

연구논문

조직구성원의 정책대응에 관한 근거이론적 분석: ‘K’ 초교 교원들의 ‘교원평가’ 시범학교 대응에 근거한 정책집행심*

남 지 원**

- I. 문제제기
- II. 분석을 위한 기초
- III. 교원평가제 정책 집행에 대한 조직구성원의 대응
- IV. 조직구성원의 대응 체계에 대한 분석적 논의
- V. 요약과 결론

〈요약〉

본 연구의 목적은 공교육 전반의 질을 제고하기 위해 시행된 교원평가제 시범학교의 교사들의 정책 대응을 분석하고자 함이다. 2006년 K초교 교사들의 목적적이고 적응적인 대응에 관해 당시 교원들의 상황 해석과 조직의 역할을 분석한 결과, 낮은 수준의 조직인 일선학교에도 다양한 정치적 행동과 국지적 합리성(local rationalities)이 조직 구성원의 인지에 배태되어 있음이 확인되었다. 분석결과는 학교에서 실제 일어난 사건들을 바탕으로, 교원의 ‘관료 정치성(bureaucratic politics)’을 조직관점과 개인관점의 두 렌즈를 통해 각각 제시하였다. 먼저 조직관점에서는, 목표 모호성에 기인하여 지위 간 정책 목표 인지에 차이가 나타났고, 교원사회의 한 단면으로써 가부장주의 규범과 전통적 가족의 성역할 관계(gender relation of a family)가 발견되었다. 또한 학교조직의 강한 집권성은 관청형성(bureau-shaping)¹⁾하는 학교 현상으로 연결되었고, 조직 구성원의 지위역할(positional role)의 차이가 역할갈등(role-conflict)의 한 요인이 될 수 있음도 확인되었다. 개인관점에서는, 교원들이 관료화된 교사로서 행동하면서도, ‘교직자로서의 역할’ 수행과 정체성을 끊임없이 확인하고 강화해가는 자기충족적 노력의 과정(fulfilled accomplishment) 속에 있었다.

[주제어: 근거이론, 정책집행심, 교원평가제]

* 본 논문에 대하여 유용한 평을 해주신 익명의 심사위원님들께 감사드립니다.

** Research Scholar at the Florida State University(anam@fsu.edu).

- 1) 본 용어는 Dunleavy(1991)의 관청형성모델(Bureau-Shaping Model)에서 차용한 것이다. 관청형성은 미시적 차원에서 구성원의 의도적 선택에 따른 조직의 형성과 변화를 강조하고 기능론에서의 거시적 측면을 절충한 관료의 합리적 선택 모델이다. 그러나 관청형성모델은 기능론의 주장과 달리, 조직의 유기체적 성격을 부인하고 조직의 분절성에 주목하며 조직원들이 그가 속한 조직상황에 의해 제한받는 것을 강조한다(정현진, 1998). 학교도 근본적 사명인 학생지도와는 무관하게, 조직의 목시적 규율에 영향 받으며 관청을 형성하고 있는 점이 관청형성모델과 닮아 있다.

I. 문제제기

1. 연구의 필요성

정책은 정치적 활동무대에서 개발되며 정치적 테스트에서 살아남아야 한다. 어떤 논자들은 정책이란 궁극적으로는 규범적인 것이기 때문에 과학적인 분석의 결과에 관계없이 정치적인 고려에 의존하게 될 수밖에 없다고 주장한다(Formani, 1990; 노화준, 2004). 만일 하나의 정책이 의사결정자, 정부관료, 또는 유권자들에 의하여 지지를 받지 못한다면 그 정책은 채택될 가능성이 거의 없거나, 또는 채택된다 할지라도 집행에서 실패할 가능성이 높다(노화준, 2003).

교육정책도 예외는 아니어서 교원사회와 학부형간의 정치적 과정을 요구하는 것이다. 그러나 교육정책은 그 중요성에도 불구하고 교육의 추상적인 목표와 내재적 특수성으로 인해 정치적 이해타산이나 정책에 대한 효과성에 있어 계량적 측정이 매우 어렵다. 그 이유는, 교육의 목표가 그 속성상 양적 지표로 개념화하는데 어려움이 있으며, 정책의 목표라는 것은 이해관계자에 따라 달라질 수 있을 뿐만 아니라, 정책과 관련된 이해관계자의 비용과 편익의 계산이 명확하지 않기 때문이다. 이러한 이유들로 인해 교육 분야에서 비용효과분석(Cost-Effectiveness Analysis)이나 비용편익분석(Benefit-Cost Analysis)이 흔치 않으며(Rice, 1997), 더욱이 교육정책이 특정 집단의 강한 반발을 살 경우, 효과성 검증을 포함하여 전통적 실험설계 방식의 정책집행평가²⁾는 신중하게 이루어질 필요가 있고, 학교 관련 교육정책의 집행 현장인 학교의 이해관계자들(Stake-holders)의 행태나 집행을 주도하는 조직의 관점에서 실제 벌어지는 현상을 연구하는 것은 연구의 의의가 크며 방법 면에서도 적실성이 높다고 할 수 있다.

본 연구는 학교현장에 대한 직접적 이해를 목적으로 한국 교원평가제의 실재를 질적 연구의 일환인 근거이론(Grounded Theory)방법을 사용하여 분석한다. 교원평가정책의 궁극적 목적(Goal)이 ‘학교교육의 질적 개선을 추구’하는 것이라면,

2) Fox(1987: 131)는 “합리모형을 가정한 집행(Rational-comprehensive implementation)은 측정 가능한 특정편익(benefits)을 이끄는 정책”을 전제한다면서, 정책이라는 원인(causes)에 대한 효과(effects)를 지나치게 계량적 접근을 하다보면, 광범한 정책영향(ambiguous policy impacts)이 주는 의미의 충분한 통합에 장애가 될 수 있음을 비판했다.

이러한 목적을 달성하기 위하여 학교현장의 행위자들(Actors)의 인식과 행태가 실제 어떻게 나타났는가를 보여주는 필드리서치가 중요하다. 교원평가 지표개발과 관련된 대부분의 연구들은 현실 적용가능성을 염두에 두고 이루어진 것들이지만, 이러한 과정에서 제도 운영에 가장 핵심이 되어야 하는 교원들의 교원평가제 집행과정에서의 전략적 대응(strategic responsiveness)은 학계의 주목을 받아오지 못했다. 조직이론과 행정학에서 실제와 이론을 접합하려는 시도 가운데 하나인 행위자들의 정치적 행동(political activities)에 관한 연구는 조직의 상층부에만 국한되는 것이 아니라, 공공조직의 낮은 수준에서도 다양한 형태로 나타나고 있는데 (Martin, 1992: 5), 대부분의 실천가와 학자들은 이러한 정치적 활동이 존재하는 것을 알지만, 그 실체(substantial body)에 대해 실증적 관심(empirical attention)을 가지지 않았다(Brower & Abolafia, 1997). 이러한 맥락에서, 본 연구는 초등학교 교원평가제 시범학교 도입과 관련하여 나타난 교원들의 대응방식에 대해 분석하고자 한다.

2. 연구 문제

본 연구의 방법인 근거이론 방법에서는, 현상을 심층적으로 탐구할 수 있는 자유스럽고 유동성 있는 연구 질문이 필요하다. 이 방법론은 존재하는 이론을 검증을 통해 확인하는 것이 아니라 경험적 자료로부터 이론을 도출해내기 위한 것이므로, 초기의 질문은 개방적이고 광범위하게 시작하며 개념과 관계들이 밝혀지는 연구 과정 중에 점차 축소된다.

본 연구는 교원평가제 K시범학교에서 참여자들(participants)들이 실제 겪은 과정을 정책집행의 정점에 있는 교사의 상황 해석과 실제 취한 행동(Action)을 다룬다. 따라서 본 연구문제는 “정책대상자이면서 정책집행자들인 교원들이 교원평가제 정책집행의 문제 상황을 어떻게 인지해가며 대응해나가고 있는가?”로 나타낼 수 있다.

II. 분석을 위한 기초

1. ‘정책대상자이자 정책집행주체인 조직’을 분석하는 현장연구

교육정책의 효과성에 관한 많은 연구들은 특정이론에 천착되어 교육현장의 실재를 제대로 설명해내지 못하고 이론과 실제 사이에 괴리가 심화될 수 있다. 현장에 초점을 두는 방법은 자연과학 모형의 부적절한 부분이나 논리실증주의 접근방법에 의한 한계(i.e., Daneke, 1990; Kelly & Maynard-Moody, 1993; Schmidt, 1993; Yanow, 1999)를 보충해준다. Orosz(1998)은 조직에서 현장연구방법을 향상시키기 위한 방법으로 과학철학과 질적 연구방법론을 제안한 바 있다. 즉, 양적 연구는 실제 생활에 일치되는 추상으로 객관적 실재(‘reality’)를 가정하는 반면, 질적 연구자들은 매일 생활의 경험에서 다양한 참여자들에 의해 구성되는 복수의 실재들(multiple realities)이 존재함을 가정하는데, 이러한 맥락에서 조직에서 벌어지는 구성원들의 경험에 관해 탐구하는 조직 연구는 하나의 정책의 분석을 위해 유의미하다고 볼 수 있다. 조직 분석은 이제 정책분석의 주요 관심사 중 하나가 되었고, 조직에 대한 관심은 집행연구를 통해 나타나고 있다(Friedman, 2006: 482). 정책은 정책목적과 함께 설계가 시작되지만, 집행과정의 부분인 조직원들의 대응에 따라 와해될 수도 있기 때문에 정책설계와 집행조직을 연결하는 시도는 중요하다. 정책불응³⁾이나 더 나아가 정책실패⁴⁾가 나타날 때, 그 이유가 정책설계상의 문제 때문인지 아니면 정책 자체는 문제가 없는데, 서툰 집행으로 인한 문제인지에 관해 일찍이 Pressman과 Wildavsky(1973, xvii)는 집행과 정책설계와의 단절은 치명적이라고 경고하면서 조직의 중요성을 강조한 바 있다. 그러나 지금까지 조직 연구는 종종 관리에 치우치는 것으로 인해 비판받아 왔고, 최근까지도

3) 정책불응의 개념에 대해 하상근(2005)은, 가장 자주 인용되는 불응(non-compliance)의 개념으로써 “정책이나 법규에서 요구하는 행동에 따르지 않는 행위(Oran R. Young, 1979:4-5)”와 일반적 개념인 “정책목표달성을 위하여 설정된 정책지침이나 지시 등의 행동규정에 대하여 정책집행자 또는 정책대상자가 이와 불일치하는 방향으로 행동하는 것(이시원&하상근, 2002)”을 제시했다.

4) 김도훈(2002)은 ‘정책실패(Policy failure)’를 “정책과정에서 결정된 정책이 원래 의도한 정책목표를 효과적으로 달성하지 못한 상태(Bardach, 1977; 염재호&박국흠, 1994; 안병철, 2002)”로 소개하였다.

조직의 하부단계에 있는 피고용인이나 여성 및 비주류 소수자들의 견해에 대해서는 조직이론 내에서 통합되지 못했다(Martin, 1992).

한국 교원평가제의 모델형성에 영향을 준 미국의 NCLB(No Child Left Behind Act)를 연구한 학자들의 지배적인 견해는 교사평가를 연동하는 방식에 대하여, 교원을 정책의 집행주체로 인식하기보다는, 교원평가정책의 대상으로 보고 있는 시각(Linn, Baker and Betebenner, 2002; Kim and Sunderman, 2005; Thomas and Brady, 2005)이 두드러졌다. 한편, 실제 집행되는 공공정책은 정책결정자인 정부상층부가 아니라, 다른 아닌 일선관료들에 의해 이루어진다는 주장들(Lipsky, 1976; Meyer, Scott & Deal, 1981; Maynard-Moody & Musheno, 2003)은 조직분석이 정책집행 분석의 필수적 요소로써 유용성을 가지는 것을 보여주며, 조직행동이 공공정책에 대한 하나의 결과로써 나타날 때 그 탐색에 대한 수단을 제공한다.⁵⁾ Brower와 Abolafia(1997: 307)는 “조직 하부단계에 있는 행위자들은 정부 상층부에 비해 협상을 할 만한 위치나 힘을 보유하지 못하기 때문에 협상보다는 다른 기제들⁶⁾이 작동함”을 밝혔다. 본 연구대상 초등학교 교원들의 정책대응방식에 관해서는 구체적으로 어떠한 전략과 방식으로 나타나는지 III장을 통해 살펴보기로 한다.

2. 선행연구분석

1) 한국 교원평가정책의 최근 연구 동향 분석

2004년 경제협력개발기구 (OECD)는 교원인력 관리와 교육정책 개발에 대해 한국정부에 시정을 권고한 바 있다. 이에 우리정부는 “교사의 수준은 곧 교육의 질 (As is the Teacher, So is the School)”로 화답⁷⁾하면서 교원정책의 핵심을 구성

5) 이러한 관점에서 정책분석을 재해석한 Lipsky(1980,xii)의 연구는 특히 일선관료들의 결정과 루틴 및 불확실성에 맞서는 그들의 기제와 작업 압박들이, 실제 집행되는 공공정책이 되고 있음을 잘 보여주고 있다.

6) 낮은 수준의 조직구성원들은 개인정체감(individual identity)과 자기존중(self-esteem), 경력관리(career) 등이 중요한 정치적 행동의 축(the stakes for political action)이 되고, 이는 정부상층부와는 다른 양상임을 강조하였다.

7) 2004년 2월 2일 안병영 전 부총리는 ‘공교육정상화추진대회’강연에서 ‘교사평가제’를 선포했다.

하는 교원양성·연수·평가정책을 수립하였다. 2005년 교원인적자원부는 교원평가 운영방안을 통해 학부형과 학생에 의한 교원평가 공통사항 <표 1>과, 교사 상호평가를 위한 복수 방안들을 발표하였다.

〈표 1〉 교원평가를 포함한 학교교육력 제고방안 세부내용 (공통사항)

평 가 목 적	▲교사 : 수업전문성 신장 ▲교장·교감 : 학교운영 개선
평가대상자	▲교사, 교감, 교장
평 가 내 용	▲교사 : 수업계획, 수업준비, 수업활동, 교과활동 등 ▲교장·교감 : 학교운영 및 교육활동 지원 ※ 평가항목은 매뉴얼을 참고하여 교원평가관리위원회가 결정
평 가 방 법	▲동료교원 : 동학년(초등), 동교과(중등) 교사가 평가표 등을 활용 ▲학생 : 수업만족도 설문조사 ▲학부모 : 자녀의 학교생활 만족도 설문조사 ※ 구체적 방법과 학부모 참여 비율 등은 교원평가관리위원회에서 조정 가능
교원평가관리위원회 구성	▲교사대표, 학부모 대표, 그 외 교원 ▲위원장은 위원회의 추천을 받아 학교장이 결정 ▲학생대표 의견 제출권은 부여하되, 위원회참여문제는 교원평가관리위원회에서 결정
결 과 처 리 활 용	▲교원평가관리위원회가 취합, 분류, 정리, 종합보고서 작성 ▲평가결과를 인사·승진제도에 활용하지 않고 전문성 신장을 위한 자료로만 활용

자료: 교육인적자원부 보도자료(2005.11.17.)에서 인용.

교육부가 천명한 <표 1>의 평가 원칙에 따라, K시범학교에서는 평교사 전원이 자기평가, 동료교원에 의한 상호평가를 시행했고, 고학년 담임교사들의 경우, 학부형평가와 학생평가를 받았으며, 저학년 담임교사들의 경우는 학부형평가만을 받았다. 또한, 학교장과 교감 역시 평교사 전원에 의해 학교경영과 교육지원활동에 대해 평가를 받았으며, 전교 80% 이상의 학부형이 교원평가제 시범학교 사업에 참여한 가운데 교원평가제가 시행되었다.

이를 바탕으로, K학교를 포함한 시범학교 전체의 교원평가제 운영과 관련하여 제도의 효과성에 대해 정(+)의 관계가 있다고 주장하는 기존 연구들을 살펴보면, 대표적으로 ‘교원평가 시범학교 효과에 관한 준실험설계연구’(김이경 외, 2006)가 있다. 연구자들은 전국 48개 교원평가 시범학교를 대상으로 교육주체별(교원, 학생, 학부모) 인식차이와 반응을 분석하고, 차이를 확인하기 위해 F검증

을 실시한 결과, 교원평가 시범운영을 통해 이해관계자들이 교원평가에 대한 이해도와 교사의 수업활동에 대한 이해도, 교육 주체간의 이해도가 증진되었을 뿐만 아니라, 교원평가가 학생의 성적 향상, 수업개선, 학교개선에 기여할 것이라는 이해관계자들의 높은 기대를 제시했다. 또한, 신상명(2000: 19)의 연구에서는 기존 평가 연구가 가지는 이론적 접근법의 부재와 평가요소간의 일관성 부족을 비판했고, '교육의 질'의 확보 방안으로써 교원평가 개선 전략을 중시하였다. 전제상(2001: 147)은 교원평가는 행정 및 통계기능과 더불어 직원발달을 위한 기능이 통합됨으로써 교수·학습활동과 학교조직의 효과성이 증진되고 이는 학생의 성장으로 이어져 결국 보다 높은 교육의 질을 담보할 수 있음을 강조하였다.

반대로, 교원평가와 관련하여 정부정책의 효과성에 부(-)의 관계가 있다는 견해를 살펴보면 대부분의 연구들이 교육대학원 석사논문들(정양선, 2005; 김주현, 2005; 전선미, 2007 등)에서 나타나고 있었다.

〈표 2〉 교원평가정책의 효과에 대해 부정적인 견해를 가진 연구들

연구자	시기	연구주제	방법론	대상	특징	연구결과
정양선	2005	초등학교 교사평가 제도에 대한 교원과 학부모 인식	문헌 분석, 질문지법, 조사 연구	교원, 학부모	교사는 장시간 평가선호 (2년에 1회) 학부모는 단기간 평가선호 (한학기에 1회)	-인식조사결과 학부모는 교사평가를 통해 수업질 개선 기대, 교사는 회의적 -학부모는 교사의 인성 및 태도를 중요하다고 보지만 교사는 수업지도능력을 중요하다고 봄 -평가방법은 학부모는 절대평가와 상대평가의 혼합과 공개를, 교사는 절대평가와 비공개를 선호
김주현	2005	교원평가제 의제설정 과정 사례연구	문헌 연구	정책 형성 과정	유교 사회 문화의 변질을 보여줌. 사회 구조적 불만과 맞물림	-의제설정 분석결과, 교원평가제의 이론모형은 '동원형'임 - 공교육부실과 사교육팽창을 교사(교직사회)책임으로 봄 - 의제설정 분석결과, 기존 근평제도의 역할 미흡 도출
전선미	2007	교원평가제에 대한 초등학교원 학부모 인식	문헌 조사, 면담, 설문 조사, 계량 연구	교원, 학부모	교사는 학교의 자율적 운영을, 학부모는 교육청에서 절차를 정해주는 것 선호, 교사 품성에 대한 학부모 기대치 큼.	-평가제도에 대해 교사는 부정적인 반응, 특히 여교사와 전교조가 반대, 학부모는 긍정적 기대 -평가 대상에 교감교장을 포함한 것은 교사보다는 학부모가, 고경력 교사보다는 신입교사가 긍정적 반응. 그러나 근평제도 대체는 불가하다고 반응 -학부모, 교사모두 동료평가에 긍정적 기대, 남교사가 여교사보다 더 긍정, 학부모가 교사보다 더 긍정

이 연구들은 교원평가가 시대적인 요청이라 할지라도, 경험적(Empirical)측면에서 그 효과성에 한계가 있다고 주장하고 있다. 이러한 주장들은 대체로 현직 교사들에 의해 이루어졌다는 점에 비추어 볼 때, 그리 놀랄만한 결과는 아니다. 평가에 대한 전통적인 교사들의 태도를 반영하고 있는 Wolf(1973)의 연구는 교사들의 평가에 대한 부정적이고 냉소적인 견해를 보여준다. 즉, 교사들은 평가의 기준이 모호하기 때문에 각 교사의 성취정도를 가늠할 수 없다면서 교사의 전문성을 배양하기 보다는 방해한다는 점을 들어 교원평가를 탐탁하게 생각하지 않는다. 이러한 70년대의 부정적 태도가 2004년 Peterson의 연구에서도 그대로 드러나며 교원평가에 대한 교원의 인식이 얼마나 전환되기 어려운 것인가를 보여준다.

