

2023 한국교육행정학회 연차학술대회

지역, 국가와 고등교육 경쟁력 : 전망과 과제

- 신진학자 위원회 세션 -

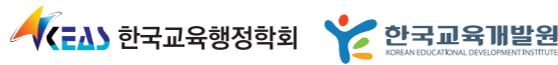
2023. 12. 2.(토) 09:30~10:50
충남대학교 융합교육혁신센터



2023 한국교육행정학회 연차학술대회
신진학자 위원회 세션

2023.12

한국교육개발원
한국교육정책연구소



이 발표논문집은 2023년도 정부 자원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 발간되었음 (NRF-2023S1A8A4A0108904411)



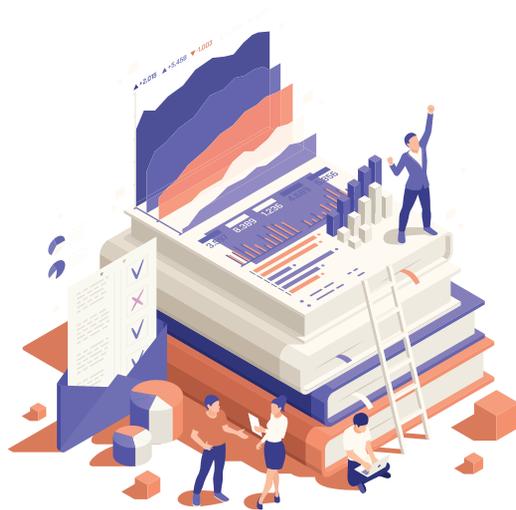
2023 한국교육행정학회 연차학술대회

지역, 국가와 고등교육 경쟁력 : 전망과 과제

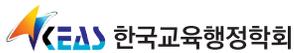
- 신진학자 위원회 세션 -

2023. 12. 2.(토) 09:30~10:50

충남대학교 융합교육혁신센터



공동주최



공동주관



프로그램

발표 및 내용

일정		발표 및 내용	
등록		자유주제 발표 페널	
1부	9:00 ~ 9:30	신진학자 패널	자유주제 발표 페널
	9:30 ~ 10:50	<p style="text-align: center;">〈논문경진대회 세션 I〉 201호</p> <p>좌장: 서화정(대구대)</p> <p style="text-align: center;">〈논문경진대회 세션 II〉 202호</p> <p>좌장: 정재영(이화여대)</p> <p style="text-align: center;">〈신진학자 위원회 세션〉 101호</p> <p>좌장: 김훈호(공주대)</p>	<p style="text-align: center;">〈자유주제 발표 세션 I〉 302호</p> <p>좌장: 서재영(한남대)</p>
	11:00 ~ 12:00	<p style="text-align: center;">〈한국지방교육연구소 세션〉 202호</p> <p>좌장: 이슬아(한남대)</p>	<p style="text-align: center;">〈자유주제 발표 세션 II〉 303호</p> <p>좌장: 이호준(창주교대)</p>
	10:50 ~ 11:00	휴식 시간	휴식 시간
2부	9:00 ~ 9:30	학문후속세대 패널	자유주제 발표 페널
	9:30 ~ 10:50	<p style="text-align: center;">〈논문경진대회 세션 I〉 201호</p> <p>좌장: 서화정(대구대)</p> <p style="text-align: center;">〈논문경진대회 세션 II〉 202호</p> <p>좌장: 정재영(이화여대)</p> <p style="text-align: center;">〈한국교육개발원 세션〉 101호</p> <p>좌장: 최정윤 (한국교육개발원 본부장)</p>	<p style="text-align: center;">〈자유주제 발표 세션 I〉 302호</p> <p>좌장: 차성현(전남대)</p>
	11:00 ~ 12:00	<p style="text-align: center;">〈한국지방교육연구소 세션〉 202호</p> <p>좌장: 이슬아(한남대)</p>	<p style="text-align: center;">〈자유주제 발표 세션 II〉 303호</p> <p>좌장: 심현기(공주대)</p>
	10:50 ~ 11:00	휴식 시간	휴식 시간
12:00 ~ 13:30	점심시간 및 이사회		

프로그램

일정	발표 및 내용	비고	
3부	13:30 ~ 13:40	개회사: 김병주 (본 학회 회장, 영남대학교 교수) 환영사: 이진숙 충남대학교 총장 축사: 설동호 대전광역시 교육감 축사: 김지철 충청남도 교육감	사회자: 구성우 (신한대)
	13:40 ~ 14:20	기획세션 1. 지역발전을 위한 대학의 역할과 과제	
	14:20 ~ 15:00	발표자: 차성현 (전남대학교 교수) 토론자: 이정미 (충북대학교 교수)	좌장: 나민주 (충북대)
	14:20 ~ 15:00	기획세션 2. 혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제	
	15:00 ~ 15:30	휴식시간	
	15:30 ~ 16:10	기획세션 3. 대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원	좌장: 나민주 (충북대)
	15:30 ~ 16:10	발표자: 남수경 (강원대학교 교수) 토론자: 김훈호 (공주대학교 교수)	
	16:10 ~ 16:50	기획세션 4. 대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향	좌장: 나민주 (충북대)
	16:10 ~ 16:50	발표자: 서지영 (용인대학교 교수) 토론자: 백승주 (한국교육개발원 대학역량진단센터 소장)	
	16:50 ~ 17:30	학술대회 발표에 대한 종합토론 좌장: 김도기 (본 학회 부회장, 한국교원대학교 교수)	사회자: 구성우 (신한대)
17:30 ~ 18:00	(사) 한국교육행정학회 총회 - 시상식: 논문경진대회 시상식, 소석논문상 수상, 주삼환리더십상 수상, 공로패· 송공패·학위취득기념패 수상		

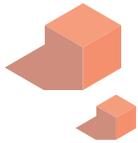
1부 자유주제 발표 [9:30 ~ 10:50]

학문후속세대 패널

논문경진대회세션 I <강의실 201호>

좌장: 서화정(대구대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	기업가 정신 교육 개선 방안 연구: 학생 소감문 분석을 중심으로	홍희경(이화여자대학교 박사과정) 엄지윤(이화여자대학교 석사과정)
2	청소년의 학업과 여가시간 활용에 따른 잠재프로파일 분류와 영향요인 탐색	구지연(이화여자대학교 석사과정)
3	텍스트 마이닝을 활용한 성인문해교육 정책, 연구, 언론 부문 핵심 키워드 및 토픽 분석	김수지(이화여자대학교 박사과정) 송민희(이화여자대학교 박사과정) 노한나(이화여자대학교 석사과정)
4	일본의 '몬스터 페어런트(monster parent)'는 누구인가?	곽소영(이화여자대학교 박사과정) 김가영(이화여자대학교 박사과정)



학문후속세대 패널

논문경진대회세션 II <강의실 202호>

좌장: 정제영(이화여자대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	학령기 발달장애 양육 부모의 지방선거 공약 개발 경험에 관한 현상학적 연구	황현철(제주대학교 박사과정) 오승천(제주대학교 박사과정) 홍지환(제주대학교 박사과정)
2	대학원 경험 및 연구 효능감과 연구 성과의 관계 탐색	유진설(충남대학교 석사과정)
3	NIE 지도사의 신문활용교육 지도 경험에 대한 현상학적 연구	김향란(제주대학교 박사과정) 김은영(제주대학교 박사과정)
4	초등학교 남교사의 여학생 생활지도에 대한 고충 탐색: 성역할 사회학습이론을 중심으로	황정훈(서울대학교 박사과정)

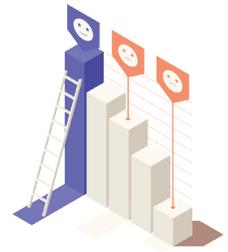


신진학자 패널

신진학자위원회 세션 <강의실 101호>

좌장: 김훈호(공주대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	대학평가정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석	이영신(한국청소년정책연구원 부연구위원)
2	교육과정 실행의 미시정치: 자율 초등학교 특성화교육과정 사례를 바탕으로	서시연(해밀초등학교 교사)
3	학부모 학교참여와 학생의 학업성취도 - 참여 격차와 그 영향을 중심으로 -	문희원(서울대학교 강사)
4	학문적 정체성 관점에서 본 학교장 리더십 국내 연구동향 분석	황재운(이화여자대학교 미래교육연구소 연구교수) 정제영(이화여자대학교 교수)



자유주제 발표 패널

자유주제 발표 세션 I <강의실 302호>

좌장: 서재영(한남대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	한국 교육행정학 분야 질적 연구의 질 평가: 「교육행정학연구」를 중심으로	신현석(고려대학교 교수) 정수현(서울특별시북부교육지원청 장학사) 윤혜원(서울상천초등학교 교사) 주영효(경상국립대학교 교수)
2	초등학교 교사의 예산 운용 경험에 관한 질적 연구 : 서울특별시교육청의 꿈실 사업을 중심으로	이고은(서울교육대학교 박사과정) 김두섭(서울교육대학교 박사과정) 오범호(서울교육대학교 교수)
3	위계선형모형을 활용한 소규모 이공계 대학의 강의만족도 분석	배소현(한국에너지공과대학교 대우교수) 김지현(성신여자대학교 교수)

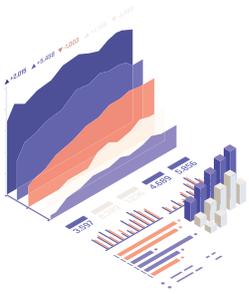


자유주제 발표 패널

자유주제 발표 세션 II <강의실 303호>

좌장: 이호준(청주교육대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	교육학 연구에서 무선헌당 실험연구(Randomized Controlled Trial) 활용 실태와 향후 과제	최예슬(한국교육개발원 부연구위원) 박소정(고려대학교 연구교수)
2	다층선형모형을 활용한 교수효능감 영향요인 탐색	유성동(한국교원대학교 박사과정) 이재덕(한국교원대학교 교수)
3	Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 초등돌봄교실정책 분석	김영빈(한국교원대학교 박사과정) 이재덕(한국교원대학교 교수)



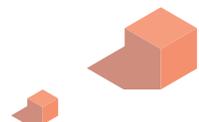
2부 자유주제 발표 [11:00 ~ 12:00]

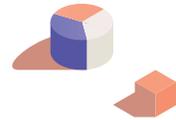
학문후속세대 패널

논문경진대회 세션 III <강의실 201호>

좌장: 서화정(대구대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	텍스트 마이닝을 활용한 개정 교육과정 언론보도 분석 : 2015와 2022 개정 교육과정의 비교	김인재(이화여자대학교 박사과정) 구태진(이화여자대학교 박사과정)
2	다차원 교육정책분석 모형을 활용한 디지털 기반 미래교육 분야 교원 연수 정책 분석	장수정(이화여자대학교 박사과정) 이선희(이화여자대학교 박사과정)
3	다차원 교육정책 분석모형을 활용한 디지털교과서 정책 분석	김유정(이화여자대학교 박사과정) 이정민(이화여자대학교 박사과정)
4	대학수학능력시험 난이도 연구에 관한 체계적 문헌고찰 - 언어, 수리, 외국어(영어) 영역을 중심으로	강영애(이화여자대학교 박사과정) 김건아(이화여자대학교 박사과정)





단체 및 기관 발표 패널

한국교육개발원 포럼 <강의실 101호>

좌장: 최정윤(한국교육개발원 본부장)

지역-대학 협력의 대전환기 고등·평생교육정책의 혁신과제

11:00~11:05	소개	KEDI연구 및 기관세션 소개 최정윤(한국교육개발원 고등평생교육연구본부장)
11:05~12:35	발표	지자체와 지역대학 협력의 법제도적 토대와 그 개선방향 조한상(청주대학교 교수) 고등교육에서의 성인학습자 재교육 현황과 개선방안:지역대학을 중심으로 이정우(한국교육개발원 부연구위원)
토론 “지역-대학 협력의 대전환기 고등·평생교육정책의 주요 이슈, 개선 방향 설정”		
12:35~12:55	토론	[토론1] 박관규(대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)
		[토론2] 김규용(충남대학교 교수)
		[토론3] 심우정(한남대학교 교수)
		[토론4] 박상옥(공주대학교 교수)
12:55~	종합 및 폐회	

단체 및 기관 발표 패널

한국지방교육연구소 발표 세션 <강의실 202호>

좌장: 이슬아(한남대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	교육지원청 조직문화 혁신 촉진요인 분석	이수경(한국지방교육연구소 전임연구원) 나민주(충북대학교 교수)
2	지방교육에 관한 정책, 행정, 연구 동향분석	왕문혜(한국지방교육연구소 전임연구원) 나민주(충북대학교 교수) 박수정(충남대학교 교수) 한은정(인천대학교 교수) 서재영(한남대학교 교수) 이슬아(한남대학교 교수) 오혜근(충북대학교 박사과정)
3	시도별 고등교육 재정지원 현황 및 성과 비교	유호준(한국지방교육연구소 선임연구원) 나민주(충북대학교 교수)
4	텍스트마이닝을 활용한 학령인구 감소 대응 교육정책 의제 동향 분석	김용준(한국지방교육연구소 연구원) 나민주(충북대학교 교수)
5	학교지원조직 유형별 조직업무, 조직구성원, 조직성과 비교 분석	이다현(한국지방교육연구소 연구원) 나민주(충북대학교 교수)

자유주제 발표 패널

자유주제 발표 세션III <강의실 302호>

좌장: 차성현(전남대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	광역자치단체 대학지원 RISE 체계 수립의 쟁점과 과제	주희정(한국직업능력개발원 선임연구위원)
2	대학재정지원에서의 재정적 중립성(Wealth Neutrality) 검토: 정부의 대학재정지원과 재학생의 소득수준 간 관계 분석	이진권(한국교육개발원 부연구위원)
3	타 지역 학생들은 왜 지방 사립 C대학을 선택했나	고은애(조선대학교 박사과정) 송경오(조선대학교 교수)



자유주제 발표 패널

자유주제 발표 세션IV <강의실 303호>

좌장: 심현기(공주대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	Cooper 외의 다차원 정책분석 모형의 유용성과 한계점 탐색	민윤경(한국교육개발원 부연구위원) 김두섭(개봉초등학교 교사)
2	교육행정학의 가치기반 이론발달 탐구: 관련 쟁점과 실천 방안	박선형(동국대학교 교수)
3	교원 사기 진작을 위한 정책 방안 탐색	류명혜(서울대학교 교육연구소 객원연구원)



목 차

[1부] 신진학자위원회 세션

대학평가정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석1p

발표: 이영신(한국청소년정책연구원 부연구위원)

교육과정 실행의 미시정치: 자율 초등학교 특성화교육과정 사례를
바탕으로33p

발표: 서시연(해밀초등학교 교사)

학부모 학교참여와 학생의 학업성취도 - 참여 격차와 그 영향을
중심으로 -75p

발표: 문희원(서울대학교 교육연구소 객원연구원)

학문적 정체성 관점에서 본 학교장 리더십 국내 연구동향 분석111p

발표: 황재운(이화여자대학교 미래교육연구소 연구교수)
정제영(이화여자대학교 교수)

신진학자위원회 세션

대학평가정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석

이 영 신(한국청소년정책연구원 부연구위원)

I. 서 론

대학은 교육조직, 연구조직, 행정조직과 같은 복합적인 조직의 성격을 지니며 급변하는 환경 속에서 사회가 요구하는 기능에 따라 유연하게 대처하고 적응해야 하는 조직이다. 이를 위해 대학은 다양한 평가정책을 통해 대학의 질과 경쟁력을 제고 해 왔으며 대학의 무엇을 어떻게 평가할 것인지에 따라 대학평가정책은 다양하게 변화할 수밖에 없었다.

우리나라 대학평가정책은 역사적으로 여러 변화과정을 거쳐 왔다. 실험대학 평가를 시작으로 한국대학교육협의회 평가인 대학기관평가와 대학기관평가 및 대학종합평가, 대학평가인정제, 기관평가인증제를 비롯하여 자체평가, 대학 구조개혁 평가, 대학 기본역량 진단 등에 이르기까지 다양한 변화과정을 거치면서 대학평가정책이 시행되었다. 체계적인 형태의 대학평가정책이라고 볼 수 있는 실험대학 평가정책을 기점으로 살펴본다면, 대학평가정책은 약 50년 이상의 역사를 갖고 있다. 하지만 대학평가정책의 경험적 익숙함에도 불구하고 대학평가정책의 성격과 구조에 대한 깊이 있는 논의는 미흡한 실정이다. 즉 다양한 대학평가정책이 이루어지고 있는 현 시점에서 대학평가정책이 어떻게 형성되었고 어떠한 변화과정을 거쳐 왔는지에 대한 검토는 부족하다(박진형, 2014). 따라서 역사적 맥락 속에서 대학평가정책의 변화과정을 조망함으로써 대학평가정책이 변화해 온 과정과 현주소를 파악하고 대학평가정책이 왜 이러한 변화를 거쳐 올 수밖에 없었는지에 대해 살펴볼 필요가 있다.

한편 신제도주의는 제도를 중심으로 사회현상을 설명하고자 하는 흐름으로 일반적으로 역사적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의, 사회학적

신제도주의의 하위 분파로 구분된다(윤인재, 나민주, 2013; 장아름, 2018; 하연섭, 2002, 2016). 신제도주의 분파 중 합리적 선택 신제도주의는 개인의 효용을 극대화하기 위한 수단으로 제도의 기원과 유지를 설명하며 사회학적 신제도주의는 사회나 조직에서 당연시되는 상징(symbol)에 의해 제도의 정당성이 결정되며, 가장 그럴듯하다고 인정되는 조직의 형태를 닮아간다는 적절성의 논리로 현상을 설명한다. 반면 역사적 신제도주의는 역사와 맥락을 중요시한다. 즉 역사적 신제도주의는 행위자를 둘러싼 구조와 제도적 맥락에 관심이 있으며 이러한 구조와 제도적 맥락이 정책에 어떠한 영향을 미치고 어떻게 제약하는지에 대한 논리가 발달되어 있다(김선명, 2007: 223-225; 윤인재, 나민주, 2013). 즉 역사적 신제도주의는 맥락을 형성하는 역사의 중요성을 강조하고 정치, 경제, 사회적 맥락을 반영하여 정책이 형성 및 변화되고 제도의 구성요소들의 다양한 결합방식에 의해 정책이 산출되는 과정을 분석하는 데 의미 있는 이론이다(김선명, 2007; 김선희, 2020; 김태은, 2011; 박진형, 2014). 이러한 역사적 신제도주의는 정책을 둘러싼 맥락, 정책의 형성과 변화 메커니즘을 이론적인 관점에서 살펴보는 데 유용한 분석틀로 교육정책 분석에 활용되고 있다(노명순, 2006; 박진형, 2014; 박춘희, 2019; 신은희, 2019; 신현석, 윤지희, 2018; 신현석, 전상훈, 2007; 이슬아, 이연우, 한유경, 2019, 2021; 이정민, 2022; 장아름, 2018; 조홍순, 2006; 황수아, 2018).

역사적 신제도주의 시각으로 정책을 분석할 때 제도변화의 설명력을 높이기 위해 구조·제도·행위자 수준을 설정하여 통합적 접근을 시도하는 연구가 다수 이루어지고 있다(구현우, 2012; 김민철, 차성현, 2018; 김윤권, 2005; 노명순, 2006; 신묘철, 2017; 신은희, 2019; 신현석, 전상훈, 2007, 2008; 이슬아 외, 2019, 2021; 장아름 2018; 조홍순, 2006; 하영진, 2015; 황수아, 2018). 이는 제도변화의 동인으로 내부적 요인에 의한 설명 즉, 행위자를 고려한 제도변화의 논의가 미흡하였고, 구조·제도·행위자를 분절적인 수준에서 개별적으로 연구하여 제도변화를 종합적으로 이해하는데 설명력이 부족하다는 측면에서 이들을 동시에 고려할 필요가 있었기 때문이다(김윤권, 2005: 322). 또한 전통적으로 역사적 신제도주의는 외적 충격에 의한 단절된 균형모형으로 제도변화를 설명하고자 했으며 급격한 변화 또는 경로의존성에 의해 제도가 변화된다는 이분법적인 설명에 치우쳤다. 그러나 최근에는 제도변화의 설명력을 높이기 위해 제도가 점진적

인 변화를 보인다는 측면에서 제도변화를 경로진화의 관점에서 설명하려는 시도가 이루어지고 있다(남재걸, 2012; 박진형, 2014; 박춘희, 2019; 장아름, 2015). 즉 역사적 신제도주의는 제도변화의 설명력에 대한 한계를 보완하고자 통합적 접근과 경로진화 관점을 시도하고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 역사적 신제도주의의 발전과 관점 변화의 토대 위에서, 대학평가정책의 맥락으로서 그동안 다루어졌던 제도와 행위자 수준을 넘어 선행 연구가 다루지 못했던 사회, 정치, 경제적 상황을 포함하는 거시적 구조 수준을 추가하고 각 수준의 상호작용 양상을 살펴보고자 한다. 또한 대학평가정책 변화과정에서 나타난 제도변화의 특징을 분석하기 위해 경로진화와 경로의존을 적용하여 설명하고자 한다. 아울러 대학평가정책의 변화과정에서 나타난 지속과 변화 요인에 대해 살펴봄으로써, 이러한 요인들이 어떻게 대학평가정책에 영향을 미쳐 대학평가정책의 경로를 변화시켰는지 분석하고자 한다. 이는 대학평가정책에 영향을 미친 맥락을 고찰함으로써 대학평가정책의 변화과정에 대한 역사적 이해를 높일 수 있을 것이다. 또한 대학평가정책의 역사적 맥락 속에서 대학평가정책의 변화과정을 되돌아보고 앞으로의 대학평가정책의 방향에 대한 시사점을 제공해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

II. 이론적 배경

1. 대학평가정책의 개요

대학평가(University evaluation)는 대학을 대상으로 평가를 하는 것을 의미한다. 따라서 대학평가는 대학이 본인의 사명과 역할을 제대로 다하고 있는지를 진단하고 장·단점, 가치, 효과, 목표 달성도, 중요성 등을 타당하고 신뢰성 있는 기준에 입각하여 체계적이며 합리적으로 판단 및 확인하는 것이다(박주호 외, 2014: 5-8).

우리나라 대학평가의 기원 및 효시(嚆矢)에 대한 통일된 견해는 대학평가의 개념 및 유형과 준거 등에 대한 학술적 논의가 충분하게 축적되지 않아 부재한 실정이다(임후남 외, 2017). 따라서 학자들마다 대학평가의 출발점을 보는 시각은 다양하다. 먼저 대학평가의 출발점을 실험대학으로 보는 견해

4 ❖ 대학평가정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석

(박진형, 2014)가 있는 반면, 1970년대 이전 대학(학과)의 설립 및 관리·감독, 행정감사 혹은 학과 신설 등의 정책시책까지를 대학평가로 포함시키는 시각도 존재한다(김병주, 1997; 주삼환, 2006; 한용진, 정일환, 2005).

일례로 김병주(1997), 한용진과 정일환(2005)은 대학평가정책의 시기를 정부 주도기(1945년-1971년), 정부와 대학 협동기(1972년-1981년), 대학자율 평가기(1982년-1991년), 대학평가인정제도기(1992년-)로 구분하고 있다. 이상연(2013)은 과제 탐색기(해당이후-1960년), 제도 정비기(1961년-1971년), 성장 준비기(1972년-1979년), 양적 성장기(1980년-1987년), 질적 도약기(1988년-1997년), 경쟁력 강화기(1998년-)로 구분하였다. 박진형(2014)은 각 대학평가정책에 따라 실험대학 평가(1972년-1980년), 한국대학교육협의회 평가(1981년-1991년), 대학평가인정제와 재정지원 대학평가의 시작(1994년-2006년), 자체평가제 및 기관평가인증과 재정지원 대학평가의 병행(2007년-)으로 구분하였다. 이처럼 학자들은 대학평가정책을 연도, 평가주체, 특징 등을 중심으로 다양하게 구분하고 있다. 대학평가정책의 주요 특징을 변화 내용과 평가 주체를 중심으로 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 대학평가정책의 주요 특징

연도	시행처	평가		주요 특징
1950년대 ~1960년대	중앙교육 연구소	감사평가		-감사적인 성격 -대학 의무 참여
1970년대	문교부	실험대학 평가 : 1973년-1980년		-대학 자율 참여
1980년대~ 1990년대 전반	한국 대학교육 협의회	대학 기관평가	제1차 대학기관평가 : 1982년~1986년 제2차 대학기관평가 및 대학종합평가 : 1988년~1992년	-대학 간 협의체의 자율적 평가
		학문영역 평가	1982년-1990년	
1990년대 중·후반~ 2000년대 전반	한국 대학교육 협의회	대학종합평 가인정제	제1주기 대학종합평가인정제 : 1994년~2000년 제2주기 대학종합평가인정제 : 2001년~2006년	-평가인정제의 도입 -평가 수행 기관의 다양화
		학과평가 평가인정제	1992년-1997년	

연도	시행처	평가		주요 특징
		학문분야 평가인정제	1999년-	
	언론사	중앙일보(1994년-)		
	한국 전문대학 교육협의회	전문대학 기관종합평가(1995-1997)		
		전문대학 특성학과 및 특성화 평가(1998년)		
		전문대학 학과평가 1주기: 1999년-2003년 2주기: 2004년-2008년		
2000년대 후반	개별 대학	대학정보공시 (2007년-)		-대학 자율성 -수요자 알권리 보장 -질 관리 위주
		대학자체평가 (2009년-)		
	한국대학교육 협의회	학문분야평가인정제 (-2008년)		
	개별 인증기관	학문분야별 평가인증제(2009년-)		
2011년~ 현재	한국 대학교육 협의회 부설 한국대학평가원	대학 기관평가 인증	1주기 대학기관평가인증 -2011년~2015년	-대학의 양·질 관리 -대학의 사회적 신뢰 부여 -정부 주도의 대학평가 결과와 정원 감축 및 정부 재정지원의 연계
			2주기 대학기관평가인증 -2016년~2020년	
			3주기 대학기관평가인증 -2021년~2025년	
	한국 전문대학 교육협의회 부설 고등직업교육 평가인증원	전문대학 기관평가 인증	1주기 전문대학기관평가인증 -2011년-2015년	
			2주기 전문대학기관평가인증 -2016년-2020년	
			3주기 전문대학기관평가인증 -2021년-2025년	
	교육부	대학 구조개혁 평가	1주기 -2015년~2017년	
		대학 기본역량 진단	2주기 -2018년~2020년	
			3주기 -2021년~2023년	

출처: 광진숙(2011), 광병선 외(2007), 고등직업교육평가인증원(2022), 교육부(2014.1.28., 2015.3., 2017.11.30., 2019.12), 김신복 외(2017), 김종희(2006), 박진형(2014), 신현석 외(2020), 이윤철 외(2011), 임후남 외(2017), 최권식(2013), 한국대학교육협의회(2002, 2013), 한국대학교육협의회, 한국대학평가원(2016)의 자료 재구성

2. 역사적 신제도주의

역사적 신제도주의는 역사와 맥락을 핵심으로, 행위자의 행위를 형성하고 제약하는 맥락으로써 제도의 중요성을 강조하며 동시에 이러한 맥락이 형성되는 역사적 과정을 중시한다(하연섭, 2016). 과거 정치적 또는 정책적 선택을 어떻게 했는지에 따라 이후에 형성되는 제도의 특성이 달라지므로, 현재의 제도적 구조를 이해하기 위해서는 역사적으로 과거의 사건을 고찰해야 할 필요가 있다(김선명, 2007). 즉 제도의 형성 요인으로 맥락(context)과 맥락을 형성하는 역사(history)의 중요성을 강조하기 때문에 구조(structure)와 역사(history)와 같은 거시변수에 의한 인간 행위의 규정이 강조된다. 역사적 신제도주의에서 주목하고 있는 역사는 단순한 과거를 의미하는 것이 아니라 과거의 특정 시점에서 나타난 원인이 현재까지 영향을 미치는 역사적 인과관계(historical causation)와 특정 시점의 제도 또는 정책이 미래의 선택을 제약하는 경로의존성(path dependence)을 강조한다(하연섭, 2016; 이영신, 2022a).

이처럼 역사적 신제도주의는 정책을 설명하는 데 제도적 맥락(Institutional setting)에 중요성을 둔다. 역사적 신제도주의에서 초점을 두고 있는 제도적 맥락이란 독립적인 개별 제도나 조직의 모습이 아니라, 다양한 제도와 조직이 결합되어 있는 복합적인 모습(organizational and institutional configurations)을 의미한다. 다시 말해 조직과 제도가 결합되는 방식에 따라 행위자들의 상호작용 패턴이 달라지고 그 결과 정책도 상이하게 나타난다는 것이다(하연섭, 2016: 51-53). 따라서 제도를 둘러싼 맥락은 추상적, 포괄적이고 사회현상만큼이나 다양한 요소들이 내재되어 있기 때문에 제도 수준을 이해하기 위해서는 제도적 맥락을 적절히 분류하는 것이 필요하다(김윤권, 2005: 311).

김윤권(2005)은 외생적 요인(구조), 제도결정론(제도), 혹은 행위를 나누어 따로 연구해오던 설명 방식의 한계를 극복하고자 제도적 맥락을 통합적 접근으로 이해하고자 했다. 조홍순(2006)은 역사적 맥락과 계층적 맥락으로 제도적 맥락을 파악하였다. 역사적 맥락은 역사적으로 형성되고 제도적 변수들이 결합하는 시점과 상황에 따라 결과가 달라진다고 보았으며, 계층적 맥락은 김윤권(2005)과 Mahoney & Snyder(1999)가 제시한 의

견을 수용하여 구조 수준, 제도 수준, 행위 수준으로 계층화하여 분석하였다. 즉 제도를 둘러싼 맥락은 추상적·포괄적이고 다양한 요소들이 내재되어 있어 엄밀한 구분이 어려우나, 관계를 정형화하는 분류는 제도의 유기적인 관계를 파악할 수 있기 때문에 대학평가정책을 둘러싼 맥락을 분석하는데 유용하다.

한편, 초기 역사적 신제도주의는 제도변화의 원인으로 전쟁이나 공황 등 외부적 충격을 강조하였는데 이는 제도가 지속되려는 관성을 지니고 있어서 오직 외적인 충격이 있어야만 제도가 변화할 수 있을 것이라고 보았기 때문이다(하연섭, 2016: 138-139). 따라서 역사적 신제도주의에서는 제도의 형성과정이 우연한 결정에 의한 것이라 하더라도 역사적 과정을 거치며 지속적 성격을 가진다는 점을 강조하면서 이를 경로의존(path dependence)의 개념으로 설명하였다(박진형, 2013: 82, 2014: 21).

그러나 최근에는 제도변화가 점진적이고 완만하게 이루어진다는 주장인 경로진화가 현실에 부합한다는 측면에서 부각되고 있다. 제도변화가 완만하고 점진적으로 이루어진다면, 제도변화의 원인은 외부적인 곳에서 찾을 것이 아니라 내부적인 원인에서 찾아야 한다는 것에 초점을 두고 있다(남재걸, 2012; 박진형, 2014; 하연섭, 2016).

경로진화 모형을 설명하는 대표적인 학자인 Mahoney & Thelen(2010)은 제도변화의 외부적 장벽은 정치적 맥락의 특징, 내부적 장벽은 제도의 특징으로 설정하였다. 정치적 맥락의 특징은 제도변화에 대한 정치적 이해관계자들의 거부 가능성으로, 제도의 특징은 제도의 해석, 강제에 있어서 제도 운영자 재량으로 정의하였다. 외부적 장벽에서 거부 가능성은 힘 있는 권력자들의 다수와 거부점(veto point)의 다수를 포함하는 것을 의미한다. 대체로 거부점이 많을 경우 정책변화 속도를 감소시키고 거부점이 적거나 없을 경우 급속한 정책변화를 허용하는 경우가 많은 것으로 나타난다고 보았다(남재걸, 2012: 63; 은민수, 2008: 480). 또한 내부적 장벽에서 제도 운영자가 높은 재량을 가졌다면 표류(drift)와 전환(conversion)형태의 제도변화가 나타나고 낮은 재량을 가졌다면 층화(layering)와 대체(displacement)의 유형을 보인다고 하였다. Mahoney & Thelen(2010)의 제도변화 유형은 <표 2>와 같다.

<표 2> Mahoney & Thelen의 제도변화 유형

구분		제도의 특징	
		낮은 수준의 재량	높은 수준의 재량
정치적 맥락의 특징	강한 거부 가능성	층화(layering)	표류(drift)
	약한 거부 가능성	대체 (displacement)	전환(conversion)

출처: Mahoney & Thelen(2010: 19)

3. 선행연구 분석

대학평가정책과 관련된 선행 연구들을 살펴보면, 우리나라와 국외의 대학평가정책을 비교한 연구(이현청 외, 2005; 한석, 2019; 한용진, 정일환, 2005) 또는 주요국의 대학평가정책을 비교한 연구(김정희, 정진철, 이현민, 2018; 최금진, 2015; 최영표, 황인성, 김정희, 2005)가 있다. 또한 대학평가정책에 대한 이해관계자들의 인식 연구(강명숙, 2015; 김영상, 2017; 김용, 2015; 박희주, 2021; 이상연, 2013; 이승용, 2009), 대학평가정책의 효과성 및 성과 측정에 관한 연구(서영인, 2008; 신재영, 2019) 등이 이루어져 왔다. 위의 선행 연구들은 대학평가정책의 문제점을 분석하여 개선 방안을 마련하거나 또는 평가 결과를 활용하는 방안 등을 탐색하고 정책의 효용성을 높이고자 정책 방안을 마련하는 데 의의가 있다.

한편, 신현석(2004), 박춘회(2019), 장아름(2015), 조흥순(2006)은 역사적 신제도주의 관점에서 대학 구조개혁 정책의 형성과 변화과정을 분석하였다. 박진형(2014)은 대학평가정책의 변화와 지속의 메커니즘을 이해하고자 역사적 신제도주의를 관점의 틀로 활용하였다. 위의 선행연구들은 대학평가정책 또는 대학 구조개혁 정책의 일환으로 시행된 대학 구조개혁 평가를 중심으로 정책의 형성과 변화과정을 살펴봄으로써 정책을 둘러싸고 있는 환경과 변수들의 관계를 살펴보았다는 점에서 의의가 있다. 그러나 대학 구조개혁 평가와 대학 기본역량 진단 이외에 한국대학교육협의회에서 시행하고 있는 기관평가인증제 등을 포함하지 못하였다. 아울러 대학평가정책의 변화과정을 통시적으로 고찰하기 위해서는 특정한 시기의 정책만을 분절적으로 분석하는 것에서 나아가 대학평가정책이 역사적 맥락 속에서 어떻게 변화되고 지속되어 왔는지를 살펴보는 것이 요구된다. 이와 관련하여 박진형

(2014)이 역사적 맥락 속에서 대학평가정책의 변화과정을 분석한 것은 의의가 있지만, 제도에 영향을 미칠 수 있는 거시적 수준으로 제도변화의 환경적 요인인 구조에 대한 분석이 이루어지지 않았다는 것을 논의의 제한점으로 제시한 것은 시사적이다.

그러므로 본 연구는 역사적 신제도주의를 분석의 틀로 활용하여 대학평가정책의 맥락과 그 변화과정을 살펴보고자 했으며 본 연구가 갖는 기존 선행연구와의 차별성은 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 역사와 맥락을 강조하는 역사적 신제도주의 관점으로 대학평가정책의 변화과정을 계층적 맥락과 역사적 맥락으로 함께 살펴보고자 했다. 이는 역사적 신제도주의가 강조하는 제도적 맥락인 제도의 관계적인 측면을 다방면으로 살펴보고자 함이다. 즉 정책을 둘러싼 제도적 맥락을 계층화하고 범주화시켜 살펴본다면 대학평가정책의 맥락을 입체적이고 균형적으로 해석할 수 있고 대학평가정책을 제도변화의 설명력을 높일 수 있다는 점에서 계층적 맥락과 역사적 맥락으로 함께 살펴보고자 했다.

먼저 계층적 맥락을 살펴보기 위해 Mahoney & Snyder(1999)의 분석수준을 수용하여 김윤권(2005)이 제시한 모형인 구조(거시)·제도(중범위)·행위자(미시) 수준을 중심으로 통합적 접근 방식을 취하였다. 다음으로 역사적 맥락으로 대학평가정책의 변화과정을 분석하기 위해 경로진화 모형을, 제도지속의 경우 경로의존의 개념을 적용하여 살펴보았다. 특히 Mahoney & Thelen(2010)의 모형은 경로진화 관점에서 정책의 제도변화 분석에 활용되며(남재걸, 2012; 박진형, 2014; 박춘희, 2019; 서호준, 남기정, 2015; 이재술, 이민창, 2014; 장아름, 2015) 경로진화를 설명하는 또 다른 학자인 Hacker(2004, 2005)의 모형에 비해 비교적 최근에 등장한 모형으로 교육정책의 제도변화를 분석하는 데 활용되고 있다(박진형, 2013, 2014; 박춘희, 2019; 신은희, 장수명, 2016; 신은희, 2019).

둘째, 제도변화의 특징을 살펴보기 위해 Mahoney & Thelen(2010)의 경로진화 모형으로, 제도지속은 경로의존의 개념을 적용하였다. 경로진화는 제도변화를 설명하는 데 용이하지만 제도의 지속을 설명하기에는 한계가 있다. 박진형(2013)은 형성된 정책이 일정한 지속성을 보이는 경우 경로의존의 개념으로 설명이 가능하며, 제도의 점진적 변화는 경로진화의 개념으로 적용가능하다고 보았다. 또한 남재걸(2012)은 제도변화를 설명하기 위해 Mahoney & Thelen(2010)의 모형을 활용하면서, 제도지속을 설명하기 위해

지속의 개념을 추가하였다. 따라서 본 연구는 대학평가정책의 제도변화를 설명하기 위해 경로진화 모형을 중심으로 살펴보고 제도지속은 경로의존을 적용하여 대학평가정책의 변화과정을 살펴보았다.

셋째, 기존 선행 연구가 다루지 못한 측면을 보완하고자 했다. 박진형(2014)은 행위자 변수를 중심으로 제도변화를 설명하였고 거시적 구조 수준을 다루지 못했음을 한계로 지적하였다. 따라서 본 연구는 각 시기별 대학평가정책에 영향을 미치는 거시적 수준의 변수인 사회, 정치, 경제적 상황을 구조 수준으로 포함하여 분석하였고, 정책의 지속 및 변화 요인과 함께 정책의 지속 및 변화에 영향을 미친 상황 요인을 논의하였다. 아울러 대학평가정책의 제도적 맥락의 상호작용을 각 분석 수준별로 살펴보면서 대학평가정책을 둘러싼 맥락을 논의하고자 했다.

넷째, 연구 대상 범위와 시기의 확대이다. 본 연구는 1973년의 실험대학평가를 기점으로 2015년부터 실시된 대학 구조개혁 평가, 2018년부터 시작된 대학 기본역량 진단, 한국대학교육협회의 기관평가인증제를 포함하여 연구의 범위를 확장시키고 정책의 연속성 측면에서 분석 시기를 확대하여 살펴보았다.

III. 연구 방법

1. 분석 대상 및 분석 시기

본 연구의 분석 대상은 우리나라의 대학평가정책이다. 따라서 실험대학평가, 한국대학교육협회의 평가(대학기관평가, 대학기관평가 및 대학종합평가)와 대학평가인증제, 자체평가, 대학 구조개혁 평가, 대학 기본역량 진단, 기관평가인증제를 분석 대상으로 하였다.

분석 시기는 체계적인 대학평가정책이라고 볼 수 있는 실험대학평가정책이 이루어진 1973년을 기점으로 삼았다. 따라서 대학평가를 주도적으로 시행한 평가 주체와 변화 내용에 주목하여 분석 시기를 1973년부터 2021년까지 다섯 시기로 구분하여 살펴보았다. 1973년에서 1980년은 실험대학평가, 1982년에서 1992년은 한국대학교육협회의 평가, 1994년에서 2006년은 대학평가인증제, 2007년에서 2013년은 자체평가와 기관평가인증제,

2014년에서 2021년은 자체평가, 기관평가인증제, 대학 구조개혁 평가 및 대학 기본역량 진단으로 구분하였다.

2. 자료 수집 및 분석 방법

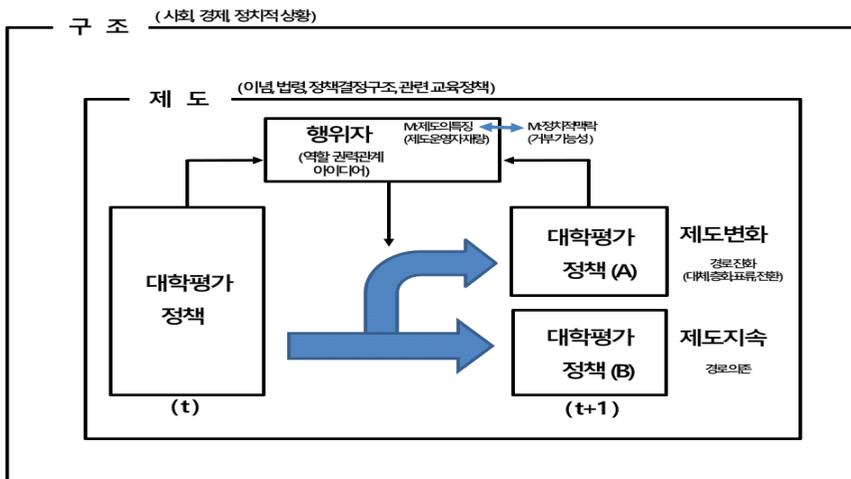
본 연구의 주된 연구 방법은 문헌분석이다. 특히 역사적 신제도주의 관점을 적용한 교육정책연구들은 문헌분석을 주된 연구 방법으로 활용하고 있다(김상철, 2018; 노명순, 2006; 신묘철, 2017; 윤명선, 2022; 이정민, 2022; 장아름 2015, 2018; 조홍순, 2006). 본 연구는 역사적 신제도주의의 관점과 대학평가정책의 변화과정을 이해할 수 있는 다양한 문헌 자료들을 분석 대상으로 삼고자 했으며, 다음과 같은 방법으로 문헌 자료를 수집하였다.

먼저 역사적 신제도주의에 관한 이론과 실증적 연구들을 수집하기 위해 단행본, 연구보고서, 연구물을 활용하였고 학술연구정보서비스 사이트를 중심으로 문헌 자료를 수집하였다. 다음으로 대학평가정책과 관련된 연구물을 수집하기 위해 단행본과 연구보고서, 편람들을 한국교육개발원, 한국대학교육협의회, 대학 알리미, 학술연구정보서비스 등의 사이트를 방문하여 관련 자료를 확보하였다. 수집한 자료들은 날짜별, 평가정책별로 구분하여 대학평가정책의 맥락과 변화과정을 살펴보기 위한 기초자료들로 정리하였다. 또한 각 시대의 사회, 경제, 정치적 상황을 분석하기 위해 학술지, 연구보고서와 함께 기획재정부, 외교부에서 발간한 백서를 활용하였다. 대통령의 국정 이념을 파악하고자 연설문, 기록, 국정 백서 및 교육부 보도자료들을 수집하였고 이는 대통령 기록관, 교육부, 정책브리핑 등의 사이트를 활용하였다. 대학평가정책과 관련된 법령, 규칙 등은 법제처에서 제공하는 서비스를 활용하였고 이러한 법령들은 시기 순으로 구분하여 정리하였다. 아울러 대학평가정책에 대한 정부와 대학, 교육수요자들의 입장 등을 살펴보기 위해 빅카인즈(BIG KINDS) 사이트를 통해 대학평가정책과 관련된 언론 기사들을 수집하였다.

3. 연구의 분석틀

본 연구는 역사적 신제도주의 관점에서 대학평가정책의 변화과정을 분

석하고자 했다. 대학평가정책의 계층적 맥락을 이해하기 위해 구조, 제도, 행위자 수준의 통합적 접근 방식을 적용하였고, 역사적 맥락을 살펴보기 위해 경로진화와 경로의존의 개념을 적용하였다. 즉 제도변화를 둘러싼 제도적 맥락을 분석하기 위해 Mahoney & Snyder(1999)의 분석 수준을 활용한 김윤권(2005)의 구조, 제도, 행위자의 통합적 접근 방식을 적용하여 분석하였고, 대학평가정책 변화과정의 제도변화 특징을 분석하기 위해 제도변화는 경로진화 모형을 중심으로 살펴보고, 제도지속의 경우 경로의존의 개념을 적용하였다. 이상의 논의를 종합하여 본 연구의 분석틀을 제시하면 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 연구의 분석틀

IV. 연구 결과

1. 대학평가정책의 맥락

대학평가정책의 제도적 맥락을 살펴보기 위해 통합적 접근으로 분석하였다. 구조, 제도, 행위자 수준 맥락 간 상호작용에 따라 대학평가정책의 변화를 상술하면 다음과 같다.

1970년대의 시기적 상황은 석유과동과 세계적 불황이라는 국제정세의

불리한 상황 속에서도 국내적으로 경제개발 5개년 계획의 성공적인 추진으로 고도성장을 이룩했던 시기였다. 박정희 대통령은 국정 이념으로서 국민교육헌장을 제정하고 발전론적 교육이념을 지향하며 국가의 발전과 교육 팽창, 고도의 경제성장이라는 세 가지 현상을 동시에 이루고자 하였다(오성철, 2003: 54). 교육에 관한 임시 특례법, 학교정비기준령, 사립학교법, 대학학생정원령 등과 같이 대학을 통제 및 규제할 수 있는 법령을 마련하면서 행위자를 제약하고자 했다.

사회적 상황은 휴전 이후 제반 교육 여건의 미비함에도 불구하고 사회적으로 고등교육에 대한 열망이 분출하였고 그에 따라 고등교육이 양적으로 팽창되었다. 따라서 고등교육의 질에 대한 비판이 제기되었고 제도 수준으로 국가의 통제와 개입을 통한 교육정책이 이루어졌다. 일례로 실험대학 평가정책은 고등교육의 개혁 방안으로 교육의 양적 성장을 질적 내실로 전환하고자 하는 노력으로 대학의 자율을 추구하고자 도입되었지만, 국가주도형 성격이 강하게 드러난 평가정책이었다(김성혜, 1999).

1980년대 초반에는 제2차 석유과동과 맞물려 세계 경제 침체 악화와 물가 상승이 초래되었지만 국내는 각종 경제 안정화 정책을 실시하여 이에 대응하고자 했다. 정치적 상황은 신군부 세력이 권력을 장악하면서 7·30 교육개혁 조치의 일환으로 실시된 대학 본고사 폐지 및 고교 내신 도입, 졸업정원제와 같은 교육정책을 통해 대학교육을 통제하고자 했다. 그러나 1980년대 후반에 일어난 민주화에 대한 사회적 요구는 대학의 통제와 개입에서 대학의 자율과 자치를 조성하는 방향으로 이루어졌고 교육개혁과 교육정책이 변화하는 데 기여하였다.

