

정책네트워크모형에 의한 경기도 혁신학교 정책변동 분석*

박 재 은(반송초등학교 교사)
박 대 권(명지대학교 교수)**
양 성 관(건국대학교 교수)

요 약

본 연구는 혁신학교 추진계획과 혁신학교 운영계획을 바탕으로 2009학년도부터 2018학년도 까지 경기도 혁신학교 정책변동과정을 시기별로 구분하고, 정책행위자의 저서와 심층면담 내용을 바탕으로 시기별로 형성된 정책네트워크를 분석하였다.

2009~2011학년도까지를 제1단계인 혁신학교 '도입기'로, 2012~2014학년도까지를 제2단계 혁신학교 '정착기'로, 2015~현재까지의 시기를 제3단계 혁신학교 '일반화기'로 구분하였다. 도입기의 공식적 정책행위자는 교육감과 도교육청 전담팀, 비공식적 정책행위자는 스쿨디자인21과 좋은교사운동이었다. 교육감과 더불어 혁신학교 추진위원회가 가장 큰 영향력을 발휘한 정책행위자였고, 교육감과 혁신학교 추진위원회, 혁신학교 추진위원회와 스쿨디자인21이 강한 협력 관계가 있었고, 정책의 결정이 일부 행위자에 집중된 폐쇄형 구조였다. 혁신학교 정착기의 공식적 행위자는 경기도교육청, 비공식적 행위자는 새로운학교네트워크, 스쿨디자인21, 좋은교사운동, 참여소통 교육모임이었으며, 서로 강하거나 약한 협력 관계를 유지하고 있었다. 혁신학교 일반화기의 공식적 행위자는 경기도교육청의 교육감과 학교정책과, 혁신교육지원센터, 비공식적 행위자는 새로운학교경기네트워크와 좋은교사운동, 참여소통 교육모임인데 새로운학교경기네트워크와는 약한 협력을 유지하지만, 좋은교사운동과 참여소통 교육모임과는 소원한 관계가 되었다.

경기도 혁신학교 정책변동과정의 정책네트워크 특징은 단계별로 행위자의 공식적, 비공식적 지위 변화, 강한 협력과 약한 협력의 상호작용 공존, 집중/폐쇄 구조, 분산/개방 구조의 관계구조 반복 등이다.

[주제어] : 혁신학교, 경기도 혁신학교, 혁신학교 정책, 정책네트워크, 정책변동

* 이 논문은 연구자의 석사학위논문의 일부를 수정·보완한 것임.

** 교신저자(drpark@mju.ac.kr)

■ 접수일(2020.06.29), 심사일(2020.07.06), 게재확정일(2020.08.10)

I. 서론

2009년 13개의 혁신학교 지정으로 시작한 경기도 혁신학교 정책은 2018년 전국의 17개 모든 시·도교육청에서 운영되고 있고, 지정된 혁신학교는 1,525곳에 이른다(베리타스알파, 2018. 10. 12).

혁신학교의 증가와 함께 ‘혁신학교에 관한’ 학교와 교실 수준의 관심과 연구물은 증가하고 있는 데 반해 ‘혁신학교 정책에 관한’ 연구는 많지 않다. 경기도의 경우 대다수 교사는 경기도교육청의 학년도별 기본 계획을 통해 혁신학교 정책을 접하고 이 문서의 해석을 통해 정책을 실행한다. 학년도별 공문서에는 근거, 배경, 목적, 정의, 철학, 운영 목표, 운영 과제 등 혁신학교 운영에 관한 기본 정책 내용이 제시되어 있고, 2012년과 2015년에 배부된 혁신학교 정책자료집에는 혁신학교의 필요성, 기본 방향, 운영 과제, 운영 지원 등이 제시되어 있다. 혁신학교를 교육정책보다는 학교운영의 방식으로 접하고 있다. 정책 자체에 대한 검토보다는 학교와 교실 수준에서의 적용에 대한 교사와 연구자들의 관심이 연구의 주요 주제가 되는 이유일 것이다.

이에 비하여 박승철(2014)은 경기도 혁신학교 정책에 관한 평가연구를 하였고, 최창의 등(2015)은 경기·전북·서울을 중심으로 시도교육청의 혁신학교 정책의 전개 과정과 시행착오 등을 분석하였다. 강은숙, 이선옥(2015)은 ‘킹덤의 MSF 모형을 활용한 혁신학교의 정책변동분석’에서 혁신학교 공약으로 교육감 선거에 당선된 김상곤 전 경기도교육감의 혁신학교 태동부터 2014년 6·4 지방선거로 혁신학교가 전국적으로 확대되는 과정까지의 정책의제 설정 과정을 킹덤의 다중흐름모형을 적용해 분석하였다. 진보교육감의 주요 교육정책인 혁신학교 정책에 대해서는 정책집행과 의사결정과 관련된 연구가 주로 이루어진 것이다. 본 연구는 기존의 연구가 다루지 않은 정책변동 과정을 혁신학교 정책의 내용 분석을 통해 살펴보았다. 최초로 혁신학교가 출현하고 정책화된 경기도교육청의 사례를 정책네트워크모형을 사용하여 정책변동의 관점에서 접근하였다.

정책네트워크모형은 정책 결정 과정에 대하여 행위자들 사이의 관계를 분석하는 틀로서, 정책과정에서 일어나는 정책행위자와 행위자 사이의 상호작용을 이해하는 데 유용하며, 이를 통해 영향력 있는 행위자가 누구인지, 행위자들의 연결 관계구조를 알아내어, 복잡한 정책 현실을 더욱 쉽게 해석하고 정책변동에 관해 설명할 수 있다(이승호 외, 2015).

본 연구에서는 혁신학교가 시작된 지 10년이 더 지난 시점에서 경기도교육청의 공식 문서인 혁신학교 추진 계획과 혁신학교 운영 기본 계획, 혁신학교 기본문서를 중심으로 혁신학교 정책변동을 중심으로 시기를 구분하고, 정책행위자의 저서와 심층면담을 통해 해당 시기별 정책네트워크를 분석하여 경기도 혁신학교 정책이 변동되는 데 영향을 미치는 정책 주도세력과 정책 주도세력의 역학관계를 밝히고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 정책네트워크모형

가. 정책네트워크의 개념과 특징

정책과정에는 행정부, 의회 등 공식적인 참여자들만이 아니라 다양한 집단들 간의 상호작용 과정이 전개되는 비공식적 장에서의 행위자들도 영향을 미치고 있다. 정정길, 최종원, 이시원, 정준금과 정광호(2017)에 의하면 정책네트워크모형은 사회학이나 문화인류학의 연구에서 이용되어왔던 네트워크 분석을 다양한 참여자들의 행위들로 특징되는 정책과정의 연구에 적용하는 것으로 행위자의 관계를 중시하는 모형이다. 이들 간의 관계는 자원 의존성을 토대로 한 교환관계를 중심으로 하고 있는데 네트워크 관계는 점(nodes), 선(lines), 수치(parameters) 등으로 나타낸다. 정책네트워크모형은 다양한 공사부문의 행위자들이 관여되어 있는 상황에서 복잡한 정치적·경제적·기술적 특성과 자원의 상호의존성이 내포된 정책문제를 설명하는데 매우 유용한 모형이다.

이광수, 김명수(2012)는 이러한 정책네트워크의 특징을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 정책네트워크는 중간 수준에서 정책참여자의 다양성 그리고 정부 부문과 사회집단 간의 동태적인 상호관계를 상세하게 파악할 수 있다. 둘째, 정책네트워크 내에서 정부행위자와 비정부행위자 가운데 누가 주도적인 참여자이며, 이들 간의 권력관계, 이해관계, 상호관계 형태에 따라 정책네트워크의 특성이 다르게 나타날 수 있다. 이는 정책네트워크 내 정책이익에 따라 정책행위자 간 상호작용 관계가 변화함으로써 정책네트워크의 구조가 변화할 수 있다는 것을 의미한다. 셋째, 정책네트워크는 당면한 정책문제를 놓고 이해당사자 또는 관련 집단들이 참여하는 다중이해당사자 과정(Multi-stakeholder processes)을 강조한다. 이러한 특징은 정책네트워크가 거버넌스의 실현 개념으로 시장과 위계에 의한 정책결정 형태가 아닌 상호의존성에 의한 대안적 정책결정기제임을 말해주는 것이라고 할 수 있다. 넷째, 정책네트워크는 정책형성과정의 비공식적, 분권적, 수평적 관계가 지배적으로 나타나는 구조적 특성을 보인다.

나. 정책네트워크모형의 주요 구성 요소

1) 정책행위자

김경주(2002)는 정책행위자가 정책네트워크에서 가장 중요한 구성 요소라고 제시하고 있다. 정책행위자가 정책형성 단계부터 정책평가 단계에 이르는 일련의 교육정책과정에 영향력을 상당히 미치는 주체이기 때문이다. 정책행위자는 개인일 수도 있고 집단일 수

도 있는데, 정책네트워크 구성의 기본 요소이자 분석의 최소단위로서 가장 동적인 요소이다. 정책행위자가 누구이고 행위자들 사이의 상호관계는 어떠하며 정책과정에 행위자들이 어떤 방식으로 참여하고 있는가를 살펴보면 정책과정의 정치성을 이해할 수 있다. 정정길 외(2017)는 정책행위자를 합법적 권한을 가진 행위자와 합법적 권한을 지니지는 못했지만, 정책과정에서 상대적 영향력을 행사하는 비공식적 행위자로 구분하고 있다.

2) 정책행위자의 상호작용

정정길 외(2017)에 의하면 정책행위자 간의 상호작용은 행위자들이 자신의 이익을 반영시키기 위해 정책과정에 영향력을 행사하는 과정에서 일어난다. 상호작용을 통해 행위자 간에 자원 교환이 이루어지며 정책네트워크가 형성·유지된다. 행위자들은 협력과 갈등을 겪는데, 갈등을 통해서 반대 집단의 목소리를 낮추고 자신의 위치를 유리하게 하기도 하고, 협력을 통해서 정치적 지지를 얻고 영향력을 행사할 수 있다.

3) 정책행위자의 관계구조

정책행위자의 관계구조는 정책행위자들 사이의 관계가 만들어내는 일정한 유형을 말한다(정정길 외, 2017). 정책과정에서 일어나는 상호작용의 내용이 정책네트워크의 구조를 이루는데 정책형성 과정에 참여하는 행위자들이 가진 영향력의 크기와 영향력을 행사하는 방식이 다르므로 정책네트워크는 다양한 구조로 나타날 수 있다. 특히, 정책과정에서 누가 주된 역할을 하느냐에 따라 또는 정책과정에서의 개방성에 따라 구조가 달라질 수 있다. 먼저 주된 역할자의 유무에 따라 집중형과 분산형으로 구분될 수 있다. 집중형은 특정 행위자가 중심이 되어 진행 과정 내내 다른 행위자들에게 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하는 형태이고, 분산형은 중심의 편차는 있지만, 다수의 행위자가 주요 행위자로 등장하여 영향을 주고받는 형태이다. 다음으로 개방형과 폐쇄형으로 구분될 수 있다. 개방형은 정책행위자들이 네트워크에 참여하는 데 있어 진·출입이 자유로운 것이고, 폐쇄형은 참여가 한정적으로 제한되어있는 경우이다.

