

제주형 자율학교 정책 분석 및 발전방향

이인회
제주대학교 교육학과 교수

An Analysis and the Improvement of Jeju Self-Governing School Policy

In-Hoi Lee

Dept. of Education, Graduate School of Education, Jeju National University

요약 본 연구의 목적은 다차원 정책분석 모형을 활용하여 제주형 자율학교 정책을 다양한 관점에서 분석·진단하고, 제주형 자율학교의 발전방향을 제시하는 데 있다. 중요한 연구결과는 다음과 같다. 첫째, 규범적 차원에서 본 정책은 제주 지역사회를 중심으로 한 지역적 차별성과 교육과정의 차별성 추구, 특례 적용의 법적 여건 조성, 전문적 책무성 촉진 등이 요구된다. 둘째, 본 정책은 구조적 차원에서 교육거버넌스 정책구조로의 전환, 차별적 학력평가의 기준 설정, 형평성 쟁점 극복, 단위 자율학교 자생력 확보 등이 요구된다. 셋째, 구성원 차원에서 본 정책은 교육행정의 지역화, 교장공모제 확대, 교사에 대한 행·재정적 지원, 학부모에 대한 교육권한 위임과 개입 확대, 학생의 정책 공감대 형성 등이 요구된다. 마지막으로 본 정책은 기술적 차원에서 정책 홍보의 활성화, 제주도의회 역할의 다각화, 평가참여자의 전문성 확보, 평가에서의 효율성 관점 도입 등이 요구된다.

주제어 : 제주형 자율학교, 다차원 정책 분석, 자율성, 특성화 교육과정

Abstract The purpose of this study is to analyze comprehensively Jeju Self-Governing School Policy (JSSP) by using the four dimensional views of policy theory frame and to suggest its improvements. The results are as follows: First, JSSP should improve differentiation of curriculum and locality centered on local basis, wide application of the special laws, and professional accountability. Second, JSSP should improve the policy structure of educational governance and differentiated standard of students achievement assessment, resolve equity issue, and secure the self-finance of the schools. Third, JSSP should improve localization of educational administration, administrative and financial support for teachers, parent's empowerment, and students understanding of the policy, and expand principal invitation system. Fourth, JSSP should improve public relations, the roles of the Council and professionalism of assessors, and adopt efficiency approach into the assessment system.

Key Words : Self-Governing Schools, Four Dimensional Views of Policy Theory, Autonomy, Specialized Curriculum

* 본 논문은 2014학년도 제주대학교 학술진흥연구비 지원사업에 의하여 연구되었음.

Received 15 December 2014, Revised 16 January 2015

Accepted 20 February 2015

Corresponding Author: In-Hoi Lee(Jeju National University)

Email: tomlee@jejunu.ac.kr

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ISSN: 1738-1916

1. 서론

제주형 자율학교는 경영형 혁신학교 개념이 개방형 자율학교로 시작하여 자율형 공립고로 명칭이 변경된 정부주도의 일반적인 자율학교[1,2]뿐만 아니라 2009년부터 확산되고 있는 진보교육감 주도의 혁신학교와도 차별성이 있다. 나아가 제주형 자율학교는 제주특별자치도 도청과 제주특별자치도교육청(이하 '제주도교육청'이라고 함)이 공교육의 핵심사업인 '교육발전 프로젝트'의 일환으로 공동 추진하고 있다는 특이성을 지니고 있다.

학교 운영의 자율성과 책무성에 대한 관심이 높아지는 가운데 일반적인 자율학교보다 단위학교에 법적 자율권을 대폭 위임하고 있는 제주형 자율학교 정책의 성과를 분석하고 문제점을 진단하는 작업이 요구되고 있다. 특히 2014년 7월 1일 신입교육감이 취임하면서 제주형 자율학교를 '제주형 혁신학교(다혼디 배움학교)'로 전환하는 중이기에 이에 대한 발전방향을 학술적으로 검토할 필요가 있다.

제주형 자율학교는 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 '제주특별법'이라고 함) 제186조 및 동법 시행령 제29~31조에 의해 규정되고 있는 제주특별자치도(이하 '제주자치도'라고 함)의 특별한 학교 형태로, 제주지역만이 갖는 특수성을 고려하여 학교장에게 자율권을 대폭적으로 위임한 혁신적인 자율학교를 의미한다[3]. 2006년 7월 1일 제정·시행된 제주특별법은 제주자치도의 교육여건을 개선하는 계기를 제공하였다. 비록 제주특별법의 배경이 제주도에 고도의 자치권과 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 규정함으로써 제주자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키고자 한 것이지만[4], 교육과 관련해서도 국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육 인프라를 구축할 수 있는 자율적 여건을 마련하였던 것이다.

제주도교육청은 제주형 자율학교를 'i-좋은학교'로 명명하고 있는데, 이는 우리말에서 '아이'들이 좋은 학교, 'I' 즉 '나'가 좋은 학교 그리고 감사사 '아이!' 좋은 학교라는 의미와 국제적인(international) 학교, 재미있게(interesting) 공부하는 학교, 창의력이 풍부한(imaginative) 학생들의 학교라는 의미를 함축하고 있다[5]. 2007년도부터 시작된

제주형 자율학교는 2014년 현재 제4기를 맞아 총 51개교에서 운영되고 있으며, 이는 제주자치도 전체 초·중등학교의 28.2%에 해당한다. 제주형 자율학교의 운영에 대한 교육수요자의 만족도는 향상되고 사교육비 절감에도 긍정적인 효과가 나타나고 있으나 특례 적용이나 재정적 효율성 차원에서 문제점도 노출되고 있다[6]. 따라서 제주형 자율학교에 대한 문제점을 다양한 측면에서 통합적이고 거시적으로 분석하고, 이를 바탕으로 제주형 자율학교 정책의 발전방향을 모색하는 것은 의미가 크다고 할 수 있다.

이에 본 연구는 Cooper, Fusarelli와 Randall의 다차원 정책분석 모형을 활용하여 제주형 자율학교 정책을 다양한 관점에서 종합적으로 분석·진단하고 제주형 자율학교의 발전방향을 제시하고자 한다.

2. 제주형 자율학교 정책

2.1 제주형 자율학교 정책의 목적

제주도교육청[7]은 '국제수준의 교육경쟁력 제고와 국제화 교육환경 조성'이라는 비전으로 제주형 자율학교 정책을 도입하여 시범학교를 지정하면서 다음과 같은 5가지의 목표를 설정하였다. 첫째, 국제화 교육환경 조성을 위한 제주지역의 차별화된 교육인프라를 구축한다. 둘째, 국제자유도시에 걸맞은 외국어교육 및 국제이해교육의 기반을 구축한다. 셋째, 교육과정 및 학교경영의 자율권 부여로 특성화된 학교를 조성한다. 넷째, 외국으로의 조기유학 수요를 제주지역으로 흡수할 수 있는 여건을 조성한다. 다섯째, 과대 학교 및 과밀 학급 해소 및 제주도내 지역간의 균형 발전을 모색한다.