전두환 대통령은 전인교육과 평생교육의 이념을 중심으로 교육기회의 확대와 질적 향상에 주력하고자 했으며, 이러한 기조는 이후 노태우 대통령의 국정 이념에도 함께 나타났다. 전두환 대통령은 대통령 직속 자문기구인 교육개혁심의회를 설치하였고 노태우 대통령은 교육정책자문회의를 운영하였다. 따라서 대통령의 국정 이념은 대통령 직속 자문기구를 통해 교육정책결정구조에 영향을 미쳤고, 대통령 직속 자문기구는 유의미한 영향력을 발휘하면서 행위자의 상호작용을 제약하기도 하였다.

1990년대는 우리나라에서 신자유주의가 본격화된 시기였다. 대외적으로 우루과이라운드(UR) 협정, 세계무역수출기구(WTO) 출범은 세계를 하나의 정치 및 경제권으로 통합하고자 하는 세계화 이념을 대두시켰으며(윤명

선, 2022; 장아름, 2018), 이러한 상황은 우리나라의 5·31 교육개혁에도 영향을 미쳤다. 따라서 문민정부는 고등교육에서도 대학의 다양화와 특성화, 대학 정원 및 학사 운영의 자율화와 같은 교육정책을 제시하였다.

1998년에는 외환위기(IMF) 사태에 따른 관리와 이를 극복하기 위해 신자유주의 기조가 강화되었다. 국민의 정부는 능률성 위주의 개혁에 따라 고등교육 구조조정 사업을 실시하고 교육과 연구의 질 제고를 위해 고등교육 부문에 경쟁과 평가가 이루어지는 교육정책을 추진하였다(고용, 1998: 25-26). 일례로 1994년부터 2006년까지 이루어진 대학평가인정제는 평가의 공정성과 전문성을 유지하도록 정부의 직접적인 통제를 받지 않는 한국대학교육협의회와 그 산하의 대학평가인정위원회 등의 평가기구를 조직하여 평가를 실시하였다(박진형, 2014: 103-104; 서영인, 2003: 65-67). 외환위기 이후 등장한 참여정부는 구조조정에서 발생한 경제적 어려움과 빈부 격차 등으로 인한 분열의 상황 속에서 국민통합을 제시하였고, 교육 분야에서도 교육격차 해소를 위한 형평성과 공공성을 강조하는 교육정책이 이루어졌다. 따라서 교육소비자에게 대학에 대한 정보를 제공하기 위한 정보공시제를 실시하였다(유현숙, 임후남, 이정미, 2010).

2007년부터 국제적으로 글로벌 금융위기가 도래함에 따라 세계 경제가 위축되었고 국내적으로 인구구조의 변화로 저출산·고령화 문제도 함께 대두되었다. 아울러 학령인구 감소 추세가 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부에서 지속적으로 거론되었다. 따라서 이명박 정부에서는 환경 변화에 따른 대학 구조개혁 방안을 논의하기 위해 대학 구조개혁위원회가 출범하였고(교육부, 2011.7.1.) 박근혜 정부는 학령인구 감소에 대비하여 적극적인 대학 구조개혁 정책을 실시하였다. 박근혜 정부에서 추진된 1주기의 대학 구조개혁 평가를 시작으로 문재인 정부는 대학 기본역량 진단이라는 명칭으로 바뀌어 2주기와 3주기의 대학 기본역량 진단이 시행되었다.

한편 대통령의 국정 이념과 철학은 중앙집권적인 통치체제를 가진 우리나라에서 법령, 교육정책, 정책결정구조에 이르기까지 전반적으로 연관되어 영향을 미쳐왔다. 김영삼 대통령은 개혁과 세계화, 김대중 대통령과 노무현 대통령은 분권, 통합, 균형, 이명박 대통령은 자율과 경쟁, 박근혜 대통령은 창조경제, 문재인 대통령은 정의, 분배의 가치를 지향하였다. 즉 대통령의 국정이념을 중심으로 관련 교육정책과 법령이 제정되고 이는 주요 행위자인 교육부 관료와 대학을 제약할 수 있다.

일례로 참여정부에서는 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법인 대학 정보공시제(2007년)를, 이명박 정부는 대학자체평가를 의무화하기 위해 고등교육기관의 자체평가에 관한 규칙(2009년)을 마련하였다. 또한 고등교육기관의 질 관리 및 책무성 강화 요구와 사회적 인정을 위한 기제로 고등교육기관의 평가·인증 등에 관한 규정(2009년)을 마련하면서 인정기관에 대한 역할을 부과하였다. 이명박 정부와 박근혜 정부에서는 경쟁과 수월성이 강화되어 정부재정지원제한, 학자금 대출 제한 등과 같은 대학의 구조조정 정책을 강력하게 추진하였다. 이후 문재인 정부는 대학 기본역량 진단의 평가 결과 대학의 재정지원사업을 연계하고자 했다. 이처럼 각 정부의 정책은 관련 교육정책과 연계되어 추진되었으며 제도 수준과 행위자 수준에 영향을 주었다.

대학평가정책의 제도적 맥락에서 주요 행위자의 역할을 구체적으로 살펴보면, 정부와 교육부는 대학평가정책 변화과정의 핵심주체로서 직·간접적으로 개입하였다. 박정희 정부에서 실시된 실험대학 평가(1973년)부터 문재인 정부의 대학 기본역량 진단(2021년)에 이르기까지 대학평가정책의 명칭과 방향은 일부 변화해왔을지라도, 정부와 교육부는 우리나라의 대학평가정책을 수립 및 추진하였다는 점에서 항상 강한 영향력을 발휘하였다. 일례로 전두환 정부 시절 문교부는 정부와 대학 간의 협의체를 마련하고자 한국대학교육협의회를 구상하였고(한국대학교육협의회, 2002: 23, 2013: 36), 이명박 정부는 대학 구조개혁을 추진하고자 교육과학기술부장관의 자문기구로 대학구조개혁위원회를 출범시켰으며(교육부, 2011.7.1.) 문재인 정부에 이르기까지 대학구조개혁위원회가 존속하면서(이투데이, 2021.9.2.), 대학 기본역량 진단에 관여하였다.

한편 한국대학교육협의회(1982년)는 전두환 정부에서 발족되어 현재까지 대학평가정책의 실무적인 주체로서의 역할을 수행해 오고 있다. 한국대학교육협의회는 대학기관평가, 대학기관평가 및 대학종합평가, 대학종합평가인정제, 기관평가인증제까지 우리나라의 대학평가를 주도적으로 도맡아 실시하였다. 특히 정부와 대학사회의 의견을 모두 대변하는 중간기구로서 한국대학교육협의회를 주관으로 하는 대학평가정책이 존속하는 데 상당한 영향을 주었을 것으로 사료된다.

또한 대학사회는 처한 상황에 따라 대학평가정책을 수용하거나 거부반응을 보였다. 실험대학 평가정책의 경우 대학은 해당 정책을 수용하는 입

장을 보였으며, 이후 한국대학교육협의회가 실시한 평가에 대해서도 우호적인 편이었다. 자체평가의 경우 외부기관의 개입이 배제되었고 대학이 평가주체이자 평가대상으로, 스스로 점검하는 자율적인 평가를 실시할 수 있다는 점에서 대학은 우호적 태도를 보였다. 반면 대학 구조개혁 평가의 경우 대학의 정원 감축과 연계되면서 대학은 비판과 저항의 모습을 보였다.

2. 대학평가정책의 제도변화 특징

지금까지 대학평가정책의 제도적 맥락에 대해 살펴보았다면, 본 절에서는 체계적인 형태의 대학평가정책이 이루어진 1973년을 기점으로 2021년까지의 대학평가정책의 제도변화 특징을 분석하였다. 즉 실험대학 평가(1973년-1980년), 한국대학교육협의회 평가(1982년-1992년), 대학평가인정제(1994년-2006년), 자체평가와 기관평가인증제(2007년-2013년), 자체평가, 기관평가인증제, 대학 구조개혁 평가 및 대학 기본역량 진단(2014년-2021년)으로 시기를 구분하고, Mahoney & Thelen(2010)의 모형에서 행위자 변수인 정치적 이해관계의 거부 가능성과 제도 운영자의 재량 수준을 종합하여 표류(drift), 층화(layering), 전환(conversion), 대체(displacement)의 제도변화 유형으로 분석하였다. 이를 통해 행위자 변수들이 어떠한 특징을 가지며 그에 따라 나타나는 대학평가정책의 제도변화 유형과 특징의 양상을 살펴보았다. 아울러 제도지속이 나타나는 경우에는 Mahoney & Thelen(2010)의 경로진화 모형을 적용하는 것이 어렵기 때문에 경로의존의 개념을 사용하였다.

실험대학 평가는 체계적, 제도화된 대학평가정책으로 당시 고등교육의 양적 팽창으로 정부의 통제와 조성정책의 병행이 이루어진 시기였다. 정부는 대학평가에 대한 경험이 부족하였기에 미국과 같은 선진국의 사례를 바탕으로 평가체제를 도입하고자 하였다(김성혜, 1999). 따라서 제도 운영자인 정부와 실험대학평가위원회의 재량은 높지 않았으며 대학은 실험대학 평가 도입에 적극적인 참여로(김성혜, 1999; 김종철, 1989) 정책에 대한 약한 거부 가능성을 보였기 때문에 제도변화의 유형으로 Mahoney & Thelen(2010)의 모형을 적용한 대체(displacement)로 해석하였다.

이후 한국대학교육협의회 평가는 대학 간 협의체로 새로운 평가 주체가 등장하며 제도의 효력이 변화된 Mahoney & Thelen(2010)의 전환(conversion)으로 해석하였다. 한국대학교육협의회는 평가의 실질적인 운영

주체로 자율성을 가지며 평가의 내용 및 방식을 결정할 수 있어(서영인, 2003), 제도 운영자의 재량권은 높았다고 볼 수 있다. 대학은 한국대학교육협의회 결성 당시부터 회원대학으로 참여하며 정책의 도입에 있어 거부 가능성의 명분은 다소 약하였고 사회적 분위기도 우호적이었다. 즉 제도 운영자가 높은 수준의 재량을 갖고 대학은 약한 거부 가능성을 보여주었다. 따라서 새로운 평가 주체의 등장, 대학의 자율성을 강조하며 기존 제도의 틀 내에서 새로운 목적으로 제도를 변경한 전환(conversion)으로 파악하였다.

이후 한국대학교육협의회 평가가 대학평가인정제라는 명칭으로 바뀌고 제도화되는 과정에서, 대학은 자신들의 의견을 피력하였고 평가 기준 및 내용 등에 대해 적극적인 개입 양상을 보이며 제도의 내용을 수정하고자 하였다(서영인, 2003; 한국대학교육협의회, 2002). 제도 운영자인 한국대학교육협의회는 이를 수용하여 평가 조직 구성 및 평가 내용 등과 관련하여 높은 재량권을 갖고 평가체제를 수정 및 보완하고자 하였다(서영인, 2003; 한국대학교육협의회, 2002). 그러나 대학평가인정제는 주어진 상황에서 평가를 정교화 및 체계화하는 수준에 그쳤고, 평가 결과에 대한 정책적 효과가 미흡하였기에(김상철 외, 2017; 박진형, 2014; 이영학, 2008) 제도의 효과성이 떨어지는 한계에 직면하였다. 따라서 대학평가인정제로의 제도변화는 Mahoney & Thelen(2010)의 제도변화 모형인 표류(drift)로 해석하였다.

2007년 고등교육법 개정에 따라 도입된 자체평가는 대학이 스스로 점검하여 평가하는 시스템으로 평가의 대상이자 주체이기 때문에 제도의 거부 가능성은 약하며, 운영자로서 대학의 재량은 높다고 볼 수 있다. 따라서 Mahoney & Thelen(2010)의 모형을 중심으로 설명하면 전환(conversion)으로 설명할 수 있다. 그러나 자체평가는 외부의 평가기관을 배제한 대학 자율의 평가체제로 기존과는 다른 새로운 평가체제이다. 당시 대학은 질 관리 강화와 자율성 및 사회적 책임에 대한 공감대가 필요하다는 인식이 형성되어 있었다(박진형, 2014; 최권식, 2013). 따라서 자체평가는 대학이 평가 주체가 될 수 있다는 제도적 요소가 새롭게 재발견되고 활성화된 제도변화인 대체(displacement)로 해석하였다.

한편 기관평가인증제는 대학평가인정제의 연속선으로 형식상 큰 변화가 없었지만 대학의 인증과 불인증을 판단해주는 새로운 방식으로 전환된 평가이다. 대학은 대교협 평가에 익숙해져 있었고(이석열, 2013) 2014년부터 평가 결과를 정부의 행·재정지원사업과 연계한다는 예고에 따라(충북일보,

2013.6.25.), 평가정책을 수용할 수밖에 없었다. 즉 대학은 약한 거부 가능성을 보였고 제도 운영자인 한국대학교육협의회 산하의 한국대학평가를 주관으로 새로운 목적과 기능을 수행할 수 있는 인증 절차가 추가되어 실시되었으며, 평가내용 및 방식을 자율적으로 결정할 수 있으므로 높은 수준의 재량을 갖고 있다고 볼 수 있다. 따라서 기관평가인증제의 제도변화는 Mahoney & Thelen의 제도변화 유형인 전환(conversion)으로 파악하였다.

2014년부터 2021년까지 이루어지고 있는 자체평가는 의무화와 더불어 기관평가인증과 연계되어 실시되었다. 자체평가는 대학 자율 점점 평가체제이므로 대학의 거부 가능성은 약하고 제도 운영자의 재량도 높은 수준이었다. 이는 Mahoney & Thelen의 모형을 중심으로 설명하면 전환(conversion)에 해당한다. 그러나 이 시기의 자체평가는 새로운 목적과 기능을 수행하는 것으로 바뀌어 전환된 제도변화로 설명하기보다는, 제도의 도입 이후에도 제도가 유지되며 지속적으로 이루어지고 있다는 측면에서 자기강화적 전개 양상인 경로의존으로 제도변화를 해석하였다.

기관평가인증제는 대학이 대학발전과 특성화 계획 등에 대한 평가준거를 한국대학교육협의회와 협의할 수 있고(김상철 외, 2017) 그 필요성도 인정하기에 제도에 대한 거부 반응성은 약하였다. 또한 평가내용 및 방식에 있어서 자율성을 가지므로 제도 운영자는 높은 수준의 재량권을 갖고 있다고 볼 수 있다. 따라서 기관평가인증제는 환경의 변화에 대처하여 1주기에서 3주기까지 고등교육의 질 보장에서 대학의 경쟁력, 대학 특성화 체제 구축 및 역량 제고로 기존의 제도를 새로운 목적에 부합하도록 변화하는 제도변화를 보여주었고 이를 Mahoney & Thelen(2010)의 전환(conversion)으로 해석하였다.

대학 구조개혁 평가 및 대학 기본역량 진단은 대학의 경쟁력 제고를 위한 목적보다는 학령인구 감축에 초점을 두면서 강제적으로 이루어진 대학평가정책이다. 당시 대학 구조개혁 평가는 제도의 도입부터 대학의 강한 거부 가능성을 보여주었고 이후 대학 기본역량 진단으로 운영되었지만, 여전히 이에 대한 대학의 거부 가능성은 강하였다(이영신, 2022b). 정부는 한국교육개발원 대학역량진단센터에 사업을 위탁하여 평가 기획 및 평가 내용, 평가 실시 등을 주관할 수 있도록 하였으므로 제도 운영자의 재량 수준이 높다고 볼 수 있다. 그러나 한국대학교육협의회와 중복되어 이루어지면서 평가목적의 모호성과 제도의 실효성에 대한 의문이 제

기되었다(대학지성, 2021.2.7.). 결국 제도의 실효성에 대해 많은 논란과 비판을 받았고 제도가 적절한 기능을 하지 못하는 상황이 초래되었다. 이는 Mahoney & Thelen(2010)의 제도변화 유형으로 표류(drift)로 설명할 수 있다. 이상의 내용을 종합하여 대학평가정책의 제도변화 유형 분석 결과를 제시하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 대학평가정책의 제도변화 유형

시기	1973-1980	1982-1992	1994-2006	2007-2013		2014-2021		
대학 평가 정책	실험대학 평가정책	한국 대학교육 협의회 평가	대학평가 인정제	자체 평가	기관 평가 인증	자체 평가	기관 평가 인증	구조개혁 평가 및 기본역량 진단
변화유형	대체	전환	표류	전환	전환	전환	전환	표류
제도의 특징 (운영자 재량)	낮은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량	높은 수준의 운영자 재량
정치적 맥락 (거부 가능성)	약한 거부 가능성	약한 거부 가능성	강한 거부 가능성	약한 거부 가능성	약한 거부 가능성	약한 거부 가능성	약한 거부 가능성	강한 거부 가능성
특징	체계적, 제도화된 대학평가 실시	새로운 평가 주체 등장으로 전환	인정제 효과가 미흡한 표류	대학 자율 평가로 대체*	인증 기관 지정으로 전환	경로의존*	기관 평가 인증 목적의 전환	제도 효과성 떨어지는 표류

지금까지 살펴본 대학평가정책의 제도변화 특징을 정리하면 첫째, 행위자인 제도 운영자와 거부 가능성의 기준으로 전환(conversion) 유형이 주로 발생하였고 대체, 표류, 경로의존도 나타났다. 또한 이론적인 제도변화 유형과 실제 제도변화 유형이 반드시 일치하지는 않았다. 즉 자체평가의 제도변화 유형은 Mahoney & Thelen(2010)의 제도변화 모형을 적용하여 이론상으로 나타난 전환(conversion)보다는 대체(displacement)로 해석하는

것이 더 적절하다고 보았다. 이후 2014년에서 2021년까지 이루어진 자체 평가는 Mahoney & Thelen(2010)의 전환(conversion)에 해당하였다. 그러나 자체평가는 시간의 흐름에 따라 세부적인 평가 내용 및 기준에서 변화가 있을 수 있지만 대학평가정책의 큰 틀에서 제도의 지속성을 유지하였다는 점에서 경로의존으로 해석하였다.

둘째, Mahoney & Thelen(2010)의 모형을 적용했을 때 동일한 시기임에도 불구하고 어떠한 평가정책에 초점을 두는지에 따라 한 시기에 전환(conversion), 표류(drift) 등 두 개의 제도변화 유형이 동시에 나타나는 경우도 있었다. 이는 어떤 평가정책을 대상으로 삼고 제도변화를 살펴볼 것인지 즉, 평가정책의 차이에도 기인하지만 제도의 복잡성 측면에서 설명하면 거시적인 차원에서 대학평가정책이라는 제도 안에 다양한 평가정책이라는 제도적 요소가 존재한다는 것으로 설명할 수도 있다.

3. 대학평가정책의 지속 및 변화 요인

대학평가정책의 지속과 변화에 영향을 줄 수 있는 상황 요인은 대학평가에 대한 목적과 정책이해관계의 변화라고 볼 수 있다. 대학은 교육, 연구, 봉사 기능을 수행하고 나아가 국내 및 국제 경쟁력 제고뿐만 아니라 사회 수요에 맞는 인재를 양성할 수 있도록 하는 등 사회가 요구하는 문제를 해결해야 하는 역할을 요구받고 있다(동아일보, 2015.8.7.; 서정화, 2007). 따라서 대학평가정책은 대학의 질과 경쟁력 제고를 위해 지속과 변화의 과정을 거쳐 올 수밖에 없었다. 실험대학 평가정책은 교육에 대한 수요와 그에 따른 교육팽창으로 자유방임적인 정책을 펼쳤던 상황에서 교육의 질 관리 필요성으로, 교육개혁의 수립 및 대학을 참여시키려는 정부정책의 기조 변화 속에서 탄생하였다. 이후 대학 간 협의체를 통해 실시된 한국대학교육협의회 평가, 대학의 질적 수준을 평가하여 사회에 공개하고 그에 대한 사회적 인정을 얻기 위한 대학평가인정제와 기관평가인증, 대학 자기점검을 통한 자율적인 질 관리 강화, 학령인구 감소 및 경쟁력 강화를 목적으로 도입된 대학 구조개혁 평가 및 기본역량 진단 등과 같이 다양한 목적을 갖고 대학평가정책이 변화되었다.

또한 대학평가정책의 직접적인 이해관계자는 대학이지만 이는 교육수요자인 학생들에게도 영향을 미친다. 따라서 대학평가정책은 학생들에게 최

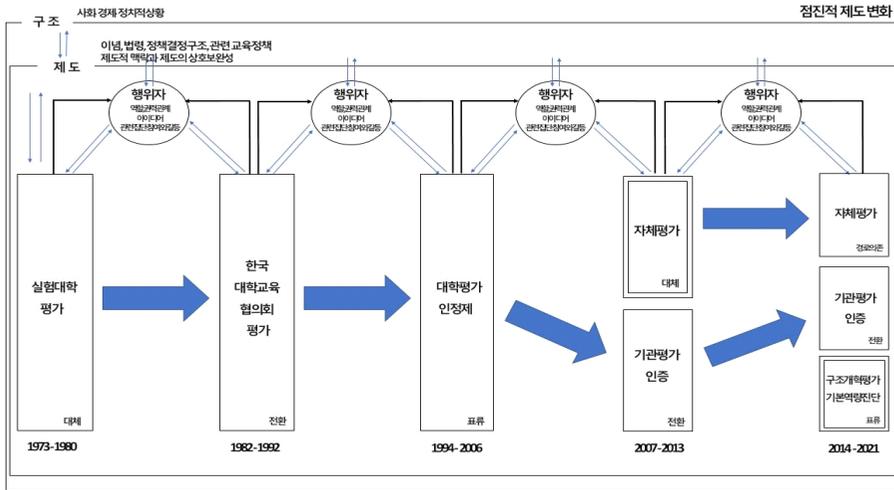
소한 대학이 교육기관으로서 갖추어야 할 요건과 대학의 질 제고를 증명하는 기능을 하고 있다. 대학평가정책이 궁극적으로 대학의 질 제고를 위한 것이고 대학의 발전과 더 좋은 교육혜택을 제공하는 것에 목적을 두고 있다면, 학생들이 대학교육을 통해 필요로 하는 것은 무엇인지에 대해 먼저 집중할 필요가 있다. 시대가 변하며 학생들은 다양한 정보를 더 많이 요구하고, 세련된 소비자로 변하면서 대학에게 가해지는 변화 압력도 거세지고 있는 추세이다(Newman, 2004/2007). 즉 교육소비자들은 정보를 수집하는 측면에서도 능통하여 대학들이 제공하는 서비스, 시설, 프로그램 등에 대한 관심이 많고, 인터넷을 활용하여 필요한 서비스의 질과 목표달성을 돕는 교육기관을 주도적으로 찾아낸다. 따라서 학생들이 대학을 어떻게 바라보고 대학평가정책을 어떻게 인식하는지가 대학평가정책의 지속과 변화에 영향을 줄 수 있는 또 다른 상황적 요인이 될 것이다.

대학평가정책은 구조적 요인인 사회, 경제적 상황과 정권교체와 같은 정치적 변화과정 속에서 제도와 행위자와 영향을 주고받는 유기적인 관계를 맺고 있다. 특히 대학평가정책은 복합체적인 성격으로, 고등교육정책과 얽혀있는 체제로서 결합하고 다양한 평가정책과 평가체제, 행위자들을 제도적 구성요소로 갖고 있다. 즉 대학평가정책을 둘러싼 제도적 맥락과 제도의 상호보완성이 대학평가정책을 유지 및 지속시키는 요인이다. 또한 정부가 정책수단으로써 대학평가정책을 대학의 책무성을 부과하기 위한 방법으로 활용하며 효과성을 갖고 있다는 점(송경오, 2022), 정책을 지속시키는 또 다른 요인이라고 볼 수 있다. 아울러 실험대학 평가정책에서부터 한국대학교육협의회 평가, 대학평가인정제, 기관평가인증제에 이르기까지 대학평가정책이 갖고 있는 인증제적 요소(김성혜, 1999; 김종철, 1989; 박진형, 2014) 대학평가정책의 변화과정에서 일정한 경로를 형성하고 정책을 지속시키는 중요한 요인이 될 수 있다. 이 외에도 상명하달식 정책결정구조와 권위주의 정치체제, 관련 법령은 대학평가정책을 지속시키는 요인이다. 관료통제모델을 중심으로 이루어진 중앙집권적 정책결정구조와 대학평가정책과 관련된 법령은 현장에서 대학평가정책이 안정적으로 운영될 수 있는 근거로 작용하였다. 따라서 이러한 지속 요인들은 대학평가정책이 급격하게 변화하는 것에 대한 저항 요인으로 작용하며 대학평가정책을 점진적으로 변화시키는 데 긍정적 환류로 작용하였다고 볼 수 있다.

한편 변화 요인으로 구조 수준에서 신자유주의 기조와 저출산 및 고령화와 같은 인구구조의 변화, 정권교체는 대학평가정책의 변화계기로 작용하였던 것으로 여겨진다. 제도 수준에서는 국정 이념의 실현과 유관정책들이 연계되어 대학평가정책의 변화에 영향을 준 것으로 보인다. 행위자 수준에서는 정권을 기반으로 한 강력한 권력이 대학평가정책의 변화를 초래하였다고 볼 수 있다. 그러나 행위자들 간의 권력 자원 소유 여부, 행위자들의 역할과 아이디어는 제도변화의 동력이 됨과 동시에 제도변화를 제약하는 요인으로 작용하였다. 우리나라의 대학평가정책은 정책결정자인 정부의 아이디어를 중심으로 추진되었고 대학 간 협의체인 한국대학교육협의회가 권한을 위임받아 대학평가의 실무를 수행하였지만, 정책의 직접적인 이해관계자인 대학이 대학평가정책에 대한 참여와 갈등의 양상이 제도변화에 영향을 주었다. 이러한 변화 요인들은 대학평가정책의 변화과정에서 부정적 환류로 작용하며 대학평가정책을 변화시키는 기제로 작용하였다.

이처럼 대학평가정책은 지속 요인이 제도를 지속시키는 힘으로 긍정적 환류(positive feedback)의 작용을 하고 제도변화 요인은 부정적 환류(negative feedback)로 작용하였다. 따라서 이러한 요인들이 대학평가정책의 변화과정에 동시에 작용하면서 대학평가정책의 지속과 변화를 유발하였다. 특히 행위자들은 대학평가정책을 지속시키는 요인이자 변화시키는 요인으로 작용하였다고 보여진다. 따라서 대학평가정책을 지속 및 변화시키는 요인은 일방향적인 것이 아니며 서로 연계되어 이루어지기 때문에 대학평가정책의 변화과정에서 지속 요인과 변화 요인의 영향력이 다양하게 나타날 수 있다. 즉 대학평가정책의 변화는 각 시기마다 특징적인 제도적 요소들의 결합관계가 새롭게 변화함으로써 나타난 결과이므로 대학평가정책의 지속과 변화 요인은 복합적인 관계를 맺으며 대학평가정책의 변화과정에 영향을 미쳐왔다.

이상의 내용을 종합하여 대학평가정책의 제도변화를 구조, 제도, 행위자의 계층적 맥락과 역사적 맥락을 살펴본 연구 결과를 바탕으로 대학평가정책의 제도변화 과정을 도식화하면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 대학평가정책의 제도변화 과정

V. 결론

본 연구는 역사적 신제도주의 관점을 적용하여 대학평가정책의 변화과정을 분석하였다. 그 결과 제도적 맥락의 다양한 수준들이 대학평가정책에 영향을 미치고 있었고, 경로진화 모형과 경로의존의 개념을 적용하여 대학평가정책의 변화과정 특징을 분석한 결과 다양한 제도변화 유형이 나타났다.

본 연구의 결론을 요약하면 첫째, 대학평가정책의 변화과정은 급격한 제도변화가 아닌 점진적인 제도변화를 거쳐 왔다는 것이다. 우리나라의 대학평가정책은 약 50년 동안 여러 변화과정을 거치면서 지속되어 왔다. 새로운 대학평가정책이 등장하거나 기존의 대학평가정책에 새로운 목적과 기능이 추가되면서 운영 방식이 변화하기도 하고, 또는 효과성이 떨어지며 표류하는 제도변화의 모습을 보이기도 하였다.

역사적 신제도주의에서 정책은 정책을 둘러싸고 제약하는 제도의 산물이며 정책을 둘러싼 제도적 맥락을 제약 요인으로 파악한다(조흥순, 2006; 박진형, 2014). 이를 대학평가정책으로 대입해보면, 대학평가정책은 맥락의 영향을 받으며 제도적 제약 하에 놓여 있기에 대학평가정책의 급진적

인 성격이 완화되었다고 볼 수 있다. 성격이 다른 정권이 등장하거나 정부 및 교육부 또는 대학이 자신들의 의견을 관철시키기 위해 대학평가정책을 급진적으로 변화시키고자 할지라도, 이러한 행위자들은 대학평가정책을 둘러싸고 있는 제도적 맥락의 제약을 받고 있기 때문에 대학평가정책의 급격한 변화과정이 초래되지 않는 것이다. 또한 제도적 제약 하에 있는 행위자들이 대학평가정책의 새로운 변화에 우호적이지 않다는 점도 대학평가정책에서 급진적인 변화가 아닌 점진적인 변화가 이루어진 요인이 되었다.

둘째, 대학평가정책의 행위자들의 거부 가능성과 제도 운영자의 재량 수준에 따라 Mahoney & Thelen(2010)의 제도변화 유형을 중심으로 각 대학평가정책에 적용하여 살펴보았고 제도의 지속은 경로의존의 개념으로 설명하였다. 이를 통해 제도 운영자의 재량 수준과 이해관계자의 거부 가능성에 따라 이론적으로 나타나는 제도변화 유형이 현실적인 제도변화 양상과 연결되기 어려운 상황적 맥락이 존재한다는 것을 알 수 있었다.

셋째, 제도적 맥락과 제도의 상호보완성 및 인증제 요소는 대학평가정책을 지속시키는 요인이었다. 정권교체가 대학평가정책의 변화에 영향을 주는 요인이지만, 국정 이념과 같은 제도 요인과 행위자인 정부와 대학의 관계 및 권력 소유 여부도 대학평가정책의 변화를 일으키는 동력으로 작용하였다. 또한 대학의 질 제고를 추구하기 위해 각 평가정책의 목적과 운영방법이 점차 다양해졌으며 행위자들의 주체성을 강조한 자체평가와 같은 대학평가정책이 실시되기도 하였다. 즉 대학평가정책은 행위자들의 요구를 반영하여 정책변화를 꾀하기도 하였다. 이는 대학평가정책의 도입 및 운영 과정에서 제도 내부적 요소인 행위자들의 관계가 제도변화의 메커니즘으로 작용했음을 의미한다.

넷째, 행위자 요인뿐만 아니라 거시적 구조 수준인 사회, 정치, 경제적 상황과 같은 환경적 요인이 대학평가정책의 변화에 영향을 미쳤으며 정책에 따라 영향을 받는 구조 수준에는 차이가 있었다. 장아름(2018: 199)과 황수아(2018: 236), 신현석과 전상훈(2007: 144)의 연구에서는 구조 수준 특히, 정치적 측면에서 정권교체가 정책변화의 계기를 마련하였다고 보았고 윤명선(2022: 248)은 특정 시기에서 구조 수준의 정치 및 사회적 상황이 제도변화의 급진적 변화를 이끌었다고 하였다. 본 연구는 구조 수준에서 정권교체는 정책변화의 계기를 마련하였다고 보았다. 정권교체가 무조

건 정책 내용의 변화를 초래하지는 않지만, 제도와 행위자 수준의 전반에 영향을 미침으로써 정책변화의 계기를 초래할 수 있다. 일례로 대학 구조개혁 평가는 박근혜 정부에서 강력하게 실시되었으며 문재인 정부에서는 대학 기본역량 진단으로 전환되었다. 그러나 한국대학교육협의회 평가의 경우 전두환 정부에서 시작되었지만 제도의 연속선상에서 역대 정부를 거쳐 지금까지도 이루어지고 있다. 이를 통해 정권의 변화가 정책의 변화를 가져올 가능성이 높지만 한편으로 각 평가정책의 특성에 따라 정권이 변화하더라도 정책이 지속되는 경우가 있다는 것을 알 수 있었다. 따라서 본 연구는 구조 수준에서 정권교체를 통해 대학평가정책의 방향이 결정될 수 있으며 이와 함께 사회 및 경제적 상황들이 맞물려 대학평가정책의 변화에 영향을 미칠 수 있다. 그러나 이러한 외부적 요인들과는 별개로 대학평가정책의 변화과정에 일정한 경로를 형성하는 지속과 변화의 메커니즘이 존재한다. 이는 정책 자체의 내부적 요소로서 정책수단으로 유용한 대학평가정책의 특성, 대학평가정책에 대한 행위자의 태도, 제도적 맥락 및 상호보완성 등으로 설명이 될 수 있을 것이다.

이상의 내용을 바탕으로 대학평가정책에 대한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 대학평가정책은 고등교육정책 및 다양한 제도적 요소들과의 관계를 맺고 있으므로 정부는 대학평가정책을 수립하고자 할 때 유관 정책들을 고려하여 설계할 필요가 있다. 대학 기본역량 진단의 평가결과와 정부의 재정지원, 자체평가와 정보공시 및 기관평가인증제는 서로 연관되어 있기 때문에 한 제도적 요소를 변화시키면 다른 정책에 영향을 줄 수 있다. 따라서 제도의 상호보완성 측면에서 새로운 대학평가정책을 추진하거나 기존의 대학평가정책을 수정 및 보완하고자 할 때 수직적 및 수평적으로 관계를 맺고 있는 제도 요인들을 함께 고려하여 추진해야 할 것이다.

둘째, 정책 입안자들은 대학평가정책에 영향을 미치는 요인들을 고려하여 정책을 시행해야 한다. 즉 정권 교체와 같은 정치적 상황 변화와 신자유주의 기조와 인구구조 변화와 같은 사회적 상황이 교육정책을 수립 및 결정하는 데 영향을 미칠 수 있다. 따라서 구조 수준 즉, 시대적 상황과 급변하는 환경에 주목할 필요가 있다. 아울러 우리나라의 대학평가정책은 대학의 책무성을 강화하기 위한 정책수단으로 활용되고 있는 경향이 강하기 때문에 정책에 대한 대학의 영향력, 즉 대학이 대학평가정책을 수용하

는 태도가 어떠한지에 따라 제도의 변화와 지속에 영향을 미치게 된다. 대학평가정책을 통해 정부가 대학에 미치는 영향력은 강력하였고 대학에 대한 개입을 지속적으로 증가시켜 왔다. 또한 대학은 대학평가정책에 대해 수용적인 모습을 보여 왔으나 대학 구조개혁 평가 및 대학 기본역량 진단에 대해서는 저항적인 입장을 보이기도 하였다. 따라서 대학평가정책을 대학의 책무성을 강화하기 위한 정책수단(규제 및 통제, 자율, 재정적 유인 등)으로써 활용하고자 할 때 정부는 대학의 어떠한 측면을 강조하여 대학의 반응을 유인할 것인지 숙고할 필요가 있다.

셋째, 이해관계자와 제도 운영자의 수준에 따라 대학평가정책의 제도변화 양상이 달라질 수 있기 때문에 정부는 대학평가정책의 변화를 예측하고 준비할 수 있는 방안을 고민해야 한다. 이해관계자의 거부 가능성과 제도 운영자의 재량 수준에 따라 대학평가정책이 어떠한 제도변화 양상을 보일 것인지 예측할 수 있을 것이다. 따라서 대학평가정책에 대한 대학의 반응과 정부의 재량 수준 발휘는 향후 대학평가정책의 제도변화의 방향을 예측하고, 대학평가정책의 변화와 지속에 대한 길을 제시해 줄 수 있으므로 제도변화 특징에 대해 심도 있게 살펴보는 것이 필요하다.

본 연구는 역사적 신제도주의 관점에서 우리나라 대학평가정책의 변화를 분석하였기 때문에, 여타 교육정책을 분석하는 개념 및 이론을 바탕으로 대학평가정책의 변화과정을 분석한다면 다른 의견들이 제시될 수도 있다. 그럼에도 불구하고 역사적 맥락에서 대학평가정책의 변화과정을 살펴 보면서 대학평가정책이 변화해온 과거를 되짚어 보았고, 현시점에서 향후 대학평가정책의 방향을 탐색해 보고자 했다는 데 의의가 있다.

참고문헌

- 강명숙. (2015). 국립대학 구조개혁에 대한 행정직원 인식 연구. 석사학위논문. 제주대학교.
- 고등직업교육평가인증원. (2022). 2022년도 전문대학기관평가인증제 편람. 자료 제2022-1호. 한국전문대학교육협의회 부설 고등직업교육평가인증원.
- 고용. (1998). 국민의 정부의 고등교육정책 기초. 대학교육, 96, 22-29.
- 곽병선, 배호순, 박명순, 이중순, 이정표. (2007). 2주기 전문대학 학과평가 진단 및 발전방안 연구. 제2007-1호. 한국전문대학교육협의회.
- 곽진숙. (2011). 학문분야별 평가인증제 도입과 운영에 관한 질적 사례 연구: 공학과 경영학을 중심으로. 교육평가연구, 24(3), 567-593.
- 교육부. (2011.7.1.). 새로운 대학 질서 확립을 위한 “대학구조개혁위원회” 출범. 교육부 보도자료.
- 교육부. (2014.1.28.). -대학 교육의 질 제고 및 학령인구 급감 대비를 위한- 대학 구조개혁 추진계획 발표. 교육부 붙임자료.
- 교육부. (2015.3.). 2015년 대학구조개혁 평가 기본계획(안). 교육부 붙임자료.
- 교육부. (2017.11.30.). 대학 기본역량 진단 및 재정지원사업 개편 시안 발표. 교육부 보도자료 및 참고자료.
- 교육부. (2019.12.). 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획. 교육부 붙임자료.
- 구현우. (2012). 제도변화의 통합적 접근: 신제도주의 하위 분과 간 통합적 접근의 가능성. 국정관리연구, 7(2), 69-109.
- 김민철, 차성현. (2018). 역사적 신제도주의 관점에서의 「학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률」 변천 분석. 교육정치학연구, 25(4), 147-176.
- 김병주. (1997). 대학평가의 현황과 정착방향. 대구효성가톨릭대 교육연구논집, 5, 223-245.
- 김상철, 주영달, 방지우, 정양순, 신범철, 윤지희, 김명현. (2017). 인증기관 대학평가의 쟁점과 과제. 교육문제연구, 30(1), 157-201.
- 김상철. (2018). 역사적 신제도주의를 통한 한국의 인성교육정책 변동과정 분석. 교육정치학연구, 25(4), 323-352.
- 김선명. (2007). 신제도주의 이론과 행정예의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로. 한독사회과학논총, 17(1), 211-239.

- 김선희. (2020). 신제도주의와 정책분석: 이론과 실제. 서울: 운성사.
- 김성혜. (1999). 한국의 실험대학의 도입과 전개과정 소고. 한국교육사학, 21, 119-139.
- 김신복, 김인희, 김재춘, 서정화, 신정철, 이무근, 이종재, 천세영, 최운실(2017). 교육정책의 역사적 변동과 전망. 서울: 서울대학교출판문화원.
- 김영상. (2017). 대학 구조개혁 평가에 대한 대학행정직원의 인식 분석. 석사학위논문. 고려대학교.
- 김용. (2015). 대학평가 제도에 대한 담당직원의 인식 및 직무태도. 석사학위논문. 전북대학교.
- 김윤권. (2005). 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. 한국정책학회보, 14(1), 299-327.
- 김정희, 정진철, 이현민. (2018). 호주 TEQSA와 홍콩 HKCAAVQ의 고등교육기관 평가인증 사례분석. 비교교육연구, 28(3), 49-75.
- 김종철. (1989). 한국 고등교육의 역사적 변천에 관한 연구. 연구보고 88-17-48. 한국대학교육협의회.
- 김종희. (2006). 5년 주기 학문분야평가인정제의 개선 방향: 평가대상 학문분야를 중심으로. 대학교육, 141, 76-86.
- 김태은. (2011). 두 가지 환류, 그리고 내생적 제도변화: 종합부동산세를 중심으로. 한국행정학보, 45(2), 27-56.
- 남재걸. (2012). 지방행정체제 개편의 경로진화 연구. 지방행정연구, 26(2), 55-88.
- 노명순. (2006). 대학입학정책 변화요인의 역사적 신제도주의적 분석. 석사학위논문. 고려대학교.
- 대학지성. (2021.2.7.). 동일한 평가대상에 유사한 평가지표... ‘대학기관평가인증’ 활용해 평가 단일화 필요. <https://www.unipress.co.kr/news/articleView.html?idxno=3015>에서 2023년 10월 15일 검색.
- 동아일보 (2015.8.7). “사회 수요 맞춰 대학 구조조정”. <https://www.donga.com/news/rel/article/all/20150807/72918365/1>에서 2021년 5월 21일 검색.
- 박주호, 오승은, 김승용, 유기웅, 엄태석, 이영학, 정동욱, 허탁. (2014). 대학경쟁력 강화를 위한 평가체제 개선방안 연구. 2013년 교육부 정책연구.
- 박진형. (2013). 대학평가정책 변화과정에 대한 신제도주의 분석. 교육연구논총, 34(2), 79-102.

- 박진형. (2014). 대학평가정책의 변화와 지속에 대한 제도적 분석. 박사학위논문. 서울대학교.
- 박준희. (2019). 신제도주의 경로진화 관점을 통해 본 대학구조개혁 정책 변동의 영향 요인 분석. 석사학위논문. 고려대학교.
- 박희주. (2021). 대학평가에 대한 대학 구성원들의 인식 비교 연구: 대학기본역량 진단과 대학기관평가인증을 중심으로. 석사학위논문. 연세대학교.
- 서영인. (2003). 한국대학교육협회의 평가체제 분석. 석사학위논문. 중앙대학교.
- 서영인. (2008). 대학 경쟁력 평가를 위한 평가준거 및 지표의 탐색. 박사학위논문. 중앙대학교.
- 서정화. (2007). 제23회 대학교육 정책포럼: 대학경쟁력 강화와 대학의 인적 자원 개발. 대학교육, 150, 108-117.
- 서호준, 남기정. (2015). 역사적 신제도주의 시각에서 바라본 신용보증제도의 변화: 경로의존 및 경로진화 모형의 적용을 중심으로. 입법과 정책, 7(1), 395-438.
- 송경오. (2022). 우리나라 고등교육 정책의 정책수단(policy instrument) 유형 분석. 한국콘텐츠학회논문지, 22(5), 585-599.
- 신묘철. (2017). 교원업무경감 정책변동 요인 분석. 박사학위논문. 공주대학교.
- 신은희, 장수명. (2016). 역사 교과서 국정화 과정에 대한 신제도주의 분석. 교육정치학연구, 23(4), 135-164.
- 신은희. (2019). 교육과정 변화의 제도적 맥락 분석: 혁신학교를 중심으로. 박사학위논문. 한국교원대학교.
- 신재영. (2019). 대학평가정책의 효과성 분석 모형 개발 연구. 박사학위논문. 중앙대학교.
- 신현석, 김상철, 장아름. (2020). 한국의 대학평가. 서울: 학지사.
- 신현석, 윤지희. (2018). 초등 교원수급정책 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석. 교육정치학연구, 25(4), 379-408.
- 신현석, 전상훈. (2007). 교원승진제도 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석: 정책적 시사점의 탐색. 교육행정학연구, 25(3), 129-149.
- 신현석, 전상훈. (2008). 교원연수제도의 문제와 개선에 대한 역사적 신제도주의 분석. 교육문제연구, 제32집, 167-192.
- 신현석. (2004). 대학 구조조정의 정치학(I): 역사적 분석을 통한 신제도주의적 특성 탐색을 중심으로. 교육정치학연구, 11(1), 90-120.

- 오성철. (2003). 박정희의 국가주의 교육론과 경제성장. 역사문제연구, 11호, 53-80.
- 유현숙, 임후남, 이정미. (2010). 2009년 대학공시정보를 활용한 대학평가. OR 2010-01-13. 한국교육개발원.
- 윤명선 (2022). 한국의 장학정책 변화 분석: 역사적 제도주의 관점을 중심으로. 박사학위논문. 충남대학교.
- 윤인재, 나민주. (2013). 신제도주의에 기반한 국내 교육정책연구의 동향과 과제. 교육정치학연구, 20(2), 75-101.
- 은민수. (2008). 유럽 복지국가의 연금정치(pension politics): 연금개혁과 정치적 경쟁구조. 한국정치학회보, 42(4), 477-499.
- 이상연. (2013). 대학 구조개혁의 전개과정과 인식의 차이에 관한 연구. 박사학위 논문. 경기대학교.
- 이석열. (2013). 이명박 정부의 고등교육 개혁정책에 대한 정치학적 분석. 교육정치학연구, 20(4), 213-239.
- 이슬아, 이연우, 한유경. (2019). 역사적 신제도주의 관점에서의 교원 연수 정책 분석: 2010~2019년을 중심으로. 교육정치학연구, 26(4), 81-105.
- 이슬아, 이연우, 한유경. (2021). 한국, 미국, 호주의 통합운영학교 관련 정책국제 비교 연구: 역사적 신제도주의를 중심으로. 비교교육연구, 31(3), 59-91.
- 이승용. (2009). 대학평가체제 개선에 대한 대학행정직원의 인식 연구. 석사학위 논문. 인하대학교.
- 이영신. (2022a). 신제도주의 관점을 적용한 교육정책연구 동향 분석. 학습자중심 교과교육연구, 22(13), 189-215.
- 이영신. (2022b). 대학 구조개혁 정책에 대한 비판적 담론 분석. 교원교육, 38(2), 273-313.
- 이영학. (2008). 미국 NCACS의 기관평가인증제 개혁과 시사점. 대학교육, 154, 58-65.
- 이윤철, 박성중, 김미선, 이철승. (2011). 자체평가 활성화 지원 사업 전문대학 자체평가 발전방안 연구. 연구 제2011-7호. 한국전문대학교육협의회.
- 이재술, 이민창. (2014). 경로의존인가 경로진화인가: 소득보장정책 변동과정의 사례분석. 한국행정논집, 26(2), 265-292.
- 이정민. (2022). 초·중등학교 학생상당 정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 박사학위논문. 이화여자대학교.

