



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](#)

석사학위논문

제주 다혼디배움학교에 관한 역사적
신제도주의 분석

제주대학교 교육대학원

교육행정 및 교육컨설팅전공

홍지환

2023년 8월



제주 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석

지도교수 이 인 회

홍 지 환

이 논문을 교육학 석사학위 논문으로 제출함

2023년 6월

홍지환의 교육학 석사학위 논문을 인준함.

심사위원장

김 대 영



위 원

김성봉



위 원

이 인 회



제주대학교 교육대학원

2023년 8월



【국문초록】

제주 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석

홍지환

제주대학교 교육대학원 교육행정 및 교육컨설팅전공

지도교수 이 인 회

산업 사회에서 지식·지능 정보화 사회로의 전환은 학교의 혁신을 요구하고 있다. 미래사회는 정보를 활용하여 새로운 지식을 창출할 수 있어야 하며 지식의 해석과 통합을 통해 새로운 가치를 만들어내야 한다. 그러나 신자유주의, 한국의 입시구조, 국가주의, 관료주의, 교직 문화의 폐쇄성은 학교의 혁신을 가로막고 있다. 혁신학교는 위 문제들을 해결하기 위해 단위학교의 작은 학교 살리기 운동을 교육청 차원의 정책으로 추진한 새로운 학교혁신 모델이다. 2009년 경기도를 시작으로 2022년 2,694개의 혁신학교가 운영되고 있으며 제주에서 또한 2015년부터 도입되어 현재까지 운영되고 있다.

그 동안 다혼디배움학교는 민주적인 학교문화 구축, 창의적인 교육과정 운영, 윤리적 생활공동체 형성 등 제주 교육에 큰 기여를 해왔다. 그러나 질적 성장을 뒤로 한 채 양적 확산에만 치중했다는 한계점도 지적되어 왔으며 공교육의 정상화를 넘어 미래 교육의 모델을 정립해야 한다는 과제도 가지고 있다. 이를 위해 다혼디배움학교에 관한 다양한 연구가 필요하며 다혼디배움학교가 걸어온 경로를 되짚어보면서 어떠한 변화 과정을 거쳐왔는지에 대한 분석이 필요하다는 문제의식에서 출발한다.

본 연구의 목적은 제주 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석을 통해 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 구조-제도-행위자 요인과 경로변화 요인을 발견하고 다혼디배움학교로 운영 중인 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화

과정을 비교 분석함으로써 다혼디배움학교의 정책적 시사점을 제시하는 것이다. 이와 같은 연구목적을 달성하기 위한 구체적인 연구 문제는 다음과 같았다. 첫째, 다혼디배움학교에 영향을 끼친 구조-제도-행위자 요인은 무엇인가? 둘째, 다혼디배움학교의 경로변화 요인은 무엇인가? 셋째, 울레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정은 어떠한가?

본 연구는 연구방법으로 제주 다혼디배움학교의 변화 과정을 역사적 신제도주의 관점에서 분석하였다. 이를 통해 정책을 둘러싼 제도와 역사적 산물인 맥락, 행위자, 외적 사건 등이 경로변화 과정에 어떠한 영향을 끼쳤는지 파악할 수 있었다. 분석 방법으로는 김윤권(2005)의 구조-제도-행위자 통합적 접근법과 경로변화 분석법을 결합하였으며 교육청 업무담당자와 팀장, 울레초등학교와 바람초등학교에 근무했던 교사와 관리자 총 6명을 대상으로 면담을 진행하였다.

본 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 다혼디배움학교의 변화 과정을 4단계로 나눌 수 있었으며 세부적으로는 2013년 이전을 맹아기, 2014년부터 2017년까지를 도입기, 2018년부터 2019년까지를 발전기, 2020년부터 2022년 6월까지를 성숙기로 구분할 수 있었다. 둘째, 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 구조적 요인으로 보수교육감 및 신자유주의 교육에 대한 반감과 진보교육감의 당선, 중앙정부의 정책변화, 코로나19의 발발 등이 도출되었다. 셋째, 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 제도적 요인으로 연합고사 제도와 ‘좋은학교’에 대한 반감, 「제주특별법」의 효용성 저하 등 기존 조직과 제도의 한계가 나타났다. 또한, 무늬만 다혼디배움학교의 양산, 행정실무원 배치 중단, IB와의 갈등 등 다혼디배움학교 정책의 한계들도 도출되었다. 넷째, 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 행위자 요인으로 최초의 평교사 출신 공모 교장 부임과 「제주형 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙」 개정 등 다혼디배움학교 정책 발전을 위한 구성원들의 노력이 나타났다. 반면, 새로운 인사 관리 기준에 대한 반발, 다혼디배움학교 교사들의 매너리즘, 활동가 소진 등 행위자들의 갈등도 도출되었다. 다섯째, 다혼디배움학교의 경로의존적 요인으로 입시 제도, 인사 제도와 같은 기존 제도의 한계점, 다혼디배움학교 도입에 반발하는 기존 제도 수혜자들의 거부감, 혁신학교 일반화 정책, 혁신학교에 대한 피로감 등이 나타났다. 여섯째, 다혼디배움학교의 경로진화 요인으로 경기도에서의 혁신학교 도입, 제주 진보교육감의 당선과 재선이

결정적 사건으로 작용하였으며 그 외에도 혁신에 대한 교사와 지도자의 관심, 다
혼디배움학교에 대한 긍정적 인식 및 성과의 확산이 나타났다. 일곱째, 올레초등
학교와 바람초등학교의 동형화 요인으로 열악한 교육 환경, 특색 학교 운영 경
험, 공모 교장의 부임이 도출되었다. 여덟째, 올레초등학교와 바람초등학교의 이
형화 요인으로는 혁신을 주도한 그룹의 차이가 크게 작용하였다. 특히 올레초등
학교는 교사들을 중심으로 교육과정 위주의 모델을 발전시킨 반면, 바람초등학교
는 공모 교장을 위주로 마을교육공동체, 지역사회와의 협력 모델을 발전시켰다.

본 연구의 결론을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 제주 다혼디배움학교의 발전과
정에 있어 행위자들의 노력이 중요하다. 이에 따라 교장공모제도 확대와 교원들
의 근무 연한 조정을 통해 학교혁신의 지속성을 확대해야 한다. 둘째, 다혼디배
움학교가 성숙기에 접어들면서 기존 제도로 회귀하는 모습이 나타났다. 따라서
그동안 다혼디배움학교가 걸어온 경로진화적 요인들을 활용하여 현재의 문제점
들을 해결하기 위한 방안을 모색해야 한다. 셋째, 올레초등학교와 바람초등학교
의 경로 변화 과정에 있어 학교 현장이 선도적 역할을 담당하고 있음을 확인할
수 있었다. 이에 따라 향후에는 학교 개방, 마을 교육과정 개설 등 학교의 자율
권을 더욱 확대하여 학교가 주도적 역할을 담당할 수 있도록 권한을 부여하고
학교에 따른 교육청의 맞춤형 지원을 강화함으로써 다혼디배움학교의 모델을 다
양화 할 필요가 있다.

본 연구의 결론을 바탕으로 후속 연구를 위한 제언을 하면 다음과 같다. 첫째,
향후 다혼디배움학교에 관한 후속 연구는 교원뿐만 아니라 학부모와 학생, 지역
사회를 포함하여 수행할 필요가 있다. 둘째, 다혼디배움학교가 성공적으로 운영
되고 있는 학교뿐만 아니라 실제 운영에 어려움을 겪는 다혼디배움학교를 포함
하여 분석할 필요가 있다. 셋째, 다혼디배움학교가 중규모 학교로 확대되고 있음
을 감안하여 중규모 다혼디배움학교를 포함한 연구를 진행할 필요가 있다. 넷째,
2022년 7월 신임 교육감의 당선 이후 2023년 재지정된 제주형 자율학교(다혼디
배움학교)를 포함하여 실행과정을 탐색한 연구가 필요하다.

주제어: 혁신학교, 다혼디배움학교, 역사적 신제도주의, 구조-제도-행위자
통합적 접근, 경로의존성

목차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구의 문제	4
3. 연구의 범위	4
4. 용어의 정의	5
가. 혁신학교	5
나. 다혼디배움학교	5
다. 역사적 신제도주의	5
II. 이론적 배경	6
1. 혁신학교와 다혼디배움학교	6
가. 혁신학교	6
나. 다혼디배움학교	17
2. 역사적 신제도주의	27
가. 신제도주의	27
나. 역사적 신제도주의	31
3. 선행 연구 고찰	36
가. 구조-제도-행위자 통합적 접근	36
나. 경로의존성	39
III. 연구방법	41
1. 역사적 신제도주의	41
2. 연구 참여자	43
3. 자료 수집	43
4. 자료 분석	44
5. 타당성 및 신뢰성	45

6. 분석틀	46
7. 연구의 절차	47
IV. 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석	49
1. 맹아기	49
가. 구조적 요인	49
나. 제도적 요인	53
다. 행위자 요인	57
라. 경로변화 요인	59
2. 도입기	61
가. 구조적 요인	61
나. 제도적 요인	63
다. 행위자 요인	64
라. 경로변화 요인	69
3. 발전기	71
가. 구조적 요인	71
나. 제도적 요인	72
다. 행위자 요인	74
라. 경로변화 요인	81
4. 성숙기	83
가. 구조적 요인	83
나. 제도적 요인	85
다. 행위자 요인	87
라. 경로변화 요인	90
V. 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교 분석	94
1. 올레초등학교	94
가. 학교 현황 및 교육과정	94
나. 행위자 중심의 경로변화 과정	97

2. 바람초등학교	105
가. 학교 현황 및 교육과정	105
나. 행위자 중심의 경로변화 과정	107
3. 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교 분석	113
VI. 논의 및 결론	117
1. 요약	117
2. 논의	120
가. 연구문제 1: 다혼디배움학교에 영향을 끼친 구조-제도-행위자 요인 ..	120
나. 연구문제 2: 다혼디배움학교의 경로변화 요인	123
다. 연구문제 3: 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교	125
3. 결론 및 제언	128
참고문헌	130
Abstract	136
<부록 1> 면담질문지	140

표 목차

<표 II-1> 스톨의 학교 5유형	6
<표 II-2> OECD 미래학교 시나리오	6
<표 II-3> 혁신학교에 대한 정의	7
<표 II-4> 미래형 혁신학교 운영 현황	10
<표 II-5> 미래형 혁신학교의 방향	10
<표 II-6> 2022년 전국 혁신학교 운영 현황	12
<표 II-7> 2022년 전국 혁신학교 운영 철학	13
<표 II-8> 시도별 혁신학교 성과와 과제	15
<표 II-9> 2022년 다혼디배움학교 세부추진과제	19
<표 II-10> 2022년 다혼디배움학교 행정 및 재정적 지원	19
<표 II-11> 제주형 혁신학교에 대한 인수위원회 논의 사항	20
<표 II-12> 다혼디배움학교 정책 추진 과정	21
<표 II-13> 2022년 다혼디배움학교 운영 현황	22
<표 II-14> 다혼디배움학교의 변화 과정	23
<표 II-15> 다혼디배움학교 성과와 과제	27
<표 II-16> 구제도주의, 행태주의, 신제도주의 비교	29
<표 II-17> 제도에 대한 학자별 정의	29
<표 II-18> 신제도주의 하위분과 간 비교	30
<표 II-19> 제도변화의 유형	33
<표 II-20> 경로의존성의 유형	33
<표 II-21> 경로의존성의 요인	34
<표 II-22> 경로진화의 유형	34
<표 II-23> 구조-제도-행위자 통합적 접근	35
<표 II-24> 구조-제도-행위자 통합적 접근 선행 연구	38
<표 II-25> 경로의존성 요인 선행 연구	40
<표 III-1 > 울레초등학교와 바람초등학교의 특징 및 현황	42

<표 III-2> 연구 참여자	43
<표 III-3> 자기반성 체크리스트	46
<표 III-4> 연구의 절차 및 모형	48
<표 IV-1> 2022년 다혼디배움학교 중 작은학교 비율	50
<표 IV-2> 양성언 교육감 시책	52
<표 IV-3> 전국 연합고사 폐지연도	53
<표 IV-4> ‘i-좋은학교’ 운영 현황	54
<표 IV-5> 2022년 학교급별 행정실무원 배치 현황	65
<표 IV-6> 학교지원센터 운영 개요	74
<표 IV-7> 다혼디배움학교 네트워크 운영 현황	75
<표 IV-8> 학교급별 다혼디배움학교 비율	81
<표 IV-9> 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석 결과	93
<표 V-1> 올레초등학교 학교 현황 변화	95
<표 V-2> 올레초등학교 교육과정 변화	96
<표 V-3> 바람초등학교 학교 현황 변화	105
<표 V-4> 바람초등학교 교육과정 변화	106
<표 V-5> 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교 분석 결과	116

그림 목차

[그림 II-1] 제도변화의 구조-제도-행위자 통합적 접근	36
[그림 III-1] 연구 분석 모형	47
[그림 VI-1] 다혼디배움학교의 변화 과정	119

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

산업 사회에서 지식·지능 정보화 사회로의 전환은 학교의 혁신을 요구하고 있다. 미래사회는 정보를 활용하여 새로운 지식을 창출할 수 있어야 하며 지식의 해석과 통합을 통해 새로운 가치를 만들어내야 한다(고병헌 외, 2009; 안병영·하연섭, 2015). OECD 또한 2003년 DeSeCo 프로젝트를 통해 미래 세대를 위한 3가지 핵심역량으로 도구의 상호적 사용, 이질 집단과의 상호작용, 자율적 행동을 제시한 바 있다. 한국은 위와 같은 핵심역량을 함양한 인재 육성을 위해 창의성과 지성, 공감과 소통, 인성과 시민성을 강조하는 교육으로 변화해 가고 있다(한희정, 2015).

그러나 김성천(2011)은 신자유주의, 한국의 입시구조, 국가주의, 관료주의, 교직문화의 폐쇄성으로 인해 학교혁신이 어려움을 겪고 있다고 바라본다. 서경혜(2015) 또한 현재 학교 교육이 과학적 관리법에 기반을 둔 19세기와 크게 달라지지 않았다고 본다. 한국의 학생들은 경쟁과 효율이라는 기치 아래 현행 입시제도 속에서 지식 위주, 암기 위주의 교육을 받고 있다. 그 결과 아이들은 획일화되고 교사들의 통제 속에서 성적은 우수할지 모르나 무기력하고 불행한 삶을 이어가고 있다(박일관, 2014; 오종철, 2020; 조영경, 2021).

혁신학교는 위에서 제기된 문제들을 해결하기 위해 단위학교의 작은 학교 살리기 운동을 교육청 차원의 정책으로 추진한 새로운 학교혁신 모델이다. 혁신학교는 2009년 김상곤 경기도 교육감의 대표 공약 중 하나였으며 학급당 인원수 감축, 교장공모제, 교사초빙제 등을 바탕으로 공교육의 혁신과 학교의 재구조화를 이루고자 하였다(김성천, 2011; 이예슬, 2020). 그 배경에는 교육감 직선제 도입에 따른 지방교육자치의 확대, 대안교육의 등장이 중요한 역할을 했으며 이는 기존의 하향식 개혁과 상향식 개혁이 결합한 새로운 형태의 개혁 방식으로 추진되어 왔다(고병헌 외, 2009; 고은지, 2020).

혁신학교의 효시인 경기도교육청(2017: 2)은 혁신학교를 “민주적 학교 운영 체제를 기반으로 윤리적 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 창의적인 교육과정을 운영하여 학생들이 삶의 역량을 기르도록 하는 자율학교”로 정의하고 있다. 즉, 혁신학교는 교육의 본질을 회복하기 위해 교육 주체들의 참여와 협력을 바탕으로 학교운영의 혁신과 교수학습의 혁신을 목표로 하고 있다. 혁신학교는 2009년 경기도를 시작으로 2022년 17개 시도에서 2,694개가 운영되고 있으며 2011년 혁신교육지구, 2014년 마을교육공동체로 개념을 확장하면서 그 외연을 넓혀가고 있다(이인회 외, 2021). 제주에서 또한 2015년 다혼디배움학교라는 이름으로 처음 도입되어 2022년 6월까지 55개가 확장 운영되었으며, 2022년 7월 1일 보수 성향의 신임 교육감이 당선된 현재는 제주형 자율학교의 한 유형으로 운영되고 있다.

우리나라에 혁신학교가 도입된 지 14년이 지난 지금 혁신학교에 관한 다양한 연구들을 구분하면 다음과 같다. 첫째, 혁신학교의 정책에 관한 연구이다(이승호, 2017; 박재은, 2018; 이예슬, 2020; 조성빈, 2020). 둘째, 혁신학교의 운영성과에 관한 연구이다(최영아, 2017; 제민아, 2020; 원순아, 2021; 조경식, 2021). 셋째, 혁신학교의 교육과정에 관한 연구이다(이문숙, 2018; 신은희, 2019; 김정열, 2020; 정원미, 2020; 박승미, 2021; 손현정, 2021; 이유진, 2021). 넷째, 혁신학교의 지속가능성에 관한 연구이다(김정섭, 2018; 이영애, 2021; 조영경, 2021). 다섯째, 혁신학교의 사례연구이다(도혜숙, 2021; 박진경, 2021; 오종철, 2021; 이현호, 2021; 김은미, 2022). 여섯째, 혁신학교와 일반 학교의 비교연구이다(민경준, 2019; 박인희, 2020; 이일화, 2021; 윤상현, 2022).

그리고 제주 다혼디배움학교에 관한 연구의 영역들은 다혼디배움학교의 사례 분석, 정책 분석, 교육과정 분석, 성과 분석, 미래방향성 분석 등으로 구분된다(이인회, 2017; 강은주, 2017; 우옥희·김대영, 2018; 정바울 외 2020; 정진화 외, 20201; 이인회·현길아, 2021). 그러나 이와 같은 선행 연구들은 다음과 같은 한계점을 지니고 있다. 첫째, 타시도에 비해 혁신학교에 관한 연구가 미흡하다. 둘째, 다혼디배움학교의 변화 과정에 대한 분석이 이루어지지 않았다. 셋째, 다혼디배움학교의 미래발전을 위한 성과 분석이 미흡하다. 넷째, 다혼디배움학교를 제도적 측면에서 분석하지 못했다.

다혼디배움학교는 그동안 제주 교육에 큰 기여를 해왔다. 정바울 외(2020)와 정진화 외(2021)의 연구 결과에서 볼 수 있듯이 다혼디배움학교 구성원들은 일반 학교에 비해 학교에 대한 전체적인 만족도가 높게 나타나고 있었다. 그 외에도 민주적인 학교문화 구축, 창의적인 교육과정 운영, 윤리적 생활공동체 형성 등을 주요 성과로 평가하고 있었으며, 전체 학교의 약 30%가 다혼디배움학교로 지정될만큼 혁신의 확산에도 크게 기여하고 있다. 이인회 외(2021) 또한 다혼디배움학교 교원들이 질문하고 재해석하기, 공동체로서 같이 해보기를 통해 교육의 본질을 회복하기 위한 노력을 기울이고 있다고 바라보았다. 그러나 다른 한편으로는 다혼디배움학교가 질적 성장을 뒤로 한 채 양적 확산에만 치중했다는 한계점도 지적되어 왔으며 공교육의 정상화를 넘어 미래 교육의 모델을 정립해야 한다는 과제도 가지고 있다. 이를 위해 다혼디배움학교에 관한 다양한 연구가 필요하며 지난 기간 다혼디배움학교가 걸어온 경로를 되짚어보면서 어떠한 변화 과정을 거쳐왔는지에 대한 분석이 필요하다.

본 연구는 이러한 연구 필요성에 따라 역사적 신제도주의 관점에서 제주 다혼디배움학교의 변화 과정을 분석하고자 한다. 이는 다혼디배움학교의 변화 과정을 역사적 신제도주의의 관점에서 들여다보고자 한 것으로 정책을 둘러싼 제도와 역사적 산물인 맥락, 행위자, 외적 사건 등이 경로변화 과정에 어떠한 영향을 끼쳤는지 파악할 수 있다. 그리고 이러한 경로변화 과정을 구체적으로 분석하기 위해 다혼디배움학교로 운영 중인 울레초등학교와 바람초등학교를 비교 분석하고자 한다.

본 연구의 분석 방법으로는 김윤권(2005)의 구조-제도-행위자 통합적 접근법과 경로변화 분석법을 결합하고자 한다. 첫째, 구조-제도-행위자 통합적 접근법은 다혼디배움학교의 변화 과정을 구조-제도-행위자 관점에서 분석하며 구조적 수준에서는 제도변화를 촉발하는 외생적 요인들이 어떻게 제도에 영향을 미쳤는지를 분석한다. 제도적 수준에서는 제도의 생존과 안정을 위해 제도가 행위자를 어떻게 제약하는지 분석한다. 한편, 행위자 수준에서는 구성원들이 제도의 영향을 받는 동시에 제도를 변화시킬 수 있다고 정의한다. 이는 구조와 제도적 측면만을 강조했던 초기 역사적 신제도주의의 한계점을 극복하고 혁신학교 구성원들의 제도변화 노력을 파악할 수 있다. 둘째, 다혼디배움학교의 경로변화 과정을 경로의

존적 요인과 경로진화적 요인으로 분석한다. 경로의존은 점진적이고 지속적인 제도변화의 유형으로 한번 경로가 선택되면 시간이 지날수록 경로가 변화되기 어려움을 설명한다. 주요 경로의존적 요인으로는 기존제도 수혜자들의 변화 거부, 복잡한 현실과 인식의 제약, 네트워크 효과, 속박 등이 있다. 경로진화는 점진적이면서 단절적인 제도변화의 유형으로 기본 틀을 유지한 채 일부 요소들이 변화하는 것을 의미한다. 주요 경로진화적 요인으로는 결정적 사건, 제도의 논리 변화, 지도자의 의지, 개혁에 대한 강력한 관심 등이 있다.

이에 본 연구는 제주 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석을 통해 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 구조-제도-행위자 요인과 경로변화 요인을 발견하고 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정을 비교 분석함으로써 다혼디배움학교의 정책적 시사점을 제시하는 데 그 목적이 있다.

2. 연구의 문제

이러한 연구 목적을 달성하기 위한 구체적인 연구의 문제는 다음과 같다.

첫째, 다혼디배움학교에 영향을 끼친 구조-제도-행위자 요인은 무엇인가?

둘째, 다혼디배움학교의 경로변화 요인은 무엇인가?

셋째, 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정은 어떠한가?

3. 연구의 범위

본 연구는 역사적 신제도주의 관점에서 다혼디배움학교를 분석하기 위해 김운권(2005)의 구조-제도-행위자 통합적 접근법과 경로변화 분석법을 결합하였다. 이러한 경로변화 과정을 구체적으로 분석하기 위해 올레초등학교 바람초등학교를 연구 대상으로 선정하였다. 이는 2022년 다혼디배움학교로 운영되었던 55개교 중 초등학교가 39개교로 대부분을 차지하고 있으며 중, 고등학교와 운영상의 차이점이 있기 때문이다. 선정 이유는 다음과 같다. 첫째, 두 학교 모두 2015년부터 2022년 기준 8년째 다혼디배움학교를 운영 중이며 초기부터 현재까지의 변화 과정을 파악할 수 있기 때문이다. 둘째, 두 학교를 비교함으로써 동형화와 이형화

의 양상을 파악할 수 있기 때문이다. 면담대상자는 교육청 업무담당자와 팀장, 울레초등학교와 바람초등학교의 교사 및 관리자를 선정하였다. 선정 이유는 여러 직위의 구성원들을 면담함으로써 다양한 시선을 담을 수 있기 때문이다. 분석 범위는 2022년 7월 1일 자로 신임 교육감이 당선되었음을 고려하여 2015년부터 2022년 6월 30일까지로 한정하였다.

4. 용어의 정의

가. 혁신학교

본 연구에서 혁신학교란 2009년 김상곤 경기도 교육감의 대표 공약 중 하나로 단위학교의 작은 학교 살리기 운동을 교육청 차원의 정책으로 추진한 새로운 학교 모델로서 민주적 학교 운영 체제를 기반으로 윤리적 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 창의적인 교육과정을 운영하여 학생들이 삶의 역량을 기르도록 하는 자율학교를 의미한다.

나. 다혼디배움학교

본 연구에서 다혼디배움학교란 2015년부터 제주에서 운영 중인 제주형 자율학교의 제2 단계 모델로서 민주적 학교문화를 바탕으로 배려와 협력의 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 창의적 교육과정을 운영하여 학생들의 삶을 가꾸는 제주형 혁신학교를 의미한다.

다. 역사적 신제도주의

본 연구에서 역사적 신제도주의란 1990년대 이후 제도를 중심으로 정치, 경제, 사회현상을 설명하려는 신제도주의의 한 분파로 역사와 맥락, 제도와 행위자 간의 상호작용, 권력의 불평등, 제도의 지속성을 강조하는 학문 분야를 의미한다.

II. 이론적 배경

1. 혁신학교와 다혼디배움학교

가. 혁신학교

1) 개념 및 특징

김성천(2011)은 혁신학교에 내재된 철학적 이론을 스톨의 학교 5유형, OECD 미래학교 6가지 시나리오, 사토 마나부의 배움의 공동체 운동에서 찾고 있다. 스톨은 학교의 유형을 발전과 쇠퇴, 효과성과 비효과성을 기준으로 5가지로 분류한다. 그 중 객관적인 성과는 좋지 않지만, 교사들이 혁신을 일으키려 하는 고군분투형을 초기 혁신학교로 바라보고 좋은 성과를 나타냄과 동시에 발전을 지향하는 학교인 혁신지향형을 이상적인 혁신학교의 모습으로 바라본다.

<표 II-1> 스톨의 학교 5유형

구분	발전하는 학교	쇠퇴하는 학교
효과적인 학교	혁신지향형(Moving)	순항형(Cruising)
비효과적인 학교	고군분투형(Struggling)	침몰형(Sinking)

OECD가 예측한 미래학교의 모습에서는 사회센터로서 기능하는 시나리오3과 학습공동체로서 기능하는 시나리오4에서 혁신학교의 가능성을 찾아볼 수 있으며 이를 통해 지역사회와의 연결, 교육 구성원들의 참여, 교사의 능동성을 강조한다.

<표 II-2> OECD 미래학교 시나리오

현 상태 유지	학교 위상 강화	학교 폐지
시나리오1 관료주의 학교 체제 유지	시나리오3 핵심적인 사회센터	시나리오5 학습자 네트워크로 학교 체제 붕괴
시나리오2 시장 지향적 학교 모델	시나리오4 학습조직 강화	시나리오6 교사 부족으로 학교 해체

배움의 공동체 이론에서도 혁신학교의 철학을 살펴볼 수 있다. 배움의 공동체 운동은 공동체 수준에서의 배움을 강조하며 타인과의 상호작용, 학생중심수업, 대화와 실천, 교사 간의 동료성을 중시한다. 이는 다양한 주체 간의 배움을 의미하며 학생이 교사로부터 배우는 동시에 교사가 학생으로부터 배울 수 있음을 인정한다.

이상에서 정리한 것 외에도 <표 II-3>과 같이 혁신학교에 대한 다양한 정의가 존재한다(김성천, 2011; 유경훈, 2012; 이광호, 2012). 이를 종합하면 혁신학교는 학생들의 미래역량 함양을 위해 교육 구성원들의 참여와 협력을 바탕으로 교육과정, 수업, 학교조직, 학교문화 등 체제 전반의 혁신을 도모하고 학생들이 행복한 학교를 만들려는 학교 모델로 정의할 수 있다.

<표 II-3> 혁신학교에 대한 정의

구분	정의
김성천 (2011)	교육 주체들의 협력으로 학교문화를 새롭게 창출하여 교육과정, 수업, 평가 체제에 의미 있는 변화를 시도하는 학교
유경훈 (2012)	학생과 학부모, 지역사회를 포함한 학교 구성원 모두가 하나의 공동체로서 참여하여, 학교조직과 학교문화, 수업의 개선을 통해서 학생의 교육적 성취를 높이고 학교와 교육을 긍정적으로 혁신해 나가는 학교
이광호 (2012)	공교육 혁신과 내실화를 위한 실험학교로써 교육과정과 수업, 평가, 학교문화 등을 총체적으로 바꾸어 일반 학교에 영향을 미치는 학교
교육부 (2019)	교육공동체의 참여와 협력으로 교육과정 혁신과 학교운영 혁신을 통해 창의적인 민주시민을 기르는 학교혁신의 모델학교
경기도 (2017)	민주적 학교 운영 체제를 기반으로 윤리적 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 창의적인 교육과정을 운영하여 학생들이 삶의 역량을 기르도록 하는 자율학교
제주도 (2019)	민주적 학교문화를 바탕으로 배려와 협력의 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 창의적 교육과정을 운영하여 학생들의 삶을 가꾸는 제주형 혁신학교

이러한 혁신학교의 특징, 철학, 운영원리는 다음과 같다. 이예슬(2020)에 따르면 혁신학교는 학급당 인원수를 25명으로 낮추고 소외된 학교를 중심으로 교장 공모제, 교사초빙제를 통해 학교의 전반을 재구조화하는 새로운 공교육 모델이다. 보다 구체적으로는 집단지성을 바탕으로 수업혁신, 학교혁신, 행정혁신, 제도혁신을 과제로 삼고 교육과정의 다양화와 특성화, 전문적 학습공동체 구축, 비전

의 공유, 학교 구성원의 참여, 자율성 확대, 교수학습 중심의 시스템 구축을 위해 노력하고 있다. 이는 공교육 체제 안에서 학교 구성원들의 교육혁신에 대한 열정을 바탕으로 새로운 공교육 모델을 탄생시켰다는 점에 있어 의의가 있다.

박승철(2014)은 혁신학교의 대표적인 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 혁신학교는 상급자의 지시가 아닌 내부 구성원들의 자발적인 개혁을 강조한다. 둘째, 혁신학교는 학교와 지역 간의 네트워크를 강조한다. 셋째, 혁신학교는 경쟁이 아니라 협력을 지향한다. 넷째, 혁신학교는 우수한 학생의 선발이 아닌 학생의 변화를 목적으로 한다. 다섯째, 혁신학교는 학교의 총체적인 변화를 지향하며 교육과정, 수업, 평가, 문화 등이 유기적으로 결합한 학교혁신을 강조한다.

성공적인 혁신학교의 모습을 보면 단위학교만의 철학과 운영원리가 존재한다. 혁신학교의 대표적인 철학을 다음과 같다(김성천, 2011). 첫째, 자율성이다. 학교 혁신은 교사의 자발성이 전제되어야 한다. 둘째, 민주성이다. 기존의 관리자 중심의 리더십이 아닌 분산적 리더십이 필요하다. 셋째, 지역성이다. 학교는 지역적 특색을 반영한 교육과정을 운영하고 지역사회와의 협력해야 한다. 넷째, 창의성이다. 기존의 획일화된 교육에서 벗어나 미래사회가 요구하는 핵심역량을 기를 수 있어야 한다. 다섯째, 공공성이다. 누구나 경제적 배경에 상관없이 교육받을 권리가 있으며 이를 위해 모든 지역에 일정 수준 이상의 교육 환경을 제공해야 한다.

끝으로 김성천(2011)은 혁신학교의 운영원리는 다음과 같이 설명한다. 첫째, 참여와 소통의 원리이다. 혁신학교는 수평적이고 쌍방향적인 소통을 지향한다. 둘째, 배움과 실천의 원리이다. 교사들은 동료 교사와의 협력을 통해 전문성을 발전시킨다. 셋째, 네트워크 원리이다. 학교는 지식을 찾고 활용할 수 있는 능력을 길러주며 때에 따라 전문가를 발굴하고 연결할 수 있어야 한다. 넷째, 본질 집중의 원리이다. 학교의 본질은 수업에 있으며 이를 위해 행정업무 경감 등 수업에 집중할 수 있는 환경을 만들어야 한다. 다섯째, 비전 제시의 원리이다. 혁신학교는 비전을 수립하고 공유하여 혁신을 지속할 수 있어야 한다. 그 외에도 혁신학교는 반성의 원리, 책임의 원리 등을 활용하고 있다.

2) 등장 배경 및 변화의 방향

사회는 산업화 시대에서 지식·지능 정보화 시대로 빠르게 변화하고 있다. 빅데이터, AI와 같은 4차 산업혁명의 도래는 새로운 기술을 끊임없이 등장시켰고 지식에 대한 접근성은 증가했지만, 그 지식의 유효기간은 감소했다. 이제 사회는 시대에 변화에 따라 소통, 창의성, 자율성을 겸비한 인재를 요구하고 있다. 이러한 시대의 흐름 속에서 학교는 더 이상 지식을 독점할 수 없게 되었으며 암기 위주의 교육은 그 수명을 다하였다. 공교육의 혁신이 필요한 시점이다.

그러나 학교의 혁신은 학교 구성원들의 자발적인 변화와 개선의 노력이 있을 때 성공할 수 있다. 지금까지의 교육개혁은 중앙집권적 형태의 하향적 방식으로 진행되어왔다. 그 결과 수많은 교육개혁이 학교 현장의 공감을 불러일으키지 못한 채 성과에 집착하는 형식으로 변질되고 만다(이예슬, 2020). 교사들은 회의 시간에 침묵하며 관리자들의 일방적인 지시를 따르는 수동적인 객체로 전락했다. 관리자들은 명문 대학에 몇 명을 보냈는지 성과에만 집착하며 교사들은 점점 더 보수적이고 개인적인 성향으로 변해가고 있다.

혁신학교 정책은 이제까지의 개혁 방식에 문제점을 제기하며 구성원들의 자발적인 노력을 근간으로 공교육 제도 안에서 학교의 전반적인 혁신을 이루고자 한다. 그 정책적 배경에는 1980년대 후반 열린교육 운동, 1990년대 대안교육 운동, 작은 학교 살리기 운동이 큰 영향을 미쳤다. 이와 같은 흐름들은 기존 지식 위주의 경쟁 교육에 머물러 있는 공교육에 대한 반성과 무기력한 학교 현장들을 교사들의 자발성과 집단지성에 기초해 극복하고자 함이다.

혁신학교는 2009년 김상곤 교육감이 당선 이후 대표 공약 중 하나로 정책화되면서 전국적으로 확산하기 시작했다. 2009년 경기도 13개 학교에서 시작한 혁신학교는 2011년 서울, 광주, 전남, 전북, 강원으로 확산하였고 2014년 진보교육감이 대거 당선되면서 경남, 부산, 세종, 인천, 제주, 충남, 충북에 도입되기 시작했다. 이후 2016년 대전, 2018년 대구, 울산, 2019년 경북을 마지막으로 2022년 17개 시도 2,694개의 혁신학교가 운영되고 있다. 2017년에는 교육부 국정과제로 선정되면서 혁신학교의 질적, 양적 심화에 노력을 기울이고 있으며 혁신교육지구, 마을교육공동체로 외연을 확장하는 등 지자체와 마을과의 협력을 강조하고 있다.

앞으로의 혁신학교는 공교육의 정상화를 넘어 질적 심화라는 새로운 문제에

봉착해 있다. 특히 4차 산업혁명의 등장과 급속도로 발전하는 기술에 대비하여 2022년 12개 시도에서 미래형 혁신학교를 운영하고 있으며 이를 통해 미래사회에 필요한 새로운 교육체제와 교육 비전을 창출하고자 한다.

<표 II-4> 미래형 혁신학교 운영 현황

시도	명칭	시도	명칭
서울	혁신자치학교	인천	미래형혁신학교
부산	미래형부산다행복학교	강원	행복더하기학교
대전	창의인재미래학교	세종	혁신자치학교
충북	행복자치미래학교	전북	혁신더하기학교
전남	전남형미래학교	경남	행복나눔학교
경기	학교와 마을이 제안하는 혁신학교	충남	혁신등대학교

아울러 코로나19로 인한 교육 환경 변화, 고교학점제 도입에 따른 교육제도 개편 등 새로운 교육정책을 반영한 다변화된 혁신학교 모델 개발이 중요한 논의 사항으로 제시되고 있다. 이러한 맥락 속에서 미래형 혁신학교에 관한 다양한 연구들이 이루어져 왔다. 주요 내용으로는 학생참여예산제 시행, 디지털 리터러시 역량 강화, 교육 공간의 상호연계성 확대, 지역 교과목 개발 운영, 지역 단위 협력적 거버넌스 구축, 거점학교 설치 등이 있다. 그 외의 세부적인 내용은 <표 II-5>과 같다(김진숙 외, 2017; 박승배 외, 2018; 김권호 외, 2019; 신철균 외, 2019; 김원석, 2020; 성열관 외, 2020; 이상철 외, 2020; 최경실 외, 2020; 강혜영 외, 2021; 이은주 외, 2021; 이인희 외, 2021; 박희경 외, 2022).

<표 II-5> 미래형 혁신학교의 방향

시도	세부 내용
강원	<ul style="list-style-type: none"> · 학생주도 프로젝트 수업 활성화 · 학생참여예산제 시행 및 학생교육정책영향평가제 도입 · 학생의 생애 단계별 미래역량 최소기준 보장 체제 구축 · 학생들의 정보 격차 실태 파악 및 디지털 리터러시 역량 강화 · 지역 교육과정 등 다차원 교육과정 도입 · 지역의 학교-마을-지자체 간 네트워크 강화 · 고등학교급으로의 교육혁신 확산을 위한 ‘고교자기설계학기’ 운영 · 과학기술을 접목한 미래형 학습 환경 구축, · 학부모의 시험 중심 학력관 전환 및 협력 사다리 구축 · 교원·전문직의 다양한 역량 성장 경로 개발

시도	세부 내용
대전	<ul style="list-style-type: none"> · 삶의 기반 ‘디지털 리터러시 역량’ 강화 · 데이터 분석을 통한 맞춤형교육서비스 구현 · 메이커스페이스 도입 및 메이커(창의)교육 운영 · 대전 인성교육 인큐베이션 사업 추진 · 지역사회 연계 진로 탐색 프로젝트 추진
부산	<ul style="list-style-type: none"> · 교사 간 수시 협의체 마련 · 교사를 학교운영에 적극적으로 참여시키기는 데 필요한 유인가 모색 · 교육활동 중심의 학교조직 재구성 및 업무 재분장 · 교원의 교육과정 문해력 및 수업설계 능력 향상을 위한 지원 · 학교 교육과정 운영의 자율성 확대 · 학교 관리자의 혁신 마인드 제고를 위한 체계적 교육시스템 개발 · 중간리더십 양상 및 전문성 함양을 위한 지원 · 대학의 교원양성과정 질 제고 · 다행복학교 간 네트워크 강화 · 학교별 시설 진단을 통한 친환경 교육 환경 조성 · 학교-지역을 넘나드는 교육 공간의 상호연계성 확대
서울	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신교육과 미래 교육의 ‘융합’ 혹은 ‘결합’ · 테크놀로지 환경 구축 · 자율적, 협력적 학교문화 형성 · 교육활동의 입구에서부터 출구에 이르기까지 교육격차 완화
세종	<ul style="list-style-type: none"> · 세종 참학력 실현을 위한 미래지향적 프레임워크 · 새로운 ‘내적 책무성’ 요구 · 학업 성취도와 시민적 역량의 균형적 추구 · 교사의 교육과정 자율성 확대 · 학생에게 적절한 피드백을 줄 수 있는 교사의 평가 전문성 신장 · 학생의 목소리(voice)를 신장시키기 · 민주주의를 가르치는 잠재적 교육과정으로서의 학교 민주주의 체제 구축 · 세종 스마트학교 플랫폼 구축 · 교사, 학생, 주민으로 구성된 학교건축위원회 운영 · 세종형 몽실학교 설립으로 지역사회와 연대하는 교육체제 구축
울산	<ul style="list-style-type: none"> · 울산 지역에 대한 정체성과 특성 반영 · 민·관·학·산 거버넌스 구축 · 주체성이 발휘되고 도전이 가능한 교육문화 구축 · 교육자치 시스템 구축 및 역량 강화 · 유기적으로 협업하는 교육행정 체제 · 자생하는 학습생태계의 전환과 유지 · 디지털 기술을 활용한 교육 불평등 해소
인천	<ul style="list-style-type: none"> · 학생, 학부모, 교직원, 지역사회 역할의 합의와 재정립 · 교육과정 다양화를 위한 제도적 개선 · 지역 교과목 ‘삶(가칭)’ 개발 운영 · 교육과정 다양화 및 실행 여건의 고도화를 위한 지원 · 미래형 행복배움학교 지정·운영의 다양화
전남	<ul style="list-style-type: none"> · 학교 체제의 재구조화 및 다양화 · 다양한 형태의 연계 교육과정, 농어촌 특성화 교육과정, 개별화 교육 운영 · 우수 교원을 안정적으로 확보하기 위한 제도적 정비 · 전남교육청과 교육지원청의 지원행정체제 변화 · 교육과정 편성·운영에 도움을 줄 수 있는 전문인력 제공

시도	세부 내용
	<ul style="list-style-type: none"> · 교사의 교육과정 전문성 역량 강화를 위한 실습형 연수 운영 · 학교 수준의 교사학습공동체 활성화를 위한 지원 강화 · 일반자치와 교육자치 및 지역 단위 협력적 거버넌스 구축 · 전남형 미래학교 지원 시스템 구축, 교원 양성 제도 개선, 마을 강사 육성
전북	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신학교 지정, 공모 시 학교급에 따른 차별적 접근 · 유연한 인사 시스템 도입 · 현장 교원의 전문성 발달을 위한 체계적 지원 · 단위학교·교사 수준의 교과용 도서 개발을 위한 도교육청의 체계적 안내 · 차별적인 행·재정 시스템 및 학교평가 체제 마련
충남	<ul style="list-style-type: none"> · 소통과 협력과 민주시민을 위한 학교자치 활성화 · 무학년 가족제 활성화, 마을학교 활성화 · 교원 인사, 교원 양성의 유연화 · 지역, 대학, 기관과 연계하는 교육 거버넌스 구축 · 개별화 교육과정, 진로교육, 학점제 활성화 · 유연하고 다양한 학제, 학교, 학년의 구성 · 미래형 교육 공간, 유연하고 가변적인 공간, 첨단 인프라 구축 · 지역과 함께하는 교육 공간 구축 · 충남미래학교 유형, 플랫폼, 모듈 개발
충북	<ul style="list-style-type: none"> · 행복씨앗학교의 성취를 토대로 행복자치미래학교 모델 구축 · 학교자치의 재개념화 · 행복자치미래학교 모델의 재편 및 확장 · 행복자치미래학교의 학교 간 연계형 거버넌스 구축 · 교육과정 지원을 위한 공간 구축
제주	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신학교의 새로운 비전 설정을 위한 거점학교 및 실험학교 운영 · 교육과정-수업-평가 혁신을 위해 학생 중심에서 학생 주도로 전환 · 학교혁신을 넘어 학교자치의 실현 · 미래지향적인 학습자 배움 공간 확장

3) 전국 현황

2022년 현재 17개 시도에서 2,694개의 혁신학교가 운영 중이며 각 시도에 따라 다양한 명칭으로 운영되고 있다. <표 II-6>에 따르면 7개 시도에서 혁신이라는 명칭을 사용하였으며 5개 시도에서 행복, 2개 시도에서 미래, 그 외 시도에서는 창의, 나눔, 배움을 사용하였다.

