

## 초·중등교육분야 책무성 정책 분석

송경오 (조선대학교)

### I. 서론

#### ○ 연구의 배경 및 필요성

- 21세기에 들어서 교육 분야의 책무성 강화는 교육개혁의 화두라고 볼 수 있음. 이러한 현상은 국내에서 뿐만 아니라 이미 영미국을 중심으로 전 세계적인 경향인 것으로 보임. 이를 두고 Sahlberg(2011)는 지식기반사회로 나아가기 위해 교사의 교수(teaching)활동은 '책무성'이라는 거대한 변화의 힘에 의해서 영향을 받을 수밖에 없다고 현 상황을 해석한 바 있음.
- 그동안 한국에서 교육 분야의 책무성 확보를 위해 추진된 구체적인 정책적 전략들을 살펴보면, 대체로 학교평가, 시도교육청 평가, 교원능력개발평가 등 평가와 관련한 정책들이었음. 우리는 별 의구심 없이 교육기관이나 교사가 교육에 대한 책임을 다하고 있는지를 응당 평가를 통해 검증받아야 한다고 여기고 있음.
- 이를 반영하듯이 교육책무성 확보를 위한 학계의 논의들을 면면히 살펴보면 책무성을 증진시키기 위한 정책적 전략으로서 특정한 교육 책무성 접근을 가정하고 있음(대표적인 예로 최근에 수행된 김환식(2011)의 연구 '한국의 학교 책무성 정책의 현황과 과제'). 이들은 대체로 신공공관리론에서 논의되고 있는 책무성의 모델을 교육 분야에 적용하여 교육책무성을 평가하고자 하였고, 최근에는 주인-대리인 이론을 통한 접근이 더욱더 강조되고 있는 추세임
- 지난 5개월간 여러 차례에 걸친 연구진들과의 논의를 통해, 연구자는 교육 책무성 확보를 위한 정책적 전략으로서 경제학적 접근 외에도 대안적 접근들에 대한 관심들이 존재하고, 미국 교육학계에서는 교육책무성의 대안적 접근으로서 내적 책무성의 작동 원리가 이미 검토되었고, 핀란드에서는 이에 기반한 교육정책을 집행하고 있음을 발견하였음.
- 이렇듯 교육에 경제학적 접근에 대한 경계에서 시작하여 학교교육의 사명과 교육조직에서의 '성장' 혹은 '개선'이라는 기본 가정에 대한 특수성에 기반하여 대안적인 책무성 접근들에 대한 논의가 지속되고 있음에도 불구하고, 우리나라에서는 아직까지 충분히 논의된 바가 없음.
- 지난 교육행정학회 춘계학술대회에서 이차영(2012)에 의해서 교육에서의 내적 책무성

에 대한 검토 제안이 이루어졌으나, 내적 책무성 기제란 과연 존재하는 것인가, 내적 책무성 기제는 어떻게 작동하는가, 외적 책무성 기제와 함께 운용될 수 있는 것인지에 대해 많은 의문을 제기한 적이 있음.

- 따라서 외적 책무성 접근뿐만 아니라 내적 책무성 접근을 통해 교육에서 책무성은 어떻게 도달될 수 있는 것인지에 대한 그 구조를 파악할 필요가 있고, 현재 우리나라에서 책무성 확보를 위해 추진하고 있는 책무성 정책들은 과연 어떤 원리 하에서 작동되고 있는지 분석해 볼 필요가 있음.

### ○ 연구의 초점

- 첫째, 교육 분야에 논의되고 있는 교육 책무성 접근 - 특히 내적 책무성과 외적 책무성으로 대표되는 교육책무성 접근 - 들에 대한 고찰을 통해 이러한 접근에서 책무성 정책들의 작동원리를 파악할 수 있는 개념적 분석틀 수립하고,
- 둘째, 수립된 분석틀을 활용하여 현재 초·중등교육 분야에서 추진되고 있는 책무성 정책들이 어떠한 책무성 기제 하에서 설계·추진되고 있는지를 파악해보고자 함.

## II. 한국의 초·중등교육분야 책무성 정책 개관

### 1. 주요 책무성 정책의 도입배경, 목표, 핵심내용

- 무엇을 한국의 초·중등교육분야 책무성 정책으로 볼 것인가? 연구자마다 책무성 정책의 범위에 대해 차이가 있으나 책무 대상을 중심으로 구분하고 있음
  - 학교 단위 책무성 정책 : 학교평가, 정보공개, 국가수준의 학업성취도 평가, 학교단위 책임경영제(신현석, 2004), 학교다양화 정책(이준희, 2012) 등
  - 교육행정기관 책무성 정책 : 시·도교육청 평가
  - 교사대상 책무성 정책 : 교원능력개발평가정책, 장학, 컨설팅(이차영, 2010), 교원성과급(이준희, 2012) 등
- 이 연구에서는 연구자들이 공통적으로 책무성 정책으로 간주하고 있는 학교평가정책, 시·도교육청 평가정책, 국가수준의 학업성취도평가 정책, 교원능력개발평가정책 등을 중심으로 초·중등교육분야 책무성 정책을 분석해보고자 함

## 1. 주요 책무성 정책의 도입배경, 목표, 핵심내용

### 가. 학교평가정책

#### ○ 도입배경

- 1995년 5.31 교육개혁에서 학교교육의 질적 향상 도모, **학교간 경쟁 유도**하기 위해 교육공급자에 대한 평가를 제안됨
- 이 제안 이후 교육부는 각 시·도교육청으로 하여금 학교평가를 실시하여 그 결과를 보고하도록 조치하였고, 학교평가를 제도적으로 뒷받침하기 위해 1997년에는 초·중등교육법에 교육부장관의 학교평가권을 명문화함. 이러한 법적·행정적 조치로 1998년부터 각 시·도교육청은 어떤 형태로든지 **학교평가를 전면적으로 실시**하게 됨
- 법적 기반 : (초·중등교육법 제 9조 2항에 근거) ‘교육과학기술부장관은 교육행정의 효율적 수행을 위하여 필요한 경우에는 지방자치단체의 교육, 과학, 기술, 체육 기타 학예에 관한 사무를 관장하는 지방교육행정기관과 학교에 대하여 평가를 실시할 수 있다’

#### ○ 정책 목표

- 시·도교육청이 시행하는 학교평가 사업을 지원하고, 교육과학기술부와 시·도교육청과의 연계 체계를 구축하며, 시·도교육청이 실시하는 학교평가사업의 질이 향상될 수 있도록 하고, **학교교육의 책무성을 제고**함(교육과학기술부, 2010c)

#### ○ 주요내용

- 현재 우리나라 학교평가의 근간을 이루고 있는 정책은 시·도교육청 주관 학교평가로 초기 정성평가 형태에서 **정량평가 위주**로 전환함
- 2004년부터 학교평가 시스템의 효율성을 위해 **국가수준에서 전국 학교평가를 기획**하고, **학교평가공통지표 제공**, 학교평가위원 연수 및 모니터링 기능 담당하고, 실제 학교평가는 시·도교육청에서 담당하는 것으로 기능을 이원화함
- 방식: 3년 주기 평가, 학교별 자체평가, 현장 방문 평가 실시
- 평가내용: 공통지표(학교 교육목표, 교육과정 및 방법, 교육성과 관리, 교육경영 등 4개 영역 14개 지표), 시도별 자체 지표, 교육청 정책 사업, 특색사업 등
- 결과활용: **우수학교로 평가된 학교는 각종 인센티브를 제공, 일정기준에 도달하지 못한 학교에 대해서는 집중적인 관리와 후속조치를 취함**

### 나. 시·도교육청평가정책

#### ○ 도입배경

- 1995년 5.31 교육개혁 이후 지방교육행정의 책무성과 효율성을 제고하고 지방교육자

치제 본격 실시를 계기로, **시·도 교육청간 경쟁**을 통하여 지방교육 수준을 향상시킬 필요성이 제기되어 1996년부터 평가가 시작됨.

○ 정책 목표

- 각 시·도교육청의 정책추진 노력과 행정역량을 종합적으로 평가하여 그 결과를 시·도교육청에 대한 시책과 지원에 반영함으로써 **시·도교육청 간 선의의 경쟁**을 촉진하고, 교육행·재정 지원체제의 발전을 위한 자발적인 노력 유도, 궁극적으로는 **시·도교육청의 책무성 확보**와 학교교육의 질적 수준을 제고(김신복, 1998).

○ 주요 내용

- 「초·중등교육법시행령」 제12조에 규정된 교육청 평가의 주요내용은 예산의 편성 및 운용, 학교 및 교육기관의 설치·운영, 교육과정 편성·운영 및 교수·학습방법, 교직원의 인사관리 및 후생복지, 기타 교육인적자원부장관이 필요하다고 인정하는 사항
- 평가방법: 교육청 자체평가보고서, 평가위원 현장 평가, 수요자 만족도 조사
- 결과활용: **결과에 따라 재원을 차등 배분**, 우수사례 보급을 위한 전시회 및 발표회 개최

**다. 교원능력평가정책**

○ 도입배경

- **1995년 5. 31교육개혁방안**에서 교원능력개발평가제 개편의 필요성을 제기하였고, - 2004년 2월 참여정부에서 ‘경쟁을 통한 교원의 질향상’을 위한 교원능력개발평가제의 도입을 발표하여 시범 운영
- 2010년 3월 이명박 정부에서 교육정상화를 통한 사교육비 경감 대책 방안으로 교원 평가 제도가 전면 실시하게 됨.

