박사학위논문

혁신자치학교 정책 실행 과정에 관한 질적 사례 연구
-형태발생론적 접근을 중심으로-

A Qualitative Case Study on the Enactment Process of Innovative Self-Governing School Policy
- Focusing on the Morphogenetic Approach -

한국교원대학교 교육정책전문대학원

교 육 정 책 전 공

한 영 욱

2022년 2월

혁신자치학교 정책 실행 과정에 관한 질적 사례 연구
-형태발생론적 접근을 중심으로-

A Qualitative Case Study on the Enactment Process of Innovative Self-Governing School Policy
- Focusing on the Morphogenetic Approach -

지도교수 김 미 숙

이 논문을 교육학박사(교육정책)학위 논문으로 제출함

한국교원대학교 교육정책전문대학원

교 육 정 책 전 공

한 영 욱

2022년 2월

한영욱의

교육학박사(교육정책)학위 논문을 인준함

심 사 위 원 장 우 명 숙 인

심사부위원장 김 용 인

심 사 위 원 장 수 명 인

심 사 위 원 이 성 회 인

심 사 위 원 김 미 숙 인

한국교원대학교 교육정책전문대학원

2022년 2월

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 연구의 필요성 ····· 1
2. 연구 문제 ····· 6
3. 용어의 정의 ····· 6

Ⅱ. 이론적 배경과 선행연구 ····· 8
1. 학교 자치 관련 이론과 선행 연구 검토 ····· 8
가. 주체와 권한 ····· 9
나. 참여구조와 거버넌스 ····· 14
다. 학교 자치의 영역 ····· 19
라. 목적과 평가 ····· 24
2. 교육 정책의 집행과 실행 : 상호작용적 관점 ····· 30
가. 정책의 집행(policy implementation) ····· 30
나. 정책의 실행(policy enactment) ····· 35
3. 교육정책의 실행에 관한 새로운 관점 : M.Archer의 형태발생론적 접근 (Morphogenetic approach) ····· 38
가. 형태발생론의 주요 내용 ····· 41
나. 분석적 이원론(Analytical dualism) ····· 45
다. 형태발생론의 설명구조 ····· 49
1) 구조적, 문화적 조건화(Structural and cultural conditioning) ····· 49
2) 사회 문화적 상호작용(Socio-Cultural interaction) ····· 54
3) 사회적 정교화(Social elaboration) ····· 56
라. 행위자성(agency)과 성찰(reflexivity) ····· 60
마. 형태발생론적 접근의 보완 ····· 66
1) Archer의 형태발생론에 대한 비판 ····· 66
2) 구조-행위의 연결을 위한 보완 ····· 68

바. Archer의 형태발생론적 관점의 연구 ····· 70
1) 해외 교육 분야 연구 ····· 70
2) 국내 연구 ····· 74
4. 혁신자치학교 정책 실행에 관한 분석 틀 ····· 77

Ⅲ. 연구 방법 ····· 81
1. 연구방법 ····· 81
2. 연구대상의 선정 ····· 82
3. 자료의 수집과 분석 ····· 85
가. 문헌 분석 ····· 85
나. 심층 면담 ····· 87
다. 참여 관찰 ····· 90
라. 자료의 분석 ····· 91

Ⅳ. 연구 결과 ····· 93
1. A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 ····· 93
가. 정책 문제와 정책 목표 ····· 93
1) 혁신학교의 질적 성장 : 3주체 참여와 교육과정의 자율적 운영 ····· 93
2) 새 정부의 교육자치에 대한 기대감 : 학교 자율 권한의 강화 ····· 96
3) 미래교육 담론의 확산과 혁신학교 정책의 대응 ····· 98
나. 정책 내용과 수단 ····· 100
1) 정책 내용 ····· 100
가) 학교의 과제 : 민주적 자치 공동체 구축, 창의적 교육과정 운영, 교육활동 중심의 행정혁신 ····· 100
나) 교육청의 과제 : 수평적 협업 체계의 구축, 학교 자치의 요소 및 원리의 일반화 ····· 103
2) 정책 수단 : 재정 및 행정 지원, 네트워크 및 공유, 교육부 미래형 혁신학교 사업 연계 ····· 104

다. 혁신자치학교 정책의 초기 실행 맥락 ····· 108
1) 교육청의 초기 정책 실행 맥락 ····· 108
가) 학교 자율 권한 제도 확보 실패 ····· 108
나) 교육청 내의 정책 이해와 협업 부족 ····· 113
라. 혁신자치학교 정책의 특징 ····· 116
2. 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 ····· 119
가. 학교 특성 ····· 119
나. 혁신자치학교 정책 실행 배경 : 혁신학교의 지속과 성장, 학교 자율 권한 확대 실험 ····· 121
다. 혁신자치학교 정책 실행을 위한 과제의 설정 ····· 124
1) 학교 비전과 목표 ····· 124
2) 참여구조 ····· 125
3) 교육과정 ····· 126
4) 행정체계 ····· 128
라. 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정 ····· 129
1) 참여구조 ····· 129
가) 교원 중심의 합의적 의사결정 ····· 129
나) 학생회, 학부모회 운영과 학교 참여 성찰 ····· 136
다) 학생, 학부모 간담회를 통한 참여 기회 확대 ····· 143
라) 학교운영위원회 관행의 유지 ····· 147
2) 교육과정 ····· 149
가) 기초학력 지원과 돌봄 ····· 149
(1) 기초학력 지원과 돌봄, 위기학생 지원 ····· 149
(2) 코로나 19 상황에서 긴급 돌봄과 학사 운영의 자율성 ····· 152
(3) 교육부, 교육청 기초학력 지원 사업 활용 ····· 155
나) 유연하고 자율적인 교육과정 ····· 159
(1) 개별 교사, 학년의 교육과정 자율성 ····· 159
(2) 수업연구 중심의 중층적 교사학습공동체 ····· 163

(3) 과정중심평가 혁신과 지필고사 실시 요구 ····· 167
3) 행정체계 ····· 171
가) 교육중심의 업무지원체계와 권한 위임 ····· 171
나) 교사의 적정 수업시수 보장과 연구시간 확보 ····· 176
다) 교무-행정 갈등 ····· 177
3. 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 ····· 182
가. 학교 특성 ····· 182
나. 혁신자치학교 정책 실행 배경 : 혁신학교의 지속과 성장 ····· 185
다. 혁신자치학교 정책 실행을 위한 과제의 설정 ····· 188
1) 학교 비전과 목표 ····· 188
2) 참여구조 ····· 189
3) 교육과정 ····· 190
4) 행정체계 ····· 192
라. 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정 ····· 193
1) 참여구조 ····· 193
가) 교원 중심의 협의 체계와 합의적 의사결정 ····· 193
나) 학생과 학부모 참여의 확대 ····· 202
다) 3주체 협의회 '하모니' ····· 208
2) 교육과정 ····· 212
가) 배움중심 수업과 평가 혁신 ····· 212
(1) 배움의 공동체 수업과 수업공개 연구회 ····· 212
(2) 학년 교육과정 운영 ····· 216
(3) 과정중심 평가혁신과 중간고사 실시 요구 ····· 219
(4) 성취인증제 운영 ····· 227
나) 교육부, 교육청 사업운영 : 에듀테크, 독서사업 ····· 230
다) 남녀공학 전환과 교육과정 성찰 ····· 234
3) 행정체계 ····· 237
가) 학교 자율결정의 불인정 ····· 237

나) 자율권 부재와 업무 과포화 ····· 240
다) 예산 사용의 제한적 자율성 ····· 244
4. 혁신자치학교 정책 실행 과정 분석 : Archer의 형태발생론적 접근 ····· 247
가. 구조적, 문화적 조건화 ····· 248
1) 혁신자치학교 정책 실행 초기의 구조적, 문화적 조건 ····· 249
가) 교육행정체계와 문화 ····· 249
나) 혁신자치학교 정책 ····· 249
다) 교육제도와 사회적 인식 ····· 250
라) 학교의 구조와 문화 ····· 251
(1) 필연적 상호보완성의 관계 ····· 251
(2) 필연적 양립불가능성의 관계 ····· 252
(3) 상황의존적 상호보완성의 관계 ····· 253
(4) 상황의존적 양립불가능성의 관계 ····· 255
나. 사회문화적 상호작용 ····· 257
1) 상황논리와 상호작용 양상 ····· 258
가) 보호와 시도 ····· 258
나) 갈등과 타협, 요구 ····· 261
다) 기회의 확대 ····· 264
라) 위기 대응 ····· 266
2) 상호작용 과정에서의 행위자성 ····· 267
3. 사회문화적 정교화 ····· 272
가. 문화 안정 - 구조 안정 : 유지, 재생산을 통한 지속가능성 확보 ····· 273
나. 문화 안정 - 구조 형성 : 기존 문화에 흡수되거나 형식화 ····· 274
다. 문화 형성 - 구조 안정 : 새로운 문화 형성 제동, 점진적 변화 ····· 275
라. 문화 형성 - 구조 형성 : 새로운 구조의 발생 ····· 277

Ⅴ. 논의 ····· 280
1. 혁신자치학교 정책 실행 과정의 특징 ····· 280

가. 주체와 권한 : 교사리더에 의한 집단 리더 체제와 주체 간의 관계 맺기 ····· 281
나. 참여구조와 거버넌스 : 참여구조의 새로운 형태 형성과 공론장의 기능 강화 ····· 283
다. 학교 자치 영역 : 학교 자율성의 불균형 ····· 285
라. 목적과 평가 : 학교 민주주의와 소외 없는 교육 실현, 성찰에 기반한 내·외부 평가 ····· 288
2. 혁신자치학교 정책 실행에 대한 형태발생론적 관점 ····· 291
가. 형태발생론적 관점과 교육정책의 분석 ····· 291
나. 구조적 조건과 상황논리에 따른 행위의 다각화 ····· 292
1) 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 '보호'의 의미 ····· 294
2) '상황의존적 양립불가능성'의 조건에서 나타난 위기대응 ····· 296
다. 혁신학교의 지속과 정교화 ····· 298
라. 관계적 성찰(relational reflexivity)에 기반한 행위자성의 발휘 ····· 299

Ⅵ. 결론 ····· 301

참고문헌 ····· 311
ABSTRACT ····· 328
부록 ····· 333
<부록 1> 면담 동의서 ····· 333
<부록 2> 면담 질문지 ····· 334

표 목 차

<표 Ⅱ-1> 발현적 속성과 상황논리 ····· 48
<표 Ⅱ-2> 제도의 구조적 조건과 상황논리 ····· 51
<표 Ⅱ-3> 문화적 조건과 상황논리 ····· 53
<표 Ⅱ-4> 형태유지와 형태발생 시기 ····· 57
<표 Ⅱ-5> 문화와 구조의 형태유지, 형태발생 사이의 기본적인 조합 ····· 59
<표 Ⅱ-6> 인간 행위자의 매개적 특성 ····· 62
<표 Ⅱ-7> 성찰의 네 가지 유형과 특성 ····· 64
<표 Ⅱ-8> Archer의 형태발생론적 관점의 해외 연구 ····· 72
<표 Ⅱ-9> Archer의 형태발생론적 관점의 국내 연구 ····· 76
<표 Ⅱ-10> 혁신자치학교 정책실행 과정에 관한 분석틀 ····· 79
<표 Ⅲ-1> 연구대상 정보 ····· 84
<표 Ⅲ-2> 자료의 수집 : 문헌 ····· 86
<표 Ⅲ-3> 자료의 수집 : 면담 대상자 정보 ····· 88
<표 Ⅲ-4> 면담 주요 질문 ····· 90
<표 Ⅲ-5> 자료의 수집 : 참여 관찰 ····· 91
<표 Ⅳ-1> A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 내용(학교의 과제) ····· 102
<표 Ⅳ-2> A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 수단(지원 사항) ····· 106
<표 Ⅳ-3> A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 비교 ····· 108
<표 Ⅳ-4> 산중학교의 기초적 특성 ····· 120
<표 Ⅳ-5> 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 참여구조 ····· 125
<표 Ⅳ-6> 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 교육과정 ····· 127
<표 Ⅳ-7> 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 행정체계 ····· 128
<표 Ⅳ-8> 산중학교 연중 교원 협의체계 ····· 130
<표 Ⅳ-9> 코로나 19 상황에서 산중학교의 전체교원협의회 운영 ····· 133
<표 Ⅳ-10> 2021년 교장-학생 간담회 '정담회' 운영 상황 ····· 144
<표 Ⅳ-11> 2021년 산중학교 학년 자율 활동 ····· 160

<표 Ⅳ-12> 들중학교의 기초적 특성 ····· 184
<표 Ⅳ-13> 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 참여구조 ····· 190
<표 Ⅳ-14> 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 교육과정 ····· 191
<표 Ⅳ-15> 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 행정체계 ····· 193
<표 Ⅳ-16> 들중학교 연중 교원 협의체계 ····· 194
<표 Ⅳ-17> 2021. 학교 교육과정 평가 다모임 프로그램 ····· 200
<표 Ⅳ-18> 들중학교 학생이 교원, 학부모와 협의하는 참여 기구 ····· 205
<표 Ⅳ-19> 2021학년도 들중학교 수업사례연구 현황 ····· 214
<표 Ⅳ-20> 들중학교의 학년 교육목표와 운영 방법 ····· 217
<표 Ⅳ-21> 혁신자치학교 정책 실행 초기의 구조적, 문화적 조건 ····· 256
<표 Ⅳ-22> 혁신자치학교 정책 실행의 사회적 정교화 ····· 278
<표 Ⅴ-1> 학교 자율성의 불균형 : 영역별 학교 자율성 발휘의 결과 ····· 287
<표 Ⅴ-2> 정책 실행과정에서 나타난 상황논리에 따른 행위의 다각화 ··· 293
<표 Ⅴ-3> 상황의존적-양립불가능성 관계에서의 행위자성 ····· 297
<표 Ⅴ-4> 혁신자치학교 정책실행 결과 : 혁신학교의 지속과 정교화 ····· 298

그 림 목 차

[그림 Ⅱ-1] 형태발생론적 접근과 제한된 시간 범위의 융합 이론 ····· 44
[그림 Ⅱ-2] 기본적인 형태발생 / 형태유지 순환의 세 단계 ····· 46
[그림 Ⅳ-1] A 교육청 혁신자치학교 추진과제 중 교육청의 과제 ····· 104
[그림 Ⅳ-2] 2021 1학기 교직원 평가 워크숍 : 온라인 공유 도구의 사용 · 134
[그림 Ⅳ-3] 산중학교의 위기관리 위원회 ····· 151
[그림 Ⅳ-4] 혁신자치학교 지정 이후 수행·과정 평가 비율 ····· 167
[그림 Ⅳ-5] 혁신자치학교 지정 이후 산중학교 업무지원 체계 ····· 172
[그림 Ⅳ-6] 혁신자치학교 지정 이후 산중학교 권한 위임 체계 ····· 174
[그림 Ⅳ-7] 2021 들중학교 2월 새학년 준비 워크숍 프로그램 ····· 195
[그림 Ⅳ-8] 들중학교 학생자치회 연간 운영계획 ····· 203
[그림 Ⅳ-9] 2021학년도 들중학교의 평가 원칙 ····· 221
[그림 Ⅳ-10] 참여구조에서의 보호와 시도 ····· 259
[그림 Ⅳ-11] 교육과정에서의 보호와 시도 ····· 260
[그림 Ⅳ-12] 행정체계에서의 보호와 시도(산중학교) ····· 261
[그림 Ⅳ-13] 교육과정에서의 갈등과 타협, 요구 ····· 262
[그림 Ⅳ-14] 행정체계에서의 갈등과 타협, 요구 ····· 263
[그림 Ⅳ-15] 참여구조에서의 기회의 확대 ····· 264
[그림 Ⅳ-16] 교육과정에서의 기회의 확대 ····· 265
[그림 Ⅳ-17] 참여구조에서의 위기 대응 ····· 266
[그림 Ⅳ-18] 교육과정에서의 위기 대응 ····· 267
[그림 Ⅳ-19] 혁신자치학교 정책 실행 과정의 행위자성 ····· 271
[그림 Ⅳ-20] 혁신자치학교 정책 실행결과 형태유지, 형태발생의 관계 ····· 279
[그림 Ⅴ-1] 혁신자치학교 정책 실행 과정의 상호작용의 특징 ····· 295

논 문 요 약

혁신자치학교 정책 실행 과정에 관한 질적 사례 연구
- 형태발생론적 접근을 중심으로 -

한 영 욱

한국교원대학교 교육정책전문대학원 교육정책전공
(지도교수 김 미 숙)

이 연구는 '혁신자치학교' 정책 실행 과정을 Archer(1995)의 형태발생론적 접근(Morphogenetic Approach)으로 탐구한 질적 사례 연구다. 이를 위해 두 교육청에서 '혁신자치학교'로 지정한 두 중학교의 정책 실행 초기의 구조적, 문화적 조건(Structural and cultural conditioning), 정책 실행 과정의 사회 문화적 상호작용(Socio-Cultural interaction), 그 결과 사회적 정교화(social elaboration) 과정을 탐구하였다. 이를 바탕으로 학교 자치 측면에서 혁신자치학교 정책 실행 과정의 특징을 분석하고, 형태발생론적 관점에서 정책 실행의 의미를 논의하였다.

혁신자치학교 정책은 혁신학교의 질적 성장을 도모하고, 새 정부의 국정과제인 교육자치의 실질적 구현, 그리고 미래교육 담론의 확산에 대응하기 위해 출발하였다. 이에 기존의 혁신학교 중 우수한 학교를 선정하여 '3주체의 민주적 참여에 기반한 미래지향적이고 창의적인 교육과정 운영'을 정책의 주요 방향으로 제시하였다. 그러나 정책 실행 초기 학교 자율 권한에 대한 추가적인 제도 확보에 실패하고, 혁신자치학교 정책에 대한 교육청 내의 이해나 협업이 원활하지 않았다. 또한 이 정책은 구조적 조건과 행위자의 다층성

속에서 교육청과 학교의 신뢰 관계를 바탕으로 정책의 실행을 일정한 틀 안에서 학교에 '백지(白紙) 위임'하는 특성을 가지고 있었다. 이러한 맥락과 특성은 두 학교의 정책 실행에 구조적 조건으로 작용하였다.

두 학교의 혁신자치학교 정책 실행의 상호작용 과정을 살펴본 결과는 다음과 같다. '필연적 상호보완성(Necessary-complementarities)'의 영역에서 혁신학교 시기의 성과를 '보호'하거나 이를 바탕으로 새로운 '시도'를 하였다. '필연적-양립불가능성(Necessary-incompatibilities)' 영역에서는 교육행정 체계의 지침과 규정, 학부모들의 입시에 대한 불안과 '갈등'하면서 '타협'해 나갔으며, 교육청을 상대로 행정적 지원과 제도 개선을 '요구'하였다. '상황의존적-상호보완성(Contingent-complementarities)'의 관계에서는 비공식 참여구조를 통해 학생, 학부모의 참여를 확대하고, 교육청 공모 사업을 활용하여 교육과정을 보완하는 '기회의 확대'가 이루어졌다. '상황의존적-양립불가능성(Contingent-incompatibilities)' 관계인 코로나 19 상황에서 긴급돌봄을 시행하고, 협력적인 수업과 교육활동, 교사 협의회와 학습공동체를 지속하는 '위기 대응'을 보였으며, 학구 조정과 남녀공학 전환으로 인한 거주지 분리 상황에 적절히 대응해 나갔다.

두 학교의 이러한 혁신자치학교 정책 실행 결과 사회적 정교화는 첫째, 기존에 혁신학교 시기에 노력을 기울여 오던 영역들은 혁신자치학교 시기에도 문화와 구조의 안정성을 가지고 지속가능성을 확보하였다. 둘째, 학교 내에 기존의 문화적 안정성이 존재하는 영역에 공감 없이 외부로부터 들어온 정책과 규정은 기존의 문화 속으로 흡수되거나 형식화 되는 경향을 보였다. 셋째, 학교 내에서 새로운 문화가 형성되고 있으나 기존의 교육행정 체계나 교육 제도의 구조적 안정성이 강한 영역들은 새로운 변화를 제약하고 있었다. 넷째, 학교 내에서 새로운 형태발생이 가장 활발한 영역은 문화와 구조의 형태발생이 동시에 일어나는 지점이다. 이는 이전의 안정적인 구조적, 문화적 조건을 토대로 상호작용 과정에서 적극적인 행위자성이 발휘된 결과다.

새로운 형태의 발생은 정책 실행을 통해 교육적 신념을 구현하고자 하는 교사리더들이 공동행위자로서 문화를 형성하고 구조를 유도하는 과정에서 나타났다. 이들은 정책 실행과정에서 이념적, 권위적, 관계적 자원을 동원하여

구성원들과 학교 운영에 영향력을 발휘하고 상황논리에 따른 적절한 상호작용을 해나갔다.

학교 자치 측면에서 이 정책의 실행 과정에서는 책무성 중심의 규제 완화 정책이나 자치조직 구성 및 각 주체의 권한 증진 중심의 정책과 다른 특징이 나타났다. 첫째, 교사리더에 의한 집단 리더 체제의 특성이 나타났다. 3주체의 참여는 교원들이 교육과정을 매개로 학생, 학부모와 끊임없는 관계 맺기를 통해 가능함을 보여주었다. 둘째, 참여구조 측면에서 비공식 구조를 통한 새로운 형태발생이 나타났으며 공론장을 통해 공동의 이념을 생산하고 문화적 변화를 도모하였다. 셋째, 학교자율성의 불균형이 존재했다. '학교 내'의 분권과 자율성이 '교육행정기관-학교' 보다 높고, 참여구조, 교육과정 면에서의 자율성이 행정체계, 인사, 예산 부분보다 높았다. 특히 교육행정시스템, 순환전보제도, 교장승진제도, 학교회계제도와 관련된 영역들은 학교 내의 구조 형성으로 이어지지 못하였다. 넷째, 목적과 평가 면에서 두 학교는 민주주의와 소외 없는 교육을 통해 사회적 평등을 추구하며, 일상적 협의회와 내·외부 평가를 활용하여 교육 활동을 성찰하고 스스로 과제를 개선해나갔다.

이와 같이 혁신자치학교 정책 실행 과정을 Archer의 형태발생론적 관점으로 살펴보면서 구조적 조건과 상황논리에 따른 행위자성 측면에서 새로운 지점을 발견하였다. 먼저 혁신학교 시기 형성한 구조와 문화에 대한 '보호'의 경향이 두드러지게 나타난다. 이는 학교 혁신 과정에서 '보호'가 개인적, 집단적 이익이나 관행의 유지가 아니라 교육적 가치와 지향을 지키는 것으로 작용할 수 있다는 점을 보여준다. 둘째, '상황의존적-양립불가능성'의 영역에서 보여준 '위기 대응'은 미래사회의 예측 불가능한 상황에서 발생하는 문제에 대응하기 위해 학교 행위자들의 높은 수준의 공유된 가치와 자율성이 중요함을 보여준다. 셋째, 혁신학교의 지속과 정교화로 이어지고 있었다. 이는 정책의 일관성과 연속성, 학교 내에서의 인적 재생산을 통해 혁신학교의 지속과 성장이 이루어질 수 있음을 시사한다. 넷째, 관계적 성찰에 기반한 혁신 리더교사들의 행위자성은 구성원들의 공감대를 얻고 구조의 변화를 이끌어 내고 있었다. 여기에는 학교가 추구하는 민주주의와 소외 없는 교육이라는 가치를 지켜가려는 사회적 관계의 힘이 뒷받침되어 있었다.

위와 같은 연구결과를 바탕으로 학교 자치 정책에 관하여 다음과 같이 제언하였다. 첫째, ‘학교 자치’에 관한 학교와 개별 주체의 ‘권리’ 중심의 관점을 대상 간의 ‘관계’를 중심으로 보완할 필요가 있다. 둘째, 학교 자치 정책에서 ‘시간성’의 문제를 보다 중요한 과제로 인식할 필요가 있다. 따라서 그동안 추진해 온 학교 혁신 과제가 학교의 문화적 토대로 정착되었는지 재점검하고, 학교 평가가 일상적인 교육활동의 성찰을 통해 학교의 자율적 성장을 견인할 수 있도록 학교 자치 정책과 유기적으로 통합되어야 한다. 셋째, 학교 자치 정책은 행정의 획일성을 벗어나 개별 학교의 고유성을 지원할 수 있어야 한다. 넷째, 교육행정기관은 학교의 자율성을 제약하는 제도와 행정을 혁신하기 위해 보다 책임 있는 자세가 필요하다. 특히 ‘순환전보제’와 ‘교장승진제’를 포함한 현행 교원 인사제도 전반이 개별학교의 자율성과 고유성, 책임성을 키우고 있는지에 대하여 점검할 필요가 있다.

이 연구에서 Archer의 형태발생론적 접근으로 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 탐구함으로써 학교의 문화와 구조가 행위자들과의 상호작용을 통해 유지, 변화되는 실제를 파악할 수 있었다. 이와 같은 학교 현장의 정책 실행의 ‘실제’에 관한 탐구를 통해 교육 정책에서 ‘학교 자치’가 듣기 좋은 미사여구에 머무르지 않고 민주주의의 고양과 학교 공동체의 협력과 책임성을 높이고 학생들의 온전한 배움과 성장에 기여하기를 기대한다.

주제어 : 혁신자치학교 정책, 학교 자치, 혁신학교, 정책 실행, 형태발생론적 접근, 분석적 이원론

※ 이 논문은 연구자가 2020년~2021년 서울특별시교육연구정보원이 위탁한 『혁신자치학교 성과분석연구』에 공동연구자로 참여하여 연구 수행 중 수집한 자료 일부를 활용하였음.

※ 이 논문은 2022년 2월 한국교원대학교 교육정책전문대학원위원회에 제출된 교육학박사(교육정책)학위 논문임.

Ⅰ. 서 론

1. 연구의 필요성

지방 교육 분권과 학교 운영의 자율성 추구는 오래 전 부터 우리 교육에서 중요한 과제로 다루어져 왔다. 1980~90년대 이후 교육 분야에서 한국을 포함한 OECD 국가들에서는 중앙 정부 중심의 획일적이고 관료적인 교육 체제가 학생과 학부모의 다양한 요구에 부응하기 어렵다는 비판적 인식이 확대되었다. 또한 학교 교육의 질과 성과 개선을 위해 교육 현장의 주체들에게 보다 많은 의사결정 권한과 책임을 부여할 필요가 있다는 논리에 따라 지방 분권과 학교 자율화에 초점을 둔 교육 개혁을 추진해오고 있다(김용, 류현진, 이준범, 2017; 나민주 외, 2013; 박상완, 2013; 박종필, 2004; Apple, Whitty, 長尾彰夫, 2009; Cooper 외, 2004; Fowler, 2000). 우리나라에서 이러한 지방교육 분권화로의 본격적인 변화는 1991년 '지방교육자치에 관한 법률' 제정을 기점으로 1995년 학교운영위원회 제도 도입, 2007년부터 국민 직접 선거에 의한 시·도교육감 선출로 이어져 오고 있다.

2017년 대선 이후 정부는 교육자치의 목적을 학교의 '민주주의 실현'에 두고 두 가지 과제를 제시한다. 첫째는 초·중등교육의 권한을 교육부로부터 시도교육청으로 이양하는 것이고, 둘째는 학교 자치를 위한 제도를 마련하는 것이다. 이에 교육부와 전국시도교육감협의회는 '학교민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵'을 마련하여 학교 자치를 강화하고 지원하기 위해 각종 법령을 정비하고 권한을 이양하겠다고 발표하였으며(교육부, 전국시도교육감협의회, 2017), 각 시·도교육감들은 시도교육감 협의회를 통해 적극적으로 교육부를 상대로 권한 이양을 요구해오고 있다. 시·도교육청에서는 '학교자치 조례' 제정 등을 통해 학생회, 학부모회, 교직원회(교사회) 법제화와 이를 통한 의사결정에서 참여구조의 확보에 집중하고 있다. 또한 시·군 교육청과 지자체가 결합한 교육 협업(마을교육공동체)을 통해 주민의 교육 참여를

유도하고 있다.

학교의 자율성 측면에서 살펴보면, 1980년대 이후 두 가지 관점의 움직임들이 생겨났다. 하나는 1995년 5.31 교육개혁을 기점으로 시작된 신자유주의적 학교 자율화 정책이다. 여기서는 '수요자 중심 교육'을 내걸고 학교 다양화, 학교 간 경쟁, 학부모 선택, 책무성 평가에 기반하여 학교에 자율성을 부여하고자 하였다. 그러나 이러한 학교 자율화 정책의 결과 오히려 입시 중심의 교육과정 운영이 더욱 심화되고, 학교 서열화로 인한 사회적 폐쇄 기제가 확대되었을 뿐만 아니라 교원의 창의성 저하와 탈 전문화 등의 부작용을 낳았다(김용, 2019; 나민주 외, 2013; 박균열, 2010).

또 다른 하나는 1980년대 후반 전국교직원노동조합의 학교민주화 투쟁으로부터 출발한 학교 민주화 관점이다. 여기서는 당시 학교운영에서 교장의 전횡을 막는 것을 교육자치의 전제조건이자 학교 자치의 주요 과제로 삼았다(고전, 2000; 전국교직원노동조합, 2016; 이철국, 1991). 이에 전교조는 '교장선출보직제', '교무회의 의결기구화', '학교운영위원회 설치' 등을 주장하였으며(김대유, 2001; 안승문, 2001; 이장원, 2008), 최근에는 교사회, 학생회, 학부모회의 법적 보장 및 학교 자치 법제화 등을 주장하고 있다(강영구, 2020; 노기호, 2018; 이장원, 2008; 전국교직원노동조합 교권지위실, 2020; 참교육연구소, 2014). 전교조의 이러한 학교 민주화의 요구는 공모교장제도의 시행, 진보교육감의 등장과 함께 혁신학교 운동 및 시도교육청의 주요 정책으로 이어지면서 현재의 학교 자치 담론의 기저를 이루고 있다.

공교육에서 실질적인 학교 자치는 2010년을 기점으로 등장한 혁신학교가 '민주적 학교공동체'를 주요과제로 제시하고 학교 단위의 구체적인 실천 사례를 만들어가면서 본격화되었다. 그동안 혁신학교는 민주적인 학교문화의 성장, 교육과정-수업-평가의 혁신, 학생중심 교육의 실현, 지역사회와의 교육적 결합의 강화 등의 성과를 낳았다고 평가된다. 그러나 2021 현재 1,600여 곳에 이르는 혁신학교들은 양적인 팽창에 따른 지속가능성과 학교 혁신의 질적 심화라는 과제를 안고 있다(백병부, 성열관, 양성관, 2019; 이주연 외, 2020; 이중현, 2017). 이에 교육부와 각 시·도 교육청에서는 혁신학교의 성

과를 지속적으로 이어가는 동시에 학교 자치를 위한 제도를 적용하고 실험하면서 적극적으로 학교 자치 영역을 발굴해나갈 모델학교가 필요하게 되었다. 이를 위해 서울특별시교육청과 세종특별차지시교육청은 2019년부터, 충청북도교육청은 2021년부터 기존의 혁신학교를 대상으로 '혁신자치학교' 정책을 기획하고 교육부의 '미래형 혁신학교' 정책과 연계하여 '혁신자치학교', '행복자치미래학교'를 운영 중이다(교육부, 2020; 서울특별시교육청, 2019; 세종특별자치시교육청, 2020; 충청북도교육청, 2020).

시·도교육감에 의한 지방교육 자치가 시행되고, 학교운영위원회와 같은 학교 자치 기구가 제도화 되었지만, 여전히 정부 주도의 교육행정체계가 유지되어 오고 있으며, 학교를 행정체계상 명령을 수행하는 가장 말단의 기관으로 인식하는 하향식 정책들도 지속적으로 생산되고 있다. 또한 학교운영위원회는 그 입법취지에도 불구하고 교장의 의사결정 권한을 보조하는데 그치는 등 실질적 자치기구로서의 역할을 충분히 하지 못한다는 문제가 지속적으로 제기되어왔다(고전, 2000, 2013; 김민조, 2014; 김성기, 2005; 나민주 외, 2013; 박미희, 정용주, 2020; 이기우, 1998; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012; 정재균, 조무현, 2014; 참교육연구소, 2014). 학교 역시 자율과 자치의 문화가 정착되기보다는 '불편한 자율, 편한 타율'의 문법에 익숙해져있기도 하다(김성천, 2018). 또한 지역별로 학교 자치조례가 제정되고 학부모회가 법제화 되면서 구성원의 학교운영 참여와 민주적 의사결정 시스템에 대한 제도적 보장이 강화되고 있지만, 권한의 분권이 공적 책임에 기반하여 학교 구성원들의 실질적인 참여와 민주적 의사결정의 문화로 정착되고 있는지에 대해 보다 면밀한 분석이 필요하다(박미희, 정용주, 2020).

한편, 학교 자치와 관련된 이론과 개념, 국내 학교 자치에 관한 선행 연구 문헌과 단위학교책임경영제(SBM), 영국, 호주의 학교 자율 운영관련 연구를 검토한 결과 학교 자치와 관련된 이론이나 개념은 공통적으로 구성원의 참여적 의사결정과 권한의 분산을 강조하고 있었다. 그런데 그러한 권한의 주체는 누구인지, 권한을 행사하기 위한 참여구조는 어떠한지, 어떠한 영역에서 자율권이 행사되어야 하는지, 그리고 학교 자치의 목적은 무엇이며 이를 어

떻게 평가하는지와 같은 쟁점들이 존재함에도 불구하고 학교 자치 관련 국내 선행연구에서는 대부분 ‘학교 자치’를 이상적인 목표로 가정하고 이에 대한 법률적 검토나 구성원의 인식 조사 및 학교 운영 현황 분석, 그리고 학교 자치를 위한 과제를 제시하는 연구가 대부분이었다. 특히 시간의 흐름에 따라 정책이 학교 현장에서 행위자들의 상호작용을 통해 구체적으로 실행해 나가는 과정에 대한 질적 연구 및 사례 연구가 드문 편이다.

이와 같이 교육자치와 학교 자치 정책의 흐름, 학교의 자율성에 대한 성찰과 탐색, 기존 학교 자치 관련 선행연구 경향에 근거하여 이 연구는 혁신자치학교로 지정된 학교들에서 정책이 실제 어떻게 실행되고 있는가를 초점으로 질적 사례 연구를 수행하였다. 사례 연구는 ‘어떻게’, ‘왜’와 같은 의문을 가지고 분명한 경계를 가진 특정 대상이나 사회현상을 광범위하고 깊이 있게 기술하는 연구(Yin, 2014)로 혁신자치학교 정책을 실행하는 학교에서 구체적인 행위자들의 상호작용을 통한 새로운 변화나 한계 등을 포착하기에 적절한 연구방법이다.

특히 이 연구에서는 사회현상의 발생과 유지를 구조, 문화, 행위자의 상호작용적 관점에서 분석하는 Archer(1995)의 형태발생론적 접근과 분석적 이원론이라는 사회학적 논의와 방법론에 기반하여 연구를 수행하고자 한다. 사회학의 오래된 논쟁 중 하나는 ‘사회 구조’와 ‘인간의 행위’의 관계를 규명하는 것이었다. 이 두 관계의 핵심적 질문은 ‘사회 구조가 인간의 행위를 결정하는가’, 아니면 ‘인간의 행위의 집합이 사회구조를 형성하는가’에 집중되어 있었다. 이러한 질문들 속에서 구조와 행위는 서로 단절되고 상반된 것으로 취급되어 왔다. 그런데 ‘사회 구조’와 ‘인간의 행위’의 이분법적 관계를 비판하면서 구조와 행위의 상호작용, 거시와 미시의 통합을 강조하는 논의들이 등장하였다.

이러한 관점의 하나로 Archer(1995)는 ‘분석적 이원론(Analytical dualism)’을 통해 구조와 행위자의 상호작용을 통한 구조의 변화에 주목하였다. Archer(1995)는 ‘형태 발생(Morphogenesis) – 형태 안정(Morphostasis)’ 개념을 통해 이미 주어진 ‘구조적 조건화(Structural conditioning)’ 속에서

구조와 행위의 ‘사회적 상호작용(Social interaction)’이 일어나고 이것이 ‘구조적 정교화(Structural elaboration)’를 거치면서 새로운 변화가 형성되거나 기존의 구조나 문화가 유지, 재생산됨을 제시하였다.

이러한 Archer의 형태발생론과 분석적 이원론의 접근은 교육 분야의 연구에서 제도나 문화를 둘러싼 주요 행위자들의 관계를 중심으로 교육체계의 형성과 변화과정을 분석하기에 적절한 관점을 제공한다. 특히 한국의 공교육 체계에서 학교 자치 정책을 추진해나가는 것은 정책으로 표방(espoused)되고 있는 것과 실제 학교에서 실행(enacted)되는 것 사이에 괴리나 미스매치가 존재하고(주정흔, 2019), 또한 학교가 기존의 보편적 관행과 문화의 조건 속에서 이전에 수행하지 않았던 새로운 과정과 형태의 구조와 행위들을 형성해나가야 하기 때문에 이에 대한 맥락적 요인과 행위자들이 구사하는 계획된 개입의 상호작용 및 형태의 발생과 안정에 대한 Archer의 분석적 접근이 더욱 유용하다.

이를 위해 먼저 교육청에서 혁신자치학교 정책을 기획하고 설계하며 초기 조건을 만들기 위한 과정을 살펴보고 이것의 결과가 교육청과 학교의 정책 실행에 어떠한 구조적 조건으로 맥락화 되었는지 탐색할 것이다. 이어서 실제 혁신자치학교 정책을 실행하는 교육청과 학교의 사례를 ‘구조적, 문화적 조건화 – 사회적 상호작용 – 구조적, 문화적 정교화’의 과정적 시선으로 분석하여 기존의 질서 속에서 학교의 자율성의 발현의 메커니즘과 한계를 정밀하게 파악하고자 한다.

이를 통해 형태발생론적 접근으로 교육정책의 실행 과정을 파악하는 것이 교육정책에 주는 시사점을 찾을 수 있을 것이다. 또한 질적 사례 연구를 통해 학교가 기존의 구조적, 문화적 조건과 관행 속에서 학교 자치를 어떻게 이해하고 실행하는 지를 탐구하고 분석함으로써 학교 자치 정책에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다.

2. 연구 문제

이 연구에서는 Archer의 형태발생론적 관점에서 혁신자치학교 정책의 실행 과정에 관하여 탐구하고자 다음과 같은 연구 문제를 설정하였다.

첫째, 혁신자치학교 정책 실행의 구조적, 문화적 조건은 어떠한가?

- 두 교육청과 학교가 혁신자치학교 정책을 추진하고 실행하게 된 배경은 무엇이며, 정책의 특징과 초기 실행 맥락은 어떠한가?
- 혁신자치학교 정책의 추진 배경, 특징, 초기 실행 맥락은 학교의 정책 실행에 어떠한 구조적, 문화적 조건으로 작용하는가?

둘째, 혁신자치학교 정책은 행위자들에 의해 어떻게 실행되고 있는가?

- 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 구조, 문화, 행위자의 상호작용은 어떠한가?
- 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 주요 행위자는 누구이며 이들이 발휘하는 행위자성은 어떠한가?

셋째, 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 나타난 사회문화적 정교화는 어떠한가?

- 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 기존의 학교 구조와 문화가 재생산되거나 변화되는 과정과 양상은 어떠한가?

넷째, 형태발생론적 관점으로 본 혁신자치학교 정책 실행 과정의 특징은 무엇이며 이는 학교 자치 정책에 어떠한 시사점을 주는가?

3. 용어의 정의

가. 학교 자치

국내 연구자들이 정의한 학교 자치의 개념은 대체로 주체, 영역, 방법 및

원리, 목적을 포함하고 있다. 이 연구에서는 학교 자치에 관한 발간물과 선행연구(교육자치정책협의회, 2017; 김미숙 외, 2019, 2020; 김성천 외, 2019; 김창걸, 박윤정, 2002; 김혁동 외, 2018; 노기호, 2018; 손동빈 외, 2018; 이기우, 1998; 이명균, 2004; 이명주, 박일수, 전제상, 2018; 이상철, 2019; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012; 정재균, 조무현 2014; 홍석노, 김대유, 이재희, 2014)의 정의를 종합하여 '학교 자치'의 의미를 '학교가 교육 목적의 실현을 위해 학교 교육에 대한 자율성을 바탕으로 교육과정, 인사, 예산 등 교육활동 및 학교 운영 전반에 걸쳐 교직원, 학생, 학부모, 지역사회의 참여와 민주적 의사결정에 근거하여 이를 실행하고 그 결과에 책임지는 것'으로 정의한다.

나. 혁신자치학교 정책

'혁신자치학교 정책' 이란 2019년부터 서울특별시교육청, 세종특별자치시교육청과 2021년부터 충청북도교육청에서 추진 중인 '혁신자치학교'와 '행복자치미래학교' 정책을 의미한다. 서울특별시교육청은 '혁신자치학교'를 '학교자치를 기반으로 학생성장 중심의 미래형 학교모델을 모색하는 학교'(서울특별시교육청, 2019)로 정의하고 있으며, 세종특별자치시교육청은 '단위학교 학생의 세종형 학력과 민주적 학교 운영을 보장하는 창의적 학교 자치체계를 기획하고 운영하는 학교로 세종 자치학교 정책의 모델과 세종교육혁신을 선도하는 학교'(세종특별자치시교육청, 2021)로 정의한다. 충청북도교육청의 '행복자치미래학교'는 '행복씨앗학교의 성과를 바탕으로 학교의 자율권을 더욱 확대하여 민주적 학교 자치를 실천하고, 더 깊은 배움을 바탕으로 학교 고유의 창의적 교육과정을 구현해 가는 지속가능한 혁신학교 모델'(충청북도교육청, 2020)이다. 이를 토대로 이 연구에서 '혁신자치학교' 정책이란 '시·도교육청이 혁신학교의 성과를 바탕으로 학교의 자율권을 확대하고 구성원의 참여와 민주적 학교운영을 통해 학교 자치를 적극적으로 구현해나가기 위해 추진하는 모델 학교 정책'으로 정의하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경과 선행연구

1. 학교 자치 관련 이론과 선행연구 검토

학교의 자율권을 확대하고 구성원의 참여를 도모하여 학교 운영의 민주성과 효율성을 높이고자 하는 시도는 주로 학교개혁의 차원에서 진행되어 왔다. 이 연구는 이러한 학교개혁을 위해 두 혁신학교가 '혁신자치학교'로 지정되어 정책을 실행하는 과정을 '학교 자치'의 측면에서 탐구하는 것이다. 이를 위해 학교 자치와 관련된 이론들과 국내·외 선행연구들을 검토하여 학교 자치 정책의 실행에 관한 분석의 기준을 마련하고자 한다.

먼저 교육자치에 관련된 이론 및 개념, 국내 학교 자치에 관한 선행 연구 문헌과 SBM, 영국, 호주의 최근 학교 자율 운영 관련된 연구 등을 폭넓게 검토하였다. 그 결과 주된 이론 및 연구의 쟁점은 첫째, 교육행정기관과 학교, 학교 내에서의 권한의 배분, 즉 학교 자치의 주체와 권한의 문제[1], 둘째 교사회, 학생회, 학부모회, 학교운영위원회 등과 같은 구성원의 참여구조와 이에 대한 제도화의 정당성 및 방안[2], 셋째, 학교 자율권의 영역 및 그 영역에 대한 학교 운영 사례[3], 넷째, 학교 자치의 상반된 목적과 그에 따른 운영 양상의 차이[4]로 크게 구분해 볼 수 있었다. 물론 학교 운영의 주체와 권한, 이들의 참여구조, 학교 자율권을 행사하는 영역, 그리고 학교 자치의 궁극적

1) 고전, 2000; 김혁동, 김진희, 황유진, 2018; 나민주, 2013; 노기호, 2018; 박상완, 2013; 백규호, 2017; 양항룡, 2020; 이기우, 1998; 이명균, 2004; 임연기, 1997; 홍섭근 외 2020; Hannaway & Carnoy, 1993; Wohlstetter & Odden, 1992. 등

2) 강인수 외, 2004; 고전, 2013; 김민조, 2014; 김혁동, 김진희, 황유진, 2018; 나민주 외, 2013; 백병부, 2019; 백종섭, 1999; 신현석, 정용주, 2014; 정동욱, 2018; 정재균, 이영상, 2018; 허종렬, 2003; Hanson, 1991; Luschei, F. & Jeong, D.W., 2021. 등

3) 김미숙 외, 2019, 2020; 김병주 외, 2010; 김성천 외, 2019; 김용, 류현진, 이준범, 2017; 김창걸, 박윤정, 2005; 박상완, 2010b; 박수정, 정바울, 2020; 박종필. 2004; 손동빈 외, 2018; 이명주, 박일수, 전제상, 2018; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012; 정재균, 조무현, 2014; Keddie, 2017; Keddie, Gobby, Wilkins, 2018. 등

4) 김성천 외, 2018, 2019; 김용, 류현진, 이준범, 2017, 2019; 나민주 외, 2013; 백병부 외, 2019; 장은주 외, 2015; 홍석노, 김대유, 이재희, 2014; Apple & Beane, 2007; Apple, Whitty, 長尾彰夫, 2009; Charteris & Smardon, 2019; Christ, & Dobbins, 2016; Keddie, 2017; Keddie, Gobby, Wilkins, 2018; Whitty, G, 1997. 등

인 목적과 이에 대한 평가 등은 모두 연결되어 있는 문제이기 때문에 하나의 연구 속에 이러한 개념과 쟁점을 중복적으로 다루고 있는 경우도 많았다.

따라서 혁신자치학교 정책의 실행을 구체적으로 살펴보기 위의 4가지 쟁점 즉, 주체와 권한, 참여구조, 영역, 목적과 평가를 중심으로 학교 자치 관련 개념과 이론을 재검토하고 학교 자치에 관한 분석의 기준을 마련하고자 한다.

가. 주체와 권한

학교 자치에 관한 첫 번째 쟁점은 학교운영에서 의사결정 권한을 '누가' 가질 것인가의 문제로 볼 수 있다. 특히 학교 자치는 크게 '중앙행정기관-시도교육청-학교'와의 관계와 '학교 내'에서 각종 교육활동을 결정하고 실행하는 의사결정 주체와 권한과 밀접하게 관련되어 있다. 이중 먼저 연구자들은 교육부-교육청-학교로 이어지는 수직적인 권한의 배분을 '분권(decentralization)'으로 설명한다.

일반적으로 분권[5]은 중앙 행정기관에 집중되어 있는 의사결정의 권한, 자원, 책임 등을 지방자치 기구로 이전(transfer)하는 것을 의미한다(김민조, 2008; 박상완, 2013; 양항룡, 2020; Lauglo, 1995). 교육에서의 분권화는 의사결정 권한이 중앙정부(교육부)에서 시·도교육청과 학교로 이양되는 것, 그리고 학교 내에서는 교장으로부터 교사, 학생, 학부모에게 위임되고 공유됨을 의미한다(김미숙, 2019; 박균열, 2010; 박상완, 2010; 이명균, 2002; 이명주, 박일수, 전제상, 2018; 조상식, 2020; Mintzberg, 1993). 학교 자치 측면에서 이러한 교육 분권화는 학교의 자율권 보장에 대한 전제 조건으로 다루어진다.

Mons(2006), Lauglo(1995)는 교육 분권을 분권의 정도와 분권의 원인에

5) 분권의 형태는 중앙 정부에 대해 하위 조직이 갖는 자율성의 정도에 따라 권한의 '분산', '위임', '이양'으로 크게 구분할 수 있다(Mons, 2010; 박상완, 2013, 92에서 재인용). 이중 '분산'과 '위임'은 행정 운영의 편의, 효율성 제고에 초점이 있으며, 우리나라에서 말하는 지방분권은 중앙 행정기관이 법령에 규정된 자신의 권한을 지방자치단체로 '이양'하는 것에 의해 이루어진다는 견해가 지배적이다(박상완, 2013).

따라 보다 상세하게 구분한다. 먼저 Mons(2006)는 교육 분권의 정도에 따라 '최소한의 분권화', '협력적 분권화', '적극적 분권화'로 나눈다. 먼저 '최소한의 분권화'는 상부 지침의 범위 내에서 이루어지는 자율성으로 중앙 정부가 교육 체제의 설계, 통제, 운영자 역할을 하기 때문에 교육 분권화가 미진하다. 한국을 비롯하여 프랑스, 일본 등이 이에 해당한다. '협력적 분권화'는 중앙과 지방 또는 개별 학교 간 권력의 균형에 초점을 맞추는 모델이다. 이는 주로 스칸디나비아 국가들에서 발견되는 유형으로 상대적으로 지방자치단체와 학교가 교육에 관한 의사결정권을 가진 주체로서 교육활동과 운영에 대한 결정권을 갖는다. '적극적 분권화'는 지방 분권의 극단적 형태로 학교나 지방자치단체가 학교 교육 운영에 대한 상당한 권한을 갖는다. 이는 1990년대 이후 적극적 교육개혁을 추진한 헝가리, 뉴질랜드, 스페인 등의 모델로 지방자치 단체가 교직원의 모집, 해고 등을 결정하며 각급 학교의 예산을 관장하고 학교 수준에서는 자율적인 운영이 허용된다(Mons, 2006; 박상완 2013, 99~102에서 재인용). 이와 같은 Mons(2006)의 구분을 고려하면 우리나라에서 추진되는 교육 분권의 경향은 '최소한의 분권화'에서 '협력적 분권화'로 이동하고 있다고 볼 수 있다.

Lauglo(1995)는 지방 분권의 가치를 '관료적 중앙집권주의에 대응한 정치적 합리주의'와 '질과 효율을 중시하는 지방 분권 합리성'으로 나눈다[6]. 첫

---

6) Lauglo(1995), <관료적 중앙집권주의에 대응한 정치적 합리주의>에서의 분권화 양상
- 자유주의(liberalism) : 개인적 자유를 중시, 국가의 절대적 권한에 반대, 교육에서도 광범위한 권한의 분산을 옹호하며 작은 중앙정부, 시장기제, 전문주의 강화, 합리주의적 경향. 교육을 개인의 사회적 이동 수단으로 인식하며 공교육보다 사립교육을 옹호.
- 연방주의(federalism) : 미국에서 발달한 정치제제, 과도한 중앙집권에 대한 견제, 권력 균형을 중시, 교육은 각 지방(주)이 관할하며 연방정부의 통제는 제한. 각 주마다 교육운영에 대한 분권양상은 다르게 나타날 수도 있음.
- 대중적 지역주의(populist localism) : 엘리트 지배에 대한 도전, 지역의 문제에 대한 결정의 권한을 일반 대중에게 부여, 교육에서는 형식적 학교 교육보다 학습의 장이 강조, 교사는 지역사회, 학부모, 학교에 대한 봉사자이자 적극적 실천가로서 참여.
- 참여 민주주의(participatory democracy) : 각 기관에서 일상 업무를 수행하는 참여자들이 기관에 영향을 미치는 결정에 참여할 권리를 가져야 한다는 입장, 중앙집권주의적 학교 개혁 방식과 하나의 최선의 시스템을 고안하려는 시도를 반대하면서 학교 내의 열린 토론과 문제해결의 풍토를 도모한다는 점에서 아래로부터의 개선에 관심.

<질과 효율을 중시하는 지방 분권 합리성>에서의 분권화 양상
- 교수 전문주의 (Pedagogic Professionalism) : 자유주의의 한 분파, 교사들이 전문가로서 신뢰를

번째 유형인 정치적 합리주의를 목적으로 하는 경우 '자유주의', '연방주의', '대중 지역주의', '참여민주주의' 경향이 나타날 수 있으며, 두 번째 유형인 '질과 효율'을 목표로 하는 경우 '교수 전문주의', '목표 관리', '시장 메커니즘', '행정분산'의 경향이 나타날 수 있다고 보았다. Lauglo(1995), Hannaway & Carnoy(1993)는 이러한 다양한 분권화 양상 중 향후 교육의 국제적 흐름에서 지방 분권에 대한 관심이 지속적으로 증가될 것으로 보고 이에 따라 교육의 평등주의 목표와 지방분권 정책이 긴장 상태에 놓일 수도 있으며, '시장 주도'의 성격과 '내부자 결정'에 대한 참여를 강조하는 경향성이 갈등을 일으킬 수 있다고 예측하였다. 즉, 분권화는 한편에서는 시장주의에 따른 선택과 민영화를, 다른 편에서는 재정 분권, 지역 통제, 경영 분권 등의 상반된 성격을 갖는다는 것이다. 이러한 견해를 우리의 교육의 흐름에 비추어 보면, 1980년대 이후 지속적으로 추진되고 있는 '분권화' 정책이 전반적으로는 중앙 교육행정기관의 권한을 지방과 학교로 이양하고 있으며 그 과정에서 교육 현장에서는 '시장화에 따른 선택의 강조' 대 '참여민주주의'나 '대중 지역주의' 경향성의 상반된 양상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

다음으로 '학교 내'에서 학교운영의 의사결정 권한을 주로 누가 행사하는가와 관련하여 Murphy & Beck(1995), Wohlstetter & Odden(1992)은 '통제(control)'의 개념을 사용하여 '행정적 통제(administrative control)', '전문

받는 것을 전제로 교사에게 상당한 자율권을 부여. 대중의 교육수준이 높아지면서 교사들의 전문적 의견 수용을 것을 경계하는 경향은 전문적 자율성을 불안하게 만드는 원인으로 작용 함.

- 목표 관리 (Management by Objectives) : 효과성과 효율성을 촉진하기 위한 수단으로 규칙이나 규정보다 목표를 강조, 조직의 '하위'에 있는 사람들에게 더 많은 자유를 줄 것을 제안하고 집단의 연대를 강조하면서 직원을 조직의 목적에 결속시키려는 노력에 주의를 기울임. 그러나 더 큰 책임의 압력 하에서 일할 수 있는 자유를 부여하는 관리의 한 형태라는 비판을 받음
- 시장 메커니즘 (The Market Mechanism) : 교육에서 효율성을 향상시키고자하는 욕구에 의해 정당화 됨, 양질의 서비스와 효율적인 자원 사용이 경쟁에 의해 가장 잘 달성된다고 가정. 바우처 제도, 학교 선택권과 같은 제도들이 등장 함. 그러나 경쟁과 선택은 학교 간의 협력을 저해하고 교육에서 사회 계급 불평등, 사회 분열을 증가 시킬 수 있다는 비판을 받음.
- 행정분산 (Deconcentration) : 관료적 중앙집권주의에 대응하여 지방 공무원들에게 더 많은 권한과 예산을 이전하는 구조적 변화. 지역의 실정을 잘 알고 있는 지방의 교육 담당자들에게 더 많은 책임을 지도록 하고, 고위 공직자들은 더 많은 시간을 계획과 전략적 의사결정에 집중하도록 함. 학교의 경우, 행정기관 보다 현장에 더 가까운 관리자(교장, 교감, 행정실장, 부장 등)가 더 많은 책임을 지는 것. 중간 관리자들이 증가된 책임을 이행하는 데 필요한 역량을 개발할 경우 학교에서 보다 높은 수준에서 더 많은 응답과 신속한 결정이 가능하다고 봄.

적 통제(professional control)', '지역사회 통제(community control)'로 구분하였다(Murphy & Beck, 1995; Wohlstetter & Odden, 1992). 행정적 통제란 학교장이 학교 운영에 대한 주요 의사결정자로서 중심적인 권한을 가지는 유형을 말한다. 이러한 유형에서 최종적 결정과 책임은 학교장이 지고 각종 위원회나 자문기구의 논의에 구속을 받지 않는다. 전문적 통제란 교사들이 의사결정 과정에서 주된 영향력을 행사하는 유형으로 학교운영위원회 구성의 과반수를 차지하며 주요 통제자 역할을 수행한다. 이러한 유형에서는 학교장의 일방적 학교 운영 관행이 사라지고 교사들에게 직접적인 의사결정권이 부여된다. 지역사회 통제는 학교 구성원 중 학부모 및 지역사회 인사들의 참여가 강조되며 이들이 학교운영위원회의 다수를 차지하면서 주요한 의사결정에 영향력을 발휘하는 유형이다(Hanson, 1991; Murphy & Beck, 1995; Wohlstetter & Odden, 1992). 우리나라는 학교운영위원회의 구성으로만 본다면 학부모와 지역사회 인사의 수가 교원보다 많아 지역사회통제 모형에 가깝지만, 실제로 학부모나 지역사회 인사들이 심의기구로서의 학교운영위원회의 의사결정과정에서 강한 영향력을 행사하는 경우가 드물기 때문에 지역사회 통제모형으로 보기를 어려우며, 일반적으로 학교 내에서 의사결정과 통제는 대체로 학교장에게 집중되어 있다는 견해가 일반적이다(고전, 2000; 김병주 외, 2010; 나민주 외, 2013; 박상완, 2010a; 오세희 외, 2010; 정재균, 이영상, 2016)

한편, Hargreaves(2015)는 영국·미국과 핀란드식 학교 자치를 비교하면서 영·미의 경우 강한 학교장 중심의 학교 자치가 나타나면서 교사의 전문적 자율성이나 지역사회의 요구와 분리되어 중앙 정부나 주정부가 강조하는 학업 성취도 달성에만 집착하게 함으로써 탈 전문화를 초래하였다고 비판한다. 이에 반해 핀란드의 경우, 교사의 전문적 자율성을 중시하고 주민들이 교육장을 선출하고 지역사회와 학생들의 공동의 이익을 충실하게 반영하는 방식으로 추진되고 있다고 분석하였다.

Hargreaves(2015)의 이와 같은 유형적 특성 분석과는 달리, 최근 호주의 퀸즐랜드 지역의 학교 자치 개혁에 관한 연구에서는 학교 차원의 의사결정에

서 학교장의 리더십과 역할이 강조되는데 이러한 학교들의 경우 성과지향적 특성만이 아니라 분배적 정의, 평등, 학생 참여의 강조 등 특성이 나타나기도 한다는 것을 보고하기도 한다(Charteris & Smardon, 2019; Keddie, 2017; Keddie, Gobby, Wilkins, 2018).

그런데 각 학교 운영에서 각 주체의 권한의 관계가 상호 대립적이거나 경쟁적이기만 한 것은 아니다. 정동욱(2018), Luschei & Jeong(2021)은 PISA 2000, 2009, 2015 자료를 검토하여 학교의 의사결정의 분권과 학생의 학업성취에 관한 조사를 진행하였다. 이 연구에서 학교 내의 의사결정의 총량이 제한되어 있어 학교 내에서 의사결정에 참여하는 주체의 권한이 증가할수록 다른 주체의 권한은 감소(Zero-sum game)하기보다, 의사결정에 참여하는 주체가 늘어날수록 전체 권한의 크기가 늘어나는 양상(Positive-sum game)이 나타날 가능성이 높다는 사실을 보고하였다. 우리나라의 경우, 2000년 대비 2015년을 비교할 때, 교장의 권한은 크게 변하지 않은 반면, 정부, 교사, 학교운영위원회의 권한이 모두 유의미하게 증가하였으며 또한 일관되게 교사들의 의사결정 권한이 증가할 때 학생들의 학업성취도를 유의미하게 높일 수 있다는 결과를 도출하였다(정동욱, 2018). 이 연구는 효과적인 학교 운영을 위해서는 특정 주체의 권한만을 늘리는 것이 아니라 주체들의 권한의 균형이 중요하며 특히 우리나라와 같이 중앙정부의 권한이 강한 경우 학교 수준의 권한을 강화하는 노력이 필요하다고 제언한다(정동욱, 2018; Luschei & Jeong, 2021).

국내의 학교 자치에 관한 교육 분권화 측면의 연구는 교육부-교육청-학교 간의 권한의 문제(김혁동, 김진희, 황유진, 2018; 양항룡, 2020; 최준열, 2004)와 학교 내에서의 권한 배분에 관한 문제(김대유, 2001, 2006; 노기호, 2018; 백규호, 2017; 안승문, 2001; 이명균, 2004)로 구분되며, 이 둘을 모두 다루고 있는 연구도 있다(강영구, 2020; 김성천 외, 2018, 2019; 나민주 외, 2013; 주정흔, 2019). 대체로 교육부-교육청-학교 간의 권한의 문제를 다루는 연구들은 학교 자치를 위해 교육부는 교육청으로, 교육청은 학교로 권한을 이양하고 교육청의 학교 지원 기능을 강화시켜야 한다는 입장에서

이에 대한 법률적, 제도적 검토를 진행하였다. 이 중 최준열(2004)은 교육분권화를 위해 현재의 시도 단위의 광역 교육자치에서 지역교육청 단위의 지역자치로 변경해야 할 필요성을 제시하고 있으며, 양항룡(2020)은 국가교육위원회를 통한 권한 배분의 필요성을 제안한다. 학교 내에서의 권한 배분에 관한 문제는 '교장선출제'를 통해 학교장에게 집중된 학교 운영 권한을 학교 구성원에게 분산시키는 것(김대유, 2001, 2006; 안승문, 2001)과 학교운영위원회의 권한과 교사회(교무회, 교직원회), 학생회, 학부모회 설치에 관한 법적 정당성과 기능에 관한 논의(강영구, 2020; 김성천 외, 2018, 2019; 나민주 외, 2013; 노기호, 2018; 백규호, 2017; 이명균, 2004; 주정흔, 2019)가 주로 다루어졌다.

학교 내에서 의사결정 권한의 문제를 자율성과 통제의 관점으로 바라본 연구에서는 공통적으로 우리나라에서 학교운영위원회를 계기로 학교에 대한 중앙 정부의 통제권이 교육감과 학교장으로 이동하고 있으며 점차 교원, 학부모 지역사회 인사 등으로 다원화 되고 있다고 본다(김민조, 2008; 박상완, 2010a, 2013; 조금주, 1998). 그러나 학교 운영에서 학교장의 자율성은 확대되고 있지만 실제 교장이 느끼는 자율성의 정도는 정부나 교육청의 규제, 지침에 의해 축소된 매우 제한적인 자율성에 머무르고 있으며(박상완, 2010a), 실제 교사들이 의사결정에의 참여를 회피하거나 대표를 통해 결정하고자 하는 경향이 있다고 분석하였다(박상완, 2013).

이를 바탕으로 이 연구에서는 혁신자치학교 운영과정에서 학교 교육활동 운영에 대한 '교육청-학교'와의 권한의 문제와 '학교 내'에서 교장, 교사, 학생, 학부모 간 의사결정의 주체와 권한의 행사와 그 관계에 대해 검토하고 궁극적으로 이것이 학생들의 교육활동에 어떤 영향을 미치고 있는지 살펴보고자 한다.

나. 참여구조와 거버넌스

학교 운영 과정에서 의사결정의 주체와 권한은 구성원의 실질적인 참여를

위한 구조와 문화 속에서 영향력을 발휘할 수 있다. 따라서 학교 자치 관점에서 살펴볼 두 번째 쟁점은 주체의 권한이 행사될 수 있는 참여구조에 대한 것이다. 이러한 참여구조와 관련된 논의는 '학교 거버넌스(School governance)'로 이어진다.

'거버넌스(governance)'는 국가의 일방적이고 계층적 통치를 의미하는 '정부(government)'와 구별되는 용어(정정길 외, 2018)로 사회의 변화 속에서 등장한 다양한 이해관계자들이 공통의 문제 해결을 위한 네트워크와 파트너십이 필요해짐에 따라, 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제의 해결방식 등의 근본적인 변화를 의미하는 개념으로 '사회의 공동 문제를 해결하기 위한 다양한 참여 주체 간의 사회적 조정 방식'으로 볼 수 있다(김민조, 2014; 신현석, 정용주 2014; 이명석, 2002; 이종재 외, 2012; Pierre, 2000).

교육에서 거버넌스는 1980년대 후반부터 민주주의 의식의 성장과 더불어 국가주도의 중앙집권적 교육 체제 운영의 비효율성에 대한 비판이 제기되고 교원노조, 교육부문의 시민단체들의 활동이 활발해지기 시작하면서 대두되기 시작한다. 이어 1991년 교육자치제가 본격적으로 시행되면서 교육행정기관이 학교에 대한 규제를 완화하는 정책을 수립하고 학교로 권한을 분권화하고 학교구성원들의 참여를 확대시키기 위한 방안으로 이어졌다(신현석, 정용주, 2014; 정동욱, 2018; 정재균, 이영상, 2018). 따라서 학교 거버넌스 개념은 '학교장 중심의 학교운영에서 벗어나, 교원과 학부모 등 다양한 학교구성원이 학교의 공동 목표를 달성하기 위해 상호작용하면서 학교를 운영해나가는 협력적 조정 방식'으로 정의 한다(김민조, 2014; 조윤정 외 2015b).

이러한 대표적인 학교 거버넌스는 학교운영위원회 제도다. 그런데 1995년 교육개혁 이후 학교운영위원회를 통해 학교 구성원과 지역사회가 학교 운영에 참여하는 네트워크 방식의 거버넌스가 강조되었지만, 학교 내부, 교육행정기관-학교, 학교-학교 사이에는 위계에 의한 관리적 통제방식과 선택과 경쟁에 의한 시장주의적 방식들이 유지, 강화됨으로써 사실상 네트워크를 통한 학교 거버넌스가 학교 운영에 유의미한 영향력을 갖기 어려운 구조에 놓여있었다(김민조, 2014). 또한 학교운영위원회의 기초가 되는 구성원의 참여구조

가 제도적으로 보장되지 않아 발생하는 대표성, 전문성의 미흡으로 인해 학교 운영에서 실질적인 영향력을 행사하지 못하고, 그 역할 또한 '심의'에 머무르는 한계를 지적하기도 한다(고전, 2000, 2013; 김민조, 2014; 김성기, 2005; 나민주 외, 2013; 박미희, 정용주, 2020; 이기우, 1998, 2008; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012; 정재균, 조무현, 2014; 참교육연구소, 2014). 이에 학교운영위원회의 기초가 되는 교사회, 학생회, 학부모회의 법적 설치의 필요성을 강조하고(강인수 외, 2004; 고전, 2013; 김성천 외, 2018, 2019; 나민주 외, 2013; 노기호, 2018; 백규호, 2017; 이명균, 2004; 주정흔, 2019; 강영구, 2020), 학교운영위원회의 위상을 의결기구화 하여 실질적인 협치가 가능한 제도적인 보장이 필요하다는 주장이 제기되고 있다(전교조, 2008; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012). 더 나아가서는 현재의 학교운영위원회의 한계를 넘어서 학교교육활동 전반을 심의, 의결하는 '학교 자치위원회' 설립을 제안하기도 한다(김혁동 외, 2018; 전교조, 2020).

학교 자치 측면에서 구성원의 참여 구조에 대한 논의는 주로 교사회, 학부모회, 학생회의 학교 참여를 위한 법적인 권한의 확보 측면에서 이루어지고 있다. 먼저 교원의 참여구조에 대하여 살펴보자. 전교조는 창립 초기부터 일관되게 '교무회의 의결기구화'를 통해 학교 현장의 교사들의 의사결정 권한을 보장할 수 있는 참여구조의 필요성을 강조해 왔다(이철국, 1991; 전국교직원노동조합, 2016, 2020; 참교육연구소 2014). 교사가 학교 운영에 공적인 지위를 가지고 참여하게 된 것은 1995년 이후 학교운영위원회의 교원 위원으로 참여하게 되면서부터다. 이밖에도 교원인사자문위원회, 교육과정위원회, 학업성적관리위원회 등 각종 위원회 제도가 마련되어 있지만 모두 자문 또는 심의 기구로서 최종 결정은 교장에게 귀속된다. 오랫동안 교무회의 또는 교직원회의는 명확한 법적 근거[7] 없이 관습법상의 기구로 운영되어 왔으며, 주로 상부 기관의 공문 등 지시사항의 전달 및 처리 방안에 관한 협의나

7) 초·중등교육법 제31조 제2항 "국·공립학교에 두는 학교운영위원회는 당해 학교의 교원 대표 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성한다.", 초·중등교육법시행령 제59조 3항 (학교운영위원회의) "당연직 교원위원을 제외한 교원위원은 교원 중에서 선출하되, 교직원 전체회의에서 무기명 투표로 선출한다." 고 되어있으나 교직원 회의와 관련된 별도의 법적규정은 없었다.

학교 행사 또는 학사일정 및 학생지도, 기타 교내 현안에 대한 학교장의 자문에 응하는 수준의 기능을 담당하는 수준에 머물러 왔다고 지적된다(강인수 외, 2004). 그런데 혁신학교를 중심으로 교직원협의회를 교사들의 학교운영에 관한 민주적인 의사소통과 협의 공간으로 바꾸고 동시에 교사들의 교육에 관한 토론이 이루어지는 공론장이자 학습의 장으로 기능하도록 하는 사례들이 늘어나고 있다(김미숙 외, 2019, 2020; 김용, 류현진, 이준범, 2017; 김은영, 남수경, 홍은광, 2018; 김준영 외, 2019; 성열관 외, 2020; 한영욱, 2015). 이러한 변화를 토대로 최근 각 시도교육청에서는 '학교 자치조례' 제정을 통해 교사회 또는 교직원회에 학교운영에 관한 심의 기구로서 법적 지위를 부여해가는 추세다.

다음으로 학부모 참여의 문제를 살펴보자. 최근 영·미권에서는 학부모 참여의 개념을 학교에 대한 학부모의 지원을 의미하는 'Involvement'나 학교에 영향력을 행사하는 'Participation'을 넘어, 학교 참여의 공적 맥락을 강조하고 학교와 대등한 주체로서 학교 교육의 개선과 의사결정 참여 등의 적극적 의미를 강조하는 'engagement'라는 용어를 강조 한다(LeBlanc, 1992; Price-Mitchell & Grijalva, 2009; 류방란 외, 2015, 28에서 재인용). 이는 우리나라의 학부모 참여 맥락에서도 나타난다. 연구자들은 과거 학부모가 교육의 보조자이자 재정 및 인력 지원자로서 도구적 관점에서 '동원'되었다면, 학교운영위원회 설립을 계기로 교육의 한 주체이자 학교 운영의 의사결정자로서 동반자적 관점으로 '참여'하는 전환점이 마련되었다고 본다(고전, 고미옥, 백규호, 2020; 류방란 외, 2015; 이선영 외, 2019). 또한 2013년 경기도교육청의 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례를 시작으로 각 시·도의 조례로 학부모회의 법적 근거가 마련되면서 학교 운영에 목소리를 낼 수 있는 공적인 지위를 갖게 되었다(고전, 고미옥, 백규호, 2014).

그러나 학부모회의 법제화를 통한 학부모들의 참여구조의 확보라는 구조적인 절차의 마련 만으로 학부모들의 참여가 전폭적으로 늘어나거나 실질적으로 학부모들의 권리가 증진된다고 보기는 어렵다. 또한 학부모들의 참여의 활성화가 학교 운영 과정에서 구성원 상호간의 인식 지향의 차이로 인해 갈

등을 빚을 소지를 내포한다. 특히 학부모의 자기 자녀 중심의 이기심이나 사적 욕망에 기반한 참여는 교원 중심의 전문성이나 교육의 공공성과 부딪힐 가능성이 있다(김현정, 이종각, 2019; 류방란 외, 2015; Malen, Ogwa, Kranz, 1990; 임연기, 1997, 525에서 재인용). 독일, 스웨덴, 핀란드의 학교 자율 운영에 관한 연구에서도 공통적으로 학부모의 학교 참여가 법과 제도를 통한 명시적 규정보다, 문화적인 차원이 강조되는데, 교육과정에 관한 내용은 주로 교사의 전문적 영역으로 인정되어, 학생회나 학부모회 등을 통한 운영협의체의 공동 협의 주제의 대상이 되지 않는다(김혁동 외, 2018; 주정흔, 2019). 이는 교원에 대한 높은 신뢰와 전문성에 대한 인정에 비롯된 것으로 볼 수 있다. 따라서 학부모의 참여 구조의 확보를 위해서는 교육 주체 간 신뢰 형성을 바탕으로 학부모의 참여 의욕을 높이려는 과정이 필수적이며 학교는 학부모들의 의견을 개방적으로 수용할 수 있는 시스템을 구축하고 학부모의 참여를 장려하기 위한 사회적 지원 강화할 필요가 있다(고전, 고미옥, 백규호, 2014; 이선영 외, 2019; 이선영, 이호준 2020).

마지막으로 그동안 학교 운영에의 참여에서 교원과 학부모에 비해 학생들의 참여는 훨씬 더 제한적이었다. 우리나라에서 학생들의 학교 참여의 필요성을 제기하고 초기 담론을 주도하고 실천한 그룹은 전국교직원노동조합이다. 전교조는 1987년 전교협시기부터 교육법 개정투쟁을 전개하면서 '학생의 권리 보장'을 강조하였으며, 합법화 이후 참교육 실천 강령에 "우리는 학생자치를 돕는다"를 명시하고 민주적 학급 운영과 학생자치회 구성과 운영에 힘쓰고 그 실천의 결과를 '참교육실천대회'를 통해 공유하고 확산시켜 나갔다(전국교직원노동조합, 1989, 2011, 2016; 한선욱, 2003). 국제적으로는 1989년 채택된 유엔 아동권리협약(The Convention on the Rights of the Child)에서 아동을 '미성숙한 존재'이자 '양육의 대상'에서 자신의 능력에 적합한 사회참여 기회를 보장받고 의견을 개진하고 의사결정에 참여하는 것을 강조하기 시작하였는데(이선영, 이호준, 2020), 이러한 국제적인 관점의 변화는 전교조의 참교육 운동과 더불어 점차 국내의 학생의 학교 참여와 권리에 관심을 기울이는 계기가 되었다. 특히 2010년 이후 진보교육감이 당선되면

서 학생의 인권과 참여의 권리가 강조되고, 학생인권조례, 학생자치활동 지원 조례 등을 통해 의사표현의 자유, 자치 활동과 학교 운영 및 규정의 제, 개정 및 정책 결정에 참여할 권리를 보장하고 이를 교육청이 정책적으로 지원하기 위한 제도와 기반이 마련되었다.

연구자들은 이와 같은 학생의 학교 참여를 크게 세 가지 영역, 첫째 학교 운영에 대한 학생들의 의견을 개진하는 것, 둘째 학교 생활에 영향을 미치는 의사결정에 참여하는 것, 셋째 자치기구를 조직하고 참여하는 것(이선영 외, 2019; 이선영, 이호준, 2020; 이쌍철 외, 2018; 이호준, 송경오, 김나영, 2021; 조윤정 외, 2015a)으로 본다. 실제로 이러한 관점에서 학생들의 학교 참여를 살펴본 결과 학생들의 학교 참여가 민주시민의식과 인권의식 형성에 긍정적인 영향을 미친다고 분석하였다(이선영, 이호준, 2020). 그러나 현재 학생들의 학교 운영에의 참여라는 것이 첫 번째 영역에서 대부분 '건의'에 그치거나 세 번째 영역에서도 자치활동이 학생회 임원 중심으로 운영되거나 '행사'의 기획과 참여 수준에 머무르는 경향이 있으며 특히 두 번째 영역에 해당하는 학교 운영의 의사결정 참여나 교육과정-수업-평가에 대한 학생들의 참여가 미흡하다는 점을 지적하고 있다(이선영, 이호준 2020; 이호준 외 2019, 2021; 조윤정 외, 2015a).

위와 같은 논의를 바탕으로 이 연구에서는 혁신자치학교에서 구성원의 참여를 위한 구조와 문화는 어떠한지, 특히 기존의 학교운영위원회는 어떤 역할을 하고 있으며 학교의 공식, 비공식 참여 구조는 어떤 관계를 맺고 있는지에 관하여 구체적인 사례를 통해 살펴보고자 한다.

다. 학교 자치의 영역

다음은 학교 운영에서 구성원들이 권한을 가지고 의사결정에 참여하는 영역 즉, 학교의 자치의 영역을 어떻게 볼 것인가에 대한 문제다. 먼저 국내 학교 자치 관련 문헌 검토 결과, 학교 자치의 영역을 '학교 교육활동' 이나 '학교 운영 권한' 정도로 포괄적으로 제시한 것이 가장 많았다(김미숙 외,

2019, 2020; 노기호, 2018; 안승문, 2001; 이기우, 1998; 이명균, 2004; 이상철, 2019; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012; 정재균, 조무현 2014). 좀 더 구체적으로는 '학교운영, 교육과정, 인사, 예산'을 학교 자치의 영역으로 보는 경우가 일반적이다(김병주, 2010; 김성천 외, 2019; 김창걸, 박윤정, 2005; 김혁동 외, 2018; 박상완, 2010a; 손동빈 외, 2018). 한편, 최근 학교 자치 진단 지표를 개발하는 박수정, 정바울(2020)은 학교 자치의 영역을 기능적 자치, 구조적 자치, 문화적 자치로 나누고 이 중 기능적 자치를 인사, 예산, 학생 생활, 교육과정 영역으로 구분하였다[8]. 이 밖에 교육과정의 구성, 운영, 평가 정도로 좁은 범위로 본 경우도 있다(교육자치정책협의회, 2017; 이명주, 박일수, 전제상, 2018). 위의 선행 연구들에서 공통적으로 포함하는 영역은 교육과정, 인사, 예산 영역이다.

연구자들은 우리나라에서 이러한 영역 별로 학교 자율성의 비대칭성이 나타나는 특징이 있음을 보고한다. 즉 학교의 자율성이 상대적으로 교육과정 면에서 높고, 인사나 예산 운영 면에서는 낮다는 것이다.(김병주 외, 2010; 박상완, 2010a; 박수정, 정바울, 2020). 특히 이 중 교육과정과 수업 영역에서 교원의 자율성 수준은 교사 만족도와 교사 협동에 영향을 미치며(박상완, 2010a), 학생의 학업성취에도 영향을 미치는 것으로 나타났다(정동욱, 2018).

우리나라에서 교육과정의 지방분권형으로의 전환은 6차 교육과정으로부터 시작된다. 이 시기를 계기로 교육부가 교육과정을 고시하면 시도교육청은 교육과정 편성·운영 지침을 작성하고, 학교는 학교 교육과정을 편성, 운영하게 되었다. 7차 교육과정에서는 고등학교 2, 3학년에 선택 중심 교육과정을 도입하고 재량활동을 신설, 특별활동을 확대 편성함으로써 학교의 교육과정 편성, 운영 권한이 실질적으로 확대되었다. 이어 2007, 2009 개정 교육과정에서는 교과군, 학년군이라는 개념이 도입되면서 개별 학년과 교과의 경계가

8) 이 연구에서 구조적 자치는 의사결정의 주체가 누구인가에 따라 학생, 학부모, 교직원, 학교운영위원회, 문화적 자치는 학교 자율성에 영향을 미치는 비전 공유, 자율과 책임, 소통과 협력, 매개요인으로 학교장 리더십, 관련요인으로 교육청 지원, 종속 변인으로 학교 성과를 설정한다. 이 연구에서도 학교 자율성이 교육과정과 학생 생활 부분에서 상대적으로 높고 상대적으로 인사, 예산 부분에서 낮은 것으로 보고한다(박수정, 정바울, 2020).

완화되고 교과별 기준 수업시수의 20%를 증감할 수 있도록 하였다. 또한 자유학기제, 학기별, 학년별 집중 이수제를 통해 학교의 교육과정 시수 편성이 가능해지게 되었다. 이어 2015 개정 교육과정에서는 창의적 체험활동과 관련된 일부 지침을 개선하여 학교의 교육과정 자율성을 더욱 높이고자 하였다.

이와 같이 교육과정의 개정 과정을 통해 지속적으로 중앙의 권한을 시도교육청과 학교에 확대해가고 학교 고유의 교육과정 운영을 강조하는 정책이 이어지고 있지만, 이에 대한 학교 현장의 체감도는 높지 않고, 여전히 상세한 성취기준과 교육과정 편성, 운영 및 학생 평가에 대한 지침들로 인해 학교와 교사의 교육과정 운영의 자율성은 제한되어 있다는 비판이 높다(김미숙, 2019; 김혁동, 김진희, 황유진, 2018; 박미희, 정용주, 2020; 이윤미, 김순미, 2021; 정재균, 김정아, 송재혁 2012). 또한 학교 교육과정의 자율성 확대가 입시에 종속되면서 대학 입시에 유리한 특정과목의 시수를 증가시키고 사회적 폐쇄를 강화시키는 기제로 활동되는 부작용이 발생하기도 하였다(김용, 류현진, 이준범 2017; 나민주 외, 2013; 신은희, 2019; 이윤미, 김순미, 2021).

다음으로 학교 자치 측면에서 학교 인사 관련해서 도출되는 쟁점은 학교장의 공모제도와 교원의 순환전보제의 문제이다. 먼저 학교장 공모제의 경우 참여정부의 대선 공약으로 채택된 교장 임용방식으로 2010년에 법령이 완비되었다. 현재 교장공모는 세 가지 유형으로 운영되고 있는데, 일반학교에서 교장자격증 소지자를 대상으로 하는 '초빙형', 자율학교를 대상으로 교장자격증이 없어도 일정기간 이상의 교육경력을 가진 교원에 대해 초빙이 가능한 '내부형', 자율학교 중 특성화 중·고등학교나 전문계, 예·체능고등학교를 대상으로 교원이 아니어도 초빙이 가능한 '개방형'이다.

이중 '내부형' 교장 공모제도는 교장의 임용 기준을 연공서열과 승진 가산점 등의 경력중심에서 학생 교육 경험 및 실천 결과와 같은 능력 중심으로 바꾸는 중요한 전환점이 되었다(나민주 외 2013). 내부형 공모제는 실상 전교조가 결성 이전부터 학교 자치, 학교 민주화의 주된 과제로 주장한 '교장선출임기제' 또는 '교장선출보직제'로부터 비롯되었다(김대유, 2017; 이철국,

1991; 전국교직원노동조합, 2016, 2020; 참교육연구소, 2014). 그러다 보니 내부형 교장 공모제는 줄곧 이해관계를 가진 대상들 간에 논란의 대상이 되어왔으며(김대유, 2008; 이종재 외 2004; 이차영, 2005; 전국교직원노동조합, 2016), 정부에 따라 시행 가능 비율이 자율학교의 50%에서 15%로 줄어들었다가 다시 2018년에 50%로 확대되는 과정을 겪기도 하였다.

2010년 이후 혁신학교를 중심으로 내부형 공모제 교장의 초빙이 증가하는 추세이지만, 2020년 기준으로 평교사 출신의 내부형 공모제 교장은 전국 초·중·고등학교의 약 3.7%로 매우 낮은 수준이다. 그런데 이러한 공모 교장제도에 따른 성과와 만족도에 관한 연구나 조사에서는 대체로 내부형 공모 교장제도가 학교 풍토와 교사 직무 만족도와 긍정적인 관계가 있으며 교육 만족도가 높게 나타난다고 보고하고 있다(김갑성 외, 2020; 나민주 외, 2013; 문영주, 2018; 양민석, 정동욱, 2015; 에듀인뉴스, 2020).

다음으로 교원의 순환전보제는 교육공무원 인사관리규정(제18조 1항)에서 '교원들이 한 학교에 장기 근무하면서 나타나는 침체를 방지하는 것을 목적으로 한다'고 되어있다. 그러나 실질적으로는 교원의 출퇴근의 편의 등 교사의 생활안정을 도모하고 도시에 집중된 교원의 거주에 따른 지역적 편차를 극복하고 학생들이 공평하게 교육받을 기회를 제공해야한다는 논리로 실시되고 있다(김순남, 김규태, 이병환, 2017). 이와 관련된 연구에서는 교원 순환전보제도가 통근거리 중심의 전보제도, 특정 지역의 신규교사 편중, 학교의 여건과 요구 반영의 미흡 및 학교 교육력의 약화, 교사 능력 및 헌신성 발휘 저해, 일관성 있는 학생지도에 차질, 경쟁적 전보 조건으로 인한 사기 및 의욕 저하 등의 문제가 지속적으로 제기되고 있다(김갑성 외, 2009, 2010; 김순남, 김규태, 이병환, 2017; 성준우, 허병기, 2015; 한만길, 1992; 황준성, 2001). 또한 한 학교 및 동일 지역에 근무할 수 있는 기간의 제한으로 인해 일관성 있는 학교 교육과정의 전통을 유지하거나 지역사회와 학교의 지속적인 교류나 협력에 장애가 된다는 점에서 최근 학교 혁신 및 학교 자치와 교원순환전보제의 부조화 문제가 지속적으로 제기되고 있다(김미숙, 2019; 김용, 류현진, 이준범, 2017; 백병부, 성열관, 양성관, 2019).

이러한 순환전보제도를 보완하기 위한 인사제도 중 하나가 '전보유예제도'다. 교육공무원인사관리규정에서는 본인 희망과 학교장의 요청 그리고 교육지원청의 심사를 거쳐 특정한 조건을 만족하는 소수의 교사에 한해 한 학교나 지역에 더 근무할 수 있는 있는 전보 유예의 기회를 제공한다. 교육청에서는 교육청의 중요 정책 시행교를 대상으로 이와 관련된 추가적인 특례를 제공하기도 하며, 학교에서는 핵심 업무 인력을 확보하기 위해 이를 활용하기도 한다. 그러나 전보유예제도 역시 근무평정점과 결합되면서 본래의 취지가 왜곡되거나 교사 간 경쟁과 갈등 유발 소지가 존재하며 연구학교 운영이나 특기 지도자와 같이 일부 소수에게만 제한적으로 해당되는 한계점이 존재한다(김갑성 외, 2009; 김순남, 김규태, 이병환, 2017). 이에 관련 연구에서는 교원의 전보제도가 교원의 생활 안정과 학생의 학습권, 학교의 교육력 증진을 도모할 수 있어야 하며 이를 위해 기본적인 내신 기간 및 전보 만기를 확대하고, 열악한 지역을 중심으로 교사의 장기 근무가 가능하도록 하는 지역 트렉제의 보완적 운영을 제안하고 있다(김갑성 외, 2009, 2010; 김순남, 김규태, 이병환, 2017; 성준우, 허병기, 2015).

학교 운영의 자율성이 강조되면서 교육 재정 분야 역시 학교의 자율과 책임을 강조하는 방향으로 변화해오고 있다. 특히 2001년부터 도입된 '학교회계제도'는 학교교육비의 총액 배분과 이를 토대로 학교 구성원의 참여를 통한 자율적 예산 편성이라는 권한을 가져왔다. 그러나 학교 교육계획이 예산 편성과 연계되지 못하거나 예산 편성에서 구성원들의 참여의 부족, 예산 편성시기 교원의 인사이동, 목적사업비의 과다 책정, 회계 감사에 대한 부담 등 현장에서 체감하는 학교 재정 운영의 자율권은 여전히 제한적이다(송기창, 2018; 이선호 외, 2021; 한유정, 2002). 이중 목적사업비의 문제를 먼저 살펴보면 우선, 전국 국·공립학교 전출금 중 목적사업비의 비중이 2020년 기준 42%로 매우 높은 편이다(지방교육재정 알리미[9]). 목적사업비는 학교에 특정 목적을 지정하여 지원하는 사업비로 정해진 목적대로만 집행하도록 되어 있어 학교의 자율적인 결정에 제한이 되고, 동시에 별도의 예산집행 계획

9) 지방교육재정알리미(https://eduinfo.go.kr/portal/theme/schoolSupportTap1Page.do)

의 수립 및 정산 보고를 진행해야하는 등 추가적인 행정업무가 발생하는 문제가 있다(이선호 외, 2021; 이은갑, 2021; 이현국, 정동욱, 2016).

그동안 자율학교나 혁신학교와 같이 학교 자율성을 확대하는 교육청의 정책 사업의 경우도 목적사업비 형태의 예산 지원은 이루어져 왔지만, 재정 분야의 자율성은 추가로 주어지지 않았다. 결국 학교의 사업비 규모는 커지지만, 일반적인 회계 지침과 규정을 모두 준수해야 하고 또 별도의 계획서, 정산서 제출 및 별도의 보고 및 감사 대상이 되기 때문에 목적 사업 담당 교원과 행정 인력의 업무 부담이 증가할 수밖에 없다. 결국 학교 회계 제도는 기본 운영비에 한하여 구성원들의 협의를 바탕으로 예산을 편성하는 자율성에 머무를 뿐, 그것의 집행 및 정산, 감사에 이르기까지 자율성을 담보하지 못하는 한계를 가지고 있다(김미숙 외, 2019; 나민주 외, 2013; 손동빈 외, 2018; 정재균 김정아, 송재혁, 2012). 따라서 관련 연구에서는 학교의 재정 자율권한을 확대하기 위해 시·도교육청이 학교회계 예산편성 기본지침에서 목적사업비를 강제하지 않도록 권장하고, 세부 사업별 구분 배분에서 학교 교육비로 통합 배분 확대할 필요가 있으며, 예산 편성 및 운영에서 과다한 지침과 규정을 개정하고 학교의 자율권을 확대할 필요가 있다고 제언한다(김미숙 외, 2019; 나민주 외, 2013; 손동빈, 2018; 송기창, 2018; 이선호 외, 2021; 정재균 김정아, 송재혁, 2012; 한유정, 2002).

위와 같은 논의를 바탕으로 이 연구에서는 혁신자치학교 정책의 실행과정에서 교육과정, 인사, 예산과 같은 외적으로 주어진 구조적인 한계 속에서 학교가 어떠한 자율성을 어떻게 발휘해 나가며, 그 과정에서 나타나는 갈등과 대응은 어떠한지에 관하여 구체적인 사례를 통해 살펴보고자 한다.

라. 목적과 평가

다음으로 학교 자치의 목적과 이에 대한 평가의 문제를 검토해 본다. 연구자들은 학교 자치의 기반이 되는 교육 분권화의 목적을 크게 두 가지로 본다. 첫째는 '효율성'으로 분권을 통해 학교 구성원과 지역사회의 요구가 실현

되고, 이를 통해 그들의 역량을 최대한 발휘하여 궁극적으로 학교 교육력 향상에 기여할 수 있다는 것이다(조상식 2020; White, 1989, Murphy, 1990, Lawler, 1986; 박균열 2010, 8에서 재인용). 둘째, '민주주의 확장'으로 이 관점에서 분권은 획일적인 중앙집권적 통제에서 벗어나 지역의 특수성과 요구를 반영하여 주민들의 참여와 책임 의식을 높이는 데 의의가 있다. 또한 학교장 독임주의에서 벗어나 학교 구성원의 참여에 의한 의사결정을 바탕으로 전문적 교육 활동을 지원하여 궁극적으로 교육 혁신과 민주주의를 촉진한다고 본다(김미숙 외, 2020; 김혁동 외, 2018; 양항룡, 2020; 이기우, 1998; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012; Apple & Beane, 2007; Keddie, 2017; Keddie, Gobby, Wilkins, 2018).

학교 개혁의 목적으로 '효율성'을 추구한 대표적인 학교 자율화 정책이 '단위학교책임경영제(School Based Management:SBM)'다. SBM은 80년대 후반부터 학교 개혁을 위해 영국과 미국을 중심으로 추진된 학교 재구조화(School restructuring) 프로그램의 한 형태로, 교육행정기관에 귀속되어 있던 학교교육과 운영에 관한 중요한 권한을 학교에 위임하여, 학교 구성원들이 자율적으로 학교에 필요한 결정을 하고 그에 따라 운영하며 결과에 대해 책임을 지도록 하는 학교 자율화 모델을 말한다(박균열, 2010; 박세훈, 2000). 이러한 SBM은 1990년대 이후 한국의 학교자율화 정책 등에 큰 영향을 미쳤다. 미국에서 SBM을 성공적으로 운영하는 학교 사례를 연구한 자료들을 분석하여 선행조건과 지원조건을 분석한 연구에 따르면, 단위학교책임경영제의 선행조건은 학교운영위원회를 중심으로 교육과정, 인사, 예산에 자율권 행사하는 것이며, 지원조건은 정보의 공유 및 구성원의 전문성 개발을 통해 교육활동을 개선하여 그 결과를 개인에게 외적인 보상을 하는 것으로 궁극적으로 학교경영의 '효율성'을 꾀하는 것을 목적으로 한다(박세훈, 2000).

그런데 단위학교 책임경영제가 학교경영에서 효율성만을 가져오는 것은 아니다(김민조, 2008; 김용, 2019; 김용, 류현진, 이준범; 2017; 나민주 외, 2013; 박균열, 2010; 임연기, 1997). '단위학교책임경영제'에 대한 쟁점을

분석한 연구에 따르면 SBM은 집권화와 분권화, 평등성과 수월성, 변화와 보수, 목적과 수단, 전문가와 비전문가 간의 긴장과 갈등이 나타날 수 있다고 보았다(임연기, 1997). 즉, 중앙과 행정기관의 강력한 역할이 존속되면서 학교에 주변적이고 지엽적인 권한만 이양될 가능성이 있으며(집권화와 분권화), 질적으로 차별화된 학교 교육을 인정하고 개개인에게 교육프로그램 선택권이 부여하여 개인의 학습능력 및 경제적 배경에 따라 교육의 차별화를 정당화하게 되며 교육격차의 심화를 가져올 수 있다(평등성과 수월성). 또한 점진적이고 지속적인 변화보다는 단기간에 가시적인 성과를 낳으려는 경향으로 저항이 발생할 수 있으며(변화와 보수), 교수-학습과 직접 관련이 없는 일에 이해당사자들의 입장이 첨예하게 대립되어 많은 시간과 에너지를 소모하고(목적과 수단), 학부모와 지역사회 인사 등 비 전문가들이 학교운영 의사결정과정에 참여하면서 교육행정 영역과 교수-학습 영역에서 입장 차이로 갈등이 유발될 가능성이 있다는 것이다(전문가와 비전문가)(Wohlstetter & Odden, 1992, Malen, Ogwa, Kranz, 1990; 임연기, 1997, 523~525에서 재인용). 또한 SBM이 교사의 전문성 신장, 학생의 학업성취도 향상, 교수·학습의 질 제고 차원의 성과에 대해서는 대체로 부정적인 연구결과들이 보고되고 있다(정수현, 박상완, 김민조, 2008; Dellar, 1995, Latham, 1998; 김민조, 2008, 201에서 재인용). 단위학교책임경영제에서 발생할 수 있는 이러한 쟁점과 한계는 현재까지도 지속되고 있으며 학교 자치 정책의 추진과 연구에서도 관심을 가지고 살펴봐야 할 지점이다.

한국도 1996년 OECD에 가입과 1997년 외환위기를 겪으며 본격적인 신자유주의 경제노선을 취하게 되면서 교육 분야 역시 선택, 자율, 개방, 권한위임과 같은 담론과 정책들이 '교육개혁'이라는 이름으로 진행되어 왔다. 이러한 방향에서 5.31 교육개혁으로부터 비롯된 각종 학교자율화 정책은 '수요자 중심교육'적 관점에서 학교의 다양화를 통해 교육 수요자의 선택과 만족을 높이고 학교의 책무성을 높이는 것을 강조하였다(나민주 외, 2013). 학교운영위원회, 교원 평가 및 교원성과급 제도, 고교다양화, 자율학교 등은 이러한 관점으로 시행된 대표적인 정책들이며 현재까지도 우리교육 전반에 강한

영향력을 미치고 있다.

특히 2008년부터 이명박 정부에서 시행된 '학교자율화방안' 은 공교육 강화의 경로를 '학교 다양화와 경쟁'으로 설정하고 '학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안'으로 학교교육 다양화 및 경쟁력 제고를 통한 공교육 강화'라는 정책목표 달성을 위해 교육과정 및 교직원 인사 자율화, 자율학교 확대, 학교현장지원체제 구축 등의 과제를 제시하였다(교육과학기술부, 2009). 그러나 결과적으로 교육과정 자율권의 확대는 학교 특성에 따른 다양화된 수업 편성보다는 수학, 영어 중심의 입시 중심 교과 시수를 늘리는 현상을 가져왔고, 교직원 인사의 자율성 측면에서 학교장의 인사권 남용이라는 문제가 도출되었으며, 자율학교의 확대 결과 수평적 다양화가 아닌 고교 간 위계와 서열화를 통한 수직적 계층화와 입시경쟁의 가속화라는 결과를 낳게 되었다(나민주 외, 2013; 박균열 2010).

SBM 사례나 한국의 학교자율화 정책에서와 같이 학교의 자율성을 확대하는 정책은 동시에 학교 간 경쟁에 기반한 책무성 평가와 학부모의 학교 선택권한과 연계되면서 자연스럽게 선택받지 못한 학교를 도태시키는 방식으로 작동된다. 이렇게 학교자율운영체제, 국가적 평가체계, 학부모의 학교 선택권이 결합하게 되면 정당성의 위기를 겪지 않고도 국가의 재정 부담을 효과적으로 줄일 수 있게 된다(Hartley, 1993; 김용, 2019, 41에서 재인용). 즉, 경제적 효율성 측면에서 교육을 바라보면서 학교에 자율성을 부여하고 국가는 학교의 성과를 평가하고, 학부모들에게 학교를 선택하게 하면 학교와 교사가 선의의 경쟁을 통해 학교교육의 질이 높아질 것이라는 가정에 부합하는 것이 자율경영학교나 SBM이 실제 현장에서 교육정책으로 채택되는 맥락인 것이다. 그러나 결과적으로 이러한 학교 선택에 기반한 정책들은 교사들의 사기를 약화시키고, 학교 서열화를 유발하며, 이는 결과적으로 사회적 계층의 양극화를 강화시키게 되었다(Apple, Whitty, 長尾彰夫, 2009; Cooper 외, 2004; Fowler, 2000; Whitty, 1997).

이와 같이 SBM과 한국의 학교자율화정책 등이 효율성을 목적으로 학교에 자율 권한을 확대하고 학업성취도평가, 학교 간 경쟁과 선택의 방식으로 평

가 책무성을 작동시키는 신자유주의적 학교 자율화 정책의 성격을 가진다면, 5.31 교육개혁에 대한 성찰과 학교혁신 운동 과정에서 부상한 새로운 관점은 이와는 달리 학교의 자율성 구현을 민주주의와 평등교육의 관점에서 접근한다(김용, 2019; 김혁동 외, 2018; 나민주 외, 2013; 백병부 외, 2019; 장은주 외, 2015; 홍석노, 김대유, 이재희, 2014). 우리나라에서 민주주의적 학교 자치의 뿌리는 전교조의 교육민주화 투쟁으로부터 찾을 수 있다. 전교조를 중심으로 80년대 후반부터 제기되어 온 '학교 자치'는 '학교 민주화'에 궁극적 지향을 가지고 있었으며 이는 진보교육감의 등장과 함께 시도교육청으로 이어지면서 현재의 학교 자치 담론의 기저를 이루고 있다(고전, 2000; 이철국, 1991; 전국교직원노동조합, 2016).

이는 해외 사례에도 확인된다. 독일, 스웨덴, 핀란드에서는 영·미식의 학교 자치와 달리 학교에 부여하는 자율 권한을 통해 교육의 형평성을 높이고자하는 목적을 가진다. 이를 위해 학교를 지원하는 교육행정체계를 바탕으로 교사의 전문성을 중시하면서 학교에 교육과정 편성과 실행에 폭넓은 자율권이 주어진다(김혁동 외, 2018; 주정흔, 2019). 서유럽의 학교 자치에 관한 한 연구에서는 영국, 독일, 이탈리아, 스웨덴에서 학교 자치 정책 과정과 정당의 정치적 요인의 관계를 검토하였는데, 보수 정당과 정부의 경우 효율성 증진을 목표로 학교에 자율성을 부여하면서 경쟁, 책무성을 증진시키는 반면, 좌파 정당과 정부는 정치적 참여와 민주주의를 촉진하는 수단으로 학교 자율성을 증가시키는 경향이 있다고 분석한다(Christ & Dobbins, 2016). Keddie(2017), Keddie, Gobby, Wilkins(2018) 역시 영국, 미국, 호주의 학교 개혁을 분석하면서 학교의 자율성이 일방적으로 신자유주의적 질서를 확장하는 것만은 아니며 학교의 질서와 가치에 따른 실천에 따라 사회적 공공성이나 정의에도 기여할 수 있다고 보았다. 이들은 먼저 영국, 미국, 호주의 자율학교들에서 학교 자율성 향상과 학업성취도 향상의 결정적 증거를 가지지는 못하며 오히려 신자유주의 논리와 강하게 결합하면서 사회적 불평들을 강화하고 있다고 비판한다. 그런데 호주의 퀸즐랜드 주의 IPS (Independent Public Schools) 사례를 제시하면서 학교가 경쟁적 질서를 지양하고, 가치

있는 목적을 추구하고, 계층적으로 불리하고 소외된 집단에 대한 관심을 바탕으로 교장과 교원이 전문적 자율성과 민주주의가 내포되어 있을 때 학교교육을 통한 열악한 아동들에게 정치적, 문화적, 경제적 정의의 확장이 가능하다고 말한다(Keddie, 2017; Keddie, Gobby, Wilkins, 2018).

학교 교육에서 민주성은 크게 두 가지 관점에서 이해된다. 첫째, 민주적인 생활양식이 실현될 수 있도록 학교 운영에서 구성원이 의사결정에 참여할 수 있는 민주적인 구조와 문화를 만들어내는 일과 둘째, 민주적 경험을 할 수 있는 민주적 교육과정(커리큘럼)을 통해 일상에서 민주적 가치와 원리를 실천할 수 있도록 하는 일이다(백병부 외, 2019; 장은주 외, 2015; 홍석노, 김대유, 이재희, 2014; Apple & Beane, 2007). 학교는 민주적 생활 방식을 교육과정과 학교 문화에 녹여냄으로써 민주시민으로서 필요한 소양을 길러내는 임무를 가지는데 이것은 단순히 학생들에 대한 교육만으로 그쳐서는 가능하지 않으며 학교라는 공간에서 일하고 있는 어른들 즉, 교육가, 학부모, 지역사회 활동가, 일반 시민 사이에도 민주주의가 퍼져있어야 한다(Apple & Beane, 2007; Biesta, 2007). 이러한 측면에서 학교 운영에서 민주성은 공동의 문제를 함께 해결 해 갈 수 있도록 구성원의 참여를 보장하고 의사결정 권한을 부여하는 것을 중요하게 여긴다.

SBM이나 학교 자율화 정책이 학업성취평가나 학교 간 경쟁과 선택이라는 평가 책무성을 작동시켰다면, 민주주의 관점에서는 '책무성'이라는 말 대신 '책임' 또는 '책임성'을 강조한다(김성천 외, 2018, 2019; 김용, 2019; 김용, 류현진, 이준범, 2017; 김준영 외, 2019; 김혁동 외, 2018; 박미희, 정용주, 2020; 이명주, 박일수, 전제상, 2018; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012). 이는 수량적 성과, 외적 평가와 경쟁, 선택과 연계된 책무성 정책과의 차별성을 염두에 두고 있는 용어다. 김용(2019)은 책임성(accountability)은 책무성(responsibility)과 구별되는 개념으로 '외부로부터 강제'된 '성과'가 아닌 '스스로의 결단'이나 '사람'을 향한 것으로서 학생에 대한 애정과 사랑에서 출발한다고 본다. 김미숙 외(2019, 2020)는 학교교육에서 책임은 학생의 인지적 성취 결과뿐만 아니라 정의적 성취와 사회적 성취를 포함하고, 교육 성취뿐

아니라 교육이 이루어지고 있는 조건과 과정에 대한 책임을 포함한다고 말한다. 따라서 민주주의 관점에서 학교 자율성의 평가는 구성원들의 광범위한 참여와 합의를 통한 교육 목표의 설정과 공표, 그리고 이에 대한 실행과 자체적인 평가와 같은 학교의 내적 책임성을 높이는 과정으로 기능한다(김미숙, 2019, 2020; 김성천 외, 2018, 2019; 김용, 2019, 2021).

위와 같은 논의를 바탕으로 이 연구에서는 혁신자치학교 정책의 실행과정에서 학교의 자율성 확대가 궁극적으로 추구하는 목적은 무엇이며, 그것이 각 영역에서 어떻게 구현되고 있는지, 그리고 어떠한 방법과 과정을 통해 정책의 실행이 평가되고 환류 되는 지에 대하여 구체적인 사례를 통해 살펴보고자 한다.

2. 교육 정책의 집행과 실행 : 상호작용적 관점

정책은 현장에서 잘 구현되어 수립한 정책 목표에 성공적으로 도달하는 이상적인 상황을 가정하고 설계된다. 그러나 실제에서 정책은 정책 대상이 처한 구조와 문화, 행위자들과 끊임없이 상호작용을 하면서 계획 수립 단계에서는 예측하지 못한 다양한 형태로 실행된다. 이 연구에서 살펴보고자하는 것은 '혁신자치학교' 정책이 어떠한 조건에서 출발하여, 실제 학교에서 어떻게 실행되고 있으며, 이것이 학교가 놓여있는 구조적, 문화적인 조건에 어떠한 영향을 미치는가에 있다. 따라서 외적 구조나 학교 상황과 행위자들의 상호작용, 다양한 행위 주체 간의 상호작용에 주목하여 정책의 실행 과정을 미시적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 교육 정책의 집행 또는 실행에 대한 상호작용 관점의 이론들을 살펴보고 이 연구에 필요한 시사점을 얻고자 한다.

가. 정책의 집행 (policy implementation)

일반적으로 정책 집행(policy implementation)이란 정책 내용을 실현하는 과정을 의미한다(정정길 외, 2018). 이러한 관점에서는 정책 집행을 미리 설정된 목표를 성취하기 위해 정책을 충실히 이행하는 과정으로 본다. 그러나 최근에는 정책 집행을 단순히 결정된 정책을 따르는 과정이 아니라 다양한 정책 행위자들 간의 동태적 상호작용으로 이해한다. 정책은 집행 현장에서 다양한 행위자들과의 끊임없는 갈등과 조정, 상호작용에 의해 수정되고 변화하는 과정이라는 것이다(이종재 외, 2015; 정정길 외, 2018; 황준성 외, 2017).

정책 집행을 연구하는 방법은 크게 '하향식 접근', '상향식 접근', '통합적 접근'으로 구분할 수 있다(이종재 외, 2015; 정정길 외, 2018; 황준성 외, 2017). 먼저 '하향식 접근'은 정책 집행을 정책 결정 단계에서 채택된 정책 목표를 달성하는 과정으로 가정한다. 이러한 관점에서는 주로 정책 집행에 대한 관심이 정책의 실패의 원인을 밝히는 데 중심을 두고 정책 집행 단계별로 집행을 위한 조건이나 정책 집행의 방해요인을 파악하고자 한다. 따라서 정책 결정 기관으로부터 정책 집행 기관에 정책이 지시, 전달되고 집행기관이 이를 준비하여 집행하는 과정을 위에서 아래로 이동시키는 방식을 사용한다(이종재 외, 2015). 이를 통해 정책집행과정에 대한 이해와 바람직한 정책 집행을 위해 정책결정자가 고려해야 할 요인에 대해 이해하는 것을 주요한 목적으로 한다. 이러한 특징으로 인해 하향식 접근을 '상부 하달형 접근'이라고도 부른다(이종재 외, 2015). 그러다보니 하향식 접근은 정책이 집행되는 현장의 사정에 취약하다는 단점이 있다(정정길 외, 2018).

반면, '상향식 접근'은 집행과정에서 가장 큰 영향력을 행사하는 집단은 실제 현장에서 정책문제 해결에 필요한 전문성과 지식을 가진 일선집행자이므로 이들의 행태를 고찰하고 여기에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 방식을 취한다. 이러한 접근에서는 정책 목표의 달성보다는 정책 집행에 참여하는 행위자들 사이의 상호작용 또는 협상의 과정과 같은 정치적 과정에 대한 일선 관료들의 행태나 전략을 분석한다(이종재 외, 2015). 이러한 특징으로 인해 상향식 접근을 '현장 출발형 접근'이라고도 부른다(이종재 외, 2015; 이차

영, 2005). 상향식 접근 방법은 집행 현장에 대한 구체적인 파악을 통해 정책집행과정의 실제적인 인과관계를 보다 잘 설명할 수 있으며, 정책에서 의도하지 않은 효과를 분석할 수 있다. 또한 여러 정책들이 복잡하게 동시에 추진되고 교차하는 영역과 정책을 둘러싼 행위자들의 전략적 상호작용을 잘 파악할 수 있다는 장점이 있다(이종재 외, 2015; 정정길 외, 2018). 그러나 한편으로는 일선 집행 관료의 영향력이 지나치게 강조되어 정책 결정권자가 통제할 수 있는 구조나 권한과 같은 변수들과 현장의 정책 집행자가 정책 대상이 인지하지 못하는 사회적, 경제적, 법적 요인들이 무시될 수 있으며, 집행 실적에 대한 객관적 평가가 어렵고, 연구 결과를 일반화하기가 어려운 단점이 있다(정정길 외, 2018).

이러한 하향식 접근과 상향식 접근의 문제점을 보완하기 위해 등장한 '통합적 접근'은 두 가지 접근의 집행 과정의 변수들을 통합하여 정책의 집행에 대한 다양한 측면들을 설명하고자 한다(정정길 외, 2018; 황준성 외, 2017). 이 통합적 접근에서는 하향식과 상향식 접근의 다양한 결합이 시도되었다. 가령, 하향식 접근법으로는 외부의 정책 요인과 환경 요인을 설명하고, 상향식 접근법으로는 집행 과정과 대상 집단을 설명하거나, 상향식 접근으로 분석 단위를 채택하면서 하향식 접근법으로 사회·경제적인 환경과 규범이 어떻게 참여자들의 행태를 규제하는가를 파악하는 것 등이다(황준성 외, 2017). 이러한 접근에서는 정책 집행 연구의 과학성을 개선하고, 거시적 접근과 미시적 접근을 결합시키기도 하며, 집행구조의 상황과 변수를 구분하여 특정 상황에서 설명력을 지니는 집행의 상황적 조건을 탐구하기도 하였다(Elmore, 1985; Matland, 1995; Sabatier, 1986; Winter, 1990; 정정길 외, 2018, 594~603에서 재인용).