그러나 2008년 제2기 제주형 자율학교를 지정할 때부터는 첫 번째와 두 번째의 목표를 통합하여 '국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육인프라를 구축하는 것으로 재정리하고, 다섯 번째 목표는 '도심공동화·소규모학교 교육력 제고 및 제주도내 지역간 교육격차 해소'로 수정하였다. 그리고 세 번째 목표는 수정없이 그대로 유지하였으나, 네 번째 목표는 삭제하여 현재까지 3가지의 목표를 제주형 자율학교 정책의 기본 방향으로 설정하고 있다.

2.2 제주형 자율학교 정책의 개요

2.2.1 법적 근거

제주형 자율학교는 제주특별법 제186조(학교 및 교육과정 운영의 특례)에 의하여 제주자치도에 운영 중이며 제주도교육감이 지정 또는 취소할 수 있다.

「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제186조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ①제주자치도에 소재하는 국·공·사립의 초·중등학교는 도교육감의 지정을 받아 「초·중등교육법」 제8조(학교규칙), 제19조(교직원외의구분)제3항(학교에 두는 교원 및 직원의 정원, 배치기준 등에 관한 필요한 사항은 대통령령으로 정한다), 제21조(교원의자격)제1항, 제22조(산학협업교사)제2항, 제23조(교육과정)제2항·제3항, 제24조(수업등), 제26조(학년제)제1항, 제29조(교과용도서의사용), 제31조(학교운영위원회설치), 제39조(초등학교수업년한), 제42조(중학교수업년한) 및 제46조(고등학교수업년한)의 규정을 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정(이하“자율학교”라 한다)을 운영할 수 있다.

②국·공립 자율학교의 장은 도교육감 또는 교육장에게 자율학교 운영에 필요한 교원의 임용 또는 소속 교원의 전보유예를 요청할 수 있다.

③도교육감은 국·공립의 자율학교에 근무하는 교직원에 대하여 「교육공무원법」 제35조 및 「지방공무원법」 제45조의 규정에 불구하고 특별수당을 지급할 수 있다.

④제1항의 규정에서 적용되지 아니하는 사항과 제2항 및 제3항의 규정에 의한 자율학교의 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑤「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 초등학교·중학교 또는 고등학교에 상응하는 자율학교에서 교육과정 전부를 이수한 자는 각각 초등학교·중학교 또는 고등학교를 졸업한 자와 동등한 학력이 있는 것으로 본다.

⑥자율학교의 교원 및 학생은 자율학교 근무 또는 수학으로 인하여 불이익을 받아서는 아니 된다.

제주형 자율학교 정책의 법적 근거로는 이러한 제주특별법 이외에 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 시행령」 제29조(자율학교심의위원회의 설치), 제30조(자율학교의 지정 절차), 제31조(자율학교 운영의 특례)와 ‘제주특별자치도 자율학교심의위원회 구성 및 운영에 관한 조례(2007.1.10. 제주특별자치도 조례 제192호)’ 및 ‘제주특별자치도 자율학교의 지정·운영 등에 관한 규칙(2012.1.5. 제주특별자치도 교육규칙 제37호)’이 있다.

2.2.2 추진 과정

제주형 자율학교 정책의 구상단계부터 계획수립과 예산반영, 자율학교 지정 및 종합평가의 주요 추진 과정을 정리하면 <Table 1>과 같다.

<Table 1> Process of Jeju Self-Governing School Policy

Date	Details
2006. 7. 1.	Enacting the Jeju Special Law
2006. 8. 17.	Establishing a basic JSGS plan
2006. 8. 23.	MOU with Prime Minister
2006. 9. 16.	Building a TF team for JSGS
2006. 10. 18.	Confirming the JSGS plan
2006. 12. 5.	Determining a standard of students selection
2006. 12. 7.	Announcing the JSGS plan
2007. 1. 10.	Issuing local regulations
2007. 1. 11.	Selecting the first JSGS
2007. 1. 23.	Making rules of JSGS
2007. 1. 30.	Building JSGS operation support
2007. 3~2009. 2	A test trial of the 1st term JSGS
2007. 10. 10.	Receiving the school innovation award
2008. 11	Evaluating the 1st term JSGS
2009. 3~2011. 2	The 2nd term JSGS
2010. 11	Evaluating the 2nd term JSGS
2011. 3~2013. 2	The 3rd term JSGS
2012. 11	Evaluating the 3rd term JSGS
2013. 3~2015. 2	The 4th term JSGS
2014. 11	Evaluating the 4th term JSGS

2.2.3 운영 현황

제주형 자율학교는 2년 단위로 지정·운영된다. 신규로 지정되어 2년이 지나면 제주도교육청의 종합평가를 통해 재지정이 가능하고, 4년을 초과하여 운영기간을 연장하고자 할 때에는 ‘자율학교의 운영 특례’는 인정되나 특별재정은 지원되지 않는다. 제주형 자율학교는 시범기인 2007년에 9개교로 출발하여 2014년 현재 총 51개교가 운영되고 있으며, 2014년까지 지난 8년간 약 190억 원의 재정이 투입되었다. 제주형 자율학교의 구체적인 운영 현황은 다음의 <Table 2>와 같다.

<Table 2> Status of Jeju Self-Governing School Management

Term	Duration	No. of schools				Finance (1000Won)
		Elementary	Middle school	High school	Total	
1	2007.3.~2009.2.	5	3	1	9	3,590,000
2	2009.3.~2011.2.	14	6	5	25	4,465,770
3	2011.3.~2013.2.	24	8	5	37	4,953,000
4	2013.3.~2015.2.	36	10	5	51	6,177,000

2.3 제주형 자율학교 정책의 주요 내용

2.3.1 학교현장

제주형 자율학교는 공공성·책임성을 확보하고 수요자의 학습권을 보장하기 위하여, 교육정보 제공, 학교선택권 보장 및 교육의 질 관리를 담보하는 학교현장을 제정하여 학교현장에 따라 학교운영의 자율권을 보장받는다. 학교현장이란 특례사항을 포함하여 제주특별법이 부여한 학교장의 자율권을 명시하고, 교육목적, 건학 이념, 교육과정, 교육여건, 학사관리, 인사관리, 재정 운영, 후생복지, 학교발전 계획 및 자율학교 지정해제 시 학생보호대책 등을 학교의 특성에 맞게 구체적으로 명료하게 담야 공표한 후에 시행하는 제도이다.

2.3.2 교육과정

제주형 자율학교 정책의 주요한 목적 가운데 하나는 교육과정의 자율권 부여로 특성화된 학교를 조성하는데 있다. 제주형 자율학교는 제주특별법 시행령 제31조제1항제1호에 의거하여, 국어, 사회, 도덕교과의 교육과정은 교육부장관이 정하는 바에 따르지만, 그외 교과의 경우 총 수업시간의 2분의 1 이내에서 자율적으로 편성·운영할 수 있다. 그러나 고등학교 2학년부터 3학년까지는 선택교과의 기준단위수를 자율적으로 증감, 조정하는 것이 가능하다.

