



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지 석사 학위논문

교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가
과정에 대한 교육복지사의 경험과 인식 연구
- 울산지역을 중심으로 -

A Study on the Experiences and Perceptions of
School Social Workers on the Implementation and
Evaluation Process of Educational Welfare Priority
Support Project
: Focusing on Ulsan Metropolitan City

울산대학교 일반대학원
사회·복지학과
문 영 경

교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가
과정에 대한 교육복지사의 경험과 인식 연구
- 울산지역을 중심으로

지도교수 주 은 수

이 논문을 사회복지 석사학위 논문으로 제출함

2022년 8월

울산대학교 일반대학원
사회·복지학과
문 영 경

문영경의 사회복지석사학위 논문을 인준함

심사위원 오 승 환 (인)

심사위원 이 하 나 (인)

심사위원 주 은 수 (인)

울 산 대 학 교 대 학 원

2022년 8월

- 목 차 -

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	1
제2절 연구문제	2
제2장 이론적 배경	4
제1절 교육복지우선지원사업	4
1. 교육복지와 제 개념	4
2. 교육복지우선지원사업 개요	7
2.1 사업의 배경과 의의	7
2.2 사업의 경과 및 전환	8
2.3 사업의 추진체계	9
2.4 사업의 내용	10
제2절 교육복지우선지원사업의 성과관리	12
1. 성과와 성과관리 개념	12
2. 교육복지우선지원사업의 성과관리	15
2.1 교육복지우선지원사업의 성과관리 관련 법·제도	15
2.2 교육복지우선지원사업 성과관리 과정	16
2.3 울산지역의 사업 성과관리 내용	20
제3절 교육복지우선지원사업의 성과	21
제3장 연구방법	25
제1절 근거이론 연구 방법	25
제2절 자료수집 및 연구 참여자 선정	26
제3절 자료 분석 방법	27
제4절 연구의 검증	28

제4장 연구 결과 30

제1절 연구 참여자들의 특성 30

제2절 개방 코딩 30

 1. 근거자료의 범주화 30

 2. 연구 참여자들의 성과평가 경험에 대한 해석적 기술 32

제3절 축 코딩 45

 1. 패러다임 모형에 따른 범주 분석 45

 2. 과정 분석 49

제4절 선택 코딩 52

 1. 핵심 범주 : 회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생 52

 2. 서술적 이야기(이야기 윤곽) 53

제5절 유형분석 54

제6절 상황 모형 55

 1. 개인 수준 56

 2. 학교 수준 57

 3. 교육청 수준 58

제5장 결론 및 제언 59

제1절 연구 결과 59

제2절 논의 및 제언 60

제3절 연구의 한계 61

- 표 목 차 -

<표1>	교육복지우선지원사업 변경 개요.....	8
<표2>	초창기 교육복지우선지원사업 주요 영역과 프로그램.....	11
<표3>	2021 교육복지우선지원사업 주요 영역과 프로그램.....	12
<표4>	업무수행과정 및 결과발생 단계.....	13
<표5>	성과관리의 단계.....	15
<표6>	2007년 교육복지사업 성과평가의 평가지표 매뉴얼 구성.....	17
<표7>	교육복지사업 평가의 성격분석.....	17
<표8>	학교평가 지표 예시.....	18
<표9>	울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 성과관리 변화.....	19
<표10>	울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 성과관리 흐름도.....	19
<표11>	울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 만족도 조사 내용.....	21
<표12>	교육복지우선지원사업 성과 선행연구.....	24
<표13>	울산광역시교육청 관내 중점학교 교육복지사 배치 현황.....	26
<표14>	근거이론 분석절차.....	27
<표15>	선택코딩에서 유형별 정리.....	28
<표16>	연구참여자 기본사항.....	30
<표17>	개방코딩을 통한 자료의 범주화.....	31
<표18>	인과적 조건의 속성과 차원.....	46
<표19>	맥락적 조건의 속성과 차원.....	47
<표20>	중심현상의 속성과 차원.....	47
<표21>	중재적 조건의 속성과 차원.....	48
<표22>	작용/상호작용 전략의 속성과 차원.....	48
<표23>	결과의 속성과 차원.....	48
<표24>	연구 참여자에 대한 유형분석.....	55

- 그림 목 차 -

[그림1]	교육복지우선지원사업 사업추진 및 지원체계.....	9
[그림2]	울산지역 교육복지우선지원사업 사업추진 및 지원체계.....	10
[그림3]	패러다임 모형.....	46
[그림4]	과정분석 모형.....	49
[그림5]	과정분석의 상황모형.....	56

국문 초록

본 연구는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 교육복지사의 탐색으로써 연구 참여자들의 특징이나 경험 과정을 이해하고, 이를 통해 효용성 있는 사업 수행 과정에 대한 기반을 마련하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서의 연구 문제는 ‘교육복지사가 경험한 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정은 어떠한가?’로 설정하였고, Strauss & Corbin(1990)이 제시한 근거이론 방법을 적용하였다.

연구 참여자는 울산광역시교육청 관내 교육복지우선지원사업 초·중·고 중점학교에서 교육복지사로 10여 년 이상 근무한 7명으로 선정하였고, 전원 여성으로 30대 중후반 이상의 나이이며, 이전 사회복지 또는 상담 경력이 있었다.

자료수집 기간은 2022년 3월부터 5월까지로 하였으며, 이들을 대상으로 각각 60분 내외로 1회기씩 심층 면접을 진행하였다. 심층 면접은 클로바노트를 활용해 모두 녹취되었으며 이 내용은 전사되어 개방 코딩, 축 코딩, 선택 코딩의 과정을 거쳐 연구의 핵심적인 자료로 활용되었다.

개방 코딩 과정을 거쳐 나온 근거이론 연구의 결과, 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대하여 교육복지사는 총 40개의 개념을 구성했고, 개념 중 유사하거나 공통적인 것을 모아서 하위범주화하였다. 19개의 하위범주 등 중 유사하거나 공통적인 것들을 다시 묶어 9개의 범주를 도출하였다.

이렇게 도출된 내용을 기반으로 축 코딩과 선택 코딩 과정을 거치며 구성된 교육복지사의 패러다임 모형을 통해 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 심리 정서 변화 과정을 탐색단계, 직면 단계, 자각 단계, 반응행동 단계의 총 4단계로 구분 지었다. 첫 번째 탐색단계는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 교육복지사들이 ‘회의감’이라는 중심현상이 무엇 때문에 발생하였는지를 확인하고자 하였다. 성과평가 이후의 부정적 경험은 그에 대한 문제 제기를 세밀하게 탐색하였다. 이후 교육복지사들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 현실적으로 맞닥뜨리기식 직면하면서 ‘성과에 대한 부담감’, ‘성과검증에 대한 고충’을 확인한다. 이는 현실 앞에서 힘들어하며 중심현상인 ‘회의감’에 영향을 주었다.

세 번째 자각 단계는 교육복지사들의 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서의 변화 시도의 과정을 경험한다. 내부적으로 문제 인식이 공감되며 성과평가 내용에서의 변화가 있었고, 교육복지사는 수행과정에서 존재감 자각과 구조적 한계를 인정한다. 이에 따른 반응에 따라 행동하는 단계로 이어진다. 마지막 반응행동 단계는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 반응에 따른 행동으로 새롭게 재구성하였다. 이러한 단계별 과정 분석을 통한 재구성으로 교육복지

사들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 각자도생 즉 자기들만의 실천 영역을 구축하게 되었다.

본 연구의 선택 코딩에서의 핵심을 압축적으로 표현하는 핵심 범주는 ‘회의감을 던고 자각을 통한 각자도생’으로 나타났다. 핵심 범주를 다른 범주와 체계적으로 연결하고 관련성을 검증해 서술적 이야기 즉 이야기 윤곽으로 구성했다.

위에서 언급한 핵심 범주를 중심으로 연구 참여자들의 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 나타난 회의감 구성의 내용과 과정 분석에 따른 유형들을 분석한 결과 ‘현실 저항형’, ‘현실 절충형’, ‘전문성 지향형’의 세 가지 유형화하였다.

이상의 연구에서 발견된 결과를 토대로 결론에서는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 교육복지사들의 경험적 탐색 활동의 실천적 해석을 제시하였다.

주요어: 교육복지우선지원사업, 교육복지사, 성과평가, 근거이론, 질적연구

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1980년대까지 한국의 교육정책은 균등한 교육 기회의 제공과 접근성 확대를 목적으로 하였지만, 1997년 외환위기 이후 상황이 빠르게 변화하였다. 우리 사회는 소득에 따라 불평등 정도가 심화하면서 부익부 빈익빈 현상을 초래했고, 계층 간 양극화를 가속했다. 이러한 현상은 빈곤층 확대와 북한이탈주민, 이주노동자 및 다문화가정 등 신 취약 집단을 증가하게 하면서(김정원, 2007), 부모의 배경에 따른 교육 불평등 현상을 강화하게 된다. ‘교육을 통한 계층 상승 기회가 높다’라는 응답이 2015년 24%에서 2017년 19.8%로 하락한 연구 결과를 보더라도 국민 다섯 명 중 네 명은 교육을 통한 계층 상승의 기회가 점점 줄어들고 있다고 느낀다(현대경제연구원, 2017). 한국교육개발원 연구 보고에서도 유복한 가정 출신 학생은 학과 성적이 높아 명문대 입학 및 대학에서 공부도 잘하여 좋은 직장을 가질 가능성이 크다고 하였다(김기석, 2005). 이는 가장 효과적인 계층 이동 수단으로 여겨졌던 교육이 오히려 계층 대물림의 기제로 작동할 수 있다는 것을 보여준다. 즉 소득분배구조의 악화 및 계층 간 소득격차 심화, 급격한 도시화에 따른 도시 저소득층의 확대, 가정기능의 약화 등의 문제에 대해 교육의 질적 수준 보완과 그 격차를 줄이려는 필요성이 대두되었고 이는 저소득층·소외계층 아동·청소년의 교육 기회를 확대하고 교육격차를 줄이는 다양한 교육복지 정책을 마련하는 계기가 되었다.

그중에서도 교육복지우선지원사업은 국민의 정부 ‘중산층 육성 및 서민생활 향상 대책’ (신익현, 2003) 중 교육 부분 정책 사업으로 출발해 대표적인 교육복지 사업이라 할 수 있다. 이는 취약 계층 학생들의 교육적 성취를 높이고 전인적 성장을 도모하여 능동적 시민 양성을 통한 사회통합을 목적을 가지며 유일하게 ‘교육복지’라는 명칭을 사용한다.

2003년 서울과 부산 8개 지역에 ‘교육복지투자우선지역지원사업’이라는 이름으로 시작해 2005년 전국 15개 지역, 2006년 30개 지역, 2009년 100개 지역까지 사업이 확대되었다. 울산은 2006년 중구, 동구 2개 지역 5개교를 첫 시작으로 해서 2009년 15개교로 점진적으로 확대되어 2011년도부터 법적, 제도적 안정성을 확보한 이후 ‘교육복지우선지원사업’으로 명칭 변경 및 현재까지 30개교에 교육복지사를 배치하여 중점학교 등으로 운영 중이다(울산광역시교육청, 2022). 이는 초창기 특별교부금 지원 국가정책사업에서 성과평가를 통한 사업의 실효성을 검증 결과로 볼 수 있으며 기존 지역단위에서 학교 단위로 범위가 달라졌다. 또한 시도교육청의

자율성이 확대됨에 따라 지방적 특성과 여건에 고려한 사업 운영이 가능해져 대상과 사업 규모 등에 차이가 발생하였다. 그러나 사업 초기부터 현재까지 교육복지사업 수행 면에서는 큰 변화가 없었고, 성과평가에서는 대체로 기존의 평가 내용과 지표 등을 활용하는 등 기존 방식이 고수되는 편이었다. 이는 일부분 현실과 맞지 않는 진행 방법과 내용으로 현장 인력의 업무를 과중시킬 뿐, 사업성과 제고에서 영향이 미흡하다는 지적이 제기되었다. 교육복지와 관련된 연구는 크게 세 가지 축으로 나뉜다. 첫째 교육복지 정책의 발전 방향에 관한 연구(이태수 외, 2004, 김정원, 2007, 김인희, 2014, 우명숙, 2018)로 교육복지 시스템이 어떻게 발전해나가야 하는가에 대해 제언했다. 특징적인 것은 모든 연구가 교육복지의 중심을 학교에 두고 있으며, 교육복지우선지원사업이 본격적으로 시작된 이후에는 본 사업 자체를 중심에 두고 논하고 있다는 것이다.

둘째는 교육복지우선지원사업 운영에 관한 경험 연구이다. 인력에 관한 내용, 사업에 대한 인식(차이) 및 교직원 간 역할갈등 등(진혜경, 2005, 최경일 외, 2008, 유동환 외, 2018) 연구와 교육복지우선지원사업 활성화를 위한 학교와 지역사회 간 네트워크 형성에 관한 연구(이유경, 2013, 김경년 외, 2018)는 사업 활성화 및 운영의 바람직한 방향을 제언하고자 하였다. 이렇듯 다양한 연구 활동들은 교육복지우선지원사업 운영의 과학적, 이론적 토대가 되며 발전 방향을 모색하는데 충분하다.

셋째는 교육복지우선지원사업의 평가 만족도 및 효과성 분석 연구(이혜영 외, 2005, 김정원 외, 2007, 이봉주 외, 2008, 류방란 외, 2012, 이나리 외, 2017, 김훈호 외, 2018, 김광혁 외, 2018)로 내용적인 면에서는 차이가 있으나 긍정적 영향이 있다고 하였다. 특히 인지적인 면보다 사회·정서적 면에서의 더 큰 유의미성이 있으며 이는 교사, 교육복지사 등과의 관계적 측면의 중요성을 밝혔다. 이는 대체로 사업 효과 연구로 성과 결과에 초점이 맞춰져 아쉽게도 사업의 진행 과정을 살피지 못한 제한점이 있었다. 또한 평가에 있어 지역적 특성과 사업관계자들의 입장을 충분히 고려하지 않았거나 평가 이후 지표에 대한 체계적인 의견수렴이 이뤄지지 않았다는 점에서 성과의 다양성을 모니터링 하는데 한계가 있었다(김상곤·정연정, 2008a).

