

‘Scaling-Up without Spread’ or Nonspread? A Qualitative Case Study on the Multidimensional Meaning of Scale of District A’s School Change¹⁾²⁾

Chung, Baul (Seoul National University of Education, Associate Professor)
Shin, Chol-Kyun³⁾ (Gang-Won National University, Assistant Professor)

< ABSTRACT >

The purpose of this study was to trace the peculiar process and meaning of scale of a district-wide reform initiative. Drawing on polysemic and dynamic perspective on the meaning of scale (Morel et al., 2019), we analyze the trajectories and shifting meaning of the scaling up processes of the district-wide reform initiative in the A School District over the past ten years, from 2010–2020. Findings from a qualitative case study demonstrate that in contrast to the common prevailing assumption of scaling up that a growing number of adopters will lead to an increase in the number of future adopters, scaling up was dampened by the heterogeneity of organizations, politics and was suffered by the lack of conceptual clarity of scale. We argue that more studies that consider scaling up as a multi-dimensional entity and sheds light also on the post-adoption phases would require a longer timescale research design.

Key Words : Innovation, scale, scaling-up processes, isomorphism, polysemic, dynamic

-
- 1) This paper was conducted with the support of Seoul National University of Education research grant.
 - 2) Some of the data utilized in this study were come from a part of the larger study aiming at examining the effects of the school reform efforts of the District A (Shin et al., 2020).
 - 3) Corresponding Author: Shin, Chol-Kyun, Assistant Professor, Gang-Won National University, 1 Gangwondaehak-Gil, Chuncheon-Si, Gangwon-Do, Korea, 24341 / E-mail: newiron9@gmail.com

‘확산없는 확산’ 또는 비(非)확산?: A교육청 혁신 확산의 다차원적 특성에 관한 질적 사례 연구¹⁾²⁾

정바울 (서울교육대학교, 부교수)

신철균³⁾ (강원대학교, 조교수)

< 요약 >

본 연구의 목적은 A교육청의 혁신 확산의 과정과 의미를 추적하고 분석하는 것이다. 연구참여자 10명을 대상으로 질적 사례 연구방법론을 적용하여 자료를 수집하였다. 수집된 자료는 Morel et al.(2019)이 제시한 다중적(polysemic), 역동적(dynamic) 확산 개념 분석틀을 활용하여 분석하였다. 연구결과 A교육청의 혁신 확산의 과정은 기존 주류 확산 이론의 가정과는 다르게 초기 확산을 성공적으로 달성한 이후 광범위한 후속 확산으로 이어지지 않고 오히려 확산이 정체되고 꺾이는 흥미로운 확산 궤적을 보여주었다. 이러한 A교육청의 독특한 혁신 확산 과정의 의미는 단순히 확산 또는 비확산의 이분법적으로 환원되지 않는 보다 다층적이고 역동적인 특징을 가진다는 것을 확인하였다. 이는 Morel et al.(2019)의 주장과 맥을 같이 하는 것이라고 할 수 있다. 논의 및 결론에서는 이론적, 정책적 시사점과 후속 연구를 위한 제언을 제시하였다.

주요어 : 혁신, 확산, 동형화, 확산 과정, 다층성, 역동성

-
- 1) 이 논문은 서울교육대학교 교내연구비의 지원을 받아 연구되었음.
 - 2) 본 연구는 Shin et al.(2020) 보고서인 ‘A교육청 혁신 성과와 과제’의 데이터 일부와 추가 수집한 데이터를 새로운 분석틀(Morel et al., 2019)을 활용하여 재분석한 것임.
 - 3) 교신저자: 신철균, 조교수, (24341) 강원도 춘천시 강원대학길1, 강원대학교 / E-mail: newiron9@gmail.com
논문투고일자: 2023. 1. 17 / 심사일자: 2023. 1. 18 / 게재확정일자: 2023. 2. 10

I. 서론

2000년대 이후로 혁신의 확산에 대한 관심이 높아지면서 혁신의 확산을 경험적으로 다룬 연구들이 증가하였다(Chung & Hwang, 2011; Coburn, 2003; Kwon et al., 2016; Morel et al., 2019; Naumovska et al., 2021). 혁신이 확산될수록 정당성이 입증되어 후속 확산이 더 광범위하게 이루어진다는 동형화 위주의 양적 확산 일변도의 주류 확산 이론의 영향으로 기존 연구들은 성공적인 확산, 특히 확산이 순조롭게 이루어지는 초기 도입 단계의 확산을 주로 살펴본 경향이 있다(Naumovska et al., 2021). 혁신이 쉽게 확산되지 않고 정체되거나, 오히려 꺾이거나, 혹은 폐기되는 사례는 좀처럼 다뤄지지 않았다. Naumovska et al.(2021)은 양적 확산 일변도의 기존 확산 연구들이 확산의 개념을 지나치게 획일적이고 정태적으로 그리고 또 선형적인 과정으로 규정함으로써 확산 실재를 제대로 포착할 수 없게 했다고 지적하였다. Colyvas & Jonsson(2011)은 확산의 이론과 실재가 확산 개념의 명료함 부족과 공통의 용어 부재로 인한 ‘마비’ 상태로 인해 시달리고 있다고 주장했다. 본 연구는 이러한 확산 이론의 이론적 공백과 확산 추진 과정의 도전적인 문제에 주목하였다.

A교육청의 혁신 확산 사례는 이에 딱 들어맞는 사례이다. A교육청의 혁신학교 확산 사례는 흥미롭게도 주류 확산 이론의 가정과는 다르게 초기 확산 목표 또는 확산의 임계점을 달성한 이후 대규모 확산으로 이어지는 것이 아니라 오랫동안 혁신 확산이 정체되고 오히려 확산세가 꺾이는 독특한 확산의 궤적을 보였다. 그래서 애초에 본 연구의 연구문제를 ‘A교육청의 혁신학교 확산은 왜 그리고 어떻게 초기에는 순조롭게 확산(증가)되었다가, 광범위하게 확산되지 못한 채 정체되고 꺾이게 되었는가?’로 설정하고 그 요인을 분석하려고 하였다. 하지만 연구와 분석의 과정에서 A교육청의 혁신학교 확산 사례는 단순히 이분법적으로 확산의 성공이나 실패나 혹은 확산 또는 비(非) 확산의 문제로 환원하기 어려운 보다 다층적이고 복잡한 문제라는 것을 확인하게 되었다. 이 과정에서 연구 문제는 다음의 두 가지로 재설정되었다. 첫째, A교육청의 혁신학교 확산의 과정은 어떠한 궤적으로 전개되었는가?, 둘째, A교육청의 혁신학교 확산의 개념은 확산의 과정에서 시간이 흐름에 따라 어떻게 변경되었는가?

A교육청 혁신학교 확산의 다차원적 특성을 파악하는 데에는 Morel et al.(2019)이 제시한 확산 개념의 다중적(polysemic), 역동적(dynamic) 분석틀로부터 유용한 도움을 얻었다. 확산 개념이 다중적이라는 것은 확산의 의미가 다양할 수 있고, 그 의미들은 어느 하나가 다른 것에 비해 우월하거나, 지배적인 개념이라기보다는 각각의 고유한 확장성(affordance)과 한계를 갖는다는 것을 의미한다. 확산 개념이 역동적인 속성을 띤다는 것은 그 의미와 목적이 고

정적인 것이 아니라 시간이 지남에 따라, 예를 들어 정치적 환경의 변화나 개혁가들의 요구와 필요가 달라짐에 따라 달라지는 속성이 있음을 의미하는 것이다.

질적 사례 연구방법에 착안하여 2011년부터 2020년까지 A교육청 혁신학교의 확산 과정과 양상을 연구한 결과, A교육청의 혁신학교 확산 과정은 양적 확산을 강조하는 수용(adoption)과 확산의 질적 측면과 원형의 충실한 고수를 강조하는 복제(replication) 개념이 혼재하거나 교차하는 특징을 보였다(Coburn, 2003). 그리고 확산 개념을 두고 비확산(nonspread)과 ‘확산없는 일반화’로 상이하게 해석하면서 갈등 양상을 보였다(Ferlie et al., 2005).

최근 교육감 선거를 통해 보수 성향의 교육감들이 대거 당선된 새로운 교육 지형 하에 지난 십여 년간 추진되었던 혁신학교 정책의 확산은 유지와 폐기의 운명의 기로에 있다. 이 중요한 시점에 확산 정책을 재조명해 보려는 연구는 시의성이 높고 꼭 필요한 연구라고 하겠다. 이어지는 장에서는 본 연구의 이론적 분석틀과 연구 방법을 제시할 것이다. 다음으로 A교육청의 혁신 확산 과정을 시간 순서에 따라 도입→초기 확산→정체, 소강으로 이어지는 궤적을 추적 제시할 것이다. 논의에서는 본 연구 결과의 이론적, 정책적 시사점과 후속 연구를 위한 제언을 제시하였다.

