한국 교육책무성 정책의 미래 방향 탐색

김병찬(경희대학교)

Ⅰ. 교육책무성 정책의 전개 맥락

1. 책무성 정책의 역사성과 보편성

o 책무성을 '개인이나 조직의 활동에 대한 설명 책임'(Kogan, 1986)이라고 볼 때, 역사적으로 모든 개인 및 조직의 활동에는 책무성 맥락이 형성되어 왔음(Bovens, 1998). 즉 개인이나 조직의 행위 과정 및 결과에 대한 설명 책임은 인간 조직 활동의 기본적인 작동 기제였음.

o 특히 공적 영역에서 역할이나 책임을 맡은 개인이나 조직에게 책무성 기제는 더 본질적 요소임(Darling-Hammond, 2007: 79). 왜냐하면 공적 대표성을 갖기 때문인데, 즉 자신들에게 역할이나 책임을 맡겨 준 사람들에게 맡겨준 역할을 어떻게 수행하고 있고 수행했는지를 설명하고 증명하는 것은 본질적 과업임

o 따라서 모든 공적 영역을 담당하는 개인이나 기관에 대해서는 책무성 기제가 있어 왔음. 다만, 전통적으로 공적 조직에서의 책무성 기제는 내재적이며 당연한 것으로 여겨왔기 때문에, 책무성 기제를 명시적으로 드러내기보다는 암묵적인 작동기제로 여겨왔음(Gaden, 1990: 28-30).
(예, 과거에는 학교가 국가, 사회에 이바지할 수 있는 인재를 길러내고, 그러한 역할을 하고 있다고 당연히 믿었기 때문에 굳이 책무성 기제를 명시적으로 만들 필요가 없었음)

o 그러다가 일부 국가에서 세금제도가 정착되면서 세금 사용 결과에 대한 확인 장치로서 책무성 기제가 부각되기 시작함(예, 영국 William 1세의 세금제도를 기반으로 한 왕권강화 및 지배정책(Kogan, 1986)).

o 이후 국가 체제가 강화되면서 책무성 기제는 공적, 사적 영역을 망라하여, 정치, 경제, 행정, 사회 전 분야에서 체제 유지를 위한 중요한 작동기제로 자리를 잡고 유·무형

의 구조를 가지게 됨. 즉 공적 활동에 대한 ‘설명’(giving a account)과 ‘해명’(being answerable)을 기반으로 한 책무성 기제가 일반화되기 시작함(Wagner, 1989: 8-12).

o 그리고 각 분야별로 책무성 기제는 각 분야의 특성에 따라 특화, 발달되어 왔음. 정치분야에서는 정치책무성 기제가, 행정분야에서는 행정책무성 기제가, 경제분야에서는 경제책무성 기제가 구축되어 작동되고 있음(Bovens, 2007).

2. 교육 분야 책무성 정책의 도입

o 다른 분야에 비해 교육 분야에서는 상대적으로 보다 체계화된 책무성 기제 도입의 역사가 그렇게 길지 않음. 미국의 경우엔 1983년 “A Nation at Risk”의 출간 시기를(Sleeter, 2007), 한국의 경우는 1995년 5.31교육개혁안의 제안 시기(신현석, 2004)를 본격적인 교육책무성 대두 시가로 보는 것이 대체적인 시각임.
(물론, 19세기 영국에서 초등학교에 대한 외부지원 및 세금 지원 결과에 관하여 설명을 요구하는 장치들이 있기는 하였지만, 초등학교에 한정되었고 이후 의무교육제도가 정착이 되면서 책무성 요구기제로 발전되지는 못하였음(Mitch, 1991))

o 교육 분야에서 책무성 기제의 도입의 역사가 비교적 짧은 배경에는, 교육활동이나 성과의 비가시성이나 장기성으로 인한 설명의 곤란함(Wagner, 1989), 그리고 무엇보다도 교사를 비롯한 교육담당자들에 대한 오랜 기간 구축된 신뢰의 문화 등이 크게 작용한 것으로 보임(Kogan, 1986). 그리고 이미 학교는 학교의 운영 과정이나 성과를 교육청이나 학부모들에게 직·간접적인 방법으로 설명해 왔고, 교사들 역시 자신의 활동에 대해 교장, 학부모, 학생 등에게 설명해 왔음(Newmann, King, & Rigdon, 1997).

o 그런데 왜 교육 분야에서 책무성 기제가 강화되기 시작했나? 이유는 두 가지로 설명할 수 있음. 하나는 교육 분야에서 작동되어 온 그동안의 암묵적 책무성 작동기제의 역할과 기능에 대한 회의가 들기 시작했다는 것이고(Hansen, 1991), 또 하나의 이유는 경제를 중심으로 한 세계 경쟁체제가 강화되면서 경쟁력 있는 인력을 길러내야 한다는 국가, 사회적 요구가 커졌기 때문임(Hargreaves, 2003).

o 구체적으로 경제계를 중심으로 한 사회 전반에 신자유주의 이념의 확산, 공공분야에서의 신공공관리론의 등장, 경제위기의 상시화로 국가 재정의 한계, 세계 경쟁체제의 강화 등이 교육 분야에서 책무성 기제 강화의 배경이 되고 있음(Apple, 1995; Green, 1999;

이준희, 2012; 손홍숙, 2002). 그 중에 신공공관리론의 핵심적인 특징을 정리하면 다음과 같음.

> 1980년대 이후 영국과 미국을 중심으로 시작된 행정부분의 개혁 흐름을 신공공관리론이라고 하는데, 이 흐름은 시장주의와 신관리주의를 결합하여 전통적 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 작은 정부를 구현하기 위해 개발된 정부운영 및 개혁론이라고 할 수 있음(이종수 외, 2002). 신공공관리론은 시장주의(Market orientation)와 신관리주의(New managerialism) 두 이념을 바탕으로 하고 있는데, 시장주의는 신자유주의적 정신을 살리는 것으로 독점적 정부서비스 제공 방식에 경쟁원리를 최대한 도입하는 것이고, 관리주의는 분권화를 바탕으로 일선관리자들에게 자율성을 최대한 부여하고 지나친 통제를 축소하여 성과위주로 행정을 운영하려는 시도임(윤수제, 임동진, 2009). 이러한 신공공관리론의 이념은 1980년대 이후 영국과 미국 교육개혁의 중요한 이념적 기반이 되었으며, 아울러 우리나라도 5.31교육개혁 이후의 책무성 강화 기제의 배경이 되고 있음(이준희, 2012).

o 신자유주의 - 신공공관리 - 책무성 기제는 필연적인 연관 구조임. 신자유주의의 등장이 교육에서 책무성 기제 활성화의 핵심 동력이 됨. 이러한 흐름 속에서 시장중심의 책무성 기제가 정부 및 행정 관료들의 생각 속에 당연한 것으로 자리 잡음(Suspitsyna, 2010).

o 따라서 교육 분야에서의 책무성 기제의 작용 및 강화는 교육 분야의 내적 논리나 필요에 의해 촉발된 것이 아니라 국가, 사회적인 필요, 특히 경제분야를 중심으로 한 경쟁체제의 심화가 그 주요 배경이라고 할 수 있음. 결국 필연적으로 교육활동 속에서 교육 외부 논리가 교육 내적 논리와 충돌할 가능성을 안고 있었으며, 이미 구체적인 여러 모습으로 나타났음(Cuban, 2007; Fuhrman & Elmore, 2004; 조대훈, 2011). 향후 이러한 갈등이나 충돌은 더 심화될 것으로 예상되는 바, 책무성 관련 현상에 대한 정확한 이해와 해석, 대안 마련이 필요함.

3. 교육책무성 주창 논리

o 위와 같은 배경을 기반으로 실제 교육현장에서 교육책무성 기제가 강화되었는데, 대표적인 교육책무성 주창 논리 사례 두 가지를 살펴보면 다음과 같음.

가. 미국의 자율, 선택, 평가 논리(Wossmann et al., 2007)

1) 자율과 선택 체제는 교사와 학생들이 더 열심히 잘 수행하도록 인센티브를 제공하여 학생들의 학습을 향상시킬 수 있는 기반임
2) 책무성 시스템은 전형적으로 명확한 수행 기준, 외적 통제, 결과에 대한 측정(평가), 보상과 제재 등을 특징으로 함
3) 학생들의 수행에 관한 좀 더 나은 정보를 얻게 해 주어서, 학생, 교사, 교장 등이 학교에서 최선의 결과를 얻도록 촉진해 줄 수 있음
4) 학교의 자율은 각 학교 주체들의 창의성과 효율성을 촉진하여 중앙집권적 통치체제의 경직성과 관료성을 극복할 수 있음
5) 학교 자유 선택에 따른 학생들 사이의 경쟁은 학생들의 에너지를 더 발산하게 하고, 재정적 차등 지원을 통해 학교 발전을 더 촉진할 수 있음

나. 영국의 시장기반 교육개혁 논리(Levin & Fullan, 2008: 289-290)

1) 경제 분야에서의 효율성과 발전을 이끄는 논리인 경쟁 이념은 학교에도 적용할 수 있으며, 학교들 사이의 경쟁을 유발하여 학생들의 더 나은 성취를 이끌어 낼 수 있음
2) 학교들이 경쟁을 하기 위해서는 개별 학교들이 훨씬 더 많은 자율을 가져야 함
3) 부모들은 자신들의 아이들이 다닐 학교를 선택할 수 있어야 함
4) 부모들이 학교를 선택하기 위해서는 학생들의 성취와 교육의 질에 관해 국가 교육과정 기준을 기반으로 한 비교할만한 측정 결과가 있어야 함

o 이처럼 영국, 미국을 중심으로 책무성 기반 교육정책 논리가 세계적으로 급속하게 확산되었으며, 우리나라도 그 영향권 아래 놓이게 됨.

o 이렇게 도입된 교육책무성 정책은 각 나라에서 많은 성과와 아울러 많은 문제들을 노정시키고 있음. 따라서 교육 분야 책무성 기제 도입에 따른 성과와 문제점을 분석하고 향후 방향을 정립하는 일은 중요한 과제임.

Ⅱ. 교육책무성 정책의 빛과 그림자

1. 교육책무성 정책의 공과(功過)

o 교육책무성 기제가 좀 더 직접적인 정책 수단으로 도입된 후 20-30년 정도가 경과하였음. 교육책무성 정책들이 도입기를 지나 확산, 정착기에 접어들었다고 할 수 있음(Cuban, 2007; Levinson, 2011). 따라서 교육책무성 정책들의 가시적인 성과뿐만 아니라 많은 문제점들도 나타나고 있음.

o 교육책무성 정책은 매우 다양한 형태로 존재하는데, 본 연구에서는 실제적인 영향력도 크면서 쟁점이 되는 주요 정책들을 중심으로 종합적으로 검토해 보고자 함. 이는 앞의 송경오(2012), 변기용(2012), 정동욱(2012) 교수의 각 분야 교육책무성 정책 분석 대상들과 일치하는데 주요 교육책무성 정책들을 제시하면 다음과 같음

<표 1> 교육책무성 정책 사례

초중등교육 분야 책무성 정책	고등교육분야 책무성 정책
- 학교평가 정책 - 시도교육청평가 정책 - 교원능력개발평가 정책 - 국가수준 학업성취도평가 정책 - 교원성과급제도 - 학교정보공시제 - 학력향상중점학교사업 평가 등 각종 정책사업 평가 등	- 정부 재정지원과 연계한 평가 - 학자금/재정지원 제한대학 평가 - BK21, WCU - 연봉제, 성과급제 - 언론사 대학평가 - 대학정보공시제 - 연구비수주 과정에서의 평가 - 대학인증평가 등

o 앞의 송경오, 변기용, 정동욱 교수의 논의와 기존의 연구들이 밝히고 있는 미국과 한국의 교육책무성 정책의 성과와 문제점을 종합적으로 정리하여 제시하면 다음과 같음. (미국 사례는 교육책무성 정책의 공과를 비교적 분명하게 드러내 주고 있어 비교 차원에서 함께 다룸)

<표 2> 교육책무성 정책의 공과

구분	교육책무성 정책의 공(功)	교육책무성 정책의 과(過)
한국	1) 기초학력 미달 학생의 지속적 감소 2) 학력의 상향 평준화	1) 학교평가를 일회성 행사로 추진 2) 교실수업 개선에 실질적인 도움