- 이투데이. (2021.9.2.). 대학기본역량진단 구조개혁위, 교육부 ‘집합’…탈락 대학들 “평가 재검토하라”. <https://www.ETODAY.CO.KR/news/view/2059025>에서 2022년 10월 9일 검색.
- 이현청, 정일환, 최영표, 현경석, 한용진, 한신일, 황인성, 김정희. (2005). 한국, 미국, 호주의 대학평가기구 분석을 통한 상호 협력방안 구축 연구. *비교교육연구*, 15(1), 115-141.
- 임후남, 김지하, 이강주, 문보은, 남신동, 김수연, 최금진. (2017). 한국 고등교육 평가체제 개선 방안 연구. 연구보고 RR 2017-09. 한국교육개발원.
- 장아름. (2015). 대학 구조개혁 정책의 변동과정 분석: 역사적 신제도주의의 제도 변화 관점 적용을 중심으로. 석사학위논문. 고려대학교.
- 장아름. (2018). 대학재정지원정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 박사학위논문. 고려대학교.
- 조홍순. (2006). 대학 구조조정 정책의 제약요인에 관한 역사적 신제도주의적 접근. *교육문제연구*, 제25집, 165-197.
- 주삼환. (2006). *고등교육연구*. 파주: 한국학술정보.
- 최권식. (2013). 대학 자체평가제도에 대한 평가와 제도적 개선에 관한 연구. 석사학위논문. 충북대학교.
- 최금진. (2015). 영국의 고등교육과 질 관리 평가에 관한 연구. *비교교육연구*, 25(4), 63-91.
- 최영표, 황인성, 김정희. (2005). 중국과 홍콩의 대학평가 비교 분석. *비교교육연구*, 15(2), 87-109.
- 충북일보. (2013.6.25.). 재정지원 못 받을라...대학평가인증 신청 못물. <https://www.inews365.com/news/article.html?no=293287>에서 2021년 6월 11일 검색.
- 하연섭. (2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴. *한국행정학보*, 36(4), 339-360.
- 하연섭. (2016). *제도분석: 이론과 쟁점(제2판)*. 서울: 다산출판사.
- 하영진. (2015). 한국 청소년 정책변동에 관한 연구: 역사적 제도주의를 중심으로. 박사학위논문. 원광대학교.
- 한국대학교육협의회, 한국대학평가원. (2016). 2016대학평가총람. RM 2016-25-716. 한국대학교육협의회.
- 한국대학교육협의회. (2002). *한국대학교육협의회 20년사*. 서울: 한국대학교육협

- 의회.
- 한국대학교육협의회. (2013). 한국대학교육협의회 30년사. 서울: 한국대학교육협의회.
- 한석. (2019). 국내·외 대학평가제도의 비교 분석. 한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집, 2019(7), 315-339.
- 한용진, 정일환. (2005). 한국과 일본의 대학평가체제 비교 고찰. 비교교육연구, 15(3), 79-108.
- 황수아. (2018). 국가교육과정 적정화 정책에 대한 역사적 신제도주의적 분석: ‘집중이수제’와 ‘핵심개념’을 중심으로. 박사학위논문. 고려대학교.
- Hacker, J. S. (2004). Privatizing risk without privatizing the welfare state: The hidden politics of social policy retrenchment in the United States. *The American Political Science Review*, 98(2), 243-260.
- Hacker, J. S. (2005). Policy drift: the hidden politics of US welfare state retrenchment. In Streeck, W. & Thelen, K. (eds.) (2005). *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. 40-82. New York: Oxford University Press.
- Mahoney, J., & Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2), 3-32.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In Mahoney, J., & Thelen, K. (eds.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. 1-37. New York: Cambridge University Press.
- Newman, F., Couturier, L., & Scurry, J., (2004). *The Future of Higher Education: Rhetoric, Reality, and the Risks of the Market*, 한양대학교 교무처(역). (2007). *대학 교육의 미래: 이상, 현실, 그리고 시장의 위험*. 서울: 한양대학교 출판부.

신진학자위원회 세션

교육과정 실행의 미시정치: 자율 초등학교 특성화교육과정 사례를 바탕으로

서 시 연(해밀초등학교 교사)

I. 서 론

‘정치’는 비단 국가의 일에만 한정되지 않으며, 종종 조직이나 개인의 상황에서도 같은 맥락으로 활용된다. 다양한 조직이론을 은유를 활용하여 정리한 Morgan(2006)의 저서에서 정치 은유는 크게 두 가지로 구분된다. 하나는 지배양식으로서의 정치이고, 다른 하나는 행위로서의 정치이다. 먼저, 지배양식으로서의 정치를 살펴보면, 특정 조직을 ‘독재주의’, 또는 ‘민주주의’와 같이 표현할 때 이미 묵시적으로 조직과 정치시스템 사이에 어떤 상응성이 전제된다(Morgan, 2006). 즉, 정부와 마찬가지로 조직 역시 구성원 간 질서를 창조하고 유지하기 위한 수단으로서 모종의 지배양식을 채택하는데, 대표적으로는 독재주의, 관료주의, 기술주의, 민주주의 등이 있다.

이와는 달리, 행위로서의 정치는 조직에서 일상적으로 벌어지는 정치 역학에 관심을 갖는다. 서로 다르게 생각하고, 다르게 행동하는 개인이 모인 조직에서 정치는 끊이지 않고 발생하기 때문이다(Morgan, 2006: 225). 구성원의 다양성으로 인해 때때로 긴장이 초래되고, 이러한 긴장은 정치적 수단을 통해 해소될 수 있다. 그러나 여기서 중요한 것은 특정 행동방침이 ‘어떻게 선택되는가’ 하는 문제이다. 대개 행동방침의 선택은 권력과 관련된다. 즉, 행위로서의 정치는 다양한 이해관계를 지닌 개인 또는 집단 간 갈등이 어떠한 권력 관계에 의해 해소되거나 지속되는가에 초점을 두고 조직 정치를 분석한다.

본 연구는 후자에 관한 것이다. 이해관계의 다양성으로부터 출발하는 행위로서의 정치가 바로 미시정치이기 때문이다. 미시정치는 기존 조직이론만으로 충분히 설명되지 못하였던 조직 내 현상을 보고, 해석하고, 설명할 수 있도록 돕는 대안적 방식이다(Willower, 1991). 조직 목표와는 별개로 존재하

는 구성원 개별 목표의 존재라든지, 목표가 유사한 이데올로기의 이익집단 형성이라든지, 이들이 행하는 전략, 영향력(권력)이라든지 하는 현상들 말이다.

학교 교육은 교육과정을 빼고 논할 수 없다(김용, 2004). 같은 맥락에서 학교조직 또한 교육과정을 빼고 논할 수 없다. 즉, 교육과정은 학교의 주된 과업으로, 학교에서 이루어지는 거의 모든 일이 교육과정과 직결되거나, 이를 지원하기 위한 것이라는 점에서(김용, 2004), 학교조직 관점에서도 역시 중요한 위상을 갖는다. 학교 중심의 만들어 가는 교육과정은 20여 년 이상 유지·발전되어 오고 있는 우리나라 교육과정 개발 및 개정 기조이다. 교육과정이 분권화되고, 교육과정에 관한 학교 자율성이 지속적으로 확대되면서 교사의 역할은 교육과정 사용자 및 실행자, 교수자를 넘어 최종 의사 결정자로 확대되었다(교육부, 2022). 즉, 교육과정 실행은 개별 교사에게 달려있다. 학교 또는 학년 수준의 협의를 거쳐 만든 교육과정이라 할지라도 교사에 따라 실천 방식이 달라질 수 있다. 조직 차원에서 이를 통제하기란 쉽지 않으며, 교사의 자율성 및 전문성, 수업권 등을 고려한다면 통제하여서도 안 될 일이다. 교육과정 실행에는 크고 작은 갈등이 동반된다. 저마다의 목표와 가치관을 지닌 교사들이 교육과정 실행 중 발생하는 여러 의사결정 상황에 저마다의 판단을 바탕으로 의견을 내거나, 결정을 내리고, 행동하기 때문이다. 이에 교육과정 분야뿐 아니라 교육행정 분야의 도움이 절실하다고 할 수 있으며(김도기, 문영빛, 권순형, 문영진, 2016), 본 연구의 관심은 그중에서도 교육과정 실행의 미시정치에 있다.

이는 교육이라는 하나의 같은 목표를 추구하는 교사들의 단일 집단으로 여겨지곤 하는 학교조직의 실제, 즉, 상당히 이질적인 개별 교사들이 각자의 목표를 달성하기 위해 협력하거나 대립하는 학교조직의 역동성을 드러내어 준다는 점에서 의의가 있다. 또한, 학교조직의 정치적 특성들은 행정의 대상이 될 수 있다는 점에서 주목할 필요가 있다. 미시정치 관점에서 갈등은 해소하거나 해결할 대상이 아닌 관리의 대상이다(Bolman & Deal, 1997). 교사 개인이 처해있는 맥락이나 개인의 이해관계는 통제하기 어려우며, 통제해서는 안 되는 부분도 존재한다. 그러나 ‘갈등’은 관리할 수 있으며, 어떻게 관리하느냐에 따라 개인 및 조직에 전혀 다른 영향을 미칠 수 있다는 점에서 분석의 의의가 있다. 이외에도 미시정치에 관한 이해가 학교조직 또는 맥락에 관한 제도적·정책적 지원이나 경영에 도움을 줄 수 있다는 점에서도 본 연구가 중요한 의의가 있다고 판단하였다.

본 연구의 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 나리초등학교 특성화교육과정 실행의 미시정치 맥락은 어떠한가?

둘째, 나리초등학교 특성화교육과정 실행의 미시정치 과정은 어떠한가?

셋째, 나리초등학교 특성화교육과정 실행의 미시정치 결과는 어떠한가?

II. 이론적 배경

1. 교육과정 실행

본 연구에서는 특성화교육과정을 하나의 정책 프로그램으로 바라보는 시각, 즉, 교육과정정책의 관점으로 접근하였다. 근래 정책 실천의 과정은 정책집행(policy implement)과 정책 실행(policy enactment)으로 구분되곤 한다. 정책집행은 ‘결정된 정책’을 실현하는 과정으로, 정책집행이론의 전개과정은 McLaughlin(1987)에 의해 1세대 하향식 접근, 2세대 상향식 접근, 3세대 통합적 접근으로 구분된다(이종재, 이차영, 김용, 송경오, 2016에서 재인용). 1세대 정책집행은 정책결정자의 관점에서 정책집행 단계별 집행을 위한 조건 및 정책집행의 방해요인 파악에 중점을, 2세대 정책집행은 정책결정에 의해 설정된 목표 달성 과정에서 개인 및 집단의 상호작용에 중점을, 3세대 정책집행은 1세대와 2세대, 즉, 하향식 접근과 상향식 접근의 통합에 중점을 두는 방식이다(이종재 외, 2016). 각 접근방식은 기본 가정이나 분석 단계 등에 있어서 상이하나, 정책을 이미 결정된 것, 기 설정되어 있는 목표 등을 강조한다는 점에서 일맥상통하다.

이와 같은 정책집행 개념의 하향식 일방향성, 정책 실행자의 수동성을 비판하며 제기된 개념이 ‘정책 실행’이다(Ball, Maguire, & Braun, 2012). 정책 실행자의 능동성과 주체성, 그리고 맥락을 강조하는 정책 실행의 개념은 다음과 같다.

정책 실행은 창의적인 정책 해석 및 재맥락화—정책 텍스트를 행동으로 번역하고 정책 아이디어의 추상적 개념을 맥락에 맞게 실행하는—를 포함하며, 이 과정은 또한 해석에 관한 해석(interpretation of interpretations)을 포함한다. 비록 해석에 있어서 자유의 정도는 권력기구와 각 정책이 처한 맥락에 따른 제한 및 가능성에 따라 다양하게 나타날 수 있지만 말이다(Ball 외, 2012: 11).

Ball 외(2012)에 의하면 해석(interpretation)은 최초의 읽기이며, 정책을 이해하는 것을 의미한다. 예를 들어, 텍스트가 정책 행위자들에게 무엇을 의미하는지, 그들이 무엇을 해야만 하는지 등에 관한 정치적이고 실질적인 읽기이며, 이는 회고적이며 동시에 미래지향적인 해독(decoding)이기도 하다. 이러한 해독은 조직의 문화 및 역사, 그리고 핵심 행위자의 정책 전기(biographies)와의 연관 하에 이루어진다. 따라서 해독은 작은 그림을 큰 그림에 연관 짓는 의미 만들기의 과정이라고 할 수 있는데, 이는 조직의 우선순위와 가능성을 정치적인 필요에 연관 짓는 것을 의미한다. 예를 들면, 현재 진행 중인 다른 정책과의 관계라든지, 정책을 실행하거나 실행하지 않음으로써 어떤 결과를 좇을 것인지 등이 고려될 수 있다. 즉, 해석은 정치적인 과정이자 전략이고, 기관 어젠다(agenda)에 관한 설명이자 창조이다(Ball 외, 2012)

해석이 정책의 언어에 관한 것이라면 재맥락화에 해당하는 번역(translation)은 실천의 언어에 가깝다. 해석이 전술에 관한 것이라면, 번역은 전략에 관한 것이다. 말하자면 번역은 정책과 실천 사이의 제3의 공간에 있는 것으로, 텍스트를 만들고, 그 텍스트를 행동으로 옮기는, 글자 그대로 정책을 실행하는 반복적인 과정이다. 이는 대화, 회의, 계획, 사건뿐만 아니라 다른 학교의 아이디어와 실천 차용 등의 전략을 통해 이루어진다. 즉, 정책은 번역을 통해 교실 실천으로 떨어지고(drip), 스며들며(seep), 흐른다(trickle down)(Ball 외, 2012). 그리고 이상의 과정을 통해 본래의 정책 텍스트와 실천 사이에는 상당한 거리가 발생한다.

정책 해석과 번역의 배경에는 맥락적 차원이 매우 중요하게 기능한다. 다시 말하면, 주관적인 해석 및 번역의 역동성에 관하여 객관적인 조건이 고려되어야 한다는 것이다. Ball 외(2012)는 이를 상황적 맥락, 전문적 문화, 물질적 맥락, 외부적 맥락, 네 가지로 개념화하였다. 그러나 이들 맥락은 각기 독립적으로 존재하는 것이 아니라 중첩될 수 있으며, 또한 서로 연관될 수 있는 것으로 보았다. 각 맥락적 차원의 개념을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 맥락적 차원들

맥락적 차원	개념
상황적 맥락	역사적·지역적으로 연계된 맥락, 예를 들면, 학교 소재지, 학교 역사, 학생 구성 등

맥락적 차원	개념
전문적 문화	상황적 맥락보다 덜 가시적인 변수들, 예를 들면, 지향하는 가치, 교사 헌신도와 경험, 학교의 ‘정책관리’ 등
물리적 맥락	학교의 물리적 측면, 예를 들면, 예산, 건물, 교직원 수준, 테크놀로지, 공공기반시설 등
외부적 맥락	더 넓은 지역 및 국가 정책의 틀에서 생산되는 압력과 기대, 예를 들면, 장학 평점, 학교 순위, 합법적 요구와 책무성 등

출처: Ball 외(2012: 28)

정책 실행의 정치적 특성 및 맥락, 정치 행위자 등에 관한 강조는 Bourdieu(1984)의 장과 아비투스 이론에서도 잘 드러난다. Bourdieu(1984)에 의하면 ‘장’은 외부로부터의 제약이나 영향력이 ‘굴절,’ ‘재구조화’ 및 ‘재번역’ 되는 곳이다. 이러한 굴절은 장 자체의 역사, 법칙, 고유한 기능원리와 규칙 등 장이 가지는 상대적 자율성으로부터 기인한다. 모든 장은 투쟁의 공간으로, 자본의 불평등한 분포가 구조를 결정한다. 즉, 장의 구조는 투쟁에 가담한 제도 또는 행위자들 간 역학 관계의 한 상태라고 말할 수 있으며, 행위자들은 장의 존재와 관련되는 몇 가지 근본적인 이해관계를 공유한다(Bourdieu, 1984: 125-127).

아비투스란 ‘장의 내재적 구조를 체화한 육체이며, 세계에 대한 지각과 이 세계에서 행동하는 육체(Bourdieu, 1994: 174)’이다. 사회적 공간의 아비투스와 장의 아비투스는 연관되어 있으나, 구분되어야 하며, 장에 이어 굴절이 일어나는 두 번째 구조가 장의 아비투스라는 점에서 이는 매우 중요한 위상을 차지한다.

학교조직의 다양한 맥락에 의해 정책 실행 양상이 달라지는 것은 학교의 장에 따라 정책이 다르게 굴절되는 것과 일맥상통하다. 게다가 장 이론은 자원의 분포 및 이해관계에 기반하는 장의 구조까지 설명함으로써 보다 역동적으로 조직을 분석할 수 있는 관점이 될 수 있다. 또한, 행위자의 아비투스가 장에 이은 두 번째 굴절 요인이 된다고 하였는데, 이는 전문적 맥락 중 개인적 맥락의 영향이 강조되는 것과 유사하다. 엄밀히 말하면 아비투스는 개인의 성향과는 구분되는 무의식적이고 자동적인 표현이지만, 이 또한 개인에 따라 다르며, 정책 실행에 유의미한 영향을 준다는 점에서 고려할만한 가치가 충분하다.

교육정책의 과정에서 정책 과정의 정치적 성격 및 주된 행위자들의 실체를

파악하는 일은 주된 연구 주제 중 하나이다. 교육정책 분야에서 과거의 주된 관심이 정책 결정의 정치적 과정에 있었다면, 근래에는 정책집행 및 정책 실행 단계의 정치적 성격이 주목받고 있다(이종재 외, 2012). 이는 잘 만들어진 정책이 정책 성공을 보장하지는 못하며, 실천 단계가 정책의 성패에 결정적인 영향을 미친다는 인식 변화에 따른 것이다(Maguire, Braun, & Ball, 2015).

정리하자면, 정책은 행위자들이 정확히 무엇을 해야 한다고 알려주지도, 실천을 명령하거나 결정해주지도 않는다(Ball 외, 2012). 교육과정 실행도 마찬가지이다. 이에 교육과정 ‘텍스트’는 ‘해석’을 거쳐 행동으로 ‘번역’되어야 하며, 역사와 맥락, 가용 자원과의 관련 하에 ‘실행’되어야 한다. 그리고 이 과정은 필연적으로 누가, 무엇을, 얼마나 얻을 수 있느냐에 관한 결정이라는 점에서 정치적이다(이종재 외, 2012).

2. 미시정치

조직에 관한 정치적 관점은 조직을 완전히 통합된 하나의 체제가 아닌, 다양한 이해관계의 집합으로 본다. 이와 같은 관점에서 조직 의사결정, 권력과 권위 구조, 이질적 목표와 자원 할당 등의 상황은 조직 내 정치와 큰 연관이 있다. 정치이론가들의 주요 논지는 어떤 조직이든 일상적인 조직 생활에서 정치가 상당히 지배적인 부분을 차지한다는 것이었다(Spaulding, 1994; Mintzberg 외, 2009). 기존 조직론의 관점과 정치적 관점에서 사용하는 열쇳말을 비교·대조하여 살펴보면 <표 2>와 같다.

<표 2> 기존 조직론의 관점과 조직에 관한 정치적 관점 비교

기존 조직론의 관점	조직에 관한 정치적 관점
권위	권력
목표 일관성	목표 다양성
이념적 중립성	이념적 논쟁
합의	갈등
동기유발	이해관계
의사결정	정치적 행동
동의	통제

출처: Ball(1987: 8)

조직에 관한 정치적 관점을 나타내는 용어는 하나로 통일되지 못한 채 정치 또는 정치학(politics), 정치적 관점(political perspective), 미시정치(micro-politics) 등으로 혼재되어 나타난다. 이에 본 연구에서는 이들 개념이 조직의 구조보다는 조직 내 행위자 및 정치적 행동에 초점을 맞춘다는 점에서 여타의 정치적 관점(거시적 또는 구조적)과의 구분을 위해 ‘미시정치’로 용어를 통일하여 활용하였다.

Blase(1991)는 갈등 상황뿐만 아니라 협력적인 상황 또한 미시정치의 영역으로 인정하였고, 조직 및 공동체적 요인이 학교 미시정치 형성에 중요한 역할을 한다는 점, 그리고 학교 구성원이 영향력 행사뿐만 아니라 스스로를 보호하기 위한 목적으로도 미시정치적 전략을 활용함을 밝혔다. 기존 여러 학자의 정의와 개념 및 이상의 발견을 바탕으로 Blase(1991)는 다음과 같이 통합적인 정의를 내렸다.

미시정치는 개인/집단이 조직에서 자신의 목적을 달성하기 위하여 공식적, 비공식적 권력을 사용하는 것을 의미한다. 대체로 정치적인 행동은 개인들/집단들 사이의 인식 차이로부터 비롯되며, 권력을 행사하고자 하는 동기와 결부된다. 의식적이든 무의식적이든 이러한 행동들은 주어진 상황 속에서 정치적인 의미를 가질 수 있다. 협력적이든 대립적이든 개인/집단의 행동과 그 과정은 모두 미시정치 영역에 해당한다(Blase, 1991: 11).

미시정치 분석에 있어서 학자에 따라, 또는 연구 주제에 따라 상이한 분석틀이 활용되며, 구성 개념 또한 다르게 채택된다. 이에 본 연구 또한 연구 주제에 알맞게 구성 개념을 통합·재구성하였으며, 최종적으로 ‘이해관계, 갈등, 권력’을 채택하였다.

가. 이해관계

이해관계(interest)는 개인이 특정한 행동을 하게끔 이끄는 목적, 가치, 욕망, 기대, 그리고 지향성 및 경향성과 같은 포괄적 성향에 관한 것이다(Morgan, 2006). 이와 같은 포괄성은 선호의 개념으로 표현되기도 하는데, 정치 행위에 관여하는 사람의 선호는 개인의 이해관계, 신념, 아이디어, 그리고 명분 등을 반영하는 것이다(이종재 외, 2012). 즉, 이해관계뿐만 아니라 개인이 옳다고 여기는 신념, 아이디어, 명분이 정치적 행위를 통해 추구될 수 있다.

이해관계가 일치하지 않는 경우 이해관계들 사이에는 긴장이 발생한다. 이러한 긴장은 개인이 일과 조직을 대하는 태도를 본질적으로 정치적인 것으로 만들어 버린다. 즉, 일과 여가 사이에서, 현재와 미래 사이에서 고민하는 개인은 일정한 지향점을 정하고 적당한 타협점을 찾게 되는데, 이는 결과적으로 경력지상주의, 승부사 기질, 직무 몰입, 경직성, 자기영역 보호, 열망, 무관심, 요령 행위 등으로 나타나게 된다는 것이다(Morgan, 2006). 이 같은 행위들이 개인의 조직 생활에 정치적인 성격을 부여하는 대표적인 것들이다.

이해관계 분석에서 주의할 점은 이해관계가 겉으로 드러나지 않을 수 있다는 점이다. 이해 당사자는 이해관계를 숨기거나 호도할 수 있으며, 사실과 다른 이해관계를 내세울 수도 있다. 이에 진실한 이해관계를 파악하려는 노력이 필요하다.

양파기법은 개인 또는 이익집단 내 이해관계를 드러내는 데 활용될 수 있는 방법이다(이선우, 조은영, 임다희, 2021). 갈등의 원인이 되는 이해관계를 양파와 같이 여러 층으로 구분하여 분석하는 기법으로, 가장 바깥쪽은 모두가 알도록 공적으로 취하고 있는 입장(말하는 것, 주장하는 것), 그 안쪽은 표면적으로 원한다고 주장하거나 피하고 싶은 것을 포함하는 이익(진정으로 원하는 것)이고, 가장 내면은 본질적으로 반드시 충족되어야 하는 욕구(충족되어야만 하는 것)로 구성된다.

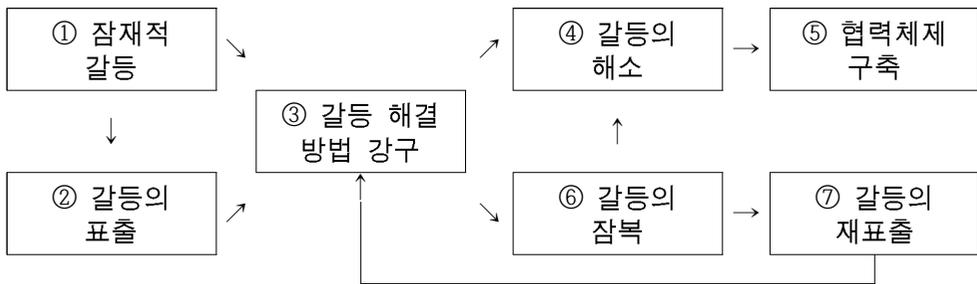
개인의 독자적인 이해관계는 다른 구성원의 존재를 인식하기 시작하면서 보다 정치적인 것이 된다. 이해관계가 일치하는 경우 구성원들은 연합을 구축함으로써 자신들의 이익을 증진할 전략을 마련하고, 이를 통해 자신들의 권력과 영향력을 신장시키는 일에 상당한 관심을 기울이게 된다. 이와 같은 관점에서 조직은 조직 목표 달성을 위한 하나의 연합이면서, 동시에 크고 작은 구성원들의 연합으로 구성되며, 연합 구축은 조직 생활의 매우 중요한 차원이 된다(Morgan, 2006).

나. 갈등

갈등(conflict)은 이해관계의 차이로부터 발생한다(Morgan, 2006). 개인 및 연합의 이해관계가 다양한 만큼 갈등의 양상 또한 다양하다. 갈등은 사적일 수도, 연합 사이의 것일 수도 있고, 조직 구조와 역할, 태도 속에 내재된 것일 수도, 자원의 희소성으로 인해 발생하는 것일 수도 있다. 또한, 갈등은 겉으로

드러날 수도, 속에 감춰져 있을 수도 있는 것으로 조직 내에 항상 존재한다.

갈등이나 문제 상황이 발생하였을 때, 조직과 구성원 모두는 특정한 반응을 하기 마련이다. 갈등관리는 행정학의 한 분야로서 갈등의 본질 파악을 위한 다양한 분석기법들이 개발되어 왔다. 대표적으로 갈등 5단계기법이 있다(이선우 외, 2021). 갈등 5단계기법은 Brahm(2003)의 갈등단계모델에 기반하여 갈등을 잠재적 갈등, 갈등 출현, 심화, 진정, 갈등 처리 및 해결의 다섯 단계 시기로 구분한다(이선우 외, 2021). 이 기법은 갈등을 시간의 흐름에 따라 입체적으로 분석할 수 있다는 장점이 있지만, 연구자가 임의로 갈등을 분류할 수밖에 없으며 단계 구분이 쉽지 않다는 한계가 있다. 이외에도 갈등의 전개 내지는 진행에 관한 학자들의 견해는 다양하다. Mynnery(1985)는 갈등 이전, 갈등 상황, 갈등 이후의 3단계(김경운, 2010에서 재인용), 남수경(2005)은 [그림 1]과 같은 분석 모형을 제시한 바 있다.



[그림 1] 정책갈등 분석모형

출처: 남수경(2005: 459)

이와 달리 상황적합론의 관점에서 갈등에 대처하는 적절한 행동을 유형화하는 방식도 있다. Thomas(1976)의 다섯 가지 갈등관리 유형은 개인이 갈등을 대하는 다양한 방식을 잘 보여준다(Morgan, 2006에서 재인용). 그는 갈등을 일으키는 두 가지 기본적인 행동 차원을 ‘다른 사람(조직)의 이익을 충족시키는 정도’와 ‘자신의 이익을 주장하는 정도’로 설정하고, 연속선상에 있는 것으로 가정하여 회피형, 타협형, 경쟁형, 수용형, 협력형으로 개념화하였다. 상황적합론은 특정 유형이 절대적으로 우수하다고 보는 것이 아니라, 상황에 따라 적절한 갈등관리유형이 존재하기에 적절한 유형을 선택하여 활용할 수 있어야 함을 역설한다.

갈등에 관한 미시정치적 관점의 초점은 해결이 아닌 전략 및 전술에 있다(Bolman & Deal, 1997). 갈등이 사라지지 않는 것이라고 가정하였을 때 제기되는 질문은 ‘어떻게 하면 갈등을 최대한 이용할 수 있을 것인가’이다. 상황에 따라 갈등을 증가 또는 감소시키기 위한 개입이 필요하며, 갈등의 양보다 중요한 것은 갈등을 어떻게 관리할 것인가의 문제이다. 제대로 관리되지 못한 갈등은 내분이나 파괴적인 권력 투쟁으로 이어질 수 있는 반면, 잘 관리된 갈등은 창의성과 혁신을 촉진하여 조직을 활기차고, 효과적인 곳으로 만들 수 있다(Bolman & Deal, 1997).

다. 권력

일찍이 Weber(1984)는 권력을 사회적 관계 내의 개인이 어떠한 저항에도 불구하고 본인 의사를 관철할 수 있는 위치에 있을 가능성이라고 정의하였다. 유사한 맥락에서 미국의 정치과학자 Dahl(1957)에 의하면 권력이란 ‘다른 사람으로 하여금 만일 그렇게 하지 않았으면 행하지 않았을 어떤 일을 행하도록 만들 수 있는 능력’이다(Morgan, 2006에서 재인용). Morgan(2006)은 대부분의 조직론이 위 정의로부터 출발하고, 아직 권력을 설명하는 분명하고 일관된 정의가 내려지지 못한 상태임을 지적하며, 권력을 ‘누가, 무엇을, 언제, 어떻게 획득하는지에 영향을 미치는 것으로, 갈등을 궁극적으로 해소하는 수단이 된다’라고 정의하였다.

French & Raven(1959: 263-268)은 권력의 기반을 합법적, 전문적, 준거적, 보상적, 강제적, 정보적 권력의 여섯 가지로 제시하였다. 합법적 권력은 공식적 지위에 기반을 두는 권력으로 법규, 제도, 공식적 규칙 등에 의해 선출되거나 임명된 리더가 행사하는 권력이고, 전문적 권력은 권력 행사자가 지니고 있는 전문 기술이나 지식, 경험에 기반을 두는 권력, 준거적 권력은 다른 사람이 특정인에 대해 갖고 있는 신뢰나 존경, 매력에 기반을 두는 권력, 보상적 권력은 권력 행사자가 수용자가 원하는 보상을 제공할 수 있는 능력에 기반을 두는 권력, 강제적 권력은 권력 행사자가 수용자에게 두려움을 유발할 수 있는 능력에 기반을 두는 권력이며, 정보적 권력은 타인이 갖고 싶어 하거나 필요로 하는 지식·정보를 가지고 있는 데에서 나오는 권력이다. 이 중 합법적, 보상적, 강제적, 정보적 권력은 조직적 지위에 의해 부여되는 것으로 지위가 높을수록 이러한 권력을 가질 확률이 높아지는 지위 권력이며,

전문적, 준거적 권력은 이성, 지도성, 지식, 대인관계 기술 등 개인적 성향에 의존하는 개인 권력이라고 할 수 있다.

미시정치는 종종 권력 게임으로 설명되기도 한다. Mintzberg(1989: 238-240)는 권력 게임을 권위에 저항하기 위한 게임, 그 저항에 대항하기 위한 게임, 권력 기반을 구축하기 위한 게임, 반대자를 패배시키기 위한 게임, 조직을 변화시키기 위한 게임의 다섯 가지로 구분하고, 각각에 해당하는 게임의 종류를 제시하였다(Mintzberg 외, 2009에서 재인용). 여기서 주의할 점은 ‘게임’이라는 단어가 보여주는 것처럼 정치 게임과 실제 현상에는 차이가 존재한다는 점이다. ‘반란게임’이 있었다고 해서 실제 ‘반란’이 일어난 것은 아니기 때문이다. 반란게임은 조직 내에서 가장 흔히 일어나는 정치게임 중 하나로, 저항에서부터 사보타주, 반란에 이르기까지 그 스펙트럼이 상당히 넓다(Hoy & Miskel, 2013). 즉, 다양한 정치게임 개념들은 조직 내 정치 행위의 역동성을 드러내기 위해 반란, 제국 건립 등의 용어를 취하고 있지만, 실제 조직에서 일어나는 현상은 본래의 의미보다 그 규모나 정도가 작고, 약하다.

그러나 이상의 분석 시각들은 애당초 왜 특정 구성원이나 부서만이 권력을 가질 수 있는가에 관한 설명을 제시하지 못하고 있다(유홍준 외, 2021). 즉, 권위를 바탕으로 하는 권력의 상하관계가 이미 상정되어 있으며, 불평등한 자원 배분을 당연시하고, ‘반란,’ ‘밀고,’ ‘정변’ 등 아래에서 위를 향하는 권력 또는 전략의 활용에 부정적인 인식을 기반으로 한다는 점에서 한계를 갖는다.

이와 같은 비판으로부터 ‘권력관계’ 개념이 등장한다. 권력-주체-지식 관계에 관한 아이디어를 발전시킨 Foucault(1980)에 의하면 권력은 소유될 수 있는 어떤 것도, 실재하는 것도 아니며, 자유라고 부르는 것 너머에 있는 것도, 자유에 반대되는 것도 아니다. 그는 권력이 매우 다양한 종류의 관계에서 작동하는 ‘항상 거기에 이미’ 존재하는 것이라고 보았다(Ball, 2012에서 재인용). Foucault(1979)에 의하면 ‘권력은 실재를 생산한다.’ 권력은 개인이 할 수 있는 것과 말할 수 있는 것, 생각할 수 있는 것에 관한 것이라는 점에서 담론적이며, 개인을 권력관계 내에서 활동적이게 만든다. 그가 ‘미시물리학’이라 부른 권력관계의 기본 분자는 개인적 선택, 상호작용, 행동(전략)으로, 보다 일반적인 사회적 패턴(전술)을 함께 생산하는 것이라고 보았다(Ball, 2012에서 재인용). 그리고 그 결과 개인을 규율하고, 제조한다. 즉, 권력관계를 강조하는 입장에서 누가 권력을 가지고 있는지, 권력의 원천이

무엇인지와 같은 문제보다 중요한 것은 ‘권력이 어떻게 행사되는가’에 관한 문제이다(Foucault, 1975). 권력의 결과 주체가 형성되는 과정, 그 메커니즘을 이해하고자 하는 것이다. Foucault(1975)는 신체의 활동에 대한 면밀한 통제를 가능하게 하고, 체력의 지속적 복종을 확보하며, 체력에 순종-효용성의 관계를 강제하는 방법을 ‘규율(discipline)’ 이라고 명명하였다. 규율은 확장과 다양화, 일반화를 통해 규율 사회라고 할만큼 일반적인 방법으로 자리잡았다. 그리고 개인은 규율 권력의 담론적 관계에 의해 주체로 만들어지며, 그것에 예속된다(Ball, 2012). 이에, 권력의 행사를 당연하게 받아들이지 않으며, 다르게 볼 수 있음을 이해하는 일은 매우 중요하다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구는 가칭 나리초등학교 단일 사례에 관한 질적 사례연구의 방법으로 수행되었다. 2020년 9월에 개교한 나리초는 자율학교이자 내부형 교장 공모로 인하여 개교 이전부터 많은 주목을 받았다. 자율학교란 초·중등교육법 제61조에 따라 ‘학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 학교’로, 초·중등교육법 시행령 제105조(학교 및 교육과정 운영의 특례)에 따라 교육감이 지정 또는 학교장이 신청하여 운영하는 학교이다. 초·중등교육법 시행령 제21조제1항, 제24조제1항, 제26조제1항, 제29조제1항, 제31조 등에 의거하여 자율학교는 교감 및 교장의 자격, 수업, 학년제, 교과용 도서의 사용, 학교운영위원회의 설치, 수업연한 등에서 자율권을 갖는다. 특히 제21조제1항과 관련하여 교장 자격증이 없더라도 일정 기준을 충족하는 공모 교장이 부임할 수 있다는 점에서 교장공모제와 밀접한 관련이 있다. 즉, 나리초는 교육공무원임용령 제12조의6 제1항 제2호 가목에 따라 ‘개별 학생의 적성·능력 개발을 위한 다양하고 특성화된 교육과정’을 운영하도록 교육감이 자율학교로 지정하여 개교한 학교이며, 따라서 이에 적합하다고 여겨지는 내부형 공모 교장이 임용된 것이다. 새로운 학교를 만들겠다는 교육감의 강한 의지에 걸맞게 혁신예비학교로 출발한 나리초는 2021년 곧바로 혁신학교로 지정되었다. 연구참여자는 나리초 교원 총 10명으로 다음과 같으며, 이름은 모두 가명을 사용하였다.

<표 3> 연구참여자 정보

순서	이름	성별	연령대	교직경력*	직급	담당 업무
1	이교장	남	40대	20년	교장	
2	김지혜	여	40대	15년 6월	교사	전담, 학교두레장(부장)
3	이미화	여	40대	16년 11월	교사	전담, 마을두레장(부장)
4	김태수	남	30대	7년	교사	3-4학년군 군장*** (부장)
5	이준호	남	30대	13년	교사	5-6학년군 군장(부장)
6	정다정	여	30대	7년	교사	2학년 학년장(부장)
7	김승희	여	30대	6년	교사	6학년 학년장(부장)
8	신민재	남	30대	9년	교사	5학년 담임
9	송수민	여	30대	12년	교사	5학년 담임
10	서희주	여	20대	4년	교사	6학년 담임

* 2021년 3월 기준

본 연구의 주된 자료 수집은 참여관찰과 심층면담을 통해 이루어졌다. 우선, 참여관찰은 부장회의에 해당하는 기획회의나 전교직원 다모임 등에 빠지지 않고 참여하여 현장일지를 작성하였다. 심층면담은 연구참여자별 개별 면담을 2-3회, 회별 1-2시간 정도로 실시하였다. 교육과정 운영의 단계 중 준비와 편성에 관하여 1회, 운영과 평가에 관하여 1회, 필요시 면담을 추가하는 방식이었다. 또한, 반구조화된 면담(semi-structured interview) 방식으로 미리 준비한 일련의 질문을 한 뒤, 좀 더 풍부한 정보를 얻기 위한 개방형 질문을 추가로 제기하였다.

분석 절차는 질적 연구에서 일반적으로 사용되는 반복적 비교분석법을 활용하여, 전사자료의 ‘개방 코딩’, ‘범주화’, ‘범주 확인’ 순서로 실시하였다. 또한, 타당도와 신뢰도를 확보하기 위해 동료 연구자의 조언과 지적, 연구참여자에 의한 연구 결과의 평가 작업, 심층적 기술 방법을 적극적으로 활용 및 적용하였다. 또한, 연구 윤리와 관련하여 생명윤리위원회(IRB) 심의를 받고, 통과하였으며, 연구 종결을 앞두고 연구참여자로부터 다시금 검토를 받는 등의 노력을 기울였다.

IV. 연구결과

1. 특성화교육과정 실행의 미시정치 맥락

첫 번째 연구문제는 ‘나리초등학교 특성화교육과정 실행의 미시정치 맥락은 어떠한가?’이다. 교육과정 실행은 학교가 처해있는 맥락과의 연관 속에서 파악되어야 한다. 맥락이 달라지면 교육과정의 실행 양상 또한 다르게 나타날 수 있기 때문이다. 또한, 이렇게 하였을 때 교육과정 실행 및 학교 조직의 정치적 특성에 관한 더 깊은 이해가 가능하며, 실질적으로 도움이 되는 시사점을 도출할 수 있기 때문이다.

나리초는 ‘자율학교 지정’이라는 특수한 맥락으로 인하여 본 연구의 연구대상교로 선정되었다. 이에 여기서는 연구의 출발점이 되는 상황 맥락으로서의 ‘자율학교 지정’ 및 관련 배경에 관해 살펴볼 것이다.

가. 지역: 특화 설계 적용에 따른 외부의 관심과 기대

나리동은 세종특별자치시 내에서도 공공시설 통합설계, 특화 설계로 잘 알려져 있다. 공공시설 통합설계란, 마을의 중심에 학교(유·초·중·고), 복합커뮤니티 센터, 체육공원 등이 위치하고, 이러한 중심부를 공동주택 및 상업시설 등이 감싸고 있는 구조를 말한다. 이외에도, 마을 전체를 아우르는 입체 보행로(육교)가 조성된 점, 학교를 접한 생활가도가 지그재그 형태로 조성되었으며, 신호등이 아닌 회전교차로로 조성된 점, 저층으로 분산 배치된 학교 건물의 형태까지도 나리동 특화 설계에 포함된 것이었다(행복청, 2020.9.23.). 이 같은 지역적 특성을 배경으로 세종시교육청은 나리동에서 시범적인 마을 연계 사업이 가능할 것이라고 보았다. 따라서 관내 최초 ‘자율학교 지정’ 및 ‘내부형 교장 공모’라는 결정을 내렸다. 즉, ‘지역’이라는 상황적 맥락이 적극적으로 해석되었으며, 그 결과, 나리초가 자율학교로 지정될 수 있었다.

나. 자율학교 지정: 내부형 공모 교장의 부임

법에 의거하여 ‘자율학교’는 교감 및 교장의 자격, 수업, 학년제, 교과용 도서의 사용, 학교운영위원회의 설치, 수업연한 등에서 자율권을 갖는다.

다른 무엇보다도 교장의 자격에 있어서 자율이 주어지는 덕분에 내부형 교장 공모 및 부임이 가능하다. 또한, 동법 시행령에 의거하여 교육과정 운영의 특례를 받아 학교 특성화교육과정을 자율적으로 편성·운영할 수 있다. 국가 교육과정 제2장 ‘학교 급별 교육과정 편성·운영의 기준’, 제5절 ‘특수한 학교에서의 교육과정 편성·운영’, 제바목에서도 자율학교의 특성화교육과정 편성·운영에 관해 다음과 같이 밝히고 있다(교육부, 2022). 교육과정 편성·운영의 구체적인 사항은 시·도 교육청 지침을 따르도록 하고 있으나, 세종시교육청의 경우 현재까지 ‘자율학교’에 관한 별도 지침이 미비한 상황이다.

특성화학교, 자율학교, 재외한국학교 등 법령에 따라 교육과정 편성·운영의 자율성이 부여되는 학교의 경우에는 학교의 설립 목적 및 특성에 따른 교육이 가능하도록 교육과정 편성·운영의 자율권을 부여하고, 이와 관련된 구체적인 사항은 시·도 교육청(재외한국학교의 경우 교육부)의 지침에 따른다.

초·중등교육법 시행령 제105조 제2항에 따르면 자율학교를 운영하려는 학교의 장은 신청서를 작성하여 교육감에게 제출하여야 한다. 또한, 제2항에도 불구하고, 교육감이 특히 필요하다고 인정하는 경우 공립학교를 자율학교로 지정할 수 있다. 이 경우 지정을 받은 학교의 장은 제2항의 신청서에 준하는 계획서를 작성하여 교육감에게 제출하여야 한다.

나리초 사례는 교육청에 의해 자율학교로 지정 받았다는 점에서 후자가 가깝다. 그러나 신설학교이기에 학교의 장이 공석인 상황에서, 교육청은 내부형 교장 공모를 시행하게 되었다. 당시 나리초 내부형 교장 공고문을 살펴보면 아래와 같다.

<p>1. 목적</p> <p>가. 세종교육청 미래교육체제 모델 학교 운영</p> <p>나. 학교혁신의 기반 위에 지역의 인프라를 활용하는 교육 시스템 구축</p> <p>다. 승진 위주의 교직 문화 개선 및 교장 임용 방식 다양화의 도입 취지를 살려 교장공모제를 확대함으로써 단위학교의 책무성 제고</p> <p>2. 공모 유형 및 임용 기간</p> <p>가. 공모 유형: 내부형</p> <p>나. 임용 기간: 2020. 9. 1. ~ 2024. 8. 31.(4년)</p>
--

[그림 2] 나리초등학교 교장 공모 공고문(일부 발췌)

‘미래교육체제 모델 학교 운영’ 이라든지, ‘지역의 인프라를 활용하는 교육 시스템 구축’ 등 제시된 학교장 공모의 목적은 나리동에 시범적으로 마을교육공동체를 조성하고자 하였던 교육청의 의지를 잘 드러내어 준다. 즉, 교육청에서 마을 연계를 골자로 하는 미래교육에 방점을 찍은 까닭에 나리초의 마을 연계는 환경적·정책적으로 필연에 가까운 것이었다. 그리고 이와 같은 아이디어는 내부형 공모 교장이 된 이교장과의 면담 등에 잘 드러나 있다.

[면담] #1. 이게 의도했던, 의도하지 않았던, 혹은 그 신설 학교가 계속 만들어지면서 여러 시행착오를 겪으면서 이런(나리초) 모델을 만들어낸 거죠. 그러니까 되게 중요한 의미가 있죠. 이게 사실 공간적으로 시하고 교육청이 협력해서 만든 거잖아요, 여기는. ... 나름 한편으로 내가 가지고 있는 생각은 여기에 이 학교가 가지고 있는 공간적 특성이라든지 시대적 흐름이라든지 내가 표현하지 않더라도 사람들 마음속에는 어느 정도 나는 있다고 생각해요. 여기는 마을과 같이 해야 돼. 여기는 좀 다른 곳이야. 이런 생각들은 학부모도 가지고 있고 학생들은 모르겠지만 그런 거 가지고 있을 거라 생각해요. 왜냐면 주민들도 지나가다가 ‘저기 학교에 있네?’ 그러니까 접촉할 수 있는 면이 일상적으로 생기는 곳이잖아요. 다른 경우는 사실 내가 학부모회 활동하거나 그렇지 않으면 학교에 가기가 쉽지 않거든. 근데 여기는 공원 가면 학교를 보는 거예요, 이렇게. 그러다가 누군가는 ‘들어가 볼까?’ 그런 공간이라는 거죠(이교장_2).

자율학교 지정은 맥락에 관한 해석의 주체가 교육청에서 학교장으로 변화하였음을 의미한다. 이에 따라 교육청에서 의도하였던 ‘마을 연계 사업’은 이 교장의 ‘마을인생학교’로 구체화 되었으며, 학교 비전으로 자리잡게 되었다.

다. 역사: 무에서 유를 창출해 나가는 신설학교

나리초는 2020년 9월 1일자로 개교한 신설학교이다. 세종시교육청은 신설학교의 빠른 안정을 지원하기 위한 하나의 방법으로 신설학교 개교 T/F팀을 운영한다. 개교 T/F팀에 속한 교사들은 개교 전 몇 개월 간 정기적으로 만나 학교의 기틀을 세우고, 관계를 형성한다. 나리초의 경우 개교 T/F팀 교사가 열두 명으로, 다섯 명 내외의 교사를 모집하는 다른 신설학교와 비교하였을 때 상당히 많은 편에 속하였다.

개교 T/F팀 외 대부분의 자리는 복직교사 및 신규교사로 채워지는 경향이

있다. 신설학교 근무가 힘들다는 인식이 강해 관내 전보로 신설학교 근무를 희망하는 교사가 거의 없기 때문이다. 게다가 나리초는 9월 1일 개교로 교사 전보가 없는 시기였다. 따라서 복직교사 및 신규교사로 남은 자리가 채워지게 되었다.

신설학교는 학교의 비전과 목표, 학교 교육과정 및 교육 활동 등 하나부터 열까지 새로 만들어 나가야 한다는 난점이 있다. 그러나 이러한 맥락은 특성화교육과정 실행에 오히려 긍정적으로 작용하였다. 계승해야 할 역사가 있다거나 기존에 해 오던 교육과정이 있는 상황에서 기존의 것을 변경하거나 없애고 새로운 무언가를 도입하기는 쉽지 않기 때문이다. 즉, 나리초는 학교 교육과정의 첫 출발부터 특성화교육과정을 반영함으로써 보다 수월하게 실행의 기반을 다질 수 있었다.

