

Lipsky의 일선관료제 모형을 적용한 초등학교 과정중심평가 정책집행 분석

최재원(학다리중앙초등학교 교사)
김도기(한국교원대학교 교수)*

요약

이 논문은 Lipsky의 일선관료제 모형을 활용하여 2015개정교육과정의 전면 시행과 함께 도입된 과정중심평가가 일선관료인 현장의 교사들에 의해 어떻게 운영되고 있는지를 분석하는데 그 목적이 있다. 분석 결과 교사들의 직무환경은 Lipsky가 제시한 일선관료의 직무환경과 일치하였다. 과정중심평가에 대한 모호한 법규와 규정, 행정업무와 각종 사업으로 인한 자원과 시간의 부족, 교육과정 재구성과 학생의 정의적 영역에 대한 평가에 대한 권위의 위협, 그리고 과정중심평가 집행 과정과 결과에 대한 평가의 어려움이라는 특징이 나타났다. 이러한 직무환경으로 인해 교사들의 과정중심평가 집행과정에서 용어의 재정의를 통한 단순화, 교과별·활동별 평가 유형을 결정하여 운영하는 정형화, 과정중심평가 자체에 대한 회피 등의 대응기제가 나타나고 있음을 알 수 있었다. 이러한 연구결과를 통해 과정중심평가를 집행하는 데 Lipsky의 일선관료제 모형이 적용되고 있음을 발견하였고, 효과적인 정책집행에 대해 제안하였다.

[주제어] : 일선관료제, 과정중심평가, Lipsky

I. 서론

과학 기술의 발전과 정보화 사회로의 변화로 인해 인간의 삶 전반에 대한 각종 정보들은 수치로 변환된다. 온·오프라인을 막론하고 누군가 어떤 장소에 얼마나 머물렀는지, 그가 어떤 새로운 장소에서 어떠한 활동을 하는지 등을 판단하고, 데이터화(化)시켜 이를 기반으로 인간을 분석하는 행위는 빅 데이터(Big Data)라는 이름으로 우리의 삶에

* 교신저자(kogoldax@knue.ac.kr)
■ 접수일(2020.10.30), 심사일(2020.11.10), 게재확정일(2020.11.30)

이미 깊숙이 자리 잡고 있다. 인간의 삶 전반은 과학적 측정의 대상이 되었고, 그 결과는 데이터로 변환되고 있다. Stobart(2016)는 이렇게 우리의 모든 것이 평가대상이 되고 시험이나 측정이 범람하는 현대 사회를 '시험의 시대(Testing times)'라고 명명하였다. 시험의 시대에 무엇을 어떻게 평가할 것인가는 학교에서 이루어지고 있는 평가의 변화와 관련해서도 중요한 화두가 되었다.

학교는 사람들이 처음으로 평가받게 되는 장소이다. 오래전부터 우리 학교에서 이루어지고 있는 평가는 학생의 능력이나 학업 성취, 그리고 학생의 발달을 지식 위주 또는 암기 위주의 평가로 판단해 왔다. 그러나 이러한 평가가 적절한 것인가에 대한 논의는 꾸준히 이어져 왔고, 변화하는 미래 환경에 적합한 인재를 양성하기 위한 평가 패러다임의 변화가 요구되었다. 이러한 흐름에 발맞추어 교육부는 2015개정교육과정에서 과정 중심평가를 제시하였고, 그 운영을 강조하였다(교육부 고시 제2015-74[별책1]).

하지만 과정중심평가의 정확한 의미와 평가방법이 제시되지 않아 현장에서 혼란을 초래하고 있다(고현, 2019; 김정민, 2018; 김선, 2019; 전현욱, 이형연, 2019). 현재 이루어지고 있는 과정중심평가는 평가의 목적에 있어 형성평가, 평가의 방법에 있어 수행평가와 구분하기 어려우며, 용어의 사용에 있어서도 수업에서의 평가, 수업 중의 평가, 수업 밀착형 평가, 교육과정-수업-평가-기록의 일체화 등 유사한 용어들이 구분 없이 사용된다(김정민, 2018). 이러한 모호함으로 인해 과정중심평가의 운영이 어려운 상황에서도 교사들은 교육과정의 운영을 담당하고 있는 일선 관료로서 맡은 역할을 수행하기 위해 나름의 방식으로 과정중심평가를 운영하고 있다(박상민, 정성수, 2020).

이처럼 교사는 정책을 집행하는 조건이 충분치 않은 상황에서도 주어진 내용을 바탕으로 스스로 판단하거나 의사결정을 함으로써 정책 내용을 실현해야 하는(김진희, 박소영, 2019) 일선관료(Lipsky, 1980)의 특징을 보인다. Lipsky(1980)는 정책의 집행과정에서 입안된 정책이 성공적으로 운영되기 위해서는 정책이 적용되는 현장에서 그것을 집행하는 일선관료(Street-level bureaucrats)의 역할이 가장 중요하다고 보았다. 그는 일선관료 모형을 통해 정책을 집행하는 일선관료들의 직무환경과 그로 인해 나타나는 대응기제를 분석하여 정책이 집행되고 있는 양상을 설명하고자 하였다. 2015개정교육과정의 적용과 함께 현장에 도입된 과정중심평가는 하나의 정책적 변화로 받아들여지고 있어 평가 방법과 내용에 대한 분석과 함께 정책적 관점에서의 분석이 요구되는 상황이다.

하지만 현재까지 과정중심평가에 대한 연구는 교과교육과 관련하여 평가 도구의 개발을 연구한 논문(류영지, 2019; 이수진, 2019; 김꽃님, 2018), 과정중심평가 선도학교나 연구학교를 대상으로 한 운영을 살펴본 연구(반재천, 김선, 박정, 김희경, 2018; 김정민, 2018; 고현, 2019; 전현욱, 이형연, 2019), 그리고 과정중심 수행평가에 대한 연구(신혜진, 안소연, 김유원, 2017)등 평가의 방법적 측면에서 과정중심평가를 바라본 연구들이 주로

이루어지고 있을 뿐 정책적 관점에서의 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 최근 Lipsky의 일선관료 모형을 적용하여 과정중심평가의 집행을 정책적으로 분석한 연구(박상민, 정성수, 2020)가 발표되었으나 여전히 관련 연구가 부족한 실정이다.

따라서 본 연구에서는 연구대상인 모란초등학교에서 근무하고 있는 교사들의 과정중심평가 집행 양상을 Lipsky의 일선관료 모형으로 분석하는 데 그 목적을 둔다. 하나의 학교를 대상으로 한 것은 정책집행의 맥락이 유사한 상황에서 일선관료가 인지하는 직무환경과 그에 따른 대응기제를 살펴보는 것이 필요하다고 판단했기 때문이다. 이러한 분석을 통해 이 연구에서는 과정중심평가를 현장에서 집행하고 있는 교사들이 겪는 어려움에는 어떤 것이 있는지, 그로 인해 나타나는 과정중심평가의 운영 양상은 어떠한지를 밝힘으로써 정책집행자의 상황과 인식이 정책의 집행에 미치는 영향을 밝히고 정책의 성공적인 집행을 위한 시사점을 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. Lipsky의 일선관료제 모형

정책을 결정하고 집행하는 방법은 크게 하향식(Top-Down) 접근 방법과 상향식(Bottom-Up) 접근으로 구분할 수 있다. 그 중 Lipsky의 일선관료제 모형은 정책집행 현장의 중요성을 높이 평가하여 일선관료들의 정책집행 과정에 주목한 대표적인 상향식 접근 이론이다(최정안, 2019). Lipsky(1980)는 정책이 어떻게 실질적으로 집행되는지를 살펴보기 위해서는 현장의 최전방에서 활동하는 일선관료의 업무환경에 대해 이해할 필요가 있다고 주장하였다. Lipsky가 제시한 일선관료제 모형의 원리는 다음과 같다.

첫째, 일선관료는 주로 사람을 상대로 업무를 수행하고, 일률적으로 정의를 내릴 수 없는 업무 상황에서 상황 적응적인 대처를 하게 되며, 직무에 있어 자율성의 폭이 넓고 의사결정에 상당한 재량권을 행사할 수 있다(이종재, 이차영, 김용, 송경오, 2015). Lipsky(1980)는 교사, 경찰, 사회복지사, 하급 법률가 등을 일선관료의 예로 들면서, 일반 관료는 서류 업무가 주를 이루지만, 일선관료는 사람을 주로 다루는 일을 주된 업무로 가지는 특성을 가진다고 분석하였다(하동엽, 김갑성, 2018).