정정길 외(2017)와 이승호, 신철균(2015)의 연구를 바탕으로 재구성한 정책네트워크의 구성 요소를 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 정책네트워크의 주요 구성 요소

네트워크 요소	분석 요소	분석 내용
정책행위자	행위자의 수준	정부부문, 정당부문, 민간부문
정책행위자의 상호작용	상호작용의 형태	상호 협력, 상호 갈등
정책행위자의 관계구조	구조적 특징	집중형-분산형 / 개방형-폐쇄형

2. 혁신학교 정책변동

박승철(2014)은 경기도 혁신학교 정책 평가연구에서 경기도 혁신학교 정책에 대하여 정책형성, 집행과정, 정책 영향 그리고 정책평가 및 환류 등 정책 전반을 분석하였는데 경기도 혁신학교의 질적인 특성과 혁신 과정, 성과에 대한 체계적인 정리가 필요하고, 경기도 혁신학교 정책을 도교육청 단위에서 주도하는 일방적인 확산이 되지 않도록 경계해야 하며, 일반화의 개념을 분명히 할 필요가 있음 등을 제시하고 있다.

최창의 등(2015)은 경기·전북·서울을 중심으로 시도교육청 혁신학교 정책 현황을 개념과 철학, 중점과제, 지원정책을 중심으로 비교·분석하여 이를 통해 이후 혁신학교의 심화·확산을 위한 시사점을 도출하였다. 그 결과 비전을 통해 자발성을 끌어내는 정책이 필요하고, 혁신 주체의 성장을 지원하는 정책이 요청되며, 혁신학교 일반화를 위한 전략적 접근이 필요하고, 혁신학교의 성장과 지속을 도울 수 있도록 인사정책 등의 관련 제도들이 정렬되어야 함을 제안하고 있다. 이처럼 선행연구에서 혁신학교 정책분석의 목적은 혁신학교 정책의 지속을 위해 필요한 요소가 무엇인지를 밝히는 데 목적을 두고 있다.

혁신학교의 정책변동을 분석한 연구로는 강은숙, 이선옥(2015)의 연구가 대표적이다. 혁신학교 공약으로 교육감 선거에서 당선된 김상곤 전 경기도교육감의 혁신학교 태동부터 2014년 6·4 지방선거로 혁신학교가 전국적으로 확대되는 과정까지 정책의제 설정 과정을 킹던의 다중흐름모형을 적용해 분석하였다. 이 연구에서 전교조의 작은학교 교육연대와 스쿨디자인 21, 참교육학부모회, 진보성향의 시도교육감을 정책 산출을 끌어낸 정책 혁신가로 제시하고 있으며, 이들이 각 흐름을 결합하는 데 결정적인 역할을 하고 있다고 밝히고 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석 자료 및 범위

가. 공문서 분석

혁신학교 정책에 대한 경기도교육청의 공식 자료 중 혁신학교를 유지하거나 혁신 교육을 확대하기 위해 새로 추가된 정책에 대한 계획¹⁾은 제외하고, 학교로 발송된 ‘혁신

1) 경기도교육청 홈페이지의 교육청 소개 중 교육정책 페이지를 보면 2016학년도에만 혁신학교 관련 정책이 전문적 학습공동체 운영계획, 혁신공감학교 운영계획, 권위주의 관행문화개선 계

학교에 대한' 직접적인 학년도별 기본 계획 10건과 정책자료집 2권을 대상으로 하였다.

<표 2> 경기도 혁신학교 정책 관련 문서 종류와 내용

종류	명칭	발송 시기	내용
학년도 별 계획서	· 2009 ~ 2013학년도 : 혁신학교 추진계획 · 2014학년도 ~ 현재 : 혁신학교운영 기본 계획	· 2009학년도 : 7월 · 2010 ~ 2011학년도 : 2월 · 2012 ~ 2017학년도 : 2월 · 2018학년도 : 2017년 12월	· 혁신학교 추진 개요 : 근거, 배경, 목적, 정의, 철학, 추진과제 등 · 추진계획 · 혁신학교 평가 계획 · 혁신학교 지원 체제 등
혁신 학교 정책 자료집	· 2012년 7월 : 『혁신학교 기본문서』 · 2015년 8월 : 『혁신학교, 우리가 함께 만들어갑니다』		· 혁신학교의 필요성 및 정의 · 도입과 발전, 혁신학교의 기본 가치 · 혁신학교의 추진 원리 및 운영 원리 · 혁신학교 교육과정, 운영 및 지원 · 성과와 발전과제 등

나. 정책행위자 저서 분석

2009학년도부터 경기도 혁신학교 정책의 정책혁신, 정책유지, 정책승계와 관련된 공식적·비공식적 정책집행자가 집필한 저서를 검색한 결과 <표 3>과 같이 총 8권의 저서를 찾을 수 있었다. 이를 저서명과 저자, 발행 연월, 발행 당시 관련되어 있던 단체나 소속되어 있던 조직을 정리하면 다음과 같다.

<표 3> 혁신학교 정책집행자 저서 목록(발행일 순)

순	저서명	저자	발행 연월	관련 단체(조직)
1	김상곤, 행복한 학교 유쾌한 교육 혁신을 말하다	김상곤, 지승호	2011.02.	경기도교육청
2	혁신학교란 무엇인가	김성천	2011.09.	좋은교사운동
3	김상곤의 교육편지	김상곤	2017.07.	
4	학교혁신의 이론과 실제	강충렬 외	2013.03.	혁신학교 추진위원회
5	나는 교문 앞 스토커입니다	이범희	2014.04.	참여소통 교육모임
6	혁신학교 행복한 배움을 꿈꾸다	이성대	2015.04.	혁신학교 추진위원회
7	혁신학교는 지속 가능한가	이중현	2017.05.	작은학교 교육연대, 경기도교육청
8	창의지성교육과 민주주의학교	송주명	2018.03.	혁신학교 추진위원회

획, 교원업무 정상화 추진계획 등이 탑재되어 있다.

저서 내용 중 경기도 혁신학교 정책과 관련한 내용을 중심으로 저서의 집필 연도를 반영하여 시기별 구분의 근거와 내용 특징을 제시하는 자료와 정책네트워크를 분석하는 자료로 활용하였다. 혁신학교 정책 초기에 집필된 저서의 경우 그 내용이 혁신학교 정책에 관한 내용보다는 ‘혁신학교에 대한’ 설명이나 자신의 혁신학교 관련 경험을 중심으로 사례를 제시해 놓은 경우가 많았는데, 이런 경우 머리말이나 서론, 부록 등을 통해 경기도 혁신학교 정책에 대해 언급한 부분들을 발췌하여 활용하였다.

다. 정책행위자 심층면담

경기도 혁신학교 정책변동 내용 및 정책행위자, 정책행위자의 상호작용, 관계구조를 분석하기 위해 문서로 확인할 수 없는 내용에 대해 심층면담을 실시하였다. 정책 참여 경험과 공문서의 분석을 통해 정책변동에 가장 중요한 정책행위자로 파악되는 공식적·비공식적 정책행위자를 대상으로 하였다. 본 연구에 참여한 면담 대상자는 <표 4>와 같다.

<표 4> 혁신학교 정책집행자 면담 대상자 목록

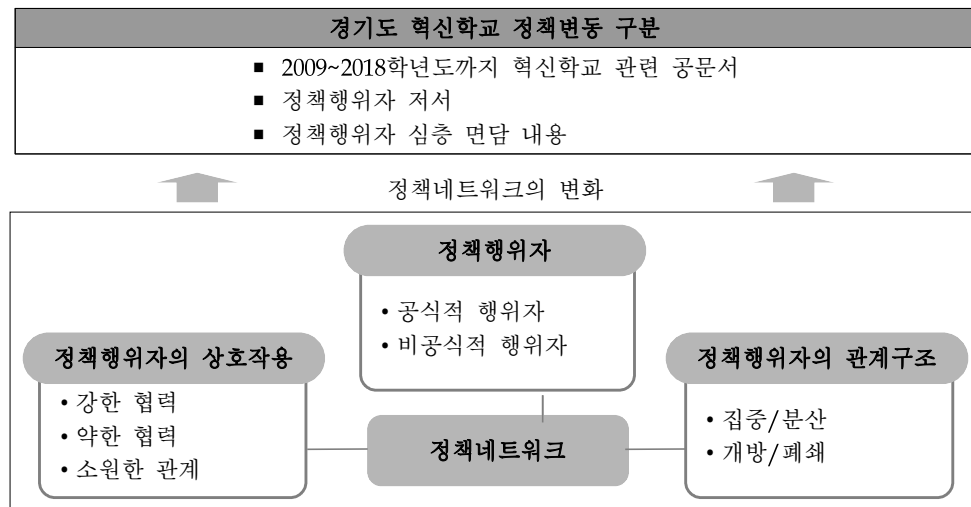
순	관련 단체(조직)		면담 당시 직위	면담일
	전	현		
1	혁신학교 추진위원회	경기도교육청	장학관	2018.04.03.
2	스쿨디자인21, 새로운학교경기네트워크	.	장학사	2018.04.09
3	전교조, 스쿨디자인21	새로운학교경기네트워크	교장	2018.04.21
4	작은학교 교육연대	새로운학교경기네트워크	교장	2018.04.19
5	.	새로운학교경기네트워크 혁신교육지원센터	장학사	2018.05.11

정책행위자의 저서를 바탕으로 하여 공식적·비공식적 정책행위자가 소속되었던 모든 단체에 대해서 빠지는 부분 없이 그들의 의견이나 정책에 관한 생각을 확인하기 위해 공식적 정책행위자는 경기도교육청의 학교정책과, 혁신학교지원센터 등에 소속되어 있는 장학관 또는 장학사와 면담하였다. 비공식적 정책행위자는 혁신학교 정책에 관련이 깊은 작은학교 교육연대, 스쿨디자인21, 새로운학교경기네트워크 등 교육운동단체에 소속되어 대표나 집행위원장 등으로 활동한 경험이 있는 정책행위자와 면담하였다. 이러한 내용은 면담을 통해 새로 알게 된 내용, 정책변동 시기(단계)와 관련한 내용 등으로 구분하여 정리하였다.

2. 분석틀

본 연구에서는 <표 1>의 정책네트워크 구성 요소를 토대로 경기도 혁신학교 정책변동을 둘러싼 정책 네트워크를 정책행위자, 정책행위자의 상호작용, 정책행위자의 관계구조의 시각으로 분석하였다. 연구 대상 기간은 혁신학교 지정이 시작된 2009학년도부터 2018학년도 계획서까지이며, 학년도별 쟁점과 특징을 파악하여 변화 양상에 따라 각 시기를 구분하고, 시기별 정책네트워크를 분석하였다.

본 연구의 분석틀을 도식화하면 다음의 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 연구의 분석틀

가. 혁신학교 정책변동 구분

경기도교육청의 2009학년도부터 2018학년도까지 혁신학교 추진계획서 및 혁신학교 운영 기본 계획서, 혁신학교 기본문서, 혁신학교 이해자료집을 토대로 혁신학교 정의, 혁신학교 철학, 혁신학교 추진과제, 주요 내용 등을 분석한 후 정책행위자의 저서와 정책행위자의 심층 면담 내용을 참고로 하여 정책유지를 중심으로 시기를 구분하였다.

나. 정책행위자

정정길 외(2017)의 이론을 바탕으로 공식적 행위자와 비공식적 행위자로 구분하여 경기도교육청의 교육감이나 학교정책과, 학교혁신과, 혁신교육지원센터 등 도교육청 내의

공식적 조직을 공식적 행위자로, 혁신학교 정책에 관련이 깊은 작은학교 교육연대, 스쿨디자인²⁾, 좋은교사운동, 참여소통 교육모임, 새로운학교경기네트워크 등 교육운동단체를 비공식적 행위자로 구분하여 분석하였다.

