

# 립스키(Lipsky)의 일선관료 이론에 근거한 교사의 재량행위 분석: 수원지역 중학교 3학년 교사를 중심으로\*

임혜경\*\*

하태수\*\*\*

본 연구는 정부정책이 실현되는 일선관료제의 역할에 관심을 가지고 립스키(Lipsky)의 일선관료이론을 중심으로 일선교사의 재량행위와 영향요인을 계량적인 방법으로 연구하였다. 일선 교사들은 정부 정책의 전달자이기 보다는 학생을 가르치는 교사로서의 정체성이 강하였으며, 주로 학생과의 관계에서 재량을 발휘하고 있다. 재량에 영향을 미치는 요인은 업무위험성과 성과측정 모호이다. 교사들에게 가해지는 신체적·정신적 위협인 업무위험성은 교사들이 학생지도를 줄이거나 자신의 업무를 타인에게 떠넘기게 만드는 요인이다. 그리고 교육활동과 행정업무에 따른 부담을 겪고 있는 교사들은 성과 측정기준이 모호하다고 느낄수록 성과가 드러나기 어려운 학생 지도를 줄이는 것으로 나타났다. 일선교사들의 재량행위는 학생들과의 신뢰형성 나아가 국민들의 정부신뢰 형성에 작용한다는 점에서 그 원인을 해소하기 위한 정책적 노력이 필요하며, 일선관료제의 이론 적용에 있어서도 교사라는 직업적 특성을 고려할 필요가 있다

주제어: 일선관료, 교사, 재량

\* 본 연구는 2015학년도 경기대학교 대학원 연구원장학생 장학금 지원에 의하여 수행되었음

\*\* 1저자, 성공회대학교에서 비정부기구학 석사학위를 취득하고 현재 경기대학교 행정학과 박사 과정에 있다. 주요 관심분야는 시민참여, 여성정책, 조직문화 등이다(sapsari88@hanmail.net).

\*\*\* 교신저자, 영국 Univ. of Exeter에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 경기대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부조직구조, 조직관리, 리더십 등이다(taesooha@hanmail.net).

## I. 서론

정부정책과 일반 국민이 느끼는 사회 전반의 신뢰는 깊은 관련이 있다. 사람들이 직·간접적으로 경험하는 정치·제도에 대한 불공평, 불신, 부패 등의 경험은 불특정 타인들에게로 이전되며, 시스템의 공정성에 대한 인식은 타인들에 대한 일반화된 신뢰에 영향을 미친다(Rothstein & Stolle, 2001: 17). 2014년 OECD가 발표한 바에 따르면 한국 국민의 정부신뢰도는 OECD국가 중에서 가장 낮은 것으로 조사되었으며, 특히 젊은 층(15세~24세)의 정부신뢰도는 더 낮게 나타났다. 젊은 층일 경우 미래에 대해 낙관적인 시각을 가지기 때문에 정부신뢰도가 높은 것이 일반적인 경향이지만, 한국만은 예외적으로 젊은이들의 정부신뢰도가 낮게 보고되었다.<sup>1)</sup> 우리 사회의 사회 정의 및 사회적 신뢰 기반을 보여주는 사회지표의 지수들도 OECD 국가들보다 훨씬 낮다.<sup>2)</sup> 관련하여 정부신뢰에 영향을 줄 수 있는 교육정책 및 공교육에 대한 불신 또한 높은 수준이다. 학생·학부모 중에서 절반은 교육 때문에 고통을 느끼고 있으며, 상당수의 국민이 교육정책을 신뢰하지 않고 있다.<sup>3)</sup> 정부신뢰는 일반적으로 대통령과 정부정책에 의해 영향만 받지만 실제 정책이 실현되는 집행 현장과 집행 담당 일선 행정 관료들의 역할을 통해 형성되기도 한다. 립스키(Lipsky, 1980)는 공공정책은 입법부나 고위행정가들에 의해 만들어지기보다는 사실상 일선공무원들의 복잡복잡한 사무실이나 일상

1) OECD가 43개국의 정부신뢰도를 조사한 결과 전체 평균은 42.6%이다. 우리나라 15~24세의 젊은 층 응답자들 가운데 한국 정부를 신뢰한다는 비율은 24.2%로 전체 연령대에 비해 0.6%포인트 가량 낮다.(매일경제, 2014. 4. 28).

2) 동아일보가 현대경제연구원과 함께 경제협력개발기구(OECD), 국제통화기금(IMF) 등이 내놓은 각종 지표 28가지를 선별해 7개(사회지도층의 리더십, 공공 분야의 효율성, 민간 분야의 효율성, 복지, 경제, 사회자본, 삶의 질)지표를 정리한 결과 사회자본 점수는 85.5점으로 독일(124.0), 프랑스(108.6) 등에 비해 크게 뒤쳐지고 있다(동아일보, 2014.7.28. 4면).

3) 한국교원단체총연합회와 행복교육누리, 공교육살리기학부모연합이 교사와 학부모, 학생 등 총 2866명을 대상으로 2013년 조사한 ‘행복교육을 위한 교육공동체 인식조사’에서 학부모의 59.3%, 학생의 49.7%, 교사의 38.6%가 ‘교육으로 고통스럽다’고 답했다(이데일리, 2013. 5. 14). 한겨레신문에서 학부모를 대상으로 우리나라 교육정책에 대해 조사한 결과 ‘교육정책을 신뢰하지 않는다’는 응답이 62%이다(한겨레, 2015. 3. 16)

적인 시민접촉 과정에서 만들어진다고 지적한다. 시민들이 정부를 직접 경험하는 것은 일선관료들을 통해서이며, 일선관료들의 행위는 정부가 제공하는 정책이다(Lipsky, 1980). 정부의 교육정책 및 제도는 중앙정부를 중심으로 결정되고 추진되지만 실제로 그 정책은 학교조직과 교사를 통해서 실현되고 경험된다. 따라서 교육정책이 이루어지는 학교 현장이 중요하며 그 정책을 학생과 학부모에게 직접적으로 분배하고 실현하는 일선교사의 역할은 정부신뢰뿐 아니라 사회적 신뢰를 형성하는 데 있어서 상당히 중요한 의미를 갖는다. 특히 우리 사회의 신뢰 기반은 개인적 특성보다는 신뢰하는 사람과 신뢰 받는 대상자의 관계가 중요하게 작용하는 것으로 연구되고 있다(김의철·박영신, 2004: 124).

이런 맥락에서 본 연구는 교사의 재량행위에 관심을 갖는다. 립스키의 일선관료 모형을 이론적으로 탐색하면서 일선관료의 재량 행위와 이것에 영향을 미치는 요인을 실증적으로 분석하고자 한다. 특히 대표적인 일선관료라고 할 수 있는 교사의 재량 행위에 주목한다. 교사는 정부대표성, 학생과의 끊임없는 상호작용, 자율성의 특징을 갖는다(박소영·송선영, 2006). 학교 교육은 사회적 자본의 형성과 확대를 위한 제도이다(홍후조, 2004: 137). 공교육의 현장에서 학생들을 직접적으로 지도하고 가르치는 교사는 정부 교육정책과 공교육의 이미지를 형성하는데 직접적인 영향을 미치는 행위자이다. 교육이 이루어지는 교실은 교육정책의 집행을 생생하게 보여주는 장소이기 때문에 교육정책의 집행자인 교사들은 많은 부분 학교 교육에 대한 불신 또는 신뢰를 형성한다(오경희·한대동, 2009: 145). 하지만 교사들은 제한된 자원과 주어진 상황 하에서 업무 활동을 하면서 조직의 주어진 과업들 사이에서 어떤 업무를 우선적 선택하느냐에 대한 결정 상황에 놓이게 된다(남지원·유난숙, 2010: 662). 특히 분석대상으로 삼은 중학교 3학년 교사들은 이러한 점에서 일선관료로서의 특성이 뚜렷하게 나타날 것으로 기대되고 있다. 중학교 3학년 학생들은 입시와 연계되는 고등학교 진학을 준비하는 단계에 있으며 진로지도 등의 학교 환경은 중학교 3학년 학생들이 진학하려는 고등학교 결정에 영향을 준다(심현애·김경연, 2014). 인성교육의 필요성에 대해서도 중학생 자녀를 둔 부모가 가장 크게 인식하고 있다(배상식·서미옥, 2012: 67-68). 하지만 문제점으로 제기되는 교사의 업무 부담에 있어서 중학교 교

사들이 행정 업무 부담을 가장 높게 인식하고 있다는 점에서(양정호, 2012:646), 교사들은 여러 가지 갈등과 선택의 상황에 놓이면서 재량을 발휘하게 될 것이다. 임무가 복잡하고 효과적인 서비스를 위해 사람의 직접 개입이 필요시 되는 한 재량은 일선관료들의 대표적인 특징이다(Lipsky, 1980: 16).

그 동안 일선관료제 이론에 따른 교사 대상의 연구가 많지 않으며 관련 연구 대부분이 질적 연구라는 면에서 경험적 분석을 시도하는 이 연구는 일선관료 이론을 더욱 더 풍부하게 하는 측면에서도 일정 부분 기여할 것으로 예상된다.<sup>4)</sup> 또한 일선관료 이론이 우리나라 교육현실에도 유효하게 적용될 수 있는지 논의할 것이다. 이러한 문제의식에 따라서 본 연구는 중학교 3학년 담임교사를 연구대상으로 하여 일선관료의 재량행위와 교사의 재량행위에 영향을 미치는 요인을 계량적으로 분석한다. 그리고 연구 결과를 토대로 하여 우리의 교육 현실에서 일선관료 이론이 가지는 이론적·정책적 함의를 논의하고자 한다.

## Ⅱ. 이론적 논의 및 분석틀 구성

### 1. 일선관료와 재량

일선관료란 ‘일을 수행하는 과정에서 상당한 재량권을 가지고 시민들과 직접 상호작용하는 공무원’을 의미하며, 일선관료의 비중이 높은 공공관청을 일선관료제라 부른다. 교사, 경찰, 사회복지사, 법집행 공무원, 판사, 국선변호인, 교도관, 보건·위생 공무원 등이 일선관료의 대표적인 예이다. 이들은 각기 상이한 기관에서 근무하는 공무원들이지만, 시민들을 직접 상대하고 그들의 일상적인 삶에 중대한 영향을 미친다는 측면에서 공통적이다(Lipsky, 1980: 3-5). 일선관료들은 일반관료들과 달리 서면처리보다는 직접적으로 시민들을 접촉하거나 기준에

4) 김승정 외(2013), 이철주 외(2012), 이장익(2012), 남지원(2008), 박소영 외(2006) 등 교육정책에 대한 일선관료 연구는 주로 질적 연구방법으로 수행되었다.

따라 범주화하면서 재량을 행사하는 특징을 갖는다(유훈, 1990: 127-129). 일선관료들은 시민과 국가의 경계에서 일하며 그들이 취하는 조치들과 그들이 따르는 규범을 통해 시민들이 국가이미지를 형성하는데 영향을 미친다(Moody & Musheno, 2000: 332). 또한 이들의 결정은 시민들의 삶의 기회에 커다란 영향을 미친다. 일선관료가 시민의 삶에 미치는 영향력은 첫째, 시민들을 사회화시켜 정부서비스에 대한 기대를 형성하여 정치공동체에 관련하게 만들며 둘째, 정부가 제공하는 혜택과 제재들과 관련하여 시민들의 자격을 결정하며 셋째, 시민들이 서비스 프로그램에서 받는 대우를 감독하며 넷째, 시민들과 국가의 헌법적 관계를 중재한다(Lipsky, 1980: 4-9).

재량(裁量, discretion)은 ‘작위이건 부작위이건 간에 여러 가지 방안 중에서 어느 하나를 선택할 자유’를 의미한다(Davis, 1969: 4). 행정법학에서의 재량행위는 복수 행위 가운데 어느 것을 선택 할 수 있는 자유가 인정되어 있는 경우를 말하며, 어떤 행위를 할 수도 있고 하지 않을 수도 있는 결정재량 및 다수의 행정행위 중 어느 것을 고를 수 있는 선택재량이 모두 포함된다(정준현, 1999: 373). 일선관료들은 권력의 중심에서 멀리 떨어져 있기 때문에 공식적 권한은 조금만 가지고 있다. 그렇지만, 이들은 어떤 법률·규칙·절차를 적용할 것인지, 그리고 전달되는 서비스의 본질과 질을 어떻게 할지에 대한 상당한 재량을 가지고 있다. 일선관료의 일에는 규범(rule)이 스며들어 있지만, 그 일들이 규범에 묶여 있는 것은 아니다(Moody & Musheno, 2000: 333-334). 모든 위임되는 업무는 본질상 일정 수준의 권한 이양을 동반하기 때문에 수입자는 어느 정도의 권한을 얻게 되는 것이며, 일선관료들은 자신을 전문가로 보기 때문에 자신의 일을 감당하기 위해 재량을 사용한다. 즉 일선관료는 높은 정도의 재량권과 조직의 권위로부터 상대적 자율성을 갖는다는 업무특성을 가진다(Hupe, 2007: 280-288).

