

한국에서 교사의 효능감은 왜 낮은가? 학교자율성 제도화의 중요성*

이 동 엽(한국교육개발원 부연구위원)
함 은 혜(공주대학교 조교수)
함 승 환(한양대학교 조교수)**

요 약

한국의 교사는 여러 다른 나라의 교사에 비해 교사로서의 효능감이 두드러지게 낮은 것으로 보고되고 있다. 본 연구는 그 원인을 설명하기 위한 하나의 가설로서 '낮은 학교자율성' 가설을 검토한다. 한국에서는 학교교육 시스템 전반에 걸친 낮은 자율성으로 인해 교사가 전문적 자율성을 바탕으로 효능감을 느끼면서 근무할 수 있는 여건이 적절히 마련되어 있지 않을 가능성을 제기하는 것이다. 이러한 가설을 실증적으로 검토하기 위해, 교사의 효능감이 각국의 학교자율성 제도화 수준에 따라 차이를 보이는지 살펴보고자 TALIS 2013 자료를 재분석하였다. 분석결과, 이러한 가설은 일부 설명력을 지니는 것으로 나타났다. 특히, 국가 간의 학교자율성 제도화 수준의 편차가 교사의 효능감 수준과 관련되어 있는 것이 확인되었다. 학교자율성이 높은 수준으로 제도화된 국가일수록 교사가 효능감을 느낄 수 있는 다양한 경험과 기회들을 근무환경 속에서 더욱 자연스럽게 접할 수 있게 되는 것으로 해석된다. 한국에서 교사의 효능감 개선을 위해서는 개별 교사에 대한 다각도의 지원과 더불어 학교교육 시스템 전반의 체질 개선을 위한 구조적 노력이 병행되어야 할 것이다.

[주제어] : 한국 교사, 교사 효능감, 전문적 자율성, 학교자율성, 제도환경

* 이 연구는 이동엽 외(2018)의 보고서 「한국 교사의 자기 효능감은 왜 낮은가?: TALIS 2주기 결과를 중심으로」(한국교육개발원 IP 2018-03)의 일부를 수정·보완한 것이다.

** 교신저자(hamseunghwan@gmail.com)

■ 접수일(2019.02.28), 심사일(2019.03.17), 게재확정일(2019.04.03)

I. 서 론

한국의 교사는 여러 다른 나라의 교사와 비교할 때 교사로서의 효능감이 두드러지게 낮다는 특징이 있다(허주 외, 2015). 최근 OECD 회원국 교사들을 대상으로 하여 수집된 설문자료에 따르면(OECD, 2014), 한국의 교사는 '학교에서 학업에 관심이 적은 학생들에게 동기를 부여할 수 있다'는 문항과 '학생들이 비판적으로 사고하도록 도울 수 있다'는 문항에 긍정적인 응답을 한 비율이 각각 59.9%와 63.6%로 나타났는데, 이는 OECD 평균보다 각각 10.1%p와 16.4%p 낮은 것이다. 한국 교사의 대부분(81.4%)이 긍정적으로 응답한 문항인 '학생들이 잘 이해하지 못할 때 다른 방식으로 설명해줄 수 있다'의 경우에도 OECD 평균에 비해서는 긍정적 응답 비율이 10.6%p나 낮았다.

교사의 효능감이란 교사로서 업무를 수행하기 위해 필요한 다양한 능력에 대해 스스로를 종합적으로 판단한 결과로 나타나는 자신에 대한 확신을 뜻한다. 효능감이 높은 교사는 다양한 특징을 보이는데, 대표적으로, 학생을 가르치는 일을 중요하고 의미있게 여기며, 학생들에게 긍정적인 영향을 미치고 있다는 성취감을 경험한다. 또한 학생의 성장을 기대하고, 학생의 학습에 대한 책임감을 지니며, 효과적인 교수법을 찾는다. 이들은 자신이 학생들의 학습에 중요한 영향을 미칠 수 있다는 확신을 바탕으로, 어려운 상황 속에서도 열심히 노력한다는 특징을 보인다. 교사의 높은 효능감은 학생의 학업성취도 등 다양한 교육적 성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(Ashton, 1984; Hoy, 2001).

이러한 측면에서, 한국 교사들이 다른 나라의 교사에 비해 뚜렷하게 낮은 효능감을 보인다는 점은 매우 심각한 문제이며, 그 원인을 밝히기 위한 면밀한 연구가 요구된다. 이러한 노력의 일환으로서, 본 연구는 한국 교사의 낮은 효능감을 설명하기 위한 하나의 가설로서 '낮은 학교자율성' 가설을 검토한다. 한국에서는 학교교육 시스템 전반에 걸친 낮은 자율성으로 인해 교사가 전문적 자율성을 바탕으로 효능감을 느끼면서 근무할 수 있는 여건이 적절히 마련되어 있지 않을 가능성을 제기하는 것이다.

교사의 효능감은 무엇보다 성공적인 경험들의 누적에 따른 긍정적인 자기평가를 통해 발달하는 것으로 알려져 있다. 자신이 가르치는 학생의 성취도가 향상되는 것, 가르치기 어렵다고 여겼던 학생의 진전을 확인하는 것 등과 같은 직접적인 경험뿐만 아니라, 동료 교사가 성공적으로 업무를 수행하는 것을 관찰하는 대리 경험, 충분한 능력이 있다는 것을 확신시켜 주는 동료 교사의 칭찬 등도 긍정적인 자기평가에 기여한다(Bandura, 1997; Hoy & Spero, 2005). 교사 효능감 계발의 근거가 되는 이러한 직·간접적인 성공 경험들은 학교교육 시스템 내에서 성공에 대한 기준과 관점이 유연하고 다양할수록 더 많이 발생할 가능성이 크다. 각 학교가 높은 학교자율성을 누리면서 교사 역시 전문적

자율성을 바탕으로 직무를 수행할 때 교사들이 더 높은 수준의 효능감을 느끼게 된다는 것이다.

이러한 가설을 실증적으로 검토하기 위해, 이 연구는 국제비교 접근을 통해 교사의 효능감이 각국의 학교자율성 제도화 수준에 따라 차이를 보이는지 살펴보고자 한다. 한국의 교사가 다른 나라의 교사에 비해 대체로 낮은 효능감을 보이는 상황 속에서, (1) 한국의 학교자율성 제도화 수준도 다른 나라에 비해 낮은 것으로 나타나고, 이와 함께 (2) 교사의 효능감이 각국의 학교자율성 제도화의 함수인 것으로 확인된다면, 이는 한국 교사의 낮은 효능감에 대한 원인 분석과 개선책 마련에 중요한 함의를 제공할 것이다.

II. 이론적 배경

1. 관료주의적 통제와 교사의 전문적 자율성 간의 긴장

그간 한국사회에서는 국가와 교육행정기관이 각종 규정과 규칙을 통해 교육현장을 획일적으로 관리하고 통제해 온 경향이 강했다. 이는 교직사회의 무기력을 증폭시키는 원인으로 지목되곤 했다. 규정 우위의 교육활동은 교사에게 교수활동의 질 개선을 위한 깊은 고민보다 규정 준수를 우선시하도록 하였고, 이것은 결과적으로 경직된 교직문화의 고착화에 기여했다는 것이다(김선구, 2008). 이러한 경직된 교직문화 속에서 교사가 자율성을 적극 발휘하며 교사로서의 효능감을 높은 수준으로 신장시키기란 쉽지 않다. 교육행정의 관료주의적 경직성이 높을 때, 이는 학교의 교육활동 전개 과정에서 교사의 전문적 자율성 발휘를 촉진하기보다는 이를 제약하는 요인으로 작동한다(허병기, 1997).