[면담] #2. 이게 만약에 지금 특성(화 교육과정) 이걸 한다고 하면 지금 현재 1년 반 지난 시점에 쉽지 않았을 거예요. 난 그렇게 생각해요. 그때는 그러니까 T/F 사람들도 있고, 신규교사도 있고, 복직교사도 있는데, 이 사람들이 모두 다 마음은 같지 않죠. ... 초기에 왔을 때 이걸 시도했기 때문에 가능했다. 이런 생각들을 좀 가지고 있죠(이교장_2).

개교 T/F팀과 복직 및 신규교사라는 교사 구성 또한 긍정적으로 작용하였다. 오랜만에 학교로 돌아온 복직교사와 학교가 처음인 신규교사는 이견이 있더라도 이를 드러내기 어려운 입장에 있다. 경험이 부족하거나 없기 때문이기도 하고, 반년여 기간 애쓴 개교 T/F팀의 노고를 잘 알기 때문이기도 하였다. 게다가 나리초의 경우 개교 T/F팀이 열두 명이나 되는 상황이다 보니 복직 및 신규교사들은 의문점이나 불만이 있더라도 겉으로 잘 드러내지 않는 양상이었다. 반대 의견을 내더라도 수적으로 받아들여지기가 쉽지 않은 구조이기 때문이다. 결과적으로, 학교 전체로 보면 의사결정이 수월하게 이루어질 수 있었다. 특성화교육과정 실행도 마찬가지였다. 첫 출발은 큰 이견 없이 수용되는 양상이었다. 실상은 이견이 있지만 이를 드러내지 않는, 잠재적 갈등 상황에 있더라도 말이다.

이외에도 특성화교육과정 실행에 영향을 미치는 다양한 맥락을 전문적, 물리적, 외부적 맥락으로 구분하면 <표 4>와 같다. 분량의 한계로 인하여 여타 맥락은 표의 내용으로 같음하며, 자세한 설명은 서시연(2023: 94-113)을 참고할 수 있다.

<표 4> 특성화교육과정 실행의 미시정치 맥락

맥락	내용 및 영향
전문적 맥락	<ul style="list-style-type: none"> • (학교장 개인적 맥락) ‘교장’ 과 ‘작가’, 두 정체성의 공존 • (교사별 개인적 맥락) 나리초 전입 사유의 다양성 • (업무 분장 및 협의회 구성 방식) 구조 혁신의 명과 암
물리적 맥락	<ul style="list-style-type: none"> • (학교 규모) 30% 학급 증설 및 의사결정의 어려움 • (건물) 분리된 학교 구조 • (학년 특성) 교육 활동의 근거와 명분
외부적 맥락	<ul style="list-style-type: none"> • (코로나-19) 교육 활동 및 관계 위축 • (예산) 한정적인 세입 • (혁신학교 지정) 대실소망(大失所望)¹⁾ • (교육청 정책 및 제도) 수용의 대상 • (교육감 선거) 거시정치의 영향

2. 특성화교육과정 실행의 미시정치 양상

두 번째 연구문제는 ‘나리초등학교 특성화교육과정 실행의 미시정치 과정은 어떠한가?’ 이다. 특성화교육과정 실행의 과정은 해석과 번역으로 구분하였다. 분량의 한계로 인하여 전체를 서술하지 못하고 요약 및 압축하여 제시하였다. 전체 내용은 서시연(2023: 114-160)에 상세하게 서술되어 있다.

가. 해석 과정의 미시정치

해석은 소수의 해설 개시자에 의해 진행되는 경향이 있다. 나리초 사례에서도 해석 과정은 학교장에 의한 해석과 학년군장(부장교사)에 의한 해석, 두 과정으로 구분할 수 있었다.

1) 학교장에 의한 특성화교육과정 실행 제안

나리초 특성화교육과정의 두 가지 열쇳말은 ‘학생 개별화’ 와 ‘마을 연계’ 이다. 학생 개별화는 자율학교 지정의 근거가 되는 것이고, 마을 연계

1) ‘바라던 것이 아주 허사가 되어 크게 실망함.’을 뜻하는 사자성어

는 교장 공모 당시 나리마을의 지역적 특성을 바탕으로 제안된 것이었다. 즉, 나리초 특성화교육과정은 학교를 둘러싼 상황적 맥락을 기반으로 학교장에 의해 구체화 된 결과였다.

특성화교육과정 제안에 있어서 학교장이 활용한 전략은 밀실 협의와 사전 의견 수렴이었다. 밀실이라는 은유를 사용하는 까닭은 소수 구성원만이 협의에 참여할 수 있었기 때문이다. 즉, 자신의 초기 아이디어에 관해 몇몇 핵심 구성원과 기본이 되는 틀을 만들었고, 이 틀을 전체 공유하여 의견을 수렴하고자 하였다. 또한, 학교장은 수용형 갈등관리를 하는 양상이었다. 갈등이 명시적으로 표출된 과정은 아니었지만, 문제점이나 우려되는 점, 보완할 점 등 어떤 의견이라도 들겠다는 취지를 전달함으로써 교사들로부터 신임을 쌓고, 민주적인 운영 방식을 강조할 수 있었다.

가장 두드러진 권력은 학교장의 합법적 권력이었다. 교장이라는 합법적 지위에 기반하지 않았다면 ‘특성화교육과정 실행 제안’ 자체가 쉽지 않았을 것이고, 전체 의견 수렴 등 공론화도 어려웠을 것이기 때문이다. 권력의 작용 방식은 분할과 활동의 통제를 통한 규율이었다. 학년 및 학년군으로 분할된 조직도를 따라, 지정된 시간에 학년군별 협의회가 실시되었기 때문이다. 그 결과 학교장은 앞에 나서지 않고도 제안하고, 의견을 수렴할 수 있었다. 민주적 절차를 표방하지만 보이지 않는 감시가 이루어진 것이다. 의견 수렴 결과는 학교장에 보고되며, 평가 대상이 될 수 있다는 점에서 이는 피하거나 벗어나기 어려운 권력의 작용이었다.

2) 학년군장협의외에 의한 특성화교육과정 구체화

2020학년도가 마무리되고, 2021학년도 교육과정을 준비하면서 특성화교육과정 실행 역시 본격적인 준비가 시작되었다. 학교장은 학년군 단위로 운영되는 특성화교육과정 운영을 위해 ‘학년군장’이라는 보직을 신설하였다. 이는 2009 개정 교육과정 이래로 학년 단위가 아닌 학년군 단위로 대상을 구분하고 있는 국가 교육과정으로부터 착안한 것이다. 현 초등학교 교육과정은 6개 학년을 1-2학년군, 3-4학년군, 5-6학년군으로 구분하여 편제 및 시간 배당을 제시하고 있다. 이에 학교장은 1-2학년군장, 3-4학년군장, 5-6학년군장, 세 보직을 신설하고, 이들에게 ‘학년군 교육과정,’ ‘학년군 예산,’ ‘학년군 인사,’ 세 가지 권한을 부여하였다. 학년군 교육과정은 징검다리 시간에 운영하는 학년군 교육과정의 편성·운영 권한을 말한다. 학

년군 예산은 목적사업비 ‘미래형 혁신학교 시범 적용’ 예산을 학년군 교육과정 운영물품비로 편성한 것이었으며, 품의 결재에 관한 학교장 권한의 위임전결을 뜻한다. 학년군 인사는 학년군 내 교사들의 학년 및 담임 분장에 관한 결정권을 갖는 것이었다. 이외에도 세 학년군장은 학년군장협의회를 구성하여 학교장과 정기적으로 만남을 이어나갔다.

학년군장협의회 ‘징검다리 활동’에 관한 해석은 일주일간 배운 주지 교과 내용을 기반으로 금요일 5-6교시에 프로젝트 활동을 실시하는 것이었다. 징검다리 시간은 학생들이 팀 단위로 학교를 넘어 마을까지 넓게 펼쳐지는 시간이기에 여러 날에 분산하기보다는 같은 날, 같은 시간에 집중적으로 운영하는 방식이 통일감 있고, 덜 어수선하다는 이유였다. 또한, ‘금요일’ 이어야 하는 이유는 징검다리 시간이 일주일간 배운 주지 교과 내용을 응용하고, 발전시키는 날이 될 것으로 기대한 결과였다.

문제는 1-2학년군이었다. 일반적으로 1-2학년군은 6교시를 편성하지 않는다. 저학년 특성상 6교시 수업을 진행하는 데에 무리가 있기 때문이다. 이와 같은 상황에서 정치 행위자들은 학교장, 학교두레장, 5-6학년군장이 찬성하는 입장을, 3-4학년군장이 중립을, 1-2학년군장이 약하게나마 반대하는 입장을 보였다. 이들의 입장 차는 학교장과의 관계나 나리초 전입 사유, 교육적 신념 등 개인적 맥락 및 학년 특성 등 물리적 맥락에 따른 것이었다.

갈등은 잠재적 갈등에 머물렀다. 반대 의견이 제기되기는 하였으나, 대화 및 설득을 거쳐 원만하게 의사결정을 이루었기 때문이다. 여기에는 해석의 과정이 교육과정을 준비하는 단지 몇 주의 짧은 기간에 이루어졌다는 점, 협의 결과가 다른 구성원들에게 제대로 공유되지 않았다는 맥락의 영향이 있었다. 갈등이 표출되지 않았다고 해서 미시정치가 없던 것은 아니었다. 오히려 권력 기반을 구축하기 위한 비전의 공유, 협력 중심의 적극적인 미시정치가 있었다고 해석할 수 있을 것이다. 갈등이 명시적으로 표출되지는 않았지만 1-2학년군장이 반대 의견을 개진하고, 학교장이 설득하였던 과정으로 판단하였을 때, 학교장은 경쟁형 갈등관리를, 1-2학년군장은 수용형 갈등관리를 하였다고 볼 수 있다. 구체적인 전략에 있어서는 학교장의 경우, 징검다리 프로젝트 실행에 관한 강한 의지를 바탕으로 ‘설득’ 전략을, 1-2학년군장은 수적 열세라든지, ‘군장’이라는 지위로 인해 정치적인 행동을 하거나 전략을 활용하기보다는 학교장 비전을 수용하는 양상이었다. 직접적인 이해당사자가 아니었던 학교두레장, 3-4학년군장, 5-6학년군장의

경우 1-2학년군 6교시의 어려움을 짐작하면서도, 별다른 발언을 하지 않는 ‘침묵’ 전략 및 회피형 갈등관리를 하였다.

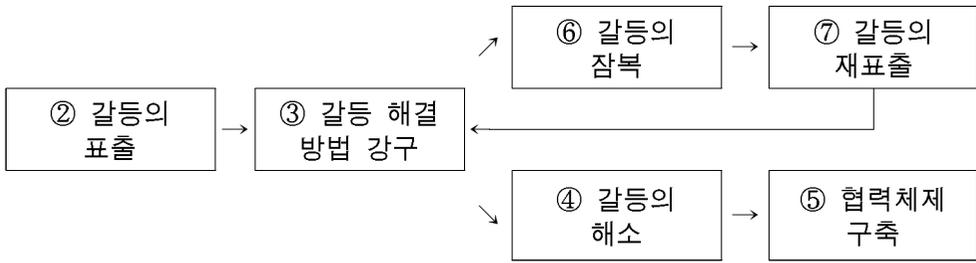
가장 두드러진 권력은 학교장의 합법적, 전문적 권력이었다. 학교장이 자신의 지식과 경험, 비전을 인정받아 공모에 성공한 만큼 특성화교육과정 실행에 관한 타당성과 당위성, 즉, 전문적 권력이 상당히 작용하였다. 이외에도 학년군장협의회 합법적 권력이 작용하였다. 학년군장이 학년군 대표로 협의회에 소속된 만큼, 교사들을 대신하여 교육과정 실행의 큰 틀이 되는 중요한 결정들을 내렸다. 권력의 작용 방식은 분할과 서열화를 통한 규율이었다. 조직도상 학년군장과 학년장, 담임교사들은 구분되어 있으며, 위계질서가 있기 때문이다. 담임교사들은 협의회 참여 권한이 없다는 점에서 의사결정을 받아들일 수밖에 없었으며, 학년장들은 참여할 권한이 주어졌으나 스스로를 배제시켰다는 점에서 마찬가지로 결과를 따를 수밖에 없었다.

나. 번역 과정의 미시정치

새 학년도가 시작되면서 특성화교육과정은 학년 및 학년군 협의회에서 활발하게 논의되었다. 번역 과정에서 갈등이 강하게 표출된 주제는 네 가지로, 시간표 편성과 학생 조직, 교사 조직, 그리고 인사권이었다. 여기서는 시간표 편성과 학생 조직, 두 주제에 관해 살펴보고자 한다.

1) 시간표 편성: 금요일 6교시 편성과 저항

가장 먼저 쟁점이 된 것은 시간표 편성으로 이는 특성화교육과정 해석의 결과가 상황적 맥락으로 작용한 결과였다. 앞서 학년군장협의회에서도 이견이 있었던 ‘금요일 6교시 편성’이 다시금 반대에 부딪힌 것이다. ‘시간표 편성’에 관한 정치 행위자는 부장교사를 포함하는 1-2학년군과 3-4학년군 담임교사들, 그리고 학교장이었다. 가치나 비전에 대해 충분한 공유가 되지 않은 상황에서 전체 교육과정의 편성을 특성화교육과정에 맞추는 일은 여러 교사의 반발을 샀으며, 두 차례의 갈등 양상으로 전개되었다. 갈등 단계를 정리하면 다음과 같다. 갈등 각 단계의 번호는 [그림 1]의 번호를 그대로 활용하였다.



[그림 3] 번역 중 '시간표 편성'에 관한 갈등 단계 분석

2021년 2월, 전학년 금요일 6교시 시간표에 관한 학부모 안내장이 발송되면서 갈등은 잠복기 없이 즉각 표출되었다. 전체 담임교사들이 반대의 목소리를 내기보다는 2학년장이 대표로 나서는 양상이었으며, 여기에 1-2학년군장이 맞섰다. 1-2학년군 담임교사들이 반대 의견을 내는데 사용한 전략은 ‘학생, 학부모 입장 대변’이었다. ‘학생들이 힘드니까,’ ‘학원 시간이 문제가 되니까,’ 등 본인이 지게 되는 부담이나 어려움이 아닌, 학생과 학부모 입장의 어려움을 근거로 호소하였다. 또한, 코로나-19로 인해 사회적 거리두기가 강조되던 상황에서 6교시 진행이 방역관리의 어려움 및 코로나-19 확산 위험을 가져올 수 있다는 이유도 제기되었다. 반면, 1-2학년군장은 ‘한 번 해보자,’ ‘안 되면 그때 바꾸자,’ 등 ‘설득과 회유’ 전략, 그리고 자신의 뜻을 관철시키기 위한 경쟁형 갈등관리 방식으로 맞섰다.

갈등은 오래 지속되지 않았다. 여기에는 이미 안내가 나갔다는 상황적 맥락이 크게 작용했다. 시기적으로 2월 중순, 이미 안내된 사항을 뒤엎기에는 시간이 부족하고, 학교 이미지에도 영향을 줄 수 있다는 판단에 담임교사들은 더 갈등하기보다는 수용형 갈등관리를 통해 의사결정을 내리는데 협조하였다.

전 학년 금요일 6교시로 편성된 시간표는 한 해 동안 그대로 유지되었다. 그러나 이것이 곧 갈등의 해소를 의미하는 것은 아니었다. 특히나 이 사안은 최초의 의사결정 시 담임교사들의 의견을 조금도 묻지 않았다는 사실로 인하여 담임교사들의 불만과 서운함이 적지 않았기에 담임교사들은 ‘금요일 6교시’라는 결정을 주체적으로 받아들이기보다는 소극적이고 부정적인 태도로 수용하였으며, 불만 또한 계속 누적되었다.

잠복 되어 있던 갈등이 재표출된 시기는 11월, 교육과정 평가회 기간이었다. 1년 교육과정 운영 경험을 바탕으로 담임교사들은 적극적으로 반대 의견을 냈다. 1-2학년군에서 가장 강력하게 금요일 6교시를 하지 않아야 한다는

의견을 피력하였고, 3-4학년군은 6교시를 금요일이 아닌 다른 요일로 옮기기를 희망하였다. 학년 초와 비교하였을 때, 이해관계 자체에는 별다른 변화가 없었다. 그러나 한 해 경험을 바탕으로 담임교사들 외에도 부장교사가 힘을 합쳐 적극적으로 목소리를 내었다.

그럼에도 학교장은 금요일 6교시를 철회하지 않았다. 가장 큰 이유는 ‘금요일’이 갖는 상징성 때문이었다. 이 과정에서 학교장이 사용한 전략은 ‘전략적 후퇴’와 ‘개인 면담’이었다. 한 해를 지나오며 1-2학년군 6교시 진행이 쉽지 않음을 지켜본 학교장은 1-2학년군에 한정하여 금요일 6교시를 철회하였다. 그러나 ‘금요일은 징검다리의 날’이라는 상징을 지켜내고자 4교시가 아닌 5교시 편성을 1-2학년군에 요청했다. 더 엄밀히 말하자면, 전략적으로 6교시는 철회하고, 5교시라도 지켜내기 위해 개인 면담을 통해 교사들을 설득하는 방식으로 타협형 갈등관리를 하였다.

3-4학년군에 있어서는 경쟁형 갈등관리를 통해 강하게, 단언적으로 금요일 6교시를 요청하였으며, 여기에 대응하는 3-4학년군장이 수용형 갈등관리를 함으로써 금요일 6교시가 유지될 수 있었다. 요일을 변경하고자 하였던 3-4학년군 담임교사들은 경우 결정에 아쉬움을 느끼기는 하였으나, 관리자의 뜻을 이해하고 존중하려는 모습을 보였다. 즉, 학교장은 대상에 따라 다른 갈등관리 행동을 함으로써 금요일 6교시라는 상징을 지켜낼 수 있었다. 3-4학년군장이 개선점으로 제시한 특별실 이용 시간이나 인력 부족 문제는 학년군별 징검다리프로젝트 시기를 달리하는 것으로 타협점을 찾을 수 있었다.

시간표 편성에 관한 갈등의 양상 변화에는 맥락이 크게 작용한 것으로 보인다. 우선, 시기적으로 교육과정 평가회 기간은 재논의의 필요성이나 반대 의견을 내기가 용이하다. 또한, ‘교육과정 실행 경험’이 전문적 맥락으로 작용하였다. 직접 경험한 결과가 새로운 의사결정에 영향을 줄 수 있기 때문이다. 이외에도 ‘담임교사-부장교사 간 관계 변화’가 또 하나의 전문적 맥락으로 작용하였다. 연초의 서먹서먹한 관계에서는 불만이나 불편함이 있어도 이야기하지 못하다가 연중 그리고 연말에 상승한 친밀도를 바탕으로 적극적으로 의견을 개진할 수 있기 때문이다.

가장 두드러진 권력은 담임교사들의 전문적 권력이었다. 최초의 갈등에서 담임교사들은 본인이 학년군장협의회 등의 의사결정 과정에 참여할 권한이 없으며, 실제로 참여하지 않았다는 점에서 결정 사항을 존중하고 따르는 양상이었다. 그러나 시간이 지남에 따라 교사들의 전문적 권력에도 힘이 실렸

다. 갈등의 재표출 단계에서 1-2학년군 사례는 교사들의 전문적 권력이 경험과 사례를 기반으로 하였을 때 보다 큰 힘을 가질 수 있음을 잘 보여준다. 반면, 3-4학년군 사례는 경험과 사례를 기반으로 하면서도 학교장의 권력이 더 강하게 작용하였다는 점에서 ‘학년 특성’과 같은 맥락의 영향, 명분과 같은 전략의 중요성 등을 잘 보여준다.

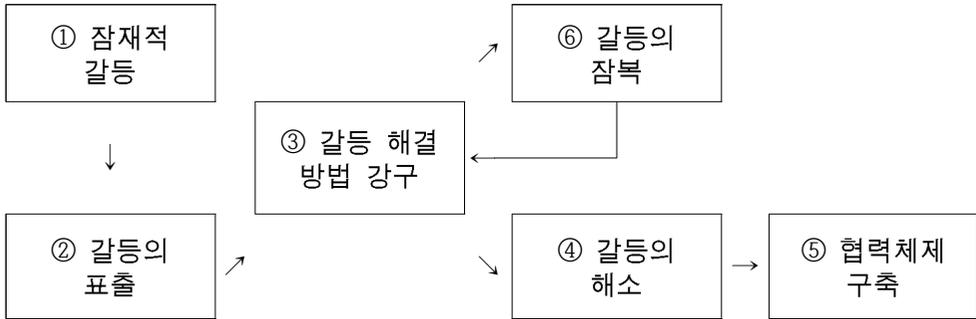
권력의 작용 방식은 상징을 통한 규율이었다. 금요일 오후는 ‘징검다리 프로젝트 운영의 날’이라는 상징을 지켜냄으로써 금요일 5-6교시를 유지할 것이라는 굳건한 실행 의지를 보여 재논의의 가능성을 차단한 것이다. 상징은 누가 나서서 설명하거나 설득하지 않더라도 있는 그대로 모종의 메시지를 전달한다는 점에서 감시의 기능을 수행하는 권력의 작용이다. 실제로도 시간표 결정에 따른 교사 개개인의 잔여 갈등이나, 감정은 다를 수 있겠으나, 금요일 6교시 편성에 관한 갈등이 재표출되거나 시간표 편성이 회의 안건이 되는 일은 없었다.

2) 학생 조직: 개별화 교육과정과 내분

같은 초안을 받고, 같은 설명을 듣고, 함께 교육과정 준비 단계를 밟았음에도, 학년군별 편성된 교육과정은 사뭇 달랐다. 특성화교육과정의 중요한 꼭지인 ‘프로젝트지도사’ 배치 여부에서 차이가 있었다. 1-2학년군과 3-4학년군은 프로젝트지도사 없이 운영 가능한 교육과정을 편성하였다. 반면, 5-6학년군의 징검다리 프로젝트는 ‘마을’을 주제로 하는 ‘동아리 활동’으로 번역되었으며, 프로젝트지도사를 포함한 교육과정을 편성하였다. 배경에는 5-6학년군장의 강한 실행 의지가 전문적 맥락으로 작용하였다. 그는 학교장과 십 년 가까이 인연을 이어오며, 학교장 철학 및 특성화교육과정 실행에 관한 공감도가 높다. 따라서 징검다리 프로젝트 운영에서 더 나아가 ‘프로젝트지도사 배치’를 시도한 것이었다.

‘학생 조직’에 관한 정치 행위자는 5-6학년군장, 5학년 및 6학년 담임 교사들이었다. ‘개별화 교육’에 관한 아이디어나 신념은 교사에 따라 다르다. 게다가 어떠한 아이디어 또는 신념을 가지고 있는 것과 실제 현장에서 이를 구현하는 일은 사뭇 다르다. 학생 특성, 학교폭력 및 안전사고 예방 등 학생 지도에 관한 문제뿐만 아니라 지도 인력, 예산과 같은 행정적인 문제에 이르기까지 다양한 요소들이 고려되어야 하기 때문이다. 즉, 다양한 맥락으로부터 자유롭지 않다. 즉, ‘학교장에 의한 햇살 개별화교육과정 제

안’ 이 상황적 맥락으로 제시된 상황에서 교사들은 ‘교사별 개인적 맥락’에 따라 찬성 또는 반대 입장을 내세웠다. 구체적으로는 학교장과의 친분이 라든지, 개인적 목표라든지, 과거 다른 학교에서의 경험 등이 있었다.



[그림 4] 번역 중 ‘학생 조직’에 관한 갈등 단계 분석

먼저, 잠재적 갈등이다. 5-6학년군의 징검다리 프로젝트는 1학기부터 예고 되어 있었다. 몇 차례의 학년군 협의회를 통해 대략의 운영 시기와 운영 방식이 이미 결정된 상황이었다. 그러나 1학기 말 즈음하여 반대의 목소리가 높아졌다. 2학기 실행을 앞두고 준비를 시작해야 할 시기인데 원점부터, 즉, 실행 여부부터 다시금 논의되었다고 한다.

상호 간 감정이 좋지 않은 상황에서 논의를 지속하다 보니 논쟁으로 이어졌다. 이견이 좁혀지지 않는 상황이 지속되면서 갈등이 직접적으로 표출된 것이다. 5학년 담임교사들의 전략은 ‘약점 공략’이었다. 즉, 프로젝트지도 사가 양성되지 않아 예측 불가능한 부분이 많다는 점을 들며 프로젝트지도 사 없는, 또는, 그것이 어렵다면 운영하는 팀의 개수나 운영 횟수라도 줄여서 진행하기를 희망하였다. 반면, 6학년 담임교사들은 회피형 갈등관리를 하는 양상이었다. 면담 #46에서 드러나는 것처럼 이미 한 차례 얼굴을 붉힌 일이 있었기에, 계속 나서기보다는 본인들은 자리를 피하고, 5-6학년군장이 나서는 것이 낫겠다는 판단의 결과였다.

따라서 학년군 협의회 이후, 5-6학년군장과 5학년 담임교사들 간 조율이 이어졌다. 5-6학년군장의 전략은 ‘절충과 타협’이었다. 횟수라도 줄여달라는 담임교사들의 요청에 ‘검토해보겠다’ 하고, 프로젝트 결과물 산출 의무를 없애주는 등 부담을 덜어주기 위해 노력했다. 전략적으로 학교장 면담을

활용하기도 하였다. 담임교사들과 학교장과의 면담을 마련하여 담임교사들이 우려하고 부담스러워하는 부분을 전달하고, 학교장으로부터 직접 피드백을 들을 수 있게 한 것이다. 상호 간 적극적으로 절충안을 찾아 제안하고, 수락하였다는 점에서 5-6학년군장과 5학년 담임교사들은 모두 타협형 갈등관리 행동을 하는 양상이었다. 그 결과, 5학년 담임교사들의 부담을 덜 수 있는 방안을 찾고, 최대한 반영하는 것으로 갈등을 일단락지을 수 있었다.

징검다리프로젝트 실행 과정에서 이외의 쟁점은 확인되지 않았다. 그러나 쟁점이 되지 않았다고 해서 사건·사고 및 잠재적 갈등이 없었던 것은 아니다. 특히, 프로젝트지도사의 지도 경험 부족 내지는 미흡한 생활지도로 인한 크고 작은 문제들이 발생하였으며, 이에 담임교사들을 답답함을 느끼는 양상이었다.

[면담] #3. (프로젝트지도사가) 확실히 생활지도를 안 해보셨으니까 애들 끼리 싸웠으면 그 반 담임 선생님한테 ‘이런 일이 있었다’ 라는 거를 말씀해 주셔야 되는데, 아무래도 학생 지도를 안 해보신 분들이니까. ‘그냥 사과하고 넘어가.’ 했는데 나중에 다음 주 월요일 날 돼 가지고, ‘사실 저 학생한테 뺨 맞았어, 다른 반 학생한테 뺨 맞았어요.’ 이렇게 돼서 학교폭력 사안으로 넘어갈 거를, 그러니까 우리가 먼저 선제 조치를 했으면 좋았을 텐데 이거를 전해 듣지 못하니까. 약간 그러니까 역시나 학부모 전담사들은 생활지도에 되게 미흡하구나, 그래서 불만이었죠(송수민_1).

당장의 교육과정 실행이 중요하고 바빴기에 이와 같은 불만이 공론화되거나 쟁점이 되지는 않았다. 그러나, 안전사고 우려, 생활지도 미흡 등 사전에 자신들이 우려하였던 일들이 실제로 발생하자 담임교사들의 불만은 누적되고, 증폭되었다.

잠복 되어있는 갈등이 반드시 갈등으로만 다시 표출되는 것은 아니다. 이후 교육과정 평가회 기간을 거치면서 징검다리 활동의 개선점은 활발하게 논의되었다. 그리고 그 결과는 새로운 징검다리 프로젝트에 관한 기대감으로 이어졌다. 즉, 원만한 갈등 해결 방법 강구를 통해 갈등을 해소하고, 협력체제를 구축할 수 있었다.

‘학생 개별화’ 나, ‘학교폭력 및 안전사고 예방’ 이나의 결정은 무엇에 더 큰 가치를 부여할 것인가에 관한 결정으로 결국 권력에 달렸다. 학생 조직에 관한 번역 과정에서 가장 두드러진 권력은 전문적 권력이었다. 이는 학교장 및 5-6학년군장의 권력임과 동시에 햇살 개별화교육과정 그 자체가

갖는 힘이기도 하였다. 즉, 상황적 맥락 및 이를 지지하는 교사들의 전문적 맥락이 더 강하게 작용하면서 ‘학생 개별화’에 더 큰 가치가 부여될 수 있었다. 권력의 작용 방식은 ‘학생 개별화’에 관한 이미지를 제시하는 것이었다. 학생 개별화를 강조하는 징검다리 팀 프로젝트에 관해 학교장이 그러는 이미지는 면담 #53과 같은 것이었다.

[면담] #4. 담임이 역사를 해요. 네. 역사 시간인데, 여기 a, b, c, 역사에 관심이 있는 학부모 3명이 있어요. 여기에 소그룹으로 활동을 시켜요. 그러니까 대주제만 정해. 예를 들어서, 그러니까 1학기에 해야 될 건 석기 시대부터 신석기, 뭐 철기시대 어디까지다. 이것만 정해주면 꼭 해야 되는 것만 말해주고, 해주고, a, b, c가 a, b, c, 이 (마을)교사들이 한 7-8명, 더 있을수도 있고, 이 애들을 가르치는 거죠. 어디가서, 학교 정해진 범위 내에서. 그리고 역사, 여기에 뭐, 뭐, 기록도 다 해주고, 이 사람들이. 그러면 이 선생님은 이 a, b, c 교사, 마을 교사들과 가끔 얘기를 나누는 거죠. 어디까지 했느냐, 어땠냐, 이런 얘기를 하고 중간에 한 번. 저는 현장학습도 같이 가도 된다고 보고, 박물관이나(이교장_1).

교사들은 제시된 이미지를 참고할 수 있는 예시가 아니라 마치 규율처럼 받아들였고, 이를 벗어나지 않기 위해 누가 강요하지 않아도 스스로 노력하는 양상이었다.

3. 특성화 교육과정 실행의 미시정치 결과

세 번째 연구문제는 ‘나리초등학교 특성화교육과정 실행의 미시정치 결과는 어떠한가?’이다. 특성화교육과정 실행은 구성원 간 다양한 의사소통과 상호작용을 바탕으로 한다. 게다가 본 연구는 미시정치적 관점에서 현상을 분석하였기에 갈등 또는 권력으로 인한 여러 영향 및 효과도 존재한다. 특성화교육과정 실행의 결과 분석에 있어서 이처럼 다양한 요소의 복합적인 영향을 구분하기는 쉽지 않다. 그럼에도, 실행의 경험이나 결과가 추후 또 하나의 전문적 또는 상황적 맥락으로 기능할 수 있다는 점에서 연구문제로 설정하고 분석을 실시하였으며, 제시되는 내용이 자율학교 장, 특성화교육과정 실행, 의사소통 및 상호작용, 미시정치 등 상황 복합적으로 도출된 결과임을 유념하여야 할 것이다.

가. 조직 일상의 통제

먼저, 조직 일상의 통제이다. 다양한 권력의 장치 중에서도 시간표는 권력의 대표적인 규율방식 중 하나로서 일상의 시간과 활동을 통제한다. ‘무슨 요일에 6교시를 진행할 것인가’ 라는 문제는 사소해 보이지만 결코 그렇지 않다. 시간을 시와 분으로 쪼개어 하루를 통제하는 것 외에도 일주일 시간에 관한 통제가 가능하기 때문이다.

최근 학교조직의 금요일 학교 공동화 현상, 일명 ‘낭만 조퇴’ 가 이슈이다. 매주 금요일 오후, 특별한 사유 없이 빠른 퇴근을 위해 한두 시간씩 조퇴를 사용하는 교사들이 많아 문제라는 것이다. 통상 6교시를 편성하지 않는 저학년 담임교사의 경우 금요일 시간표가 4교시로 편성되어 있다면 오후 1시 전후로 수업을 마치게 된다. 수업 준비 및 간단한 업무처리를 1시간 정도 한다 치더라도 사전 결재만 받아둔다면 두 시간 이상 이른 퇴근이 가능한 것이다. 뒤로 주말이 이어지기 때문에 금요일 오후 시간은 휴식, 여가, 여행 등 다양하게 활용될 수 있다.

나리초는 전 학년 금요일 6교시를 편성하고, ‘징검다리프로젝트 운영 시간’ 으로 지정함으로써 조직의 규율을 강조하였다. 금요일 6교시 편성은 자연스럽게 교사들의 금요일 오후 시간을 통제한다. 리더가 나서지 않고도 금요일마다 반복되는 ‘낭만 조퇴’ 를 자연스럽게 제지할 수 있게 되는 것이다. 금요일 6교시 추진에 학교장의 어떤 의도가 있었는지는 확인되지 않았다. 그러나 의도 여부는 차치하더라도 시간표로 인하여 강제력을 사용하지 않고도 일상을 통제하는 효과를 얻을 수 있었다.

이밖에도 관리자가 구태여 감시하지 않아도 구성원 스스로 규율하도록 만드는 장치들이 존재한다. 대표적으로, 교육과정이나 인사규정 등 공식 문서들은 시간이나 활동, 교육의 방향성, 교사 조직 등에 관한 기준을 제시한다. 교사들은 ‘공식’ 적으로 인정받은 기준 내에서 활동하며, 스스로 기준을 벗어나지 않기 위해 노력한다.

협의회 또한 유사한 기능을 한다. 이때 협의회 구성은 주체가 다양할수록, 그리고 추진하고자 하는 방향에 동의하는 이들이 많을수록 규율에 효과적이다. 즉, 동학년 협의회보다는 학년군 협의회에서, 학년군 협의회보다는 전체 학년이 모이는 부장회의에서, 더 나아가 학생 및 학부모 주체가 함께하는 3주체 회의에서 규율은 더욱 공고해진다. ‘다른 학년은 다 하는데 우리 학

년만 하지 않을 수는 없기' 때문이다.

나. 조직 과업의 규범화

특성화교육과정은 실행의 과정 중 여러 갈등 상황에 직면하였지만, 미시정치의 결과 가치를 부여받고, 실행될 수 있었다. 또한, 이후 첫해의 경험을 발판 삼아 유지·발전되면서 나리초의 주요 과업으로 자리 잡게 되었다. 미시정치적 관점에서 이는 조직 과업의 규범화로 해석해볼 수 있다. Foucault(1975: 287)에 의하면 규범화는 개인 행동의 전체 체계와의 관련, 개인 상호 비교 및 규범에 따른 구별, 개인 능력의 양적 측정 및 가치의 등급화, 측정을 통한 획일적 제약, 차이의 정도 및 비정상의 경계 규정 등의 작업을 실행한다. 특성화교육과정 실행의 과정은 이들 중 일부를 실행하는 과정이었으며, 그 결과 규범과 같이 공고히 자리잡을 수 있었다.

먼저, 개인 행동의 전체 체계와의 관련이다. 특성화교육과정 실행은 개별 학급에서 담임교사의 재량에 따라 운영되는 학급 교육과정과는 분명히 구분된다. 동일한 주제에 관하여 학년 또는 학년군 전체가 동일한 시간에 실행한다는 점에서 그러하다. 따라서 '교사가 수업을 한다'는 행동에는 변함이 없지만, 특성화교육과정 실행은 조직 차원의 다른 의미와 강제력을 가지는 일이었다. 엄밀한 의미의 평가나 규격화가 이루어지는 과정은 아니었지만, 시간 및 활동 내용이 정해져 있다는 점에서 관찰 또는 감시로부터 자유로울 수 없었다.

다음으로, 개개인을 상호 비교하여 규범에 따라 구별 짓는 것이다. 특성화교육과정 실행이 학년군별로 계획되고, 실행되었기 때문에 나리초에서는 학년군에 따른 비교가 이루어졌고, 1-2학년군은 학급 단위 팀, 3-4학년군은 학년 단위 팀, 5-6학년군은 학년군 단위 팀을 구성하는 것으로 구별지어졌다.

더 나아가 가치 평가가 이루어지기도 하였다. 평가에 따라 등급이 매겨진 다든지, 제약이 있다든지 하는 과정은 아니었다. 그러나 학교장에 의한 가치 평가가 이루어졌으며, 은연중 면담에서 그러한 견해가 드러나곤 하였다.

이상의 과정은 비정상의 경계를 규정하는 결과를 가져왔다. Foucault(1975)에 있어서 개인을 정상과 비정상으로 구분하는 것은 시대의 특수한 담론으로, 보편적인 기준은 존재하지 않는다. 이러한 사유의 연장선상에서 조직의 특수한 맥락에 따라서도 정상-비정상 범주가 형성될 수 있다. 특성화교육과정 실행은 학교장 및 부장교사들에 의한 해석을 거쳐 학교 교육과정에 명시

됨으로써 정상 범주를 형성하였다. 또한, 한해 교육과정을 실행하며 5-6학년군 교사들에 의한 번역을 통해 프로젝트지도사 양성 및 투입이 이루어졌다. 이 또한 5-6학년군 징검다리 팀 프로젝트 운영 계획서에 명시되었으며, 가치를 부여받아 정상 범주를 형성하게 되었다.

다. 권력 관계와 주체의 형성

조직 일상의 통제와 조직 과업의 규범화는 궁극적으로 조직 내 권력관계 및 이에 의해 형성되는 주체라는 결과를 낳는다. 학교조직 내 모든 개인에게 유사한 변화의 결과가 나타난 것은 아니었다. 규범화를 추진하는 권력은 규범을 통해 동질성을 강조하지만, 동시에 편차를 측정하고 수준을 정함으로써 개별화를 지향하기 때문이다(Foucault, 1975). 즉, 권력관계에 따라, 학년군별로 달랐던 상황적·물리적 맥락에 따라, 각자의 배경에 따른 개인적 맥락에 따라 다른 양상을 확인할 수 있었다. 확인된 양상은 크게 세 가지로 ‘순종,’ ‘항의,’ 그리고 ‘이탈’ 하는 개인으로 구분하였다.

1) 순종하는 개인

순종하는 개인은 특성화교육과정 실행의 결과, 학교조직이 추구하는 비전이나 목표, 공유되는 가치 및 행동 양식을 내면화한 이들을 말한다. 좀 더 미시정치적으로 표현하자면, 특성화교육과정을 실행하는 정상 범주에 해당하며, 조직의 규율을 내면화한 개인들이다. 대표적으로, 특성화교육과정 실행에 가장 앞장섰던 5-6학년군장 및 5-6학년군 담임교사들이 있었다.

조직의 규율을 따르기는 하나 특성화교육과정 실행에 다소 부정적이었던 1-2학년군 담임교사들 사례도 있다. 1-2학년군은 1-2학년군장의 제안에 따라 숲 체험 주제로 하는 프로젝트 활동을 계획하고 있었다. 그러나 프로젝트 실행을 앞두고 프로젝트 기간이 ‘봄철 멧돼지 집중 포획 기간’으로 지정되면서 계획에 차질이 생겼다. 입산이 금지되면서 숲 체험 활동이 불가능해지게 된 것이었다. 대안이 필요한 상황임에도 담임교사들은 소극적인 자세를 보였다. 이들에게 특성화교육과정은 ‘시켜서 하는 일’에 불과하였기 때문이다.

이와 유사한 양상은 다른 미시정치 사안에서도 확인된다. 반대 의견이 제기되었지만, 학교장이 강한 의지로 관철하였던 ‘금요일 6교시’ 등에 관한

논의 과정을 지켜본 교사들은 바꾸기 어려운 것들이 존재함을 깨닫게 되었다고 한다. 그리고 이러한 깨달음은 곧 복종으로 이어졌다. ‘바꿀 수 없다’ 라는 것은 해석과 번역의 여지가 많지 않음을 의미한다. 결과적으로, 이들은 조직의 질서나 규칙, 규율 등을 내면화하되, 자발적이라기보다는 타율적으로 받아들이고 따르는 양상이었다.

정리하자면, 두 학년군 사례는 특성화교육과정 실행의 미시정치 결과 ‘순종하는 개인’을 형성하였다. 각 학년군의 맥락에 따라 구체적인 양상이 다소 다르게 나타났지만, 이들은 특성화교육과정을 실행하였다는 점, 즉, 조직 규율을 내면화하고 따랐다는 점에서 같은 유형으로 분류할 수 있었다.

2) 항의하는 개인

항의는 규율에 관해 반대 목소리를 내거나, 저항 행동을 하는 유형이다. 나리초 사례에서 교사들은 여러 차례 미시정치의 결과 ‘그래도 바뀌었음’을 느꼈다고 한다. 학교의 큰 틀이나 방향성을 바꾸지는 못하였지만 학교장 또는 부장교사가 사업을 추진하는 방식이나 교사들을 대하는 태도에 있어서 변화를 느낀다는 것이었다. 학교조직에서 항의 방식이 작동하며, 자신 또는 부장이라는 위치가 갖는 영향력이 있음을 확인한 교사들은 필요한 때에 나서서 이야기를 해야겠다는 입장이었다.

구성원이 순종한다고 해서 규율을 항상 높은 수준으로 내면화하는 것은 아니다. 때때의 사안에 따라 문제를 제기하거나, 저항 행동을 할 수 있기 때문이다. 즉, 앞서 제시한 순종하는 개인과 항의하는 개인은 별개로 존재하기보다는 개인이 사안에 따라 순종하기도, 항의하기도 하는 등 다른 행동 양식을 채택하는 양상이었다.

3) 이탈하는 개인

모든 교사가 규율을 내면화하는 것은 아니다. ‘이탈’은 조직의 규율을 받아들이지 못하고 조직을 떠나는 이들을 말한다. 일반적으로 학교조직에서 이탈은 손쉽게 접근할 수 있는 방식이 아니다. 그러나 전혀 불가능한 것은 아니다. 게다가 이탈의 범위를 학년(군)까지 포함한다면 충분히 고려할만한 하나의 대안이 될 수 있다.

물론, 이탈이 오로지 특성화교육과정 실행, 그리고 그 과정의 미시정치만으로 도출된 것이라고 할 수는 없다. 그럼에도, 미시정치가 구성원의 조직

이탈에 일정한 영향을 미칠 수 있다는 점, 그리고 정치 행위자 개인적 측면에서 이탈이 유효한 하나의 대안으로 활용될 수 있다는 점은 주지할 만하다. 또한, 조직 규율에 동의하면서도 이탈하는 개인의 존재 가능성을 배제할 수 없다. 개인 맥락에 따라 계약 만료 또는 파견, 군 입대, 출산·육아 등으로 인한 이탈 사례가 존재할 수 있기 때문이다.

소극적이기는 하나, 학년군 이탈도 가능하다. 개인의 교육관이나 법적·행정적 근거 부족 등의 이유로 나리초 5-6학년군에서 실행하는 프로젝트를 도무지 받아들이기 어렵다면, 인사 시기에 다른 학년군으로의 이동이 가능하기 때문이다. 핵심은 조직 이탈이 아닌 이상 규율을 내면화한 개인이 만들어진다는 데 있다. 자발적이든, 타율적이든, 목소리를 내든, 내지 않든간에 규율을 어느 정도 내면화한 이들에 의해 조직의 규율은 지속되고, 재생산되며, 조직에 끊임없는 영향을 준다. 즉, 특성화교육과정 실행의 미시정치 결과 ‘일상의 통제’를 내면화하고, 특성화교육과정 실행을 ‘규범’이자 ‘정상 행동’으로 인식하기 시작한 교사들의 향후 교육과정 실행 양상은 5장에 서술된 양상과 사뭇 다를 것이다. 그리고 이러한 결과가 누적되어 가면서 조직 또한 끊임없이 변화하고, 새롭게 제조될 것이다.

V. 논의 및 결론

1. 논의

가. 자율학교 장과 미시정치

특성화교육과정은 자율학교 장에서, 자율학교이기 때문에 만들어졌으며, 실행에 옮겨졌다. 이처럼 자율학교 장은 일반 학교 장과는 다른 특성을 가지며, 장에 의해 다양한 외부의 맥락이나 영향이 굴절된다. 자율학교 장 내 미시정치의 특성은 ‘학교장 비전 중심의 이해관계 재편,’ ‘학교장 중심의 갈등 관계,’ ‘보이지 않는 권력의 작용,’ ‘외부적 맥락의 영향력’으로 정리할 수 있었다.

이상을 바탕으로 자율학교 장에 관한 함의를 추출하면, 첫째, 자율학교 장은 학교장 중심의 미시정치가 활발하게 이루어지는 장이다. 학교장 비전을

중심으로 장 내 이해관계가 재편되고, 갈등 관계 또한 이를 중심으로 형성된다는 점에서 그러하다. 이에 학교장이 무언가 바꾸고, 새로운 시도를 하고자 한다면 그 비전을 명확히 밝히고, 구성원과 공유할 필요가 있다. 나리초 사례에서 미시정치의 결과 교사들은 ‘바꿀 수 없는 것’이 존재함을 깨닫는다. ‘바꿀 수 없다’라는 것은 학교장의 학교경영철학과 비전이 담겨 있음을 의미한다. 이에, 구성원들이 학교장 비전을 스스로 깨닫도록 하는 방식보다는 보다 명시적으로 밝히고 드러내는 방식이 적절할 것이다. 물론 이 과정은 학교장이 주도하되 학교공동체의 참여와 협력을 기반으로 이루어졌을 때, 학교장 개인의 비전이 아닌 학교공동체 모두의 비전으로서 굳건히 자리 잡을 수 있을 것이다. 또한, 모두가 함께 동의하고 추구하는 굳건한 비전이 있다면 교사들 또한 ‘바꿀 수 없는 것’을 바꾸고자 애쓰고, 갈등하고, 바뀌지 않아 실망하고, 관계가 불편해지는 미시정치의 폐해이자 악순환의 고리를 끊어낼 수 있을 것이다.

이는 갈등 자체를 문제 삼고자 하는 것이 아니다. 소모적이고 파괴적인 갈등을 줄이고, 그 자리를 생산적인 갈등으로 대체할 필요성을 역설하는 것이다. 교장 공모제 시행 학교를 대상으로 수행된 여러 연구를 살펴보면 학교 운영에 있어서 ‘민주적 의견 수렴’이 강조되며, 교사들이 권위 또는 권력을 가진 학교장을 비판하는 양상이 보고되고 있다(배은주, 2012; 문지윤, 김병찬, 2018; 김도영, 차성현, 2020). 한 기관의 장(長)을 공모한다는 것은 공모를 통해 임명된 리더가 자신의 모든 권위와 권력을 내려놓아야 함을 의미하지 않는다. 공모 목적에 알맞은 비전을 가지고, 학교공동체가 함께 세운 테두리 안에서 민주적인 학교 운영을 도모하는 편이 이상적이며, 바람직할 것이다.