II. 이론적 분석틀

1. 혁신 확산의 다중적(polysemic), 역동적(dynamic) 특성

Morel et al.(2019)에 따르면 혁신의 확산 문제는 지난 반세기에 걸쳐 연구자, 정책결정자, 그리고 학교개혁가들에게 도전적인 과제였다. 혁신의 확산 문제처럼 사회과학 분야 전반에 걸쳐 오랜 시간 전방위적인 연구 관심을 받아 온 주제도 드물 것이다(Naumovska et al., 2021). 이러한 방대한 선행연구들에 나타난 혁신 확산 문제에 대한 지배적이고 일관된 결론은 대규모 양적 확산과 우세는 더 많은 확산을 견인한다는 것이다(Naumovska et al., 2021). Naumovska et al.(2021)은 확산을 전체적으로 서로 유사성을 띠게 되는 ‘모방적 동형화’의 과정으로 규정한 DiMaggio & Powell(1983)의 기념비적인 연구가 널리 구독되고 점차 교리와도 같은(cannonical) 지위를 획득함에 따라 이러한 관점은 더욱 지배적인 해석틀로 강화되고 과잉 소비되었다고 논평하였다. 신제도주의 이론의 세례를 받은 이와 같은 주류 확산 이론의 자기장(磁氣場)하에서 확산의 비(非)확산, 정체, 폐기 등은 좀처럼 연구 주제로 다뤄지지 않았다(Greve, 2011; Naumovska et al., 2021). 혁신 확산의 정통 이론에서는 문자 그대로의 확산에만 주목했기 때문이다. 또한 기존 확산 연구들은 혁신 확산 양상이 조직이나 조

직으로 구성된 필드(fields) 간에 확산 양상이 이질적인 양상(예: 대규모 확산 또는 저조한 확산)을 띌 수 있다는 것에 대해서도 주의를 기울이지 않았다(Chung & Hwang, 2011; Coburn, 2003; Kwon et al., 2016). Naumovska et al.(2021)은 기존의 확산 연구가 지나치게 양적 확산 일변도의 획일적이고(monolithic) 정태적인 확산 개념에 경도되어 확산 연구의 가능성을 제한하고 확산 실재를 제대로 포착하지 못했다고 지적했다.

Colyvas & Jonsson(2011)은 확산 연구는 다른 연구에 비해 특히 마치 영킨 실타래와 같이 개념적 추상성의 문제가 심각하여 이론적 명료화가 부족하다고 지적하였다. 그들은 확산 이론이 이론적 명료성 미흡과 공통 용어의 부재로 인해 경험적인 연구가 ‘마비’ 상태에 있다고 비판하기도 하였다. 이러한 개념적 혼란은 성공적인 확산을 추진하고 달성하고 달성하는 데 필요한 전략이 무엇인지 탐색하고 치열하게 논의할 기회 자체를 상실하게 하여 결과적으로 확산의 실패를 초래할 수 있다.

이처럼 뒤엎힌 확산 개념의 실타래를 풀어주기 위한 유용한 대안으로 Morel et al.(2019)은 확산 개념의 다중적(polysemic)이고 역동적(dynamic)인 속성을 이해할 수 있는 유용한 분석틀을 제공해 주었다. 확산 개념이 다중적이라는 것은 확산의 의미가 다양할 수 있다는 것이다. 그리고 그 의미들은 어느 하나가 다른 것에 비해 우월하고 더 옳으며, 지배적인 개념이라기 보다는 서로 병렬적으로 공존할 수 있고 각각의 개념은 고유의 확장성(affordance)과 한계를 갖는다고 주장하였다. 또한 각각의 확산 개념은 차별화된 연구 설계와 실행 전략을 수반한다고 주장하였다. 다중적 확산 개념하에 Morel et al.(2019)은 확산 개념을 다음의 4가지로 유형화하였다. 첫째, 많은 연구에서 확산은 흔히 수용으로 규정된다. 수용(adoption) 개념은 확산을 혁신을 도입하여 활용하는 조직이나 기관의 수, 활용 정도를 양적으로 규정하려는 접근이다. 수용 접근은 지나친 양적 접근이라는 한계에도 불구하고, 광범위한 확산은 새로운 아이디어, 특히 기존의 규범이나 문화에 대항하는 실천에 정당성을 부여해 주는 효과가 강력하기 때문에 널리 활용된다. 즉, 비록 혁신의 수용에 있어 그 양상이 피상적이고, 실천의 수준에 현저한 차이가 있다고 해도, 광범위한 확산을 가져오는 데에는 효과가 있다는 것이다. 둘째, 복제(replication)이다. 복제는 교육 현장에서 가장 널리 활용되는 확산 개념으로, 가급적 원형에 충실한 형태로 확산을 모색하려는 개념이라고 할 수 있다. 이 접근에서는 정교하게 설계된 루틴, 실천, 기술을 강조하고 이를 충실하게 고수해야 함을 중시한다. 이 접근에서는 복제된 절차들의 충실한 실천은 복제된 결과를 도출한다고 가정한다. 셋째, 변용(adaptation)은 복제와 유사하지만, 복제와는 달리, 지역적 맥락과 조직의 특성에 맞추어 수정, 보완할 것을 강조한다. 이 경우에 혁신이 본래 추구하는 소기의 성과를 달성하는 효과도 더 강하다고 간주된다. 이 접근 ‘지속적, 점진적 개선’을 옹호하는 혁신가들이 선호하는 전략이다. 변용 접근은 엄격한 원리, 원형 그대로의 프로그램을 설계하는 것과 이를 그대

로 실행하는 것을 거부하지만, 핵심적인 원리와 변화 전략은 유지되어야 한다고 주장한다. 치명적 수정과 변형은 현저하게 효율성을 저해, 반감할 수 있기 때문이다. 따라서 적응 접근은 어디까지나 수용가능한 범위에서 설계의 기본 원리로부터 지나치게 벗어나는 것을 피하는 범위 내에서 이루어지는 것이라고 하겠다. 마지막으로 재창조(reinvention)이다. 재창조는 가장 익숙하지 않은 생소한 개념으로 핵심 의미는 혁신은 더 새로운 혁신을 창조하기 위한 촉매제가 되어야 한다는 관점이다. 이 접근은 단순히 기존 혁신을 재생산하거나 부분적으로 수정하는 차원을 넘어 리믹스(remix), 즉 급진적으로 새로운 것을 창조하고 실험적으로 변혁하는 것을 의미한다.

한편, 기존 확산 연구들에서는 일부 확산의 다차원적 측면을 살펴보기도 했으나, 확산의 역동적(dynamic) 측면은 간과된 경향이 있다(Chung & Hwang, 2011; Kwon et al., 2016). 즉, 확산은 기존 연구에서 대체로 정태적인 개념으로 여겨지는 경향이 있었다. Morel et al.(2019)에 따르면 확산 개념이 역동적이라는 것의 의미는 시간이 지남에 따라 확산의 개념이 변화하는 속성이 있다는 것이다. 예를 들어, 복제 중심의 확산 개념이 점차 변용 중심의 개념으로 이행되기도 한다는 것이다. Quinn & Kim(2017)은 복제 개념은 초보 혁신학교에 효과적이고, 변용 접근은 경험 많고 성숙한 혁신학교에 적합하다고 주장하고, 선택적으로 차별화된 모델을 적용할 필요를 제안하였다. Peurach & Glazer(2012)는 개혁가들은 확산의 의미와 목적을 정치적 환경 변화, 그리고 개혁가들의 요구와 필요의 변화에 따라 취사선택하곤 한다는 것을 경험적 연구를 통해 분석하였다. 요컨대, Morel et al.(2019)은 확산 개념의 역동적 속성을 이해하는 것은 확산 연구의 영역을 확장시킬 수 있을 뿐만 아니라 정책적 차원에서 확산을 보다 효율적으로 증진하고 퍼뜨리는 데 유용할 것이라고 주장하였다.

