

학교 자율화 정책에 따른 학교 자율성 변화 및 성취도 제고 효과 분석: PISA 2006~2015 분석을 중심으로

이 호 준(서울대학교 교육연구소)*
문 찬 주(서울대학교 교육학과 박사과정)**
정 동 욱(서울대학교 교육학과 교수)***

요 약

본 연구는 2008년 시행된 '학교 자율화 정책'으로 인해 나타난 학교 자율성의 변화와 그로 인한 교육적 성과의 변화를 실증적으로 분석하는 데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 PISA 2006부터 PISA 2015까지 총 4회에 걸쳐 조사된 한국 데이터를 바탕으로 간여시계열모형(interrupted time series)과 확률효과모형(random effect model)을 활용하였다.

분석결과, 첫째, 학교 자율화 정책이 시행된 이후 학교 자율성은 오히려 감소하였는데, 주로 예산, 학생 관리, 교육과정 등 세 개 영역에서 나타났다. 둘째, 학교 자율성의 변화가 학생들의 학업성취도에 미치는 영향을 분석한 결과, 학생 관리 영역에서의 학교 자율성의 확대는 학업성취 수준을 높이는 것으로 나타났다. 셋째, 교육 주체별로 의사결정 권한의 확대에 의한 학업성취도 제고 효과는 의사결정의 하위 영역에 따라 다르게 나타났는데, 학교는 학생 관리 영역에서, 교육청은 인사 영역에서, 교육부는 예산 영역에서 의사결정 권한이 커질수록 학업성취도 역시 향상되는 경향을 보였다.

이런 결과를 토대로 본 연구는 학교 자율화 정책의 교육적 효과를 제고할 수 있는 방향으로 학교 자율성을 강화할 수 있는 정책 방안을 모색할 필요가 있으며, 학교, 교육청, 교육부 사이의 적절한 의사결정 권한 배분이 이루어지도록 교육 주체 간 의사결정 권한의 조정을 통해 교육적 성과를 제고하기 위한 정책적 접근이 필요함을 제안하는 바이다.

[주제어] : 학교 자율화 정책, 학교 자율성, PISA, 간여시계열분석, 확률효과모형

* 주저자(13900hs0417@snu.ac.kr)
** 공동저자(mcj1226@snu.ac.kr)
*** 교신저자(jeongdw@snu.ac.kr)
■ 접수일(2018.06.30), 심사일(2018.07.14), 게재확정일(2018.08.02)

I. 서 론

2008년 '학교 자율화 추진 계획'을 추진하면서 학교교육에 대한 교육부의 권한을 시·도교육청과 학교로 위임하기 위한 정책적 노력이 이루어졌다. 이에 따르면, 학사 운영지침, 방과후 학교 운영지침, 수준별 이동수업 운영지침 등과 같은 학교 운영 지침들이 삭제되었으며, 국장이나 교장 등 교원 인사에 대한 권한도 교육감에게 위임되었다(교육과학기술부, 2008a). 이와 같은 정책 변화는 초·중등 교육에 관한 정책 수립 및 집행 권한을 시도 교육청과 학교로 이양하여 지방교육자치를 실현하고 교육의 다양화를 촉진시키는 데 목적이 있었다(교육과학기술부, 2008a). 이는 학교 자율화 정책을 통해 학교 자율성이 증진되면 학교교육의 다양성이 제고되고 교육의 질적 성장으로 이어진다는 가정을 전제로 함을 의미한다.

그럼에도 불구하고 기존 연구들은 2008년 추진된 학교 자율화 정책으로 인한 학교 자율성의 변화와 학교로 의사결정 권한을 위임하는 과정에서 나타난 교육적 변화에 대해 충분한 답을 제공하지 못하였다. 국외 연구들은 학교 자율성의 학업성취도 제고 효과 분석을 중심으로 학교 자율성의 평균적 효과, 학생 및 학교 특성에 따른 차별적 효과, 학교 자율성과 학교 책무성 간 상호작용 효과 등에 대한 심도 있는 논의를 이끌어 내었지만(Woessmann, 2005; Fuchs & Woessmann, 2007; Galiani, Gertler, Schargrotsky, 2008; Hanushek, Link, Woessmann, 2013; Hanushek & Woessmann, 2013), 학교 자율화 정책의 효과를 실증적으로 분석한 국내 연구를 찾기 어려운 실정이다. 대부분의 국내 연구들은 학교 자율성에 대한 교원의 인식 수준 분석(김병주, 정일환, 서지영, 정현숙, 2010; 김경희, 박수정, 2012), 학교 자율화 논의의 쟁점 분석 및 정책 제안(고전, 2008, 김재웅, 2011; 박종필, 2010; 정제영, 2008) 등에 대해서만 주목하였을 뿐, 학교 자율화 정책으로 인한 변화를 실증적으로 분석하는 데에는 깊은 관심을 갖지 못하였다. 물론 학교 자율성과 학업성취도의 관계를 실증적으로 분석한 연구가 있긴 하지만(정동욱, 유지은, 이호준, 2015), 학교 자율화 정책으로 인한 변화를 실증적으로 분석한 연구가 아니라는 점에서 한계가 있다.

학교 자율화 정책 변화로 인해 정책이 본래 의도한 대로 학교 자율성 강화라는 긍정적인 변화가 있었는지 분석하는 과정은 이 정책의 도입으로 나타난 결과에 주목함으로써 정책의 효과성을 극대화하는데 필요한 시사점을 도출할 수 있다는 의의가 있다. 특히 정책의 합리성과 효율성을 제고하기 위해 최근 각광받고 있는 증거기반 정책결정(evidence-based policy making)을 주목해 볼 때(이정아, 2015), 학교 자율화 정책의 효과 분석은 정책 집행으로 인한 변화를 진단하고 정책 효과를 제고하기 위한 방안을 모색하기 위해서 반드시 병행되어야 할 부분으로 볼 수 있다. 이는 학교 자율화 정책으로

인한 학교 자율성 변화 및 교육적 효과를 분석하는 과정이 학교 자율화 정책의 집행과정에서 나타날 수 있는 문제점을 진단하고 이를 개선하는 데 필요한 시사점을 제공하기 때문이다.

이에 본 연구는 2008년 학교 자율화 정책의 시행으로 인해 나타난 학교 자율성의 변화를 실증적으로 분석하고, 이런 학교 자율성의 변화가 실제로 학생들의 학업성취도 제고로 이어졌는지 규명하고자 한다. 구체적인 연구 문제는 아래와 같다.

첫째, 학교 자율화 정책은 학교 자율성을 제고하였는가?

둘째, 학교 자율성의 변화는 학업성취도 향상에 긍정적인 영향을 미쳤는가?

II. 이론적 배경

1. 학교 자율성 개념 및 정책 변화

가. 학교 자율성의 개념

선행연구들은 학교 자율성을 학교에서의 의사결정에 대해 중앙정부 및 시·도 교육청의 관여를 최소화함과 동시에 해당 권한을 학교와 학교장에게 이양하는 것으로 개념화하였다(교육과학기술부, 2008a; 정동화, 김성일, 박도순, 임선예, 2004; 정제영, 2008; White, 1992). 즉, 학교 자율성은 학교교육에 대한 의사결정 권한을 교육부나 교육청으로부터 학교로 위임하여 학교 교육과정 및 학교운영에 대한 주요 의사결정이 구성원을 중심으로 이루어지는 행정적 행위로 볼 수 있다.

교육 분권화의 개념적 속성을 토대로 학교교육과 관련한 의사결정 권한이 위임되는 형태를 구분하면 크게 정치적 분권화, 재정적 분권화, 행정적 분권화 등으로 구분할 수 있다(Jeong, Lee, Cho, 2017). 첫째, 정치적 분권화는 의사결정 권한에 교육 주체들의 참여 확대를 의미하는 데, 교육감을 주민직선제로 선출하는 교육감 직선제가 대표적이다. 교육감 직선제는 임명제, 간선제에 비해 지역 교육의 수장을 선출하는 데 국민의 참여가 늘었다는 점에서 대표적인 정치적 분권화의 예로 볼 수 있다. 둘째, 재정적 분권화는 교육부로부터 시·도교육청으로 교육재정에 대한 의사결정 권한의 위임을 의미하며, 학교회계제도, 교육경비보조금 등과 같은 정책들이 추진되면서 재정적 분권화 양상이 가속화되었다. 셋째, 행정적 분권화는 자치조직권, 자치인사권, 사무처리권 등 지방정부의 행정권한을 중앙에서 지방으로 이양하는 행위를 의미하는 데, 2008년부터 시행된 '학교 자율화 추진 정책'은 자치인사권과 사무처리권을 교육청으로 위임한 대표적인 사례로

볼 수 있다. 이러한 분권화의 유형을 토대로 학교 자율성의 개념을 구체화해 볼 때, 학교 자율성은 학교로의 정치적 권한, 재정적 권한, 행정적 권한 등의 위임을 의미한다¹⁾.