실제로, 한국의 교사들은 대체로 교직의 특성을 높은 수준의 재량에 기초한 전문성주의와 밀접하게 연결지어 이해하고 있는 반면, 정부는 교사의 책무성과 성과관리 등에 무게를 둔 관료주의에 기초하여 교육정책을 운영하는 경향이 있다(김규태, 이석열, 2011). 이러한 관료주의적 통제는 교직사회 내 전문성 개발 동기에 부정적 영향을 미칠 수 있을 뿐만 아니라, 결과적으로는 교직의 탈전문화를 초래할 수 있다는 지적이 제기되어 왔다(박상완, 2015; 박진옥, 광현석, 김정성, 2016). 교수활동의 개선이 지속가능한 방식으로 이루어지기 위해서는 교사가 신장된 자율성을 바탕으로 교육전문가로서의 정체성을 확장해 나아갈 수 있는 교육생태계 조성이 필요하다는 것이다(차운경, 안성호, 주미경, 함승환, 2016).

또한 정부는 다양하게 추진 중인 교육개혁의 필요성과 효과성을 적극 정당화하기 위해 각종 자료의 편의적 제시 등을 동반한 '관료주의 프로파간다' 전략을 취함으로써 정

부의 정책에 대한 학교현장의 비판적 재해석을 방해한다는 분석도 있다(김현준, 2012). 이는 결과적으로 교사가 전문성에 기초하여 다양하고 창의적인 실천을 수행할 수 있는 가능성을 사전에 차단하는 것이기도 하다. 학교에 대한 관료주의적 통제와 개입은 공교육 시스템에 대한 효율적인 관리 차원에서는 어느 정도 불가피하게 필요한 것이지만, 이것이 자칫 단위학교나 교직사회 내부로부터의 자생적이고 지속가능한 학교개선 노력을 저해하지는 않는지에 대해 비판적인 점검이 동반되어야 한다(Darling-Hammond, 2005).

만약 교수활동을 구성하는 직무가 높은 전문성을 요구하지 않는다고 가정하면, 학교 조직은 관료주의적 통제에 기초하여 매끄럽게 운영될 수 있을 것이다. 하지만 교수활동은 본질적으로 높은 수준의 복잡성과 맥락의존성을 특징으로 하는 어려운 작업이다. 이는 교수활동이 전문적인 '반성적 실천'으로 이해되는 이유이기도 하다(Schön, 1983). 유능한 교사는 고도의 전문성에 기초한 끊임없는 의사결정과 반복적 조율과정에 참여하며 교수활동을 전개해 나간다. 모든 학생이 의미있는 학습활동에 참여할 수 있도록 유도하기 위해, 교사는 학생의 다양성과 교실환경의 특수성 등에 대한 전문적 판단을 수시로 내려야 하는 것이다(Kennedy, 2005). 이러한 면에서, 교수활동은 본질적으로 '불확정성'을 동반하는 활동으로 이해될 수 있다(Floden & Buchmann, 1993; Labaree, 2000).

교수활동을 고정된 지식의 일방적 전달을 위한 관례화된 절차로 이해할 경우, 이러한 불확정성은 교수활동 상에서 최소화되어야 할 요소로 간주된다. 하지만 교수활동을 학습자와 교수자 간의 역동적 상호작용으로 본다면, 교수활동 상의 불확정성은 전문적 실천으로서의 교수활동을 생산적으로 촉진하는 요소로 이해된다(함승환, 2011; Cha & Ham, 2012). 교수활동을 이처럼 불확정적 작업으로 이해할 때, 교사의 전문적 자율성을 보장하고 그 발현을 촉진하는 것은 교수활동이 제대로 전개되는 데 필요한 기본적인 전제조건이 된다(Ham et al., 2013; Ham & Kim, 2015).

이러한 이유에서, 학교는 관료제적 특성을 지니고 있으면서 동시에 전문가적 조직으로서의 특성을 함께 지니고 있다. 어느 조직과 마찬가지로 학교에 대해서도 일정한 수준의 관료제적 관리가 요구되지만, 이것이 교사의 전문성과 충돌하지 않도록 관리의 범위와 통제의 정도가 적절하게 조율될 필요가 있다. 학교교육에 대한 획일적 통제는 교육활동이 단조롭고 탈맥락화된 작업이라는 전제 하에서만 학교교육의 효율적 관리에 기여한다(Elmore, 1995; Shulman, 2004). 교사의 업무를 전문적 직무로서 이해한다면, 학교를 다소 '느슨하게 결합된 조직'(Weick, 1982)으로 바라볼 필요가 있다는 관점이 설득력을 지닌다(Shulman, 2004). 학교의 다양한 활동이 단위학교 내에서 자율적이고 유연한 방식으로 이루어질 수 있도록 제반 여건이 조성되어야 하는 것이다(Hargreaves & Fullan, 2012; Rowan et al., 1993).

2. 학교자율성의 제도화와 교사의 효능감

학교자율성은 단위학교의 특성에 맞는 방식으로 교육활동을 최적화하기 위한 것이다. 교육과정의 자율화와 교사의 자율적 권한 강화 등은 바로 학교마다의 특성을 살려 학습자의 교육적 요구에 더욱 효과적으로 부응하기 위한 것이다(허숙, 2012). 이는 교사가 과거에 비해 보다 더 주도적으로 교육과정을 편성·운영하는 능동적 주체로서 이해되는 세계적인 교육개혁 동향과도 일관성을 가진다(곽영순, 2015). 단위학교가 국가나 교육행정기관의 획일적 통제로부터 상당한 정도로 벗어나 확대된 자율성을 가지고 이를 효과적으로 운영하게 되면, 학생의 교육적 요구를 더욱 긴밀히 반영하는 다양하고 창의적인 교육활동의 설계와 구현이 가능해진다는 것이다(김성열, 2013).

학교가 높은 수준의 자율성을 누릴 수 있도록 한다는 것은 단위학교가 학교운영의 주체가 되도록 거시적인 제도환경을 적절히 구축한다는 것을 의미한다. 이러한 제도환경이 국가 정책을 통한 의도적인 설계에 의한 것이든 아니면 역사적 우연에 의한 경로의 존적 발전에 의한 것이든, 학교자율성이 국가 내에서 제도화된 정도는 단위학교의 운영 주체가 얼마나 재량권을 가지고 학교를 운영할 수 있는지를 결정한다. 이때 학교의 운영 주체를 누구로 볼 것인지에 대한 관점은 대체로 학교장을 중심으로 한 ‘학교경영진’으로 보는 관점과 교사 및 학교운영위원회를 중심으로 한 ‘학교공동체’로 보는 관점으로 구분할 수 있다.

