

부산광역시 중등학교 교육공무원 승진정책의 집행결과 평가

권혁동

(부경대학교)

The Evaluation on the Execution Results of Middle School Educational Officials' Promotion Policy in Busan Metropolitan City

Hyug-Dong KWON

Pukyong National University

(Received May 22, 2006 / Accepted July 24, 2006)

Abstract

This study has been made to see how much the execution results of the promotion policy for middle school teaching staffs succeeded for education development. The objects of the study are 70 physical education teachers in middle school in Busan, 2005, and the method is through questionnaires. The aim of the study is to grasp the propriety, the suitability, the effectiveness, the efficiency and the correspondence on the execution results of the promotion policy of middle schools' educational officials, and to refer to them at the policy. The conclusions are as follows:

1. As to the propriety of promotion policy, it shows to have 65.8% support, so the aim selection proves not to be much unreasonable. 2. As to the suitability, it shows to have 52.5% support, so the selection of the policy ways for practicing the policy aim proves to be a little unsuitable. 3. As to the effectiveness, it shows to have 70.7% support, and the rate of support is the highest of the change factors of evaluation, so it proves to be very successful in the achievement of policy aim. 4. As to the efficiency, it shows to have 63.8% support, so the policy drive activity proves to be inefficient. 5. As to the correspondence, it shows to have 46.2% support, and it is the lowest mark of the change factors of evaluation. Therefore it proves that the favor-receiver, the physical education teachers have very low degree of good feeling.

Key words: The evaluation on the promotion policy.

교육공무원 승진정책의 집행은 교육공무원 승진제도에 준거하여 교육공무원 승진정책을 실현하는 것을 말한다.

I. 서론

† Corresponding author : 051-620-6813, dong@pknu.ac.kr

* 이 연구는 2005년도 부경대학교 기성회연구비의 지원에 의하여 연구되었음.

교육공무원의 승진은 교사에서 교감으로, 교감에서 교장으로 직위가 상승되는 것을 말하며, 이들 중 교감승진은 제도적으로 부여된 승진 요건을 갖춘 교사들 중에서 선발하여 일정한 자격 연수를 받고, 이것을 성공적으로 이수한 사람들 중에서 확정한다. (김운태, 1983).

이러한 구조를 가진 중등교육공무원 승진정책의 집행결과평가는 예정된 목표를 어느 정도 달성하고 있는지를 확인하고·분석하는 것이다. 구체적으로 설명하면 정책목표의 적합성·정책목표달성을 위한 정책수단 선택의 적절성·정책목표달성의 효율성·정책집행 노력의 능률성·정책수혜자의 정책 집행에 대한 대응성 등을 기준으로 하여 체계적으로 조사·분석하고, 판단하는 활동이다 (민병제, 2002·유희정, 1999).

이상에서 설명한 바와 같이 교육공무원 승진정책의 집행결과 평가는 그 정책의 집행결과를 총체적으로 분석하고, 확인하여 다음의 정책에 반영하는 데 기여하므로 대단히 중요한 것이다.

그런데 이러한 연구는 국내에서 교육공무원 승진제도에 관한 연구(김원길, 1998), 전문성 신장을 위한 교원승진제도 개선에 관한 연구(권오분, 2003), 중등교원 승진제도의 개선 방안에 관한 연구(방인혁, 2004) 등 비교적 제도의 분석과 개선에 관한 논문들이 주류를 이루고 있다.

다음으로는 교원승진에 관한 교사의 인식(김형섭, 2003)과 현행 교원승진규정에 관한 교원의 인식분석(이건표, 2003) 등 승진규정에 대한 교사의 인식에 관한 연구가 있고, 교육정책 종합평가모형 개발을 위한 연구(민병제, 2002), 교육공무원 승진제도에 관한 중학교 체육교사의 정책수요평가(하영재, 2005) 등이 있으나 승진 제도에 따른 정책 집행결과에 관한 평가 연구는 없는 것으로 파악되고 있다. 따라서 현행 교육공무원 승진정책의 집행결과를 평가하여 어느 정도 효율적으로 집행하고 있는지를 승진대상자이기도 하고, 승진한 교장과 교감의 관리를 받고 있기도 하며, 승진 정책에 직접적인 영향을 받는 수혜자이기도 한 교사

들 중 한 영역을 담당하고 있는 중학교 체육교사들을 통해 교육공무원 승진정책의 집행결과를 평가해 볼 필요가 있었다.

따라서 이 연구의 목적은 중학교 체육교사들을 통하여 교육공무원승진정책의 집행결과를 적합성·적절성·효과성·능률성·대응성 등을 준거로 어느 정도 실현되고 있는지를 평가하여 중등교육공무원 승진정책개선에 참고 자료로 삼고자 하는데 있다.

II. 연구 방법

1. 조사 대상

이 연구의 조사 대상은 2005년 부산광역시 교육청 관내 중학교 체육교사 전원을 모집단으로 하여 무선 표집 방법으로 선정하였다.