나. 학교 자율성 정책의 변화

교육의 질을 제고하기 위한 방편으로 교육에서의 분권화를 주목했던 세계적인 추세 속에서 우리나라 또한 1995년 5.31 교육개혁 이후 탈중앙화 및 분권화를 통해 교육거버넌스를 강화하기 위한 정책적 노력을 강구해 왔다. 이와 같은 변화의 흐름을 정리하면 크게 다음과 같은 세 가지 변화를 중심으로 정리가 가능하다.

첫째, 2005년 시행된 초중등교육법 개정이다. 개정안의 주요 내용을 살펴보면, 수업료 징수 및 학교회계 설치 및 운영에 관한 사항과 대안학교 설립 및 운영의 자율성 보장에 관한 사항으로 구분할 수 있다. 첫 번째로 수업료징수 등에 관한 사항을 조례 또는 규칙으로 규정(법 제10조, 제11조, 제30조의2제5항, 제30조의3제6항 및 제52조제4항 내지 제6항)하여 수업료 징수, 학교회계 설치·운영 등에 관해 필요한 사항을 시·도의 조례 또는 교육규칙으로 정하도록 하였다. 두 번째로, 대안학교의 설립근거가 마련(법 제60조의 3 신설)되었다. 학업을 중단하거나 개인 특성에 맞는 교육을 받고자 하는 학생들에게 체험학습 등 다양한 교육내용을 제공하기 위하여 각종학교 형태의 대안학교를 설립할 수 있는 근거를 마련하고 교육과정·수업연한 등에 관하여 자율성을 부여하였다.

둘째, 2008년 교육과학기술부가 제시한 ‘학교 자율화 추진계획’이다. 2008년 4월 15일 교육과학기술부가 발표한 ‘학교 자율화 추진계획’은 ‘다양하고 질 높은 교육을 위한 학교 중심의 자치기반 마련’에 기본 취지가 있었다. 이를 위해 자율성을 저해하는 29개 지침의 즉시 폐지와 규제성 13개 법령 조항의 정비를 주요 골자로 하였다(고전, 2008). 예컨대, 교육부는 교수학습 평가(6건), 교원 분야(5건), 교육과정 운영(7건), 생활진로 지도(5건), 학사학적 관리(3건), 기타 (3건) 등과 관련하여 시·도교육청의 지침 중 학교에 필요한 지침을 제외하고는 일괄 폐지하고 시·도의 여건에 맞게 운영할 필요가 있는 지침만은 자율적으로 운영할 수 있도록 하였다(교육과학기술부, 2008b). 이러한 지침 폐지와 동시에 법령정비를 통해 교육부 장관의 권한을 시·도교육청의 교육감에게 위임 및 이양하는 노력이 함께 이루어졌다. 예컨대, 초중고 학교평가 권한, 초중고 장학지도 권한, 교장 신규 임명권 위임, 교장(신규제외) 임용, 연구학교 지정·운영 권한 등이 교육감에 위임된 권한이었다. 이와 같은 정책 변화로 인해 대부분 시·도교육청은 교육부가 하달한 폐지 대상 지침 중 20~25개에 해당하는 지침을 폐지하기로 결정하였다(정제영, 2008).

1) 본 연구는 학교로의 행정적 권한 위임을 중심으로 학교 자율성을 논의하였다. ‘학교 자율화 추진 계획’은 교육과정 및 학교 운영의 권한 위임, 국장 및 교장 등 인사권한 위임 등을 골자로 하는데, 이와 같은 내용들을 행정적 분권화의 일례로 볼 수 있기 때문이다.

학교자율화 추진계획은 2009년 ‘학교 단위 책임경영을 위한 학교자율화 방안’으로 이어졌다(교육과학기술부, 2009). 주된 내용으로는 (1) 국민공통기본교육과정 교과별 수업 시수 20% 증감 허용, 재량활동과 특별활동의 통합운영 허용 등 교육과정 편성 및 운영에 대한 자율화, (2) 모든 학교에 20%까지 교사초빙권 부여, 학교장에게 해당학교 행정직원 인사권 부여 등 교직원 인사 자율화, (3) 마이스터고, 학력향상중점학교, 교육과정 혁신학교 등의 자율성 확대 및 자율학교 평가체제 구축 등 자율학교 확대, (4) 시·도교육청 지방공무원 총액인건비제 도입, 학교정보공시제 신뢰도 제고 및 학교장 중임심사 강화 등 책무성 제고 등 학교현장 지원체제 구축 등이다. 학교 자율화 정책은 학교의 권한을 확대함으로써 학교교육의 역량을 제고하여 공교육의 질 향상과 학교 현장의 교육경쟁력을 강화하는 데 목적이 있었다(오세희, 김훈호, 장덕호, 정성수. 2010).

<표 1> 학교 자율화 3단계 추진경과(2008.4~2009.6)

단계		주요내용
1단계 (‘08.4.15)	학교규제 지침정비	학교현장의 자율성을 제약하는 29개 지침 폐지 및 일괄정비
2단계 (‘08.11.12)	권한이양 법령정비	유아 및 초·중등교육 업무관련 교육과학기술부 장관 권한을 교육감에게 이양 (13개 업무, 9개 법령 개정)
3단계 (‘09.6.11)	단위학교 책임경영	교육과정·교원인사 자율, 자율학교 확대 등 단위학교 운영의 자율권 확대방안 마련

출처: 나민주 외 (2013). 학교자율화 정착을 위한 법령 정비 방안 연구. 충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서, p.6 인용

셋째, 2012년 초중등교육법 개정이다. 2012년 개정된 초중등교육법에 따르면, 교육감이 학교에 대한 교육과정운영 및 교수·학습방법 등에 대한 장학지도를 실시하도록 하였다(안 제7조). 또한 법령의 범위에서 학교의 장이 학교 규칙을 제정하거나 개정하도록 하였다(안 제8조). 학교 평가와 관련하여 교과부장관은 교육청과 그 관할하는 학교를, 교육감은 그 관할하는 교육행정기관과 학교를 평가하도록 개정하였다(안 제9조). 아울러 학교급별 구체적인 교원 배치기준은 교육청이 정하도록 하였다(안 제19조). 2012년 초중등교육법 개정은 장학지도, 학교 평가, 학교급별 교원 배치 기준 등과 관련한 권한을 교육부 장관으로부터 교육감에게 위임하고, 학교장에게는 학교 규칙을 제정 및 개정할 권한을 부여했다는 측면에서 의의가 있다.

2. 학교 자율성과 학업성취도

학교 자율성과 학업성취도 사이의 관계에 대한 상반된 가설이 존재한다(Hanushek et

al, 2013; Schuetz, West, Woessmann, 2007). 먼저, 학교 자율성의 확대가 학생의 학업성취도를 향상시키는 효과는 '지역적 지식'을 통해 설명이 가능하다. '지역적 지식'은 공식화되고 이론화된 지식과 대비해서 지역에 살고 있는 사람들의 일상적 경험에서 만들어진 지식으로 개념화할 수 있다(Paci, Usai, 1999). 이러한 지역적 지식의 근간이 되는 '지역성'은 지역 역사와 공동체 의식과 같은 요인들로 구성된다(서순탁, 민보경, 2005). Oates(1999)는 의사결정 권한의 위임이 정보의 비대칭성 또는 여러 이해관계에 얽매이지 않을 경우, 지역적 지식이 조직의 효율성을 제고하는 긍정적인 역할을 한다고 보았다. 학교 자율화 정책에 따라 개별 학교로 의사결정 권한을 이양할 경우, 학교는 개별 학교 실정에 맞는 교육을 통해 교육의 질적 성장과 경쟁력을 강화할 수 있다. 학교로 더 많은 의사결정 권한을 이양하였을 때, 학교가 지역적 특성, 교육 여건 및 상황, 구성원의 교육적 요구 등에 대한 '지역적 지식'을 발휘할 수 있는 기반을 마련할 수 있고 학교의 교육적 성과 또한 향상될 가능성이 높아지기 때문이다(Hanushek et al, 2013).

다음으로, 학교 자율성의 강화로 인해 '기회주의적 행위'가 증가하여 교육적 성과에 큰 변화가 없을 수 있다는 가설이 가능하다. 앞서 살펴본 '지역적 지식'과는 달리, '기회주의적 행위'는 학교 자율화 정책으로 학교 자율성이 증대된다고 하더라도, 학교의 교육적 성과에는 큰 변화가 없을 것이라는 입장이다. '기회주의적 행위'란 기회주의에 기반한 행동을 일컫는 데, 여기서 기회주의란 '속임수에 의해 자기 이익을 추구하는 행위를 의미한다. 따라서 정보를 유보 및 왜곡하거나 약속, 의무의 이행을 회피하는 행동을 기회주의적 행위로 볼 수 있다(Williamson, 1973; Hill, 1990). 주인-대리인 이론은 의사결정 권한을 위임받은 대리인의 도덕적 해이(moral hazard)로 인한 기회주의적 행위가 발생하고 이로 인해 비효율성이 커진다고 설명하는 데, 이는 학교 자율성의 확대가 반드시 학교의 교육적 성과 제고를 담보하지 않는다는 것을 의미한다(Hanushek et al, 2013; Schuetz et al., 2007).

