



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](#)

박사학위논문

제주형 자율학교에 대한
다차원 정책 분석

제주대학교 대학원

교육학과

강 은 주

2017년 8월



제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석

지도교수 고 전

강 은 주

이 논문을 교육학 박사학위 논문으로 제출함

2017년 6월

강은주의 교육학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____(인)

위 원 _____(인)

위 원 _____(인)

위 원 _____(인)

위 원 _____(인)

제주대학교 대학원

2017년 6월

Analysis of Jeju Self-Governing School Policy through the Four-Dimensional Framework

Kang, Eun-Ju

(Supervised by professor Ko, Jeon)

A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirement
for the degree of Doctor of Education

2017. 6.

This dissertation has been examined and approved.

Department of Education
GRADUATE SCHOOL
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석

강 은 주

제주대학교 대학원 교육학과

지도교수 고 전

본 연구의 목적은 다차원 정책 분석 모형을 활용하여 제주형 자율학교 정책을 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 분석하는 데 있다. 결론에서는 이러한 분석에 기초하여 제주형 자율학교가 학교 운영의 자율성 확대와 학교개혁의 성공 모델로 정착, 발전하기 위한 개선방안에 대한 제언을 포함하였다. 제주형 자율학교 정책을 분석하기 위한 구체적인 연구 문제는 첫째, 규범적 차원에서 학교운영의 자율화가 추구하는 가치는 무엇이고, 제주에서 진행되고 있는 제주형 자율학교 정책의 추진 목적은 무엇인가? 둘째, 구조적 차원에서 제주형 자율학교는 그 역사적 전개를 통해 어떤 체계와 구조적 특징을 보였는가? 셋째, 구성적 차원에서 제주형 자율학교의 이해 당사자들은 누구이고 각각 어떻게 상호작용하고 있으며, 이들의 역할과 요구는 무엇인가? 넷째, 기술적 차원에서 제주형 자율학교 정책의 지정, 운영, 평가, 환류에 있어서 특징은 무엇인가? 다섯째, 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석 결과를 토대로 제주형 자율학교에 대한 종합적인 진단은 어떠한가?

본 연구의 대상인 제주형 자율학교는 「제주특별자치도법」 제216조 및 동법 시행령 제45~46조에서 규정하고 있는 특별한 학교 형태이다. 제주특별자치도에서만 운영되고 있으며 전국 유일의 새로운 학교 제도로 제주특별자치도만이 갖는 특수성을 고려하여 학교장에게 자율권을 대폭 위임한 자율학교를 의미한다. 제주형 자율학교는 2007년~2013년까지 2년마다 지정된 'i-좋은학교'와 2015년부터 매해 지정되고 있는 '다흐디배움학교'로 구분된다. '다흐디배움학교'는 2014년 진보 성향의 교육감 당선 이후 타 지역의

혁신학교 모델을 제주형 자율학교에 적용한 제2의 제주형 자율학교의 모델이다.

본 연구에서 분석틀로 사용한 다차원 정책 분석은 Bruce S. Cooper, Lance D. Fusarelli와 E. Vance Randall의 저서 「Better Policies, Better Schools: Theories and Applications」(2004)에 나온 분석 모형이다. Cooper, Fusarelli, Randall은 주요 교육정책 분석 이론을 토대로, 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원이라는 교육정책에 관한 분석모형을 제시하였다.

제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석을 위해 사용한 자료수집의 방법은 문헌연구, 심층면담, 인식조사였다. 심층 면담 참여자는 두 가지 모델별 교육청 정책집행자 3명과 교장 각1명, 업무담당교사 각2명, 일반교사 각2명, 행정실장 1명 모두 14명이었다. 제주형 자율학교 구성원들의 인식조사는 설문조사 방법으로 진행하였으며, 교직원을 대상으로 한 설문조사의 경우 2016년에 제주형 자율학교를 운영하고 있는 34개 학교에 근무하는 교원과 행정실장을 전수조사하였다. 학생과 학부모의 경우, 교직원과 동일한 34개 학교의 4·5·6학년 학생과 학부모를 대상으로 하였는데 모델별로, 지역별로 비례유층표집을 하여 대상 학교를 선정하였다. 설문조사 기간은 2016년 9월~10월이었고, 배부된 설문지는 교직원 401부, 학생 866부, 학부모 703부로 총 1,970부였다. 회수된 설문지는 교직원 379부, 학생 840부, 학부모 523부로 총 1,742부였으며, 회수율은 교직원 94.5%, 학생 97.0%, 학부모 74.4%로 전체 88.4%였다.

본 연구의 결과에서는 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석을 시도하였다. 규범적 차원에서 제주형 자율학교가 추구하는 가치를 도출하였고, 제주형 자율학교 정책의 추진 목적과 교사들이 인식하고 있는 운영 목표, 그리고 제주형 자율학교 두 모델의 운영목표를 확인하였다. 구조적 차원에서는 제주형 자율학교의 역사적 변천 과정과 구조를 분석하였다. 특히 제주형 자율학교가 가지고 있는 법적 특례와 교육과정, 인사권, 예산 지원 등의 구조를 확인하였다. 구성적 차원에서는 제주형 자율학교 정책의 구성원인 지자체, 교육청, 관리자, 교사, 행정실, 학부모의 역할과 갈등을 규명하였고, 구성원들의 인식과 만족도를 확인하였다. 기술적 차원에서는 제주형 자율학교가 지속 가능한 학교 모델로 정착되고 있는지를 제주형 자율학교의 지정, 운영, 평가의 전 과정을 통해 분석하였다. 또한 제주형 자율학교의 확산 정책도 살펴보았다. 그리고 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원의 내용을 바탕으로 분석 결과를 논의하였다.

이와 같이 연구한 결과를 토대로 내린 결론은 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원의 관점에서 제주형 자율학교 정책의 가치는 자율성과 책무성이었으며, 제주형 자율학교 정책의 목표는 i-좋은학교와 다혼디배움학교가 달랐다. 또한 여러 가지 상반된 관점들이 내포되어 있는 학교 자율성의 개념으로 인해 구성원들이 인식하는 제주형 자율학교 정책의 목적은 혼재해 있었다. 따라서 제주특별자치도교육청의 명확한 정책 방향 설정과 정책 목표에 대한 공감대 형성이 필요하다.

둘째, 구조적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 시대적 요구에 의해 학교의 운영 방향을 달리하는 두 가지 모델을 가지고 있었다. 제주형 자율학교 초기 국제화와 지역격차 해소 요구에 의해 i-좋은학교가 추진·운영 되었고, 진보 성향 교육감의 당선과 학교 문화 혁신의 요구에 의해 다혼디배움학교가 추진·운영되었다. 각 모델의 운영과 변경은 시대적 요구에 의한 것으로 적절하다고 평가되었으나 모델 변경에 따른 제주특별자치도교육청의 의견수렴 노력은 부족하였다.

셋째, 구조적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 「제주특별자치도법」에 의해 단위학교 자율성이 특례로 보장되는 혁신적인 구조를 가지고 있었다. 제주형 자율학교는 「제주특별자치도법」에 의해 학교 및 교육과정 운영의 특례가 보장되는 학교이며, 구성원들은 각각의 자율화 특례를 중요하게 인식하고 있었다. 그러나 실제 단위학교 안에서 활용도는 충분치 않았다. 이는 제주특별자치도교육청이 자율화 특례를 활용하기 위한 지침 등 구체적인 활용방안을 제시하지 못하였고 동시에 단위학교의 자율화 정책에 대한 이해가 부족했기 때문이었다. 따라서 구체적이고 지속적인 학교 및 교육과정 운영의 특례에 대한 단위학교 실행 방안이 마련되어야 한다.

넷째, 구성적 차원 차원의 관점에서 제주형 자율학교의 이해당사자들은 정책 집행주체인 제주특별자치도교육청, 일정 예산 지원자인 제주특별자치도청, 단위학교 운영자인 교직원, 교육수요자인 학생과 학부모였고, 각각의 구성원들은 제주형 자율학교 운영에 관심을 가지고 적극 참여하고 있으며, 만족도는 전반적으로 높았다. 제주특별자치도교육청은 정책 전반에 대한 지속적인 기획과 단위학교 지원 노력이 필요하였고, 단위학교 역시 부여된 자율성을 발휘할 수 있는 자율 역량 강화가 필요하였다.

다섯째, 기술적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 지정 단계에서 학교현장의 재정과 성과 협약 체결, 운영단계에서 교직원 연수와 학교 컨설팅 실시, 평가 단계에서 매년의 자체평가와 2년 단위의 교육청 평가를 실시하고 있었다. 이는 단위학교의 책무성

이 요구되는 정책이었다. 그러나 상대적으로 자율학교 정책 집행자인 도교육청은 도교육청 평가 사업을 제외하고 자체 평가 시스템을 마련하고 있지 않았다.

여섯째, 기술적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 학생과 학부모들을 대상으로 한 단위학교의 홍보, 교육청의 홍보를 잘 하고 있는 것으로 평가되었다. 제주형 자율학교의 확산과 관련하여 i-좋은학교는 지난 10년간 제주특별자치도 전체 초등학교의 약 40%까지 확대·운영되었다. 현재 다한디배움학교는 전체 초등학교의 약 12%가 지정·운영되고 있으며, 앞으로 다한디배움학교 역시 i-좋은학교 이상으로 확대·운영될 필요가 있는 것으로 나타났다.

일곱째, 제주형 자율학교의 다차원 정책 분석 결과를 토대로 제주형 자율학교 정책을 살펴보면 제주형 자율학교의 목표와 방향에 대한 공감대 형성이 필요하고, 학교 자율화 특례의 활용도 향상을 위한 도교육청 차원의 지침이 요구된다. 정책 주체로서 도교육청의 역할 강화와 자율성을 활용할 수 있는 단위학교의 역량 강화도 필요하다. 가장 중요한 것은 제주형 자율학교 정책의 방향을 설정하고 철학을 공유하고, 구체적 지침들을 형성하여 정책을 지속적으로 기획하고 집행해 갈 컨트롤 타워의 구성이 요구된다.

본 연구 결과를 바탕으로 제주형 자율학교 정책 개선을 위한 제언을 하면, 제주형 자율학교에 대한 평가 및 성과 분석이 필요하고, 제주형 자율학교의 가치에 대한 공감대 형성 노력이 필요하다. 제주형 자율학교의 자율성 특례를 단위학교에서 실현할 수 있도록 제주특별자치도교육청 차원의 규칙 및 조례 제정이 필요하며, 제주형 자율학교의 가치와 운영 모델을 고민할 교육 거버넌스 구성이 요구된다. 이를 통해 제주형 자율학교가 학교 단위의 자율성이 확대되고 학교개혁의 성공 모델로 정착하기를 기대한다.

주제어: 제주형 자율학교, 혁신학교, 학교 자율화 정책, i-좋은학교, 다한디배움학교,
다차원 정책 분석

목 차

I. 서론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구문제	7
3. 용어의 정의	7
가. 학교 자율화 정책	7
나. 제주형 자율학교	8
다. 다차원 정책 분석	8
4. 연구의 범위	9
II. 이론적 배경	11
1. 학교 자율화 정책	11
가. 학교 자율화 정책 과정	11
나. 자율학교 정책	19
다. 혁신학교 정책	29
2. 학교 자율화의 논거	35
가. 규제 완화론	35
나. 지방 분권론	37
다. 학교 단위 경영론	39
라. 학교공동체론	42
3. 미국과 영국의 학교 자율화 사례	43
가. 미국의 차터스쿨	44
나. 영국의 아카데미스쿨	47

3. 다차원 정책 분석 모형	49
가. 다차원 정책 분석의 이론적 배경	50
나. 다차원 정책 분석 모형	60
다. 다차원 정책 분석 모형을 활용한 선행연구	63
III. 연구 방법	65
1. 연구의 분석틀	65
가. 분석 모형 도출	65
나. 분석 모형	68
다. 연구 구조	71
2. 자료의 수집 및 분석	72
가. 문헌연구	72
나. 심층면담	72
다. 인식조사	74
라. 자료처리 및 분석	77
IV. 연구결과	78
1. 규범적 차원	78
가. 제주형 자율학교 정책의 가치	79
나. 학교 구성원들이 인식하는 학교 자율화 정책의 목표	90
다. 소결	98
2. 구조적 차원	101
가. 제주형 자율학교의 변천 역사	101
나. 제주형 자율학교의 법적 특성	111
다. 소결	142

3. 구성적 차원	145
가. 구성원들의 역할과 갈등	145
나. 구성원들의 만족도	170
다. 소결	172
4. 기술적 차원	174
가. 제주형 자율학교의 지정, 운영, 평가 환류 체제	174
나. 제주형 자율학교의 확산 정책	192
다. 소결	195
V. 논의 및 결론	197
1. 논의	197
가. 규범적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의	197
나. 구조적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의	199
다. 구성적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의	201
라. 기술적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의	203
마. 제주형 자율학교 정책의 개선 방안에 관한 논의	204
2. 결론	211
3. 제언	217
참 고 문 헌	218
ABSTRACT	236
부 록	243

표 차 례

<표 I-1> 제주형 자율학교 지정 학교 수	9
<표 II-1> 학교 자율화 3단계 추진 경과(2008.4.~2009.6.)	12
<표 II-2> 자율학교와 일반학교의 차이	25
<표 II-3> 자율학교와 차터스쿨 비교	45
<표 III-1> 제주형 자율학교 정책 분석 틀	69
<표 III-2> 심층 면담 참여자	73
<표 III-3> 심층 면담 흐름표	73
<표 III-4> 교직원 설문조사 대상자 및 응답자 수	74
<표 III-5> 만족도 조사대상 학교 분포	75
<표 III-6> 만족도 조사 대상자 및 응답자 수	75
<표 III-7> 제주형 자율학교 정책에 대한 교사 대상 설문조사 내용	76
<표 III-8> 제주형 자율학교 정책에 대한 학생·학부모 대상 설문조사 내용	77
<표 IV-1> 학교 자율화에 내재된 정책적 성격	85
<표 IV-2> 교직원들이 인식하는 학교 자율화 정책 목표	91
<표 IV-3> 모델에 따른 학교 자율화 정책 목표 인식 차이(순위별)	92
<표 IV-4> 학교 자율화 정책 목표에 대한 모델별 인식 차이(종합)	93
<표 IV-5> 직위에 따른 학교 자율화 정책 목표 인식 차이(순위별)	95
<표 IV-6> 학교 자율화 정책 목표에 대한 직위별 인식 차이(종합)	95
<표 IV-7> 경력에 따른 학교 자율화 정책 목표 인식 차이(순위별)	96
<표 IV-8> 학교 자율화 정책 목표에 대한 직위별 인식 차이(종합)	97
<표 IV-9> i-좋은학교 정책 추진 과정	103
<표 IV-10> i-좋은학교 운영 현황	103
<표 IV-11> 다헌디배움학교 정책 추진 과정	104
<표 IV-12> 다헌디배움학교 운영 현황	105
<표 IV-13> 모델에 따른 제주형 자율학교 모델 변경에 관한 인식	108
<표 IV-14> 직위에 따른 제주형 자율학교 모델 변경에 관한 인식	109
<표 IV-15> 경력에 따른 제주형 자율학교 모델 변경에 관한 인식	110
<표 IV-16> 제주형 자율학교 관련 법령 주요 내용 분류	112
<표 IV-17> 일반 자율학교와 제주형 자율학교의 법적 자율권 비교	114

<표 IV-18> 모델에 따른 제주형 자율학교 특례의 중요성 인식	116
<표 IV-19> 직위에 따른 제주형 자율학교 특례의 중요성 인식	118
<표 IV-20> 직위에 따른 제주형 자율학교 특례의 중요성 인식	119
<표 IV-21> A학교 교직원들이 인식하는 특례의 A학교 활용도	120
<표 IV-22> 제주형 자율학교 교육과정 편성 자율권의 사용 실태	121
<표 IV-23> 2008학년도 제주형 자율학교 특성화 자율 교육과정 편성·운영 실적	124
<표 IV-24> 제주형 자율학교의 특성화 교육과정 운영 정도	125
<표 IV-25> 2008학년도 제주형 자율학교 외국교과서 사용 현황	128
<표 IV-26> 2016학년도 제주형 자율학교 중 국내외 개발도서 사용 학교	128
<표 IV-27> 2016학년도 제주형 자율학교 학교운영위원회 위원 정수 및 구성	130
<표 IV-28> 2016학년도 공모교장이 임용된 제주형 자율학교	132
<표 IV-29> 교장공모제가 제주형 자율학교 운영에 미치는 긍정적 영향	133
<표 IV-30> 초빙교사제가 제주형 자율학교 운영에 미치는 긍정적 영향	135
<표 IV-31> 학교현장에 명시된 내용	138
<표 IV-32> 2016학년도 제주형 자율학교 운영비 지원	140
<표 IV-33> 제주특별자치도교육청에 지원되는 자율학교 운영 예산의 과함	142
<표 IV-34> 제주형 자율학교 운영에 대한 교직원들의 관심과 참여도	147
<표 IV-35> 제주형 자율학교 운영 시 교직원간 역할 분담	149
<표 IV-36> 제주형 자율학교 운영시 교사와 행정실 간의 협조 체제	150
<표 IV-37> 학교 단위의 학교 운영 및 업무 관련 교직원 협의회 빈도	151
<표 IV-38> 학교 단위에서 교직원 의견 진술 기회 부여	153
<표 IV-39> 학부모들이 인식하는 학교 단위에서 학생·학부모·지역사회 의견 수렴 빈도	153
<표 IV-40> 학부모들이 인식하는 학교 단위에서 학생·학부모·지역사회 요구 반영	153
<표 IV-41> 학생들이 인식하는 학교 단위에서 학생 의견 수렴 빈도	154
<표 IV-42> 새로운 학교 문화 만들기 노력	155
<표 IV-43> 학부모들이 인식하는 관리자의 학교 변화와 개선 노력 정도	155
<표 IV-44> 학생들이 인식하는 관리자의 학교 변화와 개선 노력 정도	156
<표 IV-45> 학생들이 인식하는 담임교사와의 감성적 접촉 시간	156
<표 IV-46> 교육과정 수업 개선을 위한 교사 협의 활동	157
<표 IV-47> 교육과정 운영에 외부강사 활용 빈도	159
<표 IV-48> 학부모들이 인식하는 교사들의 전문성 신장 노력 정도	159
<표 IV-49> 학생들이 인식하는 교사들의 전문성 신장 노력 정도	159

<표 IV-50> 학교 구성원이 인식하는 학교 구성원간 역할 재조정(모델별)	160
<표 IV-51> 학교 구성원이 인식하는 학교 구성원간 역할 재조정(직위별)	161
<표 IV-52> 학교 구성원이 인식하는 학교 구성원간 역할 재조정(경력별)	162
<표 IV-53> 교직원이 인식하는 교육청의 지원과 간섭(모델별)	164
<표 IV-54> 교직원이 인식하는 교육청의 지원과 간섭(직위별)	164
<표 IV-55> 교직원이 인식하는 교육청의 지원과 간섭(경력별)	165
<표 IV-56> 교직원이 인식하는 학부모와 지역사회의 지원과 간섭(모델별)	167
<표 IV-57> 교직원이 인식하는 학부모와 지역사회의 지원과 간섭(직위별)	168
<표 IV-58> 교직원이 인식하는 학부모와 지역사회의 지원과 간섭(경력별)	169
<표 IV-59> 교직원들의 소속 제주형 자율학교 운영 만족도	170
<표 IV-60> 학부모들의 소속 제주형 자율학교 운영 만족도	171
<표 IV-61> 학생들의 학교생활 만족도	172
<표 IV-62> 학부모들의 제주특별자치도교육청 제주형 자율학교 정책 운영 만족도	172
<표 IV-63> 구 도심권 도심 공동화학교로 제1기 i-좋은학교 지정 대상학교	175
<표 IV-64> 개발지역 인근 농어촌 소규모학교로 제1기 i-좋은학교 지정 대상학교	176
<표 IV-65> 제주형 자율학교 지정 학교 수	178
<표 IV-66> 제주형 자율학교 지정 현황	179
<표 IV-67> 제주형 자율학교와 일반학교 비교	180
<표 IV-68> i-좋은학교'와 '다헌디배움학교' 운영 계획 비교	181
<표 IV-69> 성과협약서 내용	182
<표 IV-70> i-좋은학교의 성과목표 및 성과지표	185
<표 IV-71> 다헌디배움학교 성과지표	185
<표 IV-72> 도교육청의 제주형 자율학교 선정 절차의 민주성 대한 교직원의 인식	187
<표 IV-73> 제주형 자율학교 지정 시 구성원들의 의견 반영에 대한 교직원들의 인식	188
<표 IV-74> 제주형 자율학교 운영 시 학교의 홍보 노력에 대한 구성원들의 인식	189
<표 IV-75> 제주형 자율학교 정책에 대한 도교육청의 홍보 노력에 대한 구성원들의 인식	189
<표 IV-76> 도교육청의 제주형 자율학교 평가 효과성에 대한 교직원의 인식	190
<표 IV-77> 제주형 자율학교 자체 평가 효과성에 대한 교직원의 인식	191
<표 IV-78> 지역별 i-좋은학교(초등학교) 지정·운영 현황	192
<표 IV-79> 다헌디배움학교 수를 i-좋은학교 수만큼 확대 필요성 (교직원)	193
<표 IV-80> 소속학교 특성화 프로그램 일반학교 확산 가능성(교직원)	194
<표 IV-81> 제주형 자율학교를 소규모학교 전체로 확대할 필요성(교직원)	194

그림 차례

[그림 II-1] 연도별 자율학교 신규 지정 학교수 현황(학교급별)	21
[그림 II-2] 고등학교급 자율학교의 유형(2009년 현황)	22
[그림 II-3] Cooper, Fusarelli, Randall의 다차원 정책 분석 모형	61
[그림 III-1] 제주형 자율학교 정책 분석 모형	69
[그림 III-2] 연구의 구조	71
[그림 IV-1] 책무성의 기본 구조	87
[그림 IV-2] 학교 책무성의 기본 구조	88
[그림 IV-3] 제주형 자율학교 책무성의 기본 구조	99
[그림 IV-4] 제주형 자율학교(i-좋은학교) 지정 절차	174
[그림 IV-5] 제주형 자율학교(다헌디배움학교) 지정 절차	177
[그림 IV-6] 평가지표 구조 모형	184
[그림 IV-7] 제주형 자율학교 평가 목표	184
[그림 IV-8] 제주형 자율학교 평가 절차	186

I. 서론

1. 연구의 필요성 및 목적

교육의 질을 높이기 위해 새로운 정책을 도입하거나 교육제도를 변화시키려는 노력은 국가 수준에서 끊임없이 이루어져 왔다. 그러나 국가 수준의 개혁 정책 및 제도는 실패하는 경우가 많았고, 성공하더라도 부분적인 성공에 그치는 경우가 대부분이었다(김은영·장덕호, 2014; 정병호·김찬호·이수광·이민경, 2008; Tyack & Cuban, 2011).

학자들(Evans, 1996; Fullan & Hargraves, 2006)은 학교개혁 실패의 근본적 원인을 정책가들이 학교와 교사의 상황과 맥락을 중요시 않고 교육의 성격을 지나치게 단순하게 이해한 것에 두기도 한다. 또한 학교개혁의 과정에서 교사가 주도적이지 못했다는 점도 지적하였다. 즉 학교를 개혁하고자 했던 개혁가들은 학교를 복합적으로 이해하지 못하였고, 교사들의 일상과 현실, 신념, 불만, 만족 등을 확실히 이해하지 못하였다(Tyack & Cuban, 2011). 개혁 정책들이 학교개혁의 실행 주체인 교원의 필요와 요구보다는 정책 입안자와 사회의 요구만을 반영하였다(Elmore, 2004; Sarason, 1990)는 지적도 있다.

국내의 연구자들(강충열 외, 2013; 서용희·주철안, 2007; 신현석, 2005)도 학교개혁의 실패 원인을 구성원들의 요구와 단위학교의 상황이 반영되지 않았기 때문이라고 보았다. 즉 국가가 학교개혁을 상의하달식의 관료적이고 권위적인 방식으로 추진하였기 때문에 학교 현장의 상황과 방식이 간과되었으며(서근원, 2012; 서정화, 2009), 교사들의 전문성과 자율적인 참여를 이끌어내지 못하였다(김효정·김민조, 2011; 장훈·김명수, 2011)는 것이다. 학교 현장에서 교사들은 교실 문이 닫히는 순간 꽤 높게 주어진 자율권으로 외부의 강제에 상징적으로 순응하든지, 잠깐 하다가 마는 척하든지, 아니면 전혀 따르지 않는다(Tyack & Cuban, 2011: 36). 마찬가지로 끊임없이 이어져오는 교사 개혁의 요구에 겉으로만 따르는 척(면중복배; 面從腹背) 한다(이경순, 2014: 122). 요컨대, 이제까

지의 학교개혁은 단위학교와 학교 구성원들을 개혁의 주체로 세우지 못하였고, 따라서 학교개혁이 이루고자 했던 목표를 달성할 수 없었다.

‘혁신학교’는 이러한 문제의식에 기반하여 교육 주체들의 자율성에 바탕을 두고 운영함으로써 학교단위 교육개혁을 실현할 수 있는 정책으로 주목을 받고 있다(강이화·김혜진, 2015; 나민주·박소영·차지철·김남순·최용희, 2013; 박성자·조무현, 2014; 박승철, 2014; 박일관, 2014; 유경훈, 2014; 허봉규, 2011). 경기도에서부터 시작된 혁신학교는 자율학교라는 법적 근거¹⁾ 하에 도입되어 2014년 이른바 진보교육감이 다수(17곳 중 13곳) 당선되자 전국적으로 확산되었다. 제주특별자치도에서도 2015년부터 새로운 제주형 자율학교로 혁신학교 모델이 도입·운영되고 있다.

자율학교의 등장은 학교의 자율화·다양화를 강조한 5·31 교육개혁부터이다. 자율학교는 1995년 5·31 교육개혁에서 발표된 학교운영의 자율성 신장 정책과 교육의 다양화·특성화 정책에 기인하여 출발하였다. 이러한 자율화의 노력은 이명박 정부의 ‘학교 자율화 추진 방안’에 의해 더욱 가속화되었다. 학교 자율화는 교육의 중심에 학교를 두고, 학교교육의 중심에는 학생을 우선적으로 고려하는 교육의 체제적 변화를 의미한다. 자율학교 제도는 자율적인 학교운영으로 학교교육의 변화와 혁신을 도모하고 사회변화에 능동적으로 대응하며, 학생의 소질·적성·능력에 맞는 수요자 중심의 교육체제를 구축하고, 다양하고 새로운 학교운영 모델을 창출·파급하는 데 목적이 있다(나민주·박소영·차지철·김남순·최용희, 2013: 11).

그동안 자율학교에 대해서는 비교적 꾸준한 연구가 이루어져 왔다. 자율학교 관련 연구들의 동향을 분석해 보면, 학교 자율화 정책 수립을 위한 국가 차원의 법제 또는 정책 연구(강영혜, 2011; 김민조, 2011; 김성기·고전·김철구·이명균·신지수, 2009; 나민주·고전·김성기·김용·김숙아·이영섭, 2013; 박세일·우천식·이주호, 2002; 박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010; 신상명·김정순·김현진·이재훈·정금현, 2005; 이시우·고전·김성기·윤달원, 2009; 이종태·이화진·류방란·오진석·강태중, 1997; 이종태·강영혜·정광희, 2000; 이종태·정수현, 2001; 진동섭·김병천, 2004)가 다수를 차지하고 있다. 또한 외국의 자율화 사례 연구(고전, 2001; 김원찬, 2006; 박세훈, 2003), 학교 자율화의 담론 연구(김

1) 자율학교는 「초·중등교육법」 제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례)와 「초·중등교육법 시행령」 제 105조(학교 및 교육과정 운영의 특례), 제105조의2(공모 교장의 자격 등), 제105조의4(자율학교등 지정·운영위원회)에 그 법적 근거를 두고 있다.

미정, 2013; 김철, 2009; 박정주, 2008a; 박정주, 2008b; 성병창, 2016; 정제영, 2008), 자율화 정책의 쟁점 및 특성 연구(고진, 2008; 김홍주, 2008b; 박균열, 2010; 박종필, 2010, 이현석, 2012), 단위 학교 사례 연구(김용구, 2005; 박상완, 2009a; 성경래, 2010; 윤혜정·주철안, 2008), 학교 자율화에 대한 여론 및 교원인식 분석 연구(김병주, 2009; 김병주·정일환·서지영·정현숙, 2010; 김홍주, 2008a; 박상완, 2010; 서정화, 2009; 오세희·김훈호·장덕호·정성수, 2010; 정성수·김재금·김훈호·오세희, 2009) 등이 이루어졌다.

이와 더불어 혁신학교 관련 연구는 정책수립을 위한 지역교육청의 정책 연구(백병부·성열관·하봉운, 2014; 백병부·성열관·양성관, 2015; 백병부·김위정·김현자·이혜정·최선욱, 2016; 최창의·박현숙·손동빈·박일관·오윤주·오재길, 2015), 혁신학교 사례 연구(나종민, 2016; 유경훈, 2014; 허봉규, 2011)가 있다. 그 외 자율학교와 혁신학교의 효과 및 성과 분석에 관한 연구(김태연·한은정, 2013; 나민주·박소영·차지철·김남순·최용희, 2013; 문영빛·김도기·문영진·권순형, 2016; 박성자·조무현, 2014; 박승철, 2014; 이인화·김민희, 2015), 자율화에 따른 교육과정 관련 연구(강이화·김혜진 외, 2015; 박상완, 2009b; 정영근·이근호·조규관·박지만·강미란, 2010) 등이 이루어졌다.

이상의 연구들을 살펴보면 자율화 정책이 국가정책으로 추진된 만큼 정부 차원의 정책 연구가 다수 이루어졌고, 실증연구에 비해 문헌연구가 많았다. 몇 편의 실증연구의 경우는 고등학교를 대상으로 한 자율·혁신학교의 운영 사례 연구(김용구, 2005; 유경훈, 2014; 성경래, 2010)였다. 실증연구가 고등학교에 집중된 이유는 학교 자율화 정책이 초기에 ‘고교 300프로젝트’ 등 고등학교를 중심으로 한 정책들이 주를 이루었기 때문이다.

제주특별자치도 학교 자율화 정책은 대조적으로 고교 다양화보다는 초·중학교를 대상으로 하는 제주형 자율학교 운영에 초점을 두어 진행되었다. 2006년 국제자유도시로의 발전을 위해 제정된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별자치도법)」에서는 학교 및 교육과정 운영의 특례를 규정한 자율학교(이하 제주형 자율학교) 조항을 신설하여 법제화하였다. 제주형 자율학교는 국제화된 교육환경 조성을 위하여 교육과정, 교과용 도서, 수업일수, 학년도, 학기, 교장 임용, 교원배치, 학생 선발 등에 대하여 「초·중등교육법」보다 많은 자율권과 책무성이 부여된 학교모델이다. 제주형 자율학교는 정부 주도의 일반적 자율학교 뿐만 아니라 경기도를 시작으로 확산되고 있는 혁신학교와도 차별된다.

제주형 자율학교는 ‘i-좋은학교’로 명명되는 제1모델이 2007년부터 2018년까지 4기에

결쳐 운영되고 있고, 2015년부터는 혁신학교 성격을 지닌 제2모델 ‘다흐디배움학교’가 새롭게 시작되었다. 초등학교의 경우 2007년 5개의 i-좋은학교 제1기를 시작으로, 2009년 제2기 9개교, 2011년 제3기 10개교, 2013년 제4기 17개교가 지정되었다. 2017년 현재는 2013년에 지정된 제4기 학교 중 기간연장²⁾을 신청한 11개교가 운영되고 있다. 제주형 자율학교의 제2모델인 다흐디배움학교는 2015년 제1기 5개교, 2016년 제2기 3개교, 2017년 제3기 6개교로, 2017년 현재 총 14개교가 운영 중³⁾이다. 이제까지 i-좋은학교와 다흐디배움학교로 지정·운영된 학교는 총 55개교이며, 2017년 현재 운영되고 있는 제주형 자율학교(i-좋은학교와 다흐디배움학교)는 35개교이다. 현재까지 운영된 제주형 자율학교 55개교라는 수는 운영 규모로 보면 제주특별자치도 전체 초등학교 112개교의 49.1%에 해당하는 숫자이다. 중복 지정된 7개교⁴⁾를 제외하더라도 42.9%에 해당되는 숫자이다. 지난 10여 년 동안 제주특별자치도의 거의 절반에 가까운 초등학교가 학교 운영과 관련하여 국내 최대 수준의 자율권이 주어진 제주형 자율학교로 지정·운영되었다. 2017년 현재는 제주형 자율학교의 제1모델과 제2모델이 동시에 운영되고 있으며 두 모델을 합한 35개교는 전체 제주특별자치도 초등학교 수의 31.3%에 해당한다.

이렇게 지속적으로 확대 시행되고 있는 제주형 자율학교 정책에 대한 평가는 어떻게 이루어지고 있을까? 도교육청에서 시행하는 단위학교에 대한 평가를 제외하고는 제주형 자율학교 정책 전반에 대한 분석이나 평가는 이루어지지 못하였다. 제주형 자율학교 운영 초반에 정책의 특징을 다룬 현순안(2009), 문현식(2010), 강형인(2011)의 석사학위 논문과 선행 연구를 기반으로 하여 정책을 분석한 이인회(2015), 이인회·김민희(2015)의 학술지 논문, 제주형 자율학교의 창의·인성교육 프로그램을 분석한 장승희(2011)의 학술지 논문이 연구의 전부이다. 이들 연구는 제주형 자율학교의 제1모델인 i-좋은학교를 대상으로 하여 정책 초기 단계에서 정책의 특징과 개선 방향에 대해 연구하였다. 제주형 자율학교 운영 10년. 정책 전반에 대한 분석이 필요한 시점이다.

2) i-좋은학교로 지정된 학교는 2년간 운영한 후 종합평가를 거쳐 2년간 재지정 된다. 이후 다시 2년간의 기간연장 운영이 가능하여 총 6년간 운영할 수 있다.

3) 다흐디배움학교의 지정은 2년마다 지정되었던 i-좋은학교와는 달리 1년마다 신규학교가 지정되고, 2년마다 종합평가를 거쳐 계속 지정여부를 결정한다. 평가 결과에 따라 운영 연한 없이 지속적으로 운영할 수 있다.

4) 광양초, 구업초, 귀덕초, 금악초, 남읍초, 종달초, 홍산초 7교는 제주형 자율학교 제1모델인 i-좋은학교 운영을 마치고 다시 제2모델인 다흐디배움학교를 신청하여 운영하고 있는 학교이다.

정책 분석이란 단순한 ‘사실’ 그 자체의 발견에 그치지 않고 ‘가치’와 더불어 바람직한 ‘행동’ 노선에 대한 정보를 창출하고 논증의 일부로 전환시켜 전달하고자 설계된 즉, 실제 문제해결에 다양한 탐구논리를 포함한 방법론을 의미한다(이희선, 2011: 16). 사회과학의 방법론 논쟁과 마찬가지로 그 패러다임에 따라 정책 분석의 방법론은 다양하다. 하지만 정책의 복잡성과 다양성으로 인해 근래에는 통합적 정책 분석의 필요성이 대두되고 있다(민병제, 2002; 손홍숙, 2013; 송근원, 2008; 신현석, 2009; 신현석·주영호·정수현, 2015; 엄준용·정우진·이준희, 2010; 윤상오, 2005; 이성우, 2008; 이희선, 2011; 주희진, 2014; 허만형, 2008).

특히 교육정책을 다루는 교육행정학은 응용실천학문이기 때문에 교육현상에 대한 진단·분석·처방을 포함하여 당면하고 있는 문제에 대한 해결 방안까지 제시할 수 있어야 한다(신현석·주영호·정수현, 2015: 342). 교육행정 영역은 교육행정 주체와 현상의 다원성과 복잡성으로 인하여 특정 관점과 연구 방법만으로는 그 실재를 제대로 이해하는 데 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 다차원적인 사고양식을 제공해 주는 통합방법은 학교 현장과 정책 현상을 보다 면밀하게 이해하고 성찰하는 데 도움을 줄 것이다(박선형, 2011: 69).

이 연구에서는 위와 같은 통합적 정책 분석의 필요성에 따라 광범위한 이론적 배경을 종합한 Bruce S. Cooper, Lance D. Fusarelli와 E. Vance Randall의 다차원 정책 분석 모형을 연구 방법틀로 활용하였다. 다차원 정책 분석은 이들의 저서 「Better Policies, Better Schools: Theories and Applications」(2004)에 나온 분석 모형이다. Cooper, Fusarelli, Randall(2004)는 주요 교육 정책 분석 이론인 체제이론, 신제도주의 이론, 신다원주의 옹호연합 및 이익집단 이론, 비판이론, 포스트모더니즘, 페미니즘 이론, 이데올로기적 관점을 기반으로 ‘The Four-Dimensional Framework(이하 다차원 정책 분석 모형)’를 제시하였다. 다차원 정책 분석 모형은 광범위한 이론적 배경을 종합하였으며 정책이 가지는 환경적 변인에서부터 목표가 내포하는 가치, 정책의 실행 과정과 평가, 각 구성원 간의 상호작용 등을 다양한 접근을 통해 이해할 수 있다는 장점을 가진다(양성관, 2006: 126-127). Young은 여러 관점과 틀을 사용하여 교육 정책을 분석하는 것은, 정책문제, 정책 담론, 기획, 집행과 실제들 간의 상호작용, 정책 맥락의 역동성, 그리고 정책과 실제가 개인들에게 미치는 영향 등을 보다 쉽게 이해하는 데 도움이 된다고 하였다(Young, 1999: 679). 즉, 다양한 이론과 관점은 모순되는 것이 아니라 상호 보완적이며, 이론과 분석틀의 목적은 복잡한 정책문제를 더 잘 이해할 수 있도록 돕는다(가신

현 외, 2014: 28)는 것이다. Cooper, Fusarelli, Randall(2004)이 제시한 다차원 정책 분석 모형은 포스트모더니즘과 이데올로기적 관점의 규범적 차원, 신제도주의 이론에 기초한 구조적 차원, 비판 및 페미니즘 이론, 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론에 기초한 구성적 차원, 체제이론에 기초한 기술적 차원의 네 가지 범주이다.

제주형 자율학교 정책은 목표와 가치, 정책 변화의 역사, 제도의 구조, 구성원의 역할과 갈등, 지원체제, 지정·운영·평가 등 복합적인 요인들로 구성되어 있다. 제주형 자율학교 정책을 이해하기 위해서는 그 안에 내포된 가치에 대한 이해, 국제화의 요구에 따른 제주형 자율학교 도입의 배경과 진보 성향의 교육감 당선에 따른 모델 변경, 그와 관련된 구성원들의 역할 이해, 정책의 근거가 되는 특례화 된 법제의 이해, 정책의 투입, 과정, 산출 과정에 대한 이해가 복합적으로 이루어져야 한다. 또한 정책이 실행되고 있는 단위학교에 대한 이해, 학교 구성원들의 인식과 단위학교 내 실행도를 파악해야 한다. 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 정책을 분석하는 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 다차원 정책 분석 모형은 제주형 자율학교 정책의 기획과 집행, 단위학교에서의 실행 등을 종합적으로 분석하는 틀을 제공해 줄 수 있다.

다차원 정책 분석 모형의 4가지 범주에서 분석될 구체적인 질문(가신현 외, 2014: 65)은 정책이 근거한 가치와 신념은 무엇인가? 정책은 누구의 이념을 반영하고 있는가? 어떤 집단이 정책으로부터 이익을 보는가? 누가 손해를 보는가? 다양한 이익집단들은 정책의 내용 및 집행에 어떤 영향을 주는가? 제도적 구조는 정책의 형성과 집행에 어떤 영향을 주는가? 정책은 어떻게 집행되고 평가되는가? 등이다. 선행연구 중 이인회(2015)의 연구는 이러한 다차원 정책 분석 모형을 토대로 제주형 자율학교 정책을 진단·분석하였다. 하지만 연구 대상이 제주형 자율학교 제1모델인 i-좋은학교로 한정되어 그 이후의 모델 변화 과정을 다루지 못하였다. 또한 분석 자료 역시 i-좋은학교의 평가보고서와 석사학위논문(강형인, 2011; 문현식, 2010; 현순안, 2009)으로 문헌연구에 한정되어 있다. 제주형 자율학교의 10년간의 정책 변화 과정과 정책의 가치, 구성원들의 인식, 정책의 투입, 과정, 산출을 전반적으로 분석하기 위해서는 양적연구와 질적연구를 통합한 다각적인 자료 조사와 종합적인 분석이 필요하다.

결국, 이 연구는 학교 운영의 자율권이 최대한 주어진 제주형 자율학교가 지난 10년간 운영되는 동안 어떠한 가치를 추구하였으며, 정책의 변화 과정은 어떠한지, 구성원들의 요구와 필요는 무엇인지, 그리고 이러한 제주형 자율학교가 학교 혁신의 모델로

정착·확산될 수 있는지에 대해 살펴보고자 한다.

이에 이 연구의 목적은 다차원 정책 분석 모형을 활용하여 제주형 자율학교 정책을 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 분석하는 데 있다. 결론에서는 이러한 분석에 기초하여 제주형 자율학교가 학교 운영의 자율성 확대와 학교개혁의 성공 모델로 정착·발전하기 위한 개선방안에 대한 제언을 포함한다.

2. 연구문제

제주형 자율학교 정책을 분석하기 위한 구체적인 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서 학교운영의 자율화가 추구하는 가치는 무엇이고, 제주에서 진행되고 있는 제주형 자율학교 정책의 추진 목적은 무엇인가?

둘째, 구조적 차원에서 제주형 자율학교는 그 역사적 전개를 통해 어떤 체계와 구조적 특징을 보였는가?

셋째, 구성적 차원에서 제주형 자율학교의 이해당사자들은 누구이고 각각 어떻게 상호작용하고 있으며, 이들의 역할과 요구는 무엇인가?

넷째, 기술적 차원에서 제주형 자율학교 정책의 지정, 운영, 평가, 환류에 있어서 특징은 무엇인가?

다섯째, 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석 결과를 토대로 제주형 자율학교에 대한 종합적인 진단은 어떠한가?

3. 용어의 정의

가. 학교 자율화 정책

학교 자율화 정책은 교육의 자율화와 다양화를 강조한 1995년 5·31 교육개혁과 더불어 1997년 제정된 「교육기본법」 제5조 제1항 ‘학교운영의 자율성은 존중되며 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다’는 규

정에서 근거를 찾을 수 있다(박재윤·강영혜·황준성·박근열·고전·김성기, 2010: 3).

본 연구에서 사용되는 ‘학교 자율화 정책’은 이명박 정부가 발표한 ‘학교 자율화 추진계획(2008.4.15.)’과 ‘학교단위 책임 경영을 위한 학교 자율화 추진방안(2009.6.11.)’을 포함하여 5·31 교육개혁 이후 정부 차원에서 실시되고 있는 각종 학교 운영 자율화 정책을 일컫는 용어이다.

나. 제주형 자율학교

제주형 자율학교란 「제주특별자치도법」 제216조 및 동법 시행령 제45~46조에 의해 규정하고 있는 특별한 학교 형태이다. 제주특별자치도에서만 운영되고 있으며 전국 유일의 새로운 학교 제도로 제주특별자치도만이 갖는 특수성을 고려하여 학교장에게 자율권을 대폭 위임한 자율학교를 의미한다(현순안, 2009: 4)

제주형 자율학교는 다시 2007년~2013년까지 2년마다 지정된 ‘i-좋은학교’와 2015년부터 매해 지정되고 있는 ‘다혼디배움학교’로 구분된다. ‘다혼디배움학교’는 2014년 진보 성향의 교육감 당선 이후 타 지역의 혁신학교 모델을 제주형 자율학교에 적용한 제2의 제주형 자율학교의 모델이다.

본 연구에서는 특별법에 의해 실시되고 있는 두 가지 형태의 제주형 자율학교 중 ‘i-좋은학교’를 ‘제주형 자율학교 제1모델’로, 2015년부터 운영되는 ‘다혼디배움학교’를 ‘제주형 자율학교 제2모델’로 명명하였다.

다. 다차원 정책 분석

다차원 정책 분석은 Bruce S. Cooper, Lance D. Fusarelli와 E. Vance Randall의 저서 「*Better Policies, Better Schools: Theories and Applications*」(2004)에 나온 분석 모형이다. Cooper, Fusarelli, Randall은 교육 정책 분석 이론인 체제이론, 신제도주의 이론, 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론, 비판이론, 포스트모더니즘, 페미니즘 이론, 이데올로기적 관점을 토대로 네 가지 관점인 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원의 정책 분석 모형인 ‘다차원 정책 분석 모형’을 제시하였다.

‘The Four-Dimensional Framework’은 연구마다 모형의 명칭이 다르게 사용되고 있는데, ‘4차원 교육정책 분석 모형’, ‘4차원 정책 분석 모형’, ‘다차원 정책 분석 모형’ 등이다. 본 연구에서는 이 분석모형이 다양한 이론을 바탕으로 한 종합적인 분석모형인 점을 감안하여 ‘다차원 정책 분석 모형’이라고 해석하여 사용하고자 한다.

4. 연구의 범위

본 연구는 제주형 자율학교 정책의 분석을 위해 제주형 자율학교 중 초등학교를 연구 대상으로 하였다. 제주형 자율학교가 초등학교에 집중되어 운영되고 있고, 초등학교와 중·고등학교는 학교교육의 목표 등 학교 운영상에 많은 차이가 있으므로 좀 더 심화된 정책 분석을 위해 초등학교만을 연구의 범위로 한정하였다.

2007년부터 현재까지 운영되었거나 운영되고 있는 제주형 자율학교는 초등학교 53개교, 중학교 18개교, 초·중통합교 2개교, 고등학교 9개교를 합쳐서 82개교이다.

<표 1-1> 제주형 자율학교 지정 학교 수

구분	기간	신규지정				재지정			기간연장			계	
		초	중	초·중 통합	고	초	중	고	초	중	고		
i-좋은 학교	제1기	2007.3.1.~2009.2.28.	5	3	·	1	·	·	·	·	·	·	9
	제2기	2009.3.1.~2011.2.28.	9	3	·	4	5	3	1	·	·	·	25
	제3기	2011.3.1.~2013.2.28.	10	2	·	·	9	3	4	5	3	1	37
	제4기	2013.3.1.~2015.2.28.	17	5	·	2	10	2	·	9	3	3	51
	-	2015.3.1.~2017.2.28.	·	·	·	·	17	5	2	9	2		35
	-	2017.3.1.~2019.2.28.	·	·	·	·	·	·	·	11	4	·	15
	소계		41	13	0	7							61
다흐디 배움학교	제1기	2015.3.1.~2019.2.28.	4	·	1								5
	제2기	2016.3.1.~2018.2.28.	2	1	1	1	제1기 운영학교 포함						10
	제3기	2017.3.1.~2019.2.28.	6	4	·	1	제1기, 제2기 운영학교 포함						21
	소계		12	5	2	2							21
계		53	18	2	9							82	

※출처: 제주형 자율학교 운영계획(2007~2017) 및 종합평가보고서(제1기~제4기)를 참고하여 구성함.

제주형 자율학교 정책 및 단위학교 운영 등의 구성원들의 인식을 조사하는 설문조사는 2016학년도에 제주형 자율학교를 운영하고 있는 34개교의 교원과 행정실장, 학생과 학부모를 대상으로 실시하였다. 이미 제주형 자율학교 운영을 마친 학교의 구성원들은 추적조사의 어려움과 기억에 의존해야 하는 한계로 인식조사 대상에서 제외시켰다. 2016년도에 제주형 자율학교를 운영하는 초등학교는, 제주형 자율학교 제1모델인 i-좋은학교 제3기 재지정학교 17교, 제4기 기간연장학교 9교, 제2모델인 다혼디배움학교 제1기 5교, 제2기 3교로 총 34교이다. 다혼디배움학교 중 초·중통합학교 2교는 중학교를 제외한 초등학교만을 대상으로 하여 조사 대상에 포함시켰다.

심층 면담 범위는 전체 제주형 자율학교를 대상으로 정책을 기획하거나 학교단위 운영에 참여한 장학사, 교원을 대상으로 하였다. 심층 면담은 제주형 자율학교 정책의 도입 배경과 변화 과정 등을 파악하기 위해 현재만이 아니라 과거에 정책에 참여하였거나 제주형 자율학교 운영 경험이 있는 장학사와 교원도 참여시켰다.

II. 이론적 배경

1. 학교 자율화 정책

가. 학교 자율화 정책 과정

1) 학교 자율화 정책의 추진

현재의 한국의 교육 제도는 1995년 5월 31일에 발표된 교육개혁방안(이하 5·31 교육개혁)에 기초한다고 할 수 있다. 5·31 교육개혁을 주도한 교육개혁위원회는 학습자 중심의 교육과 교육 수요자들의 교육 선택권 확대, 교육의 다양화, 자율성과 책무성에 근거한 학교운영의 혁신을 강조하였다. 그리고 자유와 평등이 조화된 교육을 실천하고 교육의 정보화를 구현하며 질 높은 교육을 구현하는 것 등을 그 특징으로 하고 있다(교육개혁위원회, 1995).

5·31 교육개혁안은 신교육체제를 구축하기 위해 기존의 교육 활동에 대한 인식과 범주를 탈피하고자 했다. 즉, 종래의 획일적인 교육으로부터 교육을 다양화, 특성화하고, 학교·교사 등 교육공급자 위주의 교육활동을 학생·학부모 등 교육소비자들 중심으로 한 교육수요자 중심의 교육으로, 통제위주의 교육활동을 탈피하여 책무성과 자율성에 바탕을 둔 교육을 하고 또한 시대적인 상황의 변화에 발맞추어 정보화 시대에 필요한 교육을 강화하며, 교육공급자에 대한 평가를 실시하겠다는 기본 원칙이 종래의 교육 관행에 대한 패러다임적 전환을 모색하고 있다는 점에서 그러하다(신현석, 2005: 30).

우리나라의 초·중등교육은 5·31 교육개혁안 이후 수요자 중심의 교육과 단위학교의 자율성·책무성·다양성 제고를 개혁과제로 추진하였다. 학교 자율화 정책을 통해 중앙정부의 여러 권한이 교육청과 단위학교로 위임 또는 이양되었다. 그러나 개혁은 국가 주도로 진행되었고 관료적 통제는 여전히 지속되었다. 사회적 현안이 발생할 때마다 해당 법조문을 수정하는 식의 사안별 자율화가 추진되었고, 국회와 여론의 대책 수립 요

구에 의해 법적 근거가 없는 지침, 계획, 협조 등의 규제를 만들어냈다. 그 과정에서 정책의 종합성이나 체계성은 결여되었다. 또한 학교 자율성 신장을 위해 각종 업무가 중앙에서 교육청으로 이양되었으나, 학교현장에서 느끼는 자율성의 정도는 미비하였다. 통제 주체만 중앙정부에서 시·도교육청으로 변경되었을 뿐이었다. 이로 인해 현장이 체감할 수 있는 학교 자율화 추진에 대한 요구가 높아졌다(박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 20).

2) 이명박 정부의 학교 자율화 추진 3단계 정책

이명박 정부에서 교육과학기술부는 중앙정부의 국정과제로서 ‘지방교육자치의 내실화’를 위한 세부 추진계획으로 학교 자율화 3단계 계획을 2008년부터 추진해 왔다. 1단계 학교 자율화 조치(2008.4.15.)로 학교 규제 지침을 일괄 정비하였고, 2단계 자율화 조치(2008.4.15.)로는 중등교육의 13개 업무와 관련된 교육과학기술부 장관 권한을 교육감에게 이양하는 9개 법령을 정비하였고, 3단계에서는 ‘학교단위 책임경영 실현을 위한 학교 자율화(2009.6.11.)’조치를 추진하였다.

이는 시·도교육청과 단위학교의 자율성을 확대하고, 행정 부담을 경감하고자 하는 배경에서 비롯되었다고 할 수 있다. 추진 경과는 다음 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 학교 자율화 3단계 추진 경과 (2008.4. ~ 2009.6.)

단계별		주요 내용
1단계('08.4.15.)	학교규제 지침정비	• 학교현장의 자율성을 제약하는 29개 지침 폐지 등 일괄 정비
2단계('08.11.12.)	권한이양 법령정비	• 유아 및 초·중등교육 업무관련 교과부장관 권한을 교육감에게 이양(13개 업무, 9개 법령 개정)
3단계('09.6.11.)	단위학교 책임경영	• 교육과정·교원인사 자율, 자율학교 확대 등 단위학교 운영의 자율권 확대방안 마련

※출처: 나민주·고전·김성기·김용·김숙아·이영섭(2013). 학교 자율화 정착을 위한 법령 정비 방안 연구. p6.

학교 자율화 추진 방안의 주요 성과로는 첫째, 1단계(2008.4.15.)는 학교 현장의 자율성을 제약하는 29개 지침을 폐지함으로써 각 단위학교의 자율역량을 위한 기반이 마련되었다. 둘째, 2단계(2008.11.12.)는 초·중등교육에 관한 교육감·학교장의 권한과 책임을 강화하고 국가의 관여를 최소화하기 위한 기반을 마련하였다. 이를 위해 유아 및 초·중

등교육 업무 관련 교과부 장관 권한을 교육감에게 이양(13개 업무, 9개 법령 개정)을 추진하였다. 이로써 지방교육 내실화를 위한 권한 이양 법령이 정비되었다. 셋째, 3단계(2009.6.11.)는 단위학교 차원에서의 책임경영을 위한 교육과정 편성·운영과 인사권 확대이다. 학교장에게 교과별 연간 수업시수의 20% 범위 내에서 증감·편성할 수 있도록 교육과정 편성·운영의 자율권을 확대하고, 교사 초빙권을 정원의 20%까지 부여하여 교사 전보 및 전보유예 요청권, 기능직 임용권 부여 추진 등 학교장의 인사권을 확대하였다. 또한 교육과정 및 학사 운영의 자율성이 보장되는 자율학교를 확대하고, 학교 현장 지원 교육행정체제를 구축하고, 학교정보공시제의 신뢰도를 제고하며 학교장에 대한 책무성을 강화하기 위해 중임심사를 강화하였다. 이로써 학교 자율화 추진 3단계는 단위학교 책임 경영에 전환기를 맞이하였다고 할 수 있다(나민주·고전·김성기·김용·김숙이·이영섭, 2013).

3) 단위학교 자율역량 강화 종합 대책

학교 자율화 3단계 정책 추진이 마무리되는 즈음에서 교육과학기술부는 ‘현장중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량 강화 종합 대책’을 발표하였다(2010.12.2.).

이 정책의 배경은 교과부가 다양하고 질 높은 교육을 위해 2008년부터 꾸준히 추진해 온 학교 자율화 정책성과를 발전시키는 한편, 교육개혁의 중심이 학교 현장이 되어야 한다는 인식을 가지고 있다. 아울러 2011년 7월 출범한 민선 교육감 체제 하의 시·도교육청이 교과부로부터 이양 받은 권한을 단위학교로 적극 위임·이양하고, ‘학교 지원’ 중심의 행·재정 운영을 실천하기 위한 것이다. 종합대책의 중점 추진 방안은 단위학교 자율역량 강화, 학교현장 중심의 행정지원체제 구축, 교육성과 중심의 재정지원체제 구축, 학교지원을 위한 국가와 지방 간 파트너십 구축 등이다(교육과학기술부, 2010.12.). 이는 단위학교의 자율적 운영을 침해하는 시·도교육청의 규제·관여를 최소화할 수 있도록 학교장의 권한책무를 강화하고, 학교 자율화 현장 정착을 위한 것이다.

구체적인 방안으로는 첫째, 단위학교 교직원 인사 자율권 확대이다. 이는 학교장의 교사 초빙권을 확대(10%→20%), 학교장의 전입요청권, 전보유예권 신설, 격일 또는 반일 근무 기간제 교원의 임용이 가능하도록 함으로써 학교장의 인사권한을 강화하는 것이다. 또한 학교 구성원에 대한 역량 강화 연수 지원 및 현장 의견 수렴을 위해 교원

으로 구성된 ‘학교 자율화 현장자문단’을 운영한다. 아울러 단위학교가 다양한 교육과정을 자율적으로 운영하고, 학교의 필요에 따른 교직원 인사 운영을 지원하기 위해, 학교·지역단위 교원임용(교육공무원법), 외부전문가 교직 진출(초·중등교육법) 등 교원 신규채용 관련 제도 개선 및 적극 추진하고, 산업·예술·체육 분야 전문가, 수학, 과학, 외국어 분야 박사 학위 소지자의 교직 진출을 활성화하였다.

둘째, 단위학교 재정 자율성 확대이다. 시·도교육청의 학교회계전출금 중 목적사업비 비중 축소, 학교기본운영비(총액 전출금)의 지원 비율을 확대한다. 2011년도부터 전년도 학교회계전출금 중 학교기본운영비 지원 비율을 보통 교부금 기준 재정수요에 반영하여 확대하고, 학교기본운영비의 적정 기준으로서 ‘표준교육비’를 제시하며, 시·도교육청에서 학교의 자율적 예산 편성과 집행을 규제하는 내용 정비를 유도하였다.

셋째, 교육성과 제고 중심의 학교조직(업무체계)의 효율화이다. 교사의 업무경감 및 학교교육력 제고를 위해, 행정업무 중심의 학교 조직 운영 방식을 교육활동 중심으로 체계화, 현행 행정 중심의 학교 업무체계를 교수학습을 효과적으로 지원하는 교무 학사 중심으로 개편하는 것이다. 또한 학교 규모, 지역 여건 등을 고려하여 시범학교를 선정하고, 교직원 직무분석을 실시하여 다양한 모형을 개발하고 보급·추진하였다.

넷째, 책임경영 실현을 위한 학교장의 법적 권한 책무 강화이다. 학교장의 권한과 책임을 구체적으로 법제화함으로써 학교 운영의 자율성을 보장한다. 학교장의 실질적인 학칙 제정권을 강화하기 위해 관련 시·도교육감의 인가권 폐지 추진(초·중등교육법 제 8조 개정 추진 중)한다. 교육과정·학사운영, 재정, 인사 분야를 중심으로 핵심적인 학교장의 권한과 책무를 명확하게 법제화하는 방안을 추진한다. 시·도 교육청에서 장학계획, 주요 계획, 각종 지침 등을 통해서 학교의 자율적 결정사항까지 세세하게 규제하는 현실을 개선하기 위해 시·도교육청이 단위학교로 권한을 적극 위임·이양할 수 있도록 불필요한 각종 규제 정비를 추진하였다.

이외에도 학교 현장 중심의 행정 지원체제를 구축하였다. 이는 시·도교육청이 학교현장의 실질적인 교육성과(outcomes)를 높이는 데 중점을 두고 학교를 지원할 수 있도록 기존 책무성 수단을 체계적으로 개선하고, 기존의 하향식 행정전달체제를 학교교육 지원을 위한 행정체제로 전환하는 것이다(교육과학기술부, 2010.12.2.).

4) 학교 자율화 정책 관련 선행연구

학교 자율화 정책 관련 선행연구는 학교 자율화 정책의 분석과 쟁점, 과제를 제시하는 연구, 학교 자율화의 담론을 제시한 연구, 학교 자율화 정책 관련 구성원들의 인식을 조사한 연구들로 나눌 수 있다.

먼저, 학교 자율화 정책 분석과 쟁점, 과제를 제시한 연구로, 김홍주(2008b)는 ‘초·중등학교 자율화 정책의 방향과 과제’에서 초·중등학교 교육은 공교육이고 의무교육 단계이기 때문에 고등교육기관과는 자율화 방향이 다르다고 전제하였다. 이에 따른 초·중등학교 자율화의 방향으로 첫째, 학교 자율화는 교실 수업을 통해 발휘되는 것으로 효과 역시 수업을 통해 나타나도록 관리해야 한다, 둘째, 교육자치기관인 교육감을 통해 학교 자율화가 이루어져야 한다, 셋째, 학교 자율화는 획일적이지 않은 선택적 자율화가 되어야 한다, 넷째, 권한과 책임, 사무와 잡무를 구별해야 한다, 다섯째, 학교가 위임받은 자율화 권한을 원활히 행사하도록 행정적·재정적 지원이 이루어져야 한다는 점을 강조하였다.

유현욱(2008)은 ‘이명박 정부 교육 자율화 정책에 관련된 쟁점과 과제에 대한 일고찰’에서 교육 자율화 정책에 관련된 쟁점과 과제를 교육의 자율성 확대와 공공성 확보, 학교선택권의 확대와 평준화 기본 틀의 유지와 보완, 그리고 경쟁력 중심의 논리와 교육의 본질에 대한 성찰 등의 주제를 중심으로 논하였다.

고전(2008)은 ‘학교 자율화 정책의 특성과 과제: 5·31 교육개혁에서 4·15 학교 자율화 추진계획까지’에서 학교 자율화 정책이 학교자치 관점에서 어떻게 해석될 수 있으며, 교육자치제도의 변화가 학교운영에 미치는 영향에 대하여 논하였다. 교육자치권의 중핵인 자치조직·인사·재정의 관점에서 학교 거버넌스 측면의 학교운영위원회 및 학교회계제도 도입, 인사자율권 확대 등의 구체적인 정책의 문제를 검토하였고, 교육과정의 자율화 차원에서 자율학교 및 학교체제의 다양화 정책을 검토하였다.

김성기·고전·김철구·이명균·신지수(2009)는 ‘학교 자율화 정책의 단위학교 정착 방안 연구’에서 단위학교의 법령상 권한과 학교 자율화 조치에 대한 교원의 인식을 조사하였다. 교원들의 인식조사 결과 교원들은 학교 자율화 조치가 필요하다고 느끼면서도 상당한 부담감을 가지고 있으며 이는 자율권의 부족과 자율역량의 부족 때문이라고 지적하였다.

박종필(2010)은 ‘학교 자율경영체에 비춰본 현 정부의 학교 자율화 정책’에서 학교의 자율권을 최대화하려는 수단으로 학교공동체라는 개념이 제시되었던 5·31 교육개혁안에서와 마찬가지로 이명박 정부에서도 자율화와 분권화를 추진하고 있다면서 자율화 정책이 소기의 목적을 달성하기 위한 방안을 제기하였다. 첫째, 학교 운영과 관련된 핵심적이고 중요한 영역에 대한 권한이 단위학교로 이양되어야 하며, 둘째, 역할 조정 및 이해, 그리고 학교운영위원회가 소기의 역할을 수행할 수 있도록 하기 위한 방안 마련이 필요하고, 셋째, 책무성 평가 상의 변화 및 평가 영역에 대한 구체화 노력이 필요하며, 끝으로, 체제적 개혁(systemic reform)의 차원에서 학교 자율화 정책이 추진되어야 한다고 지적하였다.

박근열(2010)은 ‘학교자율경영제 관점에서의 학교 자율화 정책 분석’에서 학교 자율화 정책의 분석모형을 도출하고 학교 자율화 정책이 현장에 연착륙할 수 있는 제언을 제시하였다. 첫째, 정책결정자 중심의 상의하달 방식이 아닌, 단위학교부터 시작되는 하의상달 방식의 관점 전환이 필요하며, 둘째, 학교 자율화 정책은 고도의 식견과 전문적 역량을 갖춘 현장 중심의 인사를 중심으로 추진되어야 하고 이들의 책무성을 구체적으로 세분화하여 제시·강화할 필요가 있으며, 셋째, 정부는 학교 자율화 정책 방향의 타당성이 확인될 수 있는 합리적 정책의 자산을 확보하여야 한다고 하였다.

이현석(2012)은 ‘학교 자율화 정책의 가능성과 한계’에서 자율성의 의미, 정책의 사회적 의미, 단위학교 자율경영론에 기초한 정책의 의미와 한계점을 규명하였다.

학교 자율화의 철학, 담론을 제시한 연구로는 김미정(2013), 김철(2009), 박정주(2008a), 박정주(2008b), 성병창(2016), 정제영(2008) 등이 있다.

김철(2009)은 ‘교육의 자율성에 대한 교육철학적 접근’에서 자율성의 의미를 단지 교육을 하는 사람들이 남에게 의존하거나 간섭, 지배받지 않고 스스로 판단하고 행동하는 것으로 파악하고 있다고 지적하였다. 교육의 자율성은 단지 교육에 관한 행정적 효율성을 위한 외부의 간섭을 배제한 자율적 행위를 의미하는 것이 아닌, 교육적 상황의 전제로서 교육 자율성의 의미가 파악되어야 한다고 하였다. 즉 목적론적 가치로서 교육의 자율성을 논의하였다.

박정주(2008a)는 “매킨타이어의 공동체주의와 학교 자율화 담론”에서 학교교육의 다양화를 위해 추진되는 학교 자율화 정책이 사회 각 집단의 찬반 논쟁을 불러일으키고 교육계를 갈등 속에 몰아넣었다고 보고, 이러한 갈등의 원인이 되고 있는 학교 자율화

정책의 쟁점들을 매킨타이어의 공동체주의 관점에서 분석하여 학교 자율화 정책의 개선방향을 모색하고자 하였다. 또한 박정주(2008b)는 ‘학교 자율화 정책에 대한 논변 구조 분석’에서 학교 자율화 정책을 둘러싼 사회 각 계층의 주장을 정책논변 모형을 통해 분석해 봄으로써 정책의 쟁점을 파악하고 사회적 합의를 이끌어 내기 위한 방향을 제시하였다.

성병창(2016)은 ‘한국교육행정에서 자율성의 의미 구조’에서 한국의 교육행정(학)에서 자율성의 의미가 어떻게 사용되고 있는지를 파악하였다. 결론적으로 자율성의 개념에 대한 이해나 인식은 매우 다의적으로 사용되고 있고, 다른 사회과학의 용어와 마찬가지로 자율성은 절대적 개념이 아니라 상대적 개념이었다. 이로 인해 개념에 대한 혼동도 생기고 있는 실정이라고 지적하면서 교육계에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있는 자율성의 개념에 대해 체계적이고 종합적으로 의미를 분석한 연구들이 별로 없다고 하였다. Inward-out 방식을 사용하여 자율성의 개념적 의미, 맥락적 의미, 실천적 의미를 살펴본 결과, 한국에서 자율성 의미는 민주화, 분권화 및 지역화, 신자유주의, 전문화의 맥락에서 주요하게 사용되어 왔고, 자율성의 실천적 의미에서 나타난 주요한 특징은 ‘수단적 자율성으로서 자유’, ‘소극적 자율성으로서 분권’, ‘구속적 자율성으로서 자기 결정’, ‘절차적 자율성으로서 자기 책임’이라고 논의하였다.

정제영(2008)은 ‘학교 자율화의 쟁점과 주요 과제’에서 학교 자율화의 이론적 배경을 살펴보았다. 그 결과 학교 자율화는 서로 상반된 이론적 배경을 갖고 있음을 제시하였다. 공공선택론과 공동체주의가 그것인데, 공공선택론은 학교효과를 높이기 위해 학교 간 경쟁을 유도하는 접근이고, 공동체주의는 학교구성원들의 자율적 참여를 강조하는 접근이라고 보았다.

이밖에 학교 자율화 정책에 대한 여론동향 및 인식에 관한 연구로 김홍주(2008a), 서정화(2009), 정성수·김재금·김훈호·오세희(2009), 김병주(2009), 김병주·정일환·서지영·정현숙(2010), 박상완(2010), 오세희·김훈호·장덕호·정성수(2010)의 연구가 있다.

김홍주(2008a)는 ‘4·15 학교 자율화 조치: 여론동향 분석과 향후 과제 제안’에서 학교 자율화 조치에 대한 찬반의견과 규제폐지 항목, 권한의 위임문제에 대한 찬반의견을 조사하였다. 조사결과, 학부모와 평교사들은 대체로 반대하는 의견이 많았으며, 교장·교감, 교육행정기관의 일반직, 전문직 공무원, 교수 및 연구원 등 집단에 따라서 다양한 응답이 나왔다.

서정화(2009)는 ‘이명박 정부의 교육개혁 추진 진단 및 시사점’에서 이명박 정부의 교육개혁 내용을 살펴보고, 교육개혁 추진에 대한 일반적인 인식과 의견을 분석하였다. 초·중등교원, 대학교수, 연구원 등 4,700여명을 대상으로 설문조사 한 결과 교육개혁 추진에 대한 일반적인 인식은 그리 긍정적이지 못하였다. 그러나 교육의 자율화, 다양화, 복지확충, 책무성 강화 등의 가치에 대한 동의 수준은 높게 나타나고 있었다. 결국, 개혁을 추진하는 충분한 공감대 형성과 효율적인 추진체제 구축, 단계적이고 일관성 있는 과제 추진 및 홍보활동 강화 등이 필요성으로 제기되었다.

정성수·김재금·김훈호·오세희(2009)는 ‘학교 자율화 추진계획에 대한 교원의 인식 분석’을 통해서 학교 자율화의 1단계 조치에 대한 의견을 조사하였다. 교원들에 대한 조사결과, 학교 자율화 정책은 필요하다고 여기고 있지만 계획의 수립과정에서 학교 현장의 요구를 반영하는 절차가 미흡하였다고 나타났다.

김병주(2009)는 ‘학교 자율화의 영역별 실태에 대한 교원의 인식 분석’에서 학사 및 학교경영, 교원 및 직원 조직, 인사 및 교육과정, 재정운영 등 4개 영역에 대한 교원의 인식을 분석하였다. 그 결과, 총 4개 영역에 있어 학사 및 학교경영 영역과 교육과정 영역은 구성원의 의사결정 참여 정도가 조금 높은 것으로 나타났다. 반면 인사, 연수 및 장학 영역과 행·재정 및 지역사회 영역은 상급행정기관의 지침 및 관행 답습 정도가 더 높은 것으로 나타났다. 결론적으로 학교경영 활동에 있어서 단위학교는 대체적으로 상급 교육행정기관의 지침·지시·관행을 따르고 있었으나 각 영역에 따라 단위학교의 특성에 따른 창의적·자율적 운영이 이루어지는 부분도 있었다. 따라서 자율화를 추진하는 방향과 성격은 학교경영 활동의 영역별로 달리 접근해야 함을 지적하였다.

박상완(2010)은 ‘초등학교의 학교 내 자율성 특성 분석’을 위해 서울, 부산, 청주의 초등학교 교원을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과 학교운영에서 주요 의사결정자는 교장이었다. 또한 일반교사의 자기 자율성 인식 수준은 보통 이하로 낮게 나타났다. 하지만 학교 운영 영역별로는 교원의 자율성 수준이 차이가 있었다. 교사의 자율성은 교육과정 및 수업에서 상대적으로 높으며, 이러한 교육과정과 수업 영역의 자율성 수준은 교사 만족도와 교사 협동에 영향을 미친다고 하였다. 이러한 분석결과를 토대로 학교조직 논쟁의 재검토, 교장과 교사의 의사결정 영역의 구체화, 학교 자율화·분권화 개혁에 대한 반성 등에 대해 논의하였는데, 특히 분권화된 의사결정에서 중요한 문제로 학교교육의 목표와 비전을 명확히 설정하고 공유하는 문제를 제기하였다.

오세희·김훈호·장덕호·정성수(2010)는 ‘학교 자율화 정책이 학교현장에 미치는 영향 연구’에서 학교 자율화 정책이 학교현장에 미친 영향을 분석하고, 학교 내 의사결정 방식의 변화를 살펴보았다. 연구결과, 교사들은 교육과정 자율화와 학교현장 지원체제 구축에서는 비교적 양호하다고 평가 내렸으나, 교직원 인사나 자율학교의 확대 정책은 미흡하다고 지적이다. 단위학교의 의사결정 방식에 있어서는 학교 자율화 정책 이전과 크게 달라지지 않았으며, 단지 학교장의 의사결정 권한은 확대되었다고 평가하였다.

이상의 학교 자율화에 관련된 선행연구들은 대체로 학교교육은 단위학교가 자율성을 갖고 운영해야 한다는 단위학교 자율경영론의 관점과 이를 위한 전문성 및 자율적 참여의 확대가 전제로 작동해야 한다는 입장에 동의하고 있으며, 한편으로는 학교 자율화의 주요 쟁점들을 다루고 있는 것이 연구의 경향성으로 드러나고 있다. 특히 단위학교에 자율성을 부여하면서 자율을 하향식으로 부여하고, 획일화된 자율성의 특징이 나타나고 있으며, 경제논리에 따른 학교 자율화 양상을 보이고 있음을 정책의 특징으로 지적하고 있다. 또한 중앙 주도의 정책 추진 과정에서 반발하는 학교 구성원들의 분위기를 인식조사를 통해 지적하고 있다. 또한 학교 자율화 정책에서 자율성의 의미와 접근에는 서로 다른 이론적 배경이 내재해 있고 실천 장면에서는 다의적으로 해석되고 있다고 지적하고 있다.

이와 같은 선행연구들은 제주형 자율학교 정책 분석에서 자율화 정책의 가치와 의미에 대한 진단과 분석, 단위학교 자율성 부여 방식에 대한 분석이 필요함을 보여준다. 또한 도교육청의 정책에 대한 단위학교 구성원들의 인식조사도 필요함을 보여준다. 특히 제주형 자율학교 정책 관련 구성원들의 요구가 무엇인지 파악되어야 함을 보여주고 있다. 또한 국가차원의 자율화 정책의 쟁점과 특성들이 제주형 자율학교 정책에서는 어떻게 나타나는지 고찰할 필요가 있다.

나. 자율학교 정책

1) 자율학교 정책의 배경 및 추진 과정

자율학교는 5·31 교육개혁안의 후속 조치로 도입되었다. 1995년에 발표된 5·31 교육개혁 방안에서는 학교운영의 자율성이 부여된 실험적 학교모델로서 ‘탈규제 학교’를 제

안하였으며, 2년 후 이 학교모델을 정책화하는 과정에서 ‘자율학교’라는 이름으로 변경되었다(이종태·강영혜·정광희, 2000: 8). 자율학교는 교육의 다양화 차원에서 1998년에 시작된 특성화 학교들이 설립 취지를 효과적으로 구현할 수 있는 자율적 학교운영 기반을 제공하려는 취지도 함께 갖고 있었다(박재운·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 21).

1998년 8월에 교육부는 ‘자율학교 시범 운영 기본 계획’을 수립하여 자율학교 운영의 목적과 방향을 제시하였고, 이를 토대로 1999년 3월부터 자율학교 시범 운영이 시작되었다(박재운·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 21). 1999년에 14개 학교를 대상으로 자율학교를 시범운영한 것을 시작으로 2000년에 1개 학교, 2001년에는 6개교가 시범학교로 추가 선정하였으며, 도입 3년이 지난 2002년 가을에 자율학교 시범운영에 대한 종합 평가를 실시하였고 이를 토대로 지정 대상을 확대하는 한편, 자율학교 지정 권한도 시·도교육청에 위임하였다(나민주·박소영·차지철·김남순·최용희, 2013: 12).

자율학교는 도입초기에 특성화 고등학교의 자율운영 권한을 확대하고 농어촌 지역의 열악한 교육여건을 개선하기 위한 의도에서 도입되면서 초등학교와 중학교급, 도심지역 인문계 고등학교에 대한 자율학교 지정이 제한되었다(신상명·김정순·김현진·이재훈·정금현, 2005: 28).

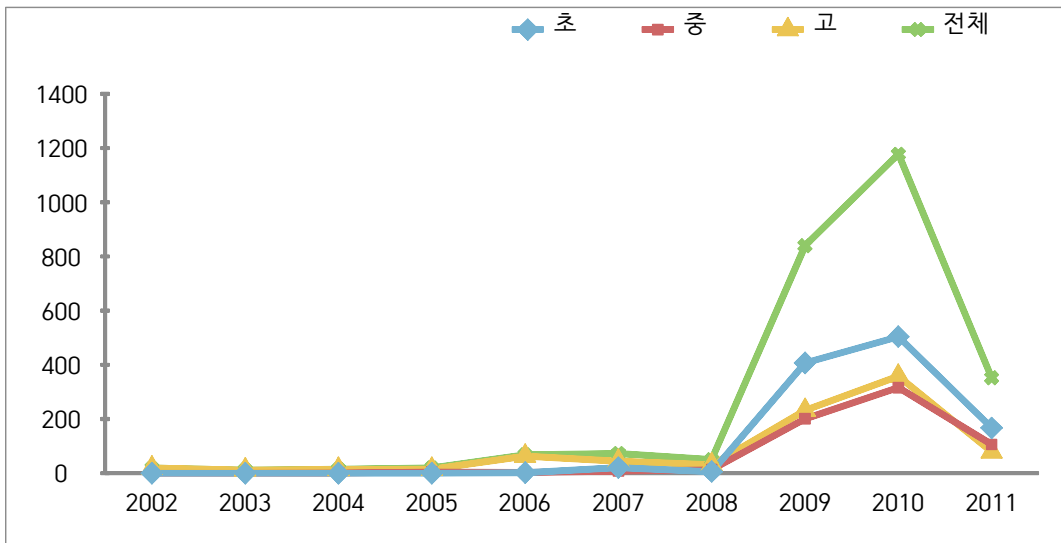
2003년에는 자율학교의 확대 및 내실화 방침에 따라 도시에 있는 일반계 고등학교를 제외한 국립사대 부설학교, 특수목적고까지 확대하는 방안이 검토되었다(김민조, 2011: 7). 2004년부터는 지정기간이 3년 이내에서 5년 이내로 조정되었다. 또 자율학교 지정 학교급이 확대되었는데, 2004년에 중학교급으로, 2006년에는 초등학교급까지 확대되었다.

2009년 교육과학기술부는 ‘3단계 학교 자율화 추진 방안’을 발표하면서 자율학교 지정을 확대하는 내용을 포함하였다. 자율학교가 특성화 중·고등학교 중심으로 지정되고 있고, 새로운 학교운영 모델을 창출하거나 파급하는 데는 미흡하다는 문제의식에서 사회적 배려가 필요한 지역을 중심으로 자율학교 지정을 확대하였다. 이와 더불어 학력 향상 중점학교, 교과교실제, 사교육 없는 학교, 기숙형고, 전원학교 등의 교육과학기술부 재정지원사업 수행학교는 자율학교로 필수적으로 지정하도록 하였다. 이러한 교육정책 방향 하에서 2009년 「초·중등교육법 시행령」 개정을 통해 학생의 창의력 계발 또는 인성 함양 등을 목적으로 특별한 교육과정을 운영하는 학교가 자율학교 지정 대상학교로 추가되었고, 2010년에는 맞춤형 고등학교 및 특성화 고등학교, 농산어촌학교

등이 추가되었다(김민조, 2011: 8)

그러나 한편에서는 교육과학기술부 재정지원 사업학교인 학력향상중점학교, 교육과정혁신학교, 사교육 없는 학교, 기숙형고, 마이스터고, 전원학교 등이 자율학교로 지정되면서 자율학교의 개념과 정체성에 혼란을 초래하기도 하였다(박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 97-99).

대상 학교의 확대에 따라 2009년 말부터 자율학교 지정 대상학교 수가 급증하여 2010년 3월에는 2,263개교에 달하였다. 당시 학교급별 학교수 대비 자율학교 비중은 초등학교 16.1%, 중학교 17.5%, 고등학교가 35.5%로 전체 학교의 20% 정도의 학교가 자율학교로 지정되었을 만큼 양적으로 성장하였다(김민조, 2011: 18).



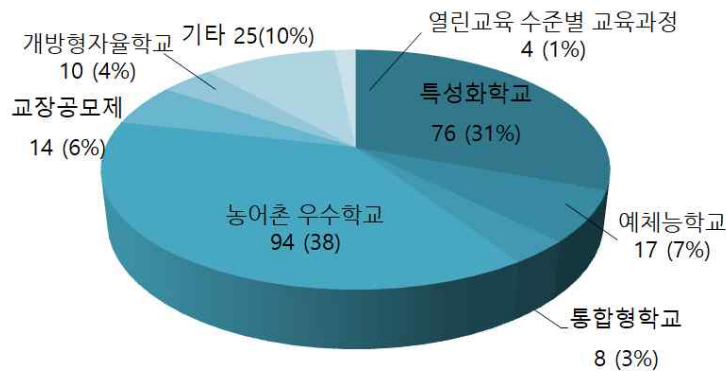
[그림 II-1] 연도별 자율학교 신규 지정 학교수 현황(학교급별)

※출처: 김민조(2011). 자율학교 제도 운영 현황과 개선 방향. p.8.

위의 그림에서 보는 바와 같이 학교급별로 살펴보면, 초등학교는 2006년 처음 자율학교로 지정되고 2007년 증가되다가 2009년 자율학교 지정 학교가 대폭 확대되었고,

중학교는 초등학교와 비슷한 경향을 보였고, 고등학교는 꾸준한 증가세를 보이다가 2009년에 급격한 증가세를 보였다(김민조, 2011: 8).

[그림 II-1]를 살펴보면, 자율학교 지정 학교수가 고등학교가 가장 많고, 그 다음으로 중학교, 초등학교 순인 것으로 나타났다. [그림 II-2]에서 보듯이, 고등학교의 경우 농어촌 우수학교가 94개교(37.9%)이고, 그 다음 특성화학교 76개교(30.6%)인 것으로 나타났다. 고등학교의 경우는 이처럼 다양한 유형의 학교들이 자율학교로 지정되었다. 반면, 초등학교급 자율학교는 2009년 당시 교장공모제 학교가 전부였고, 중학교급 역시 교장공모제 학교가 다수를 차지하였다.