그러나 이러한 통합 모형도 한계를 내재하고 있다. 두 접근의 통합의 유기적 연계성을 찾기 어렵거나 주요 변수들이 서로 다른 범주 속에 나열하게 되는 문제, 그리고 상향식 접근 방법으로 정책 결정자의 인지적 한계를 고려하지 않는 등의 논리적 모순이 있다는 것이다(정정길 외, 2018). 이는 근본적으로 하향적 접근과 상향적 접근이 상이한 분석 대상과 분석 초점을 가지고

있고, 서로 다른 합리성 개념에 근거하기 때문에 발생한다. 즉, 하향식 접근은 도구적 합리성, 진화론적 합리성을, 상향식 접근은 제한된 합리성과 절차적 합리성을 근거로 이론을 구성하고 있으며, 하향식 접근이 정책 결정자에 대한 규범적 처방을 지향하는 반면, 상향식 접근은 집행과정에 대한 상세한 분석을 통해 인과론적 설명을 추구하기 때문이다(정정길 외, 2018).

위의 정책 집행에 대한 상향식 접근 방식 중 정책 집행 과정에서 이해관계자들 간의 미시적 상호작용을 중시하는 이론으로 Lipsky(1971)나 Berman(1978)은 상급 단위의 정책 결정보다 실제 집행 현장의 맥락이나 최일선의 집행 관료들의 행위에 따라서 정책의 집행양상이 달라질 수 있음을 강조하였다(Berman, 1978; 양희준, 김용, 2021, 280에서 재인용). 이중 Berman(1978)의 '적응적 집행(adaptive implementation)'을 좀 더 살펴보자. Berman(1978)은 구체적인 집행 현장에서 일어나는 정책 결정자와 집행자, 정책 대상 집단의 상호 적응적 관점에서 정책의 집행을 바라본다(이종재 외, 2015; 정정길 외, 2018; 황준성 외, 2017). 여기서 '상호 적응(mutual adaptation)'이란 정책의 집행 과정에서 정책 집행 기관이 정책에 적응하고, 정책 자체도 집행 기관의 특성에 적응하는 상호작용적 변화를 통해 바람직한 정책의 집행이 일어난다는 것을 의미한다(정정길 외, 2018). 이러한 Berman(1978)의 적응적 집행은 집행 관료와 정책의 수혜자 간의 지속적인 상호작용이 수반되고, 정책 산출 측정이 어려우며, 통제가 곤란한 불확실한 환경에서 정책을 집행해야하는 교육, 의료, 사회복지 등 공공서비스 제공을 목적으로 하는 정책분야에서 의미를 갖는다(송경오, 2013; 정정길 외, 2018; Berman, 1978).

Berman(1978)은 정책 집행의 제도적 환경을 크게 중앙정부, 지방의 집행조직(교육부, 교육청 등)과 같은 거시적 집행(Macro-Implementation) 구조와 지방정부의 하위 기관, 학교와 같은 서비스 전달 조직인 미시적 집행(Micro-Implementation) 구조로 구분한다. 그가 강조한 것은 정책과 정책대상 집단 간의 바람직한 상호작용을 위한 미시적 집행 구조인 일선 집행 기관의 역할이다. 즉, 미시 집행 국면에서 발행하는 정책과 집행 조직 사이의

상호 적응 자체가 성공적인 집행이며, 정책 집행의 성과는 미시 집행 과정에서 결정된다는 것이다. 특히, 효과적인 정책 집행을 위해서는 사업(project) 뿐만 아니라 집행 조직 또한 변화의 과정을 겪어야 하는데, 이러한 정책과 조직적 환경의 상호 적응이 미시적 집행 구조의 핵심을 이룬다(Berman, 1978).

이러한 적응적 집행 관점으로 학교 자치 관련 정책을 분석한 최근 연구로 송경오(2013), 박상완(2020), 양희준(2021)이 있다. 이 연구들에서는 공통적으로 교육부, 교육청의 거시적 수준에서 정책이 학교 현장과 상호 적응 양상이 잘 나타나지 않았으며 미시적으로 학교 현장에서는 일부 적응적 집행의 양상이 나타나나, 대체로 기존의 관행에 포섭(co-optation)[10]되거나 집행 기관의 일상적 관행이 정책에 적응하는 '기술적 학습(technological learning)'이 나타난다고 분석하였다.

송경오(2013)의 자율형 공립고 정책 분석에서는 한번 형성된 정책의 목표와 세부지침, 정책 수단은 개선되지 않았고, 교육부 정책 담당자의 잦은 교체로 인해 정책 집행 역량이 부족한 한계가 나타났다. 학교 차원에서는 정책에 대한 이해와 실천이 이루어지고 학교 체계나 조직에 변화가 생기는 등의 적응적 집행의 양상이 드러나기는 하였지만, 정책의 비전과 목표의 공유나 정책과 학교 프로그램의 연계성에 대한 이해 부족으로 일부 교원들은 정책에 형식적으로 대응기도 하였다(송경오, 2013). 박상완(2020)의 미래형 혁신학교에 지원된 행정인력 사업 분석에서는 거시적 수준보다는 미시적 수준에서 시도 교육청과 학교의 특수성과 재량이 중요하게 작용하였고, 시도교육청이나 학교 별로 행정전문인력 지원사업에 대한 이해와 지지, 적응 양상에 차이가 있으나 대체로 기존의 관행에 지배되는 포섭이 중요한 적응 양상으로 나타났다(박상완, 2020). 양희준(2021)은 학교가 자유학기제 정책을 집행을 위해 교육청의 지침을 준수하였으나, 정책에서 강조된 '학생 중심'의 프로그램 개발 보다는 오히려 교원 업무량의 공평한 배분이나 교사의 편의 등과 같은

10) 포섭(co-optation)은 McLaughlin(1975)이 언급한 것으로. 변화에 대한 저항이나 집행자에 대한 도움 부족으로 정책대상자가 전통적 관행에 형식적으로 맞추는 행태를 말한다(송경오, 2013; 박상완, 2020).

기존의 관행에 대한 '기술적 학습(technological learning)'이 이루어지면서 정책의 상호 적응은 나타나지 않았다고 분석하였다(양희준, 2021). 이에 연구자들은 교육 정책의 계획과 설계 그리고 집행과정에서 집행 현장에 대한 이해와 소통을 바탕으로 정책 자체를 조정하고 수정해가는 노력과 함께 정책에 대한 집행 현장의 목표의 공유, 이해와 공감이 중요하다고 제언한다(박상완, 2020; 송경오, 2013; 양희준, 2021).

이와 같은 적응적 집행의 관점이 이 연구에 주는 시사점은 다음과 같다. 교육 정책과 같이 비교적 불명확한 정책 목표를 가진 정책의 집행 과정을 분석할 때 현장에서 다수의 참여자들이 협상과 타협을 통해 정책을 수정하고 구체화하면서 집행해간다는 점을 주의 깊게 고려해야 한다. 또한 정책 집행 양상의 분석을 위해 교육부, 교육청와 같은 거시적 집행 차원과 학교 현장의 미시적 집행 모두를 살펴볼 필요가 있다는 점도 유의미한 시사점이다. 그러나 적응적 집행 관점은 거시적 집행과 미시적 집행의 관계를 어떻게 설정하고 분석해야 하는지가 잘 드러나지 않으면서 구조가 갖는 한계나 가능성과 같은 외적 변수들을 적절히 다루기 어렵다. 또한 미시적 집행기관과 행위자에 초점을 두면서 이를 '적응'이라는 측면으로만 바라보기 때문에 정책 집행 현장에서 나타나는 하는 여러 요인들과 행위자성을 다각적으로 다루고 이를 다시 일반화 시킬 수 있는 분석의 기준을 가지기 어렵다. 따라서 이 연구에서는 구체적인 정책의 실행과정을 분석하기 위한 이러한 시사점을 수용하고 한계를 보완할 수 있는 이론적 틀을 추가적으로 살펴볼 것이다.

나. 정책의 실행 (policy enactment)

한편 '정책 집행(policy implementation)'의 관점이 행정기관의 명령을 강조하고 행위자를 수동적으로 바라보며, 맥락적 이해가 부족한 점 등에 문제 제기하며 학교에서 실제로 정책을 구현하는 행위자들에게 초점을 맞추는 '정책 실행(policy enactment)'의 개념으로 접근해야 한다는 주장이 최근 제기되고 있다(이종재 외, 2015; 황준성 외, 2017; Ball, 2015; Ball, Maguire,

Braun, 2011; Rigby, Woulfin, März, 2016).

Ball 등(2011)은 정책 실행은 학교나 기관이 역동적인 맥락과 주어진 자원 속에서 정책을 주체적으로 해석(interpretation), 번역(translation), 재맥락화(recontextualization) 해나가는 과정으로 본다. 즉, 현장에서 정책을 실행하는 사람은 정책을 입안한 사람에 의해 코딩(coding)된 정책문서를 자신을 둘러싼 환경, 맥락과 상호 작용 속에 나름대로 해독(decoding)하여 창조적인 이해와 해석, 번역을 통해 행위로 바꾸는 과정이라는 것이다. 먼저, 정책을 '해석'한다는 것은 암호화된 글로 문서화 되어 있는 정책을 주어진 맥락 속에서 자신들의 경험과 자원을 활용하여 현장에 구현 가능한 방법으로 실질적으로 해독(decoding)해 내는 것을 의미한다. 즉, 해당 정책이 '우리에게 어떤 의미인지', '우리가 해야 할 일은 무엇인지'에 대해 답을 구하면서 정책의 의미를 구축하는 과정이다(Ball, Maguire, Braun, 2011). 다음으로 해석된 정책 문서의 추상적인 정책 아이디어는 실제 실천으로 실행되는데, 이렇게 정책문서를 해석한 결과를 학교 현장의 맥락에 맞게 행위로 옮기는 과정을 '번역'이라고 한다. 정책을 실제로 옮기는 것은 창의적이고 정교하며 복잡한 과정이기 때문에 번역은 정책 실행자의 정책문서에 대한 '해석의 해석'이기도 하고 재암호화 과정이기도 하다. 이 과정에서 맥락의 중요성이 강조된다.

Ball 등(2011)은 학교가 정책을 실현하는데 학교 위치, 역사, 학생 구성과 같은 '상황적 맥락(situated context)', 학교 풍토, 교사의 가치 및 헌신, 경험, 학교에서의 정책관리와 같은 '전문적 문화(professional cultures)', 학교 건물, 예산, 교직원의 수, 주변 인프라와 같은 '물질적 맥락(material context)', 지역과 국가 범위에서 교육정책이 만들어지는 압력이나 기대 즉, 학교의 순위, 장학 평점, 법적 요인과 책임, 교육청의 지원의 질, 다른 학교와의 관계와 같은 '외부적 맥락(external context)'이 정책 실행자의 정책에 대한 판단과 실행에 실질적인 영향을 미치게 된다고 말한다. 그런데 대개 정책 입안자들은 정책을 설계할 때 정책 집행을 위한 '최선의 가능한, 이상적인' 맥락을 가정하는 경향이 있기 때문에 실제로 학교 현장에서 정책문서는 단순하게 집행될 수 없으며 실제로 활용 가능한 자원과 함께 맥락에 따라 적

용하기 위해 정책 문서에서 실제 행위로 '번역(translation)' 되어야 하는 것이다(Ball, Maguire, Braun, 2011). 이들의 관심은 다양한 정책적 요구가 있는 학교의 맥락들에서 각 행위자들이 어떻게 정책을 해석하고 실행하는가에 초점이 있다. 따라서 여기서 정책 실행자는 주어진 정책을 그대로 집행하는 타율적이고 수동적 존재가 아니라, 정책 현장과 상호작용을 통해 주체적이고 능동적으로 정책을 해석하고 번역하여 실행하는 자율적이고 주체적인 '정책 주체(policy subjects)[11]'로 본다.

한편 Ball 등(2011)은 정책을 정책 문서와 '법률 및 국가 전략' 만이 아니라 담론적인 과정으로 간주한다. 이들은 Foucault의 관점을 견지하면서 정책은 '진실 담론'으로서 학교, 교사와 학생의 중심부, 사회적 관계의 형태로 일상적으로 존재한다고 본다. 따라서 정책 주체의 해석과 번역은 '더 큰' 교육 담론을 근거로 이루어지며, 교육정책은 행위자들의 몸에 스며들어 특정한 교사 주체성을 형성한다는 것이다(Ball, Maguire, Braun, 2011; Ball, 2015). 이상과 같은 정책 실행의 관점은 기존의 정책 집행론이 담지 못한 학교현장에서 정책이 구현되고 담론이 형성되는 과정에 수반되는 정책 주체의 행위와 맥락을 중요성을 일깨워 준다.

이와 같은 정책 실행(policy enactment) 관점으로 교육정책의 실행을 분석한 국내 연구 사례는 드문 편인데, 오순영(2020)은 이러한 관점으로 전문적 학습공동체 학점화 정책의 실행 과정을 분석하였다. 그 결과 학교가 처한 복잡한 맥락에 따라 정책은 단순한 가산적 효과가 아닌 승법적 결과가 야기되며, 학교마다 다른 정책의 해석과 번역 사이에 발생하는 간극을 메우는데

11) Ball, Maguire, Braun(2011)은 정책 실행 과정에서 나타나는 정책 주체(policy subjects)의 유형을 다음과 같이 분류한다. 1. 정책설명가(narrators) : 정책을 해석하고 선택하고 이해하는 방식을 이끈다. 2. 정책 옹호가(entrepreneurs) : 정책을 지지하고, 설득하고, 창조적으로 통합한다. 3. 외부인(outsiders) : 정책 실행 과정에서 외부에서 협력 및 모니터링을 수행한다. 4. 정책실무자(transactors) : 정책의 실행을 보고하고 지지하고 촉진한다. 5. 모범가(enthusiasts) : 정책에 적극적으로 지지하고 창의성을 가지고 행위한다. 6. 정책번역가(translators) : 정책 문서나 산출물을 작성하고 결과에 반영한다. 7. 정책비평가(critics) : 정책에 대해 비판적이고, 이행하지 않으며 반대 담론을 가져온다. 8, 정책수용자(receivers) : 정책에 대해 수동적이고 일시적, 의존적으로 대응한다. 학교의 정책은 이러한 다양한 행위자들의 상호작용 과정을 통해 실행된다는 것이다.

교사의 전문성이 요구된다는 점을 논의하였다. 그리고 Ball 등(2011)이 제시한 정책 실행자의 유형 외에 동아시아적 특성으로 '지지자(supporters)' 유형[12]이 존재한다는 점을 논의하였다(오순영, 2020). 이 연구는 Ball 등의 관점을 활용하여 학교 내의 미시적인 정책 실행과정을 분석하고 학교의 맥락과 조직의 관계 행위자들의 역할에 따라 정책의 실행이 다양하게 전개될 수 있음을 보여준 점에서 의의가 있다.

Ball 등(2011)의 정책 실행(policy enactment)의 관점이 이 연구에 주는 시사점은 다음과 같다. 먼저 정책이 실행되는 현장의 맥락에 따라 서로 다른 정책 실행과정과 양상이 나타날 수 있으므로 학교가 놓인 구체적인 조건과 맥락을 살펴볼 필요가 있다. 또한 학교 현장의 행위자들이 해당 정책을 어떻게 이해하고 실행하는지 이것에 영향을 미치는 구조적 질서는 무엇인지 파악해야 한다. 아울러 정책을 실행하는 과정에서 영향을 미치는 핵심 행위자를 파악하고 이들의 역할에 주목해야 한다는 점이다.

그러나 이 연구에서 관심을 갖는 것은 혁신자치학교 정책이 실제 학교현장에서 어떻게 행위 주체들에 의해 이해되고 실행되고 있는가 뿐만 아니라 이러한 실행의 결과가 기존의 구조적, 문화적 조건들을 어떻게 변화시키면서 새로운 구조와 문화적 형태로 '형성' 되어가는가에 있다. 따라서 이 연구에서는 정책의 실행 과정에서의 인과기제를 파악하는 과정 중심적 접근과 거시적 구조와 미시적 구조를 연결하기 위한 시간 차원의 고려 등에서 이점이 있는 Archer(1995)의 형태발생론적 접근을 검토해 보고 교육정책의 실행과 이를 통한 구조의 변화 가능성을 설명할 수 있는 분석적인 틀을 얻고자 한다.

3. 교육정책의 실행에 관한 새로운 관점 : M. Archer의 형태발생론적 접근(Morphogenetic approach)

12) 정책에 대해 우호적 태도를 견지하지만 의견을 개진하지 않고 조용히 정책에 참여하는 자(오순영, 2020)

정책을 연구하는 것은 비단 해당 정책에 대한 이해만이 아니라, 이를 통해 사회 속에서 특정한 체계와 조직을 이루고 살아가는 인간의 삶과 사회 현상에 대한 이해를 도모할 수 있을 때 더욱 큰 의미를 가진다. 앞서 살펴 본 정책의 집행과 실행에 관한 상호작용적 관점의 이론들은 교육 정책 연구에서 거시적 차원과 미시적 차원 즉, 해당 정책과 관련하여 학교를 둘러싼 구조적 조건과 현장의 맥락을 검토하고, 학교 내의 정책 실행 과정에서 나타나는 행위자들의 구체적인 행위자성을 함께 살펴볼 수 있어야 한다는 점을 강조하였다. 그런데 이 연구는 여기서 한걸음 더 나아가 구조적 조건과 행위자들이 어떻게 상호작용하며 이것이 결국 대상이 놓여있는 구조적 조건과 행위자들의 관행에 어떠한 영향을 주는가, 즉 어떻게 기존의 질서가 유지되거나 새로운 형태가 형성되는가에 관한 작동 원리를 밝히는 것에 관심이 있다. 따라서 거시적 구조와 미시적 행위의 상호작용을 바탕으로 다시 거시적인 구조의 변화를 포착할 수 있는 분석의 기준이 필요하다. 이를 위해 교육 정책의 실행을 연구하는 새로운 관점으로 사회학에서 구조와 행위의 상호작용, 거시의 미시의 통합을 강조한 M. Archer의 형태발생론적 접근을 검토하고자 한다.

사회학의 오래된 논쟁 중 하나는 '사회 구조'와 '인간의 행위'의 관계를 규명하는 것이었다. 이 두 관계의 핵심적 질문은 '사회 구조가 인간의 행위를 결정하는가', 아니면 '인간의 행위의 집합이 사회구조를 형성하는가'에 집중되어 있다. 이는 사회를 이해할 때 '사회 구조'를 중심으로 바라보는 거시적 관점과 '인간의 행위'에 초점을 두는 미시적 관점의 분리와도 유사하다. 정책의 경우도 마찬가지다. 정책을 연구하는 사람들 역시 어떠한 정책의 성공이나 실패가 제도나 규칙, 자원의 문제인지, 이를 기획, 설계, 집행, 실행하는 행위자들의 이해와 의지의 문제인지를 밝히고 싶어 한다. 이러한 질문들 속에서 구조와 행위는 서로 단절되고 상반된 것으로 취급되기 쉽다.

그런데 이러한 이분법적 관계를 비판하면서 구조와 행위의 상호작용, 거시와 미시의 통합을 강조하는 논의들이 등장하였다. 이러한 대표적인 이론으로 부르디외(Bourdieu)의 아비투스(habitus), 기든스(A. Giddens)의 구조화 이론(Structuration Theory), 그리고 아처(M. Archer)의 형태발생사회이론

(Morphogenetic Social-Theory) 등이 있다(남미자 외, 2020).

이중 사회 구조의 영향력을 보다 강조하는 입장이 부르디외(Bourdieu)의 '아비투스(habitus)' 개념이다. 아비투스(habitus)란 특정한 집단 내에 존재하는 개인과 집단의 동질적인 행동 특성을 나타내는 말로, 사회 구조가 객관적으로 존재하는 것이 아니라 행위자와 상호작용하면서 개인의 사고와 행위 속에 아비투스(habitus)로 내재되고 드러나며, 이를 통해 사회적 재생산이 이루어진다고 본다(Bourdieu, 1977). 그러나 이러한 관점에서는 교육이 계급 구조를 재생산하는 기능을 수행할 뿐, 사회 구조를 변화시키는 행위자성(agency)의 가능성과 역동성을 설명하기 어려운 한계를 가진다.

이에 비해 기든스(Giddens)의 구조화 이론(Structuration Theory)은 상대적으로 행위자의 '앎'과 '능력'을 강조한다. 그는 구조는 행위자를 제약(constrain)하기도 하지만 동시에 가능(enable)하게도 하며, 인간은 구조에 의해 결정되기만 하는 존재가 아니라 '다르게 행동할 개연성(possibility of doing otherwise)'을 가진 존재라고 설명한다(Giddens, 2012). 인간은 기본적으로 자신과 외부 환경에 대해 끊임없이 의미를 부여하는 '성찰적 자기감시'의 능력을 가지고 있기 때문에 사회질서는 그대로 지속될 수도 있지만, 인간의 의식적 행위와 우연적 요소 등에 의해 변화의 가능성을 동시에 내재하고 있다는 것이다. 그런데 기든스의 이와 같은 '구조의 이중성(duality of structure)' 개념은 구조와 행위자 간의 상호작용 측면을 강조하지만 이것이 언제, 어떠한 과정과 요인에 의해 일어나는지 세밀하게 설명할 수 없는 분석의 한계를 지닌다(남미자 외, 2020; Archer, 2000b).

이 연구에서 주목하는 Archer는 교육제도를 정치나 경제제도의 부산물로 간주하는 접근의 한계를 지적하면서 교육제도의 사회적 기원과 발전과정을 구조와 행위자들 간의 상호작용을 통해 설명한 바 있다. 여기서 시간 개념의 도입과 분석적 분리를 통해 보다 정교하게 사회적 행위를 설명하는 작업을 진행하였다(Archer, 1984). 그는 교육제도의 형성 역시 한 사회의 구조적 조건이 사회구성원들 간의 상호작용에 영향을 미치고 구성원들의 행위가 다시 구조의 변화를 가져오면서 새로운 구조적 조건을 형성하게 된다고 본다. 이

러한 순환적 관계는 사회가 존재하는 한 계속되기 때문에 향후 이를 입증하기 위한 경험적 연구들이 보완될 필요가 있다고 말한다(Archer, 1995; 김기석, 1999; 김신일, 2009). Archer(1995)의 형태발생론적 접근은 부르디외의 아비투스 개념이 가진 구조 우위적 한계와 기든스의 구조의 이중성 개념이 가지는 상호작용의 모호함을 극복하고 교육정책의 실행과 그 결과 형성되는 구조의 유지, 변화의 가능성을 탐구하기에 적절한 이론적 관점을 제공한다.

이 단락에서는 이와 같은 Archer(1995)의 형태발생론적 접근을 구체적으로 살펴보고 이를 기반으로 교육정책의 형성과 유지에 관한 상호작용적 관점의 이론적 토대를 얻고자 한다.

가. 형태발생론의 주요 내용

Archer(1995)는 형태발생론(Morphogenetic social theory)을 통해 구조와 행위자의 상호작용을 통한 구조의 변화에 주목하였다. Archer(1995)가 말하는 형태발생(morphogenesis)이라는 용어는 '시스템이 주어진 형태, 상태 또는 구조를 정교하게 만들거나 바꾸는 경향이 있는 과정' 을 가리키는 것으로, 사물의 형태(morpho-)나 행위자성 또는 구조나 문화의 변화(-genesis)를 말한다. 이와는 상대적으로 형태유지(morphostasis)라는 용어는 시스템의 주어진 형태인 조직이나 상태를 보존하거나 유지하는 경향으로 일반적으로 변화가 일어나지 않는 시나리오를 가리킨다. Archer(1995)는 선행적으로 주어진 '구조적 조건화(Structural conditioning)' 속에서 구조와 행위의 '사회적 상호작용(Social interaction)'이 일어나고 이러한 과정이 '구조적 정교화(Structural elaboration)'를 거치면서 새로운 형태가 형성되거나 또는 기존의 질서가 유지 될 수 있음을 제시하였다(Archer, 1995).

형태발생론에서는 구조의 영역(외부 세계)을 '구조'와 '문화'의 두 영역으로 구분한다(Archer, 1995). 여기서 '구조'는 물질적 재화(사회 전반에 불규칙적으로 분포)와 관계가 있으며 인간의 사회적 지위와 역할의 영역이기도 하다. 그리고 '문화'는 사상과 신념의 세계로서, 명제적 지식의 세계와 신화, 의견,

이념의 세계를 모두 포함한다. 그리고 행위자성은 구조와 문화가 인간의 행동과 상호작용하는 영역이다(Case, 2015). Archer(1995)가 말하는 '구조'의 범위는 경제 체제, 사회적 제도와 법률, 집단의 규칙과 질서 등을 의미하는데, 이와 같은 제도, 시스템, 법률과 규칙, 질서 등은 모두 '구조'가 발현되는 과정이며, 그 가운데의 인간의 사회적 역할과 지위와 같은 인간관계의 체계가 포함된다. 이를 Porpora(1998)는 '사회 구조는 물질적 관계를 설정하고 사회적 지위를 구성하는 문화적 규칙의 결과'라고 기술하였다. 또한 '문화'의 범위는 특정 집단이 가지고 있는 생각, 믿음, 신념, 가치, 규범 그리고 이것들이 드러나는 행동이나 언어, 담화와 같은 영역으로 볼 수 있다. Archer는 이러한 구조와 문화는 사회적 상호작용 없이 존재 할 수 없으며 인간의 행위자성에 의해 매개될 경우에만 그 영향력을 행사하는 관계적 발현물(relational-emergents)이라고 보았다(김선희 2007; Archer, 2000b).

이와 같은 관점으로 현상을 분석할 때 인간의 상호작용이 구조와 문화의 두 가지 효과에 의해 조건화된 맥락에서 일어난다는 것을 주목할 필요가 있다. '조건화(Conditioning)'란 선행적으로 이미 주어진 여건으로 인간 행위자성의 행사에 제약이나 가능성을 제공하는 방식을 말한다. 이러한 구조적·문화적 조건화는 시간이 지남에 따라 인간 상호작용 주기의 결과를 통해 형태발생(morphogenesis) 또는 -유지(-stasis)의 추가 주기에 대한 새로운 조건을 만들어 낸다(Archer, 1995).

Archer(1995)는 형태발생론을 구조와 행위자성을 서로 연결하여 '구조'와 '행위'의 수수께끼를 풀 수 있는 이론적 접근법으로 소개한다. 그는 먼저 인간 행위 주체들이 사회 구조를 창출했다고 말하는 것은 옳지 않으며, 오히려 행위 주체들이 사회구조를 재생산하거나 변형한다고 주장한다. 즉, 이미 조건화 되어 있는 사회 속에서 구체적인 인간의 실천은 단지 그것을 수정할 수 있을 뿐이라는 것이다(Archer 외, 2005). 그러나 형태발생론적 접근방식이 단지 행위자를 구조 및 문화적 메커니즘의 산물로만 보는 것은 아니다. 그보다 행위자가 사회문화적 조건에 의해 어떻게 조건화되는지를 설명하는 동시에 어떻게 이러한 구조와 문화의 재생산, 변형이나 정교화에 기여할 수 있는

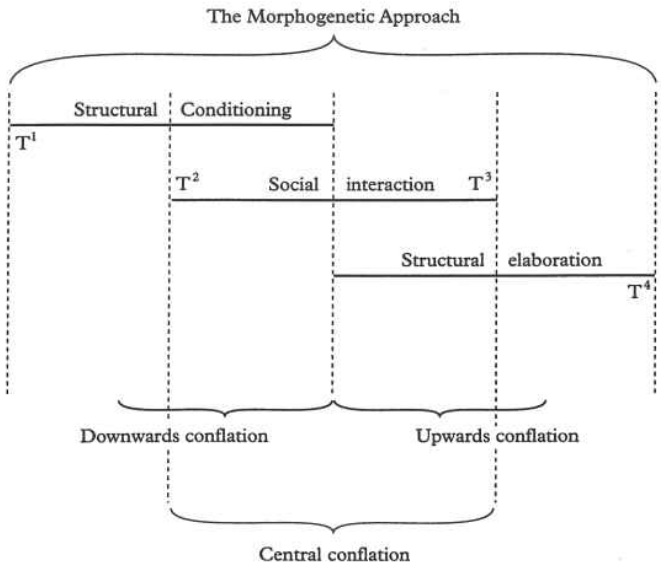
지를 설명한다(Clarke 외, 2020). 행위자는 자체의 특성과 힘, 즉 성찰성을 가지고 있는데, 이를 통해 상호작용 과정에서 구조, 문화, 그리고 그 자체를 변화시킬 수 있다는 것이다(Archer, 1995; Clarke 외, 2020).

이와 같은 주어진 구조들과 행위주체들은 서로에 대하여 우선성과 차후성의 시간적 관계에 있다(Archer, 2005). 시간성은 형태발생적 접근에서 매우 중요한 개념이다. 이는 구조는 필연적으로 그것을 변형시키는 행위들에 선행하며, 반드시 이러한 행동들에 구조의 정교화가 뒤따른다(Archer, 1982, 1995)는 명제 속에 포함되어 있다. 이것의 중심 논거는 구조와 행위는 시간 경과에 따른 그들 사이의 상호작용을 조사해야만 연결될 수 있으며, 시간의 적절한 통합 없이는 구조와 행위의 문제가 결코 만족스럽게 해결될 수 없다는 것이다. 따라서 구조를 바꾸려는 행위는 선행하는 구조라는 맥락 내에서 이루어지고, 행위자는 항상 자신들이 만들지 않은 앞선 구조에 배태된 존재이기 때문에 '구조화된 행위자'라는 것이다(장희경, 2014).

이와 같은 구조와 행위자의 관계는 Giddens(2012)가 '구조화 이론(structuration theory)'에서 주장하는 '구조의 이중성(duality of structure)' 개념과 유사해 보인다. '구조의 이중성'이란 사회 구조는 인간의 행위를 제약하기도 하지만 동시에 가능성으로 작동하기도 하며, 인간 행위자는 일상적 행위의 재생산을 통해 구조를 유지하기도 하지만 동시에 새로운 구조를 구축해 나갈 수 있는 역량을 가지고 있다는 것이다(Giddens, 2012). Giddens의 구조의 이중성 개념은 행위자의 '앎'과 '성찰'을 바탕으로 구조와 인간의 역동적인 상호작용을 통해 사회구조가 변화 될 수 있다는 가능성을 보여준다. 그러나 Archer(1995)는 Giddens의 구조의 이중성 개념이 구조와 행위주체의 전략적 수행을 분리하지 않고 구조와 행위의 상호작용에만 주목함으로써 시간의 흐름에 따른 구조와 행위의 명확한 상호작용을 규명하는데 한계를 지니는 '생략주의(elisionism)' 또는 '중앙 융합주의(central conflationism)'라고 비판한다.

Archer(1995)는 구조-행위의 관계 면에서 형태발생론과 비교하여 다음의 세 가지 사회이론을 언급한다. 첫째, 하향융합(Downwards conflation)적 경

향을 가진 기술결정론(technological determinism), 경제구조주의(economizing structuralism), 규범적 기능주의(normative functionalism)등과 둘째, 상향융합(Upwards conflation)적 경향을 가진 신현상학파(neo-phenomenological school), 해석적 사회학(interpretative sociology), 방법론적 개인주의(methodological individualism), 그리고 셋째, 중앙 융합(Central conflation)주의라고 부르는 Giddens의 구조화 이론(structuration theory) 등[13]이다. 그는 이 세 이론에 대하여 '상향 융합'은 행위들은 있지만 조건들은 없고, '하향 융합'은 조건들은 있지만 행위들은 없으며, '중앙 융합'은 행위들과 조건들이 구별되지 않는다고 비판한다(Archer, 2005). 이와 같은 생각은 〔그림 Ⅱ-1〕에 잘 드러난다.



[그림Ⅱ-1] 형태발생론적 접근과 제한된 시간 범위의 융합 이론. Archer, M(1995), p85.

13) '하향 융합(Downwards conflation)', '상향 융합(Upwards conflation)', '중앙 융합(Central conflation)'에서 융합(conflation)적 경향이란 구조와 행위의 관계가 불분명하게 '뒤섞여 있는 상태'를 의미한다. 따라서 '하향 융합'은 '구조 중심의 뒤섞임', '상향 융합'은 '행위자 중심의 뒤섞임'으로 볼 수 있으며, '중앙 융합'은 구조와 행위의 관계가 시간성과 주기를 고려하지 않고 '중간 시기만을 중심으로 뒤섞여'있는 불분명한 상태라는 비판으로 볼 수 있다.

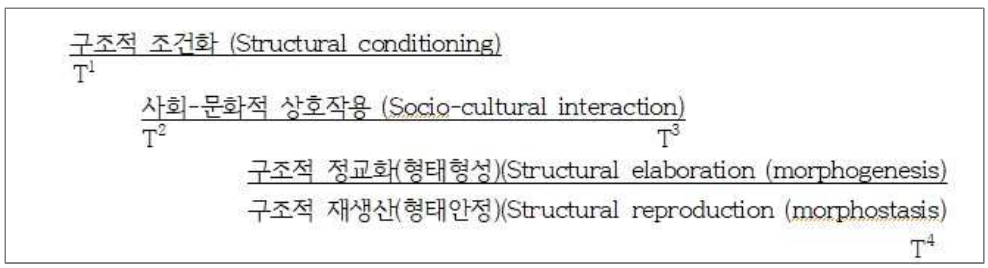
〔그림 Ⅱ-1〕에서 T^1은 '구조적 조건화'로 인간의 행위에 앞선 구조가 이미 존재하는 구간을 가리킨다. Archer는 인간의 행위와 상호작용은 이렇게 이미 존재하는 구조적 조건하에서 이루어질 수밖에 없다고 본다. T^2- T^3구간은 사회적 상호작용이 일어나는 곳이다. T^4 는 사회적 상호작용을 통해 일어난 구조가 정교화되는 과정을 통해 지속성을 얻는 구간이다. 여기서 Archer는 사회적 상호작용의 구간을 구조가 행위자에게 영향을 미치는 '하향 융합(Downwards conflation)'과 행위자가 구조에 영향을 미칠 수 있는 '상향 융합(Upward conflation)'으로 구분하였다. 그리고 현재 시점에서 상호작용이 일어나는 지점인 T^2- T^3구간을 '중도 융합(Central conflation)'으로 제시한다. Giddens의 이론이 위치하고 있는 이 중도 융합의 구간에서는 행위에 영향을 미치는 구체적인 구조의 영향력은 무엇인지, 행위의 결과 새로운 구조가 어떻게 정교화 되는지를 설명할 수 있는 여지가 없으며 그로부터 새로운 형태의 발생과 변화, 지속을 정밀하게 분석하지 못하는 한계를 갖는다는 것이다(Archer, 1995). 그는 특히 Giddens(2012)가 행위 주체들의 존재에 시간적으로 앞선 구조의 '선존재(pre-existence)' 즉, 개인들에 앞서 존재하는 사회구조를 간과하고 구조와 행위의 상호작용을 현재 시점에서 다루는 한계를 보인다고 지적한다. 따라서 이렇게 구조만을 강조하거나 행위자성만을 강조하는 융합주의로부터 벗어나기 위해서는 구조와 행위 주체 사이의 접점을 검토하여 이론화 할 수 있도록 구조와 행위자를 분리하고 구조의 제약과 행위자의 자율적 행위를 면밀히 분석할 필요가 있다고 말한다(Archer, 1995). Archer(1995)의 이러한 연구방법을 '분석적 이원론(Analytical dualism)' 이라고 한다.

나. 분석적 이원론(Analytical dualism)

Archer(1995)가 주장하는 '분석적 이원론(Analytical dualism)'은 구조-행위자성이 실제 현실에서는 분리되지 않으나 분석적 차원에서 이를 분리하는 것이 가져오는 이론적 유용성을 고려한 것이다. 따라서 이것은 철학적 개념

이라기보다는 분석적인 것, 즉 시간에 걸친 사회의 구조화 및 특정 형태로의 재구조화와 관련된 과정을 해명하고 설명하기 위한 인위적이고 방법론적인 것이다(Archer, 2005, 2000b). 분석적 이원론에서는 구조와 행위자가 갖는 속성과 권력이 상이하므로 이것이 구분되어야 하며, 시간의 흐름에 따른 구조와 행위자성의 상호작용을 분석하는 것을 중시한다(김선희, 2008).

분석적 이원론을 구성하는 기본적인 공리는 (a) 구조는 필연적으로 그것을 변형하는 행위들보다 앞선다는 것, 그리고 (b) 구조적 정교화는 반드시 구조를 변형시킨 행위들보다 뒤에 일어난다는 것이다(Archer, 2005). 이러한 기본 공리에 입각하여 분석적 이원론에서는 사회 세계를 구조(structure)·문화(culture), 행위자성(agency)로 구분하고 이것을 다시 시간의 흐름에 따라 '구조적 조건화 → 상호작용 → 구조적 정교화' 의 과정으로 분석한다. Archer는 이러한 과정을 하나의 주기(cycles)로 보고 이것이 계속 이어진다고 보았다. 즉, 한 주기의 결과 생성된 '구조적 정교화'는 이어지는 주기의 '구조적 조건화'로 작용하여 지속적인 형태발생론적 주기가 진행된다(이성회, 정바울, 2015). [그림Ⅱ-2] 는 이러한 분석의 기본 도식이다.



[그림 Ⅱ-2] 기본적인 형태발생 / 형태유지 순환의 세 단계
(the basic morphogenetic/static cycle with its three phases) (Archer, 1995 p.157)

위와 같은 과정에서 구조·문화, 행위자성은 서로의 관계 속에 밀접한 관련을 맺고 상호작용을 하면서 변형 및 재생산이 이루어지고 형태발생과 형태유지로 이어진다(Archer, 1995). Archer(1995)는 이를 '발현적 속성(emergent properties)'으로 정의한다. 즉 '사회(구조)'는 가상적(virtual)존재

가 아니라 행위자들을 매개로하여 발현하는(emergent) 것으로 '발현적 속성(emergent properties)' 이란 서로 다른 구성요소들 간의 상호작용과 관계에 기반을 두어 나타나는 새로운 속성을 가리킨다.

Archer(1995)는 이러한 구조의 발현적 속성은 두 가지 이상의 구성요소 즉, 기존의 구조적 조건과 행위자들이 매개하는 새로운 구조의 관계적 속성이 필연적인가(necessary) - 상황의존적인가(contingent), 상호보완적인가(compatible)-양립불가능한가(incompatible)에 따라 서로 다른 4가지의 상황논리를 구성하게 된다고 말한다. 여기서 '필연적(necessary)' 관계[14]란 두 가지 이상의 구조적·문화적 조건이 내적으로 깊은 연관을 가지고 통합되어있는 관계를 말한다. '상황의존적(contingent)' 관계란 개방적인 사회 시스템으로부터 발생하는데 기존의 사회시스템이나 문화와 새로운 구조나 문화의 내적 연관성이 낮고, 서로 우연적인 관계를 의미한다. 한편 '상호보완적(compatible)' 관계란 기존의 구조나 문화적 조건과 행위자가 매개하는 새로운 구조나 문화가 서로 지지하고 강화하는 관계를 말하며, '양립불가능(incompatible)'한 관계란 기존의 구조나 문화에 대해 새로운 구조나 문화가 기득권을 가진 행위자의 성취 또는 만족을 방해하는 일련의 위기 상황에 직면하게 되는 관계를 의미한다(Archer, 1995).

이러한 발현적 속성은 구조와 문화의 각 요소들 사이의 물질적(material), 이념적(ideational) 관계의 '필연적(Necessary)-상호보완성(complementarities), '필연적(Necessary)-양립불가능(incompatibilities)' '상황의존적(Contingent)-상호보완

14) Archer(1995)의 발현적 속성을 가지는 구조적 관계의 속성의 예 (pp. 218~244)

구조의 관계적 속성	Archer(1995)의 예
필연적 관계	고대 인도의 카스트-종교-친족-경제-정치-법률-교육 사이의 강한 연대, 교사-학생, 의사-환자와 같은 관계
상황의존적 관계	전쟁의 우연성, 세속적 합리주의와 종교와 같은 관계
상호보완적 관계	고대 인도의 종교적 신념과 신분 분포의 근거, 고전경제학과 공리주의 철학과의 관계
양립불가능성 관계	마르크스의 생산력과 생산 관계, 베버가 언급하는 관료주의와 화폐경제와의 관계

성(complementarities)', '상황의존적(Contingent)-양립불가능성(incompatibilities)'이라는 4가지 조건 속에서 각각 서로 다른 '상황논리(situational logics)'에 놓이게 된다. Archer(1995)가 제시한 발현적 속성에 따른 구조와 문화의 조건과 상황논리는 다음과 <표 Ⅱ-1>과 같다.

<표 Ⅱ-1> 발현적 속성과 상황논리 (Archer(1995) p.218 재구성)

발현적 속성 emergent properties		구조적 상황논리 Structural Situational logic	문화적 상황논리 Cultural Situational logic
필연적 Necessary	상호보완성 complementarities	보호 Protection	이익 보호 Protection of benefits
	양립불가능성 incompatibilities	타협 Compromise	수정 혼합 correction syncretism
상황의존적 Contingent	상호보완성 complementarities	기회주의 Opportunism	실질적 자유 substantial freedom
	양립불가능성 incompatibilities	제거 Elimination	선택의 강요 forced of choice

이렇게 분석적 이원론은 사회의 구조, 문화적 인과적인 힘(causal power)과 주요 행위자의 상호작용의 결과가 구조와 문화를 새롭게 변형하거나 재생산하는 '발현적 속성(emergent properties)'의 인과적 메커니즘에 주목 한다(김선희, 2008). 이러한 인과적 메커니즘 분석을 통해 Archer가 탐구하고자 했던 것은 '누가', '무슨' 행동을 하고, 이것이 '어떤' 영향력을 가지며 '왜' 그렇게 되었는가를 밝혀내는 것이다(이성회, 정바울, 2015).

Archer(1995)는 위와 같은 발현적 속성과 상황논리 하에서 생성되는 구조적 발현성(SEPs : structural emergent properties), 문화적 발현성(CEPs : cultural emergent properties), 개인적 발현성(PEPs : personal emergent properties)의 구체적 양상과 관계를 설명한다. 이를 통해 결국 구조와 문화적 맥락이 행위자에게 조건적이고 인과적인 영향(causal effects)을 발휘하여 행위자성을 형성하고, 행위자성은 다시 구조를 재현하고 변형하는 바로

그 과정에서 스스로 새로운 발현성을 획득하는 '이중 형태발생(double morphogenesis)'이 일어난다고 말한다(Archer, 1995). 즉, 행위자성은 구조에 의해 형성되고 사회적 상호작용을 통해 구조를 재구성하면서 사회 구조, 문화의 변화와 유지뿐만 아니라 그 과정에서 행위자성 자체의 형태발생이나 형태유지를 통해 자신을 재구성한다는 것이다.

Archer(1995)는 구조, 문화, 행위자성의 형태발생 이 세 가지가 사회에서 행위자(agents)를 매개로 상호 영향을 미치며 지속적으로 작동하고 있으나, 한편으로 서로 상대적인 자율성을 가지고 있기 때문에 상호 동기화 되지 않을 수도 있다고 말한다. 분석적 이원론은 이러한 세 가지 창발적 속성의 결합에 따라 그것들의 생성력이 어떻게 연동되는지를 이론화함으로써, 결과에 대한 기대를 확장할 수 있다(Archer, 1995).

형태발생론적 접근은 조사 중인 실제적인 문제에 대한 발현성의 이력을 분석한다. 분석적 이원론의 궁극적인 이점은 그것이 정적인 분화 방법이 아니라 '구조·문화와 행위자가 서로 상호작용을 통해 서로 형상화하고 재형성하는' 역동성을 살펴보는 도구라는 것이다(Archer, 1995). 따라서 분석적 이원론을 통해 대상의 변화(또는 안정)의 과정을 살펴보기 위해서는 먼저 구조-문화적 조건화 상황논리를 살펴보고, 그 속에서 행위자들의 사회적 상호작용을 파악하며, 그 결과 구조-문화 및 행위자의 조건의 변형 혹은 재생산의 과정을 살펴보는 논의가 필요하다(김선희, 2008).

다. 형태발생론의 설명구조

1) 구조적, 문화적 조건화(Structural and cultural conditioning)

사회세계의 현상을 분석하기 위해 Archer가 형태발생 주기에서 첫 번째 단계로 제시한 것은 '구조적, 문화적 조건화' 이다. Archer(1995)는 '우리가 마주치는 다양한 상황들이 과거의 행동의 객관적 결과물로 존재하며, 그것이 특정한 제약과 가능성을 포함하는 환경을 구성하고, 이것은 우리를 비자발적으로 '조건화' 한다고 말한다. 이는 인간이 자신의 의지와 관계없이, 태어난

구조와 물려받은 문화 속에서 위치하며, 그 속에서 구조와 문화의 영향을 받을 수밖에 없는 존재라는 사실에서 기인한다. 즉, Archer(1995)가 말하는 구조적 조건화에서 사회 체계의 속성은 과거 행동의 총체적 결과이며 인간 행위자를 제약하거나 가능성을 제공하는 객관적 조건인 구조(물질적 조건 : 사회· 경제 체제, 제도, 법률, 규칙, 질서 이에 따른 사회적 지위와 역할)와 문화(이념적 조건 : 사상, 신념, 지식, 이념, 가치, 규범과 이를 드러내는 행동, 언어, 담화)로 존재한다. 또한 이는 시간이 지남에 따라 행위자의 후속 상호작용에 인과적 영향을 미치게 된다.

그런데 여기서 '조건화(conditioning)'라는 개념은 단순히 행위자가 일방적으로 구조와 문화의 영향에 의해 결정된다는 의미는 아니다. 오히려 구조적 힘과 행위자는 논리적으로 서로 독립되어 있다는 점에서 이들의 관계는 '조건적'이다. 여기서 매개(mediation)로서의 행위자의 역할이 강조된다. 형태발생학적 관점에서 볼 때 모든 구조적 문화적 생성력은 사람들이 자신을 발견하는 상황을 형성함으로써 사람들에게 매개된다(Archer, 1995). 즉, 구조가 행위자와의 관계에서 선행적으로 존재하고 인과적 영향을 갖는 동시에, 자율성과 독립성을 가지기 때문에 행위자는 구조와 문화의 물질적, 관념적 구조에 내재된 힘들의 조건적 영향 가운데에서 구조적 힘을 실현시키는데 필요한 매개자(mediators) 역할을 한다(Archer, 1995). 구조와 문화, 행위자의 생성력은 행위자의 매개를 통해 서로 결합될 수 있는 것이다. 구조와 행위를 연결시키는 매개적 과정은 구조가 행위자에게 미치는 영향에 대응하여, 행위자가 구조의 재생산이나 변형을 위해 어떻게 반응하는가를 설명한다(김선희, 2008). 따라서 결국 형태발생학적 주기의 첫 번째 단계인 '조건화'는 인간 행위자를 통한 '매개 과정(mediation processes)'과 관련이 있다(Archer, 1995).

Archer(1995)는 구조적, 문화적 조건화를 이해하기 위해 이전의 체계적 맥락에서 일어난 사회적 상호작용의 결과로서 T^1 단계에 주어진 두 가지의 서로 다른 특징(필연성과 상황의존성, 상호보완성과 양립불가능성)사이의 관계에 따라 형성되는 네 가지 다른 종류의 제도(institutions)와 이념(ideas)의

구성과 서로 다른 상황논리와 특성을 기술한다.

먼저 구조적으로 네 가지 제도적 구성에 따라 '보호', '타협', '기회주의', '제거'의 상황논리가 발생한다고 보았다. 구체적으로 살펴보면, (a) 구성요소들의 관계가 내부적으로 필연적이고 상호보완성이 강한 경우, 서로를 지원하고 강화하는 '보호'의 상황논리가 형성된다. (b) 내부적으로 필연적으로 존재

<표 Ⅱ-2> 제도의 구조적 조건과 상황논리

(Archer, 1995 P. 218~227, 재구성)

제도적 구성	상황논리	특징
필연적 상호보완성	보호	- 구조들 사이에 필연적이고 상호보완적인 성격의 내부적인 연결이 있을 때, 제도들은 상호 강화되고, 서로 지원하며, 서로의 관점에서 일함. - 이는 혁신이나 다양화를 억압하지만 대신 전통주의의 밀도를 강화하고 그 결과 새로운 변화가 형성되기보다 기존의 구조적 질서가 유지됨.
필연적 양립불가능성	타협	- 구조들 사이에 서로 필연적으로 내부적으로 관련이 있지만, 그들의 운영의 효과가 관계 자체의 지속성을 위협하는 경우. - '모순(contradiction)'을 유발하여 잠재적 변화의 가능성을 가지지만, 타협을 선택함으로써 내적 형태 유지
상황의존적 상호보완성	기회주의	- 개방적 사회 체계로부터 비롯되며 특정 그룹의 이익이 상호보완적으로 양립할 수 있는 관계 - 서로의 발전으로부터 이득을 얻을 수 있기 때문에 순수한 기회주의 상황논리를 수반
상황의존적 양립불가능성	제거	- 개방적 사회 체계 속에서 구조들 사이에 양립할 수 없는 모순이 형성되는 경우. 질서있는 재생산에 불리한 사회적 분열이 조장. - 양측이 당사자에게 가장 큰 이득을 얻기 위해서 상대편을 제거하는 상황논리에 참여함

하는 관계지만 서로 양립하기가 어려운 조건일 경우, 모순이 발생하지만 '타협'의 상황논리를 통해 내적 형태를 유지하게 된다. 반면, (c) 구성요소들의 관계가 내부적 필연성이 약하지만 양립가능하며 보완적인 경우 서로의 발전으로부터 이득을 얻을 수 있기 때문에 '기회주의' 의 상황논리가 형성된다. (d) 내부적 필연성이 약하며 서로 상충되어 모순되는 관계의 경우 상대편을 '제거'하는 상황논리에 참여하게 된다(Archer, 1995).

Archer(1995)는 이어서 구조적 조건과 마찬가지 문화적 영역에서 행위자성을 중재하는 네 가지 이념(ideas)의 관계에 따른 상황논리와 그 특징을 제시하였다. 먼저 (a) 이념들 간에 내적으로 필연성이 있고, 일치하는 요소들이 병행이 가능한 경우 내부적인 '이익 보호'의 상황논리가 형성되어 통일성을 지속시키면서 내부 변화를 억제할 수 있다. (b) 필연적으로 존재하는 이념들 간에 논리적 일관성이 없고 모순되는 경우, 긴장과 충돌이 발생하지만 각 요소간의 불일치를 '수정 혼합' 하려는 시도가 나타날 수 있다. (c) 이념적 요소들이 상황의존적으로만 관련되어 있으나, 서로 병행이 가능한 경우 상황 논리는 가장 느슨한 기회가 형성되면서 '실질적 자유'가 주어질 수 있다. 마지막으로 (d) 이념적 요소들이 상황의존적으로만 관련되어 서로를 종속하지 않으나 기본적인 불일치로 인해 동시에 옹호 될 수 없을 경우, '선택의 강요'라는 상황논리가 형성될 수 있다.

이와 같이 Archer(1995)가 분석적 이원론에서 파생된 방법론적 절차로 구조와 문화의 구성 조건을 분석하고, 그에 따른 상황논리와 특성을 제시한 것은 행위자가 무엇을 하는지 또는 무엇을 할 수 있는지를 검토하기 전에, 1차적으로 구조적·문화적 맥락이 어떻게 형성되는지 살펴보는 일이 중요하다는 것을 강조하기 위함이다. T^1 단계에 주어진 조건화는 T^2- T^3 단계에서 상황을 형성하는 것으로 다시 시작되며, 이것은 실제에서는 관찰하기 어려운 구조적, 문화적 속성이 사건 수준에서 일상 경험에 미치는 영향을 매개하는 다리가 된다(Archer, 1995).

구조, 문화와 행위자의 관계가 서로 독립적이라는 점에서 어떤 요인도 결과에 대해 결정론적이지는 않다. 구조적, 문화적 요인들이 일정한 행위의 잠

<표 Ⅱ-3> 문화적 조건과 상황논리 (Archer, 1995 P. 229~245, 재구성)

문화적 구성	상황논리	특징
필연적 상호보완성 병행적 상호보완	이익 보호	- 이념(idea)들 간에 일치하는 요소로 인해 서로 고착을 강화, 폐쇄에 가까운 동맹, 사회-문화적 통일성을 가지며 내부 변화를 억제함. - 사회문화적 재생산을 통해 공유된 아이디어와 보편적(common) 관행을 만들어 내고 통합된 공동체인 '질서의 섬'을 형성
필연적 양립불가능성 모순 억제	수정 혼합	- 필연적으로 존재하는 이념들 간에 논리적 일관성이 없고, 서로 모순되는 요소들 사이에 충돌과 긴장이 발생하지만 이를 억제함. - 불일치를 조정하는 하는 수정 시도. 이념적 혼합주의(syncretism 즉, 관련되는 모순 요소들 간의 차이를 가라앉히고 결합에 영향을 미치려는 시도)를 낳음.
상황의존적 상호보완성 느슨한 기회	실질적 자유	- 이념적 요소들이 우발적으로 관련되어 있으나 서로 병행이 가능함. 상황 논리는 실제로 4개 중 가장 느슨. - 문화적 자유 유희(free play)의 기회를 객관적으로 증가.
상황의존적 양립불가능성 경쟁적 모순	선택의 강요	- 이념적 요소들이 우연적으로만 관련되어 서로를 종속하지 않으나 기본적인 불일치가 있으며, 각 요소들이 다 동시에 옹호 될 수 없음 - 선택의 강요, 봉쇄와 수정(containment and correction)의 개인적 또는 집단적 전략을 선택하고 상대를 제거하려고 함.

재성을 조건화하지만, 제시한 특징은 실제로 일어날 수도, 일어나지 않을 수도 있으며, 행위자들의 행위자성에 따라 다른 형태로 나타날 수도 있다. Archer의 주장의 요점은 구조와 문화적 속성의 관계를 자세히 조사하면 관

련된 행위자의 상황이 형성되는 방식에 더 큰 정밀도를 제공할 수 있다는 점이다. 이는 경험적 연구를 통해 정밀하게 분석될 수 있을 것이다.

2) 사회 문화적 상호작용 (Socio-Cultural interaction)

Archer(1995)의 구조적, 문화적 조건에 대한 검토는 형태발생주기의 두 번째 단계인 '사회-문화적 상호작용'을 검토하는 것으로 이어진다. 이 단계에서는 행위자이 구조와 문화의 물질적, 이념적 관계를 변화시키거나 유지하는 것에 관심을 가진다. Archer(1995)는 구조화된 존재인 인간의 행동 변화의 원인은 기존의 구조가 현재의 이익과 일치하지 않는 상태 즉, 구조적, 문화적 불일치로 인해 그들의 이해관계를 변경하는 행동을 취하도록 하는 상황논리를 제공하기 때문이라고 보았다. 그러나 이러한 불일치가 반드시 특정한 행위만을 유발하는 것은 아니며, 그것은 행위자에 따라 다르다. Archer(1995)는 사회적 상호작용은 구조적으로 조건화되지만, 구조적으로 결정되는 것은 아니며, 이에 대해 행위자는 서로 다른 상황 해석과 상이한 행동 패턴을 조건화한다고 주장한다. 즉, 행위자가 가진 발현적 힘(emergent powers)에 따라 구조와 문화의 영향력을 그대로 수용하는 것이 아니라, 이를 바탕으로 자신이 가진 자원의 범위 안에서 적절한 행위를 선택할 수 있다는 것이다.

Archer(1995)는 사회적 상호작용을 수행하는 행위자(Agents)를 '최초행위자(Primary agents)'와 '공동행위자(Corporate agents)'로 구분한다. Archer가 정의하는 '최초행위자'는 스스로 이익을 조직하거나 체계화하지 않으며, 구조 형성과 재형성에 전략적으로 참여하지 않는다. 그렇다고 최초행위자를 본질적으로 수동적으로 간주해서는 안 된다. 그것은 그들의 집단성(Collectivities) 사이의 관계에서만 이해할 수 있다. 예를 들어 수동성 자체는 종종 의도적인 정지, 그것이 이익이 되는 공동행위자의 행위자적 권한(agential powers)의 정지를 나타내기도 한다. 최초행위자를 본래 수동적인 것으로 간주하면, 그들이 새로운 사회운동으로 자신을 형성하고 새로운 공동행위자가 되는 과정을 이해할 수 없다(Archer, 1995).

한편, ‘공동행위자’는 자신들에게 무엇이 필요한지를 알고, 이를 자신과 타인들에게 맞도록 체계화 할 줄 알며, 이를 성취하기 위해 조직화 되어 있다. 공동행위자들은 구조를 바꾸기 전에 행위의 가능성을 인식한다. 그들은 목적을 가지고 공동의 이익을 표현하고, 집단적 행동을 조직하고, 사회 운동을 생성하고 의사결정에 조직의 영향력을 행사하는 능력을 가지고 전략적으로 다른 행위자와 상호작용할 수 있다(Archer 1995). 따라서 구조적 불일치 상황에서 이를 인식하고, 변화를 일으키는 것은 이 공동행위자들에게 달려있다. 이러한 행위자의 발현적 층(emergent stratum)으로서의 고유한 힘이 바로 ‘행위자성(Agency)’이다. 형태발생적 관점에서 사회적 상호 작용이 안정성과 변화를 담당하는 메커니즘으로 작동하기 위해서는 성찰적이고, 목적적이며, 촉진적이고, 혁신적인 행위자성을 상정한다. 이러한 사회적 상호작용을 통해 사회의 구조, 문화의 변화나 유지뿐만이 아니라 행위자성 자체의 형태발생이나 유지가 이루어진다.

Archer(1995)는 사회적 또는 사회·문화적 상호작용을 자원 분배의 구조와 물질적, 공동행위자로서 기득권 집단의 구조 사이의 변화하는 상호관계로 설명한다. 이러한 기득권 집단의 상호작용은 ‘교환 거래(exchange transactions)’와 ‘권력 관계(power relations)’를 특징으로 한다. 이 과정에서 기득권 집단은 ‘정치적 제재(political sanctions)’, ‘유동 자산(liquid assets)’ 및 ‘전문지식(expertise)’을 자원(resources)으로 동원한다고 보았다. 한편 이러한 기득권에 맞서서 대항하는 새로운 공동행위자가 되기 위해서는 자원(resources), 조직(organization), 반이데올로기(counter-ideology)가 필요한데, 그는 모든 그룹이 공동행위자가 될 수 없으며 “지배적 토대를 무너뜨릴 수 있는 자원을 동원하고, 충분한 수를 동원하는 조직을 가지고, 지배적 이념에 정당성을 가진 대항 이데올로기가 개발 될 경우에만 기득권에 맞서는 공동행위자가 될 수 있다”고 말한다.

Archer와 유사하게 구조와 행위의 상호작용을 사회변동의 원천으로 보는 Giddens(1984)는 ‘구조의 이중성(duality of structure)’ 개념에서 인간의 행위에 영향을 미치는 구조의 특성으로 ‘규칙(rules)’과 ‘자원(resources)’을 든

다. 여기서 '규칙'은 '규범적 요소'와 '의미화 코드'로, '자원'을 '권위적 자원(authoritative resource)'과 '할당적 자원(allocative resources)[15]'으로 구분한다. Giddens(1984)는 이러한 규칙과 자원을 갖는 사회체계의 구조적 속성은 행위자의 실천을 제약(constrain)하기도 하지만 동시에 가능(enabling)하게 하는 이중성을 가진다고 보았다.

이와 같이 서로 다른 상황논리에 의해 방향 제시되는 전략적 행위는 공동행위자들이 잠재적으로 이용 가능한 자원을 얼마나 잘 구성하고 동원할 수 있는지에 따라 달라진다. 행위자들의 이러한 자원 동원 능력이 '교섭력(bargaining power)'이다(Archer, 1995). 사회적 상호작용은 교섭력(bargaining power)이 공동행위자들 사이에서 어떻게 '협상력(negotiating strength)'으로 변환되는가, 또는 변환되지 못하는가에 따라 구조적 변화를 초래할 수 도 있고, 그렇지 않을 수도 있다(Archer, 1995).

Archer(1995)는 공동행위자들의 상호작용과정에서 이러한 자원(부, 제재, 전문지식)을 동원하는 '협상력(negotiating strength)'에 대해 관계적으로 이론화할 필요가 있다고 말한다. 일반적으로 협상력은 교환 상황에서 발생한다. 기득권 집단이 진정한 협상력을 가지기 위해서는 관련된 다른 공동행위자들과 특별한 관계에 서야 한다. 결국 '협상력'은 그 자체가 사전 상호작용의 결과이며 공동행위자들의 서로에 대한 새로운 '자원 및 관계'를 의미하는 관계적 용어(relational term)다. 이는 반드시 상호작용 과정에서 그룹 간의 관계 측면에서 구체화 되며, 그 과정에서 조직적 효과를 창출하는 구조적, 문화적 정교함의 형태에 해당하는 행위자성을 발생시킨다.

3) 사회적 정교화(Social elaboration)

---

15) '의미화 코드'된 대표적인 규칙으로는 제도, 법률 등이 있다. '권위적 자원'이란 인간 행위자들의 활동의 조정에서 파생되는 자원, 즉 권력적 자원을 말하는데 구체적으로 ① 사회적 시-공간의 조직(경로와 지역의 시-공간적 구성) ② 신체의 생산/재생산(서로 결합된 인간조직과 관계) ③ 생활 기회의 조직(자기개발과 자기표현 기회의 구성)에 대한 권한을 꼽았다. '할당적 자원'이란 물질적 산물 또는 이를 통제하는 데서 나오는 자원을 의미하는데 ① 환경(원료, 물질적 권력 원천)의 물질적 특징 ② 물질생산의 수단/재생산(생산도구, 기술) ③ 생산된 재화를 꼽았다. Giddens(1984)는 이러한 규칙과 자원을 갖는 사회체계의 구조적 속성은 행위자의 실천을 제약(constrain)하기도 하지만 동시에 가능(enabling)하게 하는 이중성을 가진다고 보았다.

형태발생론에서는 3차 단계에서 사회-문화적 상호작용의 결과가 기존 의 사회의 구조적, 문화적 질서가 변화되거나 재생산되는 형태발생/형태유지의 사회적 정교화로 이어진다고 본다. Archer는 이러한 사회적 정교화의 실제를 구성하는 형태발생과 형태유지의 조건을 Lockwood(1964)의 '사회통합(social integration)'과 '체계통합(system integration)' 개념[16]과 앞서 제시한 구조-문화의 요소들 간의 네 가지 발현적 관계의 조건에 기반하여 <표 Ⅱ-4>와 같이 제시하였다(Archer, 1995, 1996). Archer는 여기서 기존의 기득권 연합간의 물질적 측면의 구조적 관계를 '체계통합'으로, 행위자들 간의 사회문화적 측면의 이념적 관계를 '사회통합'으로 제시하였다. 그에 따르면 서로 다른 수준의 사회통합과 체계통합 사이의 상호작용으로 인한 경향적 결과들이 다를 수 있으며 이것이 형태발생과 형태유지로 이어진다는 것이다(Archer, 1996).

<표 Ⅱ-4> 형태유지와 형태발생 시기

(When morphostasis versus when morphogenesis. Archer, 1995 p.295)

사회적 통합 social integration		체계적 통합 (구조 또는 문화) system integration (structural or cultural) 높음	체계적 통합 (구조 또는 문화) system integration (structural or cultural) 낮음	
	높음	필연적 상호보완 Necessary complementarity	필연적 양립불가능 Necessary Contradiction	→ 형태유지 Morphostasis
	낮음	상황의존적 상호보완 Contingent complementarity	상황의존적 양립불가능 Contingent Contradiction	→ 형태발생 Morphogenesis

16) Lockwod(1964)는 '사회통합'을 행위자 차원에서 "개인, 집단이 미시적 수준에서 관계 맺는 양상"으로, '체계통합'은 구조차원에서 "사회체계나 부문들 간의 질서나 갈등적 관계의 양상"으로 정의한다. 체계통합은 경제, 문화, 정치 등 사회 하위체계에 의해 이루어진 거시적 수준에서의 과정을 의미한다. Lockwod는 사회통합과 체계통합이 상호 관련을 맺고 있으며, 통합을 늘 조화로운 긍정적 상태로 보지 않고, 질서와 갈등 모두를 포함하는 중립적인 개념으로 사용한다(Lockwood, 1964:245-257).

<표 Ⅱ-4>를 보면 체계에 대해 사회적 통합이 높고 기존의 구조적 요소들의 관계가 '내부적이고 필연적인(Necessary)' 경우일수록 형태가 안정적으로 유지될 경향이 높다. 이에 비하여 체계에 대해 사회적 통합이 낮고 기존의 구조적, 문화적 요소들의 관계가 '상황의존적(Contingent)' 인 관계로 구성되어 있을 경우 기존의 질서가 바뀌고 새로운 형태가 발생할 경향성이 커진다. Archer는 이러한 경향성이 개방적 시스템으로서 사회의 본질에서 비롯되며, 이것은 연구 수행 과정에서 구체적으로 필연성(Necessity)과 상황의존성(contingencies) 조건의 상호작용에 대한 경험적 분석으로 보완되어야한다고 언급한다(Archer, 1995).

한편, Archer(1995)는 모든 아이디어가 물질적 환경에서 생성되고 모든 물질적 이해 집단이 문화적 시스템 내에서 등장하는 것을 당연한 것으로 받아들일 필요가 있으며, 이는 문화와 구조영역에서 행위자 간의 교환과 권력관계를 파악하는 것과 마찬가지로 사회의 구조, 문화적 속성의 정교화를 설명하는 동일한 과정에 끈기 있게 매달려야 한다고 말한다. 이를 위해 그는 문화와 구조가 상호작용 과정에서 교차점(intersection)을 지나 서로의 영역에 진입하여 영향을 미치는 과정을 설명하면서 구조와 문화의 형태발생과 형태유지의 힘의 방향에 따른 사회적 정교화를 제시하였다. 즉, 그는 구조와 문화의 형태유지/형태발생 관계가 모두 안정을 지향하는지, 서로 불일치가 존재하는지, 모두 형태 발생과 연관되는 지에 따라 그 과정에서 나타나는 사회적, 사회문화적 상호작용과 그로 인한 사회적 정교화 과정을 분석하였다. 이러한 분석의 기본적인 특징은 구조적인 영역과 문화적 영역 모두에서 경쟁하고 분화되는 공동행위자 그룹을 상정하고 구조적, 문화적 발전을 추구하는 차별화된 이익집단들 사이의 높은 수준의 상호작용을 전제로 한다(Archer, 1995).

Archer(1995)는 이러한 문화적 영역과 구조 영역의 형태유지와 형태발생 사이의 관계를 <표 Ⅱ-5>과 같이 네 가지 기본적인 조합으로 제시한다. 이를 간단히 요약하면, 문화와 구조가 모두 형태 안정으로 연대하는 경우 서로 상호적 협력을, 문화적 안정과 구조적 형태발생의 불일치가 있는 경우

<표 Ⅱ-5> 문화와 구조의 형태유지, 형태발생 사이의 기본적인 조합
(Archer, 1995. p.312~324 재구성)

(a) 문화적 형태유지와 구조적 형태유지의 연대	(b) 문화적 형태유지와 구조적 형태발생의 불일치
· 문화적 형태유지는 구조적 유지에 매우 도움이 되는 이념적 환경을 발생, 구조적 형태유지는 문화적 유지에 기여하는 조직 환경을 조성 · 구조와 문화적 이익그룹이 현상 유지를 위해 협력 · 다원주의와 전문화가 부족하며, 반대파는 반체제적 견해를 표현하고 구조적 혼란을 자극할 능력이 없이 종속됨.	· 하나의 강력한 문화적 행위자와 물질적 이해관계가 구조적으로 차별화 된 다수의 공동행위자 사이의 불연속성 · 단일한 문화적 힘에 의해 시스템이 잘 보호되고 있으나 구조적 이익그룹이 성장하고 분화함 · 새로운 공동행위자들이 지배집단에 대항할 만한 아이디어를 개발하여 문화적 정교화를 유도
(c) 문화적 형태발생과 구조적 형태유지의 불일치	**(d) 문화적 형태발생과 구조적 형태발생의 연대**
· 하나의 강력한 구조적 행위자와 문화적으로 차별화 된 다수의 공동행위자 사이에 존재 · 초기에는 구조적 안정성을 유지하는 세력은 새로운 물질적 이익집단의 출현을 억제하면서 문화적 변화에 제동 · 결국 새로운 이상적 이익집단(ideal interest group)의 발전을 지연시키지 못하고 구조의 안정성이 의존했던 문화적 통일성의 철회가 나타나게 됨.	· 구조, 문화 모두에서 경쟁하고 분화되는 조직적 그룹이 높은 수준의 상호작용을 통해 각각 구조적, 문화적 발전을 추구. · 최초행위자(primary agents)가 급속히 축소하고 이들이 다양하고 강력한 촉진적 이익 집단으로 변화. · 다원주의와 전문화가 강화되어 과거의 구조적, 문화적 형태유지의 재생산을 막고 두 영역에서 공동행위자의 치열한 경쟁과 갈등, 재 조직화를 거쳐 새로운 형태발생으로 이어짐.

구조의 변화가 문화적 변동을 유도하며, 문화적 형태발생과 구조적 형태유지의 불일치가 있는 경우 결국 문화의 다각화가 중요해지며, 문화와 구조가 동시에 변동하는 경우 다시 상호작용을 강화하게 된다는 것이다.

그런데 현실상황에서 이 네 가지 지형은 구분되고 단절되기보다 구조적, 문화적 조건과 행위자들이 가진 자원과 이를 활용하는 교환과 권력관계에 따라 이동하고 순환하는 과정을 겪는다.

Archer(1995)의 형태발생론에서 구조와 문화는 상대적 자율성을 유지하는 가운데 서로 두 영역에서 치열한 경쟁, 다양성, 갈등, 재조직화의 상호작용을 거쳐 형태발생/안정으로 이어지며 그 과정은 끝이 없이 일어난다. 구조적, 문화적 정교화가 일어난다는 사실은 어떤 동맹들이 그것이 추구했던 변화를 확고히 하기에 충분한 정도로 승리했다는 것을 의미한다. 따라서 이 변화를 다시 조건화로 하여 새로운 상호작용 주기를 다시 시작하게 된다. 이는 상호 작용에 관련된 사회 집단의 자원과 관계에 크게 의존한다. 그들은 승리한 아이디어의 본질에 따라 수정, 제거, 보호 또는 기회주의를 향한 그들 자신의 새로운 상황 논리를 도입할 것이다. 그리고 다음 사이클에서 다음 상호작용에 영향을 미치게 된다.

라. 행위자성(agency)과 성찰(reflexivity)

Archer(1995)의 형태발생론에서는 구조와 문화는 개인에게 인과적 영향을 미치지만, 그 자체는 사회적 상호작용 없이는 존재할 수 없으며 행위자를 통해 매개(Mediation)될 경우에만 그 영향력을 행사할 수 있는 관계적 발현물(relational-emergents)이라고 본다. 따라서 구조와 문화를 매개하는 행위자들(agents)의 행위자성(agency)과 성찰(reflexivity)을 중요하게 다룬다. 따라서 Archer가 말하는 행위자성의 특징과 성찰(reflexivity)의 개념을 추가적으로 검토해보고자 한다.

먼저 Archer는 행위자의 발현성을 설명하기 위해 인간(person)을 자아(Self)-행위자(Agents)-활동가(Actor)로 발현되는 층화된 존재로 보았다. 여기서 행위자(Agents)는 최초 행위자(Primary Agents)와 공동행위자(Corporate agents)로 다시 구분된다(Archer, 1995, 2000a). 이때 자아(Self), 행위자(Agents), 활동가(Actor)는 서로 다른 사람을 의미한다기보다

한 개인이 지속적으로 변화, 발전하는 발현성을 분석적, 시간적 차원에서 구분한 것으로 이해되어야 한다(이성회, 2021).

첫 번째 층위인 '자아(Self)'는 시간이 지나도 변하지 않는 개인적인 속성을 지닌 '나(I)'로, 인간 존재(human beings)로서 가장 기본적인 단위라고 볼 수 있다. 다음으로 '행위자(Agent)'는 물질적, 이념적 자원과 관련된 우리의 위치(position)를 말한다(Archer, 1995, 2000a). 인간은 기본적으로 태어나면서부터 그 사회의 구조와 문화 속에 '비자발적으로 배치된(Involuntaristic placement)' 존재로서 자신의 의식이나 결정과 무관하게 놓여있는 그 위치의 사람들이 '최초 행위자(Primary Agent)'이다. 그런데 최초 행위자(Primary Agent)는 자신이 처한 위치에서 내적 대화와 성찰적 인식을 통해 상호작용하면서 개인적 정체성((personal identity)을 형성하고 집합적 위치를 극복하며 집단적 행동을 발전시키는 '공동 행위자(Corporate agent)'가 된다. 이러한 과정에서 발현되는 것이 행위자성(agency)이다. 따라서 최초 행위자와 공동행위자는 이전의 자아(Self)에 비해 '집합체(collectivity)'적인 성격을 가진다. 마지막으로 '활동가(Actor)'는 공동행위자가 구조, 문화와의 상호작용을 통해 사회적 정체성(social identity)을 획득한 상태를 의미한다. 활동가(Actor)는 자신에게 주어진 사회적 역할을 그대로 따르기(role-taking)보다, 성찰(reflexivity)을 통해 역할을 다시 정의하고 적극적으로 만들어내는(role-making) '헌신적인(committed)' 행위자를 의미한다(Archer, 2000; 이성회 2021, 150에서 재인용).

또한, Archer(1995)는 인간 행위자성(agency)의 매개적 특징으로 '비자발적 배치(Involuntaristic placement), 기득권(Vested interests), 기회비용(Opportunity Costs), 해석적 자유도(Degrees of interpretative freedom), 방향 안내(Directional guidance)'를 들었다.

Archer(1995)에 의하면 우리는 물질적 자원의 사전 분배에 의해 정의되는 삶의 기회에서 태어난다. 인간은 '비자발적으로 배치된(Involuntaristic placement)' 존재이기 때문에 자신이 태어난 사회의 구조와 물려받은 문화의 영향을 받을 수밖에 없다. 비자발적 배치의 주된 효과는 사회의 각기 다른

<표 Ⅱ-6> 인간 행위자성의 매개적 특성 (Archer, 1995. p.195~213 재구성)

매개적 특성	의미
비자발적 배치 (Involuntaristic placement)	인간은 비자발적으로 배치된 존재이기 때문에 자신이 태어난 사회구조에 영향을 받을 수밖에 없음
기득권 (Vested interests)	행위자 자신이 배치된 사회적 위치에 따라 사전에 분배된 물질적, 이념적 이익
기회비용 (Opportunity Costs)	행위자로서 기득권을 선택, 포기하거나 발전, 유지, 방어, 변화 시키는데 차등적으로 발생하는 비용
해석적 자유도 (Degrees of interpretative freedom)	행위자들이 상황 해석에 비용과 가치를 설정하여 판단하는 성찰의 힘과 자기 모니터링 능력
방향 안내 (Directional guidance)	이전 단계의 구조적 조건화에 결과에 따라 행위자가 특정한 전략적 행동을 취할 수 있는 방향 지침의 역할

부분에 서로 다른 '기득권(Vested interests)'을 부여하는 것이다. 사회의 일원으로서 우리는 모두 이러한 '기득권(Vested interests)'을 가지고 있으며, 이는 이익을 재생산하거나 불이익을 변화시키는 동기를 유발하게 된다. 따라서 기득권은 구조적, 문화적 속성이 행위자에게 조건적인 영향을 미치는 수단으로 작용한다. 그런데 이러한 기득권 자체가 '사회적 힘'이라고 볼 수는 없다. 그 영향력은 기득권을 공유하는 행위자들이 어떤 것을 좋은 것으로 판단하는 효과에 달려 있다. 이는 기득권의 증진 또는 방어와 관련된 '기회비용(Opportunity Costs)'과 관련되어 있기 때문이다. 행위자가 무조건 기득권을 증진하기 위해 행동한다고 볼 수는 없지만, 그렇게 하지 않을 경우 비용이 발생한다. 이러한 '기회비용(Opportunity Costs)'은 행위자의 기득권에 영향을 미친다. 즉 '사회'가 행위자에게 무엇을 선택하도록 '강요'하기보다, 어떠한 행동을 취함으로서 발생하는 기회비용의 차이로 인해 행위자는 대상을 차별적으로 채택하게 되는 것이다. 그러나 Archer(1995, 2000a)는 인간은 물질적 이익에 의해서만 움직이지 않으며, 이타주의와 같은 미덕이 힘을 발휘하기도 한다고 본다. 따라서 기회비용은 행위자들이 어떻게 그것들을 저울질하고 그들 자신의 가중치를 고려하여 행동하기로 결정하느냐와 같은 '해석

적 자유(Degrees of interpretative freedom)'와 관련이 있다. 그는 구조와 문화는 행위자에게 압력으로만 작동하는 것이 아니라 상황 해석에 비용과 가치를 설정함으로써 한 반응을 다른 반응보다 선호하는 물질적, 이념적 이유로 작용한다고 말한다. 일반적으로 사람들은 그들의 물질과 이념적인 이익 사이의 큰 불일치를 용납하지 않는데, 인간이 물질적 이익과 배치되는 이타적 행위를 한다는 것은 도구적 합리성이 행위자성에 대해 결정적이지 않음을 보여준다는 것이다. 이는 물질적 이익을 증진하려는 사람들과 마찬가지로 이념적 이익을 추구하는 것도 자신을 희생함으로써 얻는 기회비용의 조건적 영향이 더 큰 이익으로 간주될 수 있다는 것을 의미한다. 다시 말해서, 구조적 맥락에서 도출되는 물질적 이익이 행동에 대한 특정 판단을 장려하거나 단념시키듯이, 규범적 이유도 문화적 맥락에서 발생하며 상황에 대한 평가에 동일한 영향을 미친다. 결국 구조와 문화의 발현성은 상황 해석을 통해 사람들의 '성찰적'인 힘에 어떻게 전달되고 얽히는지를 중재하는 동일한 조건적 방식을 가진다는 것이다 (Archer, 1995, 2000a). 이렇게 인간의 행위자성은 이전 단계의 상호작용 결과 발생한 구조적 조건화에 따라 2차적으로 특정한 전략적 행동을 취할 수 있는 '방향을 안내(Directional guidance)' 함으로써 구조와 행위자를 매개하는 역할을 한다.

결국 자아(Self), 행위자(Agents), 활동가(Actor)로 발현되는 과정에서 나타나는 인간의 '행위자성(agency)'은 개인적, 집단적 주체로서 행위자가 외부의 구조적 환경과 상호작용하는 과정에서 매개적 특성을 가지고 발현되는 힘(emergent power)을 의미하는 것이며 여기서 행위자의 '성찰(reflexivity)'이 매우 중요하게 작용한다(Archer, 1995; 이성회, 2021).

Archer는 성찰을 '개인의 내면에서 일어나는 대화(internal conversation)(Archer, 2000)'이며 '다른 잠재적 행동과정을 저울질할 때 심의하는 방식(Archer, 2007)', '사람들이 자신과 사회적 맥락을 고려하거나 역으로 사회적 맥락과 자신을 고려하는 정신적 능력의 정기적 연습'으로 정의하였다(Archer, 2012). 그는 인간의 성찰이 사회구조의 제약과 인간의 자유 의지 사이를 매개하는 역할을 담당한다고 본다. Archer(2012)는 경험적 연

구를 통하여 인간의 성찰의 유형을 '의사소통적 성찰(communicative reflexivity), 자율적 성찰(autonomous reflexivity), 메타 성찰(meta-reflexivity), 균열된 성찰(fractured reflexivity)'의 네 가지로 구분하였다.

<표 Ⅱ-7> 성찰의 네 가지 유형과 특성. (Archer, 2012; 이성회, 정바울, 2015, 199에서 재인용)

성찰의 유형	특성	사회적 상호작용의 기초
의사소통적 성찰 (communicative reflexivity)	행동으로 이끌기 전에, 내적인 대화가 다른 사람에게 확인을 받고 완료되어야 함	공통성
자율적 성찰 (autonomous reflexivity)	내적인 대화가 자립적이며, 즉각 행동으로 이끎.	이해관계
메타 성찰 (meta-reflexivity)	내적인 대화를 통해 기존의 내적인 대화를 비판적으로 평가하고, 사회에서의 효과적인 행동에 대해 비판적임	가치
균열된 성찰 (fractured reflexivity)	내적인 대화가 의도적인 행동 방침으로 이끌지 못하고 개인적 고통과 방향상실감을 더욱 강화하여 이것이 표출되는 행동으로 결과가 나타남	의존

먼저, '의사소통적 성찰(communicative reflexivity)' 유형은 어떤 행동을 하기 전에 자신의 내적인 대화를 다른 사람의 생각을 고려하과 확인하여 그에 맞게 행동하고자 하는 방식으로 타인과의 공통성을 중시한다. '자율적 성찰(autonomous reflexivity)' 유형은 자신의 결정이 다른 사람들에게 어떻게 받아들여질지 고려하기보다 내적 대화의 결과 스스로 올바른 행동 방침이라고 생각하기 때문에 행동한다. 그런데 이러한 유형은 이해관계에 기초하여 판단하는 경향이 있다고 보았다. 그들은 결단력 있게 행동하고, 자신이 내린 결론에 전념할 수 있을 만큼 충분히 자신을 신뢰한다. '메타 성찰(meta-reflexivity)' 유형은 자신과의 내적인 대화를 통해 자신을 비판적으로 평가하고, 사회에서의 효과적인 행동에 대해 비판적인 태도를 가진다. 이는 일종의 자기 모니터링으로 사회적 상호작용의 기초로 '가치'를 추구한다. '균

열된 성찰(fractured reflexivity)'은 자신의 내적인 대화를 통해 의도된 행동을 하지 못하고 개인적 고통과 방향 감각을 상실하게 되는 유형으로 볼 수 있다(이성회, 2015; 이성회, 정바울, 2015; Archer, 2012).

Arche(2012)의 위와 같은 성찰에 대한 탐구는 기본적으로 '자신의 입장에서 사회적 맥락을 고려하는 개인적 성찰(personal reflexivity)'의 관점으로 볼 수 있다. 이어 Donati와 Archer(2015)는 성찰에 관한 후속 연구에서 개인적 성찰을 형성하는 데 있어서 사회적 관계의 중요성, 즉 어떻게 성찰이 관계적으로 발현되는가 대한 '관계적 성찰(relational reflexivity)' 개념을 발전시켰다. 이것은 결정에 참여하고 실천을 하는 행위자들 사이의 관계에 관한 질서를 고려하고 성찰할 수 있는 인간의 능력으로 이성적 판단뿐만 아니라, 타인과 관계를 맺는 가치와 규범, 정서적 특성을 포괄하는 개념이다. 이러한 관계적 성찰은 '가치'를 기준으로 사회적 관계를 맺는 '메타적 성찰'유형과 유사한 것으로 보았다(Donati & Archer, 2015; 남미자 외, 2020, 49에서 재인용). Donati와 Archer는 성찰을 '개인적 성찰'과 '관계적 성찰'로 구분하고 개인적, 관계적 성찰이 모두 이루어질 때 비로소 '관계적 주체'가 확립된다고 말한다(Donati & Archer, 2015; 이성회 외, 2021). 여기서 개인적 성찰이 '사회적 맥락과의 관계에서 자신을 생각하거나, 자신과의 관계에서 사회적 맥락을 고려하는 것'이라면, 관계적 성찰은 '자신과 관계되는 다른 사람들과의 관계가 미치는 영향 혹은 그 역 즉 자신이 다른 사람들과의 관계에 미치는 영향을 고려하는 것'을 의미한다. 이러한 개인적, 관계적 성찰이 통합하여 사회적 관계 속에서 발현적 요소와 힘을 생성하는 '관계적 주체'가 형성된다는 것이다(Archer, 2012; Donati & Archer, 2015; 이성회 2021, 267에서 재인용).

이상과 같은 Archer의 형태발생론, 행위자성과 성찰에 대한 논의는 이 연구에서 탐구하고자 하는 새로운 정책의 실행의 분석에 의미있는 이론적 근거를 제공한다. 즉, Archer의 이론은 교육정책의 실행과정에서 기존의 교육 제도와 행정 체계, 그리고 학교가 가진 구조와 문화의 인과적인 영향과 상황논리를 파악하고 행위자들이 행위자성과 성찰을 매개로 구조와 상호작용하는

과정을 통해 기존의 질서가 유지되거나 새로운 형태가 형성되는 과정을 경험적 연구를 통해 포착하는데 유용한 틀이라고 볼 수 있다.

마. 형태발생론적 접근의 보완

1) Archer의 형태발생론에 대한 비판

Archer의 형태발생론에 대한 비판의 핵심은 이원론에 따른 구조와 행위의 분리에 있다. 이 지점에 대한 비판 그룹은 Giddens 등의 구조이론을 옹호하는 입장과 해석학적 관점을 지지하는 입장으로 크게 두 진영으로 나뉜다. 첫째 구조 이론의 입장으로 Piiroinen(2014)은 Archer(1995)가 중앙융합주의라고 비판한 Bourdieu, Collins, Giddens의 이론을 옹호하면서 구조-행위를 분리하는 Archer의 이원론을 반대하는 반이원론적(antidualism) 입장에서 문제를 제기한다. 그는 실제로 가장 개인적인 형태의 행위자성조차도 사실상 집단 행동의 산물이기 때문에 사회 구조와 개인의 행위자성 사이의 분석적 구별은 필요하지만, 이것은 본질적으로 분리될 수 없는 것으로 인식한다. 이런 관점에서 중앙융합 이론의 장점은 '당면한 사례와 가장 관련이 있는 사람들의 사회적 관행을 이해하기 위해 소규모 만남에 가깝게 확대하고 대규모 역학을 찾아 멀리까지 거슬러 올라갈 수 있는' 풍부한 개념적 틀을 제공한다는 것이다. 결국 구조 이론에 입각한 반이원론자들은 Archer의 이원론이 실제의 구조와 행위의 복잡한 현장을 분리 가능한 것으로 인식하고 지나치게 단순화시켜 구조와 행위, 거시와 미시 사이의 긴밀한 연결에 실패하는 형이상학적 공백을 발생시키고 있다고 비판한다(Piiroinen, 2014).

구조와 행위의 분리에 관한 두 번째 문제 제기는 해석학적 관점을 지지하는 King(1999, 2010), Hay(2002)에게서도 이어진다. King(2010)은 Archer가 Giddens와 같은 구조주의자들이 구조와 행위를 통합하려는 시도에 대한 통찰력 있는 비판을 하였는데 주요한 비판 중 하나는 구조 이론이 가진 개인주의적 경향(과도한 사회화)이라고 분석한다. 그러나 그는 Archer와 Giddens가 놀랄 만큼 유사하다고 본다. 대표적으로 Giddens의 시스템, 구조,

구조화는 Archer의 구조적 조건화, 사회적 상호 작용, 구조적 정교화와 일치하며 Giddens(2012)에게서 사회적 재생산의 과정에서 개인에게 환원 할 수 없는 사회 구조는 Archer(1995)에게서 조건부 개인의 행동에 의해 재현되고 변경되었다는 것이다. 또한 Archer의 형태발생론은 발현성 개념을 잘 설명하지 못하고, 구조의 객관화 및 물화를 통한 존재론적 오류를 갖고 있다는 비판을 하였다(King, 1999). Hay(2002)역시 Archer의 형태발생론이 구조주의적 편향을 보이고 있다고 지적한다. 구조와 행위는 상호 구성적(mutually constitutive) 관계를 맺고 있으며 실제에서 완전히 융합되어 있어서 존재론적으로 분리하는 것이 불가능 함에도 불구하고 Archer가 이를 무리하게 분리하고 이를 서로 다른 시간대에 작동한다는 가정을 한다는 것이다(Hay, 2002).

물론, Archer(2000b)는 위와 같은 주장에 대해 구조와 행위의 분리는 철학적 이원론에 근거하는 것이 아니라, 분석적 이원론의 입장에서 다루는 것이며 이는 구조와 행위의 상호작용을 조사하는데 이점이 있다고 반박한다. 또한 구조의 객관화나 물화와 달리 시간이라는 변수를 포함하여 구조가 행위자에게 인과적인 힘(causal force)을 갖고 있는 조건으로서 영향력을 행사한다는 입장을 견지하고 있다. 즉, 구조는 사회적 상호작용 없이 존재하는 물화적 실체가 아니라 관계적 발현물이며 이러한 발현적 속성(emergent properties)으로 구조의 물화를 극복할 수 있다는 것이다(Archer, 2000b).

한편 해석적 전통을 강조하는 학자들은 그가 상향융합이라고 비판한 사회과학에서의 해석적 방법의 한계가 해석적 전통에 대한 오해에서 비롯되었으며 오히려 Archer의 접근에서 무시된 해석적 전통을 살리려고 노력해야 한다고 주장한다(King, 1999, 2010; Hollis & Smith, 1994; Hay, 2002). Archer(1995)는 해석적 접근이 모든 사회적인 것을 개인들의 행위의 집합으로 보면서 사회를 개인과 그 상호작용으로 축소함으로써 구조가 개인에게 부과하는 제약을 무시한다고 비판하였다. 이에 사회 구조를 개인의 지식이나 활동으로부터 어느 정도 독립적이고 자율적인 영역으로 가정하고 사회의 객관적 구조와 개별적이고 주관적인 행위자의 상호작용 분석을 시도해야 한다

고 주장한 것이다. 그런데 King(1999)은 해석적 접근이 사회적 조건과 전통의 영향을 부정하는 것이 아니며, 과거를 살아있는 개인의 행동과 해석을 통해 현재에 영향을 미치는 개인들 사이의 의미있게 생성된 사회적 관계로 인식한다. 이들의 논리에 따르면 해석적 전통은 사회가 개인에게 부과하는 제약을 구조적 특성으로 가정하지는 않지만, 사회적 제약은 개인이 수행할 수 있는 관행의 종류를 반드시 제한하는 개인 간의 관계에서 비롯된다는 것이다. 따라서 사회학적 질문들은 항상 개인들이 어떻게 서로를 구속하는지에 대한 구체적인 경험적 질문을 다루어야 하고 구조가 개인의 행동을 제한하거나 촉진하는 방법에 대한 형이상학적 질문들로 다루어 질 수 없다고 주장한다. Hollis & Smith(1994), Hay(2002) 역시 형태발생론의 근본적인 문제는 구조와 행위의 분리에 있으며 이를 어떻게 통합하여 하나의 이야기로 구성할 수 있다는 것인지 알려 주지 못한다고 비판한다(Sell, 2009, 47에서 재인용).

그런데, 이성회, 정바울(2015)은 Archer가 오랫동안 구조와 행위자성의 상호작용을 설명하는 이론을 발전시켜 왔는데, 초기의 연구들이 주로 거시적 차원에서 사회·문화적 '구조'에 초점을 맞추었다면, 후기 연구에서는 '행위자'와 '성찰'에 중점을 두고 이것이 어떻게 거시적 차원의 구조를 매개하는 지에 대해 관심을 가지는 경향이 있다고 분석한다. 이렇게 본다면, 행태발생론에 대한 위의 해석주의자들의 비판은 Archer의 2000년 이후 연구물(Archer, 2000a, 2012; Donati & Archer, 2015)에 담겨있는 '행위자'와 '성찰'이 구조와 문화를 매개하는 과정에 관심을 갖고 경험적 연구를 수행함으로써 이론적 보완을 해 나갈 수 있을 것이다.

2) 구조-행위의 연결을 위한 보완

Archer(1995)에 대해 비판을 제기하는 반이원론자들과 해석적 전통의 입장을 고려하여 형태발생론과 분석적 이원론을 활용하여 학교의 정책 실행과정을 탐구하는 이 연구에서 구조와 행위의 연결을 위해 크게 두 가지 지점을 보완하고자 한다.

첫째, 구조의 영향력에 대한 이해를 위해 교육청의 정책의 형성과 초기 실

행 맥락, 그리고 정책 실행과정에서 행위자들에게 영향을 미치는 교육제도 및 교육행정 체계와 문화를 살펴본다. 새로운 정책은 사회적, 교육적으로 다양한 조건과 환경에서 행위자들의 상호작용 하에서 형성된다. 이러한 정책 형성과정에서의 초기 상황과 맥락은 정책의 실행과정에 구조적 조건으로 영향을 주게 된다. 또한 학교현장에서 정책의 실행은 이전에는 아무것도 존재하지 않았던 진공 상태가 아니라 이전부터 존재하던 무수히 많은 정책과 일상이 혼재된 가운데 일어난다. 따라서 어떠한 정책의 실행과정에서 현장의 미시적인 행위자들의 행위자성은 거시적인 정책 방향이 중요한 구조적인 제약으로 작용할 수 있다. Archer(1995)의 이론을 활용한 Woods(2000)와 Willmott(2000, 2002), Clarke 외(2020)의 연구에서도 구체적 정책 실행 현장에서 행위자들의 행위에 대한 구체적 분석 이전에 거시적 관점에서의 교육정책의 변화를 조망한 바 있다. 따라서 이 연구에서는 먼저 교육청이 '혁신자치학교' 정책을 기획하게 된 정책 문제와 정책 목표, 정책 실행 초기의 맥락을 살펴보고 이것이 학교의 정책 실행에 미친 영향은 무엇인지 검토한다. 또한 정책 실행과정에서 나타나는 장면에서 행위자들에게 영향을 주는 거시적 구조 즉, 교육제도와 사회적 인식, 교육행정체계와 문화는 무엇인지도 살펴보고자 한다.

둘째, 섬세한 질적 연구를 통해 행위자들의 구체적인 행위자성을 분석한다. 특히 정책 실행과정에서 나타나는 상호작용 양상에서 행위자들의 행위자성(agency)과 성찰(reflexivity)에 관심을 가지고 탐구하고자 한다. Archer(1995)의 형태발생론을 활용한 최근의 연구들은 사회의 구조적 조건과 이것의 시간성을 고려하면서도 면담, 관찰 등의 연구방법을 통해 행위자들의 구체적이고 경험적인 문제들을 복합적으로 다루는 경향이 있다(Case, 2015; Clarke 외, 2020; Willmott; 2000; 2002; Woods, 2000). 이러한 질적 연구를 수행하면서 특히 행위자의 '관행'과 '담화'에 주목할 필요가 있다. Giddens(2012)는 사회 구조는 결국 반복해서 이루어지는 유사한 행위체계나 사회체계로 유지되기 때문에 사회 구조의 재생산 과정을 이해하기 위해서는 관행이나 관례, 담화적 의식을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다고 말한다.

King(1999, 2010) 역시 현재의 물질적 조건은 과거의 이념과 사람들의 행동의 결과이며 현재 사람들의 믿음과 관행에 대한 지속적인 준수라고 이야기한다. 따라서 인간 사회 관행의 세부사항에 대한 관찰을 통해 사회적 관계의 생생한 현실을 정확하게 이해할 필요가 있다는 것이다. Hollis & Smith(1994)가 제기한 구조와 행위자의 연결의 문제는 결국 행위자들에게 내재된 관행과 담화에 담겨있는 구조적 속성을 파악하는 것으로 해소가 가능하다고 하겠다. 이러한 관행과 담화를 포착하기 위해서는 현장 관찰, 행위자 면담, 생산된 문서에 대한 분석 등과 같은 복합적인 연구 방법들을 동원할 필요가 있다. 이러한 관행과 담화, 태도와 규범과 같은 영역의 분석은 행위자들이 구조적 조건에 대응하는 상호작용과 전략을 파악하는 것으로 이어진다. 그 가운데 행위자들의 행위자성(agency)이 어떻게 발현되는지, 그리고 그 기저에 놓인 행위자들의 성찰(reflexivity)의 양상을 검토함으로써 구조와 행위가 연결되는 접점을 찾고 정책 실행과정에서의 구조와 행위의 관계를 밝힐 수 있을 것이다.

바. Archer의 형태발생론적 관점의 연구

1) 해외 교육 분야 연구

교육연구에서 Archer(1995)의 형태발생론적 접근은 실증주의와 해석주의의 오랜 이분법을 극복하고 거시적 연구와 미시적 연구의 통합 가능성을 보여준다. 해외에서는 형태발생론적 접근과 분석적 이원론을 이론적 배경이자 연구방법론으로 적용한 교육 분야의 연구물들이 꾸준히 생산되고 있다. 이러한 연구들은 국가교육체제의 성립을 탐구하는 거시적인 주제부터 교육환경의 구조화된 조건에 대응하는 학교와 행위자의 상호작용을 연구하거나 행위자의 성찰과 행위자성을 탐구하는 거시와 미시를 연결하는 주제들이 다루어진다.

먼저 거시적 주제를 다루고 있는 경우는 Skinningsrud(2005)의 연구를 예로 들 수 있다. 그는 Archer의 형태발생 이론을 적용하여 노르웨이에서 국가교육시스템이 출현한 과정을 분석하였다. 그는 스칸디나비아 국가들의 교

육에 대한 지속적인 국가개입의 전통은 국가와의 교육의 지속적 구조적 통합에 의해 조건화되었다고 주장한다. 국가(노르웨이 정부)는 경제적 지원의 제공자이자 교육 문제에 대한 국가 의사 결정의 중심으로 19세기 초 교회 외의 다른 사회 기관과의 중등교육 통합을 추진하고, 교육 통제의 지방자치화(municipalization)를 채택한 것을 교육제도가 등장하기 전에 구조적으로 국가와 통합되었다는 주장의 근거로 제시한다.

구조화된 사회적 조건에 대한 행위자들의 상호작용과 대응을 분석한 연구로는 Woods(2000)와 Willmott(2000, 2002)가 있다. Woods(2000)는 분석적 이원론을 활용하여 학교 공공시장이라는 구조적인 환경에서 생산자 행위자성(producer agency)을 분석하였다. 그는 기존의 조건화된 구조(원자적, 문화적, 사회적)로서의 학교의 특성과 공공적 특성이 행위자들의 성찰과 실천에 따라 정교화 되는 과정을 분석하여 경쟁적 압박과 인센티브를 받는 사람들의 참여 양상을 경쟁적, 전문적, 관료적, 문화적 참여로 구분하였다. 이를 통해 이들에게 경쟁의 개념은 물질적, 문화적 사회적 구조와 강도로 구성되며 공공기관과 지역의 협력적 관계가 표현되는 경쟁적 참여의 구조적 압력에 영향을 미친다는 사실을 밝혔다. 또한 경쟁적 참여와 공공 전문적 참여는 서로를 수정하면서 공공서비스에 도입되고 있는데 특히 문화적 참여(개인의 본질적 가치를 중시하는 개념)는 궁극적으로 전문적 참여의 근간을 제공하고 경쟁적, 관료적 참여에 대한 압력에 대응하게 한다고 주장하였다.

Willmott(2000, 2002)는 잉글랜드와 웨일스 교육 시스템의 준시장화로서의 학교효과, 표준화 평가와 같은 신관리주의와 기존의 어린이 중심의 철학 및 실천 사이의 사회 문화적인 모순에 대하여 탐구하였다. 그는 먼저 분석적 이원론을 통해 이전의 아동 중심 철학이 신관리주의로 이동하는 과정을 '사회·문화적 조건화-상호작용-정교화'의 3단계로 분석하였다. 이어 두 초등학교를 대상으로 하는 사례연구를 통해 이 학교의 교직원들이 아동중심 철학과 신관리주의 경영 사이의 모순을 매개하는 과정을 경험적으로 분석하였다. 그 결과 교육에서 아동중심철학과 신관리주의 사이에 '필연적인 제약적인 모순'이라는 상황논리가 발생하였으며 이로 인해 두 학교 모두에서 시험으로 인한

경쟁과 관리주의적 경영이 강화되고 아동에 대한 보살핌과 학생 중심의 교육이 결여되는 혼합주의(Syncretism)적 경향이 나타났다고 분석한다. 여기에 관리적 경영에 대한 교장의 태도와 이에 대한 교사들의 대응, 학교의 재정의 위기, 학부모의 간섭 등은 둘 사이의 상호작용에 영향을 미쳤다.

<표 Ⅱ-8> Archer의 형태발생론적 관점의 해외 연구

연구범위	저자 / 연구주제	주요내용
거시적 구조의 변화	Skinningsrud (2005) 노르웨이 국가 교육시스템의 등장	스칸디나비아 국가들의 교육에 대한 국가 개입의 전통의 이중 형태발생 과정을 통한 구조적 통합에 대한 탐구
구조적 조건과 행위자들의 상호작용 과정	Woods(2000) 학교 공공시장의 환경에서 생산자 행위자성(producer agency) 분석	기존의 조건화된 구조(원자적, 문화적, 사회적)로서의 학교의 특성과 공공적 특성이 행위자들의 성찰과 실천에 따라 경쟁적, 전문적, 관리적, 문화적 참여로 정교화 되는 과정을 분석
	Willmott(2000, 2002) 아동중심 철학과 신관리주의에 대한 형태발생론적 설명	잉글랜드와 웨일스 교육 시스템의 준시장화 결과 학교효과, 표준화 평가와 같은 신관리주의와 기존의 어린이 중심의 철학 및 실천 사이의 사회 문화적 모순에 대하여 탐구
구조적 조건과 행위자들의 성찰 및 행위자성	Case(2015) 고등교육에서 학생 학습과 행위자성의 형태발생	남아프리카 공과대 학생들의 학습자로서 정체성에 영향을 미치는 구조적 조건과 학생의 행위자성을 형성 과정이 사회적 정체성과 개인의 정체성을 형성해가는 과정을 탐구
	Clarke 외(2020) 파키스탄 여성 교사에 대한 전문 학습 및 개발 요구	파키스탄 수녀원 학교들의 사례를 통해 여성 교사의 전문적 발전에 영향을 미치는 구조적, 문화적 요인을 분석하고 학교 지도자들의 행위자성을 분석

사회 환경의 구조적 조건하에서 행위자의 성찰과 행위자성을 탐구하는 연구로는 Case(2015)와 Clarke 외(2020)의 연구를 들 수 있다. Case(2015)는 형태발생론을 이용하여 남아프리카 대학 공과대 학생들의 학습과 학생 행위자성의 형태발생에 대한 경험연구를 수행하였다. 학생의 사회 경제적 배경과 공학이라는 학문의 수직적이고 계층적인 커리큘럼은 학습자로서의 정체성에 영향을 미치는 구조적 문화적 조건이었다. 연구 결과 학생의 행위자성은 과거의 학습 경험에서 비롯된 교육과정과 그 제약을 중재할 수 있는 힘의 특성을 가지며 동료, 강사와의 상호작용이 행위자성 형성에 중요하게 작용한다는 사실을 밝혔다. 학습을 위한 행위자성의 형태발생은 학생으로서의 사회적 정체성과 함께 개인의 정체성을 형성해간다는 것이다.

Clarke 외(2020)는 형태발생론과 분석적 이원론에 입각하여 파키스탄 수녀원 학교들의 사례를 통해 여성 교사의 전문적 발전에 영향을 미치는 구조적, 문화적 요인을 분석하고 학교 지도자들의 행위자성을 분석하였다. 이 연구를 통해서 Clarke 외(2020)는 구조적이고 문화적인 맥락들이 교사들보다 먼저 존재하고, 전문적 발전에 대한 교사들의 반응이 이러한 맥락들에 의해 조건화 되어 영향을 받는다는 것을 강조하였으며 국가나 학교 수준에서 준비되지 않은 맥락에서 전문적 발전에 대한 접근법을 채택할 때 존재하는 난제를 강조하고 교사의 관행을 형성하는 구조 및 문화적 맥락을 고려하여 전문적 발전계획을 수립할 필요성을 제안하였다.

이와 같이 해외 교육 분야에서 형태발생론을 활용한 연구들은 초기 거시적이고 구조적인 주제에서 점차 거시와 미시의 통합적인 연구가 증가하면서 구조와 행위자의 상호작용이나 그 과정에서 성찰과 행위자성의 발현의 문제를 탐구하는 경향이 높아지고 있다. 이는 Archer(1995)의 형태발생론이 구체적 조직 내에서 행위자들의 행위에 영향을 미치는 구조적, 문화적 조건의 탐구와 아울러 그러한 조건과 상황 맥락 속에서 행위자들의 행위자성을 통해 새로운 형태가 발생하는 과정에 대한 분석적 탐구를 수행하는데 유용한 이론적 지침을 제공하기 때문이다.

2) 국내 연구

국내 연구 중 교육 분야에서 Archer의 이론을 활용하여 진행한 연구는 드문 편인데, 이혜영(1992)이 Archer의 관점으로 교육팽창 메커니즘 분석모형을 통해 대학입학 정원 결정의 사회적 동인을 분석하는 연구를 수행한 바 있다. 그는 1960년대부터 80년대까지 대학 입학정원의 변동을 '억제기-증원기-확대기'로 나누고 한국의 역사 사회적 상황 속에서 교육팽창의 역동을 학생·학부모, 산업, 대학, 정부의 4개 세력의 상호작용을 통해 살펴보았다. 그 결과 대학 정원 정책은 경제성장을 달성하기 위한 인력 공급기능을 수행하고 다른 한편으로 정부 자체의 정치적 이해관계를 재생산하는 기제로 작용하였음을 밝혔다.

비교적 최근에 이성회, 정바울(2015)이 구조나 행위자 중심으로 경도된 연구의 한계를 극복하기 위한 대안으로 형태발생론적 접근을 소개하면서 물질적 구조, 이념적 문화, 행위자들 사이의 역동적 상호관계를 조사할 수 있는 보다 통합적인 분석틀로 제안하였다. 남미자 외(2020)는 기존의 교사전문성 담론이 가진 기능주의, 신자유주의적 논점에 대한 문제의식을 바탕으로 Archer의 형태발생론적 접근과 성찰 개념을 중심으로 교사 전문성을 교사행위자성 개념으로 접근한다. 그들은 여기서 사회적 관계와 그 과정에서 성찰과 실천을 상호작용의 중요한 요소로 보고 교사 전문성 발현 과정에서 사회구조와 제도, 문화 등의 중요성을 강조하였다. 이를 통해 교사전문성을 개별 교사의 자기 계발 과정이 아니라 학생의 배움에 대한 책임성을 관계들 속의 윤리적 주체로서 자신을 형성하고 생산하는 과정으로 해석하였다.

국내 교육 분야에서 형태발생론과 분석적 이원론을 활용한 경험적 연구는 최근에 이성회 외(2021)에서 본격적으로 수행하였다. 이 연구는 비판적 실재론과 형태발생론적 접근, 관계사회학 이론에 기반하여 학교 맥락에서 교사들 사이의 관계를 통해 발현되는 관계재 창출의 발생기제를 설명할 수 있는 '관계적 교사행위자성 개념모형' 개발하는 것을 목적으로 하였다. 이를 위해 이론 연구 및 실제 학교 구성원들에 대한 설문조사와 심층 면담을 통한 질적 사례연구를 수행하였다. 그 결과 연구 대상 학교에서 교사들의 관계재는 '생

성'과 '확장'의 주기를 가지며 시간이 지남에 따라 정교화되는 과정을 보여주었다. 또한 상호작용 단계에서의 관계적 성찰을 통해 '개별 교사'에서 공유된 공통의 목적을 달성하고자 함께 협력하면서 '우리'로의 '관계적 주체'로 변모하게 되는 과정을 구체적인 개념 모형으로 제시하였다.

한편, 보건이나 예술, 국방 정책 분야에서 Archer 이론을 활용한 연구가 몇 편 수행되었다(김선희, 2008; 장희경, 2014; 정성식, 김창엽, 2016; 주장환, 2017; 최광용, 2012). 이중 김선희(2008), 최광용(2012), 장희경(2014)의 연구를 좀 더 살펴보고자 한다.

먼저 김선희(2008)는 의료보험 규제정책을 중심으로 정책과 제도의 변화 현상을 설명하기 위해 역사적 제도주의에 대한 대안적 설명구조로서 Archer의 형태발생 사회이론이 제도의 연속과 변화에 대한 통합적 설명을 제시 할 수 있다고 보았다. 이 연구는 정책과 제도 변화를 설명하는 데 있어서 제도와 개인의 구체적 행위에 주목하면서 정책 구조와 행위의 단절성을 극복하고, 형태발생론의 접근이 인과성, 발현성, 역사성 측면에서 연속과 변화의 통합적 설명을 통해 역사적 제도주의의 한계를 극복할 수 있는 가능성을 보여주는 데 의의가 있다. 최광용(2012)은 Lessig의 자유문화이론(Free Culture Theory)과 Archer의 형태발생론을 바탕으로 2006년~2010까지 5년간 음악과 영화의 저작권 환경 변화에 따른 행위자들의 대응 메커니즘의 차이를 분석하였다.