선정된 대상자 중 불성실하게 응답한 대상자를 제외하고, 실제로 자료 분석에 이용된 대상자는 총 70명이다.

조사 대상자를 중학교 체육교사로 선정한 것은 이들이 직접 승진 대상자로 승진정책의 수혜자이기도 하고, 이러한 승진 규정에 의해서 선발된 관리자와 교육활동을 같이하는 정책집행결과와 직접 체험자이며, 또 교육 현장의 실제적인 주체로서 교육공무원 승진정책집행과 관련된 교육 전문가들이기 때문이다. 그리고 체육교사로 한정된 것은 연구 능력의 한계 상 종합적인 연구를 한 번에 할 수 없어서 교사 집단 중 우선적으로 연구자의 전공학문과 일치하는 한 영역인 체육교사들의 집단별 특성을 알아보려고 했기 때문이다.

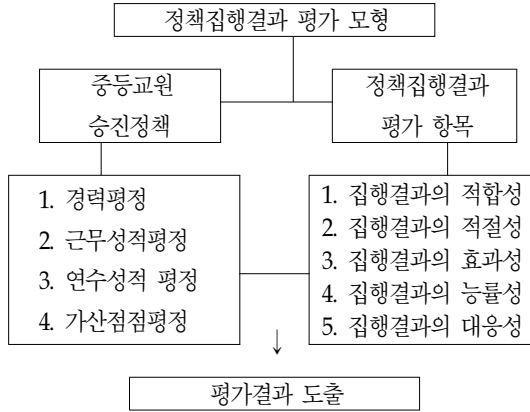
2. 연구 모형

이 연구의 목적을 달성하기 위한 정책집행결과 평가 모형은 민병제(2002)·유희정(1999)·Dunn(1981)의 평가기준을 원용하여 구성한 [그림 1]과 같다.

가. 중등교원 승진정책

현행 교육공무원 승진 정책의 내용은 승진규정

에 의한 경력평정·근무성적평정·연수성적 평정·가산점평정으로 나누었다.



[그림 1] 정책집행결과 평가 모형

나. 정책집행결과 평가항목

(1)적합성

정책의 형성단계에서 설정된 정책목표가 정책이 지향하는 미래의 상태에 비추어 바람직한(적합한) 것으로 결정되었는지를 살펴보는 것이다(유희정, 1999).

정책목표는 정책의 전 과정의 준거가 되므로 정책 목표를 설정하는 것은 가장 중요한 사안 중의 하나이다. 그러므로 정책목표의 적합성이 결여되었다면 그 정책의 집행결과는 성공할 수 없으므로 자원과 정력을 낭비하게 될 것이다.

교육공무원 승진정책은 교육공무원 법규에 의해서 인사를 등용하는 일이며, 교장·교감을 선출하는 것이다. 그리고 교장·교감을 선출하는 목표는 초·중등교육법에 명시되어 있다.

초·중등교육법 제 20조(교직원의 임무) ①교장은 교무를 통할하고, 소속교직원을 지도·감독하며, 학생을 교육한다. ②교감은 교장을 보좌하여, 교무를 관리하고, 학생을 교육하며, 교장 유고시 직무를 대행한다(교육법전, 2004).

즉, 교육공무원 승진정책의 목표는 교장·교감의 임무를 수행할 수 있는 책임자를 선출하는 것

이므로 교장·교감의 임무인 교무 통할·소속교직원 지도·소속교직원 감독·학생 교육 등이라고 할 수 있다. 따라서 적합성의 하위 요인으로 이를 선정하였다.

(2)적절성

적절성은 정책목표나 그 목표달성을 위하여 동원되는 정책수단과 방법이 적절한가, 사회적으로 타당하고 적합한가를 파악하고자 하는 것이다(민병제, 2002).

교육공무원승진정책은 정부의 일반 행정 정책처럼 일정한 예산을 편성하여 사회 공익적 결과를 도출하려는 것이 아니라 교육공무원승진 규정을 도구로 하여 인재를 승진시키고자 하는 것이기 때문에 목표 달성의 도구인 교육공무원승진규정을 정책 수단이라고 할 수 있다.

교육공무원 승진 규정(대통령령, 16733호, 2000)은 경력평정(90점)·근무성적평정(80점)·연수성적평정(2개 부분 18점)·가산점 평정 (11개 부분 12.25점) 등으로 구성되어 있으며, 점수의 합은 총 198.25점이다.

따라서 이 연구에서는 적절성의 요인을 승진규정의 평정구성체계·평정기준·산출규정의 배점 비율·평정점 등으로 선정하였다.

(3)효과성

효과성은 정책평가에 있어서 정책목표가 효과적으로 달성되었는지를 검토하는 것이다. 어떠한 정책이든 정책을 실행하고 난 후에 정책의 효과를 평가하는 것은 다음의 정책을 수립하는 데 있어 중요한 근거가 된다. 효과성은 정책목표의 성취 정도를 검토해 보고, 개선효과가 있는가를 평가하는 것으로 정책평가에 있어서 우선적으로 고려되어야 할 준거이다(정정길, 1989).