끝으로, 기존 교사평가제도에 대해 많은 문제점을 가진다고 하면서도, 새 제도인 다면평가제도의 수용에 대해서는 모호하다는 견해를 가진 연구들이 있다. 정태범(1999)은 초등학교 근무평정제도는 교사의 전문성 발달에 도움이 되지 못한다면서 그 이유로 평정 요소인 교육자로서의 품성, 사명 의식 등 5개 영역은 교사의 직무와 자질 및 태도를 포괄적으로 반영하지 못함을 강조했다. 또한, 미국·영국·독일의 경우 평정 결과를 반드시 피평정자들에게 열람시켜 평가의 결과를 알려줌으로써 평가를 위한 평가가 아닌, 개선을 위한 평가를 하고 있는 것에 반해, 우리의 경우 학교장의 고유권한으로 근평 결과를 철저하게 비밀에 붙이고 있는 점 등을 들고 있다. 즉, 이를 보완하지 않는 새 다면평가 정책 역시 교원능력개발과 어떤 연결이 되는지 모호함이 시사된다. 박상완(2006)은 초등교원을 대상으로 한 면담조사를 통해 교사평가에 대한 교원의 인식을 분석한 결과, 교원들은 교사평가의 개념 및 목적에 대한 편향된 이해, 교사평가에 대한 부정적 인식, 교사평가의 구체적인 내용에 대한 무지와 무관심 등을 나타냈다. 따라서 정책을 구성하고 집행해야 할 교사들의 인식들이 이와 같이 편향되고 부정적이며, 무지하고 무관심한 경우, 정책의 효과 면에서는 모호할 수밖에 없음을 강조하였다.

2) Fischer의 정책집행심의 모형에 의한 평가

(1) Fischer의 정책집행평가 심의(Deliberation)의 논리

정책유형과 평가기준의 연계성에 대한 논의는 다양한 정책목표로 인하여 상

반된 평가가 이루어지기도 하고, 방법론상의 어려움으로 인해 집행유형에 적합한 기준을 사용할 수 없는 경우도 있다(정정길 외, 2003; 노화준, 2003). 전자의 경우는 미국의 NEA(National Endowment for the Arts)의 지원사업 평가에서 발견되는데, “예술활동 지원사업을 고객에 대한 대응성(responsiveness)을 기준으로 하였을 때에는 매우 긍정적인 평가를 도출하지만, 관리의 능률성을 기준으로 하였을 때에는 부정적인 평가가 산출”된다. 후자의 경우는, 방법론상의 차이에 따라 정책평가수준의 평가결과가 상반되게 나타난 미국의 Head Start Program의 사회실험에서 찾을 수 있다. 즉, “1968년 Westinghouse Learning Corporation의 평가는 단기적 정책 산출을 정책목표달성도로 보고 독서점수 결과를 측정하여 정책집행을 실패로 판단했으나, 이후 연구들은 장기적인 정책성과와 영향에 초점을 두어, 극빈층 아동을 대상으로 한 보상교육프로그램이라는 측면에서 기회균등의 보장과 학습태도와 동기 등의 중요성을 부각시켰기 때문에 나름대로 성과가 크다”는, 전혀 다른 결과를 도출했다.

〈표 3〉 Fischer의 정책평가의 논리: Head Start Program 모형의 수준별 평가⁸⁾

수준	세부단계	방법론적 정향	정책 고려의 수준	정책 이슈
2차 수준 평가	4 단계	이념에 대한 비판	사회적 가치 선택 (social choice), 합법성의 위기	동등한 기회의 부여 vs. 평등주의
	3 단계	사회 체계의 분석	사회적 수준의 정당화 (societal-level vindication), 기관적 장벽	권력 구조 vs. 빈자
1차 수준 평가	2 단계	질적 방법	상황적 타당화 (situational validation), 빈곤의 문화	독서점수 vs. 사회적으로 적실성 있는 경험
	1 단계	실험적 연구	프로그램 검증 (program verification), 연구 설계와 측정	Head Start사업이 실패했다는 결론 vs. 연구 설계가 잘못되었다는 결론

위의 모형을 요약하면, 정책 심의의 각 분석 수준은 제 1단계에서는 프로그램 검증에 위한 기술적 분석적 담론⁹⁾, 제 2단계에서 상황적 타당화를 위한 맥락적

8) Fischer(1995)는 『Evaluating Public Policy』의 제 3장 Debating The Head Start Program: The Westinghouse Reading Scores in Normative Perspective을 통해 정책집행 평가 심의의 틀을 마련했다.

9) 산출결과(outcome), 효과성, 하위내용들을 측정(measurement).

담론¹⁰⁾, 제 3단계에서 사회적 수준의 정당화를 위한 시스템 담론¹¹⁾, 끝으로 제 4 단계에서는 사회적 가치선택을 위한 이념적 담론¹²⁾을 다룬다. 즉, 1차적 수준의 평가는 제도의 틀 내에서 논의가 되는 반면, 2차적 수준의 평가는 정책의 배경이 되는 철학이 중요하며 측정 이전의 문제인 근본적 쟁점과 가치(value)문제 및 이해관계자들의 정책 자체에 대한 관점에 관한, 말하자면 ‘평가에 대한 평가’로 볼 수 있다. Fischer의 논의를 종합하면, 어느 접근방법이 일반적으로 집행을 잘 설명하고 적절한 처방을 제시할 것인가 하는 것보다는, 각 접근방법이 어떠한 상황에서 더 적절한 설명력과 처방을 제시해 주는지에 더 관심을 가지고 있다. Fischer (1995)의 정책심의 수준 모형에 따라 교원평가제의 효과에 관한 기존 정책평가연구들의 재평가는 다음 절에서 후술하기로 한다.

(2) Fischer의 정책집행심의 모형에 의한 교원평가제 정책 연구 재평가

교육정책이 특정집단에 의해 반대되는 경우, 그 속에 이념적 갈등을 내포하고 있지 않은지 살펴 볼 필요가 있다. 그 이념적 갈등은 신자유주의와 평등주의의 대립으로 요약가능하다(김신복, 2007). 신자유주의 교육정책으로 비판받는 정책으로써 자립형 사립학교, 성과급제도 및 교원평가제, BK21 사업 등이 있고, 평등주의는 기회균등, 분배의 공정, 왜곡된 시장구조하의 자유경쟁제한, 구조적 개혁을 위한 정부의 개입을 주장하기 때문에 고교평준화 제도, 학교차를 인정하지 않는 내신제도 정책 등을 예로 들 수 있다.

이러한 큰 맥락에서 교원평가정책을 다루는 연구들이 어느 수준에서 논의되고 있는지를 재평가하면, 중요한 가치임에도 불구하고 측정하기 어려운 (unmeasurable) 항목이 평가지표에서 누락되고 있는 현실 상황에서 논의되고 있는 1단계 평가인 정책검증(program verification)에 관한 논의가 지나치게 과대평가되고 있다.¹³⁾ 뿐 만 아니라, 그 연구결과들의 근거들이 취약하다는 점이다. 예컨대,

10) 정책목표, 문제 상황에 대한 적실성이 있는지와 지표가 타당한지, 목표와 수단 간의 괴리가 있는지에 관심.

11) 정책목적이 전체로서의 사회적 가치실현을 위한 수단적 가치(value)에 기여하는지와 형평성 있는 사회적 배분에 이르도록 하는가에 관심.

12) 사회적 갈등을 정당하게 해결할 기초를 제공하는지 사회적 질서가 기본적인 가치갈등을 해결할 수 없다면 다른 사회적 질서들이 갈등해결에 대한 처방을 할 수 있는지에 관심.

13) 통계적 기법을 차용한 대부분의 계량 연구들은 그 자체로 변수간의 상관관계를 보여주는

대표적인 교원평가 시범학교 효과성에 관한 연구로써 한국교육개발원의 김이경 외(2006)는 '교원평가'라는 원인변수에 대하여 '교원전문성 향상'이라는 종속변수를 설정하고 그 하위변수로써 '교원평가에 대한 이해관련자들의 기대의 향상'으로 상정하였다. 이는 교원평가제가 표방하는 광범한 정책목적을 충분하고 적절하게(relevantly) 포괄하고 있지 못하다. 또한 연구자들은 교원평가제 정책목표로 학생의 학습력증진(2006: 159)을 상정했으나, 실제조사에서는 학습 성취도를 변수로 채택하지 않았다. 객관적 지표의 상정 없이 단지 개인의 인식 조사에 국한하여 협소하게 연구 설계를 한 점은 정책의 효과성 여부를 제대로 검증했다고 말하기 어렵다. 이는 일종의 방법론적 오류이다.¹⁴⁾ 더 나아가 상황적 타당성이나 사회적 수준의 정당화 및 사회적 선택을 위한 담론과 같은 상위 목적(Goal)¹⁵⁾과 관련된 평가기준도 간과하고 있었다. 기존 연구들 대부분이 1단계 연구에 머무르면서도, 대동소이하게 교사평가가 가진 근본적이고도 내재적인 오류를 간과하고 있었다.¹⁶⁾ 이상의 문제점들을 개선하기 위해, 아래 <표 4>와 같이 교원평가제의 연구들을 Fischer의 정책집행 평가 심의 논리에 따라 분석 수준을 위계화해 보았다.

우선, 기존 제 1단계 실험연구단계에서는 연구 설계가 타당하게 이루어졌는지에 대한 비판적 검토가 요구되고, 측정요소에 대한 하위변수의 구성이 재고될 필요가 있다. 둘째, 제 2단계에서는 상황적 적절성을 획득하는 현장 교원들의 대응방식에 대한 질적 연구 방법의 수행으로써, 본 연구의 중심테마에 해당한다. 즉 "실제 학교에서 교원평가제 집행과정에서 무엇이 어떻게 나타났는지"를 알기 위한 단계이다. 셋째, 제 3단계 사회와 조직체계의 분석 단계에서는 단지 "무엇이 나타났는지(What happened)"에서 한 발 더 나아가 집행연구의 주요 궁극증인 "왜 그러한 방식으로 나타났는지(Why did it happen this way)"에 주안점을 둔다.

유용한 도구(Tool)일 수는 있으나, 그것 자체가 인과관계를 보여주는 것은 아니다.

14) 이는 명승환(2002)의 구성의 타당성에 대한 위협(threat to construct validity)인 정책 3종 오류(Type III error)를 떠올리게 한다.

15) Fischer는 이를 "High-order criteria"라고 명명하였다.

16) 미성년자인 학생들이 평가능력을 갖추지 못했거나 교사의 수업능력보다는 개인적 인기, 성적에 대한 감정적 대처 차원에서 평가할 경우에 대한 오류, 학부모들은 교사와 학교에 대한 정보를 습득할 수 있는 경로가 제한적이고 자녀를 통한 2차적 정보를 활용하므로 피드백이 객관성과 타당성을 상실할 수 있는 오류, 교원의 자기평가가 과장되는 오류 등을 예로 들 수 있다.

역시 본 연구의 테마에 해당한다.

〈표 4〉 Fischer모형에 근거한 ‘교원평가제’ 정책심의(Deliberation of policy) 논리 재구성

수준	세부 단계	방법론적 정향	정책고려의 수준	정책 이슈	본 연구와의 관련성
2차 수준 평가	4단계	이념에 대한 비판	사회적 가치 선택, 합법성의 위기	신자유주의 vs. 평등주의	본 연구의 영역이 아니므로 제외
	3단계	사회 체계의 분석	사회적 수준의 정당화, 조직구조 장벽	공교육의 대응성, 고객지향 vs. 교원 조직 (평가의 정당성)	제도와 조직의 정합성, (본 연구의 테마)
1차 수준 평가	2단계	질적 방법	상황적 타당화, 교육의 목적, 교직의 문화	‘교원평가’(수단) vs. 적실성 있는 학생 학습력 제고 (목적) ¹⁷⁾ 의 노력	정책의 구성타당성, 조직구조와 행태 (본 연구의 중심테마)
	1단계	실험적 연구	프로그램 검증, 연구설계와 측정	교원평가제가 효과있다는 결론 vs. 연구설계에 오류있다는 결론	기존연구의 비판적 검토

결론적으로, 본 연구의 분석 수준은 1단계에서는 기존 연구의 비판적 검토를, 2단계에서는 조직구조, 조직구성원의 대응 관점에서 정책 타당성 및 학교현장에서 무엇이 실제로 일어났는지를 정성적이고도 미시적으로 분석하며, 3단계에서는 사회과학의 원리(Social Science Disciplines)를 적용함으로써 사회적 수준의 정당성(Legitimacy) 확보라는 차원의 논지를 전개하는 것으로 볼 수 있다.

3. 연구 방법과 절차

동 정책의 집행과정을 분석하기 위해서 본 연구의 대상은 2005년 교원평가

17) 현행 교원평가제가 가지는 이중고(Double Burden)로써, 첫째, 제도설계의 충분성 여부와 관계없이 무엇을 평가하는지가 불명확하다. 미국 NCLB의 경우, 인종과 지역의 차이 없이 AYP(Adequate Yearly Progress)를 국가수준에서 정하여 학업성취도와 교원평가를 연동하고, 2년 연속 부진한 학업성취아동에 한해서 교육구에 관계없이 학부형에게 학교선택권을 주고 있다. 한국에서는 교원의 성과(performance)를 아동 학업성취도와 연동하지 않는데, 그 이유는 전국적으로 표준화된 학업성취도 평가체제가 미비하기 때문이다(김신복, 2007). 둘째, 교원이 아동의 교육적 성장에 얼마나 기여하느냐에 대한 이슈로, Wildavsky(1979:316)는 교육을 통한 아동인지능력의 향상은 불가능함을 주장한 바 있다("education cannot significantly improve the cognitive abilities of its most challenging children").

시범학교¹⁸⁾ 가운데, 서울시 소재 초등학교 총 3개교 중 1학교¹⁹⁾를 연구대상으로 선정하였다. 본 연구대상의 경우, 전체 45명 교원의 거주지²⁰⁾가 서울시 전체에 고루 분포되어 있고 교원전문직단체에 소속된 교원이 대부분이었다. 이들 중, 총 12명의 교직원과 면담을 가졌고, 이들은 층화추출(stratified sample)²¹⁾로 선정되었다. 연구기간은 동계도 운영기간 2005년 11월 17일부터 2007년 2월 28일까지이며 이 기간 동안의 시범학교에 재직 중인 교사들로부터 다양한 경로를 통해 자료를 수집하였다.

첫째, 시범학교 운영과 관련하여 학교 내에서 결정 및 집행과정에 참여했던 인사들에 대한 심층면담을 통해서 자료를 수집하였다. 이들은 교원 조직 내부 직급별 인사들-평교사, 부장교사, 교감, 학교장-로서, 특히 조직의 대다수를 차지하고 있는 평교사의 동 정책의 집행과 관련하여 나타나고 있는 인식과 행동에 초점을 두었다.

둘째, 동 정책의 집행과 관련하여, 연구자는 연구대상 시범학교의 각종 회의-학년 회의, 교무회의를 필드스케치 했고, 교원평가관리위원회의 회의록을 입수하여 분석하였다. 회의 이후에, 회의과정에서 발생한 행동에 관해 일부 교사들과 추수면담을 가짐으로써 교원들 간의 집합적, 개인적 이해관계에 대한 보다 심도 깊은 이해를 꾀했다.

18) 교육인적부(2005), '교원평가를 포함한 학교교육력 제고 시범학교 48개교 선정' 교원정책과에서 발표한 전국 총 48개교 가운데 초등은 16개교가 포함 되었고, 2차 선정에서 11개교가 추가되었다. http://www.moe.go.kr/news/news03-01.html?Search_Flag=1&Keyword=&PageSize=10&Page=4&Mode=2&Menu_Code=01&Board_MainNo=1562

19) 구체적인 구를 밝히기에는 조심스러운 점이 있다.

20) 초등 교원의 정기 전보 내신의 경우, 주소지를 기준으로 근무지를 배정하므로 대부분 교직원들의 근무지와 거주지가 동일 관할이거나 인접한 경우가 많다. 다만, 강남, 송파의 경우, 경합지역이기 때문에 거주지에 관계없이 경합지 5년 연속 초과 근무가 불가하며, 타 교육구로 이동하여 5년 근무 후 주소지로 재진입이 가능하도록 되어있다. 본교의 경우, 이에 해당되는 교원이 약 50% 정도 되고, 이 외에도 거주지가 동일 관할인 교원들을 포함하여, 북부, 성북, 남부, 관악, 중부, 성동, 강서, 강동 등 교직원의 주소분포가 매우 다양하였다.

21) 층화추출의 기준은 담임학년별, 연령별로 각 1명씩 총 12명의 피면담자를 선정하였다

(단위: 명).

연령 \ 학년	1	2	3	4	5	6	계(12명)
A(40-55세)	1	1	1	1	1	1	6
B(24-39세)	1	1	1	1	1	1	6

셋째, 정책과정에 참여한 기관들 -교육행정당국인 교육부, 교육청과 초등학교- 과 이해관련자 단체인 교직원단체들 -전교조와 한국교총- 로부터 수집한 문서자료들을 분석하였다. 이에는 동 제도 실시기간 동안의 정부발표문, 공문, 지침자료, 회의자료, 보도자료, 평가자료, 학교발전사 등과 교원평가 시범실시 당시 서울시 지역청에 근무한 장학진과 면담 내용, 일부 관리자들의 언론 인터뷰자료 및 전문가 위촉위원들의 컨설팅자료가 포함된다.

