



## 저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

博 士 學 位 論 文

# 혁신학교 정책의 패러독스

: 정책 확산 과정에서 나타난 교원들의 경험을 중심으로

高麗大學校 大學院

教 育 學 科

李 예 슬

2020 年 2 月

申 鉉 奭 教授指導  
博 士 學 位 論 文

## 혁신학교 정책의 패러독스

: 정책 확산 과정에서 나타난 교원들의 경험을 중심으로

이 論文을 教育學 博士學位 論文으로 제출함

2020年 1月 8日

高麗大學校 大學院

教 育 學 科

李 예 슬



李예슬의 教育學 博士學位論文 審査를 完了함

2020年 1月 8日

委員長 신 현 석 (印)

委 員 변 기 용 (印)

委 員 이 경 호 (印)

委 員 안 선 회 (印)

委 員 김 병 찬 (印)



## <목 차>

<b>I. 서론</b> .....	<b>1</b>
1. 연구의 필요성과 목적 .....	1
2. 연구 문제 .....	6
3. 연구의 범위 .....	6
4. 용어의 정의 .....	7
<b>II. 이론적 배경</b> .....	<b>9</b>
1. 혁신학교 정책 .....	9
가. 혁신학교 정책의 개념 .....	9
나. 혁신학교 정책의 과정 .....	16
다. 혁신학교 정책의 확산 .....	35
2. 패러독스 .....	53
가. 패러독스의 의미 .....	53
나. 정책 패러독스 .....	58
다. 조직 변화 과정에서의 패러독스 .....	73
라. 패러독스의 발생 원인 .....	79
3. 패러독스 분석 틀 .....	82
<b>III. 연구 방법</b> .....	<b>85</b>
1. 사례연구 .....	85
2. 연구대상 .....	89
3. 자료수집 .....	94
4. 자료분석 .....	96
<b>IV. 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타난 패러독스 현상</b> .....	<b>103</b>
1. 변화를 만들어 가는 과정 .....	103
가. 민주적인 의사결정구조를 가진 학교 만들기 : ‘민주성’ vs ‘관료성’ .....	103
나. 학생·교사의 자율성이 존중되는 학교 만들기 : ‘자율성’ vs. ‘규범, 규율’ ..	115
다. 교육과정과 수업에서 변화 만들기 : ‘맞춤형’ vs. ‘표준화’ .....	125
라. 함께 성장하는 전문적 학습공동체 : ‘집단지성을 통한 전문성 향상’ vs. ‘행정업무 우위의 교직문화’ 및 ‘교사 개인의 권리 보장’ .....	137
마. 행정업무 간소화 : ‘업무 간소화’ vs. ‘행정적 안전주의’, ‘협력/공동체’ vs. ‘경쟁’ 패러다임 .....	142
바. 인센티브 : ‘순수한 자발성’ vs. ‘가장된 자발성’ .....	153



2. 변화를 향한 계속되는 도전 .....	160
가. 더디지만 변화하고 있다 : ‘삶과 얹이 일치하는 역량 중심의 미래 학력관’ vs. ‘점수 중심의 현재 학력관’ .....	160
나. 지속 가능성 : ‘혁신학교의 일반화’ vs. ‘기존 학교체제 유지’ .....	169
3. 종합 및 논의 .....	180
가. 종합 .....	180
나. 논의 .....	193
<b>V. 혁신학교 정책 확산 과정에서 패러독스 현상이 발생한 원인 .....</b>	<b>198</b>
1. 패러독스 현상의 원인 .....	198
가. 교사(행위자) 차원 .....	198
나. 조직적 차원 .....	207
다. 정책적·제도적 차원 .....	219
라. 구조적 차원 : 정치, 사회의 영향 .....	229
2. 종합 및 논의 .....	239
가. 종합 .....	239
나. 논의 .....	241
<b>VI. 결론 및 제언 .....</b>	<b>250</b>
1. 요약 .....	250
2. 결론 .....	252
3. 제언 .....	258
가. 혁신학교 및 교육개혁 정책에의 시사점 .....	258
나. 후속 연구에 대한 제언 .....	263
<b>참고문헌 .....</b>	<b>265</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>279</b>



## <표 목차>

<표II-1> 행복배움학교 운영 현황 .....	11
<표II-2> 조선일보, 한겨레신문의 ‘혁신학교’ 관련 보도 현황 .....	27
<표II-3> 행복배움학교 연차별 추진계획(’19~’22) .....	39
<표II-4> 동형화 요소와 이형화 요소 .....	43
<표II-5> 각 시·도교육청의 혁신학교 정책 현황 .....	45
<표II-6> 각 시·도교육청의 혁신학교 철학(핵심가치) .....	49
<표II-7> 패러독스, 모순, 갈등, 딜레마, 양가성의 비교 .....	58
<표II-8> 시장(Market)모형과 폴리스(Polis)모형의 비교 .....	59
<표II-9> Stone(2012)에 제시된 패러독스 유형 .....	61
<표II-10> 조직적 긴장에 대한 이론적 관점 .....	74
<표II-11> 패러독스의 관점 .....	78
<표III-1> A교와 B교의 특징 및 현황 .....	93
<표III-2> 연구 참여자 .....	94
<표III-3> 주제분석표 .....	96
<표III-4> 연구문제에 따른 재분석 결과 .....	99
<표III-5> 연구설계 검증을 위한 네 가지 방법과 전술 .....	102
<표IV-1> 혁신학교 정책 확산 과정에서 드러난 패러독스 현상 .....	190
<표V-1> 민주적 교육공동체 문화 형성을 위한 과제 .....	225



## [그림 목차]

[그림Ⅱ-1] 행복배움학교의 중점 추진 과제 .....	13
[그림Ⅱ-2] 행복배움학교 지원방안 .....	15
[그림Ⅱ-3] 패러독스, 딜레마, 변증법, 양가성의 개념 .....	57
[그림Ⅱ-4] 패러독스의 구조 .....	74
[그림Ⅱ-5] 조직화의 역동적 평형 모델 .....	77
[그림Ⅱ-6] 패러독스의 발생 원인에 대한 구분 .....	81
[그림Ⅱ-7] 패러독스 현상 분석 틀 .....	84
[그림Ⅳ-1] 노동/인권 교육과정 운영 모습 .....	128
[그림Ⅳ-2] 혁신학교 정책의 패러독스 .....	180
[그림Ⅳ-3] 자율성 부여의 의도치 않은 결과 .....	182
[그림Ⅳ-4] 교육과정 재구성의 의도치 않은 결과 .....	183
[그림Ⅳ-5] 혁신학교 간의 빈익빈 부익부 현상 .....	186





# I. 서론

## 1. 연구의 필요성과 목적

역대 정부를 막론하고 학교를 변화시키려는 움직임은 계속되어 왔다. 대표적으로 열린 교육운동, 5.31 교육개혁안, 새학교문화창조운동, 참여정부의 교육혁신위원회로부터 제시된 여러 교육개혁안 등 학교현장은 수많은 교육개혁 정책으로 격동의 시기를 겪어왔다(백병부 외, 2015; 신현석, 2005). 그러나 각 정부의 이러한 노력은 그다지 긍정적인 평가를 받고 있지 못하며, 다양한 개혁 정책들이 실제 학교 현장을 변화시켜 학교교육의 질을 제고하였는지에 대해서는 회의적인 평가가 많다(김성열, 2006; 신현석, 2005). 이와 동일한 맥락에서 Tyack & Cuban(1995)는 교육개혁 실행의 어려움을 ‘이상향을 향한 땀질(Tinkering toward utopia)’에 비유하여 표현한 바 있다.

이처럼 학교를 변화시키는 것이 쉽지 않음에도 불구하고 학교를 개혁하려는 움직임은 계속되어 왔으며, 학교를 변화시키려는 움직임으로 최근 주목받고 있는 것이 바로 ‘혁신학교’ 정책이다. ‘혁신학교’는 교육공동체의 참여와 협력으로 교육과정 혁신과 학교 운영 혁신을 통해 창의적인 민주시민을 양성하고자 하는 학교혁신의 모델학교이다(교육부, 2019). 혁신학교는 2009년 경기도 김상곤 교육감에 의해 ‘정책’으로 수립되었고, 이후 2010년 진보교육감이 당선된 6곳(서울, 경기, 광주, 전남, 전북, 강원)에 모두 혁신학교가 생기면서 ‘진보교육감의 상징’으로 자리매김 하였으며, 이후 꾸준히 확대되는 추세를 보여 2018년 기준 전국 1,525개교(13%)가 운영되고 있다(교육부, 2019).

혁신학교 정책은 그동안 교육부가 주도하였던 교육 개혁 정책이 지방교육자치 시대를 맞이하여 ‘시·도교육청’을 중심으로 확산되어 집행되고 있다는 점에서 더욱 주목할 필요가 있다. 더불어, 그간의 교육 개혁이 국가 주도의 권위적인 관료 시스템에 의해 하향식으로 추진되었기에 교원들을 개혁의 ‘대상’으로만 여겼던 것에 반해, 혁신학교 정책은 교원들을 정책 추진의 주체로 내세우고, 교사들의 ‘자발성’과 ‘자율성’을 중시한다는 점에서 이전의 교육 개혁 정책과 차별화 된다는 평가를 받고 있다(백병부 외, 2015; 서근원, 2011; 서정화, 2009; 신현석·정용주, 2014; 정진화, 2014).

혁신학교가 전국적으로 확대되어 가는 시대적 흐름에 부합하여 문재인 정부는 ‘교실혁명을 통한 공교육 혁신’을 위해 혁신학교를 확대하겠다는 방침을 담은 국정과제(50-4)를 발표하였고, 이에 ‘교육부’에서도 혁신학교 확산을 위해 ‘혁신학교 추진단’과 ‘혁신학교 기획위원회’ 등과 같은 다원화된 추진체제를 구축하여 운영하고 있다. 즉, 교사 주도의 상향식 교육개혁으로 시작된 학교혁신 ‘운동’은 ‘정책’으로 전환되어 전국적으로 확산되고 있으며 체계화와 제도화되는 과정을 거치고 있는 것이다.



학교혁신 운동의 정책화는 상향식 접근과 하향식 접근의 새로운 결합을 통해 민주적이고, 분권화된 방식으로 교육개혁을 도모할 수 있다는 장점이 있지만(백병부 외, 2015), 다른 한 편에서는 학교 혁신이 ‘정책’으로 제도화됨에 따라, ‘자발성’이 사라지고 ‘무늬만 혁신’인 사례가 증가하고 있다는 비판(백병부 외, 2015)과 함께 ‘열린교육’의 전철을 밟을 가능성이 있다는 주장(이승호, 2017)이 제기되고 있다. 이와 더불어, 최근 일부 지역에서 신규 개교 예정인 학교에 대한 교육청의 ‘혁신학교 지정’에 맞서 학부모들이 반대하는 움직임을 보여 사회적으로 이슈가 된 바 있다(경향신문, 2018.12.14.). 이처럼 ‘학력저하’, 일반학교와의 ‘예산 지원의 형평성’ 문제 등 혁신학교의 성과에 대한 비판적인 시각과 양적 확대에 대한 우려가 존재하는 등 혁신학교를 둘러싼 논쟁은 여전히 뜨겁다(뉴스1, 2018.12.16.; 동아일보, 2019.1.18.).

이에 따라, 경기도교육청에서 시작된 혁신학교가 전국적으로 확산되어 운영되고 있는 현실점에서 교육의 주체로서 교원들은 어떠한 ‘경험’을 하고 있는지 살펴볼 필요가 있는 것이다. 아무리 좋은 교육정책이 만들어진다고 하더라도 정책 일선에 해당하는 단위학교에서 교원들이 이를 구현하지 않는다면 아무런 의미가 없기 때문에, 교육개혁 실행의 주체로서 교원들은 교육 정책의 성공과 실패에 중요한 영향을 미치는 존재라 볼 수 있다(Lipsky, 1980; 정유리·송경오, 2017). 특히, 학교혁신의 경우 ‘교사들의 자발적인 운동’에서 시작했다는 점에서 다른 무엇보다도 혁신학교 정책의 확산 과정에서 실질적으로 학교 현장을 움직이는 실천의 주체인 교원들의 ‘경험’에 주목할 필요가 있다.

‘패러독스’란, 흔히 우리말로 역설(逆說)이라 표현되며, 패러독스의 어원은 ‘Paradoxos’로 이는 ‘기대와 반대되다(contrary to expectation)’라는 의미를 지니고 있다(사득환·박상진, 2013). 논리학에서 역설이란, ‘전제나 추론의 과정에 무리가 없음에도 불구하고 서로 양립할 수 없는 결론들이 도출되는 경우’를 일컫는다(김대수, 2015). 유사한 맥락에서 사회과학 분야에서는 패러독스를 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소들이 동시에 존재하거나 활동하는 현상(Cameron & Quinn, 1988:2)’, ‘동일하게 타당한 가정이나 결론들 상호 간에 존재하거나 인식되는 모순(Van de Ven & Poole, 1988:22)으로 정의하거나, ‘두 개 이상의 현실이 존재하고, 이것들이 서로 충돌하며, 그 어느 것도 진실이 아니라고 말하기 힘든 상황(Thomas, 1989:566)’이라 정의하였다. 이로 미루어 보아, 패러독스는 본질적으로 상호 모순되는 배타적인 요소가 동시에 존재해야 함을 알 수 있다<sup>1)</sup>.

일반적으로 정책이 형성, 결정, 집행 및 평가의 단계를 거친다는 점에서 패러독스는 정책과정의 모든 단계에서 발생할 수 있다(사득환·박보식, 2013). ‘상호 모순되고 배타적인 요소들의 공존(Cameron & Quinn, 1988:2)’이라는 일반적으로 널리 쓰이는 패러독스

1) 유사개념인 ‘모순(contradiction)’은 적군과 아군, 물과 불, 밤과 낮, 더위와 추위 등과 같이 반대되고 대립되는 요소를 의미하는 것이라면, 패러독스는 좀 더 넓게 보아 대립적인 요소뿐만 아니라, ‘갈등적인’ 요소가 동시에 존재하는 경우를 지칭하는 것이라 볼 수 있다(정명호, 1997:63).



의 정의에 입각해본다면, 패러독스 현상은 정책 결정 과정에서 뿐만 아니라, 이후 정책 ‘집행’ 과정에서도 드러날 수 있는 것이다. 특히, 패러독스 상황에서 행위자가 흔히 의사결정의 지연이나 비결정, 대안 간의 절충과 같은 방법으로 대처한다는 점을 고려해 본다면(소영진, 1994), 정책 결정 단계에서의 ‘패러독스’가 근본적으로 해결되지 못한 채 대안 간의 ‘절충’ 혹은 정책 결정자의 ‘목인’으로 인해 정책에 여전히 상충적인 요소가 공존하고 있을 가능성이 크다. 아울러, 정책이 집행되는 구체적인 현장의 맥락에서 정책 대상 조직의 제도적, 구조적, 문화적 맥락과 상호작용하며 상호적응적으로 집행된다는 점을 고려해보았을 때(McLaughlin, 1976), 정책 혹은 정책이 집행되는 조직에 내재되어 있는 ‘상호 모순되는 배타적인 요소’들로 인해 패러독스 현상이 나타날 수 있는 것이다.

이에 실제 국외 학계에서는 정책 집행 과정에서의 패러독스를 ‘정책 의도와 집행 결과의 확연한 차이’라 보고, 정책 집행 과정에서 발생하는 패러독스에 관심을 갖고 연구를 진행한 바 있다. Nudzor(2013)는 정책 집행에서의 패러독스를 ‘정책 의도와 집행 결과가 분명하게 차이나는 것’, ‘정책 입안자가 기대한 바대로 정책이 집행되지 않는 것’이라 정의하였고, 아프리카 대륙 가나의 무상공교육정책(fCUBE)이 집행 과정에서 신자유주의의 영향으로 인해 어떻게 본래 의도와 상반된 집행 결과가 나타났는지를 제시하였다. Lindquist(2019)는 지역 문화정책 운영 과정에서 ‘시장’과 ‘관료제’라는 상반된 두 가지 거버넌스 방식을 사용함에 따라, 박물관 교육을 확산시키고자 하는 정책의 본래 의도와는 상반된 집행 결과가 도출되었음을 제시한 바 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 근래에 한국 교육계에서는 ‘아래’에서 ‘위’로의 상향식 학교 혁신 운동이 사회, 정치적 영향에 의해 혁신학교 정책으로 전환되어 확산되고 있다. 이에 따라, 교사의 ‘자발성’과 ‘혁신’이 핵심적인 요소인 ‘학교혁신 운동’이 정책으로 형성되어 양적으로 확산되는 과정에서 교사의 ‘자발성’이 확보되지 않아 정책이 의도하지 않은 현상들이 나타날 수 있다. 더욱이 혁신학교 정책과 같은 교육개혁 정책은 기존의 것에 다소 상반된 ‘변화’를 추구한다는 점에서 조직 내부에 존재하던 기존 제도, 문화들과 정책으로 새롭게 도입되는 요소들 간의 상충되는 측면이 존재할 가능성이 크다. 즉, 교육 개혁 정책의 도입으로 조직 내에 필연적으로 ‘상호 모순되는 배타적인 요소들의 공존’하게 될 것이며, 배타적인 요소들 간의 긴장이 강화되는 가운데, 정책이 의도하지 않은 현상이 나타나 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 나타나게 될 것임을 예상해 볼 수 있다. 이에 따라, 혁신학교 정책 확산에 따른 학교 조직의 변화, 구성원들의 경험을 패러독스의 관점에서 접근하는 것은 일면 타당한 측면을 지니고 있다고 볼 수 있다.

더불어, 앞서 언급한 바와 같이 혁신학교 정책의 확산 과정에서 양적 확대에 의해 이른바 ‘무늬만 혁신’인 학교들이 증가할 가능성에 대한 우려가 존재하는 반면, 다른 한편으로 ‘혁신학교 정책’이 지속적으로 추진될 필요성에 대한 경기도 교원들의 동의율이 다



른 정책에 비해 상대적으로 높은 것<sup>2)</sup>으로 드러났다(경기도교육연구원, 2018). 이로 미루어 보아 혁신학교 정책 확산 과정에서 교원들은 무분별한 ‘양적 확대’와 하향식으로 개혁이 추진될 가능성에 대해서는 우려와 부정적인 인식을 표출하는 반면, 그럼에도 불구하고 학생중심, 교육활동 중심의 학교체제를 구축하기 위해 혁신학교 정책이 지속적으로 추진되고 확대되어야 한다고 생각하는 것으로 보인다.

교원들의 이러한 생각은 혁신학교 운영 경험을 바탕으로 교원들이 집필한 두 권의 책 「어쩌다 혁신학교(고은영 외, 2018)」, 「그래도 혁신학교(박은혜 외 2019)」라는 제목에도 극명하게 반영되어 드러나고 있다. 즉, 교원을 비롯한 학교 구성원들은 정책적으로 도입된 혁신학교를 ‘어쩌다’ 경험하게 되었고 그 과정에서 일부 어려움을 겪었지만, ‘그래도’ 결국 혁신학교의 구성원으로 살아가는 것이 행복하다고 이야기하고 있는 것이다. 이와 같은 학교 개혁에 대한 교원들의 열망은 혁신학교 정책이 집행되는 가운데 나타나는 ‘의도치 않은 결과’를 단순히 ‘정책 실패’로 규정할 것이 아니라, 정책 집행 과정에서 나타나는 ‘패러독스’ 현상으로 규정하여 현상에 대해 깊이 이해하고, 원인을 규명함으로써 정책이 의도한 효과가 더욱 배가될 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있음을 의미한다. 학교 변화 전문가들 사이에 회자되는 ‘더 적은 것이 더 많은 것이다. 더 적은 것이 좋다 (less is more, less is better)’이라는 역설적인 표현(양성관, 2019)은 혁신학교의 정책의 확산 과정에서 나타나는 ‘의도치 않은 결과’를 패러독스의 관점에서 이해해야 할 필요성을 더욱 부각시키고 있다.

그 동안 혁신학교를 주제로 한 연구들이 다수 이루어졌지만, 초기에는 혁신학교의 개념, 철학, 방향 등과 같이 혁신학교의 당위성에 관한 연구들(김성천, 2009; 서근원, 2011; 성열관, 2011)이 주를 이루었으며, 이후에는 혁신학교와 일반학교의 비교를 통해 혁신학교의 성과를 드러내는 연구들(김혜진 외, 2015; 백병부·박미희, 2015)이 수행되었다. 또한 단위학교 차원에서 혁신학교가 운영되는 과정을 드러내는 연구(나종민·김천기, 2015; 남미자 외, 2015; 배은주, 2014; 신현석·정용주, 2014; 유경훈, 2014) 등이 다수 수행되었다. 특히, 유경훈(2014)은 학교 혁신의 과정에서 작용과 반작용이 공존하는 ‘양가성’이 나타날 수 있음에 주목한 바 있다. 이와 더불어, 혁신학교 정책을 평가하거나(박승철, 2014), 혁신학교 정책의 집행 과정의 특징을 분석(이승호, 2017)하는 연구가 수행되었으

2) 혁신학교 정책 추진의 필요성에 대한 경기도 교원들의 동의율은 상반기(2018년 4월 1,898명 참여)에는 43.8%, 하반기(2018년 12월 641명 참여)는 68.5%로 드러나, 다른 정책에 비해 상대적으로 높은 것으로 드러났다(경기도교육연구원, 2018). 상반기에는 ‘혁신학교’ 정책의 추진 필요성에 대한 교원들의 동의율은 43.8%로, 타 정책에 비해 가장 높았던 반면, 하반기에는 ‘교육과정-수업-평가 일체화(71.5%)’, ‘전문직 학습공동체(69.6%)’, ‘혁신학교(68.5%)’, ‘학교 민주주의(59.8%)’, ‘혁신공감학교(59.3%)’, ‘혁신교육지구 시군2(54.6%)’, ‘경기 꿈의 학교(45.7%)’, ‘경기 꿈의 대학(31.4%)’ 순으로 교원들이 정책 추진의 필요성에 대해 동의하고 있는 것으로 드러났다(경기도교육연구원, 2018).



며, 혁신학교를 주제로 한 연구 동향을 분석하는 연구들(유경훈, 2012; 유주영 외, 2016)이 수행되기도 하였다.

그러나 혁신학교 구성원들의 경험을 다룬 연구의 대부분이 현장 접근의 용이성으로 인해 ‘우수교’들을 대상으로 진행되었다는 아쉬움이 있다(이승호·박대권, 2016; 이승호, 2017). 아울러, 언론에서 보도되는 바와 같이 혁신학교 정책의 확산 과정에서 ‘무늬만 혁신’인 학교가 발생할 가능성이 높아짐(경향신문, 2018.6.27.)에도 불구하고, 상대적으로 교사들의 자발성과 의지가 확보되기 어려운 일반적인 학교 현장에서 혁신학교 정책이 어떻게 수용되고 있는지를 분석한 연구는 수행되지 못한 것이다. 더군다나 혁신학교 정책 확산에 따른 정책 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교원들의 경험을 통해 탐색한 연구는 이루어지지 못했다.

이에 초기 혁신학교를 대상으로 학교 혁신의 과정에서 드러나는 양가성을 규명한 유경훈(2014)의 연구를 심화·발전시켜 학교 혁신의 핵심적 주체인 ‘교원’에 초점을 두고, 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 과정에서 나타나는 정책이 ‘의도한 효과’와 더불어 ‘의도하지 않은 결과’를 살펴보고, 정책의 의도하지 않은 결과로 인해 정책의 본래 의도가 훼손되거나 정책을 통해 해결하고자 한 문제 상황이 악화되는 정책 집행 과정에서의 ‘패러독스 현상’에 주목할 필요가 있다. 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상에 관한 연구는 혁신학교 정책의 집행 과정과 단위학교 구성원들의 정책 수용 양상에 대한 보다 심층적인 이해를 도모하여, 향후 학교혁신 정책 추진 시 참고할만한 유용한 시사점을 제공해줄 수 있을 것으로 보인다.

본 연구는 2014년부터 혁신학교 정책이 운영되고 있는 ‘인천’에 소재하고 있는 혁신학교 교원들을 대상으로, 혁신학교 정책이 확산됨에 따라 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 과정에서 경험하는 ‘패러독스 현상’과 이러한 현상이 발생한 ‘원인’을 탐색하고자 한다. 이를 위해 혁신학교에 대한 문헌과 연구물들을 활용하여 ‘문헌분석’을 수행하였고, 면담에 기반 한 질적 사례연구를 수행하였다. 이를 통해 혁신학교 정책 확산에 따른 정책 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교원들의 경험을 통해 살펴보고, 이러한 현상이 나타나게 된 원인은 무엇인지, 그리고 이러한 현상이 의미하는 바와 의의를 발전적이고 동태적인 관점에서 이해해보고자 한다. 이를 통해, 궁극적으로 ‘패러독스’라는 개념이 다양한 정책 요구가 상충하는 오늘날의 교육 현장에서 교육정책이 집행되는 양상을 이해하고 설명하는데 유용한 개념이 될 수 있음을 확인해 보고자 한다.



## 2. 연구문제

본 연구에서는 혁신학교 정책 확산에 따른 정책 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교원들의 경험을 통해 탐색하고자 하였다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

**첫째, 혁신학교 정책 확산 과정에서 교원들이 경험하는 패러독스의 양상은 어떠한가?**

혁신학교 정책의 확산 과정에서 교원들이 혁신학교 정책을 집행하며 단위학교의 ‘변화를 만들어가는 과정’에서 경험하는 패러독스 현상과 더 나아가 학교교육 체제 전반의 변화를 도모해가는 과정에서 경험하는 패러독스 현상을 탐색해보았다.

**둘째, 혁신학교 정책 확산 과정에서 교원들이 패러독스를 경험하게 되는 원인은 무엇인가?**

연구 참여자들의 경험을 통해, 혁신학교 정책 확산 과정에서 패러독스 현상이 발생하는 원인을 ‘교사(행위자)의 차원’, ‘조직적 차원’, ‘정책적·제도적 차원’, 그리고 사회·정치적인 영향과 같은 ‘구조적 차원’에서 탐색해보고자 한다.

## 3. 연구의 범위

본 연구는 인천에 소재하고 있는 두 개의 혁신학교를 대상으로 질적 연구를 수행하여, 혁신학교 정책의 확산 과정에서 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 가운데 경험하는 ‘패러독스 현상’과 교원들이 이러한 현상이 발생하는 ‘원인’을 탐색해보고자 하였다. 이에 본 연구에서 의미하는 혁신학교 정책 확산 과정에서의 ‘패러독스’는 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소들의 공존(Cameron & Quinn, 1988)’을 의미하기는 것에서 더 나아가 엄밀한 의미에서 혁신학교 정책 확산에 따른 ‘정책 집행 과정에서의 패러독스’를 의미한다.



## 4. 용어의 정의

### 가. 패러독스

패러독스란 우리말로 흔히 ‘역설(逆說)’로 번역되는데, 어원을 살펴보면 paradoxos, 즉, ‘기대와 반대되다(contrary to expectation)’라는 의미를 지닌다(사득환·박상진, 2013). 논리학에서 패러독스는 보통 ‘상식에는 어긋나지만 사실상 옳은 명제’ 혹은 ‘분명하게 자기모순적인 명제나 진술’을 의미한다(정명호, 1997). 사회과학에서의 패러독스라는 개념은 엄밀한 논리적인 개념에 비해 다소 느슨한 개념으로 사용된다(소영진, 1994). 논리학에서의 패러독스는 문제 자체에 내재하고 있지만, 사회과학에서 사용되는 패러독스는 시간적 공간적 제약 속에 존재한다. 이에 따라, 같은 문제일지라도 상황에 따라 패러독스라고 혹은 패러독스가 아니라고 달리 규정될 수 있는 것이다(Van de ven & Poole, 1989).

사회과학에서 ‘패러독스’는 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소들이 동시에 존재하거나 활동하는 현상(Cameron & Quinn, 1988:2)’ 또는 ‘동일하게 타당한 가정이나 결론들 상호간에 존재하거나 인식되는 모순(Van de Ven & Poole, 1988:22)’으로 정의된다. Stone(2012)의 경우 두 개의 해석이 존재하고 그것들이 서로 모순된다면 두 개가 동시에 진리라고 하는 것이 논리적으로는 불가능하지만, 우리가 살고 있는 현실 세계에서는 그러한 현상이 보편적이라고 이야기하며, ‘상호 배타적인 해석의 공존’이라는 측면에서 패러독스를 규정하였다. 이로 미루어 보아, 패러독스는 각각은 논리적으로 타당하지만, 상호 모순되는 배타적인 요소들이 공존하는 현상을 드러내는 개념임을 알 수 있다. 이에 위와 같은 정의를 바탕으로 본 연구에서는 선행연구에서 널리 쓰이는 Cameron & Quinn(1988)의 정의에 입각하여, 패러독스를 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소들의 공존’이라 정의하고자 한다.

### 나. 정책 집행 과정에서의 패러독스

정책은 일반적으로 형성, 결정, 집행 및 평가의 단계를 거친다는 점에서 정책과정의 모든 단계에서 패러독스가 발생할 수 있다(사득환·박보식, 2013). 고전적인 관점에서 정책 집행은 특정한 문제를 해결하기 위한 목적에서 구안된 정책 수단을 실제 현실에 적용하는 과정이라 볼 수 있다(Nakamura and Smallwood, 1980; Van Meter and Van Horn, 1975). 이와 같이 특정 문제를 해결하기 위한 목적에서 도입된 정책이 오히려 집행 과정에서 해결하고자 한 문제 상황을 악화시킨다면 이는 역설적이지 않을 수 없다. 이에 신현석 외(2019)는 교육행정 실제에서 나타나는 문제를 정의하고 이를 해결하기 위한 대안을 모색하여 정책을 집행했음에도 불구하고, 문제가 해결되기 보다는 오히려 역효과가



나타나는 현상을 ‘패러독스’라 정의한 바 있다.

외국학자들은 이와 같은 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상에 관심을 갖고 연구해 오고 있다. Stone(2002)의 경우에도 정책 집행 과정에서의 패러독스라고 언급하지는 않았지만, 「Policy Paradox」에서 정책의 의도와 상반된 의도하지 않는 결과가 나타난다는 사실에 주목하였다. 예를 들어, 복지를 증진시키고자 하는 정책의 경우 도덕적 해이를 불러와 ‘부도덕한 행동’을 유발할 것이고 이는 궁극적으로 복지가 줄어드는 부정적인 결과를 가져올 수 있다. 그뿐만 아니라, 사회의 안전성을 확보하고자 위험을 공론화 하는 것이 오히려 대중들에게 위험요소를 각인시켜 심리적 불안을 가중시킬 수 있는 등 정책 집행 장면에서 정책이 의도한 효과보다 의도하지 않은 효과가 더 크게 나타날 수 있는 것이다.

Nudzor(2009: 511)는 ‘정책 의도와 집행 결과가 분명하게 차이나는 것’, ‘정책 입안자가 기대한 바대로 정책이 집행되지 않는 것’을 정책 집행 과정에서의 패러독스라 정의하였다. 뿐만 아니라, Lindquist(2019:63)와 Kuna(2017:192) 또한 ‘정책의 본래 의도와는 상반된 집행 결과가 도출되는 것’을 정책 집행 과정에서의 패러독스라 보고, 각각 지역 박물관 교육 정책의 집행 과정에서, 그리고 신공공관리론에 입각한 개혁의 진행 과정에서 발생한 패러독스를 연구하였다. 이로 미루어 보아, 선행연구들은 정책의 집행 과정에서 정책이 ‘의도한 효과’와 ‘의도하지 않은 결과’라는 상호 모순되는 배타적인 요소들이 공존하는 가운데, 후자로 인해 정책의 본래 취지가 훼손될 수 있는 상황을 패러독스라 규정한 것이다.

이에 본 연구에서는 정책 집행 과정에서의 패러독스를 ‘과정적 결과’로, 정책 및 정책이 집행되는 조직 내 상호 모순되고 배타적인 요소들이 공존함에 따라, 정책이 의도한 효과뿐만 아니라 의도하지 않은 결과가 발생하여 정책의 본래 취지를 훼손하거나 정책을 통해 해결하고자 한 문제 상황이 오히려 악화될 수 있는 현상으로 정의하고자 한다.





## II. 이론적 배경

### 1. 혁신학교 정책

#### 가. 혁신학교 정책의 개념

##### 1) 학교혁신과 혁신학교

Hall & Hord(2006)는 학교혁신을 ‘학교가 주도하는 단위학교의 변화와 개선 노력’이라 정의하였으며, 김홍주 외(2005)는 학교혁신을 ‘학교교육의 목적을 보다 잘 실현하기 위해 교육내용 및 방법, 학교운영체제를 점진적으로 고쳐서 새롭게 하고, 학교 구성원들의 상호학습과 원활한 의사소통을 통해 새롭게 창조적인 교육활동을 추구하는 것’이라 보았다. 박상완(2009)은 학교혁신을 ‘학교 교육의 목적을 실현하기 위해 학교를 변화시키는 과정 또는 활동’이라 정의하였다. 이와 더불어, 안선희(2015)는 학교혁신을 ‘학교에서 학생들의 학습과 성장이 타당하고 효과적으로 이루어지도록 학교체제와 학교 문화, 그리고 학교에서의 교육과 학습 실천을 의도적이고 능동적으로 개선하려는 활동이나 과정’이라 정의하였다. 이와 같이 선행연구(김홍주 외, 2005; 박상완, 2009; 안선희, 2015; Hall & Hord, 2006)에서는 ‘학교혁신’을 학교 교육의 목적을 보다 잘 실현하기 위하여 ‘단위학교’가 중심이 되어 주도적으로 ‘변화’를 추구하는 것으로 정의하였음을 알 수 있다.

중앙정부 주도의 학교를 혁신하기 위한 수직적인 교육개혁이 학교 현장의 실질적인 변화를 이끌어내는데 실패했다는 주장이 제기됨에 따라(장훈·김명수, 2011), 최근 단위학교를 중심으로 한 교육혁신, 즉 학교혁신이 주목받고 있다(나효진·안선희, 2015). 이러한 흐름 속에서 단위학교 구성원들의 자발적이고 종합적인 학교 혁신 노력을 지원하고 촉진하기 위해 등장한 것이 바로 ‘혁신학교 정책’이다.

‘혁신학교’ 정책은 ‘작은 학교 살리기 운동’과 같은 교사들의 자발적인 ‘학교혁신’ 운동을 전 경기도 김상곤 교육감이 정책화·제도화 한 것으로, ‘혁신학교’는 공교육을 정상화함으로써 교육의 본질을 구현하고자 하는 학교로, ‘배움’을 중심으로 교육과정을 운영하고 ‘교육공동체’가 함께 교육적 책임을 다하고자 하는 학교라 볼 수 있다(배은주, 2014). 2009년 경기도교육청 13개 학교에서 시작된 혁신학교는 이후 서울, 광주, 강원, 전북, 전남 등으로 확산되었으며, 2019년 현재 그 범위가 보다 확대되어 전국적으로 운영되고 있다. 혁신학교의 개념은 지역에 따라 대동소이하기 때문에, 본 연구의 관심 대상인 인천, 그리고 혁신학교 정책이 가장 먼저 도입된 경기 및 최근 혁신학교를 둘러싼 논쟁이 뜨거운 서울 지역의 혁신학교에 대한 개념을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 혁신학교가 가장 먼저 도입된 경기도교육청(2018.12)은 ‘민주적 학교 운영 체제



를 기반으로 윤리적 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 창의적인 교육과정을 운영하여 학생들이 삶의 역량을 기르도록 하는 자율학교'라고 혁신학교를 정의하고 있다. 인천광역시교육청의 경우 행복배움학교를 운영하고 있는데, '민주적인 교육공동체 문화를 바탕으로, 삶을 위한 배움이 있는 교육과정을 운영하여 교육의 공공성을 구현하는 혁신 미래교육의 모델학교'라 정의하고 있다(인천광역시교육청, 2019). 서울시교육청(2019.2)의 경우, '평등교육과 전인교육을 지향하며 민주적, 창의적인 미래 인재를 육성하는 배움과 돌봄의 행복한 교육공동체'로 서울형 혁신학교를 정의하고 있다.

이로 미루어 보아, 혁신학교는 공통적으로 '민주성'과 '공동체'를 중시하고, 미래사회를 살아갈 학생들에게 '삶의 역량'을 길러주는 교육을 추구하는 학교임을 알 수 있다. 이를 종합하여 교육부(2019)는 혁신학교를 '교육공동체의 참여와 협력으로 교육과정 혁신과 학교운영 혁신을 통해 창의적인 민주시민을 기르는 학교 혁신의 모델학교'라고 정의하였다. 이러한 정의를 바탕으로, 교육부(2019)는 비전 공유와 책무성에 바탕을 둔 '민주적인 학교운영', '핵심역량 중심의 교육과정 운영', 교육과정 공동연구와 실천을 위한 '교원학습공동체'의 운영, '학교 자치'를 존중하는 문화를 특징으로 하는 학교라 보았다.

본 연구에서는 교육부(2019)의 정의가 혁신학교의 핵심적 운영 과제인 '교육과정 혁신'과 '학교운영 혁신'을 간결하게 담고 있고 있으며, 혁신학교 운영에 필수적인 '교육공동체'의 참여를 강조하고 있다는 점에서 교육부(2019)의 정의에 입각하여 혁신학교를 정의하고자 한다. 이에 본 연구에서는 혁신학교를 '창의적인 민주시민을 양성하기 위해, 교육공동체의 참여와 협력으로 학교운영과 교육과정 혁신을 도모해 나아가는 학교'라 정의하고자 한다.

교육부 및 각 시·도교육청은 혁신학교를 통해 '학교교육'을 혁신하고자 하며, 단위학교 구성원들이 주체가 되어 학교의 변화를 도모해 나아갈 수 있도록 정책적, 제도적으로 지원해주는 '혁신학교 정책'을 집행하고 있다(배은주, 2014; 이중현, 2011). 정리하자면, 혁신학교 정책이란, 단위학교 구성원들이 학교운영 및 교육과정 혁신을 이루어 갈 수 있도록 예산을 지원해주고 의지를 가진 구성원들이 모일 수 있도록 인사제도를 유연하게 적용하는 등 시·도교육청 및 교육부 차원에서 행정적, 제도적, 재정적으로 지원하는 것을 의미한다.

## 2) 혁신학교 정책 및 제도화

혁신학교 정책은 경기도교육청에서 시작되어 전국적으로 확산되었기 때문에, 큰 틀에서 전국 각 시·도교육청의 혁신학교 정책은 경기도 혁신학교 정책과 유사하다. 이에 본 연구가 인천형 혁신학교인 '행복배움학교' 정책의 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 살펴보고자 한다는 점에서 대표적으로 행복배움학교 정책에 초점을 두고 혁신학교



정책을 고찰해보고자 한다.

인천광역시교육청은 더불어 배우고 함께 성장하는 혁신교육을 실현하고, 공교육 혁신의 모델학교 운영을 통해 미래 교육의 모델을 구현하고자 2015년부터 본격적으로 행복배움학교를 지정하여 운영하고 있다. 행복배움학교는 ‘민주적인 교육공동체 문화를 바탕으로, 삶을 위한 배움이 있는 교육과정을 운영하여 교육의 공공성을 구현하는 혁신 미래 교육의 모델학교’라 정의할 수 있으며, <표Ⅱ-1>에서 볼 수 있는 바와 같이 2019년 3월 1일자 기준으로 총 62교(초 37교, 중 16교, 고 9교)가 운영되고 있다(인천광역시교육청, 2019).

<표Ⅱ-1> 행복배움학교 운영 현황

구분	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	합계(교)
초	12	5	8	6	6	37
중	5	2	2	3	4	16
고	5	3	0	1	0	9
합계(교)	22	10	10	10	10	62

출처: 인천광역시교육청(2019)을 재구성

행복배움학교는 점수 중심의 왜곡된 학력관과 소수의 수월성 교육, 그리고 하향식 학교 운영 체제에서 벗어나 공교육의 기능을 회복하고, 구성원들의 자발적이고 민주적인 학교 문화 형성을 주된 가치로 삼고 있다(이광수 외, 2015). 이와 같이 인천형 혁신학교인 행복배움학교는 교수·학습 개선에 국한된 것이 아니라, 학교 문화, 교육과정, 학교 운영 등 학교의 총체적인 변화를 도모하고자 하며, 종래의 학업성취 중심에서 미래사회가 요구하는 핵심역량 중심으로, 개별적 성장에서 협력적 성장으로, 관리와 감독 중심에서 지속적 소통과 참여로, 지시 중심에서 자발적 실천 중심으로 학교의 체질을 개선하려는 학교 혁신의 과정이라 볼 수 있다.

앞서 혁신학교에 대한 정의에서 살펴본 바와 같이, 혁신학교는 ‘교육과정’과 ‘학교운영’을 혁신하고자 하는 학교로 행복배움학교의 운영원리를 ‘교육과정’과 ‘학교운영’의 측면에서 살펴보면 다음과 같다. 먼저 ‘교육과정’의 측면에서 행복배움학교는 학습자를 배움의 권리를 가진 교육 주체로 인정하고 모두에게 동등한 배움의 기회를 제공하는 등 ‘학습자 중심’으로 ‘교육과정’을 운영하고자 한다. 아울러, 미래사회가 요구하는 핵심역량의 함양을 위해 교과서 위주의 획일적인 교육을 지양하고 학교의 맥락과 학교 공동체의 특성 및 요구에 따라 교육과정을 재구성하여 운영한다. 이와 더불어, 혁신학교는 연대의식을 바탕으로 한 명의 학생도 포기하지 않으며 개별성과 다양성에 대한 이해와 존중을 바탕으로 학교 공동체의 구성원 모두의 성장을 지원하는 학교라 볼 수 있다.



다음으로 ‘학교운영’의 측면에서 혁신학교는 다른 무엇보다 ‘교수·학습’을 우선으로 여기며 교육활동을 촉진하기 위한 방향으로 조직 및 업무 체제를 재구조화하고자 한다. 학교 공동체 구성원들 간에는 ‘소통과 협력’을 통해 상호 신뢰와 협력적 관계를 형성하고, 학교 공동체의 모든 구성원이 학교 운영에 참여할 수 있는 민주적인 의사결정 구조를 마련하고자 한다. 아울러, ‘자율과 책임’을 강조하여 학교장의 권한을 학교 구성원들에게 하향 위임하고, 구성원 각자가 부여된 권한과 책임을 행사하도록 하고 있다.

행복배움학교가 바탕에 두고 있는 기본 철학은 공공성, 민주성, 전문성, 창의성, 윤리성으로 구분해볼 수 있다(인천광역시교육청, 2019). 첫째, ‘공공성’은 학교교육의 수준과 환경을 향상시켜 교육기회와 가능성을 차별 없이 향유하도록 하여 모두의 성장과 사회의 건강성을 지향하는 것을 의미하며, 둘째, ‘민주성’은 구성원의 자발적이고 민주적인 참여, 소통, 협력을 바탕으로 민주주의 가치를 구현하는 교육활동으로 민주시민성 함양을 도모하는 것을 의미한다. 셋째, ‘전문성’은 집단지성을 통한 협력적 동반 성장 체제를 기반으로 모두의 전문적 성장을 추구하는 것을 뜻하며, 넷째, ‘창의성’은 학교 및 지역의 여건을 고려한 빛깔 있는 창의적 교육과정 운영을 통해 미래 핵심역량의 신장을 도모하는 것을 뜻한다. 마지막으로 다섯째, ‘윤리성’으로 혁신학교는 교육 구성원 간의 관계를 소중히 하고, 배려와 존중의 학교문화를 조성하여 공동체의 윤리적 가치를 고양하고자 한다.

행복배움학교의 중점 추진 과제는 [그림Ⅱ-1]과 같이 ‘민주적 학교공동체 문화형성’, ‘창의적 교육과정 운영’과 같이 두 가지 중점 필수과제와 ‘미래형 혁신학교 운영’이라는 한 가지 선택과제로 구분해볼 수 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 혁신학교의 핵심적인 요소인 ‘학교운영의 혁신’과 ‘교육과정 혁신’을 반영하여, ‘민주적 학교공동체 문화형성’과 ‘창의적 교육과정 운영’으로 구체화하여 두 가지 중점 필수 과제로 제시한 것이라 볼 수 있다.

‘민주적 학교공동체 문화형성’은 다시 1) 민주적 학교운영, 2) 전문적 학습공동체, 3) 윤리적 생활공동체와 같이 세 가지의 세부 운영과제로 구분된다. ‘민주적 학교공동체 문화형성’의 첫 번째 세부 운영과제는 ‘민주적 학교운영’으로, 학교 업무를 정상화하고 교육과정 중심의 학교 운영 체제를 구축하는 것을 의미한다. 이는 학교 구성원들을 학교 교육의 주인으로 서게 하는 기본 원리로, 학교의 민주적 의사결정 구조를 강화하여 교사, 학생, 학부모 등 학교 구성원들의 민주적이고 자발적인 참여 속에서 학교 교육 비전을 세우고 학교의 교육력을 높이기 위한 제반 여건을 갖추는 것을 뜻한다.

두 번째 세부 운영과제는 ‘전문적 학습공동체’를 구축하는 것으로, 학년 및 교과 단위로 전문적 학습공동체를 조직하여 운영함으로써, 교원들의 동료성을 강화하고 협력적인 연구와 실천을 통해 함께 성장하는 학습공동체를 구축하는 것을 의미한다. 이를 위해서는 시간, 공간, 예산 등 전문적 학습공동체에 대한 지원을 강화할 필요가 있으며, 학교



조직을 학습 조직화하고 공동 연구 및 실천을 수행하며 수업을 상시에 개방하고 함께 성장하는 것을 추구한다. 이와 더불어, 학교 간 다양한 교육 실천 사례를 공유하기 위한 네트워크 체제를 구축하고자 한다.



[그림 II-1] 행복배움학교의 중점 추진 과제

출처 : 인천광역시교육청 홈페이지(<http://www.ice.go.kr/>)



세 번째 세부 운영과제는 ‘윤리적 생활공동체’를 구축하는 것이다. 윤리적 생활공동체는 상호존중의 학교 문화를 형성하는 것으로, 이를 위해서는 먼저 자아존중감과 신뢰가 형성될 수 있는 존중과 배려의 교실 문화를 만들어야 한다. 이와 더불어, 회복적 생활교육, 학급공정 훈육법 등 학생 인권을 존중할 수 있는 생활교육 프로그램을 운영하는 등 학생들의 개별성과 다양성에 대한 이해와 존중이 있는 학교 문화를 조성하기 위한 노력이 동반되어야 한다.

두 번째 필수 중점과제는 ‘창의적인 교육과정 운영’으로, 세부 운영과제로는 1) 교육과정 편성의 다양화, 2) 배움 중심의 수업 혁신, 3) 성장 중심의 평가 혁신을 제시하고 있다. 첫 번째 세부과제인 ‘교육과정 편성의 다양화’는 교육과정의 시간을 탄력적으로 운영하고, 학생 개개인의 배움과 성장에 집중하는 교육과정을 운영하는 등 학습자 주도형 교육과정을 강화하는 것을 의미한다. 두 번째 세부과제인 ‘배움 중심의 수업 혁신’은 활동 중심, 체험중심의 수업을 강화함으로써 능동적 배움이 발현되는 수업을 하는 것을 의미한다. 마지막 세부 운영 과제인 ‘성장 중심의 평가 혁신’은 수행평가와 서술형·논술형 평가를 확대함으로써 학생 성장 중심, 과정 중심의 평가 체제를 구축하는 것을 의미한다.

더 나아가 인천형 혁신학교인 행복배움학교는 지정 4·5년차 학교들을 대상으로 선택 과제로 ‘미래형 혁신학교 운영’을 제시하고 있으며, 그 세부과제는 ‘1) 미래형 공간혁신’, ‘2) 혁신적 교육과정 운영’, ‘3) 마을공동체 활성화’를 제시하고 있다. 첫 번째 세부 운영 과제인 ‘미래형 공간혁신’은 학교 구성원들의 의견을 반영하여 공동체 지향으로 학교 공간을 구성하는 것을 의미하며, 두 번째 세부 운영과제인 ‘혁신적 교육과정 운영’은 학년 군제, 무학년제, 학점제 등 학습자의 선택권이 확대된 교육과정을 운영하고 자체 제작 교과용 도서를 개발하여 활용하는 것 등을 뜻한다. 그뿐만 아니라, 지역 내 초·중·고 행복배움학교를 벨트화하고 학교자치를 너머 마을자치로, 학교공동체와 마을 공동체의 상생을 추구하는 ‘마을공동체 활성화’를 세 번째 세부 운영과제로 제시하고 있다.

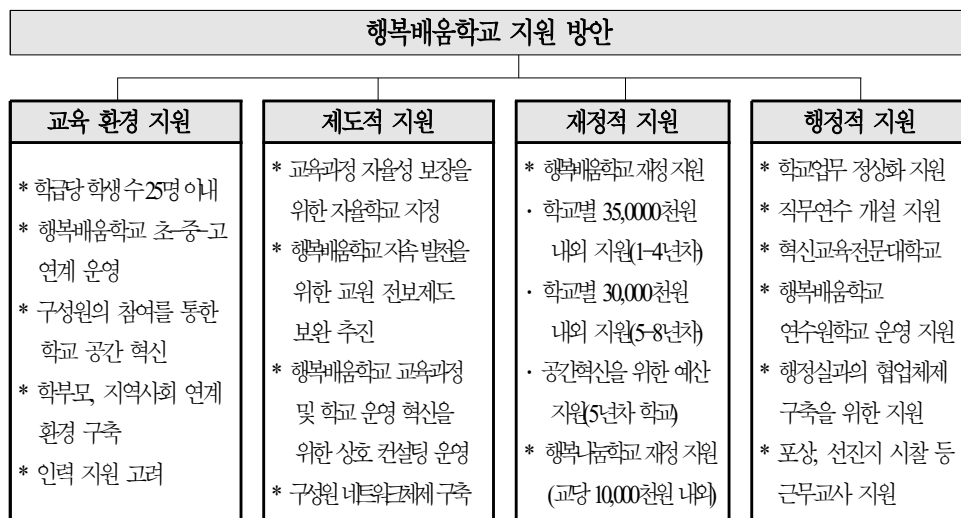
인천형 혁신학교인 행복배움학교는 4년 단위로 지정하여 운영하고 있으며, ‘교직원의 민주적 협의 및 토론을 통한 자발적인 공모’를 신청 및 지정 원칙으로 제시하고 있다. 행복배움학교 지정 기준은 구성원들이 행복배움학교를 추진할 의지가 있으며 미래형 학교 교육을 주도할 수 있는 학교, 지역중심으로 학교 혁신을 선도할 수 있는 학교 등으로 제시하고 있다. 교직원과 학교 운영위원회의 동의 여부를 반영하나 구체적인 기준 비율을 제시하고 있지는 않다.

다음으로, 혁신학교에 대한 지원방안을 살펴보면, 제도적인 측면에서 인천형 혁신학교는 타 지역과 마찬가지로 ‘자율학교3)’로 지정되어 교육과정 운영 및 학교 운영 전반에

3) 자율학교란, 초·중등교육법 제 61조에 의거하여 학교 및 교육과정 운영의 특례를 받는 학교로, 교원이 자격, 교과용 도서의 사용, 학년도·수업연한 등 학사 운영, 교육과정 편성·운영 등에 관한 법규의 일부를 한시적으로 적용하지 않는 학교이다.



있어서 자율성을 확보할 수 있도록 제도적으로 지원하고 있다. 이에 교원의 50%까지는 초빙이 가능하며, 희망할 경우 교장공모제를 실시하여 교장을 임용할 수 있도록 제도적으로 뒷받침하고 있다. 아울러, 인천형 혁신학교인 행복배움학교는 교육 환경, 여건 면에서 학급당 학생 수를 평균 25명 이내로 편성하도록 규정하여 혁신적인 교육활동이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. 재정적으로는 학교별, 연차별로 차등이 있지만 평균 3,500만원 정도를 지원하고 있으며, 행정적으로 학교 업무 정상화를 지원하기 위해 교무행정실무원을 배치하고 있다. 한편, 인천형 혁신학교는 타 지역의 혁신학교와 마찬가지로 교원들의 자발성이 훼손되는 것을 막기 위해 혁신학교 교원들에게 ‘승진가산점’을 제공하고 있지 않으며, 혁신학교의 경우 각종 ‘연구학교’ 신청이 불가능하도록 규정하고 있다. 본 연구의 주된 관심 지역인 인천형 혁신학교인 행복배움학교에 대한 지원방안을 살펴보면 다음 [그림Ⅱ-2]와 같다.



[그림Ⅱ-2] 행복배움학교 지원방안

출처 : 인천광역시교육청(2019)

인천형 혁신학교인 행복배움학교는 학교의 책무성을 제고하고 교육의 질을 개선하기 위해 ‘평가’를 실시하고 있다. 평가 결과를 바탕으로 문제점을 보완하여 정책에 반영하는 등 단위학교에 대한 지원방안을 모색하는 데에도 평가를 활용하고 있다. 평가는 매년 이루어지는 ‘자체 평가’, 2년이 경과한 후 수행되는 ‘중간평가’, 4년차에 받게 되는 ‘종합평가’로 구분해볼 수 있다.

‘중간평가’의 경우 서면평가와 더불어 학교 구성원들을 대상으로 한 ‘방문평가’가 이루어



어지며, 평가결과가 미흡한 학교에 대해서는 예산을 감액하거나 지정 취소 검토 대상<sup>4)</sup>이 된다. 종합평가의 경우에도 중간평가와 마찬가지로 ‘방문평가’가 이루어지며, 평가 결과 80% 미만 시에는 재지정 취소 여부를 자율학교 운영위원회에서 검토하게 된다.

## 나. 혁신학교 정책의 과정

### 1) 혁신학교 정책의 등장배경 및 형성

지금까지 수많은 교육개혁이 시도되고 추진되어 왔지만 실질적인 성과를 얻지 못하고 지속되지 못한 데에는 관(官) 주도로 개혁이 추진됨에 따라, 현장으로부터의 자발적인 참여를 이끌어내는 데 실패했다는 점과 성과 위주의 사업으로 변질되었기 때문이라 할 수 있다(장훈·김명수, 2011). 이에 ‘혁신학교 정책’은 기존의 교육개혁 정책이 교육철학의 빈곤, 성과주의, 부분적이고 기능적 접근, 교원을 개혁의 주체가 아닌 대상화 한 점 등에 대한 반성에서 출발한 것으로(이중현, 2011), 교육 주체들의 ‘아래로부터’의 자발적인 참여를 도모하고자 하는 정책이라 볼 수 있다.

혁신학교 정책이 등장하게 된 배경은 크게 두 가지 맥락으로 구분해볼 수 있다. 첫째, 연구학교 제도와 학교 자율화 정책 등 기존 중앙 정부 주도 학교 개혁의 한계를 극복하기 위함이며, 둘째, 작은 학교 살리기 운동 등 학교 현장 안팎의 교육 운동의 영향을 받았기 때문으로 구분해볼 수 있다.

첫째, 혁신학교는 ‘중앙정부 주도의 학교 개혁’의 한계를 극복하기 위하여 등장하였다고 볼 수 있다. ‘연구학교 제도’와 ‘학교 자율화 정책’을 정부주도의 학교개혁의 대표적인 사례라 볼 수 있다. 먼저, 연구학교 제도부터 살펴보면 다음과 같다. 연구학교 제도는 1951년부터 특정 분야나 주제를 연구함으로써 학교 교육에 변화를 주고자 운영되어 왔다. 그러나 연구학교 제도는 그동안 개별 정권의 의제를 실현하기 위한 도구로 활용되어 온 경향이 있으며, ‘승진점수’를 매개로 교사들을 움직여 하향식으로 개혁을 시도해왔다고 평가되기도 한다(신철균·장용석, 2010). 연구학교 제도의 경우, 분야나 주제가 교육부 혹은 시·도교육청에서 제시되는 형태로 운영되기 때문에 학교에 도입된 변화가 교사들의 진정한 문제의식에서 비롯된 자발적인 것이라 보기 어렵다. 이에 지정기간이 끝나면 연구 성과가 흔적도 없이 사라져버리는 등 지속적인 학교 개혁을 도모하는데 일정 부분 한계를 노출해왔다(신철균, 2011; 신철균·장용석, 2010).

1995년 5.31 교육개혁안 이후에는 학교 현장을 변화시키기 위해 본격적으로 ‘학교 자율화 정책’이 시행되어 왔다. 문민정부 시기 학교운영위원회를 설치하고 교장 및 교사

4) 중간평가 결과 평가 결과 70% 미만일 경우 익년 예산 30% 감액을, 그리고 60% 미만일 경우 자율학교 운영위원회에서 익년 지정 취소를 검토하게 된다(인천광역시교육청, 2019).





초빙제를 실시하였으며, 참여정부 시기에는 자립형 사립고 및 공영형 혁신학교<sup>5)</sup>를 도입하고, 교장 공모제를 시행하는 등 여러 변화를 시도해왔다. 하지만, 일각에서 ‘자율’과 ‘경쟁’을 강조하는 등 ‘신자유주의’에 기반한 학교 자율화 정책이 오히려 교육 문제를 심화시켰으며 학교 교육개혁의 주체들을 대상화하는 등 학교 전반의 혁신 및 재조직화를 이끌어 내지 못하고 있다는 비판(성열관·이순철, 2011)이 제기되었다.

이처럼 5.31. 개혁 이후 우리나라는 교육혁신을 위해 국가수준의 교육 개혁안을 지속적으로 제시하여 왔다. 그러나 이러한 시도들은 관료적이고 상의 하달식으로 진행되어 공교육 문제를 해결하는 데 성공적이지 못하였다는 평가를 받고 있다(서근원, 2011; 서정화, 2009; 신현석, 2005; 정진화, 2014). 이에 공교육 문제를 해결하기 위해서는 학교 구성원들의 ‘자발적인 혁신’이 중요하며 현장 중심의 아래로부터의 실행이 중요하다는 주장이 제기되기 시작하였다(허봉규, 2011).

정부주도 학교개혁과 더불어 교육을 변화시키고자 ‘학교 현장 안팎으로 교육 운동’들이 일어났으며, 이러한 교육 운동들이 혁신학교 정책의 기반을 제공하였다. 대표적인 예로는 1980년대 후반기에 본격화된 ‘열린교육 운동’이 있다. 열린교육 운동은 학교 현장에서 자생적으로 전개된 운동으로 ‘교육위기’를 극복할 수 있는 방안으로 평가받으며 점차 확산되어 나아가기 시작하였다. 이에 시·도교육청 및 교육부에서도 ‘열린교육’에 관심을 갖고 시범학교를 지정하는 등 전국적으로 확산되기 시작하였다. 그러나 열린교육 운동의 경우 교육행정 기관 지정 시범학교 형식으로 확산되고 시·도교육청 평가 지표에 반영됨에 따라, 본질이 훼손되었으며 형식적인 집행에 머무는 등 교수학습 방법론 차원의 변화를 넘어서지 못했다는 비판(김재웅 외, 2011; 이중현, 2017)을 받았다.

한편 1990년대 초반부터 학교 공교육에 대한 문제의식과 이를 극복하려는 대안으로 발도르프 학교, 서머힐 학교, 독일의 헬레네랑에 학교 등 세계 여러 나라의 대안학교 운동의 영향을 받아 우리나라에서도 간디 청소년 학교 등 ‘대안교육 운동’이 전개되었다. 하지만, 대안학교의 경우 상대적으로 비싼 학비로 문턱이 높고, 학력이 인정되지 않는 경우도 있으며 기존 입시위주 공교육 중심의 사회 체제 내에서 확산에 일정 부분 한계를 노출할 수밖에 없다(서울신문, 2013.5.23.; 주간경향, 2018.2.28.). 그럼에도 대안 교육 운동의 전개과정에서 산출된 학교 모형과 교육 이론들(발도르프 학교, 프뢰네 교육 등) 뿐만 아니라, 블록 수업 등 수업 방법은 초기 혁신 학교 운영에 영향을 주었다(한상윤, 2012).

5) 2006년 교육인적자원부(현 교육부)에서 교육 격차의 해소를 위해 ‘공영형 혁신학교’를 도입하면서 ‘혁신학교’라는 용어가 처음 등장한 것이라곤도 볼 수 있다(유경훈, 2014). ‘공영형 혁신학교’는 미국의 차터스쿨을 표방한 모델로 혁신 의지가 강한 운영 주체에게 학교 운영권을 위탁하여 학교 운영의 자율성을 보장함과 동시에 결과에 대해 책임을 지게 하는 방식으로 운영되었다(김현진, 2006). 이후 공영형 혁신학교는 더 이상 확산되지 못한 채 ‘개방형 자율학교’로 불리다가 ‘자율형 공립고’로 개칭되었으며, 전인교육과 학교 운영의 혁신을 강조하는 학교의 모습을 추구하였다.



혁신학교 정책에 보다 직접적인 영향을 준 것은 ‘작은 학교 살리기’ 운동으로, 혁신학교는 1990년대 후반 농촌의 ‘작은 학교 살리기 운동’에 성공했던 학교들이 모태가 되어 시작된 것이라 볼 수 있다(김용기, 2018). 작은 학교 살리기 운동은 학생 수가 줄어 폐교 직전의 위기에 처한 농촌의 작은 학교에서 학부모, 교사, 그리고 지역사회가 협력하여 학교를 살리고자 하는 노력에서 출발하였다(최창의 외, 2015). 대표적인 사례가 경기도 광주 남한산초등학교<sup>6)</sup>로, 남한산초등학교는 2000년에 학생 수가 줄어 폐교위기에 처하였다. 그러나 학생 수가 늘어나면 폐교가 되지 않을 수 있다는 점에서 착안하여, 시민 단체 회원들을 중심으로 ‘전입학추진위원회’를 구성하였고, 학생중심의 새로운 학교를 만들기 위한 논의를 진행하였다. 그 결과 폐교 위기에 처했던 남한산초등학교가 2001년 3월 전교생 103명의 새로운 학교로 거듭나게 된 것이다(정진화, 2014).

남한산초등학교가 새로운 학교로 거듭난 것은 역설적이게도 폐교 직전의 학교였기 때문이었다고 볼 수 있다(최창의 외, 2015). 폐교 직전의 학교이었기 때문에 교육청의 행정적인 영향으로부터 비교적 자유로울 수 있었고, 교육주체들이 원하는 바를 반영하여 교육과정을 운영할 수 있었다. 즉, 작은 학교 살리기 운동이 성공할 수 있었던 것은 공교육 체제 안에서 새로운 학교를 바라는 학부모들의 교육적 열망과 참된 교육을 펼치고 싶은 열정을 지닌 교사들이 만나 새로운 교육 모델을 탄생시켰기 때문이라고 볼 수 있다.

교사, 학부모, 지역사회와 같은 교육 주체들 간의 강한 연대와 협력이 형성되어 있었기 때문에 집단지성을 바탕으로 다양한 교육적 실험들을 할 수 있었던 것이다(최창의 외, 2015). 남한산초등학교와 같은 작은 학교의 성과는 기존 공교육 체제 내에서도 교육 주체들의 협력과 열정, 헌신이 있다면 학교를 변화시킬 수 있다는 가능성을 제시해주었다. 이와 더불어, 민주적인 소통에 기반 한 학교 운영, 협력적 학교 문화, 교사를 포함한 교육 주체들의 자발성과 헌신 등이 학교 변화의 성공 요인임을 시사해주었고, 이것이 바로 오늘날의 ‘혁신학교’의 시초가 되었다.

남한산초등학교의 성공적인 학교 개혁 사례는 이후 거산분교, 삼우초등학교, 상주남부초등학교 등 농산어촌의 작은 학교에 영향을 미쳤으며, 농산어촌의 작은 학교가 오히려 공교육 혁신모델이 될 수 있음을 보여주며 새로운 학교 운동으로 확산되었다(정진화,

6) 남한산초등학교는 2000년에 학생 수가 26명으로 줄어 폐교위기에 처하였다. 그러던 중 2000년 7월 성남시 은행골 마을 도서관과 어린이 도서관연구회 성남 동화 읽는 어른모임이 역사 이야기 캠프를 남한산 초등학교에서 개최하게 되었다. 이 때 학생 수가 늘면 폐교가 되지 않을 수 있다는 점에서 착안하여, 마을 주민대표와 성남지역 학부모들이 여러 단체 등을 모아 ‘전입학추진위원회’를 구성하는 등 ‘작은 학교 살리기 운동’을 전개하였다(정진화, 2014).

이들은 2000년 9월 1차 모임을 시작으로 매주 목요일마다 낯은 관행을 타파하고 학생들이 중심이 되는 새로운 학교를 만들기 위한 논의를 진행하였다. 그 결과 이들은 남한산 초등학교의 지향점을 ‘참 삶을 가꾸는 작고 아름다운 남한산 초등학교’로 정하였고, 학생, 교사, 학부모가 다 같이 참여하고 소통하는 학교자치체계를 만들어가기 위한 방안에 대해 고민하는 등 학교를 변화시키려는 노력을 이어갔다(정진화, 2014).



2014). 이러한 흐름 속에서 농산어촌의 작은 학교에서 교사들의 자발적인 모임에 의해 진행된 ‘작은 학교 살리기 운동’은 2009년 김상곤 교육감에 의해 주목받게 되어 선거 공약으로 ‘혁신학교’ 정책이 채택되었으며, 공교육의 새로운 표준을 만들고자 정책으로 제도화되어 학교 현장에 도입되게 되었다.

그간 학교 개혁 정책이 중앙 정부 주도로 형성되고 집행되었던 것에 반해, 혁신학교 정책은 지방 정부인 시·도교육청 수준에서 ‘정책’으로 형성되어 전국으로 확산되었다는 점에서 의의가 있다. 아울러, 그 동안의 교육개혁 정책이 학교와 그 구성원인 교사들을 대상화하였던 것에 반해(백병부 외, 2015), 혁신학교 정책은 교사들의 자발적인 ‘학교혁신’ 운동에서 모티브를 얻어 교사들을 혁신의 ‘주체’로 내세웠다는 점에서 차별화 된다. 이러한 측면에서 혁신학교 정책은 ‘민선 교육감 출현’으로 교육 자치가 강조되는 시대적 흐름 속에서 이제까지 한국 공교육이 시행하지 못한 ‘아래로부터의 혁신’을 도모하고자 하는 정책으로 공교육의 지형을 변화시킬 수 있는 가능성을 보유한 정책(유주영 외, 2016)으로 평가되기도 한다.

## 2) 혁신학교 정책의 집행

혁신학교 정책을 집행한다는 것은 ‘시·도교육청’ 차원에서는 단위학교로 하여금 교육 과정과 학교운동을 혁신하도록 행·재정적, 그리고 제도적 지원을 통해 변화를 ‘조장’하는 것을 의미하며, ‘단위학교’ 차원에서는 학교 내 민주적인 공동체를 형성하고 학생 중심으로 교육과정을 운영하는 등 교육활동 및 운영체제 전반에 변화를 도모하기 위해 노력하는 것을 뜻한다. 특히, 혁신학교 정책의 경우 교육감의 선거공약인 만큼 확산 과정에서 시·도교육청을 중심으로 추진되어 왔다(김용기, 2018). 이에 시·도교육청 차원에서 ‘혁신학교 정책 집행 과정’의 특징을 살펴보고, 일선 학교 현장에서 변화를 도모해 나가는 과정을 모두 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 시·도교육청 차원에서 혁신학교 정책 집행 과정의 특징은 이승호(2017)의 연구를 통해 살펴볼 수 있다. 이승호(2017)는 문헌분석, 질적 메타분석, 정책담당자인 장학사들을 대상으로 한 심층면담 등의 방법을 이용하여 혁신학교 정책의 집행 과정의 특징을 분석하였다. 연구결과 첫째, 정책 내용은 교육과정 상의 지침을 제시하고 있지 않다는 점에서 불명확하지만 큰 틀에서 일관성을 유지하고 있었다. 둘째, 정책 집행조직 구조를 보면 시·도교육청의 ‘과’에서 전담하고 있음에 따라 ‘관료적’인 성격을 띠나, 정책 담당자들의 조심스러운 개입에 의해 정책의 취지가 훼손되지 않게끔 하는 모습을 보이고 있었다. 셋째, 정책 대상 집단은 다양한 반응을 보였으며, 넷째, 정책 환경 요인에서는 정치, 사회적 측면에서 교육감 직선제의 영향을 받았으나, 그럼에도 대학입시의 영향으로부터는 자유롭지 못하다는 특징이 있음을 밝혀졌다.



다음으로, 학교현장에서 혁신학교 정책이 집행되는 양상은 선행연구(유경훈, 2014; 배은주, 2014; 나종민·김천기, 2015; 윤석주, 2015) 고찰을 통해 살펴볼 수 있다. 먼저, 유경훈(2014)의 경우 단위학교 혁신의 과정에 작용과 반작용의 서로 다른 가치가 갈등하고 공존하는 ‘양가성(ambivalence)’이 있음을 밝혀낸 바 있다. 유경훈(2014)의 연구를 통해 첫째, 교육목표 측면에서는 ‘전인적 성장을 위한 교육’과 ‘입시를 위한 교육’이, 둘째, 교사 역할의 측면에서 ‘자발적 헌신’과 ‘불가피한 희생’이, 셋째, 권한 부여의 측면에서 ‘이상적 자율’과 ‘왜곡된 자율: 사유화’가, 넷째, 공동체 측면에서 ‘적극적 참여’와 ‘의도적 회피’라는 작용과 반작용이 갈등하고 공존하고 있는 것으로 드러났다. 다만 유경훈(2014)의 연구의 경우, 초창기 혁신학교로 교사들의 자발성이 어느 정도 확보된 학교를 연구 대상으로 하였기 때문에, 이를 통해 혁신학교 정책 확산 과정에서 상대적으로 교사들의 자발성 및 의식 변화가 충분히 확보되기 어려운 현 시점에서의 교원들의 경험을 살펴보기에는 한계가 있다.

배은주(2014)와 나종민·김천기(2015), 윤석주(2015)의 경우에는 혁신학교 운영 과정에서의 ‘갈등’에 주목하였다. 배은주(2014)는 서울과 경기도의 혁신학교 4곳의 사례를 분석하여 혁신학교 운영의 특징과 그로 인한 구성원들의 갈등을 분석하였다. 배은주(2014)에 따르면, ‘교장의 일방적 리더와 교사들의 부동의’, ‘최적의 업무 분장에 대한 다른 생각’, ‘학생지도 방식과 내용에 대한 다른 관점’, ‘수업공개에 대한 부담’, ‘퇴근시간 지연’, ‘학부모의 교육적 이기심’, ‘혁신학교에 대한 오해와 왜곡’으로 인해 갈등이 빚어지고 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 갈등 사례를 바탕으로 배은주(2014)는 혁신학교의 원활한 운영을 위해 교장의 민주적, 지원적 리더십이 필요하다고 보았다. 아울러, ‘교육에 대한 관점이나 가치관의 차이’는 지속적인 변화를 이끄는 동인이며, 변화와 성장의 근원으로 존중할 필요가 있음을 제안하였다. 이와 더불어, 갈등 해소 과정이 구성원들에게 교육적 성장의 과정으로 활용될 수 있도록, 구성원들의 역량을 강화할 필요가 있음을 제시하였다.

나종민·김천기(2015)의 경우에는 부르디외의 장(field) 이론의 관점에서 혁신학교 교원들의 권력관계의 특성을 분석하였다. 나종민·김천기(2015)에 따르면, 혁신학교의 장(field)에서는 ‘혁신학교 철학의 반영’이라는 투쟁 내기물을 기준으로 구성원들이 서로 대립적이며 견제하는 역동적인 권력구조를 형성하고 있었다. 이를 바탕으로 나종민·김천기(2015)는 ‘승진점수’가 권력자본인 일반학교 권력구조에 의해 육화된 학교 관리자의 아비투스(habitus)와 혁신학교 철학에 의해 육화된 핵심교사의 아비투스는 충돌할 수밖에 없으며, 혁신학교를 넘어 학교 혁신으로 나아가기 위해서는 ‘승진제도의 개선’과 같은 제도

7) 혁신학교 정책 집행에 따른 학교 조직 변화에 초점이 맞춰져 있는 선행연구의 경우, ‘4) 혁신학교 정책의 확산에 따른 학교 조직의 변화’에서 보다 자세히 고찰하였다.



적 방안을 통해 혁신학교의 장에서 인정되는 상징자본이 권력 자본으로 전환될 수 있게 하는 조치가 필요하다고 보았다.

이와 같이 배은주(2014), 나종민·김천기(2015)가 혁신학교 운영 과정 전반에서 드러나는 갈등에 집중한 것에 반해, 윤석주(2015)의 경우에는 ‘민주적인 학교운영’에 집중하여 교사회 운영 과정에서 나타난 교사들의 ‘갈등’에 주목하였다. 윤석주(2015)는 잘 운영되는 것으로 알려진 서울의 한 혁신학교를 사례학교로 선정하여, ‘교사회’ 운영 과정에서 교사들이 어떠한 갈등을 경험하였고, 갈등을 극복하기 위해 어떠한 노력을 기울였으며, 그 과정에서 어떻게 성장하였는지 학교 운영의 역동적 과정을 연구하였다.

윤석주(2015)의 연구에 따르면, 교사회 운영과정에서 민주적 의사소통 역량의 부족으로 교사들 간 고성이가 오가기도 하였으며, 회의의 필요성에 공감하지 못하는 교사들의 경우 회의를 ‘회의적’이라 느끼는 등 회의 운영과정에서 어려움을 경험하였다. 이와 더불어, 전교조에 소속되지 않은 교사들은 학교 운영을 주도하는 교사들을 ‘수뇌부’로, 혁신학교 및 교사회 운영을 ‘그들만의 리그’라 지칭하는 등 교사회 운영과정에서 소외감을 느끼고 있었다. 혁신학교 운영을 주도하는 교사들의 경우에도 적극적으로 참여하지 않는 교사들을 보고 실망감을 느끼는 등 상처를 입고 있었다. 하지만 연구 참여자들은 이러한 어려움과 갈등을 불가피한 시행착오 과정에서의 자연스러운 ‘산통’으로 보고, 이를 해결하기 위해 제도를 개선하는 등 학교를 보다 민주적으로 운영하기 위해 노력하고 있었다.

이경아 외(2016)의 경우 2014년 이후 혁신학교가 도입된 부산지역 교원들의 혁신학교 운영 경험에 대한 질적 연구를 수행하였다. 혁신학교 교사들은 어떻게 하면 교육의 본질을 되살릴 수 있을까를 고민하는 가운데 서로 소통하고 합의하여 학교의 비전을 설정하고 혁신학교를 먼저 운영한 타 지역의 시행착오 경험을 반면교사로 삼아 구성원 간의 ‘관계맺음’과 ‘지향점의 일치’를 중시하며 학교를 운영해나가는 양상을 보였다.

그러나 이경아 외(2016)의 연구의 경우 해당 지역에 혁신학교가 처음 도입된 후 1년이 지나는 시점에 이루어진 연구이기에 시범적인 수준의 운영에 불과하며, 1년이라는 짧은 기간 동안 해당 학교에 혁신학교 정책이 추구하는 바가 제대로 정착되어 운영되고 있다고 보기는 어렵다. 이에 이경아 외(2016)의 연구를 통해서도 후발 주자로 혁신학교 정책을 받아들이는 지역에서의 혁신학교 정책의 확산 및 이에 따른 학교현장에서의 운영 양상을 살펴보기에 한계가 있는 것이다. 더군다나, 2019년을 기준으로 2015년부터 혁신학교를 운영하기 시작한 제 2기 시·도교육청들의 경우에도 혁신학교 운영 5년차에 접어들고 있다는 점에서 제 2기 시·도교육청에서의 혁신학교 정책 확산 및 단위학교에서의 운영 양상을 질적 연구를 통해 보다 세밀하게 살펴볼 필요가 있는 것이다. 이와 같은 연구를 통해, 문재인 정부에 이르러 혁신학교가 전국적으로 확산되어 운영되고 있는 현 시점에서 혁신학교의 일반화 및 지속가능성에 유의미한 시사점을 얻을 수 있을 것으로 보인다.



김은영·장덕호(2014)의 경우 혁신학교와 연구학교의 운영 모습을 비교하였다. 김은영·장덕호(2014)는 질적 복수 사례연구를 통해 연구학교와 혁신학교 제도가 학교 현장에서 어떻게 수용·전개되고 있는지를 분석하고자 하였다. 연구학교의 경우, 승진 가산점이 교사들에게 인센티브로 부여되나 연구학교로 인한 추가적인 업무 부담으로 인해 일부 교사만이 이를 환영하는 풍토가 조성되어 있고, 관 주도의 정책 주제 제시로 모든 교사들에게 익숙한 주제를 선정하기 어렵다는 특징이 있었다. 이와 반대로 혁신학교의 경우에는 승진가산점이 주어지지 않고, 학교 운영 전반에 걸친 광범위한 주제를 다루기 때문에 전 교사들이 잘 아는 주제를 다룬다는 특징이 있으며, 추가적인 업무 부담은 있지만 고무행 정전담팀을 구성하여 행정과 담임교사의 업무를 분리시키려는 특징이 있다는 차이점이 있다. 이러한 차이점에도 불구하고 혁신학교와 연구학교 모두에서 공통적으로 신제도주의에서의 ‘동형화(isomorphism)’과 ‘디커플링(decoupling)’을 통해 핵심기술인 교수·학습의 실재를 보호하기도 하고, 이와 동시에 구성원들의 적극적인 참여로 교수·학습의 개선이 이루어지고 있음이 밝혀졌다.

이와 같이 혁신학교에 관한 대부분의 연구들이 ‘교사들’을 대상으로 하여 이루어짐에 반해, 남미자 외(2015)의 연구는 경기도 A 혁신고등학교의 사례를 중심으로 단위학교 혁신과정에서 학생들의 역할에 주목하였다. A 고등학교에서 혁신과정은 갑작스럽게 시작되었음에도 불구하고, 학생들은 탁월한 팔로워(follower)의 역할을 수행하였으며, 학생들은 다양한 교육활동 및 학교 운영에 적극적으로 참여하여 학교 혁신의 숨겨진 메커니즘이었음이 밝혀졌다. 이러한 연구결과를 통해, 남미자 외(2015)는 성공적인 학교 혁신을 만들어 가기 위해서는 학생들이 주체적이고 능동적인 팔로워가 될 수 있도록 학생을 의사결정의 주체로 인정하는 학교 거버넌스가 구축될 필요가 있음을 제안하였다.

2009년 경기도 김상곤 전 교육감에 의해 시작된 혁신학교는 2010년, 2014년 지방선거를 통해 각 시·도교육감들에 의해 전국으로 확산되었으며, 혁신학교 정책이 집행됨에 따라 단위학교에서는 민주적이면서도 교육활동에 초점을 둔 학교 체제를 구축해 나가기 위해 노력하고 있는 것으로 보인다. 더불어 문재인 정부에서 ‘혁신학교 확산’을 국정과제(50-4)로 선정함에 따라, 혁신학교 정책은 지속적으로 더욱 확산될 것으로 보인다.

이에 따라 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되어 운영되고 있는 현 시점에서 혁신학교 정책 확산에 따른 교원들의 경험에 관심을 두고 이를 연구하는 것은 시의적절하다고 볼 수 있다. 앞서 선행연구(배은주, 2014; 유경훈, 2014; 윤석주, 2015) 고찰을 통해 살펴본 바와 같이 혁신학교 담당 장학사의 추천 및 언론 등을 통해 잘 알려진 혁신학교들<sup>8)</sup>의 경우에도 혁신학교 정책 집행 과정에서 학교 구성원들 간의 갈등이 발생하는 등 혁신

8) 이승호·박대권(2016)은 혁신학교를 주제로 한 질적연구 대부분이 잘 운영되어 교육청의 추천을 받거나 언론에 노출된 사례가 소개된다는 점에서 일종의 ‘출판편향(Publication bias)’가 내재되어 있을 가능성을 제시한 바 있다.



학교 정책이 의도하지 않은 결과 또한 나타나고 있었다. 이러한 현상은 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되어 집행되고 있는 오늘날 더욱 심각하게 나타날 것으로 보인다. 이에 혁신학교 정책의 확산 과정에서 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 결과와 이로 인해 오히려 해결하고자 했던 문제 상황이 악화될 수 있는 ‘패러독스 현상’에 관심을 두고 연구할 필요가 있다.

### 3) 혁신학교 정책의 평가

2009년부터 운영된 혁신학교 정책에 대한 평가를 선행연구와 신문을 통한 언론보도를 통해 살펴볼 수 있다. 이에 본 절에서는 먼저, 선행연구 고찰(백병부 외, 2015; 백병부 외, 2016; 유성상·권순정, 2016; 김용기, 2018; 백병부, 2019a)을 바탕으로 혁신학교 정책의 성과와 과제를 살펴보고, 공적 담론(public discourse)의 대표적인 예로 ‘신문’을 통해 혁신학교 정책이 어떻게 평가되고 있는지를 살펴보고자 한다. 마지막으로 박승철(2014)와 이승호(2017)의 연구에서 제시된 정책평가 기준을 바탕으로 정책 평가의 관점에서 혁신학교 정책 과정을 평가해보고자 한다.

#### 가) 혁신학교의 성과와 과제

2009년 이후 경기도교육청을 필두로 혁신학교 정책이 지속적으로 집행됨에 따라, 경기 혁신교육에 대한 자성적인 성찰을 바탕으로 정책의 성과와 한계를 평가한 연구들(백병부 외, 2015; 백병부 외, 2016; 백병부, 2019a)이 등장하고 있다. 혁신학교 정책이 가장 오랜 기간 집행된 경기도를 중심으로 학교혁신 정책의 성과는 다음과 같다.

첫째, 학교 본연의 역할과 ‘학교다움’에 대한 교육 주체들의 민감성을 제고하였다. 혁신학교 정책은 아래로부터의 요구와 위로부터의 지원이 결합한 정책으로 교사들을 학교 개혁의 주체로 서게 하였다. 그 동안의 교육 개혁 정책들은 대부분 중앙정부에 의해 하향식으로 추진되었던 것에 반해 혁신학교 정책은 자발적인 학교 현장 교사들의 움직임을 수면 위로 드러내어 이를 정책적으로 지원해주는 방식으로 추진되었다. 이에 따라, 교사들의 자율성이 중시되었고 교사들에 대한 신뢰를 바탕으로 권한 위임을 통해 교사 스스로를 교육개혁의 주체로 서게 함으로써, 교사들로 하여금 학교 본연의 역할은 무엇이며, 학교다운 것이 무엇인지에 대해 고민하게 하는 등(백병부, 2019a) 교육 주체들의 학교다움에 대한 민감성을 향상시켰다.

둘째, 교사를 학습공동체나 지역사회와의 연계를 통해 성장하는 존재로 인식하게 하였다. 혁신학교 정책은 ‘전문적 학습공동체’를 통해 교사들의 협력적 학습을 촉진하고, 교사들 간의 원활한 수업공개를 통해 집단 성장을 추구한다. 아울러, 학생들의 삶의 터전인



‘마을’과 연계되는 교육을 실천하는 등 지역사회와의 협력을 강조한다. 이에 따라, 혁신 학교 운영과정에서 교사들이 교실이라는 공간에 ‘고립’되는 것이 아니라, 전문적 학습공동체 및 마을 공동체 속에서 함께 소통하며 성장하는 존재로 거듭나게 하였다.

셋째, 학교 내 민주적인 의사결정 체제와 공동체적 학교 문화를 정착시키고자 하였다. 혁신학교는 기존의 학교장 중심의 수직적인 의사결정 방식에서 벗어나 교직원 회의를 통해 학교 구성원들이 주체가 되어 학교의 주요한 일들을 결정하는 등 민주적인 의사결정 체제를 수립하고자 한다(백병부 외, 2015). 이에 따라, 학생, 학부모의 학교 참여가 활발해지는 등 학교 운영의 주체로서 학생과 학부모의 주체성 또한 강화되었다(백병부, 2019a). 이로 미루어 보아, 혁신학교 정책이 학교 현장에 민주적 의사결정체제가 확립되고, 수평적인 문화가 형성될 수 있는 계기를 제공한 것으로 볼 수 있다.

넷째, 소수의 학교를 대상으로 한 모델 창출 전략을 넘어 학교 혁신의 저변을 확대하는데 성공하였다. 이재정 교육감 시기에 이르러 혁신학교의 일반화를 위해 ‘혁신공감학교’ 정책이 운영되었고, 경기도의 대부분의 학교(2016년 기준 96.5%)가 혁신공감학교로 지정되어 운영됨에 따라, 그간 배타적이고 특권적인 학교로 규정되었던 혁신학교에 대한 인식이 완화되었다(백병부, 2019a). 이와 더불어, 혁신학교가 지속적으로 확산되고 있으며, 혁신공감학교 정책뿐만 아니라, ‘전문적 학습공동체’ 등의 정책적 지원을 통해 일반학교의 혁신학교화를 위한 지속적인 노력을 기울임으로써 학교 혁신의 저변을 확대하고 있다.

한편, 타 지역에서도 경기 혁신학교 정책을 벤치마킹함에 따라 학교 혁신의 저변이 전국적으로 확대되고 있다. 2009년 경기도 김상곤 교육감의 공약에 의해 시작된 혁신학교는 전국으로 확산되어 2018년 기준 1,525개교의 혁신학교가 운영되고 있다. 특히, 혁신학교 확대가 국정과제(50-4. 교실혁명을 통한 공교육 혁신)로 선정됨에 따라 중앙정부 차원에서도 혁신학교의 양적 질적 심화를 위해 힘쓰고 있는 중이다. 즉, ‘공교육 혁신을 위한 모델학교’로서의 혁신학교의 위상에서 벗어나 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되고 있으며, 혁신공감학교 등 예비 혁신학교 운영 등으로 인해 혁신교육의 필요성과 공감대를 확장해 나아가고 있으며 혁신교육의 저변을 확대하고 있는 것이다.

다음으로 혁신학교 정책이 노출한 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 학교 간 혁신의 편차가 심한 것으로 드러났으며, 이로 인해 ‘비동시성의 동시성’을 초래하였다. 경기도 혁신학교 정책은 일부 학교를 매우 높은 수준으로 변화시키는데 성공했지만, 이와 동시에 이러한 성과를 성급하게 일반화하거나 양적 팽창 중심으로 정책을 추진한 결과 시간적으로 동시에 존재할 수 없는 것들이 동시에 존재하는 모순된 상황 즉, ‘비동시성의 동시성’이 나타나게 되었다(백병부 외, 2016). 이는 향후 혁신학교 간의 편차를 줄

9) 2017.3.1.일자 기준 경기도 전체 학교의 18.9%가 혁신학교로 지정되었으며, 2018.3.1.일자 기준으로 22.9%, 2019.3.1.일자 기준 28.1%로 혁신학교의 수가 계속적으로 확대되고 있다(※ 출처 : 경기도 혁신교육센터 <https://edup.goe.go.kr/hs/hsMain/main.do> - 혁신학교 현황).





이기 위한 방향으로 정책이 추진될 필요가 있음을 의미한다.

둘째, 교사 리더의 양성이 원활하게 이루어지지 못했으며, 이로 인해 교사 리더의 진출이 혁신학교 운영을 위협하는 요소로 작용하게 되었다. 교사 리더의 재생산이 제대로 이루어지지 못하고 소수 교사들의 헌신에 의존하여 혁신학교가 운영됨에 따라 이들의 소진이 문제가 되고 있으며, 이로 인해 기존 혁신학교마저 제대로 운영되지 못하는 양상이 나타나고 있다(백병부 외, 2016). 아울러, 교사 리더의 진출 이후 혁신학교가 제대로 유지되어 운영되지 못하는 양상 또한 드러나고 있다(백병부, 2019a; 이승호, 2017). 이와 더불어, 교사 리더가 부족한 상태에서 혁신학교가 양적으로만 성장하다보니 언론에서 보도된 바와 같이 ‘무너만 혁신’인 학교들이 등장하고 있는 것으로 평가되고 있다(경향신문, 2018.6.27.).

셋째, 학교 혁신 정책이 학교 현장의 눈높이를 맞추지 못하다는 평가를 받고 있다. 이러한 평가는 특히, 경기도교육청을 중심으로 제기되고 있는데, 다수의 학교가 아직 민주적이고 교육활동 중심의 학교체제를 구축하지 못했음에도 불구하고, 도교육청에서는 이상적인 혁신학교만을 상정하고 정책을 형성·집행하는 양상을 보이고 있다는 것이다(백병부, 2019a). 이로 인해, 경기도교육청에서 요구하는 학교 혁신 정책을 수행할 수 있는 학교는 소수에 불과하며, 일선 학교의 입장에서는 혁신교육 정책이 ‘의미’를 공유할 수 없는 정책으로 인식될 가능성 또한 발생하고 있는 것이다. 이는 향후 학교 현장의 눈높이에 대한 이해를 바탕으로, 현장과 소통하며 혁신학교 정책을 집행할 필요가 있음을 시사한다.

넷째, 총체적인 학교 혁신이 이루어지지 못하고 미시적이고 분절적인 학교 혁신이 이루어지고 있다. 혁신학교 정책에 내재한 철학에 대한 이해가 부족한 채, 다른 학교에서 성공했다고 알려진 일부 프로그램을 따라 하거나 정책적 요구를 수동적으로 수용하는 ‘분절적 학교 혁신’이 이루어지고 있는 것이다(김용기, 2018; 백병부, 2019a). 이에 따라, 일선학교에서는 ‘요소’중심의 혁신, 경험의 ‘표준화’ 현상이 나타나고 있으며(백병부 외, 2016), 이로 인해 혁신에 대한 잘못된 이해와 이로 인한 교사들의 거부감이 발생할 수 있음에 유의할 필요가 있다.

다섯째, 학교 혁신의 정체 현상으로 인해 ‘혁신의 역설’이 나타나고 있음이 밝혀졌다. ‘혁신의 역설(innovation paradox)’이란, 혁신에 대한 사회적 요구나 관련 투자가 증가했음에도 불구하고 혁신의 초기단계에서 목도했던 것과 같은 성과가 나타나지 않고 정체상태에 머물러 있는 현상을 의미한다(백병부, 2019a). 즉, 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되었으며, 문재인 정부의 국정과제로 선정되는 등 중앙 정부 차원에서도 이에 관심을 두고 추진하고 있음에도 불구하고, 사회 전체의 혁신으로 나아가지 못한 채 학교 내의 미시적이고 분절적인 혁신에 머무는 등(백병부, 2019a) 정체된 상태에 머물러 있다는 것이다.



## 나) 혁신학교에 대한 사회적 여론

Stone(2012)에 의하면, 하나의 정책에 대한 해석은 관점에 따라 달라지며, 현실에서 많은 경우 그러한 해석들이 서로 충돌하는 역설적인 상황에 놓여 있다. 이에 이해관계자들은 다양한 해석적 도구를 동원하며 자신의 아이디어를 납득시키고자 한다. 본 연구의 관심 대상인 ‘혁신학교 정책’ 또한 관점에 따라 혁신학교 정책에 찬성하는 혹은 반대하는 세력들이 존재하는 등 정책에 대한 서로 다른 해석들이 존재하며, 특히 그러한 해석들이 상충되는 ‘패러독스’적인 상황에 놓여있다. 교육정책은 미디어 담론에서 제시하는 방식에 따라 공론화되며 이를 토대로 평가되기도 한다(유성상·권순정, 2016). 이에 따라, 혁신학교에 대한 사회 전반의 인식을 알아보기 위해서는 ‘신문’이라는 미디어를 통해 혁신학교 정책이 어떻게 공론화되고 평가되고 있는지를 통해 간접적으로 살펴볼 필요가 있다.

이와 같은 문제의식 하에 유성상·권순정(2016)은 비판적 담론 분석의 틀을 적용하여 보수진영인 ‘조선일보’와 진보진영인 ‘한겨레신문’을 중심으로 2010.1.1. - 2015.8.31. 기간 동안 혁신학교 언론보도를 비교하는 연구를 추진한 바 있다. 유성상·권순정(2016)의 연구결과 보수언론이라 알려진 조선일보는 혁신학교를 부정적으로 평가하는 단어를 사용하고 있고, ‘진보·좌파’라는 정치색을 드러내어 혁신학교를 특정 정당 혹은 특정 교육감의 정책 브랜드로 직접 연계하는 등 혁신학교 이슈를 정파적 이데올로기 논쟁의 일환으로 삼기도 하였다. 이와 같이 조선일보는 혁신학교가 특정 집단인 전교조의 이익과 이해관계에 근거한 세력 확대를 위한 전략인 것처럼 평가하고 있었으며, 교육의 본질보다는 혁신학교 정책이 지니고 있는 ‘정치성’에 주목하고 있었다. 이와 더불어, 조선일보는 ‘학업 성취도’ 및 ‘투자 대비 효과성’을 혁신학교의 평가 기준으로 보고, 혁신학교에 투자되는 예산 대비 효과가 좋지 않음을 제시하며 부정적으로 평가하고 있었다.

반면, 진보언론으로 알려진 한겨레신문은 혁신학교의 긍정적인 측면을 부각시키기 위한 단어, 문장들이 결합되어 있으며, 혁신학교를 평가하는 기준을 행복, 만족감, 교실 안에서의 변화 등으로 삼고, 혁신학교가 학생과 교사들을 중심에 둔 ‘좋은 정책’임을 강조하고 있었다. 이와 더불어, 한겨레신문은 혁신학교를 마땅히 이루어져야 할 교육정책으로 보고, 교육혁신이 큰 틀 속에서 가질 수 있는 미래적 비전을 제시하는 내용을 주로 다루고 있었다(유성상·권순정, 2016).

보수진영(조선일보)과 진보진영(한겨레신문)의 ‘혁신학교’에 대한 평가는 오늘날에도 유사한 맥락에서 지속적으로 이어지고 있는 것으로 보인다. <표Ⅱ-2>는 2019.1.1. - 2019.8.30. 동안 기사 제목에 ‘혁신학교’가 직접적으로 언급된 기사의 목록을 정리하여 제시한 것이다. <표Ⅱ-2>에서 볼 수 있듯이, 조선일보는 여전히 혁신학교를 부정적인 관점에서 바라보며, 혁신학교 정책을 특정 교육감과 특정 교원단체의 것으로 간주함으로써 ‘정치색’을 더욱 부각시키고 있었다. 또한, 학력저하 등을 문제로 학부모의 반발이 크다



는 것을 타이틀로 내세워 강조하고 있었다. 반면, 한겨레신문의 경우 혁신학교 정책을 긍정적으로 평가하며, 혁신학교에 대한 학부모의 동의율이 높으며 ‘바람직한 공교육 개혁의 모델학교’로 평가하여 제시하고 있었다.

이와 같이 언론보도를 통해 혁신학교 정책에 대해 상반된 평가가 제기되고 있음을 알 수 있다. 언론보도가 사회 현상을 기반으로 구성된다는 점으로 미루어 보아 학교 현장에서 혁신학교 정책이 집행되는 가운데 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 효과 또한 나타나고 있으며, 보는 관점에 따라 혁신학교에 대한 상반된 평가가 제기되고 있음을 알 수 있다. 이에 ‘상호 배타적인 요소의 공존’, 그리고 ‘정책의 의도한 효과’와 ‘의도치 않은 결과’의 공존이라는 측면에서 ‘정책 패러독스’의 관점에서 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교원들의 경험을 통해 살펴보고, 이러한 현상이 발생하는 원인을 탐색해볼 필요가 있다.

#### <표II-2> 조선일보, 한겨레신문의 ‘혁신학교’ 관련 보도 현황

조선일보	한겨레신문
학부모는 외면하는데... 서울교육청 “혁신학교 96% 우수”(2019.8.16.)	“1km 옆에 학교 몰래 짓더니... 멀쩡한 혁신학교 없앤다고요?”(2019.8.2.)
혁신학교도 반발 큰데... 서울교육청, 혁신미래학교 만들기로(2019.8.1.)	‘혁신 9년’ 우리 학교를 지켜주세요(2019.8.1.)
“학교가 조회연 교육감의 것이냐” 예비혁신학교 학부모들도 서울교육청 앞 항의시위(2019.7.23.)	서울교육청, 미래교육과 혁신교육 통합한 ‘혁신미래학교’ 만든다(2019.7.31.)
혁신학교 13개→1714개로 늘고 기초학력 미달자 2배 넘게 증가(2019.7.19.)	서울 혁신학교 8곳 새로 지정... 학부모 동의율은 79.05%(2019.7.4.)
[발언대] 학부모 동의 없는 혁신학교 전환 안 된다(2019.6.19.)	혁신학교, 학생인권조례... 혁신교육 성과 세계에 알린다(2019.4.29.)
서울 강남 초교, 혁신학교 신청 추진... 학부모 “싫다는데 왜 하나” 잇단 반발(2019.5.17.)	“교육전문가·삶의 안내자... 혁신학교 교사의 또 다른 이름”(2019.4.29.)
서울 학부모들, 전교조 혁신학 교 잇따라 제동(2019.5.20.)	유은혜 장관 “혁신학교가 기초학력 떨어진다는 주장 동의 어려워”(2019.2.25.)
혁신학교서 ‘전교조 교장’ 만들려고 투표 조작(2019.4.4.)	전희경 국회의원 혁신학교 무더기 자료 요구에 교사들 “갑질 철회하라” 반발(2019.1.28.)

출처 : 조선일보, 한겨레신문(2019)



## 다) 혁신학교 정책과정 평가

정책 과정은 학자에 따라 3단계, 4단계 또는 5단계로 구분될 수 있다. Nakamura & Smallwood(1980)는 정책 과정을 ‘정책 형성’, ‘집행’, ‘평가’와 같이 3단계로 나누어 보았으며, 정정길 외(1997)는 ‘정책의제 설정’, ‘정책 결정’, ‘정책 집행’, ‘정책 평가’의 4단계로 구분하여 제시하였다. Anderson(1984)의 경우 ‘정책의제 설정’, ‘정책 형성’, ‘정책 채택’, ‘정책 집행’, ‘정책 평가’와 같이 5단계로 구분하기도 하였다.

한편 정책의 과정을 평가하는 ‘정책과정 평가’ 연구에서는 정책의 특성에 따라 정책 과정을 달리 구분하기도 한다. 안선희(2009)의 경우 교육정책 평가에 있어서 중요한 대상은 정책과정의 일차적인 결과로서 나타난 정책 산출이 아니라, 정책의 ‘결과’ 또는 ‘영향’이라 보았고, 정책과정에서의 정책 ‘평가’와 ‘환류’가 정책의 효과성을 높여 정책의 성패를 좌우할 수 있다고 보았다. 이에 안선희(2009)는 사교육비 경감정책의 특성을 반영하여 ‘정책 형성평가’, ‘정책 집행평가’, ‘정책 영향평가’, ‘정책평가 및 환류평가’ 단계로 구분하여 정책 평가연구를 진행한 바 있다. 이와 마찬가지로 박승철(2014)의 경우에도 정책의 ‘영향’과 ‘환류’가 중요한 교육정책의 특성을 반영하여, ‘정책 형성평가’, ‘정책 집행평가’, ‘정책 영향평가’와 ‘정책 평가 및 환류 평가’ 단계로 구분하여 경기도 혁신학교 정책 평가연구를 진행한 바 있다.

본 연구 또한 교육정책의 특성 상 정책과정에서 ‘정책 영향’이 중요하다는 점, 그리고 혁신학교 정책의 경우 경기도에서 시작되어 전국으로 ‘확산’되어 집행되고 있으며, 각 시·도의 혁신학교 정책이 서로 ‘영향’을 주고받고 있다는 점에서 정책 과정을 ‘정책 형성’, ‘정책 집행’, ‘정책 영향’, 그리고 ‘정책 평가 및 환류’로 구분하여 혁신학교 정책 과정을 평가하고자 한다. 평가 준거 역시 박승철(2014)의 연구와 본 연구가 모두 ‘혁신학교 정책’을 대상으로 하였다는 점, 그리고 박승철(2014)의 연구에서 제시된 준거<sup>10)</sup>가 여러 연구자들이 개발한 평가 준거를 분석하고, 전문가의 검토과정을 거쳐 타당성을 검증받았다는 점에서 이를 차용하여 혁신학교 정책 과정을 평가해보았다. 선행연구(박승철, 2014; 백병부 외, 2015; 최창의 외, 2015; 백병부 외, 2016; 이승호, 2017)를 바탕으로 ‘혁신학교 정책과정’ 평가<sup>11)</sup>하면 다음과 같다.

10) 박승철(2014)은 경기도 혁신학교 정책을 평가함에 있어서, ‘정책 형성’ 단계에서 ‘적합성’, ‘민주성’, ‘합리성’을, ‘정책 집행’ 단계에서 ‘일관성’, ‘적절성’, ‘대응성’을, ‘정책 영향’ 단계에서 ‘추진과제와 전략’, ‘태도변화의 ‘효과성’을 검증하였다. 뿐만 아니라, ‘정책평가 및 환류’ 단계에서는 ‘타당성’과 ‘활용도’를 평가 준거로 설정하여 제시한 바 있다.

11) 이하의 내용은 정책 평가의 관점에서 경기 혁신학교 정책을 평가한 박승철(2014)의 연구를 토대로 하되, 혁신학교 정책이 교육감의 교체(예: 김상곤 교육감→ 이재정교육감) 등으로 인해 연구가 수행되던 시점(2014년)과 현재 다소 차이가 있다는 점, 그리고 혁신학교 정책이 전국적으로 집행되고 있는 오늘날의 상황을 반영하여 연구자가 재 기술하였다. 정책 형성의 경우 혁신학교 정책이 가장 먼저 형성된 곳이 경기도라는 점으로 미루어 보아, ‘정책형성의 경우 경



## (1) 정책 형성에 대한 평가

혁신학교 정책의 경우 가장 먼저 경기도에서 형성되었으므로 정책 형성에 대해서는 경기도 혁신학교 정책을 중심으로 평가해보고자 한다. 정책 형성 단계는 ‘정책 내용의 적합성’과 ‘정책 결정 과정의 민주성·합리성’을 기준으로 평가해볼 수 있다.

첫째, ‘정책 내용의 적합성’ 측면에서 혁신학교 정책 초기에는 정책 과제들 간의 상호 배타성이 부족한 측면<sup>12)</sup>이 있었으나, 2015년 이후 교육감이 바뀌면서 혁신학교 정책이 재정비되었고 이후 목표 및 과제 간의 구분이 명확해지는 등 정책 목표 및 과제 간의 횡적 연계성이 다소 개선된 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 혁신학교 정책은 큰 개념과 철학은 정의하고 있지만 구체적인 교육과정이나 프로그램 모델 등을 제시하고 있지는 않다는 점에서 정책의 목표와 내용은 명확하지 않다고도 평가해 볼 수 있다(이승호, 2017; 최창의 외, 2015). 이와 더불어, 정책 수단과 내용의 경우, 추상적이고 관념적인 수준의 요소가 많음에 따라 측정이 쉽지 않아 이에 대한 엄밀히 평가하기 어려운 근본적인 한계가 지니고 있다(박승철, 2014). 반면, ‘정책 목표와 수단의 실현가능성’의 측면에서 본다면 혁신학교의 경우 충분한 예산이 제공되었기 때문에 목표와 수단의 ‘실현가능성’은 확보되었다고 볼 수 있다(이승호, 2017).

둘째, 정책 과정의 ‘민주성’과 ‘합리성’을 평가해보면, ‘정책 결정 과정’의 경우 동원형 의제설정<sup>13)</sup> 과정의 성격을 띠고 있지만, 현안의 교육문제를 해결하기 위해 사회적·교육적 요구와 교육 수요자의 지지를 얻어 정책 결정을 성공적으로 이끌어 내었다는 점에서 ‘민주성’을 지니고 있다고 볼 수 있다(박승철, 2014). 다음으로, ‘정책 과정의 합리성’ 측면에서 정책 대안을 탐색하는 과정은 ‘혁신학교추진위원회’ 등 각종 위원회를 통해 합리적으로 이루어졌다고 평가할 수 있다. 그러나 결과 예측 과정의 경우 미래에 발생할 정

---

기도교육청의 혁신학교 정책을 중심으로 평가하였다. 이에 반해 ‘집행’, ‘정책영향’, ‘정책평가 및 환류’에 관해서는 경기도 혁신학교 정책뿐만 아니라, 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되어 집행되고 있다는 점을 반영하여 종합적으로 기술하였다.

12) 경기도 혁신학교 정책 초기에는 정책 목표 간의 배타성 및 유기적인 연계성이 다소 부족하였다(박승철, 2014). 일례로, 경기도교육청(2012) ‘혁신학교 추진계획’에 따르면, 혁신학교 정책 목표는 ‘자율경영체제 구축’, ‘민주적 자치 공동체 형성’, ‘전문적 학습공동체 형성’, ‘창의지성 교육과정 운영’으로 구분될 수 있는데, 이 중 ‘자율경영체제 구축’ 및 ‘민주적 자치 공동체 형성’이라는 정책 목표 간에서는 배타성이 다소 부족하여 구분하기가 모호하다. 하지만, 이재정 교육감에 이르러 혁신학교 운영 모델 및 추진과제가 1) 민주적 학교운영 체제, 2) 윤리적 생활 공동체, 3) 전문적 학습공동체, 4) 창의적 교육과정 등으로 재정비됨에 따라 운영 과제 간의 차별성이 이전보다 명확해졌다.

13) Cobb, Ross, & Ross(1976)에 따르면 의제형성 모형은 외부도모형, 동원모형, 내부접근 모형으로 구분할 수 있으며, 동원모형은 정부 내부에서 생성된 문제가 자동적으로 정책의제가 된 다음 정부가 대중매체 등을 활용하여 정책의제를 공중의제로 확산시키는 과정으로 이루어진다고 볼 수 있다(정정길 외, 2016; 백병부 외, 2017).



책의 결과를 체계적이고 합리적으로 예측하였다고 보기 어렵다(박승철, 2014). 일례로 혁신학교의 경우 원칙적으로 소규모의 학급을 추구하는데 반해 혁신학교 도입 초기 경기도에서 학부모, 학생의 수요가 많아 위장전입이 이루어지는 등 학급당 학생 수가 오히려 증가한 학교 또한 발생하였다(노컷뉴스, 2013.6.19.). 이로 미루어 보아, 정책 대안에 대한 결과 예측 과정은 합리적으로 이루어졌다고 보기 어렵다.

## (2) 정책 집행에 대한 평가

정책 집행의 단계는 ‘집행 계획의 일관성과 적절성’, ‘집행 과정의 대응성과 적절성’ 등을 기준으로 평가해볼 수 있다. 첫째, ‘집행 계획의 일관성과 적절성’의 측면에서 경기도 혁신학교 정책은 해를 거듭하며 미세한 부분에는 변화가 있어 왔지만 큰 틀에서 학교 운영과 교육과정 혁신을 이루고자 했다는 점에서 일관성을 지니고 있는 것으로 볼 수 있다(이승호, 2017). 아울러, 혁신학교 정책은 다른 경기 혁신 교육 정책의 일부분으로 일관성을 지니고 있다고 볼 수 있다(박승철, 2014; 이승호, 2017). 이와 더불어, 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되고 있는 현 시점에서 전국의 혁신학교 정책의 목표와 운영과제 등 정책 내용이 큰 틀에서 유사성을 지니고 있다는 점<sup>14)</sup>에서 집행 계획이 일관성을 지니고 있다고 볼 수 있다.

둘째, ‘집행 과정의 대응성과 적절성’의 측면에서 평가해본다면, ‘집행 과정의 대응성’에 관하여 경기도교육청의 경우 혁신학교 운영 초기 ‘예산’을 둘러싸고 의회와 갈등이 발생하였음에도 불구하고 도교육청이 갈등에 잘 대응하여 조정하였다고 볼 수 있다(박승철, 2014). 반면, 최근 혁신학교 ‘지정’과 관련하여 ‘헬리오시티’ 등 서울 강남 등 일부 지역에서 혁신학교 신청 과정에서 학부모들의 의견수렴이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 점이 언론을 통해 문제제기 되기도 하였다. 이로 미루어 본다면, 혁신학교 정책의 확산 과정에서 혁신학교 ‘지정의 대응성’에 문제가 발생하고 있다고도 볼 수 있다. 이에 정책 추진의 필요성에 대한 사회 구성원들의 공감대를 형성하고, 정책 집행 과정의 대응성을 확보하기 위한 노력이 지속적으로 이루어져야 할 것으로 보인다.

‘집행 과정의 적절성’의 경우 ‘시·도교육청’과 ‘단위학교’의 측면으로 구분해볼 수 있다. 먼저 ‘시·도교육청’의 측면에서는 대부분의 시·도교육청의 ‘과’수준에서 혁신학교 정책이 집행됨에 따라 관료제라는 큰 틀 안에서 이루어졌다는 한계가 있지만, ‘추진단’, ‘추진위원회’, ‘지원단’ 등 다양한 이름의 지원조직이 결성되어 운영됨에 따라 관료제의 경직성을 보완해주고 있다고 볼 수 있다(이승호, 2017). 아울러, 지역단위 맞춤형 지원 체제를 강화하기 위해 대부분의 시·도교육청에서 명칭은 다르지만 ‘거점학교’ 및 ‘연수원

14) 전국 각 시·도교육청의 혁신학교 정책을 비교하는 부분은 ‘Ⅱ. 이론적 배경 - 1. 혁신학교 정책- 다. 혁신학교 정책의 확산’에서 보다 자세히 다루었다.



학교’ 등을 확대하여 운영하고 있다는 점(박승철, 2014)에서 시·도교육청과 지역교육청, 단위학교가 대체로 유기적으로 연계·협력하고 있다고 평가할 수 있다.

이와 더불어, 이승호(2017)의 연구에 따르면 경기도교육청의 경우 정책 집행자인 담당 장학사들의 경우 정책의 본래적 취지를 훼손하지 않기 위해 조심스러운 개입을 하고 있었다. 담당 장학사들은 ‘단위학교에서 제출해야 하는 결과 보고서를 최소화’하는 등 단위 학교 교사들의 불편을 최소화하고 컨설팅, 모니터링 등을 통해 혁신학교 운영을 지원하고자 하였다(이승호, 2017). 이러한 지원에 힘입어 단위학교에서는 특색 있는 프로그램을 운영하고자 노력하였다는 점에서 운영의 적절성을 확보하였다고 보았다.

단위학교의 측면에서 ‘집행 과정의 적절성’에 대한 평가는 단위학교가 처한 상황, 학교 분위기, 학교 구성원들의 의지에 따라 달라질 수 있다. 혁신학교 정책의 필요성에 대한 공감대가 형성되고 자발적으로 학교를 변화시키고자 하는 교사들이 많은 학교의 경우 혁신학교가 잘 운영되고 있는 것으로 보인다. 이에 반해, ‘무늬만 혁신’인 학교 등 정책 불순응이 나타나기도 한다는 점(백병부 외, 2016; 이승호, 2017)에서 정책 집행의 적절성에 대해 단순히 한 마디로 평가하기는 어렵다. 이러한 점들로 미루어 보아 혁신학교 정책 집행 과정에서 타당성과 적절성을 확보하기 위한 노력이 향후에도 지속되어야 할 것으로 보인다.

### (3) 정책 영향에 대한 평가

정책 영향 단계에서는 ‘정책 추진과제와 추진전략의 효과성’ 및 혁신학교 정책 수요자인 학생, 학부모, 교원이 인식하는 ‘효과성’을 중심으로 평가해볼 수 있다. 2014년 교육감 선거 이후 혁신학교가 도입된 시·도(세종, 충북, 충남, 대전, 부산, 경남, 인천, 제주)에서도 혁신학교가 운영된 지 4~5년이 경과하고 있는 시점이므로 혁신학교 정책의 영향과 효과성에 대한 평가를 주제로 한 연구물들이 제시되고 있다. 이에 혁신학교 정책이 전국으로 확산된 현 시점에서 혁신학교 정책이 어떤 영향을 미쳤는지 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 혁신학교 운영 과제는 어느 정도 효과적으로 수행되고 있는 것으로 보인다. 혁신학교로 지정된 지 1년 이상 된 학교의 교원들을 대상으로 혁신학교 운영 과제(민주적 학교운영 체제, 윤리적 생활공동체, 전문적 학습공동체, 창의적 교육과정 운영)에 대한 학교의 혁신 정도를 조사한 결과, 교원들은 학교 혁신의 정도를 상당 수준(리커트 5단 척도에서 4.0이상)으로 높게 평가하고 있었다(백병부 외, 2015). 또한, 전남의 혁신학교 학생, 교원, 학부모를 대상으로 운영성과를 측정한 김용기(2017)의 연구에 따르면, 혁신학교가 운영됨에 따라 학생들은 ‘학생자치활동’이 활발해졌다고 느끼고 있었다. 아울러, 학부모들의 경우에도 혁신학교 운영으로 인해 ‘민주적인 학교 문화’가 형성되며 ‘교육공



동체'가 운영되고 있다고 느끼고 있었다. 특히, 혁신학교에 근무 중인 초등교원들의 경우 일반학교 교원들에 비해 혁신학교 정책으로 인해 단위학교 내 '민주적인 협의회'와 '전문적 학습공동체'가 구성되어 운영되고 있으며, '수업지원체제'가 구축되어 '특색 있는 교육과정'이 운영되고 있다고 더 높게 인식하고 있는 것으로 드러났다(김용기, 2017).

그러나 혁신학교 정책이 타 시·도에 비해 늦게 도입된 지역의 예비혁신학교 중 7개 초등학교 사례를 연구한 박상완(2019)의 연구에 따르면, 전반적으로 교원들의 혁신학교를 통한 학교 혁신의 필요성과 그 가치, 의미에 대한 인식 수준이 높지 않은 것으로 드러났다. 이는 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되어 운영되고 있는 현 시점에서 혁신학교 정책 '확산'에 따른 학교 구성원들의 경험과 정책의 효과성을 '질적 연구'를 통해 보다 세밀하게 연구할 필요가 있음을 의미한다.

둘째, 혁신학교 추진 전략에 관해서는 각 세부 전략에 따라 다소 상반된 평가가 공존한다. 박승철(2014)의 경우 혁신학교 클러스터 정책 등이 혁신학교 확산 및 일반화에 효과적이라 보았으며, 행정 실무사 증원 배치 등 인력 지원 사업이 정책 산출에 효과적인 영향을 끼쳤다고 보았다. 이를 토대로 박승철(2014)은 '혁신학교 확산 및 지원 전략'의 효율성이 높다고 평가하였다. 이에 반해 이승호(2017)의 경우에는 혁신학교 간 네트워크를 운영하고 혁신학교를 중심으로 클러스터를 조직하여 일반학교와 혁신학교 간의 연계를 강화하여 혁신학교를 확산·일반화하고자 하는 전략이 오히려 혁신학교에 대한 피로감을 높이는데 일조할 수 있음을 지적한 바 있다. 모든 학생, 학부모, 교사들이 혁신학교 철학에 동의하는 것이 아니기 때문에, 성급하게 혁신학교를 확산시키고 일반화하는 것이 정책을 지속적으로 추진하는데 걸림돌로 작용할 수 있다는 것이다.

이와 더불어, 혁신 교육의 리더를 양산하기 위한 추진전략의 일환인 혁신학교 아카데미, 혁신대학원에 대해서도 상이한 평가가 존재할 수 있다. 혁신학교 아카데미 등이 혁신 교육의 철학을 전파하고 교사들의 역량 강화에 기여하였다고 볼 수 있다(정인환 외, 2015). 그러나 다른 한편으로 경기도 혁신교육이 '리더'의 재생산에 실패하였다는 평가가 제기되기도 하는 바(백병부, 2019a), 이는 추진 전략이 기대한 바대로 긍정적으로만 작용하지는 않았음을 의미한다. 즉, 교사 리더 양성이 원활하게 이루어지지 못하고 소수 교사 리더에 의존하여 학교가 운영되고 정책 전반이 추진됨에 따라 이들 교사들의 소진, 교사 리더의 부족으로 무늬만 혁신인 학교가 발생하고, 혁신의 정체 현상 등이 나타나고 있다(백병부, 2019a; 이승호, 2017). 이로 미루어 보아, 혁신교육 리더 양성을 통한 혁신학교 확산 전략이 효과적으로 수행되었다고 긍정적으로만 평가하기 어려운 측면이 있다.

셋째, 구성원들의 태도 변화와 관련하여, 대부분의 혁신학교 교사, 학생, 학부모의 경우 학교생활에 대한 만족도가 높은 것으로 드러났다. 혁신학교 학생들은 교육활동을 비롯해 학교생활 전반에 만족하고 있으며, 학교생활에 적극적으로 참여하고 배움을 적극적으로





으로 실천하는 등 인성적, 역량적 측면에서 긍정적으로 변화하는 모습을 보였다(강혜영, 2018). 혁신학교 교사들의 경우에도 일반학교 교사들보다 교육과정 및 수업 개선, 협력적 학교문화 형성, 교사효능감 등이 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 드러났다(김희규, 2019). 이에 반해, 생활지도 영역에서는 혁신학교와 일반학교의 운영 성과에 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다(김희규, 2019).

김용기(2017)<sup>15)</sup>의 연구에 따르면, 한 가지 흥미로운 점은 혁신 초등학교 학생과 교사의 만족도는 일반학교에 비해 유의하게 높았으나, 혁신 중학교의 학생과 교사의 만족도의 경우 일반학교와 통계적으로 유의한 차이가 나지 않는다는 점이다. 이러한 결과는 초등학교의 경우가 중학교에 비해 입시로부터 자유로울 수 있기에 다양한 프로젝트 중심의 특색 있는 교육활동을 펼치기가 상대적으로 쉬웠기 때문에 만족도 역시 높게 나타난 것으로 이해될 수 있다.

백병부 외(2013)의 연구에 따르면, 고등학교의 경우 ‘학교조직문화’, ‘학교교육계획’, ‘수업’에 있어서는 혁신고 교사들의 학교 혁신정도에 대한 인식이 일반고 교사들 보다 유의하게 높았지만, ‘평가’, ‘수업 외 교육활동’, ‘생활지도’에 있어서는 혁신고 교사와 일반고 교사의 인식 간의 통계적으로 유의한 차이가 나타나지는 않았다. 학생의 경우에는 고등학교 1학년의 경우, 수업, 평가, 수업 외 활동, 생활지도, 학교 만족도 등 전 영역에서 혁신고 학생이 일반고 학생보다 학교 혁신 정도에 대해 높은 수준의 긍정적 응답을 보였다.