일선관료의 재량을 보는 시각은 두 가지로 정부대리인(state-agent)과 시민에 대한 봉사자(citizen-agent) 시각이다. 정부대리인(state-agent) 시각은 일선관료들에게 재량권을 많이 주면 법·정책·공익이 훼손되고 일선관료들의 사익이 우선 시될 것이라는 시각이다. 그러나 일선관료들은 자신들을 시민에 대한 봉사자라고 여기며, 관청이나 국가가 아닌 시민고객들을 준거틀로 삼고, 자신들이 만나는

시민들을 위해서 즉석에서 해법을 만들어 낸다(Moody & Musheno, 2000: 356). 18세기 철학자 버크(Burke)는 재량은 ‘법의 불완전성을 보충해주는 치료책’이며, ‘법에 생명력을 주기 위해서 행정가들에게 재량을 넓게 인정해야 한다’고 주장한다. 그러면서 재량에 있어서 공공원칙의 중요성과 비공식적 결속을 통한 행정통합의 중요성을 강조한다(Haque, 2004: 705-713).

## 2. 재량행위의 원인과 종류

### 1) 재량행위의 원인

일선관료들이 재량을 행사하게 되는 이유는 주어진 업무를 신속하게 처리하고, 심리적·실질적 위협 없이 일 하고 싶은 욕구, 자율성(autonomy)을 유지하거나 확장하고자 하는 욕구, 고객들과의 상호작용에서 복잡성 정도가 다양하기 때문이다(Lipsky, 1980: 22-23). 선행연구에 나타난 일선관료의 재량원인을 요약해보면 법규요인, 과도한 업무량, 업무의 위험성, 업무의 복잡성, 업무실적 평가곤란, 직무전문성이다.

법규 요인은 일선관료가 집행하는 정책의 법규 내용이 비현실적이거나, 법규 내용이 모호하고, 새로운 정책에 대한 법 규정이 미흡한 경우를 의미하는 것이며, 일선관료가 수행하는 업무들의 각각 규정들이 상호 충돌하는 것이다(Weatherly & Lipsky, 1977: 185; Maynard-Moody & Musheno, 2000: 338-339; 김순양, 2001: 89). 과도한 업무량은 일선관료가 속한 조직의 인력부족, 업무의 하중으로 인한 시간부족, 업무를 수행하는데 필요한 정보부족, 예산부족 등이 해당된다(Lipsky, 1980: 29; 박소영·송선영, 2006; 김순양, 2001: 110). 교사의 경우 학생들이 너무 많다보면 교육활동보다는 질서유지에 더 신경을 쓰게 될 것이며, 너무 많은 주민을 배당받은 사회복지사는 시간에 쫓겨 상담 등의 업무수행에 있어 형식화될 가능성이 높다(Lipsky, 1980: 30). 업무의 위험성은 심리적 위협과 신체적 위협으로, 일선관료들은 고객과의 관계에서 신체적 공격에 노출되거나 심리적 부담을 느낀다(Lipsky, 1980: 18, 32; 배점모, 2010: 157). 사회복지사들은 수급자

들로부터의 협박·폭력 등 권위에 대한 위협과 도전에 노출되어 있으며, 경찰·소방공무원 등은 늘 불특정다수를 상대로 위협 상황에 놓여 있으며, 교사의 경우 학부모·학생들로 부터의 폭력에 노출되기도 한다(김이배, 2010: 165-166; 조원혁, 2010). 업무의 복잡성은 일선관료의 업무 상황이 너무 복잡한 것을 의미한다. 고객에 대한 정보 파악과 정확한 자산 조사가 불가능하며, 고객들이 가진 사례가 다양하여 획일적인 법규를 적용하기 어렵거나 업무속성상 하나의 사례에 대해서도 여러 법규가 적용될 필요성 등을 말한다(Lipsky, 1980: 15; 김순양, 2001: 97; 이환범·이수창, 2007; 김이배, 2010). 업무실적 평가 곤란은 평가기준이 추상적이어서 성과측정이 곤란하거나 비교집단 부존재로 인한 정확한 성과 측정이 곤란한 것, 업무수행에 대한 공정한 평가의 어려움 등이다. 적절한 성과측정 방법이 없다고 생각될 때, 일선관료들은 자신들의 행위가 타당한지에 대하여 주관적으로 접근하게 된다(Lipsky, 1980: 49-50, 112-114). 직무 전문성은 현재 자신이 하는 일에서의 전문성이다. 일선관료가 하고 있는 일은 전문적인 영역이기 때문에 자신의 일을 수행한 직무 경험이 많고, 전문성을 보유하고 있으며, 자신만의 노하우를 가지고 있다면 일선관료는 상황에 유연하게 대응할 수 있을 것이다(김태한 외, 2012: 229; 이선우 외, 2012: 3; 최선우, 2011: 318).

## 2) 재량행위의 종류

일선관료의 재량행위는 업무량 조절, 일 떠넘기기, 업무내용 수정, 고객차별, 고객과의 관계에서 주도권 행사, 고객 통제 혹은 제압으로 나타난다. 먼저 업무량 조절은 고객들에게 공공서비스를 제공해줄지 말지 또는 민간인들을 규제할지 말지를 일선관료가 결정하여 조절하는 것이다. 고객들에게 제공하던 서비스를 중단하거나 고객과의 상호작용을 중단하며, 고객들의 서비스 수혜 자격 등급을 판단하고 지역이나 고객 축소 없이 그냥 기존에 제공되던 서비스의 양을 축소시키며, 일정 종류의 업무(보고·신고·접수)를 안하거나, 필요한 후속 조치를 취하지 않는다(Lipsky, 1980: 60-62, 102-105; Weatherly & Lipsky, 1977: 186-187; Walker & Gilson, 2003: 1259). 사회복지사의 경우 스스로 업무의 경중을 구분해

책임성이 낮은 업무 활동을 줄이며, 근로감독관은 근로감독이라는 본연의 역할 보다는 체불임금 사건 해결에 머무르며, 자원의 부족을 경험한 교사들은 교육수행의 우선순위를 결정하고 그에 따라 자원을 안배하여, 학교구성원으로서의 역할과 교육활동의 상충이 있을 때, 조직구성원으로서 해야 할 일에 우선순위를 두기도 한다(임도빈·이현국, 2009; 문종찬, 2005; 김승정 외, 2013). 일 떠넘기기는 의사결정 책임을 다른 공무원이나 기관으로 넘기는 것이다. 특히 일선관료들은 자기보다 하급 기능직들이 재량권을 행사하도록 하는 방식을 자주 쓰며, 고객들을 다른 기관으로 넘기거나, 강성 민원인들을 그러한 고객들을 전담하는 동료나 부서로 넘긴다(Lipsky, 1980: 128-135). 사회복지사의 경우 과도한 업무를 주말근무 또는 타 인력에게 전가하며, 교사는 과밀학급, 지도시간 확보의 어려움을 이유로 기초학력부진학생을 보조교사나 전담교사가 지도하도록 하며 정보와 업무하중을 이유로 하여 진로지도를 외부 기관 등에 위임하기도 한다(김이배, 2010; 이명학·이대식, 2005; 박소영·송선영, 2006). 업무내용 수정은 자신이 할 수 있는 범위로 해야 할 업무의 내용을 수정하는 것이다. 자기 나름대로 일을 단순하게 재정의 하거나 절차를 간소화하며 장기적 문제에 대한 신속한 처리법을 찾아 해결하고, 상부지침에 대안을 덧붙이거나, 여러 법령·절차들 중 어느 특정 규칙을 선택적으로 우선 적용한다(Lipsky, 1980: 19-20, 145-194; Weatherly & Lipsky, 1977: 194; Meyers et al., 1998: 10; Maynard-Moody & Musheno, 2000: 333-339; Hupe & Hill, 2007: 281; 김이배, 2010; 안창환, 2011).

고객과의 관계에서 일선관료는 고객차별, 주도권 행사, 통제 혹은 제압을 행사한다. 고객 차별은 일부 고객들에게만 어떤 공공서비스를 제공하거나 규제하며, 업무처리나 성공가능성이 높은 고객·학생을 먼저 배려하며, 연고 고객일 경우 더 신경을 쓰고, 반응이 빠르거나 감사 표시를 잘하는 고객을 우선 처리하며, 사회지도층 고객을 우대하며, 일반 고객은 천천히 처리하는 것이다(Lipsky, 1980:60-64, 90-111; Weatherly & Lipsky, 1977: 187; Maynard-Moody & Musheno, 2000: 339; Walker & Gilson, 2003: 1259; 박소영·송선영, 2006; 김이배, 2010). 고객과의 관계에서 나타나는 주도권 행사는 상황의 복잡성을 관리하는 행위로서 일선관료가 고객과의 관계에서 주도적 결정을 내리는 것이다. 상호작용



시간 결정, 상호작용 장소 결정, 상호작용하는 환경 결정, 상호작용 빈도 결정, 고객과의 상호작용 속도 결정, 서비스 순서 결정이다(Lipsky, 1980: 61-121). 마지막으로 고객 통제 혹은 제압은 일선관료들이 고객들에게 역할을 가르치면서 통제력을 행사하는 것이다. 예를 들면, 교사가 학생들에게 교실에서의 올바른 행동을 가르치거나, 사회복지사가 주민들에게 훈계하는 것이다. 고객에게 바람직한 행동양식을 가르치거나 심리적으로 압박하며, 일부러 고객들이 알아듣기 어려운 말을 사용하고 고객들에게 정책이나 법규에 대해 충분히 설명하지 않는 것 등이다(Lipsky, 1980: 62- 118; Weatherly & Lipsky, 1977: 189; Meyers et al., 1998: 9-11).

### 3. 가설설정 및 연구모형 구성

#### 1) 교사의 업무특성

웨더리와 립스키(Weatherly & Lipsky, 1977)는 미국의 특수교육개혁 집행에 관한 연구를 통해서 일선관료이론을 정립하였다. 국내에서는 박소영 외(2006)의 수시모집제도 집행 분석, 남지원(2008)의 교원평가 시범학교 대응에 근거한 정책 집행심의회, 이장익(2012)의 교장공모제 운영사례를 중심으로 한 집행과정 분석, 김승정 외(2012)의 교육목표 모호성에 대한 초등교사의 인식과 적용에 관한 연구 등에서 일선관료인 교사의 재량이 연구되었다.

교사들은 과중한 업무에 따른 부담을 갖는 것으로 알려져 있다. 교사들은 수업 이외에도 학생지도, 학급경영, 교육과정운영, 학교행정사무, 학부모 상담 및 서비스를 담당한다(김수구 외, 2011: 131; 한유경 외, 2008). 그 중에서 교사를 바쁘게 만드는 구조적인 요인으로 행정업무의 과중이 지적되며, 교육활동과 직접적인 관련이 없는 교무행정업무인 잡무는 교원들의 업무를 과중하게 하여 본연의 업무를 감당하기 힘들게 만드는 원인으로 지목되고 있다(김대현 외, 2013: 1440; 이종철 외, 2013: 26-28; 신현석 외, 2011:241). 실제 현장에서 교사의 업무는 개념적으로 뚜렷하게 구분되기 보다는 교사-학생이라는 독특한 관계적 속성에서 업무

경계의 애매함과 업무범위의 불확실성을 겪으며, 다른 전문직과는 달리 교직은 서로 다른 이질적인 업무에 대해서 고도의 몰입과 집중을 요구하고 있다(김대현 외, 2013; 정미경 외, 2013: 379; 정영수 외, 2010). 교사들의 교무분장 업무수행 및 학교운영관리에 사용되는 시간은 초등 10.1%, 중등 11.7%, 고등 10.0%로 나타나고 있으며, 이러한 업무들은 교사의 핵심 업무인 교수학습 및 학생지도 관련업무(학생생활지도, 개별 활동지도, 학급경영 등)와 비슷한 비중을 차지하고 있어 교무분장이 상대적으로 큰 비중이라고 할 수 있다(한유경 외, 2008).