본 연구를 통해 얻게 된 주요 자료 분석방법은 근거이론(Glaser & Strauss 1967; Strauss 1987; Strauss and Corbin 1998)을 적용하였다. 근거이론(Grounded Theory)이란 용어는 논리적으로 추론된 이론과는 달리 경험적 자료에 근거한 이론과 이론 개발(theory-building)이라는 점을 나타내기 위해 붙여진 이름이다(이경우, 2000). 행정학 분야에서 근거이론 방법을 사용한 연구가 전무하다시피 한 가운데 권선희(2006)의 연구가 특히 눈에 띈다. 그에 의하면 근거이론은 “질적 연구 방법으로 기존의 계량중심의 실증주의적 연구방법의 한계를 극복하고 제시된 연구방법”이며 “특정사회현상을 설명하는 개념들이 적어도 특정인구나 장소에 대해 확인되지 않았거나 개념 간 관계가 제대로 이해되지 않은 것을 전제로 시작”한다(2006: 53). 또한 “개념의 발굴과 귀납적 중범위 이론들(inductive middle-range theories)을 구축”하기 위하여 “분석적 가이드라인들(analytic guidelines)”의 유연한(flexible) 사용을 강조하였다(권선희, 2007).

본 연구는 교육행정 분야에서 최근 중요한 관심사로 되어 있는 교원평가제에 대한 교원의 대응방식을 사회과학방법론으로서 근거이론이 가지는 귀납적 연구 전략을 통해 “대상이 되는 현상들에 대한 철저한 경험으로부터 추출된 자료에 확고하게 근거를 둔 현상의 구조에 대한 파악”(권선희, 2006)에 연구의 주안점을 둔다. 본 연구에서 사용된 실제 근거이론 방법의 분석절차는 다음과 같다. 첫째, 피면담자의 진술을 ‘행분석(line-by-line)’으로써 개방코딩(open coding)을 통해 의미를 명명(label)한다. 둘째, 개념들이 나타내는 현상을 범주(category)화 하는데, 범주는 본 연구의 분석단위로 볼 수 있다. 셋째, 각 범주는 ‘왜, 누가, 언제, 어떻게, 어디서 했는지’를 나타내주는 하위범주(subcategory)를 가지게 되며, 범주와 하위범주를 연계하여 조건(conditions)²²⁾, 그러한 조건하에 발생된 행동(actions), 그러한

22) Strauss & Corbin은 인과적(causal) 조건과 맥락적(contextual) 조건, 현상, 중재적

행동으로 나타난 결과(consequences)를 분석한다. 넷째, 행동이나 사건이 실제 어떻게(how) 일어났는지 과정(process)²³⁾을 기술하고, 왜(why) 그 사건이 일어났는지 구조(structure)를 도식화한다. 여기서 앞서 언급된 하위범주가 재사용되며, 과정의 기술은 하나의 범주의 축을 중심으로 코딩이 발생하기 때문에, 이를 축코딩(axial coding)이라고 한다. 다섯째, 이렇게 구축된 하나의 이론(theory-building)에 미분석 자료를 선택코딩(selective coding)하여 재확인하게 된다(Strauss and Corbin, 1998: 55-167).

III. 교원평가제 정책 집행에 대한 조직구성원의 대응

1. 교원평가제 정책형성 및 전달과정상의 변동과 조직구성원의 혼선 상황

우선 교원들에게 제공된 교원평가제에 관한 공식적 정보는 교육부의 발표 내용과 상급교육청이 일선 학교에 시달한 공문 내용이 추가 되며,²⁴⁾ 이는 학교 현장에서 상급자인 교장과 교감의 직접적 행정지도와 병행하여 나타났다. 이 과정에서 나타난 정책변동과 목표에 대한 정책혼선이 어떻게 조직구성원의 대응과 관련하여 정책목표의 모호성과 연결되는지 상황에 대한 유기적인 설명이 중요한데, 이러한 상황의 이해는 정부 발표 이후, 각 교육당국 주체들의 정책에 대한 혼선 상황들을 보면 쉽게 이해된다. 정책변동과 전달과정상의 혼선을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 당초 안병영 전(前)교육부총리가 교사평가를 실시하겠다는 발언²⁵⁾한 것

(intervening) 조건 등으로 요소들을 구분(Strauss & Corbin, 128-131) 하였다. 이 구분에 대해 Charmaz(2004)는 지나치게 가설적이라고 비판하면서, Glaser & Strauss (1969)가 말한 "자료의 의미를 발견하는 맥락 (the context of discovery)"은 실은 발견이라기보다 "구성(construct)하는 것"이라고 주장하였다. 따라서 본 연구자는 이 점을 고려하여 '행분석'함에 있어 '조건(condition)'으로 통칭하여 분석하였다.

23) 이 용어는 조용환(1999: 113)의 문화 개념을 연상시킨다. 그는 문화란, 개인의 구체적 경험 속에서 부단히 해석되고 실현되는 일종의 '과정(process)' 이라고 정의한 바 있다. 따라서 '과정'의 기술은 조직 속의 개인행동에 배태된 '교원문화'를 기술한다고 이해해도 무방할 것이다.

24) 물론, 언론이나 기타 통로를 통하여 교원 개인이 학습한 것도 있지만.

이 교원평가제를 이끈 직접적인 도화선이 되었는데, 당시 교직단체들은 공교육의 잘못을 모두 교사들에게 전가하면서 교원평가를 통해 학교교사들을 구조조정하려고 한다면 강력히 반발했다. 결국 후임 김진표 전(前)교육부총리 재직 시절인 2005년 5월 2일 교육인적자원부가 정책 형성 과정에서 교직단체의 요구를 대폭 수용하여 ‘인사관리형’ 교원평가제를 ‘능력개발형’ 교원평가제로 변경²⁶⁾하고 교원평가정책의 목표를 전환함으로써 이 문제가 공론화될 수 있었다.

둘째, 일선학교에 하달되고 있는 시교육청의 교원평가정책 공문 자료와 각 지역청 장학진들의 태도가 상치되지 않는 점이다. 2007년 2월, 서울시교육청 교원정책과에서 서울시 초등학교 전체에 배포한 공문에서는 교원평가제가 “질 좋은 수업을 통해 학교 교육력을 높임과 동시에 학부모, 학생으로부터 신뢰를 회복할 수 있는 기회를 제공”하고 “평가지표 작성 시 교사, 학부모, 학생이 상호 협의하는 협력적 관계가 강화”되어 “학교운영에 교육공동체간의 참여분위기를 조성”한다고 표명했다. 덧붙여 “이미 시범학교에서 실제 학생들의 수업평가를 받고 만족도 조사를 통해 교사와 학생 간 우호·존경·협력적 분위기가 증진”되었다고 공표하였다. 그러나 이와는 별도로, 서울시 산하 11개 지역교육청 장학사들의 태도는 각양각색이었다. 한 장학사는 비공식적 자리에서(allegedly), 하급청을 대하는 중앙 부(部)의 태도에 대해 강한 불신을 드러내었는가 하면,²⁷⁾ 또 장학사는 “교원평가제는 대통령 공약사항이라 어떤 식으로라도 가긴 가야” 하는 것으로 미온적인 반응을, 또 다른 장학사는 “현장교사가 해야, 실상을 잘 알고 해법을 제시할 수 있기 때문에 교원평가에 대해서도 그 연장선상에서 생각해야할 것 같다”

25) 안 전(前) 부총리는 ‘우수한 교사 확보와 교사능력 신장’을 골자로 한 공교육 정상화 방안을 발표했으나, 이후 휴대전화를 이용한 대입수능 부정사건으로 책임 사퇴하게 됨으로써 그의 재임기간 동안 교사평가제는 실시되지 못했다. http://news.naver.com/tv/read.php?mode=LSS2D§ion_id=§ion_id2=&office_id=055&article_id=0000016320.

26) 이 발표와 관련하여 ‘교원평가제도 개선방안 공청회’ 자료집(2005.5.3)도 발간(pp.11-12.)했다. 김진표 전 부총리는 재임기간 1년 6개월(2005년 1월~2006년 6월) 동안, 이전에 경제부총리 당시(2003년 2월~2004년 2월) 외국어고, 특목고 확대 및 대학자율권 강화를 주장했던 것과는 달리 교육부총리 취임 후에는 정부와 코드정치에 맞추어 외국어고 축소정책 발표 등 정책의 일관성 부재라는 비난을 받았고 이에 대한 책임으로 사퇴했다(중앙일보 2007년 5월 6일). 한편, 교원평가 결과의 인사 활용 계획은 현재까지도 관련 연구들에서 왕왕 나타나고 있다(신현중 외, 2008)

27) “교육부 이 자식들, 일을 이따위로 하니까 꼴통 소리나 듣지. 밑에서 일이 어떻게 일어나는 줄도 모르고...이러니 통계들이 엉터리가 될 수밖에...”(A4n40)

는 상황적응적(contingent) 반응을 보였다²⁸⁾ .

셋째, 이해관련단체인 교직단체의 교원평가제에 대한 비일관되고 상이한 반응들 역시 교원의 문제인식에 영향을 주었다. 정책 발표 초기에 대표적 교직단체들인 한국교총과 전교조가 즉각 반대 성명을 발표한 것과 달리, 이후 정부 타협안에 대해 전향적인 태도로 전환한 한국교총의 태도는 매우 대조적이다. 일관되게 반대하고 있는 전교조²⁹⁾의 각 국가별 교사평가제도 자료에 따르면,³⁰⁾ 영국은 “시장원리의 학교장책임경영체제 하에서 교원평가제를 실시하여 교권이 추락하고, 교사 이직률이 치솟아 나이지리아 등 외국으로부터 교사 수입”하고 있으며, 일본은 “전일본교직원노조(젠교)가 운동성을 상실한 이후 부적격교사 교원평가등으로 개혁·진보적인 교사들이 징계·보복형 연수로 내몰리고, 인사고과에 반영할 수 있도록 제도가 수정되었다”고 비판하였다. 또한, 미국은 NCLB시행 이 후, “지나친 경쟁논리에 의해 교사들 간의 협력·공조가 불가능하고 비교육적 측면 등이 확인되면서 반대하는 주장들이 들끓고 있다”고 주장하였다. 결론적으로, 일선 교원들의 문제 상황에 대한 대응과정은 이처럼 상당한 정도로 정책혼선으로부터 비롯되었음이 시사된다.

2. 교원평가제 정책집행과정에서 나타난 조직구성원의 대응

교원평가 정책집행과정에서 나타난 조직원의 대응에 관해 근거이론 분석 과정을 제시한 후, 실제 분석 내용에 대한 논의를 하고자 한다.

1) 조직구성원의 대응 분석 과정

교원평가 문제 상황에 대한 조직구성원들의 대응과정은 아래 <표 5>와 같이 소괄호 안에 개념을 명명하였다. 영어로 개념을 코딩한 두 가지 이유는 첫째, 면접 자료로부터 현상이나 사건을 분석함에 있어 조건, 행동, 결과를 보다 명료하

28) “세월이 가면서 노하우라는 것이 생기기도 하고...중략... 학교 현장에서 필요한 것은 현장의 사람들이 더 잘 알지요”(A12n47)

29) 전교조는 교원평가제는 교사 간 경쟁을 부추기면서 공교육을 저해할 것이므로 찬성할 수 없다고 반박했다. (SBS TV 뉴스, 2004년 2월 2일)

30) 전교조 홈페이지 후생복지국에서 발췌 (<http://blog.eduhope.net/donghoa/?pid=75>)

고 중립적으로 나타내고자 함이고, 둘째, 원자료(raw data)와 연구자의 분석에 의한 1차 분석 자료를 구별해주기 위함이다. 물론 이 둘 코딩은 독자들이나 다른 연구자들에게는 전혀 의미가 없는 일일 지도 모른다. 그러나 개방코딩에 따라 축 코딩의 향방이 달라지므로 우선 원자료를 다각도에서 코딩을 다르게 해보는 시도가 필요하다. 그 중에서 ‘어떠한 코딩이 현상을 가장 가깝게 추상(abstract)해 내느냐’가 근거이론방법을 적용한 연구의 관건이라고 할 것이다.

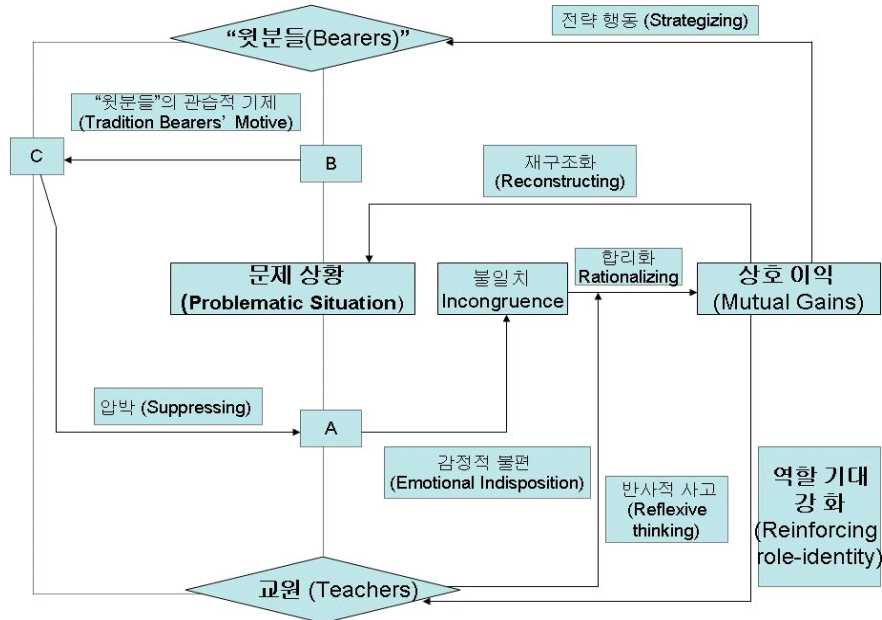
〈표 5〉 대응 과정 ‘개방 코딩’ (Open Coding)

교원평가 자체에 대해 거부감을 가지고 있는데다...시범학교가 된 경위가 좀...(situation)³¹⁾ 방향 때 전화로 이루어진 일이라...(the problematic situation). 개학해서 학교 와보니 해야 되는 상황이라구요(the livelihood related to the situation). 우리학교가 시범학교 할지에 대해 선생님들한테 (그 전에)³²⁾ 묻긴 물었는데... (고개저음)(싫어했거든요)(initial determination: the previous state of situation)...중략... 다 주무(부장)에 대한 시선이 안 좋았죠(rage from a gap between initial and later determination: the present state of situation). 아무리 ["윗분들 (bearers)"³³⁾이] 시켜도 그렇지 (determining the phase of the event in suppression with the hierarchical relations)...[책망]...동학년에서도 분위기가...[안 좋고] [교원평가제시범학교를 운영하자고 한 주무부장이]...아무리 본인이 근평 1등 내정 서열 1위라 해도 억지로 그 일(교원평가)을 가져오자(시범학교 운영), 술자리에서 안 좋은 일도 있었나본데... (occurrence of difference between formal and informal channels)... 교감이랑도 웬지 안 좋고, 학교가 어수선해지니까 일도 제대로 추진도 못하고 결국은 본인이 그 자리에서 물러났죠 (completing the first stage: catharsis). 새로 연구부장이 된 사람은 인사보강³⁴⁾에서 온 이인데...(new stage of situation) 교장, 교감선생님이 선생님들을 한 명씩 교장실로 불러서는 (burden: encountering in "face to face" situation) 일일이 설득하고 타이르고...어떻게 낳은 애를 도로 집어넣느냐고(metaphor: the strategy of persuasion)... 정말 거시기했죠(field of expression: the emotional indisposition)...[선생님들이] 별로 할 일도 없다고 ...2차 년도에 보고회만 한번 열고...(off-load:: strategy of persuasion) 교장, 교감선생님이 일일이 선생님들한테 전화해서 묻고 잘 설득이 안됐다 싶으면 2차로 또 ...교장실에 불러가서 교감, 교장, [연구]부장 3명한테 둘러싸여서 (suppression with the hierarchical relations) 사정 듣는데, 자기가 무슨 통뼈나 된다고, [시범학교 운영을] 안 한다고 합니까? (the bearers' reflexive taking). 말이 사정이 지 (suppression by the power: restraint), 개 중에는 그래도 (교장, 교감한테 시범학교에 대해) 무슨 말을 하는 사람도 있긴 있는가 보던데 (교장교감이 그런 교사들을) 별로 안 좋게 생각하지 (simulation: vain result). 근데 그런 소리(소문)듣고 대개 선생님들이 무슨 [항명의] 말을 하겠어요? (rumor demeaning the con-principal)...실은 직원 45명을 힘들게 불러서 말할 필요도 없는 일이에요. 학교 교육의 전권은 교장선생님 1인이 가지고 있으니까요(leaking grapevine: the structure of suppressing impetus). 사람들 생각도 '관리자들이 오죽하면 [교사들을] 불러서 저럴까' 하고 생각하는 편이죠 (transformation of emotion: from suppression to compassion). 그 앞에서 뭘 말하는 거 자체가 눈치 없는 행동이지 (objection about the people who are against the superiors). 그니까 오히려 [항명할 것 같은] 강성인 (전교조) 사람들이나 성질이 이상

한 사람들은 아예 안 부르지요 (bearers' strategy of negotiation). 나중에 [시범학교 운영에 대해] 투표를 다시 하는데, 무기명도 아니고, 학년부장이 동학년 의견수합해서 부장회의 때 전달하는데 (bearers' manipulation: not secret ballot but open poll), 그 상황에서 누가 [반대합니까?] (the hard situation that they cannot be against the "bearers"). 초등교사 중에 그렇게 할 만한 이가 별로 없다(present state of situation: confirming Elementary School teachers' identity) 이겁니다. 연세 많은 분들이 그렇게 부탁도 하고 그러는데 (respect to seniority)…마, "그만하면 접을 줄도 알아야지 (teachers' identity: perseverance; respect to superiors)" 하는 의견이 대세였죠. 힘들게 안 시킨다고 [교장이] 약속도 했고 (commitment of the bargained condition)…연구부장까지 바뀌고…선생님들 뜻은 충분히 윗분들한테 반영됐다면서(rationalizing)…그냥 가는 거라고…(reconstructing the situation) 그 때 선생님들은 큰 불만족은 없었던 것 같아요(quasi-resolution).

이상을 토대로 연구자는 메모(Memo)³⁵⁾를 통하여 축코딩 활동을 보조하면서 해석·자료 수집의 심화를 가능하게 하고 연구질문의 방향을 유도한다(Strauss & Corbin, 1998: 110). 이를 바탕으로 교원의 인식과정을 <그림 1>과 같이 잠정적으로 구성하였다.