<표 II-6> 2022년 전국 혁신학교 운영 현황

시도	도입연도	명칭	학교 수
강원	2011	강원행복더하기학교	45
경기	2009	혁신학교	1,392
경남	2015	행복학교	118
경북	2019	경북미래학교	20

시도	도입연도	명칭	학교 수
광주	2011	빛고을혁신학교	68
대구	2018	대구미래학교	83
대전	2016	창의인재씨앗학교	30
부산	2015	부산다행복학교	65
서울	2011	서울형혁신학교	250
세종	2015	세종혁신학교	27
울산	2018	서로나눔학교	22
인천	2015	행복배움학교	112
전남	2011	전남혁신학교	139
전북	2011	혁신학교	85
충남	2015	혁신학교	122
충북	2015	행복씨앗학교	61
제주	2015	다혼디배움학교	55
계			2,694

※ 복수 유형 포함 (예비 학교 제외)

시도교육청별로 운영 철학 또한 다양하게 나타났다. 가장 많은 빈도를 보인 운영 철학은 공공성과 민주성이었다. 그다음으로는 지역성과 창의성, 전문성, 윤리성 등을 운영 철학으로 선정하였다. 세부적인 현황은 <표 II-7>과 같다.

<표 II-7> 2022년 전국 혁신학교 운영 철학

구분	강원	경기	경남	경북	광주	대구	대전	부산	서울	세종	울산	인천	전남	전북	충남	충북	제주
공공성	○	○	○	○	○		○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
민주성	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○	○	○
지역성	○		○	○	○		○				○			○	○		○
윤리성		○					○	○				○					○
전문성	○	○		○				○	○			○					○
창의성		○			○		○	○		○		○			○	○	
개방성									○								
지속가능성									○								
미래성			○										○				
자발성					○					○	○		○		○		
공동체성					○					○	○			○		○	
자율성						○										○	
주도성						○											
관계성						○											

4) 성과와 과제

혁신학교 도입 14년 차에 따라 성과와 한계에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 이는 그동안의 성과를 바탕으로 혁신학교가 미래형 학교 모델의 한 유형으로서 기능할 수 있음을 시사한다. 박세준 외(2021)는 혁신학교 운영에 관한 질적 사례연구를 분석하여 성과와 한계를 도출하였다. 성과에서는 교장의 권한 위임, 분산적 리더십, 공동체 형성, 학생자치, 학생중심교육과정, 학부모와 지역사회의 참여가 있었다. 반면 한계점으로는 일부 학교의 독단적 리더십, 교사 간의 갈등, 형식적인 구성원들의 참여, 형식적인 학습공동체 운영, 수업과 평가의 괴리가 있었다.

그 외에도 김성천(2018)은 혁신학교 정책의 딜레마 연구를 통해 혁신학교가 해결해야 할 과제를 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 혁신학교가 단위학교의 자발적 운동을 제도화한 만큼 정책의 취지가 훼손되지 않도록 해야 한다. 둘째, 기존의 학력관에서 벗어나 새로운 형태의 학력관을 형성해야 한다. 셋째, 혁신학교의 양적 확산 과정에서 초래될 수 있는 질적 저하를 우려해야 한다. 넷째, 혁신학교가 공교육의 정상화를 넘어 미래사회를 위한 모델로서 변화해야 한다. 다섯째, 혁신학교의 시도 확산 과정에서 나타나는 동형화와 이형화의 과정을 정리해야 한다. 여섯째, 공립 교원의 순환 근무와 교육감의 교체 과정에서 나타날 수 있는 정책의 단절을 경계해야 한다.

반면 이예슬(2020)은 혁신학교 운영에 있어 다양한 패러독스가 발생하고 있음을 지적한다. 대표적으로 민주성과 관료성, 자율성과 규범, 맞춤형 교육과 표준화 교육, 전문성 향상과 행정 위주의 교직 문화, 순수한 자발성과 가장된 자발성, 삶과 얹이 일치하는 학력관과 점수 중심의 학력관, 혁신학교의 일반화와 기존 학교 체제 유지 등이 충돌하는 양상을 보였다.

각 시도별로 혁신학교에 대한 성과 분석이 다수 있었다(안광식 외, 2016; 박성호 외, 2018; 김권호 외, 2019; 김천홍 외, 2019; 박수정 외, 2019; 백병부, 2019; 신철균 외, 2019; 안영찬, 2019; 김준영 외, 2020; 김훈호 외, 2020; 정기효 외, 2020; 권동택 외, 2021; 박상현 외, 2021; 박희경 외, 2021; 이상철, 2021, 정진화 외, 2021; 권동택 외, 2022). 이를 종합하면 대표적인 성과는 다음과 같다. 첫째, 민주적인 학교운영으로 학생과 학부모를 교육 주체로 인식하기 시작했다. 세부적

으로는 다모임 활동, 학생자치, 교장의 민주적 리더십, 교무회의 의결 기구화 등을 바탕으로 교육공동체를 형성하였다. 둘째, 창의적인 교육과정 운영, 교육과정의 재구성을 통해 수업을 혁신하였다. 삶과 얹이 일치하는 교육과정을 편성하거나 지역과 연계한 마을교육과정, 교과융합, 프로젝트 수업, 학습공동체를 바탕으로 교육과정과 수업 평가가 일체화되는 교육의 본질을 회복하였다.

반면 혁신학교가 개선해야 할 과제는 다음과 같다. 첫째, 혁신 리더의 소진과 양성의 문제가 있었다. 이에 대한 대안으로는 인사, 승진 제도의 개선, 혁신대학원 운영, 철학의 공유, 행정업무 지원 등이 제시되었다. 둘째, 혁신학교 교사들의 업무 과다의 문제가 있었다. 이에 대한 대안으로 불필요한 행사 철폐, 행정실무원 배치, 교육과정지원팀 운영, 수업시수 감면 등이 제안되었다. 그 외의 세부적인 내용은 <표 II-8>과 같다.

<표 II-8> 시도별 혁신학교 성과와 과제

시도	성과	과제
강원	<ul style="list-style-type: none"> · 학교운영의 민주화 · 학생·학부모를 학교 주체로 인정 · 학생중심교육과정 시도와 구현 · 마을교육공동체 시도와 구현 	<ul style="list-style-type: none"> · 형식주의 · 학교별 혁신의 격차 · 학생 주도성 발현의 한계 · 마을과의 간극 · 학교 안 혁신 지속의 어려움 · 학교 밖 연대 약화 · 그들만의 리그
경기	<ul style="list-style-type: none"> · 교육본질의 회복 · 교원의 역할에 대한 인식 전환 · 학생과 학부모의 교육 주체화 · 학교혁신의 저변 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 학교 간 혁신의 편차 · 리더 재생산의 문제 · 미시적이고 분절적인 학교혁신 · 혁신에 대한 오해·불신·확장성의 한계 · 혁신의 정체
경남	<ul style="list-style-type: none"> · 구성원간 신뢰와 소통의 문화 조성 · 학생 자치 활동 활성화 · 마을과 연계한 교육과정 특성화 · 학생성장중심평가 활성화 · 전문적 학습공동체 활성화 · 지역의 관계기관과 협력 	<ul style="list-style-type: none"> · 다양한 구성원들의 의견 수렴 한계 · 교사들의 업무 과중 · 교사 간의 역량 차이 · 성장중심평가에 대한 학부모 인식 차이 · 수업공개에 대한 부담감 · 코로나19로 인한 교육활동 제약
경북	<ul style="list-style-type: none"> · 공유된 가치를 만들어내는 문화 · 교육과정의 자율화 · 교사들의 전문성, 신뢰성 향상 · 예산 지원 및 예산의 자율적 사용 	<ul style="list-style-type: none"> · 경북미래학교에 대한 개념 공유 부족 · 형식적인 연수 시스템 · 정책의 확실성과 경직성
광주	<ul style="list-style-type: none"> · 교사의 자발성 신장 · 교사를 혁신의 주체로 인정 	<ul style="list-style-type: none"> · 고등학교의 혁신 미흡 · 관점의 차이로 인한 충돌과 갈등

시도	성과	과제
	<ul style="list-style-type: none"> · 시민양성의 장으로 변화 · 민주주의 공동체 정신 경험 · 학교와 수업은 공공재라는 인식 정립 · 교육 공공성에 대한 인식 확대 · 오랜 관행의 변화 	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신학교에 대한 오해 · 교과서·성적에 집착하는 학부모 · 비혁신적인 방식을 고수하는 구성원
대전	<ul style="list-style-type: none"> · 전문적 학습공동체 활성화 · 학생 자치회 중심의 학교 행사 운영 · 공간 재구조화 · 지역사회와 연계한 프로그램 운영 · 민주적인 학교문화 형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육지원청의 역할 미흡 · 연수 방식의 개선 필요 · 재지정 학교의 역할 미정립 · 혁신학교에 대한 이해 부족 · 예산 규모에 대한 부담 · 학부모들의 학교 참여 한계 · 업무담당자에게 혁신학교 업무 일임
부산	<ul style="list-style-type: none"> · 학생 자율성 및 성장중심교육 활동 · 유연하고 자율적인 학교운영 · 교육청 차원의 제도적 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 업무 편중 현상 · 행정실 추가 업무 부담 · 비효율적인 교육행정 업무처리
서울	<ul style="list-style-type: none"> · 민주적인 의사소통 능력 향상 · 교육과정 재구성 · 학생의 사회적·정서적 역량 향상 · 자존감·학습 효능감 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 구성원 간의 갈등 발생 · 형식주의 · 업무전담팀의 행정 업무 과다 · 중등에서의 혁신 미흡 · 학부모 참여의 한계
세종	<ul style="list-style-type: none"> · 전문적 학습공동체 구축 및 활성화 · 열정적인 교원 · 업무 경감으로 인한 수업 중심 문화 · 민주적인 학교문화 	<ul style="list-style-type: none"> · 구성원의 이질성으로 인한 공동체성 부족 · 혁신학교에 대한 가시적 성과 요구 · 혁신학교별 특성에 따른 지원 부족 · 학력저하에 대한 불안 · 교육 구성원의 교체 · 의사소통 능력 미흡 · 연수 중독 · 사전 준비 미흡
울산	<ul style="list-style-type: none"> · 학교 업무 정상화 · 민주적 학교문화 구축 · 전문적 학습공동체 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 업무 간소화의 한계 · 승진점수의 부작용 · 운영비 사용의 경직성 · 직무 연수에 대한 부담 · 책임의식 부족 · 민주적 회의의 어려움 · 학교 구성원 참여의 한계 · 업무 분담 및 행정업무 개선의 어려움 · 교육과정 재구성의 어려움
인천	<ul style="list-style-type: none"> · 창의적인 교육과정 운영 · 민주적인 학교 분위기 형성 · 전문적 학습공동체 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 모호한 정체성과 비전 공유 부족 · 일률적인 정책실행 · 혁신학교 성과에 대한 부적절한 기준 · 업무의 효율적인 조정 부재 · 학교혁신 리더십의 부재
전남	<ul style="list-style-type: none"> · 학교혁신 가치와 철학의 공유 · 지식중심교육에서 역량교육으로 전환 · 전문적 학습공동체 확산 · 학생자치활동 장려 · 회복적 생활교육 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 민주적 리더십의 문제 · 인사 제도에 따른 지속성 감소 · 혁신활동가들의 피로 누적 · 활동가 교사 부족 · 교사 개인의 자발성과 헌신의 한계

시도	성과	과제
전북	<ul style="list-style-type: none"> · 민주적인 학교문화 확산 · 교육과정-수업-평가 혁신 · 학부모 및 지역사회와의 협력 · 전문적 학습공동체 구축 · 학생과 수업에 대한 인식 변화 · 학생의 자율과 자치 확대 	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신학교 모델의 획일화 · 혁신활동가들의 활동력 소진 · 학교혁신 컨트롤 타워 부재 · 혁신학교의 업무 부담 · 중등에서의 혁신 교육 미흡 · 교사 인사 제도의 혁신 부족 · 혁신 리더 교사 성장 미흡 · 평가 혁신 미흡
충남	<ul style="list-style-type: none"> · 학생 중심으로 학교운영 방식 전환 · 교사를 정책실행의 주체로 인식 · 리더십 변화 추구 · 학력관의 변화 모색 · 지역 연계 학교운영 · 교육복지 개념 확장 	<ul style="list-style-type: none"> · 학교 간의 혁신 편차 · 교직원 간의 갈등 · 혁신학교의 업무 부담 · 전반적인 혁신 부족 · 도시 지역에 적합한 모델 구축 필요 · 학생 개인별 진단 도구 취약 · 학교 여건에 따른 차별화 필요
충북	<ul style="list-style-type: none"> · 배움중심·학생참여중심교육 지향 · 민주적인 학교문화 정착 · 공동체성의 가치 실현 · 구성원 간의 관계 맺기 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정업무 가중 · 관리자의 리더십 문제 · 지역사회의 공감 부족
제주	<ul style="list-style-type: none"> · 민주적 학교문화 형성 · 전문적 학습공동체를 통한 공동 성장 · 창의적 교육과정 운영 · 생활공동체 형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육청의 지원 체계 취약 · 다혼디배움학교 심화를 위한 노력 부족 · 혁신리더 교사들의 과도한 헌신 · 업무담당 교사들의 정체성 혼란 · 코로나19로 인한 학부모 소통 부족 · 관리자들의 혁신 이해 부족

※ 대구 자료 미존재.

나. 다혼디배움학교

1) 개념 및 등장 배경

2006년 「제주특별법자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하에서 「제주특별법」이라고 함)이 제정되면서 제주형 자율학교를 도입할 수 있는 법적 근거가 처음으로 만들어지게 된다. 이는 「초·중등교육법」에 근거한 타시도의 자율학교보다 더욱 확대된 자율성을 보장하며 당시의 교육감 직선제, 교육청으로의 권한 위임 등 지방분권에 관한 관심이 대두된 결과이다. 제주형 자율학교 제1 단계 모델은 5-좋은학교로 2007년 9개교로 시작하여 2013년까지 총 61개교를 운영하였다. 이후 2014년 이석문 교육감의 당선과 함께 2015년 다혼디배움학교를 도입하게 된다. 강은주(2017)는 다혼디배움학교에 대해 5-좋은학교의 성

과와 한계를 바탕으로 제주형 자율학교 제2 단계 모델로 전환한 것으로 바라본다. 이는 학교혁신에 대한 사회의 요구가 반영된 결과이며 혁신학교의 철학과 원리를 제주형 자율학교에 도입한 것이다.

제주특별자치도교육청(2019)은 다혼디배움학교를 “민주적 학교문화를 바탕으로 배려와 협력의 생활공동체와 전문적 학습공동체를 형성하고 창의적 교육과정을 운영하여 학생들의 삶을 가꾸는 제주형 혁신학교”로 정의한다. 또한, 존중하고 협력하며 함께 성장하는 교육공동체 실현이라는 비전 아래 존중하고 협력하는 민주적인 학교문화 형성, 학교운영의 자율화, 다양화, 특성화를 통한 미래지향적 학교 모델 창출, 학교혁신의 일반화로 공교육에 대한 교육 주체의 신뢰도 제고를 목적으로 두고 있다. 운영원리는 공공성, 민주성, 지역성, 윤리성, 전문성으로 두고 있으며 이를 바탕으로 교육의 균등한 기회 지향, 학교 구성원들의 자발적 참여와 소통, 지역의 특성을 반영한 자율적이고 창의적인 교육과정 편성, 상호 존중과 배려의 학교공동체 실현, 교육 주체의 협력적 성장을 도모하고자 한다.

4대 추진과제로는 민주적 학교운영, 창의적 교육과정 실현, 전문적 학습공동체 구축, 윤리적 생활공동체 구축을 수립하고 있다. 세부 내용은 첫째, 민주적 학교 운영을 위해 철학을 공유하고 협의 문화를 조성하며 학부모, 지역사회와 협력한다. 둘째, 창의적 교육과정 실현을 위해 학생맞춤형교육과정 설계, 기초학력 향상 및 역량 중심 교육과정을 운영, 학생 참여형 수업과 학생 성장을 돕는 평가를 시행한다. 셋째, 전문적 학습공동체 구축을 위해 교육활동 중심의 학교조직 개편, 학교조직의 학습 조직화, 학습공동체 운영을 시행한다. 넷째, 윤리적 생활공동체 구축을 위해 안전하고 평화로운 학교 체제 구축, 학생 자치 활동 강화, 인권과 존중, 참여와 소통의 생활교육을 추진한다.

2022년 다혼디배움학교의 세부추진과제는 다혼디배움학교 운영지원, 학교혁신 역량 강화, 성과공유 및 확산 세 분야로 나누어져 있다. 다혼디배움학교 운영지원에서는 다혼디배움학교 성과 협약식과 신규지정, 컨설팅, 평가, 만족도 조사를 진행하고 있다. 학교혁신 역량 강화에서는 다혼디배움학교 직위별, 권역별 네트워크, 성장지원단, 교직원연수, 워크숍 등을 운영하고 있었으며 성과공유 및 확산에서는 성장이야기 발간 지원, 포럼 개최, 워크숍 길라잡이 운영 등을 진행하였다. 각각에 대한 세부 내용은 <표Ⅱ-9>과 같다.

<표 II-9> 2022년 다혼디배움학교 세부추진과제

세부 추진과제	소과제	특징
운영지원	성과협약식	· 교직원·학부모·지역 인사와 함께 하는 신규학교 성과 협약식 운영
	신규지정	· 학교의 공모·자율학교심의위원회의 심사와 심의 후 4년간 지정
	컨설팅	· 1·2년 차 학교 성장지원단 워크숍형 컨설팅 운영 · 3·5·7년 차 학교 자체 컨설팅 또는 학교 공개 컨퍼런스 운영 · 4·6·8년 차 학교 종합평가 성찰 컨설팅 운영
	평가	· (재)지정 1~3년 차 학교 자체평가 실시 · (재)지정 4년 차 종합평가 실시
	만족도조사	· 다혼디배움학교 학생, 학부모, 교직원 만족도 조사
학교혁신 역량강화	네트워크 운영	· 다혼디배움학교 직위별 네트워크 운영 · 초등 권역별 네트워크 운영 · 전국혁신고등학교 네트워크 운영
	교직원연수 및 워크숍	· 신규학교·전입 교원, 기본·전문가·리더 과정 연수 지원 · 관리자·행정실장·부장 교사·종합평가단 등 대상별 워크숍 지원
	성장지원단	· 전문가·다혼디배움학교 교원·교육전문직 등 50명 내외 구성 · 다혼디배움학교 운영 자문 및 질적 성장 방안 모색
성과공유 및 확산	성장이야기	· 단위학교 다혼디배움학교 성장이야기 책자 제작 예산 지원
	포럼	· 다혼디배움학교, 일반 학교 희망 교원 대상 소통의 장 마련 · 비전과 철학, 성과와 사례 공유, 혁신의 확산 기회 마련
	워크숍 길라잡이	· 다혼디배움학교 비전·철학·운영원리·추진과제·실천원리 공유 · 다혼디배움학교의 성과를 일반 학교로 확산

다혼디배움학교의 행·재정적 지원은 교원 인사, 학급당 학생 수, 재정, 「제주 특별법」에서 부여된 재량권으로 구분할 수 있다. 교원 인사에서는 학교장 제도 다양화, 초빙교사 확대, 근무 연한에 대한 특례가 있었으며 학급당 학생 수 또한 일반 학교 보다 완화된 기준을 가지고 있었다. 그 외에도 재정적 지원과 「제주 특별법」에 따른 자율권을 가지고 있었다. 그 세부 내용은 <표II-10>과 같다.

<표 II-10> 2022년 다혼디배움학교 행정 및 재정적 지원

구분	특징	
교원 인사	학교장임용	· 학교장 임용제도 다양화
	초빙교사	· 초등 : 해당 학교 교사 정원의 100% 이내 · 중등 : 해당 학교 교사 정원의 50% 이내 · 제주형 자율학교 현임교 및 재초빙 제한 삭제

	근무연한	<ul style="list-style-type: none"> · 초등 : 동구역 6년, 읍면구역 8년 · 중등 : 가구역 6년 (전입 교원 수의 30% 이내)
학급당 학생수	초등학교	· 25명
	중학교	· 제주시 동 28명, 그 외 25명
	고등학교	· 고등학교 입학전형 계획에 따름
	학급편성 기준	<ul style="list-style-type: none"> · 학급당 2명 초과까지는 학급 증가 없음 · 증설에 필요한 교실이 없을 경우 기준 초과 가능 · 해당 학교 여건에 따라 필요시 일반 학교 기준 적용 가능
재정	연차별	· 1년 차 : 40,000천원, 2년 차 : 30,000천원, 3년 차 이상 : 20,000천원
	6학급초과	· 1학급당 1,000천원 (최대 10,000천원 이내)
	병설유치원	· 1학급당 1,000천원
	지원기준	<ul style="list-style-type: none"> · 학교운영기본경비 포함 지원 · 업무추진비는 운영비 8% 이내 편성 가능 · 간식비는 10% 이내 편성 가능
특별법	학교장 자율권	<ul style="list-style-type: none"> · 교원의 임용 또는 소속 교원의 전보 유예 요청 · 공통교육과정 교과별 총 수업 시간(총 필수 이수 단위)의 2분의 1 내 조정 (국어, 도덕(초등학교), 사회 제외) · 학년도, 학년제 · 학기 및 수업일수 (수업일수 100분의 20 이내) · 학교운영위원회 위원 정수 구성비율 100분의 20 범위 내 조정 · 국내외 출판 도서를 교과용 도서로 사용
	입학전형	<ul style="list-style-type: none"> · 과대 학교에서 자율학교 입학 시 통학구역 규정 예외 (초, 중) · 과대 학교에서 자율학교 전학 시 주소지 규정 예외 (초, 중)

2) 발전과정

제주형 혁신학교에 대한 맹아는 이전부터 학교 현장을 중심으로 이루어져 왔으며 정책적 논의는 2014년 제15대 교육감 인수위원회에서부터 시작되었다. 정책 기획위원회에서 총 세 차례에 걸쳐 제주형 혁신학교에 대한 모델, 도입 시기, 공감대 형성 등의 논의가 있었다. 세부적인 내용은 <표 II-11>과 같다.

<표 II-11> 제주형 혁신학교에 대한 인수위원회 논의 사항

구분	일시	참석자	논의내용
1차	2014. 6. 18.	양창용 교수, 실무위원 2명	<ul style="list-style-type: none"> - 학교의 자율성을 최대한 보장하는 방안 논의 - 교사와 경영진 분리, 자발적 교원에 대한 메리트 논의 - 초·중학교를 대상으로 우선 운영하는 방안 논의

2차	2014. 6. 19.	이인희 교수, 전호범 교수, 실무위원 6명	<ul style="list-style-type: none"> - ‘i-좋은학교’에 대한 한계점 고민 - 혁신학교 추진단 구성 및 구성원들의 인식 전환 필요 - 혁신학교 도입 시기 및 진행 수준에 대한 고려 필요 - 제주형 혁신학교 모델에 대한 고민 필요 - 학부모의 혁신학교에 대한 이해 제고 필요
3차	2014. 6. 25.	전호범 교수, 이인희 교수, 양창용 교수, 실무위원 4명	<ul style="list-style-type: none"> - 혁신학교 개념, 현황, 과제, 성과, 사례 공유 - 혁신학교 추진 배경, 실천 과제 논의 - 제주의 색깔을 낼 수 있는 모델 개발 필요 - 초-중-고 연속성을 포함할 수 있는 방안 모색 - 혁신학교의 정체성, 체계, 방향에 대한 고민 필요 - 구체적 기획을 할 수 있는 팀 구성 필요

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2014)의 내용을 종합함.

균형교육위원회에서 또한 제주형 혁신학교에 대한 논의가 이루어졌다. 특히 초기 제주형 혁신학교의 경우 소규모 학교를 중심으로 운영에 대한 논의가 이루어졌으며 이를 통해 작은학교 살리기의 성과를 이루고자 했다.

2017년에는 다혼디배움학교 컨설팅을 연차별로 실시하여 맞춤형 지원을 위한 노력을 기울였으며 2018년 7월 1일에는 이석문 교육감이 재선됨으로 말미암아 다혼디배움학교의 지속 가능한 발전에 기틀을 만들어갈 수 있었다(민중의소리, 2018. 6. 14.). 특히 「제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙」(이하 「제주형 자율학교 지정·운영 등에 관한 규칙」이라고 함) 개정을 통해 다혼디배움학교 교사들의 근무 연한을 확대하고 평가 기간을 감축하였으며 같은 해 다혼디배움학교 네트워크와 다혼디배움학교 한마당을 운영하기도 하였다. 2019년에는 다혼디배움학교 성장지원단 운영, 성장이야기 발간, 병설유치원 학급당 활동비 지원, 준비학교 도입, 교육과정 특례 해설서 발간 등의 성과를 이루었다. 아울러 2020년에는 중규모 학교로 다혼디배움학교가 확산되기도 하였다. 지금까지의 다혼디배움학교 정책 추진 과정을 정리하면 다음의 <표 II-12>과 같다.

<표 II-12> 다혼디배움학교 정책 추진 과정

일자	추진내용
2014. 7.	제15대 교육감 공약 사업 추진
2014. 10.	제주형 혁신학교 운영 계획 수립 및 명칭 공모, 설명회 개최

일자	추진내용
2015. 3.	다혼디배움학교 도입 및 운영협의회 개최
2017. 3.	연차별 맞춤형 컨설팅 실시
2018. 2.	다혼디배움학교 한마당 개최
2018. 3.	다혼디배움학교 네트워크 운영
2018. 8.	「제주형 자율학교 지정·운영 등에 관한 규칙」 개정
2019. 3.	성장지원단 운영, 성장이야기 발간 지원, 준비학교 도입, 병설유치원 학급당 활동비 지원
2019. 11.	제주형 자율학교 교육과정 특례 해설서 발간
2020 3.	다혼디배움학교 중규모 학교 확대

※ 출처: 강은주(2017)와 이문식(2019)의 내용을 종합함.

다음으로 다혼디배움학교 운영 현황을 살펴보면 2015년 5개의 초등학교와 1개의 중학교가 선정되었으며 2016년에는 6개, 2017년에는 11개의 학교가 지정되었다. 2018년에는 이전보다 줄어든 7개의 학교, 2019년에는 8개의 학교가 신규 선정되었다. 그리고 2020년에는 6개, 2021년에는 9개, 2022년에는 5개의 학교가 신규 선정되었으며 3개의 학교가 IB로 전환함에 따라 2022년 총 55개의 다혼디배움학교가 운영되었다.

<표 II-13> 2022년 다혼디배움학교 운영 현황

발전 단계	신규 지정	재지정	운영 연차	초	중	고	계
도입기	2015	2019	8년차	남읍초, 애월초, 종달초, 무릉초, 수산초	무릉중		6
	2016	2020	7년차	광양초, 저청초, 덕수초	세화중, 저청중	제주중앙고	6
확대기	2017	2019	6년차	구엄초, 귀덕초, 금악초, 대정초, 흥산초 (풍천초)	오름중, 애월중, 제주동중, 대정중	대정고	10(1)
	2018	2020	5년차	시흥초, 대정서초 (제주북초, 토산초)	제주중, 한림여중, 안덕중		5(2)
성장기	2019		4년차	신촌초, 북촌초, 재릉초, 남원초, 도순초, 사계초	조천중, 효돈중		8

	2020		3년차	대흥초, 영평초 하도초, 한천초, 가마초, 하원초			6
	2021		2년차	송당초, 오라초, 일도초, 제주중앙초, 성산초, 성읍초, 창천초, 한마음초	김녕중		9
	2022		1년차	고산초, 세화초, 제주서초, 신례초		서귀산과교	5
	계			39	13	3	55

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2014; 2017; 2022)의 내용을 종합함.

한편, 이인희·현길아(2021)에 의하면 2015년부터 2021년까지의 다혼디배움학교 변화 과정을 <표 II-14>와 같이 정리할 수 있었다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 존중하고 협력하며 함께 성장하는 교육공동체 실현이라는 비전이 현재까지 유지되고 있다. 둘째, 2019년 목적 중 혁신학교 모델의 일반화라는 표현이 학교 혁신의 일반화로 변경되었고 사교육비 절감이라는 용어가 삭제되었다. 셋째, 2019년 민주적 학교문화, 생활공동체, 전문적 학습공동체, 창의적 교육과정의 개념을 정의에 포함하였다. 넷째, 2019년 운영 철학 중 창의성, 다양성이 제외되어 공공성, 민주성, 지역성, 윤리성, 전문성으로 변화하였다. 다섯째, 2019년부터 다혼디배움학교 준비학교와 성장지원단을 운영하였다. 여섯째, 2020년 추진과제가 민주적 학교운영, 창의적 교육과정 실현, 전문적 학습공동체 구축, 윤리적 생활공동체 구축으로 구체화하였다.

<표 II-14> 다혼디배움학교의 변화 과정

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
비전	존중하고 협력하며 함께 성장하는 교육공동체 실현						
목적	-존중과 참여의 새로운 학교문화 형성 -학교운영의 자율화, 다양화, 특성화를 통한 미래지향적 학교 모델 창출 -혁신학교 모델의 일반화로 공교육에 대한 교육 주체의 신뢰도 제고와 사교육비 절감				-존중하고 협력하는 민주적인 학교문화 형성 -학교운영의 자율화, 다양화, 특성화를 통한 미래지향적 학교 모델 창출 -학교혁신의 일반화로 공교육에 대한 교육 주체의 신뢰도 제고		
정의	-행복한 삶을 위한 교육을 실현해 나가는 배려와 협력 중심의 교육공동체(학교)				-민주적 학교문화를 바탕으로 배려와 협력의 생활공동체와 전문적학습		

	-제주의 지역적 특성을 살려 새로운 학교 문화를 선도하는 공교육 혁신의 모델학교	공동체를 형성하고 창의적 교육과정을 운영하여 학생들의 삶을 가꾸는 제주형 혁신학교
철학	공공성, 민주성, 지역성, 윤리성, 전문성, 창의성, 다양성	공공성, 민주성, 지역성, 윤리성, 전문성
추진 과제	-존중과 참여의 학교문화 형성 -배움 중심의 교육활동 실천 -교육활동 중심의 학교조직 개편 -학부모, 지역사회와의 협력적 관계 구축	-민주적 학교운영 -창의적 교육과정 실현 -전문적 학습공동체 구축 -윤리적 생활공동체 구축
기타		-다혼디배움학교 준비학교 운영 -다혼디배움학교 성장지원단 운영

※ 출처: 이인회·현길아(2021: 7)의 내용을 수정함.

제주특별자치도교육청은(2014; 2017)은 다혼디배움학교 중장기 발전계획을 발표한 바 있다. 이에 따르면 2015~2016년을 도입기, 2017~2018년을 확대기, 2019년 이후를 성장기로 설정하였다. 이러한 시기 구분을 바탕으로 도입기에서는 혁신학교의 기반 구축과 모델 개발, 확대기에서는 혁신학교의 점진적 확산, 성장기에서는 혁신학교의 일반화를 추진하고자 하였다. 이상의 내용을 바탕으로 다혼디배움학교의 실제 변화 과정을 정리하면 맹아기(2013년 이전), 도입기(2015~2017년), 발전기(2018~2019년), 성숙기(2020~2022년)로 발전해왔다고 할 수 있다.

3) 성과와 과제

이인회(2017)는 다혼디배움학교의 운영 사례를 분석하였다. 분석 결과 다혼디배움학교는 배움중심의 교육활동을 추구하고 있었으며 교사의 행정업무를 경감하여 수업 본질에 초점을 맞출 수 있는 환경을 구축하였다. 또한, 민주적인 학교 문화를 조성하여 학교 구성원들이 적극적으로 교육에 참여할 수 있도록 하였다. 그러나 혁신학교에 대한 행정적, 재정적 지원이 중단된 이후에도 지속적인 운영이 가능한지에 대한 고민과 교장의 리더십 부재, 구성원 간의 갈등에 대한 문제점도 존재하고 있었다. 아울러 혁신학교를 일반 학교로 확산할 방안과 혁신학교에 적합한 평가지표 개발, 혁신학교의 질적 관리를 강조하였다.

강은주(2017)는 다혼디배움학교에 대한 다차원 정책 분석을 연구하였다. 규범적 차원에서는 다혼디배움학교가 자율성과 책무성에 대한 강조를 통해 다양하고

차별화된 학교를 운영하고 있었으나 구성원 간의 갈등을 유발할 수 있다는 단점이 존재했다. 구조적 차원에서는 다혼디배움학교가 예산 지원을 통해 다양한 교육과정을 운영하고 있었지만, 예산 중단 시 지속가능성의 문제를 가지고 있었다. 또한, 「제주특별법」을 통해 교원 인사의 특례를 활용하고 있었지만, 초빙교사 등에 한해 제한적으로 활용하고 있었다. 구성적 차원에서는 교육 구성원들이 학교운영에 적극적으로 참여하고 높은 만족도를 보였지만, 다혼디배움학교의 특례를 활용하지 못하는 것으로 보아 교직원들의 역량 강화가 필요했다. 기술적 차원에서는 제주형 자율학교 지정 시 성과협약 체결, 운영 과정에서는 연수와 컨설팅 실시, 평가 단계에서는 자체평가와 교육청 평가를 진행하고 있었으며 학부모와 학생을 대상으로 한 홍보 또한 활발히 운영되고 있었다. 그러나 평가의 공정성과 객관성, 정확성이 결여될 수 있다는 지적과 평가자의 역량 강화가 부족하다는 한계점도 존재했다. 위 분석을 바탕으로 강은주(2017)는 제주형 자율학교의 목표에 대한 공감대 형성과 단위학교의 자율성 역량 향상, 지속을 강조한 확산, 철학의 공유, 컨트롤 타워 구성 등을 제시하였다.

우옥희·김대영(2018)은 다혼디배움학교의 교육과정 자율권 활용 실태를 분석하였다. 연구 결과 ‘i-좋은학교’의 경우 교육과정의 자율권을 활용하여 영어 시수 증가 등 국제화 시대에 맞는 인재 양성에 기여하였다. 또한 재량활동이나 특별활동 등 창의적 체험활동을 중심으로 교육과정의 자율성을 활용하였다. 그러나 영어, 수학 교과 위주의 시수 증가, 비교과 프로그램 위주로 자율권이 활용되는 한계를 내포하고 있으며 그 원인으로는 고등학교 입시, 읍·면 지역의 교사 수급 문제 등이 지적되었다. 또한, 2009 교육과정 개정으로 교과(군)별 20% 범위 내 시수 증감이 가능해짐에 따라 「제주특별법」만의 차별성이 감소하고 있음을 주장하였다. 이에 대한 대안으로는 다혼디배움학교의 차별적인 지향점 설정, 교사 수급 정책 개편, 상급학교와의 연계 등을 제언하였다.

정바울 외(2020)는 다혼디배움학교 성과 분석 1차 연도로써 교육 구성원을 대상으로 설문조사를 진행하였다. 설문 결과 다혼디배움학교 구성원들이 일반 학교보다 높은 만족도를 보였으며 지역과 연계한 교육활동, 민주적인 학교운영, 혁신의 확산, 새로운 학력관으로의 변화, 학습자 중심 수업 등의 성과를 거두었다. 반면 과제로는 전문적 학습공동체의 활성화와 맞춤형 연수를 통한 교원의 역량 강

화가 지적되었다. 앞으로의 발전 방향으로는 교수학습의 혁신, 마을결합형 혁신 학교 추진, 혁신학교 선정 및 재지정 정책의 정교화, 혁신학교 모델의 다변화, 교육지원청 역할 강화, 교감공모제 도입, 혁신대학원 운영 등을 제언하였다.

정진화 외(2021)는 다혼디배움학교 성과 분석 2차 연도로써 설문조사와 면담조사를 시행하였다. 설문 결과 교사와 학부모 모두 다혼디배움학교에 대해 긍정적으로 응답하였으며 그 원인으로는 학생의 다양한 교육활동 참여, 경험과 기회를 제공하는 수업 운영, 수업 개방, 수업 개선을 위한 노력을 꼽았다. 또한, 다혼디배움학교가 기초학력 보장, 맞춤형 교육 등 교육 환경 변화에 있어 적극적으로 대응한다고 평가하였다. 면담 결과로는 교사의 경우 비전 공유, 수평적인 의사결정 등 민주적인 학교문화에 주목하고 있었으며 학생들도 다모임을 비롯한 학생 참여 활동 증가로 스스로 운영 주체로 인식하고 있었다. 다른 한편으로는 전문적 학습공동체를 활발히 운영하여 교사의 전문성과 자존감을 향상하고 있었으며 문예 예술교육, 융합 프로젝트, 지역 연계 수업 등 창의적 교육과정 운영과 윤리적 생활공동체를 구축하고 있었다. 반면 향후 개선 과제로는 교육청의 지원 체계 및 성장을 위한 노력 부족, 혁신 리더 교사들의 헌신과 소진, 업무담당 교사들의 정체성 혼란, 코로나19로 인한 학부모와의 소통 부족 등이 있었다. 앞으로의 발전 방향으로는 학습연구년 교사 충원, 네트워크 활성화, 성과공유, 다혼디배움학교에 대한 이해 제고, 평가 혁신 등을 제언하였다.

이인화·현길아(2021)는 제주형 혁신학교의 미래지향적 교육패러다임 모색에 대한 연구를 통해 다혼디배움학교가 교육의 본질 회복을 위해 질문하고 재해석하기, 공동체로서 같이 해보기를 활용하였다고 분석했다. 반면 다혼디배움학교의 과제로는 혁신 리더십의 미진화, 교사의 부담감과 피로도, 학교 구성원의 역량 강화, 학교 교원업무경감의 한계, 교육청 정책의 변화를 제시하였다. 앞으로 혁신학교가 추구해야 할 방안으로는 혁신학교의 새로운 비전 설정과 학생주도의 교육과정-수업-평가 혁신, 학교혁신을 넘어 학교자치의 실현을 제언하였다. 이를 위해 이인화·현길아(2021)는 거점학교의 설치를 제안하였고 학생중심에서 학생주도로의 전환, 학습자의 배움 공간 확장 등을 강조하였다.

<표 II-15> 다혼디배움학교의 성과와 과제

저자	성과	과제
이인희 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> · 배움중심의 교육활동 추구 · 교사의 행정업무 경감 · 민주적인 학교문화 조성 	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신학교의 지속적 운영 · 교장의 리더십 부재 · 구성원의 갈등 · 혁신학교의 확산 · 혁신학교에 적합한 평가지표 개발 · 혁신학교의 질적 관리
강은주 (2017)	<ul style="list-style-type: none"> · 다양하고 차별화된 학교운영 · 다양한 교육과정 운영 · 교육 구성원들의 높은 만족도 · 컨설팅 및 평가 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 구성원 간의 갈등 · 예산 중단 시 지속가능성 문제 · 제한적인 특례 활용 · 평가 역량 강화 필요
우옥희 김대영 (2018)	<ul style="list-style-type: none"> · 국제화 시대에 맞는 인재 양성 · 비교과 프로그램 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> · 특정 교과 위주 자율권 활용 · 비교과 프로그램 위주 자율권 활용 · 「제주특별법」 차별성 감소
정바울 외 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> · 지역과 연계한 교육활동 · 민주적인 학교운영 · 혁신의 확산 · 학습자 중심 수업 	<ul style="list-style-type: none"> · 전문적 학습공동체 심화 · 맞춤형 연수를 통한 교원 역량 강화
정진화 외 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 민주적 학교문화 형성 · 전문적 학습공동체 활성화 · 창의적 교육과정 운영 · 생활공동체 형성 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육청의 지원 체계 취약 · 다혼디배움학교 심화를 위한 노력 부족 · 혁신 리더 교사들의 과도한 헌신 · 업무담당 교사들의 정체성 혼란 · 코로나19로 인한 학부모 소통 부족 · 관리자들의 혁신 이해 부족
이인희 현길아 (2021)	<ul style="list-style-type: none"> · 질문하고 재해석하기, 공동체로서 같이 해보기를 통한 교육의 본질을 찾는 노력 	<ul style="list-style-type: none"> · 혁신 리더십의 미진화 · 교사의 부담감과 피로도 · 학교 구성원의 역량 강화 필요 · 학교 교원 업무 경감의 한계 · 교육청의 정책변화 필요

2. 역사적 신제도주의

가. 신제도주의

신제도주의는 1990년대 이후 제도를 중심으로 정치, 경제, 사회현상을 설명하는 학문적 흐름으로 최근 사회과학 연구의 핵심개념으로 등장하고 있다. 신제도주의는 제도란 무엇이며, 제도가 개인 행위에 어떠한 영향을 미치는지, 그리고 제도와 조직 간의 상호작용은 어떻게 이루어지는지에 주목한다(이정민, 2021).

물론, 1950년대 이전에도 제도는 중요한 연구 대상이었으며 이 시기를 구제도주의라고 일컫는다. 대표적인 특징은 다음과 같다. 첫째, 구제도주의는 국가기관

의 공식적인 구조와 법체계에 초점을 맞춘다. 둘째, 구제도주의는 조직의 규범적 측면에 초점을 맞춘다(하연섭, 2011). 그러나 구제도주의는 다음과 같은 한계점에 봉착한다. 첫째, 국가기관의 공식적인 구조와 법체계에만 관심이 있을 뿐 행위자가 제도에 미치는 영향을 설명하지 못한다. 둘째, 제도의 형성 과정에 있어 규범적으로 기술하나 인과적인 설명이 미흡하다(이정민, 2021).