2.3.3 평가체제

자율학교 지정·운영 규칙 제12조는 제주형 자율학교에 대한 평가를 자체평가와 종합평가로 나누어 규정하고 있다. 자체평가는 제주도교육감이 정하는 기준에 따라 자율학교의 장이 매년 자율적으로 평가하는 내부평가이고, 종합평가는 지정 2차년도에 제주도교육감(장학지원과)이 구성하는 평가단이 실시하는 교육청평가를 의미한다. 단지 4년을 초과한 기간연장 자율학교는 종합평가에서 제외된다. 제주도교육감이 평가결과가 자율학교의 목적 달성에 미흡하다고 인정할 때는 해당 학교장에게 개선을 요구할 수 있으며 학교장은 이를 이행해야 한다. 만일 종합평가의 결과가 자율학교의 지정·운영의 목적을 달성하기 어렵다고 판단될 때는 제주도교육감은 자율학교의 지정을 취소할 수 있다(동규칙 제13조).

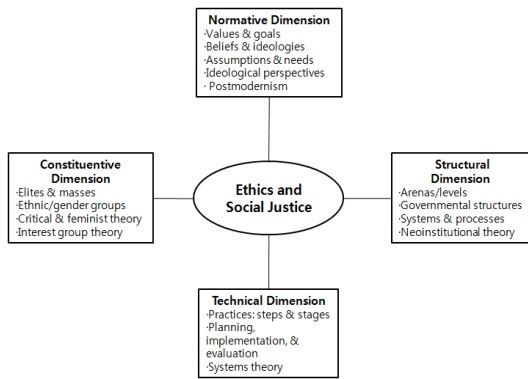
3. 정책분석의 이론적 틀

제주형 자율학교 정책은 다양한 이해집단과 많은 사회·경제적 요인들이 작용하고, 목표 및 가치, 제도적 구조, 구성원, 지원체제 등 정책 자체가 복합적인 요인들로 구성되어 있다. 따라서 현행 제주형 자율학교 정책의 바람직한 발전방향을 모색하기 위해서는 광범위한 이론적 스펙트럼을 지닌 다차원적 접근이 요청된다.

Cooper, Fusarelli와 Randall(2004)은 유용한 정책분석틀을 제공하고 있다[8]. Cooper 외가 제시하는 다차원 정책분석 모형은 가장 일반적으로 사용되는 체제분석 이론, 이익집단 이론, 신제도주의 이론 및 민족, 성, 계층, 계급을 중심으로 한 비판이론, 포스트모더니즘, 그리고 이념적 존재 등의 다양한 이론들을 종합하여 크게 4가지 차원에서 정책을 분석한다. 이들이 제시하고 있는 정책분석의 4차원, 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 그리고 기술적 차원을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원은 학교개선이나 변화를 추구하기 위해 이용되는 가치, 신념체계, 철학(이데올로기)이 무엇인가를 분석하는 것이다. 둘째, 구조적 차원은 정부(중앙정부 및 지방자치단체)의 책임과 역할, 학교 조직의 구조체제가 어떻게 이루어져 있는가에 관심을 두면서 교육정책을 분석하는 것을 말한다. 셋째, 구성적 차원은 학교 개선과 변화를 위해 실제로 노력하고 이익을 얻으며 영향을 받는 사람들이 누구인가에 관심을 두고 분석하는 차원을 의미한다. 넷째, 기술적 차원은 학교 개선을 위한 계획, 실행, 평가를 체제이론적 시각에서 분석하는 것을 말한다. 이러한 4차원 정책분석틀의 중심에는 ‘윤리와 사회정의’가 위치하고 있는데, 이는 교육정책이 궁극적으로 추구하는 바가 무엇인가에 대한 지속적인 질문을 의미한다.

본 연구에서는 제주형 자율학교 정책을 다양하고 거시적인 관점에서 종합적으로 분석·진단하여 이 정책의 합리적인 발전방향을 모색하기 위해 Cooper 외가 제시한 교육정책 평가 분석 모형을 사용한다. 다음의 [Fig. 1]에 나타난 바와 같이 제주형 자율학교 정책을 4차원의 다양한 접근을 통해 분석·진단한다.



[Fig. 1] Four Dimensional Framework of Educational Policy[8]

첫째, 규범적 차원에서는 제주형 자율학교 정책이 추구하는 이념과 목표, 가치 등을 분석·진단한다. 제주형 자율학교 정책이 지향하는 이념적 가치인 차별성, 자율성, 책무성 측면에서 이 정책을 검토한다. 둘째, 구조적 차원에서는 제주형 자율학교 정책의 조직, 체제, 구조 등이 어떻게 이루어져 있고 어떻게 상호관계를 형성하고 있는지를 분석·진단한다. 여기서는 제주형 자율학교 정책에 대한 정책집행 구조, 특성화 교육과정 운영 및 재정 운영 측면에서의 검토가 실행된다. 셋째, 구성적 차원에서는 제주형 자율학교 정책과 관련된 다양한 이해집단들에 대해서 분석·진단한다. 즉, 제주형 자율학교 운영과 관련된 제주도교육청, 자율학교의 교원 그리고 교육수요자인 학부모와 학생 입장에서 정책을 검토한다. 마지막으로, 기술적 차원에서는 제주형 자율학교 정책을 운영하기 위한 계획, 실행, 평가 등의 일련의 과정에서 지원체제가 어떻게 작용하고 있는지를 분석한다. 특히 제주형 자율학교 정책의 교육·홍보, 의견수렴, 평가체제 측면에서 검토가 이루어진다. 이상의 내용을 정리하면 다음의 <Table 3>과 같다.

<Table 3> Analytical Framework of Jeju Self-Governing School Policy

Normative dimension	Constitutive dimension	Structural dimension	Technical dimension
·Differentiation ·Autonomy ·Accountability	·Structure of policy implementation ·Curriculum ·Finance operation	·Educational authority ·Teachers ·Parents & students	·Education & public relation ·Public hearings ·Evaluation system

4. 제주형 자율학교 정책 분석 및 진단

여기서는 제주형 자율학교 정책을 다양한 관점에서 종합적으로 이해하고 합리적인 발전방향을 모색하기 위해 [Fig. 1]에서 제시한 Cooper 외(2004)의 다차원 정책 분석 모형을 적용하여 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 차원에서 분석하고 진단한다.

4.1 규범적 차원

4.1.1 차별성

제주형 자율학교 정책에서 교육수요자의 가장 큰 이목을 끄는 부분은 특성화된 교육과정이며, 일반학교와 차별화되는 이러한 교육프로그램으로 학생과 학부모의 요구를 충족시키는 것이 제주형 자율학교의 장점이라고 할 수 있다[9]. 이진철[10]의 자율학교 정책 효과분석에서 교육과정의 다양화와 특성화에 대해서는 긍정적인 진전이 나타난 것으로 평가되고 있다. 이러한 결과는 자율학교 정책이 추구하는 학교 운영상의 변화라는 또 다른 측면과 함께 기존 교육과정의 획일성으로부터 차별성으로의 변화상을 의미한다.

