

한국 교육조직의 성과 영향요인에 관한 연구: 중학교 학업성취도를 중심으로*

전영한**
금현섭***

.....〈目 次〉.....	
I. 서론	III. 연구설계와 방법론
II. 교육조직 성과의 개념모형 (Conceptual Framework)	IV. 분석결과 및 논의
	V. 결론

〈요약〉

기존 해외 선행연구에 의하면 주요 교육조직 성과결정요인은 학부모의 사회경제적 지위, 과업환경의 곤란도, 재정자원 규모와 인적자원의 질, 관료제화와 분권성 등 조직구조적 특성, 그리고 학교관리자의 관리능력과 노력으로 요약된다. 본 연구는 우리나라 교육조직 성과연구의 실정을 감안하여, 상기한 성과결정요인을 망라한 종합적 설명모형을 구축해 보고, 그 중 교육당국이 정책변화를 통해 직접적인 통제가능성이 높은 교육조직의 구조적 및 관리적 특성에 주목하여 학교정책의 개선을 위한 시사점을 도출하는데 목적이 있다. 이를 위해 교육조직성과에 관한 개념모형(conceptual framework)을 제시하고, 각 요인에 대한 측정지표(measurement)를 전국수준 학업성취도 평가에 참여한 우리나라 전체 중학교 중 한국교육개발원(KEDI)의 종단조사 및 실태조사의 표본집단에 표집되어 있는 중학교(296개)를 대상으로 구축하여, 학교간 학업성취도 차이의 원인에 대한 분석을 하였다. 분석결과, 가정배경, 과업환경의 제약, 구조, 관리역할 등이 모두 현재의 우리나라 학교현장에서 부분적으로 학업성취도 향상에 기여하고 있음을 알 수 있었지만 재정투입확대나 교사증원과 같은 학교자원의 경우 증거를 찾지 못하였다. 단년도 횡단면 분석이라는 제약에도 불구하고 본 연구 결과는 두 가지 시사점을 제공하는데, 첫째, 교육조직성과에 대한 신뢰할 수 있는 지식과 정보의 지속적 생산이 중요하다는 점과, 둘째, 그 동안 강조되어 온 학교자원의 규모에 못지않게 자원의 활용방식에 대한 새로운 고려가 필요하다는 점이다.

【주제어: 학업성취도, 교육조직성과, 증거기반정책, 자원결정론, 환경결정론, 구조결정론, 관리결정론】

* 이 논문은 “2008년도 재단법인 서울대학교발전기금 연구비”의 지원으로 연구되었습니다. 자료정리와 데이터분석에 도움을 준 김태연 석사, 송미연 석사, 김규현 석사에게 감사드립니다.

** 서울대학교 행정대학원 부교수(yhchun1@gmail.com)

*** 서울대학교 행정대학원 조교수(hyunk@snu.ac.kr), 교신저자
논문접수일(2011.4.3), 수정일(2011.4.23), 게재확정일(2011.5.4)

I. 서 론

우리나라 교육조직의 학업성취도 결정요인에 관한 지식은 과거 정부들의 학력정보 비공개정책으로 인해 오랜 공백상태에 놓여 있었다. 이러한 지적인 공백은 지난 몇십년간 교육정책을 둘러싼 논의가 생산적 정책토론이 되기보다 첨예한 이해관계와 교조적 신념이 충돌하는 소모적 논쟁으로 일관해온 가장 중요한 배경이었다. 이 연구의 동기는 2008년 최초로 실시된 전국수준 학업성취도 평가결과를 기초로 우리나라 교육조직의 성과에 영향을 미치는 요인을 분석함으로써 이러한 지식의 공백을 채우는데 일조하기 위한 것이다.

이 논문은 2008년 전국수준 학업성취도 평가에 참여한 우리나라 전체 중학교 중 한국교육개발원(KEDI)의 종단조사 및 실태조사의 표본집단으로 표집되어 광범위한 조직특성 자료의 입수가 가능하였던 중학교(296개)를 대상으로 학교 간 학업성취도 차이의 원인을 분석하였다. 학교의 학업성취도의 차이를 초래하는 영향요인으로 본 논문은 학부모의 사회경제적 배경(socio-economic status), 학교의 자원(resources), 과업환경(task environments), 조직구조(organizational structures), 학교관리(school management) 등에 초점을 두어 교육조직 성과모형을 구성하고 이 모형을 경험적으로 검증하고자 하였다.

대부분 외국에서 수행된 지난 오십년간의 기존 연구결과에 의하면 주요 교육조직 성과결정요인은 학부모의 사회경제적 지위, 과업환경의 곤란도, 재정지원의 규모와 인적자원의 질, 관료제화와 분권성 등 조직구조적 특성, 그리고 학교관리자의 관리능력과 노력 등으로 요약할 수 있다. 전통적으로 교육조직 전문가와 정책결정자들은 더 많은 자원의 투입이 교육조직 성과를 향상시킨다는 믿음을 가져왔으나, 1960년대 들어 학부모의 사회경제적 지위가 결정적 영향력을 미친다는 증거가 제시되었다. 이러한 증거는 이전의 자원결정론을 약화시키는 동시에 학교성과를 향상시킬 수 있는 교육당국의 역할에 대해 회의적 시각을 강화시켰다. 하지만, 후속 연구들은 부모의 사회경제적 지위 이외에도 교육조직이 갖는 다양한 특성들이 성과에 영향을 준다는 결과를 속속 내놓았으며, 일부 연구는 효과적인 학교특성이 정치경제적인 환경제약에 따라 결정된다는 증거를 제시하였다. 최근 10년간에는 기존의 환경결정론적 시각을 탈피하여 환경적 제약을 극복할 수 있는 관리적 변수의 중요성을 강조하는 연구가 증가하고 있는데, 이러한 연구들은 교육청 및 학교관리자들의 관리방식, 관리능력, 관리노력이 교육조직성과에 큰 영향을 준다는 결과를 보고하고 있다.

이러한 외국연구 결과가 우리의 교육조직연구 및 정책개발에 주는 시사점은 다음의 두 가지로 요약된다. 첫째, 기존 연구가 매우 부족한 우리나라 교육조직 성과연구의 실정을 감안할 때 외국의 선행연구에서 제시된 중요한 교육조직성과 결정요인을 망라한 종합적 설명

모형을 설정할 필요가 있다. 둘째, 이러한 결정요인 중에서도 학부모의 사회경제적 배경과는 달리 교육조직의 구조적 및 관리적 특성에 분석의 초점을 둘 필요가 있는데, 그 이유는 교육조직의 구조와 관리적 특성들은 비교적 교육당국이 정책변화를 통해 직접적으로 통제 가능한 변수로 실천적 유용성이 높기 때문이다.

이러한 문제의식에 입각하여, 본 연구는 우선 국내외 기존 문헌분석을 통해 교육조직성과에 관한 개념모형(conceptual framework)을 제시한 후, 개념모형에 포함된 교육조직성과 영향요인 각각에 대하여 광범위한 측정지표(measures)를 탐색하고, 복수의 경쟁적인 교육조직성과모형을 통계적으로 검증한 후, 최종모형을 제시하고 그 이론적, 실천적 함의에 대하여 논의하고자 한다.

II. 교육조직 성과의 개념모형(Conceptual Framework)

1. 교육조직 성과연구 개관

지난 50년 간 교육조직의 성과에 관한 연구의 초점은 이른바 학교효과(school effect)의 존재와 크기에 있었다. 학교효과란 학교가 가진 여러 특성의 차이가 학생의 학업성취도 차이를 만든다는 것이다. 예컨대 더 많은 예산, 더 좋은 교사, 더 좋은 시설, 그리고 더 효과적인 학교관리자 리더십을 보유한 학교는 더 우수한 학업성취도 수준을 달성할 수 있지만, 그렇지 못한 학교에 다니는 학생들은 상대적으로 열등한 성취도 수준에 머무른다는 주장이다.

그러나 학교효과의 존재에 관한 초기의 검증되지 않은 가정은 Coleman et al. (1966)의 기념비적 연구결과에 의해 부정되었다. 1960년대 중반 출간된 “Equality of Educational Opportunity (1966)”에서 Coleman 등은 학업성취의 수준은 학생 개인과 또래집단(peer group)의 사회경제적 배경에 의해 결정되며, 학교와 같은 교육조직의 특성은 그다지 영향을 미치지 못한다는 결과를 보고하였다. 이 결과는 학업성취도를 높이기 위하여 학교조직의 개혁을 시도하거나 더 많은 예산을 투입하는 것이 별 효과가 없다는 정책적 시사점을 주었기 때문에 상당한 사회적 파장을 야기하였다.

Coleman 등의 연구에 대한 상당수 반론은 입력자원 혹은 교육의 질에 대한 측정오류를 두고 제기되었으나, 반론들이 대안으로 제시한 보다 나은 자료수집에 근거한 측정은 자료입수의 어려움 때문에 실행에 옮겨지기가 쉽지 않았다. 아이러니컬하게도 실제로 학교효과의 존재에 대해 경험적 증거를 제시한 연구는 사례연구로부터 나왔다. Rutter et al. (1979), Brookover et al. (1979) 등은 우수한 성과를 보인 학교와 열등한 성과를 보인 학교에 대한

비교사례연구를 통해 Coleman 등의 연구결과와는 달리 실제로 학교조직의 특성이 학생의 학업성취도에 큰 영향을 미친다는 주장을 제시하였다. 심지어 Coleman 조차도 새롭게 수집된 보다 종합적인 데이터를 기초로 수행된 연구에서 공립학교와 사립학교에는 명백한 학업 성취도의 차이가 있음을 밝혀서 부분적으로 학교효과를 인정하기에 이르렀다(Coleman et al., 1982).

“효과적 학교(effective school)” 연구로 불리는 이러한 일련의 연구들(대표적으로 Teddie & Reynolds, 2000)은 학업성취도가 높은 학교와 그렇지 못한 학교 사이에는 뚜렷한 학교특성의 차이가 존재한다는 주장을 전개하였다. 이 주장들이 갖는 정책적 시사점은 초기 Coleman 연구결과와는 전혀 다른 것이었다. 즉 학교조직을 조직화하고 관리하는 방식에 더 우수하고 덜 우수한 방식이 존재하며, 이러한 방식에 대한 경험적 연구가 축적되면 효과적인 성과를 창출하는 학교정책을 제안할 수 있다는 함의가 그것이다.

이렇게 효과적 학교의 특성을 규명하려는 연구들이 공통적으로 발견한 교육성과에 긍정적 영향을 미치는 학교특성은 명확한 학교목표, 엄격한 학문적 기준, 질서와 규율, 교장의 강력한 리더십, 교사의 의사결정 참여, 학부모의 지지와 협력, 그리고 높은 수준의 학업성취에 대한 기대 등이었다(Purkey and Smith, 1982).

교육조직의 성과에 관한 이러한 연구의 흐름은 1990년대 들어 상당한 연구결과의 축적에 힘입어 잘 발달된 교육조직 성과모형을 구축하기에 이르렀다(Hanushek, 1996; Hedges and Greenwald, 1996). 보다 최근의 진전으로서 일부 학자들은 이전의 성과모형이 조직자원이나 과업환경과 같은 주어진 조건의 영향력에 집중하면서 환경적 제약을 극복할 수 있는 교육 조직 관리자의 특성과 같은 관리요인(managerial factors)을 소홀히 취급하였다는 인식에 입각하여 관리변수를 성과모형에 추가하고 있다(Ouchi, 2005). 특히 지난 십여 년간 미국 텍사스 주의 교육데이터에 기초하여 교육조직 관리자의 역할과 행태가 교육조직 성과에 미치는 영향을 심층적으로 탐구한 Meier & O'Toole(2001)은 관리요인에 초점을 둔 새로운 교육조직 성과모형을 제시하고 있는데, 이들이 강조하고 있는 핵심적 관리변수들은 학구(school district) 행정가 및 교장의 관리역량, 관리안정성, 관리네트워킹 활동 등이다. 본 연구는 교육 조직 성과정보의 비공개로 인하여 국내 연구가 매우 부족한 현실을 감안하여, 외국에서 발전된 기존의 이러한 교육조직 성과모형에서 제시된 변수들을 중심으로 학교의 자원, 과업환경, 조직구조, 관리에 초점을 둔 모형을 구성하고 검증하고자 한다.