위와 같은 구제도주의의 한계점에 따라 1950년대 이후부터는 사회적 맥락에서 유리된 원자화된 개인을 중심으로 사회현상을 설명하는 행태주의가 주를 이루게 된다(하연섭, 2011). 행태주의는 인간 행위의 미시적 분석을 강조하는 연구 흐름으로 국가 간의 보편적 특징들을 일반화하는 데 초점을 맞췄다. 그러나 1970년대 석유 위기 이후 국가들이 동일한 정책을 도입함에도 불구하고 상이한 정책적 효과를 거두는 등 국가 간의 이형화 현상이 발생하기 시작했다. 이에 따라 행태주의는 국가 간의 정책적 차별성과 시기별 다양성을 설명하는 데 한계에 다다르게 되었고 이를 극복하기 위해 제도적 맥락을 중요시하는 신제도주의적 접근이 필요하게 되었다(장아름, 2018).

March & Olsen(1984: 734)은 1950년대 주류 사회과학 이론이었던 행태주의에 대한 한계를 5가지로 제시한다. 첫째, 정치적 영역의 자율성을 인정하지 않으며 맥락적 특징을 가지고 있다. 둘째, 모든 정치 현상은 개인 행위의 집합적 결과이며 개인의 선호는 외부에서 주어진다라는 환원론적 시각을 가지고 있다. 셋째, 개인의 행위는 자기 이익이 표출된 선호를 반영한다는 공리주의적 특징을 지니고 있다. 넷째, 행태주의는 역사를 균형에 이르게 하는 기능주의적인 성격을 가지고 있다. 다섯째, 행태주의는 의사결정과 자원 배분을 정치의 핵심 과정으로 이해하는 도구주의적인 특징을 가지고 있다.

행태주의와 달리 신제도주의는 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 개인 행위에 대한 제도의 영향력을 강조하며 이를 위해 제도적 맥락에 초점을 맞춘다. 다시 말해, 인간 행위는 제도의 영향 속에서 형성되며 제도의 지속적인 제약을 받는다. 둘째, 제도는 개별 행위의 적절성을 정의해주는 역할을 담당한다. 이와 같은 행위 규범은 규칙과 관례를 통해 제도화되고 다음 세대로 전수된다. 셋째, 개인의 선호는 제도적 맥락 속에서 형성된다. 넷째, 제도는 지속성을 가지고 있기 때문에 환경의 변화에도 불구하고 제도는 변화하지 않을 수 있다.

<표 II-16> 구제도주의, 행태주의, 신제도주의 비교

연구자	정의
구제도주의	<ul style="list-style-type: none"> • 19세기 후반부터 정부의 공식적, 법적, 행정적 체계를 대표화하는 데 초점을 맞춘 정치연구 접근 방식 • 특정 기관의 민주적 규범이나 책임성을 측정하기 위한 평가 프레임워크를 구성하는 데 주력 • 이론 구축보다 서술 중점의 연구들이 많아 서술적, 규범적, 범류적인 접근 지향
행태주의	<ul style="list-style-type: none"> • 공식 제도뿐만 아니라 비공식적 절차와 이익집단, 정당 등으로 연구 범위 확장 • 과학적 접근법을 중시하여 체계 이론과 경험적 입증 중시 • 방법론적 개체주의에 입각하는 한계로 인하여 제도를 개인행태의 단순 힘으로 치부하는 경향
신제도주의	<ul style="list-style-type: none"> • 제도가 정치 행동에 어떻게, 왜 영향을 미치는지, 그리고 제도와 조직 간의 상호작용이 어떻게 이루어지는지에 주력 • 구제도주의와 같이 제도를 중시하면서도 행태주의와 같이 이익집단, 개인의 정치적 행동, 권력의 비공식적 분배 등의 사회 중심적인 접근법 활용

※ 출처: 이정민(2018: 44).

아울러, 신제도주의의 주요개념인 제도에 대한 다양한 학자들의 정의가 있었다. 이를 종합하면 제도는 인간의 상호작용으로 형성된 공식적, 비공식적 규칙으로 행위자에게 일정한 제약을 가하는 동시에 인센티브를 통해 인간의 행동을 유도하며 행위의 불확실성을 줄이거나 거래비용을 결정하는 역할을 한다(이정민, 2021).

<표 II-17> 제도에 대한 학자별 정의

연구자	정의
김선희(2020)	정책 문제 해결을 목적으로 국가와 사회의 인식과 행위 간 상호작용에 의하여 형성된 구조적 틀
김윤권(2004)	행위자에게 제약과 기회를 제공하는 장기간에 형성된 공식적이며, 비공식적인 관계
하연섭(2016)	개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약 요인
Hall(1986)	인간의 행동을 형성하고 제약하는 규칙이나 규범임과 동시에, 유인 또는 인센티브를 통해 인간의 행동에 미치는 영향까지 포괄

※ 출처: 이정민(2018: 42-43)의 내용을 수정함.

신제도주의는 위와 같은 배경 속에서 발전해왔으며 제도를 중심으로 정치, 경제, 사회현상을 설명하는 포괄적인 학문적 흐름을 의미한다. 즉, 신제도주의는 단일의 학문 분과를 지칭하지 않으며 현재 다양한 연구 흐름들이 존재하고 있다. 이들 간에는 제도를 중심으로 사회현상을 설명한다는 공통점만 있을 뿐 구체적인 차별성을 구분하기는 어렵다(하연섭, 2011). 그 이유는 각각의 하위분과들이 공통된 목적을 가지고 출발한 것이 아니라 기존의 학문 흐름에 대한 비판으로 등장한 것이기 때문이다. 대표적인 하위분과로는 정치학에서 출발한 역사적 신제도주의, 경제학에서 출발한 합리적 선택 신제도주의, 사회학에서 시작한 사회학적 신제도주의가 있다. 이러한 신제도주의 하위분과의 주요 내용을 정리하면 다음 <표 II-18>과 같다.

<표 II-18> 신제도주의 하위분과 간 비교

구분	역사적 신제도주의	합리적 선택 신제도주의	사회학적 신제도주의
기원	<ul style="list-style-type: none"> · 정치학 · 행태주의 비판 	<ul style="list-style-type: none"> · 경제학 · 합리적 선택이론 	<ul style="list-style-type: none"> · 사회학, 조직학 · 도구주의, 기능주의 비판
구제 도주 의차 이	<ul style="list-style-type: none"> · 사회현상 설명에 있어 제도를 핵심변수로 설정 · 개인 행위가 제도에 미치는 변화에 주목 · 국가 간 정책의 다양성과 차이점에 관심 · 중범위 이론 개발에 주목 	<ul style="list-style-type: none"> · 선호를 극대화하는 합리적 개인 설정 · 거래비용과 제한된 합리성 개념 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · 조직을 둘러싼 가정, 상징, 의미체계 등 제도의 인지적 측면 주목
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> · 역사와 맥락 중시 · 역사적 산물로 제도 간주 · 제도와 행위자 간의 상호작용, 권력 불평등, 제도의 지속성 강조 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도를 집합행위 딜레마의 해결책으로 간주 · 제도는 공동체 구성원 간 합의로 형성되어 유지되다가 각 개인이 경험하는 편익이 비용보다 커질 때 변화 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도의 비공식적 측면에 주목 · 제도를 규범, 문화, 규칙, 상징, 의미체계, 인지구조, 신념으로 이해 · 동형화로 제도변화 설명
제도 개념	<ul style="list-style-type: none"> · 장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴 	<ul style="list-style-type: none"> · 개인간 협력을 가능하게 하는 규칙인 동시에 규칙을 준수하게 하는 강제적 장치를 포함한 사전적 협상 	<ul style="list-style-type: none"> · 특정한 상태나 속성을 획득한 사회적 질서 또는 패턴
제도 형성	<ul style="list-style-type: none"> · 역사적 우연성 	<ul style="list-style-type: none"> · 도구성의 논리 	<ul style="list-style-type: none"> · 적절성의 논리
제도 변화	<ul style="list-style-type: none"> · 단절적 균형 	<ul style="list-style-type: none"> · 개인의 전략적 선택 	<ul style="list-style-type: none"> · 유형 동질화
접근 방식	<ul style="list-style-type: none"> · 사례연구, 비교연구 · 귀납적 접근 	<ul style="list-style-type: none"> · 연역적, 미시적 · 일반화에 기초한 이론개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 경험적 연구, 해석학 · 인지 문화적 접근

구분	역사적 신제도주의	합리적 선택 신제도주의	사회학적 신제도주의
	· 중범위적 분석	· 방법론적 개인주의	· 거시적 수준 분석
의의	· 정치·사회현상에 대한 기존의 원자화된, 물역사적인 설명방식 한계 극복	· 사회현상 설명 시 개인을 출발점으로 삼고 행위자 간 상호작용에 주목하여 구조 결정론 일면 탈피	· 제도의 인지적 측면을 강조함으로써 특정한 제도가 형성, 확산, 재생산되는 과정 설명
한계	· 행위의 미시적 기초를 설명하는 데 한계 · 제도 결정론으로 귀결될 위험 존재 · 제도변화를 설명하는 데 한계	· 선호의 형성 과정을 설명하는 데 한계 · 비공식적 제도에 의한 변화 가능성 간과 · 제도가 균형 상태에 이르기까지의 역사적 맥락 간과	· 행위의 미시적 기초를 설명하는 데 한계 · 조직구조와 형태의 다양성에 대한 설명 한계
최근 동향	· 점진적 제도변화의 과정과 형태, 그리고 이를 촉발하는 내부적 원인에 관심	· 인지의 중요성과 인지에 영향을 미치는 제도의 영향력에 관심	· 개인행위가 제도를 변화시키는 가능성 인정

※ 출처: 장아름(2018); 강철호(2018)의 내용을 종합·재구성함.

나. 역사적 신제도주의

1) 배경 및 주요 주장

역사적 신제도주의는 기존 사회과학의 주류였던 행태주의, 다윈주의, 합리적 선택이론에 대한 비판에서 출발하였으며 5가지 관점에 위 연구 흐름을 비판한다. 첫째, 사회관계는 원자화된 개인으로 환원될 수 없으며 개별 행위는 제도의 영향을 받을 뿐만 아니라 사회 정치 구조의 깊숙이 내재하여 있다. 둘째, 개인의 선호를 집단의 선호로 전환 시키고 있음을 비판하며 개인의 선호는 제도의 산물임을 제시한다. 셋째, 행태주의, 다윈주의, 합리적 선택이론은 개인의 선호가 어떻게 형성되는지를 설명하지 못한다. 넷째, 역사적 신제도주의는 기능주의적 시각에 동의하지 않으며 제도의 비효율성을 강조한다. 다섯째, 기존 주류 사회과학이 국가 간의 다양한 정책 방향을 설명하지 못하고 있음을 비판한다.

역사적 신제도주의 주요 주장은 6가지로 정리할 수 있다. 첫째, 제도는 독립변수임과 동시에 종속변수이다. 제도는 개인의 행위를 제약하며 개인에 의해 변화하는 양방향적인 관계를 가지고 있다. 둘째, 개인의 선호는 제도에 의해 형성된다. 행위자들의 이익과 선호는 제도적 맥락 속에서 형성되며 내재적으로 고정되거나 주어진 것이 아니다. 셋째, 정치적 영역의 상대적 자율성을 강조한다. 국가

는 자율적, 독립적 행위자이며 국가와 사회를 연결하는 제도적 모습에 초점을 맞춘다. 넷째, 조직과 제도는 복합적 모습을 가지고 있으며 변수들의 다양한 결합 방식에 따라 행위자 간의 상호작용 패턴과 정책의 결과가 달라진다. 다섯째, 사회 내에 존재하는 권력 관계의 불평등에 주목한다. 제도는 불평등한 권력 관계 속에서 형성되며 기존의 불평등한 권력 관계를 고착화한다. 여섯째, 제도의 경로의존성을 강조한다. 제도는 한 번 형성되면 환경의 변화에도 불구하고 본래의 성격을 지속하며 그 결과 비의도적인 결과와 제도의 비효율성을 초래한다.

2) 제도변화

역사적 신제도주의가 초점을 갖는 또 다른 부분은 제도가 어떻게 형성되고 유지되며 변화하는가이다. 초기 역사적 신제도주의 학자들은 제도변화의 원인으로 외적 사건들을 지목한다. 이는 제도의 지속성으로 인해 외적 충격이 가해져야만 제도가 변화한다고 바라보았기 때문이다. Krasner(1984)는 이와 같은 급격하고 간헐적인 제도변화를 단절된 균형이라고 부른다.

그러나, Krasner(1984)의 단절된 균형 모형은 다음과 같은 한계점을 지닌다. 첫째, 제도변화를 단절적인 과정으로 이해하기 때문의 제도의 연속성을 설명하지 못한다. 둘째, 제도가 점진적으로 변화할 수 있다는 가능성을 간과한다. 셋째, 제도변화의 내재적 요인, 행위자의 역할을 간과한다.

최근 역사적 신제도주의 학자들은 위와 같은 비판에 대한 반성으로 점진적인 제도변화의 가능성과 제도변화의 내재적 원인에 초점을 맞추고 있다. 즉, 제도라는 것은 다양한 구성요소로 결합한 복합체이며 그것을 구성하는 행위자들 간의 권력 관계에 따라 제도는 변화할 수 있음을 설명한다. 이와 같은 점진적인 제도변화의 대표적인 유형은 다음과 같다.

첫째, 하태수(2001)와 Streek & Thelen(2005)의 제도변화 유형이 있다. Thelen(2005)은 단절된 균형 모형이 제도의 연속성을 설명할 수 없음 비판하며 점진적인 제도변화의 가능성을 강조한다. 이런 맥락 속에서 하태수(2001)와 Streek & Thelen(2005)은 변화의 폭과 빈도를 기준으로 제도변화 유형을 <표II-19>과 같이 분류하였다.

<표 II-19> 제도변화의 유형

구분		변화 빈도	
		지속적	단절적
변화폭	점진적	적응을 통한 재생산	완만한 변형
		North(1990)의 경로의존	Skowronek(1982)의 경로진화
	급진적	생존과 복귀	해체와 대체
		제도로서의 특성 부족	Krasner(1984)의 경로창조

※ 출처: 장아름(2018: 52).

해체와 대체는 급진적이고 단절적인 변화를 의미한다. 즉, 제도의 지속성에도 불구하고 대내외적인 환경 변화로 인해 새로운 제도가 등장한 경우이다. 단절적 균형이 대표적인 예이며 이를 경로창조라고 부른다.

적응을 통한 재생산은 점진적이고 지속적인 제도변화로 경로의존성이 이에 해당한다. 경로의존성은 광의와 협의의 정의를 가지고 있다. 첫째, 광의의 개념은 시간상으로 먼저 발생한 사건이 이후에 발생한 사건에 영향을 미친다는 것을 의미한다. 둘째, 협의의 개념은 일단 경로가 선택되면 시간이 지날수록 경로를 변화하는 비용이 증가하여 경로 이탈이 어렵다는 것을 의미한다.

위와 같은 경로의존성의 유형과 요인은 다음과 같다. 경로의존성의 유형은 <표 II-20>와 같이 자기강화적 전개와 반응적 전개로 나눌 수 있으며 자기강화적 전개는 수확체증, 부정적 환류, 순환적 전개로 구분된다. 수확체증은 동일한 제도가 지속적으로 유지된다. 부정적 환류는 일정 기간 경로가 이탈되나 결국 본래의 제도로 돌아온다. 순환적 전개는 두 대안들이 계속하여 순환한다. 반응적 전개는 복수의 사건들이 우발적으로 결합하여 다음의 반응적 사건들을 발생시킨다.

<표 II-20> 경로의존성의 유형

구분	내용	사례	
자기강화적전개	수확체증	A→A→A→A→A	QWERTY 자판기
	부정적환류	A→B→A→D→A	국제관계에서 민족국가의 우월성
	순환적전개	A→B→A→B→A	낙태 찬성론자들과 반대론자들의 싸움
반응적전개	E1→E2→E3→E4	영국 산업혁명 전개	

※ 출처: 김진수(2013: 44)

경로의존성의 요인은 학자들에 따라 다양하게 구분된다. 첫째, 설치비용을 회수할 때까지 그 제도를 유지하려는 경향을 지닌다. 둘째, 학습효과이다. 지식을 반복적으로 사용함에 따라 보다 효과적으로 지식을 활용할 수 있게 된다. 셋째, 연계 효과이다. 개인의 편익은 다른 사람들이 그것을 선택할 때 더욱 증대된다. 넷째, 적응적 기대이다. 인간은 자신의 기대가 실현될 수 있도록 자신의 행위를 적응시킨다. 다섯째, 행태적 속박은 습관, 문화 등에 의해 비효율성을 감수하는 것을 의미한다. 그 외에 세부 내용은 <표 II-21>과 같다.

<표 II-21> 경로의존성의 요인

학자	경로의존성 요인	학자	경로의존성 요인
Arthur(1994) Pierson(2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 높은 설치비용 · 학습 효과 · 연계 효과 · 적응적 기대 	David(1985)	<ul style="list-style-type: none"> · 기술적 상호연관성 · 규모의 경제 · 반불가역성 투자
Mahoney(2000)	<ul style="list-style-type: none"> · 효율성 · 기능성 · 권력 · 정당성 	이준희(2006)	<ul style="list-style-type: none"> · 교사 집단의 저항 · 제도의 상호의존성 · 복잡한 현실과 인식의 제약 · 변화비용과 유지비용의 비교

※ 진보라(2016: 49-50)의 내용을 수정함.

완만한 변형은 점진적이면서 단절적인 제도변화로 경로진화가 이에 해당한다. 하태수는 경로 진화를 일부 요소들이 기본 틀을 유지한 채 점진적으로 변화하고 이들이 모여 새로운 경로가 형성된다고 바라본다. 즉, 이 유형은 내부 구성원들의 움직임이 모여 특정 시점에서 새로운 경로로 전환된다는 것이다. 더 나아가 Mahoney & Thelen(2010)은 경로진화를 <표II-22>과 같이 4가지 유형으로 설명한다.

<표 II-22> 경로진화의 유형

구분		제도적 특징	
		제도운영자 재량 수준 낮음	제도운영자 재량 수준 높음
정치적 맥락	거부가능성높음	가점	표류
	거부가능성낮음	대체	전환

※ 출처: 장아름(2018: 55).

대체는 기존의 제도가 새로운 제도로 대체되는 경우를 뜻한다. 즉, 대내외적인 환경의 변화로 제도의 한계가 노출되면 제도가 근본적으로 변화하게 된다. 가점은 기존 제도에 새로운 요소들이 덧대어지면서 근본적인 변화를 초래하는 경우이다. 이는 전혀 새로운 제도를 도입하는 것이 아니라 기존 제도를 부분적으로 보완하는 특징을 가지고 있다. 표류는 대내외적인 환경의 변화로 제도의 효과성이 떨어짐에 따라 점점 쇠퇴하는 현상을 의미한다. 마지막으로 전환은 기존 제도의 목적과 기능이 변화한 경우를 말하며 제도의 운영자가 대내외적인 환경 변화에 맞춰 적합한 방향으로 제도를 변화한 경우를 말한다. 김민희(2012)는 이와 같은 경로진화적 요인으로 외적 충격, 제도의 논리 변화, 지도자의 의지, 개혁에 대한 강력한 관심 등을 제시한 바 있다.

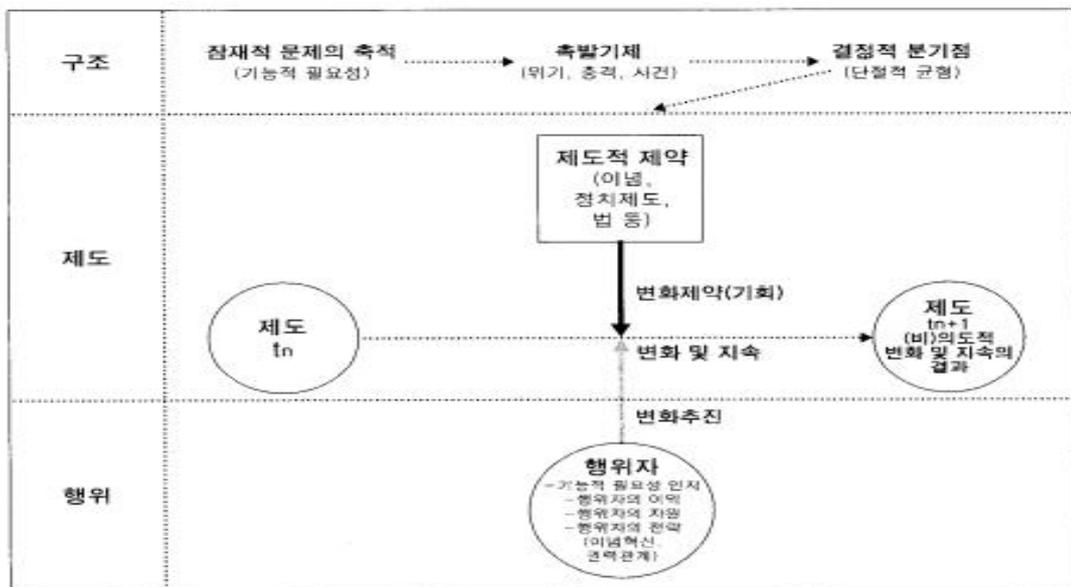
둘째, Mahoney & Snyder(1999)의 구조-제도-행위자 수준 통합 관점이 있다. 역사적 신제도주의는 구조적, 제도적 맥락이 행위에 영향을 미칠 뿐만 아니라 행위자가 제도에 미치는 영향력에도 관심을 갖기 시작했다. Mahoney & Snyder(1999)는 <표 II-23>과 같이 제도를 구조-제도-행위자 수준에서 접근한 바 있다.

<표 II-23> 구조-제도-행위자 통합적 접근

분석적 접근		분석수준		변수
통합적 접근	구조적 접근	거시적	구조	-세계체제: 국가체제위치, 국가경제발전정도, 국가문화유형 -민족-국가 수준
		국내적		-사회경제적 위치 등 객관적 사회집단(국내적 계급구조, 기능역할 집단) : 부르조아, 중관계급, 노동계급
		제도	-제도화된 이념 -공식적인 국내적 조직, 규칙, 절차 : 정당체제, 군부조직, 국가관료제, 헌법적 혹은 입법적 규칙 및 절차	
	자발적 접근	사회 집단	행위자	-주관적으로 정의된 집단간 상호작용 : 사회운동, 이념적 파벌, 군부파벌, 인종집단, 레짐강경 및 온건노선, 중도 및 과격저항집단
리더십		-제도적 수준의 조직을 이끄는 구체적 정치리더십: 정부, 정당 및 군부 리더들		

※ 출처: 김운권(2005: 312).

김윤권(2005) 또한 위와 같이 제도변화를 변화의 계기가 되는 거시적, 국내적 구조, 변화를 제약하는 제도적 제약 그리고 제도변화를 추진하는 행위자로 나누어 설명하고 있다. 첫째, 거시적, 국내적 구조는 제도의 핵심 구성요소에 위기나 충격을 가하는 자극 요소들을 의미한다. 둘째, 제도는 과거 행위자들의 활동 결과로 행위자들을 제약하는 속성을 가진다. 셋째, 행위자는 종속변수임과 동시에 제도에 영향을 미치는 독립변수로서 제도는 행위자에 의해 비로소 현실화된다. 이는 기존의 역사적 신제도주의가 지닌 제도 결정론의 한계를 극복하며 인간 행위의 다양성과 제도변화를 설명하는 계기를 마련하였다.



[그림 II-1] 제도변화의 구조-제도-행위자 통합적 접근

3. 선행 연구 고찰

역사적 신제도주의 관점에서 분석한 교육 분야의 선행 연구는 다음과 같다.

가. 구조-제도-행위자 통합적 접근

이준희(2011)는 단위학교 책무성 정책변화를 역사적 신제도주의 관점에서 분석하였다. 도입기의 구조적 측면은 세계화, 지식·정보화 사회로의 전환, IMF 의

환위기가 정책변화에 영향을 끼쳤다. 제도적 측면은 평준화 정책, 정부도 거버넌스, 경력 중심 인사 제도 등이 책무성 정책과 상호보완성을 이루고 있었다. 반면 학교평가, 학업성취도평가는 기존 제도를 대체하는 성격을 지니고 있었다. 행위자 측면은 교육부, 한국교육개발원, 전교조 등이 옹호자로서의 역할을 담당했다. 형성기의 구조적 측면은 이명박 정부로의 정권 교체가 가장 큰 영향을 끼쳤다. 제도적 측면은 중앙집권적 거버넌스의 작용이 정책변화에 영향을 끼쳤다. 행위자 측면은 학업성취도평가의 변화를 가져왔다. 초기 찬성자들은 평가 결과의 4단계화를 주장하였으나 학교의 서열화를 초래할 수 있다는 문제점이 제기되어 보통 이상의 학생들만 공시하게 되었다.

장아름(2018)은 대학재정지원정책 변화를 역사적 신제도주의 관점에서 분석하였다. 구조적 차원에서는 정권 교체, 신자유주의적 세계화, 외환위기 등이 대학재정지원 정책에 영향을 끼쳤다. 특히 김영삼 대통령의 당선은 신자유주의적 세계화를 국정 이념으로 선정하여 대학재정지원 정책에 가장 큰 변화를 초래했다. 제도적 차원에서는 정부의 국정 이념이 정책변화에 영향을 끼쳤다. 국민의 정부, 참여정부와 같이 형평성에 초점을 맞춘 정권이 있는 반면 문민정부와 같이 신자유주의적 국정 철학을 가진 정부도 있었다. 따라서 정부의 국정 이념 또한 정책변화에 지대한 영향을 초래했다. 행위자 차원에서는 교육부와 기재부의 경우 기존 정책 흐름을 유지하려는 반면 국회, 대학사회, 감사원은 정책의 변화를 주장하는 경향이 있었다.

황수아(2018)는 국가교육과정 적정화 정책을 역사적 신제도주의 관점에서 분석하였다. 구조적 차원에서는 세계적인 경제위기로 실용주의, 신자유주의를 강조한 이명박 정부를 탄생시켰으며 그 결과 집중이수제가 도입되게 된다. 그러나 제도적 차원에서는 무리한 정책 집행이 보수적인 교직 문화와 갈등을 일으켰으며 대입 정책, 자율화 정책, 교과서 개발, 교사 수급 정책 등이 집중이수제와 불일치되면서 행위자들을 제약하였다. 행위자 측면에서는 교원들과 학부모들의 격렬한 반대로 정책 수용에 장애물로 작용하였다. 반면, 핵심개념의 경우에도 구조적 측면에서는 정권 교체가 막대한 영향을 끼쳤다. 제도적 측면에서는 총론과 각론의 분리 개발이 행위자들을 제약하고 있었으며 기존의 교과 특성을 고려하지 않은 외국 사례 도입 등도 제도의 성공적인 안착을 방해하고 있었다. 행위자 측면에서는

교육부와 연구 책임자 집단의 영향이 컸으며 핵심개념에 대한 소통 부재와 교과 개발자와의 갈등으로 현장에 혼란을 가중시켰다.

신은희(2019)는 혁신학교의 교육과정 변화를 역사적 신제도주의 관점에서 분석하였다. 구조적 차원에서는 민선 교육감의 등장으로 혁신학교 정책의 제도화, 교육감으로의 권한 이양이 영향을 끼쳤다. 제도적 차원에서는 대학 입시, 교육청의 칸막이 행정, 기존의 관행들이 행위자들을 제약하고 있었다. 그 외에도 집중이수제, 시수 증가로 인한 교육활동 제약, 교과목 중심의 시수 편제로 인한 갈등이 포함되었다. 행위자 측면에서는 교육감, 교장, 교사, 학생들의 역할이 확대되었다. 경로의존적 요인으로는 국가 주도의 교육과정 개발, 관행, 연구진과 교사 간의 불균형, 현장의 무관심이 있었으며 경로이탈적 요인으로는 지방분권 강화, 제도 상호보완성, 행위자의 아이디어와 담론을 제시하였다.

<표 II-24> 구조-제도-행위자 통합적 접근 선행 연구

연구자	연구주제	분석 수준		
		구조	제도	행위자
이준희 (2011)	단위학교 책무성	<ul style="list-style-type: none"> · 정보화 사회 · 외환위기 · 5·31 교육개혁 · 정권 교체 	<ul style="list-style-type: none"> · 제도적 환경 · 평준화 제도 · 정부주도 정책 · 경력 중심 인사 · 학력 중시 · 능력지향 문화 · 학교선택제 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국교육개발원 · 교육부 · 전교조
장아름 (2018)	대학재정지원	<ul style="list-style-type: none"> · 신자유주의 · 정권 교체 · 외환위기 · 저출산 고령화 	<ul style="list-style-type: none"> · 대통령의 철학 · 신공공관리론 · 비싼 등록금 · 정책 결정 구조 · 누리과정·반값 등록금 예산 급증 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육부 · 기재부 · 국회 · 감사원 · 대학
황수아 (2018)	국가교육과정 적정화	<ul style="list-style-type: none"> · 정권 교체 · 세계화, 정보화 	<ul style="list-style-type: none"> · 교직 문화 · 입시풍토 · 하향식 의사결정 · 제도적 환경 · 정책 간 불일치 · 체제의 관행 · 현장과의 괴리 · 교과중심체제 	<ul style="list-style-type: none"> · 집단 간 권력 차이 · 교원과 교육부 · 학생과 학부모 · 연구집단
신은희 (2019)	혁신학교 교육과정	<ul style="list-style-type: none"> · 글로벌거버넌스 · 민선 교육감 · 교육정책 · 정권 교체 	<ul style="list-style-type: none"> · 입시구조 · 기존 행정 관행 · 정책 간의 괴리 	<ul style="list-style-type: none"> · 교육감 · 학교장·교사·학생

나. 경로의존성

김민희(2012)는 교육지원청의 기능 개편을 연구하고자 경로의존성의 관점을 적용하였다. 경로의존성 요인으로는 제도적 관성, 네트워크 효과, 속박을 제시하였다. 연구 결과 국가 주도의 교육정책 흐름이 제도적 관성으로 작용하여 기존 제도를 유지하려는 경향을 보였다. 또한, 대부분의 시도교육청과 지원청이 유사한 조직 형태를 지님으로써 네트워크 효과가 나타나고 있었으며 기존의 업무 관행과 조직 풍토, 문화는 제도변화를 가로막는 장애물로 기능하고 있었다.

박상완(2015)은 교장공모제도의 변화를 경로의존성의 관점을 활용하여 분석하였다. 경로의존성 요인으로는 권력 관계, 기존 제도에 투자된 비용, 제도에 대한 정당성을 제시하였다. 연구 결과 기존 교장임용제도의 수혜를 받는 집단을 중심으로 권력 관계가 형성되었고 이로 인해 제도의 변화를 제약하는 결과를 초래했다. 또한, 지금까지 형성되어온 기존 승진 제도의 틀을 벗어나지 못하는 한계점과 교장 자격증이 갖는 제도의 정당성으로 인해 경로의존적 특징을 보이기도 했다.

이재선(2020)은 교원 성과상여금 제도를 경로의존성의 관점을 가지고 분석하였다. 경로의존성 요인으로는 제도의 정당성, 권력 관계의 불평등, 제도의 상호보완성을 제시하였다. 연구 결과 OECD 국가들의 현황, 경제위기 상황, 입법 과정, 국정 기조 등이 제도의 정당성을 가져왔으며 그 결과 제도가 지속적으로 운영될 수 있는 환경을 마련했다. 또한, 권력 자원을 소유한 중앙 행정기관이 교사들의 반대에도 불구하고 정책을 집행함으로써 권력 관계의 불평등으로 인한 경로의존적 모습을 보여주었다. 아울러 성과상여금 제도는 국가공무원 등에서 이미 시행하고 있는 제도로 타제도와 상호보완성으로 인해 제도의 지속성이 심화되기도 하였다.

이정민(2021)은 학생의 심리·정서적 지원에 대한 교육정책을 경로의존적 관점을 활용하여 분석했다. 경로의존성 요인으로는 제도의 잠김 현상, 제도의 정당성을 제시하였다. 연구 결과 코로나19로 인한 정서 위기 학생의 증가, 청소년 자해사건 등 중대한 사건이 있음에도 불구하고 상위 정책에 의해 가로막히는 잠김 현상이 발견되었다. 반면, 학교 폭력은 가해 학생을 선도하고 피해 학생을 치유

하는 교육적 신념이 제도적 정당성을 얻었으며 이를 계기로 제도가 유지되는 현상을 보여주고 있다.

<표 II-25> 경로의존성 요인 선행 연구

연구자	연구대상	경로의존적 제약 요인
김민희 (2012)	교육지원청 기능 개편	<ul style="list-style-type: none"> · 제도적 관성 · 네트워크 효과 · 속박
박상완 (2015)	교장공모제도	<ul style="list-style-type: none"> · 권력 관계 · 기존 제도에 투자된 비용 · 제도에 대한 정당성
이재선 (2020)	교원 성과상여금 제도	<ul style="list-style-type: none"> · 제도의 정당성 · 권력 관계의 불평등 · 제도의 상호보완성
이정민 (2021)	학생 심리·정서 지원 정책	<ul style="list-style-type: none"> · 잠김 현상 · 정당성

Ⅲ. 연구방법

1. 역사적 신제도주의

본 연구는 제주 다혼디배움학교의 변화 과정을 역사적 신제도주의 관점에서 분석하는 데 그 목적이 있다. 역사적 신제도주의는 1990년대 이후 제도의 맥락과 제약성을 강조한 신제도주의의 한 분파로 당시의 역사적 맥락과 제도와 행위자 간의 상호작용을 분석하는 데 초점을 맞춘다. 이는 제도를 독립변수이자 종속변수로서 간주하며 제도가 행위자를 제약하기도 하지만 행위자에 의해 변화할 수 있음을 시사한다.

다른 한편, 역사적 신제도주의는 제도변화를 중요시한다. 이는 제도의 변화 과정에 있어 어떠한 요인들이 영향을 끼치고 있는지를 확인하고자 한 것으로 초기 역사적 신제도주의 학자들은 주로 외적 충격에 의한 급격한 제도변화인 단절적 균형에 초점을 맞추었다. 그러나 단절적 균형 모형이 제도의 연속성과 점진적 변화를 설명하지 못한다는 비판이 제기되면서 점진적 변화 모형이 나타나게 된다.

대표적인 점진적 변화 모형으로는 Streek & Thelen(2005)의 제도변화 유형이 있으며 변화의 폭과 빈도에 따라 경로의존, 경로진화 등으로 구분하였다. 경로의존은 먼저 발생한 사건이 추후 발생할 사건에 영향을 미친다는 의미와 경로가 한번 선택되면 투자 비용으로 인해 경로 이탈이 어렵다는 의미를 가지고 있으며 대표적으로 기존 제도 수혜자들의 변화 거부, 복잡한 현실과 인식의 제약, 네트워크 효과, 속박 등과 같은 요인이 있다. 경로진화는 점진적이면서 단절적인 제도변화의 유형으로 기본적인 틀은 유지한 채 점진적인 변화들이 모여 새로운 경로가 탄생하는 것을 의미하며 대표적으로 결정적 사건, 제도의 논리 변화, 지도자의 의지, 개혁에 대한 강력한 관심 등과 같은 요인이 있다.

한편, 김윤권(2005)은 점진적 변화 모형으로 구조-제도-행위자 통합적 관점을 제시하였다. 이는 제도가 행위자에 영향을 미칠 뿐만 아니라 행위자 또한 제도에 영향을 미친다는 것을 설명한다. 구조적 요인으로는 위기, 충격, 사건, 제도적 요

인으로는 제도의 이념과 정치 제도, 법, 행위자 요인으로는 행위자들의 인지, 이익, 전략 등을 제시하였다.

본 연구는 위에서 제시한 제도변화 모형 중 김윤권(2005)의 구조-제도-행위자 통합적 모형과 Streek & Thelen(2005)의 제도변화 유형 중 경로의존적 요인과 경로진화 요인을 활용하여 연구 분석을 진행하였다.

이러한 경로의존 요인과 경로진화 요인을 구체적으로 분석하기 위해 연구 대상으로 올레초등학교와 바람초등학교를 선정하였다. 올레초등학교는 다혼디배움학교 1기로 선정되어 2022년 기준으로 8년째 다혼디배움학교를 운영하고 있다. 위치는 제주시 서쪽 애월읍에 소재하고 있으며 학교 규모는 10학급, 학생 169명, 교원 18명으로 구성되어 있다. 교장 임용은 현재 임명제로 이루어지고 있다. 바람초등학교의 경우에도 다혼디배움학교 1기로 선정되어 2022년 기준으로 8년째 다혼디배움학교를 운영하고 있다. 위치는 제주시 동쪽 구좌읍에 소재하고 있으며 학교 규모는 6학급, 학생 71명, 교원 12명으로 구성되어 있다. 교장 임용은 2014년부터 내부형 공모제도를 운영하고 있다. 이를 정리하면 <표 III-1>과 같다.

또한, <표 III-1>에서 볼 수 있듯이 올레초등학교와 바람초등학교는 다혼디배움학교를 2022년 기준으로 8년째 운영하고 있다는 점과 읍면지역에 위치하고 있다는 공통점을 가지고 있다. 반면 차이점으로는 올레초등학교의 경우 4개 학년이 동학급으로 구성되나 바람초등학교는 전 학년이 단일학급이며 교장 임용제도 역시 올레초등학교는 임명제, 바람초등학교는 내부형 공모 교장으로 운영된다.

<표 III-1> 올레초등학교와 바람초등학교의 특징 및 현황

구분	올레초등학교	바람초등학교
운영기간	2015. 3. 1. ~ 현재	2015. 3. 1. ~ 현재
위치	제주시 애월읍	제주시 구좌읍
규모	10학급, 학생 169명, 교원 18명	6학급, 학생 71명, 교원 12명
관리자	임명제	공모교장

※ 출처: 각급학교일람표(2023. 4. 1.기준).

올레초등학교와 바람초등학교는 다혼디배움학교의 대표적인 사례 중 하나이며

학교 규모, 위치 등에 있어 차이점을 가지고 있다. 이는 올레초등학교와 바람초등학교의 경로 변화 과정을 비교 분석할 수 있다는 장점을 가지고 있으며 다혼디배움학교라는 동일한 정책 아래 학교 간의 동형화, 이형화 요인 또한 파악할 수 있다.

2. 연구 참여자

면담은 교육청 업무담당자와 팀장, 올레초등학교와 바람초등학교에 근무했던 교사와 관리자 총 6명을 대상으로 진행했다. 1차 면담은 2022년 7월부터 8월까지 이루어졌으며, 2023년 2월 2차 면담을 실시하였다. 면담대상자를 선정함에 있어서는 다음과 같은 점을 고려하였다. 첫째, 교육청 업무담당자와 팀장, 올레초등학교와 바람초등학교에 근무했던 교사와 관리자를 면담대상자로 선정하여 다양한 구성원들의 경험을 연구에 담고자 하였다. 둘째, 2015년에서 2022년 기간 다혼디배움학교 업무담당자를 면담대상자로 선정하여 분석 기간의 공백이 발생하지 않도록 하였다. 구체적인 연구 참여자의 현황은 <표 III-2>와 같다.

<표 III-2> 연구 참여자

연번	구분	성별	연령	성명	당시 역할	근무기간	혁신학교 업무 경력
1	교육청	여	50대	A장학사	혁신학교 업무 담당	2019 ~ 2022	올레초 1년
2	교육청	남	50대	F팀장	혁신학교 업무 팀장	2015 ~ 2018	교육청 4년
3	올레초	여	50대	B교사	혁신학교 근무 교사	2015 ~ 2022	바람초 8년
4	올레초	여	60대	E교감	혁신학교 근무 교감	2015 ~ 2016	올레초·이름초·마을초 7년
5	바람초	남	40대	C교사	혁신학교 근무 교사	2015 ~ 2020	바람초·하늘초 8년
6	바람초	여	50대	D교장	혁신학교 근무 교장	2018 ~ 2022	우리초·바람초 5년

3. 자료 수집

자료 수집은 2015년부터 2022년까지의 다혼디배움학교 운영계획서, 평가보고서, 학교 교육계획서를 통해 지난 8년 간의 변화 과정을 파악하고자 하였다. 또한, 성장이야기, 통계자료, 포럼자료, 신문기사, 인터넷 자료 등을 활용하여 다혼

디배움학교의 정책을 보다 심층적으로 이해하고자 하였다. 그 외 각종 자료로는 신문기사, 인터넷 뉴스 등을 통해 당시의 사회적 분위기와 정치·경제적 상황, 중대 사건, 교육패러다임 등을 확인하고자 하였다.

다른 한편으로는 심층 면담을 활용하였다. 심층 면담은 연구 대상을 총체적이고 심층적으로 이해할 수 있는 연구방법으로 행위자들의 자발성에 기반한 혁신 학교 정책을 가장 효과적으로 파악할 수 있다(김영천, 2016). 심층 면담은 다음과 같은 절차에 의해 이루어졌다. 첫째, 반구조화된 면담질문지 초안을 작성하여 혁신학교 근무 경험이 있는 교사 2명에게 서면으로 검토받았다. 둘째, 면담질문지는 면담대상자에게 사전에 제공하여 충분한 답변이 가능하도록 하였다. 또한, 면담대상자의 동의를 얻어 면담 과정 전체를 녹음하였다. 셋째, 면담 직후 면담 내용을 전사하여 면담대상자에게 서면으로 검토받았다.

4. 자료 분석

본 연구는 다혼디배움학교의 변화 과정을 역사적 신제도주의 관점에서 분석하는 데 그 목적이 있다. 즉, 다혼디배움학교가 지나온 역사 속에서 다양한 독립변수들이 어느 시점에서 어떻게 상호작용하는지를 파악하고자 하였다. 이때 유의해야 할 점은 다양한 독립변수들이 복합적으로 결합하는 시점을 구분해야 한다는 점이다. 이는 시간 관계에 따른 인과관계의 상이성 때문으로 경로의존성으로 인해 서로 다른 두 시점이 내포하고 있는 인과관계가 다를 수 있음을 의미한다(하연섭, 2011).