제주형 자율학교 정책은 지역적으로 차별화된 교육과정으로 외국어교육 프로그램에 초점을 두고 있으며, 교육수요자의 요구를 반영하여 영어교과 시수를 늘리고 그에 맞추어 교재선정 및 원어민 교사 활용으로 영어교육의 질을 향상시키기 위한 노력을 진행하고 있다. 그러나 제주자치도의 지역적 차별성 추구가 교육과정의 차별성이라는 목표와 연계되면서 영어교육에 집중하는 현상은 제주교육의 위상이 중앙정부의 집권적 교육정책을 벗어 나지 못하는 한계로 분석된다.

따라서 제주도교육청과 제주형 자율학교는 중앙정부가 아닌 지역사회를 중심으로 동북아 또는 범아시아 경제블록의 형성에 대한 상상력의 차별성도 발휘해 나가며 차별화된 교육과정을 운영할 필요가 있다. 특히 제주도 교육청이 ‘제주지역의 차별화된 교육인프라’를 구축하기 위해서는 차별성을 다양성과 양립하는 개념으로 이해해서는 안 될 것이다. 즉, 차별화된 교육과정은 교육기회 측면에서의 다양성을 확대하는 방향과 제주형 자율학교 간의 차별성을 구현하는 방향으로 나타나야 하며, 지역적 차별성은 21세기 지식기반사회의 글로벌 패러다임을 포함해야 할 것이다[11].

4.1.2 자율성

자율성(autonomy)은 다양하게 정의되고 있지만 통제에 상반되는 개념으로 스스로의 뜻에 따라 결정한다는 자기결정, 스스로 결정하여 행한 일의 결과에 대하여 책임을 진다는 자기 책임, 결정에 있어 지적이고 합리적인 사고와 올바른 가치 판단이 있어야 한다는 자기규율, 자기통제를 포함하는 개념이다. 정부는 1995년 5·31 교육개혁 이후 학교의 자율화와 자율학교 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 1998년 「초·중등교육법시행령」이 제정되면서 자율학교의 명칭이 공식적으로 제도화되었으며[2], 특히 이명박정부는 단위학교의 변화를 유도하기 위해서 3단계 학교자율화 정책을 추진하면서, 자율학교의 지정권을 시도교육감에게 위임하고 2010년까지 전국적으로 2,500여개교의 자율학교를 확대·운영하고자 하였다.

이러한 맥락에서 제주형 자율학교는 제주특별법과 동법 시행령에 의거하여 일반적 자율학교보다 법적 자율권이 크게 강화된 단위학교 자율권 확대의 정점에 놓여 있다고 할 수 있다. 그리고 자율권의 범위는 교육과정의 자율운영, 교원 임용 및 전보유예 요청, 학교운영위원회 위원의 정수 및 구성비율 확대조정, 국내의 출판된 도서 사용, 학생선발을 위한 다양한 전형방법 적용, 학년제 및 학기와 수업일수 조정의 8가지로 구체화되었다.

그러나 제주형 자율학교의 자율권 활용에 대한 인식도는 교직원(98.4)로 가장 높고 학생(91.0), 학부모(85.9) 순으로 나타났으며, 평균 91.8로 전체 항목의 평균보다는 낮은 것으로 분석되었다[12]. 이는 단위학교 자율권 확대의 측면에서 실효성 있는 성과를 거두고 있지 못하는 것으로 판단되며, 상위법이 보장한 자율권이 실현되도록 하기 위해서는 하위의 행정지침을 자유롭게 규정해 나가야 할 것이다[13].

특히 제주형 자율학교 정책이 성과를 거두기 위해서는 단위 제주형 자율학교에 허용되는 자율권의 범위를 단계적으로 확대해야 할 필요가 있다. 이러한 자율성 확대는 그에 상응하는 제주형 자율학교의 책무성 강화로 이어지기 때문에, 교육결과에 대한 책무성을 높이기 위해서라도 특례 적용 관련 자율권을 확대해야 할 것이다. 더불어 혁신적인 마인드나 변혁적 리더십을 소유한 학교장을 임용하여 법령이 부여한 자율권을 적극적으로 활용할 수 있도록 여건을 개선하는데 제주도교육청은 행정적 지원을 아끼지 말아야 한다.

4.1.3 책무성

1990년 이후부터 학교의 자율화는 책임과 의무가 동반된 것으로 이해되면서 자율성과 책무성에 대한 균형이 강조되기 시작하였다. 책무성이란 단순하게 책임과 의무를 다하는 수준을 넘어서는 보다 더 적극적인 의미로서 책임과 의무를 다하여 그 결과를 보여주거나 입증할 수 있는 능력이나 상태라고 할 수 있다. 그러므로 제주형 자율학교의 책무성은 학교가 책무성의 주체로서 학교에 부여된 책임과 의무를 수행하여 성취한 학교교육의 결과를 학교에 대해 지원한 제주도민(사회적 책무성)과 학부모들(자치적 책무성)에게 보여주는 것이라고 할 수 있다.

제주형 자율학교 정책은 학교현장, 성과협약, 평가체제의 측면에서 3가지의 책무성 기제를 설정하고 있다. 그러나 단위학교의 책무성은 시험 점수와 성과평가를 통한 학생들의 학업성과 진전도와 전문성 수행 결과를 강조하는 행정적 책무성에 기반을 두고 있다는 지적이 많다[14]. 이러한 행정적 책무성은 학생들의 학업성취격차를 해소하는데 기여하고 있지만 교육과정 축소, 교사 자율성 위축과 사기 저하, 학생의 학업스트레스 등을 초래할 수 있다. 따라서 제주형 자율학교의 책무성은 전문가(교원)에게 상당한 재량과 자율성을 부여하고 동료평가와 전문적 교직원 및 성과에 대한 자기책임을 강조하는 전문적 책무성에 바탕을 두고 부분적으로 행정적 책무성을 조화할 필요가 있다.

한편, 책무성 확보가 중요하지만 확보 방법에 따라 그 효과는 천양지차로 나타나는 ‘책무성의 그늘’이 존재하기 마련이다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 제주형 자율학교 종합평가단이 방문평가를 실시할 때, 단위 자율학교가 지니고 있는 목표, 가치, 신념, 책임 등의 내부적 규범구조와 집단적 기대를 교육 책무성에 대한 내면화로 연결해 나가야 할 것이다.

4.2 구조적 차원

4.2.1 정책집행 구조

제주형 자율학교의 정책집행 구조를 살펴보면, 그동안 정책의 목표를 달성하기 위해 정책결정자의 영향력이나 조직구조를 지나치게 강조하느라 교육수요자의 요구나 특수성을 감안하지 않은 채 획일적으로 집행하던 중앙집권적 양상이 나타나고 있다. 그러나 교육정책은 고립된 존재가 아니기 때문에 정책이 이루어지는 내부체제에서

만 형성되는 것이 아니라 정치적, 사회적 관련 속에서 역동적으로 이루어지며 복잡한 관련 변인 및 요소와의 상호작용하에 여러 단계를 통하여 형성된다.