이에 반해 서울, 경기, 전남, 부산 지역의 혁신고와 일반고 학생의 학교생활만족도를 비교한 김은수 외(2019)의 연구에서는 지역에 따라 다소 상이한 결과가 나타나기도 하였다. 전남의 경우 혁신고 학생의 학교생활만족도가 일반고보다 높은 것으로 나타났으나, 그 외에 서울의 경우 ‘수업 외 인성 및 생활지도 영역’에서만, 경기의 경우 ‘수업 및 교수방법 영역’에서만 혁신고가 일반고보다 통계적으로도 유의하게 높은 것으로 드러났다. 부산 지역의 경우에는 오히려 일반학교가 혁신학교 보다 학생들의 학교생활만족도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과는 혁신학교 정책이 학교 현장으로 확산되는 과정에서 정책이 의도한 효과만을 온전하게 거두고 있기는 못하고 있을 가능성을 시사해준다.

15) 김용기(2017)는 전남 소재의 초등학교와 중학교 학생, 학부모, 교사를 대상으로 혁신학교와 일반학교의 효과성을 비교하였는데, 초등학교의 경우, ‘학생 자치 활동’, ‘미래 핵심역량’, ‘교육만족도’에서 혁신학교가 일반학교에 비해 유의하게 높은 것으로 나타났다. 중학교의 경우 ‘학생 자치활동’, ‘학생 존중문화’에서 혁신학교가 일반학교에 비해 유의하게 높은 것으로 나타났다. 초등학교 교사의 경우 ‘민주적 협의회 운영’, ‘학생자치활동’, ‘학생존중문화’, ‘전문적 학습공동체 운영’, ‘수업지원체계 구축’, ‘미래핵심역량’, ‘특색있는 교육과정’, ‘평가방법 개선’, ‘학교교육공동체 운영’, ‘지역사회협력 네트워크’, ‘교육만족도’ 등 모든 영역에서 혁신학교 교사의 인식이 일반학교보다 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 드러났다. 반면, 중학교 교사의 경우 ‘학생존중 문화’, ‘특색있는 교육과정’, ‘평가방법 개선’, ‘교육만족도’ 분야에서는 혁신학교와 일반학교 간의 유의한 차이가 나타나지 않았다.



학부모의 경우 혁신학교 일수록 교사에 대한 신뢰도가 높은 것으로 드러났다(박화춘 외, 2019). 하지만, 언론에서 보도되는 바와 같이 ‘학력저하’ 등과 관련하여 혁신학교 지정에 반대하는 학부모 세력 또한 만만치 않다. 이는 우리 사회 전반에 여전히 혁신학교에 대한 오해와 불신이 존재함을 의미한다. 특히, 학부모의 인식에 혁신학교는 공부 못하는 학생들이 다니는 학교, 학력이 떨어지는 학교라는 인식이 존재하는 경우가 있으므로(백병부, 2019a), 이러한 오해와 불신을 해소하고 사회적인 지지 기반을 마련하기 위한 노력이 동반되어야 할 것이다.

#### (4) 정책 평가 및 환류에 대한 평가

정책 평가 및 환류 단계는 ‘정책 평가의 타당성’, ‘환류의 활용도’를 중심으로 평가해 볼 수 있다. 경기 혁신학교 정책을 타 시·도에서 벤치마킹하여 운영하고 있는 바, 혁신학교 정책에 대한 평가가 경기 혁신학교 정책뿐만 아니라 타 지역 혁신학교 정책에 어떠한 영향을 주었는지도 함께 살펴보고자 한다.

첫째, 정책 평가의 타당성과 관련하여 ‘혁신학교의 평가 지표 및 방법’은 어느 정도의 구성타당성을 갖추었다고 볼 수 있다. 혁신학교의 평가 영역 및 지표는 혁신학교의 추진 과제를 중심으로 구성되어 있기 때문에 해당 혁신학교에서 추진하고 있는 과제와 세부 실천 내용의 현황을 확인할 수 있다. 이에 따라, 평가의 구성 타당성은 갖추었다고 볼 수 있을 것이다. 이에 반해, 이승호(2017)의 경우에는 혁신학교 2년차, 4년차 평가 지표들이 혁신학교 중점과제에 대한 학교구성원들의 인식을 정성적으로 묻고 있을 뿐이기에, 이를 바탕으로 혁신학교 지정 철회 및 재지정 여부를 결정하는 것이 사실상 쉽지 않다는 점이 평가의 타당성이 저해될 수 있다고 보았다.

둘째, 환류의 활용도 측면에서는 정책 평가 결과가 환류 되어 보다 적절한 방향으로 정책 변동이 이루어졌다고 볼 수 있다. 정책 평가나 위원회, 포럼 등에서 제기된 의견이 정책 결정 과정에 환류 되어 바람직한 정책 변동이 이루어졌으므로 환류를 통한 평가의 활용도가 높다고 볼 수 있다. 이와 더불어, 전국 시·도교육감의 협조, 네트워크가 활발하게 작동하여 2015년부터 혁신학교를 운영하기 시작한 2기 교육청(세종, 충북, 충남, 대전, 부산, 경남, 인천, 제주)들은 1기 교육청(서울, 경기, 광주, 전북, 전남, 강원)과 긴밀한 상호작용을 통해 1기 교육청의 정책 집행 양상을 타산지석으로 삼아 보다 발전적인 정책 집행을 하고 있다는 점에서 정책 학습의 내·외부 활용도가 높으며 정책 환류가 효과적으로 활용되고 있다고 볼 수 있다.

일례로, 혁신학교 도입 초기(2011년경) 혁신학교에 학교당 1억원<sup>17)</sup>에 가까운 예산이

17) 2011년 기준 학교당 지급된 예산이 서울의 경우 124,690천원, 경기의 경우 102,809천원, 광주와 강원의 경우 100,000천원, 전남의 경우 88,333천원, 전북의 경우 85,000천원으로 1기 혁신



지급되자 일반학교와의 예산 배분의 형평성이 논란이 되었고, 이에 2기 교육청들은 1기 교육청의 예산에 비해 1/2~1/3정도의 수준의 예산을 배분함으로써 예산을 둘러싼 논란을 완화하고자 하였다(이승호, 2017). 정책 집행의 측면에서도 2기 교육청들의 경우 혁신학교의 수를 급격하게 늘리지 않는 등 신중한 접근을 보이고 있다. 이에 따라, 후발주자인 2기 교육청들의 경우, 1기 교육청의 집행 사례를 토대로 오차를 수정해가며 보다 안정적인 방향으로 정책을 집행해가고 있으며, 이로 미루어 보아 정책 환류가 비교적 원활하게 이루어지고 있다고 볼 수 있다.

## 다. 혁신학교 정책의 확산

### 1) 혁신학교 정책의 확산 배경

혁신학교 정책은 ‘대학 입시’ 중심의 ‘경쟁’ 교육과 그 과정에서 도구화된 오늘날의 학교 교육에 변화를 도모해보자는 의도에서 시작된 것으로(송순재, 2012), 학교교육의 패러다임을 전환하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그간 우리 학교 교육은 시험점수 따기 위주의 일제 식, 경쟁 교육에 치우쳐 왔으며, 이 과정에서 일부 학생들이 소외되는 현상들이 나타나는 등 학교 교육에 변화가 필요하다는 목소리가 꾸준히 제기되어 왔다(교육인적자원부, 2006). 이에 따라 학교 교육의 본질을 실현하여 학교가 학습의 의미와 성장의 기쁨을 맛볼 수 있는 공간으로, 그리고 모든 학생들이 훌륭한 민주시민으로 성장할 수 있는 삶의 터전으로 자리 잡을 수 있게 하기 위해 혁신학교 정책이 도입되었다(성열관·이순철, 2011).

이러한 혁신학교 정책은 ‘지방교육 자치시대’, ‘진보교육감’의 등장과 밀접한 관련을 맺고 있다. 2009년부터 교육감 직선제가 시행됨에 따라 ‘지방교육자치’ 시대의 도래에 따른 ‘진보교육감’의 등장이 격발장치(trigger)가 되어 혁신학교 정책이 확산되고 있다. 당시 이명박, 박근혜 전 대통령에 의한 보수 정권 하의 중앙 정부는 ‘자사고’, ‘고교다양화 300 프로젝트’ 등 ‘경쟁’과 ‘수월성’을 강조하는 신자유주의적 교육 정책을 펼쳤다. 이에 반해, ‘진보교육감’들의 경우 색채를 달리하여 ‘형평성’과 ‘협력’, ‘공동체’를 중시하는 교육 정책들을 추진하였으며 이러한 맥락에서 시·도교육청을 중심으로 시작되고 확산된 것이 바로 혁신학교 정책이다.

혁신학교 정책은 2009년 전 경기도 김상곤 교육감에 의해 학교 현장에 처음 도입되었으며, ‘남한산초등학교’, ‘덕양중학교’ 등 학교 교육에 획기적인 변화를 가져온 일부 학교의 사례가 알려지면서 ‘혁신학교’가 사회적인 이목을 끌게 되었다. 혁신학교로의 위장전

---

학교들의 경우 학교당 1억원에 가까운 예산이 지급된 바 있다. 이에 반해, 2기 혁신학교들의 경우 1/2~1/3의 수준인 3000~5000만원 정도의 예산을 지급하고 있다(※ 출처 : 박주화, 2014; 이승호, 2017).



입이 나타나기 시작하였으며(노컷뉴스, 2013.6.19.), 판교 등 일부 지역의 경우 혁신학교 학군인지에 따라 아파트 값이 2억 가까이 차이가 나는 등 혁신학교가 선풍적인 인기를 끌게 되었다(중앙일보, 2018.12.21.). 이와 같이 혁신학교 정책은 정책 선도자인 김상곤 전 경기도교육감에 의해 시작되어, 2010년 6.3. 전국교육감선거를 거치면서, 서울, 광주, 전남, 전북, 강원과 같은 지역에서도 진보교육감에 의해 정책적으로 도입되어 운영되게 되었다.

2011년 6월 3일 경기, 서울, 전북을 비롯한 6명의 진보교육감이 주민직선교육감 취임 1주년을 기념하여 ‘교육혁신 공동선언문’을 발표하였다. 선언문에는 ‘입시교육 체제를 넘어선 새로운 교육 패러다임으로의 전환’, ‘대학입시 교육제도 개선을 통한 초·중등교육 정상화’, ‘교육 주체가 주도하는 교육과정’, ‘학생·학부모·교사가 주인공이 되는 교육 자치의 실현’ 등 혁신학교 정책이 추구하는 바가 잘 드러나 있다.

이와 같이 혁신학교 정책은 ‘진보교육감’의 상징으로 자리 잡게 되었으며, 더 나아가 본격적인 ‘지방교육 자치시대’의 도래를 알리는 이정표의 역할을 하게 되었다. 지방교육 자치 시대의 도래에 따라, 각 시·도교육감들은 중앙의 교육정책을 집행하는 데에서 더 나아가 ‘유권자들의 표’를 의식하여 각 시·도교육청이 중심이 되어 새로운 교육 의제를 형성하고, 혁신학교와 같은 새로운 독자적인 교육정책을 집행해 나아가기 시작한 것이다.

이후 2014년 6.2. 전국교육감선거를 통해 ‘혁신학교 정책’을 공약으로 제시한 교육감들이 대거 당선되면서 14개 시·도교육청에서 혁신학교를 운영하게 되었다. 이러한 세력은 보다 확대되어 2018년 6.13. 전국교육감선거를 통해 ‘진보’와 ‘보수’라는 성향과 관계없이 ‘혁신학교 정책’을 전면에 내세운 교육감들에 의해 혁신학교가 전국 17개 시·도에서 모두 운영되기 시작한 것이다. 더군다나 문재인 대통령 또한 대선 기간부터 ‘공교육을 혁신하고, 교육 계층 사다리를 복원하겠다’라는 입장을 밝혀왔으며(한겨레신문, 2018. 6. 14.), 혁신학교 확산을 국정과제 50-4(교실혁명을 통한 공교육 혁신)로 제시함에 따라 혁신학교 확산이 더욱 본격화되고 있는 것이다. 이처럼 혁신학교 정책은 ‘교육감 직선제’에 의한 ‘주민직선 교육감’의 등장과 진보성향의 중앙정부와 진보성향의 교육감의 결합으로 인한 시너지 효과와 더불어 대입을 위한 ‘경쟁’ 중심의 획일화된 교육이라는 우리교육의 고질적인 문제를 해소하고자 하는 움직임에서 전국적으로 확산되고 있다.

## 2) 혁신학교 정책의 확산 과정

2009년 경기도교육청에서 시작된 혁신학교 정책은 2019년 현재 전국으로 확산되어 운영되고 있다. 혁신학교 정책이 ‘확산’된다는 것은 첫째, 2009년 13개의 학교에서 시작된 혁신학교의 수가 양적으로 확대되어 가고 있음을 뜻한다. 이와 동시에 둘째, 2009년 경기도 김상곤 전 교육감에 의해 도입된 혁신학교 정책의 지역적 범위가 전국으로 확대되



어 집행된다는 것을 의미한다. 이와 같은 혁신학교의 지속적 운영과 확산은 사회적 관심이 증가한 것에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 즉, 입시위주의 수업에 따른 교육 본질의 손상을 극복하고자 하는 갈망과 교실 붕괴, 학교 불신 등에 대한 교육 공동체 구축의 요구 등이 복합적으로 작용함에 따라 혁신학교가 주목을 받고 확산되고 있는 것이다(김용기, 2018; 유성상·권순정, 2016).

먼저, ‘양적’인 측면에서 혁신학교 정책이 가장 오랫동안 집행되어온 경기도를 중심으로 지역 내에서 혁신학교가 어떻게 확산되어 왔는지 확산 과정을 간단히 살펴보면 다음과 같다(경기도교육청, 2017). 교사들과 학부모들의 자발적인 ‘운동’에서 시작된 혁신학교는 앞서 언급한 바와 같이 전 경기도교육감인 김상곤 교육감에 의해 2009년부터 ‘정책’으로 학교 현장에 도입되었다. 2009년 김상곤 전 경기도교육감의 취임과 동시에 13개교가 혁신학교로 지정되었고, 2010년 30교가 추가로 지정되어 총 43교로 확대되었고 혁신학교 확산을 위한 거점학교가 지정되어 운영되었다. 2011년에는 혁신학교를 내실있게 운영하고자 ‘예비지정교’를 신설하여 운영하였으며, 아울러 ‘혁신학교 아카데미’를 운영하여 혁신학교 교원의 역량을 높이하고자 하였다.

2013년에는 ‘혁신학교 시즌2’가 선포되어 ‘혁신학교 일반화’ 정책이 시작되었다. 경기도교육청(2013)에 따르면 ‘혁신학교 일반화’라는 것은 ‘경기도교육청 내 초·중등학교의 50%가 혁신학교를 지향하거나 혁신학교의 내용을 실천하는 것을 목표로 기존 혁신학교가 운영하던 프로그램을 그대로 적용하는 것이 아니라, 사례를 참고하여 학교별 여건에 맞게 기획·운영하는 것’을 의미한다. 경기도교육청은 혁신교육이 일반학교로 확산될 수 있도록 혁신학교 클러스터를 형성하여 운영하였으며, 혁신학교 4년차인 학교에 대해 종합평가를 실시한 후 우수교를 재지정하여 혁신학교 확산을 위한 거점학교의 역할을 수행하게 하였다. 2014년에는 327교의 혁신학교가 운영되었으며, 2015년부터는 혁신학교의 민주적인 학교문화와 학생중심의 교육과정을 확산하고 성과를 공유하고자 일반학교를 대상으로 ‘혁신공감학교’를 지정하여 운영하고 있다. 이와 더불어, 이재정 교육감은 ‘마을교육공동체’에 관심을 두고, 2016년부터는 ‘혁신교육지구 시즌2’를 운영하고 있다.

다음으로, 경기도에서 시작된 혁신학교 정책이 지역적 범위를 넓혀 전국적으로 확산된 과정을 살펴보면 다음과 같다. 김상곤 전 경기도교육감에 의해 2009년 도입된 혁신학교는 이후 ‘2010년 6.3. 전국 교육감 선거’와 ‘2014년 6.2. 전국 교육감 선거’ 등을 거쳐 지방교육자치가 본격적으로 활성화됨에 따라 더욱 확대되기 시작하였다. 먼저 2010년 6.3. 전국 교육감 선거에서 ‘혁신학교’가 전국적인 이슈로 떠오르면서 서울과 경기를 비롯한 6개 지역에서 혁신학교를 주요 공약으로 내세운 후보들이 당선되었고, 이에 혁신학교는 서울형 혁신학교(서울), 혁신학교(전북), 무지개학교(전남), 빛고를 혁신학교(광주), 행복더하기학교(강원) 등의 명칭으로 확대되기 시작하였다(경기도교육청, 2017).



이러한 추세는 더욱 확대되어, 2014년 6.2. 전국 교육감 선거에서 14개 교육청에서 혁신학교 운영을 공약으로 표방한 교육감들이 대거 당선되면서 전국적으로 확산되기 시작하였다. 이 시기의 특징적인 점은 인천, 세종, 충북, 충남, 경남, 부산, 제주와 같이 혁신학교를 주요 정책으로 삼은 ‘진보교육감’ 뿐만 아니라, ‘대전’과 같이 보수 교육감 또한 혁신학교 정책을 실시하게 됨에 따라 경북, 울산, 대구를 제외한 14개 시·도교육청에서 혁신학교를 운영하게 되었다는 점이다.

이후 2018.6.13. 전국 교육감 선거에서도 14개 지역에서 진보 성향의 교육감이 당선됨에 따라 혁신학교 정책이 지속적으로 집행되고 있다. 이에 혁신학교 정책은 중앙정부 차원에서 시작한 정책이 아니라, 각 시·도교육청이 주체가 되어 운영하고 있는 정책임에도 불구하고, 2018년 기준 전국 17개 시·도교육청으로 확산되어 총 1,525개교가 지정되어 운영되고 있다(교육부, 2019).

이와 같이 혁신학교 정책은 2014년 6.2 지방선거, 2018년 6.13. 지방선거를 거쳐 진보 교육감 시대의 도래와 지방교육 자치가 활성화됨에 따라, 진보교육감의 ‘상장’으로 자리매김하여 전국적으로 확산되는 움직임을 보이고 있다. 경기도의 이재정 교육감의 경우 혁신학교를 경기도 전역으로 확대하고 2022년까지 모든 학교에 혁신학교 운영원리를 적용하겠다는 입장을 보인 바 있다(머니투데이, 2018.6.15.). 조희연 서울시교육감의 경우에도 2022년까지 혁신학교를 250곳으로 확대하겠다는 입장을 밝힌 바<sup>18)</sup> 있으며, 이에 따라 2014년부터 헬리오시티 사태 전까지 신설학교에 대해서는 모두 혁신학교로 지정하여 왔다(조선일보, 2018.12.1.)<sup>19)</sup>.

인천광역시의 경우에는 인천형혁신학교인 행복배움학교가 2015년부터 연차적으로 10개씩 확대되어 2018년까지 총 40개교가 운영되었으며, 2019년도에는 22개교가 신규로 지정되어 운영됨에 따라, 2019년 현재 62개의 혁신학교가 운영되고 있다. 도성훈 인천광역시교육감은 2018년도에 혁신학교를 일반화하겠다는 이청연 전 교육감의 목표<sup>20)</sup>를 현실적 여건을 반영하여 수정하였고, 이에 향후 매년 15개교의 혁신학교를 신규로 지정하여 2022년에는 혁신학교 100개교를 운영함으로써 혁신학교를 일반화하는 것을 목표로

18) 조희연 서울시교육감은 ‘교육감 공약이행계획서’에서 2018년부터 점진적으로 혁신학교를 확대하겠다는 입장[‘18년(200개) → ‘19년(230개) → ‘20년(240개) → ‘21년(245개) → ‘22년(250개)]을 밝힌 바 있다(서울시교육청, 2019.4.1.)

19) 헬리오시티 사태 이후, 서울시교육청은 신설학교 또는 학교 여건이나 정책적으로 필요한 경우 공모절차 없이 교육감이 혁신학교로 임의지정할 수 있다는 내용을 담은 ‘임의지정’에 관한 내용을 삭제하고, 개교학교 및 재개교 학교를 ‘예비혁신학교’로 1년간 지정하여 운영을 지원하겠다는 방향으로 정책을 변경하였다(서울시교육청, 2019.2.)

20) 이청연 전 인천광역시교육감은 도입기(‘14.7~‘15.2) → 착근기(‘15.3~‘16.2) → 성장기(‘16.3~‘17.2) → 확산기(‘17.3~‘18.2) → 일반화기(‘18.3~)를 거쳐 2018년도부터는 혁신학교의 일반화하겠다는 로드맵(인천광역시교육청, 2016)을 제시한 바 있다.



하고 있다.

<표Ⅱ-3> 행복배움학교 연도별 추진 계획('19~'22)

확산기 ( '19. 3 ~ '20. 2 )	⇒	안착기 ( '20. 3 ~ '21. 2 )	⇒	내실화기 ( '21. 3 ~ '22. 2 )	⇒	일반화기 ( '22. 3 ~ '23. 2 )
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 행복배움학교 운영(60교 내외)</li> <li>▶ 행복나눔학교 운영(60교 내외)</li> <li>▶ 행복배움학교 네트워크체제 구축</li> <li>▶ 연수원학교 운영(10교)</li> <li>▶ 교육지원청 혁신사업 운영</li> <li>▶ 학교혁신 리더 양성 체제 구축(연수, 대학원 등)</li> <li>▶ 학교혁신지원센터 구축</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 행복배움학교 운영(75교 내외)</li> <li>▶ 행복나눔학교 운영(60교 내외)</li> <li>▶ 행복배움학교 네트워크체제 확대</li> <li>▶ 연수원학교 운영 안착(10교)</li> <li>▶ 교육지원청 혁신사업 확대 운영</li> <li>▶ 학교혁신 리더양성 체제 안착(연수, 대학원 등)</li> <li>▶ 학교혁신지원센터 운영</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 행복배움학교 운영(90교 내외)</li> <li>▶ 행복나눔학교 운영(60교 내외)</li> <li>▶ 행복배움학교 네트워크체제 내실화</li> <li>▶ 연수원학교 운영 내실화(10교)</li> <li>▶ 교육지원청 혁신사업 확대 운영</li> <li>▶ 학교혁신 리더양성 체제 내실화(연수, 대학원 등)</li> <li>▶ 학교혁신지원센터 운영 확대</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 행복배움학교 운영(100교 내외)</li> <li>▶ 행복나눔학교 운영(60교 내외)</li> <li>▶ 행복배움학교 네트워크체제 안착</li> <li>▶ 연수원학교 운영 질적 심화(10교)</li> <li>▶ 교육지원청 혁신사업을 통한 일반화</li> <li>▶ 학교혁신 리더양성 체제 심화(연수, 대학원 등)</li> <li>▶ 학교혁신지원센터 운영 활성화</li> </ul>

출처 : 인천광역시교육청(2019)

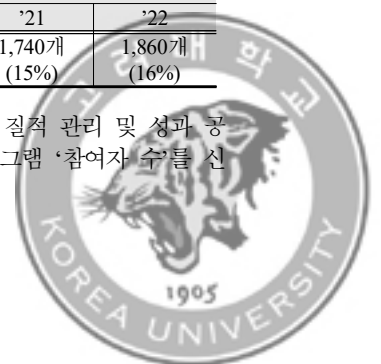
이와 같이 시·도교육청 중심으로 추진되던 ‘혁신학교’ 정책은 문재인 대통령이 ‘혁신 학교(지구)의 확대 및 성과의 일반학교 확산’을 100대 국정과제 가운데 하나(50-4. 교실 혁명을 통한 공교육혁신)로 제시함에 따라, 교육부 차원에서도 혁신학교 운영을 지원하고 확산하기 위한 노력을 기울이고 있는 실정이다<sup>21)</sup>. 교육부는 중앙과 지방간의 혁신학교 운영 지원 체계를 구축하기 위하여 ‘혁신학교 추진단’, ‘혁신학교 기획위원회’ 등을 운영<sup>22)</sup>함으로써, 학교 혁신과제를 발굴하고 시·도별 요구에 따른 맞춤형 지원을 제공하

21) 교육부는 시·도교육청 중심으로 운영되어 온 혁신학교의 우수성과를 전국적으로 확산할 필요가 있다는 판단 하에 아래 <표>와 같이 연도별로 혁신학교 확대율[(혁신학교 수/전체학교 수) \* 100]에 대한 목표치를 설정하여 달성 여부를 확인하고 있다(교육부, 2019.5.). 2018년 기준 전국적으로 혁신학교의 수는 1,525개(13%)로 목표치 이상의 확산을 보이고 있는 상황이다.

<표> 혁신학교 지정 비율 확대 지표 추세

실적치(단위)			목표치(단위)				
'16	'17	'18	'18	'19	'20	'21	'22
1,027개 (8.8%)	1,132개 (9.7%)	1,525개 (13%)	1,340개 (12%)	1,500개 (13%)	1,630개 (14%)	1,740개 (15%)	1,860개 (16%)

더불어, 교육부(2019.5.)는 학교혁신 문화를 확산하기 위해 혁신학교의 질적 관리 및 성과 공유와 확산 유도를 위해 17개 교육청 온·오프라인 학교 혁신 연수 프로그램 ‘참여자 수’를 신규 성과 지표('19년 목표치 : 1,600명)로 설정하였다.



기 위한 기반을 마련하고 있다(교육부, 2019).

정리하면, 혁신학교 정책은 ‘학교 교육의 입시 학원화’, ‘학교 서열’, 학부모와 학생의 학교교육에 대한 ‘불만’ 등 공교육에 대한 불만이 팽배해짐에 따라 학교 교육에 대한 총체적인 체질개선이 요구되는 상황에서 ‘작은 학교 운동’에서 모티브를 얻은 김상곤 전 경기도교육감에 의해 정책으로 추진됨에 따라 학교 현장에 도입되었다. 이후 2010년, 2014년 전국지방선거에서 ‘혁신학교’ 정책을 추진하겠다는 입장을 지닌 ‘진보교육감’이 대거 당선되면서 전국적으로 확산되기 시작하였으며, ‘혁신학교 확대(교실 혁명을 통한 공교육 혁신)’가 문재인 정부의 교육 분야 주요 국정과제로 선정됨에 따라, 시·도교육청 차원에서 뿐만 아니라 교육부 차원에서도 ‘혁신학교’와 ‘혁신교육지구’ 운영을 지원하고 확대하기 위한 노력을 기울이고 있는 상황이라 볼 수 있다.

### 3) 각 시·도의 혁신학교 정책 비교

혁신학교는 학교 구성원인 교사와 학생, 학부모의 협력에 의해 추진되지만, 그 근간이 되는 정책을 기획하고 집행하는 곳은 ‘교육청’이다. 특히, 혁신학교 정책의 경우 중앙정부인 교육부 차원에서 하나의 통일된 정책안을 제시하여 전국 시·도교육청에서 시행하고 있는 것이 아니라, 경기도교육청에서 시작하여 전국 각 시·도교육청이 주체적으로 정책을 형성하여 집행하고 있다. 이에 따라, 혁신학교 정책이 큰 틀에서는 전국적으로 대동소이하지만, 부분적으로 지역의 특성이나 상황에 따라 차이가 있을 것으로 예상해볼 수 있다. 이에 각 시·도교육청에서 혁신학교 정책을 어떻게 기획하고 있는지 각 시·도의 혁신학교 정책을 비교하여 보고자 한다.

먼저 혁신학교 정책의 ‘비전’부터 살펴보면, 각 시·도의 혁신학교 정책 비전에서는 ‘교육공동체적 가치’와 ‘교육의 공공성’을 회복하여 공교육을 정상화하고자 하는 열망이 담겨 있다고 볼 수 있다. <표Ⅱ-5>에서 볼 수 있듯이, 대부분의 시·도교육청에서 혁신학교 정책을 통해 학생들의 ‘행복한 삶’을 위한 교육을 실시하고 있으며, ‘행복’, ‘삶’, ‘배움’, ‘공동체’, ‘미래’ 등과 같은 단어를 제시하여 추구하고자 하는 바를 강조하고 있음을 알 수 있다.

일례로 경기도교육청의 경우 ‘행복하게 배우고 함께 성장하는 교육공동체’를 비전으로 제시하고 있으며, 비슷한 맥락에서 인천광역시교육청의 경우에도 ‘삶의 힘이 자라는 우리 인천교육’을 모토로 하고 있다. 전라남도교육청의 경우, ‘존중과 협력을 바탕으로 학생의 행복한 삶을 추구하는 학교’를 비전으로 삼고 있으며, 부산광역시교육청의 경우 ‘배

22) ‘혁신학교 추진단’의 경우에는 시·도교육청 혁신학교 업무 담당 과장으로 구성되어 있으며, ‘혁신학교 기획위원회’의 경우 시·도교육감협의회 혁신담당관, 시·도교육감협의회 정책자문위원회, 현장교사 및 외부 전문가 추천위원으로 구성되어 있다(교육부, 2019).





움과 협력이 있는 미래형 학교'를 혁신학교 정책이 추구하는 비전으로 제시하고 있다. 이로 미루어 보아 각 시·도교육청에서 혁신학교 정책을 추진함으로써 삶과 연계된 교육, 교육의 본질을 살리는 교육을 실현함으로써 교육 공동체와 교육의 공공성 회복하여 학생들의 행복한 삶에 기여하는 교육을 하고자 한다는 것을 알 수 있다.

이러한 혁신학교 정책의 기반이 되는 '기본 철학' 또한 시·도교육청 별로 대동소이하다. <표Ⅱ-6>에서 볼 수 있듯이, 대부분의 시·도교육청에서 '공공성'과 '민주성', '창의성', '자발성', '공동체성', '지역성' 등을 혁신학교 철학<sup>23)</sup>으로 제시하고 있다. '공공성'의 경우 혁신학교를 통해 궁극적으로 추구하는 바가 '공교육 혁신'이라는 점에서 강조되고 있는 것으로 보인다. '민주성'의 경우 학교 운영과 관련된 원리이며, '아래로부터의 혁신'을 강조하는 학교혁신 운동의 영향이 반영된 것이라 볼 수 있으며, '창의성'의 경우 교육과정과 연결되는 원리로 그 동안의 획일적인 암기식 위주의 수업을 탈피하여 다양성을 중시하겠다는 취지로 이해될 수 있다. '자발성'의 경우 혁신학교가 처음 시작할 때 교사와 학부모의 자발적인 움직임에서 시작되었기 때문에 이를 강조하는 것으로 볼 수 있다. 이와 더불어, '지역성'의 경우 혁신학교 정책이 각 시·도교육청 주관으로 운영되는 정책이기에 각 지역의 특징에 맞게 혁신학교를 운영해야 한다는 의미를 포함한 것으로 이해할 수 있다(이승호, 2017).

대표적으로 경기도교육청(2018.12.)과 인천광역시교육청(2019)의 경우 '공공성', '민주성', '윤리성', '전문성', '창의성'을 혁신학교 철학으로 동일하게 제시하고 있다. 한 가지 특징적인 점은 서울시교육청(2019.2)의 경우 철학 대신 기본 정신으로 '인권과 평화', '책임과 공공성', '자율과 창의', '자발과 참여', '소통과 협력'을 제시함으로써 다른 교육청과 차별화를 시도하였다는 점이다.

운영과제의 측면에서 세부적인 표현은 각 시·도교육청에 따라 다소 차이가 있지만, 중심적인 운영과제는 전국이 대동소이하다. 혁신학교 정책이 가장 먼저 형성된 경기도교육청의 4가지 운영과제(민주적 학교운영체제, 윤리적 생활공동체, 전문적 학습공동체, 창의적 교육과정 운영)을 바탕으로 '민주적 학교운영 체제'와 '창의적 교육과정 운영'을 필수요소로 하되, 각 시·도교육청마다 강조점을 달리하여 3-4가지 운영과제를 제시하고 있다.

공통적으로 가장 기반이 되는 것이 '학교운영 체제'의 혁신으로, 구성원들의 참여와 협력을 바탕으로 하는 '민주적인 학교운영' 체제를 구축하고, 공동체 문화를 형성하는 것을 중요시한다. 더불어, '교육과정 운영'과 관련하여 창의적인 교육과정 운영 및 삶과 연계된 배움 중심의 교육과정 운영을 운영과제로 제시하고 있다. 이 외에 시·도에 따라, '전문적 학습공동체' 운영을 과제로 제시(경기, 전북, 강원, 대전, 울산, 부산, 경남, 세종)

23) 전국 17개 시·도교육청에서 공통적으로 '공공성'을 혁신교육의 철학으로 제시하였으며, 서울과 광주를 제외한 나머지 시·도교육청에서 '민주성'을 제시하였다.



하거나, ‘학부모 및 지역사회와의 협력’을 운영과제로 제시(전남, 강원, 제주 등)하는 등 전체적인 맥락에서는 유사하나 세부적인 부분에서는 차이를 보이고 있다.

지원 예산의 경우에도 대부분의 경우 지정 년차에 따라 차등지급하고 있으며, 일부 시·도에서는 기본금에 학생 수 및 학급 수를 기준으로 차등 지원금을 추가적으로 지급하고 있는 것으로 드러났다. 예산 지원규모는 신규 지정교를 기준으로 교당 3,500~5,700만원 정도를 지원하고 있는 것으로 보인다. 이와 더불어, 다수의 시·도에서 혁신학교의 예비단계의 학교(예: 혁신공감학교, 예비혁신학교, 행복나눔학교)를 운영하고 있으며, 혁신예비교를 대상으로는 교당 1,000만원 내외의 지원금을 제공하고 있는 것으로 나타났다.

제도적인 측면에서 전국 시·도교육청이 대부분 혁신학교를 ‘자율학교24)’로 지정하여 교육과정 운영 및 학교 운영 전반에 있어서 자율성을 확보할 수 있도록 제도적으로 지원하고 있다. 이에 교원의 50%까지는 초빙이 가능하며, 희망할 경우 교장공모제를 실시하여 교장을 임용할 수 있도록 제도적으로 뒷받침 하고 있다. 이 외에도 세 지역 모두 학급당 학생 수를 평균 25명 이내 혹은 일반학교 보다 적게 편성하도록 규정하여 혁신적인 교육활동이 이루어질 수 있도록 지원하고 있다. 한편, 교사들의 자발성을 훼손하지 않기 위해 혁신학교 교원들에게 ‘승진가산점’을 제공하고 있지 않으며, 혁신학교의 경우 각종 ‘연구학교’ 신청이 불가능하도록 규정하고 있다.

다음으로 신청요건을 살펴보면, 혁신학교는 자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령(교육부 훈령 제185조, 2010.7.29.)에 따른 자율학교 신청 절차에 따라 지정되고 있다. 다수의 시·도에서 구성원의 ‘동의여부’와 ‘학교운영위원회의 심의’를 제시하고 있으나, 구체적인 사항은 지역에 따라 다소 차이가 있는 것으로 보인다. 서울의 경우에는 학부모 또는 교원 중 어느 한 집단의 동의율이 50%이상인 경우 혁신학교 신청여부를 ‘학교운영위원회’의 안건으로 상정하게 되어 있기 때문에, ‘교원’ 또는 ‘학부모’ 중 어느 한 집단의 동의율이 낮을 경우에도 혁신학교로 선정될 위험이 있다. 혁신학교는 교육의 주체인 교원들의 ‘자발성’과 ‘의지’가 다른 무엇보다 중요하므로, ‘교원’들의 의견이 제대로 반영되지 않을 경우 이른바 ‘무너진 혁신’인 학교가 나타날 가능성이 크다는 점에서 유의할 필요가 있다.

경기도의 경우에는 보다 구체적이고 단계적으로 혁신학교 신청요건을 제시하고 있는데, 교직원의 합의와 학교운영위원회를 통과한 학교로 ‘지역교육청의 현장심사’를 거쳐 교육지원청이 추천한 학교를 대상으로 ‘도교육청 심사’가 이루어지며, 이후 ‘혁신학교위원회 심의’와 ‘자율학교 지정위원회의 심의’를 거쳐야 비로소 혁신학교로 지정될 수 있다. 인천의 경우에는 교직원의 동의와 학교운영위원회의 심의여부를 신청요건으로 제시

24) 자율학교란, 「초·중등교육법」 제 61조 및 동 법 시행령 제 105조 ‘학교 및 교육과정 운영 특례’에 의거하여 학교 및 교육과정 운영의 특례를 받는 학교로, 교원이 자격, 교과용 도서의 사용, 학년도·수업연한 등 학사 운영, 교육과정 편성·운영 등에 관한 법규의 일부를 한시적으로 적용하지 않는 학교이다.



하고 있으나 구체적인 비율이 기준으로 제시되어 있지는 않다.

이와 같이 혁신학교 정책이 각 시·도교육청으로 확산되어 집행됨에 따라, 명칭과 운영 과제 등에 지역별 특색이 반영되어 있기도 하다. 이에 따라, 부분적으로는 지역에 따라 차이가 있지만, 전체적으로 큰 맥락에서는 혁신학교 정책이 가장 먼저 형성되고 집행된 경기도 혁신학교 정책의 영향을 받았기 때문에 대동소이하다고 볼 수 있다. 이에 신현석 외(2019)는 혁신학교가 경기도를 넘어 전국적으로 확산되는 과정에서 서로 영향을 주고받으며 진화해가는 과정을 복잡계 이론의 ‘공진화’의 개념으로 설명한 바 있다. 각 시·도교육청의 혁신학교 현황을 바탕으로, 동형화와 이형화 요소를 정리하면 다음 <표II-4>와 같다.

<표II-4> 동형화 요소와 이형화 요소

구분	동형화 요소	이형화 요소
명칭	혁신학교	혁신학교 명칭 (예: ○○형 혁신학교, 행복배움학교 등)
예산	예산지원 년차 수에 따라 감액	예산 지원 규모 (예: 3500~5700백만원대)
운영과제	교육과정-수업-평가 혁신, 학교 민주주의, 교원학습공동체, 교직원 업무 경감	지역성 (예: 혁신교육지구사업, 마을교육공동체)
목표	공교육 모델 창출 및 확산 학교 문화 변화	지역별 목표 가미 (예: 창의공감/지속가능성/행복/미래)
질 관리 시스템	질 관리 시스템 구축 (예: 산장절차, 자체평가, 중간평가, 최종평가, 준비교, 예비교, 연수 및 컨설팅 운영, 자원센터 운영)	없음
일반화	양적 확산, 네트워크, 혁신학교의 가치를 반영한 연계학교 적용 (예: 준비학교, 예비학교 등)	혁신교육지구사업 내지는 마을교육공동체 사업 적용
제도화	자율학교, 조례화 (예: 경기도교육청, 광주광역시, 대전광역시, 서울특별시, 전라북도 교육청)	조례없음

출처 : 김성천(2018)

본 연구는 혁신학교를 정책으로 받아들인 ‘인천광역시’에 관심을 두고, 인천광역시에 소재한 초등학교에서 혁신학교 정책이 어떻게 집행되고 있는지를 살펴보고자 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 인천광역시교육청의 경우 ‘행복배움학교’를 운영함으로써, 삶과 연계된 교육활동을 통해 학생들의 ‘행복’과 ‘배움’을 증진시키고자 한다. 이와 같이 인천광역시교육청의 경우에도 혁신교육을 통해 도달하고자 하는 ‘목표’와 이를 반영한 ‘명칭’을 통해 지역적 특색을 강조하고 있다. 이 외에 기반이 되는 철학, 운영과제, 질 관리 시스템은 경기도와 큰 맥락에서는 유사하다. 다만, 인천광역시의 경우에는 혁신학교 운영에 대한 조례가 제정되어 있지 않다는 점에서 차이가 있다.



<표Ⅱ-5> 각 시·도교육청의 혁신학교 정책 현황

교육청 (시작년도)	명칭 (학교수)	비전	철학(가치)	운영과제	지원예산	신청요건 (동의비율)
경기 (2009)	혁신 학교 (665)	행복하게 배우고 함께 성장하는 교육공동체	공공성, 민주성, 윤리성, 전문성, 창의성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주적 학교운영체제</li> <li>- 윤리적 생활공동체</li> <li>- 전문적 학습공동체</li> <li>- 창의적 교육과정 운영</li> </ul>	- 1년차 : 5000만원, 2~4년차 : 3000만원, 5년차 이후 : 2000만원 (기본 정액 교부 70%, 학급 수, 학교 간 연계 등을 고려하여 차등지원 30%) ※ 혁신공감학교(준비교)의 경우 학교규모에 따라 교당 800~1800만원 범위 내 차등지원	- 교직원의 합의와 학교운영위원회 심의를 통과한 학교로 ‘지역교육청의 현장심사’와 ‘혁신교육운영협의회’ 심의를 통해 추천된 학교 중 지정
서울 (2011)	서울형 혁신 학교 (213)	삶을 가꾸는 교육으로 혁신미래교육을 구현하는 배움과 돌봄의 행복한 교육공동체	인권과 평화 책임과 공공성 자율과 창의 자발과 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교운영 혁신</li> <li>- 교육과정 및 수업 혁신</li> <li>- 공동체문화 활성화</li> </ul>	- 신규지정교 : 교당 평균 5700만원 내외 차등지원 - 재지정교: 교당 평균 4500만원 내외 - 서울시교육지원사업지원비 1교당 700만원 별도 지원 ※ 개교학교를 대상으로 ‘예비혁신학교’를 지정하여 교당 1000만원 지원	- 학교운영위원회 심의를 통해 신청여부 결정(교원 또는 학부모 동의율이 50% 이상일 경우 안전상정)
강원 (2011)	강원 행복 더하기 (42)	모두를 위한 행복교육 사람중심 미래교육	민주성, 전문성, 공공성, 지역성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주적 학교운영</li> <li>- 전문적 학습공동체 운영</li> <li>- 창의공감 교육 운영</li> <li>- 지역사회와 함께 하는 학교 운영</li> </ul>	- 지정연도 및 학생수를 고려하여 1,000만원~6,000만원 내외 차등지원 ※ 혁신미래학교, 혁신거점학교, 혁신모범학교 등을 운영	

출처 : 서울시교육청(2019), 경기도교육청(2018 & 2019), 강원도교육청(2019)

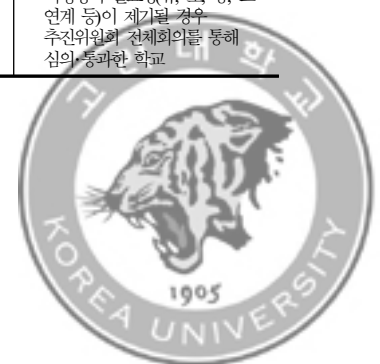


<표Ⅱ-5> 각 시·도교육청의 혁신학교 정책 현황

교육청 (시작년도)	명칭 (학교수)	비전	철학 (가치)	운영과제	지원예산	신청요건 (동의비율)
전남 (2011)	전남 혁신 학교 <sup>25)</sup> (108)	존중과 협력을 바탕으로 학생의 행복한 삶을 추구하는 학교	공공성, 자발성, 민주성, 미래성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 존중과 협력의 학교 문화 형성</li> <li>- 교육과정 중심 지원체제 구축</li> <li>- 역량 중심 교육과정 운영</li> <li>- 학부모·지역사회와 협력 관계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지정연도 및 학생수를 고려하여 1,000만원~5,000만원 내외 차등지원</li> <li>※ 전남혁신학교 기반 조성 학교 혁신 확산을 위해 ‘전남 자율혁신학교’ 지정 운영 (300만원~1000만원 학교별 차등 지원)</li> </ul>	
전북 (2011)	혁신 학교 (136)	학생중심의 교육생태, 학생 개개인의 존엄을 위해	자발성, 민주성, 창의성, 공공성, 지역성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 따뜻한 학교 공동체</li> <li>- 민주적 자치공동체</li> <li>- 전문적 학습공동체</li> <li>- 학생의 학습경험에 중점을 둔 참학력 기반 교육과정 구현</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 3년을 지정하여 운영하며, 평균 교당 3,500만원 정도의 연차 기본급에 학생 수 * 3만원을 추가로 지급</li> </ul>	-
광주 (2011)	빛고을 혁신 학교	더불어 살아가는 정의로운 시민, 함께 배우고 나누는 행복한 학교	공공성, 자발성, 공동체성, 지역성, 창의성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주적 자치문화</li> <li>- 나눔의 연구문화</li> <li>- 교육활동 중심 기반 조성</li> <li>- 삶을 가꾸는 교육과정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1~4년차 : 기본(3000만원) + 추가(학급당 100만원)</li> <li>- 5~8년차 : 기본(2500만원) + 추가(학급당 100만원)</li> <li>- 9~12년차 : 기본(2000만원) + 추가(학급당 100만원)</li> <li>※ 예비학교로 ‘빛고을(예비)혁신학교’ 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인증형 : 예비혁신학교 공모 절차를 통해, 선정·운영 후 인증 심사 절차를 거친 학교</li> <li>- 공모형 : 예비혁신학교 운영 없이 구성원(교직원, 학부모)의 요청으로 공모를 요청하고 적격 심사 판정을 통과한 학교</li> <li>- 지정형 : 신설학교 중에서 지정형의 필요성(유, 초, 중, 고 연계 등이 제기될 경우) 추진위원의 전체회의를 통해 심의·통과한 학교</li> </ul>

출처 : 전라남도교육청(2019), 전라북도교육청(2019), 광주광역시교육청(2019)

25) 전남의 경우 2019년부터 ‘무지개학교’라는 명칭보다는 ‘전남혁신학교’라는 명칭을 연간계획서에 내세움.



<표Ⅱ-5> 각 시·도교육청의 혁신학교 정책 현황

교육청 (시작년도)	명칭 (학교수)	비전	철학(가치)	운영과제	지원예산	신청요건 (동의비율)
인천 (2015)	행복 배움 학교 (62)	삶의 힘이 자라는 우리 인천교육	공공성, 민주성, 전문성, 창의성, 윤리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주적 교육공동체 문화 형성</li> <li>- 빛깔 있는 창의적 교육과정 운영</li> <li>- 미래형 혁신학교 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규지정교(1년~4년차): 교당 35,000천원 내외</li> <li>- 재지정교(5년~8년차): 교당 30,000천원 내외</li> </ul> (학교 규모, 학생 수 고려 차등 지원) ※ 행복나눔학교(준비교)의 경우 교당 1천만원 내외 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교직원, 학교 운영위원회 등의 여부를 반영하나, 구체적인 기준 비율이 제시되어 있지는 않음.</li> </ul>
부산 (2015)	부산 다행복 학교 (43)	미래를 함께 여는 부산교육	공공성, 민주성, 윤리성, 전문성, 창조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주적 학교운영 체제</li> <li>- 전문적 학습공동체</li> <li>- 창의적 교육과정 운영</li> <li>- 윤리적 생활공동체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신규지정 1년차 5,000천만원 내외, 2~4년차 3,000천만원 내외, 재지정학교 4년차 3,000천만원 내외 지원</li> </ul> ※ 예비학교로 ‘부산다행복 예비학교’를 지정하여 운영비를 1000만원 내외로 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교원, 학교 운영위원회 등의 50%이상</li> </ul>
경남 (2015)	행복 학교 (61)	배움과 협력이 있는 미래형 학교	민주성, 미래성, 공공성, 지역성	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주적인 학교문화 조성</li> <li>- 배움 중심의 교육과정 운영</li> <li>- 전문적 학습공동체 구축</li> <li>- 소통과 배려의 공동체 학교 형성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교당 평균 4,000만원 정도 지원 (기본 운영비에 학급당, 학생 수당 차등 지원금을 지급)</li> </ul> ※ 행복맞이학교 교당 1,400만원씩 총 50교 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공모를 통한 지정(단, 신설교는 교육감이 지정할 수 있음)</li> </ul>

출처 : 인천광역시교육청(2019), 부산광역시교육청(2019), 경상남도교육청(2019)



<표Ⅱ-5> 각 시·도교육청의 혁신학교 정책 현황

교육청 (시작년도)	명칭 (학교수)	비전	철학(가치)	운영과제	지원예산	신청요건 (동의비율)
충남 (2015)	혁신 학교 (81)	미래지향 공교육 정상화 모델학교	자발성, 민주성, 창의성, 공공성, 지역성	- 학교 운영 체제 혁신 - 학교 교육력 강화 - 교육과정, 수업, 평가 혁신	- 교당 평균 4,000만원 ※ 혁신동행학교는 교당 500만원 지원	
충북 (2015)	행복 씨앗 학교 (46)	신나는 학교, 즐거운 배움, 따뜻한 품성으로 함께 행복한 교육 실현	공공성 민주주의 자율과 자치 공동체성 창의성	- 한교 민주주의 실현 - 교육중심 학교 시스템 구축 - 교육과정·수업·평가 혁신	- 교당 평균 3000만원 지원	- 지정형, 공모형(학교별 공모 신청 → 계획서 심사 → 현장 실사 → 선정 심사)→ 행복씨앗학교 지정(4년)으로 구분 - 행복씨앗학교, 행복씨앗학교 준비교 모두 ‘교직원 동의율 50% 이상’을 전제
세종 (2015)	세종 혁신 학교 (16)	새로운 학교 행복한 아이들	공공성, 민주성, 창의성, 자발성, 공동체성	- 자율과 협력의 생활공동체, - 민주적 학교 운영 체제 - 전문적 학습공동체 - 창의적 교육과정	- 4년간 평균 5,000만원 지원 ※ 혁신예비학교의 경우, 1,000만원~2,000만원 운영비 지원	- 1) 혁신예비학교 수료 교, 2) 교직원이 혁신학교의 내용에 동의하는 학교 - 혁신예비학교: 구성원 60% 이상 동의하는 모든 혁신예비 학교 대상 지정
대전 (2016)	창의 인재 씨앗 학교 (19)	삶과 얹이 공존하는 행복한 대전교육 혁신	공공성, 민주성, 창의성, 도덕성, 지역성	- 민주적 학교 문화 조성 - 전문적 학습공동체 - 배움 중심의 교육과정 - 참여와 소통의 교육공동체 운영	- 연간 평균 3,500만원 내외의 예산 지원	

출처 : 대전광역시교육청(2019), 세종특별자치시교육청(2019), 충청남도교육청(2019), 충청북도교육청(2019)



<표Ⅱ-5> 각 시·도교육청(26)의 혁신학교 정책 현황

교육청 (시작년도)	명칭 (학교수)	비전	철학(가치)	운영과제	지원예산	신청요건 (동의비율)
제주 (2016)	다혼디 배움 학교 (36)	존중하고 협력하며 함께 성장하는 교육공동체 실현	공공성, 민주성, 지역성, 윤리성, 전문성, 창의성, 다양성	- 존중과 참여의 학교 문화 형성 - 배움 중심의 교육활동 실천 - 교육활동 중심의 학교조직 개편 - 학부모, 지역사회와의 협력적 관계구축	- 1년차 4000만원, 2년차 3000만원, 3년차 2000만원, 4년차 2000만원 기본 지원액에 6학급 초과 시 학급당 100만원씩 최대 1000만원까지 지원	- 종합평가결과와 운영 계획서를 바탕으로 자 율학교심의위원회의 심의를 통해 지정 여 부 결정
경북 (2019)	경북 미래 학교 (5)	미래 인재를 기르는 경북형 혁신학교	공공성, 창의성, 민주성, 역동성, 국제성	- 미래형 교육과정 운영 - 학생 참여형 수업 확산 - 민주적 학교문화 조성 - 학교 자율경영체제 구축	- 2년간 교당 1억원 균등지원 ※ 예비 미래학교의 경우 교당 1,200만원 지원	- 경북미래학교 : 교직원 신청 동의율 75%이상 - 경북예비미래학교 : 교직원 신청 동의율 50% 이상
울산 (2019)	서로 나눔 학교 (9)	서로 배우고 성장하는 행복한 학교	공동체성, 민주성, 공공성, 자발성, 지역성	- 서로 소통하는 민주적 학교문화 - 서로 존중하는 생활공동체 - 서로 협력하는 전문적 학습공동체 - 서로 성장하는 교육과정	- 매년 기본 2,000만원에 학급당 100만원씩 산정하여, 교당 상한액 4,000만원으로 설정하여 지급	- 1차 교원 동의율 60% 이상일 경우, 2차 전체 학부모 과반수 참여 및 과반수 동의를 받아 학교운영위원회에서 심의하여 신청여부 결정

출처 : 경상북도교육청(2019), 울산광역시교육청(2019), 제주특별자치도교육청(2019)

- 26) 대구광역시의 경우에는 2011년부터 소규모 학교나 열악한 교육환경의 학교를 대상으로, 지역과 학교 여건에 적합한 특성화 교육과정을 운영함으로써 공교육에 대한 신뢰도를 높여가겠다는 취지에서 ‘대구행복학교’를 운영하기 시작하였다. 대구의 경우 ‘혁신학교’라는 명칭을 지닌 학교가 별도로 지정되어 있지 않으며, ‘대구행복학교’가 타 지역의 혁신학교와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 대구행복학교는 2019년 기준 80개교가 지정되어 운영되고 있다(대구광역시교육청, 2019).

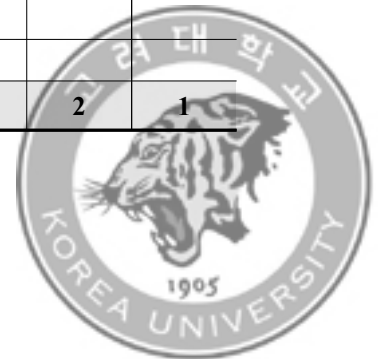




<표Ⅱ-6> 각 시·도교육청의 혁신학교 철학(핵심가치)

시도 교육청	핵심가치													
	공공성	민주성	창의성 (창조성)	자발성	지역성	전문성	윤리성 (도덕성)	공동체 성	미래성	다양성	역동성	국제성	자율과 자치	인권과 평화
서울	○		○	○									○	○
부산	○	○	○			○	○							
인천	○	○	○			○	○							
광주	○		○	○	○			○						
대전	○	○	○		○		○							
울산	○	○		○	○			○						
세종	○	○	○	○				○						
경기	○	○	○			○	○							
강원	○	○			○	○								
충북	○	○	○					○					○	
충남	○	○	○	○	○									
전북	○	○	○	○	○									
전남	○	○		○					○					
경북	○	○	○											
경남	○	○			○				○		○	○		
제주	○	○	○		○	○	○			○				
합계	16	14	12	7	8	5	5	4	2	1	1	1	2	1

출처 : 각 시·도교육청의 혁신학교 운영계획(2019).



#### 4) 혁신학교 정책의 확산에 따른 학교 조직의 변화

혁신학교 정책이 확산됨에 따라, 연구자들은 혁신학교 정책으로 인해 학교 조직에 어떠한 변화가 나타나고 있는지(나효진·안선희, 2015; 신현석·정용주, 2014; 유경훈, 2014), 그리고 혁신학교 정책의 확산이 교사들에게 어떠한 의미로 경험되는지(권순정 외, 2016)를 연구하기 시작하였다. 또한 일부 연구자들의 경우, 혁신학교 정책이 전국적으로 확산됨에 따라, 각 시·도교육청의 혁신학교 정책을 비교하는 연구(박희진 외, 2018)를 수행하기도 하였다.

혁신학교란, ‘창의적인 민주시민을 기르기 위해 교육공동체의 참여와 협력으로 교육과정 혁신과 학교운영 혁신을 도모해 나아가는 모델학교(교육부, 2019)’로, 단위학교 구성원들이 학교운영 및 교육과정 혁신을 이루어 갈 수 있도록 예산을 지원해주고 의지를 가진 구성원들이 모일 수 있도록 인사제도를 유연하게 적용하는 등 시·도교육청 및 교육부 차원에서 ‘혁신학교 정책’을 집행하여 행정적, 제도적으로 지원하고 있다.

이처럼 학교 현장에서 혁신학교 정책이 집행됨에 따라, 학교 조직에 변화가 나타나기 시작하였다. ‘단위학교’ 차원에서 혁신학교 정책을 집행한다는 것은 시·도교육청으로부터 재정적, 제도적 지원을 받아 학교를 변화시키기 위해 노력한다는 것을 의미한다. 학교 현장에서 혁신학교 정책으로 인해 학교 조직이 어떻게 변화하고 있는지 그 변화 양상은 선행연구(권순정 외, 2016; 나효진·안선희, 2015; 신현석·정용주, 2014; 유경훈, 2014) 분석을 통해 살펴볼 수 있다.

먼저, 신현석·정용주(2014)는 서울시교육청 소재 20여개의 학교를 대상으로 사례연구를 실시하여, 혁신학교 운영 과정에서 협력적 거버넌스가 구축되는 과정을 연구한 바 있다. 혁신학교 정책이 학교를 ‘협력적 공동체’로 만들어가는 데 초점을 두고 있기 때문에, 혁신학교를 운영한다는 것은 ‘협력적 거버넌스’를 구축해 나아가는 과정이라 볼 수 있다. 신현석·정용주(2014)의 연구에 따르면, 서울형 혁신학교의 협력적 네트워크 형성 과정은 행위자들의 상호작용 특성에 따라 ‘1) 갈등기’, ‘2) 갈등과 협력 공존기’, 그리고 협력적 거버넌스 구축을 통해 협력이 제도화된 ‘3) 협력기’로 구분해볼 수 있다.

1단계인 ‘갈등기’는 혁신학교 지정 이후 조정 기제 간의 갈등이 나타나는 단계를 의미한다. 2단계인 ‘갈등과 협력 공존기’는 집권화에서 서서히 ‘분권화’를 추구하게 되며 권력의 원천이 관리적 권력에서 ‘네트워크 권력’으로 이동하며, 추구하는 가치가 통제, 표준화, 경제적 합리성에서 ‘위임, 참여, 지속성’으로 변화하는 단계이다. 마지막 3단계 ‘협력기’는 학생, 학부모, 교사 등 행위자들 간의 가치체계 또는 신념체계가 공유되는 등 협력이 제도화되는 단계에 이르게 되는 것을 뜻한다.

신현석·정용주(2014)의 연구결과 혁신학교 운영 과정에서 협력적 거버넌스가 구축됨에 따라 첫째, 행위자들의 유형이 ‘통제자’에서 ‘촉진자, 중재자, 협력자’로, 네트워크에 참여



하는 유형이 ‘자원교환단계 → 자원공유단계 → 권력공유단계’로 변화하였다. 둘째, 파트너들의 관계가 ‘갈등’과 ‘권한 차별’에서 ‘신뢰’와 ‘존경’의 관계로 변화하는 등 파트너들 간의 특성과 관계가 변화하였다. 더불어, 셋째, 리더십의 유형이 수직적 권력 구조에서 집단지성에 기반 한 구성원들 간의 ‘상호작용’을 중시하는 관점으로 바뀌었으며, 협력적 거버넌스 구축에 ‘신뢰’와 ‘규범’과 같은 사회적 자본이 중요함을 밝혀내었다.

다음으로 유경훈(2014)는 ‘희망고’라는 혁신고등학교를 대상으로 참여관찰과 심층면담을 중심으로 문화기술적 사례연구를 수행하였다. 유경훈(2014)에 따르면, 희망고등학교의 혁신은 크게 ‘기대와 우려의 시작’, ‘혁신 심어가기’, ‘예기치 못한 상처’, ‘불완전한 봉합’의 4단계를 거쳐 이루어지고 있었으며, 학교 혁신 운영과정은 ‘의도했던 작용의 모습과 의도하지 않았던 반작용이 갈등하고 공존’하는 양가성의 특징을 가지고 있음이 밝혀졌다. 이를 토대로 유경훈(2014)은 하나의 가치만을 바라보는 개혁은 결국 강한 저항과 반작용에 의한 한계에 부딪힐 수밖에 없다고 보고, 학교 개혁이 보다 성공적이기 위해서는 ‘양가성’에 대한 이해가 필요하며, 두 가치 사이에서의 ‘조율’과 ‘융화’의 노력이 필요함을 제안하였다.

나효진·안선희(2015)는 경기도 혁신학교 정책이 단위학교의 체제 변화에 어떠한 영향을 미쳤는지를 문헌연구와 심층면담을 통해 살펴보았다. 연구 참여교인 ‘혁신초’는 2012년 공모교장 및 새로운 교감이 부임하게 됨에 따라 변화의 조짐이 서서히 나타나기 시작하였고, 2013년부터는 경기도 혁신학교 예비교로 선정되어 지원받게 되었다. 2014년부터는 혁신학교로 지정되어 본격적으로 학교체제의 변화를 도모해 나아갔다. 혁신초는 내적 요인으로 ‘학교장의 리더십’과 ‘교원들의 학교 혁신을 위한 노력과 열정’에 의해, 외적으로는 ‘혁신학교 정책’으로 인한 지원으로 기존 업무중심의 학교 조직이 ‘교육과정’ 중심으로 변모해 나아가기 시작했다. 더불어, 학생중심, 체험위주의 교육활동이 전개되었고, 논술형으로 학생평가가 개선되는 등 ‘교육활동’을 중심으로 학교의 재조직화가 이루어졌다. 아울러, 학교장의 권한이 교사들에게 대폭 이양되는 등 학교 구성원들 간의 ‘소통’과 ‘협력적인 관계’가 형성되었고, 학생회 및 학부모회 운영이 활성화되기 시작하였다.

그 결과 혁신초의 산출에도 변화가 나타나게 되었는데, 일반적인 교육 성과로 학생의 성취도 결과, 체력 발달률, 교육활동 만족도, 방과후 학교 참여율 등에서 상승이 나타났다. 혁신학교 지수와 관련하여 민주적 자치 공동체가 활성화되고 협력적 관계가 확대되었으며 교사들의 교육에 대한 열정이 향상된 것으로 드러났다(나효진·안선희, 2015).

신현석·정용주(2014), 유경훈(2014), 나효진·안선희(2015)의 연구에서는 공통적으로 사례학교가 혁신학교로 지정됨에 따라 단계적으로 변화하는 모습을 볼 수 있었다. 즉, 혁신학교 정책의 도입으로 학교가 어느 순간 한 번에 변화하는 것이 아니라, 점진적으로 ‘단계’를 거치며 변화해 나아가는 것이다. 이에 본 연구에서 혁신학교 정책의 도입으로 인



한 교원들의 경험을 살펴볼 때, 학교가 단계를 거쳐 점진적으로 변화한다는 사실을 전체에 두고 교원들의 경험을 이해할 필요가 있을 것이다.

권순정 외(2016)의 경우에는 확산이론(theory of diffusion)에 근거하여 혁신학교 정책의 확산이 교사들에게 어떠한 의미로 인식되고 있는지를 분석하였다. 권순정 외(2016)는 ‘정책적 차원’에서 그리고 ‘학교운영과 교수·학습 차원’을 중심으로 혁신학교 확산의 의미가 어떻게 교사들에게 경험되고 인식되고 있는지를 탐색하였다. 연구결과 ‘정책적 차원’에서 혁신학교 일반화의 일환으로 혁신공감학교 정책이 과거의 하향식(top-down) 방식으로 추진됨에 따라, 오히려 일반학교 교사들의 경우 혁신의 의미에 공감하지 못하고 있을 가능성이 높다고 보았다. 즉, 교육개혁의 필요성에 대한 당위성은 형성되어 있지만, 혁신학교 확산 과정에서 학교 구성원들이 혁신학교 정책에 어느 정도 공감하였는지를 보장하기 어렵다는 것이다.

‘학교 운영 및 교수·학습의 차원’에서 혁신학교 정책으로 인해 학교 구성원들은 학교 운영에 민주적으로 참여하게 되고, 교사의 본분인 ‘교육활동’에 보다 충실할 수 있도록 학교가 변모하였다고 보았다. 하지만, 일부 연구 참여자들은 일반학교가 이와 같이 혁신학교처럼 변화할 가능성에 다소 부정적인 견해를 제시하기도 하였는데, 대다수 학교들이 기존의 시스템과 관행, 문화에 익숙한 상황에서 교장이 모든 권위를 내려놓고 민주적으로 학교를 운영하는 것은 사실상 거의 불가능하다는 것이다. 이와 더불어, 고등학교 급으로 가게 되면 여전히 ‘입시의 굴레’에서 자유롭지 못한 모습을 보이기도 하였다. 혁신학교 정책으로 인한 학교 개혁은 단위학교 구성원들에게 ‘새로운 문화로 이행해가는 과정’을 의미하며, 이와 동시에 단위학교 구성원들로 하여금 여전히 현행 교육 시스템(관료제, 입시 및 학업성취도)에서 완전히 벗어나지 못하는 상태에 놓여있음을 경험하게 하였다.

위와 같은 논의를 바탕으로 권순정 외(2016)는 혁신학교 확산은 ‘학교 문화의 변화’로 볼 수 있으며, 학교교육의 주체들이 ‘통제’에 익숙한 문화에서 ‘자율성’에 기초한 낮은 문화로 이행하는 점진적인 과정이라 보았다. 이와 더불어, 권순정 외(2016)은 기존 관행과 교육체제에 따른 낮은 시험가능성과 관찰가능성, 그리고 복잡성이 혁신학교 정책이 극복해야 하는 과제임을 제시하였다.

이처럼 연구자들은 혁신학교 정책이 확산됨에 따라, 혁신학교 정책으로 인한 학교조직의 변화 양상을 살펴보는 데에서 더 나아가 점진적으로 혁신학교 정책의 ‘확산’이 교사들에게 어떻게 경험되고 있는지를 살펴보는 것으로 이동하였다. 이와 같은 흐름에 따라 본 연구는 초등 교원들이 혁신학교 정책의 확산 과정에서 혁신학교 정책을 어떻게 경험하고 있는지를 탐색해보고자 한다.

‘혁신’이라는 것은 단위학교 구성원들이 주체가 됨에 반해, 혁신학교 정책의 경우 교육감의 공약으로 선정됨에 따라 ‘정치성’이 가미되어, 교육청이 중심이 되어 이를 확산시



키는 과정에서 ‘관료성’을 띠게 될 가능성이 농후해졌다. 이러한 관점에서 신현석·정용주(2014)의 연구에 참여한 연구 참여자는 ‘혁신’과 ‘관료제’가 때려야 뗄 수 없는 밀접한 관계<sup>27)</sup>에 있다고 보기도 하였다. 연구 참여자의 말에 따르면, ‘혁신’은 관료주의를 타파하고자 하지만, 현재 진보교육감의 혁신학교 정책이 일선학교로 전파되는데 큰 역할을 하고 있는 것은 역설적이게도 강한 결합조직으로서 ‘관료제’ 때문이라는 것이다.

이로 미루어보아, 혁신학교 정책 자체에 상호 모순적이고 배타적인 요소들이 공존하고 있으며 이로 인해 정책이 의도한 효과와 의도하지 않은 효과가 동시에 나타나고 있음을 알 수 있다. 이에 본 연구는 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상에 관심을 두고, 이를 교원들의 경험을 통해 탐색해보고자 한다.

## 2. 패러독스

### 가. 패러독스의 의미

#### 1) 패러독스의 정의

오늘날 사회가 복잡해지고 모호성이 증대됨에 따라, 보통 사람의 상식으로는 이해하기 어려운 일들, 예측과 기대에서 벗어난 사건들, 서로 모순되는 현상들이 세계 곳곳에서 나타나고 있다(김종길, 2001). 일례로, 비숙련 노동자의 인간다운 삶을 보호하기 위한 ‘최저 임금’ 제도는 시장 경제의 원리에 의해 일자리의 감소를 초래하여, 오히려 그들이 돕고자 하는 대상을 궁지로 내모는 등 정책이 기대한 효과보다는 오히려 역효과가 더 크게 나타나는 역설적인 현상들이 나타나고 있다(김영평 외, 2006; 중앙일보, 2019.12.31.). 그 뿐만 아니라, 세계화와 지방화의 동시적 공존을 의미하는 글로컬라이제이션(glocalization), 대량생산과 소품종 주문 생산의 요구를 모두 만족시키는 대량 주문생산(mass customization) 등 겉보기에는 상충되고 전혀 어울리지 않는 것들이 공존하는 현상이 증가하기 시작하였다. 즉, 다양성과 복잡성, 대립되는 요소들의 공존을 특징으로 하는 시대가 도래함에 따라 패러독스적 접근 대한 관심 또한 증대되었다(Smith & Lewis, 2011).

패러독스는 우리말로 흔히 ‘역설(逆說)’이라 표현된다. 역설이란, ‘1) 어떤 주의나 주제에 반대되는 이론이나 말 또는 2) 일반적으로는 모순을 야기하지 아니하나 특정한 경우

27) 신현석·정용주(2014:82)의 ‘혁신학교의 협력적 거버넌스 형성과정’ 연구에 참여한 연구 참여자는 역사적으로 정부는 혁신과제의 빠른 확산을 위해 ‘운동’이라는 이름으로 정책을 실행하게 되고, 이것이 향후 ‘정책’으로 전환됨에 따라 관료제가 사라지지 않고 오히려 ‘혁신’이 다시 ‘관료주의’를 양산하는 악순환을 거치게 된다고 보았다. 즉, ‘혁신’은 ‘관료제’를 타파하고자 하지만 역설적으로 현재 진보교육감의 혁신학교 정책이 일선학교로 전파되는데 큰 역할을 하고 있는 것은 ‘관료제’ 때문일 수 있다는 것이다.



에 논리적 모순을 일으키는 논증으로, 모순을 일으키기는 하지만 그 속에 중요한 진리가 함축되어 있다고 간주되는 것'이라 정의된다(표준국어대사전, 2019). 패러독스의 어원은 Paradoxos로 '기대와 반대되다(contrary to expectation)'이라는 의미를 지니고 있다(사득환·박상진, 2013). 논리학에서 패러독스는 보통 '상식에 어긋나지만 사실상 옳은 명제' 혹은 '분명하게 자기모순적인 명제나 진술'을 의미한다(정명호, 1997:2). 이처럼 논리학에서 패러독스는 '전제나 추론의 과정에 무리가 없음에도 불구하고 양립할 수 없는 결론들이 도출되는 경우'를 일컫는다(엄정식, 1984).

일반적으로 사회과학 분야에서의 패러독스는 엄밀한 논리학 분야에 비해 느슨한 개념으로 활용된다(소영진, 1994). 정책이나 조직론과 같은 사회과학 분야에서는 패러독스를 '상호 모순되거나 배타적인 요소들이 동시에 존재하거나 활동하는 현상(Cameron & Quinn, 1988:2)' 또는 '동일하게 타당한 가정이나 결론들 상호 간에 존재하거나 인식되는 모순(Van de Ven & Poole, 1988:22)'이라 정의한다. 즉, 패러독스는 '객관적'으로 존재하는 현상이라기보다는 행위자에 의해 '인식되는 정신적 산물(mental construct)'이라 볼 수 있는 것이다(Cameron & Quinn, 1988:4). 이러한 맥락에서 Ford & Backoff(1988:89)는 패러독스를 '서로 반대되는 경향이 반성(reflection)이나 상호작용(interaction)에 의해 인지 가능한 범위 내에 들어올 때 사람들이 정신적으로 만들어 내는 현상'이라 보았다.

조직론의 관점에서는 패러독스 현상을 고찰한 Lewis(2000)는 Cameron & Quinn(1988)의 정의에 입각하여, '상호 모순적이면서도 연관성을 지닌 요소들이 공존하거나 시간이 지남에도 지속되는 현상'이라 정의하였으며, 각각의 요소들은 분리하여 고려할 때에는 논리적으로 타당해 보이지만, 동시에 고려될 때 비합리적이며, 다소 어색하고 일관성이 없어 보이는 것이라 규정하였다. Lewis(2000)의 경우에는 패러독스를 '음양(Yin-Yang)'에 빗대어 표현하며, 패러독스가 서로 대립적이지만 더 큰 체제 내에서 통합될 수 있는 상호 연관성이 있는 요소들을 지니고 있는 것으로 보았다. 이러한 '이중성(dualities)'은 내부 경계에 의해 요소들 간의 차이와 상충성이 강화되는 한편, 외부 경계에 의해 전체 체제로 통합되며, 시너지 효과가 강화된다고 보았다. 더불어, 서로 대립하는 요소들을 묶는 외부경계에 의해 그들의 역설적인 속성이 강화되며, 상호 대립되는 요소들 간의 역동적인 관계가 형성되어 두 요소에 의한 이중성이 오랫동안 지속된다고 보았다.

예를 들어, Lewis(2002)의 관점에 따르면, '자율성'과 '통제'라는 다소 상호 배타적이고 대립적으로 보이는 두 요소가 서로 음과 양처럼 조화를 이루어야 조직이 건강하게 운영될 수 있다는 점에서 이러한 두 요소의 공존이 조직 운영에 필수적이며, 정당한 정책 요구를 지니고 있는 것이라 볼 수 있다. 패러독스는 궁극적으로 두 가지 요소의 '공존'과 '상생'을 추구하는 개념이라 볼 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 사득환·박상진(2013)은 정책 패러독스 상황에서 정책설계 시 상충되는 요소들을 동시에 추구하여 시너지 효과를



이끌어내는 ‘패러독스 정치(paradox politics)’의 가능성과 필요성에 대해 제시한 바 있다.

선행연구의 정의로 미루어 보아 패러독스는 본질적으로 ‘서로 배타적이고 대립적인 두 요소’가 ‘동시에 존재’하는 것을 핵심으로 하는 개념이라 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 사회과학 분야에서 패러독스에 관한 연구에서 널리 인용되는 Cameron & Quinn(1988)의 정의가 패러독스의 핵심 개념을 모두 포함하고 있다고 보아, 패러독스를 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소들의 공존’으로 정의하고자 한다.

## 2) 유사 개념과의 관계

앞서 살펴보았듯이 본 연구에서는 패러독스를 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소의 공존’으로 보고자 한다. 이러한 패러독스의 유사개념으로는 대표적으로 딜레마(dilemma), 모순(contradiction), 갈등(conflict), 변증법(dialectic), 그리고 양가성(ambivalence)이 있다고 볼 수 있다. 복잡한 개념의 본래적 특성 상 이들 개념과 패러독스의 차이를 명확하게 구분 지을 수는 없겠지만, 개념적 이해를 돕기 위해 이들 개념과 패러독스의 차이를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 딜레마(dilemma)<sup>28)</sup>는 ‘이럴 수도 저럴 수도 없는 상황’을 의미한다(사득환·박상진, 2013). 예를 들어, 아내와 아이가 물에 빠졌을 때 누구를 먼저 구할 것인가를 결정해야 하는 상황이 바로 ‘딜레마’라고 볼 수 있는 것이다. 아내를 구하기로 선택한다면, 아이를 잃게 될 것이고 아이를 구하기로 결정했다면 아내를 잃게 된다. 그렇다고 아무도 구하지 않는다면 둘 다 잃게 되기 때문에 어느 하나를 반드시 선택해야 하는 상황이지만, 선택 행위가 필연적으로 손실을 초래하는 상황을 ‘딜레마’라 볼 수 있다. 이종범(1994)은 이와 같은 딜레마를 ‘두 개의 상충된 대안 중에서 어느 하나를 선택해야 하는데 하나를 선택하면 다른 대안을 포기하는 데에서 오는 기회손실이 너무 크기 때문에 어느 쪽도 선택하기 어려운 상황’이라 정의하였다. 이와 같은 맥락에서 윤건수(2006)는 ‘두 개의 대안이 존재할 때, 두 개의 대안을 동시에 선택할 수 없으며 그 중 하나의 대안을 선택하기가 곤란함에도 불구하고, 제한된 시간 내에 선택을 내려야 하는 상황’을 딜레마라 정의하였다(윤건수, 2006). 즉, ‘딜레마’는 상충되는 대안들 가운데에서 어느 한쪽의 ‘선택’이 불가피하며, 그랬을 때 따르는 비용이 크기 때문에 선택을 하기 어렵지만 선택을 해야 하는 상황이라 규정하여 볼 수 있다.

소영진(1994)은 딜레마를 ‘패러독스 하에서 한쪽으로의 선택을 강요받는 상황’으로 봄으로써 ‘딜레마’를 패러독스의 특수한 형태로 보았다. 즉, 본질적으로 상충되는 성격 또

28) 딜레마는 ‘달려오는 황소의 오른쪽 뿔을 피하면 왼쪽에 찢리고, 왼쪽을 피하면 오른쪽 뿔에 찢리는 상황’에서의 선택을 표현하는데에서 유래한 용어이다. 이와 같은 의미에서 딜레마 상황에 서 각각의 대안을 원어로 ‘horn of dilemma(딜레마의 뿔)’라 표현하기도 한다(소영진, 1994).



는 요구의 존재에도 불구하고 그 상충성이 선택의 문제로 표면화되기 이전은 ‘패러독스’ 상황으로, 선택이 표면화된 상황은 ‘딜레마’로 구분해볼 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 ‘딜레마’는 패러독스 상황을 전제로 하며, ‘패러독스’ 또한 잠재적인 딜레마 상황으로 볼 수 있기 때문에 양자 간의 상호 전환성이 존재하게 된다. 즉, 상황적 조건에 따라 패러독스는 딜레마로, 딜레마는 패러독스 상황으로 전환될 수 있는 것이다. 이러한 관점에서 본다면, 패러독스가 딜레마로 전환되지 않도록 상충된 요구에 적절한 주의를 기울이며 ‘관리’하는 것이 중요하게 된다.

한편 Stone(2012)은 ‘패러독스’와 ‘딜레마’를 구분하지 않았고, ‘상호 배타적인 해석의 공존’이라는 관점에서 두 개념을 유사하게 바라보았다(윤건수, 2014). 이에 본 연구에서도 패러독스적 상황 하에 ‘선택’을 강요받는 상황을 ‘딜레마’로 보고, ‘패러독스’를 ‘잠정적인 딜레마의 상황’으로 간주하지만, 이 둘을 엄밀히 구분하지는 않았다.

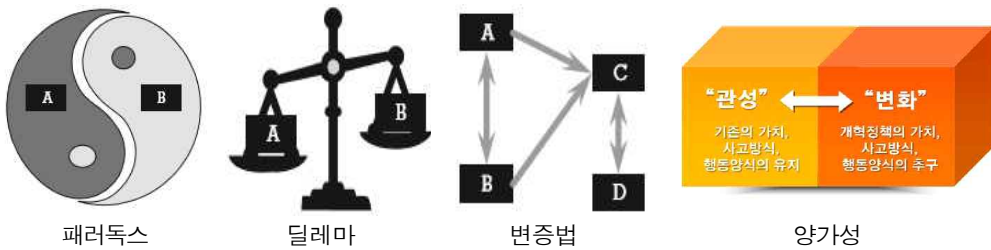
둘째, ‘모순(contradiction)’은 적군과 아군, 물과 불, 밤과 낮, 더위와 추위 등과 같이 반대되고 대립되는 요소를 말한다. ‘모순’은 중국 초나라의 상인이 창과 방패를 같이 판매하면서 이 창은 어떤 방패로도 막지 못하는 창이라 하고, 방패는 어떤 창으로도 뚫지 못하는 방패라 하여 앞뒤가 맞지 않는 말을 하였다는 데에서 유래한 표현이다. 즉, 모순은 어떤 사실의 앞뒤, 또는 두 사실이 이치상 어긋나서 서로 맞지 않음을 이르는 말이라 볼 수 있다(표준국어대사전, 2019). ‘패러독스’는 대립적인 요소들뿐만 아니라, 보다 넓은 범위에서 갈등적인 요소들이 동시에 존재하는 경우를 지칭한다는 점(사득환·박상진, 2013)에서 패러독스와 모순에는 차이가 있다.

셋째, ‘갈등’은 두 가지 이상의 정책 요구가 차이가 나는 데에서 그치는 것이 아니고 서로 충돌하는 경우를 지칭한다. ‘갈등’은 취과 등나무가 서로 얹히는 것과 같이, 개인이나 집단 사이에 목표나 이해관계가 달라 서로 적대시하거나 충돌하는 상태(표준국어대사전, 2019)를 의미한다. 이러한 정의로 미루어 보아, ‘갈등’은 의견이나 이해관계의 차이로 인한 부딪침을 의미하며, 양자 간의 ‘적대적인 감정’을 포함한다는 점에서 앞서 살펴본 ‘패러독스’나 ‘모순’, ‘딜레마’와 차이가 있음을 발견할 수 있다.

넷째, ‘변증법’은 통합을 통해 긴장을 해소하는 지속적인 과정이다. [그림Ⅱ-3]에서 볼 수 있는 바와 같이, 변증법은 서로 대립되고 모순되는 A와 B라는 요소는 결합을 통해 ‘C’를 탄생시킴으로써 해결될 수 있다. 그러나 새로운 ‘C’라는 요소는 이에 반대되는 ‘D’라는 요소가 나타남에 따라 또다시 긴장 상태를 맞이하게 된다(Bledow 외, 2009; Nonaka & Toyama, 2002). 이처럼 ‘변증법’은 모순 또는 대립을 근본 원리로 하여 사물의 운동을 설명하려는 논리로서, 인식이나 사물은 정(正)·반(反)·합(合) 3단계를 거쳐 전개된다고 본다(표준국어대사전, 2019). 변증법은 상반되는 요소의 결합 또는 절충을 통해 모순을 해결하려 한다는 점에서 패러독스와 구분되는 개념이라 볼 수 있다.







[그림 II-3] 패러독스, 딜레마, 변증법, 양가성의 개념

출처 : Smith & Lewis(2011), 임종현(2016)

마지막으로, ‘양가성(ambivalence)’은 두 가지의 상호 대립되거나 모순되는 감정, 가치, 목표 등이 공존하는 상태를 의미한다(서울대학교 교육연구소, 1995). 양가성의 개념은 니체(F. W. Nietzsche)에 의해 태동되어 프로이트(S. Freud)에 이르러 정립된 개념으로(김병찬, 2017; 김석, 2010; 안상식 외, 2012), 행정학에서는 ‘한 사회 내에서 서로 상반되는 가치가 병존하는 현상’을 양가성이라 정의한다(행정학용어표준화연구회, 2010). ‘양가성’의 경우에는 첫째, 상호 대립되는 가치가 충돌하지 않고 병존해있다는 점에서, 둘째, 선택이 강제되지 않고 조정이나 타협을 필요로 하지 않는다는 점에서, 셋째, 현상이 적극적으로 표면화되기보다는 상대적으로 소극적으로 표면화 되며, 넷째, 현상해소에 대한 압박이 약하다는 점에서, 다섯째, 현상유지 기간의 측면에서 긴장 해소에 대한 압박이 강하지 않은 만큼 장기간 지속된다는 점에서 유사개념인 ‘딜레마’와 차이가 있다고 볼 수 있다(김병찬, 2017; 유경훈, 2014; 임종현, 2016).

또 다른 관점에서는 ‘양가성’을 패러독스적 상황에서의 긴장(tension) 상태에서 행위자가 취할 수 있는 방어적 태도의 하나로 보기도 한다(Lewis, 2000). 패러독스적 상황에 접하게 되면 행위자들은 그들의 인지적, 사회적 약점 등을 인식하는 것을 피하기 위해 과거의 이해에 고착되어 있거나 방어적인 태도를 보이게 되는데, ‘양가성’이 바로 이러한 방어적 태도의 하나의 예가 될 수 있다는 것이다(Lewis, 2000). 이러한 관점에서 ‘양가성’은 변화에 대한 저항을 의미한다기보다는 역설적인 상황에 놓인 사람이 긴장(tension)을 완화하기 위해 취할 수 있는 ‘태도’ 및 ‘행동 양식’ 중 하나라 볼 수 있으며, 양가적 태도는 패러독스적 상황을 조화시키는 ‘수단’ 또는 ‘도구’라고 볼 수 있다(Kuna, 2017).

이와 같은 논의를 바탕으로 패러독스, 딜레마, 모순, 갈등, 변증법, 양가성, 패러독스 개념의 차이를 표로 정리하면 다음과 같다.



<표Ⅱ-7> 패러독스, 모순, 갈등, 딜레마, 양가성의 비교

구분	패러독스	딜레마	모순	갈등	변증법	양가성
가치(요소)의 존재형태	대립하는 가치(요소)의 공존과 충돌	대립하는 가치(요소)의 충돌	대립하는 가치(요소)의 공존	대립하는 가치(요소)의 충돌	대립하는 가치(요소)의 충돌	대립하는 가치(요소)의 공존
가치(요소)의 선택	선택이 필수 아님	반드시 선택	조정, 타협 등	선택, 조정, 타협 등	절충, 통합	선택이 필수 아님
현상의 표면화	소극적 표면화	적극적 표면화	소극적 표면화	적극적 표면화	적극적 표면화	소극적 표면화
현상 해소 압박	약함	강함	강함	강함	강함	약함
현상 유지 기간	장기	단기	장기	단기, 장기	단기, 장기	장기

출처 : 김병찬(2017), 이인수(2017), Lewis(2000)를 재구성함

본 연구에서는 패러독스를 ‘상호 모순되거나 배타적인 요소들의 공존’으로 정의하고자 한다. 패러독스는 상호 대립되는 요소뿐만 아니라, 갈등적인 요소를 포함하고 있다는 점에서 ‘모순’과 차이가 있으며, 선택을 필수로 하지 않는다는 점에서 ‘딜레마’와 차이가 있다. 더불어, 패러독스는 궁극적으로 ‘상생’과 ‘공존’을 추구하는 개념이라는 점에서 적대적인 감정을 포함하는 ‘갈등’과도 차이가 있다고 볼 수 있다. 이와 더불어, 패러독스는 상호 모순되고 배타적인 요소들의 통합을 추구하는 것이 아니라는 점에서 ‘변증법’과도 차이가 있으며, 양가성을 ‘패러독스적 상황’의 긴장 상태에서 행위자가 취할 수 있는 방어적 행동 양식 중 하나로 이해할 수 있다는 점에서 ‘양가성’과도 구분되는 차별화된 개념이라 볼 수 있다. 이와 같은 맥락에서 사득환·박상진(2013)의 경우에도 ‘패러독스’를 딜레마, 정책 차이, 정책 갈등, 정책 모순 보다 더 넓은 복합적인 개념으로 보았다.

## 나. 정책 패러독스

### 1) 정책 장면에서의 패러독스의 의미

먼저, 정책 패러독스에 대해 연구한 대표적인 학자로는 Deborah A. Stone이 있다. Stone(2012)은 「Policy Paradox : The Art of Political Decision Making」이라는 책에서 ‘정책 패러독스’라는 개념을 제시하며, 정책이라는 것이 정치적 과정의 산물임을 주장하였다. Stone(2012)은 두 개의 해석이 존재하고 그것들이 서로 모순된다면 두 개가 동시에 진리라고 하는 것이 논리적으로는 불가능하지만, 우리가 살고 있는 현실세계에서는 이러한 상황이 보편적이라 보았다. 이러한 관점을 바탕으로 Thomas(1989:566)는 ‘두 개 이상의



현실이 존재하고 이것들이 서로 충돌하며, 그 어느 것도 진실이 아니라고 말하기 힘든 상황'을 '패러독스'라 정의하였다.

Stone(2012)은 합리성에 근거한 '시장(Market) 모형'의 한계를 지적하고 정치적 특성이 가미된 새로운 대안적인 모델인 '폴리스(Polis) 모형'을 제시하면서 정책 패러독스가 전제하고 있는 세계관, 즉, 정책 패러다임을 제시하고 있다. '시장 모형'과 '폴리스 모형' 패러다임 각각이 전제하고 있는 바는 다음 <표Ⅱ-8>과 같다.

<표Ⅱ-8> 시장(Market)모형과 폴리스(Polis)모형의 비교

구분	시장(Market)모형	폴리스(Polis)모형
사회의 출발점 (분석단위)	· 개인(개인의 이익과 선호)	· 공동체(집단의 이익과 충성)
사회 구성방식	· 이익에 기반한 자발적 거래와 교환관계	· 결속적, 멤버십(구성원의 자격)
사회 문제의 원인	· 사익과 다른 사익들 간의 충돌	· 사익과 공익이 조율되지 않음
목표	· 분명한 단일 목표가 존재 · 목표는 고착되어 있음	· 모호한 복합적(집합적) 목표가 감추어져 있음. · 목표가 변화함
문제해결 모형	· 생산(production) 모형 (순차적이며 인과적인 관계)	· 아이디어 경쟁 모형 (병렬적이며 갈등적인 관계)
문제해결 방식	· 분석(계산과 비교)	· 설득(비교와 유추)
대안의 특성	· 대안이 가져올 결과가 분명함 (누가 어떻게 전달하건 그 의미는 변화하지 않고 정확함) · 대안의 비용과 편익 산출이 가능함	· 복합적인 대안과 수사적 정치를 사용함 (해석적이고 애매하며 전략적으로 통제될 수 있음) · 대안의 비용과 편익산출이 불확정적임
결과	· 효용 극대화가 이루어짐	· 힘 있는 구성원들이 소수에게 상처를 입힐 수 있음.
정책 조직	· 일관되고 합리적인 의사결정이 가능한 단일의 실체 조직이 존재함	· 내외적인 갈등이 존재하는 집합적 실체의 조직이 존재함
보상	· 보상이 제공되며, 바람직한 방향으로 이끔	· 연합(공모, 결탁)이 이루어짐
처벌	· 처벌제도가 바람직한 행동변화에 도움이 되며 위협적임	· 갈등과 숨은 자의 저항, 사보타주(sabotage)가 있음.

출처 : Stone(2012), 사득환·박상진(2013), 윤건수(2014)를 재구성함.

Stone(2012)은 폴리스(Polis) 모형에 기반 한 세계관이 현실 정책을 이해하는데 더 적합한 이유를 다음과 같이 설명하고 있다(윤건수, 2014). 첫째, 정책은 과학처럼 명정한 언어의 세계에 존재하지 않으며, 정책 목표와 문제, 그것들을 표현하고 정의하는 방식,



목표를 달성하거나 문제를 해결하는 수단은 미리 주어지지 않고 ‘사회적으로 구성’된다고 보았다. 이에 따라, 관점에 따라 서로 다른 해석들이 존재하며, 이러한 해석들이 상충하는 ‘패러독스’적인 상황이 일상적으로 나타나게 되는 것이다.

둘째, 정책의 언어는 애매하기 때문에 이를 기반으로 이루어지는 의사결정 역시 과학적인 방법으로 접근하기에는 한계가 있다. 의사결정 과정은 원인과 결과의 인과관계 혹은 목적과 수단의 순차적인 관계가 아니며, 오히려 이해관계자들이 다양한 해석적 도구를 동원하여 자신의 아이디어를 납득시키는 과정이라 볼 수 있다. 이에 따라 정책 분석은 가치중립적이고 과학적이라기보다는 정책 행위자들이 자신의 관점에서 적극적으로 각종 ‘수완’을 동원하는 행위라 볼 수 있는 것이다.

셋째, 현실 세계에서는 때때로 개인의 이익보다 공동체의 이익이 더 가치 있게 다루어지기도 하고 상황이나 맥락에 따라 이익에 대한 해석이 달라지기도 한다. 이와 같이 현실의 정책은 개인의 ‘합리성’에 바탕을 둔 분석적인 추론보다는 공동체의 관념에 바탕을 둔 ‘정치적 추론’에 의해 좌우되며, 이러한 정치적 추론이 현실세계를 더욱 정확하게 설명할 수 있는 힘을 지니고 있다. 이에 따라, ‘두 개 이상의 현실이 존재하고 이것들이 서로 충돌하며, 그 어느 것도 진실이 아니라고 말하기 힘든 상황’이라 정의되는 정책 패러독스 역시 개인의 이익과 선호를 기반으로 한 기존의 ‘합리적 모델’에서 벗어나 정치적 추론에 바탕을 둔 ‘폴리스(Polis)’ 모형에 기반하여 사회 구성적 관점에서 이해될 필요가 있다.

Stone(2012)은 「Policy Paradox : The Art of Political Decision Making」에서 정책목표, 정책 문제를 정의하는 전략, 그리고 정책 문제 해결의 도구를 제시하고 있다. Stone(2012)는 정책 목표로 형평(equity), 능률(efficiency), 안전(security), 자유(liberty) 등 4가지를 제시하였고, 정책 문제를 정의하는 전략으로 상징(symbol), 숫자(numbers), 원인(causes), 이해관계(interests), 의사결정(decisions)을 제시하였다. 이와 더불어, Stone(2012)은 정책문제의 해결 도구의 범주들을 유인물(inducement), 규칙(rules), 정보(facts), 권리(rights), 권력(powers)과 같이 5가지로 제시하였다.

아울러, Stone(2012)의 책에 제시된 패러독스의 유형은 4가지로 구분지어 볼 수 있다(윤건수, 2014). 첫 번째 유형은 한 가지 개념과 그것의 반대 개념이 공존하는 방식이다. 예를 들어 공평한 상황이 보장되기 위해서는 누군가는 차별을 받는 상황이 존재할 수밖에 없다(Stone, 2012). 학생들에게 케이크를 공평하게 나누어준다고 가정하면, ‘공평하다’는 것의 기준을 무엇으로 보느냐에 따라 문제가 발생하게 된다. 관점에 따라서는 모두에게 똑같은 크기로 나누어주는 것이 공평한 것이 아니라, 배가 고픈 학생들에게 좀 더 큰 조각을 주는 것이 공평한 것일 수 있다. 즉, 공평한 상황을 보장한다는 것이 경우에 따라서는 불평등을 야기할 소지가 있다는 점에서 역설적이라 볼 수 있다. 이와 마찬가지로,



최대한의 자유를 보장하기 위해서는 안전과 질서가 필요하며, 모두의 안전과 질서를 보장하기 위해 규칙과 법률을 제정하게 된다면 이는 결국 개인의 자유를 제한하게 된다는 역설적인 결과가 발생하게 된다(Stone, 2012).

두 번째 유형은 하나의 개념에 대한 해석이 다른 개념에 대한 해석과 충돌하는 경우이다. 예를 들어 ‘안보’에 대한 개념과 ‘민주주의’에 대한 개념이 충돌할 수 있다. 안보를 강화하면 강화할수록 개인의 권리에 통제가 가해질 가능성이 높기 때문에 민주주의는 제대로 실현될 수 없다. 이는 과거 독재 정부 시절에는 ‘안보’를 강조하며, ‘민주주의’의 성장을 저해한 경험을 통해서도 어느 정도 입증된 바 있다. 하지만, 현실적으로 어느 정도 ‘안보’가 보장된 안정된 상태가 바탕이 되어야 ‘민주주의’가 성장할 수 있다. 이로 미루어 보아, ‘안보’라는 개념과 ‘민주주의’라는 개념에 대한 해석은 서로 충돌하지만, 현실 세계에서는 역설적으로 이 두 개념이 공존해야 함을 알 수 있다.

세 번째 유형은 한 개념을 구성하고 있는 하위 요소들이 충돌하는 경우이다. ‘좋은 규칙’이라는 개념을 예로 들어보면, 좋은 규칙이라는 것은 정확하면서도 이와 동시에 변화하는 상황에 맞게 유연하게 적용될 수 있어야 한다. 하지만, 논리적으로만 보면 ‘좋은 규칙’을 구성하는 하위요소인 ‘유연성’과 ‘정확성’은 논리적으로만 보면 동시에 존재할 수 없는 개념이다. 그럼에도 불구하고 현실 세계에서는 이 두 가지 상충되는 요소들이 동시에 요구되고 있다(Stone, 2012).

네 번째 유형은 한 개념이 적용되는 맥락(조건)들이 서로 충돌하는 경우이다. 이는 앞의 세 가지를 모두 포함하는 최상위 조건으로서, 예를 들어, 개인의 자유와 이에 대한 규제가 공존할 때, 사실 자유를 허용하는 맥락과 금지하는 맥락이 현실세계에서는 분리되어 있지 않고, 공존한다는 것이다(윤건수, 2014). 뿐만 아니라, 정책의 효과를 정의할 때에도 이를 지지하는 상황과 반대하는 상황은 근본적으로 분리된 별개의 상황이 아니라, 하나의 정책을 둘러싸고 있는 맥락(조건)들이 충돌함에 따라 나타나는 현상이라 볼 수 있다.

<표 II-9> Stone(2012)에 제시된 패러독스 유형

유형	내용
한 개념과 그것의 반대 개념이 공존	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 평등한 상황과 불평등한 상황, 평등한 대우와 불평등한 대우의 공존(p.44-45)</li> <li>- 개인의 자유와 자유의 제한의 공존(p. 108-109)</li> </ul>
한 개념과 다른 개념 간의 충돌	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율성과 평등의 충돌(p. 80-85, 104)</li> <li>- 효율성과 안전의 충돌(p. 104-107)</li> <li>- 안전과 자유의 충돌(p. 121-127)</li> <li>- 자유와 평등의 충돌(p. 128-131)</li> <li>- 상징(스토리, 비유 등)의 충돌(p. 138-144, 148-149)</li> </ul>



<p><b>한 개념을 구성하고 있는 하위 요소 간의 충돌</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율성을 구성하는 개념인 투입과 산출, 혹은 비용과 편익의 해석에 대한 상충적인 해석(p. 64-67)</li> <li>- 좋은 규칙을 만들기 위한 조건인 정확성과 신축성 간의 충돌(p. 288-295)</li> <li>- 설득의 두 가지 이념형인 합리적 설득(사실과 논리에 기반)과 의식화 설득(세뇌와 조작에 기반) 간의 상충적인 해석(p. 308-310)</li> <li>- 연방주의 달성의 조건인 집권과 분권의 프레임 충돌(p. 371-375)</li> </ul>
<p><b>한 개념을 둘러싸고 있는 맥락(조건)들 간의 충돌</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 효율성이 작동하기 위한 추상적 맥락(조건)과 현실적 맥락(조건) 간의 충돌 (p.69-72, 170)</li> <li>- 측정과 평가를 둘러싼 측정치와 측정대상, 평가자 피 평가자라는 입장의 충돌(p.177-186)</li> <li>- 정책의 효과를 정의할 때 (혹은 이익을 해석할 때) 지지하는 상황과 반대하는 상황 간의 해석의 충돌(p. 210-214)</li> <li>- 유인을 제공하는 맥락과 수용하는 맥락 간의 유인의 내용과 효과에 대한 해석의 충돌(p. 271-278)</li> <li>- 법적 권리의 해석을 둘러싼 시장과 정치의 충돌(p. 344-347)</li> </ul>

출처 : 윤건수(2014)

국내에서 이루어진 정책 패러독스에 관한 대부분의 논의는 Stone(1988)의 주장을 기반으로 한다. 소영진(1994), 염재호(2006), 윤건수(2014) 등은 Stone(1988)의 정책 패러독스에 대한 논의에 기반하여 정책 패러독스를 논의하였다. 이 중 소영진(1994)의 논의를 중심으로 정책 장면에서의 패러독스를 살펴보면 다음과 같다. 소영진(1994)은 정책 문제와 관련하여 첫째, 두 개의 정책 요구 또는 논리가 존재하며, 둘째, 이러한 각각의 요구 또는 논리가 정당하고, 셋째, 두 가지 요구가 상충성을 보일 때 ‘정책 패러독스’ 현상이 발생한다고 보았다. 이에 소영진(1994)은 정책 패러독스를 ‘동일한 강도나 정당성을 지닌 상충된 요구 또는 정책 전제(premise)가 동시에 존재하는 현상’이라 정의하였다.

예컨대, 산업안전 보건 규제와 관련하여 ‘기업의 생산성이 증가해야 근로자의 안전과 보건도 증진될 수 있다’는 주장과 ‘근로자의 안전과 보건에 신경을 써야 기업의 생산성이 증가할 수 있다’는 주장은 서로 상충된다. 하지만, 상충되는 각각의 주장 모두 정당성을 지니고 있으며 동시에 존재한다는 점에서 ‘정책 패러독스’ 현상이라 볼 수 있다(소영진, 1994). 이러한 예는 성장과 안정, 축적과 분배, 개발과 보전 등 현실 정책 장면에서 무수히 많이 나타나고 있다(소영진, 1994; Stone, 1988).

이러한 맥락에서 김중길(2001), 사득환·박보식(2013), 사득환·박상진(2013), 사득환(2018) 등은 각각 동강댐 건설, 4대강 사업, 국민기초생활보장제도, 그리고 이민정책에 관심을 두고, 이러한 정책 각각에도 ‘동일한 강도나 정당성을 지닌 상충된 요구나 정책 전제가 동시에 존재’하는 ‘정책 패러독스’ 현상이 나타난다고 보고 이에 대해 연구하였다. 한편, 국외학자들의 경우에는 정책 ‘집행’ 과정에서의 패러독스에 관심을 두고, 정책 집행 과정



에서 ‘정책의 본래 의도와 확연한 차이가 나는 상반된 결과가 도출되는 현상’ 혹은 ‘의도하지 않은 결과의 발생’을 정책 패러독스라 규정하고(Nudzor, 2009:511, 2013; Symonds & Pudsey, 2008), 이러한 현상에 관심을 두고 연구(Kuna, 2017; Lindquist, 2019; Nudzor, 2009, 2013; Sitkin & Bies, 1993; Symonds & Pudsey, 2008)를 진행하였다. 이에 따라, 이어지는 부분에서는 정책 과정에 따른 패러독스에 대해 보다 자세히 살펴보도록 하겠다.

## 2) 정책과정에 따른 패러독스

### 가) 정책 결정과정에서의 패러독스

정책 패러독스는 정책 형성, 결정, 집행 및 평가 등 정책과정의 모든 단계에서 발생할 수 있다(사득환·박보식, 2013). 그러나 국내학자들은 주로 정책 ‘결정’ 단계에서 나타날 수 있는 ‘패러독스’ 현상에 주목하여 패러독스를 정의하였는데, 김종길(2001)은 ‘동일한 강도나 정당성을 지닌 상충된 요구 또는 정책 전제가 동시에 존재하는 현상’을 정책 패러독스라 정의하였다. 사득환·박보식(2013)의 경우에는 패러독스를 ‘상호 모순되거나 배타적인 상충된 요구 또는 정책 전제들이 동시에 존재하거나 작용하는 상태’로 정의하였다.

정책 결정 단계를 다룬 선행연구를 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다. 김종길(2001)은 동강댐 건설 여부를 둘러싼 논의에 초점을 두고 ‘개발’과 ‘보전’의 불가피한 대립관계를 분석하여, 이를 극복할 수 있는 대안으로 패러독스 정치의 가능성을 탐색하였다. ‘패러독스 정치’는 상충되는 요소를 동시에 추구하여 시너지 효과를 이끌어 내려는 새로운 관점이자 사고방식으로, 양자택일 식의 정치를 지양하고 모순되는 요소를 함께 추구하며, 역설적인 요소를 공존시키는 쌍방향 정치라 볼 수 있다.

사득환·박보식(2013)은 4대강 사업을 중심으로 진행된 사회, 정치적 논쟁 속에서 패러독스 요소를 발견하고, 물 관리에 내재된 패러독스를 관리하기 위해서는 ‘물 거버넌스’를 구축하는 것이 시급하다는 점을 제안하였다. 사득환·박보식(2013)의 연구는 합리성 모델의 한계를 극복하기 위한 새로운 대안적 모델로서 Stone(2012)의 ‘폴리스(Polis) 모형’에 기반 한 세계관이 필요함을 언급하며, 김종길(2001)에 이어 ‘패러독스 정치’의 가능성을 제시하였다는 점에 의의가 있다.

사득환·박상진(2013)의 경우 정책 패러독스를 ‘상호 모순되거나 배타적인 상충된 요구 또는 정책 전제들이 동시에 존재하거나 작용하는 상태’라 정의하고, 국민기초생활보장제도에 내재된 패러독스를 연구하였다. 사득환·박상진(2013)에 따르면, 국민기초생활보장제도에 ① 대상자의 생계보장 vs. 자립, 자활 등의 가치, ② 탈수급 기피 vs. 사회적 배제 등과 같이 상호 배타적이고 상충된 요구들이 공존한다는 점에서 ‘패러독스’적임을 밝혀내었다.



이와 같은 선행연구(김종길, 2001; 사득환·박상진, 2013; 소영진, 1994; 이인수, 2017; 이종범, 안문석, 염재호 외, 1994)에 따르면, 정책 결정과 관련한 패러독스 상황은 다음과 같은 요소를 필수적으로 지니고 있는 것으로 밝혀졌다. 첫째, 두 개의 정책 요구 또는 정책 논리가 동시에 존재한다. 현실 정책의 우선순위 결정과정에서 표출되는 일련의 견해나 논리들은 일치하지 않는 것이 보통인데, 그것들은 크게 두 개의 상이한 범주(예: 분권화 vs. 집권화, 민주성 vs. 효율성)로 환원시킬 수 있다. 예를 들어, 아무리 민주적인 조직이라 할지라도 효과적으로 운영되지 못하면 조직의 존재 자체가 위태로워질 수 있으며, 반대로 아무리 효과적인 조직이라 할지라도 민주적이지 못하다면 조직 구성원들의 반발을 사게 되어 이 또한 조직의 존재 자체를 위태롭게 할 수 있다. 더불어, 모든 정책은 그로 인한 수혜자와 피해자 집단이 발생한다는 점에서 다양한 행위자들이 하나의 정책을 둘러싸고 각각 상이한 요구를 제시할 가능성이 높다.

둘째, 각각의 요구 또는 논리는 정당하다. 보통 경쟁적인 요구는 나름대로 정당한 근거를 갖추고 있으며, 이들 각각은 상호 비교 불가능한 차원을 지니고 있다. 이에 따라 형식 논리학(formal logic)<sup>29)</sup>적으로 어느 하나가 참이고 다른 하나가 거짓이라 말할 수 없을 정도로 각각의 요구는 논리적인 정당성을 지니고 있다. 예를 들어, 앞서 언급한 바와 같이 조직 운영의 측면에서 ‘분권화’와 ‘집권화’는 모두 필요하다. 조직이 효과적으로 운영되기 위해서는 어느 정도의 ‘중양 집권화’가 필요하며, 이와 반대로 조직이 민주적으로 운영되기 위해서는 ‘분권화’가 필수적인 것이다. 즉, ‘분권화’와 ‘집권화’에 대한 요구와 논리 모두 조직 운영의 측면에서 ‘정당성’을 지니고 있는 것이다.

셋째, 두 개의 요구가 상충성을 보인다. 두 개의 주장이 각각은 정당하지만 서로 충돌하는 경우가 많으며, 이러한 상충성은 정책 논리 자체보다는 그러한 논리에서 연역된 구체적인 요구에서 나타나는 경우가 많다. 앞서 예를 제시한 바와 같이 ‘분권화’와 ‘집권화’는 조직 운영의 측면에서 각각 정당성을 지니고 있지만, 일반적으로 현실 맥락에서는 서로 충돌하는 ‘상충성’을 보인다. 또 다른 사례로, ‘환경을 보호해야 한다’는 주장과 ‘경제성장을 이루어야 한다’는 주장은 나름대로 모두 정당성을 지니고 있다. 그러나 현실에서 환경을 보호하기 위해 수도료를 인상하는 정책이나 에너지에 고율의 세금을 부과하는 정책에 대해서는 각각의 두 입장은 상충성을 보일 것으로 예상해볼 수 있다(김종길, 2001).

넷째, 정책 요구의 모순성이다. 이인수(2017)는 이 세 가지 요소와 더불어, ‘정책 요구

29) 형식논리학(形式論理學)은 사고(판단·개념)의 내용을 무시하고 추리의 형식상 타당성 성립 조건만을 연구하는 논리학이다. 형식논리학은 이 추리의 타당성에 관한 형식적 근거를 문제로 삼는다. 사고의 의미, 즉 질·내포(內包)와는 관계가 없으며, 그 형식, 즉 양·외연(外延)만을 고려하기 때문에 ‘외연적(外延的) 논리학’이라고도 한다. 대표적인 예로 ‘삼단논법’이 있다(위키백과, 2019).





의 모순성'이라는 요소를 더 추가하여 패러독스 상황의 필수요소를 설명한 바 있다. 이 인수(2017)에 따르면, 패러독스 상황에서는 두 개 이상의 정책 요구가 양립할 수 없다는 점에서 '정책 요구의 모순성' 또한 패러독스 상황이 지니고 있는 특징 중 하나라 볼 수 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 좋은 규칙이라는 것은 정확해야 하는 동시에 변화하는 상황에 맞춰 유연해야 하는데, '정확성'과 '유연성'이라는 것은 논리적으로만 보면 동시에 존재할 수 없는 모순적인 측면을 지니고 있다.

본 연구에서는 패러독스에 대한 이인수(2017)<sup>30)</sup>의 정의가 정책 결정 상황에서의 패러독스의 특성인 '복수의 요구', '정당성', '상충성', '모순성'을 모두 담고 있다는 점에서 이인수(2017)의 정의에 입각하여 정책 결정 과정에서의 패러독스를 '둘 이상의 대립되는 요구가 각각 정당성을 갖고 동시에 존재하여 상충되는 상황으로, 겉보기에는 모순적이지만 그 속에 정당한 가치가 함축되어 있는 현상'으로 정의하고자 한다. 하지만 정책 패러독스는 정책 '결정' 과정에서만 드러나는 것이 아니라, 정책의 모든 과정에서 드러날 수 있다는 점(김종길, 2001)에서 본 연구에서는 정책 '집행 과정'에서 나타나는 패러독스에 주목해보고자 한다.

## 나) 정책 집행 과정에서의 패러독스

현대 민주주의 사회에서의 정책 결정은 불확실한 상황에 놓여 있기 때문에 정책성과에 대한 예측이 불가능하게 됨에 따라, 명확한 정책 목표나 내용을 제시하기가 더욱 어려워졌다(Elmore & McLaughlin, 1984). 더불어, 이해관계가 복잡한 경우에는 정책 결정 과정에서 다수의 지지를 얻기 위해 정책 목표가 더욱 모호해질 수밖에 없다. 이에 따라, 하나의 정책 안에 '서로 모순되고 배타적인 요소'들이 동시에 존재하는 현상 또한 증가하게 되는 것이다. 이러한 맥락에서 Stone(2012)은 현실 정책은 패러독스로 가득 차 있지만 사람들이 그것을 인지하고 있지 못하다고 보았다.

이와 같이 국외학자들은 정책 집행 과정에서의 패러독스에 관심을 갖고 연구를 진행한 바 있다. 먼저 앞서 언급한 Stone(2012)의 경우에도 정책 집행 과정에서의 패러독스에 대해 직접적으로 명명하여 언급하지는 않았으나, 「Policy Paradox」에서 정책의 의도와 상반된 의도하지 않는 결과가 나타난다는 사실에 주목하였다. 예를 들어, 복지를 증진시키고자 하는 정책의 경우 도덕적 해이를 불러와 의도치 않게 '부도덕한 행동'을 유발하

30) 이인수(2017)는 정책 결정 과정 보다는 정책 집행 과정, 즉, 일반고 진로진학정책 집행 과정에서의 패러독스 현상을 연구하였다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 이인수(2017)의 정의가 선행연구(김종길, 2001; 사득환, 박상진, 2013, 사득환, 박보식, 2013; 사득환, 2018)에서 제시된 정책 결정 단계에서의 패러독스 상황이 갖추어야 할 요소들을 잘 포괄하여 정의하였다고 판단하였기에, 이인수(2017)의 정의를 바탕으로 정책 결정 단계에서의 패러독스를 정의하고자 한다.



게 되고, 이로 인해 오히려 복지가 줄어들게 되는 부정적인 결과를 낳을 수 있다고 보았다. 또 다른 측면에서 복지 축소를 주장하는 이들은 복지 정책이 가난한 사람들에게 인센티브를 제공함에 따라, 의도치 않게 가난한 사람들을 노동시장 밖에 머물 수 있게 함으로써 빈곤에서 벗어날 수 없게 한다는 주장(Stone, 2012)을 제기하기도 한다.

이와 같이 정부가 선한 의도로 집행하고 있는 정책이 의도치 않은 결과를 낳는 현상은 곳곳에서 나타나고 있다. 또 다른 사례로, 안전을 확보하고자 위험을 공론화 하는 것은 오히려 대중들의 심리적 불안을 가중시킬 수 있으며, 안전성을 확보하기 위해 범죄자를 사회로부터 격리시켜 ‘수감’하는 행위 역시 범죄를 늘리고 공동체를 불안정하게 만들 수 있다(Stone, 2012). 일례로 범죄로부터 사회를 보호하기 위하여 범죄를 저지른 저소득층의 가장을 수감하게 되면, 해당 가정의 아동은 빈곤에 처하게 되고, 학교에서 낙오될 가능성과 비행의 저지를 가능성이 높아지기 때문에 의도치 않게 또 다른 범죄 행위를 낳을 수 있다.

아울러, 정책이 집행되는 과정에서 ‘정치적인 요인’들이 가미됨에 따라, 정책이 의도한 바와 상반되는 집행결과가 도출되기도 한다. 일례로 저소득층의 의료보장을 보장해주기 위한 미국의 Medicaid 정책은 프로그램에 대한 결정이 ‘주정부’에 의해 이루어지게 됨에 따라, 오히려 수혜자인 가난한 자들의 자기 부담 비용이 인상되는 결과를 초래한 바 있다(Stone, 2012). 이와 같은 맥락에서 노인 보험에 대한 연방정부 프로그램인 Medicare의 경우에도 기금을 수령하기 위한 조건으로 ‘분리와 차별에 대한 엄격한 금지’가 포함되어 있음에도 불구하고, 연방정부의 기금 유입으로 병원들은 가려진 개인 병실을 구축할 수 있게 되었고 이에 따라 정책의 의도와 달리, 부유한 백인들이 흑인들과 방을 공유하는 것을 피할 수 있게 해주는 의도치 않은 결과를 낳았다(Stone, 2012).

이 외에도 국가 간의 원조에서도 정책이 의도한 효과보다 의도하지 않은 결과가 나타나는 경우가 종종 발생한다. 예를 들어, 공여국에 의한 ‘원조’는 수혜국의 사업체, 농부, 가난한 시민을 돕는데 사용되어야 함에도 불구하고, 오히려 정부의 자원이 자국을 돕는 것보다 공여국과의 관계를 구축하는데 쓰이는 경우가 많다(Stone, 2012). 더불어, 역설적으로 표면상으로는 규칙을 준수하는 것이 장기적으로는 제도를 붕괴시키는 결과를 낳을 수도 있다. 예를 들어, 간호사와 의사가 규칙을 준수하여 근무시간까지만 일을 하고, 근무 시간이 끝날 때쯤 나타난 심각한 환자를 돌보지 않는다면 환자들에게 필요한 치료를 제공해야 하는 병원이라는 기관의 존립 이유에서 벗어나는 결과를 낳게 된다.

Nudzor(2009:511, 2013)는 정책 집행에서의 패러독스를 ‘정책 의도와 집행 결과가 분명하게 차이나는 것’, ‘정책 입안자가 기대한 바대로 정책이 집행되지 않는 것’이라 정의하였고, 아프리카 대륙 가나의 무상공교육정책(fCUBE)이 집행 과정에서 신자유주의의 영향과 정책 집행자의 정책에 대한 이해 정도에 따라 어떻게 정책의 본래 의도와 상반된



결과가 나타났는지를 제시하였다. Nudzor(2013)에 따르면, 집권당의 변화와 신자유주의와 개인주의의 영향, 그리고 중간 매개자인 정책 담당자(공무원)들의 ‘무상교육’에 대한 관점이 변화됨에 따라, 사회 민주적 가치에 기반하여 ‘권리’로 여겨졌던 무상교육정책이 전이 가능한 핵심역량을 갖춘 ‘효과적인 인력’을 양성하기 위한 교육으로 그 의미가 변화되었다.

신자유주의의 관점에서 정책 담당자들은 학생, 학부모를 ‘수요자’로 보고, 정부가 인적 자원 개발의 공정한 ‘심판’의 역할을 담당해야 하는 것으로 보았다. 이들은 ‘교육에 소요되는 비용’에는 교육을 받기 위해 개인이 부담해야 하는 기회비용을 포함한 직·간접적인 비용을 모두 고려해야 하기 때문에 ‘무상’ 교육은 근본적으로 실현되기 어려운 것이며, 무상이 아니기 때문에 교육받을 것을 법적인 ‘의무’로 규정하기 어렵다고 보고 있었다.

이와 더불어, 학교교육에 대한 개인 부담을 줄여주기 위해 지급되는 보조금이 학생 수에 따라 산정되어 지급됨에 따라 도시의 부유한 학교를 더 부유하게 하는 반면 자원 부족에 시달리는 시골학교의 경우 더욱 어려운 상황에 처하게 만드는 역설적인 결과를 낳았다. Nudzor(2013)는 이와 같은 정책 집행 과정에서 ‘패러독스’를 정책이 제정된 이후에 나타나는 종잡을 수 없는 상황 또는 정책 집행에 따라 나타나는 변화로 초래되는 자연스러운 현상이라 보았으며, 이러한 요소들이 정책 과정에 미치는 영향을 관리하기 위해 이를 인정하고 공동의 노력을 기울일 필요가 있음을 강조하였다.

Weber의 경우에도 패러독스에 주목한 바 있다. Weber는 ‘패러독스’로 인해 어떤 가치 또는 목적을 추구하는 과정에서 근본적인 가치 또는 목적이 훼손되고 상실되거나, 오히려 반대의 것이 나타나는 현상이 발생하기도 한다고 보았다(Symonds & Pudsey, 2008). 이와 마찬가지로 Kuna(2017)는 신공공관리론에 입각한 개혁이 이루어지는 과정에서 개인 수준(Individual level), 집단 내 수준(Intra-group level), 집단 간 수준(Inter-group level), 그리고 다른 공공부문 간의 수준(Inter-organizational level)에서 발생하는 효율성 패러독스(efficiency paradox)<sup>32)</sup> 현상과 이에 따른 악순환을 연구한 바 있다. 뉴턴의 제3의 법칙

32) Kuna(2017)에 따르면 개인수준(individual level)에서 공공관리자(public manager)는 ‘새로운 경영기술을 익힐 것’과 ‘기존의 것에 대한 고수’라는 상충된 요구에 의해 긴장 상태에 놓이게 되며 개혁에 대해 양가적인 태도와 행동을 보이게 된다. 긴장 상태에 놓인 개인은 자원을 추가적으로 투입하는 등 긴장을 해소하려 노력하지만, 이것이 쉽지 않게 되자 방어적 대응을 하게 되고, 결과적으로 효율성이 감소되어 다시 효율성을 높이기 위한 개혁의 필요성이 제기되게 된다.