사회복지시설 평가는 1998년 사회복지사업법 개정을 통해 1999년부터 의무적 시행되었다. 이는 1980년대 들어와서 외국의 원조가 거의 중단됨으로써 공공재원이 민간조직에 투입하게 되었고, 그 결과로 민간조직에 대한 책임성과 투명성 요구가 증대되면서 도입하게 되었다(김영중, 2010). 이는 시설 운영의 전문화와 체계화에 이바지하고 민간 위탁의 객관성을 확보해주며 행정의 부당한 간섭을 배제하는 등의 기능을 하였다(임상록·박주현, 2010). 그렇다면 교육복지사업의 성과평가 체계는 어떠한가? 도입 배경부터 어떤 목적과 기능이 있는지, 실제 제 역할과 기능이 이루어졌는지, 실행에 따른 현장의 어려움은 무엇인지 등 성찰이 필요하다. 초기 교육복지투자우선지역지원사업은 정책적 시범사업으로 5년이라는 일정 기간 안에 사업의

실효성, 효과성에 대한 점검이 필요하였다. 평가 지표 별 배점 등이 포함된 평가 매뉴얼에 따라 성과평가가 전국단위로 활발하게 이루어졌으며, 한국교육개발원 중심으로 연수 및 연구 활동이 많았다. 또한 성과평가에 대한 목적과 결과가 분명하였다. 그러나 2011년 지방이양 이후 교육복지 사업 수행과 성과평가가 지역에 맞게 자율적으로 진행하면서 앞서도 언급했듯이 성과평가의 목적과 결과가 불분명해지면서 늘 해오던 대로 사업 수행에 따른 실적 관리만 남겼다. 10여년 넘게 사업을 운영하고 성과 평가하는 동안 학교 현장도 빠르게 변화하고 있다. 2006~7년에 비해 현재 학교는 복지, 돌봄, 상담, 진로 등 다양한 영역에서 세분화, 전문화되었고 기타 지역사회 자원 활용과 네트워크도 교육복지사업만 아니라 교사나 교육청 차원에서 진행하기도 한다. 달라진 학교 환경에서 교육복지사업의 방향성을 어떻게 볼 것인지 이에 따라 성과평가는 무엇을 중점으로 할 것인지 중요하다. 성과평가는 사업의 취지와 목적에 맞게 잘 실행되는지 점검하고, 문제가 있을 시 개선 방안을 모색하는 등 사업추진의 동력으로써의 역할을 한다고 볼 수 있으며 제도적 안정성과 효율성을 도모할 필요가 있다.

이에 본 연구는 학교 현장 실천가가 업무수행 현장과 성과평가 간의 괴리감을 생생하게 체험하고 있는 당사자이기 때문에 이들이 어떤 경험을 하고 있는지 알아보고자 한다. 성과평가 경험에 대한 탐색을 통해 다양한 요소들을 개인적·환경적 맥락에서 살펴보고, 그 과정은 이들에게 어떤 의미를 갖는지 내부자 관점에서 이해와 탐색을 통해 이론적 모형을 제시하며, 이들의 성과평가 체계를 미시적인 차원에서 분석하고 실천적 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 연구문제

그동안 교육복지우선지원사업에 대한 만족도, 효과성 분석, 성과분석, 구성원들의 인식 등에 대한 연구들은 많았다. 그러나 사업의 질적 수준을 파악할 수 있는 사업 수행과정과 내용, 성과가 무엇인지, 성과관리에 대한 인식 정도를 점검할 필요성이 증대되었고 특히 교육복지사의 사업에 대한 시각이 중요함에도 기존 연구에는 부족하였다.

본 연구의 목적은 교육복지사업 학교의 현장 실천가가 경험하는 성과평가는 어떠한지 심층적으로 탐색하는데 있으며, 경험을 ‘과정’으로 이해하고 이를 통해 성과평가 체계의 효율적 방법을 모색하기 위해 근거이론 방법을 적용하여 분석하고자 한다.

이를 위해 본 연구에서의 연구문제는 ‘교육복지사가 경험한 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정은 어떠한가?’로 설정하였다.

제2장 이론적 배경

제1절 교육복지우선지원사업

1. 교육복지와 제 개념

교육복지는 교육과 복지·사회복지의 합성어로 교육과 복지의 관계 정립 및 학문적 관점에 따라 다양하게 해석한다. OECD 가입국 사이에서도 교육복지라는 용어는 공통으로 사용하지 않는다. 그러나 교육과정에서 일어나는 다양한 불평등 문제를 해결하기 위해 여러 가지 정책들이 실행되면서 ‘교육의 형평성(equity in education)’ 개념이 사용되었다. 여기에서의 불평등은 사회경제적 불평등이 주요한 원인이라고 인식하며, 교육정책 실행 및 추가적인 교육 자원 지원을 통해 계층 간의 교육격차 감소(closing the gap)에 주력한다. 이는 결과적으로 국민의 정치 경제 사회적 불평등을 줄임으로써 사회적 통합을 높이는 것을 교육정책의 주요 목표로 하고 있음을 알 수 있다(이태수, 2004:31-41). 교육복지의 개념은 학문적 관점, 주 대상과 범위에 따라 다음과 같이 정의한다.

교육학적 관점에서는 교육복지를 자아실현과 삶의 질 제고를 위한 수단이 아닌 목적 그 자체로 인식하며 복지가 교육 속에 있었다고 본다. 평생교육과 같이 모든 사람을 대상으로 하는 보편적 복지 시각이지만 교육 소외, 결손집단에 대해서는 교육 기회를 확충하는 점에서 보완적 입장도 포함한다.

윤정일(1990)은 “교육복지란 교육 소외, 결손집단에 대하여 교육 기회를 확충함과 동시에, 정상적인 학생집단에 대하여는 잠재능력을 최대한으로 계발할 수 있는 기회를 제공하고, 나아가 모든 국민의 교육적 요구에 부응하며 평생교육 기회를 제공함으로써 모든 개인에게 교육적 욕구를 충족시키고 자아를 실현케 하며, 사회 전체가 학습하는 사회로 발전토록 하는 교육 서비스와 제도를 말한다.”라고 정의하였다.

이기범(1996)은 교육복지를 “복지의 개념이 교육에 내재하여 있다는 상식을 명시화한 개념”으로 “교육은 삶의 기회를 넓히고 삶의 질을 높이는 활동인 만큼 같은 목적을 지닌 복지의 내용을 담고 있다”라고 하며, “교육복지는 그 자체로 삶의 기회와 질을 결정하기 때문에 어떤 목적을 위한 수단이 아니라 그 자체로서 목적이다.”라고 정의하였다.

이돈희(1999)는 교육은 개인의 성장 욕구의 실현이라는 내재적 가치를 추구한다는 점에서 누구에게나 보편적으로 적용되는 복지적 동기를 지닌다고 하며 복지적 동기에 의한 교육 기회를 교육복지라고 정의하였다.

사회복지학 관점에서는 교육복지를 사회복지의 한 영역으로 보며, 개인 삶의 질 향상을 위해 교육이라는 방법과 수단으로 복지라는 목적을 이룬다는 점에서 다르다. 개인 및 사회경제적 요인으로 교육소외, 부적응, 불평등 문제를 가진 대상으로 보완적인 맞춤 지원 활동이 사회통합에 이르게 하는 선별적 복지 시각에서 학교 자체를 대상으로 보는 관점 등 보편적이고 포괄적인 면도 담고 있다.

교육개혁위원회(1995)는 “교육은 이제 국민이 누리는 권리인 동시에 삶의 질을 높이는 하나의 복지다.”라고 명명하여, 교육복지를 사회복지의 한 영역으로 봤다. 이 경우 복지를 구현하기 위하여 어떤 교육을 제공할 것인가가 관심사가 되며, 논리적으로는 교육이 복지를 위한 수단이 될 수도 있음을 의미한다.

이혜영 외(2006)는 “교육복지는 모든 국민에게 일정 수준의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하며, 개인 및 사회경제적 요인으로 인해 발생하는 교육소외, 부적응, 불평등 현상을 해소하여 모든 국민이 각자의 교육적 요구에 맞는 교육 수혜로 잠재능력을 최대한 계발할 수 있도록 제반 지원을 제공하는 것이다.”라고 정의한다.

한만길 등(2000)은 교육복지를 교육받는 사람들을 대상으로 하는 사회복지로 정의하고 교육에서의 사회보장제도라는 측면에서 교육복지를 이해하기도 한다. 이 경우 교육은 사회복지의 하위개념으로 사회복지에 도달하기 위한 수단적 개념이 되는 것이다. 이렇게 교육을 사회복지로 이해하려는 입장은 사회복지학계에서 광범위하게 나타나고 있다.

성민선(1998)은 학교 환경에서 제공되는 복지 노력 또는 사업으로 학교 체계를 구성하는 모든 구성원을 대상으로 하는 지원활동으로 교육복지를 정의하고 있다.

이태수(2004)에 의하면 “교육복지는 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인해 발생하는 교육소외, 교육부적응 및 교육 불평등 현상들을 해소하고, 전 국민의 높은 교육의 질적 수준을 누리도록 하며, 궁극적으로 개인 삶의 질 향상과 사회통합을 기함은 물론 나아가 국가의 성장 동력을 강화하기 위한 것으로 교육의 목적을 충실히 달성하고자 복지의 이념과 원리를 도입하는 정책의 일환이다.”라고 정의하고 있다.

홍봉선(2004)은 교육복지를 사회복지의 한 영역으로 보며 교육의 영역 중 학습을 받을 권리와 학생 지도 관련 부분 등 삶의 질과 관련된 사회복지 공공정책 관련 분야가 교육복지의 한 영역임을 제시하고 있다.

김정원 등(2009)은 아동·청소년의 입장에서 교육복지란 “한 사회에서 설정하고 있는 교육에서의 최소 기준에 국민이 도달할 수 있고, 나아가 모든 국민이 처한 위치에 불구하고 각자 필요한 교육을 받아 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 상태, 혹은 이를 보장하기 위한 공적 지원”으로 정의하고 있다. 이어 김정원 외(2010)는 “교육복지는 더욱 취약한 이들에 초점을 맞춘 활동(지원)을 통해 ‘모든 이’에 대한 ‘질 높은 교육’을 지향하는 개념이다.”라고 하였다.

이렇듯 교육복지에 관한 다른 개념들을 정리해보면 결국 인간 삶의 질 향상이라는 공통의 지향점을 확인할 수 있다. 더욱이 개인 및 사회경제적 요인으로 불평등

문제를 안고 있는 교육 취약계층에 대한 실제 사회통합이 가능하도록 기본적인 교육 기회의 보장이라는 요소를 내포해야 한다.

그 외 교육복지와 관련성 있는 제 개념으로 교육 소외, 교육 불평등, 교육격차가 있다. 교육 소외란 “정상적인 교육의 기회를 통해 자신에게 필요한 학습경험을 갖지 못함으로써 자신이 지닌 잠재능력을 제대로 개발하지 못하여 정상적인 성장의 길을 걷지 못하고 그로 인하여 삶의 질이 향상되지 못하는 현상”을 말한다(안병영·김인희, 2009). 이 용어는 영미 교육 관련 문헌에서 자주 사용되지 않으며, 대신 학생의 소외, 학습자의 소외라는 용어로 더 많이 사용된다.

교육 소외를 유형화하면 1) 어떤 종류이건 교육의 기회에 전혀 접근하지 못하는 경우 즉 교육 기회 제한의 문제와 2) 교육을 받고 있으나 그 교육의 유의미성을 결정짓는 제 조건(교육의 내용, 방법, 환경 등)이 자신의 교육적 요구와 부합되지 않는 경우_학교 부적응의 문제, 3) 교육 조건이 자신에게 적합하기는 하나 학습의 양이 교육적 요구를 충족시키기에 불충분한 경우_교육 불충분의 문제로 구분할 수 있다.

교육 소외와 교육 불평등은 같은 장면에서 동시에 관찰되는 경우가 많아서 이를 같은 개념으로 보기 쉬우나, 교육 불평등은 교육 소외의 원인으로 작용하고 있는 것이며, 교육 불평등이 시정되는 경우 교육 소외가 일부 해소 또는 완화될 수 있어도 모든 교육 소외 현상이 해소되는 것은 아니라는 점에서 두 개념은 구분된다. 교육 소외가 교육 기회 확보의 절대성에 기초한 개념이라면, 교육 불평등은 교육 기회 배분 및 교육 운영과정에서 적용되는 원칙과 기준의 공정성, 즉 상대성에 기초한 개념이라고 할 수 있다(안병영·김인희, 2009).

교육격차란 개인 간, 집단 간, 학교 간, 계층 간, 지역 간에 나타나는 학업성취 등 교육 결과 및 교육여건, 교육내용 등의 격차(이주호 외, 2005) 또는 교육여건의 차이로 인하여 발생하는 교육의 양적·질적 차이(이인영 외, 2006)를 의미하는 용어로 사용된다. 이는 개인의 능력과 관련성이 적은 다른 외적인 요인에 의해 발생하는 것으로 차이의 문제를 부각한다. 교육격차는 흔히 교육 불평등과 혼용되기도 하지만 교육 불평등은 집단 간 차이로 양화 되어 나타날 수 없는 영역의 문제까지 포함되는 개념인 반면, 교육격차는 비교 가능한 기준에 의해서 그 차이가 양화 되어 나타날 수 있는 영역으로 한정해 적용될 수 있는 개념이라는 점에서 구분된다(김정원 외, 2010).

교육복지와 관련성 있는 제 개념으로 교육 소외, 교육 불평등, 교육격차를 살펴보면 교육격차가 크다는 것은 교육복지가 잘 이루어지지 못한 상태로서 교육복지와 밀접한 관련이 있다고 볼 수 있다. 교육 소외는 교육 기회의 절대성에 기초한 개념이라고 할 수 있고, 교육 불평등은 교육 기회 및 교육 운영과정에서 적용되는 원칙과 기준의 공정성과 연결되는 개념이라고 할 수 있다.

2. 교육복지우선지원사업 개요

2.1 사업의 배경과 의의

교육복지우선지원사업은 국민의 정부 ‘중산층 육성 및 서민생활 향상 대책’ 중 교육 부분 정책사업으로 출발하였다(신익현, 2003). 1980년대까지 한국의 교육정책은 균등한 교육 기회의 제공과 접근성 확대를 목적으로 하였지만, 1990년대 중반 이후 소득분배구조의 악화 및 계층 간 소득격차 심화, 급격한 도시화에 따른 도시 저소득층의 확대, 가정기능의 약화 등의 문제에 대해 교육의 질적 수준 보완과 그 격차를 줄이려는 필요성이 대두되었다. 이러한 사회적 배경은 국가적인 수준의 교육복지에 대한 정책적 대책 마련에 기반이 되었다(한국교육개발원, 2008).

교육복지우선지원사업은 교육 취약계층이 밀집한 지역에 학교가 중심이 되어 통합지원시스템을 구축하여 이들 아동·청소년을 지원하기 위한 교육복지정책의 대표적이라 할 수 있다. 교육복지우선지원사업의 의의를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(김정원 외, 2007).

첫째, 저소득층 아동·청소년들을 위한 지역사회 교육환경의 변화를 위해 지역별 접근의 형태로 본 사업이 시행된다는 점이다. 아동의 생활환경이나 교육환경을 개선하기 위해 이전에 시행되어 오던 개인에게 교육에 필요한 비용을 일부 지원하는 형태는 한계가 있음을 파악하고 가정의 취약성으로 인한 정서, 행동 발달상의 문제를 극복할 수 있는 학교와 지역사회의 교육 및 문화 환경을 조성하는 데 목적이 있다.

둘째, 학교를 중심으로 지역사회의 교육공동체를 구축하는 데 있다. 이 사업은 저소득층 아동·청소년의 실질적 교육 기회 보장을 위한 지역사회 차원의 교육, 문화, 복지 통합서비스망을 구축하고, 학교가 이러한 통합서비스망의 중심적 임무를 수행하도록 투자우선지역 내 학교의 기능을 강화하는 데 의의가 있다.

셋째, 조기 개입을 통한 출발점 평등 구현을 통해 교육 기회를 실질적으로 보장하는 데 있다. 아동의 발달단계에 따른 기본적인 욕구 해결을 통하여 아동의 문제 행동을 예방하고 나아가 아동의 학력 향상, 정서발달, 심성 계발, 건강증진, 방과후 보육 서비스 제고 등 다양하고 통합적인 교육복지 서비스를 제공한다는 점에서 의의가 있다.