- 31) 대화 끝부분에 나타나는 () 괄호는 상황을 명명(labelling)한 것으로써, 이를 '개방코딩'이라고 한다.
- 32) 대화 중간에 나타나는 [] 괄호는 피면담자가 직접 말하지 않은 부분으로써, 연구자가 문맥에 따라 삽입한 것임을 밝혀둔다.
- 33) 인용부호(" ")는 네이티브 정보제공자(Native Informants)가 사용한 단어 그대로를 코딩한 In vivo Coding임을 나타내며(Brower & Jeong, 2007: 829), "윗분들 (bearers)" 외에 피면담자들이 구사한 용어들로 "그분들(them)", "윗사람들" 혹은 "상급자(superior)"가 있었다. 이 용어들은 '관리자' 이상의, 연령·경력 상 선배(senior)의 의미와, 지위서열상의 계급적 개념을 포괄하고 있다. 교사들과 관리자간의 계층화된 인식을 단적으로 보여주는 예라고 할 수 있다.
- 34) '인사보장'은 근거리 내신 원칙 예외 규정으로, 학교장 추천에 의해 이루어지며, 이는 소위 "배경"을 가진 교사들이 좋은 학교로 배정받는 등 악용의 소지가 크다는 것이 교사들 주장이다(중앙일보, 1999. 2.26). <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=19990226634>
- 35) 메모(Memo)를 예시하면 다음과 같다: "이 사례는 관리자들 (rule-enforcer)과 교직원들 간의 문제 상황에 대한 인식의 간극과 행동 전략의 차이를 보여주는, 학교에서 흔하게 발생하는 예이다. 이 과정에서 조직구성원은 윗분들의 인지에 반사되고 (reflexive taking), 합리화과정 (rationalizing)을 통해 재구조화된다. 그 결과는 서로 간에 어느 정도 묵시적으로 타협(bargained)된 상황을 공유하게 됨으로써 일단락된다. 즉, 관리자들은 시범학교 운영을 통해 가시적인 조직성장을 얻을 수 있고, 구성원들은 상급자들의 손을 들어줌으로써 초등교원으로서 자질에 대한 기대심리와 자기 역할에 대한 확인을 충족시키게 된 것이다. 결국 상급자들은 전략적으로 상황을 처리하고, 구성원들은 하급자로서 자신의 역할과 정체성 (Role-identity)을 강화 하는 방향으로 행동이 구조화되는 것이다."

〈그림 1〉 교원의 인식과정: 역할과 정체성을 강화하는 적극적 노력의 과정³⁶⁾

- A. “나 (또는 우리)”가 보는 상황 (My or our situation): 새 업무 발생 상황, 가치판단
 B. “윗분들”이 인지하는 상황 (Bearers’ situation): 여느 행정 지침처럼 준수하려는 경향
 C. “윗분들”이 취하는 기제 (“Bearers” taking mechanism): 연공서열, 계층적 통제, 가족마인드
 ● 불일치(Incongruence): 내가 보는 상황(my or our situation)과 “윗분들”이 보는 상황 (Bearer’s relating to the situation)이 다르므로써 발생하는 차이로 인해 불안이 야기되는 상황.

K학교 교원들의 대응과정을 보여주는 <그림 1>의 스키마타에 대해 부연하면 우선, “윗분들”과 교원들은 교원평가제 정책집행의 상황을 서로 다른 방향에서 바라보고 있다. 현상학적으로 이미 다른 세상을 살고 있는 조직 안의 두 부류의 사람들이 어떻게 상대방의 눈을 가질 수 있다는 말인가? 그 시각차는 A, B로 나타나고, A와 B가 만나는 지점은 C이다. C는 “윗분들”과 일반교원 양자가 함께 조직구성원으로 활동하고 있는 조직의 장 (Ground)인 것이다. 조직의 장에서 전

36) 본 그림은 한국소방공무원의 행동체계 분석에 관해 가히 선구적이라 할 만한 Jeong (2006)의 연구 가운데 “Structuring Process”(p.74)를 참조하여 ‘교원평가제’운영에 관한 교원들의 인식과정을 재구성한 것이다. 마름모는 중요 행위자를 나타낸다.

반적으로 나타나는 분위기(field of expression)는 연공서열의 중시, 계층적 통제에 의한 지배, 가족적 마인드로 요약된다. '교원평가제'라는 직무수행의 목표에 관한 K초등학교의 일반 교원들은 대개 교원평가제 상황을 '문제(problem)'로 보고 있었으며, 그 자체를 새로운 통제수단으로 인식하고 거부감을 가지고 있었다. 더욱이 기존 업무가 과다한 상황에서 '교원평가' 집행이라는 새로운 직무가 더해지는 것으로써 '제약'으로 받아들이고 있었다. 이에 반해, K학교의 관리자들 즉 "윗분들"은 교원평가제를 상부기관에서 내려오는 다른 행정명령들처럼 관습적으로 수용(Tradition bearers' motive)하고 있었다. 따라서 교원평가제를 '재량'의 확대로 보며, 시범학교를 유치함으로써 유공교원으로서 가산점을 취하는 승진 수단 즉, '기회'로 간주하고 있었다. K학교 관리자들은 교원평가제의 도입과정에서 그들이 가진 요소들(elements) 즉 계층(hierarchy)적 권위와 관료제의 규정주의 및 가부장주의³⁷⁾라는 도그마를 적극적으로 활용하여 교사들을 설득하고 압박(suppressing)하고 있었다. 화살표는 행위주체들의 영향관계의 흐름을 보여준다. 결국 초기에 일반 교원들에 의해 자각된 문제는 여러 압박요인에 의해 재구조화 되며, 교원들은 교직자로서 기대되는 역할에 따라 역할행위자(role player)로서 자기정체성(identity)을 끊임없이 수정하고 재확인하는 인지과정 속에 '적응'되어 가고 있었다. 즉, 교원들의 교원평가 정책집행과정에서 나타나는 대응과정은 역할과 정체성을 강화하는 노력의 실행과정³⁸⁾으로 볼 수 있다. 이렇게 도출된 이론적 틀은 연구가 진행되는 동안 수집되는 원자료와 계속 비교(Iterative Data Analysis)³⁹⁾ 된다. 이론 도출에 사용되지 않은 원자료는 이론의 보완을 위해 이후에 선택적으로 사용(selective coding)된다.⁴⁰⁾ 자료와 이론에 대해 반복적으로 확인하는 근거이론 방법의 과정은

37) "옛날 아버지들이 다 정해놓고 가족들보고 따르라고 하는 식으로요. 선생님들보고 그냥 따르라 이 말이지요. 그래서 교감하고 부장들이 그 난리들을 떨었고..."(김교사, A그룹), "그러니까 자칫 잘못 말하면 사람들한테 욕먹거나, 윗사람들한테 가족적인 마인드가 부족하다는 둥, 설사 잘 말한다고 해도..."(정교사, B그룹)

38) Becker(2004:648)는 'effortful accomplishment'로, Weick(2007:2)은 'sensemaking'로써 유사한 표현을 하고 있다.

39) Ground Theory를 '지속적인 비교방법(constant comparative method)'로 소개(Strauss & Corbin, 1994: 273)한 홍영기(2006:417)의 논문과 Jeong, H.S.(2006:62)의 논문을 참조하였다.

40) 12명의 피면담자 중 8명의 심층면담내용이 개방코딩과 축코딩과정을 거쳐 잠정이론으로 되었다. Strauss & Corbin (1998:57)은 초기 범주의 생성단계에서, 범주 간 관계를 보여주

추가 자료의 계속적 수집과 반복적 확인을 통해 K학교 교원평가제 운영과 관련한 조직구성원들의 정책 대응 방식에 대한 이론을 구성하게 되는 것이다. 각종 회의 관찰과 추수 면담 등 기타 분석 자료는 지면 관계상 <부록>에 상술하였다.

2) 교원평가제 정책집행 과정에서 나타난 조직구성원의 대응 분석 결과

연구대상 초등학교 교원들의 대응 과정을 분석한 결과, 갈등 상황에서 상급자나 혹은 그에 동조하는 교사가 감성적 단어(emotive words)들을 사용하여 교육적 의미(educational meaning)를 부여⁴¹⁾할 때, 정당성이 결여되는 상황 속에서 K학교 교원들은 자신의 초기 인지구조가 주변 환경에 적응하는 방향에 놓여 있었다.⁴²⁾ K학교 회의석상에서 교사들이 보여준 행태에 관한 이유는 교사들의 직무 수행태도(working attitude)와도 무관하지 않다. 학교에서 교사들은 정해진 규칙

고 개방코딩과 축코딩의 결합을 위해 행분석을 중시했다. 본 연구에서도 교무 회의와 동학년회의, 추수면담 자료를 미시분석(microanalysis)하기 위해 행분석 방법을 취했다(부록 참조). 12명 중 나머지 4명의 심층면담자료의 선택코딩은 ‘문단(paragraph) 또는 전문(entire document)분석’방법을 취했다(Strauss & Corbin, 1998: 120).

- 41) 이러한 현상은 교직원과 교장 간에만 있는 것이 아니라, 학부형과 교사 간, 학생과 교사 간에도 존재한다. 예컨대, “4월 초에 학부형총회를 하는데... 그 때 저학년 담임을 할 때였지. 갑자기 어떤 학부형으로부터 급식도우미 배정에 관해 항의를 들은 적이 있어. 어쨌든 학교에서 강제로 엄마들 급식당번을 배당해 놓고... 맞벌이하는 사람은 직장일차내고 와야 하냐고. 너무 맞는 말이라서 할 말이 없었는데... 근데 그때 나만 당황한 게 아니라, 옆에 있던 녹색어머니교통당번 엄마들이 더 당황하더라고. 아무튼 그 엄마보고, ‘학부모들이 아이들의 학교생활 모습을 가장 가까이에서 볼 수 있는 기회’라고 말했지. 학부형들이 수감하는 눈치더라구. 그 다음부터는 그런 항의가 들어오면 늘 그렇게 이야기하곤 하지. 어려워도 참는 게 교육이고 공부라고!”(이교사, A그룹), “우리 반이 전교봉사활동에 걸렸는데, 7시40분까지 학교 와서 운동장 휴지줍는 거거든요. 추워서 그런가? 애들이 너무 협조를 안해서 옆 반 보기가 창피할 정도였죠. 그래서 ‘청소를 해야만 우리생활모습을 반성할 수 있다. 자기 일은 남에게 미루지 않고 내가 한다’고 훈화를 했죠.”(최교사, B그룹)의 면담내용을 통해 ‘교육적 의미부여’가 교육현장에서 강한 설득의 전략임을 알 수 있다.
- 42) 어떤 논지에 대해 논리적으로 타당한 근거를 들지 않고 상대방을 심리적으로 압박하거나 특히 어떤 사람이 처한 정황을 내세우면서 자신의 주장이 타당하다고 설득시키는 경우가 K학교의 상급자들에게 자주 발견된다. 이를테면, 연배가 많이 차이나는 교사들이 함께 근무하는 동학년에서 철차적 정당성을 문제 삼는 교사(김교사, B그룹)에게 “절이 싫으면 중이 떠나면 된다”는 식의 발언으로 상대를 압박하는가 하면, 연장자가 자신의 경력을 은근히 과시하면서 “신규가 뭘 알겠어?”라고 면박을 주기도 한다. “김 선생님 생각과 달라도 이걸 우리학교의 기본 입장이예요.”라는 교감과 부장교사의 발언 역시 정황에 기대어 상대방에게 자기 의견을 주장하고 있는 것이다.

(rule)에 따라 업무를 수행하고 있기 때문에 정답(rule as a right answer)이라고 인정해주는 긍정적인 강화에 적극적으로 반응하는 것이다. 특히, 조직 전체에 팽배해 있는 연공서열에 대한 중시(respect of seniority)와 가족적 마인드(family-minded)의 문화에 반하는 행동을 하는 경우, 교육자로서의 품성⁴³⁾이 결여된 교사로 연결되는 경우가 확인되었다. 즉, 상급자의 질문에 오답을 이야기하여 교감과 동료교사들로부터 심리적 고립감(psychological isolation)을 느끼는 일은 상당한 불안감(anxiety)을 야기하는 요인이 되는데 대부분의 교원들은 그 불안감을 회피(avoidance of anxiety)하는 방향, 즉 심리적 안정감이 확보되는 방향으로 행동하고 있었다. 정책도입 초반에 교원들이 느꼈던 절차적 정당성의 문제의식과 인지부조응이 어떠한 센스메이킹(sense-making)으로 재구조화 (또는 합리화)되는지 그 분석 결과는 다음과 같이 조직(sequence)될 수 있다.

- a. 교원들은 언론을 통해 교원평가제 정책이 실시될 것이라는 정부 발표에 대해 거부감을 가지고 있었다.
- b. K초등학교의 대부분 교직원들도 마찬가지로 교원평가제에 대해 거부감을 가지고 있는 상태이다.
- c. 평교사들은 시범학교라는 타이틀에 대해서도 비호감을 가지고 있다. 왜냐하면 업무부담이 가중되기 때문이다.
- d. 관리자인 교장·교감과 '교원평가제 시범학교'를 하자고 제안한 것으로 알려진 주무부장이 겨울방학 기간 동안 교원들에게 시범학교 운영에 대해 전화로 이야기한다. 사람들은 '대부분 교사들이 학교에 출근하지 않는 겨울방학 동안 어떻게 갑자기 학교일이 이렇게 일어날 수 있는지' 의아해 한다. 그런 와중에 교장·교감은 '시범학교 유공교원 가산점은 교사들이 전부 나눠 갖는 몫으로써 승진에 도움이 될 것'이라고 이야기한다.
- e. 교사들이 학교에서 액션을 취하기 어려운 겨울방학 기간 동안 관리자들이 개인별로 접촉한 것은 일종의 '작전'이라고 교사들은 생각한다. 사람들은 그 일을 가져오자고 한 주무부장에 대해 좋지 않게 생각한다.
- f. 평교사들은 교장·교감이 언급한 시범학교 점수에 대해 '부장이나 승진대기자들 정도가 근평·승진가산점에 신경 쓰지, 그것이 지금 나와 무슨 상관인가?'하고 생각한다. 관리자들은 그러한 평교사들의 인식을 아는지 "지금은 선생님이 경력이 짧아 잘 모르지만, 나중 되면 알 것"이라고 말했고, 평교사들은 아직도 판단이 잘 서지 않는 상황이다.
- h. 교원들은 종종 누가 학교일을 정하는지, 어떤 수준의 일을 누가 책임지는지에 대해 불명확하다. 시범학교 운영에 대해서도 마찬가지다. '시범학교 정할 때, 전교직원이 투표로 결정하도록 단체협약이 규정하고 있지 않나?'하고 떠올려 보지만 실은 규정이나 법에 대해서 잘 알지 못하는 것이 사실이다.

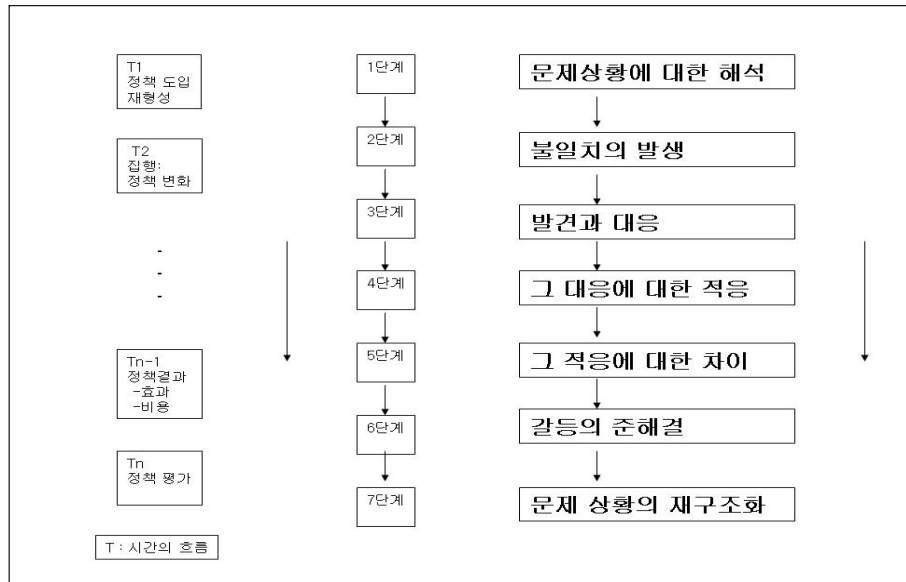
43) 근무평정의 평가항목인 ①교육자로서 품성 ②공직자로서의 자세 ③학습지도 ④생활지도 ⑤교육연구 및 담당 업무 (교육공무원 평정업무 처리요령: 서울시교육청, 2007)에서 알 수 있듯이 교원의 품성과 자세가 매우 중요하며, 특히 초등학교원에 대해서는 학습지도 능력보다는 교육자로서의 품성을 더욱 강조하는 경향이 있다 (전선미, 2007)

- i. 개학이 되고, 교사들이 서로 대면할 수 있게 되었을 때 주무부장은 어떤 사람들로부터 은근히 소외되고 무슨 이유인지는 모르겠으나 교감과의 사이가 악화된다. 후임으로 김연구부장이 시범학교 사업을 맡게 된다. 전(前)주무부장은 근평에서도 후임에게 밀리고 결국 2007년도 2월에 타학교로 인사보강으로 가 버린다.
- j. 교장·교감은 부장교사들을 통해 각 동학년 교사들이 누가 찬성을 하고 반대를 하는지 의견을 수합해줄 것을 지시한다.
- k. 교사들은 교원평가 시범학교 운영을 무기명투표로 결정하지 않음으로써 자신의 의사가 알려지는 것에 대해 불안하게 생각한다. 어른들-교장·교감-이 하는 일에 반대하기가 쉽지 않다. 반대하는 것이 알려지면 교장과 교감은 해당교사를 좋게 생각하지 않는다. 교사들은 이것을 일종의 미래의 불이익으로 생각한다.
- l. 시범학교 유지와 관련하여 절차적 정당성 문제가 심각해 보인다. 그러나 동학년 부장이나 경력이 많은 교사들은 별 불만족이 없어 보인다. 교장·교감도 업무가 그다지 많지 않을 거라고 말했고, 그래서 교사들은 -비록 현재 그들이 느끼는 것은 다르더라도- '교원평가제 시범학교'가 실제로 진행될 때는 별로 심각한 업무 부담이나 불미스러운 일은 발생하지 않으리라 자위한다. 하지만, 지금 당장 '교원평가제 시범학교' 운영에 대해 반대의견을 제기하면 교장실에 불려가서 3사람-교장·교감·부장-에 둘러 싸여 또 이야기를 들어야 한다. 피치 못하게 해야 하지 않나 생각한다.
- m. 어느 교사가 반대의견을 교장에게 말하는 것을 들었을 때, 사람들이 "교직자의 품성"에 대해 이야기 한다. 그러나 초등교사가 "교직자의 품성"이 나쁘다는 것은 아이들에게는 무엇을 의미하는가? 교직자의 품성이 나쁜 사람이 교육을 할 자격이 있는가?
- n. 사람들은 딜레마에 직면한다. '나는 나 자신의 주인이어야 해. 그러나 나는 공무원으로서, 교직자로서 규범과 규칙도 준수해야 해.'
- o. '지금 주저함없이 모든 것이 자명하고 안전한 판단은 무엇이지?'