따라서 이 연구에서는 효과성의 요인을 정책목표인 교무 통할, 소속교직원 지도, 소속교직원 감독, 학생 교육 등으로 선정하였다.

(4)능률성

능률성은 흔히 “투입과 산출의 비율로서 표현되는데 투입을 정책이나 사업의 비용으로, 산출을

효과로 삼는다.”(정정길, 1989). 따라서 이 연구의 능률성의 요인은 승진 준비 기간, 승진준비로 인한 부대비용, 승진 노력에 대한 부담 등으로 선정하였다.

(5)대응성

대응성은 정책 수혜 당사자들의 필요와 욕구, 선호와 가치 등에 어느 정도 대응하느냐를 뜻하는 것이며, 수혜자의 만족도나·호응도를 의미한다. 또한 대응성은 정책의 결과에 대한 사후관리가 충분히 이루어졌나를 알아보는 것이며, 수혜자의 호응과 만족이 대응성을 뜻하는 것으로 다른 말로 책무성이라고 할 수 있다(이종열, 1988).

따라서 이 연구에서는 대응성의 요인을 필요와 욕구·가치로 선정하고, 필요는 교육공무원 승진정책에 대한 수혜 당사자인 중학교 체육교사들의 필요성으로, 욕구는 승진욕구의 해소로, 가치는 교육적 가치로 설정하였다.

3. 조사도구 및 측정방법

이 연구에 사용한 조사도구는 설문지다. 설문지는 연구 모형의 평가기준인 5개 변인을 바탕으로 하여 각 변인별 인과 관계를 추론할 수 있는 하위 변인을 문항으로 선정하여 구성하였다.

이렇게 구성한 설문지는 연구보조원을 3개조로 나누어 각각 7개 학교를 직접 방문하여 배포하고, 내용을 설명한 후 자기 평가 기입 방법으로 응답하게 하고, 이를 회수하였다.

측정방법은 설문에 제시된 5개 변인을 각각 문항별로 매우 만족, 만족, 보통, 불만, 매우 불만으로 평가 수준을 구분한 5단계 측정방법과 각 문항별 평가 수준에 기입한 사람 수를 %로 환산하여 측정하는 확률에 의한 방법을 선택했다.

4. 신뢰도 및 타당도

설문지의 각 변인별 설문지의 신뢰도를 검사하기 위해 Cronbach's α 를 실시하고, 신뢰도 인정 수준을 α 값 .60이상으로 하였다. 각 변인에 관한 신

뢰도는 .793~.843으로 나타나 전체적으로 신뢰할 수 있는 설문지로 검증 되었다.

타당도 검사는 문항을 중심으로 한 최대도우도 법에 의한 탐색적 요인 분석을 실시한 결과 아이젠 값이 모두 3.55~4.24의 범위이고, 요인 적재치도 .525- .643으로 나타나 문항 구성의 타당성은 통계결과 계수 $Q=(X^2/ df)$ 에서 최소모형 적합성 수치인 2.0 이상(엄한주, 1996)으로 모두 신뢰할 수 있는 수준으로 검증 되었다.

5. 자료처리

이 연구의 자료 처리는 각 항목별 5단계 측정 방법으로 분류된 설문지를 회수한 후 이를 Windows 용 SPSS/PC+10.0 Version을 이용하여 각각의 평점과 백분율로 기술 통계분석을 한 후 카이 자승 (X^2)법으로 유의차를 검증하였다. 백분율(%)의 처리는 만족, 매우 만족을 긍정으로 하고, 긍정과 보통을 합한 수치(%)를 성공의 성적으로 하고, 불만과 매우 불만을 합한 수치(%)를 실패의 성적으로 하였다. 보통을 성공의 성적으로 본 것은 투입에 대한 편익 즉, 효율성은 떨어지지만 성과는 인정하는 의사 표시이기 때문에 그렇게 했다. 그리고 백분율의 적용은 100%를 완전한 성공으로 보고, 50%이하를 실패로 보았다. 50%를 실패로 규정하는 이유는 어떤 정책이든 정책을 집행하는 데 있어서 시간과 인적, 물적 자원과 노력을 투입한 후 산출의 결과가 50% 밖에 만족 시키지 못한다면 투입과 산출의 관점에서 볼 때 실패로 보는 것이 일반적이기 때문이다. 그리고 급간의 해석은 급간별 간격의 기준을 15%로 하여 40%~54%는 부족한 것으로, 55%~69%는 어느 정도 성공한 것으로, 70%~84%는 높은 성공을 한 것으로, 85%~99%는 매우 높은 성공을 한 것으로 설정하여 해석하기로 했다. 이것은 성공과 실패 사이의 평가 기준을 네 가지로 설정하였으므로 산술적 평균에 의해서 그렇게 했다.