[그림 II-2] 고등학교급 자율학교의 유형(2009년 현황)

※ 출처 : 김민조(2011). 자율학교 제도 운영 현황과 개선 방향. p.9.

개방형 자율학교는 공립 일반고등학교를 대상한 자율학교이다. 자립형 사립고 확대를 둘러싸고 사회적 합의가 어려워지자 2007년에 도입되었다. 일부 사립학교에 학사운영과 재정운영의 자율성을 대폭 부여하는 자립형 사립고를 확대하고자 하였으나 귀족학교 논란에 휩싸이게 되면서 다른 대안으로 개방형 자율학교가 도입되었다(박재형 외, 2010: 25). 개방형 자율학교의 처음 이름은 공영형 혁신학교였다. 학교 설립주체와 경영주체를 분리하는 실험을 염두에 두고 생긴 이름이다. 즉, 공립학교의 형태로 지방자치단체에서 학교를 설립하고, 경영은 공공적 성격을 가진 외부에 위탁하는 형식의 학교 운영 개념이었다. 그런데 제도화 과정에서 공영 개념은 포기되었고, 이에 따라 학교 이름도 개방형 자율학교로 바뀌었다. 2007년에 도입된 개방형 자율학교는 공영형 혁신

학교와는 거리가 먼 운영 구조이며, 자율학교 중 하나이되 공모제 교장과 초빙 교사를 중심으로 자율학교에 적용되는 학교운영 상의 자율성(학생선발, 산학겸임교사, 교육과정 운영 등)을 행사할 수 있는 학교이다(이혜영·강영혜·박재운·나병현·김민조, 2008: 101).

2) 자율학교의 법적 근거

자율학교는 「초·중등교육법」 제61조(학교 및 교육과정 운영 특례)와 「초·중등교육법 시행령」 제105조(학교 및 교육과정 운영 특례), 제105조의2(공모교장의 자격 등), 105조의4(자율학교등 지정·운영위원회)에 그 법적 근거를 두고 있다. 또 「자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령」(교육부훈령 제35호), 「시·도교육청별 자율학교 지정·운영에 관한 규칙」에 근거하여 운영되고 있다.

「초·중등교육법」 제61조는 “학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 제21조 제1항(교장·교감의 자격), 제24조 제1항(학년도 개시와 종료), 제26조 제1항(학년제에 의한 진급과 졸업), 제29조 제1항(국정 및 검인정교과서 사용), 제31조(학교운영위원회의 설치), 제39조·제42조·제46조(각급학교 수업연한)의 규정을 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다”라고 되어 있다.

「초·중등교육법 시행령」 제105조는 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 학교를 자율학교로 명명하고 있다. 이러한 “자율학교는 교육감이 국·공립·사립 초·중·고등학교를 대상으로 지정·운영할 수 있는데, 국립학교 및 교육감이 입학전형을 실시하는 지역의 후기학교를 자율학교로 지정하려는 경우에는 미리 교육부장관과 협의하여야 한다”고 명시하고 있다. 「초·중등교육법 시행령」 제105조의2는 자율학교의 공모교장 자격을 규정하고 있고, 제105조의4는 자율학교의 지정과 운영에 관한 사항을 심의하는 기관으로 교육감 소속의 ‘자율학교 등 지정·운영위원회(이하 자율학교위원회)’를 두도록 하고 있다.

「자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령」에 의하면, “자율학교로 지정받고자 하는 국·공·사립의 초·중·고등학교는 학교발전 계획 등을 포함한 학교 운영 계획서, 교육과정 운영계획서, 입학전형 계획, 교직원 배치 계획, 학교 헌장, 기타 특별시·광역시 및 도교육감이 정하는 사항이 포함된 자율학교 지정·운영계획서를 교육감에게 제출해야

한다.” 교육청에서는 자율학교위원회에 자율학교 지정·운영계획서를 제출하고 심의한다. 자율학교위원회는 자율학교의 지정·운영계획에 관한 사항, 자율학교의 기간연장에 관한 사항, 자율학교의 운영 평가에 관한 사항, 그 밖에 자율학교의 운영 등에 관하여 교육감이 필요하다고 인정하는 사항 등을 심의한다.

「자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령」에 의하면, 초등학교와 중학교의 자율학교는 일반학교와 마찬가지로 교과(군)별로 수업시수를 20% 범위 내에서 증감·운영할 수 있다. 자율학교로 지정된 학교는 교장을 공모하여 임용할 수 있고, 정원의 50% 범위 내에서 교사를 초빙할 수 있다.

자율학교 평가와 재지정에 관한 사항은 「초·중등교육법 시행령」과 「자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령」에서 규정하고 있다. 자율학교는 자체평가와 자율학교위원회의 평가를 실시하여야 한다. 자체평가는 교육과정 다양화와 특성화 여부, 교수학습방법, 교원능력개발, 학생·학부모 만족도 등을 지표로 하여 교육감이 정하는 바에 따라 지정기간 동안 매년 또는 격년 주기로 실시하고, 학교는 자체평가를 실시하기 위하여 학부모, 교원, 지역주민들로 구성된 자체평가위원회를 구성하여야 한다. 자율학교위원회 평가는 자율학교 지정 기간 종료일로부터 6개월 전까지 실시해야 하고, 학교 자체평가 결과를 참조하여 서면평가, 학생·학부모 만족도 조사 등을 실시하여야 하며, 자율학교 가운데 학교급별로 20%이상의 학교는 현장평가를 실시한다. 학교 자체평가 결과는 학교 홈페이지에, 자율학교위원회 평가 결과는 해당 교육청 홈페이지에 공고하여야 한다. 구체적인 평가방법 및 절차는 교육감이 따로 정하고, 자율학교 자체 평가표는 시·도에 따라 차이가 있다. 이상의 평가 결과에 따라 교육감은 자율학교의 지정기간 연장 여부를 결정하며, 지정기간 연장 절차는 지정 절차와 동일하다.

일반학교와 자율학교의 차이를 살펴보면 <표 II-2>와 같다.

〈표 II -2〉 자율학교와 일반학교의 차이

구 분	일반학교	자율학교
성 격	• 일반학교	• 탈규제 자율 운영학교 • 학교교육의 다양화·특성화 추구 • 대안교육 요구 수렴
운영상의 법적근거	• 초·중등교육법	• 초·중등교육법 제61조 • 초·중등교육법 시행령 제105조
교육과정	• 국가교육과정 운영	• 국민공통교육과정 외 20% 범위내 자율편성 가능
교과서	• 국정, 검·인정 교과서	• 교과용 도서 사용 자율
교원인사	• 현행 인사제도 적용	• 교장자격증 미소지자 교장 임용 • 50% 내 교사 초빙
재정	• 공립: 총액지원, 사립: 국고지원	• 기존학교와 동일
학교현장	• 없음	• 현장 제정 및 공개

※출처: 이진철(2008). 자율학교 정책의 효과 분석. p.12.

3) 자율학교 관련 선행연구

자율학교 운영의 목적은 기존의 획일적인 학교 운영에서 탈피하여 학생 및 학부모와 같은 교육 수요자의 요구에 부응하는 새로운 학교교육을 도모하는 데 있다. 자율학교의 핵심은 학교 운영에 있어 단위학교가 광범위한 자율성을 보장받는 것이다. 학교에 대한 규제를 풀어줌으로써 단위학교가 학교운영에서 창의성을 발휘하게 되면 학교교육의 다양화와 특성화, 나아가 교육의 다양화, 특성화가 실현될 수 있으리라 기대하며(정수현, 2005: 325) 자율학교 제도가 도입·시행되었다.

자율학교 관련 선행연구는 자율학교를 운영하는 단위학교에 대한 실증연구, 자율학교 관련 인식연구, 자율학교의 효과 연구, 제주형 자율학교 관련 연구로 구분하여 살펴보고자 한다.

자율학교의 단위학교 관련 연구로 개방형 자율학교를 사례 분석한 박상완(2010), 성경래(2010), 윤혜정·주철안(2008)의 연구가 있다. 박상완(2010), 성경래(2010), 윤혜정·주철안(2008)은 개방형 자율학교 1곳의 사례를 통하여 개방형 자율학교의 성과와 구성원들의 변화, 학교의 변화를 분석하였다. 박상완(2010)은 학교혁신의 주요 구성요소인 학교운영구조의 변화, 학교의 핵심가치의 변화·공유, 교수학습 실제의 변화, 학교교육의 목표 달성 등 네 가지와 학교혁신의 성과 분석의 기준으로 학교혁신의 주요 구성요소의 변화, 학교혁신의 지속가능성, 일반학교로의 확산 가능성 등 세 가지 기준을 설정하

여 A 고등학교의 학교혁신 사례를 분석하였다. 분석 결과, 학교 구성원 간 학교혁신의 취지와 핵심가치의 공유가 필요하고, 학교혁신 확산을 위해 교사의 자율성이 확대되어야 하며, 자율학교 제도가 학교혁신의 선도적 모델로서 정착되어야 한다고 제시하였다. 성경래(2010)는 개방형 자율학교 운영을 통해 달라진 학생, 교사, 교장 등 구성원들의 긍정적인 변화를 심층적으로 분석하였다. 윤혜정·주철안(2008)은 ‘개방형 자율학교 운영에 따른 학교변화 사례연구’에서 개방형 자율학교 운영 이후 우수교사가 확보되고 대폭적인 재정지원 및 교육과정 편성의 자율성 부여, 공모교장의 혁신적 리더쉽과 변화지향의 교육풍토로 교육활동이 활성화 되었다고 하였다. 그리고 교사와 학생들의 동기가 높아짐으로 인해 학교 만족도가 높고 학생들 태도도 적극적으로 변하는 등 긍정적인 변화를 발견하였다. 그러면서 교사들을 위한 내적, 외적 보상체계의 필요성, 지속적인 정책적 지원, 교사들의 전보 이후에도 지속가능한 개방형 자율학교의 운영을 제언하였다.

자율학교 관련 인식연구인 김현진(2006)의 연구는 ‘공영형 혁신학교에 대한 교육주체들의 인식조사 연구’에서 공영형 혁신학교에 대해 교육주체들이 어떻게 인식하고 있는지를 조사하였다. 조사결과, 공영형 혁신학교 도입에 대한 학부모, 교사, 교육행정가들의 기대와 요구는 높았다. 그러나 상대적으로 공영형 혁신학교 운영에 대한 참여 의지는 낮은 것으로 조사되었고, 교육주체들의 공영형 혁신학교에 대한 이해 부족이 도입 및 운영 단계의 저해 요인으로 조사되었다.

자율학교의 효과 연구에는 김태연·한은정(2013), 이진철(2007), 최금진·배장오(2003)의 연구가 있다. 김태연·한은정(2013)은 자율형 공립고 자체가 갖는 학교효과에 주목하고, 학생 선발에 따른 효과를 제외한 학교의 교육적 노력에 의한 교육 성과를 분석하였다. 이를 위해 서울교육중단연구의 2010년과 2011년 자료를 활용하여, 경향점수매칭(PSM)으로 비교집단을 선정하고 위계적 선형 모형(HLM)으로 자율형 공립고의 학교효과를 분석하였다. 분석 결과 자율형 공립고의 영향 요인은 유의미한 영향력을 보이지 않았다. 따라서 자율형 공립고의 효과가 선발 효과가 아닌 교육 성과로 나타나기 위해 지원되는 재정과 교육 활동의 자율권이 효과적으로 활용될 수 있는 방안이 모색되어야 함을 지적하였다.

이진철(2007)은 ‘자율학교 정책의 효과 분석’ 연구에서 학교교육의 다양화와 특성화 측면에서 제한적이지만 자율학교 정책의 효과가 나타나고 있다고 보았다. 하지만 교육

내용을 볼 때 정규 교육과정 차원의 변화라기보다는 특별교육프로그램 다양화 차원에서 머물고 있다고 하였다. 그리고 자율학교가 탈규제 학교를 표방하고 나온 정책이지만 통제 위주의 교육행정은 계속되고 있다고 지적하였다.

최금진·배장오(2003)는 ‘자율학교의 자율권 활용실태 및 교육효과 분석’ 연구에서 자율학교 제도의 정책효과를 검토하였는데 연구결과 자율권의 확대와 교육적 이상 실현을 위해 자율학교로 지정 받았지만 운영상에서 많은 어려움이 나타났다. 교육재정 및 시설부족과 교사들의 업무과다, 일반학교와 동등한 각종 규제 등이 운영상의 어려움이었으며, 자율학교에 부여된 자율권 역시 여러 가지 제약으로 인해 활용도가 높지 않았다.

다음, 제주형 자율학교와 관련된 선행연구들을 살펴보면, 석사학위 논문으로 현순안(2009), 문현식(2010), 강형인(2011)의 연구와 학술지 논문으로 장승희(2011), 이인회(2015), 이인회·김민희(2015) 연구가 있다. 제주형 자율학교는 「초·중등교육법」에 근거한 자율학교와 달리 「제주특별자치도법」에 의해 더 많은 자율권이 부여된 학교형태이다.

현순안(2009)은 ‘제주형 자율학교의 특징과 개선방안: 제1기 시범운영 초등학교를 중심으로’ 연구에서 제주형 자율학교 제1기 i-좋은학교 종합평가를 바탕으로 제2기 i-좋은학교의 개선방안을 모색하였다. 개선방안으로 법제적 측면에서 학교 자율성 보장 및 특례 적용 범위의 확대, 운영적 측면에서 자율적인 교육과정 및 재정 편성과 평가의 전문성 확보, 지원체제 측면에서 학교장 인사 자율권, 학교 시설 정비, 교원 연수 강화 등을 지적하였다.

문현식(2010)은 ‘제주형 자율학교의 지정 의도와 운영 결과’ 연구에서 담당장학사와 교원, 학부모, 학생의 면담조사와 문헌연구를 통해 제주형 자율학교 지정의 의도와 운영 결과를 알아보았다. 연구 결과 소규모 학교(도심 공동화 학교와 시골학교)의 학생 수 증가가 미흡했고, 교육과정과 교원인사, 학생선발에서 단위학교의 자율권이 충분히 발휘되지 못하였으며, 외국어 교육은 영어와 중국어에 한정되었다고 지적하였다. 더불어 차별화된 교육 인프라를 구축하기에는 재정지원이 지속적으로 감소하고 있다고 하였다. 그 원인은, 제주형 자율학교의 교육프로그램의 특성화 부족, 제주형 자율학교 교장의 자율학교 운영 마인드 부족, 학교에 대한 행·재정적 지원 감소와 교원 주도의 교육과정 편성 경험의 부재, 지정학적 특징을 구현하지 못한 영어교육에의 치중, 수업과

업무량의 부담, 보수적인 교원인사문화 때문이라고 하였다.

강형인(2011)은 ‘제주형 자율학교 i-좋은학교의 운영실태 및 성과분석’ 연구에서 제주형 자율학교 운영 실태 및 성과에 대한 종합적인 분석을 시도하였다. 그 결과 제주형 자율학교 i-좋은학교는 학교경영에 대한 자율성과 책무성 확보와 관련하여 법적으로 학교장에게 주어진 자율권이 부족한 점도 있지만 나름의 책무성을 가지고 운영되고 있으며, 학교별로 다양한 특성화 프로그램 운영으로 사교육 감소와 교육수요자 만족도를 제고시켰다고 보았다. 그러나 도입과정에서 제도에 대한 다양한 의견 수렴이나 제도 보완을 위한 검증 등의 구체적 논의는 부족하였다고 지적하였다.

장승희(2011)는 ‘제주형 자율학교의 창의·인성 교육 프로그램 분석’ 연구에서 제주형 자율학교 i-좋은학교의 특성화 프로그램 중 창의·인성 교육 프로그램을 분석하였다. 제주형 자율학교는 국제자유도시로서의 제주특별자치도 위상에 걸맞은 교육적 구상으로 운영되고 있으며 교육과정의 자율적 운영과 재정적 지원을 바탕으로 운영되고 있다. 제1기 운영학교인 초등학교 5개교를 연구 대상으로 연구한 결과 제주형 자율학교는 외국어교육, 창의·인성 교육 중심의 특성화 프로그램 운영에 초점을 맞추어 성공적으로 정착되고 있다고 보았다. 반면, 재정적 지원의 지속적 확보와 특성화 프로그램의 일반화, 가시적인 성과에 치우쳐 교육의 본질을 외면할 수 있는 문제를 제기하였다.

이인희(2015)는 ‘제주형 자율학교 정책 분석 및 발전방향’ 연구에서 다차원 정책 분석 모형을 활용하여 제주형 자율학교 정책을 분석·진단하고, 발전방향을 제시하였다. 규범적 차원에서 제주형 자율학교 정책은 제주 지역사회를 중심으로 한 지역적 차별성과 교육과정의 차별성 추구, 특례 적용의 법적 여건 조성, 전문적 책무성 촉진 등이 요구되었고, 구조적 차원에서 차별적 학력평가의 기준 설정, 교육거버넌스 정책구조로의 전환, 단위 자율학교 자생력 확보, 형평성 쟁점 극복 등이 요구되었으며, 구성원 차원에서는 교장공모제 확대, 교육행정의 지역화, 교사에 대한 행·재정적 지원, 학생의 정책 공감대 형성, 학부모에 대한 교육권한 위임과 개입 확대 등이 요구되었다. 마지막으로 기술적 차원에서는 정책 홍보의 활성화, 평가참여자의 전문성 확보, 제주도의회 역할의 다각화, 평가에서의 효율성 관점 도입 등이 요구된다고 하였다.

이인희·김민희(2015)는 ‘제주형 자율학교 상대적 효율성 분석’ 연구에서 자료포락분석(DEA)을 활용하여 제주형 자율학교 운영에 대한 효율성을 분석하였다. 그 결과 제주형 자율학교의 상대적 효율성에 큰 차이가 있었으나, 이러한 효율성의 차이는 규모 요

인보다는 운영상의 문제라고 보았다. 제주형 자율학교의 상대적 비효율성을 개선하기 위해서는 학생 및 학부모의 만족도를 높여야 하며, 특히 학부모 변인의 특성을 분석하고 그들의 요구를 반영하여 교육 프로그램의 질적수준을 향상시켜야 함을 지적하였다. 또한 학교평가에 가용한 자원을 충분히 활용하였는가를 판단하는 효율성 관점을 도입할 필요가 있음을 제기하였다.

이들 선행연구를 보면 자율성과 책무성에 기인한 제주형 자율학교가 정착되기 위해서는 민주적인 의견 수렴 과정과 지속적인 재정지원, 정책홍보가 필요함을 시사하고 있다. 제주형 자율학교가 학교혁신의 모델로 정착되기 위해서는 제주형 자율학교에 부여된 자율권 확대와 교사들의 전문성 및 자발성 확보, 이를 위한 지원체제가 필요하다. 또한 교육목적에 따른 교육활동을 지원하기 위해 적절한 시설확충 및 단위학교에 대한 행·재정 지원이 요구된다.

이상의 선행연구들은 정책 초반에 선행연구를 통해 제기된 제주형 자율학교 운영의 문제들이 운영과정에서 제대로 피드백되어 수정되고 있는지, 도입 의도에 맞는 정책이 지속적으로 추진되고 있는지, 특히 제주형 자율학교의 자율권과 관련하여 그간의 변화가 있었는지, 학교현장에서 제대로 활용되어지고 있는지를 분석해야 함을 시사하고 있다. 또한 「초·중등교육법」에 근거한 자율학교와 「제주특별자치도법」에 근거한 제주형 자율학교가 어떠한 차이가 있는지, 법적인 특례의 범위는 어디까지인지, 주어진 자율화 특례들이 어떻게 다르게 활용되고 있는지를 확인하여야 함을 시사하고 있다.

다. 혁신학교 정책

1) 혁신학교의 도입

혁신학교는 1990년대 후반 이뤄진 작은 학교 살리기 운동이 모델이 되었다. 작은 학교 살리기 운동은 시골의 한 분교가 폐교되는 과정에서, 교사와 학부모, 지역사회가 협력하여 학교를 살리고자 했던 노력에서 출발하였다. 주로 시민단체 회원들이었던 이 학교 학부모들은 학교 살리기의 주축이 되어 폐교 직전의 학교를 지켜냈다. 이들은 자신들의 자녀를 이 학교로 전학시키면서 학생 수를 늘리고 작은 학교의 폐교를 막았다. 동시에 교육의 본질을 고민하는 열정적인 교사들이 함께하면서 학교 교육을 고민하기

시작하였다. 여기에 학교가 속한 지역사회가 학부모와 교사들의 연대에 합류하면서, 민주적인 학교운영을 위한 거버넌스가 구축되었다. 이런 교육주체들의 연대와 협력은 학교문화를 집단지성의 문화로 만들었으며, 그 안에서 학교는 다양한 교육을 하게 되었다. 이런 작은 학교 운동은, 교육주체들의 협력과 열정이 있다면 교실붕괴 등 위기에 몰린 공교육을 혁신할 수 있다는 가능성을 제시해 주었다. 이렇듯 혁신학교 정책의 시작은 작은 학교 운동이었으며, 이것이 이후에 농촌의 소규모 학교의 한계를 극복한 공교육 대안으로서의 혁신학교 운동으로 전개되었다(최창의·박현숙·손동빈·박일관·오윤주·오재길, 2015: 14).

이러한 운동은 점차 확산되었는데, 이후 경기도에서 김상곤 교육감이 당선되면서 혁신학교를 공교육의 혁신모델로 내세우게 되었고, 혁신학교 모델은 더 큰 관심을 받게 되었다(허봉규, 2012). 2006년에는 혁신학교의 효시라고 할 수 있는 ‘공영형 혁신학교’ 모델이 등장하였는데, 이는 미국의 차터스쿨을 표방한 모델로써, 혁신 의지가 강한 운영 주체에게 학교운영권을 위탁하고, 학교운영자는 학교 운영의 자율성을 보장받고, 동시에 결과에 대한 책임을 지는 방식으로 운영되었다(김현진, 2006). 그러나 더 이상 확산되지는 못한 채, 이명박 정부에 들어서 개방형 자율학교로 불리다가 자율형공립고로 개칭되었다(김성천·오재길, 2012).

혁신학교는 이러한 자율형 공립고와 그 시작이 유사하다고 할 수 있는데, 개방형 자율학교가 정부의 주도 하에 자율형 공립고로 명칭이 변경되는 시점에서 진보교육감이 추진하는 혁신학교가 분리되어 발전하였다(박용원·조영하, 2013).

혁신학교는 「초·중등교육법」 제61조 및 동법 시행령 제105조와 「자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령」(교육부훈령 제35호)에 법적 근거를 두고 있다. 즉 앞 절에서 살펴본 자율학교와 법적 근거가 같으며, 교육감이 지정하는 자율학교의 한 형태로서 법적 지위를 갖는다.

혁신학교가 되기 위해서는 단위학교의 구성원들의 자발적 참여가 필요하며, 교장공모제를 통해 교장을 임용할 수 있다. 교사의 경우, 정원의 50% 범위에서 초빙할 수 있게 하였다(강충열 외, 2013). 혁신학교는 학급당 인원 25명 내외로 학년 당 5학급 정도의 중소 규모의 학교를 추구하는데, 이는 재정 및 운영에 자율성을 부여하고, 교사의 잡무를 줄여 아이들에 대한 관심을 증대시키고자 하는 목적을 갖는다(유경훈, 2014: 15).

혁신학교가 지향하는 학교는, 첫째, 배우고 가르치는 일이 즐겁고, 참여와 소통의 생산적 문화를 만들어가는 행복한 학교, 둘째, 학생, 교사, 학부모 모두가 공동체를 구성하여 모두가 함께 성장하는 학교, 셋째, 학생과 교사가 모든 위험으로부터 보호되는 안전한 학교이며, 넷째, 학생 개개인의 맞춤형 교육으로 미래 핵심역량을 길러주는 학교이다(경기도교육청, 2013).

2) 혁신학교의 정의와 철학

혁신학교는 학교혁신에 대한 단위학교 구성원들의 자발적인 노력과 교육청의 행·재정적 지원이 결합된 새로운 학교 모델이자 공교육 혁신의 전략으로 받아들여질 수 있다(장훈·김명수, 2011). 즉 혁신학교는 기존의 입시 위주 교육에서 벗어나 창의지성교육을 실현하고자 하는 공교육 혁신의 모델학교이다(강충열 외, 2013).

학교를 혁신하기 위해서는 처음부터 새로 시작하기 보다는 현재의 체계 가운데 건강한 부분에 사려 깊은 개혁들을 접목시키는 것이 가장 바람직하다(Tyack & Cuban, 2011). 이러한 측면에서 혁신학교는 새로운 학교체제를 시작하는 것이 아닌, 공교육 제도 내에서의 혁신을 이루고자 한다(허봉규, 2012). 또한, 혁신학교는 우수한 학생을 선발하여 성적을 제고하는 데 목적이 있는 것이 아니라 비경쟁적으로 학생을 선발하고, 다양한 교육활동을 마련해주고, 인성교육을 강조하며, 중도에 탈락하는 학생이 없는 학교가 되는 데 그 목표를 두고 있다(김수경, 2011).

송주명은 경기도 혁신학교의 철학적 방향을 다음과 같이 제시하고 있다. “첫째, 혁신학교는 사회적 책무성과 관련해 공공성의 가치를 추구한다. 둘째, 혁신학교는 교육의 내용면에서 창의성의 가치를 추구한다. 셋째, 혁신학교는 교육목표의 성취 방법과 관련해 역동성의 가치, 즉 집단적·사회적 협력을 통한 역동적 발전을 추구한다. 넷째, 혁신학교는 학교공동체 운영 및 학생생활의 원리와 연관해 민주성의 가치를 추구한다. 다섯째, 혁신학교는 교육개혁의 방향 및 인재 육성의 지향성이라는 면에서 협력과 소통의 국제적 가치를 추구한다”(송주명, 2011: 184-185).

혁신학교는 법적으로 정형화 되어 있는 학교는 아니다. 위에서 제시한 철학을 기반으로 형식은 「초·중등교육법」 상의 ‘자율학교’ 형태로 운영되고 있다. 혁신학교에 대한 기존의 정의들을 살펴보자면, 먼저 혁신학교에 대해 경기도교육청은 ‘혁신학교’란 모든

학교 구성원들의 긍정적 인식을 바탕으로 민주적 자치공동체와 전문적 학습공동체에 의한 창의 지성교육을 실현하는 공교육 혁신의 모델학교로 정의하고 있다(경기도교육청, 2013). 허봉규는 혁신학교를 우리나라 학교교육의 문제 극복을 위해 노력하는 학교로서 전반적인 학교의 혁신을 통해 학교 본래의 모습을 찾는 것으로 보고, 그 핵심은 창의적인 교육과정 개발과 수업 혁신이라 하였다(허봉규, 2012). 성열관·이순철은 혁신학교를 ‘배움’, ‘돌봄’, ‘책임교육’, ‘공동체’라는 4개의 키워드로 조합된 핵심요소가 추구하는 장이라고 보았다(성열관·이순철, 2011).

이렇듯 혁신학교는 어느 한가지의 모델이나 유형으로 명확하게 규정되지 않으며 위와 같이 여러 학자들이 제시한 혁신학교의 정의도 다르다. 그 이유를 유경훈은 “혁신학교에 속하는 학교로는 기존의 학교도, 신설학교도 있으며, 농촌, 구도심, 신도시에 위치한 학교도 있고, 초·중·고로 나누어지는 등 지역과 목표, 사정 등에 따라 다양하게 존재하기 때문이며, 각 단위학교의 특색에 맞는 혁신을 이루고자 노력하기 때문이다”(유경훈, 2014: 17)라고 하였다. 즉 혁신학교는 특정한 모델이 있는 학교라기보다는 단위학교의 여건을 바탕으로 하여 혁신을 시도하는 학교라고 할 수 있다(김성천·오재길, 2012).

이러한 정의들을 근거로 혁신학교의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

혁신학교는 학교혁신을 핵심으로, 크게 (1)혁신의 교육목표와 교육방법, (2)교사와 구성원들의 권한, (3)공동체 문화, (4)교사의 역할에 있어서 개념적 특징을 가지고 있음을 알 수 있다. 즉 혁신학교는 첫째, 공교육 체제 내에서 입시와 성적위주의 교육이 아닌 학생의 창의력과 전인적 성장을 교육목표로 삼아 교육과정, 수업방식, 학교조직과 의사소통 구조, 학교문화 등 종합적 영역에서의 혁신을 시도한다. 둘째, 교장이나 관리자만이 커다란 권한을 가지고 학교혁신을 이끌어가는 것이 아니라 교사들에게 많은 권한을 부여하여, 교사들이 높은 자율성을 토대로 서로 소통해가며, 교사들 스스로가 단위학교의 상황과 특성, 필요에 맞는 혁신을 자발적으로 이룰 수 있는 방향으로 나아가고자 한다. 셋째, 학교구성원들은 공동체 문화를 형성하여 학교운영과 학교교육에 참여하고, 교사를 주축으로 교장, 학부모, 학생 등 단위학교의 구성원 모두를 혁신의 참여 주체이자 혁신의 대상으로 삼고 있다. 마지막으로 단위학교 교사들의 자발적 헌신을 학교혁신의 성패를 좌우하는 핵심요인으로 보고, 이를 위한 교사역할의 혁신에 많은 강조점을 두고 있다(유경훈, 2014: 17).

3) 혁신학교의 확대

경기도에서 시작된 혁신학교는 우리 교육이 안고 있는 여러 문제를 해결하는 데 의미있는 기여를 하였다고 평가되고 있다(백병부·성열관·하봉운, 2014). 결과적으로 경기도 혁신학교는 5년이 되지 않는 짧은 기간에도 불구하고 교육계는 물론, 학부모, 지역사회에 상당한 반향을 불러왔으며, 타 시도 교육청에서도 경기도 교육청의 혁신학교를 모델로 삼아 그 수가 꾸준히 증가되고 있다(유경훈, 2014:15). 경기도 혁신학교는 서울과 전북, 전남, 강원 등으로 확산되었으며, 2015년에는 제주특별자치도에서도 혁신학교가 다한디배움학교의 이름으로 도입되었다.

2012년에는 경기도에만 예비지정 49교와 123개교를 운영하였는데 2013년에는 230개교, 2014년 327개교, 2015년 382개교, 2016년 403개교로 꾸준히 확대되었다(백병부·김위정·김현자·이혜정·최선옥, 2016: 71-72). 나아가 2015년부터는 희망하는 모든 학교를 혁신공감학교로 지정하여 학교혁신을 위한 공통과제와 선택과제를 운영하도록 한 결과 1,431개교(초 978, 중 403, 고 50)가 혁신공감학교로 지정되었다(경기도교육청, 2014). 이러한 결과는 기존의 혁신학교를 비롯한 혁신공감학교 신청 예외 학교를 제외하고 경기도 학교의 89.8%가 혁신공감학교로 지정된 것으로 혁신학교에 대한 학교 구성원들의 기대와 혁신학교 지정에 대한 열망이 상당하다는 것을 시사하는 것이다(백병부·성열관·양성관, 2015: 4-5).

4) 혁신학교 관련 선행연구

우리나라에서 혁신학교 정책이 추진됨에 따라 학교 단위에서 시작된 긍정적인 변화를 토대로 혁신학교 사례를 통한 핵심요소와 철학, 성과에 관한 연구, 조직 및 구조에 관한 연구, 구성원의 역할을 살펴보는 연구들이 있었다. 이 중에서 혁신의 과정에 관한 연구로 이재훈(2005)의 ‘카오스 이론에 의한 학교 혁신 과정 분석’ 연구가 있다. 이 연구에서 혁신의 도입기는 문제 상황으로 출현하며, 이러한 조직의 문제를 해결하기 위한 대안을 찾는 과정에서 조직의 무질서, 불안정 동요, 갈등 상황이 나타나게 된다고 한다. 혁신의 진행기는 이러한 갈등 상황으로부터 질서와 안정을 조금씩 찾아 나가는 상호작용의 과정이다. 이러한 혁신의 과정은 비선형으로 안정 상태와 불안정 상태, 새로운 안정 상태의 순환 과정임을 연구는 시사하고 있다.

유경훈(2014)은 한 혁신고등학교 운영과정에 관한 문화기술적 사례연구를 통해 학교 혁신의 양가성을 살펴본 연구에서, 학교 혁신 과정의 특징을 크게 네 가지 측면으로 설명하였다. 교육 목표 측면에서 ‘전인적 성장을 위한 교육’과 ‘입시를 위한 교육’, 교사 역할 측면에서 ‘자발적 헌신’과 ‘불가피한 희생’, 권한부여 측면에서 ‘이상적 자율’과 ‘왜곡된 자유:사유화’, 그리고 공동체 측면에서 ‘적극적 참여’와 ‘의도적 회피’이다. 이러한 학교 혁신 과정은 작용과 반작용의 서로 다른 가치가 갈등하고, 공존하는 양가성의 특징이 있다고 한다. 즉, 양가성의 특징 속 두 개의 상반되거나 모순된 상태로 공존하는 가치 사이에서 이를 조율하고 융화해가는 과정이라는 것이다.

다음, 혁신학교를 대상으로 삼은 질적 연구로 학교 알리미 데이터 분석과 관계자 면담을 통해 혁신학교의 성과와 실태를 알아보고자 하는 연구(김수경, 2011), 초등학교급의 성공사례에 대한 연구(장훈·김명수, 2011), 혁신학교 구성원들의 인식과 의견을 바탕으로 한 운영모델에 관한 연구(허봉규, 2012) 등이 있다.

나중민(2016)은 ‘상징자본에 따른 혁신학교 교원들의 권력관계 변화’ 연구에서 일반 학교와는 달리 혁신학교에서는 학교관리자, 핵심교사, 비핵심교사가 서로 대립하며 견제하는 구조가 나타나고 있다고 보았다. 교사들이 가진 다른 가치관으로 인해 교사들은 갈등하고 대립할 수 있으며 그럼에도 이러한 혁신학교의 역동적 권력구조는 교사의 변화를 촉진하고, 동반 성장을 가능하게 한다고 하고 있다.

혁신학교에 대한 긍정적 평가와 달리 혁신학교가 양적으로 확대되면서 부작용이 나타나고 있음을 지적하는 연구들도 있다. 혁신학교가 일정한 성과를 내기 시작하면서 위로부터의 정책 드라이브와 혁신학교 지정에 대한 사회적 압력이 증가하였고, 소위 진보교육감의 대거 당선과 함께 혁신학교가 급속하게 확대되면서 학교 구성원들의 자발성과 혁신학교 운영의 다양성이 훼손될 수 있다는 것이다(백병부·성열관·양성관, 2015: 5). 이와 관련하여 성기선은 혁신학교를 둘러싼 권력관계의 변화 속에서 혁신학교가 교육청의 정책으로 포섭되어 위로부터의 강제된 혁신으로 변모되었으며, 교사들의 자발성에서 출발하여 지역적으로 특성화된 새로운 교육 모델을 제시하기보다는 획일적이며 정치적인 성격의 보여주기식 전시행정의 우를 범할 위험성이 높아졌다고 주장했다(성기선, 2014). 백병부·성열관·하봉운은, 일부 학교가 혁신학교가 지향하는 철학과 운영원리에 기반한 총체적 학교혁신에 이르지 못하고 개별 프로그램을 나열하는 방식으로 혁신학교를 운영하는 경우도 있으며, 혁신역량을 갖춘 혁신리더의 양성 속도에

비해 혁신학교 지정 및 일반화의 속도가 빨라서 혁신리더의 소진과 고갈 현상이 심화될 수 있다고 지적했다(백병부·성열관·하봉운, 2014). 오랫동안 혁신학교로 지정된 학교에서는 혁신리더나 교사 구성원이 교체되고 학생 및 학부모의 요구가 변화하면서 구성원들 사이의 갈등이 생기는 경우도 발생하고 있다. 이와 관련하여 성열관·이윤미는 교육목표를 새롭게 설정하고, 교육과정을 재구성하는 과정에서 갈등이 수반될 수 있지만, 이러한 갈등이 변화를 지지하는 쪽으로 극복되지 않는다면 지속적인 학교혁신이 저해될 수 있다고 주장하고 있다(성열관·이윤미, 2015).

혁신학교 관련 선행연구들을 살펴보면 단위학교 운영에 관한 질적연구들이 수행되었다. 단위학교 운영의 질적연구는 구성원들의 인식, 혁신학교 운영의 명과 암을 보여준다. 문헌연구에 치중된 제주형 자율학교 정책 연구 역시 양적연구와 함께 질적연구를 통해 단위학교의 운영 실태를 파악해야 함을 시사해 준다. 또한 혁신학교의 양적 확대와 이로 인해 생길 수 있는 부작용들에 대한 지적은 혁신학교 형태인 다함디배움학교로 전환하여 운영하고 있는 제주형 자율학교 정책 분석에서 양적 확대 실태와 요구, 부작용이 존재하는지를 파악해야 함을 보여준다.

2. 학교 자율화의 논거

우리나라의 학교 자율화 정책과 연관성이 높은 이론으로 규제 완화론, 지방 분권론, 학교 단위 경영론, 학교공동체론 등이 있다.

가. 규제 완화론

교육규제 완화는 5·31 교육개혁에서 명시된 내용으로 1994년에 구성된 교육개혁위원회가 주요 개혁 과제로 채택한 것이다. 교육개혁위원회는 학교의 자율성이 제한되는 이유를 교육행정의 획일적 규제로 보고, 이 때문에 교육 구성원들의 적극적 참여와 창의적 노력이 저해되고 있다고 진단하였다. 따라서 교육규제 완화는 학교가 자율적이고 창의적으로 교육의 질을 향상시키고 양질의 다양한 교육 서비스를 제공할 수 있도록

각종 규제, 즉 학교의 설립·운영, 교육과정 운영, 학생 선발 등에 대한 규제를 최소화하기 위한 것이며, 동시에 교육관계자의 창의적 노력과 적극적인 참여를 유도하기 위한 것이다(이종태·이화진·류방란·오진석·강태중, 1997: 31).

규제 완화 정책은 정부의 시장경제의 규제 완화에서 출발하여 교육 분야에까지 영향을 미쳤다. 국제화와 개방화 속에서 경쟁과 소비자를 중심으로 하는 시장경제 논리가 교육 부문에까지 파급된 것이다. 대표적인 예가 5·31 교육개혁이며, 5·31 교육개혁의 핵심적 방향이 ‘수요자 중심’으로 설정된 것이 바로 이를 반영하는 것이다(이종태·이화진·류방란·오진석·강태중, 1997: 32).

이러한 국제화와 개방화의 논리에 따른 규제완화 정책은 2000년대 초, 제주도의 제주국제자유도시 추진 과정에서 두드러졌다. 제주도의 경우 제주국제자유도시가 추진되면서 국가의 교육 및 교육행정에 대한 통제권 약화와 지방 및 수요자의 권리 강화가 대두되었다. 먼저 2001년 12월 제정된 「제주국제자유도시특별법」에 명시된 외국인 학교의 내국인 입학자격 완화, 외국대학 설립 자격 및 운영에 관한 규제 완화, 제주지역 초·중등 교육기관의 자율학교 지정 권한 확대 등 각종 규제 완화 조치들은 교육 수요자들의 교육 접근기회를 가능한 시장 원리에 맡기려는 시도였다(김민호, 2007: 32). 제주도민 사회에 많은 기대와 우려를 낳은 이 법안에 의해 시행된 교육 정책은 없었으나 이후 2006년에 제정된 「제주특별자치도법」에 의해 외국인학교와 제주형 자율학교는 설립·지정되었다.

규제완화의 움직임은 2008년 발표된 ‘학교 자율화 추진 계획’에 의해 가속화되었다. 교육과학기술부에서 발표한 ‘학교 자율화 추진 계획’을 살펴보면, 교육 관련 규제의 철폐를 통하여 교육의 자율성, 자치권을 보장하고 학교교육의 다양화를 유도하고자 하였다. 교육 분야에서 규제완화의 목표는 학생들의 교육 성취를 높이고 만족도를 제고하는 데 있다. 교육의 규제완화는 그 동안 중앙정부에 집중되어 있던 교육운영에 관련된 권한을 교육청이나 학교 이양하는 것이다. 그동안 학교설립과 학교운영 전반에 관한 법적 규제가 학교교육의 자율화와 다양화의 걸림돌이 되었다는 판단 하에 중앙정부의 권한을 교육청과 학교에 이양 혹은 위임하는 것이다.

박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기(2010)는 교육규제 완화의 목표를 다음과 같이 설정하고 있다.

첫째, 교육규제를 완화하여 교육기관의 자율적 의사결정 및 경영 능력을 배양하는 것이다. 정부규제가 완화되는 대신, 학교는 자율적인 통제장치를 스스로 마련하고 지식경영이 아니라 자율적·창의적 경영을 해야 한다. 이러한 토대를 만드는 것이 교육규제완화이다. 둘째, 불필요한 규제를 폐지함으로써 행정절차를 간소화하여 학교가 교육에 전념할 수 있도록 한다. 물론 상부의 규제가 폐지되면 하부의 교육기관에서 나름대로의 규칙을 제정해야 하는 부담을 안게 되는 것은 사실이다. 그러나 수용하기 곤란한 요구까지 수직적·권위적 명령체계에 의하여 마지못해 따라야 하는 부담은 없어진다. 학교에서는 교육을 위해서 꼭 필요한 규정만을 만들게 되고 따라서 교사들은 가르치는 데 열중하게 된다. 셋째, 규제를 완화함으로써 학교교육이 다양해지도록 하고 이를 통해 학습자와 학부모 등 교육수요자의 만족도를 높인다. 규제를 완화하게 되면 학교는 더 이상 상부조직의 정해진 요구나 기준에 따르지 않고 수요자들의 요구에 민감하게 반응하게 된다. 이에 따라 수요자들의 다양한 요구와 선택에 부응하면서 교육의 양상이 매우 다양해지고 수요자들은 그만큼 더 만족하게 된다. 넷째, 규제 완화는 다채로운 교육적 시도를 허용하여 우리나라의 학교교육이 세계기준(global standard)에 다가갈 수 있는 토대를 제공한다. 우리나라의 학교교육이 지적 성취도(결과) 측면에서는 높은 성적을 얻고 있지만 교육의 과정 측면에서 후진성을 면치 못하는 것은 방법의 다양성이 부족하기 때문인데, 이는 교육에 대한 규제가 강했기 때문이다(박재운·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 31-32).

나. 지방 분권론

공교육에 대한 국가의 책무성은 공교육 제도의 설립 및 운영 주체라고 하는 지위에서 도출된다(정태수, 1988). 사적 영역이었던 교육이 국가의 권한과 의무 하에 놓이게 되면서 근대적 공교육 제도가 형성되었고, 공교육은 국가의 관할과 책임 영역이 되었다. 현대 민주사회에서 국가는 국민의 학습권 보장이라는 의무와 책임을 지고 있다. 교육제도의 확립, 교육수준의 확보, 교육과 관련된 지도·조언·감독의 임무가 그것이다. 교육이 국가의 의무가 된 오늘날 국가의 교육감독권은 교육을 받을 국민의 권리로부터 유래된 권리로서 동시에 국가의 책임이기도 한 것이다(정태수, 1988: 25).

지방교육자치제는 교육행정의 지방분권을 통해 지역주민의 교육에 대한 참여를 확대

하고, 지역의 특성에 적합한 교육정책을 강구·실시토록 함으로써 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 확보하기 위한 교육제도이다(이형행, 1994). 그러므로 지방교육자치는 지방자치의 주요 요소인 지방분권적 속성과 교육의 특수성에서 비롯되는 요소를 함께 지닌다(박재운·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010:34). 이와 관련하여 헌법재판소는 지방교육자치에 대해 이중적 자치로 이해한다. 99헌바113 판례에서 “지방교육자치도 지방자치권 행사의 일환으로 보장되는 것이므로, 중앙권력에 대한 지방적 자치로서의 속성을 지니고 있지만, 동시에 그것은 헌법 제31조 제4항이 보장하고 있는 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성을 구현하기 위한 것이므로, 정치권력에 대한 문화적 자치로서의 속성도 아울러 지니고 있다”고 하였다. 즉 교육자치는 중앙권력에 대한 지방적 자치이자 정치권력에 대한 문화적 자치이므로 ‘민주주의·지방자치·교육자구’라고 하는 세 가지의 헌법적 가치를 고루 만족시킬 수 있어야 한다는 것이다(고전, 2017: 13).

교육에 있어서도 지방교육자치제는 획일적이고 중앙집권식의 교육에서 벗어나 지역의 다양성과 특수성을 인정하고 있다.

교육자치제의 기본원리는 학자들마다 다르긴 하나 공통적으로 지방분권의 원리, 자주성 존중의 원리, 주민통제의 원리, 전문적 관리의 원리로 제시할 수 있다.

지방분권의 원리’는 중앙집권의 원리에 대립되는 개념으로서 중앙정부의 획일적인 지시와 통제를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 감안한 교육정책이 수립 실시되어야 한다는 것이다. ‘자주성 존중의 원리’는 교육자치의 원리 또는 일반 행정으로부터의 분리 독립의 원리라고도 하는 원리로서 교육활동의 특수성을 인정하고, 그 자율성과 정치적 중립성을 보장하기 위해서 교육행정은 일반행정으로부터 분리 독립되어야 한다는 것이다. ‘주민통제의 원리’는 관료주의적 통제와 대립되는 개념으로서 일정지역의 주민들이 그들의 대표를 통하여 교육정책을 심의 결정한다는 것을 의미하며, 민주국가에 있어 대의정치이념과 맥락을 같이 한다. ‘전문적 관리의 원리’는 교육의 전문성과 특수성 때문에 이를 지원 조성해 주는 교육행정도 교육에 대한 깊은 이해와 고도의 교육행정 식견을 구비한 요원들에 의해서 관리 운영되어야 한다는 것이다(서울대학교교육연구소, 1994).

교육자치제의 기본원리에서 보듯이, 지방교육자치 제도는 교육행정 권한의 분권화가

이루어져야 가능하다는 것을 알 수 있다. 여기서 분권화(decentralization)란 사전적 의미로 ‘통치 권력이나 권리 따위가 분산되게 함’을 의미한다(박재운·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 35). 이와 관련, 김민희는 ‘상위법적 실체가 하위법적 실체의 요구에 의하여 또는 상위법적 실체의 자체적 판단에서 여러 가지 사정, 즉 행정적 경비 절감과 운영의 효율성 등을 고려하여 하위법적 실체에 대하여 권한을 이양시켜주는 것’을 분권화로 정의한 바 있다(김민희, 2008). 최영출은 지방분권화를 중앙정부와 지방정부 간의 권한배분 관계로서 중앙정부의 권한이 지방정부로 이양된 정도를 의미하는 것으로 정의하였다(최영출, 2008). 교육행정권한의 분권화 방법은 위임 및 위탁과 이양의 방법 두 가지로 구분할 수 있다. 여기서 ‘위임’이란 “법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것”(「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제2조)을, ‘위탁’이란 “법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것”(동규정 제2조)을 의미한다. 행정관청이 자기에게 소속된 권한의 일부를 그 하급관청에 위임하는 것을 ‘권한의 위임’이라 한다면, 권한 자체가 확정적으로 이전되는 것을 ‘권한의 이양’이라 한다(김도창, 1992). 즉, 행정권한의 위임(delegation)이란 각종 법률에 규정된 행정기관 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급 행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 하에 행사하도록 하는 것을 말하고, 행정권한의 이양(devolution)은 행정기관이 가지고 있는 권한을 다른 기관에게 완전히 넘겨주는 것으로서 지휘 또는 감독권한을 위임자나 위탁자가 더 이상 갖지 않는 것을 의미한다(김홍주, 1997).

다. 학교 단위 경영론

자율이란 개인이나 조직이 ‘자신의 행동을 스스로 규율(self-discipline)하는 상태’로, 외부의 권위나 힘의 개입 없이 자기결정에 의해 생각하거나 행동하는 상태를 가리킨다. ‘자율은 방자(放恣)가 아니라, 안팎의 여러 가지 정당한 제약조건 또는 한계조건 속에 이루어져야 하는 자기규율’이며, 스스로의 결정에 책임지는 자기결정(self-decision)

과 자기책임(self-responsibility)의 의미를 내포한다(정범모, 2008).

이처럼 자율에 대한 개념을 살펴보면 자율과 함께 자율을 보장하기 위한 책무에 대한 개념이 포함된다. 이와 같은 맥락에서 자율이란 개인이나 집단이 자발적으로 자유롭게 행동하거나 활동하되 책임 있게 자기통제를 함으로써 외부의 통제를 배제하는 것으로 타인이나 외부의 간섭, 통제, 압력이나 지시에 따라서가 아니라 독자적인 결정에 의하며 자유롭게 자기 이성에 바탕을 두고 자기의 의지대로 행동하고 활동함을 의미한다. 이와 같은 자율의 개념을 단위학교에 적용하여 책임있는 경영을 추구하고자 등장한 이론이 학교 단위 경영론이다(박균열, 2010).

학교 단위 경영론(School Based Management: 이하 SBM)⁵⁾은 학교 정책 결정에 대한 다양한 학교구성원의 권한이 확대되었던 1990년대의 분권화 시기에 그 뿌리를 두고 있다(Murphy & Beck, 1995). 학교 단위 경영론은 교육행정기관에 귀속되어 있던 학교 교육과 운영에 관한 중요한 권한을 단위학교에 위임하여, 학교 구성원들이 자율적으로 단위 학교에 필요한 결정을 하고 그에 따라 운영하며 결과에 대해 책임을 지게 하는 의미를 지닌 개념이다(박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 36). 그러므로 학교 단위 경영론에는 두 가지 기본 전제가 있다. 하나는 학생과 가장 가까이 있는 사람들이 의사결정을 내릴 때 가장 적절한 의사결정을 내릴 수 있다는 전제이고, 다른 하나는 변화는 단위학교의 구성원들이 주인 의식을 가질 때 더욱 잘 일어나며, 이러한 주인 의식은 단위학교 구성원들이 학교 경영에 대한 의사결정 권한을 가질 때 가능하다는 전제이다(David, 1989).

학교 단위 경영론의 궁극적인 목적은 학교교육을 변화시키는 것이라고 할 수 있다. 기존의 획일적이고 관례적이던 공교육을 다양하고 창의적인 교육으로 변화시키고, 학교에 많은 자율권을 부여함으로써 학생·학부모 등 교육수요자의 요구에 적극적으로 대응할 수 있기를 기대한다. 이를 통해 학교교육에 대한 만족도를 높이고, 학교 교육력을 높이는 것으로 정리할 수 있다. 따라서 학교 단위 경영론은 학교교육의 목표라기보다는 학교교육의 효과를 높이기 위한 정책적 수단의 성격을 띤다(이현석, 2012).

학교 단위 경영론은 학교 현장에 자기 결정권을 부여함으로써 학교에 대한 다양한

5) 학교 단위 경영론(SBM)은 자율을 강조하느냐, 책임을 강조하느냐에 따라 단위학교 책임경영제, 단위학교 자율경영제, 학교단위경영제 등의 용어로 사용되고 있다. 본 논문에서는 학교 단위 경영론이라는 용어로 사용하기로 한다.

요구를 유연하게 반영할 수 있으며, 나아가 학교에서 발생하는 다양한 문제 상황에 스스로 적절하게 융통성을 가지고 대처할 수 있게 한다. 학교 단위 경영론은 융통성, 책무성, 효율성이라는 측면에서 장점을 가지고 있다(Brown, 1990). 김홍주에 따르면 “관료제에 물들어 있는 전통적인 학교들은 획일적인 지배구조로 인해 융통성을 발휘하기도 어렵고, 나아가 타율적으로 기관을 운영하였기 때문에 주인의식이 결여되어 책무성도 매우 약할 수밖에 없다. 학교 단위 경영론은 학교당사자들에게 권한을 부여하여 주인의식을 높이고 전문성을 자극하며 조직을 건강하게 만들어 결과적으로 교육체제 전반의 개선을 가져온다”(김홍주, 2008b:15).

Harrison, Killion & Mitchell은 학교가 자율권을 갖는다는 것은 학교가 중앙의 제약으로부터 벗어나는 것을 의미하며, 의사결정에 있어 중앙의 행정가에게 의존하기 보다는 학교 스스로가 의사결정을 하는 공식적인 힘을 갖는 것을 의미한다고 보았다(Harrison, Killion & Mitchell, 1989). 즉 학교 단위 경영론이란 학교 스스로 의사결정을 한다는 것을 의미하며, 의사결정을 위해 교직원들의 협력이 중요하다고 보았다.

학교 단위 경영 관련 이론은 단위학교에 그들 자신의 문제를 해결할 수 있는 자율이 주어져야 하며, 이를 통해 교육체제의 모든 부분에서 책무와 자율 간의 균형을 궁극적으로 성취할 수 있다는 점을 강조한다(박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기, 2010: 38). 학교 단위 경영론을 적용하고 있는 학교는, 자율적 권한과 그에 따른 책임이 강조되며, 이러한 자율성을 위해 전문적 능력과 민주적 참여가 보장되어야 한다.

김성열에 따르면 학교 단위 경영론은 다음과 같은 의의가 있다. “첫째, 교육 운영에 관한 결정을 학교 단위로 하기 때문에 단위학교의 상황에 적합한 운영을 함으로써 불필요한 경영손실을 줄여 교육의 생산성과 효과성을 높일 수 있다. 둘째, 교육에 관한 의사결정 과정에 학교운영위원회 등을 통한 학부모와 지역사회의 참여를 전제로 하는 것이기 때문에 그들로부터 학교에 대한 이해와 지원을 확보하고, 그들이 학교교육 참여를 활성화하는 계기를 마련해 줄 수 있다. 셋째, 교장이나 교사들의 지위는 권한 없이 책임만 있던 위치에서 권한과 함께 책임도 지는 위치로 변화되어 교원들의 직무 만족을 증대시키고 교육전문가로서의 자긍심을 높이는 계기가 된다”(김성열, 1995: 20-21).

반면, 학교 단위 경영론을 오랫동안 실천해 오고 있는 미국, 영국, 캐나다, 호주 등에서 추진된 연구들에 따르면 이와 같은 경영 기법에 대한 반론도 있다. 학생의 학업성

취도 향상은 다양한 변인과 관련되어 있기 때문에 학교단위 책임경영제와 학생 학업성취도간의 인과관계를 밝히기 매우 어려우며(White, 1989), 학교공동체와 교사들이 학교 운영에 참여하는 것이 학교의 교육방법의 변화를 가져오기 않았고, 학교 단위 경영론이 학생들의 학업성취도 향상에 영향을 주는지 알 수 없다는 주장하기도 한다.

라. 학교공동체론

학교공동체론은 조직 이론이나 관료제 이론과 같은 학교 관련 이론들이 학교에서 일어나는 많은 문제의 원인이라는 문제 인식에서 대두되었다. 사회적으로 1990년대를 전후로 현대사회의 관료화, 기계화와 그에 따른 학교에서의 소외 현상, 학교교육의 질 및 효과성 저하 등이 ‘공교육 붕괴’ 혹은 ‘학교교육 위기’라는 말로 자주 언급되면서, 학교교육의 효과성을 높이기 위해서 학교공동체 또는 교육공동체를 구축해야 한다는 논리로 발전하였다(진동섭·김병천, 2004). 서울대학교교육연구소에 따르면 학교공동체는 학생과 교직원이 학교의 교육목적에 대한 신념을 공유하고, 공동으로 수행해야 할 가치에 대하여 동의하고, 다양한 교사들의 역할과 동료로서의 상호작용을 강조하는 독특한 사회적 관계와 유형을 개발시켜나가는 공동 활동의 장이다(서울대학교교육연구소, 1998).

Sergiovanni는 “공동체는 개인들의 집합으로 자유의지에 의해 결합되고 가치와 규범의 공유를 통해 결속된다고 보았으며, 탐구적 공동체, 전문 공동체, 민주적 공동체, 리더 공동체로 공동체의 형태를 유형화 하였다. 그리고 학교공동체의 형태를 전문 공동체로서의 학교, 학습자 공동체로서의 학교, 리더 공동체로서의 학교 등으로 개념화하였다”(Sergiovanni, 1994).

전문 공동체로서 학교는 교직의 전문적 규범과 일치하며 구성원들은 자신의 전문성 이상, 전문성 개발에 전념한다. 교직에 있어서 전문적 이상은 ‘수업에 대한 헌신’, ‘가치 있는 사회목적에 대한 헌신’, ‘돌봄의 윤리에 대한 헌신’, ‘자신의 수업과 교직 자체에 대한 헌신’으로 구성된다. 학습자 공동체로서의 학교는 학교 내에서 교장과 교사들이 함께 탐구할 때 공동체를 이루는 것을 말한다. 탐구는 학교 내에서 학년과 전공 교과목 때문에 생기는 불협화음을 제거하는 데 도움을 준다. 탐구는 교사들 간에 토론을 촉진시키기도 한

다. 탐구는 동료들이 하는 일을 이해하고 평가하도록 조장한다. 즉, 탐구는 교장과 교사로 하여금 모든 사람들이 배우는 사람이 되고, 또 모든 사람이 가르치는 사람이 되는 이른바 학습자 공동체를 구축하게 한다. 리더 공동체로서의 학교는 리더십이 구성원 모두에 의해 행사되는 것을 말한다. 공동체 내에서의 리더십은 사람에 대해 권력을 행사하는 것이 아니라 공유된 목적을 달성하기 위해서 지혜와 의지, 원칙과 열정, 시간과 재능, 목적과 권한을 행사하는 것을 말한다. 공동체 내에서 사람과 사건을 지배하기 위한 권력으로서의 리더십은 공유된 목적을 달성하기 위한 권력으로 재정의 된다(임연기·신상명, 1999: 32).

학교공동체론을 통해 구성원간의 상호작용과 관계가 중요하게 인식되었다. 수직적 위계에 따라 상급 교육기관이나 학교장의 지시에 따라 움직이는 복종의 체제가 아니라 학교의 구성원들이 단위학교의 가치, 규범, 신념을 만들어가고 공유할 때 구성원들의 참여도와 헌신성, 자발성이 높아지게 되고 결국 조직의 효율성 또한 높아진다는 것이다. 따라서 학교공동체가 추구하는 가치나 비전은 학교 구성원들의 자유로운 의사와 공동의 참여가 반영되어야 한다. 학교공동체론에 따르면 교장 지도성의 근본적인 변화가 요구된다. 공식적, 위계적 권위에 의존하는 리더십이 아니라 수평적 협력 관계를 통해 구성원들의 헌신, 소속감, 정체성을 이끌어 내야 한다. 또한 학교공동체론은 학교 책무성에 대한 시각의 변화도 요구한다. 기존에는 국가 또는 지방자치단체에게 교육의 책임이 있으며, 학교는 단지 권한을 위임을 받아 교육을 실시하는 집행기관에 불과했다. 그러나 학교공동체론에 의하면 교육의 결과에 대한 책임을 학교가 지게 된다. 따라서 이 경우 국가나 지방자치단체는 모든 국민을 대표하는 주체로서 전체 학교공동체들이 지향해야 할 바를 규정하는 선에서 그 역할을 수행하게 된다(임연기·신상명, 1999; 진동섭·김병천, 2004).

3. 외국의 학교 자율화 사례

한국의 자율학교 정책 도입에 주요한 시사점을 준 미국의 차터스쿨과 영국의 아카데미스쿨에 대한 살펴보고자 한다.

가. 미국의 차터스쿨

미국에서는 1980년대 중반 이후 미국 공교육의 위기를 극복하고, 학교 교육의 질을 향상시키기 위한 다양한 교육개혁 방안들이 시도되고 있다. 이러한 교육개혁 방안들 중에는 효과적인 학교(Effective Schools) 연구, 학교 재구조화(School Restructuring) 연구, 학교 선택권(School Choice) 확대, 단위학교 책임경영(School-Based Management) 제도 등 여러 가지 형태의 개혁적 운동들이 활발하게 시도되었다.

미국에서 차터스쿨은 1991년 미네소타 주에서 차터스쿨 법안(Charter School Legislation)이 제정되면서 급격하게 확대되었고, 1992년 미국에서 최초로 차터스쿨이 개교한 이래 2003년 1월까지 36개 주와 콜롬비아 교육구에서 2,700여개의 차터스쿨이 운영되고 있다. 차터스쿨은 자율성과 책무성에 근거하여 관료화되고 비효율적인 학교 구조를 재편하고, 학교 선택권에 근거하여 학교 간 경쟁을 유도하며, 결과적으로 교육의 수월성을 향상 시키려는 목적으로 운영되고 있다(이재훈, 2006; 진동섭 외, 2004).

차터스쿨은 교사, 학부모, 기업체, 지역사회 등 다양한 공·사적 개인이나 그룹이 학교의 독특한 교육목적 및 달성해야 하는 학생 성취의 기준, 학교의 경영 및 수업, 재정계획 등을 현장의 형태로 제안하고, 교육구나 주의 승인을 받아 설립하고 운영한다. 차터스쿨에서 학교운영위원회는 다수의 교사들이 참여하여 구성되어야 하고, 비록 공립학교를 주된 대상으로 하지만 법적으로 자율적인 독립기관이어서 주 또는 교육위원회 등에서는 건강과 안전에 관한 규정을 제외하고는 교육과정의 개발, 교직원 인사, 예산 운영 등 학교 운영 전반에 걸쳐 법규나 정책의 규제를 받지 않고 자율적으로 의사를 결정하여 학교를 경영할 수 있도록 허용해 주며, 교사들의 권한을 강화하고 있다(김홍주 외, 2005).

미국의 각 주에서 시행하고 있는 차터스쿨은 매우 다양하여 전형적인 차터스쿨 모형을 단일 모형으로 제시하기 어려운 점이 있다. 그러나 차터스쿨은 최소한 모든 주에서 공통적으로 '특정한 현장이나 계약에 의하여 자율적으로 운영되는 학교'로 규정(Molnar, 1996)할 수 있다. 차터스쿨법의 공통적인 요소들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학교의 설립 및 운영자의 다양성이다. 차터스쿨은 교사, 학부모, 기업체, 지역사회의 조직 등 여러 집단들에 의해 설립·운영될 수 있다. 둘째, 현장을 승인하는 권한은 지역

의 교육청뿐만 아니라 주정부, 주 교육위원회, 대학 등 여러 기관에서 다양하게 행사한다. 셋째, 단위학교는 법적 독립성(legalentity)을 가진 기관으로 운영된다. 넷째, 지원 대상, 선발, 종과 및 계층별 차별의 금지, 공평한 재정 운영, 학비의 면제 등 공교육의 핵심적인 원리들에 충실하게 운영된다. 다섯째, 현장 또는 계약에 명시한 학교 성과에 책임이 부여된다. 학생이 수행할 학업목표와 평가 방법 등이 현장에 명시되고, 허가기간(통상 5년)이 약정된다. 현장의 갱신은 학생의 학업성취결과에 따라 좌우된다. 여섯째, 학업성취에 책임을 질 수 있도록 단위학교는 주 또는 지방정부의 제반 법규나 정책으로부터 유예되도록 한다. 일곱째, 학생이나 교사는 강제적으로 배정되지 아니하고, 자신들의 선택에 의하여 입학, 재직하게 된다. 여덟째, 학교는 교육구로부터 독립되며, 학교 운영 기금을 자유롭게 조달할 수 있게 된다(김원찬, 2006: 44).

자율학교와 차터스쿨의 도입 배경과 운영 구조를 중심으로 비교하면 <표 II-3>과 같다.

<표 II-3> 자율학교와 차터스쿨 비교

구분	자율학교	차터스쿨
도입배경	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 제도가 지나치게 획일화, 경직화되었다는 이유로 도입 • 고교 교육의 다양화·특성화 촉진, 학생 및 학부모의 선택 기회 확대, 학교경영자율권 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교개혁 운동의 하나로 학교 선택권과 관련된 학교 다양화 시도로 도입
학교현장	<ul style="list-style-type: none"> • 건학 이념 및 특성화된 교육프로그램, 학사운영, 학생선발 기준, 재정 운용 방안 • 재정 공개 의무화 • 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영규정 • 계약기간: 제한 없음 • 계약기간 종료 후: 주기적인 평가후 운영 지정 시범운영 해제 여부 결정 	<ul style="list-style-type: none"> • 수업 계획, 교육성과 및 평가 방법, 경영 관리, 재정 계획 • 계약기간: 3-5년 • 계약기간 종료 후: 평가후 계약갱신 여부 결정, 기준에 미달시 폐교 혹은 학교경영권 포기
학생선발	<ul style="list-style-type: none"> • 모집단위: 전국, 지역단위, 전국·지역 병행 가능 • 방법: 학교별 선발(시행령 제105조) 학교별 다양한 전형 실기(필기시험 지양), 전형 계획은 교육감 승인 	<ul style="list-style-type: none"> • 학구 제한 없음 (일부 주 제외) • 입학시험 없음 • 학부모와 학생이 학교 선택

교육과정	<ul style="list-style-type: none"> • 자율: 국민공통기본 교육과정은 제외 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 설립 시에 교육과정, 교수 방법, 평가 방법, 현장 실천 전략 등을 기재
교원인사	<ul style="list-style-type: none"> • 일반 공립학교에 준함 -교장: 자격유무 불필요 -교감,교사: 자격 필요 (산학겸임교사 등은 교원 정원의 1/3활용 가능) 	<ul style="list-style-type: none"> • 피고용자, 소유자, 하청계약자 관계주에 따라 교사 자격 유무
재정운용	<ul style="list-style-type: none"> • 등록금: 교육감이 정함 • 재정 결함 보조 가능 • 학교교육비 집행에 변화 없음 	<ul style="list-style-type: none"> • 학생 수에 따라 주정부에서 재정 지원 • 학생들에게 등록금 부과 못함 • 재정의 편성 운영은 단위학교의 자율

※ 출처: 현순안(2009). 제주형 자율학교의 특징과 개선 방안-제1기 시범운영 초등학교를 중심으로, p.23.

차터스쿨은 학력 저하로 대표되는 미국 공교육의 위기 및 관료적 통제에 따른 학교 교육의 경직성 극복을 위해 학교교육에 시장 원리를 도입한 정책 사례이다. 미국의 차터스쿨 정책은 한국의 자율학교 정책 도입에 주요한 시사점을 주었다. 초기 정책연구자들은 미국의 차터스쿨을 모델로 하여 한국의 실정에 맞는 정책으로 재구성하여 자율학교 정책을 도입한 것으로 보인다. 그러나 미국의 차터스쿨이 지니는 특징 중 협약 체결, 단위학교 자율권 신장, 학생의 학교 선택권 부여 등 유사점도 인정되나 위탁 운영 방식이 아니라는 점과 책무성 이행 체제의 느슨함을 볼 때 본격적으로 도입했다고 하기 어렵다. 미국의 차터스쿨의 사례를 통해 볼 때 강한 법령이 더 성공적이다. 그리고 한 번 만들어진 법은 고치기가 어렵다는 법의 일반적인 속성을 생각한다면 법 개정도 신중을 기해야 할 것이다. 1999년부터 시행된 국내 자율학교에 부여되는 자율의 정도가 제한적이고, 법적 근거가 미약하다는 점이 자율학교의 역할을 매우 제한하였다 (이재훈, 2006).

제주형 자율학교는 기존의 자율학교의 자율권보다 더 확대된 자율성을 가지기 위해 설립 주체 및 운영자 범위, 규제 완화 정도, 학생 정원, 재정 지원 형태, 교직원 관리, 책무성 측면에 대한 세부적인 규정이 필요할 것이다. 책무성 평가의 내용으로 현재 일반 공립학교에서 적용되는 장학지도와 감사의 형태, 학교평가, 운영계획 이행정도, 학부모 만족 조사 등 포괄적으로 이루어지도록 해야 할 것이다. 차터스쿨의 경우 운영계획 이행정도를 중심으로 학업성취, 재정운영, 학부모 만족도 등이 포함되며, 이를 위해 주 단위 표준화 검사, 재정운영의 효율성·적절성·투명성 등을 평가하고 있다. 제주형

자율학교도 자율성에 대한 대가로 책무성을 엄정하게 평가하여야 함을 시사한다.

나. 영국의 아카데미스쿨

영국의 학교 유형은 매우 복잡하지만, 학교 운영의 자율성 정도를 기준으로 하는 1994년 Burtler교육법에 의하여 초·중·고등학교를 구분하면, 지방정부가 설립·운영하는 일반 공립학교(Community School), 특정 개인이나 교회가 설립하였지만 국가의 재정 지원으로 운영하는 기부제 재정보조 학교(Voluntary-aided School), 기부제 통제학교(Voluntary-controlled School), 특별협약학교(Special Agreement School) 등 다양한 형태의 학교들이 운영되고 있다. 그런데 이들 학교들이 전통적으로 높은 자율성을 부여 받고 있음에도 불구하고, 학교 교육에 대한 사회적 비판, 국가 경쟁력의 저하, 낮은 수준의 학업 성취도의 문제를 보이자 1988년 교육개혁법(Educational Reform Act)를 제정하여 새로운 학교 유형으로 교부금 지원학교(Grant Maintained School, GMS) 제도를 도입하였고 자율학교 유형인 교부금 학교가 폐지된 이후, 새롭게 제도화된 아카데미스쿨은 영국의 분권화된 교육체제의 전통과 단위학교 책임경영에 근거한 단위학교 자율적 운영 정책(Local Management School, LMS) 속에서 시도되었다는 점에서 교부금 학교 제도와 맥락을 같이 하고 있다. 영국에서는 학부모의 학교 선택권이 보장되고 있어 부모와 지역의 경제적인 여건 차이가 학생들의 교육격차로 이어지고 ‘좋은 학교’와 ‘나쁜 학교’의 양분 속에서 대다수의 공립학교들을 그대로 두고서는 학교 교육의 질 향상을 위한 학교개혁을 성공적으로 추진할 수 없다는 판단 아래 공립학교개혁을 주된 목표로 하는 아카데미스쿨 제도를 적극 추진하고 있다.

2002년 9월 처음으로 아카데미스쿨이 개교한 이래 2003년 9월에 9개, 2004년 9월에 5개가 설립되어 2007년까지 57개가 설립되어 운영되고 있다. 이들 전체 57개의 학교 중 27개가 런던지역에 소재하고 있다. 영국 내 중등학교의 숫자가 약 3,400개이기 때문에 만약 정부의 계획대로 200개(런던 60개 포함)학교가 설립된다면, 전체 중등학교의 약 6%가 아카데미스쿨 형태로 전환될 것으로 보인다. 이러한 아카데미스쿨은 특정 취약 지구에 집중되고 있기 때문에 새로운 학교 유형이 특정 지역에 미치는 영향은 상당히 크다고 볼 수 있다.

단위학교의 자율적 운영을 지향하는 아카데미스쿨은 국가에 의하여 설립과 운영이 지원되지만 학교의 운영은 다양한 민간 주체들이 직접 참가할 수 있도록 학교 운영을 대폭 개방하고 있는 것이 가장 큰 특징이다. 아카데미스쿨 설립을 추진하는 주체에 대하여 정부에서 특별한 제한을 두지 않는다. 아카데미스쿨의 구체적인 설립 형태는 구제가 불가능한 학교를 인수하여 개편한 후 설립하는 경우 완전히 새로운 학교를 신축하여 설립하는 경우, 지역의 몇 개 학교를 묶어서 개편하는 경우의 세 가지 형태가 주류를 이루고 있다. 이 중에서 가장 일반적인 형태는 새로운 학교 부지를 확보하여 신설하는 것이 어렵다는 이유도 있기는 하지만 주로 구제가 불가능한 학교를 폐교, 매각 처리하여 건물을 헐어 내고, 새롭게 건물을 세우고, 운영진과 학교명을 바꾸고, 교원을 새롭게 고용하여 개교를 하는 형태이다.

이와 같은 아카데미스쿨의 설립 및 운영상의 특징은 다음 네 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 학교 설립의 비용 중 10%는 학교 운영 주체가 부담하고, 나머지는 정부가 부담하고 있다. 둘째, 학교의 운영에 관한 모든 권한이 학교운영 주체와 학교운영위원회에게 주어진다. 셋째, 학생에게 수업료를 징수할 수 없으며, 학교 운영비는 공립학교와 동일한 재정 배분 방법에 의하여 정부가 직접 지원한다. 넷째, 아카데미스쿨에 입학하는 학생들은 단위학교에서 자율적으로 지원이 가능하여 단위학교에서 정원을 초과하지 않는 이상 학생을 받아들이며, 정원을 초과하는 경우 학교의 특성, 지역적 여건, 학부모의 소재 지역 등을 고려하여 단위학교에서 자율적으로 학생을 선발하되, 입학 희망자를 지필고사에 의한 성적순으로 결정하지 못한다.

학교운영의 모든 권한은 학교운영위원회의 결정에 의한다는 점에서 외형상으로는 영국의 다른 일반학교와 같은 학교 운영 구조를 가지고 있지만, 구성원의 비율이 다르다. 일반학교의 경우 학교운영위원회의 구성은 학부모 대표 1/3, 지역사회 대표 1/4, 교사 대표 1/4, 지역교육청 공무원 파견 1/4, 그리고 교장으로 되어 있으나, 아카데미스쿨의 경우, 학교 운영 주체가 학교운영위원회 정수의 과반수를 임명할 수 있도록 허용하고 있다. 또한 학교운영위원회에서는 자율적인 결정으로 단위학교 교원과 직원을 임명 및 해고 할 수 있으며, 학교 교직원은 필요에 따라 공모에 의하여 직접 임용 절차를 진행하여 임용하는데, 교원들의 임용은 반드시 교사 자격증 소지자에 한정하지 않는다. 아카데미스쿨은 학업성취도 수준이 떨어지는 지역에 거액의 재정을 들여 21세기형 디자인과 최첨단 장비를 갖춘 학교를 설립함으로써 학부모들의 관심과 지지를 불러일으키

고 있다. 과감한 시설 투자와 유능한 교장·교사 확보를 통해 학생들의 학업성취도 수준을 올리는 데 노력하고 있다. 그 형태는 수차례의 장학감사와 지방교육청의 개선 노력에도 불구하고 목표를 달성하지 못하는 학교를 인수하여 이사회를 새롭게 구성하고 새로운 시설을 갖춘 뒤 전혀 다른 이미지의 학교로 개교하거나, 기존의 학교를 헐고 최첨단 학교 건물을 신축하여 새로운 학교로 개교하는 경우 등 다양하다(김원찬, 2006).

자율학교의 방향 설정과 관련하여 주목해야 할 점은 아카데미스쿨을 포함한 영국의 보통학교들이 행사하는 자율성과 이에 따른 책무성의 구현이다. 영국형 자율학교들이 누리는 자율의 많은 부분은 자율학교 이전에 영국의 모든 학교에 보장되는 것들이다. 그런 점에서 대다수의 학교들이 자율적이지 못한 상황에서 몇몇 학교에만 예외적으로 허용되는 자율성은 분명한 한계를 지닐 수밖에 없을 것이다. 그리고 아카데미스쿨에 투입되는 예산은 2010년까지의 설립을 목표로 영국 정부가 50억 파운드(약 10조원)를 투입하였다. 제주형 자율학교의 경우 도교육청의 특별 예산으로 지원하고 있으나 학교 건물을 구축하거나 최첨단 기자재 구입 등은 제한하고 있다. 이에 재정적 지원의 확대와 더불어 자율적 집행도 이루어질 수 있어야 할 것이다.

4. 다차원 정책 분석 모형

Young은, 정책문제를 더 잘 이해하기 위해 교육정책은 다양한 이론과 모형을 통해서 분석해 봐야하고, 정책문제들에는 정책에 대한 담론, 계획, 집행, 정책맥락의 역학, 정책의 영향 등이 포함된다고 하였다(Young, 1999:679). 이와 같은 관점에서 다차원 정책 분석 모형을 제안한 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 두 가지 관점으로 구분되는 일곱 가지의 주요 교육정책 분석들을 통합하였다. 두 가지 관점 중 하나는 실증주의 관점으로 체제이론, 신제도주의 이론, 신다원주의 옹호연합 및 이익집단 이론이 포함된다. 또 다른 관점은 해석학주의 관점으로 비판이론, 포스트모더니즘, 페미니즘 이론, 이데올로기적 측면이 포함된다. Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 이 일곱 가지 이론들은 모순적이라기보다는 상호보완적이며, 다양하고 복잡한 교육정책문제를 더 잘 이해할 수 있도록 도와주고 있다고 하였다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 28).

본 장에서는 Cooper, Fusarelli, Randall이 제시한 교육정책 분석의 일곱 가지 주요 이론들을 검토하고, 다차원 정책 분석 모형을 살펴본 뒤 이 분석모형을 사용하여 국내 교육정책을 분석한 선행연구를 살펴보려고 한다.

가. 다차원 정책 분석의 이론적 배경

교육정책 이론은 크게 두 가지 관점으로 나누어진다. 실증주의 관점인 체제이론, 신제도주의 이론, 신다윈주의 옹호연합 이익집단 이론과 해석학주의 관점인 비판이론, 포스트모더니즘, 페미니즘, 이데올로기적 관점을 들 수 있다. 이 이론들에 대하여 알아보면 다음과 같다.

1) 체제이론

체제이론은 정책과정과 그 결과물을 설명하는 데 있어 가장 오래되고 흔한 접근 방식으로 여러 가지 이유로 교육정책을 이해하는 데 있어 유용하며, 지난 50년 동안 발전되어 온 지식과 도구의 체계이자 개념적 분석틀로 교육정책에 적용했을 경우 교육정책을 다양한 정치적 활동가와 이익집단들이 체제를 통해 정책의 결과를 형성하는 일련의 단계로 본다(정훈, 2011: 59). 그러므로 체제이론은 개별적인 부분들을 일관성 있고 상호 연결된 이론적 틀을 통합할 수 있는 이점을 가지고 있다(Senge, 1990: 7). 또한 이 이론은 광범위하며 요구가 의사결정으로 전환되는 과정에 개인, 단체, 연대 같은 핵심 관련자 간의 영향을 미치는 관계를 강조한다(Mazzoni, 1993: 359). 따라서 체제이론은 정책에 영향을 끼치는 다양한 권력과 구성원, 체제를 설명하는 데 포괄적인 방식이다.

한편 체제이론은 정책결정과 집행 등의 정책형성에서 환경의 역할을 강조한다. 단순히 정책형성단계나 법안이 개발되고 통과될 때뿐만 아니라 교육 정책의 집행과 평가단계에서도 이런 점이 강조된다(Nakamura & Smallwood, 1980).

Nakamura와 Smallwood에 따르면 정책과정은 하나가 아닌 세 가지 구분되는 환경에서 발생한다고 주장했다. 첫 번째 환경은 이익집단, 로비스트, 입법의원과 다른 정치단체가 참여하는 정책형성 단계이다. 두 번째 환경은 기관과 관료들이 최종 수혜자들

을 위해 법과 정책의 의도를 해석하는 정책집행이다. 세 번째 환경은 정책평가로 정부가 정책이 제대로 집행되고 작용하고 있는지를 원할 때 생성된다. 이 세 가지 환경, 정책형성, 정책집행, 정책평가는 모두 자신들의 이익을 위해 핵심 관련자, 기관, 매개집단들이 과정을 통제하려고 시도한다(Nakamura와 Smallwood, 1980).

그러나 체제이론은 다음과 같은 한계가 있다. 정책형성 및 집행과정에서 모든 사항을 예측하는 데는 한계가 있으며, 이론적 일관성이 부족하다는 점이다(Sabatier, 1991a: 145). 또한 체제이론은 실행되지 못한 정책들을 잘 설명하지 못하는 문제점이 있다. 따라서 기본적 가치와 이데올로기, 문화·사회적 맥락, 그리고 정책이 결정되고 제정되는 정치적, 당파적 영역에 초점을 두는 또 다른 정책 관점 및 모델이 필요하다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 44).

2) 신다원주의 연합과 이익집단 이론

신다원주의 연합과 이익집단 이론은 한정된 재화와 자원이 누구에게 언제, 어떻게 배분되는지에 대한 해답을 제공하는 정치과학적 측면에 기반을 둔다(손경재, 2009: 22). 정책 결정에서 시간적인 요소보다는 정책을 지지하거나 저항하는 이익단체의 형성과 변화의 과정을 연구하는 이론이다.

이 이론은 1950년대 Truman(1951)의 이익집단 정치학 연구에서 시작되었다. Truman은 많은 인간적 상호작용은 필요에 의해 연합하여 정부 정책에 힘을 행사하는 집단들을 중심으로 행해진다고 주장하였다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 44).

정부 기관은 이익집단 영향력의 중심에 있다. 정부 기관과 이익집단과의 연계는 암묵적일 수도 있고 명시적일 수도 있으며, 일상화되고 폭넓게 수용된 정치적 성격의 활동에서부터 불안정하고 매우 논쟁적인 활동까지 다양하다. 자신들의 주장을 관철시키기 위해 정치적 이익집단은 이러한 기관의 핵심적인 의사결정 요소에 접근하려고 한다. 이러한 요소는 공식적으로 설립된 정부 산하 기관뿐만 아니라 다양한 형태의 정치 단체, 그리고 정부 부서와 다른 이익집단들 간의 관계를 포함하여 조직 전체에 분산되어 있다.(Truman, 1951: 506).