	3) 도·농간, 지역간 학력격차 감소 4) 취약계층 학생의 기초학력미달비율 감소 5) 정보공시를 통한 수요자욕구 충족 6) 재정 지원을 통한 대학 책무성 확보 7) 한계/부실 대학에 대한 강한 책무 부여 8) 경쟁을 통한 대학의 자구 노력 촉발 9) 세계 대학평가 순위 향상	없음 3) 평가 결과에 대한 공정성, 타당성 의문 4) 교직의 전문성과 특수성 무시 5) 학교현장의 소외 발생 6) 시험평가 위주 방식 7) 학업성취도 향상에 긍정적 기여 못함 8) 교사 수업내용 변화에도 긍정적 기여 못함 9) 과열경쟁, 불평등 초래
미국	1) 표준화된 평가 결과는 더 많은 자원을 확보하고 더 질 좋은 교육과정을 개발하는 것과 같은 추가적인 교육개혁을 촉진할 수 있음 2) 교사교육 및 교사전문성 개발 향상을 촉진함 3) 교육적 필요가 있는 학생들을 위한 안전망 구축이 됨 4) 학생들에게 중요한 영향을 미치는 의사결정을 하기 위해 학생들의 성취도 점수는 매우 중요한 정보임 5) 높은 수준의 책무성 부여는 학생들의 진급 및 졸업률을 높일 수 있음 6) 성취도 점수가 교사 성과급 및 해고를 위한 정보 자료를 제공해 줄 수 있음 7) 학교 인증 및 폐쇄를 위한 자료로 활용될 수 있음	1) 교육과정을 협소화시킴 2) 고급사고능력보다 단순 인지기능중심의 교수활동임 3) 학생 성적에 대한 곡해(distort) 현상이 나타남 4) 유급제도가 뒤처진 아이들의 성적을 향상시키지도 못하고 탈락률만 증가시킴 5) 학업성취도 평균을 높이기 위해 부진아들을 특수반으로 빼는 현상 및 이들의 탈락률 증가를 가져옴 6) 우수한 학생들에게 특별한 프로그램으로 보내지 않고 붙잡고 있음 7) 학업성취도에 영향을 미치는 비학교 요인들이 충분히 고려되지 못함

한국 자료: 교육과학기술부(2012), 송경오(2012), 정동욱(2012), 변기용(2012)
미국 자료: Cuban(2007), Darling-Hammond(2007: 79-81), Carnoy & Leob(2002)

가. 교육책무성 정책의 공(功)

o 교육책무성 정책의 성과는 상당히 다양한 모습으로 나타난다고 할 수 있는데, 본 연구에서는 공통적으로 언급되는 세 가지 측면에서 그 성과를 논의함.

1) 국가 차원의 관리 시스템 구축

o 세계적인 흐름에 따라 국가들이 작은 정부를 지향하고 있음. 그런데 작은 정부라고 해서 국가의 역할이 줄어드는 것이 아니며 국가 역할에 대한 성격이 바뀌는 것이라고 할 수 있음(Hargreaves, 2008). 즉 과거와 달리 국가의 직접적인 관리 방식에서 간접적인 관리 방식으로 변화되고 있는데, 책무성 기제는 바로 국가의 간접적인 관리 방식의 대표적인 유형이라고 할 수 있는데, 매우 효율적인 관리 시스템이 되고 있음(Levin & Fullan, 2008).

2) 가시적인 성과

o 책무성 기제의 도입으로 가시적인 성과가 나타나고 있음. 예를 들어 미국의 경우, NCLB법의 도입으로 학생들의 학업성취도가 향상되는 것으로 나타나고 있으며 저소득층 학생들의 학업성취도도 일정 부분 향상되는 것으로 나타남(Carnoy & Loeb, 2002). 그리고 미국 50개의 주 중에서 높은 수준의 책무성 정책을 펴고 있는 주의 학생들 성취도가 그렇지 않은 주의 학생들보다 더 높게 나타나고 있으며, 높은 책무성 정책을 펴고 있는 학교에서는 학생들의 지체나 상급학교 미진학율도 낮아지는 것으로 나타남(Wossmann et al., 2007: 4). 한국의 경우에도 국가수준학업성취도 평가의 경우, 해마다 국가 전체적으로 기초학력미달 학생의 비율이 줄어들고 있으며, 지역 간 학력 격차도 점점 줄어들고 있음(교육과학기술부, 2012). 교원평가에 대한 학부모, 학생들의 만족도는 높아지고 있으며(김이경 외, 2006), 학교평가에 대한 인식도 양호한 것으로 나타남(충북교육청, 2006). 고등교육 분야에서도 평가 및 경쟁시스템 도입 이후에 국내 대학들의 국제수준 순위가 지속적으로 높아지고 있음(유현숙 외, 2009).

3) 정책 개선 자료의 확보

o 미국의 경우 NCLB 학업성취도평가 결과를 토대로 보상과 재제를 가할 학교를 선정하며, 또 폐쇄할 학교를 정하기 위한 중요 자료로 활용됨(Sleeter, 2007). 한국의 경우에는 국가수준 학업성취도평가 결과를 토대로 학력부진 학교 지원정책(예, 학력향상형 창의경영학교 등)을 수립하고 있으며, 교원평가 결과를 토대로 부진 교원에 대한 연수 정책을 수립하여 운영하고 있음(교육과학기술부, 2011).

나. 교육책무성 정책의 과(過)

o 교육책무성 정책의 문제점 또한 상당히 다양하게 나타나고 있는데, 본 연구에서는 공통적으로 언급되는 세 가지 측면에서 논의함.

1) 성적중심의 왜곡된 경쟁 풍토의 심화

o 학업성취도평가 결과가 공개되고 순위가 매겨짐으로 인해 왜곡된 경쟁 풍토가 만들어지고 있음. 미국의 경우 학업성취도나 순위를 높이기 위한 부정행위가 나타나고 있으며(Hargreaves, 2003), 학습부진아 누락이나 학업우수자를 지체시키는 현상도 벌어지고 있음(Fuhrman & Elmore, 2004). 한국의 경우에도 학교 간, 지역 간 '교육' 경쟁이 아닌 '점수'와 ' 순위' 경쟁이 더 우선시되어 많은 부작용들이 나타나고 있음(예, 2009년 임실교육청 사례, 2012년 충북교육청 사례 등)

2) 교육과정의 파행 운영

o 성적 및 순위 경쟁은 학교 현장에서 교육과정 파행 운영으로 나타남. 즉 전국단위의 시험을 치르는 해당 학년에서는 시험과목 위주로 '실제' 교육과정 편성이 되며, 시험과목이 아닌 과목들을 지나치게 소홀하게 다루고 결국 방치로 이어짐(Cuban, 2007; 신은정, 김왕준, 2012).

3) 학교풍토나 문화의 삭막화

o 학생 간의 경쟁 및 교사 간의 경쟁, 학교 간의 경쟁의 심화는 각 주체들의 고립화를 심화시키고 있음(Hargreaves, 2003). 경쟁이 심화되어지면 동료 학생이나 교사가 협력의 대상이기보다는 경쟁의 대상이 되어 버려서 상호 협력할 여지나 가능성은 점점 더 줄어들고 있음. 이러한 현상으로 인해 교사나 학생들에게 학교의 문화나 풍토는 점점 더 삭막해져 가고 있음(Green, 1999; 김정윤 외, 2012; 양인실, 2012).

* 교육책무성 정책의 한계(Popham, 2007; McNeil et al., 2008; Tschannen-Moran, 2007: 100)

> 1) 오늘날의 책무성 시험평가는 교사들이 학생들에게 가르친 것을 평가하는 것이 아니라 학생들이 학교에 가지고 온 것(what those students brought to schools)을 평가하고 있음
> 2) 흠결이 있는 시험(flawed tests)을 기반으로 하는 책무성 정책은 학교의 발전을 돕

기보다 오히려 학교 발전에 해를 끼칠 수 있음
3) 시험기반 책무성 정책은 고비용 정책임
4) 사용되는 시험 도구들은 학교에서 학습할만한 가치가 있는 것들의 학습을 촉진하거나 장기적인 변화를 이끄는 데에는 한계가 있음
5) 책무성 기반 정책은 본질적으로 학생, 교사, 학교의 근본적인 변화보다 어떻게 관리하고 운영하느냐에 초점이 맞추어져 있음
6) 학교 책무성이 질 낮은 지식 테스트에 의존을 하는 한, 책무성 정책이 평가 도구나 평가 모델에 의해 좌우될 수 있음
7) 경쟁, 자율, 선택의 확대를 기반으로 하는 책무성 정책은 학교교육 및 학습의 질을 향상시킬 수 없으며, 오히려 학습을 협소하게 하고 교사들을 비도덕적으로 만들며, 학생들의 낙오를 늘려서, 학교관리자, 교사, 학생 사이의 통합 및 정직성을 약화시킬 수 있음
8) 고부담의 시험은 교육과정을 협소하게 하고, 설명-암기식의 수업활동을 조장하며, 창의성을 억누르고, 학교에서 학생들의 참여를 약화시킴
9) 학교에서 표준화 및 책무성 정도가 높아질수록 불신과 비난의 문화는 더욱 조장될 것임. 신뢰의 부재는 교육의 실패를 예견함.

2. 교육책무성 기제 도입으로 나타나고 있는 한국 학교의 자화상

o 한국의 학교에서 교육책무성 기제의 도입으로 인해 나타나고 있는 모습은 교육당사자인 교원이나 학생들의 입장에서 볼 때 상당히 부정적임. 여러 연구들이 보여주고 있는 현장의 모습은 다음과 같음.

가. “교사들의 좌절감과 닫혀 지는 마음”

“교원성과급제의 도입으로 학교 현장에서는 여러 현상들이 나타나는데 특히 교원들의 인식과 관련하여 복잡한 양상들이 나타났다. ‘낮은 등급을 받은 교사들이 느끼는 기분 나쁨’, ‘교사성과 평가로 인한 상심과 좌절감’, ‘비협조적인 분위기와 닫혀 지는 구조’, ‘자포자기하는 교사들의 적당주의’, ‘교직사회의 의견대립과 갈등 조장’ 등도 대표적인 모습이다.”

(김경윤, 구소연, 이은숙, 이충란, 2012: 187)

나. “학교의 학원화”

> “국가수준 학업성취도 평가체제에 대한 초등학교 교사와 학부모의 인식을 조사한 연구에서 국가수준 학업성취도평가를 포함하여 방과후학교, 교원평가제 등의 일련의 정책들이 도입 취지를 벗어나 ‘학교의 학원화’를 조장하고 있는 것으로 나타나고 있다”
>
> (박대휘, 안효일, 2011)

다. “교직의 특성에 맞지 않은 제도”

> “교원의 성과급제에 대한 인식은 이 제도 자체가 교직의 특성에 맞지 않는다는 것이 주류적인 반응이었지만 성과급제의 도입으로 연수활동 등 전문성신장을 위한 가시적인 변화가 있다는 반응을 보인 교원들도 일부 있었다.”
>
> (김경윤, 구소연, 이은숙, 이충란, 2012: 184)

라. “교육본질적인 측면에서 심각한 문제”

> “순위, 경쟁 기반 국가수준 학업성취도평가는 교육 본질의 측면에서 상당히 심각한 문제점이 있는 것으로 평가되고 있다. 학교수업의 질적 수준을 떨어뜨리고, 학생들에게 단순한 지식을 강요하고, 수업은 시험에 나오는 내용만을 중점적으로 가르치면서 교육의 가치를 외면하게 된다..... 교육청이나 교사들의 부정행위 방조에 대한 보도가 끊이지 않고 있는 현상은 또 다른 문제까지 야기하는 현상이라고 할 수 있다.”
>
> (성기선, 2009: 55)

마. “절름발이 교육”

> “평가 대상 과목인 국어, 영어, 수학 과목의 시수를 늘리고 다양한 활동보다 암기식과 주입식 중심의 수업, 이전 학년의 복습, 문제풀이 등의 방법을 통하여 단시간에 교과 점수를 높이려는 비교육적 활동이 많이 나타났다. 생활지도 측면에서 학생 개개인의 장점이나 고민보다는 학생의 성적에 더 관심을 두었으며, 학생의 학습지도에 더 많은 시간과 노력을 투자함으로써, 상대적으로 생활지도를 할 시간과 여력이 부족하다고 느끼고 있었다. 그리고 국가수준 학업성취도평가에 대한 부담으로 학급담임교사와 학생 간의 래포 형성에 어려움을 겪게 되고, 국가수준 학업성취도평가를 6학년 담임교사만의 업무로 여기는 동료교사들의 대응에 6학년 담임교사들은 서운함을 느낀다.”