2. A교육청 혁신학교 정책과 확산 정책

A교육청의 혁신학교 정책의 도입과 확산은 2011년에 시작되었다. 혁신학교 정책의 모델이 된 경기도교육청의 2010년 도입에 비해서는 1년 늦지만, 진보교육감이 뒤늦게 등장한 다른 시·도에 비추어 볼 때 비교적 일찍 혁신학교 정책을 추진한 것이다. 또한 교육감이 3선에 성공하면서 10년 이상 지속적으로 혁신학교 정책을 추진할 수 있었기에 혁신학교의 확산 과정을 중단적으로 살펴보려는 본 연구의 주제에 부합하다고 할 수 있다. 일단 양적으로 A교육청의 혁신학교 정책을 살펴볼 필요가 있다. A교육청은 민선교육감 1기 초기인 11, 12년에는 혁신학교로 지정한 학교 수의 증가폭이 컸지만, 그 이후에는 증가폭이 없는 채로 유지되거나 감소한 경향성을 확인할 수 있다(Lee et al., 2019). 타지역, 특히 경기도의 혁신 확산은 초기부터 이후 진행 상황이 정체되지 않고 혁신공감학교 정책 등으로 양적 확산이 이뤄

진 것을 확인할 수 있다. 하지만 A교육청은 여타 교육청의 혁신학교 확산 양상과 양적으로 다르게 나타나고 있다. 전국의 시·도별 혁신학교 비율을 제시하면 다음의 <표 1>과 같다.

A교육청의 혁신학교는 2012년에 9개를 지정한 것을 시작으로 2012년에 41개로 늘어났다. 그 후, 교육감이 재선된 이후 2016년에는 54개(17년 55개)까지 확산되었다가 2019년 재지정 평가 이후 44개로 축소하였다(Lee et al., 2019). A교육청과 비슷한 시점에 혁신학교 확산 정책을 추진한 서울과 경기의 혁신학교 확산 양상은 양적 측면에서 볼 때 대조적이라고 할 수 있다. 2019년 기준 경기도는 약 800여개, 서울은 약 200여개 혁신학교가 지정된 것에 비해 A교육청의 경우 44개에 불과하였다(Lee et al., 2019). 이런 측면에서 A교육청의 혁신학교 확산 양상은 2016년 이래로 확산의 고원(plateau)현상을 보였다.

<표 1> 시도별 혁신학교 비율 변화 추이(초·중·고 합계)

(단위: 교, %)

구분	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
A 교육청											
혁신학교 (비율)	.	.	9 (1.4)	41 (6.5)	41 (6.5)	41 (6.5)	41 (6.5)	54 (8.6)	55 (8.7)	55 (8.7)	42 (6.7)
전체 학교수	631	633	633	632	631	629	630	630	632	631	627
서울											
혁신학교 (비율)	.	.	29 (2.3)	61 (4.7)	67 (5.2)	68 (5.2)	97 (7.5)	127 (9.7)	168 (12.9)	199 (15.2)	221 (16.8)
전체 학교수	1,268	1,274	1,282	1,290	1,297	1,300	1,301	1,303	1,307	1,308	1,313
광주											
혁신학교 (비율)	.	.	4 (1.3)	10 (3.3)	18 (5.9)	23 (7.5)	35 (11.3)	45 (14.5)	49 (15.8)	56 (18.0)	57 (18.3)
전체 학교수	294	295	299	301	303	305	309	310	311	311	312
경기											
혁신학교 (비율)	13 (0.6)	43 (2.0)	89 (4.1)	154 (7.0)	230 (10.3)	327 (14.5)	383 (16.8)	415 (17.9)	435 (18.6)	540 (22.9)	664 (27.9)
전체 학교수	2,068	2,128	2,166	2,203	2,231	2,250	2,286	2,316	2,338	2,362	2,382
전북											
혁신학교 (비율)	.	.	19 (2.5)	49 (6.5)	78 (10.3)	94 (14.5)	115 (16.8)	141 (17.9)	153 (18.6)	167 (22.9)	135 (27.9)
전체 학교수	751	751	754	753	754	755	757	758	761	761	761
전남											
혁신학교 (비율)	.	.	30 (3.6)	40 (4.8)	51 (6.2)	65 (7.9)	74 (9.0)	84 (10.2)	87 (10.6)	99 (12.1)	104 (12.7)
전체 학교수	838	834	831	830	826	821	821	820	822	819	819

출처: Shin et al.(2020), p. 40.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구참여자 및 자료 수집

A교육청에서 진행된 혁신 확산의 특징을 살펴보기 위해 혁신학교 정책 관련한 A교육청의 교육청 관계자와 혁신학교 교원들을 대상으로 심층면담을 실시하였다. 면담 대상은 도교육청 혁신학교정책 담당자 등의 추천을 기반으로 선정했다. 면담 참여자는 A교육청 혁신학교 장학사, 혁신학교 교원, 학부모 등 혁신학교 정책에 핵심적으로 관여하고 현장에서 혁신학교를 운영한 총 10명의 관계자이다.

심층면담은 2020년 9월 중순~12월 중순 약 3개월 동안 진행되었고 대면 면담 혹은 화상 면담을 실시하였으며, 면담 당 1시간 30분 ~ 2시간가량이 소요되었다. 면담내용은 면담참여자의 동의를 얻어 녹음을 한 후 전사하여 분석하였다. 면담 참여자는 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 면담 참여자

면담 참여자	배경
A 교사	혁신학교 근무 교사
B 교사	혁신학교 근무 교사
C 교사	혁신학교 근무 교사
D 교장	혁신학교 근무 교장
E 학부모	혁신학교 학부모
H 교감	전, 교육청 혁신학교 관계자
K 장학사	혁신학교 교육청 관계자
S 교사	전, 혁신학교 근무 교사
Y 장학사	교육지원청 장학사
W 교감	전, 교육청 혁신학교 관계자

2. 자료의 분석

혁신학교 확산 관련하여 다차원적으로 분석하기 위하여 Coburn(2003)의 틀을 활용하여 질문을 하였다. 확산의 깊이(질)와 관련된 질문, 넓이(양)에 관련된 질문을 하였다. 예컨대 깊이(질)와 관련된 질문은 ‘A교육청의 혁신학교 정책을 통해 나의 교육적 신념이 변화되었는지’, 넓이(양)와 관련된 질문은 ‘인근 학교에서 실시하는 혁신학교 정책을 우리학교에 적용하고자 노력하였는지’에 대한 질문이다. 그리고 혁신학교의 지속성과 주체의 이동과 관련된 질문을 하였다. 지속성에 관한 질문은 ‘교육청이 혁신학교를 위해 긍정적인 여건을

조성해주고 있다고 생각한다’, 주체의 이동과 관련해서는 ‘A교육청의 혁신학교 정책은 이제 교육청 주도에서 학교, 교사 주도로 전환이 이루어졌다고 생각한다’의 질문이다.

수집된 자료의 분석은 반복적, 순환적 과정으로 진행되었고 이는 혁신 확산의 대표적인 연구이기도 한 Ferlie et al.(2005)의 연구 설계를 차용하여 두 단계로 진행하였다. 1단계에서는 심층면담 자료를 전사하고, 이후 여러 차례 읽고 이를 Coburn(2003)의 분석틀에 반복적으로 비춰보면서 혁신 확산과 관련하여 의미있는 내용을 도출하였다. 도출된 의미를 중심으로 핵심 주제별로 대주제 및 소주제별로 분류하며 범주화하였다. 범주화는 면담 참여자들로부터 의미 있게 언급되거나 강조되고 반복된 주제를 중심으로 핵심적 자료를 중심으로 진행하였다. 그리고 범주 간의 관계를 파악하며 의미 맥락을 파악하고 본 주제에 맞는 내용을 도출하였다. 한편, 1단계에서는 혁신 확산이 널리 확산되지 못하고 정체되고 꺾이게 되었는지에 주목했다고 한다면, 2단계에서는 Morel et al.(2019)의 분석틀을 활용하여 혁신 확산 개념의 다중성과 역동성에 주목하여 재분석하는 데 초점이 있었다.

IV. 연구결과

본 장에서는 혁신의 과정을 살펴보았다. 혁신의 과정을 시간 순서에 따라 혁신이 처음 도입되어, 초기 확산에는 성공한 다음, 광범위한 확산으로 이어지지 못하고 소강상태에 빠지게 된 과정을 추적하여 제시하였다. 이러한 확산 과정에 대한 이해는 혁신 확산의 개념이 어떻게, 왜 그렇게 규정되었는지, 그리고 확산의 개념이 시간이 지남에 따라 어떻게, 왜 그렇게 변화하게 되었는지를 이해할 수 있게 해 줄 것이다.

1. 확산의 도입: 모방적 동형화

A교육청의 혁신 확산의 시작은 경기도의 혁신학교인 남한산초등학교의 모델처럼 자생적으로 생겨난 성공적인 학교 혁신 모델이나 표본이 입소문을 타고 점진적으로 자연스럽게 확산된 것이 아니었다. 오히려 약 10년 전에 치러진 교육감 선거에서 진보적 교육을 표방하는 교육감이 당선되면서 진보교육감의 새로운 아젠다로 갑작스럽게 출현한 정책으로부터 착상되었다.