업무에 대한 부담은 학생지도에도 영향을 미치며 교사들의 직무만족을 저하시켜 교육적 성과에도 영향을 미칠 수 있다. 초등학교 교사들은 지도시간을 확보하지 못하여 기초부진학생에 대한 지도의 어려움을 겪기도 하며, 고등학교 3학년 담임교사들은 시간 부족 등에 시달리면서 주어진 직무환경 내에서 재량을 발휘하여 정책을 집행한다(이명학 외, 2005; 박소영·송선영, 2006). 또한 교육 활동 자체보다는 그 성과를 가시적으로 보여줄 수 있는 행정업무가 교육 현장에서 점차 지배적인 위치를 차지하게 되면서, 대부분의 교육활동에 행정업무가 수반되는 ‘교육의 업무화’와 가시적 성과가 확인되는 활동만이 교육으로 여겨지는 ‘업무의 교육화’ 현상이 확인된다는 점이다(김대현 외, 2013: 1452-1455). 각 학급이나 교실수업에서 이루어지는 구체적 교육활동에 대해 학교관리자들이 잘 알지 못하는 상황에서, 교사들을 주로 판단할 수 있는 근거로서 학생지도보다는 조직근무능력과 태도 및 상급자와의 관계가 중요하게 작용하는 상황이 발생할 수 있다(남지원·유은숙, 2010: 666). 그리고 교사가 느끼는 업무부담은 직무만족을 매개로 하여 조직몰입에 영향을 주며, 조직몰입은 전문성에 직접적인 영향을 주어서 학교 교육의 성과에도 영향을 주는 요인이 된다(이지혜 외, 2010). 전반적인 학교 차원의 내적 문제는 학부모의 학교신뢰에도 영향을 주고 교육의 효과성을 감소시킬 수 있다(유길한, 2012: 217).

## 2) 가설설정 및 연구모형 구성

일선집행 현장의 여러 가지 특성들은 일선관료인 교사들의 재량에 고스란히 영향을 미친다. 본 연구에서는 앞서 제시한 재량행위의 원인에 대한 논의를 토대로 교사들의 재량행위에 영향을 미치는 원인으로 ①법규미흡, ②과도한 업무량, ③성과 측정 곤란, ④직무전문성, ⑤업무의 위험성, ⑥업무의 복잡성 여섯 가지를 설정한다. 먼저, 일선관료 이론 정립의 계기가 되었던 미국 특수교육개혁법에 관한 연구에 따르면 새로운 법은 서비스의 분류와 할당에 대해 개별화된 접근법을 적용하도록 요구하였지만, 관료제적인 요구사항과 충돌하였으며, 구체적인 지침의 부재로 인하여 학교마다 상이한 전략들을 추구하도록 하였다(Weatherly & Lipsky, 1977:185). 일선관료들은 사례별 혹은 학생에 맞게 결정을 내려야 하지만 규칙이나 절차는 각 개인이나 모든 상황에 일괄적으로 적용될 수 없는 경우가 있으며, 수많은 규칙들 상호간에 모순이 발생하기도 한다(Maynard-Moody & Musheno, 2000: 338-339). 따라서 교육관련 법규 요인은 교사들의 재량을 불가피하게 만들 것이다.

둘째, 우리나라 교사들은 과도한 행정업무 부담을 지고 있다. 한국교육개발원이 초·중학교 교사를 대상으로 한 조사결과에 따르면 우리나라 교사들은 OECD 회원국 교사들의 평균에 비해 수업 시간은 다소 적은 반면, 2~3배에 가까운 시간을 행정 업무 및 학생 생활 지도에 할애하고 있다(한국일보 2014.12.18 기사)<sup>5)</sup>. 특히 경기도는 1인당 학생 수와 학급당 학생 수에 있어서 OECD 회원국에 비해 높을 뿐 아니라 초등학교는 전국 16위로 가장 높고, 중학교는 15위로 나타나 교사가 지도해야 할 학생 수 및 이에 따른 행정 부담이 과중하다(경기교육정책통계, 2013). 학생 수 과밀과 막대한 행정 부담에 당면한 교사들은 이러한 업무 환경을 관리하기 위해 다양한 대응기제를 개발할 것으로 예상된다.

5) 우리나라 교사들은 업무 시간 중 14.6%(1.42시간)를 수업준비 및 평가에 투자하는 반면, 25.6%(2.59시간)를 행정 업무(학교 경영업무와 학급 행정업무)에 투자하고 있다. 특히 중학교 교사들의 행정 업무 시간은 3.29시간으로 초등학교 교사의 2.26시간보다 많다. 행정 업무 내용은 상부기관에서 하달하는 공문이나 보고 문건 처리 외에 학교에서 자체적으로 추진하는 행사도 적지 않은 것으로 나타났다.

셋째, 일선관료제의 본질적 특징인 목표의 애매함은 성과측정에 영향을 미칠 수 있으며, 성과측정의 곤란함은 재량에 영향을 미칠 것으로 가정된다. 일선관료는 성과 평가 기준에 비취 성공할 가능성이 높은 고객들을 우선적으로 처리할 가능성이 높다. 성공한 건수에 기초해 보상받거나, 성과를 측정하는 명확한 기준이 없을 때에는 더욱 더 그렇게 할 가능성이 높다. 학교에서 학생들의 학업성취도를 측정하려면 전후 비교를 해야 하는데 실제로는 결과만 보니까 선생들은 공부를 잘 할 것 같은 학생들에게 먼저 서비스를 공급한다(Lipsky, 1989: 49-50, 107). 또한 우리나라의 교원능력평가는 교원의 전문성 신장이라는 목적으로 실시되고 있으나 학생·학부모 만족도 조사는 교육수요자의 반응이라는 점에서 제도의 사회적 효율성을 좌우하나 그 척도수준이 지나치게 단순하고 일회적이기 때문에 만족도가 높다고 하더라도 전문성이 제고된 것으로 해석하는 것은 문제가 있다(고전, 2011: 141-142).

넷째, 전문가라는 자존심과 자부심이 강한 교사들은 이미 평가를 받고 교직에 들어왔는데 또 다시 평가를 받는다는 것 자체에 거부감을 갖고 있다(이철주·최진식, 2012: 259). 전문가들은 상관의 감시나 고객의 감시로부터 비교적 자유롭게 때문에 일선관료들이 전문가라면 재량권 행사는 확실해진다(Lipsky, 1980: 14). 전문성이 높은 교사일수록 재량을 발휘할 가능성이 높다.

다섯째, 최근 우리나라 교사들은 권위에 대한 위협과 도전을 받고 있으며, 신체적 피로 못지않게 정신적 스트레스를 받고 있다(박소영·송선영, 2006). 장준오 외(2012)는 조사대상 교사의 80% 이상이 폭력피해를 심각한 문제로 인식하고 있음을 보여준다. 일반적으로 하위직들은 일을 할 때 위협을 줄이고, 불편을 줄이고자 하며, 심리적·실질적 위협 없이 일을 처리하고 싶은 욕구를 갖는다(Lipsky, 1980: 18). 따라서 학교현장에서 증가하고 있는 심리적·신체적 위협은 교사들의 재량행위를 증가시키는 요인이 될 수 있다.

여섯째, 일선관료가 처하는 업무 상황은 복잡하다(Lipsky, 1980: 15). 교사는 학습지도외에도 다양한 상황에 처해 있는 학생들에게 생활지도도 수행해야 한다. 교사들이 만나는 학생들은 가족·성적·진로·경제적 상황·친구관계·성격 등이 다양하다. 또한 학생문제는 단순히 해당 학생 개인의 문제를 넘어 학생·가정·지

역사회의 복합적인 상호작용에 의해 유발되기도 한다(유은주, 2001: 90). 따라서 교사들은 학생지도 과정에서 여러 가지 어려움을 겪게 되며,<sup>6)</sup> 이런 어려움을 극복하고자 재량을 발휘할 가능성이 높다.

위와 같은 교사의 특성들 때문에 교사들은 재량을 발휘한다. 본 연구는 앞서 제시한 재량행위의 종류에 대한 논의를 토대로 교사들이 ① 고객과의 관계에서 주도권 행사, ② 학생지도 줄이기, ③ 고객차별, ④ 일 떠넘기기, ⑤ 업무내용 수정, ⑥ 고객 통제(제압) 여섯 가지 재량행위를 한다고 설정한다. 첫째, 고객과의 관계에서 주도권 행사이다. 고객과의 관계에서 주도권 행사는 교사가 학생 혹은 학부모와의 관계에서 주도권을 행사하는 것을 의미한다. 교사들은 앞서 언급한 여섯 가지 재량행위 초래 원인들 때문에 주도권 행사라는 재량을 행사할 것으로 예상된다.

가설 1-1 법규요인은 고객과의 관계에서 주도권 행사에 영향을 미칠 것이다.

1-2 과도한 업무량은 고객과의 관계에서 주도권 행사에 영향을 미칠 것이다.

1-3 성과측정 곤란은 고객과의 관계에서 주도권 행사에 영향을 미칠 것이다.

1-4 직무 전문성은 고객과의 관계에서 주도권 행사에 영향을 미칠 것이다.

1-5 업무 위험성은 고객과의 관계에서 주도권 행사에 영향을 미칠 것이다.

1-6 업무 복잡성은 고객과의 관계에서 주도권 행사에 영향을 미칠 것이다.

둘째, 학생지도 줄이기이다. 학생지도 줄이기는 교사가 학생들에 대한 지도를 미루거나 하지 않으면서 자신들이 해야 할 업무를 조절하는 것이다. 학생지도 줄이기에 영향을 주는 요인을 알아보기 위하여 앞서 논의한 재량행위 원인요인들과 학생지도 줄이기라는 재량행위를 결합시키면 다음의 가설들이 도출된다.

가설 2-1 법규요인은 학생지도 줄이기에 영향을 미칠 것이다.

2-2 과도한 업무량은 학생지도 줄이기에 영향을 미칠 것이다.

---

6) 교사들은 잔무처리 및 업무량 과다, 학생들의 비협조, 청소년프로그램의 미비, 동료교사들의 비협조, 행정가의 이해부족, 전문지식과 기술 부족, 상담시간 및 장보확보 미약, 학부형의 협조부족 등을 학생지도상의 애로점으로 꼽는다(유은정, 2001: 90).

- 2-3 성과측정 곤란은 학생지도 줄이기에 영향을 미칠 것이다.
- 2-4 직무 전문성은 학생지도 줄이기에 영향을 미칠 것이다.
- 2-5 업무 위험성은 학생지도 줄이기에 영향을 미칠 것이다.
- 2-6 업무 복잡성은 학생지도 줄이기에 영향을 미칠 것이다.

셋째, 고객차별이다. 일선관료들이 일의 양·애매함·스트레스·난이도 등에 대처하기 위해서 고객들을 범주화하고 분류하여 일부 고객에게 우선적으로 서비스를 제공하는 것을 말한다. 교사들은 성공가능성이 높은(성적이 좋은) 학생들 중심으로 지도할 가능성이 높다. 고객차별에 영향을 주는 요인을 알아보기 위하여 앞서 논의한 재량행위 원인요인들과 고객차별이라는 재량행위를 결합시키면 다음과 같은 가설들이 도출된다.

- 가설 3-1 법규요인은 고객차별에 영향을 미칠 것이다.
- 3-2 과도한 업무량은 고객차별에 영향을 미칠 것이다.
  - 3-3 성과측정 곤란은 고객차별에 영향을 미칠 것이다.
  - 3-4 직무 전문성은 고객차별에 영향을 미칠 것이다.
  - 3-5 업무 위험성은 고객차별에 영향을 미칠 것이다.
  - 3-6 업무 복잡성은 고객차별에 영향을 미칠 것이다.

넷째, 일 떠넘기기이다. 교사는 자신들이 당면한 요구를 조절하기 위하여 자신이 해야 할 업무 또는 학생지도를 그것을 전담하는 기관이나 동료 혹은 보조교사에게 맡기는 방식으로 일을 조절할 가능성이 있다. 일 떠넘기기에 영향을 주는 요인을 알아보기 위하여 앞서 논의한 재량행위 영향요인들과 일 떠넘기기라는 재량행위를 결합하면 다음의 가설들이 도출된다.