이상에서 살펴본 교원의 대응방식에 대한 분석은 기본적으로 개인 수준의 인지에 바탕을 두고 있음을 알 수 있다. 본 연구는 교원들의 집합적 사고방식과 행동체계에 대한 조직차원의 지식(Knowledge)에 관심을 두고 있는 만큼, 문제 상황에 대한 교원들 간의 불일치의 발생에 주목하고, 그러한 대응과 적응(adaptation)에 대한 '차이(differentiation)의 발생'이라는 보편적 현상에 관한 이론이 타시범학교 상황에 대해서도 공통적으로 설명될 수 있는지의 가능성에 염두를 둔다. 이를 바탕으로 K학교 교원들의 대응을 요약하면 아래 <그림 2>와 같은 인지과정모형으로 압축된다.

우선 K학교 교원들은 교원평가제 문제 상황에 대한 '해석의 불일치'를 안고 있다. 이 불일치의 원인은 앞서 언급된 가부장주의 규범과 전통적 가족 권력 관계 및 지나친 연공서열의 조직 특성 등에 기인한다. 이러한 특성들은 불일치의 원인이 되기도 하지만, 향후 교원들의 대응방식에도 영향을 미친다. 교원들의 대응은 '적응(adaptation) 방식의 차이'로 나타난다. 앞서 <그림 1>에서 살펴보았듯이, 적응은 개인차원에서는 '감정적 불편', '압박', '전략행동', '합리화하기' 등으

〈그림2〉 K학교 교원들의 교원평가제 인지과정 모형



로 다양하게 나타나지만, 조직차원에서는 ‘문제과정에 대한 해결’로 볼 수 있는 것이다.

본 연구 결과, 적응과정에서의 교원들의 대응방식에 차이(Differentiation)를 결정짓는 핵심적 결정요인은 다음 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 조직구조 요인(Organizational structural factors)이다. 앞서 제기된 전통적 가부장주의와 연공서열을 중시하는 권위적 조직문화는 소위 조직의 규범(norm)과 같이 작용하며, 공립초등학교 기관의 공교육 산출 행위는 일종의 공공재적 특성을 가짐으로 말미암아 목표보호성과 함께 각 지위역할간의 정책목표 인지에 대한 차이를 여실히 드러내었다.

둘째, 개인 요인(Individual Factors)⁴⁴⁾이다. 행위자(Human Agency) 특성의 차이에 기인하여 교원 행동의 차이가 발생하게 되는데, 행위자 특성은 크게 Passivist와 Activist로 구분된다(Herbert Blumer, 1969; Lofland & Lofland, 1995).

44) 행위의 관점, 즉 개인의 가치관 등 개인의 특성들이 조직맥락에 따라 행위자의 역동적 특성 정도에 따라 더욱 의지적으로 역할과 사회화를 생산하는 조건을 재생산하고 수행해나간다고 보는 관점 (Lofland & Lofland, 1995: 145)

셋째, 상황의 강도 요인(Contingent Factors)⁴⁵⁾이다. 즉, 하나의 국가정책 (대상
 황)이 대상에 끼치는 영향은 그 인접성(proximity)과 직접성(directness)에 따라 결
 정된다. “교원평가제 정책이 교사들에게 어떻게 미치느냐”하는 것은, 개인에 따
 라 차이가 있으며, K학교의 경우, 그 차이가 주로 지위역할⁴⁶⁾에 따라 다르게 나
 타났고 이는 역할갈등⁴⁷⁾으로도 이어지고 있었다.

조직의 보다 낮은 수준인 학교 현장에 배태되어있는(embedded) 기존 질서 속
 에서 K 초등학교 교원들이 문제 상황을 재구조화해나가는 과정은, 하부조직으로
 서 교원 집행조직이 정책의 미션에 포섭되기 보다는 그들 속에 자리 잡고 있는
 규범과 문화 즉, 국지적 합리성(local rationality)⁴⁸⁾을 추구함을 알 수 있다. 조직구
 성원들은 자신들의 역할에 대한 기대를 강하게 요구받고 있으며, 정체성을 확인
 하는 노력을 수행하고 있었다. 연구대상인 초등학교의 조직 구성원들은 그들 나
 림대로 의지를 가지고 교원으로서 역할과 정체성을 계속적으로 확인하고 강화하
 는 방식으로 관리자와 협정된 상태로 교원평가제를 집행하고 있었다. 이 과정에
 서 조직의 배태된 문화나 규정과 규범은 개인의 역할수행 과정과 떼어 수 없는 관
 계이며 어느 것이 일방적으로 영향을 준다고 설명하기 어렵다. 사회는 의도적 인
 간행위의 필수적 조건을 제공해주고, 의도적 인간행위는 사회의 필수적 조건이기
 때문이다. 이상의 분석결과를 바탕으로 K초등학교 교원평가제 시범학교 운영과

45) 한 현상의 배경은 영향의 인접성과 직접성에 따라서 소상황, 중상황, 대상황으로 나뉘는 데 예컨대 “한 교사의 체벌행위가 특정 교실이라는 소상황에서 일어나지만, 보다 거시적 인 맥락에서는 그들이 몸담고 있는 학교라는 중상황, 나아가서 한국의 교사문화, 학생문화라는 대상황과 연결”되어 있다(조용환, 1999:105). 즉, 교원의 행위의 의미를 이해하기 위해서는 상황에 대한 포괄적인 기술과 각 수준의 상황과 구체적 행동 사이의 유기적 관련성이 있어야 한다.

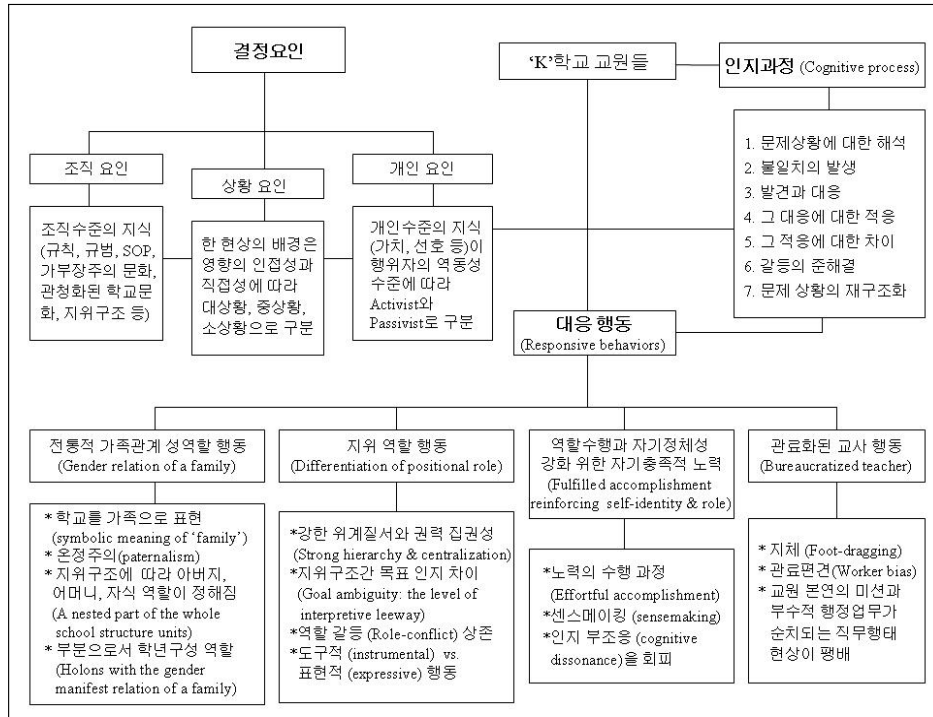
46) “젊은 교사들은 연장자에게 공손하다...‘교원평가’ 관련 의제가 나왔을 때. 젊은 교사들이 음식을 테이블에 배치하는 가운데, 학년부장이 ‘교원평가’관련한 추가업무를 확인하고, 학년별로 운영지침작성, 지원팀, 예산팀 등 배정 명단이 적힌 종이에 각 교사들의 이름을 기입하도록 했다. 교원들은 ‘윗선’의 상황대로 따르고 있었다”(부록 중에서)

47) “연세 좀 많은 선생님 중에는 튀는 선생님한테 ‘니가 뭘 안다고 싸**없이 떠벌리고 돌아다니냐’ 하면서... 한마디로, 경력 30년, 40년 된 선생님들도 가만히 있는데, 건방지게 어디서 까부냐 이거죠”(최교사, B 그룹)

48) 조직은 하위조직을 자신의 관할 내에 속하는 하위문제와 하위목표에만 전념하게 한다(정정길 외, 2003). 여기서는 교원평가제의 명시적 목표에 대한 담론이나 합의보다는 이를테면, 조직 내 중요 이슈인 연장자 존중 여부, 공무원으로서 룰 준수 여부, 교직자로서의 품성과 관련된 행동 등에 주안점을 두는 조직행태를 가리킨다.

관련한 교원들의 대응방식과 그 결정요인을 아래 <그림 3>과 같이 도해하였다.

<그림 3> '교원평가 시범학교' 운영과정에 나타난 'K'학교 교원들의 대응 방식



결론적으로, 연구대상 K학교 조직의 구성원들은 우리 정부가 피하는 새 정책의 명시적 목표인 “학교의 교육력 제고와 학생들의 학습력 신장”이라는 정책목표의 공유보다는, ‘조직과정에 의한 제로섬(zero-sum)게임’을 보여주고 있다고 할 수 있다. 그 이유는 정책 집행의 초반에 교원평가제의 도입절차에 대한 집행자들의 근본적인 동의가 이루어지지 않았을 뿐 더러, 조직에 배태된 기존 규범들과의 단절이 없었기 때문이다. 따라서 바람직한 정책의 효과가 나타나기보다는, 관료 병폐⁴⁹⁾의 내성이 가중될 것이라는 가능성이 제기된다.

49) “장사 한 두 번 하나? 교원평가제 그까짓 거 나이스(NEIS)처럼 대충 하면 되겠지 뭐.” (권 교사, A그룹)

Ⅳ. 조직구성원의 대응 체계에 대한 분석적 논의

본 연구는 정부혁신의 일환으로 실시되는 교원평가제 도입단계에서 초등학교원들 대응체계를 살펴보고자 K시범학교 연구대상 교원들의 대응과정을 분석하였다. 본 연구에서 조직구조 수준의 지식이 어떻게 개인의 실천에 작용하는지와 동시에 개인 수준의 지식이 조직의 원리에 병합되고 재구성되어 가는지에 대해, 말하자면 생태학적 또는 체계적 분석을 하고자 했으나, 조직의 환경이나 문화와 개인의 행동은 분리되기 어렵다는 것이 본 연구자의 견해이다. 개인의 행동은 사회라는 배경으로부터 분리되어 독자적으로 나온 것이 아니기 때문이다. 즉, 어느 교사의 “돌출행동”이든, “불가피하게” 관료화되어 가는 일반 교사들의 행동이든 이는 교사로서 개인이 중요하다고 지녀왔던 역할과 가치를 행동으로 표현한 것으로 실은 그 가치들조차도 교사로서 사회화되어 얻게 된 것들이다. 이처럼 사회의 재생산은 조건의 기계적 결과가 아니라 적극적 주체의 능숙한 성취로 파악될 수 있다.⁵⁰⁾ 그러나 그렇다 하더라도 각각 조직관점과 개인의 관점에서 지금까지 분석된 결과를 재해석해 볼 수는 있겠는데, K학교에서 나타난 대응방식에 관해 우선 조직관점⁵¹⁾에서 분석적 논의를 해보고, 다음으로 개인관점에서 행위와 구조의 관련성에 대해 상술하고자 한다.

1. 조직관점에서 분석적 논의

1) 조직의 목표 모호성과 그 효과

교원평가제 문제 상황에 대해 연구대상 초등학교의 관리자들과 평교사들 간에는 그 인식의 간극과 행동 전략의 차이가 나타나고 있었다. 이는 교육정책의 추상성과 내재적 특수성에 기인하여 발생하는 측정의 어려움에 기인한 것일 수도 있고⁵²⁾, 교원의 근무능력과 성과를 평가하도록 하는 교원평가제 자체가 정책

50) 이와 관련하여 Giddens (1989)는 ‘구조화 (structuration) 이론’을 통하여 사회와 사람 간에 존재론적 틈을 ‘구조의 이중성과 실천의 이중성의 의미’로 해석하였다.

51) 규칙(Rule), 규범(Norm), 표준운영절차(SOP), 조직문화 등 조직의 지식(knowledge)측면.

52) 전영한(2007)에 의하면, 평가 모호성(evaluative ambiguity: 목표달성도 평가시의 경쟁적 해석정도)에 해당한다.

공표 이 후, 이해관련자들의 거센 반발로 인해 시간이 경과하면서 선언된 정책목표와는 다른 방향으로 학교현장에 적용됨으로써⁵³⁾ 교원평가제의 실제 내용이 정책의 당초 목적과 무관하고 나타나거나⁵⁴⁾ 모호하게 된 것일 수도 있다. 이러한 목표모호성과 관련하여 전영한(2007)의 연구는 특별히 중요하다고 할 수 있다.⁵⁵⁾ 그는 모호성의 개념을 “해석적인 시각차 정도(The level of interpretive leeway)”로 정의하고, 구체적으로 사명 이해 모호성, 평가적 모호성, 우선순위모호성 등으로 구분하였다. 본 연구는 학교조직의 경우도 공공조직의 목표모호성 차이가 있다는 것을 보여줌으로써 그의 연구결과와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

학내에 존재하는 두 가지 상반된 시각의 틈(crack)에는 긴장(tension)⁵⁶⁾이 상존하는데, 연구대상 초등학교에서의 교원평가정책에 대해 상반된 시각차는 목표인지에서도 그대로 이어지고 있었다. 첫째, 도구(instrumental)적 관점으로,⁵⁷⁾ 주로 관리자들이 정책이나 규정을 관습적으로 이행하는 기제(becoming tradition bearers)가 이에 해당한다. 둘째, 자신의 가치를 표현하려는(expressive) 시각으로, 상부에서 하달되는 규정에 대해 가치판단(value judgement)을 하고, 자신이 속한 조직에서 어떤 필요들(needs)에 대해 관심을 가지고 목소리(voice)를 내고자 하는 사람들이 있다. 이와 같이, 현상에 대한 상반된 시각들이 한 조직 내에 공존하고 있고, 각각이 가진 수단과 방법들에 한계가 있음에도 불구하고, 조직구성원들은 ‘적용’하는 방식으로⁵⁸⁾ 정책집행을 해나가고 있는 것이다.

2) 가부장주의 규범(a norm of paternalism)과 전통적 가족의 성역할 관계

연구대상 초등학교의 학교장과 교감 및 부장교사 간에 이루어지는 역할배분을 보면 흥미로운 발견점은, 전통적 가족관계의 성역할에 따른 업무 배분 방식과

53) Ibid. (2007), 지시적 모호성(directive ambiguity: 본 논문 12쪽 참조)

54) Ibid. (2007), 사명이해모호성(Mission comprehension ambiguity: 의사소통 시 조직사명에 관한 경쟁적 해석 정도)

55) 비록 한 조직내에서가 아니라, 공공조직들 간의 연구이기는 하지만.

56) 이러한 ‘긴장’이 ‘불안’으로 연결된다.

57) “반대의사를 말하려는 사람들은 교감 선생님이 그건 청 방침과 다르다면서 아예 입도 못 떴게 했어요.”(강교사, A그룹) 여기에서 교감의 태도는 하나의 ‘사회의 도구 (instrument)’로서 조직의 관점을 취하고 있음을 알 수 있다.

58) 집행조직이 정책을 시행하되, 정책목표의 구현 여부는 또 다른 이야기다.

학교조직의 그것이 매우 유사하다는 것이다. 관리자들이 많이 사용하는 상징이나 비유가 “가족”인데, 가장(즉, 학교장)이 한 집안을 책임지고, 그것을 보조하는 어머니(교감과 부장교사들)의 역할이다. ‘가장’이 중요한 조직풍토에서는 가장의 말이 곧 원칙이자 법이다. 이는 달리 해석하면 조직의 집권성⁵⁹⁾과 연결된다.

학생 지도에 자신의 존재가치를 부여하는 참다운 스승으로서 교육자의 모습이 아닌, 유사한 강화를 받으려는 교사들의 경쟁적 태도는 마치 아버지께 인정받으려는 형제들의 경쟁을 연상시키며, 동학년은 전체(가족)의 한 부속으로 시스템의 일부로 움직이는 것이다. K학교 교원을 움직이는 힘은 단순히 위계적 권위나 단순 명령이 아니다. 그들을 움직이는 것은 저항조차도 통합하는 소위 ‘기술적인 통제(unobtrusive controls)’로써, 예컨대 팽배한 가족적 정서와 교육적인 의미가 들어간 감성적 정황에 의한 호소, 연공서열의 문화로 조직원들을 통제하고 있었다. 이러한 기술적 통제방식은 K학교에서 일종의 암묵지(tacit knowledge)로써 구성원 간에 자연스럽게 받아들이는(take-it-for-granted)현상이 발견되었다. 그렇기 때문에 K학교에서는 잘못된 상급자의 지시에 이의를 제기하기 매우 어려운 구조라고 할 수 있다. K학교 문화가 확일적으로 나타나는 이유는 상급자에 거스르는 행위는 가장의 권위에 도전하는 것으로 간주하기 때문에, 문제가 있어도 ‘묻어가며’, 상급자에 대한 동조 현상이 강하게 나타나게 되는 것이다. K학교 교무회의는 바로 그러한 단면을 잘 보여 주는 예이다. 즉, 공동의 이슈를 토론이나 논의를 통해 해결하는 장이 아니라, 업무전달 위주의 수동적 회의로 나타나고 있었다.