집단 내(Intra-group level)에서는 공동의 과업을 수행하는데 구성원 개개인의 기여도가 다르다고 생각될 때, 개인은 자신의 노력을 줄이게 되고 이에 따라 전체적으로는 비효율이 초래되며, 효율성을 높이기 위한 개혁의 필요성이 다시 제기되게 된다. 집단 간 수준(Inter-group level)의 경우 대규모 조직에서 하나의 단위, 부서에만 신공공관리론에 근거한 개혁이 이루어지고 있음을 알게 될 때 부서 간 불일치로 인해 혼란과 갈등을 초래하게 되며 이로 인해 조직 전체의 효율성이 감소하게 된다. 조직 간의 수준(Inter-organizational level)에서도 마찬가지로 공공 부문 간 조직에 따라 신공공관리론에 입각한 개혁의 진행 여부가 달라질 경우 ‘불균형’



인 ‘작용 반작용’의 법칙에 따르면, 모든 작용에는 반대방향으로 똑같은 크기의 힘을 가지는 반작용이 존재하듯이, 개혁을 위해 한 방향으로 압력이 가해지면 자연스럽게 이에 대한 반작용으로 반대 방향으로 작용하는 힘이 발생하기 마련이다. 이에 따라, 공공관리자(public manager)가 이러한 효율성 패러독스를 잘 인지하고 적절하게 다루지 않으면 개혁을 방해하거나 심지어 실패를 초래할 수 있는 ‘악순환’이 나타나게 될 가능성이 있음을 제시한 바 있다.

Lindqvist(2019)는 박물관 활동의 주 대상을 ‘학생’에서 ‘교사’로 전환하여 교육의 영향력을 확대하고자 했던 스웨덴 Skåne 주의 박물관 교육정책 집행 과정에서 나타난 패러독스 현상을 연구한 바가 있다. 정책 집행 과정에서 발생하는 부작용 및 패러독스 현상을 방지하기 위해 ‘시장’과 ‘관료제’라는 다소 상반된 두 가지 거버넌스 방식(mode)을 결합하여 활용하였으며, 정책을 집행하는 박물관에 ‘재량권’을 부여하지 않았다. 이에 따라 정책 집행 과정에서 발생하는 문제를 해결하기 위해 박물관이 취할 수 있는 조치는 없었다. 이와 더불어, 정책 설계 과정에서 정책 대상 집단인 ‘교사’들과의 소통이 부족했기 때문에 교사들의 요구나 수요에 대한 이해가 부족했고, 이로 인해 결국 박물관 프로그램에 교사들의 참여가 저조할 수밖에 없는 등 정책의 본래 의도와는 다른 결과가 도출되었다.

Kuna(2017:192)와 Lindqvist(2019:63)는 공통적으로 정책이 의도한 바와 상반된 집행 결과가 도출되는 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상은 정책 형성 과정에서의 ‘서로 충돌하는 정책 목표’에 의한 것일 가능성이 높음을 제시하였다. 이에 정책 과정에서 ‘충돌하는 목표’에 대한 해결을 집행으로 미루어서는 안 됨을 주장한 바 있다. 이와 더불어, Lindqvist(2019)는 정책 집행 과정에서의 패러독스나 딜레마와 같은 상황을 피하고, 정책의 정당성 및 전문성을 향상시키기 위해서는 정부가 ‘계층제’ 거버넌스 방식에서 벗어나 ‘시장’과 ‘네트워크’ 거버넌스 방식을 활용할 필요가 있음을 제안하였다.

이와 같은 맥락에서 Sitkin & Bies(1993)는 패러독스를 ‘의도하지 않은 결과의 발생’이라 정의하고, 입법화의 패러독스(Paradoxes of Legalization)를 권력의 패러독스(Power paradox), 합리성의 패러독스(Rationality paradox), 형식화의 패러독스(Formalization paradox), 정의의 패러독스(Justice paradox)로 구분하여 입법화로 인해 어떠한 의도하지 않은 상반된 결과가 나타나게 되었는지 제시하고 있다. Sitkin & Bies(1993)에 따르면, 약자를 보호하기 위한 법이 오히려 강자를 더욱 강하게 만드는 결과를 가져오거나, 법에 의한 권한의 행사를 합법화함에 따라 의도치 않게 재량권 행사를 제한하는 결과를 가져오기도 한다. 아울러, 입법화로 표준화, 형식적, 법적인 절차가 강조됨에 따라 조직과 관리자를 보호할 수

---

이 초래되고 이로 인해 긴장이 형성된다. 긴장을 줄이기 위해 개혁을 실행하는데 노력을 덜 기울이게 됨에 따라, 결과적으로 개혁이 기대했던 변화는 이루어지지 않게 되며 또 다시 개혁의 필요성이 제기되는 역설적인 상황이 발생하게 된다.



있게 되었지만, 오히려 입법화를 통해 보호하고자 하였던 ‘정의’와 ‘공평’과 같은 사회적 목표가 훼손되는 등 역설적인 결과가 발생하기도 하는 것이다.

Ben-Peretz & Flores(2018)의 경우에는 신자유주의적 교육정책으로 인해 교사들이 겪게 되는 긴장과 패러독스를 탐색하며, 교사교육에의 시사점을 제시하였다. Ben-Peretz & Flores(2018)에 따르면, 교사들은 첫째, 교사들의 ‘자율성’과 ‘책무성’ 및 외부적으로 부과되는 ‘교육정책’ 간의 긴장, 둘째, 관리적 전문성(managerial professionalism)과 민주적 전문성(democratic professionalism) 사이의 긴장, 셋째, ‘시험성적’과 같은 즉각적인 결과에 대한 성취와 ‘다문화시대’와 같이 미래사회에 걸맞게 장기적인 관점에서 학생들을 준비시키는 것과 같은 상충된 요구들의 공존으로 인해 ‘긴장’과 ‘패러독스’를 겪고 있음이 밝혀졌다.

이와 더불어, 국내학자들도 정책의 집행 과정에서 패러독스가 발생할 수 있음을 제안한 바 있다. 이혁우(2009)는 정책 프로그램의 효과가 최초에 의도한 것과 상이하게 나타나는 ‘예기치 못한 결과’에 주목할 필요가 있다고 보았다. ‘예기치 못한 결과(unexpected consequences)’란 정책 효과가 정책이 기대한 수준보다 낮거나 높게 나타났거나 정책이 사전에 의도한 결과와는 완전히 다른 양상으로 진행되는 것을 의미한다. 정책의 예기치 못한 결과에 대한 연구는 기존 이론에서 설명하지 못하는 정책효과를 분석함으로써 새로운 이론과 가설을 구축할 수 있는 가능성의 문을 열어 줄 뿐만 아니라, 기존 이론의 오류를 발견하여 수정함으로써 기존 이론을 더욱 완전한 것으로 만들 수 있기 때문에, Popper가 주장하는 반증을 통한 이론의 발전에 기여할 수 있다(이혁우, 2009).

예기치 못한 결과에 대한 연구는 정책학/행정학 분야에서 ‘모순(ironies)’이나 ‘패러독스(paradoxes)’라는 용어로 널리 이루어지고 있으며, 그 대표적인 예가 Ikenberry(1986)의 강한 정부의 역설(the irony of state strength), Sustain(1997)의 규제국가의 역설(paradoxes of regulatory states)이라 볼 수 있다(이혁우, 2009). Ikenberry(1986)는 왜 강한 국가가 오히려 약한 국가일 수밖에 없는가를 분석하였으며, Sunstein(1990)는 사회 문제의 해결을 위한 정부 규제가 왜 오히려 대상 집단의 자유를 침해함으로써 사회적 비효율을 증대시킬 수밖에 없었는지를 분석하였다.

‘게임’의 규칙으로서 제도에 주목하는 신제도경제학의 관점에서는 예기치 못한 결과가 나타나는 이유가 ‘불확실성’, 인간의 ‘제한된 합리성’과 더불어 정책 프로그램이 해당 이해당사자의 ‘유인 구조’에 부합하지 않기 때문이라 볼 수 있다(이혁우, 2009). 이에 따라, 예기치 못한 결과를 ‘정책’이라는 ‘수단’을 통해 교정하는 것이 불가능한 일일 수 있으며, 문제를 해결하기 위한 수단인 ‘정책’ 자체가 오히려 역설적으로 또 다른 ‘문제’가 될 수 있는 것이다.

이인수(2017)는 정책 패러독스를 ‘정책 장면에서 둘 이상의 대립되는 요구가 각각 정



당성을 갖고 동시에 존재하며 상충되는 상황으로, 겉보기에는 모순적이지만 그 속에 정당한 가치가 함축되어 있는 현상'으로 정의하였으며, 일반고 진로진학정책 집행 과정에서의 패러독스 현상과 그 의미에 대해 연구한 바 있다. 이인수(2017)에 따르면, 첫째, 진로 진학상담교사제 집행 과정에서는 '반쪽짜리 전문성 vs 온전한 전문성', '진로교육 vs 입시교육'라는 대립되는 요구가 상충하고 있었으며, 둘째, 진로집중교육과정정책 집행 과정에서는 '대학 진학 vs. 진로 탐색', '학생 요구 vs. 교원 수급'이라는 상충되는 요소가 대립하고 있었다. 뿐만 아니라, 셋째, 학생부종합전형정책 집행 과정에서는 학생부 종합전형이 일반고에 가져올 긍정적, 부정적 측면의 공존이라는 점에서 '빛 vs. 그림자'의 공존, '학교교육 정상화 vs. 입시 도구', '밥값 vs. 책임 회피'라는 한 가지 개념과 그것에 반대되는 개념이 공존하는 패러독스 현상이 나타나고 있었다.

이인수(2017)는 '패러독스'가 우리 교육 현장에서 다양한 정책을 집행할 때 현장의 정책 집행자라 할 수 있는 교사와 관리자 등이 그 정책을 어떻게 수용하는지 그 맥락과 현상에 대해 설명해줄 수 있는 개념이라 보았다. 더불어, '패러독스'라는 개념은 '갈등', '모순', '양가성' 등 기존 개념으로 설명되지 않는 학교 현장의 또 다른 측면을 설명할 수 있다는 점에서 이론적, 실제적 가치를 지닌다고 평가하였다.

김종기·김상희(2015)는 행동경제학(behavioral economics)의 관점에서 '프라이버시의 역설(privacy paradox)'에 대해 연구하였다. '행동경제학'은 인간의 행동에 대한 보다 깊은 이해를 위해 '경제학'에 '심리학'을 접목시킨 학문으로, 인간을 합리적인 주체로 인식했던 전통 경제학을 부정하고, '제한된 합리성'을 전제로 심리학에 기반을 둔 인지적인 요인을 포함하여 개인의 의사결정 및 행동이 어떻게 이루어지는지를 설명하고자 한다(Goes, 2013). 행동경제학에서는 인간의 정보 처리 프로세스를 '합리적 프로세스'와 '직관적 프로세스'로 두 가지 프로세스로 구분하는 이중 프로세스 이론(dual process theory)에 기초하여, 인간의 행동이 합리적인 사고를 통해 결정되기보다는 '직관적인 사고'에 의해 결정되는 경우가 상당하다는 것을 제시하고 있다.

'프라이버시 역설'은 프라이버시에 대한 염려가 높음에도 불구하고 개인이 프라이버시를 보호하고자 하는 어떠한 행동도 하지 않거나 정보제공의 대가로서 제공되는 보상이나 서비스의 이용을 위해 개인정보를 쉽게 제공하는 모순된 현상이 발생함을 일컫는다(Norberg 외, 2007; Potzsch, 2009; 김종기·김상희, 2015에서 재인용). 김종기·김상희(2015)의 연구에 따르면, '정보제공의사'를 결정하는 의사결정 상황에서는 프라이버시 침해에 대한 '위험'과 같은 부정적 신념이 중요하게 작용하는 반면, '정보제공행동'에는 프라이버시가 보장될 것이라는 '신뢰'가 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혀졌다. 그 결과 개인의 '정보제공의사'와 '정보제공행동' 간에는 명백한 차이가 드러나는 '프라이버시 역설'이 나타나게 되는 것이다.



사득환(2018)은 이민정책 패러독스를 ‘이민정책을 둘러싼 상호 모순되거나 배타적인 상충된 요구 또는 정책 전제들이 동시에 존재하거나 작용하는 상태’로 정의하고, 이민정책 담론에서 공식적으로는 모든 이민자들에게 자유주의를 내세우지만, 실제로 결혼이민자에게는 동화정책, 이주노동자에게는 제한주의적/배타주의적인 정책을 집행함에 따라 수많은 불법이민자가 양산되고 있음을 지적하였다. 뿐만 아니라, 서구 선진 국가들의 사례에 비추어 이민자들에 대한 빠른 통합 내지는 적응 정책이 오히려 중장기적인 관점에서 이민자들에게 부정적인 효과를 발생시킬 수 있음을 제안하며, 정책 집행 과정에서 의도하지 않은 결과가 나타날 수 있음을 보여주었다. 사득환(2018)의 연구는 숙의적 간극(discursive gaps), 집행적 간극(implementation gaps), 효과성 간극(efficacy gaps)이라는 세 가지 유형의 정책간극(policy gaps)<sup>33)</sup>에 대한 논의를 바탕으로, 이민 정책 과정에서 발생하는 이민율과 같은 ‘정책 성과(policy outcomes)’와 ‘정책 담론(governmental or policy discourses)’, 입법과 정책과 같은 ‘정책 산출(policy outputs)’간의 패러독스가 존재함을 입증하였다는 점에서 의의가 있다.

신현석 외(2019)는 복잡계 이론이 교육행정학에 주는 의미와 복잡계 이론의 교육행정학 적용가능성을 탐색하는 가운데, ‘패러독스’에 대해 언급한 바 있다. 신현석 외(2019)는 교육행정 실재에서 나타나는 문제를 정의하고 이를 해결하기 위한 대안을 모색하여 정책을 집행했음에도 불구하고, 해결하고자 한 문제가 해결되지 못하고 오히려 역효과가 나는 현상이라 ‘패러독스’라 정의하였다. 신현석 외(2019)는 패러독스 현상이 발생하는 원인 중 하나를 교육행정 현상을 통제하기 어렵고 예측하기 어려움에도 불구하고 종래의 이론을 그대로 적용하여 현실의 문제를 해결하려고 하기 때문이라 보았다.

사득환·박보식(2013)은 정책 패러독스<sup>34)</sup>의 세 가지 유형을 제시한 바 있는데, 이 중 ‘운용의 패러독스’의 경우에는 정책 집행 과정에서 나타나는 문제로 인해 나타나는 패러독스라 볼 수 있다. 즉, 교육정책의 집행 과정에서 교육부와 시·도교육청 간의, 시·도교

33) Acosta Arcarazo & Luisa Feline Frier(2015)의 연구에 따르면 정책 간극(policy gaps)은 세 가지 유형으로 나누어 볼 수 있는데, 첫 번째는 ‘숙의적 간극(discursive gaps)’으로 공식적 담론에서 제시된 ‘목표’와 법, 정책과 같은 실제 ‘정책산출(policy outputs)’ 간의 불일치를 의미한다. 두 번째는 ‘집행적 간극(implementation gaps)’으로 공식적 입법과 정책 및 그것의 집행 간의 불일치성을 의미한다. 세 번째는 ‘효과성 간극(efficacy gaps)’으로 ‘정책 목표’와 이민율, 이민흐름과 같은 ‘정책성과(policy outcomes)’와의 불일치를 의미한다(사득환, 2018).

34) 사득환·박보식(2013)에 따르면, 복지정책의 패러독스의 유형은 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째 유형은 ‘내장된 패러독스(built-in-paradox)’로, 비용을 부담하는 층과 수혜를 받는 층이 다른데에서 오는 본질적인 패러독스를 의미한다. 두 번째 유형은 ‘정치적 패러독스(political paradox)’로 정치적 타협으로 인해 제도상의 설계가 잘못된 경우를 의미한다. 이러한 유형의 패러독스의 예에는 선정된 수급자들이 다양한 혜택을 누림으로써 수급상태에서 졸업하려 하기보다는 머무르려는 경향을 보이는 현상이 이에 해당한다. 마지막 유형은 ‘운용의 패러독스(operational paradox)’로서, 집행 과정에서 나타나는 패러독스로 중앙부처간, 중앙과 지방간, 지방과 민간 간 전달체계 네트워크가 제대로 작동하지 않아 발생하는 패러독스를 의미한다.



육청과 단위학교 간의, 단위학교 구성원들 간의 전달 체계 및 파트너십이 제대로 작동하지 않아 정책이 제대로 집행되지 못하고 의도한 효과를 거두지 못하는 결과를 가져오게 된다는 것이다. 이는 향후 정책 실패로까지 이어질 가능성이 있으므로, 정책 결정뿐만 아니라 정책 집행 과정에서 발생하는 패러독스에도 주의를 기울일 필요가 있는 것이다.

일례로 송경오(2013)는 자율형 공립고 정책의 집행 과정에서 상호 적응적 집행 과정이 일어나기 어려웠던 이유 중 하나가 바로 ‘정책 담당자의 잦은 교체’에 있었음을 밝혀낸 바 있다. 자율형 공립고 정책의 경우 집행 현장에서 문제점들이 발견되었음에도 불구하고, 이러한 문제점들이 수정 보완되지 못하였던 주된 이유가 바로 ‘정책 담당자의 잦은 교체’에 있다는 것이다. 정책 담당자의 잦은 교체는 정책 담당자의 정책에 대한 이해도를 낮추어, 정책 집행 과정에서 발생하는 문제에 효과적으로 대응하지 못하는 결과를 낳았다. 이로 미루어 보아, 정책의 형성 및 결정 과정도 중요하지만, 정책 집행 과정에서 정책 담당자 및 집행자의 정책에 대한 이해도와 필요성에 대한 공감 정도, 주체들 간의 소통이 중요한 요소로 작용하며, 정책의 성공과 실패에 영향을 준다는 사실을 알 수 있다. 이에 본 연구는 정책 집행 과정에 관심을 두고, 정책 집행 과정에서 발생하는 ‘패러독스’ 현상을 분석해보고자 한다.

위에서 살펴본 바와 같이 선행 연구에서는 정책 집행 과정에서의 패러독스를 ‘정책 의도와 집행 결과의 명백한 차이’라 보고, 정책 의도와 상반된 결과가 도출되는 이유는 주로 정책 형성 단계에서 ‘상반되고 충돌하는 정책목표가 공존’했기 때문이며, 이 외에도 정책 입안자와 정책 집행자 간의 정책에 대한 해석의 차이가 존재하거나 전달체계가 제대로 작동하지 않았기 때문으로 보았음을 알 수 있다. 위와 같은 정의에 입각하여, 본 연구에서는 정책 집행 과정에서의 패러독스<sup>35)</sup>를 과정적 결과(procedure outcome)로서, 정책 및 정책이 집행되는 조직 내 상호 모순되고 배타적인 요소들이 공존함에 따라 ‘정책이 의도한 효과뿐만 아니라 의도하지 않은 결과까지 초래하는 현상’으로, 오히려 정책의

35) 정책 집행 과정에서의 패러독스는 상호적응적 정책 집행 과정에서 발생하는 ‘과정적 결과’로서 제대로 관리되지 못할 경우, 향후 정책 실패로 이어질 가능성이 있지만, 다음과 같은 점에서 ‘정책 집행 과정에서의 패러독스’와 ‘정책 실패’를 동일한 개념이라 볼 수 없다. 첫째, 정책이 종결된 상황이 아니며 향후 개선 가능성이 있으며, 정책의 의도한 효과와 의도하지 않은 효과가 동시에 발생하고 있다는 점에서 현 상태로는 정책 목표가 미달성되었다고 판단하기 어렵다. 이에 ‘정책이 의도한 정책목표를 달성하지 못한 상태’를 의미하는 정책 실패(Bardach, 1977; Ingram & Mann, 1980; Pressman & Wildavsky, 1984; 민진, 1995; 김형렬, 1999; 채원호·손호중, 2005; 박순애·이지한, 2005)와 차이가 있다. 둘째, 상호 배타적인 요소들이 공존하는 가운데 발생하는 현상으로 보는 관점에 따라 현상에 대한 상이한 해석이 공존할 수 있다는 점에서 정책 실패와 차이가 있다.

이와 더불어, 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상은 ‘디커플링 현상’과도 유사하다고 볼 수 있다. 하지만, 디커플링 현상, 형식주의, 양가성 등은 정책의 의도치 않은 결과를 낳는 요인으로, 디커플링은 ‘정책 집행 과정에서의 패러독스’ 현상을 유발하는 요인, 행동 양상 중 하나로 이해될 수 있다.





본래 취지를 훼손하거나 정책을 통해 해결하고자 했던 문제 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 현상'으로 정의하고자 한다.

## 다. 조직 변화 과정에서의 패러독스

### 1) 기본 관점

조직론에서는 조직 관리 및 경영과 관련하여 1980년대 후반부터 '패러독스'에 주목해 왔다(Cameron & Quinn, 1988; Lewis, 2000; Lewis & Smith, 2014; Putman 외, 2016; Smith & Lewis, 2011; Smith & Lewis, 2012; Van de Ven & Poole, 1988;). 예를 들어, 모든 조직 특히 기업의 경우에는 성장과 발전을 위해 끊임없이 '변화'를 할 것을 요구받지만, 다른 한편으로는 기존의 구조, 질서, 가치관 등을 유지함으로써 조직 내의 '안정성'을 유지할 것을 요구받는다. 점에서 '변화'와 '안정'의 패러독스를 경험하고 있다. 모든 조직은 즉, 성장과 유지를 위해 '변화'와 '안정'이라는 상호 배타적이고 모순적인 두 가지 요소를 동시에 추구할 것을 요구받고 있는 것이다.

이와 같이 '패러독스'는 상호 배타적이고 모순적이면서도 연관성을 지닌 요소의 '상생'을 추구하는 개념이라 볼 수 있다. 형식논리나 합리적인 사고에 기반 한 전통적인 상황적합성 이론(contingency theory)과 달리, 패러독스는 행위자들이 긴장을 수용하고 함께 살아가는 것을 전제로 하며 전체적이고 역동적인 의사결정, 즉, 역설적인 사고방식을 통해 두 가지 요소를 함께(Both-And) 추구한다. 전통적인 상황적합성 이론에서는 '어떠한 상황에서 A 또는 B를 선택할 것인가?'라는 조건에 따른 양자택일이 중요한 문제이었다면, 패러독스의 경우에는 '어떻게 하면 A와 B를 동시에 추구할 수 있을 것인가?'를 중요한 문제로 삼는다. 즉, 조직론에서 패러독스는 상호 배타적이고 모순적이지만 연관성을 지닌 두 요소의 궁극적인 '상생'을 추구한다. 상황적합성이론과 패러독스의 이론적 관점의 차이를 보다 자세히 살펴보면 다음 <표Ⅱ-10>과 같다.

일례로 최근 우리 사회에서 '위라벨'이라는 단어가 주목받고 있다. 위라벨이라는 것은 일(work)과 개인의 삶(life)의 균형을 의미하는 것이다. 전통적인 상황적합성 이론의 관점에서 본다면, '일'과 '개인의 삶'은 상호 배타적이고 대립적인 요소라 볼 수 있지만, 패러독스의 관점에서 본다면, '일'과 '개인의 삶'은 서로 '공존'해야 하고 이들 간의 '조화'와 '균형'이 이루어질 때 개인과 조직이 모두 성장하고 행복할 수 있는 것이다. 이처럼 패러독스는 A와 B 어느 하나를 선택하는 것이 아니라 A와 B를 동시에 추구하는 개념이며, 더 나아가 A와 B의 단순 합 이상의 시너지 효과를 내는 것을 의미한다. 즉, 어떻게 하면 '일'에서도 최상의 능력을 발휘하고, '개인의 삶'에서도 최상의 행복을 누릴 수 있을지 두 요소의 상생의 효과를 추구하는 것이 바로 패러독스라 볼 수 있다.



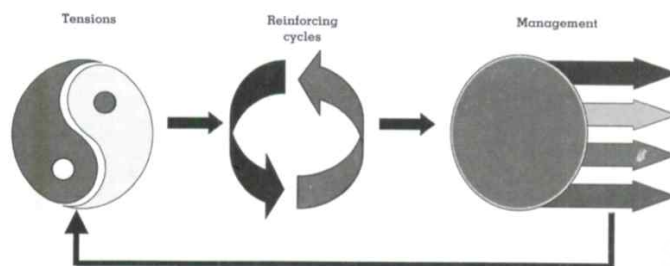
<표 II-10> 조직적 긴장에 대한 이론적 관점

관점	상황적합성	패러독스
이론적 기반	Galbraith, 1973; Lawrence & Lorsch, 1967; Woodward, 1965	Cameron & Quinn, 1988; Lewis, 2000 Smith & Berg, 1987
긴장에 대한 접근	해결해야 할 조직의 별개 문제들	장기적인 성공에 도전하고 박차를 가하는 지속적인 어디에나 존재하는 힘
핵심 전제	적합성 - 경영 상의 결정과 상황적 요인의 조정이 성과에 긍정적인 영향을 미침	공존 - 수용(acceptance)과 관여(engagement)는 행위자가 긴장과 함께 살아하고 번영하게 함
중요한 문제	어떤 조건에서 A 또는 B를 선택할 것인가?	어떻게 하면 A와 B에 동시에 관여할 수 있을 것인가?
사고 방식	만약 ~라면(If-Then) 형식논리, 합리적 의사결정	모두-함께(Both-And) 역설적 사고, 전체적이고 역동적인 의사결정
설명적인 사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 탐사(Exploration)와 개발 착취(Exploitation)</li> <li>- 시간 혹은 장소에 따라 분리된 개념</li> <li>* 학습-수행 지향 (Learning-Performance Orientations)</li> <li>- 상황적 맥락에 따른 선택적 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 탐사(Exploration)와 개발 착취(Exploitation)</li> <li>- 구조, 상황적 지지, 역동성에 의해 동시에 추구될 수 있는 개념</li> <li>* 학습-수행 지향 (Learning-Performance Orientations)</li> <li>- 조직의 장기적인 성공의 핵심이 되는 이중성을 지향</li> </ul>

출처 : Lewis & Smith(2014).

## 2) 패러독스의 구조

조직 변화와 관련하여, Lewis(2000)는 조직 내의 패러독스가 어떻게 발생하고, 관리되는지를 [그림 II-4]와 같은 ‘통합모형(Integrative model)’을 통해 설명하고자 하였다. Lewis(2000)에 따르면, 조직이 변화를 추구할 때 긴장(tensions) → 긴장의 강화(reinforcing cycle) → 관리(management)와 같이 3단계에 걸쳐서 조직 내에 패러독스가 발생하고 관리된다고 보았다.



[그림 II-4] 패러독스의 구조(framework)

출처 : Lewis(2000)



첫 번째 단계는 패러독스의 근원이 되는 ‘긴장(tensions)’의 단계로, 이 단계에서는 상호 배타적이고 모순적인 요소들의 공존에 의한 ‘긴장’을 인식하게 되는 단계이다. 상호 배타적이고 모순되는 요소들은 ‘양극성’을 이루며, 이러한 양극성은 대체로 인지적, 사회적으로 구성된다. Kelly(1955)의 개인적 구성이론에 따르면 대부분의 행위자들은 자료를 단순한 양극성의 개념으로 해석하여 모순을 강조하며, 반대되는 의견을 구분하여 논리적이고 일관된 추상적인 집합으로 구성하고자 한다(Kelly, 1955). Putnam(1986)은 ‘긴장(tension)’을 다음과 같은 세 가지 상호 연관된 유형(자기 참조 루프, 혼합된 메시지, 체제 모순)으로 제시하였다.

첫 번째 유형은 ‘자기 참조 루프(self-referential loops)’로, 이는 모순이 일관성 있는 진술, 개념 혹은 과정에 포함되어 있을 때 작동하며, 그 예로서는 ‘거짓말쟁이의 패러독스(Liar's paradox)’를 제시할 수 있다. ‘나는 거짓말을 하고 있다’라는 진술은 순환적이다. 내가 거짓말을 하고 있다면, 이 문장은 진실이 될 것이고 이는 내가 거짓말이 아닌 진실을 말하고 있음을 암시하게 된다. 두 번째 유형은 ‘혼합된 메시지(mixed messages)’로, 진술들 사이의 불일치 또는 사회적 상호 작용에서 나타나는 언어적 반응과 비언어적 반응 사이의 불일치를 의미한다. 일례로 학교 조직에서 ‘협동’과 ‘팀워크’를 강조하지만, 관리자가 개인의 성과를 면밀히 관찰하는 등 다소 모순된 행동을 하는 것이 혼합된 메시지의 대표적인 사례라 볼 수 있다. 세 번째 유형은 ‘체제모순(system contradiction)’으로 이는 시간이 지남에 따라, 모순으로 인한 긴장감이 체제 속에 객관화 되는 것을 의미한다. 예를 들어, 유연하고 자율적인 네트워크로 구성된 조직이 다른 한편으로 직원을 통제하기 위해 고도의 공식화된 중앙 집중적 절차를 사용하는 것이 체제 속에 모순된 요소가 내재되어 있는 ‘체제모순’의 사례가 될 수 있겠다. 이러한 긴장 상태는 행위자들에게 변화를 ‘촉진’하는 요인으로 작용할 수도 있지만, 오히려 변화를 ‘억제’하는 요소로 작용하기도 한다.

두 번째 단계는 ‘긴장의 강화단계(reinforcing cycle)’의 단계로, 이 단계에서 행위자는 방어적인 태도를 보이게 된다. 처음 패러독스를 접하게 되면 행위자는 그들의 인지적 사회적인 약점 등을 인식하는 것을 피하기 위해 과거의 이해에 고착되어 있거나 방어적인 태도를 보이게 된다. 방어는 ‘어떤 개인이나 제도가 당혹감이나 위협을 경험하는 것을 방지하기 위한 정책이나 행동’, 또는 이와 동시에 ‘당혹감이나 위협의 원인이 되는 것이 수정되는 것을 방지하는 행위’라 해석될 수 있으며(Argyris, 1993: 40), 방어는 모순된 것을 억압함으로써, 일시적으로 긴장을 감소시켜 준다. 하지만, 극성이 어느 ‘한쪽’으로만 억제될 경우 다른 한쪽의 압력이 강화되어 ‘이상한 연결고리(strange loop)’를 형성하게 되고 악순환(vicious cycle)을 낳게 된다(Hofstadter, 1979). 이러한 방어적 태도는 즉각적으로는 개인의 긴장과 불안, 좌절감을 낮춰주지만, 궁극적으로는 오히려 긴장을 심화시키는



의도치 않은 결과를 가져오게 된다. 즉, 어느 한 요소로의 역제는 ‘악순환’을 낳게 되며 이는 ‘의도치 않은 결과’를 과정적 결과(process outcome)로 가져온다.

방어적인 태도는 크게 6가지 유형으로 구분해 볼 수 있다. 첫 번째 유형은 ‘분할(splitting)’로 하위그룹을 생성하거나, 인위적으로 요소 간의 유사성을 감춤으로써 모순되는 요소를 더욱 양극화하는 것을 의미한다. 두 번째 유형은 ‘투사(projection)’로, 상반된 속성이나 감정을 희생양으로 옮기는 것을 의미하며, 세 번째 유형은 ‘억압(repression)과 거부(denial)’로, 인식의 차단을 의미한다. 네 번째 유형은 ‘회귀(regression)’으로 안락함을 제공했던 과거의 이해나 행동에 의존하는 것을 의미한다. 다섯 번째 유형은 ‘반응형성(reaction formation)’으로 위협적인 것에 반대되는 행동이나 감정을 과도하게 드러내는 것을 의미하며, 마지막으로 ‘양가성(ambivalence)’은 대립되는 요소들 간의 타협을 의미한다.

이러한 Lewis(2000)의 관점은 구성주의적 관점에서 조직에서의 모순, 변증법, 패러독스의 연구 동향을 분석한 Putnam, Fairhurst, & Banghart(2016)의 연구에 의해서도 뒷받침된다. Putnam 외(2016)는 1975년부터 2015년까지 조직에서의 모순, 변증법, 패러독스에 대해 다룬 852편의 연구의 동향을 분석하였으며, 연구결과 상호 배타적이고 모순적인 요소들의 공존으로 인해 발생하는 ‘긴장’ 상황에서 ‘악순환(vicious cycle)’, ‘의도하지 않은 결과(unintended consequences)’, ‘기존의 관행, 구조, 제도의 재생산(reproducing existing practices, structures, and system)’와 같은 과정적 결과(process outcome)<sup>36)</sup>가 나타나는 것으로 밝혀졌다.

조직변화 과정에서의 패러독스의 마지막 세 번째는 ‘관리(management)<sup>37)</sup>’의 단계이다. 긴장의 강화의 단계에서 벗어나 관리의 단계에서는 긴장을 탐색하고 극적인 변화를 가능하게 하는 패러독스의 잠재력, 통찰력과 힘을 활용한다. 여기서의 ‘관리’는 통제와 계획에 입각한 것이라기보다는 긴장 및 강화 순환에 대한 ‘대처(coping)’의 의미에 가깝다. 관리 유형에는 수용(acceptance), 직면(confrontation), 그리고 초월(transcendence)이 있다. 첫 번째 유형은 수용(acceptance)으로, 패러독스와 함께 살아가는 것을 배우는 것을 의미하며, 두 번째 유형은 직면(confrontation)으로 행위자들은 패러독스에 맞서 대응하는 것으로,

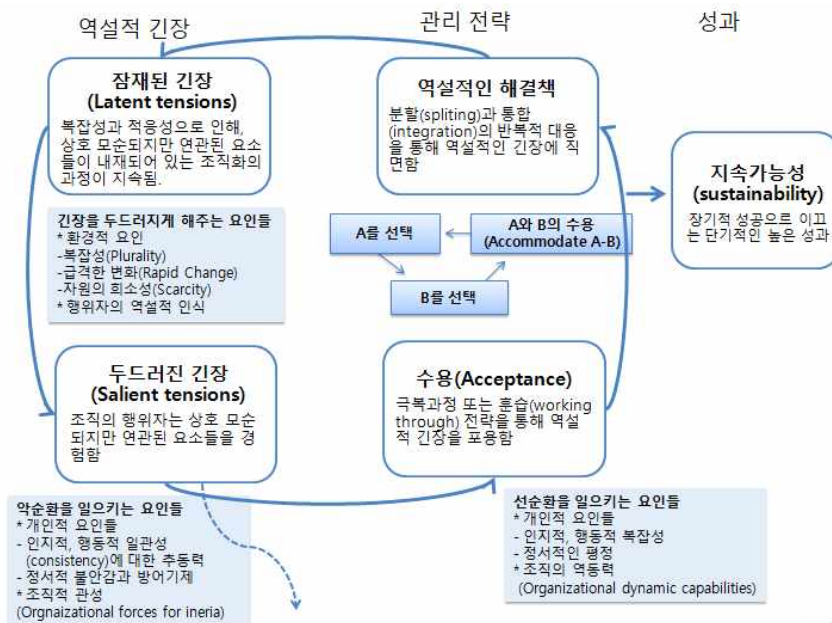
36) Putnam 외(2016:83)는 조직 모순, 변증법, 패러독스에 관한 선행연구 852편을 분석한 결과 긴장 상황에서 중간 과정적 결과(process outcome)로, ① 악순환과 선순환(vicious and/or virtuous cycles), ② 이중결합과 행위불능(double binds and paralysis), ③ 의도하지 않은 결과(unintended consequences), ④ 실행의 활성화 및 제약(enabling and/or constraining actions), ⑤ 참여의 개방과 폐쇄(opening up and/or closing off participation), ⑥ 기존 관행, 구조, 제도의 재생산 또는 변형(transforming or reproducing existing practices, structures, and systems) 등이 나타날 수 있음이 밝혀졌다고 보았다.

37) ‘관리’의 단계는 카오스 이론에서의 ‘자기조직화(self-organization)’와 유사한 맥락에서 이해될 수 있다. 자기조직화란, 카오스 상황에서 새로운 질서가 만들어지는 원리로, 외부의 강제력이 없어도 구성요소 간 복잡한 상호작용을 통해 자생적으로 질서를 연속적으로 만들어내는 현상을 의미한다(이광모, 2000).



‘유머’가 바로 위험부담이 적은 직면의 수단 중 하나가 될 수 있다. 세 번째 유형은 초월(transcendence)로 패러독스적으로 생각하는 것을 의미한다. 초월은 일차적인 사고에 의한 긴장의 강화 고리를 깨고, 반대의 것에 대한 수용적인 인식을 구축하기 위해 뿌리 깊은 가정들을 비판적으로 검토하고 보다 복잡한 레퍼토리를 구성하는 것을 의미한다.

정리하자면, 조직 내에는 상호 배타적인 두 개의 요소가 공존하고, 이러한 두 개의 요소가 ‘긴장’을 이루다가, 양극성 중 어느 ‘한쪽’으로만 억압 또는 강화가 이루어질 경우, ‘이상한 연결고리(strange loop)’가 형성되고 ‘의도한 결과’보다 ‘의도하지 않은 결과’가 더 크게 작용하는 악순환(vicious cycle)을 낳게 된다. 이와 더불어, 긴장이 ‘강화’된 상태에서 개인은 자신의 인지적 약점, 사회적 취약함을 감추기 위해 ‘방어적’ 태도를 취하게 되어 ‘양가성’, ‘회피’, 반대쪽에서의 ‘반응 형성’ 등의 모습을 보이게 된다. 패러독스는 이러한 강화된 긴장 상태를 ‘관리’하여, 행위불능(paralysis)이 된 상태에서 벗어나 두 가지 상호 배타적인 요소가 선순환을 이루며 공존하는 것을 추구하는 개념이라 볼 수 있다. 이후 Lewis는 Smith와 함께 패러독스에 관한 논의를 더욱 발전시켜 [그림II-5]와 같은 ‘조직화의 역동적 평형 모델(dynamic equilibrium model of organizing)’을 제시하기도 하였다(Smith & Lewis, 2011).



[그림II-5] 조직화의 역동적 평형모델

출처 : Smith & Lewis(2011)



Smith & Lewis(2011)가 제시한 ‘조직화의 역동적 평형모델(dynamic equilibrium model of organizing)’의 기본 전제는 Lewis(2000)의 관점과 동일하다. 다만, 첫째, 긴장단계를 좀 더 세분화 하여 ‘잠재’되어 있던 긴장이 어떠한 경우에 ‘표면화’ 되는지를 보다 구체화하여 제시하였으며, 둘째, 역설적인 긴장을 수용하여 역설적인 해결책을 마련함으로써, 조직의 단기적인 성과는 물론 장기적인 성과를 향상시켜 조직의 ‘지속가능성’이 촉진될 수 있음을 도식화하여 제시하였다는데 의의가 있다. 여기서 특징적인 점은 ‘역설적인 해결책’이라는 것이 단순히 대립적인 요소를 지닌 A와 B의 양자택일 혹은 절충을 의미한다는 것이 아니라는 점이다. 역설적인 해결책은 ‘분할(splitting)’과 ‘통합(integration)’전략 간의 반복을 의미하는데, 이는 경우에 따라서 대립적인 요소를 분할하거나 혹은 이를 통합하는 것을 오가는 지속적인 비일관성을 통해, 동시에 존재하는 경쟁적인 요구를 모두 수용하는 것을 의미한다. 지금까지 논의한 바를 바탕으로 패러독스의 관점에 대해 정리하면 다음 <표II-11>과 같다.

<표II-11> 패러독스의 관점

핵심요소	패러독스의 관점
가정	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>조직적 긴장의 본질</b> : 복잡하고 역동적이며 모호한 체제(예 : 인간, 팀, 조직, 사회) 간의 상호 작용을 고려할 때 조직 생활은 본질적으로 열악함.</li> <li>* <b>패러독스의 구성</b> : 행위자들이 구성 요소 간의 상호 의존성을 감추고 무시하며, 요소들을 양극화할 때 긴장이 인지적, 사회적으로 구성됨.</li> </ul>
핵심 개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>패러독스</b> : 상호 모순되지만 관련성 있는 요소들이 동시에 존재하고 시간이 지남에도 지속되는 현상 (Smith and Lewis, 2011: 382)</li> <li>* <b>행위자의 반응</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방어적 : 긴장으로부터의 부정적인 영향을 일시적으로 피하거나 줄이려는 인지적, 행동적, 제도적 저항</li> <li>- 전략 : 경쟁하는 힘들을 모으는 관리/경영 전략</li> </ul> </li> <li>* <b>이상적 결과</b> : 긴장을 수용하는 것은 최고의 성과와 반복적인 과정을 지속 가능하게 함</li> </ul>
관련성의 특성	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>긴장의 강화</b> : 반복적 역동성과 관련있는 핵심개념</li> <li>- <b>악순환</b> : 패러독스에 대한 방어적 반응은 하나의 극을 강조함으로써 그것의 반대 세력으로부터의 압력을 부채질하여 [그림II-5]에서와 같은 하향 곡선을 초래함</li> <li>- <b>선순환</b> : 패러독스를 수용하는 것은 긴장 속에서 번영하는 시스템을 가능하게 하는 시너지 효과와 창의성을 불러일으킴.</li> </ul>
경계 조건 (boundary conditions)	<ul style="list-style-type: none"> <li>* <b>복잡성</b> : 패러독스 이론은 연차, 규모와 같은 요인 및 환경적 조건에 달려있으며, 조직이 복잡할 때 더 많이 적용됨.</li> <li>* <b>목표</b> : 패러독스는 조직이 복합적인 목표를 추구할 때 더 잘 적용됨</li> </ul>

출처 : Lewis & Smith(2014).



본 연구는 대부분의 교육 정책이 학교 ‘조직’에서 집행된다는 점에서, 조직변화 과정에서의 패러독스에 대한 조직론의 관점에 비추어 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상을 설명하고자 한다. 어느 다른 조직과 마찬가지로 학교 또한 시대적, 사회적 변화에 발맞추어 새로운 ‘교육 정책 및 제도’를 도입하여 ‘변화’할 것을 요구받지만, 이와 동시에 조직 내부적으로는 기존의 구조, 질서, 가치관 등을 유지함으로써 ‘안정성’ 또한 확보하고자 할 것이다. 즉, 새로운 교육 정책으로 인해 학교 조직에 기존 제도, 문화와 상반되는 새로운 요소(제도, 문화)들이 도입됨에 따라, 필연적으로 상호 배타적인 요소들이 공존하는 현상이 나타날 수밖에 없다는 점에서 긴장(tension)이 발생하게 되며, 긴장이 강화되는 과정에서 ‘의도하지 않은 결과’ 또는 ‘악순환’과 같은 요소들이 과정적 결과로 발생하여, 패러독스 현상이 나타날 것으로 예상해볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 조직론 분야의 선행연구(Lewis, 2000; Putman 외, 2016; Smith & Lewis, 2011)에서 제시된 분석틀을 일부 차용하여, 혁신학교 정책으로 인해 학교 조직이 변화하는 과정에서 어떠한 패러독스 현상이 나타나고 있는지 그 양상과 원인에 대한 이해를 도모해보고자 한다.

## 라. 패러독스의 발생 원인

앞서 살펴본 정책 집행 및 조직 변화과정에서의 패러독스에 관한 선행연구 고찰을 통해 패러독스 현상이 발생하는 원인을 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 첫째, 정책 형성 및 집행 과정에서 상호 배타적인 요소가 공존하고 있기 때문이다. 예를 들어, 조직 변화 과정에서의 패러독스를 연구한 Lewis(2000)의 연구 등에 따르면 조직 내 상호 배타적인 요인들이 공존함에 따라 ‘긴장’이 발생하고, 이러한 긴장이 ‘강화’되는 과정에서의 악순환이 나타나 정책이 의도치 않은 결과가 나타나고 이로 인해 패러독스 현상이 발생하고 있음이 밝혀진 바 있다. 뿐만 아니라, Lindquist(2019)에 따르면, 스웨덴 Skåne 주의 박물관 정책 집행 과정에서 ‘시장’과 ‘관료제’라는 상반된 두 가지 거버넌스 방식을 활용함에 따라, 정책이 의도한 효과를 거두지 못하고 정책 의도와 집행 결과 사이에 차이가 발생하는 패러독스 현상이 나타났다. 이로 미루어 보아, 정책 혹은 정책이 집행되는 조직 내 상호 배타적인 요소들은 정책 집행 및 조직 변화 과정에서 패러독스 현상을 야기한다는 것을 알 수 있다.

특히, 변화를 요구하는 정책의 경우 기존 제도, 정책과의 충돌에 의해 패러독스 현상이 나타난다. 진로진학정책의 집행 과정에서 발생한 패러독스를 연구한 이인수(2017)에 따르면, 진로집중교육과정은 학교현장에서 교원수급 정책과 맞물려 집행될 수밖에 없기 때문에, 개방형 교육과정이 제대로 운영되지 못하고 있음이 밝혀진 바 있다. 즉, 하나의 정책은 단독으로 집행되는 것이 아니라, 다른 정책과 맞물려 집행되기 마련이고, 다른 정책 및 제도와의 충돌로 인해 정책의 본래 의도한 효과를 온전하게 거두기 어렵다는 것이



다. 정리하자면, 정책이 집행되는 환경적 맥락에 작용하는 기존 제도, 정책 등도 패러독스 현상을 유발하는 요인으로 작용하는 것으로 보인다.

둘째, 정책이 집행되는 사회, 정치적 ‘상황’과 이에 따른 정책 담당자들의 ‘관점’의 변화가 패러독스 현상을 야기한다. Nudzor(2013)는 가나의 무상 공교육정책(fcUBE) 집행 과정에서 ‘신자유주의’와 ‘개인주의’의 영향, 집권당의 변화 등 사회·정치적인 상황 여건의 변화와 더불어 이러한 상황 속에서 정책 담당자인 ‘공무원’들의 무상교육에 대한 관점이 변화함에 따라, 민주적 가치에 기반하여 ‘권리’로 여겨졌던 무상교육 정책이 핵심역량을 갖춘 ‘효과적인 인력’을 양성하기 위한 교육으로 그 의미가 변화되었음을 밝혀내었다. 이로 미루어 보아 사회, 정치적 영향력 등은 정책 집행 과정에 영향을 미쳐 본래 정책이 의도한 결과와 다른 방향으로 정책이 집행되는 패러독스 현상을 야기하기도 한다.

셋째, ‘정책’이 언어로 되어 있기 때문에 정책 입안자와 정책 집행자가 이해하는 바가 달라짐에 따라 패러독스 현상이 발생할 수 있다. 정책 수단 제공자와 수용자가 문제 상황 등을 인식함에 있어서 서로 다른 프레임을 가지고 정책 과정에 참여하기 때문에 정책 수단이나 상대방의 행동에 대해서 서로 다른 ‘해석’을 할 수 있다. 이에 Nudzor(2009)는 포스트모더니즘의 관점에서 정책이 ‘텍스트’나 ‘담화’로 이해될 수 있으며, 정책 입안자와 집행자가 지니고 있는 ‘배경지식’이 다르기 때문에 정책에 대한 해석 또한 달라질 수밖에 없음을 언급한 바 있다.

이와 같이 정책이 ‘언어’로 되어 있기 때문에 ‘애매’하고 ‘추상적인 특성’을 지닐 수밖에 없으며, 정책을 둘러싼 이해 관계자들이 다양한 해석적 도구를 활용하여 자신의 아이디어를 납득시키는 등 정책이 ‘정치적인 속성’을 지닐 수밖에 없음은 Stone(2002)을 통해서도 밝혀진 바 있다. 이와 더불어, 이인수(2017:77)는 학교 현장에서 교사들이 외부의 변화 압력과 요구에 대해 냉소적이지만 이를 선택적으로 수용하기 때문에 학교 조직에서 패러독스가 발생한다고 보았다. 이로 미루어 보아, ‘행위자’가 정책을 어떻게 수용하느냐가 정책 집행 과정에서 패러독스를 야기하는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 하향식(top-down) 정책 추진 방식 등에 의해서도 패러독스 현상이 발생한다. 이인수(2017)에 따르면, 진로진학정책이 현장과의 충분한 소통 없이 ‘교육부’에 의해 하향식(top-down)으로 집행됨에 따라 학교 현장의 주요 정책 집행자인 교사와 관리자가 비자발적으로 참여하게 되었고, 더군다나 교사와 관리자가 서로 이질적인 집단으로 작용하였기 때문에 정책 집행 과정에서 상호 배타적인 요소들이 공존하는 패러독스 현상이 나타나게 되었다. 사득환·박보식(2013)은 복지정책의 패러독스를 3가지 유형으로 구분하여 명시하였는데, 이 중 ‘운용의 패러독스(operational paradox)’가 바로 중앙 부처 간, 중앙과 지방 간, 지방과 민간 간 전달체계 네트워크가 제대로 구축되지 못해 의사소통이 원활히 이루어지지 못함에 따라 발생하는 패러독스라 볼 수 있다. 이에 따라, 정책 추진 방법

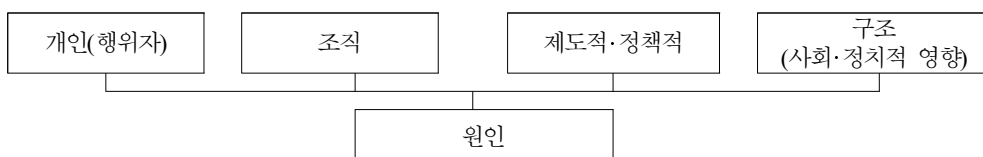




등 ‘정책적’ 요인 또한 정책 집행 과정에서 패러독스를 유발하는 요인으로 작용하고 있음을 알 수 있다.

이와 같은 선행연구 분석결과를 바탕으로, 조직 내 존재하는 기존 ‘제도’, ‘정치·사회적 영향’ 요인, 정책에 대한 ‘행위자’ 수용 양상 등에 의해 패러독스 현상이 발생하는 것으로 보인다. 이는 Mahoney & Snyder(1999)가 제시한 분석 수준인 ‘제도’, ‘구조’, ‘행위자’ 수준과 유사하다. 특히, ‘혁신학교 정책’이 기존 학교 제도, 문화 전반에 변화를 도모한다는 점에서 제도변화에 대한 역사적 신제도주의 연구에서 자주 활용되는 Mahoney & Snyder(1999)의 분석 수준(구조, 제도, 행위자)의 요인들이 혁신학교 정책 집행 과정에도 영향을 줄 것으로 예상해볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 정치·사회적 영향에 의한 ‘구조’, ‘제도’, ‘행위자’ 수준의 요인들에 의해 정책 집행 과정에서 패러독스 현상이 야기될 것이라 가정하였다.

또한, 혁신학교 정책이 학교 ‘조직’에 변화를 가하는 정책이라는 점에서 ‘조직’적 차원의 요소들을 별도로 구분하여 조직적 차원의 요인들이 정책 집행 과정에 어떤 영향을 주는지 살펴볼 필요가 있다고 보았다. 이와 더불어, 복합적인 의미를 지니고 있는 ‘제도<sup>38)</sup>’를 ‘법률이나 규칙에 명문화된 행동, 규칙’이라는 협의의 의미로 제한하기 위해 ‘정책적·제도적 요인’으로 표현하여 구분하고자 하였다. 이에 따라, 본 연구에서는 ‘개인(행위자)’ 차원, ‘조직적’ 차원, ‘제도적·정책적’ 차원, 사회·정치적 영향에 의한 ‘구조적’ 차원의 요소들이 정책 집행 과정에서 패러독스를 유발할 수 있을 것이라 보았다. 이에 본 연구에서는 혁신학교 정책 확산 과정에서 패러독스 현상을 유발하는 원인으로 보이는 소주제들을 귀납적으로 도출하되, 이를 유목화 함에 있어서는 ‘교사(행위자)’ 차원, ‘조직’ 차원, ‘제도적·정치적’ 차원, ‘구조적’ 차원이라는 기준을 고려하여 제시하였다.



[그림Ⅱ-6] 패러독스의 발생 원인에 대한 구분

38) 제도란, 복합적인 사회규범의 체계로(두산백과, 2019.12.1.), 사회 속에서 일정기간 지속적으로 사람들의 행위에 대한 방향을 제시하거나 사람들의 행위를 구속하는 등 사람들의 상호관계를 정형화함으로써 기능을 충족하는 구조, 절차, 규범체계를 의미한다. 제도란, 협의로는 법률이나 규칙에 명문화된 행동 규칙 등을 의미하지만, 광의로는 공식적인 규칙의 배경에 있어서 이를 지지하는 관습, 문화, 더 나아가 일상생활 가운데 간주관적으로 구성된 의미까지 포함하기도 한다(※ 출처 : 21세기 정치학대사전)



### 3. 패러독스 분석 틀

본 연구는 혁신학교 정책이 확산됨에 따라, 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 가운데 경험하게 되는 패러독스 현상을 살펴보고자 한다. 이를 위해 ‘정책 집행 과정에서의 패러독스 현상’에 관한 선행연구(김종기·김상희, 2015; 사득환·박보식, 2013; 사득환, 2018; 이인수, 2017; 이혁우, 2009; Ben-Peretz & Flores, 2018; Kuna, 2017; Lindquist, 2019; Nudzor, 2009 & 2013; Sitkin & Bies, 1993; Stone, 2012; Symonds & Pudsey, 2008)들을 고찰하였고, 대부분의 교육정책이 학교 ‘조직’에서 집행된다는 점에서, 조직이 변화에 직면했을 때 나타나는 패러독스 현상을 다룬 조직론 분야의 선행연구(Cameron & Quinn, 1988; Lewis, 2000; Lewis & Smith, 2014; Putman 외, 2016; Smith & Lewis, 2011 등)들을 분석하였다. 이와 같은 분석 결과를 바탕으로, 이 두 가지 이론을 접목하여 혁신학교 정책이 확산됨에 따라 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 가운데 경험하는 패러독스 현상을 이해해보고자 하였다.

혁신학교 정책의 경우 기존 학교 운영에 일정한 방향성을 부여해온 제도, 문화 등을 의미하는 ‘기존 학교문법<sup>39)</sup>’에 ‘변화’를 요구하는 정책이다. 이에 새로운 교육 정책으로 인해 기존 학교 조직의 제도, 문화와 상반되는 요소(제도, 문화)들이 도입됨에 따라, 학교 조직 내 상호 배타적인 요소들이 공존하게 되며, 이로 인해 ‘긴장(tension)’이 발생하게 된다.

조직변화 과정에서의 패러독스 현상을 연구한 Lewis(2000)<sup>40)</sup>에 따르면, 조직변화의 과정에서 긴장이 ‘강화’되는데, 이 때 개인은 기존 제도에 대한 관성과 인지적, 사회적 약점이 드러나는 것을 감추기 위해 변화를 ‘거부’하거나 기존의 것으로 ‘회귀’하는 모습을 보이거나 또는 변화된 행태와 이전 행태를 오가는 ‘양가성’을 보이는 등 방어기제를 발휘하게 된다. 그 결과 정책이 의도한 효과뿐만 아니라 ‘의도하지 않은 결과(unintended consequence)’와 ‘악순환’을 양산하게 되며, 의도하지 않은 결과에 의해 정책의 본래 의

39) ‘학교 문법’이란, Tyack & Cuban(1995)이 주장하는 바와 같이 학교 운영에 일정한 방향을 부여해오며 견고하게 자리 잡아 당연한 것으로 여겨지는 관행, 제도, 문화 전반’을 의미한다. 이와 더불어, 입시가치의 절대화, 학교 운영의 표준화 등과 같이 ‘당대 사회구성원들이 공유하는 학교교육과 관련된 신념체계(백병부·이수광, 2019)’를 의미하기도 한다.

40) 조직변화 과정에서 발생하는 패러독스를 연구한 Lewis(2000)는 조직이 변화에 직면하였을 때, ‘긴장(1단계)’이 발생하고, 긴장이 ‘강화(2단계)’되는 과정을 거쳐 궁극적으로 조직이 유지되기 위해서는 긴장이 ‘관리(3단계)’되는 단계를 거쳐야 한다고 보았다. 본 연구에서는 Lewis(2000)의 모형의 1, 2단계에 ‘정책 집행 과정에서의 패러독스’에 관한 이론을 접목시켜 [그림 II-7]과 같은 분석틀을 도출하여, 패러독스의 ‘발생 매커니즘’을 이해하고자 하였다. 본 연구의 분석틀에서 직접적으로 드러나지는 않지만, 새로운 정책의 도입으로 인해 ‘긴장’이 발생하고 긴장이 ‘강화’되는 가운데 학교 조직이 유지되고 있다는 점으로 미루어 보아, 새로운 정책으로 인한 ‘긴장’이 ‘관리’되고 있음을 알 수 있다.



도가 훼손될 수 있는 ‘패러독스’ 현상이 발생하게 된다.

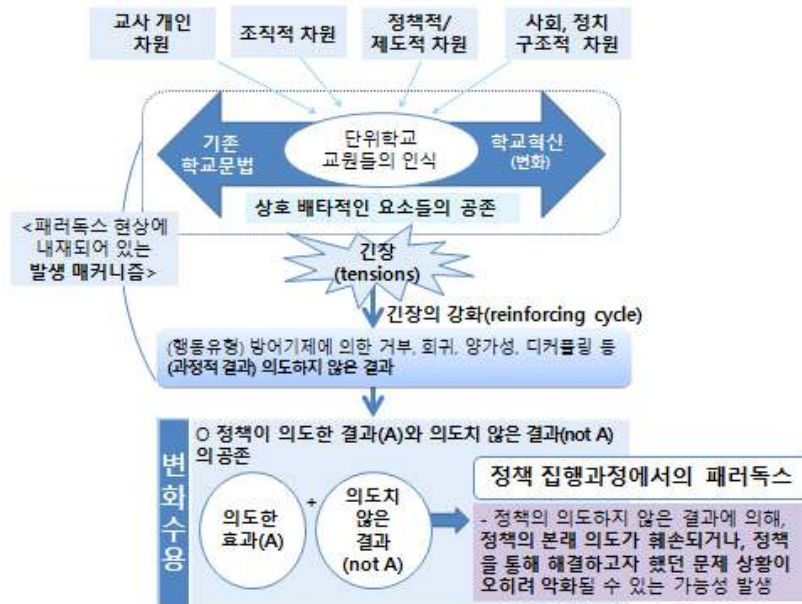
이를 혁신학교 ‘정책 집행’과 관련지어 본다면, 혁신학교라는 새로운 정책으로 인해 학교 조직이 변화하는 과정에서 ‘기존 학교문법’과 ‘학교혁신(변화)’이라는 두 가지 상호 배타적인 요소들의 공존으로, 긴장이 ‘강화’되는 과정에서 ‘기존의 것에 대한 관성’과 행위자의 ‘방어기제’가 발휘되게 된다. 이와 같은 패러독스적 ‘긴장’ 상황에서 행위자는 상호 대립되거나 모순되는 감정, 가치, 목표들이 동시에 추구하는 ‘양가성’을 보이거나 목적보다 수단, 내용보다 형식을 상대적으로 더 중시하는 ‘형식주의’적인 행동을 보이게 되며, 이로 인해 조직의 구조와 실제 행동 간의 차이가 나타나는 ‘디커플링’ 현상이 발생할 수 있다. 그 결과 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 정책이 의도하지 않은 결과가 나타날 것으로 예상해볼 수 있다. 이와 같은 ‘정책이 의도하지 않은 결과’는 조직 변화 과정에서의 ‘과정적 결과’로, 이로 인해 정책의 본래의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 나타날 것이라 예상해볼 수 있다.

물론 앞서 언급한 바와 같이 ‘긴장이 강화’ 되는 과정에서 개인이나 조직 구성원들이 새로운 정책으로 인한 ‘변화’에 맞서 ‘변화’를 전적으로 ‘거부’하는 양상을 보일 수도 있다. 하지만, 선행연구(김병찬, 2003; 양승실 외, 2001; 이해영 외, 2001; 허숙, 2001)에서 밝혀진 바와 같이 교사 집단의 문화나 특성에 비추어 보았을 때, 실제 학교 현장에서 교원들은 변화를 거부하며 적극적으로 저항하기보다는 피상적인 실천에 그치게 되는 ‘형식주의’적 집행을 보이는 방식으로 변화에 저항할 가능성이 크다. 더욱이 세부적인 정책 내용이나 집행 방식 부분에 대한 이견은 차치하고, ‘교육의 본질’을 되살리자는 혁신학교 정책의 취지 자체에 반대하여 이를 거부할 교원은 찾기 어려울 것이다.

이와 반대로 새로운 정책으로 인한 변화를 잘 수용하여 정책이 의도한 효과만 거두는 양상 또한 보일 수 있다. 하지만, 조직의 모든 구성원이 변화를 적극적으로 수용하는 양상을 보이기가 현실적으로 어렵다는 점에서 본 연구에서는 혁신학교 정책 확산 과정에서 정책이 ‘의도한 효과’와 ‘의도하지 않은 결과’를 모두 살펴보고, ‘의도하지 않은 결과’로 인해 패러독스 현상이 발생할 수 있는 가능성에 대해 탐색해보고자 한다.

정리하자면, 본 연구는 혁신학교 정책 확산 과정에서 교사들의 충분한 자발성과 의식 변화가 동반되지 않은 채 혁신학교 정책이 집행됨에 따라, 학교 조직의 변화 과정에서 정책이 의도한 효과와 더불어 의도하지 않은 결과 또한 함께 나타나게 될 것으로 보았다. 이에 본 연구는 혁신학교 정책 집행 과정에서 상호 배타적인 요소들이 공존하는 가운데 혁신학교 정책이 ‘의도한 효과’와 더불어 ‘의도하지 않은 결과’가 함께 나타나, 정책의 본래 의도를 훼손하거나 정책을 통해 해결하고자 했던 문제 상황이 오히려 더욱 악화될 수 있는 ‘정책 패러독스’가 어떠한 양상으로 드러나는지를 교원들의 경험을 통해 살펴보고, 이러한 패러독스 현상이 나타나는 원인을 규명해보고자 한다.





[그림Ⅱ-7] 패러독스 현상 분석 틀



### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 사례 연구

본 연구는 혁신학교 정책 확산에 따른 정책 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교원들의 경험을 통해 살펴보고, 그 원인을 규명하기 위해 질적 사례연구(qualitative case study)를 주된 연구 방법으로 활용하였다. ‘인과적 효과’에 관심을 두고 있는 양적 연구와 달리, 질적 사례연구는 원인을 규명하기 위한 ‘인과적 과정’을 설명하는데 적합한 연구방법이다(김승현, 2008). 사례연구는 양적연구에서 설명되지 않고 남겨진 인과과정(black boxes)을 치밀한 인과과정(smoking gun)<sup>41)</sup>으로 바꾸고자 한다는 점(김승현, 2008)에서, 독립변수와 종속변수 간의 계량적 연구를 통해 밝혀내기 어려운 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상과 그 원인을 탐색하는데 적합한 연구방법이라 볼 수 있다.

한편, 질적 연구에서 ‘선행연구 고찰’에 대해서는 연구자들 간에 견해의 차이가 있어 왔다(Hatch, 2008). 이론의 생성을 연구결과로 보며 연구의 후반부까지 참조를 미루어야 한다고 주장하는 학자(Glaser & Strauss, 1967)가 있는 반면, 연구 설계단계에서부터 이론이 필요하다고 주장하며 현장에 들어가기 전 관련 이론에 대한 이해를 권유하는 학자(Yin, 1994; Wolcott, 1995) 또한 존재한다. 특히, Yin(1994)은 이상적인 사례연구는 선행 연구를 바탕으로 연구대상인 사회현상의 인과관계에 대한 이론적 가정(theoretical preposition)을 먼저 수립하고, 연구 전반이 이러한 이론적 가정에 의해 이끌어져야 한다고 보았다.

질적 연구를 시작할 때 아무런 이론적 배경을 가지지 않고 연구현장에 들어가면 아무 것도 관찰하지 못하고 끝나 버리거나 모든 것을 보는데 압도당할 위험이 있다(Hatch, 2008). 이에 반해, 연구와 관련된 실재적이고 이론적인 문헌에 견고하게 기초를 두는 것은 연구자에게 ‘참조의 틀’을 부여하며(Hatch, 2008), 이론이 연구자가 하고자 하는 것을 명료화하여 다른 사람들에게 설명하는 것을 도와주기 때문에 도움이 될 수 있다. 더불어, 연구자는 자신의 연구를 이론적 틀 내에 위치시키기 위하여 이론에 대한 설명을 포함하는 개념적 틀을 제공할 필요가 있다는 점(Marshall & Rossman, 1995)에서 연구 설계 단계에서부터 ‘이론’을 참조하는 것이 필요하다. 이에 실제 국내 교육행정학 분야에서 수행된 다수의 질적 연구들(변수연, 2012; 신철균, 2011; 오찬숙, 2014; 이승호, 2017)은 ‘문헌연구’를 바탕으로 ‘분석틀’을 설정하고 이를 범주로 삼거나, 분석틀에 비추어 현상을 분석

41) 스모킹 건(smoking gun)이란, 흔들리지 않는 ‘결정적 증거(단서)’를 의미하지만, 어떤 가설을 증명할 수 있는 과학적 증거 또한 스모킹 건이라고 한다(※ 출처 : 네이버 지식백과).



하는 방식으로 질적 사례연구를 수행해온 바 있다.

본 연구는 교원들의 자발적인 운동에서 시작된 상향식의 특성을 지닌 ‘혁신학교’가 교육감에 의해 하향식의 ‘정책’으로 제도화됨에 따라, 상향식과 하향식 간의 상충되는 방향으로 인해 혁신학교 정책의 확산 과정에서 필연적으로 정책이 의도하지 않은 결과가 발생할 것이라 보았다. 이에 본격적인 연구에 착수하기 전에 ‘pilot study’를 수행하였고, 이를 통해 혁신학교 정책의 확산 과정에서 혁신학교를 정책으로 접한 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 가운데, 정책이 의도하지 않은 결과 또한 나타나고 있으며, 이로 인해 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 현상이 나타나고 있다는 사실을 발견할 수 있었다. 이에 이러한 현상을 설명하기 위해 조직 변화 및 패러독스에 대한 ‘문헌연구’를 실시하였고, 이를 바탕으로 혁신학교 정책으로 인한 조직 변화의 과정에서 패러독스 현상이 나타난다는 ‘이론적 가정(theoretical proposition)’을 수립하였다. 이후 보다 구체적으로 혁신학교 정책의 확산 과정에서의 교원들의 경험을 살펴보고 패러독스 현상을 발견하기 위해 심층면담에 기반을 둔 ‘질적사례연구’를 수행하였다. 본 연구의 연구 방법인 사례연구에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

사례연구는 ‘맥락’을 중요시하며 특정 현상이 ‘왜(Why)’, ‘어떻게(how)’ 발생하였는지 ‘인과적 과정’에 대해 적절한 설명을 제시해줄 수 있는 연구 방법이다(김승현, 2008; Yin, 2014). 비판적 실재론에 입각한 사례연구는 사건의 발생 기제를 밝히고 사건이 발생하는 조건을 밝혀내는 등 사건의 인과관계를 규명하는데 효과적이고 타당한 방법이라 볼 수 있다(이영철, 2006). 아울러, 사례연구는 하나 또는 복수의 사례가 지니고 있는 ‘복잡성’을 충분하게 이해하고자 할 때, 또는 특정한 사례에 대한 깊은 이해와 사례가 갖는 의미를 얻고자 할 때, 시간에 따른 변화양상, 즉, 어떠한 현상의 변화과정을 살펴볼 때 쓰이는 연구방법이다(Merriam, 1998). 이러한 특성을 바탕으로 사례연구는 구체적인 예로서 사례를 이용하여 하나 이상의 사례를 통해 탐색된 이슈의 의미를 찾아내는데 활용될 수 있다(Creswell, 2007).

학자들에 따라서 사례연구를 질적 연구의 하나의 분파로 보는 관점(성태제·시기자, 2014; 신경림 외, 2004; Creswell, 2007<sup>42)</sup>)이 있고, 경우에 따라서는 Yin(2014), Geroge & Bennett(2005)과 같이, 양적·질적 연구를 포괄하는 보다 넓은 의미의 연구방법으로 보는 관점도 있다. 둘 중 어느 관점이라 하더라도 사례연구는 연구 대상인 어떤 현상이 지닌 중요하고 의미 있는 요인의 특성을 발견하고 깊이 있게 이해하는 것에 목적을 두고 있다(오찬숙, 2014).

이러한 관점에서 본 연구의 연구 목적을 달성하기 위해 사례연구가 적합한 이유를 다

42) Creswell(2007)은 질적 연구가 사례연구(case study), 문화기술지(ethnography), 근거이론(grounded theory), 내러티브 연구(narrative research), 현상학적 연구(phenomenological research) 등과 같이 다섯 가지 접근 방법들로 구성될 수 있다고 보았다.



음과 같이 기술할 수 있다. 첫째, 본 연구는 혁신학교 정책이 실제 집행되고 있는 학교 현장과 학교가 처한 사회, 정치, 경제적 맥락 속에서 교원들의 경험을 이해하고자 하기에, ‘맥락’을 중시하는 사례연구방법이 적합한 것으로 보인다. 더욱이 본 연구는 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타난 패러독스 현상을 행위자와 다양한 요인, 맥락, 조건들과의 연속적인 상호작용 속에서 총체적으로 탐색하는 것을 목적으로 하였다는 점에서 사례연구 방법 적용의 타당성이 더욱 부각된다고 볼 수 있다.

둘째, 본 연구는 혁신학교 정책의 확산 과정에서 ‘어떤’ 패러독스 현상이 나타나고 있으며, 이러한 현상이 나타나게 된 ‘원인’이 무엇인지를 탐색하는데 초점을 두었기 때문에, 특정 현상이 ‘왜(why)’, 그리고 ‘어떻게(how)’ 발생하였는지 ‘인과적 과정’을 탐색하는 사례연구 방법이 적합하다고 볼 수 있다. 아울러, 셋째, ‘혁신학교 정책의 확산’이라는 이슈에 집중하여, 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상에 관한 다양한 자료를 수집·분석하여 현상들의 특성과 의미를 밝혀내고자 한다는 점에서 ‘사례연구’의 방법이 적합하다고 볼 수 있다.

신경림 외(2004)는 질적 사례연구의 자료 분석을 위한 두 가지 전략을 제시하고 있는데 하나는 ‘서술적 묘사’이고, 다른 하나는 사례를 설명하기 위한 ‘이론적 명제’를 사용하는 것이다. 이 중 두 번째 전략인 ‘이론적 명제’를 활용하는 전략은 미리 설정한 이론적 관점 또는 틀을 사례분석의 지침으로 활용하는 것으로, 설명을 구축하고 시험하는데 목적을 둔다(오찬숙, 2014; Eisenhardt, 1989; Yin, 2014). 사례연구를 질적 연구와 양적 연구를 아우르는 광범위한 차원의 연구방법으로 간주한 Yin(2014)은 선행연구를 바탕으로 연구자가 연구 대상인 사회 현상에 대한 ‘이론적 가정’을 먼저 수립하는 것이 중요하다고 보았다. 이와 같이 자료 수집 전에 이론적 가정을 먼저 개발하는 것은 다른 질적 연구방법과 구분되는 ‘사례연구’의 독특한 특징으로, ‘민속학적 연구’(Lincoln & Guba, 1985; Van Maanen, 1988)나 ‘근거이론’(Corbin & Strauss, 2007)과 같은 다른 질적 연구 방법의 경우 자료수집 전에는 이론적 명제를 구체화하지 않는다(Yin, 2014).

이와 같이 Yin(2014)은 자료수집과 분석을 유도할 수 있는 이론적 명제를 먼저 개발할 것을 권하고 있다. 여기서 ‘이론적 명제’란, 연구를 위한 청사진으로 행동, 사건, 구조, 생각들이 어떻게 그리고 왜 발생했는가에 대한 가설적인 이야기를 의미하는 것이다(Sutton & Staw, 1995; Yin, 2014). 즉, 자료 수집 전에 수립한 ‘이론적 명제’는 연구자로 하여금 어떤 자료를 수집하고 자료 분석을 위해 어떠한 전략을 활용할 것인가를 결정하는데 강력한 지침을 제공하기 때문에 이론의 확인 및 검증 또는 논박을 위한 사례연구에 있어서 필수적<sup>43)</sup>이라 볼 수 있다(이달곤·강은숙, 2005).

43) 이달곤·강은숙(2005)의 경우, 새로운 사실의 발견을 위한 탐색적 연구나 기술(description)을 목적으로 하는 사례연구의 경우에는 이론적 근거가 되는 명제가 없어도 연구를 진행할 수 있다고 보았으나, 이론의 확인 및 검증 또는 논박을 위한 연구, 즉, Lijphart(1971)의 분류에 따른



이에 본 연구는 교사주도의 자발성에 근거한 ‘운동’이 교육감의 공약에 의해 교육청의 주도의 ‘정책’으로 전환되어 교사들의 자발성이 충분히 확보되지 못한 채 ‘정치성’과 ‘관료성’이 가미되어 확산됨에 따라, 학교 조직을 변화시키는 과정에서 패러독스 현상이 나타날 것이라는 ‘이론적 명제’를 수립하였다. 이와 같은 이론적 명제를 바탕으로 조직 변화 과정에서 발생하는 ‘패러독스’에 관한 문헌연구를 수행하였고 이를 바탕으로 패러독스 현상을 분석할 수 있는 틀을 도출하였으며, 이러한 분석틀을 바탕으로 혁신학교 정책의 확산 과정에서 어떠한 패러독스 현상이 나타나고 있으며, 그 원인이 무엇인지를 탐색해보고자 하였다. 이는 Yin(2014)이 제안한 이론적 명제를 사용하는 전략을 따른 것이라고 볼 수 있다.

한편, 사례연구는 사례의 수를 기준으로 단일사례연구(single case study)와 다중사례연구(multiple case study)로 나눌 수 있다. 단일사례연구의 경우 연구대상이 하나인 사례로, 첫째, 이미 잘 알려진 이론을 검증하는데 ‘매우 중요한 하나의 사례’일 때, 둘째, 독특하거나 극단적인 상황이어서 이론적으로나 일상에서 관찰하기 어려울 때, 셋째, 사례가 매우 평범하고 일반적이어서 대다수의 사례를 대표하거나 매우 전형적인 특징을 가진 경우, 넷째, 기존에 몰랐던 것을 알게 해주는 사례일 때, 다섯째, 종단적인 사례연구로서 시간에 따라 어떻게 변화하는지를 살펴보는 것이 목적일 경우 정당화 될 수 있다. 이러한 단일 사례연구는 연구 대상이 되는 사회 현상을 하나의 사례를 통해 심층적으로 탐색하면서 이론의 정립을 위한 토대를 마련하기 위해 사용하는 경우가 많다.

반면, 다중사례연구의 경우에는 두 개 이상의 사례를 포함하며, 반복 실험(multiple experiments)을 하는 것과 같은 반복연구(replication)의 논리를 따르는 것으로, 일반적으로 단일사례연구보다 더 설득력있고 따라서 더 공고한 것으로 여겨지기도 한다(Herriot & Firestone, 1983). 다중사례연구는 유사한 각각의 사례가 동일한 결과를 예측하는지를 보기 위한 ‘단순반복연구’와 다른 조건에서 다른 사례들이 상반된 결과를 보인다는 것을 대조적으로 제시하는 ‘이론적 반복연구’로 구분해볼 수 있다.

아울러, ‘다중사례 비교연구(comparative case study)’를 수행한다면, 동일한 처치 혹은 개입에도 불구하고 각기 다른 결과가 나타나는 현상을 관찰하고 그러한 현상의 원인을 규명하는데 연구의 목적을 둘 수 있다(변수연, 2012). 이와 더불어, 맥락적 상황이 다른 두 사례에서 나오는 분석적 결론은 하나의 사례에서 나오는 결론보다 강력한 것이기에, 두 사례가 서로 다른 상황에 놓여있음에도 ‘공통된 결과’를 보인다면, 연구 결과를 일반화하는데 단일사례연구보다 훨씬 더 설득력이 있게 되는 것이다(Eisenhardt, 1989; Eisenhardt & Graebner, 2007; Yin, 2014). 이에 본 연구는 ‘혁신학교’ 정책이 도입됨에 따

---

가설창출적 사례연구, 이론확증적 사례연구, 이론논박적 사례연구, 일탈적 사례연구를 수행하기 위해서는 이론적 근거 또는 명제가 반드시 필요하다고 보았다.





라, 두 학교 모두에서 패러독스 현상이 나타나는지 살펴보고, 동일한 정책이 도입되었음에도 불구하고, 나타난 현상에 차이가 있다면 각 학교의 상황적 맥락, 구성원들의 문화가 현상의 차이에 어떠한 영향을 주는지를 살펴보고자 ‘다중사례연구’를 수행하고자 한다.

## 2. 연구대상

질적 연구에서 사례를 선정함에 있어서 가장 중요한 것은 연구목적에 부합하며, 풍부한 정보를 제공할 수 있는가에 있다. 사례연구에서 사례의 선정은 연구의 신뢰성과 타당성의 확보와도 밀접한 관련이 있으므로 연구목적에 바탕으로 적합한 사례를 선정해야 한다. 이를 위해 연구자는 의도적(purposeful), 이론적 샘플링(theoretical sampling)을 통해 연구목적에 적절하며 풍부한 정보를 제공할 수 있을 것으로 판단되는 사례들을 선정하고자 하였다(Strauss & Corbin, 1998). 이에 본 연구는 다음과 같은 기준을 바탕으로 연구 참여자를 선정하여 혁신학교 정책의 확산 및 일반화 과정에서의 교사들의 경험을 탐색하고자 하였다.

첫째, 혁신학교 정책이 확산되는 과정에서 혁신학교를 ‘정책’으로 받아들여 운영하게 된 교원들을 대상으로 하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 혁신학교는 경기도에서의 ‘작은 학교 살리기 운동’이 2009년 김상곤 전 경기도 교육감의 핵심 공약으로 등장하여 제도화됨에 따라 교육정책으로 구현되었다. 본 연구의 문제의식은 교사들의 자발적인 상향식 ‘운동’에서 시작된 혁신학교가 교육감의 공약으로 선정되며 ‘정치성’과 ‘관료성’이 가미된 채 교육청 주도의 ‘정책’으로 전환됨에 따라 필연적으로 패러독스 현상이 나타날 수밖에 없다는데 있다. 이에 따라, 본 연구에서는 혁신학교가 본격적으로 전국에 확산된 시점을 2014. 6.2. 지방선거<sup>44)</sup>로 보고, 2014년 이후 혁신학교로 지정된 학교를 연구 대상으로 삼아, 혁신학교가 확대되고 일반화되는 과정에서 교원들의 경험에서 드러나는 패러독스 현상을 탐색해보고자 하였다.

둘째, 혁신학교로 지정된 지 2년 이상이 된 학교에서 만 1년 이상 근무한 교원들을 연구 참여자로 선정하였다. 혁신학교 1, 2년차의 경우에는 학교 체제가 변화하기에 시간적으로 이른감이 있다고 판단하여, 혁신학교로 지정된 지 2년 이상이 된 학교에 근무하고 있는 교원들을 연구 참여자로 하였다. 더불어, 교사 개인의 경우에도 혁신학교 근무 1년 차의 경우에는 새로운 환경에 적응하는데 어려움이 있을 수 있다고 보아, 혁신학교에 큰

44) 본 연구에서 혁신학교가 본격적으로 확대되기 시작한 시점을 2014년 6.2. 지방선거 이후로 잡은 이유는 2014년 지방선거에서 혁신학교 운영을 공약으로 표방한 14개의 시·도교육청 교육감들이 대거 당선되었기 때문이다. 이에 따라 2015년 이후(2015-2016년)에는 17개 시·도교육청 중 14개 시·도교육청에서 혁신학교를 추진하기 시작하였다(경기도교육청, 2017).



무한지 만 1년 이상이 되는 교원들을 연구 참여자로 선정하여, 그들의 경험 속에 드러나는 패러독스 현상을 풍부하게 담아내고자 하였다.

셋째, ‘혁신학교’ 정책이 ‘학교’ 조직에서 집행된다는 점에서 기본적으로 ‘학교 단위’로 연구 참여자를 선정하고자 하였다. 본 연구는 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 교원들의 경험을 통해 살펴보고자 하였으며, 단위학교가 처한 맥락, 구성원들의 문화, 기존 제도 등이 교사들의 경험에 영향을 줄 것이라 보았다. 이에 ‘학교단위’로 연구 참여자들을 선정하여, 단위학교가 처한 상황이나 맥락에 따라 혁신학교에 대한 구성원들의 경험이 어떻게 달라지는지를 살펴보고자 하였다.

넷째, 해당 학교 교원들에 대한 연구자의 접근 용이성을 중요한 기준으로 삼고자 하였다. 본 연구의 목적인 혁신학교 정책의 확산 과정에서 교원들의 경험을 풍부하게 담아내기 위해서는 연구 참여자가 연구 참여에 거부감을 느끼지 않아야 한다. 이에 연구자와의 면담에 대한 거부감이 낮아 혁신학교 운영 과정에서의 경험을 가감 없이 진솔하게 들려줄 수 있는 연구 참여자를 섭외하고자 하였다.

위와 같은 네 가지 기준을 고려하여 검토한 결과, 인천광역시 희망교육지원청 소속의 ‘A교’와 ‘B교’에 근무하는 교원들을 주된 연구 참여자로 선정하였다. 이와 더불어, 혁신학교에 대한 보다 풍부한 정보를 얻고자 사랑교육지원청 소속 사랑구에 위치하는 ‘C교’에 근무하는 교원 또한 일부 연구 참여자로 선정하였다. 면담에 참여한 C교 교사는 인천에 혁신학교가 도입되는 시기부터 혁신학교에 근무해온 교원으로, 혁신학교 정책에 대한 이해의 폭이 넓다. 이에 C교 교사와의 인터뷰를 통해, 본 연구의 주된 대상교인 A교와 B교에서 나타나는 현상들이 C교에서도 나타나는지를 비교 분석하였으며, 학교의 분위기, 문화, 구성원들의 특성에 따라 혁신학교가 어떻게 운영되는지를 보다 폭넓게 이해하고자 하였다. 이에 C교의 사례는 A교와 B교에 나타난 현상을 부가적으로 뒷받침하는 데에만 부분적으로 활용하였다.

인천의 경우 2014년 6.2. 지방선거 이후 혁신학교가 처음 정책적으로 교육감에 의해 도입되었다는 점에서 혁신학교를 처음부터 ‘정책’으로 받아들인 지역이라 볼 수 있다. A, C교의 경우에는 2015년부터 혁신학교로 지정되어 운영되어 왔다는 점에서 현재 5년차에 이르는 학교이며, B교의 경우에는 2016년부터 혁신학교로 지정되어 운영된 지 현재 4년차가 되는 학교이다. 이에 혁신학교가 도입된 지 어느 정도의 시간이 지났기 때문에 ‘혼란’의 시기를 지나, 혁신학교 정책을 학교 현장에 구현하기 위해 어느 정도 노력을 기울인 경험이 있는 학교라 볼 수 있다. 더불어, 연구자가 인천광역시 희망교육지원청 관내 학교에서 7년간 교사로 근무<sup>45)</sup>하였기 때문에, A교와 B교가 처한 상황에 대한 이해가 높

45) 본격적으로 연구에 착수하기 전 연구자는 ‘혁신학교’라는 주제에 관심을 두고 A교와 C교에 근무한 교원과 이야기를 나누는 과정에서 혁신학교 정책의 집행 과정에서 패러독스 현상이 발생하고 있음을 발견하였다. 이에 ‘정책 집행 과정에서의 패러독스’라는 개념적 렌즈를 통해 현상



으며 직접적인 친분이 없더라도, 지인의 추천을 받아 A교와 B교 교원들에게 접근이 가능하다는 점에서 A교와 B교 교원들을 주된 연구 참여자로 선정하게 되었다.

사례로 선정한 A교와 B교 모두 30학급 이상의 대규모 학교이며, 같은 지역구 즉, 구도심에 위치하고 있기 때문에 학교 규모나 지역적 여건이 동일하다. 그러나 A교의 경우 잘 운영되는 것으로 알려져 있고, B교의 경우에는 외부에 알려진 바가 많지 않다. 이에 두 학교를 비교해봄으로써 혁신학교 정책의 집행에 따른 조직 변화 과정에서 나타나는 패러독스 현상이 각 학교의 맥락적 상황의 차이에도 불구하고 공통적으로 나타나는 현상인지를 확인해볼 수 있다. 이와 더불어, 학교 구성원들의 조화와 학교의 문화 등 어떤 맥락적 조건의 차이에 의해 A교와 B교에서 드러나는 패러독스 현상에 차이가 발생하는지를 살펴보고자 A교와 B교를 주된 연구 대상으로 삼았다.

먼저, A교와 B교가 소재하고 있는 지역 여건 및 교직 문화 전반에 대해 살펴보면 다음과 같다. 인천광역시 희망교육지원청 관내 학교들은 대부분 원도심, 구도심 지역에 위치하고 있기 때문에 다른 지역구보다 교육환경이 열악하여 교사들이 선호하는 근무지역이라 보기는 어렵다. 다만, 다른 지역구에 비해 승진을 희망하는 교사가 많고 남교사의 비율이 높은 편<sup>46)</sup>이며, 다소 위계적인 교직 문화를 가지고 있다는 평가를 받고 있다.

A교의 경우에는 인천에 처음으로 혁신학교가 도입되기 시작한 2015년부터 혁신학교를 운영하였으며, 2019년 3월 1일자로 재지정 되어 운영되고 있다. 2019년 3월 1일 기준으로 학생 수는 657명이고 학급 수는 30학급이며, 내부형 교장 공모제로 임용된 교장선생님이 근무하고 계신 학교이다. 혁신학교 도입 초기에는 교육청의 임명에 의해 발령을 받으신 일반 교장선생님이 계셨다가, 그 교장선생님께서 퇴직하시고 난 후 2016년부터 현재까지 내부형 공모제로 선발되신 교장선생님이 근무하고 계신 학교이다. 학교가 구도심에 위치하고 있어 학교 주변은 다소 열악하며, 혁신학교로 지정되기 이전에는 교사들이 선호하는 학교가 아니었기에 다른 학교에 비해 신규교사가 많이 발령 나는 학교였다. 연구 참여 교사들에 따르면, 학교 분위기는 다소 민주적이며 교장선생님은 교사들의 교육 활동에 대해 허용적이며 지원적 리더십을 발휘하고 계신 것으로 보인다. A교의 경우 교사들의 연령대가 젊으며, 인근 다른 학교보다 혁신교육 관련 전문가들이 많이 있는 학교, 특정 교원단체에 소속된 교사들이 많은 학교<sup>47)</sup>로 알려져 있다.

---

을 분석하였지만, 연구 수행 과정에서 연구자의 ‘편견’이나 ‘선입견’이 개입되지 않도록, 지속적인 성찰과 반성을 통해 ‘괄호치기’를 하였다. 이와 더불어, 연구 결과물을 연구 참여자나 동료 연구자에게 검토 받음으로써 해석의 타당성과 신뢰성을 확보하고자 하였다.

46) 희망교육지원청 소속 관할구의 남교사 비율(A구 : 29%, B구 : 32.1%, C구 : 30%)이 인천광역시 평균(2019년 기준, 24.2%)에 비해 높다(※ 출처 : 학교알리미).

47) 면담 결과(A교 나 교사, 바 교사) A교에는 희망교육지원청 관내 타 학교에 비해 상대적으로 특정 교원단체 회원들이 많은 것으로 드러났다.



A교는 운영사례가 TV, 신문 등 언론에 소개될 정도로 잘 운영되고 있는 혁신 학교로 알려져 있으며, 연수원 학교를 맡고 있어 혁신학교에 대해 주변 혁신학교 및 일반학교에 게 정보를 제공해주는 역할을 담당하고 있다. A교의 경우 학년도가 시작하기 전에 전체 교사들이 함께 모여, 학교의 비전과 교육목표, 추구하는 교육상(학교상, 학생상, 교사상, 학부모상), 학교의 특색사업 및 중점사업에 대해 논의하고 결정한다. A교는 2019학년도에는 ‘배움과 나눔으로 참된 삶을 가꾸는 행복한 사람’을 추구하는 인간상으로 정하고 ‘삶과 배움이 하나 되는 감동교육, 행복학교’를 비전으로 설정하고 있으며, 이러한 비전을 실현하기 위해 ‘꿈과 사랑의 실천 프로젝트 Do Dream’을 전개하고 있다.

A교는 학교의 중요한 결정사항이 있을 때 교사들이 모여 민주적으로 협의하여 결정하고자 노력하며, 2017학년도까지는 업무 전담 TF팀에서 거의 모든 행정업무를 도맡았기에 담임교사의 경우 학급 교육활동 관련 업무 외의 다른 행정업무는 없었다. 하지만, 업무 전담팀의 업무가 과중하다는 의견이 지속적으로 제기되어, 2018학년도부터는 담임교사의 경우에도 작은 업무를 하나씩 맡고 있는 상황이다. 하지만, 학교 전체적으로 행정업무보다 학생 교육활동을 우선시하는 분위기가 형성되어 있어 행정업무에 대한 부담은 크지 않다고 한다. 또한, A교는 교사의 전문성 향상을 위해 매주 목요일마다 수업연구를 위한 동학년 협의회를 운영하고 있으며, 이 외에도 생활교육, 배움중심수업, 거꾸로 교실, 책 읽는 교사모임 등 교사들이 자율적으로 전문적 학습공동체를 구성하여 운영함으로써 학교의 학습조직화를 실현하기 위해 노력하고 있다.

B교의 경우 2016년 3월 1일자로 혁신학교로 지정되어 현재 혁신학교 운영 4년차에 다다른 학교이다. 학급 수는 39학급에 학생 수는 837명이며, 혁신학교 도입이 논의되던 시기부터 현재까지 교장선생님이 바뀌지 않은 학교로, 교육청에 의해 발령이 난 교장 선생님이 근무하고 있는 학교이다. 최근 인근 학교의 이전으로 인해 학생들이 전학을 많이 와서 학급 수가 늘어났으며, A교와 마찬가지로 구도심에 위치해 있어 학교 주변은 다소 열악하나 지하철역 주변에 위치해 있기에 교사들 사이에 인기가 좋은 학교로 알려져 있다.

B교의 경우 혁신학교 운영 첫 해인 2016년도에는 고학년을 담당하는 5, 6학년 교사들에게는 행정업무를 부여하지 않았으나 성과급 등의 문제로 인해 교사들 사이에 다시 행정업무를 나누어갖자는 방향으로 의견이 모아져 2017학년도, 2018학년도에는 전교사가 다시 행정업무를 담당하는 체제로 운영되었다. 하지만, 모든 교사들에게 행정업무가 부여됨에 따라, 혁신적인 교육활동이 운영되기 어렵다는 문제점이 제기되어, 2019학년도부터는 부장교사 위주로 구성된 업무전담 TF팀과 한 학년에 1명씩만 행정업무를 담당하고 나머지 교사는 담임교사의 업무만 담당하는 방식으로 업무를 조정하고 있는 상황이다. 지금까지 논의한 내용을 바탕으로, A교와 B교의 특징을 정리해보면 다음 <표III-1>과 같다.



<표Ⅲ-1>에서 볼 수 있듯이 A교와 B교는 모두 상대적으로 열악한 구도심 지역에 위치해 있는 대규모 학교라 볼 수 있다. A교와 B교는 관리자와 추진 세력의 유무에 의해 학교 분위기 등에서 차이가 발생하는 것으로 보인다. A교의 경우에는 ‘내부형 교장공모제’에 의해 선발된 학교장에 의해, B교의 경우에는 일반 임명제에 의한 학교장에 의해 운영되고 있다. 또한, A교의 경우에는 학교의 혁신을 이끄는 ‘추진 세력’이 존재하며, 특정 교원단체에 소속되어 있는 교사가 일부 있는 것으로 알려져 있다. 이에 반해, B교의 경우에는 교무부장이 중심이 되어 혁신학교를 이끌어가고는 있지만, 그 외에 혁신을 이끌어가는 교사 리더의 존재 유무가 불분명하며, A교에 비해 학교 혁신의 추진 기반이 약한 편이다.

<표Ⅲ-1> A교와 B교의 특징 및 현황

구분	A교	B교
운영기간	- 2015.3.1.~ 계속(5년차)	- 2016. 3. 1.~ 계속 (4년차)
규모	- 30학급	- 39학급
관리자	- 내부형 교장공모제(2016.3~)	- 임명제(2016.3~)
추진세력 유무	- 혁신학교 추진 세력, 리더교사 有 - 특정 교원단체 교사들이 비교적 다수 존재	- 혁신학교 추진 세력(교사 리더) 無 - 잘 해보고 싶은 의지는 있으나, 주도적인 추진세력은 미약
분위기	- 민주적(권한 위임 정도가 높음) - 교사회가 의결기구화 되어 있음. (교사들의 결정을 존중) - 젊은 교사들이 많으며, 고무적인 분위기가 형성되어 있음.	- 다소 권위적, 관료적 (일반적인 학교의 관리자 스타일, 혁신을 강조하나, 아직 완전하게는 내려놓지 못함) - 업무가 많기에 전반적으로 바쁜 학교
업무	- 대부분의 교사 업무 없음 - 업무전담 TF팀의 과도한 희생	- '18학년도까지는 모든 교사가 업무를 나눠가짐 - '19학년도에는 업무전담 TF팀 운영, 일부교사는 담임 업무만 맡음.
기타	- 비교적 잘 운영되고 있다는 평가를 받음 (언론에 사례가 소개되기도 함)	- 시행착오 속에서도 지속적으로 변화를 추구함

이와 더불어, 본 연구에서는 혁신학교 정책의 확산 과정에서의 교사들의 경험에서 드러나는 패러독스 현상이 A교와 B교에 국한된 것인지를 비교 대조해보기 위해 사량구에 위치한 C교 교원들 또한 일부 연구 참여자로 선정하였다. C교의 경우에도 혁신학교가 인천에 처음 도입되던 시기였던 2015년부터 혁신학교로 지정되어 운영되기 시작하였으며, 특정 교원단체에 소속된 교사들이 많은 학교로 알려져 있다. C교는 2019년 기준 학급수 30학급, 학생 수 684명으로 교원은 관리자 포함 42명으로 구성된 학교이다. C교가



소재한 사랑구 역시 구도심으로 열악한 가정환경에 처해있는 학생들이 많아 ‘교육복지투자우선지원사업’ 대상교로 지정되어 운영되고 있다. 내부형 공모제 학교장이 부임해 있으며 학교 분위기는 다소 민주적이며 학교 혁신에 대한 의지를 지닌 교사들에 의해 비교적 잘 운영되는 혁신학교로 알려져 있다.

본 연구의 연구 참여자를 선정할 시에는 교원의 직급, 담당하고 있는 업무에 따라서도 경험에 차이가 있을 것으로 보아, ‘혁신학교’ 운영에 중책을 맡고 있는 혁신부장, 교무부장, 그리고 학교장 또한 연구 참여자로 선정하여 개인 수준뿐만 아니라, ‘학교조직’ 수준에서의 드러나는 패러독스 현상 또한 살펴보고자 하였다. 이에 본 연구의 연구 참여자는 다음 <표Ⅲ-2>와 같다.

<표Ⅲ-2> 연구 참여자

학교	이름	교육경력 (2019.3.1.기준)	혁신학교 경력 (2019.3.1.기준)	직위	비고
A	가 교사	8.0	4.0	교무부장	주제보자
	나 교사	5.0	3.0	일반교사	주제보자
	다 교사	6.0	3.0	일반교사	주제보자
	라 교사	5.0	2.0	일반교사	보조제보자
	마 교사	16.0	2.0	부장교사	보조제보자
	바 교사	7.0	1.0	일반교사	보조제보자
B	사 교사	15.0	3.0	혁신부장	주제보자
	아 교사	4.0	3.0	정보부장	주제보자
	자 교사	16.0	2.5	일반교사	주제보자
	차 교사	5.0	2.0	일반교사	보조제보자
	카 교사	6.0	2.0	일반교사	보조제보자
	학교장	35년 이상	4.0	교장	주제보자
C	파 교사	6.0	3.0	일반교사	보조제보자

### 3. 자료수집

사례연구는 구체적인 개별 사례의 분석을 통해 사회현상을 심층적으로 분석하고자 하는 연구방법으로(이혁규, 1996), 현상에 대해 보다 심층적으로 이해하기 위해서는 다양한 방법으로 풍부한 자료를 얻을 필요가 있다. 특히, 사례연구의 주요 강점 중 하나는 다양한 자료원을 사용할 수 있다는 것으로, 사례연구를 수행함에 있어 두 개 이상의 자료원을 사용함으로써 연구의 타당성과 신뢰도를 높일 수 있다(Yin, 2014).

본 연구에서도 연구의 타당성과 신뢰도를 높이기 위하여 면담과 참여관찰, 문서 자료를 활용하는 등 다양한 방법으로 자료를 수집하였다. 먼저, 연구자는 교사들의 ‘자발성’



을 핵심으로 하는 학교혁신 운동이 교육감에 의해 ‘정책’으로 형성되어 교사들의 자발성이 충분히 확보되지 못한 채 확산됨에 따라 정책이 의도하지 않은 결과가 나타나 ‘패러독스 현상’이 나타날 것이라는 ‘이론적 가정’을 수립하였다. 이후 패러독스에 대한 선행연구(김영평 외, 2006; 김종길, 2001; 엄정식, 1984; 정명호, 1997), 정책 패러독스에 관한 선행연구(소영진, 1994; 사득환·박상진, 2013; 윤건수, 2006; 이종범, 1994), 조직 변화 및 조직변화 과정에서의 패러독스 현상에 대한 선행연구(Cameron & Quinn, 1988; Lewis, 2000; Smith & Lewis, 2011 & 2012; Lewis & Smith, 2014; Van de Ven & Poole, 1988; Putnam 외, 2016)를 대상으로 ‘문헌 연구’를 수행하였고, 이를 토대로 혁신학교 정책 확산에 따른 패러독스 현상을 이해하기 위한 ‘이론적인 명제’를 수립하였고 분석틀을 도출하였다.

이러한 분석틀을 바탕으로 질적 면담을 통해 혁신학교 정책 확산 과정에서의 교원들의 경험을 ‘이해’하고 ‘해석’하고자 하였다. 본 연구는 혁신학교 정책의 확산 및 일반화 과정에서의 교원들의 경험을 탐색하기 위해 2019년 1월부터 2019년 8월까지 자료 수집 기간 동안 혁신학교에 대한 이해를 높이고자 혁신학교에 관한 연수에 참여하였으며, 수업 참관 및 혁신교육 한마당과 같은 행사에 참여하여 ‘참여관찰’하였다. 아울러, 자료수집 기간 동안 연구 참여자들과 일정 기간을 두고 2-3차례 ‘면담’을 실시함으로써 혁신학교 정책 확산 과정에서 교사들의 경험을 탐색하고자 하였다.

면담은 사례연구에서 증거 수집을 위한 가장 중요한 자료원 중 하나로, 연구 주제에 관한 정보를 잘 알고 있는 연구 참여자와의 인터뷰를 통해 연구자는 중요한 통찰을 얻을 수 있다(Yin, 2014). 일반적으로 면담은 비구조화된 면담(unstructured interview), 반구조화된 면담(semi-structured interview), 구조화된 면담(structured interview)이 있는데, 일반적으로 질적연구에서는 개략적인 면담 지침과 개방 질문들을 바탕으로 하는 반구조화된 면담(semi-structured interview)을 사용한다. 이에 본 연구자 또한 ‘반구조화된 면담’ 혹은 연구 참여자에 따라 ‘비구조화된 면담’을 활용하여 혁신학교 정책 확산 과정에서의 교원들에 경험에 관한 정보를 획득하였다.

아울러, 혁신학교 운영 과정에서 시간이 경과함에 따라 교원들의 생각 또는 이해의 정도가 달라지고 이러한 요소들이 교사의 경험에 영향을 줄 것이라 생각하여, 1차 면담(‘19년 1월~2월) 후 어느 정도 시간이 지난 후 2차 면담(‘19년 2월~6월)을 진행하였다. 더불어, 연구 참여자에 따라 추가적인 정보 수집이 필요하다고 판단되는 경우 3차 면담까지 실시하였다. 면담은 더 이상 새로운 정보가 발견되지 않는 포화 지점에 도달했다고 여겨질 때까지 진행하였다. 구체적으로 면담은 개인별로 1회당 최소 50분에서 최대 2시간 30분 정도 수행하였으며, 연구 참여자의 동의를 얻어 녹음한 후 전사하였다. 이 외에도 자료의 다원화(triangulation)를 통해 연구결과 해석의 신뢰도와 타당도를 높이기 위해 교육



부와 시·도교육청에서 발행된 보도자료, 기본계획 및 업무보고, 그리고 사례학교에서 자체 생산된 교육계획 및 안내장 등의 문서 자료를 수집하여 분석하였다. 뿐만 아니라, 질적연구 수행과정에서도 교원들의 경험에 대한 이해를 심화하고 해석의 타당성을 확보하고자 교육부 및 시·도교육청의 혁신학교 운영 계획서, 연구대상 학교의 혁신학교 운영 계획 등 각종 문헌을 고찰하였다.

#### 4. 자료 분석

일반적으로 질적연구에서 면담 자료를 분석하는 절차는 원자료를 ‘코딩’하고, 코딩한 것들을 정리하여 ‘범주’를 형성한 후 범주들을 ‘구조화’하는 과정으로 이루어진다. 이에 연구자는 먼저, 전사한 자료를 반복적으로 읽으면서 의미있는 주제들을 찾아 ‘코딩’하였다. ‘코딩’은 면담을 전사한 자료를 문장 또는 문단 단위로 세분화하여 자료가 이야기하는 개념에 적당한 명칭을 부여하는 작업으로, 본 연구에서 연구자는 ‘문단 단위’로 코딩을 실시하였다. 경우에 따라서는 연구 참여자의 언어 표현을 그대로 빌려 ‘체험코드(in Vivo code)’를 사용하기도 하였으며, 코딩한 결과물은 엑셀파일로 정리하였다. 이후 코딩한 자료들을 바탕으로 개념들이 공통적으로 이야기하는 것을 묶음지어 새로운 범주(category)를 형성하였으며, 범주들을 구조화하여 하위범주(소주제), 상위범주(중주제)와 영역(대주제)을 구성하였다. 이러한 분석 과정은 반복적으로 수행되었으며, 면담 횟수가 늘어남에 따라 계속적으로 범주들 또한 조정되었다. 분석 결과 951개의 코드, 68개의 소주제, 24개의 중주제, 4개의 대주제가 도출되었고, 이를 정리하여 다음 <표Ⅲ-3>과 같이 제시하였다.

<표Ⅲ-3> 주제 분석표

대주제		중주제	소주제
혁신의 첫 걸음		변화를 위한 의지	· 교육의 본질에 충실한 학교 만들기
		잘못 끼워진 첫 단추	· 혁신학교 철학에 대한 이해 부족으로 인한 교사들의 자발성 결핍 · 비본질적 동인(예: 예산 확보, 혁신학교 브랜드, 교육감의 공약, 교육청의 요구)으로 시작
		혁신학교의 첫 인상	· 편하고 자유로운 학교 vs. 힘든 학교
변화를 만들어 가는 과정	민주적인 의사결정구조를 가진 학교 만들기	회의가 활성화 된 민주적인 의사결정 구조의 학교 만들기	· 명실상부한 의사결정 기구로 거듭난 ‘교직원 회의’ · 공평하게 발언권이 주어지는 수평적인 조직문화
		제대로 자리 잡지	· 회의에 대한 부담감과 회의감





		못한 민주주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 형식적, 절차적 민주주의에 불과한 현 상태</li> <li>· 때때로 취해지는 절충적 의사결정</li> <li>· 학교장의 정체성 및 역할 혼란</li> <li>· 민주적인 것에 대한 강요? 버릇과 예의가 없는 것?</li> </ul>
	학생·교사의 자율성이 존중되는 학교 만들기	교사와 학생의 자율성 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최대한 보장되는 교사들의 자율성</li> <li>· 학생의 관점에서 학생의 학습에 의한 학생을 위한 학교 만들기</li> </ul>
		잘못 이해·활용되고 제대로 발휘되지 못하는 자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유분방한 아이들과 다소 이상적인 생활지도</li> <li>· 혁신이지 않은 것으로 여겨지는 교육적 지도</li> <li>· 희생으로 마련된 여유 시간의 사유화</li> <li>· 간섭할 수 없는 상황에서 커져가는 이상과 현실의 괴리에서 오는 야속함</li> </ul>
	교육과정과 수업에서의 변화 만들기	삶과 많이 일치하는 학생중심의 맞춤형 교육과정 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 우리 학생들에게 최적화된 맞춤형 교육과정</li> <li>- 점점 갖춰지는 교육과정의 위계성</li> <li>· 마을과 연계된 확장된 배움, 프로젝트 중심의 교육과정</li> <li>· 삶에 필요한 내용 중심으로 맥락 속에서 이루어지는 학습</li> </ul>
		쉽지 않은 수업의 변화와 교육과정 재구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공감 없이 기계적으로 수행된 재구성이라는 말을 쓴 재구성</li> <li>· 규모가 커져 부담스러워지는 교육과정 재구성</li> <li>· 교과서에 대한 동상이몽 : 불필요한 교과서 vs. 유용한/가르치지 않을 수 없는 교과서</li> <li>· 학생의 자발성을 이끌어내지 못한 ‘교사’에 의한 교육과정</li> <li>· 우수사례 따라하기 식 혁신</li> </ul>
	함께 성장하는 전문적 학습공동체	전문적 학습 공동체를 통한 성장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교사들 간의 협업을 통한 교사의 전문성 향상</li> </ul>
		제대로 운영되지 못하는 전문적 학습 공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정업무 우위의 교직원문화와 보호받고 싶은 사적 영역</li> <li>· 공감은 하나 실천으로 옮겨지지 쉽지 않은 변화</li> </ul>
	행정업무 간소화	업무 간소화로 교육활동에 집중할 수 있는 여건 조성하기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불필요한 것을 덜어내고, 업무전담 TF팀 구성하기</li> </ul>
		쉽지 않은 실질적인 업무 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘빠가’보다는 혁신 업무 더하기</li> <li>· 작은 업무도 크게 만드는 교사의 성실함과 실적주의</li> <li>· 안전제일주의, 복잡한 행정적 절차로 시도되지 않는 새로운 교육활동</li> <li>· 업무의 빈익빈 부익부, 누군가의 희생이 필요</li> <li>· 교원성과급으로 다시 나눠 갖게 된 행정업무</li> </ul>
	인센티브 부여	혁신학교의 동력인 교사들의 ‘자발성’	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자발성 훼손에 대한 우려로 승진점수를 부여하지 않음</li> </ul>
		혁신학교 근무에 대한 동기요인 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 더 즐겁게 일하기 위해 교사들의 노고에 대한 인정 필요</li> <li>· 혁신학교에 대한 역차별</li> </ul>
변화를 향한 계속되는 도전	더디지만 변화하고 있다	교육의 본질을 구현하려는 움직임	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래 학력을 추구하는 삶과 삶이 일치하는 학교</li> <li>· 교육활동 중심의 민주적인 학교를 만들기 위한 지속적인 노력과 시도</li> <li>· 교사들의 성장과 교직원간의 변화</li> </ul>
		혁신학교에 대한 오해	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교 = 노는 학교?, 공부하는 학원에서?</li> </ul>
	지속가능성	학교 혁신의 일반화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교의 일반화 그리고 일반학교의 혁신학교화</li> </ul>



		확산 과정에서 드러나는 역량 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교의 빈익빈 부익부 현상</li> <li>· 무너진 혁신인 학교 발생 가능성에 대한 우려</li> <li>· 모델학교인 혁신학교로의 재전입을 희망한다 vs. 희망하지 않는다</li> <li>· 변화의 씨앗? 쉽지 않은 변화 도모</li> </ul>	
변화 과정에 영향을 주는 요소	구성원 및 구성원의 조합	관 리 자	변화조력자로서의 관리자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 관리자의 교사에 대한 믿음</li> <li>· 관리자의 여건 조성 및 노력 중요</li> </ul>
			변화에 따라가지 못하는 관리자	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 변화에 대한 관리자의 수용성과 개방성 부족</li> <li>· 관리자의 교사에 대한 믿음 부족</li> <li>· 혁신학교에 대한 의 지가 있는 관리자 필요 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 내부형 교장공모제 도입에 대한 논의</li> <li>- 공모교장에 대한 인식 전환 필요</li> </ul> </li> <li>· 교육개혁 정책에 대한 부정적 경험</li> </ul>
		교사		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육에 대한 가치관과 교육철학의 차이</li> <li>· 혁신의 이분법적 배타성에 대한 부담감</li> </ul>
		의지 있는 구성원의 결합		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 추진력 있는 교사 리더의 존재유무</li> <li>· 변화를 위한 대동단결 vs. 따로 노는 위 아래</li> </ul>
	기존 제도, 문화와의 충돌			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기존의 것에 대한 익숙함과 관성적 행태</li> <li>· 승진 희망 교사에게 이득될 것이 없는 혁신학교 근무경력</li> <li>· 줄 세우기를 강요하는 교원성과급 제도</li> <li>· 매 해 바뀌는 구성원(인사 전보제도)</li> <li>· 입시 위주의 교육풍토</li> <li>· 행정업무 우위의 교직문화</li> <li>· 변화에 대해 보수적인 성향과 현실 순응적 교직 문화</li> </ul>
	사회·구조와의 충돌			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 입시 위주의 교육풍토</li> </ul>
	혁신을 저해하는 정책 추진 방법			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 좋은 것만 드러내어 홍보하기</li> </ul>
	더 나은 학교를 만들기 위한 과제			<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사람을 성장시키는 일</li> <li>· 교육(지원)청의 정책적 지원 및 제도 개선</li> <li>· 마을, 지역사회와 함께 하는 교육</li> </ul>

위와 같은 분석 결과를 본 연구의 연구문제에 따라 재분석하여 패러독스 ‘현상’이 드러나는 부분과 그 ‘원인’을 중심으로 분석 결과를 재정리하였다. 분석 결과 패러독스 현상은 학교의 변화를 만들어 가는 과정에서 나타나는 ‘의도한 효과(작용)’와 ‘의도하지 않은 결과(반작용)’으로 구분해볼 수 있었다. 이와 더불어, 그러한 현상의 이면에는 상호 배타적인 요소들이 공존하며 긴장 상태를 이루고 있음을 알 수 있었다. 이에 귀납적으로 도출된 현상 이면에 존재하는 상호 배타적인 요소들을 대주제와 함께 기술하여 ‘상호 배타적인 요소’의 공존과 충돌에 의한 패러독스 현상을 명시적으로 드러내고자 하였다.

패러독스 현상의 ‘원인’을 분석하는 과정에서는 도출된 951개의 코드를 다시 읽고 정리하여 위에서 드러난 핵심 소주제 이외의 몇몇 소주제들(예: 운동의 문법과 정책의 문법 간의 상호 긴장과 모순, 일반 학교로 진출 시 다시 기존 교직문화에 적응해야 하는 현실, 교육감의 공약으로 시작·운영되고 있는 혁신학교, 교사들의 의식변화와 자발성을



수반하지 않은 빠른 확산 등)을 추가하였다.

비본질적인 동인에 의해 혁신학교 정책을 시작하게 될 경우 패러독스가 발생할 수 있다고 보아 위에서 도출된 주제 중 ‘혁신의 첫걸음’(대주제)- ‘잘못 끼워진 첫 단추’(중주제)와 ‘변화 과정에 영향을 주는 요소’(대주제) 등에서 도출된 소주제들을 반복적으로 읽고 이를 다시 유목화하였다. 유목화의 과정에서는 앞서 선행연구 고찰을 통해 패러독스를 유발하는 원인을 Mahoney & Snyder(1999)가 제시한 제도적 맥락에 대한 분석 수준인 ‘구조’, ‘제도’, ‘행위자’ 수준으로 구분하여 볼 수 있다는 점을 고려하되, 혁신학교 정책이 학교 ‘조직’에 변화를 가하는 정책이라는 점에서 ‘조직’이라는 차원을 별도로 구분하여 제시하였다. 이에 조직 문화, 구성원들의 조합과 관련된 소주제는 ‘조직적 차원’으로 분류하였다.

아울러, ‘제도’의 의미가 다양한 수준에서 이해될 수 있음에 따라, 이후 ‘제도’ 역시 그 의미를 법률이나 규칙에 명문화된 행동 규칙 등 협의의 의미로 한정시키고자 ‘정책적·제도적’ 차원으로 명시하여 그 의미를 분명히 하고자 하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 혁신학교 정책 집행 과정에서 패러독스 현상을 야기하는 요소들을 ‘교사(행위자) 차원’, ‘조직적 차원’, ‘정책적·제도적 차원’, 사회·정치 등 ‘구조적 차원’으로 유목화하여 다음 <표Ⅲ-4>와 같이 재구조화하였다.

<표Ⅲ-4> 연구문제에 따른 재분석 결과

구분	대주제		중주제	소주제	비고
패러독스 현상	변 화 를  만 들 어  가 는  과 정	민주적인 의사결정구 조를 가진 학교 만들기 : (민주성 vs. 관료성)	회의가 활성화 된 민주적인 의사결정 구조의 학교 만들기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 명실상부한 의사결정 기구로 거듭난 ‘교직원 회의’</li> <li>· 공평하게 발언권이 주어지는 수평적 조직문화</li> </ul>	의도한 효과
			제대로 자리 잡지 못한 민주주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 회의에 대한 부담감과 회의감</li> <li>· 형식적, 절차적 민주주의에 불과한 현 상태</li> <li>· 때때로 취해지는 절충적 의사결정</li> <li>· 학교장의 정체성 및 역할 혼란</li> <li>· 민주적인 것에 대한 강요? 버릇과 예의가 없는 것?</li> </ul>	의도치 않은 결과
		학생·교사의 자율성이 존중되는 학교 만들기 : (자율성 vs. 규율, 규범)	교사와 학생의 자율성 보장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 최대한 보장되는 교사들의 자율성</li> <li>· 학생의 관점에서 학생의, 학생에 의한, 학생을 위한 학교 만들기</li> </ul>	의도한 효과
			잘못 이해·활용되고 제대로 발휘되지 못하는 자율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유분방한 아이들과 다소 이상적인 생활지도</li> <li>· 혁신이지 않은 것으로 여겨지는 교육적 지도</li> <li>· 회생으로 마련된 여유 시간의 사유화</li> <li>· 간섭할 수 없는 상황에서 커져가는 이상과 현실의 괴리에서 오는 야속함</li> </ul>	의도치 않은 결과
		교육과정과 수업에서의 변화 만들기 :	삶과 얹어 일치하는 학생중심의 맞춤형 교육과정 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 우리 학생들에게 최적화된 맞춤형 교육과정</li> <li>- 점점 갖춰지는 교육과정의 위계성</li> <li>· 마을과 연계된 확장된 배움, 프로젝트 중심의 교육과정</li> <li>· 삶에 필요한 내용을 중심으로 맥락 속에서 이루어지는 학습</li> </ul>	의도한 효과



		(맞춤형 vs. 표준화)	쉽지 않은 수업의 변화와 교육과정 재구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공감 없이 기계적으로 수행된 재구성이라는 탈을 쓴 재구성</li> <li>· 규모가 커져 부담스러워지는 교육과정 재구성</li> <li>· 교과서에 대한 동상이몽 : 불필요한 교과서 vs. 유용함/가르치지 않을 수 없는 교과서</li> <li>· ‘학생의 자발성’을 이끌어내지 못한 ‘교사’에 의한 교육과정</li> <li>· 우수사례 따라하기 식 혁신</li> </ul>	의도치 않은 결과
		함께 성장하는 전문적 학습공동체 : (갑년자성을 통한 전문성 향상 vs. 행정업무 우위 및 개인의 권리보장)	전문적 학습 공동체를 통한 성장	· 교사들 간의 협업을 통한 교사의 전문성 향상	의도한 효과
			제대로 운영되지 못하는 전문적 학습공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정업무 우위의 교직원문화와 보호받고 싶은 사적 영역</li> <li>· 공감은 하나 실천으로 옮겨지기 쉽지 않은 변화</li> </ul>	의도치 않은 결과
		행정업무 간소화 : (업무 간소화 vs. 행정적 안전주의, 협력공동체 vs. 경쟁 패러다임)	업무 간소화로 교육활동에 집중할 수 있는 여건 조성하기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 불필요한 것을 덜어내고 업무전담 TF팀 구성하기</li> <li>· 업무에 대한 관점의 전환</li> </ul>	의도한 효과
			쉽지 않은 실질적인 업무 경감	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ‘빠기’보다는 혁신 업무 더하기</li> <li>· 작은 업무도 크게 만드는 교사의 성실함과 실적주의</li> <li>· 안전제일주의, 복잡한 행정적 절차로 시도되지 않는 새로운 교육활동</li> <li>· 업무의 빈익빈 부익부, 누군가의 희생이 필요</li> <li>· 교원성과급으로 다시 나뉘 갖게 된 행정업무</li> </ul>	의도치 않은 결과
			혁신학교의 동력인 교사들의 ‘자발성’	· 자발성 훼손에 대한 우려로 승진점수를 부여하지 않음	의도한 효과
		인센티브 부여 : (순수한 자발성 vs. 가장된 자발성)	혁신학교 근무에 대한 동기요인 부족	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 더 즐겁게 일하기 위해 교사들의 노고에 대한 인정 필요</li> <li>· 혁신학교에 대한 역차별</li> </ul>	의도치 않은 결과
			교육의 본질을 구현하려는 움직임	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래 학력을 추구하는 삶과 삶이 일치하는 학교</li> <li>· 교육활동 중심의 민주적인 학교를 만들기 위한 지속적인 노력과 시도</li> <li>· 교사들의 성장(교직원, 학생을 바라보는 관점)</li> </ul>	의도한 효과
		계속 되는 변화를 향한 도전	혁신학교에 대한 오해	· 혁신학교 = 노는 학교?, 공부하는 학원에서?	의도치 않은 결과
			학교 혁신의 일반화	· 혁신학교의 일반화 그리고 일반학교의 혁신학교화	의도한 효과
			지속 가능성: (혁신학교 일반화 vs. 기존 학교 체제 유지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교의 빈익빈 부익부 현상</li> <li>· 무늬만 혁신인 학교 발생 가능성에 대한 우려</li> <li>· 모델 학교인 혁신학교로의 재진입을 희망한다 vs. 희망하지 않는다.</li> <li>· 변화의 씨앗? 쉽지 않은 변화 도모</li> </ul>	의도치 않은 결과



패러독스 현상 원인	교사(행위자) 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신학교 철학에 대한 이해 부족으로 인한 교사들의 자발성 결핍</li> <li>• 기존의 것에 대한 익숙함과 관성적 행태</li> <li>• 교육에 대한 가치관과 교육철학의 차이</li> <li>• 혁신의 이분법적 배타성에 대한 부담감</li> <li>• 교사들의 교육개혁 정책에 대한 부정적 경험</li> </ul>	
	조직적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산 확보라는 비본질적 동인으로 혁신학교 시작</li> <li>• 관리자의 성향</li> <li>• 교사 리더의 존재 유무</li> <li>• 매해 바뀌는 구성원</li> <li>• 변화에 대해 보수적인 성향과 현실 순응적 조직문화</li> </ul>	
	정책적·제도적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 승진 희망 교사에게는 이득될 것이 없는 혁신학교 근무경력</li> <li>• 줄 세우기를 강요하는 교원성과급 제도</li> <li>• 운동의 문법과 정책의 문법 간의 상호 긴장과 모순</li> <li>• 일반학교로 전출 시 다시 기존 교직문화에 적응해야 하는 현실</li> </ul>	
	정치·사회적 영향 구조적 차원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신학교 추진과정에서 정치적 목적성이 개입</li> <li>• 교사들의 의식변화와 자발성이 수반되지 않은 빠른 확산</li> <li>• 성과에 대한 조급함 및 홍보 강조</li> <li>• 임시 위주의 교육풍토</li> </ul>	

본 연구에서는 Yin(2014)이 사례 연구 분석 기법으로 소개한 ‘패턴 매칭(pattern matching)’의 방법을 활용하여 연구의 내적타당도를 높이하고자 하였다. 패턴매칭이란, 자료 수집 전에 ‘이론적 명제’로 제시한 패턴과 실제 사례연구 결과로 나타나는 패턴을 비교하는 것을 의미한다. 본 연구에서도 자료 수집 전 ‘혁신학교’와 ‘패러독스’에 관한 선행연구 고찰을 바탕으로 연구자가 형성한 ‘분석틀’과 ‘연구 결과’를 지속적으로 비교하며 연구자가 발견한 현상을 보다 잘 설명할 수 있도록 분석틀을 수정하는 과정을 거쳤다.