“학교혁신이라는 것이 적어도 우리 지역에서는 미리 준비가 되어있는 상황에서 이런 모습으로 학교를 만들자는 건 아닌 거 같아요. 다만 교육감님이 보수에서 진보로 바뀌면서 학교혁신이라는 새로운 주제가 ‘갑자기 툭 튀어나온’ 거죠.” (H 교감)

A교육청이 위치한 A지역은 동해안과 산지가 많은 지형적 특성을 가지고 있다. 이러한 지형적 특성으로 인해 A교육청은 서울이나 경기 지역과는 다르게 연구나 실천의 기반이나 토대가 두텁게 형성되지 못한 측면이 있었다. 이러한 까닭에 A교육청은 서울이나 경기와 같은 중심부의 트렌드에 주목하고 이를 모방, 차용해 온 경향이 오래전부터 유지되어 왔다.

“서울이나 경기가 부러운 게, 학교가 어떻게 변해야 한다는 것들을 지원해 주는 외곽의 교수님들이나 연구진들이 많더라고요. 그런데 우리 지역에는 그런 부분이 없는 것 같아요. 그러다 보니까 부족한 느낌을 받아서 A지역에서는 서울이나 경기쪽에서 어떤 주제를 가지고 시작하면 그걸 대체로 ‘따라가는’ 점이 많았고...” (H 교감)

즉 A교육청은 예전부터 자신만의 고유한 혁신 모델을 발굴하고 발전, 전파하기보다는 서울과 경기의 정책을 모방하여 적용하는 ‘모방적 동형화’ 방식의 확산 정책을 추구해 왔다. S 교사는 이러한 A교육청이 답습해 온 오랜 혁신 확산 관행을 ‘소외론’이라는 이 지역만의 독특한 정서(pathos)를 통해 분석하기도 했다. 수도권 또는 지역적 특성이 강한 지역에 비해 언제나 정치적, 경제적, 사회적으로 소외되어 왔다고 여기는 지역적 정서로 인해 A지역에서는 ‘중앙 무대’에서 소외되지 않는 것, 늘 트렌드에서 뒤처지지 않는 것이 정책에서 매우 중요한 우선순위를 차지하게 되었고, 서울이나 경기도의 교육정책을 언제나 앞다투어 도입하게 되었다는 것이다.

“제 사건이라는 것을 전제하고 얘기하는 겁니다만, 이 지역 사람들이 갖고 있는 정서 중에 ‘소외론’이라는 게 제일 커요. 서울, 경기 사람들은 소외론 같은 거 없어요. 이 지역 사람들이 갖고 있는 소외론이 뭐냐 하면, 중앙 무대에서 어느 정도 뒤처지지 않고 영향력을 발휘할 수 있는가 바로 그것이거든요.” (S 교사)

A교육청은 혁신 확산의 관점에서 본다면 초기 수용자(early adopter)라고 할 수 있다. 혁신학교 정책도 A교육청은 다른 시도교육청에 비추어 볼 때 매우 일찍 도입한 편에 속한다. 그러나 이러한 초기 확산의 도입 이후 후속하는 A교육청의 혁신의 확산 과정은 비슷한 시점에 혁신학교 확산 정책을 도입, 추진했던 경기도교육청이나 서울시교육청과는 다른 양상으로 전개되었다. 뒤에서 더 자세히 살펴보겠지만 경기도나 서울시교육청의 혁신학교 확산 양상과는 상이하게 A교육청의 혁신학교 확산 양상은 초기 확산 이후 대규모 확산으로 이어지지 못한 채, 소강과 오히려 학교수의 감소를 거쳐, 2022년 6월 교육감 선거에서 보수 교육감이 당선되면서 폐기가 고려되는 궤적을 보였다. 자신만의 고유한 학교 혁신 모델을 가지고 혁신 확산을 모색했던 경기도와는 다르게 모방에 의존한 모방적 동형화 방식의 확산은

혁신에 대한 경험치 부족으로 인해 비현실적인 과잉 기대가 부여되기 쉽고 이로 인한 실망도 수반되기 쉽다. 이러한 측면에서 Greve(2011)는 자생적으로 발생한 혁신이 역내에서 자연스럽게 마치 감염되듯이 점차 확산되는 사례와는 달리 모방에 기반한 확산의 과정은 상대적으로 종종 초기 확산→실망→폐기, 철회의 수순을 밟는 유행(fad)처럼 전개되는 경향이 더 많다고 주장하였다. 이런 측면에서 Greve(2011)는 모방적 동형화에 기반한 혁신 확산은 종종 깨지기 쉬운(fragile) 속성을 갖는다고 주장하였다.

2. 초기 확산: 원형, 질관리, 복제

A교육청의 혁신학교 정책의 확산은 2012년에 처음으로 초등학교 4개교, 중학교 5개교 총 9개교를 지정하는 것으로부터 시작하였다. 이것이 2013년에는 41개로 늘어났고, 교육감 재선 이후인 2015년에는 55개교까지 확대되었다. 이러한 초기의 점진적, 양적 확산 양상은 일견 서울이나 경기도교육청과 유사한 패턴을 보이는 것처럼 보일 수 있다. 강원도의 초기 확산은 보통 교육 분야의 많은 확산이 그렇듯이 복제(replication) 방식의 점진적인 확산 양상을 띠었다고 할 수 있다.

“우리가 예상에서 잡았던 거는 10%예요. (전체) 학교의 10%. 630개교에서 60교 정도는.. 그래서 정확하게 10%로 하기 보다는 우리가 생각하기에 한 10% 정도 추동해 내면 일반화 쪽으로 가지 않을까? 경기도처럼 모든 학교를 그렇게 해내는 게 애초부터 목표는 아니었어요... 그러니까 혁신학교가 특별한 학교가 아니라, 모든 학교가 아니라, 다만 열성적으로 하는 학교들이, 그 학교들이 추동해내는 걸 생각했던 거죠.” (Y 장학사)

그런데 A교육청의 초기 확산을 둘러싼 또 한 가지 특징은 대규모 양적 확산을 통해 정당성을 획득하여 더 많은 확산을 견인하려고 하는 양적 확산 방식에 치중하곤 하는 대부분의 일반적 확산 정책들과는 달리(예: 경기도 교육청의 혁신 확산 사례), 초기부터 질 관리에 특별한 주의를 기울였다는 것이다.

“경기도 같은 경우에는 질보다 양을 중시하는 방식으로 갔다고 거칠게 얘기한다면, 우리 지역은 초기부터 너무 질 관리를 잘하려고 열심히 컨설팅을 추진했습니다.” (S 교사).

초기부터 질관리를 강하게 추진하게 된 배경에는 교육감을 포함하여 강경파 혁신가들이 혁신과 혁신의 확산 정책을 주도하게 되면서, 혁신의 초기 확산을 지원하고 모니터링한다는 명분하에 도교육청 차원의 컨설팅단을 구성하여 운영했기 때문이다. 확산을 주도한 소위 강

경과 정책 그룹으로 구성된 도교육청에서 조직한 이 컨설팅단은 약 30여 명의 교사, 장학사, 교육행정가 등으로 구성되었다. 도교육청 컨설팅단은 무엇보다 혁신의 선명성과 선도성을 강조하였다. 이를 위해 밝게 빛나는 ‘초신성’ 혹은 ‘등대’와 같은 성공적인 학교혁신 모델과 구체적인 표본을 만드는 것에 노력을 기울였다. 이를 통해 일반 학교에서의 혁신 확산을 ‘유발화’ 하겠다는 취지였다. 동시에 그들은 혁신의 원형을 고수하는 데 치중했다. 원형에서 이탈하거나 확산 추진의 통제력을 상실하면 탁월성을 상실한다는 전제에 입각하여 강한 형태의 복제 중심의 확산 정책을 추진했다(Morel et al., 2019; Sutton & Rao, 2015).