(신은정, 김왕준, 2012: 55)

바. “부담감은 커지고 사기는 떨어지고”

“조사대상 교사들의 절대 다수는 학업성취도평가 제도 도입 이후 학생들의 수업분위기, 기본 생활태도, 학업 능력 등이 도입 전과 마찬가지라고 응답하였다. 그리고 조사대상의 3/4 정도의 교사들은 학업성취도평가 도입 이후에 업무량이 많아졌고, 수업에 대한 부담감도 커졌으며, 사기도 낮아졌다고 응답하였다. 또한 국가수준 학업성취도평가가 지역 간 학력격차 해소, 학교교육의 사회적 책무성 제고, 학교교육력 신장, 학교 교육과정 운영의 정상화, 현장의 실정을 반영한 학교교육 정책 수립 등에 기여하지 못하고 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다.”

(김영미, 김용주, 2010)

사. “쪼임 당하기”

“교과부 평가를 잘 받으려고 단위학교를 달달 볶는 식이지요. 좋았던 학교 분위기도 점점 나빠지는 학교가 많아요. 00도 교육감은 지금 교과부의 논리가 법이라고 생각합니다. 다 시행합니다. 교과부 평가지표가 학교 평가 지표예요. 학교가 서류 생산하는 곳입니다. 평가 잘 받으면 뭐해요. 교육이 개판인데.. 제가 학생들의 심리 상태를 조사해 봤는데요. 스트레스가 엄청납니다. 선생님들도 마찬가지구요. 교육청에서 쪼니까. 교장선생님은 교사들 쪼지, 교사들은 학생들 쪼지, 뭐 그런 상황입니다.”

(양인실. 2012)

아. “교육청이 뭐라고 해도 내가 먼저 살고 봐야”

“도교육청에서는 끊임없이 국가수준학업성취도평가 준비를 위해 수업을 파행적으로 진행하지 말라는 공문이 계속 내려오고 있지만, 학교현장은 이미 발 빠르게 평가체제, 서열화체제에 대비하고 있다. 특히 농어촌지역이나 부진학생 비율이 많이 나오는 학교에서 6학년 담임들이 받는 압박과 부담은 결코 적지 않다. 특히 교장선생님의 압박은 보다 적극적이고 노골적이다. 왜냐하면 평가 결과 학교별 석차가 비공식적이기는 하지만 1등부터 꼴찌까지 명확하게 드러나게 되는데, 이로부터 자유로울 교장선생님은 없기 때문이다. 이러한 현상은 교육청 간에도 나타난다. 교육청별로 또 서열화가 되어 어느 교육청간의 보이지 않는 경쟁이 붙는다. 이는 지역교육청에

> 서 해당 지역 교사들을 대상으로 실시하는 국가수준학업성취도평가에 관한 연수에서 보다 노골적으로 드러난다. ” 이번에 우리 지역교육청이 oo지역교육청보다 성적이 뒤처졌는데 내년에는 반드시 그 교육청보다는 높아야 한다 “는 말을 연수 담당자가 공공연하게 하고 있다”
>
> (최인수, 2012)

자. “지옥과도 같은 수업 리듬”

> “한국의 교육제도는 ‘학생들 간의 지나친 경쟁을 부추기는 과도한 교육 시스템’이다. 한국이 PISA 평가에서 읽기 분야 세계 1위, 수학, 과학 분야에서 세계 2위를 차지하는 등 국제 평가에서 좋은 결과를 얻고 있기는 하지만, 이것이 학생들 간의 지나친 경쟁을 부추기는 과도한 교육 시스템을 감추지는 못한다. 한국의 학생들은 방과후에도 학교에 남아 공부를 할 뿐만 아니라 방학에도 학교에 나가 공부를 계속해야 하는데, 이렇게 강도 높은 수업 리듬 때문에 어떤 형태의 과외활동도 거의 불가능한 상황이다.”
>
> (프랑스 르몽드지 2010..12.15)

o 국가 및 정부기관 보고서들이 밝히고 있는 것과 달리 현장의 교육주체들을 대상으로 한 연구들은 교육책무성 기제 적용 과정과 관련하여 공통적으로 상당히 부정적인 결론을 내리고 있음.

3. 논의

o 종합적으로 보면 교육책무성 기제의 도입 및 강화로 성과 및 긍정적인 측면도 분명히 있으나, 부정적인 인식 및 부정적인 측면들이 적지 않게 나타나고 있음

o 한국의 경우, 학업성취도중심의 책무성 정책 도입 이전에 이미 대학 서열화를 기반으로 한 암묵적 책무성 장치가 작동하고 있음. 즉 명문대학에 학생을 많이 보내는 학교나 교사들은 그 책무성을 인정받지만 그렇지 못한 학교나 교사들은 책무성을 인정받지 못하는 사회적(시장적) 책무성 기제가 견고하게 구축되어 있음.

> 한국 사회는 이미 학력을 중심으로 한 매우 강력한 시장적 책무성 기제를 가지고 있는 나라임. 한국의 교육문제는 모두 대학입시 문제로 귀결이 되는데, 대학입시 문

제는 좀 더 직접적으로 대학 서열화의 문제임. 견고하게 구축되어 있는 대학서열화는 모든 교육활동들을 왜곡시키는 블랙홀이 되고 있음. 고등학교 교육뿐만 아니라 초등학교, 유치원의 교육마저도 대학입시의 그늘에서 벗어나지 못하고 있음.

한국에서 고등학교 교육의 성패는 결국 이 대학 서열화에서 상위권 대학 입학 결과에 의해 판가름이 남. 상위권 대학에 학생을 많이 보낸 고등학교는 '좋은 고등학교'로 인정을 받고, 학부모와 학생들은 그 상위권 대학에 들어가기 위하여 치열한 경쟁을 하는데 이 경쟁은 매우 치열하여 사교육문제를 비롯한 온갖 교육적 병폐를 유발하고 있음.

결국 대학입시 성적 결과가 한국에서 교육책무성의 중요한 기제가 되고, 이는 이전 단계의 학교로 내려 갈수록 약해지기는 하지만, 결코 벗어날 수 없는 굴레가 되고 있음. 이러한 대학 서열화를 매개로한 책무성 구조는 이미 한국 사회에 깊이 뿌리박혀 있기 때문에 국가가 나서서 책무성 기제를 강화하지 않아도 강력한 책무성 기제로 작동하고 있음.

o 기존의 대학서열화에 따른 입시경쟁이 엄존하는 상황에서 각종 평가를 기반으로 한 교육책무성 정책이 강화가 되면, 점수, 경쟁위주의 교육체제는 더욱 고착화될 것이고, 이에 따른 사교육 및 교육병폐는 증가할 것으로 예상됨.

o 교육책무성 기제의 도입 및 강화는 세계 경쟁체제 속에서 국가의 생존 전략이라는 차원에서 매우 시급하고 중요한 것일 수 있음(Sleeter, 2007). 따라서 향후에도 교육책무성 정책은 더욱 강화될 것으로 예상됨(Suspitsyna, 2010). 그런데 그에 따른 문제점 또한 더욱 커질 것으로 예상됨. 문제를 좀 더 정확하게 인식하고 근본적인 해결방안과 대책을 세워야 함.

o 현실을 냉철하게 인정한다면, 책무성 기제 도입 자체가 문제가 아니라 어떤 책무성 기제를 도입하느냐의 문제일 수 있음. 좀 더 정합성 있는, 문제점이나 황폐화를 최소화하면서 국가의 교육적 책무도 이룰 수 있는 책무성 기제의 개발 및 적용이 필요함

o 교육책무성 정책 적용 과정에서 나타나는 대부분의 문제는 교육논리 중심이 아닌 시장경제논리를 비롯한 외부논리가 중심이 되었을 때 나타나는 문제임(Hargreaves, 2003; Ullucci, & Spencer, 2009). 따라서 문제의 해결을 위한 고리는 교육논리의 회복에서 찾아야 함(Sahlberg, 2010). 그렇다고 해서 외부 논리를 무시하자는 것이 아니라 우선순위를 제대로 정립할 필요가 있음. 즉 지금까지 교육책무성 정책 운영 과정에서 교육논리보다 외부논리가 앞섰던 상황을 극복하고, 외부논리보다 교육논리가 앞서도록 해야 함.

교육책무성 정책 운영 과정에서 교육논리가 제1의 원리가 되도록 하고 경제논리나 정치논리는 제2, 제3의 논리가 되도록 해야 함.

o 이를 위해서는 교육논리가 중심이 되는 교육책무성 정책 패러다임을 구축해야 함. 각 분야에서는 그 분야에 맞는 책무성 기제가 적용되어야 하듯이 교육 분야에서는 교육 분야에 맞게 책무성 기제가 구축되어야 함.

Ⅲ. 새로운 교육책무성 패러다임: 시론(試論)적 논의[1)]

1. 교육의 특성

o 교육의 특성이 뚜렷하게 정리가 되어 있거나 정립이 되어 있지는 않음. 하지만 교육의 특성이나 원리가 존재하지 않는 것은 아님. 오히려 너무 당연한 것이어서 드러내지는 않았지만, 교육하는 사람들의 내면에 이미 자리 잡고 있는 상식과도 같은 것이 교육원리나 특성이라고 할 수 있음. 교육의 특성을 연구 및 현장 의견을 토대로 정리하면 다음과 같은 사례들이 있음.

가. “교육 및 학교의 과업은 표준화하기 어렵다”

o 학교의 과업은 무엇보다도 역할을 분명하게 규정하거나 표준화하기가 어려움. 그리고 학교는 학생, 학부모, 지역사회, 상급기관, 기타 기관 등으로부터 매우 많은 요구를 받고 있는데, 학교에 대한 기대가 매우 다양하고 상이함. 그리고 학생, 학부모의 교육에 대한 기대 및 욕구 또한 매우 다양함. 이러한 풍토 속에서 교육이 이루어지기 때문에 학교의 과업은 표준화하기가 어려움(Sleeter, 2007; 신상명, 2004: 197-198).

나. “학교 및 교육활동은 매우 복잡하고 역동적이며 생태적이다”

o 학교조직은 교육적, 도덕적, 사회적 상황과 맥락 및 과정이 매우 복잡하고 역동적으로 얽혀 있는 생태 환경임. 그런데 현행 책무성 평가는 이러한 학교조직의 특수성을 반영하지 않은 채, 상급기관에 의해 획일적으로 부여된 평가 지표에 따라 그 도달 정도를 평가하고 그 결과에 따른 보상과 제재를 하는데 초점을 두고 있음. 이는 학교에서 책무

1) 아직 교육책무성 패러다임에 대한 논의가 많이 이루어지지 않고 축적이 되어 있지 않은 상황에서 체계화되고 정련된 교육책무성 패러다임에 대해 논의는 다소 무리가 있음. 따라서 본 연구에서는 관련 논의를 촉발하고자 하는 의미에서 거친 수준에서나마 시론적으로 그 방향 탐색을 시도해 보고자 함.

를 이행하는 교육전문가들로 하여금 무력감을 갖게 할뿐만 아니라 책무성 평가를 기피·비판하고 냉소적으로 대응하는 '평가증후군'을 갖게 하기도 함(O'Day, 2004; 김규태, 2005: 195).

다. "교육활동은 전문적 활동이다"

o 학교는 관료적 위계와 통제보다는 교육전문가의 전문적 지식과 판단에 기초하여 교육행위가 실천되는 조직임. 교육전문가 수행의 핵심은 교과 및 생활지도이며, 이것들은 난해하고 사전에 결정될 수 없으며, 너무나 복잡하고 역동적인 특징을 지니고 있어 외부 전문가나 행정가의 관리와 통제에 의해 표준화될 수 없음. 이것들은 학교 고유의 특성과 환경에 직면하여 교육을 담당하는 교육전문가에 의해 이루어져야 하는 것임. 따라서 학교조직의 과업수행은 단순하지 않으며, 사전에 주어진 지침에 따라 수행되기도 어려워, 이루어야 할 목표와 목표달성을 위한 실행의 절차가 객관화, 일반화될 수 없음(김경윤, 구소연, 이은숙, 이충란, 2012; 김규태, 2005: 197; 김이경 외, 2006).