비공식적 행위자인 작은학교 교육연대는 2000년 지역주민과 교사들이 폐교를 막기 위해 노력하여 새로운 학교를 만든 남한산초등학교의 사례를 바탕으로 거산초, 삼우초, 금성초, 상주남부초 등 농산어촌의 작은 학교들이 모여 지역에서 서로의 교육과정과 운영 사례들을 개방하고 공유하는 일과 함께 살아남기 위해 서로 의지하고 격려하기 위해 2005년 여름에 만들어진 정서적인 연대체(작은학교 교육연대, 2016)이며, 스쿨디자인²⁾은 기존의 제도 개선 투쟁과 같은 대정부 투쟁이 아닌 일상적인 생활을 해나가는 지역과 학교에서 함께 살면서 변화시키는 운동이어야 한다는 데 뜻을 함께한 교사들 20여 명이 모여 2006년 9월에 결정한 단체로 학교혁신과 장학관이었던 전 조현초 교장, 보평초를 대표적 혁신학교로 만든 교장 등 다수가 소속되어 있었다(허승대, 2013).

좋은교사운동은 기독 교사를 깨워 좋은 교사로 세우고 기독교적 운동을 전개함으로써 복음으로 다음 세대를 책임지고 국민에게 희망을 주는 교직 사회를 만들며 교육과 사회를 새롭게 하고자 하는 기독 교사 단체 연합운동으로 1995년부터 활동을 시작하였다.²⁾ 참여소통 교육모임은 배움으로 성장하고 나눔으로 행복한 학교 만들기, 돌봄과 치유를 통해 아이들 성장을 돕는 교사들이 되기 위해 서로 긴밀한 네트워크를 구축하고 교사, 학생, 학부모 나아가 지역사회 속에 참여하고 그들과의 소통을 통하여 교육의 본질을 추구하는 교육운동단체로 2008년부터 활동을 하고 있다. 홈페이지 회원이 17,000명이 넘는 단체로 전 흥덕고등학교 교장이며, 현 경기도성남교육지원청교육장이 오래전부터 활동의 중심을 이루고 있다³⁾. 새로운학교네트워크는 스쿨디자인²⁾의 성공사례를 바탕으로 새로운학교를 만들기 위해 전국적으로 확대된 교육운동단체이다. 경기, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주, 대구, 부산, 세종 등에서 1,500여 명의 회원이 있으며 새로운학교경기네트워크는 2013년 4월에 출범하였다. 현재 회원은 400여 명이다⁴⁾. 전국적으로 혁신학교를 시작하고 확산하는데 관련 연수를 지원하는 등 혁신학교의 확산에 많은 이바지를 하고 있다.

다. 정책행위자의 상호작용

공식적 행위자와 비공식적 행위자의 상호작용 방식을 강한 협력과 약한 협력, 소원한 관계로 분석하였다. 강한 협력은 혁신학교 정책의 의제형성부터 정책집행까지 협력적으

2) 좋은교사 홈페이지 <http://www.goodteacher.org/>. (2017.11.14.).

3) 참여소통 교육모임 사이트 <http://comm.chamtong.org/> (2017.11.14.)

4) 새로운학교네트워크 홈페이지 <http://www.goodteacher.org/>. (2018.6.30.).

로 하는 것을, 약한 협력은 혁신학교 정책결정에는 참여하지 못하지만, 정책집행에는 참여하는 것을, 소원한 관계는 혁신학교의 필요성에는 공감하고 있으나 혁신학교의 정책에 깊이 관여하지 않고 있는 것을 의미한다.

라. 정책행위자의 관계구조

정책결정과정에서 특정한 행위자에 집중되어 있는지, 그렇지 않은지와 정책집행과정, 정책평가 및 환류 등에서 의견수렴 통로가 개방적인지 폐쇄적인지를 분석하였다.

IV. 연구 결과

1. 경기도 혁신학교 정책변동 분석

가. 학년도별 정책 내용 분석

1) 혁신학교 추진 목적과 정의

혁신학교 추진 목적은 2009학년도부터 2014학년도까지는 학생 중심의 교육과정 운영을 통해 전인적 성장을 할 수 있도록 하는 ‘공교육 정상화’로 삼고 있다. 2015학년도에는 ‘한발 더 나아가는 경기혁신교육 구현’으로 변경되었고, 2016학년도부터는 학교혁신, 혁신학교의 모델을 제시하는 것, 혁신학교를 운영하는 것을 정책목표로 제시하고 있다.

혁신학교 정의는 2012학년도에 처음으로 제시되었다. 2012~2014학년도까지는 ‘민주적 자치공동체와 전문적 학습공동체에 의한 창의지성교육을 실현하는 공교육 혁신의 모델 학교’로, 2015학년도부터 현재까지는 ‘민주적 학교운영 체제를 기반으로 윤리적 생활공동체와 전문적 학습공동체(문화)를 형성하고 창의적 교육과정을 운영하여 학생들이 자기 삶의 역량을 기르도록 하는 학교’로 제시하고 있다.

2) 혁신학교 철학

2009학년도에는 자발성, 지역성, 창의성, 공공성으로 제시되었던 혁신학교 철학이 2010, 2011학년도에는 제시되지 않다가 2012학년도에 다시 제시된다. 2012학년도부터 2014학년도까지는 공공성, 창의성, 민주성, 역동성, 국제성으로 제시되며, 그 해석까지 제시되지만, 2015학년도부터 현재까지는 민주성, 윤리성, 전문성, 창의성이라는 용어만 운영 모델의 체계표 가운데 제시하고 있다. 이에 대한 자세한 설명은 혁신학교 이해자료집인 ‘혁신학교, 우리가 함께 만들어 갑니다’에 자세하게 설명되어 있다.

3) 혁신학교 추진과제

2010학년도에는 기본 계획에 추진과제가 제시되지 않고 있다. 2009학년도와 2011학년도에는 6대 과제로 제시하고 있으면서, 권한위임 체제 구축이 자율적 학교 운영 체제로 수정되었다. 2012학년도에는 4대 과제로 대폭 수정되었고, 4대 과제 형태는 현재까지 이어지고 있다. 2015학년도는 2012학년도부터 제시되었던 창의지성교육과정 대신 창의적 교육과정 운영으로 변경되었다.⁵⁾ 공문으로 배부되는 문서에는 민주적 학교 운영 체제, 윤리적 생활공동체 형성, 전문적 학습공동체 형성, 창의적인 교육과정 운영의 내용이 간단하게 제시되어 있고, 혁신학교 이해자료집에 자세하게 설명되어 있다.

4) 혁신학교 수 및 주요 내용

혁신학교 수는 꾸준히 증가하여 2018년 3월 541교로 학교 총수의 22.9%가 운영되고 있다. 2014학년도와 2018학년도에 가장 많은 학교가 지정되었고, 2014학년을 기점으로 줄어드는 추세를 보이다 2018학년도에 다시 증가하였다. 전체 운영교를 보면 경기도 전체 학교의 10%인 200개 내외를 운영하겠다는 혁신학교 운영 초기 목표 학교 수를 훨씬 넘긴 숫자이며, 초기 혁신학교의 선정이나 평가 등의 질 관리를 도교육청 차원에서 하였던 것을 지역교육지원청으로 이관하게 되면서 혁신학교의 질적 수준에 대한 다양한 의견이 나오게 되는 계기가 되었다. 학년도별 혁신학교 운영 수와 주요 내용은 각각 다음의 <표 5>, <표 6>과 같다.

<표 5> 학년도별 혁신학교 지정교 수 및 총 운영교⁶⁾

학년도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
지정 학교 수	총	13	30	46	65	76	97	60	41	21	100
	3월		20	28	34	41	55	30	35	21	100
	9월	13	10	19	31	35	42	30	6		
총 운영교	13	43	89	154	230	327	387	428	442	541	

자료 : 혁신학교 이해자료집(2015), 경기도교육청 혁신교육지원센터 홈페이지

- 5) 경기도교육청의 창의지성교육과정은 비판적 사고력을 갖춘 창의적 민주시민을 육성한다는 목표를 가지고 중학교 철학교과서 '더불어 나누는 철학'을 비롯해 중학교 음악, 고등학교 수학 I·II, 철학, 음악과 생활, 실용경제 등 국가고시 및 도교육청 선택과목의 창의지성 교과서 7종을 개발·보급할 정도로 창의지성교육을 강조했다. 혁신학교에서는 학교교육과정 속에 창의지성교육과정을 반영하려는 시도를 하였다(창의지성교육 해설 자료, 2011).
- 6) 신규 지정교수만 합치면 449교이나 재지정 포기교 등이 있어 현재 운영교수는 541개교이다. 2017년과 2018년 9월에는 신규지정은 하지 않고, 4년차와 8년차 운영이 종료된 학교에 재지정을 하는 방식으로 운영되어 전체 운영교의 수는 크게 변동되지 않았다.

<표 6> 학년도별 주요 운영 내용

학년도	내용
2009	혁신학교 추진위원회 구성 운영
2010	거점학교 3교 운영, 도교육청 혁신학교 전담팀 구성
2011	혁신학교 예비 지정교, 혁신학교 벨트 및 거점학교 11교, 혁신학교 중간평가 시행, 혁신학교 아카데미, 지역교육청 혁신학교 추진지원단 운영
2012	거점학교를 12교로 확대, 창의지성(혁신)학년, 혁신학교 아카데미 원격연수 운영
2013	혁신학교 종합평가 실시 후 우수교 재지정, 거점학교 및 창의지성(혁신)학년 확대, 혁신유치원, 혁신학교 클러스터 운영을 통한 학교혁신 확산
2014	혁신학교 클러스터 제도 확대
2015	혁신교육지원센터 운영, 도교육청과 지역교육청에 혁신학교추진지원단 운영, 모범혁신학교, 혁신학교 네트워크 강화, 혁신교육실천연구회, 혁신공감학교 운영
2016	혁신공감학교 정책 및 전문적 학습공동체 학점화 정책, 모범혁신학교 제도 운영 지속, 혁신고등학교 클러스터 모델, 초·중·고 연계 혁신학교 클러스터 모델, 마을 협력
2018	모델 등을 운영, 평가 방법의 세분화

나. 정책변동 구분

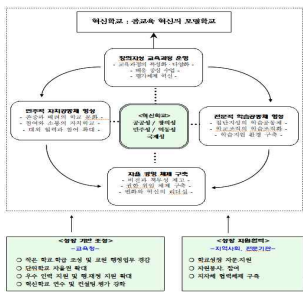
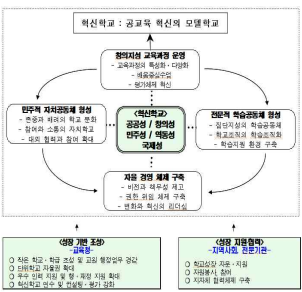
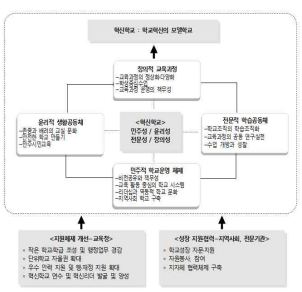
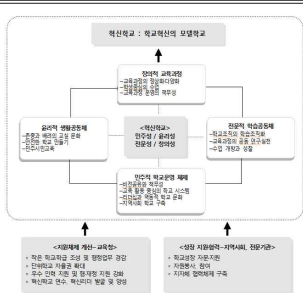
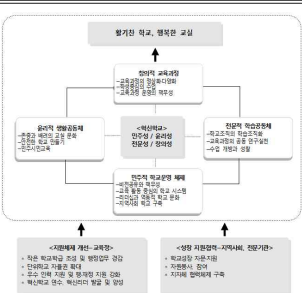

2009학년도부터 2018학년도까지 혁신학교의 지향 및 철학, 과제 등을 정리해 놓은 운영 모델은 다음의 <표 7>과 같다. 2010학년도에는 운영 모델이 제시되지 않았다.

운영 모델은 매년 발행된 공문서의 주요 내용이 집약적으로 드러나 있다. <표 7>의 운영 모델에 대한 분석을 통해서 혁신학교정책의 시기를 나누고 특징을 가늠할 수 있다.

혁신학교 추진 목적, 철학, 추진과제와 혁신학교 정의, 운영 모델, 주요 내용 등에 대하여 그 유사도를 <표 8>로 정리하였다.