장희경(2014)은 공중보건과 관련해서 무역 관련 지적재산권 협정(TRIPS 협정)이 개정되는 과정을 분석함으로써 국제 레짐을 변화시키는 '규범'에 초점을 맞추는 연구를 진행하였다. 장희경(2014)은 지적재산권에 대한 대표적인 연구인 Sell(2003)의 연구를 재조명하여 초국적 기업과 강대국들의 이익에 저항하여 TRIPS 협정을 변화시킬 수 있었던 힘을 새로운 행위자의 등장에 따른 이념의 변화 차원에서 공동행위자의 인권, 공공성, 공적권리와 같은 규범의 역할을 밝혔다. 이 연구는 문화적 이념으로서의 '규범'이 정책 환경을 변화시키는 공동행위자들의 역동성을 구축하는 과정을 보여주었다는 점에서 의의가 있다.

<표 Ⅱ-9> Archer의 형태발생론적 관점의 국내 연구

분야	저자	연구주제	주요내용
교육 분야	이혜영 (1992)	대학입학 정원 결정의 사회적 동인 분석.	한국의 교육팽창의 역동을 학생·학부모, 산업, 대학, 정부의 4개 세력의 상호작용을 통해 살펴본 결과 대학 정원 정책이 경제성장을 달성하기 위한 인력 공급기능과 정부 자체의 정치적 이해관계를 재생산하는 기제로 작용하였음을 밝힘
	이성회·정바울 (2015)	Archer의 형태발생론적 접근법과 성찰성 개념소개	물질적 구조, 이념적 문화, 행위자들 사이의 역동적 상호관계를 조사할 수 있는 통합적인 분석틀로 제안
	남미자 외 (2020)	교사전문성의 대안적 접근으로 교사 행위자성에 대한 탐색	Archer의 형태발생론적 접근과 성찰 개념을 중심으로 교사 전문성을 교사행위자성 개념으로 접근. 교사 전문성 발현 과정에서 사회구조와 제도, 문화 등의 중요성을 강조.
	이성회 외 (2021)	관계재(relational goods) 창출을 위한 교육의 기능 개념 모형 탐색	비판적 실재론, 형태발생론적 접근, 관계사회학 이론에 기반하여 학교 맥락에서 교사들 사이의 관계를 통해 발현되는 관계재 창출의 발생 기제를 설명할 수 있는 '관계적 교사행위자성 개념모형' 개발
교육 분야 외 정책	김선희 (2008)	의료보험 규제정책을 중심으로 정책변화의 제도적 조건과 메커니즘 분석	정책과 제도 변화를 제도와 개인의 구체적 행위에 주목하여 설명하고 역사적 제도주의에 대한 대안적 설명구조로서 Archer의 형태발생 사회이론이 제도의 연속과 변화에 대한 통합적 설명을 제시함을 밝힘
	최광용 (2012)	음악, 영화 저작권 환경 변화와 대응 메카니즘 분석	저작권법의 제도적 정교화 과정을 사회학적 측면에서 Archer의 논의를 바탕으로 구조, 문화, 행위자 사이의 상호작용으로 분석.

	장희경 (2014).	국제레짐의 변화와 규범의 동학 탐구	공중보건 관련 TRIPS협정의 개정 과정에서 국제 레짐을 변화시키는 '규범'의 역할에 초점을 맞추어 Sell(2003)의 형태발생론에 입각한 TRIPS협정 과정 연구를 보완.

이상과 같이 Archer의 형태발생 이론을 적용한 경향은 초기 거시적 구조에 대한 연구에서 점차 구조적 조건하에서 구조와 행위자의 상호작용이나 행위자의 성찰을 중심으로 하는 거시와 미시를 연결하는 연구들이 많았다. 이는 Archer의 형태발생 이론의 진화가 초기의 사회문화적 구조에 초점을 둔 것에서 최근에는 구조 보다는 행위자 개인과 성찰에 초점을 두면서 거시적 차원의 구조와 미시적 행위자의 관계를 규명하기 위한 이론적 진화과정을 보이고 있는 것과 맥락을 같이 한다고 볼 수 있다(김선희, 2014; 이성회, 정바울, 2015). 구체적 현장에서 행위자들의 상호작용은 기존의 구조적 환경의 영향 하에 존재하며 행위자들은 이러한 구조적 조건 하에서 자신들이 가진 자원을 바탕으로 전략적인 상호작용을 통해 기존의 구조를 변경하거나 유지하게 된다는 Archer의 형태발생론의 초점은 교육 정책의 형성과정과 이에 대한 구체적인 실행 과정을 분석하는데 유용한 이론적 지침을 제공한다. 특히 현재 교육정책 분야에서 Archer의 형태발생 이론을 기반으로 본격적인 탐구를 진행한 사례가 드물다는 점에서 이 연구가 가치가 있을 것으로 기대한다.

4. 혁신자치학교 정책 실행에 관한 분석 틀

위와 같은 학교 자치의 이론적, 실천적 쟁점과 Archer의 형태발생론적 관점을 기반으로 하여 두 교육청과 학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정을 살펴보기 위해서 이 연구에서는 다음과 같은 분석의 기준을 수립하고 연구를 진행하였다.

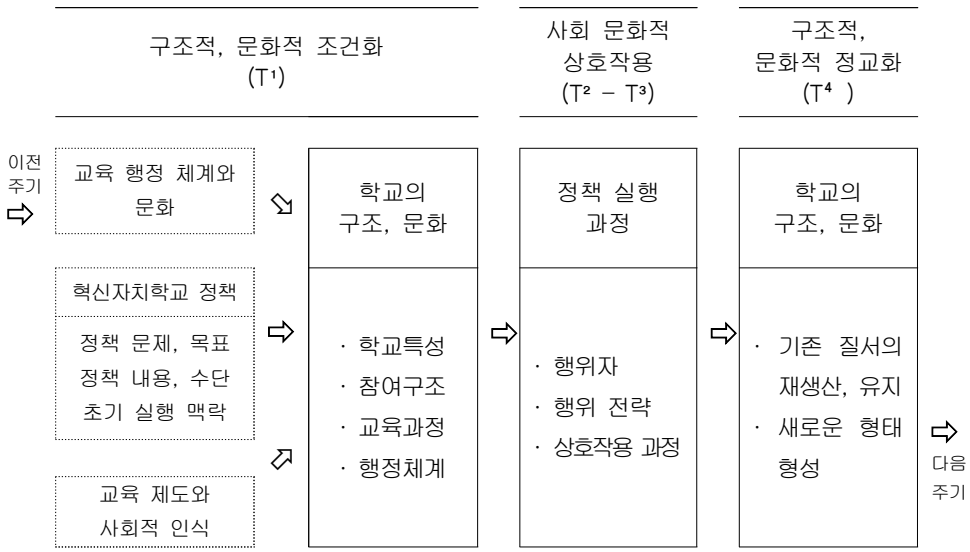
먼저 <표 Ⅱ-10>과 같이 A, B 교육청이 혁신자치학교 정책을 기획하는 단계에서 어떤 문제의식을 가지고 있었으며 이를 위해 어떠한 정책 목표를 수립하였는지, 그리고 구체적으로 설계한 정책 내용과 정책 수단, 그리고 초기의 정책 실행 맥락을 살펴보았다. 다음으로 산, 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정의 분석을 위해 학교의 기본적인 특성을 살펴보고, 참여구조, 교육과정, 행정체계 면에서 정책 실행 이전의 현황을 검토하였다. 이는 두 학교가 혁신자치학교 정책을 실행하게 된 배경과 이전에 혁신학교로서 축적한 성과를 바탕으로 수립한 혁신자치학교 정책 실행 과제에 해당한다. 이어서 참여구조, 교육과정, 행정체계 면에서 두 학교의 구체적인 정책 실행 과정을 면담과 관찰을 통해 각 영역에서 주요하게 발견된 장면을 중심으로 기술하였다.

‘참여구조’, ‘교육과정’, ‘행정체계’라는 분석의 준거는 앞서 살펴본 학교 자치 관련 주요 쟁점에서 추출하였다. 즉, 주체와 권한, 참여구조와 거버넌스를 묶어서 ‘참여구조’로, 그리고 학교 자치의 영역 중 ‘교육과정’을 별도의 하나의 영역으로 두고, 인사와 예산을 묶어서 ‘행정체계’로 구분하였다. 이를 기준에 따라 구체적으로 참여구조로는 교원 협의체 및 의사결정, 학생회·학부모회 운영 및 학생, 학부모 참여와 학교운영위원회 현황을, 교육과정 측면에서는 학교 교육과정의 중점과, 수업, 평가의 특성, 교원학습공동체 운영, 학교 교육과정 운영에서 교육부와 교육청 등 외부 사업 실행을 살펴보았다. 행정체계 면에서는 학교의 조직과 업무구조, 인사 및 예산 운용과 지원 현황, 교육청 및 외부기관을 상대로 한 학교의 자율권한 발휘 양상을 검토하였다.

다음으로는 첫 번째 분석 내용을 바탕으로 두 학교의 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 Archer(1995)의 형태발생론과 분석적 이원론의 관점에서 구조와 행위의 상호작용을 통해 구조와 문화가 정교화 되어가는 과정을 시간성을 가지고 재분석하였다.

이 연구에서 구조적, 문화적 조건화이자 사회문화적 정교화로서의 구조와 문화는 크게 두 가지 차원으로 볼 수 있다. 먼저 교육제도 및 사회적 인식, 교육 행정체계와 문화, 그리고 교육청의 정책과 같은 학교 외부에 존재하면

<표 Ⅱ-10> 혁신자치학교 정책 실행 과정에 관한 분석 틀



학교의 구조 · 문화

(구조-학교의 제도, 규정, 조직, 체계 등 / 문화-행위자들의 관행, 담화, 태도, 규범)

학교특성	참여구조	교육과정	행정체계
·지역 및 학생 특성 ·혁신학교 성과와 과제 ·혁신자치학교 정책 실행 배경, 과제	·교원 협의체 및 의사결정 ·학생회, 학부모회 및 학생, 학부모 참여 ·학교운영위원회	·교육과정-수업-평가 ·교원학습공동체 ·교육부, 교육청 사업 실행	·학교 조직, 업무 구조 ·인사, 예산 운용 및 지원 ·기타 학교의 자율 권한 발휘

서 학교에 영향을 미치는 구조와 문화가 있다. 다음으로 학교가 이미 가지고 있는 구조와 문화 즉, 학교 사례를 분석하기 위해 접근한 참여구조, 교육과정, 행정체계 측면에서의 구조와 문화의 영역이다. 연구의 초점은 새로운 정책의 실행과정에서 '학교 내의 구조와 문화'가 행위자들과의 상호작용을 통해 어떻게 형태 발생, 혹은 유지되는가에 있으며 그 과정에서 학교 밖의 구조와 문화가 학교의 정책 실행에 미치는 영향과 이에 대한 행위자들의 대응을 함께 살펴보았다.

이에 따라 정책 실행의 분석을 위해 크게 외적 조건과 내적 조건을 구분한다. 직접적 외적 조건으로는 교육청의 혁신자치학교 정책 목표와 정책 수단, 초기의 정책 실행 맥락이 해당한다. 그리고 정책 실행에 영향을 주는 '교육행정 체계와 문화', '교육 제도와 사회적 인식'은 연구 수행 중 나타나는 장면에서 도출되는 것들을 후향적으로 정리하였다.

이를 바탕으로 혁신자치학교 정책의 실행을 구조적 조건화(T^1) 단계는 혁신자치학교 정책을 실행하기 전 단계까지 형성된 구조적 조건을 '필연적-상황의존적', '상호보완성-양립불가능성'의 관계에서 분석하였다. 사회·문화적 상호작용 (T^2 – T^3) 단계에서는 이러한 구조적 조건 속에서 어떠한 상황논리와 상호작용양상이 나타나는지 분석하였다. 이 속에서 혁신자치학교 정책을 실행해가는 주요 행위자는 누구이며, 그들의 행위전략 및 상호작용 과정을 파악한다. 구조적 정교화(T^4) 단계에서는 상호작용 결과 나타나는 학교 차원에서 발생 및 유지되는 제도, 이념과 관행의 변화 및 재생산을 살펴본다. 상호작용 분석 과정에서는 구조로는 학교의 제도, 규정, 조직, 체계 등을 문화로는 행위자들의 관행, 담화, 태도, 규범 등이 주요한 분석 대상이 된다.

이러한 분석을 통해 두 학교에서 혁신자치학교 정책을 실질적으로 실행해가는 과정을 유의미하게 살펴볼 수 있을 것이다. 구체적으로는 기존의 교육제도와 사회적 인식, 교육행정 체계와 문화, 교육청의 정책 추진이라는 외적 조건이 학교가 가진 구조와 문화 속에서 시간의 흐름에 따라 어떻게 행위자를 매개로 서로 상호작용하는지 분석적으로 파악하고자 한다. 이 과정에서 학교 운영과정에서 구성원들이 중요하게 생각하는 것은 무엇이며, 이를 위해 어떤 노력을 기울이고 있는지 또한 구조와 행위자의 상호작용 과정을 통해 학교의 구조와 문화로 새롭게 형성되는 것과 기존의 것이 유지·재생산 되는 것은 무엇이며 그것이 가능하게 하는 자원과 조건, 상황논리에 따른 상호작용의 특징은 무엇인지 파악하고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구방법

이 연구의 목적은 학교 자치 관점에서 주요 행위자들이 혁신자치학교 정책을 어떻게 실행하는지 그 과정과 의미를 탐구하는 것이다. 이를 위해 사례연구 방법(Case study research)을 사용하였다.

사례연구는 질적 연구 접근의 하나로서 하나의 경계(bounded system)를 가진 사례들을 시간의 경과에 따라 깊이 있게 탐구하는 연구방법이다. 사례연구는 동시대에 실제 일어나고 있는 어떤 현상에 대해 연구자가 “어떻게”, “왜” 와 같은 의문을 밝히고자 하거나, 직접 통제하기 힘든 사건을 다룰 때, 연구문제가 특정 사회현상을 광범위하고 깊이 있게 기술해야 하는 경우에 효과적이다(Yin, 2014). 교육 분야에서 이루어지는 사례 연구는 교사, 학생, 학교 또는 혁신적인 프로그램과 같이 비교적 분명한 경계를 가진 것을 대상으로 하는 경우가 많다(Cresswell, 2013; Merriam, 1998; Yin, 2014). 사례연구를 진행할 때는 문헌자료, 관찰, 면담, 시청각 자료와 같은 다양한 정보원을 포함하여 상세하고 심층적으로 자료를 수집하고 사례를 기술(case description)하고 사례 주제(case theme)를 보고한다(Cresswell, 2013).

사례연구의 유형은 탐구하는 사례의 수에 따라 크게 단일 사례연구(single-case study research)와 다중 사례연구(multiple-case study research)로 구분할 수 있다. 단일 사례연구는 하나의 사례에 대한 탐구로서 사례가 독특성과 극단성을 가지고 있거나, 전형적 성격을 가진 경우, 선행연구를 통해 다루지지 않은 현상이나 사건에 대한 정보를 제공하는 경우, 단일 사례의 종단적 변화에 초점을 둔 경우에 수행한다. 이에 비해 다중 사례연구는 반복 실험의 접근 논리를 사례연구에 적용시킨 것으로 두 개 이상의 사례를 대상으로 각각의 하위 사례를 비교 분석하여 더 넓은 범위에서 분석과 일반화를 시도하는 것으로 단일 사례연구보다 더 많은 자료의 수집과 분석 등 시간과 노력이 더 필요하지만, 보다 설득력 있고 공고한 연구로 인정한다

(Merriam, 1998; Yin, 2014).

좋은 사례연구를 위해서는 먼저 연구의 주제가 흥미롭고 연구의 의의가 분명해야 하며, 사례의 경계가 분명하고, 관련된 증거를 잘 수집해야한다. 또한 경쟁적 관점을 고려하여 증거를 분석하고 충분한 근거를 제시할 수 있어야 한다(Yin, 2014). 또한 사례연구는 연구 설계단계에서 연구를 위한 청사진을 갖는 목적에서 자료 수집과 분석의 기반이 될 수 있는 이론적 명제를 먼저 개발하는 것이 바람직한데, 이론이나 이론적 명제를 적용하면 연구의 결과를 일반화 하는데 큰 도움이 된다. 사례연구의 결과를 일반화 한다는 것은 모집단을 대상으로 일반화 하는 것이 아니라 이론적 명제에 대한 일반화(분석적 일반화)를 목적으로 하는 것이다. 즉, 분석적 일반화의 목적은 이론에 비추어 다양하고 새로운 구체적인 상황들을 일반화 시키는 것이다(Yin, 2014).

이와 같은 사례연구의 특징을 고려할 때, 이 연구에서 다루고자 하는 '혁신자치학교' 정책을 실행하는 학교에서 시간의 경과에 따라 나타나는 상호작용과 변화의 과정이라는 연구 목적과, 혁신학교를 거쳐서 '혁신자치학교'로 지정된 학교라는 분명한 경계를 가지는 연구 대상은 사례연구 방법을 사용하기에 적절하다. 또한 학교 자치에 관한 선행연구 분석의 결과와 Archer(1995)의 형태발생론에 입각하여 분석의 틀을 구안, 적용한 연구 설계와 분석을 통해 사례연구로서의 분석적 일반화의 타당성을 높이고자 한다. 아울러 단일 사례연구의 한계를 보완하고 다각적으로 정책의 실행과정을 탐구하는 차원에서 혁신자치학교 정책을 진행 중인 두 지역의 학교 두 곳을 연구대상으로 선정하였다. 또한 관련 문헌 분석, 심층 면담, 참여 관찰 등의 다양한 자료를 바탕으로 혁신자치학교 정책의 실행과정에 관한 심층적 연구를 진행하였다.

2. 연구대상의 선정

이 연구의 목적은 '혁신자치학교 정책'의 실행 과정을 탐구하는 것이다. 특히, 학교가 기존에 가지고 있던 구조, 문화의 조건 속에서 행위자들의 상호

작용을 통해 다시 구조나 문화의 변화, 또는 유지로 이어지는 과정을 심층적으로 이해하기 위해 질적 사례 연구 중 다중사례 연구를 채택하였다. 이를 위해 '혁신자치학교 정책'을 운영 중인 A, B 두 지역의 교육청과 학교를 연구 대상으로 한다. 현재 '혁신자치학교 정책'은 3개의 시·도교육청에서 추진 중이지만 정책 실행 과정에서 시간성을 준거로 탐구하기 위해 3년 간 혁신자치학교 정책을 진행해 온 A, B 두 지역의 시·도교육청과 학교를 연구 대상으로 하였다. A 교육청의 경우 2019년에 '혁신자치학교' 8개교 (초등학교 4, 중학교 3, 고등학교 1)를 지정하여 현재까지 운영 중이며, B 교육청은 2019년부터 연차별로 '혁신자치학교'를 지정하여 현재 총 10개교(유치원 1, 초등학교 6, 중학교 2, 고등학교 1)를 운영 중이다. 두 지역은 위치, 규모 면에서 서로 상이하며 교육행정 체계 또한 구조적으로 다른 특성을 가지고 있다. A 지역의 경우 수도권의 대도시이며 교육행정의 구조가 '시도교육청-교육지원청-학교'로 이루어져있다. B 지역의 경우 중부지역의 소도시로 '시도교육청-학교'의 교육 행정 체계를 가지고 있다.

먼저, 혁신자치학교 정책의 형성 과정을 탐구하기 위해서 A, B 시도교육청에서 학교 자치 정책을 기획, 추진하였거나 현재 운영 중인 핵심 행위자에 대한 면담을 진행하였다. 이들과의 면담을 통해 학교 자치와 관련된 각종 관련 문헌 분석에서 찾아내기 어려운 실제적 맥락과 정책의 수립 과정에서 나타난 상황논리와 전략을 파악하고자 하였다.

다음으로 사례 연구 대상 학교는 A, B 두 지역에서 '혁신자치학교'로 지정된 공립 중학교 각 1개교 씩 두 곳이다. 두 지역의 사례 대상학교를 정하기 위해 몇 가지 조건을 가지고 사전 조사를 진행하였다. 먼저 시간성에 근거하여 학교의 정책 실행 과정을 파악할 수 있도록 혁신자치학교 운영기간이 최소 2년 이상 되는지, 혁신학교-혁신자치학교 두 시기를 모두 경험한 핵심 행위자(혁신부장)가 현재 근무하고 있는지, 그동안 운영되어 온 혁신학교 및 자치학교와 관련된 연구물 및 자체 발간물의 있는지를 검토하였다. 그리고 사례 대상의 분석 및 비교의 용이성을 위해 학교 급, 학교 규모, 사회경제적 배경이 유사한 학교를 고려하였으며 연구자와 원만한 라포를 형성하여 연구

협력 가능한 곳, 연구자의 경험을 바탕으로 학교 운영과 교육과정에 대한 심도 깊은 이해를 할 수 있는 곳 등을 검토하였다. 이에 A 지역의 '산중학교'와 B 지역의 '들중학교'를 연구 대상으로 선정하였다.

<표 Ⅲ-1> 연구대상 정보

연구대상		특성
A 지역	A교육청	- 수도권 대도시 위치 - 행정체계 : 교육청-교육지원청-학교 - 2011년부터 혁신학교 정책시행 - 2019년부터 혁신자치학교 정책 시행
	산중학교	- 도심 외곽 변두리 위치, 남녀공학 - 2012년부터 혁신학교 운영 - 2019년부터 혁신자치학교
B 지역	B교육청	- 중부지역 소도시 위치 - 행정체계 : 교육청-학교 - 2015년부터 혁신학교 정책시행 - 2019년부터 혁신자치학교 정책 시행
	들중학교	- 도심 외곽 변두리 위치. 여학교→ 2021부터 남녀공학 - 2015년부터 혁신학교 운영 - 2019년부터 혁신자치학교 운영

두 학교는 각 지역의 중심지 외곽의 변두리에 위치하고 있으며 사회경제적 배경이 어려운 학생들이 많이 재학하고 있다. 또한 이 학교들은 각 지역에서 초기부터 혁신학교를 운영해 왔으며, '산중학교'는 2019년부터, '들중학교'는 2020년부터 '혁신자치학교'로 지정되어 현재 2~3년차에 접어들었다. 학교에는 혁신학교 시기부터 현재까지 교육 활동의 핵심 행위자인 혁신부장이 현재 근무 중이며 그간의 혁신학교와 혁신자치학교 학교 운영과정에 대한 학교 연구자료 및 발간물 등이 있어서 혁신학교와 혁신자치학교 운영에 대한 과정과 학교가 처한 맥락을 파악하기에 적절하다. 또한 연구자가 두 학교를 대상으로 최근 연구를 수행한 경험이 있어 사례에 대한 기초적인 이해가 있고 학교 구

성원과 원만한 라포(rapport)가 형성되어 있어서 연구 협조가 잘 이루어질 수 있었다. 따라서 이 두 학교에서 혁신자치학교 초기의 구조적, 문화적 조건을 살펴보고 그러한 조건 속에서 행위자들의 상호작용과 그로인한 새로운 형태의 발생 또는 유지 과정을 탐색하였다. 연구대상 정보는 <표 Ⅲ-1>와 같다.

이와 같이 외적 조건이 유사한 두 학교를 대상으로 사례연구를 진행하는 것의 형태발생론적 관점에서의 이점은 각 학교가 혁신학교로서 이전 주기에 가지고 있던 구조와 문화 속에서 새로운 정책을 실행하는 과정, 즉 행위자를 매개로 일어나는 상호작용의 특성과 그 결과 기존의 구조나 문화가 재생산되거나 새롭게 형성되는 과정의 공통점과 차이점을 분석함으로써 '어떠한' 맥락적 조건에서, '왜', '어떻게' 그러한 현상이 발생하게 되었는지에 대한 정책 실행의 구체적 '과정'에 주목하게 된다는 점이다.

3. 자료의 수집과 분석[17)]

이 연구의 목적은 혁신자치학교 정책의 실행 과정에 대한 분석을 통해 학교의 변화 과정을 탐구하고 학교 자치 정책에 주는 시사점을 찾는데 있다. 이를 위해 연구 자료로 문헌 수집, 심층 면담, 참여 관찰을 수행하였고 사례연구의 특성상 종합적 이해가 가능하도록 이 외에도 다양한 연구 자료를 활용하였다. 또한 수집된 자료들을 귀납적으로 정리 분석하고, 동시에 분석틀에 의거하여 연역적 분석도 병행하였다.

가. 문헌 분석

이 연구의 자료 수집은 2020년 6월부터 2021년 12월까지 총 19개월 동안 진행하였다. 먼저 산중학교를 대상으로 2020년 6월부터 2021년 2월까지

17) 연구자는 2020년, 2021년 A교육청의 '혁신자치학교 성과분석연구'에 공동연구자로 참여하였고, 연구 수행 중 수집한 자료 중 일부를 이 연구에서 활용하였다.

진행한 사전 연구를 바탕으로 연구 계획을 수립하고 이어 산, 들중학교에 대하여 2021년 3월부터 2021년 12월까지 10개월 간 자료를 수집하였다.

<표 Ⅲ-2> 자료의 수집 : 문헌

대상	수집 문헌
A 교육청	- 2020~2021 혁신학교, 혁신자치학교 정책 계획서 - 2019~2020 혁신자치학교 성과분석 연구
산중학교	- 2018~2021 학교교육계획서 - 2018~2021 혁신학교운영계획서 - 2018~2021 학교평가결과서 - 2020, 2021 학교평가설문결과 - 2020, 2021 수업연구회 기록 - 2021 1학기 부장회의록 - 2021 1학기 평가 워크숍 자료 - 2021 학교규정집 - 교장-학생 정담회 기록 - 교사-학부모 간담회 기록 - 학생자치회, 학부모회회의록 - 기본학력책임지도 운영계획 - 2021 학생생활규정 개정 자료 - 2021 2학기 부서별 평가 자료
B 교육청	- 2020~2021 학교혁신담당 기본계획 - 2021 혁신자치학교 평가지표 개발 연구
들중학교	- 2019~2021 학교교육계획서 - 2019~2021 혁신학교운영계획서 - 2019~2021 학교평가 결과서 - 2020, 2021 학교평가 설문결과 - 2020, 2021 수업연구회 기록 - 2021 1학기 부장회의록 - 2021 1학기 평가 워크숍 자료 - 2021 2학기 평가 워크숍 자료 - 2021 학교규정집 - 수평선 교사회 기록 - 하모니 협의회 기록 - 학생자치회, 학부모회회의록 - 에듀테크 R&D 사업 결과보고서 - 2019~2021 읍면교육특성화 사업 계획서 및 결과 보고서

먼저 혁신자치학교 정책의 형성 과정을 파악하기 위해 두 교육청에서 생산한 혁신자치학교 운영을 위한 정책 문서와 교육청 주관으로 수행된 관련 선행 연구 자료를 수집하여 분석하였다. 다음으로 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 살펴보기 위해 두 지역의 혁신자치학교 정책 계획서, 학교에서 작성

한 혁신자치학교 운영계획서, 학교 교육과정 계획서와 학교 평가 결과 등을 참고하였다. 또한 교직원회, 학생회, 학부모 회의록, 학교운영위원회 회의록 등 학교 의사결정 참여구조에 관계된 자료 등을 수집, 분석하였다. 이 외에도 각 학교에서 직접 작성하거나 외부 연구자들에 의해 작성된 그간의 혁신학교와 혁신자치학교 학교 운영과정에 학교 연구자료 및 발간물 등도 최대한 수집하여 연구 자료로 활용하였다.

나. 심층 면담

본 연구에서는 주요 자료 수집 방법으로 연구 참여자에 대한 심층 면담을 진행하였다. 면담 대상은 먼저 각 교육청에서 혁신자치학교 정책을 입안하고 추진하고 있는 담당자들이다. 이들과의 면담을 통해 혁신자치학교 정책의 형성과정에서 문헌으로는 알기 어려운 실제에 대한 심층적 이해와 추진과정에서의 상황 맥락과 그에 대한 대응이 가지는 의미를 심도있게 파악하고자 하였다. 다음으로는 두 학교에서 혁신자치학교 정책을 실행해가는 구성원들이다. 구체적으로는 교장, 혁신학교 및 혁신자치학교 운영을 담당하는 전, 현 부장교사, 학년부장교사, 담임교사, 학생과 학부모, 학교운영위원, 행정직원 등을 면담하였다. 이들과의 면담을 통해 학교의 자치가 어떤 의미를 가지는지, 학교의 자율성은 어떤 과정을 통해 어떻게 실행되고 있는지 이 과정에서 정책은 어떤 역할을 하는지 등을 심층적으로 질문하고 의견을 들었다. 주요 면담 대상자는 <표 Ⅲ-3>과 같다. 연구 참여자들과는 주로 1회씩 평균 1시간 반에서 2시간 정도 면담을 진행하였고, 혁신자치학교 담당 부장교사와는 2~3회에 걸쳐 면담을 실시하였으며 이후 수시로 대면 또는 전화 면담을 진행하였다. 면담 장소는 교육청의 경우 교육청 내 휴게실이나 인근 찻집에서 이루어졌으며 학교는 교장실, 교실, 상담실 등에서 이루어졌다. 면담은 반구조화된 개방형 질문을 사용하였으며 면담자료는 연구 참여자들의 동의를 받고 녹음하였고 분석을 위해 전사하였다.

<표 Ⅲ-3> 자료의 수집 : 면담대상자 정보

교육청, 학교	구분	참여자명 (가명)	담당 업무	경력	현임 경력	비고
A 교육청 산중학교	장학사	이은주	교육혁신과	25	5	혁신자치학교 정책 기획
	장학사	김정환	교육혁신과	21	21	혁신자치학교 업무 담당
	교장	박영근	현 교장	33	2	2020.9.1. 부임
	교감	이후성	교감	30	3	
	교장	주미선	전임 교장	29	3	2020.8.31. 이임
	교사	이선혜	혁신교육부장	26	3	혁신자치학교담당
	교사	김지영	전교육과정부장	29	7	2021 학습연구년
	교사	송성현	교육과정부장	11	5	
	교사	권승일	생활교육부장	30	7	
	교사	권해정	자치복지부장	22	7	
	교사	김진복	1학년부장	28	1	
	교사	강정일	2학년부장	24	9	전 혁신부장
	교사	오선택	3학년부장	2	2	
	교사	이소진	1학년담임	12	5	
	교사	허안나	2학년담임	5	5	
	교사	유보은	3학년담임	4	4	
	교직원	이진선	행정실장	24	2	
	교직원	방애자	교무행정지원사	14	9	2021.8.31. 퇴직
	학생	성진아	전 학생회장	2020년도 학생회장		
	학생	A, B, C, D	2학년 학생	2020 코로나 19 긴급돌봄 참여		
	학생	이해진	학생회장	3학년		
	학생	김나율	학생회부회장	2학년		
	학생	박소영	학급회장	3학년		
	학부모	정수영	현학부모회장	3학년 학부모		
	학부모	이정애	전학부모회장	2020 학교운영위원		
	학부모	조연주	학교운영위원	1, 3학년 학부모, 2019~2021 학운위원		

B 교육청 들중학교	장학관	조성일	정책기획과	30	6	혁신자치학교정책기획
	장학사	최선기	정책기획과	20	2	혁신자치학교 업무담당
	교장	임진숙	현교장	27	3	2019.3.1. 부임
	교사	한선주	혁신자치부장	23	5	혁신자치학교담당
	교사	노선영	학생자치부장	31	7	전혁신부장
	교사	강미란	1학년 부장	21	2	
	교사	권나혁	2학년 부장	8	2	
	교사	장소연	3학년 부장	25	3	
	교사	김영진	1학년담임	6	4	
	교사	박주나	2학년담임	4	4	
	교사	김기선	3학년담임	7	3	학생자치회 담당
	교사	송혜영	비담임	16	1	
	교직원	이종낙	행정실장	26	3	
	교직원	최정은	교무행정사	2	2	
	학생	강민지	학생회장	3학년		
	학생	정세영	학생회부회장	2학년		
	학부모	민현주	학부모회장	3학년 학부모		
	학부모	김진아	학운위원	1학년 학부모		
	지역민	이병석	학운위원장	지역민		

심층 면담의 주된 질문은 정책을 기획하고 추진하는 장학사를 대상으로는 1) 혁신자치학교 정책의 추진 배경 2) 혁신자치학교 정책의 계획 수립 3) 혁신자치학교 정책 실행 과정 및 평가에 대하여 질문하였다. 산, 들중학교 교(직)원을 대상으로는 참여구조, 교육과정, 행정체계에 대한 1) 혁신자치학교 정책 실행 이전까지 혁신학교로서 학교의 상황 2) 혁신자치학교 정책 실행 배경(혁신자치학교 신청 이유, 지향점, 공유된 인식 또는 차이 등) 3) 혁신자치학교 정책 실행 과정(핵심 행위자, 구체적 정책 실행 과정, 자원, 전략 등) 4) 혁신자치학교 정책 실행 결과(구조적, 문화적 변화 지점, 한계와 그 이유 등)에 대하여 질문하였다. 학생, 학부모, 학교운영위원을 대상으로 한 질문은

1) 학교에 대한 평가, 혁신자치학교에 대한 인식, 2) 구성원의 학교 참여 과정(학교 참여 경험, 자치기구 및 학운위 참여구조 및 문화, 의사결정과정) 3) 학교 교육과정 운영의 특징 4) 기타 구성원의 관계, 바라는 점 등이다.

<표 Ⅲ-4> 면담 주요 질문

면담 대상자	주요 질문
장학사	1) 혁신자치학교 정책 추진 배경 2) 혁신자치학교 정책 계획 수립 3) 혁신자치학교 정책 실행 과정 및 평가
교장 교사 교직원	<참여구조, 교육과정, 행정체계에 대한> 1) 혁신자치학교 정책 실행 이전(혁신학교) 학교의 상황 (구조, 문화) 2) 혁신자치학교 정책에 실행 배경 (혁신자치학교 신청 이유, 지향점, 공유된 인식 또는 차이 등) 3) 혁신자치학교 정책 실행 과정 (중점사항, 핵심 행위자, 구체적 정책 실행 과정, 자원, 전략 등) 4) 혁신자치학교 정책 실행 결과 (구조적, 문화적 변화 지점, 한계와 그 이유 등)
학생 학부모 학운위원	1) 학교에 대한 평가, 혁신자치학교에 대한 인식 2) 구성원의 학교 참여 과정 (학교 참여 경험, 자치기구 및 학운위 참여 구조 및 문화, 의사결정 과정 등) 3) 학교 교육과정 운영의 특징 4) 기타 - 구성원간의 관계, 바라는 점 등

다. 참여 관찰

이 연구에서는 혁신자치학교 정책의 실행과정에 대한 심층적 이해의 목적으로 참여 관찰을 진행하였다. 먼저 두 교육청에 운영 중인 교육청과 혁신자치학교 간 협의회에 참여하여 교육청의 정책 실행을 위한 학교와의 상호작용을 파악하였다. 학교에서는 학습공동체, 교직원 협의회 및 부장·학년·교과 협의회, 학생회의 및 학부모회의, 학교운영위원회, 교육과정 평가회 이외에도 학교에 구성 되어있는 3주체 간의 협의회 등을 관찰하였다. 참여 관찰 장면은 되도록 녹음하고 메모하며 관찰 도중 특별히 눈에 띄거나 의미 있는 장면의 경우 현장에서 참여자들에게 관찰된 사실들에 대한 즉각적 면담을 시행하였다.

<표 Ⅲ-5> 자료의 수집 : 참여 관찰

대상	자료 수집 장면	
A교육청 산중학교	- 교육청-혁신자치학교 협의회 - 혁신자치학교 포럼, 세미나 - 학년 학습공동체 수업연구회 - 부장협의회 - 학교운영위원회 - 학교평가 학생, 학부모 간담회	- 학생자치회의, 학급자치회의 - 학부모회의 - 학생-교장 정담회 - 학부모-교사 간담회 - 1, 2학기 평가 워크숍 - 1, 2학기 학년자율활동
B교육청 들증학교	- 교육청-혁신자치학교 협의회 - 혁신자치학교 포럼, 세미나 - 교원 학습공동체 수업연구회 - 수평선 교사회 - 부장협의회 - 학교운영위원회	- 생활협약 공청회, 간담회 - 학생자치회의, 학급자치회의 - 학부모회의 - 학생-교사 '하모니', 3주체 협의회 '하모니' - 1, 2학기 평가 워크숍

라. 자료의 분석

수집한 자료는 자료의 성격과 분석 과정에 따라 연역적 방법과 귀납적 방법을 동시에 사용하여 분석하였다. 즉, 학교 자치에 관한 선행연구 결과와 Archer(1995)의 형태발생론적 접근에 근거하여 도출한 혁신자치학교 정책의 실행에 대한 분석틀을 활용하되, 질적 연구의 특성인 귀납적 사고를 통해서 분석틀의 타당성 여부를 성찰적으로 고찰하였다. 질적 자료의 분석을 위한 귀납적 방법으로는 Hatch(2016)의 해석적 분석방법을 활용하였다. 해석적 분석방법은 수집한 데이터에 지속적으로 의미를 부여하여 사회적 상황에서 일어난 일을 설명하고 이해하는 분석방법이다. 우선 수집된 문헌, 면담 전사록, 관찰 기록 등을 전체적으로 읽으면서 구성원들의 경험과 인식에서 두드러진 인상을 검토하고 이를 메모로 기록하였다. 이 과정을 몇 차례 반복하면서 혁신자치학교 정책 실행 과정의 특징을 검토한 결과 참여구조, 교육과정, 행정체계 면에서 '보호와 시도', '갈등과 타협, 요구', '기회의 확대', '위기 대응'과 같은 범주를 발견하였다. 이를 Archer(1995)의 형태발생론적 이론에 입각하여 연역적으로 재검토하면서 귀납적 해석과 연역적 해석의 교차점을

발견하였다. 다음으로 공통적인 범주들을 중심으로 정책 실행과정에서 나타난 주요 사례를 중심으로 구성원의 경험과 인식을 지지할 수 있는 데이터를 찾고 이를 바탕으로 개요를 작성하였다. 이어 작성된 개요를 바탕으로 두 학교의 혁신자치학교 담당 부장 교사들과 함께 범주와 데이터의 적절성 여부와 해석을 검토하였다. 또한 분석과 데이터 해석의 적합성에 대하여 동료 연구자에게 의견을 구하였다.

이 연구에서 자료의 분석과 기술을 두 단계로 진행하였다. 첫 번째 단계는 수집한 자료를 교육청과 각 학교별로 분석하고 기술하였다. 특히 학교의 경우 참여구조, 교육과정, 행정체계 면에서 정책을 실행하는 과정을 학교의 고유한 서사(narrative)에 따라 기술하였다. 이 과정은 교육청과 학교의 정책 실행 배경, 과제 설정, 구체적인 정책 실행 과정의 맥락과 상호작용의 흐름을 이해하도록 한다. 두 번째 단계는 이렇게 기술한 두 학교의 정책 실행 과정을 Archer(1995)의 형태발생론과 분석적 이원론의 접근에 따라 구조적·문화적 조건화, 사회문화적 상호작용, 사회문화적 정교화 과정 순으로 재분석하고 기술하였다. 이때 앞서 도출한 4가지 범주인 '보호와 시도', '갈등과 타협, 요구', '기회의 확대', '위기 대응'이라는 특성은 두 단계의 분석의 교차점으로서 유의미한 기준이 되었다. 이와 같은 두 단계의 분석을 통해 학교의 정책 실행 과정을 시간성을 기준으로 구조, 문화, 행위자의 상호작용 과정에 주목하여 보다 분석적으로 탐구할 수 있다. 또한 인과적 영향을 고려하여 상호작용에 영향을 준 조건과 행위자들의 구체적인 상호작용 과정, 그리고 그 결과 유지되거나 발생되는 구조와 문화에 대하여 보다 심도있는 이해가 가능하다.

다음으로 이 연구에서 분석의 타당성을 높이기 위해서 다음과 같은 과정을 거쳤다. 첫째, 삼각검증의 일환으로서 자료의 다각화 즉 수집된 면담, 관찰, 문서 등의 교차 검증의 방법을 병행하였다(김영천, 2014). 둘째, 또한 분석과 데이터 해석의 적합성에 대하여 동료 연구자 2인과 연구과정에서 의견을 교환하고 함께 검토하였다. 셋째, 연구 결과로 도출된 범주와 해석에 대하여 각 연구 참여 학교의 혁신자치부장 교사의 검토(member check)를 수행하였다(Cresswell, 2013; Hatch, 2002).

Ⅳ. 연구 결과

1. A, B 교육청의 혁신자치학교 정책

A 교육청의 '혁신자치학교'는 '학교 자치를 기반으로 학생성장 중심의 미래형 학교모델을 모색하는 학교(A교육청, 2020)'로 A 지역의 자율적인 성장 기반을 갖춘 혁신학교 중 8개 학교를 선정하여 교육과정과 인사, 예산 등에서 자율적인 권한을 최대한 부여하고 교육청이 행정적 지원을 통해 미래학교 체제와 교육행정의 대안적 모델을 만들어 다른 학교들의 길잡이 역할을 할 수 있도록 학교 자치의 추진 동력을 강화하고자 하는 목적에서 추진하였다(김미숙, 2019; 주정흔, 2019). A 교육청의 '혁신자치학교'는 2019년 3월부터 현재까지 초등학교 3개교, 중학교 4개교, 고등학교 1개교로 3년째 운영 중이다.

B 교육청도 2019년부터 B 지역의 4년 이상 혁신학교를 대상으로 '혁신자치학교'를 운영하고 있다. B 교육청의 혁신자치학교는 '단위학교 학생의 B(지역명)형 학력과 민주적 학교 운영을 보장하는 창의적 학교 자치체계를 기획하고 운영하는 학교로 B자치학교정책의 모델과 B교육혁신을 선도하는 학교'로 정의한다(B 교육청, 2021). 2021년 기준 B 교육청의 '혁신자치학교'는 유치원 1개교, 초등학교 5개교, 중학교 3개교, 고등학교 1개교로 총 10곳의 학교에서 2년째 운영 중이다.

A, B 두 교육청이 이와 같은 혁신자치학교 정책을 계획하고 추진하게 된 문제 의식과 정책의 목표, 그리고 정책 과제와 수단은 무엇인지 살펴보고 교육청의 초기 정책 실행 맥락과 특성을 검토하여 이것이 혁신자치학교 정책을 실행하는 학교에 어떤 구조적인 조건으로 작용하게 되었는지 알아보고자 한다.

가. 정책 문제와 정책 목표

1) 혁신학교의 질적 성장 : 3주체 참여와 교육과정의 자율적 운영

두 교육청의 혁신자치학교 정책의 출발은 그동안 추진해온 혁신학교의 성장의 한계, 지속가능성의 위기 진단과 혁신학교의 질적 심화를 모색하는 것으로부터 시작되었다. 2010년 경기도교육청에서부터 시작된 혁신학교는 그동안 학교의 민주적인 의사소통과 협의 문화, 교원의 전문적 학습 공동체 문화, 이를 기반으로 한 교육과정과 수업 혁신, 학생 중심의 생활교육, 지역사회와의 교육적 결합의 강화 등의 성과를 낳았다(성열관 외, 2019; 송순재 외, 2017; 이주연 외, 2020; 이중현, 2017). 그런데 이러한 성장에도 불구하고 여전히 혁신학교는 교육청-학교 사이의 관료적인 행정체계 속에서 학교의 자율성이 제한되어 있었으며, 승진형 교장으로 인한 민주적 리더십의 한계, 순환 전보제도에 의한 구성원의 잦은 교체로 학교 혁신 동력 상실과 지속성의 위기 등과 같은 한계에 부딪혀 있었다(김성천, 2018; 백병부, 성열관, 양성관, 2019; 신은희, 2019; 이중현, 2017). 때문에 각 시·도교육청은 그동안 운영해 온 혁신학교의 지속성, 질적 성장에 대한 고민을 안고 있었다. 이에 현재의 혁신학교의 한계를 넘어서는 학교 체제를 만들고자 기존의 혁신학교 중 일부에 다양한 혁신학교의 발전 모델을 도입하고자 하였다. A 교육청은 2019년부터 혁신학교의 심화 모델로 '혁신자치학교'를, 다양화 모델로 '혁신미래학교', '세계시민혁신학교', '마을결합혁신학교'를 기획하여 지정 운영하고 있으며, B 교육청 역시 2019년부터 혁신학교의 심화 모델로 '혁신자치학교' 정책을 시행하고 있다.

A, B 교육청에서 혁신자치학교 정책을 기획한 담당 장학사들은 혁신학교의 주요 성과로 학교 민주주의 측면에서 구성원의 합의에 기반한 의사결정과, 교원들의 학습공동체 문화 그리고 이를 토대로 한 교육과정 혁신을 진단한다. 이러한 경험을 바탕으로 학생, 학부모의 공적 참여의 확대와 민주적 거버넌스에 기반한 수준 높은 교육과정의 운영을 혁신학교의 질적 성장의 방향으로 보았으며 이를 혁신자치학교 정책에 담고자 하였다.

> 혁신학교를 진단해 봤더니 대부분의 혁신학교는 교원에 의한 창의적인 교육과정인데 그것도 교육과정 재구성이라고 보는 게 좋겠다. 그래서 1차적으

로 성취 기준에 다들 묶여 있었고 그래서 교과 목표라든지 영역의 목표라든지 이 차원의 교육과정이 아니라 그냥 국가가 주는 교육과정을 성취 기준의 순서를 조합하거나 혹은 성취 기준끼리 묶어 내거나 이러한 재구성이었지, 엄밀하게 말하면 학교 교육과정은 아니라고 볼 수 있다. 그러면 차기 혁신학교에서 한 발짝 나아가는 것은 학생, 교원, 학부모. 이 3주체의 의견이나 참여에 기초해서 학교의 교육과정을 한번 구성하는 데까지 가자. 그래서 자율학교 수준의 교육과정에 대한 권한을 실현할 수 있는 학교로 정책의 목표를 삼는다. 이렇게 내용을 쭉 정리하고 보니까 그러면 "이게 지금까지 우리가 요구해 왔던 학교자치의 모습이고 이것의 토대가 혁신학교였으니 '혁신자치학교'라고 하겠다." (B 교육청 장학사 조성일)

교원학습 공동체나 토론이 있는 교직원 회의. 이 두 바퀴가 전반적인 계속 교육과정과 교육활동을 점검하고 교사들의 전문성, 협력성을 강화하는 기저로 작동된 걸로 본 거예요. 이거를 확산하는 걸 정책화시킨 거죠. 그게 혁신학교의 제일 큰 성과였다면 성과인 거고...(중략).... 그런데 혁신학교 활동가 그룹 내에서는 "질적인 담보를 해서 가야지, 양적확대로 계속 혁신학교 숫자를 늘려가면 안 된다."는 이야기가 있었어요. 그래서 자치랑 미래교육의 관점에서 혁신미래자치학교를 일부, 정말 일부 실험적으로 한번 해 보겠다. ...(중략)....학교가 지나치게 교원 중심으로만 가는 것도 문제가 있다. 자치의 제대로 된 모델이 나오려면 학교의 모든 구성원들이 뭔가 자기 일에 대한 효능감도 느끼고 만족감도 느끼고 행복감도 같이 느낄 수 있는 좀 또 다른 학교 모습, 이게 와야 되는 게 맞다. 학생, 학부모 참여 부분의 자치도 그냥 학생 참여, 학부모 참여 수준이 아니라 이게 진짜 3자 또는 4자가 제대로 협의되는 거버넌스 체제, 이거를 만들어 가는 노력을 해야 된다.

(A 교육청 장학사 이은주)

특히 A 지역의 경우, 혁신학교를 시작한 지 8년차에 접어들면서 학교 현장에서는 교육청의 혁신학교 양적확대 기조가 질적인 측면을 담보하지 못할 것에 대한 우려와 문제의식을 가지고 있었다. 이에 교육청에서는 혁신학교의 확대를 완만히 추진하되 기존의 우수한 혁신학교 중 일부를 학교 자치와 미래교육의 관점에서 접근하는 실험을 해보고자 하였다. 그 실험의 핵심은 교원 중심의 학교 혁신에서 학생과 학부모, 교원이 민주적 거버넌스를 통해 학

교 교육과정을 운영하는 것으로 보고 있었다. 결국 혁신자치학교 정책의 첫 번째 목표는 그동안 축적되어 온 혁신학교의 민주적인 학교문화 시스템과 교원 학습공동체에 기반한 교육과정과 수업혁신을 바탕으로 하여 3주체의 참여를 통한 학교 교육과정의 자율적 운영으로 혁신학교의 질적인 성장을 도모하고자 한 것이라고 볼 수 있다.

2) 새 정부의 교육자치에 대한 기대감 : 학교 자율 권한의 강화

두 교육청에서 혁신자치학교 정책을 시작하게 된 두 번째 맥락은 새 정부 출범과 동시에 높아진 교육자치에 대한 관심과 요구를 바탕으로 그동안 학교를 가로막고 있던 법령, 규제, 지침 등과 같은 교육행정 구조로 인해 발생하는 제약으로부터 벗어나 교육활동 중심으로 자율 권한을 발휘하는 학교를 만들고자 하는 것이다.

> 행정이라고 하는 게 되게 짜여있는 구조잖아요. 그런데 학교는 되게 다양한 변화 상황인데 짜여있는 행정의 틀로 학교를 관리 감독하는 이런 행정 방식은 적합하지 않다, 해체가 필요하다고 보는 게 있었던 거고 ....(중략).... 토론이 있는 교직원 회의, 업무정상화, 교원학습 공동체 이런 걸 했지만 이거는 사실 자율운영체제 학교자치의 기반인 거예요. 실제로 자치에서 제일 중요한 게 인사 예산이잖아요. 인사 예산, 그 다음에 교육 과정. 그런데 이 부분에 자율적 어떤 실험의 내용들이 없는 거죠. 혁신학교도 자율학교하면서 초빙 50% 이렇게 주고 이렇게 하지만 그것도 되게 제한된 테두리 내에서의 어쨌든 자율성이었기 때문에 실제로 학교자치가 제대로 어떻게 갈 수 있는지를 보려면 인사 예산 교육 과정 운영의 자율성이 주어져야 한다. 그러면 이 제도나 지침에서 좀 벗어나는, 이탈이 가능한 학교를 뭔가 울타리를 만들어 줘야 된다. 그거를 저는 자치학교라고 본 거예요. (A 교육청 장학사 이은주)

> 우리의 법령 체계가 차근차근, 대통령부터 차근차근 내려오는 체계이기 때문에 교육청이 상위 기관으로서 권한을 정말로 시혜적으로 베풀고 있거든요. 그러니까 언제든, 우리나라 법이 그래요. 우리나라 법이 언제든 이 자치권을 없앨 수 있어요. 지금 애써 조금씩, 조금씩 읽어 왔던 학교 현장의 힘, 학교의 자율성을....(중략)....그래서 이 네 가지 영역. 교육과정, 학생 생활교육, 그

다음에 학교운영, 학교행정. 이 네 개 영역에서 학교가 지금까지 주로 하고 있는 일은 그냥 학교의 권한이라고 칩시다. 그러니까 “이것에 대한 관리 감독 행위는 하지 맙시다.” 예요. 학교가 이거를 지켜야 된다고 하면 지침과 학교가 이것을 해나가는 데 필요한 절차성. 그리고 이것이 어떻게 이루어졌는지에 대한 보고. 이것을 받고 교육청은 이것을 가지고 “도와줄 일만 찾자.” 이게 기본적으로 이 충청권 네 개 교육청이 학교자치라는 이름으로 정리했던 내용이죠. (B 교육청 장학사 조성일)

혁신자치학교 정책을 기획한 담당자들은 교육행정기관의 짜여진 틀에서 벗어나 ‘인사, 예산, 교육과정의 자율성을 보장’하는 학교, ‘교육과정, 학생생활교육, 학교운영, 학교행정은 학교 고유의 권한’으로 갖는 학교가 필요하다고 생각하였고 이를 혁신자치학교 정책에 담고자 하였다. 마침 이 시기는 2017년 문재인 정부 출범에 따라 교육자치에 관한 담론이 확산되면서 각 시·도교육청은 교육부로부터 시·도교육청과 학교의 자치를 보장하는 제도적 기반을 마련하고자 하는 때였다(손동빈 외, 2018). 이러한 여건은 혁신자치학교 정책 기획에 중요한 영향을 미쳤다.

2017년 이때부터 이제 정부가 바뀌었잖아요. 그러면서 그때 좀 이제 희망적으로 이야기했던 게 학교자치였어요, 교육자치. 이게 강하게 이야기됐던 시점이기 때문에 그러면 중앙 단위에서 아직 뭔가 변화되지는 않았지만 선제적으로 우리 교육청이 학교자치, 학교자율운영 이런 부분에 대한 뭔가 좀 확 틀어쥐고 가는 로드맵을 그려야 되지 않느냐 그래서 나왔던 게 혁신자치학교였던 거죠. (A 교육청 장학사 이은주)

그러니까 2018년, 그러니까 혁신자치학교가 준비됐던 그 상황이라고 하는 게 1차적으로 문재인 정부가 탄생했다. 거기에서 교육자치 강화라고 하는 공약을 내세웠다. 2차적으로 혁신 위기, 혁신 위기의 교육청들의 공통 공약이 혁신학교의 계승 발전이었다. 그리고 또 하나의 배경이 아까 말씀드렸던 것처럼 시도교육감협의회에서 교육자치의 개념을 학교자치에 두었다. 그리고 교육부는 여기에 조응해서 “자율학교에 대한 권한을 교육감에게 위임하겠다.” 라고 발표를 했다. (B 교육청 장학사 조성일)

두 장학사들의 이야기처럼 2017년 이후 정부는 교육자치의 목적을 '학교민주주의 실현'에 두고 초·중등 교육의 권한을 교육부로부터 시도교육청으로 이양하고 학교 자치를 위한 제도를 정비하고자 하였다. 이를 위해 '학교민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵'을 마련하여 학교 자치를 강화하고 지원하기 위해 각종 법령을 정비하고 권한을 이양하겠다고 발표하였다(교육부, 전국시도교육감협의회, 2017). 정권 초기의 이러한 정책 방향으로 인해 A, B 교육청에서는 그동안 혁신학교 운영의 한계로 지적되던 학교 자율권한 강화를 위한 법령개선, 제도적 기반이 마련될 것에 대한 기대감을 가지고 혁신자치학교 정책을 기획한 것이다.

3) 미래교육 담론의 확산과 혁신학교 정책의 대응

혁신자치학교 정책 형성에 영향을 미친 세 번 째 맥락은 이 시기 급속하게 확산되기 시작한 '미래교육' 담론과 교육청의 관련 정책 추진에 대한 혁신학교 정책의 대응으로 볼 수 있다. 2016년 다보스 포럼의 4차 산업혁명으로의 전망 이후 우리나라 교육계에서도 미래교육에 대한 담론이 급속도록 확산되기 시작했다(양은주, 2019; 이윤미 외, 2019). A, B 교육청 역시 이 시기부터 이전의 '혁신 교육'에 본격적으로 '미래'를 결합시키고 '4차 산업혁명', '인공지능 시대' 등 미래 사회에 필요한 인재양성을 위한 교육 체제로의 전환을 모색하게 된다(연합뉴스, 2016; 시사터치, 2017; 세종인뉴스, 2017). 이후 2018년 교육감 선거에서 각 교육감 후보들은 '미래'와 '자치'를 중요한 정책의제로 부각시키고 교육청의 방향을 수립하고 관련 정책들 생산하였다(A, B 교육청 홈페이지 : 공약추진현황[18])

이러한 흐름에 발맞추어 혁신학교 정책을 추진하던 부서에서도 기존의 공교육 정상화 모델인 '혁신학교'에 '미래교육'을 결합시켜 미래지향적 학교 혁

18) https://seouleducation.sen.go.kr/kr/contents/promise_situation/view.do A 교육청 홈페이지 공약 추진 현황 / https://www.sje.go.kr/sub/info.do?m=020101&page=020101_01&s=openedu B 교육청 홈페이지 공약 추진 현황

신 모델을 만들어내야 할 필요성을 갖게 된 것으로 보인다. A 교육청의 경우 '혁신자치학교'는 정책 시행 초기인 2019년에는 '혁신미래자치학교'였으며 정책의 목적에서도 "혁신미래교육의 확산, 내실화를 통한 새로운 미래 학교 체제 모색"을 제시하였다. B 교육청의 경우는 이와는 조금 다르게 혁신자치학교를 혁신학교에서 미래형 학교체제로 이전하는 중간 단계의 학교, 즉 미래형 학교체제를 위한 기반을 다지고 이를 위한 교육적 실험을 진행하는 학교로 설계하였다[19].

> 처음에 혁신자치학교에 '미래' 자를 붙였잖아요, '혁신미래자치학교' 라고 했던 게 그때 미래교육에 대한 담론도 이때부터 많이 나왔고 그러니까 전반적으로 한 단계 더 도약하는 공교육 모델, 이런 게 필요한데 그거를 '자치' 하고 '미래교육', 이런 걸 큰 테마로 잡았던 거예요. 그래서 '혁신자치학교' 가 시작이 됐던 거죠. (A 교육청 장학사 이은주)

> 현재 지정된 혁신학교들이 혁신자치학교로 넘어가면 또다시 4년에서 8년 정도 운영되는데 그 이후는 아직 시스템이 없어요. 지금 과에서 고민하고 있는 게 미래교육 체제를 만들 때, 혁신자치학교들이 일단 미래교육 체제를 수용할 수 있는 학교들이니까 여기를 중심으로 그 이후에 미래교육 시스템과 접목시키는 고민을 하고 있는데 그걸 지역과 연계한 학교 모델로 생각하고 있어요. 마을교육공동체와 함께 갈 수 있는 학교. (B 교육청 장학사 최선기)

한편, 두 교육청의 혁신자치학교는 교육부의 '미래형 혁신학교' 사업과 강하게 연동되어 있다. 교육부는 새 정부의 국정과제에 따라 2018년부터 각 시도교육청과 함께 '미래형 혁신학교' 사업을 추진하고 있다. 미래형 혁신학교는 각 시도교육청이 추천한 우수한 혁신학교에 추가적인 인력, 예산 지원과 컨설팅, 연구를 통해 혁신학교의 질적 도약을 위한 개선사항을 파일럿으로 시범 적용하는 사업이다. 교육부는 지금까지의 혁신학교가 공교육 정상화

19) A 교육청의 '혁신미래자치학교'는 2019년 이후 에듀테크 중심의 '미래학교' 정책과의 혼선의 문제로 이름을 '혁신자치학교'로 변경하였다. 그러나 A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 문서에서는 '미래' 교육이라는 용어에 대한 교육청이나 학교의 과제를 구체적으로 제시하거나 언급하지는 않고 있다.

를 통해 ‘학교다움’이란 무엇인가를 보여주고 제도화하였다고 평가하면서 미래형 혁신학교는 혁신학교의 고유한 가치와 철학을 실현하면서 공교육 혁신의 새로운 모델이 될 수 있도록 과감한 실험과 상상력으로 ‘학교다움의 최대치’를 구현하는 데 목표를 둔다(교육부, 2020; 경기도교육연구원, 2021). 현재 전국 17개 시도의 1,928개의 혁신학교 중 ‘미래형 혁신학교’를 운영하고 있는 곳은 12개 시도의 108개 학교로 전체 혁신학교의 약 5% 정도이다. 미래형 혁신학교는 ‘마을결합형’, ‘학교 간 연계형’, ‘학교 자치형’, ‘에듀테크형’으로 유형화, 모델화 하고 있는데, 이중 ‘학교 자치형’의 경우 ‘행정중심이 아닌 학생 중심의 학교 자치를 위해 학교 교육 본질에 충실한 행정혁신 모델화 시범 적용’을 제시하고 있으며, 이를 위해 해당 학교에 행정지원인력을 추가 배치한다는 계획을 수립하였다(교육부, 2020). A, B 교육청은 여러 유형의 모델을 복합적으로 운영하고 있는 타 시도교육청과 달리 ‘학교 자치형’을 전면 선택하고 학교의 ‘자치’ 역량의 함양을 정책적 과제로 표방하면서 교육부와의 사업 연계를 통해 미래형 혁신학교 운영을 위한 조건으로서의 학교 자율 권한의 확보의 필요성을 강하게 요청하였다.

이상의 혁신자치학교 정책 형성 맥락과 목표를 정리하면 시·도교육청의 혁신학교에 대한 지속가능성의 확보와 질적 도약의 과제가 새 정부 출범에 따른 교육자치의 실질적 구현이라는 기대와 만나서 ‘혁신자치학교 정책’이 만들어지고 이것이 교육부의 우수 혁신학교 발굴 및 지원이라는 ‘미래형 혁신학교’ 정책과 연결된 것이라고 할 수 있다. 여기서 A, B 교육청은 혁신학교의 질적 도약의 과제를 ‘학교 자치’의 강화로 방향을 잡고, ‘혁신자치학교’라는 명칭을 붙이게 된 것이다.

나. 정책 내용과 수단

1) 정책 내용

가) 학교의 과제 : 민주적 자치 공동체 구축, 창의적 교육과정 운영, 교육활동 중심의 행정혁신

A, B 교육청의 혁신자치학교 운영 계획서 상 학교가 수행해야하는 과제로 공통적으로 제시한 것은 첫째, 민주적 자치공동체 구축, 둘째, 창의적 교육과정운영, 셋째, 교육활동 중심의 행정혁신 3가지로 정리해 볼 수 있다.

먼저 A 교육청에서는 혁신자치학교의 중점과제를 학교와 교육청의 과제로 나누어 제시하고 있다. 학교의 과제는 민주성, 자율성, 전문성이라는 운영원리를 바탕으로 자치공동체를 구축하고, 학생중심의 혁신미래교육의 구체화 및 창의적 행정혁신을 추구하는 것이다.

B 교육청에서는 기존 혁신학교의 '공공성, 민주성, 창의성, 자발성, 공동체성'의 운영원리에 학교 자치 실현을 위해 추가로 '자율성, 전문성, 책임성'을 제시한다. 이에 따라 학교 고유의 창의적 학교 자치를 위한 목표, 과제, 방법 등을 구안하고 있다. 교육청의 혁신자치학교 운영계획서 상에는 자율성, 전문성, 책임성에 따른 구체적인 세부과제를 제시하지는 않고 있는데, '2021 학교혁신기본계획(B 교육청, 2020)'에 B 교육청이 추구하는 학교 자치의 권한과 과제가 제시되어 있다.

두 교육청의 과제를 종합적으로 살펴보면 첫째 과제인 민주적 자치공동체 구축의 경우 두 교육청 모두 공통적으로 3주체 즉, 교직원, 학생, 학부모의 자치활동에 기반하여 민주적 의사소통을 바탕으로 학교를 운영하는 것을 강조하고 있다. A 교육청은 학교 자치기구와 학교운영위원회의 발전적 역할관계를 설정할 것과 학교 공간혁신을 민주적 소통의 강화 과제로 제시하고 있으며, B 교육청은 학교 평가의 개방적 자체평가 운영을 별도 과제로 상정하고 있다.

둘째 과제인 창의적 교육과정 운영은 기본적으로 교육과정 자율권을 활용하여 고유의 학교 교육과정-수업-평가를 운영하는 것이 공통적인데, A 교육청의 경우 '교육과정 자율권 확대'를 명시한 반면, B 교육청의 경우 기존의 '교과별 시수 자율권 활용'으로 제시하였다. 또한 추가적으로 전문적 학습공동체나 생활교육과 관련된 과제도 별도로 제시하고 있다.

셋째 과제인 교육활동 중심의 행정 혁신의 경우 A 교육청이 관성적인 학교 행정 프로세스의 재설계, 지침과 규제로 부터의 자율에 따른 창의적 대안

의 모색, 학교 내 권한 위임, 교무실-행정실 협업 강화 등과 같이 구체적으로 제시한 것에 비하여 B 교육청은 '교육활동 중심의 업무 재구조화' 정도로 소극적인 수준에 머무르고 있다. A, B 교육청의 혁신자치학교 정책의 내용 중 학교의 과제를 정리하면 <표 Ⅳ-1>와 같다.

<표 Ⅳ-1> A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 내용 (학교의 과제)

		A 교육청	B 교육청
개요	시기	2019.3. 부터	2019.3. 부터
	정의	학교자치를 기반으로 학생성장 중심의 미래형 학교모델을 모색하는 학교	단위학교 학생의 B**형** 학력과 민주적 학교 운영을 보장하는 창의적 학교자치체계를 기획하고 운영하는 학교로 B자치학교정책의 모델과 B교육혁신을 선도하는 학교
	운영 원리	민주성, 자율성, 전문성	자율성, 책임성, 전문성
	대상교	자율적 성장 기반을 갖춘 혁신학교	혁신학교 4년차 이상
학교의 과제			
민주적 자치공동체 구축		**- 자치공동체 구축(민주성)** · 교직원 학생 학부모 소통을 통한 학교비전 공유 · 자율과 책임의 학교자치 기구 조직 및 운영 : 학생회, 학부모회, 교직원회 자체 규정 제정, 학교자치 기구와 학교운영위원회 발전적 역할 관계 설정 · 자율과 자치에 기반한 일상적 민주주의와 학교 내 거버넌스, 민주적 소통을 강화하는 학교 공간 혁신	**- 창의적 학교자치체계 기획 및 운영** · 3주체 차지활동과 민주적 의사결정 : 학교운영 소통, 수렴, 결정 평가 · 개방적 학교자체 평가

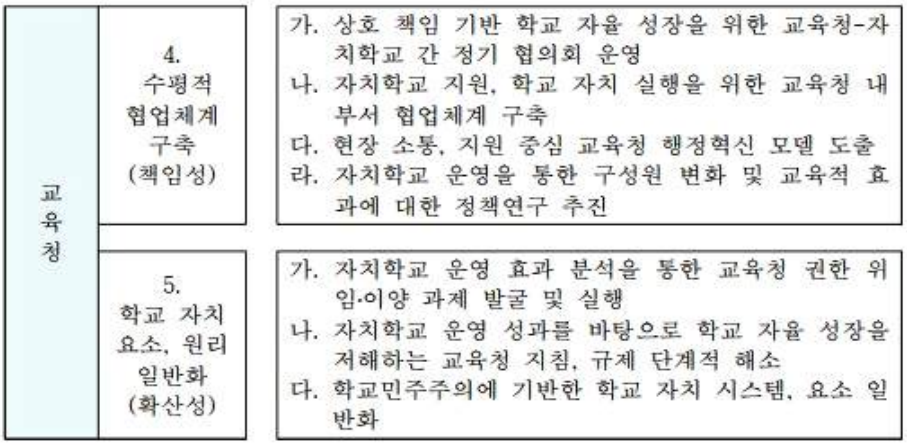
창의적 교육과정 운영	**- 학생중심의 혁신 미래교육 구체화 (전문성)** · 교육과정 자율권 확대, 학생별 성장목표를 구체화하는 교육과정-수업- 평가 모델개발, 학급, 학년, 교과를 넘나드는 역동적 학습체제 시도, 학생 참여중심 학습방법 확대	**- 창의적 교육과정 기획, 운영, 성찰** · 교과별 시수 자율권 활용, 교과학교 교과목 재구성, 전문적 학습공동체 운영 · 생활교육 원칙수립, 운영, 평가, 환류
교육활동 중심의 행정혁신	**- 창의적 행정혁신 (자율성)** · 관성적 학교행정 프로세스 재설계, 지침 규제로부터 창의적 대안 모색, 학교 내 권한 위임 강화, 교무실-행정실 협업 강화	**- 교육활동 중심의 학교행정운영** · 교육활동 중심의 학교업무 재구조화

나) 교육청의 과제 : 수평적 협업 체계의 구축, 학교 자치의 요소 및 원리의 일반화

혁신자치학교 운영계획서 상에서 특이한 점은 A 교육청의 경우 학교의 과제와는 별도로 교육청의 과제를 명시한 점이다. 이는 학교가 교육과정 자율권한 및 적극적 행정혁신을 구현하기 위해서 교육청 역시 이를 가능하도록 하기 위한 과제를 스스로 부여한 것으로 볼 수 있다.

A 교육청이 제시한 교육청의 과제는 책임성 측면에서 '수평적 협업체계의 구축'과 확산성 측면에서 '학교 자치의 요소 및 원리의 일반화'다. 먼저 수평적 협업체계 구축을 위해서는 교육청-자치학교 간 정기 협의회 운영, 혁신자치학교 지원과 학교 자치 실행을 위한 교육청 내 협업체계 구축, 현장과 소통하고 지원하는 교육청 행정혁신 모델 도출, 혁신자치학교 운영에 따른 교육적 효과에 대한 정책연구 추진을 설정하였다. 학교 자치 요소, 원리 일반화(확산성)의 세부과제로는 자치 학교 운영 효과 분석을 통해 향후 교육청의 권한 위임·이양 과제를 발굴·실행하고 학교 자율 성장을 저해하는 교육청의

지침과 규제를 단계적으로 해소하며 학교 민주주의에 기반한 학교 자치 시스템과 요소를 일반화한다는 과제를 제시하였다.



[그림 Ⅳ-1] A 교육청 혁신자치학교 추진과제 중 교육청의 과제 (A교육청, 2019)

이중, '자치학교 지원과 학교 자치 실행을 위한 교육청 내 협업체계 구축'과 '학교 자율 성장을 저해하는 교육청 지침과 규제의 단계적 해소'라는 과제는 해당 부서만이 아니라 교육청 전체에 걸친 과제의 성격을 가진다. 즉, 이 정책을 통해 A 교육청이 강조하는 '학교자율운영체제'를 만들어가기 위해서는 혁신자치학교 정책을 추진하는 해당 부서만이 아니라 교육청 내에서 정책에 대한 폭넓은 이해와 학교 자율권한의 보장을 위한 정책적 합의가 필요하다는 정책 설계 과정에서의 의지가 반영된 것이라고 볼 수 있다.

2) 정책 수단 : 재정 및 행정 지원, 네트워크 및 공유, 교육부 미래형 혁신학교 사업 연계

A, B 두 교육청이 실행 중인 혁신자치학교 정책은 학교 자치 관련 법제화가 상당한 시간을 요한다는 문제 인식 아래 학교 자치의 가능성을 최대한 발휘할 수 있도록 지원하는 정책이라 할 수 있다(김미숙, 2019; 김현섭 외,

2020). 따라서 A, B 두 교육청에서 혁신자치학교 정책을 추진하기 위해 사용하고 있는 주요 정책 수단은 '지원'이라는 명칭으로 제시되어 있다.

계획서에 제시된 혁신자치학교에 대한 A 교육청의 지원 사항으로는 '가) 법령 외 교육청 각종 지침 및 규제, 보고로부터의 자율 나) 자율학교 특례 조항을 활용한 자율권 실질적 운영 다) 교육활동 및 교육 여건 개선 지원 라) 교육과정 운영 자율권 확대 마) 운영 지원금 교부' 다. 이 중 자율학교 특례 조항의 경우 기존의 혁신학교에 부여하던 자율권과 동일하다. 교육 여건 개선을 위해서는 교사와 교무업무 지원인력 학교당 1명씩 추가 배치하며, 교육부 미래형 혁신학교 지원사업과 연계하여 공간 혁신 사업을 추진하는 계획을 수립하였다. 교육과정 운영 자율권 확대에서 교육부 '미래형 혁신학교' 지원 사업과 연계한다고 밝히고 있으며, 운영지원금의 경우 학교 업무 감축과 학교 주도 교육 활동 실현을 위해 교육청의 각종 공모사업으로 부터의 자율을 전제로 한다. 예산 편성과 집행 시 혁신미래자치학교의 목적과 의미를 살려 교육력을 최대화 할 수 있도록 학교 구성원의 협의를 거쳐 자율적으로 편성. 집행항목을 결정할 수 있도록 방향을 제시하였다.

B 교육청의 혁신자치학교 운영계획서에 제시한 교육청의 지원 방안은 크게 '지정 및 지원'과 '소통 및 공유'로 구분된다. 먼저 교육청의 지원 사항은 운영비, 인사 및 행정지원, 컨설팅 및 연구자 지원이 있다. 인사의 경우 내부형 교장공모제(B형) 신청 시 우대, 정원의 20%(최대 5명 이내)에서 인사 유예를 할 수 있도록 하였으며, 행정 지원 사항으로 자치 감사제를 지원한다. '소통 및 공유'를 위해서는 연구자 지원을 통해 연수, 워크숍, 컨설팅을 진행하고 매월 혁신자치학교 성과 포럼을 개최하여 교육과정, 인사, 회계, 학교지원 영역에서 학교의 사례를 공유하고 도출된 문제점에 따른 건의사항 발의를 제시하고 있다. 또한 혁신자치학교의 원활한 운영을 위해 운영부장, 교감, 교장단 협의체를 구성하여 운영에 대한 현안을 공유하고 정책과 관리자의 역할 등에 대해 논의하는 구조를 가지고 있다.

이러한 A, B 두 교육청의 정책 수단을 종합하여 분류해보면 <표 Ⅳ-2>와 같이 크게 세 가지로 구분된다. 첫째는 재정 및 행정 지원으로 운영비 지급,

<표 Ⅳ-2> A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 수단 (지원 사항)

가) 재정 및 행정 : 운영비 지급, 인사 제도 지원, 학교자율권 확대	
<A 교육청>	<B 교육청>
- 운영비지원 : 교육청의 각종 공모사업으로 부터의 자율, 기본운영비로 교부. - 교사 초빙 횟수 제한 없음. 내부형 교장 공모(B형) 신청 시 우선 실시 - 법령 외 교육청 각종 지침 및 규제, 보고로부터의 자율, 자율학교 특례 조항을 활용한 자율권 실질적 운영	- 운영비지원 : 기본 운영비로 교부 - 정원 20%(최대 5명 이내) 인사 유예, 내부형 교장공모제(B형) 신청 시 우대 - 자치 감사제 지원, 자체평가 적극 활용
나) 네트워크 및 공유 : 정기 협의체 운영, 연수 및 포럼, 연구자 지원	
<A 교육청>	<B 교육청>
- 혁신자치학교-교육청 간 정기 협의체 운영 - 혁신학교 및 혁신자치학교 포럼 운영 - 정책연구 추진	- 주체별(운영부장, 교감, 교장) 협의체 운영 - 혁신자치학교 성과 포럼 개최 - 연구자 지원, 연수, 워크숍, 컨설팅 진행
다) 교육부 연계 - 교육과정 자율권 확대, 공간 혁신, 인력 지원	
<A 교육청, B 교육청>	
- 교육부 미래형 혁신학교와 연계 : 공간 혁신, 교육과정 운영 자율권 - 국가정책수요 행정직 학교별 1명씩 배치	

인사 제도 지원, 학교자율권 확대이며, 둘째는 네트워크 및 공유로 정기 협의체 운영, 연수 및 포럼, 연구자 지원, 셋째는 교육부와 연계한 지원으로 교육과정 자율권 확대, 공간 혁신 사업과 행정직 추가 배치하는 등의 인력 지원 등의 지원 계획을 수립하였다.

두 지역의 혁신자치학교 정책 수단의 특징은 첫째, 모두 별도의 추가 운영

비를 배부하고 있다는 점에서 일반적인 정책 사업과 크게 다르지 않다. 그러나 사업 예산 집행의 자율성 차원에서 이전과 다르게 목적사업비가 아닌 기본 운영비로 배부하였다. 둘째, 학교에 부여하는 자율권한은 기존의 제도나 법령 범위 내의, 기보장된 자율학교 특례조항을 활용하고 있다. 교원인사의 경우 기존의 초빙제도나 전보유예 제도를 일부 확대하는 수준이며 내부형 공모교장 실시 역시 마찬가지다. 셋째, 정책 실행을 파악하고 피드백하기 위해 네트워크 방식을 활용하고 있다. 학교-교육청 간 정기 협의체나 혁신자치학교 주체별 협의체 운영, 외부 연구자 및 컨설팅과 연계하고 포럼을 운영하는 방식으로 학교의 정책 실행 결과를 객관화하면서 정리하고 동시에 이를 정책의 평가로도 활용하고 있다. 넷째, 교육부의 사업과 연계하여 동시 지원하는 방식을 사용하고 있다. 교육부 사업을 연계함으로써 교육청만으로는 해결할 수 없는 상위 법령상의 자율권한을 확보하고, 행정직 배치와 같은 추가 인력을 확보하고자 하였다. 특히 이 정책의 실행과정에서 교육과정 자율권 확보를 위한 교육부의 협력을 이끌어 내는 것은 매우 중요한 정책 수단으로 보인다.

두 교육청의 세부 정책 수단에서 차이점도 보인다. A 교육청은 학교와 교육청의 과제를 구분하고 혁신자치학교 운영 과정에서 나타난 성과와 요구사항을 바탕으로 교육청의 행정운영 방식과 학교 자율성을 저해하는 각종 지침과 규제에 대해 점검하고 개선해가겠다는 의지가 반영되어 있다. 따라서 학교의 과제를 비교적 명료하게 제시하고 있다. 또한 교육청이 할 일을 '교육청 내 협업체계 구축'이나 '교육청 행정혁신 모델 도출', '교육청 권한 위임, 이양과제 발굴'과 같이 '지원'만이 아니라 '과제'로 명시하였다. 혁신자치학교 정책 수립에서 교육청이 자기 스스로의 과제를 설정하고 있다는 점은 주목할 만하다. 이것은 혁신자치학교 정책을 통해 구현하고자 하는 학교자율운영이 단지 학교만의 문제가 아니며 교육 행정기관의 적극적인 체질개선과 변화가 도모되어야만 가능하다는 인식과 의지를 보여준다. 다만, 교육청의 과제를 어떻게 실현할 것인지에 대한 구체적인 방법은 드러나 있지 않다.

B 교육청의 혁신자치학교 운영 계획서 역시 학교의 과제와 교육청의 지원사항이 구분되어 있다. 그런데 운영원리로 새롭게 제시한 '자율성, 전문성,

책임성'을 학교에서 어떻게 구현해 갈 것인지를 주요과제와 연결하여 제시하지 않고 학교의 실행의 영역으로 남겨놓았다. 이에 비해 교육청이 할 일은 '과제'의 성격이 아닌 실제적인 '지원 사항' 수준으로 구체적이고 명료하게 제시하였다. 지금까지 살펴본 A, B 두 교육청의 혁신자치학교 운영계획서 상의 정책은 <표 Ⅳ-3>과 같다.

<표 Ⅳ-3> A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 비교

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th>A 교육청</th><th>B 교육청</th></tr>
<tr><td rowspan="4">공통점</td><td>정책 목표</td><td colspan="2">- 혁신학교의 질적 심화 : 3주체 참여에 기반한 교육과정의 자율적 운영
- 교육자치의 실질적 구현
- 미래교육 담론에 대한 대응</td></tr>
<tr><td rowspan="2">정책 내용</td><td colspan="2">- 학교 : 민주적 자치공동체 구축, 창의적 교육과정 운영, 교육활동 중심의 행정혁신</td></tr>
<tr><td>- 교육청 : 수평적 협업체계 구축, 학교자치 요소, 원리 일반화</td><td>※ 교육청의 과제는 제시하지 않음</td></tr>
<tr><td>정책 수단</td><td colspan="2">- 재정 및 행정 지원 : 운영비, 인사 지원, 학교자율권 확대
- 네트워크 및 공유 : 연수, 포럼, 컨설팅, 성과 연구
- 교육부 미래형 혁신학교 연계 교육과정 자율권한 확대, 공간혁신 및 인력 지원</td></tr>
<tr><td colspan="2">차이점</td><td>- 운영원리에 따른 학교 과제를 구체적 제시함
- 교육청이 수행할 과제를 별도로 제시</td><td>- 운영원리에 따른 학교 과제를 개괄적으로 제시함
- 교육청의 과제는 별도로 설정하지 않았으며 지원 사항은 비교적 구체적으로 제시함.</td></tr>
</table>

다. 혁신자치학교 정책의 초기 실행 맥락

1) 교육청의 초기 정책 실행 맥락

가) 학교 자율 권한 제도 확보 실패

두 교육청에서 실행하고 있는 혁신자치학교 정책의 주요 목표 중 하나는

학교를 가로막고 있는 상위 법령, 규정, 지침 등의 행정체계의 제약으로부터 학교의 자율권을 확대하는 것이었다. 이를 위해서는 기존에 주어지지 않았던 학교의 자율 권한을 확보하는 일을 중요한 과제로 삼았다. 두 교육청에서 혁신자치학교 정책을 기획한 장학사들은 문재인 정부 출범이후 교육자치의 방향이 학교 자치로 방점이 찍히면서, 적어도 이 정책을 대표적으로 추진할 혁신자치학교만큼은 교육과정, 인사, 예산 부분에서 학교를 통제하고 있던 법적, 행정적 테두리를 일정 부분이라도 벗어날 수 있을 것으로 기대하였다. 그러나 현재까지 보았을 때 결과적으로 학교의 자율 권한을 제도적으로 확보하는 것은 실패하였다고 말한다.

> 우리가 계속 제도 개선을 요구했는데 이제 그 부분이 좀 정확하게 잘 안 된 지점이 있어요. 교육 과정 부분도 '30% 교육과정 운영의 자율성' 있잖아요. 처음엔 마치 다 줄 것처럼 했어요. 그래서 자치학교에 교육과정 운영의 자율성이 더 높아질 수 있다고 안내를 했던 거고, 그런데 연구학교 방식이 아니면 안된다는 거에요. 그건 혁신학교에 안 맞으니 다른 형태로 해 달라고 했는데 그거를 못 뚫어낸 거잖아요. 또 하나는 자율학교 초·중등교육법 61조, 거기에 자율학교 특례가 있잖아요. 자율학교 특례가 사실은 굉장히 파격이 있어요. 학년제도 없애도 되고 그 다음에 인사에 대해서도 특례가 있고 교과서 사용이라든가 이런 것도 특례가 있고 학운위 운영에 대해서도 특례가 있어요. 그런데 이 특례를 제대로 쓰고 있는 학교는 거의 없는 거예요. 그 이유가 학교의 문제가 아니라 교육부가 자율학교 특례를 만들었지만 이 특례가 과도하게 쓰일 것을 우려해서 이 특례에 대한 세부 시행령이 있어야 하는데 겨우 만든 게 내부형 교장, 그거 하나 만들어 낸 것 빼고는 거의 특례에 대한 디테일한 내용이 전혀 없는 거예요. 그래서 저는 전향적으로 이 자율학교 특례를 자치학교는 제대로 한번 써보게 하는 것도 필요하다 이 고민도 있었던 거죠. 그런데 결과적으로 안 되고 있는 거죠. (A 교육청 장학사 이은주)

> 당시만 해도, 그때도, 2018년 하반기 때 이미 교육부가 교육자치의 주요 내용으로 "자율학교에 대한 권한을 교육감에게 위임하겠다." 라고 그랬어요. 그리고 그게 일련의 과정을 거쳐서 올해 3월 1일자로 교육감 권한으로 넘어왔는데 이것이 교육부의 실수인지 꼼수인지 모르겠지만, 훈령을 삭제하고 "이

제부터 교육감 권한입니다.” 라고 했는데 그러면 법적 배경을 찾아보니까 그 위의 상위 규정이 시행령이잖아요. 시행령에 “무엇을 실시해야 한다.” 와 “언제 평가해야 한다.” 가 있잖아요. 그러면 상위법을 위반하면서 교육감이 자율학교 내용과 평가 시기를 정할 수가 없잖아요. 그러면 결국은 자율학교를 운영 권한이 교육감 권한이 아니라 대통령 권한이라고 봐야 하는 것이죠. 그러니까 아무튼 구호만 있고 실체는 없다. (B 교육청 장학사 조성일)

시·도교육청에서 혁신자치학교 정책을 교육부의 미래형 혁신학교와 연계하며 기획하면서 기대했던 부분은 교육부의 제도 개선 권한이 작동하여 학교의 자율권을 확대할 수 있을 것으로 본 점이다. 특히 교육부가 학교의 교육과정 자율권 확대와 자율학교 특례가 시행 가능한 조건을 만들어 낼 것에 대한 기대가 있었고 이를 초기 정책 문서에 담아 안내하고 정책을 추진하였다. 그러나 결과적으로 교육과정 자율권을 확대하는 것은 ‘연구학교’를 신청해야만 가능한 조건으로 설정되었고, 자율학교 훈령을 폐지하고 교육감에게 이양하였다고 하였으나 결국 상위 시행령에 종속되거나 세부 시행령 부재로 자율학교 특례마저 원활히 사용할 수 없는 상황이 되어 버렸다.

현재 미래형 혁신학교 정책에 결합하고 있는 12개 시도교육청의 108개 학교 중 교육과정 자율권을 추가로 받기 위해 연구학교 방식을 선택한 학교는 인천(7교), 충북(4교), 부산(2교) 교육청의 13개교로 약 12%에 불과하며 이 학교들의 경우 연구학교 운영 방식이 가지는 가산점, 추가적인 행정 업무가 기존의 혁신학교 운영방식과 충돌하면서 어려움을 겪고 있다(경기도교육연구원, 2021). A, B 교육청은 이런 문제를 우려하여 정책 실행 초기에 학교와 협의하고 연구학교 방식을 통한 교육과정 자율권한은 추가로 받지 않기로 하였다.

한편, 문재인 정부 출범과 동시에 교육부와 시도교육청이 함께 교육자치 강화와 학교 자치에 관련된 주요 안건을 심의, 조정하기 위해 발족한 ‘교육자치정책협의회’ 역시 유·초·중등교육 권한을 교육청, 학교로 합리적으로 배분하고 교육부는 국가책무성이 요구되는 최소 범위의 역할만 수행하도록 하겠다고 하였다. 그런데 막상 배분 권한을 각 교육청과 학교의 필요와 요구를

중심으로 한 것이 아니라 국가 주도로 정부의 로드맵에 의해 이뤄져 왔다. 결국 교육부가 관장하던 사무를 교육청에 이양하였을 뿐 그 정책이나 사업 자체가 사라지지 않아 학교 현장의 체감이 없을 뿐 아니라 '성취기준 대강화 및 학교 교육과정 편성권 확대'와 같이 정작 오랫동안 현장에서 요구되던 자율권은 아직도 중장기 과제로 미해결과제로 남아있다(교육부, 전국시도교육감협의회 2021; 하봉운, 2020). 2018년 제3회 교육자치정책협의회 안건으로 교육부에 집중된 권한의 지방 이양이 개별 법령으로 추진되고 있는 비효율과 한계를 극복하기 위해 「유·초·중등 교육의 지방분권에 관한 특별법」 제정(안)[20]이 상정되었으나 실제 국회에서 발의조차 하지 못하면서 교육부의 교육자치분권에 대한 의지의 빈약성이 드러나기도 하였다(하봉운, 2020).

> 교육부에서 처음에 2017, 18년 지나오면서 교육 자치를 강하게 이야기하면서 드라이브를 건 게 '지방교육자치강화추진단'을 만들고 '교육자치정책협의회'를 구성했는데 얼마 전에 거기서 권한 분권 이양한 내용을 보고 어이가 없었어요. 교육부에서 진짜 디테일하게 하던 사업을 폐지한 게 자치분권이라고 이야기를 하는 거에요. 그것도 그냥 없앤 게 아니라 시·도 자율적으로 선택하는 거예요. 제도의 분권이 아니라 정말 사업.
>
> (A 교육청 장학사 이은주)

> 교육부가 특유의 행정 체계에 의한 일, 인사, 감사 업무, 회계 지침, 교육과정 "그러니까 이러한 좀 법 정비 좀 하자." 그래도 하나도 못 하는 거예요. 이거는 정말로 전문적 팀이 구성되어야 할 거예요. 팀이 정말로 구성이 되어서 이 안을 만들고 그 안을 가지고서 의원 하나를 잡고 특별법을 마련해야 하잖아요. 그런데 시·도 교육청이 이게 필요하다고 말하면 교육부가 "그래, 정말 필요한데." 이렇게 나온단 말이에요. 그런데 법에 대해서는 교육부가 권한이 있잖아요. 그러면 자기들이, 이것을 추진하기 위해 팀을 구성해서 해야 할 일을 우리랑 똑같이 "필요한데." 라고 희망 사항으로 이야기해 버리고 있어요.
>
> (B 교육청 장학사 조성일)

20) 주요내용은 보충성의 원칙에 따라 유초중등교육에 관한 사무는 원칙적으로 교육감의 사무로 두고, 교육부 장관이 주관하는 국가사무를 별도로 열거하는 방식의 사무 배분 조항을 가짐.(교육부, 전국시도교육감협의회, 2018).

A, B 교육청에서 혁신자치학교 정책을 기획한 담당자들은 이러한 원인을 교육부 고유의 행정 관료 조직의 분업체제, 대사회적 의제 중심의 정책 운용과 같은 특징 속에서 교육자치와 학교 자치에 대한 의지와 인식, 능력의 부재 때문으로 꼽았다. 일부 혁신교육 경험을 가진 사람들이 교육부 내에 존재하고 이들이 시도교육청과 함께 정책을 논의하고 설계하고 하기도 하지만 결국, 기존의 관료적인 행정질서 속에서 두껍고 높은 업무 장벽을 뚫어내지 못하고 현장의 요구와는 거리가 먼 변죽을 두드리고 있을 뿐이라는 것이다.

> 미래형 혁신학교 가지고서 해내야 할 과제도 명확하게 설정 못 했고, 의지도 전혀 없고. 이를테면 문재인 정부에서는 뭔가 교육에 관한 일을 하겠다는 것은 아니고 관리하겠다고 하는 것은 분명하게 있는 것 같고 그 다음에 “그렇게 보이겠다, 그럴 듯하게 보이겠다.” 그거를 우리가 전문용어로는 전시성이라고 하나? 전시성이죠? 여기에 대한 의지만 있어 보여요.
>
> (B 교육청 장학사 조성일)

> 그러니까 뚫어 낼 힘이 없었다, 그리고 관심이 집중되지 않았다. 저는 그렇게 봐요. 교육청 부서 간 벽보다 교육부는 더 센 것 같더라고요, 보니까. 그러니까 결국은 논의가 안 되는 거죠. 교육 혁신, 변화 이런 게 일관된 비전을 가지고 쫙 같이 가야 하는 거잖아요. 제가 볼 때 교육부에 그런 거는 없어요. 여전히 여기도 기성 집단인 거죠, 기성 집단. 거기에 일부가 가 있는 거고. 관료적인 행정이 돌아가는 게 굉장히 분업 체제예요. 굉장히 큰 문제죠. 자기 혁신이 끊임없이 일어나지 않으면 그 틀 안에서만 업무를 하게 되는 구조가 있는 거예요. 안 바뀌는 거죠. 또 저는 그게 제일 컸다고 봐요. 대사회적인 것. 지금 교육문제가 학교의 혁신보다는 의제 중심으로 사회적 메시지를 주는 정책, 이게 다 사실 선거나 이런 거랑 다 연결되어 있다 보니 저는 다 거기에 많이 집중되고 있다. 그러면서 본질에 충실하지 못한 지점이 있다. 그런데 이거는 사람이 바뀌어도 달라지지 않는 약간 구조인 지점도 있는 것 같다. 그런 생각을 하는 거죠. (A 교육청 장학사 이은주)

혁신자치학교 정책의 기획이 새 정부의 출발과 맞물려 기획된 것은 정부의

정책 기조가 그동안 혁신학교를 추진하면서 가로막혀 있었던 학교 자율권한의 확대와 깊은 관련을 가졌기 때문이다. 그러나 교육부의 관료적이고 분업적인 행정체계를 뛰어넘지 못하면서 가장 상위에 존재하는 법령, 규정 등의 변화를 도모하지 못하였다. 또한 교자협 등을 통한 각종 권한의 이양은 교육부의 기존 사업 폐지 수준에 머무르거나 학교에 큰 영향을 미치지 못하는 수준으로 시도교육감의 권한으로 넘어오는 것에 국한되고 말았다. 결국 혁신학교의 질적 도약이라는 과제를 가진 혁신자치학교 정책 추진의 바탕이 되는 제도 개선 영역에서는 현재의 혁신학교의 구조적 한계를 극복하지 못하는 선에 머물러 있는 실정이다.

나) 교육청 내의 정책 이해와 협업 부족

행정기관의 분업적 업무 구조의 한계는 정책을 기획하고 실행하는 교육청 역시 비슷하다. A 교육청은 혁신자치학교 추진과정에서 교육청의 이러한 분업적 구조가 장애로 작용할 것을 우려하여 교육청의 협업체계 구축을 '교육청 과제'로 설정해 놓기도 하였다.

<A 교육청 혁신자치학교 추진계획서 中 '교육청 과제' >
- 혁신자치학교 지원 및 학교자치 실행을 위한 교육청 내 협업체계 구축
- 교육청 행정혁신 모델 도출
- 교육청 권한 위임, 이양과제 발굴
- 학교자율 성장 저해 지침 및 규제 해소 (A 교육청, 2020)

장학사들은 혁신자치학교 정책을 원활하게 실행하기 위해서는 교육청 내의 부서 간 장벽을 없애고 협업하는 것이 필수적인 요소라고 언급한다. 학교 교육활동은 교육청의 분절된 업무 구조와 달리 총체적으로 이루어진다. 혁신자치학교 정책 또한 학교 교육 활동 중 특정 분야에 국한된 혁신이 아니라, 학교 전체의 총체적 변화를 도모해야하기 때문에 이를 특정 부서의 사업으로 인식하게 되면 일관성 있는 학교 지원이 어려워진다.

교육청이 바뀌어야죠. 진짜, 학교자치는 교육청이 바뀌어야 가능한 거예요. 교육청의 분업 구조 있잖아요. 이 분업 구조가 갖고 있는 문제가 너무나 많다, 학교 교육은 총체적으로 일어나는데 우리는 계속 단절된 형태로 업무를 하거든요. (A 교육청 장학사 이은주)

학교를 정말 지원할 거면 종합적으로 함께 해야 해요. 어쨌건 종합지원시스템을 만들었으면 학교를 중심에 놓고 부서들이 다 결합해야 하는 형태인 거예요. 예를 들어서 저희 과에서 계속 하려고 했던 게 학교자치를 위해서는 학교 구성원들이 유지 되어야 된다, 이 문제를 해결하려고 인사에 대한 지침을 개정해 보려고 계속 협의를 했죠. 교사가 한 학교에 10년 정도 머물 수 있는 방법을 찾아보려고. 작년에 한 세 차례 인사과와 협의했었는데, “많은 학교들이 이해할 수 없는 정책이기 때문에 받아들일 수 없다.” 라는 식의 대답이 항상 돌아왔어요. 그래서 사실상 저희 안에서도 막혀 버리는 그런 상황입니다. (B 교육청 장학사 김선욱)

혁신자치학교 정책은 학교에 자율 권한을 부여하고 이를 바탕으로 학교 구성원의 민주적 의사결정을 통해 자율과 책임으로 운영하는 새로운 학교 모델을 시범적으로 수행해야 하는 과제를 가지고 있다. 따라서 이전에 주어지지 않았던 자율성을 보장하기 위해서는 교육청 내의 관련 부서의 인식의 공유와 협력이 필수적이다. 그러나 여전히 교육청내의 분업 구조와 부서간의 업무 장벽으로 인해 혁신자치학교 정책에 대한 통일성 있는 인식이 형성되지 않고 ‘해당 부서의 사업’ 정도로 여기는 실정이다. 또한 새로운 교육의 패러다임을 시도하는 모델학교 정책으로서의 위상을 인정하기보다 다른 학교와의 ‘형평성’을 강조하면서 ‘특혜’, ‘옥상옥’이라고 비판을 받기도 한다. 따라서 정책 추진을 위해 교육청이 취할 수 있는 자율성 확보라는 외적 조건의 형성이 용이하지 않은 실정이다.

큰 조직을 움직이기 위해서는 효율성이 높은 분업적 질서를 가지게 되고 그러한 구조 속에서 칸막이 속에 놓인 개인은 자신의 일만 협소하게 바라보면서 반복적인 업무만을 재생산할 가능성이 높다. 이러한 분업구조를 바꿔내

기 위해서 지속적으로 제시되는 과제가 시·도교육청의 본청을 슬림화하고 지원청의 기능을 강화하는 것이지만 실상은 본청과 지원청 모두의 조직이 더 비대해지는 상황이다(교육부, 한국지방교육연구소, 2019; 나민주 외, 2018; 하봉운, 2020). 시·도교육청에서 이 정책을 실행하는 장학사들 역시 정책을 추진하면서 이와 같은 우려를 강하게 가지고 있었다.

> 그러니까 기본적인 생각은 이거였어요. 교육과정을 운영하고 평가하는 것은 학교의 일로 칩시다. 그리고 교육청은 설계하는 것과 연구하는 것. 이 두 가지만 합시다. 그러니까 "이것에 대한 관리 감독 행위는 하지 맙시다."에요. 그러면 지금 교육청 관련 부서 20명 중에 대여섯 명만 있으면 될 것 같다. 그러면 열네 명 떼서 학교 도와주는 일합시다. 교육청은 "좋은 기획, 좋은 연구, 그리고 전폭적 지원, 이렇게 기능을 설정합시다." 그리고 "이것이 가능하다는 것을 혁신자치학교가 보여주는, 그러니까 증명하는, 실증하는 일을 4년 동안 해내겠다." (B 교육청 장학사 조성일)

> 진짜 교육자치 제대로 되려면 교육부가 교육부 권한을 내려놓는 법령 정비와 제도 개선해야 되고 부서를 통합시켜야 하고 교육청도 마찬가지에요. 저희가 19년에 조직 개편할 때 '본청 슬림화하고 지원청을 강화한다.'가 슬로건이었어요. 근데, 하나도 안 됐어요. 본청은 여전히 비대, 더 비대해졌죠. 팀도 더 늘어나고. (A 교육청 장학사 이은주)

> 타부서하고 협력도 교육청의 구조가 전반적으로 변했을 때, 또 부서들도 서로 통폐합해야 할 부서가 엄청 많은데, 그렇게 교육청이 살 빼기하지 않는 이상 업무는 결국 부서 중심으로 흘러갈 수밖에 없고 협력한다는 것이 쉽지가 않아요. 그러다보니 저희 부서는 공모하고, 지정하고, 평가하는 말하자면 실행 부서 정도의 위상인 거죠. 그런 정도의 위상에서 자치학교를 만들었을 때 한계가 분명하게 있었던 거죠. (A 교육청 장학사 김정환)

A, B 두 교육청 모두 혁신자치학교 정책을 추진하기 위해서는 학교로의 권한 위임에 대한 교육청 내의 인식 공유와 협업이 중요하며 이것이 가능하려면 교육청의 역할을 연구, 기획, 지원을 중심으로 하면서 규모를 줄이고

학교를 관리 감독하거나 사업의 대상으로 삼지 말아야 한다는 생각으로 정책을 기획하였다. 그러나 현재까지 본청의 규모는 줄지 않고 오히려 계속 비대해지고 있으며 혁신자치학교 정책을 추진하는 부서는 학교 자치를 통한 실질적 교육자치 실행의 새로운 판을 짜는 것이 아니라 해당 몇몇 학교를 대상으로 사업을 추진하는 실행부서로서의 역할에 머무르고 있다며 안타까워했다.

이와 같이 혁신자치학교 정책 실행 초기 교육청의 과제였던 학교 자율권한의 추가적인 확보와 모델학교 정책 수행을 위한 교육청 내의 정책에 대한 공동의 이해와 협업에 실패하면서 국가 수준에서 법령 정비 등의 제도 개선이나 교육청 수준에서의 적극적인 지원 체계 등을 형성하지 못하였다. 이는 각 학교의 혁신자치학교 정책 실행에 외적 구조적 조건으로 작용하게 되었다.

라. 혁신자치학교 정책의 특징

지금까지 A, B 교육청의 혁신자치학교 정책을 기획한 담당자들과의 면담과 정책 문서를 통해 살펴 본 혁신자치학교 정책은 다음과 같은 특징을 가지고 있다.

첫째, 정책의 기획과 운영계획에서 구조와 행위자의 다층성이 강하다는 점이다. 먼저 미시적 구조로는 학교 내의 구조와 문화를 학교 자치의 관점에서 혁신해가는 것을 목표로 한다. 하지만 행위자들이 상호작용하는 구조적 조건은 시·도 교육청 수준의 교육 행정체계와 문화, 거시적으로는 국가수준의 교육제도와 사회적 인식에 이르기까지 다층적으로 구성되어 있다. 교육청은 '교육청의 협업 체계 구축'이나 '교육청 지침이나 규정으로부터 자유로운 학교' 라는 방향을 설정하고, 교육부를 통해 제도적 자율권의 추가적인 확보를 설계하였으나 이러한 조건이 마련되지 않으면서 행위자들은 다층적 구조의 영양 하에서 상호작용하는 복잡한 상황에 놓이게 되었다. 또한 이 정책에서 상정한 학교 행위자 역시 교원, 교직원, 학생, 학부모, 학교운영위원 등으로 다층적인 성격을 갖는다. 정책의 영역이 참여구조, 교육과정, 행정체계 등 학교 교육활동 전반에 걸쳐 있고, 3주체와 지역사회까지를 정책의 대상으로 설정하고 있기 때문이다. 그런데 이러한 각각의 행위자가 '학교 자치'라는 관점

에서 주체적으로 참여하고 자치 역량을 함양하기 위해서는 상호작용 과정에서 교원의 행위자성이 중요한 매개가 될 수밖에 없다.

둘째, 각 학교의 고유성에 근거하여 일정한 틀 안에서 '백지(白紙) 위임'하는 특성을 가진다. 여기서 일정한 틀이란 학교 밖의 구조는 그대로 둔 채, 학교 내의 구조와 문화만을 대상으로 정책 실행의 범위를 설정하고 있음을 의미한다. 두 교육청의 혁신자치학교 정책과 관련된 문서는 초기에 수립한 운영계획서 정도인데, 이 운영계획서에는 정책의 전체적인 지향과 과제 정도만 수록되어 있을 뿐 구체적인 실행 방안은 제시되지 않았다. 이는 학교가 스스로 자신의 과제를 찾고 실행하도록 일임하는 방식을 사용하고 있음을 보여준다. 교육청이 정책의 전체적인 방향을 제시할 뿐, 나머지는 일괄 학교에 맡겨져 있기 때문에 핵심 행위자들의 판단과 역량 등 행위자성의 발현이 정책 실행과정에서 중요하게 작용한다. 다만, 교육청은 교육청-학교, 학교 간 네트워크를 통해 학교의 정책 실행과정, 학교의 필요와 요구를 듣고 상황에 따라 적절히 지원하고자 하였으며 이를 서로 공유하고 나눌 수 있는 포럼이나 세미나 등을 개최하고 외부 연구자나 컨설팅을 연계하여 간접적인 지원을 받을 수 있도록 설계하였다.

이렇게 정책 실행을 학교에 일임하는 방식을 취하게 된 것은 셋째, 정책 실행 기관과 정책 대상 간의 관계의 특수성에 있다. 즉, 정책 자체가 기존 혁신학교 정책과 연속성을 가지고 있으며 교육청의 담당부서와 학교 사이의 신뢰에 기반하고 있다. 두 교육청에서 정책 대상으로 선정한 학교는 기존의 혁신학교 중 우수한 성과를 가지고 있는 학교이며, 교육청의 담당자들과 학교의 핵심 행위자들은 상호 신뢰와 연대감을 가지고 있다. 특히 두 교육청에서 혁신자치학교 정책을 기획하고 초기에 실행한 담당자들은 이전에 혁신학교 운영부장 경험을 가지고 있다. 따라서 정책 실행을 학교에 위임했을 때 나름대로 새로운 과제를 설정하고 실행해 나갈 것에 대한 믿음이 있었으며 이는 정책의 기획과 실행에 기본적인 동력으로 작용하였다.

넷째, 시·도 교육청 주도의 학교자율화 정책의 성격을 가지고 있다는 점이다. 이전의 5.31 교육개혁, 자율학교 정책, 이명박 정부의 학교자율화 정책

등이 교육부가 먼저 정책을 설계하고 제도를 정비하면 시·도 교육청이 이를 뒷받침하면서 학교에 영향력을 행사하는 방식이었다면, ‘혁신자치학교’ 정책의 경우 소수의 학교를 대상으로 하지만 시·도 교육청이 주도적으로 정책을 기획하고 교육부를 상대로 학교 자율권 확대를 위한 제도적인 변화를 요청하는 방식으로 전환되었다. 이러한 정책의 기획과 실행 주체의 전환은 기본적으로 제도적 권한을 가진 교육부와 시·도교육청의 적극적인 협력관계를 필요로 한다.

다섯째, 담론에 지배되고 구체적인 준비 없이 실행되었다. 학교의 자율권을 확장하려는 정책은 기존의 중앙집권적인 교육 행정체계의 질서와 양립하기 어려운 구조적 조건에 놓일 수밖에 없다. 따라서 정책의 기획과정에서 그 정책을 통해 확장하고자하는 분명한 자율권의 영역을 설정하고 이를 실행해 갈 로드맵이 마련되어야 한다. 또한 정책이 실질적으로 구동되기 위한 적절한 정책 수단을 동원하여야 한다. 그러나 두 교육청의 혁신자치학교 정책은 당시 교육청이 고민하고 있던 ‘혁신학교의 질적 성장’이라는 과제를 새 정부의 출범과 더불어 확산되던 ‘교육자치’, ‘학교 자치’라는 담론과 ‘미래교육’이라는 담론에 묶어서 정책으로 기획하였으며, 교육부가 학교의 자율권한에 대한 제도적인 지원을 확대할 것이라는 기대감을 가지고 구체적인 로드맵이 부재한 상태에서 준비 없이 추진되었다. 따라서 정책 실행 초기부터 교육부, 교육청 내의 제도적 지원과 협업에 차질을 빚는 상황이 발생하게 된다.

혁신자치학교 정책의 이러한 특성은 학교 현장에서 정책을 실행하는 과정에 대해 두 가지 지점의 탐구를 필요로 한다. 먼저 학교 내적으로는 새로운 정책 실행이 학교에 일임되어 있는 상황에서 기존에 혁신학교로서 가지고 있는 학교의 구조와 문화가 새로운 정책의 실행 과정에서 행위자들의 상호작용을 통해 무엇이, 어떻게, 왜 형태 유지되거나 새롭게 발생되고 있는가에 대하여 면밀하게 분석 할 필요가 있다. 다음으로 실질적으로 주어진 제도적 변화나 권한이 없는 상태에서 기존의 행정체계와 문화, 교육 제도와 사회적 인식은 학교의 새로운 정책 실행에 어떤 영향을 미치며, 학교는 이에 어떻게 대응하고 있는지 세심하게 살펴 볼 필요가 있다.

2. 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행

가. 학교 특성

산중학교는 대도시인 A 지역 외곽 타시도 경계 지점에 위치해 있다. 학교가 위치한 산마을은 1동과 2동으로 이루어져있는데, 1동은 국립공원으로 지정된 산 아래의 전통 마을, 이와 연결된 단독, 연립주택 등이 밀집되어 있고 2동은 지하철을 끼고 대규모 아파트, 상가, 대형마트, 재래시장이 들어서있다. 산마을의 경제적 여건은 A 지역 전체에서도 낮은 편인데, 그중에서도 1동의 경제적 취약계층 비율이 인구수 대비 약 17.4%로 매우 높다. 산마을의 이러한 경제적 여건으로 인해 산중학교에는 가정의 도움과 손길을 받지 못하는 학생들이 많은 편이다. 그리고 상대적으로 2동에 거주하는 학생들과 학부모들이 학력이나 성적에 더 많은 관심을 갖고 있다. 특히 2동의 아파트 단지 주변 학원가들에서 인근 학교들을 비교하면서 산중학교의 교육과정과 평가에 대해 학생과 학부모들의 불안을 유도하기도 한다.

현재 산중학교의 학생은 총 20학급에 남학생 251명, 여학생 212명 총 463명이 재학 중이다. 학생 수, 학급 수는 최근 다소 감소하는 추세다. 현재 산중학교의 교원은 40명, 직원은 15명으로 총 55명의 교직원이 재직하고 있다. 학생 수, 학급 수 감소에 따라 교원 수도 줄고 있는데, 이는 학생지도 및 교무업무 지원에 어려움을 주고 있다. 한편, 산중학교는 혁신자치학교 운영 중 교장의 이동이 있었다. 전 교장은 내부형 공모제 교장으로 2017년 9월부터 2020년 8월까지 근무하면서 혁신학교 2기를 마무리하고 3기 혁신학교이자 혁신자치학교 전환 시기에 중요한 역할을 하였다. 교사들은 전 교장의 탈권위적인 리더십과 혁신적인 마인드가 학교의 민주적인 의사소통 문화와 교육 중심의 학교체제를 만드는데 크게 기여하였다고 평가한다. 그러나 전 교장은 공모 임기를 1년 남기고 A 교육청으로 전직하였다. 현 교장은 2020년 9월에 부임하였으며, 인근 중학교 교감으로 재직하다가 교장으로 승진 발령을 받았다. 이밖에 혁신자치학교 지정 1년 뒤 교육부에서 행정직 1명을 지원

받아 교무업무를 지원하고 있다.

산중학교는 1985년 개교 이래로 지역의 취약한 경제적 여건 속에 학교생활에 부적응하거나 학습의욕이 낮고 정서적 어려움을 겪는 학생들이 많았다. 이로 인해 학교에 대한 소속감이나 안정감이 없어 소소한 비행이나 문제들이 자주 발행하였고 학교는 학업지도와 생활교육에 어려움을 많이 겪어왔다. 또한 지역 내에서의 학교에 대한 평판이나 인지도도 좋지 않은 편이어서 학부모들 중에는 산중학교에 배정이 되면 전학을 고려하는 경우도 많았다(김미숙 외, 2019).