라. "학교의 성과는 함부로 평가하기 어렵다"

o 학교조직의 성과와 결과는 기업의 생산품과 같이 단시간에 이루어지거나 산출되는 것이 아니며, 목표가 불명료하거나 추상적인 것들이 많아 그 성과를 평가하기가 어렵다는 특수성을 지니고 있음(Darling-Hammond, 2007; 김규태, 2005: 197-198).

마. "교육활동은 설명의 대상이 아니라 이해의 대상이다"

o 학교조직은 독특하고 복잡한 생태 환경과 문화, 조직 요소의 특성과 역동적 상호작용이 일어나는 곳으로서 과학적 관점의 '설명'의 대상이 아닌 현상학적 '이해'의 대상임(조용환, 1999). 학교가 이해의 대상이라는 것은 학교에서 이루어지는 교육행위의 상호작용, 구성원들이 학교 내부에서 형성한 가치와 의미체계, 교육경험과 생활양식, 그 실천 과정과 결과 및 성과 등을 '대화의 방식'을 통해 총체적으로 이해, 평가되어야 함을 의미함(김규태, 2005: 198).

o 이와 같이 교육활동은 표준화가 어렵고, 복잡하고 역동적이며, 전문적이고, 생태적인 활동이라고 할 수 있는데, 이러한 특성을 지닌 교육활동에 대해 교육책무성 점검 기제는 '학업성취도평가', '교사평가', '학교평가', '대학평가' 등 구체적으로 평가의 형태로 이루어짐. 그런데 한편에서는 교육의 가치가 아닌 여타의 가치들을 기준으로

평가를 수행하면서 그것이 교육에 대한 평가인 것으로 착각하기도 함(곽진숙, 2012: 2). 그리고 최근의 동향을 보면, 특히 교육정책 분야에서 공통적으로 '평가'가 '무엇을' '왜' 평가해야 하는지에 대한 궁리(窮理)와 정립 없이 '어떻게' 평가해야 하는지에 지나치게 경도되어 있는 경향이 있음(김성훈, 2008; 최성욱, 2008).

o 한 걸음 더 나아가 김신애(2005)는 국내의 교육비용 논의를 검토하고, '비용'의 개념은 상대적으로 분명하게 한정되어 사용되고 있었으나, '교육'의 개념은 그 의미규정이 유예되거나 의미상의 충돌이 있고, 비교육과의 구분이 모호한 채로 사용되고 있음을 밝혀낸 바 있음. 따라서 경제학 및 여타 학문과의 간학문적 연구에서 이들 학문의 논리에 흡수되지 않고 교육학 고유의 맥락을 확보할 수 있는 관점과 이론체계의 개발이 필요하다고 주장함.

2. 교육책무성 원리

o 교육책무성 원리는 교육의 특성을 반영하고 있어야 함. 교육의 특성을 반영한 교육책무성 원리에 대해 잠정적으로 세 가지를 제시함.

가. 상호 책무성

o 교육활동은 근본적으로 개인 혹은 기관 단독의 활동이 아니라 다양한 연계 가운데 이루어지는 활동임. 따라서 교육 분야에서의 책임은 결코 개인이나 개별 기관 단독의 책임이 아니라 타 주체와 밀접하게 연계되어 있는 상호(reciprocity) 책임 구조임(Elmore, 2004: 294).

나. 복합 책무성

o 학교에서 학습문화를 구축하고 성과를 거두는 것은 어느 한 요인에 의해 이루어지는 것이 아님. 예를 들어 대학 책무성의 한 지표가 되고 있는 대학생들의 취업률을 높이기 위해서 대학만의 노력으로는 한계가 있으며, 학생 자신, 부모, 기업 등 사회 전반의 요소가 작용함. 따라서 책무성은 어느 한 요인이나 주체만의 책임으로 한정할 수 없는 매우 복잡한 구조를 가지고 있음(Elmore, 2004: 277).

다. 비가시적 성과 책무성

o 교육 분야의 성과는 가시적인 성과 못지않게 비가시적인 성과의 비중이 큼. 대체로 비가시적인 성과에 대한 계산이나 평가가 어려움. 아울러 교육 분야의 성과는 장기간을 통해 나타나는 특징이 있음. 따라서 교육책무성 기제 운영 과정에서도 이러한 특성이 고려되어야 함(Levinson, 2011).

o 교육책무성의 원리로 상호 책무성, 복합 책무성, 비가시적 성과 책무성 등의 원리를 살펴보았는데, 물론 이들 세 가지 이외에도 다양한 교육책무성 원리들이 도출될 수 있지만, 본 연구에서는 잠정적으로 이 세 가지에 주목함. 교육책무성 패러다임 구축 과정에 이러한 원리들이 반영되어야 함.

3. 새로운 교육책무성 패러다임

o 교육의 특성과 교육책무성 원리를 기반으로 하는 교육책무성 패러다임의 구축이 필요함. 본 연구에서는 교육의 특성과 교육책무성의 원리, 앞 절에서 논의한 교육책무성 정책의 공과, 그리고 교육책무성 관련 논의들을 바탕으로 새로운 교육책무성 패러다임을 현행 교육책무성 패러다임과 비교하여 제시하고자 함. 기존의 교육책무성 패러다임은 '경쟁' 기반 책무성으로 규정될 수 있음(Darling-Hammond, 2007; Fuhrman & Elmore, 2004; Hargreaves, 2003). 그리고 새로운 교육책무성 패러다임은 '협동' 기반 책무성으로 규정하고자 함.[2] 교육 특성의 원리를 반영한다고 할 때 교육책무성 기제의 중요한 기반은 '협동' 이어야 한다고 봄.

가. 교육책무성 패러다임의 기본 구성

o 본 연구에서는 교육책무성 패러다임의 기본 틀을 지향(추구하는 가치), 운영 구조, 방법 등 세 가지 요인을 중심으로 구성하였음.

<표 3> 교육책무성 패러다임 구성 요소

2) 교육책무성 논의에서 '협동'의 가치는 중요한 대안적 이념이 되고 있음. 즉 교육의 특성을 반영한 책무성 원리는 단순한 경쟁이나 서열 구조가 아니라 구성원들이 상호 협력하면서 공동의 목표를 이뤄 나가는 형태이어야 한다는 것이 기본적인 주장임. 관련 논의는 Darling-Hammond(2007), Gaden(1990), Sahlberg(2010) 등의 논의를 참조 바람.

구분	현행 교육책무성 패러다임 (경쟁 기반 책무성)	새로운 교육책무성 패러다임 (협동 기반 책무성)
지향	· 관료적, 시장적 책무성 중심 · 통제 기반 · 효과성, 효율성 중심 · 결과 중심 · 경쟁 지향	· 전문적 책무성 중심 · 신뢰 기반 · 공공선(public good) 중심 · 과정 중심 · 협동 지향
운영 구조	· 외적 책무성 중심 구조 · 중앙집권적 체제 · 일원화 구조	· 내적 책무성 중심 구조 · 분권적 체제(상호 책무성) · 다원화 구조
방법	· 제한된 책무 내용 평가 · 관리 중심 평가 · 보상과 징벌 · 가시적 결과 평가	· 다양한 책무 내용 평가 · 지원·조장 중심 평가 · 배려와 협력 · 종합적 결과 평가

* Darling-Hammond(2007), Fuhrman & Elmore(2004), Hargreaves(2003) 등의 논의를 바탕으로 재구성함.

1) 지향

o 새로운 교육책무성 정책 패러다임은 기존의 교육책무성 패러다임이 관료적, 시장적 책무성 중심임에 비해 전문적 책무성을 중심으로 함. 그리고 통제보다는 신뢰에, 효과성과 효율성보다는 공공선에(Hargreves, 2003), 결과보다는 과정에, 그리고 경쟁보다는 협동에 중심을 두고 있는 책무성 기제임.

2) 운영 구조

o 새로운 교육책무성 정책 패러다임에서는 운영 구조 측면에서 내적 책무성 중심 구조를 구축하고자 하며 분권적 상호책무성 구조를 지향함. 그리고 일원적 체제보다는 다원적 체제를 구축하고자 함.

3) 방법

o 구체적인 책무성 기제 구현 방법에 있어 기존의 책무성 기제는 제한된 책무내용(예, 학업성취도중심)을 평가함에 비해(Cuban, 2007) 새로운 책무성 기제에서는 다양한 책무내용을 평가함. 그리고 새로운 책무성 패러다임에서는 관리중심이 아닌 지원·조장중심이며, 배려와 협력, 가시적인 결과만이 아닌 종합적인 결과 평가에 초점을 두고 있음.

o 한편 이 두 가지 교육책무성 패러다임은 서로 대체관계에 있지 않음. 즉 새로운 교육책무성 패러다임이 기존의 교육책무성 패러다임을 대체하는 것은 아님. 새로운 교육책무성 패러다임은 기존의 교육책무성 패러다임이 놓치거나 소홀히 했던 부분을 드러내고 강조하는 의미가 있기 때문에 보완적 관계라고 할 수 있음. 후속 논의에서도 이러한 기조와 맥락을 유지하고자 함.

Ⅳ. 한국 교육책무성 정책의 미래 방향

o 위에서 논의한 새로운 교육책무성 패러다임을 바탕으로 지향, 운영 구조, 방법 등의 측면에서 각각 2가지씩 한국 교육책무성 정책의 미래 비래 방향에 대해 논의하고자 함.

1. 지향 측면

가. 전문적 책무성(professional accountability) 지향

o 교육 분야에서의 책무성은 교육의 본질을 살리고 구현하는 차원에서 전문적 책무성을 확대, 강화시킬 필요가 있음. 교육 분야에서 적용되는 책무성의 주요 유형 중에서 전문적 책무성은 관련 주체들의 전문성에 초점을 둔 책무성으로 관련 주체인 전문가들이 비교적 엄격한 도덕적, 자발적 책무의식을 갖추도록 하는 것을 기반으로 함(Darling-Hammond, 2007). 따라서 전문성이나 자율성 의식이 강한 교육 주체들에게 좀 더 적합한 책무성 유형이라고 할 수 있음. 교육 분야에서는 이러한 전문적 책무성이 중심이 되고 다른 유형의 전문성은 보완적, 보조적으로 적용될 필요가 있음. 구체적으로 전문적 책무성을 교육 분야에서 적용되는 다른 책무성 유형과 함께 제시하면 다음과 같음.