질적 연구 역시 경험연구이기 때문에 과학성이 필요하고, 따라서 연구 과정과 결과에 대한 타당성과 신뢰성을 갖출 필요가 있다(윤건수, 2013). Lincoln & Guba(1985: 289-331)는 질적 연구가 엄격성을 지키기 위해, ‘신빙성(credibility)’, ‘이전 가능성(transferability)’, ‘확증 가능성(Confirmability)’, ‘의존가능성(dependability)’을 갖추어야 한다고 보았다. 먼저, ‘신빙성(credibility)’이란, 내적타당도와 관련된 부분으로, 다양한 출처에서 얻어진 다양한 자료를 토대로 연구 과정과 결론이 도출되어야 한다는 것을 의미한다. 둘째, ‘이전가능성(transferability)’는 외적 타당성과 관계되어 있는 것으로, 구체적인 사례의 맥락이 바뀌어도 연구 결과를 적용할 수 있어야 함을 의미한다. 셋째, ‘확증가능성(confirmability)’는 객관성과 관련된 것으로 연구결과가 연구자만의 주관적인 생각 혹은 상상력에 의한 것이 아니어야 함을 뜻한다. 마지막으로 넷째, ‘의존가능성(dependability)’은 신뢰성과 밀접한 관련이 있는 것으로 누가 그 자료를 사용하는 연구 과정을 되풀이 할 수 있게끔 연구과정과 결과를 상세히 기록해두어야 함을 의미한다.



이와 유사한 맥락에서 Yin(2014)은 사례연구가 신뢰성을 확보하기 위해서는 <표Ⅲ-5>와 같이 ‘구성타당성’, ‘내적 타당성’, ‘외적 타당성’, 그리고 ‘신뢰성’을 갖추어야 한다고 보았다. Patton(2002)의 경우에는 ‘자료의 다원화(data triangulation)’, ‘연구자의 다원화(investigator triangulation)’, ‘이론의 다원화(theory triangulation)’, ‘연구방법의 다원화(methodological triangulation)’를 통해서 사례연구의 타당성을 높여야 한다고 보았다.

이에 본 연구에서는 면담, 참여관찰, 문서 등 다양한 자료를 분석함으로써 자료의 다원화를 통해 연구의 타당성과 신뢰도를 높이하고자 하였으며, 연구 과정에서 지도교수와 전문 연구자, 동료 연구자, 혁신학교에 관심을 가지고 있는 학교 현장의 교사들을 만나 조언을 구했다. 그뿐만 아니라, 연구 참여자 중에서 핵심 정보 제공자에게 최종적으로 분석 내용의 타당성을 검증받는 과정을 거쳤다. 이와 더불어, 연구의 윤리성을 확보하기 위해 연구 참여자에게 연구의 목적을 설명하고 연구 참여에 대한 동의를 얻은 후 면담을 진행하였으며, 연구 참여자의 익명성을 보호하기 위해 가명을 사용하였다.

<표Ⅲ-5> 연구설계 검증을 위한 네 가지 방법과 전술

검증	사례연구 전술	전술적용단계
구성 타당성 (Construct validity)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다양한 자료원을 사용하라</li> <li>· 증거 사슬(chain of evidence)을 만들어라</li> <li>· 사례연구 보고서 초안을 검토할 중요 정보 제공자를 확보하라</li> </ul>	자료수집단계 자료수집단계 보고서 작성단계
내적 타당성 (Internal validity)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 패턴 매칭 기법을 사용하라</li> <li>· 경쟁가설을 설정하라</li> <li>· 인과관계를 설명하라</li> <li>· 논리모델을 사용하라</li> </ul>	자료분석단계
외적 타당성 (External validity)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 단일사례연구에서는 이론을 사용하라</li> <li>· 다중사례연구에서는 반복연구논리를 사용하라</li> </ul>	연구설계단계
신뢰성 (Reliability)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사례연구 프로토콜을 사용하라</li> <li>· 사례연구 데이터베이스를 개발하라</li> </ul>	자료수집단계

출처: Yin(2014).



## IV. 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타난 패러독스 현상

정책 일선에 해당하는 단위학교에서의 정책 집행 과정은 정책의 성패를 결정짓는 매우 중요한 요인이다(Lipsky, 1980). 이에 따라, 혁신학교 정책이 확산됨에 따라 단위학교 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 가운데 어떠한 패러독스 현상을 경험하고 있는지 그 양상을 살펴보는 것은 향후 혁신학교 정책의 발전방향을 모색하는데 있어서도 매우 중요하다. 이에 혁신학교 정책 확산 과정에서 교원들이 단위학교의 ‘변화를 만들어 가는 과정’에서 경험하는 패러독스 현상과 더 나아가 학교교육체제 전반의 변화를 도모하기 위해 ‘지속적으로 도전’하는 가운데 경험하게 되는 패러독스 현상을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1. 변화를 만들어 가는 과정

#### 가. 민주적인 의사결정구조를 가진 학교 만들기 : ‘민주성’ vs. ‘관료성’<sup>48)</sup>

##### 1) 의도한 효과 : 회의가 활성화된 민주적인 의사결정구조의 학교 만들기

교사들의 자발성을 이끌어 내기 위해서는 학교 구성원들을 학교의 주인으로 서게 하는 ‘민주적인 학교 운영 체제’를 만들어가는 것이 중요하다. 실제 본 연구 참여교들은 각 학교가 놓인 여건이 다름에도 교직원 회의를 활성화하고 수평적인 학교 문화를 형성하기 위해 노력하는 등 민주적인 학교 시스템을 갖추어 가고 있었다.

#### ○ 명실상부한 의사결정기구로 거듭난 ‘교직원 회의’

혁신학교를 운영하기 위해 가장 먼저 해야 할 것은 ‘교직원 회의’를 통해 민주적인 학교 운영의 토대를 구축하는 것이다. A교의 경우에도 교사들의 ‘자발성’을 이끌어내기 위해 가장 먼저 시도한 것이 바로 ‘교직원 회의’를 활성화하는 것이었다고 한다. 교사들의 동기를 부여하기 위해 A교는 교직원 회의를 의사결정 기구화 하여, 교직원 회의에서 결

48) 뒷부분 ‘소결’에서 볼 수 있듯이 ‘민주적인 학교를 만들어가는 과정’에서 나타난 ‘1) 의도한 효과’와 ‘2) 의도하지 않은 결과’를 바탕으로 현상의 이면에 ‘민주성’과 ‘관료성’이라는 상호 배타적인 요소들이 충돌하고 있음을 귀납적으로 발견할 수 있었다. 이와 같이 귀납적으로 발견한 사항을 바탕으로 ‘민주적인 학교 만들기 : 민주성 vs. 관료성’이라는 소제목을 붙여 패러독스적인 현상을 유발하는 대립하는 상호 배타적인 요소들에 대한 독자들의 빠른 이해를 돕고자 하였다. 뒷부분의 소제목 또한 드러난 현상을 통해 귀납적으로 도출된 대립 요소들을 부각시켜 소제목으로 표현한 것이며, 연역적 전제를 바탕으로 현상을 분석한 것이 아님을 분명히 한다.



정된 바를 거의 모두 실행에 옮겼다고 한다.

교직원들의 자발성 없이는 뭐가 될 것 같지는 않고... 그래서 교직원회의를 명실상부하게 회의 기구처럼 만들고, 거기에서 뭔가를 결정되게 하고 그 속에서 구성원들의 동기부여를 하거나 이런 것들이 있어야 한다고 판단을 했던 것 같아요(A교, 가 교사).

그래서 가장 먼저 시도했던 것은 교직원 회의에 권한을 배부하고 그 속에서 누구나 이야기할 수 있도록 만들고 거기서 결정된 것은 시행을 하고 거기서 안 하겠다고 결정된 것은 실제로 안 하고 그런 것들을 만드는 것을 가장 우선적으로 1번 과제로 했던 것 같아요. 왜냐하면 그것 없이, 사람들이 뭔가를 결정했을 때 그 결정대로 되거나 내가 싫다 라고 하면 안 하거나 이런 것이 있어야... 뭔가 시작이 될 것이 아니에요. 그렇죠? 물론 그것 한다고 다 되는 것은 아닌데, 하여튼 그게 1번이었던 것 같아요(A교, 가 교사).

물론 처음부터 교직원 회의가 잘 운영되었던 것은 아니다. 기존 교직원 회의는 결정 사항을 전달하는 전달 회의의 방식으로 운영되어 왔고, 이러한 방식에 익숙한 교사들이 중심이 되어 모여 있는 학교에서 하루아침에 교사들이 자신의 의견을 적극적으로 제시하고 토론하는 ‘회의 문화’가 활성화 될 리는 만무했다. 이러한 측면에서 A교의 경우 민주적인 회의를 도모하는 차원에서 교사들이 둥글게 앉아서 한 명씩 돌아가며 이야기를 해보는 시간을 갖는 등 여러 가지 시도를 해왔다고 한다. 그 결과 점차 ‘민주적인 회의’가 이루어지기 시작했다고 한다. 이와 같은 민주적인 회의를 통해 A교의 경우, 혁신학교 도입 초기 학교의 비전, 목표, 추구하는 학생 상 등을 결정하는 등 교사들이 학교의 주인이 되어 학교의 주요한 사항들을 결정하는 체제를 구축해 나갔다고 한다.

첫해에는 진짜 힘들었어요. 아예 기반이 없을 때 기반을 다져온 것이잖아요. 그게 너무 힘들었어요.. 거의 매일같이 회의를 하는 것이예요. 학교의 목표, 비전 예를 들어, ‘꿈과 희망이 자라나는 어린이’ 이런 것부터 정해요. 각 선생님이 꿈꾸는 아동 상 이런 것들을 취합을 해가지고 정리해가지고 전체 회의에서 정하는 것이예요. 결정이 날 때까지 회의를 하고... 오늘 결정이 안 나면 내일 이어서(A교, 나 교사).

민주적인 의사결정 구조를 구축하려는 노력은 B교에서도 이어졌다. B교 혁신부장은 혁신 부장으로서 해야 하는 가장 중요한 업무 중 하나가 ‘민주적인 의사결정 체제’를 만드는 것이라고 보았다. 이러한 관점에서 교사들에게 교직원 회의에서 전달 연수를 하





말 것을 당부하였음에도 불구하고, 기존에 해왔던 것에 대한 관성이 작용하고 있었기 때문에 전달 중심의 교직원 회의 문화를 바꾸는 것이 쉽지 않았다. 특히 B교의 경우 학급 수가 40학급 가까이 되다 보니 전 교사가 모여 의견을 나누고 의사결정을 하는 것이 원활하게 이루어지지 않았다고 한다. 이를 감안하여, 안건이 있을 경우 먼저 학년에서 논의를 하고, 학년에서 논의된 바를 중심으로 부장들이 협의를 하여 의사결정을 하는 ‘의사결정 구조’를 마련하게 되었다고 한다.

제일 중요한 것은 일단 학교 분위기, 민주적 의사결정체제이잖아요? 그걸만 들어주는 것이 제일 중요하다고 생각해요. 학교의 방향을 결정하는 그러한 중요한 문제들을 협의해서 그게 자꾸 반영이 되면, 선생님들이 그것에 대한 불만이 덜 하더라구요. ‘아 그래? 우리가 안 가서 말을 안 하면 우리가 손해!’ 왜냐하면 우리가 결정한대로 된다는 마음이 들면 선생님들 사실 그 회의에 오는 것이 무의미하게 되는 느낌이 아니라서... 혁신부에서는 그것을 가장 중요하게 해야 하는 일인 것 같고...(B교, 사 교사)

## ○ 공평하게 발언권이 주어지는 수평적인 조직문화

혁신학교에서의 교직원 문화 특질에 대해 연구한 류영철(2019)의 연구에서도 밝혀진 바 있듯이, 일부 혁신학교에서는 교육 공무원 또한 교직원 회의에 참석하여 안건을 제시하기도 하는 등 ‘개방적’인 문화가 형성되어 있다. 그뿐만 아니라, 학교의 중요한 사항을 결정함에 있어서 교장, 교감과 같은 관리자들도 학교 조직의 구성원으로서 다른 구성원들과 동일하게 1표를 행사하는 수평적인 조직 문화가 형성되어 있다.

민주적인 학교 운영을 위해서는 다른 무엇보다 관리자의 ‘리더십’이 중요하다. 기존의 학교에서 교장, 교감, 부장교사 중심으로 의사결정이 이루어졌다면, 혁신학교에서는 모든 구성원들이 주체가 되어 ‘교직원 회의’를 통해 의사결정이 이루어지게 된다. 교직원 회의에서 논의된 사항이 수용되어야 교사들이 주인의식을 갖고 향후에도 적극적으로 학교운영에 참여하게 된다. 만약, 교직원 회의에서 논의된 사항을 교장, 교감이 수용하지 않는다면 교사들이 학교 운영에 적극적으로 참여하지 않게 될 것이다. 이에 따라, 혁신학교가 잘 운영되기 위해 학교장은 자신이 가진 권한을 학교 구성원들과 공유하고 위임함으로써 구성원 모두가 리더가 될 수 있도록 하는 ‘분산적 리더십’을 발휘할 필요가 있으며, 솔선수범을 보이는 ‘서번트 리더십’을 실천해야 한다.

저는 개인적으로 우선 교장의 철학이 어떤 철학인지에 따라서 달라질 수 있다고 보아요. 그 전과 비교했을 때, ‘서번트 리더십’이라고 하던가요? 자기가 굶



은일을 마다하지 않고 자기가 쓰레기 줍고 여러 가지 뭐 청소하고 되도록 교장 실도 오지 말라고 하고 ‘선생님들의 의견이 곧 학교의 의견이다’라는 이야기를 많이 하셨어요. 그래서 교직원 회의에서 결정된 사항은 거의 무조건적으로 교장 선생님께서 함께 수용하셨죠(A교, 라 교사).

관리자가 왜 중요한가가 여기서 나오는데 중요한 것은 거기서 뭐가 결정이 되든 ‘안 돼’라고 하면 끝나잖아요. 그게 안 되는 것이예요. 그럼 이제 끝나는 것이거든요. 이게 한 두 번만 계속되면 사람들이 이제 입을 닫아요. 혁신학교가 잘 되기 위해서는 관리자의 인식이 가장 중요한 것이예요. 교장선생님이 나서시면 혁신학교는 아무것도 안 돼요(A교, 가 교사).

이처럼 민주적인 학교 운영에 학교장의 ‘리더십’이 중요하게 작용하고 있었고, 교사들이 학교의 주체로 서는 ‘학교 문화’와 ‘분위기’ 또한 학교의 변화를 유지하는데 중요하게 작용하고 있는 것으로 보인다. 혁신학교 운영에 핵심적인 역할을 담당하고 있는 교사들은 학교 내 ‘민주적인 분위기’와 ‘문화’를 정착시켜, 관리자의 직위에 의한 단독 결정이 학교를 좌지우지 할 수 없음을 교사들 스스로가 인식하고 이러한 분위기를 만들어 가는 것이 중요함을 강조하였다. 그들은 이렇게 형성된 민주적인 분위기와 문화가 관리자가 바뀌어도 민주적인 학교 운영을 유지할 수 있는 방법이라 인식하고 있었다.

그렇게 되면 안 되니까 현 체제를 유지하기 위한 노력이 필요한 것이죠. 그래서 계속 부장님들께 말씀드렸어요. 이러한 업무 분장은 우리 교사들이 다 같이 의논해서 결정한 것이다. 교장선생님이 바뀌셔도 ‘교장선생님 개인의 의견으로 는 학교를 바꿀 수 없다’ 이 점을 계속 강조하셔야 한다고 ‘그래야 지금 변화하려고 하는 이 학교 체제가 유지될 수 있다’라고 말씀은 드렸어요(B교, 사 교사).

학교 문화가 기본적으로 그렇게 되어있으면 교감선생님이 함부로 못하시죠. 기본적으로 교직원 회의에서 결정이 되어서 하는 것이잖아요. (중략) 다만, 학교의 분위기가 그렇게 되어 있다면 (관리자가) 독단적으로 할 수는 없죠(A교, 가 교사).

## 2) 의도하지 않은 결과 : 제대로 자리 잡지 못한 민주주의

그러나 혁신학교 정책이 의도한 바와 같이 모든 학교에서 민주적인 학교운영 체제가 구축되는 것은 아니었다. ‘민주적인 학교운영 체제’를 형성해가는 과정에서 단위학교가 처한 맥락과 단위학교 구성원들에 의해 혁신학교 정책이 상호 적응적, 절충적으로 집행되는 가운데 의도하지 않는 현상 또한 나타나고 있었다. 모든 사항을 교직원 회의를 통해 결정하려는 의도 하에 이루어지는 잦은 회의에 대한 교사들의 불만이 제기되기도 하



였으며, 경우에 따라서는 교사들의 의견이 반영된 방안이 채택되기보다는 관리자의 수용성을 고려하여 ‘절충안’이 마련되는 등 예상하지 않은 모습이 드러나곤 했다.

### ○ 회의에 대한 부담감과 회의감

혁신학교는 학교를 민주적으로 운영하고자 하며, 교직원 회의를 의사결정 기구로 중요시 한다. 하지만, 경우에 따라 잦고 길어지는 회의는 교사들의 불만을 야기하기도 하였다. 일반적으로 교사들은 대개 수업지도와 생활지도, 그리고 담당업무로 바쁘기 때문에, 경우에 따라서는 끝이 나지 않는 회의에 참석하는 것은 유쾌하지 않은 일로 받아들여질 수 있다. 이에 따라, 일부 교사들은 ‘교직원 회의’ 자체를 하나의 업무로 인식하거나 수업 준비 및 업무처리를 위한 시간을 확보하는데 방해가 되는 요인으로 인식하는 것으로 보였다.

회의는 많이 해요. 너무 많이 해서 문제이지. 뭐만 있으면 불러요. 뭐뭐뭐 있다 이런 것 다 이야기하고, 그런데 그게 시간이 많이 걸려요(B교, 카 교사).

부장님들의 회의는 엄청 많아요. 회의가 너무 많아서 부장님들이 일을 못하실 정도로. 맨날 내려오라고 해서 이야기를 하는데, 또 이야기 들어보면 정말 난상 토론 같이 돌고 돌고 돌기만 한다고... 부장님들도 그것 때문에 힘들어하시기도 하고 그러시더라고요(B교, 자 교사).

비교적 민주적으로 회의가 잘 운영되는 학교에서도 고민이 없는 것은 아니었다. 보는 관점에 따라 부장교사들끼리 논의해도 되는 사항에 대해 굳이 전체 교사 회의를 거칠 필요가 있는가에 대해 의문을 품게 되는 경우 또한 발생하고 있었다. 이에 대해 한 연구 참여자는 기존 학교 문화로부터 변화하는 과정에서 생겨나는 문제로, 학교 내에서 회의가 운영되는 체계가 좀 더 보완되면 이러한 부분도 향후 개선될 수 있을 것이라 기대하고 있었다.

선생님들이 생각하시기에 이것을 굳이 회의까지 가는 것보다는 그냥 부장님들 회의에서 결정하고... 그냥 넘기는 것이 좋을텐데, 이건 그냥 확인하고 동의할 얻는 그런 것 같은데 그런 것도 있고... 그런데 아무래도 이것이 4년이 되었다고 하더라도 기존 학교 문화에 비하면 짧은 것이잖아요? 그러다보니까 생겨나는 일인 것 같고 이런 것들이 잘 정리가 되면 이런 부분마저도 괜찮아지지 않을까... 라고 생각을 합니다(A교, 바 교사).



어떤 교사는 향후 혁신학교에 근무할 의향이 있느냐는 연구자의 질문에 혁신학교 운영 초기에 참석해야 했던 수많은 회의들을 경험하였던 것을 떠올리며, 그러한 과정을 반복할 자신이 없기에 혁신학교로의 재 전입을 쉽게 결정할 수 없다고 답하였다. 즉, 학교를 민주적으로 운영하기 위해 교직원 회의는 필요하지만, 결론이 나지 않을 것 같이 길어지는 잦은 회의는 교사들로 하여금 ‘회의에 대한 회의감’을 느끼게 만들며, 소진을 야기하는 요인으로도 작용하는 것으로 보인다.

사실 그게 고민이에요. 왜냐하면 회의과정의 너무 길어지니까 매우 지칠 때도 있었어요. 사실... 다 힘은 다르니까. 이쪽에서는 이렇게 이야기 하고 저쪽에서는 이렇게 이야기 하고 양쪽 다 어느 정도 일리가 있는 이야기라... 결론은 또 안날 것 같고... 뭐 했던 것을 맨날 또 하는 것 같고. 그럴 때 있었던 말이에요. 회의감이 느껴질 때. 그 과정을 또 한다...?(A교, 나 교사)

이처럼 교사들은 학교가 민주적으로 운영되기를 희망하지만, 다른 한편으로는 교사들의 의견을 수렴하기 위해 ‘교직원 회의’가 자주 개최되는 것을 부담스러워 하는 역설적인 모습을 보이기도 하였다. 이는 물론 단위학교 내 민주적인 의사결정체제와 문화가 구축되지 않았으며, 교사들이 ‘협의’를 통해 의사결정 하는 체제에 익숙하지 않기 때문일 것이다. 이에 따라, 혁신학교의 확산 및 일반화 과정에서 교사들에게 무조건적으로 ‘회의’를 하여 민주적인 의사결정을 할 것을 요구하기 보다는 교사들이 서로 의견을 나누며 의사결정 하는 방법을 익혀가고 이에 익숙해질 수 있도록 교직원 등을 대상으로 한 연수 등을 지원할 필요가 있다. 아울러, 학교단위 컨설팅을 통해 단위학교 구성원들이 학교 내 민주적인 의사결정 체제를 구축해 가는 방안을 지원하는 것 또한 고려해볼 필요가 있다.

## ○ 형식적, 절차적 민주주의에 불과한 현 상태

B교의 경우 학교 규모가 큰 관계로 전체 교사들이 다 같이 모여 협의하는 것이 쉽지 않았고, 이러한 맥락에서 앞서 살펴본 바와 같이 일부 교사들 사이에서 ‘작은 회의’에 대한 불만이 제기되었다. 이를 고려하여 B교에서는 학년에서 의견을 수렴하고, 부장교사 중심으로 의사결정을 하는 의사결정 체제를 구축하였다. 물론, 학년 부장교사들이 각 학년 교사들의 의견을 부장 회의에 전달하기는 하지만, 이는 전체 교사들이 직접 참여하여 논의하고 의사결정 하는 것과는 차이가 있다. 이에 이러한 측면에서 일부 교사는 이러한 방식은 진정한 민주주의와는 거리가 있으며, 형식적으로 절차 상 민주적인 과정을 거친 것일 뿐 ‘민주주의’의 탈을 쓴 것에 불과하다는 의견을 제시하기도 하였다.



부장님들 위주로 모여서 회의를 엄청 많이 하고... 다 같이 모이는 회의도 갖기는 해요. 다른 혁신학교에 비해서는 아마 덜 하긴 할 것 같은데 선생님들이 결국 또 불만을 내는 게 좀 일할 시간 없이 맨날 불러재킨다 그런 이야기가 나오니까, 전체 모이는 회의는 줄이려고 하시는 것 같아요. 그래서 학년에서 의견을 수렴해가서 부장님들끼리 이야기하시거나 그런 식으로(B교, 자 교사).

(중략) 결론은 거의 안 나요. (중략) 세부적인 사항은 부장님들끼리 회의를 해서 결정을 하죠. 그러니까 약간 민주주의인 것 같은데, 그 탈을 쓴 권력... 교장, 교감선생님은 나는 부장들이랑 이야기를 했다(B교, 아 교사).

형식적으로 회의를 많이 하긴 하는데 그게 다 관리자들이 마음에 안 들면 짤 수 있는 분위기인 것 같고(B교, 차 교사)

## ○ 때때로 취해지는 ‘절충적’ 의사결정

원만한 의사결정을 위해 부장교사들은 관리자들이 수용할 만한 ‘절충안’을 마련하여 제시하기도 하였다. B교 관리자의 경우 교육청의 발령에 의한 일반 승진 교장으로 민주적으로 학교를 운영하고자 노력하였지만, 기존 학교 체제에 익숙해 있기 때문에 교사들의 결정사항을 적극적으로 수용하기 어려운 측면도 있었다. 물론, B교 교장이 교사들의 결정 사항을 뒤집거나 바꾸지는 않았으며, 대체로 교사들의 의견을 수용해주는 등 교사들이 주인이 되는 민주적인 학교 운영체제를 구축하기 위해 노력하고 있었다.

이처럼 B교 학교장이 학교의 변화에 대한 불편함이나 거부감을 일반 교사들에게 직접적으로 표현하지는 않았지만, 관리자의 성향을 알고 있는 부장교사들은 옛날 분이신 관리자에게 너무 혁신적인 방안을 제안하면 부담스럽거나 거부감을 느낄 것이라 판단하여 ‘절충안’을 마련하여 제시하는 의도치 않은 현상이 나타나고 있었던 것이다. 이러한 현상을 두고 교사들은 승진에 어느 정도 뜻이 있는 부장교사들의 경우, 관리자와의 관계도 중요하기 때문에 전적으로 교사들의 입장에서 서서 교사들의 입장을 대변하기 쉽지 않을 것이라 보기도 하였다.

저희는 수용해주시는 편이에요. 저희 교장, 교감선생님을 홍보는 것이 아니에요. 소심하셔서 선생님들이 불만을 가질까봐 결정된 것이 마음에 안 들어도 티를 못 내세요. 그런데 우리가 그걸 알아요. 저희 교장선생님께서 완전히 못된 사람이면 옆죠. 그렇죠? 그런데 우리 교장선생님은 소심해서... (교사들이 결정 내린 사항에 대해 안 좋아하는 기색을 보이시면) 우리가 교장선생님 마음에 안 드시면 A로 할까요? 이렇게 말씀드리면 ‘넵둬! 그러면 선생님들이 나를 뭐라고 생각하겠어!’ 이런 식으로 되는 것이에요. (B교, 사 교사).



부장님들도 우리가 우리 의견을 다 이야기해도 어쨌든 관리자 분들이 확 바뀌실 수가 없는 분들이니까 결국에는 우리도 현명하게 약간 절충해서 이야기하기도 하고 그런 것 같더라구. 그니까 어차피 너무 많이 바뀌는 것을 이야기 하면, 그 분들은 불편해하시거나 거부감을 드러내실 수 있으니까 내년 내후년을 보고 조금 조정된 대안을 제시하고 그런 식으로 하시더라구요(B교, 자 교사).

우리 교무부장님은 승진을 하시려고 하세요. (중략) 혁신에 관해서 열심히 하시려고 하세요. 그런 쪽으로 학교가 가면 좋다고 생각을 하시고 본인이 워낙 또 되게 잘 하셨던 분이셔서 근데... 승진을 하셔야 하니까 교감, 교장 선생님하고의 관계가 틀어지면 안 되잖아요. 그러니까 결국 전적으로 교사의 입장에서 서서 대변해서 하시는는 힘드시더라구요. 그것은 승진과 관련이 되면 어쩔 수가 없는 것 같아요. 만약에 교장, 교감선생님이 혁신 쪽으로 옹호를 하시는 분이면 상관이 없겠지만, 그게 아닌데 그렇지 않은 분들이고 그렇게 확 변화하는 것을 달가워하지 않으시는 분들인데 승진을 원하는 분들이 그쪽(혁신)에 뜻이 있다고 한들 그 분들이 마음대로 할 수는 없죠. 의사전달이 그렇게 되지는 않죠(B교, 자 교사).

하나의 사례로 초등학교에는 1년 치의 주간학습을 정리해서 1년 동안 교육과정 시수를 모두 이수하였다는 것을 관리자에게 결재 받는 관례가 있어왔다. 하지만, 이는 이미 교육과정 계획 단계에서 결재를 받아온 것이기 때문에 학기말에 이를 정리하여 재 결재를 받는 것은 불필요한 과정일 수 있다. 더군다나 교사들이 매주 교육행정정보시스템(NEIS)에 시간표를 입력하기 때문에 교육과정 시수 이수 여부는 관리자가 교육행정정보시스템(NEIS)에 접속하여 ‘계획’과 ‘실시’ 간의 편차가 0인지를 확인하면 되는 것이다. 이에 실제로 다수의 학교에서 학년 말 1년간의 주간학습과 시수표를 정리하여 결재 받는 과정을 없애고 있다. 이와 같은 상황임에도 불구하고, 관리자에게 직접 교육행정정보시스템(NEIS)에 접속해서 시수편차가 0인지 확인해보라고 말씀드릴 수는 없는 상황이다 보니, B교 부장교사들은 시수 편차가 0으로 제시된 ‘화면’을 출력하여 제출하는 ‘절충’된 방안을 마련하였다고 한다.

혁신학교가 확대되고, 일반학교가 혁신학교화 된다면 B교와 같은 상황들이 더 많이 발생할 수밖에 없다. 물론 개인적인 성향에 따라 차이가 있을 수 있지만, 기존 승진 제도에 의해 학교장으로 임용된 관리자들의 경우 그 동안 살아온 세월이 있기 때문에 혁신적인 변화, 민주적인 학교문화를 적극적으로 수용하기 쉽지 않을 것이다. 관리자 중심의 관료적인 기존 학교체제에 익숙해있는 이들에게는 기존 학교 체제를 유지해오던 관습이나 제도에 대한 ‘관성’이 작용하게 되어 있다. 이에 따라, 이들 스스로 변화하려고 노력하고 있음에도 불구하고, 획기적으로 변화하기가 쉽지 않은 것이다. 면담에 참여한 학교구성원들은 관리자가 기존에 갖고 있던 권한들을 교사들과 나눠 갖고, 민주적으로 학교



를 운영하는 것을 ‘내려놓다’라고 표현하고 있었다. 그러나 기존 학교 문법에 익숙한 교장에게는 모든 것을 내려놓기가 쉽지는 않았으며, 현실적으로 학교장의 입장에서는 추후 어떠한 문제가 발생하였을 경우의 책임소재의 문제 등을 고려하지 않을 수 없었기 때문에 모든 권한을 교사들에게 위임하는데 부담이 따를 수밖에 없었다.

그것을 몇 십 년 동안 겪어왔기에 그거 내려놓기가 쉽겠어요? 그게 선생님들의 의견이 설사 옳고 내 의견이 나쁘다하더라도 그것을 받아들이기가 어렵다는 말이에요. 내적으로는 개인적으로는 교감선생님도 그렇고 저도 그렇고 준비학교 첫해에 행복배움학교 첫 해에서 그런 내적인 갈등이 상당히 많이 있었어요. 그것을 선생님들한테 표출하면 다 원 위치죠? 무효이죠? 그러니까 선생님한테 표출할 수도 없고 혼자 삭혀야 하는데 그런 것을 하다보면 내적으로 갈등도 많고...(B교, 학교장)

## ○ 학교장의 정체성 및 역할 혼란

그 동안 전통적인 학교 사회에서 학교장에게 요구되는 역할은 학교 전반에 관한 주요한 사항에 대해 결정하고, 학교 운영 전반을 통괄하는 것이었다. 이에 반해, 혁신학교에서 학교장은 교사들의 대표일 뿐 학교 구성원의 한 명으로 의사결정에 참여하며, 큰 문제가 없다면 ‘교직원 협의’에서 결정된 사항을 그대로 실행에 옮기는 등 민주적으로 학교를 운영할 것을 요구받는다.

교장은 교사 대표예요. 이렇게 봐야 하는 것이예요. 항상 이야기하는 것이 교장선출보직제... 교장은 하나의 업무인 것이예요. 선출해서 이 사람이 4년간 교사 대표인 것이예요. 그래서 이 위에 군림하는 관리자 내지는 관리자 라는 것이 사실 누군가를 관리한다는 것이니 이말 자체에 얼마나 큰 어폐가 있어요?(A교, 교사)

민주적인 의사결정체제를 구축해 나가는 과정에서 B교 학교장의 경우 학교에서의 자신의 역할에 대한 혼란을 느끼기도 하는 것으로 보였다. 초중등교육법 제20조 1항에 의거하면, ‘교장은 교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다.’라고 학교장의 역할이 명시되어 있다. 하지만, 혁신학교에서 학교장에게 요구되는 역할을 교무를 통괄하고 교사들을 ‘지도·감독’하는 것이 아니라, 교사들에 권한을 위임하고, 교사들의 결정 사항을 존중하며, 교사들로 하여금 교육활동 중심의 학교 체제를 구축·운영해 나아갈 수 있도록 지원하는 것이다. 이에 기존 승진제도 하에 임용된 학교장의 경우 변화에 적응하는 과정에서 자신의 역할 및 정체성에 혼란을 느끼고 있었다. 이는 향후



혁신학교가 확산됨에 따라 보다 많은 학교에서 나타날 수 있는 보편적인 현상이라 볼 수 있다.

행복배움학교는 민주적 자치공동체이다 말은 그래요... 그러면 선생님들이 협의를 해 가지고 선생님들 결정에 의해서 학교를 운영하자 근데 그걸 하려고 하니까... 그럼 교장 교감 왜 있어? 교육법에도 교장은 교무를 통할한다고 되어있는데, 교장선생님 이것은 우리들끼리 이렇게 하기로 결정했어요...그럼 교장은 왜 있냐 말이에요(B교, 학교장).

집단지성이니까 잘 하겠지만 그러면 교장, 교감은 관여를 안 해도 되는 것인가? 선생님들은 경험을 해보지 못했잖아요. 그래서 선생님들한테 ‘선생님들은 왜 감으로 하느냐?’라고 하면, 선생님들은 ‘교장선생님 교장선생님이 겪은 것은 80년대, 90년대, 2000년대 이야기이고, 지금은 21세기인데, 그리고 우리 학교는 다른 학교랑 다른 행복배움학교인데...’ (중략)... 이런 것을 어떻게 받아들이고 융화시켜가는가? 이런 갈등이 하루 아침에 없어지는 것이고 지금도 그런 것이니까 건건이...(B교, 학교장)

민주적인 학교 문화를 구축해 가는 과정에 있어서 기존 학교문화와 체제에 익숙해 있던 관리자들과의 경우 변화에 적응하는데 많은 내적갈등과 어려움을 겪고 있는 것으로 보인다. 그러나 학교 혁신을 도모해 나아가는데 있어서 혁신적인 마인드를 갖춘 학교장의 리더십은 중요하다는 점에서 혁신학교 정책 확산 과정에서 기존 승진제도에 의해 임용된 학교장들의 적응을 도울 수 있는 정책적인 지원이 동반되어야 할 것이다. 이에 혁신학교를 일반화하고, 일반학교에 민주적인 학교 문화를 조성하기 위해서는 학교장이나 교감 등 관리자들과를 대상으로 한 연수가 보다 활성화되어야 한다. 물론, 연수를 이수한다고 해서 수 십 년간의 교직생활을 통해 이들의 몸에 배어있는 기존의 학교 문화들이 하루아침에 변화하기는 어려울 것이다. 하지만, 학교의 모든 구성원들이 함께 학교를 민주화하고 삶과 연계되는 교육을 실현하기 위해서는 이들이 변화에 적응할 수 있도록 시간적으로 여유를 두고 단계적으로 포용해 나아갈 필요가 있다. 아울러, 교사들 또한 위임받은 권한을 ‘학생중심, 교육활동 중심의 민주적인 학교체제’를 구축해나가는데 책임감 있게 행사해야 한다.

### ○ 민주적인 것에 대한 강요? 버릇과 예의가 없는 것?

기존의 것에 대한 관성은 교사들에게도 나타났다. 일부 교사들의 경우는 ‘민주적’이라는 것이 ‘예의’와 상충되는 측면이 있다고 인식하고 있었다. B교의 한 교사는 학교를 민주화하고 업무 절차를 간소화하기 위해 교장선생님께 최종적으로 전자 공문을 결재하실





때, ‘발송’ 버튼을 함께 클릭해주실 것을 제안한 바가 있다고 한다. 하지만, 사 교사의 이러한 제안은 관점에 따라 ‘무례한 것’으로 이해될 수도 있었으며, 이에 민주적이라는 것이 경우에 따라서는 학교장에 대한 ‘예의’, ‘공경’과 충돌하는 면모가 있는 것 같아 내적으로 갈등이 된다고 하였다.

예를 들면, 한 번은 공문 발송을 교장선생님이 하시면 안 되냐고 했다고 학교 분위기가 살벌해져가지고.. (중략) 교장선생님께서 결재하실 때 발송 눌러주면 여러 사람 고생 안 해도 되는데 (중략)... 사실 그것은 서로 합의할 수 있는 부분이라 생각해서 말씀드렸는데 굉장히 버릇없게 이해될 수 있는 부분도 있더라구요(B교, 사 교사).

그러니까 이게 혁신학교 업무를 하다보니까 우리는 민주적이라고 하지만 그게 예의 없는 것으로 비춰질 수 있잖아요? 그런 것이 담당자한테는 너무 어려운 것이예요. ‘교장선생님 회의 참석하세요. 선생님들이 원하시는 것 교장선생님이 다 오케이 하셔야 해요’(B교, 사 교사).

이는 교직원 회의에서도 드러난다. 교직원 회의를 통해 의사결정이 이루어지기 때문에 학교의 구성원으로서 관리자 또한 교직원 회의에 참석해야 한다. 하지만, 때때로 회의에서 논의되는 사항들이 관리자에게 언짢은 것일 수 있다. 이에 따라, 관리자가 회의에 참석하지 않는 등 회피해버리는 모습을 보이기도 하는 것이다. 그렇다면, 혁신부장의 입장에서는 학교장에게 교직원 회의에 참석하셔야 하고, 교장선생님께서도 다른 구성원들과 동등한 입장에서 학교 구성원의 한 명으로 회의에 참석하셔야 하며, 교사들이 협의하여 결정한 바를 수용해야 한다고 이야기할 수밖에 없었다고 한다. 하지만, 이와 같이 학교장에게 특정 행동을 요구하는 것이 민주적인 것을 강요하는 것으로 혹은 학교장을 존중하지 않는 것으로 비춰질 수 있다는 것이다. 이에 따라, 혁신 부장인 사 교사의 경우 교사들과 관리자 사이에서 중재를 해야 하는 입장에서 내적인 갈등을 겪고 있는 것으로 드러났다.

### 3) 소결 : ‘민주성’ vs. ‘관료성’ 간의 패러독스

혁신학교는 구성원들이 주인이 되는 민주적인 학교운영 체제를 구축하고, 수평적인 학교 문화를 형성하고자 한다. 이에 교직원 협의회와 같은 ‘회의 문화’를 활성화하기를 요구한다. 하지만, 학교 현장에서 이와 같이 민주적인 학교 운영 체제를 구축하는 것이 쉬운 일은 아니었다. 혁신학교 정책의 도입에도 불구하고, 학교 현장에는 기존의 ‘관료적인 학교 운영 체제’와 ‘수직적인 의사결정’ 구조에 대한 ‘관성’이 작용하고 있었으며, 이로



인해 ‘민주적인 학교 운영 체제’로의 변화와 기존 ‘관료적 학교 체제’ 사이의 긴장이 발생하고 있었다. 이러한 긴장 상황에서 혁신학교 정책은 단위학교가 처한 맥락, 그리고 학교 구성원들과 상호 적응적으로 집행되는 가운데, 정책이 의도치 않은 결과 또한 나타나고 있었으며, 이러한 의도치 않은 결과에 의해 혁신학교 정책의 본래 의도인 ‘민주적인 학교 운영 체제’ 구축이라는 목표 달성이 어려워질 수 있는 가능성 또한 나타나고 있었다.

교원들은 민주적인 학교 운영 체제가 구축되기를 희망했지만, 다른 한 편으로는 민주적인 의사결정을 위해 거쳐야 할 회의들이 찾아지는 것을 부담스러워 하였으며, 잦은 회의로 인해 수업 준비 및 행정 업무 처리, 그리고 보다 중요하게는 학생들에게 다가갈 수 있는 시간을 빼앗기고 있다고 느끼는 등 다소 모순된 현상이 나타나고 있었다. 학교 혁신에 대한 공감대가 완전히 형성되지 않은 교원들에게 민주적 의사결정을 위한 ‘잦은 회의’는 ‘민주적인 것에 대한 강요’로 느껴질 수 있으며, 더 나아가 구성원들 간의 의견이 쉽게 일치되지 않아 지속되는 장시간의 회의는 ‘회의에 대한 회의감’을 낳을 수 있다.

아울러, 본 연구 참여자 중 일부는 경우에 따라서는 효율적인 의사결정을 위해 ‘관료제’에 의한 학교 운영이 필요하다고 보았다. 모든 안전을 전체 교사들의 회의를 통해 결정하기 보다는 중요도와 관련성이 다소 떨어지는 안전에 대해서는 담당자, 부장교사와 관리자 간의 소통을 통한 기존의 관료적 의사결정이 오히려 더 효과적이라 보기도 하였다. 이는 ‘관련성’과 ‘전문성’, 그리고 ‘헌신도(신뢰성)’를 기반으로 한 ‘수용영역(zone of acceptance)’을 고려하여 구성원들을 의사결정에 참여시킬 필요가 있다고 본 Bridges(1967)와 Hoy&Tarter (1993)의 ‘참여적 의사결정모형’과 맥락을 같이 한다.

더불어, 학교장을 비롯한 학교 구성원의 성향에 따라서도 혁신학교 정책이 의도치 않은 현상이 나타나고 있었다. 일부 학교 현장에서는 민주적인 것을 수용할 준비가 되지 않은 ‘학교장’을 배려하여, 교사들끼리 협의하여 결정한 사항을 그대로 제시하기보다는 관리자가 받아들일 수 있는 ‘절충적인 방안’을 마련하여 제시하는 현상 또한 나타나고 있었다. 아울러, 연구 참여교 중 한 곳은 대규모 학교의 여건 상 모든 구성원의 의견을 한 번에 수렴하기 어렵다는 점에서 학년에서 협의한 결과를 바탕으로, 최종적인 의사결정은 ‘부장교사들 간의 회의’를 통해 이루어지는 의사결정 체계를 구축해가고 있었다. 이는 단위학교의 여건에 맞는 의사결정 체계를 구축하고 있다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있지만, 형식적이며 절차상 민주적인 과정을 거친 것일 뿐, ‘진정한’ 의미의 민주적인 의사결정과는 다소 거리가 있다고 볼 수도 있다.

정리하자면, 변화 과정에서 기존 ‘관료적 학교 운영 체제’와 ‘수직적인 학교 문화’에 대한 관성이 작용하고 있었으며, ‘변화’와 ‘기존’의 것에 대한 관성에 의한 긴장 상황에서 혁신학교 정책이 집행되는 단위학교의 여건에 따라, 혁신학교 정책은 의도치 않은 결과 또한 양산해내고 있었다. 교사들은 학교가 민주적으로 운영되어야 한다고 생각했지만,



민주적인 것을 실현할 수 있는 상황적 여건이 전제 되지 않았기에, 그리고 학교 혁신의 필요성에 대한 공감대가 충분히 형성되지 않았기에 정책이 의도하지 않은 현상 또한 나타나고 있었다. 민주적 학교 운영 체제 구축 과정에서 일부 학교에서 나타나는 ‘잘못된 회의’와 소극적 방식의 ‘절충적 의사결정’, 그리고 ‘형식적, 절차적 민주주의’ 등은 오히려 민주적인 것에 대한 회의감과 거부감을 낳을 수 있다는 점에서 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있으며, 이는 혁신학교 정책의 집행 과정에서 패러독스 현상이 나타나고 있음을 보여준다.

이러한 현상들은 학교 내 민주적인 학교 운영체제를 구축할 것을 단순히 요구하는 것에서 더 나아가, 먼저 관리자를 포함한 모든 학교 구성원들을 대상으로 민주적인 학교 운영 체제 구축의 필요성에 대한 공감대와 변화를 위한 의지 형성이 우선되어야 함을 의미한다. 아울러, 민주적인 학교 운영체제 구축을 가로막는 제도적 여건에 대한 개선이 동시에 이루어져야 하며, 단위학교 구성원들이 민주적인 의사결정 역량을 함양할 수 있도록 돕는 지원 또한 함께 동반되어야 함을 시사한다.

## 나. 학생·교사의 자율성이 존중되는 학교 만들기 : ‘자율성 vs. 규율, 규범’

### 1) 의도한 효과 : 교사와 학생의 자율성 보장

혁신학교의 또 다른 중요한 운영과제 중 하나는 구성원들 간의 ‘존중’과 ‘배려’의 신뢰관계를 회복하고 자율적인 규범으로 질서가 유지되는 ‘윤리적인 생활공동체’를 형성하는 것이다. 이에 대체로 혁신학교에서는 교사들을 비롯하여 학생 등 학교 구성원의 ‘자율성’을 보장하고, 개인은 이에 따른 책임을 행사함으로써 신뢰로운 관계를 형성하는 모습을 보인다. 아울러, 학생회를 비롯하여 학생들이 중심이 되어 학급의 일을 결정하는 등 학생 자치 활동이 활성화되는 것으로 보인다.

### ○ 최대한으로 보장되는 교사들의 ‘자율성’

혁신학교는 교사들이 전문성을 발휘할 수 있도록 교사들의 자율성을 최대한 보장하고자 한다. 특히 A교의 경우, 관리자가 책임을 질 테니 교사들로 하여금 교육과정을 최대한 자율적으로 운영해볼 것을 권유하고 있었다. 이에 A교 교사들의 경우, 교사의 자율성을 보장해주는 관리자들 덕분에 뜻을 펼칠 수 있었다고 관리자를 높이 평가하는 모습을 보이기도 하였다.

전반적으로 분위기가 자율적이네요. 교장선생님의 마인드도 본인이 다 책임져 줄 테니까, 학생들을 위해서 하고 싶은 교육과정을 마음대로 하세요. 그런 분이



었어요(A교, 라 교사).

진짜 놀라웠던 것은 보통 선생님들이 그러기 쉽지 않은데 관리자 분을 너무 칭찬을 하는 것이예요. 칭찬이라기보다는 음... 그분들 덕분에 지금 우리가 이렇게 할 수 있게 되었다. 뭐 이런 이야기를 하시는 것이예요 (중략) 그 분들은 우리보고 교육에 관련된 것은 하고 싶은 것은 뭐든지 해라. 책임은 우리가 질 테니까 그러셨데요 (중략) 그러니까 교사들한테 자율권을 주고 그거에 대한 책임은 우리가 질 테니까 마음껏 해라 이런 이야기는 처음 들은 것이라서 그게 너무 놀라웠고 (B교, 자 교사)

### ○ ‘학생의 관점에서’ 학생의, 학생에 의한, 학생을 위한 학교 만들기

혁신학교는 학생들이 자율성을 존중하며, 학생이 중심이 되는 학교를 만들어 가고 있었다. 일례로 교실 환경을 꾸밈에 있어서도 학생들이 주체가 되어 직접 학급의 시간표를 만들고 학급 환경을 구성하는 등 작은 부분부터도 학생이 중심이 되는 학교를 구현하기 위해 노력하고 있었다. 또한, 학생의 시각에서 문제를 바라보고 이해하고자 하였다. A교에서 ‘복도를 뛰는 학생’들에 대한 논의가 이루어진 적이 있는데, 어른들의 관점에서는 복도를 뛰어다니는 학생들을 이해할 수 없지만, 학생들의 관점에서 복도는 뛰어다니라고 만들어 놓은 ‘활주로’일 수 있다는 것이다. 이처럼 혁신학교는 ‘학생’중심으로 세상을 바라보고, 학생들이 미래 사회를 살아가는데 있어서 도움이 될 만한 역량을 길러주기 위해 삶과 연계된 교육을 실천하고 있었으며, 학생들의 학급/학년 ‘다모임’을 통해 논의된 사항들을 바탕으로 학교를 운영하고 있었다.

A교에서 온 선생님이 계시는데, 애들한테도 정말 잘하고 학급 운영도 민주적으로 하는 것 같아요. 보면 아이들의 의견이 교실 곳곳에 배어있어요. 우리 같으면 사실 시간표 같은 것 하나도 애들이 우리가 프린트해서 만들잖아. 그것도 애들이 다 만든 것. 사실 어떻게 보면 그런 환경 구성이 우리가 하는 것이 더 편하기도 하고 보기도 좋잖아? 깔끔하고... 그런데 거기는 그냥 애들한테 다 맡기더라고. 들쭉 달쭉이고 보기에 그렇게 예쁘지도 않지만, 어쨌든 자기가 한 것이고 조금 더 애착이 있는 것 같아. 그래서 그렇지? 더 맡길 수도 있겠다 그런 생각을 했지(B교, 자 교사).

아이들의 눈과 어른의 눈이 다르다는 거야. 애들이 보기에는 복도가 길잖아요? 거기는 달리라는 거야 활주로야. 애들 눈에는 활주로라는 것이야. 우리가 학교를 지을 때 아이들의 그러한 시선을 고려해서 건축학적으로 설계를 하는 것이 가장 좋다. 여기는 애들이 본능적으로 뭘 수밖에 없다(A교, 다 교사)

행복배움학교에서는 교사들이 민주적이고 자율적인 학교운영 체제를 구축하는 것처럼,



학생 자치를 활성화하여 학급을 비롯하여 학교 전체가 자율적으로 운영되는 것을 추구한다. 물론, 학생들이 논리적으로 자신의 주장을 제시하는 훈련이 제대로 되어 있지 않아 아직 학생 전체 ‘다모임’을 활성화하는 것은 쉽지는 않았지만, A교의 경우 일부 학급과 학년에서는 다모임이 활성화 되어 있었다. 학생들은 학급의 문제를 해결하기 위한 원칙을 정하고, 이러한 원칙을 바탕으로 학급의 문제에 대한 해결방안을 모색하고 있었다.

1H Helpful, 3R Relative 관련, Respect 존중, Reasonable 합리적인가? 애들이 일단 문제에 대해 발표를 하고 문제에 대한 해결책을 확정지을 때 이 방식을 사용해요. 비판은 하지 않고, 애들이 말한 것을 모두 다 일단 써 줘요. ‘그건 좀 아닌 것 같아’ 이런 말도 하지 않고 일단 다 써요. 그 다음에 ‘우리 3R 1H 방식으로 하나씩 해보자’. 3R 1H라고 하면 우리 반은 알아요. ‘도움이 되냐? 안 돼요 그러면 ×, 합리적인가? 네 그러면 ○, 존중하냐요? 그러면 ○’, 이런 식으로 해서 4개의 동그라미가 나온 방법을 선택하게 되는 것이예요. 그것은 이제 지키는 것으로 하고 게시하는 것이예요(A교, 나 교사).

이와 같이 의사결정 ‘원칙’을 바탕으로 학생들 스스로 학급의 문제를 해결할 수 있는 방안을 도출할 경우, 해결방안을 생활 속에서 실천할 가능성이 좀 더 높았다. 학생들은 1주일 간 선정된 해결방안을 실천하고 그 다음 주 학급 다모임에서 자신들의 실천 정도를 평가, 반성하는 등 자율적이고 윤리적인 학급 공동체를 형성하기 위한 노력들을 전개하고 있었다. 이와 같이 학생들의 자율성을 존중해주는 과정에서 학생들 또한 교사를 존경하고 신뢰하는 긍정적 효과 또한 발생하고 있었다. B교의 경우에도 혁신학교 운영 4년차에 이르자 학생들이 주체가 되어 방송 영상을 제작하는 등 학생 중심의 자치 활동이 활성화되기 시작하였다.

아이들을 존중하고 스스로 선택하고 책임질 수 있도록 격려해주는 문화이다 보니 아이들도 교사에 대한 신뢰가 높고 더 존경해주는 것이 보람이겠지?(A교, 마 교사)

이번엔 학생회 활성화를 많이 했어요. 학생회가 자기 핸드폰으로 촬영해가지고 ○○ 뉴스 만들고, 학교 고발 실태 이런 것도 하고 애들한테 인성교육도 하고 그러고 있거든요? 큰 효과가 있는 것은 아닌데 애들이 나눠서 스스로 한다는 것이 약간 행복배움학교의 의의가 있는 것 같구요(B교, 카 교사).

## 2) 의도하지 않은 결과 : 잘못 이해·활용되고 제대로 발휘되지 못하는 자율성

그러나 모든 교사와 학생이 자신에게 주어진 자유와 이에 따른 책임을 부담하고 있는



것은 아니었다. 자율성은 주어진다고 해서 무조건 발휘될 수 있는 것은 아니며, 교사와 학생의 의식 및 여건 등에 의해 제대로 발휘되지 못하는 경우 또한 발생하고 있었다. 아울러, ‘자율성’이 잘못 이해되고 활용되는 경우 또한 발생하고 있었다. 일부 학생의 경우 ‘자율’과 ‘방종’을 구분하지 못하여 다른 학생이 수업 받을 권리를 방해하는 경우도 있었으며, 혁신에 대한 잘못된 이해로 학생들의 행동에 대한 교사들의 교육적 지도를 비교육적인 것으로 간주하는 모습이 나타나기도 하였다. 더불어, 일부 교사들의 경우에도 업무 전담 TF팀 교사들의 희생을 통해 마련된 교육활동 준비를 위한 오후의 여유시간을 사유화하는 등 의도한 효과와 의도하지 않은 결과가 동시에 나타나고 있었다.

### ○ 자유로운 아이들과 다소 이상적인 생활지도

학교 전체 분위기가 자유롭다 보니 학생들이 ‘자유’와 ‘권리’에 대한 이해가 부족하여, ‘자유’와 ‘방종’을 구분하지 못하는 행동이 나타나기도 하였다. 자율이라는 미명 하에 다른 학생들의 수업 받을 권리를 훼손하거나 학생의 안전을 해칠 수 있는 위험한 행동이 나타나는 등 일부 학생들은 그들에게 주어진 자유를 잘못 이해하고 있었다. 학생들의 이러한 잘못된 행동에 대한 교정이 올바르게 이루어져야 함에도 불구하고, 혁신학교에서 추구하는 바가 학생들의 ‘자율성’을 존중하는 것이기에 교정이 쉽게 이루어지지 않을 뿐더러 단기적으로 문제를 해결할 수 있는 방안을 마련하는 것이 쉽지 않다.

제가 들은 곳의 이야기나, 저번에 ○○에 가서 봤을 때 저학년 애들 수업이었잖아요. 그러니까 수업 내용도 재미있고 아이들 의견도 많이 듣고 좋기는 한데, 좀 뭐랄까 아이들의 질서...? 질서라는 것이 아이들이 똑바로 앉아있고 이런 것이 아니라, 다른 아이들이 이야기할 때 뭐 들어주거나 하는 경청 이런 것은 기본적인 것이잖아요. 그런데 아이들이 경청하지 않고 오히려 장난치고 옆에 애한테 막 툭 치고 수업 시간에 그랬을 때 그런 일이 일어났을 때 교사가 제지할 수 있고 그래야 하잖아요. 근데 그런 면을 터치를 안 하시더라고요. 저는 그런데 그런 것은 아닌 것 같아요(B교, 차 교사).

교직원 회의에서 우리 학교 심각한 것 같다. 아이들이 이렇게 뛰어다니는 학교 없다. 다른 학교 가봐라. 여기는 진짜 아이들이 버릇도 없고 뛰어다닌다라는 사실에는 다 공감. ‘어 그렇지’ 근데 강압적인 방법이 없으니까... 벌점제를 할 것이야 뭐 어떻게 할 것이야? 방법이 없지(A교, 다 교사).

혁신학교에서는 학생들의 ‘자율성’을 존중하고, 학생들을 야단치기보다는 ‘회복적 생활지도’를 통해 학생들이 올바른 방향으로 행동할 수 있도록 지도하려고 한다. 이러한 측



면에서 혁신학교에서 기대되는 교사의 역할은 학생 스스로 불편함을 느끼거나 문제해결의 필요성을 인식할 때까지 기다려주고, 학생들 스스로가 학년 다모임 등을 통해 규칙을 정할 수 있도록 돕는 것이다. 하지만, 이러한 방법은 다소 이상적인 측면이 있고 교사 개인의 성향과 역량, 교육철학 등에 따라 적용하기가 쉽지 않은 경우도 있었다.

뛰면 안 된다는 것을 안 가르치는 것은 아닌데, 학년 아이들 전체를 대상으로 회의를 해서 한다던가... 학년 다모임 이런 식으로 해서 우리가 지켜야 할 것? 이런 것들을 정하기는 해요. 네, 거기에서 정하기는 하는데 그것으로는 좀 부족하지 않을까? 아이들 스스로 자기들이 규칙을 만들고 지켜나가는 일들이... 현실적으로는 조금... 이상적이다? 이런 느낌을 많이 받아요. (중략) 그렇게 하기 위해서는 여러 가지 다양한 방법들을 알고 그런 방법들에도 단계가 있는 것인데 저는 많이 모르니까.. 제가 그 방법을 활용하기에는 많이 부족하더라구요(A교, 바 교사).

혁신학교에서는 (중략) 그게 시간이 오래 걸리잖아요. 그게 되면 좋은데 안 되는 사람도 있단 말이에요. 저는 학급긍정훈육법(PDC) 한 달 하다가 스트레스 받아서 그만뒀거든요. 저기 규칙은 만들어 놓고 하나도 안 하거든요. 그래 가지고 선생님들한테 약간 법적으로 보장이 필요한 것 같고... 일단 그게 되게 중요한 것 같고 어려운 것 같아요.(B교, 아 교사).

## ○ 혁신적이지 않은 것으로 여겨지는 교사의 교육적 지도

앞서 살펴본 바와 같이 상황에 따라 혹은 교사 개인의 역량에 따라 회복적 생활교육의 방법을 적용하기 어려운 경우가 발생하기도 한다. 하지만 학교 전반에 걸쳐 학생의 자율성을 존중하고 그러한 방향으로 학생들을 지도하는 것을 중시하기 때문에 경우에 따라서는 때로는 필요할 수 있는 교사의 엄격한 교육적 지도가 ‘혁신적이지 않은 것’으로 간주되거나 남다른 행동으로 다른 교사의 눈에 띄는 것으로 간주되는 현상 또한 나타나고 있었다.

근데 강압적인 방법이 없으니까... 벌점제를 할 것이야? 뭐 어떻게 할 것이야? 방법이 없지... 그리고 그런 과격한 행동을 제안하면 그 선생님은 배척돼요... 할 수 있는 방법이 별로 없어요(A교, 다 교사).

제가 작년에 여기 처음 왔을 때 아이들 벌을 세운 적이 있거든요. 부장님께서 오셔가지고 아 되게 힘들지? 라고 하시면서 되게 미안해하시면서 말씀을 하시더라구요. 저희학교가 약간 그런 분위기가 아니어서 이렇게 하면 조금 이야기가



있을 수 있으니 조심하는 것이 어떻겠냐...(A교, 바 교사).

제 친구가 경기도 혁신학교에 초반에 있었나 봐요. 그리고 아는 사람들도 혁신학교에 많이 있는데, 모르겠어요. 개가 있었던 시기가 혁신학교 초기여서 그런 것일 수도 있을 것 같기는 한데... 개가 하는 말이 워낙 학생들의 자율성과 이런 것만을 강조하다보니까 학생들이 잘못된 것들을 알려주고 지적해주려는 교사들 자체를 그런 선생님들의 모습을 비 혁신적이라고 본다는 것이예요(B교, 자 교사).

이에 연구 참여자의 지인은 생활지도가 제대로 이루어지지 않기 때문에 자신의 자녀를 혁신학교에 보내지 않겠다고 이야기 했다고 한다. 학교 현장에서 교육 활동을 실천하는 교사가 내 자녀에게는 이러한 교육을 받게 하지 않겠다는 것은 현재 이루어지고 있는 교육에 다소 문제가 있을 수 있음을 시사한다.

그래서 그 혁신학교에 선생님들이 자기 아이를 저학년 때에는 뒤도 고학년 때에는 두지 않겠다는 것이죠. 근데 교사가 그렇게 생각을 한다면, 내 아이를 데리고 다니고 싶은 학교가 아니야 라고 생각을 한다면 그것은 잘못된 것이잖아요. 어릴 때는 자유분방하게 하는 것이 부모입장에서는 허용이 되는 것이죠. 근데, 그 자유분방함에 익숙해져서 어느 순간에 예의 없음 버릇없음이 몸에 배어 버리잖아요. 그러니까 부모 입장에서는 공부는 공부고 애들이 그렇게 크는 것을 원치 않으니까 내버려둘 수 없다는 것이죠. 중학년이나 고학년 때 빼와서 규율이 잡힌 곳에 데려다 놓으면 다시 잡혀질 것이라 보는 것이죠(B교, 자 교사).

자 교사의 경우 본인이 근무하는 학교가 완전히 혁신적이지 않아서 본인이 학교에 적응하기가 더욱 쉬웠다고 하였으며, 완전히 혁신적이지 않은 학교가 교사들 사이에서는 불만이 될 수 있지만, 학생들에게는 오히려 더 좋을 수 있다고 보기도 하였다. B교의 경우 다양한 교육활동 프로그램들을 갖추고 있었지만, 상대적으로 다른 혁신학교보다 회복적 생활지도, 학생 자치에 대한 부분은 덜 활성화되어 있었다. 이에 따라, 저학년 때 학생들이 어느 정도의 질서와 통제 안에서 성장하다가 고학년이 되어서 다양한 프로그램에 참여하면서 자기 주도적으로 자신의 생각을 펼칠 수 있는 것이 오히려 B교의 교육적 효과를 부각시킬 수 있다는 것이다.

저는 오히려 이 학교가 완전 혁신이지 않아서 뭐 저학년 때는 다른 일반 학교들 처럼 아이들이 조금은 통제 안에서 크다가 점점 자기 생각이 커갈 무렵 그런 것을 표현할 수 있는 연습 받고 훈련을 받고 고학년 가서 그런 것을 딱 펼 수 있는 것이 오히려 더 괜찮은 것은 아닌가 하는 생각이 드는 게... 사실 아이들이 단체 생활과





아이들이 그 안에서 지켜야 할 rule이나 이런 것들을 알아야 하잖아요. 그런데 그런 것을 너무 방임하다시피 풀어 놓는 것은 잘못이라고 생각을 해요(B교, 자 교사).

물론 모든 혁신학교에서 학생들의 생활지도가 제대로 이루어지지 않고 있는 것은 아니지만, ‘혁신’에 대한 잘못된 이해와 실천으로 일선학교에서 ‘혁신학교’의 본래적 취지가 제대로 실현되고 있지 못한 사례 또한 발생하고 있는 것이다. 그뿐만 아니라, 선행연구(경기도교육연구원, 2012)에서도 혁신학교 교사들의 수업혁신, 교육과정 혁신, 학교 공동체감, 교사 집단 효능감이 일반학교 교사에 비해 통계적으로 유의하게 높았음에도 불구하고, ‘생활지도 효능감’의 경우 일반학교 교사와 혁신학교 교사 간에 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 이는 초기 혁신학교 자체가 다소 열악한 지역을 중심으로 지정된 경향이 있었기 때문에, 이러한 측면이 반영된 결과라 해석해볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타나는 위와 같은 현상들은 혁신학교에서의 생활지도, 학생들의 자율성을 존중하는 방법에 대해서는 좀 더 심도 있는 고민과 성찰이 필요함을 의미하기도 한다.

### ○ 업무전담 TF팀의 희생으로 마련된 시간의 ‘사유화’

혁신학교는 교사들을 자율적인 전문가로 인정한다는 취지에서 교사들에게 보다 많은 자율성을 보장하는 학교이다. 그러나 유경훈(2014)의 연구에서도 밝혀진 바 있듯이 일부 교사들은 수업준비를 위해 마련된 오후의 여유 시간을 개인적인 용무를 처리하는데 사용하는 등 ‘사유화’하는 경향이 있는 것으로 드러났다. 혁신학교의 경우 업무 전담팀을 구성하거나 업무를 간소화하기 때문에 교사들의 행정업무에 대한 부담이 덜 하다. 업무 간소화·정상화의 본래 취지는 교사가 본업인 학생들의 ‘교육활동’에 좀 더 집중하기 위함임에도 불구하고, 일부 교사들은 오후 여유 시간을 수업 연구에 활용하기 보다는 조퇴를 하는 등 악용하는 사례 또한 나타나고 있었다.

민주화에 대해 의문이 들기도 해요. 인간에게 자유가 최대한 주었을 때, 그것이 이기적으로 사용되는 것도 저는 본 것 같아요. 혁신학교는 (업무 전담 TF팀이 구성되어 있어 교사 개개인의 경우에는) 업무가 없잖아요.. 그리고 교사의 ‘자유’를 보장해주는 시스템이 갖춰져 있다 보니까, 잦은 ‘조퇴’... ‘조퇴는 교사의 권리이다’라고 생각을 해서, 오후만 되면 학교에 사람들이 없어요. 사실 학교에 남아서 책을 보고 수업 준비도 좀 하고, 쓰레기도 더 줄게 되고 교육적인 측면이 교사에게 얻는 부분이 분명히 더 있을 텐데 말이에요. ‘조퇴’도 나의 권리니까 내가 당당하게 쓸 수 있고 내 의견을 당당하게 이야기 할 수 있고 이러한 측면은 정말 좋은 측면이죠. 그런데... 이게 ‘교육적’으로 사용되기 보다는 ‘이기적’으로 사용되는 현상은 다시 한 번 생각해볼 필요가 있



는 것 같아요(A교, 다 교사).

제가 처음 혁신학교를 하자고 해서 했을 때는 그래도 뭔가 좀 의지를 가지고 하는 그런 것들이 있는데 요즘 신규들은 그런 것이 아니에요. (중략) 그냥 즐기자 그런 마인드예요. 왜냐하면 조퇴 그냥 딱딱 써요. 오후에 한 3시? 애들 가고 나면 반이 없어요. 막 조퇴해. (중략) 근데 제가 보기엔 업무가 없어서 오후에 시간이 있는 것은 교육에 좀 더 힘을 쓰라는 것인데 그게 악용될 소지가 있는 것이지요(A교, 나 교사).

교사들이 자유를 사유화하는 경향은 ‘신규교사’와 같이 젊은 교사들에게 더 자주 나타나는 것으로 보인다. 특히, 신규교사의 경우 본인이 희망하여 자발적으로 혁신학교에 전입하게 된 것이 아니기 때문에, 혁신학교 철학, 비전 등에 대한 이해가 다소 부족하여 오후 여유시간을 수업준비나 교재 연구를 하는데 사용하는 것이 아니라, 개인적인 용무를 처리하는 시간으로 악용할 소지가 있다. 그러나 이러한 현상에 대해 연구 참여자 중 한 명은 자유를 사유화하는 교사들을 비난하기보다는 이들이 교육적인 활동에 에너지를 쏟을 수 있도록 ‘권유’하고 ‘설득’하려는 노력이 필요하다고 보았다.

교사 스스로의 사명감하고, 그런 자율적인 분위기에서 책임감이 필요하죠... 주어진 자유를 악용하는 사람이 있을 수 있어요. (업무전담 TF팀이 아닌 경우) 행정업무를 별로 안 하니까 시간이 남는다고 했잖아요. 누군가는 그냥 개인적인 시간을 허비할 수도 있어요. 열심히 연구하라고 업무도 빼주고... 반면에 어떤 사람들은 업무를 왕창 받아서 많이 하는 사람도 있잖아요. 업무 지원전담팀도 있잖아요. 물론 그 사람들도 아이들과 함께하고 싶지만, 희생을 하는 것이잖아요. 다른 선생님들은 그것을 잘 모르고 그래서... 자유를 주면 그걸 가지고 노시는 분들도 있기에, 여유를 주고 ‘권유’를 해야 하지 않을까 싶어요. 좋은 연수 있으니까 들어보세요~ 이런 식으로 이런 연수 있는데 함께 고민해보자 이렇게 하면 그 선생님도 그런 여유를 좋은 방향으로 쓰지 않을까...(A교, 라 교사)

라 교사의 말을 통해서도 알 수 있듯이, 혁신학교가 보다 확대되고 일반화되기 위해서는 혁신학교에 발령 받은 신규교사나 중간에 전입해오는 교사들에게도 혁신학교 철학과 정책의 취지를 이해할 수 있도록 보다 풍부한 연수가 제공될 필요가 있다. 현재 교원 인사(전보) 제도 상 모든 교사가 혁신학교에서의 근무를 희망하여 해당학교에서 근무하게 되는 것은 아니다. 이에 본인이 희망하지 않았음에도 불구하고 인사제도 상 혁신학교로 발령이 나서 비자발적으로 근무를 하게 된 교사들이나 신규교사들을 위한 정책적 배려가 필요한 것이다. 교사들이 함께 연구하는 교육활동 중심의 학교 문화를 구축함으로써, 시



간접 여유를 악용하고 사유화하는 일부 교사들로 하여금 교사로서의 사명감과 책임감을 가지고 교육활동에 보다 집중할 수 있도록 유도하려는 노력이 학교 혁신을 이룩하는데 밑거름이 될 수 있다.

교사들에게 여유를 주면 ‘논다’고 ‘안 된다’고 생각하는 사람들이 있지만, 여유를 주었을 때 실제로 ‘노는’ 사람들도 있지만, 그런 노는 사람까지도 같이 권유하고 제안하고 해서 교사로서의 사명감이나 책임감을 가질 수 있도록 유도를 해야지, 강요하면 피해자가 너무 많다고 생각해요(A교, 라 교사)

### ○ 간섭할 수 없는 상황에서 커져가는 이상과 현실의 괴리에서 오는 야속함

혁신학교는 교사 개개인을 ‘전문가’로 존중하며 최대한의 ‘자율성’을 보장하고자 한다. 이러한 인식 하에 연구 참여자들은 교사들 또한 ‘자율적’으로 열심히 교육활동에 임해야 한다고 보았다. 물론, 교사들이 자율성을 발휘할 수 있는 여건이 우선적으로 조성되어야 하겠지만, 교사들이 어느 정도 노력하느냐에 따라서도 혁신학교에서의 교육활동이 이루어지는 양상이 천차만별로 달라질 수 있다는 것이다.

저는 선생님들도 열심히 해야 한다고 생각해요. 권위를 세워주는 만큼 선생님이 교육과정의 전문가로서 우리가 대접을 해주는 만큼 선생님들도 자부심을 느끼고 전문가로서의 사명감을 가지고 해야 하는데 물론 안 그런 선생님들도 있죠. 어떨 때는 야속하죠... 답답하고... 하지만 이런 것을 강요할 수는 없죠.(B교, 사 교사)

여기서는 자기가 얻으려면 많이 얻을 수 있고, 만약 자기가 그대로 있으려면 그대로 있을 수 있는 것 같아요. 혁신학교는 그러니까 아무리 이것저것 많이 만들어도 결국 떠먹는 것은 자기잖아요?(B교, 아 교사).

이게 그러니까 교사 자율에 맡기는 것인데 제가 봤을 때 열심히 하시는 선생님들은 남은 시간 열심히 하시고, 열심히 안 하시는 선생님들은 여전히 그냥 조퇴도 좀 하고, 애들 보내고 좀 쉬시기도 하시고 그러신 것 같아요. 반반인 것 같아요. 잘하시는 분은 잘하시고, 잘 안 하시는 분은 안 하시고.(B교, 아 교사).

그러나 현실적으로 모든 교사들이 자신에게 주어진 ‘자율성’을 의미 있게 활용하고 있는 것은 아니었다. 이에 연구에 참여한 한 부장교사는 혁신학교에 대한 이해가 높아질수록 교육활동이 중심이 되는 학교를 만들고 싶다는 높은 ‘이상’을 꿈꾸게 되었지만, 현실은 녹록치 않았다고 한다. 각 학년과 교사 개개인에게 자유를 부여한 상황에서 혁신부장



이 할 수 있는 일은 동료 교사들을 믿고 지원해주는 일뿐이다. 혁신부장은 교사들로 하여금 좀 더 혁신학교의 취지에 맞게 민주적으로 토의하고, 교육과정을 운영하며, 쓰임새 있게 예산을 사용해줄 것을 요청하였지만, 자신이 꿈꾸는 바를 실현하기 위해 동료 교사들에게 더욱 노력해줄 것을 ‘강요’할 수는 없는 상황이었다. 이에 혁신학교에 대한 이해가 높아지면 높아질수록 오히려 ‘이상과 현실의 괴리’가 더욱 커질 수밖에 없었다. 이 과정에서 혁신부장은 ‘내적인 갈등’을 겪기도 하는 것으로 보인다.

생각보다 잘 안 되는 부분도 있고, 그런데 자율성을 학년에 다 부과한 만큼 내가 혁신부장이니까 안내는 하지만, 이것을 컨트롤 할 수는 없어요. (중략) 안한다고 해서 제가 막 ‘왜 안했어요?’라고 할 수는 없잖아요... 그리니까 우리가 머릿속으로 생각하는 이상을 선생님들에게 실제적으로 이어질 때 중간에서 어렵죠... (B교, 사 교사)

있다 보니까... 더 높은 이상향을 꿈꾸게 되는 것이예요. 이거보다는 더 이렇게... 해야 하는데... 그런데 선생님들한테 직접적으로 푸시를 할 수가 없잖아요? 그리니까 자꾸 괴리감이 생기는 것이예요. 이건 좀 더 이런 쪽으로 나가야 하는데 선생님들이 선생님들은 이런 방향으로 안 와(B교, 사 교사).

### 3) 소결 : ‘자율성’ vs. ‘규범/규율’ 간의 패러독스

혁신학교는 교사, 학생, 학부모의 ‘자율성’을 존중하며, 자율적인 규범으로 질서가 유지되는 ‘윤리적인 생활공동체’를 형성하고자 한다. 즉, 학교를 ‘살아있는 민주주의’ 교육의 장으로 만들어 학생들을 보다 나은 민주 시민으로 양성하고자 한다. 이와 같이 혁신학교의 경우 구성원들의 ‘자율성’을 존중하는 반면, 기존 학교에서는 ‘전체의 규율과 질서, 그리고 규범’을 중시해왔다. 이에 따라, 학교 현장에서는 혁신학교가 추구하는 ‘자율성’과 전체의 ‘규율 및 규범’을 강조하는 기존 학교 문화 사이의 긴장이 발생하는 가운데, ‘자율’에 대한 잘못된 이해와 자기중심적 이해, 자기편의적 이용 등으로 인해 ‘윤리적인 생활공동체’ 형성의 근본적인 취지를 훼손할 수 있는 현상 또한 나타나고 있었다.

‘자율성’이라는 것은 그에 따른 ‘책임’을 요구하는 것으로, 책임이 전제되지 않은 ‘자율’은 자율성의 본래 의미를 퇴색시키게 된다. 하지만, 혁신학교 정책이 집행되는 가운데 모든 혁신학교 구성원들이 자신에게 주어진 자율성을 책임감 있게 행사하고 있는 것은 아니었다. 이에 따라 단위학교에서 혁신학교를 주무로 맡고 있는 부장교사의 경우, 혁신학교에 대한 이해가 높아지면 높아질수록 이상과 현실의 괴리를 경험하게 된다고 하였다. 이처럼 혁신학교 정책의 집행 과정에서 혁신학교 정책이 의도하지 않은 현상들이 나타나게 되었고, 이로 인해 정책의 본래 취지가 훼손될 가능성 또한 발생하게 되었다.



혁신학교에서 교사에게 ‘자율성’을 부여하는 이유 중 하나는 교사를 전문가로 인정하고, 교사로 하여금 교육활동에 ‘전문성’을 발휘할 기회를 제공하기 위함이다. 하지만, 잘 운영되는 혁신학교에서도 혁신학교에 대한 이해가 깊지 않은 일부 구성원들의 경우, 업무 전담 TF팀의 회생에 의해 마련된 오후 시간을 개인적인 용무를 처리하는데 사용하기도 하고 조퇴를 자주 하는 등 수업 준비를 위해 마련된 여유시간을 ‘사유화’하는 경향을 보이기도 하였다. 이러한 현상은 ‘자율성’을 보장하는 근본적인 목적을 훼손할 수 있으며, 교육활동 중심의 학교 운영 체제를 구축하고자 하는 혁신학교 정책의 목표 달성을 어렵게 할 수 있으므로 주의가 필요하다. 아울러, 교사들 스스로도 자신에게 주어진 자율성을 의미 있게 활용하고 있는지 자발적인 성찰이 동반되어야 할 것이다.

더불어, 일부 학생들의 경우 ‘자율’과 ‘방종’을 구분하지 못하고, ‘자율’이라는 명목 하에 타인의 권리와 안전을 해칠 수 있는 행동들을 하고 있는 것으로 보인다. 학생들의 ‘자율성’은 다른 학생의 권리와 안전을 해치지 않은 선에서 보장될 수 있는 것으로, 학생들에게 ‘자율’의 의미와 그에 따른 책임에 대해서도 분명한 지도가 필요하다. 물론, 학생들을 믿고 기다려주며, 대화를 통해 행동 변화의 필요성에 대한 학생들의 공감을 이끌어내는 회복적 생활지도나 학급긍정훈육법(PDC)도 필요하지만, 경우에 따라 예를 들어 학생의 안전을 해칠 수 있는 사안이나 다른 학생들의 학습에 방해가 되는 행동의 경우에는 학생의 자율성을 무한히 존중하기보다는 교사의 엄격한 지도가 필요할 수도 있는 것이다.

하지만, 일부 학교 현장에서는 학생의 ‘자율’에 대한 잘못된 이해와 무한한 존중으로 필요한 교사의 교육적인 지도가 비 혁신적으로 간주되는 현상 또한 나타나고 있는 것으로 보인다. 이러한 현상들은 혁신학교 정책이 추구하는 ‘자율적인 윤리적 공동체’ 형성 및 ‘교육활동 중심의 학교 체제 구축’이라는 혁신학교 정책의 본래 목적을 훼손할 수 있는 현상으로, 정책 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상에 관심을 둘 필요가 있다.

## 다. 교육과정과 수업에서 변화 만들기 : ‘맞춤형’ vs. ‘표준화’

### 1) 의도한 효과 : 삶과 삶이 일치하는 학생중심의 맞춤형 교육과정 운영

혁신학교에서는 모든 학생들이 행복한 삶을 누릴 수 있도록 삶의 바탕이 되는 힘을 길러줄 수 있는 학생중심의 교육과정을 운영하고자 한다. 면담에 참여한 혁신학교들은 실제 학생들에게 적합한 맞춤형 교육과정을 운영하기 위해 노력하고 있었으며, 마을과 연계된 체험 중심의 교육과정을 운영하고 있었다.

### ○ 우리 학생들에게 최적화된 맞춤형 교육과정

A교 가 교사의 말에 따르면, 혁신학교는 ‘교육의 본질에 충실하려는 학교’이고, 교육



이 제대로 이루어지기 위해 학생들에게 공부를 왜 해야 하는지, 학습이 자신의 삶과 어떻게 연계되어 있는지를 알게 하는 것을 강조한다고 하였다. 이러한 측면에서, 혁신학교에서는 국가수준에서 만들어진 교육과정과 교과서를 그대로 활용하기보다는 이를 재구성하여, 학교에서 가르치는 지식과 얹이라는 것이 학생들의 삶과 어떻게 연계되는지를 알려주고자 한다.

애들이 학교를 다니는 과정에서 자기가 왜 살아가고 자기 삶의 의미가 무엇 인지를 알아가는 그런 기회를 얻었으면 하는데요. 그러기 위해서 학교에서 가르 치는 지식과 얹이라는 부분들이 왜 자기의 삶과 연계되었는가, 왜 자기가 사는 지를 왜 자기가 그렇게 살아가야 하는지를 알아가는 방향으로 교육과정을 구성 하려고 하겠지요? (중략) 한마디로 정의를 하자면, 혁신학교는 ‘교육의 본질에 충실하려는 학교입니다’(A교, 가 교사).

더불어, 학생들 각각이 살아온 환경과 맥락이 다르기 때문에 제대로 된 교육이 이루어 지기 위해서는 학생들 한 명 한 명에게 적합한 맞춤형 교육과정이 필요하다고 본다. 이 에 따라, 한 반에 25명의 학생들이 있다면 25개의 교육과정이 필요하다는 것이다. 하지만, 교과서는 우리 아이들을 위한 것이 아니고 표준적인 지식을 담고 있기 때문에 우리 지역, 우리 학교, 우리 학년, 우리 학급 학생들을 위한 맞춤형 수업을 제공하기 위해 교 육과정을 재구성할 필요가 있다는 것이다.

(중략) 부장님들께서 하시는 말씀이 ‘이 교과서는 우리 아이들을 보고 만든 것이 아니라, 표준 집단을 보고 만든 것이기 때문에 우리 아이들을 위한 것이 아니다. 우리는 우리 지역의, 우리 학교, 우리 학년, 우리 학급 아이들에게 최적화된 자료를 가지고 수업을 해야 하는 것이다’라고 이야기를 하시더라구(A교, 다 교사).

이와 같이 혁신학교에서는 해당학교 학생들에게 적합한 학년교육과정을 구성하여 운영 하고 있었으며, 해가 지남에 따라 경험과 노하우가 축적되어 ‘기본적인 틀’이 생기게 되었다. 재구성한 교육과정은 올해의 실천을 바탕으로 내년에 수정·보완되어 재사용되기 때문에 시간이 지날수록 틀이 잡히지 않았던 초기보다 교사들이 교육과정을 재구성하는 것이 한결 수월해졌다. 이와 더불어, 첫 해에 한 학년에서 시작되었던 교육과정 재구성이 해가 지남에 따라 점차 타 학년으로 확장·연계되었고 이로 인해 재구성한 교육과정 또한 학년 간의 연계성을 갖춰가고 있었다.



## ○ 마을 그리고 삶과 연계된 확장된 배움, 프로젝트 중심의 교육과정 운영

혁신학교에서의 교육과정은 학교 내로 한정되어 운영되지 않는다. 혁신학교에서는 삶과 삶이 일치하는 교육을 추구하기 때문에, 학생들의 삶의 터전인 마을과 사회 속에서 체험 중심으로 교육과정이 운영되고 있었다. 이에 학생들이 직접 우리 마을의 문제를 발견하고, 문제를 해결하기 위한 활동들을 교과와 연계하여 교육과정 속에서 실천하고 있었다.

세 번째 주제 ‘나눔’ 수업 같은 경우에는 아예 마을로... 수업 자체를 여기서 하지 않아요. 마을로 나가서 애들이 마을에서 문제가 있는 것들을 잡아서 그것들을 연구하고 가령 여기는 사람들이 떠나가는 동네잖아요. 그렇다면 뭐가 생기냐면 흉물스러운 빈 건물들이 생겨요. ◇◇극장이라고 20년 넘게 흉물로 방치되어 있는 것들이 있거든요? 어떻게 하면 이런 것들을 문화공간으로 만들까 하는 것들이 애들의 머릿속에서 나와서 그걸 가지고 지역의 비정부기구 NGO나 NPO를 찾아가서 거기에 대해서 조언을 받고 ‘어떤 방식으로 이러한 문제들을 해결해보자’라고 결정을 하면, 우리 애들이 직접 나가서 모금활동도 하고 캠페인도 하고 실제로 그 앞에서 십 몇 만원 모금을 했어요(A교, 가 교사)

그뿐만 아니라, ‘사회적 기업’, ‘노동/인권교육’에 관한 프로젝트를 진행하는 등 교육과정에서 ‘사회문제’에 관한 주제도 다루고 있었다. 실제 2019년 7월 교육 공무원들의 파업이 사회적으로 이슈가 되었을 때, 6학년 노동인권 교육과정의 일환으로 A교 학생들은 ‘조리사 쌤 위해, 나는 빵을 먹겠습니다’라고 교육 공무원의 파업을 응원하는 활동을 한 것이 언론에 보도된 바 있다(국민일보, 2019.7.3.). 이와 같이 우리 학교, 우리 학급 학생들에게 적합한 맞춤형 교육과정을 실현한다는 것은 학생들에게 삶과 삶이 어떻게 연결되어 있으며, 학생 스스로가 학습의 필요성을 인식할 수 있게 해줄 수 있다는 점에서 교육의 효과성을 제고할 수 있을 것으로 보인다.

학생들이 학교에서 바자회, 아나바다처럼 자기 물건을 모아서 급식실 앞이나, 연못 앞에서 상점을 열어요. 그러면 지나가던 사람들이 사는 것이예요 이러한 방식으로 학생들이 돈을 모아가지고 대기업이 아니라, 초록마을처럼 사회적 기업 단체들에서 물건을 사와서 시장 관련하여 경제 수업을 해요. 그냥 마트에서 사는 것이 더 싼데 왜 선생님 이런데서 사오느냐? 그럼 이유를 말해주죠. 그럼 이런 좋은 이유 때문에 이런 데에서 사왔다(A교, 나 교사).





[그림IV-1] 노동/인권 교육과정 운영 모습

출처 : 국민일보(2019.7.3.).

### ○ 삶에 필요한 내용을 중심으로 ‘맥락’ 속에서 이루어지는 학습

혁신학교에서는 분절된 배움이 아니라, 삶과 전체 맥락 속에서 통합된 학습을 추구하고 있었다. 교사의 판단에 따라 삶에 필요한 내용을 중심으로 교육과정에 경중을 두어 지도하고 있었으며, 책과 다양한 매체 등 교과서 이외에 다른 자료들을 수업에 활용하고 있었다. 예를 들어, 국어 교과서에서는 분량 등의 문제로 필요한 부분에 한하여 이야기를 제시하기에 앞, 뒤 맥락에 대한 이해가 부족할 수 있다. 이에 반해, ‘슬로우 리딩’, ‘온 작품 읽기’와 같은 수업은 책 한권을 학생들과 통째로 읽으며 함께 경험을 나누는 등 학생들이 전체 맥락 속에서 학습할 수 있게끔 지원하고 있었다. 교과서에 제시된 이야기가 맥락이 단절된 채 제시되기에 다소 학생들의 흥미가 떨어질 수 있는 반면 ‘온작품 읽기’와 같은 수업은 하나의 이야기 속에서 해당 이야기에 적용될 수 있는 성취기준을 중심으로 수업을 구성해 나감으로써 학생들의 흥미를 유발하는데 긍정적으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

책을 1인당 한 권씩 다 사줬어요. (중략) 교과서 보다는 낫다고 생각해요. 왜냐하면 국어교과서 너무 분절적이잖아요. 지식을 너무 잘게 쪼개가지고 뭐 배우는 것인지도 모르게 만들어놨는데, 오히려 통으로 읽으니까 전체 이야기 맥락 속에서 배우니까 저는 그게 더 좋은 것 같아요. 어려운 속담이나 이런 것이 나오면 관련 속담 같은 것도 더 이야기 할 수도 있고 그런 것이 좋았던 것 같아요(A교, 다 교사).

온 작품 읽기는 한 학기 동안 진행했어요. 책을 선정하는데 그 학년 학생들이 나이 또래와 관련된 책을 선정하는 것이 중요해요. 그래서 그걸 읽어가면서 수업을 진행하는 것이예요. 읽는 것은 틈틈이 읽어나갔죠. 제가 5학년 하면서 같이 한 건 ‘자전거’와 관련된 책인데. (중략) 애들 경험도 물어 볼 수 있고... 이걸로 학부모 공개 수업을 했는데 되게 재미있었어. 너 왜 학원 안가? 이런 이야기도 나오고...(A교, 나 교사)





이와 같이 혁신학교에서는 학생들이 배움에서 소외되지 않고 각자의 능력과 소질에 맞는 삶과 삶이 일치하는 교육을 실천하기 위해 교육과정을 주제 중심으로 재구성하고, 체험활동, 프로젝트 중심으로 운영하였다. 아울러, ‘온작품 읽기’나 ‘슬로우 리딩’과 같이 한편의 책을 통해 학생들이 이야기를 온전히 이해하고 서로의 경험을 나누는 등 전체 맥락 속에서 학습할 수 있게 지원하고 있었다. 이러한 교육과정 운영을 통해 학생들은 ‘학습’에 흥미를 느끼고 학습이 자신의 삶과 동떨어져 있는 아니라 연결되어 있음을 알게 된다. 그러나 혁신학교 정책의 집행 과정에서 의도한 효과만 나타나는 것은 아니었다. 학교 현장에서는 교사들의 ‘교육과정 재구성’에 대한 부담감으로 인해 의도하지 않은 현상 또한 나타나고 있었다.

## 2) 의도하지 않은 결과 : 쉽지 않은 수업의 변화와 교육과정 재구성

앞서 살펴본 바와 같이 ‘우리 학교, 우리 학급’ 학생들 개개인에게 맞는 맞춤형 교육을 실현하기 위해 교육과정 재구성을 중요시하는 교사가 있는 반면, 일부 교사들은 교육과정을 재구성해야 할 필요성에 공감하고 있지 못하고 있었다. 이와 더불어, 교사들 사이에 혁신학교가 ‘교과서를 사용하지 않는 학교’, ‘교육과정 재구성을 해야 하는 학교’로 정형화된 이미지로 자리 잡게 됨에 따라, 재구성을 위해 재구성을 하는 사례가 나타났고, 교육과정 재구성의 규모가 점점 커짐에 따라 의도치 않게 교사들에게 부담감을 주는 경우가 나타나고 있었다. 이와 더불어, 교과서를 지도하지 않는 것에 대한 불안감과 학력저하에 대한 우려로 재구성한 교육과정 ‘프로젝트’와 교과서를 모두 다 지도하는 모습을 보이고 있었다.

### ○ 공감 없이 기계적으로 수행된 ‘재구성이라는 탈을 쓴 재구성’

혁신학교의 경우 ‘삶과 삶이 일치하는 교육’을 추구하기 때문에, 교육과정 재구성이 일반학교에 비해 활발하게 이루어진다. 이에 우수사례를 중심으로 혁신학교를 이해한 교사들 사이에는 은연 중 ‘혁신학교 = 교육과정을 재구성해야 하는 학교’라는 인식이 자리 잡는 등 교육과정 재구성을 혁신학교의 핵심적인 요소 중 하나로 보고 있었다.

혁신학교 운영하는데 있어서 재구성이라는 것이 가장 필수적인 요소인데, 재구성을 안 하고 그냥 교과서로 하면 그걸 누가 혁신학교라고 그래요? 1년 치를 재구성해요. 꼭 필요한 과정이라 생각하기 때문에 그렇게 큰 반발은 없었어요(A교, 나 교사).

교육과정 재구성의 경우 현실적으로 교사들에게 많은 에너지 투입이 요구하며, 이로 인해 교사들이 과중한 업무 부담을 느낄 수 있다. 실제 면담에 참여한 교사들 중 교육과



정 재구성의 필요성에 공감하지는 못하였으나 혁신학교에서 교육과정 재구성이 중시하기 때문에 교육과정 재구성에 참여할 수밖에 없었다고 하였다. A교의 다 교사의 경우에는 교육과정 재구성 시 해당 학년에 ‘아이디어 뱅크’의 역할을 하면서 재구성에 필요한 아이디어를 제시하는 역할을 해왔다고 한다. 하지만, 이러한 행동은 다 교사가 교육과정 재구성의 필요성에 적극 공감하며 참여하였기 때문이라기보다는 교육과정을 재구성해야 하고, 빠르게 아이디어를 제시해야 야근을 하지 않을 수 있기 때문이었다고 한다. 즉, 학교 현장에서 학생들에게 맞춤형 교육과정을 제공해야 할 필요성에 공감하여 교육과정 재구성을 실천하기도 하지만, 일각에서는 재구성 자체가 목적이 되어 ‘재구성을 위한 재구성’을 수행하는 경우 또한 나타나고 있는 것이다.

혁신학교에서는 주제중심을 강요하니까 ‘역지춘향 식’으로 교육과정 재구성을 하긴 했는데. 그것의 효과에 대해서는 의문시하는 것이죠 (교육과정을 재구성하라고) 위에서부터 하향식으로 강요하는 것이 과연 옳은 것인가? 학년별로 주제중심 통합해서 내라... 라고 하니까 무조건 교육과정을 재구성하고...(A교, 다 교사).

일부 교사들의 경우, 학교 현장에서 ‘재구성의 탈을 쓴 일반교과서의 활용’이 나타나기도 한다고 보았다. 즉, 일반교과서를 그대로 사용하되, 봄이면 ‘봄’이라는 하나의 주제를 잡고 교과서 단원의 순서를 일부 변경하고, 그 안에서 약간만 내용을 바꾸고 섞는 형식으로 교육과정 재구성이 이루어진다는 것이다. 어느 정도 수준에서 교육과정을 재구성해야 하는가에 대해서는 교사들마다 다양한 의견을 지니고 있을 수 있다. 경기도교육청(2013)<sup>49)</sup>에 따르면, 교과 내용의 특성, 단원의 연계성 등을 고려하여 단원의 순서를 바꾸어 재구성하는 ‘내용 전개 순서 변경’ 유형 또한 교육과정 재구성의 유형 중 하나로 제시되어 있다. 이로 미루어 보아 한 가지 분명한 것은 혁신학교 교사들이 ‘교육과정 재구

49) 경기도교육청(2013)에 제시된 교과내용 재구성 유형은 다음과 같다.

<표> 교육과정 재구성 유형

유형	내용
내용 전개 순서 변경	· 교과내용의 특성, 단원의 연계성, 수업 시수 부족 등을 고려하여 단원의 순서를 바꾸어 재구성하는 유형
내용 추가	· 단원 내용의 특성과 학생의 수준, 지역 및 학교의 특성을 고려하여 내용을 추가하는 재구성 유형
내용 대체	· 학생의 수준이나 흥미, 실생활과의 연계성 등을 고려하여 단원 내용의 일부가 부적절하다고 판단하여 이를 교과서 이외의 내용으로 대체하는 유형
내용 생략	· 학습 목표를 고려하거나 학생의 수준을 맞추기 위하여 혹은 교과 전문 지식이 부족하거나 실기 및 실험 시설이 미비하여 단원이나 단원의 일부 내용 혹은 중목을 생략한 경우
내용 축약	· 자신의 전공 영역이 아니어서 전문 지식이 부족한 단원은 일부 내용을 보다 충실히 구성한 경우 혹은 전체 영역을 다루기에는 시수가 부족하여 일부 단원의 내용을 축약한 경우
타 교과와 통합	· 학습 주제와 관련되는 여러 교과 내용을 통합적으로 구성한 경우

출처 : 경기도교육청(2013: 9-10). 나누며 함께하는 배움중심수업



성'에 대한 부담감을 안고 있다는 것이었다.

잘 보면요 재구성의 탈을 쓴 일반 교과서 활용이예요 그냥 눈 가리고 아웅인데, 이게 순서만 바꾸는 것이예요. 주제만 정해놓고, 3단원을 1단원보다 먼저하고 1단원이 뒤에 가고 안에만 조금 바꾸고 섞고 이런 식으로 하니까 이거 솔직히 말해서 진정한 의미의 재구성은 아니잖아요. 그런 것도 많았고요(B교, 아 교사).

앞서 언급한 바와 같이 교원들 사이에 ‘혁신학교 = 교육과정을 재구성하는 학교’ 혹은 ‘혁신학교 = 교과서를 사용하지 않는 학교’라는 인식이 자리 잡고 있는 것으로 보인다. 이에 교육과정 재구성에 대한 부담감을 안고 있으며, 위에서 살펴본 바와 같이 일부 학교 현장에서는 교육과정 재구성을 위한 재구성을 억지춘향이 식으로 수행하는 경우도 있는 것으로 보인다. 이와 같은 형식주의적 정책 집행은 혁신학교를 통해 거두고자 한 본래 목적을 훼손할 가능성이 있으므로 주의가 필요하다.

### ○ 뜻깊은 활동이지만, 점점 커지는 부담스러운 교육과정 재구성

교육과정 재구성은 교사에게 교사로서의 보람, 성취감을 느끼게 해주며 아이들에게는 삶과 배움이 일치하는 교육이 이루어진다는 점에서 뜻 깊다. 실제 면담에 참여한 교사(A교, 나 교사, 바 교사)의 말에 따르면, 혁신학교에 근무하게 되면 교사들의 교사 효능감, 교직만족도가 높아지게 된다고 한다. 하지만 교육과정 재구성을 해가는 과정에서 점점 프로젝트의 규모가 커져서 또 하나의 ‘행사’로 자리 잡게 되면서 교사들에게 약간의 부담감을 줄 수 있는 가능성 또한 존재하는 것으로 보인다.

재구성을 하는 것이 혁신학교의 당연한 제도이고 의무인지 알았는데... 갈수록 재구성을 위한 재구성이 되는 것이예요. 재구성을 할 때 가장 먼저 생각을 할 것이 맨 처음에는 핵심성취기준이었어요. 거기에서 뽑아서 결국에 그걸 통해서 ‘행사’가 뭐 이거 하나 있겠구나. 이거 정도면 되겠네? 저거 정도면 되겠네? 이 정도로 가벼운 마음으로 해서 그렇게 부담스럽지는 않았는데 이제는 웬만한 행사는 눈에 안 차는 것이예요. 서로 너무 큰 행사를 서로 많이 하니까. 예를 들어서 6학년은 아예 뮤지컬을 만들어 공연을 올렸어요. 그 다음에 또 어떤 학년의 경우에는 아예 옷을 만들어서 전체 기부를 해요. 그렇게 큰 행사가 점점 많아지는 것이예요(C교, 파 교사).

혁신학교는 불필요한 학교 행사, 보여주기 식 행사를 과감히 없애고, 교육활동 중심으로 교육활동의 내실을 다지고자 하는 학교이다. 하지만, ‘프로젝트’ 중심 학습의 마지막 단계가 배움을 ‘실천’에 옮기거나 ‘결과물’을 공유하는 장으로 마무리됨에 따라, 혁신학



교가 지양하고자 했던 ‘보여주기 식’으로 교육과정이 운영될 위험이 나타나고 있었다. 물론, 프로젝트를 준비하는 과정에서 교사들끼리 서로 도움을 주기 때문에 프로젝트 운영 과정이 힘이 든다 고만은 볼 수 없지만, 커져가는 프로젝트의 규모는 자칫 곡해될 경우 학년 간의 경쟁을 부추이거나 교육의 본질을 왜곡할 수 있는 위험이 있으므로 주의해야 할 필요가 있을 것으로 보인다.

### ○ ‘교과서’에 대한 동상이몽 :불필요함 vs. 유용한/가르치지 않을 수 없는 교과서

혁신학교 구성원들은 교과서에 대해 서로 다른 생각을 지니고 있었다. 앞서 살펴본 바와 같이 교육과정 재구성을 중시하는 교사들 일부는 전체 학생들을 대상으로 표준화된 지식을 제공하는 교과서가 ‘불필요하다’고 여기는 반면, 일부 연구 참여자들의 경우 다른 사람들과 경쟁해야 하고, 선발을 위한 입시가 존재하는 현실적인 상황을 고려해볼 때 교과서를 ‘가르치지 않을 수 없는’ 혹은 ‘유용한 것’으로 보고 있었다.

혁신학교에는 암묵적으로 ‘교과서를 거부해야 한다’는 분위기가 형성되어 있어요. 그런데 저는 교육과정을 무조건 재구성해야한다는 것에 대해서는 회의적인 생각을 지니고 있어서 왜 교육과정을 굳이 재구성해야 하는가? 교육과정 교과서라는 것은 엄청난 예산을 들여서 국가에서 만든 것으로 어느 정도 질이 검증된 것이 아니냐 라는 의견을 제시했죠.(A교, 다 교사)

면담에 참여한 다 교사의 경우, 교육과정 재구성에 대해 회의적인 시각을 지니고 있었다. 국가 수준의 교육과정이라는 것은 막대한 예산을 들여 학습의 계열 등을 고려하여 전문가들이 수많은 논의 끝에 제작해놓은 것인데 이를 바꾸는 것이 과연 옳은 것인지에 대해 의문을 제기했다. 현실적으로 교육이라는 것이 어느 정도 표준화된 지식을 추구할 수밖에 없는 상황에서 어느 정도 질이 검증된 교과서를 지도하지 않는 것이 과연 적절한 것인지에 대해 회의적인 의견을 지니고 있는 것이다. 교육과정을 재구성할 때에는 ‘성취 기준’을 중심으로 작업하게 된다. 다 교사는 성취기준을 중심으로 재구성하는 과정에서 놓치는 부분이 있을 수 있다고 보고 있었으며, 이에 따라, 교과서를 거부하고 재구성할 것을 강조하는 것에 대한 심도 있는 고민이 필요하다고 보았다.

저는 그래도 아직도 교과서를 무조건 거부하고, 교육과정을 재구성하는 것에 대해서는 다소 회의적인 의견을 가지고 있어요. 재구성을 하는 과정에서 분명히 ‘놓치는 부분’이라는 것도 있을 수 있을 것이고... 현실과는 맞지 않는 것이 교육이라는 것이 어느 정도 ‘표준화된 지식’을 추구할 수밖에 없고, 수많은 학생들이 생각하는 배워야 하는 교과들의 ‘순서’라는 것이 있는 것인데... 이것을 믹스해서



제공하는 것이 과연 옳은 것인가? 라는 것에 대해 의문이 들었죠(A교, 다 교사).

일부 교사들의 경우 혁신학교에서의 교육과정이 프로젝트와 활동 중심으로 이루어지기 때문에 학생들의 ‘학력’이 저하될 우려가 있다고 보았다. 이에 성취기준을 중심으로 재구성한 프로젝트 중심의 교육과정을 지도함과 동시에 표준화된 교과서까지 같이 지도하고 있었다. 이와 더불어, 일부 학부모들은 학생들의 교과서에 아무런 흔적이 남아있지 않을 경우, 학교에서 제대로 학습이 이루어지고 있는지 의문을 품는 경우가 있기에 교사들의 입장에서 교과서를 아예 다루지 않을 수 없었다. 이와 같은 이유로 교사들은 교육과정을 재구성한 ‘프로젝트’와 교과서를 함께 지도하고 있었으며, 할 것이 너무 많아 학기 말까지 진도를 다 나가지 못해 진도에 허덕이고 있었다.

저희는 완전 혁신학교는 아니어가지고 교과서 안 나가는 것도 아니에요. 거의 다 나가요 또... 이번 6학년의 문제점이 무엇이었냐면 프로젝트는 프로젝트대로 나가면서 교과서는 또 교과서대로 나가고 그게 되게 힘들었어요. 진도가 되게 빠듯해서 지금 졸업 이틀 남았는데도 아직도 진도 나가고 있거든요? 어쩔 수 없더라구요(B교, 아 교사).

혁신학교의 ‘학력 저하’에 대한 우려는 혁신학교를 반대하는 입장에서 제시하는 주된 근거이기도 하다. 2018년 12월 ‘헬리오시티’에서 학부모들이 신설학교에 대한 교육감의 혁신학교 임의지정에 맞서 항의를 한 바 있으며, 2019년 5월에도 강남과 광진의 초등학교 학부모들이 ‘고학년 될수록 학력저하로 인해 현재 대입제도에서 불리하다’며 혁신학교 전환에 반발하는 것이 사회적으로 이슈가 된 바 있다(조선일보, 2019.5.17.).

B교 자 교사의 말을 통해서도 알 수 있듯이, 현실적으로 교사들 또한 현재의 입시제도가 획기적으로 변화하지 않는 이상 ‘대입’제도에서 혁신학교가 불리하다는 학부모의 생각에 맞서 반박하기 쉽지 않다. 혁신학교의 경우 교사, 학생, 학부모 등 학교 구성원의 참여를 중시하는 학교이다. 이에 따라, 학부모가 혁신학교를 원하지 않을 경우, 혁신학교 정책 추진에 어려움이 따를 수밖에 없다.

모르겠어 그런데 결국에는 입시가 있잖아 입시라는 게 있으니까 이것만 가지고 입시로 넘어갈 수 없으니까 엄마들이 걱정하는 것도 그래서 인 것이고, (헬리오시티) 구성원들이 원하지 않으면 지정이 되면 결국 그 안에서 고생하는 것은 선생님이지 혁신적인 것 뭔가를 해야 할 것 같지만... 결국 학부모의 입장은 원하지 않으니까... 안할 수 있잖아(B교, 자 교사)



이에 따라, 일부 교사들의 경우에는 혁신학교에서 교과서로 지도하는 것을 금기시하는 풍토에 대한 개선이 필요하다고 보았다. 앞서 살펴본 바와 같이, 대입 제도가 획기적으로 개선되지 않는 이상 현실 속에서 어느 정도 표준화된 지식은 필요하며 교과서가 그러한 표준화된 지식을 학생들에게 제공해주고 있다고 보는 것이다. 이에 엄청난 예산을 들여 제작하는 교과서를 무조건적으로 금기시하기보다는 적절히 활용하며, 교육과정 재구성의 경우에는 교과서에서 부족함을 느끼거나 재구성할 필요가 있다고 느끼는 부분에 한하여 재구성하면 된다고 보고 있었다.

그런데 저는 교과서를 천대하는 이 풍토는 좀 바뀌어야 한다고 생각을 해요. (중략) 저는 교과서 자체가 필요하다고 보거든요. 필요한데, 필요한 걸 발췌해서 쓰면 되는데, 제가 보기에 너무 재구성하시는 분들은 ‘교과서 쓰레기예요 교과서 쓰지 마세요’. 그렇게 말씀하시니까... 애들이 그런데 학교에서 주는 자료 잘 갖고 있는 애들이 몇 이나 되겠어요? (중략) 저는 교과서 자체도 괜찮다고 보거든요?(B교, 아 교사)

### ○ ‘학생의 자발성’을 이끌어내지 못한 ‘교사 주도’의 교육과정 재구성

교육과정 재구성을 열심히 한 교사들 사이에서도 성찰적 의견이 제시되기도 하였다. 혁신학교에서 ‘교육과정 재구성’을 열심히 해왔지만, 이것마저도 사실은 교사에 의한 것일 뿐 학생이 공부하고 싶은 것을 기반으로 한 것이 아니라는 점이다. 혁신학교를 4년간 주도적으로 운영해 온 A교의 가 교사는 혁신학교 운영 과정에서 해소되지 않는 갈등을 느끼게 되었고, 이러한 갈등이 학생들이 진정으로 배우고 싶어 하는 것을 학습하게 하지 못했기 때문임을 알게 되었다고 한다.

가령 저 같은 경우에 3년이 지나고 4년째가 되어가니까 저야말로 진심으로 채워지지 않은 뭔가가 생기는 것이예요. (중략)... 하고 싶은 것이 많고 애들 입에서 뭔가고 싶은 것이 나오고 저는 뭔가 그런 것이 나와야 한다고 생각을 했어요. 이렇게 교육과정을 재구성해서 운영하고 하면 그렇게 될 줄 알았어요. 근데 3년이 지나도 애들이 하고 싶은 것이 없는 것이예요(A교, 가 교사).

아 그러면 나는 뭘 했지? 왜 우리 애들은 하고 싶은 것이 없는 것이지? 곰곰이 생각을 해보니까 이게 즐기는 한데 제가 애들한테 뭘 할지 물어본 적은 없었어요. 뭐 하고 싶어? 네가 하고 싶은 것이 뭐야 도대체? 넌 학교에서 도대체 뭘 배우고 싶어? 이렇게 물어본 적이 한 번도 없어요(A교, 가 교사).



실제로 학교가 학교답게 교육이 교육답게 이루어지려면 이것(교육과정을 재구성한 것)이 중요한 것이 아니고 애들한테 물어봐야 하는 것이예요. 너는 오늘 뭐하고 싶어? 그래? 그럼 이거 해보자. 선생님은 도와줄게 네가 하고 싶은 것 어떻게 할지 결정해봐...(후략)...(A교, 가 교사).

이에 학생들의 자기 주도성과 자발성을 이끌어내기 위해 ‘폐지’를 키우게 되었다고 이야기하였다. 학생들이 하고 싶은 것을 하게하고 싶었고, 폐지를 키우는 과정에서 학생들 스스로 해야 할 일들이 발생하게 되며, 이러한 것들을 해결해 나가는 과정에서 학생들의 ‘자발성’을 불러올 수 있었다고 한다. 이에 따라, A교 가 교사의 경우에는 학생들이 하고 싶은 것을 할 수 있게끔 각 학년에 교육과정 구성 시 10-20차시 정도를 비워둘 것을 요청할 계획이라고 하였다.

전 학년에 이번에는 그렇게 이야기 해 보려고요. 10차시에서 20차시 정도를 학생들이 하고 싶은 것을 하게끔 비워두면 안 되냐 생각해보라고... 최소한의 규칙만 주고 아무것도 성과 안 나와도 괜찮다. 놀면 그냥 냅 뒀라... 그 과정이 가장 중요한 과정이었는데 없어서 제가 성찰을 한 것이구요(A교, 가 교사).

삶과 연계된 교육을 실천하기 위해 혁신학교 교사들은 표준화된 교과서를 지도하기보다는 교육과정을 재구성하여 지도하는 등 많이 학생들의 삶 속에서 의미를 지닐 수 있도록 노력하고 있었다. 이 과정에서 물론 교육과정 재구성의 필요성에 공감하지 못하는 교사가 발생하기도 하였으며, 재구성을 위한 재구성이 발생하는 등 의도하지 않은 효과들이 나타나기도 하였다. 이와 더불어, 교육과정 재구성을 열심히 하는 교사 또한 재구성된 교육과정마저도 학생들이 학습하고 싶어 하는 것이 아닌, 교사들에 의한 것임을 깨닫고 보다 더 학생 중심의 교육과정을 실천하기 위해 노력하고 있었다. 이처럼 혁신학교 교원들 사이에 ‘교과서’ 활용 및 교육과정 재구성에 대한 의견의 차이는 다소 있었지만, 공통적으로 어떻게 교육과정을 운영해야 하는가에 대해 끊임없이 고민하며 나름의 방법들을 모색해 나아가고 있음을 알 수 있었다.

### ○ 우수사례 따라 하기 식 혁신

혁신학교를 정책으로 받아들인 학교의 구성원들은 우수사례들을 중심으로 ‘혁신학교’를 받아들이게 된다. 이에 따라, 우수 혁신학교에서 운영된 프로그램들을 모방하는 형태로 혁신학교를 운영하고 있었다. 이로 인해 연구 참여교 뿐만 아니라, 다수의 혁신학교에서 ‘아침 맞이’를 실시하고, 학생을 비롯한 교사, 학부모의 ‘다모임’이 운영되고 있으며



‘온 작품 읽기(온 책 읽기)’와 ‘블록타임’, ‘회복적 생활지도’ 등을 실천하는 등 특정 프로그램을 모방하는 형태로 학교의 혁신을 실천하고 있었다.

구성원들의 의지가 그렇게 강한 것도 아니고, 밖에 보니까 이런 것들 하더라,  
우리도 한 번 해보자 이런 식으로 하는 것이 많아가지고...(B교, 아 교사)

이는 혁신학교를 ‘정책’으로 받아들인 학교의 입장에서는 불가피한 것이며, 학교를 변화시키기 위한 노력의 일환으로 해석될 수 있다. 시·도교육청의 입장에서는 일선 학교 교사들에게 혁신학교가 어떤 학교인지를 설명하는데 가장 좋은 방법이 ‘모범사례’를 제시하는 것이었을 것이며, 이를 접한 교사들은 ‘혁신’을 실천하기 위해 우수 혁신학교들에서 운영된 프로그램들을 모방하여 운영하였을 것이다. 이에 따라, 특정 프로그램, 요소중심의 혁신은 혁신학교를 정책으로 받아들인 학교의 입장에서는 불가피하게 나타날 수밖에 없는 현상이라고 볼 수 있다. 하지만, 이는 모든 학교의 ‘혁신’을 동일하게 ‘표준화’시키는 역설적인 결과를 낳았다.

단위학교마다 각각 처해있는 상황과 문제점 다를 것이고, 이에 이러한 문제를 해결하기 위한 ‘혁신’의 실천 양상 또한 다양한 형태로 나타나야 한다. 하지만, 스스로의 문제 의식에 의해 학교의 혁신을 도모하는 것이 아니라, 혁신학교를 정책으로 받아들인 일선 학교에서의 혁신의 실천 양상은 ‘표준화’되고 ‘동형화’될 수밖에 없었다. 이와 같이 요소 중심, 프로그램 중심의 혁신의 문제점은 경기도 혁신학교 정책을 연구한 백병부 외(2016)의 연구에서도 드러난 바 있다.

### 3) 소결 : ‘맞춤형’ vs. ‘표준화’된 교육 간의 패러독스

혁신학교에서는 삶과 삶이 일치하는 교육을 위해, 그리고 학생들이 각자의 능력을 발휘하여 배움에서 소외되지 않도록 교육과정을 재구성하여 지도해야 한다는데 인식을 같이 하고 있었다. 그뿐만 아니라, 학생들 각자가 살아온 삶의 맥락이 다르기 때문에 표준적인 교육과정과 교과서라는 것은 존재할 수 없으며, 우리학교, 우리 학급, 더 나아가 학생 개개인을 위한 교육과정이 필요하다고 보고 있었다. 그러나 ‘교육과정 재구성’에 대한 강조는 혁신학교 운영 가운데 의도한 효과만 놓고 있는 것은 아니었다. 혁신학교 정책의 확산 과정에서 ‘교육과정 재구성’이 필수적인 요소로 강조됨에 따라, 학교 현장에서는 기계적으로 그리고 의무적으로 교육과정 재구성을 하고 있는 현상 또한 나타나고 있으며, 이러한 현상은 ‘교육과정 재구성’의 본래 목적이 훼손될 가능성을 암시하고 있다.

혁신학교에서 교육과정 재구성이 강조되다 보니, 일부 학교 현장에서는 교육과정 재구성의 필요성에 대해 공감하지 못한 채 기계적으로 교육과정을 재구성하거나 재구성 자체





가 목적이 되어 ‘재구성’을 위한 ‘재구성’을 하기도 하였다. 그뿐만 아니라, 교원들 사이에 ‘혁신학교 = 교육과정 재구성이 필수인 학교, 교과서를 사용하지 않는 학교’라는 인식이 자리 잡게 되었으며, 이에 따라 교육과정 재구성에 대한 부담감을 안게 되는 것으로 보인다. 더 나아가, 교육과정 재구성에 의한 프로젝트의 결과물이 보여주기 식 ‘행사’로 자리 잡을 가능성 또한 본 연구를 통해 밝혀졌다. 이와 같은 현상은 불필요한 행사를 없애고, 교육활동 중심의 학교를 구축하고, 삶과 삶이 일치하는 교육을 실천하고자 했던 혁신학교 도입의 본래 취지를 훼손할 수 있는 현상이므로, 이에 주의를 기울일 필요가 있다.

더불어, 기존 ‘국가수준의 표준화된 교육’에 대한 관성이 작용하고 있었으며, 혁신학교 정책이 추구하는 ‘삶과 삶이 일치하는 맞춤형교육’으로의 변화와 기존의 ‘표준화된 교육’ 사이에 ‘긴장’이 발생하고, 긴장이 강화되는 가운데 의도하지 않은 현상 또한 나타나고 있었다. 일부 학교 현장에서는 ‘재구성한 교육과정’을 중심으로 수업을 운영하고, 이와 더불어 학력 저하에 대한 우려로 ‘교과서’도 함께 지도하는 양상을 보이고 있었다. 일부 교사들은 현 체제와 같은 입시 제도가 존재하는 한 교사들은 ‘표준화된 지식’을 전달해주는 ‘교과서’ 또한 지도하지 않을 수 없다고 인식하고 있는 것이다. 즉, 입시 제도까지 교육체제 전반이 변화하지 않는 이상 교사들은 미래사회가 요구하는 핵심역량(의사소통능력, 협업능력, 창의력, 비판적 사고능력)을 향상시키기 위한 교육활동을 전개하면서도 이와 동시에 입시에 대비한 교육활동 또한 전개할 수밖에 없다는 것이다. 이는 입시제도 개선 등이 동반되지 않을 경우 혁신학교 정책만으로는 혁신학교 정책을 통해 이루고자 한 ‘공교육 혁신’을 도모하기 어려울 수 있음을 시사하기도 한다.

이와 더불어, 학교현장에서 학교교육과정을 운영하는 과정에서 ‘요소중심, 프로그램 중심’의 혁신이 나타나기도 하였다. 우수사례를 중심으로 혁신학교를 접한 현장 교원들은 ‘아침 맞이’, ‘블록타임’, ‘온 작품 읽기(온 책 읽기)’ 등과 같이 우수 혁신학교에서 운영되는 프로그램들을 모방하여 도입함으로써 혁신을 실천하게 된다. 그 결과 각 학교가 처한 상황에 따라 문제점이 다르고, 이를 해결하기 위한 해결방안이 다르기에 단위학교에서 혁신을 실천하는 양상이 다양할 수 있음에도 불구하고, 현실에서는 낡고 묶은 것을 새롭게 바꾸는 혁신이 획일화되고 표준화되는 역설적인 현상이 나타나고 있었다.