둘째, 일선관료가 처한 직무환경은 이들이 정책의 원래 목표대로 정책을 집행하는 것을 어렵게 하여 집행의 결과에 부정적인 영향을 미친다(Lipsky, 2010). Lipsky가 제시한 일선관료 직무 환경의 특징으로는 먼저 일선관료가 집행하는 정책의 법규 내용이 비현실적이거나 모호하고, 새로운 정책에 대한 법 규정이 미흡하다(최정안, 2019;

Weatherley & Lipsky, 1977)는 것을 들 수 있다. 새로운 법이 제정되었을지라도 관료제적인 요구사항과 충돌할 수 있고, 세부적인 지침의 부재로 인해 관료들마다 상이한 전략을 추구할 수 있기 때문이다. 다음으로 일선관료는 요구되는 직무를 수행하기 위한 자원의 부족에 시달리고 있다. 이것은 정책집행에 필요한 필수적 자원들의 물리적 부족과 업무를 처리할 시간 등의 부족을 의미한다(하동엽, 김갑성, 2018). 또한 일선관료의 업무 환경은 육체적·심리적 위협에 노출되어 있다. 이는 곧 관료의 권위에 대한 위협과 도전으로 인식될 수 있으며 교사의 경우 학생과 학부모들로부터 다양한 위협에 노출되기도 한다(박소영, 송선영, 2006). 게다가 일선관료의 업무 상황은 너무나 복잡하다. 이는 정책집행 현장의 특수성과 다양성으로 인한 어려움을 의미한다. 특히 교사의 경우 학생과 학부모로 대표되는 민원인의 특수성과 다양성으로 인해 주어진 지침이나 루틴(routine)을 그대로 적용하기보다 업무 처리에 재량 행위를 인정하게 할 가능성이 높다. 마지막으로 업무 수행에 대한 평가의 어려움은 평가의 기준이 추상적이거나 성과의 측정이 불가능한 경우가 많기 때문이다. 교사의 경우 행정 업무의 경중을 따지기 어렵고, 교육 활동의 결과에 대해서도 객관적인 평가를 받기 어렵다는 특징을 가진다.

셋째, 일선관료들은 위에서 제시한 직무 상황의 어려움으로 인해 불확실한 상황에 직면했을 때 자신의 업무처리를 위한 대응기제를 작동시킨다. 대표적인 대응기제로는 단순화(simplification)와 정형화(routinization), 회피, 역할기대 바꾸기 등이 있다(Lipsky, 2010). 단순화는 일선관료가 복잡한 업무 환경과 정책의 요구 사항을 자신이 이해하고 처리하기 쉬운 조건으로 구조화시켜 인지하는 것으로 부족한 자원에 대처하고, 업무에 대한 부담을 경감하는 가장 쉬운 방법으로 채택한다. 정형화는 일선관료가 업무 수행의 방식을 습관적, 규칙적으로 정형화시키는 전략을 의미한다(이종재 외, 2015). 교사의 경우 과목에 따라 혹은 학습 주제에 따라 수업 방식을 정해놓고 운영하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 회피 전략은 위협에 대한 대응 기제로 잠재적인 공격자의 특징을 사전에 정의해 놓거나 자신의 관여를 최소한으로 줄이는 전략을 의미한다(Lipsky, 1980; 이종재 외, 2015). 마지막으로 역할기대 바꾸기는 일선관료가 시민들이 자신에게 기대하는 역할을 자기 마음대로 재정의하여 적응하는 방법을 의미한다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2016).

본 연구에서는 일선관료인 교사가 과정중심평가를 수행하면서 경험하는 직무환경을 모호한 법규와 규정, 시간과 자원의 부족, 권위에 대한 위협과 도전, 업무 수행에 대한 평가의 어려움으로 구분하여 분석하고, 이러한 직무환경에 따라 단순화, 정형화, 회피, 역할기대 바꾸기 등의 대응기제가 어떻게 나타나고 있는지 살펴보고자 한다.

2. 과정중심평가의 개요

가. 과정중심평가의 등장배경

미래교육에 대한 담론은 다양한 방향으로 전개되고 있다. 그러나 미래교육과 관련된 논의에서 공통적으로 등장하는 내용은 미래의 교육이 기존의 교육과 같이 교수자가 전달하는 지식을 습득하는 수동적 패러다임이 아니라 학습자 스스로 지식을 체득하는 능동적 패러다임으로 변화해 갈 것이라는 것이다(강지혜, 이지연, 2019). 과정중심평가는 이러한 미래사회 학교교육의 변화에 따른 평가 방향의 변화에 대한 요구로 등장하게 되었다. 미래사회의 학교 교육에서는 실생활과 접목된 핵심역량 중심 수행기반의 평가가 요구되고 있다. 21세기 학습의 핵심은 지식의 습득이 아닌 새로운 상황에서 내용적 지식을 통합, 종합, 적용하는 능력의 습득이다(선신의, 2019). 따라서 평가도 내용에 관한 지식뿐만 아니라 그러한 지식을 창의적으로 적용할 수 있는 실천적 수행 능력을 평가하여야 하며, 실생활과 접목된 수행기반의 평가활동을 통해 학생들이 이러한 능력들을 함양할 수 있도록 도와야 한다(교육부, 2015). 또한 이러한 수행기반 평가는 학습결과에 중점을 두는 학습의 평가(Assessment of Learning)의 개념에서 벗어나 학습자의 학습과정이 평가의 대상이 되어야 하며, 학습자의 더 나은 학습을 모색하기 위하여 학습에 대한 증거를 수집하고 피드백을 제공하는 학습을 위한 평가(Assessment for Learning)로 전환되어야 할 필요성이 제기되었다. 2015개정교육과정에서는 이러한 시대적 요구와 세계적인 평가의 흐름, 그리고 무엇보다 학생의 학습력을 향상시킬 수 있는 방안으로 평가의 방향을 전환하였고, 이것이 과정중심평가라는 정책으로 도입되게 되었다.

나. 과정중심평가의 개념

과정중심평가는 수행평가, 참평가, 대안평가, 형성평가를 포괄하는 개념으로서 기존 교육 평가의 문제점에 대한 대안으로 등장하였다(김순남 외, 2013; 이경화 외, 2016; 전경희, 2016). 우리나라에서는 2010년 이후 성취평가제와 자유학기제가 도입되면서 평가의 중심이 점차적으로 상대적 서열 중심의 규준참조평가에서 절대적인 준거에 비추어 학습자가 얼마나 알고 있는가를 측정하는 준거참조평가로 옮겨가고 있으며, 산출물 중심의 결과에 대한 평가와 과정에 대한 평가를 함께 강조하는 방향으로 이동하고 있다(박지현 외, 2018: 15). 이러한 움직임과 더불어 2015개정교육과정에서는 평가 영역에서 '학습의 결과뿐만 아니라 학습의 과정을 평가하여 모든 학생이 교육 목표에 성공적으로 도달할 수 있도록 한다.'고 명시하였다(교육부 고시 제 2018-162호[별책1호]).

하지만 국가수준 개정교육과정에서는 과정중심평가의 의미 혹은 누가, 언제, 어떻게,

무엇을 평가할 것인가에 대한 명확한 제시가 이루어지지 않아 현장의 교사들은 혼란을 겪고 있었다. 이에 교육부와 한국교육과정평가원(2017)은 과정중심평가의 개념을 “교육 과정의 성취기준에 기반한 평가 계획에 따라 교수·학습 과정에서 학생의 변화와 성장에 대한 자료를 다각도로 수집하여 적절한 피드백을 제공하는 평가”라고 정의하였으며, 과정중심평가의 방향성을 담은 대표적인 평가 방법은 수행평가라고 제시하였다(반재천 외, 2018). 본 연구에서는 교육부와 교육과정평가원(2017)이 제시한 과정중심평가의 개념을 바탕으로 그 집행과정을 분석하고자 한다.

3. 선행연구 분석

본 연구와 관련있는 선행연구는 일선관료 모형을 활용하여 정책집행을 분석한 연구와 과정중심평가에 대한 연구 중 교사의 평가 집행에 대한 연구, 그리고 일선관료 모형으로 과정중심평가를 분석한 연구로 나누어 살펴볼 수 있다.

먼저 일선관료 모형을 활용한 연구로 문홍균, 차성현(2019)은 광주광역시 담임교사 행정업무 제로화 정책의 집행을 면담을 통해 분석하였다. 그 결과 직무환경으로는 과도한 행정업무와 업무수행교사 부족에 따른 자원의 부족, 교직원들 간 관계 갈등으로 인한 심리적 위협, 정책집행의 의도와는 다르게 움직이는 학교 조직의 다양성, 모호한 기준과 성과평가의 어려움 등이 나타났다. 이에 대한 대응기제로는 업무를 거르거나 동료 교사를 활용하기, 관리자에게 중재 요청하기 등 단순화 전략과 업무를 유형별로 구분하는 유형화, 그리고 애매모호한 공문을 회피하는 모습을 보였다.

송미지, 차성현(2019)은 교육복지우선지원사업의 일환으로 광주광역시에서 운영하고 있는 광주희망교실이라는 새로운 교육복지정책을 집행하는 교사들을 대상으로 면담을 통해 연구를 수행하였다. 연구의 결과 직무환경으로는 예산, 인적·물적 자원과 시간 및 정보의 부족이 나타났으며, 멘토교사에 대한 과도한 역할기대로 인한 스트레스, 그리고 업무 수행에 대한 평가의 어려움이 나타나고 있었다. 이에 대한 대응기제로 정책 목표 및 대상의 수정, 프로그램의 형식적이고 반복적인 운영, 역할기대의 변화 등이 나타나고 있다고 밝혔다.