2. 조직자원(organizational resources)

교육조직의 성과에 관한 가장 전통적인 주장의 하나는 학교가 보유한 인적, 물적 자원의

수준이 학업성취 수준을 결정한다는 것이다 (Wenglinsky, 1997). 조직이 더 많은 자원을 확보 할수록 조직성과에 긍정적 영향을 미친다는 것은 공공조직, 민간조직을 막론하고 조직이론에서 널리 알려진 기본적 원칙에 해당한다. 또한 조직자원이 성과에 미치는 영향력은 상식적으로도 납득이 가는 논리로서, 재정적 여유는 여러 경로를 통해 성과를 향상시킬 수 있을 것이다. 예컨대, 예산이 풍부한 학교는 더 많은 보수를 제공하여 더 우수한 교사를 더 많이 고용 할 수 있을 것이며, 물리적으로 교육에 더 좋은 시설과 여건을 갖출 수 있을 것이다.

하지만, 학교자원과 학교성과의 관계에 관한 경험적 연구결과는 이러한 예상을 압도적으로 지지하지는 않는다. 우선 Coleman et al.(1966)은 학생 일인당 교육비, 학교시설, 도서관장 서 수 등이 학생들의 학업성취수준과 관계가 없었다고 보고하였고, Hanushek(1981)의 연구에서도 학생일인당 교사의 비율, 교사의 경력, 교사의 임금 등으로 측정된 자원변수들이 학생의 학업성취 수준에 일관된 영향력을 미치지는 않는다고 지적하고 있다. 물론, 반대되는 증거도 존재하는데 Summers & Wolfe(1977)는 교사들의 출신대학의 질이 높아질수록 학생들의 학업성취 수준이 향상된다는 발견을 하였고, 최근의 여러 종단연구의 결과들도 더 많은 재정자원을 확보한 학교들이 더 좋은 학업성취 수준을 올린다는 증거를 제시하고 있다 (Murray, 1995; Murray & Schwab, 1997; Bohte, 1999; Krueger, 1999; Dee, 2003).

3. 과업 환경(task environment)

학교가 학생들을 교육시키는데 있어서 처한 과업환경은 동일하지 않다. 어떤 과업환경은 학교의 교육업무 수행을 더 어렵게 만들 수 있고 다른 경우에는 더 용이할 수 있다. 미국의 경우, 미국의 경우 도심(urban)소재 학교와 교외(suburban)소재 학교는 학교조직의 과업환경(task environment)에서 큰 차이를 보이며, 이러한 차이는 학업성취도에 영향을 준다고 알려져 있다. 미국의 도심소재 학교들은 소득계층, 인종, 민족, 종교적 이질성이 강하기 때문에 중요한 교육목표에 대한 이해관계자 간 합의에 도달하기가 쉽지 않은 반면 교외소재 학교들은 비교적 동질적인 학부모집단으로 구성되어 있으므로 심각한 갈등이 일어나는 경우가 드물고 기본적인 교육쟁점에 대해 광범위한 합의가 존재하는 경우가 많다. 이러한 지역적 특성에 따른 환경복잡성(environmental complexity)은 학교의 과제수행을 더 어렵게 만들며 그 결과 학교성과에 부정적 영향을 미칠 수 있다(Burtless, 1996; Jencks and Phillips, 1996) 비도시(rural)소재 학교들은 비록 환경복잡성은 덜 하지만 상대적으로 경제적인 여유가 없는 학생들이 많기 때문에 학교가 학업성취과제에 집중하기 어렵게 만들 가능성이 있다(Chubb and Moe, 1990).

한편, 사회보장체계의 도움을 받는 빈곤층가계 출신 학생들이 많을수록 학교는 부족한 가

정으로부터의 지원을 보상해주어야 할 필요가 발생하며, 소수인종 학생비율이 많을수록 교육수요의 다양성과 복잡성이 증가하여 학교조직의 관리부담을 증가시킨다(Robinson and Meier, 2006). 또한 학생의 전출입이 많아서 과업환경의 안정성(stability)이 떨어질 경우 새로운 학생을 학교에 적응시켜야 하는 부담이 학교에 발생하기 때문에 이 또한 과업난이도를 높이는 요소가 될 수 있다. 학생집단의 계급적 다양성이 주는 관리부담과 마찬가지로 남녀 공학 학교의 경우에는 남학교 혹은 여학교에 비하여 이질적 교육대상자가 존재하고 있으므로 학교의 관리부담이 증가하여 학업성취에 대한 과제집중도가 떨어질 가능성이 있다.

관련하여 우리나라 교육조직에 특유한 과업환경 특성으로서 평준화지역과 비평준화지역의 구분 즉, 학교소재지역이 평준화지역인가 아닌가의 여부이다. 몇몇 연구에서는(성기선, 1999; 2002) 평준화지역 학생의 학업성취도가 높다는 연구결과가 제시되었지만, 지역특성 등 다양한 변수의 영향이 존재하므로 평준화의 효과를 단언하기는 쉽지 않다. 다만, 본 연구의 대상이 중학교라는 점에서 고교입시가 존재하는 비평준화지역에 소재한 중학교들은 평준화 지역보다 고교입시결과가 지역 내 학교평판과 직접적으로 연계가 될 가능성이 높으므로 학업성취를 제고하려는 유인이 보다 강할 것이라는 추측이 가능하다.

4. 조직구조 (organizational structures)

조직구조는 다차원적 개념이지만 교육조직의 성과에 영향을 미치는 구조적 요인으로 주목 받아온 차원은 주로 관료제화(bureaucratization)의 정도이다. Weber가 제시한 관료제적 조직구조는 권위의 위계적 배열에 충실했으므로써 구현되는 집권성, 공식화된 규칙에 기초한 업무처리, 직업적 전문가에 대한 의존 등을 주요 특징으로 하며, 특히 학교와 같은 공공조직에서 많이 관찰되는 조직구조 형태로 알려져 있다(Rainey, 2009). 학교조직에서는 특히 상위기관과 일선학교와의 권한분배가 야기하는 자율성의 문제가 많은 관심을 받아왔는데(Chubb and Moe, 1990), 이 연구에서는 학교자율성과 그 밖의 관료제화 요인으로 나누어 살펴보았다.

교육조직에 관한 외국의 많은 선행연구에서 상위기관의 중앙집권적 통제와 이로 인한 낮은 수준의 학교자율성이 학업성취에 부정적 영향을 준다는 점이 지적되어 왔다(Chubb and Moe, 1990; Hanuscheck, 1996; Meier and Bohte, 2001). 일반적으로 교육관료기구의 중앙집권적 통제는 교과과정, 교수방법, 예산집행 등 일선학교의 모든 의사결정에 적용되나, 특히 교사채용, 해고, 징계 등 교원인사관련 의사결정에 있어서 학교자율성의 결핍은 학업성취도를 저하시키는 중요한 변수로 관심을 받아왔다. 외부기관의 영향력으로부터의 학교자율성이 학업성취도를 향상시키는 이유에 대해 연구자들은 첫째, 학교자율성이 조직내부의 응집력 있는 전문직업적 공동체(professional community) 혹은 팀워크(teamwork)의 형성에 도움이 되며,

둘째, 교장이 주어진 환경에 따라 상황 적응적 리더십을 발휘할 수 있고 교사의 동기화를 촉진시킬 수 있는 관리적 유인(managerial incentives)의 활용이 가능해지며, 세째, 학생과 학부모를 직접 접촉하는 일선학교가 상위기구보다 변화하는 고객의 수요에 적응하기가 더 용이하다는 점 등을 지적해 왔다.

예컨대, Chubb and Moe(1990)는 많은 미국의 학교조직에 있어서 교장이 자신의 교육목표와 접근방식에 공감하는 교사들과 전문가적 공동체를 형성하려면 자신이 원하는 능력 있는 교사들과 팀워크를 형성해야 하지만 실제로 교장들은 이러한 팀을 구성할 수 있는 권한이 미약할 뿐만 아니라 설사 협력적인 팀 구성이 가능해도 성과에 기반을 둔 보상을 통해 교사의 동기화를 강화시킬 수 있는 유인의 활용이 차단되어 있다고 지적하였다.

인사와 예산에 관한 일선학교의 재량권 행사가 더 창조적이며 상황적응적인 의사결정으로 이끈다고 강조하고 있는 Ouchi(2005)는 일선학교가 직접 통제하는 재량적 예산의 비율과 학업성취 사이에 매우 강한 상관관계가 있음을 보고하였다. 많은 전문가들은 교장의 재량권 뿐만 아니라 교사의 재량권 역시 학업성취에 긍정적 영향을 미친다고 보고있는데, 그 이유는 더 많은 재량권은 교사들의 성공과 실패가 자신들의 통제 하에 있다고 믿는 교사효능감(teacher efficacy)을 증진시켜서 더 많은 노력을 하도록 유도하는 동시에 교실에서의 교사행태에 대한 직접적 통제가 어려운 교육서비스의 기술적 특성과 더 잘 부합한다는 것이다(Wilson, 1989).

한편, 일반적으로 학교 등 교육조직이 관료제적 조직특성을 강하게 가질수록 조직의 효율성이 저하하며 환경변화에 대한 유연한 대응이 어려워져서 교육성과에 부정적 영향을 미친다고 알려져 있다. 어떤 조직이 가진 관료제화(bureaucratization)의 정도는 다양한 차원에서 논의될 수 있으며, 앞서 제시된 집권화(centralization), 공식적 규칙을 통해 조직행동을 제약하는 정도인 공식화(formalization), 하부조직, 위계적 계층, 분화의 정도를 포괄하는 구조복잡성(structural complexity), 한 사람의 관리자가 감독하는 부하의 수로 측정되는 통솔의 범위(span of control), 그리고 번거롭고 복잡한 행정절차와 규정으로 정의되는 레드테이프(red tape) 등이 중요한 차원들이다.

많은 연구자들은 학교에서 이러한 공식화, 구조복잡성, 레드테이프, 좁은 통솔의 범위 등의 특성들은 더 많은 규정과 절차, 더 많은 점검과 보고, 더 많은 행정업무부담을 의미하므로 학업성취도를 저하시킨다고 지적하고 있으나, 일부 연구자들은 교육조직의 관료제화가 학업성취도와 무관하며(Meier and Wrinkle, 2000), 오히려 출석률(attendance rate)과 같은 성과 지표에는 긍정적 영향을 주는 것으로 나타났다고 보고하고 있다(Smith and Larimer, 2004). 교육조직의 통솔의 범위는 때로는 학교자율성(교육청관리자대비 학교관리자 비율) 혹은 교사자율성(교장대비 교사비율)의 측정지표로 활용되기도 하는데, 이는 한 사람이 감독할 수

있는 부하들의 수가 많을수록 시간과 주의의 제한 때문에 그 관리자는 부하들에게 더 많은 재량을 주게 된다는 논리에 따른 것이다(Meier and Bohte, 2003).

조직규모(organizational size)는 일반적으로 조직구조적 특성의 일부이기 보다는 구조적 특성에 영향을 미치는 맥락적 요인으로 간주되지만, 여기서는 구조적 특성과의 밀접한 관련성 때문에 구조적 특성의 범주에 포함시켰다. 조직이론가들은 조직규모와 조직성과의 관계에 대해 크게 두 가지의 이론을 제시하는데, 하나는 규모의 경제(the economy of scale)에 입각하여 큰 조직일수록 관리인력비율과 행정인력비율이 감소하고 전문인력비율이 증가하는 등 효율성을 높일 수 있으므로 조직성과 향상에 유리하다는 주장이고(see Daft, 2003), 다른 하나는 큰 조직은 조직 내 거래비용이 증가하고(Williamson, 1975) 관료제화의 역기능이 발생하여 조직성과를 저해한다는 주장이다. 이 논리를 학교조직에 적용하면, 학생과 교직원이 많은 큰 학교는 건물 등 고정투자비용과 관리인력 등 행정비용에서 규모의 경제에 의한 효율성이 발생하며, 분업의 이점을 살리기에 용이하다는 장점이 있는 반면, 규모가 작은 학교는 학생 개개인의 수요에 민감하게 반응할 수 있는 유연성과 적응성을 가질 수 있고 교사집단의 응집력 있는 팀워크 형성에도 유리한 점이 있다고 볼 수 있다.