## 라. 함께 성장하는 전문적 학습공동체 : ‘집단지성을 통한 전문성 향상’ vs. ‘행정업무 우위의 교직문화’ 및 ‘교사 개인의 권리 보장’

### 1) 의도한 효과 : 전문적 학습공동체를 통한 성장

혁신학교는 교사들의 전문성 향상을 위해 수업을 상시 개방하고 성장하며, 교사들의 동료성을 기반으로 전문적 학습공동체를 운영하여, 교육과정을 공동으로 연구·실천하는



등 학교의 학습 조직화를 추구한다. 이에 따라, 혁신학교 교사들은 전문적 학습공동체에 참여하면서 회복적 생활교육 방법, 놀이 지도 등 관심 있는 분야에 대해 학습함으로써 교사로서의 전문성을 향상시키고 있었다. 아울러, 자체적으로 생활지도 컨퍼런스 등을 개최하여 각자 학생들을 지도하는 가운데 어려움을 느꼈던 부분을 공유하고 함께 해결방안을 모색해가고 있었다.

## ○ 교사들 간의 협업을 통한 교사의 전문성 향상

혁신학교는 대체로 교사들 서로 간의 교육활동에 대한 정보공유가 활성화되어 있다. 특히 A교의 경우 교내에 여러 분야의 혁신교육 전문가들이 있었기 때문에, 교사들 간의 교류를 통해 배울 수 있는 것이 많았다고 한다. 거꾸로 수업 전문가, 회복적 생활지도 전문가 등이 있었기 때문에 이들과 교류를 하는 과정에서 학생들을 바라보는 관점, 지도하는 관점 등에 변화가 있게 된 것으로 나타났다. 특히, 면담에 참여한 라 교사는 회복적 생활교육과 교실 놀이 등을 주제로 한 전문적 학습공동체에 참여하면서 보다 새로운 관점에서 학생들을 이해하게 되고, 학생들과의 관계를 개선하는데 도움이 되었다고 한다. 이처럼 교사들의 동료성에 기반 한 전문적 학습공동체는 교사들에게 서로 정보와 경험을 공유하고 함께 문제에 대한 해결 방법을 모색하는 장으로 자리 잡고 있었으며, 이를 통해 교사들의 전문성 발달을 촉진하고 있었다.

연수 같은 것도 많이 들었던 것 같아요. 그 학교 자체에 여러 분야의 전문가들이 좀 있어요. 학급긍정훈육법(PDC) 전문가도 있고, 거꾸로 수업 전문가도 있고, 그럼 궁금하죠. 저 선생님들은 어떻게 애들을 다루시나? 지도하시나? 그런데 근데 그 안에서도 연수 같은 것을 많이 하다보면 예전에는 굉장히 아이들을 통제하고 안전사고 안 나게끔 그런 것이 주였지만 요즘에는 근본적으로 아이들이 좀 더 행복하고 옳은 행동을 할 수 있게끔 어떻게 하는 것이 좋을까라는 고민을 많이 하면서 아이들에게도 좀 약간 민주적으로 많이 대해요 (중략) 아이들을 대하는 태도나 아이들을 이해하는데 있어서 혁신학교가 영향을 많이 주었던 것 같아요(A교, 라 교사).

전문적 학습공동체는 교실놀이랑, 책 읽는 교사모임, 긍정 훈육법을 했어요. (중략) ‘교실놀이’는 애들 간, 선생님과 애들 간의 유대, 레포 형성에 도움이 될까 싶어서... 교실놀이 애들이 좋아하죠. 학기 초에 애들이랑 친하게 지내지는 기회가 될 수 있죠. 책 읽는 교사모임에서는 한 달에 한 권 정도 책을 읽었어요. (중략) 평소에 책을 잘 안 읽게 되는데, 책을 읽게 되니까 좋죠. 참가하는 사람들의 경력이 굉장히 다양했어요. 부장부터 교무, 학년부장들 몇, 신규교사 몇 명 이렇게



게 구성되다보니까 다양한 의견들을 들어볼 수 있었지. 신규교사들은 선행교사들의 조언 같은 것도 얻을 수 있고, 생각이 좀 많이 다르니까 신선한 생각들도 들어볼 수 있었고, 정보도 교환하고... 그런 나눔의 장이었었죠(A교, 나 교사).

## 2) 의도하지 않은 결과 : 서류상으로만 존재할 뿐, 제대로 운영되고 있지 못한 전문적 학습공동체

### ○ 행정업무 우위의 교직문화와 보호받고 싶은 사적 영역

모든 혁신 학교에서 전문적 학습공동체가 제대로 운영되고 있는 것은 아니었다. 일부 학교의 경우 바쁜 업무로 인해, 전문적 학습공동체가 제대로 운영되지 못하는 경우도 있었다. 기본적으로 업무 간소화 및 경감이 이루어지지 않을 경우, 교사들은 행정 업무 처리로 바쁠 수밖에 없다. 학교를 혁신하겠다는 강한 의지를 지닌 교사들에 의해서가 아니라, 혁신학교를 ‘정책’으로 받아들여 운영하고 있는 교사들이 다수인 경우 교사들의 ‘자발성’을 이끌어내기가 쉽지 않았다. 이러한 학교에서는 전문적 학습공동체 활동보다는 본인의 ‘행정업무 처리’가 우선이 되기 마련이고, 일과 시간 이후의 개인적인 시간을 양보하면서까지 전문적 학습공동체에 참여하기를 희망하지는 않는 것으로 보인다.

수요일은 무조건 전문적 학습공동체 하게 되어 있거든요. 요즘은 전문적 학습공동체도 자주 못하기는 하는데... 다들 퇴근시간을 넘기면서 까지는 일하고 싶지는 않으니까요... 그러다 보니까... 그런데 만약에 그것을 하면 퇴근 시간을 안 넘여갈 수는 없는 것 같아요. 그날 할 것은 해야 하니까 일단...(B교, 차 교사).

선생님들이 그게 잘 안 모이고 약간 조금씩... 그냥 일반학교처럼 하고 싶은 것도 있으신 것 같고... 그리고 솔직히 자기시간 침범받기 싫어하시는 분들도 좀 있는 것 같구요. 행복배움학교는 남아서 일도 좀 하고 그래야 하는데...(B교, 아 교사)

이와 같은 상황에서 교사들의 ‘자발성’에 의해 운영되는 전문적 학습공동체가 제대로 운영되기는 현실적으로 어렵다. 모든 교사들의 학교 혁신에 대한 의지와 개인적인 사정이 동일하지 않은 바, 전문적 학습 공동체를 이끌어 가는 과정에서 가치관이 다른 교사들 간의 갈등이 발생하기 마련이다. 이에 교사들 간의 수업 개선과 상호 교류 및 협력의 필요성에 대한 공감대를 먼저 형성하고, 행정업무를 경감하며 함께 할 수 있는 규칙을 설정하여 전문적 학습공동체 운영을 활성화할 필요가 있을 것으로 보인다.

전문적 학습공동체 하긴 하죠. 그런데 업무가 조금만 줄어든다면 더 잘 할 수 있지 않을까 그렇게 생각을 해요(B교, 아 교사)



학교장은 이와 같이 전문적 학습공동체가 제대로 운영되고 있지 못한 현 상황을 안타까워했으며, 연구자에게 이 상황을 타개해나가기 어려움을 호소하기도 하였다. 학교장의 입장에서 전문적 학습공동체를 활성화하고 싶어도 출장, 육아, 조퇴 등 교사들의 공적·사적인 용무 등으로 인해 전문적 학습공동체에의 참여를 강요할 수 없는 상황이었다. 교사개개인의 입장에 대해서는 충분히 이해하고 공감하지만, 전체 학교를 이끌어 가는 학교장의 입장에서는 이러한 요인들로 인해 전문적 학습공동체를 활성화하는데 어려움이 있다는 것이다.

누구는 출장이야, 누구는 육아시간이야 누구는 뭐 조퇴야...하는 것이예요. 그럼 전문적 학습공동체 누가 하나고? 한 학년에 6명-7명인데, 3-4명 빠져버리면 이거... 이런 것이 계속 반복이 되니까... 교육청에서도 마찬가지예요. 출장을 수요일에 많이 불러요. 교간 학습공동체이다 뭐다 뭐다 많이 빠지니까... 선생님들도 힘들죠. 의견 수렴하기도 힘들고 연쇄효과를 거두기도 상당히 어렵고, 선생님들도 개인적인 사정이 있는데 하지 말아라 할 수도 없는 상황이고 워낙 다 똑같이 겪는 상황이다 보니까... 전문적 학습공동체 뭐 해라 뭐 해라 뭐 해라 라고 말을 하는데 도대체 사람이 있어야 될 하지(B교, 학교장)

이로 미루어 보아, 시·도교육청과 교육지원청, 단위학교에서는 교사들이 전문적 학습공동체에 참여할 수 있는 ‘구조적’ 여건을 마련하기 위해 노력할 필요가 있을 것으로 보인다. 예를 들어, 시·도교육청과 교육지원청 차원에서 매달 두 번째, 네 번째 수요일을 ‘전문적 학습공동체’의 날로 지정하여 이날만큼은 교사들이 참석해야 하는 출장이나 행사를 잡지 않거나, 해당 날짜를 공문 제출기간으로 제시하지 않는 등과 같은 노력이 필요하다. 이와 같이 교사들이 전문적 학습공동체에 참여하여 교육활동에 집중할 수 있는 ‘구조적’ 여건의 조성이 선행될 필요가 있다.

## ○ 공감은 하나 실천으로 옮겨지기 쉽지 않은 변화

혁신학교 교사들은 각종 연수와 전문적 학습공동체 활동을 통해 새로운 교수·학습 방법과 생활지도 방법 등을 배우며 전문성을 향상 시켜나가게 된다. 교사들은 변화의 필요성과 새로운 교수·학습 및 생활지도 방법의 유용성에는 공감했지만, 이러한 공감은 실천으로까지 이어지지는 못했다. 대부분의 교사들은 현재 자신의 교수·학습 방법 및 생활지도 방법에 크게 문제가 있다고 생각하지 않기 때문에, 표면적으로는 변화의 필요성에 공감하였지만, 외부로부터 유입된 지식이 행동의 변화로까지 이어지지는 못한 것이다. 즉, 혁신의 과정에서 ‘기존의 것에 대한 관성’, 기존 관행적 행태의 익숙함은 끊임없이 교사들에게 영향을 주고 있었다.



그러니까 싫지는 않으신데, 옛날 것을 두고 버리시지는 못하세요. 혁신학교에 관한 연수도 되게 많이 들으시고 공감도 많이 하시는데 문제는 수업을 하시는 것은 옛날 것과 똑같고, 들을 때는 ‘응응~’ 하시고 (중략) 근데 이미 자기 스타일이 정형화되어 있으시니까 근데... 가만 보면 수업하는 것 보면 되게 잘하세요(B교. 아 교사)

### 3) 소결 : ‘집단지성’을 통한 전문성 향상’ vs. ‘행정업무 우위 및 개인의 권리 보장’ 간의 패러독스

혁신학교는 ‘공유’와 공동체의 ‘집단지성’을 통해 학교의 변화를 이룩해 나아가고자 한다. 전문적 학습공동체를 통해 학교 구성원들이 서로 소통하며, 교수·학습 및 생활지도 전반에 걸쳐 전문성을 함양할 수 있는 기회를 제공하고자 한다. 그러나 혁신학교에서 전문적 학습공동체는 정책이 의도한 효과만을 거두고 있는 것은 아니었다. 실제 학교 현장에서 ‘행정업무 우위의 교직문화’로 인해 혹은 ‘개인 사적영역 및 권리보장에 대한 요구’로 인해 전문적 학습공동체가 활성화되지 못하는 양상 또한 나타나고 있었다.

전문적 학습공동체 운영을 위한 여건이 제대로 조성되어 있지 못한 상황에서, 학교 구성원들의 의지가 강하지 않은 경우, 전문적 학습 공동체는 ‘형식적’으로만 존재할 뿐 제대로 활성화되고 있지 못했다. 앞서 살펴본 바와 같이 ‘행정업무 우위’의 학교문화가 우선적으로 개선되지 않는 이상 학교 혁신에 대한 신념과 의지가 강하지 않는 다수의 교사들에게는 ‘전문적 학습공동체’에 참여하는 것 보다 담당 ‘업무’를 처리하는 것이 우선시 될 수밖에 없었다. 행정업무를 우선시 하는 데에는 ‘개인 고유의 영역’을 보장 받고 싶은 교원들의 요구 또한 반영되어 있었다. 전문적 학습공동체에 참여하게 될 경우 담당업무를 처리할 시간이 부족하게 되고, 일과 시간 이후에 남아서 업무를 처리해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 이러한 상황에서 교사들은 ‘전문적 학습공동체’에 참여하기보다는 ‘행정 업무’를 우선적으로 처리하게 될 수밖에 없는 것이다.

이처럼 학교 혁신에 대한 의지가 강하지 않은 경우, 교사들은 개인적인 권리를 포기하고 개인적인 시간을 양보하면서까지 전문적 학습공동체에 참여하기를 희망하지 않았다. 이는 최근 사회 전반에 확산되고 있는 ‘위라벨’ 열풍과도 관련이 있다. 혁신학교 정책은 ‘공유’와 ‘집단지성’ 등 공동체의 협력을 통한 학교 혁신을 추구함에 반해, 현대인들은 일과 구분되는 개인적인 삶의 영역을 보장받고 싶어 하며, 학교가 중요한 만큼 가정을 비롯한 개인적인 영역 또한 중요하게 여긴다. 특히, 여교사가 상당 수인 초등학교의 여교장, 상당수의 교사들은 육아에 대한 부담을 안고 있기에, 혁신에 대한 신념이 강하지 않는 이상 개인적인 권리인 육아시간 등을 포기하고 전문적 학습공동체에 참여하는 것은 쉽지 않은 것이다. 이로 인해 일부 혁신학교에서는 전문적 학습공동체를 운영하고자 해도 제대로 운영되기 어려운 상황적 여건에 처할 수밖에 없었다.



이와 같이 형식적으로 존재하는 ‘전문적 학습공동체’는 ‘혁신’에 대한 교사들의 피로도를 가중시킬 수 있으며, 혁신학교 정책을 여느 과거의 교육 개혁 정책과 마찬가지로 한 때 지나가는 ‘유행’으로 치부해버릴 가능성이 있으므로, 이러한 상황에 대한 개선이 필요할 것으로 보인다. 전문적 학습공동체의 참여가 교사들에게 ‘헌신’과 ‘희생’을 요구하는 추가적인 업무가 아니라, 교사들의 본연의 업무로 자리 잡을 수 있게 문화적·제도적 여건 개선이 동반되어야 한다. 아울러, 전문적 학습공동체 또한 결국 교사의 전문성을 향상시키기 위한 하나의 ‘수단’에 불과하므로, 교사들에게 일률적으로 이를 강제하기보다는 융통성을 부여하고 교사들 스스로가 변화하려는 의지를 갖고 꾸준히 교육 활동을 개선해 나아갈 수 있도록 지원할 필요가 있다.

## **마. 행정업무 간소화 : ‘업무 간소화’ vs. ‘행정적 안전주의’** **‘협력/공동체’ vs. ‘경쟁 패러다임’**

### **1) 의도한 효과 : 업무 간소화를 통해 교육활동에 집중할 수 있는 여건 조성**

혁신학교는 교사들이 교육활동에 집중할 수 있도록 뺄 수 있는 업무를 빼내는 ‘업무 간소화’부터 시작한다. 이와 더불어, 교무행정 실무원, 부장교사들을 중심으로 업무 전담 TF팀을 구성하여 행정업무를 처리하는 등 담임교사들이 학생들의 생활지도와 수업지도에 힘쓸 수 있는 학교 여건을 조성하기 위해 노력한다. 이와 같은 노력으로 인해 혁신학교에는 교육활동에 집중할 수 있는 분위기가 조성되고, 교사들의 교사 효능감 또한 향상되는 것으로 밝혀졌다(경기도교육연구원, 2012). 실제 연구 참여교인 A교와 B교에서도 행정업무를 간소화하고 교육활동 중심의 학교 체제를 구성하려는 노력을 전개하고 있었으며 연구 참여자들은 행정업무 경감이 이루어졌기 때문에, 교육과정 재구성 등 다양한 교육활동을 계획하고 준비하여 실천할 수 있었다고 인식하고 있었다.

### **○ 불필요한 것을 덜어내고 업무 전담 TF팀 구성하기**

혁신학교는 교육의 본질에 충실하고자 하는 학교이다. 이에 A교는 교육활동에 방해가 되는 불필요한 요소들을 빼는 것부터 학교 혁신을 이루어갔다고 한다. 이와 더불어, 혁신학교의 경우 A나 B교와 같이 교감선생님, 부장교사 및 행정 실무원을 중심으로 업무 전담팀을 구성하여 행정 업무를 전담하여 처리하는 경우가 많다. 행정업무 TF팀이 구성되어 있는 학교의 경우 담임교사는 행정업무가 아예 없거나, 아주 작은 업무들을 처리하고 있어 행정업무에 대한 부담감이 적은 편이다. 아울러, 업무를 ‘부차적인 것’으로 보는 등 업무에 대한 관점도 일반학교와 달랐다. 이러한 학교 시스템에는 ‘행정업무’를 하는 것도



힘들지만, ‘담임의 업무보다 중요하고 힘든 것은 없다’라는 관점이 내재되어 있다. 담임 교사들은 살아온 배경이 서로 다른 학생 개개인에게 적합한 맞춤형 교육을 제공해야 하기 때문에 다른 업무보다 과중한 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다.

교육과정 재구성이고 뭐고 이런 것들은 다 부차적인 것이고... 무엇을 뺄지 우리가 해왔던 것을 꼭 보면서 도대체 뭘 빼고, 일단 빼내야지 사람들이 뭔가 이렇게 할 것 아니에요. 정말 1년 동안 사람들이 아무것도 안하고 놀더라도 뺄 것은 다 빼보자. 일단 그런 생각으로 그것부터 했던 것 같아요(A교, 가 교사).

거의 업무가 없죠. 그리고 업무에 대해서 그렇게 크게 비중을 두지 않기 때문에 업무에 대한 부담감이 없어요. 이것을 제가 만일 못했다고 해서 부장님께서 저한테 뭐라고 말씀하시는 것도 아니고... 일단 이 학교가 내부 대회도 없구요. 외부 대회도 많이 안 나가려고 하는 것이고, 줄일 수 있는 것은 최소한으로 줄이고자 하기 때문에 업무에 대한 부담? 이런 것은 다른 학교랑 비교하면 없는 것 같아요(A교, 바 교사).

근데 이거를 저희가 왜 이런 결정을 했냐면 어떤 업무도 담임업무보다 힘들지는 않다고 전제를 좀 깔고 시작을 해야 하거든요. 왜냐하면 우리가 이때까지 우리반 20-30명 그 한 덩어리를 보고 ‘우리 반을 좀 어떻게 잘 해보자’ 이런 관점에서 봤다면, 혁신학교를 하면서 바뀌는 생각은 그게 아니라, 우리반이 25명 이다 하면 저는 우리 반 수업이 25개가 있어야 한다고 생각을 하거든요? 왜냐 하면 애들이 살아온 맥락들이 다 다르잖아요(A교, 가 교사).

업무 간소화 및 업무전담 TF팀 구축으로 시간적으로 여유가 생기게 되자, 교사들은 그간의 자신의 교육 활동을 성찰해보며 새로운 교육활동을 시도해보는 계기를 갖게 되었다. 대부분의 교사들은 본성 자체가 선하고, 대체로 직업적 소명의식을 가지고 있는 경우가 많기 때문에 업무 간소화로 생긴 오후의 여유 시간에 놀지 않은 않는다는 것이었다. 교사들이 업무로부터 다소 자유로워지자 교사들은 자신들의 교육활동을 성찰하고, 어떻게 하면 더 학생들을 잘 지도할 수 있을까를 고민하게 되었다. 이와 더불어, 오후 시간에 동 학년 교사들이 함께 모여 집단지성을 발휘하여 주제 중심으로 교육과정을 재구성한 프로젝트 수업을 준비하는 것으로 드러났다. 이에 A교 교사들은 혁신학교가 제대로 운영되기 위해서는 행정업무 간소화가 필수적이라 보았다.

놀아야 돼요. 놀아야지 그 다음부터는 뭐가 되는 것이에요. 사실 놀아도 아무 것도 안 되는 경우도 있어요. 놀아도 그냥 놀다가 끝나는 경우도 있거든요? 근



데 선생님들의 기본적인 성향이 있기 때문에 그냥 놀면 되게 불안해요. 그리고 놀다 놀다 지치면 하는 것이예요 사실은. 극단적으로 보면 첫해에 저랑 몇몇 선생님들이 이런 이야기를 했어요. 1년 내내 놀게 해보자. 그럼 뭐가 나오지 않겠냐? 그런데 그런 것 없이 지금 하던 것 그대로 하면서 ‘이거 해’라고 하면 누가 하겠냐는 거죠(A교, 가 교사).

그런데 혁신학교는 ‘업무가 있으면 그냥 끝!’ 업무가 있는 순간... 수업 준비 등을 할 수가 없어요. 그래서 업무를 지원해줄 실무원이 있어야 돼요(A교, 나 교사).

실제로 A교의 경우에도 업무 간소화로 인해 일반 교사들에게 오후에 시간적인 여유가 생기자 교사들은 서로 모여 교육과정에 대해 이야기를 나누게 되고, 새로운 활동을 시도하는 모습을 보이게 되었다. 이처럼 교사들이 행정업무로부터 자유로워지자, 학교 내 학생들의 교육활동에 좀 더 집중할 수 있는 분위기가 조성되었다. 즉, 기존의 ‘업무중심’, ‘부서중심’의 학교 구조가 ‘학년중심’, ‘교육활동’ 중심으로 재편된 것이다. 이에 경기도교육연구원(2012)<sup>50)</sup>에서 수행된 선행연구에서 밝혀진 바와 같이 본 연구 참가자의 경우에도 혁신학교에 근무함에 따라 교육활동에 대한 전문성, 교사효능감과 교직 만족도가 향상된다고 느끼고 있었다.

선생님들이 시간아 많았을 것이예요. (중략) 쓸데없는 행사 이런 것 안 하니 까, 방과 후에 시간이 좀 많이 남아요. 그러면 아이들을 위해서 어떻게 인성교육을 할까? 사회성 어떻게 길러줄까? 재미있게 수업을 할까? 그런 고민들을 많이 했었죠. 저는 그 자체가 재구성이라고 생각을 하거든요. 수업을 어떻게, 어떻게 연결을 해가지고 기억에 남길까...(A교, 라 교사),

물론 혁신학교를 가면 ...(중략)... 약간 교사의 만족감. 교직 만족도가 좀 올라가요. 효능감 이런 것이 올라가요(A교, 나 교사).

저희학교 오면 교육과정을 직접 짜는 것을 하셨던 분들이 나가시면서 그래요. 나 업무에 치이는 것보다는 여기서 성장해서 나가는 것 같다고 말씀하시는 것이 그런 것이예요(A교, 가 교사).

50) 경기도교육연구원(2012)에 따르면, 혁신학교와 일반학교 교사들의 수업혁신, 생활지도 효능감, 교육과정 혁신, 학교 공동체감, 교사 집단 효능감을 비교한 결과, ‘생활지도 효능감’을 제외하고는 혁신학교가 일반학교에 비해 통계적으로 유의미하게 높은 것으로 드러났다.





## 2) 의도하지 않은 결과 : 쉽지 않은 실질적 업무 경감

행정 업무 전담 TF팀이 운영되기 위해서는 일부 교사의 희생이 불가피하다. 이러한 측면에서 다수의 교사들에게는 행복한 행복배움학교가 행정업무를 담당하고 있는 일부 교사들에게는 행복하지 않은 학교로 인식될 가능성 또한 농후하다. 아울러, 학교에 깊숙이 자리하고 있는 행정업무를 간소화하는 것은 쉽지 않으며, 승진점수를 받을 수 있는 사업, 실적을 쌓기 위한 사업들을 벌이는 교사들 또한 존재하기 때문에 기존 학교 업무에 ‘학교 혁신’이라는 업무가 하나 더 더해지는 의도하지 않은 부정적인 경우가 발생하기도 한다.

### ○ 빼기보다는 혁신 업무 ‘더하기’

학교를 혁신하기 위해서 중요한 것 중 하나는 교사들이 학생들의 교육활동에 집중할 수 있도록 기존 업무 중 불필요한 것을 빼는 것이다. 이에 따라 앞서 언급한 바와 같이 잘 운영되는 혁신학교의 경우 기존의 업무 중 불필요한 학교 행정 업무를 덜어내는 것에서부터 학교를 ‘혁신’한다. 하지만, 일부 혁신학교의 경우 기존의 것을 버리지 못하고 기존 업무에 ‘혁신학교’라는 하나의 사업이 더해진 형태로 운영되는 경우도 있는 것으로 보인다.

저희 학교는 뭔가 하려고 하는데 기존의 잔재가 남아있으니까... 업무도 그렇고 교육청 공문 날아오면 다 검토해보라고 하니까, 안한다고 배짱 있게 할 수가 없어요. 선생님들이 다 어느 정도 수용해서 하니까...(중략)... 좀 많이 애매해요 (B교, 카 교사).

B교의 경우에는 혁신학교로 지정되어 있음에도 불구하고, ‘다문화 학교’, ‘중점 과학관’, ‘디지털 교과서 선도학교’ 등 새로운 사업을 추가적으로 운영하게 되면서 교사들의 업무는 줄기보다 늘어나게 되었다. 이에 따라, 불필요한 업무를 없애고 교육의 본질에 집중하자는 ‘혁신학교’가 추구하는 교육의 본질에서 멀어지는 양상을 보이게 된 것이다. 이에 공문의 수가 줄어야 함에도 불구하고 오히려 혁신학교로 지정된 이후에 공문의 수가 늘어나는 양상을 보이기도 한다.

혁신학교 하면 공문 숫자가 줄어야 하는데, 똑같아요. 오히려 늘어났어요. 제가 제 기억으로 첫 해왔을 때 12월에 공문 숫자가 10,200-10,300개 정도였거든요? 근데, 올해 12월 중순쯤 보니까 16,200개 이더라구요 더 많이 늘어난 것이죠...(B교, 아 교사)



다문화 학교도 올해부터 해요. 지금 저희 학교는 혁신학교 임에도 불구하고 ○○ 과학관 저희학교에 있죠, 연수원 학교도 하고 있죠, 다문화 예비학교도 하고 있었고 이제 끝나서 돌봄 교실도 확장되어가지고 확장 공사해야하지 그러니까 혁신학교 답지 않게 사업이 엄청 많거든요. 그런데, 계속 그것을 벌리려고 하니깐 선생님들이 수업에 집중하고 애들한테 집중해야 하는데 애들한테 ‘너네 잠깐 영화보고 있어’라고 하고 업무처리를 하고 있고...(B교, 아 교사)

이는 B교만의 문제가 아니었다. ‘혁신학교’ 운영이 또 다른 업무의 하나로 이해되는 경우는 타 지역의 혁신학교를 대상으로 한 선행연구(박상완, 2019; 백병부, 2019a)를 통해서도 밝혀진 바 있다. 혁신학교를 정책으로 받아들인 지역의 경우, 타 시·도교육청의 혁신학교에서 하던 많은 프로그램을 한꺼번에 추진하려고 하거나 다른 공모사업과 함께 혁신학교를 병행하여 추진하는 경우가 나타나고 있었다. 이러한 경우, 업무에 대한 부담으로 단위학교 구성원들이 학교 혁신의 가치, 의미를 공유하고 공감할 기회를 갖기 어려우며, ‘혁신학교’를 또 다른 하나의 업무 더하기로 받아들일 가능성이 높아지게 된다.

백병부(2019a)의 연구에 따르면, ‘혁신’이 또 다른 하나의 업무로 받아들여지는 것은 혁신학교가 확대되고 있는 상황에서 혁신학교 정책을 가장 오랫동안 집행해 온 경기도의 경우에도 마찬가지였다. 혁신학교를 일반화하고자 하는 취지에서 운영되는 ‘혁신공감학교’에서는 ‘예산’이라는 인센티브를 매개로 교사들의 자발성을 이끌어내고 있었으며, 비민주적인 학교 문화를 유지한 채 예산으로 혁신업무를 처리하는 현상이 나타나고 있었다. 이러한 경우 혁신으로 인해 교원들의 업무가 오히려 증가하게 됨에 따라, 학교 혁신에 대한 교원들의 부정적 인식이 가중되고 있었다(백병부, 2019a). 이에 일각에서는 ‘혁신은 다름 아닌, 교사들이 수업에 집중할 수 있도록 가만히 놓아두는 것’이라는 말로 제도적 개혁에 중점을 두었던 혁신 정책들에 대한 아쉬운 뒷다리를 풀어놓기도 한다(장훈·김명수, 2011).

이러한 현상은 기존 승진제도와 혁신학교가 추구하는 바에 상충되는 부분이 있기 때문이다. 승진을 하기 위해서는 가산점 등 점수를 얻을 수 있는 사업을 벌여 ‘실적’을 쌓아야 한다(박영숙 외, 2012). 이에 승진을 하고자 하는 교감이나 교사들이 많은 경우에는 실적을 쌓기 위한 사업을 많이 벌일 수밖에 없다(박영숙 외, 2012). 이에 반해, 혁신학교는 기존의 불필요한 보여주기 식의 행사, 실적 쌓기 식의 사업들을 거부한다. 이처럼 포인트 쌓기 식의 기존 ‘승진제도’와 혁신학교가 추구하는 방향이 상충되는 부분이 있기 때문에, 혁신학교임에도 불구하고 승진을 위해 실적을 쌓기 위한 사업을 벌이는 학교들이 발생하게 된다. 이러한 학교에서는 학교 내 총체적인 변화를 도모하고자 하는 ‘혁신’이라는 것 자체도 하나의 부가적인 ‘사업’으로 추진될 가능성이 농후하다.



작년에 오신 교감선생님은 첫 교감인데 연세가 좀 있으셔서 승진하셔야 하니까 본인이 이것저것 막 하시고 싶으신 것이네요. 그런 것들이 전부가 실적이니 까... 점수가 필요하신 분이 오시니까 혁신학교에 안 맞죠(B교, 아 교사).

반면, 관점을 전환하여 어떤 교사는 학교에서 모든 사업 일체를 지양하기보다는 현재 B교와 같이 교육활동에 집중할 교사들은 교육활동에 집중하게 하고, 승진을 희망하는 교사들의 경우 부장의 직책을 맡아 행정업무를 담당하며 승진 점수를 획득할 수 있는 사업을 운영하는 형태로 혁신학교를 운영하는 것도 승진제도 전반이 변화하지 않는 현 상태에서 서로의 요구를 충족시킬 수 있는 접점이 될 수 있다고 보았다. 즉, 역설적으로 완벽하게 혁신적이지 않은 학교가 오히려 서로 다른 구성원들의 요구를 더욱 충족시켜줄 수 있다는 것이다.

제가 봤을 때 행복배움학교의 문제가 ‘승진’ 문제가 있거든요. 솔직히 승진하고 싶어서 일하고 싶은 사람도 있는데, (중략) 그런데, 우리 학교처럼 하면 부장도 하면서 자기 일하고 싶은 사람은 할 수 있으니까 괜찮은 것 같아요. 차라리 단위학교 사정에 맞춰서 이런 식으로 운영하는 것도 나쁘지 않다고 보는데 물론... 구성원들끼리 좀 더 많이 토론해서 조정할 필요는 있다고 보거든요?(B교, 아 교사).

## ○ 작은 업무도 크게 만드는 교사의 성실함과 실적주의

B교는 업무를 간소화하고 재구조화하기 위해서 상당히 많은 노력을 기울이고 있었다. 이들이 업무를 재구조화하기 위해 노력하는 가운데 발견한 ‘폐러독스’는 아무리 업무를 간소화하여 작은 업무를 교사들에게 나누어주어도 교사들은 기본적으로 성실하기에 업무를 더욱 쪼개고, 세분화하여 그 업무를 충실히 수행하고자 하기에 결국 업무가 더욱 많아질 수밖에 없다는 것이다.

저희도 업무 분장을 재구조화할 때 이야기한 부분인데, 선생님들 자체가 워낙 성실하신 분들이다 보니 ‘아무리 작은 업무를 줘도 결국에는 그 업무가 더 쪼개지기 때문에 많아질 수밖에 없다’라는 이야기가 나왔어요. 예를 들어, ‘폐품 쓰레기’라는 작은 업무를 줘도 선생님들은 그 폐품 쓰레기통을 예쁘게 꾸미고, 폐품을 잘 보기 좋게 정리하고... 그렇게 하다보면 결국에는 업무가 다시 세분화 되고, 극단적으로 쓸데없는 일까지 벌여놓는 경우까지 생긴다... 쪼개지면 업무가 더 커질 수밖에 없다는 이야기가 나오기도 했거든요. 딜레마인 것이죠(B교, 사 교사).



이와 더불어, 학교에는 ‘실적주의’ 문화가 있기 때문에, 기존 학교 문화에 익숙한 교사들의 경우 자신의 업무분야에서 실적을 만들기 위해 열심히 일하게 되고 이러한 과정에서 업무가 보다 확장될 수밖에 없다는 것이다. 이에 혁신학교의 경우 업무 간소화가 이루어져야 함에도 불구하고, 학교 내에 자리하고 있는 ‘실적주의’로 인해 업무 간소화가 쉽게 이루어지지는 않았다.

그래서 작년에 2년차 때 1/n을 하니까 그대로 다 업무를 하게 되고... 그리고 또 업무라는 것이 아시다시피 누구든 업무를 나눠가지면 내가 가진 업무에서 또 실적이 있어야 되고 그러다보니까 더 늘 수밖에 없잖아요. 사실은 업무를 웬만한 것은 다 쳐서 안 해 안 해 이런 상태에서 해야 하는데, 그게 안 되니까 뜻이 있는 선생님들도 계속 아쉬워하고,(B교, 자 교사)

#### ○ 안전제일주의와 복잡한 행정적 절차로 시도되지 않는 새로운 교육활동

혁신학교의 경우 ‘체험중심’의 교육과 ‘마을 및 지역사회와의 연계’를 중요하히 하기 때문에 ‘외부 활동’이 많을 수밖에 없다. 만일의 안전사고에 대비하여 관리자는 절차적인 기록을 공문으로 남기기를 원하는 등 행정적으로 문제가 생기지 않도록 공문을 중요시하는 경향이 있는 것으로 보인다. 이에 따라, 어떤 하나의 프로젝트를 운영하기 위해 교사들이 협의를 한 후의 회의록, 계획서 등 교사들이 과도한 행정업무를 처리해야 하는 상황이 발생하기도 한다. 실제 연구 참여 교사 중 차 교사의 경우, 의지를 가지고 교육활동을 펼쳐보려고 해도 거쳐야 할 행정적 절차가 많기 때문에 새로운 교육활동을 시도하지 않게 된다고 하였다. 즉, 교육활동을 지원하기 위한 수단적인 행정적 절차의 복잡함으로 인해 오히려 본질적인 교육활동이 저해되는 역설적인 현상이 나타나고 있는 것이다.

그만큼 선생님들이 일을 벌이기도 했지만, 그런 것은 또 공문을 또 원해요. 뭐만 하면 공문 써 오라고 하니까... 일단 안전제일주의가 있어가지고요. 뭐 했을 때 애들 다치면 어떻게 할 거야? 뭐 어떻게 할 거야? 그런 식으로 나가니까... 전부 다 공문으로... 그게 나쁜 것은 아닌 것 같은데, 행정적인 것이 너무 심해요 혁신학교 치고는...(B교, 차 교사)

○○초는 관리자들이 다 놓고, 교직원들끼리 결정된 것을 조금만 수정해가지고 바로 실행하잖아요. 그런데 여기는 뭘 하나 하려면, 계획서부터 해가지고 협의 다 해야 되고, 회의록도 또 제출해야 하고 예산도 어디서 따오는지, 어떤 예산을 사용할 건지 다 이야기해야 하고, 어떻게 쓸 것인지 계획 다 내야하고, 기안을 6-7개 올려야 하니까 또 엄청 복잡한 것이예요. 아 귀찮아가지고, 뭔가 하



려다가도 귀찮아서 안 하는 경우도 많아요(B교, 아 교사).

### ○ 업무의 빈익빈 부익부, 누군가의 희생이 필요한 행정업무경감

담임교사는 학급 교육과정과 학급 운영에 집중하고 학교가 교육활동 중심으로 운영되기 위해서는 교원의 행정 업무가 경감되어야 한다. 이에 혁신학교는 물론 일부 학교에서 행정업무를 전담하는 ‘업무 전담 TF팀’을 구성하여 운영하기도 한다. 업무 전담 TF팀 교사들의 경우에는 많은 업무를 담당하는 대신에 수업 시수를 경감해주는 식으로 운영되고 있기는 하지만 업무 부담이 크다. 이에 업무를 전담하고 있는 교사와 일반 교사 사이의 업무의 빈익빈 부익부 현상이 나타나고 있었다.

그러니까 행복배움학교 다 좋아하시긴 해요. 업무도 솔직히 다른 일반학교에 비해서 많이 줄긴 했어요. 근데 문제는 바쁜 선생님은 계속 바쁘고 안 바쁜 사람은 안 바쁘고 그게 문제이고(B교, 아 교사)

학교의 행정업무가 획기적으로 줄어들지 않는 이상, 혁신학교가 교육활동 중심으로 운영되기 위해서는 소수 교사의 희생이 불가피한 상황이다. 이에 혁신학교가 제대로 운영되기 위해서는 업무 구조화를 하며 희생할 ‘김 선생’이 필요하다는 이야기를 하였다. 이와 더불어, 일부 교사들은 교육과정 재구성 등을 배우러 혁신학교에 왔음에도 불구하고, 학교의 여건에 의해 어쩔 수 없이 업무전담 TF팀에 소속될 수밖에 없는 상황에 처하기도 하였다.

혁신학교에는 ‘김선생’이 있어야 한다고 이야기를 해요. 학교 재구조화를 위해 누군가 희생하는 1명을 ‘김선생’이라고 하는데, B교도 더디고 어려웠는데 이 과정을 다시 처음부터 다른 학교에서 다시 하려고 하니까 쉽지가 않은 것이죠 (B교, 사 교사).

그런데 업무팀에 들어가려는 사람이 별로 없어서 오히려 거기 오신 분들이 ‘선생님 여기 어떻게 오셨어요?’라고 하면은 ‘나는 여기 혁신학교 선생님들한테 주제중심 통합하면서 많이 배우려고 왔는데, 교감선생님하고 면담하면서 교감선생님이 여기 일 할 사람이 없다 부장을 해달라 해달라’해서 부장을 맡게 된 것이고 내년에는 일반 교사 하고 싶다고 하셨어... 배우고 싶어서 왔다 그런데 어쩔 수 없이 업무팀에 가야하는...(A교, 다 교사)

면담에 참여한 교사들 중 일부는 본인은 행정업무를 하지 않고 교육활동에만 집중할



수 있어서 너무 행복하였지만, 업무 담당 TF팀 교사의 경우에는 역설적으로 행복배움학교에서의 교직 생활이 행복하지 않았을 것이라고 보았다. 같은 학교의 교직원임에도 불구하고 누구는 학교생활 중에 행복을 느끼는 반면, 다른 누군가는 행정업무에 대한 부담으로 행복을 느끼지 못하다는 상황은 역설적이다.

TF팀이 많은 희생을 했다. 다른 평교사들이 편하게 학교생활을 할 수 있었던 것은 TF팀의 무단한 희생. 그 TF팀은 혁신학교지만 내가 경험하고 느낀 혁신학교는 아니었을 것이야. 왜냐하면 매일매일 늦게까지 남아서 일을 했으니까 그 당시 나는 저 사람은 부장이니까 승진할꺼니까 그 생각을 가지고 있었는데...(A교, 나 교사)

업무 전담팀은 관리자가 계속 개인적으로 부탁을 했던 것 같아요. 어떤 선생님은 아이들도 굉장히 좋아하고, 아이들과 함께 하는 것을 굉장히 좋아하시는 분이었는데 세 번 거절하고 하시기 하셨거든요? 그게 조금 안타깝죠. 업무 전담팀의 희생이 있어야 혁신학교가 돌아갈 수 있다는 점...(A교, 라 교사)

이처럼 일부 혁신학교에서는 교사들 간의 업무량의 차이로 갈등이 발생하기도 하는 것으로 보인다. 유경훈(2014)에서 혁신학교를 핵심적으로 이끌어가는 교사들은 ‘업무 과중’을 호소하면서 다른 일반 교사들에 비해 상대적으로 많은 업무에 박탈감을 느끼는 것으로 보였다. 이러한 측면에서 혁신학교는 누구는 업무의 더미에서 헤어 나오지 못하는 학교이지만, 다른 누구에게는 업무가 없는 학교로 인식될 수 있다는 점에서 한 장면이 다르게 해석되는 패러독스적인 면모를 지니고 있다고 볼 수 있다. 즉, 비교적 잘 운영된다고 평가되는 혁신학교의 경우에도, ‘행정업무’를 누가 담당할 것이며 어떻게 처리할 것인지에 대해서는 고민할 수밖에 없는 상황인 것이다.

현재의 행정업무 총량이 획기적으로 줄어드는 등 현재 업무 체제 및 구조에 획기적인 변화가 전제되지 않는 이상 학교가 교육과정에 집중하기 위해서는 누군가의 ‘희생’이 필요할 수밖에 없는 상황이다. 즉, 교사들이 교육활동에 전념하지 못하게 만들고, 교사의 주체성 및 자발성 발휘를 가로 막고 있는 ‘행정 업무’ 및 학교의 구조적, 물리적 환경의 개선이 전제되지 않는 한 패러독스적인 현재의 상황이 개선되기는 어렵다. 이와 관련하여 면담에 참여한 교사는 이러한 상황을 개선하기 위해서는 업무를 간소화하고자 하는 교육청 차원의 정책적인 노력, 기존의 관료적인 행정체제를 개선하려는 노력이 필수적으로 동반되어야 한다는 의견을 제시하기도 하였다. 이로 미루어 보아 혁신학교가 확산되고, 일반학교의 혁신학교화가 이루어지기 위해서는 교육부와 교육청 차원에서의 교원의 ‘행정업무 경감’을 위한 실질적인 대책을 마련할 필요가 있을 것으로 보인다.



그럼 업무를 누군가 다 몰빵으로 맡는 것이 혁신이냐? 없애는 것이 혁신이지? 이런 비판이 나올 수 있잖아요. 그래서 지금 현재 관료체제로 되어 있는 이 교육체제 이것들을 재정비하면서 학교가 그런 서류 더비에 눌리지 않도록 하는 그런 것들을 만들어가는 그런 과정들이 굉장히 중요해요. 그게 교육정책이죠(A교, 가 교사)

사실은 관료제라는 것이 굉장히 효율적인 업무처리를 위한 구조잖아요. 교육부에서 뭘 짚 던지면 이 체계 통해 가지고 다시 올라오게 효율적인 체제지요. 하지만 그 속에서 학교는 서류 더미 속에 묻히게 되는 거죠. 그러니까 중앙집권적인 그런 것들을 펼치기 쉽게 하기 위한 그런 체계인데 이런 것들에 대한 수정 없이는 혁신학교가 전체적으로 퍼지는 것이 그렇게 쉬운 과제는 아니에요. 근본적으로 행정업무가 줄어야죠. 아니면 그것을 누군가 다른 사람이 하던가(A교, 가 교사)

### ○ 교원성과급으로 다시 나눠 갖게 된 행정업무

일반적으로 초등학교 현장에서는 교원들의 행정업무, 담당학년 등을 기준으로 교원성과급을 배분한다. B교의 경우에는 혁신학교가 운영되던 첫 해에는 고학년을 담당한 교사들이 교과지도와 생활지도에 더욱 힘쓸 수 있도록 5, 6학년 교사들의 업무를 없애고, 1-4학년 교사들이 행정업무를 담당하는 체제로 운영하였다. 하지만, 교원성과급으로 인해 교사들 사이에 갈등이 발생함에 따라 다음해에는 다시 업무를 나누게 되는 역설적인 결과가 나타났다. 고학년을 담당하고 있는 5, 6학년의 경우 행정 업무를 담당하지 않았기 때문에 기존 교원성과급 지표에 의거한다면 낮은 등급을 받을 수밖에 없는 상황이었던 반면, 행정업무를 담당하고 있는 1-4학년 교사들의 경우에도 과중한 행정업무를 담당하고 있음에도 불구하고 상대적으로 쉬운 학년을 담당하고 있다는 이유로 교원성과급 평가에서 낮은 등급을 받게 될 상황에 처한 것이다.

근데 저는 어쨌든 ○○에서는 이게 너무 딜레마가 업무를 좀 없애보자고 해서 업무 없는 학년을 줬더니 나중에 성과급에서 불이익을 받는다고 싫어하는 것이예요 처음 1년차에... 그러니까 결국에는 이게 원래대로 돌아갈 수밖에 없고, 모든 이들의 불만이 없으려니까 그렇게 되더라구요(B교, 사 교사).

처음 취지는 업무 없는 학년을 늘려가자는 것이 취지였을 것 같은데, 근데 그게 이게 또 성과급에서 문제가 걸리는 것이예요. 5, 6학년 선생님들 업무가 없으니 교육과정 재구성 활동 더 많이 하잖아요 고학년이니까. 그런데 결국 성과급에서 업무가 없으니까 점수를 덜 받게 되고 그러니까 결국 그런 점에서 갈등



이 생겨서 1년차 끝나는 회의에서는 내년에는 그냥 업무를 1/n을 하자 이렇게 이야기가 되어버린 것이요(B교, 아 교사).

이처럼 교육활동 중심으로 학교를 운영해보고자 한 새로운 ‘시도’와 ‘교원성과급, 평가’라는 기존 제도, 그리고 교사들의 이해관계 간의 충돌이 발생함에 따라 뜻하지 않게 교사들로 하여금 자발적으로 다시 행정업무를 되찾아오는 결과를 낳게 된 것이다. 이처럼 ‘경쟁’ 대신 ‘협동’을 추구하는 혁신학교와 ‘경쟁’을 기반으로 한 교원성과급 제도의 충돌로 인해 혁신학교 운영 과정에서 의도하지 않은 결과가 나타나기도 하는 것으로 보인다. 학교는 하나의 ‘개방 체제’로 학교의 어느 한 부분이 변화한다고 해서 문제가 개선되는 것은 아니다. 전체 학교 체제 속에서 교사들이 자발성과 주체성을 발휘할 수 있도록 학교체제 전반의 변화를 도모하여야만 ‘교육의 본질’을 살리고자 하는 혁신학교 정책이 본래 의도한 효과를 거둘 수 있을 것으로 보인다.

### 3) 소결 : ‘업무 간소화’ vs. ‘행정적 안전주의’ 간의 패러독스

#### ‘협력/공동체’ vs. ‘경쟁 패러다임’ 간의 패러독스

혁신학교 정책은 교육활동 중심의 학교 운영 체제를 구축하기 위해 행정업무를 최소한으로 간소화하고자 한다. 그뿐만 아니라, 담임교사들이 학생 개개인에 따른 맞춤형 교육과정을 운영할 수 있도록 업무 전담 TF 팀을 구성하여, 업무 전담 TF팀에서 행정업무를 전담하도록 한다. 하지만, 단위학교에서 혁신학교 정책이 집행되는 가운데 행정업무 간소화가 쉽게 이루어지는 것은 아니었다. 혁신학교 정책이 의도하지 않은 현상 또한 나타나고 있었다.

학교현장에서는 업무 간소화를 위해 노력하였으나 그럼에도 불구하고, 기존 관료적인 행정업무 체제에 대한 관성으로 인해, 업무 간소화가 쉽게 이루어지지 못했고 이로 인해 일부 구성원들은 ‘기존 행정업무’에 ‘혁신학교 업무’가 더해졌다고 인식하고 있었다. 아무리 행정업무를 간소화한다고 해도, 행정의 적법성 및 타당성, 신뢰성을 제고하기 위해 기본적으로 거쳐야 할 행정적 절차가 존재하기 마련이다. 아울러, 행정업무를 간소화하기 위해 교사들에게 아무리 작은 업무를 나눠주어도 역설적으로 교사들의 ‘성실함’으로 인해 업무가 쪼개져 늘어나게 되며, ‘실적주의’ 문화의 잔재로 인해 학교 내 행정업무는 쉽게 줄어들 수 없었다.

이와 같이 일부 학교현장에서는 학교 내에는 기존의 ‘관료적 행정적 절차’를 중요시하는 문화가 남아 있었고, ‘행정적 안전주의’로 인해 프로젝트를 하나 운영하기 위해서도 기획부터 시작하여, 협의록 하나까지 모든 행정적 절차를 문서화할 것을 요구하고 있었다. 이에 따라 면담에 참여한 일부 교사는 거쳐야 할 행정적 절차의 복잡성으로 인해 오





히려 새로운 교육활동을 추진하려다가 하지 않게 되는 경우 또한 발생한다고 하였다.

아울러, 혁신학교와 기존 승진제도의 충돌에 의해서도 행정업무 경감은 쉽게 이루어지지 못하고 있었다. ‘경쟁’과 ‘선발’에 의한 승진제도 하에서 교원들은 각종 ‘사업’을 벌임으로써 차곡차곡 포인트를 쌓아나갈 수밖에 없었고, 이는 불필요한 사업을 폐지하고 핵심적인 교육활동 중심의 학교 운영체제를 구축해 나아가고자 하는 혁신학교의 본래 의도를 훼손할 위험이 있다. 하지만, 보는 관점에 따라, 각종 교육 사업들로 인한 행사들이 학생들에게 보다 다양한 교육적 경험을 제공해줄 수 있다는 점에서 다양한 사업 자체가 ‘불필요하다’고만은 평가할 수는 없을 것이다.

이처럼 ‘협력’과 ‘공동체’를 중시하는 혁신학교 정책은 ‘경쟁’을 기반으로 하는 ‘승진’제도와 충돌하고 있었으며, 특히 ‘경쟁’을 기반으로 하는 기존 교원성과급 제도와의 충돌하고 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 혁신학교 운영 과정에서 행정업무를 간소화하고자 5-6학년 교사들의 업무를 없앴고, 저학년 교사들과 중학년 교사들이 행정업무를 담당하게 되었다. 하지만, 이러한 학교 체제는 교원성과급과 충돌할 수밖에 없었다. 기존 학교 체제에서는 담당 ‘업무’와 ‘학년’을 중심으로 교원성과급을 배분하고 있었기에, 교원성과급 분배의 기준이 모호해졌고 이에 따라 교사들 간의 갈등이 발생하여, 교사들 스스로 자발적으로 행정업무를 되찾아오는 역설적인 결과가 나타나게 되었다.

이 뿐만이 아니었다. 행정업무 간소화가 잘 되고 있는 학교의 경우에도 행정업무 총량이 획기적으로 줄어들지 않는 이상 업무 전담 TF팀을 중심으로 일부 교사들의 경우에는 행정업무를 전담해야 했고, 이에 따라 교사들 간의 업무의 ‘빈익빈 부익부’ 현상 또한 나타나고 있었다. 이에 따라, 연구 참여자들의 말에 따르면 일반 담임교사에게는 행복한 행복배움학교가 업무전담팀에 소속된 일부 교사들에게는 행복하지 않은 학교였을 수 있다는 의견이 제기되기도 하였다. 즉, 행정업무 총량이 줄어들지 않는 한 일부 교사의 ‘희생’에 의해 혁신학교가 운영될 수밖에 없는 것이다.

행정업무를 둘러싼 이와 같은 의도치 않은 결과들은 행정업무를 간소화하고 교육활동 중심의 학교체제를 구축하고자 하는 혁신학교의 본래 취지를 훼손할 가능성이 있다. 이에 따라, 혁신학교 정책의 집행 과정에서 패러독스 현상을 유발하는 요인들에 관심을 갖고 이를 해소하고 이러한 현상들을 역으로 활용하여 긍정적으로 작용할 수 있는 방안을 마련하기 위한 노력이 동반되어야 할 것이다.

## **바. 인센티브 : ‘순수한 자발성’ vs. ‘가장된 자발성’**

### **1) 의도한 효과 : 혁신학교의 동력인 교사들의 ‘자발성’**

#### **○ 자발성 훼손에 대한 우려로 승진점수를 부여하지 않음**



연구 참여자들은 혁신학교를 이끌어가는 가장 중요한 동력으로 교사들의 ‘자발성’을 손꼽았다. 혁신학교는 교사들의 ‘자발성’에 의해 운영되는 학교로, 교사들의 ‘의식변화’를 통한 ‘자발성’을 이끌어낼 수 있는 분위기를 조성하는 것이 교육청을 비롯하여 학교장이 해야 할 일이라고 보았다.

업무는 두 번째이구요. 혁신학교가 제대로 운영되기 위해 가장 필요한 것은 선생님들 의식 변화요.(B교, 아 교사)

행복배움학교도 가장 중요한 키포인트이다라는 것은 ‘교사들의 자발성’. 이것을 이끌어낼 수 있는 분위기 조성... 관리자는 그것을 할 수 있어야 하고, 교사의 자발성... 전문적 학습공동체이다, 민주적 공동체이다 다 그게 ‘자발성’이 있어야 가능한 것이지 선생님들이 자발성이 없고 강제적으로 민주적으로 뭐 공동체 만들기 위해서 선생님들 모여서 회의해라 한다고 해서 그게 회의가 됩니까? 아니잖아요. 어떤 그런 분위기 조성... 교사의 ‘자발성’을 만들어 내는 것이 관리자의 역할이라고 생각을 해요 이끌어내고 그것을 조성해주고 그걸 지원해주고...(B교 학교장)

이처럼 혁신학교는 교사들의 ‘자발성’을 중요시하며, 이에 따라, 혁신학교의 본래적 취지를 훼손할 수 있는 ‘승진 가산점’을 부여하고 있지 않다. 이전 ‘열린교육 운동’의 경험에 비추어 보았을 때, ‘승진 가산점’을 부여하면 혁신학교를 확산시키기에는 유리하겠지만, 승진 가산점을 원하는 교사들로 인해 정책이 본래 의도한 취지대로 운영되기보다는 ‘보여주기 식’으로 운영될 위험이 있다고 판단한 것이다. 이에 따라, 혁신학교는 현재 승진 점수를 부여하고 있지 않으며, 본 연구 참여자들 또한 ‘승진 점수’를 부여하지 않는 것이 현 제도 하에서 혁신학교 정책의 본래적 취지를 살릴 수 있는 방법이라 인식하고 있었다.

근데 만약에 승진가산점 주면, 연구학교화 되어 버리니까 그렇게 되면 정말 문제가 많을 것 같기는 해요 제가 봤을 때에는...(B교, 아 교사)

지금 현재 승진 시스템을 가지고 혁신학교에 승진 가산점을 줘버리면 제 생각에는 별로 좋은 결과가 나오지는 않을 것 같아요. 승진제도의 개선과 함께 혁신학교에 어떤 점수가 있거나 이런 것과는 또 이야기가 달라질 수 있겠지만, 지금 현재의 마일리지 쌓는 그 개념의 승진 가산점 가지고는 혁신학교에 가산점을 주기는 좀 곤란할 것 같아요(A교, 가 교사).



승진하고자 하는 사람들이 혁신학교 가려고 난리나겠지. 그러면 또 하나의 연구학교가 되는거지요. 뭔가 목적을 가지고 하면 안 되는 것 같아요. (중략) 하루라도 빨리 교장, 교감이 되겠다. 장학사가 되겠다. 이런 생각을 가진 사람들이 많잖아요. 그런 분들이 혁신학교에 가서 참여한다고 하면... 그 분들 자기 이력서에 한 줄 늘어날 뿐이지 그렇다고 혁신이 퍼지는 효과가 생기겠어요? 안 생기지... (중략) 그게 뭐.. 혁신이 더 발전하는데 도움이 되지는 않겠지요(A교, 다 교사).

## 2) 의도하지 않은 결과 : 혁신학교 근무에 대한 동기 요인 부족

### ○ 더 즐겁게 일하기 위해 교사들의 노고에 대한 인정 필요

하지만 다른 한 편으로는 승진가산점이 아닌 다른 형태로 교사들에 노고에 대한 보상이 이루어져야 한다고 보기도 하였다. 교사들의 입장에서 교육의 본질이 보다 잘 구현되는 방향으로 학교가 운영되면 교사로서 내적인 행복감과 자부심을 느낄 수는 있겠지만, 교사들이 좀 더 기쁜 마음으로 일하기 위해서는 다른 유인책이 필요하다는 것이다. 실제 혁신학교의 경우 체험 중심의 교육과정을 운영하기 때문에 다른 학교에 비해 교사들의 업무가 많아질 수 있다. 이에 면담에 참여한 교사 중 일부는 현재 행복배움학교가 학생과 학부모는 행복하지만, 교사들은 행복하지 않은 학교라 보고 있었다. 학생 못지않게 학교를 이루는 중요한 구성원으로서 교사들이 행복하지 않는 행복배움학교는 가히 패러독스적이다.

애들은 즐겁고 애들은 좋은데... 선생님들은 힘들어요 이 학교... 선생님은 행복하지 않은... 애들이랑 학부모들은 교육만족도가 많이 올라갔어요. 되게 많이 올라갔어요... 6학년 같은 경우에는 승마랑 영화 만들기 이런 것을 하다보니까 저희 다 상위 찍었거든요. 교원평가에서도 거의 다 5점 받고 근데 선생님들은 매일 되게 피곤해하고 칼퇴도 거의 못하고... 어렵지는 않은데, 뭐라고 할까요... 선생님들이 갈리는 그런 느낌이라고 할까요. 그런 것이 조금 있어요(B교, 아 교사).

이에 일부 교사들은 현재 경기도교육청에서 혁신학교 근무 교사들에게 부여하는 바와 같이 ‘전보가산점’의 형태로라도 교사들에 노고에 대한 보답이 있었으면 좋겠다는 의견을 제시하기도 하였다. 어떤 교사의 경우 전보 가산점 지급이 어렵다면, 행복배움학교 교사들에 대한 보상으로 예산 활용 등 교사의 ‘자율성’이 보다 확대될 필요가 있다고 보았다. 현재 행복배움학교에는 일반학교에 비해 많은 예산이 지급되고 있지만, 부장-교감-교장과 같이 거쳐야 하는 결재라인이 있기 때문에 경우에 따라서는 교사의 자율성 발휘에 제약이 있을 수 있다는 것이다. 이에 행복배움학교에 있어서 예산활용이 자유로울 수 있



도록 ‘예산편성 및 활용 지침’을 보다 유연하게 탄력적으로 적용할 필요가 있으며, 교사들의 자율권을 확보해주는 것이 다른 무엇보다 우선되어야 할 것으로 보인다.

그냥 이동가산점이라도 줬으면 좋겠다는 생각은 들더라고요... 선생님들 고생하시는데... 다들 고생하시는데 이동 가산점이라도 주면 선생님들이 좀 더 기쁘게 할 수 있겠다... 왜냐하면 이게 선생님들이 혁신학교 해봤자 좋은 것 하나 없더라는 생각이 드니까.... 우리가 애들 가르치는 것은 좋지만... 이게 잘한다고 해서 나한테 (?) 사실 없잖아요? 그러니까 있어야 한다는 마음은 아니지만, 있으면 선생님들이 더 즐겁게 할 수 있겠다...(B교, 사 교사)

저는 이것에 대해 약간 인센티브를 줘야한다고 봐요. 승진점수 주자는 그게 아니라, 이것을 했을 때 교사에게 뭔가 좀 보상이 될 수 있는 것... 저는 적어도 전보가산점이라도 있으면 다행이라고 보고요. 그게 안 된다면 제일 효과적인 것은... 음... 교사들에게 학교에서 쓸 수 있는 돈 같은 것 있잖아요. 조금 더... 예를 들어 학급운영비가 20만원이다 그러면 그거 보다 더 많이 50-60만원 정도 주고 자유롭게 사용할 수 있도록 자율권을 준다던지. 사적인 것으로 쓴다는 것이 아니라, 애들을 위해서 조금 더... 학교에 묶여있으니까 교무, 교감, 교장 라인을 올라가야 되고, 이 사람들이랑 생각이 다르면 내가 하고 싶은 것을 자유롭게 하지 못하는 경우도 많거든요(B교, 아 교사)

### ○ 승진점수? 오히려 역차별 아닌가요?

기본적으로 혁신학교는 혁신학교의 본질이 흐려질 것을 우려하여, 승진점수를 보고 오는 소위 ‘철새’ 교사들의 유입을 막기 위해 별도의 승진점수를 부여하고 있지 않다. 이에 반해 일각에서는 혁신학교를 확산하고 일반화하기 위해서는 혁신학교 교사에게 승진점수와 같은 인센티브를 제공하는 것을 고려해볼 필요가 있다는 의견이 제기되기도 한다. 면답에 참여한 한 교사는 인천형 혁신학교인 행복배움학교와 승진을 이분법적으로 구분하여, 엄격한 잣대로 행복배움학교에서 ‘승진’과 관계될 만한 부분을 배제하다보니 오히려 행복배움학교에 근무하고 있는 교사가 역차별을 당하고 있다고 느끼고 있었다.

인천형 혁신학교인 행복배움학교는 의무적으로 ‘자율학교’로 지정되며, 기존에 ‘자율학교’로 지정되어 있던 학교 또한 ‘행복배움학교’가 될 경우 지정 사유가 ‘행복배움학교’로 변경되게 된다. 자율학교로 지정되면, 학사운영 및 교육과정 운영 편성 부문에 있어서 자율성을 확보하게 되며, 교원 인사에 있어서도 자율권이 확대된다. 이에 따라, 교장 공모제로 학교장을 임용하는 것이 가능해지며, 50% 범위 내에서 교사 우선전보 및 초빙도 가능하게 된다.



일반적으로 자율학교의 경우 자율학교 담당교사의 공로를 인정하여 ‘선택가산점’을 부여하고 있는데, ‘행복배움학교’의 경우에는 자율학교 임에도 불구하고 ‘선택가산점’ 부여 대상에서 제외하도록 규정하고 있다. 이는 자율학교 점수를 획득하기 위해 ‘행복배움학교’를 신청하는 경우가 발생할 것을 우려하여 사전에 방지하기 위함인 것으로 보인다. 이에 따라, 행복배움학교 교사의 경우에는 ‘자율학교’ 교사임에도 불구하고, 일반학교에서 자율학교 담당자에게 부여되는 ‘자율학교 가산점’을 부여받지 못하고 있다.

이에 면담에 참여한 교사는 행복배움학교 취지에는 공감하여 승진점수를 부여하지 않는 것은 이해할 수 있지만, 승진을 준비하고 있는 교사로서 일반적인 자율학교에 부여하는 ‘선택가산점’ 정도는 행복배움학교 교사에게 부여해주었으면 좋겠다는 의견을 제시하기도 하였다. 행복배움학교의 경우 연구학교로 지정될 수 없으므로, 승진을 준비하는 교사의 경우에는 행복배움학교에 근무하게 될 경우 자율학교와 연구학교 점수를 모두 받을 수 없기에 혁신적인 교육에 뜻이 있더라도 선택 행복배움학교를 선택하기가 쉽지 않을 수 있다는 것이다.

어떤 것이 있냐면 ‘역차별’은 있는 것 같아요. 행복배움학교에 연구학교는 안 줘도 되지만, 자율학교 점수는 줄 수 있지 않은가? 라고 생각해요. 왜냐하면 다른 일반학교도 자율학교 점수를 3명 정도는 줘요. 혁신학교는 혁신학교 가산점은 아니더라도 어쨌든 자율학교에 해당하는 학교이기 때문에 그 가산점 정도, 다른 학교도 주는 그 가산점 정도는 줘도 되지 않는가? 라고 생각하는데요... 행복배움학교는 안 주니까... ‘행복배움학교는 점수를 주면 안 된다’는 강박이 너무 심해가지고 역차별을 하는 것이예요. 저는 혁신학교 가산점은 아니어도... 자율학교 점수 정도는 줘도 된다고 생각해요(B교, 사 교사)

현 교원 승진구조 하에서는 승진을 원하는 교사의 입장에서 혁신학교에서 근무하는 것에 대한 이점이 크지 않기 때문에 혁신학교를 선호하지 않는 문제점이 나타나고 있다. 실제 희망교육지원청 소속 ‘혁신학교’의 경우, 혁신교육에 뜻이 있는 교사나 젊은 교사들이 주로 희망하는 학교로, 학교 교육의 혁신, 혁신학교의 일반화의 측면에서 고려해본다면 이는 혁신학교의 확산 범위를 제한할 수 있는 가능성이 있다.

이는 모든 지역의 혁신학교가 안고 있는 역설적인 상황이라 볼 수 있다. 혁신학교를 보다 확산하고 일반화하기 위해서는 열의를 가지고 혁신교육에 임할 교사가 필요하다. 이에 혁신학교 교원들에게 ‘승진점수’와 같은 인센티브를 부여하는 것을 고려해볼 필요가 있다. 반면 혁신학교에 승진점수와 같은 인센티브를 부여하게 될 경우 혁신학교 정신이 왜곡되어 열린교육의 전철을 밟을 가능성 또한 크다. 특히, 운동으로서의 학교혁신이나 제도로서의 혁신학교 모두 외적 동기에 지배되고 있었던 신자유주의적 교육개혁에 대



한 반작용이었기에 외적인 ‘인센티브’를 제공하는 것이 혁신학교의 철학이나 본래 취지를 역행하는 것으로 볼 수 있기 때문이다(백병부 외, 2015).

그럼에도 불구하고, ‘승진’이라는 것과 ‘혁신학교’를 이분법적 잣대 하에 상호배타적인 것으로 간주하는 현 승진 제도의 개선 없이는 승진을 희망하는 교사 중 교육활동에 열의 있는 교사들을 유인하기가 쉽지 않으며 이는 혁신학교가 확산되는데 한계로 작용할 수밖에 없을 것으로 보인다. 이에 현재 혁신학교 정책이 승진에 뜻을 두고 있으면서 이와 동시에 교육의 본질을 살리는 교육활동을 실천하고 싶은 열의를 지닌 교사들을 배척하고 있는 것은 아닌지 검토해볼 필요가 있으며, ‘교육의 본질’을 살릴 수 있는 방향으로 학교가 운영될 수 있도록 교원 승진제도를 비롯한 학교 체제 전반에 대한 검토와 개선이 필요하다.

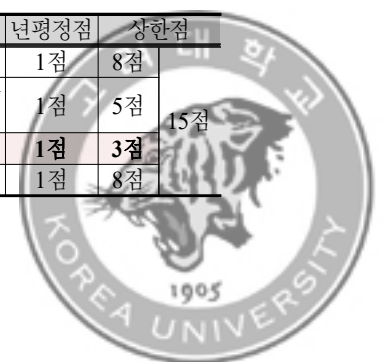
이와 관련하여, 경기도와 같이 혁신학교가 어느 정도 일반화 된 지역의 경우, 모든 제도에 기본적으로 ‘혁신교육’이 전제되어 있기 때문에 ‘혁신학교’ 경험 없이는 교육청이 예산지원을 해 주는 대학원이나, 장학사로의 전직이 쉽지 않다고 한다. 실제 경기도교육청 장학사 선발 공고를 보면, ‘혁신학교’ 근무 경력이 있는 교사에게 가산점을 부여하고 있다<sup>51)</sup>. 장학사의 경우 승진이 아닌 ‘전직’이기는 하지만, 전문직 시험에 합격하면 교감 직위가 보장되어 향후 교감으로 발령을 받아 학교현장으로 나가기 때문에 교사들 사이에서는 ‘승진’으로 이해되는 경향이 있다. 교육의 본질을 살리는 혁신교육이 보다 확산되기 위해서는 혁신학교 경험이 있는 교사가 정책을 형성하고 집행하는 ‘장학사’나 ‘관리자’로 승진하는 방안이 고려될 수 있지만, 이는 승진가산점 등을 부여하지 않음으로써, 승진과 거리를 두고자 했던 본래의 혁신학교 정책과 다소 상충되는 측면이 있는 것이다.

제 친구 이야기 들어보니까 경기도의 경우에는 모든 제도의 기본에 ‘혁신학교’가 깔려있기 때문에 ‘혁신학교’에 근무하지 않고서는 뭘 할 수가 없다... 뭘 지원해도 혁신학교 점수가 없기 때문에 자기는 안 된다... 대학원 같은 것도 혁신학교로 관련된 코스로 연결되어 있고... 그래서 이번에 그 친구도 혁신학교로 옮겼거든요...(B교, 사 교사)

51) <표> 경기도 교육전문직원 임용 전형기준 제9조(가산점 경력평정)

① 가산점 경력은 다음과 같이 하되, 총 18점을 초과할 수 없다.

구분	평정대상경력	년평정점	상한점
가산점 경력	보직교사 근무 경력	1점	8점
	최근 5년 이내의 경기도교육청, 경기도교육청 산하기관 및 출연기관 파견근무 경력(연수파견은 제외)	1점	5점
	<b>혁신학교 근무 경력 (단, 3년 이상 근무자에 한함)</b>	<b>1점</b>	<b>3점</b>
	중등학교 학급 담임 근무 경력	1점	8점



### 3) 소결 : ‘순수한 자발성’ vs. ‘가장된 자발성’ 간의 패러독스

기존 학교 개혁 정책들이 외적인 인센티브에 의한 ‘가장된 자발성’에 의해 운영되어 왔기에 행·재정적 지원이 중단된 이후에는 변화가 지속되지 못했다는 문제점이 제기되어 왔다(백병부 외, 2015; 신철균, 2011). 이에 혁신학교 정책은 교사들의 자발성을 훼손하지 않기 위해 승진 가산점과 같은 ‘외적인 인센티브’를 부여하고 있지 않다. 이처럼 교사들의 ‘자발성’을 핵심으로 하는 혁신학교 정책은 외적 인센티브를 부여하지 않음으로써, 승진점수를 보고 모여드는 철새교사들의 유입을 막은 반면, 양적인 확대 과정에서 동력을 확보하는데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다.

혁신학교는 학교를 변화시키고자 하는 교사들의 자발적인 움직임에서 시작한 것으로 ‘자발성’을 핵심으로 한다. 하지만, 혁신학교가 교육감의 공약으로 선정되어 제도화·정책화되고 양적으로 확산되는 과정에서, 혁신학교는 교사들의 ‘자발성’을 유인해내야 하는 역설적인 상황에 봉착하게 된다. 이분법적 잣대 하에 승진제도와 혁신학교 제도를 엄격하게 구분하다 보니, 혁신학교에서 승진과 연계될 만한 부분을 엄격하게 배제함에 따라, 연구 참여자 중 승진을 희망하는 교사는 혁신학교 교사가 오히려 역차별을 당하고 있다고 느끼고 있었다. 이처럼 혁신학교에서의 근무가 승진에 대한 이점이 크지 않기 때문에, 현실적으로 승진에 뜻을 두고 있으면서도 교육활동에 대한 열의를 지니고 있는 교사들을 유인하기가 쉽지 않다는 문제점 또한 발생하고 있었다.

보다 많은 교원들을 혁신학교에 동참하게 하기 위해서는 교사들을 유인할 수 있는 ‘유인가’가 필요함에도 불구하고 현재 혁신학교 정책은 교사들의 ‘자발성’에 전적으로 의존할 뿐 교사들의 ‘내적인 보람’과 ‘성장’ 외의 다른 유인가를 제시하지 못하고 있으며, 이에 동참할 교원들을 확보하고 성장시켜 나아가는데 어려움을 겪고 있다. 물론, 교사의 ‘자발성’을 핵심으로 하는 혁신학교의 본질이 훼손되는 것을 막기 위해서는 혁신학교에 외적인 인센티브를 제공해서는 안 된다. 특히, 혁신학교 정책은 외적 인센티브에 의해 교사를 대상화, 수단화해왔던 그 동안의 교육개혁 정책에 대한 반발로 등장한 것이기에, 혁신학교에 외적 인센티브를 부여하는 것은 정책의 근본을 훼손할 수 있다. 이와 더불어, ‘열린교육 운동’의 경험에 비추어 보아, 외적인 인센티브를 부여하게 되면, 혁신학교를 확산시키는 데에는 유리하겠지만, ‘보여주기’ 식으로 운영될 가능성이 높다.

하지만, 분명한 것은 현재 혁신학교 정책이 교사들의 ‘자발성’과 ‘헌신’에 의존할 뿐, 보다 많은 교원들을 끌어들이 수 있는 ‘유인체계’를 갖추지 못함으로 인해 양적 확산 과정에서 내실 있게 운영되지 못해 이른 바 ‘무늬만 혁신인 학교’를 양산해내거나 질적 심화를 이루지 못하고 있는 상황이라는 점이다. 혁신학교 정책이 확산되어 모든 학교가 혁신학교화 되고, 혁신학교의 일반화가 이루어지기 위해서는 보다 많은 교사들을 끌어들이 필요가 있으며, 이에 따라 정책의 본래 의도에서는 다소 벗어나지만 조직 관리 차원에서



‘인센티브’에 대해서도 고민해볼 수밖에 없는 것이다. 이에 향후 교육활동이 중심이 되는 학교를 구축해 나가기 위해서는 ‘승진’과 혁신학교에서 중시하는 ‘교육에 대한 열정’을 상호 배타적으로 보기 보다는 현행 승진제도의 개선을 통해 ‘승진’을 하나의 기제로 하여 교사들의 교육에 대한 열정을 일으키고 학생의 성장과 학교의 발전에 기여할 수 있게 하는 방안도 함께 모색해볼 필요가 있을 것으로 보인다.

이와 같이 교사들의 ‘자발성’을 중시하는 혁신학교 정책은 ‘외적 인센티브’를 유인체제로 활용하여 교사들을 동기 유발해왔던 승진제도와 같은 기존의 제도와 충돌하고 있었으며, 이에 의도하지 않은 결과가 초래되는 등 ‘인센티브’는 혁신학교 운영 및 확산 과정에 딜레마를 초래하는 요인으로 작용하고 있었다.

## 2. 변화를 향한 계속되는 도전

앞서 살펴본 바와 같이 혁신학교 정책 확산 과정에서 단위학교는 ‘자율성이 존중되는 민주적인 학교’로 변화하기 위해, ‘전문적 학습공동체’를 통해 ‘교육과정과 수업에서의 변화’를 도모하기 위해, 그리고 교육활동 중심의 학교 체제를 구축하기 위해 ‘행정업무를 간소화’하는 과정에서 여러 가지 패러독스 현상을 경험하고 있었다. 본 연구 결과 이러한 과정을 거쳐 단위학교는 더디지만 조금씩 변화해가고 있었다. 이와 더불어, 시·도교육청이 중심이 되어 혁신학교 정책의 확산과 일반화를 추진함에 따라, 교원들 또한 혁신학교의 일반화와 지속가능성에 대해 고민하게 되었다. 이에 단위학교 차원뿐만 아니라 더 나아가 학교교육체제 전반에 걸쳐 변화를 도모해가는 과정에서 교원들이 경험하는 패러독스 현상을 살펴보면 다음과 같다.

### 가. 더디지만 변화하고 있다 : ‘삶과 삶이 일치하는 역량 중심의 미래 학력관’ vs. ‘점수 중심의 현재 학력관’

#### 1) 의도한 효과 : 교육의 본질을 구현하려는 움직임

인천형 혁신학교인 행복배움학교는 교육의 본질을 구현하려는 학교로, 삶과 삶이 연계되는 교육을 추구한다. 학교를 변화시키는 것이 쉽지는 않았지만, 연구 참여교들은 교육의 본질을 구현하기 위해 끊임없이 노력하고 있었으며, 더디지만 변화하고 있었다.

#### ○ 미래 학력을 추구하는 삶과 삶이 일치하는 학교

행복배움학교는 ‘교육의 본질’을 구현하는 학교이며, 삶과 삶이 일치하는 교육을 실현





하고자 하는 학교이다. 이에 따라, 교사들은 주어진 지식인 표준화된 교과서를 지도하기 보다는 학생들의 삶과 직접적으로 연결된 주제들을 중심으로 교육과정을 재구성하여 지도하고 있었다. 이와 더불어, 학습과 삶의 연계성을 학생들이 몸소 체험해볼 수 있도록 마을 및 지역사회와 연계한 체험활동 중심의 교육과정을 운영하고 있었다.

이에 혁신학교에서 ‘학력’을 바라보는 관점 또한 기존 일반 학교와 다르다. 혁신학교에서는 정답이 있는 평가를 통해 점수로 산출되는 ‘기존의 학력관’을 거부하고, 삶 속에서 배우고 배운 것을 삶에서 직접 활용할 수 있는 것을 학력으로 보는 등 새로운 개념의 학력과 핵심역량 중심의 미래 학력을 추구하고 있었다. 실제 이러한 학습의 과정에서 학생들은 다른 사람들과 소통하며 서로 의견을 조율하고, 자기 주도적으로 프로젝트를 완성시키는 등 성장하는 모습을 보여주고 있었다. 그러나 이러한 학습의 성과가 학부모들에게 눈에 직접적으로 드러나지는 않기 때문에, 삶과 삶이 일치하는 교육을 추구하는 과정은 학부모들에게 새로운 학력의 개념을 이해하게끔 돕는 과정을 포함하고 있었다.

한 팀은 남자애들로만 구성되어 있었고, 정말 개네는 망했다 힘들겠다 싶을 정도로 싸움만 하는 거야.. 그렇게 생각을 했는데... 나중에 보니까 자기네들이 내용도 짜고 그에 맞게 연기도 하더라구... 그래 싸우고 하는 과정에 배우겠지... 나중에 소감문 보면 자기네들도 안 될 줄 알았는데... 됐다... 그래 이런 과정에서 의사소통하는 것을 배우는 것이지... 그런데 학부모 입장에서 그런 것은 눈에 딱 나타나는 것이 아니니까 어려운 거지(B교, 자 교사).

그래서 우리도 되게 고민이 많았어. 과연 학력에 대한 관점... 학부모들은 예전에 그렇게 학습을 받아오고 커왔던 사람인 것이잖아. 점수... 쌍둥이라미이나 이런 것이나 물어보고.. 학부모들에게 학력이라는 것이 그렇게 비춰지고 그런데 우리 혁신학교에 있던 교사들은 학력이 점수가 아니라, 정말 ‘삶과 삶이 하나되는 것이 학력이다’. 배움을 써먹을 수 있는게 학력이지 우리는 그런 것을 학력이라고 봤어(A교, 나 교사).

## ○ 교육활동 중심이면서 민주적인 학교를 만들기 위한 지속적 노력과 시도

인천형 혁신학교인 행복배움학교는 ‘교육활동’에 집중할 수 있는 학교를 만들기 위해 노력하고 있었다. 행정업무 TF팀을 구축하고, 교무행정실무원을 배치하는 등 교육활동에 집중할 수 있는 학교의 여건을 만들기 위해 노력하고 있었다. 아울러, 교사들에게 교육과정 운영에 자율성을 부여하고, 교사 개인이 감당하기 힘든 ‘민원’의 경우 교무실에서 전적으로 담당함으로써 담임교사들이 교육활동에만 집중할 수 있는 학교 여건을 조성하기 위해 노력하고 있었다.



저희는 그래서 업무를 바라보는 관점 자체가 다른 데하고 다른 것은 좀 있어요. 굉장히 부차적인 것이죠. 그리고 학년 부장들이 그렇게 이야기해요. 담임선생님께 그거 안 해도 된다 대충 나중에 해라. 필요없다 실제로 그렇고 그런 부분에 있어서는 선생님들을 닥달하거나 궁금해하거나 이렇게 하지 않기 때문에 그리고 선생님들에게 공문쓰게 하지 않기 때문에...(A교, 가 교사)

학부모 불만이 있었던 것 같은데 담임한테 들어오지는 않았고 교무실로 들어왔던 것 같아요. 교무실에서 그런 것 다 커트하거든요(A교, 다 교사).

교육활동 중심의 학교 만들기의 일환으로 ‘형식’보다 ‘내용’을 중시하는 모습을 보였다. 그간 학교 사회에서는 남들에게 어떻게 보이기를 중요시하였다. 이에 일부 연구자는 교직 문화의 특징 중 하나로 ‘보여주기’를 제시하기도 한다(오영재, 2010). 하지만, 혁신학교의 경우 남들에게 어떻게 보이는지 보다 실제적인 것을 중시한다. 일례로 혁신학교 구성원들은 교육과정 반성회 때 학년에서 1년 동안 운영한 교육과정을 보기 좋게 PPT로 정리하여 제시해야 한다는 부담감을 지니고 있지 않았으며, 차라리 학생들의 교육활동에 보다 많은 시간을 투자하는 것이 바람직하다고 인식하고 있었다. 이처럼 혁신학교 교원들은 교육활동 중심의 학교를 만들어가기 위해 노력하고 있었다.

애들을 가르치는 것이 우선이지 이러한 문서작업이 뭐가 우선이나 우리끼리 교육과정 반성회 교사들끼리 모여서 할 때에도 굳이 PPT 만들어서 보기 좋게 제시할 필요 없다. 나는 그냥 나눠주고 말로 설명을 하겠다. 1년 동안 어떻게 했는지 PPT 따로 안 만들고 사진만 준비해서 이것은 어떤 수업이었고 어떻게 했는지 설명하고...(중략) 보통 서로 잘한 것만 보여주려고 하잖아요? 그런 분위기는 아니었던 것 같아요. 진짜 중요한 것은 가르치는 것이지 우리끼리 열정을 소모할 필요 없다(A교, 다 교사).

이처럼 연구 참여교들은 각 학교가 놓인 여건과 문제 상황에 따라 학교를 ‘교육활동’ 중심이면서 또한 ‘민주적인 공간’으로 만들기 위해 지속적으로 노력하고 있었다. A교에서는 행복배움학교 첫 해의 경우 민주적인 학교체제를 구축하기 위해 노력해왔고, 4년간의 노력 결과 어느 정도 회의가 민주적으로 운영되게 되었으며, 학교 내부에 윤리적인 생활공동체, 전문적인 학습공동체가 형성되게 되었다. 아울러, 처음에는 일부 학년(5,6학년)에서만 교육과정 재구성이 이루어졌지만, 점차적으로 보다 많은 학년이 교육과정을 재구성하여 운영하게 되었다고 한다.

하지만, 혁신학교 운영 5년차에 접어든 시점에서 본질적으로 학생이 중심이 되는 교육과정 운영이 제대로 이루어지지 못했음을 깨닫고, 이를 개선하기 위한 노력을 전개하고



있었다. 일례로 A교가 교사는 학생들의 자발성을 이끌어내고 진정한 학습이 이루어지기 위해 학생들이 배우고 싶어 하는 것에 관심을 두어야 한다고 보았고, 이에 학생들이 배우고 싶은 것을 찾아서 배울 수 있게끔 각 학년 교육과정의 10-20차시를 비워두는 등 새로운 변화를 시도하고 있었다.

어쨌든 민주적인 것들을 조금은 이루어지고 있는 것 같고, 윤리적 생활공동체에서 PDC를 통해서 우리가 아이를 어떻게 바라볼 것인가? 어떻게 할 것인가? 이것은 조금씩 되어 있는 것 같구요. 전문적 학습공동체도 계속해서 이루어져가고 있는 것 같구요. 연구하는 선생님들 계속해서 있고... 일단 말이에요... 교육과정 결과물들이 나오고 있고 어 그러면 우리는 된 것이 아닌가? 라고 했는데 가령 저같은 경우에 3년이 지나고 4년째가 되어가니까 저야말로 진심으로 채워지지 않은 뭔가가 생기는 것이에요(A교, 가 교사).

실제로 학교가 학교답게 교육이 교육답게 이루어지려면 이것(교육과정을 재구성한 것)이 중요한 것이 아니고 애들한테 물어봐야 하는 것이에요. 너는 오늘 뭐하고 싶어? 그래? 그럼 이거 해보자. 선생님은 도와줄게 니가 하고 싶은 것 어떻게 할지 결정해봐 (중략) 전 학년에 이번에는 그렇게 이야기를 해 보려구요. 10차시에서 20차시 정도를 비워두면 안 되냐 생각해보라고... 최소한의 규칙만 주고 아무것도 성과 안 나와도 괜찮다. 놀면 그냥 냅뒀라... 그 과정이 저는 가장 중요한 과정이었는데 없어서 제가 성찰을 한 것이구요(A교, 가 교사).

A교는 어느 정도 학교가 변화된 현실에 안주하지 않고 보다 민주적으로 학교를 운영하기 위해 지속적으로 노력하고 있었다. 교사들 간의 담당하고 있는 업무, 보직교사 유무 등에 따라 ‘정보의 격차’가 발생하기 마련이고 ‘발언의 위치’ 등에 차이가 발생할 수 있다. 이에 따라, 이러한 문제를 해결하기 위한 TF팀을 구성하여 해결방안을 모색하는 등 지속적으로 노력하고 있었다. 이처럼 보다 나은 학교를 만들어가기 위해 지속적으로 성찰하며 학교의 변화를 도모해가고 있었다.

저희 학교는 젊으신 분들도 충분히 발언하실 수 있는 기회를 주고, 근데 이것도 조금 모자라서 ‘정보의 편중이 있다’라는 말이 나와서, 이것도 좀 더 민주적으로 하자라는 의견이 나와서 어떤 TF팀을 만들기도 하고... 한 번에 이게 바뀌지는 않잖아요. 학교라는 체제 자체가 교장, 교감 관리자 분들이 계시고 부장이 있고 그렇기 때문에 정보의 편중이 있다 보면 발언의 어떤 기회랑 위치 자체도 다를 수 있기는 한데, 그런 부분을 또 인지를 하고 고쳐나가려고 하는 그런 마인드 자체가 그 전 학교랑 비교를 하면 많이 다르더라고요(A교, 바 교사).



이처럼 A교는 열린 소통의 장을 통해 지속적으로 학교의 변화를 도모하고자 노력하고 있었다. 학교의 ‘변화 가능성’에 대한 믿음은 단위학교 구성원들로 하여금 향후 학교가 보다 좋은 방향으로 운영될 것이라는 생각하게 하였으며, 학교의 변화를 이끌어가는 동력으로 작용하고 있었다.

해가 지날수록 이런 민주적인 회의를 통해서 고쳐나가고... 그게 잘 되든 안 되든 고쳐나갈 수 있는 그런 가능성이 있다는 것을 믿고 있으니까... 그래서 다른 학교에 비해서 좀 더 잘 되지 않았을까요? 이게 완벽하다고는 할 수 없겠지만...(A교, 바 교사)

이와 같이 학교를 변화시키고자 하는 노력은 A교에 국한된 것이 아니다. B교 역시 교육과정 중심으로 학교 구조를 개편하고자 계속적으로 노력하고 있었다. 혁신 교육을 이끌어갈 강한 의지를 지닌 교사 리더가 부재하여 혁신학교 운영에 어려움을 겪고 있던 B교 구성원들 역시 연수 등을 통해 타 학교 운영 사례를 살펴보고 혁신학교 운영에 대해 지속적으로 고민하며 학교에 변화를 만들어가기 위해 노력하고 있었다.

저희도 교육과정 쪽으로 좀 더 많이 해보고 싶어서 연수도 같이 듣고 선생님들 모여서 같이 이야기하고 해도 이게 잘 안되니까.. (B교, 사 교사).

학교를 변화시키려는 노력은 B교에서도 지속되어 왔다. 일례로 B교 구성원들은 ‘과중한 행정업무’로 인해 교육과정에 집중할 수 없는 여건을 학교 혁신의 방해요소로 보고, 어떻게 하면 교원의 행정업무를 경감할 수 있을까를 고민하였다. 이에 업무 부장교사를 중심으로 업무 전담 TF 팀을 구성하고, 각 학년마다 1명씩 과중 업무(예: 돌봄, 방송 등)를 담당하는 교사를 두되, 다른 일반 교사의 경우 행정업무를 없애는 방향으로 업무를 재구조화하였다. 이와 같은 방식으로 지속적으로 보다 나은 학교, 교육활동 중심의 학교를 만들어가기 위해 변화를 모색하고 있었다.

우리가 다른 혁신이 잘 된다는 학교에 가 봤잖아요. 다른 곳에 연수차 다른 학교 가보기도 하고... 그랬는데... 가봤을 때 거기에서 진행되고 있는 것이나 거기서 선생님들이 얘기하는 것이 우리가 되고 있는 것이 조금 다르니까 괴리감이 좀 느껴지니까. 뭐랄까 왜 우리는 제대로 안 될까? 우리는 왜 무늬만 이러고... 흉내만 내는 듯하고 뭐 왜 이러지? 라는 생각이 드니까 좀 아쉽기는 했죠. 좀 더 잘되었으면 좋겠다. 근데 해가 가면 점점 더 잘되지 않을까? 이런 기대는 계속 가지고 있었죠(B교, 자 교사).



어째든 교무부장님께서도 계속 그런 쪽으로 변화하고 혁신 쪽으로 다가가고 싶어서 노력들은 계속 하시더라구요. 그 노력이 정말 가까워지고 있는지는 모르겠지만 계속 방향을 찾고 있는 것 같아요. 그 업무 분장에 관한 것이 매년 달라지고 있잖아요(B교, 사 교사).

이와 같이 변화를 모색하는 과정에서 학교가 좀 더 ‘교육활동 중심’으로, 그리고 ‘민주적’으로 변화하고 있었으며, 구성원들의 역량이 향상되고 있었다. 이에 구성원들은 향후 더욱 혁신학교가 잘 운영될 것이라고 긍정적으로 보고 있었다. 이처럼 각 학교의 여건에 따라 혁신학교가 운영되는 양상에는 다소 차이가 있었지만, 혁신학교 교원들은 교육활동 중심의 학교를 만들어 가기 위해 각자의 위치에서 고군분투하며 노력하고 있었다.

그러니까 우리 학교도 아니라고는 하지만, 결국에는 시간이 지남에 따라 내공이 쌓이긴 쌓이잖아요. 하지만 겉으로 보이기에는 ‘뭘야 이게?’ 하지만... 저는 그 과정을 지켜 봐 왔으니까 학교가 조금씩 변화하고 있다는 것을 알고 느끼니까... 선생님들도 나는 아무것도 한 것이 없다고는 하지만 그래도 이게 어느 정도 있거든요...(B교, 사 교사)

지금 어째든 혁신학교의 그런 역량들은 쌓이고는 있어요. 교육 내용의 변화도 이루어지고 있어요(A교, 가 교사).

### ○ 교사들의 성장과 교직원들의 변화

앞서 살펴본 바와 같이 교사들은 각 학교가 놓인 상황과 여건 속에서 학교를 ‘혁신’하기 위해 끊임없이 노력하고 있었으며 대체로 이 과정에서 ‘성장’하며 보람을 느끼고 있었다. 혁신학교의 경우 교육과정 운영과정에서 교사의 자율성을 최대한 보장하고자 하기 때문에 교사들은 자신의 교육철학을 녹여 수업을 진행하고 학급을 운영하며 교직원생활에 보람을 느끼고 있었다. 이와 더불어, 행정 업무를 간소화함으로써 일반학교에 비해 담임 교사의 행정업무가 적기 때문에, 교사들은 ‘학생들’을 바라볼 수 있는 시간적인 여유가 생기게 되었으며, 학생과 수업에 대해 고민할 수 있는 시간적 여유를 갖게 되었다.

교과서에 매이지 않고 주제 중심으로 교육과정을 재구성할 수 있어 삶을 가르친다는 느낌~이랄까? 내용이나 형식보다 아이들이 삶을 살아갈 때 좀 더 자율적이고 민주적인 태도로 살아갔으면 하는 교사의 철학을 녹여낼 수 있다는 점이 좋은 것 같아요(A교, 마 교사).

그 전에는 아이들을 조금 못 봤었던 것 같아요. 업무 같은 것들이 있다 보니



까 물론 업무가 있다고 해서 아이들한테 신경 못쓰는 선생님들이다 이렇게 이야  
기할 수는 없지만, 상대적으로 더 저한테 아이들한테 신경 쓸 수 있는 시간이 있  
으니깐 조금 더 그런 부분에서 교직생활이 좀 달라진 것 같아요(A교, 바 교사).

혁신학교에서는 아이들을 위해 에너지를 더 투자할 수 있을 것이에요. 왜냐하  
면 사람의 에너지는 한정되어 있잖아요. 불필요한 업무나 컴퓨터 보는데 시간을  
보내는 것이 아니라, 아이들에 대한 고민으로 시간을 더 보낼 수 있어서 좋  
죠.(A교, 라 교사)

이와 같이 교사들이 수업에 대해 고민하게 됨에 따라, 교사들의 교수·학습 및 교육활  
동에 대한 전문성이 향상되었으며 승진 등 교직생활에 대한 생각에도 변화가 나타나게  
되었다. 연구 참여자 중 한 명은 혁신학교 운영 과정에서 학생들과 함께 즐겁게 수업하  
는 과정에서 교직생활의 만족도가 향상되고 승진에 대해서도 유연한 생각을 갖게 되었다  
고 한다. 이처럼 혁신학교 정책은 교사들의 교직관과 교육철학 등에 영향을 주고 교사들  
을 성장하게 하는 동력으로 작용하고 있었다.

나 원래 승진하려고 했었는데...(중략)... 남자가 뭐 교장까지 해야지 다 그런  
소리하잖아요. 그런데 이제는 솔직히 안 해도 그만. 애들하고 이렇게 즐겁게 수  
업하면서 지내도 나름 괜찮겠다(A교, 나 교사).

## 2) 의도하지 않은 결과 : 혁신학교에 대한 오해

### ○ 혁신학교 = 노는 학교?, 공부는 학원에서?

학부모를 비롯한 사회 구성원들은 혁신학교에서 이루어지는 교육활동을 진정한 의미의  
‘학습’으로 인식하지 않는 경향이 있는 것으로 보인다. 놀랍게도 이러한 인식이 어른들에  
게만 국한된 것은 아니었다. 일부 학생들 또한 기존 교과서 중심의 강의식 수업에 익숙하  
다보니 수업 시간에 이루어지는 ‘활동’들을 ‘공부’라 인식하지 않는 것으로 드러났다. 이처  
럼 전통적인 ‘강의식’, ‘교사중심’의 수업에 익숙한 사회 구성원들에게 혁신학교는 ‘공부를  
가르치지 않는 학교’, ‘학생들을 놀게 하는 학교’라 인식되는 경향이 있는 것으로 보인다.

우리는 6학년 선생님들이 엄청 바빴다고 했어요. 교과서도 같이 하느냐고...  
근데 애들이 1학기 말에 더 하고 싶은 것, 바라는 것을 적어서 내라고 했더니  
‘2학기에는 공부를 좀 더 했으면 좋겠다’ 이렇게 적어서 냈다는 것이에요. 애들  
이 활동을 공부라고 생각을 안 하는 것이지요(B교, 자 교사)



A교와 B교는 맞벌이 가정이 많고 상대적으로 열악한 학구에 위치하여 혁신학교에 대한 학부모들의 반발이 강하지는 않았다. 그럼에도 일부 학부모들의 경우에는 ‘학력’에 대한 우려로 인해 행복배움학교에 반대하는 경우도 있어 A교와 B교에서는 주기적으로 매달 학부모 교육을 실시하고 있었다.

맨날 놀기만 하는 것 아니냐? 아이들 중학교도 가야하는데...라는 걱정이 많았어요. 학부모들이랑 상담할 때, 그래서 지금은 국어 문제 푸는 것보다 책을 한 권 더 이렇게 읽는 것이 문장력도 풍부해지고 더 좋다 이런 식으로 말해줬어요. 실제로 저는 그렇게 생각을 하니까 그렇게 이야기 해줄 수가 있었지요. 슬로우 리딩이나 이런 것은...(A교, 다 교사)

대외적으로 봤을 때 애들이 체험하는 것이나 문화 활동하는 것이나 관람하는 것을 학교에서 애들 공부하는 안 가르치고 놀리네? 이런 시선도 봤거든요 제가... 그런데 제가 봤을 때 초등학교에서는 애들이 노는 것도 하나의 공부라고 생각을 하거든요? 그런데 어른들이 봤을 때는 그게 아니죠. 왜 저 학교는 공부시키는데 이 학교는 놀려요? 이런 시선이 있던 말이에요(B교, 아 교사).

그러나 혁신학교에 대해 긍정적으로 인식하는 경우에도 일부 학부모들의 ‘학습’에 대한 관점은 교사들이 추구하는 바와 달랐다. 이들은 혁신학교에서 추구하는 교육의 방향에 표면적으로는 동의하지만, 이에 내면적으로까지 전적으로 동의하고 따르는 것은 아니었다. 일부 학부모들은 공부는 학원에서 알아서 시킬테니, 학교에서는 다양한 체험활동을 통해 학생들이 즐겁게 잘 생활할 수 있도록 도와줄 것을 교사에게 요청하였다고 한다.

학부모회가 저희한테 되게 호의적이에요 (중략)... 근데 잘 참여해주시고 공감도 많이 해주시고...학부모님들이 근데 여기는 맞벌이도 많아가지고 혁신학교에 대해서 더 긍정적으로 보시는 분들이 많아요. **학업이야 그냥 학원가서 하면된다 이런 식으로...**(B교, 차 교사)

학부모 설득하는 것이 제일 힘들어요. 학원에서 이런 것 배우는데 학교에서는 왜 그런 것 안 배우냐? 그래서 학부모 교육도 학교에서 되게 많이 시키긴 했어요. 그러니까 정말 학생들이 어떤 학생으로 커 나아가길 바라느냐... 혁신학교에 정말 동조하는 부모도 있는 반면에 이런 부모도 있었어요. 어차피 중고등학교 가면 공부할거, 초등학교에서 이런 좋은 수업들, 추억들, 삶의 바탕이 되는 학습을 하고 공부는 학원에서 시키겠다(A교, 나 교사).



이는 혁신학교에 대한 비판으로 자주 제기되는 ‘학력 저하’에 대한 우려와도 밀접한 관련이 있다. 교육이 추구하는 패러다임은 점점 바뀌어가고 있음에도 불구하고, 아직 우리 사회 전반에 걸쳐 ‘학력’, ‘학벌’을 중시하는 풍토가 남아있고, 입시제도의 획기적인 변화가 동반되지 않는 이상 학부모들의 입장에서 혁신학교가 추구하는 바에 전적으로 동참하기는 어려울 수 있다는 것이다.

### 3) 소결 : ‘삶과 삶이 일치하는 역량 중심의 미래 학력관’ vs. ‘점수 중심의 현재 학력관’ 간의 패러독스

혁신학교는 학교 현장에서 삶과 삶이 일치하는 교육의 본질을 구현하려는 학교이다. 이에 따라, 교사들은 교과서에 제시된 표준화된 지식을 지도하기보다는 학생들의 삶과 직접적으로 연계된 주제들을 중심으로 교육과정을 재구성하여 지도하고 있었다. 이에 학력에 대한 관점도 일반학교와 달랐다. 혁신학교에서는 학력을 수학문제를 얼마나 더 맞추었느냐가 아니라, 실제 삶에서 얼마나 유용하게 활용될 수 있느냐를 판단기준으로 삼았다. 아울러, 혁신학교는 온전하게 교육활동에 집중할 수 있는 학교를 만들어 공교육 혁신을 통해 학교 교육의 질을 높이고자 하였다. 하지만, 혁신학교 정책이 이와 같이 의도한 결과만을 양산해내는 것은 아니었다.

‘학력’에 대한 기존 패러다임과 대입제도 전반이 변화하기 않은 현 교육 체제 속에서 일부 사회구성원들은 혁신학교에서 이루어지는 체험중심의 교육활동들을 ‘교육’으로 인식하지 않았다. 이에 혁신학교를 ‘공부를 가르치지 않는 학교’, ‘학생들을 놀게 하는 학교’라 인식하는 경향이 나타나게 되었다. 연구 참여자들의 말에 따르면, 일부 학부모들은 현재 혁신학교에서 이루어지는 교육활동을 통해 학생들에게 실제 ‘배움’이 이루어지고 있는 것인지 의문을 품고 있었으며, 중학교에 진학하여 자녀가 뒤처지는 것이 아닌지 걱정을 하고 있었다. 일부 학부모의 경우에는 학습은 ‘학원’에서 시킬 테니, 학교에서는 학생들이 행복한 학교생활을 하며 추억을 만들 수 있게 해달라는 요청하기도 했다. 즉, 혁신학교에서의 교육활동을 일부 학부모들의 경우 ‘학습’으로 보지 않고 있는 것이다.

이와 같은 학부모의 인식은 ‘공교육 혁신’을 통해 ‘학교 교육력’을 제고하고자 했던 혁신학교 정책의 목적을 훼손할 수 있는 패러독스 현상으로, 공교육 혁신을 통한 학교 교육력 제고라는 ‘혁신학교 정책’의 목표는 교사들의 무한한 노력과 헌신에도 불구하고 애초에 도달 불가능한 것일 수 있음을 암시한다. 정리하자면, 기존 학력관과 학부모의 인식변화, 그리고 그것의 원천인 대입제도 및 학벌, 학력 위주의 사회 전반이 변화하지 않는 이상 ‘학생중심의 삶과 삶이 연계되는 교육’이라는 혁신교육이 추구하는 목표 자체가 현실에서는 무의미한 ‘이상’에 머무를 수 있다는 것이다.





## 나. 지속가능성 : ‘혁신학교의 일반화’ vs. ‘기존 학교체제 유지’

### 1) 의도한 효과 : 학교 혁신의 일반화

인천형 혁신학교인 행복배움학교 교사들은 삶과 삶이 일치하는 교육이 실현되는 학교를 만들어가기 위해 지속적으로 성찰하고, 새로운 시도를 하는 등 노력하는 모습을 보였다. 이와 같은 교사들의 지속적인 노력은 향후 행복배움학교가 점진적으로 확대되고 일반화되는 상황에서 먼저 시행착오를 겪은 것으로, 향후 일반학교에게 유의미한 시사점을 제공해줄 수 있을 것으로 보인다.

### ○ 혁신학교의 일반화 그리고 일반학교의 혁신학교화

연구 참여자들은 모두 학교 현장에서 ‘교육의 본질’을 구현하고자 하는 혁신학교가 앞으로 학교 교육이 추구해야 하는 방향으로 보고 있었으며, 이에 따라 향후 혁신학교가 보다 확산되어야 하며, 일반화될 것이라 보았다. 더 나아가 근본적으로 일반학교의 교육역량이 향상되어 일반학교의 혁신학교화가 이루어져야 한다고 보고 있었다.

혁신학교 모토가 교육변화에 기여하는 바가 있다고 봐요. 어떻게 보면 교육의 본질을 해치지 않고, 교육의 본질로 돌아간다는 측면에서는 확산되어야 한다고 봐요(A교, 라 교사).

제가 봤을 때 혁신라는 말이 없어지고 그게 일반이 되어야 한다고 보거든요? 왜냐하면 이게 제도는 계속 바뀌고 시스템이 계속 발전을 하는데... 아직도 사람 의식이 못 따라 가고 있는 것이라고 생각을 하거든요.(B교, 아 교사).

저는 일반학교의 혁신학교화가 좀 더 일반화되어야 한다고 생각하기 때문에 여차피 혁신학교의 이런 지원이 계속되지 않고 언젠가는 이게... 우리학교도 사실 다음에는 혁신학교 안 할 수도 있는데 그랬을 때 이게 너무 급격하게 일반학교가 된다고 보다는 평균적으로 조금 조금씩 나아지는... 이게 전체적으로 인천 전체가 교육의 질이 높아져야지... 저는 혁신학교의 수를 늘리는 것도 어느 정도 필요하겠지만, 혁신학교의 일반화, 일반학교의 역량이 더 성장해야 한다고 생각하고요(B교, 사 교사).

이에 따라, 연구 참여자들은 혁신학교에 예산을 몰아주고 혁신학교만의 특혜를 주기보다는 혁신학교에 우선적으로 혜택을 주되, 궁극적으로는 그러한 혜택들이 일반학교에도 제공되어야 한다고 보았다. 일례로, 올해부터 인천형 혁신학교인 행복배움학교에 교원들의 행정업무를 지원하기 위한 교무행정실무원이 1명씩 배치된다. 이러한 실무원 배치가



혁신학교에만 제공되는 특혜가 아니라, 예산상의 제약으로 우선적으로 행복배움학교에 배치된 것일 뿐 향후 일반학교에도 지원되어야 하며, 인천 전체 학교의 학급당 학생 수가 감소되어 전반적인 교육의 질적 향상이 이루어져야 한다고 보고 있었다.

혁신학교에 실무원을 한 분 더 주니까 너무 좋은 것이예요. 대신에 행복배움 학교 끝나면 데려가는 것이 아니고, 행복배움학교 아닌 학교들도 줘야지... 행복배움학교이니까 준다 이게 아니고, 그니까 먼저 주는 것이 되어야지... 일단은 인원이 이것밖에 안 되니까 일단 행복배움학교 주고 다음에 되면 일반 학교도 실무원님을 당연히 드려야 한다고 생각을 하고...(B교, 사 교사)

이러한 취지들을 살려서 나가야 하는데, 교육감님이 너무 혁신학교를 편애하는 것보다는...많이 지정하는 것도 좋지만, 좀 더 다른 학교들도... 학급당 학생 수는 인천의 다른 웬만한 학교들도 줄여야하고, 예산도 더 많이 나눠주고 방향이 다른 일반학교도 혁신학교처럼 갈 수 있게... 경기도는 혁신학교가 아니어도 이미 많이 노력하고 있더라구요. 잘 되어야 할텐데....(B교, 자 교사)

## 2) 의도하지 않은 결과 : 확산 과정에서 드러나는 혁신교육을 위한 역량 부족

행복배움학교가 확산되는 과정에서 정책이 의도한 효과만 드러나는 것은 아니었다. 정책이라는 것이 구체적으로 집행되는 단위학교의 맥락과 구성원들과의 상호작용 속에 상호 절충적으로 집행되기 때문에 행복배움학교 정책의 확산 과정에서 ‘행복배움학교’에 대한 부정적인 인식, 무늬만 혁신인 학교의 발생 가능성, 성공적으로 운영되는 학교와 그렇지 않은 학교 간의 격차 등 의도하지 않은 효과들 또한 나타나고 있었다.

### ○ 혁신학교의 빈익빈 부익부 현상

이와 같은 맥락에서 인천형 혁신학교인 행복배움학교 간의 빈익빈 부익부 현상, 즉 행복배움학교 간의 격차가 나타나기도 하였다. 혁신학교에 대한 의지를 지닌 교사들의 경우 대부분 성공적으로 운영되는 혁신학교로의 전입을 희망하게 되고, 이에 따라 성공적인 혁신학교에 우수한 인적 자원이 몰리게 되며, 혁신학교 운영에 어려움을 겪고 있는 학교의 경우 더욱 어려움을 겪게 된다는 것이다. 이러한 문제점은 Hargreaves & Frank(2006)의 연구에서도 지적된 바가 있다. 혁신안은 소수의 열정있는 교사들을 끌어들이기는 쉽지만 다수의 회의적인 교사들을 변화시키기는 어려우며, 성공을 거둔 학교는 주변의 다른 학교로부터 우수한 교원과 학생들을 끌어들이 주변 학교가 더 열악해지는 결과로 이어지기 쉽다는 것이다(Hargreaves and Frank, 2006).



혁신학교를 이끌어가는 사람들이 ○○이나 이런 데로 몰리면 더 이상 인원이 없는 것이예요 그러면 그냥 일반적인 사람들이 와가지고 하려고 하니까... ‘아이 뭐, 행복배움학교나 일반학교나 뭘 차이야???’ 아무래도 그런 부작용이 있는데...(B교, 아 교사)

이와 같은 문제의식은 백병부(2019a)의 연구에서 제시된 바와 같이 혁신학교를 가장 먼저 운영한 경기도에서도 나타나고 있었다. 경기도교육청 학교 혁신 정책의 성과와 과제를 탐색한 백병부(2019a)의 연구에 따르면, 경기도 학교 혁신 정책의 가장 큰 과제는 ‘학교 간 혁신의 편차’가 심하다는 점이었고 이는 혁신학교를 이끌어갈 ‘리더교사의 재생산<sup>52)</sup>’이 충분히 이루어지지 못했기 때문인 것으로 밝혀졌다. 혁신학교 정책이 확산, 일반화되고 있음에도 불구하고 여전히 소수의 리더가 주도하는 방식으로 학교 혁신이 이루어지고 있었으며 이들을 대신할 새로운 리더의 재생산이 충분하지 않다는 것이다. 이로 미루어 보아, 향후 혁신학교가 더욱 확산되고 일반학교의 혁신학교화, 혁신학교의 일반화가 이루어지기 위해서는 혁신교육 철학에 대한 이해를 바탕으로, 학교 혁신을 이끌어갈 수 있는 ‘리더’와 이에 동참할 ‘사람들’을 양성해 나아가는 데 지속적인 노력을 기울일 필요가 있는 것으로 보인다.

### ○ ‘무늬만 혁신’인 학교 발생 가능성에 대한 우려

혁신학교가 제대로 운영되지 못한 채, 혁신업무가 하나의 부가적인 업무처럼 여겨진 학교의 구성원들은 혁신학교에 대해 부정적으로 인식하는 경우 또한 발생하게 되는 것으로 보인다. 교육활동 중심의 학교 체제를 구축하지 못하고, 학교를 민주적으로 변화시키기 못한 채 보여주기 식으로 학교 혁신을 진행할 경우, 교사들은 혁신학교로 인해 업무만 과중해질 뿐 오히려 교육활동에 집중하기 어렵다고 인식하고 있었다. 이에 일부 교사들의 경우에는 보여주기 식으로 운영되는 혁신학교 보다는 ‘일반학교’를 제대로 운영하는 것이 오히려 교육적 효과를 높일 수 있다고 인식하고 있었다.

또 어떤 분들은 이런 식으로 혁신학교 할 바에는 그냥 일반학교 하는 것이 업무도 안 힘들고 괜히 다른 것 신경쓰느냐고 보여주기 식으로 하느냐고 애들 수업도 잘 못하고 업무도 못하고 힘들다고...(B교, 카 교사)

52) 백병부(2019a)의 연구에 따르면, 일부 교사들의 경우 경기도교육청이 혁신교육의 리더 재생산에 실패했다고 보는 것으로 드러났다. 경기도교육청은 학교 혁신 리더를 양성하기 위해 ‘혁신학교 아카데미’, ‘혁신 대학원’ 등을 운영하였다. 그러나 이러한 과정이 학교의 변화를 이끌 수 있는 자생적인 리더를 모으고 이들의 역량을 강화하여 학교의 변화로 이어진 것이 아니라, 결국 ‘승진’과 같은 개인적 욕망을 실현하는 도구로 사용되었다고 보는 것이다.



언론에서 제기되는 바와 같이 혁신학교가 확대되는 과정에서 ‘무늬만 혁신’인 학교의 발생 가능성 또한 증가하게 되었다(경향신문, 2018.6.27.). 본 연구 참가자 중 나 교사는 교육감들이 혁신학교의 확산 및 일반화를 공약으로 제시하는 것에 대해 교육의 본질을 살리는 교육을 실천한다는 점에서 그 취지는 좋으나, 무늬만 혁신인 학교가 발생할 수 있다는 점에 대한 우려를 제시하기도 하였다. 혁신학교가 양적으로 확대되는 과정에서 실제로 학교 전반에 걸쳐 총체적으로 혁신이 이루어지는 것이 아니라, 예산을 따기 위해 혹은 혁신학교라는 타이틀을 얻기 위해 혁신학교를 운영하는 학교들이 증가하게 되면, ‘혁신’이라는 것 자체가 단위학교에서 하나의 업무로 부과되어 오히려 업무 과중을 가져올 수 있으며, 혁신교육의 본래 취지를 훼손할 수 있다는 것이다.

의도는 매우 좋은데 그게 과연 실질적으로 운영이 되는 것인가? 아니면 그냥 돈을 따내기 위해서 해서 일반 학교인데 혁신학교라는 네이밍을 따기 위해 가져오고, 그게 또 돈을 가져오고, 그 돈을 사용하기 위해 사업이 추진되고 수업은 일반이랑 그냥 똑같이 하면서 업무도 그냥 있으면서 혁신학교라는 네임드를 가지고 혁신학교라는 업무까지 추가되는 것이 아닌가? 그게 가장 큰 걱정. 그렇게 된다면 그게 과연 혁신학교인가? 그렇게 되면 그냥 업무가 추가되는 것이예요. 그냥. 마인드가 없는데 혁신학교를 하면, 뭐 우리학교 혁신학교이다. 뭐 그런 것 있고, 사업비 주니까 그냥 업무 추가되는 학교도 있지 않을까... 하는 생각이 들어요. 분명히 있을 거예요. 수업은 지금까지 똑같이 하면서(A교, 나 교사).

혁신학교 도입에 주도적인 역할을 수행한 A교 교무부장인 가 교사의 경우, ‘무늬만 혁신학교’에 대해 이는 현재 운영되고 있는 혁신학교 조차 제대로 유지하기 어려운 우리 교육의 현실을 여실히 드러내는 현상이라 보았다. 즉, ‘무늬만 혁신’인 학교는 현재의 우리 교육 전반의 혁신 교육에 대한 역량 부족을 드러내는 부분이며, 이를 안타까운 상황이라고 보았다. 혁신학교가 확대되는 과정에서 무늬만 혁신인 학교의 발생 가능성이 생김에도 불구하고, 이렇게라도 학교를 변화시키기 위한 노력은 계속되어야 한다고 보았다<sup>53)</sup>.

53) 이러한 생각은 A교 가 교사의 의견만은 아니었다. 실제 초등교사들의 커뮤니티인 ‘인디스쿨’에서 혁신학교에 대한 교사들의 생각은 이와 유사하였다. 교사들은 교육 시스템은 빠른 시간 내에 변화하기 어려우며, 이에 학교현장에서 발생하는 무늬만 혁신인 학교들의 경우 변화 과정에서 성장통을 겪고 있는 것이라 볼 수 있다는 것이다. 뿐만 아니라, 누군가는 혁신교육을 정치적으로 이용할 수 있겠지만, 혁신 교육은 수많은 교사들에게 의해 재해석되고 구체적으로 실현되고 있다는 것이다(행복한샘77, 2016.11.6.). 더불어, 어떤 교사의 경우 교사들의 자발적인 움직임에서 시작된 혁신학교마저 실패하게 되면 교사들은 당분간 교사들은 아무것도 시도하기 어려울 것이라 보는 등(정기진, 2011.7.4.) ‘무늬만 혁신’인 학교에 대한 비판이 제기됨에도 불구하고, 혁신학교는 계속되어야 한다고 보았다.

※ 출처 : [인디스쿨] - [인디광장] - [일상다반사]



그건 안타까운 점이죠. 무늬만 혁신학교가 아니라 사실은 두 가지 측면인데, 첫 번째는 우리가 가진 교육적 내공 교육적 역량의 한계를 보여주는 것이기 때문에 그래서 안타깝고, 두 번째는 그렇다고 혁신학교를 지정하지 말아야 하는가? 그건 아니고 그럼에도 불구하고 그렇게라도 시작하는 것이 맞다고 생각하기 때문에 그렇게라도 시작하는 것이 맞다(A교, 가 교사).

무늬만 혁신인 학교의 경우 단위학교의 차원에서 문제를 해결할 수 있는 것이 아니기에, 교육청의 정책적인 지원이 동반되어야 보았다. 즉, 교사의 ‘자발성’과 ‘주체성’ 발휘를 가로막고 있는 단위학교를 둘러싼 문화적, 구조적 조건들을 개선하기 위한 ‘정책적’ 지원이 필요하다는 것이다. 이에 교육청 차원에서 혁신학교 운영에 어려움을 겪고 있는 학교를 대상으로 맞춤형 컨설팅을 실시하고, 단위학교가 학교의 문제를 발견하고 이를 해결하기 위한 노력을 적극적으로 지원해줄 필요가 있는 것이다. 더불어, 앞으로 혁신교육을 이끌어 갈 사람들을 지속적으로 양성해내는 것이 혁신학교, 더 나아가 혁신 교육을 유지하는데 필수적이라 보았다.

사람들이 계속해서 성장해 나가는 것이 중요한 것 같아요. 그리고 지금 한계라고 한 것을 우리가 그런 교육연구나 실제로 그런 것들에 대한 고민... 이제까지 인천교육이 해왔던 것에 대한 연구, 고민에 내공이 깊지 않다는 것이고요. 쉽게 말하면 희망교육지원청 관내 혁신학교 1개를 유지하기도 벅차다는 것이예요. 그 사람들이 2개 3개 4개 5개 10개를 만들어가면서 나아가야 하는데 그러지 않았다는 것이예요. 현재 우리의 한계인 것이예요(A교, 가 교사)

다만 걱정되는 것은 우리가 공교육의 본질로 가고자 하는 이런 움직임들이 어 에이씨 해봤자 아무 것도 없어. 해봤자 다 업무야 혹시나 그런 식으로 평가 절하되거나 왜곡되거나 그런 일이 생길까봐 조금 안타까운 것이죠. 그래서 그 학교 내부에 그런 것 보다는 이것은 교육청이나 정책적인 그런 과제들이 크겠다고 생각을 합니다. 학교의 문제라기보다는(A교, 가 교사)

Fullan(2016)은 전통적으로 변화의 과정이 3단계(1단계 : 도입, 자원의 동원, 선택, 채택 → 2단계: 실행 또는 초기 사용 → 3단계 : 지속, 통합, 정착화·제도화)로 구성되어 있다고 보았다. 특히, 3단계는 변화가 정책이나 예산 등을 통해 프로그램 구조 속에 자리잡거나, 바람직한 결과를 얻기에 충분한 수만큼의 변화에 능숙하고 헌신적인 교사와 행정가가 확보되어 변화가 지속적으로 보장되는 단계에 이르는 것을 의미한다. 이 단계에 비추어볼 때, 혁신학교를 다소 늦게 시작한 인천의 경우 아직 변화의 바람직한 결과를 얻기에 충분한 수만큼의 능숙한 교사와 행정가를 확보하지 못하였음을 알 수 있다.