이를 위해 본 연구에서는 자료 분석 방법으로 체계적 과정 분석을 활용하였다. 체계적 과정 분석은 사건의 전개과정을 시간의 흐름에 따라 구분하고 그 안에서 행위자들이 어떻게 상호작용하고 어떤 결과를 초래하는지 분석한다. 즉, 특정한 공간과 시간으로 구분되는 맥락 속에서 행위자들의 상호작용에 의해 발생하는 사회적 과정을 중심으로 사회현상을 설명하는 것이다(하연섭, 2011).

위와 같은 체계적 과정 분석은 다음과 같은 장점을 지닌다(하연섭, 2011). 첫째, 사건의 전개과정을 시간적 순서에 따라 구분하면 독립변수와 종속변수의 양방향적 관계를 구분하기 쉽다. 즉, 행위자는 제도의 영향을 받는 종속변수임과

동시에 제도를 변화시키는 독립변수이다. 이와 같은 경우 변수 간의 순환적 오류에 빠질 가능성이 크다. 하지만 t1 과 t2와 같이 시점을 구분한다면 t1 시점에서 종속변수인 행위자가 t2 시점에서는 독립변수가 될 수 있음을 이해하기 쉽다. 둘째, 시간의 흐름에 따른 행위자와 구조의 동태적 상호작용을 설명할 수 있다.

아울러, 본 연구는 체계적 과정 분석법을 바탕으로 Madison(2005)이 제시한 코딩 전략을 활용하였으며 이를 통해 면담 내용으로부터 의미있는 주제들을 찾아내고자 하였다. 구체적으로 연구 참여자의 면담 내용을 전사하여 유의미한 진술 내용들을 추출하였고 이를 시기별, 요인별로 분류하였다. 그리고 분류된 진술들을 공통된 주제로 묶어 범주화하였다. 시기 구분에 있어서는 맹아기, 도입기, 발전기, 성숙기 4가지로 분류하였으며 요인별로는 구조, 제도, 행위자, 경로의존, 경로진화 5가지로 분류하였다. 본 연구에서는 393개의 유의미한 진술을 추출할 수 있었으며 이를 기반으로 64개의 소주제를 도출할 수 있었다.

5. 타당성 및 신뢰성

타당성과 신뢰성은 연구의 과학적 객관성을 입증하는 중요한 준거로써 연구설계의 필수 요소 중 하나이다. 본 연구는 삼각측정법, 동료 연구자의 조언, 자기반성 체크리스트, 연구 참여자 검토를 활용하여 연구의 타당도와 신뢰도를 높이고자 하였다.

우선, 삼각측정법은 다양한 연구방법을 통해 수집된 자료를 통합하는 타당화 기법이다. 삼각측정법은 다음과 같은 장점을 지닌다. 첫째, 여러 가지 방법을 활용하여 연구 대상에 대한 정확한 이해를 도울 수 있다. 즉, 각각의 연구방법이 가질 수 있는 장·단점을 상호 보완하여 해석의 오류를 방지하는 것이다. 둘째, 두 가지 이상의 방법을 사용할 경우 동일 현상, 동일 결과에 대한 신뢰성을 확보할 수 있다. 본 연구는 삼각측정법 중 방법의 통합을 활용하여 연구 참여자의 면담, 연구자의 관찰, 문헌 자료를 통합하였다.

또한, 동료 연구자의 조언을 통해 1인 연구자가 갖을 수 있는 방법적, 해석적, 절차적 오류를 방지하고자 하였다. 이는 외부 전문가의 검토를 받음으로써 연구자의 해석이 타당한지, 객관성을 잃지는 않았는지 점검받는 절차이다. 아울러 연

구자가 놓치고 있는 문제나 아이디어에 대한 조언을 제공받아 연구의 타당도를 높일 수 있었다.

그리고 연구 과정에 대한 자기반성 체크리스트를 통해 타당도를 높이고자 하였다. 특히 논리적 추론과정이 적합한지를 묻는 진단표를 활용하여 타당화 작업을 진행하였다. 구체적인 체크리스트는 다음의 <표 III-3>과 같다.

<표 III-3> 자기반성 체크리스트

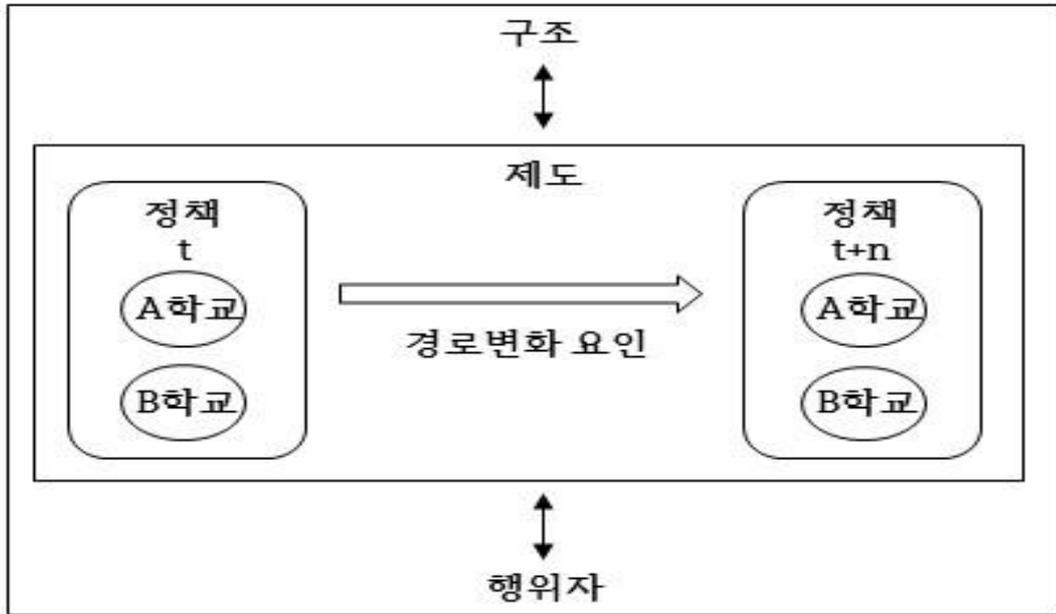
적용 단계	점검 내용
연구 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 선행 연구를 충분히 검토하고 연구문제를 구성하였는가? · 연구문제는 인과관계를 밝힐 수 있는 형태로 제시되었는가? · 연구문제나 이론적 틀에서 사용되는 주요개념 및 변수를 개념화하였는가? · 독립변수와 종속변수 간의 관계가 분명히 설정되었는가? · 해당 연구를 통하여 관련 분야에서 공헌할 수 있는 점은 무엇인가?
연구 방법	<ul style="list-style-type: none"> · 연구문제와 연구방법 간의 상관관계를 논리적으로 설정했는가?
자료 수집	<ul style="list-style-type: none"> · 연구의 타당도를 높이기 위한 자료 수집이 충분히 이루어졌는가? · 자료 수집에서 객관성을 유지하였는가?
자료 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 자료는 변수별로 논리적으로 분류되었는가? · 분석 결과에 대한 모형화 또는 분석도를 제시하여 객관화하였는가? · 자료 분석이 주관적으로 이루어지지 않았는가?

※ 출처: 이정민(2021)의 내용을 수정함.

마지막으로, 신뢰도를 높이기 위해서는 연구 참여자의 검토를 활용하였다. 이는 연구자의 해석과 연구 참여자의 해석이 얼마나 일치하는지를 확인하는 절차이다. 연구자는 이 과정을 통해 내부자인 연구 참여자에 대해 얼마나 근접했는지를 평가하고 그 결과 연구의 신뢰도를 높일 수 있었다.

6. 분석틀

본 연구의 분석틀은 김윤권(2005)의 구조-제도-행위자 통합적 접근, 경로 변화 분석법을 결합하여 다혼디배움학교의 정책적 시사점을 논의하고자 하였다. 이를 도표로 정리하면 다음의 [그림III-1]과 같다.



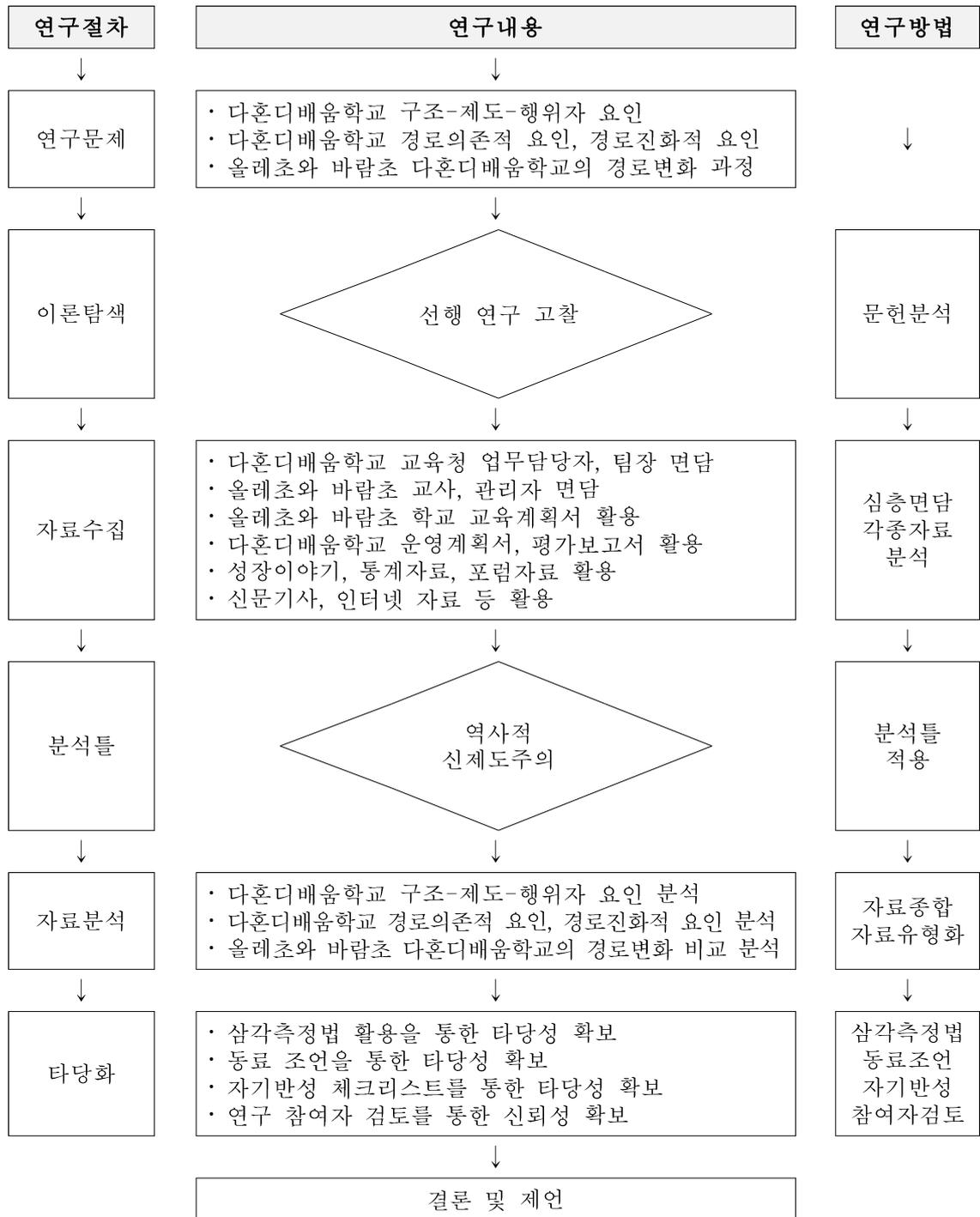
[그림 III-1] 연구 분석 모형

위 분석틀과 관련된 세부 변수는 다음과 같다. 첫째, 구조적 수준에서는 정치·경제·사회적 상황, 중대한 사건이 어떻게 제도에 영향을 끼치는지 분석한다. 둘째, 제도적 수준에서는 제도의 이념과 법령, 상위제도와 유관 정책과의 관계가 행위자를 어떻게 제약하는지 분석한다. 셋째, 행위자 수준에서는 행위자들의 갈등과 노력이 제도를 어떻게 변화시키는지 분석한다. 넷째, 경로변화는 경로의존적 요인과 경로진화적 요인으로 구분한다. 그리고 경로의존적 요인은 기존제도 수혜자들의 변화 거부, 복잡한 현실과 인식의 제약, 네트워크 효과, 속박 등으로 분석하고 경로진화적 요인은 결정적 사건, 제도의 논리 변화, 지도자의 의지, 개혁에 대한 강력한 관심 등으로 분석한다.

7. 연구의 절차

본 연구의 구체적인 절차는 다음의 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 연구의 절차 및 모형



IV. 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석

본 장에서는 다혼디배움학교의 발전과정을 역사적 신제도주의 관점에서 분석하였다. 아울러 다양한 독립변수들이 복합적으로 결합하는 시점을 구분하기 위해 체계적 과정 분석을 활용하였으며 2013년 이전을 맹아기, 2014년부터 2017년까지를 도입기, 2018년부터 2019년까지를 발전기, 2020년부터 2022년 6월(신임교육감 취임 이전)까지를 성숙기로 구분하였다.

1. 맹아기

2013년까지는 다혼디배움학교의 맹아기로서 제주형 혁신학교가 도입될 수 있는 여건들이 마련되고 있었다. 특히, 2009년 김상곤 경기도 교육감 당선 이후 경기도에서 최초로 혁신학교가 도입되었고 이는 전국적으로 혁신학교가 확산할 수 있는 기폭제가 되었다. 이후 제주에서도 신자유주의 교육에 대한 반감과 입시제도의 부작용, ‘*느른은학교*’의 경직성, 직선제 이후 10년간 지속되어온 보수교육감 정책의 피로, 기존 교육행정 문법에 대한 비판들이 제기되면서 혁신적 교사 운동의 태동, 서귀포 교육혁신도시 지향, 돌담초등학교 혁신 교육 시도 등의 노력들이 이루어졌다.

가. 구조적 요인

1) 전국적인 혁신학교 붐

2009년 김상곤 경기도 교육감의 당선으로 혁신학교가 본격적으로 정책화되게 된다. 2011년에는 서울, 광주, 전남, 전북, 강원으로 혁신학교 정책이 확산하였고 혁신학교에 대한 성과 또한 조금씩 주목받기 시작했다. 제주의 경우에도 전국적인 혁신학교 확산에 따라 도입의 필요성이 대두되게 된다.

2009년 전국적인 혁신학교의 붐이 경기도에서 일었잖아요. 그래서 좀 빠른 곳은 이미 2011년에 혁신학교가 도입되었고 전북이나 경기에서 성과로 나타나면서 제주에서도 혁신학교의 필요성이 대두되었어요. (A장학사, 2022.7.2.)

특히, 혁신학교 도입의 주요 원인으로서는 소규모 통폐합 문제가 크게 작용하였다. 산업화, 도시화로 농산어촌의 인구가 감소하면서 정부는 교육의 비효과성을 해결하기 위해 소규모학교 통폐합 정책을 추진하게 이른다. 특히 2006년 교육인적자원부에서 발표한 ‘농산어촌 소규모학교 통폐합 계획’과 적정 규모 학교 육성 계획, 2012년 교육과학기술부의 ‘초·중등교육법 시행령 일부개정령’ 입법예고를 통해 학교 규모의 적정화가 강조되었다. 그러나 2009년 김상곤 경기도 교육감이 당선되면서 소규모학교 통폐합에서 작은 학교 살리기로 정책의 방향이 전환되게 된다.

경기도 혁신학교의 출발이 1990년대 작은학교 통폐합 정책에 반발해서 작은학교의 장점을 살리기 위해 주민들하고 같이 시작한 측면이 있어요. (F팀장, 2022.8.7.)

<표 IV-1> 2022년 다혼디배움학교 중 작은학교 비율

구분	다혼디배움학교 수	작은학교* 수	비율
초	39	20	51%
중	13	3	23%
고	3	0	0%
계	55	23	42%

*주: 작은학교는 100명 이하 또는 6학급 이하의 초등학교와 중학교를 의미함.

다른 원인으로서는 교육의 본질 회복, 공교육 정상화의 필요성이 강조되었기 때문이다. 당시 학생들은 사교육 심화에 따른 교육의 양극화, 학교의 서열화, 수업의 획일화로 인한 과도한 경쟁을 경험하고 있었다.

학교에서 자는 아이들, 학원으로 가는 아이들. 정말 학교에서 무기력해 있다고 해야 하나요. 그럼 이런 학교를 어떻게 살려볼까 할 때 혁신학교가 하나의 대안이 되었어요. 그래서 많은 혁신학교에서 처음 시도한 것이 배움의 공동체, 협력 학습, 학생중심수업과 같은 수업혁신이었어요. (A장학사, 2022.7.2.)

이런 상황 속에서 핀란드 교육과정을 비롯한 북유럽의 교육 사조가 한국에서 주목을 받기 시작했다. 그런 흐름들이 2009교육과정으로 이어짐에 따라 학교 혁신에 대한 관심이 대두되었다.

그 당시에 핀란드 교육과정이 전국적으로 강세를 이루었어요. 열린 교육에 대한 열풍이 지나가면서 북유럽 교육과정 사조가 들어오고 2009교육과정이 이루어지고 있었어요. (D교장, 2022.7.16.)

2) 국가의 교육정책 변화

국가의 교육정책도 혁신학교가 추구하는 방향과 일치해 갔다. 2009년 교육과정이 개정됨에 따라 2011학년도 입학생부터 새로운 교육과정이 적용되었다. 2009 개정 교육과정은 교과별 수업시수 증감 허용, 집중이수제, 창의적 체험활동, 맞춤형교육과정 운영을 통해 교육과정의 다양화와 특성화를 이루고자 하였다.

2009년 교육과정이 개정되었잖아요. 그러면서 혁신교육과의 상호작용이 잘 이루어졌어요. 그리고 2009, 2015 개정 교육과정에 접어들면서 교육과정 재구성이 더욱 더 활발하게 진행되었어요. (D교장, 2022.7.16.)

다른 한편, 자유학기제 정책의 도입으로 참여형 수업, 체험활동 수업으로 교육과정이 변화하였다. 그 결과 학생들의 자기주도적 학습 능력 향상, 잠재력 향상 등의 성과를 거두었다. 자유학기제 정책은 2013년 처음 도입되어 2016년 전체 중학교, 2018년 자유학년제로 확대되었다. 이는 다혼디배움학교가 추구하는 창의적인 교육과정과 연계하여 긍정적인 효과를 만들어냈다.

고등학교 현장의 이야기를 들어보면 자유학기제를 경험했던 아이들이 토론 수업에 더 잘 적응하고, 보다 자기주도적인 삶을 살아간다고 하고 있어요. (D교장, 2022.7.16.)

3) 직선제 이후 보수교육감 10년 지속

전국적인 진보교육감의 인기와는 달리 제주특별자치도에서는 2010년 7월 1일 보수 성향의 양성언 교육감이 3선에 성공함에 따라 기존의 교육행정 정책이 더욱 더 견고해지는 계기가 되었다. 특히 양성언 교육감은 학력 향상을 위한 교육 정책, 인성교육, 국제화 시대 외국어 교육 활성화, 국제학교 유치 등을 방점으로 삼았으며 혁신학교가 추구하는 교육 방향과 상충하는 특징을 보였다. 양성언 교육감의 교육 시책을 정리하면 다음의 <표 IV-2>와 같다.

<표 IV-2> 양성언 교육감 시책

구분	기간	시책
12대	2004. 5. 13. ~ 2008. 2. 10.	<ul style="list-style-type: none"> - 미래를 여는 교육·꿈을 키우는 학교 · 사립다운 품성을 가꾸는 인간교육 강화 · 창의성을 기르는 다양한 교육과정 운영 · 국제자유도시를 주도하는 인적자원 개발 · 참여와 자율을 통한 학교 책임경영체 구현
13대	2008. 2. 11. ~ 2010. 6. 30.	<ul style="list-style-type: none"> - 미래사회를 주도할 창의적 인재 육성 · 바른 품성을 기르는 인성교육 강화 · 창의성을 키우는 교육과정 운영 · 국제자유도시에 걸맞은 세계화 교육 · 더불어 사는 선진 교육복지 실현 · 학교 현장을 지원하는 교육행정 구현
14대	2010. 7. 1. ~ 2014. 6. 30.	<ul style="list-style-type: none"> - 미래사회를 주도할 창의적인 인재 육성 · 꿈을 키우는 창의·인성교육 · 미래를 여는 세계화교육 · 더불어 사는 교육복지 · 소통과 신뢰의 지원행정

4) 신자유주의적 교육에 대한 반감

1970년대 이후 주목받기 시작한 신자유주의 물결은 한국교육 사회에도 막대한 영향을 끼쳤다. 특히 한국의 경우 5·31 교육개혁을 통해 기존 교육정책의 비효율성을 비판하고 수월성 교육, 교육의 효율화, 경쟁 중심 교육, 다양화와 자율화 정책 등을 추진하였다. 그러나 신자유주의 교육정책은 교육의 본질을 훼손시키는

결과를 초래하기도 하였다. 또한, 사교육의 심화와 공교육의 쇠퇴, 교육의 양극화의 문제도 제기되었다.

전국적인 상황으로 신주유주의에 대한 경쟁 교육의 해결방법으로 혁신 교육이 많이 강조되고 있었어요. (D교장, 2022.7.16.)

나. 제도적 요인

1) 연합고사 제도의 부작용

타지역의 경우 고교 평준화 정책으로 연합고사 제도를 대부분 폐지하였으나 제주는 2018년도까지 연합고사 제도를 유지하였다. 이로 인해 암기식 교육 위주로 교육과정의 초점이 맞춰져 있었고 교사들의 혁신 교육 노력에도 불구하고 입시제도의 문턱을 넘을 수는 없었다.

우리 제주도의 경우에는 고입 선발 고사가 있다 보니까 중학교 1~2학년까지는 배움중심 수업, 학생중심 활동과 같은 시도들이 있었지만 중학교 3학년이 되면 다시 고입 선발고사에 맞춰서 해야되는 상황이 있어서 그런 시도들이 큰 의미가 있었나 싶어요. (F팀장, 2022.8.7.)

<표 IV-3> 전국 연합고사 폐지연도

시도	년도	시도	년도	시도	년도
서울	1998	경남	2002	충남	2018
부산	1998	경기	2013	전북	2018
인천	1998	강원	2013	울산	2018
광주	1998	세종	2015	경북	2018
대구	2000	충북	2016	제주	2018
대전	2000	전남	2016	-	-

2) ‘i-좋은학교’ 정책의 경직성

제주만의 독특한 상황도 존재했다. 2006년 「제주특별법」이 제정됨에 따라 제주에서는 「초·중등교육법」이 보장하는 자율권보다 더욱 확대된 형태의 자율학교 신설이 가능하게 되었다. 이에 따라 제주형 자율학교인 ‘i-좋은학교’가 2007년부터 도입되었고 제주특별자치도청과 공동으로 재정을 투자하여 국제자유도에 걸맞는 특성화 프로그램 운영 및 농어촌 지역의 교육격차 해소에 기여하였다(강형인, 2011).

<표 IV-4> ‘i-좋은학교’ 운영 현황

구분	기간	신규지정			재지정	기간연장	계
		초	중	고			
제1기	2007.3.1.~2009.2.28.	5	3	1			9
제2기	2009.3.1.~2011.2.28.	9	3	4	제1기 재지정 초5, 중3, 고1		25
제3기	2011.3.1.~2013.2.28.	10	2	0	제2기 재지정 초9, 중3, 고4	제1기 기간연장 초5, 중3, 고1	37
제4기	2013.3.1.~2015.2.28.	17	5	2	제3기 재지정 초10, 중2	제2기 기간연장 초9, 중3, 고3	51
-	2015.3.1.~2017.2.28.				제4기 재지정 초17, 중5, 고2	제3기 기간연장 초9, 중2	35
-	2017.3.1.~2019.2.28.					제4기 기간연장 초11, 중4	15
계		41	13	7			61

※ 출처: 강은주(2017: 103).

그러나 ‘i-좋은학교’ 운영 8년 차에 접어들면서 다양한 문제들이 나타나기 시작했다. 특히 지역의 특성을 살리는 교육과정을 운영하기보다 특성화 프로그램 개설에 치중하면서 실적주의에 기반한 성과평가, 외부 강사 위주의 교육으로 변질되는 문제가 발생하였다.

i-좋은학교는 2억원의 예산을 가지고 특별 프로그램을 많이 운영했어요. 그런데 과연 수업의 주체가 누구인가. 교사는 생활지도를 하고 강사가 수

업을 하는 것이 공교육 안에 사교육이 들어온 것 같은 거예요. 그래서 외부 강사에 의해서 학교의 교육력이 좌지우지되는 것이 아니라 교사들의 힘으로 교육의 혁신을 이루어보자는 반성이 일어났죠. (A장학사, 2022.7.2.)

또한, 예산 지원이 없어지는 운영 5년 차부터 지속성이 담보되지 않는 점도 지적되었다. 즉, ‘ㄱ좋은학교’에 지원되는 예산을 바탕으로 특성화 프로그램에 치중하다 보니, 예산이 중단된 이후에는 특성화 프로그램을 지속할 수 없는 문제에 부딪힌 것이다. 그 결과 ‘ㄱ좋은학교’에 대한 반성의 목소리가 나타났고 교육의 본질 회복, 수업의 질 개선, 공교육의 정상화, 지속적인 학교혁신을 위한 교사들의 자체적인 변화의 움직임이 일어났다.

‘ㄱ좋은학교’는 예산이 4년 동안 밖에 지원이 안 돼요. 그러다 보니 4년 이후에는 지속가능성이 없는 거죠. 그 외에도 교육의 본질을 찾아내는 부분에서 비판적인 시각들이 많았어요. (C교사, 2022.7.9.)

3) 기존 교육행정 문법의 한계

학교혁신을 위한 구성원들의 노력에도 불구하고 기존 학교의 문법을 변화시키는 쉽지 않았다. 특히 학교혁신을 위한 리더십 변화를 위해 교장공모제도를 활용하여 기존의 성과 위주, 행정 중심의 승진 체계에서 벗어나고자 하였다. 그러나 교장 자격이 없는 사람을 교장으로 부임시킨다는 것에 대한 반발 등으로 교장공모제도가 활용되지 않았다.

당시 전교조 지부장님이 교육감님과의 면담에서 교장공모제도가 있으니 한번 해보자는 제안을 했었어요. 교육감님도 한번 논의를 해보겠다고 했지만 결국은 무산되었어요. 아마 당시에 교장 자격이 없는 교사를 교장으로 부임시키는데 있어 기존 관료들의 반발이 있었던 것 같아요. (F팀장, 2022.8.7.)

이와 같은 단일 체계의 승진 제도는 행정 중심의 학교운영, 성과 중심의 학교 운영, 교육청 눈치 보기와 같은 부작용을 만들었고 교육의 본질을 왜곡시키는 결과를 초래했다.

학교는 아이들이 수업의 중심이 되어야 하잖아요. 그런데 수업 도중에 교감 선생님이 부르세요. 오늘까지 공문 제출이니까 아이들은 자습시키고 공문 처리를 하래요. 교장, 교감 선생님이 행정에만 관심을 가지면 학생들은 1순위가 아니게 되는 거예요. (B교사, 2022.7.3.)

교원들의 인사 제도 또한 형평성에 근거하여 이루어졌다. 특수지에 따른 가산점, 학교 급지에 따른 근무 연한이 상이하였기 때문에 교사들의 전보제도는 형평성을 강조할 수 밖에 없었다. 이는 교사 간의 빈번한 인사이동을 초래하였고 학교의 지속성을 유지하고 문화를 바꾸는 데 걸림돌이 되었다.

교사들이 3년이면 다 떠나는 거예요. 그래서 학교에 대한 신뢰도가 바닥이었어요. 그리고 다혼디배움학교는 학교의 문화를 바꿔야 하는데 계속 인사이동이 있는 상황에서는 문화를 바꾸기 쉽지 않았어요. (A장학사, 2022.7.2.)

개인주의에 치우친 교직 문화 또한 교육의 오랜 폐단으로 작용하였다. 특히, 교사의 경우 교실이라는 공간 속에 고립되어 협력이 단절된 문화를 형성하고 있었다. 이와 같은 모습들은 교사들의 협력을 통해 학교의 변화를 이끌어내는 데 장애물로 작용하였다.

교실 안에서 자기 것만 하면 되는 고립된 문화가 팽배해 있었어요. 업무들도 모두 분업화되어 있고, 협력적이지도 않고, 이런 부분에서 자괴감들이 왔었죠. (C교사, 2022.7.9.)

다. 행위자 요인

1) 서귀포시의 교육혁신도시 지향

서귀포시에서는 2007년부터 혁신도시 개발 사업을 추진하며 국토 불균형 문제를 해결하고 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 흐름이 생겨나고 있었다. 특히 2010년에는 고창후 서귀포시 시장이 부임하면서 명품교육도시를 만들기 위한 노력으로 서귀포시교육발전기금이 출범하게 된다.

2010년도에 당시 고창후 서귀포시장이 명품교육도시를 지향했어요. 그런데 행정시이기 때문에 예산 편성권이 없었고, 학교를 직접 지원할 근거가 없다 보니 교육발전기금을 만들어서 학교를 지원하기 시작했어요. (F팀장, 2022.8.7.)

서귀포시교육발전기금은 저출산, 지역 불균형 문제를 해결하고 명품교육도시를 만들어가기 위해 지역 인재 육성 프로그램, 농촌학교 되살리기 프로그램, 생태교육, 진로캠프, 문화캠프, 토론아카데미, 해외 명문 대학 탐방 등 서귀포 지역 실정에 맞는 특화 프로그램을 개발 운영하고 있다. 현재까지 조성된 기금은 시민들의 자발적인 출연 성금인 3억원을 시작으로 현재 74억원이 조성되어 있다. 서귀포시교육발전기금은 지난 10년동안 서귀포시에서 제주시로 진학하는 학생 감소, 학생들의 만족도 제고, 진로 선택의 다양화 등 서귀포시 교육 환경 개선과 교육의 질적 성장에 기여했다는 평가를 받고 있다. 이와 같은 혁신 운동에 힘입어 교육계에서도 2010년 동백초와 셋별초·중학교를 중심으로 혁신 운동이 일어났다.

2009년에 경기도에서 혁신학교가 시작되면서 제주에서도 준비팀이 구성되었어요. 특히 서귀포시에 교육발전기금이 있었기 때문에 동백초와 셋별초·중학교를 겨냥해서 혁신 준비팀이 구성되었어요. (D교장, 2022.7.16.)

2) 혁신적 교사 운동의 태동

학교혁신을 위한 교사들의 자발적인 운동들은 혁신학교 정책 태동 이전부터 이루어지고 있었다. 특히 전국교직원노동조합은 1987년 결성된 이래 참교육실천을 강령으로 채택하고 2002년부터 교육공동체, 학교자치, 학교혁신 등의 주제로 참교육실천대회를 진행하고 있다.

혁신학교에 대한 내부적인 맹아들도 있었어요. 전교조라는 단체가 있었고 이곳을 중심으로 참교육 강좌, 참교육실천 발표 대회도 매년 열렸어요. (D교장, 2022.7.16.)

2009년에는 교육희망네트워크가 만들어지면서 협동과 지원의 교육, 교육자치 활성화를 위한 여러 가지 운동들을 진행하고 있다.

2009년도에 교육희망네트워크가 전국적으로 만들어졌어요. 제주도는 특히 하계 자발적인 사람들 위주로 구성이 되었고 마을교육공동체에 이 네트워크가 상당한 역할을 하고 있어요. (D교장, 2022.7.16.)

그리고 2011년에는 새로운학교네트워크를 창설하여 학교 현장에서의 자발적인 혁신, 행복한 교실, 배움이 있는 수업, 교육공동체 등을 실현하기 위한 수많은 노력을 기울이고 있다.

새로운학교네트워크와 같은 선생님들 조직이 있었어요. 거기에서 활동하시던 선생님들이 이제 육지 혁신학교나 다혼디배움학교가 생긴다고 하니 들어가야겠다. 이것을 활용해야겠다. 이런 생각을 하신 거죠. (B교사, 2022.7.3.)

제주 또한 전교조 지부, 교육희망네트워크, 새로운학교네트워크가 구성되어 있으며 많은 활동가들이 학교혁신, 수업혁신을 위한 운동을 이어가고 있다.

3) 돌담초등학교에서의 혁신 교육 시도

2012년에는 돌담초등학교가 신설되면서 혁신의 의지를 가진 교사들이 새로운 교육을 실현하기 위해 돌담초등학교로 많이 유입되었고 혁신을 위한 다양한 시도들이 이루어지기도 하였다.

혁신학교가 생기기 이전에 우리는 돌담초등학교를 겨냥했어요. 돌담초등학교가 신설되면서 혁신의 의지가 있는 교사들이 돌담초등학교로 들어가면서 혁신을 위한 시도들이 많이 이루어졌어요. (D교장, 2022.7.16.)

라. 경로변화 요인

1) 경로의존 요인

가) 기존 제도의 속박

첫째, 성과 위주의 승진 체계이다. 혁신학교 정책이 입안되기 이전부터 학교문화를 혁신하고자 한 교사들의 운동들이 있었다. 그러나 그 움직임들은 결국 기존 학교의 문법을 깨지 못하고 실패하게 된다. 특히 교원의 승진 제도의 경우 평교사-교감-교장으로 연결되는 단일 체계로 이루어져 있다. 이는 교사 간의 과도한 경쟁을 일으켰고 교육활동보다는 성과, 행정 중심의 인사들을 관리자로 승진시키곤 하였다.

둘째, 형평성에 기반한 전보제도이다. 교사들의 전보제도는 형평성에 근거하여 이루어졌다. 학교 급지에 따라 근무 연한이 상이하였고 특수지에 따른 가산점 등이 있었기 때문에 교사들의 전보제도는 형평성을 강조할 수밖에 없었다. 이는 교사 간의 빈번한 인사이동을 초래하였고 학교문화를 바꾸는 걸림돌이 되었다.

셋째, 입시제도로 인한 암기식 교육이다. 제주에만 남아있었던 연합고사 제도와 전국적으로 입시 경쟁을 초래한 대학수학능력시험은 혁신학교 정책이 발전하는 데 어려움으로 작용하였다. 객관식으로 출제되는 평가제도로 인해 암기식 교육 위주의 교육과정이 운영되고 있었고 이는 프로젝트 수업, 토론 등의 학생 참여형 수업을 도입하는 데 방해물이 되었다.

넷째, 개인주의 교직 문화이다. 교사의 자율성, 교실이라는 독립된 공간은 개인주의적인 교직 문화라는 폐단을 낳기도 하였다. 교사 간의 소통은 단절되어 있었으며 교사 간의 협력 또한 전무한 상황이었다. 이는 학생에 대한 전반적이고 종합적인 지원 체계를 구축하지 못하는 문제점을 낳기도 했다.

나) 기존 제도의 고착화

2004년 제12대 제주특별자치도 교육감으로 당선된 양성언 교육감은 2008년 제13대 교육감, 2010년 제14대 교육감으로 3선에 성공하면서 약 10년 동안 제주 교육정책에 전반을 살펴보았다. 그러나 10년의 기간 동안 지속되어 온 양성언 교육감 체제는 기존의 교육정책들이 고착화되는 문제점을 낳았고 이는 혁신교육 등 새로운 변화들을 가로막는 장애물이 되기도 하였다.

2) 경로진화 요인

가) 경기 진보 교육 이념의 제도화

2009년 김상곤 경기도 교육감의 당선은 최초의 진보 교육 이념이 제도화되는 계기가 되었다. 김상곤 경기도 교육감은 당선 직후 주요 공약이었던 혁신학교 정책을 추진하기 시작했다. 이를 계기로 혁신학교 정책이 전국적으로 확산되었고 경기, 전남, 서울 등에서 성과들이 가시화되면서 제주 또한 혁신학교가 만들어질 수 있는 맹아가 싹트기 시작했다.

나) 혁신에 대한 교사들의 강력한 관심

학교 현장에서도 혁신에 대한 교사들의 노력이 있었다. 특히 ‘i-좋은학교에 대한 성찰과 신자유주의 교육에 대한 반발, 암기식 교육에 대한 반성을 바탕으로 참교육실천대회, 교육희망네트워크, 새로운학교네트워크, 서귀포시교육발전기금, 돌담초등학교에서의 혁신교육 시도 등 교사들의 자발적인 혁신의 노력들이 이루어졌다.

2. 도입기

2014년부터 2017년까지는 다혼디배움학교 정책이 도입되는 시기였다. 2014년은 제주에 진보교육감이 당선되면서 제주형 혁신학교 도입에 대한 정책적 추진이 이루어지게 된다. 특히 지역 균형 발전을 위한 사회적 분위기가 형성되어가고 있었고, 혁신 의지를 가진 부장 교사들의 포진, 최초의 평교사 출신 공모교장 부임 등에 힘입어 2015년 다혼디배움학교가 본격적으로 도입되었다. 이 시기에 학교 현장에서도 경기도 혁신학교 벤치마킹, 교직원 및 학부모 대상 연수 실시, 근무 연한 확대 건의, 전문적 학습공동체 구성, 담임교사 업무 제로화 등의 시도들이 이루어져왔다. 또한, 조직 개편을 통해 정책기획과 산하 학교혁신팀이 신설되면서 혁신 교육에 대한 업무를 전담하였다.

가. 구조적 요인

1) 제주 진보교육감의 당선

2014년 제주특별자치도 교육감으로 이석문 교육감이 당선되면서 10년 동안 지속되어온 양성언 교육감 체제가 변화하기 시작했다. 특히 이석문 교육감은 대표 공약 중 하나인 혁신학교 운영을 본격적으로 정책화하게 된다.

2014년에 이석문 교육감님이 당선되셨잖아요. 그게 혁신학교 정책 도입의 가장 큰 원인이었어요. 이석문 교육감님이 당선되면서 2015년에 6개 학교가 다혼디배움학교로 지정되었어요. (B교사, 2022.7.3.)

제주형 혁신학교 정책은 인수위원회에서부터 논의되기 시작했다. 제15대 제주특별자치도 교육감 인수위원회는 2014년 6월 11일 출범하였으며 6개의 분과 중 정책기획위원회와 균형교육위원회에서 제주형 혁신학교 운영 방안에 대한 공약 수립을 담당하였다. 총 3회에 걸쳐 실무위원, 대학교수들이 제주형 혁신학교 운영에 대해 논의하였으며 자율성 보장, 새로운 모델 개발 등에 대한 내용들이 포함되었다.

이석문 교육감 당선 이후 인수위원회가 구성되었어요. 희망교육추진단이라고 해서 교육감님 공약을 만드는 한시적 조직이 있었는데 거기에서 제주형 혁신학교에 대한 이야기가 나왔어요. (A장학사, 2022.7.2.)

2) 지역 균형 발전을 위한 노력

2014년 이석문 교육감이 당선되면서 지역 균형 발전을 위한 노력들이 지속적으로 추진되었다. 특히 이석문 교육감은 교육의원 시절부터 소규모 학교 통폐합에 대한 문제들을 지적해왔으며 당선된 이후에도 작은 학교 살리기, 원도심 학교 살리기에 대한 정책을 적극적으로 추진해왔다.

이석문 교육감님이 교육의원 시절에 학교 통폐합에 대한 문제들을 제기하기 시작했어요. 그리고 당선된 이후에도 작은 학교를 살려야 하지 않겠냐는 정책들로 방향이 조금씩 바뀌기 시작했어요. 특히 2014년 진보교육감들이 많이 들어오면서 분위기가 전환되기 시작했어요. (A장학사, 2022.7.2.)

3) 다혼디배움학교의 도입

2015년 3월 1일 6개 학교를 시작으로 다혼디배움학교가 정책적으로 도입되게 된다. 특히 초기 다혼디배움학교는 작은 학교 살리기 운동에 의해 농어촌 학교를 중심으로 운영되었다. 이는 열악한 교육 환경에 처한 농어촌 학교 학생들의 균등한 교육 기회를 보장하고 지역균형발전에 기여하기 위함이었다.

농어촌 학교는 지리적으로 열악한 환경을 가지고 있어요. 그래서 작은 학교 살리기 차원에서 외곽지 소규모 학교를 중심으로 다혼디배움학교 시작이 되었어요.(C교사, 2022.7.9.)

다른 한편으로는 ‘*5*-좋은학교’의 최대 운영 기간이 6년이기 때문에 일반학교로 전환될 즈음 다혼디배움학교가 도입됨에 따라 지속적인 예산 지원을 위해 ‘*5*-좋은학교’에서 다혼디배움학교로 전환하는 학교들도 있었다.

‘좋은학교’는 운영기간이 끝나면 일반학교로 가거나 다혼디배움학교로 가야 했어요. 학교 구성원 입장에서도 그동안 ‘좋은학교’로 받은 지원이 중단되기보다는 다혼디배움학교로 가자는 분위기가 있었어요. (D교장, 2022.7.16.)

나. 제도적 요인

1) 기존 학력관의 제약

학력 문제를 둘러싼 갈등들도 있었다. 특히 혁신학교의 토론 중심 수업, 학생 참여형 수업이 학력을 저하시킨다는 비판들이 수도권을 중심으로 나타나기 시작하였고 조선일보를 비롯한 많은 언론들이 이를 보도화하며 학력저하 프레임에 갇히기도 하였다.

학력 문제에 대한 왜곡된 시선들이 특히 도의회 쪽에서 많이 나왔어요. 그런데 다혼디배움학교가 도입되면서 학력이 떨어졌다는 그 어떠한 근거도 없거든요. 오히려 어떤 다혼디배움학교는 3Rs 미달 학생이 0명이었거든요. 이런 것은 하나도 부각이 안되는거예요. (A장학사, 2022.7.2.)

위와 같은 보도들이 확산됨에 따라 학부모들로부터 아이들의 학력 문제에 대한 걱정과 우려들이 제기되었다. 연합고사, 대학수학능력시험과 같은 현행 입시 제도 속에서 활동 중심 교육과정에 대한 불안감과 일반학교 학생들과의 경쟁에서 뒤처지지 않을까 하는 우려가 있었기 때문이다.