Campbell 외[15]는 이러한 과정을 기본적인 힘(basic forces), 선행활동(antecedent movement), 정치적 행동(political action), 공식적 입법(formal enactment)의 4단계로 제시하고 있다. 여기서 1단계는 국·내외적 정치, 경제, 사회의 변화 및 이에 따른 새로운 정책의 필요성이 대두되는 단계이고, 2단계는 관련 전문연구기관 등의 연구보고서가 등장하여 정책형성을 이끌어가는 단계이다. 3단계는 이해 관계자의 압력 및 여론 형성이 정책결정에 영향을 주는 단계이고, 4단계는 구체적인 계획안이 수립되고 공식적인 입법이 이루어지는 단계이다. 제주형 자율학교 정책은 포괄적인 관점에서 1, 2단계는 거쳤다고 할 수 있으나, 3단계를 뛰어넘어 곧바로 4단계로 직행하여 정책으로 입법화되었다고 볼 수 있다[6]. 정책집행의 구조에서 3단계인 '정치적 행동'의 과정이 생략되었다는 것은 이 정책에 대한 제주자치도내의 이해 당사자와 관련 기관 및 도민의 사회적 합의가 미흡하고, 나아가 정책의 잦은 변동성과 유동성을 시사한다.

따라서 제주도교육청은 정책집행의 구조를 정책 관련 이해 당사자와 관련 기관 및 도민과의 대화를 통해서 협력을 이끌어내고, 합리적인 의사수렴을 할 수 있는 교육거버넌스로 전환할 필요가 있다[16]. 성숙한 지방교육자치가 이루어지고 지역주민이 교육으로 행복해지기 위해서는 정부주도 또는 교육청 중심의 정책집행 패러다임에서 제주도교육청도 교육거버넌스의 일원으로 참여하면서 지역사회의 교육관련 주체들과 수평적으로 대화하고 타협하는 교육거버넌스 패러다임으로 적극 이동해야 할 것이다.

4.2.2 교육과정 운영

제주형 자율학교의 교육과정 운영을 살펴보면, 현행 교육과정의 편성과 운영은 제주특별법 시행령 제31조제1항이 부여하는 자율권을 충분히 활용하지 못하는 것으로 분석되고 있다. 나아가 현재 운영중인 교육과정도 정규 교육과정 차원의 특화라기보다는 특성화 교육프로그램 차원에서 머물고 있다는 점에서 한계가 있으며[10], 제2기 이후의 제주형 자율학교에서는 수업시수 증배를 강조하지 않아 시수 증배의 폭이 감소하기도 하였다[3].

문현식[9]은 제주형 자율학교가 법률이 보장하는 교육과정의 자율권을 충분히 발휘하지 못하는 원인을, 제주도교육청이 추진하는 학력평가로 인하여 자율학교의 구성원들이 교육과정을 대폭적으로 조정하기 어려운 점과 증가된 수업 시수와 업무량으로 발생하는 교사들의 부담감으로 분석하고 있다. 이러한 문제점을 해결하고 제주형 자율학교 정책의 중요한 목표 가운데 하나인 특화된 창의적인 교육과정을 유도하기 위해서 제주도교육청은 우선 일반학교와 다른 차별적인 학력평가의 기준을 설정하여 제도적으로 탄력적인 교육과정의 편성과 운영이 가능하도록 해야 할 것이다.

더불어 21세기 지식기반사회와 국제자유도시는 다양한 인재를 필요로 하고 다양한 교육프로그램을 필요로 하며, 학생들의 창의성과 인성 그리고 도전감 등은 외국어 중심의 교육과정과 핵심교과목 중심의 교수-학습만으로는 이루어 질 수 없다는 인식이 필요하다. 따라서 외국어 교육 중심의 현행 자율학교의 교육과정이나 특성화 교육프로그램을 전시적 차원을 벗어나 교육수요자의 특성과 요구에 맞추어 교육과정과 교육프로그램을 내실 있게 개발·운영해야 한다.

4.2.3 재정 운영

제주형 자율학교 정책에서 제주형 자율학교의 운영비로 특별재정을 지원하는 것은 주요한 투입변수로서 자율학교 지정신청의 강한 흡인력으로 작동하고 있다. 이러한 특별재정은 제주자치도 도청과 교육청이 공동으로 마련하며, 제주형 자율학교의 신규 지정 학교에는 매년 1억 원 이내, 재지정 학교에는 매년 7천만 원 이내에서 지원하고, 학급·학생수, 창의적 교육과정 및 특성화 프로그램 운영에 따른 재정운영계획서 등을 고려하여 2천만 원 범위내에서 차등적으로 추가지원한다[7].

특별재정은 우선적으로 제주특별법에 명시된 학교 및 교육과정 운영의 특례와 관련된 사업을 지원하기 위해 편성·집행된다. 따라서 강형인[6] 특별재정이 대부분 특성화 교육과정 운영비로 집행되었으며 사교육비 경감효과를 가져왔고 교육수요자의 만족도를 제고시켰다고 주장한다. 그러나 제주도의회[17]가 지적하는 것처럼 특성화된 교육과정이 개발된다하더라도 자율학교 운영기간이 제한되어 있기 때문에 특화된 교육과정을 지속하기 위해서는 예산 운영의 한계를 극복할 필요가 있다. 사실,

이러한 문제는 특별재정 운영의 선택과 집중이나 아니면 형평성 논리를 우선하느냐 하는 본질적인 쟁점 및 특별재정의 안정적인 확보와도 연결되기 때문에, 제주도교육청은 제주형 자율학교 정책에 대한 비전과 목표를 사회적 함의를 통하여 명확히 재설정해야 할 것이다.

그리고 특별재정은 단위 자율학교에서 학생 유치 또는 실제 학생수 증가에 따른 노후한 학교시설 교체나 쾌적한 환경 조성을 위해서는 투자할 수 없도록 제한되어 있기 때문에, 예산편성과 운영에 대한 자율학교의 자율성을 적절한 범위내에서 확대할 필요가 있다. 한편, 제주형 자율학교의 상대적 효율성을 분석한 연구에서 이인회와 김민희[18]는 강행인의 주장과 달리 제주형 자율학교의 효율성 차이를 가져오는 것은 재정지원액과 같은 규모 요인보다는 운영상의 문제라고 강조하고 있다. 따라서 단위 제주형 자율학교는 교육성과를 높이기 위해 학교차원에서 조절 가능한 변인을 운영하여 어떻게 자생력을 확보할 것인가를 고민해야 할 것이다.

4.3 구성적 차원

4.3.1 제주도교육청

오세희[19]는 중앙정부의 교육권한 분권화와 교육감 주민직선제 실시 등으로 점증되고 있는 초·중등교육에 대한 지역주민의 다양한 요구에 대응하기 위해서 시·도교육청의 ‘교육행정 지역화’가 절실하다고 주장한다. 즉, 중앙정부의 규제나 감독에서 벗어나 지방의 실정과 특수성을 감안한 교육정책을 수립·집행할 수 있어야 하며, 학생, 학부모, 교원 등 교육관계자의 요구를 반영한 ‘교육의 지역화’를 위해서는 시·도교육청의 역할변화가 요구된다는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 제주도교육청이 제주형 자율학교의 정책을 효과적으로 추진하기 위해서는 제주자치도 도정과 유기적인 연계 및 협조 관계를 형성하고, 지역 교육정책 추진을 위한 교육감의 대표성을 확보하고, 시·도교육청의 교육행정에 대한 전문성을 강화하고, 교육청의 기능을 학생중심으로 개선하며, 해당 교육정책을 추진하기 위한 재정을 확충해 나가야 할 것이다.