Ⅲ. 결 과

1. 교육공무원 승진정책의 적합성

<표 1> 교육공무원 승진정책의 타당성 현황

구분	n/명	매우 만족	만족	보통	불만	매우 불만	X2 p
		빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	
교무통할	70	2/2.9	23/32.9	26/37.1	16/22.9	3/4.3	35.30**
교직원지도	70	1/1.4	20/28.6	21/30.0	23/32.9	5/7.1	29.72**
교직원감독	70	1/1.4	17/24.3	27/38.6	19/27.1	6/8.6	31.14**
학생교육	70	4/5.7	19/27.1	23/32.9	15/21.4	9/12.9	16.58**
계	280	8/2.9	79/28.2	97/34.7	73/26.1	23/8.2	105.22**

p<.05*, p<.01**

<표 1>에서 승진정책의 적합성은 보통이 34.7%, 불만과 매우 불만을 합한 부정이 34.3%, 매우 만족과 만족을 합한 긍정이 31.1%로 보통 이상이 65.8%이므로 어느 정도 성공한 것으로 입증되고 있다. 그러나 긍정이 부정보다 3.2% 낮은 것은 문제가 있다고 볼 수 있다.

하위 변인별 긍정의 성적 순위는 교무통할 35.8%, 학생 교육 32.8%, 교직원 지도 30.0%, 교직원 감독 25.7%로 유의한 차가 나타나 교직원 지도와 교직원 감독이 낮은 지지를 받고 있는 것으로 확인되고 있다.

2. 교육공무원 승진정책의 적절성

<표 2>에서 승진정책의 적절성은 불만과 매우 불만을 합한 부정이 47.6%, 보통이 27.8%, 매우 만족과 만족을 합한 긍정이 24.7%로 보통 이상이 52.5%로 나타나 낮은 지지를 받고 있는 것으로 확인되고 있다. 하위 변인별 긍정의 성적 순위는 평정체계 27.1%, 평정 점 25.7%, 평정 기준 및 배점 비율이 각각 22.9%로 유의한 차가 나타나 모두 27.1% 이하의 낮은 지지를 받은 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 교육공무원 승진정책의 적절성 현황

구분	n/명	매우 만족	만족	보통	불만	매우 불만	X2 p
		빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	
평정체계	70	1/1.4	18/25.7	19/27.1	27/38.6	5/7.1	32.86**
평정기준	70	2/2.9	14/20.0	19/27.1	29/41.4	6/8.6	32.72**
배점비율	70	2/2.9	14/20.0	21/30.0	27/38.6	6/8.6	31.14**
평정점수	70	1/1.4	17/24.3	19/27.1	28/40.0	5/7.1	16.58**
계	280	6/2.2	63/22.5	78/27.8	111/39.7	22/7.9	128.82**

p<.05*, p<.01**

3. 교육공무원 승진정책의 효과성

<표 3>에서 승진정책집행의 효과성은 보통이 43.9%, 불만과 매우 불만을 합한 부정이 29.3%, 매우 만족과 만족을 합한 긍정이 26.8%로 보통 이상이 70.7%로 전 변인 중 가장 높은 성공으로 확인되고 있다. 하위 변인별 긍정의 성적 순위는 교무통할 30.0%, 교직원 지도 27.2%, 교직원 감독 25.7%, 학생교육 24.2%로 유의한 차가 나타나 하위 변인 중 긍정의 성적순위가 목표선정에 대한 적합성의 성적 순위인 교무통할·학생 교육·교직원 지도·교직원 감독과는 다소 차이가 있다.

<표 3> 교육공무원 승진정책의 효과성 현황

구분	n/명	매우 만족	만족	보통	불만	매우 불만	X2 p
		빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	빈도 수/%	
교무통할	70	5/7.1	16/22.9	29/41.4	17/24.3	3/4.3	31.43**
교직원지도	70	3/4.3	16/22.9	30/42.9	17/24.3	4/5.7	35.00**
교직원감독	70	3/4.3	15/21.4	32/45.7	18/25.7	2/2.9	43.28**
학생교육	70	5/7.1	12/17.1	32/45.7	15/21.4	6/8.6	33.86**
계	280	16/5.7	59/21.1	123/43.9	67/23.9	15/5.4	141.07**

p<.05*, p<.01**

4. 교육공무원 승진정책의 능률성

<표 4>에서 승진정책의 능률성은 불만과 매우 불만을 합한 부정이 36.2%이고, 보통이 34.8%이고, 매우 만족과 만족을 합한 긍정이 29.0%로 보통 이상이 63.8% 수준으로 어느 정도 성공한 것으로 확인되고 있다. 그러나 부정이 긍정보다 7.2%나 낮게 나타나 문제가 있는 것으로 추측할 수 있다.