<표 7> 학년도별 혁신학교 운영 모델

학년도	2009	2011	2012
내용			
출처	혁신학교 추진계획 3쪽	2011년 혁신학교 추진계획 2쪽	2012년 혁신학교 추진 계획(안) 4쪽

학년도	2013	2014	2015
내용			
출처	2013년 혁신학교 추진계획 3쪽	2014년 혁신학교 운영 기본 계획(안) 3쪽	2015 혁신학교 운영 기본 계획(변경안) 2쪽
학년도	2016	2017	2018
내용			
출처	2016 혁신학교 운영 기본 계획 2쪽	2017 혁신학교 운영 기본 계획 2쪽	2018 혁신학교 운영 기본 계획(안) 2쪽

<표 8> 혁신학교 정책 내용의 학년도별 유사성

구분	학년도										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
혁신학교 추진 목적	○	○	○	○	○	○	●	●	●	●	
혁신학교 정의	.	.	.	□	□	□	■	■	■	■	
혁신학교 철학	◇	.	.	◇	◇	◇	◆	◆	◆	◆	
혁신학교 추진과제	△	.	△	△	△	△	▲	▲	▲	▲	
주요 내용	▷	▷	▷	▷	▷	▷	▶	▶	▶	▶	
혁신학교 운영 모델	□	.	□	◇	◇	◇	□	□	□	◇	

경기도 혁신학교 정책 내용은 확연하게 2009~2011학년도, 2012~2014학년도, 2015~2018학년도의 세 시기로 구분됨을 확인할 수 있다. 본 연구에서는 이 시기를 1단계, 2단계, 3단계로 구분하였으며, 단계별로 혁신학교 도입기, 혁신학교 정착기, 혁신학교 일반화기로 제안하였다.

1) 제1단계 : 혁신학교 도입기

이 시기는 경기도 혁신학교 정책혁신이 일어난 시기로 2009년 7월 ~ 2011학년도까지다. 이 시기에는 혁신학교가 이슈화되기 시작하였고, 2009학년도 13개의 혁신학교 지정을 시작으로 2010학년도에는 30개교가, 2011학년도에는 46개교가 지정되어 운영되었다. 공교육 정상화의 모형 창출 및 확산과 공교육 만족도 제고를 혁신학교 추진 목적으로 하고 있으며, 혁신학교 추진과제가 교육과정의 다양화·특성화, 전문적 학습공동체 구축, 교수-학습 중심이 학교운영 시스템 구축, 자율적 학교 운영 체제 구축, 생산적 학교 문화 조성, 대외 협력·참여 확대의 6대 과제로 제시되던 시기이다.

2) 제2단계 : 혁신학교 정착기

2012학년도 ~ 2014학년도가 이에 해당한다. 정책승계가 되면서 정책 적용 학교가 확대되는 시기로 공교육 정상화의 모델 창출 및 확산, 전인적 학업 성취도 향상, 교육 만족도 제고로 혁신학교 추진 목적이 승계된다. 민주적 자치공동체와 전문적 학습공동체에 의한 창의지성교육을 실현하는 공교육 혁신의 모델학교라는 혁신학교 정의가 내려지면서 혁신학교의 철학으로 공공성, 창의성, 민주성, 역동성, 국제성의 5개가 제시되었으며, 혁신학교 추진과제가 1단계 혁신학교 도입기의 6대 과제에서 자율 경영체제 구축, 민주적 자치공동체 형성, 전문적 학습공동체 형성, 창의지성 교육과정 운영의 4대 과제로 변동되어 운영되었다. 학년도별 혁신학교 지정교 수가 가장 많이 늘어나는 시기이다. 이 시기에는 혁신학교 추진 목적이 승계되었고, 혁신학교에 대한 정의가 내려졌으며, 혁신학교 철학도 확립되어 학교 현장에 제시되던 시기로 정책 내용이 정확하게 학교에 제시되던 시기였기 때문에 혁신학교 정착기라 하였다.

3) 제3단계 : 혁신학교 일반화기

혁신학교 추진 목적이 1단계 혁신학교 도입기와 2단계 혁신학교 정착기와는 매우 다르게 제시된 2015학년도부터 현재까지의 시기이다. 2015학년도에는 한발 더 나아가는 경기혁신교육 구현, 참된 학력을 신장시키는 학생 중심 교육 실현을 그 목적으로 하였고, 2016학년도부터는 학교혁신 모델 제시, 혁신학교 일반화 기여, 지속 가능한 혁신학교 운영을 혁신학교의 추진 목적으로 삼았다. 혁신학교 철학 또한 2단계 혁신학교 정착기에서 사회적 역할, 교육 내용, 학교운영, 교육 방법, 교육 지향을 구체화하여 제시하였던 철학적 지향을 민주성, 윤리성, 전문성, 창의성의 4개로 수정하면서 추진과제 또한 철학과 밀접하게 수정하였다. 자율 경영체제 구축, 민주적 자치공동체 형성, 전문적 학습공동체 형성, 창의지성교육과정 운영의 4대 추진과제가 민주적 학교 운영 체제, 윤리적 생활공동체 운영, 전문적 학습공동체 운영, 창의적 교육과정 운영으로 변동되었다.

2. 경기도 혁신학교 정책변동에 따른 정책네트워크

가. 단계별 정책네트워크

저서와 심층면담을 바탕으로 공식적 행위자와 비공식적 행위자를 파악하고, 정책행위자의 상호작용과 관계구조의 분석을 통하여 단계별 경기도 혁신학교 정책변동에 어떠한 영향을 주었는지를 파악하였다.

1) 제1단계 : 혁신학교 도입기

가) 정책행위자

이 시기의 공식적 행위자는 교육감과 도교육청 혁신학교전담팀, 공식적·비공식적 행위자는 혁신학교 추진위원회, 비공식적 행위자는 스쿨디자인21과 좋은교사운동이다. 이 중 가장 영향력 있는 정책행위자는 혁신학교 추진위원회였다.

2009년 혁신학교 추진 계획서에는 경기도교육청 혁신학교 전담팀이 장학관 1명, 장학사 2명, 행정직 2~3명 등으로 구성된다고 제시되어 있었으나, 실제로 정책과정에 영향력을 발휘한 행위자는 혁신학교 추진위원회였다. 혁신학교 추진위원회는 혁신학교 추진위원회가 있다는 것이 알려진 공식조직이기도 하면서 그 위원들이 누구인지 공개되어 있지 않았기 때문에 비공식적 조직이기도 하다. 이에 혁신학교 추진위원회는 공식적·비공식적 행위자로 분류하였는데, 이 혁신학교 추진위원회에는 당시 조현초 교장과 좋은교사운동의 교사, 스쿨디자인21 대표교사 및 함께여는 교육연구소 소장, 전교조를 대표하는 교사, 한국교원단체총연합회(이하 교총)를 대표하는 교장, 교육감 측근의 교수들이 포함되었다. 이러한 각 단체의 위원과 함께 경기도교육청의 초등교육과 장학관 3명, 중등교육과 장학관 2명, 학교설립과 사무관, 학교정책과 장학관도 포함되어 있었다. 이들은 1단계의 혁신학교 정책 내용의 대부분을 결정하였으며, 혁신학교에 대한 싱크탱크로서의 역할을 하였다.

혁신학교 추진위원 중 황 교장은 나중에 이 교장으로 바뀌지만, 교총 추천으로, 강 선생님은 전교조 추천으로 위원회에 참가하게 되었다. 위원 추천은 받았지만, 그들의 역할은 적었지. 실제로 전교조와 교총을 제외하고는 좋은교사운동, 작은학교 교육연대, 스쿨디자인21 등 조직을 고려하여 구성한 것은 아니었다. 나 같은 경우도 단체를 통해서 연락을 받기보다는 교육감 측근의 교수로부터 개인적 연락을 받아서 참여하게 되었다. 그리고 거기서 받은 제안은 산속에 있는 그러한 학교를 경기도 도심에 퍼트리고 싶다고 말했다. 실제로 내가 느끼기에는 작은학교 운동 그런 것에 관심이 있기보다는 새로운 교육적 상상이 필요하다는 생각이 있었던 것 같다. 엄밀하게 말하면 처음에 시작할 때 교육감이 당선되면서 새롭게 하려고 추진위원회를 구성하면서 교육감 측근의 교수들이 나를 포함한 몇 명을 만난 거고. 여기서 아이디어를 얻고 싶었던 것. 초창기에 단체의 실체는 없었지만 가장 효과적이고 에너지가 넘쳤고, 민주적이었으며, 추진위원들 사이에 갈등도 없었다. 그 시기에는 교육청 관료들과 싸우기 위해 힘을 합쳤었다. (당시 혁신학교 추진위원회 위원)

개인의 능력이나 경험치로밖에 만들어질 수밖에 없는데 개인이라는 것이 여러 가지가 있지, 개인으로 보이지만 뒤에 조직적일 수가 있어. 그것이 개인으로 나타나지. 스쿨디자인21은 인원수가 적기도 했고, 내가 내용을 같이 협의했으니까 단체와 밀접했지. 워낙 활동가들로 구성되어 있기도 했지만 (전교조, 스쿨디자인21 위원)

이러한 정책행위자 중 정책에 가장 큰 영향을 끼친 것은 김상곤 교육감이었는데 그가 교육감 선거를 나오며 내걸었던 핵심 공약이 무상급식 확대와 혁신학교 정책이었기 때문이다. 김상곤 교육감의 두 권의 저서를 보면 혁신학교 정책의 기초와 의지가 잘 드러나 있다.

혁신학교 만들기는 한마디로 왜곡된 교육구조의 정상화 작업입니다. 교실이 붕괴되고 공교육보다 사교육에 대한 의존도가 갈수록 높아지면서 학부모나 학생들로부터 공교육이 불신을 받고 있는 상황 아닙니까. 이것을 바꾸어내지 않으면 안 된다는 절박한 심정에서 그 전환의 모험으로 혁신학교를 제시한 겁니다. ... 따라서 경기도교육청에서는 단기적인 정책이나 사업 수전이 아니라 경기교육 전체를 바꾸어내고자 하는 지속적이고 미래지향적인 정책으로써 혁신학교를 제시한 겁니다. 혁신학교를 중심으로 혁신교육 정책을 제시하고 있다는 점에서 다르다고 볼 수 있죠. (김상곤, 지승호, p.217)

경기 혁신교육이 절망적 교육 현실을 넘어 행복한 교육과 미래를 예감케 하는 새로운 '교육의 창'이 되도록 진정 최선을 다할 것을 다짐하고 또 다짐했습니다. (김상곤, p.29)

주변의 동료 교수들이나 교육전문가들과 몇 해에 걸쳐 이 문제를 고민한 끝에 내린 결론은 공교육의 혁신적인 재구성만이 교육 문제를 해결할 수 있는 유일한 대안이라는 결론에 이르렀다. 이러한 생각들은 2009년 경기 혁신교육으로 구체화되었다. (송주명, 서문)

이처럼 1단계에서는 교육감의 의지를 통해 정책이 추진되었고, 구체적인 정책 내용은 혁신학교 추진위원회를 통해 집행되었다.

나) 정책행위자의 상호작용 및 관계구조

혁신학교 추진위원회에 속한 단체인 스쿨디자인21과는 강한 협력, 좋은교사운동과는 약한 협력을 형성한 것으로 분석하였다. 스쿨디자인21에 속해 있는 구성원들은 학교 변화 운동에 주도적으로 참여하던 교사들이었으며, 전교조, 작은학교 교육연대 등 지속적 활동을 해 오던 교장위원이 속해 있었다. 반면, 좋은교사운동은 혁신학교에 관심을 두고 참여하기 시작했던 교사위원이 단체 전체의 참여보다는 개인적 참여를 통해 위원회 활동을 하였다. 따라서 혁신학교 추진위원회에 전교조와 교총을 대표하는 위원이 포함되어 있음에도 불구하고 정책네트워크에 포함되었다고는 판단하기 어렵다.