한편, 제주형 자율학교의 정책의 추진력을 강화하기 위해서는 제주도교육청의 내부 조직문화를 구성원의 직무만족을 향상시키면서 동시에 적극적인 조직문화로 구축할 필요가 있다. 이인회 외[20]의 연구에 따르면, 제주

도교육청의 조직문화를 가늠하는 두 기준인 외부대응성의 평균은 10점 만점에 7.70점, 내부유연성의 평균은 10점 만점에 7.58점으로 나타나, 전반적으로 평균을 상회하는 적극적 조직문화가 자리잡아가고 있는 것으로 나타났다. 그러나 제주형 자율학교의 전반적인 업무를 담당하고 있는 장학지원과의 경우, 내부유연성의 3가지 측면 가운데 조직신축성과 위임도 측면은 상대적으로 높으나 의사소통 측면은 상대적으로 낮아, 부서간, 상하간 및 동료간에 수직적, 수평적인 의사소통을 활성화하는 방안을 모색해야 한다.

4.3.2 교원

제주형 자율학교 종합보고서[12]에 따르면 제주형 자율학교 운영의 전반적인 평가에서 교원의 만족도가 학생과 학부모의 만족도보다 높은 것으로 나타났다. 이는 자율학교의 교원들이 사명감을 갖고 희생과 봉사정신을 발휘하여 제주형 자율학교의 효율적인 운영을 위해 중요한 역할을 수행하고 있다는 것을 나타내는 지표로서 그 의미가 크다.

사실, 제주형 자율학교 정책이 소기의 성과를 산출하는데 있어서 학교장의 사명감과 리더십 그리고 전문성은 중요한 변수가 되어 왔다. 이는 법령이 보장하는 상당한 자율성을 자율학교가 가지고 있기 때문에 이러한 자율성을 어떻게 활용하느냐, 어떤 프로그램을 개발·운영하고, 어떻게 교사, 학생, 학부모를 움직이게 할 것인가는 학교장의 리더십에 크게 의존하기 때문이다. 그러나 제주형 자율학교의 경우 정책의 취지를 살릴 수 있는 교원인사 제도는 미흡한 편으로 지적되고 있다[3]. 따라서 학교의 자율성 강화의 취지로 도입된 교장공모제를 적극 활용하여 역량있는 학교장을 임용할 필요가 있으며, 학교장의 인사 자율권을 강화하기 위해 교직원의 선발, 배치 및 직무 규정에 관한 자율성을 더욱 확대해 나가야 할 것이다.

박상원[21]은 자율학교의 학교혁신의 동인으로써 교사의 헌신, 열정, 사명감을 강조한다. 이는 교사들이 제주형 자율학교 정책의 취지를 이해하고 학교혁신을 위해 공감대를 형성하는 것이 특성화 교육과정 및 교육프로그램 개발과 운영 그리고 학생들과의 상호작용에 절대적인 영향을 미친다는 것을 시사한다. 따라서 법령이 보장한 특별수당제 활성화, 폐지된 가산점 부활 및 확대, 진보 우대 등의 획기적인 인센티브 방안[6]을 반영함으로써 교

사의 동기를 유발시켜야 할 것이다.

제주형 자율학교에서는 전문교사의 확보가 중요한 현안과제로 드러나고 있기에 전문성을 갖춘 교사의 양성 계획과 특성화 프로그램 운영의 전문강사 수급을 위해, 제주도교육청은 우수인력 제공을 위한 해법을 계속적으로 강구할 필요가 있다. 나아가 교사 개인의 수준과 학교 조직 수준에서 교사 전문성 개발을 지원하고 학습기회를 지속적으로 제공함으로써 동료교사간에 네트워크와 협력적 관계의 사회적 자원을 개발해 나가는 방향에서 교사의 책무성을 제고해야 한다[21].

4.3.3 학부모 및 학생

Elmore 외[22]는 학교혁신을 위한 변화를 3가지 측면으로 구분하면서, ①교수-학습 방식의 변화, 즉 학교교육의 핵심 기술의 변화(technical model), ②교원의 임용과 자격조건을 포함한 교육여건과 의사결정 과정의 변화(professional model)와 더불어 ③학교와 교육수요자 사이의 권한 배분의 변화(client model)를 강조한다. 여기서 학교와 교육수요자 사이의 권한 배분이란 학교가 운영하는 거버넌스에 학부모와 학생의 참여를 의미한다.

제주형 자율학교의 대부분의 학부모들은 자율학교의 다양한 교육프로그램 운영을 통해서 학생들이 느끼는 성취감, 적성과 소질 개발의 기회가 제공되는 평등함, 교육 프로그램에 학부모를 포함하는 동일감과 즐거움 등에 만족하는 것으로 나타났다. 그러나 제주형 자율학교 종합보고서[12]에 따르면, 자율학교의 전반적인 운영에 대한 학부모 만족도는 교원과 학생보다 낮게 나타나고 있다. 이러한 이유는 자율학교 차원에서 학부모의 특성을 파악하여 그들의 요구를 학교운영에 효율적으로 반영하지 못하는 것으로 분석된다[18]. 이러한 한계를 극복하기 위해서 제주형 자율학교 정책은 단위 자율학교가 교육수요자의 요구를 다양하게 분석하여 학교운영계획을 수립하도록 유도해야 할 뿐만 아니라, 자율학교가 매력적인 학교로 신뢰받을 수 있도록 자율학교의 권한을 학부모에게 합리적으로 위임하는 방안들을 모색할 필요가 있다. 특히, 보다 과감한 교육과정 편성과 운영을 요구하는 학부모의 의견[9]을 반영하여 교육적 효과를 극대화하기 위해서는 학부모의 개입을 보다 확대해야 할 것이다.

궁극적으로 제주형 자율학교 정책의 최대 수혜자는 학생들이 되어야 하며, 이를 위해서는 단위 자율학교를

‘학생들의 학교’로 만들어 나갈 필요가 있다. 따라서 제주형 자율학교 정책과 단위 자율학교의 비전에 대한 학생들의 공감대를 형성하여 심리적 태도의 변화를 이끌어내고, 궁극적으로 학생의 참된 성취도 향상, 학교에 대한 신뢰, 만족도 제고 등 학교교육의 성과를 성취해 나가야 할 것이다.

4.4 기술적 차원

4.4.1 교육·홍보

우리나라의 자율학교 정책은 급속한 정보화와 세계화 추세에 따른 문명사적 전환을 배경으로 다양한 교육적 요구를 반영하고자 현장 중심의 교육개혁을 촉진하기 위하여 등장하였다[10]. 제주형 자율학교 정책도 이러한 환경적 배경과 더불어 2006년 제정된 제주특별법이 보장하는 고도의 자치권을 바탕으로 하여 국제자유도시에 걸맞은 제주지역의 차별화된 교육 인프라를 구축하려는 상향된 목표를 가지고 출범하였다. 그러나 제주형 자율학교 정책에 대한 이러한 비전과 목표가 정책의 도입단계와 비교할 때 제대로 교육·홍보되지 못하는 것으로 분석된다[36].