<표 4> 교육공무원 승진정책의 능률성 현황

구분	n/ 명	매우	만족	보통	불만	매우	X 2 p
		만족	빈도	빈도	빈도	불만	
		빈도	수/%	수/%	수/%	빈도	
준비 기간	70	5/7.1	13/18.6	30/42.9	18/25.7	4/5.7	32.43**
부대 비용	70	3/4.3	15/21.4	22/31.4	23/32.9	7/10.0	22.57**
노력 부담	70	3/4.3	22/31.4	21/30.0	10/14.3	14/20.0	17.85**
계	210	11/5.2	50/23.8	73/34.8	51/24.3	25/11.9	36.09**

p<.05*, p<.01**

<표 5> 교육공무원 승진정책의 대응성 현황

구분	n/ 명	매우	만족	보통	불만	매우	X 2 p
		만족	빈도	빈도	빈도	불만	
		빈도	수/%	수/%	수/%	빈도	
목표의 필요성	70	1/1.4	13/18.6	22/31.4	27/38.6	7/10.0	32.28**
육구 해소	70	0/0.0	17/24.3	18/25.7	24/34.3	11/15.7	23.56**
교육적 가치	70	0/0.0	15/21.4	11/15.7	27/38.6	17/24.3	27.42**
계	210	1/0.5	45/21.4	51/24.3	78/37.2	35/16.7	74.22**

p<.05*, p<.01**

5. 교육공무원 승진정책의 대응성

<표 5>에서 승진정책의 대응성은 불만과 매우 불만을 합한 부정이 53.9%이고, 보통이 24.3%이

고, 매우 만족과 만족을 합한 긍정이 21.9%로 보통 이상이 46.2%로 전 변인 중 가장 낮은 지지를 받고 있는 것으로 나타났다. 그리고 부정이 긍정보다 32.0% 높게 나타나 문제가 있는 것으로 확인되고 있다.

IV. 논 의

이 연구의 논의는 “정책평가는 정책 집행에 대한 책임성 확보에 있다”(노화준, 1988).는 정책평가 이론에 따라 분석한 교육공무원승진정책에 관한 집행평가결과를 선행 연구 및 관련 문헌과 비교하여 다음과 같이 구성하였다.

1. 교육공무원 승진정책의 적합성

교육공무원 승진정책의 적합성(65.8%)이 어느 정도 성공한 것으로 인정받고 있는 것은 타당성의 준거가 되는 정책목표의 개정(교육법전, 2004)이 최근(2004년 1월 29일)에 있었으므로 그동안의 미비점이 보완됐기 때문이라고 볼 수 있다. 그리고 교장·교감은 교육감과 교사의 중간에 있음으로 행정관리자 중 중간 관리 층이기 때문에 중간 관리 층의 일반적 업무규정 즉, 최고 관리자의 권한을 위임 받아 하위 업무 층을 감독하는 감독자로서 활동하며, 이미 결정된 정책과 규범의 범위 내에서 업무 수행을 통솔·지휘·통제하는 데 있다(김운태, 1985)는 행정관리 이론에 부합되는 목표를 설정하였기 때문이라고 해석할 수 있다.

정책목표는 정책을 통하여 이루고자 하는 바람직한 상태를 말하며, 타당성의 준거가 되는 정책집행의 중요한 요인이다(노화준, 1989)는 이론적 근거에서 볼 때 의미 있는 결과라고 할 수 있다. 하위 변인별 성적은 교무통할 72.9%, 학생교육 65.7%, 교직원 감독 64.3%, 교직원 지도 60.0%로 나타나 전체적으로 어느 정도 성공하고 있음에도 불구하고 상대적으로 교직원 감독(64.3%)과 교직

원 지도(60.0%)는 낮은 것으로 나타났다. 이는 민주화의 경향으로 개인의 인권이 신장된 현 시대에 맞지 않아 그 필요성이 떨어진 결과라고 해석할 수 있다. 즉, 교직원은 일정한 자격을 갖춘 사람들이므로 지도·감독 보다는 자율에 맡기는 것이 좋겠다는 견해가 반영된 것이라고 추측할 수 있다.

2. 교육공무원 승진정책의 적절성

교육공무원 승진정책의 적절성이 52.5%로 낮은 성적으로 나타난 것은 김형섭(2003)의 연구에서 교사의 만족도가 5점 만점 척도에서 남자 2.61, 여자 2.49로 평균 2.55(51.0% 수준)로 나타난 것과 유사하고, 방인혁(2004)의 연구에서도 승진 정책에 관한 만족도 9.3%로 낮게 나타나 이 연구를 지지해 주고 있으므로 체육교사들이 승진정책의 정책 수단인 승진제도에 대한 거부감이 크다는 것을 입증하고 있다.

하위 변인별 긍정의 성적이 평정체계·평정점·평정기준 및 배점 비율 모두 27.1% 이하의 낮은 지지로 나타났다. 이 중 평점 체계에 관한 성적 27.1%는 이견표(2003)의 연구에서도 만족도 15.35%로 낮게 나타나 이 연구를 지지하고 있다. 다음 평정 점 25.7%의 성적 역시 이견표(2003)의 배점에 대한 만족도에서 경력 평점 10.0%, 근무성적 평점 21.9%, 연수성적 평점 22.9%, 가산점 평점 9.1% 등 평균 16.0%로 낮게 나타나 이 연구를 지지하고 있다. 다음 배점 비율의 성적 22.9% 역시 김형섭(2003)의 배점 비율의 만족도 중 현행대호가 좋다는 비율 31.4%와 비슷한 수치로 나타나 이를 지지하고 있다. 마지막으로 평정기준과 배점 비율에서 특히 낮은 성적으로 나타나 평정 기준인 경력·근무성적·연수 성적·가산점 등과 배점 비율인 경력 평정(90.0%) 근무성적 평정(80.0%) 연수성적 평정(30.0%) 가산점 평정(15.0%) 등에 관한 배점 비율에 문제가 크다는 것을 입증한 것이므로 이 부분에 대해서는 선출제·초빙제·임용