5. 조직관리(organizational management)

최근 10년간 학교를 포함한 공공조직의 거버넌스 연구에서 일어나고 있는 큰 변화의 흐름은 공공관리(public management)가 조직성과에 미치는 영향에 대한 이론적, 실증적 지식의 급격한 증가이다(see Meier and O'Toole, 2008). 이 연구들은 공공조직의 성과가 환경적 요인에 의해 결정된다는 환경결정론에 대한 반성을 기초로 관리자의 능력과 노력, 효과적 관리방식의 채택 등의 관리적 특성에 따라 조직이 직면한 환경적 제약의 극복이 충분히 가능하며, 이러한 효과적 관리가 조직성과를 제고시킨다는 친관리적 관점(pro-management perspective)에 입각하여 있다. 특히, Meier and O'Toole은 이러한 연구흐름을 대표하는 전문가들로서 지난 10년간 텍사스 주 교육조직의 특성과 학업성취도에 대한 수십 편의 실증분석 연구를 통해 교육조직에 있어서 관리적 특성과 학업성취도의 관계에 대한 증거를 제시하고 있다. 이들이 발견한 교육조직 학업성취도에 영향을 주는 주요 관리요인 중에서 본 연구에서는 특히 관리 안정성, 인적자원관리의 양과 질, 전략 및 성과관리 등에 초점을 두었다.

관리안정성(managerial stability)은 교육조직의 관리자가 해당 조직에 얼마나 오래 재직하고 있는가를 의미하며, 관리안정성이 높을수록 관리자가 더 많은 지식과 경험을 해당 교육 조직에 대해 갖고 있다는 점에서 학업성취도에 긍정적 영향을 미친다는 연구결과가 있다(Hill, 2005). 다른 공공조직과 마찬가지로 교육조직의 관리자가 능력을 발휘하기 위해서는

조직의 내·외부를 구성하고 있는 행위자와 맥락에 대한 학습, 그리고 상호신뢰의 형성이 필요한데, 이러한 학습과 신뢰의 형성은 일정한 시간의 경과를 필요로 하기 때문에 관리안정성이 중요하다는 논리이다. 그러나 관리안정성과 학업성취도의 관계는 비선형적일 가능성도 있는데, 관리자의 재직연한이 지나치게 오래될 경우 관리의 경직성이 심해지고 관리혁신을 억제하는 관성(inertia)이 발생하여 도리어 학업성취도를 떨어뜨릴 수 있기 때문이다(O'Toole and Meier, 2003).

한편, 교육조직은 매우 노동집약적 기술특성을 갖고 있으므로 자원관리의 영역 중 특히 교사에 대한 인적자원관리노력의 질과 양(quality and quantity)이 학업성취도에 큰 영향을 미칠 가능성이 높다(Wilson, 1989; Nicholson-Crotty and O'Toole, 2004). 그러나 구체적으로 어떠한 인적자원관리 노력이 학업성취도에 긍정적 영향을 주는가에 대해서는 아직 경험적 연구가 부족한 형편이며, 교육조직이 처한 상황적 맥락에 따라 효과적인 인적자원관리방식이 달라질 가능성이 높다.

또한 전략적 관리(strategic management)는 관리자가 조직성과 향상을 위하여 조직목표를 명확히 하고, 목표에 도달하기 위한 전략을 계획한 후, 이러한 전략을 주어진 자원의 효율적 활용을 통해 구체적으로 집행하는 모든 활동을 의미한다. 이러한 전략적 관리는 목표관리, 전략의 기획, 조정 및 집행, 자원관리, 성과관리 등의 세부영역을 갖고 있으며, 각 관리 영역의 효과적 관리는 모두 조직성과 달성을 기여하는 것으로 알려져 있다(Daft, 2003; Rainey, 2009). 학교 등 교육조직의 경우 이러한 전략적 관리활동 중에서 특히 교육목표의 명료성 제고를 위한 관리자의 노력, 효과적 업무계획의 수립 및 조정, 집행지원 노력, 그리고 업무결과에 대한 책무성 확보를 위한 점검 및 보상을 위한 노력 등이 중요한 요소로 지적되어 왔다. 예를 들면, Carnoy and Loeb(2002)은 학업성취도에 대한 더 높은 기준을 제시하고 학업성취도 결과에 대해 책무성을 엄격히 물을수록 학업성취도 수준이 향상된다는 연구결과를 보고하였고, Ouchi(2005)는 학교관리자가 학생들의 학업성취도에 대한 교사들의 책무성을 강조하는 관리체제를 확보한 교육조직의 경우 그렇지 않은 경우에 비해 월등히 좋은 성과를 올렸다는 점을 강조하고 있다.

6. 기타 요인 (other factors)

교육조직의 학업성취도에 관한 연구에서 조직외적 특성으로 그 영향력이 인정되는 요인들은 학부모의 사회경제적 배경이 가장 중요하며, 부가적으로 우리나라에서는 사교육요인이 많은 연구자의 관심을 받고 있다. Coleman et al.(1966)의 선구적 연구 이래로 많은 후속연구에서 학업성취도 결정요인으로 일관되게 발견되고 있는 가장 강력한 변수는 학부모의 사회

경제적 지위(SES: socio-economic status)이다. 일반적으로, 학업성취에 영향을 주는 학부모의 사회경제적 지위는 소득수준, 교육수준 및 직업특성으로 구성되며, 학부모의 소득수준이 높을수록, 교육수준이 높을수록, 그리고 전문사무관리직과 같은 화이트컬러 직종에 종사할수록 자녀의 학업성취도는 높아지는 것으로 알려져 있다.

학부모의 사회경제적 지위는 개별 가정에서 자녀의 학업성취에 영향을 주는데 그치지 않고 학생들의 상호작용을 통해 동료학생에게도 영향을 미치는데, 이러한 또래집단(peer group)의 압력은 개별 가정에서의 영향과 더불어 학교차원의 학업성취도에 학부모요인이 미치는 이중적 효과를 구성한다(Rutter et al., 1979; Hanushek, 1986; Wilms and Raudenbush, 1989; Wilms, 1992). 물론, 학부모의 사회경제적 지위가 미치는 효과를 반박하는 연구도 없지 않으며(Hauser, 1971), 학부모의 사회경제적 지위가 미치는 효과를 조절하는 다른 변수의 존재를 보고하는 흥미로운 연구들도 있지만(Halinger and Murphy, 1986; Teddie and Stringfield, 1993), 전반적으로 학부모의 소득과 교육수준 등의 차이가 다양한 경로를 통하여 학생의 학업성취수준에 결정적인 차이를 만들어낸다는 주장은 많은 이론적, 경험적 지지를 받고 있다.

사교육이 대단히 큰 비중을 차지하고 있는 한국적 현실에서 연구자들은 사교육이 학업성취도에 미치는 영향에 큰 관심을 가져왔다. 사교육에 대한 국내 연구는 주로 사교육수요의 증가를 설명하는데 초점을 두어왔으며(이수정, 2007), 김태종(2004)은 사교육수요의 증가가 학교교육의 질 저하와 관련이 있다는 주장을 경험적으로 검증하였다. 김창환 외(2008)의 연구에서는 사교육 의존도 및 학업성취도의 관계를 분석하기 위해 한국교육개발원의 한국교육종단연구(Korea Education Logitudinal Study, 이하 KELS)자료가 활용되었는데, 사교육 의존도가 낮은 37개 학교를 선별하고 이들 학교 중 영어 성취도의 향상도가 높은 순서대로 15개 교를 선별하여 이들의 특성을 분석하였다. 이 학교들의 일반적인 특성은 ①교원의 평균 학력이 높고, ②기간제 교사 비율이 낮으며, ③영어 성적의 교내 평균이 높아 긍정적인 동료 효과를 기대할 수 있고, 동시에 교내 표준편차는 낮아서 영어 수업의 수준을 정하기 용이하다는 점이라고 할 수 있다.

III. 연구설계와 방법론

1. 자료와 분석방법

본 연구는 2008년 실시된 국가수준 학업성취도 평가결과를 이용하여 교육조직, 즉 학교 수준의 학업성취도에 대한 영향요인을 밝히고자 하는데 목적이 있다. 학업성취도 평가자료

는 2008년 10월 실시한 국가수준 학업성취도 평가결과자료로서 전국 2,656개 중학교에 대해 각 학교별로 국어, 영어, 수학, 사회, 과학의 5과목에 대해 일정 평가점수를 기준으로 보통 이상 학생 비율, 기초학력 학생비율, 그리고 기초미달 학생비율로 구분하여 표시하고 있다. 이 평가자료는 전국 중학교 학생들의 학업성취도에 대한 중요한 정보를 포함하고 있지만 이에 대한 영향요인을 분석하기에는 아래에서 논의하는 바와 같이 한계가 있다. 이에 본 연구는 한국교육개발원(KEDI)에서 2005년부터 수행중인 ‘한국교육종단연구 (이하 종단연구) 3 차년도 자료와 2007년에 수행한 ‘학교교육의 실태 및 수준 분석: 중학교 연구(II)’ (이하 실태연구)를 추가적으로 활용하여 이러한 제약을 보완하고자 하였다.

먼저 종단연구 자료는 2005년부터 전국 150개 중학교의 1학년 학생 6,908명을 대상으로 이들을 매년 추적 조사하는 개인수준의 교육관련 패널조사(panel survey) 자료로서 그 중 3차년도 자료(2007년)는 중학교의 3학년 학생의 자료로서 학업성취도 평가자료와 시기적으로 가장 근접한 자료이다. 전국 중학교들 중에서 150개의 중학교가 표본으로 추출되었는데, 학교가 군집(cluster)으로 사용되고, 학교유형과 지역, 학생 성별이 층(stratum)으로 사용되는 3단계 층화군집추출(three-stage stratified cluster sampling)의 표본추출설계에 의해 구성되었다. 1차 추출단위는 학교종류와 지역, 성별의 결합이고, 2차 추출 단위는 학교이고, 3차 추출 단위는 학생이었다. 각 층(strata)으로부터 군집을 추출하는 방법은 무작위추출(random sampling)이 이용되었으며, 각 군집(cluster)으로부터 최종표본인 학생을 추출하는 방법은 군집으로 추출된 학교 내에서 학급 간에 차이가 없다는 가정 하에 무작위로 각 학교로부터 학생을 추출하였는데, 최종적으로 전국 150개 중학교의 6,908명의 조사대상학생들이 그 대상이다. 이들을 대상으로 실시한 학생설문과 조사대상 학생의 학부모를 대상으로 실시한 학부모설문이 종단연구 자료에 포함되어 있으며, 학부모의 표집은 학생과 짹표집(paired sample)으로 표집 되었다. 또한 해당 중학교의 학교조사와 교장에 대한 설문조사, 그리고 교사 약 20명 정도를 대상으로 실시한 교사설문조사가 포함되었으며, 교사의 표집 역시 표집된 학생의 담임교사와 표집된 학생에게 국어, 영어, 수학을 직접 가르치는 교사들에 대해 이루어졌다.

한편, 실태연구 자료는 2004년에 이루어진 ‘학교 교육의 실태 및 수준 분석: 중학교’와 비교하기 위해 2007년에 수행된 조사(survey)자료로서, 전국 200개 중학교를 대상으로 우편 조사 방법에 의한 설문조사와 한국교육개발원(KEDI)의 교육통계DB와 통계청의 통계DB를 활용하여 학교에 관한 다양한 정보를 포함하고 있다. 2007년 4월 기준 중학교 모집단 3,078개교 중 6.5%에 해당하는 200개 중학교를 표집하였으며, 조사 대상 학생(13,540명)들의 국어, 영어, 수학, 3과목의 학력평가 점수와 학생들을 대상으로 실시한 학생 설문, 그리고 조사대상 학생의 학부모(13,540명)를 대상으로 실시한 학부모 설문이 포함되었다. 또한 200개 중학교의 학교 조사(교무부장 또는 연구부장의 설문)와 학교장에 대한 설문이 포함되어 있으며,

조사대상 학교에 대해 담임을 맡거나 교과를 담당하는 교사 총 8,539명을 대상으로 실시한 교사 설문이 포함되었다.