○ 정책목표

- 교원의 전문성 신장을 통한 공교육 신뢰 회복

○ 주요내용

- **교과부가 ‘2010학년도 교원능력개발평가 표준매뉴얼(교육과학기술부, 2010b)’을 개발**하여 평가대상에 모든 교원을 명기하여 다면평가(교원, 학부모, 학생 포함)를 실시함.
- 결과통보는 학교장과 개별교원에게 통보하며 단위학교 전체 평가 결과값은 **학교정보 공시제를 통하여 공개**하고,
- 결과활용: 우수교원에 대한 우대(학습연구년제), 능력미흡 교원에 대한 의무 연수 부과 등 능력개발 지원을 위한 맞춤형 연수 제공

- 평가방법: 일정 척도의 절대 평가방식과 서술형 응답식을 병행하여 목표 기준에 대한 도달 정도를 파악하는데 도움이 되게 함

#### 라. 국가수준의 학업성취도 평가정책

##### ○ 도입배경

- 1998년부터는 전체 대상 학생의 0.5-5%에 해당하는 학생을 포집하여 실시한 국가수준 학업성취도 평가를 2008년 이명박 정부의 '기초학력 미달 학생 제로플랜'을 통해 **개별 학생별 또는 학교별로 기초학력에 도달했는지 여부를 파악하기 위해 전수방식**으로 전환하게 됨

##### ○ 정책목표

- 초중고 교육과정에 제시된 교육목표에 대한 학생의 학업성취 수준 및 변화 추이를 분석하여, 학력격차해소, 교육과정 개정, 교수-학습방법 개선 등 **교육정책 수립의 기초 자료로 활용**하고, **교과별-영역별 학습부진 학생을 파악**하고 그들을 보충지도 함으로써 부진학생의 규모를 최소화하며, **학교간 선의의 학력경쟁을 유도하여 학교교육의 질을 제고**할 수 있는 기반을 마련함(교육과학기술부, 2010a)

##### ○ 주요내용

- 전수조사: 초·중등교육법 제9조 제 1항과 초중등 교육법 시행령 제 10조 근거하여 2008년부터 국가는 의무적으로 **해당 학년의 모든 학생을 대상으로** 학업성취도 평가를 실시해야 함
- 학교별 성취수준 공개: '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령'에 근거하여 2010년 11월부터 초중고등학교에서는 학교 홈페이지와 학교알리미를 통해 학교별·과목별 응시 인원수와 평가결과를 **3등급(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달) 비율로** 공시하도록 되어 있고, 2011년에 시행되는 학업성취도 평가부터 3등급 비율 뿐만 아니라 전년대비 향상도가 공시정보에 포함되어 2012년부터 공시됨
- 평가대상: 전국의 모든 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 2학년 학생이고, 평가과목은 국어, 수학, 영어 3개 교과
- 평가내용: 해당 교과별로 국가수준에서 제시하는 교육목표와 내용을 제대로 학습하였는가, 성취수준의 도달 여부를 확인할 수 있는 내용을 포함함.
- 평가방식: 선다형 및 서답형
- 결과활용: 향상도가 우수한 학교에 대해서는 **인센티브를 부여**, 미흡학교는 학교회계 전출금 산출기준에 반영하여 **불이익**을 줌. 교원은 승진가산점과 성과급에 반영, 시·도교육청에게는 교육청평가와 지방교육재정교부금 교부기준에 반영함.

<표 1> 한국의 대표적인 초·중등교육 책무성 정책의 주요 특징

	학교평가정책	시·도교육청 평가정책	교원능력개발 평가정책	국가수준학업성취도 평가정책
목적	단위학교의 교육적 책무성과 전문성 증진	시·도교육청의 책무성 확보와 지방교육 질적 수준 향상	교원전문성 신장을 통한 공교육 신뢰 회복	학습부진학생 파악 학교간 선의의 학력경쟁 유도
기획주체	교육과학기술부	교육과학기술부	교육과학기술부	교육과학기술부
방식	학교자체평가 서면평가 방문평가 학생학부모만족도	자체평가보고서 서면평가 현장평가 교육수요자만족도	동료교원평가 학생, 학부모 만족도	전수조사 학교별성취수준공개
내용	<공통지표> 학교교육목표 및 전략 학생이해의 노력 교육과정편성·운영 교육성과(교육만족도) 전문적 공동체 구축 및 지역사회와의 관계 <교육청 특색사업> 교육청 역점사업 예산활용	지방교육혁신 국가주요정책 재정운영성과 고객만족도	<학습지도> -수업준비 -수업실행 -평가 및 활용 <생활지도> -개인생활지도 -사회생활지도 <학교경영>-교장교감	국어, 수학, 영어 교과에 있어 국가수준에 제시하는 교육목표와 내용에 대한 성취수준에 도달했는지 여부 확인

### Ⅲ. 초·중등교육 책무성 정책 분석틀

#### 1. 초·중등교육 책무성에 관한 접근

- 본 학술대회 1주제에서 박선형 교수가 구체적으로 언급하였듯이 최근 교육책무성에 대한 접근은 단위학교의 책무성과를 지향하고 행위주체자에 대한 통제의 원천을 외부에 두고 있는 외적 책무성을 강조하는 입장과 이에 대한 보완적 관점으로서 내적 책무성이 논쟁이 되고 있음.
- 교육에 외적 책무성 접근은 1980년대 이후 이념적으로는 신자유주의, 이론적으로 경제학적 관점에 기반을 둔 성과중심의 책무성 정책으로 발현되어 교육책무성 정책의 주류를 형성하고 있지만, 교육의 사회심리학적 관점에 기초한 미국과 핀란드 등의 교육학자들은 교육책무성 정책에 대한 대안적 접근으로서 내적 책무성을 제시한 바 있음. 교육책무성 접근에 대한 대체적인 접근은 다음과 같이 볼 수 있음.
- Elmore (2004) : 외적 책무성 vs. 내적 책무성

- Sahlberg (2010) : 경제적 효율성의 관점 vs. 공공선의 관점
- Dubmick & Yang (2011) : 수단적 가치 vs. 본질적 가치
- 이들이 제시한 교육책무성에 대한 접근들은 대체로 유사한데, 외적 책무성과 경제적 효율성의 관점, 수단적 가치는 경제학적 관점에 기초를 둔 책무성 접근이라고 볼 수 있음. 반면, 내적 책무성, 공공선의 관점, 본질적 가치는 교육의 특수성, 교육조직의 복잡다난한 성격 등을 반영한 접근이라고 볼 수 있음.
- 이 연구에서는 Elmore가 분류한 외적 책무성 접근과 내적 책무성 접근에 대한 논의를 바탕으로 그 외 유사한 접근들의 논의를 추가로 포함시켜 교육책무성에 대한 접근을 다음과 같이 재개념화하였음. (각 접근에 대한 자세한 설명은 제1발제문 참조)
- 외적 책무성 접근 : 교사가 어떻게 가르치고, 학생들이 무엇을 배워야할지에 대해 외부에서 기준을 세우고, 학교 자유선택에 따른 경쟁 유도와 수행결과에 따른 보상과 제재를 통해 학교조직의 발전이 가능하다고 보는 입장
- 내적 책무성 접근 : 한 학교에 근무하는 교사들간에 그들이 할 수 있는 일이 무엇이고, 학생들의 학습 증진에 대한 책임이 무엇인지에 대한 높은 수준의 합의를 하였고, 개인의 전문적 책임(responsibility), 신뢰에 기반한 집단적 기대치 (collective expectations), 그리고 공식적인 책무성 시스템간의 상호작용과 조율을 통해 학교조직의 발전이 가능하다고 보는 입장

## 2. 초·중등교육 책무성 정책 분석틀

- 박선형(2012)의 연구에서 살펴보았듯이 선행연구(Adams & Kirst, 1999; Philp, 2009)들은 책무성의 기본구조를 ‘how, who should hold whom accountable for what?’로 보고 있음.
- 이때 책무성 기본 구조를 이루는 핵심요소는 **책무 당사자로서 책무요구자 (whom) 와 책무이행자(who), 책무 내용 (what), 책무 확인 방식 (how)**임.
- 그런데 Boven(2007)과 이차영(2010)은 책무 요구자와 책무 이행자가 맺는 관계의 성질에 따라 책무성의 유형이 달라질 수 있으므로 책무 당사자들이 누구인가를 넘어서서 책무요구자와 책무 이행자 사이에서 발생하는 **책무 당사자들의 관계성(관계의 성질 또는 성향)**을 강조하고 있음.
- 이와 다소 다르게, Halsted(1994)는 책무성 구조가 ‘who is accountable to who, for what, in what manner, what circumstances?’로 이루어지며, 기존 책무성 구조 논의에 **책무성이 제기된 맥락(circumstances) 과 책무성 확보기제(in what manner)**를 추가한 바 있음.

- 이러한 입장에서 신현석(2005)는 책무성이 시공간적인 제약 속에서 존재하기 때문에 책무성을 점검하는 상황, 조건이 책무성의 구조를 이해하는데 고려사항이 되어야 함을 강조한 바 있음.
- 이차영(2010) 또한 Alkin(1997)의 주장을 인용하여 책무 이행의 결과에 따라 책무 이행자에게 보상이나 제재를 가하는 활동까지를 책무성의 개념 범위에 포함시켜 다루어져야 함을 주장함.
- 한편, Elmore(2004a)는 책무성 논의에 핵심이 책무성의 기준을 외부통제방식으로 정하느냐, 내부 구성원의 합의방식으로 정하느냐에 달려있음을 강조함.
- 이러한 논의를 종합해 볼 때, 책무성 정책의 구조를 밝히기 위해서는 분석의 구성요소로서 **책무성이 제기된 맥락, 책무성 기준 설정의 방식, 책무 당사자간의 관계성, 책무내용, 책무확인방식, 그리고 책무성 촉진기제**를 포함할 수 있음.
- 위에서 언급한 교육 책무성에 대한 접근(외적 책무성 접근 vs. 내적 책무성 접근)에 책무성 정책 분석의 요소들을 활용하여 <표 1>과 같이 한국의 초·중등교육 책무성 정책 분석틀을 수립하였음

<표 2> 초·중등교육 책무성 정책 분석틀

분석의 구성요소		외적 책무성 접근 (external accountability)	내적 책무성 접근 (internal accountability)
정책 제기맥락	책무성 정책을 누가, 왜 제기하였는가?	-경제계와 정치인 제기 -경제침체에 따른 공공분야의 재구조화 요구 -지식기반시대에서 교육부문 경쟁력 강화	-교육학계 제기 -다층적인 학교환경에 대한 부족에서 시작한 책무성 논의에 대한 반성 -지식기반사회에서 혁신을 위한 전제조건
기준설정 방식	책무성의 기준을 어떻게 설정할 것인가?	외부통제방식	구성원 합의방식
책무당사자 관계성	책무 요구자와 책무 이행자는 어떠한 관계의 성질을 가지는가?	일방적 책무성	상호적 책무성
책무내용	무엇에 대해 책임져야 하는가?	행정적 성과 학생학업성취	전문적 책무 사회적 책무
책무확인 방식	책무 이행결과를 어떤 방식으로 보여줄 것인가?	공식적이고 가시적인 확인방식 표준화된 정량지표	양적·질적 측정방식 개별학교 맥락반영 피드백과 모니터링 반영
책무촉진 기제	책무성을 촉진하기 위해 어떠한 정책수단을 활용할 것인가?	외재적 보상과 제재	자기 강화적 인센티브