즉 교육복지사업은 양극화, 가족기능의 약화 등으로 말미암아 사회적 통합의 위기를 인식하고, 학교와 지역사회가 연계되어 취약계층 아동·청소년의 문제에 대처하기 위하여 시작되었다. 교육복지사업은 그들의 교육환경을 든든히 받쳐주기 위한 개인, 가정, 학교의 변화를 추구하고, 지역의 기관들뿐만 아니라 학교들이 연계되어 학생을 지원하는 구조로 운영되고 있다. 즉, 아동이나 가족 단위로 개별적으로 비용을 지원하는 것이 아니라 지역사회의 전반적인 교육환경을 개선하기 위한 노력이다.

2.2 사업의 경과 및 전환

교육복지우선지원사업의 첫 시작은 교육복지투자우선지역지원사업이라는 이름으로 특별교부금을 재원으로 하여 2003년 서울, 부산 등 인구 100만 이상의 도시에서 시범적으로 시행되었다. 2005년 이후 광역시를 포함 인구 25만 이상의 도시로 확대, 2009년 이후에는 사업 조건 완화로 인구 제한 없이 100개 지역까지 늘었다.

정책사업으로서 5년간의 내용에 대한 성과평가를 통해 효과성을 입증하여 안정적 사업의 기반을 마련한다. 2010년 7월 기존의 ‘교육복지투자우선지역 지원사업 발전안’을 발표함으로써 명칭을 교육복지우선지원사업으로 변경하고, 2011년부터는 시·도교육청의 자율적 사업으로 전환점을 맞았다. 초·중등교육법 시행령과 지방교육재정교부금법 시행령을 개정하여 사업의 근거를 마련하고 안정적 재원을 확보하게 되었다(한국교육개발원, 2012). 종래 지역(zone)단위로 이행되던 사업이 개별 학교 단위로 사업 수행이 가능해짐에 따라 사업 대상의 범위가 포괄적이고 보편적으로 확대되었고 사업평가 방식 또한 공시·정량 지표 중심의 성과평가로 전환하였다. 교육복지우선지원사업 변화 내용을 살펴보면 다음과 같다.

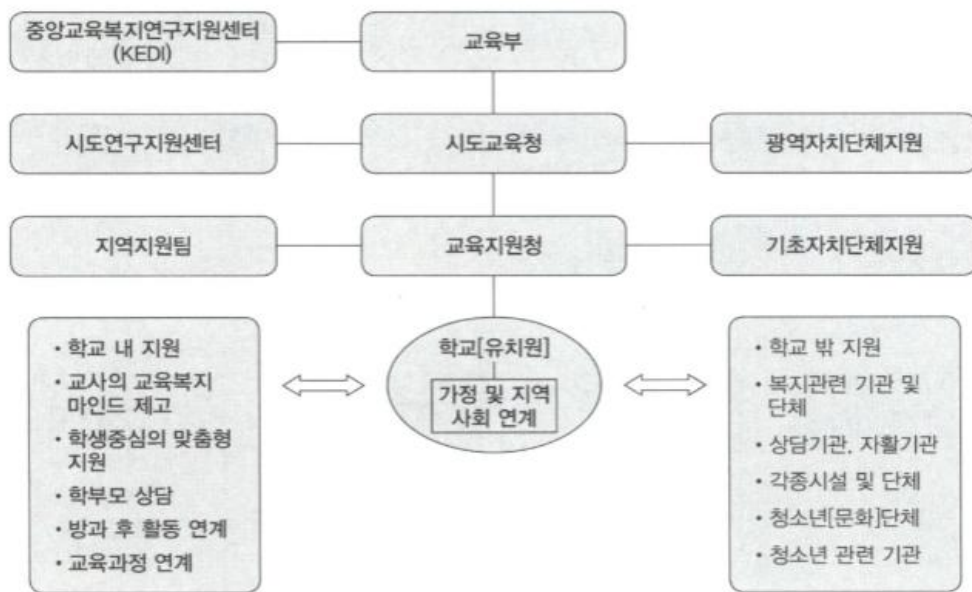
<표1> 교육복지우선지원사업 변경개요

구분 시점	2003 ~ 2010년까지	2011년 이후
명칭	교육복지투자우선지역 지원사업	교육복지우선지원사업
사업 주체	교육부(중앙정부)	시·도 교육청(지방정부)
법적 근거	초·중등교육법 제28조	초·중등교육법 제28조 초·중등교육법시행령 제54조, 교육부 훈령 제332호
재정지원방식	특별교부금 대응투자 및 시도 자체 예산	보통 교부금 기준재정수요에 반영
사업 대상 (학교)	전국 도시지역 저소득층 밀집 학교 (읍면지역 제외) 4개교 이상 묶인 지역(zone)단위 선정	전국 저소득층 밀집 학교 지역(zone)단위 탈피 학교 단위 선정
선정기준	법정 취약계층 자녀가 70명 또는 10% 이상인 학교	시도교육청 실정과 여건에 따라 자율성 확대
추진 및 지원체계	교과부: KEDI 중앙연구지원센터 시도교육청: 시도교육복지협의회 교육지원청: 지역교육복지협의회 단위 학교: 교육복지위원회	교육부: 한양대 중앙연구지원센터 시도교육청: 시도교육복지협의회 교육지원청: 지역교육복지협의회 단위 학교: 교육복지위원회
사업평가 성과관리	투입·과정 중심의 연 1회 별도 평가 (시도 및 지역교육청, 단위 학교) 관련 평가지표 등 매뉴얼 따른 운영 내실화	공시·정량 지표 중심 성과평가 (단위 학교) 관련 연수, 컨설팅 제공 등 운영 내실화

출처: 한국교육개발원(2011:220); 김현진·김혜래(2011) 재인용
김민희(2012) 단위학교 교육복지우선지원사업 운영과정 사례 분석

2.3 사업의 추진체계

사업의 추진체계는 각각의 전달 체계가 어떠한 역할을 해야 하는지 역할 정리를 하고 있어서 중요하다. 따라서 교육복지우선지원사업의 교육청과 학교 단위에서 효과적으로 운영될 수 있도록 담당자는 물론 부서 내 구성원들이 규정되어야 한다(김선숙, 2019). 각 시도교육청의 매뉴얼에 제시된 사업추진 및 지원체계는 [그림1]과 같다.



출처: 교육부(2012), 교육복지우선지원사업 매뉴얼, P.13

[그림1] 교육복지우선지원사업 사업추진 및 지원체계

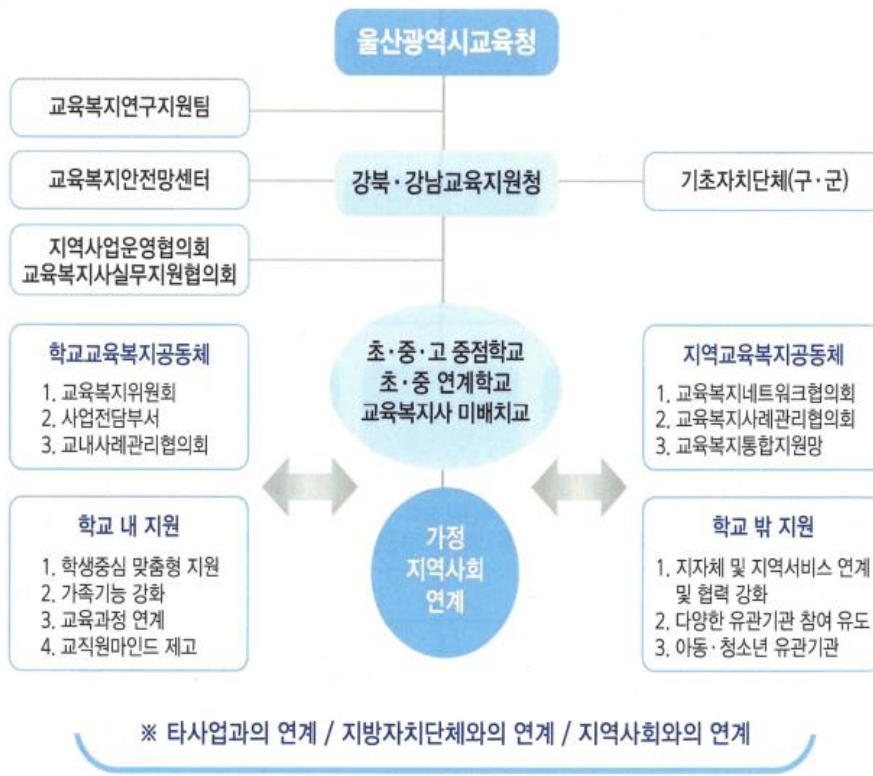
교육복지우선지원사업이 각 시·도교육청으로 이관되어 운영 중이지만 교육부는 국가 단위의 기본계획을 수립하고 사업비를 확보하는 등 전체적인 사업의 총괄적 역할을 담당하고, 타 부처와의 공조 체계 구축, 사업 현황 데이터베이스 및 성과관리, 장기 전망 및 계획을 제시하여야 한다.

시·도교육청 또한 광역 단위 사업계획을 수립하고 지자체 및 타시도 교육청과 연계·협력을 모색하여 사업 운영 여건 개선 및 활성화, 우수 프로그램을 개발해야 한다. 그리고 사업 관련 전문인력 배치하고 관리하며, 시·도교육청 단위의 성과관리가 목적에 맞게 운영될 수 있도록 환경을 조성해야 한다. 교육지원청은 시·도교육청과 발맞춰 지자체 사업계획을 수립하고, 사업관계자 역량강화 및 지원활동을 주로 하며, 지역사회 자원 발굴로 학교와 지역사회 상호 간 연계·협력 체제 구축될 수 있도록 역할을 하여야 한다. 이 모든 것들은 결국 중점학교의 교육복지우선지원사업 및

기타 지역의 교육 취약 학생을 돕기 위한 지원체계라고 볼 수 있다.

학교는 지역적 특성 등을 반영한 학교 여건에 따라 연간 계획을 수립하고 사업을 추진한다. 전담부서 구성을 학교 규모에 따라 ‘부장교사-담당교사-교육복지사’ 또는 ‘부장교사-교육복지사’로 하며 부서 중심으로 기획 총괄 운영한다.

울산광역시교육청은 교육복지우선지원사업 업무매뉴얼에서 [그림2]와 같이 시도 교육청 및 단위학교 사업추진 체계를 구축하고 있다. 그러나 실제적 운영에는 한계가 있다.



출처: 울산교육(2021), 교육복지우선지원사업 업무매뉴얼, P.5~6

[그림2] 울산지역 교육복지우선지원사업 사업추진 및 지원체계

2.4 사업의 내용

교육복지우선지원사업 내용은 초창기 교육부 주도 시절과 지방이양 후 시·도 교육청 실정에 따라 영역에서의 다소 차이가 있으나 실제 운영 내용 면에서는 차이가 없는 편이다.

내용을 살펴보면, 초창기에는 학습, 문화체험, 심리정서, 복지, 지원 다섯 개의 영

역으로 나뉘 볼 수 있다. 첫째, 학습영역은 교육 취약 학생들 각각의 수준과 역량에 맞는 프로그램을 개발 운영하여 학습결손을 방지하고 자기주도적 학습 능력을 개발하는 것이다. 둘째, 문화체험영역은 교육취약 학생들의 다양한 문화적 욕구 충족 기회 제공하고자 한다. 셋째, 심리정서영역은 학생들의 긍정적 자아개념, 건강한 사회성 함양을 위한 심리 및 정서개발을 위한 관련 프로그램을 지원하는 것이다. 넷째 복지영역은 신체적 건강과 건전한 삶을 유지하도록 복지 지원을 제공하는 것으로 현물 및 서비스 보충적 지원 성격이다. 마지막 다섯 번째 지원영역은 교육취약 학생들의 특성 분석 및 이해, 연수활동 등 지원으로 사업추진의 역량을 제고하는 것을 말한다(울산광역시육청, 2018).

<표2> 초창기 교육복지우선지원사업 주요 영역과 프로그램

영역	프로그램		목표
학습	공부방 학습멘토링 진로탐색 프로그램	도서관 활성화 사업 교육과정 연계 사업 기타 프로그램	학습지원을 통한 학력 증진
문화체험	체험 및 캠프 공연스포츠 관람	학생동아리 지원 특기적성 지원	다양한 문화체험
심리정서	상담 프로그램 예방 프로그램	봉사활동 기타	문제해결 및 전인적 성장
복지	심신건강 증진사업 홈헬퍼 가정지원	돌봄 활동 위기가정 지원	심신 발달 및 보호
지원	연수 및 홍보활동	조사 분석활동	

지방이양 이후 교육복지우선지원사업 영역과 내용은 학생성장 및 학교적응, 사례관리, 맞춤 지원, 지역 네트워크, 운영지원 등 4~5개 영역별로 운영 중이다. 울산 지역은 초창기 학습, 문화체험, 심리정서, 복지, 지원영역에서 프로그램, 사례관리, 지역 네트워크, 운영지원 네 가지 영역으로 변화하였다. 세부적으로 살펴보면 첫째 프로그램은 교육 소외계층 학생과 일반학생의 건강한 성장을 위해 교육과정을 심화시킨 것으로 구성 지원하는 일반프로그램과 문제유형별 소집단 구성으로 학교적응력 향상을 위한 학습·문화·정서영역 통합지원하는 특별프로그램이 있다. 둘째 사례관리영역은 대상학생 욕구에 따른 계획 수립 개별맞춤 지원 후 변화를 관찰 분석 활용하는 내용이다. 셋째 지역네트워크 영역은 대상학생을 위한 지역사회 자원조사, 교육복지 네트워크 구축, 공동사업 개발 등 학교-가정-지역사회의 연계협력을 말한다. 마지막 네 번째 운영지원영역은 연수, 홍보, 열린 복지실 운영 등 사업 운영을 위한 지원활동이다(울산광역시육청, 2021).

<표3> 2021 교육복지우선지원사업 주요 영역과 프로그램

영역	프로그램		목표
일반 프로그램	진로탐색 프로그램 학생 동아리 지원	문화(여가) 지원 자원봉사 활동	전인적 성장 지원
특별 프로그램	학교부적응학생 지원 심리정서 지원	학력 향상반 자존감 향상반	학교부적응 학생 지원
사례관리	우선지원학생 관리 통합사례회의	심리검사 상담 맞춤 지원	교육취약학생 전문적 관리
지역 네트워크	지역사회 자원조사	네트워크 구축	사업활성화 지역기반 마련
운영지원	연수 및 홍보	열린 복지실	긍정적 복지 인식 개선

제2절 교육복지우선지원사업의 성과관리

1. 성과와 성과관리 개념

성과와 성과관리는 비영리조직을 포함한 공공 부분에서 오랫동안 지속해서 논의 되어 온 개념이다(박해육·주재복, 2011).

사전적으로 성과는 ‘어떤 일을 하고 그 결과로서 이루어낸 결실’을 의미한다. 그러나 누가 어떤 의도로 정의하느냐에 따라 그리고 측정 시점이나 우선순위에 따라 성과는 다르게 해석되고 이해될 수 있으며(공동성·윤기웅, 2007), 무엇을 최종적으로 달성한 결과로 볼 것인가에 따라 그 범위와 내용이 달라질 수 있다는(신민철, 2010) 점에서 개념을 명확하게 정립하기 쉽지 않다. 그 대신 성과의 구성요소나 측정변수를 통해서 성과를 개념화한다. 예를 들어 효과성이나 생산성, 효율성, 공공성, 직무만족, 직무몰입 등으로 조작적 정의를 하는 것이다.