<표 4> 교육 분야 책무성 유형 및 특징

유형	내용	장점	단점
전문적 책무성 (professional accountability)	교사 및 관련 전문가들은 자신들의 과업 수행에 필요한 자격요건 및 특별한 지식을 갖추어야 한다.	과업이 복잡하거나 구성원들의 개별적인 필요를 채워 줄 필요가 있을 때 적합	전문가들이 공적 목표를 우선적으로 고려하지 않을 수 있음

정치적 책무성 (political accountability)	학교위원을 포함하여 주민 대표로 선출된 사람들은 자신들의 의사결정에 대해 선거 등을 통해 설명하고 책임을 져야 한다.	일반적인 정책 방향을 수립하는데 도움	시민들에게 개별적인 정책결정에 대한 판단은 허락하지 않으며, 소수자를 보호하는 측면도 약함
법적 책무성 (legal accountability)	학교는 규정된 법의 테두리 내에서 운영되어야 하며, 법을 위반했을 시에는 소송 결과에 따른 책임을 져야 한다.	권리를 규정하고 보호하는 데에는 장점	모든 것을 법으로 해결할 수는 없으며, 모든 시민이 법에 쉽게 접근할 수 있는 것은 아님
관료적 책무성 (bureaucratic accountability)	학교는 연방정부, 주정부, 학교구 등 상급기관의 규정과 규칙에 따라 운영되어야 하며, 그 절차와 과정에 대한 책임을 진다.	표준화된 절차를 통해 바라는 결과를 산출하고자 할 때는 적합	독특한 필요를 가진 시민이나 구성원들에게는 역효과가 날 수 있음
시장적 책무성 (market accountability)	부모와 학생은 자신들에게 적절하다고 판단되는 학교 및 강좌를 선택할 수 있다.	소비자들의 선호가 다양하고 국가가 특정 통제 방향을 가지고 있지 않을 때 적합	모든 구성원들이 동일한 서비스 질에 접근할 수 있는 것은 아님

출처 : Darling-Hammond(2007). pp. 80-82 내용을 바탕으로 재구성함.

o 미국의 경우 20여 년 동안 법적 책무성과 관료적 책무성이 지배를 해 왔음. 최근 들어서는 시장적 책무성이 도입되고 있음(학교선택제, charter school 등). 한국의 경우도 최근의 경향은 관료적 책무성, 법적 책무성, 시장적 책무성 중심으로 운영되고 있음(손홍숙, 2002: 이준희, 2012).

o 우리나라에서 교육정책에 있어 관료적 책무성, 정치적 책무성, 시장적 책무성은 점점 더 영향력 있게 작동되고 있음. 반면에 전문적 책무성은 미약한 수준임(김규태, 2011; 변기용, 2012). 교육활동은 전문성을 기반으로 한 전문적인 활동이라는 것이 핵심적인 특징임. 따라서 교육활동의 본질적 특성을 고려한다면 교육활동에 대한 접근은 전문적 접근이 기반이 되어야 하고, 교육활동에 대한 책무성 점검 역시 같은 맥락에서 이루어져야 함.

o Kogan(1986)은 책무성의 유형을 '국가통제형', '전문적 통제형', '소비자 통제형' 셋으로 구분하였는데, 그 중에 전문적 통제형은 '교원의 자율적 전문성에 따라 스스로 통제하여 책무 주체의 요구에 반응하는 것'으로 정의하고 교육 분야에서 핵심

적인 책무성 기제가 되어야 한다고 주장함.

o 현재의 관료적, 시장적 책무성 정책은 교사를 대리인으로서 상대화시키고 있으며 교사의 행동변화에는 경제학적인 측면에서의 성과급 등의 유인체제가 필수적이라고 보는 관점을 기반으로 하고 있음(Hargreaves, 2007). 반면에 교육학적인 측면에서는 성과 등을 통한 외적 동기 부여가 아닌 교사들의 지식의 개발 및 전문성 향상, 성취감 등 내면적 동기를 통한 발전을 중요한 기제로 보고 있음(이광현, 2007: 71).

o 이와 같이 교육 분야 책무성 기제 운영에 있어 전문적 책무성은 교육의 특성에 좀 더 부합하는 유형으로 다른 책무성 유형보다 더 우선시되어야 함.

나. 신뢰 기반 책무성 지향

o 신뢰와 책임(책무)의식은 정비례 함(Gaden, 1990). 인간은 신뢰를 받으면 기본적으로 책임을 다 하려고 노력하지만 신뢰를 받지 못하면 자기 책임을 다 하려고 하지 않음. 인간이 신뢰를 받지 못하고 불신을 받은 상태에 있으면 비판이나 비난, 처벌을 면하는 데 초점을 두고 행동함. 이 때에 행위 당사자는 평가 받는 것, 가시적인 것에 관심을 집중하고 비가시적인 것, 잠재되어 있는 것에는 관심을 두지 않을 수 있음(Gaden, 1990: 35-37). 교육은 경제활동과 달리 비가시적인 속성이 큰 활동임. 따라서 교육의 속성을 고려한다면 교육행위 당사자들이 비가시적인 속성에도 주목할 수 있도록 해 주어야 하고, 평가나 책무 부여도 같은 맥락에서 이루어져야 함.

o. 또한 신뢰를 받지 못한 상태에서는 비난이나 처벌을 면하기 위하여 일탈적인 방법을 동원할 수도 있음(Levinson, 2011). 따라서 신뢰를 기반으로 한 책임의식의 부여는 교육책무성 정책의 중요한 토대가 되어야 함. 결과에 대한 평가를 중심으로 요구되는 '책무'와 기본적인 동기에 대한 자극이 중심이 되는 '책임'을 구분하고(Gaden, 1990), 교육 분야에서 책임중심의 책무성 기제를 구축할 필요가 있음.

<표 5> 책무성과 책임

책무성(accountability)	책임(responsibility)
- 이행요구자-이행당사자 관계 분명 - 이행요구자의 기준이 중요	- 이행당사자-이행요구자 사이 관계 불분명 (이행요구자는 일반 대중, 이행당사자는 분명)

- 거래-교환 관계 - 강한 보고, 설명, 해명 (보고, 설명, 해석할 의무) - 강제적 의무 이행 - 외부 판단에 순응 - 관리・통제 원리 기반 - 외재적(객관적) 책임	- 이행당사자의 기준이 중요 - 신뢰 관계 - 약한 보고, 설명, 해명 (법, 계약에 의하지 않고는 보고, 설명, 해명의 의무 없음) - 자율적 의무 이행 - 자체적인 권한, 능력으로 판단 - 신뢰 원리 기반 - 내재적(주관적) 책임

출처 : Gaden(1990: 28-29), 김규태(2001)의 논의를 바탕으로 재구성함.

o 책임(responsibility)은 의무 이행당사자인 주체에 대한 요구 사항이 도덕적, 법적인 것에서부터 양심에 이르기까지 다양하며, 의무 이행을 요구하는 대상이 불특정 다수인 경우가 많은 관계로 요구와 이행 과정의 정당화가 비교적 느슨하게 적용되는 경우가 많음(강인수 외, 2004: 28). 반면 책무성(accountability)의 의무 이행 결과에 대한 평가는 책임에 비해 요구-이행 과정이 비교적 명확하기 때문에 질적, 양적 판단이 보다 객관적으로 이루어질 수 있음(강인수 외, 2004: 28).

o 교사는 전문가로서 자율성과 전문성을 바탕으로 교육활동을 수행해 나가는 사람임. 그런데 학업성취도 중심의 책무성 기제 하에서는 교사들이 혁신적인 교육과정 시행이 어려우며, 새로운 교육방법을 도전해 볼 기회나 의욕마저 갖기 어려움. 학업성취도와 관련하여 교사들에 대한 불신이 교사들의 의욕 저하로 나타남(Cohen & Hill, 2001).

o 미국에서 학생성적에 따른 재정적 보상과 제재조치를 중점적으로 담고 있는 책무성 정책을 시행하고 있는 주의 교사 이직율이 높은 것으로 나타남. 그리고 과학, 수학 교사의 경우 강한 책무성 정책 하에서 더욱 이직할 확률이 높게 나타나고 있으며, 상위권 대학 출신 교사의 경우도 책무성 정책을 시행하지 않고 있는 주에서보다 책무성 정책을 강하게 시행하고 있는 주에서 더욱 이직할 확률이 높게 나타나고 있음. 이는 책무성 정책이 전반적으로 교사의 이탈을 야기하고 있으며, 특히 주요 과목인 수학, 과학 교사와 상위권 대학출신 교사들의 유인을 약화시키고 있다는 점에서 교육의 질 향상에 부정적 영향을 주고 있음(이광현, 2008: 23).

o 위의 사례에서처럼 교사들의 사기는 교직 헌신 및 교직 유지의 중요한 기반이 됨. 따라서 교사들이 사기를 잃지 않도록 신뢰해 주는 것은 교사들의 과업 수행을 위해 매우 중요함. 교사에 대한 신뢰를 기반으로 하지 않은 교육정책은 교사들의 헌신과 열심을

이끌어 내는데 한계가 있기 때문에 실패할 가능성이 높음. 교육의 전정한 성과를 거두고자 한다면 교사에 대한 신뢰를 교육책무성 구현 과정에서 핵심적인 기반으로 삼아야 함.

2. 구조 측면

가. 내적 책무성 기제의 강화

o 교육활동에 대한 책임 부여의 핵심 주체가 해당 조직 외부에 있느냐, 내부에 있느냐에 따라 크게 외적 책무성과 내적 책무성으로 나뉨(O'day, 2004). 즉 학교조직의 경우 학교의 성과에 대한 책임 부여의 핵심적인 주체가 학교 외부 즉, 시장, 사회, 행정기관 등이 되는 경우 외적 책무성 기제가 작동하는 것이며, 학교조직의 내부 주체인 교장이나 교사 등이 채임 부여의 핵심 주체가 되는 경우는 내적 책무성 기제임.

o 일반적으로 외적 책무성 기제는 도구적 차원(extrinsically)의 책무성 기제가 되며, 내적 책무성 지제는 본질적 차원(intrinsically) 책무성 기제라고 칭하기도 함(Dubnick & Yang, 2011). 외적 책무성 기제는 국가나 사회, 경제계의 필요에 따라 부여 되는 것인데, 그 필요성에도 불구하고 외적 준거와 표준은 교육조직 내부의 내적 목표 및 원리와 충돌 가능성이 있음.

o 따라서 교육조직 내에서의 내적 책무성 기제의 정립과 외적 책무성 기제와의 관계 설정이 필요함. 그런데 우선적으로 내적 책무성 기제의 확립, 강화가 필요함. 앞의 송경오(2012) 교수의 분석에 의하면 우리나라 교육책무성 체제가 지나치게 외적 책무성 중심으로 경도되어 있음.

o 학교를 예로 들면 내적 책무성 기제는 학교 내부의 구성원들이 학교 업무 및 교육활동과 관련한 가치, 기준, 규범, 목표 등에 대한 합의를 만들어 내고, 만들어진 합의에 따라 철저히 수행을 하면서 책무를 이행하는 것임. 스스로 만든 규범과 가치에 대한 충성, 헌신도는 외부에서 주어진 것들에 비해 훨씬 높음(Carnoy & Loeb, 2002).

o 전문성을 갖춘 교원들이라면 학교교육의 내적 책무성을 이끌어갈 역량을 갖추었다고 볼 수 있음. 이들을 신뢰하고 책임을 부여하는 내적 책무성 기제가 더 효과적일 수 있음(Darling-Hammond, 2007; Sahlberg, 2010). 그렇다고 외적 책무성 기제를 없애야 하는

것은 아님. 국가 및 사회체제 유지, 발전을 위해서는 교육 분야에 대한 외적 책무성 기제도 필요함. 다만 교육조직에 있어서는 내적 책무성 기제가 중심이 되고 외적 책무성 기제가 보완적으로 적용되는 것이 바람직하다고 봄.

o 교육 분야에서 외적 책무성 기제가 잘 적용되고 또 성과를 거두기 위해서라도 내적 책무성 기제가 견고하게 구축될 필요가 있음(Carnoy & Loeb, 2004: 198-218).

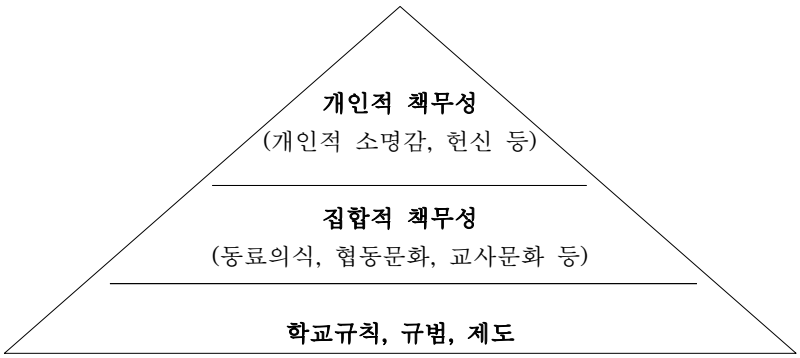
o Barnes(2002)의 연구에서는 외적 책무성 기제들이 단위학교 내부의 갈등을 유발할 수 있다고 경고하고 있음. 그리고 그는 그러한 갈등이 학교 내에서 생산적으로 작용을 할지 아니면 학교를 황폐화시킬 것인지는 전적으로 해당 학교 교사들의 내적 역량에 달려 있다고 봄. 그 내적 역량은 교사들의 지식과 경험, 그리고 내부의 자체적인 전문적 규범(professional norm)에 기반을 두고 있는 것임. 이러한 내적 역량이 취약한 학교에서는 외부의 책무성 기제들이 오히려 학교를 더 황폐화시킬 수도 있다고 지적함. 외적 책무성 기제의 적용 및 성공을 위해서도 내적 역량, 내적 책무성 기제를 갖추는 것은 선결과제임.

o 학교에서 진정한 학습 문화를 구축하고 성과를 내기 위해서는 단지 책무성 차원의 문제가 아니라 근본적인 많은 요소들을 고려해야 하는데 책무성에 지나치게 경도되면 이러한 요소들을 간과해 버릴 수 있음(Elmore, 2004: 277). 교육정책 결정자들이 학교조직의 역량 문제에 대해서는 언급을 많이 하지만, 학교를 평가하는 것 이외에 학교조직 역량을 강화시키는 데에는 적극적인 관심이 부족함. 평가에 길들여지면서 오히려 학교의 내적 역량은 더 황폐화될 수 있음(Hargreaves, 2008).

o 단위학교 내의 자율적 책무성 기제가 구축되기 위해서는 그에 맞는 단위학교 조직이 개발, 형성되어야 하고, 정책적인 차원에서도 단위학교의 자율적 책무성 확립을 조장하고 지원하는 정책들이 만들어져야 함(Newman, et al., 1997).