종합하면, 본 연구는 각기 전국을 대표하는 표본추출을 통해 구성된 종단연구 자료와 실태연구 자료에 포함된 다양한 변수들과 전국 중학교 전체에 대한 학업성취도 평가자료를 연계하여 활용하고 있다. 즉, 개인별 수준에서 측정된 종단연구 자료와 실태연구 자료를 학교수준 변수로 집계(aggregation)하고, 학교수준에서 측정된 변수들과 결합한 후 한국교육평가원의 도움으로 개별 학교 ID를 학교수준의 학업성취도평가자료와 매칭(matching)시킴으로써 세 종류의 자료를 학교수준(school level)의 단일자료로 결합하여 활용하고 있다. 새롭게 생성된 결합자료(merged data)를 이용하여 본 연구에서는 학업성취도 평가자료만으로는 파악할 수 없었던 학교, 교장, 교사 및 학생 가정에 대한 다양한 정보를 학교라는 제약된 수준(집계변수)에서 활용할 수 있게 되었으며, 이를 통해 그들의 특성이 학업성취도에 미치는 영향을 탐색할 수 있었다. 하지만 여전히 상존하는 결측치(missings)의 존재로 인해 자료보정(data cleaning)작업을 통해 완결된 총 296개의 학교정보를 이용하여 연구를 수행하였다.

2. 변수측정

1) 독립변수

(1) 자원요인

일반적으로 활용되는 교육조직 자원요인의 지표(measures)는 교육비지출규모, 교사평균보수, 교사-학생비율, 학급규모(class size), 고학력교사 비율, 자격증소지 교사비율, 교사평균경력 등이 대표적이다(Hanushek, 1996 등 참조). 본 연구에서는 선행 연구를 기초로 총 10개의 세부측정지표를 활용하였다. 우선, 교육비지출규모는 김창환 외(2009) 등 선행연구와 동일하게 학교별로 학교운영지원회계에서 차지하는 교수학습활동비의 비율로 측정하였고, 더불어 학교별 학생수와 이에 따른 전체 학교교육비 규모의 차이가 있으므로 학생1인당 교수학습 활동비 지출의 비율을 활용하였다. 또한 인적자원의 양은 KEDI 교육통계 DB자료를 바탕으로 학급규모와 교사당 학생수로 측정하였다.¹⁾ 인적자원의 질은 석사이상 교사비율, 사범대출신 비율, 그리고 교사 평균학력을 측정하였고, 5년 이상 경력교사비율과 교사평균경력지표 및 정규교사의 비정규 교사(기간제, 강사)에 대한 비율도 추가적인 학교자원 지표로 활용되었다.

1) 한 학급당 학생의 수를 학급규모로 보고, 학생교사비율은 교사 1인당 학생 수로 측정하였는데, 이 때, 교사는 기간제 또는 시간강사의 수와 기타교원(전문상담, 사서, 실기, 보건, 영양), 그리고 교장, 교감의 수를 제외하고, 수업을 담당하는 정규직 교사의 수를 측정하였다.

(2) 과업환경요인

과업환경요인은 학교조직이 교육을 실시함에 있어 직면하는 환경적 제약요인 및 고객집단의 수요특성을 의미한다. 본 연구에서는 선행연구를 참조하여 소재지역특성, 공학여부, 평준화여부, 환경복잡성, 과업난이도, 과업안정성 등에 관한 7개의 세부지표로서 과업환경요인을 측정하였다(Meier and O'Toole, 2002 등 참조). 우선, KEDI 교육통계DB 자료를 바탕으로 지역변수와 공학여부, 평준화여부를 측정하였다.²⁾ 환경복잡성과 환경안정성 및 과업난이도는 고객집단의 이질성 정도로 볼 수 있는데 학생들의 가정배경이 이질적일수록 조직이 처한 환경이 복잡하여 과업을 수행하는데 어려움이 커진다는 것을 의미한다. 학부모의 계층별 다양성을 보기위해 학부모 설문을 바탕으로 부모의 학력을 1) 초·중고졸 집단, 2) 2년제·4년제 대졸 집단, 3) 석사박사이상 집단으로 나누어 부의 학력별 허핀달지수(Herfindal Index) 지수를 구했다.³⁾ 환경안정성은 학생구성(student composition)의 변동률이 작을수록 안정적이라고 판단할 수 있는데 교육통계 DB자료를 바탕으로 학생들의 전출입수를 통해 측정하였으며⁴⁾, 과업난이도는 무상급식지원대상 학생비율 및 기초수급대상 학생비율을 통해 측정하였다.⁵⁾

(3) 조직구조요인

조직구조요인은 크게 자율성지표, 관료제화지표, 조직규모지표로 구분할 수 있는데, 본 연구에서는 총 11개의 조직구조 측정지표를 활용하였다. 먼저, 자율성지표는 일반적으로 학교 자율성과 교사자율성으로 측정된다. 학교자율성은 학교의 재정자율성⁶⁾과 외부 이해관계자의 영향력 지표⁷⁾를 활용하였고, 추가적으로 사립학교여부⁸⁾를 활용하였다. 교사자율성은 학

-
- 2) 지역변수는 해당학교가 특별시/광역시, 시지역, 읍지역, 면지역(특수지역포함) 4가지 명목변수 중 어느 지역에 해당하는지를 확인하고, 이를 특별시/광역시와 시읍면지역으로 나누어 코딩하였다.
- 3) 이 경우 허핀달 지수는 소득, 학력이나 직업이 한 범주에 집중되어 있는지를 나타내며 각 비율을 %로 구하고 이것의 제곱을 10000에서 빼주어서 계산된다.
- 4) 전출입 학생 수와 전체 학생 수의 비율인 학생변동률을 %로 구하고, 100에서 이 비율을 빼주어 계산하였다.
- 5) 학교 설문지에서 조사한 무료급식지원 대상학생수와 기초수급대상학생수를 각 학교의 전체학생수로 나누어 측정하였다.
- 6) 재정자율성은 비정부지원 예산비율(%)로 측정하였는데, 비정부지원 예산비율은 전체예산 중에서 정부지원을 제외한 나머지 비정부지원을 합산하여 그 비율을 구하였다.
- 7) 학교외부 이해관계자의 영향력지표는 교장이 교육목표, 교과서, 교과목, 예산편성, 학교행사 등에 관련된 의사결정을 할 때 가장 중요한 의견고려 대상자 둘을 선택하도록 요구한 질문(교장설문)에서 교장, 교사 등 내부자가 아니라 교육청, 교육부, 학부모 등 외부행위자를 언급한 빈도수로 측정하였고, 구체적으로 설문문항에서 1순위로 언급된 행위자에는 2점을 부여하고, 2순위에는 1점을 부여하여 합산한 결과이다.

교조직 내부분권화 정도를 의미하며, 교사영향력⁹⁾과 교사재량권¹⁰⁾으로 측정하였고, 추가적으로 통솔의 범위¹¹⁾를 활용하였다. 관료제화지표는 일반적으로 공식화, 구조복잡성, 레드테이프(red tape) 혹은 행정업무부담 지표 등을 활용하는데, 이 연구에서는 수평적, 수직적 구조복잡성과 행정업무부담 지표를 활용하였다. 수평적 조직구조 복잡성은 교육프로그램 구성의 다양성을 의미하며¹²⁾, 수직적 조직구조 복잡성은 학교내 계서적 역할배분의 다양성을 의미한다.¹³⁾ 교사의 행정업무부담은 레드테이프(red tape)의 대리지표로서 상급기관이나 상급자에 의해 요구되는 번거로운 행정절차나 규칙을 의미하며¹⁴⁾, 조직규모지표는 총학생수와 총교직원수로 측정하였다.¹⁵⁾

- 8) 학교자율성의 대리지표(proxy measure)의 하나로서 공사립 구분을 활용하였는데 이는 공립학교와는 달리 사립학교는 교사채용 등 인사관리결정에 있어서 어느 정도 학교자율성을 가지고 있다고 판단할 수 있기 때문이다. 외국에서 공립학교와 사립학교를 비교한 연구들은 대개 사립학교의 우수한 성과는 관료적 공교육체제가 아닌 학부모의 소비자선택권 행사와 이에 반응한 학교 간 경쟁의 결과라는 인식을 하고 있다. Chubb and Moe(1990)는 특히 정치적 통제가 아닌 시장의 통제를 받는 미국의 사립학교들은 학교자율성이 높으며, 이러한 학교자율성이 우수한 교육성과의 핵심적 원인이라고 주장하였다. 그러나 우리나라의 경우 사립중학교 역시 공립중학교와 유사한 통제의 적용을 받고 있고 시장기제가 작동하지 않고 있으므로 이러한 외국사례를 그대로 적용하기는 곤란하다. 다만, 우리나라의 사립중학교는 교사의 채용과 같은 인사상의 자율성이 공립중학교에 비해 상대적으로 강한 편이므로 차라리 공립 vs. 사립 구분은 정부 vs. 시장의 지표가 아니라 (특히 인사면에서) 학교자율성의 지표로 활용하는 것이 오히려 타당할 수 있다.
- 9) 교사영향력은 교육목표 등 교장이 의사결정을 할 때 고려하는 주체를 묻는 문항(교장설문)에서 교사가 언급된 빈도수를 합산하였고 구체적으로 설문문항에서 1순위로 언급 시에는 2점을 부여하고, 2순위에는 1점을 부여하여 합산한 결과이다.
- 10) 교사재량권은 교사설문에서 보직, 담임, 업무 등에 대한 담당교사 결정사항이나 예산 및 규정, 교육계획 등에 대해 5점 척도로 답한 내용을 토대로 표준화하여 합산한 뒤 해당학교 교사들의 평균값으로 구한 결과이다.
- 11) 통솔의 범위는 교장교감대비교사비율로서 학교별 교사수를 교장교감수로 나누어 비율을 측정하였는데, 일반적으로 이 비율이 커질수록 통솔의 범위가 넓어지므로 교사의 자율성이 증가하는 것으로 해석될 수 있다. 왜냐하면 교육조직의 통솔의 범위는 한 사람이 감독할 수 있는 부하들의 수가 많을수록 시간과 주의의 제한 때문에 그 관리자는 부하들에게 더 많은 재량을 주게 된다는 논리에 따른 것이다 (Meier and Bohte, 2003 참조)
- 12) 수평적 구조 복잡성은 교육통계 DB자료에서 졸업생들의 진학현황에 대한 조사결과를 바탕으로 일반계, 실업계, 특목고, 미진학 학생의 각각 비율을 구하고 이를 제곱하여 1에서 빼준 값(허핀달 지수)으로 측정하였는데 값이 클수록 수평적인 구조가 복잡함을 의미한다.
- 13) 수직적 구조 복잡성은 교육통계 DB 자료를 바탕으로 학교행정가(교장+교감), 정규교사, 기간제교사, 보조교사(기타교원수), 사무인력의 각각 비율을 구하고 이를 제곱하여 1에서 빼준 값(허핀달 지수)으로 측정하였고 값이 클수록 수직적인 구조가 복잡함을 의미한다.
- 14) 교사들에게 교사 행정업무부담이 수업에 어느 정도 영향을 미치는지 그 정도를 묻는 문항(5점 척도)을 통해 측정하였다.

(4) 관리요인

외국의 선행연구에서 발견된 교육조직 학업성취도에 영향을 주는 주요 관리요인은 크게 관리능력¹⁶⁾, 관리안정성, 인적자원관리의 양과 질, 전략 및 성과관리 등이다(for a review, see Meier and O'Toole, 2010; Ouchi, 2005). 본 연구에서는 총 14개의 관리요인 측정지표를 활용하였다. 관리안정성은 교장 본인이 응답한 결과를 바탕으로 교장의 관리적 총 경력 개월수와 해당학교 교장재직 개월수 등 2개의 세부지표로 측정하였는데, 이때 관리적 경력이란 평교사 경력을 제외한 경력만을 의미한다. 인적자원관리의 양은 인적자원개발 노력을 의미하며 일반적으로 교육훈련 시간과 투자비용, 관리자와 직원의 상호작용빈도 등으로 측정할 수 있는데, 이 연구에서는 학교연수활동¹⁷⁾, 교장의 인적자원관리노력¹⁸⁾ 등 2개의 세부지표로 측정하였다. 인적자원관리의 질은 일반적으로 인적자원개발이 목표로 하는 팀워크개선, 직원상호협력 및 존중의 증가, 직무만족 및 조직몰입 등의 직무태도개선, 직무효능감개선, 직원고충 및 불만감소, 이직율의 감소 등으로 측정할 수 있다(Nicholson-Crotty and O'Toole, 2004). 이 연구에서는 교사의 질 동료평가¹⁹⁾, 교사의 질 학생평가²⁰⁾, 교사 상호협

15) 교육통계 DB자료와 학교설문을 바탕으로, 학교별 총학생수와 총교직원수로 측정하였고, 총교직원수는 총교사수(교사수와 보직교사수의 합)와 사무직원수를 합산하였다.