### 3. 분석들의 주요 구성요소

#### 가. 책무성 정책이 제기된 맥락: 누가, 왜 제기하였는가?

- 한 사회에 책무성이 요구되는 특정한 맥락이 존재함. 현행 책무성 정책들은 사회적, 정치적, 이념적 배경에 기초하여 등장하게 되었고, 이러한 환경적 맥락은 시기별로, 국가마다 다를 수 있음.
- 미국에서 책무성 정책이 요구되었던 맥락과 우리나라에서 사용한 맥락이 다를 수 있고, 초·중등교육분야에서 요구되는 맥락과 고등교육분야에서 책무성 정책이 제기된 맥락은 다를 수 있음.
- 어떤 상황에서 책무성이 제기되었는지를 살펴보는 것은 책무성 정책이 현재 이 시점에서 필요한 책무성의 내용과 기준, 그리고 방법을 충실히 반영하고 있는지를 판단하는데 도움이 될 수 있음(신현석, 2004).
- 선행연구를 살펴보면, 외적 책무성과 내적 책무성 접근에서 책무성 정책이 제기된 맥락은 차이가 있음.
- 외적 책무성 입장에서 보자면, 교육의 책무성 정책은 교육부문의 경쟁력 강화를 위한 재구조화라는 경제계(business)에 의한 요구를 정치인들이 받아들이면서 활발하게 논의됨.
- 책무성 정책은 1900년대 초부터 지역주민의 재산세가 교육재정의 80%를 차지하고 있는 교육분야가 최소한의 기준달성을 했는지에 대한 결과보고 의무형태로 시작됨.
- 1980년대 들어서면서, 경제적 침체로 인해 미국 기업체들이 경쟁력 확보를 위해 공공 영역에서의 재구조화에 대한 요구를 정치인들이 수용하면서 기존의 투입중심에서 성과중심의 책무성 정책으로 전환하게 됨.
- 전세계적으로는 지식기반사회의 도래로 인해 교육부문 경쟁력 강화가 강조되면서 가장 우선적으로 단위학교의 책무성 제고가 전략적으로 제기됨.
- 이러한 맥락에서 1980년대 이후 제기된 책무성 정책은 신공공관리론과 서로 핵심적인 특성을 공유하고 있고, 민간경영기법을 교육에 도입한 것으로 볼 수 있음(이준희, 2012).
- 내적 책무성 접근에서 책무성 정책은 교육전문가들에 의해 다른 맥락에서 논의되어 왔음.
- 1980년대 이후 시도된 학교조직의 구조 개혁이나 대규모적인 표준화된 교육과정 개혁과 책무성 정책들은 복잡하고 다층적인 학교(school as complex)환경에 대한 몰이해로 실패하였다고 보고, 이에 대한 대안적 접근의 시도로 등장하게 됨.

- 이들은 지식기반사회에서 혁신은 일괄적 기준과 외부압력보다는 공동체내 합의된 규범과 협동적 활동을 가능케 하는 유연한 교육조직에서 가능하다는 입장을 취하고 있음.
- 본 논문의 맥락에서 본다면, 한국의 책무성 정책은 누가, 왜 제기하였는가? 어떠한 한국적인 사회적, 정치적, 이념적 배경 하에 제기되었는가? 에 대해 분석해 볼 수 있을 것임.

#### 나. 책무성 기준 설정 방식

- 책무성 정책에 따라서 책무성의 표준이나 기준을 수립하는 방식이 다를 수 있음. 외적 책무성 접근에서는 책무성의 기준이 외부의 권위있는 기관에 의한 강요에 의해 제공되는(외부통제방식) 반면, 학교구성원들이 교육활동과 관련한 기준과 규범, 목표 등을 합의로 수립하는 방식(내부합의방식)을 취할 수 있음(Elmore, 2004a).
- 외부통제방식에서는 책무성 기준을 외부에서 정할 뿐만 아니라 책무 이행정도가 얼마나 부합하는지, 책무성 확인 준거가 되는 기준, 확인 주체까지도 외부에 존재하기 때문에 타율성을 조장할 수 있음.
- 내부구성원과의 합의방식에서는 학교조직의 내부 주체인 교장, 교사 등 학교구성원들이 합의하는 수준에서 책무 기준을 수립하고, 스스로 점검하고 확인하므로 자율성에 기초한다고 볼 수 있음.
- Elmore(2004a)는 책무성 기준에 대한 내부 구성원 합의방식은 단순히 교사들의 가치관과 역량, 자발성에만 의존할 수 없음을 지적함. 따라서 모든 교사들이 보편타당하게 다른 환경에서도 좋은 수업이라고 평가받을 수 있는 전문적이며 사회적으로 인정되는 외부기준체계(strong external normative structures for practices)를 책무성의 기준으로 수립해야 함. 이러한 체계가 외부통제방식과는 다른 점은 위로부터 현장에 지시되는 형태가 아닌 교사간의 의사소통형식을 통해 합의된 기준체계라는 점에서 차이가 있음.
- 내적 책무성 접근을 강조하는 여러 학자들에 의해서 내부 구성원의 합의를 통한 책무성 기준 설정의 중요성이 언급된 바 있는데, Elmore(2002)는 교사들은 진심으로 자신의 일에 책임감을 느끼는 경우는 외부적 표준에 수동적으로 따를 때가 아니라 스스로 정한 기준을 충족시키려 노력할 때라고 주장하였고, Wayman(2008)은 반성적 과정을 이끌 수 있는 내적 책무성 접근이 학교발전과 구성원의 주인의식을 높이는데 더 효과적일 수 있음을 강조함. 양성관(2009) 또한 교사나 교육행정가들에게 책무성을 '부과'하는 방식이 아니라 그들이 '자신'의 교육활동을 설명하게 하는 책무성

의 전환이 필요함을 지적한 바 있음.

#### 다. 책무 당사자간의 관계성

- 책무성은 책임의 요구자와 이행자를 바탕으로 성립되기 때문에 이들이 각각 누구인지 뿐만 아니라 이들간의 관계를 분명히 밝힐 필요가 있음. **책무 요구자와 이행자간의 관계의 성질**에 따라 책무성 유형이 달라질 수 있으므로 책무성 정책에서 책무 당사자간의 관계성을 파악하는 것은 중요함.
- 외적 책무성 접근과 내적 책무성 접근에서는 각각 책무 당사자간의 관계성을 다르게 전제하고 있음.
- 외적 책무성 접근에서 책무 당사자간의 관계성을 가장 잘 드러내는 방식은 주인-대리인 관계를 찾아볼 수 있음.
  - 이 이론에서 주인은 책임의 요구자로 **정부와 학부모**이고, 대리인은 책무 이행자로서 **학교와 교사**임.
  - 이들은 교육조직의 위계적 구조 속에서 종적으로 일정한 체계를 이루는 **일방적 인 책무성 관계**를 가정함. 예컨대, 관료적 책무성은 상사가 부하에게, 상급기관이 하급기관에게 명령하고 순응할 것을 기대하는 위계적 관계를 보여주고, 시장적 책무성은 교사나 학교가 학부모들이 만족할만한 교육 서비스를 제공할 것을 기대하고, 그 이행 여부는 고객의 일방적인 선택으로 결정될 수 있음 (Romzek & Dubmick, 1987)
  - 반면, 내적 책무성 접근에서 책무 당사자간의 책무성 관계는 일방적이기 보다는 **상호성(reciprocity)**를 가정함(Elmore, 2004b; Sahlberg, 2010).
    - 책무성은 교사와 학교, 지역과 정부, 그리고 학부모가 상호적으로 갖는 책임이라고 할 수 있음. Elmore(2004b)는 통제가 효과를 발휘하기 위한 전제조건은 통제를 하는 사람은 통제를 받는 사람이 정확하게 무엇을 해야하는지를 알고 있을 때라고 보고, 교사나 학교에서 이루어지는 교육활동은 서로 다른 전문적 지식과 어느 정도의 수준 차가 있으므로 일방적인 통제적 관계가 성립하기 어렵다고 지적함.
    - 국내에서도 이차영(2010)에 의해서 상호책무성이 강조된 바 있는데, 그는 모든 교육관련 당사자는 인류의 문화유산을 계승발전시켜야 하는 공적 책무의 이행을 때로는 상대방에게 요구하고, 때로는 자신이 그 책무를 이행해야 하는 위치에 있다고 보아야 한다는 주장함. 즉, 책무 요구자인 국가도 국민의 교육기회를 보장하고 수준 높은 교육서비스를 제공하도록 법과 제도와 정책을 강구할 책무가 있고, 학부모는 자녀의 학습권 보장을 위해 좋은 교육기관을 선택하고, 양질의 교육기회를 제공해주어야 할 책무가 있음(이차영, 2010).
    - 상호적 책무성에 대한 가정은 자칫 정부나 학부모들이 지원해야 하는 재정적, 기술적

투자를 소홀히 하기 쉬운 환경에서 **학교 조직의 외부자**(정부, 지역, 학부모)들의 **기술과 지식에 대한 투자**(지원, 기회, 조건)에 대한 책무를 강조할 수 있다는 점에서 유의미함.

#### 라. 책무내용

- 책무 당사자가 **무엇에 대해 책임져야 하는가**를 의미함.
- 외적 책무성 접근에서 책무내용은 **성과지향적**임.
  - Dubmick & Yang (2011)에 따르면 외적 책무성 접근에서는 책무성이 애초에 효율적인 자원 활용을 위한 통제를 목적으로 도입되었기 때문에 행정가들에 의해 제시된 표준화된 기준이나 목표를 달성하였는지를 살피는 **행정적 성과내용**을 포함하고 있음. 주로 재정적 지원에 대한 목표 가치의 도달 여부를 통해 확인될 수 있으며 성과를 통해 입증하게 됨.
  - 1980년대 이후 책무성의 내용으로서 성과는 **학생의 성과를 기반으로 하는 책무성**(performance based accountability)이 강조되기 시작함(Elmore, Abelman, & Fuhrman, 1996). 즉, 학생의 학업성취도라는 성과에 초점을 맞추고 있음. 학교의 학업성취도 목표를 정하고, 이를 성과지표로 측정한 후, 목표성과치가 충족되었는지를 비교하기 위한 성취기준의 유무가 분석됨.
  - 대표적인 예로 미국의 경우 학업성취도를 단위학교의 핵심적인 성과로 보고, 그 기준으로 연간적정향상도를 수립한 후 학업성취도 평가는 성과지표가 되고 그 합산치로 단위학교의 성취목표가 수립되도록 함.
- 내적 책무성 접근에서는 책무 이행자가 책임져야 하는 책무 내용에 있어 **전문적 책무와 사회적 책무**의 내용을 강조함. **교사와 학교가 제 할 일을 잘하고 있는가가 책무의 내용을 의미한다면, 교사의 제 할 일은 좋은 수업을 만드는 것이고, 공교육제도로서 학교는 민주주의사회에서 올바른 시민 양성이 주된 책무인 것임.**
  - 현실에서는 교사에게 부과하는 여러 책무들(대표적인 예: 행정적 책무)이 있지만, **교사는 기본적으로 자신의 전문성을 개발하여 교수-학습실제를 개선해야 하는 전문적 책무를 부여받음.** 교사와 학교의 기본 책무는 지식과 학습자의 특성을 잘 이해하여 이를 실제 수업에서 발휘함으로써 **좋은 수업(good educational practices)을 만드는 것임**(Elmore, 2004a; Darling-Hammond, 2007). Tyack과 Cuban (1995)은 그들의 저서 'Tinkering toward Utopia'에서 **수업개선**이라는 교사와 학교의 핵심적인 책무내용을 달성하지 않고, 학교제도의 표면적 구조만을 바꾸는데 매달린 것이 그동안 교육개혁이 실패한 주요 요인임을 지적한 바 있음.
  - **학교와 교사는 공공선(public goods)에 이바지해야 하는 사회적 책무를 지니고 있**

음. 공교육의 장으로서 학교는 **신뢰로운 가치를 창조하고, 책임있는 행동을 할 수 있는 구성원을 길러낼 수** 있어야 함(Elmore, 2004a; Hargreaves, 2008; Sahlberg, 2010). 자신뿐만 아니라 타인의 안녕에 대해 책임지는 것을 배우는 것은 학교의 무언의 목표인 것임.