먼저, 학교의 운영 주체를 ‘학교경영진’으로 보는 관점에 따르면, 단위학교가 확대된 자율적 결정권을 가지고 그 권한을 효과적으로 사용하기 위해서는 학교장을 중심으로 하는 학교경영진이 더욱 효과적으로 리더십을 발휘할 수 있어야 한다(김성열, 2013). 이러한 관점은 결국 각 학교가 우수한 학교장을 확보할 수 있도록 하는 것이 중요하다는 함의와 함께, 학교장의 실질적 권한 확대 및 전문성 강화가 동반되어야 한다는 의미로도 해석된다(김경희 외, 2011; 김이경, 2009). 하지만 학교장 등 학교경영진이 학교 운영과 관련하여 확대된 권한을 가진다고 해서 교사도 반드시 확대된 자율성을 누리게 되는 것은 아니라는 점에서, 학교경영진 중심의 학교자율성 증대가 교사의 효능감에 미치게 될 영향은 일반화하기 어렵다.

다른 한편으로, 학교의 운영 주체를 ‘학교공동체’로 보는 관점에 따르면, 단위학교의 자율경영은 교사 및 학교운영위원회 등을 중심으로 한 ‘참여적 의사결정’을 의미하는 것이다(박균열, 2010). 학교운영위원회는 학교의 자율적 운영을 위한 학교공동체 구축 방안의 하나일 뿐만 아니라 참여적 의사결정 체계의 공고화 및 교사의 자율성 확대 방안이기도 하다(김성열, 2013; 박우진, 2004). 이는 학교를 민주적이며 전문적인 공동체로 만들기 위한 노력과 맞닿아 있는데, 이러한 노력은 학교운영 구조의 민주화와 관료주

의적 학교문화 극복을 위해서도 중요한 것으로 이해된다(심성보, 2003; 정제영, 2008). 이러한 공동체주의적 학교자율성 확대는 학교운영 전반에 걸쳐 교사에게 확장된 권한과 참여구조를 제공함으로써 결과적으로는 교사가 확대된 전문적 자율성을 누리면서 꾸준히 효능감을 계발할 수 있는 근무환경을 가지도록 할 가능성이 크다.

한국에서 학교자율성은 사실 법이 명시하고 있는 교육행정의 중요한 지향점 가운데 하나이다. 헌법 제31조 제4항은 교육의 자주성과 전문성을 보장하고 있으며, 교육기본법 제5조 제2항은 학교운영의 자율성이 존중되어야 함을 명시적으로 밝히고 있다. 하지만 국가 및 지방자치단체는 학교운영에 관하여 포괄적 지도·감독 권한과 통제권을 폭넓게 행사할 수 있는 법적 구조에 놓여 있어서, 이러한 상황은 사실상 헌법 및 교육기본법의 정신과 부합하지 않는다는 비판이 있다(김경희, 윤성현, 김주영, 2011). 이러한 현실은 한국의 교사들이 대체로 자신의 자율성 수준이 낮다고 인식하는 것과는 그 궤를 같이 한다(박상완, 2010). 최근 학교장의 의사결정 권한은 일부 확대된 것이 비해 교사의 의사결정 참여는 그렇지 못하다는 분석도 있다(오세희, 김훈호, 장덕호, 정성수, 2010).

교사의 자율성은 교사의 전문성을 구성하는 중요한 구성 요소이며, 교사는 자율성에 기초한 전문성의 발현을 통해 효능감을 경험한다(OECD, 2016). 교사가 학교업무와 관련한 다양한 의사결정에 자율적으로 참여할 수 있는지가 교직에 대한 교사의 도전감과 헌신에 영향을 미친다는 점에 주목할 때(송경오, 정지선, 2008), 한국에서 교사들에게 부여된 제한된 자율적 권한은 교사의 도전감과 헌신에 부정적 영향을 미치면서 교사가 효능감을 느낄 기회를 축소할 개연성이 크다. 학교교육을 둘러싼 거시적 제도환경이 단위학교로 하여금 얼마만큼의 학교자율성을 운용할 수 있도록 하는지에 따라 그 제도환경 내에서 교사가 얼마만큼의 전문적 자율성을 지닌 주체인지가 정의된다는 것이다. 이는 나아가 교사가 교육전문가로서의 정체성과 그에 기초한 효능감을 얼마나 유지·강화할 수 있는지에 영향을 미치게 된다.

III. 자료 및 분석

1. 자료 및 변수

한국 교사의 낮은 효능감의 원인에 대한 하나의 설명으로서 '낮은 학교자율성' 가설을 제기하고 이를 실증적으로 검토하기 위해, 본 연구는 OECD의 Teaching and Learning International Survey (TALIS) 2013 자료를 분석하였다. TALIS는 교사의 근무조건과 교수학습 환경에 초점을 맞춘 대규모 국제비교 조사이다. TALIS 2013은 2단계 층화 확률

표집을 통해 각국을 대표하는 학교(장) 및 교사 표본을 추출하여 설문을 통해 자료를 수집했다. TALIS를 활용한 국제비교 분석은 서로 다른 정책적 접근 방식이 교수학습 환경에 어떠한 영향을 미치게 되는지 실증적으로 살펴볼 수 있는 기회를 제공함으로써, 각국이 효과적인 학교교육 여건을 마련하기 위해 정책을 검토하고 개발하는 데 유용한 도움을 제공할 수 있다. TALIS 2013에는 총 34개국이 참여했는데, 이 가운데 본 연구에 필요한 모든 자료를 적절히 갖추고 있는 29개국이 분석에 포함되었다.

이 연구의 종속변수는 교사의 효능감이다. TALIS 2013 자료에서 교사의 효능감은 3개의 세부영역 지표로 측정되었다. 이들은 교수활동에 대한 효능감(efficacy in instruction), 학습참여 유도에 대한 효능감(efficacy in student engagement), 학급경영에 대한 효능감(efficacy in classroom management)이다. 그리고 이들 전체를 아우르는 종합 지표가 있다. 이들 지표는 설문조사의 원자료를 토대로 TALIS 분석팀이 구성한 것으로서, 각 지표는 참여국 전체에 걸쳐 평균 12와 표준편차 2로 표준화되어 있다. 교수활동에 대한 효능감은 대안적인 교수활동이나 평가전략 등을 사용할 수 있는지에 대한 자기 확신이고, 학습참여 유도에 대한 효능감은 학생에게 지적·정서적 지원을 제공하고 학습동기를 부여할 수 있는지에 대한 자기 확신이며, 학급경영에 대한 효능감은 수업에 지장을 주는 학생의 행동을 효과적으로 관리하며 질서 있는 학습환경을 조성할 수 있는지에 대한 자기 확신이다(Brouwers & Tomic, 2000). 변수 구성 문항은 <표 1>에 제시되어 있다.