하동엽, 김갑성(2018)은 자유학기제 업무를 담당하고 있는 특수교사를 대상으로 한 참여관찰 및 면담을 통해 특수학교에서 이루어지고 있는 자유학기제 정책집행 과정을 분석하였다. 그 결과 특수학교의 특수성에서 기인한 직무환경의 문제점을 확인하였으며, 그에 따라 교사들은 단순화와 정형화라는 두 가지 대응기제를 보이고 있었다.

김현성(2015)은 교육복지우선지원사업을 중심으로 단위학교의 정책집행을 교육청 담당자, 중학교 교장 및 교사 그리고 교육복지사와의 면담을 통해 분석하였다. 그 결과 직

무환경에서 상이한 목표로 인한 어려움, 업무기대에 관한 갈등, 그리고 업무 과정에서의 쏠림현상 등이 나타나는 것으로 제시하였다. 이에 대한 대응기제로 목표를 수정하기, 형식적으로 운영하기, 정책집행 대상 선별하기, 평가에 순응하기 등의 패턴을 보였다. 이러한 결과를 바탕으로 교육복지우선지원사업의 성공적인 목표 달성을 위해 협력적 거버넌스 구축, 수업과 교복우 정책의 통합을 제안하였다.

박소영, 송선영(2006)은 고3 담임교사를 대상으로 한 심층면담을 통해 수시제도의 집행을 분석하였다. 연구의 결과 고3 담임교사는 시간과 인적 자원의 부족, 신분에 대한 위협, 서로 다른 이해집단으로부터 상반된 역할기대로 인한 스트레스를 받고 있음을 밝혔다. 이에 대한 대응기제는 정보의 단순화, 대상집단인 학생의 범주화, 업무 재정의의 통한 업무량 조정으로 나타났다. 이처럼 일선관료제 모형을 이용한 선행연구들을 살펴본 결과 직무환경과 대응기제를 분석하여 명목화하는 방식은 연구 결과에 따라 다양하게 나타났다. 그러나 특정한 사례에 대한 연구 결과를 바탕으로 새로운 직무환경이나 대응기제를 제시하는 것은 일반화에 어려움이 있다고 판단된다. 따라서 이 연구에서는 Lipsky 이론에서 제시하고 있는 직무환경과 대응기제를 활용하여 연구를 진행하고자 한다.

다음으로 과정중심평가에 대한 연구 중 교사의 평가의 방법적 측면과 관련된 연구들에 대한 분석이다. 전현욱, 이형연(2019)은 경기도 초·중학교를 중심으로 과정중심평가 수행 방식을 문화기술적 사례 연구를 통해 분석하였다. 연구의 결과 과정중심평가는 교사가 설계한 교육과정을 수업에서 다루면서 이를 평가까지 이어지게 하는 것으로 이해되고 있었으며, 몇 가지 특정한 방식으로 실천되고 있음을 밝혔다.

고현(2019)은 경북지역에 근무하고 있는 초·중학교 교사들을 대상으로 설문조사를 통해 교사별 과정중심평가에 대한 인식 및 실태와 지원방안을 탐색하였다. 그 결과 교사들은 교사별 과정중심평가의 필요성을 공감하고 높은 수준으로 인식하고 있었지만, 교사별 과정중심평가를 실시하고 있는 비율은 상대적으로 낮았고, 수행평가 중심의 교사별 과정중심평가의 집행이 수업의 과정 또는 단원이 끝날 때 이루어지는 것으로 나타났다.

반재천 외(2018)는 전국의 초·중학교 교사를 대상으로 설문조사를 실시하여 교사별 과정중심평가에 대한 인식에 대해 연구하였다. 연구에서 그들은 대부분의 교사들이 교사별 과정중심평가의 도입이 학생의 창의적이고 복합적인 사고력 향상에 도움이 될 것이라고 인식하고 있는 반면, 평가의 객관성과 공정성 문제, 업무의 과다, 교사 평가전문성의 부족에 대한 우려가 있음을 밝혔다. 이상의 연구들에서 알 수 있듯이 과정중심평가는 집행 방식과 시기 측면에서 기존의 수행평가와 큰 차이가 없고, 평가의 공정성 문제, 교사 업무의 과다 등 현장에서 해결하기 어려운 문제점들이 있는 것으로 나타났다.

마지막으로 Lipsky 일선관료제 모형으로 과정중심평가를 정책적으로 분석한 박상민, 정성수(2020)의 연구가 있다. 그들은 과정중심평가 집행 과정을 계획수립, 시행, 결과활용

단계로 구분하여 각 단계에서 나타나는 양상을 Lipsky 모형으로 분석하였다. 연구결과 교사들은 평가의 세 단계 모두에서 직무환경 상 어려움을 호소하였고 그에 따른 대응방식을 보였다. 이 연구의 연구자들은 교사들의 대응방식에 대해 Lipsky가 제시한 단순화, 정형화, 회피 외에 현실화라는 새로운 대응기제를 제시하여 교사들이 어려운 직무환경에서도 최대한 정책의 목표를 달성하기 위한 노력을 하고 있다는 점을 강조하였다. 현실화라는 새로운 대응기제의 제시는 연구대상교에서 나타나는 특성일 수 있으나 일반화하여 제시하기에는 어려움이 있을 것이라 판단된다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구대상

연구대상 학교는 전라남도에 위치한 공립 초등학교인 모란초등학교¹⁾이다. 학교가 위치한 지역은 군 단위의 작은 지자체이며, 해당 학교는 읍 지역에 있는 32학급 규모의 학교이고 교사는 약 40여 명이다. 이 지역은 교사들의 신규발령이 많은 지역으로 모란초등학교 교사들의 평균 경력은 10년이 채 되지 않는다. 연구 참여자는 현재 담임을 맡고 있는 교사들 중 자발적인 참여의사를 보인 지원자를 대상으로 학년군, 경력, 성별 등을 고려하여 10명의 연구 대상을 선별하였다. 같은 학교에서 근무하고 있는 교사 10명을 대상으로 한 것은 여러 가지 학교의 상황 차이로 인해 발생하는 변수를 줄이고, 일선관료로서의 변수에 주목하고자 했기 때문이다. 선발된 연구대상의 특징은 다음 표와 같으며, 이들을 대상으로 개별 면담을 실시하였다.

<표 1> 연구 참여자 인적사항

순	참여자	성별	경력	본교 근무경력	학년군
1	김세영	남	10년 이상 20년 미만	3년	1, 2 학년군
2	오혜선	여			
3	이영신	여	5년 미만		
4	채송화	여	5년 이상 10년 미만	4년	3, 4 학년군
5	최지원	여	5년 이상 10년 미만	3년	
6	한효진	여		4년	
7	명주영	남	10년 이상 20년 미만	1년	

1) 연구에 사용된 학교명과 교사명은 모두 가명임.

8	김제현	남	5년 이상 10년 미만	3년	5, 6 학년군
9	유성완	남	5년 미만		
10	한신희	여		2년	

2. 연구방법 및 절차

본 연구의 연구 방법은 다음과 같다. 먼저 Lipsky의 일선관료 모형, 2015개정교육과정, 과정중심평가에 대한 문헌 연구를 실시한 뒤, 과정중심평가의 집행을 반영한 모란초등학교의 교육과정 운영계획과 자체 평가계획 및 학업성적관리규정을 분석하여 자료를 확보하였다.

과정중심평가의 집행과정에 대한 교사들의 인식과 실제운영 사례를 알아보기 위해 질적연구 방법 중 인터뷰를 활용하였다. 인터뷰는 가장 보편적으로 활용되는 자료수집의 방법으로서 연구 참여자가 제보하는 내용에 대해 연구자가 경험구성에 개입하고 함께 만들어가는 역할을 수행한다. 인터뷰 자료는 연구 참여자의 주관에 개입되어 구성된 것이기 때문에 인터뷰를 통해서 획득한 자료들은 참여자가 어떤 식으로 의미해석을 하고 있는지, 왜 그렇게 이해하고 있는지 등을 확인할 수 있는 근거가 될 수 있다(유기웅 외, 2013). 이러한 인터뷰의 특징은 과정중심평가의 집행에 대한 교사들의 경험을 연구자와 함께 끌어낼 수 있어 본 연구에 가장 적합한 연구 방법이라고 판단하였으며, 문헌연구와 인터뷰로 수집한 자료들을 가지고 반복적으로 결과들을 유형화하고 범주화하였다.

인터뷰 자료는 인터뷰 후 바로 전사하여 참여자의 의견과 생생한 분위기를 최대한 담으려고 노력하였으며 전사한 내용을 수차례 읽으면서 반복적 비교분석법의 방식으로 자료를 분석하였다. 또한 연구의 타당성과 신뢰성을 확보하기 위해 연구 참여자들에게 연구 결과에 대한 참여자 검증을 실시하였다.