#### 마. 책무확인 방식

- 책무 이행자가 **책무 이행결과를 어떤 방식으로 보여줄 것인가**를 의미함.
- 외적 책무성 접근에서는 **공식적이고 가시적인 확인방식**을 채택함. 현재 대표적으로 공식화된 점검기제는 성과를 측정하는 **평가방식**임.
- 성과평가는 계획된 장단기 목표가 얼마나 경제적, 능률적, 효과적으로 달성되었는가를 보여줘야 하기 때문에 주로 **표준화된 정량지표** (표준화 시험, 체크리스트)를 활용함. 단계별로 달성하고자 하는 성과목표를 설정하고, 성과목표의 달성 정도를 판단하기 위해 계량적인 지표를 설정하게 됨.
- 교육분야에서 교사와 학교가 책무성을 달성했는지 여부를 확인하기 위해 단일한 국가교육과정에 기반하여 모든 학교의 교육 질과 학생의 학업성취에 대해 **비교할만한 측정지표**를 제시하게 되는데, **표준화 시험**이 대표적인 표준화된 정량평가방식임.
- 표준화 시험은 수학, 문해, 과학, 기술과 같은 특정한 **지식의 습득** 여부를 주로 측정할 수 있고, 명확한 기준을 토대로 학생들의 향상된 모습을 가시화하여 보여줄 수 있기 때문에 표준화 시험 중심의 평가방식을 활용하여 책무성을 확인하려는 경향이 강해지고 있음.
- 대표적으로 미국은 학업성취도 평가를 실시하여 학교단위로 집계함으로써 학교단위에 대한 평가가 이루어짐. 학교평가도 다른 평가항목을 포함하고 있지만, 그 핵심은 학교의 학업성취도 평가점수임.
- 이와 달리, 내적 책무성 접근에서는 교사와 학교의 책무가 단순히 성과달성에만 있는 것이 아니라 수업개선, 자신의 전문성 신장, 그리고 책임있는 학생 양성과 가치창조에 있기 때문에 이러한 책무내용의 이행여부를 **가시화되고 표준화된 평가만으로는 부족하다는 전제에서 출발함**.
- 표준화된 정량지표들은 교사나 학교의 변화가 일정한 비율로 점증적 성장 (incremental growth)할 것으로 예상하고, 이들의 역량이 고정된(fixed)된 것으로 가정하지만, 실제 교사와 학교의 변화는 **누적적 성장(cumulative growth)**을 하게 됨(Elmore, 2004a). 즉, **개선이란 상당한 시간동안 집중, 지식, 인내와 일관성을 요구하는 실제 행동**이므로 매년 좋은 수업에 지속적으로 노출되고, 자신이 했던 수업들을 돌아보고 전문가로부터 평가받을 수 있는 기회, 성찰의 기회를 통해 성장하게

됨.

- 따라서 교사와 학교에 대한 책무 확인 방식은 표준화 시험과 같은 일괄적인 양적 측정정보보다는 **표집 중심의 학생평가와 질적인 측정**(비판적인 성찰, 자기평가, 교사와 학교의 포트폴리오, 동료교사주도의 수업평가)간의 균형을 이뤄야 함(Salhbberg, 2010).
- 질적 측정은 **개별 학교의 맥락**을 반영함으로써 개별 학교의 발전단계에 대한 적절한 평가가 될 수 있음. 이외에도 질적 측정을 반영하였을 때, 단순히 지식 습득 여부를 확인하는 차원을 넘어서서 지식기반사회에서 필요로 하는 **지식활용능력과 비인지적 영역** (사회적 기술, 도덕적 가치, 시험에 의해서는 평가받을 수 없는 인성의 측면)까지 측정 할 수 있게 됨.
- 또한 책무성 확인은 교사의 수업개선과 전문성 향상, 학교의 내적능력 향상에 기여할 수 있어야 함. 일률적인 평가점수로 검증을 받는 방식으로는 교사와 학교의 현재 위상과 장단점을 인식한 후 스스로 발전방안을 마련할 수 있는 구체적인 피드백 연계가 어려움. 따라서 학교와 지역사회, 학부모로부터의 **피드백과 비공식적인 모니터링을 반영하는 책무 확인 방식**, 특히 동료교사간의 **peer review방식의 활성화가 필요함**

**바. 책무성 촉진 기제**

- 책무성 기제란 **책무성을 촉진하기 위해 어떠한 정책 수단을 활용할 것인가**를 의미함. 책무성은 저절로 달성되기 보다는 이를 촉진하기 위한 구체적인 인센티브가 연결될 때 효과가 높아질 수 있기 때문에 책무성 정책들이 어떠한 책무성 기제를 활용하고 있는지를 밝히는 것은 중요한 것임.
- 외적 책무성 접근에서는 **외재적 보상(reward)과 제재(sanction)**를 활용한 체제를 강조함.
- 성과를 평가하고 그 결과에 대한 책임을 묻기 위해 외재적인 인센티브(예: 차등보수나 인사상의 유불리)가 개인의 동기를 자극하고 행동에 변화를 이끌어 낼 수 있을 것으로 가정함. 교육적 맥락에서 본다면, 평가 혹은 시험의 결과를 토대로 학생들의 진급, 유급, 졸업의 결정, 성과에 따른 학교의 분류, 개인차원이나 학교차원의 성과급, 실패한 학교를 인수하고 재건을 결정한다면 평가 대상의 동기를 강화시킬 수 있다고 보는 것임.
- 즉, **평가나 시험 결과에 따른 반대급부(보상과 위험 부담을 모두 포함하는)의 의미가 크면 클수록 그 대상에게는 부담과 압력으로 작용하여, 결국 그들로 하여금 좋은 결과를 위해 더욱 노력하게 만들 것이라는 전제 하에서 책무성 제도가**

운용되는 것임.

- 인센티브 시스템을 강화시킬 수 있는 기본 조건으로 명확한 성과지표와 성과 측정 및 공개, 그리고 금전적 보상과 처벌중심의 제재가 마련되어야 함. 이러한 외재적 시스템은 교사와 학교간 경쟁을 가져오고, 이는 더 나은 성과를 얻기 위해 노력하는 기제로 작동하게 됨.
- 대표적인 예로, 미국의 NCLB 정책을 찾아볼 수 있는데, 연간적정향상도에 도달하지 못한 경우, 연차적인 제재수단이 가해지는 방식임. 예컨대, 2년 연속 연간적정향상도에 미달될 경우 개선이 필요한 학교로 분류되어 학생들이 다른 학교를 선택할 수 있는 기회가 주어지고, 4년째에도 계속 미달될 경우, 교직원 교체 등 신분상의 위협이 될만한 구조조정이 이루어짐.
- 내적 책무성 관점에서는 책무 촉진 기제로서 **자기 강화적 인센티브**를 강조함
- 상승적인 저성취 책무이행자에게는 현실적으로 외재적 보상과 제재가 그리 큰 동기요인이 되지 못함. **학교 구성원들의 개혁의지와 역량은 강요된 책무성이 아닌 자기 강화적 인센티브에 의해서 가능함.** 즉, 학교 구성원들이 학생의 학업에 대해 새로운 태도와 신념을 공유하고, **협동적인 활동과 새로운 교수학습 실체를 시도하는 중에 개인의 동기는 자극을 받게 되고 내적인 책무가 성장함**으로써 행동에 변화를 가져올 수 있게 됨(McLaughlin, 1987)
- 대표적으로, Elmore(2004)는 교사에게 가장 직접적인 인센티브는 학생의 성적 향상으로부터 **개인적 만족**, 다른 교사와의 **협동학습을 통한 연대감**, 이러한 과정을 통해 성공했을 때 **다른 학교와 학부모로부터 인정**을 받는 것임을 강조함
- 그렇다면, 자기강화적 인센티브 환경은 어떻게 마련할 수 있는가.
- Elmore(2004a)는 자기강화적 인센티브 환경으로서 세가지를 제시하는데,
- 첫째 앞에서 언급한 바 있는 모든 교사들이 보편타당하게 다른 환경에서도 좋은 수업이라고 평가받을 수 있는 전문적이며 사회적으로 인정되는 **외적기준체계(strong external normative structures for practices)**를 구성원간의 합의를 통해 수립해야 하고,
- 둘째, **학교의 사회적 네트워크 형성을 전제로 함.** 학습에 대한 격려와 지원을 중시한 사회적 네트워크가 강한 학교에서는 더 높은 상호신뢰를 가지고 있으며, 이러한 신뢰문화를 기반으로 **개인적 책임과 집단적 기대**가 형성되고 이는 외부의 책무성과 조율을 이룰 수 있게 함(Elmore, 2004a; Hargreaves, 2008).
- 셋째, **교사들이 전문성 신장에 참여할 수 있는 실질적인 기회**를 제공해야함. 단순히 교사연수에 노출되었다는 사실만으로는 교사의 수업이 변하지 않고, 교사연수 등 교사훈련프로그램이 실제 수업의 문제를 논의하는 환경으로 변화해야 함. 직접관찰

을 통해 자신이 수업을 하면서 겪는 시행착오를 통해 내적 동기는 변화하게 되므로 새로운 학습을 위해 집중할 수 있는 시간, 다른 교사들을 관찰할 수 있는 시간이 필요함.

- Elmore (2004a)는 자기강화적 인센티브 환경의 구체적인 모습을 제시한 바 있는데, 좋은 수업을 하는 교사들에게 '좋은 수업 교사'라고 공식적으로 인정해주고, 이들을 중심으로 해당 학교의 '좋은 수업의 기준'을 정한 후 아직 동기화가 덜 된 교사와 함께 연계하여 수업개선에 참여함으로써 책임감을 향상시키는 모델을 제시함.

#### IV. 한국의 초·중등교육 책무성 정책 분석

- 앞 장에서는 교육책무성에 대한 두 가지 접근인 외적 책무성과 내적 책무성 접근에 기초하여 6가지 분석 요소를 갖춘 초·중등교육 책무성 정책 분석틀을 수립함. 이 장에서는 초·중등교육 책무성 정책 분석틀에 비추어 현재 한국에서 추진 중인 초·중등교육 분야의 책무성 정책의 특징을 6가지 차원에서 체계적으로 분석해보고자 함.