3) 지위 역할(positional role)의 차이와 역할 갈등(role conflict)

서근원(2002:107)은 현상학적 교육학자로 잘 알려진 Aoki(1986)의 ‘2차 교육과정(명시된 계획)’과 ‘1차 교육과정(현재 구체적인 상황에서 경험되고 있는 교육과정)’ 사이에 놓인 교사의 존재를 언급하고, 교사는 그 사이에서 ‘긴장’을 경험한다고 설명한다. 그는 교사가 이런 긴장 속에서 살아간다는 것은 ‘존재의 양식으로서의 산 가르침’이라고 해석하고, 그로부터 ‘삶을 변증법적 보완으로 이해’해야

59) 재량적 선택을 할 수 있는 공식권위가 상위직에 집중되고 하위직에는 극소의 재량만이 허용되는 것(김호정, 1994)

함을 시사하였다. 연구대상 초등학교에서 한 교사가 자신의 독자적 가치에 따라 소임을 다한 행동이 조직으로부터 명령 통제 시스템을 위배한 것으로 간주되고,⁶⁰⁾ 직속상관인 부장교사로부터 질타를 받은 것은, 일반교사와 부장과의 지위 역할(positional role)에 차이가 있고 그 사이에는 '긴장'이 상존함을 의미한다. 더 불어 자신의 동학년에서 교사들의 의견을 결집하지 못한 부장교사에 대해 관리자들은 역할수행의 실패에 대한 책임을 묻는다. 그러나 부장교사의 역할 실패의 두려움은 단순히 관리자들로 받는 비판 때문만이 아니다. 어떤 동학년 회의과정에서 나타났던 불만사항⁶¹⁾은 동학년 회의에서는 다수 의견이지만, 이를 담당학년 부장교사가 부장회의를 통해 관리자에게 전달했을 때는 소수(minority)의견으로 간주된다. 이 때, 부장회의석상에서 교장과 교감, 동료부장교사로부터 부장교사는 소외(isolation)를 경험하였다. 문제는 부장회의 결과를 동학년 교사들에게 재차 전달할 때인데, 처음 문제를 제기한 다수 교사가 지난번 자신들의 논의사항이 학교 측에 제대로 의사전달이 되지 않았음을 지적한 것이다. 부장교사 입장에서는 이러한 동학년 교사의 문제제기가 자신에 대한 도전으로, 더 나아가 이중적 소외감을 가지게 하는 '부적절한 발화(inappropriate talk)'로 작용된다. 즉, Aoki가 지적한 교사의 '긴장' 못지않게, K학교의 한 부장교사는 중간관리자로서 상급자와 하급자의 사이에서 심각한 역할갈등(role conflict)과 소외를 겪고 있었다. 이러한 역할 이론에 대해 Turner(1962)는 “하나의 경직된 문화와 기계적 결정주의의 시스템 (Allport, 1955:81-82)의 산물”로 언급하며, “역할 갈등에 있어 역할의 역기능이 일반적으로 부정적으로 나타나고(Brissett & Edgley, 1990:85) 있음을 설명하였다. 같은 맥락에서, 필드로부터 쉽게 발견되는 K학교 교원들에게 나타나는 획일적인 태도도 단순히 수동성의 반영이라기보다는, 교원들이 조직의 다수의 흐름으로부터 이탈되지 않으려 하는, 심리적 불안감을 떨쳐버리려는 반대급부로 보는 것이

60) “우리 동학년에서만 안 따른다고 하면, [학년]부장님 얼굴은 뭐가 되겠습니까? 절차적으로 잘못이 있어도 결국은 상급자 뜻에 따라 가주는 것이 직원들의 미덕이고 예의인 거죠” (김교사, A그룹), “어떤 학년에서 그거 때문에 교장선생님하고 무슨 말 했다는데, 교장은 또 그걸 그 밑에 교감 불러서 말하고, 그걸 또 교감선생님은 [학년]부장불러서 뭐라고 하고... 그 다음날 그 학년부장이 그 선생님한테 ‘섭섭하다’고 했대네요.” (최교사, B그룹)

61) 교무회의 때와는 달리, 동학년 회의에서 다수 (majority)의 교사들이 문제를 지적하기도 한다.

타당할 것이다. 즉, 교원들의 대응은 문제해결을 위한 적응적(adaptive) 행동일 수 있다.

2. 개인관점에서 분석적 논의

1) 역할 수행과 정체성 강화 위한 자기충족적(fulfilled) 노력 과정

연구대상 초등학교의 교원들의 인지과정은 ‘정답이라고 인정해주는 상급자의 강화’와 조심스럽고 민감하게 반응하면서 자신들의 태도를 더욱 강화하는 모습을 보여준다. 교사들은 학교에서 학교장, 교감, 부장 교사 등 상급자가 기대(expectation)하는 것과 부합하는 역할(response to role-identity)을 하기 위해 노력하고, 역할행위자(role player)로서 주어진 문제 상황 속에서 자기정체성(identity)을 끊임없이 재확인하는 ‘스캐이킹’의 과정 속에 있었다. 초기에 구축된 교원평가제 도입상황에 대한 ‘절차적 정당성 결여’라는 문제인식은 교직자의 태도를 견지하려는 합리화전략을 통해 조직과정 내에서 재구조화(reconstructing)된다.⁶²⁾ 조직으로부터 심리적 고립(psychological isolation)을 겪지 않고, 불안감(anxiety)에서 벗어나려는 이유는, 개인이 두 가지 상반된 입장이나 아이디어를 유지하기가 어렵다는 인지 부조화(cognitive dissonance)이론과 맞닿아 있고(Akerlof and Dickens, 1982), 이상과 실제와의 차이에서 오는 소외를 느끼는 일선관료들의 업무의 단순화(simplification) 경향을 설명한 Lipsky(1980)의 견해와 일치한다.

2) 관료화된 교사(Bureaucratized teacher)와 관청형성하는 학교(Bureau-shaping school)

연구대상 초등학교의 경우, 조직수준의 문화는 하나의 제도로서 개인에게 작용하였다. 이를테면 교원평가제의 정책취지를 이해하고 ‘학생지도’에 내실을 기하는 수행보다는, 상급기관에 보고하기 위한 공문서 작성⁶³⁾과 상급자에 대한 인

62) 이와 관련해서 신회영(2006)은 “구조란 인간행위의 기회이자 곧 한계이기 때문에 사회의 재생산과 변형은 조건의 기계적 결과가 아니라, 적극적 주체의 능숙한 성취로 보아야 함”을 강조했다. 또한 개방체제의 사회의 구조와 행위자간의 상호작용은, “개인들이 변형하고 재생산하는 구조, 관행(practices), 관습(conventions)의 앙상블로 정의한, Bhaskar(1998: 206-218)의 사회적 행위의 변형모델(Transformation model of social action)”을 언급하면서, 구조와 행위의 이분법의 초월을 주장한 Bhaskar의 견해를 따르고 있었다.

상 관리 등에 과도하게 애쓰는 관료화의 흔적이 엿보였다. 관료화된 교사라 함은, 교사로서 일차적 직무이자 교원의 존립근거인 '학생지도' 수행에 힘쓰기 보다는 하나의 기관장을 중심으로 조직 구조가 관료제 조직처럼, 수직화, 집권화된 조직 하에서의 부정적 의미의 관료를 의미한다. 즉 교원들은 상급자가 중요하게 여기는 가치를 하나의 제도로써 고려하는 것이다. 그러나 이를 달리 해석하면, 교사들이 과다한 업무를 자신들의 능력에 맞추어 적절한 수준으로 통제하는 방식으로 직무를 수행한 것으로도 볼 수 있다. 서근원(2002: 81)은 McNeil(1983)의 주장을 인용하면서 학교 교원들이 관료 행동을 하는 원인에 대해 “학교행정가가 수업의 질보다 학교의 질서 유지와 학점 이수 등을 더 중시하기 때문”이라고 주장했고, 조영달(2001)은 “우리나라 교사들이 '최적화 행동'을 하는 이유는 주어진 여건 속에서 목적을 효율적으로 달성하기 위한 전략”임을 강조하였다. K학교에서 관료화된 교사와 관청 형성하는 학교의 양태가 나타난다고 보는 또 한 가지 이유는 교원들이 관리자에게 봉사하는 일종의 '관료편견(worker bias)'⁶⁴⁾의 성향을 보이고 있었기 때문이다. 즉, 이들은 제약된 여건 하에서 교원평가제라는 주어진 '목표'를 달성함에 있어, 교육서비스를 수요 하는 고객인 학부형, 학생들에게는 차별적인 서비스를 제공하면서도, 관리자에게는 일관된 봉사를 한다는 점이다. 이는 일반 교원보다는 중간관리자로 올라가면서 더욱 가중되는 경향이 있었다. 이것은 가르치며 보람을 찾는 교사다움이 아니라, 하나의 관료로서 조직에 배태된 구조와 규정 및 문화에 부합하고자 하는 행동으로 보인다. 더 나아가 이러한 행동은 교원들이 융통성을 발휘해야 할 상황이나 위급함을 요하는 상황에서도 규정에 얽매이는 경직된 관료행동⁶⁵⁾으로 이어지기도 한다. 이 사고의 고착화

63) “예전에 비해서 무엇이 늘어났기에 학교 선생님들이 이렇게 정신없이 바쁘지 말이에요. 행정업무가 교사들에게 다 넘어오고...저는 수업에 도움이 되지 않거나 형식적으로 보이기 위한 서류를 만들라고 교장감이 지시하면 부아가 치밀어요”(강교사, A그룹) 교사들이 감사기관에 의한 직무감사나 국정감사 참고자료를 만들기 위해 수업시간에 문서를 만드는 등 일선학교에 red tape 문제가 많고, 이로 인해 수업연구시간을 빼앗긴다고 생각하는 경향이 있다.

64) “학교에 학부형들이 찾아오는 거, 도움이 안 돼요. 솔직히 싫습니다. 촌지 같은 걸로 마음 불편하고”(김교사, B그룹)

65) “청에서 급하게 오는 공문들이 많습니다. 기일 안에 보내려면 할 수 있습니까? 애들 자습 시키고, 공문 만들 수밖에요.”(박부장, A그룹) 교사의 합리화 논리가 관청형성모델에서 업무를 off-loading시키는 행동과 상당히 닮아있다.

(lock-in)는 비탄력적인 직무행태를 낳고, 이는 획일적인 직무행태로 연결되는 위험성을 가진다.

교원평가제가 포함하고 있는 다면평가방식은 인사권에 관한 교장 1인 권한을 분권화하는 것임에 반해, 그 집행방식은 아이러니하게도 기관장을 중심으로 집권적으로 이루어지고 있었다.⁶⁶⁾ 이러한 학교 조직의 집권성은 관청형성하는 학교와 교사의 관료화 현상⁶⁷⁾에 근본적인 원인을 제공한다. 이처럼, 조직 변화를 요구하는 특정 정책 하에서도, 결과는 기존에 조직구성원들이 행하던 조직업무행태와 다른 전혀 새로운 것이라거나 단절적이기보다는, 연속성을 가진다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 교원의 인식작용은 구성주의적으로 형성되고 해석되기 때문이다.

V. 요약과 결론

1. 연구의 요약

연구대상 학교 교원들의 정책대응 결과를 요약하면, 정책 도입단계에서 인지

66) “학교장이 인사에 대해 전권을 쥐고 있지요”(김교사, B그룹), “평가위원이 평가한다 해도 3명이내로 교장이 지명할 수 있기 때문에 결국 친교장 성향의 교사가 위원이 되고 결국 교장권한만 강화된 꼴이지요”(허교사, B그룹).

67) “초등은 전부 학급담임 아닙니까? 다 학급을 책임지는 마당에 평가하는데 그거 가지고는 문제 삼지 말자 이겁니다. 점수가 있나? 뭐가 있나? 내 반 애들 데리고 하는 일을 누가 평가할 수 있다는 겁니까. 객관적으로 해야죠. 다른 사람과 다르게 하는 일에 대해 문제 삼자 이겁니다. 담임 말고 뭐를 하나 이거죠. 얼마나 학교업무분장을 많이 하나, 수업시수가 남보다 많던가, 아니면 부장 보직을 맡던지, 경력만큼 객관적인 잣대가 어디 있습니까?”(박부장, A그룹), “아이들 가르치는 일에 혼신을 다 하기보다...중략...애들 자습 시키더라도 상급청 공문 늦지 않게 기일 엄수하고요...장학사 시험 준비 하든지 승진점수 챙겨서 교장교감 되는 것이 초등학교사들 꿈 아니겠어요?”(윤교사, B그룹) 상당수의 초등교원이 직무 및 고객개념을 변경시켜 교원의 핵심 업무인 학급 아동과 관련된 인성·생활·학습지도를 등한시 하는, 소위 ‘관료편견’현상이 보인다. 이는 학교에 부정적 의미에서의 관료화된 행태가 만연하고 있음을 보여주는 반증이며, 이러한 행태는 전권을 가진 기관장에 올인 하는 조직문화, 학교를 대하는 상급청의 행정 지도 방식 등이 원인일 수 있다. 또한, 박부장이 지적한 대로 표준화된 아동의 학습 성취도 결과의 미비와 학급편성이라는 소규모 분할 하에서 교사의 지도와 학급경영에 대한 관리자의 평정 자체는 근본적 한계를 가지며, 이로 인해 근평·성과급의 평가항목들이 형식적·추상적으로 될 수밖에 없음도 하나의 원인으로 지적될 수 있다.

된 절차적 정당성에 대한 문제는 집행과정의 실제에서 정책목적과 괴리되어 '지체(foot-dragging)'의 형태로 나타나고 있었다. 그 원인은 교원평가제의 정당성에도 불구하고 과거의 교원조직체제가 가지는 경직된 문화와 가부장적 규범과의 단절이 없었기 때문이다. 집행부 조직이 학생과 학부모에게 직접 서비스를 제공하는 봉사자의 역할을 하지 못하는 것은 학교에 만연해 있는 '관청화 현상'과 교원조직의 하부 구성원으로 하여금 자발성을 이끌어내지 못하는 교장과 교감의 관습적인 경영방식에 기인한다. 따라서 진정으로 '학생과 학부모를 위한 교원평가가 실시되려면 이러한 관청화 현상이 종식되어야 가능하다'는 가설이 성립한다.

2. 연구의 함의

본 연구의 방법상의 함의로써 본 연구에서 사용된 근거 이론적 방법은 미개척된 연구 분야나 기존 사례에 새로운 아이디어를 적용하기 위해 사용하는 방법론의 일환으로서 본격적인 근거이론 연구방식을 차용한 기존 조직 행태 연구가 드물다는 점에서 의의가 있다. 특히, 연구에서 중심으로 다루지는 않았지만, 구성원의 82.3%가 여교원인 점에 반해 대다수의 관리자는 남성이라는 인구통계학적 특성을 가지고 있는 학교조직 안에서 전통적 가족의 성역할 관계가 확인된다는 점은 조직 젠더연구의 가능성을 어느 정도 보여주고 있다. 이와 같이 본 연구가 기여하는 바는 정책이 성공·실패라는 이분법적인 시각에서 탈피하고, 집행 현장(Field)에 있는 조직 구성원들이 어떻게 적응하는지 삶의 방식을 이해하는 하나의 모델로서 작용하는 새 조망이라는 점이라는 데 함의를 지닌다.

3. 연구의 한계

이러한 의의와는 별도로 이 연구는 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째, 교원평가와 관련된 자료가 제한적이라는 점이다. 이 연구가 대상으로 하고 있는 것은 교원평가와 관련된 K학교 내의 각종 회의 관찰 자료, 교원들과 심층면담 자료, 학교의 공문들과 상급기관의 자료 등이다. 따라서 이 연구의 결과만으로 우리나라의 모든 교사가 모든 학교에서 이런 방식으로 교원평가에 임

한다거나, 학교에서 직무수행 중 본교에서 교사들이 겪는 동일한 경험을 한다고 말할 수는 없다. 단지 본교 교사의 어느 활동이 조직행위나 개인 인지면에서 어떤 의미를 지니는지 말 할 수 있을 뿐이다. 그렇기 때문에, 본 연구를 통해 도출된 이론은 후속연구의 분석틀로 재검증될 필요가 있다. 비록 그렇기는 하더라도, 연구대상 초등학교의 교사가 공립학교에서 처한 조건이나, 교원조직에서의 상황 등은 다른 학교의 교사들의 상황에서도 일반적으로 발견되는 현상이고, 본교 교직원들의 경험이 현장에서 교원평가 상황 속에서 피할 수 없는 것이라고 한다면 이 연구결과는 단순히 K학교의 교원평가제 도입단계에만 국한되지는 않을 것이다.

둘째, 본 연구는 일반화를 끌어내는 연구가 아니다. 따라서 본 연구 사례는 한국의 전체 초등학교를 대표하지 않는다. 본 연구가 지향하는 바는 타당도(Validity)에 있기보다는, 각종 회의와 교원들의 생활사의 필드스케치와 심층면담을 통해 구축된 하나의 스토리가 청중(audience)들에게 스토리텔링 될 때 교원생활의 한 단면을 보여주는지에 관한 ‘타당성(plausibility)’과 ‘공식성(authenticity)’을 인정받는 것에 있다. 근거이론 연구는 연구자 주관에 따른 해석적 이해(interpretive understanding)에 근거를 두고 있기 때문에 연구결과는 달라질 수 있다. 다만, 중요한 것은 주어진 자료 분석을 통해 정립된 이론이 하나의 사회현상으로서 조직의 복수 구성원들의 행위를 포괄적으로 설명해 낼 수 있느냐가 관건이다⁶⁸⁾.

셋째, 이 연구가 연구대상 학교의 교원평가제와 관련한 장면만을 직접적인 대상으로 한다고 해도, 교원평가제 집행에 영향을 줄 수 있는 K학교 교직원들의 앞선 경험들이나 교원평가와 관련된 현존하는 근평 제도나 성과급 제도에 관한 정보가 부족하다는 점이다. 연구자는 이와 관련된 내용을 선행 연구 분석을 통해 한국 교원평가정책의 최근 연구를 살펴봄으로써 보완하였다.

넷째, 시범학교 교사들과의 면담 내용이 주요 연구 자료이나, 그것은 체계적으로 이루어지지 못했음을 고백한다. 연구자는 이 점을 보강하고자 현실적인 여건상 이메일로 추가 면담하여 자료를 보강하였다.

68) 근거이론에서는 이때 이론적 포화(Theoretical saturation)가 일어났다고 본다.

참고 문헌

<국내문헌>

1. 단행본

- 김수지·신경림 편저(1996). 『근거이론의 이해』. 서울: 한울아카데미
- 김신복(1996). 『교육정책론』. 서울: 박영사
- 노화준(2001). 『정책평가론』. 제 3판. 서울: 법문사
- _____(2004). 『정책분석론』. 서울: 박영사
- _____(2004). 『정책평가론』. 제 4판. 서울: 법문사
- 박성희(2004). 『질적 연구방법의 이해』. 도서출판 원미사
- 신경림 역(2001). 『근거이론의 단계』. 서울: 현문사
- _____. 『질적간호연구방법』. 이화여대출판부
- 오석홍·김영평 편저(2000). 『정책학의 주요이론』. 제2판. 서울: 법문사
- 오영재(2006). 『한국학교조직 질적 연구』. 학지사
- 유민봉·임도빈 공저(2003). 『인사행정론』. 박영사.
- 임도빈(2004). 『한국지방조직론: 행위자, 전략, 게임』. 박영사.
- 정정길·최종원·이시원·정준금 외(2003). 『정책학원론』. 대명출판사
- 조흥식 외 공역(2005). 『질적연구 방법론: 다섯가지 전통』. 서울: 학지사
- 최병선(1992). 『정부규제론』. 법문사.

2. 논문

- 강소라·김효근(2005). “나와 우리를 위한 지식이전이론: 지식을 이전(Knowledge Transfer)하는 조직구성원의 심리적 상태에 관한 근거이론적 접근. 경영학 연구. 34(3).
- 강태중·성기선(2001). “평준화 정책과 지적 수월성의 관계에 대한 실증적 검토”. 한국교육개발원
- 고 전(2005). “교육체제하 교원정책의 교육법적 평가”. 교육법학연구. 17(1).
- 권선필(2006). “근거이론을 통해 재구성해 본 지방정부 하급 공무원의 혁신수용현상에 관한 해석과 함의”. 한국사회와 행정연구. 제16권 제4호.