<표 Ⅳ-4> 산중학교의 기초적 특성

특성		산중학교
지역적 특성		- 대도시 외곽의 타시도 경계 동지역 - 경제적 취약계층 비율 높음
학교연혁		- 1985년 개교
학교 규모		-학생 : 20학급 463명 재학 -교원 : 40명 (* 학생, 교원 수 다소 감소 추세)
교장		- 2020년 9월 승진 교장 부임
혁신학교 운영		- 2011년~2018년 : 8년
학교평가결과[21]	혁신학교 성과	-학교문화 : 활발한 의사소통, 수평적, 존중하는 문화, 일상의 민주적 협의문화 정착 -학교운영체제 : 교수학습 중심의 학교 운영 체제, 학교평가 내실화 -교육과정과 수업 : 학생 참여수업, 과정중심 평가, 수업공개 연구 활성화. 교원학습공동체 정착 -참여구조 : 학생자치활동, 학생동아리, 문화예술 참여 기회 마련
	향후 과제	- 학부모와 소통 확대를 통한 학교 교육계획 수립 및 평가 - 질 높은 수업연구 활동 - 학생자치활동 주도성 높이기 - 3주체 대화 협력의 공식화
혁신자치학교 지정 운영		- 2019년부터 (교원 동의율 100%, 학부모 동의율 93%)

21) 산중학교 2018학년도 학교평가 결과보고서 종합의견 (2019년 4월 학교 알리미 정보공시자료)

산중학교는 2011년부터 서울형 혁신학교를 운영하면서 '배움과 돌봄의 행복한 교육공동체'를 학교 비전으로 세우고 수업혁신과 학생 돌봄을 중요한 과제로 상정하였다. 이를 위해 교사들이 학생들의 수업과 생활교육에 집중하도록 교수학습 중심의 학교 운영체제를 만들고, 학생들이 배움에서 멀어지지 않도록 수업을 공개하고 협의하는 교원학습공동체를 정착시켜나갔다. 또한 삶으로 배우는 체험활동이나 진로 교육, 자존감 향상 프로그램, 문예체 교육과 학생동아리 활동 등을 활성화하고 학부모 아카데미 등을 운영하면서 학부모들과의 소통을 확대해 나갔다. 산중학교는 혁신학교 운영을 계기로 학교에 민주적인 소통의 문화가 정착되고 학생들이 밝고 건강해졌으며 학교 부적응 문제가 점차 해소되어 갔다(김미숙 외, 2019; 내일신문, 2012) 이어 2015년 혁신학교 재지정을 거쳐, 2019년에는 제3기 혁신학교 시작과 동시에 서울시 교육청의 '혁신자치학교' 정책을 선택한다. 산중학교의 기초적인 특성은 <표 Ⅳ-4>과 같다.

나. 혁신자치학교 정책 실행 배경 : 혁신학교의 지속과 성장, 학교 자율 권한 확대 실험

산중학교가 혁신자치학교 정책을 실행하게 된 배경은 크게 두 가지다. 첫째, 그동안 운영해온 혁신학교로서의 교육활동과 정체성을 유지, 지속해나가는 것이고, 둘째 이를 바탕으로 혁신학교로서의 한 단계 도약과 성장의 계기를 삼고자 하는 것이다.

먼저 혁신자치학교 정책을 학교가 일방적으로 수용한 것은 아니다. 그동안 학교는 교육청과 함께 각종 세미나, 간담회, 워크숍을 통해 혁신학교의 성과와 한계에 대한 지속적인 성찰을 진행해왔으며, 혁신학교의 향후 나아갈 방향에 대한 논의나 설계의 과정에 동참해왔다. 특히 산중학교의 전 교장은 혁신자치학교 정책의 기획에 참여하여 함께 방향을 설정해 가기도 하였다.

> 자치학교를 교육청에서 설계할 때 저도 같이했어요. 자치학교가 혁신학교와는 또 다른 어떤 것은 아니구요. 혁신학교 중에서 좀 잘 할 수 있는 에너

지를 가진 학교를 지정해서, 공교육의 가장 바람직한 방향까지 가보자, 그걸 우리 같이 실험해 보자, 교육청과 함께. 그래서 저희는 그것을 기꺼이 받아들였던 거죠. (산중학교 전 교장, 2019)

혁신자치학교 정책 기획과정에서 산중학교는 교육청이 기획한 정책의 방향성에 근본적인 동의가 있었던 것으로 보인다. 그 방향성이라고 하는 것을 교장은 추상적이지만 '공교육의 가장 바람직한 방향에 대한 실험'을 하는 것으로 표현했다. 교육청의 정책에 대한 학교의 이러한 협력과 동의는 그동안 혁신학교를 운영하면서 맺은 교육청과의 신뢰 관계와 파트너 십에서 비롯된 것이다. 산중학교에서 혁신학교 운영을 주도해온 핵심 그룹은 처음에는 혁신자치학교 정책에 대한 명확한 상을 그리지는 못했으나 이 정책을 실행하는 것이 학교가 그동안 운영해온 혁신학교의 유지와 지속가능성에 도움을 줄 것으로 생각하였다.

혁신학교에서 일하는 교사 입장에서는 혁신자치학교가 혁신학교와 뭐가 다른지는 잘 모르겠고. '그냥 기존의 혁신학교에서 추구하던 뭔가를 지속적으로, 그렇지만 할 수 있다면 좀 더 한 단계 업그레이드해서 할 수 있는 뭔가를 좀 만들어야겠지.' 이런 생각은 했지만, 상을 그리는 건 좀 어려웠고요. 그냥 우리 학교가 구성원들 사이에 공동체성이 구축돼있고, 구성원들이 자발적인 자기 의지를 적극적으로 드러내면서 학교 운영을 좀 민주적으로 갈 수 있는 그런 학교였다고 생각이 되고. 그게 혁신자치학교 하고 맞아떨어지는 부분이 분명히 있다, 그런 생각을 했고요. 그래서 그냥 '잘 되고 있는 이 부분들을 가지고 같이 그려 나가면 되지.' 뭐 이렇게 신청을 했고.
(강정일 전 혁신부장, 2020)

이렇게 산중학교는 1차적으로는 혁신자치학교 정책을 통해서 혁신학교시기까지 형성된 학교의 문화 즉, 교원들의 공동체성, 자발성, 민주성을 잘 이어가는 것을 중요한 목표로 두었다. 또한 혁신자치학교로의 전환으로 인해 학교가 이전 보다 더 성장할 것이라는 기대감, 희망도 가지고 있었다. 그 기대감의 바탕에 그동안 혁신학교로서 이뤄온 학교 문화와 혁신학교의 질적인

성장을 위한 교육청의 지원도 있을 것으로 보았다.

> 우리가 힘이 부족해서 못하기도 하고, 교육청의 지나친 간섭 때문에 못하는 경우도 있고, 여러 여건 때문에 못하는 것들이 있잖아요. 그런 장애요소를 과감하게 극복해 나가기 위해서, 그리고 교육청에서 혁신학교가 초기에 지향했던 바를 힘있게 지원해 주겠다라는 차원에서. (산중학교 전 교장, 2019)

여기서 '장애요소'라는 것은 먼저 구조적인 여건상 기존의 혁신학교에서 '할 수 없었던 것', 즉 공교육의 행정체계에 놓인 학교라는 외부적 제약을 의미하며 혁신자치학교가 이를 넘어설 수 있을 것이라는 기대를 엿볼 수 있다.

> 혁신학교가 양적으로 확산 되면서 초기에 우리가 파일럿 스쿨로서 선명성이 좀 희석된 부분도 있고 이미 일반학교로 많이 확산된 부분들이 있어요. 그러면 우리가 혁신학교에서 한 단계 더 올라간 그 다음 단계로 뭔가를 생각을 해야 하지 않겠느냐. 그러니까, 혁신학교를 하면서 가장 힘들다고 얘기하는 부분이, '교육청에서 하도 간섭을 해대니 뭘 할 수가 없다, 지침이 너무 촘촘하고 그래서. 그러니 이제 법률적으로 아주 강력하게 제한되는 부분을 제외하고 교육청에서 관례적으로 규제하는 부분이나 뭐 이런 것들을 넘어서는 것, 그런 권한을 학교에다가 주고. 그러면 학교 안에서 어떤 변화가 실제로 일어날 수 있는가를 시험해 보자.' (산중학교 전 교장, 2019)

산중학교 교장은 교육청의 간섭과 규제로부터 벗어나 학교의 자율성을 충분히 발휘해보는 정당성을 확보하고 이를 실험해보는 것 혁신자치학교가 나아가야 할 하나의 길로 보고 있다. 이것을 파일럿 스쿨로서의 선명성을 회복하는 일이라고 본다. 이러한 지향은 A 교육청의 정책문서에서 자치학교의 과제로 제시한 '지침, 규제로부터의 자율에 따른 창의적 대안 모색' 과 교육청의 과제로 제시한 '자치학교 운영 효과 분석을 통한 교육청 권한 위임 과제 발굴'과 '자치학교 운영 성과를 바탕으로 학교 자율성장을 저해하는 교육청 지침, 규제 단계적 해소' 와 밀접한 관련을 가진다. 즉, 산중학교는 교육행정기관과의 관계에서 학교의 자율 권한의 확대에 대한 실험을 혁신자치학교 전환 과정에서 중요한 과제로 인식하였다.

다. 혁신자치학교 정책 실행을 위한 과제의 설정

다음으로 산중학교가 혁신자치학교 출발 시점에 제출한 운영계획서와 구성원 면담을 바탕으로 새로운 정책을 실행하기 위해 어떠한 과제를 수립하였는지 살펴보았다. 혁신자치학교 과제 설정을 위해 산중학교는 1, 2차 부장회의와 부서별 의견수렴을 통해 기초적인 논의를 진행하고 학년말 전교사 워크숍에서 혁신자치학교 신청에 관해 토론하였다. 이 과정은 그동안 혁신학교 운영에 대한 평가와 학교가 나아갈 방향에 대한 검토를 바탕으로 진행되었으며 여기서 혁신자치학교의 방향을 설정하였다. 구성원들은 1~2기 혁신학교 운영 성과와 산중학교의 민주적인 문화의 바탕이 새로운 실험을 할 수 있는 좋은 토양이 된다고 생각하고 혁신자치학교를 통해 '혁신학교의 지속과 질적 심화'를 이루어 나가고 최대치의 자율과 자치를 구현하는 것을 방향으로 삼았다.

1) 학교 비전과 목표[22]

산중학교는 혁신자치학교 출발 시점에서 학교교육의 방향으로 '자신을 사랑하고 남을 배려하는 창의적인 민주시민 육성'이라는 교육목표를 가지고 '진정한 배움이 있는 교육, 문예체 감성이 자라는 교육, 소통과 협력의 민주시민교육, 어울려 하나 되는 혁신학교 구현'이라는 학교장 경영관을 가지고 있었다. 학교가 추구하는 상(像)은 '학생상-자율적이고 창의적인 학생, 교사상-신뢰와 존경을 받는 교사, 학교상-즐거움이 가득한 학교' 다. 교육목표와 학교장 경영관, 학교가 추구하는 상은 혁신학교 시기와 같다.

산중학교의 혁신자치학교의 중점과제는 5가지로 '1. 참여·소통 기반의 민주적 학교운영, 2. 삶을 가꾸는 교육, 3. 교사와 학생의 성장을 지원하는 발돋움 교육, 4. 학생·교사·학부모·지역사회가 함께 만들어 가는 학교, 5. 평화로운 학교를 만드는 생활교육' 이다. 각 영역에 대해 학교의 구체적인 실천

22) 2019 A 교육청 혁신학교 운영 계획, 2019 학교교육계획서 참고

계획이 제시되어 있으며 이것이 전체의 학교 교육계획에 녹아있다. 중점과제의 영역이나 세부 내용 역시 혁신학교 시기와 크게 다르지 않다.

2) 참여구조

산중학교가 혁신자치학교 운영을 위해 수립한 세부과제를 학교 자치 영역에 따라 살펴보았다. 먼저, 참여구조면에서 수립한 계획의 경우 혁신학교 시기와 크게 달라진 것은 없다. 특히 산중학교는 학생-교원, 학부모-교원 간담회를 통해 주체 간 의사소통의 기회를 넓히고 학교 운영을 공유해오고 있었는데 이러한 각 주체들의 참여 기회나 횟수를 이전보다 늘려 의사소통의 빈

<표 Ⅳ-5> 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 참여구조

주체	계획
기본방향	소통과 협력에 기반한 민주적 학교 운영 학생, 교사, 학부모, 지역사회가 함께 만들어 가는 학교
교직원	• 교사들의 역동적인 소통의 장, 다양한 교사협의체 운영 • 내실 있는 전교사 워크숍 운영 - 1, 2학기 학교자체평가 및 2월 신학년 집중준비기간 워크숍 운영. 전 교사의 참여와 토론을 통한 의견 모으기
학생	• 소통과 배려의 리더십을 키우는 학생자치 활동 지원 - 학생들이 직접 기획하고 참여하는 다양한 행사 활성화 - 학생회 공약 실현 지원 - 학급 자치 시간 월 2회 확보(연간 17~18시간) • 학생 의견 수렴을 위한 각종 민주적 통로 확보 - 학기당 2회 학생회 대표-학교장 간담회 실시(년 4회) - 학생회 학교운영위원회 참관 - 학급회의와 학년별 대의원회, 학년 대토론회 등을 통한 민주적 의견 수렴과 토론 문화 정착
학부모	• 교사와 학부모의 정기적인 만남, 교사-학부모 간담회 운영 • 학부모의 즐거운 학교 참여, 학부모 동아리 활동 지원 • 학부모를 배움의 공동체 구성원으로 세우는 학부모 공개 수업

도수를 높이거나 전보다 내실있는 운영을 하도록 계획하였다.

산중학교의 학교 참여의 기본 방향은 '학생, 교사, 학부모, 지역사회가 함께 만들어 가는 학교'를 만들기 위해 '소통과 협력에 기반한 민주적 학교 운영'을 추구하는 것이다. 세부과제를 각 주체별로 살펴보면, 먼저 교직원의 참여를 위해 다양한 교사 협의체를 운영하여 교원 상호 간 역동적인 소통의 장을 마련하고 신학년 집중기간과 자체평가 시기 전교사 워크숍을 내실있게 운영하여 참여와 토론을 통해 학교 운영에 대한 의견을 모으고자 하였다. 학생들의 참여를 위해서는 학생자치 활동을 지원하고 학생 의견 수렴을 위한 민주적 통로를 확보하고자 하였다. 이를 위해 학교장 간담회를 이전보다 늘리고 학교운영위원회에 학생들이 참관하도록 계획하였다. 학부모의 참여를 위해서는 교사-학부모 간담회를 지속적으로 운영하며 학부모 동아리 활동을 지원하고자 하였다.

한편, 지역사회에 학교를 개방하거나 지역사회가 학교 운영에 참여하도록 하는 계획은 보이지 않는다. 그 대신 지역사회의 경우 교육과정 차원에서 진로교육, 독서교육 시 지역사회와 연계하거나 위기학생 지원을 위해 지역사회와 유관기관이 연계 협력하도록 하고자 하였다.

3) 교육과정

산중학교가 혁신자치학교 운영을 위해 수립한 세부과제 중 교육과정에 대한 과제들은 크게 교육과정-수업-평가, 학습격차해소, 생활교육, 지역사회 연계와 교원학습공동체 운영으로 구분할 수 있다. 교육과정 영역 역시 이전에 혁신학교 시기의 교육과정의 기본 틀을 대체로 유지하고 있다. 혁신자치학교로서의 교육과정은 혁신학교 운영기간 동안 모색해온 교육중심의 교무-행정 지원시스템과, 학년부 중심의 학교 운영 체계, 수업과 평가혁신 기반위에 이를 보다 정교하고 내실있게 운영하고자 한 것으로 보인다.

먼저 기본적인 교육과정-수업-평가 영역에서는 이전부터 진행해오던 배움의 공동체 수업을 지속적으로 운영하고 다양한 과정 중심 평가를 확대하고자 하였다. 또한 학년, 학급에서 자율적으로 기획하여 운영하는 자율 활동과 체

험활동을 통해 교육과정 운영의 자율성을 발휘하며 학년부 중심의 생활교육을 운영하고자 하였다.

산중학교에서는 학습격차 해소를 중요하게 여기며 이를 위해 체계적인 노력을 기울이고자 한다. 구체적으로는 교원 및 외부강사가 참여하는 기초 학력 향상 프로그램 및 집중 돌봄 수업을 운영하고 혁신자치학교 지정 이후에는 지역사회교육전문가 주도로 전문 멘토링 프로그램 '씨드스쿨'과 체계적인 돌봄 복지 프로그램을 운영하도록 계획을 수립하였다.

<표 Ⅳ-6> 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 교육과정

영역	계획
교육과정-수업-평가	• 배움에서 소외되는 학생이 없는 배움의 공동체 수업 • 잠재력을 이끌어 내는 과정 중심의 평가 확대 - 선다형 지필고사 축소, 다양한 형태의 과정중심평가 • 학교 안의 작은 학교, 학년 단위 자율활동 확대 • 인성을 기르는 학년 및 학급 단위 체험활동 지원 • 체계적 진로직업교육, 삶의 기술을 배우는 노작교육 • 즐겁게 책을 만나는 학교도서관 활용 독서 수업 • 감성을 깨우는 문예체 동아리 활동 지원
학습격차 해소	• 기초 학력 향상 프로그램 및 집중 돌봄 수업 운영 • 꿈 찾기를 돕는 전문 멘토링 프로그램 '씨드스쿨' 운영 • 교육소외 해소를 통해 모두의 가능성을 여는 돌봄 교육 복지 프로그램 운영
생활교육	• 평화로운 학교를 만드는 학년부 중심 학생생활교육 • 마음과 관계의 문제 해결을 돕는 전문상담 위클래스 운영
지역사회 연계	• 공공도서관 연계 지역 개방 도서관 중심의 독서교육 활성화 • 자유학기제 연계 지역 중심의 진로·직업체험 프로그램 운영
교원 학습공동체 운영	• 학생과 교사의 성장을 견인하는 수업 나눔 및 수업 연구회 - 깊이 있게 꾸준히 수업을 열고 나누며 함께 배우는 월 1회 교원학습공동체 수업 연구회 운영. 직무연수 연계

그동안 혁신학교로서 성과의 바탕이 전문적인 교원학습공동체 운영에 있음

을 인지하고 혁신자치학교에서도 수업 나눔 및 수업 연구회를 중심으로 좋은 교육을 위해 함께 연구하는 학습공동체를 직무연수와 연계하여 월1회 이상 꾸준히 진행하도록 계획을 수립하였다.

4) 행정체계

산중학교의 혁신자치학교 운영계획에는 행정체계와 관련하여 기존의 교원 업무정상화와 학년부 중심의 운영체계에서 한발 더 나아가서 교무 업무지원 체계를 교육지원팀과 학생지원팀으로 재편성하도록 하였다. 교육지원팀은 교무부, 교육과정부, 혁신자치부, 창의체험교육부가 중심이 되어 교육과정, 수업, 평가 업무를 주관하도록 하였다. 학생지원팀은 생활교육부, 자치복지부, 진로교육부, 상담, 보건, 영양, 지역사회전문가가 결합하여 기본적인 학생생활교육 및 위기학생에 대한 지원을 주관하도록 설계하였다. 업무 경감을 위해서는 결재 절차 간소화 및 각종 관행을 성찰하고 개선하여 지속적인 업무 간소화가 진행되도록 하였다.

<표 Ⅳ-7> 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 행정체계

영역	계획
방향	• 수업과 돌봄을 최우선으로 하는 학년부 중심 교무업무분장 • 교원 업무 정상화를 위한 교무행정지원시스템 운영
교무- 행정 지원 시스템	• 업무분장 재구조화 및 업무조직의 학습조직화 - 학년부+교육지원팀(교육과정·수업·평가 업무)+학생지원팀 (위기 학생 지원)으로 교무행정지원부서 재편성 - 교육지원팀과 학생지원팀을 학교 안 교원학습공동체로 운영
업무 경감	• 업무 간소화 - 결재 절차, 각종 관행의 성찰 및 간소화

이상 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행을 위한 과제설정의 특징을 살펴보면, 학교의 비전이나 목표 전반적인 운영계획은 이전 혁신학교의 연속선상에서 이를 좀 더 심화하도록 계획하였다. 참여구조 면에서는 기존의 교원중

심의 협의구조를 바탕으로 학생, 학부모의 참여를 확장하고자 하였는데, 이전보다 소통의 횟수나 기회를 늘리거나 내실있게 운영하고자 하였다. 교육과정 면에서는 학년부 중심의 시스템과 지속적인 수업 연구 중심의 전문적 학습공동체의 기반위에 과정중심의 평가혁신을 도모하고 지역사회와 연계한 위기지원 강화, 학습격차 해소와 기초학력 지도 중시하고 있다. 교무-행정체계 면에서 혁신학교 시기의 교무지원시스템을 한 단계 업그레이드 하는 계획도 수립하였다.

라. 산중학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정

교육청의 정책 기획과 초기 실행 맥락의 한계, 그리고 학교가 수립한 혁신자치학교의 과제는 학교의 정책 실행 초기에 구조적 조건으로 작용한다. 이 절에서는 학교의 실행 초기의 이러한 구조적 조건과 그 속에서 정책을 실행해가는 구체적인 과정을 참여구조, 교육과정, 행정체계 측면에서 살펴보았다.

1) 참여구조

가) 교원 중심의 합의적 의사결정

산중학교 구성원들은 산중학교의 문화에 대하여 '수평적'이고, '자율적'이며, '의사소통이 활발하다'고 말한다. 교원들이 위계없이 소통하고 의견을 들으며, 경력이 낮은 교사도 여러 협의회에서 편하게 남과 다른 자신의 의견을 말할 수 있다는 것이다.

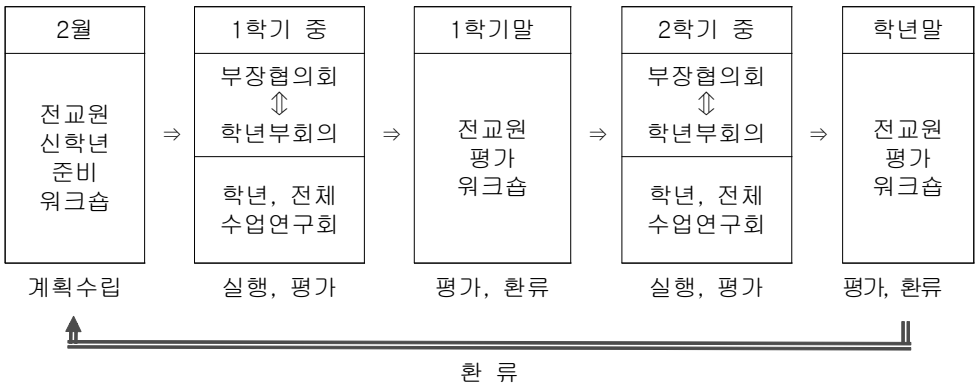
> 연 4회 수업 나눔 하고, 매 학기말에 워크숍하고 이러면서 각자 고민들도 이야기해 보고 그런 것들이 지속되고 있거든요. 그래서 계속 뭔가 어쨌든 말을 할 수밖에 없게 만드는 그런 모임이 있으니 더 이렇게 좀 자유롭고 의사소통을 잘할 수 있게 만들어진 게 아닐까 싶어요. (이안나 2학년 담임)

산중학교의 활발한 의사소통 문화는 위 교사의 말처럼 교원들 간의 '수업나눔'이나 '워크숍' 같은 '여러 협의회' 가 자주 이루어지고, '말을 할 수 밖에

없는' 구조가 만들어져 있기 때문이다. 산중학교 교원들이 함께 학교 운영과 교육활동에 대하여 협의하고 교류하는 정기적인 교사협의회 구조는 공식적으로 '2월 : 전 교원 신학년 준비 워크숍 - 학기 중 : 매주 부장협의회, 학년별 수업연구회 4회 - 학기말, 학년말 : 전 교원 평가 워크숍'으로 정례화 되어 있다. 이 시스템을 통해 한해의 교육계획을 교원들이 함께 수립하고 일상적으로 실행하고 평가하며 다시 종합 평가하여 환류하고 차기년도의 방향을 수립해나가고 있다. 이 외에도 학년단위, 교육지원팀, 학생지원팀 자체가 학습조직화 되어 있으며 소규모 교사연구회, 동아리 등이 조직되어 운영 중이다.

그런데 이러한 협의 체계에서 주목할 만 한 것은 산중학교의 교육계획의 수립과 실행 평가의 전 과정에서 교원 중심의 '합의적 의사결정' 문화가 존재한다는 점이다. 즉, 2월 워크숍에서 안건이 제출되고 함께 협의해서 방향이 세워지면 학기 중에 부장협의회와 학년부 회의를 통해 실행과 평가가 이루어지고 이것을 학기말, 학년말 평가 워크숍에서 다시 논의하면서 수정·보완하여 다음 학기나 새 학년도에 반영한다.

<표 Ⅳ-8> 산중학교 연중 교원 협의체계



우리가 2월 워크숍 때 어떤 안건에 대해 누군가 발의를 하면 같이 이야기를 듣고, 그거에 대해서 뭔가 최선의 방향을 찾아가려고 회의를 계속하니까. 나중에 그 일이 실제 진행이 될 때 다들 수긍하고 "이렇게 진행이 되는구나." 라고 이해하게 되는 것 같아요. (이안나 2학년 담임)

제가 느꼈던 게 그냥 교장, 교감, 부장 회의에서 어느 정도 결정되면 내려주면 얼마든지 할 텐데 그게 아니에요. 결국은 학년부로 다시 넘어와요. 그래서 “학년부에서 의견을 종합해 달라.” 그거를 또 부장이 여기에다 또 이야기하고. 그러니까 계속 왔다리 갔다리, 해서 그러다가 최선의 의견을 도출하는 거죠. (오선택 3학년 부장)

산중학교의 1학기 부장 협의회 자료를 살펴보면, 대체로 부장협의회에서 나온 안건은 각 학년부에서 의견 수렴을 거쳐 다시 부장회의에서 논의되고 결정된다. 그 과정에서 잘 해결되지 못하고 고민으로 남았거나 전체가 함께 숙고해봐야 할 문제들의 경우 학기말 평가에 공동체가 함께 고민할 주제로 자연스럽게 연결되었다. 2021년 1학기의 경우 코로나 19 회복을 위한 학생 이벤트 방안, 학생 성교육 방안, 수업연구회 심화 운영 방안, 정기고사 기출문제 제공 확대 논의 등이 이런 경우다.

<2021 1학기 부장협의회 안건, 논의>		<1 학기 평가 워크숍 토론 주제>
(5.20) 코로나 19 장기화에 따른 학생들의 정서생활과 관계형성을 위한 활동 고민 필요	⇨	코로나 19 회복을 위한 학생 이벤트 방안
(5.13) 남학생들의 바지를 벗기는 장난 보고 여학생들이 신고, 여학생들의 생각과 마음을 듣고 사과 진행. 생활교육부에서 해당학생 지도	⇨	학생 성교육 방안
(6.24) 수업연구회 관련 제안 : 스마트 기기 연구회처럼 한 학기 수업을 정리하는 차원에서 공유하고 정리하는 시간 필요	⇨	수업연구회 심화 운영방안
(6.24) 기출문제를 얻고 싶은 학생은 기존에 도서관에서 복사하여 사용하였음. 시험 대비로 기출문제가 필요하다는 학생 있음.	⇨	정기고사 기출문제 제공 확대

(산중학교 부장협의록과 1학기 워크숍 주제)

이렇게 교육계획의 수립과 실행, 평가, 환류가 중층적인 각종 협의회에서

숙의됨으로써 특정 그룹이나 개인의 생각이나 판단이 큰 영향력을 발휘하거나 결정하기 어려운 구조다. 이것은 교장에게도 마찬가지다.

> 일반학교는 무슨 일이든지 먼저 교장하고 먼저 상의를 하고 만약에 교장 선에서 "이거는 절대로 안 된다." 라고 하면 아예 논의를 꺼내지 않거나 하죠. 그런데 여기는 더 많은 사람들이, 이 학교 전체의 구성원들이 옳다고 하는 방향으로 가느냐, 그걸 먼저 생각해요. 그런데 가끔은 교장으로서 아니다 싶은 것들도 있어요. 그렇게 되면 설득을 해야 되는데 설득이 잘 안 돼요. 왜냐하면 이미 논의가 다 끝난 거야, 자기들은. 그거를 돌이키기는 어렵더라고요...(중략)... 그래서 차라리 논의하는 과정부터 내가 개입을 하면 나중에 그런 갈등이 없지 않겠느냐 이렇게 이야기가 돼서 이제는 선생님들도 저한테 알려만 줘요. "이런 거에 대해서 논의하겠습니다. 회의 시간입니다. 시간이 되시면 참석하세요." 아니면, "꼭 참석하셔야 합니다." ...(중략)... 제가 교장이라고 해서 이런 시스템을 바꿀 수 없는 게 지금까지 10년도 넘게 이 학교가 혁신학교를 운영해 온 학교란 말이에요. 10여 년 동안 그런 식으로 운영이 되어 왔는데 제가 아무리 교장이라고 해도 그거를 바꾸는 건 아니라고 생각해요. (산중학교 교장)

산중학교 교장은 혁신자치학교가 시작된 지 1년 반 뒤인 2020년 9월에 부임하였다. 그런데 이전에 혁신학교에 근무한 경험이 없어서 이 학교의 합의제적인 의사결정 문화에 익숙하지 않다. 자신이 생각과 다른 경우도 교사들 선에서 학교운영의 방향이 결정되는 것이 불편하고 서운하기도 했다. 그러나 이를 10여년 운영한 혁신학교로서의 오랜 문화와 시스템으로 수용하고 초기부터 부장들과 함께 회의에 참여하여 논의하는 전략을 선택하였다.

이와 같은 산중학교의 의사결정은 학교 운영에서 '교원 중심의 합의적 의사결정' 성격을 보여준다. 혁신자치학교로서 산중학교는 참여구조면에서 혁신학교 기간 동안 구축해온 이러한 '합의적 의사결정' 구조와 문화를 '보호'하고자 하였다.

그런데 코로나 19 감염병 상황으로 인해 집합 금지, 밀집도 낮추기와 같은 코로나 확산을 막기 위한 방역지침은 각종 협의구조가 발달한 산중학교의 공동체적인 협의 체계와 문화를 위축시킬 요소가 다분하였다. 그러나 산중학교

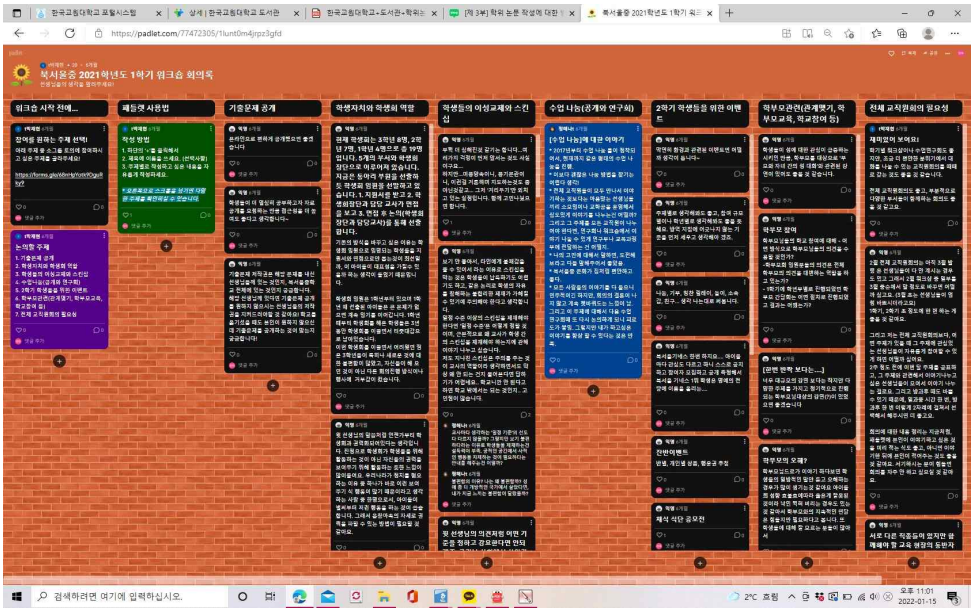
는 이러한 상황에서도 최대한 교원들의 협의회와 학습공동체를 지속하고 있다. 학년단위로 운영하던 수업연구회의 경우 규모가 크지 않아 대면 연구회를 유지해가고 있지만 2월 워크숍 및 1, 2학기 평가 워크숍의 경우 전체 교원이 함께 모여서 학교 평가결과를 공유하고, 주제에 대한 그룹 토의를 이어가야하기 때문에 다중 집합의 문제는 방역 지침과 상충 될 수밖에 없었다. 그러나 산중학교에서는 전체협의를 위해 온라인 회의 프로그램인 'Zoom'이나 온라인 학습을 위해 구축한 온라인 학습 툴인 'Google-Classroom'의 다양한 기능을 활용하여 협의회를 진행해 왔다.

2020년 2월말 워크숍의 경우 급격하게 시작된 코로나 19 여파로 전체 교직원 워크숍을 진행하지 못하는 상황에 처했다. 이후 다소 완화되기도 하였

<표 Ⅳ-9> 코로나 19 상황에서 산중학교의 전체교원협의회 운영

시기	회의	방식	사회적 거리두기 단계
2020.2.	2월 새학년 준비 워크숍	전체 워크숍 취소	사회적 거리두기 발표 이전
2020.7.	1학기 평가 워크숍	집합 : 도서실	3단계 중 1.5단계 : 500명 초과 시 지자체 신고, 협의
2020.12.	2학기 평가 워크숍	온라인 : Zoom 전체회의, 소그룹 토의	3단계 중 2.5단계 : 50인 이상 행사금지
2021.2.	2월 새학년 준비 워크숍	집합 : 도서실	3단계 중 2.5단계 : 50인 이상 행사금지
2021.7.	1학기 평가 워크숍	온라인 : Zoom 전체회의, 소그룹 토의	4단계 중 4단계 : 행사금지
2021.12.	2학기 평가 워크숍	집합 : 도서실	거리두기 강화 단계 : 50인 이상 행사 금지

지만 다시 사회적 거리두기 단계가 강화되면서 재택근무자가 늘어나고 50인 이상 집합 자체가 어려워지자 산중학교에서는 전체 협의회 운영을 포기하지 않고 화상회의 시스템을 신속히 가동시켰다. 온라인 화상회의도 대면회의와



[그림 Ⅳ-2] 2021 1학기 교직원 평가 워크숍 : 온라인 공유 도구의 사용 (패들릿)

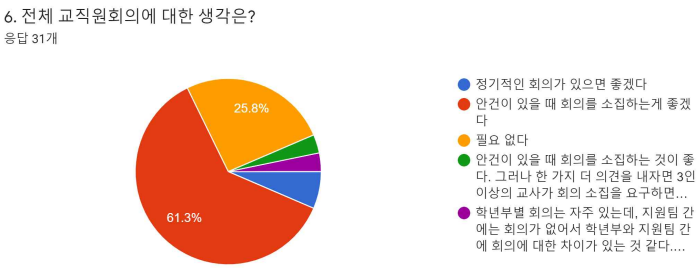
마찬가지로 '전체 평가 및 제안 - 제안사항에 대한 소그룹 토의 - 그룹별 토의 결과의 공유' 로 이루어지며 전체 회의 후에는 주요 쟁점에 대한 추가 의견과 워크숍 운영에 대한 평가를 받기 위한 추가 설문도 진행하였다.

산중학교는 이와 같이 코로나 19로 인해 교직원협의회가 위축될 수도 있는 상황에서 온라인 화상회의와 실시간 공유도구를 활용하는 방식으로 전체 교원들의 협의회를 지속해감으로써 학교 교육활동에 대한 계획수립-실행-평가의 과정을 멈추지 않고 실행해 나갈 수 있었다.

한편, 혁신자치학교 정책을 실행하면서 현재의 교직원의 참여 구조에 대해 혁신교육부장이 가지는 고민이 있었다. 그것은 현재 교원들이 중층적인 각종 모임과 협의회에서 학교 운영에 대한 다양한 의견들을 교류하고 생성하지만, 부장회의나 워크숍에서 눈앞에 닥친 일을 처리하느라 학교의 장단기 과제를 충분히 논의하지 못하는 것에 대한 안타까움이었다. 그래서 전체 교원의 만남을 좀 더 활성화 시키고 작은 것이라도 하나씩 모두가 심층적으로 논의하는 전체 교직원회의를 정례화 했으면 하는 바람이 있었다. 이러한 바람은 이번 1학기 평가 워크숍에서 제안되었다.

이선혜 혁신교육부장 : 저는 전체 교직원 회의를 제안 했습니다...(중략) 첫째는 우리가 좀 더 자주 만나서 서로 교류하는 시간을 가졌으면 좋겠어요. 두 번째, 한 번에 하나씩만 조금 머리를 맞대고 싶다는 생각을 했습니다. 오늘도 몰아서 하다 보니까 주제가 6개, 7개가 나오지 않습니까? 사실은 한 번에 하나씩 다 같이 이야기하고 함께 방향을 잡아 나갈 수 있으면 너무 좋을 것 같아요. 그런데 항상 학기에 또는 뭔가 몰아서, 1년에 한 번 몰아서 하려고 보니까 너무너무 마음이 저는 조급하더라고요. 세 번째, 저는 부장 회의를 일주일에 한 번씩 하지만 항상 궁금했던 것이 내가 대표인가라는 생각을 했습니다....(중략).. 이런 여러 가지 이유로 저는 그러니까 워크숍과 수업 연구회가 아닌 토론이 있는 전체 교직원 회의를 좀 정례화시키고 싶은 생각을 오래전부터 소망으로 품고 있습니다. (1학기 평가 워크숍 토의 주제 발제 중)

이러한 혁신교육부장의 제안은 1학기 평가 워크숍의 사후 설문에서 다시 교직원들의 피드백을 받았다. 정기적인 전체교직원 회의에 대한 찬성은 10% 미만이었지만, 안건이 있을 때 소집하자는 의견이 다수였으며, 3인 이상의 교사가 회의 소집을 요구할 때 소집하는 제도를 만들자는 의견도 나왔다. 그리고 이러한 토론을 통해 '전체교사회의'의 필요성에 대하여 생각해 보는 기회가 되기도 하였다는 피드백도 있었다.



(1학기 워크숍 사후 설문 내용 중)

*** 이번 워크숍 주제와 관련하여, 토론과정을 통해 생각이 달라진 것이 있나요? 있다면 적어 주세요~**

- 전체 교직원 회의가 정례화 되는 것에 대해 선생님들은 처음의 좋은 의도와는 다르게 형식화 되어버릴까하는 걱정을 가지고 있는데 행정을 하는 구성원의 입장에서는 학교의 분위기나 구성원들과 만나는 것에 의미가 있다는 생각을 가지고 있다는 것을 알게 되었다
- 전체교사회의가 정례적으로 있을 때의 장점에 대해 생각하게 되었음.

합의적 의사결정 구조를 가지고 있는 산중학교에서 구성원이 함께 해나가야 하는 새로운 시도는 어느 한 사람, 특정 그룹의 의견이나 제안으로는 쉽게 만들어지기 않으며 구성원들의 오랜 협의와 동의를 거쳐야만 가능하다. 혁신자치학교로서 교직원의 참여구조를 '성장'시켜보고자 하는 담당 부장의 생각 역시 공론장에 던져진 셈이다.

나) 학생회, 학부모회 운영과 학교 참여 성찰

혁신학교에서 혁신자치학교로 전환하는 과정에서 산중학교는 학생, 학부모의 참여를 더욱 증진하는 과제를 수립하였다. 이는 기존의 교원 중심의 합의제적 의사결정 체제를 넘어서 학생과 학부모의 학교 교육활동에 대한 보다 적극적인 참여를 도모하는 것을 '자치'의 과제로 인식한 것이다.

학생자치에 대해서는 일반적인 '학생자치회 활성화' 와는 조금 다른 차원에서 성찰이 먼저 일어났다. 그것의 핵심은 '행사 중심, 학생회 중심의 학생자치를 어떻게 바꿔나갈까?' 하는 점이었다.

> 그동안 저희 학교가 학생자치가 굉장히 활성화되어 있는 학교로 많이 알려져 있기도 했고 실제로 학생회가 주도적이고 적극적으로 학교 행사들을 많이 이끌어 나갔었거든요. 그런데 자치학교 첫 해에 저는 실은 '학생자치가 뭐지?' 맨날 학생회가 이것저것 행사 막 벌이고, 뭐 사 주고 이게 학생 자치인가?' 그런 고민을 계속 했던 것 같아요. 작년 같은 경우는 코로나 상황이 되면서 조금 차분하게 중요한 것들만 좀 간추려서 행사를 하면서 학생들이 주인인 학생자치가 아니고 학생회가 주인인 학생자치인 느낌이 들어서 이것을 어떻게 바꿔 나갈 수 있을지에 대한 고민을 했던 것 같아요.
>
> (권해정 자치복지부장)

또한 그동안 자리잡은 학생자치회의 구조와 문화, 교사들의 학생자치에 대한 인식의 틀을 벗어나는 것은 쉽지 않아 보였다. 먼저 현재 학급회는 한 학기에 남, 여 각각 1명씩 학급 회장을 선발한다. 학급 회장이 학기마다 교체되다 보니 대의원회 운영의 연속성이 담보되기 어렵다. 학생자치회는 1학년 때 학생자치회에 지원하여 선발되면 2, 3학년까지 차장, 부장으로 계속 활동하는 동아리 같은 구조를 갖고 있었다. 그러다 보니 선거를 통해 선출되는 회장, 부회장이 기존 학생자치회 임원이 아닐 경우, 라포 형성과 리더십 발휘에 어려움을 겪었다. 또한 '(학생회장은) 운영위원회의 각 부장과 차장을 인선하여 대의원회에 추천한다', '(대의원회 임무) 학생회 각부 부장·차장, 서기의 인준 및 불신임 결의' 와 같은 학칙상의 규정과 무관하게 운영되고 있었으며, 사실상 코로나 19 이후 대의원회 운영은 중단된 상태였다.

> 학생회장 하면서 저는 아무래도 계속 1학년 때부터 있었던 애가 아니잖아요. 그런데 다른 3학년 임원들은 거의 대부분 1학년 때부터 계속해 왔던 친구들이에요. 그 친구들은 경험이 많잖아요. 그래서 제가 의견 내기도 약간 좀 머뭇거리게 되고, '혹시 내가 하는 게 좀 피해가 되는 게 아닐까?' 이런 생각도 많이 하고. 그런 데 좀 어려움이 있었던 것 같아요.
>
> (2020년 학생회장 성진아)

> 대의원들 모이는 거는 재작년에는 있었다는데, 작년부터 코로나 때문에 못하고, 저희 반 대의원회에서는 올해 교장 선생님하고 간담회 한 거 그거 딱 한 번밖에는 없었어요. (3학년 학급 회장 박소영)

또한 현재 대체로 학생들의 건의사항은 잘 수용되고 있지만, 학교 교육과정 운영 측면에서 학생들이 참여하는 일은 시도는 되었으나 유지되지 않거나, 일상적으로 이루어지고 있지 않았다.

> 시험 볼 때 시간표 과목별로 시간을 내서 저희한테 주시잖아요. 그런데 작년에는 학생 회장의 공약이어서 시험 시간표를 저희가 원하는 대로 짠 것 같았는데 이번에는 그게 없었거든요. 그래서 학생들의 의견을 그 시험 시간표 만드는데 그런 것도 반영을 했으면. 왜냐하면 학생들이 시험을 보는 거니까

좀 더 기회를 제공했으면 좋겠다고 친구들 사이에서도 이야기가 나왔었어요.
(3학년 박소영 학생)

학생자치회에 대한 이러한 문제에 대해서 교원들 역시 인지하고 공감하고 있다. 2020년 1학기 평가워크숍 토론 주제에 '학급자치회 구성 문제(학기별 남, 여 회장 1인씩 선출 방식의 문제)'가 제안되었고, 2021년 1학기 평가워크숍 토론 주제에는 '학생자치화 학생회 역할'이라는 주제로 소그룹 토론과 공유가 이뤄지기도 하였다. 이 토론에서는 학생회 대의원회 활성화 필요성, 기존 학생회 임원과 선출회장단 조화, 학생회 임원 구성 방식 변경과 같은 학생자치회의 구조적인 문제들을 진단하고 해결방안에 대해 생각을 나눴다.

교사 A : 만약에 대의원회를 활성화하기 위해서는 거기에 또 교사들의 노력이 되게 많이 들어가서 회의 진행부터 시작해서 의결을 이끌어 내는 이런 것들에 대해서 아이들을 훈련시키고 그거를 또 같이 해 줘야 되는데 그거를 학년에서 하면 학년부장이나 담임 선생님들의 업무가 또 되게 가중되는 거고, 그렇다고 지금 자치 담당 선생님이 그 일까지 하는 것도 되게 힘든 거고. 좀 고민해 볼 필요가 있을 것 같아요.
교사 B : 그건 학년별 자치 담당 선생님과 저희 자치부하고 좀 더 긴밀하게 이렇게 해서 준비하면 가능할 수 있을 것 같고요.
<2021 1학기 평가워크숍 소그룹 토의 중>

학급자치를 우리 반만의 어떤 활동들을 스스로 구상해서 만들어 갈 기회는 아직 없는 것 같고요....(중략)... 어쩌면 학생 스스로 할 수 있는 기회를 어떻게 보면 저희가 안 줬을 수도 있어요. 선생님들이 뭔가 장을 만들어 주고, "너네들은 참여만 하면 되." 이런 상태에서 아이들이 참여를 했기 때문에 수혜자의 입장인 거죠.
(이소진 1학년 담임)

올해도 학생자치회는 '콘셉이 있는 사복데이'를 기획하고, 빨강색 옷을 입거나 소품을 가지고 등교하는 이벤트를 실시하여 학생과 교직원들의 큰 호응을 이끌어 내는 등 코로나 19 상황에서도 창의적인 행사들을 만들어가고 있다. 또한 학생회장의 공약사항인 정기고사 기출문제를 특정시기 도서관에서

복사하는 방식에서 좀 더 접근하기 쉽게 제공하는 일 또한 교사들의 협의과정을 거쳐서 2학기부터 시행하고자 준비 중이다. 그러나 학생들이 자신들의 일상의 수업과 생활의 문제에 대해 가장 기초단위인 학급에서 출발하여 학년, 전체 학생회로 상향되는 일상의 자치, 교육과정에서 보다 자기 목소리를 낼 수 있는 구조로의 전환은 본격적으로 이루어지지 않고 있다. 다만 혁신자치학교를 시작한 이후 각 학년부에 '학생자치' 담당 교사를 정하고 학생회 중심의 학생자치에서 일상의 학급, 학년에서의 학생 자치로의 전환을 모색하고자 시도하고 있으며, 또한 내년부터는 새로 당선된 회장단이 학생자치회 임원을 직접 꾸리고 학년단위의 대의원회를 활성화 하는 등의 변화를 준비 중이다. 이렇게 혁신자치학교라는 무게는 학생들의 진정한 학교 참여란 무엇일까에 대한 의문을 던지고 이것에 대해 교원들은 나름의 해답을 찾으며 성장을 위한 진통을 겪어가는 중이다.

한편, 학생들의 학교 참여에 대한 새로운 시도는 올해 2학기에 진행된 산중학교 학생생활규정개정 작업에서 이루어졌다. 생활교육부장은 이번 학생생활규정 개정이 학생들의 학교 생활의 실제와 학교 문서 상의 차이를 일치시키고 인권 친화적인 학교 규정으로 만들기 위함이라고 소개했다. 2학기 부터 시작된 학생생활규정 개정작업은 3주체가 참여하여 구성원의 생각을 묻고 조정하는 민주적인 절차에 맞춰서 진행되었으며 현재 발의안이 학교운영위원회 심의를 앞두고 있다. 이번 개정안 중 학생 참여 측면에서 특히 눈에 띄는 것은 '제15조 학생의 학습권 보호' 규정 중 새로 들어간 '학생과제평가위원회' 구성이다.

제15조(학생의 학습권 보호)

① 학생은 자신의 소질과 적성 및 환경에 합당한 학습을 할 권리를 가진다.
② 학교장 및 교직원은 장애학생(일시적 장애를 포함한다. 다문화가정 학생, 이주민가정 학생을 비롯한 외국인 학생, 예체능학생, 학습곤란을 겪는 학생, 임신 출산 상태의 학생 등을 배려하여 학습권을 보장하여야 한다.
③ 학생은 다른 학생과 비교되지 않고 정당하게 평가받을 권리를 가진다. **학생들의 수업, 과제, 평가 등과 관련하여 학생들의 의견을 수렴하기 위하여 학생과제평가위원회(가칭)를 설치 운영할 수** 있다.

- 산중학교 2021 학생생활규정 개정안 중

‘학생과제평가위원회’설치와 관련된 규정은 학생 평가에 대한 학생들의 의견 수렴 창구를 체계적, 공식적으로 운영할 수 있도록 하는 조항이다. 산중학교에서는 그동안 정기고사 시간표 편성에 학생들이 참여하거나 학생회장 공약으로 지난 시험 문항 상시 공개가 수용된 바 있다. 그러나 학생들이 학습 평가에 대하여 체계적으로 의견을 제시하고 협의하는 절차는 없다. 현재 ‘학생과제평가위원회’의 구성과 운영을 위한 세부 규정은 마련하지 않았지만, 교육과정 측면에서 학생들이 공적으로 자기 생각을 말할 수 있는 기구를 설치하는 것은 이 학교에서 학생 참여가 ‘건의’ 수준을 넘어서 교원과 함께 ‘협의’하는 형태로 진화하고 있음을 보여주는 장면으로 볼 수 있다.

다음으로 학부모회에 관해 살펴보자. 전반적으로 산중학교는 지역의 여건상 학부모들의 학교에 대한 관심이나 참여가 낮은 편이다. 1동과 2동을 비교하면 비교적 생활 여건이 좋고 학생 수가 많은 2동의 N초등학교를 졸업생 학부모들이 학부모회 활동에 더 많이 참여하고 있다. 최근 A 교육청에서는 ‘A 교육청 학교 학부모회 설치·운영 및 학부모교육 지원 등에 관한 조례(2020.7.16. 일부 개정)’를 개정하고 학부모회 활성화를 위해 학교에서 지원을 하도록 하고 있다. 학교 역시 그동안 혁신학교 평가와 학교 자체평가를 통해 보다 적극적인 학부모 참여의 필요성이 제기가 되고 이것이 혁신자치학교 운영의 중요 과제로 정하면서 현재 혁신교육부장이 직접 학부모회 업무를 맡아서 추진 중이다. 그러나 교사들에게 학부모들은 여전히 어려운 존재이며 학부모의 참여가 개입으로 느껴지기도 하고 담당교사에게는 학부모가 교육의 대상으로 여기기도 한다.

> 학부모님들은 늘 좀 어려운 것 같고, 그때 그때 학부모님들이나 학부모 담당 교사와의 대화 수준이나 방향성, 이런 거에 따라서 좀 달랐던 것 같고. 자치학교가 되면서 작년, 올해는 지금 혁신부장님이 학부모회를 담당하시면서 요청하시는 것들 최대한 전하고 수용하려고 하시고 작년, 올해는 학부모회에

도 이제 그런 멤버들이 있어서 좀 더 학교에 여러 가지로 좀 개입하고 싶어 하시고, 이야기하고 싶어 하시죠. (강정일 전 혁신부장)

1학기 평가 워크숍 토론 주제 제안 배경

<학부모관련 (관계 맺기, 학부모 교육, 학교 참여 등)>

- 학부모교육 - 이*선생님

2학기 때 학부모를 대상으로 강사를 섭외해서 자녀 양육, 심리 교육을 하려고 합니다. 어떤 주제, 어떤 강사님이 좋을지 고민이 되고, 선생님들이 학부모님과 전화통화하거나 직접 만나시면서 필요하다고 느끼는 부분이 어떤 것일까, 저랑 비슷할까 궁금해서 여쭈고 싶어서 주제로 올려봤어요.

(예시) - 자녀의 학업스트레스(학업 부담감), 시험불안
- 사춘기 자녀 이해하기 (청소년의 심리 상태)
- 가정 내 정서적 지지(돌봄)의 중요성
- 자녀와의 의사소통 방법, 자녀의 자존감 향상
- 학부모 양육 스트레스, 양육관 점검하기

토론 결과 6. 학부모 교육 (관계 맺기, 강연, 학교 참여 등)

- 학생들이 성에 대한 관심이 급증하는 시기인 만큼, 학부모를 대상으로 '부모와 자녀 간의 성 대화'와 관련된 강연이 있어도 좋을 것 같습니다.
- 한번 반짝하는 대규모의 강연 보다는 작지만 다양한 주제를 가지고 정기적으로 진행되는 학부모님 대상의 강연이 있었으면 좋겠습니다.
- 학부모님들의 학교 참여에 대해 - 어떤 방식으로 학부모님들의 의견을 수용할 것인가? / 학부모회 임원 분들의 의견은 전체 학부모의 의견을 대변하는 역할을 하고 있는가? / 1학기에 학년부별로 진행되었던 학부모 간담회는 어떤 절차로 진행되었고 결과는 어떠했는가?

(2021. 1학기 평가 워크숍 결과 자료 중)

강정일 전 혁신부장 교사는 혁신자치학교가 되면서 학교는 학부모들의 의견을 더 수용하고 있고 학부모들이 이전보다 학교에 더 '개입'하고 싶어한다고 표현하였다. 또한 1학기 워크숍 주제에서도 제목은 '학부모 참여의 문제'를 포함하고 있으나 실상은 학부모 교육 주제나 프로그램을 추천받고자 했다. 이러한 모습은 여전히 학부모가 교육의 협력자, 동반자로 함께 서기 보다 함께 하기 불편한 주변인, 또는 교육의 대상으로 인식하는 경향을 보인다. 그러나 1학기 평가 워크숍 토론 결과에는 학부모 의견 수용의 방법이나

학부모회 임원들의 대표성 문제, 1학기 간담회 진행 과정과 결과에 대한 궁금증 등 '학부모 참여' 에 대한 근본적인 성찰이 드러나기도 하였다.

학부모들의 학교 참여가 활발해지기 위해서는 결국 교사들의 연결과 지원이 필요한데 현실적으로 그러한 여력이 부족한 실정이다. 또한 학부모들 역시 혁신학교의 교육적 지향이나 교육과정에 대해 알만하면 자녀가 졸업을 해버리면서 학부모를 주체로 세운다는 것 역시 현실적으로 어려움에 놓인다.

> 학부모회의 참여와 협력은 학부모를 관찰자 입장이 아니라 공동책임자로 자꾸 세우려는 시도가 있어야 된다는 생각이 드는 거예요. 방법은 저도 해본 적이 없기 때문에 정확하게 상은 잡히지가 않아요. 혁신학교 학부모를 우리가 딱 세우기는 쉽지 않을 것 같아요. 학부모도 연습이 필요한 거잖아요. 교사도 아무 준비 없이 우리 학교에 발령을 받으면 적응하는 데 1~2년 걸리잖아요. 그런데 학부모는 그렇게 적응할 시간이 많지 않아요. 그래서 3학년 졸업할 때 즈음 되면 "아, 그렇구나." 그러고 졸업하면 땡인 거예요. 가장 좋은 방법은 우리가 1학년부터 학부모님들과 같이 함께 사업하는 게 필요하지만 그런데 이게 교사가 너무 여력이 없는 거예요. (이선혜 혁신교육부장)

이러한 상황에서 혁신자치학교 이후에도 산중학교는 학부모회의 활성화에 대한 계획은 주로 학부모 동아리 활동을 활성화 시키는 것, 학교와 학부모의 간담회를 정기적으로 운영하는 것 정도에 머물고 있다.

한편, 학부모회에서는 학부모 상호간에 소통을 활성화 하고 학부모들에게 학교 교육활동에 대한 충분한 정보를 제공하는 일을 중요하게 생각하고 있다. 또한 학부모를 대표하여 학교에 의견을 제시하고 이에 대한 학교의 대응이나 결과를 다시 학부모들에게 환류하는 것을 중요한 기능으로 생각하고 있다.

> 올해 같은 경우는 저희가 전체 밴드랑 학년별로 카톡방 운영을 하고 있거든요. 거기에 올라온 의견을 저희가 학교에 전달을 해 드리면 선생님들이 또 상의를 하시고 저희하고 다시 만나서 의견을 조율해서 결정을 하죠. 그리고 총회나 간담회 결과 같은 걸 또 밴드랑 각 학년 카톡방에 회의록을 다 올려요. 그러면 또 이제 어머니들이 그런 거에 대해서 만족하시고 그거에 대한 피드백이 있는 걸 저는 또 이제 학교에다 알리고 이런 식으로 서로 소통을

하고 있어서, 어머님들이 많이 이용하시면서 참여하실 수 있게 그렇게 소통을 하고 있어요. (정수영 학부모회장)

올해 학부모회 회장님이 되게 의견을 많이 수집하세요. 대의원 방에도 항상 정보나 이런 거 있으면 올려주고 학교 정보나 이런 것도 올려주시면서 의견이 있으면 학교 측하고 이야기를 해 보시겠다고 항상 먼저 나서서 그렇게 하시거든요. 제가 쭉 겪어 온 바로는 지금은 되게 사소한 의견도 바로바로 피드백 해 주시고 학부모 임원진들이 그렇게 하고 계시거든요. 그러니까 엄마들도 이제 스스럼없이 작은 거라도 이야기하고 묻게 되더라고요.
(조연주 학교운영위원)

이와 같은 정보의 제공과 상호 소통을 위해 학부모 밴드(Naver-band)와 임원 SNS 대화방을 주요 소통의 매개로 사용하고 있다. 학부모 밴드에는 현재 약 300명(65%) 정도의 학부모가 가입하고 있다. 이렇게 학부모회가 중간에서 학교와 학부모를 연결하는 역할을 하다 보니, 학부모들이 점차 작은 의견도 내고, 서로 묻는 일도 활성화 되었다. 그러면서 학부모들의 간접적인 참여의 범위가 조금씩 확장되고 있다.

담당교사는 올해의 학부모들의 이러한 적극적인 관심과 소통에 대해 긍정적으로 인식하고 있다. 이렇게 적극적으로 학부모들과 소통의 면을 넓혀나가는 것이 현재 상황에서 할 수 있는 최선의 수준이라고 생각하는 것이다.

산중학교는 혁신자치학교로 전환하면서 학생과 학부모의 참여를 '자치'의 중요한 영역으로 생각하고 혁신학교 시기의 교원 중심성에서 한 걸음 성장하고자 하였다. 그러나 그 변화는 더디고 아직은 뚜렷한 성과는 보이지 않는다. 다만 기존보다 학생, 학부모와의 소통의 기회를 넓혀가고 있는 중이다. 학생과 학부모가 독립적이고 협력적인 주체가 되기 위해서는 이전보다 교원의 매개적인 활동이 더 적극적으로 이루어져야만 가능하다는 것도 산중학교의 학생, 학부모 참여에 대한 구성원의 행위와 고민에서 엿볼 수 있다.

다) 학생, 학부모 간담회를 통한 참여 기회 확대

산중학교에서 현재 학교운영과 교육과정에 대한 구성원들의 거버넌스는 공

식구조인 각종 법정위원회보다는 ‘간담회’라는 간소하고 비공식적인 구조에서 더 실질적인 참여와 비중있는 논의가 이루어지고 있다. 특히 학교 거버넌스의 핵심 기구인 ‘학교운영위원회’는 혁신자치학교 지정 이후에도 형식적인 안건의 통과 절차 정도를 수행하고 있다. 학교 교육과정 편성 운영 자문기구인 ‘학교교육과정위원회’ 역시 실질적으로 작동되지 않고 이 기능을 대부분 부장협의회가 수행하고 있다.

먼저 학생, 학부모와의 간담회 운영 현황을 살펴보면, 연 3~4회 가량 ‘교장-학생 간담회’와 ‘교사-학부모’ 간담회가 이루어진다. 올해 교장-학생 간담회는 ‘정담회’라는 이름으로 학생자치회 임원, 1, 2, 3학년 학급회장들과 교장선생님, 학생자치 담당선생님들이 참여하였다.

<표 Ⅳ-10> 2021년 교장-학생 간담회 ‘정담회’ 운영 상황

참가자	교장선생님과 학생 정담회	
	일시	주요 내용
-학생자치회 임원 -교장 -학생자치담당교사	4. 7.	- 코로나 19 시기 가능한 학교 행사 - 학교 내 방역, 안전 강화 - 온라인 수업 방안 - 소모품, 방송기기 교체 요청
-3학년 학급회장 -교장 -학생자치담당교사 -자치복지부장	6. 9.	- 소규모 구기대회 진행 요청 - 체육관 상시 개방 요청 - 시험시간표 편성 시 학생 의견 수렴 - 학급, 학년별 행사 아이디어 나눔 - 에어컨, 음수대, 세면대, 청소도구함 등 시설관련 요청
-1학년 학급회장 -교장 -학생자치담당교사 -자치복지부장 -1학년자치담당교사	9. 8.	- 온라인 학습기간 학습 및 생활 나눔 - 이성교제에 대한 생각 나눔 - 급식 질과 시간에 대한 의견 - 자유학년제 교육과정 운영 의견 - 학급회장의 공약과 다짐 나눔
-2학년 학급회장 -교장	10.6.	*사전 설문 후 참석 - 수업 중 핸드폰사용 문제와 규제 필요

-자치복지부장 -2학년자치담당교사		- 학급 내 방역 현황과 대책 - 2학기 학교일정 공유 - 학교 환경 개선 방향 - 지킴이교사, 방역요원에 대한 예절 필요

교 장 : 오늘 이 자리는 학교에 여러분들이 직접 의견을 내고 답변을 들을 수 있는 소중한 자리이니 많은 이야기를 들려주면 좋을 것 같습니다.
학생 1 : 점심시간에 운동장에서 놀고 싶어하는 학생들이 많은데 이제 날씨가 더워지니 체육관에서 놀고 싶은 학생들이 많아졌습니다. 체육관 개방이 일정하지 않아서 시간과 이용 대상을 정해서 체육관을 사용할 수 있게 해주시면 좋을 것 같습니다.
교 장 : 지금 체육관 사용은 어떻게 이루어지고 있죠?
학생 2 : 예전에는 규칙을 정해서 체육관을 사용했었는데 지금은 사용 규칙이 없습니다. 그래서 몰래 학생들이 들어가서 놀기도 하고 선생님이 문을 열어 주시기도 하고 놀다가 쫓겨나기도 하고 그렇습니다.
교 장 : 그럼 여러분들이 체육관에 너무 몰리지 않고, 적당한 인원이 체육관을 사용할 수 있게 체육 선생님들과 논의를 해보도록 하겠습니다.

(2021.6.9. 교장-학생 간담회 기록 중)

교장-학생 간담회에서 나온 주요 의견으로는 코로나 19 시기지만 방역을 지키면서 학교 행사를 진행하였으면 한다는 의견, 체육관 상시 개방, 온라인 수업과 생활에 대한 나눔, 그리고 각종 소모품 및 시설 관련된 요청이 있었다. 작년에 진행했던 정기고사 시간표 편성에 학생 의견 반영을 지속해 달라는 요청도 있었다. 이러한 의견에 대하여 학교는 모두 긍정적으로 검토하고 추진 중이다.

올해 학부모-교사 간담회는 1학기에는 학년별로 1회씩 진행하였으며 2학기에는 전체 학부모 간담회가 열렸다. 학년별 간담회에는 학부모회장과 임원, 해당 학년 학부모 십 여 명이 참석하였고 학교에서는 교장, 교감, 학년부장, 담임교사, 진로진학상담교사, 혁신교육부장이 참석하였다. 2학년 학부모 간담회를 살펴보면 진로진학에 관련한 안내와 혁신학교 철학과 교육과정 평가에 대해 안내하고 학부모들의 건의사항을 듣고 답하였다. 이날 나눈 건의

및 협의사항은 방과 후 수업, 급식, 국어과 지필평가, 체육과 수행평가, 학교 구성원 간의 소통의 필요성, 수업공개 등이었다.

-학부모 A : 국어 지필평가를 안 보니 고등학교 때가 걱정. 재미있고 즐거운 공부는 좋지만 고입, 대입이 있는 상황에서 염려스러운 부분이 있고 졸업생들이 고등학교 들어가서 국어 시험을 어려워한다는 이야기들이 있음. 긴 지문을 읽기 어려워 함.
-2학년 부장 : 시험을 안 본다고 해서 수업을 안 하는 것이 아님. 긴 지문을 읽는 수업도 분명 하고 있음. 다만 시험을 보지 않을 뿐 시험에 필요한 지식을 분명히 가르치고 있음. 올해 3학년 학생들은 기말 실시 및 고등학교 모의고사 문제를 풀며 연습하기로 함.
-학부모 B : 처음에는 적응 힘들어했지만, 중학교 때 국어 수업 과정을 정말 좋아했음. 고등학교 올라가서도 따로 과외를 하지 않아도 좋은 성적을 받았음. 중학교 때 지필고사가 이렇게까지 중요할까?
-2학년 부장 : 우리가 겪는 불안감은 구조적인 문제에서 기인. 시험을 봐도 불안한 것은 마찬가지 상황임. 학생들이 진짜로 필요한 지식을 가질 수 있도록 가르치고 있음. 지켜보시면 좋겠음. 걱정되는 부분에 대해서 학생을 통해서나 학부모회를 통해서 혹은 학부모님께서 직접 연락을 주셔도 좋음. 의견을 계속 듣겠음. 신뢰의 문제로 지속적인 소통이 필요함. (2021.5.25. 2학년 학부모 간담회 기록 중)

연구자 : 간담회에서 나온 교육 과정에 관한 요청이 반영되고 있나요?
학부모회장 : 네. 제일 큰 게 국어였고, 그 다음에 체육 평가에요. 체육 수행평가 중에 보드타기가 있었어요. 그런데 이게 보드를 탈 줄 아는 아이와 처음 보드를 타보는 아이들을 똑같은 기준으로 평가하면 안 되지 않느냐라는 의견이 있었고, 수행평가 보려고 보드를 사야하냐 이건 형평성에 맞지 않는다는 의견도 있었어요. 그걸로 지금 다시 논의를 하시고 그 기준점을 다시 잡으시겠다고 논의를 또 하고 계시는 걸로 알고 있습니다.

학부모들은 교장선생님과 직접 만나는 자리에서 학교에 대한 궁금증을 해결하고 교장과 교사들을 통해 학부모들의 요구에 책임있는 대답을 듣기도 하였다. 특히 간담회 자리에서 중요한 대화의 주제는 학생 '평가'에 대한 문제였다. 학부모들은 혁신자치학교 이후 국어 교과의 평가가 100% 수행평가로 운영되는 것에 대하여 불안해하였고, 학년부장은 시험을 보지 않을 뿐 충분히 읽기 능력과 지식을 가르치고 있으며 학교를 믿고 지켜봐달라며 자주 소

통의 기회를 갖자고 제안하였다. 이러한 간담회 결과는 학부모회에서 밴드와 SNS를 이용하여 전체 학부모들에게 다시 안내하고 있다. 간담회에 참여한 학부모들은 대체로 학교가 학부모들과 적극적으로 소통하고자 하는 점과 자녀의 학교생활에 대한 이해가 높아졌다는 점을 긍정적으로 생각하였다. 반면 시간이 부족한 점과 특정한 주제에 대해 한 두 사람이 대화를 독점하여 불편했던 점을 아쉬운 점으로 꼽으면서 앞으로 간담회 전에 학년별 학부모 모임을 개최하고 논의 주제와 요구사항을 취합한 뒤 좀 더 체계적으로 간담회를 운영하기를 바라는 의견을 제시했다.

라) 학교운영위원회 관행의 유지

한편, 산중학교의 공식 거버넌스 기구인 학교운영위원회의 경우 혁신자치학교 이후에도 학교의 '자치' 측면에서 특별한 과제를 상정하거나 운영의 혁신을 도모하지 않고 이전의 형식적인 역할을 유지해오고 있다. 혁신자치학교 지정 이후 학운위원으로 참여한 학부모위원들 역시 산중학교의 학운위가 형식적이고 일반학교와 차별성을 느끼지 못한다고 말했다.

> 학운위가 그냥 그 시간에 맞춰서 회의하고 보고할 거 보고하고 이러고 끝나는 게 아닌가라는 생각이 들었는데 사전에 자료를 충분히 숙지하고 간다든지 궁금한 거에 대해서는 충분히 질문하고 그것들이 수정이나 보완될 수도 있다든지 그러지 못한 부분도 있었고. (이정애 2020 학부모 학운위원)

> 학운위는 모든 학교들이 다 똑같지 않을까요? 특별하거나 특이하다는 느낌을 받은 적은 없어서. 비슷비슷하게. (조연주 학교운영위원)

올해 들어 처음으로 학생들이 학운위 회의에 참관을 하였다. 그러나 학교 내에서 학생들의 학교운영위원회 참석에 대한 사전 소통이나 참관 학생이 인사를 하거나 발언을 하는 절차는 갖지 않았고 수동적인 단순 참관에 머물렀다. 이에 대해 자치복지부장은 향후 학운위의 학생 참관은 이어갈 생각이지만, 아직 체계적인 계획을 수립한 것은 아니라고 말했다. 그런데 학운위의

학생 참여에 대하여 상반된 인식이 있었다.

> 저는 학운위에 학생들이 참여하는 거 좋다고 생각해요. 앨범 같은 거 할 때 그것도 아이들이 선택권이 있어야 하는데 이게 어른들의 주관적인 걸로 판단이 되기 때문에 저는 아이들이 결정해야 할 문제가 있는 거는 당연히 학생 대표가 알고 있어야 되지 않을까, 그런 거에 대해서 자신들에게 관련 있는 분야에 대해서 특히 학생들의 의견을 좀 들어볼 필요가 있다고 봐요.
>
> (정수영 학부모회장)

> 학운위 학생 참여가 굳이 필요한가, 이런 생각이 드는 게 일단 학운위 자체가 굉장히 형식적이라서 의미 없는 그런 게 있어요. 그래서 학생만 끼어든다고 해서 학운위가 풍성해지는 것도 아니고, 이게 진짜 학생들에게 도움이 되는 게 있는가, 그런 생각이 들어요. (이선혜 혁신교육부장)

학부모회장은 학생들이 자신들의 문제와 관련이 깊은 사안에 대해서 알고 참여해야 한다고 느끼고 있었다. 그런데 이선혜 혁신교육부장은 결국 학운위의 형식성으로 인해서 학생 참여가 학운위에도, 학생에게도 큰 도움이 되지 못할 것이라고 생각했다.

학운위 간사인 행정실장은 이러한 학운위의 형식성의 원인에 대하여 지나치게 복잡한 행정절차, 갈수록 늘어나는 학운위 필수 심의 사항, 무조건 학운위를 통과하는 것이 민주성을 확보하는 것으로 생각하는 단선적 사고 때문으로 지적한다. 그러다 보니 학운위가 교육적인 논의의 장이 되기보다 올라온 많은 안건을 빨리빨리 처리하는 방식으로 형식적으로 운영될 수밖에 없다는 것이다.

> 여기 학운위도 일반학교하고 다른 점은 없어요. 그런데 학운위 안건이 너무 갈수록 늘어나고 업무도 계속 가중되요....(중략)... 진짜 학운위 한번 하려면 일이 너무너무 많거든요. 학운위 구성, 의안 상정 및 회의 전후 자료 송부해야하고 홈페이지에 게시해야하고 행정 절차가 많고 복잡하고 과다해요. 그럼에도 불구하고 뭐만 있으면 학운위 통과하는 걸 만사형통, 민주적인 것으로 인식하는 정책들이 넘쳐나요. 그러니까 학운위에서 뭐 하나를 진득하게 오래

애기하고 그럴 수 있는 상황이 안 되요. (산중학교 행정실장)

결국 산중학교에서는 혁신자치학교 지정 이후 학생, 학부모의 참여에 기반한 학교 운영 및 교육과정 운영이라는 과제를 실행하는 과정에서 복잡한 행정절차를 가지고 있는 학교운영위원회라는 공식구조를 활성화시키기 보다는 행정 절차 면에서 보다 간소하고 참여 자체가 보다 열려있고 필요한 때 언제나 개최가 가능한 개방적이고 유연한 방식의 간담회를 혁신학교 시기보다 좀 더 자주 개최하면서 질적으로도 성장시키고자 한 것이다.

2) 교육과정

가) 기초학력 지원과 돌봄

(1) 기초학력 지원과 돌봄, 위기학생 지원

산중학교 교사들에게 각 학년에서 가장 중점을 두고 있는 것이 무엇이냐고 물었을 때, 나온 대답은 '기초학력'과 '돌봄'을 위해 노력하고 있다는 것이었다. 특히 최근에는 작년부터 시작된 코로나 19의 영향으로 가정에서 학습과 돌봄이 안 되는 학생들에 대해서 더욱 각별한 지원을 하고 있다.

> 작년에 워낙 코로나가 갑자기 시작돼서 선생님들이 아이들을 적극적으로 돕지 못하는 것에 대해서 안타까워하셔서 저희 1학년은 돌봄이 필요한 아이를 우선적으로, 선제적으로 찾아봤던 것 같아요. 그래서 원격 기간을 들어가기 전에 돌봄이 필요한 아이들을 저희가 미리 선정을 해서 신청을 받았고. (이소진 1학년 담임)

> 2학년에서 가장 중점 두고 있는 거는 기초학력 수업이지 않을까 싶어요. 기초학력이라고 해서 단순히 공부뿐만이 아니라 생활 지도 면에서도 담임 선생님들이랑 학년부 선생님들이 아이들이 어쨌든 학생으로서 지켜야 할 규범들, 그런 것들도 상시적으로 안내해 주시고 그러죠. (이안나 2학년 담임)

담임교사들은 지원이 필요한 학생들을 찾고 상담과 일상적인 생활지원에 힘쓰며, 교과 교사들은 부족한 학습을 보충하도록 돕고 있다. 자치복지부의 지

역사회 교육전문가는 소외계층 지원을 위한 지역사회 연계, 씨드스쿨, 사제 멘토링 같은 다각적인 지원을 하며, 교육과정부에서는 방과후나 기초학력 강사, 협력교사와 같은 기초학력지원사업을 연결하여 학습과 생활, 정서적인 면을 골고루 돌보고 있다. 이를 통해 학생들은 정서적으로 안정되고, 공부하는 습관을 갖추거나 교사와의 관계가 좋아지는 등 학교를 통해 어려운 상황을 함께 이겨가고 있다.

> 여기는 애들을 참 선생님들이 인간적으로 대해 주는 것 같아요. 굉장히 애들을 진심으로 자기 자식처럼 대해 주고, 관심 가져주고. 그리고 학력도 우리가 보통 보면 1명이라도 기초 부진 학생이 없도록 하는 그런 거잖아요, 지금은. 그런 애들도 어느 정도까지 올라갈 수 있도록 그렇게 세심하게 관찰을 잘해 주고 돌봄 교육이라고 해서 이 학교 주변에는 경제적으로 조금 경제 수준이 낮은 학생들이 굉장히 많아요. 그런 아이들을 굉장히 많이 케어를 해주죠. (산중학교 교장)

산중학교의 이러한 돌봄과 기초, 기본학력에 대한 관심과 노력은 혁신학교 시기부터 줄곧 이어져 온 것이다. 이러한 기초학력 지원과 돌봄은 혁신자치학교 시기에도 유지, 성장해가고자 하는 교육과정에서의 중요한 요소다.

이러한 돌봄의 노력은 혁신자치학교 지정 이후에는 학생지원팀을 신설하여 학생 생활교육 및 위기 학생들에 대한 돌봄과 지원을 보다 체계적이고 협력적으로 할 수 있는 구조를 만들었다.

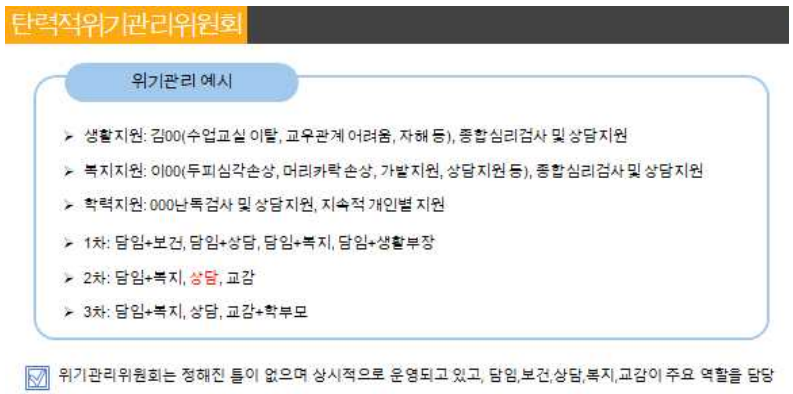
> 학생(생활)지원팀은 학생 생활과 관련한 업무를 담당하는 부서 간에 서로 긴밀하게 연계하여 협력할 수 있도록 2019년에 만든 겁니다. 학생지원팀 내 소통(회의와 SNS 등)을 통해 각 부서의 교육 활동 계획을 공유하고 부서별로 진행해왔던 행사를 상호 협조 지원하여 학생 생활 교육 활동을 더욱 내실화하고 있고, 특히 위기 학생 돌봄을 위한 통합 지원 시스템을 상시 가동하고자 했습니다. (생활교육부장 권승일)

현재 학생지원팀은 생활교육부장, 자치복지부장, 진로교육부장과 기획 담당

교사 3명, 그리고 상담, 보건, 영양교사와 배움터 지킴이, 지역사회 전문가로 구성되어 있다. 학생지원팀은 기본적으로는 기존의 각 부서에서 추진하던 고유한 일들을 진행하되 특히 위기학생, 위기상황 시에 교장, 교감, 생활부장, 담임, 상담사, 복지사가 함께 학생 문제를 공유하고 이를 돕고 해결하기 위해 총체적으로 지원한다. 이것이 산중학교에서의 '위기관리위원회'다.

> 한 아이를 살리려고 진짜 학교뿐만 아니고 마을 전체가 들썩들썩해요. 그러니까 다 복지사, 상담사, 저, 담임 이렇게 다 짬뽕이 돼서 그냥 네 일, 내 일이 없고 그냥 아이를 다 모두 돕자는 거죠. 이렇게 하면 담임선생님은 두려운 마음이나 염려되는 마음이 해소되죠. 함께 분담해서 가지니까. 그러니까 마음의 힘을 빌린다고 해야 하나요? (산중학교 교감)

이 위기관리위원회는 주요 역할을 담임교사와 상담, 보건, 복지 그리고 교감 선생님이 담당하고 있는데 특별히 정해진 틀은 없으며 상황에 따라 필요한 대상이 탄력적으로 추가 결합한다. 학교에서는 Wee class와 복지 예산, 학교 밖에서는 교육청 Wee center와 기초지자체와 지역 복지센터 등을 활용하여 한 아이의 어려움의 해결과 학교 적응을 위해 가정-학교-교육청-지자체가 총체적으로 결합하는 구조다.



[그림 Ⅳ-3] 산중학교의 위기관리 위원회 (2021 혁신자치학교 하계 워크숍 교감선생님 발표자료)

일반적으로 다른 학교에서 위기관리위원회는 자살 징후 및 자해시도 학생이 발생하였을 때 학생지원과 대응을 위해 운영하고 있다. 그런데 이것이 일상적으로 구성, 운영되기보다 문서상으로 조직되어 있다가 사안이 발생하면 그때서야 움직이는 것이 일반적이다. 그러다 보니 정작 학생에게 도움이 필요할 때에는 신속하고 원활한 작동이 어렵다. 그러나 산중학교의 위기관리위원회는 생활, 복지, 학력 등 보다 면밀한 개별적 관심과 지원이 필요한 학생에게 일상적인 지원을 해 줄 수 있도록 상시 운영되고 있다. 실제로 두피 손상과 탈모가 심각하여 대인관계가 위축되고 자존감이 떨어져 있던 한 학생은 이 위기관리 위원회를 통해 가발을 지원받고 상담을 받는 등 개인적 어려움을 학교와 함께 해결해 나갈 수 있었다.

(2) 코로나 19 상황에서 긴급돌봄과 학사 운영의 자율성

산중학교가 혁신자치학교를 시작한지 1년 만에 발생한 코로나 19 감염병 상황은 혁신자치학교 정책 실행에 예측하지 못했던 변수로 작용했다. 방역당국이나 교육부 교육청의 방역 지침이 구조적인 제약을 가하면서 기본적인 학생 등교, 학사 일정, 교육과정운영, 수업과 평가에서 학교 자율권을 발휘하기 어려운 조건에 놓였다. 산중학교는 집단적인 의사결정의 경험을 가진 오랜 협의 문화를 기반으로 코로나 19 상황에서 학습과 생활에 어려움을 겪는 학생들을 대상으로 발 빠른 긴급돌봄 체계를 갖추는 등 새로운 길을 모색하였다.

2020년 코로나 19로 인해 학생들의 등교가 막히고 온라인 학습이 시행되면서 학생들의 기본적인 생활과 학습에 문제가 생기자 학교는 학년부-교과지도교사-자치복지부-교육과정부 등이 결집하여 신속하고 적극적인 '긴급돌봄 시스템'을 작동시켰다.

> 온라인 수업을 하는데 알아보니 집에서 돌봄을 받지 못하고, 아무것도 안 하고, 밥도 잘 못 먹고... 그런 학생들. 그러니까 완전 내쳐져 있는 그런 아이들이 되게 많다는 걸 담임선생님들도 절감하시면서 선생님들이 "얘네들 모아서 돌봐야겠다" 그런 얘기들을 하시게 되었어요. (김지영 전 교육과정부장)

학교에서는 가정에서 온라인 학습에 어려움이 있는 학생들을 온라인 학습 기간 중에 학교로 불러 담임교사의 지도 하에 온라인 학습에 참여시키고, 간식 및 급식을 제공하며 교과 교사들이 기초학습과 운동 프로그램을 운영하였다. 이시기 '등교인원 1/3 이내' 등과 같은 방역지침 상의 문제는 교장이 교육청에 요청하여 긴급한 돌봄 운영 시 자율적으로 판단 가능하도록 하였다. 코로나 19에 대응하는 산중학교의 이와 같은 돌봄 체계는 우수사례로 소개되면서 교육부, A교육청을 통해 전국의 학교에 공유되고 전파되기도 하였다(김미숙 외, 2020).

온라인 기간 중 이와 같은 긴급돌봄은 1학년부에서 시작되었다. 온라인 학습 참여율이 낮은 학생들과 상담을 진행하던 담임교사들이 가정에서 학습이 어렵다고 판단한 학생들을 몇 명씩 학교로 불러서 온라인 학습과 과제를 하도록 하였다. 그런데 이런 학생들이 점차 많아지자 담임교사들만으로는 감당하기 힘들게 되었고 학교 전체가 체계를 마련하여 함께 돌봄 시스템을 구축해 나갔다. 담임교사들은 온라인 수업 기간 중에 등교한 학생들의 생활을 수시로 살피고 정서적 교류를 해나갔다. 오후에는 영어, 수학과 같은 교과 학습을 보충하기도 하고 체육교사들은 함께 운동을 할 수 있는 프로그램을 만들어 운영하였다. 그러면서 2, 3학년의 기존 기초학력지원학생들도 자연스럽게 온라인 학습 기간에 학교에 나와서 공부를 해나가기 시작했다. 긴급돌봄은 이렇게 학습만이 아니라 식사, 운동, 친교활동 등 다각적인 측면에서 이루어졌다.

> 학년부에서는 복지부에서 챙겨 주신 예산을 활용해서 학생들이 학교에 오면 야채 주스나 달걀, 샌드위치 이런 거해서 아침 먹이고. 그리고 크롬북을 가지고 가서 그날의 원격 수업을 학교에서 하고 있어요. 뜻이 있는 교과 선생님들이 번갈아 가면서 들어가서 개별 지도하고 계시고. 점심을 학교에서 먹고, 운동이 필요한 친구들이라 체육 선생님은 아이들 데리고 가서 운동도 하시고, 둘레 길도 도시고 이런 식으로 체력 관리, 건강 관리도 같이 하고 있어요. (강정일 1학년부장, 2020)

연구자 : 온라인 수업 기간에 집에 있을 때는 어땠어요?
A학생 : 아, 집에 있으면 되게 답답하고.. 약간 환경이 약간 조금 그런데 학교에 나오면 되게 편하고 좋아서. 그리고 집에 있으면 의자나 책상이 불편한데 학교 책상이나 의자는 되게 편하고 좋아요.
연구자 : 집에 있을 때는 점심은 주로 어떻게 했어요?
B학생 : 저는 그냥 점심 때 그냥 물만 벌컥벌컥 마셔요. 움직이기 귀찮아서요. 왜냐하면 어떻게 밥도 없고 엄마가 자고 있으니까 깨울 수도 없고.
연구자 : 학교에 나와서 가장 좋은 점이 뭐에요? 가장 도움을 받는 점?
C학생 : 수행 준비 도와주는 거.
D학생 : 과제를 다 할 수 있게 된 거요.

(2020, 2학년 긴급돌봄 프로그램 참여 학생들과의 면담 중)

2020년 2학기부터는 1학년의 경우 실시간 양방향 수업의 전면 확대를 계기로 이러한 긴급돌봄은 조금씩 축소시켜 나갔으며 2, 3학년의 경우 기초학력 지원 사업과 연계하여 유지되었다. 1학년의 실시간 양방향 수업 전면 확대는 1학기 온라인 수업에 대한 성찰에서 비롯된 것이다. 혼자서 온라인 학습을 진행하기 어려운 학생들에게는 콘텐츠나 과제형 수업보다 실시간 양방향 수업이 교사-학생의 상호작용을 바탕으로 최소한의 자기관리의 기초를 만들 수 있다는 생각에서였다. 2학기 들면서 1학년 학생들의 수업불참 문제는 서서히 해소되어 갔다.

코로나 19 충격 첫해의 이러한 경험을 바탕으로 2021년도에는 3월 시작과 동시에 3월 초 1~3학년 모두 등교 수업을 하기로 결정하였다. 이 시기 등교지침은 2/3 수준이었으므로 대신 등교 학년을 오전-오후로 나누되 학년 초 관계 형성이 중요한 1학년 학생들이 먼저 6주간 계속 등교하도록 배려하였다.

3월 등교는 2월 워크숍에서 결정이 된 거에요. 작년에 새학년 시작과 동시에 온라인 수업 진행되면서 수업참여도 잘 안되고, 라포 형성도 어렵고 되게 고생을 했거든요. 그래서 올해는 일단 3월 초에 모든 학생이 다 나와서 서로 친해지는 시간을 만들자. 특히 1학년들은 일단 3월 내내 나오게 하자.

(이선혜 혁신교육부장)

3월 초 오전-오후반을 운영하면서 학생들의 등교 빈도를 높이자는 제안은 새학년 준비를 위한 2월 워크숍에서 제안되었다. 교사들은 작년의 경험을 토대로 학년 초의 학생 간 관계 형성, 담임교사의 학생 파악이 중요하다는 판단으로 이러한 제안을 하였고 1학기 평가에서 이것이 올해의 시작에서 '신의 한 수'였다고 평가를 받았다. 특히 1학년 담임들은 이러한 연속 등교를 통해 학교에서 조기 개입해야 할 학생들은 빨리 찾고 돌볼 수 있게 되었다고 말한다.

코로나 19 상황에서 산중학교의 긴급돌봄 시스템, 실시간 양방향 수업 확대, 3월 전교생 등교와 같은 결정은 그 전부터 학교 생활에 어려움이 많은 학생들에게 지속적인 관심을 기울이는 문화에서 비롯된 것이다. 이러한 기존의 문화는 학교가 교육과정 운영의 자율성을 발휘하기 어려운 조건 속에서도 외부 지침에 변경을 요청하거나 또는 지침 내에서 최대한 할 수 있는 상황을 생성해 갈 수 있도록 하는 행위자성을 발휘하였다.

(3) 교육부, 교육청 기초학력 지원 사업 활용

한편, 교원들은 여전히 교육부나 교육청의 공모사업을 유치하여 예산을 받고 기존의 교육활동을 보완해가고 있었는데 주로 산중학교가 교육과정 운영에서 중시해오던 기초학력 향상이나 위기학생에 대한 돌봄과 관련된 사업들을 통해 학생들에게 학습과 생활을 지원해가고 있었다. 혁신자치학교 정책을 기획하면서 A 교육청은 교육청에서 학교를 대상으로 '사업'을 하지 말 것과, 학교 역시 정책 실행 기간 동안 기타의 정책 사업을 유치하지 않는 것을 원칙으로 스스로 고유한 교육활동을 설계하고 집중함으로써 교육과정의 자율성을 발휘할 것을 주문하였다.

> 자치학교 예산을 줄 때 이런 전제는 있었어요. "공모 사업 응하지 마라." 그런데 선생님들이 주도성을 가지고 교육 활동을 하다 보니 돈이 계속 필요한 거예요. 그래서 괜찮은 뭔가가 있으면 그걸 따서 계속 뭘 하는 게 있는 거에요. 그런데 저는 "목적 사업 자체가 없어져야 하고 그게 기본운영비로 가야 하는데 자꾸 거기에 목매달면 안 된다. 필요한 거 있으면 자율적으로

학교에서 고민해서 가라.” 이런 것도 같이 제안하면서 예산을 추가로 준 거죠. 그런데 보니까 자치학교들이 여전히 공모를 하고 있어요.

(A 교육청 장학사 이은주)

그러나 산중학교가 올해 교육부, 교육청의 사업을 활용하여 기초학력 지원을 하고 있는 과정은 행정기관과 학교 간의 관계 속에서 추가적인 외부 사업에 어떻게 대응하고 있는지를 잘 보여준다.

사회적으로 코로나 19로 인한 학력격차 문제가 심각한 우려를 낳으면서, 2021년 교육부와 각 시도 교육청은 학교 교육에서 ‘코로나 회복’ 이라는 정책 방향을 세우고 그 일환으로 ‘기초학력 지원 사업’을 시행하고 있다. 교육부는 ‘두리샘 21’이라는 기초학력지도 인력 지원을, A 교육청은 ‘협력교사’, ‘기초학습지도비 지원’ 사업을 마련하여 학교의 신청을 받아 별도 예산을 배부하고 있다. 코로나 19 회복을 목표로 한 교육부와 교육청의 기초학력지원 사업은 산중학교가 추구하는 ‘모두의 배움’, ‘돌봄의 강화’와 방향이 같았다. 그래서 다른 학교들이 운영상의 어려움으로 사업 신청을 기피할 때 산중학교는 적극적으로 이 사업을 활용하였다. 산중학교는 현재 교육부의 ‘두리샘 21’과 교육청의 ‘협력교사’, ‘기초학습지도비 지원’ 사업을 모두 신청하여 수업 중이나 방과 후 학습에 활용하고 있다. 이중 ‘협력교사’의 경우 지난해 학교평가 워크숍에서 자체적으로 제안이 된 바 있다. 2020년에 학교 자체적으로 실시한 수학과의 협력강사 운영이 학생들에게 매우 도움이 되었다고 생각하고 수학이나 영어처럼 학력 차이가 큰 과목의 경우 교사와 코티칭(Co-teaching) 방식으로 학생을 지원하는 협력교사제를 확대하자는 교사들의 제안과 숙의가 있었다. 이에 올해 학교 자체의 예산을 편성하여 운영할 예정이었다.

교육부와 교육청의 기초학력지원 사업 병행함으로써 예산이 추가로 확보되어 학생들에게 주는 기회가 늘어날 수 있었지만 학교 자율 권한을 벗어나는 제약과 행정적 한계는 여전했다. 가장 큰 문제는 동일한 성격의 사업을 교육부와 교육청이 따로 진행하면서 각 사업의 지침이 기초학력 지원을 위한 학교의 자율적 판단과 실행을 보장하지 않는다는 점이다.

올해 공문에 갑자기, 기초 학력 보장의 교과 지도는 국, 영, 수, 과 위주로 하라고 뜬금없이. 그런데 사실 그 친구들한테는 당연히 기초 학력도 중요하지만 체육이나 음악처럼 정서적이고 신체적인 부분도 중요하잖아요. 그리고 저희는 담임선생님이 아이들의 기초학습을 전반적으로 봐주시는 경우도 많거든요. 근데, 담임선생님 교과가 기술이면 이게 안 되는 거에요. 그래서 그런 경우는 자치복지부 도움을 받아서 그쪽 예산으로 진행을 하고 있어요...(중략)... 앞뒤가 안 맞긴 해요. 공문에서는 기본 학력 보장을 위해서 기초 학력도 중요하지만 신체나 정서적인 케어를 해 줘야 된다고 명시를 해 놓고 뒤에서는 국, 영, 수, 과, 사 위주로 진행하되 굳이 할 거면 프로그램 짜고 위원회 통과하고 그렇게 하라고 해 놓은 거에요...(중략)...저희는 작년에 평가회 때 협력강사 제도를 확대하자는 이야기가 나왔고 그래서 올해 자체 예산도 세워 놓았어요. 그래서 사실은 교육부의 두리샘 21 예산을 협력 강사 쪽으로 주시면. 좀 더 많은 분들이, 많은 아이들이 수업에서 도움을 받을 수가 있었겠죠.

(송성현 교육과정부장)

먼저 같은 성격의 사업을 교육부, 교육청이 각각 시행하면서 학교는 두 기관의 사업 지침에 따라 별도의 사업계획을 수립하고 운영해야 했다. 또한 사업의 시행이 1년의 교육계획을 다 수립하고 학년도가 시작된 뒤에 예산이 배정되었고, 일단 학교에 예산을 준 뒤 인력 채용부터 모든 것을 학교에 일임하였지만 운영에 대한 세세한 지침이나 행정절차상 예산 사용은 학교의 자율성을 보장하지 않았다. 때문에 그동안 학교의 기초학력 및 돌봄 경험에 비추어 가장 적절하게 운영할 수 있는 여건이 보장되지 않았는데 학교 역시 학교 내에서 적절히 융통할 다른 방법을 찾았지, 사업 지침을 변경하려는 시도를 하지는 않았다.

저희가 제일 힘들었던 게 예산이 4월~5월 오다 보니까 그때까지만 해도 저희는 몇 분을 모실 수 있는지, 그 분들이 몇 시수를 할 수 있는지 이것도 파악이 안 되는 거죠. 저희가 늦어도 2월 중순에는 학년 배정을 하고 시수 계산이 끝나니까 그 전에는 알려주셔야 해요...(중략)... 두리샘21 같은 경우는 교육부사업이라 그런지 “별도 계좌를 터서 예산을 관리하라.” 지침이 이런 식으로 오다 보니까 행정실에서 농담 반, 진담 반으로 “내년에 안 쓰면 안

되느냐.” 그런 절차상 문제도 있었고...그리고 일단 강사를 뽑기가 너무 어려워요. 두리샘은 딱 168만원 정도 받으시고 하루 8시간 근무를 하셔야 되기 때문에. 월, 화, 수, 목, 금 주당 40시간씩 근무를 하셔야 하는데 힘들게 공고 세 번, 네 번 내도 오는 사람이 없는 거에요. 그리고 협력강사의 경우 주 14시간 이하인데 이렇게 시간을 쪼개면 자릿수야 늘겠지만, 14시간 강사로 사실은 생활비가 조달될 리가 없으니까 2개, 3개 학교 나가다 보니까 학교 입장에서는 오히려 더 시간 맞추기가 어려워지는 거죠....(중략).... 그리고 올해 초에 막 그런 이야기들이 많았거든요. “무조건 일괄로 다 특정 학년에, 특정 교과에 협력 강사를 써라.” 그거는 사실, 행정적으로 편리하려고 하는 생각이 아니신가.... 학교마다 상황도 다르고 필요한 부분들이 다르다고 생각하거든요. 그러니까 어느 정도 활용에 대한 제약을 다는 건 업무 특성상 당연한데, 그게 좀 지나치게 세분화하지 않았으면 저희가 좀 더 자유롭게. 그러니까 적어도 교과나 학년, 이런 거는 그냥 일선 학교에서 쓰게 주셨으면 해요.

(송성현 교육과정부장)

산중학교의 경우 기초학력지원과 돌봄과 같이 학교가 중요하게 생각하는 방향과 일치하는 교육부나 교육부의 사업이 있을 때, 이를 적극 활용하여 기존의 학교 교육활동에 녹여서 운영하는 행위자성을 발휘하였다. 그러나 교육부와 교육청의 사업은 비슷한 사업이 별도로 추진되고, 사업시행 시기가 학사일정과 맞지 않거나, 학교에 예산만 보내고 모든 일을 학교가 진행하게 하면서도 실상 운영상의 세세한 지침으로 인해 학교의 자율성을 발휘할 기회를 막고 있었다. 기초학력 담당 교사는 두리샘 21과 협력강사 사업의 문제를 언급하면서 결국 예산을 주고 학교가 그 나머지 일을 모두 진행하도록 한다면 학교가 가장 적합한 방식으로 일 할 수 있도록 여건을 마련해야 한다고 말한다.

이와 같이 혁신자치학교 정책을 실행하고 있음에도 산중학교는 학교가 교육과정에서 중시하는 부분에 대하여 계획된 교육과정 이외의 교육부나 교육청의 추가적인 사업을 거부하지 않고 오히려 교육적 의미를 부여하면서 내용적인 면에서 최대한 유의미하게 접근하여 운영하였다. 그러나 여전히 학교에게 부과되는 사업의 지침은 학교의 자율성을 제약하고 있었으며 행정 절차와

관련된 부과적인 업무들로 인해 관련 교사들이 에너지를 소모하는 현상이 나타났다. 이러한 상황에서 학교는 지침을 벗어나 예산을 활용하거나 지침의 변경을 요청하기보다 주어지는 범위 내에서 사업을 추진하고 학교가 필요한 사항은 별도의 다른 방법으로 우회하는 방식으로 대응하고 있었다.

나) 유연하고 자율적인 교육과정 운영

(1) 개별 교사, 학년의 교육과정 자율성

산중학교의 일반적인 교과 교육과정에서는 교육 내용상 미리 '짜여 있는' 학교 고유의 교육과정의 특징은 없다. 관련 부장교사들은 산중학교의 교육과정 특징에 대하여 '경쟁보다는 협동을 지향한다' 는 큰 전제 하에서 모둠활동, 협력활동이 중시되고 있는 점과 교육과정 운영상 교사 개인의 자율성이 높고, 필요한 때 필요한 것을 가르칠 수 있는 즉시성과 유연성, 그리고 이것을 동료교사와 함께 기획하거나 실행할 수 있는 협업 문화가 존재한다고 말한다.

> 학교 교육과정에서 딱 정해서 '이런 걸 한다' 이렇게 명목적으로 정해진 건 사실 없어요. 그냥 되게 큰 전제 "우리는 경쟁보다는 협동을 지향한다." 이런 게 잠재적으로 깔려 있는 거, 그게 제일 우선이고요. 그러다 보니까 교과 안에서는 모둠활동이라든지 학생활동 같은 것들을 되게 중시하고 그리고 동아리 활동도 그런 맥락에서 이루어지고...(중략)... 교사들 사이에 유대감이 있다 보니까 프로젝트 수업 같은 게 1년에 한 번 씩은 작든 크든 지속적으로 있었어요. 그것도 "내가 이번에 이런 수업을 하는데 같이 해볼래요?" 라고 묻거나 아니면 수다 떨다가 아이디어가 생기면 그 아이디어가 이제 쫙 진행되는 그런 방식이에요. 그렇지만 '아, 우리 학교는 프로젝트 수업을 한 학기에 한 번씩 한다.' 그런 건 없는 거죠. (김지영 전 교육과정부장, 2020)

위에서 언급한 대로 교육과정 운영에 대한 교사의 자율성에 기반하여 교사들은 그 때 그 때 시기에 맞게 교과 내에서나, 교과 간 연합하여 미세먼지, 미세플라스틱, 기후위기, 핵문제, 노동문제와 같은 주제로 크고 작은 프로젝트 수업을 진행해 왔다.

또한 학교가 재량을 발휘할 수 있는 교육과정 운영의 자율권 20%의 경우도 자유학년제 선택 프로그램을 위해 교과를 덜어내고 주제 수업시간을 만드는 데는 사용한 것을 제외하고는 2, 3학년의 교과 교육과정 운영을 위해 교과군간 20% 시수를 자유롭게 사용하지는 않고 있다. 그러나 교원들은 학교교육활동의 특성상 교육과정의 자율성이라는 것은 몇 %를 제도적으로 자율적으로 운영할 수 있게 보장할 것인 만의 문제가 아니라 학생에 대한 교육적 고민이 생겼을 때 개별교사, 학년단위 등에서 필요한 교육활동을 적절하게 해낼 수 있는 여백과 열린 구조가 중요하다고 인식하고 있다.

한편, 산중학교는 학년의 교육과정과 생활교육은 1차적으로 학년부가 중심이 되어 자율적으로 운영한다. 학년부의 자율적인 교육과정 운영이 특징적으로 잘 드러난 장면은 '학년 자율활동'이다. 올해의 학년 자율활동은 2020년도 12월에 열린 평가 워크숍에서 제안되었다. 코로나 19로 인해 수학여행이나 외부 체험활동, 체육대회 등이 모두 열리기 어려운 상황에서 학년별로 학생들에게 유의미한 단체 활동을 기획하여 학생 간, 학생과 교사 간에 좋은 관계를 맺을 수 있는 즐거운 교육활동을 만들어 보자는 취지였다. 전체적으로는 이 정도의 취지만 공유하고 실제 계획은 학년별로 자율적으로 수립되고 운영되었다.

<표 Ⅳ-11> 2021년 산중학교 학년 자율 활동

학년	학년별 자율활동		
	목표	1학기	2학기
1학년	관계 맺기 및 코로나 회복	성교육체험활동, 모험상담	학년 체육대회, 외부 체험활동
2학년		학급별 단체활동, 심폐소생술 혼련	외부 체험활동 학년 체육대회
3학년		온라인 e-스포츠 대회	학년 체육대회

코로나 회복. 아이들이 코로나 때문에 가장 어려웠을 건 아이들끼리의 관

계 맺기가 아닌가 했어요. 그래서 어쨌든 올해는 작년보다 학교도 정상적으로 돌아와야 된다는 생각에 학년 자율 활동을 올해 하게 됐어요. 학교의 목적 중의 하나가 아이들의 사회적인 관계 맺기를 잘 알려주는 거잖아요. 그래서 반끼리 소규모로 반 아이들끼리 좀 뭔가 친해질 수 있는 기회를 만들면 좋겠다. 그래서 자율 활동을 시도를 하게 됐죠. (이안나 2학년 담임)

1학년 아이들 사이에 커플들이 너무 많이 생겼는데 좀 걱정스러운 일들이 있었어요. 누군가가 "우리 성교육 좀 해 봅시다." 이렇게 제안이 들어온 거예요. "좋다." 그래서 학년회의를 다시 열어서 "어떤 형식으로 하는 게 좋겠느냐." 고민하다가 보건 선생님과 상의를 했는데 "외부 기관의 좋은 프로그램을 알아보자." 해서 이제 지역 청소년수련관 성문화센터 도움을 받아서 적당한 날짜를 우리가 선택을 하고 부스를 운영을 했어요. 그때 1학년 담임들이 모두 참여하고. 탁자, 이젤, 필요하다는 물품들 나르고 다 선생님들이 가서 돕는 거에요. 너무 감동이죠. 실제 운영해보니 이전의 성교육하고는 비교가 되지 않게 훌륭했어요. 그동안 뜻은 있지만 감히 꺼내지 못하고 "내가 굳이 이런 것까지 굳이 해야 하나." 했던 일들이 실제로 막 이루어지는 그런 모습을 보면서 정말 보람있었어요. (1학년 부장 김진복)

1학년부의 성교육 사례를 보면 학년부의 자율적인 교육과정 운영이 학생들에게 보다 유의미한 배움이 일어날 수 있다는 것을 알 수 있다. 1학년부가 기획하고 추진한 성교육은 이성에 대한 호기심이 높아지고 남녀학생의 이성 교제가 늘어나는 상황에서 학생들에게 시의 적절한 교육적 효과를 낳았다. 이러한 교육과정의 기획에 교사들이 함께 의견을 모으고 상의하는 과정이 있었기 때문에 실제 활동 과정에서 교사들의 적극적인 참여도 가능한 것이다.

그런데, 교사 개인이나 학년부의 자율성이 높고 권한 위임이 잘 이루어진다는 것은 다른 측면에서 보면 개인이나 학년 간 편차나, 학교 전체가 추구하는 교육적 지향이나 방향과는 다른 교육이 이루어질 수 있다는 가능성도 배제할 수 없다.

여기는 확실하게 학년부 선생님들끼리 이렇게 1, 2, 3학년이 좀 터치도 전혀 없고요. 그리고 수업도 틀에 박힌 교과서만 하지는 않고 자기가 나름대로

교과서는 기본으로 하되 다른 자료로서 수업한다거나 그리고 평가 같은 경우도 되게 자유스러워요. 지금 온라인 수업도 학년부마다 차이가 있는데, 2학년은 출결은 모두 실시간으로 하고 실시간 수업도 많아요. 3학년 같은 경우는 실시간 하시는 분은 한 두 분계시죠. 저희 3학년 같은 경우는 제가 강력하게 요청했던 것이 “어차피 학교 와서 자는 친구들은 공부 안 한다. 그렇기 때문에 출결이랑 과제를 이원화시켜서 과제할 친구들은 하고 어차피 안 할 친구들은 출결이라도 해서 괜한 미인정 결과를 받게 하지 말자.” 였어요.

(3학년 부장 오선택)

3학년 부장은 산중학교가 수업과 평가에서 개별교사의 자율성이 높고, 학년 부 간에도 서로 ‘터치’하지 않는다고 생각한다. 현재 온라인 수업의 경우도 학년별로 서로 다르게 운영되고 있는데 2학년이 출석을 실시간으로 하고 있는 반면, 3학년의 경우 출결과 과제를 불리하여 괜한 미인정 결과를 받지 않도록 하고 있다고 설명하였다. 1학기에 운영된 학년 자율활동의 경우도 온라인 수업 기간에 e-스포츠활동이라는 이름으로 반 대항 온라인 게임을 진행하였는데 그 역시 공동체적 관계 맺기와 코로나 19 회복에 명확하게 부합하는지에 대해서 구성원 간에도 약간의 의문이 있었다. 그러나 개인이나 학년의 자율성이 구체적인 영역에서는 다소 학교 전체의 지향의 경계에 서거나 고민할 점을 던지지만 전체적인 큰 틀에서는 함께 움직여 가고 있다.

이에 대하여 전혁신부장은 산중학교에서 교사 개인, 학년부에게 주어진 교육과정의 자율성이 학교 전체의 방향과 조화되는 이유를 다음과 같이 설명한다.

뭔가 꽉 짜여 있는 것에 맞춰 가는 식으로 학교가 굴러가기보다는 교사 개인이 하고 싶은 걸 충분히 할 수 있는 쪽으로 만들어져 온 것 같아요. 이게 장단점이 있죠. 되게 자율적으로 의지를 가지고 활동하고 싶어 하는 교사에게는 엄청나게 좋은 환경, 그렇지 않은 교사에게도 엄청 편안한(웃음). 제가 이해하기로는 강요하지 않으면 반대하지도 않아요. 그러면 이런 분위기에서는 누군가가 뭔가를 한다고 했을 때 그쪽으로 가게 되어 있어요. 그게 전체가 그렇게 안 움직여도 그런 움직임들은 이제 살아서 막 움직이니까 학년 안에서도 학년마다 조금씩 다르게, 다른 판단으로 뭔가를 하더라도 전체적으로

> 전혀 다르게 움직이거나 이러지는 않는 것 같고요. 결국 이거는 그냥 신뢰에 기반해서 하는 것 같아요. 그러니까 “서로 만들어진 관계들이 나쁘지 않고 그리고 대체로 팀으로 움직인다.” 그리고 “언제든 열려 있다.” 이러면 어떤 교사든지 자기 교육활동이 누군가 가까이에서 이렇게 보이게 되고 닫혀 있지 않으니까, 거기에서 생기는 어떤 기본적인 좀 책무성 같은 게 있지 않을까.
>
> (전혁신부장 강정일)

즉, 그동안 산중학교는 뭔가 짜여 있는 구조에 사람들을 동참시키는 것이 아니라 오히려 누구든 자신이 하고 싶은 것을 해볼 수 있도록 하는 돕는 환경이어서 누군가가 무엇을 하고자 했을 때 자연스럽게 기회가 열릴 수 있다. 그 가운데서 ‘지속적인 대화가 가능한 참여구조’와 ‘구성원간의 신뢰’에 기반한 ‘좋은 관계와 협업’, ‘개방성’이 학교의 전체방향과 개인이나 그룹의 움직임이 조화를 이루게 한다는 것이다.

(2) 수업연구 중심의 중층적 교사학습공동체

산중학교에서 혁신학교 기간 동안 철학을 공유하고 학교운영 방향을 세우며 이를 실행하고 성찰하는 중요한 구조 중 하나는 지속적이고 안정적인 교원학습공동체 운영에 있다. 이는 혁신자치학교 기간 동안도 지속되고 있다.