3. 선행연구 동향

학교 자율성에 대한 연구 동향의 특징은 크게 국내 연구 동향과 국외 연구 동향으로 구분할 수 있다. 국내 연구의 경우 주로 학교 자율성에 대한 교원 인식 조사, 관련 쟁점 분석 등에 연구의 초점을 맞춘 반면, 국외 연구의 경우 학교 자율성의 교육적 효과를 분석하는 데 관심을 두는 양상을 보였다. 각각에 대해 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학교 자율성에 대한 국내 연구들의 동향을 살펴보면, 주로 학교 자율성에 대한 교원의 인식 연구(김병주 외, 2010; 김경희, 박수정, 2012), 학교 자율화 논의의 쟁점 분석을 통한 정책 제안 연구(정제영, 2008; 고전, 2008, 김재웅, 2011; 박종필, 2010), 학교

내에서 학교장의 자율성 연구(박상완, 2010, 박우진, 2004, 강희경, 2011, 강경석, 강희경, 2010) 등이 주를 이루었다. 학교 자율화 정책 또는 학교 자율성이 학교 현장에 미치는 영향에 대해 분석한 연구는 비교적 드문 편이었다(오세희 외, 2010, 정동욱 외, 2015). 이 연구들의 주요 연구결과를 정리하면, 학교 구성원들은 학교 자율성의 필요성에 대해 공감하고 있지만, 학교 자율화 정책 추진 이후 학교 현장에서 체감하는 정책의 실효성에는 한계가 있고(고전 2008; 정제영 2008), 실제 학교 내에서 학교장의 권한이 늘어났을 뿐, 학교 거버넌스의 또 다른 주체인 교사의 의사결정권한은 변화가 없었다고 밝혔다(오세희 외, 2010). 또한 김병주 외(2010)은 학사 운영 및 교육과정 영역에서는 상대적으로 학교 자율화 수준이 높다고 인식하지만, 인사 영역에서는 학교자율화 수준이 낮다고 교사들이 인식하고 있다고 밝혔다.

둘째, 국외 연구들은 학교 자율성의 효과 분석에 관심을 두고 학교 자율성의 효과성, 책무성 정책과의 상호작용 효과, 지역 특성에 따른 학교 자율성의 차별적 효과 등을 분석하였다(Woessmann, 2005; Fuchs & Woessmann, 2007; Galiani, Gertler, Schargrodsky, 2008; Hanushek et al, 2013; Hanushek & Woessmann, 2013). 학교의 자율성 증대가 실제로 교육의 질을 높이는 데 기여하였는지 분석한 연구들은 학교로 의사결정 권한이 많이 이양될수록 학생들의 학업성취가 향상된다고 밝혔다(King, Ozler, 2005; Maslowski, Scheerens, Luyten, 2007; Woessmann, Luedemann, Schuetz, West, 2009). King, Ozler(2005)는 교원 인사, 봉급, 인센티브 등에 대한 학교의 자율성이 증대될 때, 학생의 학업성취도가 증대된다고 밝혔으며, Maslowski, Scheerens, Luyten(2007)과 Woessmann(2001)도 인사, 재정, 학생지도, 교육과정 네 가지 영역 중, 인사영역의 자율성 증대와 학생들의 문해능력 간에 정적인 관계가 존재함을 연구결과로 제시했다.

지금까지 살펴본 선행연구들은 다음과 같은 한계점을 가진다. 첫째, 학교 자율화 정책의 도입으로 인해 나타나는 학교 자율성의 변화와 그로 인한 교육적 성과의 변화를 실증적으로 분석한 연구 사례를 찾기 어렵다고 볼 수 있다. 대부분의 국내 연구들은 ‘학교 자율화 추진계획’으로 인한 학교 자율성에 대한 구성원의 인식 변화를 분석하고 학교 자율화 정책의 문제점과 개선 방안을 제언하였다는 의의가 있지만, 정책으로 인한 실제적인 변화를 실증적으로 분석하는 데에는 깊은 관심을 가져오지 못하였다(강경석, 강희경, 2010; 강희경, 2011; 고전, 2008; 김경희, 박수정, 2012; 김병주 외, 2010; 김재웅, 2011; 박상완, 2010; 박우진, 2004; 박종필, 2010; 정제영, 2008). 정동욱 외(2015)은 학교 자율성의 교육적 효과를 분석한 연구이지만, ‘학교 자율화 추진 계획’으로 인한 학교 자율성의 변화에 주목하지 못하였다는 한계가 있다.

둘째, 선행연구들은 ‘학교 자율화 추진계획’에 따라 학교교육에 대한 의사결정 권한이 중앙정부에서 시·도 교육청 혹은 학교로 이양되는 과정에서 나타난 세 주체 간 의사결

정 권한의 변화에 대한 고려가 미흡하였다(강경석, 강희경, 2010; 강희경, 2011; 고전, 2008; 김경희, 박수정, 2012; 김병주 외, 2010; 김재웅, 2011; 박상완, 2010; 박우진, 2004; 박종필, 2010; 정동욱 외, 2015; 정제영, 2008). 달리 말해, '학교 자율화 추진계획'으로 인해 학교 자율성의 변화뿐만 아니라 교육부와 교육청의 의사결정 권한에도 일정한 변화를 가져왔음에도, 선행연구들은 이에 대한 종합적인 고려가 부족하였다. 학교 자율화 정책은 교육 분권화를 통해 학교교육에 대한 거버넌스 변화를 도모한 정책으로, 학교 자율성은 이런 분권화 과정으로 학교에서 나타난 의사결정 권한의 변화를 의미한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 데이터

본 연구는 OECD에서 제공하는 학업성취도국제비교연구(Programme for International Student Assessment) 자료를 활용하였다. PISA는 2000년부터 3년 주기로 참여 국가 내 만 15세에 해당하는 학생들의 인지적 역량을 수학, 과학, 읽기 성취도 점수로 제시하고, 학생들의 개인 특성이나 가정환경에 대한 정보를 제공한다. 특히 학교장을 대상으로 학교 현황, 교원 현황, 재정 현황, 교수-학습 활동, 풍토 등과 같은 학교 특성을 조사하여 학교에 대한 운영 현황을 파악할 수 있는 정보를 제공한다(이호준, 2018; 정동욱 외, 2015). 이 연구와 관련하여 PISA 데이터는 다음과 같은 측면에서 활용의 의의가 있다. PISA는 학교교육과 관련한 주요 의사결정에 교육부, 교육청, 학교 등 다양한 교육 주체의 참여 정도를 묻는 문항을 제공한다. 이 문항을 활용할 경우 본 연구의 관심 변수인 '교육 주체별 의사결정 권한'을 변수로 구성하는 것이 가능하다는 점에서 활용의 의의가 있다. 특히 이 문항은 교원, 예산, 학생지도, 교육과정 등 세부적인 영역별로 교육부, 교육청, 학교 등 교육 주체들의 참여 정도에 대한 정보를 제공하기 때문에 의사결정 영역별로 구체화된 분석이 가능하다는 장점을 지닌다.

우리나라의 학교 자율성의 변화 추이를 분석하고 학업성취도와와의 관계를 분석하기 위해 본 연구는 PISA 2006에서 PISA 2015까지의 대한민국 데이터만 추출하여 분석에 활용하였다. 본 연구는 학교교육 관련 의사결정 참여 정도를 묻는 문항이 2006년부터 교육부, 교육청, 학교로 명확하게 구분하는 것이 가능해졌기 때문에 PISA 2000과 PISA 2003은 분석에서 제외하였다. 이는 수학, 읽기, 과학 등 모든 과목에서 성취도 점수의 수직적도화가 마무리된 것이 PISA 2006부터라는 점을 고려한 결과였다.