<표 1> 교사의 자기 효능감 변수 구성 문항

질문	선생님은 학생들을 가르치는데 있어 다음의 행동들을 어느 정도 하실 수 있습니까?	
	교수활동 효능감	<ul style="list-style-type: none"> - 학생들을 위한 좋은 문제 만들기 - 다양한 평가 전략 사용하기 - 학생들이 혼란스러워 할 때 예를 들어 다른 방식으로 설명해주기 - 교실에서 새로운 교육 전략 실행하기
	학습유도 효능감	<ul style="list-style-type: none"> - 학생들에게 학업을 잘 해내고 있다는 믿음 주기 - 학생들이 배움을 가치 있게 여기도록 돕기 - 학업에 관심 없는 학생들에게 동기 부여하기 - 학생들이 비판적으로 사고할 수 있도록 돕기
	학급경영 효능감	<ul style="list-style-type: none"> - 교실에서 방해되는 행동을 통제하기 - 학생들의 행동에 대한 기대를 명확히 하기 - 학생들이 학급규칙을 따르도록 만들기 - 방해가 되거나 시끄러운 학생 진정시키기
응답	4점 척도(할 수 없음, 조금 할 수 있음, 꽤 잘 할 수 있음, 매우 잘 할 수 있음)	

한편, 본 연구진은 종속변수인 교사의 효능감을 설명하기 위한 주요 관심 변수로서 학교자율성 지표를 구성하였다. 앞서 이론적 배경에서 논의된 선행 연구와 일관성 있게 두 개의 지표가 구성되었다. 하나는 학교장 등 학교경영진이 학교업무 전반에 권한과 책임을 가지는 정도를 나타내는 '경영진 중심 학교자율성' 지표이며, 다른 하나는 교사나 학교운영위원회가 권한과 책임을 가지는 정도를 나타내는 '공동체 중심 학교자율성' 지표이다. 각 지표의 구성 문항은 <표 2>에 제시되어 있다.

<표 2> 학교자율성 지표 구성 문항

질문	이 학교의 경우, 다음의 업무들에 대해 중대한 책임을 갖는 사람은 누구입니까? (‘중대한 책임’은 의사결정에 적극적인 역할을 수행하는 것을 뜻합니다.)	
문항	<ul style="list-style-type: none"> - 학교 내에서의 예산분배 결정 - 국가·지역의 평가를 포함한 학생평가 방침 확립 - 학생의 입학 허가 - 학습교재의 선정 - 강의 선정 	
응답	학교경영진 중심	<ul style="list-style-type: none"> - 교장 - 학교경영진의 다른 구성원
	학교공동체 중심	<ul style="list-style-type: none"> - 교사(학교운영진 소속이 아닌) - 학교운영위원회

먼저, 경영진 중심 학교자율성 지표는 학교업무에 대해 학교경영진이 권한과 책임을 갖는 정도를 측정하는 것이다. TALIS 2013 학교장 설문 자료를 활용하여 학교수준 및 국가수준 지표를 각각 구성하였다. 학교별로 '학생의 입학 허가' '강의 선정' '학습교재의 선정' '학생평가 방침 확립' '학교 내에서의 예산분배 결정' 가운데 '교장'이나 '학교 경영진의 다른 구성원'이 '의사결정에 적극적인 역할을 수행'한다고 응답한 항목의 수를 각 학교의 경영진 중심 학교자율성 점수로 삼았다. TALIS 2013의 학교표본 가중치(SCHWGT 변수)를 자료에 적용하여 표본의 대표성을 확보한 후 지표가 계산되었다. 점수가 높을수록 학교경영진이 폭넓은 학교업무에 대해 적극적인 역할을 수행하는 것을 의미한다. 이 점수의 국가별 평균을 국가수준 학교자율성(경영진 중심) 제도화 지표로 삼았다.

다음으로, 공동체 중심 학교자율성 지표는 학교업무에 대해 학교공동체가 권한과 책임을 갖는 정도를 측정하는 것이다. TALIS 2013 학교장 설문 자료를 활용하여 학교수준 및 국가수준 지표를 각각 구성하였다. 학교별로 '학생의 입학 허가' '강의 선정' '학습교재의 선정' '학생평가 방침 확립' '학교 내에서의 예산분배 결정' 가운데 '교사'나 '학교

운영위원회'가 '의사결정에 적극적인 역할을 수행'한다고 응답한 항목의 수를 각 학교의 공동체 중심 학교자율성 점수로 삼았다. TALIS 2013의 학교표본 가중치(SCHWGT 변수)를 자료에 적용하여 표본의 대표성을 확보한 후 지표가 계산되었다. 점수가 높을수록 학교공동체가 폭넓은 학교업무에 대해 적극적인 역할을 수행하는 것을 의미한다. 이 점수의 국가별 평균을 국가수준 학교자율성(공동체 중심) 제도화 지표로 삼았다.

2. 분석모형

자료의 정교한 분석을 위해, 교사-학교-국가의 3수준 위계적 다층자료가 구축되었다. 분석에는 다층모형(simple random-intercept model)이 사용되었다(Raudenbush & Bryk, 2002). 명세화된 모형은 아래와 같다.

1수준: 개인 간 모형

$$Y_{ijk} = \pi_{0jk} + \sum_{b=1}^B \pi_{b,0jk} X_{b,ijk} + e_{ijk}; e_{ijk} \sim N(0, \sigma_e^2)$$

$X_{b,ijk}$: 국가 k 의 j 학교 i 교사의 b 번째 개인 배경(특성) 변인

2수준: 학교 간 모형

$$\pi_{0jk} = \beta_{00k} + \beta_{10j}(\text{경영진중심 학교자율성})_{jk} + \beta_{20j}(\text{공동체중심 학교자율성})_{jk} + r_{0jk}; r_{ij} \sim N(0, \sigma_{r0}^2)$$

$$\pi_{b,0jk} = \beta_{b,00k}$$

3수준 : 국가 간 모형

$$\beta_{00k} = \gamma_{000} + \gamma_{100k}(\text{경영진중심 학교자율성})_k + \gamma_{200k}(\text{공동체중심 학교자율성})_k + \gamma_{300k}(\text{경제수준})_k + \gamma_{400k}(\text{자적문화})_k + u_{00k}; u_{00k} \sim N(0, \sigma_u^2)$$

$$\beta_{b,00k} = \gamma_{b,000}$$

분석모형에서 종속변수는 교사의 효능감이며, 주된 독립변수는 국가수준 학교자율성 제도화 지표이다. 이를 통해, 국가 간 학교자율성 제도화 수준의 차이에 따라 교사의 효능감 수준이 차이를 보이는지 확인하고자 했다. 이밖에도 여러 통제변수가 모형에 투입되었다. 각 변수에 대한 설명 및 기술통계치는 <표 3>에 제시되어 있다.

자료의 분석 시에는 TALIS 2013 자료의 교사표본 가중치(TCHWGT 변수)를 사용하여 표본이 국가수준에서 대표성을 가지도록 자료를 보정하였다. 이렇게 보정된 자료를 국가별로 동일한 표본 규모가 되도록 추가로 비율 가중치를 통해 보정함으로써 모든 국가가 분석결과에 균등하게 기여하도록 하였다. 이러한 보정은 표본 규모가 큰 국가의 패

턴이 분석결과 전체를 좌우하는 것을 방지한다.