##### 1. 책무성 정책 제기 맥락의 측면

- 한국에서 책무성 정책이 요구되는 특정한 맥락은 **1995년에 실시한 5.31 교육개혁**으로 볼 수 있음.
- 이 연구에서 분석대상으로 삼고 있는 책무성 정책들의 대부분(학교평가, 시·도교육청평가, 교원평가)은 1995년 5.31 교육개혁안에서 처음으로 정책적 담론이 형성됨. 오랜 군부정권 하에서 특정한 교육개혁의 담론이 존재하지 않았고, 문민정부의 등장을 기점으로 교육개혁에서의 새로운 담론으로 '교육공급자 중심의 교육활동을 수요자 중심으로 전환하고 통제 위주의 교육을 탈피하여 책무성과 자율성에 바탕을 둔 교육'(교육개혁위원회, 1995)을 제기한 것으로 보임. 이렇게 본다면, 한국에서의 **책무성 정책 담론은 매우 짧은 역사를 지니고 있음.**
- 반면, 미국의 경우 책무성 정책은 몇 세기를 걸쳐 꾸준히 전개되어 왔음. 예컨대, 미국에서 실시되는 학교평가는 19세기부터 시작된 **민간주도의 전통적인 자발적 형태**로 진행되고 왔고(이태상, 2007), 20세기 초에는 지역주민의 재산세가 교육재정의 80% 이상을 차지하고 있기 때문에 최소한의 기준 달성했는지에 대한 보고 의무 형태로 **투입중심의 책무성 정책**을 실시해 왔음(Lessinger, 1970). 이후 1980년대 경제침체의 원인으로서는 공교육이 지목을 받으면서 **성과 중심의 책무성**으로 전환하게

됨.

- 5.31 교육개혁안을 기초로 제기된 한국의 책무성 정책의 이념적 배경은 상당히 미국에서 논의되고 있는 **외적 책무성 접근**을 기초로 함.
- 행정개혁의 세계적인 조류인 신자유주의에 기반한 **신공공관리론**이 1980년대 영미의 학교 책무성정책뿐 우리나라 학교 책무성 정책에 영향을 주었다(이준희, 2012)고 판단됨. 신공공관리론은 시장주의와 신관리주의를 결합하여 전통적인 관료제 패러다임의 한계를 극복하고 공공분야의 효율성을 높이기 위해 도입된 이론으로 외적 책무성 모델 수립에 지대한 영향 줌.
- 특히, 1980년대에 미국의 책무성 정책담론에서 주류를 형성하고 있던 **성과 중심 책무성 접근이 한국에 도입**되었음. 대표적인 예로 이명박 정부의 ‘기초학력 미달 학생 제로플랜’에 기초한 국가수준학업성취도평가정책은 미국 No Child Left Behind의 시험기반 성과책무성 접근방식을 그대로 ‘차용’(성열관, 2009)한 것으로 볼 수 있음.
- 따라서 경제학적 관점에 기초한 교육의 외적 책무성 관점을 비판하고, 대안적 책무성 접근으로서 미국 교육학계와 핀란드 교육정책에서 채택하고 있는 **내적 책무성 접근에 대한 이론적 논의와 이에 기반한 정책 수립은 거의 이루어지지 못한 상황임**.
- 한국에서 책무성 정책의 제기 맥락을 살펴보면, **학부모나 기업체 요구보다는 교육계 관료들에 의해** 먼저 책무성 아이디어가 수용되었음
- 미국의 성과중심 책무성 정책들은 1980년대 **미국 기업체들의 경쟁력 확보를 위한 공공영역에서의 재구조화에 대한 요구**를 정책수립가들이 수용한 결과로서, 상당 부분 책무성에 대한 기업체의 아이디어(분명한 목표, 결과 책임, 자율성)로부터 영향을 받음(Fuhrman et al., 2004).
- 반면, 한국에서는 정부의 관료들 중심으로 상당한 국가예산이 사용되는 교육부문에서의 효과가 미약하다는 지적과 함께 책무성의 가치를 부여하고, 시장중심의 책무성 기제 필요성을 제기함. 1990년대 말 이후 정부 관료들은 교육문제의 핵심도 경쟁력이기 때문에 경제부처가 교육문제에 개입할 수 있다는 주장과 함께 실제로 경제적 관점에서의 요구들, 즉 ‘교육수요자의 선택권 확대’와 ‘교육공급자의 책무성 증진’을 제도화할 것을 제안한 바 있음. 또한 교원의 자질과 능력에 대한 의구심으로 교원 개인차원의 전문적 책무성에 대한 검증의 필요성 또한 정부의 관료들에 의해서 먼저 제기되었음.
- 위와 같은 분석결과, 책무성 정책의 짧은 역사, 외적 책무성 관점에 기초한 미국식 책무성 정책의 이념적 차용, 정부관료 중심의 책무성 아이디어 수용이라는 **한국에**

서 초·중등교육 책무성 정책이 제기된 맥락적 특징들은 책무성 정책에 대한 교육구성원들의 공유 부족으로 신뢰 형성에 한계를 가져올 수 있음.

- 미국의 책무성 도입 역사와 달리, 우리나라는 책무성 역사가 짧아 교육 구성원간의 공유와 합의가 부족한 상태로 가장 우려되는 점은 책무성 정책에 대한 신뢰의 문제임. 아무리 좋은 취지의 책무성 정책이라고 하더라도 책무요구자와 책무이행자간의 신뢰를 전제로 하지 않을 경우, 책무성 결과를 있는 그대로 받아들인다는 것은 쉽지 않음.
- 최근 수행된 한국의 책무성 정책 실행연구들은 책무성 정책에 대한 교육구성원들의 신뢰 문제가 실제로 심각함을 보여주고 있음.

- 학교평가에 대해 부정적 인식이 상존하여 평가결과의 비활용, 교육과정 정상운영 방해 요인, 형식적 일회성 행사로 추진되고 있음(김미숙, 2007; 김은숙, 2008; 서정련, 2007; 이춘도, 2007; 한국교육개발원, 2008)
- 서정련(2007)의 연구는 절대 다수의 교사가 학교평가 준비업무에 부담을 느끼고 있으며 평가단의 신뢰성에 대해 매우 낮게 인식하고 있음
- 정현주(2007) 연구에서도 우리나라 교사들이 학교평가 과정과 결과가 투명하게 공개되지 않아 학교평가 결과의 타당성과 공정성에 의문을 제기하는 한편, 면밀한 조사, 관찰없이 형식적으로 이루어지고 있어 학교평가를 통해 학교개선목적에 활용되지 못하고 있는 것으로 인식한다고 지적함
- 정수현 (2008)은 교육행정당국이 책임을 공유하기보다 교원들에게 전가하려 한다는 불신이 교원들 사이에 만연해 있음 지적함

## 2. 책무성 기준 설정 방식의 측면

- 한국의 초·중등교육의 책무성 정책들은 학교교육의 구성원이 배제된 채 교과부나 교육청 등 외부 행정기관들에 의해 책무성 기준이 설정되는 외부통제적 방식을 취하고 있음.
- 이종재 외(2007)는 시·도교육청평가가 교육부가 설정한 지표에 따라 실적을 만들어 내도록 유도하고 있어 지방교육행정이 중앙정부에 예속되는 결과를 낳게 되고, 결과적으로 지방교육행정의 획일화를 가져왔다고 평가함.
- 또한 정수현(2008)의 연구에서는 교원평가가 좋은 수업에 대해 교원들 간에 충분한 합의가 이루어지지 못한 상황에서 교과부에 의해 일방적으로 설정된 평가 기준 때문에 평가자의 교육관이 강제되고 양자 간의 수직적 관계가 강화되는 결과를 초래할 것으로 평가함.
- 교육구성원간의 내적 합의방식을 따르지 않는 한국의 초·중등교육 책무성 정책은 정책과 학교현장간의 소외를 유발할 수 있음.

- 초·중등 책무성 정책의 실행과정을 분석한 연구들(이기명, 2009; 이춘도, 2007)에 따르면, 학교평가정책에 대해 교사들은 자신과 무관한 일, 의미 없고, 치루기 힘든 형식적인 업무로 인식하고 있음. 이는 책무성 기준 설정에서 학교내부의 주체인 교장과 교사가 배제되었기 때문에 책무성 정책이 교육현장으로 부터 외면 받고 있음을 보여줌.

### 3. 책무성 당사자간의 관계성 측면

- 한국의 초·중등교육 책무성 정책에서 보여주는 책무 당사자들간의 관계성을 분석해 보면, **외적 책무성 접근에 기반하여 책무요구자와 책무이행자가 교육조직의 위계적 구조 속에서 종적으로 일정한 체계를 이루는 일방적인 책무성 관계**를 보여줌.
- 학교평가와 학업성취도 평가, 교원능력개발평가에서 학교와 교사가 각각의 책무 이행자이고, 시·도교육청평가에서는 시·도교육청이 책무 이행자이지만, 모두 공통적으로 **상급기관에 의해 통제를 받는 일방적인 책무성 관계**에 놓여 있음.
- 예컨대, 학교평가정책에서 “교육부는 각 시·도교육청으로 하여금 학교평가를 실시하여 그 결과를 보고하도록 조치하였고, 학교평가를 제도적으로 뒷받침하기 위해 1997년에는 초·중등교육법에 교육부장관의 학교평가권을 명문화함. 이러한 법적·행정적 조치로 1998년부터 각 시·도교육청은 어떤 형태로든지 학교평가를 전면적으로 실시함.” 이라 하여 책무의 이행자는 학교, 책무 요구자는 교육부임을 분명하게 밝힘으로써 책무당사자간의 일방적인 책무성 관계를 보여줌.
- 책무성의 경제학적 접근을 바탕으로 수립된 교육에 대한 **외적 책무성 접근에서는 책무요구자가 정부뿐만 아니라 학부모를 포함하지만, 현재 한국 초·중등교육 책무성 정책에서는 책임을 묻는 자가 정부에 국한되어 있음.**
- 정부가 학교에게 학업성취도 평가 실시, 평가결과 공개, 일정수준 미달 학교 재정지원, 시·도교육청 및 학교평가 등을 통해 학교교육의 결과 책임 규명 등을 요구하는 상황임. 학부모의 학교선택권은 제한적으로 사실상 학교에 책임을 물을 수 있는 수단이 부재함.
- 따라서 책무성의 주체의 측면에서 보았을 때, 미국은 책무성 요구자가 학부모와 정부가 동시에 포함되면서 시장기반 책무성 형태를 띠는 반면, 한국은 정부만이 책무성의 요구자로서 관료적 책무성 형태를 나타냄.