둘째, 가장 큰 권력은 학교조직 밖에 존재한다. 나리초 사례에서 업무포털 시스템이나 정책·제도, 예산 등 학교 외부의 비인간 행위자들은 인간 행위자와 동등한 위치에서 권력을 행사하였으며, 그 힘은 학교 장에 영향을 미치기에 충분했다. 모든 학교 장이 외부의 인간·비인간 행위자로부터 영향을 받지만, 자율학교 장은 더 많은 인간·비인간 행위자들로 둘러싸여 있다. 따라서 ‘자율학교’는 이전에 없던 새로운 도전, 학교조직의 변화와 혁신을 이끌어내는데 적합한 정책으로 기능할 수 있다. 물론, ‘혁신학교’ 정책이 오랜 기간 이어져 오고 있지만, 자율학교 장과 혁신학교 장은 엄연히 다르다. 실상이 학교마다 다를 수는 있겠으나, 혁신학교는 교사들의 자발적

인 운동에서 시작되었고(김성천, 2018), 이에 관한 나리초 교사들의 인식 또한 ‘아래에서 위로,’ ‘민주성’과 같은 것들이었다. 이에, ‘위에서 아래로,’ 분명한 방향성을 가지고 추진해나갈 일이 있다면 자율학교 장이 혁신학교 장보다 적절할 수 있다. 목적 및 취지에 알맞게 자율 또는 혁신학교 지정이 이루어져야 할 것이다.

또 한편으로는, 힘을 가진 누군가의 입맛대로 학교가 운영될 위험을 인지하고 경계할 필요가 있다. 이를테면 교육부·교육청의 정책·제도와 같은 외부 행위자와 학교장의 뜻이 일치하기만 한다면 장 내 자본 및 권력의 불평등을 심화시키기 때문이다. 이를 위해서는 장 내부의 역동성을 기를 필요가 있으며, 충분한 자율공간을 제공 또는 확보하는 일이 하나의 대안이 될 수 있다. 자율공간이 협소한 경우 교사들이 순응적, 수동적으로 반응하였던 것처럼 학교조직도 마찬가지이다. 이종재 외(2012)는 전문적 판단보다는 법률에 의존하는 현상을 ‘법에 의한 생활세계의 식민지화’라 지칭하며, 이 현상이 지속될수록 교사 및 학교의 자율성이 침해받고, 교육의 영역이 축소되며, 교육의 기능 또한 쇠퇴할 것이라고 경고한 바 있다. 근래 학교 자율화, 학교 자치가 강조되고 있는 만큼 상위 교육기관 또한 적절한 권력 재분배를 시행할 필요가 필요하다. 학교공동체 차원에서도 인식을 개선하여 외부의 힘으로부터 독립적이고 보다 주체적인 학교조직을 만들어 나갈 수 있어야 할 것이다.

끝으로, 미시정치가 장 내부의 권력 투쟁이나 위치 변화에 관한 설명을 제공하는 도구가 될 수 있다는 점이다. 학교 장은 교사가 행위자로 등장하며, 이들의 행위와 아비투스에 주목할 수 있게 해준다. 본 연구 또한 ‘자율학교 장’을 설정하였으며, 그 결과 갈등 및 권력관계 해석에 있어서 보다 구조적인 접근을 할 수 있었다. 조직에 관한 정치적 은유는 개인 차원의 권력과 그 중요성을 과대평가하는 대신, 무엇이 정치적으로 변하고, 어떻게 정치 행위가 발생하는지에 관한 시스템 동학을 제대로 설명하지 못한다는 한계가 있다(Morgan, 2006). 즉, 미시정치와 장 이론을 접목하는 방식은 행위자와 구조 모두에 관한 설명을 제공함으로써 학교조직 내 다양한 현상 분석에 유용하게 활용될 수 있을 것이다.

한 가지 유념하여야 할 점은 여기서의 ‘자율학교 장’이 나리초 사례를 기반으로 한다는 점이다. ‘나리초 장’이라고 표기하지 않는 까닭은 자율학교로서의 장에 보다 방점을 찍고자 함이다. 그럼에도 나리초 고유의 맥락

이나 특성이 완전히 배제될 수는 없기에 본 연구의 결과 및 논의의 지나친 일반화에는 주의가 필요하다.

나. 특성화교육과정 실행과 미시정치

본 연구는 장 이론 외에도 ‘정책 실행’의 개념을 ‘특성화교육과정 실행’에 적용하여 실행 과정의 미시정치를 분석하였다. 그 결과, ‘해석 및 번역 과정의 단절,’ ‘사소하고, 사사로운 이해관계,’ ‘긴 잠복기와 짧은 갈등기,’ ‘순종하는 개인의 형성’ 등의 논의점을 발견할 수 있었다.

이를 바탕으로 교육과정 실행에 관한 시사점을 제시하면, 첫째, 해석 및 번역 과정의 긴밀한 연결을 위해 적극적인 소통 및 관계 형성이 필요하다. 해석 과정은 소수의 부장 중심으로 이루어지기에 충분한 소통의 부재는 해석의 결과가 상명하달식 전달로 인식되게 만들거나, 담임교사들의 의견을 반영한 개선의 가능성을 차단한다. 이와 같은 단절은 학교조직 내 관계 및 전반적인 문화에도 치명적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 더욱 주의가 필요하다. 또한, 다양성을 존중하는 태도가 필수적이다. 나중민, 김천기(2015)는 혁신 철학이 상징적 자본으로서 권력을 지니는 혁신학교 장에서 승진 지향적 교사 성장관이 아닌 교육 경험 지향적 교사 성장관이 존중받을 수 있다고 긍정적으로 평가하면서도, 혁신 담론이 우월적, 차별적 위치를 점하기 위한 구별 짓기로 잘못 활용되는 경우 오히려 다수의 일반 학교로부터 스스로를 소외시킬 수 있음을 경고하였다. 이는 역으로, 구성원이 사적 이해관계에 따라 조직 이탈을 고려한다거나, 혁신학교 소외 현상을 초래할 수 있다는 점에서 주의가 필요하다. 학교의 비전이나 철학을 절대 선으로 여긴다거나, 구성원의 순응과 희생을 당연시하는 등의 분위기는 반드시 경계하여야 할 것이다.

둘째, 갈등관리의 중요성이다. 정치 행위자로서 교사들은 자신의 이해관계에 따라 침묵할 수도, 목소리를 낼 수도 있다. 이들이 목소리를 내는 순간이 곧 가시적인 갈등의 시발점이라고 할 때, 이를 예측하기란 쉽지 않다. 조직 내 수많은 개인의 모든 이해관계를 파악하기란 불가능에 가깝기 때문이다. 이에, 미시정치에서 강조하는 것은 갈등관리이다. 사실상 침묵한다거나 목소리를 내는 행동은 이들 또한 나름대로 갈등을 관리한 결과라고 볼 수 있다. 두 행동의 바탕이 되는 갈등관리 유형은 조직에 비협력적이라는

측면에서 공통점을 가지나, 자신의 이익을 주장하는 정도에 있어서 차이를 보인다. 즉, Thomas(1976)의 다섯 가지 갈등관리 유형에 적용해 보았을 때, 침묵하는 교사들은 자신의 이익 주장에 소극적인 회피형 행동을, 목소리를 내는 교사들은 자신의 이익 주장에 적극적인 경쟁형 행동을 보이는 것이다. 그렇다면 학교장 또는 중간관리자는 어떤 입장을 취해야 하는가? 정답은 ‘정해져 있지 않다’ 라는 것이다. 경쟁형 행동을 하는 교사로 인하여 조직 내 갈등이 가시화되었을 때, 어떤 때는 학교장의 회피형 행동이, 또 어떤 때는 경쟁형 행동이 적절할 수 있다. 여기에는 개인 및 상황 맥락이 크게 작용하기에, 하나의 정답이 정해져 있는 것이 아니다. 특성화교육과정 실행이라는 특수한 상황으로 인해 나리초 사례에서는 학교장의 경쟁형, 타협형 갈등관리가 주를 이뤘다. ‘반드시 추진해나가야 할 사안이 있는 경우’에 해당한다는 점에서 적절한 활용이었다고 볼 수 있다. 다만, ‘이기고 지는 상황’을 만드는 경쟁형 갈등관리의 특성상 구성원들의 불만, 거부감이 누적될 수 있다. 이에, 적절한 다른 전략을 함께 구사하여 학교 공동의 목표를 향해 구성원들과 함께 발맞추어 나가려는 노력이 필요할 것이다.

끝으로, 가장 강조되어야 할 것은 ‘교육’이다. 특히 교육과정은 학생의 교육 및 삶에 직결된다. 따라서 교사가 학생들의 이익을 위해 발언하고, 행동하지 않으면 대의명분을 상실하며, 궁극적으로 교사에게도 도움이 되지 못한다(홍후조, 2000). 이에, 개별 교사가 사적 목표를 가진 주체로서 이해관계를 따지고 정치적 행위를 할 수는 있겠으나, 사익이 학생들의 이익보다 우선하지 않도록 주의하여야 할 것이다. 또한, 갈등 상황에서도 ‘교육’이 강조될 필요가 있다. 물론, ‘교육’에 관하여 개인이 부여하는 가치나 판단은 하나로 통일되기 어렵다. 그럼에도, 찬성 또는 반대로 정리되는 입장 너머의 이해관계가 어떤 교육적인 의도나 방향성을 지녔는지를 살필 필요가 있다는 것이다. 학생 및 교사 조직을 두고 갈등하였던 나리초 사례에서 ‘무엇을 가르칠 것인가’에 관한 논의가 강조되고, 선행되었다면 보다 교육적인 가치와 판단을 근거로 동아리 수 조정이나 지도교사 배치 등이 가능하였을 수 있다. 이에 상황에 따라 빠른 의사결정도 필요하지만, 이해관계 및 갈등의 본질을 잘 파악하고, 교육 본위의 사고와 논의가 중심이 되어야 할 것이다. 미시정치는 학교조직의 자연스러운 현상이다. 이를 변화의 기회이자 출발점으로 활용하기 위해서는 결국 ‘교육’이 중요하며, 이는 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

2. 결론 및 제언

나리초등학교 사례를 바탕으로 수행된 자율학교 특성화교육과정 실행 과정에 관한 미시정치적 분석의 결과 및 논의를 바탕으로 하는 본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, ‘자율학교 장’의 ‘특성화교육과정 실행’과 같이 학교조직의 주요 과업을 실행에 옮기고자 할 때, 중요한 것은 구성원들이 이를 조직의 규율로써 내면화하는 것이다. 조직 규율의 내면화는 그저 권력에의 복종을 의미하지 않는다. 나리초에 ‘바꿀 수 없는 것’이 존재하였던 것처럼, 학교의 비전을 이해하고, 받아들이며, 행동 범위에 경계를 세우는 것을 의미한다. 이렇게 하였을 때 소모적인 갈등이 아닌 교육 본위의 생산적인 미시정치가 이루어질 수 있기 때문이다.

과업을 추진하고자 하는 리더가 활용할 수 있는 구체적인 방법에는 시간표, 평가와 같은 다양한 비인간 행위자의 권력을 적극적으로 활용하는 일, 조직 과업에 알맞은 적절한 네트워크를 마련하고, 이로부터 다양한 규율 문서(공문서)를 생산하는 일, 상징이나 이미지를 생성하고, 공고히 하는 일 등이 있다. 그러나 중요한 것은 상기한 권력 장치만으로는 부족하다는 점이다. 나리초 사례에서 교사들이 상명하달식 전달에 불만을 가지면서도 규율을 내면화할 수 있었던 것은 특성화교육과정이 교육적으로 의미 있고, 학생 만족도가 높았다는 점, 그리고 교사들이 교육과정 실행으로부터 보람을 느꼈다는 데 있다. 지속가능한 조직 과업의 실행을 위해서는 학교조직 과업의 목표와 교육적 의미를 학교공동체가 함께 되새길 필요가 있다.

둘째, 학교공동체의 구성원으로서 교사들은 학교 ‘장(場)’에 관한 이해가 필수적이다. 나리초와 같은 자율학교 장에서 특성화교육과정은 합법적 권력을 지니는 것으로, 교사들이 반대 의견을 낸다고 해서 쉽게 무효화 될 수 있는 부류의 것이 아니다. 따라서 학교 장의 특수성이나 장을 둘러싼 맥락 등에 관한 이해가 반드시 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 알맞은 행동 전략을 구사할 수 있어야 한다.

또한, 보이지 않게 행사되는 비인간 행위자 권력을 인식할 수 있어야 하며, 학교 장 내에서 이루어지는 일에 관심을 가지고 참여할 필요가 있다. 나리초 사례에서 특성화교육과정 실행을 앞두고 의견 수렴 과정이 있었던 것처럼, 주요 과업에 관한 의견 수렴 내지는 협의회가 마련되었을 때 스스로가 주체라는 책임감과 의무감을 가지고 임할 필요가 있다. 인사규정도 마

찬가지이다. 1년을 주기로 교육과정이 운영되는 학교조직 특성상 일단 규정이 의결된 뒤에는 연중 수정이 어려운 구조에 있다. 이와 같은 학교조직의 주요한 의사결정들은 일단 의결되고 난 뒤에는 보이지 않는, 강력한 권력으로 작용한다. 이에 이러한 권력 작용의 메커니즘을 인식할 수 있어야 할 것이며, 자신에게 부여된 권한이자 권력인 의사결정권을 잘 활용할 수 있어야 할 것이다.

끝으로, 결국 가장 큰 권력은 학교조직 밖에 있다. 주목할 점은, 적어도 나리초 사례로 보았을 때, 외부의 영향력이 작용하여 갈등이 발생하더라도 그 양상이 학교조직과 외부의 갈등이 아닌, 학교조직 내 찬성하는 개인 또는 집단과 반대하는 개인 또는 집단의 갈등 관계로 구체화 되었다는 점이다. 물론, 찬성과 반대로 입장이 나뉘는 것은 지극히 일상적이고 자연스러운 현상이다. 문제 시 되는 것은 내부 갈등을 겪더라도 결과적으로 외부의 요구는 대부분 수용된다는 점이다. 이는 학교조직의 내부 역동성이 외부 힘으로부터 그리 독립적이지 않음을 잘 드러내어 준다. 학교조직 내부의 힘을 기르기 위해 강조되어야 할 것은 ‘교육’이며, ‘학교공동체’, 그리고 ‘공동체성’이다.

정치작용의 본래적인 순기능은 통합에 있다(이종재 외, 2016). 미시정치의 과정은 자신의 생각과 의지를 넘어 타인과 소통하고, 설득하며, 상호작용할 것을 요구한다. 개인의 사익 추구를 비난할 수는 없지만, 사익과 공익의 조화와 균형이 학교 미시정치의 중요한 과제가 되어야 한다. 협력과 지원은 교사 개인의 재능과 능력을 강화하는 가장 쉬운 방법이다(UNESCO, 2021). 학교 미시정치가 각자의 이해관계 다툼을 넘어 학교공동체를 형성하고 발전시키는 데 도움이 될 수 있기를 간절히 바라는 마음으로, Palmer(2011)의 한 구절을 옮기는 것으로 마무리를 대신한다.

마음의 눈으로 정치를 바라보면 우리는 그것을 전진하고 대항하는 체스 게임, 권력을 잡기 위한 야파워 노름, 서로 비난만 해대는 두더지 잡기 게임으로 보는 시선으로부터 자유로워질 수 있다. 제대로 이해한다면 정치는 절대 게임이 아니다. 그것은 공동체를 창조하기 위한 오래되고 고귀한 인간적인 노력이다(Palmer, 2011: 41).

끝으로, 본 연구의 결과 및 결론을 바탕으로 하는 정책적 제언 및 후속 연구를 위한 제언은 다음과 같다. 먼저, 정책적 제언이다. 첫째, 학교 차원

에서 교사들의 소통 및 상호작용을 촉진할 수 있는 시·공간 및 다양한 정책 활용이 필요하다. 둘째, 학교장 양성 및 연수 차원에서 전문적 권력에 관한 강조가 필요하다. 셋째, 교사 양성 및 연수 차원에서도 정치 행위자로서 교사의 덕목 및 자질이 강조되어야 한다. 다음으로 학술적 측면에서 후속 연구를 위한 제언을 하자면, 첫째, 다양한 사례에 관한 미시정치 연구가 가능하다는 것이다. 일반학교 사례, 초등이 아닌 중등 또는 대학 사례, 학교 조직 내 교육과정 운영이 아닌 다른 사례 등 다양한 주제에 관한 미시정치 연구가 후속된다면 유의미한 연구 결과가 축적될 수 있을 것이다. 둘째, 연구방법적 측면에서도 다양한 방법을 활용할 수 있을 것이다. 다양한 질적, 양적 연구들이 시행된다면 미시정치에 관한 매우 유의미하고 풍성한 연구결과들이 생성될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김경운(2010). 교장공모제 확대와 정책갈등에 관한 미시적 연구, *교육정치학연구*, 17(3), 7-33.
- 김도기, 문영빛, 권순형, 문영진(2016). 교장 자격연수 교육에 대한 교육행정학 지식 기반의 반성과 과제. *교육행정학연구*, 34(1), 47-71.
- 김도영, 차성현(2020). 평교사 공모교장이 학교경영 과정에서 겪는 어려움과 극복 전략에 관한 질적 사례연구. *교육문화연구*, 26(5), 353-376.
- 김성천(2018). 혁신학교 정책의 여섯 가지 차원의 딜레마. *교육문화연구*, 24(2), 33-56.
- 김용(2004). 학교조직의 표준 운영 절차와 학교 교육과정 운영. *교육과정연구*, 22(3), 123-147.
- 나종민, 김천기(2015). 부르디외의 장 이론 관점에서 본 혁신학교 교원들의 권력 관계 특성. *교육사회학연구*, 25(11), 79-103.
- 남수경(2005). ‘2008학년도 이후 대학입학전형제도 개선안’을 둘러싼 갈등 전개과정 분석. *교육행정학연구*, 23(3), 453-477.
- 문지윤, 김병찬(2018). 초임 공모교장(초빙형)의 적응과정에 대한 질적 사례연구. *학습자중심교과교육연구*, 18(21), 1201-1231.
- 배은주(2012). 혁신학교 운영의 특징과 갈등 탐색. *교육사회학연구*, 24(2),

145-180.

- 유홍준(2021). 조직사회학. 서울: 성균관대학교 출판부.
- 이선우, 조은영, 임다희(2021). 갈등연구방법론. 서울: 에피스테메.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오(2012). 한국교육행정론. 파주: 교육과학사.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오(2016). 교육정책론. 서울: 학지사.
- 홍후조(2000). 국가 교육과정 개정의 정치학 -제7차 교육과정 개정을 중심으로 -. 교육정치학연구, 7(1), 112-113.
- Ball, S. J., Maguire, M., & Braun, A. (2012). How Schools Do Policy: Policy Enactment in Secondary Schools. London: Routledge.
- Blaze, J. J. (1988). The Teachers' Political Orientation Vis-à-vis the Principal: The Micropolitics of the School. Politics of Education Association Yearbook. 1988, 113-126.
- Bolman, L. G., & Deal, T. E. (1997). Reframing Organizations: Artistry, Choice, and Leadership. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Bourdieu, P. (1984). 신미경 역(2004). 사회학의 문제들. 서울: 동문선.
- Bourdieu, P. (1994). 김용권 역(2005). 실천이성. 서울: 동문선.
- Foucault, M. (1975). 오생근 역(2020). 감시와 처벌(감옥의 탄생). 파주: 나남출판.
- Hoy, W. K., & Miskel, C. G. (2013). 오영재, 신현석, 양성관, 박종필, 가신현 역 (2013). 교육행정: 이론, 연구, 실제(제9판). 파주: 아카데미프레스.
- J. R. French, & B. Raven. (1959). The bases of social power. D. Cartwright(Ed). Classics of organization theory. (pp. 311-320). New York: Harper & Row.
- Maguire, M., Braun, A., & Ball, S. (2015). 'Where your stand depends on where you sit': the Social Construction of Policy Enactment in the (English) Secondary School. Discourse, 36(4), 485-499.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (2009). 윤규상 역(2012). 전략 사파리. 서울: 비즈니스맵.
- Morgan, G. (2006). 박상연, 김주엽 역(2019). 조직이론: 조직의 8가지 이미지. 서울: 경문사.
- Palmer, P. J. (2011). 김찬호 역(2021). 비통한 자들을 위한 정치학: 왜 민주주의에서 마음이 중요한가. 파주: 글항아리.
- Spaulding, A. Mc. (1994). The Micropolitics of an Elementary Classroom.

Doctoral dissertation, Texas Tech University.

UNESCO (2021). 김보람, 홍보강, 권송, 유보람 편, 이현경 역(2022). 함께 그려보는 우리의 미래: 교육을 위한 새로운 사회계약. 서울: 유네스코한국위원회.

Weber, M. (1947). The Theory of Social and Economic Organization. Henderson, A. M. & Parsons, T. (Trans.)(1947). New York: The Free Press.

Willower, D. J. (1991). Micropolitics and the Sociology of School Organization. Education and urban society, 23(4), 442-454.

교육부(2022). 2015 개정 교육과정 총론 해설 -초등학교-.

신진학자위원회 세션

학부모 학교참여와 학생의 학업성취도 - 참여 격차와 그 영향을 중심으로 -

문 희 원(서울대학교 교육연구소 객원연구원)*

I. 서 론

학부모의 학교참여를 통해 공교육의 질을 개선할 수 있다는 인식과 학교 자치에 관한 관심이 높아짐에 따라 학부모의 학교참여를 더욱 활성화하려는 움직임이 활발히 전개되고 있다(이계영, 2010; 주동범, 2018). 학부모가 자녀의 교육을 학교에 전적으로 위탁한다는 기존의 관점에서 벗어나, 학부모를 교육의 수요자이자 생산자로 보는 관점이 힘을 얻기 시작하였으며(백병부, 2013; 주동범, 2018; 서현석, 진미정, 도유록, 2014), 교육부와 국회, 각 시도 교육청에서도 학부모 참여 활성화를 위한 노력을 꾸준히 기울여왔다. 단위학교의 자율성 강화, 학교자치 및 학교 민주주의의 강조로 대변되는 최근 교육정책의 흐름에서 학부모는 학교운영위원회나 학부모회를 통해 학교의 의사결정에 직·간접적으로 참여하게 되었으며, 이는 학부모를 정치학적 관점에서 이해할 필요가 있음을 의미한다.

학부모는 공적인 이익을 추구하는 다른 공교육 주체와 달리, 자녀의 학업적 성장과 성공이라는 사적인 이익을 동시에 추구하는 존재이다. 학교참여가 이루어지는 학교는 공적인 공간이라는 점에서 학부모는 본인의 이익만을 위해 행동할 수는 없으나(Park, 2013), 개인적 이익 추구 행위가 완전히 배제될 수 없음을 간과해서는 안 된다(류방란 외, 2015). 자녀의 학업성취 향상이라는 사적인 이익을 추구하는 학부모가 공적인 역할을 부여받게 됨에 따라 역할 간 상충이 발생할 수 있으며, 학부모의 사적 이익추구가 공적인 목적 달성에 우선한다면 학부모를 통한 공교육 개선은 제한적으로 이루어질 것이라

* 서울대학교 교육연구소 객원연구원(mhw0926@gmail.com)

예상할 수 있다. 따라서 학부모 모임이나 교내 위원회와 같이 ‘학부모의 의견을 반영하여 학교 교육과정을 개선하고 전반적인 질을 높인다’라는 공적인 목적으로 마련된 제도들의 실제 운영에 대해 더욱 면밀하게 이해할 필요가 있다.

특히, 학교 활동에 대한 학부모 학교참여가 주로 학생 임원의 부모와 사회경제적으로 부유한 학부모를 중심으로 이루어지고 있다는 점(김병찬, 2007; 심미옥, 2003; 이두휴 외, 2007)에서 학교활동에 참여하는 학부모가 전체 학부모의 의견을 제대로 대변하고 있는지 검토해야 한다. 정책에 관한 여론은 언제나 공정하게 형성된 것인지 주의를 기울여서 평가해야 하는데, 경제적, 문화적, 사회적, 인적 자본의 측면에서 상대적으로 우위를 점한 집단이 여론형성에 유리하다는 사실을 직시하지 않는다면 비민주적이고 불평등한 정책으로 이어질 것이 자명하기 때문이다(오욱환, 2008; 2009). 다수의 정치학 연구들은 민주주의 사회에서 소득에 따른 참여 양상의 차이가 실재하며, 이것이 불평등한 민주주의로 이어질 수 있음을 우려했다(Hill & Leighley, 1992; Lijphart, 1997; 권혁용, 한서빈, 2018). 학교 내 의사결정이나 학교 교육 활동 모니터링 역시 학교의 교육정책 방향을 결정하는 맥락에서 이해할 수 있으며, 이러한 과정에 사회경제적으로 유리한 일부의 학부모가 중심이 되어 참여하게 된다면 학교 내 모든 학생의 교육적 욕구를 충족하기보다 일부 학생들에게만 유리한 방향으로 교내 교육정책이 결정·운영될 수 있다. 이는 결국 제도의 표면상으로는 공적인 이익을 추구하고 있는 교내 위원회나 학부모 모임이 사실은 ‘이익을 보는 집단’과 ‘그렇지 않은 집단’을 극명하게 대비시키는 제로섬(zero-sum) 논리에서 벗어날 수 없음을 시사한다.

또한, 김병찬(2007)은 학교운영위원회 위원들 간에만 유대가 형성되고, 조직 밖 구성원들과는 소통이 거의 이루어지지 않는 상황을 두고 ‘그들만의 리그’라고 표현한 바 있다. 이러한 조직 구성원 내에서 이루어지는 유대 및 소통 강화 현상은 비단 학교운영위원회뿐 아니라 조직적인 학부모 학교참여 유형에서 공통적으로 드러난다. 학부모의 학부모회 참여를 질적으로 살펴본 전은희, 강민수(2014)는 학부모회에 참여함으로써 구성원들 간 친목을 다지는 공동체가 형성됨을 밝혔다. 학부모들은 자녀 교육이라는 공통의 관심사를 기반으로 강한 응집력과 결속력을 형성하는데, 주목할 만한 점은 이러한 결속력으로부터 소외되는 학부모가 존재하며 자연스럽게 서로 비슷한 성향의 학부모들끼리 모임이 재구성된다는 점이다(강문정, 2017). 학부모들은 자녀

교육과 진학이라는 일차적 관심사에 맞게 학부모 모임을 통해 입시경쟁에 관한 정보를 교환하거나 자녀의 스펙을 관리하는 등의 모습을 보였다. 이를 통해 볼 때, 일부 특성의 학부모에게 참여가 쏠리는 현상은 참여 학부모들 내에서만 공유되는 이익추구 행위를 강화할 유인으로 이어질 수 있다.

이처럼 사회경제적 계층에 따라 학부모 학교참여 수준이 다르게 나타남으로 인해 학생의 교육격차가 심화될 가능성이 있음에도 관련 연구는 여전히 부족한 실정이다. 학부모 학교참여 실태와 관련된 연구의 경우, 학부모 학교참여율을 기술적(descriptive)으로 보여주는 데에 그쳤을 뿐 사회경제적 계층별로 학부모 학교참여율이 얼마나 차이가 나는지, 학교급에 따라 이러한 격차가 어떻게 달라지는지 등 격차 실태 분석은 부족한 편이다. 또한, 학부모 학교참여 효과를 분석한 연구들도 주로 학부모의 학교참여가 자녀 개인 수준의 교육결과에 미치는 영향에 한정되어 있으며, 학교의 학업성취도에 미치는 영향을 분석한 실증 연구는 부족한 상황이다. 특히, 학부모 학교참여 격차가 학생의 교육 성취 격차로 이어질 수 있다는 합리적인 추론이 가능한 상황임에도 이와 관련된 실증 연구는 찾아보기 어렵다.

본 연구에서는 학부모 학교참여로 인한 결과는 학생 개인뿐 아니라 학교 전체 차원에 영향을 미칠 수 있다는 점에 주목하여 학부모 학교참여가 학생 및 학교 수준의 인지적 학업성취도에 미치는 영향을 분석하였다. 이외에도, 학부모의 학교참여 격차가 학생들의 성취도 격차로 이어질 수 있다는 우려를 검토하였다. 이를 위해 설정한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 학부모 학교참여가 학교교육에 미치는 영향은 어떠한가?

둘째, 학부모 학교참여 격차가 학교교육에 미치는 영향은 어떠한가?

II. 이론적 배경

1. 학부모 학교참여의 이해

가. 학부모 학교참여의 조작적 정의

학부모 학교참여의 조작적 정의를 위해서는 이와 유사한 용어인 학부모 참여(parental involvement)에 대한 이해가 선행되어야 한다. 자녀 교육에서

학부모의 역할이 중요하게 여겨짐에 따라 학부모의 개입에 관한 연구들이 꾸준히 축적되어왔으며, 자녀의 학업적 성공을 유도하기 위한 목적으로 이루어지는 모든 활동을 포괄하는 용어로 ‘학부모 참여’를 정의해왔다(Fishel & Ramirez, 2005). Hoover-Dempsey & Sandler(1997)가 학부모 참여를 ‘가정 기반 학부모 참여’와 ‘학교 기반 학부모 참여’로 구분한 이래, 다수의 연구에서 학부모 학교참여를 학교참여의 하위 개념으로 이해해왔다(류방란 외, 2019; 신혜진, 한인영, 2011; Pomerantz, Moorman & Litwack, 2007). 본 연구에서도 이와 유사하게 ‘학교를 통한 직접적 참여’에 초점을 맞추어 학부모 학교참여를 이해하고자 하였다. 이는 학부모를 단순히 교육의 보조자 정도로 인식했던 것과 달리, 점차 학부모를 공교육의 주체로 인식하기 시작한 것에 근거한다. 최근의 정책들은 학부모에게 정책 모니터링 역할을 부여하거나 학교운영위원회, 학부모회와 같은 공식 조직을 활성화하는 등 학부모가 공교육에 직접 영향을 미칠 수 있는 참여 형태에 초점을 맞추고 있다.

또한, 가정에서 이루어지는 학부모 참여 활동은 자녀의 교육적 성취라는 사적 목적을 온전히 추구하는 데에 반해, 학교 기반 학부모 참여는 학부모의 사적 목적 외에도 ‘학교 교육 개선’이라는 공적인 목적이 중첩되어 있다는 점에서 특수성을 갖는다(류방란 외, 2015; Cucchiara & Horvat, 2009; Park, 2013). 특히, 학부모의 학교참여는 학부모들의 자발적인 참여 의사를 바탕으로 형성된 흐름이라기보다 중앙정부가 주도한 여러 정책에 의해 주도되었다는 점에서 학부모에게 주어진 공적인 역할과 사적인 역할 간 괴리가 발생할 수 있다. 본 연구에서는 상충하는 학부모의 역할과 관련된 논의의 필요성에 근거하여 학부모 학교참여를 학교라는 물리적 공간에서 이루어지는 학부모의 학교 활동 참여로 정의하였다.

나. 학부모 학교참여의 유형 구분

연구마다 학부모 학교참여에 포함하는 하위 활동의 유형과 범위를 상이하게 설정하였기 때문에 일관된 기준으로 학부모 학교참여 유형을 제시하기 쉽지 않다. 국내의 경우, 엄문영, 오범호, 유지성(2022: 64)과 같이 “자녀교육을 위해 학부모가 교육공동체의 일원으로 참여 권리를 전제로 학교에서 수행하는 활동”이라고 학부모의 학교참여를 보다 포괄적으로 정의하고 세부 유형을 구분하지 않은 연구도 존재한다. 이와 달리, 이강이와 김은영(2014)은 학부

모의 교육 기부, 학부모 교육, 학부모와 학교 간 의사소통이라는 세 가지 활동으로 유형화하였다. 본 연구에서는 학부모가 여러 활동에 참여할 수 있도록 하는 제도를 중심으로 학부모 학교참여 유형을 구분하였다. 학교교육의 주체인 학부모로서 학교참여를 가능하게 하는 제도로는 크게 세 가지, 교사상담, 학부모 모임, 그리고 교내 각종 위원회로 비교적 명확하게 구분 가능하며, 현재 추진되고 있는 여러 정책에 대한 시사점과 더불어 각 제도의 개선방안을 제시하기에도 적합하다는 점에서 이 같은 구분을 채택하였다.

한편, 여러 선행연구에서는 학부모 학교참여로 인한 이익이 학부모 개인과 학교라는 공동체에 동시에 발생 가능하다는 독특한 맥락에 주목하였다(Cucchiara & Horvat, 2009; Park, 2013; Park & Holloway, 2017; Walsh, 2008). 이들은 학교참여 활동의 주요 목적과 그로 인해 발생하는 이익의 성격에 따라 각 활동의 성격을 구분하였는데, 학부모-교사 간담회(parent-teacher conference)와 같이 학교와 학부모 간 소통과 학부모에 대한 정보제공이 주요 목적이 되는 활동을 ‘사적 이익 학부모 참여(private good PI)’로, 학부모의 봉사활동, 모금 활동(fundraising), PTO(Parent-Teacher Organization) 등 학교 차원에 이익을 제공하는 활동을 ‘공적 이익 학부모 참여(public good PI)’로 간주하였다(Park, 2013; Park & Holloway, 2017; Walsh, 2008).

이 같은 시도는 개인뿐 아니라 학교 전체 차원에서 학부모 학교참여의 결과 및 효과를 평가해야 할 필요성을 제기한다는 점에서 주목할만하다. 그러나 이들의 구분을 본 연구의 학부모 학교참여에 곧바로 적용하는 데에는 한계가 존재한다. 교사상담은 자녀에 대한 이해를 높임으로써 자녀 성취도를 개선하는 데에 일차적인 목적이 있으므로 사적 이익 학부모 참여로 볼 수 있고, 교내 위원회는 학교 전체를 고려한 의사결정을 통해 학교 교육의 질을 높이는 데에 목적이 있으므로 공적 이익 학부모 참여로 구분할 수 있다. 그러나 학부모 모임의 경우 교육 지원이나 감독을 통한 학교 교육의 질 제고 외에도 학부모 사업 운영 등을 통한 참여 학부모 간 친목 도모를 목적으로 한다는 점에서 공적 이익추구와 사적 이익추구가 동시에 일어난다고 볼 수 있다. 또한, 각 학부모 참여 제도가 추구하는 주요 목적 외에도 의도하지 않은 긍정적인 이익의 발생 가능성도 고려해볼 필요가 있다. 예를 들어, 학부모와 교사 간 상담을 통해 학부모들은 자녀의 양육방식에 대해 실제적인 정보를 얻게 되며, 학교와 가정에서의 교육이 하나의 맥락에서 이루어지게 됨으로써 자녀의 성취도가 향상될 수 있다(McNeal, 1999). 나아가 이러한 교사상담으로 인한 긍

정적인 영향은 개인 차원에 머물지 않고 또래에게까지 이어지는 외부효과(externality)를 발생시킬 수 있다(Avvisati et al., 2014; Bryk et al., 2010; Park & Holloway, 2017). 교내 위원회 참여도 공적인 이익과 참여 학부모 개인 차원의 이익을 모두 발생시키는데, 구체적으로, 여러 의사결정 과정을 통해 학교 교육의 질을 개선한다는 공적인 이익뿐만 아니라, 자연스레 학교 교육의 방향성이나 정책에 대한 정보를 습득하게 되는 사적인 이익이 발생한다. 학부모 모임에서와 마찬가지로 조직 활동이 이루어지며 이를 통한 참여 주체 간 정보공유 역시 학부모 개인 차원의 이익으로 해석할 수 있다.

종합해볼 때, 세 가지의 학부모 학교참여 제도에서 명시적으로 제시하고 있는 목적을 기준으로 ‘사적 이익 활동’이나 ‘공적 이익 활동’으로 구분한다면, 학부모 학교참여를 통한 ‘의도하지 않은 결과’를 간과하는 부분적 이해에 그칠 우려가 있다. 따라서 본 연구에서는 각 학부모 학교참여 제도로 인한 결과를 <표 1>에 제시한 바와 같이 학부모 개인과 학교 차원에서 종합적으로 평가할 필요성을 제시하고 이를 검토하였다.

<표 1> 학부모 학교참여 유형별 효과에 대한 분석틀

	교사상담	학부모 모임	교내 위원회
제도목적	<ul style="list-style-type: none"> 교사와 학부모 간 소통 강화 및 학생 교육에 대한 이해 증진을 통한 학생의 교육적 성장 유도 <p>> 교육적 성격</p>	<ul style="list-style-type: none"> 교육 지원 및 모니터링 활동을 통한 학교 교육 발전 학부모 간 친목 도모, 학부모 역량 강화 <p>> 복합적 성격</p>	<ul style="list-style-type: none"> 학교운영 전반에 관한 의사결정을 통해 교육 자치 활성화 <p>> 정치적 성격</p>
특성	<ul style="list-style-type: none"> 대부분 개인 참여 학기당 1회 이상의 공식적인 학부모 상담주간 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 공식 조직 모든 학부모의 참여를 독려하는 학부모 자치조직 	<ul style="list-style-type: none"> 공식 조직 일부 학부모에게만 참여기회가 부여됨
개인차원 이익	<ul style="list-style-type: none"> 자녀 및 학교정책 이해 	<ul style="list-style-type: none"> 학교정책 이해 학부모 간 정보공유 	<ul style="list-style-type: none"> 학교정책 이해 위원회 구성원 간 정보공유
학교차원 이익	<ul style="list-style-type: none"> 개인 차원 이익의 긍정적 외부효과 	<ul style="list-style-type: none"> 학교교육 질 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 학교교육 질 제고

2. 학부모 학교참여 결과에 관한 선행연구 분석

상당히 많은 연구에서 자녀 교육에 학부모가 개입할수록 자녀의 학업 성취 수준과 출석률이 높아지고, 교육에 대한 태도가 좋아짐을 제시한 바 있다 (Eccles & Harold, 1996; Epstein & Dauber, 1991; Griffith, 1998; Fan & Chen, 2001; Henderson, 1987). 그러나 대부분의 선행연구는 학부모의 학교 활동 참여 외에도 ‘자녀 교육에 대한 학부모의 기대수준’, ‘학교생활에 대해 자녀와 대화를 나누는 정도’, ‘가정 내 학업적 도움’ 등을 모두 포괄한 ‘학부모의 교육적 관여’에 초점을 맞추었다는 점에서 본 연구의 관점과 차이가 있다. 관련 연구물이 방대함에 따라 선행연구 결과를 종합적으로 분석한 메타분석(meta-analysis)도 다수 이루어졌지만, 본 연구의 관심사인 ‘학부모의 학교 활동 참여’로 그 관점을 좁혔을 때 일관된 결과를 도출하기는 어려웠다. 학부모가 학교 활동에 참여하는 것이 자녀의 학업성취도에 긍정적인 영향을 미친다고 보고하는 연구들(Hill & Tyson, 2009; Jeynes, 2003)도 있으나, 학부모 학교참여와 자녀의 성취도 간의 관계는 통계적으로 유의미하지 않다는 연구들도 존재한다(Castro et al., 2005; Jeynes, 2005).

일각에서는 이같이 혼재된 결과는 학부모의 학교참여가 한 가지 차원에서 이루어지지 않았음을 간과했기 때문이며, 다양한 유형으로 나누어 그 영향을 살펴볼 필요가 있음을 강조했다. 실제로 학부모가 어떤 활동에 참여하느냐에 따라 서로 다른 결과가 보고되었는데, 예를 들어, 학부모가 교내 봉사활동에 참여할 경우 자녀의 학업성취도(Fan, 2001) 및 자기효능감(Fan & Williams, 2010)이 높아지는 것으로 나타났으며, 자녀의 문제행동 빈도는 낮아지는 것으로 나타났다(Domina, 2005). 반면, 학부모와 교사 간 만남 및 상담은 자녀의 성취수준과 유의미한 관계를 갖지 않거나(Domina, 2005), 학부모와 교사의 상담 빈도가 잦을수록 자녀의 성취수준이 낮다는 부정적인 관계를 제시한 연구들도 있다(Fan, 2001; Izzo, et al., 1999). 이러한 부정적 관계와 관련해, Fan & Williams(2010)는 성취도가 낮고 행실이 불량한 학생일수록 담임교사는 그 학생의 부모와 더 자주 상담 시간을 갖기 때문에 학부모의 학교 방문 및 상담을 보다 세분화해서 이해할 필요성을 제기했다.

그러나 학부모의 학교참여 유형을 세분화하는 것 외에도, 학부모 학교참여로 인한 영향을 제대로 이해하기 위해서는 학부모가 학교참여를 무작위로 선택하지 않는다는 점에 주목할 필요가 있다. 학부모 학교참여가 내생적으로 결

정된다는 사실을 간과한 대부분의 선행연구에서 밝힌 학부모의 학교참여와 자녀 성취 간의 관계는 상관관계일 뿐 인과관계로 볼 수 없다. 학부모의 학교참여가 활발할수록 자녀의 학교 성적이 더 높다는 단순한 상관을 두고 ‘부모의 참여가 아이를 똑똑하게 만든다’ 라고 곧바로 해석하는 것은 무리이며, ‘교육에 관심이 많은 부모가 학교 활동에 적극적이다’ 의 가능성을 염두에 두어야 한다. Levitt & Dubner(2005) 역시 후자의 해석에 힘을 실으며 자녀의 성취를 높이는 데에 부모의 양육기술이나 특정한 행위보다 ‘부모가 어떤 사람인가’ 가 더 중요하게 작용한다고 주장했는데, 이에 맞서 학생 성취도를 높이기 위한 설득력 있는 정책 도구로 학부모 학교참여를 제시하기 위해서는 분명한 인과관계를 밝힐 필요가 있다. 이러한 시도의 하나로 Avvisati et al.(2014)¹⁾는 통제된 실험 데이터(controlled experiment data)를 활용하여, 부모가 학부모-학교 간 만남 행사에 참여한 경우 자녀들의 행동과 태도가 더 긍정적으로 발전함을 보였다.

국내의 연구들에서는 학부모 학교참여에 관한 내생성을 면밀히 통제하지 못해 자녀의 성취수준 간 상관관계를 밝힌 것이 대부분(권순범, 김월섭, 진미정, 2017; 변수용, 김경근, 2008; 임선아, 2011; 주동범 외, 2018; 주영호, 정주영, 박균열, 2016)이며, 인과효과에 대한 실증적 기반은 매우 약한 실정이다. 종합해 볼 때, 학부모의 참여를 독려함으로써 학생의 학업성취 향상을 꾀할 수 있다는 교육계에 만연한 믿음이 엄밀한 인과추론에 기반한다고 보기는 어렵다. 더욱이, 학부모 학교참여를 단일 차원이 아니라 여러 유형으로 구분할 수 있다는 점에서, 일정 기준으로 학부모 학교참여의 차원을 나누고 각각의 효과를 인과적으로 분석하려는 시도들이 추가로 수행될 필요가 있다.

이외에도, 자녀의 성취수준 제고를 넘어 공교육 전반에 대한 학부모 학교참여의 영향을 분석할 필요가 있다. 특히, 최근 학부모 학교참여 논의가 학교

1) Avvisati et al.(2014)이 활용한 실험상황은 다음과 같이 이루어졌다. 먼저, 2008-2009 학년이 시작되기 전에 프랑스 파리 Creteil 지역에 위치한 34개의 학교의 6학년 학부모를 대상으로 ‘각 학교에서 3회에 걸친 학부모-학교 간 만남 행사를 개최할 것’이라는 안내와 함께 행사에 참여할 자원자를 모집하였다. 자원한 학부모는 전체의 1/5 정도였으며, 자원한 집단과 비자원 집단을 섞어서 학급 배정이 이루어졌다. 각 학교에서 절반 정도의 학급을 처치집단으로 무작위 추출하여 이들에게만 학부모-학교 간 만남 행사에 참여할 권리를 부여하였다. 최종적으로 학부모는 네 개의 집단(처치집단에서의 자원자, 처치집단에서의 비자원자, 통제집단에서의 자원자, 통제집단에서의 비자원자)으로 구분되었으며, 각 집단에서의 자원자-비자원자 간의 차이를 통해 학부모 학교참여의 영향을 인과적으로 파악하였다.

민주주의, 학교자치와 밀접하게 맞닿아있으며, 학부모는 ‘학교 교육 개선’이라는 공적인 목표 달성을 요구받는 공교육 주체인 동시에 ‘자녀의 성공’이라는 분명한 사적 이익을 좇는 존재(류방란 외, 2015; Cucchiara & Horvat, 2009; Park, 2013)라는 점에서 학교 교육의 질을 높이는 데에 학부모가 실질적으로 어떤 역할을 담당할 수 있는지 당위성을 넘은, 실증 연구를 바탕으로 한 깊이 있는 논의가 요구된다. 하지만 이제까지의 연구들은 대부분 학부모 학교참여와 자녀의 인지적, 정의적, 행동적 결과 간의 관계에만 초점을 맞추었으며, 일부 소수의 연구에서만 예외적으로 학교 전체의 관점에서 학부모 참여의 영향을 살펴보았다(Bryk et al., 2010; McMillan, 1999; Park & Holloway, 2017; Walsh, 2008). 분석결과, 학부모-교사 공동체 참여율이 높은 학교일수록 학교의 평균적인 성적이 높으며, 교장이 책무성 강화의 일환인 교사평가를 더 자주 시행하는 것으로 나타났다(McMillan, 1999; Walsh, 2008). 그러나 국내 맥락에서 학부모 학교참여가 학교 전반에 어떤 영향을 미치는지 분석한 연구는 아직 찾아보기 어렵다는 점에서 이같은 논의가 더 활발하게 이어질 필요가 있다. 더욱이, 여러 연구에서 지적한 바와 같이, 사회경제적 지위가 높은 학부모일수록 학교 활동에 더 활발하게 참여하는 상황에서 학부모 학교참여 격차는 교육격차를 심화시키는 또 하나의 기제로 작용할 우려가 있으나(서현석, 최인숙, 2012), 학부모 학교참여 불평등이 어떤 결과를 야기하는지 탐색한 실증 연구는 아직 시도된 바 없다.

선행연구를 종합하여 봤을 때, 세 가지 부분, 첫째로 학부모 학교참여의 영향을 인과적으로 해석 가능한 실증 연구가 부족한 점, 둘째로 학교 전체의 관점에서 학부모 학교참여의 영향을 살펴보려는 시도가 부족한 점, 마지막으로 사회계층이 높을수록 학부모 학교참여가 활발하다는 ‘학부모 학교참여 쏠림 현상’이 어떤 결과를 초래하는지 간과하였다는 점에서 한계가 존재하는 것을 알 수 있다. 이에 본 연구에서는 학부모 학교참여의 영향을 개인과 학교 전체의 관점에서 인과적으로 평가하고, 더 나아가 학부모 학교참여 양상에 존재하는 사회계층 간 격차가 교육격차로 이어지는지 검토함으로써 선행연구의 틈(research gap)을 메우고자 하였다.

III. 연구방법

1. 분석자료

본 연구에서는 학부모 학교참여 및 학교참여 격차의 영향을 실증적으로 분석하기 위해 서울교육종단연구(Seoul Educational Longitudinal Survey, 이하 SELS) 2010 자료를 활용하였다. SELS는 서울특별시 단위의 교육종단 데이터에 대한 필요성을 근거로 서울시교육청교육연구정보원에서 구축한 종단자료로, 2010년 조사 시작 당시 서울시 소재 초등학교 4학년, 중학교 1학년, 일반계 및 전문계 고등학교 1학년에 재학 중이던 학생들을 모집단으로 한다.