즉, 인천의 혁신교육은 Fullan(2016)의 2단계 ‘실행 또는 초기 사용’의 단계로, ‘정착화·제도화’ 단계에 도달하지 못한 것으로 보인다.

### ○ 모델학교인 혁신학교로의 재전입을 희망한다 vs. 희망하지 않는다

혁신학교가 일반화되기 위해서는 혁신학교에 근무했던 교사들의 혁신학교로의 재전입 여부가 상당히 중요하다. 역설적이게도 자신이 근무하는 혹은 했던 학교에 대해 높이 칭찬하는 일부 교사들에게 향후에 다시 혁신학교로 재전입하는 것에 대해서는 고민이 필요하다고 보았다. 현재와 같이 모든 학교가 혁신학교가 아니며 혁신학교가 ‘실험학교’와 같이 부분적으로 운영되는 상황에서 향후 혁신학교로의 재전입을 선뜻 쉽게 결정할 수 없다는 것이다.

첫 번째 이유는 ‘행정업무’ 때문이었다. 혁신학교에 오랜 기간 근무한 교사의 경우, 많은 행정업무를 처리해보지 않았기 때문에 행정업무에 대한 막연한 두려움을 지니고 있었다. 모든 학교가 ‘혁신학교’가 되지 않는 이상 행정업무를 해야 하는 상황이 발생할 수 있으며, 어느 정도 일정 경력이 되면 ‘부장교사’라는 보직을 맡아야 하고 행정업무를 처리할 줄 알아야 한다. 혁신학교 출신의 교사들은 ‘교육과정 재구성’, ‘생활지도’ 부문에서는 자신감을 가지고 임할 수 있는 반면, 행정업무에 대해서는 일반 학교 교사보다 많이 접해보지 못했기 때문에 막연한 두려움을 가지고 있으며, 이에 혁신학교에 대한 재 전입은 쉽게 결정하기 어렵다고 하였다.

나이가 들고 경력이 늘고, 부장이 되고... 언젠가는 업무를 할 때가 올 텐데... 그 때 하나도 모른다면 굴욕감이 들지 않을까? 혁신학교가 아니라, 다른 학교도 가긴 할텐데... 그 때 가면 정말 무능한 교사가 되어 있으면 어떻게 하지? 저는 혁신학교에서 수업준비를 하는 것을 좀 알고.... 좀 한다고 하면 자신있게 하고 그럴 수는 있는데... 업무 중심의 그냥 일반학교 가면... 그냥 ‘신규’예요... 업무포털도 나이스도 쓸지 아무것도 몰라. 그러니까 이게 반복되다보니 “나 도태되는 것 아닌가?” 혁신학교가 정말 잘 정착이 되어서 정말 거의 50 대 50 정도가 되어서, 혁신학교만 잘 간다면 잘 모르겠는데... 이 학교가 지금 실험 대상 중인 학교인데, 업무를 1도 모르고 갔다가 괜히 눈치보일까봐... (A교, 나 교사)

혁신학교 가지는 않을 것 같아. 일단 저는 모든 학교가 혁신학교가 되면 좋겠다고 생각을 해요. 그런데, 현재 그렇지 않잖아요. 저도 뭔가 일을 해야 하고... 또 업무 중심? 이런 분위기가 일반적이니까 그런데서 당황하지 않으려면... 조직을 위해서는 혁신학교보다는 다른데 가서 그런 문화를 배우는 것이 더 낫다고 생각해요(A교, 다 교사).



두 번째 이유는 혁신학교 운영 초기에 주로 나타나는 ‘결론이 나지 않는 회의’ 때문인 것으로 보인다. 사람들은 서로 생각이 다르기에 학교를 어떻게 운영해 나아갈 것인지 하나의 통일된 견해를 만들어가기 쉽지 않다. 혁신학교 운영 초기에 구성원들이 함께 모여 학교가 나아가야 할 방향, 학교의 비전, 목표 등을 수립하는데, 이 과정에서 서로 의견을 나누고 조율하는 과정에서 구성원 간의 생각의 차이를 좁히기 쉽지 않다. 이에 따라, 결론이 나지 않는 회의에 대한 회의감이 들기 마련인데, 이런 과정에 선뜻 동참하겠다고 쉽게 손 들기 어렵다는 것이다.

사실 그게 고민이야. 왜냐하면 회의과정이 너무 길어지니까 매우 지칠 때도 있었어요. 사실... 다 힘은 다르니까. 이쪽에서는 이렇게 이야기 하고 저쪽에서는 이렇게 이야기 하고 양쪽 다 어느 정도 일리가 있는 이야기라... 결론은 또 안날 것 같고... 뭐 했던 것을 맨날 또 하는 것 같고. 그럴 때 있었던 말이야. 회의감이 느껴질 때. 그 과정을 또 한다...?(A교, 나 교사)

아울러, 모든 구성원이 뜻과 열의를 가지고 운영하는 것이 아닌 경우 혁신학교가 제대로 운영되기 어렵고, 그럴 바에는 일반학교에 근무하는 것이 낫다고 이야기 하는 연구 참여자도 있었다. 즉, 연구 참여자가 근무했던 학교처럼 학교 구성원들이 혁신학교 운영에 찬성하고, 다 같이 열의를 가지고 함께 학교를 변화시켜 나아가고자 하는 학교일 경우에는 혁신학교에 근무할 의사가 있지만, 그렇지 않은 학교의 경우 교육과정 재구성이나, 행정업무이니 이런 것들을 일부 열의 있는 교사가 모두 다 맡게 될 것이고 그럴 바에는 일반학교에 근무하는 것을 희망한다는 것이다.

C교처럼 모든 학교 구성원이 의지를 가지고 으쌰으쌰해서 함께 학교를 운영하는 경우이면 혁신학교에 근무하고 싶어요. 하지만, 그런 경우가 아니라면 일부 뜻있는 교사에게 교육과정 재구성 등의 업무가 몰릴 것이고... 그럴 바엔 일반 학교에 근무하는 것이 낫다고 생각해요(C교, 파 교사)

반면, 혁신학교 운영 과정에서 변화가 더디어 어려움을 겪었던 B교의 연구 참여자들의 경우 자신이 근무하고 있는 학교에 대한 안타까움을 표현하며, 더불어 향후 성공적으로 운영되는 혁신학교에 근무해보기를 희망하는 양상을 보였다. 교사의 자율성이 좀 더 보장되고, 교육활동 중심으로 운영되는 학교에 근무해보고 싶다는 것이다. 이와 같이 현재 혁신학교에 근무하고 있음에도 불구하고 보다 혁신학교스럽게 운영되는 학교에 근무하고 싶어하는 교사들의 모습은 다소 역설적이라 볼 수 있다.



뭔가 올해는 좀 더 변화가 될 것 같은 느낌을 갖고 나는 이제 떠나니까 그 아쉬움이 있죠... 미련이 있는 것은 아니지만, 좀 더 내가 혁신학교 다운 혁신학교에서 근무해보고 싶은 그런 생각이 있는데... 그게 이제 막상 태동하고 이제 정착되어서 좀 해보려고 하니까 나는 이제 떠나니까 아쉽다 이런 생각은 들더라고요(B교, 사 교사).

혁신학교 가도 괜찮을 것 같아요. 한 번 해보고 싶어요. 혁신학교라는 것이 자율성이 보장되니까 교사들이 해보고 싶은 것들을 해볼 수 있는 것이잖아요? 저는 지금 코딩쪽도 관심있고 역사쪽도 관심있고 한데 그쪽으로 재구성해서 하면 재미있을 것 같아요. 그리고 업무가 없는 혁신학교라면 그 쪽으로 한 번 가보고 싶기도 하고...(B교, 아 교사)

### ○ 변화의 씨앗? 혼자서 힘으로 변화시키기 어려운 학교체제

학교 혁신이 보다 일반화되고 확산되기 위해서는 혁신학교를 경험한 교사들이 이후 일반학교의 변화를 도모할 수 있어야 한다. 하지만, 현실적으로 교사 개인이 학교를 변화시키는 것은 쉽지 않다. 마음이 맞는 교사들끼리 모여 학교의 변화를 도모하는 가운데에서도 ‘갈등’이 발생하고 어려움을 겪는 상황에서 학교를 혁신하고자 하는 의지가 없는 교사들을 설득하여 함께 변화를 만들어가는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 연구 참여자 중 나 교사는 A 혁신학교에서 근무한 이후 현재 일반학교로 전근을 가서 일반학교에 근무하고 있는 교사이다. 나 교사는 개인의 노력으로 학교가 변화하기 어렵다고 인식하고 있었으며, 본인 스스로 변화를 만들어가는 리더가 되는 것에 대해 심리적 부담감을 느끼고 있었다.

제가 혁신학교에서 이런 이야기를 하면 네가 그 (일반) 학교에 가서 “혁신학교의 씨앗이 되라. 그 학교를 혁신학교로 만들어라!”라고 하시는데... 근데 그게 쉽냐고요... 다들 마음이 맞아도 힘든 일인데...(A교, 나 교사)

나 교사의 경우 학기 초 교육과정 재구성 등과 관련하여 일반 학교에서의 적응에 어려움을 겪은 바 있다. 이에 현재 학교 전체 체제의 변화를 도모하기 보다는 교수·학습 및 학급 경영에 있어서 개인적인 수준에서 혁신을 실천하는데 그치고 있다고 하였다. 실제 민경용 외(2017)의 연구에 따르면, 혁신학교에서 근무한 교사들은 일반학교에서 초기에는 ‘고립’과 ‘좌절’을 경험하게 되는 것으로 밝혀졌다. 이후 ‘개인적인 수준의 실천’에 머물거나 ‘피곤한 혁신’보다는 ‘편안한 비혁신’, 혹은 ‘편안한 대세 따르기’를 추구하는 등 일반학교의 문화에 다시 ‘순응’하는 양상을 보이게 되는 것으로 밝혀진 바 있다.

일례로 연구 참여자인 나 교사의 경우 소수와 분수를 함께 가르치는 것이 학생들의





이해를 도울 수 있을 것이라 판단하여, 이전 근무교인 A 혁신학교에서의 경험을 살려 단원의 순서를 바꾸는 등 교육과정을 재구성하여 학급 학생들을 지도하였다. 하지만, 학급 교육과정을 별도로 작성하지 않은 상태에서 다른 학급과 달리 진도를 나가자 ‘다른 학급 및 학원에서의 진도와 다르다’는 이유로 학부모로부터 ‘민원’이 제기되었고, 이로 인해 곤란을 겪은 바가 있다고 한다. 이와 더불어, ‘동학년 중심’으로 ‘튀지 않으려는 교직문화’ 속에서 나 교사는 혁신적인 교육 활동들을 지속적으로 실천하기보다는 동학년 문화에 순응하며 따르는 가운데 ‘개인적인 수준’에서 학급 운영에 회복적 생활교육의 방법을 적용하는 등 부분적으로 학생 중심의 혁신적인 교육 활동들을 실천하고 있었다.

옛날처럼 교육과정 재구성을 하지는 못하지만, 프로젝트 1, 2개를 하기는 하는데... 근데 다른 반이랑 다르면 눈치가 보이잖아요? 제가 수업 준비를 다하고 뿌려서 다 같이 합시다. 하면 모르겠는데... (중략)... 수학에서 소수의 곱셈→ 도형 → 분수의 곱셈이 나와요. 작년에 수학 같은 경우 애들이 도형을 애들이 쉽게 생각하는 경향이 있어서...그래서 작년에는 2단원 도형을 먼저 가르치고... 소수랑 분수가 관련이 있잖아요? 그래서 수와연산 영역을 몰아서 가르쳤는데... 저는 그렇게 해도 되는 줄 알았어요... 그런데 그렇게 했는데... 부장님께서 왜 그렇게 하냐는 것이예요. 그러면 수행평가 순서가 다른 반이랑 달라져 버리는데 말 나오면 어떻게 할 것이냐? 그 이후로는 제 맘대로 못하죠.. 찌그러져 있지.. 자 울성이 위축되고...(A교, 나 교사)

선행연구(오영재, 2010; 조영재, 2016) 등에 따르면, 우리나라의 교사 문화의 특성은 ‘느린 변화와 불만 속의 환경 순응성’, ‘개인주의 성향과 학년 동일시 지향성의 공존’, ‘고립적인 수업문화’, ‘동학년 중심으로 튀지 않으면서 서로 간섭하지 않는 문화’ 등을 지니고 있는 것으로 알려져 있다. 이에 반해 혁신학교의 경우, 학교장이 민주적인 학교운영에 관심을 두고 권한을 위임하고 비전을 공유하는 특성을 지니고 있으며, 교사들 간의 원활한 의사소통과 협력이 이루어지며, 함께 학습하고 성장하는 문화가 형성되어 있음이 밝혀진 바 있다(박철희, 2014; 이승호·박대권, 2016). 이와 같이 일반학교와 혁신학교의 경우 대부분 학교 문화에 근본적인 차이가 있을 수밖에 없기 때문에 혁신학교를 경험한 교사가 변화의 ‘씨앗’이 되어, 교사 개인의 힘으로는 학교 전체 시스템에 변화를 도모해 나가는 것이 쉽지 않을 수밖에 없다.

권순정 외(2016)는 혁신학교 확산의 의미를 ‘전체적인 학교 문화가 변화하는 점진적인 과정으로 공교육 개혁으로서의 적합성을 찾아가는 과정’으로 보았다. 즉, 혁신학교가 확산된다는 것은 학교 문화의 변화를 전제로 하는 것이라 볼 수 있는 것이다. 이로 미루어 보아, 일반학교의 학교 문화를 민주적이고 협력적이며 교육활동을 중심으로 하는 학교



문화, 체제로 변화시키기 위해 향후 더욱 많은 노력이 동반될 필요가 있음을 의미한다. 연구참여자 중 한 명은 이러한 문화의 변화는 빠른 시간 내에 이루어지기 어려우므로, 혁신학교가 보다 천천히 자연스럽게 확산될 필요가 있다는 의견을 제시하기도 하였다.

강제 규정이나 이런 것은 안 될 것 같아요. 기본적으로 사람은 자기가 원하는 행동을 하게 되어있는데, 강제로 딱 하라고 하면 반발감이 들잖아요. 얼마 전에 헬리오시티를 봐도 그렇고 반발감이 들면 끝이라고 생각을 하거든요... 자연스럽게 퍼져 나가는 문화? 그런 것을 만들어야지 그것을 위에서부터 내리 꽂겠다는 생각을 가지면 안 되죠(A교, 다 교사)

### 3) 소결 : ‘혁신학교의 일반화’ vs. ‘기존 학교체제 유지’ 간의 패러독스

혁신학교를 운영하는 과정에서 학교 구성원들은 민주적이면서도 교육활동이 중심이 되는 학교체제를 구축하기 위해 지속적으로 성찰하고 변화를 시도하고 있었다. 과중한 행정업무로 교육활동에 집중할 수 없는 학교를 변화시키기 위해 업무분장을 재구조화하고, 학생 중심의 교육과정을 운영하기 위해 계속적으로 성찰하며 새로운 시도를 하는 등 교원들은 학교를 혁신하기 위하여 끊임없이 노력하고 있었다. 이러한 과정에서 한 교사는 혁신학교에 대해 알면 알수록 더 높은 ‘이상’을 꿈꾸게 되고, 보다 학교를 잘 운영하고 싶다는 바람을 갖게 되었다고 하였다. 하지만, 내가 꿈꾸는 ‘이상’이 높아지더라도, 다른 교사들로 하여금 함께 동참해서 열심히 학교를 바꾸어 나가자고 강요할 수 없는 ‘현실’이기에 ‘이상’과 ‘현실’의 괴리는 더욱 커져갔다고 한다. 이처럼 혁신학교 정책이 학교 현장에서 집행되는 과정에서 의도한 효과만을 가져오는 것은 아니었다. 혁신학교 정책 운영 과정에서 나타나는 의도치 않은 결과들은 혁신학교 정책의 본래 목적을 훼손할 수 있는 패러독스 현상들을 야기하기도 하였다.

혁신학교 운영과정에서 업무 경감이 제대로 이루어지지 못해 오히려 ‘혁신’ 업무가 하나 더 더해졌다고 인식하는 교원들이 있었으며, 일반학교보다도 더 교육활동에 집중할 수 없다고 인식하고 있는 교원들도 있었다. 아울러, 언론에서 제기되는 바와 같이 ‘무늬만 혁신’인 학교들이 발생할 가능성에 대한 우려 또한 제기되고 있었다. 이와 같은 우려에도 불구하고 연구 참여자 중 한 명은 ‘무늬만 혁신’인 학교들이 발생하더라도 이렇게라도 학교를 변화시키기 위한 노력이 ‘지속’되어야 한다고 보고 있었다. 이는 학교 변화를 위한 지속적 노력의 필요성을 강조한 것으로, 그만큼 현재 학교에 변화가 필요하며 학교를 혁신하려는 노력이 절실히 필요하다는 것을 의미한다.

혁신학교 정책의 확산 과정에서 혁신학교 간 빈익빈 부익부 현상 또한 나타났다. 성공적으로 잘 운영되는 혁신학교에는 혁신교육에 관심을 지닌 열의 있는 교사들이 몰려들었



고 이로 인해 더욱 잘 운영되는 반면, 혁신의 과정에서 고군분투하며 어려움을 겪는 학교의 경우 혁신에 동참할 의지를 가진 인적자원의 부족으로 더욱 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 혁신학교 간에도 ‘격차’가 발생하고 있다는 것이며, 더 나아가 혁신학교에 일반 학교보다 많은 예산과 인력(예: 학급당 학생 수의 감소로 교직원 수 증가, 교무행정지원 인력의 제공)이 투입되고 있는 현실을 감안한다면, 혁신학교와 일반학교의 여건의 격차는 더욱 벌어질 수밖에 없음을 의미하기도 한다. 이로 인해 혁신학교의 일반화, 일반학교의 혁신학교화를 통해 공교육 전체를 혁신하겠다는 목표는 도달 과정에 많은 어려움이 있을 수 있을 것으로 예상해볼 수 있다.

혁신학교의 지속가능성은 혁신학교 교사들의 추후 혁신학교에서의 재 근무 의사를 통해 확인해볼 수 있다. 본 연구 결과 혁신학교 교원들은 혁신학교로의 재 전입에 대해 역설적인 반응을 보였다. 잘 운영되는 혁신학교에 근무하고 있는 교원들 중 일부는 현재 ‘모델학교’에 불과한 혁신학교의 위상을 고려해보았을 때, 향후 일반학교에서 근무하는 것이 추후 본인의 커리어 및 교직생활에 도움이 될 것이라 생각하여, 혁신학교에서의 재 근무를 희망하지 않는다고 하였다. 반면, 학교 혁신 과정에서 어려움을 겪고 있는 혁신학교에 근무 중인 교원들은 추후에 진정한 의미에서 잘 운영되는 혁신학교라면 혁신학교로 재전입하여 혁신학교에 근무해보고 싶은 의사가 있다고 밝혔다. 이와 같은 교원들의 상반된 역설적인 태도는 현재 교원들이 혁신학교를 ‘한번쯤 경험해볼 만한 곳’으로 인식하고 있다는 것을 의미하며, 혁신학교 정책이 보다 일반화되고 지속 가능하기 위해서는 학교를 둘러싼 제도 및 정책 전반의 변화를 고려해야 할 필요가 있음을 의미하기도 한다.

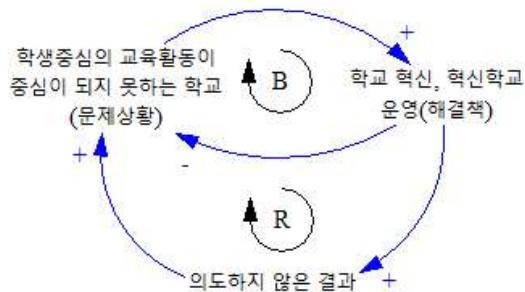
혁신학교가 일반화되기 위해서는 혁신학교에 근무했던 교원들이 일반학교로 전근을 간 후에도 혁신적인 교육활동을 실천하며, 학교의 변화를 주도해 나아갈 수 있어야 한다. 하지만, 현실은 그러하지 못했다. 본 연구 참여자 중 한 교사는 A교에 근무하다 일반학교로 전근을 간 교사이다. 교원들끼리 뜻이 맞아도 학교를 변화시키는 것이 어려운 상황에서 본인이 ‘변화의 씨앗’이 되어 학교의 변화를 주도적으로 이끌어나가기에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것을 이 교사를 통해 알 수 있었다. 교육과정을 재구성하여 프로젝트 중심으로 운영하고 싶어도, ‘동학년끼리의 통일’을 중요시 하는 초등학교의 교직 문화 상 혼자 튀는 행동을 하는 것은 쉽지 않았다. 이에 혁신학교에 근무했던 교원들의 혁신적인 교육활동들은 학교 전체로 퍼지지 못하고, 학급 내에서 제한적으로 이루어지고 있는 실정이었다. 즉, 민경용 외(2017)의 연구에서 밝혀진 바와 같이 혁신학교에 근무하다 일반학교로 전근을 간 교사들은 다시 일반 학교 체제에 적응하게 되는데, 이는 혁신학교가 일반화되거나 일반학교를 혁신학교화 하기가 현실적으로 쉽지 않음을 뜻하기도 한다.



### 3. 종합 및 논의

#### 가. 종합

혁신학교 운영 과정에서 학교를 혁신하여 교육활동 중심의 학교 체제를 구축하고자 하는 노력은 학교의 변화를 도모해가는 등 정책이 의도한 결과를 가져 왔다. 하지만, ‘혁신학교 정책’으로 인한 ‘변화’와 ‘기존 학교체제’ 간의 충돌에 의해, 혹은 정책이 구현되는 학교의 구조적/문화적 여건, 학교 구성원들의 성향 등에 따라 의도하지 않은 부정적인 결과를 함께 야기하고 있었다. 이러한 현상은 정책의 본래 취지를 훼손하거나 정책을 통해 해결하고자 했던 문제 상황을 오히려 더 악화시킬 수 있으므로, 혁신학교 정책의 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상에 주목할 필요가 있다.



[그림IV-2] 혁신학교 정책의 패러독스54)

- 54) 시스템 다이내믹스에서는 시스템의 작동 매커니즘과 피드백 구조를 인과순환 지도(casual loop diagram)를 통해 표시한다. 인과지도를 나타내는 방법은 첫째, 변수와 변수 간의 인과관계의 방향을 화살표를 사용하여 표시한다. 화살표의 기점이 원인이 되는 변수이며, 종점이 영향을 받는 변수로 두 변수 사이에 직접적인 인과관계를 표현한다(김도훈 외, 1999). 둘째, 화살표와 함께 +, - 부호를 사용하여 인과관계의 방향을 나타낸다. + 는 두 요인이 같은 방향으로 변화하는 것을 뜻하는데, A요인이 증가할 때 B요인도 함께 증가하거나, A요인이 감소할 때 B요인도 함께 감소하는 경우 + 를 활용하여  $A \xrightarrow{+} B$ 로 표현하게 된다. 반면, A요인이 증가할 때 B요인이 감소하거나 반대로 A요인이 감소할 때, B요인은 증가하는 것과 같이 두 요인의 변화 방향이 다를 경우 - 를 사용하여, 두 변인 간의 관계를  $A \xrightarrow{-} B$ 와 같은 방식으로 표현하게 된다. 셋째, 여러 개의 직접적인 인과관계들이 모여 하나의 원을 형성할 때, 이를 피드백 루프(feedback loop)라고 한다(Weick, 1979). 인과지도에서는 피드백 루프의 극성(polarity)에 따라 ‘균형(B)’ 피드백과 ‘강화(R)’ 피드백의 구조가 발생하게 된다(김도훈 외, 1999).

[그림IV-2]가 의미하는 바는 다음과 같다. 학생중심, 교육활동이 중심이 되지 못하는 학교의 문제 상황이 부각됨에 따라 ‘학교 혁신’, ‘혁신학교 운영’의 필요성은 증가하게 된다. 혁신학교 운영으로 인해 학생중심, 교육활동 중심의 학교체제가 구축되기도 하지만, 다른 한 편으로는 혁신학교 운영과정에서 의도치 않은 결과로 인해 오히려 학생중심, 교육활동 중심의 학교체제가 구축되지 못하고 문제 상황이 악화되는 역설적인 상황이 초래되기도 한다.



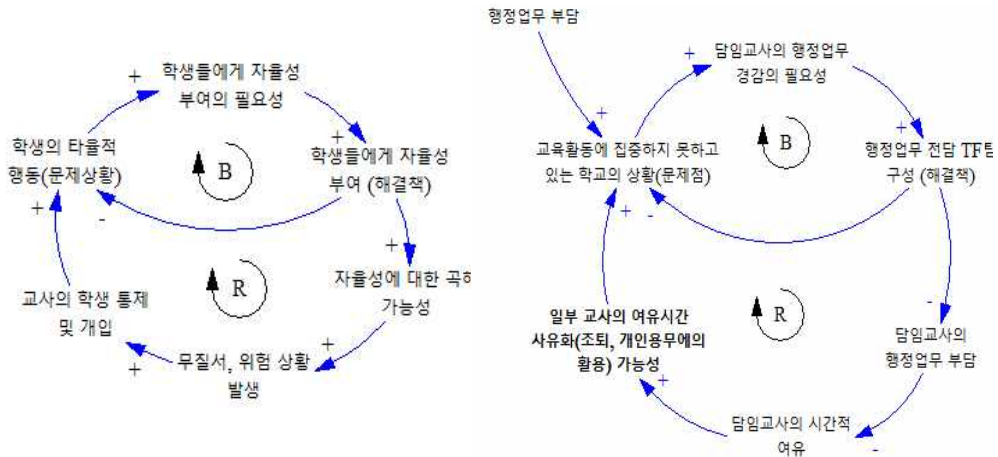
본 연구 결과 패러독스 현상은 혁신학교 운영에 어려움을 겪고 있는 학교뿐만 아니라, 비교적 잘 운영된다고 여겨지는 학교에서도 나타나고 있었다. 먼저 본 연구를 통해 드러난 패러독스 현상의 전체적인 양상을 살펴보면 다음과 같다.

‘민주적인 학교 운영’ 체제를 구축하는 과정에서 정책이 본래 의도한 효과는 회의를 활성화하고 수평적인 학교 문화를 형성하는데 있었음에도 불구하고, 잦은 회의로 인해 업무를 처리할 시간이 부족해지고, 퇴근시간이 지연되는 현상이 나타나자 윤석주(2015)의 연구에서 드러난 바와 같이 일부 교사들이 ‘회의에 대한 회의감’을 표현하는 현상이 야기되었다. 아울러, 변화에 대한 수용성이 낮아 민주적인 것을 받아들일 준비가 되지 않은 관리자와 일반 교사 사이에서 부장교사들은 관리자가 받아들일 수 있는 중간 수준의 ‘절충적인 의사결정’을 내리는 모습을 보이기도 하였다. 이와 더불어, 경우에 따라서는 ‘민주적’이라는 것이 학교장에 대한 예의에 어긋나는 것으로 비추어질 수 있기에 일부 부장교사들은 내적 갈등을 경험하는 것으로 밝혀졌다. 이러한 현상에 대해서는 민주적인 학교운영 체제로의 ‘변화’를 추구하는 것과 ‘기존’ 관료적 학교 운영 및 의사결정 체제의 공존으로 인해 ‘긴장’이 발생하게 되며, 이로 인해 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 효과 또한 발생하고 있는 것이라고 해석해볼 수 있다.

자율성이 존중되는 학교를 만들어가는 과정에서도 마찬가지로 모습을 보였다. 학교 현장에서는 교사들에게 최대한의 ‘자율성’을 보장하고, 학생회를 비롯하여 학생 중심의 교육 활동을 활성화함으로써 윤리적인 생활공동체를 구축하고자 하였지만, 정책이 의도한 효과만 나타나는 것은 아니었다. 정책의 의도한 효과와 의도하지 않은 효과가 동시에 나타나고 있었으며, 경우에 따라서는 의도하지 않은 결과로 인해 정책의 본래 목적이 훼손되는 경우 또한 발생하고 있었다. 즉, 교사와 학생의 ‘자율성’을 존중하는 방향으로의 ‘변화’추구와 전체적인 ‘규율’과 ‘규범’을 중시하는 ‘기존’의 교직원 문화 사이에서 긴장이 발생하게 되고, 일부 교사와 학생의 책임이 동반되지 않은 ‘자율권’의 행사로 인해 의도하지 않은 결과가 나타나기도 하는 것이다.

예를 들어, 유경훈(2014)의 연구에서도 밝혀진 바 있듯이 일부 교사들은 수업 연구를 위해 업무 전담 TF팀의 회의를 통해 마련된 공공재적인 성격을 지닌 오후 여유 시간을 ‘사유화’하는 양상을 보이기도 하였다. 뿐만 아니라, ‘자유’라는 명목 하에 생활지도가 제대로 이루어지지 않은 채 학생들이 방치되는 경우 또한 나타나고 있었으며, 경우에 따라 자유로운 학생들의 행동에 대한 교사의 교육적 지도가 ‘비혁신적인 것’으로 여겨지는 등 변화의 과정에서의 혼란스러운 과도기적 현상이 나타나고 있었다. 이와 유사한 맥락에서 배은주(2015:169)의 연구에서도 ‘학생지도 방식과 내용에 대한 교사들 간의 관점’의 차이로 인한 갈등이 드러난 바 있다. 이와 같은 패러독스 상황에 대한 이해를 돕기 위해 이를 인과지도로 표현<sup>5)</sup>하면 [그림IV-3]과 같다.





[그림IV-3] 자율성 부여의 의도치 않은 결과56)

교육과정과 수업 혁신에 있어서도, 혁신학교는 학생들에게 적합한 맞춤형 교육과정을 운영하고자 하며, 마을과 연계된 확장된 배움, 체험중심의 창의적인 교육과정을 운영하고 자 한다. 이에 반해, 그간 대부분의 학교에서는 국가수준의 검증된 ‘표준화된 교육과정’을 운영해왔다. 즉, 학생 중심의 ‘읽’과 ‘삶’이 일치하는 맞춤형 교육으로의 ‘변화’를 추구하고자 하는 흐름과 ‘기존’ 학교에서의 ‘국가수준의 표준화된 교육과정’ 사이에서 긴장이 발생하게 되고, 이로 인해 학교현장에서는 의도하지 않은 효과 및 혼란이 더 크게 발생하는 현상이 나타나고 있었다.

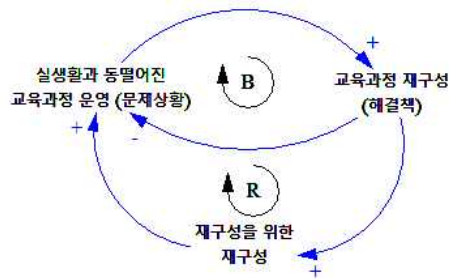
- 55) 본 연구에서는 ‘혁신학교 정책의 확산 과정에서의 패러독스 현상’에 대한 이해를 돕기 위해 ‘인과지도’로 표현하였다. 이에 변수들 간의 엄밀한 인과관계 및 순환관계가 전체되지 않은 부분도 있다. 예를 들어, 학생의 타율적인 행동이 증가하게 되면, 학생들에게 자율성을 부여할 필요성이 증대되는 것은 옳으나, 이와 반대로 학생의 타율적인 행동이 어느 정도 감소했다고 하여, 학생들에게 자율성을 부여할 필요성이 감소하는 것은 아니다. 마찬가지로, 교육적인 분위기에 집중하지 못하고 있는 학교의 상황을 개선하기 위해 교원의 업무를 경감할 필요성이 증가하는 것은 이치에 맞으나, 학교의 상황이 다소 개선된다고 해서 교원 업무 경감의 필요성이 사라지는 것은 아니다.
- 56) 학생들의 ‘타율적’인 행동을 감소시키기 위해 학생들에게 ‘자율성’을 부과하게 되고, 이에 따라, 학생들이 자율성을 ‘곡해’할 가능성 또한 증가하게 된다. 즉, 다른 사람의 자유를 존중하는 선에서 자신의 자율성을 발휘할 수 있으며 자유에는 책임이 따름에도 불구하고, 학생들이 자율성을 잘못 이해하여 무질서하거나 위험한 행동을 할 가능성 또한 증가하게 된다. 그 결과 학생 행동에 대한 교사의 통제 및 개입 필요성이 증대되고, 오히려 학생의 자율성이 억압되는 등 기존의 해결하고자 했던 문제 상황을 더욱 악화시킬 가능성이 있다.

이와 마찬가지로, 본 연구 결과 행정업무에 대한 부담으로 교육활동에 집중하고 있지 못한 학교의 상황을 개선하기 위해 행정업무 전담 TF팀을 구성하였지만, 일부 교사의 오후 여유시간에 대한 사유화(찾은 조퇴, 개인적인 용무에의 시간 활용)로 인해 오히려 교육활동에 집중하고 있지 못한 학교의 상황이 더욱 악화될 가능성 또한 드러났다.



교육과정 재구성이 강조되다 보니 학교 현장에서는 ‘혁신학교’를 ‘교과서를 쓰지 않는 학교, 교육과정 재구성이 필수적인 학교로 오인하는 경우’가 있었으며, 경우에 따라서는 일부 혁신학교에서는 기계적인 ‘억지준향식 재구성’이 이루어지기도 하였다. 이와 더불어, 교육과정 재구성이 점점 부각되다 보니 규모가 커져서 부담스러워 하는 교사가 발생하기도 하였다. 하지만, ‘시험’, ‘수능’, ‘대입’이라는 표준화된 평가기제가 존재하기 때문에 학력 저하에 대한 우려로 교과서를 가르치지 않을 수 없으며, 이에 교육과정 재구성은 재구성대로 하고, 교과서는 교과서대로 별도로 모두 가르치는 현상 또한 나타나고 있었다.

교육과정 재구성을 열심히 한 교사들 또한 고민이 없는 것은 아니었다. 교육과정 재구성이라는 것도 결국 시행의 주체가 ‘학생’이 아닌 ‘교사’라는 점에서, ‘교사에 의한 교육과정 재구성’일 뿐 학생이 알고 싶어 하는 주제에 대한 학습이 아니라는 자성적인 성찰 또한 일부 교사들 사이에서 나타나고 있었다.



[그림IV-4] 교육과정 재구성의 의도치 않은 결과<sup>57)</sup>

이러한 양상은 전문적 학습공동체 운영과정에서도 마찬가지였다. 전문적 학습공동체는 교사들 간의 교류 활성화를 도모하여 교사들의 전문성을 향상시키는데 그 목적이 있다. 그러나 이와 같은 정책의 본래적 취지와 달리 학교 현장에서 전문적 학습 공동체는 서류 상으로만 존재할 뿐 바쁜 업무로 인해 제대로 운영되지 못하고 있었다. 행정업무 우위의 교직 문화와 교사 개인의 권리인 ‘육아시간’, ‘퇴근시간 준수’ 등을 보장하는 가운데 전문적 학습공동체 운영이 더욱 어려워지는 상황에 놓일 수밖에 없었다.

이와 같은 현상은 혁신학교 정책이 ‘공유’와 공동체의 ‘집단지성’을 통한 학교의 변화를 추구하는데 반해, 교사 개인 고유의 영역 및 권리에 대한 보장 그리고 행정업무 우위의 학교문화 등의 상반된 요소가 부딪히게 됨에 따라 나타나는 현상이라 볼 수 있다. 특

57) 학생들의 삶과 동떨어진 교육과정이 운영되는 것을 해결하기 위해 ‘교육과정 재구성’이 강조되고 있으나, 교육과정 재구성이 지나치게 강조될 경우 학교 현장에서는 교육과정 재구성의 필요성에 대해 공감하지 못하고 ‘재구성을 위한 재구성’이 나타나기도 한다. 이러한 경우 오히려, 실제 삶과 더욱 동떨어진 교육과정을 운영하게 되는 결과를 초래하게 된다.



히, 최근 사회 전반에 일과 삶의 균형을 뜻하는 ‘워라벨’을 중시하는 사회적인 분위기에 힘입어 교사 개인의 ‘권리’를 중시하는 경향과 행정업무를 중시하는 기존 학교의 문화적 풍토가 강하게 작용하여 학교 현장에서는 전문적 학습공동체가 정책의 본래적 의도대로만 운영되고 있지는 않았던 것이다.

혁신학교에서는 교육활동에 집중할 수 있는 분위기를 조성하기 위해 행정 업무를 ‘간소화’하고, ‘협력’과 ‘공동체’를 중시하는 패러다임으로의 변화를 추구한다. 이에 반해, 기존 학교는 관료제에 기반하여 행정적 절차를 중시하는 ‘행정적 안전주의’를 추구하는 방향으로 운영되어 오고 있다. 이에 학교현장에서는 행정 업무를 ‘간소화’하고 덜어내는 방향으로 변화를 추구함에도 불구하고, 아직까지 여전히 기존 학교 체제가 남아있다 보니, 학교 현장에서는 ‘빼기’ 식의 혁신이 이루어지는 것이 아니라 기존의 학교 업무에 ‘혁신’이라는 업무가 오히려 더해지는 현상이 나타나 교사들은 업무 과부하에 시달리고 있었다. 이는 ‘업무 간소화’를 통해 ‘교육활동 중심’의 학교를 구축하고자 하는 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손하는 패러독스 현상의 한 사례라고 볼 수 있다.

‘안전 제일주의’와 ‘복잡한 행정적 절차’로 인해 학교 현장에서는 새로운 교육활동을 시도하지 않는 경우 또한 발생하고 있었다. 어떤 하나의 프로젝트를 추진하기 위해 거쳐야 하는 논의, 계획 수립 등의 복잡한 행정적 절차로 인해 오히려 학교의 혁신적인 교육활동이 저해되는 현상이 나타나고 있는 것이다. 더불어, 업무 간소화 방침에 따라 교사들에게 아무리 작은 업무를 나누어주어도 교사의 ‘성실함’과 ‘실적주의’로 인해 작은 업무를 크게 만드는 현상 또한 나타나고 있었다. 문제는 이 뿐만이 아니었다. 기존의 행정업무 총량이 획기적으로 줄지 않는 현 상황에서 담임교사의 행정업무를 경감하기 위해서는 ‘교무행정업무 전담팀’을 구성하여, 행정업무를 전담하게 할 수밖에 없었다. 그 결과 업무 전담팀 교사의 경우는 ‘격무’에 시달리게 되는 반면, 일반 교사는 행정업무가 없는 업무의 ‘부익부 빈익빈’ 현상과 같이 일부 교사들의 희생이 불가피한 상황에 다다를 수밖에 없었다.

더욱 역설적인 상황은 ‘교원성과급’을 둘러싸고 나타나고 있었다. 기존 학교체제에서는 주로 ‘담당업무’에 기반하여 평가를 진행하고 교원성과급을 지급하는 경우가 많다. 그러나 일부 저학년 교사들이 행정업무를 전담하게 되자 어떠한 기준을 바탕으로 ‘교원성과급’을 분배할 것인지에 대해 교사들 간의 갈등이 발생하고, 그 결과 교사들이 자발적으로 다시 업무를 되찾아오는 현상이 나타나게 된 것이다. 혁신학교는 ‘협력’의 패러다임을 추구함에 반해, 기존 학교체제는 신자유주의의 영향으로 인해 교원성과급과 같이 ‘경쟁’에 기반 한 보상 체제가 공고히 작동하고 있다(변기용 외, 2018). 이 두 가지 상반된 패러다임의 공존으로 인한 ‘긴장’과 ‘갈등’으로 인해, 학교 현장에서 교사들은 교육활동 중심의 학교 체제를 구축하기 위해 일부 교사의 희생을 통해 TF팀을 구성하여 행정업무를





전담하게 하였던 것을 무효화하고, 자발적으로 행정 업무를 되찾아오는 역설적인 현상 또한 나타나고 있는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 혁신학교 교사들은 교육활동 중심으로 학교를 운영하기 위해 노력하고 있었다. 혁신학교는 다른 무엇보다 교사들의 ‘자발성’에 근거하여 운영되기 때문에 혁신학교 정책은 교사들의 ‘자발성’을 훼손하지 않기 위해 승진점수를 부여하지 않고 있다. 하지만 교사들의 노고에 대한 인센티브 및 동기 유발 체제가 부족하기 때문에 혁신학교 운영에 동참할 교사들을 충분히 확보하지 못했다. 그 결과 소수 교사 리더에 의존하게 됨에 따라, 교사 리더들이 소진되는 양상을 보이는 등 어려움을 겪을 수밖에 없었다.

아울러, 혁신학교가 승진 점수와 거리를 두다보니 오히려 혁신학교 교사에 대한 역차별이 존재한다고 느끼는 현상 또한 나타나고 있었다. 혁신학교라는 이유만으로 더욱 엄격한 잣대를 기준으로 승진과 연계될 만한 것을 멀리함에 따라 혁신학교 교사들의 노고가 제대로 인정받고 있지 못하고 있다고 느끼는 것이다. 즉, ‘자발성’을 바탕으로 하는 ‘혁신학교 철학’과 인센티브 요인에 의한 ‘가장된 자발성’에 기반 한 기존 ‘승진제도’ 사이에 충돌이 발생하게 되며 이 둘 사이에서 내적 갈등을 겪는 교사들 또한 나타나기 시작하였다. 연구 참여자들은 혁신학교의 본래적 취지를 훼손하지 않기 위해서는 ‘승진 점수’를 제공하지 않는 것이 옳다고 보았다. 그럼에도 불구하고 연구 참여자들은 혁신학교에서의 근무가 승진 점수를 쌓는데 도움이 되지 않기 때문에 승진에 뜻을 두고 있는 교사들의 경우 혁신학교에 자발적으로 지원하기가 쉽지 않다고 보는데 있어서 공통된 의견을 보였다.

일반적으로 자율학교에 근무하게 되면 학교당 2~3명의 교사에게 자율학교 점수가 부여 된다. 그러나 자율학교 지정 사유가 혁신학교인 경우, 일반적인 자율학교에 주어지는 점수가 제공되지 않는다. 이에 일부 교사들은 혁신학교가 승진과 거리를 두다보니 혁신학교에 근무하는 교사들의 노고에 대한 인정체계가 부족하며, 오히려 혁신학교에 근무하고 있는 교사들에 대한 역차별이 발생하고 있다고 보았다. 이와 같이 승진 제도와 의도적으로 거리를 두는 혁신학교 정책은 보다 많은 교사들이 열의를 가지고 혁신학교에 참여하도록 유도하는데 한계로 작용할 가능성이 있다.

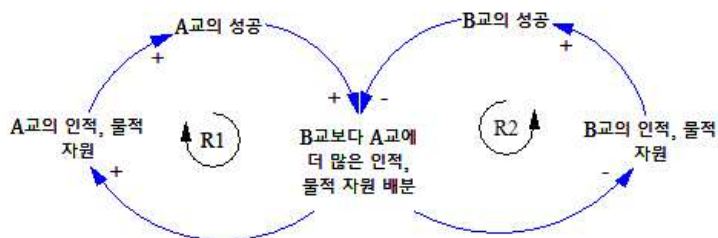
학교와 교육을 바라보는 관점의 차이에 의해서도 학교 현장에서는 정책이 의도한 효과와 그렇지 않은 의도하지 않은 결과가 동시에 나타나고 있었다. 혁신학교는 얕과 얕이 일치하는 교육 즉, 핵심역량 중심의 ‘미래 학력’을 추구하는데 반해, 입시 제도를 포함한 교육전반이 변화하지 않는 이상 현재의 입시중심, 점수중심이라는 기존 학력관의 영향을 동시에 받을 수밖에 없다. 이로 인해 일부 혁신학교 학부모들의 경우 학교를 ‘학습이 이루어지는 장’으로 인식하지 않았고, 학교에서는 학업보다는 자녀의 ‘행복한 학교생활’에



초점을 두고, 공부는 학원에서 시키겠다는 입장을 보이기도 하였다.

마지막으로 혁신학교의 지속가능성과 일반화의 측면에서 살펴보면, 혁신학교 정책은 학교를 ‘변화’시키고자 하며, 혁신학교의 일반학교화와 일반학교의 혁신학교화를 이루는 것을 궁극적인 목적으로 한다. 이에 반해 학교에는 ‘기존학교 체제’에 대한 관성이 존재하기 때문에 ‘혁신교육에 대한 추진 동력의 약화’, ‘인적 자원의 부족’ 등을 이유로 기존 학교 체제를 공고히 유지하고자 한다. 이에 따라, 일부학교에서는 ‘변화’를 위한 동력보다는 ‘기존 체제’에 대한 관성이 보다 강하게 작용하여, 일반학교와 다를 바가 없는 ‘무늬만 혁신’인 학교가 발생하기도 하였다.

아울러, 혁신학교를 이끌어갈 수 있는 교사 리더의 수가 제한되어 있으며, 잘 운영되는 혁신학교로 교사들이 몰리게 됨에 따라, 잘 운영되는 혁신학교의 경우 더욱 잘 운영되는 것에 반해 어려움을 겪는 학교의 경우 인적 자원의 부족으로, 더욱 어려움을 겪게 되는 혁신학교의 ‘빈익빈 부익부’ 현상 또한 나타나고 있었다. 혁신학교 간의 수준의 격차로 인해 동시에 존재할 수 없는 것들이 동시에 존재하는 현상 모순적인 현상을 백병부 외(2016:189)는 ‘비동시성의 동시성’이라 표현한 바 있다. 더욱이, 교사들 사이에서도 혁신학교는 좋은 학교이지만 아직은 ‘실험’ 단계에 있는 모델학교일뿐이며 일반화되지 않았기 때문에 혁신학교로의 전입을 ‘모험’으로 간주하는 등 혁신학교로의 재 전입을 고민하는 모습을 보였다.



[그림IV-5] 혁신학교 간의 빈익빈 부익부 현상<sup>58)</sup>

학교 혁신이 보다 일반화되기 위해서는 혁신학교를 경험한 교사들이 주축이 되어 일반학교를 혁신학교화 하고 혁신학교를 확산시켜 일반화하기 위해 노력해야 한다. 그러나

58) A교와 같이 잘 운영되는 학교 혁신학교에 대해서는 좋은 소문이 퍼지게 될 것이며, A교에 근무하고자 하는 교사의 수가 증가하게 된다. 이에 따라, 잘 운영되는 혁신학교로 인적, 물적 자원이 더욱 집중되게 되어, 잘 운영되는 혁신학교의 경우 더욱 잘 운영될 가능성이 높아진다. 반면, B교와 같이 어려움을 겪고 있는 학교의 경우, 일반적으로 교사들이 근무하기를 희망할 가능성이 적다. 이에 따라, 인적/물적 자원의 부족을 겪게 되며 향후에도 더욱 혁신학교 운영에 어려움을 겪게 될 가능성이 농후하다. 즉, 잘 운영되는 혁신학교와 어려움을 겪는 혁신학교 간의 ‘빈익빈 부익부’ 현상이 나타나고 있는 것이다.



교사 ‘개인의 힘’으로는 학교를 변화시키기에는 역부족이기 때문에 혁신학교에 근무하다 일반학교로 전입한 교사는 민경용 외(2017)의 연구에서 드러난 바와 같이 혁신적인 교육 활동을 이어가기보다는 다시 기존 학교 체제에 적응하여 회귀하는 양상을 보이고 있었다. 이는 특히, 소수 개별교사의 노력만으로는 혁신학교를 확산시키고 일반화하는데 한계가 있음을 보여주는 것으로, 궁극적으로 모든 학교를 혁신하고자 하는 혁신교육의 목표를 도달 불가능한 이상적인 상태에 머무르게 하는 한계를 시사해주고 있었다.

이와 같이 혁신학교 정책 확산 과정에서 교원들은 혁신학교 정책이 본래 의도한 효과 뿐만 아니라 의도하지 않은 효과 또한 동시에 경험하고 있었다. 뿐만 아니라, 경우에 따라서는 의도하지 않은 결과가 학생 ‘교육활동’ 중심의 학교체제를 구축하고자 했던 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손하거나 정책을 통해 해결하고자 했던 문제 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 패러독스 현상이 발생하기도 하였다. 이러한 현상의 기반에는 혁신학교 정책으로 도입되는 ‘변화’와 ‘기존’의 학교 문화, 학교 체제에 대한 관성이 단위학교 내에 공존하고 있기 때문이라 볼 수 있다. 더 나아가 이는 교사들이 ‘자발성’을 발휘할 수 있는 학교의 구조적, 문화적 기반이 조성되어 있지 않음을 의미하기도 한다.

실제 본 연구에서도 단위학교가 처해있는 ‘맥락’에 따라 해당학교에서 나타나는 패러독스 현상의 성격에 다소 차이가 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 혁신학교 운영에 어려움을 겪고 있는 혁신학교 뿐만 아니라, 비교적 잘 운영되는 혁신학교에서도 패러독스 현상이 나타나고 있었으며, 각 학교가 처해있는 맥락은 구체적으로 드러나는 패러독스 현상에 영향을 주고 있었다.

앞서 III장에서 살펴본 바와 같이 연구 참여교인 A교와 B교는 처해 있는 상황적 맥락에 차이가 있었다. A교의 경우 내부형 교장 공모제에 의해 평교사 출신의 학교장이 임용되어 있으며, B교의 경우에는 일반 승진제에 의해 임용된 학교장에 의해 운영되었다. 이와 더불어, A교의 경우 혁신교육에 대한 신념과 의지를 가지고 모여 있는 교사들이 상당수 있었으며, 특정 교원 단체의 교사들이 많이 근무하고 있었기 때문에 학교 분위기가 좀 더 민주적이고 변화에 대한 의지가 결집될 수 있는 상황이었다. 이에 반해 B교의 경우 일반적인 학교로 대다수의 교사들의 ‘혁신 교육’에 대한 신념과 의지가 강하지 않으며, 기존 학교 체제를 변화시키고자 하는 구성원이 소수에 불과한 상황으로, 변화를 도모하기 위한 동력을 확보하기 어려운 상황이었다.

이러한 상황 속에서 A교에서 나타나는 패러독스 현상은 단위학교 자체의 문제에 의한 것이라기보다는 ‘기존’의 것에 ‘변화’를 추구하는 혁신학교 정책의 도입으로 인한 ‘긴장’ 상황에서 필연적으로 동반될 수밖에 없는 근본적인 것이라 볼 수 있다. A교에서 나타나는 패러독스 현상은 혁신학교 정책이 추구하는 ‘변화’와 ‘기존 제도/문화’ 간의 긴장과 충돌, ‘편안함’과 ‘익숙함’을 추구하고 싶어 하는 인간의 본성에 의한 것이라 볼 수 있다.



일례로 A교의 경우 민주적인 학교 운영 체제가 어느 정도 구축되었음에도 불구하고, 기존의 관료제 하의 수직적인 의사결정의 효율성에 대한 관성이 작용함에 따라, 잦은 회의에 대한 불만 혹은 회의에 대한 회의감을 표출하는 의도치 않은 현상들이 나타났다. 이와 더불어, 의식 변화가 제대로 이루어지지 못한 일부 교사들에 의해 업무 전담 TF팀의 희생으로 마련된 공공재적 특성을 지닌 여유시간이 ‘사유화’되는 현상이 나타나고 있었다. 이는 혁신학교 정책이 제대로 집행되지 못해서 발생하는 현상이라기보다는 ‘변화’를 추구하는 혁신학교 정책과 ‘기존’ 제도/문화의 충돌, 즉, 상호 배타적인 요소들이 공존하는 가운데 낯설고 노력이 동반되어야 하는 변화보다는 기존의 익숙한 것을 추구하고 싶어 하는 인간의 본성에 의해 나타나는 패러독스 현상으로 이해될 수 있다.

B교에서는 A교와 마찬가지로 혁신학교 정책이 추구하는 ‘변화’와 ‘기존 학교제도, 문화’와의 충돌에 의해 나타나는 패러독스 현상도 있지만 이와 더불어, 단위학교의 ‘여건 미비’로 혁신학교 정책이 제대로 구현되지 못하면서 발생하는 개별 학교의 맥락 특수성을 지닌 패러독스 현상이 나타나기도 하였다. B교에서 나타나는 패러독스 현상은 변화할 준비가 되지 않은 학교의 맥락에서 불가피하게 ‘기존’의 것과 ‘변화’가 추구하는 것 사이에 ‘절충’이 이루어지면서 나타나는 패러독스 현상이라 볼 수 있다. 일례로 ‘절충적’ 의사결정, 형식적/절차적 민주주의만을 추구하거나, 바쁜 업무에 의해 서류상으로만 존재하는 전문적 학습공동체 등은 단위학교의 ‘여건 미비’로 혁신학교 정책이 제대로 집행되지 못함에 따라 나타나는 현상으로, 변화를 위한 여건이 조성되고 구성원의 의식변화가 동반된다면 어느 정도 개선될 여지가 있는 패러독스 현상이라 볼 수 있다. 아울러, B교에서 나타나는 패러독스 현상은 혁신학교 정책의 확산 과정에서 교사들의 변화에 대한 의지와 자발성이 확보되지 쉽지 않은 일반적인 학교 현장에서 보편적으로 나타날 개연성이 큰 패러독스 현상이라 볼 수 있다.

혁신학교 정책의 집행 과정에서 나타난 패러독스 현상을 연구하는 가운데 드러난 또한 가지 중요한 사실은 교원들은 학교를 혁신하려고 노력하는 가운데 많은 어려움을 겪고 있었지만, 그럼에도 불구하고 ‘혁신학교’ 정책은 계속되어야 한다고 인식을 같이하고 있다는 점이다. 이와 같은 교원들의 인식은 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 의도치 않은 결과들을 ‘정책 실패’가 아닌 ‘패러독스’의 관점에서 이해할 필요성을 더욱 부각시켜준다. 즉, 혁신학교 정책의 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상 그 자체에 대한 이해와 더불어, 패러독스 현상을 유발하는 요인들에 대한 분석을 통해 혁신학교 정책이 의도한 효과를 더욱 극대화하기 위한 노력이 필요하다는 것이다.

정리하자면, 조직변화 과정에서의 패러독스 현상을 연구한 조직론 분야의 선행연구(Cameron & Quinn, 1988; Lewis, 2000; Lewis & Smith, 2014; Putman 외, 2016; Smith & Lewis, 2011 등)에서 드러난 바와 같이, 학교 현장에서는 혁신학교 정책의 도입으로 인해



‘변화’가 도입되었고, 학교 현장에서는 기존 ‘학교 문법’과 ‘혁신’으로 인한 ‘변화’라는 상호 배타적인 요소들의 공존으로 인해 ‘긴장’이 발생하는 양상이 나타나고 있었다. 이와 더불어, 각 단위학교가 놓인 상황적 여건에 따라 상호 적응적으로 혁신학교 정책이 집행되는 가운데, 기존의 것과 변화 사이의 긴장이 ‘강화’되었으며, 이 과정에서 혁신학교 정책이 ‘의도한 효과’뿐만 아니라 ‘의도하지 않은 현상’ 또한 나타나고 있었다. 정책 집행 과정에서 나타난 의도치 않은 결과는 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손하거나, 혁신학교 정책을 통해 해결하고자 했던 문제 상황을 오히려 악화시킬 수 있는 패러독스 현상을 야기하고 있었다.


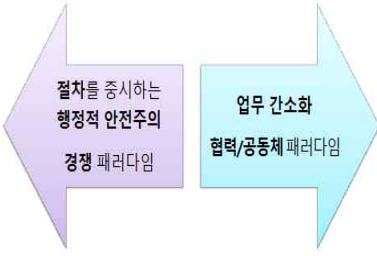
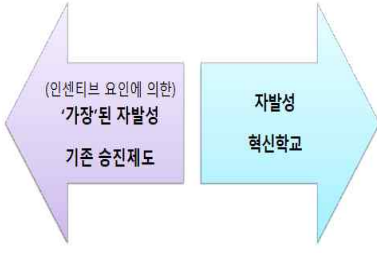
본 연구에서 각 소주제별로 드러난 패러독스 현상에서 ‘상충되는 요소들’과 정책이 집행되는 과정에서 나타나는 정책이 ‘의도한 효과’와 ‘의도하지 않은 결과’를 정리하여 살펴보면 다음 <표IV-1>과 같다.



<표IV-1> 혁신학교 정책 확산 과정에서 드러난 패러독스 현상

구분	대립 요소(‘기존’vs. ‘변화’)	의도한 효과	의도하지 않은 효과	결과
민주적인 의사결정구조를 가진 학교 만들기 (민주성 vs. 관료성 간의 패러독스)	<p>기존 관료적 학교 운영 체계, 의사결정 구조</p> <p>민주적인 학교 운영 체계로의 ‘변화’</p>	<p>○ 회의가 활성화된 민주적인 의사결정구조의 학교 만들기</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 명실상부한 의사결정기구로 거듭난 ‘교직원 회의’</li> <li>· 공평하게 발언권이 주어지는 수평적인 조직문화</li> </ul>	<p>○ 제대로 자리잡지 못한 민주주의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 회의에 대한 부담감과 회의감</li> <li>· 형식적, 절차적 민주주의에 불과한 현 상태</li> <li>· 때때로 취해지는 절충적 의사결정</li> <li>· 학교장의 정체성 및 역할 혼란</li> <li>· 민주적인 것에 대한 강요? 버릇과 예의에서 어긋난 것?</li> </ul>	→ 민주적인 것이 완전히 정착되지 못해 발생하는 과도기적 양상으로, 오히려 민주적인 것이 훼손될 위험 또한 발생
학생·교사의 자율성이 존중되는 학교 만들기 (자율성 vs. 규범규율 간의 패러독스)	<p>통일된 ‘규율’과 ‘규범’ 중시</p> <p>교사, 학생, 학부모의 ‘자율성’ 존중 (자율적인 규범)</p>	<p>○ 교사와 학생의 자율성 보장</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 최대한으로 보장되는 교사들의 ‘자율성’</li> <li>· 학생의 관점에서 학생의, 학생에 의한, 학생을 위한 학교 만들기</li> </ul>	<p>○ 잘못 이해·활용되고 제대로 발휘되지 못하는 자율성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 자유로운 아이들과 이상적인 생활지도</li> <li>· 혁신적이지 않은 것으로 여겨지는 교사의 교육적 지도</li> <li>· 회생으로 마련된 시간의 ‘사유화’</li> <li>· 간섭할 수 상황에서 커져가는 이상과 현실의 괴리에서 오는 야속함</li> </ul>	→ 학교 구성원들의 자율성이 보장되는 가운데 자율성이 제대로 이해·활용되지 못함에 따라, 자율성 보장의 본래 목적과 취지가 훼손될 위험 발생
교육과정과 수업에서 변화 만들기 (맞춤형 vs. 표준화 간의 패러독스)	<p>국가수준에서 검증된 표준화된 교육</p> <p>학생중심의 ‘삶’과 ‘살’이 일치하는 맞춤형 교육</p>	<p>○ 삶과 삶이 일치하는 학생 중심의 맞춤형 교육과정 운영</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 우리 학생들에게 최적화된 맞춤형 교육과정 운영</li> <li>· 마을과 삶과 연계된 확장된 배움, 체험중심의 교육과정 운영</li> <li>· 삶에 필요한 내용을 중심으로 맥락 속에서 이루어지는 학습</li> </ul>	<p>○ 쉽지 않은 수업의 변화와 교육과정 재구성</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기계적으로 수행된 ‘재구성을 위한 재구성’</li> <li>· 뜻 깊은 활동이지만, 점점 커지는 부담스러운 교육과정 재구성</li> <li>· 교과서에 대한 동상이몽</li> <li>· 학력 저하에 대한 우려, 가르치지 않을 수 없는 ‘교과서’</li> <li>· 학생의 자발성을 이끌어내지 못한 ‘교사’에 의한 교육과정 재구성</li> <li>· 우수사례 따라하기식 혁신</li> </ul>	→ 학생중심의 삶과 삶이 일치하는 교육과정을 운영하려고 노력하는 가운데, 교사와 학생의 자발성이나 의식변화가 동반되지 못해 삶과 삶이 일치하는 교육을 살리려는 본래 취지가 제대로 구현되고 있지 못함



구분	대립요소(‘기존’ vs. ‘변화’)	의도한 효과	의도하지 않은 효과	결과
함께 성장하는 전문적 학습 공동체 (갑단자성을 통한 전문성 향상 vs. 행정업무 우 위의 교직문화 및 개 인업무의 관에 대한 보 장 간의 패러독스)		<b>○ 전문적 학습공동체를 통한 성장</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>교사들 간의 협업을 통한 교사의 전문성 향상</li> </ul>	<b>○ 서류상으로만 존재할 뿐, 제대로 운영되고 있지 못한 전문적 학습공동체</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>행정업무 우위의 교직문화와 보호받고 싶은 사적 영역</li> <li>공감은 하나 실천으로 옮겨가기 쉽지 않은 변화</li> </ul>	→ 전문적 학습공동체를 통해 집단지성을 통한 전문성 향상을 추구하지만, 행정업무 우위의 교직문화와 교사 개인 권리보호에 의해 전문적 학습공동체가 제대로 운영되지 못하여 교사들의 피로도를 가중시킴
행정 업무 간소화 (업무간소화 vs. 행정적 안전주의 간의 패러독스, 협력/공동체 vs. 경쟁 패러다임 간의 패러독스)		<b>○ 업무 간소화를 통해 교육활동에 집중할 수 있는 여건 조성</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>불필요한 것을 덜어내고 업무 전담 TF팀 구성하기</li> </ul>	<b>○ 쉽지 않은 실질적인 업무 경감</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>‘빠가’보다는 혁신학교 업무 ‘더하기’</li> <li>작은 업무도 크게 만드는 교사의 성실함과 교직의 ‘실적주의’</li> <li>안전제일주의, 복잡한 행정적 절차로 인해 시도되지 않는 새로운 교육활동</li> <li>업무의 빈익빈 부익부, 누군가의 희생이 필요한 행정업무 경감</li> <li>교원성과급 때문에 다시 내려갔게 된 행정 업무</li> </ul>	→ 행정업무 경감을 위해 노력하고 있음에도 불구하고, 기존 관료제 기반 교직 문화가 남아있고, 기존 제도와 충돌로 인해 교사들이 자발적으로 업무를 되찾아 오는 역설적인 현상 등이 발생
인센티브 부여 (순수한 자발성 vs. 가장된 자발성간의 패러독스)		<b>○ 혁신학교의 동력인 교사들의 ‘자발성’</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>자발성 훼손에 대한 우려로 승진점수를 부여하지 않음</li> </ul>	<b>○ 혁신학교 근무에 대한 동기요인 부족</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>더 즐겁게 일하기 위해 교사들의 노고에 대한 인정 필요</li> <li>승진 점수? 행복배움학교에 대한 역차별</li> </ul>	→ 혁신학교는 교사들의 ‘자발성’에 전적으로 의존하지만, 혁신 동력의 확보를 위해서는 인센티브를 고려할 수밖에 없는 상황 발생



구분	대립 요소(‘기존’ vs. ‘변화’)	의도한 효과	의도하지 않은 효과	결과
<p>더디지만 변화하고 있다 (삶과 얹이 일치하는 역량중심의 미래 학력관 vs. 점수중심의 현재 학력관 간의 패러독스)</p>		<p>○ 교육의 본질을 구현하려는 움직임</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미래 학력을 추구하는 삶과 삶이 일치하는 학교</li> <li>· 교육활동 중심의 민주적인 학교를 만들기 위한 지속적 노력과 시도</li> <li>· 교사들의 성장과 교직원들의 변화</li> </ul>	<p>○ 혁신학교에 대한 오해</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교 = 노는 학교?</li> <li>· 공부는 학원에서?</li> </ul>	<p>→ 교육활동 중심의 민주적인 학교를 만들기 위한 지속적인 움직임과 혁신학교에 대한 오해와 불신이 공존하여 혁신학교의 본질이 훼손될 위험 발생</p>
<p>지속 가능성 (혁신학교의 일반화, 일반학교의 혁신학교화 vs. 기존학교 체제 유지 간의 패러독스)</p>		<p>○ 학교 혁신의 일반화</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교의 일반학교화, 일반학교의 혁신학교화</li> </ul>	<p>○ 확산 과정에서 드러나는 혁신교육을 위한 역량 부족</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신학교의 빈익빈 부익부 현상</li> <li>· ‘무늬만 혁신’인 학교 발생 가능성에 대한 우려</li> <li>· 다들 바 없는 혁신학교</li> <li>· 모델학교인 혁신학교로의 재전입을 희망한다 vs. 희망하지 않는다.</li> <li>· 변화의 씨앗? 혼자의 힘으로 변화시키기 어려운 학교체제</li> </ul>	<p>→ 혁신학교의 확산과 일반화를 추구하는 과정에서 드러나는 혁신교육 역량 부족으로 혁신교육의 본래 가치가 훼손될 위험 또한 상존</p>





## 나. 논의

지금까지 살펴본 바와 같이 교육의 본질을 구현하고자 하는 혁신학교 정책은 학교 현장에 민주적인 학교문화를 조성하고, 학생중심, 교육활동 중심의 학교 체제를 구축하는데 이바지하였다. 본 연구 결과 혁신학교 정책은 단위학교로 하여금 보다 나은 학교를 만들기 위한 방법에 대해 지속적으로 고민하고 성찰하며 변화를 도모해가는 ‘동력’으로 작용하고 있었다. 하지만, 정책이 의도한 효과와 더불어, 정책이 의도하지 않은 결과가 발생함에 따라, 정책의 본래 의도를 훼손하거나, 정책을 통해 해결하고자 하는 문제 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상 또한 나타나고 있었다. 이에 본 연구에서 밝혀진 바에 대해 논의하면 다음과 같다.

### 1) 비동시성의 동시성

혁신학교 정책 확산 과정에서 나타난 패러독스 현상은 시간적으로 동시에 존재할 수 ‘없는’ 현상들이 동시에 존재하게 하는 모순적인 현상을 낳았다. 혁신학교 정책이 확산되어 가는 오늘날 ‘모든 사람들이 똑같은 “지금”에 살고 있지 않는 현상이 나타나게 된 것이다(임현백, 2014). 본 연구 결과 혁신학교 정책이 도입되어 확산되어 감에 따라, 일부 잘 운영되는 혁신학교의 경우 학생, 교사가 중심이 되는 민주적인 학교 운영 체제를 구축하여 어느 정도 안정화를 이루어가는 반면, 어느 학교의 경우에는 학교가 처한 상황 속에서 민주적인 학교를 구축해나가기 위해 고군분투하는 모습을 보이고 있었다. 아울러, 일부 일반학교의 경우에는 여전히 전근대적으로 학교장 중심의 수직적인 의사결정 구조를 지니고 있을 개연성 또한 존재한다. 이처럼 혁신교육 정책의 급격한 확산으로 인해 혁신학교 간, 그리고 혁신학교와 일반학교 간의 격차가 발생하게 되고, 이는 시간적으로 동시에 존재할 수 없는 것들을 동시에 존재하게 하는 ‘비동시성의 동시성’을 초래하게 되었다.

이는 공동체를 운영하는 과정과 교육과정 운영에서도 드러나게 된다. 일부 혁신학교의 경우, 학생, 교사에게 자율성을 최대한 보장하여 발휘하게 하는 등 탈근대적인 모습을 보이는 것에 반해, 학교의 여건에 따라 ‘자율성’을 중시하기보다는 ‘규율’과 ‘규제’를 보다 강조하는 다소 근대적인 모습을 보이는 학교 또한 존재하기 마련이다. 아울러 교육과정 운영의 측면에서 일부 혁신학교의 경우 학교만의 자체적인 교육과정을 구성하여 운영하는 반면, 일반적인 학교의 경우 표준적인 교육과정에 의거하여 학생들을 지도하게 된다.

이와 같이 혁신학교 정책의 확산 과정에서 시간적으로 동시에 존재할 수 없는 것들이 동시에 존재하는 현상의 발생 가능성은 백병부 외(2016)의 연구에서도 밝혀진 바 있다. 혁신학교 정책이 가장 오랫동안 집행된 경기도의 경우에도 혁신학교 확산 과정에서 교사



들의 ‘자발성’이 확보되지 않은 채 혁신학교 정책이 빠르게 확산되어 집행됨에 따라 ‘동시에 존재할 수 없는 현상’들이 동시에 존재하고, ‘혁신학교와 일반학교 간’ 혹은 ‘혁신학교 간’의 격차가 심해짐에 따라 ‘비동시성의 동시성<sup>59)</sup>’이 나타나고 있었다(백병부 외, 2016:189). 이와 같은 맥락에서 본 연구에서 또한 혁신학교 정책 확산 과정에서 ‘빠른 확산’과 ‘변화’를 추구함에 따라 시간적으로 학교조직 및 교직사회에 동시에 존재할 수 없는 현상들이 공존하는 현상이 나타나고 있었다.

## 2) 변화 과정에서의 과도기적 양상으로 드러나는 ‘패러독스’

혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상은 변화에 대한 교사들의 ‘저항’이나 ‘거부’를 의미한다기보다는 변화를 도모해가는 과정에서 나타나는 ‘과도기적’인 양상으로 이해될 수 있다. 특히, ‘변화’라는 것은 기존의 행동, 문화, 관습 등을 바꾸어갈 것을 요구하기 때문에, 구성원들에게 ‘긴장감’을 주며 구성원들의 ‘저항’을 유발할 가능성이 있다. 학교 혁신의 과정에서도 마찬가지로, 구성원들은 기존의 행동양식과 문화를 바꾸어 나갈 것을 요구받게 되고, 이러한 점은 혁신교육 철학에 대한 이해가 깊지 않은 교원들에게 인지적, 심리적 부담으로 작용할 수 있다. 이에 학교 구성원들은 기존 제도, 관습, 문화에 대한 ‘관성’을 보이게 되는 것이다.

기존의 것을 버리지 못하고 유지하고자 하는 ‘관성’으로 인해 혁신학교 운영 과정에서 정책의 의도와 다소 거리가 있는 현상들이 나타나고 있었다. 그간 학교 사회를 지배해오던 ‘관료주의’, ‘행정적 안전주의’로 인해, 일부 교원들은 혁신학교로의 전환 이후 오히려 교원들의 업무가 늘어났다고 인식하고 있었다. 교원들의 이러한 인식은 혁신학교를 수행해야 할 하나의 ‘과업’으로 치부해버리는 현상이 발생한다는 점을 밝혀낸 선행연구(백병부 외, 2015)의 연구 결과와 맥을 같이 한다. 혁신학교는 ‘행정업무’를 간소화하고 교육 활동과 학생중심의 학교체제를 운영해 나갈 것을 요구하지만, 일선 학교 현장에서는 행정적 절차 상 문제가 발생할 것을 우려하여 하나의 프로젝트를 진행하기 위한 모든 절차를 공문으로 남길 것을 요구하였고, 이로 인해 교사들은 오히려 기존학교 업무에 ‘혁신’이라는 업무가 더해진 것으로 혁신학교를 경험하고 있었다.

아울러, 기존 관료적 학교체제에 대한 관성으로 인해 민주적인 학교 운영을 희망함에도 불구하고, 민주적인 학교 운영을 위해 거쳐야 할 과정인 ‘찾은 회의’에 대해서는 교사들은 부정적인 입장을 표명하기도 하였다. 이와 더불어, 기존 학교장 중심의 수직적인 의

59) ‘비동시성의 동시성’이라는 개념은 독일의 역사철학자였던 E. Bloch가 바이마르 공화국 시대의 독일에서 권위주의, 민주주의, 전체주의, 탈 근대주의 등이 동시에 존재하는 현상을 설명하기 위해 사용한 개념이다. 이 개념은 빠른 변화가 이루어지는 가운데 불균등한 발전이 이루어지는 후발 산업사회에서 나타나는 다른 역사적 시간의 모순적인 사회, 문화적 요소들이 공존하고 있는 현상을 설명하기 위해 사용된다(임혁백, 2014).



사결정체제에 익숙해있던 탓에 교장선생님께 회의에 참석하여 교직원의 1인으로 의사결정에 참여하고, 교사들에 의해 민주적으로 결정된 사항을 수용하도록 요구하는 것이 ‘예의에 어긋난 것’은 아닌지 내적인 갈등을 겪기도 하였다. 이와 더불어, 학교장의 경우에도 초·중등교육법 제20조 1항에 의거하여 법령상으로는 ‘교무를 통할(統轄)하고, 소속 교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육’하는 역할이 요구됨에도 불구하고, 혁신학교에서는 이와 다소 대조적으로 교사들에게 모든 권한을 위임하고 되도록 교사들의 결정을 존중할 것이 요구됨에 따라 학교장들은 자신의 역할에 대한 내적인 혼란을 겪기도 하였다. 이뿐만이 아니다. 학생 중심의 프로젝트 수업을 운영하고, 회복적 생활지도 방법으로서의 변화의 필요성에는 공감했지만, 기존에 학생들을 지도했던 방식에 대한 관성으로 새로운 교육적 방법들이 실천으로까지 이어지는 데에는 어려움이 있었다.

물론 과도기적 양상은 ‘기존의 것에 대한 관성’에서 비롯되는 것만은 아니었다. ‘혁신에 대한 이해’가 부족하거나 실제 학교 현장에서의 혁신을 실천하는 과정에서의 미숙함으로 인해 패러독스 현상이 나타나기도 하였다. 일례로 본 연구 결과 학생들의 자율성을 강조하다보니 학생의 잘못된 행동에 대한 교사의 교육적 지도가 비혁신적인 행동으로 오인되는 현상이 나타나고 있었다. 뿐만 아니라, ‘교육과정 재구성’ 등을 강조하다보니 맹목적으로 교육과정 재구성에 임하는 등 억지추향식 재구성이 나타나기도 하였다. 이와 같은 시행착오에도 불구하고 연구 참여자들은 혁신교육이 추구하는 바가 앞으로 교육이 나아가야 할 방향이며, 혁신학교 정책이 학교 현장에 보다 잘 자리 잡기를 희망하고 있었다.

정리하자면, 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상은 변화를 도모해나가는 과정에서 나타나는 ‘과도기적’인 양상으로 이해할 수 있다. 변화의 과정에서 기존의 것에 대한 ‘관성’이 작용하게 되며, 혁신학교 정책이 신자유주의 패러다임 하에 운영되던 다른 정책 및 제도들과 맞물려 작용하는 과정에서 ‘긴장’과 ‘충돌’이 발생하게 된다. 이때 긴장을 해소하기 위해 절충적인 방안을 마련하는 과정에서 필연적으로 패러독스 현상이 발생한다고 볼 수 있는 것이다. 즉, 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상은 더디지만 학교가 조금씩 ‘변화’를 향해 나아가고 있으며, 단위학교가 처한 맥락에 맞게 상호 적응적으로 변화를 모색해 나아가는 과정에 있음을 의미하는 것이다.

Boxenbaum & Jonsson(2008)에 따르면, 디커플링 현상이 장기간 지속되고 심화되는 경우가 있는 반면, 시간이 지남에 따라 발생 정도가 줄어들고 종국에는 도입된 제도가 의도하는 바가 조직 내 문화로 뿌리내려 자리 잡기도 한다(변수연, 2012 재인용). 이와 마찬가지로 패러독스 현상 또한 지속되고 심화되어 정책 실패를 초래할 수도 있지만, 과도기를 거쳐 ‘변화’가 학교의 ‘문화’로 정착할 수도 있는 것이다. 이에 정책 집행 과정에서 나타나는 의도치 않은 결과에 지속적으로 관심을 가지고 정책이 학교 현장에 잘 안착할 수 있도록 지원할 필요가 있다.



### 3) 능동적인 정책 집행자로서의 교사

혁신학교 정책 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상은 정책 집행자로서 교사들이 정책 입안자에 의해 형성된 정책을 있는 그대로 받아들이는 것이 아니라, 능동적이고 주체적으로 수용하여 변용하고 있음을 의미한다. 혁신학교 정책의 집행 과정에서 교사들은 교사 개인 혹은 학교 조직이 처한 상황적 여건을 고려하여 혁신학교 정책을 주체적으로 해석하여 집행하고 있었다.

물론 정책에 대한 교사들의 주체적인 해석과 집행 결과가 정책이 의도한 효과만을 가져오는 것은 아니었다. 경우에 따라서는 정책이 의도하지 않은 결과가 나타나고 있었으며 이로 인해, 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 나타나기도 하였다. 연구 결과 완전히 혁신적인 것을 수용할 준비가 되지 않은 관리자를 고려하여, 단계적으로 변화를 도모하고 절충적인 방법을 모색하는 등 학교 현장의 교원들은 단위학교가 처한 상황에 맞게 혁신학교 정책을 변용하여 집행하고 있었다. ‘교육과정 재구성’의 경우도 마찬가지이다. 혁신학교 정책은 교육과정을 창의적으로 재구성하여 학생들의 삶과 얹어 일치하는 교육을 추구하지만, 교사 개인의 교육철학이나 가치관에 따라 ‘표준적인 교육과정’ 또한 필요하며 중요하다고 보는 경우도 있었다. 이에 프로젝트 중심의 교육과정을 지도함과 동시에 교과서 또한 함께 지도하는 등 학교 현장의 교사들은 혁신학교 정책을 있는 그대로 집행하는 것이 아니라, 교사 개인의 여건과 교육철학, 그리고 단위학교가 놓인 상황 등에 따라 부분적으로 취사선택 및 재구성하여 능동적으로 집행하고 있었다.

이에 겉보기에 정책의 본래 의도에 부합하지 않는 것처럼 보이는 행동들 또한 그 이면에는 ‘능동적인 정책 집행자’로서의 교사들의 주체성, 자발성이 발현된 결과라고도 볼 수 있는 것이다. 즉, 교육 개혁이 추구하는 방향으로 변화가 이루어지지 않았다고 해서 교사들이 ‘자발성’을 발휘하지 않은 것이 아니라, 정책의 의도와 다른 방향의 행동을 보이는 것 자체가 교사의 자발성과 주체성이 발현된 결과일 수 있다는 것이다. 물론, 정책이 의도하지 않은 결과가 나타나는 원인이 교사의 의식변화가 이루어지지 못하고 자발성이 충분히 발휘되지 못하여 기존의 것에 대한 익숙함과 관성적 행동에 의한 것일 수 있다. 하지만, 이 또한 교사들이 정책이 요구하는 바를 그대로 따르는 것이 아니며, 정책이 교사들의 마음을 충분히 움직이지 못했기 때문에 정책이 의도한 효과가 나타나지 않은 것으로 볼 수 있다.

이는 교사가 국가의 변화 요구를 적극적으로 실천에 옮기는 것만이 교사의 ‘행위 주체성’을 발휘한 것이 아니라 변화 요구에 ‘저항’하고 ‘침묵’하는 것 또한 교사의 행위주체성이 발휘된 결과로 이해할 수 있다는 소경희·최유리(2018)의 연구 결과와 같은 맥락에서 이해될 수 있다. 정리하자면, 혁신학교 정책 확산 과정에서 나타나는 ‘의도치 않은 결과’와 이로 인해 정책의 본래 의도가 훼손될 가능성이 나타나는 정책 집행 과정에서의



패러독스 현상은 일선 관료인 교사들이 단순히 주어진 교육 정책을 수동적으로 집행하는 것이 아니라, 주체성을 발휘하여 교육정책을 재해석하여 ‘능동적이고 주체적’으로 집행하고 있음을 의미한다.



## V. 혁신학교 정책 확산 과정에서 패러독스 현상이 발생한 원인

### 1. 패러독스 현상의 원인

본 연구 결과 학교 현장에서 혁신학교 정책으로 인한 ‘변화’와 ‘기존’의 공고화된 학교체제라는 ‘상호 모순되는 배타적인 요소’들의 공존으로 인해, 정책이 의도한 바와 의도하지 않은 바가 동시에 나타나고 있었으며, 경우에 따라서는 정책이 의도하지 않은 결과에 의해 정책의 효과가 반감되는 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 이러한 패러독스 현상은 혁신학교 운영에 어려움을 겪고 있는 학교뿐만 아니라, 비교적 잘 운영된다고 여겨지는 학교에서 또한 나타나는 보편적인 현상이었다.

정책은 정책 입안자가 의도한 바대로 집행되는 것이 아니라, 정책이 집행되는 구체적인 학교 현장의 맥락에서 정책 대상 조직 또는 제도들과 상호작용하며 상호작용적으로 집행된다(McLaughlin, 1976). 이에 따라, 동일한 ‘혁신학교’ 정책이라 할지라도 각 학교 현장에서 집행되는 양상과 패러독스 현상이 발생하는 양상에는 차이가 있기 마련이다. 이에 본 장에서는 혁신학교 정책으로 인한 ‘변화’와 ‘기존의 것’ 사이의 ‘상호 배타적인 요소들의 공존’ 외에 정책 집행자인 단위학교 구성원들에게 영향을 미쳐 정책 집행 과정에서 패러독스 현상을 야기하는 요인들을 ‘교사(행위자)의 차원’, ‘조직적 차원’, ‘정책적·제도적 차원’, 그리고 ‘구조적 차원’에서 살펴보면 다음과 같다.

#### 가. 교사(행위자) 차원

##### 1) 혁신교육 철학에 대한 이해 부족으로 인한 교사들의 자발성 결핍

혁신학교 정책은 전적으로 교사들의 ‘자발성’과 ‘헌신’에 의존한다. 이에 혁신학교 정책의 집행 과정에서 패러독스 현상이 나타나는 이유 중 하나는 혁신학교 정책이 교사들의 자발성을 충분히 이끌어내지 못했기 때문이다. 혁신학교 정책의 확산 과정에서 혁신학교를 접한 본 연구 참여자들은 ‘교육의 본질’을 살리는 교육이 앞으로의 학교교육이 추구해야 하는 방향이라 보았다. 이에 혁신학교 정책이 향후에 보다 확산되고, 일반학교의 혁신학교화가 이루어질 필요가 있다고 보았다. 이처럼 교사들은 변화에 ‘동의’하며, 변화의 필요성에는 ‘공감’하고 있었다. 그럼에도 불구하고 모든 교사들의 전적인 동의와 자발성에 의해 혁신학교가 운영되는 것이 아니기 때문에, 혁신학교 정책의 집행 과정에서 교사들은 이중적인 면모를 보일 수밖에 없었고, 이로 인해 패러독스 현상이 나타나고 있었다.

혁신학교 정책이 교사들의 변화에 대한 의지를 충분히 이끌어내지 못했기 때문에, 교



사들은 기존의 것에 대한 ‘관성’을 보이거나 ‘방어기제’에 의해 변화에 대해 이중적인 태도를 보이고 있었다. 교사들은 혁신학교에 대한 연수를 듣고 공감하고 있었지만, 이러한 공감이 실천으로까지는 이어지지 못했다. 일례로 일부 연구 참여자들은 회복적 생활교육의 취지와 필요성에는 공감하고 있지만, 이러한 방법들이 다소 ‘이상적’이라 인식하고 있었다. 이에 변화를 ‘시도’는 하지만 현장에 온전히 적용하는 데에는 어려움을 느끼고 있었으며 결국 기존 방식대로 학생들을 지도하고 있었다. 이처럼 교사들은 혁신학교 정책이 추구하는 바에 공감하지만, 기존의 관행이나 행태가 변화를 필요로 하는 시급한 혹은 절실한 상황이 아니었으며, 혁신교육에 표면적으로는 공감하나 이를 내적으로 수용하는 과정까지는 이어지지 못했기 때문에 변화에 대한 적극적인 의지가 발현되지 못하는 상황이었다.

이와 같은 맥락에서 교사들은 사적인 권리와 영역을 포기하면서까지 학교 혁신에 동참할 필요성을 느끼지 못하고 있었다. 일례로 교사들은 전문성 신장을 위해 전문적 학습공동체가 활성화될 필요성에는 충분히 공감하고 있었지만, 현실적으로 본인의 개인적인 영역을 포기하면서까지 전문적 학습공동체에 참여할 의사를 지니고 있지는 않았다. 연구 결과 교사들은 업무 경감이 제대로 이루어지지 못한 상황에서 자신의 퇴근 시간을 늦추면서까지 전문적 학습공동체에 참여하고 싶지는 않다고 하였다. 물론, 이는 행정업무 등 교사들의 자발성 발휘를 어렵게 만드는 여건이 개선되지 않았기 때문에 나타나는 불가피한 현상이지만, 분명한 것은 모든 교사들의 강한 의지와 공감에 의해 혁신학교가 추진된 것이 아니기 때문에, 혁신학교 정책이 의도하지 않은 결과가 초래되기도 하며, 이로 인해 패러독스 현상이 나타나고 있다는 점이다.

더불어, 교사들은 변화의 필요성에는 공감했지만 자신이 ‘변화 추진의 주체’가 되어 앞장서는 것에는 부담을 느끼고 있었다. 물론 개인의 성향의 문제일수도 있지만, 연구 참여자들은 앞에서 이끌어주는 교사가 있을 경우 이에 동참하여 학교를 변화시켜 나가겠지만, 뚜렷한 변화 추진세력이 없는 현 상황에서는 본인이 나서서 학교를 혁신해 나가는 것이 쉽지 않다고 하였다. 이처럼 교사들은 변화의 필요성에는 공감하고 있지만, ‘변화에 대한 의지’가 강하지 않았기 때문에 기존의 것을 고수하거나, 대부분 변화에 대해 소극적인 태도를 지니는 등 ‘이중적인 면모’를 보이고 있었으며 이로 인해 패러독스 현상이 나타나고 있었다.

혁신학교를 이끌어가는 교사 리더가 있는 경우에도 다른 교사들의 혁신교육 철학에 대한 이해가 부족했기 때문에 학교의 변화를 만들어가는 과정은 쉽지 않았다. 선행연구(백병부 외, 2015)에 따르면, 일부 교사들은 혁신 교육의 철학을 공유하고 동의했기 때문이 아니라, 혁신학교가 추구하는 바가 무엇인지 구체적으로 명확하게 이해하지 못했음에도 불구하고, 교사 리더에 대한 신뢰를 바탕으로 그들을 따라서 혁신학교 운영에 동참하



게 되는 것으로 밝혀졌다(백병부 외, 2016). 특히, 혁신학교 정책을 타 시·도에 비해 상대적으로 늦게 추진한 지역 교사들의 경우 학교 혁신의 필요성 및 혁신학교 정책에 대한 이해, 공감대가 널리 형성되어 있다고 보기 어렵다(박상완, 2019). 이에 혁신 교육, 혁신 학교가 지향하는 방향, 비전, 목표, 가치, 철학에 대한 이해 및 동의에 의해 혁신학교를 시작하기보다는 막연하지만 혁신학교를 운영해보자는 교사 리더에 대한 신뢰로 인해 혁신학교를 시작하게 된다는 것이다. 이러한 현상은 본 연구 참여교에서도 나타나고 있었다.

학교에 인망이 높으신 부장님이 한 분 계셨어요. 그 분이 교직원 회의에서 안건을 설명하셨어요. 내년부터 인천에도 혁신학교가 도입되는데, ‘우리 학교도 혁신학교를 하자’라고 제안을 하신 거죠. (중략) 그 당시 저는 교직경력 1년차 끝나고 2년차 들어가던 시점이라 아무것도 몰랐고, ○○○ 부장님에 대한 신뢰가 있었기 때문에 아, 뭐 좋은 것인가 보다~ 애들을 위해서 하는 것이라고도 하고 좋은 것인가 보다... 저는 크게 뭐... 근데 끝나고 회의에 돌아오니깐 선생님들이 ‘아 그거 하면 힘들다고 하던데?’ 이런 이야기를 듣고 놀라긴 했죠(A교, 다 교사).

특정 리더에 의해 혁신학교가 운영될 경우, 리더격의 교사가 전근을 가게 되면 혁신학교를 이끌어가기 어렵다는 점에서 문제가 발생할 수 있다. 물론 A교의 경우에는 인천 최초의 혁신학교이었기 때문에, 관심 있는 교사들이 다수 모이게 되었고 이에 혁신학교 도입을 제안한 부장교사의 전근 뒤에도 학교를 이끌어 가는데 큰 어려움은 없었다. 하지만, 혁신학교를 이끌어가던 리더 격 교사의 전출로 인해 혁신학교 운영에 어려움을 겪는 사례는 다수의 선행연구(백병부, 2019a; 이승호, 2017)를 통해 밝혀진 바가 있다.

아울러, 학교개혁에 관심을 두고 연구한 Fullan(2016)은 ‘교사나 리더의 개인적 헌신에 대한 의존’하는 것을 학교 변화의 잘못된 동인 중 하나로 제시한 바 있다. 즉, 학교 개혁이 성공하기 위해서는 소수 교사 리더의 헌신에 의해 혁신학교가 운영되는 것이 아니라 모든 학교 구성원들의 ‘협업’이 전제되어야 한다고 본 것이다. 이에 현재 일부 학교에서 나타나는 바와 같이 ‘특정 교사 리더에 대한 신뢰’를 바탕으로 혁신학교를 시작하게 되는 현상, 소수 교사 리더의 리드 하에 학교가 운영되는 현상은 지양할 필요가 있을 것으로 보인다.

이로 미루어 보아 향후 혁신학교 정책이 학교 현장에 안착하여 혁신학교의 일반화, 일반학교의 혁신학교화를 이루기 위해서는 학교의 모든 구성원들의 혁신교육의 철학 및 정책에 대한 이해를 도모하고 교사들의 충분한 ‘자발성’을 이끌어내기 위한 방안이 마련될 필요가 있을 것으로 보인다. 혁신교육 철학에 대한 이해를 바탕으로 학교 구성원들이 서로 ‘협업’하여 혁신학교를 운영해 나아갈 수 있도록 단위학교 구성원들의 역량을 강화시키려는 노력이 지속되어야 할 것이다.





## 2) 기존의 것에 대한 익숙함과 관성적 행태

연구 참여자들은 대부분의 교사들이 교육의 본질을 구현하고자 하는 ‘혁신학교’가 추구하는 바가 앞으로 학교 교육이 나아가야 할 방향이라는 점에는 동의할 것이라 보았다. 본 연구 결과 실제 승진을 추구하는 부장교사의 경우에도 ‘혁신학교’에 대해 관심을 가지고 이에 공감하고 있는 것으로 나타났다. 하지만, 기존의 것에 대한 익숙함과 ‘관성’으로 인해 학교 현장이 쉽게 변화하지 못하는 모습을 보이고 있었다. 일례로 교사들은 혁신학교가 지향하는 바에 동의하며, 연수를 통해 새로운 교수·학습 방법과 생활지도 방법을 익혔지만, 이것이 실천으로까지 이어지는 경우는 드물었다. 아울러, 기존의 것을 ‘빼는’ 작업이 우선되어야 하나 기존의 것에 대한 ‘관성’으로 기존의 것에 새로운 것을 더하다 보니 혁신이 이루어지는 속도는 더딜 수밖에 없는 경우도 발생하고 있었다.

아시다시피 사람들은 다 관성이 있어요. 지금껏 살아온 방식대로 가려고 하지 그 삶을 어떻게 누군가 바꾸려는 것을 받아들이기가 쉽지 않아요(A교, 가 교사).

승진을 생각하시는 분들도 혁신학교에 대해서 공감을 되게 많이 하세요. 좋아하시는 것 같아요. 그러니까 싫지는 않으신데, 옛날 것을 두고 버리시지는 못하세요. 혁신학교에 관한 연수도 되게 많이 들으시고 공감도 많이 하시는데 문제는 수업을 하시는 것은 옛날 것과 똑같고, 들을 때는 ‘응응~’ 하시고 (중략) 근데 이미 자기 스타일이 정형화되어 있으시니까 근데... 가만 보면 수업하는 것 보면 되게 잘하셔요(B교, 아 교사)

많이 노력을 안 하는 것은 아니에요. 많은 노력은 하는데... 기존의 것과 같이 가려고 하니까 없애는 것이 많이 없어요(B교, 차 교사).

특히, B교 학교장의 경우에는 면담과정에서 관리자로서 혁신학교 운영 과정에서의 어려움을 여과 없이 드러냈다. 일반적인 승진 제도를 통해 관리자가 된 B교 학교장의 경우, 본인 세대가 살아온 삶의 방식 자체가 현재와 현격하게 달라 변화에 적응하려 애써 노력하고 있지만 기존에 살아오던 삶의 방식에 대한 ‘관성’이 있기 때문에 ‘내려놓기’가 어렵다고 하였다. 정년을 앞둔 B교 학교장의 경우, 어린 시절 부모님의 말씀을 법처럼 따르고, 교직 생활 중에는 교장, 교감, 부장교사의 지도조언에 따르는 것이 당연하게 인식되던 시대를 살아왔다. 이러한 방식으로 살아왔던 B교 학교장의 경우, 혁신학교 철학에 공감하고 그에 부합하게 학교를 운영하고자 해도 기존에 살아왔던 방식이 있기 때문에 변화하기가 쉽지 않은 것이다. 기존의 것에 대한 ‘관성’에는 성장 경험과 배경, 가치관과 사회화가 다른 세대 간의 차이와 갈등이 내재되어 있으며, 이러한 ‘차이’와 기존의



것에 대한 ‘관성’은 혁신학교 정책이 확산되고 단위학교 내 정착하는 데 장애물로 작용하는 것으로 보인다.

부장님들이나 관리자 50대는 그 전 세대이니까 부모들한테 애야 그러면 안 된다. 이렇게 커 왔고... 교장, 교감이 부장님이 뭐... 이렇게 말하면 그게 법이었던 세대인데 그것을 내려놓기가 되게 힘든 것이예요. 그래서 첫해에 둘째 해 중반까지도 그게 ‘내려놔야 한다. 선생님들한테 맡겨야 한다’ 그런데 우리 교장이나 교감이나 간섭을 하고 일이 잘못 되면 지적을 해주고 그걸 이렇게 하는 스타일로 커 왔다는 것이예요. 몇 십 년을 해왔어요. 그런데 그게 한 순간에 안 바뀌어요 도저히. 저도 지금 그래요. 못 바뀌어요. 행복배움학교 한다고 하면서도 그게 제일 힘들었고 내려 놓는게..(B교, 학교장)

그 동안 전통적인 학교 사회에서 학교장에게 요구되는 역할은 초·중등교육법 제20조 1항에 의거하여 학교에 관한 주요한 사항을 결정하고, 학교 운영 전반을 통할하는 것이었다. 이에 반해, 혁신학교에서 학교장은 교사들의 대표일 뿐 학교 구성원의 1인으로 의사 결정에 참여하게 되며, ‘교직원 협의’에서 결정된 사항을 그대로 실행에 옮기는 등 민주적으로 학교를 운영할 것을 요구받는다.

이러한 과정에서 B교 학교장의 경우 학교에서의 자신의 역할에 대한 혼란을 느끼기도 하는 것으로 보였다. 이것은 단순히 B교 학교장 개인에 국한된 현상이라 보기 어렵다. 기존 승진제도 하에 임용된 학교장들의 경우 혁신학교에서 변화에 적응하는 과정에서 자신의 역할 및 정체성에 혼란을 느낄 수 있으며, 이는 향후 혁신학교가 확산됨에 따라 보다 많은 학교에서 나타날 수 있는 보편적인 현상이라 볼 수 있다.

행복배움학교는 민주적 자치공동체이다 말은 그래요... 그러면 선생님들이 협의를 해 가지고 선생님들 결정에 의해서 학교를 운영하자 근데 그걸 하려고 하니깐... 그럼 교장 교감 왜 있어? 교육법에도 교장은 교무를 통할한다고 되어있는데, 교장선생님 이것은 우리들끼리 이렇게 하기로 결정했어요...그럼 교장은 왜 있냐 말이에요(B교, 학교장).

기존의 것에 대한 관성으로 인한 변화에 대한 저항은 관리자에게만 나타나는 것은 아니었다. 일반 교사들도 기존의 것에 대한 관성으로 변화에 저항하는 모습을 보이기도 하였다. 이에 일부 교사들은 학교장에게 굳이 안 해도 되는 것을 왜 해서 일을 더 만드느냐는 불평 불만을 제기하는 등 변화에 ‘저항’하기도 하였다. 이와 같이 변화에 대한 저항으로 혁신학교 도입 시 특히, A교의 경우 상당수의 구성원이 다른 학교로 전출을 나갔다고 한다. 이에 처음에는 ‘텅텅 비어있는 채’로, 타 교육청에서 온 교사, 신규교사 및 저



경력 교사들을 중심으로 하여 학교에 변화를 만들어가게 되었다는 것이다.

행복배움학교에 대해 공부를 하다보니까 그게 하루 아침에 바뀌는 것이 아니잖아요. 그게 힘들어요. 우리학교 선생님들도 왜 안 해도 되는 것을 해가지고 왜 일을 더 많이 만드냐 그런 이야기도 상당히 많이 들었고...(B교, 학교장)

처음에 2014년에 75%가 반대를 했다면, 2015년에 구성이 어떻게 되었겠습니까? 다 빠져 나가고 굉장히 많은 인원이 새로 들어왔을 것이고, 물론 새로 들어온 사람 중에서 모두가 혁신학교를 하겠다고 들어온 것은 아니고... 제가 알기로 몇 분은 우선전보로 들어왔고, 저도 그래서 들어왔지만, 대부분의 사람들은 그냥 꽃혀서 왔을 거야 아마(A교, 가 교사).

이처럼 혁신학교 운영 과정에서 작용하는 기존의 것에 대한 익숙함과 관성적 행태는 혁신학교 정책 집행 과정에서 패러독스 현상을 유발하는 요인으로 작용하고 있었다. 이에 연구 참여자 중 한 명은 향후 혁신학교 정책 집행 시 교원들의 ‘의식’의 변화를 도모하고, 이러한 변화를 지원해줄 수 있는 방향으로 법적인 제도 또한 변화시키기 위해 노력해야 한다고 보고 있었다.

혁신학교는 되게 좋은 것 같아요. 제가 봤을 때 혁신라는 말이 없어지고 그게 일반이 되어야 한다고 보거든요? 왜냐하면 이게 제도는 계속 바뀌고 시스템이 계속 발전을 하는데 아직도 사람 ‘의식’이 못 따라 가고 있는 것이라고 생각을 하거든요. 물론 법도 못 따라가고 옛날 법이 많아 힘들고...(B교, 아 교사)

### 3) 교육에 대한 가치관과 교육 철학의 차이

혁신학교는 학생중심의 그리고 교육활동 중심의 학교체제를 구축하고자 한다. 이와 같은 혁신학교 정책의 궁극적인 목표에 동의하지 않을 교사는 없을 것이다. 하지만, 세부적인 사항에 대해서는 교사들 간의 가치관과 교육 철학에 따라 이견을 보일 수 있다. 교사들의 가치관과 교육철학의 차이는 혁신학교가 보다 잘 운영될 수 있는 동력으로 작용할 수도 있지만, 어느 한 방향으로의 변화가 지나치게 강조될 경우 혁신학교 정책의 의도하지 않은 결과를 가져와 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있는 패러독스 현상을 야기할 수 있다.

교사들 간에는 가치관의 차이가 존재하기 마련이고, 이에 따라 혁신 교육에 대한 동의 정도와 신념 및 의지에도 차이가 발생하게 된다. 혁신학교 정책 자체가 전적으로 ‘교사들의 자발성’에 의해 운영되는 정책이다 보니, 교사들이 학교 혁신에 얼마나 강한 의지와 신념을 지니고 있는지에 따라, 그리고 교사들이 ‘자발성’과 ‘주체성’을 발휘할 수 있는 여건이 전제되어 있는지 여부에 따라 혁신 학교가 운영 양상이 다르게 나타났다.



교사 개개인의 가치관에 따라, ‘공동체’보다 ‘개인’을 중시하는 교사가 있을 수 있다. 이러한 성향의 교사들에게는 다른 사람과 함께 공유하는 시간만큼 개인적으로 혼자 생각하고 수업을 준비하고 사유할 수 있는 시간이 필요하다. 이와 같이 교사 개개인의 성향과 가치관에 차이가 있음에도 불구하고, 혁신적인 교육 활동에 함께 동참하기를 강하게 요구하는 것은 ‘형식주의’적인 행동을 낳을 수 있으며, 교원들의 혁신에 대한 피로를 가중시켜 혁신학교 철학의 본래 의도를 훼손할 수 있다.

아울러, 각 교사 개개인마다 교육관과 교육철학에 차이가 있기 때문에 큰 범주 하에서는 혁신학교 철학이 추구하는 바에 동의할지라도 세부적인 실천방법에 대한 생각에는 차이가 있을 수밖에 없었다. 일례로 본 연구 결과 교사들은 얇과 얇이 일치하는 교육을 실현하고자 하는 큰 목표에는 동의하지만, ‘교과서’ 및 ‘교육과정’ 등 세부적인 사항에 대해서는 교사 개개인마다 생각의 차이가 있었다. 일부 교사들의 경우 획일화된 표준적 지식을 제공하는 교과서가 불필요하며, 우리 학급 학생들에게 적합한 맞춤형 교육을 위해서는 교육과정 재구성이 필수적이라 보았다.

이에 반해 일부 교사들은 ‘경쟁’중심의 입시제도가 존재하고 사회 전반이 ‘선발’ 체제에 의해 운용이 되는 현 상황에서 ‘표준적인 지식’을 제공해주는 교과서는 필요하며, 다수의 학자들에 의해 계열에 맞게 구성된 어느 정도 타당성이 검증된 교과서를 적절하게 잘 활용할 필요가 있다는 입장을 보였다. 이러한 교사들은 교육과정 재구성을 무조건적으로 강조하기보다는 그 필요성이 인정되는 부분에 한하여 유연하게 재구성이 이루어질 필요가 있다고 보았다. 이와 같이 교사들마다 교과서와 교육과정에 대한 생각에 차이가 있음에도, 교육과정 재구성을 필수적인 것으로 여기고 교과서를 무조건적으로 거부하는 풍토는 교사들로 하여금 기계적으로 교육과정 재구성에 임하게 하는 등 ‘재구성을 위한 재구성’을 수행하게 하였다.

더불어, 생활지도에서도 교사들의 가치관에 따른 차이가 나타났다. 혁신학교에서는 학생들의 자율성을 중요시 하며, 학생들을 강압적으로 지도하기보다는 학생 스스로 문제점을 느끼고 개선방법을 찾아 실천할 수 있도록 기다려 주는 회복적 생활교육이나 학급긍정훈육법(PDC)을 강조한다. 학생들의 자율성을 존중해야 한다는 대전제에는 동의할지라도, 교사마다 교육관과 교육철학이 다르기 때문에 허용할 수 있는 ‘자율성’의 범위와 존중의 방법에는 차이가 있을 수 있다. 그럼에도 불구하고 모든 교사들에게 회복적 생활교육과 학급긍정훈육법(PDC)의 방식으로 학생들을 지도하도록 기대하고, 이 범주에서 벗어난 학생 지도 방식을 ‘비교육적’이고 ‘비혁신적인’인 것으로 간주하는 행태는 일반 교사들에게 혁신학교에 대한 왜곡된 이해를 낳을 수 있으므로 혁신학교 확산과 발전을 위해 주의가 필요할 것으로 보인다.



#### 4) 혁신의 ‘이분법적 배타성’에 대한 부담감

혁신학교 정책은 기존 학교 제도의 변화를 요구한다. 기존의 것에 대한 변화를 추구하는 ‘혁신’이라는 단어는 단위학교 구성원들에게 ‘이분법적 배타성’을 지닌 것으로 인식되었고, 이러한 구성원들의 인식이 단위학교에서 혁신학교 정책이 집행되는 가운데 패러독스 현상을 야기하는 요인으로 작용하고 있었다. 예를 들어, 혁신학교를 기존학교와 다른 학교, 학생 중심으로 교육과정을 재구성하여 운영하는 학교라는 인식이 구성원들에게 자리 잡게 되자, 혁신학교에서 교과서 사용을 터부 시 하고, 교육과정 재구성이 필수인 것처럼 여겨지는 현상 또한 나타나고 있었다. 즉, 학교 현장에서 기존의 것에 상반되는 변화를 추구하는 ‘혁신’이라는 단어에 ‘이분법적 배타성’이 내재되어 있는 것으로 오인하여, 이분법적인 잣대에 의해 ‘기존의 것’과 ‘혁신학교 정책’이 추구하는 바를 엄격하게 분리하고, 기존의 것을 ‘잘못된 것’, ‘변화시켜야 할 것’으로 보는 경향이 나타나고 있었다. 이와 같은 이분법적 배타성으로 인해, 학교 현장에서는 혁신학교 정책이 의도치 않은 결과가 나타나게 되었고 이러한 결과로 오히려 혁신학교 정책의 본래 의도와 목적을 훼손하는 패러독스 현상이 나타나고 있었다.

이처럼 혁신학교 구성원들은 이분법적으로 ‘혁신’과 ‘기존’의 것을 분리하여 변화를 추구해야 한다고 인식하고 있었기에, 혁신학교라는 이름에 ‘부담감’을 느끼고 있었다. 본 연구 결과 혁신학교 구성원들은 혁신학교이기 때문에 다른 학교에서는 하지 않는 다양한 프로그램을 운영해야 한다는 부담감을 느끼고 있었으며, 익숙하고 편안했던 기존의 방식에서 벗어나 새로운 경험을 하게 된다는 것에 대한 부담감을 느끼고 있었다. 이러한 혁신에 대한 부담감은 선행연구(조금주, 2012; 백병부 외, 2016)에서도 밝혀진 바 있다. 혁신학교는 기본적으로 기존의 관행에 대한 전면적인 변화를 시도하는 것이기 때문에 부담스러운 데다가, ‘혁신’, ‘민주적’, ‘자치 공동체’ 등과 같은 용어들이 다소 ‘운동권’의 색채와 ‘이념적인’ 색채를 지니고 있다고 보기 때문에 용어에서 느껴지는 생경함으로 인해 혁신학교 정책이 학교 구성원들에게 쉽게 수용되기 어렵다는 것이다(백병부 외, 2016:175).

실제 연구 참가자들도 ‘혁신’이라는 용어가 불러올 수 있는 오해와 이에 따른 일반 학교 교사들의 반발심에 대해 인식하고 있었다. ‘혁신’학교라는 명칭으로 인해 기존의 학교를 ‘비혁신’적인 것으로 오도할 위험이 있다는 것이다. 아울러, ‘혁신’이라는 것이 교사들을 대상화, 수단화하는 용어로 인지될 수 있기에 교사들과 소통하고 이를 통해 공감대를 형성하는 것이 중요하다고 보고 있었다.

혁신학교가 ‘이런 학교이다’라고 어느 하나로 말씀드리기가 상당히 조심스러워요. 아까도 말했지만 혁신학교가 그렇다는 이야기는 혁신학교가 아닌 학교는



안 그렇다는 이야기거든요? 그죠? 이름부터 그렇잖아요. 왜 자꾸 혁신을 하라고 그러느냐, 내 삶이 뭐... 왜 자꾸 그러냐 사람이 대상화, 수단화가 되기 때문에 사실은 그런 부분에서 구성원들의 동의를 얻어가지고 의견을 모아가는 과정이 굉장히 중요한데 (중략) (A교, 가 교사).

이와 같이 혁신학교 정책이라는 것이 학교 현장에 ‘교육의 본질’을 구현하자는 것임에도 불구하고, ‘혁신’이라는 용어로 인해 혁신학교 구성원들은 ‘기존의 것을 변화시켜야 한다’, ‘남 달라야 한다’는 부담감을 안고 있었다. 연구 참여자의 말로 미루어 보아, 교원들뿐만 아니라, 학부모를 비롯한 외부의 시선 또한 실제 ‘혁신학교는 다른 학교와 달라야 한다’는 인식을 지니고 있는 것으로 보인다. 이와 같은 혁신에 대한 부담감으로 인해, 오히려 정책의 효과를 반감시킬 수 있는 페러독스 현상이 발생할 수 있으므로 주의가 기울일 필요가 있다.

행복배움학교라면 왜 똑같애? 뭐가 바뀌었어? 뭐가 달라? 아마 다른 학교 학부모들이 와서 보면 그럴꺼예요. 뭐가 달라? 우리 학교 평상시에 다 하는 것인데... 우리학교도 운동회하고 여기도 운동회하고 다 똑같이 하는 것인데 뭐가 달라? 라고 하는데 그것은 일반적인 생각이고... 그러니까 인식이 바뀌어야 돼요(B교, 학교장).

## 5) 교육 개혁에 대한 부정적 경험

교사 행위주체성 이론에 따르면 교사의 과거 개인적, 전문적 경험은 교사 행위주체성 성취에 상당한 영향을 미친다(소경희·최유리, 2018). 이와 같은 맥락에서 교사들의 과거 교육 개혁 정책에 대한 경험 또한 현재 교사들의 혁신학교 정책에 대한 인식과 주체성 발휘에 영향을 주고 있다고 볼 수 있다.

그간 학교 현장에는 수많은 교육개혁 정책들이 도입되었고, 이러한 개혁 정책들은 교사를 개혁의 주체가 아닌 ‘개혁의 대상’으로 간주하여 왔다(백병부 외, 2017:56). 교원들은 교직 생활 중에 수많은 교육 개혁 정책들을 경험해왔고, 그 간 다수의 교육개혁 정책들이 실패하는 것을 목도해왔다. 이에 교원들은 혁신학교 정책 또한 과거의 어느 교육 개혁 정책들과 마찬가지로 한 때 지나갈 ‘유행’으로 치부하며, ‘이 또한 지나가리라’라고 회의적인 시각에서 적극적으로 가담하지 않으며 형식적으로 대응하는 양상을 보이는 것(백병부 외, 2016)이라 해석해볼 수 있다.

일반학교까지 정책을 내렸음에도 불구하고 일반학교의 변화까지 기다리지 못하고 다른 새로운 정책들을 계속 제시하는 바람에 일반학교에서는 이것 또한 지나가리라



시각이 굉장히 확산되고 있다는 거예요(교사 H, 백병부 외, 2016).

혁신학교 정책이 분명 교사들을 교육 개혁의 ‘대상’으로 여겼던 과거의 교육개혁 정책들과는 결을 달리하는 정책임에도 불구하고(백병부 외, 2017:56), 교사들은 그간 교사들을 대상화해왔던 교육개혁 정책에 대한 경험에 견주어, 혁신학교 정책 또한 다르지 않을 것이라 가정하고 있다고 이해해볼 수 있다. 실제 연구 참여자인 B교 학교장 또한 혁신학교 정책과 열린교육 정책을 연관지어 이해하고 있었으며, 열린교육 정책의 경험에 비추어 오늘날의 혁신학교 정책이 경계해야 할 점을 제시하고 있었다.

우리 열린교육이 왜 실패했습니까? 강제로 했지요? 우리나라의 모든 교육은 열린교육, 하부르타 교육 굉장히 많은데 그 교육은 위에서 개입을 하고, 관에서 개입을 하고 강제성을 띠면 반드시 실패합니다(B교, 학교장).

이와 같이 교사들의 과거 교육개혁 정책에 대한 부정적 경험은 현재 교사들의 ‘인식’과 ‘행위주체성’ 발휘에 영향을 주고 있었다. 교사들의 교육개혁에 대한 이러한 회의적인 시각은 혁신학교 정책에 대한 올바른 이해를 가로막아 정책이 본래 의도하지 않은 결과를 초래할 수 있는 바 시·도교육청 차원에서 교사들이 혁신학교 정책에 대해 올바르게 이해하고, 자발성과 주체성을 발휘할 수 있는 여건을 적극적으로 조성해줌으로써 교사들의 인식 변화를 도모할 필요가 있을 것으로 보인다.

## 나. 조직적 차원

### 1) 예산 확보라는 비본질적 동인으로 혁신학교 시작

열악한 지역에 위치한 다수의 학교들은 학교교육을 ‘혁신’하겠다는 의지와 신념에 의해 혁신학교를 신청하기보다는 ‘예산’을 확보할 수 있다는 점에서 혁신학교를 신청하게 되는 것으로 보인다. 사례로 제시한 B교의 경우에도 처음에는 혁신의 뜻과 의지를 품고 혁신학교를 시작하였다기보다는 예비 혁신학교인 ‘행복나눔학교’를 신청하게 될 경우, 교육활동에 활용할 수 있는 예산을 조금 넉넉히 확보할 수 있기에 ‘행복나눔학교’를 신청하게 되었다고 한다. 즉, 학교 교육을 혁신하겠다는 본래적 취지에 충실하여 혁신학교를 시작하게 되었다기보다는 혁신학교를 단순히 ‘연구학교’와 유사한 것으로 이해하고, 사회적으로 주목 받고 있는 ‘혁신학교’를 운영하는 것이 학교의 입장에서는 예산도 넉넉히 확보할 수 있으며, 학교의 이미지도 제고할 수 있으므로 나쁠 것이 없다고 전략적으로 판단했기 때문에 혁신학교를 시작하게 되는 것이다.



사실 우리 평교사 입장에서는 처음에 시작할 때 인천시에서 이 혁신학교가 ‘자발적’으로, ‘자생적’으로 생겨나도록 한 것이 아니라, 교육감님이 바뀌시면서 갑작스럽게 하면서 일단 돈으로 유혹을 했잖아요. 돈을 엄청 주겠다고 하니까... 사실 우리학교 같이 이렇게 학군이 안 좋고 이렇게 교육열이 낮은 학군일수록 ‘돈’이 되게 크거든요. (중략) 우리는 제일 처음에 예비학교 할 때 교장, 교감 선생님이 이거하면 돈 많이 주니까 1500만원 정도 우리가 사업비로 사용할 수 있으니까 교감선생님께서 해보자고 선생님들을 설득한 것이예요(B교, 사 교사).

B교의 경우 ‘학교를 쇠신해보자’라는 관리자의 생각과 더불어, 교육활동에 활용할 수 있는 ‘예산’을 확보해보자라는 생각들이 결합하여 혁신학교를 시작하게 된 것으로 보인다. 즉, 혁신학교가 정책적으로 확산되는 과정에서 혁신학교를 운영할 준비가 덜 된 상태임에도 불구하고, 혁신학교를 확산하고자 하는 ‘교육청’의 정책적 의도와 예산을 확보하고자 하는 ‘단위학교’의 이해관계가 맞아 떨어지면서 혁신학교를 시작하게 된 것이다.

사실 우리가 예비학교 할 때에는 별로 혁신적인 것이 준비가 안 되었다고 생각을 했는데 선생님들은 당연히 1년하고 말 것이다 라고 생각을 했거든요. 막상 이것을 결정할 때가 되니까 교육청에서는 혁신학교를 확산을 하고 싶은데 학교들이 안하려고 하니까 좀 B교에서 해달라는 말도 있었고 교장, 교감선생님이 이거 혁신학교 하면 더 많은 예산을 주니까 시작을 했어요. 사실 그렇게 시작하면 안 되지만 이게 사실은 어쩔 수 없는 유인책이었는데 그렇다고 나쁜 것은 아닌 것 같아요(B교, 사 교사).

이와 같이 ‘예산확보’를 위해 혁신학교를 신청하는 교사들의 행위는 혁신학교 운영의 본래적인 취지에는 부합하지 않는다고 볼 수 있지만, ‘예산’을 확보하고자 하는 이유가 학생들의 ‘교육활동’을 보다 원활하게 하기 위함이라는 것을 고려해보았을 때, 이러한 행동이 잘못된 것이라 보기 어렵다. 일선 학교 교사의 입장에서 교육청으로부터 예산을 받을 경우, 예산을 집행하기 위해 프로그램을 운영해야 하고, 정산서 및 결과보고서를 작성해야 하는 등 업무가 늘어나게 된다. 그럼에도 불구하고, 교사들은 학생들에게 다양한 교육활동을 제공하기 위한 예산을 확보하기 위해 혁신학교를 신청하고 있는 것이다.

앞서 언급한 바와 같이 이와 같은 양상은 인천형 혁신 예비교인 ‘행복나눔학교’에서도 나타난다. 상당수의 ‘행복나눔학교’가 ‘학교를 혁신해보자’라는 의지를 가지고 시작하기 보다는 ‘예산 확보’를 위해 시작하고 있는 것으로 보인다. B교 혁신부장을 맡았던 사 교사는 B교 역시 처음에는 ‘예산 확보’를 위해 혁신학교를 시작하게 되었지만, 현재 본인이 컨설턴트가 되어 행복나눔학교 컨설팅을 실시할 때, 다른 학교 교사들로부터 단지





‘예산’을 확보하기 위해 혁신학교를 시작하게 되었다는 이야기를 들으면 야속하고 안타깝다는 생각이 든다고 하였다.

어쩔 수 없지 라고 하지만, 나눔학교 컨설팅하잖아요. (중략) 그럼 조금 야속한 것이예요. 왜냐하면 저도 쯤 이제 교육이 바뀌어야지, 나아가는 전체적인 큰 방향이 맞으니까 혁신학교가 좀 그런 쪽으로 나아가야지라고 했는데... 행복나눔학교 컨설팅을 하다보면 ‘아 그냥 우리는 돈 받아서 애들한테 좀 좋은 것 해보려고 하는 것이예요. 이렇게까지 저희는 안 할 것이예요’라고 하니까... (중략)... 그런데 하는 이야기는 다 똑같아... 우리도 사실 막상 그렇게 시작했으면서도 나눔학교에서 그렇게 이야기를 하면 안타깝죠(B교, 사 교사).

이는 어느 특정 지역만의 문제가 아니다. 얼마 전 언론을 통해 교육청으로부터 ‘예산’을 지원받기 위해 혁신학교 전환을 추진하는 학교가 적지 않음이 밝혀진 바 있다(신동아, 2019.6.30.). 예산이 충분하지 않은 일선 학교의 입장에서는 ‘혁신학교 예산’이 학교 운영에 숨통을 터주는 역할을 하고 있기 때문에, ‘예산확보’를 위해 혁신학교를 신청하는 경우가 발생하고 있다는 것이다. 일례로 얼마 전 서울형 혁신학교 신청을 추진하고자 하는 한 학교의 설명회에서 학교장이 학부모들에게 “(혁신학교를 한다고 해서) 달라지는 것이 전혀 없다. 오로지 예산을 따내는 것이 목적이며 수업방식이나 학교 행사는 기존대로 할 테니 걱정 말라.”라는 입장을 밝힌 것으로 드러났다(신동아, 2019.6.30.). 물론, 이는 학력저하 등 혁신학교로 전환됨에 따라 나타나는 현상에 대한 학부모의 우려를 완화하기 위한 의도에서 나온 발언으로 보이나, 분명한 것은 ‘예산 확보’ 또한 단위학교의 입장에서는 혁신학교를 신청하게 되는 중요한 요인 중 하나로 작용하고 있다는 것이다.