“지역 내에서 오래 교육운동과 조합 활동을 해 오신 선생님들 중에서 우리가 옳고 답이라는 분들이 계세요. 그런 분들 속에서 제가 본 건 이분들이 학교 혁신을 선도적으로 앞장서 나간 건 매우 고마운 일인데 끝까지 본인들이 선도해야 한다는 강박을 갖다 보니까 새롭게 진입하는 본인들과 다른 분들에 대해 배타적인 느낌으로 가는 경향이 있었어요. 특히 학교혁신을 위해서 초창기에 도교육청에서 컨설팅단을 조직하지 않았습니까? 약 30여분 정도가 조직이 되었는데 이분들에 의해 학교가 끌려가는 느낌. 처음에 9개 학교는 도교육청에서 관할을 다 하고 다른 사람들은 손을 못 대게 했어요. 도 중심의 컨설팅트가 있었던 거죠.” (W 교사)

흔히 강경파, 완벽주의자, 순수주의자들은 혁신 확산 과정에서 타협이나 절충 자체를 혐오하는 경향이 있다(Sutton & Rao, 2015). B교사는 도교육청 컨설팅단이 강경파, 급진주의적 개혁가적 성향을 갖게 될 수밖에 없었던 배경에 대해 정치적, 사회적으로 보수적인 지역 풍토 속에서 살아남기 위해서 어쩔 수 없었던 선택이라고 설명했다. 이들은 초기 확산 단계에서는 A교육청 혁신 확산의 자산이고 주역이었지만, 점차 시간이 흘러감에 따라 다른 이들의 시선에는 확산의 외연을 확장하는 데 있어서 그들이 장애물이자 부채로 여겨지기도 했다.

“보수적인 지역이다 보니까 특 하면 공격의 대상이 됩니다. 늘상 공격의 대상이 되다 보니까 그런 의식을 가진 선생님들이 뚝뚝 뭉쳐서 강하게 하지 않으면 안되는, 살아남을 수가 없을 정도의 어려움이 있는 거예요. 그러다 보니까 늘상 싸우는 정서로 흘러가는 것 같아요.” (B 교사)

“(그들은) 선도적이어야 한다는 강박을 지나치게 갖고 있었던 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 그래서 그들만의 리그처럼 혁신학교 지정, 확산이 이루어지게 영향을 준 것 같아요.” (H 장학사)

하지만 이러한 철저한 질 관리를 통한 복제(replication)를 통한 확산 전략은 마치 순조롭게 진행된 것으로 여겨질 수 있지만 실상은 그렇게 순탄한 과정이 아니었다. A지역의 보수적 정치 지형하에서 혁신학교 및 혁신학교 확산 정책은 주류인 보수적 정당과 도의회의 의원들의 주된 정치적 공격의 타겟이 되곤 했다. 혁신학교 정책과 진보교육감에게 비우호적이

있던 보수적 정치인들은 혁신학교의 확산을 견제하기 위해 예산 삭감 장치를 통해 원천적으로 봉쇄하려고 했다.

“A지역에는 2018년 선거 이전까지는 교육위원회 9명이 있었는데 그중에 7-8명이 보수정당에 있었고, 그분들은 지금 교육감님의 각종 정책들에 대해서 예산 자체가 반영되지 않게 했습니다. 그러다 보니까 혁신학교를 확산하고 싶어도 예산 지원 자체가 전혀 되지 않았습니다. 오히려 (혁신학교가) 9개 있을 때 예산이 40개로 확대된 때의 예산보다 더 많다는 느낌을 줄 정도였습니다. 기본적으로, 물리적으로는 혁신학교를 위한 예산 확보 자체가 원천적으로 불가능했습니다.” (W 교감)

초기 확산 과정에서 A교육청은 처음 9개의 혁신학교를 지정하는 것에서 40여개 혁신학교로 확대하는 데에도 고군분투해야 했다. 비교적 우호적인 정치적 그룹이 다수인 도의회의 예산 및 정치적 지원을 받은 경기도와는 전혀 다른 ‘오르막 전투(uphill battle)’ 와도 같은 상황에서 힘겹게 확산을 추진했다고 할 수 있다. 단순히 혁신학교수의 양적 확산 결과만을 보고 경기도교육청과 A교육청을 비교하는 것은 그릇된 해석과 성급한 결론을 내릴 수 있다고 할 수 있다.

“적극적인 지원이 경기도와는 다른 거예요. 자세히 들여다보면 경기도와 우리와는 혁신학교 지원 규모와 우리 A교육청 혁신학교를 지원한 것에는 천차 만의 차이가 나는 거예요. 그런데 A교육청의 확산이 실패했다, 확산이 되지 않았다, 혁신학교가 실패했다 이렇게 봐서는 안되는 거예요. 전혀 다른 조건하에서 이루어진 것이기 때문에.” (K 장학사)

이러한 비우호적이고 불확실한 상황으로 인해 A교육청은 초기 확산 이후의 확산 전략을 세우는 데 난항을 겪었다. 교육감의 공약이기도 하고 또 초기 확산 목표였던 혁신학교 44개교 지정을 달성하고, 교육감 재선 이후에는 추가 지정을 통해 55개 혁신학교를 지정하는 데에는 어렵게 성공했지만, 이후의 후속 확산 정책, 예컨대, 대규모 확산 정책을 추진하는 단계로 과감하게 이행해야 하는지 여부에 대해서는 방향을 잡을 수가 없었다고 하였다.

“지금은 바뀌었지만, 예전에는 학교 혁신 얘기만 들어가면 모든 예산을 삭감... 그런 쪽으로 저희가 방향을 잡을 수가 없었어요. 학교가 안 하고 뭐 학교... 그런 차원이 아니에요. 다 이유가 있는 거죠. 그런 방향으로 우리가 예산도 투여하고 모든 걸 투여했으면 경기도처럼 왜 (광범위한 확산이) 안 일어났겠습니까?” (Y 장학사)

주류 확산 이론이 가정하는 전형적인 확산 경로와는 다르게 A교육청의 확산 양상은 초기 확산 목표의 성공적인 달성과 애초에 설정한 임계점 목표(44개 혁신학교 지정)를 초과 달성

했음에도 불구하고(55개 혁신학교 지정), 이후 이론상으로는 수반되어야 할 대규모의 확산이 이어지지 않는 독특한 확산 양상을 보였다. 초기 확산 이후 A교육청은 어떤 확산 양상을 보였고, 왜 그런 양상을 보였으며, 이것은 어떤 의미가 있는지에 대해서는 다음 장에서 살펴보기로 하겠다.

3. 확산의 소강(정체): 비(非)확산 또는 ‘확산 없는 확산(일반화)?’

가. 혁신 확산의 역주행? : 혁신학교 재지정 평가와 혁신학교수의 감소

A교육청의 혁신 확산은 초기 확산 이후 왜 대규모 확산으로 이어질 수 있는 여러 가지 우호적인 내, 외부적 상황과 여건들이 있었다. 교육감은 성공적으로 재선을 달성했고, 뒤이어 삼선도 달성했다. 이는 혁신 확산을 추진할 수 있는 안정적 권력 기반과 체제의 획득을 의미하는 것이다. 게다가 국가 정책 차원에서 교육부도 조직 개편을 통해 학교혁신과를 신설하고 혁신학교 정책을 추진하는 등 소위 조직 필드(field) 차원의 현저한 우호적인 변화 지형이 형성되었다고 할 수 있었다.

“교육감님이 보수에서 진보로 바뀌면서 학교혁신이라는 새로운 주제가 “갑자기 푹 튀어나온” 거죠. 처음엔 4년만 있다가 새로운 교육감이 들어오게 되면 다시 원점으로 되돌아갈 것 같다는 생각을 했어요. 그런데 교육감 재선 이후에는 이러한 기조가 우리 지역만 그런 것이 아니라 흐름이, 즉 교육감이라는 권력구조만이 아니라, ‘전국적으로 확산되는 추세’ 속에서 학교 혁신의 방향이 대세를 잡았다는 것이 선생님들의 되돌릴 수 없는 흐름으로 돌아가지 않았나 생각합니다.” (W 교감)

그런데 흥미롭게도 A지역 혁신학교수는 2018년에 혁신학교 재지정을 위한 종합평가 이후 55개에서 44개로 감소하는 아이러니컬한 상황이 출현했다. A교육청에서는 2010년 혁신학교 확산 정책을 도입할 때 질 관리 차원에서 혁신학교를 실시한 후 8년 차 되는 해에 종합평가를 실시하여 혁신학교 재지정 여부를 결정하는 정책을 추진했다. 종합평가를 통해 혁신학교에 재직하는 교원들의 재지정 찬성 동의율이 60% 이상이 나오면 추가 4년 재지정을 하는 것이었다.

“2018년에 전면적인 재평가가 있었습니다. 그 과정속에서 숫자를 늘리기 보다는 기존 학교 중에서 순수하게 희망하는 학교를 중심으로 다시 산정을 하자는 과정이 있었다고 알고 있어요. 그런 과정속에서 기존에 혁신학교를 희망하지 않았던 학교들이 취소하면서 44개로 남은 것으로 알고 있습니다.” (W 교감)

사실, 재지정을 위한 종합평가를 설계할 때 애초의 암묵적인 가정은 종합평가를 실시하여, 긍정적 결과를 얻고, 이를 발판으로 A지역 전체학교를 대상으로 혁신학교 확산 드라이브를 더욱 강력하게 추진하는 것이었다.