첫 번째 연구문제에서는 학부모 학교참여가 자녀 학생과 다른 동학년 다른 학생들에게 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 SELS의 초등학생, 중학생 코호트의 경우 1-4차 조사자료를, 고등학생 코호트는 1-3차 조사 자료를 활용하였다. 상위 학교급에 진학하고 난 후에는 표본의 보충이 이루어지지 않아 학교별로 조사된 학생이 해당 학교 전체를 대표한다고 보기 어려우므로, 학부모 학교참여가 학교교육에 미치는 영향을 분석하기 위해 각 코호트가 동일한 학교급에 재학 중일 때 조사된 자료를 분석에 활용하였다. 또한, 학부모 학교참여 여부와 기타 통제변수에 관한 정보는 t차 연도 자료에서 활용하였고, 학생의 차년도 학업성취도는 t+1차 연도 자료에서 활용하였다. 고등학생 코호트의 경우 4차 조사 시기(2013년)에는 고등학교를 졸업하였으므로 이 시기의 학업성취도 정보를 알 수 없어 1-3차 자료만을 분석에 활용하였다.

일반계 고등학생 코호트 중 특목고와 자사고에 재학한 학생들은 분석에서 제외하였으며, 초중고 코호트 모두 전학을 경험하지 않고 3년 동안 같은 학교에 재학한 학생들만을 분석에 포함하였다. 이는 본 연구에서 학부모 학교참여가 자녀 학생에게 미치는 영향 외에도 동학년 다른 학생들에게 미치는 영향을 추정하기 때문이다. ‘학생 i 의 학부모 학교참여가 동학년 다른 학생들에게 미치는 영향’은 ‘동학년 또래 학부모의 학교참여가 학생에게 미치는 영향’으로 이해될 수 있으므로 본 연구는 동학년 또래 학부모 학교참여 비율을 주요 관심변수로 설정하였다. 이때 전학을 경험한 학생의 경우 변경된 학교의 또래에 대한 정보가 존재하지 않으므로 분석에서 제외하였다. 최

중적으로 분석에 활용한 관측치는 초등학생 코호트 9,503개(초4: 3,007개, 초5: 3,516개, 초6: 2,980개), 중학생 코호트 9,383개(중1: 3,304개, 중2: 3,381개, 중3: 2,698개), 고등학생 코호트 5,414개(고1: 2,553개, 고2: 2,861개)이다.

두 번째 연구문제에서는 사회계층에 따른 학부모 학교참여에 격차에 초점을 맞추어 학교참여 학부모의 특성이 일부에 쏠리는 현상이 학교교육에 미치는 영향을 분석하였다. 이를 위해 첫 번째 연구문제와 마찬가지로 분석자료를 구성하였으나, 두 개의 연구문제에서 활용한 분석자료가 완전히 동일하지는 않다. 이는 두 번째 연구문제의 주요 변수인 ‘참여 학부모 중 특정 학부모의 비율’을 구성할 때에 참여 학부모가 0명인 일부 학교의 관측치가 누락되었기 때문이다. 따라서 본 연구에서 네 번째 연구문제 분석을 위해 활용한 최종 관측치 수는 초등학생 코호트 8,723개(초4: 2,641개, 초5: 3,348개, 초6: 2,734개), 중학생 코호트 8,433개(중1: 3,108개, 중2: 3,023개, 중3: 2,302개), 고등학생 코호트 4,840개(고1: 2,279개, 고2: 2,561개)이다.

한편, 본 연구에서 활용하는 자료는 조사된 지 오래(outdated)되었다는 점, 그리고 서울이라는 한 지역에 국한된 자료라는 점에서 한계를 갖는다. 학부모의 학교참여와 관련된 여러 정책적인 노력 등에 일면 변화가 있었다더라도, 학부모의 학교참여를 결정짓는 근본적인 학부모의 교육열과 학부모 학교참여를 둘러싼 구성원의 인식 등은 단기간에 변화하지 않는 특성²⁾이므로 본 연구에서 도출된 결과와 관련 시사점을 현재에도 적용할 수 있을 것으로 판단하였다. 또한, 본 연구에서는 SELS 2010의 1-4차 자료를 분석에 활용함으로써 얻을 수 있는 몇 가지 이점에 주목하였다. 첫째, SELS는 초등학교뿐 아니라 중학교, 고등학교 코호트를 구성하여 추적 조사하였다는 점에서 학교급에 따른 학부모 학교참여 차이를 이해하기에 적합하다. 자녀의 학교급이 올라갈수록 부모의 참여가 감소한다는 선행연구의 결과(김소영, 진미정, 2015)에 근거해 볼 때, 학교참여 활동에 대한 학부모 및 학교의 동기와 태도 등이 학교급별로 달라질 수 있다. 따라서 초·중·고등학교 학부모를 동질적으로 상정하는 것은 적절하지 않으며, 그 차이를 다루는 연구가 꾸준히 축적될 필요가 있다. 그런데 전국 단위 조사자료인 KELS 2013과 KEEP II의 경우 특정 학교급에 초점을 맞추어 표집이 이루어졌다는 점에서 학교급 간 비교가 불가능하다는 한계가 있었다. 둘째, 본 연구의 목적은 일차적으로 교사상담, 학

2) 자녀의 교육과 학교참여 등에 관한 학부모의 인식은 90년대의 연구(박남기, 1994)와 2010년대에 수행된 연구(김한별, 정여주, 2018)에서 크게 다르지 않게 묘사되어있다.

부모 모임, 교내 위원회라는 학부모 학교참여 제도의 성격을 구분하고, 이에 대한 학부모의 참여 동기와 참여 효과를 이론적으로 살펴봄으로써 각 제도의 개선방안을 제시하는 데에 있다. 제도를 중심으로 학부모 학교참여를 조사한 자료는 SELS가 유일하며, 대부분의 국내 종단자료는 학부모 학교참여 활동을 중심으로 유형화하였다는 점에서 본 연구의 목적에 적합하지 않았다.

2. 분석변수

본 연구에서 학부모 학교참여가 학교 교육에 미치는 영향을 분석하기 위해 활용한 변수는 <표 2>와 같다. 우선, 종속변수의 경우 차년도에 조사된 학생의 학업성취도 점수를 활용하였다. 이는 학생의 성취도는 학부모의 학교 참여를 결정하는 요인이자 학교참여의 결과로 해석될 수 있기 때문이다. 따라서 학부모 학교참여와 시기적으로 구분되는, 이후 시점의 학생 학업성취도 점수를 분석에 활용하였다.³⁾

다음으로, 첫 번째 연구문제의 관심변수로는 세 가지 유형의 학부모 학교 참여 활동에 대한 ‘학부모의 참여 여부’와 ‘동학년 학부모의 참여비율’을 투입하였다. 학부모 학교참여 여부의 경우 지난 1년간 해당 유형의 참여 활동에 참여했을 경우 1의 값을 갖는 더미변수로 설정하였다. 동학년 학부모 참여비율 변수는 학교 수준의 학부모 학교참여 활성화 정도를 측정하기 위한 변수이다. 본 연구에서는 학생에게 영향을 미치는 또래의 환경적 요인 중의 하나로 학부모 학교참여를 간주하였으며, 해당 변수를 학생 i 의 학부모를 제외한 나머지 학부모의 학교참여 비율로 정의하였다. 그러나 SELS에서는 학교 내 조사 대상 학년 학생을 전수조사하지 않았으므로 동학년 학부모의 학교참여 비율을 측정했다고 보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 동학년 참여 변수의 측정오차를 보정하기 위해 Sojourner(2013)의 연구에서와 같이 관측된 동학년 학부모의 특성에 응답비율을 상호작용한 형태⁴⁾로 모형에 투입하였다.

3) 본 연구에서는 학부모의 학교참여 이전 시점의 학업성취도 점수를 분석에 활용함으로써 역인과관계(reverse causality) 문제를 완화하고자 하였으나, 학생의 학업성취도는 지속성(persistence)을 가진다는 점에서 역인과관계 문제를 완전히 해결했다고 보기 어렵다. 따라서 본 연구에서는 1개 연도의 시차를 적용하는 것 외에 학생고정효과모형을 활용하여 내생성을 추가로 완화하고자 하였다. 관련 내용은 다음 절에 서술하였다.

4) 어떤 집단의 평균적인 특성은 관측된 구성원의 특성과 결측된 구성원의 특성에 대해 각각 관측 비율과 결측 비율을 가중평균하여 산출할 수 있다(정혜주, 정설미, 문희원, 2021). 이에 본 연구에서도 동학년 학부모 참여율 변수에 대해 관측된 학부모 학교참여

<표 2> 학부모 학교참여가 학교교육에 미치는 영향 분석에 활용된 변수

구분		변수 설명
종속 변수	차년도 학업성취도	- 차년도에 평가한 자녀의 국어, 영어, 수학 성취도 점수의 평균값
관심 변수	학부모 학교참여	- 지난 1년간 학교참여 경험 참여=1, 미참여=0의 값을 갖는 더미변수
	동학년 학부모 참여비율	- (학생 i 의 학부모를 제외한 학교별 학교활동 참여 인원 / (학년규모-1)) × (각 학교의 응답자수 / (학년규모-1))로 측정된 학부모 학교참여 활성화 정도
	학교참여 학부모 중 고소득자 비율	- (학교참여 학부모 중 고소득자 수 / 학교참여 학부모 수) × 100 으로 측정된 고소득 학부모로의 쏠림 정도
통제 변수	어머니 경제활동 여부	- 어머니가 경제활동에 참여=1, 미참여=0의 값을 갖는 더미변수
	방과후학교 여부	- 방과후학교 참여=1, 미참여=0의 값을 갖는 더미변수
	월평균 사교육비 지출액 (단위: 만 원)	- 월평균 사교육비 지출액에 자연 로그를 취한 값
	월평균 소득 (단위: 만 원)	- 월평균 소득에 자연 로그를 취한 값
	가정 내 교육지원	- 전년도에 가정에서 자녀의 교육을 지원하는 정도를 5점 척도로 측정된 8개 문항의 요인점수
	교육적 네트워크	- 전년도에 부모의 교육적 네트워크를 5점 척도로 측정된 4개 문항의 요인점수
	교사의 행정업무 비중	- 교사의 전체 근무시간 중 행정업무를 위한 시간의 비중
	학년 규모	- 학년의 총 학생수
	교육복지학교	- 교육복지학교=1, 그 외=0의 값을 갖는 더미변수
	혁신학교	- 혁신학교=1, 그 외=0의 값을 갖는 더미변수
	공모교장	- 공모교장=1, 그 외=0의 값을 갖는 더미변수
	교장 인식 학부모 권한	- 8개의 의사결정 영역 중 교장이 인식하기에 학부모가 주요 권한을 갖고 있다고 생각하는 영역의 수

두 번째 연구문제인 학부모 학교참여 격차가 학교교육에 미치는 영향을 분석하기 위해 ‘학교참여 학부모 중 고소득자 비율’ 변수를 투입하였다. 해당 변수는 고소득 학부모에게 학부모 참여가 쏠려있는 정도를 측정하기 위한 것으로, 학교참여 학부모 중 고소득 학부모 수를 학교참여 학부모 수로 나눈 후 100을 곱하여 구성하였다. 이때 고소득자의 경우 월소득을 바탕으로 상·중·하 세 개의 집단을 나누어 상 집단에 속한 경우로 구분하였다.

통제변수로는 어머니의 경제활동 여부, 방과후학교 이용 여부, 월평균 사교육비 지출액, 월평균 소득, 가정 내 교육지원 및 교육적 네트워크 정도와

여부에 학급별 응답 비율을 상호작용한 형태로 구성하였다.

같은 학생 수준 변수와 교사의 행정업무 비중, 학년 규모, 교육복지학교 여부, 혁신학교 여부, 공모교장 여부, 그리고 교장이 인식한 학부모 권한 등의 학교 특성을 통제하였다.

3. 분석방법

본 연구에서는 학부모 학교참여가 학교 교육에 미치는 영향을 두 가지 관점에서 분석하였다. 첫째로, 학부모의 학교참여가 자녀 학생의 학업성취에 어떠한 영향을 미치는지 확인하였으며, 이는 학교참여를 통해 학부모 개인에게 주어지는 이익에 초점을 맞춘 분석이다. 둘째로, 동학년 학부모의 학교참여가 학생의 학업성취와 어떤 관계를 갖는지 살펴보았으며, 이는 학부모 학교참여가 학교 내 다른 학생에게 미치는 영향에 초점을 맞춘 것이다. 이하에서는 학부모 학교참여로부터 발생하는 개인적 이익과 학교 차원의 이익 추정 시 각각 유의해야 하는 점과 본 연구에서 이를 어떻게 처리하였는지 설명하였다.

먼저 학부모 학교참여의 개인적 이익을 추정할 때에는 학부모의 학교참여 여부가 무작위 배정(random assignment)으로 정해지지 않는다는 점에 유의해야 한다. 분석 대상인 학부모가 학교참여를 경험할 확률은 관측되지 않는 특성에 의해 영향을 받을 수 있다. 예를 들어, 자녀교육에 높은 열의를 가진 학부모일수록 학교참여에 더 적극적인 동시에 자녀의 교육 성과를 높이기 위한 기타 여러 노력을 기울일 것이라 쉽게 예상할 수 있다. 따라서 학교 활동에 참여하는 학부모의 자녀의 학업성취도가 더 높다고 하더라도 이것이 학부모의 학교참여로 인한 것인지 다른 교육적 노력으로 인한 것인지 구분할 수 없게 된다. 이러한 학부모의 교육열은 관측 및 정확한 측정이 불가능하므로 누락변수 편의(omitted variable bias)에서 벗어날 수 없다.

계량경제학에서는 내생적으로 결정되는 처치의 효과를 추정하기 위해 여러 방법을 활용하고 있으며, 대표적으로 도구변수(instrument variable)의 활용, 경향점수(propensity score)를 활용한 매칭, 그리고 고정효과 모형(fixed effects model) 등이 있다. 선행연구들은 학부모 학교참여 혹은 학부모의 교육적 관여의 효과를 인과적으로 추정하기 위해 이러한 방법을 활용하였는데, 일례로 Walsh(2008)는 제도를 통해 가족의 안녕(well-being)을 높이고자 하는 성향이 있는 부모는 학교에서도 기꺼이 유사한 행위를 한다는 아이디어를

바탕으로 학부모 학교 방문의 도구변수로 학부모의 ‘다른 시민단체 가입 여부’를 활용하였다. 그러나 본 연구에서 활용하는 SELS의 경우 이와 유사하게 활용할 수 있는 적절한 변수를 제공하지 않는다는 점에서 도구변수를 활용하기 어려웠다. 도구변수 외에도 학부모 학교참여의 영향을 인과적으로 추정하기 위해 경향점수를 이용한 매칭 후 이중차분법(Difference-in-differences)을 적용할 수 있다. 첫째에 학교 활동에 참여하지 않는 학부모 중 차년도에 학교 활동에 참여한 학부모와 여전히 미참여 상태에 머무는 학부모들의 변화를 비교함으로써 학교참여의 영향을 살필 수 있다. 이때 차년도에 학교 활동에 참여한 집단, 즉 처치집단과 여전히 참여하지 않는 통제집단 학부모들 간에 존재할 수 있는 체계적인 차이를 보정하기 위해 경향점수 매칭을 시도할 수 있다. 그러나 이와 같은 방법을 본 분석자료에 적용하기에는 너무 많은 관측치를 잃는다는 한계를 갖는다. 이에 본 연구에서는 Aizer(2004)나 Welsch & Zimmer(2008)의 연구에서처럼 개인 고정효과 모형을 적용하여 학부모 학교참여의 영향을 추정하였다. 개인 고정효과 모형은 동일한 개인을 반복적으로 관측한 종단자료를 활용하여 개인이 경험하는 부모의 교육적 관여 변화가 개인의 결과(outcome)에 미치는 영향을 분석하는 모형으로, 개인의 시간 불변(time-invariant) 특성을 통제할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 Avvisati, Besbas, & Guyon(2010)은 개인 고정효과를 통해 학부모 학교참여의 효과를 추정하는 것은 개별 학부모 내에서 발생하는 학교참여의 변화가 외생적으로 발생한다는 추가적인 가정을 전제로 함을 지적하였다. 이에 본 연구에서도 이상의 가정을 전제로 개인 고정효과 모형을 적용하였다.

다음으로, 학부모 학교참여가 학교 수준 학업성취도에 미치는 영향을 분석하기 위해 본 연구에서는 동학년에 속한 다른 학부모의 학교참여가 학생의 학업성취에 미치는 영향을 살펴보았다. 이는 학부모 학교참여가 학교 내 다른 학생에게 미치는 영향으로 해석될 수 있으며, 여기에서는 이러한 영향을 추정할 때 유의해야 하는 몇 가지를 짚고 넘어가고자 한다. 첫째, 만약 학부모와 학생이 원하는 학교를 선택하여 진학하는 상황이라면 유사한 사람들끼리 동일한 학교에 속하게 되는 선택 편의(selection bias)가 발생하므로, 관측할 수 없는(unobservable) 학교의 특성과 동학년 또래 학부모 학교참여의 영향력을 구분할 수 없게 된다. 이때 관측할 수 없는 특성에는 유사한 사람들끼리 공유하는 특성뿐 아니라 해당 학교의 고유한 문화나 풍토 등도 포함된

다. 이를테면, 의사소통이 민주적이고 상호 협동이 잘 이루어지는 풍토의 학교에 고소득/고학력의 학부모들이 쏠리게 되어 학교 활동에 활발히 참여하는 상황을 가정해볼 수 있다. 이때 그 학교 학생들의 학업성취가 높다면 그것은 기존의 학교의 풍토 덕분인지, 고소득/고학력 학부모로부터 물려받은 지능이나 가정환경 등에 의한 것인지, 아니면 학부모 참여의 영향인지 구분할 수 없게 된다. 본 연구의 분석대상인 서울특별시의 경우 기본적으로 초·중·고등학교 배정이 거주지를 중심으로 무작위로 이루어진다는 점에서 학교 배정과 관련된 선택 편의를 일부 완화할 수 있다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 거주 지역 특성의 영향이나 학교 고유 풍토의 영향과 학부모 학교참여의 영향이 혼재되어 나타날 수 있으며, 본 연구에서는 이러한 문제를 보완하기 위해 3년 동안 동일한 학교에 재학 중인 학생을 분석대상으로 하여 개인 고정효과 모형을 추정하였다. 앞서 언급한 바와 같이, 개인 고정효과 모형은 개인과 관련된 시간 불변의 특성을 통제할 수 있다는 강점을 가진다. 본 연구에서는 같은 학교에 재학한 학생을 분석대상으로 설정함으로써 단기간에 변화하지 않는 학교의 풍토나 문화 등을 통제하고자 하였다.⁶⁾

둘째, 동학년 내 모든 학부모의 학교참여 여부가 조사되지 않았으므로 동학년 또래 학부모 학교참여 비율 변수 구성 시 측정오차(measurement error)가 발생할 수 있음에 유의해야 한다. SELS의 경우 표집된 학교 내에서 두 개의 학급을 무작위로 선택하여 조사를 시행했다는 점에서 조사된 표본이 해당 학교의 특성을 대표한다고 볼 수 있으나, 표집된 학생 중 일부는 학부모 학교참여 여부, 가계 소득, 학업성취도 등 주요 분석변수들에 대해 응답하지 않았다. 이때 결측이 무작위로 발생하지 않았다면 결측된 표본의 특성은 관측된 표본의 특성과 상관이 존재할 수 있으며, 결측된 표본은 관측 불가능한 혼동요인(confounding factor)로 작용할 수 있다. 이에 본 연구에서는 이러한 측정오차와 관련된 문제를 다루기 위해 Sojourner(2013)의 연구에서와

5) 자사고와 특목고의 경우 예외적으로 별도의 입학 절차를 통해 학생을 선발하고 있으므로 본 연구에서는 이들 학교를 분석에서 제외하였다.

6) 그러나 이러한 노력에도 불구하고 이상의 여러 요인의 영향력과 학교 수준 학부모 참여의 영향을 온전히 구별했다고 보기는 어렵다. 상술한 바와 같이 본 연구에서는 개별 학부모 내에서 발생하는 학교참여의 변화는 외생적인 요인에 의한 것임을 가정하였는데, 이는 학부모들의 참여 정도에 영향을 미치는 학교 수준의 외생적인 요인을 고려하고 있음을 의미한다. 다시 말해, 새로운 교장의 취임이나 교사 구성원의 변화, 혁신학교 지정 등으로 인해 학부모의 참여와 관련된 학교의 풍토가 변화하였을 수 있으며, 이로 인한 영향력과 학부모 학교참여의 영향력을 구분할 수 없음을 의미한다.

같이 관측된 학부모 학교참여 비율에 학교별 응답 비율을 상호작용하여 분석변수를 구성하였다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구에서는 최종적으로 다음과 같은 개인고정 효과 모형을 추정함으로써 첫 번째 연구문제에 답하고자 하였다.

$$Score_{si(t+1)} = \alpha + \beta_1 PI_{sit} + \beta_2 PIR_{st} + \gamma X_{sit} + \delta_i + \eta_t + \epsilon_{sit}$$

(식 1)

종속변수 $Score_{si(t+1)}$ 는 s 학교에 재학 중인 학생 i 의 $t+1$ 시점 학업성취도 점수이며, 주요 관심변수인 PI_{sit} 는 s 학교에 재학 중인 학생 i 학부모의 t 시점 학교참여 여부, PIR_{st} 는 s 학교의 t 시점 동학년에 속한 다른 학부모의 학교참여 비율을 의미한다. 이 외에도 <표 2>에 기술된 통제변수로 이루어진 벡터(X_{sit})를 모형에 투입하였다.

다음으로, 본 연구에서는 학부모 학교참여 격차가 학교 교육에 미치는 영향을 분석하기 위해 아래와 같은 분석모형을 설정하였다.

$$Score_{si(t+1)} = \alpha + \beta_1 PI_{sit} + \beta_2 PIR_{st} + \beta_3 Sorting_{st} + \gamma X_{sit} + \delta_i + \eta_t + \epsilon_{sit}$$

(식 2)

(식 2)는 (식 1)에 학교참여 학부모 중 고소득자 비율을 나타내는 관심변수 $Sorting_{st}$ 을 투입한 것이다. 이를 통해 학부모의 학교참여 여부 및 동학년 학부모 학교참여 비율을 통제된 상황에서 참여 학부모의 구성이 일부 학부모에게 편중되는 것이 학생의 학업성취도에 미치는 영향을 분석하였다.

아울러 본 연구에서는 이러한 학부모 학교참여 격차의 영향이 학생 특성에 따라 차별적으로 나타나는지 확인하기 위해 두 가지 추가적인 모형을 고려하였다. 첫째로, 학교참여가 일부 학부모에게 쏠림으로 인해 학교가 학부모의 의견을 수용할 때 과대대표 문제가 발생할 수 있다. 예를 들어, 고소득 학부모 중심으로 학교참여가 이루어진다면 학교는 고소득 학부모의 의견을 전체 학부모의 의견으로 왜곡하여 수용할 여지가 있으며, 이로 인해 저소득 학생들을 위한 교육복지 정책에 대한 관심도가 낮아지고 수월성 정책이 주로 채택될 수도 있다. 본 연구에서는 과대대표 문제로 인해 상위계층에 속한 학생들의 학업성취도가 더 많이 상승하는 차별적 효과가 발생할 수

있음을 가정하였고, 이를 확인하기 위해 다음과 같은 모형을 설정하였다.

$$Score_{si(t+1)} = \alpha + \beta_1 PI_{sit} + \beta_2 PIR_{st} + \beta_3 Sorting_{st} + \beta_4 (Sorting_{st} \times x_{sit}) + \gamma X_{sit} + \delta_i + \eta_t + \epsilon_{sit}$$

(식 3)

둘째로, 학교참여가 일부 특성의 학부모에게 쏠리는 것은 동일한 특성을 공유하는 학부모들끼리의 ‘그들만의 리그’ 형성을 촉진시킬 수 있으며, 학교참여 활동을 통한 모종의 사적 이익을 강화시킬 수 있다. 본 연구에서는 이러한 가설을 검증하기 위해 학부모 학교참여의 쏠림현상이 심화될수록 참여 학부모 자녀의 학업성취도가 더 많이 상승하는 차별적 효과가 발생하는지 검토하였다. 이를 위한 모형은 다음과 같다.

$$Score_{si(t+1)} = \alpha + \beta_1 PI_{sit} + \beta_2 PIR_{st} + \beta_3 Sorting_{st} + \beta_4 (Sorting_{st} \times PI_{sit}) + \gamma X_{sit} + \delta_i + \eta_t + \epsilon_{sit}$$

(식 4)

IV. 연구결과

1. 교사상담 참여의 영향

학부모의 교사상담 참여 및 동학년 학부모의 교사상담 참여 활성화 정도가 학생에게 미치는 영향을 분석한 결과는 <표 3>과 같다. ‘교사상담 여부’ 변수의 계수 추정치는 학부모의 학교참여로 발생한 사적 이익을, ‘동학년 교사상담 참여비율’ 변수는 학부모 학교참여로 인한 공적 이익을 각각 나타낸다.

<표 3> 교사상담 참여의 영향

	초등학생	중학생	고등학생
	(1)	(2)	(3)
교사상담 참여 여부(참여=1)	0.13	0.50	0.86
	(0.84)	(0.74)	(0.70)

	초등학생 (1)	중학생 (2)	고등학생 (3)
동학년 교사상담 참여 비율	0.49** (0.16)	-0.05 (0.27)	1.04* (0.45)
학부모 경제활동 여부(참여=1)	-0.24 (1.13)	0.76 (1.03)	-0.23 (0.91)
방과후학교 여부(참여=1)	-1.10 (0.78)	-0.06 (0.77)	-0.00 (0.74)
로그 월평균 사교육비 지출액	0.37 (0.33)	0.25 (0.26)	-0.21 (0.23)
로그 월평균 소득	1.11 (1.07)	-0.07 (0.89)	0.30 (0.87)
가정 내 교육지원 정도	-0.92 (0.62)	-0.01 (0.57)	0.32 (0.53)
네트워크 정도	0.11 (0.60)	-0.36 (0.52)	0.11 (0.47)
교사의 행정업무 비중	-0.22** (0.07)	-0.03 (0.07)	0.14* (0.07)
학년 규모	0.02 (0.03)	-0.04 (0.05)	0.06 (0.03)
교육복지학교	1.15 (1.41)	1.90 (1.23)	
혁신학교	-3.89 (3.06)	-4.86 (2.64)	
공모교장	-6.82*** (1.45)	-3.18 (1.66)	-0.31 (1.49)
교장 인식 학부모 권한	1.48 (1.09)	-4.70** (1.47)	2.12** (0.68)
Constant	356.10*** (10.37)	571.33*** (19.48)	704.92*** (18.73)
Observations	9,503	9,383	5,414
R-squared	0.02	0.01	0.22
STUDENT FE	YES	YES	YES
YEAR FE	YES	YES	YES
Number of ST_ID	3,947	3,981	3,264

주: (1) 괄호 안은 강건한 표준오차임

(2) 이상의 변수 외에도 학교별 응답 비율(각 학교의 응답자 수/각 학교의 학년 규모-1)과 연도 고정효과를 통제하였음

범례: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

개인고정효과모형을 적용하여 학부모 학교참여와 관련된 내생성을 통제한 결과, 부모의 교사상담 참여는 모든 학교급에서 학생의 학업성취도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이는 교사상담에 참여함으로써 학부모가 직접적으로 누리는 사적 이익이 유의미하지 않음을 의미한다. 반면, 교사상담에 대한 동학년 학부모 참여의 활성화 정도는 초등학교와 고등학교 급에서 학생의 학업성취도를 유의미하게 높였다. 두 결과를 종합해 볼 때, 학부모의 교사상담 참여는 자녀 성취도에 직접적으로 긍정적인 영향을 미치지 않지만, 교사상담에 참여하는 학부모가 많아질수록 학교교육 전반에 정적인 영향이 발생함을 의미한다. 이때 본 분석은 3년 동안 같은 학교에 재학한 학생들을 분석대상으로 한다는 점에서 학생고정효과의 적용을 통해 학교의 변하지 않는 특성 역시 통제됨에 주의할 필요가 있다. 따라서 교사상담에 참여하는 학부모가 많은 학교일수록 학생의 학업성취도가 높아진다고 해석하는 것은 적절하지 않으며, 동일한 학교에서 교사상담에 참여하는 학부모가 많아질 때 학생의 학업성취도가 높아지는 것으로 해석함이 적절하다.

구체적으로 계수 추정치의 의미를 살펴보면, 초등학교의 경우 동학년 교사상담 참여율이 10%p 증가할 때 학생의 학업성취도는 4.9점 정도 높아지며, 교사상담 참여율의 1 표준편차(이하 SD) 증가에 따라 학생 학업성취도는 0.148 SD 증가한다. 고등학교의 경우 동학년 교사상담 참여율이 10%p 증가할 때 학생의 학업성취도는 10.4점 정도 높아지며, 교사상담 참여율의 1 SD 증가에 따라 학생의 학업성취도는 0.419 SD 증가한다.

2. 학부모 모임 참여의 영향

학부모의 학부모 모임 참여 및 동학년 학부모의 학부모 모임 활성화 정도가 학생에게 미치는 영향을 분석한 결과는 <표 4>와 같다. 개인고정효과 모형을 적용하여 학부모의 학교참여 관련 내생성을 통제한 결과, 부모의 학부모 모임 참여가 자녀의 학업성취도에 미치는 영향의 계수 추정치는 모든 학교급에서 음으로 추정되었으나, 중학교급에서만 유의수준 5%에서 통계적으로 유의미하게 나타났다. 이는 학부모 모임에 참여함으로써 학부모가 직접적으로 긍정적인 사적 이익을 누린다고 보기 어려우며, 오히려 일부 경우 자녀의 학업성취도에 부정적인 영향을 미침을 의미한다.

학부모의 학교참여와 자녀의 성취도 간의 긍정적인 관계를 보고한 선행연

구와 상반되는 이러한 결과는 기존의 논의에서 주로 다루어지지 않은 학부모 학교참여의 부정적 측면이 존재할 수 있음을 시사한다. 예를 들어, 중학교급에서 이러한 결과가 나타났다는 데에 주목하여 한 가지 가능한 가설을 제시하면, 자녀가 성장하면서 자율성을 더 원하고 부모의 학교참여를 부담스러워할 수도 있다(Muller, 1998). 특히, ‘중2’ 병이라고 할 만큼 중학교 시기는 사춘기로 대표되는 시기이고, 학부모 모임 참여는 봉사, 교육지원 활동 등을 통해 비교적 참여 학부모가 눈에 띈다는 점에서 부모의 학교참여에 대한 자녀의 부담이 증가할 수 있고, 이것이 학업성취도에 부정적으로 작용할 수 있다. 그러나 이는 가설일 뿐이며, 관련 논의는 추후 연구를 통해 이어져야 할 것으로 보인다.

한편, 동학년 학부모 모임의 활성화 정도 역시 모든 학교급에서 학생 학업성취도에 유의미한 긍정적인 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 학교 교육을 지원하고 교육의 질을 높이려는 목적으로 도입된 학부모 모임 활동이 실제적인 학생들의 학업성취로 이어지지 않았음을 시사한다.

<표 4> 학부모 모임 참여의 영향

	초등학생	중학생	고등학생
	(1)	(2)	(3)
학부모 모임 참여 여부(참여=1)	-0.43 (0.93)	-2.07* (1.05)	-1.50 (1.02)
동학년 학부모회 참여 비율	-0.14 (0.14)	0.31 (0.37)	-0.94 (0.52)
학부모 경제활동 여부(참여=1)	-0.31 (1.14)	0.66 (1.04)	-0.18 (0.91)
방과후학교 여부(참여=1)	-1.09 (0.78)	-0.04 (0.77)	0.01 (0.74)
로그 월평균 사교육비 지출액	0.38 (0.33)	0.26 (0.26)	-0.20 (0.23)
로그 월평균 소득	1.10 (1.07)	-0.01 (0.89)	0.25 (0.87)
가정 내 교육지원 정도	-0.89 (0.62)	0.01 (0.57)	0.41 (0.53)
네트워크 정도	0.13 (0.60)	-0.28 (0.52)	0.21 (0.47)
교사의 행정업무 비중	-0.23*** (0.07)	-0.03 (0.07)	0.15* (0.07)

	초등학생 (1)	중학생 (2)	고등학생 (3)
학년 규모	0.02 (0.03)	-0.04 (0.05)	0.06 (0.03)
교육복지학교	0.80 (1.40)	1.89 (1.23)	
혁신학교	-3.24 (3.06)	-5.01 (2.64)	
공모교장	-6.89*** (1.45)	-3.17 (1.65)	-0.64 (1.47)
교장 인식 학부모 권한	1.51 (1.09)	-4.66** (1.47)	1.74** (0.65)
Constant	357.29*** (10.32)	572.73*** (19.45)	706.43*** (18.80)
Observations	9,503	9,383	5,414
R-squared	0.02	0.01	0.22
STUDENT FE	YES	YES	YES
YEAR FE	YES	YES	YES
Number of ST_ID	3,947	3,981	3,264

주: (1) 괄호 안은 강건한 표준오차임

(2) 이상의 변수 외에도 학교별 응답 비율(각 학교의 응답자 수/(각 학교의 학년 규모-1))과 연도 고정효과를 통제하였음

범례: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

3. 교내 위원회 참여의 영향

학부모의 교내 위원회 참여 및 동학년 학부모의 교내 위원회 참여 활성화 정도가 학생에게 미치는 영향을 분석한 결과는 <표 5>와 같다. 개인고정효과 모형을 적용하여 학부모 학교참여와 관련된 내생성을 통제한 결과, 부모의 교내 위원회 참여는 학생의 학업성취도에 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.

<표 5> 교내 위원회 참여의 영향

	초등학생 (1)	중학생 (2)	고등학생 (3)
교내 위원회 참여 여부(참여=1)	0.19 (1.36)	2.59 (1.69)	-2.57 (1.56)
동학년 교내위원회 참여 비율	0.18 (0.31)	2.41*** (0.65)	-1.38 (0.88)

	초등학생	중학생	고등학생
	(1)	(2)	(3)
학부모 경제활동 여부(참여=1)	-0.27 (1.13)	0.78 (1.03)	-0.14 (0.91)
방과후학교 여부(참여=1)	-1.10 (0.78)	-0.21 (0.77)	0.07 (0.74)
로그 월평균 사교육비 지출액	0.37 (0.33)	0.28 (0.26)	-0.20 (0.23)
로그 월평균 소득	1.16 (1.07)	-0.11 (0.89)	0.18 (0.87)
가정 내 교육지원 정도	-0.89 (0.62)	-0.00 (0.57)	0.39 (0.53)
네트워크 정도	0.10 (0.60)	-0.39 (0.52)	0.16 (0.47)
교사의 행정업무 비중	-0.24*** (0.07)	-0.00 (0.07)	0.19* (0.08)
학년 규모	0.02 (0.03)	-0.01 (0.05)	0.04 (0.03)
교육복지학교	0.75 (1.40)	1.75 (1.23)	
혁신학교	-3.31 (3.06)	-4.96 (2.64)	
공모교장	-7.09*** (1.46)	-2.77 (1.65)	-1.08 (1.44)
교장 인식 학부모 권한	1.51 (1.09)	-4.03** (1.48)	1.69** (0.65)
Constant	357.32*** (10.33)	563.15*** (19.53)	716.60*** (18.53)
Observations	9,503	9,383	5,414
R-squared	0.02	0.02	0.22
STUDENT FE	YES	YES	YES
YEAR FE	YES	YES	YES
Number of ST_ID	3,947	3,981	3,264

주: (1) 괄호 안은 강건한 표준오차임

(2) 이상의 변수 외에도 학교별 응답 비율(각 학교의 응답자 수/각 학교의 학년 규모-1)과 연도 고정효과를 통제하였음

범례: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

한편, 교내 위원회 참여에 대한 동학년 학부모의 참여 활성화 정도는 중학교급의 경우 학생의 학업성취도를 유의미하게 높이는 것으로 나타났다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이, 교내 위원회의 경우 위원회 구성원의 정원은 정해져 있고 학교에 재학 중인 모든 학생의 학부모가 참여 가능한 구조가 아니라는 점에 유의해야 한다. 결국, 동일한 학교에서 동학년 교내위원

회 참여 비율이 높아지는 것이 반드시 참여하는 전체 학부모의 수 증가를 의미하지 않을 수 있으며, 참여 학부모 중 해당 학년 학부모가 차지하는 비중의 증가를 의미할 수도 있다. 물론 학교운영위원회 외에 다른 소위원회의 구성원 수가 변동되는 경우가 원칙상 불가능한 것은 아니다. 학교의 소위원회 구성원 수에 관한 규정이 ‘O인 이내’, 혹은 ‘O인 이상’으로 되어있다면, 해당 범위 안에서의 변동은 가능하다. 상기 두 가지 중 어떠한 경우라도 본 연구에서 동학년 교내위원회 참여 비율의 계수 추정치가 유의미하게 양으로 나온 것은 교내 위원회를 통해 학교 의사결정에 참여하는 동학년 학부모가 많아질수록 학생의 학업성취도에 긍정적인 영향을 미치는 외부효과가 존재함을 시사한다.

4. 학부모 참여 격차가 학교 교육에 미치는 영향

다음으로는 학부모 모임에 참여하는 학부모 중 소득 상위집단이 집중된 쏠림현상의 영향력을 분석하였으며, 그 결과를 <표 6>과 <표 7>에 제시하였다. 두 표의 A 패널은 초등학생 코호트의 분석결과이며, B 와 C 패널은 각각 중학생 코호트와 고등학생 코호트를 대상으로 한 분석결과이다. 표의 첫 번째 열은 학부모 모임에 참여하는 학부모 중 고소득자의 비율, 즉 고소득 학부모 쏠림과 학생 학업성취도 간 관계를 추정한 모형이며, 두 번째 열은 소득집단에 따른 고소득 학부모 쏠림의 차별적인 영향을, 세 번째 열은 학부모의 교사상담 참여 여부에 따른 쏠림의 차별적인 영향을 추정한 모형이다.

학교급별로 분석결과를 살펴보면, 먼저 초등학교의 경우, 학부모 모임에 참여하는 학부모 중 고소득자의 비율이 증가할수록 학생 학업성취도가 높아지는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과를 긍정적으로 해석하기에 앞서, 집단을 세분화하여 살펴본 차별적 영향이 유의미함에 주목해야 한다. 먼저, (2)열의 결과에서 확인할 수 있듯이 쏠림의 정적 영향은 소득 중상위 이상 집단에서만 유의미하였으며, (3)열에서 나타난 바와 같이 부모가 학부모 모임에 참여할 경우에만 고소득 학부모의 쏠림이 학생 학업성취도에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 결국, 고소득 학부모의 쏠림은 전체 학생에게 고르게 긍정적인 영향을 미친다고 보기 어려우며, 일부 학생들에게 편중되어 긍정적인 효과가 나타남을 알 수 있다. 중학교의 경우에도 (2)열에서 알 수 있듯이 고소득 학부모의 참여 쏠림은 고소득 계층의 학생들의 성취도

에만 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 고등학생의 경우, 고소득 학부모로의 쏠림현상의 영향은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

이상의 결과는 학부모 모임에 참여하는 학부모 중 고소득자의 비율이 높아질수록 소득에 따른 교육격차가 확대될 수 있으며, 학부모 참여 쏠림의 심화가 학부모 모임에 참여하는 학부모에게만 사적 이익을 발생시킬 수 있음을 의미한다. 이러한 결과는 계층 간에 존재하는 학부모 학교참여 격차를 해소하는 방안이 마련되어야 함을 시사한다.

<표 6> 학부모 모임 참여 학부모 쏠림의 영향 - 고소득

		(1)	(2)	(3)
A. 초등학생 코호트 (N=8,723)	참여 학부모 중 소득 상위집단의 비율	0.07* (0.03)	-0.05 (0.05)	0.02 (0.04)
	고소득자 비율 × 소득집단 중하위		0.14 (0.07)	
	고소득자 비율 × 소득집단 중상위		0.22** (0.07)	
	고소득자 비율 × 소득집단 상위		0.16* (0.07)	
	고소득자 비율 × 학부모 모임 참여자			0.14** (0.04)
	Constant	354.88*** (11.18)	361.69*** (12.17)	357.22*** (11.20)
	R-squared	0.02	0.03	0.03
B. 중학생 코호트 (N=8,433)	참여 학부모 중 소득 상위집단의 비율	-0.01 (0.02)	-0.07 (0.03)	-0.02 (0.02)
	고소득자 비율 × 소득집단 중하위		0.06 (0.05)	
	고소득자 비율 × 소득집단 중상위		0.05 (0.05)	
	고소득자 비율 × 소득집단 상위		0.14** (0.05)	
	고소득자 비율 × 학부모 모임 참여자			0.07 (0.04)
	Constant	576.19*** (22.08)	573.44*** (22.58)	575.78*** (22.08)
	R-squared	0.01	0.02	0.01
C. 고등학생 코호트 (N=4,840)	참여 학부모 중 소득 상위집단의 비율	0.01 (0.02)	0.00 (0.03)	0.01 (0.02)
	고소득자 비율 × 소득집단 중하위		-0.01 (0.04)	
	고소득자 비율		-0.02	

	(1)	(2)	(3)
× 소득집단 중상위		(0.05)	
고소득자 비율 × 소득집단 상위		0.04 (0.04)	
고소득자 비율 × 학부모 모임 참여자			-0.04 (0.04)
Constant	714.28*** (22.08)	717.18*** (22.78)	714.18*** (22.08)
R-squared	0.21	0.21	0.21

주: (1) 괄호 안은 강건한 표준오차임

(2) 이상의 변수 외에도 <표 III-3>의 통제변수를 모두 투입하였음

(3) 모든 분석에 학생 고정효과와 연도 고정효과를 통제하였음

범례: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

마지막으로, 교내 위원회에 참여하는 학부모가 고소득 학부모에게 집중되는 쏠림현상이 학생 학업성취에 미치는 평균적인 영향과 차별적 영향을 분석한 결과 살펴보면 다음과 같다.

<표 7> 교내 위원회 참여 학부모 쏠림의 영향 - 고소득

	(1)	(2)	(3)	
A. 초등학생 코호트 (N=8,723)	참여 학부모 중 소득 상위집단의 비율	-0.05** (0.02)	-0.06 (0.04)	-0.05** (0.02)
	고소득자 비율 × 소득집단 중하위		0.01 (0.05)	
	고소득자 비율 × 소득집단 중상위		0.04 (0.05)	
	고소득자 비율 × 소득집단 상위		-0.04 (0.05)	
	고소득자 비율 × 교내 위원회 참여자			0.00 (0.04)
	Constant	354.67*** (11.16)	360.31*** (12.15)	354.67*** (11.17)
R-squared	0.03	0.03	0.03	
B. 중학생 코호트 (N=8,433)	참여 학부모 중 소득 상위집단의 비율	0.03* (0.01)	0.01 (0.02)	0.02 (0.01)
	고소득자 비율 × 소득집단 중하위		0.00 (0.04)	
	고소득자 비율 × 소득집단 중상위		0.01 (0.03)	
	고소득자 비율 × 소득집단 상위		0.06 (0.03)	

		(1)	(2)	(3)
	고소득자 비율 × 교내 위원회 참여자			0.13** (0.05)
	Constant	558.67*** (22.13)	553.11*** (22.76)	559.37*** (22.12)
	R-squared	0.02	0.02	0.02
C. 고등학생 코호트 (N=4,840)	참여 학부모 중 소득 상위집 단의 비율	-0.01 (0.01)	-0.01 (0.03)	-0.01 (0.01)
	고소득자 비율 × 소득집단 중하위		0.02 (0.03)	
	고소득자 비율 × 소득집단 중상위		-0.02 (0.03)	
	고소득자 비율 × 소득집단 상위		0.01 (0.03)	
	고소득자 비율 × 교내 위원회 참여자			-0.01 (0.05)
	Constant	720.98*** (22.34)	720.11*** (22.94)	721.16*** (22.35)
	R-squared	0.20	0.21	0.20

주: (1) 괄호 안은 강건한 표준오차임

(2) 이상의 변수 외에도 <표 III-3>의 통제변수를 모두 투입하였음

(3) 모든 분석에 학생 고정효과와 연도 고정효과를 통제하였음

법례: *** p<0.001, ** p<0.01, * p<0.05

초등학생 코호트의 경우 교내 위원회에 참여하는 학부모 중 고소득자 비율이 증가할수록 평균적으로 학생 학업성취에 부적 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 소득수준에 따른 차별적 영향과 학부모의 교내 위원회 참여 여부에 따른 차별적 영향 모두 유의미하지 않았다. 반면, 중학생 코호트에서는 고소득 학부모로의 쏠림현상은 부모가 교내 위원회에 참여하지 않는 경우에 비해 참여할 경우 학업성취도가 더 많이 상승하는 것을 확인할 수 있었다. 고등학교 코호트에서는 유의미한 결과가 나타나지 않았다.

본 분석에 따르면, 교내 위원회에서의 고소득 학부모의 쏠림은 학부모 모임에서의 학부모 쏠림과는 다르게, 소득 상위계층의 학생들에게 유의미한 차별적인 영향을 미친다고 보기는 어려웠다. 학부모 모임에서 유의미했던 고소득 학부모의 과대대표로 인한 부정적인 결과가 교내 위원회에서는 유의미하게 나타나지 않은 것에 대한 한 가지 가능한 설명을 제시해보면, 학부모 모임과 교내 위원회의 구성과 성격이 다르며, 교내 위원회의 경우 학부모 외에 교장 및 교사 등이 구성원으로 참여한다는 점에서 일부 계층 학부모

모의 의견이 과대대표 되는 것이 완화되기 때문에 학부모 모임과 달리 계층에 따른 차별적인 효과가 유의미하지 않은 것일 수 있다. 그러나 이는 하나의 가설일 뿐, 추후 후속연구에서 관련 논의가 이어질 필요가 있다.

V. 결론 및 제언

학부모의 학교참여와 자녀의 학업적 성취가 유의미한 정적 관계를 갖는다고 보고한 선행연구들에 근거하여 학부모의 교육열을 공교육 발전을 위한 에너지로 승화시키려는 시도들이 꾸준히 전개되고 있다. 그러나 본 연구에서는 학부모 학교참여 활성화 정책의 지속적인 운영에 앞서 두 가지 짚고 넘어갈 문제, 학부모 학교참여가 사적 영역과 공적 영역에 각각 어떤 영향을 미치는지 실증적인 탐구가 부족하다는 점과 사회계층에 따른 참여 격차에 대한 우려를 검토한 연구가 부재하다는 점을 제기하였다. 이에 본 연구에서는 학부모 학교참여가 자녀에게 미치는 영향과 동학년에 속한 학부모의 학교참여가 학생에게 미치는 영향, 그리고 고소득 학부모로의 참여 쏠림현상이 학생의 학업성취에 미치는 영향을 추정하였다. 분석을 위해 SELS 1-4차 자료를 활용하여 개인고정효과 모형을 적용하였다.