16) 관리능력에 대해 선행연구에서는 관리자보수로 간접측정하였는데(Meier and O'Toole, 2002), 학교관리자 보수의 일반적 결정요인인 교육조직의 규모와 재정상태, 개인경력, 인구통계학적 특성에 기초한 회귀분석에서 추정된 보수액과 실제 보수액의 차이인 잔차(residual)를 통해 측정되었다. 본 연구에서는 선행연구의 관리능력 측정 방식을 원용하여 교장의 승진시기에 대한 추정치와 실제 승진시기의 차이를 토대로 관리능력을 간접적으로 측정하였는데, 주된 이유는 우리나라의 경우 교육관리자에 대한 노동시장이 존재하지 않으며, 승진결정이 가장 근사치에 가까운 관리능력의 평가라고 판단했기 때문이다. 즉, 관리자의 승진시기를 대상으로 하여, 만약 관리자가 평균 승진시기에 비해서 빨리 승진했다면 관리능력이 우수한 것으로 보고, 회귀분석을 통해 입직 후 추정 관리승진시기를 구하고 이를 실제승진시기와 비교하여 그 차이를 살펴보는 측정전략이다. 이 때 회귀식의 잔차(실제승진시기-추정승진시기)가 분석의 대상인 관리자의 능력이 되며, 관리자의 승진 여부를 추정할 수 있는 변수로서 교장의 ①성별, ②나이, ③전공과목(국영수와 비국영수), ④지역(특별시/광역시, 시지역, 읍지역, 면지역(특수지역포함)), ⑤공사립여부로 보고, 실제 승진 시기는 교장의 평교사경력 개월 수로 측정할 수 있다. 그러나 아쉽게도 이 관리능력 측정지표는 결측치가 많았기 때문에 이 논문의 최종분석에서는 제외하였다. 추후 보다 완벽한 측정자료에 기반하여 연구된다면 흥미로운 결과를 기대할 수 있을 것이다.

17) 학교단위교사연수는 교사들의 전문성 신장을 위하여 교과영역, 교수학습 관련연수나 교무행정 관련연수, 생활지도 관련연수를 한 해 동안 몇 번이나 시행했는가를 측정한 것으로 표준화하여 합산하였다.

18) 교장의 인적자원관리에 대해 교사들이 응답한 결과를 바탕으로, 교장이 교사들의 복지를 위해 힘쓰는 정도, 교사들의 상호친목을 도모할 수 있는 기회 제공, 의사결정시 교사들과 상의함 등의 항목에 대해 교사들이 5점 척도로 응답한 결과를 표준화한 뒤 합산하여 응답 교사수로 나누어 학교별 지표로 삼았다.

19) 교사질동료평가는 교사설문에서 교사가 같은 학교에 근무하고 있는 다른 교사들에 대해 사기와 열의, 학교에 대한 자부심, 학생지도 등의 항목에 대해 내린 평가결과를 지표로 사용하였다.

력수준²¹⁾, 교사 소모임참여²²⁾, 교사 직무만족²³⁾, 교사 직무효능감²⁴⁾, 교사유지율²⁵⁾ 등 총 7 개의 인적자원관리의 질 측정지표를 활용하였다. 끝으로 교장의 학교조직에 대한 전략적 관리는 목표관리²⁶⁾, 기획 및 집행관리²⁷⁾, 성과관리²⁸⁾ 등으로 나누어 측정하였다.

(5) 학부모 요인

일반적으로 학부모의 사회경제적 지위는 소득수준, 교육수준 및 직업특성으로 측정할 수 있다. 본 연구에서는 종단연구와 실태연구에서의 학부모 설문을 통해 이 변수들을 측정하였다.²⁹⁾ 사교육에 대한 학생의 노출정도는 사교육에 관한 선행연구(예를 들면 김창환 외, 2009)에서 사용된 측정방법을 참조하여, 종단연구와 실태연구에서의 학부모 설문을 통해 학생들이 사교육을 받는 총시간과 학부모들이 사교육에 지출하는 총비용을 계산하여 측정하

- 20) 교사질학생평가는 학생들이 해당 학교 교사들에 대해서 학생들에 대한 열의, 담당교과에 대한 지식 등 의 항목에 대하여 학생이 각각 5점 척도로 평가한 결과를 토대로 표준화한 뒤 합산하여 활용하였다.
- 21) 교사상호협력수준은 교사설문 중 교사 간 협력정도(staff harmony)를 5점 척도로 물어본 항목에서 표준화한 뒤 응답치를 합산하여 학교별 평균을 구하였다.
- 22) 교사팀워크수준은 교사소모임(교내 교과, 교외교과, 동호회 등의 모임)에 참여하는 횟수를 통해 측정하였다.
- 23) 교사직무만족은 근무학교에서 좋은 교육적 경험을 하고 있는지 및 교사라는 직업에 만족하는지 등에 관한 설문에 대한 응답을 표준화한 뒤 합산하여 학교별 평균을 구하였다.
- 24) 교사직무효능감은 교과내용에 따라 수업방식을 조절 가능한지, 학생들의 행동을 분석 가능한지 등에 관한 설문에 대한 응답을 표준화한 뒤 합산하고 학교별 평균을 구하였다.
- 25) 교사유지율은 교사가 해당학교에 얼마나 오래 재직했는가를 나타내는 교사평균 현임교 재직기간(개월수)를 바탕으로 학교별 평균을 구하였다.
- 26) 목표관리는 교사들이 학교의 교육목표를 잘 숙지하고, 교육목표와 가치를 공유하고 있는지 등을 5 점 척도로 묻는 교사설문을 통해 측정하여 표준화한 뒤 합산한 점수를 응답한 교사수로 나누어 지표로 삼았다.
- 27) 기획 및 집행 관리는 기획 및 조정, 집행, 혁신 등을 나타내는 변수로 교장이 학교발전에 대한 분명한 계획을 가지는지, 부서 간 긴밀한 협력을 취하도록 노력하는지 등에 대해 5점 척도로 묻는 교사 설문을 통해 측정하여 표준화한 뒤 합산한 점수를 응답한 교사수로 나누어 지표로 삼았다.
- 28) 성과관리는 교장이 교사들의 성과를 관리함에 있어서 업무수행을 확인점검하고 업무결과에 대한 상별이 분명한지를 5점 척도로 묻는 교사설문을 통해 측정하여 표준화한 뒤 합산한 점수를 응답한 교사수로 나누어 지표로 삼았다.
- 29) 월 평균 총 가구소득을 바탕으로 가계평균소득과 중위소득을 산출하여 이들의 학교별 평균을 소득지표로 삼았고, 부모의 최종학력은 고학력의 기준을 대학 2년제 이상, 저학력의 기준을 고졸이하로 측정하였으며, 각각의 범주에 해당하는 부모의 수를 해당학교의 학부모 수로 나누어서 %로 나타내었다. 직업특성은 학부모설문지에 포함되어 있기는 하였으나 결측치가 많았으므로 제외하였다. 예비 분석 결과, 이 지표들 간의 다중공선성 문제가 심각하였으므로, 부의 학력지표를 부모의 사회경제적 배경에 대한 단일지표로 활용하였다.

<표 1> 변수에 대한 기술통계량

변수	N	평균	표준편차	최소값	최대값
보통이상비율	296	56.87	12.41	23.53	85.52
사교육지출	296	6.42	5.99	0.02	36.00
학부모지위(SES)	296	41.36	18.80	4.55	96.83
교수학습활동비	296	0.24	0.15	0.00	0.83
학생당교수비	296	233.47	270.94	0.18	2636.92
학급규모	296	33.03	5.52	7.33	43.45
교사당학생수	296	21.09	4.64	2.75	28.84
석사이상교사비율	296	0.33	0.13	0.07	0.89
사범대출신교사비율	296	0.67	0.18	0.17	1.00
교사평균학력	296	16.58	0.45	13.20	17.78
고경력교사비율	296	0.83	0.12	0.33	1.00
교사평균경력	296	16.30	3.83	7.00	28.00
정규교사비율	296	15.06	10.86	2.00	62.00
환경복잡성	296	4634.41	1105.31	0.00	6462.50
환경안정성	296	92.27	3.92	63.89	99.32
무상급식학생비율	296	12.70	9.08	0.56	70.37
기초수급학생비율	296	7.80	6.44	0.15	58.33
특별·광역시여부	296	0.35	0.48	0.00	1.00
공학여부	296	0.67	0.47	0.00	1.00
평준화여부	296	0.52	0.50	0.00	1.00
총학생수	296	784.79	418.50	22.00	1928.00
총교직원수	296	39.09	15.72	9.00	78.00
수직적구조복잡성	296	0.40	0.09	0.13	0.66
수평적구조복잡성	296	0.38	0.12	0.00	0.62
학교자율성	296	1.55	1.81	0.00	8.00
재정자율성	296	43.16	22.40	0.80	98.30
사립여부	296	0.21	0.41	0.00	1.00
교사영향력	296	9.54	4.51	0.00	18.00
교사재량권	296	0.14	1.40	-3.53	4.57
통솔의범위	296	18.63	8.11	3.50	50.00
행정절차업무부담	296	4.08	0.29	3.10	4.86
관리경력	296	93.52	65.23	4.00	786.00
교장현임교경력	296	34.74	69.69	3.00	430.00
학교연수활동	296	-0.04	2.38	-8.25	13.44
인적자원관리노력	296	0.21	5.10	-13.99	12.20
교사노력동료평가	296	-0.02	1.82	-5.08	5.91
교사노력학생평가	296	0.00	0.38	-1.10	1.06
교사상호협력수준	296	0.01	1.00	-3.59	4.03
교사소모임참여	296	1.89	1.80	0.21	9.50
교사직무만족	296	0.07	1.90	-4.69	5.88
교사직무효능감	296	0.06	1.57	-5.88	4.89
교사유지율	296	58.25	56.86	16.40	242.64
목표관리	296	0.03	0.94	-2.75	3.33
기획및집행관리	296	0.08	2.48	-7.17	6.96
성과관리	296	0.02	1.10	-2.78	3.94

였다³⁰⁾. 지금까지 살펴본 교육조직의 특성 변수에 대한 조작적 정의와 지표구축방법은 이 논문의 부록에 요약되어 있으며, 기술통계량은 <표 1>에 정리되어 있다.

2) 성과변수

이 연구에서 교육조직의 성과변수는 2008년도 국가수준 학업성취도 평가결과로서 중학교 수준에서 학교별 성취도 수준을 보여주고 있다. 학교의 성과변수로서 학업성취도가 갖는 타당성에 대해서는 논란의 여지가 있으며 복잡한 교육철학적 논의가 존재한다(Smith and Larimer, 2004). 그러나 학업성취도가 학부모 등 핵심적 이해관계자가 가장 중요하게 생각하는 교육조직의 성과변수의 하나임에는 이론의 여지가 없다(Chubb and Moe, 1990; Hanushek, 1996; Ouchi, 2005). 나아가 표준화된 학업성취도는 많은 교육조직 성과에 관한 선행연구에서 가장 흔하게 활용되는 성과변수이다(Meier and O'Toole, 2001). 학부모와 학생을 포함한 모든 교육조직의 이해관계자들은 최소한의 조직성과 기대로서 학생의 지적 능력의 향상을 소망한다는 점을 부정하기 어렵다.

국가수준 학업성취도 평가결과는 국어, 영어, 수학, 과학, 그리고 사회과목에 대한 학업성취도를 측정하고 있는데, 학교수준에서 각 과목에 대한 학생들의 평균적 취득점수 대신에 일정수준의 점수 이상을 취득하거나 이하를 취득한 학생비율로 구성되었다. 즉, 일정기준 점수를 중심으로 보통이상, 기초이상, 그리고 기초미달 학생의 비율로 측정하고 있다.³¹⁾ 즉, 일정수준 이상의 학생들이 해당학교에 얼마나 있는지를 중심으로 학교간 성취도 수준을 측정하고 있다. 본 연구에서는 교육조직의 성과지표로 보통이상 학생의 비율을 사용할 것이며, 학생들의 성취도 수준을 가장 잘 반영할 것으로 예상되는 영어에 대한 논의로 제한하고자 한다.³²⁾ 영어과목을 중심으로 논의하고자 하는 이유는 무엇보다 선행연구의 지적과 관련학계 전문가들로부터의 조언에 의한 것인데, 예를 들어 김희삼(2009)은 본 연구에서와 같이 중학교 학업성취도를 중심으로 사교육요인에 대한 연구를 진행하였는데, 영어, 수학 과목의 학업성취도 원점수의 평균적 추이와 지역별 차이를 고려할 때, 영어과목에 대한 신뢰성이

30) 조사항목 중 EBS 방송을 제외하였는데, 이는 EBS를 시청하는 것은 사교육에 특별한 시간과 비용을 할애하는 것으로 볼 수 없기 때문이다. 학원, 과외, 학습지, 인터넷 강의의 시간(주단위)과 비용(월단위)을 주요 과목인 영어 그리고 수학에 대하여 각각 합산하여 응답한 학부모의 수로 나누어 학교별 지표로 설정하였다.