다혼디배움학교 초기에는 아이들 공부를 시키지 않는다는 학부모님들이 많으셨어요. 이 아이들이 어쨌든 입시 교육안으로 들어가야 하는데 그런 부분을 적응하기가 쉽지 않겠다고 말씀하신 분도 계셨어요. (B교사, 2022.7.3.)

2) 기존 교육행정 문법의 지속

이석문 교육감은 당선 이후 최초의 평교사 출신 공모 교장이 부임하는 등 새로운 성과들이 있었지만 형평성에 기반한 전보제도, 연합고사로 인한 암기식 교육의 폐해는 여전히 지속되었다. 아울러 다혼디배움학교에 대한 예산 지원, 제주형 자율학교에 부여되는 인사 특례, 교육과정 특례 등이 도입됨에 따라 기존 제도의 수혜자였던 일반학교 교사들로부터 형평성의 문제가 제기되었다. 또한, 학교 내부적으로도 담임교사의 업무가 교무실, 행정실로 이관됨에 따라 변화에 대한 거부 의 움직임이 일어나기도 했다.

다혼디배움학교는 학교의 문화를 바꾸는 거잖아요. 선생님들이 계속해서 인사 이동이 있으면 문화를 바꾸는 것은 쉽지 않아요. (A장학사, 2022.7.2.)

솔직히 이석문 교육감님와서 다혼디배움학교가 도입되었지만 기존의 관리자 중에는 반대하는 분들이 많았어요. (C교사, 2022.7.9.)

3) 기존 조직과 제도의 한계

이석문 교육감이 당선되면서 2015년 3월 1일자로 새로운 조직 개편이 시행되었다. 특히 정책기획실 산하 정책기획과에 학교혁신팀이 신설되면서 교육중심시스템, 다혼디배움학교, 마을교육공동체, 고교체제개편, IB학교, 소규모학교 활성화, 농어촌 교육발전 등 혁신 교육에 대한 정책을 전담하게 되었다.

2015년 3월부터 조직 개편이 되면서 정책기획과가 만들어진거죠. 그리고 정책기획과 내부에 학교혁신팀이 만들어졌어요. (F팀장, 2022.8.7.)

다. 행위자 요인

1) 교육중심시스템 도입

이석문 교육감은 당선 이후 교육중심시스템 도입을 정책화했다. 3월을 학교 공문 없는 달로 지정하여 학교 발송 공문을 최소화하였으며 교육과정지원팀, 예산

집행의 간소화 등을 통해 교사들이 학생과 수업에 집중할 수 있도록 하였다.

교육청 자체에서도 상당한 업무 경감을 했어요. 정책적으로 보고 문서를 많이 없앴어요. 3월에는 학교에 공문을 보내지 않도록 했어요. (E교감, 2022.7.27.)

또한, 행정실무원을 채용하여 담임교사들의 행정업무를 지원하였고 그 결과 담임교사들이 수업과 아이들에게 집중할 수 있게 하였다. 이에 따라 2022년 77교에서 행정실무원이 배치되어 있다.

이석문 교육감님도 처음 선거에 나서면서 행정실무원을 도입하겠다고 하셨어요. 학교가 교육 중심으로 운영되고 교사들이 아이들만 바라보려면 나머지 일들을 해주는 사람이 필요하다는 거죠. (B교사, 2022.7.3.)

<표 IV-5> 2022년 학교급별 행정실무원 배치 현황

초	중	고	계
58교	10교	9교	77교

2) 최초의 평교사 출신 공모교장 부임

이석문 교육감이 당선된 이후 2014년 9월 제주도에 최초의 평교사 출신 공모교장이 부임하게 된다. 이는 기존의 교육행정 문법을 깨트린 중대한 사건으로 새로운 리더에 대한 기대심과 학교가 변할 것이라는 혁신의 움직임이 나타나는 기폭제가 되었다.

2014년 9월에 제주에서는 처음으로 교장 자격증이 없는 평교사가 내부형 공모 교장이 되었어요. 이에 따라 학교가 변할 것이라는 기대감이 상당했어요. 이전까지는 떠날 생각만 하는 교장 선생님이 많았었는데 처음으로 4년 동안 학교를 책임질 교장 선생님이 상당한 희망이었어요. (A장학사, 2022.7.2.)

3) 혁신 의지를 가진 부장교사들의 포진

학교 내적으로는 전교조 활동이나 진보 교육 운동을 했던 교사들이 부장 교사, 관리자 그룹에 포진하게 되었고 그 결과 학교 전체를 움직이고 혁신에 대해 고민할 수 있는 계기가 마련되었다.

처음에 전교조 활동가들이 나이가 20대, 30대였거든요. 그런데 이제는 조금씩 연륜이 되가면서 부장교사들이 많아졌어요. 그러니까 학교 전체를 움직이고 고민해볼 기회가 되는 거죠. (D교장, 2022.7.16.)

4) 학교혁신을 위한 구성원들의 노력

초기 다혼디배움학교 교사들은 경기도 혁신학교를 벤치마킹하여 제주도 실정에 접목시키는 노력들을 기울였다. 아울러 교직원 및 학부모를 대상으로 한 연수를 실시하거나 선진지를 탐방하는 등을 통해 구성원들의 역량 강화에도 힘썼다. 다른 한편으로는 학부모회 활성화를 통해 혁신학교에 대한 인식 개선을 위한 노력을 기울였다.

교사들 사이에서 소그룹을 구성하여 자발적인 스터디를 진행했어요. 그리고 초기에는 경기도의 혁신학교를 많이 벤치마킹해왔어요. 그리고 학부모회를 활성화시키려는 노력들을 하니 조금씩 혁신학교에 공감해주시기 시작했어요. (E교감, 2022.7.27.)

일반 직원까지 포함한 연수를 많이 진행했어요. 그리고 선진지 학교를 방문해서 연수도 하고, 학교 교육과정 수립 주간에 워크숍을 통해 공유하기도 했어요. (F팀장, 2022.8.7.)

또한 다혼디배움학교 초기 교사들이 수업에 집중할 수 있는 환경을 구축하기 위해 교육과정지원팀 등을 구성하여 담임교사들의 업무를 제로화하기 위한 노력을 기울였다.

학교를 교육 중심으로 만들려면 담임교사들이 수업과 아이들에 집중할 수 있어야 해요. 그래서 업무부장과 교감 중심으로 업무지원팀을 구성하고 담임교사들은 업무를 하나도 맡지 않도록 했어요. (B교사, 2022.7.3.)

다혼디배움학교 교사들은 자율학교 근무 연한 확대를 꾸준히 건의해왔다. 다혼디배움학교를 운영하면서 발생한 문제점 중 하나는 교원들의 빈번한 인사이동이 었다. 학교문화를 변화시키기 위해서는 구성원들의 오랜 협력이 전제되어야 한다. 그러나 한 학교에서 최대 4년을 넘길 수 없는 기존의 인사 관리 기준은 혁신의 지속성을 담보하지 못하는 장애물이 되었다.

다혼디배움학교를 운영하면서 인사 제도가 바뀌어야한다고 선생님들이 건의를 한거죠. 이것은 지속성에 대한 고민이었어요. 다혼디배움학교는 학교의 문화를 바꾸자는 거잖아요. 근데 선생님들이 계속적으로 인사이동하는 상황에서 문화를 바꾸는 것은 쉽지 않았어요. (A장학사, 2022.7.2.)

5) 초기 혁신교육에 대한 업무 부담

다혼디배움학교가 처음 도입되고 담임교사의 업무 제로화, 민주적인 학교운영, 창의적인 교육과정을 시도하면서 학교혁신의 결실이 조금씩 나타나기 시작했다. 그러나 다른 한편으로는 혁신학교 교사들의 업무가 과중되는 측면이 있었다. 이는 기존에 관례적으로 해오던 업무들이 정리되지 않은 채 교무실, 행정실로 이관되었기 때문이다.

2015년에 부장 교사들이 되게 고생을 많이 했어요. 그 당시는 초기여서 기존에 학교에서 관례적으로 해오던 일을 빼지 않고 다 가지고 갔기 때문이에요. 학교에서 이렇게 업무를 해보면 굳이 안해도 되는데 관례적으로 해오던 일이 되게 많은 거예요. (B교사, 2022.7.3.)

아울러 교사들이 지금까지 교과서 위주로 수업을 지속한 결과 새롭게 교육과정을 재구성하고 토론형 수업, 학생 참여형 수업 등 창의적인 교육과정을 운영하

는 데 어려움을 겪기도 했다.

교육과정 운영은 처음에 되게 버거워해요. 왜냐하면 교사들이 교과서로 충실하게 수업해 오다가 교육과정을 만들라고 하거든요. (B교사, 2022.7.3.)

다혼디배움학교가 도입된 이후 혁신학교와 일반학교 간의 괴리가 발생하였다. 다혼디배움학교에 근무하는 교사들은 타시도와 비교할 때 혁신학교에 대한 지원이 부족하다고 느끼는 반면, 일반학교 교사의 경우 다혼디배움학교에 특혜를 주고 있다는 문제가 제기되었다.

다혼디배움학교 내부에서는 제주특별자치도교육청이 좀 더 적극적으로 많이 지원해주어야 한다는 요구가 많았어요. 반면 외부에서는 다혼디배움학교에 특혜를 준다. 그러니까 그 괴리라고 해야 되나요? (A장학사, 2022.7.2.)

혁신학교와 일반학교 간의 갈등도 존재하였지만, 혁신학교 내 구성원들 간의 갈등 또한 존재했다. 특히 업무부장과 담임교사, 교무실과 행정실 간의 갈등이 고조되기도 했다. 혁신학교 초기 관례적으로 해오던 업무들을 간소화하지 않은 채 담임교사들의 업무를 제로화함에 따라 업무부장과 행정실의 업무 부담이 가중되었다. 이에 따라 구성원 간의 업무 이관에 대한 갈등이 발생하게 되었다.

2015년에는 학교 업무를 간소화하는 것 없이 부장들이 업무를 다 가지고 갔기 때문에 부장들이 엄청 고생했어요. 그리고 행정실에서도 예전의 교사들이 해온 업무를 가져오는 게 또 무리가 된거예요. (B교사, 2022.7.3.)

부장들하고 담임들이 자꾸 부딪혀요. 부장들은 업무를 다해주고 있는데 교사들은 더 많은 것을 바란다고 이렇게 느끼기도 해요. 그리고 부장들이 행정 업무를 많이 하다 보니까 교사가 맞나 회의감을 느끼기도 해요. (C교사, 2022.7.9.)

학부모의 경우에도 체계적인 영어교육, 특성화 프로그램 지원, 예체능 교육 등 각종 지원이 많았던 *5*-좋은학교에 대한 그리움을 토로하기도 했다.

많은 학부모님들이 *5*-좋은학교에 대한 로망을 가지고 있어요. 그 당시 악기도 지원해주고 영어도 체계적으로 지도했었기 때문에 지금은 왜 그러지 못하냐는 불만들이 있었어요. (E교감, 2022.7.27.)

다른 한편으로는 수평적이고 민주적인 회의 문화를 구축하는 과정에서 소통, 공감의 역량 부족으로 갈등이 일어나기도 했다.

우리가 유능한 소통 능력자들이 아니에요. 그런데서 오는 한계와 어려움이 여전히 남아있고, 구성원 간의 철학에 차이가 있는데 그걸 받아주고 성장하는 것들이 늘 부족해요. (D교장, 2022.7.16.)

라. 경로변화 요인

1) 경로의존 요인

가) 기존 제도의 속박 지속화

첫째, 형평성에 기반한 전보제도의 지속이다. 다혼디배움학교가 학교의 문화를 바꾼다는 점을 고려할 때 기존의 형평성에 강조한 전보제도는 한계로 다가왔다. 특히 한 학교 급지에 따라 근무 연한에 제약이 있었던 인사 관리 기준은 학교의 문화를 바꾸고 지속하는데 어려움으로 다가왔다.

둘째, 입시제도로 인한 암기식 교육의 지속이다. 제주에만 존재했던 연합고사 제도와 대학수학능력시험은 여전히 혁신학교 정책이 발전하는 걸림돌이 되었다. 현행 입시 제도와 다혼디배움학교 교육과정의 괴리는 학부모의 거부감으로 다가왔고 이로 인해 또 다시 입시 위주의 교육과정으로 회귀되는 결과를 초래했다.

나) 기존 제도 수혜자들의 변화 거부

첫째, 혁신학교 확산에 대한 반발이다. 다혼디배움학교에 대한 지원이 확대되면서 일반학교 교사들로부터 형평성의 문제가 제기되었다. 특히, 다혼디배움학교에 지원되고 있는 예산과, 제주형 자율학교가 가지고 있는 내부형 공모 교장에 관한 특례, 교육과정 특례들이 공정성을 해친다는 것이다.

둘째, 학교 내 구성원들 사이에서도 변화를 거부하는 움직임이 있었다. 교육중심시스템의 도입으로 담임교사 업무를 제로화하면서 학생 중심 수업을 구축하는 성과가 있었지만 교무실, 행정실로 업무가 이관됨에 따라 구성원들의 거부감이 표출되었다.

2) 경로진화 요인

가) 결정적 사건

2014년 진보 성향의 이석문 교육감이 제주특별자치도 교육감으로 당선되면서 다혼디배움학교가 본격적으로 정책화하게 되는 결정적 사건으로 작용하였다. 특히 교육감인수위원회 정책분과에서 혁신학교 정책에 대한 논의가 이루어지기 시작하였고 업무관계자, 전문가, 대학교수 등의 사전 논의를 거쳐 2015년 3월 1일 6개 학교에 본격적으로 도입되게 된다.

나) 혁신에 대한 구성원들의 강력한 관심

학교 현장에서도 혁신을 위한 여러 가지 노력들이 있었다. 특히 혁신학교 초기 경기도 벤치마킹, 각종 연수 실시, 전문적 학습공동체 활성화를 통해 구성원들의 혁신교육 역량을 향상시켰다. 아울러, 학부모회 활성화, 사례 공유 등을 통해 혁신학교에 대한 공감을 확대하고자 하였으며 근무 연한 확대 건의, 민주적인 회의 문화 구축을 통해 혁신의 지속성을 강화하기 위한 노력을 기울이기도 했다.

다) 지도자의 지지와 강력한 관심

이석문 교육감은 혁신교육 정책 추진을 위해 교육중심시스템 도입, 학교 공문서 감축, 행정실무원 배치 등을 추진하기도 하였다. 이를 통해 담임교사들이 학

생과 수업에 집중할 수 있는 환경을 마련하고자 하였다. 또한 최초의 평교사 출신 공모교장을 부임을 통해 새로운 리더십을 통한 학교혁신을 이루고자 하였으며 조직 개편을 단행하여 정책기획과 산하 학교혁신팀에서 혁신교육에 대한 업무를 중점적으로 담당하도록 했다.

3. 발전기

2018년과 2019년은 이석문 교육감이 재선에 성공하면서 다혼디배움학교가 한층 더 발전하는 계기가 되었다. 특히 조직 개편을 통해 학교지원센터가 신설되었으며 성장지원단 운영, 네트워크 구성, 성장이야기 발간, 교육과정 해설서 편찬 등 정책의 전폭적 개선이 이루어졌다. 다른 한편으로는 제주형 자율학교의 인사관리 기준과 학교 평가 규칙이 개정되어 지속성의 문제를 보완하였으며 연합고사 폐지 등을 통해 고교 체제가 일부 개편되기도 하였다. 이 시기에 중앙정부 차원에서도 문재인 정부가 시작되면서 국정과제로 혁신학교 확산 정책을 선정함에 따라 다혼디배움학교 정책이 발전할 수 있는 기틀이 마련되었다.

가. 구조적 요인

1) 진보교육감의 재선

제주의 경우 2018년 이석문 교육감이 재선에 성공함에 따라 다혼디배움학교 정책이 지속적으로 집행될 수 있는 여건이 마련되었다. 아울러 그동안 다혼디배움학교를 운영해오면서 겪었던 시행착오와 운영 사례를 바탕으로 혁신교육이 한층 더 성장시킬 수 있는 계기가 되었다.

도입 이후에 가장 큰 사건은 이석문 교육감님이 재선에 성공한 것이 가장 클 것 같아요. (A장학사, 2022.7.2.)

2) 문재인 정부의 출현과 혁신교육 확산

2017년에는 문재인 정권이 들어서면서 혁신학교 확대, 학생중심교육과정 개편이 국정과제에 포함되었다. 이는 혁신학교 정책이 전국적으로 발전할 수 있는 계기가 되었다. 또한, 문재인 정권의 핵심 공약 중 하나인 고교학점제 도입은 지금까지 미진했던 고등학교의 혁신 모델을 새로이 개발시킬 수 있는 토대가 되었다.

특히나 2017년도에 문재인 정부가 탄생이 되면서 혁신학교 정책이 국정과제가 되었어요. 그러면서 보수교육감이 있는 지역에서도 혁신학교 정책이 들어서면서 전국적으로 확산되었죠. (A장학사, 2022.7.2.)

3) 국가의 교육정책 변화

2015년 10번째 교육과정 개정이 이루어짐에 따라 2018학년도 입학생부터 새로운 교육과정이 적용되었다. 교육과정의 주된 내용으로는 공통과목, 핵심역량, 프로젝트 학습, 토의·토론 학습, 과정중심평가의 도입 등을 강조하였으며 이를 통해 지능정보화사회 전환에 대응한 창의융합형 인재를 육성하고자 하였다.

2015 개정 교육과정이 과정 중심 평가를 강조하고 창의적인 수업, 문제해결력을 강조하면서 혁신학교와 기조가 일치하였어요. (A장학사, 2022.7.2.)

나. 제도적 요인

1) 중·고등학교 혁신의 확산 미흡

2015년 다혼디배움학교의 도입 이후 전체 학교의 약 30%가 다혼디배움학교로 지정되는 성과를 이루었으나 상대적으로 중·고등학교의 혁신은 미흡한 측면이 있었다. 이는 개인주의적인 중등 교직 문화, 대학수학능력시험을 비롯한 입시 제도 등이 원인으로 지적되고 있다.

2018년도인가 초, 중, 고등학교에 혁신학교 지구를 시도한 적이 있었어요. 잘 되지는 않았죠. 중학교 자유학기제와 결합한다던지 고등학교에서도 입시가 아니라 학생들의 어떠한 것들을 개발할 수 있었으면 좋겠는데 우리는 그것까지 해내지는 못했어요. (A장학사, 2022.7.2.)

2) 「제주특별법」의 효용성 저하

다혼디배움학교는 「제주특별법」을 활용하여 제주형 자율학교의 한 유형으로 운영되고 있다. 그러나 「제주특별법」이 제시하고 있는 특례 중 실제 학교 현장에서 활용하기 어려운 부분이 있으며 교육과정 특례 또한 현재 2015 개정 교육과정이 도입되면서 그 의미가 퇴색되고 있다.

제주형 자율학교 교육과정 특례를 보면 여러 가지를 다르게 할 수 있어요. 예를 들어 학기제를 다르게 할 수 있어요. 2학기제를 계절학기를 더해서 4학기제로 할 수가 있는데 그러면 아이들 돌봄의 문제가 있는 거예요. 학년제도 9월 1일에 새 학년을 시작할 수 있고 수업연한도 초등학교를 5년제로 감축할 수도 있어요. 그런데 이때 일어날 혼란이 느껴지시죠. (A장학사, 2022.7.2.)

제주특별법을 만든 2007년 당시에는 교육과정 재구성이라는게 없었어요. 딱 정해진 수업시수를 해야 됐어요. 그런데 이제 2015 개정 교육과정이 들어오면서 프로젝트 수업과 교육과정 재구성을 통해 얼마든지 하고 싶은 것을 할 수 있는 시대가 됐거든요. 그러니까 이 특례가 예전에는 필요했을 수도 있어요. 그런데 교사들이 느끼기에 과연 지금 얼마나 필요한가 하는 거죠. (A장학사, 2022.7.2.)

3) 기존 조직과 제도의 한계 지속

제주특별자치도교육청은 2019년 2월 1일 자로 조직 개편을 시행함에 따라 학교지원센터를 교육지원청의 과 단위로 신설하였다. 학교지원센터는 기존 교육중심학교 시스템을 보완하고 단위학교 업무의 일부를 센터로 이관하여 통합하는

기능을 담당한다. 2022년 현재 학교지원센터는 방과후학교, 돌봄, 현장체험학습, 교복, 기간제 교원 채용 등의 업무를 지원하고 있다. 학교지원센터의 운영 개요를 정리하면 다음의 <표 IV-6>와 같다.

<표 IV-6> 학교지원센터 운영 개요

구분	내용
목적	· 교직원의 교육활동 지원 및 행정업무 경감을 통한 학교교육의 내실화 · 단위학교 기반 교육중심시스템의 구조적 한계 보완
방향	· 현장 중심의 지원 체제 구축으로 학교 행정업무 경감 및 교육력 제고
원칙	· 학교 현장 밀착형 지원, 분야별 업무 관련 예산 집행, 학교 공문서 발송 최소화
업무	· 방과후학교, 초등돌봄교실, 보건, 숙박형 현장체험학습, 유치원 방과후과정, 어린이놀이시설 및 학교환경 위생관리

다. 행위자 요인

1) 다혼디배움학교 정책의 전폭적 개선

2018년 제주특별자치도교육청은 다혼디배움학교 네트워크를 구성한다. 이는 다혼디배움학교 간의 협력 체계를 구축하여 학교혁신 확산, 학교별 사례 공유 등 집단지성이 발휘되는데 기여하였다. 구체적으로는 직위별 네트워크와 초등 권역별 네트워크 그리고 전국혁신고등학교 네트워크로 구성되어 있다.

2018년에 만들어진 네트워크도 아주 큰 역할을 했어요. 다혼디배움학교는 대부분 작은학교여서 단일 학급 선생님들이 많아요. 혼자 교육과정을 짜야되는 거예요. 그런데 이 네트워크는 근방 학교의 동학년 선생님들이 같이 이야기할 수 있어서 지역의 자생력을 만들어 주었어요. (A장학사, 2022.7.2.)

<표 IV-7> 다혼디배움학교 네트워크 운영 현황

구분	기간
직위별	다혼디배움학교 관리자, 업무부장(초등, 중등) 네트워크 구성
초등 권역별	제주시 동지역, 제주시 서부지역, 제주시 동부지역, 서귀포시 동부지역, 서귀포시 서부 지역
전국 혁신고	대정고, 서귀산과고, 제주중앙고

2019년부터는 성장지원단이 운영되기 시작했다. 성장지원단은 혁신을 이끄는 혁신 전문가들을 양성함으로써 혁신의 문화를 확산시키고자 한다. 특히 다혼디배움학교에 근무하였던 교사들로 구성하여 사례 공유, 컨설팅, 정책연구, 교육과정 지원 등의 역할을 담당한다. 이는 혁신 의지가 있는 리더교사를 양성하고, 그들로 하여금 또 다시 새로운 리더를 만들어내는 선순환 구조를 구축하였다.

성장지원단은 2019년도에 만들어졌는데 어떤 의미가 있냐면, 그 전까지는 우리가 경기도만 바라봤어요. 그런데 우리는 제주 다혼디배움학교잖아요. 제주만의 모델을 만들어야 한다는 생각이 들었고, 스스로 자생력을 키우기 위해 성장지원단이 만들어졌어요. (A장학사, 2022.7.2.)

성장지원단의 운영과 함께 연수의 방향 또한 듣는 연수에서 말하는 연수로 진화되었다. 기존의 연수 방식이 강사 위주의 수동적인 형식으로 이루어졌다면 새로운 연수의 방향은 교사 스스로 문제점을 성찰하고 진단하는 능동적인 형식으로 변화하였다.

연수의 방향도 2019년부터 완전히 바뀌었어요. 이전의 연수가 듣는 연수였다면, 2019년부터는 말하는 연수로 바뀐거죠. 그렇게 하면서 성장지원단이 좀 더 성장하게 되었어요. (A장학사, 2022.7.2.)

다른 한편, 제주특별자치도교육청은 그동안의 다혼디배움학교가 이루었던 성과를 공유하고 혁신을 확산시키고자 성장이야기 발간을 지원한다. 이는 단위학교에

서 지금까지의 교육활동을 정리한 책자를 만드는 과정에서 스스로 성찰할 수 있는 계기를 마련한다. 또한, 완성된 책자는 일반학교의 혁신교육에 대한 가이드라인 역할을 함으로써 다혼디배움학교의 질적 성장이 가능하게 한다.

2019년에는 성장이야기를 만들기도 했어요. 우리가 교육청의 예산을 지원해서 학교의 내용들을 책으로 엮어 공유하자. (A장학사, 2022.7.2.)

2019년 제주특별자치도교육청은 다혼디배움학교 업무를 담당하는 단일 장학사와 학습연구년제 교사 한명을 다혼디배움학교 연구에 배치하면서 인력 지원을 강화하였다.

2019년에 제가 단일 장학사로 왔구요. 학습연구년 중에 한명을 다혼디배움학교 티오로 줬어요. 그래서 이○○ 선생님이 왔고 둘이서 하나씩 다 만들어낸거죠. 네트워크 어떻게 할까. 성장지원단 어떻게 할까. 연수는 어떻게 할까. (A장학사, 2022.7.2.)

교육과정 측면에서는 2019년 해설서가 편찬되기도 하였다. 제주의 경우 2006년 「제주특별법」이 제정되면서 교육과정의 특례를 활용할 수 있는 환경이 마련되었다. 교육과정 해설서는 「제주특별법」에 명시된 교육과정 특례 활용 방안을 제시함으로써 새로운 제주형 자율학교 모델 확립의 기반을 제시하였다.

2019년에 교육청에 와서 교육과정 해설서를 만들었어요. 저의 문제의식은 무엇이었냐면 제주특별법에 보면 초·중등교육법 216조에 제23조제2항을 달리 정할 수 있다. 그 한 줄밖에 없어요. 시행령 46조에는 국어, 사회, 도덕을 제외하고는 2분의 1을 초과하여 달리 정할 수 없다. 학교 현장에서 이거에 대한 질문들이 많았어요. 그런데 교육청은 10년이 지나도 매뉴얼이 없었다는 거예요. (A장학사, 2022.7.2.)

2) 혼디거념팀 정책의 도입

제주특별자치도교육청은 2017년부터 학교 단위 교육복지 지원조직인 학교 혼디거념팀을 구성하고 학교 내 복합적 위기 요인으로 어려움을 겪는 학생들을 지원하고 있다. 특히 학교 혼디거념팀은 교감을 중심으로 업무부장, 담임, 상담, 복지, 기초학력, 다문화, 탈북, 진로, 생활 등 다양한 교사들로 구성되며 학생 지원을 위해 모든 교사들이 다방면으로 협력을 하고 있다. 특히 다혼디배움학교는 민주적인 학교문화가 구축되고 학생 중심 교육을 위해 모든 교사들이 협력하고 있기 때문에 한 아이도 소외되지 않도록 학교 혼디거념팀 운영이 활발히 이루어지고 있다.

학교 혼디거념팀은 한 아이도 소외되지 않고 모든 사람이 다각도로 아이들을 지원하기 위해 협력하는데요. 다혼디배움학교 같은 경우는 전문적 학습공동체나 회의 시간에 학생들에 대해 자유롭게 이야기하기 때문에 학교 혼디거념팀이 활성화 되고 있어요. (A장학사, 2022.7.2.)

다혼디배움학교는 학급 문제에 있어서 담임 혼자만의 책임이라고 생각하지 않아요. 우리가 같이 도와주고 담임은 앞에서 더 잘 도와주면 된다는 전제가 깔려있어요. 다혼디배움학교에서 혼디거념팀이 더 잘되는 이유는 이런 전제가 깔려있기 때문이에요. (B교사, 2022.7.3.)

3) 「제주형 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙」 개정

2018년 제주특별자치도교육청은 「제주형 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙」을 개정한다. 우선적으로 제주형 자율학교의 교원 인사 지원을 강화하였다. 첫째, 제주형 자율학교 근무 연한을 초등의 경우 동구역 6년, 읍면구역 8년으로, 중학교의 경우 가구역 6년으로 확대했다. 둘째, 제주형 자율학교의 교사 초빙을 확대했다. 초등의 경우 정원의 100% 이내, 중등의 경우 정원의 50% 이내로 확대하고 현임교원 초빙 제한, 재초빙 제한을 삭제하였다.

가장 중요한 건 인사 제도의 변화예요. 이거는 전국에서 우리 제주도 교육청이 가장 앞서갔어요. 첫째, 제주 다혼디배움학교에 교사들이 읍면지역에 8년 동안 있을 수 있게 된 거예요. 둘째, 초등의 경우 100%까지 초빙이 가능해졌어요. 그리고 재초빙도 가능해졌어요. (A장학사, 2022.7.2.)

아울러, 제주형 자율학교의 운영 기간을 2년에서 4년으로 변경하여 제주형 자율학교의 지속성, 안정성을 강화하기 위한 노력을 기울였다.

예전에는 재지정 평가를 2년마다 했어요. 그런데 아직 학교문화도 제대로 만들어지지 않았는데 바로 평가를 받는다는 건 지속성의 관점에서 볼 때 학교에 너무나 부담을 주는 거였어요. 그래서 2018년 규칙 개정할 때 4년마다 평가한다로 바뀌었어요. (A장학사, 2022.7.2.)

4) 고교 체제 일부 개편

제주특별자치도교육청은 2018년 고교 체제 개편을 통해 은하교 음악과, 바람고 미술과를 설치하고 연합고사를 폐지하는 등 읍면지역 학교 활성화에 기여하였다. 이는 읍면지역 학생들이 동지역으로 유출되는 것을 막고 읍면지역 학교들이 균형있게 발전할 수 있는 환경을 마련하였다. 그 결과 다혼디배움학교로 지정된 초등학교와 중·고등학교와의 연계를 활성화시킬 수 있는 계기를 마련하였다.

이석문 교육감님이 읍면 지역의 고교 체제를 잘 잡아놓으신 것 같아요. 그래서 예전 같으면 다 시내로 나가려고 하는데 지금은 그렇지 않거든요. 읍면 지역 고등학교 아이들의 입시 성적도 좋아지고 있잖아요. (B교사, 2022.7.3.)

5) 혁신교육 업무 개선

학교 현장의 교사들은 다혼디배움학교 1기 때의 시행착오들을 바탕으로 미흡한 부분들을 보완하기 시작했다. 특히 관례적으로 해오던 업무들을 간소화시킴으로써 행정 중심의 학교운영이 아닌 학생 중심의 학교운영이 가능하도록 하였다.

또한 그 외에도 학교혁신을 위한 시스템을 체계적으로 구축하고 소통과 공감의 능력 향상, 교육과정 운영 개선 등이 이루어졌다.

다혼디배움학교는 마이너스할 것과 플러스할 것들을 정리하는 과정을 거쳤어요. 물론 의미 없는 활동은 없지만 어떤 건 해결하고 어떤 건 버려야 돼요. (D교장, 2022.7.16.)

6) 다혼디배움학교의 긍정적 효과

다혼디배움학교가 발전기에 접어들면서 여러 긍정적 성과들이 나타나기 시작했다. 첫째, 다혼디배움학교에 대한 신뢰감과 자부심이 향상되기 시작했다. 이는 학교에 대한 교사들의 헌신과 학부모와 학생들이 학교운영에 참여한 결과로 볼 수 있다.

바람초 같은 경우에는 기피 학교였어요. 왜냐하면 학부모님과 학생들이 너무 드세고 힘들다는 거였어요. 그런데 다혼디배움학교로 운영된 이후에는 아이들이 사랑받을 준비가 되어있었고 선생님에 대한 믿음이 180도 바뀌어 있었어요. (A장학사, 2022.7.2.)

다혼디배움학교 협약식에 저희 학부모님들이 사례 발표를 여러 번 했어요. 그 과정에서 굉장한 자부심으로 다가왔고 학부모님들을 데리고 선진지 견학도 다녀오면서 많은 발전이 있었어요. (D교장, 2022.7.16.)

둘째, 전문적 학습공동체가 활성화되었다. 이를 통해 교사 간의 개인주의 문화를 타파하고 협력의 문화가 구축될 수 있었으며 집단지성을 바탕으로 학교 경영에 모든 교사들이 적극적으로 참여할 수 있었다.

교사들은 전문적 학습공동체를 통해 같이 공부하고 협업하는 공동체 문화를 만들었다는 거예요. 이렇게 교사들이 변화하면 학교가 변화하고 곧 학생들의 삶도 변화한다고 생각해요. (A장학사, 2022.7.2.)

셋째, 학부모와 학생들의 자치 역량이 향상되었다. 학부모와 학생들은 더 이상 교육의 객체가 아니라 스스로 교육 프로그램에 참여하고 기획함으로써 주체적인 교육 구성원으로써의 역할을 담당하게 되었다.

학생들은 운동회 하나만 하더라도 선생님이 짜준 프로그램에 움직이는 게 아니라 학생들이 직접 프로그램을 만들어요. 학생들이 학교의 주인이라고 해서 본인들이 예산을 가지고 무언가를 해내는 거예요. 학부모님들도 모든 행사를 스스로 해요. 바람초의 경우 책 축제를 학부모님들이 부스 세워놓고 스스로 하세요. 그리고 그것을 가정에서까지 연결시키세요. (A장학사, 2022.7.2.)

넷째, 민주적인 학교 문화가 구축되었다. 구성원 간의 비전을 공유하고 워크숍을 진행하면서 학교의 철학의 상당 부분을 서로 공유하고 있었고 소통과 대화를 통해 긍정적인 관계를 유지하고 있었다.

저는 선생님들이 모여서 집단지성의 힘을 발휘하는 것이 좋았어요. 다같이 비전부터 협의해서 만들어갔어요. 학부모님들도 같이 만나서 이야기도 하고. 그 과정에서 갈등도 많았지만 밑거름이라고 생각해요. (C교사, 2022.7.9.)

다섯째, 창의적인 교육과정을 운영하고 있다. 프로젝트 수업을 위해 교육과정을 재구성하고 교과 간의 경계를 허물어 융합적인 교육과정을 운영한다.

다흔디배움학교는 교육과정을 창의적으로 운영하고 있어요. 프로젝트 수업을 위해 교육과정을 재구성하고 사회와 미술을 엮어서 융합적인 교육과정을 운영하기도 해요. (E교감, 2022.7.27.)

아울러 지역 특성에 맞는 마을 교과를 개설하여 삶과 배움이 일치되는 교육을 실현하고 있다. 이는 곧 마을교육공동체로 발전하는 계기가 되었다.

다수의 다혼디배움학교에는 마을교육과정이 있어요. 교육과정을 통해서 삶을 배우고 마을을 배우는 거죠. 그러니까 제주가 보이는 거예요. (A장학사, 2022.7.2.)

라. 경로변화 요인

1) 경로의존 요인

가) 기존 제도의 한계

첫째, 중·고등학교 혁신의 확산 미흡이다. 2018년 제주특별자치도교육청은 초·중·고등학교에 혁신학교 지구를 시도하려 하였으나 큰 성과를 거두지 못했다. 2022년도 다혼디배움학교 현황을 보면 중·고등학교의 혁신학교 비율이 초등학교보다 상대적으로 낮은 모습을 보이고 있다. 그 원인으로서는 입시제도, 중등교직 문화, 교과 간 인사 제도 등이 지적되었다.

<표 IV-8> 학교급별 다혼디배움학교 비율

구분	전체학교수	혁신학교수	비율
초	114	39	34
중	45	13	28
고	30	3	10
특수	3	0	0
계	192	55	28

둘째, 「제주특별법」의 효용성 저하이다. 다혼디배움학교는 제주형 자율학교의 한 유형으로서 「제주특별법」에 근거하여 운영되고 있다. 그러나 다혼디배움학교는 「제주특별법」에서 허용되는 교육과정 특례 활용에 있어서는 미흡한 측면을 가지고 있다. 대표적인 교육과정 특례로 학기제와 학년제, 수업연한을 다르게 할 수 있지만 상위 학교로의 진학 문제, 일반 학교와의 관계, 돌봄 등 다른 제도와 의 관계를 고려할 때 혼란을 초래할 뿐 현실적으로 실행하기 어렵다.

또한, 「제주특별법」이 만들어질 2007년 당시에는 교육과정 재구성의 개념이 없었다. 교육과정에서 정해진 시수를 그대로 해야했고 이때의 「제주특별법」이 가지고 있는 교육과정의 2분의 1을 달리 정할 수 있는 조항이 효과를 발휘할 수 있었다. 그러나 2015 개정 교육과정이 들어오면서 프로젝트 수업, 교육과정 재구성이 이루어짐에 따라 「제주특별법」의 교육과정 특례의 취지가 미약해졌다.

2) 경로진화 요인

가) 결정적 사건

2018년 이석문 교육감이 재선에 성공하면서 다혼디배움학교 정책이 더욱 더 발전할 수 있는 결정적 사건으로 작용하였다. 특히 이석문 교육감 1기 때 나타났던 다혼디배움학교의 문제점들을 보완하고 「제주형 자율학교 지정·운영 등에 관한 규칙」 개정, 고교 체제 일부 개편 등의 성과를 이루어 냈다.

나) 다혼디배움학교 정책의 성숙

첫째, 이석문 교육감 2기에 들어면서 다혼디배움학교의 여러 가지 문제점들이 보완되기 시작했다. 특히 이전부터 지적되오던 혁신학교의 지속성 문제를 해결하기 위해 제주형 자율학교의 인사 관리 기준과 평가 규칙을 개정하였다. 또한, 기존 입시제도의 부작용을 해결하기 위해 연합고사를 폐지하고, 은하교 음악과, 바람교 미술과를 신설하여 고교 입시 체제를 일부 개편하였다. 그리고 2019년 2월 1일 자로 조직 개편을 단행하여 과 단위에 학교지원센터를 신설하여 기존 교육중심시스템의 단점을 보완하고 학교 현장의 행정업무를 효율적으로 지원하였다.

둘째, 2019년 다혼디배움학교 업무를 담당하는 단일 장학사가 배치되면서 다혼디배움학교의 정책 또한 한층 더 발전하는 계기가 되었다. 특히 학습연구년 교사와의 협력을 바탕으로 혁신학교 간의 네트워크를 구성하여 성장 사례를 공유하였고 성장이야기 발간 지원을 통해 다혼디배움학교의 긍정적 성과를 일반학교에 공유하는 기회를 마련하였다. 그 이외에도 성장지원단을 운영하여 새로운 활동가들을 양성하는데 기여하였다. 아울러 「제주특별법」을 활용한 교육과정 해설서를 편찬하여 창의적인 교육과정 운영을 위한 가이드라인을 제시하였다.

다) 다혼디배움학교에 대한 긍정적 인식 확산

다혼디배움학교 운영이 정착되어가면서 다혼디배움학교에 대한 긍정적인 인식이 확산되어 갔다. 초기에는 학력을 둘러싼 갈등들이 많이 나타났지만 발전기에 접어들면서 학생들의 정서적 회복, 학교에 대한 신뢰감 상승, 토론 수업, 프로젝트 수업 등 창의적 교육과정의 성과들이 나타나기 시작했다.

4. 성숙기

2020년부터 2022년까지는 코로나19의 발발로 다혼디배움학교의 교육활동이 비정상화되고 상당히 위축되었으나, 구성원들의 자치 역량이 한층 더 성숙해질 수 있는 계기가 되기도 하였다. 특히, 누구도 경험하지 못한 코로나 상황 속에서 다혼디배움학교 구성원들은 집단지성과 민주적인 학교문화, 구성원 간의 신뢰를 바탕으로 코로나 상황을 선도적으로 극복해갔다. 반면에 코로나19는 디지털 기기의 활용, 마을교육공동체 등 미래 교육에 대한 필요성을 강조하였으며 이에 따라 혁신학교의 미래 모델에 대해 고민 또한 제기되었다.

가. 구조적 요인

1) 코로나19의 발발

2020년 코로나19의 발발은 다혼디배움학교 현장에도 위기로 다가왔다. 학생 중심 교육을 실천하는 혁신학교는 협력 학습과 토론 학습을 지향하고 선생님 간의 전문적 학습공동체를 통한 집단지성을 추구한다. 그러나 코로나19의 등장으로 학생들은 격주 등교와 온라인 수업을 병행해야 했다. 학생들 간에도 거리두기를 의무화해야 했으며 교사들 또한 집단 회의, 모임을 지양하게 된다.

코로나가 상당히 위기였던 게 혁신학교는 학생들끼리 협력하고 협동하고 같이 무언가를 만들어내고 문제 해결하고 이런 수업을 지향하거든요. 그런데 코로나가 되면서 책상 다 뛰어 앉고 마스크 끼고 수업시간에 말하면 안 되고 엄청난 위기에 봉착한 거예요. (A장학사, 2022.7.2.)

또한 코로나19는 인근 다혼디배움학교 간의 네트워크 구성과 공동교육과정 운영, 학교와 마을 간의 협력 관계 구축 및 마을교육공동체 운영에도 장애물이 되었다.

인근 학교가 다혼디배움학교로 지정이 되었을 때, 부장 교사들을 우리 학교에 초청을 해서 네트워크를 만들자 합의를 다 했어요. 그런데 코로나가 터지는 바람에 거기서 딱 멈춰버렸어요. 그게 너무 아쉬워요. (C교사, 2022.7.9.)

바람교육협동조합 이사장님하고 소통을 많이 하고 있어요. 코로나 전에는 사라초, 바람초 등 학교들을 모아서 연수도 같이 하고 사업도 같이 하려고 했는데 코로나가 터지면서 제대로 진행이 안됐어요. (B교사, 2022.7.3.)

2) 미래 교육 담론의 시작

지식·지능 정보화 시대의 도래는 교육의 패러다임 전환을 요구하고 있다. 이에 따라 교육정책 또한 사회가 요구하는 인재를 양성하기 위해 새로운 교육체제로 전환되어야 한다. 코로나19의 발발로 교육개혁의 움직임은 더욱 더 가속화되었다. 미래사회는 4차 산업혁명에 따라 메타버스, AI, 융합 교육, 디지털 기반 교육, 네트워크의 확산 등을 요구하고 있으며 다른 한편으로는 인성교육과 시민의식, 공동체에 대한 강화, 마을교육공동체에 대한 시사점을 남기기도 하였다.