신다원주의적 전통을 따르는 많은 학자들은 Truman의 분석을 발전시켜서 정책이란

특정 정치 영역 안에서 경쟁하는 정책옹호연합 및 이익집단들 간의 상호작용의 결과라고 주장한다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 44). Sabatier에 따르면 정책과정을 이해하기 위해서는 연구의 기본적인 단위로서 실제 정책의 영역의 관료, 의회 의원, 이익집단의 지도자, 연구자, 신문 등으로 구성된 정부 내부의 정책 공동체 또는 하위체제를 분석해야 한다(Sabatier, 1991b).

또 Jenkins-Smith와 Sabatier가 설명하듯이, 정책변화가 변화하는 과정 중에 그것에 대해 학습하는 역할을 이해하려면 적어도 10년 이상의 시간적 관점이 필요하다. 각각의 이익집단들이 연합과 당파를 형성하여 서로 투쟁하고 타협책을 만들어 내기 위해 노력하는 데 시간이 걸리기 때문이다(Jenkins-Smith와 Sabatier, 1994: 178).

이는 바로 정책을 주도할 상호 이익을 위한 투쟁이자, 상호 협력이다. 어떤 관련자가 어떤 것을 원하는가? 어떤 활동 영역과 기관인가? 법안과 정책을 통과시키기 위해 충분한 연합을 얻기 위해 무엇을 포기해야 하는가? 즉, 특정 시간대에 걸쳐 변화하는 정책에 대해 생각하는 가장 유용한 방법은 정치적 하부체제에 초점을 두며, 특정 정책영역에 있어 정부의 결정을 추구하고 영향을 주는 서로 다른 기관에 존재하는 관련자들의 상호작용에 관심을 갖는 것이다. 그리고 정책의 성격 그 자체뿐만 아니라 추구하는 수단과 목적에 관한 신념과 우선 순위들에 의존한다는 것이다. 이 집단들은 목적에는 서로 동의하면서 수단에는 이견이 있을 수 있고 그 반대로도 행동할 수 있다. 이 신념체계는 바로 가치 우선순위들과 그 가치들을 실현하는 방법에 대한 일상적인 가정이다. 가치체계와 신념, 우선순위 같은 것에서의 큰 차이점이 존재하므로 어떤 정책이 통과되고 집행되는지, 그리고 어떻게 해야 하는지에 대한 지속적인 충돌을 예측할 수 있을 것이다. 또 정책시장에서의 경쟁은 정책의 결과물을 만든다(정훈, 2010: 62).

그러므로 이 이론은 체제이론에 있어 고유한 좀 더 합리적 관련자 접근 방식보다 여러 가지 장점을 가지고 있어 장기간에 걸친 시간 동안 일어나는 정책의 변화를 살펴볼 때, 새로운 정보, 아이디어, 가정의 역할이 조직 내의 합리적 관련자 접근 방식의 경우와는 다른 방식으로 고려될 수 있다고 하였다(Stewart, 1991: 171).

그러나 신다윈주의 연합과 옹호집단 이론은 위와 같은 장점에도 불구하고 중요한 결점을 가지고 있다. Cooper, Fusarelli, Randall은 이 이론의 결점을 다음과 같이 지적하였다.

첫째, 환경의 압력에 좀 더 민감하기는 하지만 이 이론도 여전히 좀 더 성숙한 문화적, 정치학적 맥락에 대한 관점이 부족하다. 즉, 정책변화가 일어나는 조직구조를 무시하는 경향이 있으며 또한 학교, 지역, 주마다 다른 맥락의 차이점을 무시하는 경향도 있다. 둘째, 이 이론은 단지 정책결정과 정책집행에 있어 반쪽짜리 이론에 불과하다고 할 수 있다. 왜냐하면 새로운 법과 정책의 통과를 만들어내는 세력들을 분석하고 묘사하는 데 있어 특히 강력하다. 정책적 투입을 프로그램의 산출과 연결시키는 체제이론과는 달리 정책의 논리적인 목표까지 정책을 추적하는 도구가 부족하며, 정책과정에 있어 로비과정에 관해 더 관심을 기울이고 그 다음에 발생하는 일들에 대해서는 약간 무관심한 듯 보인다. 셋째, 체제이론이 정치적 과정에서 무엇이 들어가고 무엇이 산출되는지에 대한 비교방법을 제시하는 반면에 이 이론은 목적과 결과를 비교하는 언어와 방법론이 부족한 듯 보인다. 그러므로 정책의 유효성을 평가하는 도구로서는 적합하지 않으며, 단지 정책의 영향에 대한 분석은 어떤 관련자나 집단들이 정책적 충돌로부터 무엇을 배웠는가에 관한 사항으로 제한된다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 49-50).

3) 신제도주의 이론

신제도주의 이론은 정치적·사회적 조직들의 구조가 정책에 대한 독립적 효과를 발휘한다는 가정에서 출발한다(손경재, 2009: 22). 신제도주의는 정책을 제도적 차이로 보았다. 정책을 개인의 합리적 선택의 합으로 본 행태주의적 접근의 한계를 극복하기 위한 것으로 제도를 주요 독립변수로 보고 정책 현상을 분석하는 이론이다.

신제도주의 이론은 정책을 형성하고 중재하는 데 관련자와 이익집단 보다는 제도의 영향력에 더 중점을 두는 이론으로 ‘신제도주의’ 또는 ‘역사적 제도주의’로 불린다. 이 이론은 합리적 선택 제도주의에서부터 규범적 제도주의에 이르는 다양한 관점을 내포한다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 50).

March와 Olsen에 따르면 “제도는 개인, 단체, 연대, 사회적 개체들을 정의하는데 있어 핵심적인 역할을 하며, 단순히 사회적 세력의 반영자나 거울의 역할보다 더 중요한 역할을 수행한다고 믿어진다. 또한 제도들은 법안이 통과되거나 정책과 자원이 구성 요소들에게 배분되는 동안 자원들에 집중하고 끌어 모으는 데 능숙하다. 또한 교육정책의 가장 핵심인 학교 그 자체가 교육제도들이므로 정책과정과 그 영향을 제도적 변수와 연결시키는 것이 중요하다고 본다. 이런 관점은 체제이론과 신다윈주의 옹호연합

및 이익집단 이론에 병합되어 있는 행동학적인 관점과 극명한 대조를 이루는데, 이 행동학적 이론에서 제도는 단순히 좀 더 근원적인 요인들에 의해서 발생하는 정치적인 행동의 영역으로만 그려진다”(March & Olsen, 1989: 1).

이런 새로운 제도라는 변수에 대한 관심은 행위를 형성하는 지속적인 사회·경제적, 정치적 구조를 막아버리는 행위에 중점을 둔다는 비판에서 비롯됐다(Thelen & Steinmo, 1992: 1). 또 오늘날 일상에서 사회, 문화, 정치적 질서를 관리하는 이데올로기적이고 구조적인 장치로서의 제도의 중요성을 다시 강조하려는 시도로 이해할 수 있다(Cibulka, 1997: 318). Skocpol은 정치인이든 사회적 집단에 의해 행해지든지 정치적 활동이란 정부나 정치적 정당체제의 제도적 설정에 의해 조절된다고 주장하고 제도적 맥락이 핵심 정책의 통과를 형성하는 데 도움을 줄 뿐 아니라 정책들 또한 법과 정책이 집행되는 교육적 환경에 의해 집행되고 형성된다고 본다(Skocpol, 1992: 41).

제도적 접근방법은 명시적으로 정치적 선호도를 제도적 과정으로 연결시킨다. 이전의 연구에서는 종종 학교, 지리, 이데올로기, 종교 등이 모두 정치에 영향을 미치나 정치에 의해 영향을 그리 크게 받지 않는다고 가정했다(March & Olsen, 1989: 4). Krasner에 따르면 정부 관료의 선호도는 행정 기구, 법적 질서, 지속적인 신념들에 의해 제한을 받는다(Krasner, 1988). 그러나 March & Olsen은 만약 정치적 선호도가 정치적 경험이나 정치제도에 의해 형성된다면 선호도가 정치적 과정 외부에서 기인한다고 가정하는 이론은 이상하다고 주장한다(March & Olsen, 1989: 739). 이는 정책이 이익집단 또는 개인의 선호도를 형성할 수 있으며 이는 제도화 과정의 결과로서 형성할 수 있음을 암시한다. March & Olsen은 정책결과에 관한 제도화 변수의 영향에 대한 분석 작업은 제도 행위의 맥락 내에서 관심과 선호도가 발전하는 방법에 대한 이론적 모형의 발전을 가져온다고 하였고, 또한 명성과 기대가 정치적 산물의 결과로 발전하는 방법과 지배 조직의 과정이 예상치 못했던 결과를 낳거나 제도 내에서 발전하는 상징적인 체제에 연계된 방법에 대한 이론적 모형의 발전을 가져오므로(March & Olsen, 1989: 17), 제도의 구조는 개인의 정치적 행동에 영향을 미치고 정책을 형성한다.

정책집행을 하는 정치 지도자의 능력은 결정적으로 권위를 가진 기관의 자원과 주어진 정치체제 내에 존재하는 조직 배치에 의해 결정된다(Krasner, 1988: 228). Cibulka는 제도가 관련 행위자들이 만드는 선택들을 형성하고 또한 제한하며 제도에 관한 상징을 만들어내고 신화를 유포시키거나 환경을 구조화하기도 하고 목표를 달성하기 위한 구

조나 과정을 생성하고 충돌을 중재하는 등 수 많은 방법을 사용한다(Cibulka, 1997: 318-319)고 하였다. 그리하여 정치제도들이 추구하는 목적과 전략은 제도적인 맥락 내에서 형성되고(Thelen Steinmo, 1992: 8), 이 제도는 어떤 사회적 집단의 요구나 선호도의 장소보다는 자치적 행위의 장소로서 기능한다(Skocpol, 1992: 42).

신제도주의 이론은 제도를 정부나 학교체제 간의 이해관계 대립에 대해 단순히 중립적이고 사심 없는 중재자가 아닌 한쪽의 견해를 가질 수 있는 자주적인 행위자로 보고, 이런 접근방법은 정책변화를 특정 영역 내에서 경쟁하는 옹호연합들의 산물로 강조하는 신다원주의 관점보다 훨씬 더 진전된 방법이다(정훈, 2011: 66). 예를 들면, Hall은 미국 각 주는 정책에 관한 그 스스로의 중요한 영향력을 가지고 있고 또한 정책을 주도할 수도 있는 조직적인 사회 이익집단과 선거 연합으로부터 상당한 독립성을 가지고 있다고 보고(Hall, 1993: 275), 제도 내부의 과정은 자원과 권력의 배분에 영향을 미치며(March & Olsen, 1989), 의사결정은 항상 그 결정을 만드는 사람들의 위치와 상대적 권력에 의해 깊이 영향을 받고, 정부는 교육을 공공의 선으로 만드는 여러 가지 상호작용하는 변화의 힘을 중재하면서 중립적인 행동만 한다고는 가정할 수 없다고 본다. 아마도 이 이론의 가장 유용한 점은 교육정책 개선에 적용할 때 체제이론이 그러하듯이 정책이란 일단 만들어지면 이어지는 정치적 과정을 재구성한다는 점을 상기시켜 준다는 점일 것이다(Skocpol, 1992: 58).

신제도주의 이론의 주창자인 Robertson은 과거의 결정이 제도의 제한사항과 기회를 현재에 포함한 이후의 시기에 제공한다고 주장한다(Robertson, 1993). 정치가 정책을 생성하듯이 정책이 정치를 만든다고 말할 수도 있다(Skocpol, 1992: 58). 이런 정책들은 이후의 시기에 집단이 사회의 정체성과 목적, 정치에서 동맹을 맺거나 투쟁할 수 있게 하는 데 영향을 미친다. 이 이론은 연구자들로 하여금 현존하는 정치적 계약 이상을 살펴보도록 해주며 역사적 측면을 그들의 분석에 통합시키도록 권장한다(Skocpol, 1992).

Skocpol은 국가의 사회정책(특히 교육정책) 발전에 대한 유효한 설명으로 정책환류의 중요성이 매우 역사적이어야 하며 시간에 따라 펼쳐지는 과정에 유의해야 하며(Skocpol, 1992: 59), 이런 역사적 접근방법은 다양하고 변화하는 조건과 변수들을 받아들일 수 있는 시간을 제도적 맥락에서 제공된다는 것이다. 또한 역사와 맥락의 영향을 충분히 고려하지 못하면 부정확한 사회적 현상에 대한 개념화에 이르게 된다(Neustadt

& May, 1986).

그러므로 신제도주의 이론의 가장 큰 장점 중 하나는 중범위이론(middle-range theory)을 발전시키려고 함으로써 연구자들로 하여금 정치적 역사의 일반 패턴에 대한 이해와 정치·경제적 발달의 우발적 요소 특히, 이런 발전을 형성하는 데 있어서의 정치 제도의 역할, 충돌, 선택에 대한 설명을 통합할 수 있도록 해 준다는 점이다(Thelen & Steinmo, 1992: 11-12). 또 신제도주의 이론이 정치현상에 대한 설명을 구조화할 수 있도록 서로 다른 변수들이 어떻게 서로에게 연결되는지를 밝히는 관점을 제공한다. 그리하여 분석의 핵심에 구조적 요인을 위치시킴으로써 제도적 접근방법은 이론가들로 하여금 실제 정치상황의 복잡성을 포착하게 해주는 대신 이론적 명료함을 희생시키지 않도록 해준다(Thelen & Steinmo, 1992: 13).

신제도주의 이론의 결점은 실질적인 내용과 초점이 부족하다는 것이다. 신제도주의 이론을 지지하는 학자들은 ‘제도는 중요하다’라는 통찰력은 제공했지만 그 제도가 어떻게 행동에 영향을 미치는지, 비슷한 제도임에도 불구하고 어떻게 사람들이 다르게 행동하게 하는지, 반대로 서로 다른 제도가 사람들에게 비슷한 형태의 행동을 만들어내는지에 대해 이론적 가정을 제시하지 못한다. 또 다른 주요 결점은 이 이론 안에는 상당한 차이를 가지고 있는 여러 분과들이 있다는 것이다. 예를 들어, Peter(1999)는 규범적 제도주의, 합리적 선택이론, 역사적 제도주의, 경험적 제도주의, 사회적 제도주의, 이익집단 제도주의 및 국제 제도주의 등 개념적으로 상이한 7가지 제도 이론을 확인하였다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 57).

4) 비판이론

비판이론은 현재 이루어지고 있는 학교활동의 경제적, 정치적 그리고 사회적 목적에 의문을 제기하고, 억압받는 집단의 시각을 통하여 정책을 분석하고자 하는 것이다(손경재, 2009: 23). 이 이론에서의 정책 분석은 정책이 집행되는 과정에서 숨겨진 권력의 사용에 집중한다. 예를 들어 학교 체제 안에서는 누구에게 특권을 주기 위해 권력이 이용되고 사용되고 있는지를 연구한다. 즉 이 이론의 주된 관심은 사회정의와 형평성이다.

비판이론은 사회적 생활과 정치적 생활에 대한 정확한 구분을 거부한다. 그리고 사

회화나 언어사용 같은 수단을 통한 숨겨진 권력의 사용에 초점을 맞춘다(Cibulka, 1997: 116). 비판이론의 핵심 분석도구들은 권력, 모순, 방언, 착취, 지배, 합법화 등의 개념들이다(Torres, 1999: 92). 비판이론가들은 교육정책에서 어떤 행위자들에게는 특혜를 주는 반면 나머지 사람들은 배척 및 소외시키는 데 어떻게 권력이 사용되는지를 연구한다(Popkewitz, 1999).

비판이론은 개인들을 지배당하는 객체가 아닌 스스로 결정하는 적극적 주체로 변화시키려 한다. 또 비판이론은 해방을 목적으로 한다. 이 이론은 개인의 자아실현, 자아지식, 자유, 자각 등을 강조한다. 또한 개인이 억압적인 사회구조로부터 초월하도록 한다. 비판이론은 원래가 교육정책연구를 위해 만들어졌고 점진적으로 이를 위해 사용되었는데, 사회적 불평등을 재생산하는 행정적 관례의 역할이나 전통적인 권력배분, 체계적인 배척에 관여하는 교육정책, 그리고 그런 행위를 지지하는 이데올로기적 정당화 같은 이슈들에 중점을 두고 있다(정훈, 2010: 69-70).

비판이론이 가지고 있는 결점을 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 이렇게 지적한다.

이러한 접근의 한 가지 약점은 권력 분배에만 초점을 두는 나머지 정책 형성에 있어서 정책 과정의 역할을 간과하고 있다는 것이다(Cibulka, 1995). 또 다른 약점은 생산성, 효율성, 시장 선택 등과 같은 평등 이외의 다른 중요한 사회적 가치의 중요성을 최소화하는 대다수의 비판 이론가들의 경향이다. 또한 이들의 분석은 어떻게 사회 체제가 변화하고 발전했는지 보다는 사회 체제가 어떻게 현상을 유지하는지를 보다 잘 설명한다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 49-50).

5) 포스트모더니즘

포스트모더니즘은 문제와 현실의 정책 연구에서 내재되어 있는 가치중립적 가정을 거부하고, 사회 문제의 자연스런 발생으로서의 사회 문제 수용을 배척하면서 특정 문제의 출현을 면밀히 회의적으로 검토한다(손경재, 2009: 24). 무엇이 어떻게 해서 문제로 보이는지, 어떤 과정에서 문제가 생겨났는지에 대해 묻는다. 특히 문제점들이 합법적으로 정의되는지에 초점을 두면서 개선책을 찾는다. 정책의 객관성을 강조하면서 불평등한 정책 형성을 반박한다.

포스트모더니즘은 문제와 현실의 사회적 구조에 초점을 맞추고, 실증주의자나 합리주의자의 정책연구에 내재한 가치중립적 가정을 거부하고, 사회문제를 자연 발생적인 것이라고 받아들이기를 거부하면서, 포스트모더니즘 또는 정책 고고학은 특정문제의 발생을 자세히 그리고 회의적으로 연구한다(Scheurich, 1994: 300). Scheurich는 정책연구에 적용할 포스트모더니즘 방법을 개발하였다. 특정 문제가 출현한 과정은 어떠한가? 어떻게 해서 특정한 문제가 문제로 인식되는가? 특정한 문제의 출현을 가능하게 하는 것은 무엇인가? 어떤 문제는 사회적 문제로 간주되고 어떤 문제는 그렇게 인식되지 않는가? 그 이유는 무엇인가? 라는 질문을 던진다. Rochefort와 Cobb는 문제들이 어떻게 합법적이고 개선이 필요한 것으로 정의되는지와 같은 정책의 선행 조건에 초점을 맞출 필요가 있다(Rochefort & Cobb, 1994: 3)고 주장하였다. Hogwood와 Gunn에 따르면 인간은 각자 자신의 현실을 창조하며 이 공간이야말로 인간이 문제나 이슈를 파악하고 해석하고 좀 더 큰 상황의 정신적 지도와 이를 연결시키는 장소로 보고 인간이 어떻게 현실을 인식하느냐가 바로 정책 분석에 관해 결정적인 영향을 미친다고 본다(Hogwood & Gunn, 1984: 109).

포스트모더니즘과 비판이론과의 주요한 차이점은 비판이론은 해방을 목적으로 하지만 근본적인 전제로서 이성에 의존한다. 이런 맥락에서, 이 이론은 후기실증주의 관점의 특별한 형태로 생각할 수 있다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 60).

포스트모더니즘 학자들은 모든 지식은 정당화 또는 합리화된 이데올로기의 형태를 취한다고 주장하면서 이러한 보편적 지식 또는 진리를 거부한다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 61).

6) 페미니즘

페미니즘은 성적 불평등은 특정 소집단의 이념과 목적을 위한 의도적인 혹은 무의식적인 선택에서 기인한다는 가정에서 출발하고 남성에게 이익이 되는 정치 의제들이 어떻게 학교 구조와 실제에 단단하게 자리 잡게 되었는지를 밝히는 것에 관심을 두고 있다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 5).

페미니즘은 교육정책은 성과 관련해서 불평등하다는 전제 하에 이는 교육정책이 어

떻게 성적 차별을 심화시키는지를 강조한다. 이 이론은 성차별이 의도적으로 집단의 이데올로기와 목적에 부합됨으로써 학교 조직과 실제에서 남성이 이익을 얻고 있다는 가정에서 사회가 남성을 선호하고 여성에게 불이익을 준다는 이론적 기초를 가졌다(손경재, 2009: 23).

페미니즘은 여성에 대한 낮은 직업 기회와 낮은 승진 기회의 사례로 교육 분야를 꼽는다. 전체 교사 중 여성이 차지하는 비중은 높지만, 교육감의 성별, 교장의 성별을 그 근거로 제시한다. 이를 통해 여성은 수동적 노동자이고 남성은 지배적 경영자임도 불평등한 사례임을 지적한다.

7) 이데올로기적 관점

정치 체제 안에서 정책은 특정한 정치적 위치에 있는 전문가들에 의해 형성되고, 지원 받으며, 공포된다. 좌익이든 우익이든, 사회주의든, 자유주의든, 신보수주의든, 신자유주의든, 정책은 이데올로기적 관점, 정치에서 특정 당파나 정치단체의 강령으로 이해될 수 있다. 이 이데올로기적 관점은 이익집단 정치학과 여러 특징을 공유한다. 왜냐하면 당파적 행동을 범주화하고 분석하는 방법 중 하나가 자신들의 가치와 믿음을 노출하는 것이기 때문이다(정훈, 2011: 72).

이데올로기적 관점은 포스트모더니즘과 마찬가지로 정책 투입에 영향을 미치는 가치와 신념의 중요성을 인정한다. 그러나 이데올로기적 관점은 그들의 가치가 어디서 왔는지는 크게 상관하지 않는다.

지금까지 설명한 정책 분석에서의 해석학주의 이론의 결점 중 하나는 이 이론들이 정책을 결정하는 정책과정의 역할을 중요하지 않게 생각하는 반면 권력관계에 대해서는 지나치게 집중한다는 데 있다(Cibulka, 1995). 또 다른 결점으로는 많은 해석학적 이론가들이 시장선택, 생산성, 효율성 같은 불평등 이외의 사회적 가치는 그다지 중요하게 보지 않는다는 점이다. 또한 이들의 분석은 사회 체제의 변화와 발전보다는 현상 유지의 이유를 잘 설명할 수 있다(Cibulka, 1995: 116).

지난 20년 간 교육 정책 분야에서 해석학주의 이론은 중요한 영향을 미쳤다. 이 해석학적 이론가들은 전통적 교육정책의 과학적이고 실증주의적 가정들에 의문을 제기하

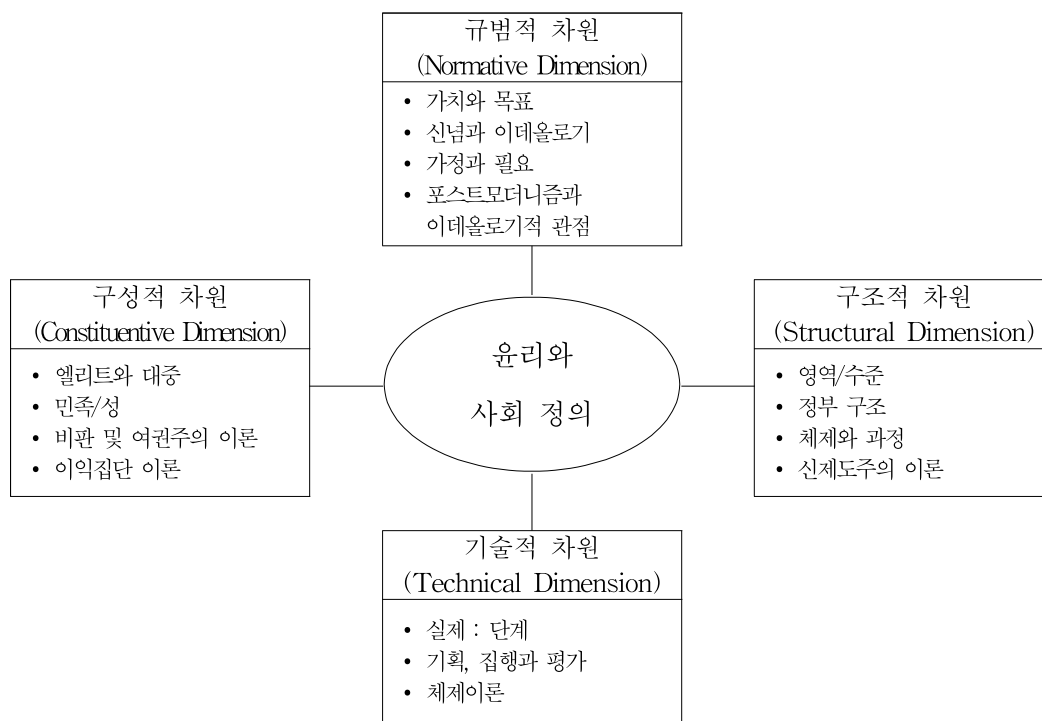
고 소외된 집단에 관한 교육정책의 영향에 더 관심을 기울이며 사람들에게 정책조작을 통해서 성취할 수 있는 것의 한계를 깨닫게 해주었다(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희, 2014: 63).

나. 다차원 정책 분석 모형

Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 “교육정책은 다양한 이론이나 관점에서 검토되어야 하나, 수많은 전통적 정책 분석방법은 그 범위가 매우 협소하고 정적이기 때문에 복잡한 정치·사회적 현상에 대한 불충분한 이해를 가져왔다”고 말하고 있다. 이에 전통적인 교육정책연구는 정책문제에 대한 포괄적인 이해를 제공하지 못한다고 비판하면서 교육정책을 분석하는데 있어 단독적인 기반으로 이론을 사용해서는 안 된다고 주장하였다(Young, 1999: 677). 또한 실증주의 관점인 체제이론, 신제도주의 이론, 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론과 해석학주의 관점인 비판이론, 포스트모더니즘, 페미니즘 이론, 이데올로기적 관점은 서로 모순적이라기보다는 상호보완적이며 다양하고 복잡한 교육정책문제를 더 잘 이해할 수 있도록 도와준다고 설명하고 있다(Young, 1999: 677). 그리고 교육정책 연구가 과정을 이해하는 방향으로 이루어져야 한다고 말하면서, 다양한 이론이나 관점을 포괄할 수 있는 체계를 통한 정책 분석이 요청되기에 위 이론들을 종합적으로 체계화할 수 있는 틀이 필요하다고 주장하였다(Cooper, Fusarelli & Randall, 2004).

그리하여 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 주요 교육정책 분석 이론인 체제이론, 신제도주의 이론, 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론, 비판이론, 포스트모더니즘, 페미니즘 이론, 이데올로기적 관점을 토대로, 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원이라는 교육정책에 관한 분석모형을 제시하였다.

다음 [그림 II-3]은 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 정책 분석을 위한 네 가지 차원의 분석틀을 나타낸 것이다. 그 중심에 윤리와 사회정의가 있고, 다양한 교육정책 분석 이론들이 각각의 네 가지 차원으로 분류되었다.



[그림 II-3] Cooper, Fusarelli, Randall(2004)의 다차원 정책 분석 모형

※출처: Cooper, Fusarelli, Randall.(2004). *Better Policies, Better Schools: Theories and Applications*. p.44을 번역함

규범적 차원은 교육정책의 개선이나 변화를 추구하기 위해 이용되는 가치와 목표, 신념체계, 이데올로기, 필요가 무엇인가를 분석하는 일이다. 모든 정책은 사회의 목적을 표현하는 것이라고 볼 때, 정책은 매우 규범적인 것이 된다. 포스트모더니즘과 이데올로기적 관점이 규범적 차원에 해당된다.

구조적 차원은 교육정책이 집행된 변화 과정 즉, 정책의 역사와 정책을 만드는 교육부 또는 시도교육청과 단위학교의 관계, 정책과 관련된 학교 조직에 관심을 두면서 학교정책을 분석하는 것이다. 구조의 변화와 역할 및 체제에 대한 분석은 교육 정책을 형성하는 방식을 적절하게 이해하는 데 도움을 준다. 구조적 차원에 해당되는 이론은 신제도주의 이론이다.

구성적 차원은 교육정책의 변화나 집행으로 인해 이익을 얻고 영향을 받는 집단이 누구이고, 교육정책을 위해 실제로 노력하는 집단이 누구인지에 대해 분석하는 차원이다. 이 차원에서 분석할 사항들에는 누가 권력에 접근하는가, 자신들의 요구를 이익집단은

어떻게 표현하는가, 이익집단 간의 요구와 갈등은 무엇인가 등이다. 이 범주에서 정책은 정책을 찬성하거나 반대하는 구성원 집단에 의해 형성되고 영향을 받는다. 구성적 차원에 해당되는 이론은 비판이론, 페미니즘 이론, 신다윈주의 옹호연합 및 이익집단 이론이다.

마지막으로 기술적 차원은 정책 결정 핵심인 기획, 실제, 집행 및 평가를 체제 이론적 관점에서 분석하는 것이다. 정책의 기술적·도구적 영향에 대한 기술을 통해 체제이론은 기술적 차원을 발달을 이해하는 데 도움이 된다.

교육정책을 이해하기 위해서 정책 결정자는 이들 네 가지 차원을 토대로 제안된 정책의 영향과 효과를 살펴보아야 한다. 이 네 가지 차원의 핵심 질문은, 정책이 근거한 가치와 신념은 무엇인가? 정책은 누구의 이념을 반영하고 있는가? 어떤 집단이 정책으로부터 이익을 보는가? 누가 손해를 보는가? 다양한 이익집단들은 정책의 내용 및 집행에 어떤 영향을 주는가? 제도적 구조는 정책의 형성과 집행에 어떤 영향을 주는가? 정책은 어떻게 집행되고 평가되는가? 학교를 개선하기 위한 정책에 관해 우리가 더 알아야 하는 것은 무엇인가? 등 이다(Cooper·Fusarelli·Randal, 2014).

[그림 II-3]과 같이 Cooper, Fusarelli, Randall 분석틀의 가운데에는 ‘윤리와 사회정의’가 있다. Cooper, Fusarelli, Randall(2004)은 정책집행자가 더 좋은 학교를 만들기 위해 더 좋은 정책을 만들고자 한다면, 평등과 사회 정의에 관한 관심을 교육 정책의 중심에 두어야 한다고 했다. 교육은 근본적으로 도덕적인 활동이기 때문에, 평등과 사회정의에 대한 윤리적 관심이 교육 정책 연구에 반영되어야 한다는 것이다. 그래야만 모든 아동들을 위한 교육 개선이라는 실질적인 발전이 이루어지기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 제주형 자율학교 정책의 목적과 가치가 무엇이고 구성원들이 인식하는 목표는 무엇인지, 제주형 자율학교 정책의 역사는 어떠한지, 단위학교의 구조는 어떠한지, 구성원들의 요구와 갈등, 그리고 지원 체제 등은 무엇인지 등의 요인을 다양한 접근을 통해 분석하고자 Cooper, Fusarelli, Randall의 다차원 정책 분석틀을 사용하였다.

다. 다차원 정책 분석 모형을 활용한 선행연구

Cooper, Fusarelli, Randall의 정책 분석 모형은 그들의 저서 『Better Policies, Better Schools: Theories and Applications』(2004)에서 소개되었다. 본 분석모형에 대한 논의와 국내외 선행연구는 적은 편이긴 하지만 2006년 양성관의 연구를 시작으로 다양한 연구가 진행 되었다.

국내의 선행연구를 살펴보면, 양성관(2006)의 “단위학교 개선을 위한 지원방안” 연구로, 국내에 처음으로 Cooper, Fusarelli, Randall의 교육정책 분석 이론 및 모형을 소개하였다. 양성관은 단위학교의 혁신, 변화를 설명할 수 있는 이론적 토대를 설명하면서, 실제 단위학교 수준에서 진행되고 있는 교육과정 개선을 위한 사례를 다차원 정책 분석 모형을 적용하여 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 각각의 차원에서 분석하였다.

이후 양성관·전상훈·이일권(2008)은 고교 다양화 300 프로젝트를 다차원 정책 분석 모형에 의해 분석하였으며, 규범적 차원에서는 효율성, 형평성, 수월성, 자율성이라는 네 가지의 가치, 구조적 차원에서는 중앙, 지방교육행정기관과의 협력관계 정도, 학교 외부 기관과의 구조적 관계, 지역사회로부터의 관계 형성에 대한 분석을 시도하였다.

손경재(2009)의 연구는 다차원 정책 분석 모형을 이용한 첫 학위논문으로 초등방과 후학교 운영에 미치는 요인을 탐색하였다. 연구를 위하여 서울특별시 교육청 관내의 교사를 대상으로 설문조사를 하였다. 이전까지의 연구들이 정책을 분석하고 진단하여 개선방안을 도출한 문헌 연구였다면 손경재(2009)의 연구는 양적연구를 활용한 실증 연구라는 점에서 의미를 가진다.

다음 정훈(2011)은 “다차원 정책 분석 모형을 적용한 한국 입학사정관제의 정착에 미치는 영향요인 분석” 연구이다. 손경재(2009)에 이은 두 번째 박사학위 논문으로 입학사정관제에 관해 이론적으로 논의하고 현황을 파악한 뒤, 2010년 정부 입학사정관제 운영 지원사업에서 선정된 60개 대학의 입학사정관 전체 526명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 이를 통해 다차원 정책 분석 모형의 네가지 틀에 맞춰 입학사정관제가 추구하는 가치와 목적, 제도의 역사와 구조, 입학사정관제와 관련된 이해당사자들의 역할, 입학사정관제의 주요 투입요소를 분석하였다.

이어 2010년 Cooper, Fusarelli, Randall의 정책 분석 모형을 활용하여 많은 연구를

한 연구자로 이경호(2010a, 2010b, 2010c)가 있는데, 각각 방과후학교 정책, 학교정보공시제, 교원능력개발평가의 정책 분석과 발전 방향을 탐색하였다. 이 세 연구는 이제까지의 관련 연구들을 분석하여 연구문제를 규범적 차원, 구성적 차원, 구조적 차원, 기술적 차원으로 분석하고 있다. 그 외에도 이상용(2012)의 “다차원 정책 분석 모형을 적용한 대학생의 저소득층 자녀 교육멘토링 참여에 미치는 요인 분석”과 주철안·석혜정(2013)의 “수석교사제 정책 분석을 통한 합리적 운영방안 탐색-Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용하여”가 있다.

그 외 제주형 자율학교 정책과 관련해서 다차원 정책 분석 모형을 활용한 이인회(2015) 연구가 있다. 제주형 자율학교 정책은 많은 사회·경제적 요인들과 다양한 이해집단이 작용하고, 목표와 가치, 구성원, 제도적 구조, 지원체제 등 정책 자체가 복합적인 요인들로 구성되어 있기 때문에 다차원적 접근이 필요하다고 하였다. 제주형 자율학교 정책 분석틀을 살펴보면 규범적 차원에서는 차별성과 자율성, 책무성에 대한 검토가 이루어지고, 구조적 차원에서는 정책집행 구조와 교육과정, 재정 운영을 분석·진단하며, 구성적 차원에서는 제주특별자치도교육청, 교원, 학생·학부모 측면에서, 기술적 차원에서는 교육·홍보, 의견수렴, 평가체제 측면에서 검토하였다. 이인회(2015)의 연구는 본 연구주제와 같은 제주형 자율학교 정책을 Cooper, Fusarelli, Randall의 다차원 정책 분석 모형을 활용해 다양한 문헌분석의 방법으로 분석하였다. 하지만 이 연구는 연구대상이 제주형 자율학교 제1모델인 i-좋은학교였고 i-좋은학교 평가보고서와 선행석사논문의 결과를 분석한 문헌연구라는 한계가 있다.

이상에서 설명한 선행연구들은 Cooper, Fusarelli, Randall의 다차원 정책 분석 모형을 사용하였지만 연구 방법적인 면에서는 문헌분석과 통계분석에 그치고 있다는 것을 알 수 있다. Cooper, Fusarelli, Randall(2004)이 제안한 다차원 정책 분석 모형은 양적, 질적 연구의 이론적 전통을 아우르는 분석 모형이다. 그러나 정작 이 모형을 활용한 연구방법은 단조롭게 진행되어 온 것이 사실이다. 따라서 분석 모형의 이론적 배경에 맞게 연구 방법 역시 각 차원마다 분석의 목적에 맞는 연구 방법이 설계될 필요가 있다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구의 분석틀

가. 분석 모형 도출

본 연구에서는 제주형 자율학교 정책과 관련하여 다음과 같은 질문들을 탐구하였다. 학교운영의 자율화가 추구하는 가치는 무엇이고, 제주에서 진행되고 있는 제주형 자율학교 정책의 추진 목적은 무엇인가? 학교 자율화의 역사와 제도 속에서 제주형 자율학교는 어떤 체계와 구조를 가지고 있는가? 제주형 자율학교의 이해당사자들은 누구이고 각각 어떻게 상호작용하고 있는가? 그리고 이들의 역할과 요구는 무엇인가? 제주형 자율학교가 어떻게 실행되고 있는가? 정책의 투입과 과정, 산출, 환류의 전반적인 과정은 어떠한가? 이와 같은 질문들은 Cooper, Fusarelli, Randall의 다차원 정책 분석 모형을 통해 좀 더 구체적이고 포괄적인 네 가지 차원으로 나누어 탐구되었다.

1) 규범적 차원

규범적 차원은 사회가 개선 및 변화를 추구하도록 이끄는 신념, 가치와 이데올로기와 관련되어 있다(Cooper, Fusarelli, Randall, 2014: 63). 제주형 자율학교에서 규범적 차원은 제주형 자율학교가 추구하는 가치와 목표에 대한 부분이다. 따라서 이를 검토하기 위해서는 학교 자율화 정책, 자율학교 정책, 제주형 자율학교 정책이 지향하고 있는 가치와 목적을 파악하는 것이 중요하다.

현재 한국의 교육 정책은 1995년 발표된 5·31 교육개혁에 기초한다고 할 수 있다. 5·31 교육개혁은 학습자 중심 교육을 실천하고 학생과 학부모의 교육 선택권을 확대하여, 교육의 다양화를 지향하는 동시에 자율과 책무성에 바탕을 둔 학교운영의 혁신을 강조하였다. 2008년 발표된 학교 자율화 3단계 정책은 이러한 5·31 교육개혁의 연장선

상에 있는 정책으로 볼 수 있다. 교과부(2008)는 학교 자율화 추진 계획의 목표를 ‘다양하고 질 높은 교육을 위한 학교 중심의 자치 기반 마련’으로 두고 학교 자율화의 방향을, 교육관련 규제를 철폐하고 교육의 자율과 자치의 밑바탕을 마련하며 학교교육의 다양화를 유도하는 데 두었다.

경기도교육청은 자율학교에 기반을 둔 혁신학교의 비전을 공교육의 정상화와 다양화 실현에 두고 교육과정의 다양화·특성화, 전문적 학습공동체 구축, 교수학습 중심의 학교 운영시스템 구축, 자율적 학교 운영체제 구축, 생산적 학교문화 조성, 대외 협력·참여 확대로 목표를 설정하였다(경기도교육청, 2013). 그리고 혁신학교의 기본철학으로 공공성, 창의성, 민주성, 역동성, 국제성을 제시하였다.

제주특별자치도교육청은 제주형 자율학교 중 i-좋은학교의 운영 목적을 “국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라 구축, 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성, 도심공동화·소규모학교 교육력 제고 및 도내 지역 간 교육 격차 해소”로 설정하였다. 또한 제2모델인 다한디배움학교의 운영 목적을 “존중과 참여의 새로운 학교 문화 형성, 학교 운영의 자율화·다양화·특성화를 통한 미래지향적 학교 모델 창출, 혁신학교 모델의 일반화로 공교육에 대한 교육주체의 신뢰도 제고와 사교육비 절감”으로 설정하였다. 그러면서 학교 운영의 원리로 공공성, 민주성, 지역성, 윤리성, 전문성, 창의성, 다양성을 제시하였다.

학교 자율화 정책과 관련된 선행연구들에서 규범적 차원의 요소를 추출해 보면, 이인회(2015)는 제주형 자율학교 정책이 지향하는 이념적 가치를 차별성, 자율성, 책무성으로 보고 이를 검토하였다. 이현석(2012)은 학교 단위 경영론을 위한 학교 모형들을 설명하고 학교 자율화를 위한 학교운영의 원리로 자율성, 민주성, 책무성, 전문성을 제시하였다.

본 연구는 위와 같은 정책의 목표와 학교 자율화의 원리를 바탕으로 제주형 자율학교 정책 분석을 위한 규범적 차원의 하위 요소로 ‘자율성’과 ‘책무성’, ‘구성원들이 인식하는 제주형 자율학교 정책의 목표’를 도출하였다.

2) 구조적 차원

구조적 차원은 교육 정책을 공포 지원하는 정부의 형태, 기관의 구조, 시스템 및 과정과 관련이 있다. 정부 및 교육청의 제도적 구조의 역할 및 영향에 대한 분석은 제도

가 교육 정책을 형성하는 방식을 적절하게 이해하는데 필수적이다(Cooper, Fusarelli & Randall, 2014: 63). 따라서 제주형 자율학교 정책의 구조적 차원은 제주형 자율학교 정책의 조직, 제도적 구조와 법 제도, 정책을 발표하고 지원하는 과정 및 역사들을 포함한다. 제주형 자율학교에 대한 관련 법 규정과 제주형 자율학교 추진 과정과 변화 등의 분석을 통해 정책을 형성하는 방법이나 정책 방안 등을 이해할 수 있다.

제주형 자율학교 정책 분석을 위해 구조적 차원에서 고려해야 할 사항은 제주형 자율학교 운영의 근간이 되는 특례법과 학교현장, 예산 등의 지원 제도이다. 「제주특별자치도법」에 의해 부여된 교육과정 편성의 자율권과 교과용 도서 사용 자율권, 수업 일수 감축 운영권, 수업연한 단축 가능, 교원 배치기준 권한 및 전보·유예 요청권, 교직원 특별 수당지급권, 입학전형 및 전학절차에 관한 자율학교의 특례들의 활용도 등은 제주형 자율학교의 구조를 파악하는데 중요한 부분이다.

또한 제주형 자율학교 정책의 배경과 도입, i-좋은학교에서 다혼디배움학교로의 전환 등의 변동의 역사 역시 구조적 차원에서 다루어져야 할 요소들이다.

따라서 본 연구에서는 제주형 자율학교 정책 분석을 위한 구조적 차원의 하위요인으로 제주형 자율학교 정책의 변화 과정과 특별법에 보장된 제주형 자율학교의 특례, 제주형 자율학교의 제도적 특징을 도출하였다.

3) 구성적 차원

구성적 차원은 정책 결정과정에 영향을 미치고, 참여하고, 혜택을 보는 구성원에 관한 이론과 관련되어 있다. 이 범주에서 언급이 필요한 사항에는 누가 권력에 접근하는가, 이익집단은 자신들의 요구를 어떻게 표현하는가, 경쟁하는 이익집단들이 타협안 또는 자신들의 요구를 어떻게 충족하는가 등이다(Cooper, Fusarelli & Randall, 2014: 63).

제주형 자율학교의 구성적 차원은 제주형 자율학교 정책과 관계를 가지는 이해관계자들을 포함하며, 정책 집행자인 도교육청을 비롯하여 교사, 학생, 학부모들을 포함한다.

제주특별자치도교육청은 제주형 자율학교 정책을 마련하고 지원하며 책무성을 묻는 정책의 주체이며, 제주형 자율학교 관련 조례 제정과 추진 계획을 세우고, 학교를 지정하고 평가하는 중요한 구성원이다. 제주형 자율학교의 교직원 또한 제주형 자율학교 안에서 교육을 실시하는 주체로, 제주형 자율학교의 모델을 만들고 운영하며, 학생을

교육하는 중요한 당사자이다. 교직원은 그 직위와 역할에 따라 다시 관리자, 업무담당자, 일반교사, 행정실장으로 나누어 볼 수 있다. 학생은 제주형 자율학교에서 교육을 받는 대상자로서 학부모와 함께 중요한 교육의 이해당사자이다. 그리고 2007년부터 2015년까지 제주형 자율학교 운영에 예산을 지원한 제주특별자치도청 역시 이해당사자가 될 수 있다.

따라서 본 연구에서는 제주형 자율학교 정책 분석을 위한 구성적 차원의 하위요인으로 도교육청, 도청, 교직원(관리자, 업무담당자, 일반교사, 행정실장), 학생, 학부모를 정책의 구성원으로 보고 이들의 역할과 갈등을 도출하였다. 그리고 정책의 수요자인 학생, 학부모의 제주형 자율학교 만족도도 하위요인으로 도출하였다.

4) 기술적 차원

기술적 차원은 정책 결정의 핵심인 기획, 실제, 집행 및 평가, 환류와 관련되어 있다. 제주형 자율학교 정책의 기술적 차원은 체제이론을 바탕으로 정책에서 계획된 각종 요구가 어떤 자원을 바탕으로 실행되었으며, 각각의 실행을 통해 발생한 효과를 확인하고 어떻게 환류되는지를 분석하였다.

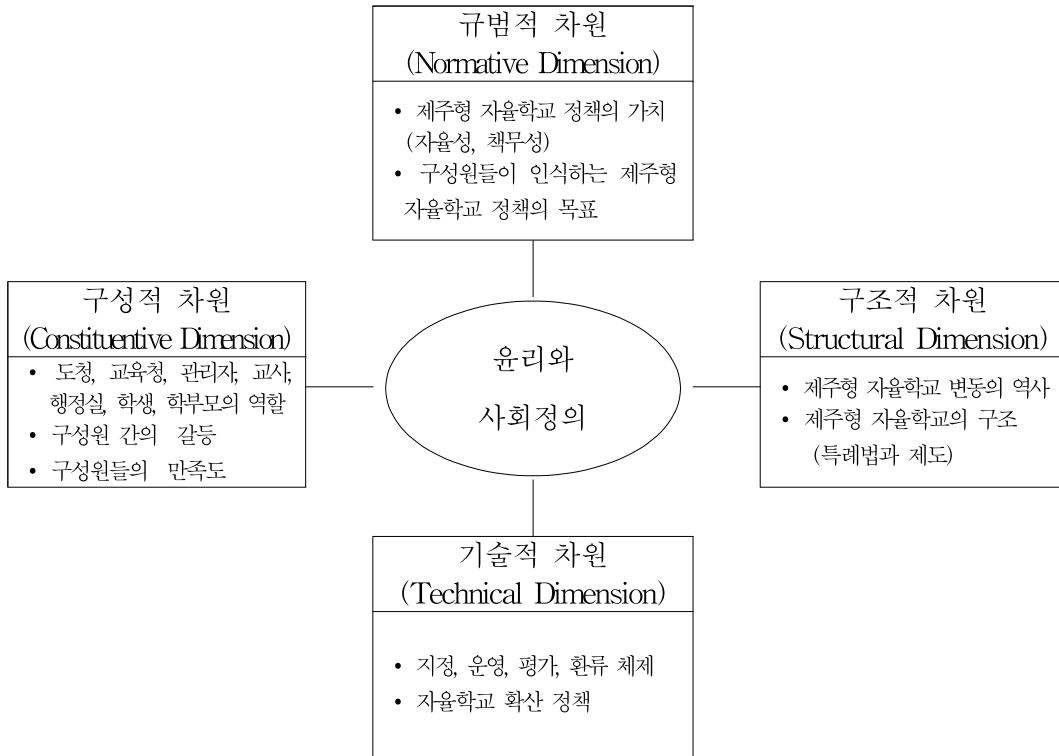
먼저 제주형 자율학교의 지정과 운영, 평가의 과정을 분석하며, 제주형 자율학교 정책이 구체적으로 시행되고 있는 실제 학교의 운영에서 이러한 집행 및 평가가 어떻게 이루어지고 있는지 살펴본다. 또한 제주형 자율학교의 성과 평가, 확산 가능성에 대한 내용도 분석한다.

따라서 본 연구에서는 제주형 자율학교 정책 분석을 위한 기술적 차원의 하위요인으로 제주형 자율학교의 지정, 운영, 평가, 환류 체제, 성과 평가, 확산 정책을 도출하였다.

나. 분석 모형

본 연구에서는 제주형 자율학교 정책에 대한 종합적인 이해와 분석을 위하여 Cooper, Fusarelli, Randall(2004)이 제안한 다차원 정책 분석 모형의 분석틀을 활용하였다. 다차원 정책 분석 모형은 주요 이론들을 종합하여 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 정책을 분석한다. 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석

모형은 [그림 III-1]과 같다.



[그림 III-1] 제주형 자율학교 정책 분석 모형

이와 같은 정책 분석 모형을 바탕으로 각 차원에서 다루고자 하는 분석 내용은 <표 III-1>과 같다. 각각의 핵심질문과 분석내용은 Cooper, Fusarelli, Randall의 다차원 정책 분석 모형의 이론적 내용에 기초하여 도출하였다.

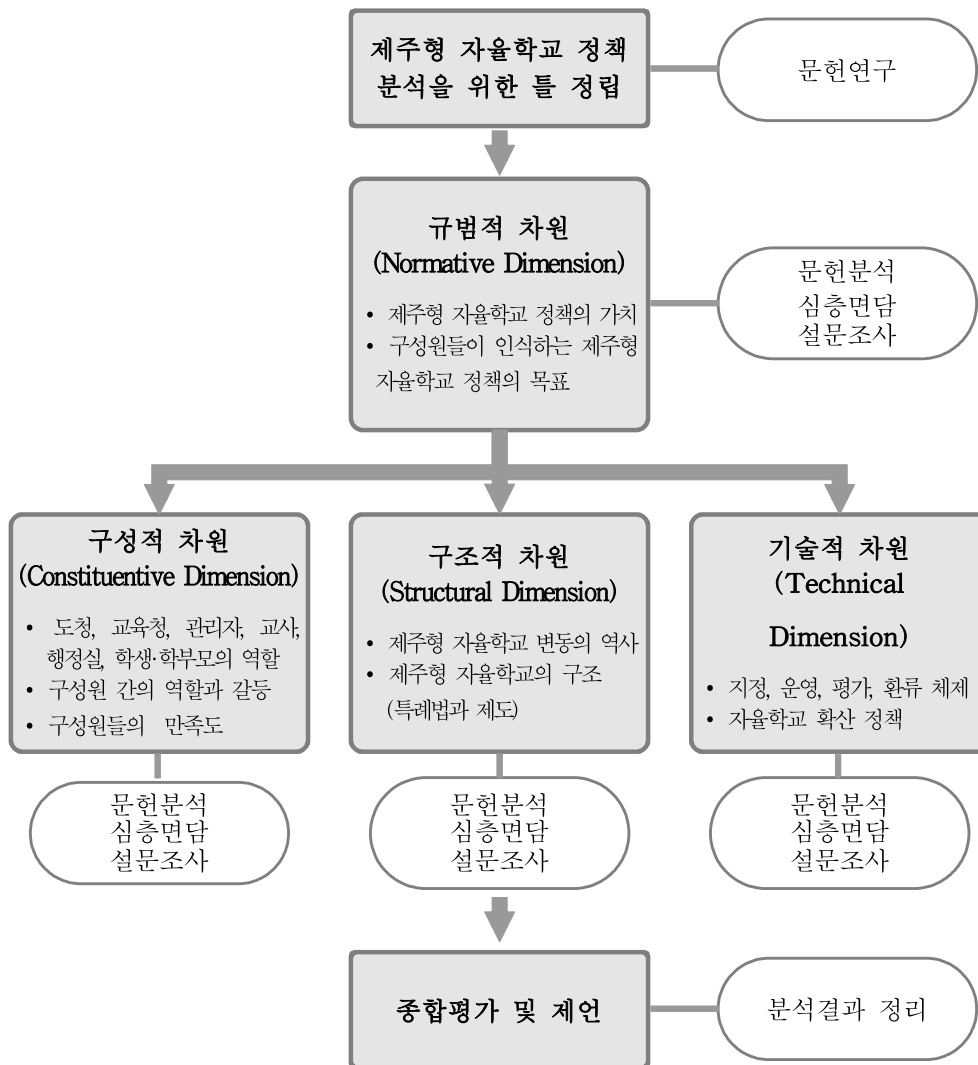
<표 III-1> 제주형 자율학교 정책 분석 틀

차원	핵심 질문	분석내용	연구방법
규범적 차원	<ul style="list-style-type: none"> • 제주형 자율학교 정책이 추구하는 가치는 무엇인가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 자율화 정책, 자율학교 정책, 제주형 자율학교 정책 목표 • 제주형 자율학교 모델별 정책 목표 • 제주형 자율학교 정책의 가치 분석 	문헌분석
	<ul style="list-style-type: none"> • 구성원들은 제주형 자율학교에서 어떤 가치를 추구하는가? 	<ul style="list-style-type: none"> • 각 구성원간 선호하는 학교 운영의 가치 차이 	심층면담 설문조사

차원	핵심 질문	분석내용	연구방법
구조적 차원	• 제주형 자율학교의 역사적 구조는 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> • 제주형 자율학교 등장 배경 • 각 시기별 i-좋은학교와 다훈디배움학교의 모델 변화 역사 	문헌분석
	• 제주형 자율학교 모델 변경의 배경은 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> • 다훈디배움학교 등장 배경 • i-좋은학교와 다훈디배움학교의 차이 	문헌분석 심층면담 설문분석
	• 제주형 자율학교만의 독특한 구조는 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> • 「제주특별자치도법」이 규정하는 특례 • 제주형 자율학교 제도의 특성 	문헌분석
	• 「제주특별자치도법」은 제주형 자율학교 운영에 기여하고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 제주형 자율학교 운영에서 「제주특별자치도법」의 필요 정도 • 제주형 자율학교 운영에서 「제주특별자치도법」의 활용 정도 	문헌분석 심층면담 설문분석
구성적 차원	• 제주형 자율학교 정책 운영에서 구성원들의 역할은 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체의 역할 • 도교육청의 역할 • 학교(관리자, 교사, 행정실)의 역할 • 학생·학부모의 역할 	문헌분석 심층면담
	• 각 구성원들은 제주형 자율학교 정책 및 운영에 어떻게 참여하고 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 제주형 자율학교 운영에 대한 구성원의 관심도 • 제주형 자율학교 정책 형성 및 운영에 대한 구성원의 참여도 • 구성원 만족도 	심층면담 설문조사
	• 각 구성원 간에는 어떤 갈등이 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 선정에 따른 갈등 • 인사(초빙교장, 초빙교사, 가산점)에 따른 갈등 • 교내 업무 배정에 따른 갈등 • 차등 예산에 따른 갈등 • i-좋은학교 지정 중단에 따른 갈등 	설문조사 심층면담
기술적 차원	• 제주형 자율학교의 성과는 무엇인가?	<ul style="list-style-type: none"> • 제주형 자율학교의 지정 • 제주형 자율학교의 운영 • 제주형 자율학교의 평가 	문헌분석 심층면담 설문조사
	• 제주형 자율학교는 확산될 수 있는가?	<ul style="list-style-type: none"> • 제주형 자율학교의 확산 정도 • 파일럿 학교의 확산 가능성 	문헌분석 심층면담 설문조사

다. 연구 구조

본 연구의 구조를 그림으로 제시하면 [그림 III-2]와 같다.



[그림 III-2] 연구의 구조

2. 자료의 수집 및 분석

가. 문헌연구

제주형 자율학교 정책에 관한 이론적 기초를 마련하기 위하여 학교 자율화 관련 연구물, 제주형 자율학교 정책 관련 문서, 제주형 자율학교 관련 연구물, 국내외 관련 문헌 및 신문기사, 제주형 자율학교 운영 보고서, 제주형 자율학교 평가 보고서, 단위학교 교육과정 등과 같은 일차자료를 분석하였다.

학교 자율화 관련 선행연구와 제주형 자율학교 정책 계획 등을 통해 제주형 자율학교 정책의 가치과 이념, 목표 등을 파악하였다. 제주형 자율학교 운영 계획과 운영 보고서, 평가 보고서 등을 통해 제주형 자율학교의 도입 배경 및 운영 내용, 각 모델별 운영 차이, 평가 상황 등을 파악하였다.

문헌분석을 통해 정책의 전반적인 운영 상황과 함께 단위학교에서 운영되고 있는 제주형 자율학교의 운영 실태도 파악하였다. i-좋은학교와 다함디배움학교는 해마다 운영 계획을 수립하고 2년 주기로 교육청 평가가 이루어졌다. 이와 관련된 보고서와 단위학교 교육과정 등을 통해 단위학교의 운영 실태, 구성원들의 역할, 단위학교의 운영 구조, 교육과정과 인사권, 예산활용 등의 특례 활용 실태도 분석하였다.

나. 심층면담

제주형 자율학교 정책 관련 구성원들을 중심으로 정책 및 학교 운영 전반에 관한 주요사항과 실태 및 개선방안 도출을 위하여 심층 면담을 실시하였다. 심층 면담 참여자는 두 가지 모델별 교육청 정책집행자 3명과 교장 각1명, 업무담당교사 각2명, 일반교사 각2명, 행정실장 1명 모두 14명이다. 면담 결과는 규범적 차원과 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원의 분석에 모두 활용되었다. 면담 대상자는 <표 III-2>와 같으며 반구조적 면담으로 진행하였다. 면담 내용은 자율학교 관련 질적연구 문헌(김용구, 2005; 김태연, 2007; 유경훈, 2014; 최성광, 2013)들과 자율학교와 특성화 고등학교 분석·평가 관련 문헌(유영설, 2011; 조진호, 2013)을 고찰하여 구성하였으며 대상자별로 질문을 달리하였다. 심층 면담은 2015년 12월~2017년 5월까지 실시하였다.

<표 III-2> 심층 면담 참여자

구분	특징	성별	연령
A장학사	업무담당 장학사	여	50대
B장학사	업무담당 장학사	남	50대
C장학사	업무담당 장학사	여	50대
D교장	i-좋은학교 교장	여	50대
E교장	다훈디배움학교 교장	남	50대
F부장	i-좋은학교 업무담당교사	여	40대
G부장	i-좋은학교 업무담당교사	남	40대
H부장	다훈디배움학교 업무담당교사	남	50대
I부장	다훈디배움학교 업무담당교사	여	40대
J교사	i-좋은학교 일반교사	여	40대
K교사	i-좋은학교 일반교사	여	40대
L교사	다훈디배움학교 일반교사	여	40대
M교사	다훈디배움학교 일반교사	여	40대
L행정실장	다훈디배움학교 행정실장	여	40대

<표 III-3> 심층 면담 흐름표

주요 질문	하위 질문
<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교의 특징은 무엇인가? 	<ul style="list-style-type: none"> 본인이 생각하는 '제주형 자율학교란 무엇인가요? 일반학교와 자율학교의 차이는 무엇이라 생각하나요?
<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교 운영을 위한 구성원들의 역할과 갈등은 어떠한가? 	<ul style="list-style-type: none"> 자율학교 운영을 위한 관리자, 부장교사, 교사, 행정실의 역할은 무엇이라고 생각하나요? 구성원들간에 어떤 갈등이 존재하나요?
<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교는 법적 권한은 어떻게 행사되고 있는가? 	<ul style="list-style-type: none"> 교육과정은 어떻게 편성되었나요? 자율성이 발휘된 분야는 무엇이죠? 인사권은 어떻게 행사되었나요? 초빙교장, 교사초빙제 등의 인사권이 자율학교 운영에 도움이 되었나요? 그 외 법적으로 주어진 자율권들은 어떻게 행사되었나요?
<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교의 지원체제는 어떠한가? 	<ul style="list-style-type: none"> 예산은 얼마를 교부받았고 어떤 용도로 사용하였나요? 예산 이외에 자율학교 운영을 위해 지원받은 것은 무엇이죠? 올바른 정책 집행을 위해 학교 컨설팅 등의 지원을 받았나요?
<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교 운영을 위한 정책 집행 구조는 어떠한가? 	<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교 운영의 결정권은 누구에게 있나요? 교육청과 단위학교의 역할 구조는 어떤가요?
<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교 운영을 위한 학교 조직은 어떠한가? 	<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교 운영을 위한 학교 조직은 효율적인가요? 제주형 자율학교 운영을 위해 교사 업무분장이 변하였나요? 제주형 자율학교 운영을 위해 학교운영위원회의 역할은 어떠한가요?
<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교 근무 소감은 어떠한가? 	<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교에 근무한 소감은 어떠한가요? 제주형 자율학교의 가장 큰 성과는 무엇이라 생각하나요? 제주형 자율학교 운영상의 문제는 무엇이었나요?

다. 인식조사

제주형 자율학교 구성원들의 인식조사는 설문조사 방법으로 진행하였다. 설문조사는 제주형 자율학교 정책의 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에 대한 의견을 학교 구성원인 교직원들을 대상으로 조사하였다. 또한 학생, 학부모들의 만족도 조사도 실시하였다.

교직원을 대상으로 한 설문조사의 경우 2016년에 제주형 자율학교를 운영하고 있는 34개교 전체 학교에 근무하는 교원과 행정실장을 조사하였다. 설문조사는 2016년 9월에 진행되었으며 따라서 9월에 전입한 교원과 7월에 전입한 행정실장은 조사 대상에서 제외시켰다. 교장의 경우 9월자 발령자가 7명이었는데 3명은 추적 조사가 가능하여 4명을 제외시켰다. 교감은 9월자 발령 7명을 제외시켰고, 행정실장의 경우 7월에 전입한 6명을 제외시켰다. 교직원 설문조사의 대상자와 응답자 수는 <표 III-4>와 같다.

<표 III-4> 교직원 설문조사 대상자 및 응답자 수

조사대상		i-좋은학교		다한디배움학교		계
		제3기	제4기	제1기	제2기	
학교수		9	17	5	3	34
교장	배부수	7	15	5	3	30
	응답자수	7	14	5	3	29
	회수율(%)	100	93.3	100	100	96.7
교감	배부수	8	13	3	3	27
	응답자수	7	11	3	2	23
	회수율(%)	87.5	84.6	100	66.7	85.2
업무담당 교사	배부수	9	17	5	3	34
	응답자수	9	17	5	3	34
	회수율(%)	100	100	100	100	100
일반교사	배부수	77	141	36	30	284
	응답자수	75	136	30	29	270
	회수율(%)	97.4	96.5	83.3	96.7	95.1
행정실장	배부수	7	15	3	3	28
	응답자수	6	13	1	3	23
	회수율(%)	85.7	86.7	33.3	100	82.1
계	배부수	108	200	50	42	401
	응답자수	104	191	42	41	379
	회수율(%)	96.3	95.5	82.4	97.6	94.5

학생과 학부모의 경우는 4·5·6학년 학생과 학부모를 대상으로 하였는데 <표 III-5>와 같이 두 모델 간 학교 수를 비슷하게 맞추기 위해 서로 다른 방법으로 조사하였다. i-좋은학교는 모델별로, 지역별로 비례유증표집을 하여 대상 학교를 선정하였고, 다한디배움학교의 경우 전수 조사하였다.

<표 III-5> 만족도 조사대상 학교 분포

구분	제주시			서귀포			계
	동지역	동부 읍면지역	서부 읍면지역	동지역	동부 읍면지역	서부 읍면지역	
i-좋은학교 3기	2	1	3	·	2	1	9
조사 대상 학교수	1	1	2	·	1	·	5
i-좋은학교 4기	1	2	6	4	2	2	17
조사 대상 학교수	·	2	3	2	1	1	9
다한디배움학교 1기	·	1	2	·	1	1	5
조사 대상 학교수	·	1	2	·	1	1	5
다한디배움학교 2기	1	·	1	·	·	1	3
조사 대상 학교수	1	·	1	·	·	1	3
계	2	4	8	2	3	3	22

<표 III-6> 만족도 조사 대상자 및 응답자 수

조사대상		i-좋은학교		다한디배움학교		계
		제3기	제4기	제1기	제2기	
학교수		5	9	5	3	19
학생	배부수	147	386	210	123	866
	응답자수	143	383	206	108	840
	회수율(%)	97.3	99.2	98.1	87.8	97.0
학부모	배부수	148	289	157	109	703
	응답자수	124	247	111	41	523
	회수율(%)	83.8	85.5	70.7	37.6	74.4

설문조사 기간은 2016년 9월~10월이었다. 배부된 설문지는 교직원 401부, 학생 866부, 학부모 703부로 총 1,970부였다. 회수된 설문지는 교직원 379부, 학생 840부, 학부모 523부로 총 1,742부였으며, 회수율은 교직원 94.5%, 학생 97.0%, 학부모 74.4%로 전체 88.4%였다.

설문지 구성을 위해 자율학교 분석·평가 관련 문헌(김태연; 2007, 나민주·박소영·차지철·김남순·최용희, 2013; 박승철, 2014; 백운경, 2009; 조진호, 2013) 및 효과적인 학교와 미래형 학교에 관한 문헌(박성자·조무현, 2014; 이해영·강영혜·박재윤·나병현·김민조, 2008), 학교 평가 관련 문헌(김한나, 2015; 김홍원·김양분, 1998; 유대균, 2005; 이재덕, 2012) 제주형 자율학교 평가 지침(제주특별자치도교육청, 2008; 2010; 2012; 2014)을 고찰하였고 이를 통해 <표 III-7>, <표 III-8>과 같이 주요 내용과 주요 문항을 구성하였다.

<표 III-7> 제주형 자율학교 정책에 대한 교직원 대상 설문조사 내용

차원	영역	설문 내용	형식
규범적 차원	제주형 자율학교 정책 목표 인식	<ul style="list-style-type: none"> 구성원들의 인식하는 정책 목표 구성원들의 정책 목표 인식 차이 	순위부여
구조적 차원	제주형 자율학교 모델 변경의 적절성	<ul style="list-style-type: none"> 각 모델 운영의 시대적 적절성 모델 변경과정에서의 의견수렴 정도 두 모델의 병행 운영 필요성 	5점 Likert 척도
	제주형 자율학교의 구조적 특성	<ul style="list-style-type: none"> 인사권, 보상제도, 특성화 교육과정, 예산 지원에 대한 인식 	
	제주형 자율학교 법적 특례의 중요성	<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교의 법적 특례의 중요도 인식 	
구성적 차원	단위학교 구성원들의 역할	<ul style="list-style-type: none"> 학교 구성원의 참여 의지·관심 학교 구성원간의 역할 분담 	5점 Likert 척도
	민주적 의사결정	<ul style="list-style-type: none"> 운영 및 업무 협의 문화 민주적 학교 문화 만들기 노력 전문적 교사 공동체 운영 	
	제주형 자율학교 구성원들의 역할 갈등	<ul style="list-style-type: none"> 도교육청의 지원과 규제 학부모들의 지원과 요구·간섭 지역사회의 지원과 요구·간섭 	
	구성원 간의 역할 권한 재조정	<ul style="list-style-type: none"> 학교 자율화 정책의 자율성 부여 주체에 대한 인식 	
기술적 차원	제주형 자율학교의 선정·운영·평가	<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교의 지정의 민주성 제주형 자율학교 평가의 효과성 	5점 Likert 척도
	제주형 자율학교 정책 홍보	<ul style="list-style-type: none"> 제주형 자율학교 정책의 홍보 및 안내 	
	제주형 자율학교 확산	<ul style="list-style-type: none"> 단위학교 특성화 프로그램의 확산 가능성 제주형 자율학교의 확산 가능성 	

<표 III-8> 제주형 자율학교 정책에 대한 학생·학부모 대상 설문조사 내용

대상	차원	영역	설문 내용	형식
학생	구조적 차원	프로그램 효과성	• 학교 특성화 교육 프로그램의 효과성	5점 Likert 척도
		민주적 의사결정	• 학생들의 의견 반영	
	구성적 차원	교직원들의 노력	• 관리자, 교사들의 헌신도	
		만족도	• 학교 생활 만족도	
	기술적 차원	학교 환경 개선	• 교육시설 및 환경 개선도	
학교 홍보		• 학교 교육활동 홍보		
학부모	구조적 차원	프로그램 효과성	• 학교 특성화 교육 프로그램의 효과성	5점 Likert 척도
		민주적 의사결정	• 학부모·지역사회들의 의견 반영	
	구성적 차원	교직원들의 노력	• 관리자, 교사들의 헌신도	
		만족도	• 자율학교 운영 만족도 • 도교육청 자율학교 정책 만족도	
	기술적 차원	학교 환경 개선	• 교육시설 및 환경 개선도	
		홍보	• 예산 운영의 투명성 • 학교 교육활동 홍보 • 도교육청 정책 홍보	

다. 자료처리 및 분석

심층 면담시간은 1시간 30분~2시간 정도가 소요되었고, 면담내용은 면담자의 동의를 얻어 녹음 및 전사 작업을 하였다. 자료 분석은 녹음된 내용을 전사한 후 전사 자료를 연구자가 보고 그 중 관련 영역에 해당하는 내용을 전사 자료에 표기하였다. 그 후 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원의 내용에 해당하는 전사 자료를 모은 후 영역 내에서 다시 하위 범주로 분류할 수 있는 내용을 구분하였다. 이상의 과정은 일차적으로는 연구자가 진행을 한 후 분석과정에서 면담 참여자의 검토 의견을 받아 수정과정을 거침으로써 분석 결과의 타당성을 확보하였다.

설문조사는 SPSS 24를 활용하여 통계 분석을 시행하였다. 수집된 설문지의 각 문항에 대한 기술통계를 산출하고 집단별로 구분하여 교차분석을 실시하였다. 교차분석 결과 5보다 작은 기대빈도를 가지는 셀이 20% 이상의 항목은 피셔의 정확검정을 실시하였다.

IV. 연구결과

본 연구의 결과에서는 제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석을 시도하였다. 규범적 차원에서 제주형 자율학교가 추구하는 가치를 도출하였고, 제주형 자율학교 정책의 추진 목적과 교사들이 인식하고 있는 운영 목표, 그리고 제주형 자율학교 두 모델의 운영목표를 비교 분석하였다. 구조적 차원에서는 제주형 자율학교의 역사적 변천과정과 구조를 분석하였다. 특히 제주형 자율학교가 가지고 있는 법적 특례와 교육과정, 인사권, 예산 지원 등의 구조를 확인하였다. 구성적 차원에서는 제주형 자율학교 정책의 구성원인 지자체, 교육청, 관리자, 교사, 행정실, 학부모의 역할과 갈등을 규명하였고, 구성원들의 인식과 만족도를 확인하였다. 기술적 차원에서는 제주형 자율학교가 지속 가능한 학교 모델로 정착되고 있는지를 제주형 자율학교의 지정, 운영, 평가의 전 과정을 통해 분석하였다. 또한 제주형 자율학교의 확산 정책도 살펴보았다. 그리고 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원의 내용을 바탕으로 분석 결과를 논의하였다.

1. 규범적 차원

규범적 차원에서는 제주형 자율학교 정책이 추구하는 가치인 자율성과 책무성에 대해 논의하고, 자율성과 책무성이 제주형 자율학교 정책 목표에 어떻게 반영되는지를 고찰하였다. 또한 구성원들은 제주형 자율학교를 운영해 가는 과정에서 이러한 가치들을 어떻게 인식하고 실현하고 있는지를 살펴보았다. 그리고 제주형 자율학교의 두 모델간의 목표 차이가 있는지 규명하였고, 구성원들 간에 제주형 자율학교 정책의 가치와 목표의 인식 차이가 있는지도 살펴보았다.

가. 제주형 자율학교 정책의 가치

1) 자율성

가) 자율의 의미

자율(autonomy)은 어원상으로 개인이나 국가가 자신을 다스린다는 뜻으로 본래 그리스 국가의 자치 상태를 일컫는 데서부터 유래되었다. 고대 그리스에서는 어떤 도시 국가가 다른 제국이나 정복자의 지배를 받지 않고 그들 스스로의 법률에 따라 살아갈 때, 그 도시 국가를 ‘autonomia’를 가졌다고 하였다. ‘autonomia’란 ‘자기 자신의 법을 사용할 수 있는 자유’ 또는 ‘독립성’을 뜻한다(조난심, 1991). 이는 정치적으로 독립된 상태, 구속의 부재, 즉 ‘~로부터의 자유’의 의미를 지닌 소극적 자유의 개념과 동일한 의미를 가졌다(이현석, 2012). 반면에 소극적 자유와 대비되는 개념은 적극적 의미의 자유가 있다. 적극적 자유는 ‘~을 위한 자유’로 표현된다. 행위자가 아무런 외적 강제나 장애가 없는 상태에서 자신에게 의미 있는 목적을 세우고, 그것을 성취하기 위해 여러 가지 조건을 충족시키려는 의지의 작동과 관련된 자유이다(이돈희, 1981).

이러한 자유와 자율은 동일한 개념은 아니다. 유균상에 의하면 “소극적 자유가 주로 외부의 간섭이나 통제의 유무, 즉 행위자가 어떤 상황에 놓여 있는가에 관심을 둔다면, 적극적 자유는 오히려 어떤 목적을 실현하기 위한 여러 가지 외·내적 조건을 통제하는데 관심을 둔다. 적극적 의미의 자유는 목적 실현을 위한 조건의 통제에 관심을 두고 있기 때문에, 일시적인 충동에 따라 행동하려는 것을 철저히 자제하며, 여러 가지 내·외적 통제 자체도 긍정적으로 용인하게 된다. 물론 이러한 의미의 자유는 소극적 자유가 보장되어야 가능한 것이기는 하지만, 인간 사회에 존재하는 수많은 구속과 통제는 이러한 의미의 자유에 의해서 이해되고 용인될 수 있는 것이다”(유균상, 2003).

이와 같은 소극적 자유와 적극적 자유는 자율과 맥을 같이하는 듯 보이나 충분한 조건은 아니다. Dearden은 자유를, 원하는 바, 하려고 하는 것에 대한 강제가 없다는 의미로 정의한다면, 자율은 자유와 동일시 될 수 없으며, 이러한 의미의 자유는 자율성의 필요조건이 될 뿐 충분조건은 될 수 없다고 하였다(Dearden, 1972). 이돈희는 누군가에 있어서 자유로우냐 그렇지 않느냐 하는 문제는 단순히 통제의 유무에 따라 결정되는 것만이 아니고, 그 통제가 행위자의 내적 원리나, 외적 원리나에 따라 결정된다고 하였

다(이돈희, 1981). 예컨대 내가 자유롭다고 하는 것은 내가 외부 세력에 의해 통제 받는 것이 아니라 내 스스로 만든 혹은 나의 의지나 바람에 의해서 용납된 원리를 스스로 준수하고 있다는 것을 뜻한다.

이와 같은 자기 입법으로서의 자율의 의미는 Kant의 논의에서 찾을 수 있다. Kant는 자율성을 ‘의지의 자율’로 표현하였다. 이것은 이성적인 존재로서 인간이 해야 할 바를 자기 스스로 규정할 수 있는 능력이자, 자신의 성향이나 목적에 관계없이 자신의 행위를 구속하는 행위 규칙의 근원이 되는 의지를 가리킨다(이현석, 2012). 이것은 자기 통제적인 의지이다.

한편, Mill은 개인의 자유는 그가 다른 사람에게 야기한 해악 또는 피해를 예방하기 위해 제한될 수 있다고 보았으며, 이러한 이유에 의해서만 개인의 자유를 제한할 수 있다고 주장하였다. Mill의 이러한 주장은 개인의 자유에 대한 사회적 통제가 공리주의 원리에 의해 정당화될 수 있다(이현석, 2012).

따라서 자율이란 개인이나 조직이 ‘자신의 행동을 스스로 규율(self-discipline)하는 상태’로, 외부의 권위나 힘의 개입 없이 자기결정에 의해 생각하거나 행동하는 상태를 가리킨다(강영혜, 2011). ‘자율은 방자(放恣)가 아니라, 안팎의 여러 가지 정당한 제약조건 또는 한계조건 속에 이루어져야 하는 자기규율’이며, 스스로의 결정에 책임지는 자기결정(self-decision)과 자기책임(self-responsibility)의 의미를 내포한다(정범모, 2008).

나) 교육의 자율성

교육의 자율성 논의는 크게 세 가지 관점에서 살펴볼 수 있다.

우선 교육의 목적으로서, 심리학적 관점에서 개인의 자율성이다. 이것은 교육의 현실 속에서 자율에 대한 의미를 개인이 타인의 의존성에서 탈피하여 스스로의 뜻에 따라 결정할 수 있는 단계로의 성장과 발달, 즉 자기결정으로 파악하는 것이다. 따라서 자율이란 스스로 결정하며, 이에 따라 행동하고 스스로 행한 일의 결과에 대하여 책임을 지는, 자기결정, 자기책임, 자기규율, 자기통제를 의미한다(김종철, 1988). 이러한 자율의 의미는 자유, 자강, 자주, 자조 등과 유사한 개념으로 인간사회와 인간의 삶에 있어서 매우 중요하고 소중한 것이다. 그래서 교육에 있어서 추구되어야 하는 소중한 가치이며 교육을 통해서 발전되고 계발되며 구현되어야 할 목표인 것이다. 이것은 Maslow나 Porter가 주장했던 것처럼 인간 개개인의 고차적 욕구로서 개인의 자기실현 등과

함께 도달해야만 하는 인간행동의 궁극적 목표와 직결되어 있다. 그렇기 때문에 교육의 가장 중요한 목표는 인간 개개인으로 하여금 그 개성을 신장하고 격조 높은 자기실현을 성취할 수 있도록 자율적 인간을 육성해 내는 것이라 할 수 있다(김철, 2009).

둘째, 새로운 교육질서를 창출하기 위한 교육자치제를 실현하고자 하는 노력 속에서 파악할 수 있다. 즉 오랫동안 우리의 교육발전에 있어서 장애 요인으로 부각되고 있는 권위주의, 중앙집권주의, 관료주의 등으로부터 생겨난 병리현상을 불식시키고자 할 때 교육의 자율성이 필요하다는 것이다. 이러한 위험성으로부터 교육의 자율성을 신장시키기 위한 방안으로 자율적인 지방교육자치제도가 정착되어 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성이 보장되어야 하고 이를 위해 외부적 통제를 점차 내부적, 자율적 통제로 대체되는 교육 자치가 실현되어야 한다(김종철, 1988). 교육자치가 실현될 때 교육에서 수월성의 추구, 균형발전의 논리와 시책의 추진 등이 지속적으로 이루어질 수 있으며 이것은 곧 교육의 자율성으로 연결될 수 있다(김철, 2009).

마지막으로 올바른 교수행위와 연관지어 파악해 볼 수 있다. 남정걸(1988)은 교육의 자율성에 대한 의미를 Scheffler의 이론을 토대로 한 교수행위를 통하여 파악하였는데, 그에 의하면 교육은 학습의 성취를 목적으로 하는 활동이기 때문에, 학생의 지적 통합성과 독립적 판단력을 존중하는 방법의 교육적 활동이 중요하다. 따라서 교육적 행위는 학습자 개인의 독립적 판단력을 존중하고 향상시키기 위한 방법으로 실천되는 활동이지, 어떤 특정한 수단을 사용하여 학습자 개인의 특정한 행동을 일정한 방향으로 개조하고 변화시키려는 선전, 교화, 세뇌의 활동과는 거리가 멀다. 이러한 맥락에서 교육 활동은 교수자가 학습자의 인격과 개성을 존중하여 그의 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 자율학습을 의미한다. 따라서 교육전문가로서 교수자들은 학습자 개개인의 자율적, 독립적, 독창적인 판단을 보장하기 위해 외부로부터의 영향력, 즉 특정 지시나 명령 또는 통제에서 벗어난 전문적인 식견과 경험을 토대로 교수활동을 실천할 수 있는 자율적 권한이 보장되어야 한다(남정걸, 1988). 결국 교육의 자율성은 교육전문가로서 교원의 교수활동이 외부의 간섭이나 통제에서 벗어나 분리되어 실천하는 교육적 환경을 의미한다(김철, 2009).

이상에서 살펴본 교육 자율성에 대한 논의는 다시 목적적 측면과 수단적 측면으로 논의할 수 있다.

목적적 측면에서 자율이란 처음에 논의했던 개인적 측면으로, 교육의 본질은 인간의

자율성을 신장시키는 일이며, 자율적 교육은 다른 목적을 위한 수단이기 앞서 그 자체로 가치가 있다는 입장이다(강영혜, 2011). 교육의 올바른 이념, 이상, 목적은 무엇이어야 하는가의 논의 중 많은 자유주의자들은 민주 사회의 한 가지 교육 이념으로 자율성을 제안하고 있다. 이를 위해 Dearden을 중심으로 한 많은 학자들은 자율성 증진에 대한 교육목적의 정당화에 대한 논의를 펼쳐왔다(이지현, 2000).

수단적 측면에서의 자율화는 ‘무엇을 위한 자율성’으로, 두 번째로 논의한 교육자치제의 노력과 세 번째로 논의한 교사전문성에 바탕을 둔 자율적 교수권과 연결된다. 타율적인 방식으로 자율인을 기르기는 어려우며, 학생과 학교의 자율성 신장을 위해 자율적인 교육과정 운영 및 학생 지도방식이 요구된다는 것이다(강영혜, 2011). 즉 교육의 책무성과 다양화를 묻기 위한 수단으로 자율성을 강조한다.

그러나 자율성을 수단 위주로 이해할 경우, 학교 구성원들의 자율역량을 키우는 점진적 접근보다 단기간에 정책효과를 얻기 위해 외부 지침으로 규제하는 타율적 자율화로 흐르기 쉽다는 지적(강영혜, 2011)이 있다. 따라서, 교육의 자율화는 자율의 목적적 측면과 수단적 측면이 균형을 이루면서 추진되어야 한다.