31) 기본적으로 교육과정평가원은 학생들의 학업성취도시험결과를 우수, 보통, 기초, 기초미달의 4단계로 구분하고 있으나 중학교의 경우 우수와 보통등급의 학생을 통합하여 보통이상, 그리고 기초학력, 기초학력미달로 3단계로 구분하고 있다.

32) 또한 본 연구과정에서 이루어진 교육학계 전문가들의 의견 역시 비슷한 문제점을 지적하며 영어점수 중심의 논의를 제안하였다.

상대적으로 높은 것으로 판단하고 있으며, 특히 수학의 경우 문제풀이에 대해 일찍 포기하는 학생들의 숫자가 상당히 있는 것으로 파악하고 있다.

<표 2>는 본 연구의 분석대상이 되는 학교들을 성과변수인 영어과목의 보통이상학생비율을 중심으로 살펴본 것인데, 먼저 보통이상비율이 높은 학교와 낮은 학교의 차이가 상당히 크다는 점을 알 수 있다. 4분위로 나누어 살펴볼 때, 성취도 수준이 높은 학교는 약 74%의 학생들이 보통이상의 비율을 차지하는 반면 성취도 수준이 낮은 학교는 절반이 되지 않는 약 42%만이 보통이상의 성적을 보이고 있었다. 더욱이 성취도 수준이 높은 학교에서는 기초미달의 성적을 보이는 학생이 약 3%에 불과하지만 성취도 수준이 낮은 학교에서는 기초미달의 성적을 보이는 학생이 11%를 넘고 있다. 한편, 부모소득수준을 4분위로 나누어 해당 분위에 속한 학교들의 보통이상학생비율을 살펴보면 부모의 소득이 가장 낮은 집단에서는 보통이상학생비율이 약 50%인데 반해 부모의 소득이 가장 높은 집단에서는 약 63%의 학생들이 보통이상의 성적을 보이고 있다.

<표 2> 주요특성별 성과변수의 차이

구분		보통이상(%)	기초미달(%)	구분	보통이상(%)	기초미달(%)
보통이상중심4 분위	1Q	41.7	11.1	지방	57.32	7.00
	2Q	53.1	7.2	서울	53.98	6.61
	3Q	59.7	6.2	비공학	57.37	6.81
	4Q	73.6	3.3	남녀공학	56.62	7.02
부모소득4분위	1Q	50.92	7.33	비평준화	54.91	7.48
	2Q	56.63	7.06	평준화	58.65	6.47
	3Q	57.35	7.60	공립	56.43	7.14
	4Q	62.59	5.80	사립	58.51	6.22

또한 지방소재 학교들과 서울소재 학교간에도 약간의 차이가 보이는데, 예상과는 달리 보통이상성적의 학생비율이 서울보다는 도리어 지방이 더 높음을 알 수 있다. 하지만 기초미달비율은 서울소재 학교들이 더 낮아 기초이상의 성적을 보이는 학생들이 상대적으로 서울 소재학교에 더 많음을 알 수 있다. 남녀공학 여부 역시 성취도수준과의 관련성이 있음을 선 행연구에서 지적하고 있는데, 본 자료에서는 공학학교보다 비공학 학교들이 보통이상학생비율이 근소한 차이지만 다소 높은 것으로 나타났다. 공립학교와 사립학교간의 비교를 살펴보면 보통이상학생비율에 있어 사립학교들이 다소 많은 모습을 보이고 있고 기초미달학생비율 역시 다소 낮지만 큰 차이라고는 할 수 없는 상태이다. 하지만 예상외의 결과는 평준화 여부에 따른 비교결과인데, 평준화지역의 학교들이 보통이상학생비율이 비평준화지역의 학

교들에 비해 더 높은 것으로 나타났다. 일찍이 평준화에 대한 많은 비판점들 중 하나가 하향평준화에 대한 우려인데, 본 자료에서는 이를 확인할 수 없을 뿐 아니라 도리어 비평준화 지역의 학교들은 수월성에 따른 기준에 미치지 못하고 있다는 의심을 갖게 하고 있다. 물론 기술통계량에 그친 발견임으로 속단하기는 이르다.

IV. 분석결과 및 논의

1. 교육조직 특성요인별 회귀분석 결과

보통이상 학생의 비율에 초점을 둔 학업성취도 영향요인 분석은 선행연구에서 가장 일관성 있게 학업성취수준을 예측하였던 변수들의 영향을 미리 통제한 후, 이에 더하여 학교자원, 과업환경, 학교조직, 학교관리 등 각 조직특성별 지표들을 투입하여 학업성취도에 미치는 추가적 효과를 분절적으로 파악하고 이후 통합모형을 구축하여 그 적절성을 살펴보는 방식으로 전개하였다. 이미 앞에서 언급하였듯이 본 연구는 외국의 선행연구에서 제시된 중요한 교육조직성과 결정요인을 망라한 종합적 설명모형을 탐색해보려는 취지를 갖지만 이와 함께 기존의 각 이론들로부터 형성된 모형들의 적합성을 상대적으로 비교해보는 것도 일정부분 의의가 있을 것이라고 보았기 때문이다. 따라서 개별모형에 대한 분석은 각 이론이 제시하는 한정적 측면에 제한되며, 생략변수편의(omitted variable bias)를 포함하고 있음을 미리 밝혀둔다.

먼저 학교의 학업성취수준에 관한 설명모형에 반드시 포함되어야 한다고 알려진 변수는 학부모의 사회경제적 지위(socio-economic status)이다. 여기에 더하여 우리나라의 독특한 교육현실을 반영하려면 사교육투자 역시 기본모형에 포함될 필요가 있다. <표 3>의 기본모형에서 보듯이, 이 연구의 결과에서도 학부모의 사회경제적 지위와 사교육지출은 학업성취도에 큰 영향을 미치는 것으로 나타났다. 학부모의 사회경제적 지위, 사교육투자의 효과를 통제한 상태에서 학교조직의 자원(school resources)이 학업성취도에 미치는 영향은 표1의 자원모형에 제시되어 있다. 일반적 인식과는 달리 재정자원의 풍부함 정도 및 교사 인적자원의 양과 질은 학업성취도와 무관한 것으로 나타났다. 자원모형 분석결과에서 통계적 관련성은 제시되지 않았으나 일반적으로 학업성취도에 영향을 준다고 알려져 있는 교수학습활동비, 석사이상교사비율, 고경력교사비율, 정규교사비율 등이 최종모형에 포함되었다.³³⁾

33) 한편, 통합모형은 앞서 수행한 자원모형, 과업환경모형, 조직구조모형 및 관리모형 등 개별모형결과에 크게 의존하지 않는다. 통합모형은 생략변수편의(omitted variable bias)의 가능성과 지나치게 많은

〈표 3〉 학업성취도 결정요인: 보통이상 학생비율

독립변수	기본모형	자원모형	환경모형	구조모형	관리모형	통합모형
사교육지출	0.141*	0.150*	0.153**	0.153*	0.237**	0.238***
학부모지위(SES)	0.44**	0.36**	0.26**	0.38**	0.39**	0.236***
교수학습활동비		-0.03				-0.036
학생당교수비		0.02				
학급규모		0.12				
교사당학생수		-0.03				
석사이상교사비율		-0.08				-0.081
*사범대출신교사비율		-0.01				
교사평균학력		0.01				
고경력교사비율		0.09				0.061
교사평균경력		-0.06				
정규교사비율		0.00				0.046
환경복잡성			0.10			
환경안정성			0.08			0.055
무상급식학생비율			-0.27**			-0.218***
기초수급학생비율			0.06			
특별·광역시여부			-0.14			-0.058
공학여부			0.04			
평준화여부			0.02			-0.039
총학생수				0.66*		
총교직원수				-0.65*		-0.090
수직적구조복잡성				-0.05		
수평적구조복잡성				-0.07		
학교자율성				0.10		0.088
재정자율성				0.02		
사립여부				0.04		0.147
교사영향력				-0.07		
교사재량권				-0.01		
통솔의범위				0.02		
행정절차업무부담				-0.10		-0.027
관리경력					0.05	
교장현임교경력					-0.03	
학교연수활동					-0.07	

독립변수로 인한 비효율성의 가능성은 고려하여 선행연구에서 이론적으로 보다 중시되는 변수를 중심으로 선택되었다. 이러한 방식의 변수선택은 통계적 유의미성을 중심으로 변수선택이 이루어지는 stepwise방식과는 구분된다.

인적자원관리노력				0.09		
교사노력동료평가				0.26**	0.181***	
교사노력학생평가				0.05		
교사상호협력수준				-0.15*		
교사소모임참여				-0.18**	-0.145**	
교사직무만족				0.07		
교사직무효능감				0.02		
교사유지율				0.07		
목표관리				-0.19*	-0.213***	
기획및집행관리				-0.22		
성과관리				0.23	0.155**	
결정계수	0.28	0.27	0.32	0.32	0.39	0.47

과업환경모형에는 학교조직의 과업환경(task environment)과 학업성취도의 관계에 관한 결과가 제시되어 있다. 여기서 가장 주목할 만한 변수는 무상급식지원대상 학생비율로 측정된 과업난이도(task difficulty)이다. 과업난이도는 두 과목 모두에서 학업성취도에 부정적 효과를 야기하였다. 과업환경모형에서는 유의미한 결과를 보이지 못했지만, 선행연구에서 관련성이 탐지된 환경안정성(environmental stability)과 특별시 및 광역시 소재여부, 그리고 우리나라 교육정책에서 중요한 변수인 평준화여부가 최종모형에 포함되었다.

학교조직의 구조(organizational structure)와 학업성취도의 관계에 관한 분석결과는 구조모형에 제시되어 있다. 많은 기존 연구에서의 발견과는 달리 구조모형 분석결과는 조직규모 변수를 제외하면 유의미한 영향력을 발견하지 못하였다. 조직규모를 대표하는 총학생수와 교직원수는 서로 상반된 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 본래 우리나라 교원의 배치에 있어서 두 변수는 공식(formula)으로 긴밀히 연동되어 있고 실제로도 두 변수 사이의 다중공선성이 심각하여 최종모형에는 두 지표 중 교직원수 지표 하나만 포함되었다. 학교자율성은 이론적 중요성의 관점에서, 그리고 레드테이프(교사들의 행정절차 업무부담)와 사립학교여부는 각각 교사들의 일반적 인식에서의 중요성과 선행연구에서의 유의미한 영향력의 발견 등을 감안하여 최종모형에 포함되었다.

관리모형에는 학교조직 최고관리자인 교장의 관리방식, 관리능력 및 관리노력의 양과 질 등 학교관리(school management)가 학업성취도에 미치는 영향에 관한 분석결과가 제시되어 있다. 교사노력동료평가로 측정된 인적자원관리 성과와 교사 업무수행결과에 대한 교장의 점검, 확인 및 보상 노력의 정도로 측정된 성과관리(performance management)가 학업성취도에 긍정적 효과를 발생시킨 것으로 나타났다. 반면, 교사 소모임참여 측면의 인적자원관리 성과와 목표관리 활동은 오히려 부정적 효과가 발견되었다.³⁴⁾ 이 밖에 최근 강조되고 있는

성과관리 변수가 최종모형에 포함되었다.

2. 교육조직 특성 통합모형 분석결과 및 논의

<표 3>의 마지막 열에는 앞의 기본모형, 학교자원모형, 과업환경모형, 학교구조모형, 학교 관리모형에서 제시된 결과를 바탕으로 구성된 본 연구의 통합모형의 분석결과가 제시되어 있다. 이 결과는 우선 학부모의 사회경제적 지위가 매우 중요하다는 점을 확인시켜 준다. 사실 동서양을 막론하고 거의 모든 연구의 공통적 결과로서 놀라운 발견은 아니다. 그러나 정책논의에서 가장 중요한 것은 학생의 가정배경보다는 교육정책으로 직접적 통제가 가능하고 변화가능한 변수 즉, 학교특성이 학업성취도에 미치는 효과일 것이다.