* 구축되어 있던 내적 책무성 기제의 회복

o 교육조직 내부에서 기존의 내적 책무성 기제의 활성화가 필요함. 예를 들어, 학교현장에는 이미 오래 전부터 내적 책무성 기제가 구축되어 작동되어 오고 있었음(Kogan, 1986). 즉 학교에 존재하는 유무형의 내적 규범과 가치, 교사들의 학생 및 학부모에 대한 헌신, 국가의 정책이나 지침에 대한 헌신 등 기존에도 이미 책무성 기제가 형성되고, 작동되어 오고 있었음.



[그림 1] 구축되어 있던 내적 책무성 기제

o 그런데 갑작스런 외부 책무성 기제의 도입으로 인해 이러한 기존의 책무성 기반이 와해되거나 위축되어 버림. 따라서 외부에서 요구하는 것, 평가받는 것 이외에는 하지 않으려는 행동 양태들이 나타남(Hargreaves, 2003). 결과적으로 가시적인 평가 요소와 기준에만 관심을 가질 수밖에 없게 되고 비가시적이지만 근본적인 문제에 대해서는 관심을 줄여 나가고 있음(Levinson, 2011).

o 한 가지 간과한 것은 외부에서 요구하는 책무성 기제는 기존 책무성 시스템을 보완하는 하나의 기제에 불과한 것인데, 외부의 책무성 기제가 기존의 책무성 기제를 대체해 가고 있다는 점이고, 결과적으로 그렇게 나타나고 있음(Levin & Fullan, 2008).

o 따라서 외부 책무성 기제의 위치와 비중에 대한 정확한 정치(定置) 작업이 필요함. 외부 책무성 기제에 대한 과잉 의미부여 또는 의존에서 벗어나 정확하게 그 위치를 찾아주어야 함. 그리고 기본적으로 이미 작동되고 있었던 내재적 책무성 작동기제를 회복해야 함. 이 내재적 책무성 작동기제가 회복되지 않는 한, Carnoy와 Loeb(2002)의 지적대로 어떤 외부의 책무성 작동기제도 성공할 수 없을 것임.

o 이야기되는 것처럼 교육은 살아 있는 생물과 같은 존재임. 사람이 보약을 먹는다고 몸이 바로 좋아지지 않는 것처럼 교육도 개혁을 한다고 해서 바로 개선되는 것이 아님. 아무리 좋은 보약도 몸에 맞지 않으면 아무런 효험이 없듯이 아무리 좋은 교육개혁도 해당 교육주체에게 맞지 않으면 효과를 기대하기 어려움. 그리고 보약이 효과가 있는 경우에도 보약 자체가 몸의 기능을 대신하는 것이 아니라 원래 몸의 각 장기와 기관들의 기능을 회복시켜 몸이 정상적으로 작동하게 하듯이 개혁정책이 교육주체들의 교육활

동을 대신할 수 없으며, 오히려 교육주체들의 교육활동을 더 촉진하고 강화시켜 주어야 함. 따라서 교육주체들이 구축하고 있던 본래의 기능을 훼손시켜서는 안 되며, 오히려 그 기능들이 더 잘 작동될 수 있도록 보호하고 북돋워 주어야 함. 즉 학교에 이미 존재하고 있는 책무성 기제를 잘 확인하고 보호해 주며 활성화시키는 방향으로 개혁이 추진되어야 함.

나. 상호 책무성 기제의 구축 : 정부에 대한 교육정책 책무성 점검 기제 구축

o 국가와 학교 및 교사와의 관계 속에서 책무성 기제는 주로 국가에 의한 일방적 책무성 점검이 주를 이루어 왔음. 하지만 교육정책 운영과 관련하여 국가도 책임이 있음. 즉 교육정책이 잘 수행되도록 하기 위한 지원 체제 구축은 국가의 책임임(강인수, 외, 2004). 따라서 교육정책 수행과 관련하여 국가에 대해서도 책임을 물어야 하는 상호책무성 기제 구축이 필요함.

o 공적 조직에서 책무성의 가장 근간이 되는 맥락은 국가(정부)의 국민에 대한 책무성임. 국가는 국민이 책임을 맡겨준 이상 그 책무를 다 해야 함. 이를 위해 국가는 학교를 세우고 교사를 선발하여 학생들을 가르침. 그리고 교사나 학교는 상급기관(국가)의 지침이나 방침에 충실히 따라야 함. 교사와 학교는 정부(국가)에 대해서는 직접적인 책임을 져야 하지만, 국민들에 대해서는 간접적인 책임을 짐. 국민들은 직접적으로 교사나 학교를 대상으로 책임을 요구하지는 않으며 교사나 학교 역시 자신의 성취나 성과에 대해 국민들에게 직접적으로 설명하지는 않음.

o 그런데 최근 들어 국민들로 하여금 학교나 교사를 직접 선택하게 하는 정책 등이 만들어지면서 학교나 교사들은 국민들을 상대로 직접 자신들의 성과에 대해 설명을 해야 하고, 국민들 역시 교사나 학교에 직접적으로 설명을 요구하는 시대가 되었음(Sleeter, 2007). 결국 학교에 대한 국민들의 선택을 매개로 해서 이루어지는 국민과 학교 및 교사 사이의 ‘시장적 책무성’ 기제가 형성됨. 과거에는 국가를 매개로 해서 구축되었던 “교사 · 학교 ↔ 국가 ↔ 국민” 사이의 책무성 기제가 이제 서서히 “교사 · 학교 ↔ 국민”의 직접적인 책무성 기제로 바뀌게 됨.

o 이 과정에서 국가의 역할이 모호해 지게 됨. 과거에는 국가가 책무성 이행 주체로서(who) 국민들에게 대해(to whom) 직접적인 책무를 가졌지만, 점차 “교사 · 학교 ↔ 국민” 사이의 직접적인 책무성 기제를 만들어 놓음. 결국 국가는 그 책무성 기제의 관리자 역할, 경우에 따라서는 교사나 학교에 대해 책무를 부과하는 입장에 서기도 함. 최소

한 이 부분에 있어서만큼은 국가가 책임을 져야하는 입장에서 책임을 요구하는 입장으로 선회함.

o 이 과정에서 학교와 교사들은 국민들로부터도 책무성을 요구받고 국가로부터도 책무성을 요구받는 이중의 책무성 부담을 안게 됨. 이로 인해 교사나 학교의 심리적, 실제적 부담은 더욱 가중되고 있는 것이 오늘의 현실임(Hargreaves, 2003; 2008).

o 학교나 교사들에게 그에 합당한 자율권이나 권한을 주지 않은 상태에서(형식적인 권한과 형식적인 자율권만을 증대시켜 놓은 상태에서) 책무만 가중되는 결과를 낳고 있음. 여전히 학교나 교사들에 대해 막강한 권한을 가지고 있는 국가는 '시장적 책무성' 기제의 구축으로 국민들에 대한 직접적인 책무의 부담으로부터 벗어나고 있음.

o 개별 교사나 학교의 과업 수행과 성취에 있어 권한과 자율에 한계가 있는 만큼 교사나 학교에 그 책임을 온전히 물을 수는 없음.

o 국민과 학교 및 교사 사이에 직접적인 책무성 기제가 형성된다고 하더라도 이것이 결코 국가의 국민에 대한 책무를 감소시키는 것은 아님. 국가는 여전히 국가가 해야 할 막중한 책임이 있으며, 그 책임을 제대로 수행하지 않는 한 어떤 교육적 발전도 기대하기 어려움.

> 학생들의 학업성취도가 왜 낮은가? 그 책임을 교사와 학교에게 물을 수 있는 것인가? 한국의 교사와 학교는 그 어느 나라보다 많은 시간을 학교에서 근무하고 있으며 국가의 교육 방침에 비교적 잘 따라와 준 사람들임. 물론 나태한 교사들이 일부 있음을 부인하지는 못함. 하지만 대부분의 교사들은 성실하게 교육활동을 수행해 온 사람들임. 그럼에도 불구하고 학교가 잘 작동되지 않는다면, 국가의 교육방침에 문제가 있는 것은 아닌지? 학생들이 원활하게 학습할 수 있는 구조와 여건을 마련해 주는데 소홀한 것인 아닌지 따져봐야 하는 것 아닌가? 그 어느 나라보다 우수한 자원들이 교직에 들어오고 있는 객관적인 지표를 보면(OECD, 2008) 이러한 의심에 더욱 힘이 실림. 즉 우수한 자원들을 교직에 들어오게 해 놓고 그들이 역량을 충분히 최대한 발휘할 수 있는 여건을 마련해 주지 않은 것인 아닌지 따져봐야 하는 것임. 그러한 여건을 마련해 주는 것은 국가의 책무임. 교사의 책무성을 묻기 이전에 국가의 책무성을 물어야 하는 이유가 여기에 있음.

o 따라서 국가가 교육정책 수립 및 운영에 있어 책무를 다 하고 있는지를 점검할 장치

의 마련이 필요함. 아울러 이러한 논의의 연장선상에서 학부모들의 책무성에 대해서도 관심을 가질 필요가 있음.

3. 방법 측면

가. 책무 점검 내용의 확대 : 사회적 자본 중시

o 학업성취도, 혹은 양적 지표를 중심으로 한 편협한 책무성 관점을 넘어서서 좀 더 포괄적인 관점을 가질 필요가 있음.

o 학업성취도 단일 요인을 중심으로 책무성을 점검하는 것은 매우 위험할 수 있음(Elmore, 2004: 290-291). 학업성취도는 쉽게 측정이 가능하고 쉽게 비교가 가능한 요인임. 하지만 교육활동 속에는 쉽게 측정 가능하거나 비교가 가능하지 않은 너무 많은 요소들이 있음. 따라서 학업성취도가 교육활동의 결과를 대표한다고 보기는 어렵고, 더군다나 미래 사회에 필요한 것들을 학생들에게 가르쳐 주고 있는지에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 있음(Sahlberg, 2010).

o 학업성취도를 바탕으로 한 고부담 책무성 정책은 '수월성' 또는 '수준 높은 성취표준'을 측정하는 평가 도구로서의 기술적·논리적·직업 윤리적 타당성을 결여하고 있음. 그리고 고부담 시험이 교실 안 학생들의 학업성취도에 별다른 영향을 주지 못했으며, 오히려 교육 여건이 열악한 학교의 소수인종 학생, 저소득계층 학생 등의 교육기회를 박탈하는 것으로 나타났음. 또한 고부담 책무성 정책은 전문성을 갖춘 훌륭한 교사들에게 유리하지 않고 오히려 교사전문성을 약화시키고 탈숙련화를 가속화시키는 것으로 나타남(조대훈, 2011: 23).

o 학교의 책무와 관련하여 최근에 '사회적 자본(social capital)' 논의가 주목을 받고 있음(Sahlberg, 2010). 사회적 자본은 물질적 자본, 경제적 자본과 대비되는 것으로 공동체를 이루어 나가기 위해 필요한 사회적 요소, 예를 들어, 정직, 신뢰, 협동, 공동체의식 등을 중요한 가치로 보는 것임. 그런데 이러한 가치들이 '자본' 개념과 결합된 이유는 사회적 자본이 구축되지 않음으로 해서 지불해야 할 사회적 비용의 문제와 연결되기 때문임. 한 예로 정직하지 못한 사람들의 부정으로 인하여 발생하는 엄청난 손실과 사회적 비용(예, 미국의 금융위기 사태의 주범들), 그리고 부정직한 사회를 관리하기 위해 들어가는 엄청난 비용 등을 고려하면, 이러한 사회적 가치들은 사회적 자본이 될 수 있

음(Coleman, 1988). 아울러 시민의식 함양(정동욱, 2012), 대학의 비판적 기능(변기용, 2012) 등도 넓은 의미에서 사회적 자본에 포함될 수 있음.

o 사회적 자본을 함양시켜 주어야 하는 가장 책임 있는 기관이 바로 학교를 비롯한 교육기관임. 학교는 사회적 자본 함양과 관련하여 막중한 책임을 가지고 있으며, 학교가 그 책무를 다하지 못했을 경우에는 미래 사회가 그에 따른 엄청난 비용을 치러야 할 것임.

o 따라서 학교는 사회적 자본 함양이라는 매우 중요한 책무를 져야 함. 그런데 최근에 지나치게 학업성취도(성적) 중심의 학교 책무성 기제가 구축, 강화되면서 사회적 자본 함양이라는 학교의 중요한 책무 영역이 소홀히 되고 있음.

o 높은 수준의 사회적 자본을 갖추고 있는 사회는 서로에 대한 높은 수준의 신뢰감을 갖고 있는 사회임. 그러한 사회에서는 책임감(responsibility)이 책무성(accountability)을 앞섬. 책무성은 책임감이 제거되었을 때 남게 되는 나머지임(Hargreaves, 2008: 37). 학교교육에서는 신뢰, 공동체, 정직 등의 사회적 자본 함양에 집중해야 함(Coleman, 1988). 따라서 교육책무성 점검에 있어서도 이러한 사회적 자본 함양을 중요한 요소로 봐야 함.