산중학교의 교원 학습공동체는 전교원학습공동체와 학년수업연구회를 기반으로 하여 다양한 자생적 학습모임과 소모임 등의 중층적인 형태로 이루어져 있다. 전교원의 학습공동체와 학년수업연구회는 정기적으로 학기당 1회씩 총 4회 개최된다. 학년 수업연구회를 운영하기 위해서 사전 교사들이 동료들의 수업을 충분히 참관할 수 있도록 2주간 수업공개 기간을 정하여 수업을 개방한다. 이후 수업연구회에서는 동학년 교과지도를 담당하는 교사들, 교장 교감이 함께 모여서 2주간 참관한 수업과 학생 평가, 학년교육과정 운영에 대하여 교류하고 성찰한다. 학년 수업연구회 참관 결과, 학년마다 학습공동체 운영 방식은 다소 차이가 있었으나 주요 논의 사항은 학생의 학습 태도, 학생들이 가진 재능, 수업 중 나타나는 어려움 등이었으며 이에 대한 상의를 통해 수업과 평가에 대한 철학을 공유하고 해결방법을 찾아가고 있었다.

- 현* : 모둠활동 점수 자체보다는 하려고 하는데 뭘 해야 할지 모르고 대화 수준이 맞지 않아서 끼지를 못하니까 그런 것 자체로 스트레스를 받는 아이들에 대한 고민이다. 이 아이들을 위해 교사가 무엇을 해줘야할지가 고민된다. 어떤 아이가 잘 못하는 아이에게 '야 너는 지우개로 이거라도 지워줘'라고 말하는 걸 보고 고민이 많이 되었다.
- 민 : 역할을 쪼개서 주는 것은 어떤가? 정리하는 것, 대화를 이끌어가는 것 등 명확하게 할 일을 주면 괜찮지 않을까? 뭐라도 하니까 어려운 마음이 들지는 않을 것이다. 모둠을 나눌 때 역할도 나누게 하면 좋을 것 같다.
- 희* : 역할을 쪼개주지 말고 자신이 기여할 수 있는 걸 적어보게 하는 건 어떤가?
- 정*, 현* : 활동은 모둠으로 하고, 평가를 개별적으로 하면 아이들이 동기부여가 될까?
- 희* : 평가를 했을 때 줄 세우기를 해야 한다는 인식이 남아있는데 여기에서 벗어나서 아이들이 어느 정도에 도달하면 점수를 주고 의미를 부여할 수 있도록 하면 좋겠다. <6.11. 3학년수업연구회 관찰기록 중>

자생적인 학습모임은 현재 스마트기기연구회, 프로젝트수업연구회, 진로진학연구회, 에코페미니즘 연구회, 학생생활지원연구회 등이 운영 중으로 학교 전체에 열려 있어 각 학년의 교사들이 자유롭게 참여하고 있다. 또한 학교 내에 존재하는 소모임을 통해서도 교사들이 편안하고 허물없이 만나 소통하는데. 이러한 소모임 운영 시간을 관리자가 통제하거나 관리하지 않고 교사들이 자유롭게 활동 할 수 있도록 보장한다.

> 교원학습공동체를 통해서 수업의 공유가 이루어지면서 수업을 오픈하고 있기 때문에 혹시 프로젝트 같은 걸 하더라도 훨씬 더 빨리 진행될 수 있는 거 같아요. 오픈되어 있지 않으면 사실은 뭘 가르치고 뭘 배우는지 어떤 과목에서 뭘 하는지 전혀 알 수가 없거든요. (이소진 1학년 담임)

이러한 중층적인 학습공동체 속에서 교사들은 자연스럽게 학생들과 학교 교육활동에 대한 대화를 나누면서 동료성을 높여가고 있으며 이러한 동료성은 다시 학교 교육활동에 적극적이고 협력적인 자원으로 피드백 되고 있다.

교원들은 학교 차원에서 운영하는 교원학습공동체와 교사들이 만든 자생적 학습모임이나 소모임이 활발한 이유를 업무지원을 통한 행정업무 부담이 적고, 교사들에게 적정한 수업시수를 보장하며, 학급 당 학생 수도 높지 않은 점 등 1차적으로 시간의 여유를 들었다. 또한 교사들이 서로 무엇을 '함께'하는 일을 즐겁게 생각하는 좋은 관계성 때문이라고도 보았다.

그런데 이러한 교원학습공동체에 대하여 혁신교육부장과 교육과정부장 등은 성찰할 지점을 짚고 이런 저런 고민과 시도를 하고 있었다. 고민의 핵심은 학년 수업연구회가 '수업'에 방점을 두고 깊이 있는 '공동의 담화'를 생성해내지 못한다는 점과 학년별로 독자적으로 운영되는 시스템으로 인해 학년 간 교류가 왕성하지 못하고, 학년부장의 성향에 따라 연구회의 질이 좌우될 수도 있는 두 가지 지점에 있었다.

> 수업연구회에서 우리가 실질적인 고민을 집중적으로 파고드는 게 아니라 저희 수업연구회는 이전에 각자 수업을 봤기 때문에 내가 본 수업에 대해서 말할 기회가 없고, 그 선생님을 내 수업에 오픈했지만 나는 피드백을 받을 수가 없는 거예요. 그냥 참관록만 써내고 수업연구회에서는 다 각자 아주 일반적인 얘기만을 공통으로 하는 거. 그게 고민이었어요...(중략)...그동안 수업연구회 때 학년별로 각각 알아서 했잖아요? 그런데 올해부터 이*영 선생님이랑 저랑 짝을 이루어서 진행하고 기록도 하기로 했었어요. 저는 그게 각 학년에 들어가서 얘기를 들을 수 있어서 좋아요. 그래서 사전 자료 같은 게 있으면 서로 읽고 그런 경험을 공유하려고 해요. 그런 다음에 수업연구회를 통해서 공통으로 고민해야 할 게 있다면 전체가 모여서 협의할 수도 있겠다.
>
> (이선혜 혁신교육부장, 2020)

이러한 고민과 성찰에서 혁신교육부장과 교육과정부장은 각 학년 연구회 전에 함께 고민을 나눌 자료를 만들고, 수업연구회에서 진행과 기록을 맡아 연구회를 진행하는 시도를 하였다. 그리고 학년 수업연구회에서 함께 논의할 사전자료를 만들고 학년 수업연구회를 마치고 학교 전체가 공통으로 고민할 지점이 있다면 전체협의를 할 계획을 세우기도 하였다.

한편, 올해 1학기 평가워크숍에서도 수업연구회에 대한 제안이 있었다. 전

혁신교육부장이기도 한 2학년부장교사는 보다 깊이 있는 수업 나눔을 위해 전체 모임 같은 방식이 아니라 수업 참관 전 후에 수업자와 참관자가 자연스럽게 사전 대화와 사후 협의를 진행하고 전입교사를 위해 이 학교의 수업연구에 대해 안내하는 모임이나 수업에 대해 깊이 연구하는 모임을 징검다리 삼아 운영하자는 제안이었다.

> 강정일 교사 : 우리 학교에 새로 오신 분들하고 수업 연구회 시작하기 전에 먼저 보여드릴 수 있는 수업으로 “이렇게 보시면 좋아요.” 이런 이야기들 가볍게 할 수 있는 모임이 좀 있으면 좋을 것 같고, 지금 깊이 배우는 수업 연구 모임은 작년에 코로나 때문에 좀 리셋 된 느낌이 있는데 앞으로 다시 만들어서 좀 굴러가면 좋을 것 같아요. 혁신부나 교육과정부에서 조직해서 의지가 있고 하고 싶은 분들이 함께할 수 있게 해 주시면 좋지 않을까.
> (2021.7.14. 1학기 평가 워크숍 토론주제 발제 중)

1학기 워크숍에서 강정일 전 혁신부장 교사는 산중학교의 수업연구문화는 수업연구회라는 특정시기에만 연구가 진행되는 것이 아니라 일상의 수업에서, 언제나, 어디에서 이루어지고 있다고 생각하면서 전체모임의 형식으로 수업연구회를 운영하기보다 일상에서 좀 더 깊은 대화가 오고갈 수 있는 문화를 만들고 깊은 수업연구를 위한 작은 규모의 모임을 운영하였으면 하는 바람을 전하였다.

이와 같이 산중학교의 중층적 교원학습공동체는 학교 전체 단위의 시스템으로 운영하는 학년수업연구회와 교원들의 자발성에 기초하여 운영되는 각종 교육연구회, 그리고 취미와 친목을 위한 소모임으로 중층적인 구조를 가지고 운영되고 있다. 코로나 19 상황에서도 어려울 때는 온라인 수업을 참관하는 등, 학년단위의 수업연구회는 지속되었고 학습공동체의 중요성을 잘 알고 있는 전, 현 혁신교육부장과 교육과정 부장은 교원학습공동체의 성장과 이를 통한 좀 더 값진 배움을 위해 성찰하고 고민하면서 새롭게 시도하고 제안하고 토론하는 중이다.

(3) 과정중심평가 혁신과 지필고사 실시 요구

한편, 수업 운영 면에서 학교 전체의 방향성을 설정하거나 내용적인 체계성을 갖추지 않는 대신 혁신자치학교 지정 이후 교육과정부에서는 '과정중심평가'에 보다 더 관심을 기울이고 학생 평가를 바꿔나가기 위해 노력해가고 있다.

> 지난 번 워크숍에서 과정중심평가 얘기가 나오고 제가 간단히 발제를 하고, 모둠 토론을 하고 그 다음에 교과별로 평가 기준안을 받았더니 그냥 싹 다 과정중심평가 쉽게 전환돼서 교장 선생님도 약간 의아해하셨었어요. 그래서 중간에 저희가 점검도 하고 수업연구회 때 토론 주제로 잡고 평가 상황도 공유하고 있어요. 제가 보기에는 지금은 많이 정착이 잘 된 것 같아요...(중략)... 과정중심 평가를 하려니까 수행평가가 많아질 수밖에 없고, 그래서 지금은 중간고사를 보지 않고 지필고사는 기말에 1회씩만 보고 있어요. 지필평가도 예전처럼 객관식, 서술형 그리고 자기 생각을 쓰는 논술형이 좀 섞여있고, 아직은 좀 어중간한 형태이기는 해요. 그런데 학부모님들 중에서 공부에 관심이 많은 집들은 과정중심 평가를 되게 싫어라 해요.
>
> (김지영 전 교육과정부장, 2020)

2018년 수행평가 비율

- 교과별·학년별 수행평가 비율

교과	학년	1학기 수행평가 비율	2학기 수행평가 비율
국어	1	80%	100%
	2	80%	80%
	3	80%	80%
도덕	1	70%	100%
	3	30%	30%
사회	1	50%	100%
	2	40%	40%
역사	2	30%	30%
	3	40%	50%
수학	1	50%	100%
	2	40%	40%
	3	40%	40%
과학	1	50%	100%
	2	40%	40%
	3	40%	40%
기술 가정	2	50%	50%
	3	50%	50%
체육	1	100%	100%
	2	100%	100%
	3	100%	100%
음악	1	80%	100%
	2	80%	80%
	3	80%	80%
미술	1	100%	100%
	2	100%	100%
	3	100%	100%
영어	1	50%	100%
	2	30%	30%
	3	30%	30%
한문	1	40%	100%
	2	50%	
정보	1	100%	100%
	2		100%

2019년 과정평가 비율

- 교과별·학년별 과정평가 비율

교과	학년	1학기 과정평가 비율	2학기 과정평가 비율
국어	1	100%	100%
	2	100%	100%
	3	100%	100%
도덕	1	70%	100%
	3	100%	100%
사회	1	50%	100%
	2	60%	60%
역사	2	60%	60%
	3	60%	60%
수학	1	50%	100%
	2	60%	60%
	3	60%	60%
과학	1	50%	100%
	2	50%	50%
	3	60%	60%
기술 가정	2	50%	50%
	3	50%	50%
체육	1	100%	100%
	2	100%	100%
	3	100%	100%
음악	1	80%	100%
	2	80%	100%
	3	80%	80%
미술	1	100%	100%
	2	100%	100%
	3	100%	100%
영어	1	50%	100%
	2	50%	50%
	3	50%	50%
한문	1	50%	100%
	2	50%	50%
정보	1	100%	100%

[그림 Ⅳ-4] 혁신자치학교 지정 이후 수행·과정 평가 비율

- 사회자 : 지식만 전달하는 수업은 진도가 빠르다. 실시간 수업을 해보니 시간이

많이 부족하다. 이렇게 지식만 전달하는 수업도 괜찮은가? 학생들은 학교 오면 평가만 한다는 불만이 있다. 수업과 평가의 성공과 실패를 공유해 달라.

- 체육교사 : 평가의 기간을 열어두었다. 평가의 목적이 무엇인가? 그전에 평가 기회의 제한이 있었다면 이제는 평가의 기회나 기간을 무제한으로 준다. 아이들이 그러니까 더 열심히 한다. (예-외발자전거)
- 영어교사 : 1학기 때는 등교하면 계속 평가만 했다. 한 학생이 자기는 말하기 평가가 필요 없다고도 했다. 이번 학기에는 학생들에게 다양한 선택권을 줬다. 1학기에 말하기 수행평가가 필요 없다는 학생들이 팝송 시험을 보면서 너무 좋다고 했다.
- 수학교사 : 평가를 통해서 아이들이 자신을 확인하고 성장하는 것 같다. 오픈 북 평가를 했는데 평가를 통해 배우더라.
- 과학교사 : 학생들이 오픈 북 평가 시간에 매우 열심히 했다. 시험시간에 배운다고 생각했다.

2020. 9. 24. 3학년 수업연구회 관찰 기록 중

산중학교의 교육계획에는 혁신학교 기간 동안에도 '교육과정 및 수업 혁신' 과제로 '과정중심평가 혁신'이 제시되어 있었으나 본격적으로는 혁신자치학교 지정 이후 과정중심평가 혁신을 중요 과제로 잡고 교사 전체의 공동의 노력을 기울이도록 하였다. [그림Ⅳ-4]를 보면 혁신자치학교 지정 이전인 2018년에는 '수행평가비율'에서 지정 이후인 2019년에는 '과정평가 비율'로 용어가 바뀌고, 각 학년 교과의 수행평가(과정평가) 비율이 대부분 높아진 것을 알 수 있다. 특히 국어교과의 경우 체육, 미술처럼 과정평가를 100%로 시행하도록 바뀌었다. 또한 교원학습공동체의 수업연구회에서 과정중심평가에 대한 본인의 경험과 평가의 변화에 따른 학생의 변화나 교육적 의미를 나누면서 평가혁신의 과제를 상호 피드백 하였다. 학년 수업연구회에서 과정중심평가에 대한 대화를 살펴보면, 이전에 비해 평가 시기, 기회가 열려있고, 평가 방식을 학생이 선택할 수 있게 하며, 단편적인 지식 암기에서 벗어나 생각을 기술하도록 하였다. 주요한 성과는 학생들이 평가를 통해서도 배우는 것, 즉 배움과 평가가 분리되지 않고 평가의 본래 목적인 온전한 배움을 위해 기능한다는 것이다.

그런데 산중학교가 혁신자치학교로 지정되면서 이전보다 학부모들과의 소통을 확장하고 학부모 참여에 기반한 교육과정을 운영하기 위해 많은 노력과

시도를 더 기울이면서 그동안 꾸준히 실천해온 소외 없는 협력학습, 삶과 체험으로 배우는 수업, 성장 중심의 평가와 같은 혁신학교로서의 교육과정 운영의 지향은 학부모들의 입시 중심의 전통적 학력관에 기반한 요구에 더욱 직면하게 되었다. 학부모들의 이러한 생각은 이미 혁신학교 시기부터 있어온 것이다.

> 학부모들 입장은 극과 극이에요. 저희가 매년 학년 간담회를 하거든요. 그 자리에서도 "지필의 비중이나 이런 걸 좀 높여야 되지 않겠느냐." 그리고 "아이의 입시를 위해서 좀 학교에서 뭔가 있어야 되지 않겠느냐."고 원하는 분들도 계셨고, "지금 너무 만족스럽다. 아이가 너무 행복하게 학교를 다니고 있다." 이런 식의 감정이나 말씀을 하시는 분들도 계시고. 그렇기 때문에 이거는 중간에서 막 섞이고 이럴 수 있는 내용들은 아닌 것 같아요.
>
> (조연주 학교운영위원)

조연주 학부모는 학부모들 사이에서도 산중학교가 추구하는 교육과정의 방향에 대해 생각하는 것이 너무 극과 극이어서 서로 잘 섞이지 않는다고 말한다. 그동안도 이런 요구가 있어 왔지만, 전 교장은 학부모에게 '설명'하기도 하고 '이해' 시키기도 하면서 무마해온 측면이 있다. 그러나 새로 부임한 교장은 학부모들의 이러한 요구에 대해 조금 더 민감하다.

> 지난번에 학부모 간담회에서. 1, 2, 3학년 학부모들의 공통적인 의견을 들어보면 "학력 신장에는 조금 덜 신경을 쓰는 것 아니냐?" 이렇게 이야기를 해요. 우리는 아이들이 즐거운 학교, 전인적인 교육으로 방향을 잡았고 아이들도 그거를 좋아하는데 학부모들은 아이한테 공부를 더 많이 시켜 주기를 바라는 거죠. 그게 늘 갈등인 거죠..(중략)....중학교에서 시험 연습을 제대로 안 해서 고등학교 가서 곤란하다." 이런 식의 이야기를 해요. (산중학교 교장)

교장선생님의 교체, 학부모회의 구성의 편향성 등의 조건이 바뀌면서 학부모들의 이런 요구는 기존의 산중학교의 평가방향을 일부 바꾸는 결과를 가져오게 되었다. 즉, 산중학교의 국어교과는 1학년은 자유학년제로 지필평가를 치르지 않고, 2~3학년 역시 100% 수행평가로 성적을 산출하고 있었는데 이번 1학기말 고사부터 3학년은 선다형의 지필고사를 실시하기로 한 것이다.

요즘 3학년 어머니들은 “우리 학교가 달라졌다. 갑자기 아이들이 공부하기 시작한다.” 그렇게 이야기해요. 그럼 제가 “그럼요, 우리 3학년 선생님들이 아이들이 고등학교 가서 힘들다는 의견이 많았기 때문에 이제 힘들지 않도록 하기 위해서 지금 워밍업을 시킨답니다.” 이렇게 또 답변을 해 드렸어요. 그게 간담회 내용에 있었거든요. 그래서 우리 학교가 국어 시험이 없었는데, 국어 지필 고사가 생겼어요. (정수영 학부모회장)

정수영 학부모회장은 학부모 간담회에서 국어 지필고사 실시를 요구했고, 학교가 이를 수용하여 3학년은 올해부터 국어시험을 보게 되었다는 사실에 대해 매우 뿌듯해했다. 이에 대해 혁신교육부장은 이러한 변화 자체는 학교의 평가 혁신 방향과는 상충되는 것이지만, 이러한 ‘타협’과 ‘양보’를 통해 학부모 참여에 효능감을 주고, 지속적인 입시 중심의 시험에 대한 요구로부터 학생평가의 전반적 방향은 지킬 수 있는 타협 전략을 선택한 것으로 평가하였다.

솔직히 이렇게 변화된 방향이 바람직하다고는 보지 않아요. 그런데 이게 약간의 절충이 아닌가, 이런 생각이 있거든요. 교장 선생님은 학부모들의 요구를 들어주고 싶었던 거는 맞아요. 그런데 최종 결정은 국어과에서 했어요. “학부모님 의견을 수용해서 저희도 3학년 국어 시험은 부활하지 않았습니까?” 이렇게 말하더라구요. 그 말에서 제가 느낀 것은 아, 저렇게 절충을 했구나. 그러니까 그 학부모들이 계속 주장했던 “고등학교에 가서는 지필 평가를 보는데 애들이 시험 연습을 안 하고 가면 우리 애들이 얼마나 떨어지겠느냐?”에요. 학부모회에서도 효능감이 있어야 되잖아요. 간담회를 했어, 이런 이런 이야기를 했더니 학교가 조금 귀를 세우고 반응을 하네. 그래야지 애정이 생기지 않나 그런 생각이 있어요. 그래서 3학년에서 국어 지필을 부활한 것이 저는 엄청난 후퇴라는 생각은 안 들어요. 그거 때문에 다른 과목까지 다 부활이 되고 그런다면 반대를 하겠지만, 아주 작은 부분을 하나 양보를 했구나 생각했어요. (이선혜 혁신교육부장)

산중학교에서 평가를 통해 온전한 배움이 일어나야 하고 그것을 통해 학생

의 역량이 높아지고 성장해야 된다는 혁신학교로서의 지향이 바뀐 것은 아니다. 그러나 큰 틀에서 이러한 방향을 지키기 위해 이와 반대되는 학부모들의 요구에 반응하고 이들과 함께 갈 수 있는 적절한 타협점을 찾아갔다. 학부모들이 학교의 평가 혁신 방향에 대해 우려하면서 지필고사나 선다형 평가를 요구하는 것은 결국 입시 경쟁이라는 사회적 압박이 학부모들을 통해 학교로 매개되고 있음을 의미한다. 위와 같은 사례는 학부모들의 참여, 3주체의 협의에 기반하여 학교교육을 운영해 가는 것이 이전보다 더 학교가 추구하는 교육적 지향과 충돌하고 갈등을 일으킬 수도 있으며 이에 대응하여 절적한 선에서 '타협'하는 전략을 취할 수 도 있음을 보여준다.

3) 행정체계

가) 교육중심의 업무지원체계와 권한 위임

산중학교가 혁신학교 기간 중 중요한 학교혁신 과제로 상정하고 노력해온 것 중 하나는 교원의 행정업무 정상화를 통해 교육중심의 학교 시스템을 만들어 가는 일이다. 이를 위해 A 교육청에서는 혁신학교 초기부터 산중학교에 '교무행정사'를 배치하여 교무행정업무를 전담하도록 하였다. 학교에서는 학년부의 담임교사들에게 교무 업무를 덜고 교감선생님과 부장교사 비담임 교사를 중심으로 교무행정지원팀을 구성하여 이를 담당하도록 하였다. 따라서 산중학교는 혁신자치학교 지정 이전에 이미 '학년부-행정지원부'라는 교육중심의 교무행정지원체계가 정착되었다.

> 2011년에 제가 오고 나서부터는 행정 업무를 저한테 다 맡겼어요. 다른 학교는 그렇지가 않다고 하는데 우리 학교 같은 경우는 담임 선생님들이 행정 업무가 없어요. 그러다 보니까 담임선생님들이 그만큼 애들과 수업에 집중할 수 있다고 하세요. 행정 업무에 치여서 보고 한다고 하다보면 연구 활동이 어려워지죠. 애들 수업 준비도 소홀해 지고. (방애자 교무행정지원사)

> 사실 저희는 학년부 안에 있으면서 학년부 안에서 필요한 업무들을 그냥 각자 나눠서 맡아서 하고 있고 그러다 보니까 행정 업무에서 이제 큰 부담은

없는 것 같아요. 품의 같은 경우는 제가 에듀파인을 직접 들어가서 품의를 해 본 적은 없고 다 1층에 계신 행정실무사 선생님께서 해 주시거든요.

(유보은 3학년 담임)

산중학교는 A 교육청에서 최초로 교무업무를 전담하는 교무행정지원사를 배치하고 교원의 행정업무 경감을 추진해왔다. 11년째 이 학교에서 일하고 있는 방애자 교무행정사는 자신이 배치되면서 담임교사들의 행정업무가 사라지고 교사의 연구 활동과 수업준비가 활성화 되었다고 회상한다. 유보은 교사 역시 학년부 담임으로 있으면서 행정업무와 관련된 부담을 거의 갖지 않는다고 말하였다. 이러한 체계는 담임교사가 학생들에게 보다 밀착하여 지도하고 학년이 자율적이고 적극적으로 학년 교육과정을 기획하고 운영하도록 하는 기반이 되었다.

이렇게 교육중심의 학교 시스템을 만들기 위해 구조화 했던 '학년부-행정지원부'의 2원 체제는 2019년 혁신자치학교로 전환되는 과정에서 '학년부-교육지원팀-학생지원팀-의 3원 체제로 개편하였다. 그리고 교육지원팀과 학생지원팀은 '부장-계원'의 분절적이고 위계적인 업무조직에서 업무담당자에게 권한을 위임하는 '부장, 기획'의 팀 체계로 변경하였다.



[그림 Ⅳ-5] 혁신자치학교 지정 이후 산중학교 업무 지원체계

먼저 교육지원팀은 기존의 행정지원부의 역할로 교무, 혁신자치부, 교육과정부, 창의체험부에서 교육과정-수업-평가 운영에 집중된 업무를 지원한다. 현재 교육지원팀은 교감선생님, 교무행정지원사, 교무실무사 등과 함께 1층 교무실을 사용 중이다. 새롭게 생성된 팀은 학생지원팀이다. 학생지원팀은 학생 생활과 관련된 업무를 담당하는 부서 간에 서로 긴밀히 연계 교류하면서 학생 교육활동을 더욱 내실화 하자는 생각에서 출발하였다.

결국, 산중학교는 혁신자치학교 이후 학생지원팀을 신설하여 학년부를 교무 업무 측면뿐만 아니라, 학생 생활교육 및 위기 학생들에 대한 돌봄과 지원을 보다 협력적이고 체계적으로 할 수 있도록 지원하는 구조를 만든 것이다. 그러나 1층의 주교무실에 모두 모여서 근무하는 교육지원 팀과 달리 현재 학생지원팀의 각 부서는 여러 층의 작은 교무실로 분산되어 있고, 업무면에서도 각 부서중심으로 운영되면서 느슨한 상태로 묶여있어 완전히 통합적인 형태를 가지고 있지는 않다. 이러한 이유로 교육지원팀이나 학생지원팀을 각각 교원학습공동체로 묶어서 '교육과정평가연구회', '학생생활지원연구회'로 운영하는 '교무조직의 학습조직화' 계획을 수립하였으나 현재 주로 학년부 중심으로 담임-비담임 교사들이 총화되어 학년 학습공동체를 운영하고 있어서 교육지원팀과 학생지원팀의 정례화된 협의는 실질적으로 이루어지지는 않고 있다.

한편, 2019년에 교무행정체계를 개편하면서 교육지원팀과 학생지원팀은 기존의 '부서 : 부장-계원' 체계에서 '팀:부장, 기획1, 기획2...'와 같은 팀 체계로 전환하였다. 이는 업무담당자 수준으로 권한의 위임을 통해 부서 간 장벽을 없애고 업무담당자의 독자성과 자율성을 높이기 위한 시도다. 또한 동시 부장교사의 업무 부담을 줄이기 위함이기도 하다. 2018년과 2019년의 업무분장표를 보면 이러한 차이가 잘 드러난다.

2018 - 부서체계 (부장-계원)　　2019 - 팀 체계 (부장, 기획)



[그림 Ⅳ-6] 혁신자치학교 지정 이후 산중학교의 권한 위임 체계

여기는 업무 분담 자체가 일반학교하고 달라요. 여기는 각각 그 부서의 계원이 있으면 그 계원이 맡은 업무가 있잖아요. 그거는 부장이 몰라도 돼요. 오롯이 그 사람 혼자만의 업무로 되어 있어요. 그래서 부장을 거치지 않고 결재를 그냥 계원-교감-교장 이런 식으로 하기도 해요. 그렇게 하면 굉장히 효율적이죠...(중략) 교사들에게 할 수 있는 권한을 주면 누구든지 다 해요. 학교 업무라는 게 배워서 하면 되니까. 그래서 좀 더 많은 업무들을 혼자 할 수 있는 그런 시스템은 좀 필요한 것 같아요. (산중학교 교장)

교장은 이렇게 계원이 알아서 일하는 권한 위임에 대하여 '효율적'이라며 긍정적으로 생각하고 있다. 그러나 실상은 현재 이러한 팀 체계, 계원의 독자적 업무 진행이 애초에 계획된 것처럼 명확히 전환된 것은 아니다.

교육지원팀, 학생지원팀으로 덩어리져서 엮여 있기는 해요. 그런데 이게 약간 혼재되어 있는 것 같아요. 애초에 이런 시스템을 만든 취지는 부장과 부원으로 엮이지 않고 교육지원팀, 학생지원팀은 각각 그 덩어리를 움직이자는 취지였어요. 지금은 과거에 더 가깝다고 생각해요. 제 옆에 있는 선생님은 모든 결재를 할 때 저한테 "부장님, 기안 올렸습니다." 이렇게 이야기를 하거든

요. 이거는 애초에 제가 알았던 그런 각자 자기 일, 어디에 소속되지 않는 그 거랑은 좀 방향이 틀려졌지 않나 싶어요. (이선혜 혁신교육부장)

학생지원팀이라고는 하지만 기본적으로는 부서 체계에요. 그래서 결재 방식 같은 것도 부서마다 조금씩 다르죠. 특별한 학생 사안이 생겼을 때나 학생 지원에 대해 논의를 해야 할 때 학생지원팀 중 일부가 함께 모이거나 움직이고 있고, 학생지원팀 전체가 하나의 덩어리로 움직이지는 않아요.
(권승일 생활교육부장)

혁신교육부장은 현재의 업무처리 방식을 '뒤죽박죽', '혼재'라고 표현한다. 즉 업무분장 표상으로는 팀 체계이며 계원이 혼자서 독자적으로 일하고 팀에서 전체적으로 지원하는 것처럼 보이지만 실제 일을 하는 과정에서는 다른 학교와 유사하게 기획 담당교사가 관련 부장과 상의하고 기안도 올리기도 한다는 것이다. 학생생활부장 역시 학생지원팀 내에서도 아직은 부서 체계에 더 가까운 방식으로 일하고 있다고 말한다. 이는 학교에서 교사들에게 '권한위임'이라는 것이 어떤 성격과 의미인지에 대해 생각해보게 한다.

이게 꼭 이전에 해오던 관성이나 관행의 영향만은 아닌 것 같아요. 제 생각엔 현실적으로 우리가 어떤 일을 할 때 혼자 하기가 힘들잖아요? 누구와 상의를 해야 하잖아요, 분담도 해야 하고. 그런데 자기 업무만 자기가 딱 할 때는 상의하거나 분담할 사람이 없잖아요. 그러니까 엮여져 있지 않으면 상대한테 부탁도 할 수가 없는 거예요. 예를 들어서 옆자리 기획 선생님이 기본적으로 자기 일을 해요. 그래서 부장으로서 심리적 부담은 줄어요. 그래도 어떨 때는 그 선생님이 뭔가 할 때 제가 많은 부분을 책임지고 결정을 해 주는 부분도 있어요. 그러다 보니 자기 자리 주변에 앉은 분들끼리 전통적 의미로 '우리 부서' 이런 테두리가 쳐지기 시작한 거에요. 그래서 나도 도움이 필요할 때 그분들에게 "선생님, 이거 좀 부탁드려도 돼요?" 이렇게 할 수 있는 거죠. 결국 지금은 각자 자기가 할 일을 책임지고 하면서 부장이 일정부분 책임을 나누는 정도인 것 같아요. (이선혜 혁신교육부장)

교육활동의 특징상 많은 일들이 동료들과 협업을 전제로 한다. 대체로 이 학교에서는 혼자 처리가 가능한 단순 교무행정 업무는 교무행정지원사가 하

기 때문에 교사들이 맡고 있는 업무는 동료성을 기반으로 해야만 추진이 가능하다. 결국 팀 체계 내에서 교사들은 자신에 주어진 권한에 따라 자신의 일을 책임지고 하면서도 함께 상의도 하고 도움도 얻기 위해 부장교사와 일종의 조력관계를 형성하고 있었다. 이것은 업무에서 개인수준으로의 권한의 위임이 '내 일, 네 일'을 구분하는 개별적 칸막이 문화로 가지 않고 협업이 가능한 조건을 유지시킨다. 또한 부장교사들이 매주 부장협의회를 통해 학교 운영과 교육과정의 중요 의사결정자의 역할을 하고 있기 때문에 부장교사들과 상의해가면서 일하는 것이 업무의 추진에도 힘이 실리게 된다. 이것이 교원들이 선택한 자율성의 특징이다. 이러한 이유로 현재 산중학교의 교무-업무 지원체계는 팀+부서 체계가 혼합된 모습을 보이고 있다.

나) 교사의 적정 수업시수 보장과 연구시간 확보

한편, 산중학교에서 중요한 교육 지원 시스템으로 구축된 것이 교사의 적정 수업시수를 확보해 주는 것이다. 이 학교에서는 교사의 학습공동체를 통한 수업연구, 각종 협의회, 학생 상담 시간 확보를 위해 교사들의 수업시수를 대체로 18시간 정도로 맞추고 있다. 그리고 예산을 확보하여 강사를 채용하고 교과 교사와 함께 협력적으로 수업을 진행해 가고 있다. 이를 통해 주당 약 2~3시간의 연구시간을 학교 자체에서 공적으로 확보하고 이 시간에 함께 배우고 협의하는 문화를 정착시켜왔다.

> 교과 시수 자체의 여유로움이나 이런 게 또 교육활동 자체에 집중하거나 새로운 것들을 하는 데 되게 힘이 되죠. 엄청 동기가 되고 그러니까 자발적인 소모임 같은 것들도 잘 이루어지고. 수업연구회 운영의 정당성도 확보가 되죠. 일단 다른 선생님들 수업 참관하셔야 되는 게 가장 기본적인 이유 중의 하나가 그래서 우리는 "수업 시수가 좀 적다. 그건 연구 시간이다, 연구를 하셔야 된다." 라는 걸 학기 초에도 되게 많이 강조해요.
>
> (김지영 전 교육과정부장, 2020)

> 우리 학교는 일단 수업시수가 적죠. 부장 교사가 16이고 평교사가 18정도로 알고 있는데. 시수가 이렇게 적은 것도 수업연구 같은데 열심히 참여하는

데 영향을 많이 주는 것 같아요. 일단 선생님들이 여유가 있다 보니까.
(송성현 교육과정부장)

이렇게 학교가 자체적으로 강사를 채용하고 교사의 수업 시수를 조정하고 있다는 것은 교육과정 운영과 인사 면에서 나름의 큰 자율성을 발휘하는 장면으로 볼 수 있다. 물론 이를 위해서 학교는 시간 강사 채용으로 인한 행정 업무, 교과 교사와 강사와의 소통의 어려움, 시간 강사 수업의 질 보장에 대한 고민 등을 안고 있었다. 이를 교감 선생님, 실무사, 교육행정직원이 강사 관리를 맡아 원활한 운영을 지원하고 있으며 각 교과의 교사들도 시간 강사들과 적극 소통하면서 수업의 질을 높이기 위한 노력을 지속하고 있다.

라) 교무-행정 갈등

A 교육청에서 정책을 기획하고 실행하고 있는 담당자들은 혁신자치학교 정책을 기획하고 설계하는 과정에서 학교의 자율권한 확대를 위해 기대했던 제도적 변화나, 교육청의 협업과 이를 통한 학교 자치를 위한 과제 발굴 및 지원이라는 여건들이 구조적으로 해결되지 않으면서 학교는 결국 기존의 행정체계의 부담을 그대로 안은 한계 속에서 정책을 실행해야 하는 어려운 상황에 놓여있다고 평가한다. 이는 학교 내에서 행정실-교무실 간의 구성원들의 갈등과 충돌로 표출되었다.

결국 자치학교들도 공통적으로 학교라는 체제 안에서 움직이는 게 제일 힘든 거죠. 기존 법령과 규정과 제도, 지침, 이게 어쨌든 간에 이거를 풀어준 게 아니잖아요. 풀어준 게 아닌 상태에서 계속 오는 걸 안에서 판단해야 되는 거잖아요. 계속 판단을 해야 되는데 힘들죠. (A 교육청 장학사 이은주)

자치학교에 지원 사항 중에 '교육청의 보고로부터 자유'라는 게 있었어요. 그런데 이거는 사실은 상쇄되는 내용이 없어요. 뭘 보고하지 말라는 건지, 어떤 내용을. 그래서 "행정기관의 성격인 학교가 보고를 안 한다는 것은 대체 어디까지인가."라고 하는 내용들이 정해져 있지 않은 상황에서 실질적으로 작동하지가 않는 거죠. (A 교육청 장학사 김정환)

A 교육청의 혁신자치학교 정책 문서에 '교육청 보고로부터의 자유'를 지원 사항으로 제시해 놓았지만, 이것은 교육청과 학교가 생각하는 이상적 기대일 뿐 실제로 작동되기 어려웠다. 이러한 행정체계가 가지는 기존의 한계에도 불구하고 A 교육청의 혁신자치학교들은 끊임없이 교육 중심의 학교 운영을 위해 가능한 행정 혁신을 위한 과제를 '판단'하면서, 구성원의 참여를 통해 교육과정을 운영해야 하는 상황이다.

그런데 교육청에서는 행정 체계로부터의 자유, 행정 질서에 대한 도전이 일어나지 못하는 이유가 외부로부터 주어진 한계 때문만이 아니라 학교의 경험의 부재나 리더십의 한계로부터도 온다고 보고 있었다.

> 저는 자치학교도 좀 더 과감하게 갔으면 좋겠는데, 소극적이고 그런 지점이 보이는 거죠. 저는 그것도 우리 경험의 한계라는 생각을 하거든요. 그런 걸 조금 시도했던 데가 산중학교였거든요, 전 교장선생님 계실 때. 예를 들면 수업 일수 변동시키는 부분이라든가 시험 감독 같은 거 결정할 때, 코로나 시기 긴급돌봄 운영 할 때 교육청 지침이 디테일하게 있고 그래도 "그거 필요 없어. 우리는 우리 판단대로 우리가 고민해. 우리한테 주어진 권한으로 가겠어." 이렇게 했어요. 저는 이런 걸 하라는 이야기였던 거예요. 이렇게 가면 되는데, 어떤 공문을 받느냐 마느냐 하면서 "너무 힘들다." 이러시거든요...(중략)...또, 부장님들이 "결재를 하느라 너무 바쁘고 힘들고." 그래서 "왜 그거를 그렇게 해요? 공람만 시켜 주고 내용만 알면 되고 사전 협의했으면 끝나는 거지." 그랬더니 어떤 교장선생님이 그런 생각을 1도 해본 적이 없다는 거에요. 결재 라인 자체를 그렇게 새롭게 갖고 간다는 것 자체를 고민해 본 적이 없다는 거예요. (A 교육청 장학사 이은주)

교육청에서는 교육부나 교육청에서 제도적인 변화를 가져오지는 못했지만, 학교에서 교육적으로 유의미하다고 자체적으로 판단할 수 있는 부분은 지침이나 규정, 관행을 넘어서 과감하게 실행해보기를 기대하였다. 실제로 내부형 공모교장이었던 산중학교의 전교장의 경우, 구성원들과 협의를 통해 확신이 선 사항들은 교육청의 디테일한 지침을 넘어서는 과감한 새로운 결정을 하기도 했다.

그러나 무엇을 어떻게 넘어설 것인가, 불필요한 것은 무엇인가를 판단하는 것은 끊임없이 구성원들 간의 생각의 차이를 극복할 소통과 성찰적 사고를 동반하는 일이다. 그런데 새로 부임한 산중학교 교장이나 행정실장은 이러한 결정이 쉽지 않다.

저는 혁신학교 중에서도 자치학교라고 해서 일반학교하고 달리 뭔가 자율적으로 할 수 있는 권한이라든가 범위가 좀 더 넓은 줄 알았어요. 그런데 별로 다른 점이 정말 없어요. 그러면 도대체 어떤 자치의 범위가 어디까지냐. 지금도 그 의문점은 풀리지가 않았어요...(중략).... 선생님들하고 가장 많이 부딪히는 부분이 예산이에요. 선생님들은 예산을 좀 더 자율적으로 융통성 있게 쓰고 싶은 마음이 있고, 행정실에서는 딱 지침대로 하고 싶은 마음이 항상 부딪히는 거예요. 그런데 회계 지침을 넘어설 권한을 주지 않았잖아요. 결국 관행대로 하는 거죠...(중략)... 요즘 방역지침이 2주마다 한 번씩 학생들과 등교하고 원격 수업 기간을 정해 주잖아요. 그런데 선생님들이 “우리는 어려운 아이들이 많으니 그 아이들을 더 등교하게 하자.” 그런 얘기가 나와요. 그러면 저는 “방역 지침이 우선이다.” 라고 강력하게 이야기를 하죠. 그거는 굉장히 큰 거니까. 그러면 선생님들이 주장하는 건 뭐냐 하면 “우리는 자치학교니까 그렇게 할 수 있다.” 나는 “자치학교라도 그거는 안 된다.” 라고 이야기를 하다 보니까 말이 길어지게 되는 거죠. 제가 그래서 나중에 자치학교가 뭔가 하고서 곰곰이 판단한 것은 지침이나 규정에서 자유롭게 결정할 수 있는 게 아니라 3주체라고 하더라고요, 교직원, 학부모, 학생을 3주체라고 하는데 거기에서 이렇게 계속 협의하고 회의하고 하는 내용을 활성화시키는 것. 거기에서 정해지는 것을 그냥 하는 것. 이런 거예요, 결국 보니까.

(산중학교 현 교장)

자율성이라는 거는 선생님들이 어떤 사업을 할 것인지, 어떻게 추진할 것인지, 예산을 어떻게 쓸 것인지 편성을 하는 자율성인 거고, 그런 게 자율에 맡겨서 구성원들 의견을 들어서 하는 자율성인 거지, 회계 규정이나 지침을 새롭게 해석하라는 거 자체가 문제가 있는 거예요. 행정 지침이나 규정은 정확한 해석이 중요한 거지 융통성 있거나 새롭게 해석할 수 있는 권한이 없어요. 회계 규정은, 융통성 가장 없는 게 회계 규정인 것 같아요.

(산중학교 행정실장)

산중학교 교장은 예산 지침, 방역 지침과 같은 규제적인 조건들 앞에서 학교 자체의 판단을 내리는 것이 적절하지 않다는 생각을 가지고 있다. 이러한 생각은 이어서 말하는 3주체 협의에 의한 학교 운영과 다시 배치된다. 이렇게 되면 결국 아무리 3주체의 협의를 통해 결정한 사항이라 하더라도 지침과 다르면 실행할 수 없기 때문이다. 또한 산중학교 행정실장 역시 자율성이란 교원들이 교육과정을 기획하고 운영하는 것에 해당되는 것이지 행정절차나 지침에 대해서는 자율성이란 존재할 수 없다는 입장이 확고하다. 학교의 자율성에 대한 신임 교장과 행정실장의 생각은 특히 예산 집행 분야에서 어려움을 발생시킨다.

> 혁신자치학교라도 회계규정에 예외를 둔다는 법적 규정이 없기 때문에 우리는 똑같이 절차는 밟아야 되는 거죠. 예로 아이들 밥을 사주면 뭘 제공했는지 내역이 있어야 해요. 그런데 내역서를 안 주는 식당이었대요. 그래서 "내역서가 필요하니 우리 행정실 간이 영수증 양식 있으니까 그거에 받아오셨으면 좋겠다."고 말씀을 했더니 선생님이 막 화내셨어요. "그걸 왜 내가 해야 하느냐. 교사가 창피하게 가서 달라고 해야 하냐. 자치학교인데 왜 그런 자율권이 없느냐." ...(중략)... 결국 그 다음부터는 영수증 받아오고 계세요. 가끔 잊어버리는 분이 계시지만, 저희는 받고 있고 따라주고 계세요.
>
> (산중학교 행정실장)

> 교장 선생님은 "나도 하고 싶은데, 이거는 규정상 지침상 안 되는 거니까 못 하는 거지." 그러시죠. 그래서 대놓고 제가 "아니, 이 정도는 그러면 교장 선생님이 '아유, 내가 책임질 테니까 합시다.'"이렇게 나올 수 있는 문제 아니냐고 했어요. 교장 선생님도 불안감이 있으실 것 같아요. 그러니까 '그쪽 전문가는 행정실장인데, 행정실장이 안 된다고 해석을 했으면 그건 안 되는 거겠다.' 뭐 이런 믿음이 있으신 거 같아요. (이선혜 혁신교육부장)

산중학교의 혁신교육부장은 자치학교가 행정혁신의 과제를 수행해야 한다는 생각을 가지고 평소 불필요한 절차나 규정을 간소화 하거나 폐지할 것을 자주 주장하면서 철저한 회계 지침을 준수하고자 하는 행정실과 자주 갈등을

빚고 있었다. 혁신교육부장은 행정실의 규정에 대한 경직된 해석과 불안에 대해 교장으로서 가능한 방향으로 힘을 실어 주길 직접 요청하기도 하였지만 교장은 회계나 행정분야에 대한 판단은 행정실이 전문가라고 여기며 기존의 관행을 유지하는데 무게를 실어주었다. 이렇게 지침과 규정을 '정확하게 해석'하는 것을 중시하는 행정실의 관행과 이를 전문성으로 인정하는 교장의 판단 아래에서 자치학교로서 다른 학교보다 보다 적극적으로 행정혁신을 추진해야하는 과제는 큰 진전을 보이지 못하고 있다.

그런데 주목할 만 한 점은 이런 상황에서 교원들이 선택한 방법은 역설적으로 교육청의 '지침'을 활용한다는 점이다. 즉, 혁신교육부장은 교육청 공문에서 행정업무 간소화 관련 내용을 일일이 찾아 이를 근거로 설득하였다.

> 제가 행정간소화 관련된 공문을 다 찾고, 거기에다가 밑줄을 쳐서 부장회의에서 돌렸어요. "꼭 지침대로 해야 하는 건 아니지만 그래도 하나 내밀어 보겠습니다. 교육청에서도 이런 걸 요구하고 있거든요." 그렇게 공문을 백그라운드 삼았어요. 그런데 (교장 선생님이) 그거를 보시고 "아이고, 이거." 그러니까 자기가 보기에도 거기에 아주 꼼꼼하게 예시를 정한 게 있거든. 저는 그 예시가 있건 없건 간에 그전에도 그렇게 할 수 있다고 주장을 했는데, 사람들이 약간 공문에 한줄 찍히면 그게 가능한 걸로 인식을 하잖아요. 거기에 딱 '예' 이렇게 해서 "에듀파인을 할 때 계획이나 변경된 게 있으면 그냥 에듀파인 내용이나 첨부 파일로 하면 동시에 할 필요 없다." 그렇게 딱 쓰여 있는 거예요. 그게 눈에 띄니까 "이거 이렇게 하면 되네." 이렇게 하시는 거지. (이선혜 혁신교육부장)

교육청의 공문은 구성원간의 갈등, 교장의 중재 등을 일시에 정리할 만한 큰 힘을 가지고 있었다. 이를 계기로 교무업무 기안과 에듀파인에 계획서를 이중으로 올리던 관행은 사라졌다. 이 경험 후에 혁신교육부장은 교육청에서 혁신자치학교의 행정직원을 대상으로 혁신자치학교의 취지에 대한 이해나 행정 혁신에 대한 역할과 과제를 제시해주는 안내나 연수를 진행해주길 요청하기도 하였으나 현재까지 이 부분에서 교육청의 특별한 지원은 없는 실정이다. 이러한 상황에서 교원들은 결국 '교육행정기관에 대한 학교의 자치'에 대한

기대를 접고 학교 내에서 학생, 학부모와 함께 교육과정을 확장해나가는 일 정도가 가능한 것이라고 생각한다.

> 교육부나 교육청에 대한 학교의 자치? 거기에 대해서는 기대가 없습니다. 거기에 대해서 기대를 하기 시작하면 그거는 약간 무간지옥으로 가는. (웃음) 왜냐하면 관료 조직의 특징이기도 하고 행정이라는 게 뭐 법의 테두리 안에서 돌아가는데 법이 그렇게 뭐 유연하게 작동하는 틀이 아니고 그렇죠. 그거는 진짜 학교 구성원들이 움직여서 할 일은 아니라고 생각하고요. 학교 구성원들이 움직여서 할 일은 지금 교육과정이 제공하는 교사의 교육권, 그 안에서 교육활동을 확장해 가거나 그런 거겠죠. 그러니까 예를 들면 평가를 바꾸는 일, 그런 권한을 얼마나 사용할 수 있는지 학부모님들하고 그런 걸 설득해 간다든지. 교육 과정과 수업. 학생들 만나서 만들 수 있는 그 부분에 대한 어떤 자율성. 자치는 이제 거기서부터 시작이라고 생각해요.
>
> (강정일 전 혁신교육부장)

산중학교의 전 혁신자치 부장은 행정조직으로서 학교의 자치, 행정업무로부터 벗어나는 일 등은 이제 거의 기대를 하지 않거나 포기하기도 한다고 말한다. 결국 현재 혁신자치학교들은 교육부, 교육청이 학교의 자율 권한을 발휘할 수 있는 제도를 마련하는 일에 실패하면서 학교 내에서 적극적으로 행정 관행을 개선하는 일도 끊임없이 어려움에 부딪히고 있으며 그 가운데 교원, 학생, 학부모 3주체의 역량을 강화하는 것, 학생과 학부모와 함께 교육활동에서 자율성을 발휘하는 것에 중심을 두고 있는 상황이다.

3. 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행

가. 학교 특성

들중학교는 중부지역의 최근 개발된 B 신도시의 외곽 읍지역에 위치해 있다. B 지역은 2012년 국토균형발전을 위한 국가정책의 일환으로 인근 3개

시군을 묶어 새로운 시로 출범하였다. 이에 따라 중앙에 대단위 행정관청과 주거단지 및 상업단지가 조성된 시지역이 발달하면서 외곽의 기존 읍면지역과 경제 및 문화적 여건에 불균형을 보이고 있다. 학교가 위치한 들지역은 전통적으로 과수와 원예농업이 발달하였고, 기차역을 중심으로 상권이나 재래시장이 형성되어 있다. B 지역에서 들중학교가 위치한 지역은 오랫동안 지역에 터를 두고 정착해서 살아가는 토박이 주민들이 많이 거주한다. 최근 인근에 도시가 개발되면서 경제적으로 여유가 있는 주민들은 도시로 이전을 하여 학구내의 경제적 여건은 좋지 않은 편이다. 들지역의 이러한 여건으로 인해 들중학교에는 가정의 보살핌을 잘 받지 못하거나 학업에 흥미가 낮은 학생들이 많이 재학하고 있다.

들중학교는 1927년에 공립 실과 여학교로 개교한 이래 1951년에 여중· 여고로 개편되었다가 1978년에 여고가 분리되면서 2020년까지 42년간 들지역의 유일한 여자중학교로 오랜 전통을 가진 학교다. 최근까지 들지역의 중학교 두 곳은 남중, 여중 각각 단성학교로 분리되어 있었다. 들중학교는 2021년 남녀공학으로 전환되면서 교명도 바뀌었다.

들중학교는 현재 1학년 9학급, 2학년 10학급, 3학년 7학급 총 26학급이 있으며, 남학생 102명, 여학생 445명 총 543명의 학생이 재학 중이다. 최근 학생 수는 다소 감소추세다. 2021년 기준 교원은 총 51명, 행정실 5명, 지원인력 8명 총 64명의 교직원이 근무 중이다. 학생 수 및 학급 수 감소에 따라 교원 수 역시 다소 감소하고 있다. 2020년에는 혁신자치학교를 시작하였음에도 B 교육청의 인력 감축 방침에 따라 공무직 1명이 줄었다. 교원과 교직원의 감축으로 인해 학생지도와 교무업무 지원에 어려움이 발생하고 있다. 현재 들중학교 교장은 2019년 부임하였다. 교장은 교원으로 재직하다가 교육부 연구사로 전직하여 근무하고, 중국 국제학교 교장 경력을 가진 관료 출신이다. 또한 학교에는 지역 특성상 신규 및 저경력 교사들이 많은 편인데, 이들 중 다수가 기본 근무기간을 채우고 교통, 주거, 문화적 여건이 좋은 시지역으로 전출하면서 학교 운영의 지속성에 대한 고민이 많다.

들중학교는 2016년부터 2019년까지 혁신학교를 운영해 왔으며, 2020년부

터 혁신자치학교로 지정되어 운영 중이다. 혁신학교 운영 이전에 들중학교는 학생들의 학교 부적응, 학습 소외, 학생 간 갈등과 폭력 등의 문제가 많았고, 지역 내에서 평판이 좋지 않은 편이었다. 혁신학교를 준비하면서 교사들은 학생들의 이러한 배움으로부터의 도피 현상을 극복하는 것을 중요한 과제로 상정한다. 이에 '함께 씨 뿌리고 가꾸며 열매 맺는 행복 배움터'를 공동의 비

<표 Ⅳ-12> 들중학교의 기초적 특성

특성		들중학교
지역적 특성		- 중부지역의 신도시 외곽 읍 지역 - 경제 및 인프라 면에서 열악한 편
학교연혁		- 1927년 개교 이후 여자중학교 - 2021년 남녀공학 및 교명 변경
학교 규모		- 학생 : 26학급 543명 재학 - 교원 : 51명 * 학생, 교원 수 다소 감소 추세
교장		- 2019년 3월 교육부 전입 교장 (이전근무 - 중국 국제학교 교장)
혁신학교 운영		- 2016년~2019년. 4년
학교평가결과[23]	혁신학교 성과	- 학교문화 : 수평적, 민주적, 참여적, 협력적 학교 문화 정착 - 학교운영체제 : 학년중심 교육과정 운영 및 생활교육 지원체계. 위기학생 지원 시스템 구축 - 교육과정과 수업 : 배움 중심 수업혁신 및 수업임상연구 시스템. 학년중심 교육과정, 독서 교육 활성화, 교육과정 재구성. 교원학습공동체 정착 - 참여구조 : 학생 자치문화 활성화
	과제	- 학생자치역량의 강화 - 학부모 교육 시스템 구축 - 위기학생 전문지원 시스템 - 지역사회와의 연계 활성화, 교육과정적 접근
혁신자치학교 지정 운영		2020년부터 (교직원 동의율 87.3%, 학운위 동의율 100%)

23) 2019 학교평가 결과보고서, 2020 자율학교 지정 신청서, 2020 학교교육계획서, 2020 혁신자치학교운영계획서 참고.

전으로 삼고, ‘배움의 기쁨으로 성장하며 행복을 가꾸는 사람’을 길러내는 것을 목표로 두고 교사들이 먼저 학생을 배려하고 존중하기를 실천하였다. 공동체적인 시민을 길러내기 위해 학년 교육과정 목표를 1학년 ‘질서 속 나 세우기’, 2학년 ‘공동체 안에서 관계 맺기’, 3학년 ‘민주시민으로 참여하기’로 정하고 교과 교육 및 생활교육을 연계하여 운영하였다. 또한 학생 자치활동을 강화하여 학생들이 스스로 생활 규정을 정하는 등 자발성을 인정해주고, 일방적 강의식 수업에서 벗어나 모둠 학습을 바탕으로 상호 대화와 협력에 기반한 배움 수업을 통해 일상적으로 학교 내에서 학생들의 관계성을 증진시켜나갔다. 교사들은 서로의 수업을 공개하고 협의함으로써 학생들의 배움과 삶을 함께 가꾸어 나갔다. 이러한 노력의 결실로 들중학교는 학교폭력이 현저하게 줄어들고, 학생들의 학교에 대한 만족과 의지가 높아졌으며 학업성취가 향상되는 결과를 낳았다(곽순일 외, 2017). 지금까지 살펴본 들중학교의 기초적인 특성은 <표 Ⅳ-12>과 같다.

나. 혁신자치학교 정책 실행 배경 : 혁신학교의 지속과 성장

들중학교는 2016년부터 2019년까지 혁신학교 운영을 마치고 2020년에 혁신자치학교로 전환하였다. 들중학교가 혁신자치학교 정책을 실행하게 된 배경은 B 교육청의 정책 방향이 4년의 혁신학교를 마치고 재지정하는 과정에서 자연스럽게 ‘혁신자치학교’로 이어지도록 설계되었기 때문이다. B 교육청은 첫 지정된 혁신학교가 마무리되는 2018년을 앞두고 인근 시도교육청과 함께 진행한 정책 협의회를 통해 혁신학교 이후 로드맵을 ‘학교 민주주의와 학교 자치’ 강화로 그리면서(B 교육청, 2018) 2019년부터 혁신학교의 질적 성장을 도모하는 ‘혁신자치학교’ 정책을 시작하였다.

> 사실은 '혁신자치'라고 하는 것에 우리가 어떤 뜻을 갖고 '이렇게 해 보자'라기보다는 교육청에서 '혁신자치학교는 이런 거다'라고 하는 그런 그림을 그리고 우리에게 설명을 하고, 교육청에서 내거는 세 가지 키워드가 '자율성, 책임성, 전문성' 이렇게 얘기하잖아요? 그게 우리가 동의하는 데 큰 무리 없

다고 생각을 했고. (노선영 전혁신부장)

혁신자치학교 전환과정에서 들중학교는 교육청이 혁신자치학교의 운영 방향으로 제시한 '자율성, 책임성, 전문성'이라는 기본 방향에 동의를 하는 수준에서 정책을 수용한 것으로 보인다. 이러한 혁신자치학교 정책에 대한 공감대 속에서 들중학교의 혁신학교 운영을 주도해온 교사들은 그동안 진행해 온 혁신학교로서의 모습을 유지하고 지속하는 것에 중요한 목표를 두었다.

> 혁신자치학교에서 제가 할 수 있겠다고 생각한 건 혁신 학교의 그 모습을 유지하고 보존할 수 있다는 자신감이 있었던 것 같아요. 내가 새로운 건 못하더라도 배움의 공동체 수업을 함께 디자인하고 공개하고 협의회 하고 성찰하고 이런 건 내가 할 수 있겠다. 그전에 있던 것을 맥을 끊지 않고 유지하고 보존하기 위해서 애쓰겠다. 게다가 시작부터 공동체가 흩어지기 쉬운 코로나 상황이었는데 어떻게든 그거를 시스템으로 끌고 가려고 노력을 했고 그것들이 끊어지지 않고 명맥을 유지하고 있다. 그렇게 말할 수 있을 것 같아요.
>
> (한선주 혁신자치부장)

그동안 많은 혁신학교들이 구성원의 인사이동으로 인한 지속가능성의 위기를 경험해왔다. 해마다 학교의 1/3 정도의 교원들이 순환전보로 이동하면서 학교가 추구하는 교육의 방향과 비전을 일상의 수업, 생활교육, 학교문화로 실천하는 일은 늘 초심의 마음으로 새롭게 출발해야 했다. 이러한 어려움 속에서 들중학교 혁신자치부장은 혁신자치학교가 가장 먼저 해야 할 일로 그동안 운영해온 배움의 공동체 수업과 수업연구를 중심으로 운영해온 혁신학교의 교육 활동을 '유지'하는 것을 중요한 과제로 여겼다.

한편, 혁신자치학교로의 전환으로 인해 그동안 혁신학교가 이뤄온 학교문화를 유지하는 가운데 '한 단계 도약'하거나 '발전' 해야 한다는 과제를 가졌다. 그것의 바탕에는 들중학교의 혁신 리더 교사 집단에 대한 신뢰와 교육청의 지원에 대한 기대감이 자리하고 있었다.

> 혁신학교로서 할 수 있는 것들을 우리가 좀 해냈다, 그러면 한 단계 좀 도

약이라든가 발전해야 되지 않나. 우리 학교에 혁신리더 선생님들이 몇 분 계시는데요, 이분들이 굉장히 솔선수범하시고 선생님들한테 비전을 보여주셨거든요. 혁신학교로서 교육에 만족을 하는데 자치학교가 되면 조금 더 좋아지지 않을까'라는 기대감, 구체적으로 '뭘 더 잘할까' 보다는 '어쨌든 자치학교가 되면 한 단계 업그레이드가 되고, 지원도 늘어난다고 하니 더 나아지지 않을까' (들중학교 교장)

한 발 더 나아간다는 거는 혁신 학교에서 다 이루지 못한 과제가 있다는 말하고도 같아요. 누가 뭐라고 하더라도 여기는 동 지역에 비해서 열악한 지역이 맞아요. 이걸 우리가 다 해결할 수 있는 건 아니지만, 더 나빠지지 않게 더 노력하고 싶었어요. 그래도 여기를 좀 애정하고 관심을 갖고 있는 사람들이 좀 그런 걸 보여줘야 되지 않나. 다시 말하면 하여튼 이 지역에 대한 열악한 환경을 방치하기보다는 여기에 남아서 무언가 좀 도움이 되고 싶었던 거예요. 들중학교에 오는 이 아이들한테 뭔가 우리가 조금 더 해 줄 수 있는 게 있지 않을까. 그냥 그런 애정이 있었어요.

(한선주 혁신자치부장)

앞서 산중학교가 혁신자치학교를 신청하면서 외부의 간섭과 규제로부터 벗어나 학교의 자율성을 충분히 발휘해보는 정당성을 확보하는 것을 중요한 과제로 인식하였다면, 들중학교가 혁신자치학교 지정과정에서 한 단계 나아갈 방향으로 생각한 것은 좀 더 학생들을 향해 있다. 들지역의 열악한 지역의 상황에서 살아가는 학생들을 애정을 가지고 보듬고 가는 것, 그것을 위해 그동안 어렵게 일구어온 혁신학교의 성과를 지키고 발전시켜갈 필요성이 있다고 생각한 것이다. 이것은 혁신자치학교로서의 새로운 과제라기보다 이미 혁신학교에서 수행하고 있던 것이다. 따라서 들중학교에서 혁신자치학교 정책을 실행하기로 한 것은, 학교 자치 영역의 확장이 필요해서라기보다 교육청의 정책 로드맵이 혁신학교 이후 혁신자치학교로의 이행으로 그려지면서 여기에 동참하게 되었고, 동시에 혁신자치학교 전환을 지금까지의 혁신학교의 성과를 지속하고 성장하는 내부동력의 기회로 삼은 것이라고 볼 수 있다.

다. 혁신자치학교 정책 실행을 위한 과제의 설정[24]

들중학교는 혁신자치학교 운영계획을 수립하면서 새로운 정책에 대한 구성원들의 이해와 공유, 그리고 정책 방향에 맞는 학교 계획의 수립을 위해 교원들의 집단적인 학습과 토론과정을 거쳤다. 그리고 교육청에서 정책을 기획한 해당 부서 담당자에게 강의와 질의 응답 시간을 요청하여 정책 실행에 대한 학교의 방향을 점검하고 토론하였다. 이러한 과정을 통해 들중학교가 혁신자치학교 출발 시점에 작성한 운영계획서와 구성원 면담을 바탕으로 혁신자치학교로서 새로운 정책을 실행하기 수립한 과제를 살펴보았다.

1) 학교 비전과 목표

들중학교는 '함께 씨 뿌리고 가꾸며 열매 맺는 행복배움터'라는 학교 비전과 '배움의 기쁨으로 성장하며 행복을 가꾸는 사람' 이라는 교육목표를 가지고 있다. 학교비전과 교육목표는 혁신학교 시기에 설정하였으며 혁신자치학교 시기에도 지속하고 있다. 혁신자치학교를 시작하면서 '교육공동체가 함께 배우고 성장하며, 모든 학생들이 각자 최선을 다해 배우고 민주시민으로 성장할 수 있도록 지원한다.'라는 운영 방향을 새로 수립하였다. 혁신자치학교로서 지향하는 모습으로 '학교상-공감과 협력 : 행복 배움터로 성장하는 민주적 학교, 학생상-경청, 배려, 표현 : 꿈을 향해 도전하고 함께 배우며 성장하는 학생, 교사상-전문적학습공동체 : 사랑과 열정으로 함께 배우며 성장하는 교사, 학부모상-참여와 소통 : 관심과 믿음으로 함께하는 학부모'도 새롭게 제시하였다.

혁신자치학교 이후 학교가 추구하는 학력을 새롭게 제시하였는데 '생각하는 힘, 따뜻한 마음, 주체적 참여'다. 이중 '생각하는 힘'에는 창의적 사고 역량, 자기주도 학습 역량, 자기관리 역량을, '따뜻한 마음'은 심미적 감성 역량, 생태적 감성 역량, 의사소통 역량을, '주체적 참여'는 민주시민 역량, 공

24) 들중학교 2020 학교교육계획서, 2020 혁신자치학교 운영계획서, 2020 자율학교 운영계획서.

동체 역량, 세계시민 역량을 제시하였다. 또한 들중학교는 학년교육목표를 세우고 학년의 교과, 창의적 체험활동, 생활교육을 학년 교육 목표와 연결하여 주제 연계 수업을 진행해오고 있었는데, 혁신자치학교에서도 이를 지속, 발전시키려는 계획을 수립하였다. 각 학년의 교육목표는 '1학년(씨앗심기)-공동체 속에서 나 찾기', '2학년(마음 가꾸기)-함께 어우러지는 공동체 가꾸기', '3학년(열매 맺기)-학생 시민으로 세상과 만나기'이다.

이와 같은 교육목표를 달성하기 위해 들중학교는 교육청이 제시한 혁신자치학교의 3가지 가치인 '자율성, 전문성, 책임성'의 방향에서 구체적으로 6가지의 학교 과제를 설정하였다. 6가지 과제는 '자율성' 영역에서 '1. 함께 가꾸는 민주시민 교육의 장, 2. 함께 소통하며 존중하는 생활공동체', '전문성' 영역에서 '3. 함께 배우고 성장하는 전문적 학습공동체, 4. 함께 만드는 미래형 교육과정', '책임성' 영역에서 '5. 함께 열고 연결 짓는 마을과 학교, 6. 함께 만들어가는 학교 혁신자치'이며 각 과제별로 세부과제를 두고 있다.

2) 참여구조

다음으로 들중학교가 혁신자치학교 운영을 위해 수립한 세부과제를 학교자치 영역에 따라 살펴보았다. 먼저 혁신학교 기간에 구성원들의 민주적 참여에 기반하여 학교를 운영하기 위해 노력해오던 것에서 나아가서 혁신자치학교 지정 이후 학생, 학부모의 참여를 보다 증진시키고, 특히 3주체의 만남의 기회를 더욱 확대하고자 하였다.

먼저 교직원들의 학교 철학과 비전공유를 위해 2월 새학년 준비기간 중 신·전입 교직원과의 철학 공유를 위한 워크숍 실시, 교직원 자치역량 강화를 위해 학기 중 민주적인 교직원 문화를 위한 다양한 프로그램(토크콘서트, 워크숍, 신뢰서클, 포럼 등) 마련하는 계획을 세웠다. 학생들의 자치역량 강화를 위해서는 정기적인 학생 자치활동 시간 확보 및 민주적 합의 문화를 위한 서클 운영, 학부모들의 참여를 위해 인문학 콘서트와 같은 학부모 교육을 추가로 계획하였다. 교육 3주체 공통적으로는 3주체 생활협약 실천 및 성찰·피드백을 추진하고 학생, 교직원, 학부모 자율동아리를 운영하여 각 주체의 성

장을 도모하고자 하였다. 지역사회의 참여를 위해 학교의 교육활동 개방 및 공유를 통한 지역사회 관심을 제고하고자 하였으며 지역 내 학교에 들중학교의 수업공개, 다모임, 자체평가 등에 학교를 개방하여 공교육의 자치문화를 견인하고자 하였다.

<표 Ⅳ-13> 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 참여구조

주체	계획
교직원	• 철학과 비전 공유 : 새학기 준비기간 중 신·전입 교직원과의 철학 공유를 위한 워크숍 실시 • 자치역량 강화 : 민주적인 교직원 문화를 위한 다양한 프로그램(토크콘서트, 워크숍, 신뢰서클, 포럼 등) 마련
학생	• 정기적인 학생 자치활동 시간 확보 및 민주적 합의 문화를 위한 서클 운영
학부모	• 학부모 교육력 제고를 위한 인문학콘서트 개최
공통	• 학교자치활동을 통한 참여와 소통의 문화 - 교육3주체 생활협약 실천 및 성찰·피드백 • 즐겁게 성장하는 행복한 교육공동체 - 학생, 교직원, 학부모 자율 동아리 운영
지역사회 및 네트워크	• 학교교육활동 개방 및 공유를 통한 지역사회 관심 제고 - 학술제, 버스킹, 축제 등을 통해 학생 성장 과정을 지역사회와 공유 • 공교육 학교 혁신자치 문화의 견인 - 수업공개 및 학교교육공동체 다모임, 자체평가 등 개방

3) 교육과정

들중학교가 혁신자치학교 운영을 위해 수립한 세부과제 중 교육과정에 대한 과제들은 크게 교육과정-수업-평가, 생활교육, 지역사회 연계 교육과정과 원활한 교육과정 운영을 위한 토대인 교원학습공동체 운영으로 나누어 구분할 수 있다. 교육과정 운영 역시 혁신학교 시기에 중점적으로 추진해오던 배움중심 수업과 평가혁신, 학년별 교육목표에 따른 교과 연계 프로젝트 활동

과 수업공개 및 나눔을 기반으로 하는 전문적 학습공동체를 지속적으로 운영하되 보다 깊이 있고 체계적으로 운영하고자 하였다. 특히 교육과정 내용면에서 생태환경 교육에 집중하고 그동안 진행된 수업혁신을 과정중심 평가혁신과 보다 긴밀히 연계시키고자 한 점이 눈에 띈다.

<표 Ⅳ-14> 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 교육과정

영역	계획
교육과정-수업-평가	**<함께 만드는 미래형 교육과정>** • 배움 중심 학년별 교육 과정 재구성 -학년별 교육목표 및 운영방안 설정 -교과융합형 프로젝트 기획·실시 • 지속가능발전을 지향하는 환경교육 활성화 -교과연계형 생태체험학습 실시 -생태축제, 지역환경보호활동 추진 • 독서교육을 통한 자기표현 및 소통역량 함양 • 성취인증을 통한 개별 성장지원
생활교육	**<함께 소통하며 존중하는 생활공동체>** • 평화롭고 안전한 학교를 위한 회복적 생활교육 -회복적 생활교육 연수 공동 수강, 전문가 협력 수업 도입
지역사회 연계	**<함께 열고 연결 짓는 마을과 학교>** • 학교의 교육활동 개방 및 공유를 통한 지역사회 관심 제고 -교육과정과 연계한 지역 봉사활동(재능 기부, 환경 정화 등) 실시 • 지역의 물적, 인적 교육자원을 통한 지역공동체 참여 활성화 -지역 전문가와의 협력수업을 통한 진로교육 실시 -학습 환경 지역으로 넓히기
교원 학습공동체 운영	**<함께 배우고 성장하는 전문적 학습공동체>** • 수업전문성 신장을 위한 꾸준한 성찰과 연수 • 교실개방, 정보공유, 공동 수업연구를 통한 전문적 학습 공동체 운영 -함께 하는 수업디자인-수업공개-수업나눔 협의회 실시 -전교사 수업나눔(전체, 학년별, 교과별 등) -교육과정-수업-평가-기록 역량 강화를 위한 맞춤형·요청 연수 -교과별·학년별 연구회 조직 운영

영역별로 살펴보면 첫째, ‘교육과정-수업-평가’는 ‘함께 만드는 미래형 교육과정’ 이라는 과제 아래 배움 중심 학년별 교육 과정 재구성을 통해 교과 융합형 프로젝트를 기획하고 실시하고자 하였다. 교육과정 내용 측면에서 ‘지속가능 발전을 지향하는 환경교육 활성화’를 위해 교과 연계형 생태체험 학습 실시, 생태축제 및 지역 환경 보호활동 추진 계획을 세웠다. 독서교육을 통한 자기표현 및 소통역량 함양과 성취인증을 통한 개별 성장지원도 지속적으로 추진하고자 하였다. 둘째, ‘생활교육’ 측면에서 ‘함께 소통하며 존중하는 생활공동체’를 추구하며 이를 위해 회복적 생활교육 연수 및 전문가 협력 수업을 도입하고자 하였다. 셋째, 지역사회 연계 교육과정 측면에서 ‘함께 열고 연결 짓는 마을과 학교’라는 방향을 세우고 교육과정과 연계한 지역 봉사활동(재능기부, 환경정화 등)을 실시하고 지역의 물적, 인적 교육자원 활용을 통한 교육을 활성화 하고자 하였다. 넷째, 교원학습공동체 운영은 혁신학교 기간 동안 꾸준히 실천해오던 수업 전문성 신장을 위한 연수를 지속하고 교실개방, 정보공유, 공동 수업연구의 전 교사 수업 나눔과 교육과정-수업-평가-기록 역량 강화를 위한 연수진행의 계획을 수립하였다.

4) 행정체계

들중학교의 혁신자치학교 운영계획에는 교무-행정 체계와 관련한 계획은 다소 소극적으로 계획되어 있다. 혁신학교 시기 행정체계에 대한 과제로는 ‘권한 위임 시스템 구축과 구성원의 재량권 강화’, ‘학습중심의 학교조직 재구조화’가 제시되어 있었다. 혁신자치학교 운영계획에는 행정업무 경감 분야에서 학교 행정업무경감 모델을 제시하는 것을 과제로 두고 ‘불필요한 업무 덜어내기 및 업무 매뉴얼이나 업무 노하우를 공유’하겠다는 계획 한 가지만 제시되어 있다. 새로운 정책의 추진은 필연적으로 업무의 가중을 가져오게 되고, 이는 구성원들에게 많은 부담을 주게 된다. 그런데 들중학교는 지역의 학생 수 자연감소로 인해 학급수가 감소하고 이로 인해 재직 교원 수가 줄고 있다. 또한 비정규직 감축이라는 교육부의 인력 수급 정책에 따라 행정사 1명이 감축되면서 업무 전담 인력을 배치하거나 조직 구조를 변경하기도 어려

운 상황이다. 이러한 가운데 새로운 정책 추진의 방향에 교무-행정 체계의 변화는 '불필요한 업무 덜어내기' 수준의 낮은 계획을 세울 수밖에 없었던 것으로 보인다.

<표 Ⅳ-15> 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 계획 : 행정체계

영역	계획
행정 업무 경감	• 학교 행정업무경감 모델 제시 -불필요한 업무 덜어내기 및 업무매뉴얼·업무노하우 공유

들중학교의 혁신자치부장은 정책 실행 초기에 위와 같은 계획을 수립하는 일은 어려웠다고 말한다. 그 이유는 첫째, 혁신자치학교 정책의 지향이 특정한 분야가 아닌 학교 운영 전 영역에 관련되어 있기 때문이며, 둘째, 혁신자치학교가 기존에 혁신학교 기간의 실천들을 토대로 할 수밖에 없는데 이것 역시 지속적인 노력과 에너지를 소요하는 것이기 때문이다. 이러한 상황에서 결국 들중학교의 혁신자치학교로서의 과제는 우선 혁신학교의 성과를 지속하는 것에 방점을 두고 그동안 이 학교가 가장 중요하게 생각하던 교원들의 수업 연구를 중심으로 한 교육과정 운영을 기반으로 학생, 학부모의 참여를 이끌어 내고 이를 통해 학교 교육을 자율적으로 해 낼 수 있는 3주체의 자치 역량을 기르는 것을 중요한 지향으로 설정하였다.

라. 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정

1) 참여구조

가) 교원 중심의 협의 체계와 합의적 의사결정

들중학교 교원들은 들중학교의 학교 문화에 대하여 교장, 관리자, 부장교사가 일반 교사의 이야기를 귀담아 듣고 반영하는 민주적인 학교라고 말한다. 들중학교의 이러한 민주적인 의사소통 문화는 학교에 대해 이야기 나눌 수 있는 개방적이고 다각적인 소통구조에서 비롯된다.

제가 왔을 때 이미 우리학교는 뭔가 일반 교사들의 의견을 많이 들으려고 하고 교사들 사이에 합의가 안 된다 하면 그런 걸 자꾸 설문이나 이런 걸 통해서 들어보려고 했던 것 같아요. 그러면 그거를 되게 반영해 주시는 모습을 많이 봤어요. (1학년 담임 김영진)

어떤 학교는 교장 선생님이나 관리자가, 부장이나 이런 사람들이 딱 정해서 "선생님들한테 이렇게 해라." 그런 경험도 종종 있었던 것 같은데, 여기는 그래도 많이 밑에 일선의 선생님들이 하는 이야기를 들어주려고 하는 그런 민주적인 분위기가 있는 것 같고. (3학년 담임 김기선)

들중학교 교원들이 함께 학교 운영과 교육활동에 대하여 협의하고 교류하는 정기적인 협의회는 '2월: 새학년 준비 전체 다모임 - 학기중 : 매주-부장기획회의, 학년협의회, 수평선교사회, 학년·교과·전체 수업공개연구회 - 학기말, 학년말 : 평가 다모임' 의 체계를 가지고 있다. 2020년 혁신자치학교 지

<표 Ⅳ-16> 들중학교 연중 교원 협의체계

시기		협의회	기능
2월		전교원 신학년 준비 워크숍	계획수립
⇩			
1학기	매주	부장기획회의, 학년협의회, 수평선교사회	실행, 평가
	매월	학년, 교과, 전체 수업연구회	
⇩			
1학기말		1학기 평가 다모임	평가, 환류
⇩			
2학기	매주	부장기획회의, 학년협의회, 수평선교사회	실행, 평가
	매월	학년, 교과, 전체 수업연구회	
⇩			
학년 말		2학기 평가 다모임	평가, 환류
⇩			
차기년도 신 학년 준비 워크숍			

정 이후에는 이러한 교원들의 협의회에 학생, 학부모가 함께 참여하는 기회를 확대해가고 있다.

먼저 1년의 큰 그림과 그 평가는 2월 새학년 준비 워크숍과 1학기 2학기 평가 다모임을 통해 이루어진다. 올해 2월에 이루어진 새학년 준비 워크숍은 30시간짜리 직무연수로 설계하여 6일간 운영하였다. 주요내용은 학교 비전

2021년 함께 만드는 새학년 교육과정 특수분야 직무연수

일 정		교과목(주제)	교육내용	담당	비고
2.18.(목) 6시간 (연구원)	09:00-09:20	입교식	개강식, 업무분장 발표		원영 인사
	1교시(09:30-12:20)	혁신자치학교의 철학	- 학교가 걸어온 도전의 길 - 비전과 철학 공유 - 중 한배 호흡	업무 부장	원 516호
	점심(12:20-13:40)				도시락
	2교시(13:40-16:30)	마음 열기	- 공동체 관계 맺기 - 회복적 생활교육과 서클	마음의씨앗	516호
2.19.(금) 6시간 (연구원)	1교시(09:30-12:20)	새학년 교육과정 수립 1	- 교수-평 패러다임의 전환 : 평가 영역에서의 교사 전문성	교수	516호
	점심(12:20-13:40)				도시락
	2교시(13:40-16:30)	새학년 교육과정 수립 2	- 학년 공동체 만남 - 학년 교육목표, 프로젝트 설계 - 원격수업 대비	학년부장	302호 303호 304호
2.22.(월) 6시간 (연구원) *전학교시 간표 참조	1교시(09:30-12:20)	혁신자치학교의 교사	- 학교와 교육의 본질 - 교사됨이란? - 학교와 민주주의	중학교 교장	516호
	점심(12:20-13:40)				도시락
	2교시(13:40-16:30)	교사전문성 역량강화 1 (분반 운영)	- 마음의공동체 철학과 수업 - 회복적 생활교육과 서클	마음의씨앗	405호/ 516호
2.23.(화) 6시간 (학교)	1교시(09:30-12:20)	새학년 학생맞이 설계 1	- 새학년 학생맞이(OT) 설계 (*원격수업 대비)	학년부장	학년별 지정교실
	점심(12:20-13:40)				학년별(자체)
	2교시(13:40-16:30)	새학년 학생맞이 설계 2	- 새학년 학생맞이 설계준비 - 학년교육과정 전체공유(종)	학년부장	학년별 지정교실
2.24.(수) 3시간 (학교)	1교시(09:30-12:00)	학교폭력예방교육 (분반 운영)	자율성, 책임성, 전문성 강화 : 서클 운영, 학급규칙 만들기	평화물결	분반 운영 (담임, 비담임)
	점심(12:00-14:00)				송별 인사 (급식실)
3.10.(수) 3시간 (학교)	1교시(14:40-17:30)	교사전문성 역량강화 2	- 담임교사 경험나눔과 성찰 - 원격수업 경험나눔과 성찰		장소 미정
	17:40-17:50	수료식	연수 설문, 평가 및 정리		

[그림 Ⅳ-7] 2021 들중학교 2월 새학년 준비 워크숍 프로그램

과 철학공유, 배움의 공동체 수업, 회복적 생활교육, 새학년 학생 맞이 설계, 원격수업 나눔, 학년별 협의회 등 다양하다. 특히 올해는 평가혁신에 방점을 두고 전문가를 초대하여 연수를 듣고 학년별, 교과별로 평가계획을 수립하는 워크숍을 진행하였다.

2월의 새학년 준비 워크숍은 기존 재직 교원과 새로 부임한 교원이 관계를 형성하고, 그동안의 혁신학교 운영과정을 돌아보고 학교교육의 지향을 공유하며, 수업과 생활교육의 기본방향을 점검하고 학년 교육과정의 큰 틀을 설계하면서 한해의 교육과정 운영의 밑그림을 구성원이 함께 그려가는 자리다.

학기 중에는 수업연구회를 제외하고는 별도의 전체 교원의 협의회는 없다. 그리고 매주 정기적으로 소규모 그룹 단위로 '부장기획회의', '학년협의회', '수평선 교사회'를 운영하고 있다. 이 세 협의기구는 상호 유기적으로 연계되어 있으며 학교 교육활동을 집단적으로 기획하고 실행하고 성찰한다.

먼저 가장 눈에 띄는 것은, '수평선 교사회'다. 들중학교의 수평선 교사회는 혁신학교 이전 독서모임에서 출발하여 혁신학교 지정과 동시에 학교자체평가를 위해 자발적으로 꾸렸던 '학교자체평가 연구회'로부터 비롯되었다. 혁신학교 기간 동안 수평선 연구회는 혁신학교 운영을 위한 TF(Task Force)와 같은 역할을 하면서 학교의 중요 사안에 대하여 집단적인 고민과 지혜를 나누는 모임이 되었다. 혁신자치학교 지정 이후 이것은 '수평선 교사회'로 자리잡고 학교 교육활동의 기초 기획 단위 역할을 하고 있다.

> 수평선 교사회는 처음에는 '자체평가연구회' 였어요. 진짜 학교 자체평가를 제대로 하려면 이게 제대로 가고 있는지를 늘 점검하는 그런 협의체가 필요하겠다 생각해서 자발적으로 원하는 선생님들을 모아서 시작했던 거였는데, 나중에 자체평가 연구회랑 교육과정-수업-평가 연구회를 함께 묶어서 운영하게 된 거에요. 결국 취지는 우리가 세운 교육과정의 어떤 목표가 있으면 그것이 정말 교육적인가를 점검할 필요가 있었고. 그게 이제 혼자 할 수 있는 일은 아니니까. 혁신학교를 운영하는 데 있어서는 그 사람들이 핵심이었죠, 자발적으로 모여서 하는 거니까. (전혁신부장 노선영)

> 학교에는 매번 고민해야 할 현안들이 생기잖아요. 그것들에 대해서 수평선

교사회에서 함께 자연스럽게 고민해왔던 것 같아요. 예를 들면 올해도 전문적 학습 공동체에서 교직원 자율 동아리를 둘 것이냐, 말 것이냐. 또 캠퍼스 공동 교육 과정의 근거지가 되는 학교가 있어요. 그거를 우리가 할 것이냐, 말 것이냐. 생활규정 개정 공청회를 어떻게 접근하면 더 좋을 것이냐...(중략)...1학년 부장님도 코로나 상황에서 자유 학기제에 외부 강사를 들일까, 말까. 답은 안 나와도 이 자리에서 이야기하고 나면 좀 도움을 받잖아요. 그러면 다음에 또 참여하게 되고. (혁신자치부장 한선주)

이와 같이 수평선 교사회는 교육활동 중 함께 협의할 사항이나 고민이 있을 때 자신의 고민을 풀어놓고 공감대를 형성하고 방향을 잡으며 집단적으로 숙의하는 공간이다. 수평선 교사회는 현재 학교 업무분장에도 명기되고, 담당자를 지정하여 회의록을 작성하여 내부결재를 내고, 협의결과를 전체교원에게 공지하는 등 학교 협의 구조 내에서 공적으로 운영 중이다.

교장은 수평선 교사회를 '평교사회'로 인식하고 있으며 교사들은 기초 논의의 장, 기획 단위, 의견 조정 기구로 인식하고 있다. 교장과 교사들의 인식을 종합하면 수평선 교사회는 '평교사들이 중심이 되어 학교의 주요 교육과정을 기획하고 논의하며 조정하는 집단적 숙의기구' 로 볼 수 있다.

우리학교에는 평교사회 '수평선'이라는 게 있어요. 여기서 그냥 자유롭게 고민되는 지점들을 꺼내 놓고 말씀들을 하시죠. 그래서 좀 어느 정도 의견이 모아지면 그걸 가지고 기획회의에 오신다든가, 또는 학년회에서 논의를 한다든가 해요. 거기서 학교의 고민이 있고 현안이 있을 때 같이 논의를 하죠. 저도 제가 할 말이 있거나 듣고 싶거나 그 주제에 관심이 있거나 하면 저도 갑니다. (들중학교 교장)

위 면담에서와 같이 교장은 자신도 할 말이 있거나 관심 있는 주제가 있을 때 수평선 교사회에 참여하여 구성원들의 의견을 듣는 과정을 거치고 있다. 2021년 1학기에 진행된 수평선 교사회 안건을 살펴보면 원래 목적이었던 학교자체평가에 관한 기준과 평가 다모임 운영 방안뿐만 아니라 수업운영과 학생 평가, 자유학기제 운영, 에듀테크 사업 점검, 학생생활규정 관련 사항, 학생자치활동, 교원 전문적학습공동체나 동아리 등 교육과정 전 분야에 걸쳐

다양한 주제에 대하여 논의가 이루어졌다.

수평선 교사회를 맡고 있는 송혜영 교사는 수평선 교사회가 학교교육과정을 혁신학교 철학과 연계하는 견인차 역할을 하고 있다고 말한다.

> 이렇게 혁신학교에 대한 철학을 분명히 가지고 계신 선생님들이 모이셔서 일주일에 한 번씩 학교 운영과 관련된 얘기를 하면서 그게 혁신학교 철학과 연계될 수 있도록 계속 견인차 역할을 해 주는 게 수평선 교사회라고 생각하거든요. 어떤 업무가 있을 때 다른 학교들 같은 경우는 일이 떨어지면 교장, 교감 선생님 그리고 담당자 이렇게 해서 신속하게 빨리 처리를 하잖아요? 그런데 우리 학교에서는 그 과정이 수평선 교사회에 한 번 더 들어오는 건데, 여기서 혁신학교답게 바뀌는 것 같아요. 창체 운영 계획 같은 경우 그냥 업무적인 얘기로 '이 시간 어떻게 쓸까?' 만 얘기하는 게 아니라 수평선 교사회에서 그 주제가 오면 '이 시간을 통해서 아이들한테 줄 수 있는 게 뭘까? 그리고 이 시간을 어떻게 아이들에게 줘야 아이들에게 이런 역량을 키울 수 있을까?' 이런 얘기들까지 하게 되거든요. 그게 제일 큰 차이점이라고 생각해요. (송혜영 수평선 교사회 담당교사)

수평선 교사회를 통해 기초 논의를 마친 안건은 부장기획회의에서 정식으로 다루거나 재논의가 필요한 경우 학년부 협의 안건으로 다시 가기도 한다. 학년부장들의 경우, 담임교사들과 자신의 생각을 가지고 수평선 교사회에 참여하여 의견을 제시함으로써 일이 무리하게 추진되는 것을 막고 충분한 숙고의 절차를 거치도록 하고 있다.

이렇게 수평선 교사회의 안건이나 회의 내용이 아이디어를 나누고 방향을 잡는 성격이 있다면 교장, 교감, 행정실장과 부장교사들이 참여하는 부장기획회의의 경우 학교 업무를 보다 원활히 추진하기 위한 일상적인 회의이자 실질적 의사결정 단위로서의 역할을 하고 있다.

한편, 매주 월요일 7교시에는 각 학년별 협의회가 열리는 데 이 자리에는 학년부장과 담임교사 그리고 학년 교과를 지도하는 비담임 교사가 모두 참여한다. 학년협의회에서는 학생 수업과 생활교육에 대한 논의, 학년교육과정의 결정과 부장기획회의 내용의 전달과 기획회의에 제안할 사항들이 논의된다.

학년협의회는 학년부장의 성향에 따라서 학년별로 조금씩 운영의 질적이 차이가 발생하지만, 매주 정기적인 시간을 확보하고 학년 담임교사를 포함하여 비담임교사까지 모두 참여하여 직접적인 학생 교육에 대해 가장 기초적인 논의가 안정적으로 진행된다.

> 우리 학교가 학년 교육과정을 운영하잖아요. 그러니까 학년협의회가 굉장히 중요할 수밖에 없어요. 학년협의회에서 실제 협의를 해야하는 상황이에요. 협의를 안 하면 학년이 안 굴러가니까. 그리고 여기는 협의를 할 수 있도록 하는 구조가 잘 되어있고. 전에 있는 학교는 이런 시간이 없었어요. 저희는 아예 월요일은 6교시까지만 수업을 하고 그 다음 시간은 학년협의회를 할 수 있는 시간을 아예 확보를 해줬으니까 그런 협의를 할 수 있는 시간들이 충분하고. (3학년부장 장소연)

3학년 부장은 학년교육과정을 운영하는데 안정적인 학년협의회 시간이 매우 중요하며 학교에서 이를 확보해주기 때문에 실제 협의가 잘 진행될 수 있다고 말한다. 또한 전체회의가 없는 들중학교에서 학년협의회는 담임교사나 부장이 아닌 일반 교사들이 자신의 의견을 낼 수 있는 통로가 되기도 한다. 특히 들중학교의 학년 부장교사는 기획회의에 참여하고 학년협의회를 운영하면서 부장교사와 담임교사, 학년과 학년을 연결하고 생각을 교류하도록 한다. 결국 들중학교에서 학기 중 매주 열리는 수평선 교사회, 부장기획회의, 학년협의회는 학교 교육과정 운영에 대한 기초 논의와 방향 정립, 업무협의와 추진, 학생 생활과 수업에 대한 협의들이 씨실과 날실처럼 촘촘히 얽혀서 구성원들의 생각을 나누고 담론을 형성하는 공론장으로 기능하고 있다.

학기 중 일상적 협의가 수평선 교사회, 부장기획회의, 학년협의회에서 소규모 꾸준히 이루어진다면 이를 총합하여 평가, 환류하는 자리는 각 학기말에 열리는 '교육공동체 평가 다모임'이다. 이 자리는 교원, 학생, 학부모, 행정실 등 들중학교의 교육공동체 모두가 모여서 한 학기 동안의 교육활동을 평가하고 함께 공유 한다.

2021년 1, 2학기 평가 다모임을 운영한 절차를 살펴보면 먼저, 학교평가지표에 따른 교직원, 학생, 학부모 설문조사를 시행하고 이를 분석하여 발표

<표 Ⅳ-17> 2021. 학교 교육과정 평가 다모임 프로그램

1학기 교육과정 평가 다모임 (대면 집합)	발표자	참석
• 2021학년도 1학기 학교자체평가 및 2학기 환류를 위한 교육공동체 다모임 소개	혁신자치부장	교원 학생 학부모 행정직원
• 1학기 자체평가(정량평가) 결과 발표	담당자	
• 1학기 교육활동 자체평가 협의 결과 공유 학생대표, 학부모대표, 행정실장 1,2,3학년 부장	각 대표	
• 평가혁신 사례 나눔 - 1학년 미술과 -2학년 국어과 -3학년 영어과	해당 교사	교원

2학기 교육과정 평가 다모임 (대면 + 온라인 연결)	발표자	참석
• 학교자체평가 및 3주체 다모임 소개 3주체 학교평가 설문조사 결과 발표	혁신자치부장 담당자	교원 학생 학부모 행정직원
• 혁신자치학교 외부 컨설턴트 발표	혁신자치학교 연구자	
• 교육활동 주체별 자체평가 결과 공유 학생 대표, 학부모 대표, 교무행정사 1, 2, 3학년 부장	각 대표	

하고 성찰하였다. 1, 2학기 동안 운영된 각 학년별 교육과정 운영에 대해 학년별로 사전 토의를 거쳐 학년부장이 대표로 발표하고 학년 교육과정 운영의 의의나 어려운 점 그리고 해결과정 등을 공유하였다. 여기에 학생회, 학부모회, 행정실도 참여하는데 역시 사전평가회를 통해 한 학기동안 학생회 활동과 학부모 참여활동에 평가한 내용, 행정실의 경우 행정지원 및 학교 시설공사, 예산 집행 등에 대해 발표하였다. 1학기에는 다모임 후 교원들만 참석한 가운데 올해 교육과정 혁신의 주요 과제로 삼았던 평가혁신 사례를 나누는 자리를 가졌다. 2학기 평가 다모임은 학내 코로나 확진자 발생 상황으로 인해 3주체 전체가 모여서 협의회를 진행할 수 없게 되자, 장소를 5군데로 나누어 온라인 회의 시스템으로 연결을 한 상태에서 다모임을 진행하였다.

이렇게 연간 교원들의 촘촘한 협의 구조 속에서 교장 역시 구성원의 협의

결과를 존중하고 수용하고 있다. 혁신자치부장은 교장이 부임 초기에는 업무 지향적이고 행정적 효율성을 중시하는 편이었고 이러한 합의제적 구조에 대해 고민과 염려가 있었지만, 결국 학교 구성원의 협의에 의한 의사결정 문화에 녹아들었다고 생각했다.

> 이런 협의 문화가 어제 오늘 생긴 건 아닌 거잖아요. 교장 선생님은 이런 문화가 무르익었을 때 오셨던 거잖아요. 교장선생님이 처음에는 업무 지향적이고 행정적이고 업무를 굉장히 효율적으로 잘하고 하는 데 유능감이 있으셨어요. 교장 선생님이 이런 합의 구조에 대해서 다소 초기에 좀 염려하시는 말씀을 가끔은 하셨어요. "내가 어떤 리더십을 가져야 할지..." 이런 말을 가끔 이렇게 하실 때가 있었어요. 지금은 학교의 협의문화에 녹아들었다고 보여요...(중략)....교장 선생님의 지지와 존중이 큰 힘이 되죠.
>
> (한선주 혁신자치부장)

> 제가 이제 3년째인데, 지금까지 그렇게 해 왔습니다. 함께 결정한 사안에 대해서 제가 뭐 특별히 이의 제기는 하지 않습니다. 왜냐하면 어쨌든 업무는 제가 하는 게 아니지 않아요? 선생님들이 하시는 거잖아요? 그래서 제가 이렇게 저렇게 지시를 하는 것보다는 자발적으로, 자율성이 제일 중요한 거잖아요? 그래서 제가 번복을 한다거나 그런 건 없어요. (들중학교 교장)

이러한 안정된 교원의 협의시스템은 코로나 19 상황에서도 멈추지 않고 지속되었다. 그런데, 매주 1회씩 점심시간에 운영되던 수평선 교사회의 경우 방역을 위해 점심시간을 학년별로 조정하면서 운영에 다소 차질이 생기게 되었다. 이 기간 동안 수평선 교사회는 일과 후 시간을 내어서 운영 중이다. 그러다보니 거의 대부분 퇴근 시간을 넘겨서까지 회의가 진행되었으며 교원들의 참여에 다소 어려움을 빚기도 하였다. 그러나 참여 인원에 구애하지 않고 담당부서에서는 이를 지속적으로 정례화하여 운영하고 있다.

이와 같이 들중학교 교원의 협의 체계는 학년초-학기말의 전체 협의회와 학년 협의회, 부장 협의회, 평교사 협의회인 수평선 교사회 등의 일상적이고 긴밀한 협의회를 통해 '계획 수립-실행-평가, 환류' 하는 체계를 가지고 있으며 구성원의 협의결과를 수용하고 존중하는 교장의 태도를 바탕으로 교원

의 합의적 의사결정 문화가 정착되어가고 있다.

나) 학생과 학부모 참여의 확대

들중학교가 혁신자치학교를 운영 계획을 수립하면서 중요한 실행 계획으로 상정한 것은 학생과 학부모의 참여를 확대하는 일이었다. 학생과 학부모 참여 활성화는 크게 두 가지 방향으로 이루어지고 있었다. 첫째는 학생자치회, 학부모회가 활발히 운영되도록 지원하는 일이며 둘째는 학교의 공식, 비공식 참여 기구에 학생과 학부모, 교원이 함께 논의하는 참여 기회를 확대하는 것이다.

> 학생들이 자기 목소리를 낼 수 있도록 하는 거죠. 그 시작이 학급에서 자치 활동을 강화한다든가 공청회 같은 걸 통해서 학생들의 목소리를 직접 듣는다든가 하모니를 통해서 학생회와 교사회가 만난다든지 그리고 이제 그 하모니에 학부모회까지 같이 참여하게 해서 3주체가 동등한 자리에서 학교의 이야기를 나누는. 학부모님이 와서 내 아이에 대한 상담은 했지만 학교 교육에 대해서 이렇게 큰 협의체에서 말씀하시기는 어렵잖아요. 그런데 이제 그런 자리를 좀 만들어 보려고 하는 거고. (한선주 혁신자치부장)

먼저 혁신자치학교 지정 이후 학생자치회의 자율적이고 활발한 운영을 위하여 새로 구성되는 학생회가 그해의 방향에 맞게 부서를 조직하고 운영할 수 있도록 학칙을 개정하였다.

제6절 학생회

제45조【학생회 임원】 학생회의 임원은 다음 각 항과 같다.

① 학생회 회장 1인, 부회장 2인

② 각부의 부장 1인 및 차장 1인

제46조【부서】 **학생회는 합리적이고 능률적인 운영을 위하여 당해 연도 학생회 특성에 맞게 부서를 조직하여 운영한다.**

-들중학교 학생생활규정(2021학년도 개정)

이에 따라 올해 학생자치회는 집행 부서를 모범부(학교 규칙 및 생활 캠페

인), 환경부(환경 문제, 분리수거 등 캠페인), 학예부(축제 담당), 경영부(예산 담당), 소통부(홍보, 학생-학부모-교사 간 연결 및 소통)의 5부서로 정하였다. 또한 학교 증축 이후 여유 공간으로 학생자치회 회의실과 활동실을 제공하고 매주 7교시 동아리 시간을 학생자치회 회의시간으로 정하여 시, 공간 지원을 통해 지속적인 만남이 가능하도록 하였다. 이를 바탕으로 학생회 각 부서에서는 1년간 학생회 운영계획을 수립하고 각 부서의 독자성과 협업을 바탕으로 행사를 꾸려가고 있다.



나 학생회 행사 계획 (주관하는 부서가 주축이 되지만 다른 부서에서 업무를 돕배 다 같이 활동함)

학기	시기	활동명	관련 부서	대상	활동 내용
1	4.16	세월호 추모행사	경영부 주관	전교생	☐ 세월호 추모 기념으로 포스트잇에 추모 메시지 쓰기 ☐ 추모 메시지를 모아 세월호 작품 제작 및 전시
	4.22	지구의 날 행사	환경부 주관	전교생	☐ 지구의 날을 맞이하여 학생부와 함께 등교 맞이 행사를 통해 친환경 캠페인 및 선물 증정 행사를 진행함.
	4.26	...증 카드 만들기	소통부 주관	전교생	☐ ...)증 (네이버 등) 카페를 만들고 학생 및 학부모가 가입하여 학교에 대해 서로 이야기 나누고 궁금증 해결
	6.4	환경의 날 행사	환경부 주관	전교생	☐ 환경에 대해 관심을 기울 수 있도록 캠페인 활동 ☐ 환경 관련 포스터 만들기 행사 기획 ☐ 급식 잔반 줄이면 상품 주기
	6.7-9	마스크 캠페인	모범부 주관	전교생	☐ 마스크 착용 관련 각종 캠페인을 실시함.
	6.10-11	금연 금주 캠페인	모범부 주관	전교생	☐ 금연 및 금주 관련 각종 캠페인을 실시함.
	6.14-18	특박의 Q	경영부 주관	전교생	☐ 네이버 폼을 이용해 퀴즈를 만들어 진행함. ☐ 넌센스 문제를 출제함. ☐ ...중 관련 문제를 출제함(우리들의 약속) ☐ 전부 맞춘 학생에게 소정의 상품을 지급
	7.21	e-sports대회	학예부 주관	전교생 및 교사	☐ 학생들에게 인기를 끌고 있는 e-sports대회를 열어서 학생들의 화합과 선의의 경쟁을 펼침. ☐ 사제동행으로 교사도 참여할 수 있도록 함. ☐ 대회를 열고 학생회장이름으로 상장 및 상품 지급
2	9.6	학생들을 이해...	학예부 주관	전교생	☐ 아침 등굣길에 가위바위보 등의 게임을 학생회와 진행하여 이기는 사람에게 소정의 선물을 지급
	9.11-12	온라인 환경 독서 퀴즈 대회	환경부 주관	전교생	☐ 환경과 관련된 온라인 퀴즈 ☐ 퀴즈를 맞춘 학생에게 소정의 상품 지급
	9.28-30	마스크 캠페인	모범부 주관	전교생	☐ 마스크 착용 관련 각종 캠페인을 실시함.
	10.6-7	내가 국어박사	경영부 주관	전교생	☐ 똑같은 2음절의 초성을 각 반에 제시하여 가장 많은 단어를 만들어 내는 반에게 선물 제공
	10.11-13	학교폭력 캠페인	모범부 주관	전교생	☐ 학교폭력 관련 각종 캠페인을 실시함.
	10.29	할로윈 보물 찾기	학예부 주관	전교생	☐ 할로윈데이를 맞이하여 진행함. ☐ 교내에 숨겨진 보물을 찾을 시 소정의 상품을 지급.
	11.15-17	머리카락 기부 봉사	모범부 주관	전교생	☐ 소아암 환자들에게 머리카락 기부를 원하는 학생들이 참여 / 참여 후 소정의 상품 증정
	11.22-26	쓰지 않는 물건 모으기 및 규정주기 점검	모범부 주관	전교생	☐ 평소 쓰지 않는 물건들을 모아서 기부할 예정. ☐ 학교 규정을 잘 지키고 있는지 점검 예정.
	12.23-24	영상편지	소통부 주관 (학생부 협조)	전교생	☐ 졸업식 및 2학기 종업식 전에 각 학년 교과선생님들을 찾아 뵙고 영상편지 찍기 ☐영상편지는 졸업식 및 종업식날 상영하기

- 3 -

[그림 Ⅳ-8] 들중학교 학생자치회 연간 운영계획

좀 더 많은 학생들의 자율적이고 주도적인 기획과 참여를 이끌어 내고 있는 것은 동아리 활동이다. 들중학교에서는 학생들이 직접 동아리를 조직하여 계획서를 작성하고 동아리원을 모집하며 지도교사를 찾아서 동아리를 등록하고 운영하고 평가하는 일까지 학생들이 하고 있다. 한 학기에 한 번 씩 학생들이 직접 주관하는 동아리 발표회 시간을 갖고 활동결과를 교류하고 있다.

그런데 학생자치회를 지원하는 담당 교사는 아직도 학생자치회 활동을 하는 학생들이나 교사들이 자치회가 하는 일을 '행사'로 인식하는 경향이 높다고 생각한다. 현재 학생자치회의 팀별 체계도 학생회 행사 운영에 적합하게 구성되어 있고, 학생들의 연 간 활동계획도 주로 시기별 행사의 개최에 집중되어있다.

> 학생들이 부서 팀별로 나름대로 그 팀이 해야 할 것을 가지고 연 초에 계획을 짜요. 날짜도 본인들이 다 짜요. 그리고 어떤 행사를 할 때 그 부서가 맡은 시기의 행사를 그 부서가 책임지고 하고 거기에 회장, 부회장이 끼어서 서로 지원할 수 있게끔 해서 진행해요...(중략)... 행사를 해야 뭔가 한 것 같고 그런 건 있는 것 같아요. 그러니까 올해는 행사가 이렇게 진행되는데 내년에 학생 자치를 하는데 아무것도 안 한다?" 그러면 "학생 자치는 아무것도 안 하나?" 이제 그런. 사실 아무것도 안 하는 거 아니거든요.
>
> (김기선 학생자치 담당교사)

행사중심의 학생자치활동에 대한 이와 같은 성찰에서 출발한 것이 학생들이 학교에 자기 목소리를 낼 수 있는 다양한 참여 기회를 만드는 것이다. 현재 이러한 구조로는 3주체 생활협약을 위한 공청회 및 간담회, 교사와 함께 학교교육과정에 대해 협의하는 하모니, 학기말 교육과정 평가 다모임, 학교운영위원회 참여가 있다.

> 아까 수평선 교사회 있다고 그랬잖아요. 작년부터 학생하고 선생님들이 같이 회의를 하는 걸 한번 실험해 봤어요. 그리고 지금 저희는 매년 지금 학생생활 협약을 새로 만들잖아요. 그 다음에 또 하나는 올해 아마 또 새로 시도한 것 중의 하나는 아이들이 운영위에 들어간 것. 학운위에 애들이 들어가서

이번에 교복 관련해서 의견 개진하고 이런 것들을 했던 것 같아요. 그렇게 하고 아무튼 점점 작년부터 조금씩 아이들을 교사들의 협의체에 같이 함께하는 대상으로 지금 가려고 애쓰는 것 같아요. (3학년부장 장소연)

<표 Ⅳ-18> 들중학교 학생이 교원, 학부모와 협의하는 참여기구

참여구조	시기	참여자	주요 내용
학생 생활협약 공청회	매년 1학기 중	전체학생, 교원, 학부모	학칙 중 학생생활규정 결정
하모니	학기별 1~2회	대표학생, 교원	학교교육과정 운영 협의
교육과정평가 다모임	각 학기말	대표학생, 교원, 학부모	학교평가 참여
학교운영위원회	학교운영위원회 개최 시	대표학생, 학운위원	학교운영위원회 회의 참관 및 발언

먼저 들중학교의 학생생활협약은 학생, 학부모, 교원이 함께 모여서 학칙에 수록되는 학생생활규정을 검토하고 정하는 일련의 과정을 말한다. 학생생활규정은 학생과 학부모들 입장에서는 학교생활에 직접적으로 영향을 미치는 두발, 복장, 휴대물품, 수업규칙, 징계 등을 정하는 것이고, 교사들 역시 한해의 학생 생활지도의 기준을 마련하는 것이기 때문에 모두의 관심을 매개하는 것이라 할 수 있다.

올해 들중학교의 학생생활협약 과정에서는 1학년에 남학생들이 신입생으로 입학하게 되면서 기존의 여학교로서 가지고 있던 생활규정을 양성평등의 입장에 맞게 개정하는 것이 하나의 중요한 과제였다. 생활협약 과정에서 첨예한 쟁점이 생긴 부분은 상호 간담회로 조정을 하고 마지막으로 학교운영위원회 안건으로 상정하여 최종 결정을 내렸다.

이렇게 학생 생활협약 공청회는 학생들이 학교 생활에서 지켜야할 기준을 정하는 일을 매개로 모든 학생들과 학부모 교원이 함께 모여서 논의하는 공론장으로 기능한다. 학생들이 자신의 문제에 자기 목소리를 내고, 또 어른들의 생각에 귀 기울이면서 요구, 타협, 수용과 같은 민주적 절차들을 배워나

간다. 교원들 역시 일방적으로 학생들에게 규칙을 강요하기보다 학생들이 원하는 것과 그 이유를 듣고 이해하며 학부모들 또한 학생들의 학교 생활의 문제를 학교의 탓만으로 돌리지 않고 동반적 관점에서 책임을 함께 나누고 공감대를 넓혀간다. 작년과 올해의 경우 생활협약제정을 위한 3주체 공청회가 코로나 19로 인해 다중집합이 어려워지자 대표자들이 모여서 토론하는 것을 방송으로 실시간 촬영하고 이를 각 교실과 특별실에 모여 있는 학생, 학부모, 교원들에게 온라인으로 연결하여 소통을 이어가기도 하였다.

학생들은 각 학기말 교육과정 평가 다모임에도 참여한다. 올 7월에는 마침 코로나 19 상황이 다소 완화되어 교직원, 학생 대표, 학부모회 임원과 학교운영위 중 학부모 위원이 한자리에 모일 수 있었다. 이 자리에서 1학기 학교자체평가 설문 결과를 함께 듣고 학생들도 한 학기 동안 운영한 학생회 활동을 정리하여 발표하는 시간을 가졌으며, 2학기 말 평가회에서도 같은 방식으로 참여하였다.

> 연구자 : 다모임 참여하면서 새롭게 알게 된 건 뭔가요?
> 정세영 : 저는 그때 그 선생님들이 반성하시는 모습이라고 해야되나? 그러니까 “이렇게 했는데 이렇게 뭐는 잘됐고 뭐는 안 됐다.” 그런 거 하시는 거 보면서 인상적이었고, 다른 학년 선생님이 발표하시는 거를 듣고 ’다른 학년에서는 저런 것도 하는구나, 저런 활동도 했었구나.’ 이런 생각도 들고 저희 학년 선생님이 발표하시는 거는 ’아, 저거 했었는데.’ 이렇게 하면서 되돌아보게 되는 것 같아요.

학생들은 다모임에 참석하여 학생회 활동에 대해 발표하기 위해 사전 준비 과정을 통해 자연스럽게 자체적인 학생회 활동 평가를 진행하였다. 또한 다모임에 참석한 정세영 학생은 선생님들이 교육활동에 대해 반성하는 모습을 인상적으로 느끼기도 하였다.

들중학교에서 공청회, 하모니, 다모임, 학교운영위원회와 같은 학생들의 참여는 아직은 그 기회를 주로 교사가 제공하고 있으며 기회의 폭이나 실제 참여하는 학생들의 자세 역시 다소 제한적이고 소극적인 편이다. 그러나 혁신학교 기간 동안 시작되고 성장해온 학생의 학교 참여라는 방향을 코로나 19

상황에서도 가능한 방법을 동원하여 지속해오고 있으며 조금씩 더 확대되어 가는 모습을 보이고 있다.