현장과 괴리된 교육정책, 불통의 리더십, 입시 만능주의, 관료주의, 폐쇄적인 교직문화, 무사

안일한 일부 교사들, 쉽게 변화되지 않는 아이들, 일부 이기적인 학부모님의 모습을 보면서 많은 절망감을 느꼈습니다. 그런 상황에서 희망이 필요하다는 생각을 갖고 학교혁신 운동에 저도 뛰어들었습니다. 주변의 훌륭한 선배 교사, 후배 교사들과 함께 좋은 학교에 대한 열망을 가지고 몇 달씩 모여서 학습하고, 토론하며, 학교운영계획서를 같이 만들었습니다. (김성천, 저자 서문)

민선 1, 2기 교육감은 핵심 공약인 혁신학교 정책을 현장에 적용하기 위해 혁신학교 추진위원회와 긴밀한 관계를 유지하였으며, 문서상 혁신학교 정책을 추진하는 공식 행위자인 도교육청 전담팀은 정책을 결정하기보다는 문서를 만들고 배부하는 역할을 하였다. 따라서 도교육청 전담팀과는 약한 협력을 한 것으로 분석하였다.

(경기도교육청 전담팀은) 혁신학교 추진위원회가 워낙 강하다 보니, 도교육청은 팀으로 운영되고 있었고, 또 정책을 잘 모르기도 했고, 우리랑 깊은 관계가 있는 사람도 아니었고, 그러니까 뭐 우리가 만든 페이지 초안을 가지고 작성하는 정도의 역할을 했던 것 같아요. (당시 혁신학교 추진위원회 위원)

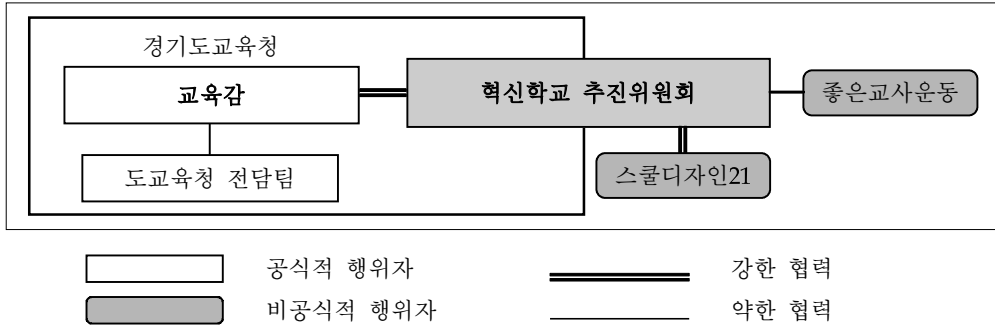
이 시기에 혁신학교 추진위원회에 다양한 단체의 대표나 역량 있는 교사를 포함하여, 함께 정책을 결정하고 집행하고자 했던 것은 현장의 자발성을 어떻게 지원할 것인가라는 고민이 바탕이 되었기 때문으로 판단된다.

경기도에서 혁신학교의 의미는 그런 노력(교육공동체의 자발성에 기초한 새로운 학교문화를 만들어가는 모델)을 교육청이 중심이 되어서 제안하고 권장하고 있다는 데 있습니다. ... 교육 혁신을 위해 학교사회에서도 교사가 주체적으로 나설 수 있도록 뒷받침하고, 교사가 주체적으로 나서는 교육공동체를 폭넓게 구성할 수 있도록 지원하는 하나의 시범 사례를 만들어가는 중이에요. (김상곤, 지승호, p.221)

정책행위자의 관계구조는 집중/폐쇄 구조이다. 정책집행을 위해 다양한 단체들을 참여시키기는 하였지만, 자발성을 이끄는 동력인 정책 결정이 교육감과 교육감 측근의 교수들이 중심이 되어 운영되었던 혁신학교 추진위원회에 집중되었기 때문이다.

2009년부터 혁신학교를 필두로 하는 경기 혁신교육의 원형을 주도적으로 설계하였고, 또 이를 현실로 구현하기 위해 노력해왔다. 2009년 김상곤 교육감 후보의 정책전략 책임자로서 혁신학교의 구상을 최초로 기획하여 공약 단계부터 창안·설계하였고, 무상급식과 학생 인권에 대한 공약을 설계하였던 바 있다. 2010년 이후에는 혁신학교뿐만 아니라 창의지성교육, 보편적 복지교육, 참여 협육, 학교 민주주의 등의 경기도교육청의 기본적 정책을 설계하고 이를 정책화하는 데 앞장서 왔다. 이 연장선에서 2009년부터 2014년 6월까지 경기도교육청 혁신학교 추진위원회 위원장, 창의지성교육추진단 단장, 화성시 창의지성교육지원센터 센터장 등으로 일하며 경기도의 학교에서 혁신교육이 꽃필 수 있도록 헌신하였다. (송주명, p.209)

제1단계에서의 정책네트워크를 정리하면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 제1단계 정책네트워크

2) 제2단계 : 혁신학교 정착기

가) 정책행위자

이 시기의 공식적 행위자는 2011년에 조직된 경기도교육청의 학교혁신과이고, 비공식적 행위자는 스쿨디자인21, 새로운학교경기네트워크, 참여소통 교육모임, 좋은교사운동이다.

1단계의 공식적·비공식적 정책행위자인 혁신학교 추진위원회에 속해 있는 동시에 전교조의 오랜 활동 경험이 있고, 비공식적 행위자인 스쿨디자인21에서도 큰 영향력을 갖고 있던 조현초 교장이 경기도교육청의 학교혁신과 장학관으로 인사이동을 했다. 1단계부터 혁신학교 정책 결정에 영향력과 학교 변화에 관심을 두고 있었기 때문에 공식적 정책 주도자의 역할을 하였다. 공식적·비공식적 행위자로 혁신학교 추진위원회는 혁신학교 추진지원단으로 변경되어 운영되었고, 좋은교사운동, 참여소통 교육모임, 새로운학교네트워크 등의 활동가들이 혁신학교아카데미 전문가과정에 참여하면서 교육청 외부 조직들과도 연대가 잘 되었다.7) 정책결정 과정에 이 단체들의 구성원을 협의팀으로 참여시켜 의견을 구하는 형태가 되었다.

이 시기에는 교사들이 본인들의 일로 인식하도록 만들었다. 본인들의 일이기 때문에 적극적으로 이 학교, 저 학교에 가서 강의도 하고, 컨설팅도 하고, 평가, 심사 등 자기 학교 일구는 데에도 최선을 다했고, 전파하는 데도 최선을 다했고, 실제로 해낸 것들은 현장의 교사들이었다. 그리고 아시다시피 그 사람들이 모두 혁신학교아카데미 전문가과정에서 함께 공부하고 활동하던 사람들이었으니까, 참통 대표는 대표대로 워낙 유명한 혁신학교에 근무하다 보니... (당시 새로운학교경기네트워크 집행위원장, 혁신부장)

7) 2012학년도 혁신학교아카데미 전문가과정 1기에는 전교조 경기지부장의 경험이 있는 교사, 스쿨디자인21 활동 교사, 조현초 등 경기도 혁신학교로 이름을 떨치던 교사들이 참여하였고, 2013학년도 혁신학교아카데미 전문가과정 2기에는 좋은교사운동을 하던 김 교사부터 조현초, 호평중, 흥덕고 교사 등 기존의 활동가를 비롯하여 혁신학교 정책에 동의하고 학교 변화를 이끈 교사들까지 참여하여 연대하였으며, 전문가과정 교사들이 주축이 되어 새로운학교경기네트워크를 창립하였다.

이 시기에 민선 3기 교육감이 당선되었으나 2014년 6월이기 때문에 정책변동에 크게 영향을 미치지 않는 듯하다. 1단계의 혁신학교 추진위원회의 위원들은 2014년 6월까지 혁신학교 추진지원단으로 활동하였다.

나) 정책행위자의 상호작용 및 관계구조

정책의 최종 결정에는 참여하지 못하나 정책 결정에 영향을 주거나 정책을 집행하는 단체로 새로운학교네트워크, 새로운학교네트워크의 하위 조직이면서 연구조직인 스쿨디자인21, 좋은교사운동, 참여소통 교육모임 등을 들 수 있는데, 강한 협력의 단체로는 새로운학교네트워크와 스쿨디자인 21을 약한 협력의 단체로는 좋은교사운동과 참여소통 교육모임을 들 수 있다. 앞에서 제시한 바와 같이 전교조와 스쿨디자인21의 활동가가 도교육청 장학관으로 이동하면서 혁신학교아카데미 전문가과정의 교사들과 협력하여 정책을 만들고, 정책을 실행할 수 있도록 소통하였다. 스쿨디자인21은 혁신학교 기본문서의 초안을 작성하는 등 연구조직으로써 영향력을 행사하였다.

스쿨디자인21에서 혁신학교 기본문서를 만들었어요. 그전까지 가지고 있던 생각들을 모아서 만들었는데, 그 내용이 문서화 된 거지요. (당시 스쿨디자인21, 새로운학교네트워크 회원)

2012학년도에 혁신학교아카데미 리더과정을 하고, 2013학년도에 혁신학교아카데미 전문가과정을 하면서 새로운학교경기네트워크를 창립하였지요. 그때 집행위원장을 했는데 장학관님이 도교육청에 들어가시면서 혁신학교 정책들을 집행하는데 새로운학교경기네트워크가 많은 역할을 하게 되지요. 새로운학교경기네트워크 창립을 전문가과정 선생님들과 함께하면서 회원 확보도 하게 되었고, 전문가과정에서 배운 내용을 정리하여 경기도 각 지역의 학교별 연수도 지원하게 되었어요. 정책을 결정하는 데 큰 영향을 미치지 못하였지만, 정책을 집행하는 데 가장 큰 역할을 한 조직은 새로운학교경기네트워크와 스쿨디자인21이라고 볼 수 있습니다. (당시 새로운학교경기네트워크 집행위원장, 혁신부장)

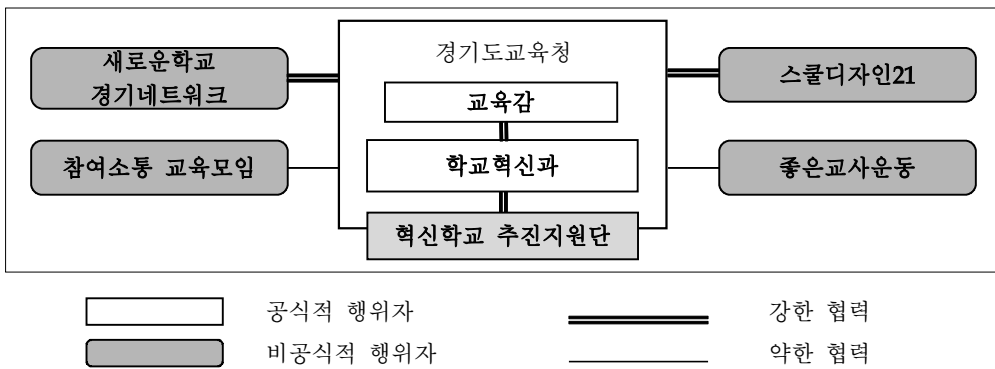
반면에 좋은교사운동이나 참여소통 교육모임을 약한 협력이라고 제시한 이유는 좋은교사운동은 특정 종교와 수업의 변화, 생활교육을 중심으로 실천하는 단체이고, 참여소통 교육모임 또한 학급운영이나 수업의 변화 중심의 단체이기 때문이다. 하지만 참여소통 교육모임의 대표도 초기 혁신고등학교의 성공적 모델로, 좋은교사운동의 관련자도 모든 아이를 품는 중학교상으로 혁신교육 정책의 성공을 언론에 부각하는 데 큰 영향을 끼치고 있었다.