<표 3> 변수 설명 및 기술통계치

변수	정의	평균	SD	Min.	Max.
교사수준(<i>n</i>=83,560)					
효능감	교사의 효능감. OECD가 구성한 TSELEFFS 지표(TALIS 2013 참여국 전체에 걸쳐 평균 12, 표준편차 2로 표준화됨).	12.35	1.88	3.78	15.51
교수활동 효능감	교사의 효능감 세부 영역: 교수활동. OECD가 구성한 SEINSS 지표.	12.40	2.02	2.95	15.83
학습유도 효능감	교사의 효능감 세부 영역: 학습유도. OECD가 구성한 SEENGS 지표.	11.91	2.02	3.80	15.37
학급경영 효능감	교사의 효능감 세부 영역: 학급경영. OECD가 구성한 SECLSS 지표.	12.73	2.00	3.97	15.69
교사교육경험	자신이 가르치는 과목의 (a) 내용, (b) 교수법, (c) 실습에 대해 정규교육을 받은 정도(각 항목 0-2점, 합산 6점 만점).	4.90	1.58	0.00	6.00
신임교사	경력 5년 미만의 교사 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.18	...	0.00	1.00
파트타임 교사	파트타임 교사 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.20	...	0.00	1.00
기간제 교사	기간제 교사 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.17	...	0.00	1.00
여교사	여교사 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.69	...	0.00	1.00
담당과목 국어	국어를 담당하는지 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.27	...	0.00	1.00
담당과목 수학	수학을 담당하는지 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.20	...	0.00	1.00
담당과목 과학	과학을 담당하는지 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.21	...	0.00	1.00
담당과목 사회	사회를 담당하는지 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.20	...	0.00	1.00
담당과목 외국어	외국어를 담당하는지 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.18	...	0.00	1.00
담당과목 기타	기타 과목을 담당하는지 여부(그렇다=1, 아니다=0).	0.52	...	0.00	1.00
학교수준(<i>n</i>=5,346)					
학교자율성(경영진)	학교경영진 중심의 학교자율성 정도. 학교업무 5개 항목 중 학교경영진(교장 등)이 권한과 책임을 갖는 항목 수.	3.43	1.59	0.00	5.00
학교자율성(공동체)	학교공동체 중심의 학교자율성 정도. 학교업무 5개 항목 중 학교공동체(교사나 학교운영 위원회)가 권한과 책임을 갖는 항목 수.	2.27	1.44	0.00	5.00

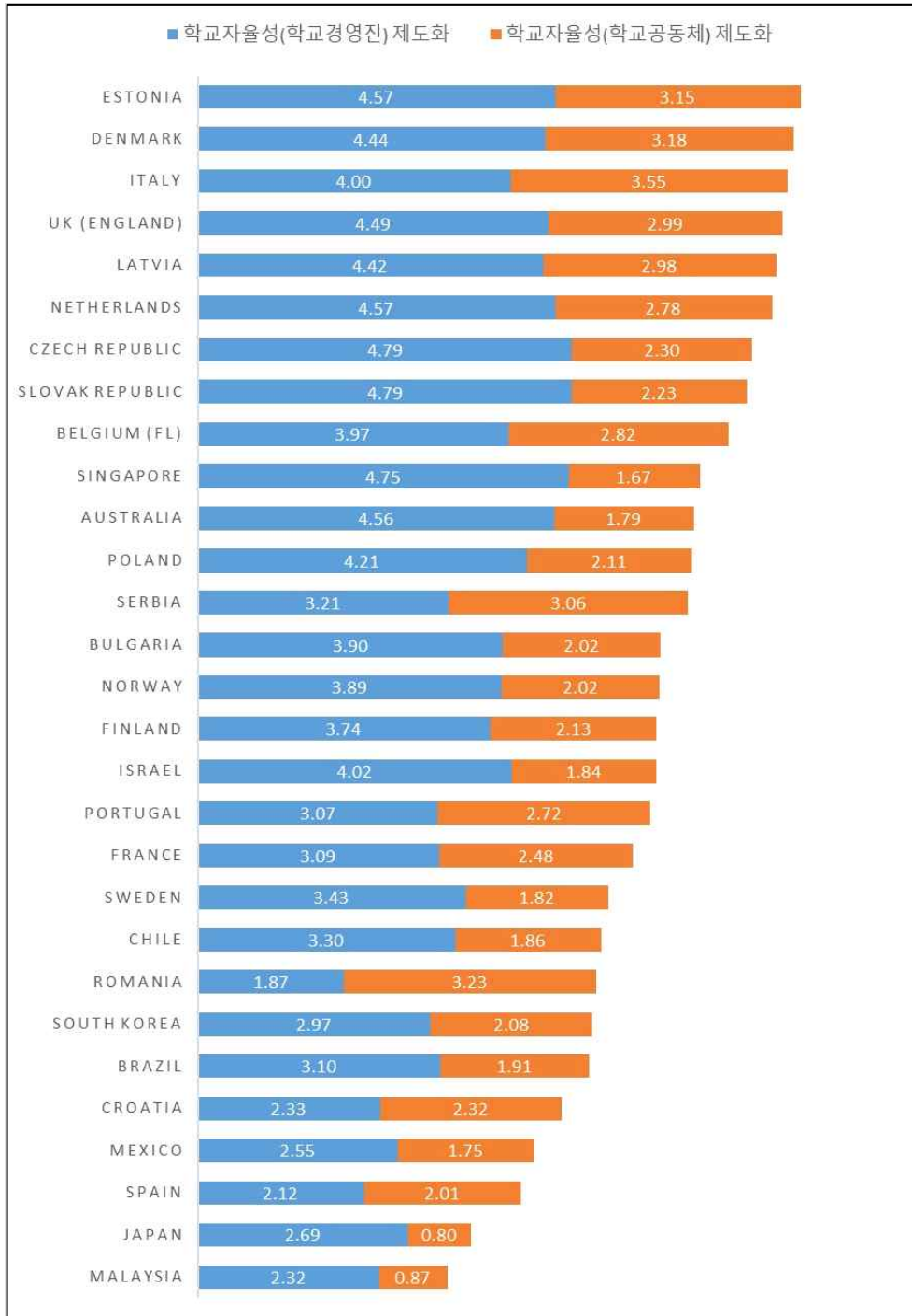
변수	정의	평균	SD	Min.	Max.
국가수준($n=29$)					
국가경제수준	구매력평가 기준 1인당 국내총생산(국제 달러 현재가, 2013), 로그를 취함.	10.34	0.43	9.53	11.31
자적문화	자적문화 지표(Hofstede의 indulgence index). 원 지표(100점 만점)에 0.1을 곱하여 10점이 1단위가 되도록 조정함.	4.66	2.14	1.30	9.70
학교자율성(경영진 제도화)	학교자율성(학교경영진 중심) 변수 국가별 평균.	3.63	0.88	1.87	4.79
학교자율성(공동체 제도화)	학교자율성(학교공동체 중심) 변수 국가별 평균.	2.29	0.67	0.80	3.55

IV. 분석결과

국가별 학교자율성 제도화 수준은 [그림 1]에 제시된 바와 같다. 이에 따르면, 한국의 학교자율성 제도화 수준은 국제비교 관점에서 볼 때 실제로 낮은 것으로 나타났다. 한국의 경영진 중심 학교자율성과 공동체 중심 학교자율성 제도화 수준은 각각 2.97와 2.08로서, 국제 평균인 3.63과 2.29에 비해 뚜렷하게 낮았다. 두 지표를 합산한 값을 기준으로 국가를 순서대로 나열할 때, 한국은 분석에 포함된 29개국 가운데 23위를 차지했다. 이러한 순위는 비교적 중앙집권적인 학교교육 시스템을 갖추고 있는 것으로 알려진 싱가포르(10위)나 프랑스(19위)와도 격차를 드러내는 것이다. 이는 한국 교사가 낮은 효능감을 지니는 이유에 대한 설명으로서 '낮은 학교자율성' 가설이 신빙성을 지님을 암시한다.