2. 분석방법

가. 분석모형

본 연구는 2008년 학교 자율성 정책의 시행이 학교 자율성 증대에 영향을 미쳤는지 살펴보기 위해 2006년과 2015년 사이의 기간 동안 학교 자율성의 변화 추이를 살펴보았다. 학교교육과 관련한 주요한 의사결정 주체인 학교, 교육청, 교육부의 의사결정 권한을 변수화하고 각 주체들의 의사결정 권한의 변화 정도를 비교하였다. 이를 통해 학교 자율성 정책의 도입 및 확대가 실제 의사결정 권한 측면에서 학교의 자율성을 확대하는 방향으로 이어졌는지 분석하고자 하였다. 다음으로 본 연구는 간역시계열모델(interrupted times series)를 활용하여 2008년 전국의 모든 학교들을 대상으로 일괄 도입된 학교 자율화 정책이 교육 주체(학교, 교육청, 교육부 등)들의 의사결정 권한에 어떤 변화를 가져왔는지 실증적으로 분석하였다. 학교의 의사결정 권한뿐만 아니라, 교육청과 교육부의 의사결정권한까지 함께 분석한 이유는 학교의 의사결정권한의 변화와 함께 교육청과 교육부의 의사결정권한의 변화를 함께 살펴보기 위함이었다. 또한 본 연구는 학교 자율성 정책 도입으로 인해 나타나는 교육 주체들의 의사결정 권한 변화로 인해 나타난 학업성취도의 변화를 분석하였다. 이를 위해 본 연구는 연도고정효과를 통제한 확률효과모델(random effect model)을 활용하여 교육 주체들 간 의사결정 권한의 변화로 인한 수학, 과학, 읽기 성취도의 변화를 실증적으로 분석하였다.

나. 변수구성

본 연구의 주요 관심 변수는 학교 자율성의 정도를 나타내는 '학교 의사결정 권한'이었다. 이 변수는 학교 자율화 정책의 도입으로 인한 학교 자율성의 변화 분석에서는 종속변수였으며, 학교 자율성과 학업성취도 간 관계 분석에서는 관심 변수로 활용하였다. 본 연구의 주된 관심 변수인 교육 주체들의 의사결정 권한을 변수화하기 위해 PISA에서 제공하는 '학교 내 의사결정에 참여하는 주체를 묻는 문항'을 활용하였다. 해당 문항은 교원, 예산, 학생 관리, 교육과정 등 학교교육과 관련한 12개 하위 문항으로 구성되어 있으며, 각 하위 문항별로 의사결정에 참여하는 주체를 표시하도록 묻는다. 본 연구는 정동욱 외(2015)의 연구에서 활용한 자율성 측정 방법을 동일하게 적용하여 각 하위 문항별로 학교장, 교사, 학교운영위원회 등이 참여할 경우 '1'로 코딩하고 12개 영역에 대해 이를 합산한 값을 학교 자율성의 정도를 나타내는 '학교 의사결정 권한' 변수로 활용하였다. '교육청 의사결정 권한'과 '교육부 의사결정 권한' 모두 동일한 방식으로 측정하였다. 다만, 이 과정에서 중복 응답이 존재할 경우 '1'을 중복 응답한 주체 수로 나눈

값을 변수 구성에 활용하였다. 예를 들어 교사 채용에 대해서 학교와 교육청이 중복 응답을 하였다면 교사 채용과 관련하여 학교와 교육청이 각각 0.5씩의 자율성을 갖고 있는 것으로 코딩하였다.

학교 자율화 정책의 도입으로 인한 학교 자율성의 변화를 분석하는 과정에서 본 연구는 간여시계열모형을 적용하였는데, 관심 변수로 '추세 변수'와 '정책 처치 변수'를 활용하였다. 여기서 '추세 변수'는 2006년을 '1'로, 2009년을 '2'로 2012년을 '3'으로, 2015년을 '4'로 각각 코딩한 변수이며, '정책 처치 변수'는 학교자율성 정책이 도입된 2008년 이전과 이후를 구분한 더미변수로 2006년을 '0'으로, 2009년 이상을 '1'로 코딩한 변수였다.

학교 자율성과 학업성취도 간 관계를 분석하는 과정에서 PISA에서 제공하는 수학, 과학, 읽기 과목의 학업성취도 점수를 종속변수로 활용하였다. PISA는 각 과목의 학업성취도 점수를 측정유의값(plausible value)으로 제공한다. 2006년부터 2012년까지는 과목별로 5개의 측정유의값을, 2015년부터는 10개의 측정유의값을 제공하였다. 본 연구는 학생 수준에서 측정유의값들의 평균값을 종속변수로 활용하였다.

본 연구는 선행연구를 토대로 학업성취도에 영향을 미치는 개인 및 학교 특성 변수들을 분석에 포함하였다(이호준, 2018; Fuchs & Woessmann, 2007; Hanushek et al. 2013; Schuetz et al., 2007; Woessmann et al., 2003). 분석에 활용한 학생 특성들은 성별, 연령, 부모의 직업지위, 부모의 학력, 보유 도서 수, 부모의 사회경제적 지위였으며, 학교 특성 변수로는 사립학교 여부, 지역 규모, 학생-교사 비율, 교원자격증 소지 교사 비율, 학교 평균 성취도, 학생 선발, 학교 계열화, 학교 민영화 등을 활용하였다²⁾.

다. 분석방법

본 연구에서 활용한 분석 방법은 크게 간여시계열모형(interrupted time series)과 확률효과모형(random effect model) 등으로 구분할 수 있다. 여기서 간여시계열모형은 학교 자율화 정책의 도입으로 인한 학교 자율성의 변화를, 확률효과모형은 학교 자율성과 학업성취도 간 관계를 각각 분석하는 데 활용하였다. 각각의 분석방법에 대한 구체적인 설명을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 간여시계열모형(interrupted time series)은 시계열적인 변화 과정에서 정책이 도입됨에 따라 나타나는 시계열적 추세의 변화를 분석하는 모델이다(McCleary et al., 1980). 이 모델은 정책 처치 이후 회귀계수에 일정한 차이가 존재함을 전제로 하여 정책 처치 전후의 회귀계수 변화에 주목한다(Wagner et al., 2002). 본 연구에 적용할 경우 학교 자율화 정책이 시행된 2008년 이후 학교 자율성의 변화 추세가 변화한 정도를 분석

2) 구체적인 변수에 대한 설명은 저자에게 e-mail로 문의할 경우 제공 가능하다.

하여 학교 자율화 정책의 효과를 가늠할 수 있다는 측면에서 활용의 의의가 있다. 학교 자율화 정책이 특정 지역이나 집단을 대상으로 이루어진 정책이 아니라, 2008년을 기점으로 하여 전국에 일괄적으로 시행된 정책임을 고려해 볼 때, 정책의 차이(variation)는 시점 간 차이임을 알 수 있다. 본 연구는 이와 같은 상황에서 정책 개입의 효과를 분석하기 위해 다음과 같은 수식을 활용하였다.

$$(수식 1) Y_{it} = X'\beta + \gamma TREND_t + \delta TREAT_t + \zeta TREND_t * TREAT_t + \epsilon_{it}$$

여기서 Y_{it} 는 t 연도에서 i 학교의 의사결정권한을, X 는 학교 특성 관련요인들을, $TREND$ 는 t 연도에서의 시간 경과를 나타내는 시간변수를, $TREAT$ 은 학교 자율화 정책의 도입 여부를 나타내는 변수를, ϵ_{it} 는 오차항을 각각 의미한다. 본 연구의 관심 회귀계수는 $TREND$ 변수와 $TREAT$ 변수 간 상호작용항의 회귀계수인 ' ζ '이다. ' ζ '는 학교 자율화 정책의 시행으로 인해 나타나는 학교 자율성의 추세 변화로 볼 수 있다. 만약 $\zeta > 0$ 일 경우 학교 자율화 정책의 시행으로 인해 학교의 의사결정권한이 확대된 것으로 해석이 가능한 반면, $\zeta < 0$ 일 경우 오히려 학교 자율화 정책이 학교의 의사결정권한을 축소시킨 것으로 해석할 수 있다.