아무래도 새로운학교네트워크 중심으로 운영되다 보니, 또 회원이 겹치기도 하고, 그러다 보니 좋은교사운동이나 참여소통 교육모임은 부각 되기가 힘들지요. 하지만 그렇다고 해도 그분들의 입지나 영향력이 있으니까 아예 영향력이 없다고는 할 수는 없지요. (당시 전교조, 스쿨디자인 21 회원)

정책행위자의 관계구조는 제1단계보다는 분산되었고, 개방적이었다. 정책 결정에 비공식적 행위자를 포함했고, 혁신학년제, 혁신학교 클러스터 정책 등을 통해 혁신학교 정책을 확산하고 현장의 의견을 수용하고자 하였다.

당시 새로운학교경기네트워크 집행위원장으로 대표와 함께 교육감, 혁신교육과 장학관들과 함께 경기혁신교육 정책에 대해 함께 논의하는 자리가 있었지요. 이 장학관님은 지역을 돌아가며 혁신교육과 창의지성교육에 대해 설명하고, 질의응답을 하는 등 현장과 소통하려는 노력을 지속하였어요. 혁신학교 관련 연수에도 교육감님이나 학교혁신과의 이 장학관님이나 노 장학관님이 꼭 참석하셔서 혁신학교 교사들을 격려해 주시는 시간을 가졌고, 혁신학교아카데미 전문가과정 1기 교사들이 주체가 되어 포럼을 열어 교육감과 현장의 교사들이 소통하는 시간을 갖기도 하였어요. (당시 새로운학교경기네트워크 집행위원장, 혁신부장)

제2단계에서의 정책네트워크를 정리하면 다음의 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 제2단계 정책네트워크

3) 제3단계 : 혁신학교 일반화기

가) 정책행위자

3단계의 공식적 행위자는 경기도교육청의 학교정책과와 이를 집행하는 혁신교육지원센터이다. 2단계의 비공식적 행위자 중 가장 큰 영향력을 가진 새로운학교네트워크 이사장이 학교정책과 과장으로 인사이동 하였고, 혁신교육지원센터에도 새로운학교경기네트워크 핵심 활동가들이 파견되었다. 더군다나 민선 3기 교육감은 핵심 공약으로 마을교육공동체와 꿈의 학교에 집중하는 듯하였고⁸⁾, 혁신학교 정책은 도교육청 학교정책과

8) “꿈의 학교”에 교육감직을 걸겠다. (2015.01.19.자 인터뷰)

http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002073689&CMPT_CD=P0001

D 포털 검색창에 ‘경기 마을교육공동체’를 키워드로 하여 검색하면 2014년 6월부터 2018년 5월까지 약 16,000건의 뉴스 기사를 검색할 수 있다. 반면, ‘경기 혁신학교’를 키워드로 하여

와 혁신교육지원센터에서 결정되었으며, 기존의 혁신학교 활동가들이나 비공식적 행위자의 대표로 활동하였던 정책행위자는 혁신교육실천연구회를 통해 지역의 혁신학교 중간, 종합평가를 지원해야 하고, 혁신학교 기초과정을 진행해야 하는 등 결정된 정책을 집행하고 있었다.

비공식적 정책행위자는 새로운학교경기네트워크와 좋은교사운동, 참여소통 교육모임이다. 이는 위에서 언급했던 것처럼 새로운학교경기네트워크의 관계자들이 경기도교육청의 학교정책과와 혁신학교지원센터로 인사 이동하였기 때문이며, 좋은교사운동, 참여소통 교육모임 또한 마찬가지로 민선 3기 교육감의 인수위원회에 참가하면서 경기도교육청과 지속적인 관계를 맺고 있기 때문이다.

경기도 혁신학교 정책을 학교정책과가 주도하면서 비공식적 행위자의 영향력을 갖고 있던 교사들이 정책결정에 참여하지 못하게 되면서 혁신학교의 확대와 맞물려 자발적인 교사의 노력보다는 도교육청의 정책을 이행하게 되었다. 스쿨디자인21 또한 경기도교육청의 예산을 받는 연구회 중 하나로 활동하게 되면서 매년 연구회 회원이 변화되고 있어, 그 간의 정책행위자로서의 역할이 아니라 새로운학교경기네트워크에 소속된 하위 조직으로 인식되어 활동하게 되었다.

2기의 전략은 이제 '관'이 주도해도 된다였다. 장학관의 생각은 어찌면은 관이 플랫폼을 만들면 된다였을 것이다. 그러니까 혁신학교 네트워크를 만들고, 학교장 네트워크를 만들고, 각각의 네트워크를 만드는 등 판을 만들면 각각의 구성원들은 여기에 와서 학습공동체를 운영할 것이다. 이게 전체를 확산시키는 정말 좋은 전략일 것으로 생각했는데 문제는 네트워크에 와서 활동할 동인은 무엇인가 하는 것이다. 동인을 확보하지 못했다. (당시 새로운학교경기네트워크 집행위원장, 혁신부장)

정책과정에 큰 영향력을 발휘하던 비공식적 개인 행위자가 공식적 행위자가 되면서 혁신학교 추진지원단도 혁신학교 정책 내용 중 하나로 변경되어 정책행위자의 역할을 상실하게 되었다. 혁신학교 운영 기본 계획의 내용도 혁신학교 정책을 설명하기보다는 혁신학교 평가는 어떻게 할 것인지 평가 영역, 평가단 구성, 평가 결과 처리와 혁신교육지원센터를 설명하는 데 많은 부분을 할애하고 있다.⁹⁾

나) 정책행위자의 상호작용 및 관계구조

3단계의 정책행위자의 상호작용은 새로운학교경기네트워크와는 약한 협력을 유지하고 있고, 좋은교사운동이나 참여소통 교육모임과는 소원한 관계인 것으로 판단하였다.

검색하면 약 7,010건의 뉴스 기사가 검색된다. (2018.05.14.)

9) 2014학년도 혁신학교 운영 기본 계획에는 전체 18쪽 중 혁신학교 정의 및 운영 내용이 5쪽에 걸쳐 제시되나 2017학년도 혁신학교 운영 기본 계획에는 전체 17쪽 중 1쪽 반만 제시되고 있다.

민선 3기 교육감 당선 후에 학교혁신과가 학교정책과로 변경되면서 정책결정에 있어서 경기도교육청의 학교정책과가 주도하였다. 도교육청과 지역교육지원청에 혁신학교 추진지원단을 만들어 운영하라는 내용이 혁신학교 운영 기본 계획에 제시되어 있으나 실제 정책결정에 영향을 미치지 못하였다. 이는 전 교육감과 현 교육감의 리더십 차이로 여겨진다.

혁신학교만 놓고 보면 혁신학교 추진위원회가 가장 영향력이 컸지만, 그 당시 전체 교육을 놓고 보면 혁신교육계획단이 컨트롤타워였어요. 재정, 인사를 포함한 모든 정책을 논의했으니까. 교육감님 오시면서는 이런 컨트롤타워를 둘 것이냐 말 것이냐에 대한 논의가 있었고, 교육감님은 그걸 두지 말자. 그러면서 이제 확대간부회의, 공식적 회의를 통해서 하자라고 생각을 하셨죠. 그런 면에서는 의미 있는 변화라고 생각합니다. 쉽게 말하면 교육감님의 특징은 정무라인을 별로 인정하지 않는 스타일이예요. 그러니까 교수들 몇몇을 포함한 혁신교육계획단이 정무라인이었어요. ... 교육감은 정책 결정을 공식라인을 통해서 협의하였어요. 확대간부회의를 자주 열고, 그것이 가진 장점도 있고요. 컨트롤타워를 두는 것에 대해서 조심스러워하셨어요. (당시 혁신학교 추진위원회 위원)

이러한 교육감의 성향과 맞물려 혁신학교 정책을 집행하기 위해 혁신교육지원센터를 설치하였다. 혁신학교 수가 증가함에 따라 혁신학교와 혁신학교 네트워크를 운영할 주체가 필요했기 때문이다.

혁신교육지원센터의 역할은 일손 돕기, 혁신학교 네트워크, 혁신교육실천연구회 구성 및 운영 지원, 혁신학교아카데미 연수 기획 및 운영 지원, 현장과 교육청의 가교 역할, 교육청의 정책 수립 시 현장 의견 개진 역할 등을 합니다. 혁신교육지원센터가 처음 만들어지면서 파견되어 온 교사들은 전교조, 스쿨디자인21, 새로운학교네트워크 등에서 오랫동안 활동해온 과장님 최측근의 사람이었기 때문에 혁신학교 정책을 결정하는 데도 관여할 수 있었는데 그분들이 나가시고 우리가 들어오면서는 정책의 결정에 영향을 미친다기보다는 현장의 선생님들을 만나고 연수를 진행하는 등의 역할이 더 커진 것 같습니다. 학교정책과에서 만들어진 정책들을 집행하는 역할을 하는 것이지요. (당시 혁신교육지원센터 장학사)

경기도 혁신학교 정책을 학교정책과가 주도하면서 비공식적 행위자의 영향력을 갖고 있던 교사들이 정책결정에 참여하지 못하게 되면서 혁신학교의 확대와 맞물려 혁신학교 정책의 확대를 위한 자발적인 노력보다는 도교육청의 정책을 이행하는 데 집중하게 되었다.

중요한 것은 경기도에 10만의 교사가 있으면 10만의 교사 모두가 주인입니다. 이 정책을 설계한 사람이 주인이 아니라 10만 각자가 주인입니다. 이들은 각각 과거의 자기 경험을 바탕으로 하여 경기도의 문화를 기본적인 토대로 하여 대부분 사는 사람들입니다. 경기도의 학교 문화가 교사들의 터전이 됩니다. 마치 혁신교육에 대해 다 이해하고 교육의 지향이 다 똑같은 것처럼. 학습 원리, 교사 성장, 학교 교육의 발전은 학습공동체잖아요. 마치 이러한 학습공동체를 다 경험한 사람들처럼 정책을 만들었다는 것이지요. 하지만 경험 안 했잖아요. 그리고

그 기대치도 다르잖아요. 그러니까 그 이해도가 10% 많아 봐야 20%인데 이 상황에서 정책을 설계한 것이 아니라 사람들이 다 알고, 지향점도 알고, 형태도 다 알고 있다는 전제하여 정책을 만들고 있다는 것이지요. 관 주도의 정책에는 교사의 심리와 역할이 빠져있다고 생각합니다. (당시 새로운학교경기네트워크 집행위원장)

좋은교사운동이나 참여소통 교육모임 또한 혁신학교 정책의 주체로 인정하지 않는 분위기 속에서 수업 개선이나 학급운영, 생활교육을 중점으로 다시 활동의 중심을 옮기게 되었다. 이들 단체와의 관계를 ‘소원한 관계’라고 표현하였는데 참여소통 교육모임의 대표가 교원정책과 과장으로 인사이동을 하면서, 혁신학교 정책과 관련되어 있었고, 좋은교사운동 활동가 또한 혁신학교아카데미 전문가과정을 이수하여 활동하고 있었기 때문이다.