### 4. 책무 내용의 측면

- 한국의 초·중등 책무성 정책들은 **성과지향의 책무 내용을 강조하는 경향이 강함.**
- 정책에서 강조하고 있는 학교 및 교육행정기관의 책무 내용은 대체로 **행정적 성과**에 집중되어 있던 반면, 점차 **학생의 학업성취도 향상**이라는 **학생의 성과**를 기반으로 하는 책무성이 강조되고 있는 추세임.
- 시·도교육청 평가정책이나 학교평가정책에서는 공통지표나 교육청의 주요시책 사업에 대한 목표 달성도를 점검함으로써 행정적 성과를 강조하고 있으나, 최근에는 책무 이행자들이 성과에 대해 더욱 책임질 수 있도록 학업성취도 결과를 평가에 반영하자는 주장이 지속적으로 제기되고 있음.
- 국가수준의 학업성취도평가정책은 학생의 학업성취도를 기초하여 교사와 학교의 책임을 묻겠다는 의도를 지닌 대표적인 학생 성과 중심의 책무성 정책이라고 볼 수 있는데, **단위학교의 성과로서 최소한의 학업성취도(기초학력수준)보장을 학교와 교사가 달성해야 할 책무내용의 핵심**으로 보고 있음. 2012년부터는 학생의 학력향상을 위해 학교가 실제 노력한 정도를 측정하는 ‘학교 향상도’로 학교의 책무를 평가함으로써 학생 성과 지향의 책무성은 더욱더 가속화 될 전망이다.
- 반면, **내적 책무성 접근에서 강조하는 교사의 전문적 책무나 학교의 사회적 책무 내용은 미미한 수준에서 다루어지고 있음.**
- 국가수준학업성취도 평가정책은 교사와 학교의 전문적 책무나 사회적 책무내용을 반영했다고 보기 어렵고,
- 학교평가정책에서는 평가내용에 ‘전문적 공동체 구축’을 공통지표로, 자체지표에 ‘새롭게 생각하는 학습자 양성, 바르게 행동하는 생활인 육성’ 등을 포함하고 있으나, 교육적 성과 등에 비해 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있음(김정민 외, 2009).
- 교원능력개발평가정책에서는 교사의 전문적 책무를 다루고 있는데, 이 또한 수업개선이라는 본질적 업무에 직접적으로 관련되기 보다는 교사 개인의 자질 평가에 치우친 경향이 있음. 교사의 수업개선이라는 **전문적 책무는 상당한 시간동안 집중, 지식, 인내와 일관성을 요구하므로** 교사가 수업개선을 위해 어느 정도 노력하고 있고, 좋은 수업에 지속적으로 노출되기 위해 어떠한 기회를 가졌는지를 개선의 정도(향상도)와 함께 교사 책무의 내용으로 다루어져야 할 것임.
- 내적 책무성 접근에서 보았을 때, 성과만을 지향하는 초·중등학교 책무성 정책은 **성과가 드러나지 않는 교육활동들에 대해서는 소홀하게 되는 문제를 안고 있음.**
- 성과가 가시적으로 드러나지 않는 교육활동들은 대체로 학생의 인성함양이나 책임감 있는 시민으로서의 자질 양성과 같은 학생의 비인지적 능력을 성장시키고자 하는 교사와 학교의 노력들이 될 수 있음.

- 또한 교사가 수행하는 수업의 성과는 단시간에 이루어지거나 산출되는 것도 아니며, 목표가 불명료하거나 추상적인 것들이 많아 그 성과를 쉽게 평가할 수 없으므로 지나친 성과지향의 책무성은 **교직의 특수성을 고려하지 않는 처사**라고 볼 수 있음.
- 같은 맥락에서 이종재 외(2007)는 시·도교육청 평가정책에서 시·도교육청에게 기대하는 수행활동과 그 실적에 대한 평가에 중점을 두고 그 결과를 가지고 서열 평정하는데 치중하기 때문에 지역별 맥락에 맞는 전략적 창의적 수행과제와 노력이 거의 이루어지지 못하고 있는 문제를 지적한 바 있음.

## 5. 책무 확인 방식의 측면

- 한국 초·중등교육 책무성 정책의 대부분은 **연례적인 평가를 통해 교육의 결과를 판정**하고 이를 토대로 학교와 교사의 책무성을 확인함.
- 평가의 대상에 따라 학교평가, 교육행정기관평가, 교원평가, 학업성취도 평가로 구분되며, 이러한 평가들은 각기 **책무이행자들이 자신의 책무를 성실히 수행하고 있는가를 점검하고 확인**하기 위한 방식으로 활용됨.
- 물론 앞에서 언급한 바와 같이, 연구자에 따라서는 책무성 정책의 범위를 평가정책 외에도 장학, 컨설팅, 단위학교책임경영제 등까지 포함하기도 하지만, 책무성 강화를 위한 정책적 전략으로 고려되는 것은 대체로 평가정책들임.
- 초·중등교육 책무성 정책 분석에서 발견할 수 있는 또 하나의 특징은 **표준화된 정량평가 위주로 책무성이 확인된다는 점**임.
- 학교평가와 시·도교육청 평가에는 자체평가와 학교현장방문평가가 있지만, 이러한 평가들은 결국 표준화된 지표에 의해서 점수가 매겨지게 됨.
- 교원평가 또한 서술형 응답식을 병행하고 있지만, 5점 척도로 구성된 정량적 평가지표가 교원들의 책무 확인에 주되게 활용되어 결과를 통보할 때, 평가지표별, 종류별 환산점 및 합산점수를 통보하게 됨.
- 표준화된 정량평가 중심의 책무성 정책은 평가대상의 독특한 특성과 상황을 고려하지 못하기 때문에 **획일화 가능성**을 안고 있고, 책무를 달성하기 위한 창의적이고 혁신적인 노력을 기대하기 어렵게 만드는 문제를 낳고 있음(이종재 외, 2007; 정수현, 2008).
- 예컨대, 시·도교육청 평가를 담당했던 이종재 외(2007) 연구에서는 표준화된 정량평가 때문에 양적 규모에서 전국의 1%에 해당하는 제주도의 경우 특별자치도로서의 자율적 운영권한이 주어졌음에도 불구하고 다른 지역과 같은 기준을 적용함으로써 시·도교육청 행정의 획일화를 가져왔다고 평한 바 있음.

- 국가수준 학업성취도 평가정책에 대해서도 획일적 평가기준에 의해 다양하고 창의적인 학습을 소홀히 하게 만들 수 있는 점이 문제로 지적되고 있음(이차영, 2010).
- Fuhrman & Elmore (2004)는 **교육의 외적 책무성 접근에서 표준화된 정량평가를 중심으로 책무를 확인하려는 경향은 최근 표준화 시험 결과에 의존하는 결과를 가져왔다고 언급한 바 있는데, 한국의 책무성 정책들도 이러한 추세를 반영하고 있음.**
- 국가수준학업성취도 평가정책의 경우, 학업성취도 평가를 전수조사방식으로 실시하고 학교단위로 집계함으로써 시험결과에 따라 학교단위 책무 판단을 내리고 있음.
- 최근 학교평가정책이나 교원평가정책에서도 책무성의 핵심으로 학교의 학업성취도 평가점수를 포함시켜야 한다는 주장이 제기되고 있어, 시험결과에 따른 책무 이행 확인은 점차 확대될 것으로 보임.
- 그러나 시험 중심의 책무성(test-driven accountability)은 평가도구가 내용과 수업활동과의 조정이 어렵고, 의도하지 않은 결과로 인해 교수방법을 협소화하거나 잘못 분류함으로써 학교에서 학습할만한 가치가 있는 것들의 학습을 촉진하거나 장기적인 변화를 이끄는 데 한계가 있음(Linn et al., 2002; Popham. 2007).
- 내적 책무성 접근에 비추어 볼 때, 일괄적인 양적 측정보다 **질적인 측정방식과의 균형이 필요함**에도 불구하고, 한국의 초·중등교육 책무성 정책들은 질적인 측정방식이 부족한 상황임
- 질적 측정은 개별 학교의 맥락을 반영할 수 있고, 지식기반사회에서 필요로 하는 지식활용능력과 비인지적 영역까지 측정할 수 있어야 함. 또한 교사의 수업개선이나 학교의 변화가 점증적이고 선형적으로 일어나기 보다는 **누적적 성장(cumulative growth)을 보인다는 전제 하에 양적 지표에서 측정하기 어려운 측면을 고려하는 측정도구가 되어야 함.** 그러나 아직까지 초·중등 교육 책무성 정책에서 질적 측정을 위한 기틀과 방법의 개발이 본격적으로 다루어지지 못하고 있는 현실임.
- 평가의 과정이나 절차, 평가 방법 등은 엄격하고 세세한 기준에 기초한 체크리스트보다는 Elmore(2004a)가 언급한 학교구성원의 합의에 의해서 수립된 보편타당한 외부 기준체계(가이드라인)에 비추어 교사와 학교가 스스로의 발전단계에 따른 평가목표를 설정하고, 교사나 학교의 평가목표도 평가과정에서 수정할 수 있는 유연한 질적인 측정방식을 고려해 볼 수 있음.
- 내적 책무성 접근에서는 **책무성 확인이 교사의 수업개선의 과정, 학교의 내적능력 향상에 기여할 수 있는 방식**이어야 한다고 지적하고 있으나 **정량평가위주의 책무성 확인방식을 추구하는 한국의 초·중등교육 책무성 정책에서는 기대하기 어려운 현실임.**

- 물론, 현재 평가정책에서는 학생·학부모 만족도를 일률적 방식의 설문조사와 면담으로 평가하여 학교와 교사에게 피드백을 제공하고, 교원능력개발평가정책에서는 동료 교원평가 항목을 강조하고 있어 peer review를 통해 교사의 수업과 학교의 내적 향상을 꾀하고자 하는 기제를 갖추고 있음.
- 그러나 평가가 전문성 향상의 계기가 되기 위해서는 교사가 자신에 대한 평가의 결과를 중요하게 받아들이고, 평가결과 드러난 자신의 부족한 점을 어떻게 보완해야 하는지를 알아야 하며 스스로의 힘으로 자기 개선을 할 수 있어야 한다(이차영, 2010; Elmore, 2004b)는 전제 조건에 비추어 보았을 때, 교사와 학교의 맥락을 고려하지 않는 획일화된 평가지표들은 목표에 도달했는지 여부를 평가하는데 집중될 뿐, 책무 확인이 이후 교사와 학교의 개선에까지 이르기에는 한계가 있음.
- 이러한 맥락에서 시·도교육청 평가 이후 우수사례 발표회나 평가위원회의 평가보고서를 통한 평가 후 환류과정이 지역적 특수성을 반영하지 못하고 전반적인 업무 추진 내용이나 해당 교육청의 우수 실시 사항에 국한되어 있어 개별 교육청이 해당 지역에서 필요로 하는 정보를 제공받기에는 부족하다고 언급한 이종재 외(2007) 연구결과를 이해할 수 있음.