- 가설 4-1 법규요인은 일 떠넘기기에 영향을 미칠 것이다.
- 4-2 과도한 업무량은 일 떠넘기기에 영향을 미칠 것이다.
  - 4-3 성과측정 곤란은 일 떠넘기기에 영향을 미칠 것이다.
  - 4-4 직무 전문성은 일 떠넘기기에 영향을 미칠 것이다.
  - 4-5 업무 위험성은 일 떠넘기기에 영향을 미칠 것이다.
  - 4-6 업무 복잡성은 일 떠넘기기에 영향을 미칠 것이다.

다섯째, 업무내용 수정이다. 교사들은 다양한 교육의 요구들을 통합하거나 수정하면서 자신이 잘 할 수 있는 방식으로 일을 조절할 수 있으며, 자신의 일을 처리하기 위해 자체적으로 규칙 등을 추가하여 자신의 업무를 관리할 가능성이 있다. 업무내용수정에 영향을 주는 요인을 알아보기 위하여 앞서 논의한 재량행위 영향요인들과 업무내용 수정행위를 결합하면 다음의 가설이 도출된다.

가설 5-1 법규요인은 업무내용 수정에 영향을 미칠 것이다.

5-2 과도한 업무량은 업무내용 수정에 영향을 미칠 것이다.

5-3 성과측정 곤란은 업무내용 수정에 영향을 미칠 것이다.

5-4 직무 전문성은 업무내용 수정에 영향을 미칠 것이다.

5-5 업무 위험성은 업무내용 수정에 영향을 미칠 것이다.

5-6 업무 복잡성은 업무내용 수정에 영향을 미칠 것이다.

여섯째, 고객통제이다. 일선관료들은 불확실성에 대응하기 위하여 고객을 자신의 방식대로 통제하여 일을 처리하고자 할 것이다. 교사들은 학생이나 학부모 등을 통제하거나 제압하여 자신에게 주어진 일이 잘 처리되도록 관리하고자 할 것이다. 고객통제에 영향을 주는 요인을 알아보기 위하여 앞서 논의한 재량행위 영향요인들과 고객통제 행위를 결합하면 다음의 가설이 도출된다.

가설 6-1 법규요인은 고객통제에 영향을 미칠 것이다.

6-2 과도한 업무량은 고객통제에 영향을 미칠 것이다.

6-3 성과측정 곤란은 고객통제에 영향을 미칠 것이다.

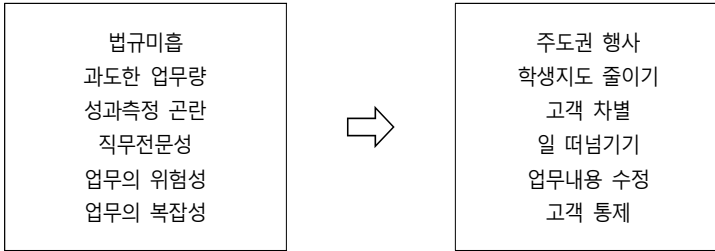
6-4 직무 전문성은 고객통제에 영향을 미칠 것이다.

6-5 업무 위험성은 고객통제에 영향을 미칠 것이다.

6-6 업무 복잡성은 고객통제에 영향을 미칠 것이다.

이상의 논의와 가설설정을 토대로 연구모형을 작성하면 아래의 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구모형



### Ⅲ. 방법론

#### 1. 측정도구

본 연구의 가설검증을 위해 독립변수와 종속변수, 통제변수를 설문지로 만들어 측정하였다. 독립변수와 종속변수는 Lipsky의 이론과 선행연구들을 기초로 하여 일선관료인 교사가 마주치게 될 상황과 교사의 행동양식에 관한 문항들을 새롭게 만들었고, 여러 번의 논의와 수정작업을 통해 설문문항을 다듬었다. 관련 선행연구가 많지 않은 상황이었기 때문에 변수내용을 가장 충실하게 측정할 수 있는 문항구성을 위해 10회 이상의 문항 수정작업을 실시하였다.

독립변수인 일선관료의 재량에 영향을 미치는 요인은 모두 6개 요인으로 법규 미흡, 과도한 업무량, 성과측정 곤란, 직무 전문성, 업무의 위험성, 업무의 복잡성이다. 변수 측정을 위한 설문은 총 18개 항목으로 구성하였으며, 각 항목에 대하여 5점 척도(① 전혀 아니다, ② 아니다, ③ 보통, ④ 그렇다, ⑤ 매우 그렇다)로 응답하도록 하였다. 법규요인은 ‘교육 관련 법령은 비현실적이다’ 등 4개 문항, 과도한 업무량은 ‘우리 학교에는 사람이 부족하다’ 등 4개 문항, 성과측정 곤란은 ‘내가 맡고 있는 일의 평가기준은 추상적이어서 성과측정이 곤란하다’ 등 3개 문항, 직무 전문성은 ‘교사로서 필요한 경험을 충분히 가지고 있다’ 등 3개 문항, 업무의 위험성은 ‘나는 심리적 위협에 노출되어 있다’ 등 2개 문항, 업무의 복잡성



은 ‘내가 하는 업무는 복잡하다’ 등 2개 문항 등이다.

종속변수는 고객과의 관계에서 주도권 행사, 학생지도 줄이기, 고객 차별, 일 떠넘기기, 업무내용 수정, 고객 통제 등 6개 변수이고 총 31개 설문문항으로 측정하였다. 고객과의 관계에서 주도권 행사는 ‘내가 원하는 시간대에 면담을 실시한다’ 등 6개 문항, 학생지도 줄이기는 ‘일이 많은 경우 학생들과의 상호작용은 미뤄둔다’ 등 5개 문항, 고객차별은 ‘나는 성적이 좋을 것 같은 학생을 먼저 지도한다’ 등 5개 문항, 일 떠넘기기는 ‘지도할 학생들을 다른 기관으로 넘긴다’ 등 4개 문항, 업무내용 수정은 ‘교육의 목표를 현실에 맞게 자율적으로 수정한다’ 등 4개 문항, 고객 통제는 ‘학생들에게 바람직한 행동양식을 훈계한다’ 등 7개 문항으로 측정하였다. 응답은 각 문항에 대하여 설문응답자가 5점 척도인 ① 거의(전혀) 없음, ② 가끔, ③ 보통, ④ 자주, ⑤ 매우 자주(언제나 포함)로 응답하도록 하였다. 기타 일선관료로서 교사의 준거 틀이 어디에 있는지 알아보기 위한 문항으로 ‘귀하는 <행정의 최일선에서 위에서 결정되어 내려온 정부의 정책을 집행 또는 전달하는 사람>이라는 측면과 <학생을 가르치고 그 무엇보다 학생을 먼저 생각하는 사람>이라는 측면 중 어느 측면이 더 강하다고 생각하십니까?’라는 문항을 묻고 대답은 ① 정책전달자와 ② 학생을 가르치는 교사중 에서 선택하도록 하였다. 그리고 평소에 교사들 스스로가 인식하고 있는 자신의 재량권 행사 정도를 알아보기 위해서 ‘나는 재량권을 많이 행사하고 있다’라는 문항에 대하여 5점 척도(① 전혀 아니다, ② 아니다, ③ 보통, ④ 그렇다, ⑤ 매우 그렇다)로 응답하게 하였다. 개인특성 변수는 학력·근무경력·직급·성별·연령·고향을 물었고 고향은 ‘귀하 스스로 수원을 고향이라고 생각하십니까?’로 질문하였다. 통제변수는 개인특성 변수 중에서 변수 간 상관관계를 고려하여 최종학력·근무경력·성별·고향만을 다루었다.

## 2. 조사 대상 및 분석방법

본 연구를 위한 설문조사는 수원시내 공립중학교 3학년 담임교사를 대상으로 하여 2014년 6월 3일부터 6월 25일까지 실시되었다. 설문은 전수조사를 원칙으

로 하여 수원지역 49개교 3학년 학년부장에게 연락하였고, 설문조사의 취지를 설명한 후 설문조사에 응해주기로 한 15개교를 대상으로 설문지를 배포하였다. 설문지는 3학년 담임교사를 대상으로 하였으므로 15개 중학교의 학급 수에 해당하는 133부를 학년부장교사를 통해 배포하고, 1주일 후에 전화로 확인한 후 회수하는 방식으로 진행하였다. 설문지 응답학교가 전체 중학교의 30.6% 수준이지만 설문지 배포가 이루어지는 3주간 최대한 지역별 안배를 고려하였으며, 설문요청을 기피하는 경우라도 최대한 취지를 전달하고 협조를 요청하는 노력을 통해 수원지역에 골고루 설문지가 배포되도록 하였다. 배포된 설문지 133부 중 회수된 설문지는 125부로서 회수율은 93.98%이며, 회수된 설문지 모두 성실하게 작성되어서 회수된 125부 전체 설문지를 분석에 활용하였다.

### 3. 계량분석

분석은 요인 분석과 신뢰도 분석, 독립변수 간 상관관계 분석, 기술통계 분석, 다중회귀분석 순으로 진행하였다. 요인 분석은 설문문항이 요인에 맞게 구성되었는지 확인하기 위한 절차로 탐색적 요인 분석을 실시하였다. 구성요인을 추출하기 위해 주성분분석을 사용하였으며 고유값이 1.000 이상인 것들만 추출하였고, 베리맥스 회전방식을 적용하였다. 요인적재량의 기준은 설문지가 125부여서 0.45를 적용하였다.<sup>7)</sup> 요인분석 결과는 KMO값이 0.5 이상, Bartlett의 구형성 검정 유의확률이 0.05 미만 기준을 적용하였다. 요인 분석 결과 추출된 요인들이 연구 설계와 일치하는지 확인하고, 연구 설계와 일치하지 않은 문항들은 제외한 후 신뢰도 분석을 실시하였다. 신뢰도 분석은 추출된 성분을 하나의 척도로 보는 것은 맞는지를 확인하기 위한 과정으로 신뢰도 분석의 결과 Cronbach's  $\alpha$  값이 0.6 이상이면 신뢰도에 문제가 없다고 판단하였고, 필요한 경우에는 항목제거 시 Cronbach's  $\alpha$  값을 사용하였다. 그리고 다중회귀분석에 앞서, 독립변수 간 다중공선성 문제를 예방하기 위해 피어슨(Pearson) 상관관계 분석을 실시하였다. 상

7) Hair et al.(2010: 117)이 제시한 기준을 따른 것임.

관계수 0.6 미만 기준을 적용하였다. 마지막으로 종속변수에 대한 영향요인을 확인하기 위한 다중회귀분석을 실시하였다. 다중회귀분석 결과는 Durbin-Watson 값 1.7~2.3, 공차 0.3 이상, 회귀모형 유의확률 0.05 미만, 각 독립변수 유의확률 0.05 미만 기준을 적용하였다. 분석에는 SPSS 21.0을 사용하였다.

#### 4. 응답자 특성

본 연구에 참여한 응답자의 특성은 <표 1>과 같다. 학력은 대졸이하 58.4%, 석사이하 40.8%, 박사재학 이상이 0.8%이며, 직급은 교사가 68.8%로 가장 높고, 부장교사는 6.4%, 기간제교사도 24.8% 포함되었다. 근무경력은 5년 이하 24.8%, 6-10년이 29.6%, 11-15년이 22.4%, 16-20년 9.6%, 21-25년 9.6%, 26년 이상 4.0% 이고, 연령은 26-30세가 10.4%, 31-35세 29.6%, 36-40세 20.8%, 41-45세 22.4%, 46-50세 11.2%, 51세-55세 5.6%로서 경력과 연령대가 고르게 분포되어 있다. 성별은 남자가 21.6%, 여자가 78.4%이다. 수원 지역을 고향이라고 생각하는가에 대한 질문에 대해서는 36.0%가 고향이라고 답했고 나머지 64.0%는 아니라고 응답하였다.