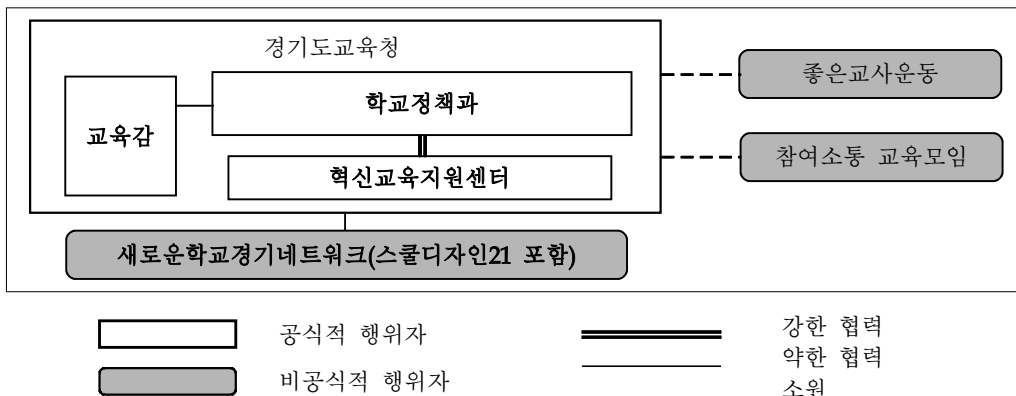
한편으로 정책의 지향에 동의는 하면서도 아무래도 정책에서 소외되고 이용된다는 생각이 들게 되니까, 학교정책보다는 원래 하던 곳으로 돌아가게 되는 것이 아닐까요? 실제로 혁신학교 연수에서도 그 사람들을 많이 부르지도 않고... (당시 작은학교 교육연대 회원)

그런데도 새로운학교경기네트워크는 지속해서 약한 협력이라도 하고 있는데 이는 혁신교육지원센터에 회원이 파견되어있는 것도 영향을 주지만 학교 변화에 깊이 동의하고 있는 회원들이 여전히 애정을 갖고 혁신학교를 지지하고 있기 때문이다.

정책을 동의하니까, 다 알잖아요. 잘되는 혁신학교에서 근무하면, 교사나 아이들이나 얼마나 성장하는지, 그러니까 혁신학교가 잘됐으면 좋겠으니까 (당시 혁신교육지원센터 장학사)

이 시기의 1단계와 마찬가지로 정책 결정이 경기도교육청의 학교정책과에 집중되어 있고, 정책 결정의 참여가 제한되어있는 집중/폐쇄형 구조이다.

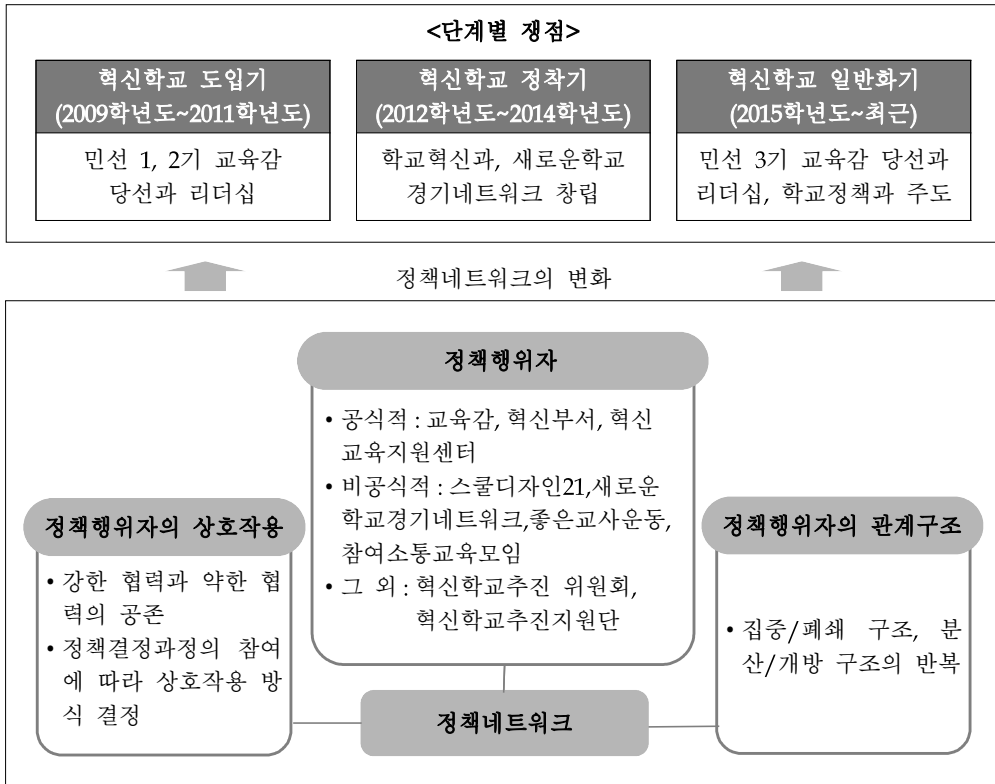
제3단계에서의 정책네트워크를 정리하면 다음의 [그림 4]와 같다.



[그림 4] 제3단계 정책네트워크

나. 경기도 혁신학교 정책의 정책변동에 따른 정책네트워크

지금까지 논의한 경기도 혁신학교 정책의 정책네트워크를 행위자와 그들의 상호작용, 그리고 관계구조를 종합하여 도식화하면 다음의 [그림 5]와 같다.



[그림 5] 경기도 혁신학교정책 정책네트워크

1단계인 혁신학교 도입기에는 민선 교육감의 당선과 그의 리더십이 정책을 주도하는 가장 큰 구분 점이 되었고, 혁신학교 정착기에는 비공식적 행위자가 학교혁신과에 들어가고, 혁신학교아카데미 전문가과정을 통해 혁신정책을 이해하고 실행하는 활동가가 대거 참여한 새로운학교경기네트워크의 창립이, 혁신학교 일반화기에는 민선 1, 2기와는 다른 리더십을 가진 민선 3기 교육감의 당선과 또 다른 비공식적 행위자가 학교정책과로 인사이동을 하면서 정책을 주도하는 것이 단계를 구분하게 하는 쟁점이 되었다. 단계별 정책행위자와 정책행위자의 상호작용, 관계구조는 다음과 같이 변화되고 있음을 알 수 있다.

1) 정책행위자 : 비공식적 행위자에서 공식적 행위자로

단계별로 공식적 행위자와 비공식적 행위자 모두가 변화되었으며, 행위자에 따라 혁신학교 정책의 내용이 달라짐을 확인할 수 있었다. 특히, 초기에는 혁신학교 추진위원회나 혁신학교 추진지원단처럼 교육청의 관료와 교수 등의 전문가, 교육운동단체 참여자들이 참여하는 조직이 정책과정에 큰 영향을 미쳤는데 이는 교사운동단체에서 오랜 기간 활동한 활동가나 교수 등이 소속되어 있었기 때문이다. 점차 교육운동단체에 속해 있던 영향력 있는 개인이 공식적 행위자로 이동하면서 공식적 행위자의 영향력이 커졌으며, 이러한 개인의 이동은 비공식적 행위자인 교육운동단체의 상호작용 방식도 결정하였다. 공식적 행위자 중 교육감의 상호작용 방식 또한 정책집행에 영향을 끼쳤다.

비공식적 행위자인 교육운동단체 중 가장 큰 영향력을 갖는 개인이 공식적 행위자가 되어 정책을 결정하였는데, 민선 3기 교육감이 당선되면서 인수위원회에 서길원(보평초등학교 교장), 이준원(덕양중학교 교장), 이범희(홍덕고등학교 교장)를 포함한 것을 통해서도 확인할 수 있다¹⁰⁾.

2) 정책행위자의 상호작용 : 강한 협력과 약한 협력의 공존

정책행위자 간 상호작용을 분석한 결과 경기도 혁신학교 정책과정에서 행위자 간 상호작용의 모습은 시기별로 변화되며 강한 협력과 약한 협력 그리고 소원한 관계로까지 진행되었다. 정책결정에 영향력을 발휘할 수 있는 단체들과는 강한 협력을 하였고, 정책결정에 영향력을 발휘할 수 없는 단체들과는 약한 협력을 하였다. 각 교육운동단체가 고유하게 가지고 있는 성격 또한 상호작용에 영향을 끼쳤는데 학교를 개선해 가고자 하는 단체들은 정책변동에도 불구하고 협력 관계를 유지하고 있으나 수업 개선이나 학급 운영 등에 중점을 두고 있는 교육운동단체는 혁신학교 일반화 정책을 추진하면서 다소 소원한 관계가 되었다.

3) 정책행위자의 관계구조 : 집중/폐쇄 구조, 분산/개방 구조의 반복

정책 도입기에는 혁신학교 추진위원회에 정책결정이 집중되어 있고, 폐쇄적이었으나 정책 정착기에는 정책결정에 영향을 끼치는 행위자가 분산되어 있고, 개방적이었다가 다시 비공식적 행위자가 공식적 행위자가 되면서 정책결정이 집중되고, 폐쇄적으로 되었다. 즉, 집중/폐쇄 구조, 분산/개방 구조가 반복되고 있다.

10) 이재정 당선자, 경기교육감 인수위원 12명 발표(2014.06.09.) <http://news1.kr/articles/1714070>. 민선 3기 교육감은 걸로 드러내기에는 '혁신학교를 계승·발전시키기 위해 초·중·고 1개교씩, 성남, 용인, 고양 등 지역 안배를 감안해 교장 3명을 인수위원회에 포함시켰다.'라고 하였다. 보평초 서길원 교장은 새로운학교네트워크, 덕양중 이준원 교장은 좋은교사운동, 홍덕고 이범희 교장은 참여소통 교육모임의 핵심 관련자이다.

정책 초기에는 비공식적 행위자인 일부 엘리트가 정책을 형성해갔으나, 혁신학교의 수가 증가하고, 비공식적 개인 행위자가 공식적 행위자가 됨에 따라 다수의 행위자가 등장하여 영향을 주고받는 형태인 분산형, 정책행위자들이 네트워크를 참여하는 데 있어 진·출입이 자유로운 개방형 구조를 형성하여 정책 중반에는 비공식적 행위자와 강한 협력이 일어났다. 반면에 특정 행위자가 중심이 되어 진행 과정 내내 다른 행위자에게 지배적인 영향을 미치거나 이해관계를 조정하는 형태인 혁신학교 일반화기에는 비공식적 행위자의 협력을 얻기 어려웠다.

V. 결론

이 연구는 전국 혁신학교에 큰 영향을 준 경기도 혁신학교 정책에 있어서 어떠한 정책행위자들이 어떻게 관계를 맺고, 어떠한 상호작용을 하여 정책이 변동되었는지를 분석한 연구이다. 기존의 연구들이 '혁신학교에 대한', '혁신학교 정책에 자체에 관한' 연구였다면, 이 연구는 정책의 결정과 집행에 가장 중요한 요인인 정책행위자와 정책행위자의 역동적 관계를 분석함으로써 혁신학교 정책이 '왜' 만들어지고, 정책의 내용이 어떠한 이유로 변동되었는지에 대해 탐색하였다는 데 그 의미가 있다.

정책네트워크모형으로 경기도 혁신학교 정책변동을 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 정책행위자가 비공식적 행위자에서 공식적 행위자로 변화한 점이다. 경기도 혁신학교 정책과 관련된 공식적 정책행위자는 교육감, 경기도교육청의 혁신학교 관련 부서 및 혁신교육지원센터였고, 비공식적 정책행위자는 스쿨디자인21, 새로운학교경기네트워크, 좋은교사운동, 참여소통교육모임, 공식적인 조직이나 참여자가 공개되지 않은 혁신학교추진 위원회, 혁신학교추진지원단이었다. 정책행위자와 관련하여 가장 큰 영향력을 갖는 교육감의 당선과 그 리더십이 정책변동을 일으키는 일차적 요인이었으며, 비공식적 정책행위자가 공식적 정책행위자로 그 역할과 지위가 변화되는 것 또한 정책변동의 원인으로 작용하였다. 정책 초기에는 공식적 행위자와 비공식적 행위자가 걸쳐있는 혁신학교 추진위원회와 같은 조직이 정책의 결정에 영향을 끼쳤는데 이는 교원운동단체 등을 끌어들이는 중요한 전략이 되었으며, 개인 행위자의 신념이나 가치, 역량 등 개인적 요소들이 정책의 형성에 영향을 미치고 있음도 확인할 수 있었다.