다) 학교의 자율성

초·중등학교는 국가 공교육의 핵심 단계로, 대부분의 국가들이 의무교육단계로 설정하고 있을 만큼 매우 중요한 교육기관이다. 공교육이란 국가나 지방공공단체가 관리·통제·지원하는 교육으로 국민전체를 대상으로 하는 교육을 의미한다(서울대학교편, 1998). 따라서 공교육은 국가 공권력이 교육의 제도, 목적과 내용 등을 통제하게 된다. 더욱이 공교육은 국·공립학교 교육을 가리키는 것이 통례였으나 전체 국민이 교육받을 권리를 균등하게 보장하기 위해 사립학교도 공공기관으로서 법적, 행정적 규제와 조건 정비를 받아야 하는 것으로 여겨져 사립까지 포함한 제도교육 전체를 공교육으로 파악하는 것이 보편적 현상이다(김홍주, 2008b:11).

대부분의 국가들이 초·중등학교를 공교육으로 규정하고 국가의 통제 아래 두는 이유는 간단하다. 국가의 미래가 교육에 의존하고 있으며 나아가 교육을 국가발전의 가장 큰 원동력으로 보고 있기 때문이다. 이렇게 초·중등학교는 공교육의 핵심단계로서 국가의 통제 아래 놓여 있었기 때문에 당초부터 이들 학교에 자율을 부여하는 것 자체부터 한계

가 있을 수밖에 없다. 초·중등학교는 더 이상 개인의 사적 행위가 아니라 공공재로서 국가의 필요와 목적에 의해 운영되고 있는 기관이기 때문에 공교육단계의 학교에 자율을 부여한다는 것은 학교 교육 효과를 높이기 위한 수단 이상의 의미를 부여하기 어렵다. 초·중등학교에 자율을 부여한다는 것은 그들 기관을 자치기관으로 인정한다는 의미가 아니라 학교의 교육성과를 높이기 위한 일종의 행정적 수단으로 보아야 한다는 뜻이다(김홍주, 2008b: 11).

학교 자율화는 학교교육의 내실화를 통하여 교육의 질을 높이기 위해 시도되고 있다. 즉 목적으로서의 학교 자율화가 아니라 학교 교육의 질을 제고하기 위한 수단으로 강조되고 있는 것이다.

학교 자율화는 학교 현장의 변화를 가져다 줄 것으로 기대된다. 학교 자율화를 통해 획일적이고 과거 답습적인 교육을 창의적이고 다양한 교육으로 변화시킬 수 있다. 학교에 자율을 부여하여 학교 운영의 융통성을 높이고 교육 수요자의 요구를 반영하여 다양한 교육을 실시할 수 있다. 또한 학교에 부여된 자율권을 통해 학교운영 주체인 교사, 학부모, 지역사회의 자발성이 높아지고 학교 발전을 위한 공동의 참여와 노력을 이끌어 내게 된다. 결국 수요자들의 학교 교육만족도는 높아지고 학교의 경쟁력은 향상될 것이다.

그러나 학교 자율화에 대한 우려도 있다. 학교 자율화가 제대로 이루어지지 못하면 그 의미가 약화될 것이고 타율로 변모될 것이다.

학교 자율화는 결국 학교 운영에 관련된 권한을 중앙정부와 지역교육청에서 학교로 이관하는 것에서부터 출발한다. 즉 학교 운영 및 교육과정 운영에 필요한 권한을 학교로 위임하는 조치가 선행되어야 한다. 그리고 학교들은 위임 받은 권한을 제대로 발휘할 수 있는 역량을 갖추어야 하고 이를 통하여 학교 교육의 질을 높여야 한다.

이렇게 학교의 변화를 유도하는 정책적 시도들은 학교 단위 경영론에 바탕을 둔다. 궁극적으로 학교 자율화를 통해 공교육의 질을 향상시킴으로써 학교 현장의 교육 경쟁력을 강화할 수 있다(오세희·김훈호·장덕호·정성수, 2010).

이러한 학교 자율화 정책의 밑바탕에는 공공선택론과 공동체주의론이라는 두 가지의 대립되는 정책적 성격이 있다(정제영, 2008). 이는 책무성과 연결되는 개념이다.

공공선택론은 경제학적 이론에 기반을 둔 해석으로 정부를 공공재의 생산자 또는 공

급자로, 국민을 소비자 또는 수요자로 규정하고, 국민의 편익을 극대화할 수 있는 서비스의 공급과 생산은 공공 부문의 시장경제화를 통해 가능하다고 주장하는 이론이다. 공공선택론자들은 시민 개개인의 선호와 선택을 존중하여 공공 서비스를 제공하고, 경쟁을 통해 서비스를 생산하고 공급함으로써 국민의 수요에 대해 대응성을 높일 수 있다는 것이다. 산업화 이후 학생의 교육과 관련된 모든 권한이 국가에 위임된 상황에서 학교는 국가로부터 위임을 받아 교육관련 업무를 수행하는 대리기관에 해당된다고 할 수 있다. 즉, 학교가 국가의 대리기관이라면 학교에 소속되어 공적인 일을 수행하는 모든 교원과 관계자들은 대리인이라 할 수 있다. 결국 학생과 학부모, 교원의 관계는 공공선택론의 입장에서 ‘주인-대리인 관계’라고 할 수 있다(정제영, 2008). 즉, 포괄적 의미에서 경제관점의 시장주의로써, 단위학교의 책무성을 강조한 관점으로 해석된다. 결론적으로 공공선택론의 관점에서는 불필요한 규제와 간섭보다는 자율성을 대리인에게 부여하고, 성과에 대해 철저하게 규명하는 것이 가장 효과적이고 효율적이라고 본다. 따라서 대리인 자격의 학교에 대해서도 자율성을 최대한 보장해야 한다는 입장이다. 자율성의 보장을 통해 공공서비스의 질을 높이고, 수요자 만족도를 높이기 위해 학교 간 경쟁을 유도하여, 학교교육의 기본인 학업성취도를 중심으로 교육의 성과에 대해 학교가 책임지도록 하는 것이 모두에게 이익이 되는 합리적인 선택이라는 입장이다(이현석, 2012).

한편, 공동체주의론은 학교는 기본적으로 자율성을 전제로 하는 공동체이며, 다른 조직의 통제와 간섭에서 벗어나 학교의 운영과 교육이 이루어져야 한다는 주장이다. 공동체 구성원들 각자의 지성을 중요하게 보며 교사, 학생, 학부모, 지역사회가 교육 공동체의 한 축으로 각각의 입장을 철저히 존중하되, 공동으로 문제를 해결해나가는 방식을 말한다. 따라서 학교를 구성하고 있는 교원과 학부모, 지역사회가 학교교육에 대한 모든 것을 자율적으로 결정해야 하며, 이를 위해서 학교는 조직의 개념에서 공동체의 개념으로 바뀌어야 하고, 공동체의 구축이야말로 학교교육을 개선하는 가장 핵심적인 부분이라는 주장이다. 즉, 단위학교의 구성원들의 자율성에 초점을 맞춘 관점이라 할 수 있다(정제영, 2008).

<표 IV-1> 학교 자율화에 내재된 정책적 성격

구분	공공선택론	공동체주의론
주요대상	• 교육수요자 중심	• 학교 구성원 모두
취지	• 학교의 효과성과 효율성 제고를 위한 학교 자율화	• 학교교육에 대한 참여와 연계 강화를 위한 학교 자율화
내용	• 자율성 부여와 교육의 결과에 대한 책무성 강화	• 구성원의 참여와 연계를 통해 교육의 적합성 및 만족도 제고
전략	• 다양한 학업성취도, 교원, 학교 평가의 활용	• 구성원의 공동체 의식 함양
절차	• 정부 주도의 자율화 방향 결정 및 추진	• 학교구성원의 자발적 참여를 통해 다양한 자율화 방향 정립 및 추진

※ 출처: 정제영(2008). 학교 자율화의 쟁점과 주요 과제. p.420.

2) 책무성

가) 책무성의 개념

책무성 개념의 시초는 1066년 영국 William I세가 노르웨이 정복 이후 통치기간(특히 1085년) 동안 왕국 안에 있는 모든 재산을 소유주가 계산(a count)하여 왕실대리인이 관리하는 토지대장(Domesday Books)에 보고·기록하게 함과 동시에 왕에 대한 충성 서약을 제시하게 함으로써 왕실 거버넌스의 토대를 확립한 역사적 사실에 근거한다. 문자적 의미로 볼 때 책무성 있는 사람(an accountable person)은 일종의 계산 또는 셈 능력을 소유한 사람이며, 이 용어의 의미는 엄밀히 보면 회계사(an accountant)를 지칭한다. 따라서 책무성의 연원은 부기(bookkeeping)라는 언어적 의미를 가지는 회계(account)와 밀접한 관련을 가지며, 책무성 개념의 근본은 재정적 책무성에서 출발했다고 볼 수 있다(박선형, 2013).

책무성이라는 용어는 ‘accountability’를 한글로 번역한 개념이다. 동사인 ‘account’는 책임을 지다, 설명하다, 보고하다는 의미이고, 형용사인 ‘accountable’은 ‘책임 있는, 해명할 의무가 있는’의 의미를 지닌다. 이에 책무성을 정의하면 ‘행한 일에 대하여 전적으로 책임이 있는 상태나 정당화 해야만 하는 상태’로 볼 수 있다(이준희, 2011: 9). 책무성 구조는 누가 누구에게 ‘무엇’에 대해 ‘어떻게’로 구성되어 있다. 즉 권한을 위임한 위임자와 위임받은 대리인, 내용 방식으로 구성된다.

Wagner에 따르면 책무성은 특정인에게 부여된 권한과 책임에 대해 다른 사람에게 보고·설명·정당화하는 것이라고 한다(Wagner, 1989). 김환식도 책무성을 누가 누구에게 무엇을 보고·설명·해명하는 행위 즉 이행요구자가 이행당사자에게 수행기준과 권한을 부여하고 그것의 이행여부와 결과를 평가하고, 이행당사자는 자신의 수행과 책임과 의무를 정기적으로 보고 설명 해명하는 행위라고 하였다(김환식, 2010). 김정민·양성관·김성식·서남수는 교육 책무성이란 ‘교육관계자가 맡은 책임의 내용이 정해져 있고 책임을 다할 수 있는 권한을 가지고 있으면서 그러한 책임을 이행한 결과를 보고해야 할 의무’로 보았다(김정민·양성관·김성식·서남수, 2009). 엄석진은 ‘대리인이 본인에게 권한의 위임에 대하여 자신의 행위를 설명하고 정당화하는 의무를 지는 사회적 관계’로 본다(엄석진, 2009).

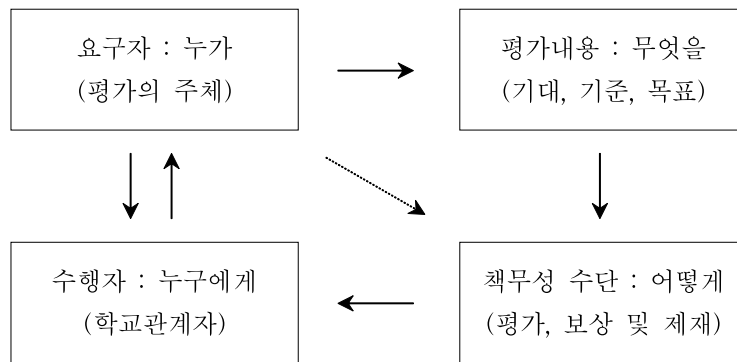
책무성의 개념이 모호해지는 출발점은 책무성 개념에 보고·설명·해명 만이 포함되는지 그를 넘어 성과달성 여부에 따른 보상과 제재 등을 포함시킬 것인지에 있다(김환식, 2010). 즉 ‘어떻게’라는 책무성의 수단 방식이 설명이나 보상·제재까지 가느냐의 문제이다.

한편, 김정민·양성관·김성식·서남수는 현재 한국사회에서의 책무성은 책임에 가까운 개념으로 사용되고 있다고 하였다(김정민·양성관·김성식·서남수, 2009).

나) 학교 책무성

현재 한국사회에서 학교의 책무성은 책임과 권한이 부여된 상태에서 구체적인 책무성을 설명할 것을 요구하는 것이라기보다는, 학교에서 마땅히 해야 할 것을 할 것으로 여기는 일과 그 수준에 대한 것을 가리키는 경우가 대부분이다(이준희, 2011: 11). 또한 전문적 측면과 도덕적 측면, 관료적 측면 등이 모두 요구되므로 책무성보다는 책임에 가까운 개념으로 사용되고 있다.

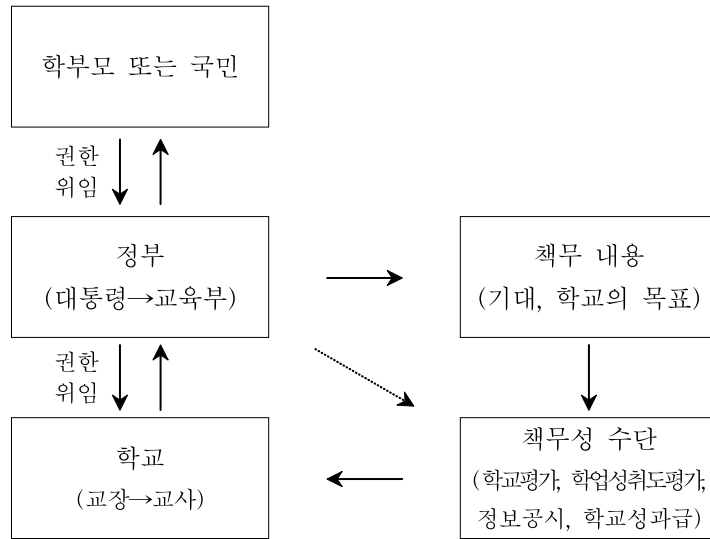
책무성의 기본구조는 [그림 IV-1]과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 책무성의 당사자로 권한을 위임한 자(요구자)와 위임받은 자(수행자)가 있다. 다음, 위임한 자(요구자)가 해주기를 바라는 책무성 내용이 있다. 마지막으로 책무성 수단으로 위임받은 자(수행자)가 일을 잘 수행할 수 있도록 하는 방법이 있다.



[그림 IV-1] 책무성의 기본 구조

※ 출처: 김희대(2004). 학교책무성 체제와 교사의 인식. P.18.

이를 학교의 책무성 구조로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 책무성의 당사자로서 위임자와 대리인이다. 우리나라의 학교교육체제는 국민교육체제 아래 놓여 있고, 의무교육은 물론이고 그 이후의 교육활동까지 국가가 광범위하게 관여하는 국가교육 체제 아래 놓여 있다(김환식, 2010). 따라서 국민은 교육에 있어서 위임자이고 대통령, 국회는 대리인이 된다. 다시 대통령은 정부(교육부)에 교육 관련 권한을 위임하므로 대통령이 위임자이고 교육부는 대리인이다. 다시 교육부-교육청-단위학교는 각각 위임자와 대리인이 된다. 또 단위학교 내에서도 교장과 교사는 위임자-대리인 관계에 처하게 된다. 이를 분석의 편의를 위해 핵심행위자 위주로 나타내면, 국민과 정부(대통령과 교육부)의 위임자-대리인관계, 정부와 단위학교의 위임자-대리인 관계로 정리할 수 있으며 전체적으로 복대리인의 구조를 갖게 된다(이준희, 2011: 13).



[그림 IV-2] 학교 책무성의 기본 구조

※ 출처: 이준희(2011). 단위학교 책무성 정책변화에 관한 역사적 신제도주의적 분석. P.14.

둘째, 책무성의 내용 측면을 살펴보면, 교육에서 무엇을 책임지고 정당화해야 하는가의 문제이다. 이준희에 따르면 “국민, 정부, 시도교육청 등 위임자의 입장에서 보면 대리인인 학교가 수행해줄기를 바라는 것, 즉, 학교가 달성해야 할 목표이다. 책무성의 내용, 즉 위임자가 기대하는 학교의 목표에 따라 책무성의 종류를 구분할 수 있다. 법에 명시된 경우 법적 책무성, 전문가의 전문성에 기초한 경우 전문적 책무성, 계약에 의한 경우 계약적 책무성 등이 그것이다. 학교책무성의 구조에서 위임자인 국민 또는 정부가 학교가 수행해줄기를 바라는 기대 즉, 상위관료의 명령과 규정에 따른 학교의 의무이행, 체결한 계약의 이행, 그리고 전문성에 기초한 교육활동 등이 그 예가 될 수 있다”(이준희, 2011: 14).

셋째, 책무성의 수단 측면을 살펴보면, 어떻게 책임을 다할 것인가 하는 정책수단과 관련된 문제이다. 사전통제와 감독에 의하여 행할 수도 있고, 학교의 교육결과를 측정 한 후 그 결과에 보상·제재를 연계함으로써 유인을 통하여 할 수도 있고, 학교의 선택이라는 시장기제에 의하여 하는 방식도 있을 수 있다(이준희, 2011: 14).

다) 성과중심 책무성 정책

Alexander는 성과중심 책무성이란 정책가들이 정책의 수행정도를 평가하는 수단으로서 성과를 중시하는 책무성의 틀을 의미한다고 하였다(Alexander, 2006). Wei Xing은

NCLB를 성과중심책무성 정책이라고 부르면서, 학생평가, 측정 가능한 목표, 제재를 구성요소로 보고 있다(Wei Xing, 2008). Moe는 성취기준, 측정, 보상·제재를 성과중심 책무성 정책의 주요요소로 보고 있다(Moe, 2002). 20세기 말에 학생 성과, 보상과 제재 그리고 성취기준의 설정이라는 성과중심 책무성은 학교교육은 좀 더 도전적이어야 하고 결과가 중요하다는 정치적 합의를 잘 나타낸다(Adams & Kirst, 1999). 그 밖에 많은 학자들이 미국의 책무성 정책을 성과중심 책무성이라 칭하고 있다(이준희, 2011).

성과관리를 위해서는 ‘임무-전략목표-성과목표-성과지표’라는 기본틀을 갖춰야 한다. 고영선·윤희숙·이주호, 2004). 고영선·윤희숙·이주호에 따르면, “전략목표는 기관임무 수행을 위해 중장기적으로 추진하는 중점적인 정책방향이고 성과목표는 전략목표의 하위 개념으로서 주요사업 또는 사업집단을 통해 달성하려는 복수의 구체적인 목표이다. 성과지표는 성과목표의 달성정도를 판단하기 위한 계량적인 지표이다. 성과지표는 투입, 산출, 결과, 효율성지표로 표현될 수 있다. 투입의 경우는 당초 계획대로 인력과 예산이 투입되었는가를 보여주기 때문에 의미가 있으며, 산출 및 결과는 활동의 결과를 보여주기 때문에 의미가 있다”(고영선·윤희숙·이주호, 2004). 여기서 성과지표는 주로 결과지표나 산출을 중요시한다. 따라서 성과란 결과와 산출을 의미하는데 때로는 투입까지도 포함된다. 이렇듯 학교가 달성할 임무·성과목표를 명확히 하고 이를 구체적으로 계량화 할 수 있는 성과지표를 만든 후, 측정(평가)하고 그 결과에 상벌을 연계했을 때, 효율적이고 효과적으로 학부모(국민)가 원하는 바를 달성할 수 있다는 것이다(이준희, 2011: 23).

결국, 성과중심 책무성은 ‘성과를 중심으로 하는 책무성의 틀로써 정책의 수행 정도를 평가하는 것’이다. 따라서 단위학교 성과중심 책무성 정책은 ‘부여된 권한에 대해 단위학교가 위임자에게 성과를 중심으로 설명하는 정부의 의사결정’이다. 이에, 성과중심 책무성 정책은 단위학교가 성과를 중심으로 정당화하도록 하는 정책으로 정부가 성과를 중심으로 책무성을 확보하는 정책을 의미하게 된다(이준희, 2011: 24). 예컨대, 제주형 자율학교에서 이루어지고 있는 학교현장의 제정, 성과협약, 학교평가는 이러한 성과중심 책무성 정책에 해당된다.

나. 학교 구성원들이 인식하는 학교 자율화 정책의 목표

이상에서 살펴보았듯 교육과 학교 자율성을 바라보는 관점은 다양하다. 자율적인 인간을 키우고자 하는 교육의 본질로서 교육 자율성을 바라보는 목적적 측면에서 학교 자율화 정책을 바라볼 수도 있고, 교육의 질 개선과 공교육 정상화를 위한 수단으로 바라볼 수도 있다. 또한 학교의 다양성과 차별성, 수요자의 선택을 강조하는 공공선택론의 입장에서 학교 자율화 정책을 해석할 수 있으며, 학교공동체의 참여와 성장을 기본으로 하는 공동체론 입장에서 학교 자율화 정책을 해석할 수도 있다. 이와 같은 다양한 의미의 교육 자율성, 학교 운영의 자율화는 학교운영의 민주성과 교사의 전문적 자율성 개념으로까지 확대될 수 있다.

그렇다면 제주형 자율학교 정책의 목표는 무엇인가? 그리고 교직원들은 제주형 자율학교 정책의 방향과 목표를 어떻게 인식하고 있는가? 정책을 실현하는 당사자들인 교직원들의 목표 인식은 제주형 자율학교 정책의 이해 수준을 가늠할 수 있을 뿐만 아니라 정책의 방향을 결정짓기 때문에 중요하다.

i-좋은학교의 운영 목표는 “① 국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라 구축 ② 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성 ③ 도심공동화·소규모학교 교육력 제고 및 도내 지역 간 교육 격차 해소”이다(제주특별자치도교육청, 2016.3a). 다룬디배움학교는 “① 존중과 참여의 새로운 학교 문화 형성 ② 학교 운영의 자율화, 다양화, 특성화를 통한 미래지향적 학교 모델 창출 ③ 혁신학교 모델의 일반화로 공교육에 대한 교육주체의 신뢰도 제고와 사교육비 절감”을 운영 목표로 하고 있다(제주특별자치도교육청, 2016.3b). 교육부에서 제시하고 있는 자율학교 정책의 목표는 “① 학교장 권한 강화를 통한 학교 운영의 자율성 확대 ② 교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대 ③ 교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보 ④ 학부모 및 지역사회의 학교 참여 기회 확대”이다. 이상의 자율학교 정책의 목표 10가지를 교직원들에게 제시하고 가장 중요하다고 생각되는 목표를 1위에서 3위까지 표시하게 하였다.

1) 교직원이 인식하는 학교 자율화 정책의 목표

<표 IV-2>는 교직원들이 학교 자율화 정책의 목표로 꼽은 1, 2, 3순위의 응답 비율

이다. 복수응답에 대한 결과 값은 순위별 가중치를 두어, '1순위×3 + 2순위×2 + 3순위'의 값을 나타내었다.

<표 IV-2> 교직원들이 인식하는 학교 자율화 정책 목표

학교 자율화 정책 목표	1순위 응답률	2순위 응답률	3순위 응답률	복수응답 처리결과
학교장 권한 강화를 통한 학교 운영의 자율성 확대	29 7.8%	10 2.7%	22 5.9%	129 5.8%
교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대	90 24.4%	65 17.6%	45 12.2%	445 20.0%
교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보	61 16.5%	104 28.1%	69 18.6%	460 20.7%
학부모 및 지역사회의 학교 참여 기회 확대	2 0.5%	4 1.1%	9 2.4%	23 1.0%
존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성	67 18.1%	45 12.2%	59 16.0%	350 15.8%
학교 운영의 자율화·다양화·특성화를 통해 미래지향적 학교 모델 창출	3 9.2%	29 7.8%	35 9.5%	195 8.8%
공교육에 대한 교육주체의 신뢰도 제고 및 사교육비 절감	14 3.8%	20 5.4%	26 7.0%	108 4.9%
국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라 구축	3 0.8%	16 4.3%	12 3.2%	53 2.4%
교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성	49 13.2%	52 14.1%	52 14.1%	303 13.7%
도심 공동화 소규모학교 교육력 저하 및 지역 간 교육격차 문제 해소	21 5.7%	25 6.8%	41 11.1%	154 6.9%
전 체	339 100%	370 100%	370 100%	2,220 100%

학교 교직원들의 학교 자율화 정책의 목표에 대한 인식조사 결과를 보면, 1순위에서는 '교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대'가 24.4%로 가장 높았다. 그 다음으로 '존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성'이 18.1%, '교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보'가 16.5%로 나타났다.

2순위 응답은 '교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보'가 28.1%로 가장 높았다. '교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대'가 17.6%, '교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성'이 14.1%로 뒤를 이었다.

3순위 역시 '교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보'가 18.6%로 가장 높았다. '존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성'이 16.0%, '교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성'이 14.1%로 나타났다.

즉, 결론적으로 학교 구성원들은 학교 자율화 정책의 가장 중요한 목표로 '교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보(20.7%)'와 '교사 공동체 운영을 통한 학교

운영의 민주화 확대(20.0%)’를 꼽았다. 그 뒤를 이어 ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성(15.8%)’을 중요하게 여기고 있었다.

2) 모델별 제주형 자율학교 정책 목표 인식 차이

학교 구성원들이 중요하다고 여기는 학교 자율화 정책의 목표를 제주형 자율학교 두 모델인 i-좋은학교와 다한디배움학교 구성원으로 구분하여 비교해 보았다. 그 결과 i-좋은학교와 다한디배움학교 구성원 간 목표 인식에 대한 유의미한 차이를 발견할 수 있었다.

<표 IV-3>를 보면, i-좋은학교 구성원들은 정책 목표의 1순위로 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대(23.0%)’를, 2순위로 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보(26.8%)’를, 3순위로 존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성(15.0%)’과 ‘교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성(15.0%)’를 선택하였다. 반면 다한디배움학교 구성원들은 정책 목표의 1순위로 ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성(37.3%)’를, 2순위와 3순위는 모두 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’를 32.5%, 26.5% 선택하였다.

<표 IV-3> 모델에 따른 학교 자율화 정책 목표 인식 차이(순위별)

구분	제주형 자율학교 관심도와 참여 의지										계	X^2 (p)	
	학교 운영의 자율성 확대	학교 운영의 민주화 확대	교원의 자율성 확보	학부모 지역의 학교참여 계획	새로운 학교문화 형성	미래 지향적 학교모델 창출	신뢰도 제고 및 사교육비 절감	차별화된 교육 인프라	특성화된 학교	교육격차 문제해소			
1 순위	i-좋은학교	28 9.8%	66 23.0%	43 15.0%	2 0.7%	36 12.5%	33 11.5%	11 3.8%	3 1.0%	45 15.7%	20 7.0%	287 100%	48.946*** (.000) (df=9)
	다한디배움학교	1 1.2%	24 28.9%	18 21.7%	0 0.0%	31 37.3%	1 1.2%	3 3.6%	0 0.0%	4 4.8%	1 1.2%	83 100%	
	전체	29 7.8%	90 24.3%	61 16.5%	2 0.5%	67 18.1%	34 9.2%	14 3.8%	3 0.8%	49 13.2%	21 5.7%	370 100%	
2 순위	i-좋은학교	8 2.8%	39 13.6%	77 26.8%	2 0.7%	37 12.9%	23 8.0%	19 6.6%	13 4.5%	45 15.7%	24 8.4%	287 100%	25.569** (.002) (df=9)
	다한디배움학교	2 2.4%	26 31.3%	27 32.5%	2 2.4%	8 9.6%	6 7.2%	1 1.2%	3 3.6%	7 8.4%	1 1.2%	83 100%	
	전체	10 2.7%	65 17.6%	104 28.1%	4 1.1%	45 12.2%	29 7.8%	20 5.4%	16 4.3%	52 14.1%	25 6.8%	370 100%	
3 순위	i-좋은학교	14 4.9%	32 11.1%	47 16.4%	5 1.7%	43 15.0%	28 9.8%	23 8.0%	12 4.2%	43 15.0%	40 13.9%	287 100%	25.892** (.002) (df=9)
	다한디배움학교	8 9.6%	13 15.7%	22 26.5%	4 4.8%	16 19.3%	7 8.4%	3 3.6%	0 0.0%	9 10.8%	1 1.2%	83 100%	
	전체	22 5.9%	45 12.2%	69 18.6%	9 2.4%	59 15.9%	35 9.5%	26 7.0%	12 3.2%	52 14.1%	41 11.1%	370 100%	

*p<.05, ***p<.001

복수응답에 대해 가중치를 부여한 종합분석 결과인 <표 IV-4>를 살펴보면, i-좋은학교의 구성원들은 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보(19.1%)’, ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대(17.9%)’, ‘교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성(15.6%)’을 주요한 정책 목표로 인식하는 반면, 다한디배움학교 구성원들은 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대(27.6%)’, ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보(26.1%)’, ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성(25.1%)’를 주요한 정책 목표로 인식하고 있었다. 즉, 제주형 자율학교에 근무하는 교직원들은, 제주형 자율학교의 정책 목표로 교원의 자율성 확보와 학교운영의 민주화를 중시하면서도 i-좋은학교에서는 특성화 학교 조성을, 다한디배움학교에서는 존중과 참여의 새로운 학교문화 형성을 주요 목표로 인식하고 있다는 차이점을 발견할 수 있다. 이러한 제주형 자율학교 모델별 교직원들의 목표인식은 교육청에서 제시한 운영 목표와도 차이가 있다. 특히 i-좋은학교 교직원들은 교육청에서 제시한 운영 목표인 국제화와 특성화, 교육격차 문제 해소보다는 교원의 자율성, 학교 운영의 민주화를 더 중요하게 인식하고 있었다. 다한디배움학교 교직원들 역시 미래지향적 학교 모델의 창출과 공교육에 대한 신뢰도 제고 및 사교육비 절감보다는 교원의 자율성, 학교 운영의 민주화를 더 중요하게 인식하고 있었다.

<표 IV-4> 학교 자율화 정책 목표에 대한 모델별 인식 차이(종합)

학교 자율화 정책 목표	i-좋은학교	다한디배움학교	종합
학교장 권한 강화를 통한 학교 운영의 자율성 확대	114 6.6%	15 3.0%	129 5.8%
교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대	308 17.9%	137 27.6%	445 20.0%
교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보	330 19.1%	130 26.1%	460 20.7%
학부모 및 지역사회의 학교 참여 기회 확대	15 0.9%	8 1.6%	23 1.0%
존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성	225 13.1%	125 25.1%	350 15.8%
학교 운영의 자율화다양화특성화를 통해 미래지향적 학교 모델 창출	173 10.0%	22 4.4%	195 8.8%
공교육에 대한 교육주체의 신뢰도 제고 및 사교육비 절감	94 5.5%	14 2.8%	108 4.9%
국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라 구축	47 2.7%	6 1.2%	53 2.4%
교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성	268 15.6%	35 7.0%	303 13.7%
도심 공동화소규모학교 교육력 저하 및 지역 간 교육격차 문제 해소	148 8.6%	6 1.2%	154 6.9%
전 체	1,722 100%	498 498%	2,220 100%

3) 직위별 제주형 자율학교 정책 목표 인식 차이

학교 자율화 정책의 목표에 대한 직위별 인식 차이를 분석하였다. 교차분석 결과 교직원의 직위별로 1, 2순위 중요성 인식에서 유의미한 차이를 보였다.

관리자와 업무담당자는 29.4%, 20.7%가 ‘교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성’을 1순위로 꼽았고, 일반교사는 30.2%가 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대’를, 행정실장은 21.7%가 ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성’을 1순위로 꼽았다. 2순위는 관리자의 25.5%가 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대’를, 업무담당교사, 일반교사, 행정실장은 모두 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’를 선택하였다.

복수응답에 대한 가중치를 부여해 종합분석 한 결과, 관리자 및 업무담당자와 일반교사, 행정실장 간 정책 목표 인식 사이에 차이가 있음을 알 수 있다. 관리자들과 업무담당자들은 순위의 차이는 있으나 ‘교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성’, ‘학교 운영의 자율화·다양화·특성화를 통해 미래지향적 학교 모델 창출’, ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’를 주요한 정책 목표로 인식하는 반면, 일반교사와 행정실장들은 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대’, ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’, ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성’을 주요한 정책 목표로 인식하고 있었다. 즉, 관리자와 업무담당교사가 학교 자율화 정책의 목표로 ‘특성화 학교 모델 조성’을 중시하는 반면, 일반교사와 행정실장은 ‘새로운 학교 문화 형성’을 중시하고 있었다.

<표 IV-5> 직위에 따른 학교 자율화 정책 목표 인식 차이(순위별)

구분	제주형 자율학교 관심도와 참여 의지											계	X ² (p)
	학교 운영의 자율성 확대	학교 운영의 민주화 확대	교원의 자율성 확보	학부모 지역의 참여 기회 확대	새로운 학교문화 형성	미래 지향적 학교 모델 창출	신뢰도 체고 및 사교육비 절감	차별화된 교육 인프라	특성화된 학교	교육격차 문제 해소			
1 순위	관리자	9 17.6%	2 3.9%	5 9.8%	0 0.0%	8 15.7%	9 17.6%	0 0.0%	0 0.0%	15 29.4%	3 5.9%	51 100%	60.558*** (.000) (df=27)
	업무 담당교사	4 11.8%	6 17.6%	7 20.6%	0 0.0%	2 5.9%	5 14.7%	0 0.0%	0 0.0%	7 20.6%	3 8.8%	34 100%	
	일반교사	13 5.0%	79 30.2%	46 17.6%	2 8%	52 19.8%	17 6.5%	12 4.6%	3 1.1%	24 9.2%	14 5.3%	262 100%	
	행정실장	3 13.0%	3 13.0%	3 13.0%	0 0.0%	5 21.7%	3 13.0%	2 8.7%	0 0.0%	3 13.0%	1 4.3%	23 100%	
	전체	29 7.8%	90 24.3%	61 16.5%	2 0.5%	67 18.1%	34 9.2%	14 3.8%	3 0.8%	49 13.2%	21 5.7%	370 100%	

구분		제주형 자율학교 관심도와 참여 의지										계	χ^2 (p)
		학교 운영의 자율성 확대	학교 운영의 민주화 확대	교원의 자율성 확보	학부모 및 지역사회의 학교 참여 기회 확대	새로운 학교 문화 형성	미래 지향적 학교 모델 창출	신뢰도 제고 및 사교육비 절감	차별화된 교육 인프라	특성화된 학교	교육격차 문제 해소		
2 순위	관리자	3 5.9%	13 25.5%	6 11.8%	1 2.0%	3 5.9%	8 15.7%	2 3.9%	2 3.9%	10 19.6%	3 5.9%	51 100%	55.785** (.001) (df=27)
	업무 담당교사	0 0.0%	3 8.8%	11 32.4%	0 0.0%	4 11.8%	5 14.7%	0 0.0%	0 0.0%	8 23.5%	3 8.8%	34 100%	
	일반교사	7 2.7%	45 17.2%	82 31.3%	1 0.4%	36 13.7%	16 6.1%	15 5.7%	11 4.2%	33 12.6%	16 6.1%	262 100%	
	행정실장	0 0.0%	4 17.4%	5 21.7%	2 8.7%	2 8.7%	0 0.0%	3 13.0%	3 13.0%	1 4.3%	3 13.0%	23 100%	
	전체	10 2.7%	65 17.6%	104 28.1%	4 1.1%	45 12.2%	29 7.8%	20 5.4%	16 4.3%	52 14.1%	25 6.8%	370 100%	
3 순위	관리자	2 3.9%	6 11.8%	14 27.5%	2 3.9%	3 5.9%	8 15.7%	2 3.9%	0 0.0%	6 11.8%	8 15.7%	51 100%	33.668 (.176) (df=27)
	업무 담당교사	5 14.7%	4 11.8%	6 17.6%	0 0.0%	4 11.8%	3 8.8%	4 11.8%	0 0.0%	3 8.8%	5 14.7%	34 100%	
	일반교사	13 5.0%	34 13.0%	47 17.9%	7 2.7%	44 16.8%	23 8.8%	19 7.3%	11 4.2%	40 15.3%	24 9.2%	262 100%	
	행정실장	2 8.7%	1 4.3%	2 8.7%	0 0.0%	8 34.8%	1 4.3%	1 4.3%	1 4.3%	3 13.0%	4 17.4%	23 100%	
	전체	22 5.9%	45 12.2%	69 18.6%	9 2.4%	59 15.9%	35 9.5%	26 7.0%	12 3.2%	52 14.1%	41 11.1%	370 100%	

*p<.05, ***p<.001

<표 IV-6> 학교 자율화 정책 목표에 대한 직위별 인식 차이(종합)

학교 자율화 정책 목표	관리자	업무담당자	일반교사	행정실장	종합
학교장 권한 강화를 통한 학교 운영의 자율성 확대	35 11.4%	17 8.3%	66 4.2%	11 8.0%	129 5.8%
교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대	38 12.4%	28 13.7%	361 23.0%	18 13.0%	445 20.0%
교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보	41 13.4%	49 24.0%	349 22.2%	21 15.2%	460 20.7%
학부모 및 지역사회와의 학교 참여 기회 확대	4 1.3%	0 0.0%	15 1.0%	4 2.9%	23 1.0%
존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성	33 10.8%	18 8.8%	272 17.3%	27 19.6%	350 15.8%
학교 운영의 자율화·다양화·특성화를 통해 미래지향적 학교 모델 창출	51 16.7%	28 13.7%	106 6.7%	10 7.3%	195 8.8%
공교육에 대한 교육주체의 신뢰도 제고 및 사교육비 절감	6 2.0%	4 2.0%	85 5.4%	13 9.4%	108 4.9%
국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라 구축	4 1.3%	0 0.0%	42 2.7%	7 5.1%	53 2.4%
교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성	71 23.2%	40 19.6%	178 11.3%	14 10.1%	303 13.7%
도심 공동화·소규모학교 교육력 저하 및 지역 간 교육격차 문제 해소	23 7.5%	20 9.8%	98 6.2%	13 9.4%	154 6.9%
전 체	306 100%	204 100%	1572 100%	138 100%	2220 100%

4) 경력별 제주형 자율학교 정책 목표 인식 차이

학교 자율화 정책의 목표에 대한 경력별 인식 차이를 분석하였다. 교차분석 결과 2, 3순위 간에는 유의미한 차이가 없었으나 1순위에서는 유의미한 차이가 나타났다. 5년 이하의 학교 교직원들은 ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성(28.2%)’을 1순위로 꼽은 반면, 5년 이상 20년 이하 교직원들은 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대(31.1%)’를, 20년 이상 교직원들은 ‘교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성(21.8%)’을 1순위로 꼽았다.

복수응답에 대한 가중치를 부여한 종합분석 결과 역시 1순위의 결과와 동일하였다.

<표 IV-7> 경력에 따른 학교 자율화 정책 목표 인식 차이(순위별)

구분	제주형 자율학교 관심도와 참여 의지											계	X ² (p)
	학교 운영의 자율성 확대	학교 운영의 민주화 확대	교원의 자율성 확보	학부모 지역의 학교 참여 기회 확대	새로운 학교 문화 형성	미래 지향적 학교 모델 창출	신뢰도 제고 및 사교육비 절감	차별화된 교육 인프라	특성화된 학교	교육격차 문제 해소			
1순위	5년 미만	3 4.2%	18 25.4%	8 11.3%	1 1.4%	20 28.2%	4 5.6%	5 7.0%	1 1.4%	7 9.9%	4 5.6%	71 100%	49.076*** (.000) (df=18)
	5~20년 미만	11 6.1%	56 31.1%	38 21.1%	1 0.6%	29 16.1%	14 7.8%	8 4.4%	1 0.6%	16 8.9%	6 3.3%	180 100%	
	20년 이상	15 12.6%	16 13.4%	15 12.6%	0 0.0%	18 15.1%	16 13.4%	1 .8%	1 0.8%	26 21.8%	11 9.2%	119 100%	
	전체	29 7.8%	90 24.3%	61 16.5%	2 0.5%	67 18.1%	34 9.2%	14 3.8%	3 0.8%	49 13.2%	21 5.7%	370 100%	
	5년 미만	1 1.4%	15 21.1%	22 31.0%	0 0.0%	13 18.3%	3 4.2%	4 5.6%	2 2.8%	8 11.3%	3 4.2%	71 100%	
2순위	5~20년 미만	5 2.8%	29 16.1%	60 33.3%	1 0.6%	20 11.1%	11 6.1%	10 5.6%	9 5.0%	23 12.8%	12 6.7%	180 100%	22.318 (.218) (df=18)
	20년 이상	4 3.4%	21 17.6%	22 18.5%	3 2.5%	12 10.1%	15 12.6%	6 5.0%	5 4.2%	21 17.6%	10 8.4%	119 100%	
	전체	10 2.7%	65 17.6%	104 28.1%	4 1.1%	45 12.2%	29 7.8%	20 5.4%	16 4.3%	52 14.1%	25 6.8%	370 100%	
	5년 미만	7 9.9%	7 9.9%	18 25.4%	4 5.6%	12 16.9%	5 7.0%	5 7.0%	1 1.4%	4 5.6%	8 11.3%	71 100%		27.927 (.063) (df=18)
5~20년 미만	8 4.4%	25 13.9%	23 12.8%	3 1.7%	31 17.2%	16 8.9%	13 7.2%	10 5.6%	33 18.3%	18 10.0%	180 100%		
20년 이상	7 5.9%	13 10.9%	28 23.5%	2 1.7%	16 13.4%	14 11.8%	8 6.7%	1 .8%	15 12.6%	15 12.6%	119 100%		
전체	22 5.9%	45 12.2%	69 18.6%	9 2.4%	59 15.9%	35 9.5%	26 7.0%	12 3.2%	52 14.1%	41 11.1%	370 100%		

*p<.05, ***p<.001

<표 IV-8> 학교 자율화 정책 목표에 대한 직위별 인식 차이(종합)

	5년 미만	5~20년 미만	20년 이상	종합
학교장 권한 강화를 통한 학교 운영의 자율성 확대	18 4.2%	51 4.7%	60 8.4%	129 5.8%
교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대	91 21.4%	251 23.2%	103 14.4%	445 20.0%
교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보	86 20.2%	257 23.8%	117 16.4%	460 20.7%
학부모 및 지역사회의 학교 참여 기회 확대	7 1.6%	8 0.7%	8 1.1%	23 1.0%
존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성	98 23.0%	158 14.6%	94 13.2%	350 15.8%
학교 운영의 자율화·다양화·특성화를 통해 미래지향적 학교 모델 창출	23 5.4%	80 7.4%	92 12.9%	195 8.8%
공교육에 대한 교육주체의 신뢰도 제고 및 사교육비 절감	28 6.6%	57 5.3%	23 3.2%	108 4.9%
국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라 구축	8 1.9%	31 2.9%	14 2.0%	53 2.4%
교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교 조성	41 9.6%	127 11.8%	135 18.9%	303 13.7%
도심 공동화·소규모학교 교육력 저하 및 지역 간 교육격차 문제 해소	26 6.1%	60 5.6%	68 9.5%	154 6.9%
전 체	426 100%	1,080 100%	714 100%	2220 100%

종합해보면 i-좋은학교 교직원일수록, 관리자일수록, 고경력 교직원일수록 ‘특성화 학교 조성’을 주요 정책 목표로 인식하는 반면, 다한디배움학교 교직원일수록, 일반교사 일수록, 저경력 교사일수록 ‘학교 운영의 민주화’와 ‘존중과 참여의 새로운 학교 문화 형성’을 주요 정책 목표로 인식하고 있었다.

한편, 정책을 집행하는 제주특별자치도교육청 제주형 자율학교 업무 담당 장학사는 제주형 자율학교의 정책 목표에 대해 아래와 같이 이야기 하고 있었다.

그 당시 제주형 자율학교를 만든 건 제주도가 국제자유도시가 되면서 교육에 있어서도 국제화된 교육을 하자, 특성화된 교육을 하자는 요구에 의한 것이었죠. 그래서 정말 혁신적인 자율권을 학교에 부여했고, 학교현장도 만들고 성과협약도 맺고, 약간 미국의 차터스쿨 같은 거였죠. 막대한 예산을 도청과 도교육청에서 지원하고, 각기 다양한 국제 수준의 특성화학교를 만들자는 게 그 당시의 주요 목적이었죠. (A 장학사)

제주형 자율학교 특히 다헌디배움학교의 정책 목표라고 하면 교육의 본질을 회복하는 학교라고 말할 수 있습니다. i-좋은학교는 학교를 다양화하고 특성화하는데는 성공했다고 보여줍니다. 특히 학부모들의 만족도가 높았다고 할 수 있습니다. 거기에 가면 특별한 것을 배울 수 있다. 그런데, 지속가능성에서 가장 큰 문제가 있었습니다. 학교들을 돌아 다녀보면 모두 지속가능성 얘기를 했습니다. 예산이 끊기면 어떻게 할 거냐? 제주형 자율학교는 예산이 있으면 하고 없으면 못하는 학교가 아니라 교육의 본질을 회복하고 그 학교마다의 전통을 바로 세우는 학교가 아닐까합니다. (C 장학사)

교사들의 생각도 각자 달랐다.

다헌디배움학교의 첫째 목표는 학교 안에서 수평적 의사결정 구조를 만드는 거지. (H 부장)

전문성 있는 교사를 길러내는 거야. 전문성 있는 교사들에게 교육과정 자율성이 부여되는 거지. 수업의 전문성, 교육과정 재구성의 전문성, 평가의 전문성. 이런 교사들을 성장시키기 위해 전문적 학습공동체가 있는 것이고. (H 부장)

이와 같은 심층면담을 통해 제주형 자율학교 정책을 둘러싼 구성원들이 서로 각기 다른 정책 목표를 가지고 교육활동을 수행하고 있음을 알 수 있었다.

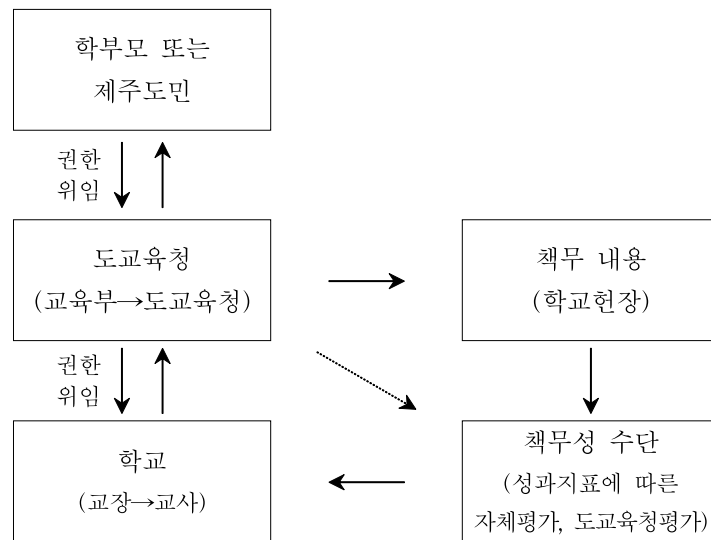
다. 소결

제주형 자율학교 정책에 대한 규범적 차원의 분석 결과, 제주형 자율학교 정책의 가치에는 자율성과 책무성이 내재되어 있음을 확인하였다.

교육에서의 자율성은 교육의 본질로서 자율성을 추구하는 목적적 측면에서의 자율성이 있는 반면, 학교 교육의 질 향상을 위한 수단로서의 자율성이 있었다. 특히 학교 자율화 정책의 밑바탕에 있는 자율성은 공공선택론과 공동체주의론이라는 두 가지의 대립되는 정책적 성격이 있었다. 공공선택론은 경제학적 이론에 기반을 둔 해석으로 자율성의 보장을 통해 공공서비스의 질을 높이고, 수요자의 만족도를 높이기 위해 학교 간 경쟁을 유도하며, 교육 성과에 대해 학교가 책임지도록 하는 입장이다. 공동체주의

론은 학교는 기본적으로 자율성을 전제로 하는 공동체이며, 학교의 운영과 교육은 다른 조직의 간섭과 통제에서 벗어나야 한다는 입장이다.

제주형 자율학교 정책에서의 책무성은 성과중심의 책무성이었다. 예컨대, 제주형 자율학교에서 이루어지고 있는 학교현장의 제정, 성과협약, 학교평가는 이러한 성과중심 책무성 정책에 해당된다. 학교 책무성의 기본 구조에 제주형 자율학교 정책의 구조를 대입시키면 [그림 IV-3]과 같다.



[그림 IV-3] 제주형 자율학교 책무성의 기본 구조

한편, 제주형 자율학교 정책의 목표는 i-좋은학교와 다huri배움학교가 상이하게 달랐다. i-좋은학교는 차별화된 교육인프라 구축, 특성화된 학교 조성, 지역간의 교육격차 문제 해소가 목표였다. 반면, 다huri배움학교는 존중과 참여의 새로운 학교문화, 미래 지향적 학교 모델, 공교육에 대한 신뢰도 제고라는 학교 문화와 공교육 회복을 정책 목표로 삼고 있었다.

이러한 정책목표들에 대해 구성원들은 어떻게 인식하고 있는지 설문조사를 하였다. 설문지에 제시된 학교 자율화 정책의 목표들은 교육부가 제시한 자율학교 정책의 목표, 다huri배움학교 정책의 목표, i-좋은학교 정책의 목표였다. 교육부에서, 도교육청에서 정책을 계획하고 집행하면서 제시하는 정책 목표들이 각 구성원들에게는 어떤 의미로 해석되는지 확인한 결과, 학교 교직원들은 각각의 순위 차이는 있으나 학교 운영의

민주화, 교원의 자율성, 새로운 학교 문화 형성, 특성화된 학교 조성을 제주형 자율학교 정책의 주요 목표로 인식하고 있었다. 설문 결과를 구체적으로 살펴보면, ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’가 20.7%로 1위, ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대’가 20.0%로 2위, ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성’이 15.8%로 3위를 차지하였다.

제주형 자율학교의 모델별로 교직원들의 인식차이를 살펴본 결과는 1, 2 순위에서는 차이가 없었다. i-좋은학교와 다훈디배움학교의 정책 목표가 상이하다는 점을 상기했을 때 모델별 구성원들 간의 목표 인식에는 큰 차이가 없다는 결론에 도달한다. 3위에서 i-좋은학교의 교직원들은 ‘특성화된 학교 조성’을, 다훈디배움학교 교직원들은 ‘존중과 참여의 새로운 학교 문화 형성’을 꼽아 모델별 목표를 우선 순위로 꼽았다. 이는 단위 학교에서 운영하고 있는 각 학교 모델의 정책 목표와 교직원들이 인식하는 정책 목표 사이에는 차이가 있음을 보여준다. 무엇보다도 교원의 자율성과 학교 운영의 민주화를 우선으로 삼고 있는 구성원들의 의식을 엿볼 수 있다.

제주형 자율학교 교직원의 경우 직위별, 경력별로 그 응답에 유의미한 차이가 있었다. 대부분의 구성원들이 교원의 자율성과 학교 운영의 민주화를 최고의 가치로 꼽으면서도, 관리자와 업무담당자, 고경력 교사일수록 특성화된 학교 조성에, 일반교사, 저경력 교사일수록 존중과 참여의 새로운 학교문화 형성에 더 큰 가치를 두고 있었다.

한편, 심층면담을 통해 살펴본 제주형 자율학교 구성원들의 목표인식은 혼재해 있었다. i-좋은학교와 다훈디배움학교의 정책 차이에서 오는 차이도 있었지만 구성원 개개인이 가지고 있는 목표 인식에 상당한 차이가 있었다. 그러한 차이는 다훈디배움학교 구성원들에게서 두드러졌다. i-좋은학교의 경우 ‘특성화 학교’라는 일치된 목표가 나타난데 반해 다훈디배움학교의 경우는 각기 달랐다. ‘수평적 의사결정 구조’, ‘전문적 교사에 의한 교육과정의 자율성 추구’, ‘교육의 본질에 충실한 학교’ 등 서로 다른 학교 운영의 목표를 가지고 있었다. 이러한 인식의 차이는 제주형 자율학교 다훈디배움학교 정책의 집행과 단위학교 운영에 다양성과 차별성을 가져다 주는 동시에 걸림돌이 될 수 있음을 보여주었다.

2. 구조적 차원

가. 제주형 자율학교의 변천 역사

1) 제주형 자율학교 도입 배경

제주형 자율학교의 근거는 2006년 「제주특별자치도법」에 있다. 제주특별자치도는 「제주특별자치도법」을 통해 실질적인 지방분권을 보장하는 파격적인 자치권을 확보하게 되었다. 교육과 관련해서는 중앙정부의 권한을 지방정부인 교육청으로 이관하고, 주민 직선으로 교육감과 교육위원을 선출하도록 하였으며, 교육위원회를 도의회 상임 위원회로 통합하였다. 또한, 국제화된 교육 환경 조성을 위해 외국교육기관의 설립 운영, 국제화된 전문 인력 양성을 위하여 내국인은 물론 외국인까지 입학이 허용되는 국제고등학교의 설립 운영, 제주 영어교육도시 추진 등 국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육 인프라를 구축할 수 있는 여건을 마련하였다(강형인, 2011: 26). 또한 제주형 자율학교의 기반인 학교 및 교육과정 운영의 특례 범위를 「초·중등교육법」에 근거한 자율학교보다 더욱 확대하여 제주만의 차별화된 자율학교 운영 근거를 마련하였다.

한편, 2000년대 들어서 제주특별자치도에서는 신제주·노형지역 등의 도시개발사업으로 학생 수가 급증하면서 전국 최대수준의 과밀학급 현상이 발생하였고, 반면 농어촌이나 구도심 지역 등은 인구유출로 공동화 되고 소규모화 되는 현상이 두드러졌다(강은주, 2014). 이에 지역 불균형을 해소하기 위한 방안들을 모색할 필요가 제기되었다. 따라서 국제기준의 학교제도 도입과 지역 불균형 해소를 위해 도시개발사업과 학생 수용정책을 연계하는 제주특별자치도청과 제주특별자치도교육청의 공동 교육 발전 프로젝트가 추진되었다. 교육청은 국제 수준의 모델학교 운영을 위해 학교 신설비용을 절감하여 모델 학교 운영에 집중 투자하는 특단의 지원책을 마련하였다.

2006년 8월, 제주특별자치도 교육감은 국무총리와 ‘국제수준의 교육 경쟁력 제고 및 국제화 교육환경 조성’이라는 목표 달성을 위해 제주형 자율학교 운영과 국제고등학교 설립·운영에 대한 성과 협약(MOU)를 체결하였다. 이러한 배경에서 교육감은 글로벌 제주교육을 위한 ‘i-좋은학교 plan’ 기본 구상을 마련하고 「제주특별자치도법」을 적

용하는 국제수준의 다양한 특례 규정을 가진 국내 유일의 자율학교제도를 도입하였다 (강형인, 2011).

2006년 당시 제주국제자유도시가 되고 특별법이 제정이 되고 하면서 교육에 대한 국제화의 요구도 상당했지요. 당시 미국에서 행해지던 차트스쿨처럼 우리도 학교의 자율성과 책무성을 강화한 국제화 된 학교 모델을 만들자는 요구와 필요가 있었고. 그래서 성과협약을 하게 되고, 학교에 학교헌장을 만들게 하고. (A장학사)

‘i-좋은학교’는 우리말에서 ①‘아이’들이 좋아하는 학교, ②감탄사 ‘아이!’ 좋은 학교를 의미하며, 영문에서는 ①국제적인(international) 학교, ②재미있는(interesting) 학교, ③상상력이 풍부한(imaginative) 학생들의 학교를 의미한다(제주특별자치도교육청, 2007).

2) i-좋은학교 추진 경과

제주형 자율학교는 이와 같은 ‘i-좋은학교 plan’ 기본 구상에 의해 ‘i-좋은학교’로 명명되었고, 필요 예산은 지역 균형 발전을 목적으로 한 제주특별자치도청의 특별재정과 학교 신설비용을 절감한 제주특별자치도교육청의 특별재정으로 충당되었다. i-좋은학교는 2007년 제주특별자치도교육청과 제주특별자치도청이 함께하는 교육공동 프로젝트로 도민과 학부모들에게 집중 홍보하여 관심을 고조시켰다. 또한 i-좋은학교로 지정된 단위학교에서도 과대·과밀지역 학부모를 대상으로 특성화 프로그램을 강조한 제주형 자율학교 운영 전반에 대한 설명회를 개최하는 등 홍보에 주력하였다(강형인, 2011).

i-좋은학교의 추진 과정은 <표 IV-9>와 같다.

<표 IV-9> i-좋은학교 정책 추진 과정

일 자	추진 내용
2006.7.1.	제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행
2006.8.17.	「i-좋은학교 plan」 기본구상 기본계획 수립
2006.9.16.	제주형 자율학교 추진 T/F팀 구성
2006.10.18.	「i-좋은학교 plan」 기본구상 확정
2006.10.24.	제주형 자율학교 i-좋은학교 지정·운영계획 수립
2006.12.5.	제주형 자율학교 i-좋은학교 선정기준 및 학생선발 기준 수립
2006.12.7.	교육부 지방교육재정담당관실 「i-좋은학교 plan」 발표
2007.1.5.	제주특별자치도 자율학교심의위원회 위촉 및 지명
2007.1.10.	제주특별자치도 자율학교 심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례 제정
2007.1.11.	제주형 자율학교 i-좋은학교 지정
2007.1.23.	제주특별자치도 자율학교 지정절차 등에 관한 규칙 제정
2007.3.~	제1기 제주형 자율학교 시범 운영 (2007.3.1.~2009.2.28.)
2007.4.12.	제주형 자율학교 i-좋은학교 성과 협약
2008.11~	제주형 자율학교 제1기 지정학교(9교)종합평가 실시
2009.3~	제2기 제주형 자율학교 운영 (2009.3.1.~2011.2.28.)
2010.11	제주형 자율학교 제2기 지정학교(25교)종합평가 실시
2012.3~	제3기 제주형 자율학교 운영 (2011.3.1.~2013.2.28.)
2012.11~	제주형 자율학교 제3기 지정학교(28교)종합평가 실시
2014.3~	제4기 제주형 자율학교 운영 (2013.3.1.~2015.2.28.)
2014.11~	제주형 자율학교 제4기 지정학교(36교)종합평가 실시
2016.9~10	제주형 자율학교 제4기 재지정학교(24개교) 종합평가 실시
2017.3.1~현재	제4기 제주형 자율학교 기간연장 운영 (2017.3.1.~2019.2.28.)

※출처: 강형인(2011)과 이인희(2015) 자료를 참고하여 재구성함.

<표 IV-10> i-좋은학교 운영 현황

구분	기간	신규지정				재지정	기간연장	계	
		초	중	초·중 통합	고				
i-좋은 학교	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		.	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 초9교, 중2교	35
	-	2017.3.1.~2019.2.28.	.	.		.	.	제4기 기간연장 초11교, 중4교	15
계			41	13	0	7		61	

※출처: 제주형 자율학교 운영계획(2007~2017) 및 종합평가보고서(제1기~제4기)를 참고하여 구성함.

이와 같이 시작된 제주형 자율학교 제1모델인 i-좋은학교는 2007년 제1기 i-좋은학교를 시작으로 2013년 제4기 i-좋은학교까지 61개교가 지정·운영되었다. 61개교 중 초등학교가 41개교, 중학교가 13개교, 고등학교가 7개교이다. 2017년 현재는 재지정기간까지 끝낸 제4기 i-좋은학교 중 기간연장을 신청한 초등학교 11교, 중학교 4교, 총 15개교가 운영 중이다.

3) 다혼디배움학교로의 전환

제주형 자율학교는 2014년 새 교육감 당선과 더불어 방향 전환이 이루어졌다. 진보성향으로 일컬어지는 이석문 교육감은 국제학교 수준의 교육을 펼칠 수 있도록 초등학교 중심으로 국제학교 교육시스템을 우선 도입하겠다는 공약 아래 제주형 혁신학교를 제안하였다. 이후 2014년 10월 제주특별자치도교육청은 ‘제주형 혁신학교 지정·운영 계획’을 수립하고, ‘제주형 혁신학교’의 명칭을 공모하여 ‘다혼디배움학교’를 선정하였다. ‘다혼디’는 제주 방언으로 ‘다같이’라는 의미이다. 그리고 제주형 혁신학교라는 용어 대신 제주형 자율학교 다혼디배움학교로 전환하였다.

2007년 당시 제주형 자율학교를 처음 설계를 할 때 어떤 표현이 있나하면 제주형 자율학교는 전국 최초의 혁신적인 학교 형태라고 명시되어 있었어. 그 말이 정확한 진단이었지. ~(생략)~ i-좋은학교 운영에 대한 반성, 바꾸자, 교육의 본질에 충실한 학교를 해보자. 그래서 명칭을 공모한거지. 공모를 통해서 정한 것이 교육의 3주체인 교사, 학생, 학부모가 함께 성장하는 학교를 해보자 하는 다혼디배움학교라는 명칭이 선정된거지. i-좋은학교에서 다혼디배움학교로의 전환이라기 보다는 제주형 자율학교의 이름을 다혼디배움학교로 바꾼거지. i-좋은학교는 여전히 있기 때문에 운영기간까지는 그냥 둔다, 그래서 병행한거지. i-좋은학교를 바꿔야 한다는 요구가 있었고 이런 필요성에서 자연스럽게 연결이 된거지. 제주형 자율학교의 혁신. (B장학사)

다혼디배움학교는 학교 혁신의 성공 사례로 꼽히는 경기도 지역의 혁신학교를 내용으로 도입하면서 그 형식에서는 국제학교 수준의 교육 모델을 추구하고 있음을 알 수 있다.

<표 IV-11> 다훈디배움학교 정책 추진 과정

일 자	추진 내용
2014.7.	제15대 교육감 공약 사업으로 제주형 혁신학교 계획 수립
2014.10.	제주형 혁신학교 운영 계획 수립
2014.10.	제주형 혁신학교 명칭 공모
2014.10.	제주형 혁신학교 설명회 개최
2015.3~	다훈디배움학교 5개교 운영 (2015.3.1.~2019.2.28.)
2015.3.	다훈디배움학교 운영협의회 개최
2015.4.	다훈디배움학교 성과협약식 및 교육감 간담회 개최
2015.5.	학교혁신 역량강화 교원 연수 실시
2015.4.~12.	다훈디배움학교 관계자 간담회 및 평가회 실시
2015.11.	2016 다훈디배움학교 5개교 지정
2016.4.	2016 다훈디배움학교 성장 지원을 위한 워크숍
2016.4.~12.	2016 다훈디배움학교 성장 지원을 위한 간담회
2016.7.~8.	2016 학교혁신 아카데미 리더과정 직무연수
2016.10.	2017 신규지정을 위한 설명회
2016.9.~10.	다훈디배움학교 2년차 운영교 종합평가 실시
2016.11.	2017 다훈디배움학교 11개교 공모 지정
~현재	다훈디배움학교 1기, 2기, 3기 21개교 운영 중

※ 자료 : 이인희(2015)와 제주특별자치도교육청 홈페이지 공약추진실천 자료를 참고하여 재구성함

이와 같이 변경된 모델인 제주형 자율학교 다훈디배움학교는 2015년 5개교를 시작으로 현재 21개교가 운영되고 있다.

<표 IV-12> 다훈디배움학교 운영 현황

구분	기간	신규지정				계	
		초	중	초·중통합	고		
다훈디 배움학교	제1기	2015.3.1.~2019.2.28.	4		1		5
	제2기	2016.3.1.~2018.2.28.	2	1	1	1	10
	제3기	2017.3.1.~2019.2.28.	6	4		1	21
계			12	5	2	2	36

※ 자료 : 제주형 자율학교 운영계획(2015~2017)를 참고하여 구성함.

4) 제주형 자율학교 모델 변경에 대한 교직원들의 인식

제주형 자율학교의 두 모델인 i-좋은학교와 다흔디배움학교의 성격은 다르다. 두 학교 모델의 차이를 규명하는 것은 i-좋은학교에서 다흔디배움학교로의 전환의 필요성을 설명하는 자료가 될 수 있다.

2007년부터 운영된 ‘i-좋은학교’는 2007년부터 현재까지 4기에 걸쳐 운영되는 모델로, 국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라를 구축하고 교육과정 및 학교 경영의 자율권 부여로 특성화된 학교를 조성하며 도심공동화·소규모학교 교육력 제고 및 도내 지역 간 교육 격차 해소의 목적으로 운영되고 있다. ‘i-좋은학교’는 2년간 2번 운영되고 다시 2년간 기간연장하여 총 6년 동안 운영할 수 있다. 단, 기간 연장 기간에는 예산지원은 없다. ‘i-좋은학교’의 최종 운영 시기는 4기 학교들의 기간 연장이 끝나는 2018년이다.

‘다흔디배움학교’는 2014년 새로운 진보 성향의 교육감 당선 이후 타 지역의 혁신학교 모델을 제주형 자율학교에 적용한 새로운 자율학교의 모델이다. 운영 목적은 존중과 참여의 새로운 학교 문화 형성, 학교 운영의 자율화, 다양화, 특성화를 통한 미래지향적 학교 모델 창출, 혁신학교 모델의 일반화로 공교육에 대한 교육주체의 신뢰도 제고와 사교육비 절감이다.

진보 성향 교육감의 당선과 공약 이행에 따른 제주형 자율학교의 모델 변경 과정에서 적잖이 진통도 있었다. 2014년 12월 도의회 행정감사에서는 제주형 혁신학교 추진이 도의회를 무시한 처사라는 지적까지 있었다(제민일보, 2014.12.1.). 그러나 타지방에서 공교육의 혁신모델로 성공한 혁신학교에 대한 기대와 이제까지의 제주형 자율학교가 학교운영자 중심의 자율성이 강조되다 보니 지시-보고 체계가 여전하고, 수업과 학생은 뒷전으로 밀렸다는 지적과 함께 모델 변경의 필요성(제주의 소리, 2014.12.12.) 또한 제기되었다.

제주형 자율학교의 모델 변경과 관련하여 교직원들의 인식을 조사하였다. 질문의 내용은 ‘i-좋은학교 운영이 당시 제주도 교육 실정에 적절했는가’, ‘다흔디배움학교의 운영은 지금 제주도 교육 실정에 적절한가’, ‘모델변경 과정에서 의견 수렴 절차가 있었는가’ 등이다.

i-좋은학교 운영의 시대적 적절성을 묻는 질문에, ‘매우 그렇다’ 66명(17.4%), ‘그렇다’

168명(44.3%), ‘보통이다’ 111명(29.3%), ‘그렇지 않다’ 21명(5.5%), ‘전혀 그렇지 않다’ 13명(3.4%)으로 나타나 전체 교직원 중 61.7%가 i-좋은학교 운영이 시대적으로 적절한 것으로 인식하고 있었다. 다훈디배움학교 운영의 시대적 적절성을 묻는 질문에도, ‘매우 그렇다’ 67명(17.7%), ‘그렇다’ 170명(44.9%), ‘보통이다’ 127명(33.5%), ‘그렇지 않다’ 14명(3.7%), ‘전혀 그렇지 않다’ 1명(0.3%)으로 나타났다. 전체 교직원의 62.6%가 다훈디배움학교 운영이 시대적으로 적절한 것으로 인식하고 있었으며 부정적인 의견은 4.0%에 불과하였다.

이상과 같은 의견을 종합해 볼 때, i-좋은학교는 제주국제자유도시의 출범과 함께 국제화 교육에 대한 필요에서, 다훈디배움학교는 타 지역의 혁신학교 성공사례에 따른 학교 문화 변화와 학교 혁신의 필요에서 탄생한 것으로, 모두 시대적 요구를 반영한 것이라고 할 수 있다. 다만, 모델 변경 과정에서의 의견수렴 과정을 묻는 질문에 절반 가량의 교직원들(47.2%)이 ‘보통이다’로 답한 것으로 보아 변경 과정에서의 의견수렴은 충분하지 못했던 것으로 보인다.

i-좋은학교와 다훈디배움학교 두 모델의 지속적인 운영에 대한 질문에서는 i-좋은학교 교직원들은 찬성 의견(55.3%)이 많은 반면, 다훈디배움학교 교사들은 반대 의견(47.6%)이 많았다. 직위별로는 관리자들과의 찬성의견(75%)이 절대적이었고, 20년 이상 경력의 교직원들도 59.9% 찬성의견을 보였다.

제주형 자율학교 모델 변경에 관한 위와 같은 종합적인 의견과 함께 모델별, 직위별, 경력별 교직원의 생각에 차이가 있는지를 확인해 보기 위해 교차분석을 실시하였다. 그 결과는 <표 IV-13>과 같다.

모델별로 모델변경에 대한 교직원들의 인식에는 유의미한 차이가 있었다. i-좋은학교 운영이 당시 제주도 교육 실정에 적절했는가라는 질문에 i-좋은학교 교직원들은 70.5%가 긍정적인 응답을 한데 비해 다훈디배움학교 교직원들은 30.9%만이 긍정적인 응답을 하였다. 부정적인 응답도 29.8%나 되었다. 다훈디배움학교의 운영은 지금 제주도 교육 실정에 적절한가라는 질문에 대해서는 모델별로 절반 이상의 교직원이 적절하다고 응답하였다. 다훈디배움학교 교직원의 경우는 ‘매우 그렇다’가 28.6%, ‘그렇다’가 48.8%로 77.4%가 긍정적인 응답을 했고, i-좋은학교의 교직원의 경우는 14.6%가 ‘매우 그렇다’, 43.7%가 ‘그렇다’로 긍정적인 응답이 58.3%로 나타났다. i-좋은학교와 다훈디배움학교의 지속적 병행 운영에 대해서는 i-좋은학교의 교직원의 경우 55.3%가 긍정적인 답변을 한

데 반해 다훈디배움학교 교직원들은 47.6%가 부정적으로 응답하였다.

<표 IV-13> 모델에 따른 제주형 자율학교 모델 변경에 관한 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
i-좋은학교 운영의 시대적 적절성	i-좋은학교	0	9	78	149	59	295	80.816*** (.000) (df=4)
	다훈디배움학교	13	12	33	19	7	84	
	전체	13	21	111	168	66	379	
		3.4%	5.5%	29.3%	44.3%	17.4%	100%	
다훈디배움학교 운영의 시대적 적절성	i-좋은학교	1	10	112	129	43	295	16.128** (.001) (df=4)
	다훈디배움학교	0	4	15	41	24	84	
	전체	1	14	127	170	67	379	
		0.3%	3.4%	38.0%	43.7%	14.6%	100%	
모델변경 과정에서 의견수렴 정도	i-좋은학교	10	40	135	90	20	295	4.014 (.406) (df=4)
	다훈디배움학교	0	10	44	26	4	84	
	전체	10	50	179	116	24	379	
		3.4%	13.6%	45.8%	30.5%	6.8%	100%	
i-좋은학교와 다훈디배움학교의 지속적 병행 운영	i-좋은학교	6	33	93	102	61	295	55.496*** (.000) (df=4)
	다훈디배움학교	12	28	24	16	4	84	
	전체	18	61	117	118	65	379	
		4.7%	16.1%	30.9%	31.1%	17.2%	100%	

*p<.05, **p<.001

직위별로도 i-좋은학교와 다훈디배움학교에 대한 시대적 적절성에 대한 의견에는 유의미한 차이가 있었다. <표 IV-14>를 보면, i-좋은학교 운영의 적절성에 대해 관리자와 업무담당자의 80.7%, 79.4%가 긍정적인 응답을 한데 반해, 일반교사와 행정실장은 57.0%, 47.8%가 긍정적인 답변을 했다. 다훈디배움학교 운영의 시대적 적절성에 대해서는 업무담당교사가 82.3%로 높은 긍정적 답변을 보인데 비해, 관리자 53.9%, 일반교사 64.4%, 행정실장 30.4%가 긍정적 답변을 보였다. i-좋은학교와 다훈디배움학교의 지속적 병행운영에 관해서는 관리자들은 75%가 찬성하는 반면, 업무담당자는 52.9%, 일반교사는 43.4%, 행정실장은 39.1%가 찬성하였다.

<표 IV-14> 직위에 따른 제주형 자율학교 모델 변경에 관한 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
i-좋은학교 운영의 시대적 적절성	관리자	1 1.9%	4 7.7%	5 9.6%	28 53.8%	14 26.9%	52 100%	34.478** (.001) (df=4)
	업무담당교사	3 8.8%	2 5.9%	2 5.9%	17 50.0%	10 29.4%	34 100%	
	일반교사	9 3.3%	15 5.6%	92 34.1%	114 42.2%	40 14.8%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	0 0.0%	12 52.2%	9 39.1%	2 8.7%	23 100%	
	전체	13 3.4%	21 5.5%	111 29.3%	168 44.3%	66 17.4%	379 100%	
다한디배움학교 운영의 시대적 적절성	관리자	0 0.0%	2 3.8%	22 42.3%	21 40.4%	7 13.5%	52 100%	16.128** (.001) (df=4)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	6 17.6%	18 52.9%	10 29.4%	34 100%	
	일반교사	1 0.4%	8 3.0%	87 32.2%	127 47.0%	47 17.4%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	4 17.4%	12 52.2%	4 17.4%	3 13.0%	23 100%	
	전체	1 0.3%	14 3.7%	127 33.5%	170 44.9%	67 17.7%	379 100%	
모델변경 과정에서 의견수렴 정도	관리자	2 3.8%	10 19.2%	23 44.2%	12 23.1%	5 9.6%	52 100%	21.568** (.043) (df=12)
	업무담당교사	1 2.9%	8 23.5%	6 17.6%	14 41.2%	5 14.7%	34 100%	
	일반교사	6 2.2%	29 10.7%	139 51.5%	83 30.7%	13 4.8%	270 100%	
	행정실장	1 4.3%	3 13.0%	11 47.8%	7 30.4%	1 4.3%	23 100%	
	전체	10 2.6%	50 13.2%	179 47.2%	116 30.6%	24 6.3%	379 100%	
i-좋은학교와 다한디배움학교의 지속적 병행 운영	관리자	2 3.8%	4 7.7%	7 13.5%	23 44.2%	16 30.8%	52 100%	34.758** (.001) (df=4)
	업무담당교사	4 11.8%	9 26.5%	3 8.8%	10 29.4%	8 23.5%	34 100%	
	일반교사	12 4.4%	44 16.3%	97 35.9%	79 29.3%	38 14.1%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	4 17.4%	10 43.5%	6 26.1%	3 13.0%	23 100%	
	전체	18 4.7%	61 16.1%	117 30.9%	118 31.1%	65 17.2%	379 100%	

*p<.05, **p<.001

<표 IV-15>와 같이 경력에 따라서도 i-좋은학교에서 다훈디배움학교로의 전환에 대한 인식은 유의미한 차이가 있었다. 경력이 많을수록 i-좋은학교의 운영 적절성에, 경력이 적을수록 다훈디배움학교의 운영 적절성에 긍정적인 답변을 하고 있었다. i-좋은학교 운영의 적절성에 대해 교직 경력 5~20년, 20년 이상은 41.8%, 50.8%가 ‘그렇다’로 가장 많이 응답했지만, 5년 미만의 교직원들은 45.2%가 ‘보통이다’라고 대답하였다. 다훈디배움학교 운영의 시대적 적절성에 대해서는 각 경력별로 ‘그렇다’의 답변이 제일 많았다.

<표 IV-15> 경력에 따른 제주형 자율학교 모델 변경에 관한 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
i-좋은학교 운영의 시대적 적절성	5년 미만	3 4.1%	4 5.5%	33 45.2%	29 39.7%	4 5.5%	73 100%	20.189** (.010) (df=8)
	5~20년 미만	5 2.7%	9 4.9%	53 28.8%	77 41.8%	40 21.7%	184 100%	
	20년 이상	5 4.1%	8 6.6%	25 20.5%	62 50.8%	22 18.0%	122 100%	
	전체	13 3.4%	21 5.5%	111 29.3%	168 44.3%	66 17.4%	379 100%	
다훈디배움학교 운영의 시대적 적절성	5년 미만	1 1.4%	1 1.4%	26 35.6%	38 52.1%	7 9.6%	73 100%	11.274 (.216) (df=8)
	5~20년 미만	0 0.0%	8 4.3%	57 31.0%	80 43.5%	39 21.2%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	5 4.1%	44 36.1%	52 42.6%	21 17.2%	122 100%	
	전체	1 0.3%	14 3.7%	127 33.5%	170 44.9%	67 17.7%	379 100%	
모델변경 과정에서 의견수렴 정도	5년 미만	3 4.1%	2 2.7%	44 60.3%	22 30.1%	2 2.7%	73 100%	20.003** (.010) (df=8)
	5~20년 미만	4 2.2%	25 13.6%	87 47.3%	59 32.1%	9 4.9%	184 100%	
	20년 이상	3 2.5%	23 18.9%	48 39.3%	35 28.7%	13 10.7%	122 100%	
	전체	10 2.6%	50 13.2%	179 47.2%	116 30.6%	24 6.3%	379 100%	

i-좋은학교와 다한디배움학교의 지속적 병행 운영	5년 미만	2 2.7%	5 6.8%	36 49.3%	21 28.8%	9 12.3%	73 100%	29.569*** (.000) (df=8)
	5~20년 미만	8 4.3%	42 22.8%	54 29.3%	53 28.8%	27 14.7%	184 100%	
	20년 이상	8 6.6%	14 11.5%	27 22.1%	44 36.1%	29 23.8%	122 100%	
	전체	18 4.7%	61 16.1%	117 30.9%	118 31.1%	65 17.2%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

나. 제주형 자율학교의 법적 특성

1) 법적 특성

「제주특별자치도법」 제216조6(학교 및 교육과정 운영의 특례)에 근거한 제주형 자율학교는 「초·중등교육법」에 의한 자율학교에 비해 보다 더 많은 자율권이 주어진 학교로서 「초·중등교육법」의 규정7)을 적용하지 아니하고 운영할 수 있는 학교이다. 또한 제주형 자율학교의 장은 교육감 및 교육장에게 자율학교 운영에 필요한 교원의 임용 요청 및 소속 교원의 전보 유예요청을 할 수 있도록 하였으며, 제주형 자율학교에 근무하는 교직원에 대하여 예산의 범위 안에서 제주특별자치도 조례가 정하는 바에 따라 「교육공무원법」 및 「지방공무원법」에서 정한 보수 이외에 특별수당을 지급할 수 있도록 하였다.

제주형 자율학교 지정에 관한 타당성 여부를 심의하기 위하여 제주특별자치도 조례로 자율학교심의위원회를 설치하게 하였다. 자율학교심의위원회는 학교운영위원회 위원 및 교육관련 전문가 등 이해관계인을 위원으로 구성하도록 하였으며 다양한 의견을 수렴하고 행정의 투명성을 확보할 수 있도록 하였다. 또한 제주형 자율학교의 지정 절차는 교육규칙이 정하는 바에 따라 자율학교로 지정 받고자 하는 학교장이 자율학교의

6) 2006년 「제주특별자치도법」 제정 당시에는 제186조에서 제주형 자율학교의 학교 및 교육과정 운영의 특례에 관한 사항을 규정하였으나, 2016년 1월 25일 전부개정을 거치면서 제216조에서 규정하고 있다. 개정을 통해 내용이 달라진 점은 없다.

7) 제8조(학교규칙), 제19조 제4항(교원의 배치기준), 제21조 제1항(교장, 교감의 자격), 제22조 제2항(산학겸임교사의 자격), 제23조제 2항·제3항(교육과정), 제24조(학년도, 학기, 수업일수), 제26조제 1항(학년제), 제29조(교과용도서의 사용), 제31조(학교운영위원회의 설치), 제39조(초등학교 수업연한), 제42조(중학교 수업연한), 제46조(고등학교 수업연한)

운영 목적과 기간, 학교현장, 학교장(사립학교는 학교법인 이사장)의 의견, 학교운영위원회(사립학교는 이사회)회의록 등의 서류를 갖추고 교육감에게 신청하면 교육감은 자율학교심의위원회에서 심의를 거친 후 지정하게 하였다.

제주형 자율학교 관련 법령에는 자율학교 운영의 특례와 함께 책무성 부여의 사항들도 규정되어 있다. 제주형 자율학교는 학교현장을 제정하고 교육감과 성과 협약을 맺고 그 내용을 이행해야 하며, 매해 자체평가, 2년차의 종합평가를 실시하고 평가 결과에 따라 지정이 취소될 수도 있다.

제주형 자율학교 운영과 관련된 법령들과 법령이 규정하는 주요 내용을 정리하면 <표 IV-16>과 같다.