IV. 연구 결과

1. 직무환경

연구 참가자들과의 면담 내용을 분석한 결과 모란초등학교 교사들은 일선관료 모형에서 제시한 직무환경의 요소 중 모호한 법규와 규정, 시간과 자원의 부족, 권위에 대한 위협과 도전, 업무 수행에 대한 평가의 어려움을 모두 느끼고 있는 것으로 나타났다.

가. 무엇을 어떻게 하라는 것인가요?(모호한 법규와 규정)

일선관료가 정책을 집행하기 위해서는 정책입안 과정에서 정책집행에 대한 법규와 규정이 명확하게 제시되고 현장과 공유되어야 한다. 또한 새로운 정책을 집행하는 과정에서 발생하는 기존 정책과의 차이나 괴리 등을 고려하여 정책집행 조건에 대해서도 법규와 규정을 개정할 필요가 있다. 그러나 연구참여자와 면담한 결과 과정중심평가 정책집행에서는 두 경우 모두 아쉬운 점이 남아있었다.

먼저 정책집행 자체와 관련하여 국가 수준에서 교육과정이 개정되어 현장에 적용될 때는 시·도교육청 및 연구기관, 지역교육지원청, 그리고 학교 수준에서 교육과정을 분석하여 지역과 고장, 학교의 상황에 적합한 형태로 교육과정을 재구성하는 것이 일반적이다. 하지만 과정중심평가는 2015개정교육과정 총론의 평가 영역에서 ‘학습의 결과뿐만 아니라 학습의 과정을 평가하여~’라고 명시되어 있을 뿐 평가의 방법이나 내용 등이 명확하게 제시되어 있지 않다. 학교 현장에서의 혼란과 교사들의 요구에 따라 교육부와 한국교육과정평가원(2017)에서 그 개념을 도출하였으나 현장의 교사들에게까지 전파되지 않았고, 지역교육청별 혹은 학교별로 해석을 달리하는 경우가 많다. 연구에 참여한 교사들은 국가수준 교육과정, 시도교육청의 지침, 학교수준 교육과정 모두에서 과정중심평가의 정의와 방법에 대한 명확한 기준이 없는 것에 대한 불편을 호소하고 있었다.

“관리자의 성향이나 평가 업무 담당자의 성향에 따라 해마다 학교에서 평가 방식이 달라져요. 그래서 더 감을 못 잡겠어요.(채송화)”

“과정중심평가란 이런 것이다.”라고 명확하게 제시해주는 것이 없어요. 연수를 들어보면 강사들도 “과정중심평가란 이런 것이다.”라고 말할 수는 없지만”이라고 강의의 시작해요. 연수를 하는 사람이 그렇게 말하니까요. 무엇을 어떻게 하라는거죠?”(명주영)

과정중심평가 자체에 대한 모호한 법규와 규정 외에 기존 평가방식에 맞춰져 있는 NEIS 운영체제와 성취기준의 애매함은 과정중심평가 운영 방식에 대한 규정의 미비와는 별개로 교사의 정책집행에 어려움으로 작용하는 것으로 나타났다.

“과정중심평가에 대해서 얘기하면서 성취기준에 맞춰서 평가를 하라고 하잖아요. 그런데 우리는 교과서로 수업을 하잖아요? 그럼 교과서 내용이랑 성취기준을 좀 조절해줘야 되지 않나 싶어요. 성취기준은 너무 애매하고 방대해서 그걸 해석하고 적용하는 것이 너무 어려워요.”(오혜선)

“평가를 하고 나면 결국 NEIS에 기록을 해야 되잖아요. 그런데 과정중심평가 결과를 NEIS에 기록하는 것이 불가능해요. 아니 거의 안돼요. 평가를 꾸준히 하는데, 그 만큼 기록이 안 되거든요. 결국 평가하고 기록해도 나만의 기록이 되는거죠.”(이영신)

과정중심평가가 도입된지 3년이 지난 상황이었지만 현장의 교사들은 여전히 평가의

개념과 방법, 그리고 평가에 동반되는 여러 가지 제반조건에 대한 규정이 명확하지 않다고 느끼고 있었다. 심지어 학교 평가 자체가 입시로 귀결되는 현 상황에서 초등 수준의 과정중심평가가 어떤 효과가 있을지 의문스럽고, 초등학생들의 학력 저하가 나타날 가능성으로 인해 걱정스럽다는 의견처럼 공교육 전반의 평가정책이 서로 상반된 방향으로 운영되고 있는 것에서 교사들은 혼란을 느끼고 있었다.

나. 시간의 부족이 절대적인 방해요인 아닐까요?(시간과 자원의 부족)

모란초등학교는 지역 내의 유일한 다인수 학급 학교이며, 지역 내 14개 초등학교 중 모란초등학교를 제외한 13개 학교는 6학급 혹은 6학급 미만의 학교이다. 자녀의 교육환경을 중요시하는 학부모들은 거주지와 관계없이 자녀를 모란초등학교로 입학시키고 있으며, 이로 인해 학급당 학생 수는 학교 전체 평균 26명이고 30명이 넘는 학급도 존재한다. 게다가 학교의 규모가 크고 학생 수가 많은 조건으로 인해 지역 교육지원청에서 시행하는 사업들은 대체로 모란초등학교에서 운영되고 있다. 2019학년도 현재에도 '수학 배움 나눔 학교', '디지털교과서 활용 선도학교', '교육복지우선사업 지정학교', '자율 무지개학교(예비 혁신학교)' 등 다양한 사업들이 진행되고 있으며, 각종 사업에서 요구하는 행정업무와 교육과정 재구성, 교사 협의회와 연수는 산발적이고 비정기적으로 교사들의 시간을 빼앗고 있었다. 학급 담임으로서 처리해야 하는 행정업무와 담당업무로 인한 행정업무, 거기에 각종 사업들로 인한 행정업무의 증가로 인해 교사들은 과정중심평가를 준비하고 집행하는 데 필요한 시간이 절대적으로 부족하다고 토로하였다.

“맨날 하나하나한 소리인데...수십 년간 달라진 점도 없기도 하고. 그렇긴 한데, 행정업무 경감이 절실히 필요하죠.”(김세영)

“부장을 하다가 올해 부장을 하지 않고 있는데, 시간에 여유가 있으니까 과정중심평가에 고민하는 시간도 더 늘어났어요. 아직 부족하긴 하지만...(채송화)

“시간의 부족이 절대적인 방해요인 아닐까요? 교육과정은 학생 개개인에게 초점을 맞춰서 학생을 관찰하고 평가하고 피드백을 주라고 하는데, 행정업무를 경감한다고 하면서 줄어드는 속도를 보면...(중략)...평가에 필요한 시간이 늘어난 정도와 행정업무 경감의 속도의 차이가 너무 커요.”(김제현)

또한 방대한 교육내용으로 인해 고학년으로 갈수록 과정중심평가 준비와 실행에 부담을 느끼고 있었다. 저학년의 경우 과목 수가 적고, 오후 시간에 비교적 여유가 있는 반면 고학년의 경우 과목 수가 큰 폭으로 늘어나고, 오후까지 이어지는 수업으로 인해 학년별로 느끼는 시간의 부족에도 차이가 있었다.

“그나마 우리는 좀 낫죠. 과목이 적잖아요. 고학년은 (평가하는 것이) 장난아니예요.”(오혜선)

“교과 내용이 너무 많아요. 나 혼자 10과목을 수업하기도 힘든데 매시간 평가까지 한다는 건 불가능해요. 딱 반으로 줄이면 어떨까 생각해요.”(유성완)

또한 과정중심평가 집행을 지원하기 위한 방안들이 제대로 실행되고 있지 않은 점 또한 교사들의 발목을 잡고 있었다. 과정중심평가의 내실 있는 운영을 위해 동료교사 간 협의회와 필요하다는 것과 실질적인 도움을 줄 수 있는 지원이 필요하다는 점은 연구 참여자 모두가 동의하는 사실이었다. 그러나 현실에서는 학급 경영과 행정업무, 개인 사정 등으로 인해 동료교사가 모이기조차 쉽지 않은 상황이다. 어렵게 시간을 맞춰 모일 때도 제대로 된 지원 전략의 부족으로 서로 정보를 공유하는 수준에 머물러 있었다.

“평가를 도입한 사람들이 일선의 상황을 전혀 고려하지 않았거나, 일선에 있어보지 않은 듯 한 느낌이에요. 연수를 들어도 원론적인 얘기만 하고...(중략)...‘본 바가 없어서 행하지를 못한다.’ 이런 느낌처럼 교사를 위한 예시가 제시된 것이 너무 적어요.”(한효진)

“평가를 하려면 교사의 교과 전문성이 필요하잖아요. 그런데 우리 중 누가 10과목에 전문성이 다 있겠어요. (이런 평가를 하기에는) 교과가 너무 많아요.”(명주영)

“과정중심평가에 사용할 수 있는 평가 도구, 평가 방법 등에 대한 정보와 자료 지원이 너무 부족해요.”(유성완)

연구에 참여한 모든 교사들은 공통적으로 시간과 자원의 부족을 모두 느끼고 있었다. 특히 학교개혁이나 학교혁신이 시도될 때마다 언급되는 ‘교원 행정업무 경감’이라는 빛바랜 구호는 더 이상 교사들의 감흥을 불러일으키지 못했다. 또한 교육과정 개정이 예정되어 있었음에도 변화되는 평가에 대한 정보와 자료가 준비되어 있지 않았다는 점에서 교사들은 혼란을 겪고 있었다.