둘째, 정책행위자의 상호작용은 강한 협력과 약한 협력이 공존하였다. 공식적, 비공식적 정책행위자들은 단계에 따라 그 협력의 정도가 달라졌고, 협력의 정도는 정책결정의 참여 여부가 중요한 요인이었다. 경기도 혁신학교 정책에서 행위자의 상호작용은 매우 중요한데 혁신학교 정책이 점차 일반화 정책으로 변동되고 있는 상황에서 실제로 정책

의 실행자는 일반 교사들이며, 이러한 일반 교사들이 참여하고 있는 단체들이 비공식적 행위자로 제시된 단체들이기 때문이다. 아무런 단체에 가입되어 있지 않은 교사들보다 이러한 단체에 가입한 교사들은 교육정책이나 실천에 조금이라도 더 관심이 있는 교사들이고, 이러한 교사들이 학교에서 학교 변화를 이끄는 데 역할을 할 가능성도 더 크기 때문이다.

셋째, 정책행위자의 관계구조는 집중/폐쇄 구조와 분산/개방 구조가 반복되었다. 정책행위자의 관계는 혁신학교 정책 도입기에는 집중/폐쇄 구조를, 혁신학교 정책 정착기에는 분산/개방 구조를 혁신학교 일반화기에는 집중/폐쇄의 구조를 보였다. 정책 초기에는 정책의 기초부터 실행안까지 결정해야 하는 상황이 많으므로 싱크탱크의 역할을 할 수 있는 정책행위자의 역할이 중요하다. 정책의 중반부에는 정책집행에 집중되기 때문에 학교 현장과 소통하는 정책의 집행을 위해 개방형의 구조 형태를 보였다. 일반화기로 갈수록 '관' 주도의 정책이 집행되면서 다시 공식적 조직에 집중되는 폐쇄형 구조를 갖게 되었다. 정책 초기와 정책 일반화기에 관계 구조가 달라지는 것은 정책에 영향력이 큰 교육감 및 정책행위자의 성향과 관련이 깊었다. 혁신학교 정책이 도입되는 1, 2기 민선 교육감은 정부조직의 이야기를 많이 듣고, 현장과의 소통을 강조하는 성향을 지녔기 때문에 혁신학교 추진위원회의 영향력이 컸다. 정책 일반화기에는 정부조직보다는 확대간부회의 등 공식적 조직을 활용하려는 민선 3기 교육감의 성향, 정책의 완벽한 형태를 강조하는 학교정책과 과장의 성향으로 인해 비공식 조직의 의견을 청취하거나 개인의 동기를 충족시키지 못하게 되어 비공식적 행위자와의 관계구조가 변동되었다.

이처럼 본 연구는 연도별 혁신학교 기본 계획 문서로 경기도 혁신학교 정책변동을 확인하고, 정책행위자의 저서, 정책행위자의 심층면담을 바탕으로 정책네트워크 이론을 적용하여 단계별 쟁점과 정책변동의 원인 및 경기도교육청의 공식조직 및 교육운동단체와의 상호작용, 관계구조를 밝혔다. 이 연구를 통한 학교에 교육정책을 정착시키기 위한 제언은 다음과 같다.

먼저, 정책의 평가에 관한 부분이다. 의제가 설정되고, 정책이 되어 집행되는 것으로 끝나는 것이 아니라, 정책이 사회변화와 학교 현장의 필요에 맞게 잘 운영되고 있는지, 본래의 목적에서는 벗어나고 있는 것은 아닌지, 변질하고 있다면 그 변질의 방향이 옳은지 그른지에 대한 평가가 이루어져야 한다. 혁신학교 정책의 경우 혁신학교의 운영에 대한 평가는 지역교육지원청이 하고 있으므로, 광역교육청의 정책 담당 부서는 혁신학교 정책 자체에 대한 평가의 역할을 담당해야 한다.

다음으로 공식적 조직에서 정책으로 만들어 교실 현장에서 실현하기 위해서는 정책주도자가 그 정책을 개인의 업적으로 포장하거나 개인의 신념을 실현하는 정책으로 가져가지 않도록 정책이 공론화되고 정책의 결정 과정에 외부 교육단체들이 참여할 수 있

는 공식적 루트가 마련되어야 한다.

마지막으로 혁신학교, 혁신교육이라는 프레임에 갇혀, 다양한 분야의 사람들이 연대하고 참여하는 새로운 방식의 교육을 배제하는 태도를 경계해야 한다. 공교육의 본질적 목적을 달성하는 것을 혁신학교만이 할 수 있는 것은 아니다. 다른 분야의 활동가들과 연대하고 협력하면 더 좋은 교육을 할 수도 있다. 열린 마음을 갖고 함께 해나가려는 태도가 요구된다.

참고문헌

- 강은숙, 이선옥. (2015). 킥오프의 MSF모형을 활용한 '혁신학교'의 정책변동분석. **교육문제연구**, 21(1): 1-31
- 강충열 외. (2013). **학교혁신의 이론과 실제**. 서울: 지학사.
- 경기도교육청(2009). **혁신학교 추진 계획**. 경기: 경기도교육청 학교정책과.
- _____ (2010). **2010년 혁신학교 운영 계획(안)**. 경기: 경기도교육청 학교정책과.
- _____ (2011). **2011년 혁신학교 추진 계획**. 경기: 경기도교육청 학교혁신과.
- _____ (2011). **창의지성교육 해설 자료**. 경기: 경기도교육청 학교혁신과.
- _____ (2012). **혁신학교 기본문서**. 경기: 경기도교육청.
- _____ (2012). **2012년 혁신학교 추진 계획(안)**. 경기: 경기도교육청 학교혁신과.
- _____ (2013). **2013년 혁신학교 추진계획**. 경기: 경기도교육청 학교혁신과.
- _____ (2014). **2014년 혁신학교 운영 기본 계획(안)**. 경기: 경기도교육청 학교혁신과.
- _____ (2015). **혁신학교 우리가 함께 만들어 갑니다**. 경기: 경기도교육청.
- _____ (2015). **2015 혁신학교 운영 기본계획(변경안)**. 경기: 경기도교육청 학교정책과.
- _____ (2016). **2016 혁신학교 운영 기본계획**. 경기: 경기도교육청 학교정책과.
- _____ (2017). **2017 혁신학교 운영 기본계획**. 경기: 경기도교육청 학교정책과.
- _____ (2018). **2018 혁신학교 운영 기본계획(안)**. 경기: 경기도교육청 학교정책과.
- 김경주. (2002). **여성정책결정과정에서의 정책네트워크 분석**. 박사학위논문. 이화여자대학교.
- 김상곤. (2012). **김상곤의 교육편지**. 서울:한겨레출판.
- 김상곤, 지승호. (2011). **김상곤, 행복한 학교 유쾌한 교육혁신을 말하다**. 서울: 시대의 창.
- 김성천. (2011). **혁신학교란 무엇인가**. 서울:맘에드림.
- 뉴시스. (2014. 9. 9.). 이재정 당선자, 경기교육감 인수위원 12명 발표. <http://news1.kr/articles/1714070> 에서 2017. 11. 14. 인출
- 박승철. (2014). **경기도 혁신학교 정책 평가연구**. 박사학위논문. 중부대학교.
- 박호숙. (2005). **정책변동의 유형에 대한 재평가와 정책변동원인**. 서울행정학회 2005년 춘계학술대회 발표논문집 (pp. 205-223). 서울: 서울행정학회.
- 베리타스알파. (2018. 10. 12.) 논란의 혁신학교 전국 1525곳.. 경기 541곳 '최다'<http://www.veritas-a.com/news/articleView.html?idxno=130258> 에서 2020. 8. 2. 인출
- 새로운학교네트워크 홈페이지. <http://www.goodteacher.org/> 에서 2018.6.30. 인출

- 송주명. (2018). **창의지성교육과 민주주의 학교**. 경기:진인진.
- 오마이뉴스. (2015. 1. 19.) “꿈의 학교”에 교육감직을 걸겠다. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002073689&CMP_T_CD=P0001 에서 2017. 11. 14. 인출
- 유경훈. (2012). 국내 혁신학교 연구 동향 분석. **교육행정학연구**, 30(4): 349-378.
- 유주영, 유성상, 김진아, 권순정. (2016). 국내 혁신학교 연구에 관한 동향 분석. **평생학습사회**, 12(3), 81-105.
- 이광수, 김명수. (2012). 교장공모제 정책결정과정에서의 정책네트워크 분석. **교육행정학연구**, 30(3): 291-315.
- 이범희. (2014). **행복한 학교, 행복한 교육을 꿈꾸는 나는 교문 앞 스토커입니다**. 서울: 에듀니티.
- 이성대. (2015). **혁신학교 행복한 배움을 꿈꾸다**. 경기:행복한미래.
- 이승호, 신철균. (2015). 선행교육금지법 정책결정과정에서의 정책네트워크 분석. **교육행정학연구**, 33(2): 55-83.
- 이승호, 박대권. (2016). 혁신학교 운영에 관한 질적 메타분석. **교육행정학연구**, 34(3): 129-158.
- 이중현. (2017). **혁신학교는 지속 가능한가**. 서울: 에듀니티.
- 작은학교교육연대. (2016). **작은학교, 학교의 길을 묻다**. 전북: 내일을여는책.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2017). **정책학원론**. 서울: 대명출판사.
- 조홍순. (2018). 정권교체와 학교교육 정책변동에 대한 토론. **한국교육정치학회 2018년 춘계학술대회 발표논문집** (pp. 187-191). 경기: 한국교육정치학회.
- 좋은교사 홈페이지. <http://www.goodteacher.org/> 에서 2017.11.14. 인출
- 참여소통교육모임 사이트. <http://comm.chamtong.org/> 에서 2017.11.14. 인출
- 최창의, 박현숙, 손동빈, 박일관, 오운주, 오재길. (2015). **시도 교육청 혁신학교 정책 비교 연구-경기·전북·서울을 중심으로**. (기본연구 2015-08). 경기: 경기도교육연구원.
- 허승대. (2013). 학교 혁신에서 교육운동의 길을 찾다. **교육비평**, (32), 63-86.
- David Tyack · Larry Cuban 공저, 권창욱, 박대권 공역. (2017). **학교없는 교육개혁**. 서울: 박영스토리.

ABSTRACT

Analysis of Policy Change in Gyeonggi-do Innovative School by Policy Network Model

Park, JaeEun(Bansong Elementary School)

Park, Deakwon(Myongji University)

Yang, Sungkwan(Konkuk University)

This study analyzed the Gyeonggi-do Innovative School Policy based on the official documents, such as Innovative School Promotion Plan and Innovative School Operation Plan, delivered to schools from 2009 to 2018. This content analysis divides the policy into three stages: introduction(2009-2011), settlement(2012-2014), and generalization stage(2015-present). Each stage can be Also various policy networks constructed in each phase were identified through some policy actors' own authoring books and in-depth interviews. A policy network model was adopted to present policy trends of innovative schools in Gyeonggi-do.

The characteristics of the policy networks can be summed up as followings. First, the status of policy actors interchanged informal/formal, unofficial/official, and individual/organizational; the change was viable and active. Policy actors' interactions coexist strong and weak cooperative relations. The relationship structure of the policy actor was repeating concentration/closure and distribution/open structures.

The implications of policy network analysis on the change of innovative school policy are that policy objectives must be accurate and consistent in order to implement policies even in classrooms. It needs an open framework for policy-makers to participate in policy decisions.

[Key words] Innovative School Policy, Policy Change, Gyeonggi-do Innovative School Policy Change, Policy Network