둘째, 학교 자율성과 학업성취도 간 관계를 분석하기 위해 확률효과모델(random fixed effect)을 적용하였다. PISA 데이터를 활용하는 과정에서 주의해야 할 사항이 연도별로 표집된 학교들은 동일한 학교가 아니라, 연도마다 각각 다른 학교들이라는 사실이다. 이럴 경우 학교 자율성과 학업성취도 사이에 일정한 영향을 미치는 관찰하기 어려운 이질적인 학교 특성을 적절히 통제할 필요가 있다. 본 연구는 이를 통제하기 위해 확률효과모델을 활용하였다. 동일한 학교를 반복관찰하지 않았다는 점에서 고정효과모델을 분석에 활용하기 어려웠다. 또한 PISA가 연도마다 만 15세 학생들을 대상으로 조사를 실시하여 동일한 연령대에 있는 학생들을 조사함에 따라 특정 연도에 발생하는 이질적인 특징들을 적절히 통제할 필요가 있다. 본 연구는 이를 위해 연도고정효과를 통제하였다.

$$(수식 2) Y_{ist} = \alpha + X'\beta + \gamma AUTHOR(s) + \delta_s + \lambda_t + \epsilon_{ist}$$

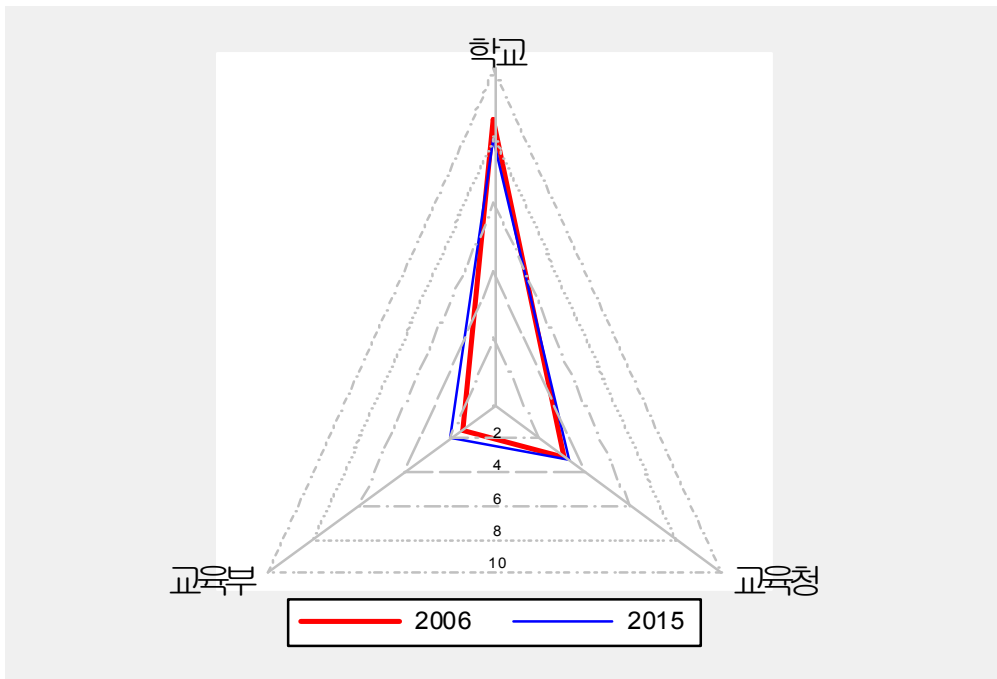
여기서 Y_{ist} 는 t 연도에 s 학교에서 재학 중인 i 학생의 학업성취도 점수를, $AUTHOR(s)$ 는 학교의 의사결정권한을, X 는 학생 및 학교 특성을 나타내는 변인들을, δ_s 는 학교고정효과를, λ_t 는 연도고정효과를, ϵ_{ist} 는 오차항을 각각 의미한다.

IV. 연구 결과

1. 학교 자율성의 변화 추이 비교

가. 교육 주체별 의사결정 권한의 변화(2006년~2015년)

본 연구는 학교 자율성의 변화 추이를 비교하기 위해 2006년부터 2015년 사이에 학교, 교육청, 교육부 등 교육 주체들의 의사결정 권한에서 나타난 변화를 살펴보았다. [그림 1]은 2006년과 2015년 사이의 학교, 교육청, 교육부 등 주요 교육 주체들의 의사결정 권한의 변화를 나타낸 그림이다. 이 그림에서 빨간색 선은 2006년의 의사결정 권한을, 파란색 선은 2015년의 의사결정 권한을 각각 의미한다.



[그림 1] 2006년과 2015년 사이 교육주체별 의사결정 권한 차이

[그림 1]에 따르면, 학교 자율성의 정도를 의미하는 '학교 의사결정 권한'은 약 10년 동안 감소한 것을 알 수 있다. 즉, 학교 자율성은 2006년 8.52에서 2015년 7.95로 -0.57만큼 줄어 2006년 대비 6.7% 가량 감소한 것을 확인하였다. 하위 영역별로 살펴보면, 학생 관리 측면에서는 학교의 의사결정 권한은 다소 증가하였지만(2006년 2.72에서 2015년

2.87), 교원 및 예산과 관련해서는 모두 감소하였다(교원: 2006년 1.11에서 2015년 0.91로 감소, 예산: 2006년 1.74에서 2015년 1.35로 감소)³⁾.

2. 학교 자율화 정책 변화로 인한 학교 자율성의 변화

이런 분석결과는 2006년과 2015년 사이의 학교, 교육청, 교육부 간의 의사결정 권한의 변화를 보여주지만, 2008년 시행된 학교 자율화 정책과 직접적으로 관련된 변화인지를 명확하게 설명하지 않는다는 한계가 있다. 이를 보완하기 위해 본 연구는 간여시계열모델(interrupted time series)을 활용하여 학교 의사결정 권한에 영향을 미치는 제반 요인들의 영향력을 통제된 상태에서 2008년 학교 자율화 정책의 변화로 인해 나타난 학교자율성의 변화를 실증적으로 분석하였다. <표 2> 내 패널 (1)의 첫 번째 열은 학교 자율화 정책이 도입됨에 따라 나타난 학교 의사결정 권한의 변화를 나타내는 결과로, 학교 자율화 정책의 변화로 인한 학교 자율성의 변화 정도를 의미한다. 추세 변수와 정책처치 여부 변수의 상호작용항은 학교 자율화 정책의 변화로 인해 나타난 학교 자율성의 변화를 의미하는데, 이 회귀계수가 -6.563으로 나타나 학교 자율화 정책이 시행된 이후 학교 자율성의 추세가 오히려 6.563만큼 감소하였음을 알 수 있다.

이런 변화가 의사결정 영역 중 어떤 영역에서 주로 나타난 변화였는지를 분석하기 위해 교원, 예산, 학생 관리, 교육과정 등 네 가지 하위 영역별로 학교 자율화 정책의 변화로 인해 나타난 학교의 의사결정 권한 변화를 분석하였다. 분석결과, 예산, 학생 관리, 교육과정 등 세 개 영역에서 학교 자율화 정책의 시행은 오히려 학교 자율성을 완화시킨 것으로 나타났다(<표 2>의 패널 (3), (4), (5) 참고). 예컨대, 학교 자율화 정책의 시행으로 학교의 예산 관련 의사결정 권한은 1.023만큼 감소하였고, 학생 관리 관련 의사결정 권한은 2.313만큼 줄어들었다. 또한 교육과정 관련 의사결정 권한이 가장 큰 감소 추세를 보였는데, 분석결과에 따르면, 학교 자율화 정책으로 인해 학교의 교육과정 관련 의사결정 권한은 2.945만큼 감소한 것으로 나타났다. 학교 자율화 정책의 도입이 교육청 및 교육부의 의사결정 권한에 대해서 미친 영향에 대해 분석한 결과(패널 (1)의 두 번째와 세 번째 열), 통계적으로 유의한 변화가 없는 것으로 나타났다. 이런 결과는 학교 자율화 정책의 도입에도 교육청과 교육부의 의사결정 권한에는 큰 변화가 없는 것을 확인하였다. 이런 결과는 교원, 예산, 학생 관리, 교육과정 등 하위 의사결정 영역 모두에서 일관된 결과였다.

3) 연도별 학교, 교육청, 교육부 등 교육주체들의 의사결정 권한에 대한 비교 분석결과(연도별 분석결과 표 및 커널밀도 비교)는 저자에게 e-mail로 문의하길 바란다.

<표 2> 학교 자율화 정책 변화로 인한 학교 의사결정 권한의 변화

구분	종속변수		
	학교 의사결정 권한	교육청 의사결정 권한	교육부 의사결정 권한
(1) 전체			
추세 변수*정책처치 여부	-6.563*** (1.437)	-2.534 (1.497)	-0.019 (1.233)
사례 수	557	557	557
R ²	0.965	0.773	0.545
(2) 교원			
추세 변수*정책처치 여부	-0.282 (0.839)	-2.013 (1.093)	0.154 (1.023)
사례 수	557	557	557
R ²	0.728	0.747	0.569
(3) 예산			
추세 변수*정책처치 여부	-1.023* (0.460)	-0.674 (0.452)	0.135 (0.230)
사례 수	557	557	557
R ²	0.869	0.561	0.092
(4) 학생 관리			
추세 변수*정책처치 여부	-2.313*** (0.429)	0.250 (0.520)	0.047 (0.248)
사례 수	557	557	557
R ²	0.964	0.282	0.111
(5) 교육과정			
추세 변수*정책처치 여부	-2.945*** (0.409)	-0.098 (0.345)	-0.355 (0.258)
사례 수	557	557	557
R ²	0.967	0.185	0.127