<표 IV-16> 제주형 자율학교 관련 법령 주요 내용 분류

구분	관련 규정	내용
자율학교 운영 근거	• 제주특별자치도법 §216①	• 초·중등교육법 §8, §19④, §21①, §22②, §23②③, §24, §26①, §29, §31, §39, §42, §46의 규정을 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정 운영 가능
지정절차	• 제주특별자치도법시행령§45 • 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§3	• 자율학교 지정 절차 규정(학교장 신청→자율학교심의위원회 심의→도교육감 지정) • 학교장 제출서류(자율학교의 운영 목적과 기간, 학교현장, 학교장의 의견서, 학교운영위원회 회의록 등)
지정 운영 기간	• 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§4	• 운영은 2년 단위로 함. • 기간을 연장하고자 할 경우 종합평가 결과 반영하여 재지정
지정취소	• 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§13	• 도교육감 자율학교심의위원회의 심의를 거쳐 자율학교 지정 취소 가능 • 취소사유(자율학교가 지정 목적을 위배시, 학교현장 내용 이행하지 않을 시, 자율학교의 장의 취소 요청시)
자율학교 심의위원회 설치 및 운영	• 제주특별자치도법시행령§44 • 제주특별자치도 자율학교심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례	• 자율학교 심의위원회 설치 (7명~11명) • 구성: 학교장, 학교운영위원회 위원, 교육관련단체 추천인, 제주특별자치도 공무원 등 • 임기: 임명된 위원은 재직 기간, 위촉직 위원은 2년 • 기능: 자율학교 지정, 운영에 필요하다고 인정되는 사항

구분	관련 규정	내용
학교운영위원회 설치	• 제주특별자치도법시행령§46①	• 자율 → 학교운영위원회 위원의 정수 및 구성비율 20%범위 내 확대 가능
교장·교감 임용	• 제주특별자치도법시행령§46④	• 교장·교감 자격이 없어도 자율학교 교장·교감으로 임명 가능
산학겸임교사 자격 확대	• 제주특별자치도법시행령§46⑤	• 교육과정 운영에 필요한 경우 산학겸임교사 임용 가능
교원 전보 및 유예 요청	• 제주특별자치도법 §216② • 제주특별자치도법시행령§46③ • 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§8	• 자율학교장이 교원 전보 및 유예 요청 가능
교원의 배치기준	• 제주특별자치도법시행령§46②	• 교원의 배치기준 이상으로 교원 배치 가능
교직원 특별수당	• 제주특별자치도법 §216③ • 제주특별자치도법시행령§46⑨	• 교육공무원법 §35, 지방공무원법 §45의 규정을 따르지 않고 특별수당 지급 가능
교원, 학생의 형평성	• 제주특별자치도법 §216①	• 교원과 학생이 자율학교에 근무 또는 수학으로 인한 불이익 없도록.
학력 인정	• 제주특별자치도법 §216①	• 자율학교 교육과정 이수 자는 초·중등교육법상의 초·중·고등학교 졸업자와 동등한 학력 인정
교육과정 운영 특례	• 제주특별자치도법시행령§46①	• 국어, 사회, 도덕을 제외한 교과목의 경우 교과별 총수업시간의 1/2을 초과하여 달리 정할 수 없음.
학기, 학년제, 학년도	• 제주특별자치도법시행령§46①	• 학기, 학년제, 학년도(3월에 개학하여 2월에 졸업)를 달리 정할 수 있음.
학과 수업일수	• 제주특별자치도법시행령§46①	• 수업일수 20% 범위 내 감축 운영 가능
수업연한	• 제주특별자치도법시행령§46②	• 수업연한 1년 감축 가능(초등학교 5년제, 중·고등학교 2년제)
교과용 도서 자율권	• 제주특별자치도법시행령§46⑥ • 제주특별자치도법시행령§46⑦	• 교과용도서 외 국내외 출판된 도서를 교과용도서로 사용 가능(국어, 사회, 도덕 제외) • 교과용도서선정심의회 구성하여 심의
학생의 입학과 전학	• 제주특별자치도법시행령§46⑩ • 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§56	• 과대학교에 입학 대상인 학생은 자율학교 입학 가능 • 과대학교에 재학 중인 학생은 자율학교 전학 가능
운영비 지원	• 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§7	• 도교육감은 4년 범위에서 운영 필요 경비 특별 지원 가능
학교 운영의 공개	• 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§9	• 자율학교는 교육과정 및 재정운영 등 학교 운영 현황 매년 공개

구분	관련 규정	내용
학교 현장 개정	• 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§10	• 학교현장 개정시 도교육감 승인 필요
협약 체결	• 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§11	• 자율학교장은 도교육감과 성과목표에 관한 협약 체결하고 성실히 이행해야 함
자율학교 평가	• 제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙§12	• 자체평가: 매년 실시 후 도교육감에게 제출 • 종합평가: 지정 2차년도에 평가단이 실시 • 평가결과 미비사항 개선 의무 부여

이러한 법적특성을 가진 제주형 자율학교의 법적 자율권을 「초·중등교육법」에서 지정하는 일반 자율학교와 비교하면 <표 IV-17>과 같이 분류해 볼 수 있다.

<표 IV-17> 일반 자율학교와 제주형 자율학교의 법적 자율권 비교

구분	자율학교의 법적 자율권	
	일반 자율학교	제주형 자율학교
법적 근거	「초중등교육법」 제61조, 시행령 제105조	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제216조, 시행령제44조, 제45조, 제46조
목적	학교 교육의 다양화·특성화	학교 교육의 다양화·특성화
대상학교	초·중·고등학교	좌동
지정권자	교육감	자율학교심의위원회 심의 → 교육감 지정
교육과정	국민공통 기본교육과정 외 자율편성	국어,사회,도덕교과 외 총 교과 시수 50%범위 내 자율 편성 운영
교과용도서의 사용	국민공통교육과정 교과목 외 자체개발, 선정 가능	국어,사회,도덕 교과 제외 자율 → 국내외에서 출판된 교과용도서 모두 사용 가능
학기, 학년제	자율	자율
수업일수	수업일수 10% 범위 내 감축 운영 가능	수업일수 20% 범위 내 감축 운영 가능
수업연한	초6-중3-고3제 미적용	초6-중3-고3제 미적용 → 학교급별 1년 이내 단축 가능
교장·교감 자격	교장,교감 자격 기준 미적용	좌동
산학겸임교사 자격	임용 자격 기준 범위 제한	임용 자격 기준 범위 확대
교원의 배치 기준 확대	없음	교육감이 교원의 배치기준 이상 배치 가능

구분	자율학교의 법적 자율권	
	일반 자율학교	제주형 자율학교
교원 전보 및 유예 요청	없음	자율학교장이 교원 전보 및 유예 요청 가능
학교규칙 제·개정권	없음(교육감 인가)	자율학교장이 학교규칙 제·개정 후 → 교육감에게 보고
학교규칙 기재사항 추가	없음	교육과정, 학년제, 교과용도서의 사용, 학교운영위원회 구성 운영에 관한 사항 추가 기재
학교운영위원회 설치	자율	자율 → 학교운영위원회 위원의 정수 및 구성비율 20%범위 내 확대 가능
자율학교 근무 교직원 특별수당	없음	자율학교 근무 교직원은 도조례가 정하는 바에 따라 특별 수당 지급 가능
자율학교 심의위원회	없음	도조례가 정하는 바에 따라 운영
자율학교 지정 절차	없음	교육규칙이 정하는 바에 따라 운영
자율학교 운영기간	5년 이내	5년 이내 (교육규칙에서 정함)
외국인 기간제 교원의 임용	없음	도조례가 정하는 바에 따라 외국인 기간제 교원의 정원 외 임용 가능 (제주지역 모든 초·중·고 임용 가능)

※ 출처 : 강형인(2011). 제주형 자율학교 “i-좋은학교”의 운영실태 및 성과분석. p.31.

2) 「제주특별자치도법」이 규정하는 특례에 대한 교직원들의 중요도 인식

이상과 같은 「제주특별자치도법」에서 주어진 제주형 자율학교의 특례들 중 학교 단위에서 시행할 수 있거나 요구가 있을 것으로 여겨지는 8개의 조항에 대해서 교직원들이 인식하는 중요도와 단위학교의 활용정도를 살펴보았다. 먼저 「제주특별자치도법 시행령」 상에 나타난 제주형 자율학교 특례들의 중요 정도에 대한 교직원들의 인식을 조사하였다.

국어와 사회, 도덕을 제외한 나머지 교과 시수의 50% 범위 내에서 자율 편성 운영이 가능한 교육과정 편성 자율권에 대해 교직원들의 48.5%가 ‘매우 중요하다’, 43.3%가 ‘중요하다’고 답하고 있었다. 거의 대부분의 교직원(91.8%)이 교육과정 편성 자율권을 중요하다고 여기고 있었다. 교과용 도서 사용의 자율권의 중요성과 관련해서는 ‘매우 그렇다’가 31.9%, ‘그렇다’가 47.0%로 78.9%의 교직원이 교과용 도서가 아닌 국내외에 출판된 도서를 교육과정에 활용할 수 있는 권한을 주는 것이 중요하다고 여기고 있었

다. 수업일수 감축 운영권과 관련해서는 ‘매우 중요하다’ 36.7%, ‘중요하다’가 45.4%로, 82.1%의 교직원이 수업일수 감축 운영권이 중요하다고 느끼고 있었다. 교원배치 기준 이상의 배치 특례 중요도도 ‘매우 그렇다’가 36.1%, ‘그렇다’가 49.3%로 전체 85.4%의 교직원이 중요하다고 여기고 있었다. 교원 전보 유예 가능 특례는 교육과정 편성 자율권과 함께 매우 중요하게 여기는 특례로 조사되었는데, ‘매우 그렇다’가 42.2%, ‘그렇다’가 48.3%로 전체 90.5%의 교직원이 중요한 특례로 인식하고 있었다. 교직원 특별 수당 지급 특례의 중요도 전체 교직원의 66.7%가 중요하다고 응답했으며, 자율학교의 입학 전형 및 전학 절차의 특례 역시 69.3%의 중요도 응답이 나왔다.

교직원들의 인식을 살펴보면 제주형 자율학교와 관련된 특례들 대부분을 중요한 특례라 여기고 있었고, 특히 교육과정 편성 자율권과 교원 전보 유예 가능 특례를 가장 중요하게 인식하고 있었다.

학교 모델별 교직원들의 인식차이가 있는지 교차분석을 통해 알아보았는데, 수업일수 감축 운영권을 제외한 모든 특례들에서 유의미한 의견 차이를 보였다. 대부분의 교직원들이 중요하다고 응답한 교육과정 편성 자율권에서 ‘매우 그렇다’의 의견이, 다한디배움학교 교직원은 57.1%로 i-좋은학교 교직원 46.1%보다 11% 높게 나타났다. 두 번째로 중요하다고 응답한 교원의 전보·유예 가능 특례도 ‘매우 그렇다’는 의견이 다한디배움학교 교직원이 51.2%로 i-좋은학교 39.7%보다 11.5% 더 높게 나타났다. 반면 교직원 특별 수당 지급 가능 특례에서는 매우 중요하다는 의견은 i-좋은학교 28.5%, 다한디배움학교 14.3%로 i-좋은학교가 높게 나타났다.

<표 IV-18> 모델에 따른 제주형 자율학교 특례의 중요성 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	X^2 (p)
교육과정 편성 자율권 (시수 50%범위 내)	i-좋은학교	0	0	22	137	136	295	80.816*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	0	1	8	27	48	84	
	전체	0	1	30	164	184	379	
		0.0%	0.3%	7.9%	43.3%	48.5%	100%	

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
교과용 도서 사용 자율권	i-좋은학교	2 0.7%	5 1.7%	57 19.3%	141 47.8%	90 30.5%	295 100%	16.128** (.001) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	1 1.2%	15 17.9%	37 44.0%	31 36.9%	84 100%	
	전체	2 0.5%	6 1.6%	72 19.0%	178 47.0%	121 31.9%	379 100%	
수업일수 감축 운영권(20% 범위내)	i-좋은학교	2 0.7%	8 2.7%	42 14.2%	133 45.1%	110 37.3%	295 100%	4.014 (.406) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	3 3.6%	13 15.5%	39 46.4%	29 34.5%	84 100%	
	전체	2 0.5%	11 2.9%	55 14.5%	172 45.4%	139 36.7%	379 100%	
수업연한 단축 가능	i-좋은학교	12 4.1%	29 9.8%	97 32.9%	108 36.6%	49 16.6%	295 100%	55.496*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	14 16.7%	40 47.6%	22 26.2%	8 9.5%	84 100%	
	전체	12 3.2%	43 11.3%	137 36.1%	130 34.3%	57 15.0%	379 100%	
교원배치기준 이상 배치 가능	i-좋은학교	0 0.0%	8 2.7%	36 12.2%	143 48.5%	108 36.6%	295 100%	55.496*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	1 1.2%	0 0.0%	10 11.9%	44 52.4%	29 34.5%	84 100%	
	전체	1 0.3%	8 2.1%	46 12.1%	187 49.3%	137 36.1%	379 100%	
교원 전보 유예 가능	i-좋은학교	0 0.0%	4 1.4%	24 8.1%	150 50.8%	117 39.7%	295 100%	55.496*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	2 2.4%	6 7.1%	33 39.3%	43 51.2%	84 100%	
	전체	0 0.0%	6 1.6%	30 7.9%	183 48.3%	160 42.2%	379 100%	
교직원 특별 수당 지급 가능	i-좋은학교	8 2.7%	13 4.4%	64 21.7%	126 42.7%	84 28.5%	295 100%	55.496*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	3 3.6%	10 11.9%	28 33.3%	31 36.9%	12 14.3%	84 100%	
	전체	11 2.9%	23 6.1%	92 24.3%	157 41.4%	96 25.3%	379 100%	
자율학교의 입학전형 및 전학 절차	i-좋은학교	4 1.4%	12 4.1%	76 25.8%	132 44.7%	71 24.1%	295 100%	55.496*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	1 1.2%	6 7.1%	17 20.2%	41 48.8%	19 22.6%	84 100%	
	전체	5 1.3%	18 4.7%	93 24.5%	173 45.6%	90 23.7%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

제주형 자율학교 특례에 대한 직위별 교직원들의 인식차이가 있는지 교차분석을 통해 알아보았는데, 대부분 유의미한 차이가 없었으나 수업연한 단축 가능 특례, 교원 전보·유예 가능 특례, 입학전형 및 전학 절차의 특례에서의 직위별 교직원간의 유의미한

의견 차이가 있었다.

<표 IV-19> 직위에 따른 제주형 자율학교 특례의 중요성 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
수업연한 단축 가능	관리자	3 5.8%	13 25.0%	19 36.5%	13 25.0%	4 7.7%	52 100%	16.382** (.037) (df=8)
	업무담당교사	2 5.9%	2 5.9%	14 41.2%	12 35.3%	4 11.8%	34 100%	
		일반교사	6 2.2%	28 10.4%	93 34.4%	97 35.9%	46 17.0%		270 100%
	전체	11 3.1%	43 12.1%	126 35.4%	122 34.3%	54 15.2%	356 100%	
	교원 전보 유예 가능	관리자	0 0.0%	0 0.0%	1 1.9%	18 34.6%	33 63.5%		52 100%	19.746** (.004) (df=8)
업무담당교사		0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	14 41.2%	20 58.8%	34 100%	
		일반교사	0 0.0%	6 2.2%	23 8.5%	141 52.2%	100 37.0%	270 100%
전체		0 0.0%	6 1.7%	24 6.7%	173 48.6%	153 43.0%	356 100%	
자율학교의 입학전형 및 전학 절차		관리자	2 3.8%	1 1.9%	9 17.3%	24 46.2%	16 30.8%	52 100.0%	23.956** (.004) (df=4)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	3 8.8%	14 41.2%	17 50.0%	34 100.0%	
		일반교사	3 1.1%	17 6.3%	73 27.0%	123 45.6%	54 20.0%	270 100.0%
	전체	5 1.4%	18 5.1%	85 23.9%	161 45.2%	87 24.4%	356 100.0%	

*p<.05, ***p<.001

수업연한 단축 가능 특례에서 관리자는 ‘매우 그렇다’ 7.7%, ‘그렇다’ 25.0%, ‘보통이다’ 36.5%, ‘그렇지 않다’ 25.0%, ‘전혀 그렇지 않다’가 5.87%로, 응답이 ‘보통이다’를 중심으로 넓게 분포되는데 반해 업무담당교사와 일반교사는 긍정적인 답변이 47.1%, 52.9%로 절반 정도를 차지하였다. 반면, 교원 전보·유예 가능 특례의 중요성에 대해서는 ‘매우 그렇다’의 의견은 관리자는 63.5%, 업무담당교사는 58.8% 응답한데 비해 일반교사는 37.0%로 응답하였다. 자율학교의 입학 및 전학 절차의 특례 중요성에 대해서는 자율학교 업무담당교사가 중요하게 인식하는 반면, 관리자와 일반교사는 그 중요성을 업무담당교사에 비해 덜 느끼고 있는 것으로 나타났다.

특례와 관련된 직위별 인식차이 분석에서 행정실장의 경우 그 내용을 모르겠다는 의견이 많아 결과처리에서는 제외시켰다.

제주형 자율학교 특례에 대한 경력별 교직원들의 인식차이가 있는지도 교차분석을 통해 알아보았다. 대부분 유의미한 차이가 없었고 교원 전보·유예 가능 특례의 중요성에 대해서만 경력별 교직원간의 유의미한 의견 차이가 나타났다.

<표 IV-20> 직위에 따른 제주형 자율학교 특례의 중요성 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
교원 전보 유예 가능	5년 미만	0 0.0%	3 4.1%	9 12.3%	39 53.4%	22 30.1%	73 100%	17.143** (.006) (df=6)
	5~20년 미만	0 0.0%	1 0.6%	11 6.5%	88 51.8%	70 41.2%	170 100%	
	20년 이상	0 0.0%	2 1.8%	4 3.5%	46 40.7%	61 54.0%	113 100%	
	전체	0 0.0%	6 1.7%	24 6.7%	173 48.6%	153 43.0%	356 100%	

*p<.05, **p<.001

3) 「제주특별자치도법」이 규정하는 특례에 대한 활용도

「제주특별자치도법」이 규정하는 특례의 중요성과 함께 단위학교에서의 활용도에 대해서도 조사하였다. 그런데 설문지에서의 답변은 같은 단위학교라 하더라도 교직원마다 달랐다. 같은 학교에 근무하는 교직원들이라고 해도 서로 다르게 활용되고 있다고 표시하고 있었다. 아래 <표 IV-21>은 한 제주형 자율학교 A학교 교직원들이 대답한 특례들의 활용도이다. 표에서 알 수 있듯이 같은 특례라 하더라도 어떤 교직원은 매우 잘 활용하고 있다고 하고, 어떤 교직원은 전혀 활용하지 못하고 있다고 응답하였다.

<표 IV-21> A학교 교직원들이 인식하는 특례의 A학교 활용도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계
A학교	교육과정 편성 자율권 (시수 50%범위 내)	0	0	3	2	5	10
		0.0%	0.0%	30.0%	20.0%	50.0%	100%
	교과용 도서 사용 자율권	0	1	3	2	4	10
		0.0%	10.0%	30.0%	20.0%	40.0%	100%
	수업일수 감축 운영권 (20% 범위내)	0	0	4	1	5	10
		0.0%	0.0%	40.0%	10.0%	50.0%	100%
	수업연한 단축 가능	3	0	4	1	2	10
		30.0%	0.0%	40.0%	10.0%	20.0%	100%
	교원배치기준 이상 배치 가능	2	0	3	1	4	10
		20.0%	0.0%	30.0%	10.0%	40.0%	100%
교원 전보 유예 가능	0	0	4	3	3	10	
	0.0%	0.0%	40.0%	30.0%	30.0%	100%	
교직원 특별 수당 지급 가능	4	0	4	1	1	10	
	40.0%	0.0%	40.0%	10.0%	10.0%	100%	
자율학교의 입학전형 및 전학 절차	2	0	7	0	1	10	
	20.0%	0.0%	70.0%	0.0%	10.0%	100%	

*p<.05, ***p<.001

A학교의 2016학년도 자율학교 운영계획서를 확인하여 본 결과 이 학교의 경우 교육과정 편성 운영 자율권에 따라 다양한 특성화 과목을 운영하고 있었는데, 1~4학년의 경우 감축 없이 60~70시간 정도를 순증하여 운영하고 있었고, 5~6학년에서 실과를 40% 감축 운영하고 있었다. 교과용 도서는 중국어 교재 3권과 기악 교재 4권을 ‘교과용 도서선정위원회’에서 심의를 받고 활용하고 있었다. 수업 연한은 다른 학교와 동일하게 6년으로 운영하고 있었고, 수업일수는 법정이수일보다 1일 많은 191일로 운영하고 있었다. 교원 전보 유예 요청권에 따라 교직원 1명 초빙, 1명 유예를 활용하고 있었다. 과대학교에서 전학 오거나 입학한 학생은 없었다.

이렇게 실제 단위학교에서 활용되고 있는 자율성 특례의 상황과 교직원들이 인식하고 있는 활용도가 다른 이유는 제주형 자율학교의 특례와 단위학교에서의 활용에 대한 이해가 부족하기 때문인 것으로 여겨진다.

따라서 이 절에서는 설문조사 결과 얻어진 ‘교직원들이 인식하는 특례들의 활용도’를 분석하지 않고 각 단위학교의 2016학년도 교육과정과 제주형 자율학교 운영계획서, 평가보고서를 활용하여 결과를 분석하였다.

가) 교육과정 편성 자율권 활용도

「제주특별자치도법」에서 규정하는 특례 중 단위학교별 교육과정 편성 자율권의 활용도를 알아보기 위해 제주형 자율학교 34개교의 교육과정 편성 시수와 특성화교과를 확인하였다.

<표 IV-22> 제주형 자율학교 교육과정 편성 자율권의 사용 실태

구분	학교명	특성화 과목	시수	관련교과	학년	시수 증감	감축 과목	증배 과목
i-좋은 학교 3기	도평초	쭉쭉수학 딩딩컴퓨팅	26~30 30	수학 창체,실과	1~6학년 3~6학년	1~30 시간 증	도덕/바생 실과/슬생	수학, 예술
	물메초	독서논술 생활체육 영어연극 화음교육	30 24 32~38 30	국어 체육 창체 창체	1~6학년 1~6학년 1~6학년 1~6학년	18~64 시간 증	실과	국어,창체
	신창초	독서논술 연극 심성체육 창의미술	20 30 20 20~24	국어 창체 체육 미술	1~6학년 1~6학년 4~6학년 4~6학년	26시간 증	수학 슬생	국어,수학
i-좋은 학교 3기	북촌초	뮤지컬 노래	10	음악/즐생	1~6학년	21~80 시간 증	.	예술,즐생 체육,창체
		뮤지컬 무용	15	체육/즐생	1~6학년			
		전통무예	30	체육/즐생	1~6학년			
		놀이음악극	30	창체	1~6학년			
		딩더쿵이	30	창체	1~2학년			
	키움음악교과및칼	30	창체	3~6학년				
	장전초	독서논술	30	국어	1~6학년	0~15 시간 증	.	국어
		검도 풍물	30 30	창체 창체	1~6학년 5~6학년			
	해안초	나눔음악	30	음악	1~6학년	23~33 시간 증	.	즐생,예술 창체
감성미술		30	미술	3~6학년				
생활영어		34	창체	3~6학년				
중국어 환경 교육		30 16	창체 창체	3~6학년 1~6학년				
대정서초	생활수학	10	수학	1~6학년	10시간 증	.	수학	
	생활음악	10	창체	1~6학년				
	중국어회화	29	창체	3~6학년				
의귀초	이지아트	30	미술/즐생	1~6학년	28~52 시간 증	.	창체,영어	
	희만나눔-V	30	음악/즐생	1~6학년				
	TOP영어	34	영어	3~6학년				
	세계는 내친구 공예	60~68 30~47	창체 창체	1~2학년 1~6학년				
홍산초	딩동댕음악탐험 미술꿈탐험	30 30	음악 미술		15시간 증		영어	

구분	학교명	특성화 과목	시수	관련교과	학년	시수 증감	감축 과목	증배 과목
i-좋은 학교 4기	구업초	뇌교육 감성음악 중국어	30 30 30	체육/즐생 음악/즐생 창체	1~2학년 1~2학년 3~6학년	30~42 시간 증	.	체육, 창체 수학
	귀덕초	예절교육 가야금병창 전통미술	34 34 34	국어 창체, 음악 미술/즐생	1~6학년 1~6학년 1~6학년	0	실과	예술
	금악초	독서논술 몸짱검도 악기여행 생생영어	25 25 25 30	국어 체육/창체 음악/즐생 영어	1~6학년 1~6학년 1~6학년 3~6학년	30시간 증	.	영어
	봉개초	어울림음악 감성미술 베스트영어	34 34 34	음악 미술 영어/창체	1~6학년 1~6학년 1~6학년	35~57 시간 증	도덕 실과	국어, 수학 영어, 창체
	수원초	생태디자인 그래픽디자인 공예디자인 무용 창의교실 비전교실	30 30 30 30~34 48 24	예술 과학/실과 창체 창체 창체 창체	1~6학년 5~6학년 1~4학년 1~5학년 5학년 6학년	20~34 시간 증	.	수학, 창체

구분	학교명	특성화 과목	시수	관련교과	학년	시수 증감	감축 과목	증배 과목
i-좋은 학교 4기	어도초	중국어 재능기악 창의미술	30 30 30	영어 음악 미술/즐생	3~6학년 3~6학년 1~6학년	46~74 시간 증	국어 수학 과학 실과	수학,음악 미술,즐생 외국어창체
	재릉초	전통음악 음악창작 영어연극 오케스트라	34 30 34 36	음악 음악 영어 창체	1~2학년 3~6학년 3~4학년 3~6학년	7~39 시간 증	.	영어,창체
	평대초	댄스스포츠 소리샘음악 밴밴드교실 덩덕콩교실 생생미술	28 28 10 20~26 30	체육/즐생 음악/즐생 음악 창체 창체/미술	1~6학년 1~6학년 5~6학년 1~6학년 1~6학년	10시간 증	실과	즐생,예술
	하도초	독서논술 골프 창의과학	30 16	국어 체육/즐생 과학/즐생	1~6학년 1~6학년 1~6학년	27~45 시간 증	.	국어,과학 슬생
	남원초	체험영어 영상예술교육 오카리나 문화예술동아리	34 34 14~16 34	영어 창체 창체 창체	3학년 1~3학년 1~2학년 3~6학년	30~34 시간 증	.	수학,즐생 창체,영어
	도순초	세계는 내친구	34	창체/영어	1~6학년	34시간 증	.	영어
	법환초	감성음악 감성미술	50 40	음악/즐생 미술/즐생	1~6학년	52~60 시간 증	.	즐생,음악 미술
	사계초	튼튼체육 오케스트라 생활디자인	20 60~68 30~34	창체/체육 음악/즐생 미술/즐생	1~6학년	30~34 시간 증	.	즐생,음악
	성읍초	감성현악 생활 중국어 제주민요부르기	20 30 30	음악/즐생 창체 창체	1~6학년 1~6학년 1~6학년	20시간 증		
	안덕초	음악여행 뉴스포츠 영어문화, 회화 중국어회화 고장사랑	20 20 30 30 12~16	음악/즐생 체육/즐생 창체 창체 창체	1~6학년 1~6학년 1~4학년 5~6학년 1~6학년	30시간 증	.	음악,즐생 창체
	예래초	독서논술 창의미술 국악 연극	66~69 64~66 11~41 10	국어 미술/즐생 음악/체육 창체	1~6학년 1~6학년 3~6학년 1~6학년	3~33 시간 증	.	국어,미술 즐생
	효돈초	창의체육 나눔음악 독서논술	체육 음악 창체	체육 음악 창체	1~6학년 1~6학년 1~6학년	40시간 증	.	즐생,음악 창체

구분	학교명	특성화 과목	시수	관련교과	학년	시수 증감	감축 과목	증배 과목
다훈디 배움학교 1기	납읍초	심성유도	30	체육	1~6학년	0	.	.
	수산초	.	.	.	.	0	.	.
	종달초	.	.	.	.	0	.	.
	애월초	.	.	.	.	0	.	.
	무릉초	.	.	.	.	0	.	.
다훈디 배움학교 2기	광양초	행복한 책읽기	34	국어	1~6학년	0	.	.
		다모아 핸드볼	30	체육/즐생	1~6학년			
		감성음악	30~34	창체	1~6학년			
	덕수초	.	.	.	.	0	.	.
저칭초	.	.	.	.	0	.	.	

※ 출처: 제주특별자치도교육청 홈페이지에 탑재된 각 학교별 2016 제주형 자율학교 운영 보고서와 2016 교육과정 참고 후 재구성

교육과정 편성 자율권의 활용도를 살펴보면 교과별 시수의 50%를 감축하는 학교는 거의 없었다. 20% 정도에서 소폭으로 증감되는 수준에서 교육과정이 편성·운영되고 있었다. 특성화 과목인 경우 i-좋은학교에서는 외국어과목과 예술과목 위주로 운영되고 있었지만 다훈디배움학교에서는 2개교 정도에서 특성화과목을 개설·운영하고 있을 뿐 다른 다훈디배움학교에서는 특성화과목을 운영하지 않았다. i-좋은학교에서는 주당 1시간 정도의 시수 증가를 보였으나 다훈디배움학교는 전체 시수를 증감하지 않고 있었다. 이는 제1기 i-좋은학교와 비교하여 많이 달라진 점이다. 대표적으로 제1기 i-좋은 학교를 운영하던 학교들은 <표 IV-23>과 같이 외국어 위주의 특성화 과목을 신설하고 주당 수업시수를 1~4시간 정도 증배하여 교육과정을 편성·운영하였다.

<표 IV-23> 2008학년도 제주형 자율학교 특성화 자율 교육과정 편성·운영 실적

학교명	학년	주당수업시간수			특성화 교육과정
		기준	조정	증감	
제주북교	1,2	25	29	4	- 수학, 과학 영어몰입교육
	3,4	29	32	3	- 영어회화, 중국어 회화 신설
	5,6	32	35	3	- 독서·논술 및 체력 단련
광양교	1,2	25	27	2	- 1,2학년 영어 교과 신설
	3,4	29	31	2	- 1~6학년 영어 회화 신설
	5,6	32	34	2	- 재량활동(재능) 편성
광령교	1,2	25	27	2	- 1~6학년 영어회화 신설
	3,4	29	31	2	- 3~6학년 몰입영어(수학)
	5,6	32	34	2	- 4~6학년 Reading 신설 - 재량(독서논술, ICT교육, 국제이해) 편성

대흘교	1,2	25	26	1	- 국어논술, 활동수학, 생활영어, 차의과학, 건강과 심성 - 1,2학년 재량(생활영어) 신설
	3,4	29	31	2	
	5,6	32	34	2	
서귀포교	1,2	25	27	2	- 영어회화, 수학물입영어, 과학물입영어, 중국어 신설
	3,4	29	31	2	
	5,6	32	34	2	

※ 출처: 강형인(2011). 제주형 자율학교 “i-좋은학교”의 운영실태 및 성과분석. p.46.

이상과 같은 교육과정 시수 편성권 외에 얼마나 특색 있는 교육과정을 운영하고 있는지를 살펴보았다. 특성화된 교육과정은 시수의 증감과 새롭게 개설된 교과를 통해서도 알 수 있지만 교과나 시수의 증감이 아닌 개별 프로그램을 통해서도 얼마든지 운영할 수 있기 때문이다.

<표 IV-24> 제주형 자율학교의 특성화 교육과정 운영 정도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
우리학교는 자율적이고 특화된 교육과정을 편성·운영하고 있다.	i-좋은학교	0 0.0%	0 0.0%	11 3.7%	103 34.9%	181 61.4%	295 100%	16.458*** (.000) (df=2)
	다함디배움학교	0 0.0%	0 0.0%	7 8.3%	46 54.8%	31 36.9%	84 100%	
	전체	0 0.0%	0 0.0%	18 4.7%	149 39.3%	212 55.9%	379 100%	
우리학교는 지역사회 의 물적·인적 기반을 활용하여 교육과정을 운영한다.	i-좋은학교	1 0.3%	4 1.4%	36 12.2%	127 43.1%	127 43.1%	295 100%	12.729** (.010) (df=4)
	다함디배움학교	0 0.0%	0 0.0%	8 9.5%	54 64.3%	22 26.2%	84 100%	
	전체	1 0.3%	4 1.1%	44 11.6%	181 47.8%	149 39.3%	379 100%	

*p<.05, **p<.001

‘근무하는 학교가 자율적이고 특화된 교육과정을 편성·운영하고 있는가’라는 물음에 ‘매우 그렇다’가 55.9%, ‘그렇다’가 39.3%로, 전체 교직원의 95.3% 긍정적인 답변을 하였다. 부정적인 답변은 없었다. 모델별로는 i-좋은학교의 교직원이 ‘매우 그렇다’가 61.4%, ‘그렇다’가 34.9%로, 다함디배움학교의 ‘매우 그렇다’ 36.9%, ‘그렇다’ 54.8%보다 높게 나타났다. 거의 모든 교사들이 자신이 근무하고 있는 제주형 자율학교에서 특색 있고 자율적인 교육과정을 운영하고 있다고 인식하고 있었다. 대부분 특성화 과목을

개설하고 있는 i-좋은학교만이 아니라 다훈디배움학교에서도 특성화 과목은 없지만 다른 학교와는 다른 특색 있는 교육활동이 전개되고 있다는 것을 알 수 있다.

이런 특성화 교육과정이 지역사회에 기반하여 이루어지고 있는지를 알아보기 위하여 ‘우리학교는 지역사회의 물적·인적 기반을 활용하여 교육과정을 운영하는가’의 질문을 해 보았다. 전체 교직원의 87.1%가 긍정적인 대답을 하고 있으며 i-좋은학교의 교직원 이 다훈디배움학교의 교직원보다 ‘매우 그렇다’의 응답율이 높았다.

반면, 이러한 특성화 과목들의 효과에 대해 묻는 질문에는 긍정적인 답변과 함께 부정적인 의견들도 있었다. 시수를 증가하고 외부강사를 활용한 특성화 과목이 학생들의 학습력 신장과 교사의 전문성 신장에 어떠한 도움을 주었는지에 대한 의문도 제기되었다.

나름 의미 있었다고 봐. 학교에서 다양한 프로그램을 운영하니까. 학부모 만족도도 높고. 학생들도 다양한 경험을 하고. (H 부장)

너무 정신이 없었어. 중간중간에 특성화 교과가 있어서 그 시간이 되면 강사가 있는 특별실로 이동해야 하니까 쉬는 시간마다 이동하는 거야. 수업을 하다보면 40분 보다 더 시간을 써야할 때도 있는데 다음 수업시간 때문에 딱 끊고 학생들을 특별실로 보내야 해. 수업의 맥이 끊기는 거지. 강사가 수업하다 보니 나는 뭐 뒤에서 학생들 생활지도나 하고 있고, 그 특성화 교과들이 다양해서 좋긴 한데, 과연 진짜 좋은건지. 학생들도 왔다 갔다 정신없고. 교사들도 정신없고. (J 교사)

제가 연구보고회 때 이 말을 하려하다 안했어. i-좋은학교는 좋은 프로그램이 있는 학교다. 그런데 철학은 없다. 특성화된 과목들이 많아서 학부모들은 좋을지 모르겠는데 외부강사들이 와서 하는거잖아. 악기를 가르치고, 창의미술을 가르치고, 외국어를 가르치고, 그런데 교사들의 자리는 어디인지. (F부장)

한편, 제주형 자율학교 특례 중 가장 중요하고 활용도도 높다고 여겨지는 교육과정 편성 자율권, 즉 시수 50% 감축 가능 특례는 단위학교가 다양한 교과를 개설하여 특성화된 교육과정을 운영하라고 만들어진 것이었다. 그런데 처음의 의도대로 이 법이 활용되었는지에 대해서도 의문이 제기되었다.

시수 50%를 감축하는 것은 감축된 그 자리에 다른 교과를 개설하여 운영하라는 거였어요. 교과 하나를 개설하는 일은 그 학교와 지역이 가지는 철학과 내용, 그리고 질을 고민해야 하는 상당한 작업입니다. 당시 제주형 자율학교 교원들을 모아서 교과 개설의 과정을 설명했더니 다들 못하겠다고 고개를 흔들더라고요. 이후 변칙적인 방법들이 나오더라고요, 방과후 강좌로, 교과내 주제 활동으로. 원래의 의도는 이게 아니었죠.

(A 장학사)

또한 교육과정 편성 자율권이 2009, 2015 개정 교육과정에서는 별 의미가 없다는 지적도 나왔다.

50%의 시수 감축이 지금 초등학교에선 별 의미가 없어. 시수를 줄이고 다른 교과를 만들고 할 필요가 없어. 교육과정 재구성을 통해 하고자 하는 교육을 얼마든지 할 수 있는데 구태여 어렵게 이런 시도를 할 필요가 없잖아.

(M 교사)

시대는 변하는 것인데, 교육과정 특례는 2007년 당시 유용했던 것 같아요. 하지만 지금은 교육과정 재구성을 하라고 하잖아요. 그리고 창의적 체험활동도 있고. 2015 개정 교육과정은 이런 재구성을 더 열어놨어요. ‘시수 감축해라, 특성화 교과 만들어라’라는 도의회의 요구, 교육청의 요구는 교육과정의 변화를 이해하지 못한 데서 오는, 변화에 대처하지 못하는 요구인 것 같아요.

(I 부장)

고등학교를 위한 특례죠. 초등학교, 중학교에서 무슨 교과 개설이 필요해요? 선택교과라는 게 없고, 일자로 쪽 가는 교육과정인데. 게다가 i-좋은학교와 같은 특성화 교육과정은 교육과정 재구성을 통해 얼마든지 가능한 활동인데.

(A 장학사)

시수 50%를 감축하고 그 자리에 새로운 교과를 개설할 수 있는 교육과정 편성 자율권이 지금 초등학교에서 필요한 자율권인지, 필요하다면 어느 부분에서 필요한지 더 논의해 봐야 할 시점이다.

나) 교과용 도서 사용 자율권 활용도

다음은 교과용 도서 사용 자율권을 살펴보았다. 제주형 자율학교는 국어, 도덕, 사회 교과를 제외하고 특성화 교육과정 운영에 따라 신설되는 교과목에 대하여는 국내·외

교과용 도서를 자율적으로 선택하여 사용할 수 있다. 이러한 국내·외 교과용 도서는 학교별로 ‘교과용도서 선정 위원회’ 및 ‘학교운영위원회’ 심의를 거쳐 선정된다.

<표 IV-25>에서처럼 제1기 i-좋은학교는 국내 영어 및 중국어 회화 교재, 영어과목과 물입수학, 물입과학, 물입음악 과목의 외국(미국)교과서, 논술 및 정보화관련 교재, 타시도 교육청에서 개발한 창의 교과서, 학교 자체 개발한 중국어 회화 및 국제이해교육 교과서를 사용하였다. 그러나 2016학년도 제주형 자율학교들은, 운영계획서를 살펴보면 거의 대부분의 학교에서 자율권을 사용하고 있다고 표시하고 있지만 막상 교재를 선정하여 사용하는 곳은 10개교에 불과하였다. 다훈디배움학교에서는 교과용 도서 사용 자율권을 활용하지 않고 있었다.

<표 IV-25> 2008학년도 제주형 자율학교 외국교과서 사용 현황

학교명	특성화 교육과정
제주북교	- 과목 및 대상: 영어물입(1~학년) - 사용 교과서 종류: HB-MATH GRADEK, HARCOURT의 6종
광양교	- 과목 및 대상: 영어물입(1~2학년), 과학물입(3~6학년), 음악물입(3~6학년), 영어회화(1~6학년) - 사용 교과서 종류: G-KINDER LEVEL1,2 (SCOTT FORESMAN) Catch1 (student+workbook) (Richmond)의 8종
광령교	- 과목 및 대상: 영어물입 및 영어과목(1~6학년) - 사용 교과서 종류: GIVE ME FIVE WORKBOOK (CAVESBOOKS)의 4종
대흘교	- 과목 및 대상: 영어물입 및 영어과목(3~6학년) - 사용 교과서 종류: Reading Street kindergarten (Scott Foresman)의 2종
서귀포교	- 과목 및 대상: 영어물입 및 영어과목(1~6학년) - 사용 교과서 종류: Let's go (Student book) Begin (oxford) 의 5종

※ 출처: 강형인(2011). 제주형 자율학교 “i-좋은학교”의 운영실태 및 성과분석. p.48.

<표 IV-26> 2016학년도 제주형 자율학교 중 국내외 개발도서 사용 학교

구분	학교명	관련 교과	교과용 도서 개발자료
i-좋은학교 3기	물메초	영어연극	영어교재
	해안초	나눔음악 생활영어 중국어	바이올린교재 영어교재 4종 중국어교재 1종
	대정서초	중국어회화	다락원 어린이 중국어 3~6

구분	학교명	관련 교과	교과용 도서 개발자료
i-좋은학교 4기	금악초	악기여행 생생영어	쉬운 기타교본(3~6학년) Reading Action (3~4학년) Reading Monster (5~6학년)
i-좋은학교 4기	봉개초	베스트 영어	국외 영어교재 1종
	어도초	중국어 재능기악	중국어 교재 3종 기악 교재 4종
	평대초	소리샘 음악	강경애의 쉬운기타 1
	성읍초	감성현악 생활중국어	호만 바이올린 교본 1,2 NEW 맛있는 어린이 중국어 1~6
	효돈초	나눔음악	오카리나 첫걸음 완성(1~3학년) 초보우쿨렐레의 비밀(4학년) 나는 우쿨레 반주자다(5~6학년)

※ 출처: 제주특별자치도교육청 홈페이지에 탑재된 각 학교별 2016 제주형 자율학교 운영 보고서 참고 후 재구성

다) 학년제, 학년도, 학기 자율 운영 및 수업일수 감축 운영

앞에서 살펴보았듯이 제주형 자율학교 학년도, 학기, 학년제, 수업일수에 대해 학교 특성을 고려하여 감축 운영할 수 있다. 즉 모든 자율학교가 오랜 관례인 초·중등 교육법에 근거한 학생의 진급 또는 졸업에 대한 학년제 적용, 매년 3월 1일부터 시작하여 다음해 2월말일까지의 학년도 적용, 매 학년도를 두 학기로 나누어 제1학기는 3월 1일부터, 제2학기는 제1학기 종료일 다음날부터 다음해 2월말일까지 학기 적용에 대하여 자율학교의 장에게는 자율 운영할 수 있는 권한이 부여되었음에도 이를 적용하는 제주형 자율학교는 없었다. 또한 수업일수의 감축 운영에 대해서는 일반학교의 수업일수 10%범위 내 감축운영보다 더 확대된 20%범위 내에서 감축 운영할 수 있음에도 이를 적용한 제주형 자율학교도 없었다.

수업일수를 감축하고, 학기도 분기별로 운영해서 중간에 막 방학도 하고 좋죠. 좋다고 생각할 수도 있죠. 실현 가능성이 있겠나요? 생각해 보세요. 우리는 대안학교도 아니고 국제학교도 아닌데. 공교육입니다. 190일 수업일수에서 20%를 뺀다고 하면 38일을 안 나오고 방학을 한다는 건데, 어떤 학부모님이 좋아할까요? 방과후에도 수업 해달라, 방학 중에도 관리 해달라 하는게 요즘 학부모들의 요구인데. 교장 입장에서도 절대 허락 안할걸요? 부담이죠. 사실상 불가능한 자율권입니다. 학년제를 달리하는 것도 우리만 9

월 1일에 개학? 전학하는 학생들은 어떻게 하죠? 너무 득에 비해 실이 너무 많다는거.
(H부장)

무엇을 빼기보다는 더하는 쪽으로 학교가 운영되었어요. 주당 수업시수도 많아지고, 수업일수도 20% 감축보다는 증가 쪽으로 많이 했죠. 감축을 한다는건 그때 분위기 상 불가능했다고 봐야죠.
(F부장)

라) 학교운영위원회 위원의 정수 및 구성 비율 확대

제주형 자율학교 i-좋은학교는 「제주특별자치도법」에 의거 「초·중등교육법」에서 정한 학교운영위원회 위원의 정수 및 구성 비율 보다 20% 범위 내에서 확대가 가능하다. 학교운영위원회는 학교의 구성 주체로서 학교공동체인 교사와 학부모, 지역사회 인사들이 학교 운영의 중요한 의사결정에 참여하게 하는 단위학교의 자치기구이며, 자율학교장이 행사하는 자율성에 대한 견제 역할을 할 수 있다. 제주형 자율학교에서 학교운영위원회 위원의 정수를 확대할 수 있도록 한 것은 자율학교장에게 학교 경영에 대한 책무성을 가지고 교육공동체와 지역사회의 다양한 의견 수렴 과정을 거치면서 학교를 경영하도록 하는 취지에서 마련된 것으로 볼 수 있다(강형인, 2011).

<표 IV-27> 2016학년도 제주형 자율학교 학교운영위원회 위원 정수 및 구성

	학교명	학생수	초중등교육법상 구성기준 ⁸⁾	병설유치원 추가분	제주특별자치도법상 추가가능 인원	구성 현황			
						학부모	지역	교원	계
i-좋은 학교 3기	도평초	215	9~12명		2	5	2	4	11
	물메초	95	5~8명		1	4	2	3	9
	북촌초	78	5~8명	1	1	5	1	4	10
	신창초	88	5~8명		1	4	1	4	9
	장전초	152	5~8명	1	1	5	1	4	10
	해안초	104	5~8명		1	4	2	3	9
	대정서초	68	5~8명		1	4	1	3	8
	의귀초	76	5~8명	2	1	5	2	4	11
	홍산초	34	5~8명	2	1	5	2	4	11

8) 초중등교육법시행령 제58조(국·공립 학교운영위원회의 구성) ① 학교운영위원회 위원의 정수는 다음 각 호의 구분에 의한 범위 안에서 학교의 규모 등을 고려하여 당해 학교의 학교운영위원회규정으로 정한다.

	학교명	학생수	초·중등교육법상 구성기준 ⁸⁾	병설유치원 추가분	제주특별자치도법상 추가가능 인원	구성 현황			
						학부모	지역	교원	계
i-좋은 학교 4기	구엄초	174	5~8명	3	1	6	1	5	12
	귀덕초	63	5~8명		1	3	2	3	8
	금악초	47	5~8명		1	5	1	3	9
	봉개초	128	5~8명	2	1	5	2	4	11
	수원초	136	5~8명	2	1	6	1	4	11
	어도초	88	5~8명	2	1	5	2	4	11
	재릉초	148	5~8명		1	4	1	3	8
	평대초	57	5~8명		1	4	1	3	8
	하도초	59	5~8명	2	1	5	2	4	11
	남원초	281	9~12명		2	6	3	5	14
	도순초	55	5~8명		1	4	2	3	9
	법환초	97	5~8명	2	1	5	2	4	11
	사계초	72	5~8명	1	1	5	1	4	10
	성읍초	57	5~8명		1	5	1	3	9
	안덕초	180	5~8명	2	1	5	2	4	11
	예래초	106	5~8명	1	1	5	1	4	10
효돈초	231	9~12명		2	5	2	4	11	
다헌디 배움학교 1기	납읍초	139	5~8명	2	1	5	2	4	11
	수산초	60	5~8명		1	4	1	3	8
	종달초	60	5~8명		1	4	1	3	8
	애월초	122	5~8명	2	1	5	1	5	11
무릉초	73	5~8명	1	1	5	1	4	10	
다헌디 배움학교 2기	광양초	310	9~12명	1	2	7	2	5	14
	덕수초	62	5~8명		1	4	1	3	8
	저청초	67	5~8명	1	1	5	1	4	10

※ 출처: 각 학교별 홈페이지의 학교현황 및 공지사항 참고 후 재구성

그런데 <표 IV-27>의 2016학년도 제주형 자율학교들의 학교운영위원회 구성을 살펴 보면, 「제주특별자치도법」에서 자율성을 부여한 20% 정원수 이상의 학교운영위원회

학교규모	제1항 (운영위원회 정수)	제2항 (운영위원회 구성)
학생수 200명미만	5인 이상 8인 이내	학부모위원: 40~50% 지역위원: 10~30% 교원위원: 30~40%
학생수 200명 ~ 1천명미만	9인 이상 12인 이내	
학생수 1천명이상	13인 이상 15인 이내	

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 학생 수가 100명 미만인 국·공립학교에 두는 운영위원회 위원의 구성비율은 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 범위에서 위원회규정으로 달리 정할 수 있다. 이 경우 학부모위원, 교원위원 및 지역위원은 각각 1명 이상 포함되어야 한다

정수 구성을 한 학교가 상당수 차지한다. 초중등교육법시행령상의 학교운영위원회 구성 정수로 구성된 학교가 9개교(26.5%), 20%로 확대한 학교가 8개교(23.5%), 30%로 확대한 학교가 6개교(17.6%), 40%로 확대한 학교가 10개교(29.4%), 50%로 확대한 학교도 1개교(2.9%)가 된다. 이렇게 확대 가능한 이유는 병설유치원으로 인한 학교운영위원회 정수 추가분이다.

마) 교원의 임용 및 소속 교원의 전보 유예, 교원의 확대 배치

제주형 자율학교는 「제주특별자치도법」에 의거 일반교사도 교장·교감으로 임명될 수 있으며, 교원의 전보 및 유예 신청이 가능하다. 또한 교원 배치기준 이상으로 교원을 배치할 수 있다.

현재 교장인 경우에는 공모제 교장제도를 도입하여 교장을 임용한 학교가 11개교로 전체 제주형 자율학교의 32.4%에 해당한다. 일반교사가 교장으로 임용된 초등학교는 3개교로 전체 제주형 자율학교의 8.8%에 해당한다. 일반교사가 교감으로 임용된 사례는 없다. 제주특별자치도교육청에서 교장공모제 중 내부형 공모로 일반교사가 교장이 된 사례는 2014년 9월 종달초등학교가 처음이었다. 이후 2015년 3월 무릉초·중학교, 2015년 9월 홍산초등학교에서 일반교사가 교장으로 임용되었다.

<표 IV-28> 2016학년도 공모교장이 임용된 제주형 자율학교

구분	학교명 (교장자격증 소지 여부)	학교수
i-좋은학교 3기	물메초(○) 북촌초(○) 홍산초(×)	3
i-좋은학교 4기	구엄초(○) 금악초(○) 도순초(○)	3
다함디배움학교 1기	납읍초(○) 무릉초(×) 애월초(○) 종달초(×)	4
다함디배움학교 2기	저칭초(○)	1
계		11

※ 출처: 제주특별자치도교육청 홈페이지의 정기인사 공고(2013.3.1.일자~2016.9.1.일자) 및 각 학교 홈페이지 공지사항 확인

이러한 교장공모제가 제주형 자율학교 운영에 어떠한 영향을 미치는지에 대해 교직원들의 인식을 조사하였다. 전체적으로 긍정적인 응답이 52.8%, 부정적인 응답이 12.2%로 나타났다. 직위와 경력에 따라서는 의견차이가 없었으나 모델별로는 유의미한

의견 차이가 있었다. i-좋은학교보다 다훈디배움학교에서 교장공모제에 관한 긍정적 의견이 많았는데 ‘매우 그렇다’가 23.8%, ‘그렇다’가 36.9%로 나타났으며 부정적인 의견은 2.4%에 불과했다. 상대적으로 공모교장 중에서도 교장자격증 미소지자가 있는 다훈디 배움학교 교직원들이 공모 교장에 대해 긍정적인 반응을 보였다.

<표 IV-29> 교장공모제가 제주형 자율학교 운영에 미치는 긍정적 영향

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	4 1.4%	40 13.6%	102 34.6%	103 34.9%	46 15.6%	295 100%	11.220*** (.014) (df=4)
	다훈디배움학교	0 0.0%	2 2.4%	31 36.9%	31 36.9%	20 23.8%	84 100%	
	전체	4 1.1%	42 11.1%	133 35.1%	134 35.4%	66 17.4%	379 100%	
직위별	관리자	1 1.9%	9 17.3%	19 36.5%	13 25.0%	10 19.2%	52 100%	15.256 (.228) (df=12)
	업무담당교사	1 2.9%	2 5.9%	12 35.3%	9 26.5%	10 29.4%	34 100%	
	일반교사	2 0.7%	26 9.6%	93 34.4%	105 38.9%	44 16.3%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	5 21.7%	9 39.1%	7 30.4%	2 8.7%	23 100%	
	전체	4 1.1%	42 11.1%	133 35.1%	134 35.4%	66 17.4%	379 100%	
경력별	5년 미만	1 1.4%	5 6.8%	22 30.1%	35 47.9%	10 13.7%	73 100%	13.783 (.080) (df=8)
	5년~20년 미만	1 0.5%	16 8.7%	67 36.4%	64 34.8%	36 19.6%	184 100%	
	20년 이상	2 1.6%	21 17.2%	44 36.1%	35 28.7%	20 16.4%	122 100%	
	전체	4 1.1%	42 11.1%	133 35.1%	134 35.4%	66 17.4%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

학교에서의 민주화, 수평적 의사결정은 매우 중요한데, 다훈디배움학교는 이런 걸 하겠다고 생긴 학교인데, 존중과 배려, 수평적 학교 문화. 학교장이 이런 걸 받쳐주지 않으면 불가능하죠. 우리학교는 공모교장이니까 이렇게 잘 되지만, 권위적인 교장들이 자기 권리를 나눠서 선생님들과 수평적으로 나누는게 힘들지요. (I 부장)

하지만 교장 자격증 미소지자의 공모 교장 임용에 대한 반대 여론도 있는 것으로 나타났다. 특히 제주형 자율학교에 임용된 교장 자격증 미소지자 교장 4명(중등학교 교

장 포함)이 모두 특정 단체 소속이라는 점에서 교원단체와 도의회의 지적이 제기되었다(제민일보, 2017.1.31., 한라일보, 2017.2.15.).

교장 자격증 여부와 상관없이 공모교장 자체에 대한 부정적인 의견도 있었다. 공모교장의 업적 지향적 사고 때문에 학교에서 업무 부담이 더 많아진다고 평가였다.

초빙교장들은 부담이 많지. 업적이 있어야 하잖아. 그래서 더 일들을 만들잖아. 우리는 이런 것도 합시다하는걸 보여야 하니까. i-좋은학교와 초빙교장은 좋은 궁합이지. 돈도 많고 특성화 프로그램도 운영하고. 이게 다 교장의 업적이 되니까. 그런데 교사들은 힘들어. i-좋은학교가 아이는 좋고 교사는 나쁘다는 말이 왜 생겼겠어. (J 교사)

공모교장제와 더불어 초빙교사제에 대한 의견도 살펴보았다. 설문지를 통해 교직원들에게 초빙교사제가 자율학교 운영에 긍정적인 영향을 미치는 지를 알아보았다. 전체적으로 긍정적인 응답이 68.6%로 나타났고 부정적인 응답은 5.8%에 그쳤다. 학교 모델별 교직원간 의견에 유의미한 차이가 있었는데 ‘매우 그렇다’는 의견이 i-좋은학교 교사들이 24.4%로 다훈디배움학교 교사 17.9% 보다 많았다. 초빙교사의 효과에 대한 직위와 경력별 교사들 간의 의견 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.

<표 IV-30> 초빙교사제가 제주형 자율학교 운영에 미치는 긍정적 영향

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	2 0.7%	17 5.8%	77 26.1%	127 43.1%	72 24.4%	295 100%	4.485** (.040) (df=4)
	다훈디배움학교	0 0.0%	3 3.6%	20 23.8%	46 54.8%	15 17.9%	84 100%	
	전체	2 0.5%	20 5.3%	97 25.6%	173 45.6%	87 23.0%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	1 1.9%	7 13.5%	24 46.2%	20 38.5%	52 100%	23.688** (.022) (df=12)
	업무담당교사	1 2.9%	0 0.0%	8 23.5%	15 44.1%	10 29.4%	34 100%	
	일반교사	1 0.4%	16 5.9%	73 27.0%	126 46.7%	54 20.0%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	3 13.0%	9 39.1%	8 34.8%	3 13.0%	23 100%	
	전체	2 0.5%	20 5.3%	97 25.6%	173 45.6%	87 23.0%	379 100%	

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
경력별	5년 미만	1 (1.4)	5 (6.8)	16 (21.9)	38 (52.1)	13 (17.8)	73 (100)	9.818 (.224) (df=4)
	5년~20년 미만	1 (0.5)	8 (4.3)	57 (31.0)	78 (42.4)	40 (21.7)	184 (100)	
	20년 이상	0 (0.0)	7 (5.7)	24 (19.7)	57 (46.7)	34 (27.9)	122 (100)	
	전체	2 (0.5)	20 (5.3)	97 (25.6)	173 (45.6)	87 (23.0)	379 (100)	

*p<.05, ***p<.001

소속 교원의 전보 및 유예 요청 가능권은 ‘제주특별자치도교육공무원(유·초등) 인사관리기준(2016.7.20.개정)’⁹⁾에 따르면 교사 정원의 50% 이내에서 초빙 또는 전입내신이 가능하다. 그리고 유예의 경우 업무담당자에 한해서 1년의 전보 유예를 할 수 있다. 일반학교의 20% 초빙권에 비해 50%의 교사 초빙권은 파격적인 것으로 보이나 교직원들의 반응은 그렇지 않다.

제주형 자율학교 특례 중에 제일 중요한 건 인사권인데, 별로 도움이 되지 않아. 50%까지 초빙을 한다고 해도 다 막혀있어. 데려 오고 싶은 사람 다 데려올 수 있는게 아니야. 제주시 만기 안 된 사람 못 오지, 서귀포시에서는 아예 이쪽으로 넘어오지도 못하지. 결국 제주시 만기나 제주시 읍면지역에 있는 교사들만 초빙 해야 하니, 말이 50%지 데려올 사람이 그만큼 없어. (E교장)

‘교사초빙제(유·초등) 임용업무 처리요령¹⁰⁾’에 따르면 교사초빙제는 원칙적으로 정기 전보 대상자를 중심으로 실시하도록 되어 있다. 따라서 50%의 교사초빙제가 이 틀 안에서 자율권으로 발휘되지 못하고 있다는 지적이다.

9) 제주특별자치도교육공무원(유·초등) 인사관리기준(2016.7.20.개정) 제16조의1 1.교사의 초빙(학교장 전입 내신 포함)에서 자율학교는 해당 학교 교사 정원의 50% 이내, 그 밖의 학교는 교사 정원의 20% 이내의 비율을 넘지 않는 범위에서 실시한다.

제16조의3(자율학교 등 교원의 전보) ① 자율학교 등 교원의 전보는 당해 학교장의 요청에 의하여 운영 담당자를 1년에 한하여 전보 유예할 수 있다.

10) 「교사초빙제(유·초등) 임용업무 처리요령」

가. 교사초빙제는 원칙적으로 정기전보 대상자를 중심으로 실시하되, 초빙교사의 당해학교 근무기간은 시·도 자체의 교사 정기전보기간에 준하여 초빙교사 임용권자가 정함

교원의 임용 및 소속 교원의 전보 유예권에 대한 또 다른 차원의 문제는 근무 연한이다. 제주형 자율학교에 있는 교사들은 일반학교와 마찬가지로 3년 또는 4년이면 다른 학교로 가야 한다는 것이었다. 타지방의 혁신학교의 경우 6년~8년을 근무하는 것에 비교하면 전보 유예의 자율권 미비한 지점이다.

업무담당자 1년 유예는 연구학교마다 있는 거잖아요? 자율학교라고 특별하게 자율권을 준게 없어요. (D교장)

육지 같으면 한 학교에 7년도 있고 8년도 있고, 남한산초가 그렇게 자리 잡은 것도 교사들이 7,8년 있으면서 계속 문화를 만들어 가니까 가능한거지. 유예할 수 있다고 법에는 나와 있는데 실제로는 전혀 안된다고 하고. 여기 오는 첫 해부터 계속 교육청에 요청했는데 안 된다는 거야. 형평성에 안 맞덴. 4년 후에 우리들 다 떠나고 나면 만들어 온 학교 문화들을 어떻게 지속하냐고. 우리도 우리 애들이 어떻게 성장해 가는지를 같은 자리에 앉아서 보고 싶어. (L교사)

하지만 교사들의 요구와 달리 교육청에서는 형평성의 문제로 제주형 자율학교 교원 인사에 더 많은 자율권을 줄 수 없다는 입장이었다.

형평성이 문제라. 제주형 자율학교 중에 도서벽지 가는 점수가 있는 학교들이 있어. 그런데 이 학교에 근무연한을 없애고 유예 요청을 다 받아줘 버리면 도서벽지 갈 사람들이 다 몰린다는 거지. 형평성에도 안 맞고. 또 솔직히 학교에서 이 선생님은 (다른 학교로) 가 줬으면 하는데 도서벽지 점수 때문에 계속 남아 있겠다고 하면 학교 입장에서도 힘들지. 이렇게 요구들이 서로 다르니까 교육청 입장에서는 현재까지의 인사 원칙을 따르는 수밖에. (B장학사)

결국 대부분의 교직원들이 가장 중요한 자율권이라 여기는 교원의 전보 및 유예 요청 가능권은 여러 가지 문제로 실제 유용하게 사용되지 못하고 있었다.

바) 자율적인 학생 선발

「제주특별자치도법」에 의하면 제주형 자율학교의 학생선발에 관하여는 「초·중등교

육법시행령」 제10조 제4항을 적용하도록 하여 법적으로는 통학구역이나 학교군 등 학생 거주지에 대한 구속을 받지 않고 자유로이 학생의 지원에 의해 학생을 선발할 수 있도록 하였다. 제주형 자율학교의 장은 학교별로 기존통학구역내의 거주학생 이외에 교육감이 지정한 과대학교 및 과밀학교에서 전입학이 가능하도록 학교현장에 반영한 후 자율적으로 학생을 선발할 수 있도록 하였다. 또한 과대학교와 과밀학교에서 제주형 자율 초등학교로 전입학 하여 초등학교를 졸업하고 중학교에 진학하고자 하는 경우에는 ①중학교 입학 배정시 원래 통학구역(과대·과밀학교)이 속한 중학교 학교군으로 배정 ②제주형 자율 초등학교 소속 해당학교군 및 중학구로 배정 ③제주형 자율학교로 지정된 중학교 학교군 및 중학구 배정으로 세 가지 방법 중 하나를 선택하여 중학교를 진학할 수 있도록 중학교 선택권을 확대하였다.

그러나 자율 초등학교를 졸업하고 자율 중학교를 선택하여 진학한 학생은 없었다. 이는 중학교 교육과정 운영이 고등학교 입시에 중점을 두고 있어 초등학교의 자율 특성화 교육과정이 중학교까지 연계되지 않고 있기 때문이라고 볼 수 있다.

한편, 제주형 자율학교가 학생들이 즐겁고 재미있는 학교로 변화되었고, 도 내·외에서 주목받는 학교가 되면서 부모와 함께 거주지를 자율학교 학구로 이전하는 경우가 종종 발생되었다. 또한 부모가 서울 등 도외지역 직장에 근무하다가 제주지역에 있는 직장으로 이동하게 되는 경우에는 제주형 자율학교의 학구로 주소지를 이전하여 제주형 자율학교로 전입학 하는 경우가 계속되고 있다(강형인, 2011). 제주형 자율학교 B학교의 경우 2017년 올해 신입생 15명 중 최근 2년 이내 타지역에서 이주해 온 이주민이 60%를 차지한다. 이는 제주의 유입인구 증가(제주의 소리, 2016.5.31.)와 함께 유입해 오는 인구들이 제주형 자율학교와 같은 특색있는 학교를 찾고 있음을 보여주는 예가 될 수 있다.

한편, 제주형 자율학교 운영 초창기와는 달리 과대·과밀학교의 규정¹¹⁾이 현실에 맞지 않다는 지적도 제기되고 있다. 현재 규정에 의하면 과대학교로 분류되는 학교는 2017년 4월 1일 기준으로 한라초등학교(1,883명)와 외도초등학교(1,499명) 2교 밖에 없

11) 제3기 제주형 자율학교 지정에 따른 학생선발을 위한 과대학교 기준 변경 및 운영(교육행정과-4577, 2011.4.14.)에 따르면 과대학교 과밀학급의 기준은 다음과 같다.

구분		과대학교 기준	과밀학급 기준
초등학교	제주시	1,485명 초과	학년당 평균 학급당 학생수 40명 초과
	서귀포시	1,200명 초과	
중·고등학교		1,260명 초과	

※기준일: 매학년도 학급편성 확정일 현재

다. 즉 학구와 상관없이 제주형 자율학교 입학이 허용되는 학생은 한라초등학교와 외도초등학교 재학 학생밖에는 안 되는 셈이다.

사) 학교 헌장 제정 및 개정

제주특별자치도법령상 학교장 자율권을 학교헌장에 명시하도록 하였으며 제주형 자율학교의 학교헌장은 종합 평가 시 중요한 평가 항목이 되며 일반학교와의 차별성을 갖게 한다. 학교헌장에 명시된 내용은 <표 IV-31>과 같다.

<표 IV-31> 학교헌장에 명시된 내용

장	절·조 및 세부내용
제1장 총칙	제1조 (교육이념) 제2조 (교육목표)학교 교육목표 제3조 (제주형 자율학교 운영 목적) 제4조 (제주형 자율학교 운영 기간)자율학교 시범 운영 기간
제2장 교육과정	제5조 (차별화된 창의적 교육과정 등)차별화되는 교육과정,집중이수과정 등 제6조 (교육과정 편성·운영)차별화된 교육과정 편성 및 운영 내용 등 제7조 (교과용 도서)교육과정 운영에 필요한 교과용 도서 사용에 대한 계획
제3장 교육여건	제8조 (교원)교원 정원 확보사항제 9조 (시설설비)교육과정 운영에 따른 시설설비 확보사항
제4장 학사관리	제10조 (학생선발)학생 선발 및 전형 방법에 관한 사항 제11조 (학생정원관리)모집단위,학생 전학 및 편입학 제12조 (학년도,수업연한) 제13조 (학기 및 수업일수) 제14조 (학년제) 제15조 (조기진급·졸업)
제5장 학교운영	제1절 인사관리 제16조 (교장)교장 인사관리 원칙 등 제17조 (교직원)교직원 인사관리 원칙 등 제18조 (강사·산업체 겸임교원) 강사·산업체 겸임교원,채용절차,채용 기준 등 제2절 재정운영 제19조 (학교회계)교육비 특별회계 예산 편성·집행,학교비 회계 확보방안 제3절 학교운영위원회 제20조 (학교운영위원회의 구성·운영)

장	절·조 및 세부내영
제6장 후생복지 지원	제21조 (학생장학금)장학금 지원 제22조 (학생특별활동)특별활동 지원 제23조 (기타)기타 지원 운영계획
제7장 보칙	제24조 (학교발전 계획)중장기 학교발전계획 제25조 (학교현장 변경)학교현장은 학교설립·운영주체의 심의를 거쳐 교육감의 승인 제26조 (지정해제 시 재학생 보호대책)자율학교 지정해제 시 재학생 보호대책 제27조 (공표·시행)이 현장은 년 월 일 공표 후 시행한다.

※ 출처: 현순안(2009). 제주형 자율학교의 특징과 개선 방안-제1기 시범운영 초등학교를 중심으로, p.38.

일반학교와 제주형 자율학교의 차이점으로 학교현장을 들 수 있다. 학교현장은 제주형 자율학교의 공공성·책임성을 확보하고, 수요자의 학습권 보장을 위한 교육 정보 제공, 학교선택권 보장 및 교육의 질 관리를 담보하기 위해 제주형 자율학교에 부여한 제주특별법 특례사항을 포함, 교육이념·교육목표, 제주형 자율학교 운영 목적, 교육과정, 교육여건, 학사관리, 학교 운영(인사관리, 재정 운영, 학교운영위원회 등), 후생 복지 지원, 학교 발전 계획, 자율학교 해제 시 학생보호대책 등을 구체적으로 명료하게 담아 공표한 후 시행하는 제도이다.

이제까지 제주형 자율학교로 지정된 초등학교 55개교는 모두 학교현장을 제정하고 이에 따라 학교를 운영하고 있다.

아) 제주형 자율학교 예산 지원

제주형 자율학교는 제주특별자치도청과 제주특별자치도교육청이 수요자 맞춤형 특성화 프로그램 운영을 위한 특별 교육재정을 공동으로 지원하였다. 제주특별자치도청과의 공동적 사고와 지속적인 협의과정을 통해 2007년도 예산에 도청은 8억 원, 제주특별자치도교육청은 10억 원의 제주형 자율학교 운영비로 총 18억 원의 특별재정을 확보하였다. 확보된 특별 교육재정은 학교당 2억 원씩 9개교를 지원하였으며 자율 교육과정 운영을 위한 특성화된 교육 프로그램 운영비에 집행하도록 하였다.

제주형 자율학교에 특별 지원되는 자율학교 운영비 집행 방침으로는 자율학교 운영의 목적에 부합되도록 자율성과 책임성을 고려하여 집행하도록 하였다. 특히, 창의적인 특성화 프로그램 중심으로 우선 집행하도록 하였으며, 「제주특별자치도법」에 명시된

‘학교 및 교육과정 운영의 특례’와 관련된 사업에 주로 집행하도록 하였다. 또한 교재·교구 등 일부 단일 항목에 집중 과다 집행함으로써 다른 특성화 프로그램 운영에 지장을 주지 않도록 하였다. 아울러 시설비와 자산 형성 비목의 집행과 일회성 행사 성격의 교직원, 학생의 해외연수 경비, 체험학습 프로그램 참가비 등은 집행을 지양하였다. 특별 지원된 재정으로 일부 도심 공동화 학교 및 개발지역 인근 농어촌 소규모학교는 예외적으로 학생 통학용 교통 편의를 제공하는 경비로 집행하였다. 이는 지역의 균형 발전을 도모하는 차원에서 제주특별자치도청이 공동으로 특별재정을 지원하고 있어 충분한 명분을 가지고 있었다.

2007년도부터 운영된 제1기 제주형 자율학교 종합평가를 바탕으로 제2기 제주형 자율학교 i-좋은학교는 특별 교육 재정의 지원 규모는 축소되었다. 제1기에 이어 제2기 재지정 학교는 5천만 원을 기준으로 하여 학교 규모, 자율교육과정 및 특성화 프로그램을 고려하여 차등 지원되었다. 아울러 제2기부터는 신규지정 학교는 매년 1억 원 이내, 재지정 학교는 매년 7천만원 이내에서 차등 지원 하였고, 과대·과밀지역에서의 학생 통학용 버스를 운영하는 학교는 차량운영비 일부를 지원 하였다. 4년을 초과한 기간 연장 운영학교는 예산 지원에서 제외시켰다. 제2기부터 달라진 특별 재정 집행 원칙은 수학여행비, 학생 및 교직원의 해외연수비, 방과 후 학교 프로그램 등에 집행을 지양하고, 일부 특성화 프로그램이나 학생 통학용 차량운영비 등 수익자가 부담하여야 할 비용에 대해서는 전액 무료 집행을 금지하였다.

이렇게 지원되던 제주형 자율학교 예산은 다혼디배움학교로 모델이 전환되면서 대폭 삭감되었다. 단위학교의 많은 예산 지원이 학교의 특성화에는 성공했는지 모르지만 단위학교 교직원의 자율성 역량 강화에는 기여하지 못하였다는 판단이 있었다.

2016학년도 제주형 자율학교에 지원된 예산은 다음과 같다.

<표 IV-32> 2016학년도 제주형 자율학교 운영비 지원

i-좋은학교		다혼디배움학교	
지정 연차	지원액(천원)	지정 연차	지원액(천원)
재 지 정(3년차)	40,000	1년차	40,000
재 지 정(4년차)	30,000	2년차	30,000
기간연장(5년차)	없음	3년차	20,000
기간연장(6년차)	없음	4년차	20,000

또 그 당시는 뭐가 있었나 하면 i-좋은학교가 너무 확산되어 버린거라. 처음에 9개 학교에서 50여개 학교로 늘어나 버린거라. 제주도 학교 190개 중 60개. 거의 1/4이 i-좋은 학교를 운영하다보니 예산이 감당이 안되는 거라. 그 과정에서 도의원들의 요구도 있을 거 아니? 도의원들은 너도나도 우리 동네에 i-좋은학교 지정해줘라 하고. 예산은 한정되어 있는데 대폭적인 예산 지원을 받는 학교는 많아지고. 그런데 문제는 학교에 예산을 지원해 주다보니 그 예산이 거의 강사비에 집행이 되고 있는거라. 우스개 소리로 강사는 수업하고, 교사는 강사 관리하고. 주객이 전도된 거지. 바꾸자. 교육의 본질에 충실한 학교를 하자. (B 장학사)

예산은 많은데 학교 시설비로는 못 쓰고. 그래서 특성화 과목을 개설하고 강사를 막 부른거지. 주당 수업시수가 1~2시간 늘어나니까 강사를 고용해서 교사들의 수업부담도 줄여주자는 의미도 있었던 거 같아. 그리고 예산이 많으니까 골프채도 학생수 만큼 막 사고, 악기도 막 사고. 예산으로 이것도 안되고 저것도 안된다고 하니까 강사 부르고 교구 사고 하면서 돈 다 썼지. (J 교사)

지속가능한 교육이 중요한거 같아요. 예산이 얼마가 더 주어졌다는 건 중요한게 아닌 거 같아요. 강사들이 와서 수업을 하면 교사들의 자리는 어디인가요? 그래서 저희는 될 수 있는 한 외부강사를 안 부르고 있어요. 꼭 필요한 경우만 단타로 부르고. 교사의 전문성이 살아야, 교실에서 담임교사가 학생과 눈을 마주쳐야 교육이 되는거니까. 예산을 많이 주지 않아도 좋다, 돈 쓰는 것도 잡무일 수 있다는 생각? (I 부장)

제주특별자치도교육청에서 지원되는 자율학교 운영 예산에 대한 교직원들의 생각을 조사하였다. 면담 결과 i-좋은학교의 경우 예산 지원이 많았다는 의견이 있어 설문 문항을 이렇게 구성해 보았다. 그러나 결과는 ‘그렇지 않다’의 의견이 많았다. <표 IV-33>에서처럼 2016학년도에는 i-좋은학교의 경우도 3,000만원, 혹은 지원을 받지 못하는 기간연장 학교들이어서 이와 같은 응답 결과가 나온 것이라 여겨진다.

<표 IV-33> 제주특별자치도교육청에 지원되는 자율학교 운영 예산의 과함

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	72 24.4%	139 47.1%	64 21.7%	13 4.4%	7 2.4%	295 100%	5.762 (.264) (df=4)
	다한디배움학교	14 16.7%	46 54.8%	22 26.2%	2 2.4%	0 0.0%	84 100%	
	전체	86 22.7%	185 48.8%	86 22.7%	15 4.0%	7 1.8%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

강형인(2011)은 특별 지원된 교육 재정은 학교별로 건전하고 투명한 재정 운용이 되고 있는 것으로 평가하면서 특별 지원되는 재정은 학교마다 다양한 특성화 교육과정과 방과후학교 프로그램을 연계하여 운영함으로써 학원 등 사교육 의존도가 높은 학부모들에게 사교육비 경감은 물론 교육 수요자 만족도를 높일 수 있었다고 평가했다. 그러나 세부적인 집행 내역에 대한 평가 결과 수요자 맞춤형 특성화 프로그램 운영을 위해서는 외부 전문 강사 의존도가 높아 인건비성 경비에 집중 투자되고 있었다.

다. 소결

구조적 차원에서는 제주형 자율학교의 역사적 변천 과정과 제주형 자율학교의 법제적 특징에 대해 살펴 보았다.

우선 역사적 변천 과정을 살펴보면 제주형 자율학교는 제주특별자치도의 출현과 국제자유도시의 위상, 그리고 지역격차 해소에 대한 수요자들의 요구에 의해 특성화된 학교인 i-좋은학교가 만들어졌다. 2년마다 추가로 지정되어 운영된 i-좋은학교는 2018년 제4기 기간연장 학교를 마지막으로 운영이 중단된다. 대신 타지역의 혁신학교 성공 사례를 모델로 한 다한디배움학교가 2015년부터 지정·운영되면서 제주형 자율학교 제2 모델로 탄생되었다.

제주형 자율학교 정책의 추진 과정에서 가장 쟁점이 된 부분은 제주형 자율학교의 모델 변경에 관한 타당성이다. 본 연구를 통해 교직원들의 인식을 살펴본 바에 따르면 모델변경은 적절했던 것으로 판단된다. 우선, 앞장에서 살펴본 내용을 다시 상기시키면서 논의하자면 교직원들이 인식하는 학교 자율화 정책의 목표 인식에는, 다한디배움학

교의 정책 목표를 i-좋은학교의 정책목표보다 더 중요시 하고 있다. 교직원들은 학교 자율화 정책의 목표를 20.7%가 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’, 20.2%가 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교운영의 민주화 확대’, 15.8%가 ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성’으로 응답하였다. 이는 전문적 교사공동체를 강조하고, 학교의 민주적인 운영을 강조하는 경기도 혁신학교의 비전과 맥을 같이 한다. 즉 현재 제주특별자치도의 교직원들은 학교가 좀 더 교사의 전문성을 신장시키는 방향으로, 좀 더 학교 운영이 민주화되는 방향으로 자율성이 활용되어야 한다고 인식하고 있음을 보여주는 증거이다.

교직원들은 2006년 제주특별자치도의 국제자유도시가 출범하고 그 과정에 국제화, 특성화, 지역격차 해소의 차원에서 i-좋은학교 운영이 적절하였다고 인식하고 있었다. 17.4%가 ‘매우 그렇다’고 보았으며 44.3%가 ‘그렇다’고 응답하였다. 부정적인 견해는 8.9%에 불과하다. 즉 i-좋은학교는 제주국제화도시 출범이라는 당시의 시대 요구상을 반영한 학교모델이었다. 반면, 교직원들은 다huri배움학교 역시 지금의 교육환경에서 적절한 학교모델로 인식하고 있다. 교직원의 17.7%가 ‘매우 그렇다’고 응답하였고, 44.9%가 ‘그렇다’고 응답하였다. 부정적인 응답은 4.0%에 불과했다. 결국, i-좋은학교에서 다huri배움학교로의 모델 전환은 시대적인 요구에 부응한 적절한 정책 전환이었다는 인식이다. 단, 모델변경 과정에서의 의견 수렴은 긍정적인 답변이 36.9%로 높게 나타나지 않아 부족한 것으로 드러났다.

다음, 제주형 자율학교의 법적 특성에 대해 살펴보았다. 제주형 자율학교는 시수 증감 및 교과용 도서 사용 등 자율적 교육과정 운영의 특례, 일반교사의 교장·교감 임용권, 교원의 전보·유예 요청권, 교원배치기준 이상 배치권 등의 인사권 특례, 학기, 학년제, 학년도, 수업일수 조정 등의 학사 운영 자율권, 학생의 전입학 가능권, 특별 예산권 등 많은 자율권이 주어진 학교이다. 이러한 자율권에 대해서 교직원들은 그 중요도를 인식하고 있었다. 그러나 활용도는 높지 않았다.

교육과정 운영의 특례인 경우, i-좋은학교에서는 특성화 과목을 개설하여 운영하고 있었으나 다huri배움학교의 과목 개설은 미비하였다. 특성화 과목 운영의 필요에 따라서 교과용 도서를 사용하는 학교들이 2016년 i-좋은학교의 경우 9개교가 있었다. 그리고 교육과정 시수 관련 자율권이, 시수 감축과 이에 따른 새로운 과목의 개설보다는 주당 수업시수를 증가시켜 새로운 과목을 개설하는 형태로 운영되었다. 이러한 운영

형태는 처음의 법 제정 의도에 맞지 않으며, 또한 2015 개정 교육과정을 운영하는 현재 실효성 있는 특례가 아니라는 지적이었다. 한편, 법 제정 당시와 달리 교육과정 재구성이 가능하고 오히려 권장하는 지금의 상황에서 과목의 시수를 줄이고 특성화 교육 활동을 하도록 요구하는 것은 시대착오적인 요구라는 지적이다.

제주형 자율학교의 특례 중 수업일수 감축, 학년제, 학년도, 학기에 대한 자율 운영권이 있다. 하지만 이를 도입하여 운영한 학교는 없었다. 제주형 자율학교의 장이 수업일수 감축 이외에 학년제, 학년도, 학기에 대한 자율 운영권을 도입하지 못한 것은 우리 사회 전반에 정착된 보편적인 제도를 넘어서지 못한 것으로 볼 수 있다. 이것에 대해 강형인(2011)은 제주형 자율학교를 졸업하였다하여도 일반 초등학교 졸업자들과 동일한 시점에서 상급학교인 중학교로 진학해야 하는 현실이 교육 수요자의 공감대를 이끌어내지 못하였다고 지적하고 있다.

제주형 자율학교의 특례들 중 교육과정 운영의 자율권 다음으로 교직원들이 중요하게 여기는 것은 교원 인사권이었다. 그러나 제주형 자율학교의 인사권 활용 현실은 내부형 공모교장의 확대 정도뿐이었다. 나머지 초빙교사제도나 일반교사의 전보·유예 요청권은 연구학교 수준의 자율권밖에는 인정되지 않고 있었다.

제주형 자율학교의 자율적 학생 선발권은 시행 초기에는 통학버스의 운영 등 제주사회 전반에 큰 이슈로 자리잡았었다(강형인, 2011) 그러나 과대학교·과밀학급에서 학구에 상관없이 전학과 입학이 허용되는 자율적 학생선발권은 지금 현재 실효성이 없다. 제주특별자치도교육청의 과대·과밀학급 규정에 의하면 한라초등학교와 외도초등학교의 학생만이 제주형 자율학교로의 입학 및 전학이 가능하다. 학급당 학생수의 감소에 맞게 과대학교·과밀학급에 대한 기준을 재정비하던지, 자율적 학생 선발권의 필요성에 대해 재논의하여 제주도 전체로 확대하던지 등의 현 사회상과 수요자의 요구에 맞는 조치가 필요한 실정이다.