이러한 문제는 경기도 ‘혁신공감학교’에 관한 연구(임현화 외, 2015; 이현서 외, 2016)에서도 밝혀진 바가 있다. 경기도 교육청의 경우 예비 혁신학교 사업으로 ‘혁신공감학교’를 운영하고 있다. ‘혁신공감학교’에 대한 교사들의 인식을 조사한 결과, 업무 담당자를 제외한 다수의 교사들은 혁신공감학교 사업을 ‘예산’을 쉽게 확보할 수 있는 사업이라 인식하고 있을 뿐, ‘혁신공감학교’ 사업에 내재되어 있는 철학 등에 대한 이해는 부족한 것으로 드러났다(이현서 외, 2016). 즉, 교원들의 ‘집단적 자발성’에 근거한 학교 변화의 원리가 ‘예산’이라는 외적 통제와 인센티브를 매개한 변화로 변모하는 양상이 드러나고 있는 것이다(백병부, 2019a).

이러한 학교에서는 학교 혁신이 하나의 ‘과업 수행’의 대상으로 치부될 위험이 있기 때문에 주의할 필요가 있음이 선행연구(백병부 외, 2015)를 통해 문제제기 된 바 있다. 이에 이현서 외(2016)의 연구에 따르면, 교원들은 혁신공감학교 정책이 성공적으로 정착하려면 예산 지원보다 중요한 것이 ‘학교혁신’과 ‘학교문화 변화’에 대해 교사들이 인식



하고 실천하는 것으로, 교사들의 ‘자발성’을 이끌어내고 ‘공감대’를 형성하는 것이 중요하다고 인식하고 있었다.

## 2) 관리자의 ‘변화’에 대한 수용성과 개방성, 교사들에 대한 믿음 부족

학교장은 어떤 것에 대한 접근을 통제하는 변화의 ‘문지기(gatekeeper)’의 역할을 담당하고 있다(Fullan, 2016). 외부로부터의 혁신이나 교원이 주도하는 내부로부터의 혁신은 모두 교장의 손에 그 성패가 달려있다고 볼 수 있다. 본 연구 결과에서도 관리자의 성향에 따라 혁신학교 정책이 학교 현장에서 집행되는 양상이 달라지는 것으로 보인다. 관리자가 변화에 개방적이며 교사들에게 권한을 위임하고, 교사들을 믿고 지지해주는 학교일수록 혁신학교의 본래 취지에 맞게 학교가 운영되고 있는 양상을 보였다.

교직에 대한 자존감이 조금 높아진 것 같고... 전문직이라고 하지만, 다른 학교에서 일을 하다보면 수업하다가도 관리자 분들 전화 받아야하고, 복풍 같은 느낌을 받았다면 여기는 교사에 대한 믿음이나 자존감을 잘 지켜주시려고 하는 것 같아요. 선생님들의 생각도 그렇고...(A교, 바 교사)

이에 반해, 관리자의 변화에 대한 수용 능력이 충분하지 않을 경우 부장 교사들은 교직원 협의에서 결정된 사항이 아닌, 관리자들이 수용할 수 있는 ‘절충안’을 마련하여 제시하는 등 혁신학교 정책이 의도한 바와는 다소 다른 현상들이 나타났다. 이와 같이 관리자의 교사들에 대한 믿음이 다소 약한 경우 혁신학교 정책이 본래 취지대로 운영되지 못하는 패러독스적인 양상이 드러났다. 이로 미루어 보아 ‘변화에 대한 관리자의 수용성과 개방성’ 등 관리자의 성향은 혁신학교 정책의 집행 과정에서 패러독스 현상을 야기하는 요인으로 작용하기도 한다.

만약에 A교나 다른 곳 같으면, 그런 이야기가 우리처럼 이런 절충안을 찾을 필요가 없이 바로 제시를 했을 것 같아요. 해서 반영이 되었겠죠. 그런데 우리는 안 될 것을 뻔히 아니까 그리고 관리자 분들이 완전 그런 마인드의 분들이 아니기 때문에 안 될 것을 뻔히 아니까 부장님들이 조금씩 조정해서 앞으로 나아가고자 하시는 것인데 뭐 여건이 그런 것이니까 아쉽죠?(B교, 자 교사)

혁신학교 취지는 원래 선생님들을 더 믿어주고 그런 면이 좀 부족해서 그래서 좀 더디어지는 것 같아요. 그래도 어쨌든 4년을 지나니까 뭔가 움직임이 보인다는 느낌이 좀 들어요(B교, 사 교사).



행복배움학교가 좀 더 잘 되기 위해서는 위에 계신 분들이 조금 더 교사들을 믿었으면 좋겠다는 생각을 해요. 믿음이 좀 없거든요. 교사들 맨날 놀기만 한다, 돈 함부로 쓴다 필요없는데 돈 쓴다, 이렇게 생각하시는 게 되게 많아요. 물론 그런 선생님이 없다고는 말 못하겠는데 근데 제가 본 선생님들은 어느 정도 다 열정이 있고 애들 위해서 하신다고 생각을 하거든요? 그래서 서로 신뢰가 되게 중요한 것 같구요(B교, 아 교사).

이러한 측면에서 혁신학교를 운영함에 있어서 연구 참여자들은 ‘관리자’와 ‘교사’들의 생각과 성향이 잘 맞는 것이 중요하다고 인식하고 있었다. 관리자와 일반 교사의 성향과 생각이 잘 맞을 경우 혁신학교가 잘 운영될 수 있지만, 그렇지 못한 경우 ‘위와 아래가 따로 노는’ 현상이 나타나게 되고, 이는 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있는 패러독스 현상들을 야기하는 요인으로 작용하는 것으로 보인다.

학교 구성원 분들의 성향이란 관리자 분들의 성향도 잘 맞았고요. 그게 무시할 수 없는 부분이지 않아요. 관리자 분들이랑 아무리 교직에 선생님들이랑 생각이 다르면 그게 또 싸움이 되고 이도 저도 안 되게 돌아갈 수 있는데, 여기는 성향이 맞았던 것이 잘 돌아가게 하는 것 같고(A교, 바 교사)

제일 큰 문제는 그거인 것 같아요. 사실 한 마디로 줄이면 위에 아래랑 생각이 달라요 아직. 그 분들이 나쁘다, 잘못 되었다는 것이 아니라, 변화를 받아들이는 데 있어서 속도와 ‘생각의 차이’가 있다는 것이죠. 근데 위에서 따로 놓고, 몸통에서 따로 놀라고 하니까 답이 없더라구요(B교, 아 교사)

선행연구(Fullan, 2016; 박상완, 2019)를 통해서도 ‘학교장’은 교육 변화에 가장 큰 영향을 미치는 요인 중 하나임이 밝혀진 바 있다. 교장은 변화에 대한 학교 구성원의 태도, 교사에 대한 지원, 각종 자원 확보 등에 영향을 미치며 변화를 이끄는 핵심적인 역할을 한다. 박상완(2019)의 연구에서도 학교장은 ‘혁신학교’에서의 자신의 역할을 두고 고민하는 양상을 보였는데, 교장들은 교사들의 자발성을 언제까지 기다려야 하는지, 본인이 적극적으로 이끌어가야 하는지를 고민하는 모습을 보였으며, 이와 더불어 교육청의 평가에 대비한 성과에 대한 압박을 느끼고 있는 것’으로 드러났다. 이와 같이 ‘변화’에 대한 학교장의 수용성과 개방성은 혁신학교 운영과정에 영향을 주고 있었으며, 이러한 요인들로 인해 혁신학교 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 효과 또한 나타나고 있는 것으로 밝혀졌다.



### 3) 혁신학교를 이끌어가는 교사 리더의 부재

학교 내에 혁신교육에 대한 의지와 신념이 강하고 다른 구성원들을 이끌어갈 수 있는 ‘교사 리더’의 유무나 구성원들의 조합에 따라서도 학교 혹은 학년이 운영되는 양상이 다르게 나타났다. A교의 경우 혁신 교육에 관심을 두고 전입해 온 전문가와 혁신 교육에 대한 신념을 지닌 교사가 다수 있기에 혁신학교를 운영하는데 큰 어려움이 없었다. 이에 반해, B교의 경우 일반 학교로서 혁신교육에 대한 신념을 가진 교사가 많지 않고 온건한 성향을 지닌 교사들이 모여 있었기에 학교를 이끌어가는 핵심세력이 존재하지 않았다. 이에 B교의 경우 혁신학교를 운영하는 과정에서 많은 시행착오와 어려움을 겪었다. 면담에 참여한 일부 B교 교사들은 학교 내에 혁신학교를 좀 더 주도적으로 이끄는 교사가 있었으면 좋겠다는 바람을 내치기도 하였다. 즉, 자신이 주도적으로 혁신학교를 이끌어가기 어렵지만, 교사 리더가 있을 경우 교사 리더의 이끔에 혁신 교육을 배워 실천할 의향이 있다는 것이다.

추진력있는 열정있는 선생님들이 분명히 계셔야 해요, 그리고 그것을 받아드릴 수 있는 마인드를 가지신 관리자 분들이 계셔야 해요. 관리자분들이 그런 마음이 없으면 네, 거의 변화가 정말 어려울 것이예요. 딱 우리 학교를 봐서 느끼는 것은 앞에서 끝만한 혁신적인 마인드를 가진 평교사이지만 리더 기질을 가진 분이 있어야 하는 것이고 (중략) 그러면 저 같은 경우죠...? 다른 선생님들은... 일반 선생님들은 그런 것을 보고 배우면서 어 되게 좋다. 해보면 좋겠다 더 잘 되었으면 좋겠다 이런 생각들을 가시니까... 보통 선생님들이 혁신학교에서 추구하는 그런 바를 부정하고 반대하는 선생님들은 많지 않거든요(B교, 자 교사).

의욕을 가지고 잘 하면 잘 할 수 있는데 근데... 혼자 힘의 아니라, 그 학년에서 주도하는 사람이 있고 학년 구성원들이 잘 어울려서 했을 때에는 잘 되는 것 같고, 그렇지 않으면 잘 안 되는 것 같아요(B교, 차 교사).

이와 같은 맥락에서 ‘학년 부장교사’를 비롯한 부장교사의 리더십이 중요하다는 주장이 제기되기도 하였다. 업무가 아닌 교육활동이 중심이 되는 혁신학교의 구조 상 교육과정 재구성 및 생활지도 등 혁신학교의 핵심적인 것을 이끌어가는 것은 학년부장 교사이다. 그뿐만 아니라, 혁신학교가 교사들의 자발적인 움직임에서 시작된 것이 아니라, 혁신학교를 정책으로 받아들인 학교의 경우 중간에서 부장교사의 역할이 학교를 변화시키는데 상당한 영향력을 행사한다. 더군다나 B교와 같이 학교 규모가 큰 학교의 경우, 한 명의 교사가 모든 교사를 이끌어가기 어려운 상황이기에 학년 부장교사의 역할이 더욱 중요하게 여겨졌다.



우리학교의 경우에는 자발적으로 일어나지 않았기 때문에 부장들의 역할이 굉장히 커요. 부장들이 각자 선생님들한테 이렇게 해보자 이렇게 해야 하는데...(B교, 사 교사)

일단은 저는 관리자가 1번, 2번은 부장님의 마인드... 개인의 주체성, 주체성 이렇게 말은 하지만, 어쩔 수 없이... 인간도 결국에는 동물이기 때문에 앞에서 어떤 리더십을 발휘하느냐에 따라서 그 아래 있는 참여자들이 능력을 어느 정도 발휘할 수 있느냐가 결정된다고 생각 하거든요. 제가 아무리 어떤 생각을 가지고 있어도 위에서 막으면 발휘되기 힘들단 말이에요. 그래서 저는 위에 있는 사람들의 마인드가 중요하다고 생각해요. 부장님들이 이렇게 보여주시고, 알려 주시고, 설명해주시고 하면 우리 같은 저경력자들은 아 그렇구나 옳은 말씀이구나 이렇게 해야겠구나 부장님들이 행동하시고 이런 것 보면, 아 저렇게 하는 것이구나. 이렇게 배워갈 수 있잖아요. (A교, 다 교사)

중간 리더십(leadership from the middle, LftM)<sup>60)</sup>의 중요성은 Fullan(2016)의 연구를 통해서도 명시된 바 있다. 물론 Fullan(2016)의 중간리더십은 중앙과 단위학교 사이에서 ‘학구’ 수준<sup>61)</sup>에서 발휘되는 리더십을 의미하지만, 이를 단위학교 내에 적용해본다면 단위학교 내 ‘관리자’와 ‘일반교사’ 사이에서 학년을 주도하는 ‘학년 부장’이 ‘중간리더십’을 발휘할 필요가 있는 것이다.

하지만, B교의 경우 업무 부장은 지원자가 있었지만 학년 부장의 경우 자발적인 지원자가 없기 때문에, 학교장을 비롯한 관리자가 학년 부장을 맡아줄 것을 부탁하여 학년을 이끌어가고 있는 상황이었다. 이에 B교 혁신부장은 학년 부장을 맡아주는 것도 고마운 분들에게 교육과정 재구성 및 생활지도, 다모임 등 혁신학교 운영을 위해 좀 더 힘써주실 것을 부탁드리기 어려운 상황이라 하였다. 이와 같이 학년부장과 같은 중간리더가 혁신학교에 대한 강한 의지를 가지고 이끌어갈 수 없는 상황은 학교의 변화를 더디게 하는 요인으로 작용할 수밖에 없었다.

60) Hargreaves & Braun(2012)은 온타리오 주의 성공적인 10개 학구의 사례를 연구한 바 있으며, 10개 학구의 성공 원인을 ‘학구’ 수준에서 발휘되는 ‘중간리더십(leadership from the middle, LftM)’에서 찾고 있다. 하향식 전략은 교사를 개혁의 대상으로 상정하고 상부층(주정부)이 중심이 되어 전체 시스템을 이끌어가기에 그 범위가 광범위하여 일관된 비전과 목표 하에 변화가 나타나도록 하는데 한계를 갖는다. 상향식 전략의 경우에도 현장의 자율성이 크다보니 변화의 방향에 일관성이 부족하며, 학교 간 변화의 격차를 효율적으로 조정할 수 없다는 아쉬움이 있다. 이에 반해 중간 리더십은 하향식 전략과 상향식 전략을 한계를 상호 보완해줄 수 있는 것으로, 위와 아래를 이어주고 일관성을 유지하며, 필요한 지원을 적시에 제공할 수 있다는 이점을 지니고 있다(Hargreaves and Braun, 2012; Fullan, 2016).

61) 시·도교육청이 중심이 되어 진행되는 혁신학교 정책에서 학구 수준에서 발휘되는 ‘중간 리더십’은 ‘교육지원청’ 수준에서 발휘되는 리더십을 의미한다고 볼 수 있다(백병부 외, 2018)



또 하나는 저희 학교의 경우에는 부장을 원하는 사람이 없어요. 그러니까 우리 학교 구조상으로는 부장님이 마인드가 확고해서 그걸 펴뜨려야 하는데 학교가 워낙 크니까... 이게 막 열 몇 명 스물 명이면 모여서 으쌔으쌔 할 수 있지만, 이게 학교가 막 직원이 50명이... 교사가 49명이예요... 그러다보니까 그게 어려운 것이니까 부장의 역할이 굉장히 중요한데, 업무부장은 원하는 사람이 그래도 있는데, 학년부장은 저희가 부탁을 드리는 입장이니까 부탁을 드려서 그분들이 해주시는 것 자체가 고마운데, 이분들한테 막 교육과정 더 짜라 더 짜라 이렇게 할 수가 없는 것이예요. 죄송한 것이예요(B교, 사 교사).

맡아주는 것도 고마운 사람들에겐 혁신학교의 그런 것들을 다 반영해라 학년 선생님들 잘 이끌어라. 전문적 학습공동체 할 때 민주적으로 선생님들이 원하는 것 열심히 해라 학년부장님께 그런 부탁을 드리기 어려운 것이예요. 진짜 서로 부장을 하겠다고 하면 부장님들이 더 이렇게 할 텐데... 그런 것은 아니지만, 그래도 부장님들 정말 열심히 하시고 제가 존경합니다(B교, 사 교사).

이와 같이 단위학교 구성원들의 조합 또한 교원들의 주체성 발휘에 상당한 영향을 주는 것으로 보인다. 즉, 교사들이 소속되어 있는 단위학교 및 학년 구성원의 조합과 이에 따라 조성되는 분위기가 교사들의 ‘자발성’, ‘주체성’ 발휘에 영향을 주고 있었다. 단위학교 내 혁신교육에 대한 신념이 강한 교사의 수가 적거나, 혁신을 이끌어 갈 교사 리더가 부재할 경우, 교원들은 혁신학교 철학에 대한 이해가 부족한 채로 분절적으로 프로그램을 운영하는 ‘요소 중심’의 혁신을 실천하는 등 혁신학교 정책이 의도하지 않은 패러독스 현상을 야기하고 있었다.

#### 4) 매 해 바뀌는 구성원

교원 인사(전보) 제도로 구성원이 매해 바뀐다는 점 또한 혁신학교 정책의 원활한 실행을 제약하며, 패러독스 현상을 야기하고 있다고 볼 수 있다. 혁신학교는 ‘공교육 제도’ 안에서 교육의 본질이 구현되는 교육활동을 실천하고자 하며, 교사들을 비롯한 구성원들의 ‘자발성’이 바탕이 되어 운영되는 학교이다. 이에 따라, 학교 교육을 혁신하고자 하는 ‘의지’를 지닌 구성원들이 자발적으로 모이는 것이 중요하다.

이에 혁신학교는 ‘자율학교’로 지정되어 교직원의 50% 범위 내에 혁신학교 운영에 동참하고자 하는 교원들을 우선적으로 선발할 수 있다. 하지만 혁신학교가 확산되는 속도에 비해 ‘리더의 양성’이 원활하게 이루어지지 못하여 교사들의 소진이 문제 시 되고 있는 현 상황에서(백병부 외, 2015), 단위학교 차원에서 혁신학교 운영에 적극 동참할 50%의 교원을 우선적으로 선발하는 것이 쉽지 않을 수 있다.



더불어, 50%의 교사를 우선 선발한다 하더라도 일부 교원들의 경우에는 혁신학교에서의 근무를 희망하지 않았음에도 불구하고 혁신학교에 근무하게 되었을 가능성이 있다. 이에 선행연구(백병부 외, 2015; 이승호 2017)에서 교원 ‘순환전보제도’가 혁신학교의 지속적 운영을 제약하고 있음이 밝혀진 바 있다. 실제 면담에 참여한 교사들도 ‘구성원의 교체’를 혁신학교가 직면한 가장 큰 어려움 중 하나로 손꼽았다. 혁신학교 교원들은 처음에는 ‘혁신학교’가 추구하는 바에 대해 피상적으로 알고 시작했더라도 혁신학교를 운영해가는 과정에서 실제적인 경험이 더해져 ‘혁신교육’이 추구하는 철학에 대한 이해가 깊어지게 된다. 이에 기존 구성원들의 혁신학교에 대한 이해는 심화·확장되는 것에 반해, 새로 유입된 교원들의 경우 혁신학교에 대한 이해가 부족한 경우가 대부분이어서 신, 구 구성원들 간의 격차가 더욱 커질 수밖에 없다.

이와 더불어, 혁신학교를 운영해가는 과정에서 구성원들 간의 합의를 통해 학교 시스템을 변화시켜 나가게 된다. 하지만, 일반 전보제도에 의해 전입하게 된 교원의 경우, 혁신학교에 기반이 되는 철학을 이해하지 못하고 있을 가능성이 크기 때문에 이러한 제도의 타당성과 필요성에 의문을 제기할 수 있다. 이에 그 동안 구성원들끼리 합의한 사항들이 흔들릴 수 있으며, 새로운 구성원들과 처음부터 다시 의견을 나누며 공감대를 형성해 나아가야 하는 상황이 발생하게 된다. 이러한 측면이 단위학교 혁신의 동력을 유지하는데 장애물로 작용하기도 하며, 혁신학교 정책이 확산되는 가운데 혁신학교 정책이 의도하지 않은 결과를 초래하게 되어 정책의 본래 의도가 훼손되는 패러독스 현상을 야기하게 되는 것이다.

저는 그게 가장 딜레마인 것 같아요. 여기 계시면서 행복배움학교가 뭔지 알고 있는데 가셨잖아요. 그리고 또 1년차가 오시잖아요? 해보신 분들은 바로 이해가 되시는데, 안 해보신 분들은 왜 이거 이렇게 하느냐 의문이 나오는 것이예요. 문제가 또 올해 저희가 엄청 많이 바뀌었어요. 교직원 거의 1/3이 바뀌었거든요? 근데 너무 많이 바뀌니까 그게 좀 애매하더라구요(B교, 아 교사)

그런데 이 분들 20명이 쏙 빠져버리니까 나머지 30명이 채울 때 그걸 다시 처음부터 시작해야 한다는 것이 너무 안 좋아요. 저희 왜냐하면 학기 시작하기 전에 혁신학교 행복배움학교 연수를 하잖아요? 하는데도 그게 그냥 아주 피상적으로 행복배움학교 가면 수업 열심히 해야 하고, 돈 많이 주니까 그거 쓰면 된다 이거이지 사실 저도 행복배움학교 처음에 봤을 때에는 별 생각이 없다가도 연수를 여러 번 들으니까 아~ 그 철학이 이런 것이구나 이 마인드가 이런 것이구나 학교 업무 정상화는 이랬어야 하는구나를 시간이 지나면서 마음으로 느끼게 되니까 이제는 좀 안타까운 측면도 생기고 가고 싶은 이상형도 생기게



되는데...(B교, 사 교사)

일례로 혁신학교에서는 교원들이 교육활동에 집중할 수 있도록 행정업무 전담 TF팀을 구성하며, 업무전담 TF팀의 희생에 의해 일반교사들의 경우 오후에 수업준비를 할 수 있는 여유시간을 확보하게 된다. 이와 같이 학교 내 다른 구성원들의 희생으로 확보된 여유시간은 개인의 것이라기보다는 ‘공공재’의 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 하지만, 혁신학교에 새롭게 유입하여 오는 구성원들은 이러한 제도의 취지와 혁신학교 철학에 대한 이해가 부족하여 오후 여유시간을 ‘사유화’함으로써 교육활동이 아닌 개인적인 용무를 처리하는데 사용하는 의도치 않은 현상이 발생하게 되는 것이다.

제가 처음 혁신학교를 하자고 해서 했을 때는 그래도 뭔가 좀 의지를 가지고 하는 그런 것들이 있는데 요즘 신규들은 그런 것이 아니에요. (중략) 그냥 즐기자 그런 마인드예요. 왜냐하면 조퇴 그냥 딱딱 써요. 오후에 한 3시? 애들 가고 나면 반이 없어요. 막 조퇴해. (중략) 근데 제가 보기엔 업무가 없어서 오후에 시간이 있는 것은 교육에 좀 더 힘을 쓰라는 것인데 그게 악용될 소지가 있는 것이지요(A교, 나 교사).

이와 더불어, 구성원들이 변화함에 따라 혁신교육 철학에 대한 이해가 부족한 채 이루어지는 활동들은 ‘교육과정 재구성을 위한 재구성’, ‘프로그램 중심의 혁신’, ‘요소 중심의 혁신’에 그칠 뿐, 총체적인 혁신을 도모하지 못하게 된다. 이는 혁신학교 정책의 본래 취지에 대한 왜곡된 이해를 야기하며, 단위학교 구성원들의 혁신에 대한 피로도를 가중시키는 결과를 초래할 수 있다.

## 5) 변화에 대해 보수적인 성향과 현실 순응적인 교직문화

초등 교사들은 해당 지역 교대 출신의 비율이 높아 ‘선후배 문화’가 형성되어 있으며, 결속력이 높다는 장점이 있다. 반면, 이와 같은 조직 구성원들의 특수성에 의해 ‘튀지 않으려는 경향’을 있으며, 불만이 있어도 이를 표출하기보다는 순응하는 편을 택하는 ‘갈등 회피적인’ 특성을 지니고 있다(오영재, 2010). 이에 따라, 변화의 필요성에 공감하더라도 변화 과정 속에서 초래될 수 있는 갈등을 회피하기 위해 ‘변화에 소극적인 태도’를 견지하는 경향이 있으며, 변화에 신중한 태도를 견지하는 경향이 있다(박철희, 2014; 오영재, 2010). 이러한 기존 교직 문화는 혁신학교 정책의 집행 과정에서 교사들에게 영향을 주어, 교사들로 하여금 변화에 적극적으로 앞장서기보다는 다른 사람을 ‘따라가는’ 태도를 취하게 만드는 것으로 보인다.





행복배움학교의 가장 큰 문제점은 교직 문화라고 생각을 해요. 교직이 일단 변화하는 것을 되게 두려워하잖아요. 그런 인식도 문제가 되게 크다고 보구요(B교, 아 교사).

딱 우리 학교를 봐서 느끼는 것은 앞에서 끝만한 혁신적인 마인드를 가진 평교사이지만 리더 기질을 가진 분이 있어야 하는 것이고 그리고 그걸 받아줄 수 있는 관리자가 있어야 하는 것이고 그러면 다른 선생님들은... 저 같은 경우이지요? 일반 선생님들은 그런 것을 보고 배우면서 어 되게 좋다. 해보면 좋겠다 더 잘 되었으면 좋겠다 이런 생각들을 가시니까 보통 선생님들이 혁신학교에서 추구하는 그런 바를 부정하고 반대하는 선생님들은 많지 않거든요(B교, 자 교사).

이에 반해 혁신학교 정책은 일반적으로 토의, 토론을 통해 학교 구성원 모두가 학교가 나아가야 할 방향에 대해 논의하고 교사들로 하여금 적극적으로 변화를 도모해가기를 요구한다. 즉, 혁신학교 정책이 추구하는 ‘교사주도’의 자발적이고 협력적인 교직문화는 기존 교직 문화와 다소 상충되는 부분이 있는 것이다. 따라서 변화에 보수적이며, 갈등 회피적인 기존 교직 문화가 혁신학교 운영과정에 영향을 주고 있었으며, 이로 인해 학교 현장에서는 온전히 혁신학교 정책이 의도한 효과만 나타나고 있는 것은 아니었다.

## 6) 행정업무 우선의 교직 문화

교육활동의 경우 다소 소홀히 하더라도 그 부작용이 단기간에 드러나지 않는다. 이에 반해, 행정업무의 경우 과제와 마감시간이 분명하기 때문에 제대로 처리되지 않을 경우 그 결과가 즉각적으로 드러나게 된다. 이에 그간 기존 관료주의 체제 하에서 교사들은 교육활동보다 행정업무를 우선적으로 처리하는 경향을 보여왔다(박철휘, 2014). 아울러, 행정적으로 거쳐야 할 과정들이 ‘공문’으로 남아있지 않을 경우 추후 문제의 소지가 될 수 있기 때문에 현장학습 하나를 추진하기 위해서도 사전답사와 협의록, 계획, 정산 및 사후 결과 보고 등 거쳐야 할 행정적인 절차가 복잡하다.

반면, 혁신학교의 경우 ‘교육활동’ 중심으로 학교를 운영하기 때문에 기존 행정업무 우위의 학교 문화를 개선하고자 한다. 혁신학교의 경우, 행정업무를 최소한으로 간소화하고자 한다. 그럼에도 불구하고, 기존 학교체제에 익숙해있던 관리자들의 경우 겉으로는 행정업무 간소화를 이야기할지라도 실제로 기존에 거쳐 오던 행정적인 절차를 모두 거칠 것을 요구하기도 하였다. 만일의 사태를 대비하여 행정적인 절차 상 문제의 소지가 될 만한 부분을 없애기 위해 복잡한 행정적 절차를 거치기를 희망하는 것이다. 이러한 행정적 절차의 복잡함으로 인해 오히려 교원들이 새로운 교육활동을 시도하지 않는 경우 또한 나타나고 있었다.



뭐만 하면 공문 써오라고 하니까... 일단 안전제일주의가 있어가지고요. 뭐 했을 때 애들 다치면 어떻게 할 거야? 뭐 어떻게 할 거야? 그런 식으로 나가니까... 전부 다 공문으로... 그게 나쁜 것은 아닌 것 같은데, 행정적인 것이 너무 심해요 혁신학교 치고는...(B교, 차 교사)

여기는 뭘 하나 하려면, 계획서부터 해가지고 협의 다 해야 되고, 회의록도 또 제출해야 하고 예산도 어디서 따오는지, 어떤 예산을 사용할 건지 다 이야기해야 하고, 어떻게 쓸 것인지 계획 다 내야하고, 기안을 6-7개 올려야 하니까 또 엄청 복잡한 것이예요. 아 귀찮아가지고, 뭔가 하려다가도 귀찮아서 안 하는 경우도 많아요(B교, 아 교사).

혁신학교는 전문적 학습공동체를 활성화하는 등 교사들이 학생들의 교육활동에 대해 함께 공유함으로써 전문성을 신장시키기를 바란다. 하지만, 실제 학교 현장에서는 바쁜 행정업무로 인해, 혁신학교에서조차 전문적 학습 공동체는 뒷전에 놓이게 되는 경우도 발생한다. 즉, 혁신학교를 통해 행정업무 우선의 학교 풍토를 개선하고자 하였지만 학교 현장은 여전히 행정업무에 의해 교사들의 교육활동과 전문성 신장이 방해받고 있었으며, 경우에 따라 전문적 학습공동체는 ‘서류상으로만 존재할 뿐’ 제대로 운영되기 어려운 상황에 놓여있었다. 이처럼 행정업무 우선의 교직 문화는 여전히 혁신학교 정책의 집행 과정에서 정책이 의도한 효과를 반감시키는 요인으로 작용하고 있었다.

저희는 수요일은 무조건 전문적 학습공동체 하게 되어 있거든요. 요즘 (중략) 자주 못하기는 하는데... 다들 4시 40분 넘어서 일하고 싶지는 않으니깐요... 그러다 보니까... 그런데 만약에 그것을 하면 4시 40분을 안 넘어갈 수는 없는 것 같아요. 그날 할 것은 해야 하니까 일단...(B교, 차 교사).

## 7) 수업과 학급 운영에 있어서의 ‘개인주의’, ‘상호 불간섭주의’

그간 초등학교원들은 ‘수업 및 학급경영’에 있어서는 교사 개인의 전문성과 자율성을 보장하기 위해 상호 불간섭의 ‘개인주의’를 추구해왔다(오영재, 2010; 조영재, 2016). 대체로 교사들은 자신의 교육활동에 대해 다른 교사들이 간섭하는 것을 좋아하지 않으며 다른 사람들의 교육활동에 관여하지 않으려는 경향을 보여왔다(박철희, 2014). 물론 혁신학교 정책이 집행되기 이전부터 ‘동학년 협의회’나 ‘교과교육 연구회’가 있어왔지만, 대부분의 논의는 교과 진도와 시험, 학년 행사 및 교육과정에 관한 논의에 국한되어 있었으며, ‘교실에서의 실질적인 수업’에 대해서는 교사들 간의 깊이 있는 대화를 나누는 경우가 드물었다(박철희, 2014). 이러한 교직 문화는 학교 현장에서 혁신학교 정책을 집행하



는 데에도 영향을 주고 있었다.

앞서 언급한 바와 같이, 기존 학교에서 교사들은 수업과 학급 운영에 대해서는 ‘개인주의’ 경향을 보여 왔던 것에 반해 혁신학교의 경우 상호 간 수업을 상시에 개방하고, 협력적으로 교육과정을 운영하는 것을 추구한다. 혁신학교 운영 과정에서 그리고 일반학교에서의 ‘전문적 학습공동체’ 운영이 활성화됨에 따라 이전보다는 교사들의 교실 개방이 자유로워진 것은 사실이다. 하지만, 실제 학교 현장에서는 여전히 교사들의 일상적인 수업 나눔이 활발하게 이루어지지 못하고 있었으며, 바쁜 업무로 인해 전문적 학습공동체가 활성화되기 쉽지는 않은 것으로 보인다. 이와 같은 수업공개에 대한 부담감은 배은주(2014)의 연구에서도 드러난 바 있다.

혁신학교 하면 상시로 열려있어서 와서 수업 보고 싶어요 하면 보여주고 그래야 하는데... 저희는 그렇게는 안 하고 외부 공개수업 1년에 1번 1명만 신청받아서 해요. 외부 공개는 수업 연구대회 등급이 있으신 분이...(B교, 아 교사)

#### 다. 정책적·제도적 차원

##### 1) 승진을 희망하는 교사에게 크게 이득 될 것이 없는 혁신학교 근무경력

교원 ‘승진제도’가 혁신학교 정책을 둘러싼 패러독스 현상이 발생하는데 영향을 주고 있다고 볼 수 있다. 앞서 언급한 바 있듯이 현재 대부분의 시·도에서는 교사들의 자발성을 왜곡하지 않기 위해, 혁신학교에 별도의 ‘승진가산점’을 부여하고 있지 않다. 이와 같은 맥락에서 본 연구에서 관심을 두고 있는 지역인 인천광역시의 경우에도 혁신학교 교원들에게 승진 점수를 부여하고 있지 않으며, 자율학교 지정 사유가 ‘행복배움학교’인 경우에는 자율학교에 부여하는 ‘선택 가산점’ 또한 부여하지 않고 있었다. 이와 더불어, 혁신학교의 경우 연구학교와 지향하는 바가 달라 연구학교에도 지원할 수 없기에 현행 교원 승진제도 하에서는 승진을 희망하는 교사에게는 혁신학교에서의 근무에 대한 유인가가 크지 않은 것이다.

더군다나 혁신학교는 학생중심의 ‘활동’ 중심으로 교육과정을 운영하기 때문에, 교사들이 교육과정을 주제중심으로 재구성하는 등 수업 준비에 많은 노력과 시간이 소요된다. 이와 같이 혁신학교의 경우 교사들의 많은 노고가 요구됨에도 불구하고, 교사들의 노고에 보답해줄 수 있는 인센티브적인 요소가 부족한 것이다. 물론 혁신학교에서의 교직생활이 교사들에게 보람과 만족감을 주고 교사 효능감을 높여 줄 수는 있겠지만, 이와 같은 내적 요소 외에 승진에 뜻을 두고 있는 교사들로 하여금 열의를 가지고 혁신학교에서 학생중심의 교육활동을 펼쳐가도록 유인할 수 있는 동기요인이 부족한 것이다. 즉, 현행 승진 제도의 개선 없이 혁신학교를 운영하는 것은 혁신교육에 동참할 교원들의 범위를



제한하는 것으로, 이는 향후 혁신학교가 확산되고 일반화 되는데 장애물로 작용할 것으로 보인다.

사실은 A교와 같은 모델이 나오기는 어려워요. 희망구는 학군도 어렵고 그런데다가 선생님들이 승진을 목표로 오는 선생님들이 많기 때문에 우리가 교육과정을 잘 해보자 이런 마음으로 한 학교를 꾸리는 것이 되게 어려워요(B교, 사 교사).

반면, ‘운동으로서 혁신학교’ 혹은 ‘혁신학교 정책’이라는 것이 본래 외적동기에 의해 교원들을 동기부여하고 대상화 하는 신자유주의적 교육개혁에 대한 반작용으로 등장한 것이기 때문에(백병부 외, 2015), 혁신학교에 근무하는 교원들에게 ‘승진 가산점’과 같은 인센티브를 부여하는 것은 혁신학교의 근본을 훼손하는 것일 수 있다. 이와 궤를 같이하여 연구 참여자 모두가 혁신학교 근무 경력에 승진 가산점을 부여하는 것에는 반대하였다. 그럼에도 불구하고 승진 가산점 등 외적 인센티브에 기반한 기존 ‘승진제도’와 외적 인센티브를 멀리하고 교사들의 내적인 자발성에만 의존하는 ‘혁신학교 정책’이 추구하는 바가 대조적이기 때문에 승진을 하고자 하는 교원들로 하여금 ‘혁신학교’를 선호하지 않게 하는, 혹은 혁신학교의 취지와 반대되는 왜곡된 행위를 낳을 수 있는 결과를 초래하고 있다.

더불어, 일부 혁신학교의 경우에는 차곡차곡 포인트를 쌓아야 승진할 수 있는 현 승진 체제 하에서 ‘승진’을 위해 ‘다문화 중점학교’ 등 새로운 사업을 함께 추진하고 있는 경우가 있었다. 이는 불필요한 업무를 다 없애고 오로지 학생들의 교육활동 중심으로 학교를 운영하고자 하는 혁신학교 정책의 본래 취지를 훼손할 위험이 있다. 아울러, 관리자가 ‘혁신학교 운영’에 강한 의지를 두고 있지 않은 경우 교무부장 혹은 혁신부장이 학교를 혁신해보겠다는 의지를 지니고 있을지라도, ‘승진’을 위해서는 관리자와의 관계가 중요하기 때문에 학교 혁신을 위해 적극적으로 앞장 서 교사들의 의견을 전적으로 대변하기가 쉽지 않았다. 이는 현행 승진제도의 개선 없이는 혁신학교 정책의 본래 취지가 제대로 발현되기 어려움을 시사하기도 한다.

우리 교무부장님은 승진을 하시려고 하세요. (중략) 혁신에 관해서 열심히 하시려고 하세요. 그런 쪽으로 학교가 가면 좋다고 생각을 하시고 본인이 워낙 또 되게 잘 하셨던 분이셔서 근데... 승진을 하셔야 하니까 교감, 교장 선생님하고의 관계가 틀어지면 안 되잖아요. 그러니까 결국 전적으로 교사의 입장에서 서서 대변해서 하시기는 힘드시더라고요. 그것은 승진과 관련이 되면 어쩔 수가 없는 것 같아요. 만약에 교장, 교감선생님이 혁신 쪽으로 옹호를 하시는 분이면 상관없겠지만, 그게 아닌데 그렇지 않은 분들이고 그렇게 확 변화하는 것을 달가워하



지 않으시는 분들인데 승진을 원하는 분들이 그쪽(혁신)에 뜻이 있다고 한들 그 분들이 마음대로 할 수는 없죠. 의사전달이 그렇게 되지는 않죠(B교, 자 교사).

그리고 기본적으로 승진구조가 이렇게 있는 한 혁신학교가 성공하기 힘들다고 생각해요. 왜냐하면 인간은 누구나 다 발전하고 싶고 그런 욕구가 있잖아. (중략) 교사의 자아발전의 통로가 승진인데 그래서 사람들이 ‘승진’을 하려고 노력한다고 생각을 하고. 그런데 그런 구조 하에서는 힘들지. ‘승진’이 ‘선발’구조 이니까 누구는 되고 누구는 안 되는 구조이니까(A교, 다 교사).

이와 같이 학교 현장에서는 차곡차곡 포인트를 쌓아야 승진할 수 있는 ‘경쟁’ 중심의 현 교원승진제도 및 교장임용제도와 ‘협력’을 추구하는 혁신학교 정책이 충돌함에 따라 혁신학교 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 결과 또한 발생하고 있었으며, 이로 인해 혁신학교 정책이 본래 목적을 훼손할 수 있는 현상 또한 나타나고 있었다. 개인의 성향에 따라 차이가 있을 수 있지만 기존 승진제도 하에 승진한 교감, 교장의 경우 기존의 것에 대한 관성에 따라 승진을 위한 소위 ‘포인트’를 차곡차곡 쌓아갔던 자신의 교직생활 경험에 비추어 학교를 운영할 가능성이 있으며, 혁신학교 정책이 추구하는 바를 온전하게 받아들이기 어려울 수 있다<sup>62)</sup>. 연구 참여자 중 한 명은 상대적으로 승진이 늦으신 교감 선생님의 앞길에 문제가 발생할 수 있기 때문에, 현재 계신 교장선생님의 퇴임 이후에도 ‘내부형 교장공모제’를 도입하기가 쉽지 않을 것으로 보았다. 이처럼 기존 교원승진제도와 교장임용제도는 혁신학교 정책을 둘러싼 패러독스 현상을 야기하는 요인으로 작용하고 있었다.

저도 그냥 내부형으로 해가지고 좀 그런 쪽 교장선생님 모시고 와서 했으면 좋겠는데 제일 큰 문제가 교감선생님하신 것이죠. 지금 계신 교감선생님은 승진 쪽을... 근데 지금 내부형으로 하면 이 분은 또 못 누리시는 것이예요. 그럼 저희가 이분의 앞길을 막아버릴 수는 없잖아요. 그래서 이게 또 문제인 것이예요(B교, 아 교사).

그래서 지금 내부형 공모 이야기가 나오고 있어요. 내부형 공모이든지 아니면 그냥 공모이든지... 뜻이 뭔가 그쪽으로 생각이 있으신 분이 오는 것이 맞다... (B교, 사 교사)

62) 기존 승진제도 하에서 승진한 관리자라 할지라도 개인의 성향과 가치관에 따라 혁신학교의 철학을 잘 받아들이어 운영하는 경우도 있다. A교가 교사와 B교 사 교사에 따르면, 다른 무엇보다 중요한 것은 ‘구성원의 문화’와 ‘분위기’로, 민주적인 문화와 분위기가 형성이 되어 있을 경우 관리자가 독단적으로 행동하시기는 쉽지 않다고 보았다.



## 2) ‘줄 세우기’를 강요하는 교원성과급 제도

교원성과급 제도란 교직사회에 ‘경쟁’의 원리를 적용하여, 성과에 따라 차등적인 금전적 보상을 제공함으로써 교원들의 동기를 유발하고, 교육의 질을 개선하고자 하고자 2001년부터 학교 현장에 도입된 제도이다(교육인적자원부, 2001). 이러한 정책들은 이념적으로는 ‘신자유주의(neo-liberalism)’, 이론적으로는 ‘신공공관리론(new public management)’에 기초하고 있다(신현석 외, 2013). 신자유주의의 ‘정책적 표현(policy expression)’이라고 볼 수 있는 신공공관리론<sup>63)</sup>은 공공기관에 민간경영기법을 도입하여 자율성을 부여하되, ‘성과’위주로 결과를 평가하려는 조직 관리 전략을 의미한다(변기용, 2008). 학교 현장에서 교원들은 성과급에 저항하는 등 교원성과급 제도를 둘러싼 극심한 갈등을 보여 왔으며 여전히 폐지를 요구하는 목소리가 크지만, 도입초기에 비해 어느 정도 안정화 되었다고 볼 수 있다.

학교 현장에서는 흔히 ‘담당업무’, ‘담당학년’ 등을 중심으로 교원성과급을 배분하게 된다. 하지만, 혁신학교의 경우 교사들의 행정업무 부담을 없애고 교육활동 중심의 학교 체제를 구축하고자 하기 때문에, 업무 전담 TF팀을 구성하여 운영하게 되고, 이에 보통 학교에서 널리 사용되는 성과급 분배의 기준인 담당 ‘업무’와 ‘학년’을 바탕으로 성과급을 배분하기 어려운 상황에 처하게 된다. 이와 같이 성과급 분배의 기준이 모호해지자, 교사들 사이에 갈등이 발생하게 되며, 교사들 스스로 자발적으로 다시 업무를 나누어 갖자는 주장이 제기되는 등 역설적인 현상이 나타나게 되는 것이다.

근데 저는 어쨌든 ○○에서는 이게 너무 딜레마가 업무를 좀 없애보자고 해서 업무 없는 학년을 줬더니 나중에 성과급에서 불이익을 받는다고 싫어하는 것이예요 처음 1년차에... 그러니까 결국에는 이게 원래대로 돌아갈 수밖에 없고, 모든 이들의 불만이 없으려니까 그렇게 되더라구요(B교, 사 교사).

개방 체제로서 학교는 어느 한 부분에 변화를 가한다고 해서 원하는 방향으로 변화하는 것이 아니다. 개방 체제의 관점에서 학교를 둘러싼 여러 제도들이 상호 영향을 주고 받는다는 점을 고려해야 한다. 학교를 구성하는 특정 요소의 부분적인 변화는 선형적이고 합리적인 사고 체계로 예측된 결과 외에 다른 제도와 상호작용에 의해 ‘의도치 않은 결과’를 초래하기도 하는 것이다. 본 연구 결과 혁신학교 정책은 교원성과급 제도와 충돌하고 있었으며, 이로 인해 의도치 않은 결과가 발생하고, 이러한 결과는 혁신학교 정

63) 공공부문 혁신을 추진하면서 떠오른 신공공관리론은 공공선택론, 주인 대리인 이론, 거래 비용 이론을 포함하는 신제도주의 경제학에 이론적 배경을 두고 있는데 특히, ‘주인 대리인 이론’은 성과중심 책무성 정책에 영향을 준 핵심적인 이론이라고 볼 수 있다(Byun, 2008; 이준희 외, 2015).



책의 본래 의도를 훼손할 수 있는 패러독스 현상을 야기하고 있었다.

### 3) ‘운동의 문법’과 ‘정책의 문법’ 간의 상호 긴장과 모순

혁신학교는 교사들의 ‘자발적인 운동’에서 시작되었으며, 이에 운동의 특성을 지니고 있다. 선행연구(김성천, 2018; 이중현, 2017; 정바울·황영동, 2011; 정진화, 2014)에 따르면, 혁신학교는 다음과 같은 운동적 특성을 지닌다. 첫째, 교사의 ‘자발성’을 중요시 하며, 이에 그간 교육 개혁의 대상이 되었던 교사들이 교육 개혁의 ‘주체’로 자리매김하게 된다. 둘째, 고립보다는 교사들 간의 네트워크와 집단 지성을 중요시한다. 개별적으로 수업을 개선하기보다는 다른 교사들과 공동체를 이루어, 집단지성의 힘을 발휘하여 수업을 개선하고자 한다. 셋째, 외적인 보상보다 성장, 보람과 같은 내적인 보상을 중요시한다. 이에 혁신학교는 승진·가산점을 부여하고 있지 않다. 넷째, 빠른 성과에 집착하기보다는 점진적 확산을 추구한다. 정바울·황영동(2011)의 연구에 따르면, 학교의 혁신사례는 인근 지역으로 먼저 확산되기보다는 유사한 문제를 지니고 있는 먼 지역으로 확산된 후 인근 지역의 학교로 확산되는 양상을 보인다. 이처럼, 운동으로서 혁신학교는 급격한 양적 확산보다는 점진적인 확산을 추구한다.

이와 같이 운동 문법의 특성을 지닌 혁신학교가 김상곤 전 경기도 교육감에 의해 ‘정책화·제도화’되었고, 이에 ‘정책’의 특성, 즉, 정책 문법을 따르게 되었다. 혁신학교가 정책화·제도화되는 순간, 교육청 관계자를 비롯한 정책 입안자와 집행자들은 어떻게 하면 혁신학교를 확산시킬 수 있을지, 그리고 어떻게 하면 교사들의 자발성을 이끌어낼 수 있을지에 대해 고민하게 된다. 교사들의 ‘자발성’이라는 것은 스스로 발휘되어야 함에도 불구하고 이를 유도해내기 위한 정책적, 제도적 장치를 마련하고자 하는 과정에서 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있는 가능성 또한 존재하는 것이다.

일례로 운동으로서의 혁신학교 정책은 ‘보람’과 같은 내적 인센티브를 중시하며, 외적 인센티브를 멀리한다. 하지만, 그럼에도 불구하고 정책적으로 혁신학교 정책이 보다 확산되고 활성화되기 위해서는 외적 인센티브라는 현실적인 요구를 고려하지 않을 수 없다. 이에 경기도교육청은 혁신학교에 근무하는 교사들에게 ‘전보가산점’을 제공하고, 각종 선발 조건에 ‘혁신학교’에서의 근무경력을 반영하고 있다. 하지만, 혁신학교 정책의 모태가 되었던 ‘학교혁신’ 운동과 혁신학교 정책이 본래 외적 인센티브에 의해 교사들을 동기화 하였던 신자유주의적 교육개혁에 대한 반발에서 시작되었다는 점을 고려해보았을 때, 혁신학교에 외적 인센티브 제공을 고려하는 것은 운동으로서의 혁신학교의 도입 취지를 훼손하는 행태가 될 수 있다.

교사들의 자발성을 이끌어내기 위해 ‘교육청은 어디까지 개입해야 하는지, 교육청의 개입이 오히려 단위학교의 자발성을 훼손하는 것이 아닌지’와 더불어 다른 한 편으로



‘교사들의 자발성이 다소 훼손되더라도 혁신학교가 추구하는 바가 향후 우리 교육이 추구해야할 방향이므로, 시·도교육청이 정책 추진 주체가 되어 혁신학교를 정책적으로 더욱 확산시켜 나가는 것이 옳은지’에 대한 고민들이 바로 ‘운동으로서의 혁신학교’가 ‘정책화·제도화’됨에 따라, 대두되는 질문들이라 볼 수 있다.

아울러, 교육행정을 ‘교육을 위한 행정’이라는 지원적·조장적 관점에서 보았을 때, 시·도교육청을 비롯한 교육행정기관의 역할은 학교 현장에서 교육활동이 보다 잘 이루어질 수 있도록 지원하고 조장하는 것이다. 이러한 관점에서 본다면, 정책 추진 주체로서 교육행정기관인 시·도교육청과 교육감이 개입하여 혁신학교 정책을 확산하여 보다 많은 학교의 변화를 도모하는 것이 그들의 당연한 책무로 불가피한 것으로도 해석될 수 있는 것이다.

이와 같은 맥락에서 신현석·정용주(2014)의 연구를 통해 혁신학교 정책은 관료주의를 타파하고자 하지만, 역설적이게도 현재 혁신학교 정책이 일선학교로 전파되고 있는 데에는 강한 결합조직으로서 ‘관료제’의 역할이 크다는 의견 또한 제시된 바 있다. 이로 미루어보아, 혁신학교 정책의 확산 과정에서 ‘아래에서 위’로의 상향식 운동적 색채를 지닌 ‘혁신학교’와 ‘위에서 아래’로의 하향식의 관료적, 정치적 성격을 지닌 ‘정책’이라는 단어가 결합됨에 따라, ‘운동의 문법’과 ‘정책의 문법’이 충돌하며 긴장이 유발되는 것으로 보인다. 이러한 긴장 속에서 상호 모순되고 배타적인 요소들의 공존하고, 상호적응적으로 정책이 집행되는 가운데, 혁신학교 정책이 의도하지 않은 효과가 나타나며, 이로 인해 혁신학교 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 나타나는 것으로 이해해볼 수 있다.

#### 4) 우수 사례를 중심으로 정형화된 혁신학교 이미지

진보교육감의 등장으로 도입된 ‘혁신학교 정책’은 언론을 통해 혁신적인 교육활동을 펼친 몇몇 학교의 사례가 알려지면서, 대한민국 교육계의 새로운 열풍으로 사회적으로 주목받게 되었다. 이러한 사회 분위기 속에서 ‘혁신학교’라는 브랜드 또한 단위학교로 하여금 혁신학교를 시작하게 되는 계기에 영향을 주는 것으로 보인다.

그래도 ‘혁신학교를 하는 교장이자’라는 타이틀을 얻고 싶었던 것 같기도 해. 희망 교육지원청 관내 혁신학교가 하나 만들어졌다... 트렌드에 맞춰서... 유종의 미를 거두자... 그런 의도도 있지 않았나 하는 생각이 들어. 평소의 행동이나 그런 것들을 보면 그렇게 혁신적인 분은 아니셨던 것 같거든(A교, 다 교사).

본 연구 결과 혁신학교를 ‘정책’으로 받아들인 교사들의 경우 ‘혁신학교’에 대한 특정한 정형화된 이미지를 지니고 있었다. 이는 이들이 혁신학교를 공문서나 자료집, 연수 등을 통해 ‘우수사례’를 중심으로 이해하였기 때문이다. 진정한 의미의 ‘혁신’은 각 단위학교가





지니고 있는 문제들을 발견하고 이를 해결해나가는 과정에서 이루어지므로, 각 학교가 놓인 상황에 따라, 운영 과제가 달라질 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고, 혁신학교 정책을 확산시키는 과정에서 혁신학교에 대한 교사들의 이해를 도모하기 위해 교육청에서는 ‘혁신과제’ 등을 예시로 제시하는 등 우수사례를 중심으로 ‘정형화’시킬 수밖에 없다.

실제 인천광역시의 경우 행복배움학교에 대한 교사들의 이해를 돕기 위해 운영 계획에서 ‘혁신과제’를 제시함에 있어서 <표V-1>과 같이 예시로 관련 활동을 제시하고 있었다. 이에 혁신학교를 글로 접한 교사들은 ‘혁신학교의 운영 과제’를 중심으로 혁신학교를 이해하고 있었다. 그 결과 교사들은 ‘혁신학교 = 회의를 많이 하는 학교’, ‘혁신학교 = 교육과정을 재구성하는 학교’, ‘혁신학교 = 교과서를 사용하지 않는 학교’, ‘혁신학교 = 교사들에게 자율성이 많이 부여된 학교’ 등과 같이 혁신학교를 어떤 특정 형태로 정형화하여 이해할 수밖에 없었다.

<표V-1> 민주적 교육공동체 문화 형성을 위한 과제

중점과제	세부과제		사업 내용(예시)
민주적 교육 공동체 문화 형성  ‘나와 너를 넘어 함께 가는 교육 공동체’	(1)	민주적 학교운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교업무 정상화 및 교육과정 중심의 학교운영 체제 구축</li> <li>- 민주적 의사결정 구조 강화 및 관리자의 변혁적 리더십</li> <li>- 학교 비전 함께 만들기</li> <li>- 학교자치 활성화(학생자치, 교사자치, 학부모 자치)</li> <li>- 학교 및 교육과정 운영에 학생, 학부모, 지역사회 참여 활성화</li> </ul>
	(2)	전문적 학습 공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 학교단위, 학년 및 교과단위 전문적 학습공동체 조직 및 운영</li> <li>- 교육과정 공동 연구 및 실천 문화 확산</li> <li>- 전문적학습공동체 활성화를 위한 지원 강화(시간, 공간, 예산 등)</li> <li>- 학교 공동체의 민주적 협의를 통한 수업개방과 성장</li> <li>- 학교 간, 다양한 교육실천 사례 공유를 위한 네트워크 체제 구축</li> </ul>
	(3)	윤리적 생활 공동체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상호 존중의 학교문화(아침 맞이, 경어 쓰기, 공감과 경청의 교사 리더십, 교권 존중 등)</li> <li>- 개별성과 다양성에 대한 이해와 존중이 있는 학교문화 조성(등교시간 정상화, 학습선택권 보장, 두발규제 완화, 선도부 폐지, 상벌점제 폐지 등)</li> <li>- 학생 인권 존중의 생활교육 프로그램 운영(회복적 생활교육, 학급긍정 훈육법, 비폭력 대화 등)</li> <li>- 민주적 학급문화 만들기 프로그램 운영 및 학생 동아리 활동 지원</li> <li>- 안전한 학교 만들기 위한 공동체 생활협약 함께 만들기</li> </ul>

출처 : 인천광역시교육청(2019)

즉, 혁신학교에 대한 이해가 낮은 상태에서 일선 학교 현장에서는 기존에 연구학교를 운영해왔던 방식 대로 혁신학교를 운영하거나 기 지정된 혁신학교 중 우수하다고 판단되는 조직의 혁신사례를 모방하는 ‘모방적 동형화<sup>64)</sup>’ 현상이 나타나고 있는 것이다. 이러한 문제는 경기도 지역에서 혁신학교가 일반화되는 과정에서 이를 수용한 교사들 간의 갈등



을 연구한 윤정·김병찬(2016)의 연구에서도 그러한 바 있다. 경기도의 경우에도 혁신학교가 확산되고 일반화되는 과정에서 현장 교사들은 단위학교의 문제를 해결하기 위한 혁신 ‘과제’를 도출하고 실천해가는 것이 아니라, 혁신학교의 4대 과제를 수행하는 것이 학교를 변화시키는 것이고, ‘혁신’에 도달하는 것이라 이해하고 있었다. 이와 같이 이상적인 모델을 설정해놓고 그 모델에 맞게 학교를 운영하려다 보니, 일선 학교현장에서는 우수학교에서 운영하는 프로그램 요소들을 중심으로 모방하는 현상 또한 나타나고 있었다.

이에 따라, 일각에서는 혁신학교 정책이 학교로 하여금 특정 프로그램을 시행하도록 하는 데에는 성공했지만 혁신학교에 대한 철학적 이해가 결여된 상태이다 보니 그 프로그램의 본래 도입 취지에 맞게 운영되는 데에는 실패했다고 보기도 한다(백병부, 2019a). 즉, 학교 현장에서 구성원 모두가 비전과 목표를 공유한 상태에서 학교의 문화를 비롯한 총체적인 혁신을 도모하는 것이 아니라, 다른 학교에서 성공했다고 알려진 일부 프로그램을 따라하거나 정책적 요구를 수용하는 ‘분절적 혁신’이 나타나고 있는 것이다(백병부 외, 2016).

본 연구 참여 교에서도 이러한 ‘요소 중심의 혁신’과 이에 따른 ‘혁신의 표준화’를 살펴볼 수 있었다. 대표적으로 연구 참여 교에서는 교사, 학생, 학부모의 ‘다모임’, ‘아침맞이’, ‘중간놀이’, ‘블록타임’, ‘전문적 학습공동체’ 등이 운영되고 있었으며, 이러한 요소들이 마치 혁신학교의 필수요소인 것처럼 여겨지는 경향이 있었다. 물론, 혁신학교의 일반화, 일반학교의 혁신학교화로 인해 최근에는 이러한 프로그램들이 일반학교에서도 운영되는 경우가 많다. 학교 교육을 개선하여 교육의 본질이 실현되는 교육을 실천하기 위해 다른 학교의 우수한 프로그램을 차용하는 것은 의미있는 시도라 볼 수 있다. 더불어, 이러한 시도들이 누적되면서 학교 전체의 변화를 도모할 수 있는 역량이 함양될 가능성도 있다.

그러나 경우에 따라서는 프로그램에 내재되어 있는 ‘철학’과 ‘가치’를 제대로 이해하지 못한 채 단순히 프로그램을 모방하는 것이 목적과 수단의 전도 현상을 가져와 본 연구에서 드러난 바와 같이 ‘교육과정 재구성을 위한 재구성’, ‘서류상으로만 존재할 뿐 제대로 운영되지 못하는 전문적 학습공동체’ 등과 같은 패러독스 현상을 야기할 수 있다. 실제 혁신교육 정책을 앞서 운영한 경기도교육청의 ‘혁신공감학교’ 사업의 경우, ‘목적’과 ‘수단’의 전도 현상이 나타나고 있는 것으로 밝혀졌다(백병부, 2019a). 수년째 혁신 교육 정책이 운영되다보니 교사들 사이에서 요령이 발생하게 되고, 교사들이 ‘민주적이며 학생 및 교육활동 중심의 학교 운영체제’를 구축하는데 집중하기보다는 단순히 예산을 어떻게 사용할지를 고민하게 되었다는 것이다.

아울러, 백병부(2019a)에 따르면, 학교의 학습 조직화를 위해 운영되는 ‘전문적 학습공

64) 모방적 동형화란, 조직들이 우수하다고 판단되는 조직이나 조직의 혁신사례를 모방하는 현상을 의미한다(Dimaggio & Powell, 1983).



동체'의 활동들을 '학점'으로 인정해 주기 때문에, 전문적 학습공동체 구성 시 내용보다는 어떻게 '학점'으로 연계시킬지를 고민하게 되는 현상이 나타나고 있었다. 즉, 정책의 본래 '목적'보다는 인센티브 '수단'에 집중하는 현상이 나타나고 있으며, 이로 인해 학교 현장에서 필연적으로 정책이 의도하지 않은 결과로 인해 본래 정책이 해결하고자 하는 문제가 더욱 악화되거나 정책의 본래 취지를 훼손할 수 있는 패러독스 현상이 나타나고 있는 것이다.

이와 같이 요소중심의 혁신은 '혁신의 표준화', '일반화'를 초래할 수 있으며, 혁신학교 철학에 대한 종합적인 이해에 기반 한 것이 아니기에 향후 혁신학교에 대한 행·재정적인 지원이 중단되었을 때 지속되지 못하고 중단되는 결과를 낳을 수 있다. 이와 같이 교원들의 의식 변화가 전제되지 않은 채, 어떤 요소, 프로그램을 중심으로 혁신을 수행할 경우 변화가 유지되지 못하고 과거로 회귀할 가능성이 크다는 것이다. 이를 백병부 외(2016)은 '반혁신의 탄력성'이라 표현한 바 있으며, 본 연구에도 연구 참여자 중 한 명이 변화하려는 노력이 지속되지 않을 경우, 과거로의 회귀할 수 있음이 언급한 바 있다.

혁신교육이 반혁신교육 회복탄력성이 굉장히 클 수도 있다고 생각하는 것 중 하나가 이 가치에 대한 부분이에요. 가치, 철학, 지향, 이거에 대한 확고한 자기 인식이 없이 어떤 프로그램 하나 사업 하나를 통해서 이것이 혁신교육이라고 인식한 있는 경우가 태반이라는 거죠. 이러했을 경우에 다시 상황이 바뀌면 과거로 회귀하는 것은 순간이라고 봐요(교사C, 백병부 외 2016에서 재인용)

혁신학교도 선생님들이 그 쪽을 유지하려고 계속 노력을 해야 하는 것 같아요. 약간 조금 가만히 있으면 원래 학교로 돌아가는 듯한 느낌? 해오던 것이 있어가지고(B교, 아 교사)

정리하자면, 혁신학교 정책의 집행 과정에서 각 시·도교육청은 혁신학교 정책에 대한 수용자의 이해를 돕기 위해, 그리고 정책의 확산을 보다 용이하게 하기 위해 혁신학교 정책을 '우수사례'를 중심으로 하나의 '정형화된 모델'로 규정하여 '매뉴얼화' 하게 되었다. 이는 정책 추진 주체의 입장에서는 불가피한 선택일 수 있다. 그러나 이로 인해 학교 혁신이라는 것은 각 단위학교가 처한 여건에 따라, 다양한 형태로 이루어질 수 있음에도 불구하고, 교사들이 특징적인 혁신과제를 중심으로 혁신학교를 정형화하여 이해하게 되었다. 이로 인해 학교현장에서는 혁신교육에 철학에 대한 이해가 결여된 채 요소 중심, 프로그램 중심의 혁신을 실천하거나 '무늬만 혁신'인 학교들이 등장하는 등 혁신학교 정책이 의도하지 않은 왜곡된 현상들 또한 함께 나타나 정책의 본래 의도를 훼손할 위험이 발생하고 있었다. 이러한 의도치 않은 결과들은 단위학교로 하여금 혁신학교를



시작하게 되는데 이점으로 작용한 ‘변화의 아이콘’으로서 ‘혁신학교’라는 브랜드의 가치를 오히려 훼손할 수 있다는 점에서 역설적이라 할 수 있다.

## 5) 일반학교로 전출 시 다시 기존 교직문화에 적응해야 하는 현실

혁신학교 정책을 둘러싼 패러독스적인 상황은 혁신학교에 근무하다 일반학교로 전출을 간 교사의 입장에서든 경험하게 되는 것은 마찬가지였다. 혁신학교가 일부 소수의 ‘모델 학교(pilot school)’에 불과한 현 상황에서 혁신학교에 근무했던 교원들이 일반학교로 전출을 가게 되면, 또 다시 기존 교직문화 체제에 적응해야 하는 문제가 발생하게 된다.

혁신학교가 확산되고 일반화되기 위해서는 혁신학교에 근무하던 교원들이 일반학교에 가서 혁신적인 신념과 교육활동을 전파하고 확산시켜 나아가야 한다. 하지만, 현실적으로 한 명의 교사가 혼자서 다른 구성원들을 변화시키기는 쉽지 않다. 이에 혁신학교에 근무했던 교사의 경험들은 학교 전체로 확산되지 못하고 개별 교사의 교실 내로 한정되어 실천되며, 혁신이 확산되고 일반화되는 것은 사실상 도달하기 어려운 ‘이상적인 목표’에 불과한 것에 머물게 된다. 이는 본 연구에서 뿐만 아니라, 민경용 외(2017)의 연구에서도 드러난 바 있다.

내가 혁신학교에서 이런 이야기를 하면 내가 그 (일반) 학교에 가서 “혁신학교의 씨앗이 되라. 그 학교를 혁신학교로 만들어라!”라고 하시는데... 근데 그게 쉽냐고 다들 마음이 맞아도 힘든 일인데...(A교, 나 교사)

본 연구 결과 혁신학교가 ‘소수’이며, 일반학교가 다수인 현 상황에서 혁신학교에서의 근무는 교원들에게 단지 한 번 해볼 만 한 ‘경험’의 차원에 머무를 수 있다는 것이다. 실제 본 연구 결과 연구 참여자들에게 다음에도 혁신학교에 근무할 의사가 있는냐는 질문을 했을 때, 혁신학교가 일반화되지 않은 현 상황에서 ‘대답하기가 쉽지 않다’는 입장을 밝히기도 하였다. 경력이 늘어감에 따라, 행정 업무 수행에 대한 기대치가 높아지는 것에 반해 혁신학교 교원들의 경우, 행정 업무에 대한 경험이 부족하기 때문에 행정업무에 대한 막연한 ‘두려움’을 갖게 되고 이로 인해 혁신학교로의 재 전입을 쉽게 결정할 수 없는 현상이 발생하게 되는 것이다. 이로 미루어 보아, 현재 ‘모델학교’로 소수에 불과한 혁신학교의 위상 또한 혁신학교 정책을 둘러싼 패러독스 현상을 야기하는데 기여하는 것으로 보인다.

그런데 한 편으로는... 내가 계속 혁신학교를 가지 않는다면, 내가 나이가 들고 경력이 늘고, 부장이 되고 언젠가는 업무를 할 때가 올 텐데... 그 때 1도 모



르는 놈이 왔어? 굴욕감이 들지 않을까? (중략) 내가 계속 혁신학교가 아니라, 다른 학교도 가긴 할 텐데... 그 때 가면 내가 정말 무능한 교사가 되어 있으면 어떻게 하지?(A교, 나 교사)

나이가 들고 경력이 늘고, 부장이 되고... 언젠가는 업무를 할 때가 올 텐데... 그 때 하나도 모른다면 굴욕감이 들지 않을까? 혁신학교가 아니라, 다른 학교도 가긴 할텐데... 그 때 가면 정말 무능한 교사가 되어 있으면 어떻게 하지? 저는 혁신학교에서 수업준비를 하는 것을 좀 알고.... 좀 한다고 하면 자신있게 하고 그럴 수는 있는데... 업무 중심의 그냥 일반학교 가면... 그냥 '신규'예요... 업무포털도 나이스도 쓸지 아무것도 몰라. 그러니까 이게 반복되다보니 "나 도태되는 것 아닌가?" 혁신학교가 정말 잘 정착이 되어서 정말 거의 50 대 50 정도가 되어서, 혁신학교만 잘 간다면 잘 모르겠는데... 이 학교가 지금 실험 대상 중인 학교인데, 업무를 1도 모르고 갔다가 괜히 눈치보일까봐... (A교, 나 교사)

## 라. 구조적<sup>65)</sup> 차원 : 정치, 사회의 영향

### 1) 혁신학교 추진과정에서 정치적 목적성이 개입

혁신학교 정책은 김상곤 전 경기도교육감에 의해 2009년 학교 현장에 처음 도입되었다. 2009년부터 교육감직선제가 시행됨에 따라 ‘지방교육자치’ 시대가 도래 하였으며, 당시 보수 정권 하의 중앙 정부와 지향점을 달리하는 진보교육감들에 의해 혁신학교 정책이 확산되었다. 당시 이명박, 박근혜 전 대통령에 의한 보수정권 하에서 중앙정부는 ‘경쟁’과 ‘수월성’을 강조하는 신자유주의적 교육 개혁을 펼쳤던 것에 반해, ‘진보교육감’들의 경우 색채를 달리하여 ‘형평성’과 ‘협력’, ‘공동체’를 중시하는 교육정책들을 추진하였다.

그 일환으로 ‘혁신학교’ 정책이 추진되었으며, 학교 교육에 획기적인 변화를 가져온 일부 학교의 사례가 알려지면서 ‘혁신학교’가 사회적인 이목을 끌게 되었다. 혁신학교로의 위장전입이 나타나기 시작하였으며(노컷뉴스, 2013.6.19.), 판교와 같은 일부 지역의 경우 혁신학교 학군인지 여부에 따라 아파트 값이 2억 가까이 차이가 나는 등 혁신학교가 선풍적인 인기를 끌게 되었다(중앙일보, 2018.12.21.). 이와 같이 혁신학교 정책은 정책 선도자인 김상곤 전 경기도교육감에 의해 시작되어, 2010년 6.3. 전국교육감선거를 거치면서, 서울, 광주, 전남, 전북, 강원과 같은 지역에서도 진보교육감에 의해 정책적으로 도입되어 운영되게 되었다.

65) Mahoney & Snyder(1999)는 구조, 제도, 행위 수준을 통합적으로 접근하여 역사적 신제도주의에 대해 논의한 바 있다. 본 장에서 의미하는 ‘구조’는 Mahoney & Snyder(1999)의 분석 수준에 의거하여, ‘정권의 변화’, ‘인구통계학적 변화’와 같은 거시적, 국내외적 수준의 변화를 의미한다.



이후 2014년 6.2. 전국교육감선거를 통해 ‘혁신학교 정책’을 공약으로 제시한 교육감들이 대거 당선되면서 14개 시·도교육청에서 혁신학교를 운영하게 되었다. 이러한 세력은 보다 확대되어 2018년 6.13. 전국교육감선거를 통해 ‘진보’와 ‘보수’라는 성향과 관계없이 ‘혁신학교 정책’을 전면에 내세운 교육감들에 의해 혁신학교가 전국 17개 시·도에서 모두 운영되기 시작한 것이다. 이로 미루어 보아, 혁신학교 정책이 교육감들에게 ‘표를 획득하기 위한 수단’으로 사용되고 있을 가능성 또한 배제할 수 없는 것으로 보인다.

이와 같이 혁신학교 정책은 ‘진보교육감’의 상징으로 자리 잡게 되었으며, 더 나아가 본격적인 ‘지방교육 자치시대’의 도래를 알리는 이정표의 역할을 하게 된다. 즉, 지방교육자치 시대의 도래에 따라, 각 시·도교육감들은 중앙의 교육정책을 집행하는 데에서 더 나아가 ‘유권자들의 표’를 의식하여 각 시·도교육청이 중심이 되어 새로운 교육 아젠다를 형성하고, 혁신학교와 같은 새로운 독자적인 교육정책을 집행해 나아가기 시작한 것이다.

정리하자면, 혁신학교 정책은 ‘지방교육자치 시대’의 도래를 상징하는 정책으로 각 지역 교육감의 핵심공약으로 추진된 사업이기 때문에, ‘정치적’인 상황에 영향을 받을 수밖에 없다. 교사들의 자발적인 운동에서 시작한 학교혁신이 교육감에 의해 ‘정책’으로 전환되었고, 혁신학교 정책 확산을 위한 수치화된 목표가 교육감의 공약으로 제시됨에 따라 정책 집행 과정에 ‘정치성’이 가미<sup>66)</sup>되었다. 수치화된 목표가 교육감의 공약으로 제시됨에 따라 혁신학교 정책은 불가피하게 ‘양적 확산’을 추구할 수밖에 없었다. 이러한 과정에서 각 시·도교육청이 정책적으로 개입하게 됨에 따라 ‘관료성’ 또한 지니게 되었다. 교육청 관계자들은 ‘어떻게 하면 혁신학교에서의 교육활동이 보다 원활하게 이루어질 수 있도록 지원할 수 있을까’를 고민함과 동시에 혁신학교 정책의 확산을 위해 ‘어떻게 하면 혁신학교를 보다 빠르게 확산시키고 일반화할 수 있을까?’에 관심을 둘 수밖에 없는 것이다.

실제 2014년 이후 혁신학교를 정책으로 받아들인 본 연구 참여교들의 경우에도 해당 교들이 혁신학교로 지정되는 데에는 혁신학교를 확산시키고자 한 ‘교육청’의 정책적 개입도 어느 정도 있었던 것으로 보인다. 일례로 A교의 경우 2014년 말 혁신학교 도입여

66) 혁신학교 정책의 ‘정치성’은 교육감의 성향에 따라 혁신학교 정책이 불안정하게 집행된 ‘서울시교육청’의 사례를 통해 보다 분명하게 확인해볼 수 있다. 서울시 혁신학교는 박노현 전 서울시교육감의 핵심공약으로 추진되기 시작하였다. 그러나 금품제공혐의 등으로 박노현 전 교육감이 교육감 직을 상실하게 되었고 이에 혁신학교 정책 추진 동력을 상실하게 되었다. 더군다나 이후 서울시교육감에 보수진영의 문용린 교육감이 당선됨에 따라 혁신학교 정책은 더욱 위축되게 되었다. 그러나 이후 진보진영의 조희연 교육감이 당선됨에 따라 최근 다시 혁신학교 지정이 활발하게 이루어지고 있는 상황이다. 서울시의 사례는 교육감의 정치적 성향에 따라 교육 정책이 좌지우지되는 것을 단적으로 보여준 것으로, 향후 교육감의 정치적 성향에 의해 교육정책이 좌지우지 되는 것을 방지하기 위한 제도적 장치가 필요함을 시사한다.



부를 논의하던 시기에 찬성과 반대가 5:5의 비율이었다고 한다. 교사의 동의율이 높지 않은 상황에서 A교가 처음 혁신학교를 시작하게 된 것은 혁신학교를 도입하고 싶은 교육청의 영향력도 어느 정도 작용하였기 때문인 것으로 보인다.

제가 알기로는 여기가 5:5로 되었을 것이예요 50%의 찬성과 50% 반대였을 텐데, ◇◇에도 혁신학교가 있어야 한다고 생각을 했으니까 여기가 처음에 혁신학교로 지정된 것은 어디까지나 교육청의 압박이 어느 정도 있었을 것이예요. 여기는 처음에는 5:5 정도였는데, 교육청에서 여기를 압박을 했겠조. 그래서 된 것 같아요 처음에는... (A교, 가 교사)

그런데 사실 우리가 예비학교할 때에는 별로 혁신적인 것이 준비가 안 되었다고 생각을 했는데 선생님들은 당연히 1년하고 말 것이라라고 생각을 했거든요. 막상 이것을 결정할 때가 되니까 교육청에서는 혁신학교를 확산을 하고 싶은데 학교들이 안하려고 하나까 쯤 ○○에서 해달라는 말도 있었고(B교, 사 교사)

혁신학교는 교사들의 ‘자발성’을 핵심으로 함에도 불구하고, 정책 형성 및 집행자들이 의도적으로 혁신학교를 확산시키기 위한 도구적·제도적 장치를 마련하는 과정에서 ‘관료성’과 ‘정치성’이 개입될 수밖에 없다. 이에 따라 혁신학교 정책이 집행되는 학교 현장에서는 혁신학교 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 결과 또한 나타나게 되었으며, 이로 인해 ‘교육활동 중심의 학교 체제’를 구축하고자 했던 혁신학교 정책의 본래 취지가 훼손될 위험 또한 발생하고 있었다.

## 2) 교원들의 ‘의식변화’ 및 ‘자발성’이 결여된 성급한 확산 독려

혁신학교는 교사들의 ‘자발성’이 핵심이 되는 학교이다. 교사들이 혁신학교에 내재된 철학을 공유하고 함께 학교를 변화시켜 나아가기 위해 노력해야 함에도 불구하고, 교사들이 혁신학교 철학을 공유하지 않은 채 혁신학교를 하나의 연구학교처럼 받아드려 ‘보여주기 식’, ‘하는 척 하기 식’으로 운영되는 양상이 나타나기도 하는 것으로 보인다(백병부 외, 2016). 즉, 기존 학교 개혁 정책 과정에서 드러났던 ‘형식주의(67)’가 나타나게

67) 형식주의(formalism, red-tape)은 일의 본질보다 ‘형식’, 본래 달성하고자 하는 목적보다 ‘수단적 가치’들을 중시하면서 나타나는 가치 전도 현상으로, 피상적인 실천에 그치게 되어 본래의 목적이 제대로 달성되지 못하는 현상을 가리킨다(김인희, 2007). 김인희(2007)는 형식주의를 ‘집단의 구성원이 공유하는 행동양식으로 사물의 본성보다 외양, 목적보다 수단, 내용보다 형식을 상대적으로 중시하는 문화적 행위’로 정의한 바 있다. 형식주의적 행동 유형은 크게 ‘가장’, ‘타협’, ‘피상적 학습’, ‘소극적 실천’과 같이 네 가지로 구분해볼 수 있으며, 형식주의가 나타나는 이유는 아래 <표>와 같이 크게 ‘외부적 요인’과 ‘내부적 요인’으로 구분해볼 수 있다.



될 가능성이 있는 것이다(김인희, 2007). 실제 본 연구 참가자의 경우에도 혁신학교가 지향하는 바 등 철학에 대한 구성원들의 이해가 부족하고, 변화의 필요성에 교사들이 충분히 공감하지 않았기 때문에 시간이 지날수록 ‘하는 시늉하기’ 식의 행태가 발생하고 있다고 느끼고 있었다. 즉, 혁신학교 정책이 추구하는 바에 대한 내면화가 이루어지지 못한 채 형식적으로 정책이 집행됨에 따라, 교육 개혁에 대한 ‘의례적 채택(ceremonial adoption)’과 소극적 채택(minimal adoption)<sup>68)</sup>이 나타나고 있었다.

좀 자발적으로 선생님들이 앞서서 해주시면 좋겠는데 그런 것이 아니니까 우리는 아직까지 아래에서 위로의 구조가 아니라, 위에서 아래로의 구조이니까 그래서 이게 아직 활성화가 덜 되는?(B교, 사 교사)

근데 교사 자발성이 없이는 안 돼요. 모든 교육 정책들은 교사 자발성을 높이는 방향으로 가야 되고요. 교사는 학생의 자발성을 높이는 방향으로 가야돼요.

<표> 형식주의를 초래하는 내부적, 외부적 요인

내부적 요인	외부적 요인
<ul style="list-style-type: none"> <li>·외부로부터 부과되는 과제로서 내부의 관점에서는 절실하지 않은 것</li> <li>·현실 여건에 맞지 않는 비현실적인 과제</li> <li>·경험을 통한 학습의 시간을 충분히 주지 않고 조급하게 추진되는 과제</li> <li>·기존의 내용 및 방식과 연계성, 일관성, 연속성이 결여된 과제</li> <li>·외양과 가시적 측면에 치우친 피상적 평가</li> <li>·정치적, 행정적 틀(time frame) 적용에 의한 교육적 시간 틀의 침해</li> <li>·효과 없는 과거 방식의 반복 및 강화(intensification)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·부적절한 리더십 : 변화가 필요한 국면에서 ‘관리중심’의 리더십에 집착</li> <li>·업무배분의 불공정성 또는 불합리성</li> <li>·자율적 권한과 책임의 부재로 인한 주인의식의 결여</li> <li>·다수의 참여 부족 : 소수에 의해 움직이는 조직</li> <li>·협동적 과업수행의 미흡</li> <li>·구성원의 과업수행 역량 부족</li> <li>·부적절한 평가, 인정, 보상체제</li> <li>·과업의 달성, 규범, 원칙 준수 등에 대한 자율적 통제 역량 부재</li> <li>·동기부여 시스템과 문화의 미흡</li> <li>·자기혁신을 위한 시스템과 문화의 결여</li> </ul>

출처 : 김인희(2007)

68) 신철균(2011)은 연구학교 제도에 대한 단위학교 구성원들의 ‘내면화’와 ‘실행’ 정도에 따라, 단위학교의 대응 양상을 적극적 채택(active adoption), 동의적 채택(assent adoption), 의례적 채택(ceremonial adoption), 소극적 채택(minimal adoption)으로 구분하여 제시한 바 있다. ‘적극적 채택’의 학교는 연구학교 주제에 대한 내재화된 믿음으로 실제적인 실행을 하는 곳으로 ‘유기적 실행’의 모습을 보인다. ‘동의적 채택’의 학교는 연구학교 주제가 가치있다고 믿고는 있지만 주변 여건이 뒷받침 되지 않기 때문에 실행이 어려운 상황을 말한다.

한편, ‘의례적 채택’과 ‘소극적 채택’의 학교는 내면화가 되어 있지 않은 학교로, ‘의례적 채택’의 학교는 연구학교 주제가 가치있다는 믿음 없이 정당성을 이유로 형식적 실행을 하는 곳이며, 이에 따라 단순히 정해진 사항만 실행할 뿐 ‘기계적 실행’에 머물고 만다. 즉, 학교의 일상적인 교육활동과 연구 활동이 분리되고 격리된 채 운영되며, 연구 활동은 학교의 정상적인 교육활동을 저해하지 않는 수준에서 분리되어 실행되는 양상이 나타나게 되는 것이다. ‘소극적 채택’의 학교는 연구학교 제도와 주제가 가치 있다는 믿음도 없고 실행도 최소화하는 곳을 의미한다.





그게 방향이에요(A교, 가 교사).

그러니까 하라니까 하는 시늉만 하는 것이예요. 점점 그렇게 되어가는 것 같아요. 처음에 저 왔을 때는 장학도 되게 많이 하고 좀 더 토론도 많이 하고 밖에 나가는 것도 많이 하고 그랬거든요 근데 점점 그런 것 없어지고, 의무적으로 이거 하라면 하나까...해야지... 학년별로 아침맞이 두 번씩 하랍니다. 한 학기 당 한 번 이런 식으로 되어 버리고(B교, 아 교사)

이와 같은 연구 참여자들의 말로 미루어 보아, 학교 현장에서 혁신학교 정책의 필요성에 대한 공감과 내면화 없이 기계적, 형식적으로 집행될 경우 ‘의례적 채택’이 이루어질 가능성이 있는 것이다. ‘내면화’는 실행의 초기 단계뿐만 아니라 제도가 지속되는 데에도 중요한 영향을 미치기 때문에(Kostova & Roth, 2002; Pontbriand, 2001) 단위학교 구성원들의 의식변화 및 내면화 상태를 고려하는 것이 중요하다(신철균, 2011). ‘수용’이라는 것은 외면적 행동의 변화뿐만 아니라 내면적 가치 체계와 태도의 구체적 변화를 의미한다는 점(Ducan, 1981)에서 단위학교 구성원들이 혁신학교 정책의 필요성과 추구하는 방향에 대한 이해와 공감이 선행되지 않는다면, 구성원들의 가치체계 및 태도의 변화까지는 이끌어내기 어려우며 정책 ‘수용’에 한계가 발생할 수밖에 없다.

외부 환경으로부터의 압박에 의한 강제화 전략은 제도화 속도를 앞당기는 면에서는 단기적으로 효과적이거나, 장기적으로는 심리적 저항을 가져와 제도의 안정화에 실패하여 제도의 안정적 정착의 주요 실패 요인으로 작용하기도 한다(장덕호, 2010; Lawrence et al., 2001). 교육 개혁이 학교 구성원들에게 ‘외부의 강요된 개혁’으로 느껴질 때 내면화된 실제적 실행은 요원할 수밖에 없다. 이는 연구학교 제도를 연구한 신철균(2011)의 연구에서도 밝혀진 바 있다. 신철균(2011)의 연구를 통해 연구학교 주제에 대해 내면화되지 않은 채 실행되면 그것이 의례적 채택에 그치게 되어, 해당 프로그램이 학교에 지속적으로 자리 잡기 어려움이 밝혀진 바 있다.

더군다나 ‘느슨한 조직’이라는 학교 조직의 특성으로 인해 ‘내면화’의 중요성이 더욱 부각된다. 학교는 ‘느슨한 이완 조직’이며, 교사들은 개별적인 공간에서 수업을 하기 때문에 교사들은 중앙정부 혹은 학교 수준에서 설정한 목표와 자신이 하는 일을 별개로 생각하는 경향이 있다(Weick, 1976). 이와 같은 교사들의 고립성, 세포조직의 특성이 바로 교육개혁이 학교 전체로 확산되기 어려운 이유로 제시되기도 한다. 즉, 교사들이 개혁안을 입안하는 데에는 한계가 있지만, 이와 같은 학교 조직 및 교사집단의 특성으로 인해 입안된 개혁안을 형해화 할 수 있는 힘을 지니고 있다는 것이다(백병부 외, 2016).

이에 교사들과 끊임없이 소통하며 설득하고, 교사들의 ‘자발성’을 이끌어내는 것이 다른 무엇보다 중요하다. 혁신학교 철학에 대한 이해를 바탕으로 교사들의 의식 변화를 이



끌어내는 것이 중요하며, 이러한 의식변화가 전제되어야 교사들의 자발성이 나타나게 된다는 것이다. 이러한 자발성이 전제가 되어야 학교 전체가 총체적으로 변화할 수 있으며, 혁신학교를 주도적으로 이끌던 교사 리더의 진출과 행·재정적 지원이 제공되지 않는 상황에도 학교의 변화가 유지되고 지속 가능할 수 있는 것이다.

업무는 두 번째이구요. 혁신학교가 제대로 운영되기 위해 가장 필요한 것은 선생님들 의식 변화요. 연수로는 안 되는 것 같아요. 진짜 거기에 뜻이 있는 선생님들은 열심히 들어서 변했는데, 그것에 별로 관심 없는 사람들은 그냥...(B교, 아 교사)

의도는 매우 좋은데 그게 과연 실질적으로 운영이 되는 것인가? 아니면 그냥 돈을 따내기 위해서 해서 일반 학교인데 혁신학교라는 네이밍을 따기 위해 가져오고, 그게 또 돈을 가져오고, 그 돈을 사용하기 위해 사업이 추진되고 수업은 일반이랑 그냥 똑같이 하면서 업무도 그냥 있으면서 혁신학교라는 네임드를 가지고 혁신학교라는 업무까지 추가되는 것이 아닌가? 그게 가장 큰 걱정. 그렇게 된다면 그게 과연 혁신학교인가? 그렇게 되면 그냥 업무가 추가되는 것이예요. 그냥. 마인드가 없는데 혁신학교를 하면, 뭐 우리학교 혁신학교이다. 뭐 그런 것 있고, 사업비 주니까 그냥 업무 추가되는 학교도 있지 않을까... 하는 생각이 들어요. 분명히 있을 거예요. 수업은 지금처럼 똑같이 하면서(A교, 나 교사).

이와 같은 맥락에서 연구 참여자 중 한 명은 교사들의 ‘자발성’을 중요시 하지 않고, 교육청 및 교육부에서 관여하고 강제할 경우, 혁신학교의 정책이 본래 취지대로 운영되지 않을 위험성에 대해 언급하기도 하였다. 관에서 정책을 확산시키려고 개입하지 말고, 교사들이 자발적으로 변화할 수 있게 기다려주며 옆에서 지원해주는 것이 교육청과 교육부와 같은 교육행정기관이 해야 할 일이라는 것이다.

근데 우리 열린교육이 왜 실패했습니까? 강제로 했지요? 우리나라의 모든 교육은 열린교육, 하부르타 교육 굉장히 많은데 그 교육은 위에서 개입을 하고, 관에서 개입을 하고 강제성을 띠면 반드시 실패합니다. 선생님들이 자발적으로 하는 것을 내버려뒀으면 선생님들은 다 훌륭한 분들이야 다 자발성이 있어... 우리 상처가 나면 자기 스스로가 다 치유가 되잖아요. 선생님마다 다 그 의지가 있어 그걸 옆에서 지원만 해주면 돼요(B교, 학교장).

교육청에서 금전적으로나 시간적으로나 민주적인 환경이나 지원만 해주면 돼요. 그러면 자연스럽게 확산이 될텐데... 정말 관에서 그거 좋으니까 가서 보고 배워라 선생님들은 와서 연수해라. 시간내서 오세요. 모아 놓고 이거 좋으니까



학교에 가서 적용하세요. 뭐하세요. 뭐하세요~ 다 쓸데없는 짓이야. 자발성이 없으면 교사는 실패할 수밖에 없고 위에서 아무리 좋은 것을 만들어 놓았다고 해도 실천에 옮기는 것은 교사들이니까 아무리 좋은 교육적 이론이 있다고 떠들어도 실제로 그것을 적용하고 실행하는 것은 교사들인데 자발성이 중요하다고 생각을 해요(B교, 학교장).

앞서 살펴본 바와 같이 교사들의 ‘의식변화’와 ‘자발성’이 전제되지 않은 상태에서 혁신학교 정책이 확산됨에 따라, 동시에 존재할 수 없는 것들이 동시에 존재하는 역설적인 현상, 즉, ‘비동시성의 동시성’의 발생하고 있는 것이다. 이는 경기도 혁신교육 정책에 대해 연구한 백병부 외(2016)에서도 밝혀진 바 있다. 이로 미루어 보아, 교사들의 의식변화와 자발성이 전제되지 않은 정책의 빠른 확산은 혁신학교 정책을 둘러싼 패러독스 현상을 야기하는 요인으로 작용하고 있는 것으로 보인다.

### 3) 성과에 대한 조급함 및 홍보 강조

정책이라는 것은 그 성과를 확인하고 운영 결과를 평가하고자 한다. 특히, 혁신학교 정책의 경우 교육감의 공약으로 선정되어 확산되고 있기 때문에 ‘성과’가 더욱 중요하게 여겨진다. 하지만 ‘교육’이라는 것은 단기간의 가시적인 성과를 확인하기 어렵다는 특성을 지니고 있다. 이에 따라, 혁신학교의 가시적인 성과를 제시할 것을 요구하게 될 경우, 정책이 의도하지 않은 결과가 나타나 교육의 본질을 추구하는 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손하고, 혁신학교 정책을 통해 해결하고자 했던 문제 상황을 악화시킬 가능성 또한 농후해지는 것이다.

이와 더불어, 혁신학교가 교육감의 핵심 공약으로 선정되었기 때문에 혁신학교가 어떠한 학교인지 혁신학교 운영 취지를 알리고, 이에 대한 학부모 및 사회 구성원들의 동의를 얻어 든든한 지지 기반을 마련하기 위해서는 정책에 대한 ‘홍보’가 필수적이다. 그러나 경우에 따라서 ‘홍보’가 강조될 경우, 홍보를 위한 실적을 필요하고, 이에 단위학교의 입장에서는 실적에 대한 부담을 느껴 ‘보여주기 식’으로 교육활동을 전개할 가능성이 있다.

오랜 교직 경력을 지닌 B교 학교장의 경우, 정부에서 정책적으로 시행한 연구학교, 시범학교의 운영 결과보고서를 보면 ‘우수사례’만 기록해두었을 뿐, 문제점을 언급한 바가 거의 없다고 하였다. 이는 정책이 개선될 수 있는 기회를 차단하는 것이며, 궁극적으로 정책의 실패로 이어질 위험이 있다고 보았다. 혁신학교 정책의 경우에도 우수한 점만을 드러내어 홍보하기보다는 운영 과정에서의 ‘어려움’, ‘문제점’ 등도 드러내고, 이를 개선하기 위한 방안을 논의하여 발전적으로 정책을 집행해 나아가야 한다는 것이다.



시교육청 같은 곳에 모여서 교장들이 회의를 하면, 거기에는 장학관, 장학사들이 다 있잖아요. 그 사람들은 웬만큼 다 지위가 있기 때문에 보수적이야. 말을 하고 싶어도 말을 잘 안 해요. 두 번째 무슨 시범학교 이런 것 운영하면 아 우리 이거해서 실패했다 이런 것 나는 하나도 못 봤어 이제까지 물론 시범 운영할 때부터 좋은 것을 예상하고 들어가지만 실제적으로 나오는 것은 다를 수 있잖아요. 근데 왜 일반학교에 적용이 안 될까요? 그 많은 연구 논문들이 있는데... 연구 논문이 연구 논문으로 끝나면 안 되잖아요. 회의를 해도 마찬가지로요. 행복배움학교 1기 끝난 학교가 몇 학교 있잖아요. 좋다는 것 많아요. 나쁜 것은 이야기 안 해요(B교, 학교장).

안 좋은 점을 문제점을 개선해서 정책을 발전시키는데 목적을 두어야 하는데 우리나라는 그게 아니다. 자기네들이 하는 것이 옳다는 것을 홍보하기 위해서 자꾸 뭔가 포장을 하고 나타내려고 하고 이런 것 때문에 오히려 정책의 효과가 반감이 되고... 이게 전형적인 관료주의 사회의 모습입니다. 안 좋다 해서 폐지 하자가 아니라, 이런 문제점이 있다, 이러한 점을 개선해서 시행을 했으면 좋겠다 이런 것을 드러내야 해요. 자기 안 좋은 점을 드러내지 못하면 발전이 없잖아요(B교, 학교장).

이와 같이 ‘홍보’와 ‘실적’이 강조될 경우, 학교 교육의 본질에 충실하겠다는 혁신학교 정책의 본래 취지를 훼손할 위험이 있는 것이다. 물론, 인천형 혁신학교인 ‘행복배움학교’의 경우 타 사업에 비해, 집행결과 보고 절차도 간단하며, 성과에 대한 압박이 강하지 않은 것으로 보인다. 하지만, 그럼에도 불구하고 일선 학교의 관리자의 입장에서 성과에 따른 부담이 전혀 없었던 것은 아니었다.

교육청에서 행복배움학교를 대상으로 ‘성과’를 강조하지는 않아요. 실천 사례를 2-3개 작성하여 제출하라라는 정도... (중략) 예산 정산 작업도 간단하고... 평가도 편하고... 행복배움학교 좋아요. 교육청에서 저희한테 뭐 크게 뭐라고 하지는 않아요(B교, 사 교사)

어떤 뭐를 자꾸 홍보를 하고... 행복배움학교가 이렇게 좋더라는 것을 홍보를 하고 시교육청에서도 그렇고 교육청에서 그렇고 그러려니까 뭔가 자꾸 나타내야 하고 홍보를 해야 하니까 실적물이 있어야 하고 그러니까 이게 뭔가 하나의 딜레마이죠. 그러니까 교육이 교육으로서의 본연의 모습을 찾아가는 것이 행복배움학교라고 생각을 한다면 누구한테 뭘 자랑할 것이 없더라도 그게 평상시에 그렇게 지나가는 것이 행복배움인데... (B교, 학교장)



교육정책은 정치적인 속성을 지니고 있으며, 정치적 성과주의에 의해 학교 현장에서 형식주의가 나타날 수 있다. Hargreaves(1994)는 정치가와 행정가들이 따르는 시간의 프레임은 교육이 이루어지는 시간의 틀과 기본적으로 맞지 않는다고 주장하였다(김용, 2012에서 재인용). 이에 따라, 정치적·행정적 시간의 틀이 여과 없이 학교에 침투되어 교육현장에 요구되는 시간의 프레임을 방해할 때, 이에 대한 저항력이 없는 교사들의 업무 및 교육활동에 왜곡현상이 나타나게 된다고 보았다. 이와 같은 주장은 기본적으로 정치적 목적에 의해 설정된 개혁의 시간표는 교육의 것과 일치하지 않는 경우가 많은데 이를 무시하고 성과를 요구하게 되면 일선 학교는 형식주의로 이에 대응하게 된다는 것이다(백병부 외, 2016).

교사들 사이에 흔히 쓰이는 말 중 하나인 ‘이 또한 지나가리라’는 이러한 현상을 잘 대변해준다. 즉, 행정적 정치적인 조급함과 성과주의로 인해, 학교 현장에서 형식주의와 같이 의도하지 않은 결과가 나타날 수 있다. 더 나아가, 의도하지 않은 현상으로 인해 오히려 문제 상황이 악화되거나 정책의 본질이 훼손되는 패러독스 현상이 발생하게 되는 것이다. 이로 미루어 보아 교육의 성과가 빠른 시간 내에 가시적으로 드러나기 어려움에도 불구하고 성과에 조급해하거나 혁신학교 정책을 교육청 주도로 하향식으로 집행할 경우 본래 의도한 효과를 왜곡할 수 있는 패러독스 현상이 발생할 개연성이 높을 것으로 보인다. 이에 각 시·도교육청에서는 성과에 조급해하기보다는 혁신학교가 보다 잘 운영될 수 있도록 ‘지원’하는 역할에 좀 더 초점을 둘 필요가 있을 것으로 보인다.

#### 4) 입시 위주의 교육 풍토

경기도 혁신학교 정책은 ‘입시위주의 교육풍토’를 일정 부분 개선하기 위하여 도입되었다(이중현, 2017). 그럼에도 불구하고, 현재 혁신학교 정책은 그들이 개선하고자 했던 ‘입시위주’의 교육 풍토 하에 혁신학교가 ‘대입’에 불리하다는 이유로 학부모의 반대에 부딪히는 등 확산에 어려움이 있는 역설적인 상황에 놓여있는 것이다. 더군다나 최근 문재인 대통령이 대입에서의 ‘공정성’ 제고를 위해 ‘정시’의 비율을 확대하겠다는 의지를 보이고 있어, 향후에도 혁신학교 정책의 확산 과정에서 ‘학력저하’ 및 ‘대입에서의 불리함’ 등에 대한 논란은 지속될 것으로 보인다.

종종 언론에서 강남지역 학부모들이 혁신학교가 대입에서 불리하다는 이유로 혁신학교로의 전환에 반대하는 모습이 보도되곤 한다(경향신문, 2018.12.14.; 신동아, 2019.6.30.; 조선일보, 2018.12.1.; 조선일보, 2019.5.17.; 조선일보, 2019.7.23.). 즉, 현 입시제도 하에서는 혁신학교가 불리하다는 인식이 강하기 때문에, 혁신학교로의 전환에 반대한다는 것이다. 이는 혁신학교를 둘러싼 ‘학력’ 논쟁과도 깊은 관련이 있다. 혁신학교로 지정된 학교의 경우 대부분 열악한 지역에 위치한 경우가 많기 때문에, 사회경제적, 가정 변인 등



을 통제하지 않고 표면적으로 혁신학교와 일반학교의 학력을 비교하게 될 경우, 혁신학교의 학력이 더 낮게 나올 수밖에 없다.

이와 더불어, 혁신학교의 경우 기존의 줄 세우기 식, 암기식 교육을 거부하기 때문에 혁신학교의 성과가 무엇인지를 명확하게 드러내기 어렵다. 이에 사회 일각에서는 체험중심으로 교육과정을 운영하는 혁신학교를 ‘노는 학교’, ‘공부를 안 가르치는 학교’라고 오인되고 있었고, 이러한 인식은 교사들이 혁신을 가지고 혁신교육을 이끌어가는 데에도 장애물로 작용하고 있었다.

대외적인 시선도 문제라고 봐요. 대외적으로 봤을 때 애들이 체험하는 것이나 문화 활동하는 것이나 관람하는 것을 학교에서 애들 공부는 안 가르치고 놀리네? 이런 시선도 봤거든요 제가... 그런데 제가 봤을 때 초등학교에서는 애들이 노는 것도 하나의 공부라고 생각을 하거든요? 그런데 어른들이 봤을 때는 그게 아니죠. 왜 저 학교는 공부시키는데 이 학교는 놀려요? 이런 시선이 있단 말이에요. 그리고 또 문제가 그거죠. 그래 노는 것 좋다고 치자. 근데 중학교 올라가서 봤더니 애네 성적 떨어지더라 다른 학교보다... 이 경쟁 사회에서 어떻게 할 것이냐? 이런 시선이 무섭기는 하더라구요(B교, 아 교사).

혁신학교의 학력 저하는 진위여부를 떠나 혁신학교를 반대하고 비판하는 측의 주된 주장이다. 이에 따라, 혁신교육이 추구하는 바가 무엇이며, 이러한 교육의 성과가 무엇인지 정량적인 수치가 아니더라도 좀 더 명확하게 제시할 필요가 있는 것이다. 이를 위해서는 혁신학교가 추구하는 새로운 역량중심의 미래 학력이 무엇인지 정의되어야 하고, 이러한 패러다임이 대입제도를 포함한 교육 제도 전반이 영향을 끼쳐 교육 제도 전반이 변화할 필요가 있다. 대입이 교육의 최종적인 목적지로 인식되고 있는 우리사회에서 혁신교육이 추구하는 방향에 맞게 대입제도가 변화하지 않는 한 혁신학교에 대한 전폭적인 사회적 지지 기반을 형성하기는 어려울 것이며, 이는 혁신 교육이 지속되는데 장애물로 작용할 것이다.



## 2. 종합 및 논의

### 가. 종합

혁신학교 정책은 기존 학교 제도와 문화에 ‘변화’를 도모하는 정책으로, 혁신학교 정책이 추구하는 변화 자체가 기존 학교 제도 및 문화와 상충되는 부분이 존재하기 때문에 상호 배타적인 요소들 간의 ‘긴장’이 발생하게 된다. 본 연구 결과 이러한 ‘긴장’이 강화되는 과정에서 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, ‘정책이 의도하지 않은 결과’가 함께 나타나 정책의 본래 의도를 훼손하거나 정책을 통해 해결하고자 하는 문제 상황이 오히려 악화될 수 있는 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 이 외에도 혁신학교를 이끌어가는 주체인 교사(행위자) 차원, 조직적 차원, 정책적·제도적 차원, 정치·사회의 영향에 의한 구조적 차원의 여러 요인들에 의해 패러독스 현상이 발생하고 있었다. 본 연구를 통해 드러난 혁신학교 정책 확산 과정에서 패러독스를 유발한 요인들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 교사(행위자) 차원에서 ‘혁신학교 철학에 대한 이해 부족’으로 교사들의 자발성을 충분히 이끌어내지 못함에 따라 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 교사들은 교육의 본질을 구현하고자 하는 혁신학교 정책에 표면적으로는 공감하고 있었으나, 이러한 ‘공감’이 교사들의 ‘자발성’과 ‘혁신’을 이끌어내지는 못하고 있었다. 이와 같이 혁신학교 정책 확산 과정에서 혁신 교육이 교사들에게 스며들지 못했음은 백병부 외(2016:160)의 연구에서도 밝혀진 바 있다. 이처럼 교사들에게 ‘변화’에 대한 동기부여가 충분하게 이루어지지 못한 상황이었기에 기존의 학교 문화와 제도에 대한 ‘관성’이 작용할 수밖에 없었고, 이에 따라 ‘관성적 행태’가 나타나게 되었으며 이로 인해 혁신학교 정책의 본래 취지가 구현되지 못하는 패러독스 현상이 나타나고 있었다.

아울러, ‘혁신’이라는 것이 기존의 것에 ‘변화’를 추구한다는 점에서 교원들은 이분법적 잣대에 의해 ‘기존의 것’과 ‘혁신적인 것’을 엄격히 구분하고, 혁신학교이기 때문에 ‘남달라야 한다’는 부담감으로 인해 ‘변화’에 강박관념을 갖고 있는 것으로 드러났다. 일례로 일부 교사들에게는 ‘혁신학교 = 교육과정 재구성 필수적인 곳’, 혹은 ‘혁신학교 = 교과서를 사용하지 않는 곳’이라는 인식이 자리 잡고 있었다. 이와 같은 혁신에 대한 부담감으로 인해 그간의 교육개혁의 문제점으로 제시되어 왔던 ‘형식주의’, ‘보여주기 식’으로 혁신학교가 운영될 위험이 발생할 수 있다는 점에서 주의가 요구된다. 이와 같이 ‘혁신’에 내재한 이분법적 배타성은 교사 개개인마다 교육에 대한 가치관과 철학에 차이가 있음에도 불구하고, 마치 ‘혁신교육’ 철학과 일치하지 않는 교육 방법을 잘못된 것으로 여겨 패러독스 현상을 야기하고 있었다. 이와 더불어, 경력이 많은 교사들의 경우 그간의 교육 개혁 정책에 대한 경험에 비추어 ‘혁신학교’ 정책 또한 그것과 크게 다르지 않고 교사들을 개혁의 ‘대상’으로 보며, 학교 현장에 변화를 강요하고 있다고 보고 있었



다. 이러한 교사들의 인식은 혁신학교에 대한 올바른 이해를 가로막아 패러독스 현상을 유발할 수 있는 요인으로 작용하고 있었다.

둘째, 조직적 차원에서는 구성원들의 조합과 교직문화에 의해 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 일선학교 현장에서는 학교를 혁신하기 위한 목적도 있었지만, 혁신학교를 운영하게 됨에 따라 얻게 되는 ‘예산’, ‘혁신학교라는 브랜드’ 등 비본질적인 동인들에 의해 혁신학교를 신청하여 운영하게 되는 현상이 나타나고 있었으며, 이로 인해 혁신학교 정책의 본래 의도가 제대로 구현되기 어려운 상황이 초래되기도 하였다. 그뿐만 아니라, 관리자의 ‘변화’에 대한 수용성과 개방성, 그리고 교사들의 열의에 대한 믿음이 부족한 학교의 경우에도 교사들의 ‘자율성’을 존중하는 혁신학교 정책의 본래 취지가 제대로 구현될 수 없었다. 이와 더불어, 대체로 변화에 보수적이며 현실 순응적인 교직문화로 인해, 그리고 혁신학교를 이끌어가는 ‘교사 리더’가 존재하지 않는 경우에는 ‘혁신학교 정책’이 의도한 효과를 거두지 못하고 있었으며, 정책이 의도하지 않은 결과들이 나타나 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손하고 있었다.

아울러, 교원 순환전보제도로 인해 ‘매해 학교 구성원’이 바뀌게 됨에 따라 동일한 학교 내의 교사들에게서조차 혁신교육에 대한 이해 정도가 다를 수밖에 없는 상황이었고, 구성원이 교체됨에 따라 그간 학교 운영과정에서 교사들끼리 합의한 사항에 대해 다시 의견을 수렴하고 합의를 이뤄가야 하는 ‘제 자리 걸음’ 반복할 수밖에 없었다. 그뿐만 아니라, 행정업무 우위의 교직문화로 인해 행정업무에 치여 ‘교육활동’ 중심의 학교문화를 만들어가고자 하는 혁신학교 정책이 의도한 효과를 거둘 수 없는 현상들이 발생하게 되었다. 아울러, 그간 교직사회를 지배해오던 ‘개인주의’와 ‘상호 불간섭주의’로 인해 교사들은 수업 나눔의 필요성에는 공감하였으나 실제 학교 현장에서 수업 나눔이 원활하게 이루어지지지는 못했다. 조윤정 외(2015)의 연구에서도 ‘교사 문화의 개인지향성’으로 인해 교사가 학부모, 동료교사와 일정한 경계를 유지하고 있으며, 이러한 문화가 학교 혁신을 저해하고 있음이 밝혀진 바 있다.

셋째, 정책적·제도적 차원에서 혁신학교 정책이 기존 학교 제도/문화에 변화를 추구한다는 점에서 ‘경쟁’과 ‘선발’ 체제 하에 기존에 학교 사회를 지배해오던 ‘승진제도’, ‘교원성과급’, ‘교원 인사 제도’ 등과의 충돌에 의해 혁신학교 정책이 의도하지 않은 결과들이 나타나고 있었으며, 이로 인해 ‘교육활동’ 중심의 학교 체제를 구축하고자 하는 혁신학교 정책의 본래 취지가 훼손될 위험이 나타나고 있었다. 아울러, 아래에서 위로의 상향식 교육 개혁운동이었던 ‘학교 혁신’ 운동이 민선 교육감에 의해 정책으로 전환되어 정책화·제도화되어 집행됨에 따라 ‘운동의 문법’과 ‘정책의 문법’ 간의 상호 긴장과 모순이 발생할 수밖에 없었다. 이와 더불어, 혁신학교 정책 확산 과정에서 확산의 용이성을 위해 우수사례를 중심으로 혁신학교에 대한 교원들의 이해를 도모할 수밖에 없게 되었고 이로





인해 일선 학교 현장에서는 ‘우수사례 따라하기 식’ 혁신, 즉 모방적 동형화가 나타나고 있었다. 즉, 낡고 묶은 것을 새롭게 하는 ‘혁신’이 ‘표준화’되는 역설적인 현상이 발생하고 있는 것이다. 이와 더불어 실험 중인 ‘모델학교’인 혁신학교 위상으로 또한 혁신이 확산되고 일반화되는 데 장애 요인으로 작용하고 있었다.

넷째, 사회, 정치적 영향과 같은 구조적 차원의 요인들 또한 패러독스 현상을 야기하고 있었다. 혁신학교 정책이 민선교육감의 공약으로 도입되고 추진됨에 따라, 혁신학교 정책 추진과정에서 ‘정치성’과 ‘목적성’이 개입될 수밖에 없었다. 본 연구 결과 혁신학교 정책 확산 과정에서 혁신학교 정책이 민선 교육감의 ‘표를 획득하기 위한 수단’으로 이용되고 있을 가능성들이 발견되었으며, 수치화된 목표가 제시됨에 따라 교사들의 ‘의식 변화’와 ‘자발성’이 동반되지 않은 채 빠른 확산이 이루어질 가능성이 농후한 것으로 드러났다. 혁신학교 정책은 다른 무엇보다도 교사들의 ‘자발성’에 기대어 운영되는 정책으로, 교사들의 자발성이 확보되지 않은 상태에서 양적으로 확산될 경우 일부 언론(경향신문, 2018.6.27.)에서 제기되는 바와 같이 무늬만 혁신인 학교들이 양산될 가능성이 커진다.

민선 교육감을 중심으로 한 축에서는 혁신학교를 확산하고자 하는 움직임이 나타나고 있는데 반해 다른 한 축에서는 입시제도가 존재하는 현실 속에서 학력 저하에 대한 우려 등으로 혁신학교 지정에 반대하거나(조선일보, 2018.12.1) 혹은 혁신학교를 ‘특혜학교’로 간주하는 등 부정적인 시선으로 보고 있다. 이러한 사회, 정치적 요인들 또한 교사들이 혁신학교 정책을 집행하는데 영향을 주고 있었다. 일부 교사들은 점수중심 기존 학력관과 입시 위주의 교육풍토 등 사회 전반이 개선되지 않는 한 혁신교육이 추구하는 효과를 온전하게 거두기 어려울 것이라 보고 있었다. 이와 더불어, ‘혁신학교 = 노는 학교’라는 외부의 시선 등은 혁신교육에 대한 교사들의 믿음과 확신을 저해하고 있었으며, 교사들로 하여금 혁신교육에 온전하게 몰입하게 하는 데 방해 요인으로 작용하고 있었다.

## 나. 논의

본 연구를 통해 혁신학교 정책 확산 과정에서 ‘교사(행위자)’ 차원, ‘조직적’ 차원, ‘제도적·정책적’ 차원, 그리고 사회·정치적 영향 요인에 의한 ‘구조적’ 차원의 요소들에 의해 패러독스 현상이 나타나고 있음을 발견할 수 있었다. 이와 같은 요인들 각각에 의해서도 패러독스 현상이 나타나고 있었지만, 보다 근본적으로는 학교 조직을 둘러싼 여러 요인들이 상호작용하며 복합적으로 영향을 미침에 따라 패러독스 현상이 발생하는 것이라 볼 수 있다. 이에 본 절에는 학교 조직의 복잡성과 총체성에 대해, 그리고 학교를 보다 좋은 곳으로 만들고자 하는 교육 개혁으로 인해 오히려 학교의 정상적인 교육활동이 저해될 수 있는 ‘교육개혁의 개입의 역설’ 등 혁신학교 정책의 확산 과정에서 패러독스 현상이 발생하는 원인을 규명하는 과정에서 밝혀진 바에 대해 논의하고자 한다.



## 1) 학교 조직의 총체성, 복잡성과 비선형성

학교 조직은 ‘총체성’과 ‘복잡성’을 지니고 있기 때문에, 학교를 구성하는 특정 요소의 부분적인 변화는 선형적이고 합리적인 사고 체계 하에 예측된 결과 외에 ‘의도치 않은 결과’를 야기하기도 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 학교 조직에서 어떤 하나의 정책은 서로 다른 정책 및 제도들과 맞물려 영향을 주고받으며 상호 적응적으로 집행된다. 이에 학교 조직에서 나타나는 어떤 현상에 대한 결과와 원인을 단순하게 연결짓기에는 그 과정이 너무 복잡해서 관련 변인을 규명하기 어려우며, 결과와 원인이 비례하지 않는 ‘비선형성’이 나타난다. 즉, 학교 조직은 부분의 합으로 환원될 수 없는 ‘총체성’과 선형적으로 이해될 수 없는 ‘복잡성’을 지니고 있는 것이다(백병부 외, 2016).

이러한 학교 조직의 특성으로 인해 학교를 구성하는 하나의 요소의 변화는 그와 관련된 부분뿐만 아니라 학교 조직 전체에 예상치 못한 결과를 초래하며(Sumara & Davis, 2006), 더 나아가 정책이 의도하지 않은 결과를 유발하여 정책이 본래 해결하고자 했던 문제 상황을 오히려 악화시킬 수 있는 패러독스 현상을 초래하기도 한다. 일례로 혁신학교 정책과 기존 승진 제도가 맞물려 작용하는 일선 학교 현장에서는 교육활동 중심의 학교 체제를 구축하는데 중점을 두고 혁신학교를 운영하고 있음에도 ‘승진’을 위해 승진 가산점을 쌓을 수 있는 각종 사업들을 전개함에 따라 교사들의 업무는 줄어들지 않았고, 오히려 기존 업무에 ‘혁신’이라는 업무가 하나 더 더해진 형태로 인식되는 경우도 있었다.

이와 더불어, 성과급 제도와 혁신학교 정책의 상충되는 측면에 의해 패러독스 현상이 발생하기도 하였다. 교사들이 교육활동에 집중할 수 있도록 업무 전담 TF팀을 운영하자, 기존 교원성과급 배분의 기준이 모호해졌고 이로 인해 교사들 간의 갈등이 발생하게 되어 결국 교사들이 자발적으로 업무를 되찾아오는 패러독스 현상까지 나타나고 있었다. 이와 더불어, 대다수의 국민들이 현재 교육제도에 문제가 있으며 변화가 필요하다는 대전제에는 동의함에도 불구하고, 언론에서 드러난 바와 같이 학교교육을 변화시키기 위해 일반적인 학교와 다소 다르게 교육활동이 운영되는 혁신학교에 대해서는 ‘대학 입시’에 불리하다고 여겨 일부 학부모들이 혁신학교 지정에 반대하는 모습을 보이기도 한다.

이는 ‘혁신학교’ 정책이 독립적으로 운영되는 것이 아니라, ‘교원승진제도’, ‘교원성과급 제도’, ‘대입제도’ 등 다른 관련 정책 및 제도와 함께 맞물려 작용하고 있기 때문이다. 이와 같이 학교를 둘러싼 여러 제도들이 서로 영향을 주고받으며 상호 적응적으로 집행된다는 점에서 학교 조직이 지닌 ‘복잡성’과 ‘총체성’을 고려할 때, 학교 교육을 변화시키기 위한 정책을 설계함에 있어서 단선적인 사고에서 벗어나 교육제도 전반의 요소들과 이들의 상호작용을 폭넓게 고려한 정책 설계가 필요할 것으로 보인다.



## 2) 교육 개혁의 ‘개입의 역설’

본 연구 결과 혁신학교 정책이 도입됨에 따라, 학교 현장에는 민주적인 학교운영 체제가 구축되고 있었으며, 교육활동이 중심이 되는 학교로 변모하는 등 긍정적인 변화가 나타나고 있었다. 이러한 변화는 혁신학교에만 국한되는 것이 아니라, 일반학교에도 영향을 끼쳐 일반학교의 변화 또한 선도해가고 있다. 예비혁신학교(예: 혁신공감학교, 행복나눔학교 등), 전문적 학습공동체 등 혁신교육 정책들이 학교 현장에 도입됨에 따라, 일반학교에서도 학교가 민주화되고 교사들의 전문적 학습공동체가 활성화 되는 등 긍정적인 변화가 나타나고 있었다(백병부 외, 2018).

이는 학교를 변화시키고자 했던 ‘교원들의 열정’과 ‘헌신’ 때문이기도 하지만, 교사 개인의 노력이 결집될 수 있도록 정책 추진의 주체인 ‘교육감’을 비롯하여 ‘시·도교육청’의 정책적 지원이 동반되었기 때문이기도 하다. 즉, 정책 추진의 주체로서 각 시·도의 교육감과 교육청이 공교육 혁신을 도모하기 위하여 ‘혁신학교’를 정책으로 표면화하고, 의지를 갖고 예산을 투입하며 인사 제도를 유연하게 적용하는 등 혁신학교의 확산을 위해 노력하고 있기 때문이기도 한 것이다.

하지만, 앞서 밝혀진 바와 같이 이러한 시·도교육청의 정책적 개입이 학교 현장 교사들에게 긍정적으로만 받아들여지지는 않았다. 그간 대부분의 교육 개혁들은 ‘위에서부터 아래로’ 하향식으로 추진되었으며 교사를 개혁의 대상으로 간주해왔다(신현석, 2015; 백병부 외, 2017). 이러한 과거의 경험에 비추어보아 교사들은 혁신학교에 대한 교육청의 개입이 자칫 ‘성과중심의 빠른 확산’으로 이어질 것을 우려하고 있었다. 즉, 아무리 좋은 취지에 의한 것이라 할지라도, 각 시·도교육청의 정책적 개입은 교사들의 ‘자발성’과 ‘학교혁신 운동’의 본래 취지를 훼손할 여지가 있다는 것이다. 실제 혁신학교 정책이 상대적으로 오랫동안 집행된 경기도의 경우 일부 교원들은 개혁에 대한 피로감을 드러내기도 한다(백병부 외, 2016). 교사를 비롯한 학교 구성원들을 위한 개혁이 오히려 교사들에게 어려움을 가중시키고, 학교의 정상적인 교육활동을 저해함으로써 개혁에 거부감을 느끼게 만들 수 있는 ‘개입의 역설’이 발생할 가능성이 바로 이 장면에서 드러나게 되는 것이다.

이와 같은 맥락에서 신현석(2015)은 교육현장의 관점에서 5.31 교육개혁을 평가하며, 교육 현장의 개선을 위한 교육정책이 현장에서 그다지 원하지 않았던 것이기 때문에 변화의 필요성에 대한 교원들의 심정적 동감을 수반하지 못하였고, 이로 인해 그들의, 그들에 의한, 그들만을 위한 요식행위로 교육개혁이 끝날 수 있는 가능성에 대해 제시한 바 있다. 이와 유사한 맥락에서 본 연구결과 혁신학교 정책 또한 학교 구성원들을 위한 개혁임에도 불구하고, 빠르게 확산되는 과정에서 현장의 준비 정도나 여건을 고려하지 못한 채 추진되었고 교원들의 ‘자발성’과 ‘의식 변화’를 충분히 이끌어내지 못함에 따라,



패러독스 현상이 나타나고 있었다. 이로 인해 구성원을 ‘위한’ 정책이 오히려 구성원들로부터 ‘외면’ 받을 수 있는 ‘교육개혁의 개입의 역설’이 발생할 가능성이 드러나고 있었다.