코로나를 만나면서 교육활동의 본질이 무엇인지에 대해 다시 생각해보는 계기가 되었어요. 코로나로 교육활동을 중단하는 것이 아니라 형태와 방식을 변화시키는 거예요. (D교장, 2022.7.16.)

나. 제도적 요인

1) 혁신학교 일반화 정책 추진

다혼디배움학교는 2022년 현재 55개의 학교가 운영되고 있다. 이는 전체 학교의 약 30%의 해당하는 수치로 학교혁신의 일반화에 기여하였다는 성과를 남겼다. 그러나 다른 한편으로는 혁신의 준비가 되어있지 않음에도 혁신학교가 가지고 있는 특례를 위해 다혼디배움학교로 신청하는 사례들도 생겨나는 등 무늬만 혁신학교들이 양산되는 단점 또한 발생하였다.

다혼디배움학교가 혁신이 돼서 긍정적인 면도 있지만 부정적인 면은 무늬만 혁신학교가 늘어났다는 거예요. 다혼디배움학교 간판은 걸어놨지만 무엇을 어떻게 해야 하는지 모르는거예요. (A장학사, 2022.7.2.)

2) IB학교의 도입에 따른 다혼디배움학교의 소외

2021년 표선고등학교가 IB WORLD SCHOOL 공식인증을 받으면서 2022년도부터 IB 교육과정을 이수할 학생들을 선발하였다. IB 교육과정은 초등학교 과정, 중학교 과정, 고등학교 과정, 고등학교 진로직업 과정으로 구성된 4가지 교육프로그램과 소논문, 인식론, 창의적 체험활동으로 구성된 중핵 과목, 언어와 문학, 외국어, 사회, 과학, 수학, 예술로 구성된 6가지 과목 그룹으로 운영된다.

그러나 IB학교 도입에 대해 일부 다혼디배움학교 교사들은 혁신학교 정책에 대한 지원이 줄어들고 IB학교에 대한 지원이 강화됨에 따라 소외감을 느낀다고 지적하며 학교혁신에 대한 그동안의 다혼디배움학교의 성과에도 불구하고 IB학교 도입에 대한 허탈감을 표현하기도 했다.

개인적으로는 IB학교에만 너무 관심을 가졌다고 생각해요. 혁신교육 정책에 좀 더 집중하고 인력 지원도 강화해야 하는데 IB학교에만 지원이 집중되는 것 같아요. (C교사, 2022.7.9.)

3) 기존 교육행정 문법으로의 회귀

다른 한편, 이석문 교육감 당선 이후 학교 현장의 업무 경감을 위해 배치되었던 행정실무원의 확대가 중단되었다. 이는 제주 지역의 저출산과 학생 수 감소로 인력 지원이 중단된 결과이다.

행정실무원도 배치되었다가 멈췄어요. 왜냐하면, 제주의 저출산을 볼 때 학생들은 줄어들고 학교도 줄어들는데 교직원들만 남는 상황이 발생할 것이다. 이 상황에서 교육공무직원을 양산만 할 수는 없다는 거였어요. (A장 학사, 2022.7.2.)

아울러 6개교로 시작한 도입기와는 달리 현재 55개교의 다혼디배움학교가 운영되고 있음에도 불구하고 추가적인 인력 지원이 이루어지지 않아 정책 개선의 어려움을 토로하기도 했다.

업무담당자 한 사람이 다혼디배움학교 55교의 연수, 네트워크, 모든 것을 관장하기에는 사실 인력이 부족한거죠. (C교사, 2022.7.9.)

4) 다혼디배움학교 정책의 한계

다혼디배움학교 정책이 그동안 많은 개선이 이루어졌지만 새로운 한계점들이 생겨나기도 했다. 특히 다혼디배움학교 네트워크 같은 경우에는 학교 간의 거리가 멀어 운영의 애로 사항이 있었으며 교사초빙제도 또한 100%로 확대되었으나 실제로 활용되기 어려운 상황이었다.

혁신학교 네트워크가 동부, 서부 운영되고 있어요. 정기적으로 만나는 것은 좋은데 한계는 학교 간의 규모도 다르고 지리적으로도 멀다보니 활동 공유에 머문다는 점이에요. (C교사, 2022.7.9.)

다혼디배움학교의 자율권 중에 교사초빙제 100%가 있어요. 그런데 실질적으로는 교사 1명을 초빙하기도 어려운 상황이에요. 왜냐하면, 6학년 학교

의 남자 교사가 2명이면 남자 교사를 초빙할 수 없어요. 그런데 여 선생님 중에 바람초에 4년 동안 있으려는 경우는 많이 없어요. (D교장, 2022.7.16.)

다. 행위자 요인

1) 연수 시스템 개선

제주특별자치도교육청은 2021년 다혼디배움학교 연수의 방향을 한층 더 발전 시켰다. 2019년 듣는 연수에서 말하는 연수로 변화하였다면 2021년에는 말하는 연수에서 실천하는 연수로 방향을 전환하였다. 이를 통해 혁신 의지를 가진 활동가들을 양산하고 그들로 하여금 다시 한 번 혁신의 문화가 확산되도록 하였다.

리더연수를 말하는 연수에서 실행하는 연수로 한 단계 도약한 거죠. 연수 과정은 70시간 3개월로 잡았는데요. 선생님들이 실천한 내용을 가지고 와서 레포트를 만들고 발표를 하기 시작했어요. (A장학사, 2022.7.2.)

2) 코로나19의 극복

2020년 코로나19의 발발은 학교 현장에 많은 어려움을 가져왔다. 교사들은 처음으로 온라인 수업과 대면 수업을 병행했고 학생들은 교실 내에서 거리두기와 마스크 착용을 의무화해야 했다. 이런 상황 속에서 다혼디배움학교는 그동안 추구해왔던 교육과정 운영의 자율성, 학생중심의 가치관, 집단지성을 발휘하여 코로나19라는 위기를 성공적으로 극복해왔다.

코로나 때 깜짝 놀란 것은 우리 학교 같은 경우 스스로 교육과정을 운영했던 경험들이 있어서 교육부, 교육청 지침을 기다리는 것이 아니라 다같이 모여서 어떻게 할 것인가를 논의했어요. (B교사, 2022.7.3.)

코로나 때 어떤 다혼디배움학교는 책을 집집마다 배달하는 거예요. 어떤 학교는 열심히 가정에 전화를 했고 어떤 학교는 부모님을 화상 회의에 초대하기도 했어요. 다혼디배움학교 선생님들은 함께 의논하고 협력하는 게

일상화됐잖아요. 그러니까 코로나 위기에서도 우리가 뭘 해야 하는지 알고 있는 거예요. (A장학사, 2022.7.2.)

코로나로 체험 위주의 교육과정 운영이 안되니까 질적으로 많은 고민을 하게 되었어요. 그 과정에서 자치 역량이 많이 강화된 것 같아요. 우리가 결정하면 교육부가 따라온다. 이런 말을 하기도 했어요. (D교장, 2022.7.16.)

3) 새로운 인사 관리 기준 개정에 대한 반발

2018년 인사 관리 기준의 개정을 통해 제주형 자율학교 근무 연한이 확대되었다. 이는 학교혁신의 지속성을 향상시켰다는 장점도 있었지만 근무 연한의 확대로 교사들이 전보할 수 있는 학교가 제한되었다는 단점 또한 존재했다. 특히 지역별로 상이한 전보 점수로 교사 간의 형평성을 해친다는 문제가 제기되었다.

근무 연한 확대에 대한 불평들이 많았어요. 다혼디배움학교는 농어촌학교 중심으로 운영되어서 다급지가 많아요. 다급지에 가야 섬지역으로 갈 수 있는 점수를 쌓을 수 있는데 근무 연한에 확대로 갈 수 있는 학교가 없다는 것이었어요. (C교사, 2022.7.9.)

4) 다혼디배움학교 교사들의 매너리즘

다혼디배움학교의 근무 연한 확대는 교사들의 매너리즘을 불러일으키기도 했다. 자신의 교육만을 주장하고 자율성이라는 명목하에 같은 교육을 반복하는 교사들이 나타났으며 새로 전입 온 교사들의 경우 기존에 근무하고 있던 교사들의 교육에 맞출 수 밖에 없는 문제점이 발생하기도 했다.

다혼디배움학교 오랫동안 근무한 교사들이 자칫 매너리즘에 빠질 수 있다는 거예요. 자신의 교육철학만 주장하는 교사들, 같은 교육을 반복하는 교사들이 생겨나는 거죠. 다른 한편으로는 새로 온 교사들이 기존 교사들에 맞출 수밖에 없는 거예요. (E교감, 2022.7.27.)

다른 한편으로는 학교혁신이 다혼디배움학교 내부에서만 머물고 있다는 비판도 제기되었다. 그 결과 다혼디배움학교 교사들의 매너리즘이 더욱 커지는 요인으로 작용하였고 자기만의 교육에 갇히는 문제, 일반학교와의 괴리감이 더욱 더 심화되는 한계점 또한 발생하였다.

학교 간의 벽을 허물어야돼요. 학교 내에서의 벽은 어느 정도 허물었지만, 자기 학교만 잘하면 된다는 느낌이 있어서 서로 만나는 시도들이 필요하다고 생각해요. (C교사, 2022.7.9.)

5) 혁신학교에 대한 피로감과 활동가 소진

혁신학교의 일반화 정책은 학교혁신이 확산될 수 있는 계기를 마련하였지만 다른 한편으로는 무늬만 혁신학교를 양산하는 문제점을 초래했다. 그 결과 학교 현장에서 혁신에 대한 피로감을 호소하기도 하였다. 또한, 혁신학교 운영 8년 차에 접어들면서 학교혁신을 위해 헌신했던 교사들이 일반학교로 전보하는 등 활동가들의 소진 또한 문제점으로 작용하였다.

다혼디배움학교의 부정적인 면은 무늬만 혁신학교, 다혼디배움학교 간판은 걸어놨지만 무엇을 해야하는지 모르는 학교가 있다는 거예요. 이것은 너무나 급격히 확산되었기 때문일 수도 있고 선생님들을 대상으로 한 지원체제가 부족했던 것일 수도 있어요. 이게 일반화에는 기여를 했지만, 질적으로 심화시키는 데 있어서는 무리였지 않나 싶어요. (A장학사, 2022.7.2.)

6) 지자체와의 협력 부족

타시도의 경우 혁신학교 정책을 넘어 혁신교육지구, 마을교육공동체로 그 외연을 확장하고 있다. 즉, 교육청과 학교를 넘어 지자체, 마을과의 협력으로 그 발전 방안을 모색하고 있다. 그러나 제주의 경우에는 타시도에 비해 지자체와의 협력이 미진한 모습을 보이고 있다. 그 원인으로는 제주에 기초자치단체가 없다는 점이 가장 크게 작용하는 것으로 분석되었다.

제주도의 특수한 상황인데요. 다른 지역과 제주의 가장 큰 차이는 기초자치단체가 없는 거예요. 예를 들어 시흥 같은 경우는 인구가 계속 감소하고 있어서 교육을 공약으로 구청장들이 가지고 나와요. 특히 밑으로 갈수록 그 필요성이 부각되는 데 제주도는 기초자치단체장을 뽑지 않기 때문에 이런 공약들이 나오지 않는 거죠. (A장학사, 2022.7.2.)

라. 경로변화 요인

1) 경로의존 요인

가) 기존 제도로의 회귀

저출산에 따른 학생 수 감소로 행정실무원 배치 또한 중단되었다. 이는 학생 수 감소를 감안할 때 인력 증원에 대한 부담감이 작용한 결과였다. 아울러 다혼디배움학교가 확산되고 있음에도 불구하고 제주도의 규모, 인력 부족의 이유로 어떠한 인력 지원도 이루어지지 않은 점 또한 다혼디배움학교 정책 개선에 방해물로 작용하고 있었다.

나) 다혼디배움학교 ‘그들만의 리그’

다혼디배움학교의 근무 연한이 확대되면서 나타난 문제점 중 하나는 자신만의 교육을 주장하는 매너리즘에 빠질 수 있다는 점이다. 자신이 해오던 교육을 오랜 시간 지속할 수 있다는 장점이 다른 한편으로는 새로운 교육에 대한 걸림돌로 작용하고 있었다. 그 결과 새로 전입 온 교사 또한 기존의 교육을 따라갈 수밖에 없는 문제점도 또한 발생하였다. 아울러 학교라는 울타리를 넘어 지자체, 마을과의 협력이 미약한 부분도 다혼디배움학교의 확장이 이루어지지 않는 원인으로 작용하였다.

다) 새로운 제도의 속박

제주형 자율학교 인사 관리 기준 개정, 다혼디배움학교 네트워크 구성 등 다양한 정책적 개선이 그동안 이루어져 왔다. 그러나 새로운 정책에 대한 한계점 또

한 나타나기 시작했다. 첫째, 근무 연한 확대에 대한 일반학교 교사들의 불만이 제기되었다. 둘째, 다혼디배움학교 네트워크 운영에 있어 학교 간 거리상의 문제로 운영에 어려움을 겪었다. 셋째, 다혼디배움학교가 읍면지역 위주로 운영됨에 따라 교사초빙제도 비율의 확대에도 불구하고 실제 교사를 초빙하기 어려웠다. 넷째, IB학교 도입에 대한 다혼디배움학교 교사들의 반발로 다혼디배움학교 교사들이 새로운 제도의 수혜자로서 변화를 거부하는 모습을 보여주고 있었다.

라) 네트워크 효과

다혼디배움학교는 도입 이후 급속도로 그 숫자를 늘려갔다. 2015년 6개에서 시작한 다혼디배움학교는 2022년 기준 55개가 운영되고 있으며 이는 전체 학교의 약 30%에 해당한다. 물론 혁신학교 구성원들의 높은 만족도와 혁신교육의 일반화는 다혼디배움학교의 중요한 성과라고 볼 수 있다. 그러나 다른 한편으로는 무늬만 혁신학교를 양산시켰다는 문제점 또한 지적된다. 이는 많은 학교들이 혁신을 위한 준비가 되지 않았음에도 무리하게 다혼디배움학교를 확대함으로써 질적 성장을 이루지 못했음을 의미한다. 또한 혁신학교 일반화 정책은 학교 현장의 혁신에 대한 피로감을 증폭시켰으며 그동안 학교혁신을 위해 헌신했던 교사들이 일반학교로 전보하는 사례가 증가하는 등 활동가들이 소진되는 현상을 보였다.

2) 경로진화 요인

가) 새로운 제도의 논리 변화

지식·지능 정보화 사회로의 전환, 4차 산업혁명의 발발은 디지털 교육, 코딩 교육, AI 교육 등 새로운 교육혁신을 가지고 왔다. 그리고 2020년 코로나19의 창궐로 교육 구성원들은 누구도 경험하지 못한 교육 환경에 마주치고 있다. 다혼디배움학교 교사들은 이러한 상황속에서 전문적 학습공동체, 민주적 학교문화, 집단지성을 통해 자치 역량을 향상시켰으며 다른 한편으로는 코로나19로 관계 형성 과 만남이 줄어들어 따라 교육공동체의 중요성이 다시 한번 강조되고 있었다.

나) 제도적 시스템 개선 노력

다훈디배움학교는 성숙기에 접어들면서 제도적 시스템을 개선하기 위한 노력을 기울여왔다. 특히 다훈디배움학교의 연수를 기존 듣는 연수에서 말하는 연수, 그리고 실천하는 연수로 발전시켰다. 이를 통해 다훈디배움학교 교직원들의 역량을 강화하고 중간 리더를 양성하여 혁신의 문화가 지속적으로 확산될 수 있는 환경을 마련하였다.

이러한 다훈디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석결과는 정리하면 다음의 <표 IV-9>와 같다.

<표 IV-9> 다훈디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석 결과

연도	2013 이전	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022.6.
시기	맹아기		도입기			발전기		성숙기		
중앙정부	이명박	박근혜			문재인		윤석열			
교육감	양성언		이석문							
구조	<ul style="list-style-type: none"> • 전국적인 혁신학교 붐 • 국가의 교육 정책 변화 (자유학기제, 2009개정교육과정) • 직선제 이후 보수교육감 10년 지속 • 신자유주의적 교육에 대한 반감 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주 진보교육감의 당선 • 지역 균형 발전을 위한 노력 • 다훈디배움학교의 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 진보교육감의 개선 • 문재인 정부 출범과 혁신교육 확산 • 국가의 교육 정책 변화(2015개정교육과정) 	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19의 발발 • 미래교육 담론의 시작 						
제도	<ul style="list-style-type: none"> • 연합고사 제도의 부작용 • 「좋은학교」 정책의 경직성 • 기존 교육행정 문법의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 학력관의 제약 • 기존 교육행정 문법의 지속 • 기존 조직과 제도의 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 중·고등학교 혁신 확산의 미흡 • 「제주특별법」의 효용성 저하 • 기존 조직과 제도의 한계 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신학교 일반화 정책 추진 • IB학교 도입에 따른 다훈디배움학교의 소외 • 기존 교육행정 문법으로의 회귀 • 다훈디배움학교 정책의 한계 						
행위자	교육청	<ul style="list-style-type: none"> • 서귀포시의 교육혁신도시 지향(시청) 	<ul style="list-style-type: none"> • 교육중심시스템 도입 • 최초의 평교사 출신 공모교장 부임 	<ul style="list-style-type: none"> • 다훈디배움학교 정책 진폭적 개선 • 훈디거년턴 정책의 도입 • 「제주형 자유학교 지정·운영 등에 관한 규칙」 개정 • 고교 체제 일부 개편 	<ul style="list-style-type: none"> • 연수 시스템 개선 • 지자체와의 협력 부족 					
	학교	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신적 교사 우동의 태동 • 돌담초등학교에서의 혁신교육 시도 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신의지를 가진 부장 교사들의 포진 • 학교혁신을 위한 구성원들의 노력 • 초기 혁신교육 업무 부담 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신교육 업무 개선 • 다훈디배움학교의 긍정적 효과 	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나19의 극복 • 새로운 인사 관리 기준 개정에 대한 반발 • 다훈디배움학교 교사들의 매너리즘 • 혁신학교에 대한 피로감과 활동가 소진 					
경로 변화	경로의존	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 제도의 속박 - 성과 위주의 승진 체계 - 형평성에 기반한 전보제도 - 입시제도로 인한 알기식 교육 - 개인주의 교직 문화 • 기존 제도의 고착화 - 직선제 이후 보수교육감 10년 지속 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 제도의 속박 지속화 - 형평성에 기반한 전보제도 지속 - 입시제도로 인한 알기식 교육 지속 • 기존 제도 수혜자들의 변화 거부 - 혁신학교 확산에 대한 반발 - 행정실의 교무 업무 이관에 대한 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 제도의 한계 - 중·고등학교 혁신의 확산 미흡 - 「제주특별법」의 효용성 저하 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 제도로의 회귀 • 다훈디배움학교 '그들만의 리그' - 다훈디배움학교 교사들의 매너리즘 - 지자체와의 협력 부족 • 새로운 제도의 속박 - 다훈디배움학교 네트워크의 한계 - 교사 초빙제도의 한계 - 근무 연한 확대에 대한 반발 - IB학교 도입에 대한 반발 • 네트워크 효과 - 혁신학교 일반화 정책 추진 - 혁신학교에 대한 피로감과 활동가 소진 					
	경로의진화	<ul style="list-style-type: none"> • 경기 진보교육 이념의 제도화 • 혁신에 대한 교사들의 강력한 관심 	<ul style="list-style-type: none"> • 결정적 사건(제주 진보교육감 당선) • 혁신에 대한 구성원들의 강력한 관심 • 지도자의 지지와 관심 - 교육중심시스템 도입 - 최초의 평교사 출신 공모교장 부임 - 정책기획과 학교혁신팀 신설 	<ul style="list-style-type: none"> • 결정적 사건(제주 진보교육감 개선) • 다훈디배움학교 정책의 성숙 - 「제주형 자유학교 지정·운영 등에 관한 규칙」 개정 - 고교 체제 일부 개편, 학교지원센터 신설 - 성장지원단, 네트워크, 성장이야기 - 교육과정 개설서 • 다훈디배움학교에 대한 긍정적 인식 확산 	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 제도의 논리 변화 - 교육공동체로서 혁신교육 철학 구현 • 제도적 시스템 개선 노력 					

V. 올레초등학교와 바람초등학교의 비교 분석

본 장에서는 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정을 비교 분석하였다. 이를 통해 같은 정책하에서도 맥락에 따라 다르게 발전하는 학교의 변화 과정을 확인할 수 있으며 정책 집행에 있어 학교 현장의 선도적 역할을 확인할 수 있었다. 이를 위해 우선적으로 2015년부터 2022년까지의 학교 현황과 교육과정의 변화 과정을 확인하였다. 아울러 행위자 중심의 경로 변화 과정을 맵아기, 도입기, 발전기, 성숙기로 구분하여 경로의존적 요인, 경로진화적 요인을 비교 분석하였다.

1. 올레초등학교

가. 학교 현황 및 교육과정

올레초등학교는 제주도 애월읍에 소재한 학교로 10학급, 학생 169명, 교원 18명으로 구성되어 있다. 올레초등학교는 2015년 다혼디배움학교 1기로 지정되었으며 2019년 다혼디배움학교 2기로 재지정되어 2022년 기준으로 8년째 운영 중에 있다. 올레초등학교는 또한 2014년부터 2018년까지 예술꽃씨앗학교 5기로 선정되어 운영된 바 있다. 예술꽃씨앗학교는 전교생이 400명 이하인 학교를 대상으로 운영되며 이를 통해 문화예술 혜택을 누리기 힘든 작은 학교에 예술적 감성과 창의성을 증진할 수 있는 환경을 조성하였다. 그리고 지역사회에서 문화를 향유할 수 있는 거점학교의 역할을 수행하여 지역 문화 활성화에 기여하였으며 아울러 학교 정규 교육과정과 연계하여 문화예술교육을 실시하고 지역 자원을 활용하여 체계적 연계 시스템을 마련하였다.

올레초등학교는 2013년 9월 1일 자로 일반 교장에서 공모 교장으로 변경되었으며 김○○ 공모 교장이 2017년 8월 31일까지 부임하여 4년 동안 올레초등학교의 전반적인 상황을 관리하였다. 그러나 2017년 9월 1일 자로 다시 일반 교장으로

로 변경되어 2017년 9월 1일부터 2020년 8월 31일까지 3년 동안 강○○ 교장이 부임하였으며, 2020년 9월 1일부터 2022년 8월 31일까지 2년 동안 강△△ 교장이 부임하였다.

학교 규모에 있어서는 다혼디배움학교가 지정된 첫해 6학급에서 시작하여 2016년 7학급, 2020년 8학급, 2021년 9학급, 2022년 10학급으로 조금씩 규모가 커지는 모습을 보이고 있었으며 학생 수 또한 2015년 122명에서 시작하여 2021년 185명, 2022년 169명으로 8년 동안 40명의 학생이 증가하였다. 구체적인 학교 현황의 변화 과정은 <표 V-1> 과 같다.

<표 V-1> 올레초등학교 학교 현황 변화

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
학교운영	다혼디배움학교 1기 운영				다혼디배움학교 2기 운영			
	예술꽃씨앗학교 운영							
관 리 자	김○○(공모)			강○○(일반)		강△△(일반)		
학 급 수	6	7	7	7	7	8	9	10
학 생 수	122	122	124	144	149	154	185	169
교 원 수	12	12	11	13	12	12	19	18

※ 출처: 각급학교일람표(2023.4.1.기준).

올레초등학교는 ‘두근거리는 배움을 함께 찾아가는 따뜻한 학교’라는 학교상과 ‘배움과 나눔으로 함께 성장하고 모두가 행복한 학교’라는 교육목표를 설정하여 현재까지 유지되고 있다. 운영 철학 또한 6가지로 설정하여 현재까지 유지되고 있으며 교육 중심 학교, 교사들의 자발성과 주체성, 협력과 집단지성, 배려와 존중, 창의성, 능동적인 학부모 상을 강조하고 있다.

혁신과제는 다혼디배움학교 1기에는 업무혁신, 수업혁신, 평가혁신, 학교문화혁신으로 설정하였으며 다혼디배움학교 2기부터는 학교문화 안정화, 배움중심 수업과 평가의 지속적인 혁신, 교육과정의 체계화, 마을교육공동체 추진으로 변화하여 1기부터 지속되어온 다혼디배움학교 시스템의 체계화와 새롭게 마을교육공동체를 강조하는 모습을 보이고 있다.

교육활동은 학생과 교사, 학부모로 구분되어 있었으며 학생은 또다시 나눔, 가꿈, 이꿈으로 구분되어 있었다. 학생의 경우 나눔프로그램으로 학생 다모임, 평화프로그램, 야영프로그램, 생활교육을 운영하였으며 2020년에는 다모임과 평화프로그램 및 생활교육으로 정리되었다. 가꿈 프로그램은 독서교육, 마을교육, 예술교육, 디딤돌 교육을 운영하였으며 2022년에는 마을교육이 이꿈 프로그램으로 변경되고 글쓰기와 독서교육, 디딤돌 교육, 문화·예술교육으로 정리되었다. 이꿈 프로그램은 동아리 활동, 도전활동, 계절학교를 운영하였으며 2017년에는 텃밭가꾸기 프로그램이 추가되고 2022년에는 계절학교와 동아리 활동 대신 마을교육이 추가되었다. 교사의 경우 초기에는 전문적 학습공동체와 학교시스템 구축을 강조하였으나 2020년부터는 생활교육과 성찰을 추가하였다. 학부모의 경우 2016년부터 소통하고 함께 하는 학부모라는 내용으로 교육과정에 추가되었으며 2020년에는 주체적으로 행복을 가꾸는 학부모, 학교에서 주인공이 되는 학부모로 변화하여 학부모의 교육활동 참여, 학부모 역량 강화 등을 강조하였다. 세부 내용은 <표 V-2>와 같다.

<표 V-2> 올레초등학교 교육과정 변화

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
학교상	*두근거리는 배움을 함께 찾아가는 따뜻한 학교							
교육 목표	*배움과 나눔으로 함께 성장하고 모두가 행복한 학교 -배려와 존중으로 삶을 나누는 아이들 -섬세는 배움으로 삶을 가꾸는 아이들 -건강한 몸과 따뜻한 마음으로 삶을 이끄는 아이들							
운영 철학	*교육중심, 교실중심의 학교 *교사들의 자발성과 주체성으로 만들어가는 학교 *협력을 통한 집단지성의 힘으로 만들어가는 학교 *배려와 존중, 소통을 통한 민주적인 학교 *스스로 생각하고 해결하는 창의적 능력을 향상시키는 학교 *적극적이고 능동적으로 참여하는 학부모							
혁신 과제	*교사들이 수업과 생활지도에 전념할 수 있도록 하는 업무혁신 *학생중심, 배움중심의 수업을 만들어가는 수업혁신 *아이들의 배움과 성장에 대한 종합적인 평가를 하는 평가혁신 *더불어 함께 살아가는 공동체 학교를 만들어가는 학교문화혁신				*배려와 존중, 협력의 교육공동체를 위한 학교문화 안정화 *배움중심 수업을 만들어가는 수업, 평가의 지속적 혁신 *교육중심 학교시스템으로 교육과정의 체계화, 안정화 *지역사회와 함께 하는 마을교육공동체 추진			
학생	나눔	*다모임 *평화생 프로젝트 *다흥디 야영 *생활습관교육		*다모임 *평화프로그램 *다흥디 야영 *생활습관교육		*다모임 *평화프로그램 *다흥디 야영 *협력적 생활교육		*다모임 *생활교육
	가꿈	*독서교육 *마을교육 *문화예술교육 *디딤돌교육				*독서교육 *마을교육 *예술교육 *디딤돌교육		*글쓰기와 독서교육 *디딤돌교육 *문화예술교육
	이꿈	*동아리 활동 *도전 활동 *계절학교		*동아리 활동 *도전 활동 *계절학교 *텃밭 가꾸기				*도전활동 *텃밭가꾸기 *마을교육

교사	<ul style="list-style-type: none"> ·전문적 학습공동체 ·학교 시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> ·성장(협력적 생활교육, 전문적 학습공동체) ·여유(회의 문화, 제도적 뒷받침) ·연결(깊은 만남, 성찰의 시간)
학부모	-	<ul style="list-style-type: none"> ·주체적으로 행복을 가꾸는 학부모, 학교에서 주인공이 되는 학부모 -학부모 참여 학교문화 -올레 학부모 아카데미 -학부모 필수 교육 -올레 교육자원지도

나. 행위자 중심의 경로변화 과정

1) 맹아기

전국적으로 행정 중심의 학교운영에 대한 비판적 시각들이 생겨나기 시작했다. 특히 행정 처리를 위한 학생들의 자습이 비밀비재하였으며 관리자들도 또한 학생 중심의 교육과정 운영보다 성과 위주의 학교 경영이 주를 이루고 있었다.

아이들 잠깐 자습시키고 공문 처리해라. 이런 일들이 비밀비재했어요. 관리자분들이 교육청 눈밖에 안날까에 관심이 집중되어 있기 때문이에요. 그러면 아이들은 1순위가 아니게 돼요. (B교사, 2022.7.3.)

이런 상황 속에서 작은 학교 살리기 운동과 경기도에 혁신학교가 도입되면서 혁신 교육에 대한 의지를 가진 선생님들이 생겨나기 시작했다. 특히 새로운학교 네트워크, 교육희망네트워크, 참교육실천대회 등을 통해 혁신 교육에 대한 의지를 이어나갔다. 그리고 제주에서도 진보계열에 이석문 교육감이 당선되고, 인수위원회에서 혁신학교 정책에 대한 논의가 활성화되면서 다흔디배움학교의 맹아가 싹트기 시작했다.

행정 중심의 학교운영을 비판하는 선생님들이 전국적으로 많았어요. 새로운학교네트워크 같은 여러 조직들이 있었고 그런 상황 속에서 제주도에 다흔디배움학교가 생긴다고 하니 이것을 활용해야겠다고 생각을 한거죠. (B교사, 2022.7.3.)

올레초등학교의 경우 당시 학생들이 정서적으로 안정되지 못한 특징을 지니고 있었고 학생 간의 따돌림, 배척하는 분위기가 팽배해 있었다.

아이들이 정서적으로 안정되지 못하고 평화롭지 못하더라구요. 아이들이 서로 따뜻하게 품어주는 관계가 아니라 배척하고 따돌림하고 이런 것들이 많았어요. (B교사, 2022.7.3.)

그런 와중에 다혼디배움학교로 지정되게 된 결정적 사건은 김○○ 공모 교장의 부임이었다. 교육의 본질과 학교혁신에 대한 철학을 가진 공모 교장의 부임과 함께 혁신의 의지를 가진 교사들이 모이기 시작했고 학부모를 대상으로 설득의 과정을 거쳐 다혼디배움학교로 신청하게 되었다.

교육의 본질에 대한 철학을 가지셨던 김○○ 교장 선생님이 2013년 9월에 공모교장으로 올레초에 오셨어요. 그리고 이전에 김○○ 교장 선생님과 뜻을 같이했던 교사들이 올레초로 모이기 시작한거죠. (B교사, 2022.7.3.)

2) 도입기

다혼디배움학교로 운영이 된 이후에는 교육 중심 학교 운영을 위해 담임교사들의 업무를 제로화하였다. 이는 교육청의 교육중심시스템 도입 이전의 이미 학교 현장에서 육지부의 혁신학교 사례를 벤치마킹하여 학생중심 교육과정 운영을 실시하고 있음을 시사한다. 특히 업무부장과 교감을 바탕으로 업무지원팀을 구성하였고 담임교사들이 수업과 학생들에게 집중할 수 있는 환경을 마련하였다.

2015년에 교육 중심 학교운영을 위해 담임교사들의 업무를 다 뺐어요. 업무부장과 교감이 업무지원팀을 맡아서 담임교사들이 아이들과 수업에 집중할 수 있도록 한 거죠. (B교사, 2022.7.3.)

다혼디배움학교로 지정된 이후 올레초등학교의 독특한 시스템은 담임 배정서 도입을 통해 학년 선정에 대해 토의한다는 점이다.

저희는요 담임 배정할 때 희망서를 써요. 그리고 담임교사들이 다 모여서 회의를 해요. 새로 오신 분께 어려운 학년을 맡기지 않고 연임, 중임에 대한 의견들도 고려해요. (B교사, 2022.7.3.)

다혼디배움학교가 도입되면서 교육과정에 있어서도 계절학기, 글쓰기 교육 등 변화의 움직임이 있었다.

교육과정에 있어서도 계절학기, 글쓰기 교육이 도입되었어요. 학생들도 다모임이라든지 혁신 교육을 시도하려는 노력들이 있었어요. (E교감, 2022.7.27.)

그러나, 담임교사 업무들이 부장 교사들로 이관되면서 부장 교사들의 업무 부담이 가중되기도 하였다. 이는 관례적으로 해오던 업무의 간소화 없이 업무 이관이 이루어졌기 때문이다.

그런데 담임교사의 업무를 빼오면서 업무부장들의 고생이 많았어요. 기존 학교에서 해오던 업무를 빼지 않았기 때문이에요. 학교에서 굳이 안해도 되는 관례적으로 해오던 일들이 너무 많은 거예요. (B교사, 2022.7.3.)

다혼디배움학교 초기에는 혁신학교에 대한 철학, 기본 토대를 마련하기 위한 회의들이 많았다. 그러나 교육활동, 수업을 진행하면서 회의 일정을 마련하는 데 어려운 부분이 생기기도 했다.

저희 학교에서 가장 큰 애로사항은 회의 시간이 부족해요. 아이들을 가르치면서 회의 시간을 빼기가 쉽지 않아요. 그래서 제가 생각하는 한계는 회의 시간이 부족이에요. (B교사, 2022.7.3.)

또한, 울레초등학교의 경우 예술꽃씨앗학교를 운영하고 있었기 때문에 다혼디배움학교의 교육과정과 충돌하는 부분이 생겨나기도 했다.

그 당시 어려웠던 점은 저희 학교가 예술꽃씨앗학교였어요. 그러다보니 다혼디배움학교 교육과정과 자꾸 부딪히는 거예요. 그리고 수업 지원을 위해 그동안 교사들이 해오던 업무들을 다 맡아서 하다보니 업무부장들이 많이 힘들어 했어요. (E교감, 2022.7.27.)

다른 한편으로는 다혼디배움학교의 적응하지 못하는 교사들이 전출가는 경우 매년 생겨나기도 했다. 전출의 주된 요인으로는 교육과정 운영의 어려움과 학부모와 동료 교사 간의 관계였다. 특히 교육과정 운영은 시간이 지날수록 어려움이 감소하였지만 구성원 간의 관계가 전출의 핵심적인 요인으로 작용하였다.

교사분들이 나가시는 가장 큰 이유는 관계때문이에요. 교육과정 운영도 처음에는 버거워하지만 시간이 지나면 보람이 있고 좋거든요. 그런데 학부모, 동료 교사의 관계 때문에 쉽지 않은 분들은 나가시더라고요. (B교사, 2022.7.3.)

재지정 1년 차에 새로 들어오신 선생님이 계셨는데 아이들과 관계 맺는 것을 힘들어하시더라고요. 그러다 갑자기 그만두신다는 거예요. 학교에 대한 신뢰도도 증가하고 아이들도 평화로워졌는데 교사가 이렇게 힘들어하니 까 무언가 잘못되었다는 생각이 들었어요. (B교사, 2022.7.3.)

학부모와의 관계에 있어서는 특히 학력에 대한 부분들이 주된 갈등을 이루었다. 입시제도가 지속되는 상황 속에서 다혼디배움학교만 다른 교육과정을 운영하는 것에 대한 우려가 있었던 것이다.

다혼디배움학교 초기에는 아이들 공부 안시킨다고 되게 학부모들이 걱정 하셨거든요. 어쨌든 아이들이 입시교육으로 들어가기는 해야되는 데 그런 부분이 적응하기에 쉽지 않다는 거였죠. (B교사, 2022.7.3.)

3) 발전기

담임교사의 업무 이관으로 부장 교사들의 업무가 과중되자 학교에서는 관례적으로 해오던 업무들을 정리해가기 시작했다.

처음에는 부장 교사들의 업무가 과부화되었는데 교육청에서도 그렇고 조금씩 업무를 줄여나갔어요. 관례적으로 해오던 업무들을 없애가면서 정리해나가는데 2년 정도 걸린 것 같아요. (B교사, 2022.7.3.)

그리고 담임교사의 업무를 제로화하면서 학급운영비, 체험학습, 교육활동과 직접적으로 연관된 경우에는 오히려 업무의 비효율성이 나타남에 따라 담임교사로 업무분장을 재조정하면서 단점들을 보완해가기 시작했다.

담임교사 업무 제로화를 했었는데 문제점은 담임이 하는 것이 더 효율적인 업무들이 있는 거예요. 학교운영비나 체험활동, 교육활동 같은 부분들은 그래서 2년 후에 다시 담임교사로 업무가 재조정되었어요. (B교사, 2022.7.3.)

다혼디배움학교를 운영하면서 회의 시스템 또한 체계화되기 시작했다. 회의 규칙을 자체적으로 정하기도 하였으며 회의 횟수를 적정화하고 전문적 학습공동체를 더욱 활성화하였다.

초기에는 회의의 체계가 없어서 저희가 회의 규칙을 정했어요. 회의 시간 같은 것들을 규칙으로 정했고, 회의 횟수도 적정화하고 나머지는 전문적 학습공동체로 모여요. (B교사, 2022.7.3.)

또한, 1년 학교 운영에 필요한 회의 일정을 학기 초에 설정하여 교육활동에 지장이 없도록 하였다.

저희는 평가회나 워크숍을 계획서 안에 미리 정해놔요. 갑작스럽게 회의 일정을 잡으면 교사들의 계획에 차질이 생길 수 있기 때문이에요. (B교사, 2022.7.3.)

올레초등학교의 교육과정 또한 학년별 프로젝트 등으로 체계화되기 시작하였으며 워크숍, 월말 평가회들도 시스템화되기 시작했다.

올레초의 교육과정은 짝 차요. 학년마다 도전활동 프로젝트가 있고 3월에는 새출발 프로젝트, 4월에는 생명 평화 프로젝트가 있어요. (B교사, 2022.7.3.)

저희는 워크숍을 여러 번 해요. 2월에 5일 동안 하구요, 7월에 평가 워크숍 이틀, 8월 말 2학기 시작 전에 한번, 12월에 평가 워크숍 이렇게 진행해요. 7월에는 특히 실천 사례를 공유하구요, 8월에는 감수성 훈련, 의사소통 훈련을 교육하고 12월에는 1년간의 소감을 나눕니다. (B교사, 2022.7.3.)

특히 재지정 1년 차에 교사들의 어려움을 보고 난 후에는 교육과정 운영에 있어 관계에 집중하기 시작했다. 공감적 대화와 회복적생활교육에 초점을 맞추면서 구성원 간의 소통에 집중하기 시작했고 처벌보다 회복, 책임에 대한 교육을 집중하기 시작했다.

재지정 1년 차에 그만두겠다는 교사의 모습으로 보고 그 이후부터는 교육과정에 공감적 대화와 회복적생활교육을 강조하기 시작했어요. 수업 성찰도 하고 교사의 고민도 들어보고, 방학 때는 감수성 훈련도 했어요. 이때 교육과정이 전반적으로 바뀌었어요. (B교사, 2022.7.3.)

올레초등학교의 경우 올레중학교가 다혼디배움학교로 지정되면서 초·중학교 연계로 학력에 대한 우려가 줄어들었다. 또한, 읍면 지역 고교 체제가 일부 개편되면서 읍면지역 학생들의 입시 성적이 좋아지고 제주시로 진출하는 학생의 비율도 줄어드는 성과가 나타났다.

다행히 올레초는 올레중학교가 다혼디배움학교여서 연계되는 부분이 있기 때문에 적응에 대한 걱정을 조금 덜었어요. 그리고 읍면지역 고교 체계가 일부 개편되면서 읍면지역 학생들의 성적도 좋아지고 있고 시내로 나가는 학생들도 줄어들었어요. (B교사, 2022.7.3.)

올레초등학교는 그동안 학부모와의 소통 부족, 학력에 대한 걱정 등으로 관계 형성이 미흡한 모습을 보였다. 그러나 조금씩 학부모회가 활성화되는 측면을 보이기도 했다.

학부모회가 조금씩 활성화되었어요. 자발적으로 교통 정리도 하시고 학부모회에서 사업도 굉장히 많이 하세요. (B교사, 2022.7.3.)

아울러, 다혼디배움학교 1기에서부터 근무해오던 교사들이 6~8년차에 접어들면서 학교문화를 변화시키는 중심의 역할을 하고 있었으며, 혁신의 지속성을 강화하는 요인으로 작용하였다.

올레초의 중심은 선생님이에요. 그리고 올레초에는 오래 계신 선생님들이 많으세요. 8년 차 3분, 7년 차 2분 6년 차인 분도 계세요. (B교사, 2022.7.3.)

그러나 김○○ 공모 교장의 임기가 끝나면서 올레초등학교는 일반 교장으로 전환되게 된다. 이에 따라 혁신학교 철학에 반하는 교장이 올 수 있다는 불안감이 증가하게 되었고 같이 혁신학교의 철학을 재정립해야 한다는 문제점이 생겨나기도 했다.

교장 선생님 같은 경우는 새로 오시면 이제까지의 교육과정에 대해 워크숍을 진행해요. 그분들을 위해 같이 이해하고 해나가야 하는 작업이 애로 사항이기도 해요. (B교사, 2022.7.3.)

4) 성숙기

코로나19의 발발로 토론형 수업 등 다혼디배움학교의 교육과정에도 애로사항이 많았다. 그러나 그동안 쌓아온 다혼디배움학교 교사들의 자치 능력은 코로나19를 선도적으로 극복해나갈 수 있는 원동력이 되었다.

코로나19가 터지고 다른 학교들은 교육부 입만 바라볼 때 저희들은 책 꾸러미 만들어서 가가호호 방문하고 학부모들과 줌으로 회의하고 이런 것들이 자연스럽게 이루어졌어요. 그래서 자발적으로 교육활동을 해온 경험이 이렇게 발현되는구나 느꼈어요. (B교사, 2022.7.3.)