주: 제시값은 각 변수의 회귀계수이며, ()안의 값은 강건한 표준오차임. 각 분석모델의 종속변수는 표의 상단에 제시한 바와 같이, 학교 의사결정 권한, 교육청 의사결정 권한, 교육부 의사결정 권한 등임. 모든 분석은 학교 수준에서 이루어졌으며, 간여시계열모형 (interrupted time series model)을 활용하였음. 모든 분석에서 사립학교여부, 지역 규모 (3천명-1만5천명), 지역 규모 (1만5천명-십만 명), 지역 규모 (십만 명-백만 명), 지역 규모 (백만 명 이상), 학교 평균 사회경제적 지위, 학생당 컴퓨터 수, 학생-교사 비율, 교원자격증소지 교사비율, 학교 평균 학업성취도, 학생 선발 다양성, 학교 내 계열화, 전체 세입 중 민간재원비율 등과 같은 변수들을 통제하였음. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

3. 학교 자율성과 학업성취도 간 관계 분석

본 연구에서는 학교 자율성의 변화가 실제로 학생들의 성취 수준에 어떤 변화를 가져왔는지 실증적으로 분석하였다. 이를 위해 학교 자율성 정도를 나타내는 학교 의사결정 권한을 관심변수로 하고 수학, 과학, 읽기 과목의 성취도 점수를 종속변수로 하여 회귀 분석을 실시하였다. <표 3>은 확률고정효과모델(random fixed effect)을 활용하여 학교 자율성이 학업성취도에 미치는 영향을 분석한 결과를 제시한 표이다.

<표 3> 교육 주체별 의사결정 권한과 학업성취도 간 관계 분석

구분	종속변수		
	수학성취도	읽기성취도	과학성취도
(1) 전체			
학교 의사결정 권한	-0.109 (2.363)	-0.324 (2.279)	0.072 (2.310)
교육청 의사결정 권한	5.119** (2.097)	6.760*** (2.050)	6.861*** (2.127)
교육부 의사결정 권한	-2.180 (2.773)	-0.791 (2.715)	-0.520 (2.816)
(2) 교원 영역			
학교 의사결정 권한	-8.172 (5.476)	-15.378*** (5.225)	-13.037** (5.384)
교육청 의사결정 권한	6.881 (4.215)	3.095 (4.094)	8.482** (4.240)
교육부 의사결정 권한	-0.027 (4.440)	-2.662 (4.321)	-2.652 (4.486)
(3) 예산 영역			
학교 의사결정 권한	-5.074 (9.263)	6.289 (8.922)	8.029 (9.233)
교육청 의사결정 권한	-7.041 (9.115)	6.481 (8.838)	-2.855 (9.195)
교육부 의사결정 권한	14.132 (14.217)	61.138*** (13.537)	55.697*** (14.166)
(4) 학생 영역			
학교 의사결정 권한	18.654*** (7.184)	15.998** (6.858)	16.094** (7.027)
교육청 의사결정 권한	14.499** (6.780)	16.595** (6.566)	12.785* (6.891)
교육부 의사결정 권한	-18.356 (16.439)	15.327 (16.110)	11.715 (16.547)
(5) 교육과정 영역			
학교 의사결정 권한	8.570 (5.907)	6.766 (5.620)	8.529 (5.609)
교육청 의사결정 권한	38.196*** (9.293)	41.446*** (8.836)	42.341*** (9.408)
교육부 의사결정 권한	-41.728*** (12.950)	-48.911*** (12.516)	-37.710*** (13.034)

주: 제시값은 각 변수의 회귀계수이며, ()안의 값은 강건한 표준오차임. 각 분석모델의 종속변수는 수학 성취도임. 모든 분석모델에서 학교 수준의 확률효과모델과 연도고정효과를 통제하였음. 모든 분석에서 여학생 여부, 직업지위, 사회경제적 지위, 연령, 가구 내 도서 수, 부모최고학력, 사립학교여부, 지역 규모, 학생-교사 비율, 교원자격증소지 교사비율, 학교 평균 학업성취도, 학생 선발 다양성, 학교 내 계열화, 전체 세입 중 민간재원비율 등을 통제하였음

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.10

첫째, 학교 자율성은 학업성취도에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 학교의 의사결정 권한이 1단위 증가함에 따라 수학생취도 점수는 0.109점, 읽

기성취도 점수는 -0.324점만큼 각각 줄어드는 것으로 나타난 반면, 과학성취도 점수는 0.072점만큼 향상되는 것을 확인하였다. 그렇지만 이러한 결과는 모두 통계적으로 유의한 결과가 아니었다. 이런 결과는 학교의 의사결정 권한을 확대하는 것이 학생들의 학업성취도를 제고하는 데에는 유의미한 영향을 미치지 못함을 의미한다.

둘째, 교원, 예산, 학생 관리, 교육과정 등 네 가지 하위 영역별로 학교 자율성 변화가 학업성취도에 미친 영향을 살펴 본 결과, 교원 영역에서 학교 의사결정 권한이 1단위 증가함에 따라 과학 성취도는 15.378점, 읽기 성취도는 13.037점이 각각 감소하는 것으로 나타났다. 이에 반해, 학생 관리 영역에서 학교 의사결정 권한의 1단위 증가는 수학 성취도 점수를 18.654점 가량 향상시키는 것으로 나타났다. 이런 결과는 영어 성취도(15.998점 향상)나 읽기 성취도(16.094점 향상) 모두에서 일관된 결과였다.

셋째, 교육 주체별로 의사결정 권한의 확대에 의한 학업성취도 향상 효과는 의사결정의 하위 영역에 따라 다르게 나타났다. 예컨대, 학생 관리 측면에서 더 많은 의사결정 권한이 학교로 위임될 경우 모든 과목에서 학생들의 학업성취도가 향상되는 결과가 나타났다. 교육청의 경우 학생 관리(수학: 14.499점, 과학: 16.595점, 읽기: 12.785점) 및 교육과정(수학: 38.196점, 과학: 41.446점, 읽기: 42.341점) 영역에서 더 많은 의사결정 권한을 가질수록, 교육부의 경우 예산 관련 영역에서 더 많은 의사결정 권한을 가질수록(과학: 61.138점, 읽기: 55.697점), 학업성취도를 향상시키는 데 긍정적인 것으로 나타났다.

V. 논의 및 결론

본 연구는 2008년 시행된 '학교 자율화 정책'으로 인해 나타난 학교 자율성의 변화와 그로 인한 교육적 성과의 변화를 실증적으로 분석하는 데 연구의 목적이 있다. 이를 위해 PISA 2006부터 PISA 2015까지 총 4회에 걸쳐 조사된 한국 데이터를 수집하여 학교 자율성의 변화 추이를 비교하였다. 또한 학교 자율화 정책으로 인한 학교 자율성의 변화를 실증적으로 분석하기 위해 간여시계열모형(interrupted time series)을 활용하였으며, 확률효과모델(random effect model)을 적용하여 학교 자율성의 변화가 학업성취도에 미치는 영향을 분석하였다.

본 연구의 주요 연구결과와 이에 따른 논의사항을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 2006년부터 2015년 사이에 학교 자율성을 강화하기 위한 정책이 추진되었음에도 불구하고, 학교 자율화 정책이 시행된 이후 학교 자율성은 오히려 감소한 것으로 나타났다. 특히, 이러한 결과는 예산, 학생 관리, 교육과정 등 세 개 영역에서 현저하게 나타났다. 이는 학교 자율화 정책이 학교의 자율성을 강화하는 정책을 추진하면서 학교

책무성을 강화하는 정책을 병진하는 과정에서 나타난 결과로 볼 수 있다. 2008년 시행된 '학교 자율화 추진계획'에 따르면, 교육과학기술부는 학교정보공시제, 교원능력개발평가, 학교평가 등을 통해 학교의 자율성 확대에 수반하는 책무성을 강화하겠다고 밝혔다(이경호, 2010a). 2008년 12월부터 전격 도입된 학교정보공시제도는 국민의 알 권리를 보장하고 교육행정의 투명성과 효율성을 제고한다는 취지하에 도입되었다. 이를 위해 교육부(당시, 교육과학기술부)는 학교가 매년 1회 이상 학생현황, 교원현황, 교육활동, 교육여건, 예·결산 현황, 학업성취도 등에 대한 정보를 학교정보공시 포털에 제공하여 학부모들의 알권리를 보장하도록 요구하였다(박수정, 홍혜인, 2015). 또한 교육과학기술부는 2010년 3월부터 시범사업으로 운영되어 왔던 교원능력개발평가를 전면 시행하였는데(이경호, 2010b), 이 정책은 교원의 전문적 책무성을 제고하기 위한 책무성 정책의 일환으로 볼 수 있다(김규태, 2012; 송경오, 2013). 뿐만 아니라, 공통지표와 자체지표를 활용한 학교평가도 표준화 지표를 활용하여 책무를 확인하는 책무성 정책의 일환으로 볼 수 있는데(송경오, 2013), 학교 평가 업무가 시·도 교육청으로 위임되면서 학교평가 양상이 시·도 교육청마다 달리 나타났지만, 강원, 경기 등 일부 교육청을 제외한 대부분의 교육청에서 평가 결과를 인센티브와 연계하는 양상을 보였다(유솔아, 2014). 학교 자율성 정책의 추진에도 불구하고 학교 자율성이 감소하였다는 연구결과는 이런 책무성 정책의 추진 및 확대와 밀접하게 관련이 있을 것으로 보인다.