여러 연구에서 성과를 다음과 같이 정의하였다.

Rogers(1990)는 “성과란 정부의 활동이 그 목적(objective)에 얼마만큼 효과적으로 부합되는지를 말하는 것으로 경제성과 능률성, 효과성의 의미로 성과의 개념이 정립되어야 한다”라고 말했다.

이세구(2003)는 성과란 조직이 가진 예산과 자원을 활용하여 어느 정도의 서비스 산출(output)과 결과를 달성하였는가를 의미하는 것으로서, 조직의 핵심 산출 또는 결과의 양과 질을 의미한다고 정의하고 있다. 즉 성과란 기관의 목표(goal)와 임무(mission)에 비추어 핵심 산출물이 고객에 미친 영향을 의미한다고 하고 있다.

강여진(2005)의 연구에서는 “성과는 투입에 대한 산출의 비율뿐만 아니라 정책의

달성 정도인 효과성, 사회에 대한 산출의 영향 또는 사회서비스에 대한 고객만족도를 의미하는 생산성의 개념을 포함하고 있다.”라고 정의한다.

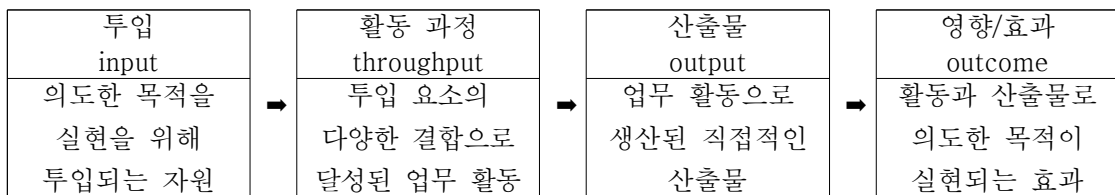
사회복지학계에서도 다양한 견해가 제시되었는데, 김교정 외(2008)는 성과를 프로그램 효과성을 위한 클라이언트의 지식, 성과, 기술, 태도, 행위, 상태, 지위 등의 변화로 정의하였다. 지은구(2010)는 성과를 투입과 결과까지의 사업의 전 과정을 수행해가는 능력을 의미한다고 한다.

이는 성과를 단순히 서비스에 투입한 인력, 예산, 프로그램 등의 양뿐만 아니라 조직 목적에 부합하는 성취 활동으로 나타난 산출과 결과도 포함한다. 따라서 성과란 투입부터 결과까지의 조직과 프로그램의 전 과정을 수행해나가는 능력으로 전 과정이 계획적 목적을 얼마만큼 어떻게 성취하였는지를 보여주는 것이며, 기관의 목표와 임무에 비추어 조직의 자원 활용 정도에 따른 산출과 결과를 의미한다고 할 수 있다.

지은구(2013)는 성과에 대해 크게 세 가지 요소를 포함한다고 보았다. 첫째 성과는 자원을 활동과 산출로 연계하고 나아가 조직이나 사업의 기대된 목적으로 연계시키는 것을 의미한다. 이때 성과란 기대된 결과 대비 실제 성취한 결과와의 비교를 통해서 능력을 입증하므로 결과관점이라 볼 수 있다. 둘째 성과는 단순한 결과만을 의미하지 않으며 결과물을 만들어내는 과정이나 행동을 포함하는데 이를 과정관점이라 볼 수 있다. 셋째로 성과는 조직의 가치를 실현하는 것을 포함하며 이를 가치 관점이라 볼 수 있다.

활동의 결과로서 성과는 업무 수행과정에 근거하여 규정하는 접근과 이들 결과를 다시 투입 요소와 연계하여 규정하는 접근으로 나뉘볼 수 있다(박중훈·이광희, 2008).

<표4> 업무수행과정 및 결과 발생 단계



산출물은 생산단계의 결과라고 볼 수 있다. 즉 투입을 통해 생산활동을 거쳐 완성된 서비스나 물건 등 활동의 직접적인 결과물을 의미한다. 영향이나 효과는 조직 내 업무 수행이나 활동 과정을 통해 생산된 산출물이 궁극적으로 사회 및 수혜자에게 미치는 영향(impact, consequence)을 의미한다. 따라서 성과를 산출물로 볼 것인지, 영향/효과까지를 볼 것인지에 따라 성과평가지표를 산출물지표(output measure)와 효과지표(outcome measure)로 구분할 수 있다.

성과관리는 조직의 성과목표 설정에 따른 사업 시행 및 그 결과를 확인하여 향후

운영 및 예산 배분, 인사 관리 등 의사결정 과정에 활용하는 일련의 과정을 의미한다. 성과관리의 개념을 살펴보면 다음과 같다.

이윤식(2007)은 “조직의 미션(설립목적)에 기초한 비전이나 전략을 효과적으로 효율적으로 달성하기 위해 조직 및 개인의 성과를 체계적으로 조정·통합·환류하는 제반 활동 또는 일련의 과정”이다.

금재덕·이성도(2009)는 성과관리가 조직의 비전과 전략목표, 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하고 목표한 산출과 결과들이 달성되었는지를 성과지표를 통해 점검하고 그 결과를 의사결정에 환류시키는 모든 활동이라고 정의하였다.

우리나라의 정부업무평가 기본법 제2조(정의) 제6호에 따르면 ‘성과관리는 정부 업무를 추진하면서 기관의 임무, 중·장기목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고, 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동을 말한다’라고 정의된다.

이석환(2009)은 ‘성과관리란 공공조직이건, 민간조직이건 조직이 불확실한 환경 속에서 미래의 의사결정을 위한 정확한 정보를 받을 수 있도록 조직의 목표를 정해 놓고 이를 달성하기 위하여 다양한 인과적 수단들을 설계한 후 이들 간의 관계를 정기적으로 측정하여 정확한 정보를 생산해 내는 일련의 종합적 과정’이라고 정의하여 성과관리가 불확실한 환경 속에서 미래를 향한 올바른 의사결정에 도움을 줄 수 있다고 하였다.

이러한 개념 정의를 바탕으로 성과관리는 조직이 지향하는 미션과 비전의 달성을 위하여 조직의 목표와 개개인의 목표를 연계시키며, 구성원들의 능력향상 및 다양한 인과적 수단들을 설계한 후 지속해서 업무의 성과를 측정하고 관리하여 환류시키는 일련의 과정이라고 할 수 있다(임상규, 2010)

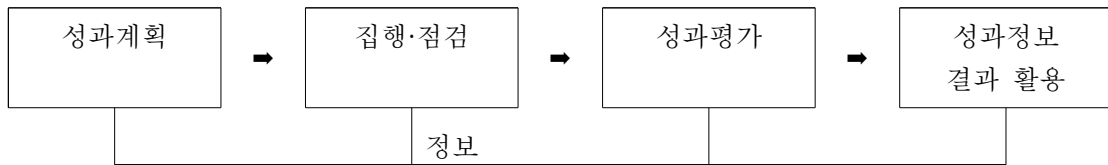
성과평가는 “장·단기적인 목표를 달성해 가는 과정에 대한 정기적인 평가와 프로그램 성과를 향상하게 시키기 위해 의사결정자에 그 결과를 보고하는 것”으로 정의하여 성과평가의 목표를 의사결정의 주요 정보 활용에 두고 있다(Poister, 1983).

고영선 외(2004)는 성과평가는 전략목표와 성과목표를 설정하고 사업을 설계하여 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 얼마나 달성되었는지를 평가하고 이를 의사결정에 환류시키는 것이라고 정의하고 있다. 김용득 외(2009)는 성과평가는 서비스의 품질 수준을 담보하고 비용대비 효율성과 효과성을 보다 강조하며 이에 대한 측정이 주된 목적이라고 한다.

성과 혹은 성과지표가 성과관리체계의 중심적인 도구라면, 성과평가는 성과관리체계의 중심적인 활용체계라고 할 수 있다. 하지만 현실의 성과관리체계에서는 성과관리와 성과평가가 동일시되기도 한다. 그러나 성과평가는 뜻 그대로 성과의 가치와 수준을 평하는 것으로 반드시 판단의 준거가 필요하다는 점에서 차이가 있다.

성과관리의 절차는 성과계획이 수립, 성과측정 및 평가, 성과정보 활용의 단계로 구분할 수 있다(Hartle, 1995; Williams, 1991; 이윤식, 2007; 홍형득, 2011)

<표5> 성과관리의 단계



성과계획의 수립 단계는 기관의 임무-비전-전략목표-성과목표-활동을 체계적으로 연계시켜 이들이 달성하고자 하는 미래의 활동을 의미한다.

성과 집행 및 점검단계에선 성과목표 달성도를 성과지표에 의해 확인하는 활동으로서 성과 달성 과정을 점검하는 성과 모니터링과 실적치를 점검하는 활동을 포함한다. 성과평가는 성과관리 대상 사업이나 활동을 수행에 있어서 계획된 장·단기 목표가 얼마나 경제적·능률적·효과적으로 달성되었는가를 측정·분석·평정하여 성과정보를 창출하는 활동을 의미한다. 여기서 성과평가는 사업평가의 일종으로 사업 및 업무 활동과 성과 간의 인과관계 규명이 필수적이며, 총괄평가, 과정평가 및 종합평가 등 평가유형의 활용이 가능하다.

마지막으로 성과정보 활용의 단계에서는 성과측정 결과 또는 성과평가 결과를 후속적으로 성과계획 및 활동·업무 등 경영관리에 환류하여 반영하는 것을 의미한다.

성과평가의 목적은 성과평가를 통해 획득된 정보를 성과관리에 활용하는 데 있다. 성과평가를 통해 정보를 획득하여 일이 얼마나 잘 진행되는지 알려주는 좁은 의미에서부터 넓게는 성과관리를 통한 조치로 조직의 개선과 학습에 이르기까지 광범위하다. Behn(2003:588)은 성과평가의 목적을 평가, 통제, 예산, 동기유발, 조장, 보상, 학습, 개선이라는 8가지 목적으로 제시하였다.

성과평가는 성과관리의 핵심적인 구성요소로 성과를 관리하는 데 필요한 정보를 획득하고 활용하는 데 있다. 그러나 성과정보를 어디에 어떻게 활용할지에 대한 구체적인 계획이 부재할 때 성과정보 수집 노력은 헛된 것이 될 뿐만 아니라 성과관리체계의 비효율성을 일으킨다.

2. 교육복지우선지원사업의 성과관리

2.1 교육복지우선지원사업의 성과관리 관련 법·제도

기본적으로 교육복지우선지원사업의 법적 근거는 「초·중등교육법」 제28조, 「초·중등교육법 시행령」 제54조제3항, 「교육복지우선지원사업 관리·운영에 관한 규정」 교육부 훈령 제332호, 2020.5.1. 일부개정령으로 이는 사업시책 마련 필요성, 지원 대상, 체계적 실시를 위한 실태조사, 예산 지원, 프로그램 개발 보급 등의 기준들이 된다.

그 중 「교육복지우선지원사업 관리·운영에 관한 규정」은 「초·중등교육법 시행령」 제54조제4항에 따른 대상 학교 선정 등 지원사업에 관한 필요한 사항을 정하는 것을 목적으로 하며, 사업 운영 및 평가, 성과관리 내용을 포함한다. 규정에 따르면 제6조 교육부 장관은 교육복지우선지원사업을 전문적으로 지원하기 위해 중앙연구지원센터를 지정하고, 관련 자료 수집·관리·분석, 정책연구 및 정책 자문, 관련 프로그램 개발 및 전문인력 연수, 기타 업무를 수행하도록 하였다. 제7조, 제9조에는 시·도교육감이 효과적인 사업 운영을 위하여 교육복지센터 등 필요한 기구나 조직을 설치·운영하거나 교육복지협의회를 둘 수 있다고 한다. 또한 제16조 ① 시·도교육감은 사업 운영을 점검하고 성과를 관리하기 위하여 평가 기준 등을 별도로 수립하여 평가를 시행하여야 한다. ② 시·도교육감은 제1항에 따른 사업 운영 점검 및 성과, 평가를 중앙연구지원센터에 위탁할 수 있다.

이는 국가 및 지방정부 차원에서의 사업에 대한 관심과 효과적 운영 즉 성과관리에 대한 당위성은 될 수 있으나 사업 운영 점검과 성과관리를 위한 평가 기준 등은 지역별로 별도 수립하는 등 성과평가체계에 대한 구체적인 명시와 통일성은 없다고 할 수 있겠다.

기타 실행 기관 차원에서는 제4조 ② 사업학교로 지정받은 학교의 장은 시·도교육감이 정한 바에 따라 당해 학년도의 사업계획서를 시·도교육감에게 제출하여야 한다.

법률과 시행령 등을 참고해보면 교육복지우선지원사업을 평가하고 있는 방식은 시·도교육감에 따라 다르지만 매년 사업계획서 제출에 따른 성과평가 보고서 제출로서 사업학교 중심으로 진행될 가능성이 크다고 파악된다.

2.2 교육복지우선지원사업 성과관리 과정

교육복지우선지원사업 성과평가는 초창기 시범사업으로 정책적 성격이 다분하였 다. 2007년 한국교육개발원 교육복지우선지원 사업평가 운영계획에 의하면 첫째 저소득층 학생의 학력 신장과 건강한 심신 함양이라는 사업성과 확인의 교육영역 성격과 둘째 국가지원 여부를 판단하는 정책영역 성격, 마지막으로 학교 내 저소득층 자녀의 교육복지 구현이라는 사회복지영역 성격이 동시에 나타나고 있다(신종국, 2009).

첫째 교육영역으로의 평가는 객관적인 절차를 사용하고, 교육이념과 목적 달성을 위해 가치 함축적이며 미래지향적인 평가 요소가 반드시 포함되어야 한다. 둘째 정책평가가 필요한 이유는 무엇보다도 향후 정책 결정 시 정보를 제공하기 때문이며 (정책 결정), 정책 관리상 필요한 인적, 물적 자원과 관리 절차, 관리조직의 구조, 정책서비스 전달 체계의 원활(정책관리), 정책활동에 대한 책임을 부여하고 정책 프로그램의 합법성과 정당성 확보(정책통계) 등으로 그 내용을 짐작할 수 있다. 셋째 복지영역에서의 평가관점에서 보면(장인협 외, 1999), 복지 관련 행정가와 프로

그럼 실무자들은 그들이 제공하는 서비스에 관하여 검증하는 평가와 공적 보고의 요구에 대부분 직면하고 있는데, 본 사업평가도 이런 요구로부터 벗어날 수 없다고 본다. 이 복지영역에서의 평가는 복지정책의 효과성 증진, 책임성의 확보, 연구의 기초라는 점에서 정책평가와 상호중첩되는 부분도 있는데, 일반적으로 복지정책의 평가 기준으로 많이 사용되는 정책 프로그램의 목표, 클라이언트의 요구, 만족도, 전문성, 효과성 등은 복지정책의 영향에 대한 평가(정책 영향평가)에 많이 치중되고 있다(송근원 외, 1995). 초창기 평가의 대상은 유아기관, 학교, 지역교육청, 시도교육청이 모두 해당이 되었고, 연차별로 평가목적은 점검하는 등 정책평가로서의 사업의 평가지표 매뉴얼 구성 및 성격분석은 다음과 같다.