나. 지원 · 조장 중심의 평가 : 책무성 평가를 위한 표집 방법에서의 좀 더 타당성 있는 적용

1) 표집조사

> 교수학습에 관한 표준화된 평가 결과는 학교교육의 질 향상을 위한 투자 및 교육과정 개선을 위한 자료로 사용되어야 한다(Darling-Hammond, 2007: 79)

o 표집조사는 교사와 학교의 필요를 가장 우선적인 것으로 봄. 좀 더 평등하고 형평성 있는 자원 할당을 기반으로 한 효과적인 학습시스템 구축이 목표임. 이런 경우에는 표집조사를 바탕으로 시행되어야 하고, 이와 관련된 연구가 수반될 필요가 있음.

o 국가수준의 학업성취도평가는 전국의 학교를 대상으로 학교의 여건과 위치 등 제반 특성을 고려하여 대표성 있게 추출된 학교의 모든 학생들을 대상으로 하는 표집형 평가

를 실시하는 것이 바람직함. 물론, 각 시·도교육청 단위에서는 관내 모든 학교를 대상으로 별도의 학업성취도평가를 실시할 수 있을 것임(신현석, 2002: 105).

o 학력미달자 집단을 파악하고 지원하는 것이 목적이라면 전수조사를 실시할 필요가 없음. 표집조사를 통해서 대략의 윤곽을 잡고, 지역별, 학교별 특성을 고려해서 학교수준에서 담당교사들에게 그 업무를 부여하면 훨씬 상세하고 정확한 자료가 나올 수 있음. 왜냐하면 담당교사는 누가 학력미달인지 정확하게 파악하고 있기 때문임(성기선, 2009: 49).

2) 전수조사

> 표준화된 평가 결과를 바탕으로 미도달한 자나 실패한 자에 대해 재제를 가할 때 변화를 촉진할 수 있다(Darling-Hammond, 2007: 79).

o 전수조사 방식은 기본적으로 교사, 학생, 학교의 노력 부족을 중요한 문제로 봄. 따라서 교사, 학생, 학교의 노력을 촉진하는데 초점을 둠. 이런 경우에는 전수조사를 실시함. 행정적, 법적 제재 장치가 수반됨.

o 우리나라 국가수준 학업성취도평가의 전수조사 목적은 첫째, 학생 개인별 학습부진 교과 및 영역을 파악하고 교사의 책임지도를 강화함으로써 기초학력을 보장하고 학력 향상을 도모하고자 함이며, 둘째, '교육관련기관 정보공개에 관한 법률 및 시행령'이 공표됨에 따라 단위학교와 시도 및 지역교육청 수준의 학업성취도 결과를 지역사회와 학부모에게 알리기 위한 목적이고, 셋째, 국가의 교육정책 수립 및 지역 간, 학교 간 학력 격차의 해소를 위해 객관적인 자료에 근거한 학력격차 해소 정책을 추진하고 학교교육의 질을 향상시키기 위함임(김성열, 2011).

o 평가 목적에 따라 좀 더 적합한 방식의 평가방법을 정용해야 함. 서열화를 통해 경쟁을 촉진시키는 것이 목적이라면 전수조사 방법을 활용하고, 학생이나 교사들의 필요를 발견하고 채워주기 위한 것이라면 표집조사 방법을 활용해야 함. 자료수집 방법의 잘못된 적용으로 엄청난 혼란과 사회적 비용은 발생시킬 수 있음.

o 아울러 교육활동은 특성 상 통제·관리의 대상이기보다는 지원·조장의 대상임. 따라서 교육책무성 기제 운영 과정에서도 교육활동의 특성에 맞게 통제·관리 방법보다 지

원 · 조장 방법이 중심이 되어야 함.

4. 기타 : 학계의 교육책무성 담론 주도권 회복

o 교육 분야의 정치예속화는 전 세계적으로 점점 더 심화되고 있음

> 미국에서 보수주의 정치 세력은 교육에 있어서의 경쟁과 질 향상을 추구하였으며, 진보주의 세력은 기회의 제공과 형평성을 강조하고 있다(Tyack & Cuban, 1995: 44-45).

o 정치가 및 정책담당자들이 교활하게 책무성 기제를 이용하고 있음(Elmore, 2004: 275- 295). 그리고 최근 들어서는 더욱 정치 세력에 의한 교육 장악력이 커지고 있음. 교육학자를 비롯한 교육전문가들의 논리와 목소리는 더욱 작아져 교육문제가 정치적인 논쟁은 될지언정 교육적인 논쟁으로 발전, 승화되지는 못하고 있음. 오히려 교육학자를 비롯한 교육전문가들이 정치적인 편향성을 가지면서 특정 정치 세력의 정치 논리를 더 강화시켜주는 현상마저 나타나고 있음(예, 폴리페서, 정치적 편향성을 가진 신문 칼럼 등).

o 정치가 경제의 영향을 강하게 받고 경제의 영향력이 더욱 커지고 있는 상황에서 정치는 교육계의 요구보다 경제계의 요구에 더욱 종속될 수밖에 없음(손홍숙, 2002). 교육의 경제 및 정치 예속화는 경제나 정치를 위해서도 결코 바람직하지 않음. 교육이 그 역할을 재대로 해 줄 때 경제나 정치의 진정한 발전이 가능함.

o 따라서 교육논리를 회복하고 본질적인 교육 구현을 위해서는 교육학계에서의 교육담론 주도권을 회복해 함. 정치나 경제계의 요구가 아니라 교육학계 내에서 먼저 주도적으로 교육책무성 담론을 형성하고 이끌어 가야 함. 그리고 그 결과가 정치나 경제 분야로 흘러 들어가게 해야 함.
o 한국에서 교육책무성 정책의 성과에 대한 깊이 있고 체계적인 연구와 논의를 찾아보기 어려움. 그 성과에 대해 좀 더 객관적으로 검토하고 검증할 기회가 거의 없었기 때문에 정책을 추진하는 정부의 입장에서는 스스로의 성과보고서를 바탕으로 더욱 더 자기충족적으로 정책 수행을 강화시켜 나가고 있음.

* 교육학계의 위상을 보여주는 한 사례

미국에서 수업내 능력별 그룹을 만들어서 교육하는 것이 교육학적으로 장점이 많은지 단점이 많은지는 여전히 논쟁중이지만, 학계에서는 이에 대한 부정적인 의견이 현재 다수를 점하고 있음(Good & Brophy, 2002). 이러한 **학계의 의견에 따라서** 미국의 주정부에서는 단점이 많다고 보고 수업 내 능력별 그룹을 만들지 말 것을 주정부 차원의 지침으로 만들고 있음(이광현, 2007: 84).

Ⅴ. 맺음말

o 나는 교육학자로서 어느 정권이나 정부든 교육개혁을 한다고 하면 본능적으로 무섭고 두려움이 먼저 생김. 교육개혁을 한다는 미명 아래 망가뜨리게 될 엄청난 교육적 자산 때문임. 우리는 너무 복잡하고 너무 소중한 것들을 교육개혁이라는 이름으로 함부로 다루는데 익숙해져 있음.

o 연구자로서 국가의 교육책무성 정책에 대해 반대하지 않음. 개인이든 국가든 자신의 행위에 대해 설명하는 것은 가장 기본적인 임무이기 때문임. 하지만 책무성 정책 수행과 관련하여 공평하지 않고, 징벌적이며, 정치화된 방식에 대해서는 철저히 경계함. 한국에서 교육책무성 정책 구현과 관련하여 몇 가지 발전적 논의를 위한 제언을 하면 다음과 같음.

o 첫째, ‘전문적 책무성(professional accountability)’ 풍토와 기반 구축을 위한 보다 적극적인 노력이 필요함. 교육책무성과 관련하여 법적, 관료적, 정치적, 시장적 책무성 등 다양한 접근이 필요한데, 교육 분야에서 핵심적인 책무성이라고 할 ’ 전문적 책무성 ‘ 기제의 구축이 미흡한 편임. 국가적으로도 전문적 책무성 체제 구축을 위한 노력을 해야 함과 아울러 학계 차원에서도 전문적 책무성 체제 구축을 위한 종합적이면서도 깊이 있는 논의가 이루어져야 함.

o 둘째, 교육책무성 구현과 관련하여 ‘경쟁’의 한계를 인정하고 ‘협동’의 가치를 적극적으로 보완해야 함. 경쟁은 그 효율성으로 인한 장점에도 불구하고 적용 과정에서 교육의 내면적 가치를 훼손할 수 있다는 점에서 한계가 있기 때문에(Brandt, 1998), 반드시 보완이 필요함. 경쟁의 장점을 살리면서 교육적인 가치도 함께 구현할 수 있는 대안 마련이 필요함. 협동은 공유된 가치를 함께 추구한다는 점에서 경쟁의 단점을 보완

해 줄 수 있음(Sahlberg, 2010). 교육주체들의 전문성 특성과 다양성을 고려한다면 협동은 좀 더 적합한 기반이 될 수 있음.

o 셋째, 한국의 교육책무성 정책과 관련하여 국가가 그 역할을 제대로 하고 있는지에 대한 점검 기제의 확립이 필요함. 국가의 책무성에 대한 정립 없이는 우리의 책무성 정책 추진은 한계를 가질 수밖에 없음. 구체적으로 교육부나 교육청이 책무를 제대로 다하고 있는지에 대한 분명한 점검이 있어야 함. 편향되고 설익은 정책을 남발하거나 현장에 적합하지 않은 정책을 만들어 혼란과 고통을 가중시키는 일이 재발되지 않도록 장치를 만들어야 함.

o 넷째, 교육학계 내에서 교육책무성 담론 주도권 회복은 시급한 과제임. 교육책무성 논의가 이미 상당히 정치 논의에 예속화되었음. 따라서 교육책무성에 관한 교육 논리와 논쟁을 구축해 내지 못하는 한 교육학계에 대한 배척과 주변부 논리는 지속될 것이며, 교육학계의 소외감 또한 커질 수밖에 없을 것임.

o 국가교육의 질을 향상시키기 위하여 교육 주체들에게 책무성을 물어야 한다는 데에는 이제 이론의 여지가 없음. 문제는 각 교육의 주체들에게 어떻게 교육의 책무성을 묻고, 이 책무성 기제를 통해 어떻게 진정한 국가 교육의 질 향상을 이끌어 낼 것인가에 있음. 책무성 기제 자체는 선도 아니고 악도 아님. 어떻게 활용하느냐에 따라 책무성 기제가 선이 될 수도 있고 악이 될 수도 있다고 봄. 따라서 교육 분야에서 이 책무성 기제가 선의 기제로 작동할 수 있도록 하기 위해서는 매우 깊은 성찰과 논의가 필요함. 다른 분야에서 도입하고 작동하는 방식으로 교육 분야에 적용하면(Hargreaves, 2003; Sahlberg, 2010), 혹은 다른 나라에서 적용하는 방식으로 우리나라에도 적용하면(양길석, 성열관, 2009) 선보다는 악으로 작용할 가능성이 더 높음. 왜냐하면 우리 교육 분야에 맞는 방식이 아니기 때문임. 우리에게 가장 적합한 우리의 교육책무성 기제를 만들어 내는 일은 학계의 가장 중요한 책무임.