- _____ (2007). “근거이론을 사용한 정책시뮬레이션: 통신방송융합 정책을 대상으로”. 한국정 책학회 정책학 춘계학술세미나 자료.
- 김갑성(2006). “교원평가 시범학교 운영 현황 및 결과”. 교원평가정책포럼. 한국교육 개발원
- 김도훈(2002). “학습조직과 시스템학습을 중심으로 본 시화호 정책실패의 원인과 교 훈”. 한 국정책학회보. 제 12권 1호.
- 김신복(2001). “교육 및 인적자원개발체제의 발전방향”. 행정논총, 제39권 제3호
- _____ (2007). “교육 인적자원개발의 문제 상황과 정책방향”. 서울대 행정대학원 국 가정책과 정. 제 64기 강의자료.
- 김신일(1997). 교육개혁 분석모형과 논의구조: 교개위안을 중심으로. 한국교육의 성 장과 개 혁. 나산 박용현 교수 정년기념논문집.
- 김애경·성명숙·장희정(1993). “근거이론 접근 방법에 따른 중년 여성의 외로움에 관 한 연구”. 研究論集. vol. 24.
- 김영철(2005). “교원다면평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 관한 연구”. 서 울대학교 행정대학원 석사논문.
- 김이경(2006). “교사평가의 쟁점 및 개선 방향”. 교원평가정책포럼 “교원평가제 시 범운영 결 과와 개선방향”자료. 한국교육개발원
- _____ (2004). “교사평가시스템 연구”. 한국교육개발원 연구보고자료
- 김이경·김갑성·김도기·김순남(2006). “교원다면평가 시범운영의 효과와 기대분 석”. 한국 교육개발원. 교육행정학연구. 24(2)
- 김이경, 박상완, 이태상(2005). “OECD 한국교원정책 검토 결과에 대한 비판적 분 석”. 한국 교육. 32(2)
- 김이경·이태상(2005). “부적격교사의 판별과 조치에 관한 교원의 인식 분석”. 교육 행정학연 구. 23(4)
- 김이경·한만길·박영숙·홍영란·백선희(2006). “교원의 직무수행실태분석 및 기준개 발 연구”. 한국교육개발원 연구보고자료
- 김인회(1996). 교육개혁의 허와 실, 그 교육철학적 성찰. 교육철학, 14(1):9-28.
- 김주현(2005). 교육정책 의제설정과정 사례연구: 교원평가제를 중심으로. 서강대학 교 교육대 학원 석사논문.
- 김태종·이명희·이영·이주호(2003). "고교평준화 정책이 학업성취도에 미치는 효과

- 에 관한 실증분석“. KDI 국제정책대학원 교육개혁연구소.
- 김혜숙(2006). “근거이론으로 분석한 지리과교실수업연구의 동향”. 한국지리환경 교육학회지. 14(2)
- 김호정(1994). “한국관료행태의 결정요인: 복지부동의 원인”. 한국행정학보. 28(4): 1255-1278.
- 남정걸(1999). 한국교육개혁의 전개과정에 대한 평가적 연구. 교육행정학연구. 17(4)
- 명승환(2002). “활용을 위한 정책평가의 설계: 정보화 사업평가를 중심으로”. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 박상완(2006). “교사평가에 관한 교원의 인식에 나타난 학교조직의 특성”. 초등교육연구. 19(1).
- 박연숙(2000). “근거이론의 고찰”. 공주문화대학 논문집. vol. 27.
- 서근원(2002). “어느 교사의 삶에 비추어 본 학교수업의 교육적 의미”. 교육인류학연구. 5(1):79-118.
- 신상명(2000). “교원평가 이론모형의 확장 논의”. 교육학연구. 38(2)
- 신현석(2002). “국민의정부, 교육개혁 평가”. 한국교육정책 평가와 차기정부의 과제. 한국교 총 제 38회 교육정책토론회자료.
- 신희영(2006). “공공행정의 연구방법-비판적 실재론을 중심으로”. 제 2회 행정대학원 박사와 정 학술제
- 이경우(2000). “간호 연구방법으로서의 근거이론”. 韃田大學
- 이명숙(1995). 교육정책갈등의 원인과 양상. 교육학연구, 33(5):265-281.
- 이병곤(2000). 영국의 교육개혁과 그 그늘-교육의 시장화 논의를 중심으로. 교육비평, 1:179-199.
- _____(2002). 1998년 교육개혁법 제정 이후 영국교육정책의 변화와 쟁점-권한이양과 학교선택권 논의를 중심으로. 한국교육학연구, 8(2):105-118.
- 이인규(2001). 교육개혁차원에서 본 제 7차 교육과정문제의 해법. 한국교육연구. 7(2):44-65.
- 이재은(2002). “행정개혁과 공공영역의 변화: 한국의 조직이론 연구경향 분석”. 한국행정학 회. 2002년도 하계학술대회 발표논문집.
- 이혁규(2000). 한국교육개혁의 진단과 분석. 시민교육연구, 31:231-269.
- 이혜영(1997). 교육개혁에 대한 반성과 방향탐색. 한국교육의 성장과 개혁. 나산 박

용현 교 수 정년기념논문집.

임도빈(2003). “한국 신공공관리론적 개혁에 대한 비판적 고찰: 지방자치단체 행정 서비스헌 장제 도입사례”. 한국행정논집. 15(1)

_____(2001). “한국 공무원의 윤리적 특성에 관한 연구”. 행정논총. 41(2)

임현정(2006). “국가수준 학업성취도의 추이와 학교효과의 종단적 분석”

전선미(2007). “교원평가제도에 대한 초등학교원과 학부모의 인식 비교”. 경인교대 교육대학원 석사논문.

전영한(2007). “목표 모호성 연구(goal ambiguity research)”. GSPA-SD 발표자료. 서울 대학 교 행정대학원(2007.5.4)

전제상(2001). “교원평가와 교원성과급”. 교육이론과 실천. 11(2)

정광호(2004). “교육정책의 실패요인분석”. 한국행정학회 국제학술대회 및 추계학술대회 발 표논문집.

정수현(2000). 학교현실에 대한 교사들의 인식: 교원평가에 대한 반응을 중심으로. 서울대 학교 박사학위 논문

정양선(2005). “초등학교 교사평가제도에 대한 교원과 학부모의 인식연구”. 서울교 대 교육대학원 석사논문.

정태범(1999). “학교경영구조의 개혁방향”. 교육마당 21, 통권 206호, 4월호: 18-21.

정현진(1998). “김영삼 정부의 관청형성에 관한 연구: 전달·이전·통제 기관의 상대적 변화”. 서울대 행정대학원 석사논문.

조용환(1999). “질적 연구의 동향과 과제”. 교육인류학연구. 2(1):91-121

주삼환 외(2005). “교원평가의 방향”. 인문학연구. 32(2)

주철안(1991). “교육정책 집행과정에서 정책변형 및 수정에 관한 분석연구: 한국대학에서의 졸업정원제”. 교육행정학연구. 8(2).

최금해(2006). “한국남성과 결혼한 중국 조선족 여성들의 한국생활 적응에 관한 연구”. 서울대학교 대학원 사회복지학 박사학위논문.

최병선(1998). “규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학”. 진창수(편), 『규제완화의 정치: 비교연구』, 세종연구소

최홍석·홍성만·주경일(2003). “사회적 갈등의 근거이론적 이해: 담건설을 중심으로”. 한국행정학보. 제 37권 제 4호.

하상근(2005). “정책집행의 불응요인에 관한 연구-공공기관에서의 성과급 제도를

중심으로”. 한국정책학회보, 14(4)

홍영기(2006). “교육과정 개발에서의 근거이론 접근 방법의 적용”. 2006년도 춘계학술대회 및 국제심포지엄발표자료집. 한국교육과정학회.

황혜신(2006). “메타방법론으로서 Fischer의 정책평가 논리에 관한 고찰”. 한국행정논집. 18(4)

3. 기타

교육인적부(2005). ‘교원평가를 포함한 학교 교육력 제고 시범학교 48개교 선정’ 발표, http://www.moe.go.kr/news/news03-01.html?Search_Flag=1&Keyword=&PageSize=10&Page=4&Mode=2&Menu_Code=01&Board_MainNo=1562

_____ (2005). “교원평가제도 개선방안 공청회 자료집” (2005.5.3)

김광호(2005). 교육부정책과장의 개인 블로그. kh60@moe.go.kr

남창룡(2005). “교원평가제 지상토론: 주삼환, 송인섭”. 세계일보(2005.5.9)

노화준(2003). “프로그램 논리모형과 성과측정방법” 정책분석평가연구수업 자료.

서울시교육청(2007). “교육공무원 평정업무 처리요령”.

신현중·권영주·나태준·박순애(2008). “새 정부 교육·문화·사회 분야의 정책과제: 대선 공약 분석을 중심으로”. 한국정책학회 세미나자료(특별기획)

전교조 홈페이지 후생복지국 연구자료 <http://blog.eduhope.net/donghoa/?pid=75>
(2007. 3.)

중앙일보 2007년 5월 6일 기사.

_____ 1999년 2월 26일 기사. <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=19990226634>

행정자치부(2000), 다면평가 운영사례집

sbs TV뉴스(2004.2.2) http://news.naver.com/tv/read.php?mode=LSS2D§ion_id=§ion_id2=&office_id=055&article_id=0000016320.

<http://blog.naver.com/yejehaksa/100038044769>

<외국문헌>

1. 단행본

- Bardach, E.(1977), 『Implementation Game: What Happens After A bill Becomes a Law』, Cambridge, MA: MIT Press.
- Brissett, D & Edgley, C. (eds)(1990). 『Life as Theater: A Dramaturgical Source Book』, Second Edition. New York: Aldine de Gruyter
- Brower, R.S. & Jeong, H.S. (2007). “Grounded Analysis: Going Beyond Description to Derive Theory from Qualitative Data.” Pp.823-839 in 『Handbook of Research Methods in Public Administration』, edited by J. G. Miller and K. Yang. CRC Press
- Charmaz, K. (2004). Grounded theory: objectivist and constructivist method. Denzin. N & Lincoln, Y. eds. 『Handbook of qualitative research』. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. Inc.
- Creswell, J. W. (1998). 『Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions』. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. Inc.
- Cyert, R. M. & March, J. G. (1963). 『A behavioral theory of the firm』. Prentice-Hall (Englewood Cliffs, N.J)
- Friedman, B. L., (2006). Chapter 23 Policy Analysis as organizational analysis, 『The Oxford Handbook of Public Policy by Moran Rein & Goodin』. Oxford University Press.
- Fischer, F.(1995) 『Evaluating Public Policy』. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Formani, R. (1990). 『The myth of scientific public policy』. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Greenberg, J. (2003), 『Organizational Behavior』, 2nd ed., Lawrence Erlbaum Associates, Inc., Publishers.
- Glaser, B. (1978), 『Theoretical sensitivity』. Mill Valley, CA: Sociology Press
- Glaser, B. & Strauss, A. (1967). 『The discovery of grounded theory』. Chicago: Aldine.
- Grindle, M.S.(ed.)(1980), 『Politics and Policy Implementation in the Third World』, Princeton: Princeton University Press.

- Lipsky, M.(1976). "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy," in Willis D. Hawley and Michael Lipsky (eds.) 『Theoretical Perspectives on Urban Politics』 , Engelwoods Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- _____(1980). 『Street-Level Bureaucracy』 , New York: Russell Sage Foundation.
- Lofland, J. & Lofland, L. H. (1995). 『Analyzing Social Settings: A Guide to Qualitative Observation and Analysis』 , 3rd ed., Wadsworth.
- Martin, J. (1992), 『Cultures in Organizations: Three Perspectives』 , Oxford University Press, Inc.
- Maynard-Moody, S. & Musheno, M. (2003). 『Cops, Teachers, Counselors: Stories from the Front Lined of Public Service』 , Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Meyer, John W., W. Richard Scott, and Terrence E. Deal (1981). "Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organization." Pp. 151-178 in 『Organizationa and the Human Services』 , edited by Herman D. Stein. Philadelphia, PA: Temple University Press
- Miles, M.B. & Huberman, A.M.(1984). 『Analyzing Qualitative Data: A Source Book for New Methods』 , California: Sage Publications.
- Pressman, J.L. & Wildavsky, A.(1973), 『Implementation』 , Berkeley: University of California
- Ripley, R. B.& Franklin, G. A. (1986), 『Policy Implementation and Bureaucracy』 , 2nd ed., Chicago: The Dorsey Press.
- Scott, W. R. (2003). 『Organizations: Rational, Natural, and Open Systems』 . Fifth Edition. Pearson Education, Inc. Upper Saddle River, New Jersey 07458
- Simon, H. S. (1976). 『Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization』 . Third Edition. The Free Press: A Division of Macmillan Publishing Co., Inc.
- Strauss, A., & Corbin, J.(1990). 『Basics of qualitative research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory』 , Sage Publications, Inc.
- Strauss, A.L.(1987), 『Qualitative Analysis for Social Scientists』 , Cambridge University Press.

- Vinzant, J. C. & Crothers, L. (1998). 『Street-Level Leadership: Discretion and Legitimacy in Front-Line Public Service』, Washington, DC: Georgetown University Press.
- Wildavsky, A. (1979), 『Speaking truth to power』, Boston: Little Brown.
- Wolf, R. (1973). How teachers feel toward evaluation. In E. House (Eds.), School Evaluation: The Politics and Process (pp. 156-168). Berkeley, CA: mCcutchan.
- Turner, R. H. (1962). "Role Taking: Process Versus Conformity." Pp. 85-100 in 『Life as Theater』, 2nd ed., edited by Dennis Brissett and Charles Edgley, NY: Aldine De Gruyter.

2. 논문

- Abbott, K. (2005). "Parent Involvement in the Functional Behavioral Assessment Process: Parent, Teacher, Administrator, and Policymaker Perspectives". University at Albany, State University of New York. Doctor of Philosophy
- Abolafia, M. Y. & Brower, R. S. (1997). "Bureaucratic Politics: The View from Below". Journal of Public Administration Research and Theory, Vol. 7
- Akerlof, G. A. & Dickens, W. T. (1982). "The Economic Consequences of Cognitive Dissonance", American Economic Review, Vol. 72, 307-319.
- Becker, M. C. (2004). "Organizational Routines: A Review of the Literature", Industrial and Corporate Change, 13(4)
- Behn, R. (2003). "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures". Public Administration Review, Vol. 63, No. 5
- Brock, S. L. (2005). "A Case Study of Tenured Teachers' Experiences with a New Evaluation Plan in an Urban School District". the University of Nebraska. Doctor of Philosophy
- Brower, R.S, Abolafia, M. Y. & Carr, J. B. (2000). "On Improving Qualitative Methods in Public Administration Research". Administration & Society. 32(4)
- Black-Gomez, L. R. (2002). "Tenured High School Teachers' Perceptions of their Professional Growth when using an Alternative Form of Teacher Evaluation". Northern Illinois University. Doctor of Education

- Berger, R. H. (2005). "Teacher Capacity and Assessment Reform: Assumptions of Policy, Realities of Practice". Indiana University. Doctor of Philosophy
- Chun, Y. H. & Rainey, H. G. (2005). "Goal Ambiguity in U.S. Federal Agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(1):1-30
- Conti, E. M. (2000). "Turning Experience into Expertise: A Multiple Case-Study Analysis of School Districts Aligning Teacher Compensation with High Performance". University of Wisconsin-Madison. Doctor of Philosophy
- Curado, A. P. dos R.(2000). "Teacher Evaluation Policy in Portugal: an Implementation Study". University of Virginia. Doctor of Philosophy
- Denbow, K. A.(2004). "the Roll of School Culture in the Implementation of a Character Education Program". University of Missouri-Columbia. Doctor of Education
- Elmore, R.D.(1979), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions". *Policy Science Quarterly*. Vol. 4(Winter)
- Fox, C. J. (1987). "Biases in Public Policy Implementation Evaluation". *Policy Studies Review*, 7(1)
- Gallagher, H. A. (2002). "The Relationship between Measures of Teacher Quality and Student Achievement: The Case of Vaughn Elementary". University of Wisconsin-Madison. Doctor of Philosophy
- Ha, B. (2003). "Assessment of Teacher Reactions to the Performance Evaluation System and the Motivational Effects of Teachers to A Performance-Based Bonus Pay Program in Korea", University of Wisconsin-Madison. Doctor of Philosophy
- Heinegg, J. G. (2005). "Teaching to the Test: Practice and Policy Implications". Columbia University. Doctor of Education
- Heinen, E. B. (2004). "The Interpretation and Implementation of Policies Affecting Alternative Certification Programs". University of Missouri-Columbia. Doctor of Philosophy
- Hermann, B. E. (1999). "Teacher Self-Evaluation with Peer Support". University of California, Berkeley. Doctor of Education.
- Hopper, L. A. D. (2005). "Pilot Test of Arizona Board of Education Professional Preparation Program Approval Process Accreditation, Quality Control, and

- Self-Evaluation". Arizona State University. Doctor of Education.
- Horwitz, A. K. (2005). "Examining No Child Left Behind Mandates and Implementation: an Exploratory Study of Assessment Policies and Practices for English Language Learners in Illinois". Columbia University. Doctor of Education
- Hut, R. D.(2001), "Teacher Evaluation and Development and Student Performance", The University of Texas at Austion, Doctor of Education
- Jeong, Hong-Sang(2006). "A Grounded Analysis of the Sensemaking Process of Korean Street-level Fire Service Officials". Florida State University.
- Kim, J. S. and Sunderman G. L.(2005). "Measuring Academic Proficiency Under the No Child Left Behind Act: Implications for Educational Equity". Educational Researcher, 34(8):3-13.
- Linn, R. L. and Baker, E. L et al.(2002). "Accountability Systems: Implications of Requirements of the No Child Left Behind Act of 2001". Educational Researcher, 31(6):3-16.
- Maynard-Moody, S., Musheno, M. & Palumbo D. (1990). "Street-Wise Social Policy: Resolving the Dilemma of Stree-Level Influence and Successful Implementation". The Western Political Quaterly, 43(4).
- McLaughlin, M.W.(1976), "Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organization", Teacher College Record, Vol. 77, No. 3.
- Moussavi, F. & Ashbaugh, D. L. (1995). "Perceptual Effects of Participative, Goal-Oriented Performance Appraisal: A Field Study in Public Agencies". Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART. 5(3)
- Peterson, K.D. (2004). "Research on school teacher evaluation". National Association of Secondary School Principals Bulletin, 88(639).
- Rice, J. K. (1997). "Cost Analysis in Education: Paradox and Possibility". Educational Evaluation and Policy Analysis, Vol. 19, No. 4.
- Roush, D. L. et al.(1991). "The Development of Behavior-Based Performance Appraisal Processes in Smaller Local Governments: Lessons from a Case Study". Public Productivity & Management Review. 14(3)
- Thomas, J. Y. & Brady, K. P. (2005). "The Elementary and Secondary Education Act at

40: Equity, Accountability, and the Evolving Federal Role in Public Education".
Review of Research in Education. 29: 51-67.

Taylor, M.S. & Tracy, K. B. et al.(1995) "Due Process in Performance Appraisal: A
Quasi-Experiment in Procedural Justice". Administrative Science Quarterly.
40(3)

Turpin, S. L. N. (2005). "Teachers' Perceptions of the Teacher Appraisal Process".
Clemson University. Doctor of Philosophy

Winter, S. (1986). "How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of
the Danish Disablement Pension Administration". Scandinavian Political Study.
9(4).