다양한 교육조직 특성변수를 포함한 통합모형은 학부모, 사교육 변수만으로 구성된 최초의 기본모형에 비하여 학교 간 영어 학업성취도의 보통이상등급 학생비율 차이를 약 20%정도 더 많이 설명하고 있다. 물론 독립변수의 숫자 자체가 상당히 증가한 효과가 있겠지만, 그럼에도 불구하고, 이 결과는 교육조직의 특성이 학교 간 학업성취도 차이를 만드는 중요한 원인이라는 점을 이견의 여지없이 입증하고 있다.

그렇다면, 과연 교육조직의 어떠한 특성이 이러한 성과차이를 창출하는가? 우선, 학교자원(school resources)이 풍족할수록 학업성취도가 향상된다는 견해는 그 근거가 미약한 것으로 나타났다. 학교가 보유한 재정적 자원의 규모와 교사 인적자원의 양 및 질에 관한 대부분 지표들은 학업성취도와 별다른 관련이 없었다. 다만, 외국의 선행연구에서도 학교자원과 학업성취도의 관계에 대해서는 논란이 있으므로 앞으로 보다 충실한 연구자료에 입각한 심층적 분석이 요구된다.

한편, 재정이나 인적 자원이 아닌 전혀 다른 측면의 학교 교육여건의 차이가 중요하다는 증거가 제시되었다. 학교 과업환경(task environment)의 차이가 갖는 효과이다. 우리나라 학교들은 과업환경에 있어서 교육업무수행에 유리하거나 불리한 정도가 현저히 달랐다. 영어 학업성취도 수준은 학교의 과업난이도(task difficulty)가 높을수록 낮았다. 반면 학교소재지역과 평준화여부 등이 학업성취도에 영향을 준다는 증거는 발견되지 않았다. 외국연구에서 도심 학교, 교외학교, 농촌학교 등의 구분이 중요하게 다루어졌고, 우리나라에서는 평준화정책이

34) 이렇듯 사전예측된 방향과 다른 결과를 보여주는 경우에 대해서는 우선 측정지표 선정에서 문제점이 있었을 가능성성이 있다. 교사모임 참여의 정도와 동료교사들이 학교의 교육목표를 잘 숙지하고 있는가에 관한 교사평가 점수가 과연 교장의 인적자원관리의 질(quality)을 대표하는 측정지표인가 하는 점에 대해 논의가 가능하다. 본래 교장의 인적자원관리의 질에 대한 가장 이상적인 측정지표는 교사들의 동기화(motivation) 정도인데, 본 연구에서는 교사들의 사기와 열의에 관한 동료교사 평가점수가 가장 유사한 측정지표로 활용되었고, 이 측정지표는 학업성취도에 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다.

큰 관심사인 것을 감안하면 의외의 결과이다. 부모의 사회경제적 지위와 같이 그간 지역적 특성을 대리지표(proxy measure)로 삼아 포착해왔던 요인들의 효과가 본 연구에서는 이미 통제되었기 때문일 가능성이 있다.

학교자율성(school autonomy)이 학업성취도를 제고시킨다는 견해를 지지하는 증거도 발견되지 않았다. 많은 전문가들은 학교자율성이 학교조직 내부의 응집력 있는 교장-교사 팀워크형성을 용이하게 하며, 교장의 리더십발휘와 성과책무성 확보를 가능하게 하고, 학생 및 학부모 요구에 더 신속하고 유연하게 반응하는 학교를 만들 것이라고 지적해왔다. 아마도 우리나라에서의 학교자율화가 교장의 교사인사권의 결핍 등 여전히 선언적 수준에 머물고 있으며 실제로 교육청 등 상급기관의 규제가 엄존하고 있기 때문에 이러한 결과가 나타났을 가능성이 크다. 앞으로 학교자율화가 가속화된다면 흥미로운 결과를 기대할 수 있을 것이다.

끝으로 분석결과는 교장의 관리능력, 관리노력, 관리방식 등 학교관리(school management) 특성의 효과에 대한 부분적 증거를 제공한다. 교사의 열의 등에 관한 교사동료평가로 측정된 인적자원관리 성과지표는 영어 학업성취도에 긍정적 영향을 주었으나, 교사소모임 참여 정도로 측정된 지표는 반대의 결과가 나타났다. 그 밖의 다양한 교사인적자원관리의 양(quantity)과 질(quality) 지표들은 관리모형에서부터 유의미하지 않았다. 전략적 관리(strategic management) 특성에서는 교장의 교사 업무수행에 대한 점검 및 평가와 보상 노력 등으로 측정된 성과관리 활동이 영어 학업성취도를 향상시켰다는 증거가 발견되었다. 그러나 교육 목표의 교사집단 공유와 학교경영 반영노력 등으로 측정된 목표관리 활동은 오히려 학업성취도에 부정적 효과를 야기하였다.

일관성이 부족하므로 이 결과를 해석하기는 쉽지 않다. 교장의 관리적 재량권(managerial discretion)이 매우 미약하여 학교관리 특성별 차이가 현재의 학교현실에서는 포착하기가 애초부터 곤란하였을 가능성도 있다. 앞으로 학교자율화의 진전에 따른 교장의 관리적 재량권이 실질적으로 증가하고 이에 따라 학교별로 관리특성의 차이가 보다 명료해진다면, 관리효과와 학업성취도의 관계에 대해 보다 일관성 있는 결과가 나타날 수도 있다. 특히, 효과적 학교관리는 최근 십년간 교육조직의 성과를 연구하는 전문가들에 의해 전통적인 자원결정론, 가정배경결정론, 제도결정론 등 수동적 관점들을 탈피하여 학교가 직면한 외부적 제약을 극복할 수 있는 중요한 해결책으로 주목받고 있다는 점에서 더 많은 관심이 필요하다.

V. 결 론

이 연구의 목적은 2008년 실시된 국가수준 중학교 학업성취도 평가결과를 분석하여 교육 조직의 학업성취도에 영향을 미치는 요인을 탐구하고, 학교정책의 개선을 위한 시사점을 도출하는 것이었다. 본 연구는 다음의 두 사항에 초점을 두었다. 첫째, 기존 연구가 매우 부족한 실정을 감안하여 학생의 가정배경, 사교육, 학교지원, 학교과업환경, 학교구조, 학교관리 등 잠재적 영향변수를 최대한 포함하는 종합적 분석을 실시하였다. 둘째, 이 요인 중에서 특히 학생의 가정배경이나 사교육보다는 교육조직의 특성의 영향에 초점을 두었는데, 그 이유는 이 요인들이 비교적 교육당국이 직접적으로 변화시킬 수 있는 변수로서 정책처방이 가능하기 때문이다.

높은 수준의 학업성취에 대한 기대는 우리나라 교육조직이 직면한 피할 수 없는 도전이며 적용해야 할 현실이다. 학교와 교육청 등 교육조직의 성과를 제고하기 위해 많은 교육조직개혁 방안이 제시되어 왔으나, 어떠한 개혁방안이 바람직한가에 대한 논란이 계속되고 있다. 이러한 논란이 가치관과 이해관계의 차이에서 연유한 것이라면 궁극적으로 사회적 합의에 기초한 민주적 정책과정을 통해 해소될 것이다. 그러나 바람직한 국정운영(good governance)이 이루어지려면 정책결정의 민주성뿐만 아니라 정확하고 객관적인 정보에 기초한 과학적 정책설계가 필요하다. 우리나라 학교정책이 이러한 증거기반정책(evidence-based policy)으로 발전하기 위한 선결과제는 교육조직 성과결정요인에 관한 신뢰할 수 있는 지식과 정보의 생산이다. 앞서 요약한 이 연구의 주요 발견들의 실천적 의의는 바로 이 점에 있다.

전통적으로 교육조직 전문가와 정책결정자들은 더 많은 자원의 투입이 교육조직 성과를 향상시킨다는 믿음을 가져왔으나, 지난 오십년 동안 객관적 자료에 입각한 외국의 실증연구들은 학부모의 사회경제적 지위, 교육조직의 구조, 학교관리자의 관리능력과 노력 등이 중요하다는 증거를 제시하여 왔다. 그러나, 본 연구에서 발견된 국내 교육조직의 성과결정요인에 관한 증거들은 외국의 연구결과에 비하여 차이가 있다. 우선, 자원결정론, 조직구조결정론 등을 지지하는 증거는 제시되지 않았다. 이 중 조직구조가 학업성취도에 미치는 영향이 발견되지 않은 것에 대해서는 현재 학교자율화가 제대로 진척되지 못하지 못하여 여전히 대부분의 학교가 하향식 관료적 구조를 유지하고 있기 때문에 일선학교 간 유의미한 구조적 차이가 존재하지 않는다는 점으로 설명할 수 있을 것이다.

이 밖에 학부모의 사회경제적 배경이 영향을 미친다는 가정배경 결정론, 과업환경제약론, 관리역할론 등은 모두 전체적 혹은 부분적인 증거가 발견되었다. 정책적 시사점으로 바꿔 표현하면, 저소득층 자녀를 위한 교육복지의 확대, 과업환경이 어려운 학교에 대한 특별고

려, 그리고 교장의 학교관리자로서의 역량개발 및 책무성부여 등의 정책은 우리나라 학교의 학업성취도 제고에 기여할 것으로 기대한다.

정책적 시사점에 대해 가장 흥미로운 점은 본 연구에서 재정투입확대나 교사의 증원이 학업성취도 향상에 기여한다는 증거가 나타나지 않았다는 점이다. 행정학 및 조직이론에서의 전통적 믿음(conventional wisdom)에 비추어 이례적인 발견이다. 하지만 실제로 교육학 및 경제학자들은 학교자원의 증가가 갖는 효과에 대해 수십년간 논란을 벌여왔다(Coleman et al., 1966; Hanushek, 1996). 우리나라의 경우, 지난 몇 십년간 교육부문은 교육세도입 등에 힘입어 상대적으로 풍부한 재정지원을 받았고, 교사인력의 증가는 해마다 전체 공무원증원의 절반가량을 차지하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직도 많은 이해관계자들은 더 많은 재정투입과 교사증원이 가장 좋은 해결책이라고 주장하고 있다. 하지만, 더 많은 자원투입이 그에 상응한 교육성과의 향상으로 이어진다는 증거가 부족하다면 정책방향을 재고해야 한다. 이러한 정책방향의 재검토에서 중요한 것은 자원을 얼마나 많이 투입하는가가 아니라 어떻게 투입하는가의 문제가 될 것이다.

어떻게 자원을 투입할 것인가에 대하여 정책대안들을 상세히 논의하는 것이 이 연구의 초점은 아니지만, 본 연구에서 확인해 나타난 학교 학력격차와 관련하여 약간의 언급이 필요하다고 본다. 학업성취도 평가결과에서 나타난 학교 학력격차에 대한 올바른 정책문제 정의는 기회보장의 불균등성이다. 학부모의 사회경제적 지위, 학생의 사전성취수준, 사교육투자, 학교의 과업환경의 차이 등 학교 간 학력격차는 상당 부분 학생과 학교들에게 공정한 기회보장이 이루어지지 않기 때문에 발생한다. 이러한 기회격차를 해소하기 위하여 학교별 “교육기회격차지수(education opportunity divide index)”를 개발하여 그 지수의 결과를 바탕으로 차등적 학교지원정책을 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 출발선에서부터 학력향상 저해요인을 많이 갖고 있는 학교에 대해서는 차별적 우대정책을 실시하여야 하고, 학력향상의 정도에 대해서만 학교와 교사의 책무성을 요구해야 할 것이다. 예컨대, 하급학교에서 기초학력이하 등급을 받았거나 무상급식지원대상인 학생들이 많이 입학한 학교는 그렇지 않은 학교에 비해 교육기회격차지수로 밝혀진 불리함(handicap) 만큼 가중치 산식(weighted formula)에 입각한 지원이 이루어지는 것이 바람직하다.