연구자: 혁신학교 시작한 후 8년째 되는 시점에 본래 계획은 종합평가를 해서 긍정적이라고 나오면 강원도 전체 학교를 대상으로 혁신학교를 확대하는 그런 계획이었나요?
Y장학사: 그때쯤 되면 그렇게 되지 않을까 생각했고, 그렇게 설계한 것이죠. 그렇지 않고는 할 이유가 없었겠죠. 이때쯤이면 모든 학교를 ‘일반화’ 할 수 있지 않을까?

서울과 경기도교육청의 경우에서도 혁신학교의 질 관리와 재지정을 위한 평가가 있기는 있었지만, 이는 대체로 상징적이고 의례적인 과정일 뿐이고 학교들이 실제로 재지정에 실패하는 경우는 매우 드물다(Huerta, 2009). A교육청의 혁신 확산이 대규모 확산으로 이어지지 못했을 뿐만 아니라 오히려 재평가과정에서 액면가 혁신학교수가 감소하는 상황은 이론적으로 흥미로운 퍼즐일 뿐만 아니라 교육청의 정책결정자들과 현장의 교사들과 활동가들에게는 당혹스러운 결과였다. 이러한 당혹스럽고 역설적인 결과의 의미에 대해서는 정책결정자들과 현장 활동가 사이에 상당한 견해 차이가 있었다. 이러한 견해의 차이는 무엇인지, 그리고 이러한 견해에 반영된 확산의 개념과 의미, 그리고 그 의미는 초기 자신들이 부여했던 확산의 의미와 어떻게 달라졌는지에 대해서는 다음 장에서 살펴본다.

나. 비(非)확산?

A교육청의 진보적인 활동가들은 A지역의 혁신 확산 현황에 대해 소강상태이거나 양적 확산의 실패라고 진단하였다. 그리고 양적 확산 정체의 요인에 대해 확산 정책을 주도한 강경파 운동가들을 위시한 교육청의 소위 ‘질 관리’ 라는 이름으로 이루어진 혁신 원형에 대한 고수와 패착으로부터 기인했다고 여겼다.

“지금 강원도 같은 경우에는 슬프게도 혁신교육이 많이 소강상태라고 봐요. 잘 안되는 것에 가깝다고 저는 생각하고 있어요. 이와 같은 인식을 갖고 계신 선생님들이 많으신 것 같아요. 저희(A지역) 같은 경우에는 학교들이 양적 팽창을 못 한 거예요. 경기도 같은 경우에는 질보다 양을 중시하는 방식으로 갔다고 거칠게 얘기한다면, 우리 지역은 초기부터 너무 질 관리를 잘하려고 열심히 컨설팅을 다니다가 모두가 다 피로해지고, 소진되어 버린, 그래서 혁신과 확산의 주체를 만드는 데 실패한 그런 경향이 있었던 것 같고요. 혁신학교 동력을 잃은 상태. 교육감도, 교육청도 혁신의 의지를 잃었어요.” (S 교사).

“혁신학교 운동가들이라면, 조직 운동이 힘을 얻을 수 있도록 칭찬, 독려의 돌파구가 있어야 하는데, 질 관리를 하다 보니 컨설팅 명목으로 지적질만 받게 되어 교사들의 조직 동원, 결집이 어려워졌어요. 교육감을 비롯해서 강경파들이 주도하게 되면서, 문제를 해결하라는 위에서 아래로의 지시적 방법이 행해져서 현장의 동력을 상실하게 하는 원인이 되었어요. 강경파들은 학부모들을 끌어안지 못했어요. 따뜻한 공감보다는 전문가로서의 우월의식이 더 지배적이다 보니 대중성을 확보하지 못했어요.” (B 교사)

이러한 강경파를 위시한 교육청의 하향식 또는 소위 ‘공중전(Sutton & Rao, 2015)’ 방식의 복제형 확산 정책은 위에서 지적한 대로 일선 학교 교육자들의 주인의식과 헌신 형성을 제한하고 혁신학교들의 다양성 출현을 억압하는 측면이 있었다(Morel et al., 2019). 이로 인해 결과적으로 혁신 확산의 ‘소강상태’가 초래되었다는 것이다.

“원형 교수, 원리주의라고 해야 하나? 처음에 가지고 있었던 원리주의라든지 이런 것이 혁신학교도 그때그때 바뀌어 가는 부분을 인정해야 할 것 같은데 초창기에 멋있었는데, 왜 무너졌느냐는 식의 질타를 하는 모습을 보는 경우가 있었어요.” (S 교사)

확산을 주도하는 소위 강경파 정책 그룹은 선명성과 선도성을 강조하면서 밝게 빛나는 ‘초신성’ 혹은 ‘등대’와 같은 완전한 성공 모델과 구체적인 표본을 만들고 이 모델을 원형 그대로 일선 학교들로 하여금 ‘복제’하는 방식의 확산을 추구하였다. 반면, 일선 학교 교사들과 진보적인 활동가들은 혁신학교 정책의 성공적인 확산을 위해서는 오히려 변용(adaptation)을 위한 공간과 길을 더 열어 주어야 했다고 주장하였다. 물론 수정과 변경을 허용하고 인정하는 변용(adaptation) 중심의 확산 전략은 혁신의 핵심 원칙과 본질적 내용이 부분적으로 또는 (때로는 치명적으로) 변질될 수 있다는 위험을 수반한다. 하지만 본질적으로 혁신의 확산은 위험을 감수해야 하는 과업이다. 변용 과정에서의 부분적 효율성의 손실이나 한시적인 혼란은 불가피한 것이기도 하다(Sutton & Rao, 2015).

“혁신학교들 중에서도 어떤 학교는 연구를 중심으로 하는 학교가 있고, 어떤 학교는 학교 민주주의를 중심으로 해 나가는 학교도 있는 것 같아요. 그런데 우리 지역에서는 교사 중심, 철저히 교육과정 중심, 경기도나 서울 등에 비해서 마을 교육 공동체나 지역사회, 학부모와 함께 하는 부분에 있어서는 많이 미약하다는 느낌을 갖고 있습니다.” (S 교사)

이 지점에서 활동가들의 확산 정의와 개념이 질보다는 초기에 양을 강조하는 ‘도입(adooption)’이나 혁신 원형에 충실한 ‘복제(replication)’와 같은 개념에서 점차 시간이 지남에 따라 상황과 맥락, 지역이나 학교 현실에 맞게 수정하는 것을 강조하는 ‘변용

(adaptation)’ 개념으로 달라지는 것도 흥미로운 현상이다(Morel et al., 2019). 이로 인해 확산 개념을 둘러싼 강경파 중심의 주도 그룹과 진보적 활동가 양 그룹 간의 인식의 간극과 이 갈등의 골은 더욱 깊어지게 되었다. 이 과정에서 일선 학교 교사들과 진보적 활동가들은 ‘그들만의 리그’가 되어 버린 혁신학교, 과도한 질 관리, 순수성, 원형의 강조에 따른 피로감으로 인해 확산에 대해 품었던 초기의 부풀었던 기대가 마치 거품처럼 빠르게 꺼지고 대신 그 자리를 실망으로 채웠다. 이러한 실망은 확산의 정체와 후일 새로 선출된 교육감이 혁신학교 정책 폐기를 고려하는 데 결국 일조하게 되었다(Greve, 2011). 전통적 주류 확산 이론에 따르면 일단 혁신이 광범위하게 확산되고, 정당성을 인정받아 사회에서 당연한 것으로 간주되기 시작하면 좀처럼 제도 내의 행위자들은 확산을 의심하지 않고 오히려 더 적극적으로 확산을 수용하는 경향이 있다고 본다(DiMaggio & Powell, 1983), 이와는 다르게 A교육청의 구성원들은 초기의 부분적 확산 달성 이후에도 후속 확산 추진 여부에 대해 주류 확산이론이 가정하는 것처럼 생각 없는 허수아비(dope)가 아니라 혁신학교 추진 이후의 결과, 가치, 성과들에 대한 평가를 통해 주체적인 의사결정을 하려는 존재임을 확인할 수 있다(Greve, 2011).

다. 확산없는 일반화?