다. 선생님이 우리 아이에 대해서 뭘 알아요?(권위에 대한 위협과 도전)

과정중심평가가 도입되면서 생긴 변화들 중 눈에 띄는 점 중 한 가지는 평가가 한 번에 끝나지 않는다는 점이다. 과거 일제고사와는 달리 과정중심평가가 도입되면서 교사들은 학생의 성적을 결정하는 데 같거나 비슷한 내용을 최소 세 번에서 많게는 다섯 번까지 지속적으로 평가하고 있었다. 이는 과정중심평가에서 학습의 속도보다 학습의 방향과 과정에 중점을 두고 평가가 이루어지고 있음을 나타내는 것이다. 하지만 과정중심평가에 대해 제대로 이해하지 못하는 학생과 학부모들은 상대적 지표에 연연하는 모습을 보였고, 이러한 모습에서 교사들은 평가권을 침해당한 것으로 느끼고 있었다.

“등수, 점수가 없으니까 학습의 부익부빈익빈이 더 커지는 느낌이에요. 저학년때부터 관심 있는 엄마들과 없는 엄마들의 차이가 확실해지죠. 선생님 역할에 관심이 없어요. 학부모들이.”(오혜선)

“과거에는 내가 수업하고 내가 문제를 출제하니까 그리고 그게 점수로 나오니까. 교사 말을 듣는 척이라도 했죠. 지금은 그런게 없어요. 풀이를 알려주고 다시 시험 볼 기회를 주는 데...굳이 공부를 열심히 하려고 하겠어요?”(최지원)

“학부모들은 과정중심평가를 평가로 생각하지 않아요. 그냥 ‘수업을 저렇게 했구나.’ 이렇게 생각하죠. (과정중심평가에 대해서 설명을 해도) 아이의 등수를 물어보죠.”(한효진)

또 한 가지 눈에 띄는 변화는 학습 과정에서 나타나는 학생의 정의적 영역에 대한 평가가 확대되었다는 점이다. 기존의 평가 방식에서는 학생의 인지적 영역의 변화와 발달에 관심이 집중되었던 반면, 과정중심평가는 학생의 학습에 대한 태도, 동료 학습자와의 관계, 더 나은 학습을 위해 요구되는 점 등 학생의 정의적 영역의 변화와 발달을 수업을 통해 평가하도록 하고 있다. 정의적 영역에 대한 평가는 인지적 영역의 평가만큼이나 중요하며, 교육이 추구하는 인간상을 완성하는 데 더욱 중요시되어야 하는 부분이다. 그럼에도 불구하고 정의적 영역에 대한 평가는 소홀히 다루어져 왔는데, 이는 평가상의 난점과 심리적인 저항이 존재했기 때문이다(박미란, 1998). 정의적 영역에 대한 평가는 단기간에 이루어지기 어려울뿐더러 평가에 대한 피드백이 오랜 시간에 걸쳐 이루어져야 하는 것으로 제대로 된 평가가 어려운 영역이라고 할 수 있다. 또한 평가 결과에 교사의 주관에 개입할 가능성이 있어 연구 참여 교사들은 정의적 영역에 대한 평가가 확대되는 것을 반가워하면서도 학부모와 학생들의 눈치를 살피느라 제대로 평가하기가 어렵다는 반응을 보였다.

“정의적 영역에 대한 평가에서 학생에게 좋지 않은 말을 하게 되면, 학부모와의 관계에 악영향을 미치게 되고, 학부모가 생각할 때 담임이 우리 아이를 싫어하는 것이라고 연결해버리는 것이 문제라고 봐요.”(김세영)

“교사가 학생의 학습이나 생활에 대한 부정적인 코멘트를 쓰기가 부담스럽더라고요. 학부모가 어떻게 생각할지 먼저 고민하게 돼요. 심하면 ‘선생님이 우리 아이(에 대해서) 뭘 알아요?’까지 나오는거죠.”(최지원)

“제가 애들의 태도를 평가하거나 수행과정을 평가했을 때 민원이 들어오면, 내가 자유롭게 가르치고 평가했기 때문에 그 모든 책임이 저한테 돌아오는 것. 그것이 문제죠. 되게 무거운 책무라고 생각해요.”(한효진)

“선생님이 학생을 평가했는데 그 내용이 학부모 마음에 들지 않았을 때 교사를 보호해주는 장치가 없다고 생각해요. 또 ‘좋은 게 좋은 것’이라는 인식이 교사와 학부모 양쪽에 다 있으니까 (독하게)마음먹었다가도 적당히 타협을 하죠.”(명주영)

과정중심평가를 운영하면서 교사들은 기존의 일제식 고사에 비해 평가 권한이 축소되었다고 느끼고 있었다. 교육의 패러다임이 변하고, 그에 따라 평가의 방식도 변화하고 있지만 여전히 ‘평가’가 가지고 있는 상징성인 점수, 등수는 학생과 학부모들에 의해 강요되고 있었다. 또한 학생의 성장을 바라보는 교사들의 정의적인 평가에 대해 학부모의 신뢰가 형성되어 있지 않아 제대로 된 평가를 하는 데 어려움을 겪고 있음이 나타났다.

라. 다른 선생님이 어떻게 하고 있는지 어떻게 알아요?(업무 수행에 대한 평가의 어려움)

모란초등학교에서 이루어지는 과정중심평가 방식은 담임교사의 자율에 맡겨져 있다. 학교 단위 혹은 학년 단위에서 평가를 계획하기도 하지만, 담임교사가 계획한 수업 안에서 수업 내용을 바탕으로 수업 목표에 도달하는 과정을 평가하는 것이 더 바람직하다는 관리자의 의견에 따른 것이다. 그러나 평가에 대한 교사 자율성의 전폭적인 확대가 교사들에게 환영받는 것만은 아니었다. 교사들은 과정중심평가를 제대로 운영할 준비가 되어있지 않은 상황에서 그들에게 부과된 자율성을 부담스러워하거나 잘못 활용하고 있었다.

“내가 판단했을 때 할 만한 것만 하고 나머지는 자연스럽게 넘겨버리고 있어요.”(채송화)

“교사의 자기 양심, 아무도 확인하지 않고, 자기만 아는 것이기 때문에 스스로에게 굉장히 관대해지는 거죠. 그리고 제가 하고 있는 평가 방식에 대해 한 번도 피드백 받은 적이 없어서 약간 퇴보한 느낌도 들어요.”(최지원)

이러한 상황에서 학급 담임 교사들의 과정중심평가 운영에 대한 평가와 피드백은 이루어지고 있지 않았으며 교원능력개발평가나 근무평정에도 평가 전문성에 대한 기준은 설정되어 있지 않았다. 학부모들 사이에서 교사의 학급 경영과 과정중심평가 방식에 대한 호불호와 관련하여 평판이 형성되는 경우는 있었지만, 학교 차원 혹은 교육지원청 차원의 피드백은 이루어지지 않았다. 이는 각 교실에서 이루어지는 교육 활동에 대해서로 간섭하지 않는 교직 사회의 오래된 문화의 영향과 함께 학생을 평가하는 방법의 성과를 측정한다는 것이 매우 어려운 일이기 때문일 것이다. 적절한 평가와 피드백의 부재로 인해 교사들은 과정중심평가를 ‘교실에서 적당히 알아서 하면 되는 것’으로 인식하고 있었다.

“다른 선생님들이 어떻게 하고 있는지 아무도 몰라요. 어떻게 알겠어요? 자기밖에 모르죠. 동학년이고 옆 교실을 써도 다 알 수가 없어요.”(명주영)

“제가 대응하려고 마음먹으면 아무도 모르잖아요. 차라리 (이렇게 저렇게 하라고) 시켰으면 좋겠어요.”(한신희)

이처럼 교사들은 과정중심평가의 도입에 따라 늘어난 자율성을 자의적으로 해석하는 모습을 보였고, 평가에 대한 피드백이 어렵다는 점을 이용하는 모습도 나타났다.

2. 대응기제

앞서 살펴본 바와 같이 모란초등학교의 교사들이 과정중심평가를 집행하는 모습에서

Lipsky(1980)가 제시한 일선관료의 직무환경의 특징이 나타나고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 직무환경 속에서 모란초등학교 교사들이 보여주는 대응기제에는 어떤 것들이 있는지 살펴보고자 한다.