한편 그동안 들중학교의 혁신학교 평가에서 지속적으로 어려운 점으로 거론된 것이 학부모의 학교 참여에 관한 부분이었다. 최근 'B 교육청 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례 (2020.11.10.일부 개정)'에 따라 학부모회 운영에 대하여 학교의 지원을 강화하도록 하고 있다. 그러나 학부모 참여에 대한 고민과 노력은 이러한 조례 지정의 영향보다는 그동안 학교 자체평가와 혁신학교 중간, 종합평가를 통해 가정과 학교의 협력의 필요성이 지속적으로 제기되었기 때문이다. 특히 들중학교는 경제적으로 어렵고 맞벌이 가구 비중이 높은 지역의 특성으로 인하여 학교가 학부모들과 소통하려는 노력에 비해 자녀의 학교생활에 관심을 가지고 지속적으로 학교와 소통하는 학부모는 매우 적었다.

현재 학부모회의 기본 소통은 학부모 밴드를 통해 이루어지고 있다. 학부모회 밴드에는 약 150명(36%) 정도가 가입되어 있다. 이 밴드를 통해 학부모 회의 결과, 학교 소식, 학부모 위원 위촉, 학부모 동아리 운영, 학교 참여 관련 정보 등이 전달되고 학교에 대한 궁금증이나 요청과 같은 학부모들의 의견이 올라오면 댓들로 토론도 이루어진다. 그리고 학부모회 임원들이 이것을 학교에 전달하고 있다. 학부모회장은 동일한 문제에 대해 2, 3명 이상 같은 이야기를 하는 것에 대해서는 학교에 전달하고 있다. 학부모회가 밴드를 매개로 일반 학부모들과 학교를 연결하는 중간 통로 역할을 하는 셈이다.

> 공청회를 한 다음에 저희 밴드에 그 자료를 올렸거든요. 학교에 학생 의견, 이게 학부모 의견, 이게 선생님들, 교원들의 의견해서 따로따로 붙여 있었어요. 그거를 제가 다 찍어서 밴드에 올렸어요. 그러면 그거를 이렇게 한번 확대해서 한번 읽어 보시는 분들도 계시잖아요. 그러면 "어? 이런 게 있었네?" 라든지 "어? 이렇게 규정을 잘해 놨네." 라든지. 그런 게 또 다 참여하는 거죠. 학교에서 어떤 활동을 하고 있구나 라는 거를 많이 알게 되세요...(중략).. 한 분이 아니라 어떤 문제에 대해서 2, 3명 정도가 이야기를 한다, 동일하게 이야기를 한다, 그러면 가서 전달을 하죠. 되도록이면 다.
>
> (민현주 학부모회장)

학교에서는 혁신학교 시기부터 학생생활협약을 위한 공청회와 학기말 평가 다모임에도 학부모가 함께 참여하도록 하고 있다. 그리고 학교 증축 이후 학부모실을 마련하여 학부모들의 회의, 소통이 보다 원활하도록 지원하고 있는데 코로나 19 상황으로 인해 아직 사용이 원활하지는 않다. 그러나 여전히 학부모회의 가장 큰 고민은 일반 학부모들의 참여를 어떻게 이끌어 낼 것인가에 있다. 실제 오프라인 모임이나 협의회가 있을 때 시간을 내서 함께하는 학부모들 역시 임원진 정도로 전체 학부모에 비해 일부에 불과하다. 그럼에도 불구하고 학부모회에서는 자체적으로 밴드를 활용하여 학교 참여, 지원 사항이 있을 때 공지하고 최대한 많은 분들이 기회에 노출될 수 있도록 잘 안내를 하고 있다. 그리고 2학기에는 도마 만들기 같은 작은 학부모 동아리도 다시 운영해볼 계획을 가지고 있다.

다) 3주체 협의회 '하모니'

혁신자치학교 지정 이후에 학생과 학부모 참여 기회는 3주체 협의회인 '하모니' 운영으로 새롭게 시도하였다. '하모니'의 뜻은 "학교 구성원 모두가 조화롭게 하모니를 만들자"는 의미로 교사들의 학교자체평가 연구회에서 출발하여 교육과정-수업-평가 연구회 성격과 혁신자치학교 운영의 기초 기획단위 역할을 하는 수평선 교사회가 학생뿐만 아니라 학부모들과 학교교육과정 운영에 대한 소통의 기회를 확대한 것이다.

하모니의 시작은 학생들과 교육과정에 대한 논의를 하는 자리를 만들고자 하는 생각에서였다. 이에 작년부터 학생들과 함께 소통하는 하모니를 처음 운영하였다.

> 자치학교 이후에 처음 시도했던 게, 학생들하고 교육과정이나 이런 부분에 대해서 같이 논의를 하면 어떻겠나, 해서 '하모니'라는 걸 작년부터 처음 시작 했어요. 아이들을 함께 좀 만나는 시간을 갖자. 계속은 아니더라도, 몇 번이라도 아이들도 만나면 어떨까. (노선영 학생자치부장)

연구자 : 하모니에 참여하면서 느낀 점은 뭐에요?
강민지 학생 : 뭔가 저희가 직접 학교에 대해서 뭔가 '나도 이제 참여한다.'라고 느낀 게 하모니였던 것 같아요.

하모니는 현재 학생자치회 회장단 및 집행부원과 학급 실장, 부실장 중 희망자들이 대표로 참여하고 있다. 2021 1학기에는 하모니 회의에 10여명 학생이 참여하여 연간 학사일정을 듣고 학생자치회의 운영계획을 소개하고 궁금한 점을 상호 질의하였으며 안건으로 우리들의 약속 정비, 학교운영위원회 학생 대표 참여 방식 협의, 리더십 캠프 운영 방안, 학생생활협약 개정 과정 등을 협의하였다. 이러한 과정을 통해 학생들은 자신이 직접 학교 운영에 참여한다는 느낌을 받았다는 소감을 전했다.

2학기에 열린 2차 하모니에는 학생뿐만 아니라 학부모들도 참석하였다. 이날 학교에서는 학년교육과정과 독서교육 및 성취인증제를 소개하고 학생들은 자신이 경험한 유의미한 수업과 교육활동을 나누었으며 이후 참석자 상호 간 모둠활동, 수행평가와 생활기록부 기록, 코로나 19로 인해 실시하지 못한 체험활동과 학교 행사 운영 제안과 같은 학교의 교육과정과 수업, 평가에 대해 대화의 시간을 가졌다. 처음 개최되었던 1학기에 하모니에 비해 2학기 하모니는 학부모의 참여, 교육과정에 대한 논의에 집중한 점이 눈의 띈다.

하모니에 참여한 학부모 6명은 밴드에 미리 공지하고 학부모들의 의견을 수렴하여 참여하였다. 그 자리에서 학부모들은 자유학기제의 취지, 모둠학습에 대한 생각, 온라인 수업에 대한 평가, 혁신학교 수업의 의의 등에 대해 이야기를 나누었으며 코로나 19 상황이지만 학생들이 좋은 추억을 가질 수 있도록 체험 활동을 했으면 하는 마음을 전했다. 현재 '하모니'가 어떤 특별한 의사결정을 하는 곳은 아니지만, 학생, 학부모, 교원이 교육과정을 중심으로 생각을 교류하는 공론장으로 기능하면서 서로의 생각의 차이를 좁히고 신뢰를 쌓아가는 자리가 되고 있다.

제 2회 하모니 회의록 中 (2021.09.13.)

<자기소개>

- 학부모 차*연: **중학교는 조력자이다. 아이를 키우는 부모로서 학교에서 많은 부분의 도움을 받음...(하략)...

<학부모님 의견>

- 코로나로 인해 공개수업이 없다보니 학교생활을 잘 몰랐는데, 오늘 학생들 이야기를 들어보니 학교생활에 대해 이해가 잘됨.
- 자유학기제 학부모 대표로 활동하며 좋은 취지라고 생각했음. 정작 우리 아이는 공부를 안 하는 기간이라고 생각했음. 아이가 성장하면서 보니, 본인이 좋아했던 직업군에 대해 알 수 있는 계기가 되는 것 같았음.
- 학교 수업이 거의 모둠활동인데 참여하는 아이들만 한다고 아이에게 들었음. 서로 도와가면서 해가는 것이 성장해가는 과정이다. 라고 아이에게 이야기해줬지만, 실제 학생들은 어떻게 생각하는지 궁금함...(하략)...

<체험활동, 학교 행사 등에 대한 이야기>

- 학부모: 코로나 때문에 소풍, 수학여행이 없어졌는데 다른 방안이라도 있는지 궁금함. 돌아보면 학창시절의 가장 중요한 추억거리인데 안타까움. 소풍, 수학여행이 없는 것에 대해 학생들은 어떻게 생각하는지 듣고 싶음....(하략)...

이에 비해서 공식 참여구조인 학교 운영위원회는 올해부터 학생들이 참관, 발언을 한다는 점을 제외하고는 이전의 학교운영위원회와 큰 차이가 없다. 학부모 학운위원은 학교운영위원회의 주된 안건은 예산이나 방과 후 정도로 인식하고 있었으며 위원장 역시 학운위원들이 안건에 대해 묻고 조언하는 정도에 머물고 있다. 또한 현재 학부모 회장도 학교운영위원으로 참여하지는 않고 있다.

> 여기도 학운위는 정말로 똑같다고 생각이 들고요. 학운위원들은 읽고 고개 끄덕이고 이렇게 이야기하고 질문하고 조언하는 정도인 거지, 학운위원이 뭐를 했으면 좋겠다고 제안하기가 쉽지가 않은 구조잖아요.
>
> (학교운영위원장 이병석)

연구자 : 혹시 또 학운위에 올라갔던 안건이나 학운위 협의회의 문화가 좀 특별한 게 있었나요?

학운위원 김진아 : 특별한 거요? 학생들 참여한 거 말고는. 안건은 다 똑같았는데. 맨날 방과후나 뭐 예산이라든가 그런 부분이었는데.

생활협약 공청회, 하모니, 다모임과 같은 비공식 참여기구 참여와 달리 학생들이 학교 운영의 공식구조로 참여 기회가 확장된 것은 올해 처음 시도된 학교운영위원회 학생 참여다. 학생들은 올 해 5월부터 학교운영위원회에 참여하고 필요시 발언권을 얻어서 의견을 제시하였다.

6월 16일에 개최된 학교운영위원회에서는 이전에 학생 생활협약에서 각 주체 간 이견이 좁혀지지 않은 '교복 변형' 문제가 최종 안건으로 다루어졌다. 이 자리에 참여한 학생들은 교복 치마를 수선하여 입을 수 있도록 해달라는 요청을 하였다. 이에 대해 교원위원과 학부모 위원들은 찬반이 팽팽하였다. 논의 결과 반대 4, 찬성 3으로 학생생활규정에 교복 변형은 넣지 않기로 결정하였다.

학생자치회를 담당하는 교사는 이러한 결과를 다소 아쉬워했다. 그러나 학생들이 학교운영위원회에 참여한다는 것은 이전에는 생각조차 하지 못했던 것이며 서로 다른 의견이 존재하는 것을 아는 것, 내가 이야기 하는 것이 모두 받아들여지는 것이 아니라는 것을 아는 것도 학생들이 민주주의를 배워가는 과정이라고 생각하고 있었다. 학운위에 대표로 참석한 자치회 학생들 역시 어른들과 함께 이야기 하는 것이 다소 어렵고, 친구들의 요구를 자신이 잘 해결하지 못하는 것 같은 불편한 마음도 있지만, 학생들에게 발언권을 주고 이야기를 들어주려는 것 자체를 의미있게 생각하고 있었다.

> 결정되는 사안들이 아이들의 의견이 온전히 반영된다고 보기에는 좀 어렵지 않을까. 그런 부분에 대해서 불만을 표출하는 학생들도 있고 그렇죠. 그런데 그것도 하나의 민주주의 방식이기 때문에 아이들한테는 이제 그렇게 이해를 시켰어요. 어차피 내가 이야기하는 것들이 모두 다 받아들여지는 게 또 민주주의는 아니잖아요. (김기선 학생자치담당교사)

> 정세영 학생 : 제가 바라는 걸 약간 이해를 아직은 못 해 주시기도 하고. 물론 이유는 다 설명해 주시니까 분명히 머릿속으로는 이해가 됐지만 마음속으로는 '그래도 우리가 원하는 대로 해 주면 안 되나?' 약간 이런 아쉬움은 좀 있었어요.
> 강민지 학생 : 그래도 일단 저희에게 발언권을 준다는 것 자체가. 그리고

저희 이야기도 최대한 들어주시려고 하기도 하고.

이와 같이 혁신자치학교 정책을 실행 과정에서 구성원들의 참여기회를 확대하고 이에 기반하여 학교 교육과정을 운영하고자하는 노력을 기울이면서 학교운영위원회, 교육과정위원회와 같은 공식기구보다 공청회, 다모임, 하모니, 수평선 교사회와 같은 비공식기구들이 활성화되고 있다. 이에 대해 학교의 자치 측면에서 몇 가지 생각해 볼 지점이 있다. 먼저, 현재 학교운영위원회가 학교거버넌스의 가장 최상위 기구라고는 하지만 이미 여기서 다루어져야 할 내용이 너무나 규격화 되어있고, 위원의 범위도 제한적이며 지켜야 할 행정 절차 또한 몹시 복잡하다. 따라서 실질적인 거버넌스를 이루기 위해 우회적인 경로들이 발달하고 있다. 이 우회적 경로들은 기존의 공식구조와 충돌하거나 영역을 침범하지 않기 때문에 전체적으로는 참여 기회가 확대되는 결과를 가져오고 있다.

다음으로 3주체가 만나서 해야 할 일의 성격에 관한 것이다. 구성원이 함께 해야 할 일은 어떤 것의 최종 '결정' 이전에 서로의 생각을 '교류'하는 것이라는 점이 보인다. 들중학교의 공청회나, 다모임, 수평선 교사회, 하모니 등은 모두 '대화'를 통해 서로의 지향과 생각을 나누고 서로의 차이를 극복하고 있다. 이러한 대화의 패턴은 안건발의-질의-응답-의결로 이어지는 학교운영위원회 회의 자리에서는 찾아보기 어렵다. 현재 들중학교에서 혁신자치학교 정책을 실행 과정에서 학생과 학부모의 참여는 이러한 비공식적인 구조 속에서 자리를 잡아가고 있다.

2) 교육과정

가) 배움중심 수업과 평가 혁신

(1) 배움의 공동체 수업과 수업공개연구회

들중학교가 혁신학교 기간 동안 가장 공을 들이고 노력한 점은 배움의 공동체 수업을 중심으로 한 수업 혁신이었다. 많은 혁신학교들이 민주적인 학교문화를 바탕으로 수업혁신을 도모하는 방식을 선택하였다면, 들중학교는

수업혁신을 통해 학교공동체를 구축해나가는 방법 즉, 배움의 공동체 철학을 바탕으로 수업공개 협의회 시스템을 구축하고 수업과 생활교육 중심의 학교가 되도록 학교문화를 구축해나가는 학교혁신 과정을 밟았다. 혁신자치학교 지정 이후에도 구성원들이 지속적으로 바뀌는 학교 현실을 고려하여 새로 전입하는 교사들이 들중학교의 수업 혁신의 방향을 이해하고 함께 실천할 수 있도록 각별한 정성을 기울이고 있다. 교사들은 들중학교에 부임한 첫인상을 '수업에 공을 들이는 학교', '배움의 공동체 수업을 하는 학교' 라고 말했다.

'여기는 되게 수업에 할애를 많이 하고 연구를 많이 하는구나.' 이렇게 느꼈어요. 전체 공개도 하고, 학년 공개도 하고 다 같이 모여서 의견을 나누는 그런 게 되게 많았어요. 저도 여기 와서 처음 접했으니까 열정도 가득했던 것 같고 그러다 보니까 하면서 저도 자연스럽게 연구를 많이 하게 됐던 것 같아요. (1학년 담임 김영진)

일단 이 학교하고 첫 만남은 '배공'이라고 하죠. 배움의 공동체. 그러니까 2월 달 연수도 그거 중심이었고 그래서 '여기는 수업에 굉장히 공을 많이 들이는 학교이구나.'라는 게 첫인상. 지금도 저희는 배공에 교사 연수 시간을 굉장히 많이 들이고 있어요. 그게 첫 느낌이었어요. (1학년 부장 강미란)

올 한해 배움의 공동체 수업에 관한 교원들의 연수나 협의회 일정을 살펴보면 2월 새학년 준비 워크숍을 시작으로 매달 배움의 공동체 수업에 관한 연수 및 수업공개 협의회를 꾸준히 개최하고 있다. 이는 모두 전문적학습공동체로 운영한다. 그리고 교원들의 요청을 수용하여 올해보터는 8개 교과 군에서 학기별 2회씩 교과수업공개연구회도 진행한다.

전문적 학습공동체 운영 현황을 살펴보면, 들중학교는 연간 전체 교사들이 수업을 매개로 학생들의 배움과 성장에 대하여 함께 연구하는 시간을 지속적으로 운영 중이다. 실제 학습공동체 운영 시 진행된 교사들의 토론 내용을 보면 수업의 목적, 수업 중의 대화, 모둠활동 방식 등에 대해 성찰하고 교류하는 것을 볼 수 있다. 이러한 수업중심의 전문적 학습공동체 운영을 지속해가는 것이 혁신자치학교로서 들중학교가 유지해 가야하는 중요한 정체성으로

인식하고 있다.

<표 Ⅳ-19> 2021학년도 들중학교 수업사례연구 현황

운영내용	시기
전체 수업공개협의회	학기별 1회 씩
학년별 수업공개 협의회	1~3학년 학기별 2회 씩
교과별 수업공개 협의회	8교과군 학기별 2회 씩
연간 총 공개수업 수 46회	

● 수업 중 말하기는 탐색적 회화와 발표적 회화가 있다고 하는데 탐구가 일어나는 것은 탐색적 회화라는 말이 기억에 남는다. 아는 것을 발표하는 것이 아닌, 모르는 것을 모른다고 말하고 탐색할 수 있는 대화가 필요하다. 공부를 잘하는 아이가 저학력 아이를 가르치는 수업이 아니라 저학력 아이가 모른다고 말할 수 있는 용기를 깨닫게 해줘야 한다는 점이 인상 깊었다.
● 모둠활동이 활발하게 이루어지면 좋은 모둠활동이라 생각했는데 조용조용 탐색적 대화가 이루어지는 수업이 되어야 함을 알았다. 지식의 이해가 아닌 탐구를 추구하는 수업으로 성장하기 위해 좋은 질문, 모둠활동을 잘 운영해야 한다.

(2021.3.10. 함께 만드는 새학년 직무연수 토론 기록 중)

한편, 코로나 19 상황에서 다른 학교들이 온라인 수업 방식과 내용으로 혼란을 겪고 있을 무렵 들중학교는 재빠른 실시간 온라인 수업체계를 갖추고 배움의 공백을 최소화시켜 나갔다.

온라인 수업이 저희는 너무 좋았어요, 작년에 온라인 수업 처음 시작했을 때 이 지역에서 아마 최초로 실시간 수업을 했던 거 같아요. 다른 학교 같은 경우는 동영상 틀어 놓고 과제 주고 이런 식으로 했거든요. 그런 학교에서 학부모들이 막 항의를 한 거예요. “들중학교는 다 실시간 수업을 한다는데, 한 15분짜리 동영상 틀어 주고 과제해라, 이게 수업이냐?” 저희는 처음부터 실시간 대면으로 했어요. 그래서 너무 질이 좋았어요. (민현주 학부모회장)

또한, 코로나 19 상황에서 대면, 접촉, 실험 실습, 관계적 활동 등이 모두 어려운 상황에서도 대부분의 수업에서 마스크를 쓰고 모둠 수업을 진행하고 있었으며 방역을 잘 지키면서 실험 실습이나 학생 상호간에 관계를 맺을 수 있는 활동들을 해나가면서 수업이 진행되었다.

수업공개 연구회 역시 코로나 19 시기에도 유지되었다. 코로나 19 이전에는 전체 교사가 모여서 한 학급의 실제 수업을 참관하고 수업협의회 및 전문가 컨설팅을 진행하였는데, 코로나 19 상황이 되면서 다중 집합에 대한 불안감 등으로 수업공개 협의회 방식을 바꾸었다. 그래서 일과 중 수업을 촬영한 뒤, 전문적 학습공동체 시간에 교원들이 남아서 영상을 시청하고 토의와 컨설팅이 이어졌다. 상황이 곤란할 때는 교사들이 학년별 소그룹으로 모이고 각 학년을 온라인으로 연결하여 학년별 토의 내용을 공유하고 전문가의 수업 컨설팅을 실시간으로 듣는 방식을 사용하기도 하였다.

그런데 한편 학교가 가지는 이러한 수업의 지향과 학습공동체 운영에 대해서 학교 내에서 다소 다른 목소리도 존재한다.

> 수업 공개에 있어서 약간 강제되는 느낌도 받으셔서 불만을 가지는 분도 계세요. 우리 학교 철학이 배공이잖아요. 그러다보니까 수업 공개하고 이렇게 나누고 하려면 누군가 수업을 공개해야하는데 그런 것이 싫을 수가 있고, 여기는 자기가 원해서 오시는 분보다 보통 그냥 인사발령으로 오는 분이 많거든요. 그러면 그 선생님들은 배공이 뭔지도 모르고 배공을 꼭 하겠다는 의지도 없을 수도 있고. 그런 거에 있어서 의견이 안 모아지기도 하는 것 같아요.
>
> (김영진 1학년 담임)

> 좀 부담이 되기도 한데, 이렇게 체계를 딱 해 놓은 학교가 많지 않잖아요. 사실 이렇게 안 해 놓으면 수업 연구 자율적으로 하시라고 하면 그게 전체적으로 돌아가지는, 학교 문화처럼 돌아가지는 않으니까. 작년에 수업공개 협의회에 대한 의견이 있어서 올해는 교과끼리 만나서 교과 수업 찍은 거보면서 이야기를 나누는 시간이 생겼어요. 자기가 이런 수업을 준비했고 읽힐 때는 이렇게도 읽힌다고 하면서 그냥 서로 고민 이야기를 하게 되니까 저는 그 시

간도 좋은 것 같아요. (박주나 2학년 담임)

학교가 지향하는 배움의 공동체 수업을 실천하는 것과 그것을 공개해야 한다는 것이 부담이 되면서 특히 이 학교에 새로 부임한 교사들의 경우 이것에 강제되는 느낌을 받기도 한다. 그래서 매년 수업공개협의회에 대한 교사들의 부담이나 불만을 함께 나누고 조금씩 운영방식을 변경해가고 있었는데 논의 결과 올해는 교과별 수업협의회를 운영하고 있다.

혁신학교 시기와 마찬가지로 혁신자치학교 시기에도 구성원들이 학교가 배움의 공동체 수업을 지향하고 있다는 것을 인지하고 자신의 수업에 대해 동일한 언어를 사용하고 있다는 것은 이 학교에서 '자치'가 수업의 영역에서는 '교사 개인의 수업의 자율권' 즉, 수업을 교사 개인의 역량이나 사적 영역으로 보는 관행을 분명히 넘어서 있다는 것을 보여준다. 또한 코로나 19와 같은 예기치 못한 우발적 상황에서도 불구하고 양립하기 어려운 수업공개협의회를 최대한 방법을 구안하여 멈추지 않고 운영한 점 역시 주목할 만하다.

(2) 학년 교육과정 운영

들중학교가 학교 교육과정 측면에서 혁신학교 시기와 혁신자치학교 시기까지 유지, 보호하고 성장시키고자 하는 것 중 또 다른 하나는 학년교육과정의 운영이다. 이것은 학년부의 교육과정 운영의 창의성, 자율성에 기반하여 학년부 교사들의 에너지를 모으고 학년을 하나의 학습공동체로 묶어가는 중요한 매개가 되고 있다. 이러한 학년교육과정 운영을 뒷받침하기 위해 매주 월요일에 학년협의회 시간을 확보하여 담임, 비담임 교사가 함께 만나고 있다. 특히 학년 교육과정운영은 교원이 함께 세운 학년 교육목표를 교과 수업과 창의적 체험활동을 통해 구현하는 것을 목표로 한다.

1, 2, 3학년의 학년 교육목표는 전년도의 목표를 기반으로 2월 새학년 준비 워크숍에서 학년 담임교사와 교과 지도 교사가 함께 수립한다. 각 학년은 학생교육에 필요한 교육이 있을 때 주도적으로 시간, 시기, 방법을 결정하여 운영할 수 있다. 1학년의 경우 4월초 코로나 19로 인해 공동체 생활에 익숙

하지 못한 학생들의 관계성을 위해 교과 시간을 통해 회복적 생활교육의 2단계 '다가가기'를 진행하였으며, 남녀공학 전환으로 이전보다 성교육이 조기에 필요하다고 판단하고 성교육 시기를 앞당겨 진행하기도 하였다.

<표 Ⅳ-20> 들중학교의 학년 교육목표와 운영 방법

학년	학년 교육목표	운영 방법
1학년	공동체 속에서 나 찾기 - 너와 함께	자유학기제를 통해 자기 정체성, 공동체 의식을 기르는 수업 운영
2학년	함께 어우러지는 공동체 가꾸기 - 지구사랑 프로젝트	교과별 활동으로 계획해서 수업시간에 진행
3학년	학생 시민으로 세상과 만나기 - 1.5도: 환경으로 참여하다 - 민주시민으로 성장하다 - 진로설계 '나 프로젝트'	교과별, 꿈·끼 학습 주간에 진행 '나 프로젝트'는 학년말 집중 몰입 기간을 설정하여 활동하고 총화하는 발표회를 가짐

2학년의 경우 지구사랑 프로젝트 운영을 주로 교과 수업과 연계하여 진행하고 있는데 국어 시간에 지구 환경과 공동체 관련 글쓰기와 카드뉴스 만들기, 체육은 스포츠 시간에 조천변 플로깅(조깅하면서 쓰레기 줍기를 함)와 같이 교과 교육과정 성취기준을 바탕으로 운영하고 있다.

학년 교육과정 운영의 정점은 3학년이다. 3학년은 프로젝트 주제를 3개로 잡고 시민의식을 키우고 자신의 미래를 설계하는 수업과 창체 활동을 운영하고 있다. 특히 들중학교 3학년이 꿈·끼 학습주간에 운영하는 '나 프로젝트'는 진로를 바탕으로 자신을 이해하고 발견하고 표현하는 시간을 갖는다.

> 저희는 진로가 본인 성찰하는 진로로 갔으면 좋겠다. 이제 그래서 '나 프로젝트'라고 해서 진로 프로젝트를 해요. 기말고사 이후에 주로 하는 거죠. 애들 원서 쓴 이후부터는 교육과정 공백을 최소화하고 아이들이 자발적으로 참여하는 프로젝트가 필요한 거에요. 그래서 선생님들 덕분에 저희는 노작이나 영화보거나 하는 게 아니고 아이들이 자기를 성찰하는 시간들을 가져요. 학급 축제 같은 것도 하고 함께 졸업 공동 작품도 만들고 그렇게 시간을 쓰죠.

이 들중학교의 3학년 애들한테 제일 큰 프로젝트 중 하나 같아요.

(장소연 3학년 부장)

그런데 최근 이러한 학교 교육과정은 ‘나다움 교육과정’이라는 이름으로 추진하고 있는 고유의 지역 교육과정으로 인해 중첩되거나 방해를 겪기도 한다. B 교육청은 2021년부터 지역교육과정으로 ‘나다움’ 교육과정을 구축하고 모든 학교가 ‘1학년 자유학기제와 3학년 진로 집중학기’를 운영하도록 하였다. 이에 따라 들중학교는 1학년을 자유학년제로 기획하였다가 급히 학기제로 수정한 바 있다. 그렇지만 3학년의 진로 집중학기의 경우 그동안 추진해 오던 ‘나 프로젝트’로 녹여서 진행할 예정이다. 이 경우는 학교 교육과정이 지역교육과정 보다 먼저 실천 경험을 가지고 있던 부분이었으므로 지역 교육과정은 자연스럽게 학교교육과정 안으로 흡수되었다.

들중학교 학년교육과정 운영을 살펴보면 교육과정에서의 자율성은 국가 교육과정과 성취기준의 범위 내에서 각 학년별로 교과 수업의 교육내용으로 접근하고 있다. 학년에서 주제를 정하여 각 교과가 동일한 주제로 다양하게 수업을 진행하는 경우가 이에 해당한다. 이 경우 교육내용 측면에서 학습의 주제와 재료를 학년과 개별 교사가 결정하는 것이므로 교재 선정 및 활용 면에서는 일부 교사의 교육과정 자율권이 확장되는 기회가 된다. 그런데 많은 부분은 실제 교육과정 운영과 기록의 분리가 일어난다. 3학년 부장의 이야기는 이러한 현실을 그대로 말해준다.

제가 의문이 들었던 건, 예를 들어서 우리 학교가 학기 초에 오리엔테이션을 하면 최소 3일 이상은 해요, 아이들의 관계를 형성해 주고 학교의 철학을 아이들과 함께 나누고 수업을 어떻게 할 건지, 학급의 어떤 공동체 구성원들을 처음에 조금 더 원활하게 해 주고 이러려고. 그러면 그거는 정말 우리 학교만의 되게 특징 있는 교육과정이잖아요. 그런데 그게 우리 학교의 특색 있는 교육과정으로 드러나지 않아요. 왜냐하면 그런 걸 인정해 주는 교육과정이 없으니까. 그냥 다 똑같은 전국의 중학생들인 거예요...(중략)...우리가 사실 교육과정을 전체 20% 단축하거나 늘리거나 할 수 있잖아요, 그런데 그거를 운영하기에는 교사 수급의 문제가 또 걸리잖아요. 우리가 교과 TO를 줄여버

리면 그 선생님 어디인가 가셔야 되고. 그런 거는 또 우리가 함부로 할 수가 없는 거예요. 그러니까 창의적인 교육과정을 운영하기 위해서는 우리만의 시간들이 더 필요한데, 단순히 교과수업 시간이 아니라 고유하게 할 수 있는 그런 시간들이 더 있어야 되는데 사실 그게 조절이 원활하게 안 되잖아요. 그러니까 딱히 우리 학교가 자치학교로서 정말 저쪽 중학교하고 뭐가 다르다고 드러날 만 한 게 뭐가 없어요. (장소연 3학년 부장)

현재 주어진 학교의 교육과정 운영 자율권 20%는 중등학교에서 교과 교사 정원과 연동되기 때문에 학교에서는 되도록 이것을 건드리지 않으면서 학교 교육과정을 운영하고자 한다. 그러다 보니 고유한 학교 교육과정의 경우도 그 때 그 때 적절하게 교과 수업시간을 할애하여 진행하고 있으며 그러다 보니 정규 학교 교육과정으로 기록되지 않는 경우가 많이 발생한다. 결국 학년이 추구하는 교육과정 목표가 존재하고, 이를 위해 학년부 교사들이 교과와 창의적 체험활동 영역에서 협력적인 교육활동을 하고 있지만 이것이 아직은 공적으로 학교 고유의 교육과정으로 남거나 누적되지 않는 한계를 가지고 있는 것이다.

(3) 과정중심 평가혁신과 중간고사 실시 요구

들중학교가 혁신학교 기간 동안 배움의 공동체 철학을 기반으로 대화, 협력, 활동하는 수업을 도모해가면서 자연스럽게 이어진 고민은 학생 평가에 관한 것이었다. 즉, 수업은 대화, 협력, 활동에 기반한 수업을 하면서 평가는 선다형, 경쟁적, 지식 중심으로 하는 것에서 오는 불일치에 대한 고민이었다. 수업과 평가의 불일치를 벗어나고자 하는 노력은 혁신학교 기간 중에도 시도되었으나 대체로 교사 개인의 노력이거나 수평선 연구회를 중심으로 이루어져왔다. 학교 전체가 이를 전면적인 과제로 삼기 시작한 것은 혁신자치학교 지정을 계기로 한다.

우리가 수업은 바꿔 내고 있다. 여기에 상당한 성과가 있다. 그런데 우리가 가진 습대로 평가는 객관식으로 내는 거예요. 함정처럼 꼬아 놓은 문제 안에서 답을 선택하는 이런 식의 문제를. 아이들 입에서도 “수업은 이렇게 하는

데 왜 평가는 이래요?" 이런 얘기가 나왔어요. 또 평가에서 조금 개별적으로 노력하시는 그런 교과하고 그렇지 않은 교과하고 이제 차이가 드러나기 시작했죠. 그런데 이거를 다 같이 논의하는 논제로, 의제로 이렇게 끌어올린 적은 없어요. 필요는 했지만 선생님들 협조가 너무 많이 필요한 거라 굉장히 조심스러웠어요.....(중략)... 네. 그런데 이렇게 자극을 줬던 교육청이 고마워요. 이형빈 교수님과 평가 혁신에 대해서 논의를 하다가 우리 학교를 매칭해 주면 좋겠다는 연락이 왔었고, 여기에 대한 필요성을 우리 내부적으로도 알고 있었고 저도 공감하고 있었기 때문에 이걸 우리가 받은 거죠. 처음에는 새로운 평가 패러다임이 어떤 건지 공부하고 배워보자 제안하고 함께 강의를 들었고요. 그리고 나서 "내가 할 수 있는 만큼만 조금씩 하자. 이거 교육청이 다 바꾸라고 하는 게 아니라 우리 보고 먼저 해 보라고 던져 준 거 아니냐. 그래서 할 수 있는 만큼만 조금씩만 협조해 보자." 그렇게 조심스럽고 천천히 시작한 거예요. (한선주 혁신자치부장)

들중학교는 평가 혁신을 학교의 전체적인 과제로 가져가야할 필요성을 인지하고 있었지만 수업 혁신과 마찬가지로 평가 혁신 역시 교사 한 명 한 명의 실천을 전제로 해야하기 때문에 이를 전면적인 논제로 부각시키지는 못하고 있었다. 혁신자치학교 지정과 동시에 'B형 학력을 구현하는 학교' 라는 혁신자치학교의 지향을 구현하기 위해 교육청에서 평가혁신 전문가를 연결해 주었고 혁신자치부장은 '할 수 있는 만큼만 하자' 고 교사들에게 조심스럽게 제안하고 어렵게 시작을 하였다.

이를 위해 2월 새학년 준비기간 동안 '교육과정-수업-평가 패러다임의 전환 : 평가 영역에서의 교사 전문성' 이라는 강의를 마련하여 교사 전체가 함께 듣고 토의를 바탕으로 먼저 '들중학교의 평가 원칙'을 마련하였다. 평가 원칙은 크게 '우리가 지향하는 평가'와 '우리가 지양하는 평가'로 구분하였는데 '우리가 지향하는 평가'는 친절한 평가, 교육과정을 반영한 평가, 모두가 도달 가능한 평가, 성장이 있는 평가, 학생이 성취감을 경험할 수 있는 평가로, '우리가 지양하는 평가'는 공정하지 않은 평가, 교육과정에서 벗어난 평가, 교사 중심의 일방적인 평가, 결과 중심의 평가, 좌절감을 경험하게 하는 평가로 정리하였다.

우리가 지향(指向)하는 평가	우리가 지양(止揚)하는 평가
친절한 평가 ✲ 친절한 안내가 있는 평가(기준, 기간, 방법 등) ✲ 평가의 의미를 학생들이 이해할 수 있는 평가 ✲ 미리 일정을 안내하고 학급에 게시하는 평가	**공정하지 않은 평가** ✲ 교육과정 밖의 내용을 출제하는 평가 ✲ 모둠에 기여한 정도를 반영하지 않은 평가 ✲ 경직된 기준으로 다양한 상황에 대응할 수 없는 평가
교육과정을 반영한 평가 ✲ 교육과정-수업-평가-기록의 일체화 ✲ 평가 의도, 주제, 내용이 잘 구조화된 평가 ✲ 수업 속에서 이루어지는 일상적, 관찰 평가 ✲ 교과 간 협의를 통한 일관성 있는 평가	**교육과정에서 벗어난 평가** ✲ 목적에 맞지 않는 평가 ✲ 수업의 범위를 벗어나는 평가 ✲ 평가의 타당성과 신뢰성이 배재된 평가 ✲ 평가의 취지와 교육과정이 부합하지 않은 평가
모두가 도달 가능한 평가 ✲ 학생 모두가 도달 할 수 있는 평가 ✲ 도달률을 염두에 둔 평가	**교사 중심의 일방적인 평가** ✲ 일률적이고 획일화된 평가 ✲ 점수 산출을 위한 형식적인 평가 ✲ 학생의 참여율이 현저히 낮은 평가 ✲ 불친절한 평가(시간제한, 험악한 분위기) ✲ 평가의 의미를 학생들이 이해하지 못하는 평가
성장이 있는 평가 ✲ 성장을 돕는 평가 ✲ 아이들의 삶에 도움이 될 수 있는 평가 ✲ 적절한 피드백을 통해 학생이 성장하는 평가	**결과 중심의 평가** ✲ 결과물만 중시하는 평가 ✲ 결과를 중시하는 보여주기식 평가 ✲ 평가 기준과 무관한 영역 평가(예: 겉으로 예쁜 것)
학생이 성취감을 경험할 수 있는 평가 ✲ 재도전의 기회를 주는 평가 ✲ 자신감과 성취감을 주는 평가 ✲ 최선의 결과물을 만들 수 있도록 지원하는 평가 ✲ 학생들이 참여하고 싶어하고 도전과 열의를 이끌 수 있는 평가 ✲ 다양한 문화와 환경으로 인해 배움이 느린 학생도 도전할 수 있는 평가	**좌절감을 경험하게 하는 평가** ✲ 과도한 과제식 평가 ✲ 서열화를 위한 평가 ✲ 좌절감, 열등감을 갖게하는 평가 ✲ 점수가 학생과 등일시되어 자존감을 훼손하는 평가 ✲ 평가 시기의 집중으로 인해 학생 부담이 큰 평가 - 태풍형 평가

[그림 Ⅳ-9] 2021학년도 들중학교의 평가원칙

이러한 평가원칙에 따라 2021년 1학기 동안은 학년과 교과에서 자발적인 평가 혁신을 진행하고 그 결과를 1학기말 평가 워크숍에서 나누기로 하였다. 짧은 기간이지만 교사들은 지필평가 비중을 줄이고 수행평가 비중을 높이면서 논술형 글쓰기, 재평가, 평가에 대한 학생의견 듣기 등 새로운 시도들이 이어졌다. 학생들 또한 이러한 평가의 변화를 느끼고 긍정적으로 생각하고 있었다.

정세영 학생 : 기말시험이랑 수행 평가랑 비율이 거의 50 대 50이나 40 대 60 정도인데요, 수행 평가 지분이 좀 커서 그래도 덜 부담되요. 왜냐하면 기말고사는 딱 그날 한 번에 모든 게 평가되다 보니까 부담이 좀 많이 되잖아

요. 그런데 수행 평가 비율이 높다 보니까 못 봐도 조금 커버가 돼서.
강민지 학생 : 시험 한 번 딱 보고 그 아이를 뭔가 평가하는 게 아니라 수행평가는 지속적으로 하잖요.
정세영 학생: 정말 선생님들이 꾸준히 그 학생 태도나 이런 것들도 평가하시고 그런 게 많으신 것 같아요.
연구자 : 재시험이라는 제도가 있다는 것에 대해서 어떻게 생각해요?
강민지 학생 : 감사하죠. 다시 기회를 한 번 더 주시니까.
연구자 : 잘하는 친구들은 재시험이 싫을 수도 있잖아요.
정세영 학생 : 그렇기는 한데 만점이 그래도 8점으로.
강민지 학생 : 네. 10점을 주셨으면 그렇지만 그래도 8점이면 좀 괜찮은 것 같아요. 그래서 친구들이 포기하지 않고 끝까지 좀 하는 편이에요.

학생들은 학업 성취에 대해 한 번에 평가하는 지필고사의 비중이 적어지고 지속적으로 꾸준히 학생에 대해 평가하는 수행평가 비중이 느는 것, 그리고 친구들이 포기하지 않고 끝가지 공부하게 만든 수행평가의 재시험 방식 등이 부담을 낮추면서도 평상시에 공부를 열심히 하는 계기가 된다고 생각했다.

한 학기 동안 모두의 과제로 제안된 평가혁신 결과는 1학기 평가 다모임에서 교원들 사이에서 공유되었다. 이날 다모임에서는 학년별 저경력 교사 1명씩이 자신의 평가 혁신사례를 나누었다. 1학년 미술 교사는 평가 원칙에 따라 수립한 평가계획과 실행 성찰, 2학년 국어 교사는 환경과 연결한 모둠 설명문 쓰기, 3학년 영어 교사는 말하기 수행평가 사례를 공유하였다.

2학년 국어 교사 : 성취감을 주는 평가를 위해서 노력한 것은 '나도 그럴듯한 글을 쓸 수 있구나.' 이런 정도의 자신감. 그래서 배움이 느린 학생도 도전할 수 있게 하고 싶었어요...(중략)... 마지막에 모둠 평가를 받았는데 조금 힘든 친구인데요. "여기에서 모둠 친구들이 있었기 때문에 어려운 점이 없었다." 그러면서 "친구들 아니었고 나 혼자 준비하는 거였으면 큰일 날 뻔했다. 혼자서는 하지 못 했을 것이다." 이렇게 써 놨고, 잘하는 친구도 "생각보다 함께 합을 맞추는 것이 어렵지 않다는 걸 깨달았다. 모둠 활동을 통해 합을 맞추는 법을 배웠다." (1학기 평가 다모임 평가혁신 사례 발표 중)

평가사례를 공유한 교사들은 모두 2월에 세운 들중학교 평가 원칙에 입각하여 평가계획을 수립하고 이를 실행한 결과에 대해서 성과와 의미 한계를 정리하여 발표하였다. 이 자리에 참가한 전체 교직원들은 저경력 교사들의 적극적인 실행과 도전에 대해 긍정적으로 피드백 하였다. 이렇게 평가 혁신 사례를 1학기 평가 다모임의 주제로 상정하고 모두가 함께 나누는 것 역시 공론장에서 평가혁신을 드러내고 대화의 매개로 삼음으로서 교원들 사이에 필요성에 대한 인식과 구체적인 실행방법에 대한 아이디어와 의지를 높이는 계기가 되었다.

그런데 이러한 새로운 학생 평가의 방향은 학부모들과의 인식의 차이로 인해 어려움에 부딪히기도 했다. 들중학교에서 학부모의 참여가 확대되고 학교와 소통의 기회가 잦아지면서 학부모들이 학교 교육과정에 대한 불만과 요구를 직접 제시하는 일도 늘어났다. 그중 대표적인 것이 학생 평가에서 중간고사에 관한 것이다.

> 학부모회장 : 다른 학교는 중간고사, 기말고사를 보는데 저희 학교는 기말고사 만 봐요. 제가 알기로는 자치학교를 하면서 중간고사를 안 보는 걸로 알고 있거든요. 그러면 애들은 어쨌든 시험 범위가 너무 크잖아요. 그러니까 애들이 부담을 많이 느끼더라고요. 학부모님들도 똑같으시고.
> 연구자 : 그런 결정을 하기 전에 학부모들이나 학생들의 의견을 받아서 진행된 건 아닌가요?
> 학부모회장 : 그렇진 않았어요. 그래서 저번에 말씀을 드렸어요. 학부모님들이 이렇게 항의를 하시는데 중간고사를 계속 안 볼 생각이신지. 그랬더니 수학 이외의 다른 과목은 범위를 처음부터 하지 않고, 중간 중간 평가도 했고 했으니 범위를 짧게 잡겠다고 하시더라구요. 그리고 아이들이 공부할 시간 여유를 주겠다고. 그래서 하루에 한 두 과목만 시험을 본다든지, 시험시간표도 자습시간을 넣는다든지 그렇게 해주셨어요... (중략)... 그런 애길 또 어머니들한테 했더니 “어떻게 해, 학교에서 그렇게 한다는데. 그러면 그렇게라도 해야지.” 라고 어느 정도 또 수용을 하시는 분들이 꽤 있었어요.

학교에서 중간고사를 실시하지 않게 된 것은 학생 평가를 과정중심 평가로 전환하는 과정에서 과목별로 수행평가 비중을 늘리고 자연스럽게 정기고사

방식의 지필평가의 비중이 낮아졌기 때문이다. 그러나 이러한 기초 논의 과정에 학생이나 학부모들이 참여하지 않은 상태에서 평가계획을 수립하였다. 학부모들은 이렇게 되면 시험 범위가 너무 많아져서 학생들에게 부담이 된다는 점에 대해 불만을 가지고 있었다. 학부모회가 학교와 소통하는 다양한 참여 경로를 통해서 이러한 불만을 학교에 전달하였고 학교 역시 이 문제에 대해 최대한 의견을 수렴하여 대안을 제시했다. 이렇게 함으로써 들중학교는 평가혁신의 기본 방향을 지키면서 학생과 학부모들의 불만을 최소화 할 수 있었다.

그런데 이러한 평가에 대한 불만은 중간고사에만 해당되는 것이 아니라 학교 교육과정 운영 전반에 대한 것이기도 하다. 좀 더 근본적으로는 대학 입시, 수시와 정시, 수능 등 몇 년 후에 겪게 될 대학 진학에 대한 사회적 압박이 더 큰 원인으로 작용한다.

> 그런데 우선은 들중학교 같은 경우에는 중간고사가 없어요. 기말고사만 있는데, 학부모들이 좀 불안해해요. 여기는 솔직히 공부를 많이 시키는 학교는 아니에요. 탐구 활동도 많고, 이것 저것 많은데 아이는 너무 재미있어하고 수행평가도 다 잘해서 너무 감사한데, 저도 이게 뭐가 정답인지 잘 모르겠어요. 어떤 게 아이한테 더 플러스 되는지 모르겠지만.. 시험이 있는 게 맞는 건지 아닌지도 솔직히 잘 모르겠고. 왜냐하면 “어차피 또 몇 년 후에는 수시가 없어지고 정시만 있다.” 이런 이야기도 오가고 그래서 어디에 맞춰야 될지. 이 4년의 그 흐름을 내가, 부모가 알아야지 아이가 대학을 갈 때 그거를 또 준비를 해야 하는 거잖아요. (김진아 학부모)

김진아 학부모는 들중학교의 교육과정과 평가, 그리고 향후 다가올 입시와의 간극에 대해 혼란스럽고 다소 불안한 상태다. 그가 생각하는 공부는 시험, 수능, 정시 준비를 의미하는 것으로, 들중학교가 많이 하고 있다는 ‘탐구 활동’과 ‘수행 평가’는 ‘공부’하고는 다른 차원으로 생각하고 있다. 자녀가 학습에 잘 참여하고 수행평가에서도 좋은 성적을 받지만, 정시가 강화되고 수능시험이 강조된다는 정보로부터 이 학교의 수업과 평가가 자녀에게 어떤 이득이 될 것인가를 생각하면 거기서 비롯되는 불안감에서 자유롭지 못하다.

그래서 앞서 살펴본 것처럼 중간고사를 다시 봤으면 좋겠다는 의견을 학교에 전달 한 것이다.

들중학교 역시 학부모들의 이러한 불안에 대해 잘 알고 있으며 이런 생각과 불안이 쉽게 바뀌지 않을 것이라는 것도 알고 있다. 다만 학부모들에게 학교의 생각을 정성껏 안내하고 더 정성을 기울여 수업과 평가를 진행하고 함께 이야기 하면서 흔들리지 않고 가겠다는 믿음을 가져야 한다고 생각하고 있었다.

> 하루 아침에 되지는 않을 거예요. 그리고 우리가 1회 고사 안 본다고 하면서 가정통신문 나갈 때도 학부모님들한테 설명하는 글을 넣어서 '암기 위주의 경쟁을 추구하는 효율성 있는 교육'이 아니고 '아이들 배움과 성장을, 그 과정을 우리가 좀 지켜볼 수 있는 그런 평가를 하려고 한다.' 이렇게 정성스러운 말도 넣고 했어요. 이런 우리 진심이 전달되려면 시간이 필요할 것 같고. 뭐 쉽지는 않겠죠. 쉬운 일이 어디 있어요? 저 쉬운 일 한 번도 못 만나 봤어요. 그렇지만 믿는 거죠. 함께 이야기하면 그래도 크게 벗어나지는 않는다. 조금 돌아가더라도 결과적으로는 잘 되지 않을까. 그래서 그런 요구에 대해서 크게 흔들릴 것 같은 그런 불안함은 없는데 그 과정을 견디는 게 좀 힘들 것 같아요. (한선주 혁신자치부장)

이 지점에서 학부모 참여의 현 주소와 학부모 참여와 학교 교육과정 운영 사이의 긴장감을 읽을 수 있다. 먼저 무엇을 매개로 학부모와 소통하고 참여의 기회를 확대하는가를 살펴볼 필요가 있다. 그동안 진행해 온 생활협약 공청회, 학기 초나 학기 말의 평가 다모임의 경우 학생들의 학교 생활이나 전반적인 학교운영 평가 설문조사 결과를 매개로 한다. 학교운영위원회의 경우도 올해부터 학생들이 참관하고 발언하는 기회를 갖는다는 변화는 있으나 주로 법적으로 반드시 거치게 되어있는 사안의 심의를 매개로 한다. 그러다보니 이전까지의 학부모 참여의 영역에서 학부모들의 관심이 가장 높은 학교 교육과정 즉, 수업과 평가를 매개로 하는 논의가 부족하였다. 또한 특히 학생과 학부모가 가장 민감하게 여기는 학생 평가의 경우 그 결정권이 학교의 주도성, 그중에서도 교원의 전문가 중심성이 강하게 작동되면서 학생이나 학

부모들은 이에 대해 주로 평가 후에 의견을 제시하는 방식으로 참여가 이루어져왔다. 이러한 상황에서 학부모들이 목소리를 낼 수 있는 구조가 마련되자 학부모들에게 충분히 설명되거나 학부모들이 잘 이해하지 못한 채 바뀐 평가에 대한 불만과 요구가 드러나게 된 것이다.

들중학교의 혁신자치부장은 이러한 과정에서 학부모들의 욕구와 불만을 감당하고 수용하지 못하면 결국 '자치'와 '민주주의'는 요원한 것이라며 각 주체들이 자기 욕구를 확인하고 표현한 다음에는 다시 공동체 속에서 함께 길을 찾아갈 수 있을 거라는 믿음을 가져야 한다고 말한다.

> 자치라는 거, 민주주의라고 다시 돌려 말해 볼 때 어떤 발언권을 주고 "주인으로 서라." 그런 요구들이 있죠. 그거를 감당하고 수용하지 못하면 민주주의 못 하는 거잖아요. 자치라는 게 실은 상당히 위험하죠. 교육청에서 보면 우리가 자치 대상이잖아요. 그러면 우리는 제일 먼저 우리한테 자치권을 인정해준 교육부나 교육청, 또는 기존 시스템에 불만을 이야기하게 되겠죠. 그게 해소가 되면, 그리고 자기 목소리와 자기 욕구를 분명하게 인식하면 그다음에 이제 공동체도 보이고 우리가 해야 하는 책임도 보이고 이렇게 점차 시야가 넓어질 것 같아요. 그런 시행착오와 경험 없이 그냥 자치권이 주어지지도 않고 유지가 되지도 않을 것 같아요...(중략)... 우리가 지금 학생들 목소리를 들을 때 너무 불편한 이야기들을 많이 하죠. 그런데 그거를 다 우리 힘으로 막아야 된다고 생각하지 않아요. 학생들이 개인적으로는 막 불평불만을 해도 공동의 자리에서는 정선된 언어로 순화가 되고 정도를 크게 벗어나서 말하지 않는다는 믿음을 우리가 가져야죠. 그런 것처럼 어쩌면 학부모들도 다 학업에 관심이 많은 사람들이 학교 일을 하잖아요, 그러면 나한테 힘이 있다, 내 목소리를 낼 수 있다 하면 굉장히 본인 위주로 그런 목소리 내겠죠. 그래도 그거를 자꾸 공론화시키고 밀실 행정 (웃음) 이런 거 하지 말고, '다 같이 이야기해 봅시다. 학부모도 다 같이, 3주체 다 같이 이야기해 봅시다.' 하면 우리가 가려고 하는 길에서 크게 벗어날 것 같지 않아요. 그냥 그런 걸 믿어요. (한선주 혁신자치부장)

이런 측면에서 들중학교가 올해 처음 시도한 교원-학생-학부모의 대화 모임인 '하모니'는 기존의 학생, 학부모 참여의 수준을 한계를 넘어 학교 교육

과정과 수업-평가에 대한 3주체의 소통 협의로 가는 유의미한 시도라고 볼 수 있다. 이러한 대화의 장, 공론의 장을 마련하는 것은 상호이해를 통해 학생, 학부모들의 개별적인 요구가 교원들이 지향하는 교육의 가치와 부딪힐 때 발생하게 되는 긴장감을 완화하고 학교 교육에 대한 신뢰의 공동체를 형성하는 바탕이 된다.

(4) 성취인증제 운영

배움중심 수업과 평가혁신이 학생들의 학습 참여와 온전한 배움을 통해 질 높은 배움과 성장을 보장하기 위한 것이라면, 들중학교에서 이러한 목적으로 운영하는 새로운 시도가 있다. 그것은 들중학교 교장이 이 학교에 부임하면서 학생들의 낮은 기초학력 문제를 보완하고 학부모들의 학업성취에 대한 요구에 응하는 차원에서 구성원들에게 제안한 '성취인증제'였다. 특히 교장은 성취인증제를 통해 혁신학교가 추가적인 예산을 가지고 학생들과 즐거운 활동만 하면서 학생들의 학업에는 관심이 없고 교사들만 행복한 학교라는 세간의 부정적인 인식을 벗고 학력에 대해 관심이 있다는 것을 보여주는 도구로 활용하고 싶었다.

> 제가 2019년에 와서 2020년 혁신자치학교 준비를 하면서 '우리가 앞으로 가져가야 할 아젠다는 뭘까?'라는 고민을 했고, 결국은 저는 개별화 교육과정이 필요하다고 봤어요. 그러니까 혁신학교가 그냥 어려운 지역에 예산을 좀 많이 줘서 혁신교육을 좋아하는 사람들끼리 모여서 하는 학교, 그래서 학력에는 관심이 없고 교사들만 좋아하는 학교라는 세간의 평을 좀 저는 부정하고 싶었어요. 혁신학교도 학력에 대해서 관심이 있다. 학력이든 학업이든 소홀하지 않은 학교가 됐으면 좋겠다는 게 혁신부장님하고 제가 충분히 공감을 했던 부분이고, 그래서 2019년에 우리 학교에서 자체적으로 만든 개별화 교육과정 '성취인증제'라는 걸 도입 했어요. (들중학교 교장)

> 성취인증제라는 게 교장 선생님의 아이디어예요. 그런데 이게 왜 나왔는지가 중요한 것 같아요. 그 당시에 영어 공개 수업을 했어요. 아이들이 공부하는 걸 우리가 가까이에서 봤잖아요. 그런데 아이들이 정말 그 수업에서 어려

움을 느끼는 걸 옆에서 같이 이렇게 본 거예요. 그러면 너무 기초가 낮은 아이들에 대해서 우리가 어떻게 할 것인가. 이런 고민에서 실은 시작된 거예요. 아이디어는 교장 선생님이 이전 학교에서 해 봤다는 구체적인 상을 제시해 준거고, 출발은 공동의 고민이었다는 것. (한선주 혁신자치부장)

혁신자치부장의 이야기를 보면 교장의 이러한 고민은 비단 교장만의 고민이나 생각이 아니라 들중학교 교사들이 가진 공통된 고민이었다. 교사들 역시 기초적인 학업능력이 부족한 학생들을 어떻게 도와서 공부하도록 할 수 있을지가 큰 고민이었다. 그러던 중 중 교장이 국제학교에서 진행해본 경험이 있는 성취인증제라는 개별화 교육과정 아이디어를 제시한 것이다.

교장이 제안한 성취인증제는 학업능력이 낮은 학생이든, 높은 학생이든 자신의 능력에 맞는 새로운 학습 목표를 주고 이것을 성취해가는 과정에서 학력을 높여갈 수 있는 일종의 개별화 교육과정으로 볼 수 있다. 이러한 교육과정이 완벽히 실현되려면 무학년제와 같은 교육과정 편성이 이루어져야 가능하다. 그런데 교장의 제안이 현실과 다소 거리가 있다고 하더라도 이러한 제안이 시작된 배경이 교원들의 고민과 맞닿아 있었고, 또한 교장이 이를 추진하는 방식 또한 일괄적이거나 강제적이지 않았기 때문에 들중학교에서 성취인증제는 교과협의를 거쳐 취지에 공감하는 교원들을 중심으로 자율적으로 실행되고 있다.

저도 작년에 시도해봤어요. 애들 반응 좋아요. 인증제 그 종이 받으면 기뻐하고 자랑하고. 그러니까 자유학년제인데 성취인증제로 아이들 학력을 좀 이끌었어요. 선생님들도 계획도 잘 세우시고 성의도 정말 많이 보이시고 학생들도 이쁘게 참여 잘했어요. 그런데 지금은 평가를 하고 있으니까 수행평가도 다하는 데 플러스가 될까봐 안하고 있어요. (1학년 부장 강미란)

‘모든 과목을 다 하라’가 아니라, 과목별로 결정을 해요. ‘나는 하겠다, 안 하겠다.’, ‘이번 학기는 하겠다, 안 하겠다.’ 그리고 ‘내용은 뭐로 하겠다’를 다 교사들이 판단하고 결정해요. 그래도 많은 과목들이, 주로 국·영·수 과목들이 운영을 해 주고 계세요...(중략)...놀라운 사실은 저희가 코로나 19 상황인데도 불구하고 기초학력 미달자가 줄었어요. 작년에 비해서도

줄었고, 제 작년에 비해서도 줄었고. 인근에 있는 읍 지역에 다른 학교는 그렇지 않았거든요. 우리 학교만 줄었어요. 그런데 그게 굳이 성취인증제 때문이 아니라, 선생님들이 정말 아이들 하나하나 특히 뒤처진 아이들에 대해서 세심히 지도를 하셨기 때문에 나아진 거라고 봐요. (들학교 교장)

교사와 교과의 자율적인 판단과 결정을 존중하는 교장의 태도와 새로운 교육과정과 평가에 대한 시도를 성의있게 하는 교사들의 노력으로 성취인증제를 시도한 교사들의 평가는 대체로 긍정적이었다. 그리고 원인 은 다양할 수 있겠지만, 최근 코로나 19 상황에서도 들중학교가 기초학력이 높아진 결과를 확인할 수 있었다는 점을 교장은 고무적으로 평가했다. 다만, 성취인증제가 교과교육과정에 충분히 녹아있다기 보다 교육과정상 수업, 평가와는 별도의 추가되는 에너지가 소요되고 있었기 때문에 운영의 지속성은 높지 않았다.

혁신자치부장은 본인이 직접 성취인증제를 운영해보면서 그것이 가지는 개별화 교육과정으로서의 가치와 필요성을 인정하고 있었다. 그러나 올해부터 평가 혁신을 보다 밀도있게 진행하면서 성취인증제가 가지는 개별화된 교육과정과 평가에 대한 요구가 그 속으로 흡수되고 있다고 판단한다.

저도 성취인증제를 해요. 예를 들면 세계사에서 꼭 필수적인 핵심 개념들 있잖아요. 그거를 초성 퀴즈로 만들어서 60개 만들어서 70점 이상 되면 성취인증서를 줘요. 제 수업에서 추구하는 것과 다르게 성취인증제는 답이 딱딱 떨어지는 좀 새로운 유형의 그런 시험이잖아요. 애들 이거 막 하면서 되게 “아유, 내가 이렇게 많이 알아?” 이러면서 뿌듯해하고 막 그래요. 그런데 이게 좀 요즘에 저는 퇴색하고 있다고 봐요. 저희가 올해부터 평가혁신을 진행하고 있잖아요. 과정을 평가하고 재도전의 기회를 주고 이런 것들이 성취인증제에서 하려고 했던 것들을 조금씩 보완하고 있어요. 모든 과정에 대한 평가이고 학생의 입장에서 학생이 모두 도달할 수 있는 개별적인 평가 기준을 만든다든지 재도전의 기회를 주어서 누구나 도달할 수 있게 한다든지 이런 것들에 조금씩 포섭되고 있어요. 성취인증제에서 바랐던 이런 목표들이 평가 혁신을 하면서 조금씩 이렇게 흡수하고 있기 때문에 여기에 대한 절박함, 이런 건 점점 줄어들 것 같아요. (한선주 혁신자치부장)

이와 같이 교장이 새로 부임하면서 제안한 성취인증제는 개별화된 학습과 평가의 목표를 통한 기초 학습 의욕 높이기, 외부의 혁신학교의 한계 지적에 대한 대응, 학부모의 학력향상에 대한 요구에 대한 대응 등 다양한 목적을 가지고 있었다. 성취인증제라는 아이디어에 대한 구성원의 공감과 교사들의 자율적인 판단과 실행을 인정하는 교장의 태도, 그리고 교사들의 학업에 어려움을 겪는 학생들에 대한 돌봄의 마음 등이 결합되면서 자칫 형식적으로 흐를 수 있는 프로그램은 어느 정도 유의미하게 실행되고 있었다. 다만 정규 교육과정과는 별도의 추가적인 학습으로 교과 수업 방식과 약간의 이질감이 존재하면서 교과 내 지속성이나 학교 내에 전면적으로 확산되지는 않았다. 그리고 이것은 현재 평가혁신이라는 혁신자치학교로서의 핵심 과제로 인해 공식 교육과정 평가 속으로 자연스럽게 흡수되면서 초기에 바랐던 절박함은 다소 줄어들고 있는 실정이다.

나) 교육부, 교육청 사업운영 : 에듀테크, 독서사업

B교육청에서 설계한 혁신자치학교 정책의 핵심은 학교가 3주체의 참여에 기반하여 학교 고유의 교육활동을 설계하고 집중하고 이를 통해 '새로운 학력'을 실현하는 것에 두었다. 그러나 실상 정책 추진 부서에서 혁신자치학교에 교육청 사업을 위탁하기도 하고, 혁신자치학교 역시 교육청이 요청하는 사업을 자의반 타의반으로 수용하는 등 '자치학교 정책 수행과 – 교육청 사업 시행'이라는 관행이 유지되는 모순이 나타났다.

> 그러니까 그게 좀 아이러니 한 게, 타부서에서도 어떤 성과가 필요한 사업 같은 경우에는 이 학교들에 부탁을 해요. 누가 봐도 사실 교육적으로 성과를 내고 있는 학교들은 혁신학교나 혁신자치학교예요. 그러다 보니까 어떤 사업을 할 때 결과가 좀 어느 수준 이상 나와야 된다고 하면 부탁을 하시죠. 그 학교들이 정말 괜찮은 성과를 내고 있는 학교들이어서 부탁을 하게 되는 구조인 것 같아요. 정말 책임감 있게 뭔가 하시거든요. '에듀테크 R&D 실증학교' 그 사업 같은 경우에는 저희 팀 팀장님이 주재하시는 사업이라 부탁을 하신 거에요. (B 교육청 장학사 김선욱)

교육청에서 혁신자치학교이기 때문에 요청하는 것들이 있어요. 혁신 자치학교 종단 연구를 한다든지, 문해력 검사지 문항 판단도 지역 대표성을 가지고 우리가 하게 되고, 읍·면 지역 특성화 교육 과정 독서 교육도 있고, 에듀테크 실증학교도 있고. 큰 정책 아래에 있는 학교니까 일정 정도 우리 학교를 통해서 증명하고 싶달까. 우리 학교가 꼭 그 하나의 명분으로서 포함되어야 한달까. 이런 일들이 계속 생기는 거예요. (한선주 혁신자치부장)

들중학교는 올해 '스마트시티 에듀테크 실증 R&D 학교' 라는 사업을 시행하였다. 이 사업은 에듀테크 프로그램 개발 업체에서 만든 학습용 에듀테크 프로그램을 교과 수업에 적용해보고 학습 효과를 평가하여 개선사항을 파악하여 보고하는 KERIS 주관 사업이다. 들중학교에서는 이 사업을 위해 10명의 교사가 교과 및 창의적 체험활동, 방과 후 수업 및 가정학습에 4개의 실증 에듀테크 프로그램을 1~10차시 가량 적용하고 프로그램에 대한 평가와 개선 사항을 작성하였다. 대체로 학년별로 교과 연계를 통한 프로젝트 방식으로 프로그램을 적용하였기 때문에 이를 위한 사전 협의회, 중간 평가, 피드백, 종합 토론 등 상당히 많은 시간을 교사 간, 학생-교사 간 연구 및 토론에 할애했다. 그런데 아이러니하게도 이 사업을 제안한 곳은 B 교육청의 혁신자치학교 담당 부서였다.

이 사업을 선택한 상황은 꼭 떠밀려서가 아니에요. 잘 모르지만 사업의 큰 대의에 동의했거든요. 에듀테크의 실체를 잘 모를 때 새로운 기술이 교육에 들어와요, 그런데 이게 자본의 논리하고 결부가 되어서 교육을 흐릴 수 있잖아요. 우리가 좀 신경을 쓰면 기술이 들어올 때 그래도 탐구와 협력과 모둠 활동과 공동체 의식을 발현할 수 있도록 해야 한다는 걸 우리가 제안할 거고....<중략>... 그런데 우리가 오해했던 건, 예산을 받아서 실시간 수업을 할 수 있는 부스를 만들 수 있겠다고 생각했어요. 그런데 나중에 보니까 그런 취지는 아니었죠. 그래도 중간에 발을 빼지 않은 건 우리가 이 안에서도 할 수 있는 일이 있다. 그런 사명을 계속 가지고 했던 거예요. 혁신자치학교라는 이 이름 때문에 가져야 되는 우리의 공적인 책임감, 이런 것들이 있기 때문에 이런 공모 사업이든 교육청 요청이든 저희가 섣불리 거절할 수 없죠. 그

런데 그 자체 하나하나는 공적으로 공익의 목적이 있고 그렇다 하더라도 기존에 풀로 가동 되어 있는 교사에게 이런 업무들이 계속 오니까 힘든 거죠.
(한선주 혁신자치부장)

사업을 추진한 교사는 혁신자치학교 담당 부서에 협조해야 하는 상황이 있기는 했지만 아울러 에듀테크를 교육적으로 유의미하게 만들어야 한다는 책임감, 그리고 주어지는 예산이 학교의 열악한 온라인 교육 환경을 개선할 수 있을 것이라는 기대를 복합적으로 가지고 있었다. 그러나 이러한 공모 사업을 추진하는 것은 교육적 책임감을 상회하는 에너지의 소진을 가져왔다.

이 사업을 함으로써 투입되는 선생님들의 에너지가 있었을 거 아니에요? 이것들이 다른 여력을 뺏어간 거죠. 아이들 수업 시간도 좀 내줬고요. 교육청에서 던져 주면 나머지 일은 담당자가 선생님들 다 섭외해서 공감하게 하고 끌어가야 되잖아요, 이번에 3,000만원 에듀테크 예산 받은 것도 나중에 감사 대상이래요. 그런데 나중에 정산서를 받을 때 영수증 일일이 붙여서 받을 계획이라는 거예요. 그래서 제가 언성을 좀 높였어요. 우리가 돈을 받았다고 해서 제 통장 긁는 게 아니라 다 교장 선생님 결재 받아서 하는 거잖아요. 그리고 뭐 어디에다 썼는지 간략하게 제출하면 되지, 영수증까지 다 붙여서 내라는 건 이거 완전히 우리를 못 믿는다고 말하는 거나 다름없잖아요. 그래서 결국 영수증 붙여서 제출하는 것은 안하기로 했어요. 정말 계획서, 보고서, 정산서 이런 데에 획기적인 변화가 필요할 것 같아요. (한선주 혁신자치부장)

교육청에서 진행하는 각각의 사업 하나 하나는 사실 모두 공적인 목적을 가진다. 이 학교 역시 그러한 공적인 책무에 대한 높은 인식을 가지고 있다. 때문에 외부에서 주어지는 사업에 대해 학교가 할 수 있는 최선의 책임을 다한다. 그러다보니 원래의 교육과정에 외에 추가적으로 많은 일들이 생겨나게 된다. ‘에듀테크 실증 R&D 학교’ 사업 역시 교육청에서 부탁이 있었지만, 에듀테크가 학교와 교실에 미칠 영향에 대한 검증이 필요하다는 큰 취지에 동의하였고 학교에서 사업을 추진하면서 에듀테크가 탐구와 협력, 모둠활동과 공동체 의식을 발현하도록 할 수 있도록 해야한다는 이야기를 강하게 전하고 싶어했다. 학교는 공적인 책무를 수행하는 학교로서 협조의 필요성을 인정하

고 있었다. 그런데 예산 정산의 회계처리와 계획서 보고서 등의 행정절차가 간소화 되지 않는 것에 대해서는 개선의 필요성을 강하게 언급하였다.

한편, B 지역에서는 동 지역과 읍·면 지역의 격차를 보완하는 차원에서 '읍·면지역 특성화 교육과정 운영 지원금'을 별도의 사업비로 배부하고 학교 교육과정 중 별도의 특성화 교육과정을 수립하여 운영하고 이를 보고, 정산하도록 하고 있다. 지역 내 인근 학교의 경우 주로 교과 보충학습 형태로 이 예산을 쓰고 있지만 들중학교는 '책을 품고 생각을 품고 세상을 품는 독서교육'이라는 주제로 독서 교육 및 독서 연계 문화예술 교육 프로그램을 실시하고 있다.

> 읍면지역이 동지역보다는 좀 열악하니까, 그 격차를 줄이고자 어떻게든 읍면지역에 좀 도움을 주고 싶었던 것 같아요. 그런데 어떻게 쓸 건지는 학교에서 정하게 했어요. 그래서 예를 들어 옆 중학교는 그거를 국・영・수 중심으로 학력 증진에 쓰겠다고 해서 방과후 프로그램을 만든다든지, 그쪽으로 방향을 잡았더라고요. 그런데 우리는 학력이 낮고 수업이 어려운 이유는 아이들이 문해력이 부족하기 때문이라고 생각했고 일상에서 책을 좀 자주 접했으면 좋겠다 논의 끝에 '우리가 자체평가 자율지표로 독서교육이 있으니, 거기에 쓰면 좋겠다.' 그래서 그렇게 하게 된 거죠. (한선주 혁신자치부장)

읍·면지역 특성화 프로그램을 독서교육을 주제로 잡은 이유는 학교평가 결과 학생들의 문해력 증진의 필요성이 내부적으로 꾸준히 제기되었고 들중학교가 추구하는 배움의 공동체 수업에서 추구하는 질 높은 텍스트에 기반한 학습 활동의 중요성이 강조되었기 때문이다. 현재 이를 활용하여 교과 독서나 휴게 공간에 독서 문화 조성을 위한 도서구입, 책과 관련된 연극이나 뮤지컬 공연 및 감상 등의 독서 문화 체험, 독서 골든벨 행사 같은 프로그램을 운영 중이다.

그런데 교육청의 각종 사업으로부터 독자적인 학교 교육과정을 운영하는 것을 목표로 하는 혁신자치학교임에도 불구하고 이러한 사업에서 자유롭지 못하다 보니 별도의 계획서, 정산서, 보고서가 존재하며 학교 예산과 함께 사용되면서 정산상의 복잡함이 있는 것도 사실이다. 그럼에도 불구하고 학교

에서는 추가적인 예산 배부에 대하여 학생교육 활동에 유용한 경우 특별한 문제제기 없이 이를 수용하고 관련 행정절차 등을 모두 수행하고 있다.

결국 이들 학교가 높은 공적 책임감을 가지고 교육청이 제안하는 각종 사업에 동참하고 있기 때문에 오히려 이것은 형식적으로 참여하는 학교보다 학교 자체의 교육과정을 지속적으로 침해할 가능성이 높아진다. 또한 외부 사업의 행정체계와 질서가 그대로 존속하는 상황에서 교육청 사업을 추가적으로 추진하는 것은 교직원들의 행정업무 부담을 높여 그 시간과 에너지만큼 학교 교육활동에 전념할 여건을 빼앗는 결과를 낳고 있다.

다) 남녀공학 전환과 교육과정 성찰

들중학교는 혁신자치학교 2년차에 접어들면서 단성의 여자중학교에서 남녀공학으로 전환되었다. 들중학교의 남녀공학 전환은 통학 여건 개선에 대한 지역사회에의 요구로 인해 교육청에서 2016년에 학생수급 계획으로 남녀공학 전환을 결정해 놓은 상태였다. 그러나 들중학교 교원들은 여학교를 유지하는 것이 들지역 학교 간 균형을 위해 더 바람직하다는 의견을 내고 남녀공학 전환을 반대하기도 했다. 들지역은 철도 길을 중심으로 생활 여건이 동서로 나뉘는데 비교적 서쪽이 경제적, 문화적 여건이 나은 신주거지가 모여있는 반면 동쪽은 상대적으로 열악한 편이다. 특히 들 지역에 두 개의 중학교 학부모들은 서로 학교를 비교하면서 서로 경쟁적인 관계를 가지기도 한다. 이러한 상황에서 남녀공학으로 전환이 되면 거주지 분리 현상이 강화되면서 동쪽에 위치한 들중학교의 학교 여건과 지역사회의 인식이 더 나빠질 것을 우려했기 때문이다.

> 우리 학교에서 무슨 일을 했었냐면, 남녀공학 되는 거 반대하는 연명서를 작성해서 교육청에 공문으로 보냈었거든요. 공립학교 교사들은 사실 학교 옮기면 그만인데, 보통 안 하는 짓을 한 거죠. 그런데 이제 그렇게 요구하는 근거가 뭐였냐면, 여기가 어려운 지역이고 단성학교면 지역의 학생들이 섞이는데, 이게 남녀공학이 되서 동서로 이렇게 학군을 딱 잘라 버리면 그나마 아이들이 섞이지 못하고 더 열악한 지역의 학생들만 여기에 오게 되거든요. 정

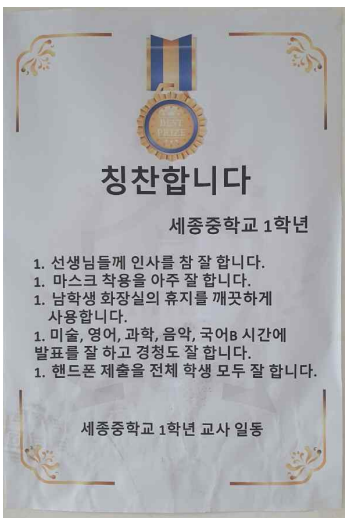
작 남녀공학을 반대한 게 아니라 그거를 막았으면 한 거에요.

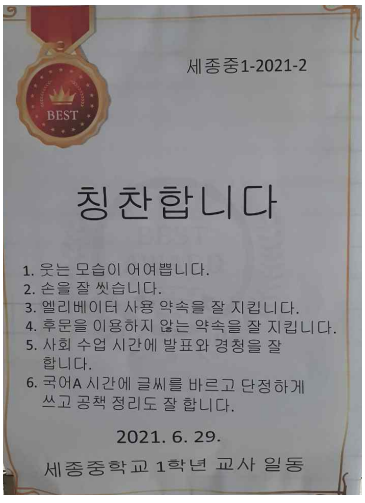
(노선영 전 혁신부장)

그러나 학생 배치에 관한 사항은 전적으로 교육청의 권한이었으며 교원들의 요구는 받아들여지지 않았고 학생 등교의 편의성과 서쪽지역 학부모들의 요구 등으로 2021년 3월 1일자로 예정대로 남녀공학으로 전환되었다. 비록 거주지 분리현상을 강화하는 학생 배치는 학교가 추구하는 소외 없는 교육이라는 지향과 모순되었지만, 교원들은 새로 입학하는 남학생들과 함께 생활하는 환경을 만들기 위해 섬세한 노력을 기울였다.

먼저 1학년 부장과 담임교사들은 그동안 여학생들만 있던 학교에 남학생들이 입학하면서 다소 짓궂고 활동적인 남학생들의 특성을 부정적으로 인식하지 않고 칭찬과 격려를 통해 학생들을 긍정적으로 바라보는 시선을 갖게 하려고 하였다. 그래서 1학년 교실 앞에는 선생님들이 학생들에게 보내는 '칭찬합니다' 게시물이 여기 저기 붙어있었다.

남학생들이 많이 혼나요. 선배 애들이 다 여자들이라 문제를 치는 건 보통 남자애들이 많잖아요. 그러다 보니까 다른 선생님들이 이제 "1학년 잘해야 할 것 같다." 이런 이야기를 또 듣고 하시니까 좀 애들을 격려하고자 그런 '칭찬합니다'를 하게 되었던 것 같고. (김영진 1학년 담임)





<들중학교 2021년 학생생활규정 개정 사항 (개정부분 밑줄)>

제6조【학습에 관한 권리】

② **미혼부 또는** 미혼모라는 이유로 학습에 관한 권리를 침해받아서는 안 된다.

제14조【교우관계】 (추가)

② 학생들은 양성평등의식을 바탕으로 서로 존중한다.

③ 단 둘의 만남은 가급적 개방된 장소를 이용하도록 한다.

④ 스토킹이나 성희롱에 대해 필요할 경우 담임교사나 성교육 담당교사 등에게 도움을 요청한다.

⑤ 생명의 존엄성과 책임의식을 일깨우는 성교육을 이수하여야 한다.

또한 생활협약 공청회에서 학생생활규정 등 학교의 각종 규정에 남학생들에 대해 소홀한 부분이 없는지 살펴보고 함께 수정해나가기도 하였다. 또한 기존에 여학생들만 있을 때의 성교육과는 질적으로 다른 차원의 교육이 필요하다고 생각하고 올해 성교육 시기를 앞당기고 남녀학생을 함께 잘 지도할 수 있는 성교육 프로그램을 운영하기도 했다.

> 남녀공학 상황에서의 성교육이 준비가 안 되어 있다는 것을 알았어요. 저는 '담당 부서에서 어련히 하겠지.' 했는데 부서는 기존의 여자 중학교에 했던 그대로 준비를 하고 있더라고요. 그래서 "남녀공학에서 남녀가 서로 바라보는 그 마음가짐에 대한 그런 이야기가 있었으면 좋겠다."라고 제가 건의를 했고 바로 반응해 주셨어요. (1학년 부장 강미란)

또한 각종 학생들의 참여기회가 있을 때마다 1학년의 남학생들이 소외되지 않도록 인원수에 잘 비례하여 적극적으로 참여기회를 제공하기도 한다. 그래서 간담회, 공청회, 다모임, 하모니와 같은 여러 자리에 1학년 남학생들이 참여하는 모습이 자주 목격되었다. 이와 같이 들중학교에서는 학군 조정이 가져오는 거주지 분리 현상으로 인해 입학생들의 기초 학력, 생활지도 상의 곤란이 점점 더 심각해 질 수밖에 없는 여건 속에서도 새로운 환경에 적절히 대응하면서 학생들이 소외되거나 불편하지 않도록 각별한 관심을 기울이며 남녀공학으로서의 새로운 환경과 문화를 가꾸어가기 위해 노력하고 있다.

3) 행정체계

가) 학교 자율결정의 불인정

혁신자치학교 정책의 기획과 초기 실행 과정에서 교육청 내에 정책에 대한 충분한 이해나 이를 바탕 협업 구조를 만들어 내는 것에 실패하면서 교육청의 혁신자치학교 정책에 대한 이해의 부족은 학교에 대한 불신과 저평가를 낳고, 학교가 자율권한 내에서 학사 일정에 대해 3주체의 협의를 바탕으로 결정한 사항을 교육청에서 인정하지 않는 문제가 발생하였다.

B 교육청은 교육청의 관리 구조로부터 자율성을 추구하려는 들중학교를 '전문성의 부재', '무례함', '비협조적'이라고 평가하기도 하였다. 이는 우선 교육청 내의 긴밀한 소통과 협의의 부족에서 기인한다.

> 제일 후회되는 부분이 자치학교 정책 추진 전에 공유하는 과정에서 가장 중요한 교육과정 부서와 면밀하게 집중 토론을 하지 않았다는 점이에요..... (중략).... 교육과정부서에서 지침을 주고, 관리, 지도하러 학교로 가면, 이 학교들은 '왜 왔느냐? 와서 무슨 도움을 주려고 왔느냐? 그 정도 고민은 우리는 이미 하고 있어.' 그런 태도를 보일 수 있죠. 그런데 막상 편제를 들여다보면 숫자가 안 맞아, 그러면 교육과정 부서는 '혁신자치학교는 사교육하겠다는 거냐?, 공교육 안하고?' 이렇게 나오는 거예요. 1차적으로 '비전문성'을 이야기하는 거예요. 사실은 '비행정성'을 '비전문성'이라고 이야기하는 거죠. 두 번째 '무례함'을 이야기를 해요. 그러니까 이거를 다른 말로 하면 '소통되지 않는다.'라고 하죠. 그 다음에 '비협조적'이다. 이 세 개를 가지고서 혁신자치학교를 신랄하게 비난을 하는 거에요. 이 학교에 접근하는 방식에 대해서 이야기를 충분히 나눴어야 되는데, 그러지 않은 것은 혁신자치학교의 능력을 약화시키는 결과를 낳았다고 보고요.
>
> (B 교육청 장학사 조성일)

B 교육청 장학사는 혁신자치학교 정책을 기획하고 공유하는 과정에서 특히 교육과정 관련 부서와 면밀히 토론하지 않은 점을 문제로 진단한다. 이 부서들이 혁신자치학교 정책과 학교의 특성에 대한 이해가 부족하다보니, 과거 방

식처럼 교육청에서 지침을 내려 보내고 학교에 확인 및 지도, 관리를 하려고 하면 이를 교육청의 간섭이나 개입으로 여기는 학교 구성원들의 태도에 대해 불편함을 느끼고, 학교가 '비전문적'이고 '무례'하고, '소통이 안 된다'고 평가를 하면서 교육청 내에서의 혁신자치학교의 입지가 약화되고 있다는 것이다.

최근 들중학교가 학교 신축 및 리모델링 후 학교 이전 과정에서 모듈러 교실 철거 및 수거, 각종 집기 이전 등의 문제로 학생들의 등교와 수업이 위험하다고 판단하고 학사 일정에 대해 구성원들의 충분한 협의와 학교운영위원회 심의를 거쳐 2주간의 온라인 수업을 진행하겠다고 결정했다. 그러나 B 교육청에서는 학사일정에 들중학교의 이 결정을 반려하였다. 이 과정에서 교육청의 관련된 각 부서들이 학교와 따로 따로 소통을 하였고 학교의 결정에 대해 왜곡된 인식을 하였다.

> 예를 들어서 중등교육과만 딱 나가서 보고 오고 그 다음에 시설과가 가서 보고 오고 이러다 보니까 서로 말이 다른 거죠. 학교는 이제 동일한 내용을 계속 이야기하고 있는데 교육청에서 받아들이는 관점은 다 다르다 보니까 나중에 협의하려고 다 모이면 교육청은 "이 학교는 불만만 이야기해.", "'우리가 여섯 번 갔다 왔는데 학교는 요구 사항만 있던데." 이렇게 되는 거죠.
>
> (B 교육청 장학사 김선욱)

> 저희가 모듈러 교실 철거하고 수거하고 학교 이사할 때 2주 온라인 수업을 하겠다고 교육청에 말했어요. 그리고 그때는 시설과가 와서 진짜 위험해서 그래야 될 것 같다고 얘기를 했고. 그런데 이제 그게 리젝트 당한 거예요, 2주 온라인 수업 불가하다. 그런데 그때 선생님들이 더 속상했던 게 뭐였냐면 교육청에서 우리 결정을 마치 교사들이 편하기 위해서 온라인 수업을 더 연장하려고 그러는 것 같은 뉘앙스로 말을 했나 봐요. (노선영 전혁신부장)

학교에서는 교육청에서 부서마다 따로 방문을 하고, 그때마다 모듈러 교실 철거 및 집기 이전 시에 공사현장의 위험성, 학생 안전, 소음으로 인한 수업 차질 등에 대한 학교의 우려와 생각을 이야기 하면서 학교의 입장이 전달되었다고 생각했다. 따라서 내부 논의를 거쳐 2주간의 온라인 수업 기간을 두고

철거 및 이전을 안전하게 마친 뒤 등교하는 것으로 학운위 결정까지 내린 것이다. 그런데 교육청에서 온라인 수업 불가 방침에 따라 학교의 결정이 수용되지 않았다. 학운위원장은 학교의 자율적 결정과 시도를 막게 되면 결국 다양한 경로가 형성되기 어려운 것이 아니겠냐며 교육청이 학교의 새로운 결정과 도전을 수용하지 못하는 이유를 관료적인 행정조직의 한계로 지적했다.

> 이건 당연히 교사들하고 학부모들하고도 논의가 되었고, 학운위에서도 결의가 된 거거든요. 학운위까지 와서 그런 결정을 했다면 우리가 불법적인 결정을 한 건 아니거든요... (중략)....그래서 어떤 거는 좀 결과로 평가했으면 좋겠어요. 시작하려고 그러는데 과정을 막지 말고. 그게 불법이 아니거나 아예 불가능한 것이 아니라면 해보게 하는 거예요. 그러면 이거는 진행이 될 거 아니에요? 그거의 결과로 과정을 평가를 해 보는 거죠. 그러면 새로운 하나의 경로가 생기는 건데. ...(중략).... 교육감이 바뀌었다고 교육청이 바뀐다고 생각하지 않아요. 교육청에는 그분 말고도 관료들이 쭉 있단 말이에요. 교육감은 자치도 중요하고 혁신도 중요하고 그렇겠지만 뭐 저 밑으로다가 국장, 실장, 과장, 장학사, 장학관들이 그렇게 생각 안 하면서 제동 거는 거를 일일이 다 알 수가 없잖아요. (이병석 학운위원장)

> 일단 우리학교를 혁신자치학교로 인정하고 있는지 모르겠어요. 저희는 떼쓰는 집단이 아니거든요. 전문가 집단이잖아요. 그래서 현장에서 상황 파악을 하고 꼭 필요한 것만 정말 엄선해서, 엄선해서 목소리를 내면 “아, 그러십니까? 알겠습니다.” 이게 안 되는 걸까요? “이 공사 현장에 아이들이 등교하는 건 아직 이르다. 이게 정리가 되고 등교를 했으면 좋겠다.” 우리는 이 먼지 구덩이 속에서 말하는데, 교육청에서 “그렇게 아이들 등교하는 게 싫으냐, 귀찮냐, 원격 수업 좋아하느냐.” 이런 답을 들었어요. 이게 그렇게 들리나? “알겠습니다. 그러면 말하지 않겠습니다.” 이렇게 돼버리는 거예요. (강미란 1학년 부장)

들중학교는 혁신학교 지정과 함께 자율학교로 지정되면서 자율학교 특례에 의해 학사일정 결정에 관한 자율권을 가진다. 또한 혁신자치학교 정책을 실행하면서 학생 안전과 관련된 사안은 학교 스스로 결정 할 수 있으리라는 판단을 하였다. 그리고 그 과정에서 교육청과 협의하였으며, 구성원 간의 충분

한 소통과 협의 그리고 학운위를 통한 절차적 정당성까지 확보 하였다. 그러나 교육청은 이것을 교사 중심의 편의적 결정으로 판단하면서 학교가 자율적인 결정을 내리고 이를 책임있게 수행할 기회를 온전히 주지 못하였다. 교육청에서의 학교에 대한 이해의 부족, 교육청 내의 협업구조의 실패가 학교와 교육청의 원만한 소통을 막고 학교의 책임있는 결정과 실행의 가능성을 막아버린 것이다.

나) 자율권 부재와 업무 과포화

앞 절에서 살펴본 바대로 B 교육청의 혁신자치학교 운영계획서 상에는 행정체계 면에서 이 학교들의 '자치'를 위한 교육청의 지원 계획이 A교육청에 비해 부족하다. 문서상에는 '자치감사제 지원'과 '교육과정 운영 자율권', '국가 정책 수요 행정직 1명 배치', '내부형교장 공모(B형) 신청 시 우선 실시' 등이 제시되어 있지만 교육부, 교육청의 지원과 협업이 원만하게 진행되지 않으면서 정책 실행 2년차에 접어든 현재까지 들중학교에는 위 사항이 지원되지 않았다. 또한 정원의 20%에서 인사유예가 가능하다고 제시했으나 단서조항으로 5명 이내로만 제한을 두었고, 이것마저도 읍·면지역 근무연한 10년이라는 조항과 충돌하면서 혁신자치학교의 안정적인 운영을 위한 교원의 장기 근속에도 한계가 있는 실정이다.

혁신학교의 질적 성장, 학교 자치의 실험, 학교다움의 최대치를 지향하는 정책으로 설계한 혁신자치학교는 결국 행정체계 면에서 학교는 기존에 교육행정의 말단으로서 학교가 수행하는 각종 행정 사무 등이 고스란히 존재하고, 거기에 3주체의 협업을 위한 거버넌스를 운영하며 교육과정을 혁신해나가는 과업을 모두 수행해야 하는 과포화 상태에 놓이게 되었다. B 교육청의 담당 부서 장학사도 이러한 상황을 잘 알고 있다.

> 지금 현재 자치학교들이 가장 어려움을 겪고 있는 문제가 학교가 첫째는 이렇게 위에서부터 쭉 내려오는 일이 있고 그 일을 하면서 언제나 증거 자료를 남겨놔야 돼. 그러면 행정체계로서의 일이 계속 있는 거야. 두 번째로는 학교가 교육과정을 수준 높게 운영해야 한다고 하니까 또 학생들과 끊임없이

만나고 얘기하고 움직여야 하잖아요. 그 일이 매우 크죠. 세 번째로 자치학교로서 학생, 교사, 학부모의 의견을 수렴하고 참여의 기회를 마련하고 절차를 운영한다는 게 보통 일이 아니잖아요. 이게 트라이앵글인 거야, 지금 이 혁신자치학교가. 이걸 다해내려니까. (B 교육청 장학사 조성일)

들중학교 역시 비슷한 상황에 놓여있다. 즉, 기존에 수행하던 기본적인 학교 업무는 변화되지 않은 가운데 혁신학교에서 추진해오던 교원의 민주적 참여구조, 수업혁신과 학습공동체, 학년 중심 교육과정의 운영, 학생자치활동 등을 지속해나가고, 여기에 학생과 학부모 참여 기회의 확장, 과정중심의 평가혁신, 혁신자치학교 간 네트워크 및 각종 포럼 운영까지 전보다 강도 높은 과업을 추진해 나가면서 오히려 행정인력까지 감축된 상황이다. 이에 들중학교 교장은 행정체계 면에서 자율권이 있는냐는 질문에 단호하게 그렇지 않다고 대답한다.

연구자 : 혁신자치학교라서 행정 체계나 예산 면에서 보다 자율성을 가지고 있나요?
들중학교 교장: 아니요, 전혀 그건 아닙니다. 솔직히 말씀드리면 우리는 다 공교육의 틀이고요. 교육부, 교육청, 단위 학교로서 규정에 따라서 행정절차가 이루어지게 되어 있어요. 자율성이 없죠. 어떻게 보면 예산 지원을 받기 때문에 감사 부분에 대한 부담도 있어요. 특히 예산이라는 것은 아시다시피 국가에서 관련 규정을 엄격하게 제한하고 있고. 행정실에서도 동의하지 않고요, 그 부분은. 왜냐하면 본인들이 나중에 책임을 져야 되기 때문에. 규정에 적합하게, 적법하게 예산 집행을 해야 되기 때문에, 자율성이 있다고 보기는 어려워요...(중략)...선생님들이 교육과정이나 좋은 교육 프로그램을 기획을 해도 결국 예산이 동원이 되고 행정실 협조가 필요한데, 행정실에서 껄끄럽게 한다든가 비협조적으로 나오면 아무래도 선생님들 활동이 위축될 수밖에 없거든요. 정말 감사하게도 우리 학교는 행정실 직원들이 굉장히 헌신적이에요. 행정실에서 늘 협조적으로 교직원들 못지않게 아이들 편에서 도와주려고 애를 쓰셔도 결국은 여러 가지 감사들이 있기 때문에 기본 틀은 지키지 않을 수는 없는 거예요. 그런데 그 가운데서 융통성을 발휘해 주고 또는 방법을 알려 줄 수 있는 행정실장이 있다면 좋은 거죠. 우리 학교는 그게 다른 거예요.

교장은 들중학교가 혁신자치학교라고는 하지만 여전히 공교육의 틀 속에 놓여있기 때문에 행정적 자율성이 없으며 오히려 예산 지원을 받는 만큼 감사에 대한 부담이 높다고 말한다. 또한 행정실의 경우 감사 등 예산 사용에 대한 책임 문제로 인해 규정에 맞는 예산 집행에 대한 부담이 높아서 예산 사용의 자율성이란 불가능하다는 것이다. 다만 교사와 학생을 잘 지원하는 행정실과 융통성 있는 행정실장으로 인해 행정과 예산 부분에서 갈등 없이 일이 원만하게 추진된다고 생각하고 있다.

마찬가지로 교무업무 측면에서도 기존의 업무 관행이나 행정질서를 넘어서기 어렵다. 들중학교의 경우 교원의 행정업무 부담이 아직 남아있는 편이고 교사들의 평균 수업 시수 역시 높아서 혁신자치학교를 추진하는 핵심부장 교사들은 '행정업무, 높은 수업 시수, 혁신자치학교 정책 실행' 의 3중의 부담에 놓여있다.

> 그러니까 과포화 상태? 일이 너무 많은 거죠. 진짜로 학교는 효율성을 따지는 그런 기관이어서는 안 된다고 생각하거든요. 일의 효율성보다는 근본적인 걸 찾으려고 노력하는 곳이어야 우리가 살고 싶은 사회에 대한 상도 같이 만들어 갈 수 있잖아요. 그래서 아이들이 그 안에서 희망을 갖게 되고, 그런 측면에서 봤을 때 좀 여유가 있어야 하는데, 너무 일이 많으니까 어쩔 수 없이 효율적인 거를 따질 수밖에 없어요...(중략)....우리가 하는 게 방향 자체가 맞기는 한데, 수업을 같이 보고, 협의회를 하고 이런 것들이 정말 교사의 수업 향상에 도움이 되고, 그런 것도 맞고. 그리고 학교가 그냥 일방적으로 교장에 의해 좌지우지 되는 게 아니라 선생님들이 협의회에서 방향을 결정하고 같이 실천하면서 이걸 왜 하는지를 알게 되니까 모두 열심히 하게 되고, 뭐 이런 것들이 방향은 맞는 것 같아요. 그런데 진짜 엄청 소진되게 만드는 거죠. (노선영 전혁신부장)

> 아직 행정업무도 좀 남아있고, 저도 수업이 21시간이에요. 너무 바쁘니까 어쨌거나 힘이 달리고 아침에 일어나는 것도 너무 무겁고. 에듀테크 사업 한참 하느라 사람들 모으고 그럴 때는 내가 즐거워하는 일이 아니라, 맞지 않는 옷을 입고 있는 그런 기껍지 않은 마음, 막 그런 것들하고 겹쳤을 때 되

게 무리를 느꼈어요. 그래서 제가 한번 확 아파서 저도 막 병가를 쓰고 이래야 좀 위기를 느끼지 않을까 그런 생각까지 들더라구요...(중략) 그리고 인력지원 너무 필요하고요. 행정사도 그렇고 교사의 TO 자체를 좀 늘려서 교사가 좀 더 여유 있는 시간에 서로 합의하고 고민할 수 있는 여지가 생길 것 같거든요. 그래서 교사 인력을 좀 늘려주고 또 뭐를 할 수 있을까요? 교육청에서 "뭐 도와줄까?" 그러면 저는 "저희는 시간과 사람을 주세요." 항상 그러거든요. 예산 말고. (한선주 혁신자치부장)

이런 상황에서 현재 들중학교의 혁신자치학교 운영은 핵심 부장교사들의 과도한 업무량과 그들의 헌신에 기대어 있는 상황이다. 그러다보니 학교에서는 교원들의 인사 문제가 절실 할 수밖에 없다. 교원인사와 관련해서 들중학교는 우선 혁신자치학교 업무를 담당하고 있는 주요 부장교사들의 업무량을 줄일 수 있도록 교원이나 행정인력을 증원하는 것을 희망한다. 다음으로는 교원의 장기근속 여건을 마련하는 것이다. 혁신학교를 일구고 가꾸어온 초기 멤버들이 주로 어려운 여건 속에서 시간과 노력을 투자하여 학교를 함께 만들어 왔지만, 이후 발령을 받아서 오는 교사들의 경우 이들처럼 헌신하는 자세로 학교 일을 해내기 어려워한다. 결국 리더 그룹의 재생산이 원활하지 않은 상황에서 구성원의 전보 시기라도 늦추고자 하는 것이다. 그러나 행정직, 교원에 대한 인사는 지역교육청의 각종 규정에 따라 결정되기 때문에 결국 인사상의 자율권도 학교에는 부재 상태다. 구성원들은 이러한 문제를 교육청과 교육감에게 꾸준히 알리고 요청하고 있지만, 쉽게 해결되지는 않고 있다.

혁신학교는 선호 학교가 아니에요. 그래서 혁신학교와 혁신교육에 대해서 의지라든가 신념을 가지고 근무하시는 선생님들이 장기 근속할 수 있도록 인사규정을 보완해 달라고 저희가 요청을 했거든요. 그런데 받아들여지지는 않았어요. 지역 내에서 다른 학교와 공평성에서 문제가 있는 거죠...(중략)...읍 지역은 가면 갈수록 상대적으로 빈곤해지고 어려운 점이 많은데, 여기 혁신교육의 마인드를 갖고 또 신념을 갖고 열심히 하시려는 분들이 지역 제한에 걸려서 가시는데. 그러면 그만한 열정을 가진 분들. 그 다음에 후배들을 키웠어야 되는데, 그게 쉽지는 않은 것 같아요. (들중학교 교장)

혁신 자치 학교든 혁신 학교든 학교의 문화로서 이게 지속이 되는 걸 바라는 사회잖아요. 학교의 정체성을 묻는 시대잖아요. 그 학교만의 고유한 문화가 만들어지려면 '최소한 4년은 근속해야 한다.' 이런 조항이 있든지. 혁신학교나 이런 데는 좀 이런 인사의 특별한 규정을 좀 주든지. 독일은 교사가 발령받는 학교에서 정년퇴직한대요. 그런 인사권의 혁신적인 도입이 됐으면 좋겠다. 그러면 뭔가 정말 이 학교만의 새로운 모델이 만들어질 것 같다....(중략).... 그래서 이 문제를 각별히 생각해 달라고 지난번 교육감님 오셨을 때 말씀드렸어요. (한선주 혁신자치부장)

현재 혁신자치학교의 경우도 일반학교와 마찬가지로 행정체계, 예산, 인사 분야에서 전적으로 교육청의 규정에 따라 좌우된다. 다만 원활한 정책 운영을 위해 교육청이 제시한 '지원'에 의존하는 수준이다. 그래서 학교에서 할 수 있는 부분은 혁신자치학교 실행 과정에서 절실하게 느끼는 부분에 대해서 교육청에 요청하고 기다리는 방법 외에 없다. 구성원들은 기회가 있을 때마다 이러한 상황에 대해 지속적으로 알리고 요청하면서 학교 운영의 지속성을 위해 장기근속이 가능한 규정을 만들어 달라고 요구하지만 이에 대해 돌아오는 응답은 주로 다른 학교와의 '공평성'차원에서 특별한 지원은 곤란하다는 것이다. 이와 같이 혁신자치학교 정책 실행과정에서 학교 고유의 교육과정 운영과 기술적인 원칙에 따라 교사를 배치하는 순환전보제라는 교원의 인사제도는 양립하기 어려운 모순적 상황을 만들어 내고 있다. 교원의 지속적인 교체는 학교 교육과정의 전통성을 만들고 지속해 나가는데 결정적인 한계를 가지기 때문이다.

다) 예산 사용의 제한적 자율성

다음으로 B 교육청에서는 혁신자치학교 정책을 실행하면서 부여하는 운영예산을 기존과 같이 목적사업비가 아니라 학교 기본운영비에 포함시키는 방식으로 예산을 배부하였다. 따라서 예산 사용에 대한 별도의 지침을 두거나 기존의 목적사업비 사용에 부수적으로 추가되던 운영비 정산 서류 제출 등의 절차도 별도로 두지 않고 있다. 이는 혁신자치학교 운영이 학교 교육활동 전

반에 걸쳐 다양한 영역에 사용되는 특성을 고려하고 학교의 예산 운영의 자율성을 보장하기 위함이다.

> 예산 같은 경우에 저희들이 자치학교는 기타운영비로 예산을 내려보내거든요. 기타운영비는 학교운영비의 플러스 알파가 되는 부분이고 그러면 기본운영비가 확대됐다고 생각을 하고 모든 사항을 그 안에서 정리가 되어야겠죠. 그동안 혁신학교 예산은 목적사업비로 내려갔었는데, 위에서는 목적사업비를 줄이라고 하고, 그리고 이제 목적사업비 내려보내면 어찌됐건 학교에서는 정산 서류를 제출해야 하니까 이런 부담을 없애겠다고 기타운영비로 내려보냈거든요. (B교육청 장학사 김선욱)

면담에서 혁신자치학교 운영 예산을 기본운영비에 포함시킨 이유는 학교의 예산 사용에 대한 별도의 부담을 주지 않기 위해서라고 말한다. 그런데 B 교육청 장학사의 '위에서는 목적사업비를 줄이라고 하고' 라는 표현으로 보아, 운영예산을 목적사업비에서 기본운영비로 바꾼 배경에 교육청의 목적사업비 감축 방안이 작용한 것으로 보인다.

학교에서는 혁신자치학교 예산이 기본운영비에 포함되면서 이전보다 예산 편성이 좀 더 자유롭다고 느끼고 있다. 그런데 해당부서에서 별도의 정산 보고서를 받지 않는다고 하지만, 추가적으로 지원받는 혁신자치학교 예산의 운영이 기본 운영비에 완전히 흡수된 것은 아니다.

> 작년하고 올해하고 자치학교 예산 6,000을 받았는데 기본운영비 속에 포함되어 있으니까 예산 사용하기 좀 편하더라고요. 약간 자율적으로 사용할 수 있고. 그래서 맨 처음에는 학교 예산 속에 필요한 곳에 분산을 시켰어요. 그런데 작년인가? 보고를 해야 한다고 해서 다시 한 곳으로 몰았죠. 기본운영비 줄 때 거기에 포함이 되어 있기는 한데, 그거를 또 나중에 어떻게 사용했는지를 제출하라고 되어 있는 것 같더라고요. (들중학교 행정실장)

> 예산부분에서 달라진 점은 그전에는 그게 목적사업비로 내려왔었는데. 학교 본예산으로 들어가서 자유롭게 쓸 수 있어요. 그래서 진짜로 본예산에 편성해서 다 흩어 놓은 거예요. 그랬는데, 정산서 이런 거 내는 건 없는데,

어느 날 갑자기 감사나 뭐 이런 게 있다는 얘기를 들어서 확인을 해 보니, 다른 학교들은 그 예산을 모아 놨다는 거예요. 자율적으로 쓰긴 하지만 딱 한눈에 볼 수 있게. 그래서 장학사한테 전화를 해서 물어봤어요, 혁신학교 담당 장학사한테. 그랬더니 "자유롭게 쓰셔도 되죠, 그럼요." 막 그래 놓고는 "그래도 모아는 놓으셔야죠." 이렇게 하는 거예요. 그래서 작년에 그거를 다시 모으느라고 행정실장님이 엄청 고생을 하셨어요. 지금도 본예산에 편성을 할 수 있는데, 그리고 '이거는 남기면 안 된다.' 행정실장님도 그렇게 생각을 하시는 거죠. 그냥 흩어 놓고 학교 예산처럼 남으면 또 이월하고 이럴 수 있다고 생각했다가 아차 싶어서. 아니, 그런 지침을... 남기면 안 된다고 했던 것 같아요. 그런 지침을 정확하게 주지는 않았는데, "당연히 다 쓰셔야죠." 뭐 그랬던 것 같아요. (전 혁신부장 노선영)

혁신자치학교 정책을 기획하고 실행하는 해당부서에서는 예산의 자율성을 높이기 위해 혁신자치학교 운영 예산을 기본운영비로 책정하여 배부하였다. 그러나 교육청 감사, 외부의 예산 사용 내역에 대한 요청 등으로 인해 추가적으로 받는 예산을 학교 본예산의 각 영역에 골고루 분산시킬 수가 없는 상황이다. 이러한 문제로 산중학교에서는 혁신자치학교 예산을 목적사업비로 구분하여 담당부서에 분배된 내역을 교육계획서에 수록하였다. 실제 들중학교에서는 학기 초에 필요한 곳에 배정했던 혁신자치학교 운영 예산을 다시 회수해서 하나의 예산 탭 아래 모아놓기도 하였다. 또한 목적사업비의 경우 남는 예산은 반환하기도 하며 기본운영비의 경우는 차기년도로 이월할 수 있다. 그런데 혁신자치학교 예산의 경우 명확한 지침은 없으나 일반 기본운영비처럼 다 쓰지 못한 예산을 반환하거나 이월하지 않도록 '구두 지침'이 존재하는 상황이다. 예산 사용의 자율성이 제한적이라고 볼 수 있다. 이런 제한적 자율성은 정책 실행에 여전히 어려움을 준다.

또 하나는 이제 더 나빠졌다고 혁신부장들이 생각하는 건 뭐냐면 혁신학교 예산은 목적사업비라 협의회비가 20% 이내인가 그랬어요. 그런데 이제 일반 본예산은 전체에서 5%인가 그리고 협의회에 쓸 수 있는 총액도 정해져 있어서 협의회비가 팍 줄었죠. 자치학교 하면서 이런 저런 협의회가 이전보다 훨씬 많아졌는데, 거기에 쓸 수 있는 예산은 훨씬 줄어 든 거에요.

(전 혁신부장 노선영)

> 자치학교 같은 경우에 이제 협의회가 상당히 많아요, 생각보다. 그런데 이제 협의회비를 추가로 쓸 수 있는 부분이 없는 겁니다. 기타사업비 같은 경우에 큰 학교의 경우는 여기에서 협의회비를 1%도 쓸 수가 없는 거예요. 실제적으로 필요한 운영비의 한 부분이 아예 잘려나간 사태가 벌어졌죠. 애를 다시 돌릴 수는 없고. 그래서 좀 자율권을 달라고 하는데 저희는 드릴 수 있는 부분이 없는. (B 교육청 장학사 김선욱)

예산 사용 방식의 자율성도 제한적이지만 예산 사용의 내용 역시 제한적인 자율성을 갖는다. 즉, 혁신자치학교 예산을 본예산에 편성하면서 학교 기본운영비가 가지는 각종 지침과 제한 사항을 고스란히 받는다. 정책의 성격상 혁신자치학교 정책의 경우 교원, 학생, 학부모, 지역사회, 타학교와의 협의회가 활발한데, 기본운영비가 가지는 협의회비 지출에 제한이 적용이 되어서 협의회에 적절히 예산을 사용하기가 어려운 실정이다. 또한 협의회비 사용의 경우 증빙 절차 등이 여전히 복잡하고 이로 인해 행정실과 교원 간에 종종 마찰이 벌어지기도 한다.

이와 같이 교육청에서는 기존의 정책사업과는 다르게 혁신자치학교 예산을 목적사업비에서 기본운영비로 편성하여 배부하고 이것이 예산 사용의 자율권을 확대하였을 것으로 기대하였지만, 외부의 감사나 사용내역 요청 등에 대한 학교의 부담, 본예산 운영이 적용받는 각종 회계 지침의 적용 등으로 예산 사용의 자율권은 정책 실행 부서에 정산보고를 하지 않는 정도의 매우 제한적 수준에서의 자율성에 머무르고 있는 실정이다.

4. 혁신자치학교 정책 실행 과정 분석 : Archer의 형태발생론적 접근

Archer의 형태발생론적 접근과 분석적 이원론에서는 구조와 행위, 그리고 행위자성의 분석을 위해 시간 경과에 따른 '구조적 조건화(T^1)-사회적 상호

작용(T^2- T^3)-구조적 정교화(T^4)'의 주기를 조사한다. 이를 통해 구조가 행위자에게 미치는 영향과 상황논리, 구조적 조건 속에서 행위자들이 구조와 상호작용하는 과정과, 그 결과 구조가 유지되거나 변화되어 새로운 형태가 발생과 변화, 재생산되는 과정을 분석적으로 설명한다.

이 절에서는 지금까지 살펴본 산, 들중학교의 혁신자치학교 정책의 실행을 Archer(1995)의 형태발생론적 접근으로 살펴봄으로써 학교가 정책을 실행하는 과정을 보다 분석적으로 이해하고자 한다. 즉, 정책 실행 초기에 학교가 놓인 구조적 조건과 상황논리는 무엇이며 그 속에서 행위자들이 어떠한 전략을 통해 정책을 실행해 나가고 있는지, 그 결과 궁극적으로 무엇이 어떻게 변화하고 유지되는지 검토하여 혁신자치학교 정책과 그것의 실행이 학교 자치에 주는 의미를 고찰하고자 한다.