A교육청의 혁신 확산이 대규모로 확산되지 않고 오히려 지정학교수가 감소되는 당혹스러운 상황에 대해 교육청의 장학사, 정책결정자들은 방어적으로 해석하는 경향과 최대한 긍정적으로 의미를 부여하고 정당화하려는 특징이 있었다. 특히 널리 확산되지 않는 사실에 대해서는 오히려 더 공세적으로 학교수 늘리기 식의 양적 일변도 확산 접근에 대해서 비판적인 주장을 통해 A교육청의 확산이 널리 확산되지 않은 상황을 정당화하고 방어하려고 했다.

“이 (혁신의 확산과 재지정 등의 일련의) 과정에서 봤던 게, 학교수 늘어나는 게 학교 혁신의 확산이냐? 라고 묻는다면 저희는 아니라고 생각합니다. 혁신학교수가 몇 개냐가 중요한 것이 아니라 초창기 혁신학교에서 추구하고자 하는 방향성들이 일반학교에서 얼마나 추구하고 있는지가 중요하다고 생각합니다. 학교수가 아니라 과제들이 학교에서 얼마만큼 가느냐에 중점이 있고, 알게 모르게 스며드는 것, 혁신을 시작하지 않은 학교라도 바뀌어가고 있는 것들은 분명하게 혁신학교들에서 방향성을 지속적으로 알렸고, 이러한 정책의 변화가 일어난 결과가 아닌가 합니다. 그런 과정에서 혁신학교를 지정해서 혁신학교는 달라야만 한다는 압박감을 준다는 것이 맞지 않다고 생각합니다.”
(W 교감)

“모든 학교가 일상적으로 되어야 하는데 혁신학교라는 샘플, 모델이 될 수 있는 학교를 선정해 놓고 여기를 따라가야 혁신화될 것 같은 분위기로 만들어 놓았어요. 처음에 2010년쯤에는 몇 학교

들이 샘플로서 의미가 있었을지 모르겠지만 모든 학교로 확산되기 위해서는 거꾸로 혁신학교의 지정이나 이런 것들이 저해가 되는 것이 아닌가 생각합니다” (H 장학사)

“우리가 예산도 투여하고 모든 걸 투여했으면 경기도처럼 왜 (광범위한 확산이) 안 일어났겠습니까? 그건 우리의 한계가 있기 때문에, 우리의 한계 속에서 우리 나름의 전략을 찾은 거죠. 그래서 “확산없이 일반화” 를 일반학교들도 할 수 있는 그런 작업을 한 거죠. 그래서 나온게 처음엔 혁신 학교만 하다가 일반학교들이 할 수 있도록 제도를 만든 거죠. 돈 없이도 할 수 있게.” (Y 장학사)

흥미로운 것은 이 과정에서 정책결정자들과 행정가들은 A교육청의 혁신 확산의 정체 현상을 교육청 입장을 고려하여 단순히 방어하고 정당화하는 데 그치지 않고 확산의 의미를 위에서 제시한 것처럼 “혁신학교수가 몇 개냐가 중요한 것이 아니라 초창기 혁신학교에서 추구하고자 하는 방향성들과 과제들이 일반학교들에서도 추구하고 있는 것, 그리고 알게 모르게 스며들어 가는 것” 으로 재구성’ 하였다. 이처럼 확산 개념과 의미를 재구성하고, 이에 맞게 혁신 확산 전략도 재편하였다. 더 이상 혁신학교수를 늘리지 않고, 일반학교를 혁신학교로 추가 지정하지 않으면서도 혁신이 일반학교에 ‘알게 모르게 스며들게’ 하고 혁신학교의 사업과 루틴들(예: 교육과정 함께 만들기, 교원 업무 정상화, 전문적 학습공동체 등)을 추가적인 일반학교에서도 행, 재정적 지원없이 추진할 수 있도록 하는 소위 ‘확산없는 일반화’ 전략을 모색, 추진하였다. 이는 지금까지의 혁신학교 지정을 양적 확산 강조하는 ‘수용(adoption)’ 접근이나 성공적인 원형이나 모델의 충실한 실천을 강조하는 ‘복제’ 접근과 개념적으로 차별화되는 것이고, 기존의 혁신학교 지정/재지정을 통한 혁신 확산 전략과의 ‘결별’ 이라고 할 수 있다.

그런데 확산 없이 일반화가 가능한가? 여기서 일반화는 제도주의 용어로 번역한다면 ‘제도화(institutionalization)’ 라고 할 수 있다. 흥미롭게도 확산과 제도화의 문제, 특히 ‘광범위한 확산없이도 제도화가 가능한가?’ ‘광범위하게 확산된다고 해서 모두 다 제도화된다고 할 수 있는가?’ 와 같은 질문은 해묵은 이론적 역설이고, 논쟁거리이다. 이론적으로는 역설적인 문제들이 실제 조직 현실에서는 공공연하게 표방되기도 하고 실행되기도 한다 (Colyvas & Jonsson, 2011). 이론적 측면에서 본다면 확산 개념을 둘러싼 그렇지 않아도 모호하고 불명료한 상태를 확산과 일반화(제도화)라는 더욱 모호한 개념과 뒤섞음으로서 더욱 뒤엉키게 되는 혼란을 야기했다고 할 수 있다. 확산 개념의 혼란은 확산 정책과 실천에서의 초래했고, 성급하게 기존의 혁신학교 지정/재지정 방식의 확산 정책을 폐기하여, 후일 혁신학교 사업 폐기를 고려하게 하는 결과를 초래했다고 할 수 있다.

V. 논의 및 결론

제도주의 이론과 동형화 이론으로부터 파생된 주류 확산 이론의 핵심 가설은 혁신의 확산이 후속하는 추가적인 확산을 견인한다는 것이다. 기존의 많은 경험적 연구들은 비대칭적으로 혁신의 확산이 비교적 어렵지 않게 지속되는 초기 도입 단계에 주목하여 이 가설을 입증하는데 주력하였다. 이 단계를 지나 점차 혁신 확산이 조직의 이질성, 구성원 간의 정치적 긴장과 갈등, 그리고 혁신에 대한 과잉 기대와 기대치보다 낮은 결과로 인한 실망 등으로 인해 확산이 꺾이는 확산의 정체, 폐기가 발생하는 도입 이후(post-adoption) 단계를 긴 흐름으로 분석한 실증적 확산 연구는 좀처럼 흔치 않았다(Greve, 2011; Naumovska et al., 2021).

또한 기존 확산 연구는 확산의 과정을 확산이 순차적으로 증가되는 매우 단순한 첨가 모델로 보았다. 확산의 정체, 비확산(nonspread), 그리고 폐기(abandonment) 등과 같은 현상이 나타나는 비선형적이고 복잡한 과정에 대해서는 제한된 매우 적은 수의 연구만이 수행되었다. Naumovska et al.(2021)은 충분히 경험적으로 검증되지 않은 동형화 가정에 과도하게 의존하여 조직이나 조직이 속한 조직 필드(organizational fields)의 사회적, 정치적 맥락과 특성에 따른 확산의 이질성과 비선형적이고 복잡한 확산 과정, 그리고 다차원적 확산 개념을 평가 절하해 온 그간의 확산 연구 관성에서 탈피하여 확산 연구를 다시 시작(reorient)할 필요가 있다고 주장하였다. Colyvas & Jonsson(2011)은 확산 연구의 가장 심각한 문제 중의 하나라 실타래처럼 엉켜있는 확산 개념의 모호성과 명료성 부족을 지적하였다. 개념적으로 역설적인 문제들이 조직 현실에서는 종종 발생하는 현상은 실은 이론적인 퍼즐이라고 보다는 개념을 둘러싼 이론적 허점과 빈틈, 간극(gap), 그리고 이로 인해 빚어진 오도되고 과장된 해석과 성급한 결론의 산물이기 쉽다. 그들은 무엇보다도 이러한 개념적 혼란을 풀어내야 마치 ‘마비’ 된 것과 같은 상태에 놓여있는 확산 연구의 이론적, 실천적 한계를 극복할 수 있다고 주장하였다.