<표 1> 응답자 특성

(단위: %)

항목		빈도	비율	항목		빈도	비율
최종 학력	대졸 이하	73	58.4	직급	교사	86	68.8
	석사 이하	51	40.8		부장교사	8	6.4
	박사재학이상	1	0.8		기간제교사	31	24.8
근무 경력	5년 이하	31	24.8	연령	26-30세	13	10.4
	6-10년	37	29.6		31-35세	37	29.6
	11-15년	28	22.4		36-40세	26	20.8
	16-20년	12	9.6		41~45세	28	22.4
	21-25년	12	9.6		46~50세	14	11.2
	26년 이상	5	4.0		51~55세	7	5.6
	성별	남자	27		21.6	고향	고향 아니다
	여자	98	78.4	고향이다	45		36.0



의사결정 업무를 다른 동료에게 넘긴다		.711							
'나는 해주고 싶지만 권한이 없어서 해줄 수 없다'고 하면서 안 해준다.		.626							
상대하기 어려운 학생이나 학부모는 그런 사람들을 전담하는 동료나 부서에 넘긴다.		.566							
나와 연고가 있는 학생의 경우 좀 더 신경 쓴다.		.766							
나에게 우호적인 학생을 먼저 배려한다.		.672							
나는 일부 학생들에게만 관심을 가진다.		.643							
나는 성적이 좋을 것 같은 학생을 먼저 지도한다.		.613							
학생들이 이해하기 어려운 관행을 강요한다.				.654					
사람들이 내 업무에 관여하지 못하도록 절차를 복잡하게 만든다.				.629					
학부모가 알아듣기 어려운 용어를 사용한다.				.525					
학생들에게 바람직한 행동양식을 혼계한다.				-.510					
일이 많은 경우 일부 업무를 하지 않는다.	.452		.486						
사회지도층 학부모나 자녀는 먼저 배려하여 응대한다.			.458						
일이 많은 경우 지도·상담해야 할 학생의 숫자를 줄인다.				.781					
일이 많은 경우 학생들과의 상호작용을 미뤄둔다.				.688					
상부지침에 자체 내규를 추가하여 적용한다.				.795					
교육의 목표를 현실에 맞게 자율적으로 수정한다.				.643					
장기적인 문제를 해결하기 위해 신속한 처리법을 강구한다.			.526	.540					
학생들에게 고압적인 태도를 보인다.						.778			
학생 지도나 학부모 상담은 꼭 필요한 범위로 단순화시킨다.						.540			
학생들에게 인내가 필요한 절차를 대강대강 알려준다.							.842		
일이 많은 경우 일부 업무는 내가 판단하여 중단한다								.810	
학부모들이 서로 만나지 않도록 한 사람씩 대응한다.									.791
일이 많은 경우 필요한 후속조치들을 취하지 않는다.									
신뢰도 값 (Cronbach's Alpha Based on Standardized Items)	.868	.735	.701	.745	.603	.497	-	-	-

## 2. 독립변수의 요인 및 신뢰도 분석

독립변수의 요인분석 결과 6개 요인이 추출되었으며, KMO 값이 .676, Bartlett의 구형성 검정 유의확률은 .000이고, 이들은 총 분산의 67.760%를 설명하는 것

으로 나타났다. 요인분석 결과 추출된 6개 요인은 연구 설계와 모두 동일하게 나타났다으며, 각 문항을 동일요인으로 볼 수 있는지를 알아보기 위하여 신뢰도 분석을 실시하였다. 신뢰도 분석 결과 범규요인의 Cronbach's 알파값은 .726, 성과측정곤란은 .771, 직무전문성은 .769, 업무복잡성은 .719, 과도한 업무량은 .647, 업무위험성은 .823으로 나타나서 신뢰도에는 문제가 없는 것으로 나타났다.

<표 3> 독립변수의 요인 및 신뢰도 분석 결과

설문문항	범규 미흡	성과 측정 곤란	직무 전문성	업무복 잡성	과도한 업무량	업무위 험성
새로운 교육 과정이 추진될 때 법령 정비가 미흡한 편이다.	.761					
교육 관련 법령은 비현실적이다.	.758					
교육관련 지침들이 서로 모순적이어서 적용하기 곤란하다.	.724					
교육 관련 법령은 모호하다.	.680					
내가 맡고 있는 일의 평가기준은 추상적이어서 성과측정이 곤란하다.		.819				
내가 일을 잘하고 있는지 비교평가할 수 있는 대상이 없어서 성과측정이 곤란하다.		.803				
내 일의 업무수행의 공정성을 평가하는 것은 어려운 편이다.		.765				
교사로서 필요한 전문적 역량을 충분히 가지고 있다.			.830			
교사로서 나만의 노하우를 가지고 있다.			.818			
교사로서 필요한 경험을 충분히 가지고 있다.			.813			
내가 하는 일들은 수행하기 어렵다.				.824		
내가 하는 업무는 복잡하다.				.768		
나는 해야 할 일에 비해 시간이 부족하다.				.510	.529	
우리 학교에는 사람이 부족하다.					.794	
우리 학교는 예산이 부족하다.					.726	
학생지도에 필요한 정보가 부족하다.					.560	
나는 신체적 위험에 노출되어 있다.						.836
나는 심리적 위험에 노출되어 있다.						.812
<b>신뢰도 값 (Cronbach's Alpha Based on Standardized Items)</b>	<b>.726</b>	<b>.771</b>	<b>.769</b>	<b>.719</b>	<b>.647</b>	<b>.837</b>

### 3. 교사의 재량인식과 업무특성(기술통계)

교사들은 스스로를 일선에서 정책을 집행하는 정책전달자 보다는 학생을 가르치는 교사로 인식하고 있다. 행정의 최일선에서 위에서 결정되어 내려온 정부의 정책을 집행 또는 전달하는 사람이라는 측면과 학생을 가르치고 그 무엇보다 학생을 먼저 생각하는 사람이라는 측면에 대하여 125명중 120명(96.0%)이 학생을 가르치는 교사라고 응답하였다.

두 번째로 교사들은 평소 자신들이 행사하는 재량 정도는 높지 않다고 인식하고 있다. 교사들이 일반적으로 행사하고 있는 재량 정도를 알아보기 위한 문항에 대한 응답은 평균 2.74점/5점으로 보통(3점)보다 낮은 평점을 보이고 있다. 자신들을 학생들에 대한 봉사자라고 인식하면서도 실제 학생들을 대하는데 있어서 자신들이 행사하는 재량 정도는 낮다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

교사들에게 나타나는 재량유형은 고객과의 관계에서 주도권 행사(3.25) > 학생지도 줄이기(2.88) > 일 떠넘기기(1.72) > 고객 차별(1.60) > 고객 통제(1.23) 순이다. 가장 높은 재량은 고객과의 관계에서 주도권 행사로 보통(3점)보다 높은 3.25점으로 재량이 높게 나타났다. 두 번째로 높은 재량은 학생지도 줄이기(2.88점)로 일반적인 재량권 행사인식(2.74점)보다 높게 나타났다. 기타 일 떠넘기기, 고객차별, 고객통제는 2점 보다 낮게 나타나서 이에 대한 재량행위는 낮은 편이었다(<표 4> 참조). 교사의 재량행위가 근무경력, 성별, 최종학력, 고향에 따라 차이가 있는지를 분석한 결과에 의하면 최종학력에 따라서 고객과의 관계에서 주도권 행사에 유의미한 차이가 있었다.<sup>8)</sup>

8) 통제변수인 근무경력, 성별, 최종학력, 고향에 따라 재량행위에 차이가 있는지를 분석한 분산분석(ANOVA) 결과 근무경력, 성별, 고향은 유의미한 영향이 없었으며, 최종학력에 따른 고객과의 관계주도성의 차이가 유의확률 0.11로 유의미성이 확인되었다. 분석결과에 의하면 대졸 이하는 평균값이 3.42, 석사 이하는 3.04, 박사재학 이상은 2.17로 나타났다.

&lt;표 4&gt; 교사의 재량행위

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
고객관계 주도	3.25	.79	1.83	5.00
학생지도 줄이기	2.88	.89	1.00	5.00
일 떠넘기기	1.72	.63	1.00	4.50
고객 차별	1.60	.66	1.00	3.75
고객 통제	1.23	.48	1.00	3.67

교사의 재량에 영향을 미치는 요인이 될 수 있는 교사의 업무특성에 대하여 교사들은 과도한 업무량을 가장 높게 인식하고 있다. 학교 내에서 해야 할 일에 비해 시간·예산·정보 등이 부족하다는 인식이 평균 3.54점으로 높으며, 교사 자신의 직무와 관련한 경험과 역량을 평가한 전문성은 평균 3.46점으로 두 번째로 높게 나타난다. 이어 교사로서 업무 수행에 지침이 되는 관련 정책 및 법규가 미흡하다는 인식도 평균 3.37로 보통(3점) 이상이며, 성과측정이 곤란하다는 인식도 3.37점으로 보통보다 높았다. 반면, 업무복잡성(2.80)과 업무위험성(2.43)에 대한 인식은 보통 이하로 상대적으로 낮게 나타난다(<표 5>참조). 통제변수인 근무경력, 성별, 최종학력, 고향 중에서 업무특성에 유의미한 차이를 유발한 것은 근무경력이다. 교사들은 근무경력이 높을수록 전문성이 높다고 인식하고 있었다.<sup>9)</sup>

&lt;표 5&gt; 교사의 업무특성

구분	평균	표준편차	최소값	최대값
과도한 업무량	3.54	.65	1.25	5.00
전문성	3.46	.60	1.67	5.00
법규미흡	3.40	.57	2.00	5.00
성과측정곤란	3.37	.82	2.00	5.00
업무복잡성	2.80	.76	1.00	5.00
업무위험성	2.43	.92	1.00	5.00

9) 업무특성 인식에 있어서 통제변수에 따른 차이를 알아보기 위해서 분산분석을 실시한 결과 근무경력에 따라서 전문성에 차이가 있는 것으로 나타났으며 유의확률은 .000이었다. 전문성 인식은 5년 이하의 경우 3.09, 6-10년차 교사는 3.39, 11-15년차 교사는 3.59, 16-20년차는 3.61, 21-25년차는 3.94, 26년 이상은 4.00이었다.



#### 4. 상관관계 분석

회귀분석에 앞서 다중공선성 문제를 고려하여 독립변수 간 상관관계 분석을 실시하였다. 독립변수 간 상관관계는 상관계수가 모두 0.6 이하로 나타나서 독립변수들 간에 상관관계는 있지만, 다중공선성 문제를 일으킬 정도는 아닌 것으로 확인되었다(<표 6>참조).

<표 6> 독립변수 상관관계 분석

구분	법규 미흡	과도한 업무량	성과측정 곤란	직무 전문성	업무 위험성	업무 복잡성
법규 미흡	1	.139	.151	.079	.092	.058
과도한 업무량	.139	1	.176	-.043	.317**	.341**
성과측정 곤란	.151	.176	1	.051	.299**	.212*
직무 전문성	.079	-.043	.051	1	-.003	-.062
업무 위험성	.092	.317**	.299**	-.003	1	.440**
업무 복잡성	.058	.341**	.212*	-.062	.440**	1

\*\* . 상관계수는 0.01 수준(양쪽)에서 유의. \* . 상관계수는 0.05 수준(양쪽)에서 유의.

#### 5. 재량에 영향을 미친 원인: 회귀분석

연구가설인 재량의 영향요인을 알아보기 위하여 각 종속변수에 대한 다중회귀분석을 실시하였다. 독립변수로 법규미흡, 과도한 업무량, 성과측정곤란, 직무 전문성, 업무위험성, 업무복잡성을 설정하였으며, 통제변수로 학력, 근무경력, 성별, 고향여부를 포함하였다.

##### 1) 고객과의 관계에서 주도권 행사

고객과의 관계에서 주도권 행사에 관한 다중회귀분석 결과는 Durbin-Watson 값이 1.758이며, 공차도 모두 0.3 이상이었으나, 회귀모형의 유의확률이 0.085로

나타나서 분석결과의 통계적 유의미성이 확보되지 않았다. 따라서 첫 번째 그룹 가설들은 모두 기각되었다(가설 1-1~1-6 기각).