가. 구조적, 문화적 조건화

산, 들중학교가 혁신자치학교 정책을 실행하는 데 있어 작용하는 구조적 조건은 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 먼저 정책의 성격상 기존의 교육행정체계와 문화, 교육 제도와 사회적 인식은 학교의 정책 실행에 폭넓게 영향을 미치는 구조적 조건으로 작용한다. 다음으로 A, B 교육청의 혁신자치학교 정책 목표, 정책 내용과 수단, 교육청의 초기 정책 실행 맥락 등을 직접적인 구조적 조건으로 볼 수 있다. 그리고 학교의 기본적 특성과 두 학교에서 이전에 혁신학교로서 형성된 구조와 문화, 그리고 혁신자치학교 정책 실행 배경 및 초기 수립한 운영계획은 내부적 조건으로 이 정책의 실행 맥락을 구성하는 구조적 조건으로 작용하게 된다.

Archer의 형태발생론에서는 T^1 단계에서의 이러한 구조적, 문화적 조건을 '필연적(Necessary)-상황의존적(Contingent), 상호보완적(complementarities)-양립불가능성(incompatibilities)'으로 분석하여 고유의 상황논리(situational logics)를 도출하고 행위자(agency)들이 어떠한 상호작용(interaction)을 통해 구조적 조건을 매개(mediation)하는 지에 주목한다. 이를 바탕으로 먼저 A, B 교육청과 산, 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 초기의 구조적, 문화적

조건을 분석하고 이를 다시 내적 연관성의 높고 낮음, 상호보완적인가 양립 불가능한가에 따라 4가지로 분류하였다.

1) 혁신자치학교 정책 실행 초기의 구조적, 문화적 조건

가) 교육행정체계와 문화

산, 들중학교에서 혁신자치학교 정책 실행 초기에 교육행정 체계와 문화 측면에서 중요한 구조적 조건으로 작용하고 있었던 것은 교육부, 교육청과 같은 상위 교육행정기관의 '중앙집권적 행정 통제' 시스템이었다. 혁신자치학교 정책이 교육행정 체계로부터 학교의 자율성을 높이려는 실험적 성격을 가지고 있음을 고려할 때, 이는 정책 실행 과정에서 필연적으로 학교의 자율성을 제약하는 관계에 놓일 수밖에 없었다.

이 연구 중 구체적으로 공문서의 생산과 유통 및 전자 결재와 같은 교육행정시스템, 에듀파인을 비롯한 학교 회계 제도, 내부형 공모 제도를 비롯한 교장 승진제도, 순환전보제를 포함한 교원 인사제도, 그리고 감사제도가 두 학교의 새로운 정책 실행에 직·간접적으로 영향을 미치고 있었다. 또한 교육부와 교육청이 학교를 대상으로 진행하는 각종 공모 사업들 역시 학교 교육과정에 영향을 미치는 외적인 구조적 조건으로 볼 수 있다.

문화적인 측면에서는 교육 행정기관과 학교 양측 모두에서 행정적 지침이나 규정을 준수하는 것을 중요하게 여기고 기존의 행정체계의 관행을 유지하고자하는 태도와 각종 행정 절차나 지침, 규정 등에서 개별 학교의 특수성이나 고유성보다는 공평성, 즉 모든 학교에 동일한 기준을 적용하는 것을 중요하게 여기는 문화가 학교의 정책 실행에 구조적 조건으로 작용하였다.

나) 혁신자치학교 정책

새로운 정책의 수립과 실행과정에서 교육청의 정책 내용, 정책 수단 등은 정책 대상 학교의 정책 실행에 매우 중요한 구조적, 문화적 조건이 된다. 그런데 실제로 초기 정책 실행 맥락에서 교육청이 기대하였던 학교 자율권한 확보에 실패하면서 구조적 조건의 변화는 담보되지 못하였다. 다만, 다른 정

책 사업과 마찬가지로 추가적인 예산이 교부되었으며, 산중학교의 경우 일반직 1명의 인력이 지원되었다. 또한 두 학교 모두 혁신자치학교 운영에 대한 외부 연구자 및 컨설팅을 진행하고 포럼 등을 통해 운영 성과의 모니터링과 공유를 진행하고자 하였다.

문화적으로 '혁신학교의 유지와 성장'이라는 과제와 '3주체의 참여에 의한 교육과정 운영'이라는 정책 목표는 정책의 지향으로서 학교의 운영계획 수립과 정책 실행에 중요한 바탕이 되었다. 한편, 정책 실행 초기 교육청 내에서 혁신자치학교 정책에 대한 이해와 협업 부족이라는 맥락적 요소는 학교의 정책 실행과정에서 교육청의 타부서와의 의사소통 면에서 영향을 미치는 문화적 조건으로 작용한다.

다) 교육제도와 사회적 인식

혁신자치학교 정책은 혁신학교의 연장선에서 '학교 자치'에 대한 새로운 시도와 실험을 하는 것을 목적으로 한다. 따라서 기존의 교육제도와 교육에 대한 일반적인 사회적 인식은 학교의 정책 운영 계획 수립과 실행에 중요한 구조적, 문화적 조건으로 작용한다. 먼저 구조적인 면에서는 국가교육과정이 학교 고유의 교육과정 운영의 자율성이라는 실험에 중요한 영향을 주는 요소가 된다. 또한 경쟁과 선별이 중요한 원리로 작용하는 입시제도 역시 정책 실행과정에서 학교의 교육과정 운영에 구조적인 조건으로 작용한다. 한편, 2020년부터 시작된 코로나 19로 인한 등교 제한, 집합 금지와 같은 방역 지침은 정책 실행은 물론, 일상적 학교 운영 질서마저 마비시키는 강력한 구조적인 조건이 되었다. 들중학교의 경우 학구 조정과 남녀공학 전환으로 인한 거주지 분리는 가정환경 면에서 학생들의 열악한 물리적 조건을 형성하면서 학교 교육활동 전반에 영향을 미칠 수밖에 없었다.

문화적 측면에서는 성적 중심의 전통적 학력관이 학교 교육과정 지향과 수업, 평가 측면에서 문화적 영향으로 작용한다. 또한 교육적인 효율성을 중시하는 사회적 인식 역시 들중학교의 학구 조정에 강한 영향을 미치면서 학교 운영과 정책 실행과정에서 문화적 조건이 되었다. 코로나 19 상황에서는 감

염을 우려하여 방역을 우선시하는 사회적 분위기와 지역사회와 학부모, 구성원들의 불안과 요구와 동시에 코로나 19 상황으로 인해 학습격차가 벌어지고 기초학력이 낮아진다는 담론 역시 학교 교육과정 운영과 정책 실행에 영향을 미치는 문화적 조건으로 작용하였다.

라) 학교의 구조와 문화

(1) 필연적 상호보완성의 관계

Archer의 형태발생론에서는 제도들 사이에 필연적이고 상호보완적인 성격의 내부적인 연결이 있을 때, 제도들은 상호 강화되고, 서로 지원하며, 서로의 관점에서 일하게 된다고 본다. 또한 문화적으로는 이념(idea)들 간에 일치하는 요소가 강할 때, 사회-문화적 통일성을 가지며 서로의 동맹을 형성하여 내부 변화를 억제한다고 보았다. Archer(1995)는 이러한 필연적 상호보완성의 관계에 놓인 제도와 문화적인 구조들이 기존의 구조적 질서를 유지하고 사회문화적 재생산을 통해 보편적 관행을 만들어내는 '보호', '이익의 보호'라는 상황논리를 형성하게 된다고 보았다.

혁신자치학교 정책의 실행 맥락을 구성하는 A, B 교육청과 산, 들중학교의 정책 방향과 계획이 가지는 초기의 구조적, 문화적 조건 중 이러한 관계로 볼 수 있는 것은 혁신자치학교 정책을 통해 혁신학교를 유지, 성장시키고자 하였다는 점, 그리고 교원협의회와 민주적 참여와 의사결정 문화를 토대로 학생 학부모 참여를 위해 학생, 학부모의 협의기구를 운영하고자 하였다는 점, 교원학습공동체 운영과 학교교육과정 운영의 관계가 이에 해당한다.

먼저 두 교육청이 혁신학교의 질적 도약이라는 정책목표를 가지고 혁신자치학교 정책을 추진한 점과 산, 들중학교가 혁신학교로서의 성과를 이어가고 이를 바탕으로 한걸음 더 나아가고자 혁신자치학교를 신청했다는 점에서 두 정책은 내적 연관성이 높고 상호보완적인 관계에 있다. 한편 학교 내에서는 그동안 교원 중심의 활발한 협의 구조와 합의적 의사결정 문화가 정착되고 이를 바탕으로 교육과정 혁신을 추구해온 점을 성과이자 한계로 인식하고 학생, 학부모의 참여를 증진하는 것을 혁신자치학교로서 필수적인 과제로 설정

하고 있다. 이 지점도 필연적 상호보완성 관계의 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 또한 교원학습공동체를 통해 학교 교육과정을 원만하게 운영하고 교육과정, 수업, 평가 측면에서의 혁신을 지속하고자 하는 구성원들의 문화도 필연적 상호보완성의 관계로 볼 수 있다.

따라서 혁신학교와 이어진 혁신자치학교 시기에 행위자들이 유지하고자 하는 것은 무엇이며 이를 위해 행위자들은 어떤 노력을 기울이는지, 교원들의 협의구조와 합의적 의사결정 문화를 바탕으로 학생, 학부모의 참여를 어떻게 확장시켜 가는지, 학습공동체 구조와 문화가 정책 실행에 미치는 영향은 무엇인지 행위자들의 상호작용 과정을 구체적으로 분석할 필요가 있다.

(2) 필연적 양립불가능성의 관계

다음으로 제도들 사이에 서로 내부적으로 관련이 있지만, 그들의 운영의 효과가 관계 자체의 지속성을 위협하는 경우다. Archer는 이러한 경우 '모순(contradiction)'을 유발하여 잠재적 변화의 가능성을 가지지만, 결국 행위자들은 타협을 선택함으로써 내적 형태를 유지하게 될 가능성이 높다고 보았다. 또한 문화적으로는 필연적으로 공존하는 이념들 간에 논리적 일관성이 없고, 서로 모순되는 요소들 사이에 충돌과 긴장이 발생하지만 결과적으로 이를 억제함으로써 모순 요소들 간의 차이를 가라앉히고 결합에 영향을 미치려는 시도를 낳는다고 보았다(Archer, 1995). 형태발생론에서는 이러한 필연적 양립불가능이라는 구조적 조건에서는 '타협', '수정 혼합(syncretism-차이를 가라앉힘)'이라는 상황논리가 형성된다고 보았다(Archer, 1995).

이러한 관계로 볼 수 있는 것은 '혁신자치학교 정책'과 이 정책을 추진하기 위한 주요 과제였던 '학교 자율 권한 제도 확보 실패' 와 '교육청 내 협업구조 마련 실패' 이다. 이것은 더 크게 보면 '중앙 집중적인 행정 통제'와 '학교 구성원의 참여에 기반한 분권적인 전문가 통제' 사이의 관계에서 발생한다. 이는 문화적으로는 지침과 규정을 준수와 학교의 자율성을 추구 경향으로 나타난다. 또한 지식중심의 학력관과 경쟁과 선별의 입시제도는 두 학교의 배움과 성장을 중시하는 교육과정과 수업, 학생 평가와 필연적 양립불가능성의

관계에 놓여있다.

혁신자치학교 정책에서 A, B 교육청이 초기에 기대했던 것은 교육부가 학교 자치를 위한 분권을 적극적으로 펼치는 것이었다. 또한 교육청 내부적으로는 혁신자치학교 정책 시행을 위해 교육청 내부의 협업구조가 마련되어야 하고 이를 위해 교육청 조직의 슬림화와 학교 지원 체제로의 전환이 필요하다고 인식하였다. 그런데 초기에 이 두 가지 조건이 모두 원만히 진행되지 못하면서 혁신자치학교 정책의 가장 주요한 과제였던 학교 자율권한의 확보는 구조적인 제약 상태에 놓이게 된다. 즉 중앙집권적인 관료적 통제가 유지되는 상황에서 혁신자치학교 정책이 추구하는 구성원의 참여에 기반한 분권적인 전문가 통제는 정책의 실행과정에서 강한 내적 연관성을 가지지만, 서로 양립하기 어려운 구조적 관계에 놓일 수밖에 없었다. 한편, 교육제도와 사회적 인식으로서 입시지향성과 전통적인 성적 중심의 학력관에 근거한 학생과 학부모의 요구는 학교를 둘러싼 풍토적인 압력으로 작용한다. 즉 3주체의 참여를 기반으로 교육과정을 운영하면서 학생의 배움과 성장을 중심으로 하는 교육과정과 평가라는 혁신자치학교가 추구하는 교육과정 자율성의 지향은 입시, 시험 성적과 같은 학생, 학부모의 요구에 직면하여 이념적 모순관계에 놓인 조건을 가지고 있다.

정책 실행과정에서 양립하기 어려운 이러한 모순적 상황 속에서 행위자들이 어떤 전략을 선택하고 어떻게 상호작용을 해 나가는지는 매우 중요한 문제다. 왜냐하면 외적 구조가 행위자들의 행위자성을 구속하기도 하지만, 모순 자체는 결국 잠재적 변화의 가능성을 내재하기 때문이다. 따라서 이후 혁신자치학교 정책 실행과정에서 부딪히는 교육 행정체계, 교육제도 및 사회적 인식에 대한 핵심 행위자들의 대응을 보다 분석적으로 살펴볼 필요가 있다.

(3) 상황의존적 상호보완성의 관계

이어서 사회 체계의 개방성에서 비롯되는 경우로 제도들 간의 내적 연관성은 낮지만 서로 상호보완적인 관계를 형성하는 경우다. Archer(1995)는 이 경우 특정 그룹의 이익이 상호보완적으로 양립할 수 있는 관계를 유지하게

된다고 보았다. 문화적 영역에서는 서로 관련되는 이념적 요소들이 동시에 병행이 가능한 경우로 이러한 제도적 문화적인 조건화 상황에서는 느슨하면서도 자유로운 기회가 열려 행위자들의 다양하고 새로운 시도들이 가능하게 하는 여건이 열린다(Archer, 1995). Archer의 형태발생론에서 이러한 상황의존적이면서 상호보완적인 조건에서 발생하는 상황논리를 '기회주의', '실질적 자유' 라고 보았다. 이러한 상황에서는 서로의 발전으로부터 이득을 얻을 수 있기 때문에 행위자들에게는 자유롭고 순수한 기회주의적 여건이 열리게 된다는 것이다.

산, 들중학교의 혁신자치학교 정책의 실행 맥락을 구성하는 초기의 구조적, 문화적 조건 중 이러한 관계로는 먼저 교육부·교육청의 공모사업과 학교 교육과정 운영이다. 혁신자치학교는 교육부나 교육청의 각종 공모 형태의 사업을 추가적으로 하지 않는 것을 원칙으로 하였으나 산, 들중학교에서는 학교에 필요한 프로그램이나 사업의 경우 교사들이 적극적으로 유치하는 경향이 강하다. 특히 이 시기 코로나 19로 인한 학습격차에 대한 우려와 기초학력 보장에 대한 담론은 교육부와 교육청의 사업으로 기획되어 학교가 중요하게 여기는 돌봄과 소외없는 교육이라는 구성원들의 인식은 학생 교육을 보완할 수 있는 상황의존적인 상호보완성의 관계를 형성하였다.

또한 학교 내 구성원들의 참여를 위한 공식 기구와 비공식 참여구조 간의 관계에서 기존의 행정적 관행을 유지하는 가운데 실질적인 만남과 소통을 중시하려는 태도도 이에 해당한다. 학교 내에서는 학교운영위원회, 교육과정위원회와 같은 3주체의 참여를 위한 공적구조가 있지만, 혁신자치학교 이후 운영계획에는 이러한 공적 기구 외에 각종 간담회, 동아리, 3주체 협의회와 같은 비공식 구조의 운영을 계획하였다. 이 둘 간의 관계 역시 내적 필연성은 낮지만 서로의 영역을 침범하지 않으면서 상호보완하는 관계에 있다.

한편, 이러한 상황의존적 영역은 사회체제의 개방성으로부터 비롯되는 것이기 때문에 초기의 조건이나 계획에 포함되어 있지 않더라도 정책 실행과정에서 우발적으로 나타날 수 있는 영역이므로 질적 연구를 통해 추가적으로 검토해야 하는 영역이기도 하다. 따라서 혁신자치학교 정책 실행 과정에서

기존의 학교 운영 프로그램이나 다른 정책들과의 관계에서 병행이 이루어지고 있는 것들을 확인하고 이것이 어떤 영향을 미치면서 상호작용하고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

(4) 상황의존적 양립불가능성의 관계

마지막으로 Archer(1995)의 형태발생론에서 상황의존적 양립불가능이라는 조건은 개방적인 사회 체계 속에서 내적 연관성이 낮은 구조들 사이에 양립할 수 없는 모순이 발생하는 경우이다. 문화적인 경우 이념적 요소들이 서로를 종속하지 않으나 각 이념들이 동시에 존재할 수 없는 경우이기도 하다. 형태발생론에서는 이러한 상황의존적이고 모순적인 구조적인 조건 속에서는 질서 있는 사회적 재생산이 어려워지기 때문에 어느 하나를 '제거'하는 상황논리가 형성된다고 보았다. 문화적으로는 선택의 강요, '봉쇄와 수정'이 발생하며 상대를 제거하기 위한 전략을 펼치게 된다고 본다.

혁신자치학교 정책의 실행 맥락을 구성하는 교육청과 학교의 정책 방향과 계획 자체로는 이러한 내적 필연성이 낮고 상호 모순적인 구조적, 문화적 조건으로 볼 수 있는 것은 발견되지 않았다. 그러나 2020년 초부터 발생한 코로나 19라는 감염병 상황은 혁신자치학교의 초기 정책 실행에 '상황의존적이고 양립불가능한' 구조적, 문화적 조건들을 발생시켰다.

혁신자치학교 정책은 혁신학교의 성과를 이어가면서 교육활동의 각 영역에서 학교의 자율성을 확장하는 실험적 목적을 가진다. 그런데 예상치 못한 코로나 19로 인한 대규모 감염병 상황은 이러한 목적에 제약을 가져왔다. 학사일정, 교육과정 운영 등에 학교의 결정권이 축소되고 방역당국과 교육부, 시도교육청의 권한이 다시 강화되었다. 가정에서의 돌봄이 원만하지 않은 학생들이 많은 두 학교의 특성상 제한적인 등교 지침은 학생들의 학습만이 아니라 기본적인 삶까지 위협하였다. 또한 다중 집합이 원만하지 않는 상황에서 면대면으로 이루어지던 각종 협의회와 교원학습공동체 역시 정상적으로 운영되기 어려운 구조였다. 이러한 조건은 전체적으로 대도시인 산중학교가 더 취약하였다.

<표 Ⅳ-21> **혁신자치학교 정책 실행 초기의 구조적, 문화적 조건**

구조적, 문화적 조건(T¹)	
교육 행정 체계와 문화	
(구조)	(문화)
·중앙집권적 행정 통제 (교육행정시스템, 학교회계제도, 교장승진제도, 교원인사제도, 감사제도) ·교육부, 교육청 공모사업	·지침, 규정 준수 ·행정적 관행 유지 ·행정적 공평성 논리
혁신자치학교 정책	
(구조)	(문화)
·혁신자치학교 정책 ·학교 자율권한 확보실패 ·예산,인력(산중학교)지원, ·외부 연구·컨설팅. 포럼	·혁신학교 유지-성장 ·3주체 참여 교육과정 ·교육청 내 정책에 대한 이해, 협업 부족
교육제도와 사회적 인식	
(구조)	(문화)
·국가교육과정 ·경쟁과 선별의 입시제도 ·코로나 - 등교제한, 집합금지 ·학구조정-거주지 분리 (들중학교)	·성적중심의 학력관 ·교육적 효율성 추구 ·코로나 방역 우선 ·학습격차, 기초학력 보장담론

학교의 구조와 문화	
(구조)	(문화)
필연적 상호보완성	
• 혁신학교-혁신자치학교 정책 • 교원 협의회-학생, 학부모 협의기구 • 교원학습공동체-학교교육과정	• 혁신학교 유지-성장 • 민주적 참여와 의사결정-학생, 학부모 참여 중시 • 교원의 공동체적 학습-교육과정,수업,평가 혁신
필연적 양립불가능성	
• 중앙집권적 행정 통제 -분권적 전문가 통제 • 경쟁과 선별의 입시제도-학생 평가	• 지침, 규정 준수 - 학교 자율성 추구 • 행정적 공평성-학교의 고유성 • 지식 중심의 학력관-배움과 성장 중시
상황의존적 상호보완성	
• 교육부, 교육청 사업-학교 교육과정 • 공식적 학교 참여 기구(학교운영위원회)-비공식적 참여 구조	• 학습격차, 기초학력 보장 담론-돌봄, 소외 없는 교육 • 행정적 관행 유지-실질적 만남과 소통 중시
상황의존적 양립불가능성	
• 코로나 19 감염병 상황-학교교육과정 • 남녀공학 전환-학생 거주지 분리와 불평등 심화	• 방역 우선-학생 돌봄 중시 • 효율성 추구-평등 추구

들중학교의 혁신자치학교 정책의 실행 맥락을 구성하는 구조적 조건 중에서 이와 같은 관계에 놓여 있는 것은 남녀공학 전환과 거주지 분리라는 상황이다. 1927년 개교 이후 줄곧 여자중학교를 유지해왔던 들중학교의 남녀공학 전환은 이 지역의 개발과 확장에 의해 추진된 것으로 들중학교의 혁신자치학교 정책과 우연적으로 만나게 된 영역이다. 이것이 들 지역의 거주지 분리를 가져오면서 들중학교의 학구가 이전보다 경제적으로 더 열악한 여건에 놓이는 결과를 가져왔다. 결국 행정상 효율성을 추구하는 논리와 학생 교육에서 평등을 추구하는 학교의 가치는 모순 관계에 놓이게 되었다.

이와 같이 혁신자치학교 정책 실행 중 코로나 19 상황, 남녀공학으로의 전환과 같은 모순적 상황에서 두 학교의 행위자들이 어떤 전략과 태도로 대응하고 있는지 Archer(1995)가 제시한 '제거', '봉쇄와 수정'과 어떠한 관계가 있는지 살펴볼 필요가 있다.

지금까지 살펴본 산, 들중학교의 혁신자치학교 정책 초기의 구조적 조건은 <표 Ⅳ-21>과 같다.

나. 사회문화적 상호작용

Archer(1995)는 인간의 행위가 발생하는 원인을 구조가 현재의 이익과 일치하지 않는 상태로 인해 이해관계를 변경하는 행동을 취하도록 하는 상황논리를 제공하기 때문으로 보았다. 이때 행위자가 가진 발현적 힘(emergent powers)에 따라 자신이 가진 자원의 범위 안에서 적절한 행위를 선택하게 된다. 특히 유목적적이고, 조직이고, 전략적으로 행위하는 공동행위자(Corporate Agents)들은 구조적, 문화적 불일치 상황에서 성찰(reflexivity)을 통해 형태의 안정이나 변화를 일으키는 행위자성(Agency)을 발휘하게 된다. 이를 통해 구조의 안정, 변화만이 아니라 행위자성 자체의 형태발생이 이루어진다.

이러한 관점을 염두에 두고 두 학교의 혁신자치학교 정책 실행과 구성원들의 상호작용 과정에 대해 분석한 결과 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 주

요 행위자는 두 학교의 혁신부장을 포함한 부장 교사 그룹이었다. 이들은 교장과 교감, 동료 교사, 학생, 학부모, 행정직원들과 상호작용하면서 혁신자치학교 정책을 통해 그들이 추구하는 교육적 가치와 학교 상을 구현하고자 했다. 이들은 정책 실행 초기의 구조적 조건 속에서 상호작용하는 과정에서 '보호와 시도', '갈등과 타협, 요구', '기회의 확대', '위기의 대응'의 행위자성을 보였다. 이는 앞서 살펴본 구조적 조건과도 밀접하게 연결이 된다. 즉, 주로 필연적 상호보완성의 관계에서는 혁신학교로서 기존에 학교가 실천해온 구조와 문화를 '보호'하고 여기서 한 걸음 나아가 새로운 '시도'를 진행하고 있었다. 이에 반해 필연적 양립불가능성의 관계에서는 서로 '갈등'하면서 일정 부분 '타협'을 해나가고 있었으며 한편으로는 교육청이나 외부 기관에 지속으로 변화를 '요구'하기도 하였다. 상황의존적인 상호보완성의 관계에서는 새로운 시도가 기존의 구조나 문화와 병행이 가능한 조건으로 인해 실질적으로 '기회의 확대'가 나타났다. 마지막으로 예상하지 못한 상황의존적인 양립불가능성의 상황에서 두 학교의 정책 실행은 신속한 '위기 대응'을 보였다.

1) 상황논리와 상호작용 과정

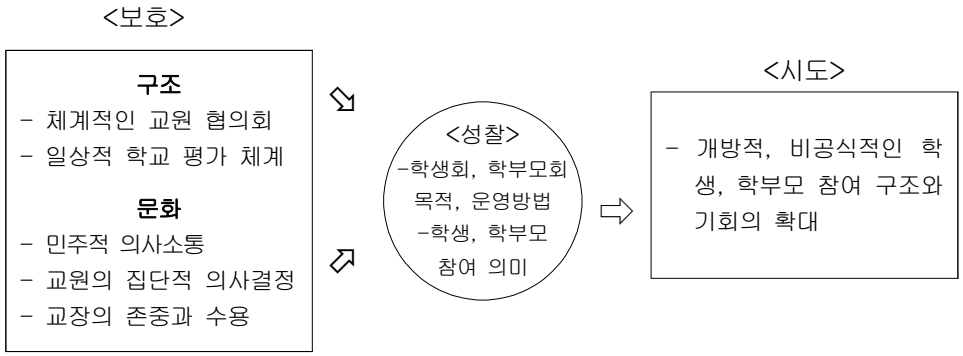
가) 보호와 시도

두 학교의 정책 실행 과정에서 내적 연관성이 높고 상호보완적인 '필연적 상호보완성' 관계의 경우, 혁신학교 기간 동안 구축해온 것을 '보호'하고 이를 바탕으로 새로운 '시도'를 도모하려는 태도가 두드러지게 나타났다.

첫째, 참여구조면에서 두드러진 '보호'는 교원중심의 합의적 의사결정 구조와 문화를 유지하고 있는 점이다. 구조적인 면에서는 두 학교 모두 2월의 새 학년 준비 워크숍을 시작으로 학기 중 부장협의회와 학년부회의 그리고 수업연구회를 통해 교육과정의 주요 사항을 결정, 실행, 평가하고 학기말에 전교원의 평가 워크숍을 통해 평가와 환류가 이루어졌다. 특히 들중학교의 평교사회인 '수평선 교사회'는 학교 운영의 기초 기획단위로서 혁신자치학교 운영의 견인차 역할을 하고 있다. 문화적으로 교원들은 안정적인 협의 체계를 바탕으로 일상적으로 협의하고 소통하면서 학교 교육활동에 대해 공동 주체

로서 집단적인 의사결정을 해나가고 있다. 교원들의 촘촘한 협의 구조 속에서 두 학교의 교장 역시 구성원의 협의 문화를 인정하고 협의 결과를 존중하고 수용하고 있다.

이러한 교원 협의구조와 민주적인 의사소통 문화의 보호는 학생과 학부모의 참여를 활성화하는 '시도'로 이어지고 있다. 이는 학생회와 학부모회 운영 관행을 성찰하고 학생, 학부모와의 소통을 기회를 넓히는 방식으로 나타났



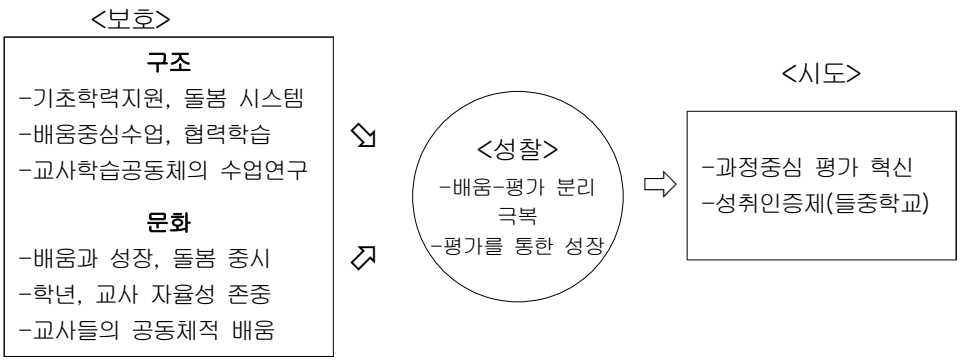
[그림 Ⅳ-10] 참여구조에서의 보호와 시도

다. 학생과 학부모의 참여를 위해서는 주로 간담회, 공청회, 다모임, 하모니와 같은 학교자체의 개방적이고 비공식적인 구조가 확대되고 있다.

둘째, 교육과정 면에서 두 학교는 기초학력 지원 시스템과 가정 형편이 어려운 학생들에 대한 돌봄, 배움중심 수업과 협력 학습을 유지하고자 하였다. 산중학교는 담임과 교과 교사, 복지사, 교육과정부, 기초학력지원 사업 등과 연계하여 학생들의 기초학력 향상에 힘쓰고 있으며 생활과 정서적인 면을 고루 돌보고 있다. 혁신자치학교 지정 이후에는 학생지원팀을 신설하고 위기관리위원회를 강화하여 학생 생활교육 및 위기학생에 대한 돌봄과 지원을 체계적이고 협력적으로 할 수 있는 시도를 이어가고 있다. 또한 교육과정 면에서 개별 교사와 학년의 자율성이 존중되고 있으며 학년부의 의사결정 권한이 높아 학년 차원에서 시의적절하게 교육과정을 기획하여 운영하고 있다. 교원학습공동체의 경우 학년별 수업연구를 중심으로 운영되고 있으며 학교의 공식적인 학습공동체 외에도 자율적인 교원 연구회와 동아리들이 상시 운영되고

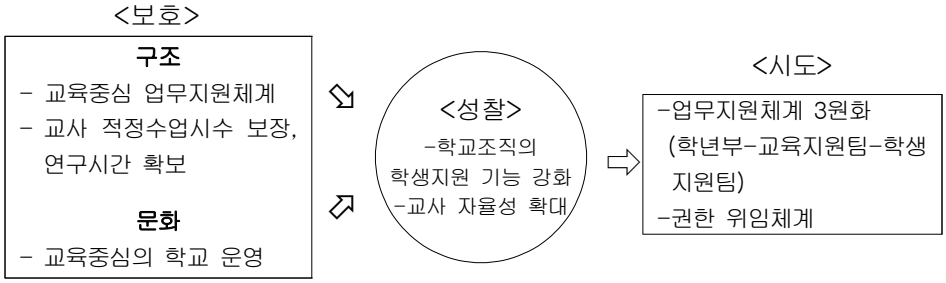
있다. 들중학교는 배움중심 수업과 협력학습, 학년 교육목표에 따른 학년 교육과정을 기획하고 프로젝트 형태의 수업과 창의적 체험 활동을 지속해가고 있다. 또한 전체 교원이 참여하는 수업공개세미나를 지속해가는 등 교육과정과 수업에 대한 공동의 목표가 조금 더 강조되는 편이다.

두 학교는 혁신자치학교 이후 이러한 교육과정의 지향을 바탕으로 과정중심의 평가 혁신을 시도하고 있다. 교원들은 그동안 진행해온 교육과정과 수업 혁신이 평가로 이어져 배움과 평가의 분리를 극복하고 학생들의 진정한 성장에 기여할 수 있어야 한다는 성찰이 있었다. 이에 과정 중심 평가를 중요한 과제로 정하고 교과 평가를 새롭게 실천하고 있으며 학습공동체나 다모임 등을 통해 그 결과를 공유하고 있다. 한편, 들중학교에서 교장의 제안으로 시작된 성취인증제는 일종의 개별화 교육과정 평가로 저학력 학생들의 학습의욕과 성취감을 높이고자하는 공감대를 형성하였다. 현재 성취인증제는 취지에 공감하는 교원들 중심으로 자율적으로 시행되고 있으며 교사와 학생들로부터 긍정적인 평가를 받고 있다. 다만, 과정중심 평가 혁신이 추진되면서 성취인증제의 취지는 자연스럽게 흡수되는 추세다. 이러한 성취인증제는 기존 교육과정 운영과 병행하면서 학생들의 학습을 촉진한다는 점에서 교육과정 측면에서의 학교 자율권한을 발휘하는 시도로 볼 수 있다.



[그림 Ⅳ-11] 교육과정에서의 보호와 시도

행정체계 면에서는 산중학교의 상호작용이 두드러진다. 산중학교는 혁신학교 시기 마련한 교육중심의 업무지원체계를 잘 유지하고 '보호'하고 있다. 혁



[그림 Ⅳ-12] 행정체계에서의 보호와 시도(산중학교)

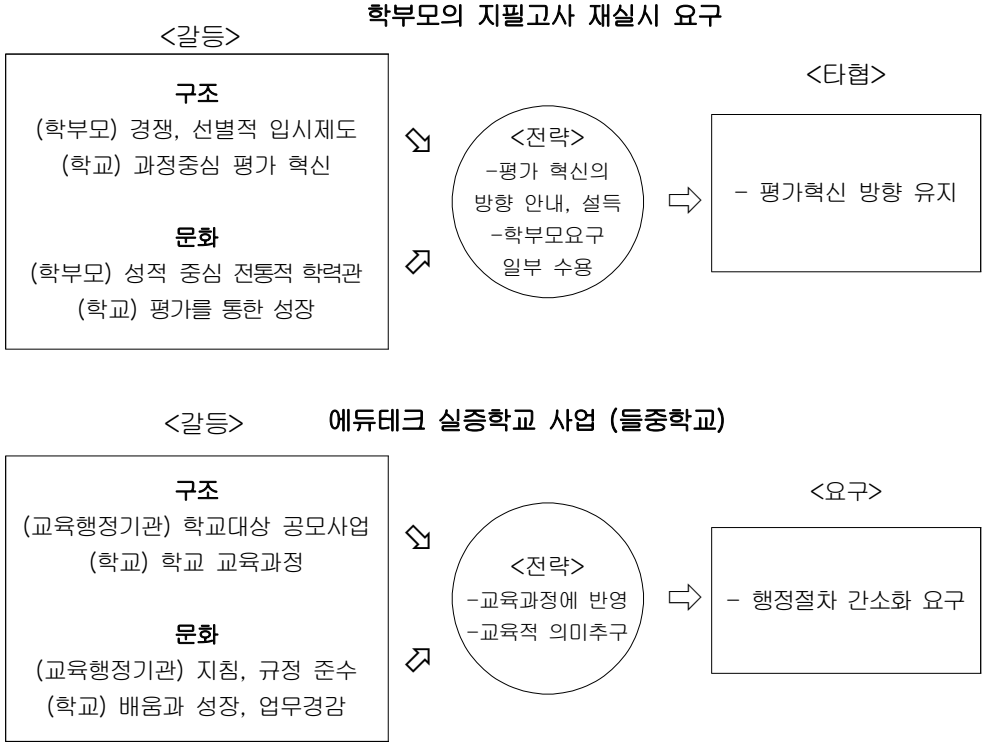
신자치학교 지정 이후에는 이를 심화시켜 업무 체계를 '학년부-교육지원팀-학생지원팀'으로 3원화 하고 각 팀을 '부장-계원' 구조에서 각각 독립적인 '부장, 기획' 의 권한 위임체계로 바꾸었다. 한편 산중학교는 혁신학교 시기에 교사의 적정수업시수를 18시간 이하로 보장하고 연구시간을 공적으로 확보하여 학생교육에 집중하고 함께 배우고 협의하는 문화를 정착시켜왔는데 이는 현재도 계속 유지되고 있다. 교사의 시간적 여유는 창의적인 교육과정 운영과 각종 교원 협의회, 학습공동체 운영에 밑거름이 되고 있다.

나) 갈등과 타협, 요구

다음으로 두 학교의 정책 실행과정에서 내적 연관성이 높고 상호 모순적인 관계인 '필연적 양립불가능성' 관계의 경우다. 이러한 상황에서 두 학교에서는 구조나 문화와 행위자 간에 갈등이 일어나고 이를 적정한 선에서 타협해 가고 있었으며, 교육 행정 기관에게 지속적으로 변화를 요구하였다.

먼저 교육과정 측면에서 두 학교 모두 학부모들의 참여와 소통의 기회가 확대되면서 학부모들은 과정중심 평가 혁신 과정에서 축소하거나 폐지한 지필고사, 중간고사를 재실시 해 줄 것을 요구하였다. 이에 대응하여 학교는 학부모들에게 학교가 추구하는 학력과 평가 혁신의 방향에 대해 안내하고 설득을 구하는 동시에 학부모들의 요구를 일부 수용함으로써 학교 전체의 평가 혁신의 방향을 유지시키는 전략을 선택하였다. 한편 들중학교의 경우 교육청이 의뢰한 에듀테크 관련 사업을 추진하면서 교육적 의미를 추구하고자 하였으나, 결과적으로 교육적 책임감이나 온라인 교육 환경 개선에 대한 기대감

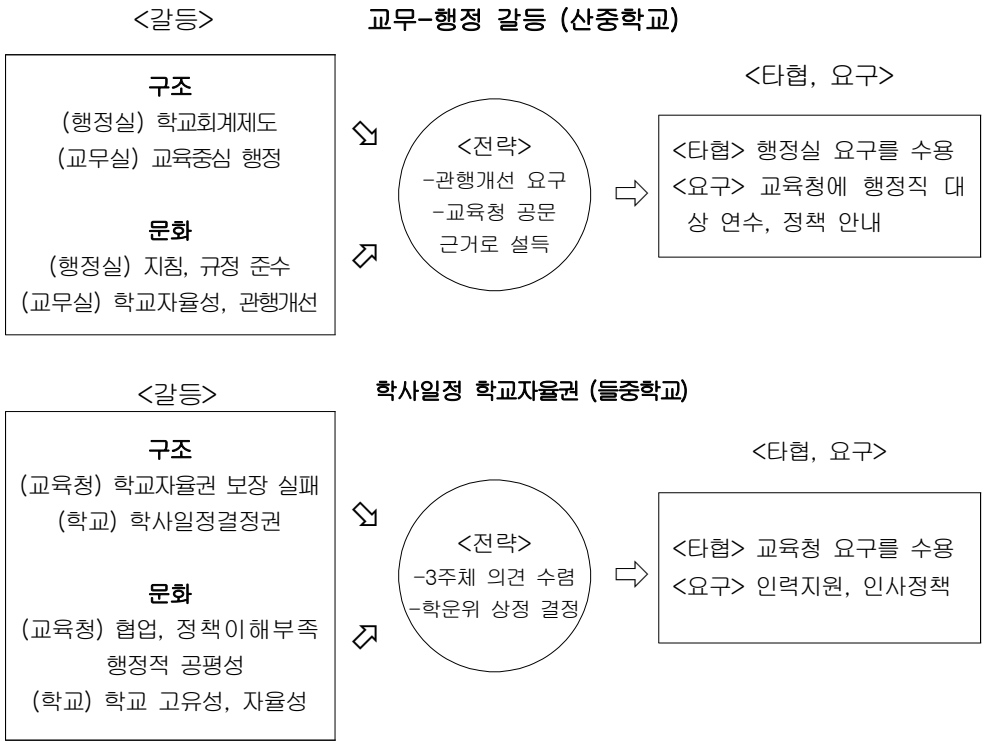
을 상회하는 에너지의 소진을 가져왔다. 그러나 이 과정에서 담당부장은 이 사업의 행정 절차 개선을 요구하고 외부 사업 방식의 변화를 도모하기도 하였다.



[그림 Ⅳ-13] 교육과정에서의 갈등과 타협, 요구

행정체계 면에서는 혁신자치학교 정책 설계 과정에서 목표했던 '각종 규정, 지침으로부터 자유로운 학교'로의 제도적인 보장이 이루어지지 않으면서 산중학교에서는 행정실-교무실 간의 '갈등과 타협'이 이어졌다. 주로 예산 사용 부분에서 지침과 규정을 중요하게 여기는 행정실장과, 교육활동에 집중하면서 불필요한 관행을 걷어내고자 하는 혁신교육부장이 갈등을 빚었다. 여기서 교장은 회계 분야의 판단을 행정실의 전문성으로 생각하고 기존의 관행을 유지하는데 무게를 실어주었다. 이에 혁신교육부장은 행정실의 불필요한 절차상의 요구를 막기 위해 오히려 교육청의 관련 공문을 근거로 제시하기도 하

였다. 현재 산중학교 교원들은 행정실의 요구를 대체로 수용하고 있으나 혁신자치학교로서 예산 운영의 자율성을 실험할 만한 기회 면에는 차질이 빚어졌다. 한편, B 교육청에서는 각 부서 간에 혁신자치학교 정책에 대한 이해와 협업이 이루어지지 않으면서 들중학교가 리모델링 후 학교 이전 과정에서 결정한 학사일정이 반려되었다. 이에 학교 구성원들은 혁신자치학교 정책 자체에 대한 의구심과 좌절감을 갖게 되었다. 또한 교육청에서 초기에 약속한 행정 인력 지원이 이루어지지 않으면서 주요 업무부장의 업무 과포화와 소진이 우려되는 상황이다. 그러나 두 학교 혁신자치부장은 교육청에 행정 직원을 대상으로 정책에 대한 연수나 교육을 요청하기도 하고, 기회가 있을 때마다 행정 절차의 간소화나 교사의 장기근속을 위한 인사 제도 지원을 요구하는 등 지속적으로 목소리를 내고 있다.

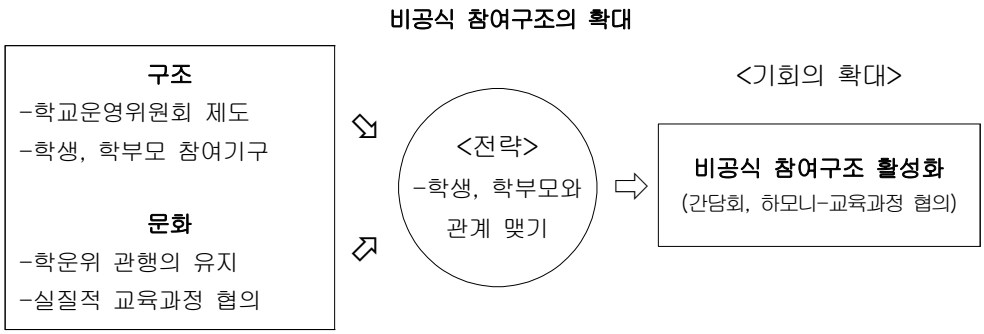


[그림 Ⅳ-14] 행정체계에서의 갈등과 타협, 요구

다) 기회의 확대

다음으로 혁신자치학교 정책을 실행하면서 내적 연관성이 낮고 상호보완적인 '상황의존적 - 상호보완성' 관계의 경우 기존의 구조나 문화와 새로운 시도가 병행하면서 실질적인 기회가 확대되고 있다.

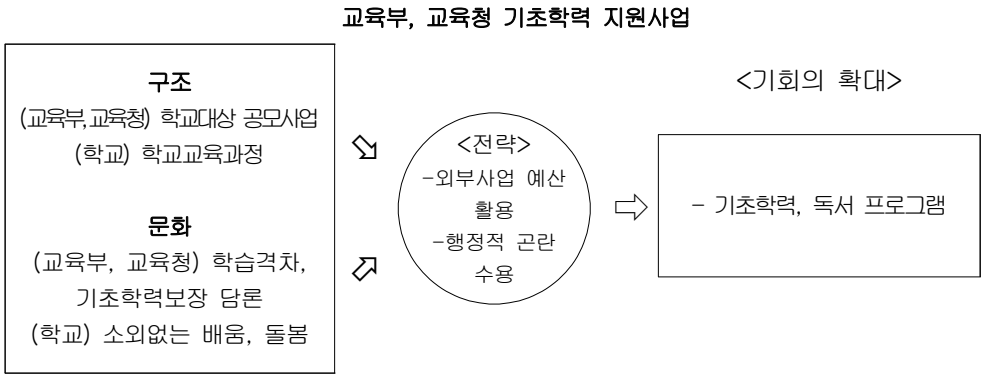
먼저 구성원들의 참여구조가 활성화되면서 기존의 학교영위원회와 같은 공식 기구와 새롭게 만들어진 비공식 구조가 병행하는 모습을 보였다. 산중학교는 학생과 학부모를 대상으로 정기적인 간담회를 확대하면서 교장-학생, 교원-학부모의 소통이 확대되었는데 이러한 간담회는 점차 교육과정에 관하여 함께 성찰하는 자리로 진전되고 있다. 들중학교 역시 수평선 교사회가 학생, 학부모와 함께 교육과정에 대해 소통하는 '하모니'로 확대되고 있었다. 두 학교 모두 이러한 간소하고 비공식적인 구조에서 학교 운영에 대한 실질적이고 비중있는 논의가 이루어지고 있다. 학생회와 학부모회가 활성화되고, 학생, 학부모가 학교 운영과 교육과정에 대해 동반자로서 협력하는 구조와 문화가 형성되는 것은 결국 교원들이 이들을 주체로 세우기 위해 다각적인 관계 맺기의 노력을 얼마나 기울이고 있느냐가 영향을 주고 있었다. 이에 비해 기존의 공식적인 학교 거버넌스 기구인 학교운영위원회는 올해 학생이 참여하여 참관하거나 발언하는 정도의 변화는 있으나 전반적인 성격과 운영 방법 면에서 이전의 형식적인 관행이 유지되고 있다. 참여구조 면에서의 이러



[그림 Ⅳ-15] 참여 구조에서의 기회의 확대

한 특징은 공식구조-비공식구조 간에 내적 필연성이 높지 않으면서도 상호 보완적인 관계를 형성하고 있기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 가령 학교운영위원회가 하는 주요 역할인 교육과정 편성, 학사 일정, 학생 선발 및 추천, 인사, 예산, 시설 관련 심의 사항은 학부모들이 보다 관심을 가지는 학교 행사, 수업과 평가 운영, 학생 생활교육, 진학 및 진로교육 및 각종 건의사항 등과 서로 간섭하지 않으며 병행이 가능한 관계이다.

한편, 두 학교 모두 교육부와 교육청의 공모사업을 활용하여 학생들을 위한 교육의 기회를 확대해가고 있었는데 주로 학교교육과정 운영에서 중요하게 보호하고자 했던 기초학력 지원, 소외 없는 배움과 관련이 깊은 영역이었다. 산중학교는 기초학력 지원을 위해 교육부, 교육청의 예산을 받는 '두리샘 21', '협력교사제'와 같은 정책 사업을 추가적으로 운영하고 있었고, 들중학교는 읍·면지역 특성화 교육과정 운영 예산으로 문해력을 향상하고 질 높은 텍스트를 기반으로 수업을 할 수 있도록 독서교육 프로그램을 운영 중이다. 이러한 외부 사업 유치는 기존의 학교 교육과정과 방향상 일치하는 것이기 때문에 학교 교육과정과 병행하면서 학습기회의 확장에 기여하고 있다. 그러나 외부 정책 사업이 가지는 행정적 절차 등 학교 자율 권한을 벗어나는 지침과 제약으로 인한 행정적 한계는 여전하였다.

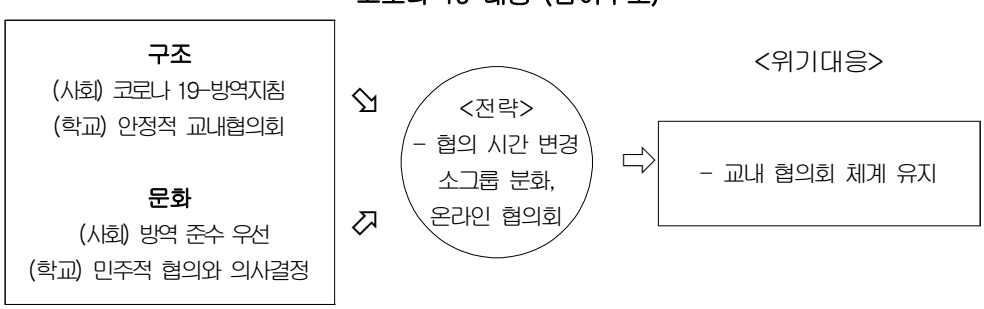


[그림 Ⅳ-16] 교육과정에서의 기회의 확대

라) 위기 대응

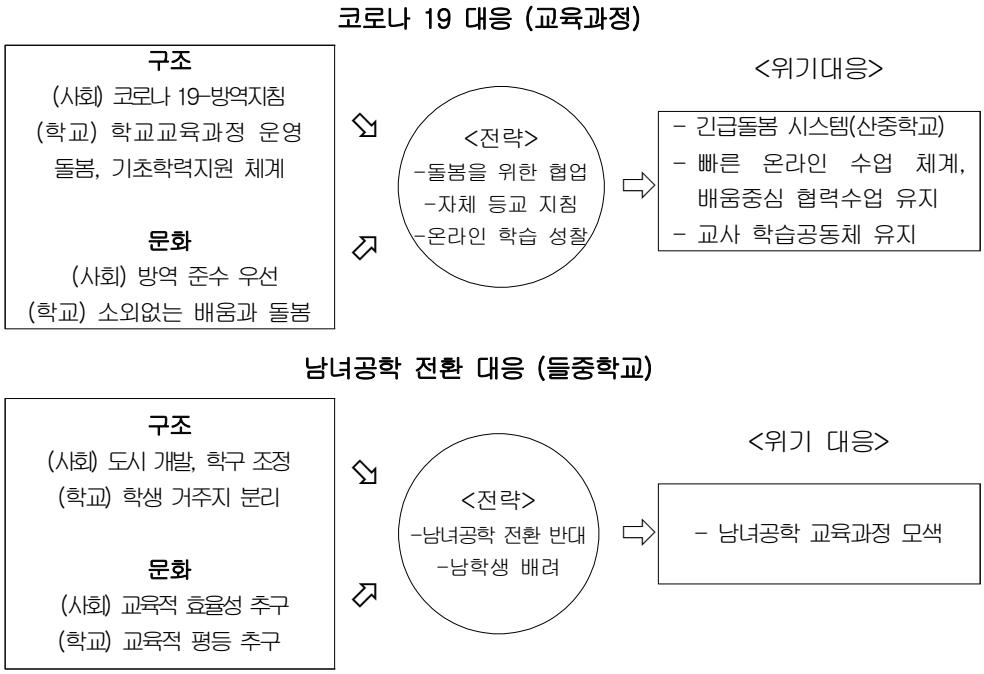
마지막으로 혁신자치학교 정책을 실행하면서 내적 연관성이 낮고 모순을 유발하는 '상황의존적 양립불가능성'의 관계에서는 양립불가능한 모순의 상황 하에서 발생한 '위기'에 적절히 '대응' 하는 행위자성을 보여주었다.

먼저 참여구조 면에서는 코로나 19라는 예상치 못한 감염병 상황에서도 각종 협의회를 정상적으로 운영하기 위해 시간 변경, 소그룹 분화, 온라인 협의회 개최 등의 방식으로 유연하게 대응하였다. 이러한 협의 구조의 지속은 코로나 19 감염병 상황에서 학사일정과 교육과정 운영, 학생 생활교육 등에서 최대한 신속하고 공백없이 교육활동을 해나가는 데 큰 힘이 되었다.



[그림 Ⅳ-17] 참여구조에서의 위기 대응

교육과정 운영 면에서 산중학교는 혁신자치학교 2년차에 맞닥뜨린 코로나 19 상황에서 가정에서 돌봄과 학습이 원활하게 이루어지지 않는 학생들에 대한 긴급돌봄 시스템을 가동하였다. 이 과정에서 등교 방역 지침을 넘어서는 결정을 해내기도 하였다. 올해 3월에는 작년의 코로나 19 상황을 성찰하고 3월 한 달 동안 오전-오후반으로 나누어 전교생을 등교시키면서 학년 초 관계 형성 및 학생파악에 집중했다. 들중학교 역시 코로나 19 상황에서도 온·오프라인을 병행하면서 협력수업을 할 수 있는 방안을 모색하였고 교원들의 수업연구회 운영을 위한 방법을 찾는 등 빠른 '위기 대응'을 보였다. 이를 기반으로 두 학교 모두 방역지침 속에서도 학생의 교육활동이 위축되지 않도록 노력을 기울였다.



[그림 Ⅳ-18] 교육과정에서의 위기 대응

한편 들중학교의 남녀공학 전환과정에서도 유사한 상호작용 양상이 나타났다. 애초에 교원들은 거주지 분리현상을 강화하는 남녀공학 전환을 반대하였지만 예정대로 올해부터 남학생들이 입학하였고, 오랜 여학교의 문화에서 이들이 불편하거나 낯선 존재로 여겨지지 않도록 교육과정과 각종 규정을 정비하고 남학생들이 소외되지 않도록 각별히 돌보고 있다.

2) 상호작용 과정에서의 행위자성

Archer(1995)는 사회·문화적 상호작용을 공동 행위자들과 구조, 문화 사이의 관계로 설명한다. 즉, 서로 다른 상황논리에 따라 선택하는 전략적 행위는 공동 행위자들이 이용 가능한 자원을 얼마나 잘 구성하고 동원할 수 있는지에 따라 달라진다는 것이다. 이러한 관점에서 두 학교에서 정책을 실행하는 공동 행위자와 그들이 동원하는 자원 및 전략적 행위의 특징을 살펴보자.

먼저 지금까지 살펴본 두 학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정과 사회문화적 상호작용 과정에서 유목적적이고, 조직적이고, 적극적인 공동 행위자는 혁신(자치)부장을 중심으로 한 부장 교사 그룹이었다. 이들은 교사리더로서 교내 협의회를 조직, 운영하고 학습공동체를 이끌며 학교 교육과정의 의사결정에서 영향력을 발휘하고 있다. 특히 정책 실행과정에서 구조와 문화의 필연성-상황의존성, 상호보완성-양립불가능성에 따라 형성되는 상황논리에 따라 구체적인 전략을 수립하고 상호 작용을 주도해나가고 있었다. 두 학교의 공동행위자는 산중학교에서는 전·현 혁신교육부장, 전·현 교육과정 부장, 생활교육부장, 자치복지부장, 학년부장이었으며 혁신교육부장을 중심으로 네트워크를 맺고 있었고 주로 부장협의회를 매개로 논의하였다. 들중학교에서는 전혁신부장과, 혁신자치부장, 교무부장, 교육과정 부장, 학생자치부장, 학년부장과 학습공동체 담당 교사가 공동 행위자로서 역할을 해나가고 있었으며 이들은 '수평선 교사회'를 중심으로 대화의 장을 형성하였다.

이들이 혁신자치학교 정책을 실행해나가기 위해 동원하는 자원은 크게 3가지였다. 먼저 문화적 차원에서 '이념적 자원'으로 학교가 추구하는 '교육적 가치에 대한 정당성', 혁신교육에 관한 '전문적 지식'과 '실천'이다. 이들은 기존에 혁신학교로서 추구해온 민주적인 학교 문화와 학생의 배움과 성장을 지원하는 교육과정, 교사 학습공동체 등에 대한 지향을 공유하고 이를 뒷받침하는 이론, 실천 사례 등의 지식과 스스로의 실천을 통해 교원들의 인정을 받고 공동의 활동을 조직해 나갈 수 있었다. 이러한 이념적 자원을 동원하여 과정 중심의 평가 혁신의 방향에 대해 교원, 학부모들에게 안내하고 설득하였으며 그들 자신이 실제로 실천하고 사례를 만듦으로써 정당성을 확보하였다.

둘째, 구조적 차원에서 '권위적 자원'으로 '학교 내 제도 설계', 정책 실행을 위한 '예산 사용', '시간 운영' 권한이다. 이들은 새로운 정책의 실행 과정에서 학교 내의 제도를 바꾸거나, 만들거나, 없앨 수 있는 권한을 자원으로 가지고 있었다. 또한 정책 실행을 위해 편성된 예산을 적절히 배분하고 있으며 학사일정을 정하고, 구성원들의 협의회나 학습공동체 일정을 편성, 조정하거나 각종 교육활동의 실행을 위한 시간을 구성할 수 있는 권한을 통해 정

책의 실행을 원활하게 도모할 수 있었다. 이러한 권위적 자원을 동원하여 과정중심 평가를 위해 수행평가를 강화하고 중간고사를 없애거나, 코로나 19 상황에서 교원 협의회, 학습공동체 운영 방식과 시간을 조정하고, 학생 등교 방식을 결정하며, 학년 교육과정 운영을 위한 예산과 일정을 확보하는 등 학교 교육과정 운영을 정책의 실행과 연결하면서 추진해 갈 수 있었다.

셋째, 관계적 차원에서 '관계적 자원'으로 이들이 학교의 다른 구성원, 즉 교사, 교장, 학생, 학부모, 행정직원이나 교육청의 장학사, 다른 학교 교원 등과 가지는 관계성, 태도, 네트워크다. 이들은 학교가 추구하는 교육적 목적의 실현을 위해 다른 대상과 지속적으로 '좋은' 관계를 맺는 일을 중요하게 여기고 있었다. 그 속에서 경청, 친밀감, 존중과 같은 '태도'를 통해 신뢰를 획득하고 공동의 행위에 동참하도록 하거나 외부와의 네트워크를 통해 정책 실행과정에서 필요한 도움을 받고 학교에 필요한 사항을 요구하고 있었다. 이념적 자원과 권위적 자원은 관계적 자원을 매개로 저항을 줄이면서 원활히 작동될 수 있었다. 이런 면에서 산중학교의 교무-행정의 갈등은 이념적 자원과 권위적 자원이 교육행정의 구조와 문화의 관행에 큰 영향력을 미치지는 못하는 필연적-양립불가능 상황에서 관계적 자원의 동원을 통한 상호작용에도 실패함으로써 정책 실행 과정을 제약하는 것으로 드러났다고 볼 수 있다.

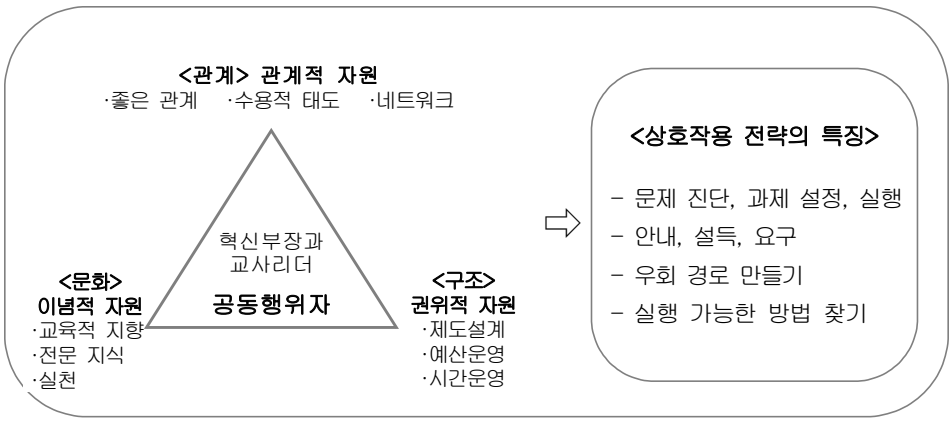
다음으로 두 학교의 공동 행위자들이 이러한 자원을 활용하여 각각의 상황 논리에서 상호작용을 해나가는 전략의 특징은 4가지 정도로 도출되었다. 첫째, 스스로 학교의 문제를 진단하고 과제를 설정하며 이를 실행하고 있다. 이들은 학교 내의 각종 교원 협의회를 통해 일상의 교육활동에 대해 성찰하고 '더 나은' 방향은 무엇일지 고민하면서 스스로 새로운 과제를 설정하고 이를 추진해가고 있다. 학생, 학부모 간담회와 하모니, 과정중심의 평가혁신, 기초학력 지원과 독서교육, 학년 자율활동, 업무지원체계 3원화 등은 이러한 내부적인 평가와 성찰을 통해 과제를 설정하고 추진 중이다. 이와 같이 교내의 안정적인 협의회를 통해 일상적 학교 평가가 이루어지고 이를 다음 학기, 다음 해의 교육활동에 반영함으로써 학교 교육활동에 대한 개선이 지속되도록 한다.

둘째, 정책 실행과정 중 발생하는 갈등 상황에서 적극적으로 안내, 설득하고 요구하면서 목소리를 내고 있다. 두 학교의 공동행위자들이 추구하는 교육적 지향은 기존의 행정체계와 문화, 교육제도와 사회적 인식과 충돌하고 갈등을 빚기도 하였다. 평가 혁신에 제동을 거는 학부모들의 요구, 외부 공모사업이 가지는 행정절차, 행정실과의 갈등 상황, 학사일정 자율 결정 반려 상황 등과 같이 제약적인 상황에 부딪혔을 때 쉽게 포기하거나 물러서기보다 각 대상들에게 안내하고, 설득하며 요구하는 적극적인 행위자성을 발휘하고 있다. 이는 단기적으로는 적절한 선에서 '타협'을 하는 전략을 취하기도 하지만 이를 통해 학교가 추구하는 교육적 지향을 유지하게 하고, 장기적으로는 학교의 자율성에 영향을 미치는 외적인 구조와 문화를 바꿔가고자 저항하는 행위자성으로 볼 수 있다.

셋째, 학교 외부에서 주어지는 구조적, 문화적 압력들이 최대한 이들이 추구하는 학교의 구조나 문화를 침해하지 않도록, 적절히 우회 경로를 형성하는 행위자성을 발휘하고 있다. 학교는 끊임없이 외부의 요구, 교육 행정기관의 정책 등에 대응하면서 교육 활동을 운영해나가야 한다. 이때, 두 학교의 공동행위자들은 외부의 압력이 학생교육 활동에 미칠 영향을 인식하고 최대한 학교가 추구하는 교육적 지향이 유지되도록 대응하고 있었다. 대표적으로 3주체의 학교 참여 활성화의 경우 학교운영위원회의 기존의 형식적 운영을 유지하면서 실질적 의사소통이 원활하게 작동하는 비공식 참여구조를 형성하기도 하고, 교육부와 교육청이 추진하는 기초학력지원사업의 경우 사업 예산을 활용하되, 학교 교육과정과 지향에 맞게 운영하기도 하였다.

넷째, 예상치 못한 내적, 외적 상황 발생하였을 때, 그것이 촉발하는 구조와 문화에 지배당하기보다 그 가운데에서 최대한 실행 가능한 방법을 찾고 실행하고 있었다. 개방 체계로서의 사회의 특성으로 인해 학교 역시 끊임없이 예상치 못했던 우발적인 상황들에 놓일 수 있다. 작년과 올해 코로나 19 상황으로 정상적 학교 운영이 어려운 상황이었으며 들중학교의 경우 도시 개발로 인한 학구 조정은 학교의 의사와 무관하게 남녀공학 전환과 거주지 분리라는 외적 조건으로 작용했다. 일반적으로 이러한 상황에서는 최소한의 범

위로 교육 활동이 위축될 가능성이 높다. 그렇지만 기본적인 학교 교육과정 운영의 중핵인 교내 협의회와 학습공동체 운영, 긴급돌봄 시스템 작동, 학년부 중심의 공동체적 교육활동, 배움 중심의 협력수업, 남녀공학으로의 교육과정을 모색하는 등 외부의 적절히 대응하는 행위자성을 보여주었다.



[그림 Ⅳ-19] 혁신자치학교 정책 실행 과정의 행위자성

Archer(1995)는 물질적 기득권 집단으로서의 공동행위자 가 구조와 사회·문화적 상호작용 과정에서 동원하는 자원을 '정치적 제재(political sanctions)', '유동 자산(liquid assets)' 및 '전문지식(expertise)'으로 들었으며 이러한 기득권 집단에 저항하는 그룹이 공동행위자가 되기 위한 조건으로 '자원(resources)', '조직(organization)', '대항 이념(counter-ideology)'을 들었다. Giddens(1984)는 '규칙'과 '자원'으로서의 사회체계의 구조적 속성을 설명하면서 행위자를 제약하기도 하고 가능하게도 하는 시·공간의 조직, 인간 조직과 관계, 자기 개발과 표현 기회의 구성과 같은 '권위적 자원(authoritative resource)'의 중요성을 제시한 바 있다.

이 연구에서 정책을 주도적으로 실행하는 두 학교의 공동행위자들은 학교 내에서는 이전에 혁신학교 운영과정에서 형성된 이념적이고 문화적인 이익을 추구하는 기득권 집단이면서 동시에 기존의 교육제도와 문화를 혁신하고 새로운 교육을 추구하는 대항적 집단으로서의 이중적 성격을 가진다. 따라서 이들은 문화적으로 대안적 가치와 신념을 제시하고 실천하는 '이념적 자원'

과 구조적으로 학교 내에서 이전에 획득한 권한을 가지고 제도, 예산, 시간을 설계하고 운영하는 '권위적 자원'을 동원하여 새로운 정책을 실행해 가고 있다. 여기서 이들의 이념적 자원과 권위적 자원이 학교 내에서 구성원들 간에 '협상력(negotiating strength)'으로 전환되는 중요한 열쇠가 바로 '관계적 자원'이다.

즉, 이들은 궁극적으로 '혁신자치학교' 정책을 통해 그들이 추구하는 '좋은 교육'이라는 가치, 즉 '이념적 이익'을 추구하고자 한다. 이들에게 중요한 것은 정책 그 자체가 아니라, 정책을 통해 자신들의 교육적 신념과 부합하는 행위에 정당성을 획득하고, 학교 차원에서 구성원들과 공동의 실천을 해나가는 것이다. 이를 위해 학교 내에서 중요한 영향력을 행사할 수 있는 지위를 갖고 특히 구성원들과의 좋은 관계, 경청하고 수용하는 존중의 태도, 그리고 학교 안 밖의 호혜적인 관계망과 같은 '관계적 자원'을 활용하여 학교의 공동체성을 활성화 시키고 이를 바탕으로 교육적 가치를 수호하고 새로운 문화와 구조의 변화를 도모하는 행위자성을 발현하고 있다.

다. 사회문화적 정교화

그렇다면 이 학교들이 혁신자치학교 정책을 실행해나가는 과정에서 새로운 형태로 생성되어 기존의 구조와 문화를 재구성하게 되는 것은 무엇이며 기존의 질서를 재생산하고 안정을 유지하게 되는 것은 무엇일까?

Archer(1995)는 형태발생론의 3단계에서 새로운 형태가 발생하는 과정을 문화와 구조의 형태 유지, 형태 발생의 관계로 설명한다. 즉 구조와 문화가 모두 형태 유지인 경우 기존의 구조와 문화를 유지할 가능성이 높으며, 문화적 형태 유지와 구조적 형태 발생의 불일치가 발생할 때 새롭게 발생한 구조를 기존의 문화가 흡수하거나 형식화시킬 가능성이 높다고 본다. 반대로 문화적인 형태 발생이 있으나 구조적 형태가 유지되고 있을 경우 초기에는 구조가 문화적 변화를 제동하려는 경향이 나타나지만, 결국 문화적인 변화가 기존의 구조를 위협하여 변화의 여지가 생기게 된다. 마지막으로 문화와 구

조가 서로 형태 발생으로 연관성을 갖게 되면 과거의 구조적, 문화적 형태 유지나 재생산을 막고 새로운 형태 발생으로 이어지면서 기존의 구조를 바꿔 가게 된다는 것이다.

이러한 관점에서 산, 들중학교의 혁신자치학교 실행 과정과 상호작용 과정을 구조와 문화의 안정과 변화 측면에서 비교 분석하여 살펴보고 정책 실행을 통한 사회문화적 정교화 양상을 살펴보고자 한다.

1) 문화 안정 - 구조 안정 : 유지, 재생산을 통한 지속가능성 확보

두 학교가 혁신자치학교 정책을 실행하면서 구성원들의 상호작용 과정에서 '문화 안정 - 구조 안정'이 나타난 것은 '교원중심의 합의적 의사결정 문화 - 안정적인 교사협의체계', '학생의 배움과 성장, 돌봄을 중시하는 문화 - 수업연구 중심 교원 학습공동체와 학년부 중심체계'에서 문화와 구조의 안정성이 있었다.

교원의 합의적 의사결정과 학생 성장 중심의 교육과정을 운영하고 돌봄을 중시하는 것은 기본적으로 혁신학교 운영기간 동안 산중학교 교원들 사이에 문화로 정착되어 있었으며 이를 뒷받침하는 학교 내의 구조적 체계도 안정적으로 뒷받침되어 있었다. 한편 산중학교에서는 교육과정 분야에서 '기초학력 지원체계'를 안정적으로 갖추고 있었으며, 행정체계에서는 '교원업무정상화 - 업무지원체계와 적정수업시수 보장'이 구성원들 사이에 공유된 인식과 구조적 체계의 안정성이 높았다. 들중학교는 교육과정분야에서 '배움의 공동체 수업'과 '학년교육과정 운영체계'가 구조적 안정성을 가진다. 이 영역들은 이전의 혁신학교 기간뿐만 아니라 2~3년 동안의 혁신자치학교 운영 과정에서 지속적으로 '보호'해 온 영역들이다.

두 학교를 비교해보면, 첫째, 교원업무정상화에 대한 요구는 두 학교 모두 높으나 산중학교의 업무정상화를 위한 구조적인 체계가 보다 더 안정적이다. 이에 비해 들중학교에서는 일과 후 시간까지 교사협의회, 학생, 학부모와의 간담회나 학습공동체를 운영하는 하는 빈도가 잦았다. 이는 들중학교의 정책 실행이 산중학교에 비해 개별 행위자들의 헌신에 의존하고 있다는 것을 의미

한다. 이러한 상황은 장기적으로는 리더 교사의 소진을 유발하며, 안정적인 인적 재생산을 막고 지속성을 가로막을 수 있다.

둘째 교원학습공동체 문화와 구조적 안정성이 교육과정 분야에 주는 영향이다. 교육과정 분야에서 기초학력 지원과 돌봄을 위해 산중학교는 별도의 기초학력지원 체계를, 들중학교는 학년교육과정과 배움의 공동체 수업을 통해 교육과정과 수업 내에서 저학력 학생들을 돌보는 문화를 가지고 있다. 따라서 들중학교의 경우 수업과 교육과정 운영에 있어서 학교 전체의 지향과 방향이 강하며 이를 전체, 학년 수업공개연구회로 긴장감 있게 이어가고 있다. 산중학교의 경우 수업과 교육과정에서 교사 개인의 자율성이 들중학교보다 높은 편이었는데 학년 중심의 교원 학습공동체를 통해 학교 전체의 지향과 개인의 자율성이 적절히 조화를 이루어 가고 있었다.

그런데 구성원들이 지속적으로 교체되는 공립학교에서 이러한 문화적 안정을 유지하는 것은 매년 전입하는 새로운 교원들과 끊임없이 사회적 통합을 이루어가는 노력이 없이는 불가능하다. 공동행위자인 리더교사들은 교사협의회, 학습공동체, 업무지원, 기초학력 지원 체계와 같은 각종 구조적인 체계들을 유기적으로 운영하면서 교사들의 만남과 대화, 실천의 공유를 이끌어 내고 문화와 구조가 선순환하도록 하면서 지속가능성을 확보해가고 있다. 또한 기존 구조에 없었던 '전체 교직원회의'나 '심화된 수업연구회'와 같은 새로운 제안을 내어놓으면서 안정적인 문화에 새로운 활력을 불어넣고자 하였다.

2) 문화 안정 - 구조 형성 : 기존 문화에 흡수되거나 형식화

다음으로 학교 내·외에서 새로운 정책이나 법령 등 구조적인 변화를 통해 학교 내에 안정되어 있는 문화에 영향을 미치고자 하는 영역이다. 두 학교의 혁신자치학교 정책 실행과정에서 이러한 모습을 보인 것은 먼저 교육과정 측면에서 들중학교에서 '학생성장중심 교육과정 문화' - B지역의 '나다움' 교육과정이었다. B 교육청이 올해부터 추진하고 있는 '나다움' 지역교육과정은 1학년 자유학기제와 3학년 진로 집중학기 운영을 강조하고 있는데, 특히 3학년의 진로 집중학기 운영은 이미 시행중인 들중학교의 '나 프로젝트'에 흡수

운영 중이다.

반면, 학부모회와 관련하여 두 교육청 모두 최근 학교·학부모 지원 조례를 제·개정하고 학교 내 학부모회 운영을 정비하도록 하였다(A 교육청 2015년 제정, 2020년 일부 개정, B 교육청 2019년 제정, 2020년 일부 개정). 그러나 산중학교의 경우 학부모회 규정 중 임원의 자격 부분에 상위 조례와 상충하는 부분이 있었으며[25], 들중학교 역시 대의원회 구성 및 운영과 관련하여 상위 조례에 부합하지 않는 측면이 있다.[26] 또한 실제 학부모회의 운영은 이러한 규정이나 조례가 큰 영향을 미치지는 않고 있었다. 면담을 나눈 두 학교의 학부모 회장들 역시 이러한 조례에 대해 인지하지 못하고 있었으며 학부모회 규정의 개정은 학교나 학부모들의 필요와 요구에 의해서 이루어지고 있었다. 이 영역의 경우 새로운 구조의 형성이 학부모회 운영의 문화적 안정성을 바꾸지 못하고 형식화되는 경우로 볼 수 있다.

대개 외부의 정책이 일방적으로 학교로 밀고 들어올 때 이러한 모습이 나타나기 쉬우며 이 경우 기존의 문화가 새로운 정책을 흡수하거나 문화적 안정성을 유지하면서 새로운 정책을 형식화 시키게 된다. 결국 학교의 내적 필요나 문화의 형성이 동반되지 않는 정책, 사업, 법령 등은 이 학교들에서도 새로운 형태를 발생시키지 못하고 기존의 문화적 안정성을 유지하는 결과를 낳고 있다.

3) 문화 형성 - 구조 안정 : 새로운 문화 형성 제동, 점진적 변화

다음으로 학교 내에서 새로운 문화가 형성되고 있으나 구조의 안정성으로

---

25) 산중학교의 2020년 개정된 학부모회 규정에는 '제7조 회장은 3학년 학부모로서, 1년 이상 본교의 학부모회 회원으로 활동한 자로 한다.'로 되어있다. 그러나 A지역의 '학교 학부모회 설치·운영 및 학부모교육 지원 등에 관한 조례'에는 '제8조(임원의 임기) 제2항 ② 학부모회의 회장은 1회에 한하여 중임할 수 있다.'로 되어 있어 3학년 학부모만 학부모회장이 될 수 있도록 하는 규정은 상위규정과 충돌한다.

26) 들중학교의 경우 B지역의 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례에는 제7조(임원 등의 구성)에 회장, 부회장, 감사를 '임원'으로 규정하고 있으며, 제14조(대의원회)에 학부모회 임원, 학년별 학부모회 대표, 학급별 학부모회 대표 및 기능별 학부모회 대표를 포함하여 '대의원'으로 구성할 수 있도록 되어 있으나 실제로는 학부모회 임원회과 대의원회가 구분되지 않고 함께 운영되고 있으며 대의원회 운영과 관련된 규정들은 문서상 존재하는 정도다.

인해 새롭게 형성되는 문화에 제동이 걸리는 경우다. 이는 상호작용에서 주로 '갈등과 타협', '요구'를 보였던 영역이다.

이러한 경우는 두 학교에서 모두 유사하게 나타났다. 구체적으로는 '학생, 학부모 참여 - 학교운영위원회 구조', '평가를 통한 성장 - 경쟁과 선별의 입시구조', '학교 자율권한 확대 인식 - 행정 지침 및 규제'가 이에 해당한다. 여기서 구조는 교육행정시스템, 입시제도와 같은 거시적 영역을 포함하며 교육청의 관행, 행정 직원의 규정 준수, 학부모들의 인식과 요구를 매개하여 작동된다. 이는 학교 내에서 새로운 문화가 형성되고 이를 구체화하기 위한 시도가 진행되는 과정에서 구조적 변화를 억제하였다. 그러나 두 학교의 공동행위자인 리더교사들은 교육청 공문을 찾아 행정 직원을 설득하거나, 학부모와의 대화를 통해 평가에 관한 요구의 일부를 수용하고 나머지를 지켜내는 등의 행위자성을 발휘하였다. 또한 비록 아직은 형식적인 참관에 그치고 있지만 학생과 학부모의 참여를 증진해야한다는 인식이 형성되면서 학교운영위원회에 학생이 참여하고 발언하는 등 변화를 시도하였다.

그러나 학교의 자율권한 확대에 대한 인식과 문화의 형성에 비해 학교를 구속하는 행정 지침과 규제는 여전히 새로운 문화의 형성에 제동을 걸었고, 교육행정기관과는 좀처럼 간격을 좁히기 어려워 보였다. 하지만 학교에서는 이렇게 구조적으로 안정된 영역에 대해 포기하지 않고 끊임없이 학교의 요구를 전달하면서 문을 두드리고 있다. 이러한 과정에서 새롭게 형성된 문화적 변화가 구성원들 간에 더 공고히 다져가는 특성을 보여준다.

Archer(1995)는 구조적 안정성을 유지하려는 세력은 새로운 문화의 형성을 억제하지만 문화적 변화를 기반으로 한 공동행위자들의 행위자성은 결국 안정된 구조에 위협으로 작용하고 구조적 안정성의 철회가 나타나게 된다고 보았다. 혁신자치학교 운영과정에서 나타나는 '문화 형성 - 구조 안정' 영역들 역시 공동행위자들의 자원 동원과 전략에 의해 지속적으로 구조의 안정성이 도전을 받으며 점진적인 변화를 통한 새로운 행태가 발생하고 있으며 그 과정에서 행위자성 자체의 형태 발생도 이루어지고 있다.

4) 문화 형성 - 구조 형성 : 새로운 구조의 발생

마지막으로 학교 내에서 새로운 문화가 형성되고 이와 동시에 구조적 변화가 함께 동반되는 경우다. 이러한 경우 문화와 구조의 높은 상호작용을 통해 새로운 형태발생으로 이어진다. 이는 상호작용에서 '시도', '기회의 확대', '위기 대응' 을 보였던 영역으로 가장 폭넓은 범위에서 새로운 구조가 형성되고 있었다.

두 학교 모두에서 이러한 모습을 보인 것은 '학생, 학부모 참여 문화 – 비공식 참여구조 형성', '평가를 통한 성장 – 과정중심평가' 가 해당된다. 학생과 학부모의 참여에 기반한 교육과정 운영의 필요성에 대한 구성원들의 인식은 기존의 구조가 안정되어 있는 공식 구조보다는 새로운 형태 형성의 여지가 많은 '간담회', '공청회', '하모니'와 같은 비공식 구조를 활성화 시키는 방식으로 행위자성을 작동하였다. 또한 학생의 성장을 중심에 둔 교육과정을 운영해온 경험을 바탕으로 학생에 대한 평가 역시 학생의 성장을 중심에 두고 기존의 평가 체계를 흔들고 학생들의 학습의 과정, 수행 능력을 평가하는 과정중심평가의 구조를 만들어가고 있다. 들중학교의 경우 비슷한 관점에서 학생들의 개인 맞춤형 성장을 지원하는 취지에서 성취인증제라는 학습-평가 시스템을 새로 도입하는 유의미한 실험을 진행 중이다. 또한 산중학교의 자치학교로서 자율 권한에 대한 인식은 코로나 19 상황에서 방역에 의한 등교 지침을 넘어서는 '긴급돌봄 시스템'을 선제적으로 만들거나, 3월 초 전교생 오전-오후 반 전면등교와 같은 새로운 학사운영 방식을 형성해 냈다. 그런데 이러한 코로나 19 상황에서의 대처는 특정시기의 필요성에 따라 구조가 형성되었다가 다시 필요가 낮아지면 원래 구조로 복귀하고 있었다. 결국 아직은 새롭게 형성된 구조적인 변화가 구조적 안정성으로 자리 잡기보다 상황에 따라 유연하게 대응하는 유동성을 가지고 있다.

지금까지 살펴본 구조-문화, 형태유지-형태발생의 관계를 정리하면 <표 Ⅳ-22>과 같다.

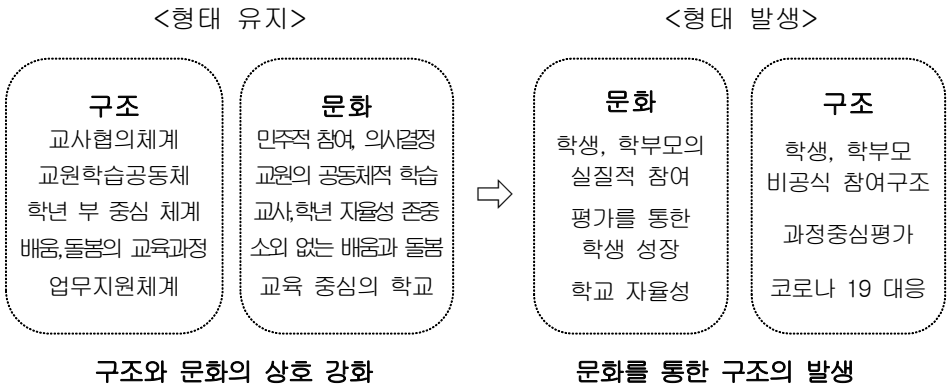
<표 Ⅳ-22> 혁신자치학교 정책 실행의 사회적 정교화

사회적 정교화	문화	구조	
		산중학교	들중학교
문화 안정 – 구조 안정 : **형태유지 → 지속가능성 확보**	교원 중심의 합의적 의사결정	안정적인 교사협의체계	
	소외 없는 배움과 성장, 돌봄 중시	수업연구중심 교원학습공동체 학년 부 중심 체계	
		배움과 돌봄의 교육과정	
	교육중심의 학교	업무지원체계	
문화 안정 – 구조 형성 : **흡수, 형식화**	학부모 참여	학부모 자치 조례	
	학생 성장 중심 교육과정		지역 교육과정
문화 형성 – 구조 안정 : **점진적 변화, 제약**	학생, 학부모 참여	학운위 학생 참여 – 학운위 관행 유지	
	평가를 통한 학생 성장	평가 혁신 시도 – 입시 제도의 제약	
	학교 자율성 확대	행정간소화 시도 – 행정 지침 및 규제의 제약	
문화 형성 – 구조 형성 : **새로운 구조 생성 -> 형태 발생**	학생, 학부모 참여	비공식 참여구조 형성	
	평가를 통한 학생 성장	과정중심평가, 성취인증제	
	학교 자율성 확대	코로나 19 대응	

지금까지 두 혁신자치학교의 정책 실행 과정을 살펴보고 이를 문화와 구조의 형태 안정과 형태 발생의 사회적 정교화를 분석하면서 각 학교가 기존의 혁신학교에서 구축해온 질서를 재생산하는 영역과 새로운 형태를 형성하는 지점, 그리고 그것이 현재 구조적 제동의 상태에 놓여 있는 영역들을 살펴보았다.

정책 실행 결과 두 학교에서 기존의 형태가 유지, 재생산 되고 있는 영역은 대부분 혁신학교 시기에 형성된 문화와 구조였다. 이러한 구조와 문화는

서로를 강화하는 성격이 있다. 즉, 교사협의회 체계를 통해 지속적으로 교육과정에 대한 협의가 진행되고 이는 민주적인 의사소통의 문화의 강화로 이어지며 이는 다시 안정적인 교사 협의회로 재생산된다.



[그림 Ⅳ-20] 혁신자치학교 정책 실행 결과 형태유지, 형태발생의 관계

그런데, 새로운 문화와 구조가 형성되는 과정을 보면 먼저 이전의 문화와 구조를 바탕으로 문화적 형태 발생이 이루어지고 이는 다시 구조의 형성으로 이어짐을 알 수 있었다. 즉, 민주적 의사소통과 교사협의회를 토대로 '학생, 학부모의 참여'에 대한 문화적 인식이 발생하였으며 이는 새로운 참여 구조의 발생으로 이어진다. 또한 학생의 배움과 성장을 중시하는 문화와 교육과정이 '평가를 통한 성장'이라는 문화적 인식으로 이어지고, 이는 과정 중심의 평가혁신을 시도하도록 하고 있다. 코로나 19에 대응하는 학교의 다각적인 결정은 이전의 문화와 구조를 통해 형성된 구성원들의 인식이 감염병 상황에서 방역과 배움에 대한 학교의 자율적 판단에 종합적으로 영향을 미치고 있었다. 결국 학교 내에서 새로운 구조의 형성은 기존의 구조와 문화를 바탕으로 먼저 문화적 변화를 통해 이루어지며 이러한 과정은 행위자들의 끊임없이 문화와 구조를 매개하는 행위자성이 뒷받침 될 때 가능하다고 볼 수 있다.

Ⅴ. 논의

1. 혁신자치학교 정책 실행 과정의 특징

지금까지 살펴본 혁신자치학교 정책 실행 과정을 통해 이 정책이 기존의 학교 자율화 정책인 책무성 중심의 규제 완화 정책이나 최근의 경향인 자치조직 구성을 중심으로 각 주체의 권한을 증진하고자 하는 정책과 다른 특징을 발견하였다. 주요하게는 정책 실행을 위한 외적인 제도적 조건들이 마련되지 않은 상태에서 구체적인 과제의 설정과 실행이 학교 스스로의 성찰과 계획으로부터 출발하고 있다는 점이다. 규제 완화를 통한 학교자율화 정책과 자치조직을 통한 구성원의 권한 증진 정책의 경우 모두 정책 추진 과정에서 법령이나 규정, 지침과 같은 구조적 조건이 먼저 마련되고 학교가 수행해야 하는 비교적 분명한 과제들이 존재하였다. 그러나 혁신자치학교 정책의 경우 이와는 달리 외적인 제도, 법령, 규정 등의 조건의 변화가 없는 상태에서 구체적 실행 과제는 학교에 일임되었으며 학교 스스로 과제를 발굴하고 실행해 가고 있다. 따라서 정책 실행과정에서 부딪히고 학교를 제약하는 외적인 조건들은 학교 자치 측면에서 매우 중요한 제도 개선 과제에 대한 질문을 던지고 있다고 볼 수 있다.

정책 실행과정에서 구체적으로 나타난 특징으로는 교사리더에 의한 집단리더 체제를 구축하고 3주체 간의 관계 맺기를 중시하는 점, 공식적, 법적인 참여 구조보다 비공식적 구조가 확대되고 공론장의 성격이 강화되고 있다는 점, 학교 자치 영역의 불균형과 행정체계 측면에서의 학교 자율 권한의 부재, 그리고 목적과 평가 측면에서 학교 민주주의를 추구하고 학부모의 선택이나 학교 간 경쟁보다 학교 내적 평가와 성찰을 중시하는 점 등이 정책 실행과정에서의 특징으로 나타났다.

가. 주체와 권한 : 교사리더에 의한 집단 리더 체제와 주체 간의 관계 맺기

두 학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정의 특징을 주체와 권한의 측면에서 살펴보면 공통적으로 교사리더에 의한 집단 리더 체제가 구축되고 이를 기반으로 학생, 학부모의 참여의 확장을 위한 관계 맺기에 주력하고 있다. 특히 두 학교 혁신부장을 중심으로 한 부장교사들이 공동행위자(Corporate agents)(Archer,1995)로서 구조와 문화를 매개하는 과정에서 구성원 간에 권한을 배분하고 이를 바탕으로 집단적 리더 체제를 구축해가고 있다. 이들은 이념적 자원, 권위적 자원, 관계적 자원을 동원하여 학교 운영의 중심에서 각종 협의회와 학습공동체를 운영해가고 있었으며 새로운 과제를 제안하고 이를 구성원들이 함께 실천해 나갈 수 있는 여건을 마련하고 있다. 각 학년의 부장 교사들 역시 함께 협의한 내용을 토대로 학년에서 적절히 자율성을 발휘면서 전체 학교의 큰 그림을 함께 완성시켜나가고 있었다. 여기서 교장은 주로 이러한 집단 리더 체제를 지원하는 역할을 하고 있다.

최근 학교 변화의 동력으로 교사리더십을 강조하는 경향이 있다. 학교 개혁의 성공을 위한 원리와 조건으로 교사의 역할 재규정을 통한 혁신의 주체화가 필요하며, 이러한 학교 혁신의 지속을 위해서는 권한 위임을 통해 '교사 리더십'이 발휘되도록 해야 한다는 것이다(김병찬, 2015; 김성아, 송경오, 2019; 김인희, 이혜진, 2014; 백병부, 이수광. 2019, Katzenmeyer, Moller, 2009). 그런데 이 학교들에서 교사리더십은 학교장이 이들에게 권한을 '위임'했다기보다 혁신학교 시기부터 주도적으로 학교혁신을 추진해오면서 구성원들로부터 신뢰를 얻고 자연스럽게 리더십을 '획득'한 것으로 볼 수 있다.

일반적으로 학교 자치에 대해 논의할 때, 학교장의 역할을 중요하게 생각하면서 교장 선출제, 공모제와 같은 제도의 필요성을 강조하는 경향이 있다(고전, 2000; 나민주 외, 2013; 이기우, 1998; 전국교직원노동조합, 2006; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012; 홍섭근 외, 2020). 그러나 현실적으로 이러한 제도적 변화는 전면화 되지 못하고 있으며 이로 인해 두 학교 모두 교육청 발령에 의한 승진형 교장이 근무하는 상황이다. 두 학교의 리더교사들은 이

러한 단절적인 방식의 교장의 교체로 인해 혁신학교의 지속성 담보가 어려운 구조적 상황에서 전 혁신부장과 현 혁신부장이 함께 근무하면서 '리더십의 승계'를 이루어내고 구성원들로부터 인정받았다. 이들은 이렇게 획득한 리더십이 교장의 지도성과 조화되도록 학교장을 존중하면서 교장이 자신들이 하는 일을 지지하고 지원하도록 안내하고 동참시켰다. 두 학교의 교장 역시 학교장으로서 권위를 획득하기 위해 기존의 합의적 의사결정 문화를 인정하고 교사리더들과 원만한 관계를 유지하면서 집단 리더 체제와 공존하는 방식을 선택하였다. 이러한 과정에서 학교장 역시 새로운 리더십과 역할을 습득하는 행위자성의 이중 형태 발생의 과정을 겪고 있다.

또한 두 학교의 리더교사들은 3주체의 참여에 의한 교육과정의 운영을 위해 이전보다 교직원, 학생, 학부모와 더 많은 만남, 소통, 대화의 시간을 갖고 있다. 그중 학생, 학부모의 권한 측면에서는 간담회, 공청회, 하모니, 다모임처럼 교원이 중심이 되어 학생과 학부모가 자기목소리를 낼 수 있는 구조를 만들고 학생과 학부모를 공론장에 등장시키는 '간접적 주체화'가 보인다. 즉, 학생회와 학부모회가 독립적으로 조직되고 운영되기보다 교사를 매개로 학교 교육에 목소리를 내는 기회를 갖고 참여하고 있다. 교육과정에 대해 학부모가 적극적으로 목소리를 내게 되면서 학생 평가 부분에서 혁신학교로서의 지향을 흔들기도 하였지만, 이와 같은 끊임없는 관계 맺기와 의사소통은 서로의 차이 속에서도 동질성을 유지하게 하면서(Dewey, 2009) 큰 틀에서의 평가 혁신이 지속되고 있다. Biesta(2012)는 주체성(Subjectivity)의 핵심은 '타자와 세상 안에서, 타자와 세상과 더불어 존재하는 일(in and with others and world)'이라고 말한다. 두 학교의 주체화를 위한 관계 맺기의 사례는 교사, 학생, 학부모가 '주체(Subject)'가 되고 주체적으로 참여한다는 것은 개별적 존재로서의 권한의 증진만을 의미하는 것이 아니라 결국 서로와 함께 교육적 동반자, 공동체가 된다는 것을 의미하는 것이며 이는 구성원의 참여, 권한, 책임이 상호작용하면서 선순환 할 수 있는 것임을 보여준다.

나. 참여구조와 거버넌스 : 참여구조의 새로운 형태 형성과 공론장의 기능 강화

혁신자치학교 정책을 실행하면서 두 학교 모두에서 참여구조의 새로운 형태가 나타났으며 이러한 참여구조는 주로 공론장의 기능을 하고 있었다. 학교의 참여구조는 시간의 흐름에 따라 교원에서 학생, 학부모로 심화되고 확대되고 있는데 이러한 새로운 참여의 형태는 대부분 비공식 구조를 활용하고 있다. 먼저 교원의 참여구조로는 들중학교의 평교사회인 수평선 교사회가 주목할 만하다. 들중학교의 수평선 교사회는 학교운영의 기초 기획 단위이자 의견 수렴기구로 이 학교의 참여 구조를 학생, 학부모로 확장시켜가는 중핵적인 역할도 담당한다.

두 학교는 학생회, 학부모회와 주로 '간담회'와 같은 방식으로 직접 소통하는 자리를 마련하고 여기서 학교 교육과정 운영에 대한 이야기를 듣고 반영한다. 들중학교에서는 학교교육과정 운영에 대해 공유하고 교류하는 수준에서 학기말이나 학년말 워크숍에도 학생과 학부모가 참여하고 있다.

그런데 두 학교에서 확장되고 있는 이러한 협의회와 간담회와 같은 참여구조는 무엇을 결정하는 자리가 아니라 구성원들이 서로 자신의 생각을 드러내고 소통하는 공론장의 성격을 갖는다. 교내 협의회들이 공론장의 역할을 하고 있다는 것은 협의회를 통해 구성원들의 생각의 교류가 일어나고 이 과정에서 서로의 차이들을 조금씩 조정해가고 있다는 것을 의미한다. 이렇게 충분히 공론장을 거친 사안은 구성원들에게 인정을 받고 체계를 마련하여 실행해나가도 무리가 없게 된다. 이것이 공동의 이념(idea)의 생성으로 문화적 변화를 기반으로 구조를 변화시켜나가는 과정이다.

공론장의 성격을 가진 비공식 참여구조가 활발해지는 것에 비해 학교 거버넌스의 중핵으로 불리는 학교운영위원회의 경우 올해 처음으로 학생들이 참여하기 시작하였다는 것을 제외하고 이전의 형식성을 그대로 가지고 있다. 참여구조면에서 비공식 구조를 마련하여 새로운 형태를 형성시켜가는 경향은 기존의 학교운영위원회와 같은 공식구조가 가진 행정적 관행에 묶이지 않으

면서 구성원 상호간에 자유로운 대화가 가능한 자리를 만들기 위함이다.

기존의 연구에서는 학교운영위원회의 문제점으로 대표성과 전문성의 부족을 꼽는다. 그러면서 교사회, 학생회, 학부모회의 법제화와 이를 통한 학운위에서의 정당한 의사결정 권한을 획득할 필요성을 논의한다(강영구, 2020; 나민주, 2013; 노기호, 2018; 백규호, 2017; 이명균, 2004a; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012). 또한 다시 참여구조의 최정점에 학교운영위원회를 두고 심의, 의결권을 부여 할 것을 제안하기도 한다(고전, 2013; 김정아, 송재혁, 2012; 나민주 외, 2013; 백규호, 2017; 이기우, 1998; 정재균, 홍석노, 김대유, 이재희, 2014). 그러나 두 학교의 사례에서는 학교운영위원회의 문제가 위원의 대표성과 전문성의 부족에 있다기보다는 오히려 법령과 지침에 의해 반드시 다루어야 할 안건 중심으로만 운영되는 점, 회의 준비 및 운영 등의 행정 절차의 복잡성 등 규칙과 절차상의 형식성의 문제가 더 크게 작용하고 있었다. 따라서 법제화를 통한 구성원의 권한의 생성은 두 학교가 보여주고 있는 공론장을 문화적 기반으로 하지 않으면 실제 학교 운영에 큰 영향을 미치지 못하거나 또는 구성원 간의 생각의 차이를 극복하지 못하고 갈등을 유발할 수도 있다. 최근에 학교운영위원회를 대체하는 새로운 참여 구조인 교육공동체 회의, 학교 자치 협의회를 제안하기도 하나(김혁동 외, 2018; 전국교직원노동조합 교권지위실, 2020), 이러한 새로운 구조 역시 법령에 구속되어 실질적 학교 교육과정 운영상의 고민을 나누는 기능을 갖지 못하게 되면 현재의 학교운영위원회와 별 차별성을 갖지 못하게 될 것으로 보인다. 결국 구성원의 실질적 참여의 문제는 법령의 문제만으로 해결되지 않으며 학교 구성원의 성숙한 대화와 의사소통의 질을 고양하는 민주적 참여의 공간을 어떻게 만들어 갈 것인가의 문제가 가장 핵심적이라고 볼 수 있다.

그런데 여기서 공식구조의 형식성 못지않게 비공식 구조의 지속가능성의 문제도 있다. 즉 공식구조의 경우 형식적일 수 있으나 법적, 제도적 보장으로 인해 지속성을 가질 수 있으며, 상황에 따라 새로운 기능과 역할을 수행할 가능성을 내재한다. 반면 이 학교들에서 확장되고 있는 비공식 구조의 경우 구성원들의 교체 등으로 인해 유지되지 못할 가능성이 있다. 따라서 이와

같이 새롭게 형성되는 비공식 구조가 학교 수준의 한계를 넘어서 연속성과 지속성을 가지기 위해 확보해야 하는 구조적 제도적 여건은 무엇인가에 대한 고민도 함께 필요하다.

다. 학교 자치 영역 : 학교 자율성의 불균형

우리나라의 학교 자율성에 관한 연구에서는 대체로 학사 및 교육과정 영역의 자율성이 상대적으로 높고, 인사, 예산 영역의 자율성이 낮은 비대칭성을 보인다는 점을 지적한다(김병주 외, 2010; 박상완, 2010; 박수정, 정바울, 2020; 오세희, 2010). 두 학교 역시 각 영역에서 학교 자율성의 불균형이 나타났다. 먼저 교육청은 참여구조, 교육과정 운영 면에서는 학교의 자율성을 강조하지만, 행정 체계와 인사, 예산 등에서는 강한 통제를 유지하였다. 그런데 여기서 강조하는 참여구조와 교육과정 운영에서의 학교 자율성 역시 규정과 지침 내에서의 자율성, 그리고 학교 내적인 자율성, 즉 학교 구성원들의 민주적 참여를 보장하고 이를 바탕으로 학교 교육과정을 운영하는 수준을 의미한다. 특히 가장 강조하는 부분은 '구성원의 참여적 의사결정'인데 들중학교의 학사일정 반려 사례에서와 같이 학교에 보장된 자율권조차도 교육청에서는 다른 학교와의 형평성 등을 근거로 제약을 가하기도 하였다.

학교 내에서도 마찬가지로 학생과 학부모의 참여기회를 확대하고 이를 교육과정 측면의 참여로 연결하거나 창의적인 교육과정 운영을 위한 노력은 활발하였으나 학교 자체적으로 행정실과 협업하여 행정 체계의 거품을 걷어내는 일은 거의 진행되지 않았다. 예산의 자율성은 지침과 규정에 의거하여 예산을 '어디에' 쓸 것인가를 '계획'하는 수준에 머물러 있으며 기본운영비로 배부된 혁신자치학교 예산마저 보고, 감사 등의 이유로 별도 관리하는 등 예산 사용 전반에서 기존의 관행을 혁신하는 시도는 이루어지지 않고 있다. 또한 교육청에서도 각 학교의 행정실을 대상으로 혁신자치학교로서 행정혁신의 과제가 있음을 알리거나 협조를 구하지 않았다. 이렇게 구조적인 여건이 뒷받침 되지 않으면서 각 학교에서 행정체계의 영역은 행정실장이나 직원의 업

무처리 방식이 좀 더 융통성을 가지고 있는가, 교장이 중재자로서 어떤 역할을 하는가와 같은 행위자들의 개인적인 특성이나 성향, 노력에 영향을 받고 있었다. 특히 산중학교에서 회계 문제로 인해 교무실-행정실의 갈등이 발생하였을 때 교장은 행정실의 전문성을 인정하는 것에 무게를 실어 줌으로써 학교 자치와 교육 행정체계의 내재된 모순을 부각시키기도 하였다.

인사 부분에서는 내부형 공모제 교장제의 제한적 시행과 순환전보제도로 인한 구성원의 지속적인 교체로 인해 혁신학교로서의 정체성과 안정적인 교육과정 운영에 어려움을 겪는 상황이다. 이러한 구조적 조건 속에서 학교는 교원 중심의 협의 체계와 의사결정 구조를 강화하여 학교운영에서 교장의 전횡을 막고 교내 학습공동체를 통해 전입 교원들에게 지속적인 배움의 장을 마련하는 방식으로 대응해가고 있다. 산중학교의 경우 교원의 적정 수업시수 보장과 기초학력지원을 위해 강사를 채용하는 등 일부 인사상의 자율권을 발휘하기도 하였다. 두 학교의 리더교사들은 이와 같이 행정체계 면에서 제한적인 자율 권한 내에서 정책을 실행해가고 있지만, 이에 머물거나 포기하지 않고 교육청을 상대로 예산 운영이나 인사상의 자율 권한의 확대를 지속적으로 요구하면서 교육청의 적극적인 지원을 이끌어 내기위해 노력하고 있다.

한편 교육과정 측면에서는 교사 개인이나 학년의 자율성을 바탕으로 시의 적절한 교육과정을 운영해가고 있다. 학교는 대개 국가교육과정으로 주어지는 범위 내에서 교육과정 운영하면서 흔히 교육과정 자율권 '20%', '30%', '성취기준 대강화' 등으로 표현되는 교육과정의 자율권을 크게 요구하지 않았다. 그것은 현재의 교과중심의 국가 교육과정을 수행해가는 가운데 필요시 교과 간 연계를 통해 주제 중심의 수업을 진행하는 등 자신들이 필요한 교육과정을 협력적으로 운영해 갈 수 있는 문화가 존재하기 때문이다. 또한 학년부를 중심으로 교과 시수를 자체적으로 덜어내면서 해당 학년에게 필요한 교육과정을 자율적으로 적절히 설계하여 운영하는 융통성을 발휘하고 있다. 즉, 이미 학교 자체적으로 교과 교육과정 시수를 조정하고, 성취기준을 재구성하여 통합적인 교육과정 운영을 시도하고 있기 때문에 이것의 제도적 필요성을 절감하지는 못하는 것이다. 다만, 학교 통합적인 교육과정의 운영의 실

제가 교육행정시스템에서는 일반 교과 수업으로 기록될 수밖에 없어 학교 고유의 교육과정의 특성이 드러나지 않는 다는 점에 대한 아쉬움을 가지고 있었다. 이 지점에서 학교의 교육과정 자율권을 교과 간 시수의 몇 %퍼센트 주고받기 방식보다는 학교 자체 교육과정의 설계가 가능한 구조를 확보하고 이를 통해 교육과정의 실제와 기록이 일치될 수 있는 실질적인 교육과정 자율권의 확장이 필요해 보인다. 오히려 학교 교육과정 자율권은 기존의 학생 평가 관행, 경쟁과 선별을 통한 입시 제도와 그에 대한 학부모들의 불안과 같은 요소들이 제동을 걸고 있었으며, 최근에는 B 교육청의 '나다움' 지역교육과정과 같은 요인들이 학교 교육과정의 자율권을 침해할 만한 소지를 드러내기도 하였다.

<표 Ⅴ-1> 학교 자율성의 불균형 : 영역별 학교 자율성 발휘의 결과

	T^1 외부적 구조	$T^2 - T^3$ 대응 (상호작용)	T^4 학교 내 구조 발생	 유지
참여 구조	**공식적 학교 참여구조(학운위)** 의 형식성	학운위 학생참여 시도 실질적 참여 기회 확대	비공식 참여기구 형성	학운위 형식성 유지
교육 과정	**국가교육과정** 의 경직성	교과, 학년 교육과정 운영	학교 교육과정	교과 중심 체계
	경쟁과 선별의 **입시제도**	배움중심 수업, 평가 혁신	과정중심평가	기존 평가 관행
	코로나 19 방역지침	배움과 돌봄, 기초학력 교사 협의회 및 학습공동체 지속	긴급돌봄 시스템, 온라인 협의회	지침, 규정 준수
행정 체계	**교육행정시스템** 의 형식성, 복잡성	행정 절차 간소화 요구	·	공문체계, 지침, 규정 준수
	순환전보제 로 구성원교체 **교장승진제** 와 리더십의 한계	교사협의회, 교원학습공동체 운영 혁신부장의 리더십 승계	·	구성원의 지속적인 교체 승진형 교장 부임
	학교회계제도 의 경직성, 복잡성	회계분야 절차 간소화 기본운영비의 별도관리	·	지침 규정 준수

이와 같은 영역별 외적 구조적 조건과 행위자들의 상호작용을 통한 학교 자율성 발휘를 통해 학교 내에서의 구조의 발생과 유지의 관계를 살펴보면 <표 Ⅴ-1>와 같다.

라. 목적과 평가 : 학교 민주주의와 소외없는 교육 실현, 성찰에 기반한 내·외부 평가

두 학교가 혁신학교에 이어 혁신자치학교를 실행하면서 궁극적으로 추구하는 목적은 학교 민주주의를 실질적으로 정착시키고 이를 바탕으로 소외없는 교육을 실현하는 것이다. 먼저 일상적 협의 문화와 공식, 비공식 협의회 등을 통해 구성원들이 학교의 중요한 사항에 대해 합의적 의사결정을 진행하는 것과, 그동안 학교 운영에서 소외되어 있던 학생, 학부모의 참여를 확대하고 그들의 의견에 귀를 기울이는 것은 학교 자치 관점에서 여러 연구들이 공통적으로 제시하는 학교민주주의의 대표적인 양상이다(김달효, 2019; 백병부 외, 2019; 이상인, 2008; 장은주 외, 2015; 홍석노, 2014; Apple & Beane, 2007; Biesta, 2007). 이러한 양상은 80년대 후반부터 제기되어 온 교육민주화 투쟁으로부터 비롯된 '학교 민주화'의 전통의 바탕 위에 서있다고 볼 수 있다.

Apple & Beane(2007)은 학교는 구성원 모두가 존엄과 평등한 존재로 인정받는 민주적인 문화의 공간이어야 하며, 학생들은 교육과정 속에서 학교 안팎에서 일어나는 다양한 문제 상황을 탐구하고 구체적인 실천을 통해 이를 해결할 수 있도록 해야 한다고 말한다. 그들은 학교가 이런 기능을 수행하지 못하면 시민으로서의 의무에는 무관심한 채 사적 이익에만 몰두하는 사람들을 길러냄으로써 민주주의의 적이 될 수 있다고 경고한다. 두 학교의 일상적인 수업에서 상급학교 진학과 입시를 위한 단편적 지식 중심의 학습에서 벗어나 대화와 협력을 강조하고, 학생자치 활동을 지원하고, 교육과정 운영에서 환경문제, 시민 참여와 같은 주제로 교과 간 연계하는 프로젝트 수업을

진행하는 것이 바로 이런 교육과정에서의 민주적 시민성을 고양하는 장면으로 볼 수 있다. 특히 기초학력 지원과 돌봄, 협력적 배움 중심 수업을 통해 소외없는 교육을 실현하고 모두의 학습권 보장함으로써 궁극적으로 교육을 통한 사회적 평등 추구하고 사회적 공공성과 정의에도 기여하고 있다. 이는 최근 해외의 학교 자율성에 관한 연구에서 학교의 자율성이 신자유주의적 질서만을 확장하는 것만은 아니며 학교의 질서와 가치에 따른 실천에 따라 사회적 공공성이나 정의에도 기여할 수 있다고 보는 것과 유사한 경험적 연구로 뒷받침 된다(Keddie, 2017; Keddie, Gobby, Wilkins, 2018).

다음으로 두 학교의 혁신자치학교 운영에 대한 평가 기제는 학교자체평가, 교육청-학교 간 협의회 및 네트워크 공유, 외부 연구 및 컨설팅 이렇게 크게 세 가지로 이루어지고 있다. 먼저 학교자체평가의 경우 교육활동에 대한 일상적 평가를 통해 교육과정을 운영·환류하고 있다. 기본적으로는 학년 초 '교육계획 수립 – 일상적 실행, 평가 – 평가, 환류'의 학교 자체 평가 시스템 정착되어 있다. 결국 이것이 내적인 평가 기제로 작동하고 있다. 김용(2021)은 학교 자치가 '구성원의 참여를 바탕으로 학교운영방침을 정하고 이에 의거하여 자율적으로 교육활동을 전개하며 그 결과를 평가하여 공개하는 방식'이라고 새롭게 개념 정립을 하면서 행정기관이 이러한 일련의 평가의 과정에 참여할 필요가 있음을 논의하였는데 두 학교의 정책 실행과 평가 과정에서 드러난 일련의 과정과 유사하다고 하겠다.

한편 정책의 실행과 평가에 대한 교육청의 직접적인 압력은 높지 않았다. 교육청이 직접 학교를 어떤 준거를 가지고 평가하거나 학교 내부의 평가에 결합하지는 않으며 대신 정기적으로 혁신자치학교의 혁신부장, 교장, 교감 등과 함께 협의회, 세미나를 개최하면서 학교 간 네트워크를 형성하고 공통된 고민을 듣고 과제를 점검하는 일을 진행했다. 또한 학교에 외부 연구자를 연결하여 정책 연구, 전문가 컨설팅, 컨퍼런스 등을 추진 중이다. 이러한 평가에서 중요하게 여기는 것은 이 학교의 교육활동을 '의미화'하는 일이며 학교는 이러한 외부의 평가 결과를 자체평가에 적절히 활용하고 있다. 또한 두

학교 모두 컨퍼런스 등의 발표를 통해 그동안의 학교 운영 상황을 공유하고 유의미한 점을 나누면서 다른 학교들과 네트워크를 확대해나가는 것을 책임감 있게 실행하였다.