가. 다 하던 건데 이름만 붙인거죠.(단순화)

모란초등학교의 교사들은 어려운 직무환경 속에서도 과정중심평가를 내실 있게 운영하기 위해서 관련 도서 찾아 읽기, 온·오프라인 연수 참여, 동료 교사들과의 정보 공유 등 나름대로의 노력을 기울이고 있었다. 하지만 교사들은 스스로의 평가 방식에 확신을 갖지 못하고 있었으며, 이러한 상황은 과정중심평가를 단순화시켜 운영하는 양상으로 나타났다. 교사들의 단순화는 크게 두 가지 측면에서 나타났다. 첫째, 평가 방법의 단순화이다. 과정중심평가는 관찰평가, 동료평가, 지필평가, 실기평가 등 여러 가지 평가 방식 중 수업의 목표와 평가 내용에 따라 적당한 평가를 선택하도록 제시하고 있다. 그러나 시간과 자원의 부족, 모호한 규정 등 직무환경의 한계로 인해 교사들은 담당 학년, 과목, 그리고 학부모의 요구에 따라 평가 방법을 단순화하여 운영하고 있었다.

“사진을 찍어서 학급 밴드에 올려가지고 학부모들에게 보여주고 있어요.”(김세영)

“평가를 하긴 해야 되는데, 방법이 다양하지 않으니깐 결과물을 만드는 데 집착을 하게 되요.”(최지원)

“지금의 과정중심평가는 과거의 결과중심평가를 그대로 답습하고 있어요. ‘결과 기록 중심의 과정중심평가’가 되고 있는 것이죠.”(김계현)

“어떻게 해야 하는지 잘 몰라서 우선 평가의 기회를 늘리는 방향으로 하되, 방법은 지필평가를 활용하고 있어요.”(명주영)

이러한 모습은 교실의 교사들에게만 발생하는 것이 아니라 모란초등학교의 교육계획에서도 찾아볼 수 있었다. 교과학습발달상황 평가 및 관리에 대한 규정 중 과정중심평가와 관련된 내용에서 ‘학년협의회에서 과정중심평가 계획을 수립하여 학업성적관리위원회에 제출한다.’고만 명시되어 있어 한 해 동안 교육과정 운영의 기반이 되는 학교교육계획에서 조차 과정중심평가의 방법이나 목적에 대한 명확한 가이드라인을 제공하지 못하고 있는 것으로 분석되었다. 이러한 상황에서 과정중심평가는 ‘과정중심’이라는 용어에 따라 직관적으로 해석되어 실시되거나 기존의 평가방식을 답습하는 형태로 시행되고 있다.

“뭐가 새로운 정책이 들어오면 항상 버릇처럼 하는 말이 ‘다 하던 건데 이름만 붙인거다.’라는 말인 것 같아요. 그러니까 선생님들이 과정중심평가가 새로운 게 없다고 생각하는 거죠. 단순히 수행평가를 늘렸다고 생각해요.”(이영신)

“학년협의회를 하라고 하는데 잘 모르는 사람끼리 모여서 뭘 하겠어요. 그냥 학년부장이 알아서 평가계획서 제출했죠.”(오혜선)

“이름에서처럼 과정을 평가하라고 하니까 애들이 문제를 풀 때 계속 돌아다니면서 과정에 대해서 피드백해주고 있어요. 이게 과정중심평가가 맞나요?”(김제현)

둘째, 평가 수준의 단순화이다. 교육부와 교육과정평가원(2007)의 정의에 따르면 과정중심평가는 학생이 성취기준에 도달하는 것을 목적으로 한다. 즉, 교사는 학생이 특정한 성취기준에 도달할 수 있도록 수업을 계획하고, 평가하여 모든 학생이 성취기준을 달성하도록 하는 것이 제대로 된 과정중심평가 운영이라고 할 수 있을 것이다. 그러나 교사들은 성취기준을 자율적으로 해석하여 학생이 도달해야 할 수준을 적당한 정도로 조절하는 단순화 양상을 보였다.

“상-중-하가 있다면 ‘하’인 학생을 ‘상’으로 만드려고 하지는 않아요. 성취기준이 꼭 ‘상’이 되어야 달성되는 건 아니거든요.”(유성완)

“제가 처음부터 끝까지 다 봐주진 않아요. 수준을 적당히 정해서 바로 윗단계로만 올라가도록 도와주죠.”(한신희)

모란초등학교 교사들은 직무환경의 한계로 인해 과정중심평가에 대해 고민하고 연구할 수 있는 여유를 갖기 어려운 상황이었다. 그들은 결국 기존의 평가에서 사용하던 방법을 사용하여 적당한 수준에서 평가를 마무리하려는 경향이 나타났고 이는 Lipsky가 제시한 대응기제 중 단순화의 특징이 나타나는 것으로 해석할 수 있다.

나. 양식에 맞춰서 그냥 했어요.(정형화)

과정중심평가의 핵심은 학생의 학습 과정에서 학생의 수준을 다각도로 평가하고 더 나은 성취를 이룰 수 있도록 교사가 적절한 피드백을 제공하는 것이다. 그러나 앞서 언급한 것과 같이 다인수 학급에서 학생 개개인에게 적절한 피드백을 한다는 것은 현재 교사의 직무환경에서는 매우 어렵고 힘든 일이다. 이러한 상황에서 모란초등학교 교사들은 과정중심평가 집행 방식을 습관적이고 규칙적으로 패턴화시키는 정형화 전략을 사용하고 있는 것으로 나타났다.

모란초등학교의 교사들을 분석하면서 두 가지의 정형화 패턴을 관찰할 수 있었는데 그 첫 번째는 학교 차원의 정형화이다. 모란초등학교에서 2018학년도에 평가 업무를 맡았던 담당자는 과정중심평가의 취지에 크게 동감하고 과정중심평가를 학교에 도입하고자 노력했다. 그 결과 평가 운영과 관련한 평가 방식, 평가 내용, 평가 기록과 결과 통보에 이르기까지 모두 일정한 양식을 제작하여 교사들에게 제공하였고 모든 학급에서 동일한 형태의 평가지가 작성되었다. 이는 업무를 담당하는 한 명의 교사가 학교 차원에

서 평가를 정형화하여 모든 구성원에게 적용한 사례로 볼 수 있다.

“제가 평가 업무를 담당할 때 교감선생님이 과정중심평가를 해보자는 거예요. 그런데 자료를 좀 보니까 되게 괜찮더라고요. 이론적으로는. 그래서 자료도 찾고 교감선생님이라 고민해 가지고 학교 전체가 사용할 평가 틀을 만들었죠... (중략)... 불만 많았죠. 그런데 결과적으로는 괜찮았어요.(이영신)

“우리가 교과를 평가할 때 ‘◎-○-△’ 이런 식으로 평가를 하잖아요. 그런데 작년에는 ‘꽃-씩-씨앗’이라고 말을 바꿔서 평가를 하더라고요. 그러면서 모든 평가에 대한 피드백을 종이에 써서 가정으로 보냈어요. 딱 방법을 정해서 모두가 같이 고생을 해버린거죠.”(유성완)

“(작년에는) 학교에서 주는 양식, 그 양식에 맞춰서 그냥 했었죠. 뭐가 뭔지 잘 모르고 하라니까 했어요.”(한신희)

둘째, 2019학년도에는 2018학년도의 방식을 벗어나고자 하는 교사들의 의견이 반영되어 담임교사가 자율적으로 과정중심평가를 계획하고 실시하게 되었다. 이에 따라 교사들은 특정 교과를 중심으로 평가하거나 교사 개인의 교과 기호(嗜好)에 따라 평가의 방식을 패턴화시키고 있었다. 또 다른 정형화의 방식으로는 모든 활동에 산출물 만들기, 개인별 포트폴리오에 실을 작품을 만들기 위해 모둠활동보다 개인 활동의 결과물 중시하기, 주지 교과에 대한 필기시험 치르기 등이 나타났다.

“관행적으로 수학은 수학 익힘책, 국어는 체크리스트를 사용해요.”(김세영)

“국어는 국어활동, 수학은 수학익힘책의 문제를 풀어서 가정으로 보내요.”(오혜선)

“모든 활동에 피드백을 해줘야 한다는 생각에 날마다 피드백을 써주거든요. 너무 힘들어요.”(최지원)

“계속 비슷한 형태의 평가지로 반복적으로 평가하고 있어요. 그리고 단원의 마지막 차시는 꼭 평가를 실시하는 시간으로 운영해요.”(명주영)

이처럼 모란초등학교에서는 과정중심평가의 운영을 학교 차원에서 혹은 교사 차원에서 정형화하여 운영하고 있음이 나타났다. 교과에 따라 적당한 평가 방식과 결과 통보 양식을 정해놓고 이를 주로 활용함으로써 과정중심평가로 인한 부담을 줄이면서도 교육과정에서 요구하는 과정중심평가를 해야 한다는 책무를 동시에 만족시키고 있는 것으로 보였다.

다. 못하는 건 아닌데 안 할래요.(회피)

과정중심평가의 도입으로 인해 변화된 평가의 특징은 평가가 일회성으로 끝나지 않는다는 것과 평가의 결과에 교사의 주관이 강조되며 자연스럽게 학생의 정의적 영역에 대한 평가가 확대되었다는 것이다. 기존의 평가와 달리 학생의 성취도를 객관적 수치로 나타내기보다 교사의 관찰을 통해 학생의 수행과정과 태도, 결과를 중심으로 서술하기

때문이다.