이 가설에 대한 예비적 검토를 위해, 국가수준 학교자율성 제도화 지표와 교사 효능감(통합 지표) 국가별 평균 간의 상관성을 먼저 살펴보았다. 상관분석결과, 경영진 중심 학교자율성은 교사의 효능감과 유의한 상관성이 없었으나, 공동체 중심 학교자율성은 교사의 효능감과 유의한 정적 상관($r=0.38$, $p<0.05$)을 보였다. 이들 두 학교자율성 지표 간에 왜 이러한 차이가 나타나는지에 대해서는 면밀한 후속연구가 필요하나, 교사의 효능감은 학교장 등 학교경영진이 얼마나 학교운영 상의 자율적 권한을 지니는가보다는 교사 자신을 포함한 학교공동체가 얼마나 학교운영에 함께 참여하는가와 더욱 밀접하게 관련되어 있을 가능성이 있다.

이러한 상관성이 국가 간 경제적·문화적 차이를 통제된 후에도 유의한지 살펴보았다. 각국의 경제성장 수준을 나타내는 로그 1인당 GDP와 생활 전반에 대한 집단적인 긍정



[그림 1] 학교자율성 제도화 수준 국제비교

<표 4> 교사의 효능감을 설명하는 다층모형 분석결과

	효능감	효능감 세부영역			
		교수활동	학습유도	학급경영	
학교자율성(경영진) 제도화 학교자율성(공동체) 제도화 국가경제수준 자적 문화	국가수준 (<i>df</i> =24)	0.743	0.855	0.727	0.647
학교자율성(경영진) 학교자율성(공동체)	학교수준 (<i>df</i> =5,315)				0.016
교사교육경험 신입교사 파트타임 교사 기간제 교사 여교사	교사수준 (<i>df</i> =78,174)	0.092 -0.306 -0.154 -0.067 0.117	0.101 -0.274 -0.134 0.162	0.089 -0.278 -0.117 0.101	0.087 -0.364 -0.212 -0.179 0.087
담당과목 국어 담당과목 수학 담당과목 과학 담당과목 사회 담당과목 외국어 담당과목 기타		0.175 -0.035 0.096 0.081	0.202 0.051 0.115 0.064	0.161 -0.061 -0.039 0.080	0.161 -0.044 0.093 0.088

주: 모든 변수가 동시에 모형에 투입됨. 통계적으로 유의한($p < 0.05$ 수준 이상) 회귀계수만 제시함.

적 태도 정도를 나타내는 자적(indulgence)문화 지표(Hofstede, Hofstede, & Minkov, 2014)를 통제한 상태에서, 국가수준의 공동체 중심 학교자율성 제도화 수준이 교사 효능감 국가별 평균을 유의하게 설명하는지 검토하였다.1) 회귀분석결과, 분석모형의 설명력은 높았으며($R^2=0.35$), 국가수준의 공동체 중심 학교자율성 제도화 수준은 교사 효능감 국가별 평균과 유의한 정적 관계에 있음을 확인할 수 있었다($b=0.73$, $\beta=0.50$, $p<0.01$).

보다 정교한 분석을 위해 다층모형이 사용되었다. 다층모형 분석결과도 앞서의 분석과 일관된 패턴을 보였다. 국가수준의 공동체 중심 학교자율성 제도화 정도는 교사의 효능감을 유의하게 설명했다. 상세한 분석결과는 <표 4>에 제시된 바와 같다. 구체적으로, 국가수준의 공동체 중심 학교자율성 제도화 지표는 교사의 효능감 변수와 정적 관

1) 자적문화 지표는 Hofstede et al. (2014)가 국가 간 문화적 차이를 유형화하기 위하여 제시한 6가지 차원 중 '자적 대 절제'(indulgence vs. restraint) 차원을 활용한 것이다. '자적'은 삶을 즐기고자 하는 인간의 기본적인 욕구를 자연스럽게 수용하는 것인데 반하여, '절제'는 강한 사회적 규범을 통해 그러한 욕구에 대한 만족감을 규제하거나 억누르는 쪽이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 TALIS의 교사 자기효능감이 자기보고식 검사로 측정된다는 점을 고려하여, 자적 경향이 높은 문화에 속한 개인이 절제 경향이 높은 문화에 속한 개인과 비교하여, 자기 효능감을 평가할 때 긍정적인 응답(그렇다 혹은 매우 그렇다)을 할 가능성이 높을 것으로 보았다. 자적문화가 우위인 사회에서는 개인이 자신의 과업에 대해 좀 더 쉽게 만족감을 느끼는 것으로 알려져 있다. Hofstede의 지표에 따르면, 한국사회의 자적문화 점수는 100점 만점에 29점, 일본은 42점, 프랑스는 48점, 미국과 캐나다는 68점 등으로, 한국의 자적문화 점수는 매우 낮은 편이다.

계에 있었으며, 이 지표가 국가 간에 1점 차이가 날 때마다, 교사의 효능감은 0.743점 ($p<0.01$)만큼 차이가 발생하는 것으로 나타났다.

이러한 패턴은 교사의 효능감을 세분화하여 각기 따로 분석해도 마찬가지였다. 공동체 중심 학교자율성 제도화 수준에 국가 간 1점 차이가 있을 때, 이는 교수활동 효능감 0.855점($p<0.01$), 학습참여 유도 효능감 0.727점($p<0.05$), 학급경영 효능감 0.647점($p<0.01$)만큼의 차이와 맞물려 있었다. 이러한 결과는 국가수준에서 학교자율성이 제도화된 정도와 교사의 효능감 간에 체계적인 관련성이 있을 가능성을 지지하는 것으로서, 한국 교사의 낮은 효능감에 대해 '낮은 학교자율성' 가설이 설명력을 지님을 시사한다.

학교수준(2수준)의 학교자율성은 교사의 효능감에 뚜렷한 영향을 미치지 못하는 반면, 국가수준(3수준)의 학교자율성 제도화는 교사의 효능감에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 점은 매우 흥미로운 발견이다. 교사의 효능감이 개선되기 위해서는 거시적 수준의 학교교육 시스템 전반에 걸쳐 학교자율성을 보장하고 지원하는 제도환경을 갖추는 것이 중요하다는 것으로 해석된다. 면밀한 후속연구가 필요한 부분이지만, 이러한 제도환경이 부재하는 상태에서는 개별 학교의 학교자율성 운영은 교사의 효능감에 기여하는 측면과 교사에게 부담으로 작용하는 측면이 공존할 가능성이 크다.