사실, 일부 자율학교에서는 지역주민을 대상으로 설명회를 개최하고 언론매체를 이용하여 홍보에 주력함으로써 제주도민의 관심을 유인하고 학생을 유입하는 효과를 거두어 왔다[23]. 이와 같이 단위학교별 정책 홍보에 따라 제주형 자율학교의 운영 결과가 상이하게 나타날 수도 있기에, 제주도교육청과 단위 자율학교 차원에서 제주형 자율학교의 정책과 성과에 대한 교육과 홍보를 더욱 활성화하여 제주자치도민의 공감대를 확대할 필요가 있다.

특히, 학교현장은 제주형 자율학교 구성원들에게 공유되어 학교가 교육활동에서 지향해야 할 방향을 명확하게 하고, 학교운영계획으로 구체화되어 학교교육활동과 교육지원활동을 실제로 이끌어 나가는 역할을 한다. 따라서 학교현장의 제정 과정에서부터 학교 구성원이 제주형 자율학교의 기본 정신과 특성을 제대로 인식하고 공유할 수 있도록 교육하고 지도하는 방안을 마련해야 할 것이다[3].

4.4.2 의견수렴

제주형 자율학교 정책이 관련 이해당사자 및 환경과

상호작용하는 의견수렴의 통로는 제주특별자치도의회(이하 ‘제주도의회’라고 함), 학계, 연구소, 언론기관, 학부모, 교원 등으로 다양하다. 그러나 제주형 자율학교 정책은 일정 부분에서 교육적 성과를 달성했다고 평가되면서도 정책의 도입과 집행의 과정에서는 다양한 의견수렴이 미흡한 것으로 지적되고 있다[6].

그동안 제주도의회는, 제주형 자율학교 정책에 대한 의견수렴 채널로서 학계, 연구소 및 언론기관의 역할이 미흡했던 것에 비하여, 중요한 역할을 수행해 왔다. 제주형 자율학교 정책이 도입된 초기, 제8대 제주도의회는 무려 104회에 걸쳐 본 정책에 대하여 질의 또는 논의하였다. 뿐만 아니라 제9대 제주도의회는 74회 그리고 현재 제10대 제주도의회에서도 10회에 걸쳐 본회의, 임시회, 교육행정 질의, 행정사무 감사, 예결산 심의 등을 통하여 해당 정책을 논의하고 있다[17]. 그러나 제주형 자율학교 정책의 성공이라는 측면을 고려할 때, 제주도의회는 제주도교육청에 대한 균형과 견제 및 의견수렴의 창구로서 지역사회의 목소리를 더욱 다각도로 청취해야 하며, 제주도교육청의 원칙없는 자율학교 지정의 남발¹⁾을 억제할 필요가 있다. 나아가 제주도의회는 제주교육과 법적 전문성을 향상하고 법령이 보장한 자율권이 학교현장에 활용될 수 있도록 조례 제·개정 등의 법적 여건을 촉진해야 할 것이다.

한편, 단위 제주형 자율학교 차원에서는 해당 정책이 학교현장에 뿌리를 내리도록 형식적인 설문조사나 가정통신문 이외에 교육관련 이해당사자들의 다양한 의견을 수렴하고 반영하는 절차를 보다 제도화해 나가야 한다.

4.4.3 평가체제

제주형 자율학교 정책에서 자율학교에 대한 평가는 장학, 감사, 정보공개 및 컨설팅과 함께 교육의 책무성 기제로 활용되고 있다. 책무성의 관점에서 평가란 책무이행자가 자기 책무를 어느 정도 이해하였는지를 점검·확인하는 장치이며, 책무이행의 사후 확인장치라는 의미와 더불어 책무이행자로 하여금 책무 이행에 관심을 갖게 만드는 사전 촉진장치의 의미를 지니기 때문이다[4]. 제주형 자율학교의 학교장은 제주도교육감과 성과협약을 체결하고 ‘제주특별자치도 자율학교 지정·운영 규칙’ 제

12조에 따라 평가지표를 협의하여 설정한 후, 자율학교에 대한 평가를 받고 있으나 몇 가지 측면에서 미흡한 점이 나타나고 있다.

Campbell 외[15]는 학교평가에서의 오류를 제거하고 공정성을 확보할 수 있는 방안으로 크게 평가자에 대한 훈련과 평가방법의 다양화를 주장한다. 우선 평가자에 대한 훈련 측면에서, 평가참여자가 제주형 자율학교 정책을 이해하고 평가에 대한 전문성을 제고할 수 있도록 사전교육을 체계적으로 실시하여 평가의 객관성과 신뢰성을 확보해야 할 필요가 있다. 또한 평가의 공정성과 객관성을 향상하기 위한 방안의 하나로 소수의 평가자보다 적절한 다수의 평가자를 참여시켜야 하며, 이를 위해서는 현행 15명 내외의 종합평가단의 위원 수를 확대하여 단위학교당 평가참여자의 수를 현행보다 1~2명 더 충원해 나가야 할 것이다.

다음으로 평가방법의 다양화 측면에서, 제주형 자율학교 평가의 공정성을 확보하기 위해서는 ‘학교현장의 취지를 살리는 방향에서 학교가 학생들에게 학습 경험을 제공하기 위해 변화하고 있는가’라는 기준에서 평가 영역과 지표가 도출되어야 한다. 따라서 평가는 학교현장에 따른 자율학교의 목표를 달성하고 창의적인 교육과정의 운영을 효과적으로 지원하면서, 학생, 학부모 및 교원의 만족도 향상을 도모할 수 있는 방향에서 주어진 자원 활용을 효율적으로 활용하고 있는가에 초점을 맞출 필요가 있다[18].

5. 결론

본 연구는 다차원 정책분석 모형을 활용하여 제주형 자율학교 정책을 다양한 관점에서 분석·진단하고 제주형 자율학교의 발전방향을 제시하는데 있다. 분석·진단한 결과를 바탕으로 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서는 제주형 자율학교 정책이 추구하는 차별성을 확보하기 위해서는 중앙정부 교육정책의 집권성을 극복하고 지역사회를 중심으로 동북아 또는 범아시아 경제블록의 형성에 대한 상상력의 차별성을 지역적 차별성과 교육과정의 차별성으로 연결해야 한다. 그리고 자율성을 확대하기 위해서는 상위법이 보장한 자율권이 실현되도록 하위 법규와 지침을 자유롭게 하고,

1) 일정지역의 적정한 자율학교의 수는 해당 지역의 전체 초·중등학교 수의 약 10%가 일반적이다.

특례 적용의 자율권을 활용할 수 있는 제반 여건을 적극적으로 개선해야 한다. 나아가 책무성을 강화하기 위해서는 전문적 책무성을 토대로 부분적으로 행정적 책무성을 강조해야 하며, 단위 자율학교가 지닌 내부적 규범구조를 교육의 책무성으로 내면화할 것을 제안한다.