끝으로, 본 연구의 발견을 해석하는데 있어서 반드시 고려되어야 할점은 교육조직의 성과가 갖는 다차원성이다. 앞에서도 논의하였지만 교육조직의 성과는 학업성취도(academic achievement) 이외에도 인성, 창의성, 시민적 덕성의 개발, 기회균등의 실현 등 다양한 가치로 평가될 수 있다(Smith and Larimer, 2004). 본 연구의 결과는 이러한 다양한 가치 중에서 오로지 학업성취도에 영향을 미치는 요인에 대한 정보만을 제공할 뿐이다. 학업성취도가 중요한 교육목표임에는 분명하지만 이 밖의 교육적 가치의 결정요인에 대해서도 많은 연구가

필요할 것이다.

참고문헌

- 김창환 외(2008). 학업성취도, 사교육 수요에 영향을 미치는 학교특성 분석 연구. 한국개발연구원연구 보고서.
- 김태종 (2004). 학교의 질, 학업성취도, 과외수요에 대한 실증 분석, 우천식 편, 사교육의 효과, 수요 및 그 영향요인에 관한 연구. 한국개발연구원 연구보고서. 163-186.
- 김희삼 (2009). 사교육비 지출에 영향을 주는 학교특성의 분석. 노동경제논집. 32(3). 27-59.
- 성기선(1999). 고등학교 평준화 정책이 학업성취도에 미치는 효과분석. 한국교육, 26(2)
- 성기선(2003). 고등학교 평준화 정책과 학력하향화 현상. 교육사회학연구, 12(3), pp125-161
- Carnoy, M. and Loeb, S. (2002). Does External Accountability Affect student Outcomes?: A Cross-State Analysis, Educational Evaluation and Policy Analysis.
- Coleman, J. S., Cambell, E. Q., Hobson, C. J. & McPartland, J. M. (1966). *Equality of Educational Opportunity*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.
- Chubb, J. E. and Moe, T. M.(1990) *Politics, Markets and America's Schools*, Washington DC: The Brookings Institution.
- Hanushek, E. A. (1986) 'The economics of schooling: Production and efficiency in public schools', *Journal of Economic Literature*, 24.
- Hanushek, E. A. (1996) 'A more complete picture of school resource policies', *Review of Educational Research*, 66, 3, pp.397-409.
- Krueger, A. B. (1999). Experimental estimates of education production functions. *The Quarterly Journal of Economics*, 114, 497-532.
- Meier, K. J. & John Bohte (2003) Span of Control and Public Organizations: Implementing Luther Gulick's Research Design, *Public Administration Review*
- Meier, K. J. & O'toole Jr, L. J.(2002) Public Management and Organizational Performance: The Effect of Managerial Quality. *Journal of Policy Analysis and Management*.
- _____.(2007) Modeling Public Management: Empirical analysis of the management-performance nexus. *Public Management Review..*
- Nicholson-Crotty, S., & O'Toole, L.J., Jr. (2004). Public management and organizational performance: The case of law enforcement agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(1), 1-18.
- Ouchi, W.G.(2005) Making Public Schools Work: Management Reform as the Key.

- Rainey, H.G. (2003). *Understanding and managing public organizations* (3rd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Rutter, M., Maughan, B., Mortimore, P. and Ouston, J. with Smith, A. (1979) *Fifteen Thousand Hours: Secondary Schools and Their Effects on Children*, London: Open Books and Boston, MA: Harvard University Press.
- Smith, K. B. and Larimer C. W. (2004). A Mixed Relationship: Bureaucracy and School Performance, *Public Administration Review* 64(11/12): 728-36
- Teddlie, C. and Reynolds, D. (2000). School Effectiveness Research and the Social and Behavioural Sciences. *The International Handbook of school Effectiveness Research*.
- Wilson, J.Q. (1989). *Bureaucracy: What government agencies do and why they do it*. New York: Basic Books.

<부록> 교육조직 특성변수의 측정

범주	변수명	조사 대상	내용
학교자 원요인	학교운영지원회계중 교수학습활동비 비율(%)	학교	전체 학교운영지원회계에서 차지하는 교수학습활동비 비율
	학생1인당교육비 지출액(만원)	학교	학생1인당 교수학습활동비 지출액
	학급규모	학교	학급당 평균학생수
	교사 1인당 학생수	학교	교수학습 담당 정규직교사 1인당 학생 수
	석사이상교사비율(%)	학교	전체교사 중 석사이상 교사의 비율
	사범대출신비율(%)	학교	전체교사 중 사범대 출신 교사의 비율
	교사평균학력(년)	학교	전체교사 학력의 평균(대출16년, 대학원을 18년, 박사이상 21년의 값을 부여)
	5년 이상 경력교사비율(%)	학교	전체교사 중 5년 이상 경력교사의 비율
	교사평균경력(년)	학교	전체 교사의 평균 교사경력
	비정규교사 1인당 정규교사 수	학교	비정규직교사(기간제, 강사) 1인당 정규직 교사의 수
과업화 경요인	지역	학교	특별시/광역시와 시읍면지역 가변수(dummy)
	공학여부	학교	공학과 별학 가변수(dummy)
	평준화여부	학교	평준화와 비평준화 가변수(dummy)
	환경복잡성	학부모	부학력의 3등급(고, 중, 저학력)별 비율을 구한 후, 각 비율의 제곱의 합을 구해 10000에서 뺀 부 학력 허핀달지수(Herfindal index)
	환경안정성(%)	학교	전체학생 중 전출입 학생의 비율인 학생변동률을 100에서 뺀 값
	과업난이도 (무상급식지원 대상비율, %)	학교	전체학생 중 무료급식지원대상학생의 비율
	과업난이도 (기초생활수급 대상비율, %)	학교	전체학생 중 기초생활수급대상학생의 비율
학교구 조요인	조직규모 (총학생수,명)	학교	총학생수
	조직규모 (총직원수,명)	학교	총교사수(교사수와 보직교사수)와 사무지원수의 합
	수직적 구조복잡성	학교	학교행정가(교장+교감), 정규교사, 기간제교사, 보조교사(기타교원수), 사무인력의 비율에 기초한 조직내 역할구분의 허핀달지수(Herfindal index)
	수평적 구조복잡성	학교	일반계, 실업계, 특목고, 미진학학생의 비율에 기초한 교육내용 구성의 허핀달지수(Herfindal index)
	외부영향력 (학교자율성의 제약정도)	학교장	교장이 교육목표, 예산편성 등 6개 사안에 관한 의사결정을 할 때 의견을 고려하는 대상자를 묻는 문항(교장설문)에서 교육청 등 외부기관이 언급된 빈도수 (1순위로 언급 된 기관에는 2점을 부여하고 2순위에는 1점을 부여하여

합산)		
재정자율성 (비정부지원 예산비율(%))	학교	전체 학교예산 중 정부지원예산을 제외한 나머지 예산의 비율
사립	학교	공립과 사립 가변수(dummy)
교사영향력	교장	교장이 교육목표, 예산편성 등 6개 사안에 관한 의사결정을 할 때 의견을 고려하는 대상자를 묻는 문항(교장설문)에서 교사가 언급된 빈도수 (1순위로 언급시에는 2점을 부여하고, 2순위에는 1점을 부여)
교사재량권	교사	학급구성, 보직인사, 학교규칙 결정 등 12개 항목에 대한 교내 의사결정에서 교사의견 반영정도를 묻는 설문(5점척도)에 대한 응답의 학교소속 교사 평균 응답점수
통솔의범위	학교	학교별 전체교사수를 교장 및 교감 수로 나눈 값
행정업무부담	교사	행정 업무 부담이 교과수업을 진행하는데 방해가 되는 정도를 묻는 문항(5점 척도)에 대한 응답의 학교소속 교사 평균 응답점수
학교관 리요인		관리적 승진시기를 대리지표(proxy measure)로 채택하였고, 구체적으로 회귀분석을 통해 입직 후 추정승진시기를 구하고 이를 실제승진시기와 비교하여 그 차이(즉, 실제승진시기-추정승진시기)로 나타난 교장의 평교사경력개월수로 측정(즉, 음수값이면 예상보다 일찍 승진)
관리능력	교장	관리적 승진시기 추정을 위한 회귀식에 포함된 변수는 교장의 ①성별, ②나이, ③전공과목(국영수와 비국영수), ④지역, ⑤공사립여부 등이며, 이 변수들로 설명할 수 없는 잔차(residuals)에 관리능력에 대한 공식적 평가가 포함되어 있다고 전제함
관리적 총경력 (개월)	교장	교장의 관리적 총경력개월수
해당학교 교장재직기간(개월)	교장	교장의 해당학교 교장재직개월수
교육연수활동	학교	교과영역, 교수학습, 교무행정, 생활지도 관련 학교단위 연수의 연간 시행횟수
인적자원관리 노력 (복지향상 및 불만해소활동)	교사	교장이 교사들의 복지를 위해 애쓰는 정도, 교사개개인의 특성파악 정도, 친목도모 기회마련 정도, 불만해소 노력정도 등의 문항(5점척도)에 대한 학교소속 교사 평균 응답점수
인적자원관리 성과 (교사노력동료평가)	교사	교사가 같은 학교에 근무하고 있는 다른 교사들의 사기와 열의, 학교에 대한 자부심 등을 평가하는 문항(5점척도)에 대한 학교소속 교사 평균응답점수
인적자원관리 성과 (교사노력학생평가)	학생	학생들이 해당 학교 교사들에 대해서 열심히 가르치는 정도, 교육열정, 본받을 만한 정도, 담당교과에 대한 지식 등을 평가하는 문항(5점척도)에 대한 학교소속 학생 평균 응답점수
인적자원관리 성과 (교사상호협력)	교사	동료교사의 도움을 쉽게 받을 수 있는지, 동료교사와 가치와 신념을 공유하는지, 협력을 잘하는지 등 교사 간 협력정도(staff harmony)를 평가하는 문항(5점 척도)에 대한 학교소속 교사 평균 응답점수

학교관 리요인	인적자원관리 성과 (교사소모임참여)	교사	교사소모임(교내 교과, 교외교과, 동호회 등의 모임)에 참여하는 횟수의 학교소속 교사 평균 응답점수
	인적자원관리 성과 (교사직무만족)	교사	근무학교에서 좋은 교육적 경험을 하고 있는지, 교사라는 직업에 만족하는지, 교직생활이 자신의 발전에 도움이 되는지 등을 묻는 문항(5점 척도)에 대한 학교소속 교사 평균 응답점수
	인적자원관리 성과 (교사직무효능감)	교사	교과내용에 따라 수업방식 조절 가능한 정도, 학생행동 분석 가능한 정도, 학생개개인의 정보활용 가능 정도 등을 묻는 문항(5점 척도)에 대한 학교소속 교사 평균 응답점수
	교사유지율(개월)	학교	교사 평균 현임교 재직기간
목표관리		교사	동료교사들이 학교의 교육목표를 잘 숙지하고, 교육목표와 가치를 공유하고 있는지, 학교장의 경영활동에 교육목표의 기본정신이 반영되고 있는지 등을 묻는 문항(5점 척도)에 대한 학교소속 교사 평균 응답점수
기획 및 집행관리		교사	교장이 학교발전에 대한 분명한 계획을 가지고 있는지, 부서 간 긴밀한 협력을 취하도록 노력하는지, 교사들의 업무가 잘 조정되도록 노력하는지 등을 평가하는 문항(5점 척도)에 대한 학교소속 교사 평균 응답점수
성과관리		교사	교장이 교사들의 업무수행을 확인 및 점검하는지, 수준 높은 업무수행을 요구하는지, 업무결과에 대한 상별이 분명한지 등을 평가하는 문항(5점 척도)에 대한 학교소속 교사 평균 응답점수

ABSTRACT

A Study on the Determinants of Performance in Korean Educational Organizations

Younghan Chun & Hyunsub Kum

The present paper examines the determinants of performance in Korean educational organizations with a sample of 296 middle schools. This study suggests and tests a conceptual model of school performance in Korea using data collected by the Korean Educational Development Institute (KEDI) and the National Evaluation Project of Academic Achievement administered by the Ministry of Education and Science in 2008. The major components of the model include such factors as the socio-economic status (SES) of parents, school resources, environmental constraints, organizational structure, and school management. The findings of this research fully or partially support the significant effects of SES, environmental constraints, and management on the level of academic achievement in Korean middle schools. However, there was little evidence supporting the influence of school resources or organizational structure on school performance.

【Key Words: School Performance, Socio-Economic Status of Parents, School Management】