그동안 학교의 자율화에 관한 논의에서 평가는 '자율성'에 대한 조건이자 권한에 따른 '성과'라는 의무로서의 '책무성' 차원에서 다루어졌다(김창걸, 박윤정, 2005; 박균열, 2010; 이명균, 2004; Murphy, 1991; White, 1989). 그런데 2010년을 전·후로 하여 '책임' 또는 '책임성'을 강조하고 있다(김성천 외, 2018, 2019; 김준영 외, 2019; 김용, 2017, 2019; 박미희, 정용주, 2020; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012). 여기서 책임성이란 수량적 성과, 외적 평가와 경쟁, 선택과 연계된 책무성과 달리 학생의 인지적 성취 결과뿐만 아니라 정의적 성취와 사회적 성취를 포함하고, 교육 성취뿐 아니라 교육이 이루어지고 있는 조건과 과정에 대한 책임을 포함한다(김미숙 외, 2019, 2020). 두 교육청이 시행하고 있는 혁신자치학교는 이미 우수한 학교 혁신 성과를 보이고 있는 학교들에 대한 신뢰를 바탕으로 정책을 실행하고 있으며, 평가 기제 역시 자체 평가와 연구, 컨설팅, 세미나와 같은 학교 지원과 외부와의 네트워크와 공유를 목적으로 하는 방식으로 변경하였다. 이러한 평가가 가능했던 이유는 교육청이 오랜 기간 동안 혁신학교 정책을 실행하면서 이 학교들이 가진 민주적인 문화, 교육과정 혁신, 높은 책임성에 대한 이해와 신뢰가 있었기 때문이다. 즉 혁신자치학교 정책을 통해서 이 학교에게 이전보다 더 많은 자율권이 주어졌을 때, 이를 새로운 교육적 성과로 책임감 있게 만들어 갈 수 있을 것이라는 기대와 믿음을 가지고 있었던 것이다. 현재 혁신자치학교 정책 실행의 특징인 구성원의 참여를 기반으로 하는 학교 운영과 교육과정에서의 민주성의 추구, 소외 없는 배움을 위한 학습권의 보장 그리고 이에 대한 내·외부의 평가방식은 이러한 책임성을 구현하고 평가해가는 일련의 과정으로 볼 수 있다.

2. 혁신자치학교 정책 실행에 대한 형태발생론적 관점

가. 형태발생론적 관점과 교육정책의 분석

이 연구는 Archer의 형태발생론적 관점으로 두 지역 교육청과 학교에서의 혁신자치학교 정책 실행 과정을 살펴보고 이것이 교육정책에 주는 함의를 찾는데 있다. 연구를 통해 Archer(1995)의 형태발생론적 관점으로 교육정책을 분석하는 데에 다음과 같은 의의와 한계를 찾을 수 있었다.

정책의 실행을 '필연적-상황의존적', '상호보완성-양립불가능성'의 구조적 조건을 파악하고 시간성을 고려하여 구조와 행위자의 상호작용과 정교화 과정을 살펴봄으로써 정책 실행의 조건과 과정, 그리고 그 결과를 좀 더 면밀하게 분석할 수 있었다. 흔히 많은 정책 연구들이 단선적으로 정책의 '투입'과 '성과'에 집중하는 경향을 띈다. 이러한 시선은 자칫 정책이 현장에서 실행되는 과정에 대한 인과적 설명이 불충분해지고, 과정에 대한 분석을 추가한다고 하더라도 이것이 실제로 실행되는 구체적인 과정을 포착하지 못하는 경우가 많다(이성회, 2018). 두 학교에서 혁신학교 시기에 진행해온 수업혁신은 혁신자치학교 시기 평가혁신의 구조적 조건으로 영향을 미치고 있었으며 '성취인증제'와 같은 기회의 확대나 중간고사, 지필고사의 폐지와 같은 학교 내의 제도적 변화를 가져오게 되었다. 이러한 과정에서 평가 혁신의 방향은 학부모들의 성적중심의 전통적 학력관과 '필연적 양립불가능성'의 상황에 놓이게 되었다. 교사들은 이러한 '제약'적 조건의 갈등 상황에서 학부모에 대한 안내와 설득, 경험의 공유, 대화와 조정과 같은 적극적인 행위자성을 발휘하였으며 이를 통해 새로운 평가 방식으로의 전환이 '가능'하였다. 이와 같이 Acher(1995)의 관점으로 정책의 초기의 조건과 상호작용 과정에 관심을 가지고 분석하면서 정책 실행을 통해 문화와 구조가 변화하는 실제를 파악할 수 있다.

이러한 변화의 과정을 이해하는 것은 어떠한 정책을 계획하고 실행할 때 인과성을 고려하여 기존의 학교 문화나 구조, 다른 정책들과 상호작용하면서 나타나게 될 현상을 예측하는 데 도움을 줄 수 있다. 학교를 대상으로 하는

정책은 그 시대, 그 학교가 놓인 다양한 조건들 속에서 출발한다. 그리고 이런 상황은 이후의 행위자의 상호작용에 강한 영향을 미치며 '조건화' 된다. 특히 교육청과 학교의 협업이 필요한 곳은 강한 구조적 조건이 학교의 정책 실행에 제약을 가하는 경우다. 이 연구에서 산중학교의 교무-행정의 충돌은 산중학교 교원들이 가지는 교원의 업무정상화, 행정체계 간소화에 대한 높은 필요와 인식이라는 문화적 형태 형성이 지침과 규정의 엄격함으로 움직이는 행정 체계의 구조적 안정을 매개하는 행정직원들과의 갈등으로 표출된 것이다. 따라서 이를 온전히 학교 내부의 문제나 행정직원 개인의 특성으로 바라보는 교육청의 시선의 한계를 수정하고 교육청에서 지원해야 할 지점을 찾는데 도움을 얻을 수 있다. 또한 들중학교에서 교원의 업무가 교육활동을 중심으로 재구조화 되지 않았음에도 불구하고 학습공동체와 협의회가 지속적으로 운영되는 이면에는 교원들의 시간적 헌신이 바탕이 되어 있으며, 리더교사들의 소진의 문제를 내포하고 있다. 이는 정책의 일반화가 어려울 수 있다는 가능성을 예측하게 한다. 이와 같이 Archer의 형태발생론적 관점을 통해 교육 정책의 실행을 살펴보는 것은 행위자들이 개인적으로 경험하고 있는 갈등과 모순을 구조와 문화의 차원으로 연결 짓고 확장하도록 함으로써 '필연적 양립불가능성' 영역에 존재하는 조건들에 대하여 보다 섬세한 계획을 수립하고 구조적 조건의 변화의 지점을 분명하게 파악하는데 도움이 된다.

나. 구조적 조건과 상황논리에 따른 행위의 다각화

한편, 이 연구에서 Acher(1995)의 관점을 적용하여 학교의 정책 실행 과정을 분석하면서 새롭게 발견한 지점이 있었다. Acher(1995)는 구조적 조건과 상황논리와의 관계를 설명하면서 '필연적-상호보완성'의 관계에서는 '보호'와 '이익의 보호'라는 상황논리가 형성되며 행위자들은 '방어적'인 행위를, '필연적-양립불가능성'의 관계에서서는 '타협'과 '수정혼합'이라는 상황논리가 형성되며 '양보적'인 행위를, '상황의존적-상호보완성'의 관계에서는 '기회주의'와 '실질적 자유'라는 상황논리가 형성되며 이때의 행위자는 '기회주의적'의 행위를, '상황의존적-양립불가능성'의 관계에서는 '배제'와 '선택의 강요'

라는 상황논리가 형성되며 ‘경쟁적’ 행위가 나타난다고 보았다(김선희, 2008; Acher, 1995). 그러나 실제 두 학교가 정책을 실행하는 과정에서 실행 초기의 구조적 조건하에서 나타난 상호작용은 이와 다소 차이가 있었다. 먼저 ‘필연적-상호보완성’의 관계에서는 이익의 보호를 위한 방어적 행위보다는 ‘교육적 가치를 보호’하려는 행위가, ‘필연적-양립불가능성’의 관계에서는 타협만이 아니라 ‘변화의 요구’가, ‘상황의존적-상호보완성’의 관계에서는 기회주의적 행위보다는 적극적으로 ‘기회를 확대’하려는 행위가, 그리고 ‘상황의존적-양립불가능성’의 관계에서는 경쟁적 행위가 아니라 적절히 ‘위기에 대응’하는 행위가 나타났다.

<표Ⅴ-2> 정책 실행 과정에서 나타난 상황 논리에 따른 행위의 다각화

상황논리에 따른 행위 경향 (Archer, 1995)				산, 들중학교의 행위
구조적 조건	상황논리	행위		
필연적 - 상호보완성	보호, 이익의 보호	방어적	⇨	교육적 가치의 보호
필연적 -양립불가능성	타협, 수정 혼합	양보적		타협, 변화 요구
상황의존적 -상호보완성	기회주의, 실질적 자유	기회주의적		기회의 확대
상황의존적 -양립불가능성	제거, 선택의 강요	경쟁적		위기의 대응

이는 Acher(1995)의 상황논리에 따른 행위가 서로 다른 이념을 가지고 경쟁하며 이기적이고 합리적인 선택을 하는 일반적인 사회 집단을 가정한 것에 기인한다. 이 연구의 대상인 두 학교는 4년~8년간의 혁신학교를 거쳐, 2~3년간 혁신자치학교를 운영해오고 있는 곳으로 Acher(1995)가 전제한 사회 집단과 달리 교원들 사이에 공유된 이념과 문화가 존재하고, 교사리더들이 학교 내에서 공동행위자로서 이념적 우위에 서 있다. 이러한 가운데 학교가 처한 구조적 조건 하에서 이들이 추구하는 바를 실현하기 위해 적극적인 행위자성을 발휘한 결과, 일반적인 사회 집단과 다른 상호작용과 행위 양상이 나타난 것으로 볼 수 있다. 따라서 Acher(1995)의 구조적 조건에 따른 상황

논리와 발현성의 개념에서 행위 양상의 특성은 사회 집단의 속성 따라 다각적으로 도출될 수 있음을 추가적인 경험적 연구로 보완할 필요가 있다.

이러한 이론적 보완의 차원에서 두 학교의 행위 중 좀 더 면밀하게 살펴봐야 하는 '보호'와 '위기 대응' 그리고 행위자들의 행위자성의 특징에 대해 추가적으로 논의하고자 한다.

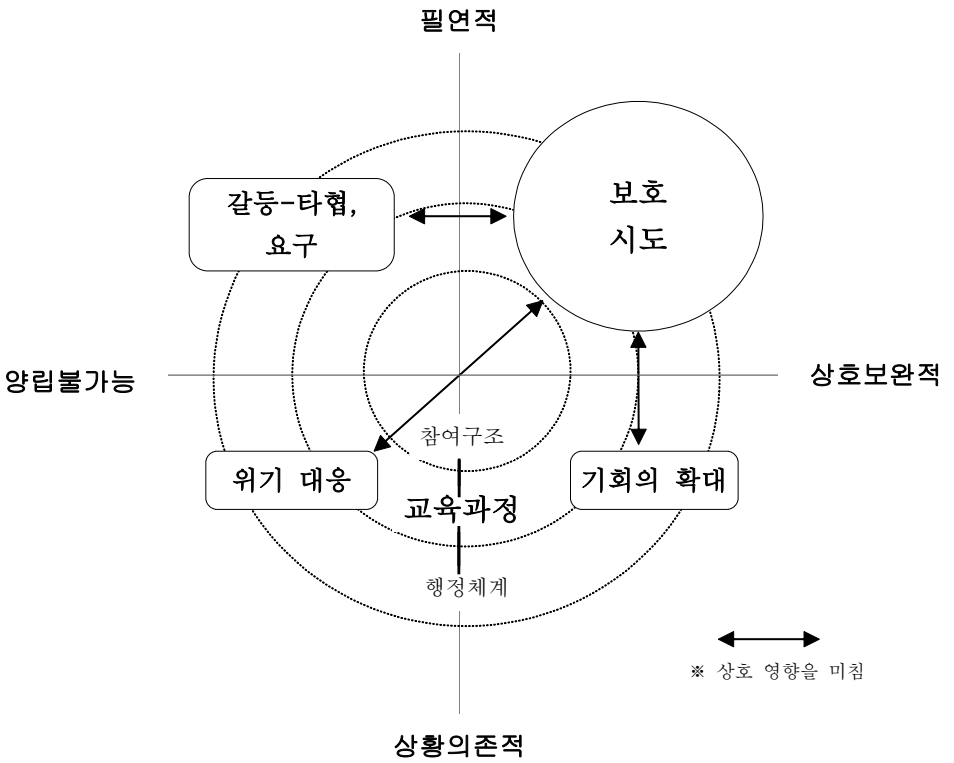
1) 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 '보호'의 의미

Archer(1995)의 형태발생론적 관점과 분석적 이원론을 바탕으로 A, B 교육청에서 추진 중인 혁신자치학교 정책을 실행하고 있는 두 학교의 정책 실행 초기 놓인 구조적 조건과 이에 따른 상호작용 과정 대해 살펴본 결과 학교가 놓인 초기의 구조적 조건에 따라 형성되는 '보호와 시도', '갈등-타협, 요구', '기회 확대', '위기 대응'이라는 다양한 상호작용 양상 중 가장 핵심은 '보호'에 있음을 알 수 있었다. 다른 영역에서의 상호작용 역시 이들이 '보호'하고자 했던 것을 지키기 위해 방어하거나, 유지하거나, 심화키는 전략이었다. 여기서 '보호'란 개인적 이익이나 집단적 기득권, 기존에 반복되던 관행의 영역이 아니라 앞서 두 학교가 학교 자치의 목적으로 삼고 있었던 학교의 민주적인 문화와 구조, 사회적 약자의 보호, 학생의 학습권 등과 같은 영역이며 이는 혁신학교 이전의 학교 문화와 교육적 관행에 대한 저항의 영역이기도 하다.

두 학교는 혁신학교 시기부터 참여구조 면에서 교원 중심의 합의적 의사결정, 교육과정 면에서 기초학력 지원과 돌봄, 교사와 학년의 창의적 교육과정 운영, 배움중심 수업과 수업연구 중심의 학습공동체, 그리고 행정체계 면에서 교육중심의 업무지원체계를 만들고 이를 혁신자치학교 시기에도 유지, 발전시키고자 하였다. 이러한 영역은 혁신자치학교 정책 실행 초기에 '필연적 상호보완성'이라는 구조적 조건을 형성하고 '보호'라는 상호작용으로 나타났다. 다른 세 측면의 구조적 조건 속에서 구성원들이 갈등하거나, 기회를 확대해가거나, 위기에 대응하는 상호작용도 결국 이 '보호'의 영역으로부터 출발하고 있으며, 그러한 상호작용 결과는 다시 보호의 영역을 더 단단하게 만

들고 있었다. 이를 바탕으로 새로운 시도를 추진해가는 적극적인 행위자성을 발현할 수 있게 된다.

예를 들어 산중학교에서 '보호'의 영역에 놓여있었던 '기초학력 지원과 돌봄'은 방역 지침이 학교 자율 판단을 가로막는 상황의존적 양립불가능의 모순적 상황에서 '긴급돌봄 시스템'이나 '3월 초 전면등교'와 같은 '위기 대응'이 가능하도록 만들었다. 들중학교에서 '수평선 교사회'를 '보호'한 것은 '하모니'라는 3주체 협의회를 생성하도록 하였다 또한 '보호'의 영역이던 '배움중심수업' 은 '과정중심 평가'를 시도하게 만들고, 교장의 아이디어였던 '성취인증제'라는 개별화 평가로 기회를 확대하게 되었다.



그런데, 필연적 양립불가능 영역에 놓여있는 행정체계의 경직성과 학부모들의 입시에 대한 불안과 요구는 이들이 보호하고자 하는 것들을 직·간접적

으로 위협하는 영역이다. 그러한 상황에서 선택한 '타협'의 전략 역시 행정실이나 학부모들의 요구를 일부 수용하면서 전체적인 방향을 지켜내는 또 다른 성격의 '보호'로 볼 수 있다. 이처럼 두 학교는 기존의 혁신학교의 성과를 '보호' 함으로서 이를 발판으로 새롭게 시도하고, 다시 이를 단단하게 지지하는데 큰 에너지를 쓰고 있다.

두 학교의 사례는 새로운 정책은 기존 정책과의 연장선 속에서 유의미한 상호작용이 형성되며 특히 학교가 중시하는 지향과 가치를 기본적으로 보호하고 지지하는 것에서 출발 할 때 다양한 구조적 상황에서 한계를 극복하거나 새로운 기회를 확대해 갈 수 있음을 보여준다.

2) '상황의존적 양립불가능성'의 조건에서 나타난 위기대응

Archer(1995)는 T^1 단계에서 두 대상의 관계의 '필연성-상황의존성'과 '상호보완성-양립불가능성'의 관계에 따라 4가지 발현적 속성이 존재하고 그것은 각각 이후의 행위자들의 상호작용에 영향을 미치는 구조적, 문화적 상황논리를 형성한다고 보았다. 이러한 관점에서 혁신자치학교 실행의 구조적 조건을 살펴보았을 때 예견치 않게 발생한 '코로나 19'와 혁신자치학교 운영은 '상황의존적-양립불가능' 영역에 놓여있었다. Archer(1995)는 이러한 조건에서 '제거', '선택의 강요'의 상황논리가 형성된다고 보았다. 실제로 이 시기 많은 학교들이 방역 지침에 따른 등교 중지, 집합 금지 등에 의해 방과 후 학습, 협력 수업, 교사학습공동체, 학생 및 학부모 대상 집합 행사 등이 모두 중지되거나 최소한으로 위축되었다. 그러나 실제 두 학교가 코로나 19 상황에 대한 대응은 방역지침에 따라 혁신자치학교의 과제가 '제거'되거나 '선택강요' 받기보다 오히려 위기에 유연하게 대응하면서 각종 협의회, 학습공동체, 협력적 교육활동, 학생 학부모 참여를 '양립가능'한 영역으로 이동시키는 행위자성을 발휘하였다.

혁신자치학교 실행 과정에서 두 학교는 모두 행정체계의 제약이나, 경쟁과 선별의 입시제도와 같은 '필연적-양립불가능' 영역보다 코로나-19, 남녀공학 전환과 같은 '상황의존적-양립불가능' 영역에서 더 적극적인 행위자성을 발

휘할 수 있었다. 이 영역은 기존 구조의 깊고 오래된 관행이나 뿌리 깊은 인식의 제약에서 자유롭고 구성원들 사이에 이전의 상호작용 결과로 생성된 '학습과 돌봄, 참여의 중시'라는 문화적 공유의 힘이 발휘 될 수 있는 여지를 더 많이 가질 수 있기 때문이다. 결국 사회체계의 개방성으로 부터 비롯되는 '상황의존적-양립불가능' 영역은 학교 내에서 행위자들의 이념의 공유와 적극적 행위자성에 따라 새로운 형태를 형성시킬 수 있는 잠재적 가능성을 내포하게 된다.

<표Ⅴ-3 > '상황의존적-양립불가능성' 관계에서의 행위자성

상황의존적 - 양립불가능성 상황		행위자성의 발현
코로나 19 - 혁신자치학교 운영	⇨	위기 대응을 통해 '양립가능'한 영역으로 바꾸어 냄

다음으로 정책 실행의 상호작용과정에서 사회적 통합이 낮은 '상황의존적-상호보완성'이나 '상황의존적-양립불가능성'의 상황에서 형태 안정보다는 형태 형성의 가능성이 높다는 Archer(1995)의 이론이 지지되는 측면이 있었다. 또한 문화적 영역의 형태 형성이 존재할 때 결과적으로 강력한 형태발생으로 이어진다는 점도 확인하였다. 예를 들어 '교육청 보고로부터 자유로운 학교'나 '과정중심평가의 실행'과 같이 문화적인 형태발생을 통해 구성원들의 인식은 바뀌었으나 기존의 구조적인 견고함이 지속되는 경우, 행위자들은 학교 내부에서라도 구조의 안정성에 균열을 내고 새롭게 형성된 문화에 맞춰 구조를 바꾸고자 새로운 시도를 해내고 있다. 그러나 이러한 시도는 여전히 한계에 부딪히게 된다. 결국 교육청이 핵심적으로 지원해야할 영역은 구성원들의 이념적, 문화적 의식이 성장하였으나 구조적인 조건이 이를 뒷받침하지 못하는 영역, 즉, 학교의 '자치' 가 구조적으로 가장 제약적인 상태이면서 또한 가장 적극적인 행위자성을 발휘하고 있는 영역인 것이다. 학교를 지원하지 못하는 교육 행정체계와 각종 법령, 지침, 규제, 선별과 경쟁의 입시제도의 개선이 지속적으로 제기되는 이유가 바로 이 지점에 있다.

다. 혁신학교의 지속과 정교화

A, B 교육청과 산, 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정을 Archer(1995)의 형태발생론적 관점으로 탐구하고 분석한 결과 사회문화적 정교화 측면에서 가장 큰 특징은 '혁신학교의 지속과 정교화'가 이루어지고 있다는 점이다. 이는 앞서 상호작용 영역에서 '보호'의 논리가 가장 강하게 작동한 것과 맥을 같이한다. 이러한 결과는 정책을 설계한 교육청과 이를 실행한 학교 모두 혁신학교의 질적 성장을 목표로 하였다는 점과 초기에 학교자치 구현을 위한 제도 마련에 실패하고, 교육청 내의 정책에 대한 공감대나 협력이 형성되지 않은 점에서 어느 정도 예견된 것이라고 하겠다. 산, 들중학교 모두에서 혁신학교의 성과를 문화적, 구조적으로 안정으로 이어가고 있는 지점들은 구조적 조건에서 '필연적-상호보완성' 관계에서 '보호와 시도'의 상호작용이 나타난 영역이며 정교화에서도 문화적, 구조적으로 안정성을 확보하고 있었다.

<표 Ⅴ-4> 혁신자치학교 정책실행 결과 : 혁신학교의 지속과 정교화

혁신학교 시기에 형성된 구조와 문화의 지속	정교화
참여구조 - 교원 중심의 협의 체계와 합의적 의사결정 - 학생 자치활동	- 학생, 학부모 참여 기회의 확대
교육과정 - 교육과정-수업-혁신, 교사학습공동체 운영 - 학습 소외의 극복과 돌봄 및 기초 학력 지원 - 교육과정 재구성, 학년 교육과정 운영 - '교육계획-실행, 평가-평가, 환류'의 자체 평가	- 과정 중심 평가 혁신 - 학년 교육과정의 자율성 확대 및 체계화
행정체계 - 수업과 생활교육에 집중하는 교육 지원 체계	- 학생지원팀(산중학교)

혁신자치학교 정책 실행을 통해 혁신학교의 지속과 정교화가 일어나고 있다는 점은 혁신학교의 한계와 지속가능성에 대한 실천적, 학문적 고민에 시사점을 준다. 연구자들은 학교개혁의 지속성 위협의 요소 중 하나로 정책의 일관성과 연속성이 확보되지 못하는 점과 리더의 재생산 실패를 꼽는다(김성천, 2018; 김흥주, 2005; 백병부, 성열관, 양성관, 2019; 이중현, 2017;

Datnow, Stringfield, 2000). 즉, 교육 정책 간의 불일치나 정책의 급속한 변화와 같이 정책 운영에 일관성과 연속성을 확보하지 못하게 될 때, 그리고 학교 내에서 안정적인 인적 재생산이 이루어지지 못할 때 학교 개혁의 성과는 쉽게 회귀하고 만다는 것이다. 이러한 측면에서 혁신학교 정책 기조의 유지와 새 정부의 학교혁신에 대한 관심 등으로 출발한 혁신자치학교 정책은 이전 정책과의 일관성과 연속성을 확보한 측면이 있다. 또한 두 학교 모두 전 혁신부장과 현 혁신부장이 함께 근무하면서 리더십을 승계함으로써 새로운 정책의 실행 과정에서 기존의 혁신학교로서의 성과를 안정적으로 유지 성장시키고자 하는 인적 재생산에 성공한 점도 혁신학교의 지속과 정교화에 중요한 요인이 되었다.

라. 관계적 성찰(relational reflexivity)에 기반한 행위자성의 발휘

지금까지 살펴본 혁신자치학교 정책 실행 과정에서 구조와 행위의 상호작용을 통해 구조의 변화를 이끌어내는 원동력은 공동행위자로서 두 학교의 혁신부장을 포함한 리더교사들의 행위자성(Agency)이 강하게 영향을 미치고 있었다. 형태발생론적 접근은 행위자가 구조와 문화에 의해 어떻게 조건화되는지를 설명하는 동시에 행위자가 구조와 문화의 재생산이나 변화에 어떻게 기여할 수 있는지를 설명한다. 행위자는 외부의 환경과 상호작용하는 과정에서 그 스스로의 특성과 힘, 성찰성을 발휘하며 이를 통해 구조, 문화 그리고 행위자 자신을 변화시킬 수 있다(Archer, 1995, 2007, 2010, 2012; Clarke 외, 2020). 이러한 행위자들의 고유한 힘이 바로 '행위자성(Agency)이며 행위자성의 발현에서 성찰(reflexivity)이 중요한 역할을 한다. 특히 Donati와 Archer(2015)는 '자신과 관계되는 다른 대상들과의 관계가 미치는 영향, 혹은 자신이 다른 대상들과의 관계에 미치는 영향을 고려하여' 행동하는 '관계적 성찰(relational reflexivity)'을 강조한다(Donati & Archer, 2015). 관계적 성찰은 타인과 관계를 맺는 가치와 규범, 정서적 특성을 포괄하여 어떠한 결정에 참여하고 실천하는 행위자들 사이의 관계를 고려하고 성찰할 수 있는 능력을 말한다(Donati & Archer, 2015).

이와 같은 ‘관계적 성찰’의 장면은 두 학교의 정책 실행과정 중 교사리더들에게서 자주 발견되었다. 이들은 기존의 교육제도와 행정체계, 혁신학교로서의 성과, 그리고 교육청의 정책 방향이라는 구조적 조건 속에서 학교의 과제를 설정하고 좋은 관계 맺기, 경청하고 존중하는 태도와 같은 관계적 자원을 활용하여 학교 구성원들을 독려하면서 새로운 정책을 실행해가는 적극적인 행위자성을 발휘하였다. 이 과정에서 학교 교육활동의 중심에 학생의 배움과 성장을 두고, 교원들이 ‘함께’ 공부하고 협의하는 구조와 문화를 정착시켰으며 다시 이를 확장하여 학생과 학부모를 교육과정에 대해 협의하는 ‘공동’의 주체로 세우고자 한다. 이들에게서 ‘관계’의 대상은 비단, 사람만이 아니라 문화와 구조에게까지 확장되어 있으며 성찰의 과정은 개인의 내적 과정뿐만 아니라 집단적 숙의의 과정을 거치고 있었다. 즉, 이들은 정책 실행과정에서 구성원들의 참여를 통한 권한의 확장을 위해 의도적이고 지속적으로 학교의 다양한 사람들과 만나고 대화하는 관계적 행위를 한다. 동시에 학교의 참여구조, 교육과정, 행정체계의 문화와 구조와의 관계 속에서 이 학교가 추구하는 민주주의와 소외 없는 교육을 실현하기 위해 무엇을 해야 할 지 함께 고민하고 구조적 상황에 적절한 상호작용을 해나가고 있다. 이는 이들이 공동행위자로 교육활동을 해나가는 데 ‘관계’가 중요한 자원으로서 학교가 추구하는 교육적 가치의 유지와 새로운 변화를 추동하는데 저항을 줄이고 동동의 실천을 도모하는 힘을 발휘하기 때문이다.

형태발생론적 접근에서 이러한 관계적 주체들은 사회적 자본을 통해 공공선(common good)을 생산해내는 사회적 관계를 발현한다고 말한다. 이를 통해 개인적인 것과 차별화 되는 ‘우리’ 만의 새로운 목적, 수단, 규범, 가치를 갖게 된다는 것이다(Donati & Archer, 2015; 이성회 2021, 133에서 재인용). 두 학교가 코로나 19, 남녀공학 전환 과 같은 상황의존적 양립불가능성의 구조적 상황에서 ‘제거’나 ‘선택의 강요’와 같은 일반적인 상황논리와 다른 ‘위기 대응’을 보이거나 학생 평가와 관련하여 나타나는 필연적 모순의 상황에서 갈등을 적절히 조정하면서 학교의 지향을 지켜내려고 하는 등의 행위자성의 기반에는 성찰을 기반으로 공공선을 생산하는 사회적 관계의 힘이 뒷받침 되어 있는 것이라고 볼 수 있다.

Ⅵ. 결론

이 연구는 '혁신자치학교' 정책을 실행하고 있는 두 학교의 정책 실행 과정을 Archer(1995)의 형태발생론적 관점에서 탐구한 질적 사례 연구다. 이를 위해 산, 들중학교의 참여구조, 교육과정, 행정체계 면에서 혁신자치학교 정책 실행 초기의 구조적, 문화적 조건(Structural and cultural conditioning)과 정책 실행 과정에서의 사회문화적 상호작용 과정(Socio-Cultural interaction), 그 결과 나타나는 사회적 정교화(social elaboration) 과정을 분석하였다. 이를 바탕으로 학교 자치 측면에서 혁신자치학교 정책 실행 과정의 특징을 분석하고 Archer의 형태발생론적 관점에서 이 정책의 실행의 의미를 논의하였다.

A, B 교육청의 혁신자치학교 정책은 그동안 운영해온 혁신학교의 질적 성장, 새 정부의 국정과제인 교육자치의 실질적 구현, 미래교육 담론의 확산에 따른 혁신학교 정책의 대응이라는 정책 목표를 가지고 기획되었다. 이에 따라 교육청은 기존의 혁신학교 중 우수한 성과를 보인 학교 중 일부를 혁신자치학교로 선정하고 '3주체의 민주적 참여에 기반한 미래지향적이고 창의적인 교육과정 운영'을 정책의 주요 과제로 제시하였다. 또한 두 교육청 모두 혁신자치학교 정책을 교육부의 '미래형 혁신학교' 사업과 연계하여 공간 혁신, 교육과정 운영 자율권 부여, 인력 지원을 지원 사항으로 포함시켰으며 교원 인사 유예 및 내부형 교장 공모 등의 우선 실시도 제시하였다. 그러나 정책 실행 초기에 교육부로부터 교육과정, 인사, 예산 부분에서 학교 자율권한에 대한 추가적인 제도를 확보하지 못하였고, 혁신자치학교 정책에 대한 교육청 내의 이해나 협업이 원만하지 않았다. 또한 혁신자치학교 정책은 구조적 조건과 행위자의 다층성, 교육청과 학교의 신뢰 관계를 바탕으로 정책의 실행을 일정한 틀 안에서 학교에 '백지(白紙) 위임'하는 특성을 가지고 있었다. 이러한 맥락과 특성은 두 학교가 이전에 혁신학교로서 형성해온 문화, 구조와 함께 정책 실행에 구조적 조건으로 작용하였다.

두 학교의 혁신자치학교 운영 과정을 Archer(1995)의 형태발생론적 관점

으로 살펴본 결과 구조적, 문화적 조건의 '필연적 상호보완성'의 영역에서 혁신학교 시기의 목표나 과제를 '보호'하거나 이를 바탕으로 새로운 '시도'를 하였다. '필연적-양립불가능성' 영역에서는 교육행정 체계의 지침, 규정이나 학부모들의 입시에 대한 불안과 '갈등'하면서 '타협'해 나갔으며 교육청을 상대로 행정적 지원과 제도의 개선을 지속적으로 '요구'하였다. '상황의존적-상호보완성'의 관계에서는 간담회, 하모니와 같은 비공식 참여구조를 통해 학생과 학부모의 참여를 확대해가고, 교육청 사업을 활용하여 추가적인 기초학력 지원과 돌봄, 독서교육을 병행하거나, 성취인증제와 같은 개별화 평가를 진행하는 등 '기회의 확대'가 이루어졌다. '상황의존적-양립불가능성' 관계인 코로나 19 상황에서는 긴급돌봄을 시행하거나 학사 일정과 등교 방식을 변경하는 등 '위기 대응'을 보였다. 또한 빠른 온라인 학습체계를 구축하고 협력적인 학습을 위해 노력하였으며, 온·오프라인을 활용하여 교내 협의회와 전문적 학습공동체를 단절 없이 진행하였다. 들 중학교 교원들은 학구 조정과 남녀공학 전환이 학생의 경제적 여건에 따른 거주지 분리 상황을 발생시키는 것에 대하여 반대 목소리를 내기도 했지만, 결국 기존의 교육과정을 보완하면서 새롭게 발생한 위기에 적절히 대응해 나갔다.

두 학교의 혁신자치학교 실행 결과 나타난 사회적 정교화를 종합하면 첫째, 기존에 혁신학교 시기에 노력을 기울여 오던 교원중심의 합의적 의사결정, 학생의 성장 중심의 교육과정과 학생 돌봄의 영역들은 혁신자치학교 시기에도 문화와 구조의 안정성을 가지고 지속가능성을 확보하고 있었다. 둘째, 학교 내에 기존의 문화적 안정성이 존재하는 영역에 구성원들의 필요성에 대한 인식이나 공감 없이 외부로부터 들어온 지역 교육과정이나 학부모 조례 등의 정책과 규정은 기존의 문화 속으로 흡수되거나 형식화 되는 경향을 보였다. 셋째, 학교 내에서 새로운 문화가 형성되고 있으나 기존의 교육행정 체계나 사회적인 구조적 안정성이 강한 학교운영위원회, 각종 행정지침 및 규제, 경쟁과 선별의 입시제도와 같은 영역들은 구조의 안정이 학교 내의 점진적 변화나 새로운 문화의 형성을 제약하였다. 넷째, 학교 내에서 새로운 형태발생이 가장 활발한 영역은 비공식 참여구조의 확대, 과정중심 평가와

같이 문화와 구조의 형태발생이 동시에 일어나는 지점이다. 이는 이전의 안정적인 구조적, 문화적 조건을 토대로 상호작용 과정에서 적극적 행위자성이 발휘된 결과다.

이들 학교에서의 새로운 형태의 발생은 정책 실행을 통해 교육적 신념을 구현하고자 하는 교사리더들이 공동행위자(Corporate agents)로서 문화를 형성하고 구조를 유도하는 과정에서 나타났다. 이들은 정책 실행과정에서 이념적, 권위적, 관계적 자원을 동원하여 구성원들과 학교 운영에 영향력을 발휘하고 상황논리에 따른 적절한 상호작용을 해나갔다.

A, B 교육청과 산, 들중학교의 혁신자치학교 정책 실행 과정을 탐구하고 분석한 결과 이 정책의 실행 과정에서 책무성 중심의 규제 완화 정책이나 자치 조직 구성을 중심으로 하는 각 주체의 권한을 증진하고자 하는 정책과 다른 특징이 나타났다. 첫째, 주체와 권한의 측면에서 교사리더에 의한 집단리더 체제와 관계 맺기가 나타났다. 두 학교의 혁신부장을 비롯한 부장 교사들이 학교운영의 핵심적 역할을 하고 있으며 교장은 이를 인정하고 지원하였다. 또한 3주체가 주체적 참여를 통해 교육적 동반자가 된다는 것은 교원들이 교육과정을 매개로 학생, 학부모와 끊임없이 연결하는 관계 맺기를 통해 가능함을 보여주었다.

둘째, 참여구조 측면에서 새로운 형태발생이 나타났으며 공론장의 기능이 강화되고 있었다. 교원, 학생과 학부모의 참여는 공식 기구보다는 평교사회, 간담회, 공청회, 하모니와 같은 비공식적인 구조를 형성하여 기존의 관행에 묶이지 않으며 확장되고 있다. 이에 비하여 공식기구인 학교운영위원회는 전반적으로 이전의 형식성을 그대로 재생산하고 있었다. 학교 내의 교원의 협의 구조, 학습공동체, 평가워크숍이나 학생 학부모회와의 참여구조는 함께 대화하고 생각을 교류하는 공론장 기능을 강하게 가지고 있으며 이를 통해 공동의 이념을 생성하고 문화적 변화를 도모하고 있었다.

셋째, 학교 자치 영역 면에서 학교자율성의 불균형이 존재했다. ‘학교 내’의 분권과 자율성이 ‘교육행정기관-학교’ 보다 높고, 참여구조, 교육과정 운영 면에서의 자율성이 행정체계, 인사, 예산 부분보다 더 높았다. 이러한 불

균형은 구성원의 참여적 의사결정을 규정과 지침 내에서만 가능하도록 하였으며, 법적으로 보장된 자율권한 마저 제약하기도 하였다. 정책 실행과정에서 참여구조와 교육과정 면에서는 비공식 참여기구가 형성되거나, 학교 고유의 교육과정과 과정중심 평가의 시도, 긴급돌봄 시스템이나 온라인 협의회 등의 새로운 학교 내의 구조가 만들어지기도 하였지만, 교육행정시스템, 순환전보제도, 교장승진제도, 학교회계제도 등 행정체계 면에서는 학교 내의 구조 형성으로 이어지지 못하였다.

넷째, 목적과 평가 면에서 두 학교는 학교 민주주의와 소외 없는 교육을 통해 사회적 평등을 추구하고 있었으며 내·외부 학교 평가를 적절히 활용하고 있었다. 두 학교는 구성원의 참여에 의한 민주적 의사결정의 기회를 확대해가고 일상의 교육활동에서 기초학력과 돌봄, 배움중심 수업을 추구하고 모두의 학습권을 보장함으로써 교육을 통한 사회적 평등을 추구하고 있었다. 또한 각종 교내 협의회를 통해 학교 교육활동에 대한 '계획-실행·평가-평가·환류'의 일상적인 학교 자체평가를 이어가고 있으며 교육청이 지원하는 정책연구, 컨설팅, 포럼, 세미나를 통해 외부의 평가를 활용하고 학교 운영 상황과 성과를 공유하였다. 이를 통해 학교 교육활동을 성찰하고 스스로 과제를 설정하고 개선해나갔다.

이러한 학교의 정책 실행 과정을 Archer의 형태발생론적 관점으로 살펴보면서 구조적 조건과 상황논리에 따른 행위자성 측면에서 새로운 지점을 발견하였다. 먼저 두 학교의 정책 실행과정에서 '보호'가 두드러지게 나타난다. 여기서 보호란 이전의 혁신학교 기간 동안의 성과인 학교 민주주의와 사회적 약자의 보호 및 학생의 학습권과 같은 영역이다. 학교 개혁과정에서 '보호'는 개인적, 집단적 이익이나 관행의 차원이 아니라 학교가 추구하는 교육적 가치와 지향을 지키는 것으로 작용 할 수 있다는 점을 보여준다. 결국 두 학교에서 이전의 혁신학교의 문화와 구조를 '보호'하려는 행위는 혁신학교 이전의 교육, 기존의 학교 질서에 대한 지속적인 '저항' 행위로 볼 수 있다.

둘째, 어떤 대상의 구조나 문화의 관계가 서로 '상황의존적-양립불가능성'인 관계에서 Archer(1995)는 '제거', '선택의 강요'의 상황논리가 형성되고,

경쟁적 행위가 나타난다고 보았으나 '코로나 19-혁신자치학교 운영'이라는 관계에서 두 학교는 유연한 '위기 대응'을 통해 이를 '양립가능'한 영역으로 이동시키는 행위자성을 발휘하였다. 즉 사회체계의 개방성으로부터 비롯되는 '상황의존적-양립불가능성'의 영역은 행위자들의 이념의 공유와 행위자성에 따라 새로운 형태를 형성시킬 수 있는 잠재적 가능성을 내포하게 된다. 이는 미래사회의 예측 불가능한 상황에서 발생하는 여러 문제에 대응하기 위해 학교의 높은 수준의 공유된 가치와 자율성이 중요한 요건이 될 수 있다는 것을 보여준다.

셋째, 두 학교의 혁신자치학교 정책 실행 결과 혁신학교의 지속과 정교화로 이어지고 있었다. 이는 혁신학교의 한계와 지속가능성에 대한 실천적 학문적 고민에 대해 정책의 일관성과 연속성, 학교 내에서의 인적 재생산을 통해 혁신학교의 지속과 성장이 이루어 질 수 있음을 시사한다.

넷째, 관계적 성찰에 기반한 행위자성을 토대로 구성원들의 공감대를 얻고 구조의 변화를 이끌어 내고 있었다. 문화와 구조는 행위자를 매개로하지 않으면 그 어느 것에도 상호 영향을 미칠 수 없다. 두 학교의 경우 새로운 형태 형성의 시작은 혁신 리더교사들에 의해 구성원들의 공감을 얻는 것으로 시작되었다. 이 과정을 통해 학교 구성원들은 동료와 함께 구조를 변화시키는 행위자성을 발휘하였다. 이들의 관계적 성찰의 태도는 사람뿐만 아니라 문화와 구조에게까지 확장되어 있었으며 개인의 내적 과정뿐만이 아니라 집단적 숙의과정을 거치고 있었다. 이러한 행위자성의 기반에는 학교가 추구하는 민주주의와 소외 없는 교육이라는 가치를 지켜가려는 사회적 관계의 힘이 뒷받침되어 있었다.

한편, Archer의 형태발생론적 관점으로 교육정책을 분석하는 데 있어서 나타난 한계가 있었다. Archer는 거시와 미시의 통합 즉, 구조와 행위의 이분법에서 벗어나 구조가 행위에 영향을 미치고 행위가 다시 구조의 재생산과 변화를 유도하는 과정을 중시하였는데 그의 이론에서는 이러한 구조와 행위를 매개하는 상황논리와 행위자성, 정교화 과정에 대한 구체성이 부족하였다. 즉, 구조와 문화의 '필연성-상황의존성', '상호보완-양립불가능성'의 기준

으로 나타나는 4가지 발현성과 상황논리에 따른 행위가 기득권을 추구하는 보편적이고 일반적인 집단을 가정하고 있었으며, 집단의 성격에 따른 다양한 행위자성을 분석하기에 한계가 있었다. 한편 '구조화된 행위자'가 상호작용을 통해 구조를 유지, 형성해나간다고 보면서 결과적으로는 구조의 영향보다는 행위자의 행위자성을 강조함으로써 구조가 행위자에게 직·간접적이고 다층적으로 미치는 영향과 힘에 대하여 간과하게 될 우려도 있었다. 따라서 이 연구에서는 일반적 사회 집단의 성격과 다른 두 학교의 고유한 특성에 따라 행위의 의미를 새롭게 논의하였다. 또한 교육제도와 사회적 인식, 교육행정체계와 문화, 그리고 교육청의 정책 기획과 실행초기 맥락을 사전에 검토하여 이것이 학교에 미치는 구조적 영향을 간과하지 않도록 하였으며 이론적 배경에서 검토한 학교 자치와 관련된 구조적인 문제를 학교의 정책 실행 과정에 비추어 논의하였다.

위와 같은 혁신자치학교 정책의 실행 과정에 관한 사례 연구를 통해 얻은 학교 자치 정책에 대한 시사점은 다음과 같다.

첫째, '학교 자치'에 관한 학교와 구성원의 '권리' 중심의 관점을 대상 간의 '관계'를 중심으로 보완할 필요가 있다. 두 학교의 사례는 '자치'란 타자와 유리된 홀로서기가 아니라, 함께 책임지는 공동체를 만드는 일이며 대상들과 더 긴밀하고 깊은 관계적 행위들로 구성된다는 것을 보여준다. 주체의 지위와 권리와 같은 구조의 변화는 행위자들의 관계적 성찰을 바탕으로 상호작용이 일어나고 문화적 변화를 거쳐 정교화 된다. 이러한 과정이 동반되지 않으면 지위나 권리는 '독단'이나 '형식'이 되기 쉽다. 두 학교 교사들이 참여하는 각종 협의회와 학습공동체는 관계적 행위를 통해 학교의 주요한 사항을 숙의하고 결정해나가는 문화적, 구조적 조건이었다. 이를 기반으로 학생, 학부모와 지속적인 소통과 협력이 필요하다는 행위자들의 성찰을 통해 '간담회'나 '하모니', '공청회'와 같은 관계적 구조가 확장되고 있다. 따라서 현재 학교 자치 정책으로 추진되고 있는 교직원회, 학생회, 학부모회의 법제화나 학교운영위원회 법적 참여 권한 확보, 학교 자치 관련 조례의 제정과 같은 개별 주체의 '권리' 중심의 관점은 이들이 어떻게 학교 내에서 함께 숙의하고 결

정하며 책임지는 공동체가 될 수 있을지 교육활동을 매개로 각 주체를 연결하는 '관계'적 시선으로 보완되어야 하며 이것을 가능하게 만드는 학교 내 행위자들에 대한 섬세한 정책적 고민과 지원이 동반되어야 한다.

둘째, 학교 자치 정책에서 '시간성'의 문제를 보다 중요한 과제로 인식할 필요가 있다. 이는 학교 교육활동의 성과가 해마다 단절되지 않고, 어떻게 지속성을 가지고 유지하면서 학교의 성장으로 이어지도록 할 수 있을 것인가를 의미한다. 두 학교 사례에서 이전의 혁신학교 과정에서 형성된 구조와 문화는 행위자들에게 조건화 되어 이후의 혁신자치학교의 과제 설정과 실행에 지속적으로 영향을 미쳤으며 그 결과 새로운 구조의 형성으로 이어졌다. 또한 학교는 연중 일상적 협의를 통해 유의미한 학교 평가를 진행하며 이를 토대로 이전의 교육적 성과를 유지하거나 성장시켜가고 있다. 학교 자치를 통해 학교의 고유성이 증진되고 이것이 학교의 정체성과 전통성으로 자리 잡아간다는 것은 이와 같이 시간의 흐름에 따른 과제의 진화가 뒷받침 될 때 가능하다. 학교의 문화나 구조를 지속하고 발전시킨다는 것은 결국 행위자가 구조나 문화에 대하여 매개하는 행위 즉, 학교의 구성원들이 어떻게 지속성을 가지고 학교 교육활동에 대하여 성찰하고 상호작용 할 수 있는 가와 분리할 수 없다. 따라서 핵심 행위자인 교원들에게 이러한 상호작용을 위한 시간을 부여하고 이들이 학교의 문화와 구조를 안정적으로 형성해갈 수 있도록 충분한 근무 연한을 보장할 필요가 있다. 또한 학교 자치의 토대가 되는 민주적 협의문화, 교원학습공동체, 교육과정과 수업 혁신과 같은 기본적인 학교 혁신 과제가 일선 학교에 문화적 토대로 정착되었는지 재점검할 필요가 있으며, 아울러 현재 학교 자치 정책과 분리되어 별개로 다루어지고 있는 학교 자체 평가 정책이 실질적인 학교 교육활동의 성찰로 이어지고 이것이 학교의 자율성을 고양하고 견인할 수 있도록 학교 자치 정책과의 통합적인 설계가 고려되어야 한다.

셋째, 학교 자치 정책은 행정의 획일성을 벗어나 개별 학교의 고유성을 지원할 수 있어야 한다. 학교 자치가 학교 구성원의 민주적인 참여와 이를 토대로 학생 교육에 유의미한 고유의 창의적인 교육과정을 구현하는 것이라면,

현재 우리의 교육행정기관은 이러한 개별 학교의 고유성을 존중하고 지원할 수 있는 유연한 지원 체계를 갖추고 있는가에 대한 문제가 생긴다. 이는 이 연구에서 나타난 교육행정체계와 문화의 제약의 영역이기도 하다. 관료적, 분업적 행정시스템은 혁신자치학교 운영과정에서 학교 고유의 교육과정 운영과 교육청 주도의 각종 사업의 행정 절차의 불일치, 예산 사용 규정과 지침 및 관행의 유지, 교원 인사 등에서 학교의 자율성과 충돌하였으며, 학사운영에 관한 학교의 자율 권한을 실험할 수 있는 기회를 차단하기도 하였다. 이는 정책에 대한 교육청의 협업이 부재한 가운데 모든 학교를 동일하게 취급하는 '행정의 획일성'이 '학교 자치'의 측면에서 개별 학교의 고유성을 지원하기에 매우 취약한 한계로 작용할 수 있음을 보여준다. 두 학교에서 학생, 학부모의 참여를 위해 그들과 더 많은 관계를 맺고, 목소리를 듣고 이를 반영하면서 서로 함께하는 영역이 확대되는 것처럼 학교 자치 정책의 실행에서 교육청 역시 이전보다 더 밀접하게 학교와 소통하고, 학교 교육활동을 알고 지원할 필요가 있다. 학교 자치를 전제로 할 때 교육 행정기관의 핵심적 역할은 각 학교가 어떤 교육활동을 하고 있으며 그것은 어떤 의미가 있고 어떤 어려움이 존재하며 어떻게 도움을 줄 수 있을지 지속적이고 총체적으로 학교와 함께 고민하고 지원하는 것이어야 하며 이러한 역할이 가능한 행정체계는 어떻게 가능한지가 학교 자치 정책에서 중요한 과제가 된다.

넷째, 교육행정기관은 학교의 자율성을 제약하는 제도와 행정을 혁신하기 위해 보다 책임 있는 자세가 필요하며, 특히 새로운 제도의 설계 시 학교의 자율성이 발현될 수 있는 조건을 면밀히 검토할 필요가 있다. 학교의 자율성을 확장하려는 정책은 필연적으로 기존의 교육 행정체계의 질서와 양립하기 어려운 구조적 조건에 놓일 수밖에 없다. 학교의 자율성을 제약하는 교육행정체계, 교육제도와 같은 구조적 조건들은 행위자성을 통해 정책 실행과정에서 부분적으로 상호작용이 일어났지만 결과적으로 학교 내의 새로운 구조로 형성되거나 정착되지 못하였다. 이는 특히 행정체계 측면인 교육행정시스템, 인사, 예산 분야에 더 두드러졌다. 따라서 현장의 목소리로부터 출발한 문제들에 대하여 행정기관의 책임 있는 제도와 행정혁신이 뒷받침 되어야 한다.

이러한 측면에서 먼저 현재의 많은 학교에서 이미 실행 중인 학년중심의 교육과정 운영과 교과 간 연계와 통합과 같은 교육과정 측면의 실제를 담을 수 있도록 현 국가 교육과정의 교과중심 체계의 혁신이 시급하다. 또한 '순환전보제'와 '교장승진제'를 포함하여 현행 인사제도 전반이 개별학교의 자율성과 고유성, 책임성을 키우고 있는지에 대하여 원점에서 점검할 필요가 있다. 또한 학교혁신, 학교 자치 정책을 실험하고 있는 모델 학교들이 학교의 철학과 지향에 맞는 교장을 선임할 수 있도록 해야 한다. 아울러 학교를 대상으로 하는 정책과 제도는 각 학교의 고유한 역량을 발휘하거나 창의적 설계가 가능하도록 개방성을 담보할 필요가 있다. 상세한 규정과 지침, 매뉴얼 등은 개별학교의 다양한 형태 발생을 원천적으로 차단할 수 있다. 이러한 측면에서 현재 최고의 학교 거버넌스 기구인 학교운영위원회에 부여된 각종 행정절차와 지속적으로 추가되는 필수 심의사항들이 정작 학교운영위원회가 학교 중요한 교육활동을 실질적으로 논의할 수 있는 여건을 가로막고 있는 것은 아닌지 점검할 필요가 있다.

이 연구는 혁신자치학교 정책 실행 과정에 관한 탐구를 통해 학교 자치 정책 실행의 의미를 밝히기 위해 폭넓은 선행연구 검토와 다각적인 자료를 수집, 분석 하였음에도 불구하고 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 혁신자치학교 정책을 실행 중인 두 지역의 중학교 두 곳을 사례로 연구하였다는 점에서 이 연구 결과 나타난 정책 실행 과정의 특성을 전체 혁신자치학교나 다른 학교 자치 관련 정책에 일반화하여 설명하기에는 무리가 있다. 그러나 사례연구 결과의 일반화란 모집단을 대상으로 일반화 하는 것이 아니라 분석적 일반화 즉, 이론에 비추어 다양하고 새로운 구체적인 상황들을 일반화 시키는 것(Yin, 2014)이라는 관점에서 연구를 수행하였다. 둘째. 혁신자치학교 정책의 성격상 정책 실행이 학교 운영 전체에 걸쳐 일어나는 특성을 가지고 있기 때문에 연구의 범위가 포괄적이어서 특정 부분에 대해 집중되거나 깊고 세밀하게 들여다보지 못한 부분이 있을 수 있다. 이는 후속 연구를 통해 해소되기를 기대해 본다. 셋째, Archer의 형태발생론은 시간성을 중시하면서 시간의 흐름에 따른 상호작용 과정과 구조적 정교화를 분석적으로 파악하는

특성을 가지고 있으며 이것이 거시 시스템의 변화로 이어지는 과정을 포착한다. 그러나 2~3년 정도 실행한 혁신자치학교 정책의 운영 기간이 구조의 정교화로 이어지기에는 온전한 시간성을 확보하지 못한 한계가 있다. 따라서 이 연구의 결과에서 나타난 정교화라는 것은 경향성과 가능성, 즉 이전보다 그러한 경향이 더 강하게 나타나고 있다는 것으로 이해할 필요가 있다.

향후 후속 연구에서는 좀 더 많은 학교를 대상으로 특정 분야에 집중한 연구를 좀 더 장기간에 걸쳐 수행할 필요가 있다. 특히 학교가 놓인 구조적 조건에 따라 정책의 실행 과정이 학교 급별로 상이하게 도출 될 수 있기 때문에 추가적으로 초등학교와 고등학교를 대상으로 하는 연구가 필요하다. 또한 참여구조, 교육과정, 행정체계 중 한 가지에 집중하여 정책의 실행을 통한 학교의 자율성 구현 과정을 보다 세밀하게 분석할 필요가 있다. 그리고 Archer의 관점을 바탕으로 특정 정책에 대하여 장기간에 걸친 질적 종단 연구를 통해 정책의 상호작용과 정교화를 면밀하게 파악해 갈 때 더 높은 수준의 연구 결과를 얻을 수 있을 것이다. 이러한 후속 연구를 통해 학교 자치 관련 정책을 실행하는 다양한 학교들이 놓인 구조적 조건과 구성원들의 상호작용의 특성을 보다 종합적이고 깊게 이해하며 이를 통해 문화적, 구조적으로 새로운 형태가 생성되는 지점과 안정적인 재생산이 이루어지는 지점이 무엇인지 좀 더 면밀하고 다각적인 검토가 가능할 것이다. 또한 학교를 제약하면서 구성원을 타성에 젖게 하거나 관행에 머무르게 하는 조건을 파악하고 이로부터 교육부, 교육청의 지원 지점을 파악하는데 더 많은 도움을 줄 수 있을 것이다.

이 연구에서 Archer의 형태발생론적 접근으로 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 탐구함으로써 학교의 문화와 구조가 행위자들과의 상호작용을 통해 유지, 변화되는 실제를 파악할 수 있었다. 이와 같은 학교 현장의 정책 실행의 '실제'에 관한 탐구를 통해 교육 정책에서 '학교 자치'가 듣기 좋은 미사여구에 머무르지 않고 민주주의의 고양과 학교 공동체의 협력과 책임성을 높이고 학생들의 온전한 배움과 성장에 기여하기를 기대한다.

참고문헌

강영구(2020). '학교자치를 위한 초중등교육법 제안'. 「교육자치의 핵심은 학교자치 - 학생, 학부모, 교사의 실질적 교육 자율권을 보장하는 학교자치법 제정 제안」. 전국교직원노동조합 교권지위실.

강인수, 한상진, 이시우, 이명균, 황준성(2004). 교사회, 학부모회 법제화 등 학교 운영구조 개선 방안 연구. 한국교원단체총연합회.

경기도교육연구원(2021). 미래형 혁신학교 하계 워크숍 자료집. 경기도교육연구원.

고전(2000). 학교자치시대의 학교장 인력구조 및 관리. **교육행정학연구, 18**(4), 103-137.

고전(2013). 학교운영위원회 관련 법제에 관한 교육법학적 논의 : 학운위 기능의 한계 지적, 학부모회, 학생회, 교사회 법제화 필요성 논의. **교육법학연구, 25**(2), 1-25.

고전, 고미옥, 백규호(2020). 학부모의 학교운영 참여의 입법보장, **학부모연구**, **7**(1), 135-137,

곽순일 외(2017). **행복도시 세종, 혁신교육으로 디자인하다**. 파주: 살림터.

교육과학기술부(2009). 학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진 방안. 교육과학기술부.

교육부(2020). 2021년 미래형 혁신학교 추진 지원방안. 교육부 학교정책과.

교육부, 전국시도교육감협의회(2017). 학교민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵. 교육부.

교육부, 전국시도교육감협의회(2018). 제3회 교육자치정책협의회 안건집. 미발행자료.

교육부, 전국시도교육감협의회(2021). 제8회 교육자치정책협의회 안건집. 미발행자료.

교육부, 한국지방교육연구소(2019). 2019년 지방교육행정기관 조직분석 보고서. 교육부.

김갑성, 김미란, 김이경, 박상완(2010). 한국과 일본의 중등교사 전보제도 비교 연구:서울특별시와 도쿄도를 중심으로. **비교교육연구**, **20**(4), 105-127.

김갑성, 김이경, 박상완, 이현숙(2009). 학교 교육력 제고를 위한 교원 인사제도 개선에 관한 연구 -서울특별시 중등교사 순환전보제도를 중심으로-. 한국교육개발원 수탁연구. CR, 2009-16.

김갑성, 이효정, 전수빈, 박인심(2020). 교장공모제 시행 여부에 따른 학교풍토, 직무만족도, 교사효능감 비교. **교원교육**, **36**(1), 23-42.

김기석(1999). **교육역사사회학**. 서울: 교육과학사.

김달효(2019). 학교민주주의에 관한 플랫폼 구축 연구. **비교민주주의연구**, **15**(1), 5~29.

김대유(2001). '참여와 협력의 교육공동체 실현-교장선출보직제'. 「교장선출보직제, 교육의 공공성과 학교민주화 실현」. 전국교직원노동조합.

김대유(2006). '교장선출보직제와 학교자치의 상과 과제'. 「교장선출보직제와 학교자치의 상과 과제」. 전교조 교장선출보직제와 학교자치 추진기획단(2006).

김대유(2008). **교장공모제 정책결정과정에 관한 연구**. 경기대학교 대학원 박사학위논문.

김미숙, 우명숙, 정해진, 유용모, 김원석, 이경영, 이원재(2019). 혁신자치학교 성과분석연구. 서울특별시교육청교육연구정보원.

김미숙, 우명숙, 정해진, 이현석, 한영욱(2020). 혁신자치학교 성과분석연구. 서울특별시교육청교육연구정보원.

김민조(2008). **공립 초등학교 통제체제 변화의 특성 분석. 서울지역을 중심으로.** 서울대학교 대학원 박사학위논문.

김민조(2014). 혁신학교 교육거버넌스의 특징과 과제. **교육비평**, **33**, 74-97.

김병주, 정일환, 서지영, 정현숙(2010). 학교자율화 수준에 대한 교원의 인식 분석. **한국교원교육연구**, **27**(2), 73-96.

김병찬(2015). 교사리더십 개념 모형 구안 연구. **한국교원교육연구**, **32**(1), 339-370.

김선희(2008). **정책변화의 제도적 조건과 메커니즘 분석 - 의료보험 규제정책을 중심으로**. 고려대학교 대학원 박사학위논문.

김선희(2014). "「아처의 형태발생적 접근(Morphogenetic Approach)」에 대한 토론문". 한국교육사회학회 학술대회 발표 자료, 2014, 21~23.

김성기(2005). 초중등학교의 법적 지위와 학교자치. **교육법학연구**, **17**(1), 55-72.

김성아, 송경오(2019). 교사공동체 기반 교사리더십 개발과정에 관한 연구. **한국교원교육연구**, **36**(3), 153-181.

김성천(2018). 혁신학교 정책의 여섯 가지 차원의 딜레마. **교육문화연구, 24**(2), 33-55.

김성천 외(2018). **학교 자치 : 학교 자치를 둘러싼 다양한 시선**. 서울: 즐거운 학교.

김성천 외(2019). **학교자치 : 교육공동체가 함께 만들어가는 학교민주주의**. 서울: 테크빌교육.

김순남, 김규태, 이병환(2017). 교원순환전보제의 논리 탐색. **교육행정학연구**, 35(4), 97-118.

김신일(2009). **교육사회학**. 서울: 교육과학사.

김영천(2014). **질적연구방법론 Ⅰ : Bricoleur, 2**. 파주: 아카데미프레스.

김용(2019). **학교자율운영 2.0**. 서울: 살림터.

김용(2012). **교육개혁의 논리와 현실**. 파주: 교육과학사.

김용(2021). 학교자치의 개념 정립의 과제 : 독일 학교자치론 전개 과정의 교훈을 중심으로. **교육행정학연구**. **39**(2), 43~68.

김용, 류현진, 이준범(2017). 학교자율운영체제 모델링을 위한 혁신학교 교사, 학생, 학부모 자치 사례연구. 서울특별시교육청 교육연구정보원 서울교육정책연구소.

김은영, 남수경, 홍은광(2018). 단위학교의 민주적 협의문화 조성을 위한 조건 탐색: A도 혁신학교 교직원협의회 운영을 중심으로. **교육문화연구**, **24**(1), 399-417.

김인희, 이혜진(2014). 학교변화의 과정에 작용하는 동력에 관한 연구 : Roge

rs의 혁신이론에 근거한 학교변화 사례 분석. **교육정책연구**, 1, 77-118.
김준영 외(2019). 학교자치 활성화를 위한 학교문화 연구 : 교직원 자치를 중심으로. 광주광역시교육청 광주교육정책연구소.
김창걸, 박윤정(2005). 학교자치의 모형 개발과 타당성 분석에 관한 연구. **인하교육연구**, 11, 161-188.
김혁동, 김진희, 황유진(2018). 학교자치 구현을 위한 규제적 지침 정비 방안. 경기도교육연구원
김혁동, 임현화, 김인엽, 정승환, 하병수(2018). 지방분권화 시대의 단위 학교 자치 구현 방안. 경기도교육연구원.
김현섭 외(2020). 세종혁신자치학교 연구자 지원 및 혁신자치학교 포럼 연구 - 혁신자치학교 평가지표 개발을 중심으로. 세종자치시교육청.
김현정, 이종각(2019). 학교자치 실현을 위한 학부모 학교 참여의 진단과 과제. **학부모연구**, 6(2), 1-22.
김흥주, 박재윤, 이석희, 이정아(2005). 학교혁신 지원체제 분석연구. 한국교육개발원.
나민주, 고전, 김성기, 김용, 김숙이, 이영섭(2013). 학교자율화 정착을 위한 법령 정비 방안 연구. 한국지방교육연구소.
나민주, 하봉운, 장덕호, 이덕난, 이수경(2018). 지방교육자치 강화를 위한 권한 및 사무 배분 방 안 연구. 전국시도교육감협의회-교육부-한국지방교육연구소.
남미자, 박은주, 이성회, 조민지(2020). 교사전문성의 대안적 접근으로 교사행위자성에 관한 탐색적 연구. 경기도교육연구원.
노기호(2018). '교육주체 상호간의 권한관계 -교원의 교육권을 중심으로'. 「교육주체의 교육적 권리와 학교자치 토론회 자료집」. 전국교직원노동조합.
류방란, 김경애, 임후남, 이성희, 양희준, 황지원, 허준경(2015). 학부모의 학교 참여 실태 및 정책 방안. 한국교육개발원.
문영주(2018). 교사효능감, 학교풍토, 교장의 수업지도성 인식이 교사만족도에 미치는 영향에 관한 연구: 교장공모제를 중심으로. **교육문화연구**,

24(1), 373-397.
박균열(2010). 학교자율경영제(School Based Management) 관점에서의 학교 자율화 정책 분석. **교육행정학연구**, **28**(2), 1-25.
박미희, 정용주(2020). 코로나 19와 교육 : 학교자치에 주는 시사점. 경기도교육연구원.
박상완(2010). 초등학교의 학교 내 자율성 특성 분석. **교육행정학연구**, **28**(1), 155-184.
박상완(2010). 학교교육에서 자율과 통제에 관한 연구. 한국연구재단.
박상완(2013). **지방분권과 교육 : 초·중등 교육에 관한 지방자치단체의 역할과 책임-한국과 프랑스의 사례 비교**. 파주: 한국학술정보.
박상완(2020). 혁신학교 행정정문인력 지원사업의 집행과정 분석. **교육문화연구**, **26**(4), 31-58.
박세훈(2000). 단위학교책임경영제의 조건과 성과에 관한 연구. **교육행정학연구**, **18**(4), 33-68.
박수정, 정바울(2020). 학교자치 진단 지표 및 진단 도구 개발. 한국교육개발원, 충남대학교.
박윤정(2002). **학교자치의 모형개발과 타당성분석에 관한 연구**. 인하대학교대학원 박사학위논문.
박종필(2004). 외국의 학교자치. 한국교육신문사. **새교육**, 601호.
백규호(2017). **학교자치 입법정신의 규명과 법인식 분석**. 제주대학교대학원 박사학위논문.
백병부, 이수광(2019). 학교문법 재구성을 통한 학교혁신의 목표와 전략. **교육문화연구**, **25**(4), 161-187.
백병부, 이수광, 이병희, 남미자, 장은주, 이형빈(2019). 학교민주주의의 개념과 실행 조건 연구. 경기도교육연구원.
백병부, 성열관, 양성관(2019). 혁신학교의 지속가능성 위협 요인 분석 :혁신학교 확산기 경기도의 경험을 중심으로. **한국교육**, **46**(3), 99-128.
백종섭(1999). 학교자치의 활성화 방안. **지방행정연구**, **13**(1), 67-88.
서울특별시교육청(2019). 혁신미래자치학교 운영 기본 계획. 서울특별시교육청

교육혁신과.
서울특별시교육청(2020). 서울형혁신학교 운영 계획. 서울특별시교육청 교육혁신과.
서울특별시교육청 학교 학부모회 설치·운영 및 학부모교육 지원 등에 관한 조례. 법제처. 국가법령정보센터(https://www.law.go.kr/).
성열관 외(2019). **학교는 어떤 공동체인가? 활동이론으로 바라본 혁신학교**. 서울: 살림터.
성열관 외(2020). **학교를 민주주의의 정원으로 가꿀 수 있을까?**. 서울:살림터.
성준우, 허병기(2015). 승진가산점을 위해 벽지학교 전보를 희망하는 교사들의 교직생활에 관한 사례 연구. **교육행정학연구**, **33**(3), 293-321.
세종특별자치시교육청(2018). 2018 충청권 교육혁신네트워크 : 충청권 학교혁신 정책실무협의회 자료집. 세종특별자치시교육청.
세종특별자치시교육청(2020). 2021년 학교혁신담당 기본계획. 세종특별자치시교육청 정책기획과.
세종특별자치시교육청(2021). 2021년 세종 혁신자치학교 추진 계획안. 세종특별자치시교육청 정책기획과.
세종특별자치시교육청 학교 학부모회 설치·운영에 관한 조례. 법제처. 국가법령정보센터((https://www.law.go.kr/))
손동빈 외(2018). 혁신미래학교의 토대로서 학교자치 실현을 위한 정책방안연구. 서울시교육연구정보원.
송경오(2013). 상호적응적 교육정책집행 가능성 탐색 : 자율형 공립고 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, **31**(4), 389-420.
송순재 외(2017). **혁신학교, 한국교육의 미래를 열다.** 서울:살림터.
신은희(2019). **교육과정 변화에 대한 신제도주의 분석 : 혁신학교를 중심으로**. 한국교원대학교 교육정책전문대학원 박사학위논문.
신현석, 정용주(2014). 혁신학교의 협력적 거버넌스 형성과정 연구 : 서울시교육청 사례를 중심으로. **교육문제연구**, **27**(2), 49-93.
안승문(2001). '교장선출보직제의 필요성과 학교자치 구현의 방향'. 「교장선출보직제, 교육의 공공성과 학교민주화 실현」. 교육정책토론회 자료집.

전국교직원노동조합.
양민석, 정동욱(2015). 교장공모제 시행 학교와 학교장의 특성 분석. **교육행정학연구**, 33(1), 173-202.
양은주(2019). 듀이의 교육적 가치 이론과 오래된 미래학교 – 미래교육 담론에 대한 성찰. **교육철학**, 72, 183-210.
양항룡(2020). **유초중등 교육 권한 배분에 대한 인식 및 문제 분석**. 전북대학교대학원 박사학위논문.
양희준(2021). 적응적 집행으로서의 자유학기 활동 프로그램 준비 : 교육정책의 미시 집행 과정 분석. **교육정치학연구**, 28(1), 241-267.
양희준, 김용(2021). 정책 목표의 추상성과 정책 담론의 모순 : '서울 혁신 교육' 교원 정책의 특징 분석. **교원교육**, 37(2), 279-302.
오세희, 김훈호, 장덕호, 정성수(2010). 학교자율화 정책이 학교현장에 미치는 영향 연구. **한국교원교육연구**, 27(4), 1-25.
오순영(2020). **학교 안 전문적 학습공동체 학점화 정책 실행과정 연구**. 서울대학교 대학원. 석사학위논문.
이기우(1998). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도에 대한 법적 검토. 한국교육법학회. **한국교육법연구, 제4집 제5집**(통합호), 37-67.
이명균(2002). 초중등학교의 법적 성격과 자율구조 분석. 대한교육법학회. **교육법학연구**, 14(2), 81-112.
이명균(2004). 학교자치론에 기초한 교사회, 학부모회 법제 개편방안 연구. **교육법학연구**, 16(2), 185-212.
이명석(2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. **한국행정학보**, 36(4), 321-338.
이명주, 박일수, 전제상(2018). 공감적 소통과 학교문화 혁신을 위한 학교자치 활성화 방안 연구. 대전광역시교육청.
이상인(2008). 민주화 이후 한국 민주주의의 과제 : 일상의 민주주의와 민주적 시민성을 중심으로. **시민교육연구**, 40(1), 95-126.
이상철(2019). 학교자치 관련 주요 쟁점 분석. 부산교육 이슈페이퍼 제29호. 부산광역시교육청 교육정책연구소.

이선영 외(2019). 학교자치 확대에 따른 학부모의 교육 참여 방안 연구. 한국교육개발원

이선영, 이호준(2020). 학생의 학교 참여 수준과 특징 분석. 한국교육개발원

이선호, 김효정, 김용남, 윤홍주, 이현국(2021). 단위학교 재정운영의 자율성 수준 측정 및 유형화 분석. **교육재정경제연구**, 30(2), 1-27.

이성회(2018). 대안적 교육정책평가 모델로서의 실재론적 평가(realist evaluation). **교육사회학연구**, 28(3), 97-127.

이성회, 권순형, 민윤경, 이정우, 박나실, 이호준(2021). 관계재(relational goods) 창출을 위한 교육의 기능 개념모형 탐색: 비판적 실재론에 기반한 '관계적 교사행위자성'을 중심으로. 한국교육개발원.

이성회, 정바울(2015). 아처의 형태발생론적 접근(Morphogenetic Approach)에 대한 탐구 : 성찰성의 재개념화를 중심으로. **교육사회학연구**, 25(1), 189-210.

이쌍철, 허은정, 강구섭, 김정현, 백선희(2018). 민주시민교육을 위한 학교 운영 방안 연구. 한국교육개발원.

이윤미, 김순미(2021). 교사의 교육과정 자율성 확대를 위한 국가교육과정 개발 방향 연구. **학습자중심교과교육연구**, 21(18), 331-349.

이윤미, 김세희, 성열관, 신병현, 심성보, 우정길, 전아름, 조나영(2019). **비판적 실천을 위한 교육학**. 서울: 살림터.

이은갑(2021). 단위학교 재정 자율성 강화를 위한 목적사업비 관리방안. 서울교육. 228. 가을호. http://webzine-serii.re.kr/

이장원(2008). '교장제도 개혁방안'. 「21세기 교육희망! 새로운학교 실현」-2008년 1차 학교자치교선보 워크숍 자료집. 전국교직원노동조합.

이종재, 이차영, 김용, 송경오(2012). **한국교육행정론**. 서울:교육과학사.

이종재, 이차영, 김용, 송경오(2015). **교육정책론**. 서울: 학지사.

이종재, 한만길, 박상철, 이차영, 엄기형, 박영숙, 류방란, 박상완, 김왕준(2004). 교원정책 혁신 방안 연구 : 교원인사제도를 중심으로. 한국교육개발원.

이주연 외(2020). 혁신학교 교육과정 실행 양상 분석: 교육과정, 수업, 평가를

중심으로. **교육과정평가연구**, **23**(2), 1-26.
이중현(2017). **혁신학교는 지속 가능한가**. 서울:에듀니티.
이차영(2005). 현장 출발형 교원정책 수립 시도 사례의 비판적 검토. **교원교육연구**, **22**(1), 267-283.
이철국(1991). 전교조, 참교육을 위한 투쟁과 시련의 2년. **역사비평, 14**, 327-361.
이현국, 정동욱(2016). 초·중등학교 목적사업비 배분 분석, **교육재정경제연구**, **25**(2), 1-28.
이혜영(1992). **대학 입학정원 결정의 사회적 동인에 관한 연구**. 서울대학교 대학원, 석사학위논문.
이호준, 송경오, 김나영(2021). '학생의 학교 참여'에 관한 개념적 고찰 및 우리나라 고등학교의 학교 참여 실태 분석. **교육행정학연구**, **39**(2), 123-152.
임연기(1997). 단위학교 책임운영제의 본질과 발전 과제. **한국교육**, **24**(2), 509-550.
장은주, 박선영, 송신철, 장경훈, 정경수, 홍석노(2015). 학교민주주의 지수 개발 연구(Ⅱ)-지표체계와 평가도구 개발. 경기도교육연구원.
장희경(2014). **국제레짐의 변화와 규범의 동학-공중보건 관련 TRIPS협정의 개정과정을 중심으로**. 서울대학교 대학원. 박사학위논문.
전국교직원노동조합, 민주화를 위한 전국교수협의회, 전국대학강사협의회(1989). **민주화를 위한 교육백서**. 도서출판 풀빛.
전국교직원노동조합(2006). '교장선출보직제와 학교자치의 상과 과제' : 제5회 참교육실천대회, 교육정책포럼 - 교장선출보직제와 학교자치마당 자료집. 전국교직원노동조합교장선출보직제와 학교자치 추진기획단.
전국교직원노동조합(2008). 21세기 교육희망! 새로운 학교 실현. 2008년 1차 학교자치 교선보 워크숍 자료집. 전국교직원노동조합.
전국교직원노동조합(2011). **참교육 한길로 - 전국교직원노동조합 운동사 1. 법외노조편.** 서울: 참교육
전국교직원노동조합(2016). **전국교직원노동조합 운동사 2-2 : 참교육 교육노**

동운동으로 꽃피다. 도서출판 참교육.

전국교직원노동조합 교권지위실(2020). 교육자치, 학교자치 어디까지 왔나? - 학교자치를 위한 초중등교육법 개정안 제안. 학교자치를 위한 온라인 교사 토론회 자료집. 전국교직원노동조합.

정동욱(2018). 국가별 학교 거버넌스와 학교운영위원회의 비교 및 학생의 학업성취도와의 관계 분석. 한국연구재단(NRF).

정성식, 김창엽(2016). Archer의 형태발생론을 활용한 2007년 의료급여정책 변동 사례연구. **비판사회정책**, **53**, 7-47.

정수현, 박상완, 김민조(2008). 학교운영위원회의 운영 성과에 대한 인식 조사. **초등교육연구**, **21**(1), 225-249.

정재균, 김정아, 송재혁(2012). 학교자치운영모델개발. 전라북도교육연구정보원 교육정책연구소

정재균, 이영상(2016). 학교자치에 대한 전북 교직원의 인식 - 2012년에서 2016년까지 변화 추세 분석. 전라북도교육연구정보원 전북교육정책연구소.

정재균, 이영상(2018). 학교자치, 어떻게 실현할 것인가? 2018년 제2회 교육정책네트워크 교육정책 토론회 자료집. 교육부, 3-24.

정재균, 조무현(2014). 학교자치운영사례연구 전라북도교육연구정보원 교육정책연구소

정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2018). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.

조금주(1998). 학교운영위원회의 도입과 학교교육의 통제구조 변화. **교육사회학연구**, **7**(3), 273~290.

조상식(2020). 숙의민주주의(熟議民主主義)의 관점에서 학교자치와 학교민주주의에 대한 이해. 이슈페이퍼 2호. 교육정책네트워크.

조윤정, 박미희, 박진아, 이지영(2015a). 경기도 학생자치 실태 및 활성화를 위한 연구. 경기도교육연구원

조윤정, 정진화, 남미자, 이규대(2015b). 협력적 거버넌스 형성에 관한 질적 사례 연구 : A고등학교 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, **33**(4), 329-358.

주장환(2017). 한중관계의 동학 - 형태 발생론적 접근. **국방연구**, **60**(1), 69-92

주정흔, 김상훈, 신혜진, 박지회, 강대은(2019). 학교자율운영체제 구축을 위한 한국-핀란드 단위학교 행정체제 비교 연구. 서울특별시교육연구정보원.

참교육연구소(2014). 학교자치 메뉴얼 연구보고서. 전국교직원노동조합.

최광용(2012). **음악, 영화 저작권 환경 변화와 대응 메카니즘 분석 - 자유문화 이론과 형태발생이론을 중심으로.** 강원대학교 대학원. 박사학위논문.

충청북도교육청(2020). 2021. 행복자치미래학교 지원 계획(안). 충청북도교육청 학교혁신과.

하봉운(2020). 교육자치분권의 성과와 과제. **교육비평**, **45**, 102-123.

한만길(1992). 교사 전보 제도의 발전 방향. **교육개발**. **14**(4), 43-51.

한선욱(2003). **1980년대 이후의 교사운동에 관한 연구**. 한국교원대학교 대학원 석사학위논문.

한영욱(2015). **혁신학교의 교사문화 형성에 관한 질적 사례 연구**. 한국교원대학교 대학원 석사학위논문.

한유정(2002). 학교예산회계제도의 실태 분석. 한국교육개발원.

홍석노, 김대유, 이재희(2014). 학교민주주의를 위한 학교자치조례의 제정 가능성과 한계. 경기도교육연구원.

홍섭근, 김인엽, 김요섭, 류광모(2020). 교육자치 시대 학교자치의 성과와 과제. 경기도교육연구원.

홍현성(2006). **교육자치와 자율학교의 자율성에 관한 연구.** 충남대학교 교육대학원 석사학위논문.

황준성(2001). 교원 승진 및 전직·전보제도에 관한 연구. **연세교육연구**, **14**(1), 135-170

황준성 외(2017). 교육정책의 현장 실행과정 및 개선과제. 한국교육개발원.

Apple, M. & Beane, J.(2007). *Democratic Schools: Lessons in Powerful Education*. Portsmouth, NH: Heinemann. 강희룡 역(2015). (**마이클 애플의) 민주학교 혁신교육의 방향을 묻는다**. 서울: 살림터.

Apple, M., Whitty, G. & 長尾彰夫.(2009). *Critical Education and the Stru*

ggle for Public Schools : Contesting Neoliberal Education Reform and Beyond. 정영애 외 역(2011). **비판적 교육학과 공교육의 미래**. 서울: 원미사.

Archer, M. S.(1982). Morphogenesis versus structuration: On combining structure and action. ***The British Journal of Sociology, 33*** (4), 455-483.

Archer, M. S.(1984). *Social origins of educational systems.* London : Sage Publications.

Archer, M. S.(1995). *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge: Cambridge University Press.

Archer, M. S.(1996). Social integration and system integration: Developing the distinction. ***Sociology, 30*** (4), 679-699.

Archer, M. S.(2000a). *Being human : The problem of agency*. Cambridge: Cambridge University Press.

Archer, M. S.(2000b). For structure: its reality, properties and powers: A reply to Anthony King. ***The Sociological Review, 48*** (3), 464-472.

Archer, M. S.(2012). *The reflexive imperative in late modernity*. Cambridge: Cambridge University Press.

Archer, M., Bhaskar, R., Collier, A., Lawson, T., & Norrie, A.(Eds.). (1998). *Critical Rrealism : Essential Readings*. London : Routledge. 이기홍 역(2005). **비판적 자연주의와 사회과학**. 파주: 한울아카데미.

Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A.(2011). *How schools do policy: Policy enactments, in secondary schools.* London: Routledge.

Ball, S. J.(2015). What is policy? 21 years later: Reflections on the possibilities of policy research. ***Discourse: Studies in the cultural politics of education, 36*** (3), 306-313.

Berman, P.(1978). The study of macro-and micro-implementation. ***Public policy, 26*** (2), 157-184.

Biesta, G., & Lawy, R.(2006). From teaching citizenship to learning dem ocracy: Overcoming individualism in research, policy and practice. *Cambridge journal of education, 36* (1), 63-79.

Biesta, G.(2007). Education and the democratic person: Towards a politi cal conception of democratic education. *Teachers college record, 109* (3), 740-769.

Biesta, G.(2012). Giving teaching back to education: Responding to the disappearance of the teacher. *Phenomenology and Practice, 6* (2), 35-49.

Case, J. M.(2015). A social realist perspective on student learning in hi gher education: the morphogenesis of agency. *Higher Education R esearch & Development, 34* (5), 841-852.

Charteris, J., & Smardon, D.(2019). The politics of student voice: Unrav elling the multiple discourses articulated in schools. *Cambridge Jo urnal of Education, 49* (1), 93-110.

Christ, C., & Dobbins, M.(2016). Increasing school autonomy in Western Europe : a comparative analysis of its causes and forms. *European Societies, 18* (4), 359-388.

Clarke, M., Liddy, M., Raftery, D., Ferris, R., & Sloan, S.(2020). Professional learning and development needs of women teachers in the Republic of Pakistan: a social realist perspective. *Cambridge Journal of Education, 50* (5), 579-595.

Cooper, B., Fusarelli, L., & Randall, E.(2004). *Better Policies, Better Sc hools: Theories and Applications*. New York: Pearson College Divi sion. 가신현, 김병모, 박종필, 양성관, 엄준용, 이준희 역(2014), **좋은 정책 좋은 학교 이론과 적용**. 파주: 아카데미프레스.

Cresswell, J. W.(2013). *Qualitative Inquiry and Research Design : Choos ing among Five Approaches.* New York: Sage publications. 조흥식, 정선욱, 김진숙, 권지성 역(2015). **질적연구 방법론: 다섯가지 접근**. 서

울: 학지사.

Datnow, A., & Stringfield, S.(2000). Working together for reliable school reform. *Journal of Education for Students Placed at Risk (JESPAR), 5* (1-2), 183-204.

Dewey, J.(1916). *Democracy and Education: An Introduction to the Philosophy of Education.* New York: Macmillan. 이홍우 역(2009). **민주주의와 교육**. 파주: 교육과학사.

Donati, P. & Archer, M. S.(2015). *The relational subject*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fowler. C.(2000). *Policy Studies for Educational Leaders : An Introduction.* New York: Pearson Higher Ed. 신현석, 한유경 역(2007). **교육정책의 이론과 실제**. 파주: 아카데미프레스.

Giddens, A.(1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration.* California : University of California Press. 황명주, 정희태, 권진현 역(2012). **사회구성론**. 서울: 간디서원.

Hannaway, J. & Carnoy, M. (Eds.).(1993). *Decentralization and school improvement*. San Francisco: Jossey-Bass.

Hanson, E. M.(1991). *School-based management and educational reform: Cases in the USA and Spain*. I. L.: The University of Chicago Press.

Hargreaves, A.(2015). *Autonomy and transparency: Two good ideas gone bad. Flip the system*. London: Routledge.

Hatch, J.(2002). *Doing Qualitative Research in Education Settings.* New York: SUNY Press. 진영은 역(2016). **교육 상황에서 질적 연구 수행하기.** 서울: 학지사.

Hay, C.(2002). *Political analysis : A critical introduction* . London: Macmillan International Higher Education.

Hollis, M., & Smith, S.(1994). Two stories about structure and agency. *Review of International Studies, 20* (3), 241-251.

Katzenmeyer, M. & Moller, G.(2009). *Awakening the Sleeping Giant: Helping Teachers Develop as Leaders*. California: Corwin Press. 양성관, 이경호, 정바울 역(2019). **잠자는 거인을 깨워라**. 서울: 에듀니티.

Keddie, A.(2017). School autonomy reform and public education in Australia: Implications for social justice. ***The Australian Educational Researcher, 44*** (4), 373-390.

Keddie, A., Gobby, B., & Wilkins, C.(2018). School autonomy reform in Queensland: governance, freedom and the entrepreneurial leader. ***School Leadership & Management, 38*** (4), 378-394.

King, A.(1999). Against structure: A critique of morphogenetic social theory. ***The Sociological Review, 47*** (2), 199-227.

King, A.(2010). The odd couple: Margaret archer, Anthony Giddens and British social theory. ***The British journal of sociology, 61***, 253-260.

Lauglo, J.(1995). Forms of decentralisation and their implications for education. ***Comparative education, 31*** (1), 5-30.

Lipsky, M.(1971). Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform. ***Urban affairs quarterly, 6*** (4), 391-409.

Lockwood, D.(1964). Social integration and system integration. ***Explorations in social change, 244***, 53-57.

Luschei, T. F., & Jeong, D. W.(2021). School governance and student achievement: Cross-national evidence from the 2015 PISA. ***Educational Administration Quarterly, 57*** (3), 331-371.

Merriam, S.(1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education.* San Francisco: Jossey-Bass Publishers. 강윤수 외 역(2005). **정성연구방법론과 사례연구**. 서울: 교우사.

Mintzberg, H.(1993). *Structure in five: Designing effective organizations*. N. J.: Prentice-Hall, Inc.

Murphy, J.(1991). *Restructuring schools: Capturing and assessing the phenomena*. New York: Teachers. College Press.

Murphy, J., & Beck, L. G.(1995). *School-based management as school reform: Taking stock.* California: Corwin Press.

Pierre, J.(Ed.).(2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.

Piiroinen, T.(2014). For "Central Conflation" A Critique of Archerian Du alism. ***Sociological theory, 32*** (2), 79-99.

Rigby, J. G., Woulfin, S. L., & März, V.(2016). Understanding how structure and agency influence education policy implementation and organizational change. ***American Journal of Education, 122*** (3), 295-302.

Sell, S.(2003). *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellect ual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press. 남희섭 역(2009). **초국적 기업에 의한 법의 지배 : 지재권의 세계화**. 서울: 후마니타스.

Skinningsrud, T.(2005). Realist social theorising and the emergence of stat e educational systems. ***Journal of Critical Realism, 4*** (2), 339-365.

White, P. A.(1989). An overview of school-based management: what do es the research say?. ***Nassp Bulletin, 73*** (518), 1-8.

Whitty, G.(1997). Education policy and the sociology of education. ***Inter national Studies in Sociology of Education, 7*** (2), 121-135.

Willmott, R. J.(2000). *What about the children?: Primary teachers, child-centred philosophy and the new managerialism. A morphogenetic a ccount.* Ph D Thesis. University of Warwick.

Willmott R. J.(2002). *Education policy and realist social theory: Primary teachers, child-centred philosophy and the newmanagerialism*. Lon don: Routledge.

Wohlstetter, P., & Odden, A.(1992). Rethinking school-based management policy and research. ***Educational Administration Quarterly, 28*** (4), 529-549.

Woods, P. A.(2000). Varieties and themes in producer engagement: Structure and agency in the schools public-market. *British Journal of Sociology of Education, 21* (2), 219-242.

Yin, R.(2014). *Case Study Research : Design and Methods.* New York: Sage Publications. 신경식, 서아영, 송민채 역(2016). **사례연구방법**. 서울: 한경사.

<신문기사>

내일신문(2012). 서울형 혁신학교 1년을 돌아보다. 2012. 4. 17. (2021. 10. 16. 인출. https://blog.naver.com/naeilkb/10136820701)

시사터치(2017). 세종교육청, 미래교육정책 수립 타운홀 미팅 연다. 2017. 6. 23. (2021. 11. 5. 인출. http://m.sisatouch.com/view.php?num=8927)

세종인뉴스(2017). B교육청 미래교육 정책포럼 개최. 2017. 11. 20. (2021. 11. 5. 인출. http://www.sejongin.co.kr/news/articleView.html?idxno=4734)

에듀인뉴스(2020). 강민정 "평교사 출신 내부형 공모교장 학교구성원 만족도 더 높아". 2020. 1. 10. (2021. 11. 9. 인출. https://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=36604)

연합뉴스(2016). 서울교육청 미래교육대비 민관협의기구 발족. 2016. 9. 7. (2021. 11. 5. 인출. https://m.yna.co.kr/kr/contents/?cid=AKR20160907081500000)

ABSTRACT

A Qualitative Case Study on the Enactment Process of Innovative Self-Governing School Policy -Focusing on the Morphogenetic Approach-

Han, Yeong Uk

Major in Educational Policy
Graduate School of Educational Policy and Administration of
Korea National University of Education
Chung-Buk, Korea

Supervised by Professor Kim, Mi Sook, Ph.D.

This study is a qualitative case study exploring the enactment process of the 'Innovative Self-Governing School' policy from the perspective of Archer's(1995) Morphogenetic Approach. For this purpose, This thesis seeks to analyze the policy enactment process of two middle schools designated as 'Innovative Self-Governing School' by the two education offices. Through this thesis is supposed to discuss the characteristics and the meaning of the policy enactment process.

The policy of the Innovative Self-Governing School was started from the background of the qualitative growth of the Innovative

School, the new government's national task of realizing educational autonomy, and the spread of the discourse on future education. Accordingly, excellent schools among the existing Innovative Schools were selected and the main direction was 'democratic engagement of the three-way relations amongst teachers, students and parents of education and future-oriented and creative curriculum operation'. However, in the early stage of policy enactment, it failed to secure a system for school autonomy. In addition, there was a lack of understanding and cooperation within the Office of Education on the policy of Innovative Self-Governing School. This acted as a strong structural condition in the early stage of school policy enactment.

The results of examining the policy enactment process of the two s chools with Archer's(1995) Morphogenetic approach are as follows. In the area of 'Necessary-complementarities', the achievements of the In novative School period were 'protected' and new 'try' were made. In t he area of 'Necessary-incompatibilities', they 'negotiated' while 'confli cting' with the guidelines and regulations of education administration a nd parents' anxiety about the entrance exam. And administrative supp ort and system improvement were 'requested' from the Office of Educ ation. In the area of 'Contingent-complementarities', the engagement o f students and parents was expanded through an informal participation structure. In addition, 'expansion of opportunities' was achieved to sup plement the curriculum using the education office project. In the COVI D-19 situation, which is a ‘Contingent-incompatibilities’ area, it showe d a ‘crisis response’ aspect by continuing student care, cooperative cl asses, and teacher’s conference and learning communities. And it resp onded appropriately to the situation of segregation of residence due t o school district adjustment and coeducational conversion.

The social elaboration as a result of the enactment of the Innovative Self-Governing School by the two schools is as follows. First, the achievements of the Innovative School secured sustainability with the morphostasis of culture and structure even during the Innovative Self-Governing School. Second, the policies and regulations that came from the outside without getting sympathy from the school community were absorbed or formalized into the existing culture. Third, the existing educational administration system or areas with strong social structure constrained new changes. Fourth, the area where morphogenesis are most active in schools is the point where the morphogenesis of culture and structure occur at the same time. This is the result of agency in the interaction process based on previous stable structural and cultural conditions. The emergence of a morphogenesis appeared in the process of teacher leaders sharing educational beliefs forming culture and inducing structure as Corporate Agents. During the policy enactment process, they mobilized ideological, authoritative, and relational resources to exert influence on the school operation with the members and to interact appropriately according to the situational logic.

The characteristics of the enactment of this policy in terms of school autonomy are as follows. First, the characteristics of a group of leaders led by school Teachers appeared. appeared. They encourage students and parents to engage in school by establishing relationship through the curriculum. Second, a new participation structure is occurring, and the function of the public sphere is being strengthened. Third, there was an unbalanced in school autonomy. Decentralization and autonomy of 'in-school' were higher than 'educational administrative agency-school'. The curriculum and the

participation structure and autonomy were higher than the administrative system, personnel, and school budget. Fourth, the two schools were using internal and external evaluations appropriately for the purpose of school democracy and education without alienation.

A new point was discovered by examining the policy enactment process of the Innovative Self-Governing School through Archer's Morphogenetic approach. First, the tendency of 'protection' was prominent in the policy enactment process of the two schools. This shows that 'protection' can protect educational value in the process of school innovation. Second, the 'crisis response' aspect in the area of 'Contingent-incompatibilities' shows that sharing and school autonomy of value can be an important alternative in the unpredictable future. Third, the reproduction and transformation of Innovative Schools were achieved. This suggests that the continuation and growth of Innovative Schools can be achieved through consistency and continuity of policies and human reproduction within schools. Fourth, the relational reflexivity and agency of the innovative leader teachers gained the consensus of the members and led to the change of structure.

Based on the results of a case study on the enactment process of such Innovative Self-Governing School policies, the following suggestions were made on the school autonomy policy. First, The viewpoint that emphasizes the 'rights' of individual subjects in relation to school autonomy should be supplemented by emphasizing the 'relationship' of each other. Second, it is necessary to recognize that 'time' matters in school autonomy policy. In particular, school evaluation should be organically integrated with school autonomy policies to enhance reflection on school educational activities and school autonomy. Third, school autonomy policies should be able to

support the uniqueness of individual schools beyond administrative uniformity. Fourth, educational administrative agencies need a more responsible attitude to innovate systems and administrations that limit school autonomy.

This study explored the enactment process of the policy with Archer's Morphogenetic approach. As a result, we can understand about the reality concerning how culture and structure of the school can be morphostasis and morphgenesis by interaction with agencies. This can help design and enact policies considering causal effects. Through detailed exploration and analysis of school policy enactment, we hope that "school autonomy" does not remain just in a good rhetoric in education policy overtly, but will promote democracy, increase cooperation and accountability of school community, and adequately contribute to students' learning and growth.

Key words : Innovative Self-Governing School Policy, school autonomy, Innovative School, policy enactment, Morphogenetic approach, analytical dualism

※ This thesis participated as a co-researcher in the 『Innovative Self-Governing School Performance Analysis Study』 commissioned by the Seoul Education Research & Information Institute from 2020 to 2021 and used some of the data collected during the research.

※ A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Educational Policy and Administration of Korea National University of Education in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Education(Educational Policy) in February, 2022.

[부록 1]

[면담 동의서]

1. 연구 참여자의 권리

본 연구자(한영욱, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 박사 과정)는 '혁신자치학교 정책 실행 과정에 관한 질적 사례 연구'를 주제로 연구를 수행하고 있습니다. 이 연구의 목적은 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 참여구조, 교육과정, 행정체계 측면에서 살펴보고 교육정책의 실행과 학교 자치 측면에서 가지는 의미를 탐구하는 것입니다. (　　)님과의 면담 자료는 오직 연구를 위해서만 사용되며 개인 정보는 연구 참여자 본인의 동의 없이 절대 공개되지 않습니다. 또한 본 연구에서 제공한 모든 정보의 이용 권리 역시 연구 참여자 본인에게 있습니다.

2. 안내 드릴 내용

1) 면담은 개인별로 실시됩니다.
2) 면담은 약 60분 정도 진행될 예정입니다.
3) 면담 내용은 추후 분석과 해석을 위해 녹음됩니다.
4) 면담 결과를 연구에 나타낼 때 면담자의 이름은 [가명]으로 표시됩니다.
5) 면담 내용의 비밀은 철저히 보장됩니다.

3. 연구 과정과 면담 안내 내용에 동의하실 경우, 아래에 서명해 주시기 바랍니다.

연구 참여자	연구자
성함 : 연락처 : 이메일 : 서명 : 2021년 (　　)월　(　　)일	한영욱 : 한국교원대학교 교육정책 전문대학원 박사 과정 연락처 : 010-4***-2*** 이메일 : han-room@hanmail.net

[부록 2]

[면담 질문지 : 교육청 담당자용]

연구에 참여해주셔서 진심으로 감사합니다. 이 인터뷰의 목적은 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 살펴보고 이것이 학교 자치 측면에서 가지는 의미를 탐구하는 것입니다. 교육청에서 정책을 기획하고 실행하면서 가진 생각과 경험을 솔직하고 자유롭게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

1. 혁신자치학교 정책 추진 배경

- 혁신자치학교 정책을 구상한 때는 언제이며, 어떤 이유에서인가요?
- 혁신자치학교 정책 대상을 혁신학교로 설정한 이유는 무엇인가요?
- 혁신학교의 성과와 한계, 그 원인에 대해 어떻게 진단하고 있나요?
- 본인이 생각하는 '학교 자치'의 상은 무엇이며 그것은 어디로부터 기인하나요?
- 그러한 학교 자치의 상은 정책에 어떻게 반영되었나요?

2. 혁신자치학교 정책 계획 수립

- 혁신자치학교 정책을 수립 과정은 어떠하였나요?
- 정책을 기획하면서 어려운 점은 무엇이었으며 어떻게 해소되었나요?
- 혁신자치학교와 '미래형 혁신학교 정책(교육부)' 과의 관계는 어떠한가요?
- 혁신자치학교 정책이 가지는 의의를 무엇으로 생각하나요?
- 혁신자치학교 정책이 가진 근본적 한계가 있다면 무엇이라고 보나요?

3. 혁신자치학교 정책 실행 및 평가

- 혁신자치학교 정책을 실행하고 있는 학교의 전반적 상황은 어떠한가요?
  (학교의 분위기와 문화, 유의미 한 점, 어려운 점, 원인과 해결 과정)
- 혁신자치학교와 교육청의 관계는 어떠한가요?
- 혁신자치학교-교육청 협의체의 목적은 무엇이며 어떻게 운영되고 있나요?
- 혁신자치학교는 교육청에 주로 어떤 요구를 하나요?
- 혁신자치학교 정책의 원활한 실행을 위해 교육청은 어떤 지원을 하고 있나요?
- 혁신자치학교 운영에 대한 평가는 어떻게 진행되고 있나요?
- 학교 자치를 위해 선행되어야 할 조건이 있다면 무엇이라고 생각하시나요?
- 학교 자치를 위해 교육청은 어떤 역할을 해야 할까요?
- 학교 자치의 정착을 위해 학교는 어떤 노력을 해야 할까요?

4. 기타

- 이 외에 하고 싶은 이야기가 있으면 편하게 말씀해 주세요.

[면담 질문지 : 교(직)원용]

연구에 참여해주셔서 진심으로 감사합니다. 이 인터뷰의 목적은 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 살펴보고 이것이 학교 자치 측면에서 가지는 의미를 탐구하는 것입니다. 평소 교(직)원으로서 학교 생활의 경험과 생각을 솔직하고 자유롭게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

1. 혁신자치학교 시행이전(혁신학교)까지의 학교 상황

- 혁신자치학교 시행 이전 혁신학교로서 이 학교는 어떠했나요?
  · 참여구조 - 구성원들이 학교 운영에 참여하는 구조와 문화 등
  · 교육과정 - 학교 교육과정과 수업 및 평가, 학습공동체 운영 등
  · 행정체계 - 공문서 체계, 업무처리, 인사, 예산 운영 등
- 그동안 혁신학교로서 성과는 무엇이며, 어려움과 한계는 무엇이었나요?

2. 혁신자치학교 정책의 실행 배경

- 혁신자치학교를 하기로 결정한 이유는 무엇이었나요?
- 혁신자치학교 시작 당시 구성원들의 기대와 우려는 무엇이었나요?
- 혁신자치학교 운영을 위한 초기 계획은 누가, 어떤 방법으로, 어떻게 수립하였나요?
- 혁신자치학교 운영 계획 수립 단계에서 중요하게 생각한 점은 무엇인가요?

3. 혁신자치학교 정책의 실행 과정

- 학교 운영에서 가장 중요하게 여기는 점은 무엇인가요? 혁신자치학교 정책을 통해 이를 어떻게 구현하고자 하나요?
- 혁신자치학교 실행 과정에서 어려운 점은 무엇이며 그러한 경우 어떻게 대응하고 있나요?
- 혁신자치학교 지정 이후 최근까지 과정에 대해 아래 질문에 말씀해 주세요.

1) 참여구조와 문화

- 교(직)원, 학생, 학부모의 학교 참여와 사례
- 학교의 중요 의사결정이 이루어지는 과정
- 교내 자치조직(학생회, 학부모회, 교사회 또는 교직원회)의 구성과 운영
- 학교구성원 간의 상호 소통을 위한 노력. 소통과정에서의 어려운 점
- 학교운영위원회의 운영 현황과 기능
- 학교 운영 과정에서 교장, 부장교사의 리더십
- 코로나 19 시기의 협의회 및 참여구조의 운영

3-2) 교육과정 운영

- 학교 교육 목표 및 교육과정 방향, 이에 대한 구성원들의 공유와 실천
- 교육과정 계획의 수립-실행-평가 과정
- 수업과 평가의 특징, 중시하는 점, 새로운 시도
- 기초학력 지원, 학생 돌봄을 위한 노력
- 교육과정 자율성에 대한 교원의 인식과 실행 과정
- 교육과정 운영에서 학생, 학부모의 참여
- 학교 교육과정 운영 과정에서 겪는 어려움과 대응
- 교사학습공동체 운영 현황 및 교원의 참여 태도
- 코로나 19 시기의 학교 교육과정과 학습공동체 운영

3-3) 행정체계

- 교육활동 중심으로 학교를 운영하기 위한 구조와 문화
- 학교 내 업무처리 방식과 권한의 위임
- 불필요한 관행, 지침, 규정 등에 대한 구성원의 인식과 대응
- 교무-행정 간의 업무 협력 및 의사소통 체계와 문화
- 학교 인사, 예산 편성 및 운영상의 자율성
- 교장, 교원 인사가 학교 운영에 주는 영향
- 교육청의 교육행정 시스템과 혁신자치학교 실행의 관계
- 교육청과의 관계 및 주요 의사소통 과정

4. 혁신자치학교 정책의 실행 결과

- 다음과 관련하여 2~3년간 혁신자치학교 정책 실행 결과는 어떠합니까?
  (기존의 구조와 문화를 유지하는 지점과 새롭게 변화된 지점)
  - 참여구조 - 구성원의 참여와 협의, 의사결정 과정 면
  - 교육과정 - 학교 교육과정의 지향과 실천 면
  - 행정체계 - 업무 체계, 인사, 예산, 교육청과의 관계 면

5. 기타

- 학교 구성원(교직원, 학생, 학부모)간의 관계는 어떠하며 그렇게 생각하는 경험이나 이유는 무엇인가요?
- 학교 자치를 위해 각 단위에서 노력해야 할 점은 무엇이라고 생각하십니까? (교육청, 중앙 정부, 학교 구성원)
- 이 외에 하고 싶은 이야기가 있으면 편하게 말씀해 주세요.

[면담 질문지 : 학생용]

연구에 참여해주셔서 진심으로 감사합니다. 이 인터뷰의 목적은 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 살펴보고 이것이 학교 자치 측면에서 가지는 의미를 탐구하는 것입니다. 평소 학교 생활의 경험과 생각을 솔직하고 자유롭게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

1. 학교에 대한 평가

- 평소 본인과 친구들은 우리 학교가 '어떤' 학교라고 생각하나요?
- 부모님과 지역사회에서 학교에 대한 인식은 어떤가요?
- 혁신자치학교로서 우리 학교가 가진 특별한 점이 있나요?
- 학생과 학생, 학생과 교사 사이의 관계는 어떠한가요? 그렇게 생각하는 경험이나 이유가 있나요?

2. 학교 참여 및 학생 자치 활동

- 평소 학교 운영에 대해 학생들의 의견이 있을 때 어떻게 하나요?
- 학교 운영에 의견을 내고 참여한 경험이 있나요?
  (참여 과정, 의미, 어려운 점, 개선할 점)
- 학생자치회는 어떻게 구성되어 있으며 어떻게 운영 되나요?
  (학생회 선거, 자치회 구성, 운영 계획 수립과 실행, 회의 체계, 예산 사용 등)
- 학교에서는 학생자치회를 어떻게 지원하나요?
  (시간, 공간, 예산, 교사의 지원 등)
- 학급자치회, 대의원회는 어떻게 운영되나요?
  (시간, 회의 체계, 역할, 학생자치회와의 관계 등)

3. 학교 교육과정의 특징

- 우리 학교의 수업과 평가는 어떻게 이루어지나요?
- 학년별 교육과정의 특성은 어떤가요?
  (학년별 주제 통합 수업, 창의적 체험활동 및 동아리 활동 등)
- 우리학교 교육에서 중요하게 여기는 점이 무엇이라고 생각하나요?
- 우리학교의 교육을 통해 본인이 배운 점은 무엇인가요?
- 코로나 19시기 학교 교육활동은 어떻게 이루어졌나요?

4. 기타

- 학교에 바라는 점은 무엇인가요?
- 이 외에 하고 싶은 이야기가 있으면 편하게 말씀해 주세요.

[면담 질문지 : 학부모용]

연구에 참여해주셔서 진심으로 감사합니다. 이 인터뷰의 목적은 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 살펴보고 이것이 학교 자치 측면에서 가지는 의미를 탐구하는 것입니다. 평소 학부모로서 가진 학교에 대한 생각을 솔직하고 자유롭게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

1. 학교에 대한 평가

- 평소 본인은 OO학교를 어떤 학교라고 생각하시나요?
- 지역사회에서 학교에 대한 인식은 어떤가요?
- 혁신자치학교로서 OO학교가 가진 특별한 점이 있나요?
- OO학교의 학생-교사, 학부모 간, 학부모-교사와의 관계는 어떠한가요? 그렇게 생각하게 된 경험이나 이유가 있나요?

2. 학교 참여 및 학부모 자치활동

- 평소 학교 운영에 대해 학부모로서 의견이 있을 때 어떻게 하나요?
- 학교 운영에 의견을 내고 참여한 경험이 있나요?
  (참여 과정, 참여 구조, 의미, 어려운 점, 개선할 점)
- 학교와 학부모가 소통하기 위해 누가 어떤 노력을 하고 있나요?
- 학부모회는 어떻게 구성되어 있으며 어떻게 운영 되나요?
  (학부모회 구성, 운영 계획 수립과 실행, 소통 체계와 의사결정, 예산 사용 등)
- 학교에서는 학부모회와 어떻게 소통하고 지원하나요?
  (주요 소통 채널, 의견 수렴 통로, 공간의 마련, 예산 지원, 교사의 지원 등)
- 혁신자치학교 지정 이후 학부모회 운영에는 어떠한 변화가 있나요?

3. 학교 교육과정의 특징

- OO학교의 교육과정, 수업과 평가의 특징은 어떠한가요?
- OO학교가 교육에서 중요하게 여기는 점이 무엇이라고 생각하나요?
- OO학교의 교육을 통해 자녀가 어떻게 성장하고 있다고 생각하시나요?
- 코로나 19시기 학교 교육활동은 어떻게 이루어졌나요?

4. 기타

- 학부모로서 교육 당국, 교육청과 학교에 바라는 점은 무엇인가요?
- 이 외에 하고 싶은 이야기가 있으면 편하게 말씀해 주세요.

[면담 질문지 : 학교운영위원용-학부모위원, 지역위원]

연구에 참여해주셔서 진심으로 감사합니다. 이 인터뷰의 목적은 혁신자치학교 정책의 실행 과정을 살펴보고 이것이 학교 자치 측면에서 가지는 의미를 탐구하는 것입니다. 평소 학부모로서 가진 학교에 대한 생각을 솔직하고 자유롭게 말씀해 주시면 감사하겠습니다.

1. 학교에 대한 평가

- 평소 본인은 OO학교를 어떤 학교라고 생각하시나요?
- 지역사회에서 학교에 대한 인식은 어떠한가요?
- OO학교가 위치한 지역사회의 특성은 어떠한가요?
- 혁신자치학교 지정 이후 학교에는 어떠한 변화가 있나요?

2. 학교 참여 및 학교운영위원회 활동

- 평소 학부모, 지역민으로서 학교 운영에 의견이 있을 때 어떻게 하나요?
- 평소 학교 운영에 의견을 내고 참여한 경험이 있나요?
  (참여 과정, 참여 구조, 의미, 어려운 점, 개선할 점)
- 학교와 학부모, 지역민이 소통하기 위해 누가 어떤 노력을 하고 있나요?
- 학교운영위원회는 어떻게 구성되며 어떻게 운영되고 있나요?
  (학교운영위원회 구성 과정 및 현황, 주요 안건과 의사결정 과정 등)
- 학교에서는 학교운영위원들과 어떻게 소통하고 지원하나요?
  (주요 소통 채널, 의견 수렴 통로, 교직원의 지원 등)
- 혁신자치학교 지정 이후 학교운영위원회에 어떤 변화가 있나요?
- 학교운영위원회가 학교 운영에 실질적인 협의 기구가 되기 위해 필요한 점은 무엇일까요?

3. 학교 교육과정의 특징

- OO학교가 교육에서 중요하게 여기는 점이 무엇이라고 생각하나요?
- OO학교의 교육을 통해 학생들이 어떻게 성장하고 있다고 생각하시나요?
- 학교운영위원회에서 교육과정에 대한 협의는 어떻게 이루어지나요?

4. 기타

- 혁신자치학교로서 교육청, 학교, 학부모, 지역사회는 서로 어떤 노력을 기울여야 할까요?
- 이 외에 하고 싶은 이야기가 있으면 편하게 말씀해 주세요.