<표6> 2007년 교육복지사업 성과평가의 평가지표 매뉴얼 구성

평가대상	평가영역(수)	평가 기준(수)	평가 지표수	점수
유아기관	사업계획 수립 등(5)	사업계획 수립의 적절성 등(5)	11	방문 평가 시 4단계 부여 (0~4점) (4점은 전국 모범사례해당)
학교	사업목표 등(7)	사업목표 공유 노력 정도 등(7)	17	
지역교육청	사업계획 수립 등(5)	사업계획 수립의 적합성 합리성 등(5)	13	
시도교육청	사업계획 수립 등(5)	사업계획의 적합성, 합리성 등(4)	12	

<표7> 교육복지사업 평가의 성격분석

사업 시기	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차
2007.10월 평가지침 매뉴얼상 목적	사업추진체제 기반 구축, 사업 목적과 방향에 비춘 주요 문제점 진단	사업추진체제의 안정적 구축, 사업의 성과확인	사업의 성과확인 전년도와의 비교에 의한 사업 성과 지속성 확인	사업의 성과확인 사업 성과 유지 및 변화 방향 확인	사업의 성과확인 사업의안정적 정착 및 자생력 확인 국가지원 유지 필요 여부 확인
2008.7월 사업계획 지침 (교과부)	교육결손 학생에 대한 기초학력보장, 학업성취 향상 강화(교육영역) 사업성과에 기초한 보상 및 책무성 강화, 성과 미흡 시 지원 중단(정책영역) 지역네트워크와 연계된 보건 의료 서비스 등 기본적 복지지원(사회복지영역)				
평가성격 분석	교육영역 사회복지영역	교육영역 사회복지영역	교육영역 사회복지영역	교육영역 사회복지영역 정책영역	교육영역 사회복지영역 정책영역

자료: 한국교육개발원 사업평가매뉴얼(2007) 재구성

지방이양 이후 교육복지우선지원사업 성과평가체계는 중앙정부 시절 중앙교육연구지원센터가 개발한 지표를 참고하여 재구성하였다. 중앙정부에서 지방정부의 이양은 시·도교육청 단위의 평가를 무의미하게 하였고, 평가의 대상은 학교, 지역교육청이 중심이 되었다. 이후에는 점차 학교 중심의 평가로 변화되었다. 또한 지방이양 이후 정책평가 성격이 미약해지면서 평가의 성격이 교육과 사회복지영역을 중심으로 하였다. 시간이 지남에 따라 교육 분야에도 교육전문가를 중심으로 교육 취약 학생을 위한 세분된 각종 사업이 운영되었고 또 본 사업의 실행 인력의 대부분이 사회복지사로서 특히 최근에는 사회복지 영역적 성격만 강조하게 되었다.

교육복지우선지원사업 매뉴얼(2012)은 시도교육청으로 하여금 사업의 효과적 추진을 위하여 사업의 성과관리 및 평가 계획을 수립하여 이행하도록 하고 있다. 성과평가 영역으로는 비전 설정 및 공유, 진단 및 계획, 시스템 구축, 운영, 효과이며, 공동지표는 중앙교육연구지원센터가 개발한 지표를 참고하도록 하고 자율지표를 통한 자체평가를 유도하며 평가 방법으로 자체평가, 사업 만족도 및 학교 교육 만족도 조사, 외부 방문 평가 등이 있으며 평가 결과는 사업발전과 개선을 위한 자료, 우수 교육지원청 및 학교의 인정·보상, 우수사례 확산을 통한 사업발전을 도모하는데 활용된다(오준경, 2015).

<표8> 학교평가 지표 예시

영역	평가항목	핵심 지표	자율지표
비전 선정 및 공유 (10점)	사업 비전 설정 및 공유	사업비전 설정 및 공유를 위한 활동 실적	취약집단 학생 지원을 위한 학교장 리더십
진단 및 계획 (20점)	사업대상 실태조사 및 진단	학생·학부모 실태파악 및 분석	전년도 사업결과 분석 및 자체 진단노력
	계획 수립의 체계성	학생·학부모의 특성 및 요구를 반영한 프로그램 기획노력	학교교육계획, 교육과정과 연계한 사업계획 수립 프로그램 운영예산 수립의 합리성
시스템 구축 (20점)	교내외 추진체계 구축	전담부서 구성 및 활성화 지역사회협의체 구성 및 활성화 사업담당자의 교육복지 역량 강화 노력	교육복지위원회 구성 및 활성화
운영 (30점)	집중지원학생을 위한 프로그램 운영	취약집단 학생 발굴을 위한 노력 학생의 프로그램 참여현황 관리 노력	프로그램 운영의 질 제고 노력
	지역 연계협력 활동	지역 자원 연계 활동 성과	지역공동사업 활동 성과
효과 (20점)	학교 차원 효과	사업 만족도	학교 교육 만족도
	학생 차원 효과	학교생활 태도 학습역량 강화	

출처 한국교육개발원(2012) 교육복지우선지원사업 이렇게 합니다(매뉴얼)

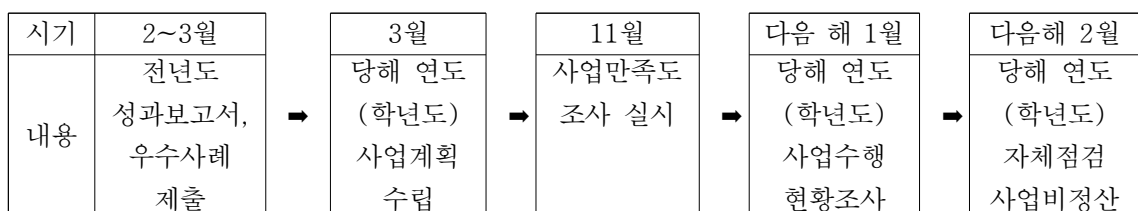
교육복지우선지원사업이 지방이양 이후 10년을 지나오면서 기존의 성과평가에 대한 문제 제기 및 변화를 맞이하게 되었다. 울산시광역시교육청은 매년 별도의 사업 평가 계획을 수립하고 자체평가보고서 제출 및 서면 또는 방문 평가 등을 실시하였으나, 2020년부터는 평가를 성과관리로 전환하였다.

<표9> 울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 성과관리 변화

변화시점		2020년	2021년 이후
근거	법적	교육부훈령 제332호 제16조 동일	교육부훈령 제332호 제16조 동일
	내부	그해 별도 평가계획 수립	그해 별도 평가 계획 수립하지 않고 연간 추진 계획에 포함
성과평가		학교자체평가보고서 제출 및 평가	학교자체성과보고서 및 우수사례 제출
평가방법		별도 평가영역 및 정량·정성 지표 활용 배점 합산 등 점수화한 평가보고서를 외부위원 포함 평가위원이 서면평가함 (점수화) (자체 점검과 외부위원 평가)	별도 평가영역, 배점 기준 등이 포함된 정량·정성 지표를 없애고, 실제 운영 현황 및 성과, 우수사례를 보고 (점수화 탈피) (점검표를 통한 자체 점검 강화)
운영대상		중점학교	중점학교
대상기간		2019.3.~2020.2	2020.3.~2021.2
추진일정		2월: 중점학교 서류 제출 시기 4월: 보고서 검토 및 평가 실행 시기 5월: 평가우수학교선정 및 보상 자체평가 종합보고서 발간 배부	3월: 중점학교 서류 제출 시기 5월: 우수사례-성과공유 워크숍 실시
평가결과 활용		종합보고서 배부 평가 우수학교의 보상(추가 사업비)	우수사례 공유 및 확산의 계기
성과평가 성격		평가, 통제, 보상 등 성과정보 획득	동기유발, 학습, 개선 등 조치로서 성과관리의 목적

성과관리의 목적은 사업운영의 과정 점검과 성과 확인을 통한 사업 내실화 도모에 있다. 학교 중심의 성과관리를 기본 운영 방향으로 하며, 매년 자체성과보고서 제출 및 학교별 자체 점검표 활용해 사업 운영을 점검한다. 또한 우수사례 공유 워크숍으로 사업성과를 환류한다. 연간 추진과정을 살펴보면 다음과 같다.

<표10> 울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 성과관리 흐름도



이러한 일련의 과정은 2021년 이후부터 진행되었다. 이전에는 매년 자체평가 기본계획을 수립하였고, 중점학교 대상으로 자체평가보고서 제출 후 정량·정성 지표에 따라 평가를 시행하였다. 평가 방법은 외부 평가위원들에 의한 서면 평가 위주이나 방문 평가를 할 때도 있었다.

현재 울산광역시교육청은 교육복지우선지원사업에 대한 성과평가체계는 평가라는 용어를 배제하고 성과관리에 집중한다. 이는 학교평가와 마찬가지로 서열화나 무의미한 경쟁을 촉발하기 위한 것이 아니라 신뢰성, 객관성, 공정성, 효율성이 있는 평가를 통하여 책무성과 창의성을 높이고 사업의 질을 향상하는 데 있다.

하지만 이러한 교육복지우선지원사업 성과평가 과정의 일련의 활동이 원천적으로 사업이 지향하는 목적과 얼마나 부합하는지는, 과연 교육복지우선지원사업의 성과는 무엇인지 의구심이 든다.

사업의 성과관리를 위한 고려사항은 여러 연구에서 사업 효과성으로 확인했듯이 다차원적으로 접근하여야 한다. 대상 학생들의 학업성취도 향상, 정의적 태도의 변화 효과는 대체로 장기적인 변화를 요구하는 것이어서 신중하게 접근할 필요성이 있다. 또한 교육복지우선지원사업이 계량화될 수 있는 성과 못지않게 장기적으로 학교의 교육력을 변화시킬 수 있도록 학교장과 교원의 역량 강화와 통합적 지원을 위한 학교와 지역사회와의 연계 체제 구축과 그 작동 등 과정 차원의 성과에 관심을 기울여야 한다.

2.3 울산지역의 사업 성과관리 내용

앞에서 언급했듯이 울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 성과관리는 자체성과 보고서 및 우수사례, 이용자 만족도 조사, 자체 점검 활동이다. 매년 제출하는 자체 성과보고서는 1) 학교 현황 2) 사업비 집행 현황 3) 프로그램 운영 성과 4) 우선지원사업 관리 성과 5) 교육복지 네트워크 및 지역사회 연계 성과 5개로 구분하고 있다. 이는 중점학교의 연간 사업계획에 따른 실제 사업 운영 내용과 성과를 확인하기 위함이다. 평가가 아니기 때문에 배점 기준은 없으며 현황은 횡수, 통계가 가능하게 수치화하였고 성과 내용은 정성적으로 표현했다.

자체 성과를 확인하기 위한 용도로서의 점검표는 회의 개최 여부, 자료 보관 여부, 상담 실시 여부, 예산 집행에서의 금지사항 이행 여부 등 실제 실행 여부와 내용을 점검하기 위함으로 사업의 성과 확인에 부합하지는 않는다.

사업에 대한 만족도 조사는 우선지원학생과 그 보호자를 대상으로는 프로그램 만족도, 교육복지실 만족도, 학교생활 만족도를, 중점학교 교사 대상으로는 교육취약 집단 학생 지원을 위한 학교 운영 만족도와 지역교육청 지원 만족도를 확인한다. 조사영역과 내용은 다음과 같다.

<표11> 울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 만족도 조사 내용

대상	영역	내용	문항수
우선지원 학생	긴급지원 및 프로그램 만족도	영역별 프로그램의 유익성 및 흥미도, 선호도	3
	교육복지실 만족도	교육복지실 운영	2
	학교생활 만족도	대상 학생의 학교생활에 대한 인식 정도	3
학부모 (보호자)	긴급지원 및 프로그램 만족도	영역별 프로그램의 유익성 및 흥미도, 선호도	3
	교육복지실 만족도	교육복지실 지원	2
	학교생활 만족도	학부모의 대상학생에 대한 학교생활 인식 정도	3
교사	교육취약집단 학생 지원을 위한 학교운영 만족도	교육취약계층 학생 지원을 위한 학교 운영	4
		교육취약계층 학생 지원을 위한 학교장의 리더십	1
	지역교육청 지원 만족도	교육지원청의 지원	2

제3절 교육복지우선지원사업의 성과

그렇다면 교육복지우선지원사업의 성과는 무엇으로 보아야 하는가? 성과에는 효과성과 효율성 둘 다를 볼 수도 있고, 구분하여 확인을 할 수도 있다.

효과성(effectiveness)이란 추진기관이 의도한 목적에 대한 정책이나 사업의 실현 정도 혹은 조직 활동의 결과물인 산출이 목표를 실질적으로 성취한 정도를 의미한다고 볼 수 있다(Hatry, 1980:312). 또한 효과성은 정책목표의 달성 정도를 의미하며, 총괄평가의 가장 핵심적 작업이 효과성을 판단하는 것이다. 효과성 평가는 단순히 의도했던 효과가 어느 정도 발생했는지를 판단하는 것에만 그치지 않고, 해결하고자 했던 정책문제가 어느 정도 해결되었는지 그리고 문제가 완화 또는 악화하였는지 등의 분석도 이루어져야 한다. 즉 효과성은 산출의 질을 측정하는 것이며 예를 들어 투자의 가치가 있는가를 측정하는 것이다. 효율성이란 단위 투입 당 산출물을 평가하는 것, 즉 바람직한 결과를 얼마나 잘 달성하는가, 특정한 산출을 내는 데 투입이 얼마나 소요되는지를 측정하는 것이다.

교육복지우선지원사업이 시행된 이후 수혜자인 학생, 보호자와 실천가, 교직원 등 사업을 둘러싼 다양한 연구가 이루어졌으며, 본 항에서는 사업에 대한 효과성에 따른 성과를 중심으로 고찰하고자 한다.

교육복지우선지원사업의 실증적인 효과분석은 이해영 등(2005)에 의해 처음으로 이루어졌다고 할 수 있다. 심층 면접 분석과 비사업 학교를 비교집단으로 하여 학생 간 단순 비교를 통해 사업 참여가 그렇지 않은 학생들에 비해 유의미한 수준에서 우수하다는 결과를 보였다. 그러나 그 정도가 미세하고 저소득층 학생들의 지적, 심리 정서적 측면에서는 유의미성이 부족했다.

이후 김정원 등(2007)은 서울과 부산의 교육복지우선지원사업 참여 학교와 학생, 학부모를 대상으로 사업의 다차원적인 효과분석을 하였는데, 다변량 분석 결과 사업 참여 연차가 높을수록 학생의 자아개념과 학교생활 및 학업태도가 긍정적으로 나타났으며, 무엇보다 사업 관련 인력, 시설, 프로그램에 대한 만족도가 높을수록 학생의 자아개념, 학교생활 및 학업태도가 높다는 결과를 확인할 수 있었다. 이후에 연구들은 단위 사업과 프로그램이 학습, 문화체험, 정서, 복지 내용으로 분화되어 운영되는 특성에 따라 주로 대상 학생의 인지 특성, 정서 특성, 행동 특성의 변화 등을 종속변인으로 설정하여 성과가 분석되었다.

이에 교육복지우선지원사업의 효과 범주를 크게 인지적, 정의적, 행동적 영역으로 설정하고 영역별로 정리하였다.