둘째, 학교 자율화 정책으로 인한 학교 자율성의 변화가 학생들의 학업성취도에 미치는 영향을 분석한 결과, 학생관리 영역에서 학교의 자율성 확대가 학생들의 학업성취도를 제고하는 데 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 전체적으로 학교 자율성은 학업성취도에 통계적으로 유의한 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 다만, 교원, 예산, 학생 관리, 교육과정 등 네 가지 하위 영역별로 학교 자율성 변화가 학업성취도에 미친 영향을 살펴 본 결과, 교원 영역에서의 학교 자율성 확대는 학업성취 수준을 낮추는 것으로 나타난 반면, 학생 관리 영역에서의 학교 자율성의 확대는 학업성취 수준을 높이는 것으로 나타났다. 이런 결과는 학생관리 영역에서 학교 자율성 확대가 학업성취 수준 제고에 긍정적인 영향을 미쳤음을 의미한다. 학교로 더 많은 의사결정이 위임됨에 따라 학교 여건 및 상황, 학생 및 학부모의 교육적 요구 등에 대한 학교 구성원의 지역적 지식(Local knowledge)이 강화되고 이로 인해 긍정적인 교육적 성과가 나타난 것으로 해석이 가능하다(Hanushek et al, 2013; 정동욱 외, 2015).

이와 반대로 교원인사 영역에서 학교 자율성 확대가 학업성취도 제고에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 교원 인사 영역에서 학교의 자율성이 증대될 경우, 학교의 행정 부담이 가중됨에 따라 거래비용(transaction cost)이 커질 수 있다. 거래비용은 재화와 서비스의 교환 과정에서 발생하는 비용을 의미하는데(Williamson, 1973), 거래비

용이 커질 경우 조직 운영의 비효율이 커지게 된다(Spicer & Ballew, 1983). 따라서 본 연구의 결과는 교원 업무와 관련하여 학교 자율성 확대가 교원 관련 행정업무의 증가로 거래비용을 크게 하고 이로 인해 학교운영 및 교육활동에 비효율성을 유발하기 때문에 나타나는 결과로 해석이 가능하다.

셋째, 교육 주체별로 의사결정 권한의 확대에 의한 학업성취도 제고 효과는 의사결정의 하위 영역에 따라 다르게 나타났다. 예컨대, 학교는 학생 관리 측면에서 의사결정 권한이 확대될 경우 높은 학업성취 수준을 보이는 것으로 나타났지만, 교원 인사 영역에서는 학교 자율성의 확대가 낮은 학업성취 수준과 관련이 있는 것으로 나타났다. 교육청은 학생 관리 및 교육과정에서 의사결정 권한이 높을 경우, 학업성취 수준을 향상시키는 것으로 나타났다. 교육부의 경우, 예산에 대한 의사결정 권한이 높을 경우 학업성취 수준도 높게 나타난 반면, 교육과정과 관련해서는 오히려 교육부의 의사결정 권한이 높을수록 학생들의 학업성취 수준은 낮게 나타났다. 이러한 결과는 의사결정 영역에 따라 학교, 교육청, 교육부 등 교육 주체 사이에 의사결정 권한의 조정이 필요함을 의미한다. 즉, 교육 분권화 과정에서 교육부, 교육청, 학교 간 적절한 권한 이양이 필요함을 시사한다. 예컨대, 교육과정과 관련하여 교육청의 의사결정 권한이 확대될 때, 학업성취도에 긍정적 효과가 나타난 반면, 교육부의 의사결정 권한 확대는 오히려 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이런 결과는 교육과정과 관련하여 '지역적 지식'을 바탕으로 학생이나 학교의 여건 및 특성에 대한 전략적 접근이 가능한 교육청에게 더 많은 의사결정 권한이 위임될 경우 교육적 성과가 더 좋아질 수 있음을 시사한다. 현행 교육과정은 교육과정 총론 상에 "지역의 특수성, 교육의 실태, 학생·교원·주민의 요구와 필요 등을 반영하여 교육청 단위의 교육 중점을 설정하고, 학교 교육과정 개발을 위한 시·도 교육청 수준 교육과정 편성·운영 지침을 마련"할 것을 명시하였다(교육부, 2015). 본 연구의 결과는 이와 같은 현행 교육과정의 지침이 교육적 성과를 제고하는 데 적절한 접근 방식임을 뒷받침하는 결과로 볼 수 있다. 한편, 본 연구 결과는 예산 배분 및 편성과 관련하여 학교의 의사결정 권한을 확대하는 것보다는 교육부의 의사결정 권한을 강화하는 것이 효과적일 수 있음을 보여준다. 즉, 예산과 관련하여 학교로 더 많은 의사결정 권한을 위임하는 것은 학교 내부의 거래비용을 증가시켜 오히려 학교 운영상의 비효율성을 초래할 가능성이 높음을 시사한다. Williamson(1973)은 '관리되는 교환(administered exchange)'이 거래비용을 낮춰 효율성을 제고할 수 있다고 설명하였는데, 교육부의 규정이나 지침이 예산과 관련한 학교의 거래비용을 낮출 수 있음을 시사한다.

지금까지의 논의를 토대로 본 연구는 다음과 같은 정책적 시사점을 제안하고자 한다. 첫째, 교육적 효과를 제고할 수 있는 방향으로 학교 자율성을 강화할 필요가 있으며, 실질적으로 자율성을 보장할 수 있도록 학교 자율화 정책을 조정해 나갈 필요가 있음을

제언하고자 한다. 학생 관리 영역에서의 학교 자율성 강화가 교육적 성과를 제고하는데 효과적인 것으로 나타났는데, 이런 효과를 높일 수 있도록 학생 규율, 학생 평가, 학생 선발 등 학생 관리 영역에서 학교의 자율성을 강화하기 위한 정책 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 교육적 효과를 제고할 수 있도록 교원, 학생, 예산, 교육과정 등 의사결정 영역에 따라 학교, 교육청, 교육부의 의사결정 권한에 일정한 조정이 필요함을 정책적 시사점으로 제언하는 바이다. 본 연구 결과는 권한 위임 및 이양을 통해 학교 자율성을 확대하는 것이 효과성 측면에서 적절하지 않을 수 있음을 시사한다. 오히려 학교, 교육청, 교육부 간 의사결정 권한의 적절한 분배가 교육적 성과를 향상시키는 데 적절한 접근 방식일 수 있음을 말해준다. 따라서 교육 주체 간 의사결정 권한의 조정을 통해 교육적 성과를 제고하기 위한 정책적 접근이 이루어질 필요가 있다.