올레초등학교의 향후 과제는 마을교육공동체의 활성화이다. 그동안 학부모와의 관계 미흡이 지적되어왔고 코로나19의 소통이 단절됨에 따라 향후 마을교육공동체 활성화에 대한 고민이 필요하다.

올레초의 약한 고리라고 느껴지는 건 마을교육동체예요. 아직은 시작 단계인 것 같아요. 학부모들이 좀 걱정을 많이 하시는 것 같고 자신들과 소통이 덜 되었다고 생각하시는 것 같아요. 그래서 학부모와 관계를 좀 많이 가져야할 것 같아요. (B교사, 2022.7.3.)

2. 바람초등학교

가. 학교 현황 및 교육과정

바람초등학교는 제주도 동쪽 구좌읍에 소재한 학교로 6학급, 학생 71명, 교원 12명으로 구성되어 있다. 바람초등학교는 다혼디배움학교 1기로 지정되었으며 2019년 다혼디배움학교 2기로 재지정되어 2022년 기준으로 8년째 운영 중에 있다. 바람초등학교는 또한 2013년 'i- 좋은학교'로 지정되어 2015년 2월까지 운영된 바 있으며 'i- 좋은학교' 운영이 종료됨에 따라 다혼디배움학교로 전환되었다.

바람초등학교는 2014년 9월 1일 자로 일반 교장에서 공모 교장으로 변경되었으며 강□□ 공모 교장이 2018년 8월 31일까지 부임하여 4년 동안 바람초등학교의 전반적인 상황을 관리하였다. 그리고 2018년 9월 1일 자로 김△△ 공모교장이 부임하여 2022년 8월 31일까지 부임하였다.

학교 규모에 있어서는 다혼디배움학교가 지정된 첫해 6학급에서 시작하여 2022년 현재까지 6학급으로 학급의 변화는 없었으며 학생 수의 경우에는 2015년 54명에서 시작하여 2022년 71명으로 8년 동안 약 20명이 증가한 모습을 보였다. 구체적인 학교 현황의 변화 과정은 <표 V-3> 과 같다.

<표 V-3> 바람초등학교 학교 현황 변화

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
학교운영	다혼디배움학교 1기 운영				다혼디배움학교 2기 운영			
관 리 자	강□□(공모)			김△△(공모)				
학 급 수	6	6	6	6	6	6	6	6
학 생 수	54	60	59	66	64	68	69	71
교 원 수	11	11	13	11	11	10	10	12

※ 출처: 각급학교일람표(2023.4.1.기준).

바람초등학교는 '존중하고 배려하며 함께 성장하는 행복한 배움터'라는 교육목표를 2015년부터 현재까지 유지하고 있었다. 핵심과제로는 2015년 존중하고 배려하는 따뜻한 학교문화, 함께 성장하는 배움중심 교육과정, 신명나게 어우러지는

행복한 교육공동체, 공감하며 협력하는 교육과정 중심 지원이 선정되었다. 2016년에는 나를 사랑하고 배려하는 사람, 배움을 즐기며 앎을 실천하는 사람, 더불어 살아가는 사람으로 수정되었다.

2017, 2018년에는 핵심과제가 3가지로 정리되었다. 교육과정 중심 학교 운영 시스템 구축, 학생 중심 교육과정 운영, 집단지성을 통한 교육과정 지원으로 변화하여 학생 중심 수업 및 배움중심 수업, 과정 중심 평가 등 교육활동의 체계화와 교육과정 혁신이 집중하는 모습을 보였다.

2019년에는 존중과 참여의 학교문화 형성, 학생중심 교육과정 운영, 교육활동 중심의 학교조직 개편, 학부모, 지역사회와의 협력적 관계 구축으로 핵심과제가 수정 보완되었으며 주로 민주적인 학교문화 구축, 창의적 교육과정 운영, 과정 중심평가, 전문적 학습공동체, 마을교육공동체 등을 강조하였다.

2020년부터 2022년까지는 다혼디배움학교의 운영 철학과 연계하여 민주적 학교운영, 창의적 교육과정 실현, 전문적 학습공동체 구축, 윤리적 생활공동체 구축으로 변화하였으며 구체적인 내용은 <표 V-4>와 같다.

<표 V-4> 바람초등학교 교육과정 변화

구분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년
교육 목표	존중하고 배려하며 함께 성장하는 행복한 배움터							
핵심 과제	<존중하고 배려하는 따뜻한 학교문화> -관리자 수평적 리더십 -구성원 자치 활동 -평화로운 학교문화 -사랑하고 들어주는 돌봄 문화 -집단지성으로 함께 하는 공동체	<나를 사랑하고 배려하는 사람> -자존감을 키우는 교육활동 -서로를 배려하는 따뜻한 문화 -함께 참여하는 공동체 -평화로운 학교 만들기	<교육과정중심 학교 시스템> -몰입과 쉽이 있는 시정 운영 -서로를 지켜주는 경계 세우기 -민주적 의사결정 -교육활동 중심 학교 업무 재구조화	<존중과 참여의 학교문화> -철학과 비전 공유 -민주적 의사결정 -서로를 지켜주는 경계 세우기	<민주적 학교 운영> -철학과 비전 공유 -민주적 리더십과 자치 역량 -학부모, 지역사회와 협력			
	<함께 성장하는 배움 중심 교육과정> -전문적 학습공동체 -학습자 특성에 맞는 맞춤형 교육과정 -배움이 일어나는 수업 -독서·체육·문화·예술교육 강화 -성장을 돕는 평가	<배움을 즐기며 앎을 실천하는 사람> -학습자 특성을 고려한 교육과정 구성 -배움 중심 수업 -꿈을 키우는 문화 예술 교육 -성장을 돕는 평가	<학생중심 교육과정 운영> -이해와 공감을 위한 집단 -선택과 도전·성장을 지원하는 교육활동 -배움중심 수업 실천 -진인적 성장을 돕는 과정 중심평가	<학생중심 교육과정> -이해와 공감을 위한 집단 활동 -선택과 도전, 성장을 지원하는 창의적 교육활동 -배움중심 수업 실천 -진인적 성장을 돕는 과정중심평가 -집단지성 발현, 전문적 교육공동체	<창의적 교육과정 실현> -선택과 도전, 성장을 지원하는 7가지 창의적 교육활동 -스스로 배움과 성장을 돕는 평가			
	<신명나게 어우러지는 행복한 교육공동체> -참여하고 성장하는 학부모 -지역사회 애해 활동 -지역과 함께하는 교육활동 -지역과 소통 -학교 시설 개방	<더불어 살아가는 사람> -삶을 가꾸는 생태교육 -지역과 함께하는 교육활동 -학부모 참여 교육 프로그램	<집단지성 통한 교육과정 지원> -집단지성 발현 전문적 교육공동체 -배움을 나누고 실천하는 학부모지역공동체	<교육활동중심 학교조직> -몰입과 쉽이 있는 탄력적 시간 운영 -교육활동 중심 학교 업무 재구조화	<전문적 학습공동체 구축> -집단지성 발현, 전문적 학습공동체 -교육활동 중심 학교조직			

	<공감하며 협력하는 교육과정 중심 지원> -교육가족 협의체 -교실 지원 업무시스템 -교실 교육 환경 개선 -교육과정중심 예산 편성		<학부모 지역사회와 협력> -교육 주체로 우뚝 서는 학부모 -마을이 학교가 되는 마을교육공동체	<윤리적 생활공동체 구축> -안전하고 평화로운 학교 -배려와 협력의 문화
--	---	--	--	--

나. 행위자 중심의 경로변화 과정

1) 맹아기

바람초등학교의 경우 최초의 평교사 출신 공모 교장이 부임하면서 혁신학교 추진이 진행되었다. 2014년 2학기에 부임한 이후 다혼디배움학교 신청을 공약으로 내세웠고 학부모에 대한 설득 과정을 사전에 진행했다.

강□□ 교장 선생님이 공모 교장으로 부임하면서 혁신학교를 하겠다고 공약을 내놨어요. 그래서 마을하고 2014년 2학기부터 미리 추진을 하기 시작했고 학부모하고도 사전에 수요조사를 했죠. (C교사, 2022.7.9.)

강□□ 공모 교장이 부임한 이후에는 이전부터 혁신교육에 대한 공부를 진행하던 전교조 중심의 교사들이 팀을 구성하여 바람초등학교로 들어갔다.

타지역에서 이미 혁신학교를 시작하고 있었잖아요. 그래서 공부를 미리 했던 분들을 중심으로 모여보자 하는 분위기가 있었어요. 그러다가 제주에도 생긴다는 말을 듣고 다같이 바람초로 간거예요. (C교사, 2022.7.9.)

혁신학교를 추진하던 당시의 바람초등학교는 열악한 교육 환경에 처해있었다. 학생들이 정서적 위기를 겪고 있었고 학교 폭력과 학년 간의 위계 문화로 인해 교사들 사이에서도 기피 학교로 인식되어 있었다.

당시 학교 분위기는 아이들이 의지가 없고 무기력했어요. 선배와의 위계 문화, 학교 폭력도 많이 발생하던 학교였어요. (C교사, 2022.7.9.)

아울러 다흔디배움학교를 운영하기 이전 바람초등학교는 ‘좋은학교’로 지정되어 있었고 교육의 지속성이 저하, 교육의 본질 왜곡이라는 비판에 대한 성찰이 이루어지고 있었다.

‘좋은학교’에 대한 당시 비판적인 시각들이 있었잖아요. 교육의 본질이 왜곡되었다든지, 예산의 지속가능성이 없었어요. (C교사, 2022.7.9.)

2) 도입기

바람초등학교의 경우 혁신학교 초기 학부모에 대한 지지가 매우 높은 특징을 보이고 있다. 이는 학교를 4년 동안 책임져줄 공모 교장의 부임과 교장 선생님이 지역에 거주하며 학부모들과 지속적인 관계를 갖은 결과로 분석된다.

초반에 분위기가 어마어마했어요. 지금도 재지정할 때마다 동의하는 비율이 95%가 넘었어요. 찬성률이 상당히 높아요. (C교사, 2022.7.9.)

그 결과 바람초등학교는 교육과정을 비롯한 학교 활동을 기획하고 실천하는데 있어 학부모와 협력하여 진행되고 있다.

학교문화의 모든 것을 새롭게 짚잖아요. 그 과정에서 선생님들이 다같이 모여 집단지성의 힘을 발휘하는 게 너무 좋았어요. 교육과정도 학부모와 함께 문구 하나, 비전, 교육활동까지 협의하는 것이 보람있었어요. (C교사, 2022.7.9.)

이후에는 마을교과를 개설하고 창의적 체험활동의 일부로 수업이 진행되고 있다. 그 결과 바람초등학교는 마을교육공동체가 활발히 진행되고 있었다.

저희는 마을 교육을 시작했어요. 교장 선생님이 교재를 만드시고 지역의 자원들을 조사한 거죠. (C교사, 2022.7.9.)

학교 공간의 경우에도 학부모를 비롯한 마을 외부에 개방하여 마을 주민 누구나 학교 시설을 이용할 수 있도록 한 점은 학교의 울타리를 넘어 마을과 협력하는 좋은 사례로 볼 수 있다.

바람초는 공간을 열었어요. 학교 공간을 학부모도 사용할 수 있는 문화가 생긴거예요. 이게 도서관 운영이에요. 캡스 권한을 학부모에게 주었어요. 운동장도 주말에 학생들에게 개방했어요. (C교사, 2022.7.9.)

또한 2017년도에는 바람초등학교가 그동안 다혼디배움학교로 운영하며 이뤄온 성과들과 수업을 외부에 공개하여 혁신학교에 대한 인식 개선과 혁신의 확산에 기여하였다.

2017년도에 그동안 해왔던 것들을 외부 학교에 공개하는 바람초 컨퍼런스를 열었어요. 수업공개도 하고 전체적인 부분들을 한거죠. 그래서 외부로부터 피드백도 받고 내부적으로 보완도 하고 그랬어요. (C교사, 2022.7.9.)

그러나 제주 한달 살기 등 외지인들의 제주 유입이 증가하면서 다혼디배움학교 교육활동에 어려움이 생기기도 했다. 특히 소규모 학급일 경우에는 모든 학생을 대상으로 대화와 소통이 많았지만, 학생 수가 증가하면서 이와 같은 교육활동을 진행하는 데 어려움을 겪기도 했다.

제주 살기가 열풍이 불면서 외지에서 학생들이 많이 전학을 왔어요. 지금 6학년 아이들만 유독 20명이 넘는데 외지에서 온 아이들도 많아요. 그런데 안좋은 점은 아이들이 금방 전학을 가버리기도 하고 학생 수가 많아지면서 교육활동이 어려워지기도 했어요. (C교사, 2022.7.9.)

뿐만 아니라 다혼디배움학교가 교육철학, 비전을 다같이 정하는 만큼 교사들 간의 회의와 토론이 많아졌지만, 교사들의 토론 역량, 소통 역량이 이를 따라가지 못해 교사 간의 갈등이 발생하기도 했다.

초기에는 회의가 많았잖아요. 그런데 저희가 상대방의 입장을 헤아리는 능력이 많이 부족했어요. 그래서 갈등들이 많았고, 자율성이라는 명목하에 전체적인 방향에서 벗어나는 분도 계셨어요. (C교사, 2022.7.9.)

3) 발전기

바람초등학교는 이후 학교 울타리를 넘어 인근 다혼디배움학교와의 협력을 바탕으로 그 외연성을 확장하였다. 이를 통해 소규모 학교가 가지고 있던 고립의 단점과 비효율성의 단점을 보완하고자 하였다.

도하초가 2019년에 다혼디배움학교로 지정되면서 우리학교로 초대를 했어요. 그래서 우리 학교 이야기도 해주고 부장끼리 만나서 네트워크 구성에 대한 협의를 했어요. (C교사, 2022.7.9.)

또한, 그동안의 운영 사례를 바탕으로 수업의 질과 학교운영에 대한 고민이 이루어졌으며 이전에 지적되어온 소통의 역량 또한 조금씩 강화되기 시작했다.

다혼디배움학교를 운영하면서 이제 수업의 질을 높여야 하지 않는가 하는 고민들이 나타났어요. 성찰해야 한다는 의견도 나오기 시작했어요. 처음에는 교장 선생님의 전폭적 지지로 여러 가지 시도를 해왔다면 이제는 수정하고 보완하고 그런 과정을 거친 것 같아요. (C교사, 2022.7.9.)

선생님들 사이에서도 철학이 다 다르세요. 바라보는 관점도 달라요. 그래서 성찰 시간을 통해서 선생님들 간에 합의를 하기 시작한 거죠. (C교사, 2022.7.9.)

학생들의 성장 또한 가시적으로 나타나기 시작했다. 학생들의 정서적 회복이 이루어졌으며 학급의 위계 문화, 학교 폭력 문제도 줄어들었다. 또한, 중학교 진학 이후에도 토론 수업, 프로젝트 수업에 있어 선두적인 모습을 보이고 있었다.

바람초 아이들이 우리중에 가면서 상위권에 많이 분포해있어요. 대학도 굉장히 잘 갔어요. 그리고 정서적으로도 많이 순해지고 긍정적이 바뀐게 눈에 보였어요. (C교사, 2022.7.9.)

학부모와의 관계 또한 학부모회가 활성화되고 학부모들이 직접 사업을 기획하고 진행하면서 더욱더 긴밀한 관계를 구축하고 있었다.

바람초는 학부모들이 같이 교육활동을 지원하고 학부모회에서 사업들을 기획하고 추진하세요. 학부모와 학교가 긴밀한 협력자로서 같이 가는 것이 잘 되어 있어요. (C교사, 2022.7.9.)

다른 한편으로는 1기 공모 교장 부임 기간이 끝나고 2기 공모 교장이 새롭게 부임하면서 리더십의 전환이 이루어지기도 하였다.

2기 공모 교장으로 김△△ 선생님이 부임하면서 많이 변화했어요. 섬세한 리더십을 가지고 계시고 교사 다모임으로 투트랙으로 진행하고 보조 교사로서의 역할을 해주세요. (C교사, 2022.7.9.)

그러나 다흔디배움학교 1기가 끝나면서 초기 활동가들이 다른 학교로 이동하기도 하였다. 이는 그동안 활동가들의 피로감과의 결과로 보이며 그 결과 또다시 혁신에 대한 비전을 공유하고 문화를 구축해야 하는 어려움에 직면하기도 했다.

4년 차에 접어들면서 처음 멤버들이 다 바뀌어버렸어요. 4년 동안 하니까 선생님들이 지쳐했어요. 그래서 결국은 떠나는 것을 선택한 거죠. 그리고 새로 오신 분들도 다시 비전들을 공유하고 내면화하는 작업이 어려웠죠. (C교사, 2022.7.9.)

4) 성숙기

코로나19의 발발은 다혼디배움학교 교육활동에 어려움으로 다가왔다. 특히 토론 수업, 프로젝트 수업, 모둠 수업이 활발한 다혼디배움학교의 교육활동이 사회적 거리두기로 중단되면서 교사들에게 장애물로 다가왔으며 인근 학교와의 연계 또한 중단되는 결과를 초래했다.

코로나 때문에 아무것도 못하는 상황이 되었어요. 초창기에는 너무 민감하고 매뉴얼도 까다로웠잖아요. 네트워크고 먹고 거기서 딱 멈춰버려서 너무 안타까워요. (C교사, 2022.7.9.)

그러나 코로나19의 어려움에도 불구하고 다혼디배움학교 교사들은 그동안의 구축해온 민주적인 회의 문화, 집단지성, 자치 능력을 바탕으로 코로나의 위기를 선도적으로 해결해갔다.

코로나 때 느꼈던 것은 선생님들의 대처 능력이 너무 뛰어났다는 거예요. 그동안 민주적인 문화를 바탕으로 집단지성을 쌓아오니까 방안들이 나오는 거예요. 코로나 때도 5명씩 조를 나눠서 학교에 나오게 하고 자전거 프로젝트도 하고 캠프 활동도 진행을 했어요. (C교사, 2022.7.9.)

그 결과 바람초등학교는 코로나19 상황에 있어서도 기초학력 부진아율이 0%를 달성하는 성과를 만들어내기도 했다.

바람초는 2021년에 기초학력 부진아율이 제로였어요. 우리중에서도 저희 학생들이 상위에 포진해있어요. (C교사, 2022.7.9.)

또한, 바람초등학교는 이후 다혼디배움학교의 워크숍을 시스템화하면서 보다 체계적인 학교운영 방안을 마련해감으로써 지속적인 학교문화를 구축해갔다.

8년 동안 다혼디배움학교를 운영하면서 시스템으로 자리잡은 게 교육 가족 워크숍이에요. 2월에 교육과정 설명회가 있어요. 7월 학부모 워크숍은 학부모 주도로 이루어지고 학부모가 진행하고 2학기 제안을 해요. 12월에는 공동으로 진행해요. (C교사, 2022.7.9.)

아울러 활발히 진행되오던 마을교육공동체 또한 한층 더 발전하여 교육발전협의회가 창립되었고 아이들의 교육활동 지원을 위해 마을, 지자체, 학교, 교육청 등이 협력하고 있다.

바람초가 있는 마을의 경우에는 교육발전협의회가 만들어져있어요. 마을 주민하고 센터장님이 함께 추진을 하고 있어요. 그래서 아이들의 교육활동들을 지원하고 있는 것으로 알고 있어요. (C교사, 2022.7.9.)

3. 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교 분석

올레초등학교와 바람초등학교의 학교 현황을 우선적으로 비교해보면 두 학교 모두 읍면 지역에 소재한 소규모 학교라는 점과 각각 ‘예술꽃씨앗학교’와 ‘ㄱ좋은 학교’ 같은 특색 학교를 운영했다는 공통점을 보이고 있었다. 반면 학교 규모에 있어서는 올레초등학교가 2015년 6학급에서 2022년 10학급으로 학생 수가 유의미하게 증가한 반면 바람초등학교의 경우 2015년부터 현재까지 6학급으로서 학생 수 증가는 크게 있지 않았다. 다른 한편 학교 관리자의 경우 두 학교 모두 다혼디배움학교가 도입되는 초기 공모 교장이 부임했다는 공통점을 가지고 있었다. 그러나 올레초등학교의 경우 일반 교장으로 변화하였지만 바람초등학교는 계속해서 공모 교장이 부임되고 있는 차이점이 있었다. 교육과정에 있어서는 두 학교 모두 학교문화의 혁신과 수업혁신, 전문적 학습공동체 그리고 마을교육공동체를 강조하는 모습을 보이고 있었으며 교육 목표에 있어서도 배움과 나눔, 행복의 가치를 주된 가치로 삼고 있었다.

행위자 중심의 경로변화 과정을 살펴보면 다혼디배움학교가 도입되기 이전 맹아기의 경우 두 학교 모두 읍면지역에 위치하여 열악한 교육 환경에 처해있었으

며 각각 ‘예술꽃씨앗학교’와 ‘i-좋은학교’를 운영하고 있었다. 그러나 예술꽃씨앗학교의 경우 정규교육과정과 충돌하고 있는 점, i-좋은학교의 경우 외부 강사 위주로 교육과정이 운영되었다는 단점이 경로의존적 요소로 작용하였다. 그러나 경로진화적 요인으로는 두 학교 모두 공모교장이 부임하면서 새로운 리더십에 힘입어 다혼디배움학교를 도입할 수 있는 환경이 마련되었으며 올레초등학교의 경우에는 개별 교사들 위주로 다혼디배움학교 도입을 준비한 반면 바람초등학교는 공모교장을 중심으로 다혼디배움학교 도입을 위한 전담 팀을 구성했다는 차이점이 있다.

다혼디배움학교 도입기에는 올레초등학교의 경우 관례적 업무의 과다, 수업과 회의 병행의 어려움, 학부모와의 갈등 등 기존 학교 시스템과 다혼디배움학교의 괴리들이 경로의존적 요인으로 작용한 반면 바람초등학교의 경우 교사들 간의 소통 역량 부족에 따른 의견 수렴의 어려움이 경로의존적 요인으로 작용하였다. 경로진화적 요인으로는 올레초등학교의 경우 담임교사 업무 제로화, 담임 배정서, 교육과정의 변화 등 수업혁신, 학생중심 교육과정 운영에 초점을 맞춘 반면 바람초등학교의 경우 학부모와의 협력, 마을 교과 개설 등 마을교육공동체 활성화와 바람초 컨퍼런스, 학교 시설 개방 등 외연 확장에 초점을 맞췄다. 이는 올레초등학교가 교사 중심으로 혁신이 이루어지면서 수업과 교육과정을 강조한 반면 바람초등학교의 경우 관리자가 마을에 거주하며 마을과의 소통이 활성화됨에 따라 마을교육이 발전한 것으로 분석되었다.

발전기에는 올레초등학교의 경우 공모 교장에서 일반 교장으로 변화하면서 학교혁신의 지속성이 감소한 부분이 경로의존적 요인으로 작용한 반면 바람초등학교의 경우 다혼디배움학교 초기 교사들이 대부분 일반 학교로 진출가면서 지속성이 감소되는 모습을 보였다. 그러나 올레초등학교의 경우 초기 교사들이 학교에 계속 남으면서 혁신학교 시스템을 체계화하고, 이전의 경로의존적 요인이었던 관례적 업무 간소화, 업무 분장 개선 등의 노력을 기울였으며 기존의 미흡한 부분이었던 학부모회 또한 활성화하고자 하였다. 이는 일반 교장으로 변화하면서 감소된 지속성의 문제를 해결하기 위해 다혼디배움학교 운영의 체계화를 강조한 것으로 분석된다. 바람초등학교 또한 공모 교장 2기가 시작되면서 1기 운영의 문제점들을 보완하는 모습을 보였다. 특히 이전의 문제시 되었던 소통 역량 강화를

강조하였으며 학부모회를 더욱 더 활성화하고 인근 다혼디배움학교와의 연계를 위한 시도들이 꾸준히 이루어져 왔다.

성숙기에는 올레초등학교와 바람초등학교 모두 코로나19로 다혼디배움학교가 추구하는 학생 중심 수업, 프로젝트 수업, 토론 수업 등의 어려움이 많았다. 그러나 두 학교 모두 다혼디배움학교를 운영하면서 만들어온 민주적 학교문화와 집단지성, 자율성을 통해 코로나19를 선도적으로 극복해왔다. 특히 바람초등학교의 경우에는 교육발전협의회를 창립하여 그 외연을 더욱 더 확장시켰으며 기초학력 부진아 제로 등의 성과 또한 만들어냈다.

이러한 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교 분석 결과를 정리하면 다음의 <표 V-5>와 같다.

<표 V-5> 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교 분석 결과

구분		땡아기	도입기	발전기	성숙기
경로의존	올레초	<ul style="list-style-type: none"> •행정중심의 학교운영 •열악한 교육 환경 •예술꽃씨앗학교 운영 	<ul style="list-style-type: none"> •관례적 업무 과다 •수업과 회의 병행의 어려움 •부적용 교사의 어려움 •교사와 학부모와의 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> •일방 교장 부임에 따른 지속성 감소 	<ul style="list-style-type: none"> •코로나19의 발발 •마을교육공동체 미흡
	바람초	<ul style="list-style-type: none"> •열악한 교육 환경 •'j- 좋은학교' 운영 	<ul style="list-style-type: none"> •갑작스런 학생수 증가에 따른 혁신교육 적용의 한계 •교사간의 다양한 의견 수렴 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> •초기 구성원의 진출에 따른 지속성 감소 	<ul style="list-style-type: none"> •코로나19의 발발
경로진화	올레초	<ul style="list-style-type: none"> •교사 중심의 혁신 •공모 교장 부임 	<ul style="list-style-type: none"> •담임교사 업무 제로화 •행정실무원 배치 •담임 배정서 도입 •교육과정의 변화 	<ul style="list-style-type: none"> •관례적 업무 간소화 •업무분장 개선 •혁신학교 시스템 체계화 •회복적 생활교육 도입 •학부모회 활성화 •6~8년차 교사 포진 	<ul style="list-style-type: none"> •민주적 학교 문화를 통한 코로나 극복
	바람초	<ul style="list-style-type: none"> •혁신교육 팀 구성 •최초의 평교사 출신 공모 교장 부임 	<ul style="list-style-type: none"> •학부모의 지지 •마을교과 개설 •학부모와 협력하는 교육 과정 운영 •바람초 컨퍼런스 개최 •학교의 개방 	<ul style="list-style-type: none"> •인근 학교와의 연계 시도 •수업 성찰 •공모교장 2기 시작 •소통 역량 강화 •학부모회 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> •민주적 학교 문화를 통한 코로나 극복 •교육발전협의회 창립 •워크숍의 시스템화 •기초학력 부진아 제로

VI. 논의 및 결론

1. 요약

본 연구는 제주 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석을 통해 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 구조-제도-행위자 요인과 경로변화 요인을 발견하고 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정을 비교분석함으로써 다혼디배움학교의 정책적 시사점을 제시하는 데 그 목적이 있었다. 이와 같은 연구 목적을 달성하기 위해 역사적 신제도주의라는 연구방법을 활용하여 면담조사를 진행하였고 그 결과 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 요인들과 그 변화 과정을 도출할 수 있었다.

이와 같은 연구 목적을 달성하기 위한 연구의 문제는 다음과 같았다.

첫째, 다혼디배움학교에 영향을 끼친 구조, 제도, 행위자 요인은 무엇인가?

둘째, 다혼디배움학교의 경로 변화 요인은 무엇인가?

셋째, 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정은 어떠한가?

면담조사는 교육청 업무담당자 및 학교 관리자, 교사를 대상으로 진행하여 다양한 시선을 담을 수 있도록 하였다. 1차 면담은 2022년 7월부터 8월까지 6명을 대상으로 실시하였다. 또한 2차 면담을 2023년 2월 19일 실시하여 내용 확인 및 보완 작업을 진행하였다. 그 외에도 다혼디배움학교 운영계획서, 평가보고서, 학교 교육계획서, 성장이야기, 통계자료, 포럼자료, 신문기사, 인터넷 자료 등을 통해 다혼디배움학교에 관한 자료를 수집하였다. 심층면담 및 각종자료를 통해 다음과 같은 분석 결과를 얻을 수 있었다.

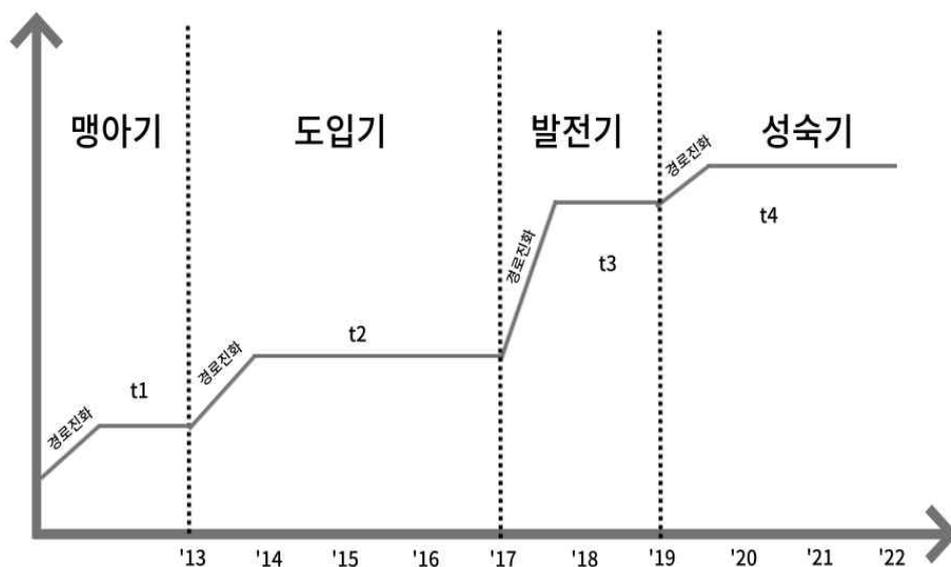
첫째, 다혼디배움학교의 변화 과정을 4단계로 나눌 수 있었으며 세부적으로는 2013년 이전을 맹아기, 2014년부터 2017년까지를 도입기, 2018년부터 2019년까지를 발전기, 2020년부터 2022년 6월까지를 성숙기로 구분할 수 있었다. 특히 다혼디배움학교가 갑자기 나타난 정책이 아니라 도입 이전부터 혁신 교육을 위한 학교 현장의 노력들이 있었음을 감안하여 2013년 이전을 맹아기로 포함시켰다. 아

올려 정책적 논의가 이루어진 2014년과 본격적으로 도입이 시작된 2015년부터 2017년까지를 다혼디배움학교의 도입기로 설정하였다. 2018년과 2019년은 다혼디배움학교의 시행착오를 바탕으로 정책의 전폭적 개선이 있었으므로 발전기로 설정하였다. 마지막으로 2020년부터 2022년까지는 코로나19의 발발과 코로나를 극복하는 과정에서 다혼디배움학교 교사들의 자치적 역량을 발휘할 수 있었기 때문에 다혼디배움학교의 성숙기로 설정하였다.

다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 구조, 제도, 행위자 요인 또한 발견할 수 있었다. 특히 구조적 요인으로는 보수교육감 및 신자유주의 교육에 대한 반감과 진보교육감의 당선, 중앙정부의 정책변화, 코로나19의 발발 등이 도출되었다. 제도적 요인으로는 기존 조직과 제도의 한계가 정책 발전을 저해하는 요인으로 나타났다. 특히 제주에만 지속되고 있던 연합고사 제도와 ‘*5*-좋은학교에 대한 반감, 「제주특별법」의 효용성 저하 등이 대표적인 요인이었으며 그 외에도 학력관을 둘러싼 갈등, 승진·전보·입시 제도의 한계 등이 나타나기도 하였다. 그러나 성숙기에 와서는 다혼디배움학교 정책의 한계점들이 노출되기도 하였다. 무늬만 다혼디배움학교의 양산, 행정실무원 배치 중단, 네트워크 및 교사초빙제도의 한계, IB와의 갈등이 문제점으로 지적되었다. 행위자 요인으로는 제도의 제약에도 불구하고 다혼디배움학교 정책 발전을 위한 구성원들의 노력들이 있었다. 다혼디배움학교 도입 이전부터 서귀포 교육혁신 도시 지향, 돌담초등학교에서의 혁신 교육 시도, 교육 희망 네트워크 등을 통한 혁신 교육 확산의 노력들이 있었으며 다혼디배움학교 도입 이후에도 최초의 평교사 출신 공모 교장 부임과 「제주형 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙」 개정 등 다혼디배움학교의 지속성을 강화하기 위한 노력이 있었다. 그러나 성숙기 이후에는 새로운 인사 관리 기준에 대한 반발들이 생겨났고, 다혼디배움학교 교사들의 매너리즘, 활동가 소진의 문제들도 생겨났다.

둘째, 다혼디배움학교 경로변화 과정에서 경로의존적 요인과 경로진화적 요인이 동시에 나타났다. 경로의존적 요인으로는 승진·전보·입시 제도, 교직원문화와 같은 기존 제도의 제약들이 도출되었으며 그 이외에도 다혼디배움학교 도입에 반발하는 기존 제도 수혜자들의 거부감이 중대한 요인으로 작용하였다. 그러나 다혼디배움학교 성숙기에 접어들어서는 다혼디배움학교 교사들의 매너리즘, 혁신

학교 일반화 정책, 혁신학교에 대한 피로감과 활동가 소진 등 다혼디배움학교 정책의 한계점들이 경로의존적 요인으로 작용하였다. 경로진화적 요인으로는 경기도에서의 혁신학교 정책 도입, 제주 진보교육감의 당선과 재선이 결정적 사건으로 작용하였다. 그 외에도 혁신에 대한 교사와 지도자의 관심과 다혼디배움학교에 대한 긍정적 인식 및 성과의 확산이 다혼디배움학교 정책 발전의 원동력이 되었다. 이러한 다혼디배움학교의 변화 과정을 그림으로 제시하면 다음과 같다.



[그림 VI-1] 다혼디배움학교의 변화 과정

셋째, 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정에 있어 동형화 및 이형화 요인이 발견되었다. 구체적으로는 올레초등학교의 경우 맹아기에 열악한 교육 환경, ‘예술꽃씨앗학교’ 운영에 대한 반성이 경로의존적 요인으로 작용하였다. 그런데 2013년 공모 교장이 부임하고 학교 현장의 교사들 위주로 혁신 교육을 시도하면서 다혼디배움학교가 도입할 수 있는 환경이 마련되었다. 도입기에는 업무 과다, 학부모와의 갈등과 같은 다혼디배움학교 초기의 시행착오들이 경로의존적 요인으로 작용하였고 경로진화적 요인으로는 담임교사 업무 제로화, 담임 배정서 도입, 교육과정 변화 등이 있었다. 발전기에는 경로의존적 요인으로 공모 교장에

서 일반 교장으로의 변화가 있었으며 경로진화적 요인으로는 업무 개선, 시스템 체계화 등이 나타났다. 성숙기에는 코로나19의 발발이 경로의존적 요인으로 나타났다으며 경로진화적 요인으로는 민주적 학교문화를 통한 코로나 극복이 나타났다.

바람초등학교의 경우 맹아기에 열악한 교육 환경, ‘i-좋은학교’ 운영에 대한 반성이 경로의존적 요인으로 작용하였다. 그런 도중 2014년 공모 교장이 부임하고 혁신교육팀이 구성되면서 다혼디배움학교가 본격적으로 도입된다. 도입기에는 교사 간의 다양한 의견 수렴의 어려움이 경로의존적 요인으로 나타났으며 경로진화적 요인으로는 학부모와의 협력, 마을교육공동체, 학교 개방이 나타났다. 발전기에는 초기 구성원들의 진출이 경로의존적 요인으로 나타났고 경로진화적 요인으로는 인근 학교와의 연계, 소통 역량 강화, 공모 교장 2기 출범이 나타났다. 성숙기에는 코로나19의 발발이 경로의존적 요인으로 작용하였으며 경로진화적 요인으로는 민주적 학교문화를 통한 코로나 극복, 교육발전협의회 창립 등이 나타났다.

2. 논의

본 연구의 분석 결과를 바탕으로 한 연구문제별 논의를 전개하면 다음과 같다.

가. 연구문제 1: 다혼디배움학교에 영향을 끼친 구조, 제도, 행위자 요인

첫째, 다혼디배움학교에 영향을 끼친 구조적 요인들은 다음과 같이 나타났다. 우선 2009년 김상곤 경기도 교육감이 혁신학교를 처음으로 도입하기 시작하였고 그 이후 각 시도에서 진보교육감이 대거 당선됨에 따라 혁신학교가 전국으로 확산되기 시작했다. 제주 또한 2014년 진보 성향의 이석문 교육감이 당선되면서 2015년부터 제주형 혁신학교인 다혼디배움학교를 본격적으로 도입하였다. 그 외에도 2017년 문재인 정부가 들어서고 국정과제로 혁신학교 확산을 추진함에 따라 다혼디배움학교가 더욱 더 발전할 수 있는 환경이 마련되었다. 이는 정권의 변화, 교육정책의 변화와 같은 구조적 요인들이 다혼디배움학교를 도입하고 발전시키는 데 중요한 역할을 담당하고 있음을 시사한다. 이승호(2016) 역시 2009년

김상곤 경기도 교육감의 당선을 혁신학교의 태동기로 2010년 진보교육감의 당선을 혁신학교의 확대기로 바라본 바 있으며 구조-제도-행위자 통합적 접근을 활용한 다수의 선행 연구에서도 정권의 교체를 주요한 구조적 요인으로 분석하였다(이준희, 2011; 장아름, 2018; 신은희, 2019).

둘째, 다혼디배움학교에 영향을 끼친 기존 조직과 제도의 한계들이 파악되었다. 특히 입시제도를 비롯한 신자유주의 교육의 산물들은 다혼디배움학교가 추구하는 학생중심 수업, 프로젝트 수업, 토론 수업을 도입하는 데 어려움을 초래하기도 하였다. 백병부 외(2019)는 혁신학교의 지속가능성을 위협하는 요인으로 학력을 둘러싼 갈등들을 제시한 바 있으며 실제로 초기 다혼디배움학교 운영 당시 학부모들이 학력저하에 대한 문제들을 제기하기도 했다. 이는 중·고등학교에서 다혼디배움학교의 혁신이 미흡한 원인으로 작용하기도 했다(정진화 외, 2021). 아울러, 다혼디배움학교 운영에 있어 「제주특별법」의 효용성이 저하되는 모습을 보이고 있었다. 이는 강은주(2017)의 연구 결과에서 볼 수 있듯이 「제주특별법」의 교육과정 특례가 실제 학교 현장에서 적용되기 어려움을 시사한다.

한편, 다혼디배움학교의 변화 과정 중 새로운 제도적 제약들이 나타나기도 하였다. 먼저 다혼디배움학교의 일반화 문제가 지적된다. 김성천(2018)은 혁신학교의 증가가 혁신의 확산에 일부 기여하였으나 무늬만 혁신학교가 양산되는 등 혁신학교의 철학이 변질될 수 있음을 지적하였다. 아울러, 제주형 자율학교 인사관리 기준 개정을 통해 근무 연한을 확대시켜 학교혁신의 지속성을 강화시켰으나 성숙기에 접어들면서 확대된 근무 연한이 다혼디배움학교 교사들의 매너리즘을 강화시키는 결과를 초래했다. 김성천(2018)은 단절성과 지속가능성을 둘러싼 딜레마에 대해 연구한 바 있으며 이는 근무 연한을 둘러싼 학교 현장의 갈등의 모습과 일맥상통한다. 또한, 다혼디배움학교 교사들은 교육청의 다혼디배움학교에 대한 지원이 타시도 보다 미흡하다고 느끼는 반면 일반학교 교사들은 다혼디배움학교에 대한 지원이 과도하며 형평성에 저해된다고 느끼고 있다. 이는 김성천(2018)이 연구한 것처럼 혁신학교를 일반학교와 다른 학교라는 이분법적 인식을 갖은 결과로 분석된다. 아울러 IB학교 도입에 따라 정책적 지원이 IB학교에 쏠리면서 다혼디배움학교 교사들이 소외감을 느끼고 있었다(이인희 외, 2021). 백병부 외(2019)의 연구 결과에서도 볼 수 있듯이 타시도의 경우에도 진보 교육감

의 리더십이 유지되고 있지만, 정책의 방향이 변화되면서 혁신학교에 대한 예산 지원이 감축되는 모습을 보여주고 있었다. 다른 한편 다혼디배움학교의 규모에 있어 작은학교의 경우 다혼디배움학교 추구하는 교육활동을 접목시키는 데 유용하였으나 동료 교사가 부족하여 집단지성을 발휘하기 힘들고 학교 내부에서 고립될 수 있다는 단점도 있었다. 마지막으로 다혼디배움학교에 주어진 자율성이 지역과 학교 상황에 맞는 교육과정을 운영하고 교사들의 자치성을 향상시킬 수 있었지만, 과도한 자율성은 오히려 교육 활동의 발전을 저해시키기도 하였다. 이예슬(2021) 또한 혁신학교 정책의 패러덕스에 대한 연구를 통해 교육에 대한 교사들의 가치관 차이가 오히려 정책 발전에 장애물이 될 수 있음을 지적한 바 있다.

셋째, 행위자들의 경우 제도적 제약을 극복하기 위한 노력을 기울여 왔으며 그 결과 제도를 변화시킨 것으로 드러났다. 특히 다혼디배움학교 이전부터 평교사 출신의 공모 교장을 선발하기 위한 교사들의 노력이 있었으며 기존 제도 수혜자들의 반발에도 불구하고 2014년 9월 1일 자로 바람초등학교에 4년 동안 학교를 책임질 평교사 출신 공모 교장이 부임하였다. 이인회(2017)에 따르면 많은 교사들이 교장의 리더십 부재를 혁신학교의 발전을 저해하는 요인으로 나타났다. 이는 반대로 혁신의 의지를 가진 공모 교장의 부임이 다혼디배움학교 발전에 중요한 요인으로 작용할 수 있음을 시사하며 정바울 외(2020)는 다혼디배움학교 성과 분석 연구를 통해 지속가능한 리더십 구축의 방안으로 교장공모제의 안정적 운영을 제시한 바 있다. 또한, 다혼디배움학교 도입 이후에는 학교의 근무 연한 확대에 대한 건의가 이루어져 왔으며 2018년 제주형 자율학교 인사 관리 기준을 개정하여 근무 연한이 확대되는 계기가 되었다. 강은주(2017)는 제주형 자율학교 특례들 중 교원 인사권의 중요성에 대해 강조한 바 있으며 이는 학교의 철학과 운영 방향에 맞는 구성원들을 직접 선발하여 학교 교육의 질을 제고시킬 수 있음을 의미한다. 아울러 학교혁신의 문화를 정착하기 위해 빈번한 교원 전보를 지양하고 근무 연한 확대를 통해 혁신의 지속성을 강화시켜야함을 알 수 있었다.