예산권과 관련하여 제주형 자율학교에 이양된 재정영역 권한은 없다. 다만, 제주형 자율학교의 운영을 위한 예산이 특별히 교부되는 방식으로 예산 운영의 자율권이 행사되었다. 특별재정은 우선적으로 제주특별법에 명시된 학교 및 교육과정 운영의 특례와 관련된 사업을 지원하기 위해 편성·집행되었다. 강형인(2011)은 특별재정이 대부분 특성화 교육과정 운영비로 집행되었으며 사교육비 경감 효과를 가져왔고 교육수요자의 만족도를 제고시켰다고 평가하고 있다.

3. 구성적 차원

구성적 차원에서는 제주형 자율학교 정책을 둘러싼 이해 당사자들의 역할과 갈등, 정책 수요자인 학생, 학부모의 만족도 등을 조사하였다.

제주형 자율학교 정책의 이해 당사자로는 전반적으로 정책을 기획하고 운영하고 평가하는 제주특별자치도교육청, 단위학교에서 제주형 자율학교를 운영하고 있는 운영주체인 교직원, 정책 수요자인 학생과 학부모, 제주형 자율학교에 예산을 지원해주는 제주특별자치도청이 있다. 이 중 단위학교 교직원은 모델에 따라 i-좋은학교의 교직원과 다혼디배움학교의 교직원으로 구분될 수 있으며, 직위에 따라서는 관리자, 업무담당 교사, 일반교사, 행정실장으로 구분될 수 있다.

가. 구성원들의 역할과 갈등

1) 구성원들의 역할

먼저 제주형 자율학교 구성원들의 역할에 대해 살펴보았다.

제주특별자치도는 2007년부터 2014년까지 비법정전입금의 형태로 제주형 자율학교 운영 예산을 지원하였다. 2006년 제정된 「제주특별자치도법」은 실질적인 지방분권을 보장하여 자치권을 확보한 법으로 국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육 인프라 구축을 위한 여건들을 마련하였다. 그 안에서 차별화된 제주만의 자율학교 근거가 만들어졌다. 제주특별자치도는 국제자유도시에 걸맞은 특성화된 학교와 지역 간 교육격차 해소를 위한 학교 운영을 근거로 i-좋은학교에 예산을 지원하게 되었다. 즉 제주형 자율학교에 대한 제주특별자치도의 요구와 역할은, 국제자유도시에 걸맞은 차별화된 교육 인프라 구축을 요구하면서 이를 위한 예산 지원이었다. 매년 비법정전입금의 형태로 4억~9억 정도가 지원된 제주형 자율학교 사업비는 2016년부터 중단되어 다른 사업에 지원되고 있다. 이는 제주특별자치도교육청의 판단에 따른 것으로 여겨진다.

2007년도에는 도교육청에서 1억, 도청에서 1억 해서 한 학교에 2년을 지원해 줬어. 그런데 시간이 지나면서 그 수가 많아지고 너도 나도 예산 지원을 해 달라라고 하고. 그런

데 2014년에 그 예산들이 어디로 가냐 하고 봤더니, 어느 중학교의 경우는 90% 넘게 강사비라. 보충수업 강사비 같은. 초등학교도 다 강사들이 와서 특성화 프로그램 돌리고. 교사는 뒤에 서서 생활지도 하고. 이걸 아니다라는 생각들이 많은 것으로 파악했지. 학교 혁신에서 중요한건 교사의 전문성 아니? 학교 지원 예산이 강사비로 쓰여지면서 교사들의 전문성은 오히려 하락했다는 거. (B 장학사)

제주특별자치도교육청은 제주형 자율학교 정책의 기획자이며, 집행·운영자이며, 평가자 역할을 하였다. 예산 지원의 역할도 하였다. i-좋은학교 plan이 마련되고 국무총리실과 성과협약을 한 후 제주형 자율학교의 운영은 단위학교의 책무로 위임되었다. 물론 도교육청은 각종 컨설팅과 교사 연수 등을 지원하면서 제주형 자율학교를 지원하였다. 단위학교는 제주형 자율학교 운영 주체였다.

주무부서로서 나름 교육청내에 협력 체계를 만들려고 노력했습니다. 제주형 자율학교 교육과정과 관련해서는 교육과정 업무 담당자와 감사실과 협의하고, 인사는 인사담당장학사와 협의하고. 이렇게 나름 컨트롤 타워 역할을 했는데. (C장학사)

하지만 제주형 자율학교 운영 10년이 지나는 동안 지정과 평가 등 정책 운영의 패턴은 변한 것이 없다. 「제주특별자치도법」의 자율학교 특례와 관련하여 이를 구체화하기 위한 규정이나 지침 등을 마련하는 것도 부족했다.

실은 제주도 자율학교와 관련된 법적인 것은, 이 학교가 전국적으로 제주에만 있기 때문에 그 해석을 도교육청 자체적으로 내려야해요. 그런데 그런 경험들이 많지 않기 때문에 자신감이 없고, 맞나 안맞나 머뭇거리게 되고. 가장 좋은 것은 제주형 자율학교에 대한 연구를 다른 단위에서 해주고 그것에 대한 정책적인 뒷받침을 가지고 정책 집행자들이 일을 하면 좋죠. (C장학사)

이 업무를 맡고 1년은 다흔디배움학교 지정하고, 컨설팅하고, 평가하기에 바빴던거 같아요. 제주형 자율학교가 어떤 학교인지, 어떤 특례를 갖고 있는 학교인지, 도교육청에서는 무엇을 해야하는지에 대한 고민 없이. 2년째가 되니까 제주형 자율학교가 보이더라고요. 아, 알아야 되겠다. 특례들을 어떻게 활용해야 하는지 단위학교에 안내하고 해야겠다. 그렇게 2년이 지나고 업무가 바뀌었어요. (C장학사)

제주형 자율학교에 대해 고민하고 그 특례들을 어떻게 활용하고 하는 연구가 필요할 거 같아. 그런데 여기는 집행하는 기구지. 자기가 맡은 업무하다보면 그런 고민을 못하고 지나가지. (B장학사)

위의 면담 내용은 2007년 제주형 자율학교가 시작된 이래 되풀이된 도교육청의 모습이다. i-좋은학교 plan이 마련되고 국무총리실과 성과협약을 한 후 제주형 자율학교의 운영은 단위학교의 책무로 위임되었다.

2) 단위학교내 교직원들의 참여 의지와 역할 분담

다음은 제주형 자율학교에 대한 구성원들의 참여 의지와 관심도에 대해 알아보았다. 먼저 교직원들을 대상으로 제주형 자율학교 운영에 대한 관심과 참여의지를 조사하였다. 전체 교직원의 45.9%가 ‘매우 그렇다’라고 응답했으며, ‘그렇다’의 응답도 40.9%나 되었다. 부정적인 응답은 1.8%로 대부분의 교직원들은 제주형 자율학교 운영에 관심을 가지고 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다. 교직원의 구성원별로 응답을 차이를 살펴보니 모델별로는 유의미한 차이가 없었지만 직위별, 경력별로는 차이가 있었다. 관리자와 업무담당교사의 경우 78.8%, 73.5%가 ‘매우 그렇다’에 응답한 반면, 일반교사는 37.8%, 행정실장은 26.1%가 ‘매우 그렇다’고 대답하여 직위에 따라 적극적인 참여층이 다른 것으로 나타났다. 경력에 따라서도 고경력으로 갈수록 관심도와 참여도가 높았는데, 이는 고경력자 중 관리자와 부장교사가 많아 참여도 역시 높게 나타난 것으로 보인다.

<표 IV-34> 제주형 자율학교 운영에 대한 교직원들의 관심과 참여도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	0 0.0%	7 2.4%	36 12.2%	121 41.0%	131 44.4%	295 100%	7.676 (.137) (df=4)
	다한디배움학교	1 1.2%	0 0.0%	6 7.1%	34 40.5%	43 51.2%	84 100%	
	전체	1 0.3%	7 1.8%	42 11.1%	155 40.9%	174 45.9%	379 100%	

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	11 21.2%	41 78.8%	52 100%	59.179*** (.000) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	9 26.5%	25 73.5%	34 100%	
	일반교사	1 0.4%	5 1.9%	35 13.0%	127 47.0%	102 37.8%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	2 8.7%	7 30.4%	8 34.8%	6 26.1%	23 100%	
	전체	1 0.3%	7 1.8%	42 11.1%	155 40.9%	174 45.9%	379 100%	
경력별	5년 미만	1 1.4%	2 2.7%	14 19.2%	35 47.9%	21 28.8%	73 100%	31.224*** (.000) (df=8)
	5~20년 미만	0 0.0%	3 1.6%	21 11.4%	84 45.7%	76 41.3%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	2 1.6%	7 5.7%	36 29.5%	77 63.1%	122 100%	
	전체	1 0.3%	7 1.8%	42 11.1%	155 40.9%	174 45.9%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

다음은 단위학교 내 교직원간 역할 분담에 대한 교직원들의 인식을 살펴보았다. 질문은 '우리학교는 자율학교 운영시 교사들 간 역할 분담이 잘 되어 있다'였다. 전체 교직원 중 56.2%가 '매우 그렇다'로 응답했으며 35.1%가 '그렇다'로 응답하였다. '전혀 그렇지 않다'는 응답은 없었으며, '그렇지 않다'의 부정적인 응답은 1.6%에 불과하였다. 즉 91.3%의 교직원이 단위학교 내 역할 분담이 잘 이루어지고 있다고 느끼고 있었다. 다만, 일반교사와 행정실장, 저경력 교사일수록 교내 역할 분담에 대한 '매우 그렇다'의 응답률이 상대적으로 낮았다. 관리자와 업무담당교사의 경우 역할 분담이 잘 이루어지고 있는 것으로 느끼고 있었는데, 이들은 역할 분담에서 비중 있는 역할을 하는 교사들로서 자신들의 학교 운영에 대한 긍정적인 평가가 이런 답변으로 연결된 것으로 보인다.

〈표 IV-35〉 제주형 자율학교 운영 시 교직원간 역할 분담

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	0 0.0%	5 1.7%	16 5.4%	102 34.6%	172 58.3%	295 100%	6.656 (.092) (df=4)
	다혼디배움학교	0 0.0%	1 1.2%	11 13.1%	31 36.9%	41 48.8%	84 100%	
	전체	0 0.0%	6 1.6%	27 7.1%	133 35.1%	213 56.2%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	12 23.1%	40 76.9%	52 100%	30.968*** (.000) (df=9)
	업무담당교사	0 0.0%	1 2.9%	2 5.9%	7 20.6%	24 70.6%	34 100%	
	일반교사	0 0.0%	4 1.5%	19 7.0%	107 39.6%	140 51.9%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	1 4.3%	6 26.1%	7 30.4%	9 39.1%	23 100%	
	전체	0 0.0%	6 1.6%	27 7.1%	133 35.1%	213 56.2%	379 100%	
경력별	5년 미만	0 0.0%	2 2.7%	7 9.6%	34 46.6%	30 41.1%	73 100%	19.639** (.001) (df=6)
	5~20년 미만	0 0.0%	3 1.6%	15 8.2%	70 38.0%	96 52.2%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	1 0.8%	5 4.1%	29 23.8%	87 71.3%	122 100%	
	전체	0 0.0%	6 1.6%	27 7.1%	133 35.1%	213 56.2%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

3) 교사와 행정실 간 업무 협조 체제

다음은 교사들과 행정실과 업무 협조 체제에 대해 살펴보았다. 질문 내용은 ‘우리 학교는 자율학교 운영시 교사들과 행정실 간에 협조적이다’였다. 이와 같은 질문은 현 교육청의 조직개편 및 연구용역과 관련하여 제시되었던 교원행정업무 경감에 대한 현장의 불만, 특히 교육행정공무원의 반발(헤드라인제주, 2014.9.15.)에 따른 학교 현장의 분위기를 살펴보기 위함이었다. 전체 교직원의 62.8%가 매우 협조적이라고 응답했고, 30.6%가 협조적이라고 응답했다. 부정적인 응답은 1.3%에 그쳤다. 특히 관리자와 업무담당자는 80% 이상이 협조적인 체제를 유지한다고 답하였다. 하지만 행정실장의 경우 ‘매우 그렇다’가 47.8%, ‘그렇다’가 43.5%로 다소 낮은 평가 결과를 보였다. 경력별로는 5년 미만의 교직원들의 긍정적인 대답이 낮았다. 이는 5년 미만 교사들의 업무에 대한

부담감, 행정실과 교사들간 소통의 부담감 등이 작용한 것으로 보인다. 조사결과 제주 특별자치도교육청 행정 조직 개편에 따른 교사 사회와 행정직 사회의 불만과 역할 혼란보다는 단위학교 내에서는 대체적으로 협조적으로 운영되고 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-36> 제주형 자율학교 운영시 교사와 행정실 간의 협조 체제

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	0 0.0%	2 0.7%	11 3.7%	85 28.8%	197 66.8%	295 100%	14.956** (.002) (df=4)
	다혼디배움학교	0 0.0%	3 3.6%	9 10.7%	31 36.9%	41 48.8%	84 100%	
	전체	0 0.0%	5 1.3%	20 5.3%	116 30.6%	238 62.8%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	1 1.9%	9 17.3%	42 80.8%	52 100%	26.376** (.002) (df=9)
	업무담당교사	0 0.0%	2 5.9%	0 0.0%	4 11.8%	28 82.4%	34 100%	
	일반교사	0 0.0%	3 1.1%	17 6.3%	93 34.4%	157 58.1%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	0 0.0%	2 8.7%	10 43.5%	11 47.8%	23 100%	
	전체	0 0.0%	5 1.3%	20 5.3%	116 30.6%	238 62.8%	379 100%	
경력별	5년 미만	0 0.0%	1 1.4%	4 5.5%	32 43.8%	36 49.3%	73 100%	13.870** (.018) (df=6)
	5~20년 미만	0 0.0%	2 1.1%	12 6.5%	58 31.5%	112 60.9%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	2 1.6%	4 3.3%	26 21.3%	90 73.8%	122 100%	
	전체	0 0.0%	5 1.3%	20 5.3%	116 30.6%	238 62.8%	379 100%	

*p<.05, **p<.001

4) 단위학교 내 민주적 의사결정 구조

다음은 제주형 자율학교의 구성원들이 얼마나 민주적으로 의사결정에 참여하고 있는지를 알아보았다. 단위학교의 민주적 의사결정 구조를 알아보기 위해 교직원들의 업무 관련 협의회 빈도, 교직원들의 의견 진술 기회 부여, 학부모들이 인식하는 학교의 의견 수렴 노력 정도, 학생들이 인식하는 학교의 의견 수렴 노력 정도를 조사하였다.

먼저, 교직원들이 인식하는 학교 운영 및 업무 관련 교직원 협의회 빈도이다. 질문은 ‘우리학교는 학교 운영 및 업무 관련 교직원 협의를 자주 한다’였다. 조사 결과 부정적인 답변은 전혀 없었다. ‘매우 그렇다’는 의견이 66.8%, ‘그렇다’는 응답이 30.3%로 긍

정적인 응답이 97.1%나 되었다. 학교 모델별로 교직원 경력별로 인식의 유의미한 차이는 없었으나 직위에 따라서는 인식에 차이가 있었다. ‘매우 그렇다’는 응답이 관리자가 82.7%, 업무담당자가 76.5%, 일반교사가 63.7%, 행정실장이 52.5%로, 관리자로 갈수록 관련 협의를 자주한다고 느끼고 있었고, 일반교사와 행정실장으로 갈수록 느끼는 정도가 약했다.

<표 IV-37> 학교 단위의 학교 운영 및 업무 관련 교직원 협의회 빈도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	0	0	11	93	191	295	4.550 (.088) (df=4)
	다훈디배움학교	0	0	0	22	62	84	
	전체	0	0	11	115	253	379	
		0.0%	0.0%	2.9%	30.3%	66.8%	100%	
직위별	관리자	0	0	0	9	43	52	18.450** (.010) (df=9)
	업무담당교사	0	0	1	7	26	34	
	일반교사	0	0	7	91	172	270	
	행정실장	0	0	3	8	12	23	
	전체	0	0	11	115	253	379	
		0.0%	0.0%	2.9%	30.3%	66.8%	100%	
경력별	5년 미만	0	0	2	23	48	73	7.876 (.076) (df=4)
	5~20년 미만	0	0	4	66	114	184	
	20년 이상	0	0	5	26	91	122	
	전체	0	0	11	115	253	379	
		0.0%	0.0%	2.9%	30.3%	66.8%	100%	

*p<.05, ***p<.001

다음은 교직원들이 인식하는 학교 내의 의견 진술 기회 부여 기회 정도에 대해 살펴 보았다. 질문은 ‘나는 자율학교 운영에 대해 의견을 진술할 기회가 많다’였다. <표 IV-38>과 같이 전체 교직원의 47.8%가 ‘매우 그렇다’, 35.4%가 ‘그렇다’, 13.7%가 ‘보통이다’로 대체적으로 학교 내에서 자신의 의견을 이야기할 기회가 많은 것으로 보인다. 그러나 학교모델별, 직위별, 경력별로 서로 다른 기회를 부여받는 것으로 나타났다. 모

델별로는 ‘매우 그렇다’의 의견이, 다훈디배움학교 교직원들이 65.5%로 i-좋은학교 교직원 42.7%에 비해 더 많은 것으로 보인다. 직위별로는 업무담당교사가 73.5%로 가장 많았고 행정실장의 경우 17.4% 발언기회가 적은 것으로 나타났다. 경력별로는 ‘매우 그렇다’가 고경력 교사 54.9%, 저경력 교사 38.4%로 저경력 교사의 발언기회가 상대적으로 적은 것으로 나타났다.

〈표 IV-38〉 학교 단위에서 교직원 의견 진술 기회 부여

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	4 1.4%	8 2.7%	49 16.6%	108 36.6%	126 42.7%	295 100%	19.205*** (.000) (df=4)
	다훈디배움학교	0 0.0%	0 0.0%	3 3.6%	26 31.0%	55 65.5%	84 100%	
	전체	4 1.1%	8 2.1%	52 13.7%	134 35.4%	181 47.8%	379 100%	
직위별	관리자	1 1.9%	0 0.0%	5 9.6%	16 30.8%	30 57.7%	52 100%	34.508** (.001) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	2 5.9%	7 20.6%	25 73.5%	34 100%	
	일반교사	3 1.1%	5 1.9%	39 14.4%	101 37.4%	122 45.2%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	3 13.0%	6 26.1%	10 43.5%	4 17.4%	23 100%	
	전체	4 1.1%	8 2.1%	52 13.7%	134 35.4%	181 47.8%	379 100%	
경력별	5년 미만	2 2.7%	4 5.5%	7 9.6%	32 43.8%	28 38.4%	73 100%	15.6475** (.047) (df=8)
	5~20년 미만	1 0.5%	2 1.1%	32 17.4%	63 34.2%	86 46.7%	184 100%	
	20년 이상	1 0.8%	2 1.6%	13 10.7%	39 32.0%	67 54.9%	122 100%	
	전체	4 1.1%	8 2.1%	52 13.7%	134 35.4%	181 47.8%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

다음은 학부모들에게 학교의 의견수렴 정도를 물어 보았다. 학부모의 34.0%가 ‘매우 그렇다’로 답하였으며 ‘그렇다’ 41.7%, ‘보통이다’ 20.5%, ‘그렇지 않다’ 2.9%, ‘전혀 그렇지 않다’ 1.0%로 응답하였다. 학교 모델간의 응답차이는 없었다. 75.7%의 학부모들은 학교에서 학생·학부모·지역사회 의견 수렴을 위해 자주 의견을 묻고 있다고 느끼고 있었다.

〈표 IV-39〉 학부모들이 인식하는 학교 단위에서 학생·학부모·지역사회 의견 수렴 빈도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 (모델별)	i-좋은학교	5 1.3%	12 3.2%	75 20.2%	153 41.1%	127 34.1%	372 100%	2.759
	다훈디배움학교	0 0.0%	3 2.0%	32 21.2%	65 43.0%	51 33.8%	151 100%	(.722)
	전체	5 1.0%	15 2.9%	107 20.5%	218 41.7%	178 34.0%	523 100%	(df=4)

*p<.05, ***p<.001

의견 수렴과 동시에 의견 반영 정도를 살펴보니, 학부모들은 대체적(77.3%)으로 학교가 학생·학부모·지역사회의 요구를 반영하고 있다고 느끼고 있었다. 즉 2/3 이상의 학부모들이 학교는 학생·학부모·지역사회 의견을 자주 듣고 또 그 내용을 반영하고 있는 것으로 인식하고 있었다. i-좋은학교와 다훈디배움학교의 모델별 학부모 의견 차이는 없었다.

〈표 IV-40〉 학부모들이 인식하는 학교 단위에서 학생·학부모·지역사회 요구 반영

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 (모델별)	i-좋은학교	6 1.6%	4 1.1%	73 19.6%	167 44.9%	122 32.8%	372 100%	4.392
	다훈디배움학교	0 0.0%	4 2.6%	32 21.2%	65 43.0%	50 33.1%	151 100%	(.386)
	전체	6 1.1%	8 1.5%	105 20.1%	232 44.4%	172 32.9%	523 100%	(df=4)

*p<.05, ***p<.001

학생들을 대상으로 학교의 의견수렴 정도를 살펴보았다. 학생의 48.7%가 ‘매우 그렇다’로 답하였으며 ‘그렇다’ 33.0%, ‘보통이다’ 14.2%, ‘그렇지 않다’ 2.0%, ‘전혀 그렇지 않다’ 2.1%로 나타났다. 학부모와 달리 학생들의 의견은 학교 모델간에 유의미한 차이가 있었다. ‘매우 그렇다’의 대답이 다훈디배움학교 학생들의 경우 53.2%로, i-좋은학교 학생 45.8% 대답보다 높았다. 이러한 응답의 차이는 다훈디배움학교 교사 면담에서 이유를 알 수 있었다.

저희 학교는 다모임이라는 걸 해요. 교사다모임, 학생다모임, 학부모다모임. 다 모여서 의논을 한다해서 다모임입니다. 학생다모임은 예를 들어 핸드폰 사용, 복도에서 뛰어다니지 않기 등 학교 생활 규칙 만들기 같은 걸 의논하죠. 학교에 관한 여러 가지를 의논합니다. 여기서 결정된 건, 교사가 마음에 들지 않은 결정도 있어요, 모두가 따릅니다.

(I 부장)

<표 IV-41> 학생들이 인식하는 학교 단위에서 학생 의견 수렴 빈도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학생 (모델별)	i-좋은학교	17 3.2%	14 2.7%	93 17.7%	161 30.6%	241 45.8%	526 100%	27.473*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	1 0.3%	3 .9%	29 8.8%	122 36.9%	176 53.2%	331 100%	
	전체	18 2.1%	17 2.0%	122 14.2%	283 33.0%	417 48.7%	857 100%	

*p<.05, ***p<.001

이상과 같은 민주적 의사결정과 함께 구성원들이 새로운 학교 만들기를 위해 노력하고 있는지를 살펴보았다. 새로운 학교라고 하면 학교의 변화와 혁신을 일컫는다. 교직원들의 63.3%가 ‘매우 그렇다’, 28.5%가 ‘그렇다’고 대답하여 전체의 91.8%가 긍정적인 답변을 하였다. 제주형 자율학교 운영을 위해 교육과정을 새롭게 하고, 특성화 과목과 프로그램을 운영하고, 수업협의, 업무 협의를 하고 하는 일련의 과정들이 새로운 학교로의 변화라고 인식하고 있었다. 부정적인 응답은 0.8%에 그쳤다.

5) 새로운 학교 만들기 노력

<표 IV-42> 새로운 학교 문화 만들기 노력

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	0 0.0%	3 1.0%	28 9.5%	90 30.5%	174 59.0%	295 100%	14.681*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	18 21.4%	66 78.6%	84 100%	
	전체	0 0.0%	3 0.8%	28 7.4%	108 28.5%	240 63.3%	379 100%	

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	1 1.9%	5 9.6%	46 88.5%	52 100%	45.917*** (.000) (df=9)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	1 2.9%	8 23.5%	25 73.5%	34 100%	
	일반교사	0 0.0%	1 0.4%	21 7.8%	88 32.6%	160 59.3%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	2 8.7%	5 21.7%	7 30.4%	9 39.1%	23 100%	
	전체	0 0.0%	3 0.8%	28 7.4%	108 28.5%	240 63.3%	379 100%	
경력별	5년 미만	0 0.0%	0 0.0%	9 12.3%	26 35.6%	38 52.1%	73 100%	27.635*** (.000) (df=6)
	5~20년 미만	0 0.0%	1 0.5%	16 8.7%	63 34.2%	104 56.5%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	2 1.6%	3 2.5%	19 15.6%	98 80.3%	122 100%	
	전체	0 0.0%	3 0.8%	28 7.4%	108 28.5%	240 63.3%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

학부모들이 인식하기에 관리자들도 학교의 변화와 개선을 위해 얼마나 노력하고 있다고 생각하는지 알아보았다. 모델별로 인식의 차이는 없었으며 40.0%가 ‘매우 그렇다’, 41.3%가 ‘그렇다’로 81.3%의 학부모는 관리자가 학교 변화와 개선을 위해 노력하고 있다고 느끼고 있었다.

<표 IV-43> 학부모들이 인식하는 관리자의 학교 변화와 개선 노력 정도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 (모델별)	i-좋은학교	5 1.3%	8 2.2%	56 15.1%	158 42.5%	145 39.0%	372 100%	1.761 (.790) (df=4)
	다한디배움학교	1 0.7%	5 3.3%	23 15.2%	58 38.4%	64 42.4%	151 100%	
	전체	6 1.1%	13 2.5%	79 15.1%	216 41.3%	209 40.0%	523 100%	

*p<.05, ***p<.001

학생들에게도 관리자들도 학교 변화와 개선을 위해 얼마나 노력하고 있는지에 대해 의견을 물었다. 60.9%가 ‘매우 그렇다’로 대답하였고 ‘그렇다’도 26.0%로, 86.9%가 긍정적으로 답하였다.

<표 IV-44> 학생들이 인식하는 관리자의 학교 변화와 개선 노력 정도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학생 (모델별)	i-좋은학교	8 1.5%	9 1.7%	41 7.8%	133 25.3%	335 63.7%	526 100%	7.925
	다훈디배움학교	4 1.2%	7 2.1%	43 13.0%	90 27.2%	187 56.5%	331 100%	(.092)
	전체	12 1.4%	16 1.9%	84 9.8%	223 26.0%	522 60.9%	857 100%	(df=4)

*p<.05, ***p<.001

이번에는 학생들을 대상으로 담임교사와의 감성적 접촉 시간에 대해 어떻게 생각하는지를 살펴보았다. 질문은 ‘담임선생님과 이야기를 나누거나 놀이를 하는 시간이 많다’였다. 이 응답에는 학교 모델별로 유의미한 차이를 보였는데, ‘매우 그렇다’와 ‘그렇다’의 긍정적인 답변이 i-좋은학교 71.5%, 다훈디배움학교 80.4%로 다훈디배움학교 학생들이 높게 응답하였다. 이는 담임교사에게는 업무를 부여하지 않는 다훈디배움학교 업무조직 특성에 따른 것으로 보인다.

<표 IV-45> 학생들이 인식하는 담임교사와의 감성적 접촉 시간

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학생 (모델별)	i-좋은학교	13 2.5%	20 3.8%	117 22.2%	141 26.8%	235 44.7%	526 100%	9.833**
	다훈디배움학교	7 2.1%	11 3.3%	47 14.2%	92 27.8%	174 52.6%	331 100%	(.040)
	전체	20 2.3%	31 3.6%	164 19.1%	233 27.2%	409 47.7%	857 100%	(df=4)

*p<.05, ***p<.001

담임들은 업무가 없습니다. 처음에는 뭘 해야 하는지도 모르겠고, 업무하는 부장선생님들 보면 미안하고 그랬는데, 6개월이 지나서 알게 되었습니다. 내가 우리 반 학생들과 함께하고 있구나. 업무가 없으니까 학생들 곁으로 가게 되는구나. (M교사)

6) 전문적 교사 공동체 형성

다음은, 요즘 강조되고 있는 전문적 교사 공동체 활동에 대해 조사하였다. 먼저, 설

문지를 통해 교직원들에게 교육과정·수업 개선을 위한 교사 협의 활동의 빈도에 대해 살펴보았다. 57.8%의 교사가 ‘매우 그렇다’라고 대답하였고 28.6%가 ‘그렇다’고 응답하여 95.9%의 교사들이 교육과정과 수업 개선을 위한 협의 활동을 자주하는 것으로 나타났다. 설문지 조사결과 학교 모델별 차이는 없었다. 직위별로는 관리자는 78.8%가 ‘매우 그렇다’라고 응답한 반면, 일반교사의 경우 54.8%가 응답하여 서로 느끼는 협의 활동의 빈도가 다른 것으로 나타났다. 경력별로는 저경력에 비해 고경력 교사가 협의 활동을 많이 하고 있다고 표시하고 있었다.

〈표 IV-46〉 교육과정 수업 개선을 위한 교사 협의 활동

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	0 0.0%	4 1.4%	17 5.8%	113 38.3%	161 54.6%	295 100%	6.714 (.104) (df=4)
	다흔디배움학교	0 0.0%	0 0.0%	2 2.4%	24 28.6%	58 69.0%	84 100%	
	전체	0 0.0%	4 1.1%	19 5.0%	137 36.1%	219 57.8%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	11 21.2%	41 78.8%	52 100%	18.585** (.022) (df=9)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	1 2.9%	11 32.4%	22 64.7%	34 100%	
	일반교사	0 0.0%	4 1.5%	16 5.9%	102 37.8%	148 54.8%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	0 0.0%	2 8.7%	13 56.5%	8 34.8%	23 100%	
	전체	0 0.0%	4 1.1%	19 5.0%	137 36.1%	219 57.8%	379 100%	
경력별	5년 미만	0 0.0%	3 4.1%	7 9.6%	29 39.7%	34 46.6%	73 100%	20.048** (.004) (df=6)
	5~20년 미만	0 0.0%	1 0.5%	9 4.9%	73 39.7%	101 54.9%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	0 0.0%	3 2.5%	35 28.7%	84 68.9%	122 100%	
	전체	0 0.0%	4 1.1%	19 5.0%	137 36.1%	219 57.8%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

이러한 설문조사 결과와는 달리 면담조사에서는 모델별로 유의미한 차이를 발견할 수 있었다. i-좋은학교 교사들은 수업을 위한 협의회를 많이 가지는 반면 다흔디배움학교 교사들은 수업 이외에 책 읽기, 교육과정 재구성 등 교사 공동체 모임에 대해 고민하고 있었다.

수업 협의회를 자주하죠. 교사들 모두 공개수업을 하는데 교사별로 1년에 한번은 사전 협의도 하고, 사후 협의도 합니다. 일반학교에서는 사후 협의만 하는 경우도 많은데 우리는 사전협의까지 합니다. (G부장)

저희는 초점이 성장에 있잖아요. 학생, 교사, 학부모. 학생의 성장과 교사의 성장을 위해 수업에 대한 고민을 많이 합니다. 교사의 전문성도 고민하고. 그래서 전문적 학습공동체를 운영하는데. 작년에는 교육과정 재구성과 수업관련 협의를 1주일에 한번씩 했어요. 올해는 교육관련 책읽기도 하는데. 책 읽을 시간이 없어 모여서 읽기도 하고. (I부장)

전문적 학습공동체. 알아야지, 교사가 알아야 실천을 하지. 알고 실천하고, 바꾸고. 혼자서는 안돼. 하다가 힘들면 그만두거든. 학교든 지역 단위든 함께 고민하고 수업하고 공부하는 모임이 너무 중요한데. (M교사)

교사 전문성 신장을 위한 수업협의를 함께 단위학교 내 외부강사의 활용 빈도는 어느 정도인지 인식조사를 통해 알아보았다. 외부 강사의 지나친 활용이 교사의 전문성을 저해한다는 면담 의견 때문이다. 외부강사의 활용 정도는 두 모델간 큰 차이가 있었다. ‘매우 그렇다’가 I-좋은학교 60.0%인데 반해 다훈디배움학교는 13.1%였다. 특성화 과목이 많은 i-좋은학교의 경우 외부강사 의존도가 높은 반면, 특성화 과목이 거의 없는 다훈디배움학교는 외부강사를 많이 활용하지 않는 것으로 보인다.

<표 IV-47> 교육과정 운영에 외부강사 활용 빈도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	1 0.3%	2 0.7%	22 7.5%	93 31.5%	177 60.0%	295 100%	131.633*** (.000) (df=4)
	다훈디배움학교	1 1.2%	20 23.8%	31 36.9%	21 25.0%	11 13.1%	84 100%	
	전체	2 0.5%	22 5.8%	53 14.0%	114 30.1%	188 49.6%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	4 7.7%	10 19.2%	9 17.3%	29 55.8%	52 100%	28.851** (.004) (df=12)
	업무담당교사	1 2.9%	1 2.9%	8 23.5%	10 29.4%	14 41.2%	34 100%	
	일반교사	0 0.0%	17 6.3%	30 11.1%	84 31.1%	139 51.5%	270 100%	
	행정실장	1 4.3%	0 0.0%	5 21.7%	11 47.8%	6 26.1%	23 100%	
	전체	2 0.5%	22 5.8%	53 14.0%	114 30.1%	188 49.6%	379 100%	

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
경력별	5년 미만	0 0.0%	3 4.1%	4 5.5%	27 37.0%	39 53.4%	73 100%	9.356 (.299) (df=8)
	5~20년 미만	2 1.1%	12 6.5%	29 15.8%	54 29.3%	87 47.3%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	7 5.7%	20 16.4%	33 27.0%	62 50.8%	122 100%	
	전체	2 0.5%	22 5.8%	53 14.0%	114 30.1%	188 49.6%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

학부모들은 교사들의 전문성 신장 노력을 어떻게 보고 있는지 알아보았다. 교사들의 전문성 신장 노력에 대해 학부모들 중 13.8%가 ‘매우 그렇다’, 40.4%가 ‘그렇다’로 응답하였으며, 부정적인 응답은 2.6%에 불과하였다. 학부모들은 제주형 자율학교 교사들이 전문성 신장을 위해 노력하는 것으로 인식하고 있었다. 두 모델간의 응답 차이는 없었다.

<표 IV-48> 학부모들이 인식하는 교사들의 전문성 신장 노력 정도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 (모델별)	i-좋은학교	5 1.3%	5 1.3%	42 11.3%	154 41.4%	166 44.6%	372 100%	2.300 (.685) (df=4)
	다한디배움학교	1 0.7%	3 2.0%	23 15.2%	61 40.4%	63 41.7%	151 100%	
	전체	6 1.1%	8 1.5%	65 12.4%	215 41.1%	229 43.8%	523 100%	

*p<.05, ***p<.001

학생들에게도 교사들의 전문성 신장 노력 정도를 확인하였다. 질문은 ‘선생님들은 평소에 수업준비와 생활지도를 위해 노력 하신다’였다. 학생들의 64.5%가 ‘매우 그렇다’고 응답했으며, ‘그렇다’가 25.9%였다. 부정적인 응답은 2.4%였다. 두 모델간의 차이는 없었다.

<표 IV-49> 학생들이 인식하는 교사들의 전문성 신장 노력 정도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학생 (모델별)	i-좋은학교	9 1.7%	4 .8%	29 5.5%	137 26.0%	347 66.0%	526 100%	6.151 (.187) (df=4)
	다한디배움학교	4 1.2%	4 1.2%	32 9.7%	85 25.7%	206 62.2%	331 100%	
	전체	13 1.5%	8 .9%	61 7.1%	222 25.9%	553 64.5%	857 100%	

*p<.05, ***p<.001

즉, 제주형 자율학교 교사들의 전문성 신장 노력과 관련하여 교직원들은 본인들이 노력하고 있다고 인식하고 있고, 학부모와 학생들도 그렇게 인식하고 있었다. 다만, 다한디배움학교 교사들은 전문성 신장을 위한 노력을 개인 차원이 아닌 공동체의 노력으로 구조화 할 수 있는 데에 관심을 기울이고 있는 것으로 나타났다.

7) 학교 구성원 간 권한 재조정

학교 운영 자율성과 권한 부여 주체와 관련하여 교직원들의 인식을 알아보았다. 제주형 자율학교 운영을 위하여 ‘학교장의 권한 강화’, ‘교장공모제의 확대’, ‘교무회의 활성화’, ‘학교운영위원회 활성화’ 중 어느 방향으로 권한이 주어져야 한다고 인식하는지를 알아보기 위함이었다. 가장 긍정적으로 인식된 것은 교무회의의 활성화였다. 전체 교직원의 38.5%가 ‘매우 그렇다’, 46.7%가 ‘그렇다’고 응답하였다. 교장공모제의 확대에 관해서는 두 모델간 인식차이가 있었는데 다한디배움학교 교직원들이 더욱 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다.

<표 IV-50> 학교 구성원이 인식하는 학교 구성원간 역할 재조정(모델별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학교장의 권한을 강화하여 학교단위 책임경영을 강화한다.	i-좋은학교	9 3.1%	32 10.8%	73 24.7%	95 32.2%	86 29.2%	295 100%	14.922** (.007) (df=4)
	다한디배움학교	8 9.5%	18 21.4%	13 15.5%	25 29.8%	20 23.8%	84 100%	
	전체	17 4.5%	50 13.2%	86 22.7%	120 31.7%	106 28.0%	379 100%	
학교장의 경영 능력을 확보할 수 있도록 교장공모제를 확대한다.	i-좋은학교	22 7.5%	52 17.6%	115 39.0%	62 21.0%	44 14.9%	295 100%	16.304** (.003) (df=4)
	다한디배움학교	2 2.4%	6 7.1%	28 33.3%	32 38.1%	16 19.0%	84 100%	
	전체	24 6.3%	58 15.3%	143 37.7%	94 24.8%	60 15.8%	379 100%	
민주적인 학교 운영을 위하여 교무회의를 활성화한다.	i-좋은학교	0 0.0%	6 2.0%	38 12.9%	137 46.4%	114 38.6%	295 100%	18.806 (.142) (df=4)
	다한디배움학교	2 2.4%	0 0.0%	10 11.9%	40 47.6%	32 38.1%	84 100%	
	전체	2 0.5%	6 1.6%	48 12.7%	177 46.7%	146 38.5%	379 100%	

학교 구성원의 자율적 참여를 위하여 학교운영위원회를 활성화한다.	i-좋은학교	12 4.1%	40 13.6%	112 38.0%	88 29.8%	43 14.6%	295 100%	7.276 (.134) (df=4)
	다한디배움학교	3 3.6%	9 10.7%	23 27.4%	38 45.2%	11 13.1%	84 100%	
	전체	15 4.0%	49 12.9%	135 35.6%	126 33.2%	54 14.2%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

직위별로는 학교장의 권한 강화와 교무회의 활성화에서 유의미한 의견 차이를 보였다. 관리자와 업무담당자들은 학교장의 권한 강화를 상대적으로 긍정적으로 인식하고 있었다. 교무회의 활성화와 관련해서는 대체적으로 긍정적으로 인식하고 있었는데 특히 관리자들이 매우 긍정적으로 인식하고 있었다.

<표 IV-51> 학교 구성원이 인식하는 학교 구성원간 역할 재조정(직위별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학교장의 권한을 강화하여 학교단위 책임경영을 강화한다.	관리자	0 0.0%	5 9.6%	11 21.2%	13 25.0%	23 44.2%	52 100%	30.498** (.002) (df=8)
	업무담당교사	3 8.8%	3 8.8%	3 8.8%	7 20.6%	18 52.9%	34 100%	
	일반교사	14 5.2%	39 14.4%	64 23.7%	91 33.7%	62 23.0%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	3 13.0%	8 34.8%	9 39.1%	3 13.0%	23 100%	
	전체	17 4.5%	50 13.2%	86 22.7%	120 31.7%	106 28.0%	379 100%	
학교장의 경영 능력을 확보할 수 있도록 교장공모제를 확대한다.	관리자	5 9.6%	13 25.0%	16 30.8%	9 17.3%	9 17.3%	52 100%	17.534 (.131) (df=8)
	업무담당교사	4 11.8%	5 14.7%	8 23.5%	8 23.5%	9 26.5%	34 100%	
	일반교사	15 5.6%	35 13.0%	108 40.0%	72 26.7%	40 14.8%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	5 21.7%	11 47.8%	5 21.7%	2 8.7%	23 100%	
	전체	24 6.3%	58 15.3%	143 37.7%	94 24.8%	60 15.8%	379 100%	

민주적인 학교 운영을 위하여 교무회의를 활성화한다.	관리자	0	0	1	21	30	52	29.827** (.002) (df=8)
	업무담당교사	0	0	2	12	20	34	
	일반교사	2	6	38	132	92	270	
	행정실장	0	0	7	12	4	23	
	전체	2	6	48	177	146	379	
		0.5%	1.6%	12.7%	46.7%	38.5%	100%	
학교 구성원의 자율적 참여를 위하여 학교운영위원회를 활성화한다.	관리자	1	5	12	24	10	52	15.600 (.210) (df=8)
	업무담당교사	1	5	15	6	7	34	
	일반교사	13	37	96	89	35	270	
	행정실장	0	2	12	7	2	23	
	전체	15	49	135	126	54	379	
		4.0%	12.9%	35.6%	33.2%	14.2%	100%	

*p<.05, ***p<.001

단위학교 내 역할 권한 재조정에 관해서 교직원들은 교무회의 활성화를 가장 긍정적으로 인식하고 있었으며, 교장공모제에 대해서는 i-좋은학교와 다훈디배움학교 교직원 간의 인식차가 있었다. 특이한 사항은 관리자들은 학교장의 권한 강화보다 교무회의의 활성화를 더욱 긍정적으로 인식하고 있다는 점이다.

<표 IV-52> 학교 구성원이 인식하는 학교 구성원간 역할 재조정(경력별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학교장의 권한을 강화하여 학교단위 책임경영을 강화한다.	5년 미만	4	15	23	23	8	73	21.237** (.007) (df=8)
	5~20년 미만	10	24	41	56	53	184	
		20년 이상	3	11	22	41	45		122
	전체	17	50	86	120	106	379	
		4.5%	13.2%	22.7%	31.7%	28.0%	100%	

학교장의 경영 능력을 확보할 수 있도록 교장공모제를 확대한다.	5년 미만	2 2.7%	5 6.8%	35 47.9%	20 27.4%	11 15.1%	73 100%	26.098** (.001) (df=8)
	5~20년 미만	11 6.0%	22 12.0%	64 34.8%	56 30.4%	31 16.8%	184 100%	
	20년 이상	11 9.0%	31 25.4%	44 36.1%	18 14.8%	18 14.8%	122 100%	
	전체	24 6.3%	58 15.3%	143 37.7%	94 24.8%	60 15.8%	379 100%	
민주적인 학교 운영을 위하여 교무회의를 활성화한다.	5년 미만	0 0.0%	0 0.0%	16 21.9%	37 50.7%	20 27.4%	73 100%	27.196*** (.000) (df=8)
	5~20년 미만	2 1.1%	5 2.7%	29 15.8%	79 42.9%	69 37.5%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	1 0.8%	3 2.5%	61 50.0%	57 46.7%	122 100%	
	전체	2 0.5%	6 1.6%	48 12.7%	177 46.7%	146 38.5%	379 100%	
학교 구성원의 자율적 참여를 위하여 학교운영위원회를 활성화한다.	5년 미만	3 4.1%	5 6.8%	25 34.2%	30 41.1%	10 13.7%	73 100%	8.675 (.365) (df=8)
	5~20년 미만	8 4.3%	30 16.3%	68 37.0%	50 27.2%	28 15.2%	184 100%	
	20년 이상	4 3.3%	14 11.5%	42 34.4%	46 37.7%	16 13.1%	122 100%	
	전체	15 4.0%	49 12.9%	135 35.6%	126 33.2%	54 14.2%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

8) 구성원 간의 역할 기대와 갈등

다음은 제주형 자율학교를 둘러싼 구성원 간의 갈등과 역할 기대에 대해 살펴보았다.

가) 도교육청에 대한 기대와 갈등

교직원들이 인식하는 제주형 자율학교 운영을 위한 도교육청의 지원은 ‘매우 그렇다’가 31.4%, ‘그렇다’가 48.3%로 79.7%가 긍정적으로 인식하고 있었다. 하지만 모델별로 보면 다훈디배움학교의 교직원의 경우 i-좋은학교의 교직원에게 비해 긍정적인 응답 비율이 낮았다.

도교육청의 행정규제에 대한 인식은 두 모델간 차이가 없었으며 전혀 그렇지 않거나 그렇지 않다는 답변이 47.7%로 규제가 있다는 16.0% 보다 많았다.

<표 IV-53> 교직원이 인식하는 교육청의 지원과 간섭(모델별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
교육청의 지원	i-좋은학교	0 0.0%	6 2.0%	46 15.6%	134 45.4%	109 36.9%	295 100%	20.435*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	4 4.8%	21 25.0%	49 58.3%	10 11.9%	84 100%	
	전체	0 0.0%	10 2.6%	67 17.7%	183 48.3%	119 31.4%	379 100%	
교육청의 행정규제	i-좋은학교	25 8.5%	109 36.9%	113 38.3%	31 10.5%	17 5.8%	295 100%	7.102 (.119) (df=4)
	다한디배움학교	10 11.9%	37 44.0%	24 28.6%	12 14.3%	1 1.2%	84 100%	
	전체	35 9.2%	146 38.5%	137 36.1%	43 11.3%	18 4.7%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

교직원들의 직위별로 인식을 살펴보면 유의미한 차이가 있었다. 업무담당교사는 교육청의 지원이 더 많은 것으로 느끼고 있었고, 관리자, 일반교사, 행정실장은 상대적으로 업무담당교사보다는 지원을 덜 느끼고 있었다. 이는 업무담당교사의 경우 제주형 자율학교 관련 회의가 많고, 관련 공문을 집행하면서 교육청과의 소통의 기회가 많기 때문으로 판단된다. 교육청의 행정규제에 대해서는 관리자가 인식하는 부정적인 답변이 상대적으로 높았다.

<표 IV-54> 교직원이 인식하는 교육청의 지원과 간섭(직위별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
교육청의 지원	관리자	0 0.0%	1 1.9%	9 17.3%	24 46.2%	18 34.6%	52 100%	5.525*** (.777) (df=9)
	업무담당교사	0 0.0%	1 2.9%	7 20.6%	12 35.3%	14 41.2%	34 100%	
	일반교사	0 0.0%	8 3.0%	45 16.7%	135 50.0%	82 30.4%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	0 0.0%	6 26.1%	12 52.2%	5 21.7%	23 100%	
	전체	0 0.0%	10 2.6%	67 17.7%	183 48.3%	119 31.4%	379 100%	

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
교육청의 행정규제	관리자	10 19.2%	19 36.5%	13 25.0%	7 13.5%	3 5.8%	52 100%	24.575** (.017) (df=12)
	업무담당교사	6 17.6%	12 35.3%	7 20.6%	6 17.6%	3 8.8%	34 100%	
	일반교사	17 6.3%	103 38.1%	110 40.7%	30 11.1%	10 3.7%	270 100%	
	행정실장	2 8.7%	12 52.2%	7 30.4%	0 0.0%	2 8.7%	23 100%	
	전체	35 9.2%	146 38.5%	137 36.1%	43 11.3%	18 4.7%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

교육청의 지원과 규제에 관해 교직원의 경력별로도 유의미한 차이가 있었다. 경력 교사들에 비해 5년 미만의 저경력 교사들이 교육청의 지원을 덜 받고 있고, 규제도 약한 것으로 인식하고 있었다.

<표 IV-55> 교직원이 인식하는 교육청의 지원과 간섭(경력별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
교육청의 지원	5년 미만	0 0.0%	1 1.4%	14 19.2%	39 53.4%	19 26.0%	73 100%	5.796 (.517) (df=6)
	5~20년 미만	0 0.0%	8 4.3%	33 17.9%	84 45.7%	59 32.1%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	1 0.8%	20 16.4%	60 49.2%	41 33.6%	122 100%	
	전체	0 0.0%	10 2.6%	67 17.7%	183 48.3%	119 31.4%	379 100%	
교육청의 행정규제	5년 미만	0 0.0%	23 31.5%	38 52.1%	8 11.0%	4 5.5%	73 100%	22.274** (.004) (df=8)
	5~20년 미만	19 10.3%	71 38.6%	69 37.5%	17 9.2%	8 4.3%	184 100%	
	20년 이상	16 13.1%	52 42.6%	30 24.6%	18 14.8%	6 4.9%	122 100%	
	전체	35 9.2%	146 38.5%	137 36.1%	43 11.3%	18 4.7%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

하지만 심층면담 결과는 설문조사 결과와 다르게 도교육청과 일선학교 사이에서 요구의 차이를 살필 수 있었다.

제주도교육청에서 하는 컨설팅이나 평가는 별로 도움이 되지 않아. 다훈디배움학교에 대한 철학이 없다고나 할까. 그러니까 제주형 자율학교 특례를 활용하라는 요구를 계속하는거지. (H 부장)

2007년과 지금은 다른데. 국제화의 요구가 많았던 제주형 자율학교를 처음 시작할 때 특례들을 지금도 그대로 가져와서 단위학교에 요구하고 있으니. 도교육청에서 제주형 자율학교의 특례가 다훈디배움학교에 어떻게 작동되는지에 대한 고민이 없고. 그대로 하라고만 하고. 시대가 변하고, 요구가 변하면 법도 바뀌어야 하는거고, 도교육청의 정책도 달라져야 하는건데. (A 장학사)

제주형 자율학교인 일선학교에서 다양한 시도를 해보고 이런 것들이 가능한지 도교육청에 문의하고. 단위학교의 필요에 의해 우리가 움직이는 건데. (C장학사)

사실 특례들이라고 해도 다 교육감의 권한이잖아요. 교육과정 편성 50% 자율권 정도만 중요하게 학교에 주어졌지. 그러면서 특례를 활용해라, 활용해라하고. 학교에서 자율권 특례들을 쓰려면 어떻게 해야하는지에 대한 고민이 없는거 같아요. 교육청이. 당장 교육과정 자율권만 해도 특성화 교과를 만들면 어떻게 나이스에 등재할 수 있는지, 새 교과는 어떻게 만들 수 있는지에 대한 안내도 없고, 매뉴얼도 없고. 실제로는 되지도 않고. (I부장)

제주형 자율학교는 말만 자율학교라고 하지 말고 예산권도 줬으면 좋겠어요. 예산 4천만원 준거 이게 예산권의 다예요. 사실 4천만원도 시설비는 안된다, 단기 사업은 안된다 등 자율성이 없어요. 왜 학교 예산을 자율적으로 학교 단위에서 쓰라고 하면 안되나요? 오는 돈들이 다 목적사업비다 보니 결국 그 업무는 다 해야하는 거고, 교사들의 업무가 돈에 묶여서 줄일 수가 없어요. (L 행정실장)

단위학교에서는 도교육청이 바뀐 제주형 자율학교 모델에 맞는 정책을 내놓지 못하고 예전의 i-좋은학교 운영에 필요했던 특례들을 다훈디배움학교에 그대로 가져오고 있다고 비판하고 있었다. 그러나, 도교육청에서는 주어진 자율성을 바탕으로 단위학교가 다양한 교육활동과 학교 모델을 만들어 가기를 원하고 있었다.

나) 학부모·지역사회에 대한 기대와 갈등

다음은, 교직원들에게 학부모와 지역사회의 지원과 간섭 정도에 대해 알아보았다. 학부모의 지원에 대해 교직원의 67.6%가 긍정적으로 응답하였고, 학부모의 간섭에 대해서는 63.6%가 그렇지 않은 것으로 응답하였다. 지역사회의 지원에 관해서도 49.1%의 교직원이 긍정적으로 응답하였고, 지역사회의 간섭에 대해서는 70.1%가 그렇지 않다고 응답하였다.

<표 IV-56> 교직원이 인식하는 학부모와 지역사회의 지원과 간섭(모델별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 지원	i-좋은학교	3 1.0%	6 2.0%	86 29.2%	122 41.4%	78 26.4%	295 100%	9.879** (.034) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	4 4.8%	24 28.6%	45 53.6%	11 13.1%	84 100%	
	전체	3 0.8%	10 2.6%	110 29.0%	167 44.1%	89 23.5%	379 100%	
학부모 지나친 요구와 간섭	i-좋은학교	53 18.0%	139 47.1%	78 26.4%	18 6.1%	7 2.4%	295 100%	7.569 (.106) (df=4)
	다한디배움학교	8 9.5%	41 48.8%	23 27.4%	11 13.1%	1 1.2%	84 100%	
	전체	61 16.1%	180 47.5%	101 26.6%	29 7.7%	8 2.1%	379 100%	
지역사회 지원	i-좋은학교	3 1.0%	23 7.8%	131 44.4%	81 27.5%	57 19.3%	295 100%	21.016*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	1 1.2%	8 9.5%	27 32.1%	43 51.2%	5 6.0%	84 100%	
	전체	4 1.1%	31 8.2%	158 41.7%	124 32.7%	62 16.4%	379 100%	
지역사회 지나친 요구와 간섭	i-좋은학교	71 24.1%	135 45.8%	72 24.4%	7 2.4%	10 3.4%	295 100%	15.386** (.004) (df=4)
	다한디배움학교	11 13.1%	49 58.3%	17 20.2%	7 8.3%	0 0.0%	84 100%	
	전체	82 21.6%	184 48.5%	89 23.5%	14 3.7%	10 2.6%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

학부모들의 지원과 간섭, 지역사회의 지원과 간섭에 대한 교직원들의 의견은 모델별, 직위별, 경력별로 유의미한 차이가 있었다. 관리자, 고경력으로 갈수록 학부모와 지역사회의 지원과 간섭이 많은 것으로 느끼고 있었다. 이는 관리자의 경우 학부모와 지역사회 인사들과 접촉할 기회가 많으며, 학부모와 지역사회 인사들도 자신의 의견을 관리자를 통해 개진하는 경우가 많기 때문으로 여겨진다.

<표 IV-57> 교직원이 인식하는 학부모와 지역사회의 지원과 간섭(직위별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 지원	관리자	1 1.9%	1 1.9%	9 17.3%	23 44.2%	18 34.6%	52 100%	11.317** (.318) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	1 2.9%	8 23.5%	14 41.2%	11 32.4%	34 100%	
	일반교사	2 0.7%	7 2.6%	84 31.1%	122 45.2%	55 20.4%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	1 4.3%	9 39.1%	8 34.8%	5 21.7%	23 100%	
	전체	3 0.8%	10 2.6%	110 29.0%	167 44.1%	89 23.5%	379 100%	
학부모 지나친 요구와 간섭	관리자	18 34.6%	20 38.5%	11 21.2%	1 1.9%	2 3.8%	52 100%	23.355** (.025) (df=12)
	업무담당교사	7 20.6%	16 47.1%	9 26.5%	2 5.9%	0 0.0%	34 100%	
	일반교사	34 12.6%	129 47.8%	77 28.5%	24 8.9%	6 2.2%	270 100%	
	행정실장	2 8.7%	15 65.2%	4 17.4%	2 8.7%	0 0.0%	23 100%	
	전체	61 16.1%	180 47.5%	101 26.6%	29 7.7%	8 2.1%	379 100%	
지역사회 지원	관리자	1 1.9%	6 11.5%	15 28.8%	15 28.8%	15 28.8%	52 100%	15.709 (.205) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	1 2.9%	14 41.2%	15 44.1%	4 11.8%	34 100%	
	일반교사	3 1.1%	20 7.4%	119 44.1%	88 32.6%	40 14.8%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	4 17.4%	10 43.5%	6 26.1%	3 13.0%	23 100%	
	전체	4 1.1%	31 8.2%	158 41.7%	124 32.7%	62 16.4%	379 100%	
지역사회 지나친 요구와 간섭	관리자	27 51.9%	18 34.6%	5 9.6%	0 0.0%	2 3.8%	52 100%	43.117*** (.000) (df=12)
	업무담당교사	8 23.5%	16 47.1%	7 20.6%	3 8.8%	0 0.0%	34 100%	
	일반교사	43 15.9%	137 50.7%	73 27.0%	9 3.3%	8 3.0%	270 100%	
	행정실장	4 17.4%	13 56.5%	4 17.4%	2 8.7%	0 0.0%	23 100%	
	전체	82 21.6%	184 48.5%	89 23.5%	14 3.7%	10 2.6%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

<표 IV-58> 교직원이 인식하는 학부모와 지역사회의 지원과 간섭(경력별)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 지원	5년 미만	0 0.0%	2 2.7%	18 24.7%	40 54.8%	13 17.8%	73 100%	10.247 (.243) (df=8)
	5~20년 미만	1 0.5%	3 1.6%	60 32.6%	79 42.9%	41 22.3%	184 100%	
	20년 이상	2 1.6%	5 4.1%	32 26.2%	48 39.3%	35 28.7%	122 100%	
	전체	3 0.8%	10 2.6%	110 29.0%	167 44.1%	89 23.5%	379 100%	
학부모 지나친 요구와 간섭	5년 미만	5 6.8%	39 53.4%	19 26.0%	6 8.2%	4 5.5%	73 100%	23.947** (.002) (df=8)
	5~20년 미만	23 12.5%	93 50.5%	53 28.8%	14 7.6%	1 0.5%	184 100%	
	20년 이상	33 27.0%	48 39.3%	29 23.8%	9 7.4%	3 2.5%	122 100%	
	전체	61 16.1%	180 47.5%	101 26.6%	29 7.7%	8 2.1%	379 100%	
지역사회 지원	5년 미만	1 1.4%	2 2.7%	33 45.2%	26 35.6%	11 15.1%	73 100%	6.801*** (.458) (df=8)
	5~20년 미만	2 1.1%	17 9.2%	82 44.6%	54 29.3%	29 15.8%	184 100%	
	20년 이상	1 0.8%	12 9.8%	43 35.2%	44 36.1%	22 18.0%	122 100%	
	전체	4 1.1%	31 8.2%	158 41.7%	124 32.7%	62 16.4%	379 100%	
지역사회 지나친 요구와 간섭	5년 미만	3 4.1%	39 53.4%	24 32.9%	3 4.1%	4 5.5%	73 100%	45.810*** (.000) (df=8)
	5~20년 미만	30 16.3%	99 53.8%	46 25.0%	6 3.3%	3 1.6%	184 100%	
	20년 이상	49 40.2%	46 37.7%	19 15.6%	5 4.1%	3 2.5%	122 100%	
	전체	82 21.6%	184 48.5%	89 23.5%	14 3.7%	10 2.6%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

다) 교사 간 역할기대와 갈등

마지막으로 단위학교 내 교사들의 갈등에 대해 알아보았다. 설문조사 결과 대부분의 교사들이 제주형 자율학교에 관심이 많고 적극적으로 참여하고 있는 것으로 나타났다. 유경훈(2014), 나종민(2016)이 지적하였던 혁신학교 내 교사 갈등 중 하나는 정책을 주도하는 교사와 이를 반대하는 교사 사이의 갈등이다. 그러나 제주형 자율학교의 경우 단위학교 내 갈등 양상은 조금 달랐다.

다들 열심히 하죠. 우리 제주도 선생님들 다 능력있고 성실하잖아요. 교장은 그거 수고한다고 격려만하면 되지. (D교장)

선생님들과 갈등은 거의 없었던 거 같아요. 업무 때문에 제가 많이 힘들었죠. 매일 밤을 세다시피 하며 일했어야 했으니까. 선생님들은 저나 교장선생님이 하자는대로 거의 따라주기는 했죠. 일을 늦게하고 못하는 선생님은 있겠지만, 앞에서 대놓고 하지 말자고 하지는 않잖아요? (G부장)

정말 생각이 너무 달라. 누구는 학교를 민주적으로 운영하는 게 다헌디배움학교라 하고, 그래서 막 업무체계 얘기만 하고. 누구는 학생들을 자율적으로 교육하는 게 중요하다면서 다 풀어놓고, 너희들이 다 알아서 해 그러고. 결국 수업 밖에 남는 게 없는데, 교사밖에 남는 게 없는데. 이 학교가 천년 만년 갈 것도 아니고, 우리는 4년이면 떠나야 하는데. 결국 교사밖에 남는 게 없잖아. 이 교사들이 다른 학교로 가서 확산을 하고, 더 공부하고 더 실천해야 하는데... (M 교사)

앞 장에서 제시했던 정책 목표 인식의 차이가 학교 안 교사들 사이 갈등을 유발하는 요인으로 작용될 수 있었다.

나. 구성원들의 만족도

다음은 제주형 자율학교 구성원들의 만족도에 대해 살펴보았다. 교직원들은 94.5%가 자신들의 학교 운영에 대해 만족하고 있었고, 학부모들은 86.6%, 학생들은 88.6%가 만족한다고 답하고 있었다. 이는 제주형 자율학교 운영 평가보고서에 나타난 만족도와 별 차이가 없는 값으로 제주형 자율학교 운영이 교육 주체인 교직원들과 수요자인 학생·학부모들을 모두 만족시키고 있다고 보여진다. 다만 학교 운영 만족도와 관련해서 행정실장들의 만족도는 상대적으로 낮았다.

<표 IV-59> 교직원들의 소속 제주형 자율학교 운영 만족도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	1 0.3%	2 0.7%	14 4.7%	115 39.0%	163 55.3%	295 100%	0909 (.989) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	0 0.0%	4 4.8%	32 38.1%	48 57.1%	84 100%	
	전체	1 0.3%	2 0.5%	18 4.7%	147 38.8%	211 55.7%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	12 23.1%	40 76.9%	52 100%	52.978*** (.000) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	9 26.5%	25 73.5%	34 100%	
	일반교사	1 0.4%	2 0.7%	11 4.1%	119 44.1%	137 50.7%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	0 0.0%	7 30.4%	7 30.4%	9 39.1%	23 100%	
	전체	1 0.3%	2 0.5%	18 4.7%	147 38.8%	211 55.7%	379 100%	
경력별	5년 미만	1 1.4%	0 0.0%	2 2.7%	33 45.2%	37 50.7%	73 100%	14.603** (.044) (df=8)
	5~20년 미만	0 0.0%	1 0.5%	11 6.0%	79 42.9%	93 50.5%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	1 0.8%	5 4.1%	35 28.7%	81 66.4%	122 100%	
	전체	1 0.3%	2 0.5%	18 4.7%	147 38.8%	211 55.7%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

<표 IV-60> 학부모들의 소속 제주형 자율학교 운영 만족도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 (모델별)	i-좋은학교	0 0.0%	1 .3%	41 11.0%	192 51.6%	138 37.1%	372 100%	7.817 (.079) (df=4)
	다한디배움학교	1 0.7%	2 1.3%	25 16.6%	71 47.0%	52 34.4%	151 100%	
	전체	1 0.2%	3 .6%	66 12.6%	263 50.3%	190 36.3%	523 100%	

*p<.05, ***p<.001

<표 IV-61> 학생들의 학교생활 만족도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학생 (모델별)	i-좋은학교	1 0.2%	4 .8%	65 12.4%	146 27.8%	310 58.9%	526 100%	5.915
	다한디배움학교	1 0.3%	2 .6%	25 7.6%	106 32.0%	197 59.5%	331 100%	(.149)
	전체	2 0.2%	6 .7%	90 10.5%	252 29.4%	507 59.2%	857 100%	(df=4)

*p<.05, ***p<.001

학부모들을 대상으로 하여 도교육청에서 추진하는 제주형 자율학교 정책의 운영 만족도를 살펴보았다. 학부모들의 73.6%가 긍정적으로 답변하여 대부분 만족하고 있었다.

<표 IV-62> 학부모들의 제주특별자치도교육청 제주형 자율학교 정책 운영 만족도

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모 (모델별)	i-좋은학교	0 0.0%	7 1.9%	78 21.0%	189 50.8%	98 26.3%	372 100%	11.511**
	다한디배움학교	1 0.7%	2 1.3%	50 33.1%	67 44.4%	31 20.5%	151 100%	(.018)
	전체	1 0.2%	9 1.7%	128 24.5%	256 48.9%	129 24.7%	523 100%	(df=4)

*p<.05, ***p<.001

다. 소결

제주형 자율학교와 관련된 이해당사자는 도교육청, 교직원, 학생, 학부모이다. 2007년부터 2015년까지 예산을 지원해 준 도청 역시 이해당사자이다. 도교육청은 제주형 자율학교 정책을 추진하는 집행자이고, 교직원은 단위학교에서 정책을 실현하는 실행자이다. 학생과 학부모는 교육수요자이다. 도청은 예산 지원자라 할 수 있다. 설문조사와 면담 결과 제주형 자율학교 이해당사자들은 나름 단위학교 내에서 역할 분담을 하여 학교 운영을 하고 있었다.

이해당사자들의 역할에서 가장 달라진 점은 제주특별자치도청의 예산 지원 중단이다. 국제자유도시가 출범하면서 국제화 교육의 요구, 지역 격차를 해소시키기 위한 교육의 명목으로 제주특별자치도청은 매년 비법정전입금의 형태로 4억~9억 정도의 제주

형 자율학교 사업비를 지원하였다. 하지만 이 예산이 2016학년도 부터는 자유학기제 사업비로 전환되었다.

제주특별자치도교육청은 제주형 자율학교 정책을 기획하고 집행하고 평가하는 정책 주체이다. 제주형 자율학교를 추진하고 모델의 전환을 시도한 제주특별자치도교육청은 예산 지원과 집행, 정책의 방향을 지정하는 절대 권력의 위치이다. 그러나 제주형 자율학교 정책에 대한 도교육청의 역할에 대해 문제가 제기되었다. 「제주특별자치도법」이 제정되고 제주형 자율학교가 운영된지 10년 동안 모델의 변경은 있었으나 정책에는 변화가 없었다는 지적이다. 제주형 자율학교 정책 추진과 관련하여 지속적으로 연구하고 정책 방향을 제시할 도교육청 내 단위가 필요하며, 도교육청의 역할 조정, 단위학교와의 권한 배분 역시 필요하다.

제주형 자율학교 정책을 단위학교에서 실현하는 교직원들은 제주형 자율학교 이해당사자들 중 중요한 구성원이다. 앞 절에서의 교직원들의 관심과 참여도를 보면 매우 높은 수치를 보이고 있다. 이는 제주형 자율학교 종합 보고서들의 조사와도 맥을 같이 한다. 제주형 자율학교 운영의 전반적인 평가에서 교원의 만족도는 학생과 학부모의 만족도보다 높게 나타났다(2008~2016 제주형 자율학교 평가보고서). 이인회(2017)에 따르면 이는 자율학교의 교원들이 사명감을 갖고 희생과 봉사정신을 발휘하여 제주형 자율학교의 효율적인 운영을 위해 중요한 역할을 수행하고 있다는 것을 보여준다. 교사들의 역할 분담, 교사와 행정실 간 업무 협조 체제, 단위학교 내 민주적 의사결정 구조, 새로운 학교 만들기 노력 역시 집단간 약간의 차이는 있었으나 긍정적인 답변이 나왔다.

구성원들간의 역할 기대와 갈등에서는 도교육청과 단위학교간 서로의 역할 기대가 달랐다. 설문조사 결과 도교육청의 지원에 79.9%가 만족하는 것으로 나타났다. 그러나 심층면담 결과 도교육청의 역할 부재에 대한 학교 구성원들의 지적이 있었다. 지난 10년간 제주형 자율학교 관련 특례에 관한 연구나 변화, 지침 등이 없었다는 점, 모델은 변경되었으나 여전히 기존의 특례 적용을 요구한다는 점, 예산의 자율성은 주어지지 않았다는 점 등을 역할부재 요인으로 꼽고 있었다. 도교육청 역시 단위학교, 특히 다훈디배움학교에서의 자율성 활용 노력이 더 필요하다는 입장이었다. 학부모와 지역주민에 대한 갈등 요소는 미비하였다.

구성원들의 단위학교 만족도는 교직원 94.5%, 학부모 86.6%, 학생 88.6%로 높게 나타났다. 도교육청의 정책 운영에 대한 학부모의 만족도 역시 73.6%로 높았다.

4. 기술적 차원

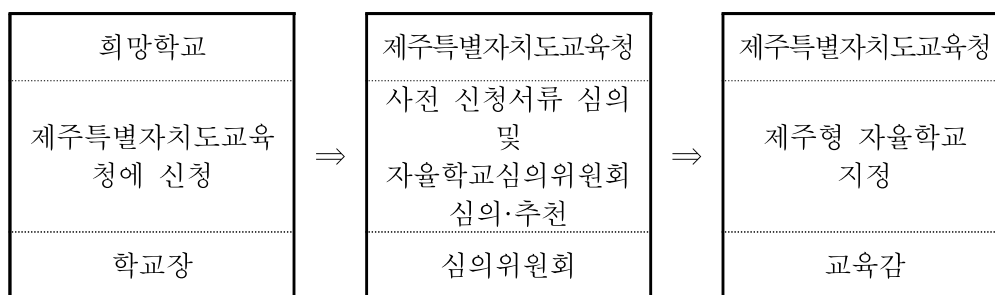
기술적 차원에서는 제주형 자율학교의 지정, 운영, 평가 환류 체제와 제주형 자율학교 성과 평가, 제주형 자율학교 확산 정책에 대해 분석하였다.

가. 제주형 자율학교의 지정, 운영, 평가 환류 체제

1) 제주형 자율학교의 지정

가) i-좋은학교의 지정

제주형 자율학교의 지정은 제주특별자치도법시행령 제45조¹²⁾에 의해 이루어지며 [그림 IV-4]의 절차를 따른다.



[그림 IV-4] 제주형 자율학교(i-좋은학교) 지정 절차

2007년 당시 제주특별자치도교육청은 ‘제주형 자율학교 선정기준 및 학생선발 기준’에 따라 제1기 제주형 자율학교 지정 운영 세부계획을 마련(2006.12.6.)하였다. 2007년부터 운영된 제주형 자율학교 제1기 i-좋은학교는 지정 대상학교가 정해져 있었다. 초

12) 제주특별자치도법시행령 제45조(자율학교 지정절차) ① 법 제216조제1항에 따라 초·중등학교가 자율학교로 지정받으려는 경우 해당 학교의 장은 다음 각 호의 사항이 포함된 서류를 도교육감에게 제출하여야 한다. 1. 자율학교의 운영 목적과 기간 2. 학교현장 3. 학교법인 이사장(사립학교만 해당한다)과 학교장의 의견 4. 이사회(사립학교만 해당한다)와 학교운영위원회 회의록 5. 그 밖에 도교육감이 자율학교의 지정·운영과 관련하여 필요하다고 인정하는 사항
② 도교육감은 제1항에 따른 서류를 제출한 초·중등학교를 자율학교로 지정하려는 경우에는 미리 자율학교심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.

창기 제주형 자율학교는 국제수준의 학교모형을 지향하면서도 도내 지역 간 교육격차를 해소하고 도시와 농어촌 지역의 균형발전을 최우선의 과제로 삼고 있었다. 따라서 제1기 i-좋은학교는 ‘제주형 자율학교 선정 기준 및 학생 선발 기준’에 따라 구 도심권 도심 공동화학교와 개발지역 인근 소규모학교를 대상으로 지정하였다. 또한 지정된 학교의 학교장에게 자율적 학생선발권을 부여하고, 통학구역 학생 이외에 교육감이 정한 과대·과밀학교¹³⁾에서의 전입학을 허용하였다. 이는 과대·과밀학교와 소규모학교 모두를 적정규모의 학교로 육성하여 지역별 교육 여건 편차를 완화하고 교육을 통한 인구 분산효과를 도모하고자 한 것이었다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 제1기 i-좋은학교 지정 대상 초등학교는 개발지역에서의 소요거리가 5.1km에서 15.4km 이내에 있는 버스 통학 거리 30분 이내의 도심 공동화학교와 개발지역 인근 소규모학교이다. 대상학교 중 구 도심권에 위치한 도심 공동화학교는 <표 IV-63>과 같으며, 개발지역 인근 소규모 학교는 <표 IV-64>와 같다. 도심 공동화학교는 2006년 기준 1990년대 대비 최소 12학급에서 24학급까지 감소된 학교로 제주시 지역 5교, 서귀포시 지역 2교, 모두 7교가 있었다. 또 개발지역 인근 소규모학교는 각종 개발로 인한 과대·과밀지역 학교에서 가장 근접한 농어촌 소규모학교로 제주시 신제주 개발지역 인근 소규모학교 4교, 제주시 일도 개발지역 인근 소규모학교 2교, 서귀포시 동홍 개발지역 인근 소규모학교 4개교로 모두 10교였다(강형인, 2011).

<표 IV-63> 구 도심권 도심 공동화학교로 제1기 i-좋은학교 지정 대상학교

지역	학교명	1990년도		2000년도		2006년도		감축 학급수
		학급수	학생수	학급수	학생수	학급수	학생수	
제주시	제남교	40	1,889	16	544	16	472	▽24
	제북교	30	1,364	18	369	13	365	▽17
	일도교	26	1,136	14	470	14	387	▽12
	광양교	39	1,745	20	747	18	596	▽21
	한천교	39	1,855	22	840	23	756	▽16
서귀포시	서귀포교	38	1,883	24	852	16	468	▽22
	서귀서교	25	1,164	19	572	13	362	▽12

13) 과대학교 기준 및 대상학교 (2006년 제주 교육통계연보 기준): 총 학생수 2,000명 이상 학교(신광교, 동광교, 한라교, 노형교)

〈표 IV-64〉 개발지역 인근 농어촌 소규모학교로 제1기 i-좋은학교 지정 대상학교

지역	학교명	2000년도			2006년도			개발지역에서 소요거리(km)
		학급수	학생수	학급당 학생수	학급수	학생수	학급당 학생수	
제주시 신제주개발지역 인근 소규모학교	광령교	10	261	26.1	10	260	26.0	5.1
	물메교	6	105	17.5	6	101	16.8	8.2
	장진교	6	118	19.7	6	94	15.7	12.3
	남읍교	6	138	23.0	6	126	21.0	15.4
제주시 일도개발지역 인근 소규모학교	북촌교	6	128	21.3	6	101	16.8	12.4
	대흘교	6	76	12.7	6	78	13.0	9.5
서귀포시 동홍 개발지역 인근 소규모학교	신례교	6	133	22.2	6	115	19.2	6.6
	하례교	6	107	17.8	6	109	18.2	6.0
	도순교	6	114	19.0	6	106	17.7	7.5
	법환교	6	222	24.7	6	179	29.8	7.0

이들 대상 학교 중 지정을 희망하는 학교는, 희망학교의 신청서(제주형 자율학교 운영 목적 및 기간), 학교현장(학교장 자율권의 범위 명시), 학교장 의견서(사립은 학교법인 이사장의 의견서), 학교운영위원회 회의록(사립학교는 이사회 회의록)을 갖춘 신청서를 도교육청에 제출하고, ‘자율학교심의위원회¹⁴⁾’에서 심의되었다. 제주형 자율학교의 선정을 위한 자율학교 심의내용은 학교경영자의 학교경영의지 경영계획, 교육공동체의 의지, 학교현장에 나타난 제주형 자율학교 교육목표의 실현 가능성, 학교현장에 나타난 교육과정 편성 운영의 창의성, 학교현장에 자율권의 범위 명시 및 특화된 프로그램 운영 계획, 창의적 교육과정 편성 운영과 부합되는 학교 인사관리 계획의 적절성, 교육과정 편성 운영과 부합되는 교과용 도서 선정 사용 계획, 공동화학교·도심인근소규모학교·읍면지역의 학교로 지역 교육격차 해소 정도, 창의적 교육과정 특성화 프로그램 지원에 걸맞은 재정 운영 계획 수립, 향후 적정학급·학생 수용 측면에서 발전 가능성, 향후 자율학교 운영을 통한 학교 발전 계획의 구체적 제시로 각 영역이 10점으로 배점되었다(현순안, 2009). 심의 결과 도심 공동화학교 중 3교, 개발지역 인근 농어촌 소규모학교 중 2교가 선정되었고, 교육감이 최종 지정하였다.

제2기 i-좋은학교는 제1기 i-좋은학교의 성과를 바탕으로 지역 교육격차 해소를 위해 도심 공동화학교 및 개발지역 인근 농어촌 소규모학교를 포함해 도내 읍면지역 학

14) 「제주특별자치도 자율학교 심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례」에 의거 심의

교까지 범위를 확대하였다. 제2기 제주형 자율학교의 경우 2008년 12월 1부터 12월 12일까지 희망학교의 신청서(제주형 자율학교의 운영 목적 및 기간), 학교현장(학교장 자율권의 범위 명시), 창의적 교육과정 특화프로그램을 지원하는 예산계획서, 학교장 자율학교 경영계획(사립은 이사장의 자율학교 경영계획), 학교운영위원회 회의록(사립학교는 이사회 회의록)의 서류를 제출하도록 하였다. 신청서류가 제1기 시범운영을 통해 학교장 의견서에서 자율학교 경영계획서로 보완되었으며 예산계획서가 추가되었다.

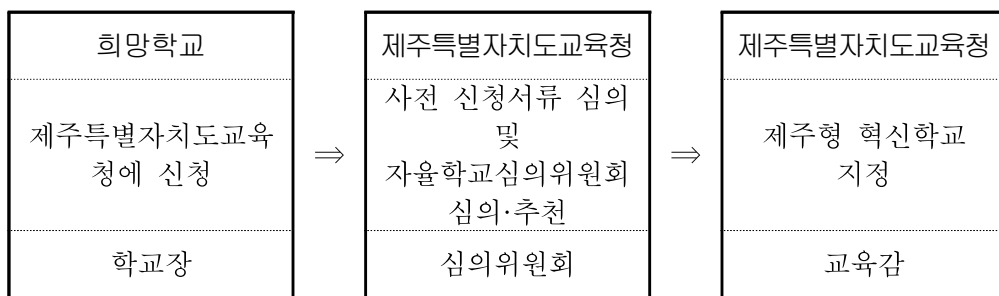
제2기 i-좋은학교는 심사를 거쳐 최종 초등학교 9개교가 선정되었고, 3기는 10개교, 4기는 17개교가 지정되었다.

나) 다흔디배움학교의 지정

제주형 자율학교의 제2모델인 다흔디배움학교는 2014년 진보교육감의 교육 공약 ‘제주형 혁신학교’를 모태로 한다. 제주특별자치도교육청은 2014년 10월 ‘제주형 혁신학교 지정·운영 계획’을 수립하고, 2007년부터 시작된 제주형 자율학교의 성과와 한계를 바탕으로 한 발전적인 학교 형태로 ‘제주형 혁신학교’를 제안하였다. 이후 명칭 공모 후 다흔디배움학교로 명명된 이 모델은 ‘제주형 자율학교’의 제2모델로 자리 잡게 되었다.

제1기 다흔디배움학교는 2014년 10월 20일부터 10월 28일까지 소규모 학교 및 읍면 지역 학교를 우선으로 희망학교를 공모하였다.

제주형 자율학교 다흔디배움학교의 지정 역시 i-좋은학교와 마찬가지로 제주특별자치도법시행령 제30조에 의해 이루어지며 [그림 IV-5]의 절차를 따른다.



[그림 IV-5] 제주형 자율학교(다흔디배움학교) 지정 절차

심사와 관련하여 희망학교의 신청서(제주형 혁신학교의 운영 목적 및 기간), 학교현황, 학교현장(학교장 자율권의 범위 명시), 학교운영위원회 회의록, 제주형 혁신학교 운영계획, 특별재정 운영 예산계획서 등의 서류를 제출하도록 하였다. 신청서류가 제1기 시범운영을 통해 학교장 의견서에서 자율학교 경영계획서로 보완되었으며 예산계획서가 추가되었다. 5개 학교가 희망하였고 11월 자율학교심의위원회 심의 결과 5개의 학교가 지정되었다.

다흐디배움학교의 지정은 2년마다 지정되었던 i-좋은학교와는 달리 1년마다 지정하였다. 2015년 11월, 제2기 다흐디배움학교를 공모하여 5개의 학교가 지정되었고, 2016년 11월, 제3기 다흐디배움학교를 공모하여 11개교가 지정되었다.

제주형 자율학교의 처음 운영 당시부터 현재까지 지정 학교수는 <표 IV-65>와 같고 지정 학교 현황은 <표 IV-66>과 같다.

<표 IV-65> 제주형 자율학교 지정 학교 수

구분	기간	신규지정				재지정	기간연장	계	
		초	중	초·중 통합	고				
i-좋은 학교	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		·	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 초9교, 중2교	35
	-	2017.3.1.~2019.2.28.	·	·		·	·	제4기 기간연장 초11교, 중4교	15
다흐디 배움학교	제1기	2015.3.1.~2019.2.28.	4		1				5
	제2기	2016.3.1.~2018.2.28.	2	1	1	1	제1기 운영학교 포함		10
	제3기	2017.3.1.~2019.2.28.	6	4		1	제1기, 제2기 운영학교 포함		21

※출처: 제주형 자율학교 운영계획(2007~2017) 및 종합평가보고서(제1기~제4기)를 참고하여 구성함.