본 연구는 2008년 시행된 '학교 자율화 정책'으로 인한 학교 자율성의 변화와 그로 인한 교육적 효과를 실증적으로 분석하였다는 의의가 있지만, 다음과 같은 한계로 인해서 추후 이를 보완한 연구가 이루어질 필요가 있다. 첫째, 우리나라의 학교 자율화 정책과 학교 책무성 정책 사이의 관계에 대한 실증적인 분석이 이루어질 필요가 있다. 본 연구는 학교 자율화 정책에 따른 학교 자율성의 변화를 분석하는 과정에서 학교 자율화 정책과 학교 책무성 정책의 관련성을 제시하였는데, 실제 두 정책 간 관계와 이로 인해 나타난 교육적 성과에서의 변화 등에 대한 심도 있는 분석이 요구된다. 둘째, 본 연구는 교육 주체 간 의사결정 권한을 묻는 문항을 제공하는 PISA데이터를 활용하는 과정에서 확률효과모형을 활용하였다. 확률효과모형은 관찰하기 어려운 학생 혹은 학교의 이질적 특성과 관심변수 사이에는 상관이 없음($E(X, u_i) = 0$)을 가정한 모델이라는 점을 고려해 볼 때, 향후 인과성을 담보할 수 있는 분석방법을 활용하여 학교 자율성의 효과성을 엄밀히 분석할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강경석, 강희경. (2010). 학교장의 자율성, 학교장의 책무성, 교사의 임파워먼트 및 학교 조직효과성 간의 인과관계 분석. **교육의 이론과 실천**, 15(3), 1-26.
- 강희경. (2011). 학교급과 학교설립별 학교장의 자율성, 학교장의 책무성, 교사의 임파워먼트 및 학교조직효과성 간의 인과관계 분석. **교육행정학연구**, 29(1), 1-29.
- 고전. (2008). 학교 자율화 정책의 특성과 과제-5, 31 교육개혁에서 4, 15 학교자율화 추진계획까지. **초등교육연구**, 21(3), 199-221.
- 교육과학기술부. (2008a). 학교 자율화 추진계획.
- 교육과학기술부. (2008b). 학교 자율화 추진계획 발표. 보도자료.
- 교육부. (2015). 초·중등학교 교육과정 총론. 교육부 고시 제2015-74호.
- 김규태. (2012). Bernstein의 집합형과 통합형 관점에서 본 교육정책에 의한 교직원변화의 방향과 양상. **한국교원교육연구**, 29(3), 49-70.
- 김경희, 박수정. (2012). 학교자율화에 대한 교육감과 학교장의 인식 분석. **지방행정연구**, 26(1), 249-270.
- 김병주, 정일환, 서지영, 정현숙. (2010). 학교자율화 수준에 대한 교원의 인식 분석. **한국교원교육연구**, 27(2), 73-96.
- 김재웅. (2011). MB 정부의 학교 자율화 정책 집행과정 분석: 교육과정 자율화를 중심으로. **교육정치학연구**, 18(4), 61-85.
- 나민주, 고전, 김성기, 김용, 김숙이, 이영섭. (2013). 학교자율화 정착을 위한 법령 정비 방안 연구. 충북: 충북대학교 한국지방교육연구소.
- 박상완. (2010). 초등학교의 학교 내 자율성 특성 분석. **교육행정학연구**, 28(1), 155-184.
- 박종필. (2010). 학교 자율경영제에 비춰본 현 정부의 학교 자율화 정책. **교육종합연구**, 8(3), 173-198.
- 박수정, 홍혜인. (2015). 신문기사에 나타난 학교정보공시 자료의 활용실태 분석. **교육행정학연구**, 33(2), 369-391.
- 박우진. (2004). 학교경영에서의 통제성과 자율성. **교육행정학연구**, 22(4), 67-84.
- 서순탁, 민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구-분당-죽전 도로 연결을 중심으로. **지역사회발전학회논문집**, 30(2), 25-44.
- 송경오. (2013). 한국의 초·중등교육 책무성 정책에 관한 비판적 고찰. **열린교육연구**, 21(3), 207-235.
- 오세희, 김훈호, 장덕호, 정성수. (2010). 학교자율화 정책이 학교현장에 미치는 영향 연구. **한국교원교육연구**, 27(4), 1-25.
- 유술아. (2014). 시·도 교육청 학교평가 편람 분석을 통한 한국의 학교평가 실행 현황과 발전 방향 탐색. **홀리스틱교육연구**, 18(3), 107-133.

- 이경호. (2010a). 학교정보공시제 정책분석과 합리적 운영방안 탐색: Cooper 등의 4차원 정책분석 모형을 사용하여. *교육정치학연구*, 17(2), 89-110.
- 이경호. (2010b). 교원능력개발평가 정책분석 및 발전방향 탐색. *한국교원교육연구*, 27(3), 43-68.
- 이정아. (2015). 데이터 증거기반(Evidence-based)의 과학적 정책 수립 방안. IT & Future Strategy 보고서. 제6호. 서울: 한국정보화진흥원.
- 이호준. (2018). 학업성취도 격차와 학교교육: PISA 2003~2015 분석을 중심으로. 박사학위논문. 서울대학교.
- 정동욱, 유지은, 이호준. (2015). 학교 및 교사 자율성이 학업성취에 미치는 영향 분석. *교육행정학연구*, 33(4), 257-276.
- 정동화, 김성일, 박도순, 임선예. (2004). 교사 수업자율성의 재개념화. *한국교육학연구*, 10(2), 225-247
- 정제영. (2008). 학교 자율화의 쟁점과 주요 과제. *교육행정학연구*, 26(2), 415-435.
- 조지민, 정혜경. (2013). PISA 표집 설계에 따른 모수 및 분산 추정. *교육평가연구*, 26(4), 875-896.
- Fuchs, T. and L. Woessmann (2007), 'What Accounts for International Differences in Student Performance? A Re-examination using PISA data', *Empirical Economics*, 32(2-3), 433-464.
- Galiani, S., Schargrodsky, E., Hanushek, E. A., & Tommasi, M. (2002). Evaluating the impact of school decentralization on educational quality [with comments]. *Economia*, 2(2), 275-314.
- Galiani, S., P. Gertler, and E. Schargrodsky (2008), 'School decentralization: Helping the good get better, but leaving the poor behind', *Journal of Public Economics*, 92(10-11), 2106-2120.
- Hanushek, E. A., Link, S., & Woessmann, L. (2013). Does school autonomy make sense everywhere? Panel estimates from PISA. *Journal of Development Economics*, 104, 212-232.
- Hanushek, E. A., & Woessmann, L. (2013). The role of international assessments of cognitive skills in the analysis of growth and development. *In The role of international large-scale assessments: Perspectives from technology, economy, and educational research* (pp. 47-65). Dordrecht: Springer,
- Hill, C. W. (1990). Cooperation, opportunism, and the invisible hand: Implications for transaction cost theory. *Academy of Management Review*, 15(3), 500-513.
- Jeong, D. W., Lee, H. J., & Cho, S. K. (2017). Education decentralization, school resources, and student outcomes in Korea. *International Journal of Educational*

- Development*, 53, 12-27.
- King, E. M., & Ozler, B. (2005). What's decentralization got to do with learning? School autonomy and student performance. *Interfaces for Advanced Economic Analysis* (pp.51-60). Kyoto: Kyoto University
- Maslowski, R., Scheerens, J., & Luyten, H. (2007). The effect of school autonomy and school internal decentralization on students' reading literacy. *School Effectiveness and School Improvement*, 18(3), 303-334.
- McCleary, R., Hay, R. A., Meidinger, E. E., & McDowall, D. (1980). *Applied time series analysis for the social sciences*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Metzler, J., & Woessmann, L. (2012). The impact of teacher subject knowledge on student achievement: Evidence from within-teacher within-student variation. *Journal of Development Economics*, 99(2), 486-496.
- Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 1120-1149.
- Paci, R., & Usai, S. (1999). Externalities, knowledge spillovers and the spatial distribution of innovation. *Geojournal*, 49(4), 381-390.
- Schuetz, M., R. West, L. Woessmann (2007). *School Accountability, Autonomy, Choice and the Equity of Student Achievement: International Evidence from PISA 2003*. OECD Education Working Paper No. 12, EDU/WKP(2007)7. Paris: OECD.
- Spicer, B. H., & Ballew, V. (1983). Management accounting systems and the economics of internal organization. *Accounting, Organizations and Society*, 8(1), 73-96.
- Wagner, A. K., Soumerai, S. B., Zhang, F., & Ross-Degnan, D. (2002). Segmented regression analysis of interrupted time series studies in medication use research. *Journal of clinical pharmacy and therapeutics*, 27(4), 299-309.
- White, P. A. (1992). Teacher empowerment under "ideal" school-site autonomy. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 14(1), 69-82.
- Williamson, O. E. (1973). Markets and hierarchies: some elementary considerations. *The American economic review*, 63(2), 316-325.
- Woessmann, L. (2003), Schooling Resources, Educational Institutions and Student Performance: the International Evidence, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 65(2), 117-170.
- Woessmann, L. (2005), 'The Effect Heterogeneity of Central Exams: Evidence from TIMSS, TIMSS-Repeat and PISA', *Education Economics*, 13(2), 143-169.

ABSTRACT

An analysis of the trend of school autonomy and its effect on academic achievement: Evidence from PISA 2006-2015

Lee, Hojun(Seoul National University)

Moon, Chanju(Seoul National University)

Jeong, Dongwook(Seoul National University)*

The purpose of this study is to analyze empirically the change of school autonomy and the change of educational performance caused by the school autonomy policy implemented in 2008. To do this, we used an interrupted time series analysis and a random effect model based on Korean data from PISA 2006 to PISA 2015.

As a result of the analysis, first, the autonomy of schools has decreased since the implementation of school autonomy policy in 2008. School autonomy declined mainly in three areas: budget, student management, and curriculum. Second, as a result of analyzing the effects of school autonomy policy change on students' academic achievement, it was found that the expansion of school autonomy in the field of student management increased the academic achievement level. Third, the effects of increasing the decision-making power by educational authorities differ according to the sub-areas of decision making.

Based on these results, it is imperative to establish strategical approaches to improve authentic school autonomy. In addition to efforts to raise school autonomy, We suggest that a policy approach is required to distribute the decision making authority among educational agents in appropriate way of enhancing school effectiveness.

[Key words] school autonomy policy, school autonomy, PISA, interrupted time series analysis, random effect model

* Corresponding author, jeongdw@snu.ac.kr