분석을 통해 밝혀진 주요 분석결과를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 학부모 학교참여가 자녀의 인지적 성취에 긍정적으로 작용할 것이라는 예상과 달리, 학부모의 교사상담, 교내 위원회 참여는 자녀 학생의 학업성취도에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 학부모 모임의 경우 오히려 학부모의 학교참여가 자녀의 성적에 부정적인 영향을 미치는 것을 확인하였다.

둘째, 학교 전체 학업성취도 관점에서 학부모 학교참여의 영향을 분석한 결과, 학부모 모임의 활성화는 학생 학업성취도에 유의미한 영향을 미치지 않았다. 반면, 초등학교와 고등학교급에서 교사상담에 참여하는 동학년 학부모의 비율이 증가할 때 학생의 학업성취도가 높아지는 긍정적 외부효과를 확인하였다. 또한, 교내 위원회에 참여하는 학부모 비율이 증가하는 것은 중학교급 학생들의 학업성취도에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

셋째, 고소득 학부모에게 학교참여가 집중되는 쏠림 현상이 학생의 학업성취에 미치는 평균적인 영향을 분석한 결과, 대체로 유의미하지 않거나 부정적인 것으로 나타났다. 특히, 학부모 모임의 경우 초등학교와 중학교급에

서 고소득 학부모 쏠림이 심화될수록 소득 상위집단의 학생들의 성취도가 유의미하게 증가하는 것으로 나타났다. 소득 하위집단에는 긍정적인 영향이 발생하지 않는다는 점에서 소득에 따른 학력격차가 심화될 수 있음을 확인하였다. 또한, 교내 위원회의 경우 초등학교에서의 고소득 학부모 쏠림은 학생 학업성취도에 유의미한 부적인 영향을 미쳤으며, 중학교에서의 고소득 학부모 쏠림은 참여 학부모에게만 유의미한 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 참여 학부모들끼리 정보를 공유하고 독점함으로써 발생하는 모종이 이익이 발생할 수 있음을 의미한다.

본 연구에서는 도출된 결과를 바탕으로 정책적 제언과 함께 후속연구에 대한 제언 사항을 제시하였다. 먼저 학부모 학교참여 정책과 관련된 제언사항은 다음과 같다. 첫째, 학부모 학교참여가 자녀의 교육적 결과에 긍정적인 영향을 미친다는 기존의 주장에 대한 심도 있는 재검토가 필요하다. 학부모 학교참여를 지지하는 기존의 주장은 학부모가 학교 활동에 참여할수록 자녀의 성취도가 높다는 선행연구의 결과들에 근거한다. 그러나 대부분의 선행연구는 학부모의 학교참여가 무작위로 정해지지 않는다는 점을 간과하였다는 점에서 해석에 유의가 필요하다. 자녀교육에 높은 열의를 가진 학부모일수록 학교참여에 더 적극적인 동시에 자녀의 교육 성과를 높이기 위한 기타 여러 노력을 기울일 것이다. 따라서 이러한 내생성을 적절히 고려하지 않았다면, 학교 활동에 참여하는 학부모의 자녀가 높은 학업성취도를 보인다 하더라도 학부모의 학교참여로 인한 것인지 다른 교육적 노력으로 인한 것인지 구분할 수 없게 된다. 본 연구에서 학부모 학교참여와 관련된 내생성을 통제한 결과, 학부모 학교참여가 자녀의 학업성취도를 유의미하게 높인다는 증거를 발견하지 못하였다. 단기간에 드러나는 자녀의 인지적 성취도 향상은 학부모의 참여를 늘릴 수 있는 직접적인 유인이 될 수 있다는 점에서, 학부모의 참여 활성화를 위해서는 학부모의 학교참여를 통해 자녀의 성취도를 높일 수 있는 실제적인 방안이 모색될 필요가 있다.

둘째, 학부모의 교육열을 학교교육 질 제고를 위한 동력으로 승화시키기 위해서는 학부모의 관점에서 학부모 학교참여 정책을 재검토해볼 필요가 있다. 오랫동안 한국 사회에서 학부모의 교육열은 자녀의 학력과 학벌이라는 상대적인 지위 획득에 대한 열망으로 이해되어왔으며, 학부모는 학교참여를 통해 자녀 교육에 관한 정보를 얻거나 학교운영에 자신들의 교육적 요구를 반영하고자 한다. 따라서 학부모에게 공교육 질 개선이라는 공적인 목적은

본인이 추구하는 사적인 이익과 다소 동떨어진 문제로 받아들여질 수 있다. 본 연구의 분석결과 역시 학부모가 사적인 이익을 더욱 중요시한다는 해석을 뒷받침한다. 아울러 학부모에게 공적인 역할을 부여하는 조직적 형태의 학교참여가 형식적으로 이루어진다는 선행연구의 지적에 미루어 볼 때, 학부모 스스로가 자신들에게 주어지는 공적인 역할에 크게 공감하지 못할 수 있음도 고려해볼 필요가 있다. 결국, 지금까지 중앙정부로부터 하향식(top-down)으로 진행된 정책과정에서 벗어나 실제적인 참여 주체인 학부모에게 학교참여의 필요성에 대해 환기할 필요가 있다.

셋째, 본 연구의 결과를 바탕으로 향후 학부모 학교참여 유형별 정책 방향성을 검토해볼 필요가 있다. 본 연구의 결과는 조직적 형태의 학부모 학교참여와 관련해 발생 가능한 여러 문제 상황을 보고하고 있다. 학부모 모임에 참여하는 학부모가 고소득 집단에 쏠릴수록 소득계층 간 학업성취도 격차가 심화될 수 있으며, 고소득 학부모의 쏠림은 참여 학부모 자녀에게만 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체 학부모의 참여가 보장되지 않는 상황에서 특정 계층의 학부모에게 참여가 쏠릴 경우 의도하지 않은 교육격차로 이어짐을 의미한다. 이와 달리, 본 연구의 결과는 교사상담을 통한 학부모 학교참여를 활성화하는 것이 보다 나은 대안이 될 수 있음을 암시한다. 교사상담 참여율이 높아질수록 초등학교와 고등학교급에서 학생 학업성취에 긍정적인 영향을 미친다는 점에서 교사상담 활성화가 공교육 질 제고를 위한 하나의 방안이 될 수 있음을 보여준다. 두 가지 제도와 관련된 서로 다른 결과는 학부모 학교참여 제도 유형별 차이에 대해 심층적인 논의가 이루어질 필요성을 시사한다.

다음으로 본 연구의 논의를 통해 후속연구에 대해 제언하면, 학부모가 학교 활동에 참여함으로써 경험하는 역할 간 갈등상황이나, 고소득 학부모로의 참여 쏠림현상이 학생 간 학업성취도 격차 심화로 이어지는 구체적인 맥락 등을 이해할 수 있는 연구가 이루어질 필요가 있다. 본 연구에서는 사회계층에 따라 학부모 학교참여에 차이가 발생하며 고소득 학부모로의 참여 쏠림현상이 학생 간 학업성취도 차이를 심화시킴을 실증적으로 밝혔다. 본 연구에서는 고소득 학부모로 학교참여가 쏠릴수록 고소득 학생의 성취도만 증가하는 상황은 일부 계층의 학부모가 과대대표되어 전체 학부모의 의견이 고르게 수용되지 않기 때문이라는 해석을 제시하였고, 참여 학부모 자녀의 성취도만 증가하는 상황은 조직의 동질성이 높아져 집단활동을 통한 집단

내 이익추구 행위가 강화되었기 때문이라는 해석을 제시하였다. 그러나 이들은 하나의 가능한 해석에 불과하며, 학부모 학교참여를 둘러싼 의도하지 않은 부정적 현실에 대한 처방이 적절히 이루어지기 위해서는 사회계층별 학부모 학교참여 격차로 인해 발생하는 문제가 왜 발생하게 되었는지에 대한 명확한 이해가 필요하다.

이상의 정책적 제언과 후속 연구 제언은 학부모 학교참여에 관한 실제적인 변화를 위한 기초적인 제안이며, 이 외에 다양한 연구방법과 분석자료를 바탕으로 주요한 교육주체인 학부모를 다각도로 이해하려는 시도들이 이어질 필요가 있다.

참고문헌

- 강문정. (2017). 초등학교 학부모 되기: 상위권 자녀를 둔 서울 거주 중산층 엄마들의 경험을 중심으로. 서울대학교 대학원 교육학과 석사학위논문.
- 권순범, 김월섭, 진미정. (2017). 학부모 학교참여가 자녀의 학업성취도에 미치는 영향에 대한 중단 연구. 학습자중심교과교육연구, 17(12), 119-138.
- 권혁용, 한선빈. (2018). 소득과 투표참여의 불평등: 한국 사례 연구, 2003-2014. 정부학연구, 24(2), 61-84.
- 김병찬. (2007). 학교운영위원회의 명과 암 - 초등학교 학교운영위원회 운영 과정 사례 연구. 교육행정학연구, 25(4), 185-214.
- 김한별, 정여주. (2018). 초등학교 저학년 학부모의 담임교사 상담경험에 대한 질적 연구. 학습자중심교과교육연구, 18(16), 489-508.
- 류방란, 김경애, 임후남, 이성희, 양희준, 황지원. (2015). 학부모의 학교참여 실태 및 정책 방안. KEDI 연구보고서.
- 류방란, 황지원, 김경애, 임후남. (2019). 초중학교 학부모의 학교참여가 학부모의 학교만족도, 학교신뢰도, 공동체 의식에 미치는 영향 분석. 교육사회학연구, 29(2), 169-193.
- 박남기. (1994). 한국인의 교육열 이해를 위한 대안적 관점. 교육학연구, 32(5), 185-206.
- 백병부. (2013). 학업적 보상과 교육격차 감소에 대한 학부모 학교참여의 영향: 강남과 비강남 교사들의 인식 차이를 중심으로. 한국교원교육연구, 30(1),

105-132.

- 변수용, 김정근. (2008). 부모의 교육적 관여가 학업성취에 미치는 영향: 가정배경의 영향을 중심으로. *교육사회학연구*, 18(1), 39-66.
- 서현석, 진미정, & 도유록. (2014). 한부모 가족의 ‘학부모참여’ 실태와 자녀교육의 어려움에 관한 연구. *학습자중심교과교육연구*, 14(2), 181-201.
- 서현석, 최인숙. (2012). 학부모참여와 학교만족도의 관계-서울시 초·중·고등학교의 학부모를 대상으로-. *학습자중심교과교육연구*, 12(3), 243-263.
- 신혜진, 한인영. (2011). 초등학교 학부모의 사회·경제적 배경이 교육적 관여에 미치는 영향: 부모사회관계망의 매개효과 검증. *초등교육연구*, 224(3), 349-374.
- 심미옥. (2003). 초등학교 학부모의 자녀 교육지원활동에 관한 연구. *초등교육연구*, 16(2), 333-358.
- 엄문영, 오범호, 유지성. (2022). 학부모 학교참여 영향요인 분석. *학부모연구*, 9(1), 61-81.
- 오욱환. (2008). 교육정책에서 공적 가치와 사적 자유의 딜레마. *교육사회학연구*, 18(1), 93-109.
- 오욱환. (2009). 한국 교육정책의 실패 원인의 간과를 위한 상상력. *교육학연구*, 47(4), 97-117.
- 이강이, 김은영. (2014). 학부모 학교참여 활성화. 3차년도 연구 학부모 학교참여 운영모델 개발. 서울대학교 학부모정책연구센터
- 이계영. (2010). 학부모의 학교참여 실태 분석과 활성화 방안 모색: 인천 광역시 고등학교를 중심으로. 한국교원대학교 대학원 석사학위논문.
- 이두휴, 남경희, 손준중, 오경희. (2007). 학부모 문화 연구 - 자녀교육지원활동을 중심으로. 한국교육개발원.
- 임선아. (2011). 아동의 학업성취에 미치는 부모참여 효과: 2-수준 위계적 선형모형 검증. *아동교육*, 20(4), 221-233.
- 전은희, 강민수. (2014). 중학교 학부모들의 학부모회 참여 동기와 의미 및 그 맥락에 대한 탐색: 서울 Y중학교를 중심으로. *미래교육연구*, 27(2), 153-194.
- 정혜주, 정설미, 문희원. (2021). 또래 친구 부모의 학력은 학업성취도에 어떤 영향을 미칠까?: 또래효과(peer effects)의 포괄적 이해와 분석. *교육재정경제연구*, 30(4), 1-28.
- 주동범. (2018). 학부모 학교활동 참여의 교육적 시사점 고찰. *학부모연구*, 5(2),

1-18.

- 주동범, 이원석, 이현철, 김광석. (2018). 학부모의 학교활동 참여가 초등학생의 학업성취에 미치는 영향. *학부모연구*, 5(3), 53-68.
- 주영효, 정주영, & 박균열. (2016). 학부모의 학교교육 참여와 교사에 대한 학생 인식이 중·고등학생의 인지적·정의적 성취도에 미치는 영향에 관한 종단 분석. *한국교원교육연구*, 33(3), 403-430.
- Aizer, A. (2004). Home Alone: Supervision after school and child behavior. *Journal of public economics*, 88(9-10), 1835-1848.
- Avvisati, F., Besbas, B., & Guyon, N. (2010). Parental Involvement in School: A literature review. *Revue d'économie politique*, 120(5), 759-778.
- Avvisati, F., Gurgand, M., Guyon, N., & Maurin, E. (2014). Getting Parents Involved: A field experiment in deprived schools. *Review of Economic Studies*, 81, 57-83.
- Bryk, A. S., Sebring, P. B., Allensworth, E., Luppescu, S., & Easton, J. Q. (2010). *Organizing Schools for Improvement: Lessons from Chicago*. Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Castro, M., Expósito-Casas, E., López-Martín, E., Lizasoain, L., Navarro-Asencio, E., & Gaviria, J. L. (2015). Parental Involvement on Student Academic Achievement: A meta-analysis. *Educational Research Review*, 14, 33-46.
- Cucchiara, M. B., & Horvat, E. M. (2009). Perils and Promises: Middle-Class Parental Involvement in urban schools. *American Educational Research Journal*, 46(4), 974-1004.
- Domina, T. (2005). Leveling the Home Advantage: Assessing the effectiveness of parental involvement in elementary school. *Sociology of Education*, 78(3), 233-249.
- Eccles, J. S., & Harold, R. D. (1996). Family Involvement in Children's and Adolescents' Schooling. In A. Booth & J. F. Dunn (Eds.), *Family-school links: How do they affect educational outcomes?* (pp. 3-34). Mahwah, NJ: Erlbaum
- Epstein, J. L., & Dauber, S. L. (1991). School Programs and Teacher Practices of Parent Involvement in Inner-City Elementary and Middle Schools.

- Elementary School Journal, 91, 289-30.
- Fan, X. (2001). Parental Involvement and Students' Academic Achievement: A growth modeling analysis. *The Journal of Experimental Education*, 70(1), 27-61.
- Fan, X. & Chen, M. (2001). Parental Involvement and Students' Academic Achievement: A meta-analysis. *Educational Psychology Review*, 13(1), 1-22.
- Fan, W. & Williams, C. M. (2010). The Effects of Parental Involvement on Students' Academic Self-Efficacy, Engagement and Intrinsic Motivation. *Educational Psychology*, 30(1), 53-74.
- Fishel, M., & Ramirez, L. (2005). Evidence-Based Parent Involvement Interventions with School-Aged Children. *School Psychology Quarterly*, 20(4), 371-402.
- Griffith, J. (1998). The Relation of School Structure and Social Environment to Parent Involvement in Elementary Schools. *Elementary School Journal*, 99, 53-80.
- Henderson, A. T. (Ed.). (1987). *The Evidence Continues to Grow: Parent involvement improves student achievement*. Columbia, MD: National Committee for Citizens in Education.
- Hill, K. Q. & Leighley, J. E. (1992). The Policy Consequences of Class Bias in State Electorates. *American Journal of Political Science*, 36(2), 351-365.
- Hill, N. E. & Tyson, D. F. (2009). Parental Involvement in Middle School: A meta-analytic assessment of the strategies that promote achievement. *Developmental Psychology*, 45(3), 740-763.
- Hoover-Dempsey, K.V., & Sandler, H. M. (1997). Why do Parents Become Involved in Their Children's Education? *Review of Educational Research*, 67(1), 3-42.
- Izzo, C. V., Weissberg, R. P., Kaspro, W. J., & Fendrich, M. (1999). A Longitudinal Assessment of Teacher Perceptions of Parent Involvement in Children's Education and School Performance. *American journal of community psychology*, 27(6), 817-839.
- Jeynes, W. H. (2003). A Meta-Analysis: The effects of parental involvement on

minority children's academic achievement. *Education and Urban Society*, 35(2), 202-218.

- Jeynes, W. H. (2005). A Meta-Analysis of the Relation of Parental Involvement to Urban Elementary School Student Academic Achievement. *Urban Education*, 40(3), 237-269.
- Levitt, S. D. & Dubner, S. J. (2007). *괴짜경제학* (안진환, 역). 서울: 웅진지식하우스. (원서출판 2005).
- Lijphart, A. (1997). Unequal Participation: Democracy's unresolved dilemma. *The American Political Science Review*, 91(1), 1-14.
- McMillan, R. (1999). *Competition, Parental Involvement, and Public School Performance*. Stanford University.
- McNeal, R.B., Jr. (1999). Parental Involvement as Social Capital: Differential effectiveness on science achievement, truancy, and dropping out. *Social Forces*, 78, 117-144.
- Muller, C. (1998). Gender Differences in Parental Involvement and Adolescents' Mathematics Achievement. *Sociology of Education*, 71(4), 336-356.
- Park, S. (2013). *Longitudinal Effects of Parent School-Based Involvement on Child and School Outcomes*. University of California, Berkeley.
- Park, S. & Holloway, S. D. (2017). The Effects of School-Based Parental Involvement on Academic Achievement at the Child and Elementary School Level: A longitudinal study. *The Journal of Educational Research*, 110(1), 1-16.
- Pomerantz, E. M., Moorman, E. A., & Litwack, S. D. (2007). The How, Whom, and Why of Parents' Involvement in Children's Academic Lives: More is not always better. *Review of Educational Research*, 77(3), 373-410.
- Sojourner, A. (2013). Identification of Peer Effects with Missing Peer Data: Evidence from Project STAR. *The Economic Journal*, 123(569), 574-605.
- Walsh, P. (2008). Are Involved Parents Providing Public Goods or Private Goods? *Public Finance Review*, 36(6), 678-705.
- Welsch, D. M., & Zimmer, D. M. (2008). After-School Supervision and Children's Cognitive Achievement. *The BE Journal of Economic Analysis & Policy*, 8(1), 1-25.

신진학자위원회 세션

학문적 정체성 관점에서 본 학교장 리더십 국내 연구동향 분석

황 재 운(이화여자대학교 미래교육연구소 연구교수)*
정 제 영(이화여자대학교 교수)**

I. 서론

교육 분야에서 수행된 리더십 연구는 짧지 않은 역사를 가지고 있다. 교육 부문 연구에서 리더십에 관한 관심이 본격적으로 표출되기 시작한 시점은 대략 19세기를 전후한 시기로 알려져 있다(주현준, 2016). 이 같은 학계의 동향에 보조를 맞추어 교육 영역에서 수행된 리더십 연구는 각국에서 전개되어 왔고, 국내 교육행정학계의 리더십 연구를 향한 관심 또한 적지 않게 표출된 바 있다(신현석, 박균열, 전상훈, 주휘정, 신원학, 2009; 조동섭, 김왕준, 2013). 이와 같은 리더십 연구에 대한 학술적 관심은 학문후속세대 양성의 주요 수단인 교육행정학 개론서에도 반영되면서 연구뿐만 아니라 교육측면에서도 발전하게 되었다(반상진, 2015; 임연기, 2014; 황재운, 이진권, 안영은, 신정철, 2018).

이처럼 리더십 관련 연구는 국내 학계 내에서 꾸준히 수행되어 왔는데, 한편에서는 우려의 목소리도 제기되고 있다. 예컨대 주현준(2016: 33)은 Gunter(2004: 21-22)가 언급한 바 있는 “라벨링 현상(labeling phenomenon)”을 거론하면서 우리나라에서 수행되어 온 리더십 연구의 가장 큰 한계점으로 제시하였다. 이는 국내 맥락 하에서의 리더십 발휘 양상, 영향요인 등에 관한 고찰을 생략한 채 시대에 조용해 발달해 온 리더십 이론을 국내 연구에 원용한 것과 연관된다는 점에서 연구의 토착화 논의와 맞닿아 있다. 또한, 국내에서 수행되고 있는 교육리더십 연구와 학교 현장 사이의 괴리가 줄어들지 않고 있다는 점, 즉 연구의 현장성이 높지

* 제1저자(jwhwang@ewha.ac.kr)

** 교신저자(jychung@ewha.ac.kr)

않다는 것도 주요 지적사항 중 하나로 언급된 바 있다(주현준, 2016). 교육 분야의 연구에서 폭넓게 활용되고 있는 리더십 개념이 국외, 그리고 타 학문 분과에서 성립되어 발전된 것을 들여온 출발선상의 한계(Dimmock & Walker, 2000; Peck & Reitzug, 2012)를 감안하더라도, 상술한 학술적 보완 지점¹⁾에 관한 성찰은 더 이상 미룰 수 없는 과제임을 짐작할 수 있다.

특히, 위에서 살펴본 문제의식은 학문적 정체성의 중요성을 환기한 신현석(2017)의 연구를 상기해보면 보다 선명해진다. 해당 연구에서는 ‘현장성’과 ‘토착화’를 동시에 언급하면서 학문적 정체성 개념이 연구 수행에서 갖는 중요성을 역설하였다. 특히, 연구의 대상이 되어야 할 현장에서 일어나는 현상에 관한 이해를 바탕으로 한 이론의 창안과 적용에 학문적 정체성 수립이 갖는 의의를 강조했는데, 이는 연구에 있어 학문적 정체성에 관한 성찰이 필요하다는 것을 보여준다. 이러한 논의는 학문적 정체성이 결여되었을 경우, 연구에서 추구해야 할 이론과 그것의 축적 방식의 물이해가 초래될 수 있다는 것을 지적한 변기용(2018)의 논의와도 연결된다. 앞선 논의들은 실증적인 자료에 근거하고 있지 않은 담론이었음에도 불구하고 연구를 수행할 때 고려해야 할 가치의 일종으로 학문적 정체성을 제시하였고, 이에 대해 학계가 재고할 수 있도록 하는 계기를 마련하였다.

한편, 국내 리더십 연구는 연구대상을 기준으로 할 때 학교장에 대한 연구가 제일 높은 빈도로 수행되어 왔다(신상명, 2013; 주현준, 2016, 2019). 이는 단위학교 내에서 학교장이 갖는 ‘기관장’으로서의 위상과 영향력을 연구에서 고려한 결과의 일환이라 볼 수 있다(박영호, 2012; 주영호, 2006; Hallinger & Heck, 1996, 1998). 그럼에도, 학교장 리더십 연구에서조차 상술한 학문적 정체성에 대한 심도 있는 논의는 거의 이루어지지 않았다. 대체로 해외에서 발원한 리더십 이론을 있는 그대로 국내에 들여와 연구에 적용하였고, 여러 가지 이론이 담겨진 상당량의 연구가 축적되어 있음에도 실제 학교 현장과의 간격을 좁히는 데 어려움을 겪었다(주현준, 2016). 바꾸어 말하면, 학교장 리더십 주제와 관련해 현장성과 토착화 문제는 이미 논의의 대상으로 학계 내에서 부상했으나, 이에 대해 실증자료에 기초한 탐색을 수행한 연구는 찾아보기 쉽지 않다.

1) 교육행정 연구의 전 분야를 포섭해 “이론의 탈착 현상”, “종속적인 학문 풍토”를 지적한 신현석(2017: 226), “이론과 실제의 괴리 현상”을 논구한 변기용(2018: 3)의 내용은 큰 틀에서 볼 때 이와 같은 문제와 상통한다.

이 연구는 위와 같은 고찰에 근거한 문제의식을 가지고 출발하였다. 이 연구에서는 우리나라 리더십 연구에서 가장 큰 비중을 차지하는 학교장 리더십 연구를 대상으로 학문적 정체성의 관점, 보다 구체적으로 ‘현장성’과 ‘토착화’의 관점에 입각해 분석함으로써 시간 흐름에 따른 연구의 변화 양상을 탐색하고자 한다. 더 나아가, 학교장 리더십 관련 후속연구의 방향성을 타진하는 데 궁극적인 목적을 두고 있다. 즉, 종전의 연구에서 누락했던 학문적 탐색 지점을 보완하고, 학문적 정체성에 기초한 후속연구의 단초를 마련하는 취지에서 학교장 리더십 연구의 동향 분석을 수행하였다. 이를 위해 학문적 정체성을 구성하고 있는 현장성과 토착화 개념(신현석, 2017)을 중심으로 분석틀을 구안해 자료를 수집·분석함으로써 그동안 담론 수준에 국한되어 왔던 관련 논의의 지평을 확장하는데 학문적으로 기여하고자 하였다²⁾. 이상에서 살펴본 내용을 바탕으로 설정한 연구문제를 진술하면 다음과 같다.

첫째, 시간 흐름에 따른 국내 학교장 리더십 연구의 현장성 수준은 어떻게 변화하는가?

둘째, 시간 흐름에 따른 국내 학교장 리더십 연구의 토착화 수준은 어떻게 변화하는가?

II. 이론적 배경

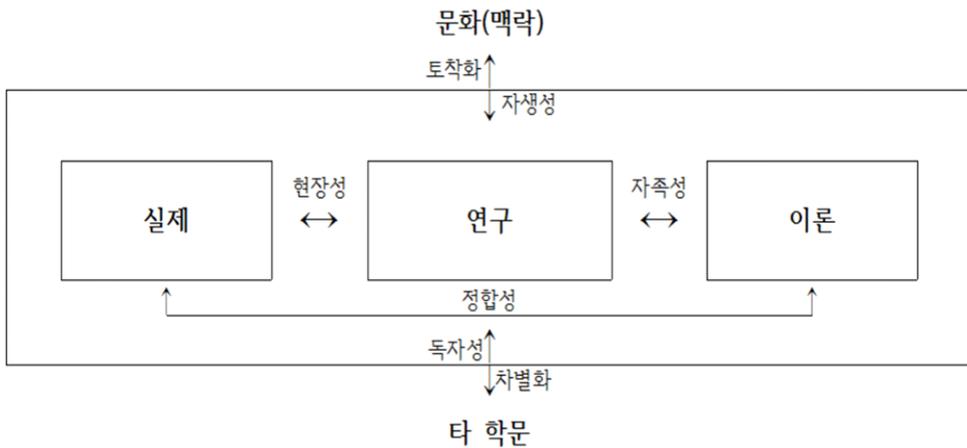
1. 학문적 정체성과 학교장 리더십 연구

가. 학문적 정체성 개념도

학문적 정체성에 대한 학술적 정의는 명료하게 합의되어 있지 않은 실정이다. 그럼에도 불구하고, 최근 신현석(2017)의 연구에서는 학문적 정체성 개념을 도식화함으로써 관련 하위개념 간 관계를 논구한 바 있다([그림 1] 참조). 보다 세부적으로, 학술 논의를 둘러싸고 있는 ‘실체’, ‘연

2) 이는 다른 관점에서 보면, 학문적 정체성에 대해 학교장 리더십 연구를 대상으로 자료를 구축해 진단하는 것과 같다. 또한, 이 같은 연구의 지향은 학문적 정체성 논의의 유형을 분류한 신현석, 정용주(2015)를 참고할 때, 학문적 정체성을 어떤 각도에서 모색해 정립해 나갈 것인지의 내용과 가장 근접해 있다.

구’, ‘이론’의 영역을 상징하고 이들 사이의 관계를 제시했으며, 이를 둘러싼 ‘문화(맥락)’, ‘타 학문’ 영역을 포괄함으로써 학문적 정체성을 개념화하였다. 해당 개념도에서 강조하고 있는 사항은 실제 현상에 대해 연구가 갖는 ‘현장성’, 이론적 체계가 갖는 ‘자족성’, 실제와 이론 사이의 ‘정합성’, 연구의 ‘토착화’, 특정 학문이 타 분과학문과 비교해 보유한 ‘차별화’ 등이다. 이와 관련해 신현석(2017)은 학문적 정체성을 구성하는 요소를 각각 내포적 의미로서의 현장성, 자족성, 정합성, 그리고 외연적 의미로서의 토착화와 차별화로 구분하였다.



[그림 1] 학문적 정체성 개념 도식화

출처: 신현석(2017: 211)

나. 학교장 리더십 연구의 학문적 정체성 관련 이슈

한편, 학교장 리더십과 관련해 학문적 정체성에 관한 학술적 의구심은 꾸준히 이어져 왔다. 가장 대표적으로 운위되고 있는 문제의식은 연구와 관련된 현장성, 토착화 관련 사항이다. 예컨대 주현준(2016)은 ‘학술 연구’와 ‘교육 현장’ 사이에 발생하는 간극의 원인과 관련해 기능, 가치, 논리 등의 측면에서 둘 사이의 차이가 있다는 것을 지적하였다. 달리 말하면, 학술 연구가 지향하는 기능이나 가치, 논리가 실제의 현장과 상이할 때, 연구의 현장성 문제는 개선될 가능성이 낮아진다는 것이다. 전

술한 내용은 연구와 실제 사이의 관계에 집중했다는 점에서 연구의 현장성과 연관성을 갖는다. 또 다른 사례로 김민수, 장환영(2018)을 볼 수 있는데, 해당 연구에서는 국내에 축적된 학교장 리더십 연구의 상당수가 학교라는 조직이 갖는 특수성을 간과한 채, 다른 분야에서 발원한 이론을 차용하는 것에 몰두해 왔다고 지적하였다. 이는 연구와 문화적 맥락 사이의 관계를 포괄한다는 점에서 토착화 관련 지적이라 간주할 수 있다. 결국, 해당 연구에서는 해외에서 생겨나 발전해 국내로 넘어온 이론을 이식하는 것은 삶의 방식이 다른 상황 하에서 들어맞기가 쉽지 않다는 점을 언급하면서 한국적 교육리더십 연구의 수행을 촉구하였다.

다. 연구의 현장성과 토착화

학계에서 연구의 현장성에 관한 담론은 종종 부각되어 왔다. 교육학 분야에서 이루어지는 연구의 현장성이 부족하다는 인식은 관련 선행연구를 통해 밝혀진 바 있는데, 이와 관련해 명료한 학술적 정의는 부재했다는 지적도 있다(신현석, 윤지희, 2020). 현장성 개념을 논한 내용부터 들여다 보면, 조난심(2003)의 경우 사전적 정의에 기반을 두고 현장성을 교육이 이루어지는 현장과 연구가 갖는 연관성으로 정의하였다. 이와 동일한 맥락에서 박은주, 곽덕주(2016)도 연구가 실제의 현장에서 나타나는 현상에 관한 이해에 도움을 줄 수 있는 것에 강조점을 두어 현장성 개념을 논하였다. 이뿐만 아니라, 최근 이루어진 신현석, 윤지희(2020: 5)의 연구에서도 현장성 개념을 “연구가 교육 활동이 이루어지는 실제 현장과 밀접하게 관련될 때, “연구의 투입, 과정, 산출 및 환류에 이르는 학문적 탐구의 과정에서 연구가 교육 현장의 특수한 맥락과 밀접하게 관련된 특성”으로 정의한 바 있다. 이는 곧, 연구의 현장성이 종래의 연구에서 언급된 것과 마찬가지로 연구가 현장의 상황을 얼마나 구체적으로 반영할 수 있는 것인지와 연관된 특성임을 함축한다.

한편, 연구의 토착화 논의는 지속적인 쟁점으로 학계에 알려져 있다(이진권, 황재운, 안영은, 신정철, 2017; Alatas, 2003; Cheung & Liu, 2004; Ferguson, 2005; Fulcher, 2003; Gerke & Evers, 2006; Gray, 2005). 토착화 논의는 본질적으로 지식 생산과 확산에 작용하는 국가 간 역학 관계를 전제로 하고 있다는 면에서 분석단위로서 국가를 내재하고 있다. 토착화 개

념을 구체화하기 위해서는 국가 사이에 내장된 정치·경제적 맥락을 고려할 필요가 있는 것이다(강영삼, 2013; 박수정, 2016). 최근까지도 국내·외 학계에서 지속되고 있는 “학술적 제국주의(academic imperialism)”³⁾ 논의는 각국이 처해있는 정치·경제적인 상황과 불가분의 관계에 있기 때문이다(Alatas, 2003: 600). 보다 세부적으로, Alatas(2003)는 이처럼 개별 국가 사이에 존재하는 정치·경제적 역동성에 착안해 토착화를 특정 국가의 사회과학이 모델로 상정하고 있는 타 국가의 사회과학 발전 및 성장 등에 의해 의존하는 것이라 정의하였다. 이 같은 정의는 학문 세계에서 선점자의 지위를 획득해 발전을 선행한 국가의 것을 기준으로 두고, 후발국의 사회과학 발전을 진전시키고자 한다는 측면에서 종속적인 관계를 함축하고 있다. 이와 같은 맥락에서 국내 연구(이진권 외, 2017: 115-116)에서는 토착화에 대해 “국의 이론의 수동적인 수용의 자세에서 탈피하여 국내의 맥락에 맞게 재구성함과 동시에 우리의 이론으로 승화시키는 것”이라 정의하였다. 결론적으로, 연구의 토착화는 학술적 논의에 있어 국가 간 역학관계를 내포하고 있는 개념임과 동시에 연구 내에서의 이론 활용 양상과 밀접하다고 할 수 있다.

2. 학교장 리더십 관련 선행연구 분석

이제까지 국내에서 이루어진 학교장 리더십 연구를 정리하면 크게 다음과 같은 갈래로 나누어져 있음을 확인할 수 있다. 학교장 리더십 연구동향에 관한 분석 연구(김민수, 장환영, 2018; 박상완, 2009; 문영주, 2021; 신상명, 2013; 윤소희, 2020), 학교장 리더십 척도 개발 연구(이석열, 2006; 주현준, 2011), 학교장 리더십의 효과성에 관한 연구(강경석, 강경수, 2006; 오영재, 박주용, 2005), 학교장 리더십의 발달 과정 및 발휘과정에 대한 분석 연구(김이경, 김갑성, 김도기, 서근원, 2006; 박상완, 2008; 오영재, 2012), 우수 학교장의 특성 분석 연구(김이경, 김도기, 김갑성, 2008; 김이경, 2009)가 대표적이다.

상술한 내용 중 본 연구와 궤를 같이 하는 ‘학교장 리더십 연구동향에

3) 이밖에 동일한 문제의식에 기초해 있는 용어들을 찾아볼 수 있다. 예컨대 “academic dependency”(Alatas, 2000; Altbach, 1977), “de-westernizing”(Silvio & Claudia, 2014), “eurocentrism”(Wallerstein, 1997) 등을 활용한 학술적 논의가 일찍이 있었다.

관한 분석 연구’를 보다 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 박상완(2009)의 경우 1998~2008 기간 중 국내 주요 학술지 논문을 대상으로 ‘리더십 유형’, ‘연구주제’, ‘연구방법’ 등을 기준으로 선정한 뒤 분석하였다. 분석 결과, 변혁적 리더십, 수업리더십 등이 가장 높은 빈도로 연구되었다는 것이 드러났고 리더십 효과 분석 주제에 50%를 상회하는 비율이 분포함을 밝혀냈으며, 양적연구에 경도된 연구풍토도 확인되었다. 이와 유사한 측면에서 김민수, 장환영(2018)의 연구에서는 전술한 연구와 중복되지 않는 기간(2010~2017) 중 게재된 국내 주요 학술지 논문을 선정해 ‘리더십 유형’, ‘연구주제’, ‘연구방법’, ‘학교급’ 등의 준거에 기초해 분석하였다. 시기를 달리함에도 변혁적 리더십이 제일 높은 빈도로 관측되었고, 리더십 효과에 학교장 리더십 연구주제가 쏠려있다는 결과가 나타났으며, 양적연구가 방법론 측면에서 압도적 비중을 차지하는 것으로 발견되었다. 이밖에 학교장 리더십 연구동향 분석과 관련해 가장 최근에 수행된 윤소희(2020)의 연구에서는 키워드 네트워크를 방법론으로 활용해 1965년부터 2019년까지의 학위 논문, 학술지 논문을 대상으로 분석하였다. 분석 결과, 국내 학교장 리더십 논문에 드러난 키워드 중 학교장이 총 392회로 제일 높았고, 연결중심성 또한 학교장이 가장 높은 수준인 것으로 밝혀졌다. 이와 같은 결과는 2002년부터 2020년까지의 연구물을 대상으로 분석을 수행한 문영주(2021)의 연구에서도 유사하게 나타났다.

상술한 연구의 결과가 축적되면서 국내 학교장 리더십 연구에 대한 지형을 파악하는 데 기여한 부분이 적지 않으나, 한계점도 발견된다. 연구자들이 종래에 관련 선행연구에 관한 고찰을 바탕으로 연구주제, 연구방법, 리더십 유형 등의 기준을 수립하는 방식을 통해 분석했다는 공통점을 발견할 수 있는데⁴⁾, 이는 서로 다른 연구동향 분석 연구에서 유사한 준거를 활용해 상호 간 비교를 가능케 한다는 면에서 의의를 찾을 수 있으나 비슷한 기준을 반복 활용함으로써 크게 다르지 않은 분석을 답습하였다는 것은 한계로 볼 수도 있다. 또한, 분석대상의 상이함과 분석시기 상의 불일치가 맞물려 연구동향 파악시 단절된 지점을 발생시킨 제약도 발견된다

4) 교육학 분야로 범위를 확장해 보더라도, 연구동향 파악을 위해 연구자들은 대체로 논문의 ‘주제’나 ‘연구방법’ 등의 종류를 준거로 채택해 왔음을 알 수 있다(김민수, 장환영, 2018; 김병찬, 유경훈, 2017).

(임선빈, 오유진, 2023). 더 나아가, 국내 학교장 리더십에 관련된 연구, 특히 연구동향 분석이 상당수 축적되어 왔음에도 학문적 정체성이 갖는 중요성에 관한 인식에 입각해 실증 분석을 수행한 사례는 거의 찾아볼 수 없는 실정이다. 앞서 살펴본 학교장 리더십 연구가 직면해 있는 현장성과 토착화 관련 문제(주현준, 2016)를 염두에 두면, 이에 대한 학문적인 탐색이 요청된다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상

한편, 이 연구에서 설정한 연구의 목적을 달성하기 위한 취지에서 수집할 자료의 범위는 다음 내용과 같이 구획하였다.

<표 1> 교육행정학연구 네트워크 학술지

순위	학술지	발행기관	(피)인용 비율 (%)	(피)인용 횟수 (건)	
	1	교육행정학연구	한국교육행정학회	25.2	2,513
	2	한국교원교육연구	한국교원교육학회	7.2	713
	3	교육재정경제연구	한국교육재정 경제학회	4	402
	4	한국교육	한국교육개발원	3.2	317
인용	5	교육사회학연구	한국교육사회학회	3	297
	6	교육정치학연구	한국교육정치학회	2.9	291
	7	교육학연구	한국교육학회	2.2	219
	8	학습자중심 교과교육연구	학습자중심 교과교육학회	1.8	180
	9	열린교육연구	한국열린교육학회	1.5	147
	9	교육법학연구	대한교육법학회	1.5	147
<u>피인용</u>	1	교육행정학연구	한국교육행정학회	14.2	2,513

순 위	학술지	발행기관	(피)인용 비율 (%)	(피)인용 횟수 (건)
2	학습자중심 교과교육연구	학습자중심 교과교육학회	6.4	1,133
3	한국교원교육연구	한국교원교육학회	5.7	1,009
4	교육정치학연구	한국교육정치학회	4.1	729
5	교육재정경제연구	한국교육재정 경제학회	3.4	612
6	교육문화연구	교육연구소	2.4	417
7	한국교육학연구	안암교육학회	1.8	313
8	아시아교육연구	교육연구소	1.6	275
9	교육학연구	한국교육학회	1.5	265
10	교육문제연구	교육문제연구소	1.4	257

주 1) 한국학술지인용색인 홈페이지 자료를 바탕으로 재구성(2023.01.08. 기준)

2) 주제분류: 대분류 사회과학 내 교육학으로 동일함

3) (피)인용비율=(해당 학술지(피)인용 횟수/전체 인용 횟수)×100

첫째, 학교장 리더십 관련 연구의 축적이 지배적으로 이루어지는 학술지를 지목하기 쉽지 않은 현실적 제약(박상완, 2009)으로 인해 교육행정학과 연관된 국내 주요 학술지 게재 논문으로 자료 수집의 범위를 정하였다. 먼저, 한국학술지인용색인 홈페이지(<https://www.kci.go.kr>) ‘학술지 검색’ 메뉴를 활용해 「교육행정학연구」 관련 학술지를 파악하였다. 이를 위해 “교육행정학연구 네트워크 학술지” (임연기, 2014: 420) 중 KCI 등재지이면서 동시에 인용, 피인용 양자 모두 상위권에 속하는 학술지로 범위를 경계지었다. 결론적으로, 「교육행정학연구」, 「한국교원교육연구」, 「교육재정경제연구」, 「교육정치학연구」를 본 연구의 분석대상 학술지로 선정하였다(<표 1> 참조). 이후, 각 학술지 논문 중 ‘학교장’, ‘교장’, ‘학교행정가’, ‘교육행정가’, ‘리더십’, ‘지도성’ 등이 제목이나 주제어에 명시되어 있는 것(김민수, 장환영, 2018; 박상완, 2009; 주현준, 2019)을 중심으로 학지사 뉴논문, RISS(Research Information Sharing Service), KISS(Koreanstudies Information Service System) 등의 사

이트를 경유해 원문 공개된 것으로 자료를 수집하였다. 이를 위한 판단 근거로 관련 연구 및 한국학술지인용색인 홈페이지(www.kci.go.kr)를 다각적으로 활용하였고, 자료 수집의 보완을 위해 학술연구정보서비스(RISS)나 구글 스칼라(Google Scholar)를 활용하였다. 다음으로, 제목과 주제어에 드러난 주제어와 논문 내용의 괴리가 있는 경우(김승정, 2021), 토론문이나 서평 등과 같이 일반적인 논문 기술 양식과 차별화되는 것(김병찬, 유경훈, 2017; 이진권 외, 2017) 등은 분석대상에서 제외하였다. 역으로, 제목이나 주제어로 나타나 있지 않으나 내용 면에서 연구목적 달성에 기여할 수 있는 경우는 분석대상에 포함시켰다(신범철, 이예슬, 박균열, 2018).

둘째, 시기상으로 각 학술지의 창간호부터 최근까지 발간이 이루어진 호까지를 분석 범위로 포괄하였다. 학교장 리더십 연구경향 분석류의 연구(김민수, 장환영, 2018; 박상완, 2009)에서 이미 1980년대부터 2010년대에 이르는 광범위한 기간을 범위에 포함시켜 분석한 바 있으나, 이 연구에서 초점을 두고 있는 분석 기준이 반영되어 있는 경우는 전무했기에 위와 같이 분석의 시기를 설정하였다. 추가적으로, 그동안 축적된 선행연구에서 설정한 분석 시기가 일부 구간으로만 제한되어 있고, 연구들 간 단절된 양상도 관측되었다는 점(임선빈, 오유진, 2023)에서 학교장 리더십 연구의 지형을 온전하게 파악하는 데 제약이 발생했다는 것을 고려하였다. 최종 분석대상으로 선정된 논문을 시기와 학술지에 따라 정리하면, 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 연도 및 학술지별 분석대상

(단위: 편)

	교육행정학연구		한국교원 교육연구		교육재정 경제연구		교육정치학연구		전체	
합계	65	(100)	33	(100)	1	(100)	3	(100)	102	(100)
1996	1	(1.54)	-		-		-		1	(0.98)
1997	1	(1.54)	-		-		-		1	(0.98)
1999	3	(4.62)	-		-		-		3	(2.94)
2001	2	(3.08)	-		-		-		2	(1.96)
2002	2	(3.08)	1	(3.03)	-		-		3	(2.94)

연도	교육행정학연구		한국교원 교육연구		교육재정 경제연구		교육정치학연구		전체	
	개수	평균	개수	평균	개수	평균	개수	평균	개수	평균
2003	1	(1.54)	2	(6.06)	-	-	-	-	3	(2.94)
2004	1	(1.54)	2	(6.06)	-	-	-	-	3	(2.94)
2005	1	(1.54)	1	(3.03)	-	-	-	-	2	(1.96)
2006	5	(7.69)	3	(9.09)	-	-	-	-	8	(7.84)
2007	3	(4.62)	1	(3.03)	-	-	-	-	4	(3.92)
2008	5	(7.69)	1	(3.03)	-	-	-	-	6	(5.88)
2009	4	(6.15)	1	(3.03)	-	-	-	-	5	(4.90)
2010	-	-	4	(12.12)	1	(100)	-	-	5	(4.90)
2011	5	(7.69)	1	(3.03)	-	-	1	(33.33)	7	(6.86)
2012	7	(10.77)	1	(3.03)	-	-	-	-	8	(7.84)
2013	2	(3.08)	-	-	-	-	-	-	2	(1.96)
2014	4	(6.15)	2	(6.06)	-	-	1	(33.33)	7	(6.86)
2015	1	(1.54)	-	-	-	-	-	-	1	(0.98)
2016	3	(4.62)	1	(3.03)	-	-	-	-	4	(3.92)
2017	3	(4.62)	2	(6.06)	-	-	-	-	5	(4.90)
2018	-	-	3	(9.09)	-	-	1	(33.33)	4	(3.92)
2019	5	(7.69)	1	(3.03)	-	-	-	-	6	(5.88)
2020	5	(7.69)	1	(3.03)	-	-	-	-	6	(5.88)
2021	1	(1.54)	3	(9.09)	-	-	-	-	4	(3.92)
2022	-	-	2	(6.06)	-	-	-	-	2	(1.96)

주: 괄호는 열 기준 비중임

2. 분석방법

본 연구에서 활용한 학문적 정체성 개념은 국내 교육행정학계에서 개념화를 시도한 선행연구(신현석, 2017)에 착안하고 있다. 구체적으로, 학문적

정체성 개념을 구성하는 요소라 여겨지는 ‘현장성’과 ‘토착화’의 관점에 입각해 볼 때, 우리나라 학교장 리더십 연구가 어떤 양상으로 전개되어 왔는지 들여다보고 이를 토대로 관련 후속연구에 시사점을 제공하는 것에 이 연구의 목적이 있다. 연구목적의 성취를 위해 관련 선행연구에 근거한 분석틀을 마련하고 이에 기초해 분석이 이루어졌다. 분석 과정에서는 국내에 누적된 학교장 리더십 연구에 내장되어 있는 현장성과 토착화 수준을 실증자료에 근거해 규명하는 데 집중하였다.