각 시·도의 교육감이나 시·도교육청 업무 담당자들은 ‘혁신학교 운동’을 훼손하거나 학교 현장에 부담을 가중시키기 위해 혁신학교 정책을 기획하여 집행하고 있는 것이 아니다. 실제 인천형 혁신학교인 행복배움학교 운영과정에서 교사들은 행정적 결과 처리 절차도 간단하고 성과에 대한 직접적인 압박도 없다고 하였다. 이처럼 각 시·도교육청은 혁신학교 정책을 통해 ‘공교육 혁신의 모델학교’를 만들고, 이를 통해 학교 교육 전반의 변화를 도모함으로써 보다 양질의 교육이 이루어질 수 있도록 지원하기 위해 ‘혁신학교 정책’을 집행하고 있는 것으로 보여진다.

그럼에도 불구하고, 교육청을 비롯한 외부의 개입은 교사들에게 부담스럽게 느껴지기 마련이다. 교육청의 개입에 대한 부담감은 본 연구를 통해서 뿐만 아니라, 박상완(2019)의 연구에서도 밝혀진 바 있다. 박상완(2019)의 연구에서 학교장은 ‘혁신학교’에서의 자신의 역할을 두고 고민하는 양상을 보였으며, 이와 더불어 교육청의 평가에 대비하여 ‘성과에 대한 압박’을 느끼고 있는 것’으로 드러났다.

이와 더불어, 혁신학교가 정책화되는 과정에서 확산의 용이함을 위해 일정한 틀의 학교로 정형화됨에 따라, 낡고 묶은 것을 새롭게 하는 것을 지향하는 혁신이 ‘획일화’되어 정책의 본래 취지를 훼손할 수 있는 역설적인 현상들이 나타나기도 하였다. 교사들의 자발적인 ‘운동’에 의한 학교혁신이 시·도교육청의 기획에 따른 ‘정책’으로 제도화되어 학교 현장에 도입됨에 따라, ‘정치성’과 ‘관료성’이 개입될 수밖에 없고, 이로 인해 학교 현장에서는 혁신학교 정책이 의도하지 않은 현상들 또한 나타나고 있는 것이다. 더 나아가 정책의 의도하지 않은 현상들이 발생함으로써 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 나타나고 있었다.

이와 같이 혁신학교 정책의 집행 과정에서 패러독스 현상이 나타날 가능성이 있음에도 불구하고, 교사들은 혁신학교 정책이 추구하는 방향이 앞으로 학교 교육이 나아가 할 방향이라 인식하고 있었으며, 혁신교육 정책이 현재 보다는 더욱 확산되고 일반화되어 일반학교의 혁신학교화를 도모할 수 있어야 한다고 보고 있었다. 교사들은 시·도교육청의 정책적 개입에 의한 무리한 양적인 확산에는 반대하는 한편, 혁신학교가 외부의 압박 없이 자연스럽게 양적으로 확대되고 질적으로 심화될 필요가 있다고 보고 있는 것이다. 더욱이 혁신학교 정책은 교사들의 ‘자발성’을 요구하는 정책으로, 보다 많은 교사들이 자발성을 발휘하여 학교 교육의 질을 높이는데 동참할 수 있도록 시·도교육청을 비롯하여 교육부에서 교사들이 자발성을 발휘할 수 있는 여건을 마련해주고 정책적으로 지원해줄 필요가 있다.

본 연구 결과 교사들은 혁신학교가 보다 잘 이루어지기 위해서는 시·도교육청의 적절



한 ‘정책적 지원’이 필요하다고 인식하고 있었다. 그러나 시·도교육청의 정책적 지원이 자칫 단위학교 구성원들에게는 ‘개입’으로 인식될 수 있으므로, 정책 설계 및 집행 과정에서의 섬세함이 요구된다. 자유주의적 국가관에서 국가를 ‘필요악’이라 보았던 것과 마찬가지로 교사들의 ‘자발성’과 단위학교의 구성원들의 ‘자율성’을 중시하는 입장에서는 시·도교육청의 정책적 지원과 개입을 불가피한 ‘필요악’으로 인식할 수 있는 것이다. 실제 본 연구 참여자 중 한 명(B교 학교장)은 그간의 교직 생활에서의 경험에 비추어 보아 관에서 개입하여 강제성을 띠게 되면 반드시 실패한다고 보았으며, 교육부와 시도교육청에서는 교사들이 자발적으로 실천할 수 있도록 ‘지원’해주면 된다고 보았다.

이와 같은 맥락에서 Fullan(2016)은 현장의 목소리에 귀를 기울이지 않고 조급하게 설정된 비전은 변화를 추구하는 과정에서 길을 안내하기 보다는 방해되기 쉽다고 언급한 바 있다. 이는 문제 상황을 해결하기 위해 도입된 ‘정책’에 의해 오히려 문제 상황이 더욱 악화될 가능성이 발생하는 ‘개입의 역설’에 주의할 필요가 있음을 의미하는 것이라 볼 수 있다. 문제 상황을 완화하기 위해 좋은 정책을 도입하고 확산하는 것은 필수적이지만, 이러한 정책적 ‘개입’이 오히려 정책이 해결하고자 했던 문제 상황을 악화시켜 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있다는 점은 정책 추진 주체들이 정책 형성과 집행 과정에 좀 더 신중하게 접근할 필요가 있음을 시사해준다.

### 3) 학교 변화의 핵심인 ‘교원’

본 연구 결과 학교 현장에서 정책을 집행하는 실천의 주체인 ‘교원’들은 학교의 변화 과정에서 중요한 역할을 수행하였다. 앞서 살펴본 바와 같이 본 연구 결과 ‘교사(행위자)’, ‘조직적’, ‘정책적·제도적’, 사회·정치적 영향과 같은 ‘구조적’ 차원의 요인들이 혁신학교 정책 확산 과정에서 패러독스를 유발하는 것으로 드러났다. 이 중 ‘교사(행위자)’ 차원의 요인들뿐만 아니라, ‘조직적’ 차원의 요인들에 해당하는 ‘교직 문화’와 ‘학교 풍토’는 학교를 구성하는 교원들이 만들어 가는 것으로, ‘조직적’ 차원의 요인들 또한 ‘교원’에 의해 어느 정도 개선될 여지가 있는 것이다.

아울러, ‘정책적·제도적’ 차원에서 패러독스를 유발하는 요인들도 결국 교사들의 학교 혁신에 대한 의지가 다른 무엇보다 강력하다면 어느 정도 극복될 수 있는 것들이라 볼 수 있다. 예를 들어, 승진제도 및 성과급제도 등 기존 학교제도와의 충돌, 그리고 소수에 불과한 모델학교로서의 혁신학교의 위상과 같은 정책적 차원의 문제들은 근본적으로 정책 및 제도 개선을 요구하는 문제이지만, 학교 혁신에 대한 교사들의 의지가 강할 경우 중요한 문제가 아닐 수 있는 요인이기도 하다.

더불어, ‘정치·사회의 영향’에 따른 구조적 차원에서 교육감이 혁신학교의 수를 양적으로 확대한다 하더라도 학교 현장에서의 실질적인 정책 집행을 주체인 교사들이 혁신학교



를 제대로 운영하지 않는다면 정책이 의도한 효과를 거두기 어려우며, 이른 바 ‘무늬만 혁신인 학교’들이 발생하게 되는 것이다. 학교는 느슨하게 결합된 조직이고, 세포 조직의 특성을 지니고 있다(Weick, 1976). 이와 같은 학교조직의 특성으로 인해 그 동안 수많은 교육정책들이 학교 현장에 도입되었지만 학교 현장에 실질적인 변화를 도모하는 데에는 일정 부분 한계를 노출해왔다(김성열, 2006; 신현석, 2005). 즉, 교사들은 외부에서 도입된 정책을 ‘형해화’할 수 있는 힘을 지닌 존재로, 교사들의 공감과 지지를 얻지 못한 정책의 경우 정책이 제대로 집행되기 어렵다. 이에 따라 결국 ‘정치·사회적 영향’에 의한 구조적인 차원에서 비롯되는 문제들을 어느 정도 해소하거나 완화할 수 있는 힘을 지닌 존재도 결국 ‘교원’이라 볼 수 있는 것이다.

이로 미루어 보아, 학교 변화의 핵심은 학교 현장에서 실질적으로 정책을 집행하는 주체인 ‘교원들’을 움직이는 것이라 볼 수 있다. 이에 정책 형성 과정에서 실질적으로 학교 현장에서 정책을 집행할 ‘교원’에 주목할 필요가 있으며, 이는 학교 변화를 위한 교원들의 자발성과 주체성을 이끌어낼 수 있는 방향으로 정책을 형성하고 집행할 필요가 있음을 의미하기도 한다.

#### 4) 혁신학교 정책의 이인동과성에 대한 우려

선행연구(김용, 2012; 김인희, 2003; 변기용 외, 2019; 신현석, 2000&2015) 고찰을 바탕으로 그간의 한국의 교육개혁 정책의 특징을 정리해보면 다음과 같다. 첫째, 중앙 정부가 중심이 되어 ‘하향식(Top-down)’으로 개혁정책을 추진해왔으며, 이로 인해 ‘교원’을 개혁의 ‘대상’으로 간주되거나 소외시켜 왔다. 5.31 교육개혁 등 교육개혁 정책은 교사들을 개혁의 ‘주체’로 보기 보다는 개혁의 ‘대상’으로 여겼으며, 이에 ‘교육개혁의 권위적 주체와 객체 간 위계적 분리 현상’이 나타나게 되었다(신현석, 2015). 이와 같은 맥락에서 송경오(2017)는 교육행정구현과정에서 교육의 주체인 교원들의 ‘자기소외’ 현상이 나타나고 있음을 밝혀내었다.

둘째, 학교 현장에 대한 이해가 부족하여 현장적합성이 떨어진다는 평가를 받고 있으며, 이로 인해 교육 개혁이 학교 현장에 실질적인 변화를 도모하기 보다는 형식주의적 정책 집행을 초래하였다. ‘현장적합성’이란 교육개혁의 내용과 추진 방식이 실제 교육개혁이 추진될 학교의 현실에 부합하는지를 뜻하는 개념으로, ‘현장적합성이 있다’는 것은 교육개혁의 내용, 추진과정 및 방식이 교원들의 교육개혁의 참여를 이끌어낼 수 있음을 의미한다(신현석, 2015). 그간 우리나라의 교육개혁 정책은 정책 형성 및 집행 과정에서 교원들과의 충분한 소통이 이루어지지 못했으며, 공감대를 형성하지 못했기 때문에 현장적합성이 떨어진다는 평가를 받아왔다(김인희, 2003; 신현석, 2015; 유경훈, 2014). 이로 인해 학교 현장에서 교육개혁 정책이 ‘형식주의’적으로 집행되는 결과를 초래하였다(김인희, 2003&2007).



이는 개별정권의 의제를 실현하기 위해 운영되어 온 ‘연구학교’가 학교 현장에서 의례적·소극적으로 집행되며, 지정기간이 만료되면 연구 성과가 흔적 없이 사라지는 현상이 발생하고 있음을 밝혀낸 신철균(2011)의 연구에서도 드러난 바 있다.

셋째, 정치의 영향력을 많이 받아, 단기적인 성과를 추구함에 따라 학교 현장에 여러 부작용을 낳았다. 그간의 교육 정책들은 대통령의 선거 공약으로 제시되는 경향이 있어 왔기에 정치의 영향을 많이 받을 수밖에 없었다. 일례로, 7.20 교육여건 개선 사업은 김대중 정부의 임기가 마무리되는 시점에서 대통령의 강력한 지원 하에 추진되었으므로, 정책 추진의 주체인 교육부는 대통령의 임기가 만료되는 시점까지 사업을 완료해야 한다는 정치적 부담감을 떠안을 수밖에 없었다. 그 결과 정책이 무리한 일정 하에 다소 비합리적으로 추진될 수밖에 없었으며, 이로 인해 학교 현장에 혼란을 초래하게 되었다(변기용 외, 2019). 이처럼 ‘정권 내 가시적인 성과 창출에 연연’하는 정치권력으로 인해 역대 정권의 교육정책 수립 및 집행 과정에서 왜곡된 현상이 발생하였음은 변기용 외(2019)의 연구에서도 밝혀진 바 있다.

넷째, 평가와 외적 인센티브를 개혁의 동력으로 활용하였다. 그간의 교육개혁 정책은 각종 책무성 평가를 통해 정책 목표의 달성 정도를 평가하고, 승진 점수 등 외적인 인센티브를 매개로 교원들의 동기를 유발하였다(백병부 외, 2015). 이와 같이 기존 학교 개혁 정책들은 외적 인센티브에 의한 ‘가장된 자발성’에 의해 운영되어 왔기에, 행·재정적 지원이 중단된 이후에는 변화가 사라지는 현상들이 발생하였다는 점이 문제점으로 제기된다(백병부 외, 2015; 신철균, 2011).

혁신학교는 이와 같은 기존 교육개혁의 문제점을 해소하고자 하였으며, 이에 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, ‘교원’을 개혁의 ‘주체’로 보고, 교사 주도의 학교 개혁을 도모하고자 하였다. 혁신학교 정책은 교원들의 ‘자발성’을 중시하며, 혁신학교를 ‘자율학교’로 지정함으로써 교육과정 및 학교 운영 전반에 ‘자율성’을 부여하는 등 ‘교사’를 개혁의 주체로 전면에 내세웠다(백병부 외, 2015; 서근원, 2011; 서정화, 2009; 신현석·정용주, 2014; 정진화, 2014).

둘째, 지방정부인 시·도교육청이 중심이 되어 형성·집행되고 있다. 그간의 교육개혁 정책이 ‘중앙정부’인 교육부를 중심으로 추진되었던 것에 반해, ‘혁신학교 정책’은 제1기 민선교육감인 김상곤 전 경기도 교육감에 의해 정책화·제도화되어 학교 현장에 도입되었다. 이후 지방교육자치 시대의 도래에 따라, 혁신학교 정책은 시·도교육청을 중심으로 추진되고 있으며, 문재인정부에 이르러 중앙정부인 ‘교육부’ 차원에서도 혁신학교 정책에 관심을 두고 추진체계를 구성하는 등 혁신학교 정책의 확산을 위한 노력을 기울이고 있는 실정이다.

셋째, 평가에 대한 부담감을 최소화하였으며, 외적 인센티브를 활용하지 않고 대적인



동인에 의존하여 정책을 추진하고 있다. 혁신학교 정책은 기존 학교개혁의 문제점으로 지적되었던 ‘보여주기 식’으로 정책이 집행되는 것을 방지하고 교원들로 하여금 교육활동에 집중할 수 있도록 평가에 대한 부담감을 최소화하고자 하였다. 실제 본 연구 참여자들은 혁신학교 정책의 경우 다른 사업에 비해 정산 및 보고 절차가 간단하다고 인식하고 있었다. 아울러, 외적인 인센티브에 의해 교사들의 동기를 유발하고자 했던 신자유주의적 교육개혁과 차별화하고자 혁신학교의 경우 교원들에게 ‘승진 점수’ 등을 부여하지 않는 등 외적인 인센티브를 멀리하고자 한다.

그럼에도 불구하고, 본 연구 결과 혁신학교 정책 또한 교육감의 공약으로 선정되어 집행됨에 따라 ‘정치성’이 개입될 수밖에 없었고, ‘시·도교육청’에 의해 추진됨에 따라, 정책 추진과정에서 어느 정도의 ‘관료성’이 개입될 수밖에 없었다. 정책 확산의 용이함을 위해 혁신학교가 운영 과제를 중심으로 정형화되기 시작하였고, 이에 낚고 묶은 것을 새롭게 하는 것을 지향하는 ‘혁신’이 표준화될 수 있는 역설적인 현상들이 나타나고 있었다. 더불어, 혁신학교 정책이 교육감의 선거 공약으로 도입되고, 도달해야 할 수치화된 목표가 제시됨에 따라 혁신학교의 양적 확대를 추구할 수밖에 없었으며, 이 과정에서 일부 언론(경향신문, 2018.6.27.)에서 제기되는 바와 같이 ‘무늬만 혁신’인 학교들이 등장하게 되었다.

본 연구 결과 혁신학교 정책의 양적인 확산 과정에서 학교 현장의 교사들의 의식변화가 충분히 이루어지지 못하였고, 변화를 위한 단위학교의 여건이 충분히 조성되지 못한 채 정책이 집행됨에 따라 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있는 ‘패러독스’ 현상이 나타나고 있었다. 아울러, 교사들의 ‘보람’과 같은 내적 인센티브에만 의존하다 보니, 혁신에 동참할 충분한 세력을 확보하지 못해 정책 확산 과정에서 일정 부분 한계를 노출하고 있었다. 이에 따라, 혁신학교 정책은 그간의 교육개혁 정책과 차별화된 ‘하의 상향식’의 개혁을 추구하고자 했음에도 불구하고(백병부 외, 2017), 결국 어느 다른 정책과 다를 바 없이 시·도교육청을 중심으로 ‘하향식’으로 추진될 위험을 노출하게 되었으며, 학교 현장의 교원들로 하여금 개혁의 ‘주체’가 되기보다는 변화를 ‘강요’당하고 있다는 느낌을 받게 하였다. 이러한 현상은 학교 현장의 구성원들을 위한 개혁이 오히려 학교 현장의 교원으로부터 외면당할 수 있는 가능성을 초래하였다.

정리하자면, 혁신학교 정책은 그간의 교육개혁정책과 차별화된 방식으로 교육개혁을 도모하고자 하였음에도 불구하고, 본 연구 결과 시·도교육청이 중심이 되어 양적인 확산을 추구하게 되었고, 이 과정에서 교원들의 ‘자발성’과 ‘의식변화’가 충분히 동반되지 못함에 따라, 정책 집행 과정에서 ‘패러독스’ 현상이 나타나게 되었다. 이에 혁신학교 정책이 그간의 교육개혁 정책과 다를 바 없는 교육개혁으로 치부될 위험을 노출하게 되었다. 이는 방법과 수단이 다를지라도 결국 모두 동일한 결과에 이르는 현상을 뜻하는 ‘이인동





과성(equifinality)'이 혁신학교 정책 집행 과정에서도 나타날 수 있음을 의미하기도 한다.

이인동과성(equifinality)<sup>69)</sup>라는 개념은 개방 체제에서 나타나는 현상으로(Bertalanffy, 1968; 박삼철, 2011에서 재인용), 최종 목표가 동일하다 할지라도 이러한 목표를 달성하기 위한 수단과 방법은 다양할 수 있음을 뜻한다. 본 연구에서는 ‘이인동과성’이라는 개념을 재해석하여, 학교 현장의 실질적인 변화를 도모하는데 일정 부분 한계를 노출해온 기존 교육개혁과 달리, 혁신학교 정책의 경우 학교 현장의 실질적인 변화를 도모해 나아가기 위해 교사를 학교 개혁의 ‘주체’로 내세우고 폭넓은 ‘자율성’을 부여하는 등 다른 방식으로 개혁을 추진하려 했음에도 불구하고, 양적 확산 과정에서 결국 기존의 교육개혁 정책과 별다를 바 없는 방식으로 추진되어 별다를 바 없는 결과를 낼 수 있음에 대한 우려를 표현하고자 하였다. 이는 혁신학교 정책이 학교 현장에 성공적으로 정착할 수 있도록 정책 집행 및 추진 과정을 주의 깊게 모니터링 할 필요성이 있음을 시사한다.

---

69) 이인동과성은 어떤 문제점을 해결하기 위해 하나의 경진된 최적안을 추구하기보다는 다양한 해결책을 모색할 수 있음을 의미한다.



## VI. 결론 및 제언

### 1. 요약

본 연구는 교사들의 자발적인 상향식 교육 개혁 운동인 ‘학교 혁신’이 ‘진보교육감’의 공약으로 선정되어 ‘혁신학교’ 정책으로 제도화·정책화되고 수치화된 목표가 설정되어 확산됨에 따라, 교사들의 자발성이 훼손될 위험이 있다고 보았다. 이에 혁신학교 정책의 확산 과정에서 교원들이 단위학교의 변화를 도모해가는 과정에서, 그리고 더 나아가 학교교육체제 전반에 걸쳐 계속적으로 변화를 도모해가는 과정에서 경험하게 되는 ‘패러독스 현상’을 탐색해보았다. 이를 위해 본 연구는 인천광역시에 소재한 두 개의 초등학교에 대한 질적 사례연구를 수행하였으며, 교원들의 ‘경험’을 통해 혁신학교 정책 확산 과정에서 발생하는 패러독스 ‘현상’과 그러한 현상이 발생한 ‘원인’을 밝혀내었다. 각 연구 문제별로 분석한 내용을 요약하면 다음과 같다.

첫 번째 연구문제와 관련하여, 혁신학교 정책의 확산 과정에서 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 가운데 정책이 ‘의도한 결과’와 더불어 정책이 ‘의도하지 않은 결과’가 나타났고 이로 인해 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 보다 구체적으로, 민주적인 학교를 만들어가는 과정에서 ‘민주성 vs. 관료성’ 간의 패러독스 현상이, 자율성이 존중되는 공동체를 만들어가는 과정에서 ‘자율성 vs. 규범/규율’ 간의 패러독스 현상이, 교육과정과 수업에서의 변화를 만들어가는 과정에서 ‘맞춤형 vs. 표준화’ 간의 패러독스 현상이, 그리고 함께 성장하는 전문적 학습공동체 운영 과정에서 ‘집단지성을 통한 전문성 향상 vs. 행정업무 우위의 교직문화 및 개인의 권리 보장’ 간의 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 아울러, 교육활동 중심의 학교를 만들어가기 위해 행정업무를 간소화하는 과정에서 ‘업무 간소화 vs. 행정적 안전주의’ 간의 패러독스 현상과 ‘협력/공동체 vs. 경쟁 패러다임’ 간의 패러독스 현상이, 그리고 인센티브와 관련하여 ‘순수한 자발성 vs. 가장된 자발성’ 간의 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 이와 더불어, 단위학교의 변화에서 더 나아가 학교교육체제 전반의 변화를 도모하는 가운데 교원들은 ‘삶과 얹이 일치하는 역량 중심의 미래 학력관 vs. 점수중심의 현재 학력관’ 간의 패러독스 현상을, 지속가능성의 측면에서 ‘혁신학교의 일반화 vs. 기존학교 체제 유지’ 간의 패러독스 현상을 경험하게 되었다.

이처럼 혁신학교 정책 확산 과정에서 학교 조직에 혁신학교 ‘정책’이 도입되고 이로 인한 ‘변화’와 ‘기존 학교 체제’라는 상호 배타적인 요소들이 공존하게 됨에 따라 ‘긴장’이 발생하게 되고, 긴장이 강화되는 과정에서 정책의 의도한 효과뿐만 아니라, ‘양가성’, ‘디커플링’ 등에 의해 정책이 의도하지 않은 결과가 나타나고 있었으며 이로 인해 정책을 통



해 해결하고자 했던 문제 상황이 악화될 수 있는 ‘패러독스’ 현상이 나타나고 있었다.

두 번째 연구문제와 관련하여, 혁신학교 정책은 정책이 집행되는 구체적인 현장에서 상호적응적으로 집행된다는 점(McLaughlin, 1976)에서 교사(행위자) 차원, 조직적 차원, 정책적·제도적 차원, 그리고 정치, 사회적 영향에 의한 ‘구조적 차원’의 요인들에 의해 혁신학교 정책의 집행 과정에서 패러독스 현상이 나타나고 있는 것으로 드러났다. 먼저 교사(행위자) 차원에서는 ‘혁신교육 철학에 대한 이해 부족’으로 교사들의 자발성을 충분히 이끌어내지 못했기 때문에, ‘기존의 것에 대한 관성’이 작용할 수밖에 없었고, 이로 인한 관성적인 행태가 패러독스 현상을 유발하고 있었다.

조직적 차원에서는 관리자 및 구성원의 성향과 조합, 그리고 학교 문화 등이 패러독스 현상을 야기하는 원인으로 작용하고 있었다. 본 연구 결과 관리자의 변화에 대한 수용성과 개방성, 그리고 교사들에 대한 신뢰가 부족할 경우 정책의 본래 의도가 훼손되는 패러독스 현상이 발생하고 있었다. 아울러, 혁신학교를 이끌어 갈 교사 리더가 부재하거나 매년 구성원이 바뀌는 단위학교의 상황, 그리고 대체로 변화에 보수적이며 현실 순응적 교직 문화에 의해서도 혁신학교 정책 집행 과정에서 패러독스 현상이 나타나고 있었다.

‘정책적·제도적인 차원’에서는 학교 사회를 지배해오던 기존 제도들, 예를 들어 교원승진제도, 교원성과급과 같은 정책들과 혁신학교 정책이 추구하는 방향이 상충됨에 따라 패러독스 현상이 발생하고 있었다. 아울러, 혁신학교 정책 자체가 교사들의 자발적인 움직임인 ‘학교 혁신’에서 비롯되어 있다는 점에서 ‘운동의 문법’과 ‘정책의 문법’ 간의 상호 긴장과 모순이 발생할 수밖에 없었으며, 이로 인해 정책의 확산 과정에서 패러독스 현상이 발생하고 있었다.

마지막으로 ‘정치·사회 등 구조적인 차원’에서 혁신학교 정책이 시·도교육감의 공약으로 선정되어 추진됨에 따라 정책 추진과정에 정치적 목적이 개입되었고, 이로 인해 교사들의 인식변화와 자발성이 동반되지 않은 채 빠른 확산이 이루어지고 있다는 점이 혁신학교 정책 확산 과정에서 패러독스 현상을 유발하고 있었다. 아울러, 우리 사회의 고질적인 문제인 ‘입시 위주의 교육 풍토’ 또한 혁신학교 정책 집행 과정에서 의도치 않은 현상을 야기하는 요인으로 작용하고 있었다.

이와 같은 연구결과를 바탕으로, 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타난 패러독스 현상과 관련지어 첫째, 동시에 존재할 수 없는 현상이 동시에 존재하는 ‘비동시성의 동시성’에 대해, 둘째, 변화과정에서의 과도기적 양상으로서의 ‘패러독스 현상’에 대해 논의하였다. 이와 더불어, 패러독스 현상에 대한 원인 규명을 바탕으로 먼저, 학교 조직의 종제성, 복잡성 및 비선형성에 대해, 그리고 교육개혁에 있어서 ‘개입의 역설’을 논의하였다. 그뿐만 아니라, 다른 무엇보다도 교원들이 학교 변화의 핵심임을 제시하였고, 혁신학교 정책의 이인동과성에 대한 우려에 대해 논의하였다.



## 2. 결론

혁신학교 정책은 아래에서 위로의 교사들의 상향식 교육개혁 운동을 정책화 한 것으로, 2009년 경기도 김상곤 전 교육감에 의해 도입되었다. 이후 지방교육자치 시대와 진보교육감의 시대의 본격적인 도래와 함께 혁신학교는 진보교육감의 상징으로 자리 잡으며 확산되었고, 오늘날에는 진보와 보수 교육감 지역을 막론하고 공교육 혁신을 위해 전국적으로 확산되어 운영되고 있다. 아래에서 위로의 상향식 교육개혁 운동이었던 ‘혁신학교’가 교육감의 공약으로 선정되어 양적으로 확산되며 집행됨에 따라, 혁신학교 정책에 ‘정치성’과 ‘관료성’이 가미되어 교사들의 자발성이 훼손될 위험에 처했다. 이에 본 연구에서는 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 정책이 의도한 효과와 의도하지 않은 결과를 함께 살펴보고, 정책이 의도하지 않은 결과로 인해 혁신학교 정책의 본래 의도가 훼손되거나 혁신학교 정책을 통해 해결하고자 했던 문제 상황이 더욱 악화될 수 있는 정책 집행 과정에서의 ‘패러독스 현상’과 이러한 패러독스 현상이 발생하게 된 ‘원인’을 탐색해보았다.

첫째, 혁신학교 정책 확산에 따른 정책 집행 과정에서 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 본 연구결과 혁신학교 운영에 어려움을 겪는 학교뿐만 아니라, 비교적 잘 운영되는 것으로 알려진 학교에서 모두 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 정책이 의도하지 않은 결과가 나타났고, 이로 인해 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 예를 들어, 민주적인 학교 운영 체제가 비교적 잘 구축된 학교의 경우에는 일부 구성원들이 민주적인 학교 운영을 원하지만, ‘회의에 대한 회의감’을 호소하는 역설적인 현상이 나타나고 있었다. 반면, 단위학교의 여건 상 민주적인 학교운영 체제가 갖춰지지 못한 학교의 경우 ‘절차적/형식적 민주주의’가 나타나고 있었으며, 이러한 현상들은 단위학교 내 실질적으로 ‘민주적인 학교체제’를 구축하려는 혁신학교 정책의 본래 의도를 훼손할 가능성을 보이고 있었다.

조직 변화 과정에서의 패러독스 현상에 대한 선행연구(Cameron & Quinn, 1988; Lewis, 2000; Smith & Lewis, 2011; Lewis & Smith, 2014, Putman 외, 2016 등)에 따르면, 새로운 정책으로 인해 조직에 ‘변화’가 도입될 경우, 조직 내에 ‘기존체제’와 ‘변화’라는 상호 배타적인 요소들이 ‘공존’하게 되고, ‘긴장’이 강화되는 과정에서 정책이 의도하지 않은 결과가 발생한다는 것이 밝혀진 바 있다. 본 연구에서도 혁신학교 정책으로 인한 학교 조직의 변화 과정에서 ‘기존 학교 체제’와 혁신학교 정책으로 인한 ‘변화’라는 상호 배타적인 요소들이 공존하게 됨에 따라, 긴장이 발생하게 되었고 긴장이 강화되는 과정에서 패러독스 현상이 발생하고 있음이 발견되었다. 이로 미루어 보아, 혁신학교 정책뿐만 아니라, 학교 조직에 변화를 요구하는 ‘교육 개혁 정책’ 집행 과정에서도 패러독스 현상이 발생



할 것으로 예상해볼 수 있다. 즉, 변화를 도모하는 교육 개혁 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상은 보편적인 것으로, 이러한 현상이 발생하는 ‘원인’에 대한 심층적인 이해를 바탕으로 패러독스 현상이 완화되거나 보다 긍정적인 방향으로 작용할 수 있도록 정책적 장치를 마련할 필요가 있음을 시사한다.

둘째, 정책이 집행되는 조직의 ‘구성원(행위자)’, ‘조직적’ 특성, 정책이 집행되는 조직에 작용하고 있는 다른 ‘제도적’ 요소, 사회, 정치적 영향과 같은 ‘구조적 맥락’ 등은 패러독스 현상을 유발하는 ‘원인’으로 작용한다. 근본적으로는 교육 개혁 정책으로 인한 ‘변화’와 ‘기존 학교 제도/문화’가 충돌함에 따라 패러독스 현상이 발생하였지만, 패러독스 현상이 발생하는 데에는 조직 ‘구성원’, ‘조직적’ 특성, 조직 내 작용하는 ‘제도적·문화적’ 맥락, ‘사회·정치적 영향’과 같은 구조적 요인들이 영향을 주고 있었다. 이에 따라 ‘혁신학교’라는 동일한 정책이 집행되었음에도 불구하고, 단위학교가 처해 있는 상황적 여건에 따라 혁신학교 정책이 집행되는 양상이 상이하게 나타났다.

혁신학교 정책이 보다 잘 운영된다고 여겨지는 학교에서 드러나는 패러독스 현상은 ‘혁신학교 정책’으로 인한 ‘변화’와 ‘기존 제도/문화와의 충돌’ 혹은 익숙함과 편안함을 추구하는 인간 본성과의 충돌에 의한 ‘근원적인’ 성격의 것이라 볼 수 있다. 이에 반해, 상대적으로 변화를 수용할 준비가 되지 않은 학교에서는 ‘기존’의 것에 대한 ‘변화’를 추구하기 때문에 나타날 수밖에 없는 ‘근원적인’ 패러독스 현상과 더불어 혁신학교 정책이 온전히 집행될 수 없는 단위학교의 맥락적 여건에 의해 발생하는 ‘맥락 특수성’을 지닌 패러독스 현상 또한 함께 나타나고 있었다.

예를 들어, 업무 간소화와 관련하여 혁신학교 정책이 비교적 잘 집행되고 있는 학교의 경우, 업무의 총량이 줄어들지 않는 상황에서 근본적으로 발생할 수밖에 없는 ‘업무의 빈익빈 부익부’ 현상이 나타났다. 이에 반해, 업무 간소화가 제대로 이루어지지 못한 학교의 경우 기존 학교업무에 혁신학교 업무가 더해지는 현상이 나타났으며, 이로 인해, 혁신학교 정책으로 인해 오히려 교육활동에 집중할 수 없는 상황이 발생하기도 하였다. 이는 ‘교육활동’에 집중할 수 있는 학교 여건을 형성하고자 하는 혁신학교 정책의 본래 취지를 훼손하는 것으로 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상이라 볼 수 있다.

이로 미루어 보아, ‘정책’은 정책 설계자가 형성한 대로 현장에서 집행되는 것이 아니라, 단위학교가 처한 맥락과 상호 적응적으로 집행된다고 볼 수 있다. 특히, 혁신학교 정책은 교사들의 ‘자발성’이 중시되는 정책으로, 교사들의 자발성이 발휘될 수 있는 문화적, 구조적 여건을 형성해주는 것이 필요하다. 즉, 교사들의 자발성은 저절로 발휘되는 것이 아니라, 교사 및 학교를 둘러싼 ‘문화적’, ‘제도적’ 여건이 뒷받침되어야 함을 의미한다. 일례로, 본 연구 결과 혁신학교 정책은 기존 ‘교직문화’와 ‘승진제도’, ‘교원성과급제도’, ‘입시제도’ 등과 충돌하고 있었으며, 이로 인해 정책이 의도하지 않았던 결과가



나타나고 있었다. 이로 미루어 보아, 혁신학교 정책이 본래 의도한 효과를 온전하게 거두기 위해서는 교직 문화의 개선과 더불어, 기존 승진제도를 비롯하여 교장임용제도, 더 나아가 ‘입시제도’를 변화시키기 위한 노력이 동반되어야 함을 의미한다. 이에 따라, 시·도 교육청 및 교육부와 같은 정책 추진자는 교사들의 ‘자발성’이 발현되기를 기다리는 것이 아니라, 단위학교가 처해 있는 제도적·문화적 여건을 개선함으로써 교사들의 ‘자발성’이 발휘될 수 있는 여건을 조성해줄 필요가 있다.

위와 같은 연구 결과를 바탕으로 혁신학교 정책 확산 과정에서 드러나는 패러독스 현상의 의미를 규명하면 다음과 같다. 첫째, 혁신학교 정책 확산 과정에서의 패러독스 현상은 조직 변화 과정에서 나타나는 ‘과도기적 양상’으로, 학교가 ‘정체’되어 있는 것이 아니라, 지속적으로 ‘변화’를 모색하고 있음을 의미한다. 혁신학교 정책 확산에 따른 정책 집행 과정에서 나타난 패러독스 현상은 교원들이 혁신학교 정책을 무조건적으로 거부하거나 이에 저항하는 것이 아니라, 이를 수용하여 변화를 도모하고 있음을 의미한다. 혁신학교가 교육감에 의해 정책적으로 확산되었기에, 학교 현장의 교원들이 처음부터 혁신 교육에 대한 투철한 신념을 지니고 있는 상황이 아니었다. 이에 따라 단위학교가 처한 상황적 맥락과 상호작용하며 정책을 집행하는 가운데, 정책이 의도하지 않은 현상이 나타나는 등 정책을 통해 해결하고자 한 문제 상황을 오히려 악화시킬 수 있는 현상들이 나타나고 있었다.

그럼에도 불구하고, 모든 연구 참여자들은 ‘교육의 본질이 구현되는 곳’, ‘교육활동 중심, 학생 중심’의 조직으로 학교가 변모하기를 희망하고 있었다. 뿐만 아니라, 개인 및 조직이 처한 상황에 따라 차이가 있었지만, 지속적으로 보다 나은 학교를 만들어가기 위한 ‘변화’를 시도하고 있었다. 이는 혁신학교 정책 확산 과정에서의 패러독스 현상과 이러한 현상이 발생하는 원인을 심층적으로 분석하여, 학교 현장에서 혁신학교 정책이 의도하지 않은 결과가 발생하지 않도록 지원할 필요가 있음을 의미한다. 이와 같은 노력이 동반될 때, 혁신학교 정책이 학교 현장에 보다 잘 정착할 수 있을 것이며, 보다 많은 학교의 혁신학교화를 이끌어낼 수 있을 것이다.

둘째, 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타난 패러독스 현상은 학교 조직이 ‘충체성’과 ‘복잡성’, ‘비선형성’을 지니고 있음을 의미한다. 연구 결과 학교 조직에서 혁신학교 정책은 다른 정책들과 맞물려 상호 적응적으로 집행되고 있었으며, 이로 인해 혁신학교 정책이 거두고자 한 효과를 온전하게 거두지 못하고 ‘의도하지 않은 결과’로 인해 오히려 정책을 통해 해결하고자 한 문제 상황이 악화되는 패러독스 현상이 발생하고 있었다.

학교 조직은 서로 다른 정책 및 제도들이 서로 영향을 주고받으며 상호적응적으로 집행되기 때문에 원인과 결과를 명확하게 규정하기 어려우며 원인과 결과가 비례하지 않는 ‘비선형성’을 특징으로 한다. 본 연구결과 혁신학교 정책은 ‘교원승진제도’, ‘교장임용제



도', '교원인사제도', '교원성과급 제도'와 같은 정책 및 제도들과 서로 영향을 주고받으며 상호 적응적으로 집행되고 있었다. 아울러, 혁신학교 정책은 '입시제도' 등과도 맞물려 집행되고 있었기 때문에 입시 제도를 비롯하여 학교제도 전반이 변화하지 않는 이상 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 결과 또한 나타날 수밖에 없으며, 이로 인해 정책의 본래 의도가 훼손될 수 있는 패러독스 현상이 발생할 수밖에 없는 것이다. 이와 같은 '학교 조직의 복잡성과 비선형성', 그리고 '정책 집행 과정의 역동성과 정치성' 등을 고려해 보았을 때, 앞서 언급한 바와 같이 교육 개혁 정책 집행 과정에서 '패러독스 현상'은 필연적으로 발생할 수밖에 없는 현상이라 볼 수 있다.

셋째, 혁신학교 정책의 확산 과정에서의 패러독스 현상은 혁신학교 정책의 확산 과정에서도 '개입의 역설'이 발생하고 있음을 의미한다. '개입의 역설'이란, 선한 의도에서 시작된 정부의 개입이 오히려 악순환을 낳는 현상을 지칭한다(최병선, 2001). 본 연구 결과 혁신학교 정책 확산 과정에서 교사들은 시·도교육청에 대해 '이중적'인 태도를 보였다. 교원들은 혁신학교가 보다 확산되고 학교의 변화를 도모하기 위해서는 교육감을 비롯한 시·도교육청의 '지원'이 필요하다고 보았다. 그러나 이와 동시에 교원들은 외부 세력이 개입하는 것에 대해서는 부정적인 입장을 취하고 있었다. 즉, 교원들은 정책 추진과정에서 자발성이 훼손되고 '관료성'과 '정치성'이 개입될 것을 우려하고 경계하고 있는 것이다. '그냥 가만히 내버려두면 된다'라는 한 연구 참여자의 말로 미루어보아, 혁신학교 정책의 확산 과정에서 '개입의 역설'이 나타나고 있음을 알 수 있다.

다음으로 '정책 집행 과정에서의 패러독스'의 이론적 의미와 교육행정학적 의의를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상은 '정책의 의도치 않은 결과'에 대한 관심을 환기시켰다. 정책 형성자와 집행자는 정책이 현장에서 실효성 있게 작동하고 있는지, 실제 의도한 효과를 거두고 있는지에 주목할 필요가 있으며, 이와 더불어 정책이 의도하지 않은 부정적인 효과가 나타나고 있지는 않은지에 관심을 두어야 한다. 교육 행정가들은 정책이 일단 형성되고 결정되면, 현장에서 그대로 집행될 것으로 기대하지만(김재웅, 2011), 실제 학교 현장에서는 정책이 의도한 결과만 나타나는 것은 아니다. 연구결과 학교현장에서 혁신학교 정책은 단위학교가 놓인 상황적 맥락 하에서 상호적응적으로 정책이 집행되고 있었으며, 이로 인해 정책이 의도한 효과와 더불어 예상치 못한 혹은 의도하지 않았던 결과가 함께 나타나고 있었다.

그간 교육 정책이 의도하지 않은 결과는 '정책 오차' 혹은 '정책 실패'로 간주될 뿐, 교육학 분야에서는 이에 대한 관심이 충분하지는 못했다. 정책 집행 과정에서 발견되는 '정책의 의도하지 않은 결과'는 정책 형성 및 추진 주체에게 정책에 내재된 문제점, 혹은 정책이 의도한 효과를 거두는데 방해가 되는 예상하지 못한 요인들에 대한 정보를 제공해 주어, '정책 개선'을 통해 학교 현장에서 정책이 보다 성공적으로 집행되는데 기여할



수 있다. 이처럼 정책 집행 과정에서의 패러독스는 ‘정책이 의도하지 않은 결과’ 혹은 ‘정책이 예상치 못한 결과’에 대한 관심을 환기시켰다는 점에서 의의가 있다.

둘째, 정책 집행 과정에서의 패러독스는 정책의 ‘의도’를 고려하여 교육 개혁 정책뿐만 아니라, 교육 정책의 집행 과정에서 나타나는 ‘과정적 결과’를 심층적으로 이해할 수 있는 개념적 틀을 제공한다. 본 연구 결과 혁신학교 정책의 집행 과정에서 과정적 결과로 정책이 의도한 효과와 더불어 의도하지 않은 효과가 함께 나타나는 가운데, 정책의 의도치 않은 결과로 인해 정책의 본래 의도가 훼손되거나 정책을 통해 해결하고자 한 문제 상황이 오히려 악화되는 패러독스 현상이 발생하고 있었다.

그간 ‘정책 패러독스’에 대한 교육행정학계의 관심은 타 사회과학 분야에 비해 부족했다고 볼 수 있다. 연구자들은 교육 정책이 학교 현장에서 의도한 효과를 거두지 못하는 이유를 ‘형식주의(김인희, 2007)’, ‘디커플링(변수연, 2012; 신철균, 2011)’ 등에서 찾았으며, 최근에는 ‘양가성’이라는 개념을 통해 자유학기제(임종현, 2016)와 혁신학교(유경훈, 2014) 등 교육 개혁의 집행 과정을 이해하고자 하였다. ‘형식주의’란 내용보다는 형식에 치중하며 피상적 실천에 그치는 현상을 의미하며, 김병찬(2003)은 형식주의가 우리나라 교사들에게 나타는 문화적 특징 중 하나로 보았다. 김인희(2007)의 경우에는 학교의 형식주의와 학교 혁신의 관계에 대해 연구하며, 학교 혁신이 실질적으로 성과를 거두기 위해서는 형식주의가 극복되어야 하며, 형식주의가 극복되기 위해서는 학교 조직의 내부 시스템과 문화와 같은 내적인 요인을 개선하기 위해 노력을 기울일 필요가 있음을 제안하였다.

한편 유경훈(2014), 임종현(2016)은 ‘양가성’이라는 개념에 주목하여, 학교 혁신의 과정에서 나타나는 ‘양가성’에 대해 그리고 자유학기제 정책 집행 과정에서 드러나는 ‘양가성’에 대해 연구한 바 있다. 이들은 학교 현장에서 교육정책이 집행될 때, ‘관성적 가치, 사고방식, 행동양식’을 추구하는 현상과 ‘변화된 가치, 사고방식, 행동양식’을 추구하는 현상이 대립하며 공존하고 있음을 ‘양가성’이라는 개념을 통해 설명하였다. 특히, 임종현(2016)에 따르면, ‘양가성’은 정부주도의 하향식 교육 개혁 정책의 집행 과정에서 학교 구성원들이 기존의 것에 대한 관성을 보유한 채로 변화를 수용하고 있기 때문에 나타나는 현상으로, 형식주의의 기저 이론이 되기도 하며 다른 한 편으로는 잦은 교육개혁 정책과 불확실한 미래에 대한 단위학교의 생존 전략으로 이해될 수 있다.

더 나아가 ‘정책 패러독스’라는 개념은 교육 개혁 정책뿐만 아니라, 교육정책 전반의 집행 과정을 심층적으로 이해할 수 있는 개념이라는 것에 주목할 필요가 있다. 교육 개혁 정책의 집행 과정에서 ‘정책 패러독스’라는 개념은 기존의 것에 대한 ‘관성’과 개혁 정책으로 인한 ‘변화’ 사이에서 발생하는 패러독스적 ‘긴장’ 상태에서 나타나는 ‘양가성’을 전제로, 정책 집행 과정에서 발생하는 ‘정책의 의도한 효과’ 뿐만 아니라 ‘정책이 의





도하지 않은 결과'까지 심층적으로 이해할 수 있는 개념적 틀을 제공한다. 더불어 일반적인 교육정책 집행 과정에서도 정책 혹은 정책이 집행되는 조직 내 '상호 배타적인 요소'들이 공존하는 가운데 긴장이 발생하게 되고, 이 과정에서 '정책이 의도한 효과' 뿐만 아니라 '의도하지 않은 결과'를 초래하여 정책 패러독스 현상이 나타날 수 있는 것이다. 정책이 의도하지 않은 결과로 인해 정책의 본래 의도가 훼손되거나 정책이 해결하고자 하는 문제 상황이 오히려 악화될 수 있다는 점에서 정책 집행자와 교육 행정학 연구자들은 '정책 집행 과정에서의 패러독스'라는 개념에 주목하여 교육정책의 집행 과정을 분석할 필요가 있다.

셋째, 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상은 '합리성'과 전통적인 '기계론적'인 패러다임에서 벗어나 비선형성과 비평형성에 근거한 대안적 관점에서 교육정책의 집행 과정을 이해할 필요가 있음을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이, 학교조직의 '총체성'과 '복잡성'을 고려해보았을 때, 정책 패러독스 현상은 학교조직에서 서로 다른 정책과 제도들이 서로 맞물려 영향을 주고받으며 상호 적응적으로 집행되기 때문에 나타나는 현상으로, 복잡한 현상을 이해하기 위해서는 '합리성'과 '기계론적' 패러다임이 아닌 새로운 대안적 패러다임에 근거하여 현상을 이해할 필요가 있음을 시사해준다. 즉, 총체성과 복잡성을 지닌 학교 조직의 특성에 대한 이해를 바탕으로, '복잡계' 혹은 '패러독스적 관점'과 같이 비평형성, 비선형적인 접근을 전제한 대안적 패러다임의 관점에서 접근할 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서 이재훈(2005)은 카오스 이론에 근거하여 학교 혁신의 과정을 '혁신 도입기', '혁신 진행기', '혁신 정착기'로 구분하여 분석한 바 있다. 연구 참여교인 사례학교는 학력 하락이라는 문제 상황의 출현으로 위기상황, 즉 카오스 상태에 빠지게 되었고 혁신을 도입하는 등 변화를 모색하는 가운데 안정과 질서, 불안정과 무질서가 공존하며 '비평형'의 상태에 이르게 되었다. 이후 본격적으로 혁신이 진행되는 '혁신 진행기'에서는 무질서, 불안정에서 질서와 안정을 조금씩 찾아 나가게 되는 등 자기조직화의 단계를 거쳐 마침내 새로운 질서가 제도화되는 '혁신의 정착기'에 도달하게 된다고 보았다. 이처럼 혁신의 과정은 합리적이고 선형적인 인과관계에 의해서만 이해되기 어려우며, 새로운 대안적 패러다임을 필요로 한다.

마찬가지로 본 연구결과 혁신학교 정책의 확산 과정에서도 선형적인 인과관계에 의해 이해될 수 없는 현상들이 나타나고 있었다. 선형적인 인과관계에 기반 한 전통적인 기계론적 패러다임에서는 '정책'이라는 투입이 있을 경우, '정책이 의도한 결과'라는 산출만 나와야 한다. 하지만, 학교 현장에서는 혁신학교 정책이 확산되는 가운데 정책이 의도한 효과와 더불어 의도하지 않은 결과 또한 나타나고 있었으며, 그 결과 정책을 통해 해결하고자 했던 본래 문제 상황이 더욱 악화될 가능성 또한 드러났다. 즉, 학교 조직의 혁



신은 합리성, 전통적인 기계론적 패러다임에서 벗어나 대안적인 관점에서 이해할 때 보다 잘 설명될 수 있음을 의미하며, 복잡계와 같이 대안적인 관점에서 ‘정책 집행 과정에서 나타나는 패러독스 현상’에 관심을 두고 연구할 필요가 있음을 의미하기도 한다.

본 연구에서는 혁신학교 정책 확산 과정에서 발생하는 패러독스 현상을 살펴보고, 그 원인과 의미를 발견해보았다. 교원들이 혁신학교 정책을 집행하는 과정에서 여러 제약 요건에 의해 정책이 의도하지 않은 현상이 나타나기도 하였지만, 교원들은 본인이 놓여 있는 상황적 여건 하에 끊임없는 ‘성찰’과 ‘시도’로 ‘교육활동 중심의 학교’를 만들어가기 위해 고군분투하고 있었다. 이는 혁신학교 정책 확산 과정에서 표면적으로 드러난 현상의 이면에는 보다 나은 학교를 만들고자 하는 교원들의 열망이 내재되어 있음을 의미한다. 이러한 점에서 정책 집행 과정에서의 발생하는 패러독스 현상에 더욱 관심을 두고, 현상에 대한 종합적인 이해를 바탕으로 혁신학교 정책이 학교 현장에서 보다 잘 정착하여 집행되고, 일반학교의 변화를 선도해나갈 수 있도록 지속적인 노력을 기울일 필요가 있다. 이러한 주체들의 노력을 통해 학교가 ‘교육의 본질’이 구현되는 ‘교육활동’ 중심의 공간으로, 그리고 보다 많은 구성원들의 ‘교육과 배움에 대한 열정’이 꽃 피울 수 있는 공간으로 거듭날 수 있기를 기대해본다.

### 3. 제언

#### 가. 교육개혁 및 혁신학교 정책에의 시사점

본 연구 결과를 바탕으로 교육개혁 및 혁신학교 정책에 대한 시사점을 도출하여 제시하면 다음과 같다. 첫째, 교육개혁 정책 형성 및 집행 시 기존의 것에 대한 ‘관성’을 고려할 필요가 있다. 본 연구 결과 학교 현장에 변화를 도모하는 ‘혁신학교 정책’과 기존 학교 운영의 기반이 되는 ‘학교 문법’ 사이의 대립으로 인해 ‘긴장’이 발생하게 되며, 이러한 긴장 상황에서 기존의 것에 대한 ‘관성’에 의해 기존의 것을 고수하거나 새로운 변화와 기존의 것을 ‘절충’하는 현상이 나타나고 있었다. 더불어, 학교 현장에서는 변화를 나름대로 재해석하여 적용하는 현상 또한 발생하고 있었다. 이로 인해 학교 현장은 혁신학교 정책이 의도한 바대로만 변화해가는 것이 아니라, 정책이 의도하지 않은 결과 또한 나타나고 있었다.

이러한 상황들을 고려해볼 때 향후 혁신학교 정책을 비롯하여 변화를 도모하는 교육개혁 정책을 형성하고 집행하기에 앞서 변화의 과정에서 기존의 것에 대한 ‘관성’이 작용할 수 있음을 고려해야 한다. 이와 더불어, 기존 제도나 문화와 개혁 정책이 추구하는 바가 상충될 수 있는 부분에 대한 정책적인 고려가 정책 형성 과정에서 이루어진다면,



정책이 집행되는 과정에서 발생하는 부작용과 혼란을 최소화할 수 있을 것이다.

둘째, 교육개혁 정책 추진 시 단위학교가 처한 문화적, 구조적 맥락에 대한 이해가 필요하다. 본 연구 결과 단위학교가 처한 문화적, 구조적 조건들을 고려하지 않은 채 사회, 정치적 요인에 의해 개혁이 추진될 경우, 정책의 의도하지 않은 결과가 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있는 패러독스 현상이 발생할 수 있음이 밝혀졌다. 교사들의 ‘자발성’은 저절로 발휘되는 것이 아니라, 교사의 자발성이 발휘될 수 있는 구조적 여건이 전제되어야 한다.

‘교사’를 변화, 개혁의 주체로 내세우는 정책은 자칫 개혁 실패에 대한 책임을 교사에게 전가할 위험이 있다. 교사의 자발성은 아무런 준비 없이 교사들에게 ‘자율성’이 주어진다고 해서 저절로 발휘될 수 있는 것이 아니다. 이에 교사들이 자발성과 주도성을 발휘할 수 있는 문화적, 구조적 여건을 우선적으로 형성할 필요가 있으며, 생태학적 관점에서 교사의 자발성이 발휘될 수 있는 조건에 관심을 둔 ‘교사 행위주체성 이론(Teacher agency)’에 주목할 필요가 있다.

교사 행위주체성 이론은 교사의 행위주체성이 구체적인 상황 속에서 성취되며, 그 성취는 교사가 활용할 수 있는 문화적, 구조적, 물적 자원에 의해 지원되거나 제약될 수 있다는 점을 강조한다(소경희·최유리, 2018; Priestley, Biesta, & Robinson, 2015). 뿐만 아니라, 교사의 성취는 과거 개인적이고 전문적인 경험의 영향을 받으며 장, 단기적인 미래에 지향하는 목표에 영향을 받는다는 점에서 과거와 미래의 상호작용의 결과라 볼 수 있다(Priestley, Biesta, & Robinson, 2015). 이는 정책에서 추구하는 변화가 나타나지 않았을 경우, 이에 대한 책임을 전적으로 교사에게 전가해서는 안 됨을 의미하며, 교사가 처해있는 단위학교를 둘러싼 문화적, 구조적 여건들을 먼저 살펴볼 필요가 있음을 의미한다.

이러한 교사 행위주체성 이론에 비추어 본 연구에서 밝혀진 혁신학교 정책의 집행 과정에서의 패러독스 현상을 해석해보면, 과거 교육개혁 정책에 대한 교사들의 실패 경험이 현재 혁신학교 정책의 집행 과정에서도 교사들에게 영향을 주고 있다고 볼 수 있다. 이에 실제 본 연구에서 교사들은 혁신학교 정책이 과거 교육개혁 정책들처럼 교육청 중심의 하향식으로 집행될 가능성에 대해 우려하고 있었다. 이와 같은 우려에도 불구하고 또 다른 한편으로 교사들은 궁극적으로 단·장기적인 미래에는 ‘교육’의 본질이 구현되는 교육활동 중심의 민주적인 학교 체제가 구축되어야 한다는 보고 있었으며, 이에 따라 혁신학교 정책이 보다 확산되고 지속될 필요가 있다고 인식하고 있었다.

교사들의 이러한 인식에도 불구하고, 학교 현장에서 교사들이 혁신학교 정책을 집행하며 변화를 만들어 나가는 것은 쉽지 않았다. 혁신학교 정책이 단위학교의 구성원, 학교 현장의 맥락, 사회·정치적인 영향 속에서 상호작용적으로 집행되는 가운데 앞서 언급한 바와 같이 정책이 의도하지 않은 결과 또한 나타나며, 이로 인해 정책이 해결하고자 한



문제 상황이 오히려 악화될 수 있는 가능성 또한 나타나고 있었다. 이와 같이 교사들의 ‘실천’은 교사가 처한 단위학교의 문화적, 구조적 여건에 영향을 받으므로, 교사의 ‘자발성’과 ‘주체성’을 핵심으로 하는 혁신학교 정책이 본래 의도한 효과를 거두기 위해서는 단위학교의 문화적, 구조적 여건을 개선하기 위한 노력이 동반되어야 할 것이다.

셋째, 혁신학교 정책 확산에 따른 정책 집행 과정에 대한 모니터링이 이루어질 필요가 있다. 본 연구 결과 혁신학교 정책의 확산 과정에서 정책이 의도한 효과뿐만 아니라, 의도하지 않은 결과가 함께 나타남에 따라 정책의 의도가 훼손되거나 정책이 해결하고자 했던 문제 상황이 오히려 악화될 수 있는 패러독스 현상이 나타나고 있었다. 이로 미루어 보아 혁신학교 정책을 일선 학교 현장에서 직접 집행하고 있는 ‘단위학교 구성원들’뿐만 아니라, 정책 추진의 주체로서 시·도교육청 및 교육부 관계자들이 혁신학교 정책 집행 과정에 대해 모니터링 할 필요가 있을 것으로 보인다.

이에 먼저, 학교 현장에서 혁신학교 정책이 집행되는 가운데 나타나는 ‘정책의 의도한 효과’와 ‘의도하지 않은 결과’를 살펴보고, ‘의도하지 않은 결과’가 발생하는 ‘원인’이 무엇인지 탐색해볼 필요가 있다. 원인에 대한 분석을 바탕으로 혁신학교 정책의 집행 과정에서 드러나는 패러독스 현상을 완화하려는 노력이 동반되어야 정책이 의도한 효과를 온전하게 거둘 수 있을 것으로 보인다.

이와 더불어, 혁신학교 정책 추진 방향에 대한 점검 또한 동반되어야 한다. 본 연구 결과 현재 혁신학교 정책이 교육감의 핵심 공약으로 선정됨에 따라 양적인 확산을 추구하게 되고, 이 과정에서 일선학교 현장에서는 교사들의 자발성과 혁신교육에 대한 이해가 충분하지 못한 채 혁신학교를 운영하게 됨에 따라 ‘패러독스 현상’이 발생하고 있었다. 이는 현재 정책 추진 방향에 대한 점검이 이루어지고, 이를 바탕으로 정책의 방향을 새롭게 설계할 필요가 있음을 의미한다.

넷째, 혁신학교 정책은 ‘성과’와 ‘빠른 확산’에 집중하기 보다는 학교 현장에서 혁신학교 정책이 잘 집행될 수 있도록 지원하는 ‘내실화’ 및 ‘질적 도약’을 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 본 연구를 통해 아무리 좋은 취지에서 추진되는 정책이라 하더라도, 정책 집행 과정에서 교사들의 자발성과 의식변화가 전제되지 않은 채 ‘빠른 확산’을 추구할 경우, 정책의 본래 의도가 훼손되는 ‘패러독스’가 발생할 가능성 있다는 사실이 밝혀졌다. 교사들의 교직문화를 연구한 선행연구(박철희, 2014; 오영재, 2010) 결과 교사들은 ‘변화’에 신중하게 대응하며 보수적인 성향을 보여 왔다. 아울러, 교사들은 그간 수많은 교육정책들이 실패하는 양상을 목도해왔기 때문에 교육 개혁 정책에 회의적인 입장을 취할 가능성이 높다. 더군다나 선행연구(김재웅, 2007; Track & Cuban, 1995)를 통해 전통적으로 교육개혁에 있어서 강력하게 드라이브를 거는 순간부터 정책과 현장의 괴리가 나타난다는 것이 밝혀진 바 있다.



이에 혁신학교 정책의 집행 과정에서 ‘정치성’과 ‘관료성’이 개입되어 빠른 성과를 추구할 경우, 학교 현장에서 ‘형식주의’, ‘의례적’ 혹은 ‘소극적’ 정책 채택 및 집행이 나타날 수 있음을 예상해볼 수 있다. 이와 더불어, 단위학교가 처한 맥락적 조건들을 고려하지 않은 채 ‘양적’인 확산에만 집중한다면, 일각에서 제기되고 있는 ‘무너진 혁신인 학교’를 양산할 가능성이 농후해진다. 혁신학교 정책은 다른 무엇보다 교사들의 ‘자발성’을 중시하는 정책으로, 교사들의 ‘자발성’이나 ‘준비성’을 고려하지 않은 채 양적 확산에만 치중한다면 혁신학교 정책을 통해 거두고자 했던 효과를 거두기 어려울 것이다.

더욱이 교사들의 ‘자발성’을 이끌어내지 못하는 정책의 경우 실패할 가능성이 높아진다는 점에서 혁신학교 정책의 확산 과정에서 혁신학교를 빠른 속도로 양적으로 확대하기 보다는 ‘질적인 심화’를 위한 노력을 기울일 필요가 있을 것으로 보인다. 이를 위해 혁신학교를 이끌어 갈 수 있는 ‘교사 리더’를 양성하고, 혁신 교육이 추구하는 바에 대한 교사들의 이해를 도모하기 위해 노력해야 한다. 이러한 노력을 바탕으로, 단위학교 내 실질적인 민주적인 의사결정체제가 구축되고, 교육활동 중심으로 학교가 운영될 수 있도록 정책적인 지원이 선행되어야 할 필요가 있다.

다섯째, 혁신학교의 양적 확대보다 ‘일반학교의 혁신학교화’를 추구할 필요가 있다. 학교를 변화시키기 위한 교사들과 시·도교육청의 노력으로 인해 ‘혁신학교의 일반화’가 이루어지고, ‘일반학교의 혁신학교화’가 이루어지고 있다(백병부, 2019a). 그러나 본 연구 결과 양적인 확대 과정에서 혁신학교 간의 빈익빈 부익부 현상, 좋은 학교이지만 ‘시험중’인 모델학교인 혁신학교의 위상 때문에 혁신학교 교원들이 혁신학교로의 재 전입을 고민하게 되는 현상, 개인의 힘으로 변화시키기 어려운 학교 체제 등 혁신학교 정책의 의도하지 않은 결과가 나타나고 있었으며, 이로 인해 정책의 본래 의도가 훼손될 가능성 또한 나타나고 있었다.

아울러, 혁신학교가 교원들의 행정업무를 간소화하고, 교사들이 본업인 교육활동에 집중할 수 있는 여건이 갖춰진 좋은 학교라면 교사들이 서로 앞 다투어 ‘일반학교’를 ‘혁신학교’로 전환하겠다고, 혹은 ‘혁신학교’에 근무하겠다고 나서야 한다. 그럼에도 불구하고, 선행연구(유경훈, 2014; 백병부, 2019b)에서 밝혀진 바와 같이 현실적으로 혁신학교에의 근무를 희망하지 않았음에도 비자발적으로 근무하게 되는 교사들이 발생하는 현상 등이 나타난다는 점으로 미루어보아, 혁신학교 ‘정책’의 수용성을 저해하는 요인이 존재하고 있음을 추정해볼 수 있다.

본 연구에서 드러난 바를 바탕으로 교사들에게 혁신학교 정책의 수용성을 저해하는 요인을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, ‘혁신’이라는 단어에 대한 부담감으로, 혁신학교에서 기존 학교에서 하지 않은 사업들을 추가적으로 운영해야 한다고 생각하기 때문에 혁신학교에 근무하는 것에 부담을 느낄 수 있다. 이와 더불어, 혁신학교 정책은 기존 교직원문화, 제



도에 ‘변화’를 요구하는 것으로, 기존의 것에 대한 관성이 작용하기도 하며 ‘승진제도’, ‘교장임용제도’, ‘교원성과급 제도’, 그리고 ‘대입제도’ 등 기존 제도와 상충되는 부분이 있기에 거부감을 느낄 수 있다. 아울러, 혁신학교 정책, 학교의 민주화 등으로 일반학교 또한 상당 수준으로 ‘민주화’가 이루어지고 교사들에게 상당한 수준의 자율성이 보장되고 있기 때문에, 교사들이 인식하는 혁신학교에서의 근무가 지니는 이점이 크지 않을 수 있다.

다시 말하자면, 변화의 필요성을 절실하게 느끼지 않는 이상 일반 교사들의 입장에서는 혁신학교를 굳이 찾아갈 이유가 없을 수 있는 것이다. 교사들은 혁신학교 정책으로 인해 또는 사회 전반에 걸쳐 민주화가 진전되는 가운데 일반학교 또한 상당히 ‘민주화’되고, 교사들의 자율성과 전문성이 보장되고 있기 때문에 일반 교사들의 입장에서는 혁신학교를 굳이 찾아갈 이유가 없다는 의견을 제시하기도 하였다. 일례로 ‘교육과정 재구성’의 경우에는 교사들의 의지만 있으면 일반학교에서도 충분히 수행될 수 있는 부분이며, 현재 제대로 운영되고 있지는 못하지만 대부분의 일반학교에도 ‘전문적 학습공동체’가 존재하는 등 일반학교 또한 상당부분 ‘변화’하고 있다는 것이다. 아울러, 일부 연구 참여자들은 교사들은 ‘혁신에 대한 의지’가 동반되지 않을 경우 혁신학교나 일반학교가 크게 다르지 않다는 점에서 혁신학교에서의 근무 이점이 크지 않을 수 있다고 보고 있었다. 즉, ‘교사들의 의지’가 중요한 요소일 뿐 ‘혁신학교’이건 ‘일반학교’이건 학교의 유형은 중요하지 않다는 것이다.

이에 혁신학교 정책 담당자들은 ‘혁신학교’의 수를 늘리기보다는 앞서 언급한 바와 같이 혁신학교의 ‘질적 심화’를 이뤄가고, 일반학교를 ‘혁신학교화’하기 위해 보다 많은 노력을 기울일 필요가 있을 것으로 보인다. 혁신학교에 대한 관심에서 더 나아가 일반학교 교사들에게 관심을 두고, 일반학교의 ‘변화’를 도모해나갈 수 있는 방안에 대해 고민할 필요가 있다. 예를 들어, 무늬만이 아닌 교사들의 ‘전문적 학습공동체’가 실제 작동할 수 있는 여건을 형성하기 위해 교원들의 업무를 경감하려는 노력이 지속되어야 할 것이다. 이러한 노력이 동반되었을 때 교육활동 중심의 학교를 만들어 나갈 수 있을 것이며 학교 교육 전반의 질적 향상이 이룩할 수 있을 것이다.

그 동안 성공적이었다고 평가된 다수의 교육정책들이 일정 시간이 경과하거나, 인적, 물적 자원이 중단되면 원상태로 되돌아가거나 목표 달성 정도가 줄어는 것으로 드러났다 (Berman & McLaughlin, 1977; Datnow & Stringfield, 2000; 백병부, 2019b에서 재인용). 이에 ‘혁신학교’에 국한하여 변화를 도모하기 보다는 ‘일반학교’에 초점을 두고, 일반학교의 변화를 지속적으로 도모하여 ‘혁신’이 일반학교의 문화에 정착할 수 있는 기반을 마련해야 할 것이다. 이를 위해서는 혁신학교 운영과정에서 드러난 장점은 발전시키고, 문제점의 경우 개선할 수 있는 방안을 모색하려는 노력 또한 동반되어야 할 것으로 보인다.



## 나. 후속연구에 대한 제언

본 연구는 혁신학교 정책의 확산 과정에서 교사들의 혁신학교에 대한 이해와 자발성이 충분히 확보되지 않은 학교 현장에서 혁신학교 정책을 집행하는 가운데 발생하는 패러독스 현상을 살펴보았다. 하지만 ‘인천’이라는 하나의 지역을 대상으로 두 개 초등학교의 사례를 살펴보았다는 점에서 연구 결과를 일반화하기에는 어려움이 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 현장 정책 집행자인 ‘교사들의 목소리’에 주목하고, ‘양적’인 수치로 쉽게 밝혀내기 어려운 현상 이면의 패러독스와 그러한 현상이 발생한 ‘원인’을 밝혀보았다는 점에서 의의가 있다. 이에 본 연구 결과를 바탕으로 후속연구에 대한 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 혁신학교 정책에 대한 종합적인 이해를 도모하기 위해 보다 다양한 관계자인 ‘학생’, ‘학부모’ 등을 대상으로 혁신학교 확산 과정에서 발생하는 패러독스 현상을 연구할 필요가 있다. 본 연구의 경우 교사들의 ‘자발성’이 핵심인 혁신학교가 교육감에 의해 정책화되어 양적으로 확산되는 과정에서 교사들의 자발성이 충분히 동반되지 않아 정책의 본래 의도를 훼손할 수 있는 현상이 발생할 수 있다는 점에 주목하였고, 이에 혁신학교 정책의 확산 과정에서 나타나는 패러독스 현상을 연구하였다. 이에 본 연구에서 ‘학생’, ‘학부모’는 주요한 관심 대상이 아니었으며, 교사들에게 영향을 주는 요소 중 하나로 이해되었다.

하지만, 강남 등 일부 지역에서 ‘혁신학교’ 지정에 반대하는 학부모들이 논란(조선일보, 2019.5.17.)이 되고 있으며, 최근 정치 편향성 교육을 둘러싼 ‘인현고’ 사태(국민일보, 2019.11.24.) 등이 이슈가 되고 있는 바 혁신학교 ‘학생’, ‘학부모’ 등 보다 다양한 정책 이해 당사자들을 대상으로 혁신학교 정책이 어떻게 수용되고 있는지, 혁신학교 정책 확산 과정에서 발생하는 패러독스 현상을 보다 폭넓게 연구할 필요가 있을 것으로 보인다. 이러한 노력이 동반될 때 혁신학교 정책을 둘러싼 패러독스 현상을 보다 심층적으로 이해할 수 있을 것이며, ‘교사’뿐만 아니라, 학생, 학부모들을 고려한 정책 형성과 집행이 이루어질 수 있을 것이다.

둘째, 혁신학교가 일반화되고 있는 현 시점에서 일반학교에서 혁신교육 정책이 어떻게 수용되고 있는지, 일반학교에서 혁신교육 정책을 집행하는 과정에서 나타나는 ‘패러독스’ 현상에 대한 연구가 이루어질 필요가 있다. 혁신학교 정책이 확산되고 일반화됨에 따라, 일반학교 또한 혁신교육 정책을 일부 수용하여 운영하고 있다. 예를 들어, 일반학교에서도 전문적 학습공동체를 운영하거나 주제 중심으로 교육과정을 재구성한 프로젝트 학습이 이루어지고 있다. 본 연구 결과 일반학교에 비해 학교혁신에 대한 의지를 지닌 구성원들에 의해 운영되는 혁신학교에서도 패러독스 현상이 나타난 바 있으므로, 혁신학교보다 구성원들의 의식변화가 덜 도모된 일반적인 학교 현장에서 혁신교육 정책을 집행하



는 과정에서도 필연적으로 패러독스 현상이 발생할 것으로 예상해볼 수 있다. 이에 일반 학교 현장에서 혁신교육 정책이 집행되는 양상과 그 과정에서 발생하는 패러독스 현상을 연구해볼 필요가 있는 것이다.

셋째, ‘정책 패러독스’라는 개념을 활용하여, 보다 다양한 교육정책의 형성 및 집행 과정에서 발생하는 패러독스 현상에 대한 연구가 수행될 필요가 있다. 앞서 살펴본 바와 같이 정책 집행 과정에서 나타나는 정책이 의도한 효과와 더불어 정책이 의도하지 않은 결과, 그리고 이로 인해 정책의 본래 의도가 훼손되거나 정책을 통해 해결하고자 한 문제 상황이 악화될 수 있는 정책 집행 과정에서의 패러독스 현상은 변화를 도모하고자 하는 교육 정책 집행 과정에서 나타나는 현상들을 적절히 설명할 수 있을 것으로 기대된다. 이에 따라, 보다 많은 교육 정책을 대상으로 한 패러독스 연구가 이루어져, 교육정책의 실재를 보다 적실하게 설명할 수 있기를 기대해 본다.





## 참고 문헌

- 경기도교육청(2012). **2012 혁신학교 추진계획**.
- 경기도교육청(2013). **2013 혁신학교 일반화(준비기) 기본계획**.
- 경기도교육청(2017). **혁신학교 우리가 함께 만들어 갑니다**.
- 경기도교육청(2018.5.). **2019. 3.1 일자 신규 혁신학교 지정 계획**.
- 경기도교육청(2018.12.). **2019 혁신학교 운영 기본 계획**
- 경기도교육연구원(2012). **경기도 혁신학교 성과분석**. 경기도교육연구원
- 경기도교육연구원(2018). **경기교육 정책에 대한 교원의 인식**. 5호
- 강혜영(2018). 혁신학교 학생의 긍정적 변화과정 탐색 : 근거이론에 기초한 사례분석을 중심으로. **교육문화연구**, 24(5), 471-498.
- 고은영, 김민이, 김윤희, 김현진, 박기찬, 유우석, 윤자영, 이지현, 이지혜, 정유숙, 최홍준(2018). **어쩌다 혁신학교**. 서울 : 살림터
- 교육부(2019). **혁신학교(지구) 질적 도약을 위한 혁신학교(지구) 지원 기본계획(안)**.  
\_\_\_\_\_(2019.5.). **2019년 교육부 성과관리 시행계획**.
- 교육인적자원부(2001). **교육공무원 성과상여금제 시행계획 발표** 교육인적자원부 보도자료
- 교육인적자원부(2006). **학교혁신 기본매뉴얼**.
- 김도훈·문태훈·김동환(1999). **시스템다이내믹스**. 대영문화사.
- 김대수(2015). 언어와 세계 간의 역설(paradox) 구조 - 역설을 대하는 동서양 철학의 입장들. **철학논총**, 82, 2015.10. 125-148.
- 김민웅·임용순(2013). 혁신학교 중학생의 정의적 요인에 관한 단기종단적 비교 분석. **한국교원교육연구**, 30(3), 101-121.
- 김병찬(2003). 중학교 교사들의 교직문화에 대한 질적 사례연구. **교육행정학연구**, 21(1), 1-27.
- \_\_\_\_\_(2017). 한국 교육행정에서 ‘양가성(ambivalence)’ 현상의 탐색과 의미. **교육행정학연구**, 35(1), 1-33.
- 김석(2010). 정념과 그 대상: 정신분석 개념을 중심으로. **기호학연구**, 28, 51-76.
- 김성열(2006). 학교 혁신, 리더 교사 그리고 평생 교육. **한국교원교육연구**, 23(1), 291-305.
- 김성천(2009). 학교혁신의 핵심원리: 교장공모제를 실시한 D중학교를 중심으로. **교육사회학연구**, 19(2), 56-89.
- \_\_\_\_\_(2011). **혁신학교란 무엇인가**. 서울: 맘에드림.
- \_\_\_\_\_(2018). 혁신학교 정책의 여섯 가지 차원의 딜레마. **교육문화연구**, 24(2), 33-55.
- 김승현(2008). 행정학분야의 실증적 사례연구에 관한 분석과 평가. **정부학연구**, 14(4), 293-320.



- 김영평, 최병선, 신도철(2006). **규제의 역설**. 서울 : 삼성경제연구소.
- 김용(2012). **교육개혁의 논리와 현실**. 서울 : 교육과학사.
- 김용기(2017). 전남 혁신학교의 효과성 분석. **한국콘텐츠학회논문지**, 17(4), 561-568.
- \_\_\_\_\_(2018). 혁신학교의 현황 분석 및 과제. **학습자중심교과교육연구**, 18(16), 413-434.
- 김은수, 박종운, 황미영(2019). 일반학교와 혁신학교 학생들의 학교생활만족도에 관한 연구. **수산해양교육연구**, 31(1), 336-346.
- 김은영·장덕호(2014). 연구학교와 혁신학교의 운영 실태에 대한 비교 연구 : A 지역 초등학교 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, 32(1), 75-105.
- 김인희(2003). 교육개혁과 교사참여. **한국교원교육연구**, 20(2), 55-76.
- \_\_\_\_\_(2007). 학교의 형식주의와 학교혁신의 관계에 관한 연구. **교육행정학연구**, 25(3), 29-56.
- 김재웅, 오은순, 윤희정(2011). 열린교육 정책에 대한 교사집단의 불순응에 관한 연구. **열린교육연구**, 19(1), 219-238.
- 김종기·김상희(2015). 행동경제학 관점에서 프라이버시 역설에 관한 연구. **한국지능정보시스템학회 학술대회논문집**, 178-195.
- 김종길(2001). 패러독스의 도전과 정책과정에서의 패러독스 활용 전략 동강댐 건설을 둘러싼 논의를 중심으로. **한국사회학**, 35(3), 83-108.
- 김현진(2006). 공영형 혁신학교에 대한 교육주체들의 인식조사연구. **교육행정학연구**, 24(1), 313-338.
- 김형렬(1999). 정책실패요인에 관한 고찰. **사회과학논집**, 30, 1-36.
- 김홍주, 박재운 이석희, 이정아(2005). **학교혁신지원체제 분석연구**. 충북 : 한국교육개발원.
- 김혜진, 김혜영, 홍창남(2015). 교사 협력이 교사 만족에 미치는 효과 분석: 혁신학교와 일반 학교의 차이를 중심으로. **한국교원교육연구**, 32(2), 123-148.
- 김희규(2019). 혁신학교의 운영 성과 및 과제, **홀리스틱융합교육연구**, 22(4), 1-18.
- 권순정, 유성상, 김진아, 유주영(2016). 확산이론(Theory of diffusion)에 근거한 혁신학교 확산 의미 탐색 : 경기도 S시 혁신학교 질적 사례 연구. **교육정치학연구**, 23(2), 153-180.
- 나종민·김천기(2015). 부르디외의 장 이론 관점에서 본 혁신학교 교원들의 권력관계 특성. **교육사회학연구**, 25(1), 79-103.
- 나효진·안선희(2015). 경기도혁신학교 운영에 따른 학교체제 변화 연구: 초등 학교 사례를 중심으로. **교육정치학연구**, 22(4), 29-58.
- 남미자, 이규대, 조윤정, 정진화(2015). 단위학교 혁신과정에서의 학생의 역할 에 관한 질적 연구: A 혁신고등학교의 사례를 중심으로. **교육학연구**, 53(1), 29-54.



- 류영철(2019). 혁신학교 교직원 회의 문화특질에 대한 해석적 분석. **교육과학연구**, 21(1), 81-112.
- 민경용, 김성천, 김은수(2017). 혁신학교를 경험한 교사들의 일반학교 적응 과정 분석. **한국교원교육연구**, 34(3), 1-27.
- 민진(1995). 공공정책 실패원인에 관한 연구. **한국행정학보**, 19(1), 243-261.
- 박삼철(2011). 학교조직 메타포인 개방체제 개념의 타당성 검증. **교육행정학연구**, 29(2), 211-237.
- 박상완(2009). 개방형 자율학교의 학교혁신 사례분석. **교육행정학연구**, 27(2), 177-201.
- \_\_\_\_\_(2019). 혁신학교를 통한 학교혁신의 실행: 관련요인과 과제 - 초등혁신학교의 초기 운영 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, 37(1), 197-225.
- 박순애·이지한(2005). 반복된 정책실패: 방사성폐기물 처분장 입지정책의 재조명. **환경정책**, 13(2), 63-98.
- 박승철(2014). **경기도 혁신학교 정책 평가연구**. 중부대학교 대학원 박사학위논문.
- 박영숙, 전제상, 황은희, 전해정(2012). **한국 교사의 학교생활·문화 개선 연구**(연구보고 RR2012-04). 진천 : 한국교육개발원.
- 박은혜, 양정렬, 오윤미, 이민지, 이상미, 이윤정, 조은정, 함유찬(2019). **그래도 혁신학교** 서울 : 살림터.
- 박주희(2014). **혁신학교 현황과 예산지원**. 바른사회시민회의.
- 박철희(2014). 혁신학교 교사 문화의 특징과 과제. **교육비평**, 33, 55-73.
- 박화춘, 김대현, 최류미(2019). 학교급과 혁신학교 여부에 따른 학부모의 교사 신뢰 차이. **열린교육연구**, 27(2), 243-258.
- 박희진, 남미, 권동택(2018). 국내 혁신학교 기본가치와 운영 평가 비교 연구. **비교교육연구**, 28(6), 131-152.
- 변기용(2008). 고등교육기관에 대한 성과주의 예산의 적용 가능성과 한계: 미국에서의 성과주의 예산 시행경험을 바탕으로. **비교교육연구**, 18(1), 1-33.
- 변기용, 박준희, 장정현(2019). 교육정책 과정에서의 정치적 합리성과 기술적 합리성 - 국민의 정부 7·20 교육여건 개선사업에 대한 사례분석을 중심으로. **교육정치학연구**, 26(1), 1-28.
- 변기용, 정양순, 신범철, 윤지희, 이예슬(2018). 교원성과급 제도의 이론적·실천적 문제점과 발전방향 탐색 : 3개 초등학교 사례 분석. **교육정치학연구**, 25(2), 111-140.
- 변수연(2012). 대학입학사정관제 정책 집행 과정의 디커플링 분석. 고려대학교 박사학위논문.
- 배은주(2014). 혁신학교 운영의 특징과 갈등 탐색. **교육사회학연구**, 24(2), 145-180.
- 백병부(2019a). 경기도교육청 학교혁신 정책의 성과와 과제: 2009년 이후 학교변화에 대한 인식을 중심으로. **교육문화연구**, 121-148.



- \_\_\_\_\_(2019b). 혁신학교의 지속가능성 위협 요인 분석 : 혁신학교 확산기 경기도의 경험을 중심으로. **한국교육**, 46(3), 99-128.
- 백병부, 김위정, 김현자, 이혜정, 최선옥(2016). **경기혁신교육 철학과 정책 특성 분석**. 경기도교육연구원.
- 백병부·박미희(2015). 혁신학교가 교육격차 감소에 미치는 효과: 경기도 혁신 학교를 중심으로. **교육사회학연구**, 25(1), 105-128.
- 백병부, 박혜진, 성열관, 서용선, 이수광(2018). **미래형 학교혁신 모델 개발**. 경기도 : 경기도교육연구원.
- 백병부, 서용선, 하봉운, 유경훈, 강호수(2017). **경기교육정책 형성·집행·평가 재구조화 방안**. 경기도 : 경기도교육연구원.
- 백병부, 성열관, 양성관(2015). **혁신학교 지속가능성 제고 방안**. 경기도 : 경기도교육연구원.
- 백병부, 송승훈, 남미자, 이경아(2013). **경기도 혁신고등학교 성과 분석**. 경기도 : 경기도교육연구원.
- 백병부·이수광(2019). 학교문법 재구성을 통한 학교혁신의 목표와 전략. **교육문화연구**, 25(4), 161-187.
- 사득환(2018). 이민정책의 패러독스. **한국공공관리학보**, 32(2), 295-318.
- 사득환·박보식(2013). 물관리정책과 패러독스(Paradox)의 정치 4대강 사업을 중심으로, **지방정부연구**, 17(3), 365-381.
- 사득환·박상진(2013). 정책패러독스(Policy Paradox)와 합리적 선택의 실패 - 국민기초생활보장제도를 중심으로. **한국행정과 정책연구**, 11(1), 1-26.
- 서근원(2011). 학교 혁신을 위한 대안적 패러다임 모색 : 해석적 교육사회학의 관점에서. **한국교육**, 38(3), 209-240.
- 서울대학교 교육연구소(1995). **교육학 용어사전**. 서울 : 하우동설.
- 서울시교육청(2019.2.). **2019 서울형혁신학교 운영 기본계획**.
- 서울시교육청(2019.4.1.). **혁신학교 관련 기사 설명자료**.
- 서용선(2014). 혁신학교 운동의 방향과 과제. **교육발전연구**, 30(1), 5-28.
- 서정화(2009). 이명박 정부의 교육개혁 추진 진단 및 시사점. **교육행정학연구**, 27(2), 481-499.
- 성열관(2011). 대담- 진보교육감 시대, 혁신학교의 의미와 과제. **교육비평**, 28, 26-46.
- 성열관·이순철(2011). **혁신학교 : 경쟁과 차별에서 배움과 돌봄으로**. 서울 : 살림터.
- 성태제·시기자(2014). **연구방법론**(2판). 서울 : 학지사.
- 소경희·최유리(2018). 학교 중심 교육 개혁 맥락에서 교사의 실천 이해: '교사 행위주체성' 개념을 중심으로. **교육과정연구**, 36(1), 91-112.
- 소영진(1994). 딜레마와 패러독스. 이종범, 안문석, 염재호, 박통희 외. 「딜레마 이론 : 조직과 정책의 새로운 이해」. 나남출판, 45-75.



- 송경오(2013). 상호적응적 교육정책집행 가능성 탐색. **교육행정학연구**, 31(4), 389-420.
- \_\_\_\_\_(2017). 교육행정구현과정에서 교육주체들의 자기소외 현상. **교육행정학연구**, 35(2), 71-99.
- 송순재(2012). 혁신학교의 발달과 전개 : 철학과 구조상 특징을 중심으로. 강명숙 외. 「새로운 사회를 여는 교육혁명」. 서울 : 살림터, 98-122.
- 신경립, 고명숙, 공병해, 김정선, 김미영, 김은하, 노승옥, 노영희, 양진향, 조명옥(2008). **질적연구방법론**. 서울:이화여자대학교출판부.
- 신철균(2011). **연구학교 운영과정 분석 : 신제도주의 이론을 중심으로** 서울대학교 박사학위논문.
- 신철균·장용석(2010). 연구학교 제도의 특성 분석 : 연구학교 주제 변화를 중심으로. **교육행정학연구**, 28(2), 281-305.
- 신현석(2005). 교육개혁의 이념과 철학: 교육개혁 10년의 반성과 과제. **교육정치학회 연차학술대회자료집**.
- \_\_\_\_\_(2000). **한국의 교육개혁정책**. 서울 : 학지사.
- \_\_\_\_\_(2015). 교육현장의 관점에서 바라본 5.31 교육개혁, **한국교원교육학회 학술대회 자료집**, 3-23.
- 신현석, 양성관, 이준희, 가신현(2013). 교육책무성 정책의 쟁점과 과제. **교육문제연구**, 26(1), 1-33.
- 신현석·정용주(2014). 혁신학교의 협력적 거버넌스 형성과정 연구. **교육문제연구**, 51, 49-93.
- 신현석, 홍지호, 윤혜원(2019). 복잡계 이론과 교육행정학 : 힘의 고찰과 적용가능성 탐색. **교육행정학연구**, 37(4), 201-238.
- 안상식, 이선희, 김성목, 차현희(2012). 소셜 미디어 콘텐츠와 빅데이터에 대한 비판적 검토 -공유와 권력의 양가성 측면-. **한국상품문화디자인학회**, 30, 1-11.
- 안선희(2009). **사교육비경감정책평가연구(참여정부를 중심으로)**. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- \_\_\_\_\_(2015). 5.31 교육개혁과 학교교육의 혁신에 미친 영향. 5.31. 교육개혁 20주년 연속 세미나②. **한국교원교육학회 제 3차 교원정책포럼 자료집**, 31-56.
- 양성관(2019). 학교혁신을 위한 교육행정기관 재구조화 방안 탐색. **열린교육연구**, 27(2), 191-216.
- 양승실 외(2001). **학교교육 내실화 방안 연구**. 진천 : 한국교육개발원.
- 엄정식(1984). 에피메니데스의 역설. **철학연구**, 19, 167-179.
- 염재호(2006). Deborah A. Stone의 정책모순과 정치논리. **정책학의 주요이론** 제3판 서울: 법문사.
- 오영재(2010). 한국 초등학교 교사문화의 특성과 교육 행정적 함의. **교육실천연구**, 9(2), 111-136.
- 오찬숙(2014). **교사학습공동체의 개혁확산 과정에 관한 사례연구**. 고려대학교 대학원 박사학위논문.



- 유경훈(2012). 국내 혁신학교 연구 동향 분석. **교육행정학연구**, 30(4), 349-378.
- \_\_\_\_\_(2014). **학교혁신 과정의 양가성 : 혁신학교 운영과정에 관한 문화기술적 사례연구**. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 유성상, 권순정(2016). 비판적 담론 분석을 통한 혁신학교 언론보도 비교연구. **교육과 학연구**, 47(3), 67-97.
- 유주영, 유성상, 김진아, 권순정(2016). 국내 혁신학교 연구에 관한 동향 분석. **평생학습사회**, 12(3), 81-105.
- 윤건수(2006). 정부의 결정을 딜레마 상황으로 가게 하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구. **한국행정연구**, 15(1), 71-100.
- \_\_\_\_\_(2013). 경험의 의미와 질적 연구의 연구 과정 : 근거이론에 대한 사례를 중심으로. **한국정책과학학회보**, 17(2), 163-200.
- \_\_\_\_\_(2014). 비합리적 행동의 합리적 기원 -Deborah H. Stone의 정책역설과 딜레마를 중심으로. **한국정책학회보**, 23(4), 503-525.
- 윤석주(2015). 혁신학교의 민주적 학교운영에 관한 질적 연구: 서울 S초등학교의 교사회를 중심으로. **한국교원교육연구**, 32(3), 109-135.
- 윤정·김병찬(2016). 학교 혁신에 참여하게 된 교사들의 갈등 경험에 관한 연구. **교육행정학연구**, 34(2), 221-252.
- 이경아, 이병준, 정미경(2016). 혁신학교 운영 경험에 대한 질적 연구. **교육사회학연구**, 26(1), 75-100.
- 이광모(1999). **한국 행정조직의 카오스 현상에 관한 분석**. 상지대학교 대학원 박사학위논문.
- 이광수, 권순형, 강혜영, 김장래(2015). **2015 행복배움학교 성과 분석**. 인천광역시 : 인천광역시교육과학연구원 교육정책연구소.
- 이달곤·강은숙(2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의. **행정논총**, 43(4), 95-121.
- 이성희(2017). 교사 행위자성(Teacher Agency) 개념모델이 교사학습공동체 논의에 주는 도전과 함의. **한국성인교육학회**, 20(2), 1-27.
- 이승호·박대권(2016). 혁신학교 운영에 관한 질적 메타분석. **교육행정학연구**, 34(3), 129-158.
- 이승호(2017). **혁신학교 정책집행과정 특징 분석**. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 이영철(2006). 사회과학에서 사례연구의 이론적 지위 : 비판적 실재론을 바탕으로. **한국행정학보**, 40(1), 71-90.
- 이인수(2017). **일반고 진로진학정책 집행 과정의 패러독스(Paradox) 현상에 대한 질적 연구**. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 이준희·김희규(2015). 대리인 이론에 근거한 학교평가 정책 분석. **한국교육학연구**, 21(1), 85-111.
- 이제훈(2005). 카오스 이론에 의한 학교 혁신 과정 분석. **교육행정학연구**, 23(2), 1-22.

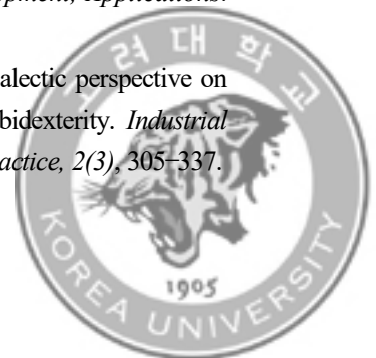


- 이중현(2011). **학교가 달라졌다**. 서울 : 우리교육.
- \_\_\_\_\_(2017). **혁신학교는 지속 가능한가?** 서울 : 에듀넷
- 이중범(1994). 딜레마와 상징적 행동 : 딜레마 상황에 대한 정책 대응을 중심으로 이중범, 안문석, 염재호, 박통희 외. 「딜레마 이론 : 조직과 정책의 새로운 이해」. 나남출판, 45-75.
- 이중범 외(1994). 정책분석에 있어 딜레마 개념의 유용성. 이중범, 안문석, 염재호, 박통희 외. 「딜레마 이론. 조직과 정책의 새로운 이해」. 나남출판, 21-44.
- 이혁규(1996). **중학교 사회과 교실수업에 대한 일상기술적 사례연구**. 서울대학교 박사학위논문.
- 이혁규(2013). 혁신학교, 어디까지 왔다. 서울교육혁신방안 토론회 토론문.
- 이혁우(2009). 정책사례연구대상으로서의 예기치 못한 결과. **행정논총**, 47(1), 367-394.
- 이현서, 박승철, 김은규, 오승민(2016). **혁신공감학교 정책에 대한 교원 인식 조사**(정책진단 2016-10). 경기도 : 경기도교육연구원.
- 이혜영 외(2001). **중등학교 교사의 생활과 문화**. 진천 : 한국교육개발원.
- 인천광역시교육청(2016). **2016 행복배움학교 운영 계획**.
- 인천광역시교육청(2019). **2019 행복배움학교 운영 기본 계획**.
- 임종현(2016). **자유학기제 운영 과정에 대한 질적 사례 연구**. 경희대학교 대학원 박사학위논문.
- 임현백(2014). **비동시성의 동시성: 한국 근대정치의 다중적 시각**. 고려대학교 출판부.
- 임현화 외(2015). **혁신공감학교 추진현황 진단 및 정책 제안**(정책진단 2015-5). 경기도 : 경기도교육연구원.
- 장덕호(2010). 제도화 전략과 작용권력에 관한 분석 연구 : 교육인적자원부 정부혁신 활동 추진 과정을 중심으로. **교육행정학연구**, 28(2), 175-204.
- 장훈·김명수(2011). 경기 혁신학교 운영 사례 분석- 초등학교 사례를 중심으로. **학습자 중심교과교육연구**, 11(1), 311-333.
- 정명호(1997). **패러독스와 경영: 합리성의 위기와 경영의 새로운 패러다임**. 서울: 삼성경제연구소.
- 정바울·황영동(2011). 자생적 학교 혁신의 확산경로와 과정에 대한 연구. **교육행정학연구**, 29(2), 313-338.
- 정유리·송경오(2017). 자유학기제 정책집행과정에서 나타난 교사의 반응양상 분석. **교육정치학연구**, 24(3), 73-97.
- 정인환, 김지수, 이동희, 손윤경(2015). **경기도 혁신학교 정책추진 과정 및 현황에 대한 평가와 발전방안 연구**. 경기도의회 친환경농축산물 유통체제 및 혁신학교개선 추진 특별위원회 연구용역 최종보고서.
- 정정길 외(1997). **정책평가**. 서울 : 법영사.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호(2016). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 정진화(2014). 교사주도 학교개혁 운동의 등장. **교육사회학연구**, 24(2), 243-276.



- 조금주(2012). 학교다양화 정책 속에서 살펴본 혁신학교의 성과 및 과제. **중등교육연구**, 60(2), 415-439.
- 조윤정, 김민조, 강범식, 전종호, 구소연(2015). **경기도 혁신고등학교 발전방안**. 경기도 : 경기도교육연구원.
- 조영재(2016). 개인주의 속성에 의한 교사 개인주의 문화 분석. **교육행정학연구**, 34(1), 215-237.
- 채원호·손호중(2005). 정책실패와 신뢰: 방사능폐기물 처리장 입지선정 사례를 중심으로. **한국행정논집**, 17(1), 103-129.
- 최병선(2001). 정부주도의 경제사회 운영과 행정윤리. **행정논총**, 39(4), 81-111.
- 최창의, 박현숙, 손동빈, 박일관, 오윤주, 오재길(2015). **시·도교육청 혁신학교 정책 비교연구 : 경기, 전북, 서울을 중심으로**. 경기도 : 경기도교육연구원.
- 한상운(2012). 서울형 혁신학교 운영에 대한 반성적 성찰과 전망. **서울교육 통권 제 206호**
- 행정학용어표준화 연구회(2010). **행정학용어사전**. 한국행정학회.
- 허봉규(2011). **혁신학교 운영모델 탐색 : 경기도 혁신학교를 중심으로**. 성균관대학교 대학원 박사학위논문.
- 허숙(2001). 교육과정의 운영과 교원 능력 개발. **한국교원교육연구**, 18(3), 45-62.

- Acosta Arcarazo, D., & L. Feline Freier (2015). Turning the immigration policy paradox upside down? populist liberalism and discursive gaps in south America. *International Migration Review*, 49(3), 659-696.
- Anderson, J. E. (1979). *Public policy making*. (3rd Ed.), New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Argyris, C. (1993). *Knowledge for action : A guide to overcoming barriers to organizational change*. San Francisoco, CA : Jossey-Bass.
- Bardach, E. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Ben-Peretz, M., & Flores, M. A. (2018). Tensions and paradoxes in teaching implications for teacher education. *European Journal of Teacher Education*, 41(2), 202-213.
- Berman, P., & McLaughlin, M. (1977). *Federal programs supporting educational change: Factors affecting implementation and continuation*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Bertalanffy, V. L. (1968). *General systems theory: Foundations, development, Applications*. London : Allen Lane.
- Bledow, R., Frese, M., Amderspm, N., Erez, M., & Farr, J. (2009). A dialectic perspective on innovation : Conflicting demands, multiple pathways, and ambidexterity. *Industrial and Organizational Psychology: Perspectives on Science and Practice*, 2(3), 305-337.

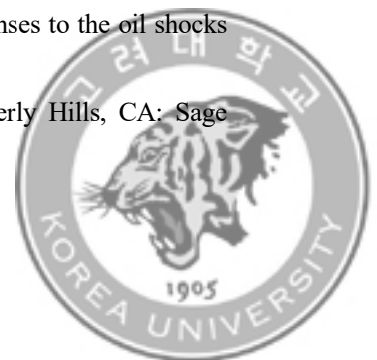




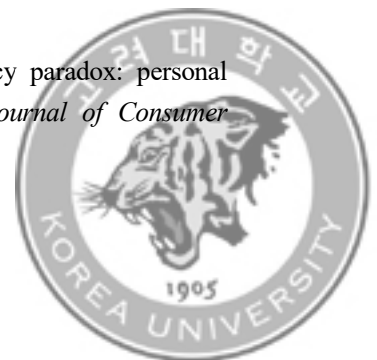
- Boxenbaum, E., & Jonsson, S. (2008). Isomorphism, diffusion and decoupling. In R. Greenwood, C. Oliver, R., Suddaby & K. Sahlin(eds). *The sage Handbook of Organizational Institutionalism*. London : Sage.
- Bridges, M. (1967). A model for shared decision making in the school principalship. *Educational Administration Quarterly*, 3(1), 49–61.
- Byun, K. (2008). New public management in Korean higher education: Is it reality or another fad?. *Asia Pacific Education Review*, 9(2), 190–205.
- Cameron, K., & Quinn, R. (1988). Organizational paradox and transformation. In R. Quinn & K. Cameron (Eds.), *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management* (pp. 1–18). Cambridge, MA: Ballinger.
- Cherniss, C. (1997). Teacher empowerment, consultation, and the creation of new programs in schools. *Journal of Educational and Psychological Consultation*, 8(2), 135–152.
- Cobb, R., Ross, J. K., & Ross, M. H. (1976). Agenda building as a comparative political process. *The American Political Science Review*, 70(1), 126–138.
- Corbin, J., & Strauss, A. (2007). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*(3rd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative inquiry and research design : Choosing among five approaches*(2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Datnow, A., & Stringfield, S. (2000). Working together for reliable school reform. *Journal of Education for students placed at risk*, 5(1–2), 183–204.
- Duncan, J. W. (1981). *Organizational behavior*(2nd Ed.). Boston, MS : Houghton Mifflin Company.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of Management Review*, 14(4), 532–550.
- Eisenhardt, K. M., & Graebner, M. E.(2007). Theory building from cases: Opportunities and challenges. *Academy of Management Review*, 50(1), 25–32.
- Elmore, R. F., & McLaughlin, M. (1984). *Steady Work: Policy, practice, and the Reform of American education*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.
- Ford, J. D., & Backoff, R. H. (1988). Organizational change in and out of dualities and paradox. In R. Quinn & K. Cameron (Eds.), *Paradox and transformation: Toward a theory of change in organization and management* (pp. 81–121). Cambridge, MA: Ballinger.
- Fullan, M. (2016). *The new meaning of educational change*(5th Ed.). New York, NY: Teachers college Press. 이찬승, 은수진(역)(2017). 학교개혁은 왜 실패하는가: 교육변화의 새로운 의미와 성공원리. 서울 : 21세기교육연구소.



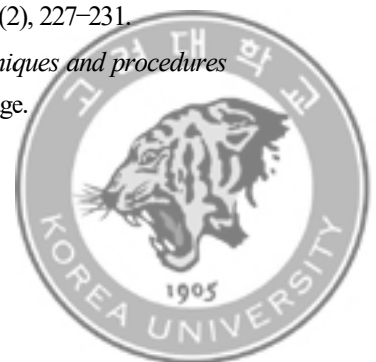
- Goes, P. B. (2013). Editor's comments: Information systems research and behavioral economics. *MIS Quarterly*, 37(3), iii-viii.
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Glaser, B., & Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory : Strategies for qualitative research*. Chicago, IL : Aldine.
- Hall, G. E., & Hord, M. S. (2006). *Implement change : Patterns, principles, and potholes*(2nd Ed.) 양성관 외(역). 학교변화와 혁신. (2011). 서울 : 학지사.
- Hargreaves, A. (1994). *Changing teachers, changing times: teachers' work and culture in the postmodern age*. New York: Teachers College Press.
- Hargreaves, A., & Braun, H. (2012). *Leading for all : A research report of the development, design, implementation and impact of Ontario's "Essential for Some, Good for All" initiative*. Boston, MA : Boston College.
- Hargreaves, A., & Frank, D. (2006). *Sustainable leadership*. San Francisco, CA : Jossey-Base.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital*. New York: Teachers College Press.
- Hargreaves, A., & Shirely, D. (2009). *The fourth way: The Inspiring future for educational change*. Thousand Oaks, CA: Corwin Press.
- Hargreaves, A., & Shirely, D. (2009). *The Global Fourth Way: The Quest for educational excellence*. Thousand Oaks. CA: Corwin Press.
- Hargrave, T. J., & Van de Ven, A. H. (2017). Integrating dialectical and paradox perspectives on managing contradictions in organizations. *Organization Studies*, 38(3-4), 319-339.
- Hatch, J. A. (2008). *Doing qualitative research in education settings*. 진영은(역)(2008). 교육 상황에서 질적연구 수행하기. 서울 : 학지사.
- Herriot, R. E., & Firestone, W. A. (1983). Multisite qualitative policy research : Optimizing description and generalizability. *Educational Researcher*, 12(2), 14-19.
- Hofstadter, D. R. (1979). *Godel, Escher, Bach: An eternal golden braid*. New York : Vintage Books.
- Hoy, K., & Tarter, J. (1993). A normative model of shared decision making. *Journal of Educational Administration*, 31, 4-19.
- Ikenberry, G. J. (1986). The irony of state strength: comparative responses to the oil shocks in the 1970s. *International Organization*, 40(1), 105-137.
- Ingram, H., & Mann, D. (1980). *Why policies succeed or fail*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.



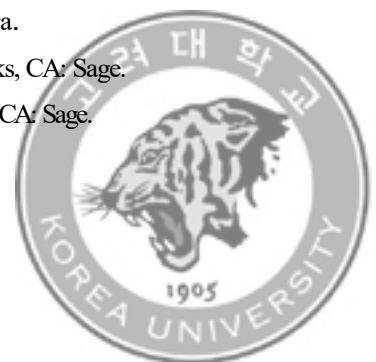
- Kelly, G. (1955). *The psychology of personal constructs*. New York: Norton.
- Kostova, T., & Roth, K. (2002). Adoption of an organizational practice by subsidiaries of multinational corporations : Institutional and relational effects. *Academy of Management Journal*, 45(1), 215–233.
- Kuna, S. (2017). Paradoxical processes impeding public management reform implementation perspectives of management consultants. *Public Personnel Management*, 46(2), 188–207.
- Lawrence, T. B., Winn, M., & Jennings, D. (2001). The temporal dynamics of institutionalization. *Academy of Management Review*, 26(4), 624–644.
- Lewis, M. W. (2000). Exploring paradox Toward a more comprehensive guide. *Academy of Management Review*, 25(4), 760–776.
- Lewis, M. W., & Smith, W. K. (2014). Paradox as a metatheoretical perspective. *The Journal of Applied Behavioral Science*, 50(2), 127–149.
- Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review*, 65(3), 682–693.
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Lindqvist, K. (2019). Dilemmas and paradoxes of regional cultural policy implementation governance modes, discretion, and policy outcome. *Administration & Society*, 51(1), 63–90.
- Lipsky, M. (1980). *Street level bureaucarats*. New York: Russel Sage.
- Mahoney, J., & Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2), 3–32.
- Marshall, C. & Rossman, G. B. (1995). *Designing qualitative research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- McLaughlin, M. W. (1976). Implementation as mutual adaptation. *Teachers College Record*, 77, 339–351.
- Merriam, S. (1998). *Case study research in education: A qualitative approach*. San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Nakamura, R. T., & Smallwood, F. P. (1980). *The politics of policy implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Nonaka, I., & Tushman, M. (1992). Designing organizations that have good fit. In D. Nadler (Eds), *Organizational architecture: Designs for changing organizations* (pp. 39–56). San Francisco, CA : Jossey-Bass.
- Norberg, P. A., Horne, D. R., & Horne, D. A. (2007). The privacy paradox: personal information disclosure intentions versus behaviors. *The Journal of Consumer Affairs*, 41(1), 100–126.



- Nudzor, H. P. (2009). Re-Conceptualising the paradox in policy implementation : A Post-modernist conceptual approach. *Discourse : Studies in the Cultural Politics of Education*, 30(4), 501–513.
- \_\_\_\_\_ (2013). Exploring the policy implementation paradox. using the Free Compulsory Universal Basic Education(fCUBE) policy in Ghana as an exemplar. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 26(8), 933–952.
- Oakes, J., & Rogers, J.(2006). *Learning power: Organizing for education and justice*. New York : Teachers College Press.
- Patton, M. G. (2002). *Qualitative research and evaluation methods*(3rd Ed.). Newbury Park, CA: Sage.
- Pontbriand, B. J. (2002). *The sustaining factors of service-learning at a national leader school*. Ph. D. dissertation, Boston College.
- Pool, M. S., & Van de Ven, A. H. (1989). Using paradox to build management and organization theories. *The Academy of Management Review*. 14(4), 562–578.
- Potzsch, S. (2009). Privacy Awareness: A means to solve the privacy paradox? *Proceedings of International Federation for Information Processing*, 226–236.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1979). *Implementation*(3rd Ed.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Putnam, L. L. (1986). Contradictions and paradoxes in organizations. In L, Thayer (Eds), *Organization communications: Emerging perspectives*(pp.151–167). Norwood, NJ: Ablex Publishing
- Putnam, L. L., Fairhurst, G. T., & Banghart, S. (2016). Contradictions, dialectics, and paradoxes in organizations a constitutive approach. *The Academy of Management Annals*, 10(1), 65–171.
- Sergiovanni, T., & Strarratt, R. (2007). *Supervision: A redefinition*, (8th Ed.). New York: McGraw-Hill Companies, Inc.
- Sitkon. S., & Bies, R. J. (1993). The legalistic organization definitions, dimensions, and dilemmas. *Organization Science*, 4(3), 345–315.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2011). Toward a theory of paradox a dynamic equilibrium model of organizing. *Academy of Management Review*, 36(2), 381–403.
- Smith, W. K., & Lewis, M. W. (2012). Leadership skills for managing paradoxes. *Industrial and organizational psychology-perspectives on science and practice*, 5(2), 227–231.
- Strauss, J. M., & Corbin, J. M. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory*(2nd Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.



- Stone, D. (1988). *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: W. W. Norton & Company Ltd.
- \_\_\_\_\_. (2002). *Policy paradox: The art of political decision making* (Revised Edition). New York: W. W. Norton & Company Ltd.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making* (3rd Ed.). New York: W. W. Norton & Company Ltd.
- Sumara, D., & Davis, B. (2006). *Complexity and Education : Inquiries into Learning, Teaching, and Research*. London : Routledge.
- Sunstein, C. R. (1990). Paradoxes of the Regulatory State. *The University of Chicago Law Review*, 57(2), 407–441.
- Sutton, R. I., & Staw, B. M. (1995). What theory is not. *Administrative Science Quarterly*, 40, 371–384.
- Symonds, M., & Pudsey, J. (2008). The concept of paradox in the work of Max Weber. *Sociology*, 42(2), 223–241.
- Thomas, J. L. (1989). Book Review : Policy paradox and political reason by Deborah A. Stone. *Public Administrations Review*, 49(6), 566–567.
- Tyack, D., & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia: A Century of public school reform*. Harvard University Press. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Track, D., & Tobin, M. (1994). The grammar of schooling : Why has it been so hard to Change? *American Educational Research Journal*, 31(3), 453–479.
- Van de Ven, A. H. & Poole, M. S. (1988). Paradoxical requirement for a theory of organizational change. In R. Quinn & K. Cameron (Eds.), *Paradox and Transformation: Toward a Theory of Change in Organization and Management* (pp. 19–63). Cambridge : Ballinger Publishing Company.
- Van Maanen, J. (1988). *Tales of the field : On writing ethnography*. Chicago, IL : University of Chicago Press.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.
- Weick, K. E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems. *Administrative Science Quarterly*, 21(1), 1–19.
- Wolcott, H. F. (1995). *The art of fieldwork*. Walnut Creek, CA: AltaMira.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research : Design and methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- \_\_\_\_\_. (2014). *Case study research : Design and methods* (5th Ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.



경향신문(2018.6.27.). 진보교육감들 당선으로 동력을 되찾은 혁신학교, ‘무너만 혁신’ 되지 않으려면.

경향신문(2018.12.14.). ‘주민 반대’ 송파 헬리오시티 혁신학교 지정 “구성원들 동의로 결정”

국민일보(2019.11.24.). 삭발 투쟁에 나선 고교생 “인현고 정치교사·조희연은 사퇴하라”

노컷뉴스(2013.6.19.). ‘혁신학교’가 ‘콩나물 교실’이 된 까닭은?

뉴스1(2018.12.16.). ‘기초학력 저하’vs ‘미래역량 향상’... 혁신학교 논란.

동아일보(2019.1.18.). ‘학력저하 꼬리표’ 못 떼는 혁신학교 10년.

머니투데이(2018.6.15.). ‘진보교육감 압승’ 文정부 약될까 독될까.

신동아(2019.6.30.). 서울형 혁신학교 ‘님비(NIMBY)’ 논란.

서울신문(2013.5.23.). 대안학교 싹 줄 알았더니 31곳 年 학비 1000만원 넘어.

주간경향(2018.2.28.). 대안교육, 그 이상과 현실 사이.

중앙일보(2018.12.21.). 판교 집값 들쭉인 혁신학교... 강남에선 안 통하는 이유

조선일보(2018.12.1.). “교육감은 아들 외고 보내면서, 왜 우린 혁신학교 가라하나”

조선일보(2019.4.4.). 혁신학교서 ‘전교조 교장’ 만들려고 투표조작

조선일보(2019.5.17.). 서울 강남 초교, 혁신학교 신청 추산... 학부모 “싫는데 왜 하나” 잇단 반발

조선일보(2019.5.20.). 서울 학부모들, 전교조 혁신학교 잇따라 제동

조선일보(2019.6.19.). [발언대] 학부모 동의 없는 혁신학교 전환 안 된다.

조선일보(2019.7.19.). 혁신학교 13개→1714개로 늘고 기초학력 미달자 2배 넘게 증가

조선일보(2019.7.23.). “학교가 조희연 것이냐” 예비혁신학교 학부모들도 서울교육청 앞 형의시위

조선일보(2019.8.1.). 혁신학교도 반발 큰데... 서울교육청, 혁신 미래학교 만들기로

조선일보(2019.8.16.). 학부모는 외면하는데... 서울교육청 “혁신학교 96% 우수”

중앙일보(2019.12.31.). 최저임금 8590원 명동의 비명...“알바 살리다 자영업 죽는다”

한겨레신문(2018.6.14.). 2기 진보 교육감 시대... 더 강해진 혁신교육 열망

한겨레신문(2019.1.28.). 전희경 혁신학교 무더기 자료 요구에 교사들 “갑질 철회하라” 반발

한겨레신문(2019.2.25.). 유은혜 장관 “혁신학교가 기초학력 떨어진다는 주장 동의 어려움”

한겨레신문(2019.4.29.). 혁신학교, 학생인권조례... 혁신교육 성과 세계에 알린다.

한겨레신문(2019.4.29.). “교육전문가·삶의 안내자...혁신학교 교사의 또 다른 이름”

한겨레신문(2019.7.4.). 서울 혁신학교 8곳 새로 지정...학부모 동의율은 79.05%

한겨레신문(2019.7.31.). 서울교육청, 미래교육과 혁신교육 통합한 ‘혁신미래학교’ 만든다

한겨레신문(2019.8.1.). ‘혁신 9년’ 우리학교를 지켜주세요.

한겨레신문(2019.8.2.). 1km 옆에 학교 몰래 짓더니...멀쩡한 혁신학교 없앤다고요?



## ABSTRACT

### **The Paradoxes of the Innovative School Policy : Focusing on the experience of teachers in the process of the policy diffusion**

Lee, Ye Seul

Department of Education

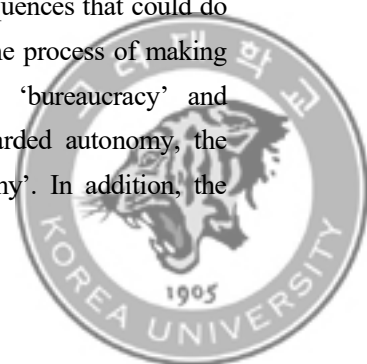
Graduate School

Korea University

Directed by Prof. SHIN, Hyun Seok

This study investigated the causes of paradox phenomena that occurred in the process of the diffusion of the innovative school policy. The upward educational reform movement based on teachers' voluntariness was chosen for the election pledge of the 'superintendent' of schools, and then a total of institutionalization appeared. And also, numerical goals were established. In the course of the rapid spread of the innovative school policy, the possibility of paradox phenomena began to arise, in which the policy's unintended consequences undermined its original intentions. In this context, this study explored the paradox phenomena that teachers have experienced in the process of changing individual schools into educational activity-oriented space as well as in the process of transforming the school system across the board incessantly. For the purpose, this study carried out the qualitative case studies of two elementary schools located in Incheon Metropolitan Office of Education. The results of this study are as follows.

The first research questions are such that as the teachers enforced the innovative school policy in the process of diffusion of the innovative school policy, there were some unintended consequences as well as the consequences that the policy had intended. The paradox phenomena were occurring because of the unintended consequences that could do damage to the original purpose of the policy. More specifically, in the process of making democratic schools, the paradox phenomenon occurred between 'bureaucracy' and 'democracy'. In the course of creating a community that has regarded autonomy, the paradox phenomenon occurred between 'norms/rules' and 'autonomy'. In addition, the



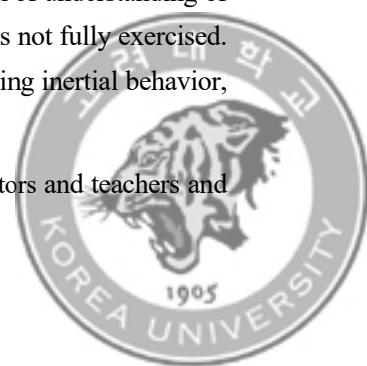
paradox phenomenon occurred between ‘standardization’ and ‘customization’ while their making changes in curriculum and instruction activities. Besides, in the process of operating a professional learning community, the paradox phenomenon emerged between ‘professionalism improvement through collective intelligence’, and ‘practices prioritizing administrative work and the protection of individual rights’. Furthermore, in the course of simplifying administrative work to create a school centered on educational activities, the paradox phenomenon appeared between ‘simplification of work’ and ‘administrative safetyism’, and the paradox phenomenon did between ‘cooperation and community’ and ‘competition’. As for the motivation of teachers, there was a sort of paradox phenomenon between ‘pure spontaneity’ and ‘simulated spontaneity’. In addition, the paradox phenomenon between ‘Future-oriented education that promotes the unity of life and learning’ and the ‘score-centered present academic ability’ was taking place in the process of pursuing changes towards innovative education in schools constantly. When it came to the sustainability of innovative schools, there was also a paradox phenomenon between the ‘generalizing of the innovative schools’ and the ‘maintaining of the existing school system’.

As the innovative school policy was introduced into the school organization and the mutually exclusive factors such as ‘changes’ and ‘existing school system’ came to coexist in the process of spreading the policy of innovative schools, ‘tension’ occurred and the tension was intensified in the schools. In this process, not only the intended effect of the policy, but also the policy’s unintended consequences were caused by ‘ambivalence’, ‘decoupling’, and so on. As a result, the paradox phenomena appeared that could worsen the problem situation that the policy tried to solve.

Regarding the second research question, the innovative school policy was interactively implemented at the specific site where the policy was implemented. The paradox phenomena appeared in the process of implementing the innovative school policy by factors such as the ‘teachers(actors) dimension’, ‘organizational dimension’, ‘policy and institutional dimension’, and ‘structural dimension’ by political and social influences.

First of all, at the teachers(actors) dimension, because of their lack of understanding of the philosophy of innovative education, the spontaneity of teachers was not fully exercised. As the teacher's spontaneity was not fully elicited, ‘inertia’ acted, causing inertial behavior, which caused the paradox phenomenon.

At the organizational dimension, inclination of schools administrators and teachers and





combination of them, and the school culture, contributed to the paradox phenomena. This study found that if principals lacked their acceptance, openness, and trust in teachers, the original intention of policy was compromised. In addition, the paradox phenomena were taking place owing to the absence of teacher leaders who lead the innovative schools, the circumstances of individual schools whose membership was changed every year, and the conservative and reality-oriented teaching culture.

In the policy and institutional dimension, the paradox phenomena were taking place owing to the conflict between the existing institutions and policies that have dominated the school society and the direction of the innovative school policy. In addition, mutual tensions and contradictions between the ‘grammar of the movement’ and ‘grammar of the policy’ were inevitably generated because the innovative school policy itself originated from the school innovative, voluntary movement by teachers, which led to the paradox phenomena in the course of policy diffusion in the end.

Finally, in the structural dimension, as the innovative school policy was selected and promoted by the superintendent’s electoral commitment, the political purpose was involved in the policy implementation process. In addition, the rapid diffusion without changing teachers’ consciousness and their lack of spontaneity was causing the paradox of the innovative school policy. Furthermore, the ‘admission-oriented educational climate’ of the Korean society was also a factor that raised the unanticipated phenomena in the course of implementing the innovative school policy.

Based on these findings, this study discussed ‘the contemporaneity of the uncontemporary’ that simultaneously presents the phenomena that cannot exist at the same time, and the ‘paradox phenomena’ as a transitional phase in the course of change while their spreading the innovative school policy. Complexity and non-linearity of school organizations, and the ‘paradox of intervention’ in educational reform were discussed, let alone, based on identifying the causes of the paradox phenomena, Furthermore, concerns were presented about the occurrence of equifinality in the innovative school policy.

**Keywords** : Policy Paradox, Innovative School Policy, Policy Diffusion, Unanticipated Consequences, Policy Implementation