평가의 기회가 확대됨에 따라 평가결과에 대한 피드백의 횟수도 비례해서 늘어나게 되었다. 또 평가에 응시할 수 있는 기회가 늘어났음에도 불구하고 교사의 지도가 이루어지지 않는 상황에서 학생들이 스스로 재평가에 응시하여 성취도를 높이는 상황은 거의 찾아보기 힘들었다. 결국 교사가 학생의 수준을 파악하고 적절한 피드백과 동기를 제공하여 학습목표에 도달할 수 있도록 유도해야 한다는 것이다. 그러나 모란초등학교 교사들은 과정중심평가 운영과정에서 늘어난 피드백과 낮은 재평가 활용빈도에 대한 책임을 회피하거나 학생 혹은 학부모에게 책임을 전가하는 모습을 보이기도 했다.

“예체능 같은 경우는 성취기준에 도달하기 너무 어려운 경우가 있어요. 리코더나 단소 같은 경우는 1년 내내 해도 될까 말까 거든요. 애들 실력도 천차만별이고. 그런 건 적당히 하고 있어요.”(한효진)

“낮은 수준의 학생들을 남겨서 공부도 시키고 해야되는데, 애들은 어짜피 싫어하고 저한테 오는 부담감도 있고 이런 것 때문에 수준이 중 정도만 되면 그냥 만족해버리는 것 같아요. 못하는 건 아닌데 안 한다고 봐야죠.”(유성완)

“어짜피 공부하고 싫어하는 애들과 하기 싫어하는 애들로 나뉘져 있잖아요. 하기 싫어하는 애들에게는 강요하고 싶지 않아요.”(한신희)

또한 정의적 영역에 대한 평가로 인해 발생할 수 있는 학생, 학부모의 갈등을 사전에 회피하기 위해 적절한 수준에서 스스로 타협하는 모습을 보이기도 했다.

“엄마들끼리 전화를 하죠. 전혀 신경 안 쓰는 엄마도 전화를 받으면 달라져요. 학년마다 학부모들도 성향이 달라서...(중략)...저학년이 아무래도 성적을 신경쓰고, 고학년은 학원에서 공부하고 학교에서는 인성이나 정의적 평가에 관심이 많죠.”(이영신)

“부정적인 코멘트를 쓰기가 눈치가 보여요. 괜히 엄마들이랑 트러블이 생겨봤자 좋을게 없죠.”(최지원)

이처럼 모란초등학교 교사들은 학생 평가와 피드백 제공을 통한 재평가와 관련하여 스스로의 직무를 축소해석하는 모습을 보였고, 또한 학부모와의 갈등을 사전에 차단하기 위해 교사가 가진 평가 권한을 축소하여 행사하는 모습을 보이기도 하였다.

V. 결론 및 제언

이 연구에서는 과정중심평가 정책집행 과정에서 나타나는 직무환경의 한계와 그로 인해 발생하는 정책집행에서의 대응기제를 살펴보았다. 교사들은 과정중심평가를 운영하

면서 평가 개념과 방법에 대한 혼란, 성취기준과 교과서 간 내용의 차이, 평가와 별개로 운영되는 NEIS 시스템으로 인한 이중작업, 다양한 업무로 인한 시간의 부족, 평가에 필요한 자료의 부족, 평가 과정과 결과에 대한 학부모의 민원, 그리고 과정중심평가에 대한 부정적 여론과 피드백의 부재 등 다양한 어려움을 겪고 있었다. 이러한 직무환경으로 인해 나타나는 평가의 양상은 단순 작업의 반복, 성취목표의 하향평준화, 교사가 책임을 회피하거나 학부모에게 책임을 전가하는 모습이 나타나 Lipsky가 제시한 일선관료의 모습이 나타나고 있음을 확인할 수 있었다.

이상의 연구 결과를 바탕으로 한 제언은 다음과 같다. 첫째, 과정중심평가의 의미에 대한 합의가 이루어져야 한다. 연구 참여자들은 과정중심평가의 ‘과정’이라는 말에 호의적이면서도 모호함을 느끼고 있었다. 기존의 결과중심평가 체제에서 여러 가지 아쉬운 상황을 경험한 교사들에게 과정중심평가의 ‘과정’이라는 단어는 막연한 기대감을 갖게 하기 충분했다(고현, 2019). 그러나 실제 과정중심평가를 집행하는 과정에서 겪은 애매함과 모호함으로 인해 과거의 평가 형태가 유지되는 모습이 발견되기도 하였다(이경화 외 2016; 박정, 2017; 신혜진 외, 2017; 고현, 2019). 물론 오늘날과 같이 교육현장의 상황과 양상이 다양하게 드러나는 현실에서 교육 정책집행의 모든 것을 하나부터 열까지 제시하고 통제하는 것은 올바른 방향이라고 볼 수 없다. 하지만 평가를 집행하는 교사들에게 평가가 무엇을 의미하고 어떻게 이루어져야 하는지 명확히 제시하는 것은 모호함과 애매함을 줄일 수 있는 방안이 될 것이다. 과정중심평가가 정책적으로 도입된 이상 시도교육청 단위, 지역교육지원청 단위, 혹은 최소한 학교 단위에서라도 과정중심평가에 대한 합의된 개념을 제시하여 과정중심평가 운영에 일관성을 부여해야 한다.

둘째, 과정중심평가를 준비하고 실행하는 데 필요한 시간과 물리적 여건을 확보해야 한다. 교사의 행정업무 축소와 학급당 학생 수 축소는 교육개혁과 관련된 담론에서 언제나 언급되지만 정작 실현되고 있지 않은 환상과 같은 아젠다이다. 그 중에서도 연구 참여자들은 과정중심평가를 운영하기 위해 교사가 수업준비에 투자할 시간을 확보하는 것을 최우선 과제로 꼽았다(반재천 외, 2018; 김선, 2019). 교사의 업무를 교육관련 업무와 행정업무로 구분했을 때, 교실 안에서 이루어지는 교육관련 업무와 달리 교실 밖으로 결과가 공유되는 행정업무의 특성으로 인해 행정업무의 처리에 우선순위를 두고 있는 경우가 많다. 행정업무의 부담이 큰 상황에서 과정중심평가와 같이 학급 내에서만 결과가 공유되는 활동에 먼저 시간을 투자하는 것은 쉽지 않은 일이다. 실제적인 행정업무의 축소와 간소화의 노력이 필요한 이유이다. 또한 평가 방식의 변화로 인해 평가 과정에서 각종 자료와 공간이 필요한 상황이지만 이러한 요구가 충족되지 않고 있는 것으로 나타났다. 특히 평가 관련 물리적 여건에 대해서 한신희 교사는 “면 단위의 작은 학교는 학급 학생이 평균적으로 5~6명인데, 학급운영비는 학급 학생이 26명인 우리 반

과 똑같이 받고 있어요. 학생 수에 비례한 실질적인 지원이 이루어지고 있지 않은 거죠.”라며 학생 수를 고려하지 않은 재정지원에 대한 개선점을 지적했다. 특히 교과서의 활용과 관련하여 학년군별로 다양한 의견이 제시되었다. 1-2학년군의 교사들은 통합교과 교과서의 구성이 과정중심평가를 염두에 두고 이루어져있기 때문에 특별한 자료나 계획 없이 지속적인 평가의 자료로 활용하고 있었다. 반면 5-6학년군의 교사들은 교과서의 내용이 방대하고 난이도가 높아 과정중심평가를 운영하는 데 큰 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 이를 통해 5-6학년 교과 내용의 적정화와 더불어 교과서 구성에도 변화가 필요하다는 점을 밝힐 수 있었다.

셋째, 교사와 학부모 모두 과정중심평가의 특징을 이해하고 학생에 대한 평가를 객관적으로 인정하는 태도가 필요하다. 과정중심평가 도입 이후에 평가의 방향이 기존 지식 위주의 일제식 평가에서 학습 과정과 성취기준 도달 중심의 다양한 형태의 평가로 전환되었고, 학생의 정의적 영역에 대한 평가가 확대되었다. 정의적 영역에 대한 평가는 인성 교육, 학교폭력예방교육 등과 관련하여 학생의 학교생활을 학부모와 공유하고, 이를 바탕으로 가정과의 연계 교육을 통한 학교교육공동체 형성에 있어 중요한 역할을 수행하는 것이다. 그러나 정의적 영역에 대한 평가를 교사와 학생 간의 감정적인 문제로 받아들이는 학부모가 민원을 제기하는 경우가 빈번하게 발생하고 있고, 이는 학생에 대한 평가가 학부모에게 제대로 전달되지 못하는 원인이 된다. 김세영 교사의 말처럼 “정의적 영역에 대한 평가에서 좋지 않은 말을 하게 되면 학부모와의 관계에 악영향을 미치게 되고, 교사가 아이를 싫어한다고 느끼는 것”이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 과정중심평가의 특징과 장점에 대한 교육지원기관 차원의 홍보와 지원, 학교 차원의 학부모 연수, 그리고 무엇보다 학부모와 교사 간의 신뢰 형성을 위한 다각도의 노력이 요구된다.