우선, 국내 학교장 리더십 연구의 현장성을 진단하기 위해 ‘이론 및 모형의 출처’, ‘연구 유형’, ‘제언 수준’, ‘분석 수준’ 등을 분석준거로 설정하였다(이종재, 2002; 신현석, 2017에서 재인용). 여기서 이론 및 모형의 출처는 국내와 국외로 양분해 코딩하였고(이진권 외, 2017; Shin et al., 2023), 연구 유형은 이론적 연구(theoretical)와 방법론적 연구(methodological), 경험적 연구(empirical) 등으로 나누어 코딩하였다(Kim, 2004; Murphy, Vriesenga & Storey, 2007; Peritz, 1983). 이러한 분류는 이론적 논의가 연구의 중심에 있는지를 판단의 근거로 삼고 있다는 측면에서 연구개발이라는 틀 속에 “기초연구(basic research)”, “응용연구(applied research)”, “실험개발(experimental development)” 등으로 구분하는 방식(OECD, 2015: 44; 서영인, 임후남, 김미란, 문보은, 2022: 17에서 재인용)과 차별화된다. 참고로, 수집된 자료를 대상의 분석 중 ‘연구의 설계, 자료의 수집과 분석 등의 방법론적 이슈를 주로 다루는 논문’을 뜻하는 방법론적 연구가 발견되지 않아 이론적 연구와 경험적 연구로 양분하였다. 또한, 각 연구에서 제언으로 제시한 사항이 현장에서 활용 가능한 것인지를 파악하고자 제언의 구체성을 논한 선행연구(안영은, 송진주, 이승연, 2021)의 3단계 코딩 지침을 차용하였다⁵⁾. 분석 수준은 중앙정부, 지방정부, 단위학교 등의 3개로 구별(윤정일, 송기창, 김병주, 남수경, 2021)⁶⁾해 코딩하였다. 다음으로, 연구가 드러내고 있는 토착화 수준에

5) 단, 이와 같은 구분은 구체적인 제언일수록 현장 적용 가능성도 상승할 것이라는 전제에 기초해 있고, 구체적인 제언을 본문에 하기 어려운 주제인 경우도 실제로 있을 수 있다는 면에서 분석결과를 두고 단순 우열을 논하기는 어려운 것으로 예상된다.

6) 다른 한편으로, 여기서 언급된 분석 수준은 교육행정학 개론서에서 다루어지고 있는 교육행정 영역 구분론과 관련된다. 즉, 국내 교육행정학계에서 대체로 합의된 행정단위별 구분(중앙교육행정, 지방교육행정, 학교교육행정)(윤정일 외, 2021)과 맥을 같이 한다. 특히, 남수경(2015) 등의 선행연구를 참고할 때, 중앙교육행정과 지방교육행정은 중앙정부와 지방정부에서 행해지는 ‘정부’ 차원의 행정으로 통합해 간주할 수도 있다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

관한 진단을 위해 서론, 이론적 배경, 분석방법, 분석결과, 논의 및 결론, 참고문헌 등, 논문의 일반적인 영역을 기준으로 ‘국내와 국외 문헌 활용의 빈도와 비중’ (이진권 외, 2017; Kim, 2004; Gerke, Evers, 2006; Shin et al., 2023) 기준을 토대로 코딩하였다. 이상의 내용을 정리하면, 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 분석틀

분석 기준	세부 내용	관련 연구
이론 및 모형의 출처	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 문헌의 국적(국내·외) 	이진권 외(2017), Shin et al. (2023)
연구 유형	<ul style="list-style-type: none"> • 이론적 연구: 개념이나 이론적 개요를 논하는 연구 • 경험적 연구: 자료의 출처나 특성과 무관하게 경험적 자료를 활용하는 연구 	Kim(2004), Peritz(1983)
현장성	<ul style="list-style-type: none"> • 0단계: 제언을 기술하지 않아 구체성이 없음 • 1단계: 제언의 구체성이 낮아 교육현장 활용 가능성이 낮음 • 2단계: 제언의 구체성이 높아 교육현장 활용 가능성이 높음 	안영은 외(2021)
제언 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙 정부: 중앙 정부 차원의 논의가 주를 이룸 	
분석 수준	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 정부: 지방 정부 차원의 논의가 주를 이룸 • 단위학교: 단위학교 차원의 논의가 주를 이룸 	윤정일 외(2021)
토착화	<ul style="list-style-type: none"> • 관련 문헌의 국적(국내·외) 	이진권 외(2017), Kim(2004), Gerke, Evers(2006), Shin et al. (2023)
문헌 활용 빈도 및 비율		

IV. 분석결과

1. 학교장 리더십 연구의 현장성 수준

<표 4> 학교장 리더십 연구의 현장성 수준

(단위: 편)

	이론 및 모형의 출처		연구 유형		제언 수준			분석 수준		
	국내	국외	이론적 연구	경험적 연구	0 단계	1 단계	2 단계	중앙 정부	지방 정부	단위 학교
합계	10 (100)	78 (100)	8 (100)	94 (100)	23 (100)	28 (100)	43 (100)	1 (100)	3 (100)	91 (100)
1996	-	1 (1.28)	1 (12.50)	-	-	-	1 (2.33)	-	-	1 (1.10)
1997	-	1 (1.28)	-	1 (1.06)	-	1 (3.57)	-	-	-	1 (1.10)
1999	-	3 (3.85)	1 (12.50)	2 (2.13)	3 (13.04)	-	-	-	-	3 (3.30)
2001	6 (60)	-	2 (25)	-	-	1 (3.57)	1 (2.33)	-	1 (33.33)	1 (1.10)
2002	-	2 (2.56)	1 (12.50)	2 (2.13)	2 (8.70)	-	-	-	-	2 (2.20)
2003	-	2 (2.56)	-	3 (3.19)	-	2 (7.14)	1 (2.33)	-	1 (33.33)	2 (2.20)
2004	-	2 (2.56)	1 (12.50)	2 (2.13)	-	2 (7.14)	1 (2.33)	1 (100)	-	2 (2.20)
2005	-	2 (2.56)	-	2 (2.13)	1 (4.35)	1 (3.57)	-	-	-	2 (2.20)
2006	-	8 (10.26)	-	8 (8.51)	3 (13.04)	3 (10.71)	2 (4.65)	-	1 (33.33)	7 (7.69)
2007	-	3 (3.85)	-	4 (4.26)	1 (4.35)	1 (3.57)	2 (4.65)	-	-	4 (4.40)
2008	1 (10)	5 (6.41)	-	6 (6.38)	1 (4.35)	2 (7.14)	3 (6.98)	-	-	6 (6.59)
2009	-	4 (5.13)	-	5 (5.32)	2 (8.70)	1 (3.57)	1 (2.33)	-	-	4 (4.40)
2010	-	4 (5.13)	-	5 (5.32)	1 (4.35)	2 (7.14)	2 (4.65)	-	-	5 (5.49)
2011	-	4 (5.13)	-	7 (7.45)	2 (8.70)	3 (10.71)	2 (4.65)	-	-	7 (7.69)

	이론 및 모형의 출처		연구 유형		제언 수준			분석 수준		
	국내	국외	이론적 연구	경험적 연구	0 단계	1 단계	2 단계	중앙 정부	지방 정부	단위 학교
2012	1 (10)	7 (8.97)	-	8 (8.51)	2 (8.70)	2 (7.14)	4 (9.30)	-	-	8 (8.79)
2013	-	3 (3.85)	-	2 (2.13)	1 (4.35)	-	1 (2.33)	-	-	2 (2.20)
2014	-	6 (7.69)	1 (12.50)	6 (6.38)	-	2 (7.14)	4 (9.30)	-	-	6 (6.59)
2015	1 (10)	1 (1.28)	-	1 (1.06)	-	-	1 (2.33)	-	-	1 (1.10)
2016	-	4 (5.13)	-	4 (4.26)	-	1 (3.57)	3 (6.98)	-	-	4 (4.40)
2017	-	4 (5.13)	-	5 (5.32)	-	1 (3.57)	4 (9.30)	-	-	5 (5.49)
2018	-	2 (2.56)	-	4 (4.26)	1 (4.35)	-	2 (4.65)	-	-	3 (3.30)
2019	1 (10)	4 (5.13)	1 (12.50)	5 (5.32)	-	2 (7.14)	3 (6.98)	-	-	6 (6.59)
2020	-	3 (3.85)	-	6 (6.38)	2 (8.70)	-	1 (2.33)	-	-	3 (3.30)
2021	-	3 (3.85)	-	4 (4.26)	1 (4.35)	1 (3.57)	2 (4.65)	-	-	4 (4.40)
2022	-	-	-	2 (2.13)	-	-	2 (4.65)	-	-	2 (2.20)

주 1) 괄호는 열 기준 비중임

2) ‘이론 및 모형의 출처’, ‘제언 수준’, ‘분석 수준’ 등의 경우, 이 연구의 분석 틀에 따른 코딩이 어려운 사례가 일부 발견되었기에 합계값이 상이함

가. 이론 및 모형의 출처

논문에 활용된 이론과 모형의 출처를 살펴보면, 2001년과 2008년, 2012년, 2015년, 2019년을 제외하면 국내 이론 및 모형이 활용된 시기는 없었던 것으로 발견되었다. 다시 말해, 분석 전체 기간 중 국외에서 전해진 이론이나 모형이 연구의 근간을 구성하는 것이 국내에 축적된 학교장 리더십 연구의 특징이라는 점이 재확인되었다. 해외 이론과 모형의 경우, 2000년대를 넘어서면서 활용 빈도가 크게 늘어났고, 소폭의 등락을 반복하다가 최근에는 다시 줄어들고 있는 것으로 파악되었다.

나. 연구 유형

연구 유형에 따른 국내 학교장 리더십 관련 연구의 빈도를 시간 경과에 따라 살펴본 결과, 경험적 연구 중심형의 연구풍토가 발견되었다. 여기서 이론적 연구는 개념이나 이론과 연관된 사항을 주로 다루는 연구 유형을 의미하는 것인데 반해, 경험적 연구는 연구에 활용된 자료가 경험적 자료로 구성된 경우를 지칭한다. 특히, 2000년대 전후로 이론적 연구의 빈도가 감소하였다는 점, 2000년대 초반부터 2010년대 초반까지 수행된 국내 학교장 리더십 연구가 대체로 경험적 연구였다는 점 등이 관측되었다. 이는 국내 학교장 리더십 연구의 현황을 놓고 볼 때, ‘경험적 연구 의존형’이라는 것을 보여준다.

다. 제언 수준

전반적으로 시간 흐름에 따라 제언 수준의 단계가 높아지는 경향이 있음을 확인할 수 있다. 초창기 논문의 경우 0단계의 빈도가 상대적으로 높았던 것에 비해, 최근 연구물을 들여다보면 2단계 제언 사례가 적지 않게 발견되었다. 0단계의 제언 수준은 제언이 본문에 제시되어 있지 않아 구체성이 누락되어 있는 것을 의미하는 반면, 2단계 제언 수준은 구체성이 상대적으로 높은 편이고 실제 교육현장 활용 가능성도 높을 것으로 전망된다는 측면에서 제언 수준이 향상되었다고 볼 수 있다.

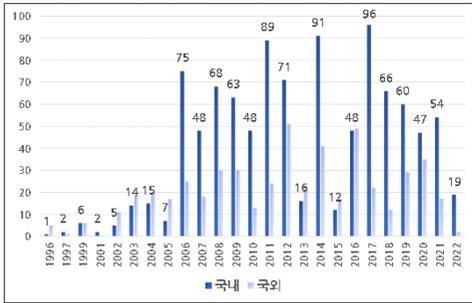
라. 분석 수준

본 연구의 분석결과, 시간 흐름과 관계없이 국내에 축적된 학교장 리더십 연구는 대체로 중앙이나 지방 수준의 교육행정에 초점을 맞추기보다 단위학교 차원의 논의에 집중해 이루어졌다는 것이 밝혀졌다. 특히, 2000년대 중반을 넘어 2010년대에 접어들면서 양적 팽창이 이루어졌는데, 이 같은 분석결과는 학교장 리더십 연구의 대부분이 학교장과 연관된 국가 수준의 교육정책이나 지방 정부 차원의 논의보다 단위학교 차원의 논의, 보다 세부적으로 학교장의 학교경영 측면에 집중해 있다는 것을 보여준다.

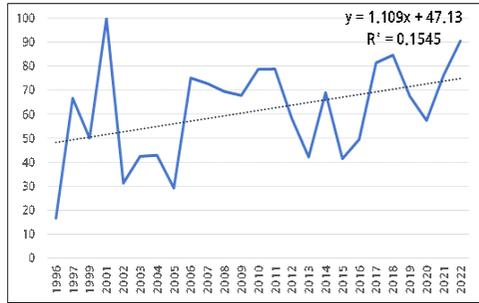
2. 학교장 리더십 연구의 토착화 수준

가. 서론 영역

분석 결과, 1996년부터 2005년까지 국내 문헌의 빈도(평균 6.5편)와 비교할 때 국외 문헌의 빈도(평균: 9.9편)가 높게 나타났으나, 2006년부터 국내 문헌의 활용 빈도가 75편으로 급증하면서 2012년까지 상황이 역전된 모습이 관측되었다(국내 평균: 66편, 국외 평균: 27.3편). 이후 시점에 출간된 논문의 서론에 활용된 국내 문헌의 빈도가 국외 문헌에 비해 적지 않고 오히려 높은 양상을 보였다. 추가적으로, 서론 부분에 활용된 문헌의 전체 빈도 대비 국내 문헌의 빈도 비중을 보면 최근 90%를 상회하였다(전체 기간 평균: 66.5%). 서론의 경우, 대체로 논문 집필이 이루어지게 된 연구자의 문제의식이 드러나고 이의 해결을 도모하기 위해 수립한 연구문제가 나타난다는 면에서 국내 문헌의 고찰에서부터 연구의 출발이 이루어지고 있는 추세라 할 수 있다.



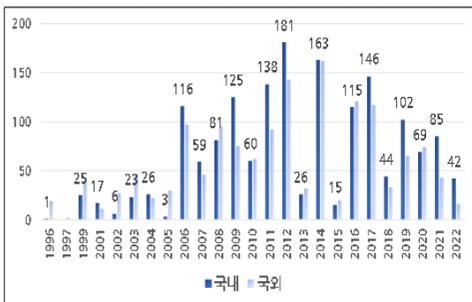
[그림 2] 서론 영역 국내·외 문헌 빈도(편)



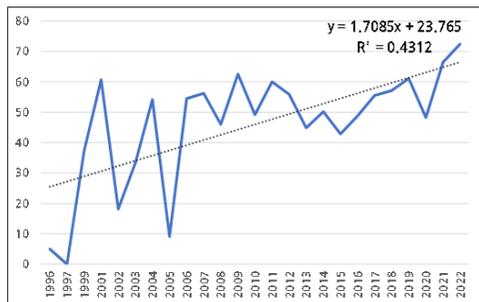
[그림 3] 서론 영역 전체 문헌 대비 국내 문헌 비중(%)

나. 이론적 배경 영역

서론과 유사하게 이론적 배경 또한 2006년부터 국내 문헌의 빈도가 높아졌다. 1996~2005 기간 중 해당 영역에 활용된 국내 문헌 평균 빈도는 12.6편인 것에 비해 국외 문헌은 24.9편인 것으로 나타났다. 이에 비해, 2006년부터 2022년까지 축적된 연구물의 이론적 배경에 활용된 국내 문헌과 국외 문헌의 평균 빈도는 각각 92.2편, 76.1편이었다. 이론적 배경에 활용된 문헌 전체 빈도 대비 국내 문헌의 비중은 평균적으로 절반 수준을 약간 넘어서는 것으로 나타났다(전체 기간 평균: 52.8%). 2000년대를 넘어 2010년대, 그리고 최근까지 50%를 기점으로 국내·외 문헌 활용 비중이 유사했는데, 2020년대를 넘어서면서 70% 안팎의 국내 문헌 활용 비율이 발견되었다.



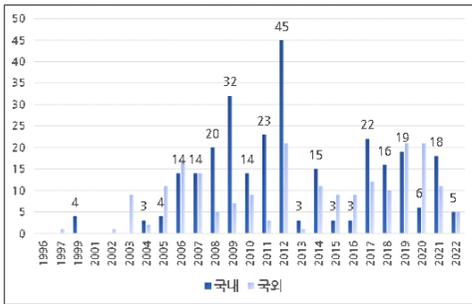
[그림 4] 이론적 배경 영역 국내·외 문헌 빈도(편)



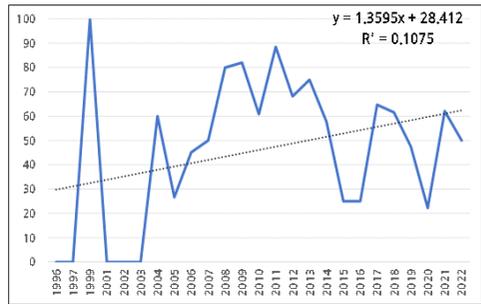
[그림 5] 이론적 배경 영역 전체 문헌 대비 국내 문헌 비중(%)

다. 분석방법 영역

분석방법 영역에서는 국내·외 문헌이 빈도상 우위를 점하는 시기가 교차하면서 나타났다. 2000년대 진입 전, 분석방법에 관한 설명이 문헌 인용을 거의 누락한 채 이루어지는 모습을 보였던 것에 비해 2000년대를 전후해 국내·외 문헌의 인용 빈도가 증가했는데, 특히 국외 문헌이 두드러졌다. 또한, 분석 전체 시기에 걸쳐 연구에 활용된 문헌의 전체 빈도 대비 국내 문헌 비중은 57.4%인 것으로 나타나 절반을 소폭 상회하는 수준인 것으로 밝혀졌다.



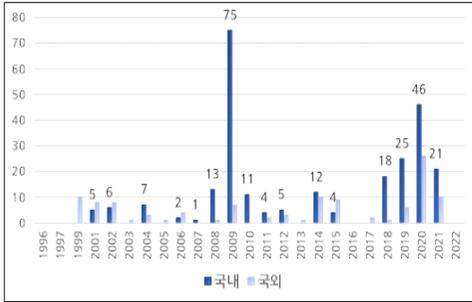
[그림 6] 분석방법 영역 국내·외 문헌 빈도(편)



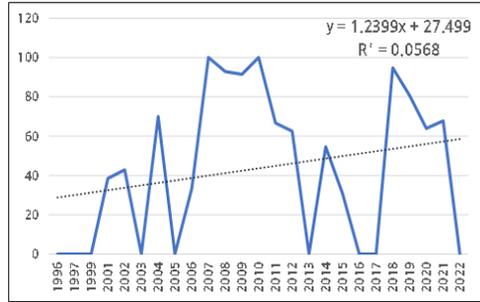
[그림 7] 분석방법 영역 전체 문헌 대비 국내 문헌 비중(%)

라. 분석결과 영역

분석결과 영역의 경우, 1990년대~2000년대 초반까지 국내와 국외 문헌을 활용해 서술하는 빈도가 높지 않았다. 전반적으로 볼 때, 빈도 면에서는 유사한 양상이 관측되었는데, 연구동향 분석이 이루어져 관련 문헌을 전반적으로 다룬 2009년에 크게 상승하는 모습을 보였다. 전체 활용 문헌 대비 국내 문헌의 활용 비율 측면에서 살펴보면, 다른 영역에 비해 가장 높은 평균값을 드러냈다(전체 기간 평균: 69.3%).



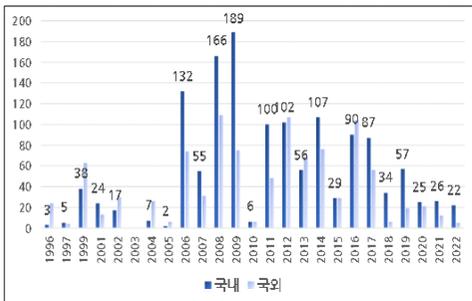
[그림 8] 분석결과 영역 국내외 문헌 빈도(편)



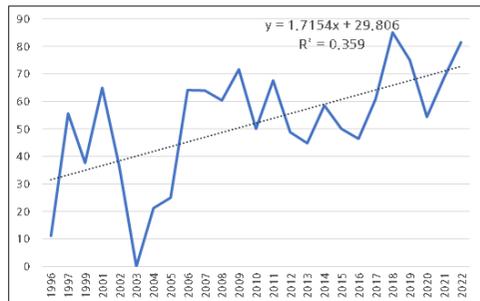
[그림 9] 분석결과 영역 전체 문헌 대비 국내 문헌 비중(%)

마. 논의 및 결론 영역

빈도로 놓고 볼 때, 논의 및 결론 영역은 분석방법에 부분과 거의 유사한 양상으로 관측되었다. 즉, 분석대상이 된 시기 초반에는 국외 문헌의 빈도가 비교적 높은 모습을 보였으나, 2006년부터 2009년에 이르는 기간 동안 국내 문헌의 본문 등장 빈도가 높은 비중으로 증가하였다. 실제로 2006년 132편을 포함해 2008년 166편, 2009년 189편으로 높은 빈도가 드러났다. 이후, 국내·외 문헌 모두 본문 활용 빈도가 이전 시기 대비 줄어들었다. 동시에, 논의 및 결론 영역에 활용된 문헌 전체 빈도 대비 국내 문헌 활용 비중을 보면, 전체 기간 평균 57.7%인 것으로 밝혀졌다. 이는 서론의 비중보다 높은 것은 아니나 이론적 배경, 분석방법에 비해 높은 수치이다.



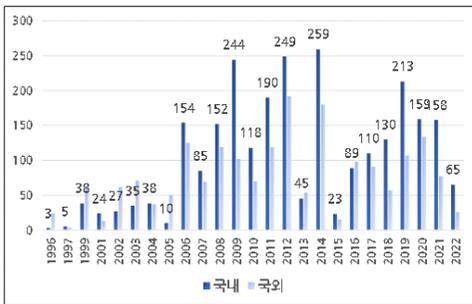
[그림 10] 논의 및 결론 영역 국내·외 문헌 빈도(편)



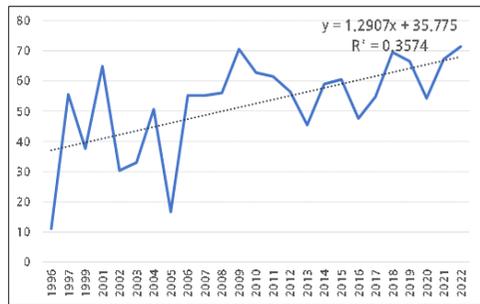
[그림 11] 논의 및 결론 영역 전체 문헌 대비 국내 문헌 비중(%)

바. 참고문헌 영역

마지막으로, 이제까지 축적된 논문의 참고문헌 영역을 중심으로 분석한 결과 학교장 리더십 관련 국내 연구에 활용된 참고문헌 중 국내 문헌 비중은 1990년대에 비해 2000년대에 크게 상승하는 양상을 보였다. 특히, 2005년까지와 비교해 2006년에 국내·외 문헌 활용 빈도가 상당히 높아졌다. 이후 잠시 하락하는 모습을 보이다가 최근인 2010년대 후반대부터 활용 비율이 다시 증가하는 추세를 드러냈다. 국외 문헌의 활용 역시 국내 문헌의 추세와 거의 동일하게 나타났으나, 상대적 수치는 대체로 낮은 것으로 파악되었다. 추가적으로, 참고문헌 목록에 활용된 문헌의 전체 빈도 대비 국내 문헌의 활용 비중을 보면 전체 기간 평균 57.2%인 것으로 발견되었다.



[그림 12] 참고문헌 영역 국내·외 문헌 빈도(편)



[그림 13] 참고문헌 영역 전체 문헌 대비 국내 문헌 비중(%)

V. 논의 및 결론

이 연구는 국내에 축적된 학교장 리더십 연구의 시간 흐름에 따른 동향을 학문적 정체성 관점에서 탐색하고, 관련 후속연구의 방향성을 모색하기 위한 목적에서 수행되었다. 즉, 한국 학교장 리더십 연구의 사실적 언명에 대해 진단하고, 당위적 명제의 주장을 위한 방향성 확인에 본 연구의 목적이 있는 것이다. 이 같은 연구의 목적을 달성하기 위해 국내 교육행정학 관련 주요 학술지(「교육행정학연구」, 「한국교원교육연구」, 「교육재정경제연구」, 「교육정치학연구」) 게재 논문을 대상으로 창간

호부터 최근까지 총 102편의 논문을 선별한 뒤 선행연구 고찰을 통해 마련한 분석틀에 근거해 분석하였다. 이 연구를 통해 발견한 주요 결과를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 국내 학교장 리더십 연구에서 차용하고 있는 이론 및 모형은 대체로 해외에서 만들어진 것으로 발견되었다. 특히, 일부 시점(2001, 2008, 2012, 2015, 2019)을 제외하면, 국내 이론이나 모형의 활용은 거의 발견되지 않았다. 연구 유형 면에서 볼 때, 국내에 축적된 학교장 리더십 연구는 ‘경험적 연구 의존형’으로 나타났다. 2000년대 초반~2010년대 초반의 논문이 대체로 경험적 연구 중심으로 수행된 것으로 드러났고, 상대적으로 볼 때 이론적 연구의 빈도는 감소하는 양상을 보였다. 논문에서 제시하고 있는 제언의 수준을 보면, 과거에 비해 최근 들어 구체적인 양상을 보이는 것으로 발견되었다. 초창기 연구에서는 비교적 담론 중심의 논의가 팽배했던 데 비해, 최근 수행된 연구에서는 학교 현장에서 활용 가능한 제언을 포함하고 있는 것으로 밝혀졌다. 또한, 분석 수준 면에서 볼 때 국내 학교장 리더십 연구는 대체로 단위학교 차원의 논의에 집중해 있는 것으로 나타났다.

다음으로, 연구의 토착화 측면에서는 논문의 각 영역에 따라 일부 상이한 양상이 관측되었다. 서론 영역의 경우, 2006년부터 이전에 비해 국내 문헌 활용 빈도가 높아져 국외 문헌의 활용 빈도를 넘어선 바 있고, 최근 들어 전체 활용 문헌 빈도 대비 국내 문헌 활용 비중이 90%를 상회하는 모습을 보였다. 더 나아가, 전체 기간으로 놓고 보면 66.5%로 나타나 타 영역과 비교해 상대적으로 높은 것으로 발견되었다. 이론적 배경 영역에서도 2006년부터 국내 문헌의 활용 빈도가 상승하였고, 최근 국내 문헌 활용 비중이 70% 전후로 나타났다. 다만, 전체 기간 평균값을 보면 52.8%로 확인되어 거의 절반 수준에 그치는 것으로 드러났다. 이어서, 분석방법 영역을 보면 2000년대 이전에는 관련 문헌 인용이 부족했던 것과 비교해 2000년대 이후 국내와 국외 문헌의 인용 빈도가 활발해졌다. 특히, 전체 기간 중 국내 문헌 활용 비중은 57.4%로 나타났다. 분석결과의 경우, 분석 기간 전체로 놓고 볼 때 국내 문헌이 평균적으로 69.3% 활용된 것으로 나타나 제일 높은 수치를 기록하였다. 논의 및 결론 부분은 초기 연구에서 해외 문헌의 활용 빈도가 높은 편이었으나 2006년~2009년 사이에 국내 문헌 활용 빈도가 높아진 모습을 보였다. 이와 동시에 활용된 전체

문헌 대비 국내 문헌의 비중이 전체 기간 평균 57.7%인 것으로 밝혀졌다. 끝으로, 참고문헌 영역을 살펴보면 국내 문헌 활용 비율이 2006년부터 크게 반등하면서 전체 기간 평균 57.2%의 수치를 기록하였다.

이 연구의 수행을 통해 발견한 결과는 다음과 같은 시사점을 제공한다.

첫째, 학교장 리더십 연구의 현장성 증진을 위한 다각적인 측면의 노력이 요청된다. 본 연구의 수행을 통해 발견한 내용 중에서 학교장 리더십 연구의 이론적인 근간이 여전히 해외 이론이나 모형에 의존해 있다는 것, 이론적 연구보다 경험적 연구에 천착해 있다는 것 등은 이미 학계 내에서 과거부터 꾸준히 지적되어 온 내용(김민수, 장환영, 2018; 주현준, 2016, 2019)과 맞닿아 있다. 이뿐만 아니라, 이 연구를 통해 국내 학교장 리더십 연구의 “학교 관리(school management)” 집중형 연구풍토(이종재, 이차영, 김용, 송경오, 2012: 56)도 확인되었다는 점에서 한국 교육행정의 실재를 연구에 담아내는 노력이 더 필요하다는 시사점을 찾을 수 있다. 이 같은 연구의 풍토는 학교장 리더십 연구가 학교장과 학교 구성원, 특히 교사와의 관계 탐색에 집중해왔다는 선행연구(김민수, 장환영, 2018; 박상완, 2009; 윤소희, 2020) 결과와 상통하는 것이기도 하나, 한편으로는 중앙, 지방정부 등과의 관계 하에서 단위학교 교육행정의 실재를 탐구하는 데 제약이 될 가능성도 있기 때문이다(이종재 외, 2012)⁷⁾. 이밖에, 과거와 비교할 때 최근의 국내 학교장 리더십 연구의 제언이 갖는 구체성과 교육현장 활용 가능성이 상승하고 있다는 것은 “학술 연구와 교육 현장의 이원성”(주현준, 2016: 36)과 연관된 우려를 다소간 덜 수 있는 양상인 것으로 확인되었으며, 향후 이루어질 학교장 리더십 연구에서도 현장성 차원에서 참고할 만한 결과라 할 수 있다.

둘째, 토착화와 관련해 국내에 존재하는 문제를 국외의 이론적 논의에 의존해 탐구하려는 연구풍토의 개선이 필요하다. 이 연구를 통해 발견한 사항 중 전체 문헌 빈도 대비 국내 문헌의 활용 비중이 상대적으로 높았던 논문의 영역은 분석결과와 서론으로 발견되었다. 이에 비해 다른 영역은 해외 문헌에 견주어 볼 때 국내 문헌의 활용 비율이 절반 수준을 소폭 넘어서는 것으로 드러났다. 이러한 결과는 논문을 구성하는 각 영역의 특

7) 이와 관련해 해외 학계에서도 1980년대를 전후해 학교장의 역할을 단위학교 외에 지역 사회와의 관계 차원에서 논하거나, 학교장의 국가 수준 교육정책에 관한 영향력 등을 논의하는 흐름이 나타났다(Portin, 2000; Whitaker, 2003 등).

성에 비추어 볼 때, 연구의 필요성이나 해결해야 할 문제는 국내에서 찾고자 하는 것으로 보이지만, 문제해결과 연관된 단초는 국내가 아닌 다른 곳에서 찾고자 하는 행태를 반영한 것이라 볼 수 있다. 이와 연관된 선행 연구의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

이론이 생성된 맥락과 환경을 거두절미하고 수입된 이론을 우리 현실에 적용하고 잘 안되면 우리 현실을 탓하고, 실제의 종사자들에게 잘못을 돌리는 우를 지속적으로 범해왔다. 학문후속세대 교육에 있어서는 우리 토양에서 어떻게 현상을 관찰하고 분석하며 이론화할 수 있는지를 가르치기보다는 미국의 교육행정 이론을 많이 알려주고 그것의 가치를 무비판적으로 이해하고 응용하도록 하는 기술만 가르쳐왔다. 이로 인해 교육행정의 실천적 지식기반 확보를 위한 노력은 전혀 이루어지지 않았고, 결과적으로 한국적 교육행정학의 정체성에 부합하는 이론의 발굴은 구두선으로만 존재하게 되었다. (신현석, 2017: 205)

달리 말하면, 위의 내용은 국내 수준에서의 이론의 개발이 이전에 비해 보다 활발하기 전개되어 국내의 학교장 리더십 관련 문제에 부합하는 문제 해결 탐색 과정에 실질적으로 기여해야 한다는 것을 암시한다(Alatas, 1993, 2003). 다만, 차용한 국외 이론이 태동한 배경과 파급·확산 시의 맥락이 상이할 수도 있다는 가능성(오옥환, 1989)까지 함께 고려하면, 이 과정에서 학교장 리더십과 연관되어 있는 문제를 해결하는 일이 “최신 통계처리기법들의 경연장”이 되거나 “선진 산업국에서 직수입된 외래이론의 타당성 검증을 위한 실험장”으로 여겨지지 않도록 하는 학술적 노력도 동반될 필요가 있다(심윤종, 1999: 10-11).

이 연구는 그동안 축적된 국내 학교장 리더십 연구에 관한 연구동향 분석 연구들과 비교해 ‘학문적 정체성’이라는 관점에 입각해 장기간의 시계열 자료를 구축해 ‘지식 생산(Knowledge Production)’의 면모를 분석했다는 점에서 차별성을 갖는다. 학교장 리더십 연구가 직면한 학문적 정체성 문제와 관련해 담론 수준에서 논의되어 온 사항에 집중해 분석틀을 고안하고, 관련 자료를 수집한 뒤 분석하였다. 이를 통해 해당 논의에서 언급되어 온 내용의 실재와 시간 경과에 따른 변화 양상을 드러냄으로써 후속 논의를 이끌어내는 데 학술적으로 기여하였다. 더 나아가, 상당량 누적되어 있는 국내 학교장 리더십 연구에 관한 연구동향 분석 연구에서 주로 활용하였던 분석 준거(연구주제, 연구방법 등) 대신 학교장 리더십

연구와 연관되어 있는 문제, 즉 학문적 정체성 문제에 착안해 새로운 기준으로 분석했다는 측면에서도 학문적 의의를 찾을 수 있다. 또한, 이 연구에서 설정한 분석 시기는 분석대상이 된 학술지들의 창간 이후 양상을 최대한 포착했다는 측면에서 대규모 분석자료로써 의의가 있다. 이제까지의 관련 선행연구에서 연구동향 분석시 설정했던 시기가 특정 기간으로 제한되어 있고, 상호 간에 단절된 지점이 존재해 국내 학교장 리더십 연구지형의 온전한 파악에 어려움이 있었다는 점을 감안하면, 종전의 연구에 비해 차별화된 점이다.

이와 같은 본 연구의 의의에도 불구하고, 설정된 연구 범위 안에서 포착할 수 없는 사항도 적지 않기에 후속연구 수행을 통한 학술적 보완이 필요할 것으로 본다. 첫째, 이 연구는 국내 학교장 리더십 연구에 대해 일정한 기준에 근거해 선정된 학술지를 중심으로 수집된 논문에 국한해 분석이 이루어졌다는 면에서 일부 제약이 있다. 연구목적에 부합하도록 기준을 선정해 분석하는 과정에서 나타난 한계이지만, 추후 더 넓은 영역으로 관심을 확장해 분석한다면, 본 연구의 분석결과를 보강할 수 있는 발견이 나타날 수도 있을 것이다⁸⁾. 둘째, 이 연구에서는 시간 흐름에 따른 학교장 리더십 연구의 수행 양상을 포착했을 뿐, 시기별로 어떤 연유로 그와 같은 양상이 학계에 표출된 것인지와 같은 질적 분석이 동반되지 않았다. 향후 당시의 연구풍토를 가늠할 수 있는 자료의 확보와 추가 분석이 실행된다면 관련 논의를 더 풍성하게 할 수 있을 것으로 내다본다. 셋째, 학술지에 게재된 논문으로 분석대상을 한정함으로써 인해 다른 종류의 연구물에 기록되어 있는 학교장 리더십 논의를 본 연구에서 살펴볼 수 없었다는 한계가 있다. 실제로 학교장 리더십 관련 최근 연구(윤소희, 2020)에서 밝혀낸 최초의 국내 학교장 리더십 연구물의 등장 시점이 1965년이라는 점을 고려하면, 향후 분석대상의 범위를 확장시킬 필요성이 있다.

참고문헌

강경석, 강경수. (2006). 학교장의 변혁적 리더십, 교사 팔로워십 및 학교조직효

8) 예컨대 분석대상이 된 논문 저자의 학위 취득 국가와 해당 논문 내에서의 이론 활용 실태를 함께 검토하는 방안도 고려할 수 있다(Shin & Lee, 2015). 다만, 해당 논의는 본 연구에서 설정한 연구의 범위를 넘어서는 것이므로 관련 후속연구를 촉구하는 바이다.

- 과성 간의 관계 연구. *교육행정학연구*, 24(4), 239-262.
- 강영삼. (2013). *교육행정학의 학문 발달사*. 한국교육행정학회 편. *한국 교육행정학 연구 핸드북* (pp. 21-60). 서울: 학지사.
- 김민수, 장환영. (2018). 학교장 리더십 연구경향 분석. *한국교원교육연구*, 35(1), 261-288.
- 김병찬, 유경훈. (2017). ‘교육행정학연구’ 게재 논문의 연구 동향 특징 분석: 연구주제 및 연구방법을 중심으로. *교육행정학연구*, 35(4), 173-200.
- 김승정. (2021). 국내 대학원 교육에 대한 연구 동향 분석. *교육행정학연구*, 39(3), 219-241.
- 김이경, 김갑성, 김도기, 서근원. (2006). 학교장의 리더십 개선 방안 연구. (RR2006-14). 서울: 한국교육개발원.
- 김이경, 김도기, 김갑성. (2008). 우수 학교장의 리더십 특성에 관한 질적 사례 연구. *교육행정학연구*, 26(3), 325-350.
- 김이경. (2009). 우수 학교장의 인성 및 사고 특성에 관한 질적 분석 연구. *교육행정학연구*, 27(3), 163-183.
- 남수경. (2015). 고등교육재정 연구의 동향과 과제. *교육재정경제연구*, 24(1), 59-84.
- 문영주. (2021). 토픽모델링을 적용한 교장리더십의 연구동향 분석. *학습자중심교과교육연구*, 21(1), 1555-1577.
- 박상완. (2008). 학교장의 지도성 발달 과정에 관한 연구. *초등교육연구*, 21(2), 129-157.
- 박상완. (2009). 학교장의 지도성에 관한 국내 연구 동향 분석(1988-2008). *교육행정학연구*, 27(1), 349-378.
- 박수정. (2016). *한국 교육행정사 탐구*. 대전: 충남대학교출판문화원.
- 박영호. (2012). 학교장의 리더십 역량모델 연구. *교육행정학연구*, 30(1), 417-443.
- 박은주, 곽덕주. (2016). 실천 교육학의 관점에서 ‘교육연구’의 성격 재탐색. *교육학연구*, 54(2), 1-30.
- 반상진. (2015). 학부 과정에서의 교육행정학 교육에 대한 분석 및 발전 과제. *교육행정학연구*, 33(3), 243-268.
- 변기용. (2018). 한국 교육행정학의 학문적 정체성과 연구 방법론에 대한 비판적 성찰: 이분법적 배타성 극복을 통한 대안적 지점의 모색을 중심으로. *교육행정학연구*, 36(4), 1-40.

- 서영인, 임후남, 김미란, 문보은. (2022). R&D 경쟁력 강화를 위한 대학원 체제 혁신 방안 연구. (연구보고 RR 2022-08). 진천: 한국교육개발원.
- 신범철, 이예슬, 박균열. (2018). 교원정책 연구 동향 분석. 한국교원교육연구, 35(2), 211-240.
- 신상명. (2013). 학교조직과 리더십. 한국교육행정학 연구 핸드북 (pp. 265-278). 서울: 학지사.
- 신현석, 박균열, 전상훈, 주휘정, 신원학. (2009). 한국 교육행정학의 연구 동향 분석: 『교육행정학연구』를 중심으로. 교육행정학연구, 27(4), 23-56.
- 신현석, 윤지희. (2020). 교육학 연구의 현장성 분석: 학술지 「교육학연구」의 게재 논문을 중심으로. 교육문제연구, 33(4), 1-32.
- 신현석, 정용주. (2015). 교육정치학과 정치학: 정체성 형성을 위한 학문간 대화와 융합의 모색. 교육정치학연구, 22(1), 29-61.
- 신현석. (2017). 한국 교육행정학의 정체성: 이론 탐색의 의의와 지향성. 교육행정학연구, 35(1), 195-232.
- 심윤종. (1999). 사회학의 정체성 복원을 위하여. 한국사회학, 33(SPR), 1-24.
- 안영은, 송진주, 이승연. (2021). 지역수준 중단자료 기반 연구의 정책지식생산 양상 분석: 『서울교육중단연구』 사례를 중심으로. 교육행정학연구, 39(1), 143-171.
- 오영재, 박주용. (2005). 학교장의 지도성 행동과 단위학교 교사문화간의 관계에 관한 사례연구. 교육학연구, 43(2), 259-287.
- 오영재. (2012). 학교장의 교직발달과정에 관한 생애사적 사례연구. 한국교육학연구, 18(2), 295-318.
- 오욱환. (1989). 한국 교육학 도서에서의 문화실조이론에 관한 설명 형태. 교육학연구, 27(1), 105-120.
- 윤소희. (2020). 키워드 네트워크 분석을 통한 학교장 지도성 연구 동향 분석. 교육행정학연구, 38(1), 141-168.
- 윤정일, 송기창, 김병주, 남수경. (2021). 교육행정학 원론. 서울: 학지사.
- 이석열. (2006). 교장의 감성리더십 진단척도 개발. 교육행정학연구, 24(3), 51-78.
- 이윤식. (2002). 교장의 수업지도성에 관한 최근 연구와 시사. 한국교원교육연구, 19(2), 31-55.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오. (2012). 한국교육행정론. 파주: 교육과학사.
- 이진권, 황재운, 안영은, 신정철. (2017). 한국 교육행정학 연구의 토착화 분석.

- 교육행정학연구, 35(5), 111-138.
- 임선빈, 오유진. (2023). 한국과 미국의 교육리더십 연구동향 분석: 교육행정학연구와 EAQ를 중심으로. *교육행정학연구*, 41(3), 105-132.
- 임연기. (2014). 한국 교육행정학 연구의 성과와 과제. *교육행정학연구*, 32(4), 415-437.
- 조난심. (2003). 한국 교육학의 현장성. *자생적 한국교육학의 미래*. (pp. 165-192). 서울: 원미사.
- 조동섭, 김왕준. (2013). 학교행정 연구의 성찰과 과제. *한국교육행정학 연구 핸드북* (pp. 239-263). 서울: 학지사.
- 주영효. (2006). 학교장의 수업지도성이 학교효과성에 미치는 영향에 관한 구조적 분석. *교육행정학연구*, 24(1), 1-24.
- 주현준. (2011). 초등학교장의 다면적 리더십 측정도구 개발. *초등교육연구*, 24(2), 213-235.
- 주현준. (2016). 교육리더십 연구의 재조명. *교육행정학연구*, 34(1), 25-45.
- 주현준. (2019). 한국 교육리더십 연구동향의 재분석. *지방교육경영*, 22(1), 47-71.
- 황재운, 이진권, 안영은, 신정철. (2018). 한국 교육행정학 지식기반의 변화 분석: 교육행정학 개론서의 이론 및 모형을 중심으로. *교육행정학연구*, 36(3), 145-175.
- Alatas, S. F. (1993). On the indigenization of academic discourse. *Alternatives*, 18(3), 307-338.
- Alatas, S. F. (2000). Academic dependency in the social sciences: reflections on India and Malaysia. *American Studies International*, 38(2), 80-96.
- Alatas, S. F. (2003). Academic dependency and the global division of labour in the social sciences. *Current Sociology*, 51(6), 599-613.
- Altbach, P. G. (1977). Servitude of the mind? Education, dependency, and neocolonialism. *Teacher College Record*, 79(2), 187-204.
- Cheung, M., & Liu, M. (2004). The self-concept of Chinese women and the indigenization of social work in China. *International Social Work*, 47(1), 109-127.
- Dimmock, C., & Walker, A. (2000). Globalisation and societal culture: redefining schooling and school leadership in the twenty-first century. *Compare: A*

- Journal of Comparative and International Education, 30(3), 303-312.
- Ferguson, K. M. (2005). Beyond indigenization and reconceptualization: towards a global, multidirectional model of technology transfer. *International Social Work*, 48(5), 519-533.
- Fulcher, L. C. (2003). The working definition of social work doesn't work very well in China and Malaysia. *Research on Social Work Practice*, 13(3), 376-387.
- Gerke, S., & Evers, H. D. (2006). Globalizing local knowledge: social science research on Southeast Asia, 1970-2000. *Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 21(1), 1-21.
- Gray, M. (2005). Dilemmas of international social work: paradoxical processes in indigenisation, universalism and imperialism. *International Journal of Social Welfare*, 14, 231-238.
- Gunter, H. (2004). Labels and labelling in the field of educational leadership. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 25(1), 21-41.
- Hallinger, P., & Heck, R. H. (1996). Reassessing the principal's role in school effectiveness: a review of empirical research, 1980-1995. *Educational Administration Quarterly*, 32(1), 5-44.
- Hallinger, P., & Heck, R. H. (1998). Exploring the principal's contribution to school effectiveness: 1980-1995. *School Effectiveness and School Improvement*, 9(2), 157-191.
- Kim, K. (2004). The motivation for citing specific references by social scientists in Korea: The phenomenon of co-existing references. *Scientometrics*, 59(1), 79-93.
- Murphy, J., Vriesenga, M., & Storey, V. (2007). Educational Administration Quarterly, 1979-2003: An analysis of types of work, methods of investigation, and influences. *Educational Administration Quarterly*, 43(5), 612-628.
- Peck, C., & Reitzug, U. C. (2012). How existing business management concepts become school leadership fashions. *Educational Administration Quarterly*, 48(2), 347-381.
- Peritz, B. C. (1983). Are methodological papers more cited than theoretical or

- empirical ones?: the case of sociology. *Scientometrics*, 5(4), 211-218.
- Portin, B. S. (2000). The changing urban principalship. *Education and Urban Society*, 32(4), 492-505.
- Shin, J. C., & Lee, S. J. (2015). Evolution of research universities as a national research system in Korea: accomplishments and challenges. *Higher Education*, 70(2), 187-202.
- Shin, J. C., Huang, J. W., Lee, J. K., & An, Y. (2023). Localization of social science research in selected academic disciplines in South Korea. *Current Sociology*, 71(5), 762-779.
- Silvio, W., & Claudia, M. (2014). De-westernizing communication studies: a reassessment. *Communication Theory*, 24(4), 361-372.
- Wallerstein, I. (1997). Eurocentrism and its avatars: the dilemmas of social science. *New Left Review*, 46(1), 21-39.
- Whitaker, K. S. (2003). Principal role changes and influence on principal recruitment and selection: an international perspective. *Journal of Educational Administration*, 41(1), 37-54.

2023년 한국교육행정학회 연차학술대회
지역, 국가와 고등교육 경쟁력:
전망과 과제

발 행: 2023년 12월 2일

발행인: 이종재

발행처: 사단법인 한국교육행정학회

주 소: (04156) 서울특별시 마포구 독막로 331, 902호
(마스터즈타워 빌딩)

E-mail: keas1967@daum.net

홈페이지: <http://www.keas1967.com>

인쇄처 가람문화사(02-873-2362)

<비매품>