한편, 다혼디배움학교 발전과정에 있어 행위자들 간의 갈등도 새롭게 나타났다. 특히 다혼디배움학교의 경우 지자체와의 협력이 미흡하고 ‘그들만의 리그’에 머물고 있었으며 다혼디배움학교 교사들의 경우 매너리즘에 빠져 있다는 지적이

나타나고 있었다. 정진화 외(2021) 역시 다혼디배움학교의 성과가 다른 학교로 확산되지 못한 채 학교 내부에 그치고 있는 점을 지적한 바 있다. 이에 따라 정바울 외(2020)는 향후 다혼디배움학교의 발전 방안으로 마을결합형 혁신학교를 비롯한 혁신학교 모델의 다변화를 제시한 바 있으며, 이인회(2020)는 지자체와의 유기적인 협력 관계 구축이 필요함을 주장하였다. 아울러 다혼디배움학교의 활동가 소진의 문제가 있다. 정진화 외(2021)는 다혼디배움학교에서 혁신을 주도했던 리더 교사들이 그동안의 과도한 헌신으로 소진 상태에 빠져 있다고 지적한다. 이예슬(2020)의 연구에서도 나타나듯 혁신학교 발전에 있어 부장 교사와 같은 중간 리더십은 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 초기 다혼디배움학교의 운영을 주도했던 활동가들이 일반학교로 진출가면서 발전에 정체를 겪는 현상이 나타나고 있다. 그리고 다혼디배움학교에 대한 지원과 근무 연한 확대에 대한 일반학교 교사들 간의 갈등도 존재했다. 이는 백병부 외(2019)가 지적하듯 기존 권력의 중심이 혁신그룹으로 이동함에 따라 새로운 변화를 거부하는 기존 권력과의 갈등들이 표면으로 나타난 것으로 분석된다.

이상의 논의를 종합할 때 다혼디배움학교에 영향을 끼치는 구조적 요인으로는 정권의 변화가 중요하게 작용하였으며 제도적 요인으로는 근무연한을 둘러싼 갈등, 지원 체계 미흡, 작은학교의 고립성, 과도한 자율성이 양가성으로 나타났다. 다음으로, 행위자 요인으로는 행위자들의 노력이 제도를 변화시킬 수 있는 중요한 역할을 담당하고 있는 것으로 분석되었다.

나. 연구문제 2: 다혼디배움학교의 경로변화 요인

첫째, 제주 다혼디배움학교의 경로의존적 요인으로는 우선 입시 제도, 인사 제도와 같은 기존 제도의 한계점들이 나타났다. 이는 경로의존성과 관련된 선행 연구에서 볼 수 있듯이 제도적 관성과 연관된 것으로 기존 제도의 한계점에도 불구하고 매몰 비용으로 인해 경로 변화가 어렵다는 것을 의미한다(김민희, 2012; 박상완, 2015). 다음으로 기존 제도 수혜자들의 변화 거부가 있었다. 특히 공모 교장의 부임이나 근무 연한의 확대, 다혼디배움학교에 주어지는 예산 지원 및 특례들은 일반학교 교사들의 반발을 불러일으켰다. 이는 진보교육감의 당선으로 혁

신학교가 도입됨에 따라 권력의 핵심이 혁신그룹으로 이동한 것으로 많은 선행 연구에서 권력 관계의 불평등을 경로의존적 요인으로 지적한 바 있다(박상완, 2015; 이재선, 2020). 그러나 다혼디배움학교가 성숙기에 접어들면서는 다혼디배움학교의 제도적 한계들이 나타나기 시작했다. 우선, 교사들은 새로운 제도의 수혜자로서 또 다른 제도의 변화를 거부하는 모습을 보였다. 구체적으로 IB학교가 도입되면서 IB학교에 주어지는 정책적 지원에 대해 다혼디배움학교가 소외되고 있다고 느끼고 있었다. 아울러, 혁신학교 일반화 정책으로 인해 무늬만 혁신학교가 양산되고 있었으며 이에 따라 많은 교원들과 학부모들이 혁신에 대한 피로감을 느끼고 있었다. 김민희(2012) 또한 교육지원청의 기능 개편과 관련된 연구를 통해 경로의존적 요인으로 네트워크 효과를 지적한 바 있으며, 이는 다혼디배움학교의 일반화 정책과 일치한다. 그 외에도 다혼디배움학교가 인력 감축 등 예전의 모습으로 회귀하는 경향을 보였으며 지자체와의 협력 부족, 그들만의 리그라는 문제점도 지적되었다. 정진화 외(2021)는 성과 분석을 통해 지원 체계 미흡, 다른 학교와의 성과공유 미흡, 혁신 리더 교사들의 소진 등을 과제로 제시한 바 있다.

둘째, 제주 다혼디배움학교의 경로진화적 요인은 진보교육감의 당선과 재선, 그 외에도 혁신에 대한 지도자와 구성원들의 강력한 관심이 있는 것으로 파악되었다. 특히 교육중심시스템 도입, 평교사 출신 공모교장 부임, 조직 개편 등은 다혼디배움학교가 발전할 수 있는 원동력으로 작용하였다. 김민희(2012) 또한 교육지원청의 기능 개편과 관련한 경로의존성 연구에서 교육지원청의 경로진화 가능성을 지도자의 의지, 개혁에 대한 강력한 관심에서 찾은 바 있으며 이는 다혼디배움학교의 경로진화적 요인과 일치한다. 아울러 다혼디배움학교의 긍정적 인식 확산, 정책의 개선도 다혼디배움학교의 경로진화적 요인으로 작용하였다. 정진화 외(2021)의 연구에서도 다혼디배움학교에 대한 교직원, 학부모, 학생들의 만족도가 일반학교보다 높게 나타나고 있으며 민주적 학교 운영, 창의적 교육과정 운영 등을 다혼디배움학교의 긍정적 성과로 평가하고 있었다.

이상의 논의를 종합할 때 다혼디배움학교의 경로변화 요인을 살펴보면 다혼디배움학교가 연차를 거듭할수록 경로의존적 요인은 줄어들고 경로진화적 요인은 증가하는 것으로 나타났다. 특히 맨아기에는 경로의존적 요인이 2개, 경로진화적

요인은 1개였으나 도입기에는 경로의존적 요인 3개, 경로진화적 요인 2개, 발전기에는 경로의존적 요인 1개, 경로진화적 요인이 3개로 점차 문제점들을 보완하고 정책이 개선되는 모습을 보이고 있었다. 반면에 다혼디배움학교 성숙기에 접어들면서 기존 제도로의 회귀, 그들만의 리그, 새로운 제도의 속박, 네트워크 효과와 같이 경로의존적 요인이 4개로 증가하면서 발전에 어려움을 겪는 것으로 분석되었다. 이는 다혼디배움학교가 그동안 걸어온 경로 중 혁신에 대한 강력한 관심, 새로운 제도 논리 변화, 제도적 시스템 개선 노력 등 경로진화적 요인을 활용하여 현재 겪고 있는 어려움을 해소해야함을 시사한다.

다. 연구문제 3: 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 비교

올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정에 있어 동형화 및 이형화 요인이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다. 김성천(2018)은 혁신학교가 시도교육청으로 확산되면서 동형화 및 이형화의 양상을 보이고 있음을 설명한다. 이는 혁신학교의 지역적 확산 뿐만 아니라 학교 간 확산 과정에서도 학교의 맥락에 따라 동형화 및 이형화 양상이 나타나고 있음을 시사한다.

첫째, 맹아기 당시 경로의존적 요인으로 올레초등학교와 바람초등학교 모두 열악한 교육 환경에 처해있었다. 이는 초기 다혼디배움학교가 읍면 지역의 열악한 소규모 학교를 중심으로 도입되었음을 보여주며 이를 통해 지역 균형 발전에 기여하고 있음을 시사한다. 아울러 올레초등학교와 바람초등학교 모두 ‘예술꽃씨앗 학교’, ‘*5*-좋은학교와 같은 특색 학교를 운영한 경험이 있었다. 그리고 특색 학교를 운영하며 겪었던 반성과 성찰을 토대로 다혼디배움학교를 도입할 수 있었다.. 경로진화적 요인으로는 올레초등학교와 바람초등학교 모두 공모 교장의 부임과 이를 통한 새로운 리더십의 등장이 결정적 사건으로 작용하였다(이인희, 2017). 그러나 올레초등학교 같은 경우에는 학교의 교사들을 위주로 혁신이 이루어진 반면 바람초등학교는 공모 교장이 중심이 되어 전담팀이 구성된 특징을 보인다.

둘째, 도입기에서는 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정의 차이점이 두드러지게 나타났다. 올레초등학교의 경우 교사 위주로 혁신이 이루어지다보니 교육과정 운영, 수업과 회의 병행의 어려움, 관례적 업무 과다 등 초기 다혼디배

움학교 도입에 따른 시행착오들이 많이 나타났다. 이에 따라 교육과정의 혁신을 중심으로 다혼디배움학교의 운영이 이루어졌고 그 결과 담임교사 업무 제로화, 담임 배정서 도입, 교육과정 변화의 성과를 이룰 수 있었다. 특히 담임교사 업무 제로화와 담임 배정서의 도입은 교육청의 교육중심시스템 정책이 도입되기 이전부터 학교에서 선도적으로 실시한 것으로 정책 발전에 있어 학교가 중요한 역할을 담당하고 있음을 보여준다. 고희영(2022) 역시 올레초등학교에 대해 교사들을 중심으로 교육과정 개발에 선도적인 역할을 담당하고 있다고 평가한 바 있다. 바람초등학교의 경우 공모 교장을 중심으로 혁신 교육을 전담하는 팀이 구성됨에 따라 초기 다혼디배움학교의 시행착오들이 올레초등학교에 비해 적게 나타났다. 특히 공모 교장이 마을에 거주하며 지역사회와의 소통이 원활히 진행함에 따라 다혼디배움학교에 대한 학부모의 지지가 강했으며 이를 토대로 마을 교과 개설, 학부모가 참여하는 교육과정 운영 등의 성과를 거두었다. 아울러 학교를 지역사회에 개방하고 바람초 컨퍼런스를 개최한 것은 학교가 교육청의 다혼디배움학교 정책을 넘어 마을교육공동체로 발전하고 있음을 시사한다. 그러나 교사들의 교육 철학을 둘러싼 갈등이 자주 일어난 것을 감안할 때 민주적 회의 문화를 정착하기 위한 역량의 강화가 필요한 것으로 나타났다.

셋째, 발전기에서는 도입기에서의 경로가 심화되는 양상을 보였다. 특히 도입기에서 나타난 문제점들을 보완하고 도입기에서의 경로진화적 요인들이 한층 더 발전하는 모습을 보였다. 올레초등학교의 경우 도입기의 문제점으로 나타난 관례적 업무 과다가 간소화되었으며 업무분장 또한 개선되었다. 그리고 다혼디배움학교 1기부터 근무했던 교사들이 계속하여 학교에 남으면서 혁신학교 시스템을 체계화하고, 교육과정에 회복적 생활교육을 도입하는 등 교육과정을 발전시키는 모습을 보였다. 조영경(2021)은 혁신학교의 시스템 구축에 대해 구성원의 변동에도 불구하고 혁신학교의 목표를 안정적으로 공유할 수 있다고 설명한 바 있다. 또한 고희영(2022)은 올레초등학교 교사들이 오랫동안 학교에 근무하면서 학교혁신의 문화가 정착되었다고 분석하기도 하였다. 그러나 올레초등학교는 공모 교장에서 일반 교장으로 변화함에 따라 지속성이 감소하는 상황에 처하기도 했다. 바람초등학교의 경우 이전의 문제점으로 나타난 소통 역량을 강화시키기 위한 노력이 이루어졌다. 또한, 공모교장 2기가 들어서면서 다혼디배움학교 운영이 보완되었

으며 학부모회가 더욱 더 활성화되었다. 아울러 인근 학교와의 연계를 시도하면서 학교의 외연성을 확장시키기는 등 마을교육공동체가 더욱 더 활성화되었다. 그러나 올레초등학교와 달리 다혼디배움학교 1기부터 근무했던 교사들이 다른 학교로 진출가면서 지속성이 감소하는 특징을 보이기도 했다.

넷째, 성숙기에서는 올레초등학교와 바람초등학교 모두 코로나19의 발발로 학생 참여형 수업, 토론 수업 등에 있어 어려움을 겪었지만, 민주적 학교문화를 통해 코로나19를 선도적으로 극복해나갈 수 있었다. 정바울 외(2020)는 다혼디배움학교가 코로나19 상황 속에서 일반 학교에 비해 교육활동을 성공적으로 운영하고 있으며 정진화 외(2021) 역시 다혼디배움학교의 협력하는 문화가 코로나19 극복에 중요한 역할을 담당했다고 설명한 바 있다. 특히 바람초등학교의 경우 마을교육공동체를 더욱 더 심화시켜 교육발전협의회를 창립하였으며 그 외에도 워크숍의 시스템화, 기초학력 부진아 제로 등의 성과를 거두었다. 다만 올레초등학교의 경우에는 코로나19로 마을교육공동체 활성화의 어려움을 겪고 있었으며 향후 마을교육공동체를 어떻게 활성화시키는 것이 과제로 분석되었다.

이상의 논의를 요약하면, 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정에 있어 공모 교장의 부임이 다혼디배움학교 운영에 공통적으로 결정적인 역할을 하였다. 그러나 다른 한편으로는 양자간의 유의미한 차이점도 나타났다. 구체적으로 보면 올레초등학교의 경우 공모 교장에서 일반 교장으로 변경됨에 따라 교사 위주로 혁신이 이루어졌다. 이는 올레초등학교의 혁신이 교육과정 중심으로 발전하게 된 계기가 되었으며 그 결과 6~8년차 교사들을 중심으로 혁신의 문화를 지속적으로 이어나갈 수 있었다. 반면 바람초등학교의 경우 지속적으로 공모 교장이 부임함에 따라 교장 중심으로 혁신이 이루어졌다. 이는 바람초등학교가 마을교육공동체, 지역사회와의 협력을 강조하는 모델로 발전하게 된 계기가 되었으며 그 결과 교육발전협의회 창립, 마을교과 개설, 바람초 컨퍼런스 개최 등의 성과를 얻을 수 있었다. 결과적으로 제주 다혼디배움학교의 이형화 양상은 혁신을 주도한 그룹과 지역적 특성의 차이가 크게 작용한 것으로 나타났다. 또한, 학교 현장이 교육청이라는 정책 집행기관보다 선도적 역할을 담당하고 있을 뿐만 아니라 다혼디배움학교 운영의 다양한 가능성을 보여주고 있음을 시사한다.

3. 결론 및 제언

본 연구의 분석 결과와 논의를 바탕으로 연구자의 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제주 다혼디배움학교의 발전과정에 있어 행위자들의 노력이 중요하게 나타났다. 이에 따라 교장공모제도 확대를 통해 혁신의 의지를 가진 교장을 다혼디배움학교에 임용하고 기존의 성과 위주 승진 제도에 변화를 주어야 한다. 더불어, 다혼디배움학교 교원들의 근무 연한을 조정하여 교원들의 매너리즘을 예방하고 새로 전입 온 교원들이 본인의 교육 철학을 실현할 수 있도록 여건을 조성할 필요가 있다.

둘째, 다혼디배움학교는 맹아기에서 도입기, 발전기로 갈수록 경로의존적 요인은 줄어들고 경로진화적 요인은 증가하는 모습을 보이고 있었다. 그러나 성숙기에 접어들면서는 다혼디배움학교가 기존 제도로 회귀하는 현상과 동시에 새로운 제도의 제약들이 나타나고 있었다. 따라서 다혼디배움학교가 그동안 걸어왔던 경로를 되짚어볼 필요가 있으며, 특히 다혼디배움학교가 도입되고 발전할 수 있었던 경로진화적 요인들을 활용함으로써 성숙기에 나타나는 경로의존적 요인들을 해소하는 방안들을 모색해야 한다.

셋째, 올레초등학교와 바람초등학교의 경로변화 과정에 있어 학교 현장이 교육 행정기관보다 선도적 역할을 담당하고 있었다. 이에 따라 향후에는 학교 개방, 마을 교육과정 개설 등 학교의 자율권을 더욱 확대하여 학교가 주도적 역할을 담당할 수 있도록 권한을 부여하고 학교의 특성에 따른 교육청의 맞춤형 지원을 강화함으로써 다혼디배움학교의 모델을 다양화할 필요가 있다.

이상의 제주 다혼디배움학교에 관한 역사적 신제도주의 분석에 대한 결론을 바탕으로 후속 연구를 위한 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 본 연구는 교육청 업무담당자와 다혼디배움학교 관리자 및 교사를 대상으로 면담을 진행했다. 이를 통해 교육청의 정책, 학교의 변화 과정에 대해 심도 있는 논의를 할 수 있었지만, 학부모와 학생, 지역사회의 의견을 담지 못한 한계점이 있었다. 추후 다혼디배움학교의 학부모와 학생 및 지역사회 구성원을 면담 대상에 포함하여 다양한 구성원들의 시각을 포함할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 다혼디배움학교가 성공적으로 운영되고 있는 올레초등학교와 바람초등학교의 교원을 연구 참여자로 선정하였다. 이는 다혼디배움학교를 처음 운영하는 학교에 가이드라인을 제시하고 다혼디배움학교 발전에 기여할 수 있지만, 실제 운영에 어려움을 겪고 있는 학교의 목소리를 담지 못했다는 한계점이 있다. 따라서 추후 보다 다양한 사례의 다혼디배움학교를 면담 대상으로 선정하여 연구의 대표성을 확장할 필요가 있다.

셋째, 본 연구는 올레초등학교와 바람초등학교를 연구 참여자로 선정하였으며 두 학교 모두 소규모 학교라는 공통점이 있었다. 이는 다혼디배움학교의 대부분이 작은학교임을 감안할 때 대표성을 떨 수 있으나 중규모 다혼디배움학교를 포함하지 못한 한계점이 있었다. 따라서 향후 중규모 다혼디배움학교를 포함하여 연구를 진행할 필요가 있다.

넷째, 본 연구는 연구 기간을 2015년부터 2022년 6월 30일까지로 선정하였다. 이에 따라 2022년 7월 신입 교육감의 당선과 2023년 재지정된 제주형 자율학교(다혼디배움학교)의 실행과정을 포함한 연구를 진행할 필요가 있다.

참고문헌

- 강은주(2017). 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석. 박사학위논문. 제주대학교.
- 강철호(2018). 교원연수제도의 역사적 제도주의 분석. 박사학위논문. 공주대학교.
- 강형인(2011). 제주형 자율학교 “i-좋은학교”의 운영실태 및 성과분석: 제1기 초등학교를 중심으로. 석사학위논문. 한국교원대학교.
- 강혜영·김성천·김진영·양윤정(2021). **행복매움학교의 미래지향적 방향 탐색**. 인천: 인천광역시교육청.
- 경기도교육청(2017). 2017 혁신학교 운영 기본계획.
- 경기도교육청(2019). **경기혁신교육 10년**. 경기: 경기도교육청
- 고병현·김찬호·송순재·임정아·정승관·하태욱·한재훈(2009). **교사, 대안의 길을 묻다**. 서울: 이매진.
- 고은지(2020). 혁신학교 재지정에 대한 초등교사들의 대응 연구: 신제도주의 관점을 중심으로. 석사학위논문. 서울교육대학교.
- 고희영(2022). 학교교육과정 개발 및 운영에 나타난 학교 내 교사학습공동체의 전문적 자본 구축 양상 탐구: 제주형 혁신학교를 중심으로. 석사학위논문. 한국교원대학교.
- 권동택·김현욱·정광순·최지연·남미(2021). **2021. 행복학교 평가 및 발전방안 연구**. 경남: 경상남도교육청.
- 권동택·김현욱·정광순·최지연·남미·설연희(2022). **인천 학교혁신 정책의 성과분석을 통한 향후 정책 방향 탐색 연구**. 인천: 인천광역시교육청.
- 김권호·이형민·서현실·박성근·김민수(2019). **전남형미래학교 모델 개발 연구**. 전남: 전라남도교육청.
- 김권호·이형민·서현실·박성근·류상재(2019). **전남혁신학교 운영 성과분석(2016~2018)**. 전남: 전라남도교육청.
- 김민희(2012). 경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능 개편. **한국자치행정학보**, 26(1), 1-23.
- 김진수(2013). 경로의존성 관점에서 본 세종시정책의 변동과정에 관한 연구. 박사학위논문. 서울시립대학교.
- 김천홍·심인영·이덕화·권혜수·남궁상운·김예순(2019). **전북 초·중·고 혁신학교 사례연구**. 전북: 전라북도교육청.
- 김선희(2020). **신제도주의와 정책분석 이론과 실제**. 서울: 도서출판 윤성사
- 김성천(2011). **혁신학교란 무엇인가**. 서울: 맘에드림.
- 김성천(2018). 혁신학교 정책의 여섯 가지 차원의 딜레마. **교육문화연구**, 24(2),

33-56.

- 김영천(2016). **질적연구방법론 I : Bricoleur**. 경기: 아카데미프레스.
- 김옥순(2019). 혁신학교를 통해 본 교육혁신 연구. 박사학위논문. 강릉원주대학교.
- 김용·박재은·양성관·이인희(2022). **제주형 자율학교 성과 분석 및 학교 모델 탐색 연구**. 제주: 제주특별자치도교육청.
- 김윤권(2004). 중국 국무원의 변화와 그 요인에 관한 연구: 역사적·신제도주의 시각의 적용을 중심으로. 박사학위논문. 서울대학교
- 김윤권(2005). 제도와 정책연구: 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. **한국정책학회보**, 14(1), 299-329.
- 김준영·소은주·김수희·김옥희·주문희·김대현·문강희·박경화·박소영·서지희·송진영·양수영·황세영·김이수·이기연(2020). **2020 빛고을혁신학교는 광주교육에 어떤 영향을 미쳤는가**. 광주: 광주광역시교육청.
- 김진숙·이희수·정영식·계보경·이은환(2017). **대전 미래교육정책의 방향과 전략 수립 연구**. 대전: 대전광역시교육청.
- 김천홍·심인영·이덕화·권혜수·남궁상운·김예순(2019). **전북 초·중·고 혁신학교 사례 연구**. 전북: 전라북도교육청.
- 김훈호·김은경·인효연·박환보·민병성·이진철·임해진·한광희(2020). **충남 혁신학교 정책 발전방안 연구**. 충남: 충청남도교육청.
- 박상완(2015). 역사적 제도주의 관점에서 교장공모제도 변화 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로. **교육행정학연구**, 33(3), 323-350.
- 박상현·정영모(2021). **서울형혁신학교의 성과분석과 발전방향**. 서울: 서울특별시교육청.
- 박성호·류방량·길혜지·김민조·김성식·박환보·김연천·임수진(2018). **행복씨앗학교 성과분석 연구**. 충북: 충청북도교육청.
- 박세준·허주·이승호(2021). 질적 메타분석을 활용한 혁신학교 성과와 한계의 구조적 탐색. **교육행정학연구**, 39(20), 179-204.
- 박수정·맹재숙·고경희·박정우·박근아·이진웅·석재현·박효비(2019). **대전형 혁신학교 운영 성과분석 및 발전방안 연구**. 대전: 대전광역시교육청.
- 박수정·박정우(2020). 시·도교육청의 혁신학교 정책 분석: 2019학년도 혁신학교 계획을 중심으로. **학습자중심교과교육연구**, 20(9), 621-645.
- 박수정·김용·엄문영·이인희·이희숙·차성현·한은정(2021). **오늘의 교육 내일의 교육정책**. 서울: 학지사.
- 박승배·부재율·이동성·강은숙·나종민·정민수·최준호·배성중(2018). **전라북도 혁신미래학교 연구**. 전북: 전라북도교육청
- 박승철(2014). 경기도 혁신학교 정책 평가연구. 박사학위논문. 중부대학교.
- 박일관(2014). **혁신학교 2.0 혁신학교를 넘어 학교혁신으로**. 서울: 에듀티니.

- 박희경·김대현·권다남·임설희·이호중·안영찬(2022). **울산 미래교육 방향 설정을 위한 기초연구**. 울산: 울산광역시교육청
- 박희경·박상욱(2021). 코로나늬학교 운영 1년에 대한 교사들의 이야기. **교육공동체 연구와 실천**, 23(1), 1-28.
- 백병부(2019). 경기도교육청 학교혁신 정책의 성과와 과제: 2009년 이후 학교변화에 대한 인식을 중심으로. **교육문화연구**, 25(2), 121-148.
- 백병부·성열관·양성관(2019) 혁신학교의 지속가능성 위협 요인 분석: 혁신학교 확산기 경기도의 경험을 중심으로. **한국교육**, 46(3), 99-128.
- 서경혜(2015). **교사학습공동체**. 서울: 학지사.
- 성열관·강에스더·김진희·이형빈·박민정·정아름(2020). **미래지향적 혁신교육체제 연구**. 세종: 세종특별시교육청
- 신은희(2019). 교육과정 변화에 대한 신제도주의 분석: 혁신학교를 중심으로. 박사학위논문. 한국교원대학교.
- 신철균·백병부·권순영(2019). **강원행복더하기학교 3.0 미래형 모델학교 연구**. 강원: 강원도교육청.
- 안광식·서영선·류진영·최진경·유경훈·이주영·김형구(2016). **세종 혁신학교 사례분석 연구**. 세종: 세종특별시교육청.
- 안병영·하연섭(2015). **5·31 교육개혁 그리고 20년**. 서울: 다산출판사.
- 안영찬(2019). **울산형 혁신학교 ‘서로 나눔학교’ 정착을 위한 제언**. 울산: 울산광역시교육청.
- 안혜정(2019). 혁신학교와 학력:“학교교육과 제4의길”과“사노마나부, 학교개혁을 말하다”의 교육개혁과 학력 논의를 중심으로. **교육비평**, 44, 208-240.
- 양아라(2018. 6. 14.). 진보 교육감 ‘전성시대’ 2기 혁신교육 시동 걸렸다. **민중의 소리**. <https://vop.co.kr/A00001299164.html>에서 2023. 5. 26.에 인출함.
- 오종철(2020). 혁신학교 개선 방향 모색을 위한 질적 사례 연구. 석사학위논문. 부산대학교.
- 우옥희·김대영(2018). 제주형 자율학교 교육과정 자율권 활용 실태분석. **교육문제 연구**, 31(4), 105-128.
- 이문식(2019). 다혼디배움학교 질적성장을 위한 정책 제언. 제주: 제주특별자치도 교육청.
- 이상철(2021). **부산다행복학교 6년의 성과 및 과제 연구**. 부산: 부산광역시교육청.
- 이상철·강화정·김혜영·윤형식·이승배·이효진·김은주·류영규(2020). **부산미래학교 모델 개발연구**. 부산: 부산광역시교육청.
- 이승호(2016). 혁신학교 정책집행과정 특징 분석. 박사학위논문. 서울대학교.
- 이예슬(2020). 혁신학교 정책의 패러독스: 정책 확산 과정에서 나타난 교원들의

- 경험을 중심으로. 박사학위논문. 고려대학교.
- 이은주·김남균·염은열·이선경·곽지은·김기홍·박상호·신소영(2021). **충북 행복자치미래학교 모델 구축 및 학교교육과정 다양화 방안 연구**. 충남: 충청남도교육청.
- 이인회(2013). 교육거버넌스 관점에서 본 소규모 학교 통폐합 정책 분석. **탐라문화**, 43(0), 347-375.
- 이인회(2017). **제주 교육 들여다보기**. 경기: 교육과학사.
- 이인회·현길아(2021). 제주형 혁신학교의 미래지향적 교육패러다임의 모색. **교육과학연구**, 23(2), 1-37.
- 이재선(2020). 교원 성과상여금 제도의 경로의존성에 관한 연구. **교육논총**, 40(3), 67-91.
- 이정민(2021). 학생의 심리·정서적 지원에 대한 교육정책의 경로의존성 분석. **한국교육문제연구**, 39(3), 27-54.
- 이정민(2021). 초·중등학교 학생상담 정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 박사학위논문. 이화여자대학교.
- 이준희(2006). 교원성과급 정책결정과정의 한계요인에 관한 연구: 역사적 신제도주의의 경로의존성을 중심으로. **교육과학연구**, 37(1), 77-100
- 이준희(2011). 단위학교 책무성 정책변화에 관한 역사적 신제도주의적 분석. 박사학위논문. 고려대학교.
- 장아름(2018). 대학재정지원정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 박사학위논문. 고려대학교.
- 정기호·정규진·조재서·이용석·최종철·박영상·천미경·온정덕·김영희(2020). **경북미래학교 활성화 방안**. 경북: 경상북도교육청.
- 정바울·신철균·임수형·김용우(2020). **다혼디배움학교 성과 분석 기초 연구**. 제주: 제주특별자치도교육청.
- 정영화(2021). 혁신학교 운영 원리로서의 Dewey 프래그머티즘에 대한 연구. 석사학위논문. 경인교육대학교.
- 정진화·박성만·박진홍·오윤주·문근숙·배순정(2021). **다혼디배움학교 성과 분석 및 발전 방안 연구**. 제주: 제주특별자치도교육청.
- 제주특별자치도교육청(2018). 2018 제주특별자치도 고교체제개편 추진 계획.
- 제주특별자치도교육청(2021). 2020 교육정책 연구보고서.
- 제주특별자치도교육청(2022). 2022 제주 다혼디배움학교 운영 계획.
- 제주특별자치도제15대교육감직인수위원회(2014). 제주희망교육준비위원회 활동백서.
- 조영경(2021). 혁신학교 지속발전을 위한 목표공유 방안 연구. 석사학위논문. 건국대학교.

- 진보라(2016). 문화관광해설사 제도변화의 경로의존성 분석. 박사학위논문. 한양대학교.
- 최경실·김구현·김덕원·김동수·김민경·박찬영·오창진·오해균·유종열·유진태·이경찬 (2020). **충남미래학교 기초 연구**. 충남: 충청남도교육청
- 최인성(2016). 신제도주의 관점으로 본 학교단위 학교개혁 사례연구. 석사학위논문. 한국교원대학교.
- 하연섭(2011). **제도분석 이론과 쟁점**. 서울: 다산출판사.
- 하연섭(2016). 고등교육 재정지원. 국가재정운용계획 교육분과위원회 보고서.
- 하태수(2001). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로. **행정논총**, 39(3), 113-137.
- 한희정(2015). **혁신학교 효과**. 서울: 맘에드림.
- 황수아(2018). 국가교육과정 적정화 정책에 대한 역사적 신제도주의적 분석: ‘집중이수제’와 ‘핵심개념’을 중심으로. 박사학위논문. 고려대학교.
- Arthur, W. B.(1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Creswell, J. W.(2013). *Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing Among Five Approaches(3rd ed)*. 조홍식·정선욱·김진숙·권지성 공역 (2016). **질적연구방법론: 다섯가지 접근(제3판)**. 서울: 학지사.
- David, P. A.(1985). Clio and the economics of QWERTY. *American Economic Review*, 75, 332-337.
- Hall, P. A.(1986). *Governing the economy: The politics of state intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Krasner, S. D.(1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16, 223-246.
- Madison, D. S.(2005). *Critical ethnography: Methods, ethics, and performance*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mahoney, J.(2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J., & Snyder, R.(1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2), 3-32.
- Mahoney, J., & Thelen, K.(2010). *A theory of gradual institutional change*. New York: Cambridge University Press.
- March, J. G., & Olsen, J. P.(1984). The new institutionalism: Organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.

- North, D. C.(1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P.(2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(20), 251-267.
- Robert K. Yin(2018). *Case Study Research and Applications: Design and Methods(6th ed)*. 신경식·송민채·신현섭·조수현·서이안 공역(2021). 사례연구방법. 서울: 한경사.
- Skowronekm S.(1982). *Building a new American state: The expansion of national administrative capacities, 1877-1920*. England: Cambridge University Press.
- Streek, W., & Thelen, K.(2005). *Introduction: Institutional change in advanced political economics*. England: Oxford University Press.

【Abstract】

Analysis of Historical New Institutionalism on Jeju Dahondibaeum Schools

Hong, Ji-Hwan

Department of Educational Administration & Educational Consulting
Graduate School of Education Jeju National University

Supervised by Professor Lee, In Hoi

The transition from an industrial society to an information-based society demands innovation in school education. Future society must be able to create new knowledge by leveraging information and generate new value by interpreting and integrating knowledge. However, new liberalism, the entrance examination structure in Korea, nationalism, bureaucratic culture, and the closeness of teaching cultures serve as obstacles to educational innovation. Innovative schools seek to address these issues by pursuing a small school revival movement at the policy level of the educational authorities. Since 2009, innovative schools have been implemented, with 2,694 such schools currently operating. Jeju has also implemented innovate schools since 2015.

Dahondibaum Schools have made significant contributions to education in Jeju through the development of a democratic school culture, the operation of creative curriculum, and the formation of ethical living communities. However, they have also been criticized for focusing on quantitative expansion at the expense of qualitative growth, and they faces the challenge of establishing a

model for future education beyond the normalization of public education. To address this issue, various studies on Dahondibaum Schools are needed, and an analysis of the school's development over the past years is necessary by understanding the path they have undergone.

The purpose of this study is to discover the structural, institutional, actor-related and path of change factors that have influenced Dahondibaum Schools through an analysis of historical new institutionalism on Jeju Dahondibaeum Schools. Additionally, the study provide implications for political development in Dahondibaeum Schools by comparing the path of Olleh and Baram primary schools. To achieve these research goals, the following specific questions were addressed. First, What are the structural, institutional, and actor-related factors that have influenced Dahondibaum School? Second, What are the path of change factors that have shaped the school's evolution and growth? Third, What is the path of change of the Olleh and Baram primary schools?

This study analyzed the changes in Dahondibaum Schools from the perspective of historical new institutionalism. Through this analysis, the context of policies, institutions, actors, and external events that have influenced the path of change was identified. The research method combined Kim Yoon-kwon's (2005) integrated approach of structural, institutional, and actor-related factors with a path of change analysis. Six people were interviewed including the officer and team leader of education office, teachers, and administrators from Olleh and Baram primary Schools.

The main results of this study are summarized as follows. First, the changes in Dahondibaum Schools were divided into four stages: the early stage before 2013, the introduction stage from 2014 to 2017, the development stage from 2018 to 2019, and the maturity stage from 2020 to June 2022. Second, the structural factors that influenced Dahondibaum Schools included reluctance towards conservative education and new liberalism education, the

election of progressive superintendents, changes in central government policy, and the outbreak of COVID-19. Third, the institutional factors that influenced Dahondibaum Schools were limitations in existing organizations and systems, dissatisfaction with the entrance exam system and 'i-Good Schools', and a decrease in the effectiveness of the Jeju Special Law. Also, non innovative schools, suspension of administrative officers, conflicts of IB schools are drawn. Fourth, actor-related factors included efforts by members to promote Dahondibaum School policies such as the appointment of the first superintendent from the regular teacher, and the revision of the Jeju-style Autonomous School Rules. On the other hand, conflicts between actors, such as resistance to new personnel rules and teacher burnout, were also found. Fifth, path-dependent factors included limitations in existing systems such as entrance exam and personnel rules, resistance to Dahondibaum Schools among those who benefited from the pre-existing system, generalization policy and fatigue with innovative schools. Sixth, path-evolving factors included the introduction of innovative schools policy in Gyeonggi, the election and re-election of progressive superintendents, and positive perceptions of Dahondibaum Schools. Beyond that, concern of teachers and administrators on innovation, positive cognition and outcomes of Dahondibaum Schools are presented. Seventh, homogenization factors between Olleh and Baram primary Schools included poor educational environments, experience in specialty schools, and the appointment of open recruitment superintendent. Finally, heterogenization factors were differences in the group driving innovation, where Olleh primary School focused on developing educational curriculum with teachers, while Baram primary School focused on community cooperation models with the open recruitment superintendent.

The conclusions of this study are as follows. First, the efforts of the actors were found to be important in the development process of Dahondibaum Schools. Therefore, the sustainability of school innovation should be expanded

through the expansion of the open principal recruitment system and the adjustment of teachers' work years. Second, as Dahondibaum Schools approaches maturity, a regression to the existing system has been observed. Therefore, solutions to current problems should be sought by utilizing the path-evolving factors that Dahondibaum Schools have pursued. Third, it was found that Olleh and Baram primary Schools played a leading role in the path-changing process. Therefore, it is necessary to expand the autonomy of school by opening up schools and developing community-based curriculum to allow schools to take a leading role and enhance customized support for schools to diversify school models.

Based on the conclusions of this study, suggestions for follow-up research can be made. First, future research on Dahondibaum Schools need to be conducted not only with teachers but also with parents, students, and the local community. Second, analysis should be conducted on Dahondibaum Schools that are experiencing difficulties in actual operation, not only those that are successfully running. Third, considering that Dahodibaum Schools are expanding into a mid-sized school, research should be conducted on mid-sized Dahondibaum Schools as well. Fourth, research should be conducted to explore the execution process, including the re-designated Jeju-type autonomous schools (Dahondibaum Schools) after the election of the new superintendent of education in July 2022.

Key words: Innovative Schools, Dahondibaeum Schools, Histocial
New institutionalism, Integrated Approach of Structural,
Institutional, and Acotr-Related Factors, Path
Dependency

<부록 1> 면담질문지

본 연구는 역사적 신제도주의적 관점에서 제주 다혼디배움학교의 변화 과정을 살펴보고자 합니다. 이를 위해 김윤권(2005)의 구조-제도-행위자 통합적 접근법을 활용하며 세부 내용은 다음과 같습니다. 첫째, 구조적 수준에서는 정권 교체와 같은 당시 정치적 상황이나 경제적, 사회적 상황, 제도변화를 촉발하는 중대한 사건 등을 분석합니다. 둘째, 제도적 수준에서는 제도가 행위자를 지배하는 속성을 우선적으로 살펴봅니다. 그리고 정책의 한계점과 정책이 정착되는 과정에서 다른 제도나 정책, 그리고 학교 문화와의 상호보완성을 분석합니다. 셋째, 행위자 수준에서는 아이디어 구안과 같은 행위자의 제도변화 노력을 살펴본 뒤, 행위자 간의 갈등, 관리자의 리더십, 정책에 대한 반발 등을 분석합니다. 넷째, 위를 바탕으로 제도변화를 제약하는 경로의존적 요인과 제도변화를 가능하게 하는 경로이탈적 요인을 도출하고 앞으로의 발전방안을 제언합니다.

1. 다혼디배움학교에 영향을 끼쳤던 중요한 상황, 사건, 배경은 무엇이었나요?

1-1. 교육청이 다혼디배움학교를 처음으로 도입하게 된 상황, 사건, 배경은 무엇이었나요?

예시) 진보교육감 당선, 교육부 정책, 신자유주의, 타시도 상황, i-좋은학교, 작은학교살리기, 법령 등

1-2. 학교에서 다혼디배움학교를 처음으로 도입하게 된 상황, 사건, 배경은 무엇이었나요?

예시) 지역 특수 상황, 학교 구성원의 의지, i-좋은학교, 당시 학교 상황, 초빙 교장 등

1-3. 다혼디배움학교 도입 이후 변화를 일으켰던 중요한 상황, 사건, 배경은 무엇이었나요?

예시) 교육감의 재선, 인력증원 및 감축, 정책 변화 (성장지원단, 평가, 원리 등 변화 계기), 관련 연구 활성화, 법령/규칙 개정, 업무분장, 재지정 평가, 연수, 교육, 행사, 학교 변화 계기 등

2. 다혼디배움학교 도입 과정 또는 근무를 하면서 한계나 갈등을 경험했던 적이 있었나요?

2-1. 교육청 차원에서 경험했던 한계, 갈등, 문제점이 있었다면 어떻게 생긴 것인가요?

예시) 지원청 인력 미편성, IB, 입시, 상위학급 연계, 지자체 협력 미흡, 인센티브, 인사제도, 평가, 지속성 등

2-2. 학교 관리자, 교사 차원에서 경험했던 한계, 갈등, 문제점이 있었다면 어떻게 생긴 것인가요?

예시) 업무 부담, 관리자와의 갈등, 구성원 간 의견 불일치, 비효율적 의사결정, 혁신학교 이해 부족 등

2-3. 한계, 갈등, 문제점을 어떻게 극복하였나요?

예시) 관계맺기, 소통, 비전 공유, 평가회 개최, 연수

2-4. 한계, 갈등, 문제점이 해결되지 않았다면 그 이유는 무엇이라고 생각하나요?

예시) 입시, 업무 간소화의 한계, 인력부족, 예산부족, 비전 공유 부족, 지속성 부족, 지자체 협력 부족

2-5. 다른 교육정책이나 제도와 상호 불일치하는 것은 없었나요?

예시) 코로나로 인한 교육활동 제약, 학력관, 지필평가 위주 교육, 입시, IB, 자발성과 인센티브 등

3. 다혼디배움학교의 성과는 무엇인가요?

3-1. 교육청 차원에서 다혼디배움학교의 성과는 무엇인가요?

예시) 읍면지역 학교 활성화, 창의적 교육과정, 마을교육공동체 활성화 등

3-2. 학교 차원에서 다혼디배움학교의 성과는 무엇인가요?

예시) 교사의 전문성 향상, 전문적 학습공동체 활성화, 회복적 생활교육, 학생자치, 학부모 참여 활성화 등

3-3. 다혼디배움학교의 성공요인은 무엇인가요?

예시) 구성원간의 관계 중시, 비전의 공유, 전문적 학습공동체, 평가, 환류, 성장지원단, 네트워크 등

3-4. 다혼디배움학교의 앞으로의 발전 방안은 무엇인가요?

예시) 아래로부터의 혁신, 학교밖 전문적 학습공동체, 재지정 학교의 역할 재정립, 혁신대학원 등

감사합니다.