## 6. 책무성 촉진 기제의 측면

- 한국의 초·중등교육 책무성 정책에서 작동되는 책무성 촉진 기제는 주로 **외부보상 중심의 시스템으로 운용되고 있음**. 즉, 성과를 평가한 후 책무 달성에 따라 보상과 제재를 활용하는 방식으로 이루어짐.
- 학교평가정책에서 우수학교로 평가된 학교는 각종 인센티브(예: 우수학교 표창, 교원 인사 우대, 국내외 연수 우선 추천, 미흡학교에 대한 지원 및 인사 반영 등으로 활용)를 제공하는 반면, 일정기준에 도달하지 못한 학교에 대해서는 집중적인 관리와 후속조치를 취하고 있음. 2010년도부터는 학교평가 결과를 학교정보공시제도와 연계하여 일반인에게 공개할 뿐만 아니라, 시·도교육청 평가와도 연계하는 방식을 취하고 있어 **외부압력을 통해 학교와 교사들이 자신의 책무를 달성하도록 촉진**하는 의도를 나타냄.
- 교원능력개발평가정책도 마찬가지로 외부보상과 제재에 따른 책무성 기제를 적용하고 있음. 교과부(2010b)가 '2010학년도 교원능력개발평가 표준매뉴얼'을 개발하여 평가대상에 모든 교원을 명기하여 다면평가를 실시한 후, 단위학교 전체 평가결과값은 학교정보공시제를 통하여 공개하고, 이러한 결과에 기반하여 우수교원에 대한 우대, 능력미흡 교원에 대한 의무 연수 부과 등 능력개발 지원을 위한 맞춤형 연수를 제

공하도록 외부 보상과 제재 방식을 취하고 있음.

- 시·도교육청평가정책 또한 평가 결과에 기초하여 행·재정상의 후속 조치를 취하고 있고, 우수학교로 평가된 학교에 대해서는 행·재정적 인센티브를 제공하고 우수사례로 홍보를 강화하는 반면, 일정 기준에 도달하지 못한 학교에 대해서는 집중적인 관리와 후속조치를 취하고 있음.
- 국가수준학업성취도 평가정책에서도 외부 보상 중심의 책무 촉진 기제는 뚜렷이 보여주고 있음. 예컨대 2년 연속 평가결과가 부진한 학교는 정부 차원의 지원과 함께 해당 학교로부터 자구계획서 제출, 학교컨설팅 의무화 등 학교개선 프로그램을 병행하여 투입하도록 되어 있고, 2010년 신규 지정학교는 학교의 기초학력 미달학생 감소를 위한 계획서 제출을 의무화하고, 시·도교육청의 지원의지를 반영하여 예산지원을 차등화 하는 등의 조치를 담고 있음.
- 이처럼 외부 보상 중심의 책무 촉진 기제를 활용하는 한국의 초·중등교육분야의 책무성 정책은 과열경쟁과 불평등을 초래할 수 있음.
- 한국교육개발원(2008)의 연구에서는 학교평가가 우수학교 위주의 지원으로 인해 과열경쟁 및 전시성 평가가 상존하고 있음을 지적한 바 있음.
- 시·도교육청 평가정책의 경우에도 평가 결과에 따라 교육청별로 차등적인 재정지원을 함으로써 교육청간 지나친 과열경쟁을 낳고 있으며, 이는 시·도교육청 간의 정보교류나 공유를 더욱 어렵게 만들었다는 지적이 있음(이종재 외, 2007).
- 교육책무성 정책에 있어 내적 책무성을 강조하는 입장에서는 책무성 촉진을 위해 '자기 강화적 인센티브'가 중요하고, 이를 향상시킬 수 있는 환경을 마련할 것을 제안한 바 있으나, 현재 한국의 초·중등교육 책무성 정책에서는 교사와 학교의 자기 강화적 인센티브를 강화하고자 하는 노력은 극히 제한적인 수준에서 이루어지고 있음.
- 자기강화적 인센티브의 기저는 자신의 수업에 대한 깊은 성찰과 동료교사와 학부모로부터 적극적인 피드백을 통해 동기화되고 내적인 책무가 성장함으로써 행동의 변화를 이끌 수 있다는 논리임.
- 그러나 현재 한국에서 추진 중인 초·중등교육 책무성 정책들은 지나치게 평가결과에 따른 행·재정적 조치에 치우쳐져 있기 때문에 교사와 학교의 반성적 실천을 유도하기 보다는 우수사례 중심의 획일적인 순응을 이끄는 한계를 보여줌.
- 또한 내적 책무성 접근에서는 자기강화적 인센티브를 향상시킬 수 있는 환경마련을 강조한 바 있는데, 이는 첫째 내부구성원의 합의에 기반한 보편타당한 외적기준체계, 신뢰문화와 같은 사회적 네트워크, 그리고 교사들의 실질적인 학습기회를 포함함.

- 그러나 강력한 외부보상 중심의 책무수단은 오히려 외적 기준체계에 대한 구성원들의 불신과 경쟁문화로 인한 신뢰문화의 훼손을 가져왔음. 물론 평가정책들은 문제점을 진단하고 개선하는 자문이나 컨설팅, 그리고 교원평가정책 이후에는 전문성 개발의 기회가 주어지지만, 단순히 형식적인 전문성 개발 기회만으로는 자기강화적 인센티브를 마련하는 환경이라고 보기 어려움.

## V. 결론 및 시사점

### 1. 요약 및 결론

- 이 연구의 목적은 최근 교육 책무성에서 쟁점이 되고 있는 외적 책무성과 내적 책무성의 관점에서 초·중등교육 분야 책무성 정책을 분석할 수 있는 개념적 분석틀을 구안하는 것이고, 다른 하나는 수립된 정책 분석틀에 비추어 보았을 때 한국의 초·중등교육 책무성 정책이 어떠한 책무성 기제 하에서 추진되고 있는지를 파악해 보고자 하는 것이었음.
- 이를 위해 최근 Elmore(2004a,b,c)와 Sahlberg(2010) 등에 의해 제시된 교육분야에서의 책무성 정책에 대한 논의들을 기반으로 교육 책무성에 대한 최근 입장을 외적 책무성과 내적 책무성 접근으로 구분한 후, 6가지 차원(정책 제기배경, 책무성 기준 설정 방식, 책무 담당사자간의 관계성, 책무내용, 책무 확인 방식, 책무성 촉진 기제)에서 교육책무성 접근들이 각각 어떻게 차이가 있는지를 개념적 분석틀을 활용하여 명확히 밝히고자 하였음.
- 이후 교육 책무성에 관한 두가지 접근에 기초하여 수립된 개념적 분석틀에 비추어 한국의 초·중등교육 책무성정책들이 6가지 차원에서 어떠한 특징들을 보이는지를 분석해보고자 하였음.
- **연구의 결론**
  - 대표적인 책무성 정책으로 간주되고 있는 평가정책들을 중심으로 분석한 결과, 한국의 초·중등교육 책무성 정책들은 지나치게 외적 책무성 접근에 편향되어 수립·추진되고 있음을 확인할 수 있었음. 구체적으로 언급하자면,
  - 정책제기배경: 한국에서 초·중등교육 책무성 정책은 1995년에 실시한 5.31 교육개혁을 기점으로 교육계 관료들에 의해 먼저 책무성 아이디어가 수용되었음. 책무성 정책의 짧은 역사와 미국식 책무성 정책의 이념적 차용이라는 맥락적 특징은 책무성 정책에 대한 공유 부족으로 정책에 대한 신뢰 형성에 한계를 가져올 수 있음. - 책무성 기준설정 방식: 한국의 초·중등교육의 책무성 정책들은 학교교육의 구성원이

배제된 채 교과부나 교육청 등 외부 행정기관들에 의해 책무성 기준이 설정되는 외부통제적 방식을 취하고 있고, 이로 인해 정책과 학교현장간의 소외를 발생시킬 우려가 있음.

- 책무 당사자간의 관계성: 한국의 초·중등교육의 책무성 정책에서 보여주는 책무 당사자들간의 관계는 책무요구자와 책무이행자가 교육조직의 위계적 구조 속에서 일방적인 책무성 관계를 보여줌. 또한 현재 한국 초·중등교육 책무성 정책에서는 책임요구자는 외부 책무성 접근을 시도하는 영미국가들과 달리 학부모보다 정부에 국한되어 있음.
- 책무내용: 한국의 초·중등 책무성 정책들은 지나치게 성과지향적인 책무내용을 강조하고 있음. 여전히 행정적 성과에 주목하고 있으나 최근에는 학생의 학업성취도로 대표되는 학생 성과를 강조하는 추세에 있음. 지나치게 성과만을 지향하는 책무성 정책은 가시적인 성과가 드러나지 않는 교육활동들에 대해서는 소홀하게 되는 문제를 안고 있음.
- 책무 확인 방식: 한국 초·중등교육 책무성 정책의 대부분은 연례적인 평가를 통해 교육의 결과를 판정하고 표준화된 정량평가 위주로 책무성을 확인함. 내적 책무성 접근에 비추어 볼 때, 양적 측정과 함께 교사와 학교의 맥락과 향상도, 개선의 노력을 반영할 수 있는 질적인 측정방식이 함께 요구되는 상황임.
- 책무성 촉진 기제: 한국의 초·중등교육 책무성 정책에서 작동되는 책무성 촉진 기제는 외부 보상과 제재를 활용하는 반면, 자기강화적 인센티브를 높이고자 하는 정책적 노력은 제한적임.

## 2. 분석결과로부터 시사점

- 이 연구에서 수행한 결과를 바탕으로 한국 초·중등교육 책무성 정책의 미래 방향 탐색은 본 학술대회 제 5주제에서 구체적으로 다루어질 예정임.
- 여기서는 분석결과에 기초하여 몇 가지 합의점을 도출함으로써 이후 진행될 책무성 정책 방향 탐색 논의를 위한 초석을 마련하고자 함.
- 첫째, 한국의 초·중등교육 책무성 정책이 제기된 배경을 살펴 볼 때, **책무성 정책 신뢰회복을 위한 시간과 노력이 필요함.**
- 흔히 정부에서는 교육계의 책무성 정책에 대한 저항이 합리적이라기보다는 감정적이라고 여기는 경우가 많음. 그러나 외국의 경우 거의 100여년이 넘는 책무성 정책의 역사 속에서 정책의 진화를 거치면서 교육구성원들에게 '책무성'은 익숙한 개념으로 받아들여져 왔음. 반면, 한국에서는 책무성 정책이 도입된 역사가 짧고, 학교구성원

이나 학부모의 자발적인 요구에 의해서라기보다는 교육계 관료들에 의해서 주입되었기 때문에 학교와 교사들이 책무성 정책을 받아들이는데 상당한 '시간'을 필요로 함. 아무리 좋은 취지의 정책이라고 하더라도 신뢰를 전제로 하지 않을 경우, 성공적인 정책 실행으로 이어지기란 쉽지 않을 것임.