<표 IV-66> 제주형 자율학교 지정 현황

구분	기간	신규지정			재지정	기간연장	계	
		초	중	고				
i-좋은 학교	제1기	2007.3.1. ~2009.2.28	광령초, 광양초, 대흥초, 서귀포초, 제주북초 (5)	남원중, 신엄중, 함덕중 (3)	세화고 (1)	.	5	
	제2기	2009.3.1. ~2011.2.28	곽금초, 구좌중앙초 납읍초, 일도초, 제남초, 하귀초, 신례초, 서귀서초, 한마음초 (9)	김녕중, 한림여중, 위미중 (3)	표선고, 성산고, 대정고, 한국부티고 (4)	제1기 재지정 초5교, 중3교, 고1교 (9)	25	
	제3기	2011.3.1. ~2013.2.28	도평초, 물메초, 북촌초, 신창초, 종달초, 장진초, 해안초, 대정서초, 의귀초, 홍산초 (10)	애월중, 성산중 (2)		제2기 재지정 초9교, 중3교, 고4교 (16)	제1기 기간연장 초5교, 중3교, 고1교 (9)	37
	제4기	2011.3.1. ~2013.2.28	구엄초, 귀덕초, 금악초, 봉개초, 수원초, 어도초, 재릉초, 평대초, 하도초, 남원초, 도순초, 법환초, 사계초, 성읍초, 안덕초, 예래초, 효돈초 (17)	귀일중, 조천중, 대정중, 표선중, 효돈중 (5)	애월고, 대정여고 (2)	제3기 재지정 초10교, 중2교 (12)	제2기 기간연장 초9교, 중3교, 고3교 (15)	51
	-	2015.3.1. ~2017.2.28	없음	없음	없음	제4기 재지정 초17교, 중5교, 고2교 (24)	제3기 기간연장 초9교, 중2교 (11)	35
다헌디 배움 학교	제1기	2015.3.1. ~2019.2.28	납읍초, 수산초, 종달초, 애월초(4)	무릉초·중 교(1)			5	
	제2기	2016.3.1. ~2020.2.29	광양초, 덕수초(2)	세화중(1) 저청초·중(1))	제주중앙고 (1)		5	
	제3기	2017.3.1. ~2021.2.28	구엄초, 귀덕초, 금악초, 대정초, 풍천초, 홍산초(6)	제주동중 대정중, 오름중, 애월중(4)	대정고(1)		11	

※출처 : 제주형 자율학교 운영계획(2007~2017) 및 종합평가보고서(제1기~제4기)를 참고하여 구성함.

2) 제주형 자율학교의 운영

제주형 자율학교 운영의 특징은 「제주특별자치도법」에 의하여 지정되는 자율학교로서 교육과정, 교과용 도서, 교장 임용 등에 대해 대폭적인 자율권과 책무성이 부여된 학교이다. 제주형 자율학교는 제주도만이 갖는 특수성을 고려한 혁신적인 학교 형태라고 할 수 있다. 제주형 자율학교의 구체적인 특징은 <표 IV-67>과 같다.

<표 IV-67> 제주형 자율학교와 일반학교 비교

구분	일반학교	제주형 자율학교
운영주체	▪ 설립·운영권자 동일 : 국가, 교육청, 사학법인	▪ 성과협약을 맺은 학교장
운영상 법적 근거	▪ 초·중·등교육법	▪ 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법
자율성	학생 모집	▪ 평준화 원칙 유지하되, 다양한 전형 방법 적용 가능
	교원 인사	▪ 교원 자격제 엄격 적용 ▪ 학교장의 인사권 제약 ▪ 순환전보제에 의한 교원 임용
	교육과정	▪ 교육과정 자율운영 ▪ 학년도, 학기 및 수업일수, 학년제 조절 가능 ▪ 국내외 출판 도서 사용 가능
책무성	▪ 학교평가시스템 미흡 - 관리적 책무성 위주	▪ 협약이행 여부를 중심으로 평가 - 교육적 책무성 강화
인센티브		▪ 자율학교 교직원 근무가산점 부여 ▪ 제주형 자율학교 특별 재정 지원 ▪ 외국인 기간제 교사의 임용, 원어민 보조교사 확대 배치
학교 현장	▪ 없음	▪ 현장 제정 공개(현장에 따른 학교 운영 보장)

이와 같은 특징을 갖는 제주형 자율학교는 운영 근거 법령과 주어지는 자율성은 같으나 모델별로 운영상의 차이가 있다. 가장 큰 차이는 i-좋은학교는 6년까지 운영할 수 있는데 반하여 다한디배움학교는 평가 결과에 따라 지속적으로 운영이 가능하다.

제주형 자율학교의 두 모델의 운영 계획을 비교하면 <표 IV-68>과 같다. 두 모델의 가장 눈에 띄는 차이는 i-좋은학교에서 다한디배움학교로 진행되면서 예산지원의 감소와 교사 승진 가산점이 삭제이다.

<표 IV-68> i-좋은학교'와 '다헌디배움학교' 운영 계획 비교

구 분	i-좋은학교	다헌디배움학교
법적 근거	제주특별자치도법 186조	좌동
명칭	i-좋은학교	다헌디배움학교
목적	· 국제자유도시에 걸맞는 교육인프라 구축 · 특성화된 학교 조성 · 도심공동화, 소규모학교 교육력제고 및 교육격차 해소	· 존중과 참여의 새로운 학교 문화 형성 · 미래지향적 학교 모델 창출 · 공교육에 대한 신뢰도 제고와 사교육비 절감
개념	· 특별법에 의한 자율학교 · 국내 유일의 혁신적인 학교 형태	· 행복한 삶을 위한 교육을 실현해 나가는 배려와 협력 중심의 교육공동체(학교) · 지역적 특성을 살려 새로운 학교문화를 선도하는 공교육 혁신의 모델 학교
비전 (학교상)	제시 없음	존중하고 협력하며 함께 성장하는 교육공동체 실현
목표 (성과지표 추진과제)	· 학교 운영의 자율성·책무성 확보 · 창의적인 교육과정 편성·운영 · 지역간 교육격차 해소 및 효율적인 교육재정 운용	· 존중과 참여의 학교 문화 형성 · 배움 중심의 교육활동 실천 · 교육활동 중심의 학교조직 개편 · 학부모, 지역사회와의 협력적 관계 구축
특례 사항	특별법 및 동법 시행령에 근거한 특례 부여 · 교원 임용 또는 교원 전보 유예 요청 · 교육과정의 자율 운영 · 학년도, 학기 및 수업일수, 학년제 · 학운위 위원의 정수 및 구성 비율 · 교과용 도서 사용 · 입학 전형 및 전학절차	좌동
교육 과정	교육과정 편성·운영 준수 사항 제시	좌동
운영 기간	· 6년 이내 · 2년 마다 지정(신규지정, 재지정, 기간연장)	· 2년 단위로 운영 · 2년 후 중간평가 결과 계속 지정 여부 결정 · 단, 예산 지원은 4년까지만
지정 학교 범위	읍면지역 소규모 학교, 도심 공동화 지역 학교 중심의 초·중·고등학교	읍면 지역, 소규모 학교 중심의 초·중·고등학교
평가 방법	· 매년 자체 평가 · 2년 단위 종합평가(교육청)	· 매년 자체 평가 · 2/4년 중간 · 4/4년 종합평가(교육청)
학급당 인원	초 27명, 중 30명	· 초 20명, 중등 25명 목표 · 2018년까지 단계적 감축
재정 지원	· 신규지정(1, 2년차) 1억원 이내 · 재지정(3, 4년차) 7,000만원 이내 · 기간연장(5, 6년차) 없음	· 1년차 : 4,000만원 이내 · 2년차 : 3,000만원 이내 · 3, 4년차 : 2,000만원 이내
교직원 인센티브	연구학교근무가산점 부여 (2015년부터 부여 하지 않음)	· 연구학교근무가산점 부여하지 않음 · 각종 교직원 연수 시 및 교육청 선진지 시찰 등에 우선 선발

※출처: 제주특별자치도교육청(2014.10.). 제주형 혁신학교 운영 계획, pp.14~15

3) 제주형 자율학교의 평가

가) 제주형 자율학교 성과협약 제도

2006년 ‘국제수준의 교육 경쟁력 제고 및 국제화 교육환경 조성’성과달성을 위해 국무총리와 도지사·교육감과의 성과협약(MOU)을 체결된 것을 바탕으로 1기 제주형 자율학교로 지정된 학교는 2007년 4월 교육감과 학교장과의 성과협약이 체결되었다. 성과협약에는 성과 관리 항목으로 국제수준의 교육 경쟁력 제고 및 국제화 교육 환경 조성이라는 구체적인 성과목표 및 성과지표의 내용이 포함되어 있어 평가의 중요한 근거가 되었으며 구체적인 내용은 <표 IV-69>와 같다.

<표 IV-69> 성과협약서 내용

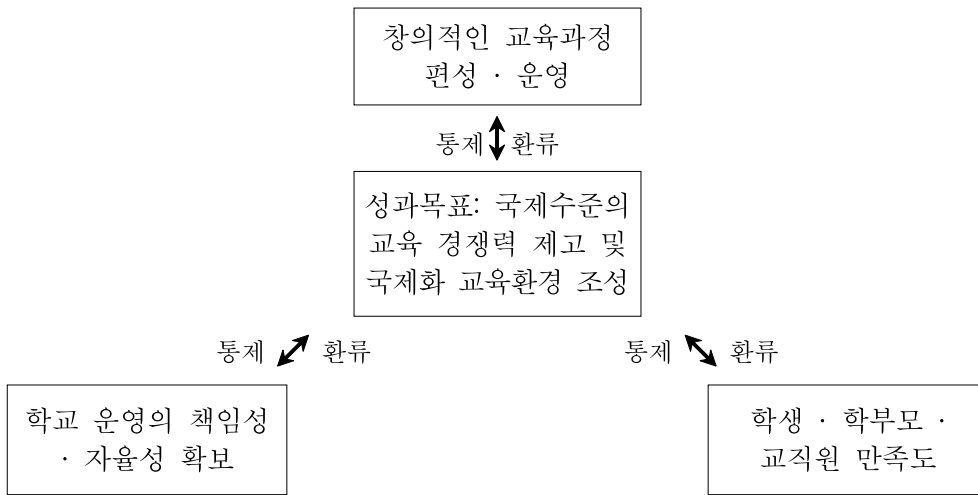
장·조	세부내용
제2장 성과관리 제4조	(성과목표 및 성과 지표 작성지침) 교육감은 다음 연도 성과목표 및 성과 지표 작성지침을 매년 12월 말까지 자율학교의 장에게 통보하여야 한다. 다만, 제2기 자율학교 2009년도에 대한 성과목표 및 성과 지표 작성지침은 붙임의 성과목표 및 성과 지표(예시안)로 같음한다.
제5조	(성과목표 및 성과 지표의 설정) ① 자율학교의 장은 제4조의 작성지침을 토대로 제주특별자치도교육청 해당부서의 과장과 협의하여 매년 1월 말까지 다음 학년도 성과목표 및 성과 지표와 제9조에 의한 평가결과 활용에 대한 의견을 교육감에게 제출하여야 한다. ② 제1항에 의한 성과 지표는 평가 기간 중 달성해야 할 목표를 가급적 계량적으로 설정함으로써 평가의 객관성을 높여야 한다. ③ 자율학교의 장은 천재지변 그 밖에 예측할 수 없는 불가피한 사유로 인하여 제1항 내지 제2항의 성과목표 및 성과 지표를 변경하고자 하는 때에는 그 사유가 발생한 날부터 30일 이내에 성과목표 및 성과 지표 변경(안)을 교육감에게 제출하여야 하며, 교육감은 이에 대한 변경여부를 15일 이내에 결정하여 통지하여야 한다.
제6조	(실적의 제출) 자율학교의 장은 「제주특별자치도 자율학교의 지정 절차 등에 관한 규칙」 제11조에 의거하여 매년 12월 말까지 성과목표 달성 실적을 교육감에게 제출하여야 한다.
제7조	(성과평가단) ① 교육감은 공정하고 객관적인 성과 평가를 위하여 성과평가단을 구성·운영한다. ② 성과평가단은 교직원·학부모·교육전문가 등 관련 전문가 9명 내외로 구성한다.

장·조	세부내용
제8조	(성과 평가의 실시) ① 성과 평가는 자체 평가와 종합 평가로 나누어 실시한다. ② 자체평가는 매년 자율학교의 장이 자율적으로 실시하며, 종합평가는 매 2년마다 교육감이 구성하는 성과평가단에 의하여 실시한다. ③ 평가 대상 기간은 매년 3월 1일부터 다음 연도 2월 말일까지로 한다. ④ 제7조에 의한 성과평가단은 평가보고서를 작성하여 3월 말까지 교육감에게 제출하여야 한다. ⑤ 교육감은 성과 평가 결과를 4월 말까지 완료하고 그 결과를 공개한다.
제9조	(평가 결과의 활용)① 교육감은 성과 평가 보고서를 토대로 성과 평가 결과 활용 계획을 수립하여야 한다. ② 제1항의 활용계획에는 평가 결과 우수한 실적을 타나낸 학교 및 교직원에 대한 우대 방안, 국제화 교육 환경 조성을 위한 교육계획 수정·보완, 교장·교감 등교직원 업무실적 평가 반영, 자율학교의 발전을 위하여 기타 필요한 사항을 포함할 수 있다
제10조	(학교장의 책임과 의무 등) ① 자율학교의 장은 법 제186조 “학교 및 교육과정 운영의 특례”를 적용한 자율학교의 목적을 달성할 수 있도록 창의적이고 자율적인 학교 경영을 위해 노력해야 한다. ② 자율학교의 장은 이 협약과 그에 따른 성과 평가와 관련하여 필요한 경우 교육감에게 의견을 제출하거나 전문가 집단의 지원을 요청할 수 있다.

※ 출처: 현순안(2009). 제주형 자율학교의 특징과 개선 방안-제1기 시범운영 초등학교를 중심으로. p.55.

나) 성과지표 평가 구조 모형

제주형 자율학교 성과목표를 중심으로 학교운영의 자율성, 그에 따른 책무성, 교육주체의 만족도를 점검하여 학교가 스스로 하고자 한 것을 얼마나 잘 성취하였는가를 분석, 평가하고자 하였다. 학교가 작성한 자체평가내용을 토대로 학교별 다양한 유형과 특성을 고려해 외부 평가단이 확인 방문평가 하도록 하였다. 제주형 자율학교에서 일어나는 주요 활동과 그 결과는 성과목표에 의해 통제되어야 하고 학교활동은 성과목표 달성에 기여할 수 있을 때 그 타당성이 확보되며, 교육의 성과도 성과목표에 의해 질적 수준이 판단된다고 하였다. 성과목표의 통제 기능 강조와 더불어 다른 한편으로는 교육의 결과를 성과목표에 환류 하여 개선할 수 있도록 하였으며 평가지표 구조 모형은 [그림IV-6]과 같다.

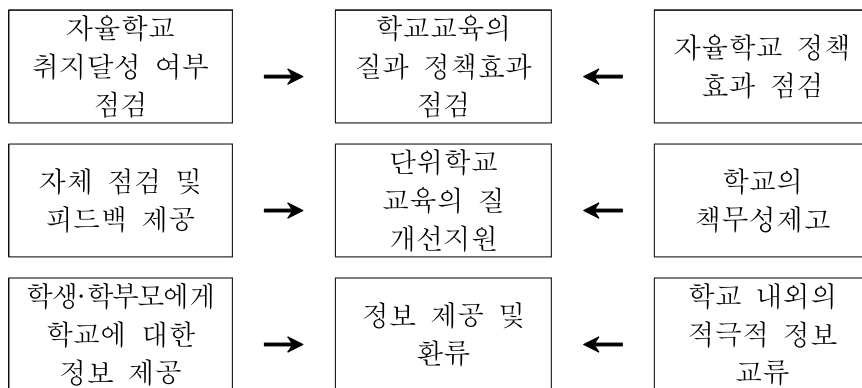


[그림 IV-6] 평가지표 구조 모형

※ 출처: 현순안(2009). 제주형 자율학교의 특징과 개선 방안-제1기 시범운영 초등학교를 중심으로, p.56.

다) 성과지표에 따른 평가

제주형 자율학교 평가의 목표는 제주형 자율학교 운영 현황을 점검해 보다 내실 있고 성공적으로 자리 잡을 수 있도록 지원방안을 마련하여 궁극적으로 제주지역 교육 대안으로 자리 잡을 수 있도록 정책효과를 점검하는 데 있다. 제주형 자율학교가 작성한 자체평가보고서를 토대로 평가위원단이 확인 및 방문평가로 실시되며 통제보다는 자율학교가 그 취지를 잘 살려갈 수 있도록 지원 및 육성을 위한 평가가 되도록 노력하였다.



[그림 IV-7] 제주형 자율학교 평가 목표

※ 출처: 현순안(2009). 제주형 자율학교의 특징과 개선 방안-제1기 시범운영 초등학교를 중심으로, p.57.

성과지표는 i-좋은학교와 다흔디배움학교가 차이가 있다.

<표 IV-70> i-좋은학교의 성과목표 및 성과지표

성과목표	i- 좋은 제주 교육, 만족도 UP (국제 수준의 교육 경쟁력 제고 및 차별화된 교육인프라 구축)		
성과지표	학교 운영의 자율성·책임성 확보	창의적인 교육과정 편성·운영	지역간 교육격차 해소 및 효율적인 교육재정 운용
추진 과제	<ul style="list-style-type: none"> 자율학교 헌장 제정 및 종합평가 「제주특별자치도법」 특례활용 경쟁력 있는 학교 만들기 전문성 신장 연수 및 홍보 	<ul style="list-style-type: none"> 교육과정 자율 편성·운영 특성화 교육 프로그램 운영 교단중심 교수·학습 자료 개발 지속적이고 체계적인 학력 관리 	<ul style="list-style-type: none"> 도청·교육청 공동으로 특별재정 지원 제주형 자율학교 운영 충실 제주형 자율학교 만족도 조사 근무교원 인센티브 부여

※출처: 제주특별자치도교육청 2016학년도 i-좋은학교 운영계획서

<표 IV-71> 다흔디배움학교 성과지표

성과목표	성과지표	세부 성과지표(예시)
존 중 과 참 여 의 학 교 문 화 형 성	학교의 교육철학과 비전 만들기	<ul style="list-style-type: none"> 혁신학교의 기본 철학을 학교 구성원 모두가 알고 공유하고 있는가?
	참여와 소통의 기 반 만들기	<ul style="list-style-type: none"> 학교 구성원 모두가 새로운 학교 문화를 만들기 위하여 자율적으로 참여하고 있는가?
	안전한 학교, 신뢰받 는 학교 문화 조성	<ul style="list-style-type: none"> 학생들의 인권이 존중되며 배려와 존중의 학교문화를 조성해 나가고 있는가?
배움 중 심 의 교 육 활 동 실 천	학교 특색을 살리 는 창의적 교육 과정 운영	<ul style="list-style-type: none"> 구성원의 합의에 의해 창의적인 교육과정을 편성하여 운영하고 있는가?
	배움 중심의 수업 진개	<ul style="list-style-type: none"> 학년이나 교과 단위로 교원이 자발적으로 수업 혁신에 전념하고 있는가?
	전문적 학습 공동 체 구축	<ul style="list-style-type: none"> 수업 개선을 통하여 공동 사고가 촉진되는 학습공동체가 활발하게 이루어지고 있는가?
교 육 활 동 중 심 의 학 교 조 직 개 편	교육활동 중심의 학교 운영으로 변 화	<ul style="list-style-type: none"> 권한위임을 통하여 교육활동에 전담할 수 있는 시스템을 마련하여 운영하고 있는가?
	교육활동에 전담할 수 있는 여건 조성	<ul style="list-style-type: none"> 업무 개선을 통하여 교원들이 교육활동에 전담할 수 있도록 노력을 기울이고 있는가?
	학교 교육력 제고 를 위한 교육환 경 개선	<ul style="list-style-type: none"> 교원의 전문성 신장을 위하여 예산을 적기에 집행하고 있는가?

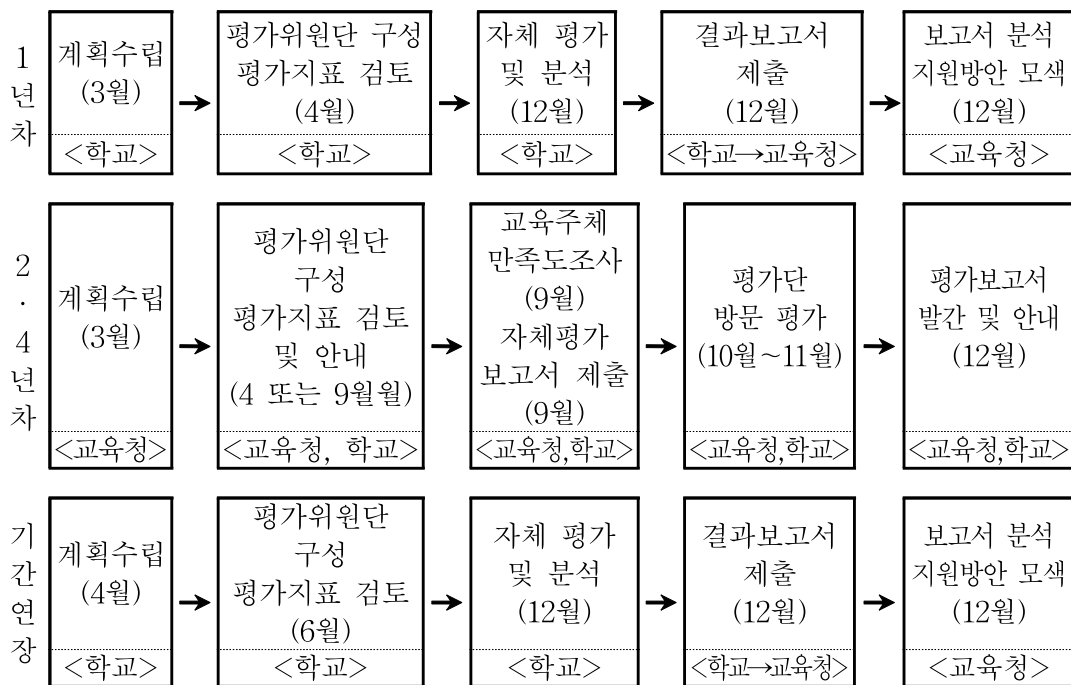
성과목표	성과지표	세부 성과지표(예시)
학부모, 지역사회와의 협력적 관계 구축	학교 교육활동에 대한 학부모 및 지역사회의 이해 제고	• 학교장은 학교운영위원회, 학부모회 등의 민주적인 운영을 통하여 새로운 변화를 시도하고 있는가?
	학교 교육활동 확대 및 활성화	• 학교운영위원회, 학부모회 등이 교육활동에 주체적으로 참여하여 활동하고 있는가?
	지역사회와 협력 네트워크 구축	• 지역사회의 특성을 반영한 인적·물적 네트워크를 구축하여 교육활동과 연계시키고 있는가?

※출처: 제주특별자치도교육청 2016학년도 다한디배움학교 운영계획서

라) 평가 방침

평가는 매년 자체평가를 실시하고, 2년 단위로 종합평가(교육청 평가)를 실시하였다. 단, i-좋은학교의 경우 4년을 초과한 기간 연장 운영학교는 종합평가에서 제외하였다. 종합평가는 도교육청에서 평가단을 별도로 구성·운영하였으며, 자체평가는 학교장이 자체 ‘평가지표’에 의하여 자율적으로 평가한 후, 그 결과를 9월말(재지정학교), 12월말(기간연장 학교)까지 교육청으로 제출하였다.

평가의 절차는 운영 년수에 따라 달랐는데 내용은 [그림 IV-8]과 같다.



[그림 IV-8] 제주형 자율학교 평가 절차

4) 제주형 자율학교의 지정·운영·평가에 대한 구성원들의 인식

위와 같은 제주특별자치도교육청의 제주형 자율학교의 지정과 운영 평가시스템과 관련하여 교직원들의 인식에 대해 알아보았다.

가) 제주형 자율학교 선정의 민주성

먼저, 교직원들에게 제주형 자율학교 선정 절차가 민주적이었는지를 물어보았다. 교직원들은 도교육청의 제주형 자율학교 선정 절차의 민주성에 대해 16.4%가 ‘매우 그렇다’, 49.1%가 ‘그렇다’, 28.5%가 ‘보통이다’ 4.5%가 ‘그렇지 않다’, 1.6%가 ‘전혀 그렇지 않다’라고 인식하고 있었다. 모델별, 직위별, 경력별 인식에서 유의미한 차이가 있었는데 i-좋은학교의 교직원이, 관리자가, 고경력자가 좀 더 민주적이라고 인식하고 있었다.

〈표 IV-72〉 도교육청의 제주형 자율학교 선정 절차의 민주성 대한 교직원의 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	3 1.0%	10 3.4%	71 24.1%	159 53.9%	52 17.6%	295 100%	23.031*** (.000) (df=4)
	다함디배움학교	3 3.6%	7 8.3%	37 44.0%	27 32.1%	10 11.9%	84 100%	
	전체	6 1.6%	17 4.5%	108 28.5%	186 49.1%	62 16.4%	379 100%	
직위별	관리자	1 1.9%	0 .0%	4 7.7%	36 69.2%	11 21.2%	52 100%	34.281** (.001) (df=12)
	업무담당교사	2 5.9%	0 .0%	7 20.6%	15 44.1%	10 29.4%	34 100%	
	일반교사	3 1.1%	14 5.2%	90 33.3%	124 45.9%	39 14.4%	270 100%	
	행정실장	0 .0%	3 13.0%	7 30.4%	11 47.8%	2 8.7%	23 100%	
	전체	6 1.6%	17 4.5%	108 28.5%	186 49.1%	62 16.4%	379 100%	
경력별	5년 미만	1 1.4%	5 6.8%	29 39.7%	30 41.1%	8 11.0%	73 100%	24.755** (.002) (df=8)
	5~20년 미만	2 1.1%	10 5.4%	61 33.2%	82 44.6%	29 15.8%	184 100%	
	20년 이상	3 2.5%	2 1.6%	18 14.8%	74 60.7%	25 20.5%	122 100%	
	전체	6 1.6%	17 4.5%	108 28.5%	186 49.1%	62 16.4%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

다음은 단위학교가 제주형 자율학교로 지정될 때 구성원들의 의견이 반영되었는지에 대해 살펴보았다. 질문은 ‘우리학교는 교사, 학부모, 지역사회의 의견을 반영하여 자율학교로 지정되었다’였다. 전체 교직원 중 76.3%가 긍정적으로 응답하였고, 부정적인 응답은 3.5%였다. 대체적으로 구성원들의 의견을 반영하여 제주형 자율학교로 지정된 것으로 보여진다. 모델별, 직위별, 경력별로 유의미한 의견 차이를 보였는데 i-좋은학교의 교직원이, 관리자가, 고경력자가 좀 더 구성원들의 의견을 반영한 것으로 인식하고 있었다.

<표 IV-73> 제주형 자율학교 지정 시 구성원들의 의견 반영에 대한 교직원들의 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	1 0.3%	5 1.7%	54 18.3%	137 46.4%	98 33.2%	295 100%	21.554*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	7 8.3%	23 27.4%	43 51.2%	11 13.1%	84 100%	
	전체	1 0.3%	12 3.2%	77 20.3%	180 47.5%	109 28.8%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	0 .0%	1 1.9%	25 48.1%	26 50.0%	52 100%	34.979*** (.000) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	1 2.9%	3 8.8%	14 41.2%	16 47.1%	34 100%	
	일반교사	1 0.4%	9 3.3%	69 25.6%	129 47.8%	62 23.0%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	2 8.7%	4 17.4%	12 52.2%	5 21.7%	23 100%	
	전체	1 0.3%	12 3.2%	77 20.3%	180 47.5%	109 28.8%	379 100%	
경력별	5년 미만	0 0.0%	3 4.1%	24 32.9%	36 49.3%	10 13.7%	73 100%	29.261*** (.000) (df=8)
	5~20년 미만	1 0.5%	7 3.8%	39 21.2%	91 49.5%	46 25.0%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	2 1.6%	14 11.5%	53 43.4%	53 43.4%	122 100%	
	전체	1 0.3%	12 3.2%	77 20.3%	180 47.5%	109 28.8%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

나) 제주형 자율학교 관련 홍보 및 안내

다음은 제주형 자율학교 운영과 관련하여 홍보 및 안내에 대한 인식을 살펴보았다. 94.9%의 교직원인 제주형 자율학교 운영과 관련된 홍보와 안내가 잘 되고 있는 것으로 인식하고 있었다. 이는 단위학교가 학생과 학부모, 지역사회를 대상으로 학교 운영

에 대해 홍보하고 안내하는 노력을 중시하고 있음을 보여준다.

<표 IV-74> 제주형 자율학교 운영 시 학교의 홍보 노력에 대한 구성원들의 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
교직원	i-좋은학교	0 0.0%	0 0.0%	13 4.4%	112 38.0%	170 57.6%	295 100%	21.537*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	2 2.4%	4 4.8%	50 59.5%	28 33.3%	84 100%	
	전체	0 0.0%	2 0.5%	17 4.5%	162 42.7%	198 52.2%	379 100%	
학부모	i-좋은학교	6 1.6%	5 1.3%	65 17.5%	153 41.1%	143 38.4%	372 100%	6.249 (.206) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	6 4.0%	28 18.5%	63 41.7%	54 35.8%	151 100%	
	전체	6 1.1%	11 2.1%	93 17.8%	216 41.3%	197 37.7%	523 100%	
학생	i-좋은학교	13 2.5%	7 1.3%	75 14.3%	162 30.8%	269 51.1%	526 100%	21.215*** (.000) (df=4)
	다한디배움학교	10 3.0%	7 2.1%	81 24.5%	109 32.9%	124 37.5%	331 100%	
	전체	23 2.7%	14 1.6%	156 18.2%	271 31.6%	393 45.9%	857 100%	

*p<.05, ***p<.001

반면 도교육청의 홍보 노력에 대한 교직원들의 인식은 긍정적인 답변이 69.4%에 그쳐 단위학교의 홍보 노력에 비해 도교육청이 상대적으로 부족한 것으로 인식되어지고 있었다.

<표 IV-75> 제주형 자율학교 정책에 대한 도교육청의 홍보 노력에 대한 구성원들의 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
학부모	i-좋은학교	7 1.9%	11 3.0%	87 23.4%	153 41.1%	114 30.6%	372 100%	5.504 (.2526) (df=4)
	다한디배움학교	1 0.7%	7 4.6%	47 31.1%	54 35.8%	42 27.8%	151 100%	
	전체	8 1.5%	18 3.4%	134 25.6%	207 39.6%	156 29.8%	523 100%	

*p<.05, ***p<.001

다) 제주형 자율학교 평가의 효과성

제주형 자율학교 평가의 효과성에 대해 알아보았다. 제주형 자율학교 평가는 매년하는 자체평가와 2년 주기로 하는 도교육청 평가가 있다.

도교육청 평가의 효과성에 대해 교직원들은 ‘매우 그렇다’ 12.1%, ‘그렇다’ 50.4%, ‘보통이다’ 31.7%, ‘그렇지 않다’ 5.3%, ‘전혀 그렇지 않다’ 0.5%로 답하였다. 긍정적인 평가가 62.5%, 부정적인 평가가 5.8%로 긍정적인 평가가 많으나 ‘매우 그렇다’의 응답 비율이 적은 것으로 보아 매우 효과적으로 인식하지는 않은 것으로 보인다. 특히 다훈디 배움학교 교직원은 ‘매우 그렇다’가 2.4%에 그쳐 도교육청 평가를 그다지 효과적으로 인식하지는 않고 있었다.

<표 IV-76> 도교육청의 제주형 자율학교 평가 효과성에 대한 교직원의 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	2 0.7%	13 4.4%	85 28.8%	151 51.2%	44 14.9%	295 100%	14.520** (.002) (df=4)
	다훈디배움학교	0 0.0%	7 8.3%	35 41.7%	40 47.6%	2 2.4%	84 100%	
	전체	2 0.5%	20 5.3%	120 31.7%	191 50.4%	46 12.1%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	2 3.8%	7 13.5%	33 63.5%	10 19.2%	52 100%	27.446** (.007) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	2 5.9%	4 11.8%	21 61.8%	7 20.6%	34 100%	
	일반교사	2 0.7%	16 5.9%	96 35.6%	129 47.8%	27 10.0%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	0 .0%	13 56.5%	8 34.8%	2 8.7%	23 100%	
	전체	2 0.5%	20 5.3%	120 31.7%	191 50.4%	46 12.1%	379 100%	
경력별	5년 미만	0 0.0%	7 9.6%	28 38.4%	33 45.2%	5 6.8%	73 100%	17.922** (.017) (df=8)
	5~20년 미만	2 1.1%	9 4.9%	66 35.9%	85 46.2%	22 12.0%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	4 3.3%	26 21.3%	73 59.8%	19 15.6%	122 100%	
	전체	2 0.5%	20 5.3%	120 31.7%	191 50.4%	46 12.1%	379 100%	

*p<.05, **p<.001

반면, 학교 자체평가는 도교육청 평가보다 학교 운영에 도움을 주는 것으로 인식하고 있었다. ‘매우 그렇다’가 36.1%, ‘그렇다’가 51.2%, ‘보통이다’가 11.9%, ‘그렇지 않다’가 0.8%로, 긍정적인 인식이 87.3%나 되었다. ‘전혀 그렇지 않다’는 답변은 없었다. 모델별로 인식의 차이는 있었으나, 다훈디배움학교 교직원의 경우도 도교육청 평가보다는 학교 자체평가가 효과적인 것으로 인식하고 있었다.

<표 IV-77> 제주형 자율학교 자체 평가 효과성에 대한 교직원의 인식

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	0 0.0%	3 1.0%	30 10.2%	140 47.5%	122 41.4%	295 100%	17.714*** (.000) (df=4)
	다훈디배움학교	0 0.0%	0 0.0%	15 17.9%	54 64.3%	15 17.9%	84 100%	
	전체	0 0.0%	3 0.8%	45 11.9%	194 51.2%	137 36.1%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	4 7.7%	24 46.2%	24 46.2%	52 100%	25.510 (.087) (df=9)
	업무담당교사	0 0.0%	0 0.0%	4 11.8%	16 47.1%	14 41.2%	34 100%	
	일반교사	0 0.0%	1 0.4%	32 11.9%	144 53.3%	93 34.4%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	2 8.7%	5 21.7%	10 43.5%	6 26.1%	23 100%	
	전체	0 0.0%	3 0.8%	45 11.9%	194 51.2%	137 36.1%	379 100%	
경력별	5년 미만	0 0.0%	0 0.0%	14 19.2%	39 53.4%	20 27.4%	73 100%	10.987 (.114) (df=6)
	5~20년 미만	0 0.0%	3 1.6%	18 9.8%	98 53.3%	65 35.3%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	0 0.0%	13 10.7%	57 46.7%	52 42.6%	122 100%	
	전체	0 0.0%	3 0.8%	45 11.9%	194 51.2%	137 36.1%	379 100%	

*p<.05, ***p<.001

나. 제주형 자율학교의 확산 정책

제주형 자율학교는 제주특별자치도에서 얼마나 확산되었을까? 2016년 4월 1일 기준 제주도지역 초등학교는 112개교¹⁵⁾, 읍면지역의 학교는 62개교, 6학급 이하 소규모학교는 52개교이다. i-좋은학교 4기 동안 41개교가 운영되었는데 이는 제주지역 초등학교의 36.6%에 해당된다. 읍면지역 초등학교를 대상으로 보면 46.8%가 i-좋은학교로 지정·운영되었고, 특히 제주시 읍면지역의 초등학교 경우는 60.6%나 지정·운영되어 절반이 훨씬 넘는 학교가 i-좋은학교로 지정·운영되었음을 알 수 있다.

〈표 IV-78〉 지역별 i-좋은학교(초등학교) 지정·운영 현황

구분		제주시 동지역	제주시 읍면지역	서귀포시 동지역	서귀포시 읍면지역	계
전체학교수		34	33	16	29	112
지정학교수		6	20	6	9	41
제1기	2007.3.1. ~2009.2.28.	광양초, 제주북초	광령초, 대흘초	서귀포초		5
제2기	2009.3.1. ~2011.2.28.	일도초, 제남초	곽금초, 구좌중앙초 납읍초, 하귀초	서귀서초	신례초, 한마음초	9
제3기	2011.3.1. ~2013.2.28.	도평초, 해안초	물메초, 북촌초 신창초, 중달초, 장전초 구암초, 귀덕초, 금야초		대정서초, 의귀초, 흥산초	10
제4기	2013.3.1. ~2015.2.28.		방개초, 수원초, 아도초 재릉초, 평대초, 하도초	도순초, 효돈초 예래초, 법환초	남원초, 사계초 성읍초, 안덕초	17

이와 같이 i-좋은학교가 확산된 것은 i-좋은학교 운영이 성공적이었다는 것을 보여주는 실질적인 예이다. i-좋은학교가 막대한 예산을 투입하여 학생 프로그램을 다양화하고, 교직원들이 열정으로 주당 수업시수를 늘려 특성화 프로그램을 운영하고, 학부모와 지역의 요구에 부응하기 위해 노력한 점들이 i-좋은학교를 확장시킨 원동력이었다. 하지만 i-좋은학교에 지원했던 막대한 예산은 i-좋은학교의 지속가능성과 확산가능성을 저해하는 요인으로 작용하기도 하였다.

이제 모델이 변경되어 운영되고 있는 다한디배움학교는 어느 정도까지 확산하여 운

15) 2016년 제주교육통계연보에 따르면 제주도 지역 초등학교 수는 112개교이다. 분교 8개교를 포함하면 120개교가 된다.

영될 수 있을까? 교직원들이 인식하는 제주형 자율학교의 확산 가능성을 분석하였다. i-좋은학교 수만큼 확대할 필요가 있다고 응답한 교직원은 전체의 50.1%, 6학급 이하 소규모학교 전체로 확대할 필요가 있다는 의견이 63.3%였다. 소속학교의 교육프로그램을 확산하자는 의견은 66.8%였다.

<표 IV-79> 다한디배움학교 수를 i-좋은학교 수만큼 확대 필요성(교직원)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	9 3.1%	34 11.5%	120 40.7%	92 31.2%	40 13.6%	295 100%	17.347** (.001) (df=4)
	다한디배움학교	3 3.6%	4 4.8%	19 22.6%	37 44.0%	21 25.0%	84 100%	
	전체	12 3.2%	38 10.0%	139 36.7%	129 34.0%	61 16.1%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	3 5.8%	23 44.2%	14 26.9%	12 23.1%	52 100%	14.022 (.299) (df=12)
	업무담당교사	2 5.9%	3 8.8%	8 23.5%	14 41.2%	7 20.6%	34 100%	
	일반교사	9 3.3%	27 10.0%	99 36.7%	95 35.2%	40 14.8%	270 100%	
	행정실장	1 4.3%	5 21.7%	9 39.1%	6 26.1%	2 8.7%	23 100%	
	전체	12 3.2%	38 10.0%	139 36.7%	129 34.0%	61 16.1%	379 100%	
경력별	5년 미만	1 1.4%	3 4.1%	24 32.9%	31 42.5%	14 19.2%	73 100%	11.419 (.179) (df=8)
	5~20년 미만	8 4.3%	24 13.0%	64 34.8%	63 34.2%	25 13.6%	184 100%	
	20년 이상	3 2.5%	11 9.0%	51 41.8%	35 28.7%	22 18.0%	122 100%	
	전체	12 3.2%	38 10.0%	139 36.7%	129 34.0%	61 16.1%	379 100%	

*p<.05, **p<.001

<표 IV-80> 소속학교 특성화 프로그램 일반학교 확산 가능성(교직원)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	4 1.4%	8 2.7%	84 28.5%	131 44.4%	68 23.1%	295 100%	8.026 (.084) (df=4)
	다한디배움학교	0 0.0%	5 6.0%	25 29.8%	44 52.4%	10 11.9%	84 100%	
	전체	4 1.1%	13 3.4%	109 28.8%	175 46.2%	78 20.6%	379 100%	

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
직위별	관리자	0 0.0%	0 0.0%	8 15.4%	26 50.0%	18 34.6%	52 100%	21.732** (.041) (df=12)
	업무담당교사	0 0.0%	2 5.9%	8 23.5%	13 38.2%	11 32.4%	34 100%	
	일반교사	4 1.5%	10 3.7%	82 30.4%	128 47.4%	46 17.0%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	1 4.3%	11 47.8%	8 34.8%	3 13.0%	23 100%	
	전체	4 1.1%	13 3.4%	109 28.8%	175 46.2%	78 20.6%	379 100%	
경력별	5년 미만	3 4.1%	3 4.1%	26 35.6%	28 38.4%	13 17.8%	73 100%	18.218** (.034) (df=8)
	5~20년 미만	1 0.5%	6 3.3%	54 29.3%	93 50.5%	30 16.3%	184 100%	
	20년 이상	0 0.0%	4 3.3%	29 23.8%	54 44.3%	35 28.7%	122 100%	
	전체	4 1.1%	13 3.4%	109 28.8%	175 46.2%	78 20.6%	379 100%	

*p<.05, **p<.001

<표 IV-81> 제주형 자율학교를 소규모학교 전체로 확대할 필요성(교직원)

구분		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다	합계	χ^2 (p)
모델별	i-좋은학교	10 3.4%	22 7.5%	74 25.1%	130 44.1%	59 20.0%	295 100%	1.656 (.762) (df=4)
	다룬디배움학교	5 6.0%	8 9.5%	20 23.8%	36 42.9%	15 17.9%	84 100%	
	전체	15 4.0%	30 7.9%	94 24.8%	166 43.8%	74 19.5%	379 100%	
직위별	관리자	0 0.0%	4 7.7%	11 21.2%	22 42.3%	15 28.8%	52 100%	15.945 (.194) (df=12)
	업무담당교사	4 11.8%	2 5.9%	6 17.6%	13 38.2%	9 26.5%	34 100%	
	일반교사	11 4.1%	22 8.1%	73 27.0%	120 44.4%	44 16.3%	270 100%	
	행정실장	0 0.0%	2 8.7%	4 17.4%	11 47.8%	6 26.1%	23 100%	
	전체	15 4.0%	30 7.9%	94 24.8%	166 43.8%	74 19.5%	379 100%	
경력별	5년 미만	4 5.5%	0 0.0%	20 27.4%	32 43.8%	17 23.3%	73 100%	15.922** (.044) (df=8)
	5~20년 미만	7 3.8%	23 12.5%	38 20.7%	84 45.7%	32 17.4%	184 100%	
	20년 이상	4 3.3%	7 5.7%	36 29.5%	50 41.0%	25 20.5%	122 100%	
	전체	15 4.0%	30 7.9%	94 24.8%	166 43.8%	74 19.5%	379 100%	

*p<.05, **p<.001

다. 소결

기술적 차원에서 제주형 자율학교의 지정, 운영, 평가, 확산의 정책을 살펴보았다. 정책의 주체는 도교육청으로 도교육청이 계획에 의해 주도하고 단위학교는 도교육청의 매뉴얼에 따라 신청하고, 운영하고, 평가 받는 형식으로 정책이 운영되고 있었다. 특히 제주형 자율학교 지정, 운영, 평가는 성과중심의 책무성 정책이었다. 단위학교는 학교 현장을 제정하고 성과협약을 맺고 이에 따라 운영하고, 성과지표에 따라 평가를 받고 있었다. 그러나 교육부와 학부모, 제주도민으로부터 권한 위임받은 도교육청에 대한 평가는 없었다. 제주도 자율학교 정책이 단위학교의 책무성만을 강조한 채 전체적인 정책을 기획하고 집행하는 도교육청에 대한 평가는 실시되고 있지 못하다. 사실 제주형 자율학교 정책과 관련하여 도교육청 평가가 전혀 없는 것은 아니다. 교육부의 교육청 평가시 특성화 정책 평가 부분에서 제주형 자율학교를 평가받고 있다. 하지만 이는 제주형 자율학교 정책 자체에 대한 평가라기 보다는 제주특별자치도교육청이 특성화된 교육정책을 운영하고 있는지에 대한 평가이다 보니 제주형 자율학교 정책 전반에 대한 평가가 될 수 없다. 제주형 자율학교 정책의 산출, 과정, 평가, 환류의 전과정이 포함된 정책 평가가 제주특별자치도교육청을 대상으로 이루어져야 할 것으로 본다.

제주형 자율학교의 지정은 「제주특별자치도법시행령」에 의해 이루어지며, 희망학교장이 도교육청에 신청을 하면, 자율학교심의회에서 심의를 하여 제주특별자치도 교육청 교육감이 지정하였다. i-좋은학교는 초등학교의 경우 제1기 5개교, 제2기 9개교, 제3기 10개교, 제4기 17개교가 지정되었다. 다훈디배움학교 지정 절차는 i-좋은학교와 같았고 초등학교의 경우 제1기 5개교, 제2기 3개교, 제3기 6개교가 지정되었다. 2017년 현재까지 제주형 자율학교로 지정 운영된 초등학교의 수는 55개교로 제주특별자치도 전체 초등학교의 49.1%에 해당한다.

제주형 자율학교의 운영은 i-좋은학교의 경우 2년간 운영, 평가 후 2년간 재지정, 다시 평가 후 2년간 기간연장 운영 등 총 6년간 운영되었다. 기간연장 기간 동안 예산 지원은 없었다. 다훈디배움학교의 경우 제1기는 4년간 운영, 제2기부터는 2년간 운영, 평가 후 재지정으로 계획되었다가 2년 주기 심사와 희망시 기간 제한 없이 계속 운영하는 것으로 방침이 바뀌었다.

제주형 자율학교의 평가는 미국의 차터스쿨처럼 학교현장을 제정하고 도교육청과 성과협약 맺는 것을 시작으로 매년 자체평가, 2년 주기 도교육청 평가를 실시하고 있다. i-좋은학교와 다훈디배움학교의 성과목표와 성과지표는 달랐다. i-좋은학교의 성과지표는 ‘학교운영의 자율성·책임성 확보’, ‘창의적인 교육과정 편성·운영’, ‘지역간 교육격차 해소 및 효율적인 교육재정 운영’이다. 다훈디배움학교는 ‘존중과 참여의 학교 문화 형성’, ‘배움 중심의 교육활동 실천’, ‘교육활동 중심의 학교 조직 개편’, ‘학부모·지역사회의 협력적 관계 구축’을 성과지표로 삼고 있었다.

제주형 자율학교의 지정·운영·평가에 대한 구성원들의 인식을 살펴보니, 제주형 자율학교의 선정이 ‘민주적으로 이루어지고 있다’가 65.5%, ‘그렇지 못하다’는 의견이 6.1%였다. 제주형 자율학교 관련 홍보 및 안내 역시 긍정적인 답변이 많았다. 다만 단위학교의 홍보 노력에 비해 도교육청의 홍보 노력은 그에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 도교육청 평가의 효과성을 묻는 질문에는 교직원의 62.5%가 긍정적인 답변을 하였다. 그러나 모델별 차이를 보니 다훈디배움학교 교직원의 경우 ‘매우 그렇다’의 답변이 2.4%에 그쳐 도교육청 평가의 효과성에 의문을 제기하고 있었다. 반면 학교 자체 평가의 효과성에 대해서는 도교육청 평가보다 높은 긍정적인 응답을 보였다.

제주형 자율학교의 확산 정책과 관련해서는 다훈디배움학교 역시 i-좋은학교 수준으로 확산하자는 의견이 50.1%, 소규모학교 전체로 확대하자는 의견이 63.3%, 소속학교의 교육프로그램을 확산하자는 의견이 66.8%였다.

V. 논의 및 결론

1. 논의

제주형 자율학교에 대한 다차원 정책 분석 결과를 바탕으로 제주형 자율학교 정책에 대한 논의를 하면 다음과 같다.

가. 규범적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의

제주형 자율학교 정책의 가치에는 자율성과 책무성이 내재되어 있음을 확인하였다. 교육에서의 자율성은 교육의 본질로서 자율성을 추구하는 목적적 측면과 학교 교육의 질 향상을 위한 수단로서의 자율성이 있었다. 이러한 자율성은 그 특성상 교육청과 학교 단위에서 다양한 자율성의 모습으로 나타날 수 있었다. 이는 획일적이고 중앙집권적인 학교 운영이 아닌 자율성에 기반을 둔 다양한 학교, 차별화된 학교, 수요자 중심의 학교를 조성하고 운영한다는 측면에서 바람직하다고 할 수 있다. 이인회(2015)가 논하였듯이 제주형 자율학교 정책에서 교육수요자의 이목을 끄는 부분은 특성화된 교육 과정이며, 일반학교와 차별되는 이러한 교육프로그램은 학생과 학부모의 요구를 충족시키는 제주형 자율학교의 장점이다. 이처럼 제주형 자율학교의 자율성은 학교교육의 다양화, 차별화를 이끌어 내고 있었다.

반면, 앞 장의 설문 결과는 제주형 자율학교 정책이 추구해야 할 목표에 대해 각 구성원들이 각기 다른 가치를 부여하고 있다는 것을 보여준다. 이는 심층면담에서도 같은 결과를 보여주고 있다. 각자 개인이 가지고 있는 제주형 자율학교 정책에 대한 목표 인식이 달랐다. 이는 교육의 자율성 개념이 내포하는 다양성에 기인한 것으로, 목표의 방향이 다를 경우 구성원 간의 철학적 합의를 어렵게 하고 갈등을 유발시키는 요소로 작용할 수 있다. 나종민(2016)과 유경훈(2014)이 지적하였듯이 혁신학교에는 교육철학이 확고한 열정 있는 교사들이 모였으나 서로 다른 교육지향으로 인해 갈등이 촉발되기도 한다.

앞 장에서 논의하였듯이 이러한 입장 차이의 원인을 정제영(2008)은 학교 자율화 정

책이 공공선택론과 공동체주의의 두 가지 상반된 이데올로기적 배경을 갖고 있기 때문으로 해석하였다. 공공선택론적 입장에서 학교 자율화는 학교가 국가로부터 학생의 교육에 관련된 권한을 위임받아 관련 업무를 수행하는 대리 기관적 성격을 띠며, 이에 학교는 학생들의 교육에 있어서 책무성을 발휘해야 한다는 입장이다. 반면 공동체주의 입장에서는 사회적 자본론에 입각하여 학교교육에 대한 모든 결정은 학교를 구성하고 있는 교원과 학부모, 지역사회에 의해 자율적으로 이루어져야 한다는 것이다. 교직원들의 목표 인식을 보면, 특성화 학교 조성을 강조하는 i-좋은학교는 공공선택론적 입장에, 존중과 참여의 학교 문화 형성을 강조하는 다함디배움학교는 공동체주의 입장에서 제주형 자율학교 정책을 이해하고 있는 것으로 보인다.

한편, 교직원들이 인식하는 학교 자율화 정책의 목표 중 가장 중요하게 인식하는 것은 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보(20.7%)’와 ‘교사 공동체 운영을 통한 학교 운영의 민주화 확대(20.0%)’, ‘존중과 참여로 새로운 학교 문화 형성(15.8%)’이었다. 그러나 고전(2008), 박균열(2010) 등은 학교 자율화가 교장 중심의 자율화로 변질 될 가능성을 우려한다. 설문 결과를 봤을 때 학교 자율화의 목표를 ‘학교장 권한 강화를 통한 학교 운영의 자율성 확대’에서 찾은 교직원은 5.8%에 불과하다. 관리자들도 역시 11.4% 정도로 낮았다. 하지만 학교 현장에서 학교 운영의 중심에 교장에 있다는 것은 대부분의 구성원이 인지하는 바이다. Fullan(2007)은 대부분의 교육 변화 시도가 실패하는 이유로 교직의 특성, 교직 체제 구성원들의 특징, 거버넌스 등과 같은 변수들이 간과되기 때문이라고 주장한다. 이 같은 점에서 학교 자율화는 학교단위의 자율적인 의사결정 구조와 과정이 민주적이고, 효율적으로 작용할 수 있어야 하지만, 그렇게 되기 어려운 학교구조를 지니고 있다는 것이다. 김성기·고전·김철구·이명균·신지수(2009)는 학교 자율화가 교장의 자율성만 보장할 뿐 다른 구성원의 자율성을 침해하는 것은 아닌가 검토해야 한다면서 학교 자율화가 학교에 성공적으로 정착한다는 것은 교장을 비롯해서 학교 구성원 모두의 의견이 민주적으로 수렴되어 학교 운영에 반영되는 상태를 의미한다고 하였다.

반면, 이현석(2012)은 실제로 정부는 자율을 하향식으로 부여할 수 있는 정책 대상으로 판단하고 자율화 정책을 추진하였고, 교육청은 정부의 학교교육 통제권을 이양 받는 것에 그치는 분권화로 인식하고 있으며, 이로 인하여 정책 수용자인 학교 구성원들

은 학교 자율화를 강압적인 정책으로 인식하고 있다고 지적하고 있다. 이러한 이유로 학교 구성원들은 자율화 정책을 자율의 교육적 접근보다는, 단지 또 하나의 일반적인 정책을 추진하는 것으로 받아들이고 있다. 즉, 학교 자율화 정책에서 자율의 의미에 대한 이해의 부족은 정책 설계의 부실로 이어지며, 부실한 정책의 실행은 학교현장의 변화를 어렵게 만드는 요인으로 작용하고 있다는 지적이다.

이돈희(2009)도 학교 자율화 정책의 문제로 자율성의 의미를 재고해 볼 필요가 있음을 이야기하고 있다. 중앙에서 지역, 학교로 권한을 이양하는 것이 자율성을 높인 것으로 이해될 수 있으나, 반대로 중앙에서 제어할 때보다 오히려 지역에서 학교의 자율성을 더 침해하는 경우가 생길 수 있으며, 중앙이 권한을 지역으로 이양한 상황에서 지역이 학교의 자율성을 직접적으로 침해할 가능성이 높다 하였다. 또한 학교장이 자율성에 대한 마인드가 부족한 경우 오히려 교사들의 자율성을 침해할 소지가 크다. 따라서 현장에서 자율성 고양을 어떻게 안정적으로 확보할 것인지를 생각할 필요가 있다는 것이다. 단위학교에서 자율성이 얼마나 실행되는가에 지속적인 관심을 가질 필요가 있고, 교사와 학생의 자율성에 관심을 가질 필요가 있다. 자율성은 아래로의 권력 이양을 의미하지 않는다. 교사나 학생, 학부모의 의식 문제, 리더십 문제 등과 함께 풀어야 하는 문제이다.

나. 구조적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의

강형인(2011)은 i-좋은학교의 경우 교육과정 자율 편성·운영 측면에서는 학교별 특성과 교육수요자의 요구, 지역사회와의 유기적 협력관계를 구축하여 인적·물적 자원을 최대한 활용하는 등 다양한 교육활동을 전개할 수 있는 계기가 되었다고 평가하고 있다. 그러나 이러한 프로그램이 지속가능하기 위해서는 예산 문제가 뒤따른다. 또한 시수를 증가하고 외부강사를 활용한 특성화 과목이 학생들의 학습력 신장과 교사의 전문성 신장에 어떠한 도움을 주었는지에 대한 의문이 제기된다. 즉 많은 예산을 지원해 주고 교육과정 편성의 자율권을 주어 학교를 운영하게 하였지만 실제로 단위학교에 자율권이 주어졌는지, 또 단위학교에서는 주어진 자율권을 잘 행사하였는지 되짚어봐야 한다.

Murphy(1993)는 학교 자율화를 위해 단위학교가 교육과정 운영에 관한 사항들에 대

해 전적으로 권한을 행사할 수 있어야 한다고 주장한다. 이러한 권한 행사를 통해 학교는 학생·학부모의 요구와 교육목적에 부합하는 교육 프로그램을 개발하게 되고, 이러한 교육을 통해 학생들의 성취수준이 높아질 수 있다고 보았다. 즉, 학생들의 교육과 이에 대한 성취의 수준을 결정짓는 중요한 요소가 바로 교육과정 영역이라는 것이다. 단위학교가 자율적으로 교육과정 운영에 대해 결정한다는 것은 교사들의 수업에 대한 포괄적인 결정을 의미한다. 또한 학교장을 포함한 교원들은 이러한 교육과정 이행에 대한 전문성을 갖춰야 한다는 것을 의미한다. 이러한 전문성은 다양하게 표출되는 학생·학부모의 교육과정적 요구 수준에 부합해야 한다(이현석, 2012). 그러나 제주형 자율학교의 교육과정 운영 편성의 자율권이, 특성화 과목들이 교사의 전문성에 의해 전개된 활동인지, 외부강사들에게 의존하여 전개된 활동인지에 대한 평가가 있어야 한다.

제주형 자율학교의 특례들 중 교육과정 운영의 자율권 다음으로 교직원들이 중요하게 여기는 것은 교원 인사권이였다. 학교가 교원들의 인사에 관련한 권한을 갖는다는 것은 자신들의 학교 문화에 적합한 교원들, 그리고 해당 학교가 지향하는 학교운영의 철학, 교육과정의 운영에 필요한 구성원을 조직한다는 것을 의미한다(Wohlstetter 외, 1994). 즉, 학교마다 형성되어 있는 고유한 역사와 문화, 학교운영 철학, 비전을 공유할 수 있는 학교장, 교사, 행정직원을 선발하여 조직함으로써 학교교육의 질을 보다 향상시킬 수 있다는 것이며, 학교가 이러한 구성원들을 선발할 수 있는 적절한 위치에 있다는 것이다(이현석, 2012). 그러나 제주형 자율학교의 인사권 활용 현실은 내부형 공모교장의 확대 정도뿐이였다. 나머지 초빙교사제도나 일반교사의 전보·유예 요청권은 연구학교 수준의 자율권밖에는 인정되지 않고 있었다.

제주형 자율학교에는 특별 예산이 지원되고 있었고 이를 이용하여 다양한 교육과정, 프로그램들이 운영되고 있었다. 강형인(2011)은 특별재정이 대부분 특성화 교육과정 운영비로 집행되었으며 사교육비 경감 효과를 가져왔고 교육수요자의 만족도를 제고시켰다고 평가한다. 그러나 이인회(2017)가 지적한 것처럼 특성화된 교육과정이 개발된다 하더라도 자율학교 운영기간이 제한되어 있기 때문에 특화된 교육과정을 지속하려면 예산 운영의 한계를 극복해야 한다. 하지만 이러한 문제는 특별재정 운영의 선택과 집중, 아니면 형평성 논리를 우선하느냐하는 본질적인 쟁점인 특별재정의 안정적인 확보와도 연결된다.

다. 구성적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의

다음은 구성적 차원에서 제주형 자율학교 정책에 대해 논의하고자 한다.

구성적 차원에서 가장 많이 언급된 이해당사자는 제주특별자치도교육청이었다. 제주특별자치도교육청은 제주형 자율학교 정책을 기획하고 집행하고 평가하는 주체이다. 제주형 자율학교를 추진하고 모델의 전환을 시도한 제주특별자치도교육청은 예산 지원과 집행, 정책의 방향을 지정하는 절대 권력의 위치에 있다. 그러나 제주형 자율학교 정책에 대한 도교육청의 역할에 대해 문제가 제기되었다. 오세희(2012)는 중앙정부의 교육권한 분권화와 교육감 주민직선제 실시로 집중되고 있는 초·중등교육에 대한 지역 주민의 다양한 요구에 대응하기 위해서 시·도교육청의 교육행정 지역화가 절실하다고 주장한다. 이런 측면에서 제주형 자율학교는 전국 유일의 제주만의 독특한 학교 형태로 교육의 지역화 사례로 충분하다. 그러나 제주형 자율학교를 운영하면서 교육청의 역할이 어떠했는지는 되짚어야 할 때이다.

연구 결과 제주형 자율학교 운영 10년이 지나는 동안 지정과 평가의 패턴은 변한 것이 없었다. 「제주특별자치도법」의 자율학교 특례와 관련하여 이를 구체화하기 위한 규정이나 지침 등을 마련하는 것도 부족했다.

이인회(2017)는 제주특별자치도교육청이 제주형 자율학교의 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 제주특별자치도와 유기적인 연계 및 협조 관계를 형성하고, 지역 교육정책 추진을 위한 교육감의 대표성을 확보하고, 시·도교육청의 교육행정에 대한 전문성을 강화하며, 해당 교육정책을 추진하기 위한 재정을 확충해 나가야 한다고 주장한다. 그리고 중앙정부로부터 위임받은 권한 및 법률이 보장하는 자율권을 단위 자율학교로 점차 분권화하고 이들 학교의 자율권을 단계적으로 강화하는 방향으로 정책을 추진할 필요가 있다고 지적하고 있다. 제주형 자율학교 정책 추진과 관련하여 지속적으로 연구하고 정책 방향을 제시할 도교육청 내 단위가 필요하며, 도교육청의 역할 조정, 단위 학교와의 권한 배분 역시 필요하다.

이인회(2017)는 제주형 자율학교 정책이 소기의 성과를 산출하는데 있어서 학교장의 사명감과 리더십, 전문성이 중요한 변수가 된다고 지적하였다. 왜냐하면 제주형 자율학교는 법령이 보장하는 상당한 자율성을 가지고 있기 때문에 이러한 자율성을 활용하

고, 어떤 프로그램을 개발·운영하고, 어떻게 교사, 학생, 학부모를 움직이게 할 것인가 하는 것은 학교장의 리더십에 크기 의존하기 때문이다. 그러나 교직원들을 대상으로 구성원 간 역할 권한 재조정에 관해 조사한 설문에서는 학교장의 권한 강화보다는 교무회의 활성화를 더욱 긍정적으로 인식하고 있었다. 이는 관리자들의 인식에서 더욱 두드러지게 나타났다. 이러한 학교장의 리더십보다 교직원 공동의 의사결정을 중시하는 문화는 다훈디배움학교에서 추구하는 것으로, 도교육청에서 기획하는 많은 교장단 연수와 혁신학교 연수, 민주적 거버넌스를 원하는 시대적인 요구가 맞물린 결과라고 여겨진다.

그러나 막상 단위학교 내의 자율성의 활용은 어떠한가? 구성원들은 제주형 자율학교 운영에 만족하고 있다. 특히 교직원들은 높은 관심과 열정으로 참여하고 있으며, 관리자들도 자신들의 권한보다 교무회의 활성화를 긍정적으로 인식하고 있음에도 앞 절에서 살펴본 자율화 특례들은 그다지 실현되지 못하고 있다. 그 이유 중 하나는 단위학교 교직원들의 제주형 자율학교 정책에 대한 이해 부족이었다. 설문조사에서 제주형 자율학교 특례들에 대한 중요도와 활용도를 알아보았는데 활용도에 대한 교직원들의 인식은 사실과 달랐다. 단위학교에서는 사용하지 않는 자율권을 잘 사용하고 있다고 표시하는 등 교직원들은 자율 특례에 대한 개념과 그의 활용 방안에 대한 이해가 미흡하였다.

이렇게 단위학교 안에서 자율 특례가 잘 활용되지 않는 이유는 이종재(2008)의 지적대로 학교 자율화 정책을 담당하는 정책 입안자들의 자율화 정책 인식에 문제가 있기 때문일 수 있다. 또한 현재 추진되고 있는 제주형 자율학교 정책이 그 적용 과정에서 구성원들의 참여를 적극적으로 유도하지 못한 것일 수도 있다. 학교구성원들이 제주형 자율학교 정책에 대해 스스로 판단하고, 결정하고, 수용하는 일련의 절차를 세밀하게 고려하지 않았고, 도교육청에 의해 일방적으로 추진되면서 여전히 관료주의적, 중앙 집권적 사고의 틀에서 벗어나지 못하고 정책이 획일적으로 추진되었기 때문일 수도 있다. 제주형 자율학교의 핵심인 자율이 구성원들 사이에서 타율적 자율로 자리매김하고 있는 건 아닌지 되짚어 볼 필요가 있다.

라. 기술적 차원에서 본 제주형 자율학교 정책에 관한 논의

제주형 자율학교 정책은 지정부터 운영, 평가까지 책무성에 바탕을 둔 운영체제였다. 학교현장 제정과 성과협약을 시작으로 매해 자체평가와 2년 단위의 도교육청 평가가 이루어지고 있었다. 그러나 제주형 자율학교 평가의 효과성에 대한 교직원들의 인식은 부정적이었다. 현순안(2009)은 제주형 자율학교에 대한 종합평가가 교육전문직 중심으로 이뤄지면서 객관적이고 정확한 평가가 이뤄질 수 있는지, 사실상 내부평가이지 종합평가가 될 수 없다는 의문을 제기하고 있다. 도교육청은 제주형 자율학교 성과목표·성과지표 협약에 따라 자율학교평가단(종합평가단)을 구성, 제주형 자율학교에 대해 종합평가를 실시하고 있다. 제1기의 종합평가단을 보면, 교육전문직 4명, 도청공무원 1명, 지역교육청·학교장 3명, 대학교수 1명 등 모두 9명이다. 2016년 현재는 15명 내외의 종합평가단이 운영되고 있다. 사실상 외부인사가 몇 명 되지 않음으로 인해 제주형 자율학교에 대한 종합평가의 객관성, 정확성이 결여될 수 있다. 제주형 자율학교의 재지정 및 확대를 결정하는 근거가 되는 종합평가에 대한 객관성 및 공정성에 대한 점검은 계속되어야 할 것이며 그를 통해 평가지표가 구성되어야 할 것이다. 제주형 자율학교 종합평가가 질적·양적 평가를 병행한다고 하지만 최종 보고서를 기술하는 평가자의 개인별 주관성을 전혀 배제할 수 없다. 보다 객관적인 평가가 되기 위해서는 양적자료를 근거한 질적 기술이 필요하다. 따라서 평가내용에 대한 대범주 및 소범주별 분류와 소범주를 다시 하위 평가요소로 상세화한 후, 하위요소별 평가척도를 제시한 평가 틀이 개발되어야 한다. 최하위 요소별로 부여한 평정점을 근거로 평가·기술하고, 하위 요소별 평정점을 합한 상위 범주별 평정점을 근거로 평가·기술하는 시스템이 필요하다(이중재, 2002).

한편, 이인희(2017)는 평가자의 훈련과 평가방법의 다양화 측면에서 제주형 자율학교 평가의 문제점을 지적하고 있다. 평가참여자가 제주형 자율학교 정책을 이해하고 평가에 대한 전문성을 제고할 수 있도록 사전교육을 체계적으로 실시하여 평가의 객관성과 신뢰성을 확보해야 한다는 지적이다. 또한 평가방법의 다양화 측면에서, 제주형 자율학교 평가의 공정성을 확보하기 위해서는 ‘학교현장의 취지를 살리는 방향에서 학교가 학생들에게 학습 경험을 제공하기 위해 변화하고 있는가’라는 기준에서 평가 영역과 지표가 도출되어야 한다는 것이다. 교육청 차원의 일률적인 성과지표가 아니라 단위학

교의 자율성에 따라 학교를 운영하게 한 만큼 평가 또한 이에 맞는 단위학교별 평가지표가 개발되어야 하는 이유다.

마. 제주형 자율학교 정책의 개선 방안에 관한 논의

이상의 연구 결과를 바탕으로 제주형 자율학교 정책의 개선 방안에 논의하고자 한다.

1) 제주형 자율학교 정책 목표의 공감대 마련

제주형 자율학교의 교직원들은 학교 자율화의 목적을 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’와 ‘교사 공동체를 통한 학교 운영의 민주화 확대’로 인식하고 있다. 공통된 목표인식과 함께 교직원의 특성에 따라 제주형 자율학교 정책 목표 인식에 차이가 있었다. i-좋은학교, 관리자, 고경력자 교사는 특성화 학교 육성에 좀 더 중심을 두고 있었고, 다훈디배움학교, 일반교사, 저경력교사들은 새로운 학교 문화 형성에 더 초점을 두고 있었다. 여기서 이야기 하는 새로운 학교 문화는 교사, 학생, 학부모가 교육의 주체가 되어 서로 성장함을 의미한다.

즉 학교 운영의 자율성을 어디에 초점을 두고 정책을 바라보느냐에 따라 학교 운영의 목표가 달라진다. 제주형 자율학교의 도입 배경인 국제화 교육, 소규모 학교 살리기의 측면에서 보면 다양하고 특성화된 학교의 운영이 필요하다고 여겨진다. 수업혁신을 강조하는 입장에서는 교사의 전문성 신장에 주력하게 되고, 학생의 자율성 신장을 중요하게 여기는 입장에서는 학생의 자율성을 신장시키는 교육 시스템을 만들기 위해 노력하게 된다. 의사결정의 민주성을 중시하는 경우는 새로운 학교 문화, 교육주체가 함께 참여하고 만들어 가는 학교를 만들기 위해 노력하게 된다. 이와 같은 다양한 목표인식은 학교 운영의 다양성을 확보한다는 측면에서는 그 의의가 크다.

반면, 서로 다른 목표 인식, 교육 철학의 혼재, 정책목표의 혼재는 단위학교에서 교사와 학부모, 학생들에게 혼란을 준다. 이러한 개념의 혼란은 자율학교와 혁신학교를 연구한 나민주·박소영·차지철·김남순·최용희(2013), 나종민(2016), 유경훈(2014), 이현석(2012) 등 많은 연구에서 지적되었다. 국제화 수준의 학교를 지향한 특성화 학교인 i-좋은학교에서 혁신학교를 지향하는 다훈디배움학교로의 모델 변화가 있는 제주형 자율학교의 경

우 개념과 철학의 혼재는 더욱 심하다.

제주형 자율학교 정책의 목적이 무엇이고, 제주형 자율학교의 학교상은 무엇이며, 이 학교 모델이 추구하는 가치가 무엇인지 구성원들이 공감하고 비전을 세워가는 소통과 공감의 장이 마련되어야 한다.

2) 학교 자율화 특례를 실현하기 위한 구체적인 방안 마련

제주형 자율학교는 「제주특별자치도법」에 의해 규정된 학교이다. 초·중등교육법에서 지정하는 자율학교에 비해 자율권의 범위가 훨씬 크다. 교육과정 운영의 자율권, 학기제·학년제·수업일수 등의 학사운영과 관련된 자율권, 초빙교장 및 교원 인사 자율권 등 학교 운영의 기본이 되는 권한들이 특례로 주어져 있다.

하지만 그 활용 실태를 살펴보면 그 정도는 미미하였다. 교육과정 운영의 자율권은 시수의 1/2까지 재편성할 수 있으나 영어, 예술 등의 특성화 과목을 개설하는 차원에 그치고 있었고, 학기제·학년제·수업일수 등 학사운영의 자율권은 사용 자체가 안 되고 있었다. 또한 교사의 전보·유예 등의 인사권은 제주도인사규정에 막혀 그 구실을 못하고 있었다. 교장 자격증이 없는 일반교사의 교장 채용이 이루어지 정도이다.

그렇다면 제주형 자율학교의 법적 특례들은 실효성이 없는 법안들인가? 교직원들의 설문조사 결과를 보면 대부분의 교사들이 높은 비율로 각각의 자율권들의 필요성을 인식하고 있다. 이에 더하여 예산의 추가 지원을 넘어 예산 사용의 자율권까지 요구하는 실정이다.

따라서 단위학교에서 제주형 자율학교의 자율적 특례를 활용할 수 있도록 도교육청의 구체적인 안내와 더불어 규정과 매뉴얼 등의 세부 지침이 필요하다.

3) 정책 주체로서 제주특별자치도교육청의 역할 정립

제주형 자율학교 정책의 추진 주체는 제주특별자치도교육청이다. 제주특별자치도교육청은 제주형 자율학교 정책을 계획하고 운영하고 평가하는 주체이다. 2006년 제주형 자율학교를 출범시키고 i-좋은학교 모델을 구상하고 운영하면서 초기 운영은 성공한 것으로 평가되고 있다(강형인, 2011). 그러나 i-좋은학교 숫자의 증가에 따른 예산지원의 확대 문제와 지정이 끝난 학교의 지속가능성에 대한 문제가 제기되면서 제주형 자

울학교는 모델 변화를 시도하게 되었다. 무엇보다도 외부 강사 의존식의 특성화 교육 과정 운영, 많은 예산의 비효율적인 집행은 단위학교 내부에서 자성의 목소리로 번져 나왔다. 그 안에는 예산 지원 없이도 혁신이 가능한 학교, 지속 가능한 학교, 교사의 전문성이 살아나는 학교에 대한 고민이 있었다. 더 나아가 타지방의 성공한 학교 혁신 모델에 대한 궁금증과 우리 제주교육을 변화시켜보자는 갈망도 있었다. 하지만 i-좋은 학교에 대한 이렇다 할 정책 평가나 분석 없이 모델 변경이 이루어졌고 혁신학교와 제주형 자율학교 사이에서 각 구성원들의 요구와 갈등도 있는 것이 사실이다.

제주형 자율학교 정책이 시행된 지 10년. 제주특별자치도 차원에서 제주형 자율학교 정책에 대한 평가와 방향 설정이 필요한 시점이다. 제주형 자율학교는 단위학교의 경우 교육감과 성과협약을 맺고 매년 평가를 통해 운영 효과를 점검하고 있다. 하지만 교육부로부터 권한을 위임받아 대폭적인 자율권을 행사할 수 있는 제주형 자율학교 정책의 운영 주체인 제주도 교육청에게 책무성을 묻는 기제는 없는 실정이다. 제주특별자치도의회 감사와 교육부의 교육청 평가가 전부이다.

제주형 자율학교 특례들을 살펴보면 단위학교의 자율권보다는 교육감이 행사할 수 있는 자율권이 대부분이다. 학교 단위에서 가장 요구가 많은 인사권을 비롯하여 학생의 전·입학 관련, 교사들의 우대정책 등은 교육청에서 지침을 마련하고 관련 내용들에 대한 자율권 행사를 시도해야 한다. 뿐만 아니라 단위학교 차원의 자율권이라 보여지는 교육과정 운영의 자율권 역시 교육시수의 1/2 범위에서의 삭감 후 이를 대치할 교육과정에 대한 편성과 운영에 대한 지침과 안내가 필요하다. 더 나아가 현재 추가 예산 지원으로 한정되어 있는 예산의 자율권을 더욱 더 확대해 줄 필요가 있다. 제주형 자율학교에는 그 학교의 가치와 운영 목표에 맞게 교육과정을 운영할 수 있도록 목적성 예산이 아니라 예산 운영의 자율권을 제공해 줘야 한다.

4) 전문적 학습 공동체를 통한 교사 전문성의 확대

최근 들어 학교조직의 변화는 학교를 ‘학습공동체(Learning Community)’로 전환하고자 하는 데 관심이 높아지고 있다. 학습공동체는 교사 간 협력적 문화를 바탕으로 개인이 학습하여 획득한 새로운 지식을 함께 공유하여 학습하는 전문가들로서 교사들로 하여금 학습하는 환경을 조성해 나가도록 하는 학교조직을 의미한다. 이는 개인적 차

원에서 학습을 끝내는 것이 아니라 조직 차원의 학습으로 확대시키는 것을 강조하는 것이다. 이처럼 학교를 학습공동체로 전환하는 이유는 성공적인 학교의 특징 중의 하나인 전문적 공동체 형성과 밀접한 관련이 있기 때문이다(이석열, 2014). 우리나라도 최근 들어 혁신학교를 중심으로 학습공동체에 대한 관심이 높아지고 있다. 제주형 자율학교 제2모델인 다흔디배움학교에서 역시 전문적 학습공동체 형성에 공을 들이고 있는 모습¹⁶⁾이다. 특히 학습공동체는 교사들의 전문성을 향상시키기 위해서 학교가 추구해야 할 교원연수의 본질적 측면을 통찰하도록 해준다.

제주형 자율학교의 정책 목표 중 교직원들이 중요하게 인식하는 목표 중 하나는 ‘교육과정의 자율적 운영을 통한 교원의 자율성 확보’였다. 전문성에 바탕을 둔 교사의 자율성은 제주형 자율학교 운영의 성과를 좌우한다해도 과언이 아닐 것이다. 다흔디 배움학교 교사들은 단위학교마다 전문적 학습 공동체를 만들어 운영하고 있었다. 이를 위해 학교 업무조직 체계를 개편하고 담임교사의 업무를 제로화하고 있었다.

백병부·성열관·양성관(2015)는 이러한 전문적 학습 공동체는 혁신학교의 지속가능성 과도 매우 밀접한 관련이 있다고 하면서, 특히 중요한 것은 의사결정공동체, 동료공동체보다는 교사의 성장과 학습을 중심으로 한 공동체가 필요하다 하였다. 혁신학교가 지속가능하기 위해서는 이러한 학습기회와 성찰 경험이 풍부해야 한다는 것이다.

5) 단위학교의 자율성과 다양성을 보장하는 학교평가 제도 마련

i-좋은학교는 제주지역 초등학교의 36.6%, 읍면지역 초등학교의 46.8%까지 확대되어 운영되었다. 다흔디배움학교 역시 이 수준으로까지 확대될 필요가 있으며, 새로운 학교 문화 형성과 업무조직 개편, 구성원들의 민주적 의사결정 구조 등의 프로세스는 경기도교육청과 같이 전 지역으로 확산될 가능성이 있다. 이때 중요한 것이 엄정한 질 관리이다. 백병부·성열관·양성관(2015)에서 보듯이 경기도처럼 혁신학교 지정 및 일반화의 가속화는 소위 ‘무늬만 혁신학교’를 양산할 가능성이 있다.

제주형 자율학교의 자율적 운영과 지속가능성을 위해서는 제주형 자율학교의 지정 기준과 평가 제도를 이에 맞게 수정해야 한다. 특정 프로그램의 혁신성보다는 학교 구조

16) 본 연구자는 2017년 4월 17일 제주특별자치도교육청이 주최한 다흔디배움학교 교사 워크숍에 참가하여 다흔디배움학교 업무담당자들이 단위학교 내 전문적 학습 공동체를 형성하기 위해 노력하는 사례들을 접하였다.

나 문화의 혁신 정도 및 구성원들의 자발성과 혁신마인드를 기준으로 신규 제주형 자율 학교를 지정할 필요가 있다. 평가 역시 일괄적인 평가기준에 의한 평가가 아니라 단위 학교별 학교현장과 성과협약에 따른 평가가 이루어져야 한다. 또한 재지정 평가의 엄정 함도 필요하다. 현재까지 운영된 제주형 자율학교들은 재지정 평가에서 단 한곳도 탈락 한 곳이 없다. 이는 운영을 잘했기 때문일 수도 있으나 재지정 탈락교가 받는 충격을 고려한 나머지 엄정한 평가가 이루어지지 못한건 아닌지 고려해봐야 한다.

앞에서 논의하였지만 다양한 인력으로 구성된 평가단의 확대와 평가자의 훈련, 단위 학교의 학교현장 중심의 차별화된 성과지표의 개발이 필요하다.

6) ‘형평성’을 넘어 ‘지속성’에 가치를 둔 제주형 자율학교 확산 정책 필요

제주형 자율학교의 확산과 관련해서 일반학교 전체로 확대하자는 의견과 자율성을 실현하는 소수의 학교모델을 만들자는 의견이 있다. 이는 학교운영 가치 중 ‘지속성’과 ‘형평성’에 관련된 논의이다. 한정된 예산을 어디에 어떻게 사용할 것인가의 문제는 사회적 합의가 필요한 부분이다. 소수의 학교에 지속적으로 예산을 투입하여 지속가능한 자율학교를 만들 것인가, 모든 학교에 예산을 골고루 배부하여 형평성 있는 정책을 집행할 것인가의 문제이다.

이제까지 제주형 자율학교의 확산 정책은 ‘지속성’보다는 ‘형평성’ 논리에 의해 진행 되었다. i-좋은학교에 대한 수요자들의 만족도가 높아지고 많은 학교들에서 지정 요구가 들어오자 제주특별자치도교육청은 i-좋은학교의 예산 지원 범위를 4년으로 한정하고 다른 학교로의 확대 정책을 폈다. 결국 막대한 예산이 요구되는 i-좋은학교는 태생 적으로 지속성을 유지하는 데 한계가 있었다. 공교육 체제 안에서 일부 학교에 지속적 인 예산을 투입하여 차별화되고 특성화된 학교 모델을 만든다는 것은 ‘형평성’ 문제에서 공감대를 얻지 못하였다.

그렇다면 다훈디배움학교은 ‘지속성’과 ‘형평성’의 문제를 어떻게 풀어가야 할 것인가? 제주특별자치도교육청(2016)은, 6년까지만 운영할 수 있었던 i-좋은학교와 달리, 다 훈디배움학교는 상한선 없이 구성원이 원한다면 2년씩 재지정 평가를 받고 지속적으로 운영할 수 있도록 하였다. 다훈디배움학교 운영에 ‘지속성’의 가치를 투여한 것이다.

제주형 자율학교의 확산은 주변 학교로의 양적 확대도 있지만 단위학교내의 지속적

운영이라는 측면도 있을 것이다. 교사들의 수업 전문성 신장, 민주적인 학교 문화의 형성을 학교 자율화의 목표로 본다면 양적 확대도 중요하지만 단위학교 내 지속성을 띤 질적 심화도 중요하다. 그러기 위해서는 단위학교 내 지속성을 보장해 줄 수 있는 제도적 뒷받침이 있어야 한다. 그러나 여전히 다혼디배움학교의 예산 지원은 4년으로 한정되어 있다. 다혼디배움학교의 교원 근무 연한은 일반학교와 동일하다. 지속가능한 제주형 자율학교 운영을 위한 제주특별자치도의 후속 대책이 필요하다. 특히 예산 투입의 ‘선택과 집중’을 통해 제주형 자율학교의 특·장점을 살리고, 유지해나갈 수 있도록 제주도교육청의 세심한 배려가 필요하다.