제·다면 평가제 등 여러 가지 정책 수단의 고려가 필요한 것으로 추측할 수 있다. 김형섭(2003)의 연구에서도 교원 승진제도의 불합리한 점 개선에서 교단교사의 우대(38.1%), 현행제도의 일부 개편(23.9%), 새로운 승진제도의 도입(14.8%), 승진 체제의 이원화(12.3%) 등으로 나타나 이 추론을 지지하고 있다.

3. 교육공무원 승진정책의 효과성

교원승진정책의 효과성이 70.7%로 전체 중 가장 높은 성과를 얻은 것은 성공적 정책 집행을 좌우하는 요인에서 찾을 수 있다.

“성공적 정책집행을 좌우하는 요인은 첫째, 명확하고 일관성 있는 정책 목표 설정. 둘째, 타당성 있는 인과관계의 존재. 셋째, 정책집행자의 정책 집단의 순응을 위한 수단의 확보. 넷째, 능력 있는 집행요원 확보. 다섯째, 정책 결정자들의 지원 등이다(정정길, 1987).”

첫째, 명확하고 일관성 있는 정책 목표 설정은 목표자체가 교무 통할·교직원 지도·교직원 감독·학생교육 등으로 간단명료하였고, 오랜 기간 계속적인 정책으로 집행되어 왔기 때문에 일관성이 있었다. 둘째, 타당성 있는 인과관계의 존재는 목표를 실현하기 위한 수단으로 선택된 승진 규정의 내용이 경력·근무성적·연수성적·가산점 등으로 교무통할·교직원 지도 및 감독·학생교육이란 정책 목표와 확실한 인과관계가 성립되고 있다. 즉, 정책 수단인 경력은 정책목표인 교무통할·교직원 지도·교직원 감독과 정책 수단인 근무성적·연수성적·가산점 등은 정책목표인 학생교육과 확실한 인과관계가 성립되고 있다. 셋째, 정책집행자의 정책집단의 순응을 위한 수단의 확보는 정책집단인 교사들의 승진을 위한 정책수단이 법적 규정으로 승진이라는 순응을 위한 수단이 명확하게 확보되어 있다. 넷째, 능력 있는 집행요원의 확보는 권위를 가진 정부정책으로 오랜 기간 유지되고 있으며, 정부의 공권력이 집행을 관장하고

있기 때문에 매우 능력 있는 집행요원의 확보가 확실하다고 할 수 있다. 다섯째, 정책 결정자들의 지원은 권위 있는 국가의 정책사업으로 확실한 지원을 받고 있다. 따라서 이러한 이유로 하여 효과성은 높은 성과로 나타났다고 해석할 수 있다. 그러나 정책 목표를 100% 달성하지 못했다는 것은 외면적 성과인 정책집행으로 당초 목표 했던 승진 인원수를 얼마나 확보 했는가와 내면적 성과인 승진 인원이 목표를 얼마나 잘 실현할 수 있는 사람을 선발했느냐의 측면에서 평가자의 내면적 평가에 대한 한계 때문인 것으로 추측할 수 있다.

하위 변인 중 긍정의 성적 순위가 교무통할, 교직원 지도, 교직원 감독, 학생교육으로 나타나 목표선정에 대한 타당성의 성적 순위(<표 1. 참조>)와 다소 차이가 있는 것은 체육교사들이 바라는 승진정책의 목표에 관한 우선순위와 실제의 성과는 다르다는 것을 입증하고 있다.

4. 교육공무원 승진정책의 능률성

교육공무원 승진정책의 능률성은 63.8%로 어느 정도의 성공으로 지지 받고 있으나 부정이 긍정보다 7.2%나 높은 수준으로 나타나 승진에 대한 비용지불에 관한 불만이 많다는 것을 알 수 있다. 하위 변인에서 살펴보면 다음과 같다.

승진 준비 기간은 긍정이 부정보다 5.7% 낮고, 부대비용은 긍정이 부정보다 17.2% 낮고, 승진 노력 부담은 긍정이 부정보다 1.4% 높다. 능률성에 가장 영향을 미치는 요인은 부대비용이고, 다음은 승진을 위한 노력 부담이고, 마지막으로 승진 준비 기간으로 나타나고 있다. 부대비용은 교감 승진을 위해서 반드시 필요한 연수 경비, 가산점 취득을 위한 대학원 진학, 논문 작성 및 투고에 따른 연구비 등 많은 비용이 들기 때문인 것으로 밝혀지고 있다. 이와 같은 사실은 김형섭(2003)의 연구에서도 승진에 영향을 미치는 요인으로 근무성적(33.3%), 가산 점 (23.3%), 경력점수(15.1%) 등

으로 나타나 부대비용에 관한 부담을 간접적으로 지지하고 있다. 그리고 승진 준비기간의 지지도 53.3%는 김형섭(2003)의 연구에서 현행 승진 기간에 대한 지지도 49.7%와 큰 차가 없으므로 이 연구가 지지되고 있다. 따라서 승진 준비 기간 최소 25년은 너무 긴 것으로 해석할 수 있다. 이와 같은 현상은 체육교사들이 승진을 위한 준비에 상당한 부담감을 느끼고 있다는 것을 나타낸 것임으로 다양한 승진 정책에 관한 대안이 개발되어야 할 것으로 추측된다.