2) 학생지도 줄이기

교사의 학생지도 줄이기에 대한 다중회귀분석 결과는 Durbin-Watson값이 2.023이며, 공차는 모두 0.3 이상으로 나타났으며, 수정된  $R^2$ 값은 0.167이고, 분산 분석의 F값은 3.426, 회귀모형의 유의확률 0.001로 분석결과가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 분석결과 학생지도 줄이기에 영향을 미치는 원인은 성과 측정곤란과 업무위험성이며, 모두 학생지도 줄이기에 정(+)<sup>의 영향을 미치고 있다. 즉 성과측정이 곤란할수록 그리고 업무가 위험할수록 교사들은 학생지도를 감소시키는 재량을 행사하고 있다고 볼 수 있다. 영향력에 있어서는 업무위험성이 .294( $\beta$ )로 업무위험성의 .271( $\beta$ )보다 영향력이 더 크게 나타났다(<표 7> 참조). 따라서 가설 2-3과 가설 2-5는 가설이 기각되지 않았으며(채택), 가설 2-1, 2-2, 2-4, 2-6은 기각되었다.</sup>

<표 7> 학생지도 줄이기에 대한 다중회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	$\beta$			공차	VIF
(상수)	2.170	.860		2.524	.013		
법규미흡	-.150	.137	-.095	-1.092	.277	.913	1.095
과도한업무량	.052	.128	.037	.402	.688	.794	1.260
성과측정곤란	.303	.100	.271	3.023	.003	.858	1.165
직무전문성	-.108	.142	-.073	-.763	.447	.763	1.311
업무위험성	.285	.096	.294	2.956	.004	.696	1.436
업무복잡성	-.059	.114	-.050	-.518	.605	.735	1.360
성별	.175	.193	.081	.904	.368	.853	1.172
근무경력	.000	.065	.001	.008	.994	.662	1.510
최종학력	-.060	.153	-.034	-.390	.697	.913	1.095
고향	-.222	.159	-.119	-1.394	.166	.939	1.065

종속변수: 학생지도 줄이기

n=125, Durbin-Watson 2.023, 수정된  $R^2$  0.167, 분산분석의 F 3.426, 유의확률 0.001

3) 고객차별

종속변수 고객차별에 대한 다중회귀분석 결과는 Durbin-Watson값이 2.049이며, 공차는 모두 0.3 이상이었으나, 수정된  $R^2$ 값이 0.051, 분산분석의 F값은 1.653, 회귀모형의 유의확률이 0.101로 나타나서 분석결과의 통계적 유의미성이 확보되지 않았다. 따라서 세 번째 그룹 가설들은 모두 기각되었다(가설 3-1~3-6 기각).

4) 일 떠넘기기

종속변수인 일 떠넘기기에 대한 다중회귀분석 결과는 Durbin-Watson값이 1.858이며, 공차도 모두 0.3 이상으로 나타났으며, 수정된 R 제곱 값은 0.100이고, 분산분석의 F값은 2.307, 회귀모형의 유의확률 0.017로 분석결과의 통계적 유의미성이 확보되었다. 분석결과 일 떠넘기기에 영향을 미치는 요인은 업무위험성으로  $\beta$ 값이 .298(유의확률 .005)이었다(<표 8> 참조). 즉 업무가 위험할수록 교사들은 해당 업무를 다른 교사나 기관에 떠넘기고 있다고 볼 수 있다. 따라서 가설 4-5는 기각되지 않았으며(가설 4-5 채택), 가설 4-1, 4-2, 4-3, 4-4, 4-6은 기각되었다.

<표 8> 일 떠넘기기에 대한 다중회귀분석 결과

모형	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	공선성 통계량	
	B	표준오차	$\beta$			공차	VIF
(상수)	1.391	.651		2.135	.035		
법규미흡	-.047	.102	-.042	-.463	.645	.914	1.094
과도한업무량	-.032	.096	-.033	-.336	.737	.794	1.259
성과측정곤란	.075	.075	.094	.994	.322	.851	1.174
직무전문성	-.124	.108	-.114	-1.153	.252	.775	1.290
업무위험성	.203	.072	.298	2.834	.005	.690	1.449
업무복잡성	.086	.085	.103	1.021	.310	.743	1.346
성별	.048	.143	.032	.337	.737	.853	1.173
근무경력	-.022	.048	-.048	-.453	.651	.669	1.494
최종학력	.067	.115	.053	.584	.560	.909	1.100
고향	-.110	.120	-.083	-.923	.358	.941	1.062

종속변수: 일 떠넘기기.

n=125. Durbin-Watson 1.858, 수정된  $R^2$  0.100, 분산분석의 F 2.307, 회귀모형의 유의확률 0.017

## 5) 고객통제

고객통제에 대한 다중회귀분석 결과는 Durbin-Watson값이 2.033이며, 공차는 모두 0.3 이상이었으나, 수정된  $R^2$ 값은 0.039, 분산분석의 F값은 1.490, 회귀모형의 유의확률이 0.153으로 나타나서 분석결과의 통계적 유의미성이 확보되지 않았다. 따라서 여섯 번째 그룹 가설들은 모두 기각되었다(가설 6-1 ~6-6 기각). 그리고 통제변수인 성별, 근무경력, 최종학력, 고향은 재량의 5가지 유형에 영향을 미치지 못하는 것으로 확인되었다.

## V. 토론

분석결과를 종합하면 다음과 같다. 첫째, 교사들은 자신들을 정책전달자라기 보다는 학생을 가르치는 교사라고 보는 인식이 강하다. 이것은 자신들이 내리는 결정의 옳고 그름에 대한 판단이 정부보다는 개별 고객들에 대한 가치판단에 있고, 재량을 고객들의 사정에 대한 실용적 반응으로 정의할 가능성이 높다는 것을 의미한다. 즉, 정부대리인이 아닌 시민에 대한 봉사자로서 관청이나 국가가 아닌 시민고객들을 준거틀로 삼고, 자신들이 만나는 시민들을 위해서 즉석에서 해법을 만들어 낸다는 널 수 있다는 것을 의미한다(Moody & Musheno, 2000: 348-349). 하지만 연구결과에서 실제의 재량행사 수준은 낮다고 인식하고 있는 것으로 나타나서 교사의 준거틀 인식과 재량행위와는 관련이 없는 것을 알 수 있다. 이런 결과는 교사들은 전문성과 권위에 의한 정책집행의 재량권한이 매우 약하고, 소극적 정책순응의 행동패턴을 보이고 있다는 국내의 선행연구(이장익, 2012)와 맥락을 함께 하면서 일선관료로서의 특성보다는 학교조직의 특성과 조직문화에 따른 행태를 가진다는 것으로 해석할 수 있다. 교사들은 수업 이외에 교무분장 및 학교운영관리로 인한 업무 부담을 높게 느끼지만 가시적으로 보여질 수 있는 행정 업무 등에서 재량을 발휘하기는 어렵다. 따라서 학교 조직의 구성원으로서 업무 부담에서 벗어나 자율적으로 수업 및 학생지도에 충실할 수 있

도록 업무환경을 재구조화하는 것이 필요하다는 점을 시사하고 있다.

둘째, 연구결과 교사에게 나타나는 재량행위는 고객과의 관계에서 주도권 행사, 학생 지도 줄이기, 일 떠넘기기, 고객차별, 고객통제 등이며, 그중에서 고객과의 관계 주도(평균점 3.25)와 학생지도 줄이기(평균점 2.88)는 다른 재량행위에 비해 높게 나타났다. 하지만 교사들이 자신들이 처한 업무환경과 고객의 요구에 대응하기 위하여 높은 재량을 행사한다는 선행연구와 다르게 우리나라 교사들의 재량은 높지 않은 것으로 분석되었다. 고객과의 관계 주도, 학생지도 줄이기만이 앞에서 언급한 평소 교사들이 인식하고 있는 재량권 행사의 전반적인 인식(평균점 2.74)보다 높게 나타난다. 고객과의 관계 주도는 교사들이 학생이나 학부모와의 관계에서 상호작용 장소·빈도·상황 등을 교사 주도로 결정하는 것으로서 환경의 복잡성을 관리하기 위한 루틴과 단순화의 대표적인 사례이다. 학생지도 줄이기는 수업과 행정업무로 인해 학생 생활지도등이 일에서 밀려날 수 있다는 점에서 간과할 수 없는 현상이다. 특히 교사와 학생과의 관계형성을 위한 시간 등이 보장될 수 없다면 학생지도가 후순위로 밀려나게 되어, 결과적으로 학생과 학부모의 기대를 충족하지 못하게 될 것이다. 그리고 교사의 재량인식에 있어서 최종학력이 높은 집단이 고객과의 관계에서 주도성이 낮다는 결과에 대해서도 추후 그 원인을 추적해 볼 필요가 있다.

셋째, 이번 연구에서 설정한 재량 행위(종속변수) 중에서 업무내용 수정은 신뢰도 분석에서 통계적 유의미성을 확보하지 못하여 가설 5-1부터 가설5-6의 6개 가설이 기각되었다. 이것은 변수를 측정하는 문항들이 동일 요인으로 보기 어렵다는 것을 의미한다. 따라서 이번 연구결과를 토대로 하여 교사의 특성에 적합한 변수 조작 및 측정의 타당성과 신뢰성을 높이기 위한 세심하고 진전된 노력이 요구된다.

넷째, 고객과의 관계에서 주도권 행사, 고객차별, 고객통제에 영향을 미치는 요인에 대한 가설들은 모두 기각되었다(가설 1-1~1-6 기각, 가설 3-1~3-6 기각, 가설 6-1 ~6-6 기각). 이번 결과를 립스키(Lipsky)의 일선관료 이론에 근거하여 해석해 보았다. 립스키(Lipsky, 1980)에 의하면 일선관료들은 일을 잘해보려고 하지만, 그렇게 하는 것이 불가능한 상황에 놓여있기 때문에 이런 상황에 대응하

게 되기 위해 루틴과 단순화를 통해 환경의 복잡성을 관리한다. 그리고 일선관료들의 루틴과 단순화는 사실상 전달되는 정책들 자체이기도 하다. 예를 들어 선생님들은 학생들의 학습능력에 따라 학생들을 구분하는 루틴은 사실상 학교의 계층화 정책을 좌지우지 하게 되는 것이다. 일선관료의 재량은 어떤 때는 완전히 비공식적이면서 관청의 정책에 반하지만, 어떤 때는 관청의 정책과 잘 맞아서 관청에 의해 진흥되기도 한다(Lipsky, 1980: 83-84). 우리나라의 교사는 과도한 업무 환경에서 수업과 행정, 학생지도를 병행하기 위해서 자신들만의 루틴과 단순화를 만들어 왔고, 교사들의 재량행위는 그 자체가 교사의 역할인 것처럼 인식되는 경향이 있다. 즉, 학생들과의 관계에서 주도권을 행사하고 가르치고 통제해 왔으며, 성적이 다른 학생들을 계층화하여 지도·관리하는 방식으로 교육과정을 운영해 왔다. 현재 중학교에서는 학생들의 성적과 학업능력에 따른 수준별 수업이 시행되고 있다. 학생의 학업 성취수준에 따라서 학생을 지도하는 것은 교육의 효과성을 높이기 위한 수준별 지도라는 정책으로 실현될 수 있다. 따라서 이러한 재량을 학생과의 관계에서 기본적인 업무라고 이해한다면 교사의 업무특성과 무관하게 재량을 행사하게 된다. 결국 일선관료들이 만들어 낸 대응기제가 공공정책 그 자체라고 할 수 있다. 그런 의미에서 현재 한국의 일선관료, 특히 교사들에게는 립스키(Lipsky)가 제시한 고객과의 관계주도, 고객통제, 고객차별에 대한 새로운 해석이 필요했지만 본 연구 설계 과정에서 이러한 점을 충분히 반영하지 못하였다. 다만, 요인분석 결과 립스키가 제시한 재량행위가 확인되기 때문에 고객과의 관계에서의 주도권 행사, 고객차별, 고객통제 행위가 존재하지 않는 것은 아니다. 즉, 학생 및 학부모와의 관계에서 나타나는 교사의 행위가 교사의 업무환경과 일선관료로서의 특성에 기인하기 보다는 다른 원인에 의한 것이라고 고려할 수 있다. 앞서 재량인식에서 최종학력에 따른 고객과의 주도권 행사에 차이가 있다는 점도 이를 뒷받침하는 결과이다. 따라서 일선관료 이론을 우리나라의 교사에게 적용하는데 있어서 직업적 특성을 고려할 필요가 있다.