한편, 국가의 경제수준은 교사의 효능감과 특별한 관련성이 없는 것으로 나타났으나, 자적문화는 교사의 효능감과 유의한 정적 관계에 있었다. 사회적으로 자기 행복과 만족 추구를 중시하는 사회에서 교사 효능감이 높다는 의미로 해석된다. 이밖에도, 교원양성 교육 단계에서 양질의 교육경험을 가졌을수록 교사의 효능감도 높은 것으로 나타난 반면, 저경력 교사나 파트타임 및 기간제 교사의 경우 효능감이 유의하게 낮은 것으로 나타났다. 또한 여교사가 남교사에 비해 다소 높은 효능감을 보였으며, 담당 교과목별로도 다양한 편차가 관찰되었다.

V. 논의 및 결론

각국은 사회변화에 대한 예측과 미래사회의 발전방향에 대한 장기적 비전에 기초하여 교사의 역할도 재정립해 나아가고 있다. 특히, 미래사회로 갈수록 국가수준의 교육과정은 대강화됨에 따라 교육과정 편성의 전문가이자 교육과정 운영의 자율적 주체로서 교사의 역할이 더욱 중요해질 것으로 예측된다(곽영순, 2015; 차윤경 외, 2016). 이처럼 자율적 주체로서 교사의 역할을 재정립하고 그러한 역할을 실제로 기대할 수 있기 위해서는 교사가 높은 효능감을 바탕으로 근무할 수 있는 제도환경을 마련하는 것이 중요하다. 교사는 행정적□기술적 통제에 따라 직무를 수행하는 수동적 존재가 아니라, 자율성

에 기초하여 적극적으로 탐구활동을 하는 능동적이며 창의적인 존재로 이해되어야 하는 것이다(박선형, 2014; 송경오, 2015).

교사의 효능감은 교사의 열의와 몰입 등을 좌우할 뿐만 아니라 나아가서는 학생의 학습에도 중요한 영향을 미칠 수 있다(김아영, 2012). 이러한 점에서, 한국의 교사가 다른 나라의 교사에 비해 전반적으로 낮은 수준의 효능감을 보이고 있다는 점은 한국의 학교 교육 시스템의 경쟁력 측면에서 매우 커다란 취약점이 아닐 수 없다. 세계 각국에서 교사는 학교교육 시스템의 질을 결정하는 가장 중요한 요인으로 간주되고 있으며, 정책적으로 교사의 질을 높이기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다(Paine & Zeichner, 2012; Schulle & Dembélé, 2007). 그리고 이러한 노력 속에서 교사의 질은 종합적으로 다차원에 걸쳐 정의되며, 정부는 모든 교사가 교육전문가로서 다양한 자질과 태도를 충분히 갖추 수 있도록 체계적이며 지속적으로 지원한다(박선형, 김혜숙, 함승환, 권도희, 모영민, 2019; Darling-Hammond, 2017).

본 연구는 한국의 교사들이 다른 나라의 교사에 비해 뚜렷하게 낮은 효능감을 보이는 원인을 설명하기 위한 시도의 하나로 '낮은 학교자율성' 가설을 제기하고 이를 실증적으로 검토하였다. 분석결과, 이러한 가설은 일부 설명력을 지니는 것으로 나타났다. 특히, 국가 간의 학교자율성 제도화 수준의 편차가 교사의 효능감 수준과 체계적으로 관련되어 있는 것으로 나타난 점은 시사하는 바가 크다. 학교의 자율성은 상당한 정도로 각 국가의 제도환경 속에서 그 범위가 정해지고, 그 범위 내에서 각 학교가 실질적인 자율성을 누릴 수 있는 것으로 해석된다. 국가수준에서 학교교육 시스템 전반에 걸쳐 학교자율성이 제도적으로 충분히 보장되지 않을 경우 교사의 효능감 개선에는 분명한 한계가 있을 것으로 예측된다.

매우 엄격하게 선별된 우수한 인력이 교직에 입직하는 한국의 상황에서 교사가 전반적으로 낮은 효능감을 지닌다는 점은 그 원인이 교사 개인의 특성보다는 오히려 거시적인 제도환경에 있을 개연성을 드러낸다. 한국에서 교사의 효능감 개선을 위해서는 개별 교사에 대한 다각도의 지원과 더불어 학교교육 시스템 전반의 체질 개선을 위한 구조적 노력이 병행되어야 할 것이다. 학교자율성이 제도적으로 확대될 때, 교사는 효능감을 느낄 수 있는 다양한 경험과 기회들을 근무환경 속에서 자연스럽게 접할 수 있게 될 것이다. 교수활동과 직접적으로 관련된 사안뿐만 아니라 이를 지원하는 학교행정 전반에 걸쳐 교사의 의사결정 참여가 더욱 확대될 수 있도록 학교교육 시스템을 둘러싼 제도적 환경을 어떻게 개선해 나아갈 것인지에 대한 고민이 필요하다.

참고문헌

- 곽영순. (2015). 미래 학교교육 변화 및 교육과정 재구성에 필요한 교사 전문성 탐색. **교과교육학연구**, 19(1), 93-111.
- 김경희, 윤성현, 김주영. (2011). 단위학교 자율책임경영체제 구축을 위한 학교장의 권한 법제화 방안 연구. **법교육연구**, 6(2), 23-55.
- 김규태, 이석열. (2011). 교원정책 추진과 교직구조의 변화에 대한 교원들의 인식 분석. **교육정치학연구**, 18(2), 57-81.
- 김선구. (2008). '사회적 실천가'로서의 교사. **교육철학**, 35, 5-33.
- 김성열. (2013). 교육제도 운영의 통제권 배분 성과와 과제. **인문논총**, 31, 159-182.
- 김아영. (2012). 교사전문성 핵심요인으로서의 교사효능감. **교육심리연구**, 26(1), 63-84.
- 김이경. (2009). 우수 학교장의 인성 및 사고 특성에 관한 질적 분석 연구. **교육행정학연구**, 27(3), 163-183.
- 김현준. (2012). '관료주의 프로파간다' 관점에서 본 교육과학기술부의 사교육비통계 보도자료 분석. **교육정치학연구**, 19(3), 23-46.
- 박균열. (2010). 학교자율경영체 관점에서의 학교 자율화 정책 분석. **교육행정학연구**, 28(2), 1-25.
- 박상완. (2010). 초등학교의 학교 내 자율성 특성 분석. **교육행정학연구**, 28(1), 155-184.
- 박상완. (2015). 신자유주의 교육개혁에서 교직의 전문성. **교원교육**, 31(1), 227-245.
- 박선형. (2014). 창의성교육과 창의적 교사: 핵심개념과 인식분석. **교육행정학연구**, 32(4), 193-227.
- 박선형, 김혜숙, 함승환, 권도희, 모영민. (2019). 미래사회 교원양성기관 질 제고를 위한 국제 비교 연구. (CR 2019-04). 진천: 한국교육개발원.
- 박우진. (2004). 학교경영에서의 통제성과 자율성. **교육행정학연구**, 22(4), 67-84.
- 박진옥, 곽현석, 김경성. (2016). 교사효능감, 교원능력개발평가 및 교사전문성개발동기 간의 구조적 관계. **학습자중심교과교육연구**, 16(11), 879-900.
- 송경오. (2015). 학교혁신을 위한 교사 전문적 정체성의 의미와 중요성: 자유학기제와 혁신학교 사례를 중심으로. **교육행정학연구**, 33(4), 147-174.
- 송경오, 정지선. (2008). 현직교사의 전문성에 영향을 미치는 학교 환경 분석. **한국교육**, 35(4), 81-105.
- 심성보. (2003). 한국 초중등학교의 민주적 공동체 건설 방안. **한국교육**, 30(3), 349-376.
- 오세희, 김훈호, 장덕호, 정성수. (2010). 학교자율화 정책이 학교현장에 미치는 영향 연구. **한국교원교육연구**, 27(4), 1-25.
- 이동엽, 허주, 최원석, 이희현, 김혜진, 함승환, 함은혜. (2018). 한국 교사의 자기 효능감은 왜 낮은가?: TALIS 2주기 결과를 중심으로. (IP 2018-03). 진천: 한국교육개

발원.