둘째, 구조적 차원에서는 우선 정책집행의 구조를 정책 관련 이해 당사자와 창조적 협력을 이끌어내고, 합리적으로 의사수렴할 수 있는 교육거버넌스로 전환해야 한다. 교육과정 운영 측면에서는 제주형 자율학교에 적용할 차별적인 학력평가의 기준을 설정하고, 21세기 지식 기반사회를 고려한 인재 양성을 목표로 내실 있는 교육 프로그램을 개발·운영해야 한다. 나아가 특별재정 운영에 대한 형평성 쟁점을 극복할 수 있도록 본 정책에 대한 목표를 재설정하고, 단위학교의 재정 자율권을 확대하면서 학교차원의 자생력 확보를 유도할 것을 제안한다.

셋째, 구성적 차원에서 제주도교육청은 교육행정의 지역화를 추진하면서 제주자치도 도정과 연계·협력, 교육감의 교육정책 대표성 확보, 학생중심의 조직개편, 안정적인 재정 확충에 노력해야 할 뿐 아니라 내부의 적극적인 조직문화를 구축해야 한다. 교원의 측면에서는 교장 공모제를 적극 활용하여 역량있는 학교장 임용을 확대하고, 교사들이 제주형 자율학교 운영에 적극적으로 참여할 수 있는 제도적 여건을 촉진해야 한다. 나아가 자율학교의 권한을 학부모에게도 위임하여 학부모 개입을 보다 확대하고, 제주형 자율학교 정책의 최종 수혜자가 학생이 되도록 정책에 대한 학생들의 공감대를 형성하여 학교교육의 성과를 유도해야 한다.

넷째, 기술적 차원에서는 제주형 자율학교 정책에 대한 제주도교육청과 단위 자율학교 차원의 교육 및 홍보를 더욱 활성화해야 한다. 그리고 효과적인 의사수렴을 위해서는 제주도의회가 지역사회의 목소리를 다각도로 청취하고, 조례 제·개정 등을 통해 정책의 법적 환경을 조성해야 한다. 더불어 평가체제의 공정성을 확보하기 위해 평가자에 대한 훈련을 강화하고 평가방법을 다양화하며, 특히 평가에 효율성 관점을 적용할 필요가 있다.

마지막으로 제주형 자율학교 정책은 현재까지 학부모의 만족, 학생과 교사의 변화, 학생수용의 측면에서 주요한 성과를 만들어내고 있으나, 본 정책의 비전과 목표를 달성하기 위해서는 무엇보다 교육과 홍보 및 정책소통을 통한 제주자치도민의 공감대 형성이 요구된다. 나아가

본 정책의 최종적인 수혜자가 학생이 되도록 지역사회의 교육관련 이해당사자들은 ‘윤리와 사회정의’를 지향하며 제주형 자율학교 정책이 갖고 있는 쟁점, 문제점과 한계를 지속적으로 보완하고 개선해 나가야 할 것이다.

ACKNOWLEDGEMENT

This work was supported by the research grant of Jeju National University in 2014.

REFERENCES

- [1] K. H. Ryu, A study on the research trends of innovation schools in Korea, *Journal of Educational Administration*, Vol. 30, No. 4, pp. 349-378, 2012.
- [2] W. C. Kim, A comparative study on the newly introduced regulation-free school models between Korea, USA, UK, and Australia, *Korean Education Review*, Vol. 11, No. 1, pp. 1-46, 2006.
- [3] H. S. An, Characteristics and improvement plans of Jeju self-governing school, Master's Thesis, Graduate School of Education, Jeju National University, 2009.
- [4] J. J. Lee, C. Y. Cha, Y. Kim, & K. O. Song, *Korean Educational Administration*, Seoul: Kyoyook Book, 2012.
- [5] Jeju Special Self-Governing Provincial Office of Education (JSSPOE), An 'i-good school' basic plan, 2006.
- [6] H. I. Kang, An analysis of the results of Jeju self-regulating school project, "i-good school", Master's Thesis, Graduate School of Educational Policy and Administration, Korea National University of Education, 2011.
- [7] JSSPOE, Master plan for selecting and operating Jeju self-governing schools, 2006.
- [8] Cooper, B. S., Lance D. Fusarelli, L. D., & Randall, 2) Cooper, Fusarelli, & Randall(2004)의 다차원 정책분석틀이 추구하는 핵심을 의미한다.

E. V., Better policies, better schools theories and applications, Boston: Pearson Education, Inc, 2004.

[9] H. S. Moon, The intention and results of Jeju self-governing school, Master's Thesis, Graduate School of Education, Jeju National University, 2009.

[10] J. C. Lee, A study on the effectiveness of the autonomous school policy in Korea, Education Research, Vol. 22, pp. 141-163, 2008.

[11] K. S. Noh, & S. H. Ju, A study on the environment analysis and policy of smart education, Journal of Digital Policy & Management, Vol. 11, No. 4, pp. 35-44, 2013.

[12] JSSPOE, Comprehensive report on the 3rd term Jeju self-governing schools, 2012.

[13] K. J. Choi, & C. O. Bae, Analysis on the practical use of autonomy and educational effects of autonomous schools, Korean Journal of Educational Research, Vol. 41, No. 2, pp. 253-275, 2003.

[14] K. T. Kim, Educational accountability: Theory, policy and systems, Seoul: Wonmi Inc. 2012.

[15] Campbell, R. F., Corbally, J. E., & Ramseyer, J. A., Introduction to educational administration, 4th ed., Boston: Allyn & Bacon, Inc., 1971.

[16] I. H. Lee, An analysis on the policy of integrating and abolishing small schools from the perspective of educational governance, Tamla Munwha, Vol. 42, pp. 347-375, 2013.

[17] <http://www.council.jeju.kr>. (Dec. 12, 2014).

[18] I. H. Lee, & M. H. Kim, An analysis of the relative efficiency of Jeju self-governing schools, Seminar Materials of Korean Association for Local Government Studies, pp. 179-196, 2014.

[19] S. H. Oh, The exploring role of education office in localization of educational administration, Journal of Social Science, Vol. 24, No. 2, pp. 67-88, 2013.

[20] I. H. Lee, G. Min, C. H. Gum, & J. H. Lee, Organizational diagnosis of Jeju Special Self-Governing Provincial Office of Education, Jeju National University, 2014.

[21] S. W. Park, A case study on the open autonomous school innovation, Journal of Educational

Administration, Vol. 27, No. 2, pp. 177-201, 2009.

[22] Elmore, R. F., and Associates, Restructuring schools: the Next generation of educational reform, San Francisco: Jossey-Bass Inc., Publishers, 1990.

[23] K. C. Kang, Daehul elementary school and its good curriculum, Jeju Education, Vol. 140, pp. 50-51, 2009.

이 인 회 (Lee, In Hoi)



· 2007년 5월 : University of Bridgeport, School of Education, USA(교육학박사)
 · 2010년 9월 ~ 2012년 2월 : 영동대학교 교양교직학부 교수
 · 2012년 3월 ~ 현재 : 제주대학교 교육학과 교수

· 관심분야 : 교육행정, 학교경영, 교육리더십, 교육협력, 컨설팅장학

· E-Mail : tomlee@jejunu.ac.kr