5. 교육공무원 승진정책의 대응성

교육공무원 승진정책의 대응성이 46.2%로 전체 변인 중 가장 낮은 성적으로 나타났고, 부정적인 지지가 긍정적인 지지보다 32.0% 높게 나타난 것은 정책집행이 비록 정책 자체의 목표설정(적합성)이나, 목표달성(효과성)이 어느 정도 성공하고 있으나, 정책 수혜자의 입장에서 볼 때 전반적으로 바람직한 결과가 나타나고 있지 않다는 것을 의미한다. 그러한 사실을 하위 변인에서 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

하위 변인은 교육적 가치가 긍정 21.4%, 부정 62.9%로 긍정이 부정보다 41.5% 낮고, 정책의 필요성이 긍정 20.0%, 부정 48.6%로 긍정이 부정보다 26.6% 낮고, 승진육구 해소가 긍정 24.3%, 부정 50.0%로 긍정이 부정보다 25.7% 낮은 것으로 나타나, 대응성 전체의 지지가 낮다는 것을 입증하고 있다.

김형섭(2003)의 연구에서도 교단교사로서의 만족이 41.1%로 나와 이와 같은 견해를 지지하고 있다. 다음으로 낮은 지지를 받은 승진정책에 관한 교육적 가치는 적합성의 원리에서 교육은 교육정책뿐만 아니라 교육제도, 교육 환경, 교사의 역할 등이 조화롭게 이루어져야 하며, 민주성의 원리에서 시대의 변화를 감안할 때 인위적인 관리자에 의한 지배보다 제도에 의한 발전이 모색되어야 한다(배중근, 정태범, 1986)는 이론에서

불 때 승진정책 뿐만 아니라 교육제도, 교육환경, 교사의 역할 등에도 있다는 것과 민주화 과정에서 인위적인 지배보다 제도에 의한 자기의 책무를 스스로 판단해서 할 수 있도록 하는 자율권의 신장을 바라는 교사들의 견해와 평교사로서 학생 교육에 이바지하는 것도 교육적 가치가 높다고 생각하는 일반 교사들의 입장(김형섭, 2003)이 반영된 것으로 추측할 수 있다. 마지막으로 승진육구의 해소는 교감의 승진은 노력에 비해 승진 기회가 적기 때문에 나타난 현상이라고 추측할 수 있다. 부산광역시의 경우 중학교교원 중 교감 165명, 교사 7,002명(부산광역시 교육청 <http://www.pen.go.kr/statics/main.html>, 2005.)으로 나타나 산술적으로 비교하면 교사의 교감 승진 확률은 2.4% 밖에 되지 않았다. 이를 감안 할 때 당연한 결과라고 할 수 있다. 그리고 김형섭(2003)의 연구에서도 남자 교사 26.2%가 승진의 어려움을 나타내고 있어 이 연구를 어느 정도 지지해주고 있다.

전체적으로 보면 정책 목표 달성의 효과성(70.7%)과 목표설정에 대한 적합성(65.8%), 목표달성에 관한 능률성(63.8%)을 제외하면 정책 수단 선택의 적절성(52.5%), 수혜자의 대응성(45.7%) 등은 낮다. 특히 부정에서 정책수단의 선택인 적절성(47.6%)과 수혜당사자의 대응성(53.9%)이 높게 나타난 것은 정책수단인 제도에 대한 강한 반발과 수혜자의 만족도가 아주 낮은 것으로 해석할 수 있다.

위의 서술에서 각 변인별 논의의 결과를 보면 적합성에서 시대에 맞는 목표 설정, 적절성에서 선출제, 다면 평가제 등 다양한 승진정책수단 선택, 능률성에서 정책 수행 활동에 관한 비용 절감 모색, 대응성에서 수석교사제 같은 다양한 승진체계 구성 등의 개선이 필요한 것으로 추측되고 있다.

V. 결론 및 제언

1. 결론

이 연구는 중등교원승진정책의 집행결과가 어느 정도 성공하고 있는지를 알아 볼 필요가 있어서 한 것이다. 조사 대상은 2005년도 부산광역시 소재 중학교 체육교사 70명으로 하고, 조사방법은 설문지법으로 하고, 연구의 목적은 부산광역시 중등학교 교원승진정책의 집행 결과에 대한 타당성, 적절성, 효과성, 능률성, 대응성 등을 파악하여 정책에 참고하고자 하는 데 있다. 이러한 연구의 결과를 분석 논의한 결론은 다음과 같다.