- 정제영. (2008). 학교 자율화의 쟁점과 주요 과제. *교육행정학연구*, 26(2), 415-435.
- 차윤경, 안성호, 주미경, 함승환. (2016). 융복합교육의 확장적 재개념화 가능성 탐색. *다문화교육연구*, 9(1), 153-183.
- 함승환. (2011). 교사간 협력관계 맥락 이해를 위한 불확실성 관리 관점. *교육행정학연구*, 29(2), 135-157.
- 허병기. (1997). 교육행정에서의 자율과 통제 주장의 논리. *교육행정학연구*, 12(1), 1-21.
- 허숙. (2012). 교육과정 자율화 정책과 학교 교육과정 운영의 방향. *교육과정연구*, 30(1), 81-98.
- 허주, 최수진, 김이경, 김갑성, 김용련, 김서현. (2015). 교원 및 교직원환경 국제비교 연구. (RR 2015-22). 서울: 한국교육개발원.
- Ashton, P. (1984). Teacher efficacy: A motivational paradigm for effective teacher education. *Journal of Teacher Education*, 35(5), pp.28-32.
- Bandura, A. (1997). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York, NY: W. H. Freeman.
- Brouwers, A., & W, Tomic. (2000). A longitudinal study of teacher burnout and perceived self-efficacy in classroom management. *Teaching and Teacher Education*, 16(2), 239-253.
- Cha, Y.-K., & Ham, S.-H. (2012). Constructivist teaching and intra-school collaboration among teachers in South Korea: An uncertainty management perspective. *Asia Pacific Education Review*, 13(4), 635-647.
- Darling-Hammond, L. (2005). Policy and change: Getting beyond bureaucracy. In A. Hargreaves (Ed.), *Extending educational change: International handbook of educational change* (pp. 362-387). Dordrecht, Netherlands: Springer.
- Darling-Hammond, L. (2017). Teacher education around the world: What can we learn from international practice? *European Journal of Teacher Education*, 40(3), 291-309.
- Elmore, R. F. (1995). Teaching, learning, and school organization: Principles of practice and the regularities of schooling. *Educational Administration Quarterly*, 31(3), 355-374.
- Floden, R. E., & Buchmann, M. (1993). Between routines and anarchy: Preparing teachers for uncertainty. *Oxford Review of Education*, 19(3), 373-382.
- Ham, S.-H., Ahn, S.-H. G., Cha, Y.-K., Ju, M.-K., Kim, S., Ku, H., Lee, S.-K., & Park, Y. S. (2013). Principal instructional leadership and teaching for learner autonomy: A multilevel analysis of the case of South Korea. *New Educational*

- Review*, 33(3), 249-262.
- Ham, S.-H., & Kim, R. Y. (2015). The influence of principals' instructional leadership on teachers' use of autonomy-supportive instruction: An analysis of three Asia-Pacific countries. *Asia-Pacific Education Researcher*, 24(1), 57-65.
- Hargreaves, A., & Fullan, M. (2012). *Professional capital: Transforming teaching in every school*. New York, NY: Routledge.
- Hofstede, G., Hofstede, G. J., & Minkov, M. (2014). *세계의 문화와 조직*(제3개정판, 차재호, 나은영 역). 서울: 학지사. (원저는 2010년 출판)
- Hoy, W. K., (2001). *Educational psychology* (8th ed.). Boston, MA: Allyn & Bacon.
- Hoy, A. W., & Spero, R. B. (2005). Changes in teacher efficacy during the early years of teaching: A comparison of four measures. *Teaching and Teacher Education*, 21(4), 343-356.
- Labaree, D. F. (2000). On the nature of teaching and teacher education: Difficult practices that look easy. *Journal of Teacher Education*, 51(3), 228-233.
- OECD (2014). *TALIS 2013 results: An international perspective on teaching and learning*. Paris, France: OECD.
- OECD (2016). *Supporting teacher professionalism: Insights from TALIS 2013*. Paris, France: OECD.
- Paine, L., & Zeichner, K. (2012). The local and the global in reforming teaching and teacher education. *Comparative Education Review*, 56(4), 569-583.
- Raudenbush, S. W., & Bryk, A. S. (2002). *Hierarchical linear models: Applications and data analysis methods* (2nd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Rowan, B., Raudenbush, S. W., & Cheong, Y. F. (1993). Teaching as a nonroutine task: Implications for the management of schools. *Educational Administration Quarterly*, 29(4), 479-500.
- Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*. New York, NY: Basic Books.
- Schwille, J., & Dembélé, M. (2007). *Global perspective on teacher learning: Improving policy and practice*. Paris, France: UNESCO.
- Shulman, L. S. (2004). Autonomy and obligation: The remote control of teaching. In S. M. Wilson (Ed.), *The wisdom of practice: Essays on teaching, learning, and learning to teach* (pp. 133-162). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Weick, K. E. (1982). Administering education in loosely coupled schools. *The Phi Delta Kappan*, 63(10), 673-676.

ABSTRACT

Why Do Teachers Have a Low Sense of Efficacy in Korea? The Importance of Systemwide School Autonomy

Lee, Dongyup(Research Fellow, KEDI)

Ham, Eun Hye(Assistant Professor, Kongju National University)

Ham, Seung-Hwan(Assistant Professor, Hanyang University)

International data have recently revealed that South Korean teachers tend to demonstrate a low sense of efficacy compared to teachers in many other countries. The current study advances the 'low school autonomy' hypothesis to explain the cause of such low teacher efficacy in Korea. This hypothesis posits that Korean teachers' low sense of efficacy results from their limited professional autonomy; that is, they work within an educational governance system that is characterized by the systemwide lack of school autonomy, which in turn results in rather a narrow definition of good teachership. In light of this hypothesis, we analyzed the OECD's TALIS 2013 data. The results appeared consistent with the hypothesis. Teacher efficacy varied internationally depending on the amount of autonomy granted to schools by the education system of a country. This finding gives credence to the possibility that teachers can develop a greater sense of efficacy in certain educational governance systems where teachers exercise a high level of professional autonomy in their everyday work life.

[Key words] Korean teachers; teacher efficacy; professional teacher autonomy; school autonomy; institutional environment