다섯째, 법규미흡, 과도한 업무량, 업무복잡성 등은 교사의 재량행위에 직접적으로 영향을 미치지 못하는 것으로 나타나 관련 가설들이 기각되었다. 다만, 업무복잡성은 다중회귀분석에서 통계적으로 의미는 없으나 고객제압에 영향을 미

치는 것으로 나타났으므로 가설에 일부분 일치한다고 할 수 있다.<sup>10)</sup> 그러나 법규 미흡과 과도한 업무량은 기술통계에서 수준이 높은 것으로 나타났지만 재량에는 직접적으로 영향을 미치지 않았다. 법규미흡 가설이 기각된 것은 교사의 직무 내용에 따른 것으로 사료된다. 교사들은 사회복지사·경찰과 같은 일선관료들과는 다르게 분명한 대상을 다루는 업무를 수행하고 있으며, 일상적으로 법규를 해석하는 업무를 다루지는 않는다. 실제로 교사들은 학교 내에서 대부분의 시간을 수업계획 및 준비와 수업에 사용하고 있다(한유경 외, 2008). 본 연구는 일상적인 교사의 재량을 분석하고자 하였다는 점에서 구체적인 법의 집행을 다루었던 웨덜리와 립스키(Weatherly & Lipsky, 1977), 김순양(2001;2002), 이환범·이수창(2007) 등의 연구와는 다르다. 따라서 일상적인 교사의 재량행위에 영향을 미치는 요인을 다루는 연구에서는 적절치 않을 수 있었는데 신중하게 고려되지 못한 측면이 있다. 한편 과도한 업무량이 재량에 유의미한 영향을 미치지 못하는 이유는 교사들이 기본적으로 공무원이고 한국에서 공무원은 ‘자기가 맡은 일은 책임지고 해내야 하는’ 성실과 책임성을 암묵적으로 강요받은 결과로 사료된다. 그래서 다른 핑계거리가 없을 때에는 힘들어도 그냥 업무를 수행할 수밖에 없고, 업무위험성처럼 다른 핑계 거리가 있을 때에는 그것에 동반시켜 표시나지 않게 재량을 발휘하여 상황을 모면하는 것으로 사료된다.<sup>11)</sup>

마지막으로, 교사의 재량에 유의미한 영향을 미치는 요인은 업무위험성과 성과측정곤란이다. 다중회귀분석에서 업무위험성이 학생지도 줄이기(업무량 조절)와 일 떠넘기기에 영향을 미쳤고, 성과측정곤란은 학생지도 줄이기(업무량 조절)에 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 첫 번째 영향요인인 업무위험성은 교사들이 느끼는 신체적·정신적 위협으로서 최근 교육현장에서 발생하고 있는 교사

10) 고객제압에 영향을 미치는 요인에 관한 다중회귀분석결과 Dubin-Watson 통계량 2.033, 수정된  $R^2$  0.039, 모형의 F값 1.490, 모형의 유의수준 0.153으로 통계적 유의미성은 확보하지 못했으나, 고객제압에 대한 업무복잡성의 회귀분석에 대한 요인별 유의수준은 0.010이며, 영향력을 나타내는  $\beta$ 값은 .273으로 나타났다.

11) 앞서 제시한 재량행위 원인 변수들 간 상관관계 분석에서 과도한 업무량은 업무위험성과 유의미한 상관관계를 보인다.

에 대한 학생·학부모의 폭력 등 교사 권위 약화와 입시 등 학생진로를 책임지는 담임교사로서의 정신적 스트레스를 모두 포함하는 것이다. 2006년 이후 교사에 대한 폭력이 지속적으로 증가하고 있으며, 교사들은 이러한 폭력증가의 원인으로 자신들의 권위 하락을 크게 꼽고 있다(장준오 외, 2012). 교사에 대한 신체적·정신적 위협의 증가와 사회적 인정의 약화가 교사들의 고유 업무인 학생지도를 줄이거나 미루는 형태로 나타난다면 교육 현장에서 교사들이 소극적으로 학생들을 지도하는 것이고, 결과적으로 학생과 교사 상호간의 관계와 신뢰형성에 부정적으로 작용할 가능성이 있다. 따라서 학교 교육이 사회적 신뢰형성과 협력의 기초를 다지는 장이 되기 위해서는 교사가 직면하고 있는 위협요인을 제도적으로 감정시킬 수 있는 방안에 대한 논의가 필요하다. 업무위험이 느껴질수록 학생지도가 줄어들면 수업과 생활 또는 인성지도를 병행해주기를 기대하는 학부모의 요구를 충족할 수 없다. 학교 교육은 수업 이외에 다양한 인성 및 생활지도를 필요로 하고 전인적인 인격을 완성하는 것을 통해서 교육의 성과를 높일 수 있다. 향후 업무위험에 따른 교사의 스트레스를 관리할 필요가 있고 안전한 교육 환경 조성이 필요하다.

두 번째 영향요인인 성과측정 곤란은 교사에 대한 평가방법 및 기준에 대한 교사들의 의심을 반영한다. 현재의 평가제도는 학생·학부모의 만족도인지, 업무수행능력인지, 교실에서 이루어지는 그 활동자체인지 등 평가기준과 가치에 대한 모호성이 존재하고 있다(김승정 외, 2013: 244). 관료제에 책임을 묻는 정책에서 성과측정법의 발전은 매우 중요하며, 양적 측면뿐만 아니라 서비스의 질적 측면에 대해서도 고려할 필요가 있다. 성과를 정확하게 측정하려면 통제해야 할 변수들이 많다. 예를 들어, 선생님들의 교육성과를 측정하려면 교육 시작 이전의 학생들 수준을 통제해야 한다. 그리고 인기 있는 선생님이 높은 질의 교육을 한다고 볼 수도 없다(Lipsky, 1980: 165-169). 성과측정기준 모호는 성과에 대한 인정이 정확하지 않다고 의심하게 만들어 자신의 일에 열정적으로 몰입하는 것을 방해한다.<sup>12)</sup> 특히 자율성(autonomy)을 유지하거나 확장하고자 하는 욕구를 가진

12) 리더십에 관한 연구에 따르면, 성과주의에 치중하는 거래적 리더십은 조직구성원의 조직



일선관료로서 국가의 이해와 자신들의 이해가 다르다고 인식한다면, 자신들의 이해를 관철시키는 방향으로 행동할 가능성이 높다(Lipsky, 1980: 19). 선행연구에서 교사들은 자신들이 수행해야 하는 수업 이외의 직무로 인한 부담을 느끼며, 특히 잡무 등의 업무 부담이 늘어나고 있지만 행정업무는 그 성과를 가시적으로 보여줄 수 있기 때문에 교육 현장에서 점차 지배적인 위치를 차지하는 것으로 지적되고 있다. 또한 교사들을 판단하는 근거가 조직근무능력과 태도 및 상급자와의 관계가 작용하는 상황에서 교사들의 업무에 따른 부담은 증가하지만 수업 및 학생지도는 상대적으로 우선순위에서 밀려날 가능성이 있다. 따라서 본 연구결과는 현재 나타나고 있는 학교 현장의 현실을 실질적으로 보여주는 실증자료라고 할 수 있다는 점에서 의미가 있으며, 현재의 교사평가 제도가 오히려 교육적 성과를 높이는데 기여하기 보다는 교사가 소극적으로 교육활동을 유지하도록 할 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 교육의 신뢰성을 확보하고 교육적 성과를 높이기 위한 진정한 의미의 평가에 대한 접근이 필요하다.

## VI. 결론

본 연구는 정부신뢰에 영향을 미칠 수 있는 일선관료의 역할에 관심을 가지고, 립스키(Lipsky)의 일선관료 모형을 이론적으로 탐색하고, 대표적 일선관료인 교사의 재량행위와 영향요인을 분석하였다. 수원지역 중학교 3학년 담임교사를 대상으로 하여 설문조사를 실시하였으며 다중회귀분석을 통해 결과를 분석하였다. 교사는 정책전달자보다는 학생을 가르치는 교사(citizen-agents)로서의 정체성을 크게 인식하고 있으며, 전반적인 재량인식은 낮았지만 주로 학생과의 관계에서 재량을 행사하는 것으로 연구되었다. 선행연구에서 나타난 재량의 영향요인 중에서 실제 영향을 미치는 것으로 나타난 요인은 업무위험성과 성과측정기준 모호이다. 교사들에게 가해지는 신체적·정신적 위협은 교사들이 학생들과의 상호작용

을 줄이고, 다른 기관 등에 학생지도를 떠넘기는 요인이 되고 있다. 학교 교육은 수업 이외에 다양한 인성 및 생활지도를 필요로 하고 전인적인 관계 형성을 통해서 교사와 학생과의 신뢰를 형성하고 더 나아가 교육 및 사회적 신뢰와 관련된다. 점에서 현재 교사가 직면하고 있는 업무위험성을 정책적으로 관리할 필요가 있다. 성과측정기준의 모호함 또한 교사들이 학생지도를 줄이도록 하는 요인이다. 분석결과는 현재 교사들이 처한 현실인 과도한 업무 및 행정 부담과 관련이 있다. 교사들은 수업 이외에 여러 가지 업무 부담을 지고 있으며, 성과가 강조될 수록 교육활동보다는 가시적인 성과를 보여줄 수 있는 업무에 몰두하며 학생지도와 같은 교사의 주요한 업무가 우선순위에서 밀려날 가능성이 있다. 따라서 현재의 교사평가에 대한 기준을 좀 더 재정립할 필요가 있음을 시사하고 있다.

본 연구는 립스키(Lipsky)의 일선관료 이론을 적용한 연구로서 선행연구들이 대부분 질적 분석이었던 것과 달리 변수 간 인과관계를 경험적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다. 특히 일선관료의 재량에 영향을 주는 요인을 밝혀내기 위하여 국내·외 일선관료와 관련된 논문 등을 참고하여 일선관료의 직업적 특성에 맞는 변수요인을 설정하고 직접 설문지를 만들어 연구에 적용하였다. 그러나 립스키(Lipsky)가 제시했던 재량행위의 유형과 원인과의 관계를 밝히기 위한 가설 중 상당수가 기각되었다는 점에서 이론 적용에 있어서 신중할 필요가 있다는 점을 발견하였다. 연구결과 일선관료이론에서 제시하고 있는 재량행위와 영향요인이 우리나라 교사에게서는 그대로 적용되지 않는 것으로 연구되었다. 일선관료이론은 서로 다른 직업적 특성과 조직문화를 가지고 있는 다양한 일선관료를 모두 같다고 전제하고 있다. 특히 교사의 경우 교사-학생과의 지속적인 관계를 형성한다는 점에서 일시적으로 서비스를 제공하는 다른 일선관료와는 다른 특성을 갖는다. 그리고 조직문화에 있어서도 일선관료 조직마다 그 특성이 서로 다를 것이라는 점에서 같은 업무특성이라고 하더라도 재량의 유형과 방향이 다르게 나타날 가능성이 있다. 따라서 한국적 현실에 맞는 이론 적용이 필요하며, 시대변화에 따른 일선관료의 재량에 관심을 가질 필요가 있다고 사료된다.

따라서 본 연구에 나타난 정책적·이론적 함의는 다음과 같다. 첫째, 연구결과 교사의 재량은 주로 학생과의 관계에서 나타나고 있으며 업무 부담을 가중시키

는 행정업무로 인하여 오히려 교사의 교육활동이 제약을 받을 가능성이 높다. 따라서 교사가 수업 및 학생지도에 충실할 수 있는 업무환경의 재구조화가 필요하다. 둘째, 교사가 직면하고 있는 신체적·정신적 위협은 교사와 학생간의 전인격적인 관계 형성에 부정적으로 작용할 수 있다. 교사의 업무위험에 따른 스트레스를 관리하고 안전한 교육환경을 조성할 필요가 있다. 셋째, 현재의 평가제도는 교육현장의 업무특성과 맞물려 오히려 교육의 신뢰성에 부정적으로 작용할 가능성이 있다. 교육의 신뢰성을 확보하고 교육적 성과를 높이기 위한 진정한 의미의 평가를 정착시킬 필요가 있다. 마지막으로 이론적인 측면에서 립스키(Lipsky)의 일선관료이론을 현재의 한국적 교육현실에 적용하기에 상당한 비판과 검토가 필요하다는 점을 확인할 수 있었다. 일선관료가 직면한 업무환경뿐 아니라 다양한 직업적 특성과 조직문화를 고려한 연구 설계가 필요하다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 교사의 재량행위에 영향을 주는 원인을 알아보기 위한 시론적인 연구로서, 수원 지역만을 대상으로 하였다. 둘째, 일선관료 이론은 교사의 긍정적이고 적극적인 재량보다는 부정적 재량행위에 초점이 있으나, 이를 설계과정에 충분히 고려하지 못하였다. 특히 전반적으로 교사들의 재량행위가 낮은 이유가 사회적 바람직성에 의한 편향(social desirability bias)일 가능성이 높다는 점을 고려하여 설문문항을 설계하지 못한 한계가 있다. 향후 재량을 좀 더 정확하게 측정할 수 있는 문항설계가 필요하고 더 나아가 전문성과 자율성을 발휘하는 일선관료의 적극적 역할도 고려될 필요가 있다. 셋째, 본 연구는 계량연구에 따른 통계적 결과를 해석하는데 있어서 선행연구 및 문헌에만 의존한 한계가 있다. 행태에 관한 연구에서 계량적 연구결과를 해석하기 위한 좀 더 심층적인 면접 등의 보완이 필요하다.