첫째, 교육공무원 승진정책의 타당성은 65.8%의 지지로 나타나 목표 선정은 어느 정도 성공한 것으로 확인되고 있다. 하위 변인의 성적은 교무통합, 학생교육, 교직원 지도, 교직원 감독 순으로 나타나 교무통합이 가장 많은 영향을 미친 것으로 확인되고 있다.

둘째, 교육공무원 승진정책의 적절성은 52.5%의 지지로 나타나 정책목표를 실현하기 위한 정책 수단의 선택이 부적절한 것으로 입증되고 있다. 하위 변인의 긍정적인 응답의 성적은 평정 체계, 평정점, 평정 기준, 배점 비율 순으로 나타나 평정 체계가 가장 영향을 미친 것으로 확인할 수 있다.

셋째, 교육공무원 승진정책의 효과성은 평가 변인 중 가장 높은 성적인 70.7% 수준으로 나타나 정책 목표 달성에 높은 성공을 한 것으로 확인되고 있다. 하위 변인의 긍정의 성적은 교무통합, 교직원 지도, 교직원 감독, 학생교육 순으로 나타나 교무통합이 가장 영향을 미친 것으로 확인되고 있다.

넷째, 교육공무원 승진정책의 능률성은 63.8%로 어느 정도 성공하고 있는 것으로 확인되고 있다. 하위 변인 중 부정의 성적은 준비 부대비용, 노력 부담, 승진 준비 기간 순으로 나타나 준비 부대비용이 가장 많은 영향을 미친 것으로 확인되고 있다.

다섯째, 교육공무원 승진정책의 대응성은 46.2%로 평가 변인 중 가장 낮은 성적으로 수혜자인 체육 교사들의 승진 정책에 대한 선호도가

매우 낮다는 것을 입증하고 있다. 하위 변인 중 부정적인 응답의 성적은 정책의 필요성, 승진육구 해소, 교육적 가치 순으로 나타나 정책의 필요성이 전체의 성적을 낮게 하는 데 가장 영향을 미친 것으로 확인되고 있다.

2. 제 언

부산광역시 중등교육공무원 승진정책의 집행결과 평가에 관한 결론을 내린 후 다음과 같은 제언을 한다.

첫째, 이 연구를 참고하여 현실에 맞는 목표 설정, 선출제, 다면 평가제 등 다양한 승진정책 수단의 선택, 정책 수용 노력에 관한 비용 절감 대책, 수석교사제 같은 다양한 승진체계 구성 등의 정책개선이 이루어졌으면 한다.

둘째, 체육교사를 포함한 전체 교사의 평가도 있었으면 한다.

셋째, 상급기관의 보다 전문적인 평가도 요망된다.

참고 문헌

권오분, 전문성 신장을 위한 교원 승진제도 개선에 관한 연구, 미 간행 석사학위논문, 홍익대학교 교육대학원, 2003.

김운태, 교육행정학, 배영사, p.256, 1983.

김운태, 행정학원론, 배영사, p.256, 481, 1985.

김원길, 교육공무원 승진제도에 관한 연구, 미 간행 석사학위논문, 관동대학교 교육대학원, 1998.

김형섭, 교원승진에 관한 교사의 인식, 미 간행 석사학위논문, 동양대학교 교육대학원, pp.

26~33, 2003.

교육법전편찬회, 교육법전, 교학사, p.13, 2004.

노화준, 정책평가론, 법문사, pp.13~14, 38~39, 1988.

민병제, 교육정책 종합평가모형 개발을 위한 연구, 미간행 박사학위논문, 중앙대학교 대학원, pp.48~51, 2002.

방인혁, 중등교원 승진제도의 개선 방안에 관한 연구, 미 간행 석사학위논문, 한서대학교 교육대학원, p.62, 2004.

배종근, 정태범교육행정·교육경영, 정민사, pp. 49~50, 1986.

부산광역시교육청, 정책홍보실 자료, 검색일 2005년 12월22일, 웹주소 <http://www.pen.go.kr/statics/main.html>, 2005.

엄한주, 심리검사지 개발 및 분석에 관한 고찰, 한국심리학회 편, pp.45~82, 1996.

이건표, 현행 교원승진규정에 관한 교원의 인식 분석, 미간행 석사학위논문, 안양대학교 경영행정대학원, p.24, pp. 26~28, 2003.

이종열, 정책학원론, 대왕사, p.430, 1988.

유희정, 수요자의 입장에서 본 보육정책, 한국여성개발 연구소 논문집, pp.18~19, 240~13, 1999.

정정길, 정책평가, 법영사, pp. 618~619, p.527, 1987.

하영재, 교육공무원 승진제도에 관한 중학교 체육교사의 정책수요 평가, 미 간행 석사학위논문, 부경대학교 교육대학원, 2005.

Dunn, William N, Public Policy Analysis Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc, p. 343, 1981.