앞에서 살펴본 것처럼 A교육청의 사례는 주류 확산 이론의 가정과는 다르게 일정 정도의 초기 확산 달성 이후 대규모 확산으로 이어지는 것이 아니라 후속 과정에서 확산의 정체되고 오히려 감소되는 독특한 확산의 궤적을 보였다. 하지만 이 과정도 양적 확산 일변도의 동형화 관점에서 분석했다면 이러한 복잡하고 비선형적인 확산 과정은 희석, 소거되어 단순히 확산 실패 사례로만 환원되었을 수 있다. 또한 A교육청의 확산 사례는 양적 확산을 강조하는 수용(adoption)과 원형과 충실성을 강조하는 복제(replication) 개념이 혼재하거나 이행하는 양상을 보였다. 그리고 확산이 정체되는 단계에서는 동일한 현상을 일부는 비확산(nonspread)으로 다른 일부는 ‘확산없는 일반화’로 상이하게 해석하면서 갈등과 긴장 양

상을 보이는 경향이 있었다. 이는 확산 개념이 고정되고 획일적인 개념이 아니라 다차원적이고 다중적인 속성을 갖는 개념이라는 Morel et al.(2019)의 주장을 잘 형상화해 준다고 하겠다. 미국의 학교혁신 정책인 Success for all 사례를 연구한 Datnow & Park(2010)은 이 정책의 확산 개념은 초기에는 복제(replication) 전략을 추구하다가 나중에는 지역적, 학교별 상황과 맥락에 따라 부분적 수정(local modification)을 허용하는 방식으로 전환하여 변용(adaptation) 중심의 확산 정책을 추진했다고 분석하였다. Sutton & Rao(2015)은 효과적인 확산 전략 추진을 위해서는 예를 들어 전략적 확산 확대와 전략적 확산 감소 사이의 정책 수단(기어)을 조화롭게 변속할 필요가 있다고 주장하였다. 이러한 확산 정책의 유연하고 전략적인 전환이 A교육청에서 어려웠던 까닭은 확산 개념에 대한 획일적(monolithic)이고 정태적(static)인 이해에 고착되어 있었기 때문이라고 할 수 있다(Morel et al., 2019; Naumovska et al., 2021).

최근의 확산 연구들은 기존의 모방적 동형화 이론에 착안한 양적 확산 일변도의 접근으로부터 벗어나 확산의 의미와 과정을 보다 다차원적이고 총체적인 관점에서 조명하기 위한 노력을 기울이고 있으나 여전히 한계가 있고 미흡한 상태이다(Coburn, 2003; Greve, 2011; Morel et al., 2019; Naumovska et al., 2021). 후속 연구에서는 혁신 확산이 순조롭게 이어지는 초기 도입 단계뿐만 아니라 확산이 꺾이는 도입 이후(post adoption) 단계를 추적하는 종단적 연구가 필요하다고 하겠다. 도입 이후 단계에 대한 연구는 확산의 전 생애 주기에 걸친 확산 궤적을 추적함으로써 확산에 대한 보다 총체적인 이해 제고 및 확산 연구의 지평을 넓혀줄 수 있을 것이다. 초기 도입 단계에만 주목함으로써 부풀려진 기존의 동형화 기반 확산 이론은 도입 이후 단계의 확산의 정체 및 폐기 사례에 대한 분석을 추가함으로써, 이러한 편향성을 교정하여 보다 균형있고 총체적인 이론으로 발전될 수 있을 것이다. 이러한 노력은 이질적인 조직에서 상이한 목표의 확산을 추진할 때 무엇이 과연 효과적인 전략인지 치열하게 논의하고 탐색하는 데 일조하여 정책적 차원에서도 기여할 수 있을 것이다(Morel et al., 2019).

최근 교육감 선거를 통해 보수 성향의 교육감들이 여러 지역에서 당선되면서 지난 십여년간 진보 교육감의 대표적인 정책이라고 할 수 있는 혁신학교 정책이 유지되어야 할지 또는 폐기해야 할지 다각도로 논쟁이 이루어지고 있다. 현시점에서 그간의 확산 정책을 재조명해 보려는 연구는 시의적절할 뿐만 아니라 더욱 필요하다고 하겠다. 또한 비교 연구 설계를 통해 동일한 혁신 확산 정책이 교육청 간에 어떻게 이질적 또는 동질적으로 실행되었는지를 경험적으로 밝혀보려는 연구도 요청된다. 특히 이들 교육청 가운데 어떤 교육청에서는 어떻게, 그리고 왜 혁신학교 확산 정책이 지속되고, 다른 교육청은 폐기되는지를 살펴보는 연구는 흥미 있을 뿐만 아니라 이론적, 정책적으로 의미있는 연구가 될 것이다. 게다가 일단

혁신학교 정책이 폐기 수순을 거쳤다가, 마치 감염병의 세컨드 웨이브(second wave) 출현처럼, 추후 재확산되는지를 긴 호흡으로 살펴보려는 연구도 흥미로운 연구 주제가 될 것이다 (Naumovska et al., 2021).

References

- Chung, B., & Hwang, Y. D. (2011). The scaling up of self-initiated change: A qualitative case study of extending a school innovation over time. *The Journal of Educational Administration*, 29(2), 313-338. ㉮ 국문: 정바울, 황영동(2011). 자생적 혁신의 확산 경로와 과정에 대한 연구. *교육행정학연구*, 29(2), 313-338.
- Coburn, C. E. (2003). Rethinking scale: Moving beyond numbers to deep and lasting change. *Educational researcher*, 32(6), 3-12. <https://doi.org/10.3102/0013189X0320060>
- Colyvas, J. A., & Jonsson, S. (2011). Ubiquity and legitimacy: Disentangling diffusion and institutionalization. *Sociological Theory*, 29(1), 27-53. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2010.01386.x>
- Datnow, A., & Park, V. (2010). Success for all: Using tools to transport research-based practices to the classroom. In C. E. Coburn & M. K. Stein (Eds.), *Research and practice in education: Building alliances, bridging the divide* (pp. 77-91). Rowman & Littlefield Publishers.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Ferlie, E., Fitzgerald, L., Wood, M., & Hawkins, C. (2005). The nonspread of innovations: The mediating role of professionals. *Academy of management Journal*, 48(1), 117-134. <https://doi.org/10.5465/amj.2005.15993150>
- Greve, H. R. (2011). Fast and expensive: The diffusion of a disappointing innovation. *Strategic Management Journal*, 32(9), 949-968. <https://doi.org/10.1002/smj.922>
- Huerta, L. A., & Zuckerman, A. (2009). An institutional theory analysis of charter schools: Addressing institutional challenges to scale. *Peabody Journal of Education*, 84(3), 414-431. <https://doi.org/10.1080/01619560902973621>
- Kwon, S., Yoo, J., Kim, J. A., & Yoo, S. (2016). Exploring the meaning of diffusion of innovative schools based on theory of diffusion: Qualitative case study on innovative schools in S city in Gyeonggi province. *The Journal of Politics of Educational*, 23(2), 153-180. ㉮ 국문: 권순정, 유주영, 김진아, 유성상(2016). 확산이론에 근거한 혁신학교 확산 의미 탐색: 경기도 S시 혁신학교 질적 사례 연구, *교육정치학연구*, 23(2), 153-180.
- Lee, J. Y., Lee, K. E., Jeong, Y. K., Lee, M. H., & Lim, Y. N. (2019). *The analysis of curriculum organization and implementation in 'Innovation School'* (RRC 2019-6).

- Korea Institute for Curriculum & Evaluation. ㉮ 국문: 이주연, 이경언, 정영근, 이민형, 임유나(2019). **혁신학교 교육과정 편성·운영 실태 분석** (RRC 2019-6). 한국교육과정평가원.
- Morel, R. P., Coburn, C., Catterson, A. K., & Higgs, J. (2019). The multiple meanings of scale: Implications for researchers and practitioners. *Educational Researcher*, 48(6), 369-377. <https://doi.org/10.3102/0013189X19860531>
- Naumovska, I., Gaba, V., & Greve, H. R. (2021). The diffusion of differences: A review and reorientation of 20 years of diffusion research. *Academy of Management Annals*, 13(2), 277-405. <https://doi.org/10.5465/annals.2019.0102>
- Peurach, D. J., & Glazer, J. L. (2012). Reconsidering replication: New perspectives on large-scale school improvement. *Journal of Educational Change*, 13(2), 155-190. <https://doi.org/10.1007/s10833-011-9177-7>
- Quinn, D. M., & Kim, J. S. (2017). Scaffolding fidelity and adaptation in educational program implementation: Experimental evidence from a literacy intervention. *American Educational Research Journal*, 54(6), 1187-1220. <https://doi.org/10.3102/0002831217717692>
- Sutton, R. I., & Rao, H. (2015). *Scaling up excellence: Getting to more without settling for less* (T. H. Kim, Trans.). Random House. (Original work published 2014). ㉮ 국문: 로버트 서튼, 허기 라오(2015). **성공을 피뜨려라** (김태훈 역). 한국경제신문사. (원서출판 2014).
- Shin, C. K., Chung, B., Seo, B. S., Kim, S. M., & Eo, S. M. (2020). *Gangwon school innovation results and tasks*. Gangwon Provincial Office of Education. ㉮ 국문: 신철균, 정바울, 서배성, 김성목, 어성민(2020). **강원 학교혁신 성과와 과제**. 강원도교육청.