- 임도빈(2007)은 행정영역에서 '시간'의 개념을 강조하며 정치인이나 관료들은 빠른 성과를 국민들에게 보여주기 위해 정책의 속도를 가속화하지만, 현장의 전문가(street-level bureaucracy)와 국민들은 이를 받아들일 준비가 아직 되어있지 않아 정책은 겉돌고 신뢰를 얻지 못하는 경우가 많이 있음을 지적함. 미국의 경우, 오랜 역사를 거치면서 책무성 정책에 대한 담론이 이미 광범위하게 교육구성원들에게 중요한 가치로 받아들여지고 있어 책무성 정책 도입 자체에 대해 거부감을 가지고 있지 않음. 이러한 조건 하에서 미국에서는 기본적인 책무성 정책에 대한 신뢰를 전제로 현재 추진되는 성과중심 책무성에 대한 반성과 성찰, 그리고 책무성 정책의 발전적 대안 제시 등이 논의될 수 있었음.
- 둘째, 한국의 초·중등교육 책무성 정책들은 지나치게 외적 책무성 접근 중심으로 설계되었고, 추진되고 있으므로 내적 책무성 접근과의 균형이 필요함.
- 앞서 살펴본 바와 같이 현재 우리나라에서는 외적 책무성 접근에 비해 내적 책무성 접근이 매우 미흡한 것으로 나타남.
- 하지만 학교의 가장 핵심부인 교수-학습활동은 개인적이면서도 사회적인 과정이므로 전문적인 동료간의 상호의존을 전제로 성장하며, 일정한 비율로 점증적 성장이라는 경제계의 발전 논리와 달리 수업과 학생의 참된 학업성취는 상당한 시간동안 집중과 인내, 그리고 일관성을 요구하기 때문에 성과만을 목표로 표준화된 지표를 활용하여 교사와 학교의 책무성을 요구하고 판단할 수 없음. 또한 교사가 진심으로 자신의 일에 책임감을 느끼는 경우는 외부적 표준에 수동적으로 따를 때가 아니라 스스로 정한 기준을 충족시키려 노력할 때라는 지난 20여년간 교육정책실행 연구들의 주요 발견을 비추어 볼 때, 외부통제방식의 책무성 기준 설정이 아니라 교육구성원의 내적 합의에 기반한 책무성 접근이 요구됨.
- 그런데 초·중등 교육의 책무성 확보를 위해 내적 책무성의 확보에 대한 정책적 관심이 부족했던 것은 사실이지만, 그렇다고 내적 책무성으로만 편향된 정책을 제시할 수는 없음. Elmore는 내적 책무성을 강조하면서도 교사 개인의 내적 동기에 지나치게 의존하는 것에 대해 경계하고 있음. 그는 좋은 수업을 만드는 일이 지속적인 학습과 성찰을 통해 학습되고 쌓이는 역량에 의해서가 아니라 개인의 자질 또는 특성에 기인한다는 사람들의 오랫동안 뿌리박힌 인식이 교사의 '자발성'이라는 이름으로 교실에서 일어나는 느슨한 형태의 교수-학습활동을 용인해왔음을 문제제시 삼음. 엄격

한 기준체계가 교사들 사이에 공유되지 않은 채 교사의 가치관과 능력만으로 유지되는 내적 책무성의 구조 하에서 학교와 교사의 문제는 이미 한국 사회에서 경험된 바임.

- 따라서 현 시점에서 바람직한 초·중등교육 책무성 정책을 위한 접근은 외적 책무성과 내적 책무성 접근을 동시에 고려되어야 할 것으로 생각됨.
- 이렇게 교육의 책무성에 대한 두 접근이 균형있게 반영된 모델을 O'Day(2004)는 관료적 책무성과 전문적 책무성의 통합하는 책무성 방안을 설명한 바 있고, Elmore(2004c)는 학교현장에서 책무성이 성공할 수 있는 원리는 교사 개인의 학생 학습에 대한 책임감(responsibility)과 교사들 사이에서 공유하고 있는 가치와 기대들(expectations)의 전제하에 외부의 공식적인 책무성(accountability) 메카니즘이 작동될 때라고 제안하고 이를 몇 가지 학교관찰을 통해 증명한 바 있음.

## 참고문헌

- 교육과학기술부(2008). 2009년 시·도교육청 평가 기본계획(안).
- 교육과학기술부(2010a). 2010년도 기초학력 향상 지원 계획(안).
- 교육과학기술부(2010b). 2010학년도 교원능력개발평가 표준 매뉴얼.
- 교육과학기술부(2010c). 2010학년도 학교평가 기본계획.
- 김신복(1998). 교육청 종합평가의 의의와 과제. 교육행정학연구. 16(10). 92-114.
- 김미숙(2007). 학교평가에 대한 중등학교 행정가의 인식연구. 부경교육대학원 석사학위 논문.
- 김은숙(2008). 학교평가 성과에 대한 중학교 교사의 인식. 경남대학교대학원 석사학위논문
- 김 용(2012). 교육개혁의 논리와 현실. 서울: 교육과학사.
- 김정민(2010). 학교평가 개선 방안. 한국교육개발원 현안 보고(OR 2010-01-5).
- 김환식(2010). 한국의 학교 책무성 정책의 현황과 과제. 학교책무성 정책과 학업성취 데이터의 활용. 한국교육개발원. 41-69.
- 서정련(2007). 학교평가의 개선방안에 관한 연구 : 울산광역시 중학교를 중심으로. 울산대 교육대학원 석사학위논문.
- 성열관(2005). 교육개혁 담론의 당파적 수용과 모순어법적 결과. 교육비평 19. 196-227.
- 0 신현석(2004). 중앙교육행정기관의 책무성. 한국 교육의 책무성에 대한 반성과 과제. 한국교육행정학회 제32차 연차학술대회자료집. 27-59.
- 양성관(2009). 학업성취도 평가를 통한 교육책무성 시스템: 텍사스 주 사례를 중심으로. 한국교육개발원 교육기관평가연구 포럼 발표원고.
- 이기명(2009). 초등학교 교사들이 경험하는 학교평가 실체 연구. 교육행정학연구. 27(2). 329-352.
- 이성호(2003). 학교의 책무성에 관한 고찰, 한국교육학연구, 9(1). 179-199.
- 이종재·정성수·김영식(2007). 시·도교육청평가의 개선방안연구. 교육행정학연구. 25(4). 237-261.
- 이준희(2012). 우리나라 단위학교 책무성 정책의 성격에 관한 연구. 한국교육학연구, 18(1). 99-120.
- 이차영(2010). 학교 교육의 책무성에 대한 개념적 명료화와 발전과제. 교육연구, 18(3), 33-69.
- 이차영(2012). 현행 학교개혁에 대한 교육행정학적 조망. 한국교육행정학회 춘계학술대회 발표논문.

- 이춘도(2007). 학교평가에 대한 부산지역 초등학교 교사들의 인식연구. 동아대교육대학원 석사학위논문.
- 이태상(2007). 미국과 영국의 학교 책무성 확보 정책에 대한 연구 - 학교평가와 교사평가를 중심으로- 경희대교육발전연구, 23(1). 37-53.
- 임도빈(2007). 시간의 개념분석: 행정학 연구에 적용가능성을 중심으로. 한국행정학보, 41(2), 1-21.
- 임연기(2004). 한국교육 개선 중심의 학교평가, 학교혁신을 위한 학교평가 방향 탐색. 한국교육개발원 세미나자료집. 57-78.
- 정수현(2008). 교원의 전문성과 책무성에 근거한 교원평가제도의 타당성 평가. 초등교육연구. 21(2). 409-434.
- 한국교육개발원(2008). 2008년도 시·도교육청 학교평가위원 연수 자료집.
- Adams, J. E. & Kirst, M. W. (1999). New demands and concepts for educational accountability: Striving for result in an era of excellence. In Joseph Murphy & Karen Seadore Louis, E., *Handbook of Research on Educational Administration*, 2nd Ed. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publisher.
- Alkin, M. C. (1973). Theoretical framework for the analysis of curriculum and instructional reform. *International Review of Education*. 19(2). 195-207.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: A conceptual framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- 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.
- Dubnick, M. & Yang, K. (2011). *The pursuit of accountability*. Thousand Oaks. CA: Corwin Press.
- Elmore, R. F., Abelman, C. H., & Fuhrman, S. H. (1996). The new accountability in state education reform: From process to performance. In H. F. Ladd(Ed.) *Holding schools accountable: Performance-based reform in education*.
- Elmore, R. F. (2004a). Getting to scale with good educational practice. In R. F. Elmore, *School reform from the inside out: Policy, practice, and performance* (pp. 7-40). Cambridge MA: Harvard Educational Pub Group.
- Elmore, R. F. (2004b). Building the Gap between Standards and Achievement. In R. F. Elmore, *School reform from the inside out: Policy, practice, and performance* (pp. 7-40). Cambridge MA: Harvard Educational Pub Group.

- Elmore, R. F. (2004c). When accountability knocks, will anyone answer? In R. F. Elmore, *School reform from the inside out: Policy, practice, and performance* (pp. 133-199). Cambridge MA: Harvard Educational Pub Group.
- 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.
- Halstead, M. (1994). Accountability and values. In D. Scott (Ed.), *Accountability and control in educational settings* (pp. 102 - 121). London: Cassell.
- 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.
- Lessinger, L. (1970). *Every kid a winner: Accountability in education*. Palo Alto, CA: Science Research Associate.
- Linn, R., Baker, E., & Betebenner, D. (2002). Accountability systems: Implications of requirements of the No Child Left Behind Act of 2001. *Educational Researcher*, 31(6), 3-16.
- McLaughlin, M. W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy implementation. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 9(2). 171-178.
- O' Day, J. (2004). Complexity, Accountability, and School Improvement. In S. Fuhrman & R. Elmore (Eds.). *Redesigning Accountability Systems for Education* (pp. 15-46). NY : Columbia University.
- Philp, M. (2009). *Delimiting democratic accountability*, *Political Studies*. 57, 28-53.
- Popham, J. (2007). The no-win accountability gam. In C. Glickman (Ed.), *Letters to the next President. What we can do about the real crisis in public education* (pp.166-173). New York: Teachers College Press.
- Sahlberg, P.(2010). Rethinking accountability in a knowledge society. *Journal of Educational Change* 11. 45-61.
- Tyack, D. B. & Cuban, L. (1995). *Tinkering toward Utopia: A century of public school reform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Wayman, C. G., & Stringfield(2008). Supporting equity inquiry with student data computer systems. In Ellen B. M. & Margaret H. (Ed.). *Data-driven school improvement*. Teachers College, Columbia University.