첫째 인지적 영역에 대한 선행연구들은 다음과 같다. 정연정·임명용(2009)는 서비스 이용수준과 사업효과의 관계를 실험연구를 통해 분석하였는데, 수혜 학생의 학업 향상 정도가 미미하여 학업성취에 유의미한 사업효과가 나타나지 않는다고 보고하였다. 그러나 서비스 이용수준이 높은 학생의 경우 ‘학습 자기조절인지’라는 인지능력이 유의미하게 향상된 것으로 나타나, 집중지원 학생의 경우 일반학생보다 인지적 발달에 오랜 시간과 노력이 요구되지만, 프로그램 참여 기간이 길수록 효과의 정도가 향상될 가능성을 제기하였다. 백병부 외(2013)의 경우는 인지적 학업성취 향상에 있어 집중지원학생이 그렇지 않은 학생에 비해 오히려 부적인 결과를 도출하였다고 보고하며, 사업추진 방법과 내용에 질적 전환을 모색해야 함을 주장하였다. 한편, 같은 연구 방법을 사용한 연보라 외(2013) 연구에서는, 국어·수학 과목에서는 집중지원 학생의 학업성취 수준이 유의미하게 향상되지 않았지만, 영어 과목에서는 통계적으로 유의미하게 향상된 것으로 나타나 본 사업이 부분적으로 인지 효과에 기여하고 있음을 밝혔다. 3년간의 종단 데이터를 활용한 이봉주·김예성·김광혁(2008)의 경우 수혜 대상 학생의 ‘자기주도적 학습능력’과 ‘학업성취’ 변인에서 약간의 향상이 보였지만 유의미한 효과는 없는 것으로 나타났다. 그러나 이봉주·문혜진·김정은(2014)는 6년간의 종단 연구 수행 후 아동의 비관측이질성을 통제하고 고정효과 모형을 사용하여 추정하였는데, 그 결과 교육복지우선지원사업이 아동의 학업성취 수준에 긍정적인 효과를 발휘하였다는 연구 결과를 도출하였다.

두 번째 정의적 영역의 성과를 측정한 연구 중 다수의 연구가 자아개념, 자존감, 우울 등의 정서적 영역과 학교생활 및 학교 만족도를 함께 연구하였는데(김정원·박인심, 2007; 이봉주 외 2008; 정연정·임명용, 2009; 박미란, 2010; 하대현·장영은, 2012), 이들 연구에서는 교육복지우선지원사업이 학교 만족도와 함께 정서적 영역

의 긍정적 성과에 이바지했다고 보고한다. 류방란 외(2013)의 연구에서는 초등학생의 경우 프로그램 중재를 통해 자존감이 향상되고, 우울 및 불안의 감소 효과가 나타났다지만, 중학생의 경우 유의미한 차이가 도출되지 않았다고 밝혔다. 주정현·김미경(2012)의 연구에서는 자기조절, 도전 의식 등의 ‘자기효능감’ 증진 효과를 검증하였는데, 중학생의 경우 프로그램 참여에 따른 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 더불어 자신감 및 친사회적 행동의 경우 프로그램 중재 후에도 서비스 비대상 청소년보다 낮게 나타났을 뿐 아니라, 서비스 경험 횟수가 많을수록 오히려 부정적인 결과가 도출되었다. 이에 대해 류방란 외(2013)는 교사의 관심과 지지가 사업효과를 매개하는 요인으로 작용한다고 설명한다. 초등학교에서는 우선지원 학생들이 비사업학교에 비해 교사의 관심을 높게 인식하고 있었고, 이러한 인식이 수혜 학생의 자존감 향상, 우울 및 불안 감소 등에 영향을 주는 요인으로 작용하였다. 반면, 중학생의 경우 사춘기 등의 요인이 교사의 관심과 지지를 낮게 인식하게 하여 교육복지우선지원사업의 교육적 효과가 유인될 수 없었음을 논의하였다. 이를 통해 우선지원 학생의 정의적 영역은 교사의 관심과 지지를 매개로 발달한다는 것을 유추할 수 있으며, 학교 인력, 즉 교사의 학생에 대한 심리적 지지가 높을수록 수혜 학생의 정서적 효과가 높아진다는 김경희(2011)의 연구 결과 역시 이를 지지한다고 볼 수 있다.

세 번째 교육복지우선지원사업에 참여한 학생의 문제 행동, 학교 및 사회적 등 사회적 행동과 관련한 성과 연구도 상당히 이루어져 왔다. 이봉주 외(2008)는 3년간의 중단 연구를 통해 집중지원 학생의 ‘주의집중, 공격성, 비행’ 등의 행동 적응 영역의 효과를 검증하였는데, 프로그램이 전반적인 행동 적응 영역 향상에 유의미한 영향을 미쳤지만, ‘비행’ 행동에 대해서는 직접적인 효과가 없었다고 보고하였다. 주정현 외(2012) 역시 친사회적 행동은 교육복지우선지원사업에 참여한 학생들이 그렇지 않은 학생에 비해 낮으며, 특히 서비스 경험 횟수가 많을수록 친사회적 행동은 오히려 반감된다고 밝혔다. 반면 정연정·엄명용(2009)은 ‘공격성 및 분노 행동, 비행, 학교생활 적응’ 등의 사회적 행동 변화에 본 사업의 프로그램이 유의미한 효과를 주었음을 제시하며, 특히 서비스 이용수준이 높은 집단이 학교생활 적응, 사회적지지 등에서 유의미하게 높은 향상 효과를 보였다고 밝혔다. 박미란(2010)은 교육복지우선지원사업 프로그램이 ‘학급응집력, 사회적지지’ 등의 학교적응 행동을 향상했으며, 이는 특히 복합 문제를 가진 사례관리 아동에게 더욱더 긍정적이었다고 보고하였다. 김경희(2011) 역시 프로그램 중재 결과 학생들의 학교생활 및 학교적응력이 향상되었음을 밝히면서 이에 대해 수혜 학생의 프로그램 및 인력, 시설에 대한 만족도가 학생 행동 변화에 유의미한 영향을 매개한다고 하였다. 김정원(2007)은 프로그램 경험 횟수가 증가할수록 수혜 학생의 ‘학교생활 적응과 학업태도, 기초생활습관’에 긍정적인 영향이 나타난다고 보고하였다.

이윤수·송미령·송지훈·김수정(2020)의 교육복지우선지원사업 성과지표 타당화 연구에서는 선행연구 고찰을 통해 인지, 언어, 사회, 정서, 신체, 관계 영역 중에서 일

부 영역만을 사용해 온 것을 알 수 있다. 이에 김광혁 외(2018)는 교육복지우선지원사업의 성과영역으로 아동·청소년 발달의 통합적이면서도 포괄적인 발달의 기준을 설명할 때 보편적으로 제시되는 인지, 언어, 사회, 정서, 신체의 5개 발달 영역에서 저소득 교육소외계층 학생의 발달에 영향을 미치는 관계적 측면의 성과를 추가하여 6개 성과영역으로 제안하기도 하였다.

<표12> 교육복지우선지원사업 성과 선행연구

구분	연구자	제목	변수	해석
한국교육개발원 등 기관 연구	이혜영 외 (2005)	교육복지투자우선지역 지원사업 효과 분석과 발전 방안	인지, 사회, 정서, 관계 측면	일부분 유의미
	김정원 외 (2007)	교육복지투자우선지역 지원사업 만족도와 성과 분석	인지, 사회 측면	유의미
	류방란 외 (2011)	교육복지우선지원사업의 가정의 부정적 기능 완화 효과-초등학생의 사회성과 학교적응을 중심으로	사회성, 학교적응	유의미
	류방란 외 (2012)	교육복지우선지원사업 중단적 효과 분석 연구	사회성, 학교적응, 수업태도, 학업 효능감, 자존감	유의미
	류방란 외 (2013)	자존감 향상이 우울·불안 감소에 미치는 교육복지우선지원사업의 효과 분석	자존감, 우울·불안	초등생만 유의미
개별 연구	이봉주 외 (2008)	교육복지투자우선지역 지원사업 효과분석	학교·심리·행동적 적응력	유의미
	정연정·엄명용 (2009)	교육복지투자우선지역 지원사업이 아동·청소년의 사회정서 및 인지적 발달에 미치는 효과	사회·정서적 발달 인지적 발달	유의미
	김종민 외 (2016)	초등학교 교육복지우선지원사업 효과분석: 4학년생의 행복과 자존감에 미치는 영향	프로그램 만족 행복, 자존감	유의미
	김한나 외 (2017)	메타분석을 통한 교육복지우선지원사업의 효과 검증 연구	인지적(학업성취) 정의적(학교적응)	유의미
	이나리, 구남옥 (2017)	교육복지우선지원사업 참여여부에 따른 저소득층 학생의 인지적, 사회·정서적 발달 추이 탐색	인지적, 사회정서적 발달	무의미
	김훈호 외 (2018)	교육복지우선지원사업의 교육적 효과 분석: 서울시교육청 교육복지특별지원사업을 중심으로	인지적, 비인지적	상위학업 수준에만 유의미

제3장 연구방법

제1절 근거이론 연구 방법

본 연구는 교육복지우선지원사업 성과평가 경험이 있는 중점학교 교육복지사들을 대상으로 그들의 업무 수행에 있어 무엇을 성과로 평가하는지, 성과평가체계에 대한 인식은 어떠한지 탐색적으로 살펴보기 위해 다양한 질적 연구 방법 중에서 근거이론 방법을 사용하고자 한다.

근거이론 방법은 현장의 실제 경험을 일련의 체계적인 과정으로 살펴보면서 어떤 현상을 귀납적으로 개념화하고 이론으로 발전시킨다. 교육복지우선지원사업은 지역별로 사업영역과 내용이 다양하고 성과평가체계도 다소 차이가 있어서 즉이에 대한 통일된 개념의 틀이 존재한다고 보기 어렵고, 개념 간에 다른 해석이 가능하기에 근거이론 방법이 적합하다고 볼 수 있다. 또한 교육복지우선지원사업 수행 및 성과평가에 대한 당사자의 개인적인 실천 경험에 대한 심층적이고 내면적인 탐색으로 사회복지 실천 현장에 기초한 연구로서 의미가 남다르다고 하겠다.

1970년대 이후부터 사회과학 분야에서 본격적인 관심을 받은 근거이론 방법은 스트라우스(strauss)에 의해서 명료화되었다. 스트라우스는 해석적 패러다임과 실용주의를 강조하던 듀이의 실용주의 영향을 받아 근거이론을 체계적으로 발전시켰다(김영천, 2013). 실용주의 영향을 받은 근거이론 관점은 개인 행위의 의미를 개인에 따라 진행이 변화하고 주체들의 공유되는 과정이자 협상 과정이라는 상호작용 과정으로 바라보았으며 이는 사회적 관점에서 심층적이어야 한다고 주장했다(김영천, 2013).

근거이론 연구 방법은 인식론적 이론을 배경으로 상징적 의사소통을 통해 개인과 사회와의 관계를 설명한다. 이는 개개인 사람들의 행동, 상호작용, 사회적 과정 등으로부터 수집된 자료에 근거하며 상징적 상호작용으로 상호 관련된 정보 범주들을 통해 행동, 상호작용, 과정에 대한 이론을 하나의 과정을 설명하기 위한 적절한 설계 방법이다.

근거이론 연구 방법의 주요한 특징으로는 연구자의 이론적 민감성, 지속적인 비교, 이론적 표본 추출, 분석 절차인 개방 코딩, 축 코딩, 선택 코딩, 메모 등이다. 연구자는 이를 통해 수집한 자료를 문장별로 또는 문구별로 분석하며, 전체 과정은 코딩 방향 설정→자료 수집→코딩→핵심 범주→표집→비교→포화→이론 통합하는 식으로 이론을 개발한다. 즉 연구를 위한 행동 및 경험들이 연구 과정을 통해 체계적으로 수집 및 분석되어 새롭게 생성된 자료가 되며 이를 서술하고 설명하여 결과적으로 자료에 근거하는 이론을 개발하기 위한 방법론이라고 할 수 있다. 따라서 연구자는 교육복지우선지원사업 성과평가체계를 경험한 참가자들이 성과와 평가를

어떻게 인식하고 어떤 상징을 사용하여 의사소통하고 있는지 해석하고자 한다.

Strauss와 Corbin의 근거이론 연구 방법 절차에 따라 지역적인 환경의 특성을 공유하고 업무환경 및 수행 경험이 비슷한 울산광역시 교육복지우선지원사업 중점학교 참여자들을 대상으로 관련 과정에 대한 자료를 수집하여 개념을 범주화시키고 분석하였다.

제2절 자료 수집 및 연구 참여자 선정

본 연구의 원자료는 교육복지우선지원사업 중점학교 교육복지사를 대상으로 일대일 심층 면접을 수행하여 구성하였으며, 참여자들에 대한 심층 면담 내용, 연구자가 작성한 현장 노트와 메모, 관련 문헌 등 다양한 자료로부터 연구의 자료를 수집하였다.

심층 면접은 참여자의 사무실, 조용한 제3의 장소 등 연구 참여자의 입장에서 편하게 만날 수 있고 인터뷰에 방해받지 않는 장소와 시간대를 택하여 이루어졌으며, 면접 시간은 회당 60분에서 120분 사이로 진행하였다.

연구 참여자는 이론적 표본추출방법으로 연구 참여자들을 선정하였다. 이는 누구로부터 정보를 도출할 것인지 의도적으로 선택하는 과정으로 이론적으로 적합한 대상자들을 표집으로 조사하기 위함이다. 그래서 연구 참여자 선정은 우선 울산광역시교육청 관내 교육복지우선지원사업 중점학교에 재직 중이며 둘째 사회복지사 자격증을 취득한 자로 교육복지우선지원사업의 성과평가 경험이 있는 사람으로 한정하고자 한다.

2022년도 현재 울산광역시교육청 교육복지우선지원사업 중점학교는 30개교(초10, 중13, 고7)로 교육복지사가 상주한다. 시기에 따라 국가 시책사업 시절 평가 경험이 있는 교육복지사는 3명, 지방이양 이후 사업 평가 계획에 따른 평가와 이후 성과관리 경험이 있는 교육복지사가 10명이다. 이중 초, 중, 고 경험이 두루 있으면 연구 참여자로 동의하는 7명을 눈덩이 표집으로 모집하고자 한다.