Weick, K. E. (1993). "The Collapse of Sensemaking in Organization: The Mann Gulch
Disaster". Administrative Science Quarterly. 38(4)

_____ (2007). "The Generative Properties of Richness". Academy of Management
Journal. 50(1)

<부록> 회의 관찰 및 추수 면담 자료

1. 교무회의 과정

1) 교무회의 개방코딩

필드 노트 Field note:

오후 4시가 조금 넘은 시각에 전교에 방송이 흘러 나왔다. "K가족 여러분들, 오늘은 직원종례가 있는 날입니다. 선생님들께서는 교실을 정리하시고 모두 시청각실로 내려오시기 바랍니다 (Situation)."

교무회의를 하기 위해 전교직원들이 속속 모이기 시작했다(Teachers' meeting situation). 교원평가 자체에 대해 호의적이지 않은 교사들이 약 5분정도 불쾌한 심기를 드러내었으나 (Unpleasant emotion: empty determination of the previous state of situation), 안건이 미리 예고된 터라, 분위기가 크게 들떠 있거나 하지는 않았다 (filled with determination of the present state of situation). 교감은 지표작성과 그 구체적 적용방법에 대해 교사들로 하여금 브레인스토밍 작업을 중용하였다(...)(determining the phase of the event of Brainstorming: the livelihood related to the situation). 한 교사가 '훌륭한 교사의 조건'에 대해 이야기 했을 때 (projecting an action strategy), 교장이 칭찬을 하자 (acting with organization member: reward), 연이어 13명의 교사들이 '친절', '애정', '감동', '유머', '허용적 분위기', '열정' 등과 같은 유사한 감정의 표현을 보였다. (interacting to the boss: A series of similar responses) 이러한 이유는 아마도 표면적으로는 교장의 강화에 대한 유사한 강화를 받기 위한 교사들의 "경쟁적인 태도" (teachers' competitive attitudes for similar rewards)로 판단할 수도 있고(...), 이러한 현상은 학교현장에서 흔히 발생하는 현상이다. 누가 표창을 받게 되더라도 꼭 교무회의에서 전교직원이 보는 앞에서 시상을 하는 것이다 (Organizational behavior). 여기서 중요한 것은 교사들의 반응이 연상되는 단어의 교리가 정서적인 단어들의 표현으로 이어진다는 점이다 (A series of emotive words). 집단에서의 무의식적인 감정의 동조현상 (Unconscious emotive conformity)이 학교 내에서도 그대로 이루어진다는 점이다(...) 학교장의 강화에 따라 교직원들의 의견이 수렴되어지는 현상은 초등학교가 중고등학교에 비해 더 심한 현상이다 (...)(Conformity toward boss). 이 두 가지가 새로운 아이디어를 계발하는데 장애요인이 되는 것 같다. (Interrupt to new ideas) 적어도 교무회의라는 공식적 회의석상에서는 감성적 유사 반응, 상급자에 대한 동조반응 이외에 깊은 사고를 바탕으로 하는 의견은 별로 없었고 그렇게 초등교원들은 행동하고 있었다(Field of expression: seemingly passive and unitary atmosphere). 퇴근시간에 다다르자, 여기저기서 교사들이 술렁대기 시작했고 (Closing hour: perturbed atmosphere) 회의는 본격화되기도 전에 마무리되었다. 한 시간 동안 내놓은 아이디어 치고는 너무도 빈약했다 (Idea poor in substance). 입을 다물고 있는 대다수의 교사들의 참여를 유도하는 기제는 무엇인가? (Mechanism of teachers' action)

교무회의 관찰 후 추수 면담:

연구자: 어제 교무회의에 대해 어떤 생각이 드셨습니까? (teachers' meeting)

정교사: 글썄요. '훌륭한 교사' 운운하며 논점을 빗나간 이야기만 하는게 좀 우습다고 할까요 (sarcastically teachers' sidestepping the topic). 아무래도 예민한 사안이라...(biased

	consciousness about pre-information) 정서적으로 거부감이 있는 교원평가에 대해 생각하는 바를 이야기하라고 하니깐 좀 꺾고럽기도 하고요 (hesitation).
연구자:	브레인스토밍 단계에서 어떤 생각이 드셨는지요?
정교사:	실은 선생님들이 생각보다 의견을 자유롭게 발표하지 않아요 (teachers' keeping quiet in the meeting). 교무회의 시간이 말이 회의지, 수동적으로 그냥 교무회의에서 계원들이 업무를 브리핑하는 것이나 듣고 하는 것에 익숙한 거죠. (passive attitude) 말 많이 하면 자기가 다 뒤집어 쓸 수도 있거든요 (hazardousness of passing the buck). 교감선생님이 너무 채근을 한 것 같기도 하구요. (leading a rushed atmosphere)
연구자:	다 뒤집어 쓴다는 것이...? 무슨 뜻인지 자세하게 말씀해 주십시오.
정교사:	그니까 자칫 잘못 말하면 사람들에게 욕먹거나 (risk of being blamed), 윗사람한테 가족적인 마인드가 부족하다는 등...(suppressed to being family-minded) 설사 잘 말한다고 해도 자기가 일을 다 뒤집어쓰고 해야될 때가 많다 이거죠. '그럼 그렇게 잘 아는 니가 해봐라' 이런 식으로요. 그러니까 아무도 안하죠 (dilemma of hazardousness of passing the buck).
연구자:	학교에서 회의들은 어떤 방식으로 진행되나요? 어제 회의가 평상시 모습인가요? 아니면 다른가요? 어떤가요?
정교사:	어제 회의는 학교에서 볼 수 있는 아주 전형적인 직원종례라고 할 수 있죠 (typical routine). 대개 (월)요일에 하고요. 제가 20년 학교생활하는데.. 이번 학교가 다섯번째거든요. 같은 날에 하는것도 똑같고 내용도 거의 대동소이하죠 (substantially the same school life). 대개 형식적이에요 (formality). 동학년 회의에서는 아무래도 매일 보는 동학년 선생님들끼리다 보니 더 진솔하게 의견교환을 하는 편이지요(closeness to the meeting of the teachers who teach the same grade students).

2) 교무회의 과정 추출 위한 개방코딩 분석자료

개념의 명명 (개념화)	범주화
상황: 학교를 가족으로 표현 (Situation: setting of the organization as a family)	상황(Situation)적 조건
교무회의의 문제상황(the problematic situation of teachers' meeting)	
불쾌한 심기: 공허한 결정의 사전상황(unpleasant emotion: empty determination of the previous state of situation)	상황("나"와 연계된 그 상황("my" relating to the situation)
현실적 상황(filled with determination of the present state of situation)	
브레인스토밍으로 이벤트 형상: 상황관련 직무(determining the phase of the event of brainstorming: the livelihood related to the situation)	상황: 감정적 단어들의 표출
행동전략표출(projecting an action strategy)	(emotional
조직구성원에 액션: 보상 (acting to organizational member: reward)	(conformity)
대응 행동: 유사한 반응들 (interacting to the boss: a series of similar responses)	동조현상 (conformity)
행동전략: 유사한 강화를 받기위한 교사들의 경쟁적 태도 (action strategy: teachers' competitive attitudes for similar rewards)	

조직행태 (organizational behavior)	액션: "윗분들" 입장에
구성원 행태의 특징 I: 정서적 단어의 표현들 (a series of emotive words)	반사되어 포획됨
또는 무의식적인 감정의 동조현상 (unconscious emotive conformity)	(Reflexive "bearers"
구성원 행태의 특징 II (특히 초등교원 행태): "윗분들"에 대한 동조반응	taking: capturing)
(conformity toward boss), 이는 새 아이디어계발의 제약 요인(interrupt to new ideas)	<u>집합적 행동기제는</u>
필드표출: 수동적이고 단순한 표면적 분위기 (Field of expression: seemingly passive and unitary atmosphere)	<u>무엇?</u>
하나의 전체로서 조직에 대한 구성원의 집합적 행동기제는 무엇인가? 액션: 수동성조건화	
(What is a collective mechanism of teachers' action to the organization as a whole ?)	수동적 태도의 원인:
경직되고 불편한 회의분위기 (an uncomfortable atmosphere)	책임 회피
서두르는 회의분위기(leading a rushed atmosphere)	(Avoidance of responsibility)
빈약한 아이디어표출(Idea poor in substance)	가족마인드 겹여라는
발표를 꺼려함 (hesitation, keeping quiet in the meeting)	비난의 위험성
주제의 회피(sidestepping the topic)	(hazardousness of
수동적 태도의 원인 (reasons of passive attitude):	taking criticism of
(1) 사전정보의 편향된 의식 (biased consciousness about pre-information)	lack of being
(2) 책임전가 혹은 비난받을 위험성 (hazardousness of passing the buck family-minded or of taking criticism)	
-비난근거: 가족마인드 겹여 (suppressed to being family minded)	
-마음이 불편한 이유: 불만이 있어도 책임전가나 비난받을 위험성 때문에	
선불리 말을 못꺼내는 딜레마 (a reason: dilemma of hazardousness of passing the buck)	집합적 행동기제: 가족의 원리?
사건의 급종료: 퇴근시간(a quick completion of the first stage: perturbed closing)	(collective mechanism of their
전형적인 행태 (typical routine): 대동소이한 학교모습 (substantially the same school life), 형식성(formality)	action: principle of family?)

2. 동학년회의의 과정

1) 동학년회의의 개방코딩

필드 노트(Field note: 같은 주 (금)요일, *학년 '동학년회의' (6명)

동학년 교사들이 한 교실에 모였다. 부장교사가 부장회의에서 논의된 의제들을 동학년 교사들에게 전달하는 자리였다 (the meeting situation of the teachers who teach the same grade students). 학년부장이 부장회의자료를 각 교사들에게 나누어 주고 읽어내려 가자, 옆자리에 앉은 한 두명씩 친한 사람들끼리 소곤 거리기도 하고, 어떤 주제에 대해서는 다함께 논의를 하면서 의견을 교환하고 있었다 (scenery of the meeting). 학급아동에 관련하여

경험담을 이야기할 때는 웃음소리 등 화기애애한 분위기 (a friendly and informal atmosphere related to their classroom-kids) 도 있었고, 자신의 업무분장과 관련해서는 일정을 조정하고 확인하는 모습이 사뭇 진지하기도 하고 사무적인 분위기도 엿보였다 (a matter-of-fact and formal atmosphere related to the allotment of work load). (월)요일에 있었던 교무회의에 비해서는 의사소통이 훨씬 더 자유로와보였는데 (much more open communication than that of the entire teachers' meeting), 두 회의의 공통점은 젊은 교사들이 연장자에 대해 공손하다는 점이다 (respect to seniority). '교원평가' 관련 의제가 나왔을 때, 마침, 주문한 피자가 도착하여 분위기가 더 느슨해졌다. 젊은 교사들이 음식을 테이블에 배치하는 가운데, 학년부장교사가 '교원평가'관련한 추가업무를 확인하고, 학년별로 운영지침작성, 지원팀, 예산팀 등 배정 명단이 적힌 종이에 각 교사들의 이름을 기입하도록 했다 (filling the list out as the operating procedure). 교원들은 이미 '윗선'에서 정해준 대로, 순순히 상황에 따르고 있었다. 그 모습은 마치 '교원평가'가 기존에 있었던 초등학교원의 직무 가운데 하나인 것처럼 자연스러워 보이기까지 했다 (for Teacher Evaluation System to be a part of standard operating procedure).

동학년회의 관찰 후 추수 면담:

연구자: 오늘 동학년회의에서 교원평가에 관해 각 팀을 배정할 때 어떠셨습니까?

김교사: 좀 씁쓸하지만, 뭐 어찌겠습니까? (filled with determination of the present state of situation: submission) 교육현장에서는 잘못된 상급자의 지시를 거스르기가 참 어렵지요 (difficulty to be against the boss).

연구자: 잘못된 상급자의 지시라면...?

김교사: 일이 순서가 틀렸지요. 선생님들이 무슨 액션을 취하기 어려운 방학동안 계획된 거니까요 (an action strategy: boss's maneuvering within a short time). 꼭 옛날 아버지들이 다 정해놓고 가족들보고 따르라고 하는 식으로요 (gender relation of a family). 선생님들보고 그냥 따르라고 이 말이지요 (the problematic situation: deficiency of procedural justice). 그래서 개학하자마자 교감하고 부장들이 그 난리들을 떨었고...(Middle managers' smoothing over the situation). 어쨌거나 전교직원을 세부계획표에 편성을 다 하게 되어있는 판국에 (a part of a whole) 우리 동학년에서만 안 따른다고 하면, (학년)부장님 얼굴은 뭐가 되겠습니까? (the problematic situation: difficulty to be against the manager teacher as the immediate superior) 절차적으로 잘못이 있어도 결국은 상급자 뜻에 따라 가주는 것이 조직원들의 미덕이고 예의인 거죠. (the "bearers" reflexive taking: organizational members' virtue and courtesy) ...중략...

최교사: 다시 들춰서 이야기해봤자, 전체 분위기만 이상해지겠죠 (filled with determination of the present state of situation: the local rationality taken as a whole). 어떤 학년에서 그거 때문에 교장선생님하고 무슨 말 했다는데 (non reflexive taking), 교장은 또 그걸 그 밑에 교감선생님 불러서 말하고, 그걸 또 교감선생님은 (학년)부장불러서 뭐라고 하고...(reaction as the chain of command) 그 다음날 그 학년부장이 그 선생님한테 '섭섭하다'고 했다네요 (acting sorrow: emotional response).

연구자: 뭐가 섭섭하다는 거지요?

최교사: 학년부장 입장은...자기가 학년선생님들 통솔 잘 못해서 동학년의 교사들이 학년부장 말 안 듣고 교장한테 바로 갔다 (the manager-teacher's thought on the event) 이거죠. 교장선생님이 자기를 어떻게 생각하겠느냐면서...(the manager-teacher's consciousness to the principal) ...중략...그 부장님은 점잖아서 그냥 섭섭하다고 이야기 했다는데... 동학년에 연세 좀 많은 선생님중에 말 함부로 하는 사람들 있죠...그 선생님한테 "씨**없이 뭘 안다고 떠벌리고 돌아다니냐, 굴러온 돌

[중초임용자] 주제에 절이 싫으면 중이 떠나야지!"라고 했대네요 (a big-shot senior-teacher's arrogant response). 사람 약점 잡아서 말하는데...근데 그 선생님도 연구점수가 필요한 사람이거든요(private interest). 부장직급 되는 분들 중에는 점수 때문에 시범학교 하는 걸 속으로 바라는 분도 많고 (coinciding with their private interests), 젊은 사람이 혼자 나서서 (a junior-teacher's own action) 그러는게 반복되는 것도 아니고...(nonretroactivity) 경력 30년, 40년 된 선생님들도 가만히 있는데, 건방지게 어디서 까부냐 이거죠 (suppressing by seniority). 돌아가는 흐름이 있는데 (the stream of a whole). 학교측에서도 어느정도 양보가 된 부분도 있고 (commitment of the bargained condition). 뭐 전부 바보라서 가만히 있는 건 아니거든요 (complex interests).

2) 동학년회의 과정 추출 위한 개방코딩 분석자료

개념의 명명 (개념화)	범주화
상황(Situation)	
동학년회의 상황 (the situation of the meeting of the teachers who teach the same grade students)	조건
(1)아동에 관한 의견교환시 화기에애하고 격이 없는 분위기 (a friendly and informal atmosphere related to their classroom-kids)	"나"와 연계된 그 상황
(2)업무분장과 관련해서는 사무적인 분위기 (a matter-of-fact and formal atmosphere related to the allotment of work load)	("my" relating to the situation):
(3)연공서열 존중, 공손함(respect of seniority, politeness)	연공순위
상황종합: 친밀감, 더 개방적임, 연공순위 중시 (closeness, seemingly open communication, and respect to seniority)	(seniority)가 중시되는 상황
실질적 운영절차 (actual operating procedure)	학교구성원을 가족에 비유 (family feeling)하는 상황
교원평가(TES)가 기존에 조직 운영절차의 일부로 처리됨 (for the TES to be a part of standard operating procedure)	
현실적 상황: 승복해야 함 (filled with determination of the present state of situation: submission)	
상급자의 의견에 반하기 어려움 (difficulty to be against the boss).	
상급자 행동 전략: 날치기 (an action strategy: maneuvering within a short time)	
(1) 가족 안에 성역할 관계(gender relation of a family)가 학교 안 상황으로도 연결.	상급자 행동전략에 대한 구성원의 인식과 행동:
(2) 교감, 부장의 후속보완(middle managers' smoothing over the situation).	
절차적 정당성 결여된 문제 상황 (the problematic situation: deficiency of procedural justice).	(1)학내 power politics를 전통가족 역할관계로 봄
전체(가족)의 한 파트로서 직무관련 동학년(가족의 일원) 상황 (the livelihood related to the situation of the teachers which teach the same grade students as a part of a whole, the stream of a whole)	(2)부장교사의 역할을

직속상관인 학년부장에 반하기가 어려운 문제 상황 (the problematic situation: difficulty to be against the manager teacher as the immediate superior) "윗분들" 의견에 반사됨: 조직구성원인 아랫사람들의 미덕과 예의(the "bearers" reflexive taking: organizational members' virtue and courtesy). 반복되지 아니하는 현실적 상황 (the state of nonretroactivity)에서 하나의 전체로서 취해진 국지적 합리성 (filled with determination of the present state of situation: the local rationality taken as a whole) 명령계통으로 책임을 물음(reaction as the chain of command) 조직구성원(교원)들의 행동 (action) (1)감정적 대처 (acting sorrow: emotional response): 학년부장의 인지에는 국지적 합리성 작용(the cognition of the manager-teacher about the event: the adaptation of the local rationality)과 교장(상급자)에 대한 의식(the manager teacher's consciousness to the principal)이 강하게 나타남. (2) 연공서열로 제압(suppressing by seniority: a big-shot senior-teacher) (3) 자기이익추구: 연구점수, 자기소신 등 (pursueing for private interest: grade of work appraisal, a junior-teacher's own action) (4)하나의 전체로서 '흐름'에 거스르지 않기: "윗분들"의견에 이의를 제기 (non reflexive taking)한 젊은 교사의 행동 (a junior-teachers' own action)은 전체흐름(the stream of a whole)에 거스르는 행위로 간주(비유 사용: '절이 싫으면 중이 떠나라'), '중초임용'이라는 소수계급이 조직에서 일종의 악점으로 작용함. 결과(consequence): 협정된 조건의 공약(commitment of the bargained condition) 상호작용적 전략: 자기이익에 부합하는 행동 (interactional strategy: maneuvering with private interest), 복잡한 이해관계 (complex interests)	아버지 (교장)의 기능을 보완해주는 역할로 봄 (3)일원으로서 동학년의 역할 (the role of the teachers who teach the same grade students as members of the family) (4)교사의 자기정체성에 맞춘 국지적 합리성 추구 (reconstructing the situation teachers' identity: the local rationality) 결과: 협정된 대로 행동하기
---	--