넷째, 교사의 평가 전문성 신장을 위한 노력과 함께 교육청 차원의 컨설팅 및 사례 공유가 요구된다. 학생에 대한 평가권은 교사가 가지고 있는 고유한 권한으로서 교육과정 운영에 대한 교사의 전문성을 보장하는 중요한 권리이다. 과정중심평가의 도입 취지 또한 평가에 대한 교사의 전문성을 인정하고 학생의 학습 과정을 교사가 평가할 수 있도록 자율성을 확대해준 것으로 볼 수 있다. 그러나 현장의 교사들은 확대된 자율성에 대해 부담을 느끼고 있는 것으로 나타났고 과정중심평가를 받아들일 준비 또한 부족했다. 이는 하향식 정책 형성과 집행과정의 문제점이기도 하지만 교사들의 평가 전문성 향상 노력을 되돌아보는 기회를 제공한 것으로 볼 수 있다(반재천 외, 2018). 김제현 교사는 “과정중심평가 운영을 위해서는 학급교육과정의 수립이 반드시 필요하다고 생각해요. 그런데 선생님들은 싫어하죠. 귀찮아하니까. 교사들이 평가할 준비가 되어있지 않아서 힘든 것일 수도 있다고 생각해요.”라며 정책적인 지원과 더불어 교사들의 노력과 협력이 필요함을 지적했다. 하지만 과정중심평가 지원 방안 중 집합 연수에 대한 만족도

는 매우 낮은 것으로 나타났다(김선, 2019). 대부분의 교사들은 연수의 내용에 만족하지 않고 있었는데 가장 큰 이유는 비자발적이고 과도한 연수의 운영으로 나타났다. 김세영 외 다수의 교사들은 “연수 강사를 초빙할 때 교사들의 의견은 물어본 적이 없어요.”, “연수가 어찌나 많은지 몰라요.”, “연수를 했으면 그걸 적용할 시간을 줘야 하는데, 끊임없이 새로운 것을 집어넣기만 하고 활용할 시간은 주질 않아요.”라며 자발성을 기반으로 한 전문성 향상 방안의 적용을 요구하였다.

이 연구는 모란초등학교라는 한 학교의 사례를 통해 과정중심평가의 집행이 어떠한 양상을 보이는지 탐색해보았다. 한 학교의 교사들을 연구대상으로 한 것은 정책집행 과정상 나타나는 직무환경과 대응기제가 학교 간 차이에서 발생하는 것을 통제하기 위함이었다. 반면 이러한 설계로 인해 연구결과를 일반화시킬 수 없다는 한계를 지닌다. 이후에는 과정중심평가 집행과 관련한 시·도 단위 혹은 전국 단위의 데이터를 활용하여 일반적인 정책집행 사례를 분석한 연구들이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 강지혜, 이지연. (2019). 과정중심평가를 위한 국가별 학교 평가혁신 사례분석. **한국IT 서비스학회지**, 18(3), 143-154.
- 고현. (2019). 교사별 과정중심평가에 대한 인식 및 실태와 지원방안 탐색. **학습자중심 교과교육연구**, 19(9), 1137-1164.
- 김꽃님. (2018). 과정 중심 평가를 활용한 음악 수업에 대한 사례 연구: 자유학기제 클래스 피아노 수업을 중심으로. 석사학위논문. 이화여자대학교 교육대학원.
- 김선. (2019). 교사별 과정 중심 평가 도입시 필요 사항, 우려 사항, 기대가 도입 의견에 미치는 효과. **교육평가연구**, 32(1), 257-278.
- 김순남, 김진규, 유진은, 권호택, 한재동. (2018). 나이스 시스템과 연계한 교사별 과정 중심 평가결과 기록방안 연구. 세종: 교육부.
- 김정민. (2018). 과정중심평가의 개념과 교육적 의의 탐색. **학습자중심교과교육연구**, 18(20), 839-859.
- 김진희, 박소영. (2019). Lipsky의 일선관료모형을 적용한 과학중점학교사업 진행 과정 분석. **교육행정학연구**, 37(5), 97-125.
- 김현성. (2014). Lipsky의 일선관료제모형에 기초한 단위학교의 정책집행 분석: '교육복지우선사업'을 중심으로. **미래교육연구**, 27(2), 83-114.
- 류영지. (2019). 초등학교 과학 수업에서의 과정 중심 평가 적용 현황 분석. 석사학위논문. 서울교육대학교 교육전문대학원.
- 문홍균, 성현. (2019). 광주광역시 담임교사 행정업무 제로화 정책집행 과정 분석. **교육문화연구**, 25(2), 203-225.
- 박상민, 정성수. (2020). 초등학교의 과정중심평가 정책 집행 과정 분석: Lipsky의 일선관료모형을 중심으로. **한국교원연구**, 37(3), 135-159.
- 박소영, 송선영. (2006). 수시모집제도 집행 분석: Lipsky의 일선관료모형을 중심으로. **교육행정학연구**, 24(2), 403-423.
- 박정. (2017). 수업에서 학생 평가 의미 탐색. **교육평가연구**, 30(3), 397-413.
- 박지현, 진경애, 김수진, 이상아. (2018). 과정 중심 평가 내실화를 위한 교사의 평가 전문성 신장 방안 연구.(RRE 2018-5). 서울: 한국교육과정평가원.
- 반재천, 김선, 박정, 김희경. (2018). 교사별 과정 중심 평가에 대한 교사의 인식. **교육과정평가연구**, 21(3), 105-130.
- 선신의. (2019). 과정중심평가 전략을 통한 초등 사회과 이해중심교육과정 설계 및 실행. 석사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 송미지, 차성현. (2019). 희망교실 정책집행 과정에서 교사들의 처한 직무환경과 대응행위 이해. **교육문화연구**, 25(2), 33-55.

- 신혜진, 안소연, 김유연. (2017). 과정 중심 평가 활용의 정책적 분석: 서울특별시 소재 중학교 교사의 수행평가 활용 사례를 중심으로. *교육과정평가연구*, 20(2), 135-162.
- 이경화, 강현영, 고은성, 이동환, 신보미, 이환철, 김선희. (2016). 과정 중심 평가의 실행을 위한 방향 탐색. *수학교육학연구*, 26(4), 819-834.
- 이수진. (2019). 과정중심평가를 위한 수학노트 쓰기의 효과(2019). 석사학위논문. 한국교원대학교 교육대학원.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오. (2015). *교육정책론*. 서울: 학지사.
- 전경희. (2016). 과정중심 수행평가의 방향과 과제. (CP2016-02-4). 서울; 한국교육개발원.
- 전현욱, 이형연. (2019). 과정중심평가 수행 방식에 관한 문화기술적 사례연구. *학습자 중심교과교육연구*, 19(8), 123-154.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2016). *정책학원론*. 청주: 대명출판사.
- 최정안. (2019). 전문적 학습공동체 학점화 정책집행의 영향 요인에 관한 혼합 연구: Lipsky의 일선관료제 이론을 중심으로. 석사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 하동엽, 김갑성. (2018). Lipsky의 일선관료 모형을 통한 특수학교 자유학기제 담당교사들의 정책집행 과정 분석. *교육행정학연구*, 36(1), 225-248.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy*. NY: RussellSageFoundation.
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy(Dilemmas of the Individual in Public Service)*. NY: RussellSageFoundation.
- Stobart, G. (2008). **Testing times: The uses and abuses of assessment**. Routledge. NY. 손준중, 김범석, 김희정, 이성민 역(2016). *시험의 시대*. 서울: 박영스토리.
- Weatherley, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.

교육부 고시 제2015-74호[별책1호]

교육부 고시 제2018-162호[별책1호]

ABSTRACT

An Analysis on the Implementation of 'Process-Focused Assessment' Policy for Elementary Schools Using the Street-Level Bureaucracy Model of Lipsky

Choi, Jae-Won(Hakdari-Joongang Elementary School)

Kim, Do-gi(Korea National University of Education)

The purpose of this paper is to analyze how the Process-Focused Assessment, introduced with the full implementation of the 2015 revised education course by utilizing Lipsky's Street-Level Bureaucracy model, is being operated by teachers in the field, which is the Street-Level Bureaucrat. According to the analysis, the job environment of the teachers was consistent with the job environment of the Street-Level Bureaucracy suggested by Lipsky. It was characterized by ambiguous laws and regulations on Process-Focused Assessment, lack of resources and time due to administrative work and various projects, threat of authority over curriculum reconstruction and assessment of students' affective areas, and difficulty in assessing the process and results of Process-Focused Assessment. Due to this work environment, it was found that in the course of the teachers' course of Process-Focused Assessment, there were mechanisms for responding to the simplification through redefining the terms, stereotyping the types of assessment by subject and activity, and avoiding the process-oriented evaluation itself. Through these findings, we found that Lipsky's Street-Level Bureaucracy model was applied to the execution of Process-Focused Assessment, and suggested suggestions for policy implementation.

[Key words] Street-Level Bureaucracy, Process Focused Assessment, Lipsky