<표13> 울산광역시교육청 관내 중점학교 교육복지사 배치 현황

구분	수행 경험 내용	인원수
2006~2011년도	국가사업 교육복지투자우선지역 지원사업	3명(연구자 포함)
2011~2015년도	지방이양 이후 교육복지우선지원사업	9명(육휴대체 3명)
2016~2018년도	지방이양 이후 교육복지우선지원사업 교육복지사 공무원 전환	1명
2019~2022년도	지방이양 이후 교육복지우선지원사업 교육복지사 공무원 공채 시험	7명 (기간제근로자 3명)

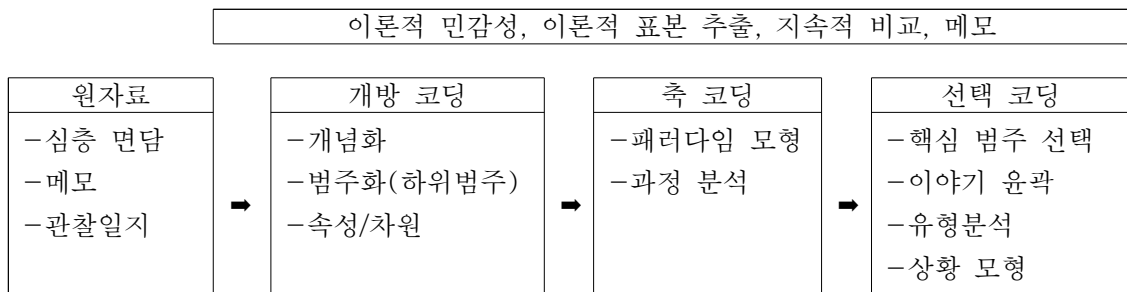
제3절 자료 분석 방법

연구 자료는 연구 참여자들의 동의하에 인터뷰 내용을 휴대전화 녹음기로 녹음하고 연구 참여자가 표현한 언어를 그대로 컴퓨터에 전사하여 자료를 분석하였다. 이는 연구 참여자들의 수행 경험에 대한 비구조화된 개방형 질문을 토대로 2~3회 실시하였으며 정보의 각 범주가 포화할 때까지 진행하였다. 심층 면담 1회부터 자료 분석은 시작되며, 연구 참여자들을 통한 개념 확인 및 교정 작업을 실시하거나 과정에서 이해하기 힘들거나 궁금한 사항은 추후 질문 등을 구성하여 유선 연락 및 메일을 통해 추가 확인하였다.

일반적 연구에서 자료 분석은 자료 수집이 완료된 이후에 이루어지지만 근거이론에서는 수집과 분석을 동시에 수행을 원칙으로 하고 있다. 그러나 코딩을 유형별로 구분 짓는 것은 어디까지나 인위적이며, 단계마다 반드시 다른 유형이 나타나는 것도 아니다. 한가지 유형의 코딩이 이루어지는 동안 알지도 못하는 사이에 어느덧 다른 유형으로 전환되는 경우도 있다(김수지·신경림, 1996).

자료 분석은 Strauss & Corbin(1998)이 제시한 개방 코딩, 축 코딩, 선택 코딩의 절차에 따라 분석하였다. 자료 분석 절차는 다음과 같다.

<표14> 근거이론 분석 절차



개방 코딩은 원자료로부터 개념을 식별해내고 속성과 차원에 따라 발전시켜 나가는 분석과정이다. 이 단계에서는 연구자가 심층 면담을 통해 전사한 원자료를 확인하며 연구 질문과 연관된 내용을 확인하고 개념적으로 이해한 내용을 별도 표기하는 방식으로 자료를 정리하였다.

계속된 비교분석법을 통해 유사점과 차이점을 비교하여 현상에 관한 질문을 제기하며 특히 원자료에서 구성한 개념 군에서 유사하거나 의미상 관련이 있다고 판단되는 것들을 묶어 하위범주를 구성하였다. 이렇게 구성된 하위 범주 군들은 또다시 맥락, 관련성, 인과에 따라 범주로 구성하였다.

축 코딩은 개방 코딩에서 구성한 하나의 범주에 하위범주를 관련짓는 과정으로 이를 구조와 과정과 연결한다. 구조는 현상과 관련된 문제, 사건, 쟁점이 위치하고 일어나는 상황을 만드는 것이고, 과정은 한 가지 현상과 관련되어 시간의 흐름에

따라 발전하는 작용/상호작용의 순차적 흐름이다.

축 코딩은 비교법과 질문법을 통해 귀납적이고 연역적인 방식을 동시에 가지는 복잡한 과정으로 새로운 방식을 조합한다.

이는 패러다임 모형을 따라 재배열하는 방식으로 구조를 과정과 통합시키게 하도록 고안된 분석 도구이다. 패러다임 구성요소는 조건, 작용/상호작용, 결과가 있다. 조건은 현상에 영향을 미치는 사건이나 일을 대변하는 인과적 조건, 인과적 조건이 현상에 미치는 영향을 경감시키면서 변화시키는 중재적 조건, 현상에 속하는 속성으로 어떤 특정한 현상에 대응하기 위해 취해지는 구체적인 조건으로 맥락적 조건이 있다. 작용/상호작용은 현상에 대처하거나 다루기 위해 취해지는 의도적이고 고의적인 행위이며 결과는 작용/상호작용의 결과물을 말한다.

선택 코딩은 범주를 통합시키고 정교화하는 과정으로 즉 핵심 범주를 선택하는 과정이다. 핵심 범주는 다른 범주들을 끌어내는 힘이 있어야 하며 범주 간 체계적으로 연관시키는 것이다. 그래서 반드시 중심적이어야 하고 자료에 자주 나타나야 하며 설명은 논리적이고 일관성이 있어야 한다.

6단계로 선택 코딩은 자료의 가설적 정형화 및 관계 진술을 결과와 그 근거가 되는 자료와 지속적으로 비교하여 각 범주 간에 반복적으로 나타나는 관계를 유형별로 정리하는 과정이다.

<표15> 선택 코딩에서 유형별 정리

단계	내용
1단계	- 이야기 윤곽 정리
2단계	- 설정된 핵심 범주로 이야기 윤곽 재확인하기
3단계	- 핵심 범주 결정하기
4단계	- 가설적 관계 설정: 핵심 범주 중심의 범주 간 전후 관계 형성, 연결 살펴보기
5단계	- 유형분석: 반복적으로 나타나는 관계
6단계	- 포괄적인 상황 모형 제시

제4절 연구의 검증

근거이론 방법은 모든 질적 연구에서와 마찬가지로 연구자가 연구의 중요한 도구라고 할 수 있다(유태균 역, 2001). 연구자는 교육복지우선지원사업 중점학교에서 15년간 근무 중이며 특히 울산지역 사업 초창기부터 실천 경험이 있다. 또한 연구자는 사회복지기관 시설평가 경험이 있으며, 본 사업과 관련하여 긴밀한 지역사회

협력관계 유지 등으로 학교 인근 지역아동센터 시설평가 다년간 지켜보았다. 하지만 연구자의 배경이나 경력은 연구 참여자와의 상호작용에 영향을 미치게 된다(이명선 외 역, 2009). 따라서 연구자의 사전 지식, 믿음, 판단, 개인적 이론이나 편견, 현재의 경험에 대한 판단 중지를 통해 연구 과정과 결과에 있어서 최대한 연구 참여자의 경험 그대로 이해하도록 노력하였다. 또한 질적 연구에 관한 여러 편의 논문과 관련 서적 그리고 조사보고서를 탐독하여 이론적 민감성일 높이고자 하였다.

연구수행에 앞서 연구자는 개인정보 보호법을 이해하고 연구윤리 교육을 이수하는 등 윤리적 고려를 하였다. 구체적으로 연구 참여자들에게 연구 관련 상세 정보를 제공하고 연구 참여 동의서를 작성하여 등 체계적인 연구 활동이 되도록 하였다. 연구 참여 동의서에는 연구 목적과 연구 세부 내용, 참여 방법, 참여자의 비밀 보장, 인터뷰의 과정과 녹취 기록 그리고 녹취 폐기, 기타 추가 질문에 관한 연구 참여 동의 등 내용을 담고 있다. 또한 연구자는 사회적 책임을 담보하고 가치를 구현해야 한다는 대원칙을 세우고 연구 종료 시 까지 이를 항상 준수하였다.

모든 질적 연구들은 연구 결과 도출과 해석에 있어서 어떻게 일반과학의 원리로 증명되며 어느 정도 신뢰할 수 있는가에 대한 문제를 직면한다. 연구자는 연구의 방법과 그 사실적 결과를 평가하기 위해 즉 연구의 엄격성을 갖추하고자 Lincoln & Cuba(1985)가 제시하는 사실적 가치, 적합성, 일관성, 중립성 4가지 기준을 근거하였다.

우선 연구자는 원자료의 진실한 가치를 높이기 위해 사전에 참여자와 rapport 형성하는 등 신뢰 관계 형성을 위해 노력하여 연구의 결과가 얼마나 믿을만한가 확신을 주고자 하였다.

또한 연구 결과가 이루어진 상황 밖에서도 적합한지, 의미 있고 적용 가능한지를 확인하기 위해 연구에서 제외된 참여자의 현장 기록을 참고하였으며, 연구 시작을 위한 준비과정에서 사전답사 인터뷰한 자료와 연구의 내용과 맥락의 흐름을 비교하였다. 이는 양적 연구의 일반성, 대표성 또는 타당도와 유사한 개념이다.

셋째, 양적 연구의 신뢰도를 의미하는 일관성은 어떤 연구가 비슷한 참여자와 비슷한 설정에서 반복되었을 때 그 결과가 거의 같은 것인지를 나타낸다. 이 연구에서는 수집한 자료에 관한 결과 도출과정에서 지속적인 비교분석, 지도교수의 조언 및 학위논문을 받은 기타 점검자의 자문으로 수정 과정을 거치면서 일관성을 높이고자 하였다.

마지막으로 연구자는 사전에 연구에서 어떤 결과를 예측하지 않았으며, 연구 참여자의 실천 경험과 느낌을 그대로 담아낼 수 있도록 객관성을 유지하고자 노력하였다. 즉 연구에 앞서 연구 문제, 연구 참여자와의 관련된 시각과 편견을 통제하고 중립성을 지속하고자 하였다.

제4장 연구 결과

제1절 연구 참여자들의 특성

연구 참여자들은 울산지역 교육복지우선지원사업 중점학교에서 현재까지 재직하고 있는 실천가 중에서 8년 이상 실천 경험이 있으면서 연구 활동에 동의한 7명으로 선정하였다. 연구 참여자 모집은 연구자의 가까운 동료로부터 첫 시작을 하였으며, 그들의 또 다른 동료를 소개받는 눈덩이 표집 방식을 활용하였다. 또한 이론적으로 적합한 대상자를 인위적으로 표본 추출하는 이론적 표본 추출 방법도 활용하였다. 연구 참여자의 기본사항은 다음 표와 같다.

<표16> 연구 참여자 기본사항

참여자	성별	울산 교육복지 경력	전 경력	관련 자격증
가	여	2012년 3월부터 현재(10년)	노인복지	사회복지사 평생교육사
나	여	2012년 3월부터 현재(10년)	위스타트	사회복지사
다	여	2012년 3월부터 현재(10년)	장애인복지	사회복지사
라	여	2011년 10월부터 현재(10년)	민간재단	사회복지사
마	여	2013년 6월부터 현재(9년)	노인복지	사회복지사
바	여	2012년 3월부터 현재(10년)	장애인복지	사회복지사
사	여	2007년 5월부터 현재(14년)	상담	사회복지사 학교상담사

제2절 개방 코딩

1. 근거자료의 범주화

개방 코딩은 원자료로부터 개념을 발견하고 그에 따른 속성과 차원을 범주화하는 단계이다. 이는 연구자가 심층 면담을 통해 전사한 원자료를 연구 질문과 연관하여 확인하고, 관련 내용 밑에 줄긋기하면서 총 39개의 개념을 도출하였다. 이 개념 중에서 유사하거나 공통적인 것들을 묶어서 하위범주로 하였으며, 19개의 하위범주 중 유사하거나 공통적인 것들을 묶어 8개 범주로 분류하였다. 개방 코딩에서 얻은 범주화는 다음과 같다.

<표17> 개방 코딩을 통한 자료의 범주화

범주	하위개념	개념	패러다임
성과평가에 대한 문제 제기	성과평가 내용의 모호성	지향점만 있고 구체성 부족	인 과 적 조 건
		모호한 실행목표 및 지표로 자의적 해석	
		성과평가의 목적과 의도가 불선명	
	성과기준의 문제점	성과기준 적정성 없음	
		선별적 사업추진의 한계	
	실제 수행내용과의 연결성 부족	사업과 괴리된 성과평가 내용	
		학생지원보다 우선되는 행정업무	
		실상을 반영하지 못하는 성과평가 내용	
	환류 효과 미비	평가 결과에 대한 환류 부재	
평가 결과에 대한 피드백 부족			
변화를 건인하지 못하는 평가			
성과에 대한 부담감	업무량 증가에 대한 부담감	서류점검식 성과 평가로 업무 부담 증가	맥 락 적 조 건
		감당하기 어려운 업무량	
	성과 비교에 대한 부담감	많을수록 좋다는 식의 반응 때문에 실적에 대한 과도한 노력	
성과검증에 대한 고충	성과검증에 대한 고충	효과성을 느끼지만 설명하기 역부족	조 건
		성과검증을 위한 맞춤 도구에 대한 부재	
수행과정에서의 회의감	고군분투	교육복지 관련 모든 것을 홀로 감당	중 심 현 상
	의구심	성과평가 결과와 실제 수행 효과와의 간극	
	소진	격려 없는 질책으로 인한 소진	
		성과평가 결과에 따라 낮아지는 자존감	
무력감	성과검증은 힘들고 어렵다는 식의 두려움	중 재 적 조 건	
	경력이 쌓여도 해결되지 않는 혼란스러움		
존재감 지각	존재감 지각	대상 학생의 변화로 사업효과 인지	중 재 적 조 건
구조적 한계 인정	열악한 처우	사업을 둘러싼 관계자들의 긍정적 피드백	
		스스로 성취감과 보람 느낌	
	구조적 한계	낮은 수준의 임금 체계와 처우	
		직종별 업무강도 차이에 따른 박탈감 가중	
수행과정에서의 수동성	소극적 저항	추진체계상 일부 구조적 역할 부재	작 용/ 상 호 작 용 전 략
		엄격한 위계질서	
	소극적 수용	눈에 보이지 않으나 교직원 간 경계선 존재	
수행과정에서의 능동성	변화를 위한 저항	처우 수준만큼 최소한으로 적당히 일하기	결 과
		비협조적 대처 및 업무 거부하기	
	변화를 위한 문제 인식	기계적인 단순 업무 수행 및 대처	
잘하고 편한 것에 집중하기			
각자도생	각자도생	초기 성과평가체계에 대한 문제 호소와 변화	
		정량 성과평가의 한계와 진짜 성과에 대한 고민	
		현장 밀착형 연구지원 및 슈퍼비전 체계 요구	
각자도생	각자도생	유의미한 학생 변화 검증 방법 필요성 요구	
		진일보를 위한 자체 해결	

2. 연구 참여자들의 성과평가 경험에 대한 해석적 기술

개방 코딩의 범주에 근거하여 연구 참여자들의 성과평가 경험을 구조적으로 분석하고 9개 상위범주의 내용을 해석한 결과는 아래와 같다.

2.1 성과평가에 대한 문제 제기

연구 참여자들은 교육복지우선지원사업을 오랜 기간 수행하면서 성과평가에 대해서 의문점을 품고 문제를 제기하였다. 이는 연구 참여자들의 업무 수행에서의 회의감의 원인이 되었다. 성과평가에 대한 문제 제기는 성과평가 내용의 모호성, 성과기준의 문제, 실제 수행내용과의 연결성 부족, 성과평가 환류 효과가 미비하다는 하위 범주로 확인할 수 있다.

2.1.1 성과평가 내용의 모호성

연구 참여자들은 성과평가의 내용 측면에서의 모호성에 집중했다. 성과평가를 꼭 해야 한다는 의무와 책임만 강조할 뿐 구체성은 없었다. 사업적으로 지향하는 바만 정해져 있을 뿐 실행목표가 분명하지 않았고, 성과평가로 얻고자 하는 바도 불분명하였다. 이는 교육복지사로 하여금 성과평가 내용에 대해 자의적 해석을 부추길 뿐이었다.