## ■ 참고문헌

- 고 전. 2011. “교원능력개발평가 법제화의 쟁점과 과제”. 《교육행정학연구》. 29(4): 125-144.  
 경기도교육청. 2013. 《경기도교육정책통계》.  
 김정호·소순창. 2010. “지방자치단체에서 사회복지전담공무원의 업무수행에 관한 질적 연

- 구. 업무특성과 업무갈등을 중심으로”. 《한국지방자치학회보》. 22(2): 125-147
- 김대원. 2010. “거래적 리더십 및 개인적 갈등과 조직시민행동”. 《행정논총》, 48(2): 369-392.
- 김대현· 이상수· 홍창남· 황순영· 이유나· 김혜나. 2013. “교사의 업무 부담을 둘러싼 이야기”. 《수산해양교육연구》. 25(6): 1440~1458.
- 김수구· 천세영· 을지새황. 2011. “나이스 교육업무에 기초한 중등교사의 직무 시간량 분석”. 《한국교원교육연구》. 28(3): 127-152.
- 김순양. 2001, “행정규제와 일선 규제공무원의 재량행위 분석 : 위생규제 영역을 중심으로”, 《규제연구》, 10(1): 63-120.
- \_\_\_\_\_. 2002. “일선복지행정전문관료의 재량행위분석: 기초생활보장수급자신청과정을 중심으로”. 《한국행정학보》, 36(2): 291-312.
- 김순양· 구종태· 윤기찬. 2002. “일선 경찰공무원의 직무스트레스 수준 및 유발요인 분석”. 《행정논총》, 40(1): 123-147.
- 김승정· 김태연· 임희진· 최현진· 허진영. 2013. “교육목표 모호성에 대한 초등교사의 인식과 적용에 관한 연구”. 《한국교원교육연구》. 30(1): 231-256.
- 김영민· 임도빈. 2011. “일선관료의 재량권 사용에 대한 연구: 사회복지 전담 공무원의 재량 행사 수축경향을 중심으로”. 《한국조직학회보》, 8(3): 25-59.
- 김의철· 박영신. 2004. “한국사회와 사람에 대한 사회적 표상과 신뢰: 청소년과 성인의 지각을 통해 본 토착심리”. 한국심리학회지《사회문제》, 10(3): 103-129.
- 김이배. 2010. “립스키(M. Lipsky)의 일선관료제 모형에 근거한 국민기초생활보장제도의 집행에 관한 연구”. 《한국사회복지행정학》, 12(3): 150-183.
- 김태한· 정홍상. 2012. “소방 공무원의 직무수행 행태에 대한 근거 이론적 분석”. 《정부학연구》, 18(2): 211-240
- 남지원. 2008. “조직구성원의 정책대응에 관한 근거이론적 분석: "K"초교 교원들의 '교원평가' 시범학교 대응에 근거한 정책집행심의회”. 《한국조직학회보》. 5(2): 89-142.
- 남지원· 유난숙. 2010. “공립학교 교사들의 조직업무활동 분석: 프로파일 기업의 적용”. 《서울행정학회 춘계학술대회 발표논문》. 659-687.
- 《동아일보》. 2014. “머리부터 발끝까지 ‘약팔’... 선진국 ‘균형잡힌 몸’과 대조적”7월28일.
- 《매일경제》. 2014. “나는 정부를 신뢰한다. 스위스 82%·한국 25%” 4월28일.
- 문유석. 2010. “소방공무원의 조직신뢰가 자아효능감에 미치는 영향”. 《한국지방정부학회 학술발표논문집》: 183-204.

- 문종찬. 2005. “근로감독관도 살고 영세사업장도 살고: 근로감독관제도 개선을 위한 제안”. 《노동사회》, 2005년 11월호: 99-104.
- 박경래. 2006. “일선경찰의 시민지향성 개념 구성과 영향요인 분석”. 《행정논총》, 44(2): 113-148.
- 박소영·송선영. 2006. “수시모집제도 집행분석: Lipsky의 일선관료모형을 중심으로”. 《교육행정학연구》, 24(2): 403-424.
- 박한숙. 2013. “2009 개정 교육과정 창의적 체험활동에 관한 중학교 교사들의 관심도 분석”. 《학습자중심교육연구》, 13(4): 417-436.
- 배상식·서미옥. 2012. “인성교육에 대한 교사와 학부모의 인식 및 실태”. 《교육학논총》, 33(1): 67-76.
- 배점모. 2010. “소방공무원의 출동충격, 사회적지지, 대처행태와 PTSD 증상 및 심리적 복지감 간의 관계”. 《한국행정학보》, 44(3): 141-163.
- 송병주·정원식. 1999. “일선경찰의 업무수행에 대한 영향요인 분석”. 《한국지방정부학회 학술발표논문집》, 2: 117-144.
- 신현석·황영남·이경호·가신현·황호진. 2011. “교무실 업무분석을 통한 교원업무 조정방안 탐색”. 《교육문제연구》, 41: 215~245.
- 심현애·김경연. 2014. “중학교 3학년생의 진학교등학교 유형결정 요인에 관한 연구”. 《중등교육연구》, 62(4): 593-621.
- 안창환. 2011. 《국민기초생활보장제도 집행분석 연구: Lipsky 일선관료제 모형을 중심으로》. 아주대학교 공공정책대학원 행정학 석사학위논문.
- 양정호. 2012. “중등교육원 업무 부담이 학업성취에 미치는 효과”. 《교육행정학연구》, 30(1): 627-651.
- 오경희·한대동. 2009. “학부모들의 학교교육에 대한 인식과 열망에 관한 이해”. 《열린교육연구》, 17(3): 127-148.
- 유길한. 2012. “교육가치와 교육문제가 수업경영, 교육효과성을 매개로 학부모의 학교신뢰에 미치는 영향 구조분석”. 《교육행정학 연구》, 30(4): 199-224.
- 유은주. 2001. “중등학교 교사들의 학생지도 현황과 학교사회사업에 대한 인식에 관한 연구”. 《학교사회복지》, 권 4호: 81-109.
- 유 훈. 1990. “정책집행과 일선관료제”. 《행정논총》, 28(2): 125-138
- 윤주명. 1991. 《일선관료제와 시민간의 상호작용에 관한 연구: 시민의 관료제 대응을 중심으로》. 연세대학교 박사학위논문.

- 《이데일리》. 2013. “학생·학부모·교사 교육이 고통..인성교육 필요”5월 14일.
- 이명학·이대식. 2005. “기초학력부진학생 지도의 실태, 문제점, 개선방안에 관한 초등교사들의 인식조사”. 《한국교원교육연구》: 22(1): 109-124.
- 이선우·임현정. 2012. “경찰 성과에 영향을 미치는 요인에 대한 연구”. 《한국행정학회 하계 학술발표논문집》: 1-22.
- 이수창. 2014. “일선 경찰관 재량행위가 경찰조직의 신뢰에 미치는 영향분석”. 《한국조직학회보》, 11(1): 83-103.
- 이장익. 2012. “교육정책 집행과정의 미시적 분석연구: 교장공모제 운영사례를 중심으로”. 《교육정치학연구》. 19(1): 105-126.
- 이종철·남지영·김혜영·홍창남. 2013. 교육행정전담부서 운영 사례분석. 《교육행정학연구》. 31(3): 25-50.
- 이지혜·이인혜. 2010. “교사의 업무부담, 직무만족, 조직몰입이 교사전문성과 학교 교육 성과의 구조적 관계분석”. 《한국교원교육연구》. 27(2): 25-62.
- 이철주·최진식. 2012. “공공조직내 업무방식의 변화로서 정보기술의 도입과 조직구성원의 대응: 학교조직에서 NEIS의 도입과 현장 교사의 저항에 대한 재음미”. 《한국인사행정학회보》, 11(3): 243-268
- 이환범·이수창. 2007. “사회복지전담공무원의 행정재량행위가 국민기초생활수급자선정에 미치는 영향요인 분석”. 《한국공공관리학보》. 21(3): 1-23.
- 이환범·이수창·신승부. 2008. “일선 순찰경찰관의 직무만족 제고에 관한 연구”. 《한국지역혁신논문집》, 3(1): 85-104.
- 이혜정. 2010. “공교육 내실화를 위한 교사 전문성 신장방안 탐색: 교사 견해를 중심으로”. 《열린교육연구》. 18(3): 77-102.
- 임도빈·이현국. 2009. “일선관료의 시간사용 분석: 동사무소 사회복지 전담공무원을 중심으로”. 《한국사회와 행정연구》. 20(2): 1-27.
- 장준오·유홍준·이완수. 2012. “교실 내 폭력의 현황과 대책: 교사의 폭력피해를 중심으로”. 《연구총서》, 2012. 8. 1- 402.
- 정미경·주영호·정바울. 2013. “교사 업무경감 정책의 단위학교 추진 실태 분석”. 《한국교원교육연구》. 30(3): 377-404.
- 정영수, 김숙이, 김이경, 김민희, 김민성, 이강복, 민병성, 김영순. 2011. “학교업무체계 효율화를 위한 교직원 직무분석”. 《충북대학교 한국지방교육연구소 연구보고서》: 1-153

- 정준현. 1999. “재량과 불확정법 개념”. 《성균관법학》. 10(1), 371-385.
- 조원혁. 2013. “일선 경찰관의 재량행위에 관한 연구: 근거이론의 적용”. 《한국행정학보》, 47(3): 389-423.
- 최선우. 2011. “경찰조직의 진단과 건강성 연구”. 《한국공안행정학회보》, 44: 307-334.
- 《한겨레신문》. 2015. “교육정책 신뢰하지 않는다 62% 이르러”. 3월16일.
- 《한국일보》. 2014. “교사들 수업 준비·학생 평가 투자 시간의 2배 행정업무 처리에 쏟아” 12월18일.
- 한유경·박상완·서경혜·전제상. 2008. “교사 직무수행실태 분석”. 《열린교육연구》. 16(3): 183-206.
- 홍후조. 2004. “한국사회의 신뢰와 불신: 학교교육을 통한 사회적 신뢰의 형성과 확대”. 《한국심리학회 연차 학술발표논문집》: 137-138.
- Bovens, M. and Zouridis, S. 2002. From Street-level to System-level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. *Public Administration Review* 62(2): 174-184.
- Davis, K. C. 1969. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquire*. LA: Louisiana State University Press.
- Ellis, K. 2007. Direct Payments and social work practice: The significance of “street -level bureaucracy” in determining eligibility, *British Journal of Social Work*, 37: 405-422.
- Evans, T. 2011. Professional, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work* 41: 368-386.
- Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J., and Anderson, R. E. (2010). *Multivariate Data Analysis: A Global Perspective*(7th Ed.). N.J.: Pearson.
- Haque, A. 2004. Ethics and Administrative Discretion in a Unified Administration: A Burkean Perspective. *Administration and Society* 35(6): 701-716.
- Hupe, P. & Hill, M. 2007. Street-level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration* 85(2): 279-299.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. N.Y.: Russell Sage Foundation.
- Marisa Kelly. 1994. Theories of Justice and Street-Level Discretion, *J-PART* 4(2): 119-140.
- Maynard-Moody, S. and Musheno, M. 2000. State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion. *J-PART* 10(2): 329-358.

- Meyers, M. K., Glaser, B., and Donald, K. M. 1998. On the Front Lines of Welfare Delivery: Are Workers Implementing Policy Reforms? *Journal of Policy Analysis and Management* 17(1): 1-22.
- Moore, S. T. 1987. The Theory of Street-Level Bureaucracy: A Positive Critique. *Administration and Society* 19(1): 74-94.
- Norma M. Riccucci. 2005, Street-Level Bureaucrats and Intrastate Variation in the Implementation of Temporary Assistance for Needy Families Policies, *J-PART* 15(1): 89-111.
- Rothstein, B. and Stolle, D. 2001. Social Capital and Street-Level Bureaucracy: An Institutional Theory of Generalized Trust. prepared for the “Trust in Government Conference” at the Center for the Study of Democratic Politics, Princeton University.
- Scott T. Moore. 1987, The Theory of Street-Level Bureaucracy: A Positive Critique, *administration & society* 19: 74-94.
- Walker, L. and Gilson, L. 2003. We are bitter but we are satisfied: nurses as Street-level bureaucrats in South Africa. *Social Science and Medicine* 58: 1251-1261.
- Weatherly, R. and Lipsky, M. 1977. Street-level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. *Harvard Educational Review* 47(2): 171-197.