참고문헌

강인수 · 윤정일 · 김영철 · 신재철 · 조석훈 · 신현석 · 김병주(2004). 한국 교육의 책무성에 대한 반성과 과제. 한국교육개발원 현안연구 OR 2004-8.

곽진숙(2012). 교육의 원리에 근거한 대학평가인증제 발전방향 탐색. 교육원리연구, 17(1). 1-33.

교육과학기술부(2012). 2012년 국가수준 학업성취도 평가 결과. 보도자료(2012. 11.30).

교육과학기술부(2011). 교원평가 안정적으로 시행한다. ‘교원능력개발평가 근거 마련을 위한 대통령령 개정 추진’. 보도자료(2011.1.19).

김경윤, 구소연, 이은숙, 이충란(2012). 교원성과급제에 대한 초등학교 교사들의 대처방식: 근거이론 연구. 교육학연구, 50(1). 161-192.

김규태(2001). 교육적 책무성의 개념적 구조. 교육행정학연구, 19(2). 287-307.

김규태(2005). 교육의 책무성 평가의 실제와 대안 : 학교평가를 중심으로. 교육행정학연구, 23(3). 195-210.

김규태(2011). 푸코 관점에서 본 교육책무성 정책에 의한 교직변화에 대한 교사들의 인식. 한국교원교육연구, 28(4). 23-40.

김성열(2011). 국가 경쟁력 제고를 위한 국가수준 학업성취도 평가의 발전 방향. 한국교육과정평가원 세미나 자료집.

김성훈(2008). 교육평가는 교육을 교육답게 하는가? 교육원리연구, 13(1). 73-91.

김신애(2005). 교육비용논의에 포함된 교육비용 개념의 비판적 고찰. 교육원리연구, 10(1). 23-61.

김안나(2005). 세계화에 따른 고등교육정책의 변화와 대학의 갈등. 2005한국교육정치학회 학술대회논문집. 91-109.

김영미, 김용주(2010). 국가수준 학업성취도평가에 대한 중등교사의 견해 분석. 중등교육연구, 22집. 45-58.

김용일(2009). 시장적 자율화, 대학의 공적 책임 방기를 부축이다. “대학 자율화 정책의 쟁점과 대안”에 대한 지정토론문. 자율과 책무에 기반한 교육개혁의 쟁점과 대안. 한국교육정치학회 제26차 정기학술대회 자료집.

김이경 외(2006). 교원평가 시범학교 운영 결과 분석 연구. 한국교육개발원 연구보고서.

김지하 · 김소영(2008). 학교책무성 강화를 위한 학교성적공개: 교육생산함수와 다층모형분석으로 산출한 학교효과 연구. 한국교육, 35(3). 217-241.

박대휘, 안효일(2011). 국가수준 학업성취도평가 체제에 관한 초등학교 교사와 학부모의 인식. 수산해양교육연구, 23(2). 182-197.

배호순(1996). 학교교육의 책무성 확립방안으로서 평가적 접근방법의 정당화. 교육평가

연구, 9(1). 81-104.
변기용(2009). 대학 자율화 정책의 쟁점과 대안 - 5.31 교육개혁 이후의 '시장적' 대학자율화 논의를 중심으로. 교육정치학연구, 16(1). 135-164.
변기용(2012). 고등교육분야 책무성 정책 분석. 한국 교육책무성 정책에 대한 성찰과 미래 방향 탐색. 한국교육행정학회 2012연차학술대회자료집.
성기선(2009). 국가수준 학업성취도 평가체제의 쟁점과 대안에 대한 토론. 한국교육정치학회 제26차학술대회 자료집. 47-58.
양길석, 성열관(2009). 미국 NCLB 평가정책의 한국 교육에의 시사점 고찰 : 교육과정과의 관계를 중심으로. 교육방법연구, 21(1). 69-88.
손홍숙(2002). 고등교육에 대한 국가의 신자유주의적 개입 방식. 교육학연구, 40(4). 173-196.
송경오(2012). 초·중등교육분야 책무성 정책 분석. 한국 교육책무성 정책에 대한 성찰과 미래 방향 탐색. 한국교육행정학회 2012연차학술대회자료집.
신상명(2004). 학교책무성 장치로서의 학교인증평가 적용 가능성 논의. 한국교육, 31(4). 177-201.
신상명·이제훈(2006). 학교 책무성 평가의 장애요인과 수용조건 탐색. 중등교육연구, 54(3). 447-473.
신은정, 김왕준(2012). 국가수준 학업성취도평가가 초등학교 학급경영에 미치는 영향. 교육문화연구, 18(1). 55-82.
신현석(2002). 단위학교의 책무성 제고를 위한 정책방안 연구. 안암교육학연구, 8(1). 89-113.
신현석(2004). 중앙교육행정기관의 책무성. 한국 교육의 책무성에 대한 반성과 과제. 한국교육행정학회 제32차 연차학술대회자료집. 27-59.
양인실(2012). 학교문화 현장연구 보고서. 경희대학교 교육대학원 연구보고서.
오욱환(1999). 미국 고등교육 경쟁력의 배경. 비교교육연구, 9(2). 1-37.
유현숙 외(2009). 고등교육 경쟁력 제고를 위한 대학 구조조정방안 연구. 한국교육개발원 보고서.
윤수제, 임동진(2009). 중앙행정기관 성과관리시스템의 실태분석 및 개선방안 연구. KIPA연구보고서. 한국행정연구원.
이광현(2007). 책무성 정책과 전문성 개발변인이 교사의 교수방식에 미치는 효과 비교분석. 한국교육, 34(1). 67-90.
이광현(2008). 미국의 책무성 정책이 교사의 이직에 미치는 영향 분석. 교육행정학연구, 26(1). 23-44.
이준희(2012). 우리나라 단위학교 책무성 정책의 성격에 관한 연구. 한국교육학연구, 18(1). 99-120.

임연기(2004). 한국교육 개선 중심의 학교평가, 학교혁신을 위한 학교평가 방향 탐색. 한국교육개발원 세미나자료집. 57-78.

전제상(2000). 교사평가의 준거개발에 관한 연구. 홍익대학교 박사학위논문.

정동욱(2012). 교육 책무성 정책 사례에 대한 미시적 실증 분석. 한국 교육책무성 정책에 대한 성찰과 미래 방향 탐색. 한국교육행정학회 2012연차학술대회자료집.

정수현(2003). 교육공동체 개념에 근거한 학교평가의 방향 탐색. 교육행정학연구, 21(2). 206-227.

조대훈(2011). 고부담 시험 시대의 사회과교육: 학교 책무성의 신화, 학력, 그리고 교사 전문성의 관계. 사회과교육, 50(2). 23-40.

조용환(1999). 질적 연구 : 방법과 사례. 서울: 교육과학사.

최성욱(2008). 대학종합평가에 나타난 교육평가요소의 타당성 검토. 교육원리연구, 13(2). 163-195.

최인수(2012). 국가수준 학업성취도평가 경험보고서. 경희대학교교육대학원 연구보고서.

충북교육청(2006). 학교평가 결과보고서. 충북교육청 사업보고서.

Apple, M.(1995). Education and power(2nd ed.). New York : Routledge.

Barnes, C. A.(2002). Standards reform in high-poverty schools : Managing conflict and building capacity. New York : Teacher College Press.

Bovens, M(1998). The quest for responsibility: Accountability and citizenship in complex organizations. Cambridge University Press.

Bovens, M.(2007). Analysing and assessing accountability. A conceptual framework. European Law Journal, 13(4). 447-468.

Carnoy, M. & Loeb, S.(2002). Does external accountability affect student outcomes? A cross-state analysis. Educational Evaluation and Policy Analysis, 24(4). 305-331.

Cohen, D. K. & Hill, H. C.(2001). Learning policy: When state education reform works. New Haven, Yale University Press.

Coleman, J.(1988). Social capital in the creation of human capital. American Journal of Sociology, 94. 95-120.

Cuban, L.(2007). Hugging in the middle. Teaching in an era of testing and accountability, 1980-2005. Education Policy Analysis Archive, 15(1). Retrieved November 04, 2011, from http://epaa.asu.edu/epaa/v15n1/.

Darling-Hammond, L.(2007). Standards, accountability, and school reform. C. E. Sleeter(Ed.). Facing accountability in education. New York and London : Teachers College Press, Columbia University. 78-111.

Fuhrman, S. H. & Elmore, R. F.(Eds)(2004). Redesigning accountability systems for education. New York: Teachers college press.

Fullan, M.(2005). Leadership and sustainability: System thinkers in action. Thousand Oaks. CA: Corwin Press.

Gaden, G.(1990). Rehabilitating responsibility. Journal of Philosophy of Education, 24(1). 27-38.

Green, A.(1999). Education and globalization in Europe and East Asia: Convergent and divergent trends. Journal of Educaional Policy, 14(1). 55-71.

Hansen, J. B.(1991). Accountability as a tool for educational reform. Is it an Oxymoron? Paper presented at the annual meeting AERA. Chicago. EDRS ED330 010.

Hargreaves, A.(2003). Teaching in the knowledge society: Education in the age of insecurity. New York: Teachers College Press.

Hargreaves, A.(2008). The fourth way of change: Towards an age of inspiration and sustainability. In A. Hargreaves & M. Fullan(Eds.). Change wars. Toronto: Solution Tree. 11-44.

James, M. Kallison Jr. & Philip, C.(2010). A New Compact for Higher Education: Funding and Autonomy for Reform and Accountability. Innovative Higher Education, 35(1). 37-49.

Kogan, M.(1986). Educational accountability. London: Heinenmann.

Levin, B. & Fullan, M.(2008). Learning about system renewal. Educational management. Administration and Leadership, 36(2). 289-303.

Levinson, M.(2011). Democracy, accountability, and education. Theory and Research in Education, 9(2). 125-144.

McNeil, L., Coppola, E., Radigan, J., & Vasquez Heilig, J.(2008). Avoidable losses: High-stakes accountability and the dropout crisis. Education Policy Archives, 16(3). 15-20.

Newmann, F. M., King, M. B., & Rigdon, M.(1997). Accountability and school performance : Implications from restructuring schools : A descriptive analysis. Educational Evaluation and Policy Analysis, 24(1). 37-62.

O'Day, J. A.(2004). Complexity, accountability, and school improvement. Fuhrman, S. H. & Elmore, R. F.(Eds). Redesigning accountability systems for education. New York: Teachers college press. 15-43.

OECD(2008). Trends shaping education. Paris: OECD.

Popham, J.(2007). The no-win accountability game. In C, Glickman (Ed.). Letters to the next President, What we can do about the real crisis in public education. New York: Teachers college press. 166-173.

Sahlberg, P.(2010). Rethinking accountability in a knowledge society. Journal of Educational Change 11. 45-61.

Sarason, S.(1990). The unpredictable failure of educational reform: Can we change the course before it's too late? San Francisco: Jossey-Bass.

Sharan, S. & Chin Tan, I(2008). Organizing schools for productive learning. New York: Springer.

Sleeter, C. E.(Ed.)(2007). Facing accountability in education. New York and London: Teachers college, Columbia University.

Suspitsyna, T.(2010). Accountability in American education as a rhetoric and a technology of governmentality. Journal of Education Policy, 25(5). 567-586.

Tschannen-Moran, M.(2007). Becoming a trustworthy leader. In The Jossey-Bass reader an educational leadership. San Francisco: Wiley. 99-113.

Ullucci, K. & Spencer, J.(2009). Unraveling the myths of accountability: A case study of the California high school exit exam. Urban Review, 41. 161-173.

Wagner, R. B.(1989). Accountability in education: A philosophical inquiry. New York: Routledge.

Wiliam, D.(2010). Standardized testing and school accountability. Educational Psychologist, 45(2). 107-122.

Wossmann, L., Ludemann, E., Schutz, G., & West, M.(2007). School accountability, autonomy, and choice, and the level of student achievement: International evidence from PISA 2003. Education working paper no. 13. Paris: OECD.