7) 다양성을 전제로 한 제주형 자율학교 버전 3.0 준비

제주특별자치도교육청은 2015년부터 i-좋은학교의 지정을 중단하고 다혼디배움학교로의 전환을 시도하였다. 지난 10년간 운영된 i-좋은학교는 특성화된 교육과정으로 수요자(학생, 학부모)들로부터 높은 만족도를 얻었다. 다혼디배움학교는 3년차라는 짧은 시간에도 불구하고, 교육의 본질에 충실한 학교를 만들자고 하는 교사들의 헌신적인 노력과 학부모들의 지지 속에 혁신학교 모델로서 성공 가능성을 보여줬다. 즉 i-좋은학교와 다혼디배움학교는 제주형 자율학교의 자율성 테두리 안에서 서로 의미 있는 교육을 해왔다고 평가할 수 있다.

그러나 i-좋은학교나 다혼디배움학교가 제주형 자율학교가 가지는 학교 운영 및 교육과정의 특례들을 충분히 활용하였는가 하는 문제에서는 긍정적인 평가를 내리기 어려웠다. 다혼디배움학교의 경우 더욱 그러하였다. 한편에서는 꼭 이러한 특례를 학교에서 구현해야 하는가의 의문도 제기되었다.

다혼디배움학교에 제주형 자율학교의 옷을 입힐 필요가 있었나 생각이 됩니다. 문제는 도의회에서 계속 자율권을 얼마나 행사하느냐를 묻는데, 다혼디배움학교는 교육의 본질에 충실한 학교죠, 함께 성장하는 학교이고, 그래서 자율성도 필요한 건데, 제주형 자율학교 특례는 너무 커요. 그 범위가. (D 교장)

다혼디배움학교는 이대로 민주적 학교 운영, 교사의 전문성 확대에 초점을 맞추고, 제주형 자율학교의 옷을 강요하지 말고, 다른 학교 모델을 만들어서, 자율학교를 만들면

좋겠어요. 아니면 다혼디배움학교는 초중등교육법인가? 거기 자율학교로 내리고. 제주형 자율학교는 학생 입학도 제주도 전도로 풀고. 약간의 대안학교처럼. 분명 수요도 많을 것이고. 교사팀제로 운영계획서를 받아서 책무성은 묻고. 거기서는 한 8년 이상 교사가 근무할 수 있게 하고. (K 교사)

많은 학교는 안 되지만 제주시 1개교, 서귀포시 1개교 해서 2개 정도의 자율학교 운영은 가능하지 않을까요? 정말 새로운 학교 모델을 만드는. 제주형 자율학교 3.0버전? (J 부장)

한편, 현재의 i-좋은학교와 다혼디배움학교 모두를 병행하여 운영하자는 의견도 있다. 제주형 자율학교의 모형을 i-좋은학교와 다혼디배움학교 두 축으로 운영하면서 서로의 특징과 장점을 고도화시키자는 것이다. 또 다른 한편에서는, 제주형 자율학교의 특례를 활용하여 공교육 체제 내에서 학기제를 바꾸고 교원 인사를 확대하고, 교육과정을 차별화하여, 제주영어교육도시 내 국제학교와 같은 학교를 시범적으로 만들어 보자는 의견도 제기되고 있다.

즉, i-좋은학교의 성과를 지속시키고 다혼디배움학교를 학교혁신의 모델로 뿌리 내리기 위해 ‘제주형 자율학교 버전 3.0’을 기획할 때이다. 제주형 자율학교 버전 3.0은 새로운 학교 모델이 아닌 지난 10년간의 제주형 자율학교 운영 성과를 기반으로 한 다양하고 자율적인 학교의 운영이라는 측면으로 접근되어야 할 것이다.

8) 지속가능한 제주형 자율학교 정책 추진을 위한 컨트롤타워의 구성

제주형 자율학교는 국제화에 대한 기대, 학교 혁신에 대한 기대, 학교 다양성에 대한 기대, 공교육의 신뢰성 회복에 대한 기대로 탄생되었다. 그럼 현재의 제주형 자율학교는 이 기대에 얼마만큼 기여하고 있을까? 제주형 자율학교 정책의 가치와 목표는 새로운 교육, 다양한 교육을 요구하는 시대적 상황과 구성원들의 요구와 일치한다는 점에서 타당하다. 그러나 여러 가지 혼재된 가치들 속에서 단위학교 구성원들이 인식하는 가치가 서로 달라 갈등을 일으키는 요소로 자리매김하고 있다. 게다가 성과분석 없이 이루어진 i-좋은학교에서 다혼디배움학교로의 모델 전환은 제주도 교육계에 갈등을 유발시키는 요소가 되기도 하였다. 또한 학교의 자율적 운영을 위해 주어진 특례들

이 과연 이들의 가치와 요구를 실현시킬 수 있는 실효성 있는 특례였는가는 되짚어볼 필요도 있다. 결국 주어진 자율성을 충분히 발휘해서 제주특별자치도가 만들고 싶은 학교가 어떤 학교인지에 대한 합의와 이를 구현하기 위한 제주특별자치도교육청의 기획 및 집행과 단위학교 교사 실행이 뒤따라야 한다. 그리고 지속가능해야 한다.

결국 이와 같은 문제들을 논의하고 정책을 형성하며 피드백을 해갈 컨트롤타워의 구성이 필요하다. 존재된 제주형 자율학교의 가치들을 공유하고, 주어진 자율성 특례들을 구체화 시키고, 수요자의 요구를 확인하는 작업들을 수행할 정책 단위가 필요하다.

2. 결론

본 연구의 목적은 Cooper, Fusarelli, Randall의 다차원 정책 분석 모형을 활용하여 제주형 자율학교 정책을 다양한 관점에서 분석하고, 제주형 자율학교가 학교 운영의 자율성 확대와 학교개혁의 성공 모델로 정착·발전하기 위한 개선방안을 제시하는 데 있다.

이러한 연구목적 달성을 위하여 규범적 차원에서 학교운영의 자율화가 추구하는 가치와 구성원들이 인식하는 제주형 자율학교 정책의 목적에 대해 살펴보았다. 구조적 차원에서는 제주형 자율학교의 역사적 전개와 구조적 특징을 살펴보았고, 구성적 차원에서는 제주형 자율학교의 이해당사자들을 구명하고 이들의 역할과 갈등, 요구를 파악하였다. 기술적 차원에서는 제주형 자율학교 정책의 투입과 과정, 산출, 그리고 확산에 있어서 특징을 살펴보았다. 이와 같이 연구한 결과를 토대로 내린 결론은 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원의 관점에서 제주형 자율학교 정책의 가치는 자율성과 책무성이었으며, 제주형 자율학교 정책의 목표는 i-좋은학교와 다한디배움학교가 달랐다. 여러 가지 상반된 관점들이 내포되어 있는 학교 자율성의 개념으로 인해 구성원들이 인식하는 제주형 자율학교 정책의 목적은 혼재해 있었다. 따라서 제주특별자치도교육청의 명확한 정책 방향 설정과 정책 목표에 대한 공감대 형성의 노력이 필요하다.

학교교육에서 자율성은 목적적 가치와 수단적 가치로 나누어진다. 목적적 가치의 논의는 교육 목적 자체가 자율적 인간의 육성이라는 관점이고, 수단적 가치의 논의는 중앙집권적 교육체제에서 벗어나기 위해 학교 운영의 자율성을 주어야 한다는 관점과 자율적 인간을 키우기 위해 교사에게 전문적 자율성을 부여해야 한다는 관점이다. 단위 학교의 권한을 확대하여 학교교육의 역량을 제고하고, 공교육의 질을 향상시키기 위한 학교 자율화 정책의 한 축인 제주형 자율학교 정책 역시 수단적 가치로서의 학교 운영의 자율성과 맥을 같이 한다. 그런데 설문조사와 심층면담을 통해 확인된 구성원들이 인식하는 제주형 자율학교 정책의 목적은 학교 운영의 자율화를 통한 ‘학교 운영의 민주화 확대’와 ‘교원의 자율성 확보’, ‘특성화 학교 조성’, ‘새로운 학교 문화 형성’ 등 혼재해 있었다. 특히 교직원들이 근무하는 학교 모델별, 직위별, 경력별로 서로 다른 정책의 목적을 추구하고 있었다. 정책을 집행하는 교육청의 담당자 역시 제주형 자율학교의 목적을 ‘교육의 본질을 추구하는 학교’로 정의하였다. 즉, 제주형 자율학교 정책의 목적이 구성원마다 목적적 차원과 수단적 차원, 수단적 차원은 다시 교사의 자율성 확보, 학교 자율 운영을 통한 의사결정의 민주화, 새로운 학교 문화 형성, 특성화된 다양한 학교 조성 등으로 서로 달랐다. 다양한 목표 인식과 서로 다른 가치의 공존은 다양한 학교를 운영할 수 있는 자율성의 바탕이 된다. 그러나 한편 혼재된 목표 인식은 제주형 자율학교 정책 추진의 걸림돌이 될 수 있으며, 단위학교 내 구성원들의 갈등을 유발하는 원인이 될 수 있었다. 따라서 제주형 자율학교 정책의 방향 및 목적에 대한 구성원들의 논의와 합의, 이를 위한 민주적 소통의 장이 필요하다.

둘째, 구조적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 시대적 요구에 의해 학교의 운영 방향을 달리하는 두 가지 모델을 가지고 있었다. 제주형 자율학교 초기 국제화와 지역 격차 해소 요구에 의해 i-좋은학교가 추진·운영 되었고, 진보 성향 교육감의 당선과 학교 문화 혁신의 요구에 의해 다훈디배움학교가 추진·운영 되었다. 각 모델의 운영과 변경은 시대적 요구에 의한 것으로 적절하다고 평가되었으나 모델 변경에 따른 제주특별자치도교육청의 의견수렴 노력은 부족하였다.

제주형 자율학교는 제주국제자유도시 탄생과 함께 시작되었다. 2007년 국제화에 걸맞는 글로벌 인재를 키우겠다는 목표 아래 탄생한 제주형 자율학교는 「제주특별자치

도법」 제정과 국무총리실과의 업무협약, 제주특별자치도청과의 업무협약에 의해 시작되었다. 이러한 제주형 자율학교 제1모델인 i-좋은학교는 2018년까지 운영되고 사업이 종료될 예정이다. 2015년 탄생한 제2모델 다흔디배움학교는 학교 혁신의 필요성 속에 탄생한 학교로, 수평적 학교 문화의 개선, 교사의 수업 전문성 확대라는 차원에서 새롭게 도입되었다. 제주형 자율학교 모델 변경에 대한 교직원들의 인식은 시대적 상황에 따라 적절하였다고 보고 있으며, 특히 예산 지원이 많았던 i-좋은학교의 지속가능성 문제와 학교 혁신에 대한 요구, 교육의 본질에 충실한 학교를 운영하고자하는 갈망에 의해 다흔디배움학교가 탄생되었음을 알 수 있었다. 다만 모델 변경 과정에서 도교육청의 의견 수렴 노력은 미흡했다. i-좋은학교 운영에 대한 성과 평가나 분석 없이 교육감의 공약 사업을 이행한다는 측면에서 모델변경이 이루어졌던 것으로 나타났다.

셋째, 구조적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 「제주특별자치도법」에 의해 단위학교 자율성이 특례로 보장되는 혁신적인 구조를 가지고 있었다. 제주형 자율학교는 「제주특별자치도법」에 의해 학교 및 교육과정 운영의 특례가 보장되는 학교이며, 구성원들은 각각의 자율화 특례를 중요하게 인식하고 있었다. 그러나 실제 단위학교 안에서 활용도는 충분치 않았다. 이는 제주특별자치도교육청이 자율화 특례를 활용하기 위한 지침 등 구체적 활용방안을 마련하지 못하였고 동시에 단위학교의 자율화 정책에 대한 이해가 부족했기 때문이었다. 따라서 구체적이고 지속적인 학교 및 교육과정 운영의 특례에 대한 단위학교 실행 방안이 마련되어야 한다.

구조적 차원에서 제주형 자율학교 정책의 가장 큰 특징은 법적으로 보장된 자율화 특례들이다. 자율화 특례에는 교육과정 편성 자율권, 교과용 도서 사용 자율권, 수업일수 감축 이용권, 수업연한 단축 가능, 교원 배치 기준 이상 배치 가능, 교원 전보 및 유예 요청 가능, 교직원 특별수당 지급 가능, 학교운영위원회 정수 확대권, 자율학교의 입학전형 및 전학절차 권한 등이다. 제주형 자율학교의 각각의 자율화 특례들에 대해 교직원들은 중요하고 필요하다고 인식하고 있었다. 특히 교육과정 편성 자율권과 교원의 전보·유예 요청권을 매우 중요하게 인식하고 있었다. 그러나 교육과정 편성 자율권, 교과용 도서 사용 자율권, 학교운영위원회 정수 확대권을 제외한 자율화 특례들의 활용도는 높지 않았다. i-좋은학교에서는 교육과정 편성·운영의 자율권과 교과용 도서 사

용 자율권을 그나마 활용하고 있었지만 다한디배움학교의 경우는 활용도가 아주 미미하였다. 학교 자율화 특례 활용도가 낮은 것은 단위학교의 노력과 이해 부족 때문만은 아니었다. 특례들 중 단위학교에서 실현 가능한 자율권은 교육과정 편성 자율권, 교과용 도서 사용 자율권, 수업일수 감축 운영권, 운영위원회 정수 확대권 정도이고, 나머지는 교육감 권한이라 할 수 있었다. 교사들이 많이 요구하고 있는 50% 이내 교사초빙권과 교사 전보·유예 요청권은 제주특별자치도교육청 규정에 의해 실효성이 없는 자율권이였다. 자율학교 입학전형 및 전학 절차 권한은 과밀학교를 대상으로 이루어지고 있으나 현재 규정에 의하면 과밀학교가 2개교에 지나지 않았다. 교원의 배치 기준 이상 배치와 특별수당 지급은 다른 학교와의 형평성을 고려하여 시행하지 않고 있었다. 제주특별자치도교육청은 각각의 자율화 특례들이 제주형 자율학교 운영에서 어떻게 구현 가능한지를 분석하고 이에 맞는 조례와 규정들을 제정하여 단위학교에서 제대로 활용할 수 있도록 안내하고 제시할 필요가 있다. 각 자율화 특례에 대한 실현 가능성, 단위학교 내에 구현 필요성에 대한 진지한 고민과 연구가 필요하며, 이들 특례들이 단위학교에서 활용되기 위한 교육청 차원의 지침 마련과 안내가 선행되어야 한다.

넷째, 구성적 차원의 관점에서 제주형 자율학교의 이해당사자들은 정책 집행주체인 제주특별자치도교육청, 일정 예산 지원자인 제주특별자치도, 단위학교 운영자인 교직원, 교육수요자인 학생과 학부모였고, 각각의 구성원들은 제주형 자율학교 운영에 관심을 가지고 적극 참여하고 있으며, 만족도는 전반적으로 높았다. 제주특별자치도교육청은 정책 전반에 대한 지속적인 기획과 단위학교 지원 노력이 필요하였고, 단위학교 역시 부여된 자율성을 발휘할 수 있는 자율 역량 강화가 필요하였다.

제주형 자율학교 정책의 이해당사자들은 제주특별자치도교육청과 단위학교의 관리자, 교사, 행정실장, 학생, 학부모들이었다. 2007년부터 2015년까지 제주형 자율학교에 예산을 지원했던 제주특별자치도도 이해당사자였다. 제주형 자율학교 정책의 이해 당사자들은 서로 제주형 자율학교의 가치와 목적에 동감하고 있었으며, 학교 혁신의 모델로서 제주형 자율학교를 운영해야 한다는 데는 의견이 같았다. 하지만 좀 더 구체적으로 그들의 요구를 들어보면 도교육청의 경우, 단위학교에 부여된 자율권들을 좀 더 적극적으로 사용되기를 권장하며 그 내용을 단위학교 책무성으로 부과하고 있었다. 반

면, 단위학교에서는 부여된 자율성들이 제대로 발휘될 수 없음을 한계를 느끼며 도교육청에 좀 더 적극적인 자율권의 지원책을 마련해 줄 것을 요구하고 있었다. 한편, 다훈디배움학교에서는 학교 운영의 철학과 목표에 대한 서로 다른 이해로 갈등이 표출되기도 하였다. 단위학교 내 교원과 행정실 직원 간의 역할 갈등은 언론의 지적과는 달리 미미한 것으로 나타났다. 교직원과 학생, 학부모의 단위학교의 제주형 자율학교 운영 만족도는 높은 것으로 확인되었다. 그러나 도교육청의 제주형 자율학교 정책 추진 만족도는 단위학교 만족도에 비해 낮았다.

다섯째, 기술적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 지정 단계에서 학교현장의 제정과 성과 협약 체결, 운영단계에서 교직원 연수와 학교 컨설팅 실시, 평가 단계에서 매해 자체평가와 2년 단위의 교육청 평가를 실시하고 있었다. 이는 단위학교의 책무성이 요구되는 정책이었다. 그러나 상대적으로 자율학교 정책 집행자인 도교육청은 도교육청 평가 사업을 제외하고 자체 평가 시스템을 마련하고 있지 않았다.

제주형 자율학교 정책의 투입과 과정, 산출, 환류에서의 특징을 살펴보면 교육청 주도의 운영이 이루어지고 있었다. 자율학교의 지정은 자발성에 의한 민주적인 선발이었다. 처음 시행되었던 2007년도 i-좋은학교 제1기에는 대상 학교가 지정되어 그 안에서만 지원이 가능했으나 2기 때부터는 읍면지역 소규모학교와 공동화학교에서 모두 신청이 가능하도록 확대되었다. 제주형 자율학교를 신청한 학교는 심사를 거쳐 선발되었으며, 학교의 요구를 중시하여 초창기를 제외하고 신청한 학교는 대부분 지정되었다. 그 외에 제주형 자율학교의 정책들은 단위학교의 책무성을 묻기 위한 프로세스로 진행되었다. 제주형 자율학교 지정시 운영에 대한 학교현장을 제정하도록 하고 교육청과 성과협약을 통해 단위학교 평가의 근거로 삼았다. 운영과정에서 교직원 연수와 단위학교 컨설팅, 교직원 워크숍이 진행되었다. 평가는 매해 자체평가, 2년마다 교육청 평가를 통해 질 관리를 하고 있었다. 그 과정에서 수요자들의 의견조사와 만족도 조사가 있었고, 교사들의 의견 청취를 위한 다양한 네트워크를 조성하고 있었다. 그러나 이러한 제주형 자율학교의 지정과 운영, 평가, 환류의 과정에서 단위학교에 부여된 책무성평가 기제에 비해 상대적으로 도교육청의 전반적 정책 운영과 역할 수행 등에 대한 책무성평가 기제는 미흡했다. 제주특별자치도교육청의 평가사업 중 특성화 사업의 일환으로

제주형 자율학교 정책을 평가하고 있을 뿐 정책의 기획과 운영, 성과와 개선방안 등 도교육청을 대상으로 한 종합적이고 독자적인 평가 시스템은 마련되어 있지 않았다.

여섯째, 기술적 차원의 관점에서 제주형 자율학교는 학생과 학부모들을 대상으로 한 단위학교와 교육청의 홍보는 잘 되고 있는 것으로 평가되었다. 제주형 자율학교의 확산과 관련하여 i-좋은학교는 지난 10년간 제주특별자치도 전체 초등학교의 약 40%까지 확대·운영되었다. 현재 다huri배움학교는 전체 초등학교의 약 12%가 지정·운영되고 있으며, 앞으로 다huri배움학교 역시 i-좋은학교 이상으로 확대·운영될 필요가 있는 것으로 나타났다.

제주형 자율학교 제1모델인 i-좋은학교는 제1기 5개교, 제2기 9개교, 제3기 10개교, 제4기 17개교, 총 41개교가 운영되었으며, 이는 제주도 지역 초등학교의 36.6%, 읍면지역 초등학교의 46.8%, 6학년 이하 소규모 학교의 65.4%에 달한다. 이는 전폭적인 예산 지원과 특성화 학교 운영이라는 i-좋은학교의 운영 성과가 교육 수요자들의 기대와 만나 이뤄낸 결과이다. 제주형 자율학교 교사들은 다huri배움학교 역시 i-좋은학교처럼 확대될 필요가 있으며, 특히 소규모 학교만이 아니라 일반학교 전체로의 확산을 기대하였다. 현재 기간연장까지 최대 6년간 운영할 수 있었던 i-좋은학교에 비해 다huri배움학교는 2년 주기로 계속해 연장 신청할 수 있어 지속적 운영과 확산에 주효하게 작동될 것이다. 제주형 자율학교의 학교 운영 모형과 프로그램 역시 확산할 만한 것으로 여기고 있었다.

일곱째, 제주형 자율학교의 다차원 정책 분석 결과를 토대로 제주형 자율학교 정책을 살펴보면 제주형 자율학교의 목표와 방향에 대한 공감대 형성이 필요하고, 학교 자율화 특례의 활용도 향상을 위한 도교육청 차원의 지침이 요구된다. 정책 주체로서 도교육청의 역할 강화와 자율성을 활용할 수 있는 단위학교의 역량 강화도 필요하다. 가장 중요한 것은 이제까지 성과를 바탕으로 지속성에 가치를 둔 확산 정책이 이루어져야 한다. 또한 제주형 자율학교 정책의 방향을 설정하고 철학을 공유하고, 구체적 지침들을 형성하여 정책을 지속적으로 기획하고 집행해 갈 컨트롤 타워의 구성이 필요하다.

3. 제언

본 연구의 결론을 바탕으로 제주형 자율학교 후속연구를 위한 제언을 하면 다음과 같다.

첫째, 제주형 자율학교 정책의 정확한 분석과 평가를 위해 초등학교만이 아닌 중학교, 고등학교를 대상으로 한 연구가 필요하다. 초등학교와는 달리 중·고등학교는 입시 교육을 넘어선 교육과정 자율 운영의 가능성과 한계, 교육과정 자율 운영을 위한 교원 배치의 어려움, 학생들의 선발과 진학 문제 등 더 다양한 쟁점들과 문제들이 내포되어 있다. 따라서 제주형 자율학교가 중·고등학교에서 제대로 운영될 수 있도록 이들 학교를 대상으로 한 연구가 요구된다.

둘째, 제주형 자율학교 학생들을 대상으로 한 중단연구가 필요하다. 제주형 자율학교는 일반학교와는 다른 교육 프로그램, 학교 문화를 가지고 있다. 이 학교들에 대한 효과성 평가는 이 학교를 거쳐 간 학생들을 통해 이루어질 수 있다.

셋째, 제주형 자율학교 정책을 실행하는 단위학교에 대한 질적 연구가 필요하다. 단위학교에 대한 사례연구나 문화기술지연구 등의 질적연구는 제주형 자율학교 운영에서 일어나는 현상을 잘 드러낼 것이며, 구성원들의 요구, 갈등, 문제점, 개선방안을 학교 단위 안에서 찾아내고 제언해줄 것이다.

넷째, 제주형 자율학교의 가치를 지향하고 자율화 특례들을 최대한 활용한 학교 모델에 관한 연구가 필요하다. 현재까지 제주형 자율학교는 공교육의 일반 학교 모델에 약간의 자율성을 부여하는 정도로 운영되어 왔다. 하지만 제주형 자율학교가 가지는 자율성은 그 범위가 훨씬 넓다. 이러한 자율성을 활용하여 만들 수 있는 가치 있는 학교는 어떤 학교인지, 그 학교의 운영 시스템은 어떠해야 하는지, 자율화 특례들이 어떻게 작동될 수 있는지에 대한 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

- 강영혜(2011). **학교 자율화·다양화 정책의 신뢰제고 방안**. 한국교육개발원.
- 강은주(2014). 학교 적정규모 관련 법제의 타당성 및 실효성 분석. **탐라문화**, 47, 82-109.
- 강이화·김혜진(2015). 언어 네트워크 분석기법을 통한 혁신학교 교육과정 문서 분석. **교육학연구**, 53(2), 185-211.
- 강충열·권동택·신문승·이성대·송주명·서길원·이광호·이범희(2013). **학교혁신의 이론과 실제**. 서울: 지학사.
- 강형근(2003). **직업교육 분야 특성화 고등학교 정책의 평가 연구**. 박사학위논문, 전북대학교.
- 강형인(2011). **제주형 자율학교 “i-좋은학교”의 운영실태 및 성과분석**. 석사학위논문, 한국교원대학교.
- 경기도교육청(2013). 2013 혁신학교 추진계획. 미발간자료.
- 경기도교육청(2014). 2015 혁신공감학교 운영 계획. 미발간자료.
- 고봉선 (2011). **대학입학사정관계 운영실태와 개선방안 연구: Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용하여**. 석사학위논문, 공주대학교.
- 고영선·윤희숙·이주호(2004). **공공부문의 성과관리**. 한국개발연구원.
- 고전(2001). 일본의 학교 자율성 신장 정책 연구. **교육학연구**, 39(3), 331-348.
- 고전(2008). 학교 자율화 정책의 특성과 과제: 5·31 교육개혁에서 4·15 학교 자율화 추진계획까지. **초등교육연구**, 22(3), 199-221.
- 고전(2009). 제주특별자치도법상 교육 관련 쟁점 분석, **교육법학연구**, 21(1), 1-20.
- 고전(2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. **교육법학연구**, 29(1) 1-30.
- 고전·김성기·하봉운·신지수(2011). 학교자율운영 지원을 위한 지방교육행정기관 관계 법률의 개정 과제. **교육법학연구**, 23(1), 35-61.
- 교육개혁위원회(1995.5.31.). **세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안**. 미발간자료.

- 교육과학기술부(2008.4.15). 학교 자율화 추진계획. 미발간자료.
- 교육과학기술부(2009.6.11.). 학교단위 책임 경영을 위한 학교 자율화 추진방안. 미발간자료.
- 교육과학기술부(2010.12.2.) 현장중심 교육개혁 착근을 위한 단위학교 자율역량 강화 종합 대책. 미발간자료.
- 김규태(2005). **교육의 책무성**. 서울: 원미사.
- 김도창(1992). 한국지방자치제도에 관한 약간의 평가. **자치연구**, 2(3), 63-70.
- 김미영(2007). **교육행정의 불확실성에 대한 공동체적 대응과 자율성 확보**. 박사학위 논문, 이화여자대학교.
- 김미정(2013). **칸트의 ‘자유’가 학교경영의 자율성에 주는 의미**. 박사학위 논문, 경북대학교 대학원.
- 김민조(2011). **자율학교 제도 운영 현황과 개선 방향**. 한국교육개발원.
- 김민호(2007). 세계화에 따른 지역 교육의 변화에 대한 비판적 분석: 제주국제자유도시 추진 사례를 중심으로. **교육사회학연구**, 17(2), 23-48.
- 김민희(2008). 일본의 지방교육행정체제 개혁 분석. **아시아연구**, 11(2), 231-255.
- 김병주(2009). 학교 자율화의 영역별 실태에 대한 교원의 인식 분석. **교육정치학연구**, 16(3), 103-123.
- 김병주·정일환·서지영·정현숙(2010). 학교 자율화 수준에 대한 교원의 인식 분석. **한국교원교육연구**, 27(2), 73-96.
- 김성기(2005). 초·중등학교의 법적 지위와 학교자치. **교육법학연구**, 17(1), 55-72.
- 김성기·고전·김철구·이명균·신지수(2009). **학교 자율화 정책의 단위학교 정착 방안 연구**. 한국교원단체총연합회.
- 김성열(1995). 학교단위책임경영제의 과제와 전망. **교육월보**. 교육부.
- 김성열(2006). 학교 혁신, 리더 교사 그리고 평생 교육. **한국교원교육연구**, 23(1), 291-305.
- 김성열(2015). 학교교육 혁신을 위한 교육행정 추진체계. **5·31 교육개혁과 학교교육의 혁신**. 한국교육정책연구소.
- 김성천(2009). 학교혁신의 핵심원리: 교장공모제를 실시한 D중학교를 중심으로. **한국교**

- 육사회학연구, 19(2), 56-89.
- 김성천·오재길(2012). **학부모가 알아야 할 혁신학교의 모든 것**. 서울: 맘에드림.
- 김수경(2011). 혁신학교 운영의 실태와 성과 분석. **교육행정학연구**, 29(4), 145-168.
- 김영철(2003). **특수목적형 고등학교 체제 연구(I)**. 한국교육개발원.
- 김용구(2005). **효과적인 학교의 자율성 요인에 관한 연구: 일반계 고등학교에 대한 사례 비교를 중심으로**. 박사학위논문, 한국교원대학교.
- 김원찬(2006). **자율학교 운영 국제 비교**. 박사학위논문, 동국대학교.
- 김은영·장덕호(2014). 연구학교와 혁신학교의 운영 실태에 대한 비교 연구: A 지역 초등학교 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, 32(1), 75-105.
- 김정민·양성관·김성식·서남수(2009). **교육채무성 제고를 위한 학교 평가 및 지원 전략 연구**. 한국교육개발원.
- 김종철(1988). 한국교육의 자율성의 재조명. **교육학원구**, 26(2), 7-14.
- 김철(2009). 교육의 자율성에 대한 교육철학적 접근. **교육철학**, 44, 5-22.
- 김태연(2007). **특성화 대안학교 정책 평가 연구**. 박사학위논문, 홍익대학교.
- 김태연·한은정(2013). 자율형 공립고등학교 학교효과 분석. **교육행정학연구**, 31(3), 131-152.
- 김한나(2015). **초등학교 자체평가 도구 개발 연구**. 박사학위논문, 이화여자대학교.
- 김현진(2006). 공영형 혁신학교에 대한 교육주체들의 인식조사 연구. **교육행정학연구**, 24(1), 313~337.
- 김혜진(2015). **학교변화 전략 실천 과정에 대한 해석적 실행 연구**. 박사학위, 부산대학교.
- 김홍원·김양분(1998). **단위 학교 평가 기준 및 절차 개발 연구**. 한국교육개발원.
- 김환식(2010). 한국의 학교 책무성 정책의 현황과 과제. **학교 책무성 정책과 학업성취 데이터의 활용**. KEDI-KAERA 교육정책공동 심포지엄. 한국교육개발원·재미한인교육연구자협회.
- 김호정·김민조(2011). 학교 내 교사 협력이 교사의 학교개혁 실천에 미치는 영향 탐색. **교육행정학연구**, 29(3) 77-99.

- 김홍주(1997). **교육행정권한의 위임 및 위탁 연구**. 박사학위논문, 단국대학교.
- 김홍주(2008a). **4·15 학교 자율화 조치: 여론동향 분석과 향후 과제 제안**. 한국교육개발원.
- 김홍주(2008b). **초·중등학교 자율화 정책의 방향과 과제. KEDI 창립 제36주년 기념 학술세미나 자료집**. 한국교육개발원.
- 김홍주·박재윤·이석희·이정아(2005). **학교혁신 지원체제 분석연구**. 한국교육개발원.
- 김희대(2004). **학교책무성 체제와 교사의 인식**. 박사학위논문, 경성대학교.
- 나 정(2014). 유아무상교육·보육정책 분석 : Cooper 등의 다차원정책 분석모형을 활용하여. **유아교육학논집**, 18(1), 49-71.
- 나민주·고전·김성기·김용·김숙이·이영섭(2013). **학교 자율화 정착을 위한 법령 정비 방안 연구**. 한국지방교육연구소.
- 나민주·박소영·차지철·김남순·최용희(2013). **자율학교 성과분석 연구 - 혁신학교모형을 중심으로**. 한국교육개발원.
- 나종민(2016). **상징자본에 따른 혁신학교 교원들의 권력관계 변화**. 박사학위논문, 전북대학교.
- 노종희(1998). 학교공동체의 개념 구축과 그 구축 전략. **교육행정학연구**, 16(2), 385-401.
- 문영빛·김도기·문영진·권순형(2016). 자율학교 운영 효과성 제고 요인 탐색: 인지적 성과를 중심으로. **2016 한국교육학회 연차학술대회 자료집**.
- 문현식(2010). **제주형 자율학교의 지정 의도와 운영 결과**. 석사학위논문, 제주대학교.
- 민병제(2002). **교육정책 통합평가모형 개발을 위한 연구**. 박사학위 논문, 중앙대학교 대학원.
- 박균열(2010). 학교자율경영제 관점에서의 학교 자율화 정책 분석. **교육행정학연구**, 28(2), 1-25.
- 박남기(2015). **학교교육 혁신의 방향과 과제. 5·31 교육개혁과 학교교육의 혁신**. 한국교육정책연구소.
- 박상완(2009a). 개방형 자율학교의 학교혁신 사례 분석. **교육행정학연구**, 27(2),

177-201.

- 박상완(2009b). 학교 교육과정 자율화의 쟁점과 과제. **초등교육연구**, 24, 113-130.
- 박상완(2010). 초등학교의 학교 내 자율성 특성 분석. **교육행정학연구**, 28(1), 155-184.
- 박선형(2010). 교육행정학의 혼합방법연구 활성화를 위한 예비적 논의. **교육행정학연구**, 28(2), 27-54.
- 박선형(2011). 교육행정학 연구의 방법론상 쟁점. **교육행정연구법**. 경기: 교육과학사.
- 박선형(2013). 교육책무성: 개념과 원리 및 쟁점. **교육행정학연구**, 31(2), 117-150.
- 박성자·조무현(2014). **2014 혁신학교의 학교효과성 분석**. 전북교육정책연구소.
- 박세일·우천식·이주호(2002). **자율과 책무의 학교개혁 : 평준화 논의를 넘어서**. 한국개발연구원.
- 박세훈(2003). 한국의 자율학교에 비국의 차터스쿨 비교 연구. **교육학연구**, 41(4), 207-229.
- 박승철(2014). **경기도 혁신학교 정책 평가연구**. 박사학위논문, 중부대학교.
- 박용원·조영하(2013). 자율형고등학교와 혁신고등학교의 조직풍토 및 학업적 자기효능감 수준 비교 연구. **교육정치학연구**, 20(3), 107-127.
- 박일관(2014). **혁신학교 2.0 : 혁신학교를 넘어 학교혁신으로**. 서울: 에듀넷.
- 박재윤·강영혜·황준성·박균열·고전·김성기(2010). **학교 자율화 정책의 추진실태와 개선방안**. 한국교육개발원.
- 박정주(2008a). 매킨타이어의 공동체주의와 학교 자율화 담론. **교육행정학연구**, 26(4), 319-340.
- 박정주(2008b). 학교 자율화 정책에 대한 논변구조 분석. **한국교육학연구**, 14(3), 203-225.
- 박종필(2010). 학교 자율경영제에 비취본 현 정부의 학교 자율화 정책. **교육종합연구**, 8(3), 173-198.
- 박창천·박상철(2009). 단위학교 교육과정 편성·운영을 중심으로 한 학교자치의 법적 기반과 과제. **초등교육연구**, 22(4), 405-426.
- 백병부·성열관·하봉운(2014). **경기도 혁신학교 중장기 발전 방안**. 경기도교육연구원

- 백병부·성열관·양성관(2015). **혁신학교 지속가능성 제고 방안**. 경기도교육연구원.
- 백병부·김위정·김현자·이혜정·최선옥(2016). **경기혁신교육 철학과 정책 특성 분석**. 경기도교육연구원.
- 백운경(2009). **상업정보계열 특성화 고등학교 운영 평가 연구**. 박사학위논문, 공주대학교.
- 서근원(2012). **학교혁신의 길**. 서울: 강현출판사.
- 서용희·주철안(2007). 미국의 성공적인 학교교육혁신사례 비교연구. **비교교육연구**, 17(3) 191-215.
- 서울대학교교육연구소 편(1994). **교육학용어사전**. 서울: 하우동설.
- 서울대학교교육연구소 편(1998). **교육학대백과사전**. 서울: 하우동설.
- 서정화(2009). 이명박 정부의 교육개혁 추진 진단 및 시사점. **교육행정학연구**, 27(2) 481-499.
- 성경래(2010). **개방형 자율학교의 변화에 대한 사례 연구**. 박사학위, 전북대학교.
- 성기선(2005). 자립형 사립고등학교 시범운영 결과에 대한 비판적 검토. **교육사회학연구**, 15(3), 179-204.
- 성병창(2016). 한국교육행정에서 자율성의 의미 구조. **교육행정학연구**, 34(5), 389-408.
- 성열관·이순철(2011). **혁신학교-한국교육의 희망과 미래**. 서울: 살림터.
- 성열관·이윤미(2015). 혁신학교의 성장과 현단계에서의 과제, **교육정책연구소 네트워크 학술대회 자료집**.
- 손경재(2009). **Cooper의 다차원 정책 분석 모형을 활용한 초등방과후학교 운영에 미치는 요인 탐색**. 박사학위논문, 건국대학교.
- 손홍숙(2013). 교육정책 분석을 위한 방법론 탐색: Fairclough의 비판적 담론분석. **교육학연구**, 51(1), 163-189.
- 송근원(2008). 정책 분석 및 평가와 실증주의 - 절반의 실패?. **정책 분석평가학회보**, 18(2), 43-74.
- 송미진·정대영(2015). 다차원 모형에 입각한 한국 특수교육정책 분석. **특수교육학연구**, 50(3), 269-290.

- 송주명(2011). 경기도 혁신교육의 새 방향- 창의지성교육. **국제혁신교육 심포지엄 자료집**.
- 신상명·김정순·김현진·이재훈·정금현(2005). **공영형 혁신학교 모형개발 연구**. 한국교육개발원.
- 신상명·신윤섭·권현정·김태수·박선용(2009). **학교 자율 경영**. 서울: 원미사.
- 신현석(2002). 단위학교 책무성의 동향분석 연구: 미국과 영국을 중심으로. **교육행정학 연구**, 20(2), 151-178.
- 신현석(2004). 중앙교육행정기관의 책무성. 한국교육의 책무성에 대한 반성과 과제. **제 32차 한국교육행정학회 연차학술대회 자료집**.
- 신현석(2005). 교육개혁의 이념과 철학: 교육개혁 10년의 반성과 과제. **교육정치학회연차학술대회자료집**.
- 신현석(2009). 한국적 교육행정학의 방법적 기반. **교육행정학연구**, 27(3), 23-56.
- 신현석·주영효·정수현(2015). 한국 교육행정학 분야 혼합방법연구 동향 분석. **교육행정학연구**, 33(1), 339-367.
- 안선희(2015). 5·31 교육개혁이 학교교육 혁신에 미친 영향. **5·31 교육개혁과 학교교육의 혁신**. 한국교육정책연구소.
- 안양옥(2015). 5·31 교육개혁의 평가와 새로운 교원정책 패러다임의 방향. **5·31 교육개혁과 학교교육의 혁신**. 한국교육정책연구소.
- 양성관(2006). 단위학교 개선을 위한 지원방안: 대학-단위학교 협력 프로그램을 중심으로. **지방교육경영**, 11, 117-142.
- 양성관(2009). 대학입학사정관제의 특징 및 개선방안 분석 : Cooper 등의 4차원 정책 분석모형을 사용하여. **교육정치학연구**, 16(3), 125-148.
- 양성관·전상훈·이일권(2008) 새 정부의 학교정책의 방향과 과제 - 고교다양화 300 프로젝트 사례 분석을 중심으로: 새 정부의 학교정책의 방향과 과제. **교육행정학연구**, 26(2), 181-206.
- 엄석진(2009). 행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁. **한국행정학보**, 43(4), 19-45.
- 엄준용·정우진·이준희(2010). 교육정책평가 연구의 경향 분석 - 교육행정학연구를 중심으로. **교육문제연구**, 36, 29-55.

- 오세희(2012). **교육행정의 지역화에 따른 시·도교육청의 역할**. 한국교육개발원.
- 오세희·김훈호·장덕호·정성수(2010). 학교 자율화 정책이 학교현장에 미치는 영향 연구. **한국교원교육연구**, 27(4), 1-25.
- 우대균(2006). **연구학교 평가모형 개발 연구**. 박사학위논문, 강원대학교.
- 유경훈(2012). 국내 혁신학교 연구 동향 분석. **교육행정학연구**, 30(4), 349~378.
- 유경훈(2014). **학교혁신 과정의 양가성 : 혁신학교 운영과정에 관한 문화기술적 사례연구**. 박사학위논문, 경희대학교.
- 유균상(2002). **도덕교육의 목적으로서 덕에 관한 연구**. 박사학위논문, 한양대학교.
- 유영설(2011). **특목고의 학교단위책임경영제에 대한 연구**. 박사학위논문, 충남대학교.
- 유현옥(2008). 이명박 정부 교육 자율화 정책에 관련된 쟁점과 과제에 대한 일 고찰. **교육학연구**, 46(4), 109-131.
- 윤상오(2005). 정책 분석의 통합적 접근: 질적분석과 양적분석의 조화. **한국정책 분석 평가학회 학술대회발표논문집**.
- 윤택림(2005). **문화와 역사 연구를 위한 질적 연구방법론**. 서울: 아르케.
- 윤희정·주철안(2008) 개방형 자율학교 운영에 따른 학교변화 사례연구. **교육연구**, 18, 23-41.
- 이경순(2014). **교원의 교권상실 경험에 관한 연구**. 박사학위논문, 경북대학교.
- 이경호(2010a). 방과후학교 정책 분석 및 발전방향 탐색: Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용하여. **열린교육연구**, 18(2), 173-195.
- 이경호(2010b). 학교정보공시제 정책 분석과 합리적 운영방안 탐색 - Cooper의 4차원 정책 분석 모형을 사용하여. **교육정치학연구**, 17(2), 89-110.
- 이경호(2010c). 교원능력개발평가 정책 분석 및 발전방향 탐색. **한국교원교육학회**, 27(3), 43-68.
- 이달곤(2011). 다차원 분석모형에 기초한 지방자치단체 자율통합 정책과정 분석. **정책 분석평가학회보**, 21(1). 187-217.
- 이돈희(1981). 교육의 기능적 자율성과 현대교육의 문제. **교육학연구**, 19(1), 5-13.
- 이상용(2012). 다차원 정책 분석 모형을 적용한 대학생의 저소득층 자녀 교육멘토링 참

- 여에 미치는 요인 분석. **수산해양교육연구**, 24(3), 436-445.
- 이석열(2014). 단위학교 발전을 위한 학습공동체 성과와 과제. **교육정책포럼**, 258, 13-16.
- 이성우(2004). 정책 분석의 패러다임과 연구방법에 대한 메타적 접근. **정책 분석평가학회보**, 14(3), 1-22.
- 이성우(2008). 후기 실증주의와 질적 연구방법의 정책 분석평가연구에의 적용가능성. **정책 분석평가학회보**, 18(4), 15-42.
- 이수정(2012). 국제화 시대의 교육개혁 정책과 정책 차용 현상 분석. **교육행정학연구**, 30(4), 505-533.
- 이시우·고전·김성기·윤달원(2009). **자율화와 다양화 실현을 위한 교육법령 개정방향**. 교육과학기술부.
- 이윤식(1993). 한국에 있어서 정책평가연구의 동향과 과제. **정책 분석평가학회보**, 3(1), 57-82.
- 이인회(2015). 제주형 자율학교 정책 분석 및 발전방향. **디지털융복합연구**, 13(2), 23-34.
- 이인회(2017). **제주 교육 들여다보기**. 경기: 교육과학사.
- 이인회·김민희(2015). 제주형 자율학교 상대적 효율성 분석. **한국콘텐츠학회논문지**, 15(3), 477-487.
- 이재덕(2012). **학교활력 진단도구 개발과 유형의 특성**. 박사학위논문, 서울대학교.
- 이재훈(2005). 카오스 이론에 의한 학교 혁신 과정 분석. **교육행정학연구**, 23(2), 1~22.
- 이재훈(2006). 개방형 자율학교 도입 방향 탐색. **교육행정학연구**, 24(2), 275-298.
- 이종재(1985). 교육정책의 탐구 논리에 관한 연구. **교육행정학연구**, 3(1), 93-126.
- 이종태·이화진·류방란·오진석·강태중(1997). **학교의 자율성 신장을 위한 교육개혁 과정 고찰: 학교운영위원회와 교육규제 완화를 중심으로**. 한국교육개발원.
- 이종태·강영혜·정광희(2000). **자율학교 운영 모델 개발 연구**. 한국교육개발원.
- 이종태·정수현(2001). **자율학교 시범운영 결과 분석과 제도화 방안 연구**. 한국교육개

발원.

- 이준희(2011). **단위학교 책무성 정책변화에 관한 역사적 신제도주의적 분석**. 박사학위논문, 고려대학교.
- 이지현(2000). 디어든의 자율성 교육론. **교육철학**, 24, 73-91.
- 이진철(2007). **자율학교 정책의 효과 분석**. 석사학위논문, 공주대학교.
- 이현석(2012). **학교 자율화 정책의 가능성과 한계**. 박사학위논문, 한양대학교.
- 이형행(1994). **신교육행정론**. 서울: 문음사.
- 이혜영·강영혜·박재운·나병현·김민조(2008). **미래 학교 모형 탐색 연구**. 한국교육개발원.
- 이희선(2011). 통합적 정책 분석의 정향. **정책 분석평가학회보**, 21(4), 13-35.
- 임연기·신상명(1999). **21세기 학교경영 혁신모형 개발연구**. 한국교육개발원.
- 장승희(2011). 제주형 자율학교의 창의·인성 교육 프로그램 분석. **윤리교육연구**, 24, 81-106.
- 장훈·김명수(2011). 경기 혁신학교 운영사례분석: 초등학교 사례를 중심으로. **학습자중심교과교육연구**, 11(1) 311-333.
- 정범모(2008). **한국의 세 번째 기적: 자율의 사회**. 경기: 나남.
- 정병호·김찬호·이수광·이민경(2008). **교육개혁은 왜 매번 실패하는가?**. 경기: 창비.
- 정성수(2008). 한국 교육정책학의 최근 연구 동향 분석 - 교육행정학연구를 중심으로. **교육행정학연구**, 26(4), 191-216.
- 정성수·김재금·김훈호·오세희(2009). 학교 자율화 추진계획에 대한 교원의 인식 분석. **수산해양교육연구**, 21(4), 592-606.
- 정수현(2005). 자율학교 제도의 취지와 효과. **2005 한국교육학회 추계학술대회 자료집**.
- 정영근·이근호·조규관·박지만·강미란(2010). **학교 교육과정 자율화 운영 실태 및 지원 방안 연구**. 한국교육과정평가원.
- 정영수(2008). 지방교육 활성화 모형 및 추진전략. **교육행정학연구**, 26(4), 23-48.
- 정영화(2010). 헌법상 교육기본권과 학교경영책임. **세계헌법연구**, 16(2), 509-534.

- 정제영(2008). 학교 자율화의 쟁점과 주요 과제. **교육행정학연구**, 26(2), 415-435.
- 정진화(2013). **교사주도 학교개혁 운동에 관한 연구**. 박사학위논문, 서울대학교.
- 정태수(1988). 독자적 교육법리로서의 교육권론. **교육법학연구**, 1, 1-26.
- 정훈(2010). Cooper의 교육정책 분석 이론 및 모형에 관한 연구. **국가정책연구**, 24(4), 147-164.
- 정훈(2011). **한국 입학사정관제의 정착에 미치는 영향요인 분석 : 다차원 정책 분석 모형 적용**. 박사학위논문, 경북대학교.
- 제주특별자치도교육청(2007). 제1기 제주형 자율학교 운영보고서.
- 제주특별자치도교육청(2008). 제1기 제주형 자율학교 종합평가보고서.
- 제주특별자치도교육청(2010). 제2기 제주형 자율학교 종합평가보고서.
- 제주특별자치도교육청(2011). 제3기 제주형 자율학교 종합평가보고서.
- 제주특별자치도교육청(2013). 제4기 제주형 자율학교 종합평가보고서.
- 제주특별자치도교육청(2016). 2016 제주형 자율학교 종합평가보고서.
- 제주특별자치도교육청(2008.7.). 제주형 자율학교(i-좋은학교) 종합평가 지표 편람. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2014.10.). 2015 제주형 혁신학교 지정 계획. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2014.10.). 2014학년도 제주형 혁신학교 설명회 자료. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2015.3.). 2015 제주형 자율학교(i-좋은학교) 운영 계획. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2015.3.). 2015 제주형 자율학교(다헌디배움학교) 운영 계획. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2015.10.). 2016 제주형 자율학교(다헌디배움학교) 운영 및 신규 지정계획. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2016.3.). 2016 제주형 자율학교(i-좋은학교) 운영 계획. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2016.3.). 2016 제주형 자율학교(다헌디배움학교) 운영 계획. 미발간자료.
- 제주특별자치도교육청(2016.10.). 2017 제주형 자율학교 지정·운영 설명회. 미발간자료.
- 제주특별자치도의회(2014.11.21.) 제324회 본회의 교육행정질문 회의록. 미발간자료.

- 제주특별자치도의회(2015.4.20.) 제329회 임시회 교육행정질문 회의록. 미발간자료.
- 조난심(1991). **도덕교육의 목적으로서의 자율성-그 의미와 한계**. 박사학위논문, 서울대학교.
- 조석훈(2004). 사립학교의 책무성. 한국교육의 책무성에 대한 반성과 과제. **제32차 한국교육행정학회 연차학술대회 자료집**, 167-189.
- 조진호(2013). **마이스터고등학교 직업교육정책 평가 연구**. 박사학위논문, 인하대학교.
- 주철안·석혜정(2013). 수석교사제 정책 분석을 통한 합리적 운영방안 탐색 : Cooper 등의 다차원정책 분석모형을 사용하여. **교육사상연구**, 27(2), 159-189.
- 주희진(2014). **통합적 정책평가모형에 관한 연구-장애인 고용서비스정책의 성과분석을 중심으로**. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 진동섭·김병천(2004). **단위학교 자율경영체제 연구**. 한국교육개발원
- 최금진·배장오(2003). 자율학교의 자율권 활용실태 및 교육효과 분석. **교육학연구**, 41(2), 253-275.
- 최성광(2013). **교사들이 인식하는 학교교육 현장의 변화와 그 원인 : 한국 교육정책과의 관련**. 박사학위논문, 전남대학교.
- 최영출(2008). 지방교육의 분권화 방향. 지방교육의 비전과 과제. 충북대학교 지방교육연구센터 개소식 및 심포지엄 자료집.
- 최의창(2015). 학교교육 혁신의 주체로서 교원의 위상. **5·31 교육개혁과 학교교육의 혁신**. 한국교육정책연구소.
- 최창의·박현숙·손동빈·박일관·오운주·오재길(2015). **시도 교육청 혁신학교 정책 비교 연구: 경기·전북·서울을 중심으로**. 경기도교육연구원.
- 최태호(2011). 학교 교육과정 자율화 정책을 통한 학교자치 실현 가능성 탐색. **학습자 중심교과교육학회지**, 11(3), 277-296.
- 한국교육행정학회(2015). 5·31 교육개혁과 단위학교 자율 경영 : 성과와 쟁점. **한국교육행정학회 제173차 춘계학술대회자료집**.
- 한명희(1980). 교육의 자율화 방향. **새교육**, 1980(3), 26-35.
- 한유경(2003). 단위학교 자율화 정책: 단위학교 책임 경영제를 중심으로. **한국교육평론**

- 2002: 국민의 정부 교육정책의 평가, 101-136. 한국교육개발원.
- 한홍진(2010). *미래학교의 5가지 기반*. 서울: 두남.
- 허만형(2008). 후기실증주의 정책 분석 방법론: 이분법적 관점을 넘어 통합적 관점으로의 전환. *정책 분석평가학회보*, 18(4), 43-68.
- 허봉규(2011). *혁신 학교 운영 모델 탐색 : 경기도 혁신학교를 중심으로*. 박사학위논문, 성균관대학교.
- 허원기(2007). *지방분권형 교육자치제도의 발전 방안*. 박사학위 논문, 인하대학교.
- 현순안(2009). *제주형 자율학교의 특징과 개선 방안-제1기 시범운영 초등학교를 중심으로*. 석사학위논문, 제주대학교.
- Adams, J. E. & Kirst, M. W. (1999). *New demands and concepts for educational accountability: Striving for result in an era of excellence*. In Joseph Murphy & Karen Seadore Louis(Ed.), *Handbook of research on educational ad ministration*, 2nd ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publisher.
- Alexander, F. A. (2006). Being on track for No Child Left Behind. *Educational Policy*, 20(2), 399-428.
- Brown, D. J. (1990). *Decentralization and school-based management*. New York: The Falmer Press.
- Burlingame, M., & Geske, T. G. (1979). State Politics and Education: An Examination of Seleted Multiple-State Case Studies. *Educational Administrator Quarterly*, 15(2), 50-75.
- Campbell, R. F., Corbally, J. E., & Ramseyer, J. A., (1962). *Introduction to educational administration*. Boston: Allyn and Bacon.
- Cibulka, J. G. (1995). Policy Analysis and the Study of the Politics of Education, In Scribner, J. D. & Layton, D. H. (eds.), *The Study of Educational Politics*. Washington, DC: Falmer Press.
- Cibulka, J. G. (1997). Two Eras of Schooling: The Decline of the Old Order and the Emergence of New Organizational Forms. *Education and Urban Society*,

- 293), 317-341.
- Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Randall, E. V. (2014). **좋은 정책 좋은 학교: 이론과 적용**(가신현·김병모·박종필·양성관·엄준용·이준희 공역). 서울: 아카데미프레스. (원서출판 2004).
- David, J. L. (1989). Synthesis of Research on School-Based Management. *Educational Leadership*, 46(8), 45-53.
- Dearden, R. F. (1972). *Autonomy and Education*. R.F.Dearden et al(ed.). *Education and Development of Reason*. London: Routededge & Kegan Paul.
- Elmore, R. (1990). *Restructuring schools: the next generatin of educational reform*. Sanfrancisco: Jossey-Bass.
- Elmore, R. (2004). *School reform from the inside-out*. Cambridge: Harvard university press.
- Evans, R. (1996). *The human side of school change*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Fullan, M. (2007). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press.
- Fullan, M., & Hargreves, A. (2006). **학교를 개선하는 교사** (*What's worth fighting for in your school*). (최의창 역). 서울: 무지개사. (원서출판 1996)
- Furman, G. (2002). *School as community*. New York: Academic development.
- Gene, E. H., Shirley M. H. (2011) **학교 변화와 혁신: 패턴, 원리, 당면과제** (*Implementing Change: Patterns, Principles, and Potholes*). (양성관·이경호·손희권 공역). 서울: 학지사. (원서출판 2006).
- Hargreaves, A. (2011). **지식사회와 학교교육: 불안정한 시대의 교육** (*Teaching in the knowledge society*). (곽덕주·양성관·이지현·이현숙·장경윤·조덕주·황종배 공역 (2011). 서울: 학지사. (원서출판 2003).
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.

- Halsted, M. (1994). Accountability and values. In David Scott. (ed.), *Accountability and control in educational setting*. London: Cassell.
- Harrison, C. R., Killion. & Mitchell, J. E. (1989). Site-based management: The Realities of Implementation. *Educational Leadership*, 46(8), 55-58.
- Janice Petrovich, Amy S. Wells (2009). **교육의 수월성과 형평성: 미국 교육개혁의 교훈** (*Bringing Equity Back: Research for a new era in american educational policy*). (김안나·정희욱 역). 경기: 교육과학사. (원서출판 2005)
- Jenkins-Smith, H. C. & Sabatier, P. A. (1994). Evaluation the Advocacy Coalition Framework. *Journal of Public*, 14(2), 175-203.
- Krasner, S. D.(1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*. 21(1), 66-94.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.
- Mawhinney, H. B. (1993). *An Interpretive Framework for Understanding the Politics of Policy Change*. Unpublished Doctoral Dissertation. University of Ottawa. Ottawa, Canada.
- Mawhinney, H. B. (1994). *An Interpretive Framework for Understanding the Politics of Policy Change*. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Association for Studies in Educational Administration. Calgary, Alberta, Canada.
- Mazzoni, T. L. (1993). The Changing Politics of State Education Policymaking: A 20-year Minnesota Perspective. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 15(4), 357-379.
- Michael W. Apple(2003). **미국 교육개혁, 옳은 길로 가고 있나** (*Educating The "Right" Way: Markets, Standards, God, and Inequality*). (성열관 역). 서울: 우리교육. (원서출판 2001).
- Moe, Terry M. (2002). *Politics, control, and the future of school accountability*. Stanford University.
- Murphy, J, & Beck, L. G. (1995). School-Bsed Management as school reform: Taking stock.

- Thousand Oaks, CA: Corwin.
- Nakamura, R. T., Smallwood, F. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Neustadt, R. E., & May E. R. (1986). *Thinking in Time: The Uses of History for Decisionmakers*. New York: The Free Press.
- Peter, B. G.(1999). *Institutional theory in political science*. London: Pinter.
- Popkewitz, T. S. (1999). Introduction: Critical Traditions, Modernisms, and the Posts, In Popkewitz, T. S. & Fendler, L. (eds.), *Changing Terrains of Knowledge and Politics*. New York: Routledge.
- Robertson, D. B. (1993). The Return to History and the New Institutionalism in American Political Science. *Social Science History*, 17(1), 1-36.
- Rocheftort, D. A. & Cobb, R. W. (eds.). (1994). *The Politics of Problem Definition*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Sabatier, P. A. (1991a). Political Science and Public Policy. *Political Science & Politics*, 24(2), 144-147.
- Sabatier, P. A. (1991b). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science & Politics*, 24(2), 147-156.
- Sarason, S. (1990). *The predictable failure of educationl reform*. San Fransisco:Jossey-Bass.
- Scheurich, J. J. (1994). Policy Archaeology: A New Policy Studies Methodology. *Journal of Education policy*, 9(4), 297-316.
- Senge, p. (1990). *The fifth Discipline : The art and practice of the learning organization*. New York: Robert stake.
- Sergiovani, T. (1994). *Building community in schools*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Skocpol, T. (1992). *Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States*. Cambridge, MA: Harvard University.
- Stewart, J. (1991). Policy Models and Equal Educational Opportunity. *Polirical*

- Science & Politics*, 24(2), 167-173.
- Stone, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*. New York: Harper Collins.
- Thelen, K., & Steinmo, S. (1992). Historical Institutionalism in Comparative Politics, In Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (eds.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Thomas J. Sergiovanni(2004). **학교공동체 만들기: 배움과 돌봄을 위한 도전** (*Building Community in Schools*). (주철안 역). 서울: 에듀니티. (원서출판 1994).
- Torres, C. A. (1999). Critical Theory and Political Sociology of Education: Arguments, In Popkewitz, T. S., & Fendler, L. (eds.). *Changing Terrains of Knowledge and Politics*. New York: Routledge.
- Truman, D. B. (1951). *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf.
- Tyack D., Cuban L. (2011). **학교 없는 교육개혁** (*Tinkering toward Utopia*). (권창욱, 박대권 역). 경기: 럭스미디어. (원서출판 1995).
- US General Accounting Office(1994). *Education reform: school-based management result changes in instruction and budgeting*. Washington, D.C.: US General Accounting Office.
- Wagner, Robert B. (1989). *Accountability in Education : A Philosophical Inquiry*. New York : Routledge.
- White, P. A. (1989). An overview of school-based management; What does the researches say? *NASSP Bulletin*, 73(518). 1-5.
- William N. Dunn(2011). **정책 분석론** (*Public Policy Analysis*). (남궁근·이희선·김선호·김지원). 서울: 법문사. (원서출판 1994).
- Wei, Xin(2008). *Accountability stringency, incentives and student performance*. Stanford University.
- Young, M. D. (1999). Multifocal educational policy reserch: Toward a method for enhancing

traditional educational policy studies. *American Educational Research Journal*, 38(4).
677~714.

제민일보(2014.12.1.). 제주형 혁신학교 추진 도의회 무시.

제민일보(2017.1.31.). 제주도교육청 내부형 교장공모제 논란 재점화.

제주신보(2014.11.21.). 제주형 자율학교 성공했다고 볼 수 없다.

제주의 소리(2014.12.12.). 자율없는 제주형 자율학교, 반면교사 삼아야.

제주의 소리(2016.5.31.). 제주에 살어리랏다: 핫한 제주 인구 벌써 65만 돌파

한라일보(2017.2.14.). 내부형 교장공모제 도마 위.

헤드라인 제주(2014.9.15.). 교육청 조직개편 반발확산, 왜 행정 공무원만.

Abstract

Analysis of Jeju Self-Governing School Policy through the Four-Dimensional Framework

Kang, Eun-Ju

Department of Education, Jeju National University Jeju, Korea

Supervised by professor Ko, Jeon

The purpose of this study was to analyze Jeju Self-governing school policy from the perspectives of normative dimension, structural dimension, constitutive dimension, and technical dimension by using the four-dimensional framework.

The conclusion included the recommendations of improvement measures needed for Jeju Self-governing school to expand autonomy of school operation and to take root and develop as a success model of school reform.

Specific research questions for analyzing Jeju Self-governing school policies were as follows:

First, what is the value pursued by autonomy of school operation in normative dimension and what is the purpose of Jeju Self-governing school policy being pushed forward in Jeju?

Second, what system and structural characteristics were observed in Jeju Self-governing school through its historical development in structural dimension?

Third, who are the stakeholders of Jeju Self-governing school in constituent dimension and how do they interact with one another and what are their roles and requirements?

Fourth, what are the characteristics of Jeju Self-governing school policy in its designation, operation, evaluation, and feedback in technical dimension?

Fifth, what is the comprehensive diagnosis of Jeju Self-governing school based on the analysis of four-dimensional framework of Jeju Self-governing school?

Jeju Self-governing school, the subject of this study, is a special school type specified in Article 216 of Jeju Special Self-Governing Province Act and Articles 45 to Article 46 of the Enforcement Ordinance of the same Act. Jeju Self-governing school, operated only in the Self-Governing Province, is the nation's only and new school system. It refers to the autonomous school with full autonomy delegated to its principal in consideration of special characteristics unique to Jeju Special Self-Governing Province. Jeju Self-governing school is classified into 'i-Good School' designated every two years from 2007 to 2013 and 'Dahandi Learning School' which has been designated every year since 2015. 'Dahandi Learning School' is a model of the second Jeju Self-governing school which applied the innovative school models of other regions to Jeju Self-governing school after a progressive superintendent of education came into office in 2014. The analysis of four-dimensional framework, which was used as a framework in this study, is an analytical model adopted from 「Better Policies, Better Schools: Theories and Applications」 (2004) authored by Bruce S. Cooper, Lance D. Fusarelli and E. Vance Randall. Cooper, Fusarelli, and Randall presented an analytical model of educational policy, called 'normative dimension', 'structural dimension', 'constitutive dimension', and 'technical dimension', based on major theories of educational policy analyses.

The methods for data collection used in the analysis of four-dimensional framework of Jeju Self-governing school were literature study, in-depth interview, and survey on awareness. A total of 14 persons participated in the in-depth interview, including 3 policy executors of the Office of Education, 2 principals(1 principal from each school), 2 teachers in charge of school affairs(1 teachers from

each school), 2 ordinary teachers(1 teacher from each school), and 1 administrative director of school. The survey on awareness among members of Jeju Self-governing school was carried out by survey method. The survey of the members of Jeju Self-governing school was conducted by questionnaire survey method. In the questionnaire survey of faculty/teaching staff, we surveyed teachers and administrative directors working at 34 schools operating the Jeju Self-governing school in 2016. For students and parents, the questionnaire survey was performed of the 4th, 5th, 6th graders and their parents of 34 schools, the same schools of aforesaid faculty/teaching staff. The schools targeted for survey were selected by proportional stratified sampling by model and by region. The period of questionnaire survey was from September to October, 2016. A total of 1,970 sets of questionnaires were distributed, out of which 401 sets were distributed to faculty/teaching staff and 866 sets were distributed to students while remaining 703 sets were distributed to parents. A total of 1,742 sets of questionnaires were collected: 379 sets from faculty/teaching staff, 840 sets from students, and 523 sets from parents. The rate of collection was 94.5% among faculty/teaching staff, 97.0% among students, and 74.4% among parents, which was averaged at 88.4%.

Based on results of this study, we attempted an analysis of four-dimensional framework for Jeju Self-governing school. We derived the value pursued by Jeju Self-governing school from normative dimension. Moreover, we identified the objectives of Jeju Self-governing school policy, operational goals perceived by teachers, and operational goals under the two models of Jeju Self-governing school. In structural dimension, we analyzed historical process of change and structure of Jeju Self-governing school. In particular, we found that there were special laws for Jeju Self-governing school and its structures such as curriculum, authority over personnel affairs, budget support, etc. In constitutive dimension, we examined roles and conflicts among municipalities, Office of Education, administrators, teachers, administrative offices, and parents, who were relevant members under Jeju Self-governing school policy, and furthermore, verified their awareness and extent

of satisfaction. In technical dimension, we analyzed whole processes of designation, operation and evaluation of Jeju Self-governing school to determine whether Jeju Self-governing school was taking root as a sustainable school model. In addition, we examined the policies designed to promote Jeju Self-governing school widely. Furthermore, we discussed the results of analyses based on the details related to normative dimension, structural dimension, constitutive dimension, and technical dimension.

Based on results of this study, the following conclusions were drawn:

First, the values pursued by Jeju Self-governing school policy from the perspective of normative dimension were autonomy and responsibility. Different goals were set by 'i-Good School' and 'Dahandi Learning School' in connection with Jeju Self-governing school policy. Moreover, the purpose of Jeju Self-governing school policy, which members perceived, was mixed due to the concept of school autonomy which encompassed many conflicting perspectives. Thus, Office of Education of Jeju Special Self-Governing Province would need to map out clear policy direction, and furthermore, consensus would need to be formed on policy objectives.

Second, Jeju Self-governing school was found to be built on two models that pursued different school direction accommodating the demands of the times from the viewpoint of structural dimension. 'i-Good School' was promoted and operated to keep pace with trends of globalization and to meet requirements for resolution of regional gap at the incipient stage of Jeju Self-governing school. Meanwhile, 'Dahandi Learning School' began to be promoted and operated after the election of a progressive superintendent of education and in the midst of requirement for school culture innovation. Although the operation and change of each model were the results of response to the demands of the times and therefore are considered proper, the Office of Education of Jeju Special Self-Governing Province made inadequate effort to embrace the ideas and opinions in connection with changes in the models.

Third, Jeju Self-governing school had an innovative structure in which the unit school autonomy was guaranteed as special privilege under the Jeju Special Self-Governing Province Act from the viewpoint of structural dimension. Jeju Self-governing school is a school for which special privilege is granted for school and curriculum operations as prescribed in Jeju Special Self-Governing Province Act, and members considered such special privilege of autonomy as being important. However, the special privilege was not fully exercised actually in each school. This was because the Office of Education of Jeju Special Self-Governing Province did not present measures for practical exercise of such special privilege, such as guidelines on exercise of special privilege, etc, and at the same time, there was a lack of understanding on the part of each school with respect to autonomous policies. Therefore, plans would need to be mapped out to ensure specific and constant exercise of special privilege among respective schools in connection with school and curriculum operations.

Fourth, the stakeholders of Jeju Self-governing school were as follows from the viewpoint of constituent dimension: Jeju Special Self-Governing Province Office, the executors of policies; Jeju Special Self-Governing Province Office, the supporter of certain budgets; faculty/teaching staff, the operators of each school; and students and parents, the entities who demanded education. Each member was actively participating in the operation of Jeju Self-governing school with interest and was satisfied highly in overall way. The Office of Education of Jeju Special Self-Governing Province was needed to proceed with continuous planning for overall policies and support for each school, while each school was needed to strengthen their autonomy capability so as to demonstrate their autonomy granted to them.

Fifth, Jeju Self-governing school established the school charter and entered into an agreement on performance at the stage of its designation from the viewpoint of technical dimension. In the operation phase of Jeju Self-governing school, training of faculty/teaching staff was implemented, along with school consultation. Moreover, Jeju Self-governing school carried out a self-evaluation annually, in addition to the

appraisal by the Office of Education once every two years, in the evaluation phase. That represented a policy requiring the responsibility of each school. However, relatively, the Provincial Office of Education, the executor of Self-governing school policies, had not established any self-evaluation system, except for the evaluation project of the Office of Education.

Sixth, Jeju Self-governing school was found to proceed with promotions of each school and those of the Office of Education effectively for students and parents from the perspective of technical dimension. The 'i-Good School' had expanded to comprise approximately 40% of all elementary schools in Jeju Special Self-Governing Province over the last decade in connection with spread of Jeju Self-governing school. Currently, about 12% of all elementary schools have been designated and operated as 'Dahandi Learning School' while 'Dahandi Learning School' would need to expand its operations to a level at least on a par with 'i-Good School' in the period ahead.

Seventh, a consensus would need to be formed on the goals and direction of Jeju Self-governing school when we considered the Jeju Self-governing school policies based on results of analysis of four-dimensional framework of Jeju Self-governing school. In addition, guidelines would be needed to be established by the Provincial Office of Education to promote exercise of special privileges granted for school autonomy. Moreover, the Provincial Office of Education would need to strengthen its role as policy leader while each school would also need to reinforce capability for leveraging the autonomy. Most importantly, control tower is needed to be put in place which will set the basic course of Jeju Self-governing school policy, share the philosophy of management, establish, plan and continuously implement specific guidelines.

Based on the results of this study, the recommendations that we can make to promote improvement of Jeju Self-governing school policy are related to the need for evaluation of Jeju Self-governing school and analysis of its performance. Additionally, a consensus-building effort is needed on the value pursued by Jeju

Self-governing school.

To promote exercise of special privileges granted to Self-governing school, rules and ordinances would need to be established at the level of the Office of Education of Jeju Special Self-Governing Province. Moreover, it would be necessary to construct a educational governance system that considers the value and operating model of Jeju Self-governing school. It is hoped that the results of this study would provide basic data useful for expansion of autonomy for Jeju Self-governing school operations in each school and for transformation of Jeju Self-governing school as a success model for school reform.

Key words: Jeju Self-governing school, innovative school, school autonomy policy, 'i-Good School', 'Dahandi Learning School', four-dimensional framework

[부록 1]

제주형 자율학교 정책에 관한 설문지 (교직원)

안녕하십니까?

학생교육에 힘쓰고 계시는 선생님께 깊은 감사를 드립니다.

제주특별자치도는 “제주특별법”에 자율권이 강화된 특성화 학교를 육성하는 근거를 뒤 2007년부터 “제주형 자율학교(i-좋은학교, 다한디배움학교)”를 운영하고 있습니다. 본 설문지는 제주형 자율학교 정책을 분석하기 위해 만든 조사 자료입니다.

선생님께서 응답하신 내용은 오직 연구의 목적으로만 사용되며, 조사 및 분석 내용은 모두 무기명으로 처리됩니다. 다소 시간이 걸리더라도 성심껏 응답해 주시면 좋은 연구로 보답하겠습니다. 선생님의 도움에 깊이 머리 숙여 감사드립니다.

2016. 9.

제주대학교대학원 교육학과 박사과정

지도교수 고 전

연구자 강은주

성 별	① 남	② 여		
교직경력	① 5년 미만	② 5~20년 미만	③ 20년 이상	
학교규모	① 6학급 이하	② 7~11학급	③ 12~17학급	
학교구분	① i-좋은학교 3기	② i-좋은학교 4기	③ 다한디배움학교 1기	④ 다한디배움학교 2기
학교지역	① 제주시동지역	② 제주시읍·면지역	③ 서귀포시동지역	④ 서귀포시읍·면지역
직 위	① 교장	② 교감	③ 자율학교담당교사	④ 일반교사 ⑤ 행정실장
본교근무연수	① 1년 미만	② 1~2년 미만	③ 2~3년 미만	④ 3~4년 미만 ⑤ 4년 이상
자율학교 지정 이후 본교재직경위	① 학교장 초빙·추천	② 본인 1지망	③ 본인 1지망 외	④ 기존 재직자

설문항목에 해당되는 번호에 체크(√) 해 주세요.

제주형 자율학교 정책의 구조적 차원

1. 다음은 제주형 자율학교 운영을 위한 인사권 및 교육과정, 예산에 관한 질문입니다. 선생님의 생각과 가장 비슷한 곳에 √로 표시해 주세요.

번호	설문내용	←-----→				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	교장공모제는 자율학교 운영에 긍정적인 영향을 미치고 있다.					
2	초빙교사제는 자율학교 운영에 긍정적인 영향을 미치고 있다.					
3	자율학교 활성화를 위해 근무 교사에게 보상을 줄 필요가 있다.					
4	우리학교는 자율적이고 특화된 교육과정을 편성·운영하고 있다.					
5	우리학교는 지역사회의 물적·인적 기반을 활용하여 교육과정을 운영한다.					
6	도교육청에서 지원하는 우리학교의 자율학교 운영 예산은 과하다.					

2. 다음은 제주형 자율학교 모델 변경('i-좋은학교'→'다헌디배움학교'로)에 관한 질문입니다. 선생님의 생각과 가장 비슷한 곳에 √로 표시해 주세요.

번호	설문내용	←-----→				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	'i-좋은학교'의 운영은 당시 제주도 교육 실정에 적절했다.					
2	'다헌디배움학교'의 운영은 지금 제주도 교육 실정에 적절하다.					
3	모델변경 과정에서 다양한 의견 수렴 절차가 있었다.					
4	'i-좋은학교'는 '다헌디배움학교'와 병행하여 지속적으로 운영할 필요가 있다.					

3. 아래 사항은 제주특별법시행령상 제주형 자율학교의 특례들입니다. 선생님이 생각하시는 **각 특례의 중요 정도**와 학교에서의 **활용 정도**를 √로 표시해 주세요.

번호	설문내용	중요도					중요도				
		전혀 중요 하지 않다	중요 하지 않다	보통 중요 하다	중요 하다	매우 중요 하다	전혀 중요 하지 않다	중요 하지 않다	보통 중요 하다	중요 하다	매우 중요 하다
1	교육과정 편성 자율권 (시수 50% 범위 내)										
2	교과용 도서 사용 자율권 (국어,사회,도덕 제외)										
3	수업일수 감축 운영권 (20% 범위 내)										
4	수업연한 단축 가능 (학교급별 1년 이내 단축 가능)										
5	교원 배치기준 이상 배치 가능 (교육감 권한)										
6	교원 전보 및 유예 요청 가능 (학교장 권한)										
7	교직원 특별수당 지급 가능 (도조례에 근거 마련)										
8	자율학교의 입학전형 및 전학절차 (교육감 권한)										

제주형 자율학교 정책의 기술적 차원

1. 다음은 제주형 자율학교의 지정 및 운영, 평가 관련 질문입니다. 선생님의 생각과 가장 비슷한 곳에 √로 표시해 주세요.

번호	설문내용	←----->				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	도교육청의 자율학교 선정 절차는 민주적이다.					
2	도교육청의 자율학교 평가는 자율학교 운영에 도움이 된다.					
3	우리학교는 교사, 학부모, 지역사회의 의견을 반영하여 자율학교로 지정되었다.					
4	우리학교는 자율학교 운영과 관련하여 학부모와 학생들에게 가정통신문, 홈페이지 등을 이용하여 안내한다.					
5	우리학교의 자율학교 자체 평가는 학교 운영 개선에 도움이 되고 있다.					
6	‘다함디배움학교’ 수(10개교)를 ‘i-좋은학교’(누적 수 41개교)만큼 확대할 필요가 있다.					
7	제주형 자율학교는 6학급 이하 소규모 학교(전체의 40%)에 확산할 필요가 있다.					
8	우리학교 특성화 교육 프로그램은 일반학교로 적용·확산할 필요가 있다.					

제주형 자율학교 정책의 규범적 차원

1. 다음은 학교 자율화 정책의 목표들입니다. 다음 목표들 중 가장 중요하다고 생각되는 항목을 1~3위까지 골라 번호 앞에 1, 2, 3 숫자로 표시해 주세요.

- ___ ① 학교장 권한 강화를 통한 **학교 운영의 자율성** 확대
- ___ ② 교사 공동체 운영을 통한 **학교 운영의 민주화** 확대
- ___ ③ 교육과정의 자율적 운영을 통한 **교원의 자율성** 확보
- ___ ④ 학부모 및 지역사회의 **학교 참여 기회** 확대
- ___ ⑤ 존중과 참여로 **새로운 학교 문화** 형성
- ___ ⑥ 학교 운영의 자율화·다양화·특성화를 통해 **미래지향적 학교 모델** 창출
- ___ ⑦ 공교육에 대한 교육주체의 **신뢰도** 제고 및 **사교육비 절감**
- ___ ⑧ 국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 **차별화된 교육인프라** 구축
- ___ ⑨ 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 **특성화된 학교** 조성
- ___ ⑩ 도심 공동화·소규모학교 교육력 저하 및 지역 간 **교육격차 문제** 해소

제주형 자율학교 정책에 관한 설문지 (학생)

안녕하십니까?

이 설문지는 여러분이 현재 다니고 있는 ‘자율학교(i-좋은학교 혹은 다함디배움학교)’ 운영에 대한 학생들의 생각을 알아보기 위한 것입니다.

학생이 응답한 내용은 비밀이 보장되며, 연구 목적으로만 사용됩니다.

한 문항도 빠짐없이 솔직하게 답하여 주시기 바랍니다. 감사합니다.

2016. 9.

제주대학교대학원 교육학과 교사 강은주

성 별	① 남	② 여	
학 년	① 4학년	② 5학년	③ 6학년

1. 다음은 여러분의 학교에 관한 내용입니다. 여러분의 생각과 전혀 일치하지 않으면 ①, 그렇지 않으면 ②, 보통이면 ③, 생각과 일치하면 ④, 매우 일치하면 ⑤에 √표 해 주세요.

번호	설문내용	←----->				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	우리학교는 학교 운영을 위해 학생들의 의견을 자주 듣는다.	①	②	③	④	⑤
2	우리학교의 교육 프로그램들은 나의 소질과 적성을 키우는데 도움을 주고 있다.	①	②	③	④	⑤
3	교장 선생님은 더 좋은 학교를 만들기 위해 노력하고 계시다.	①	②	③	④	⑤
4	선생님들은 평소에 수업준비와 생활지도를 위해 노력하신다.	①	②	③	④	⑤
5	담임 선생님과 이야기를 나누거나 놀이를 하는 시간이 많다.	①	②	③	④	⑤
6	자율학교 운영 이후 우리학교의 교육시설 및 환경이 좋아졌다.	①	②	③	④	⑤
7	우리학교는 학교 교육활동을 다양한 방법(알림장, 홈페이지, 가정통신문, SNS)으로 홍보하고 있다.	①	②	③	④	⑤

2. 여러분은 학교 생활에 얼마나 만족하나요?

- ① 매우 불만 ② 불만 ③ 보통
- ④ 만족 ⑤ 매우 만족

설문에 응해주셔서 감사합니다.

[부록 3]

제주형 자율학교 정책에 관한 설문지 (학부모)

안녕하십니까?

본 설문지는 귀하의 자녀가 다니고 있는 제주형 자율학교 정책을 분석하고 학부모님들의 만족도를 알아보기 위한 것입니다.

지금 귀하의 자녀는 제주형 자율학교(i-좋은학교 혹은 다훈디배움학교)에 다니고 있습니다. 이 학교는 '제주특별법'을 통해 일반학교와는 다른 자율권을 부여받은 학교입니다.

귀하께서 응답하신 내용은 오직 연구의 목적으로만 사용되며, 모두 무기명으로 처리됩니다. 다소 시간이 걸리더라도 성의껏 응답해 주시면 좋은 연구로 보답하겠습니다. 귀하의 도움에 깊이 머리 숙여 감사드립니다.

2016. 9.

제주대학교대학원 교육학과 박사과정
지도교수 고 전
연구자 강은주

성 별	① 남	② 여			
연 령	① 20대	② 30대	③ 40대	④ 50대	⑤ 60대 이상
학교구분	① i-좋은학교 (기존의 제주형 자율학교)		② 다훈디배움학교 (혁신학교)		
자녀학년	① 4학년	② 5학년	③ 6학년		

설문항목에 해당되는 번호에 체크(√) 해 주세요.

제주형 자율학교 정책의 운영 전반

1. 평소 학부모님께서 느끼시는 대로 각각의 질문에 √로 표시해 주세요.

번호	설문내용	←-----→				
		전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통 이다	그렇다	매우 그렇다
1	우리학교의 자율학교 운영은 학생·학부모·지역사회의 요구를 잘 반영하고 있다.					
2	우리학교는 학교 운영 전반에 관해 학생·학부모·지역사회의 의견을 자주 듣는다.					
3	우리학교의 교육 프로그램들은 학생의 소질과 적성을 계발하는데 도움을 주고 있다.					
4	교장, 교감 선생님은 학교의 변화와 개선을 위하여 체계적인 노력을 기울이고 있다.					
5	우리학교 선생님들은 학생들의 질 높은 수업과 생활지도를 위해 노력하고 있다.					
6	도교육청이 지원해 주는 자율학교 운영예산은 공개되고 투명하게 운영되고 있다.					
7	자율학교의 운영 이후 학교의 교육 시설 및 환경이 좋아지고 있다.					
8	우리학교는 학부모와 지역사회를 대상으로 학교 교육활동을 잘 홍보하고 있다.					
9	도교육청은 자율학교 정책 추진을 위해 홍보 및 설명회 등 다양한 노력을 기울이고 있다.					

2. 위의 응답내용을 종합하여 볼 때 자녀가 다니는 학교의 자율학교 운영에 대해 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 대체로 만족 ③ 보통
 ④ 대체로 불만족 ⑤ 매우 불만족

3. 위의 응답내용을 종합하여 볼 때 도교육청의 자율학교 정책에 대해 얼마나 만족하십니까?

- ① 매우 만족 ② 대체로 만족 ③ 보통
 ④ 대체로 불만족 ⑤ 매우 불만족

설문에 응해주셔서 감사합니다.