“성과평가 특히 평가를 지역에서 알아서 하는 것이 아닌 것 같아요. 현재 전국으로 하는 부분도 아니고 지자체 시도마다 자체적으로 하는 거잖아요. 잘 알 수 없지만, 지역마다 중요하게 생각하는 부분도 조금씩 다르고 성과평가 기준도 그냥 실행하는 것 자체만으로 좋게 볼 수도 있고, 많은 실적을 내는 게 중요하다고 할 수도 있고.. 자체평가도 개인 성향에 따라 다를 것 같아요. 이런 식이라면 과연 평가를 왜 하는지에 대한 당위성이 없어지는 것 같아요.”(참여자 가)

“사업에 대해서 자체 성과평가를 해야 한다고 하지만은 궁극적인 목표와 무엇을 원하는지 알 수 없다. 그런 것에 대해 함께 논의하거나 공유한 적도 없고... 특히 자체적으로 원래 하던 사업이었는데 갑작스럽게 사제동행이라는 필수사업 명목을 만드는 것도 좀 그래요.”(참여자 나)

“만족도 조사던지 어떤 사업의 효과던지 대상 학생들의 주관성이 들어가는 거 아닌가요? 뭐를 어떻게 해야 정확한 측정이라고 할 수 있나요? 재미있고 학생이 즐거우면 만족도는 높지만, 기초학력을 올린다는지, 교실에서의 과잉행동을 줄이는 거는 또 다른 거거든요.”(참여자 다)

“성과평가가 평가에서 성과관리로 전환되면서 업무 부담이 줄었기는 해요. 하지만 만족도 조사 등에서 의미가 있나, 왜 하는지, 무엇을 묻고 싶은지 좀 더 연구가 필요한 것 같아요. 솔직히 문항이 예전 문항에서 축소하는 정도에서 초등학생에게 맞는 질문인지 의구심이 들 때가 많았어요.”(참여자 라)

“성과평가가 기본적인 틀·기준과 내용은 있겠지만 실행하는 처지에서 본인 성향, 관리자 성향은 무시하지 못해요. 교육청 차원에서 이 정도의 성과를 바란다는 분명한 목표가 없는 상황에서 이것저것 많이 하는 사람이 잘한다고 하는 것은 바람직하지는 않은 것 같아요. 예를 들어 사업 보도자료 많이 쓰면 일 많이 하는 건가요? 보이는 게 중요한 사람은 그것에 매진하는 것이고.. 또 아닐 수도 있잖아요. 그래도 교육청에서 어느 정도 드러나는 게 중요하다고 한다면 무시는 못 하겠죠.”(참여자 사)

2.1.2 성과기준의 문제점

연구 참여자들은 성과평가의 기준 자체가 정량적 실적에 집중하는 것에 대해 문제가 있다고 하였다. 교육 취약 학생들의 학교 적응력 및 전인적 성장을 돕고자 하는 사업 취지와 다르게 선별적 사업 운영에 따른 결과 도출은 대상 학생의 긍정적이고 유의미한 변화 즉 효과성을 떨어뜨리기에 충분하다.

“남들 다 하는데 가정방문도 몇 건 이상은 해야 할 것 같고, 외부기관 연계도 어느 정도 이상은 해야 할 것 같고, 언론 홍보도 해서 우리학교 뭐 하고 있다고 알려야 할 것만 같은 느낌적인 느낌입니다.”(참여자 나)

“영역별로 사업 내용과 예산 배분을 고르게 하면서 학교 계획서 검사하는데, 그게 맞나 싶어도 뭐 컨설팅, 점검, 평가를 명목으로 욕을 죄네요. 제일 힘든 게 복지대상만 데리고 프로그램 해라, 프로그램에 일반 학생비율을 낮춰라. 일반 학생들은 이용료를 받아라 그러는데... 복지대상의 스트레스받지 않고 긍정적인 학교생활을 돕기 위해 하는 효과성 무관하게 모든 사업이 뭔가 복지예산을 복지학생에게 단순 지원 말고 프로그램으로 하라는 것에 매몰된 느낌입니다.”(참여자 다)

“통합사례관리 대상이 있기도 하고 없기도 하고 학교마다 상황이 다르잖아요. 성과평가보고서 작성할 때 사례관리 케이스 없다고 0건이라고 작성하면, 뭔가 일을 안하는 사람처럼 보일까 억지로 단순 지원 대상을 사례관리 대상으로 둔갑시키곤 했어요.”(참여자 마)

2.1.3 실제 수행내용과의 연결성 부족

연구 참여자들은 실제 사업을 수행하면서 성과평가가 내용 면에서 연결성이 떨어진다고 경험하였다. 변경 전 성과평가는 학생 지원보다 행정업무가 우선하는 경향이 다반사였고, 성과평가는 지방이양 이후 십여 년 전 내용 그대로에 머무르는 데 비해 학교 현장은 빠르게 변화하고 있어, 실상이 반영되지 못하였다.

“예전에는 평가지표도 복잡하고 많고, 현실 상황에 맞지도 않아서 어려움이 많았잖아요. 일은 일대로 하고 평가서는 평가서대로 따로 노는 느낌이고, 성과평가가 내가 잘했니 내가 못했니 하는 것은 아니에요. 더 나은 사업이 되기 위한 내용이어야 하는데 제대로 된 피드백을 받아 본 적이 없는 것 같아요. 우수학교로 선정되면, 잠시 기분만 좋았다가 프로그램이나 더 해야 하고.... 교육청에서는 자체적으로 뭔가를 한다고 하는데 저는 알 수가 없고, 뭔가 쓸쓸한 기분입니다. 아마도 결과를 내부적으로만 알아야 하나 봐요. 그래도 성과평가가 그 전에 비해서 많이 줄었잖아요. 어느 정도 결과를 확인하는 성과 보고는 필요하긴 하는데... 그 이상의 것은 업무 과중이라고 생각해요.”(참여자 가)

“업무 처내기도 힘든데 옛날처럼 평가받으려면 얼마나 많은 서류 일을 해야 했던지, 일하고 지적받고...”(참여자 나)

“만족도 조사 그거 뭐 하려 해요. 경제적 지원 많이 해주면 보호자는 만족하는 거고, 학생들은 체험 위주의 즐거운 거 많이 하면 만족하고 그러는 거잖아요. 그래서 다들 불만족 하나 없이 100% 만족 나오는 건가 봐요. 학교에서는 복지 대상 설문조사에서 불만족이 나오는 것을 이해하지 못해요. 당연히 100% 만족하는 그거로 생각하는데 단위 활동 만족도 확인도 아니고, 일 년 치 한꺼번에 확인하려니 아이들은 자기가 뭐 했는지 모르고.. 모르다 보니 아무렇게나 설문 응답하고 그러면 저만 또 죄인이 됩니다. 당장 교장실 호출이 있고 왜 우리 학교는 만족도가 다른 학교 비해 낮은지 설명을 해야 해요. 이후부터는 아이들 한명 한명 무슨 활동에 참여했는지 기억을 떠올리게 하고 은근히 긍정적으로 응답하기를 바라는 멘트를 하게 되네요.”(참여자 다)

2.1.4 환류 효과 미비

성과평가에서 여러 가지 문제들에 덧붙여 그 결과 환류도 제대로 되지 못하였고 연구 참여자들은 응답하였다. 성과평가 이후 그 결과에 대한 환류뿐만 아니라 피드백도 부족하였다. 이는 연구 참여자들로 하여금 향후 사업 운영에 어떠한 변화를 견인하지 못하였고, 업그레이드 없이 매년 사업 운영 등에서 답습하는 등의 모습도 보이기도 하였다.

“예전에는 평가지표도 복잡하고 많고, 현실 상황에 맞지도 않아서 어려움이 많았잖아요. 일은 일대로 하고 평가서는 평가서대로 따로 노는 느낌이고, 성과평가가 내가 잘했니 내가 못했니 하는 것은 아니에요. 더 나은 사업이 되기 위한 내용이어야 하는데 제대로 된 피드백을 받아 본 적이 없는 것 같아요. 우수학교로 선정되면, 잠시 기분만 좋았다가 프로그램이나 더 해야 하고.... 교육청에서는 자체적으로 뭔가를 한다고 하는데 저는 알 수가 없고, 뭔가 쓸쓸한 기분입니다. 아마도 결과를 내부적으로만 알아야 하나 봐요. 그래도 성과평가가 그 전에 비해서 많이 줄었잖아요. 어느 정도 결과를 확인하는 성과 보고는 필요하긴 하는데... 그 이상의 것은 업무과중이라고 생각해요.”(참여자 가)

“성과평가 그거 뭐 하려 해요. 솔직히 말해서 의미 없어요. 이거 왜 할까? 해서 어디에 어떻게 활용할까? 늘 생각해요. 학교를 줄을 세우나... 교육복지사를 줄을 세우나... 누구한테 보고용으로만 쓰나... 매년 자료는 제출하는데 그 데이터들이 한 번도 저에게 돌아온 적은 없네요.”(참여자 다)

“현재 실적보고서와 우수사례 제출을 하면서 계획에 따른 일 년 사업 집행을 돌아보는 정도라서 그 전에 비해 의미가 있다고, 좋아졌다고 생각해요. 그런데 학교별로 중점으로 한 내용들이 무엇인지, 잘한 내용들은 무엇인지... 공유받지 못해서 아쉬워요. 시교육청에 제출하면 땡이니까요. 나와 같은지 다른지... 다른 학교에서는 무엇을 하는지 알고 싶어요.”(참여자 바)

2.2 성과에 대한 부담감

연구 참여자들은 사업 수행과정에서의 회의감은 구체적으로 성과에 대한 부담감이 배경이 된다고 하였다. 성과에 대한 부담감은 성과평가로 인해 늘어나는 업무량에 대한 부담감과 다른 학교와의 성과 비교에서 오는 부담감을 하위개념으로 하였으며 아래 같은 서술을 하였다.

“업무 처내기도 힘든데 옛날처럼 평가받으려면 얼마나 많은 서류 일을 해야 했던지, 일하고 지적받고...”(참여자 나)

“남들 다 하는데 가정방문도 몇 건 이상은 해야 할 것 같고, 외부기관 연계도 어느 정도 이상은 해야 할 것 같고, 언론 홍보도 해서 우리 학교 뭐 하고 있다고 알려야 할 것만 같은 느낌적인 느낌입니다.”(참여자 나)

“만족도 조사 그거 뭐 하려 해요. 경제적 지원 많이 해주면 보호자는 만족하는 거고, 학생들은 체험 위주의 즐거운 거 많이 하면 만족하고 그러는 거잖아요. 그래서 다들 불만족 하나 없이 100% 만족 나오는 건가 봐요. 학교에서는 복지 대상 설문조사에서 불만족이 나오는 것을 이해하지 못해요. 당연히 100% 만족하는 거로 생각하는데 단위 활동 만족도 확인도 아니고, 일 년 치 한꺼번에 확인하려니 아이들은 자기가 뭐 했는지 모르고.. 모르다 보니 아무렇게나 설문 응답하고 그러면 저만 또 죄인이 됩니다. 당장 교장실 호출이 있고 왜 우리 학교는 만족도가 다른 학교 비해 낮은지 설명을 해야 해요. 이후부터는 아이들 한명 한명 무슨 활동에 참여했는지 기억을 떠올리게 하고 은근히 긍정적으로 응답하기를 바라는 멘트를 하게 되네요.”(참여자 다)

“일에 치이다 치이다 일 년 일 년 사업들이 일들이 기계적으로 훑히고 가버리는 것 같아요. 겨울방학에도 프로그램이 돌아가고 있으니, 성과보고서 작성할 때조차 차분히 일 년을 돌아보기가 어려워요. 또 사업을 진행하는 제 입장만 생각하며 작성되다 보니까 이게 맞나 싶기도 하고.... 가까이에서 이 사업을 함께 지켜보는 분들과 함께 사업을 정

리하면 참 좋겠는데, 선생님들은 방학이잖아요. 그리고 전근 가는 분들도 있고.. 잘 안 되네요.”(참여자 라)

“통합사례관리 대상이 있기도 하고 없기도 하고 학교마다 상황이 다르잖아요. 성과평가보고서 작성할 때 사례관리 케이스 없다고 0건이라고 작성하면, 뭔가 일을 안하는 사람처럼 보일까 억지로 단순 지원 대상을 사례관리 대상으로 둔갑시키곤 했어요.”(참여자 마)

“예전에 평가받을 때도 그랬고, 내용적인 면보다는 실적이 많은 학교가 우수하다고 했던 것 같아요. 실제로도 50개 기관과 연계하고 프로그램 수십 개하고 외부자원도 많은 학교랑 그렇지 못한 학교랑 객관적인 자료로 비교가 되니까.. 학교만 비교가 되겠어요? 당연히 누가 일 더 잘한다는 소리가 따라 나오죠. 나도 나름하고 있는데, 특출나고 싶은 것은 아니지만 꼴찌라는 등, 몇 년 일했는데 그 모양이냐는 등 그런 소린 듣고 싶지 않아요.”(참여자 마)

“어쨌든 매년 성과평가보고서와 우수사례를 제출하잖아요. 학교마다 결과가 다 교육청으로 취합이 되는데, 아니라고는 하지만 그러면 또 내부적으로 당연히 비교하는 것 같아요. 상황적으로 다르고 어쨌면 질적으로 더 의미가 있을지도 모르는 데 우선은 양적으로 실적이 많으면 무조건 잘해 보이는 게 어쩔 수 없는 것 같아요. 뭐가 열심히 하는 건지, 잘하는 건지 잘 모르겠지만 우선은 중간은 가야 하니까 필요하지는 않아 굳이 안 해도 되는 연계 활동에 제가 애를 쓰고 있네요.”(참여자 바)

2.3 성과검증에 대한 고충

또한 연구 참여자들은 성과평가를 경험하면서 성과검증에 대해 어려움을 토로하였다. 실행과정에서 사업의 효과성을 느끼지만 잘 설명하거나 성과평가 결과로 녹여내는데 한계가 있었다. 성과검증을 잘하기 위한 맞춤 도구가 부재하다고 느낌에 따라 사업 수행과정에서의 회의감을 더욱 커졌다.

“사업에 대해서 자체 성과평가를 해야 한다고 하지만은 궁극적은 목표와 무엇을 원하는지 알 수 없다. 그런 것에 대해 함께 논의하거나 공유한 적도 없고.. 특히 자체적으로 원래 하던 사업이었는데 갑작스럽게 사제동행이라는 필수사업 명목을 만드는 것도 좀 그래요.”(참여자 나)

“성과평가가 평가에서 성과관리로 전환되면서 업무 부담이 줄었기는 해요. 하지만 만족도 조사 등에서 의미가 있나, 왜 하는지, 무엇을 묻고 싶은지 좀 더 연구가 필요한 것 같아요. 솔직히 문항이 예전 문항에서 축소하는 정도에서 초등학생에게 맞는 질문인지 의구심이 들 때가 많았어요.”(참여자 라)

“성과평가가 기본적인 틀·기준과 내용은 있겠지만 실행하는 입장에서 본인 성향, 관리자 성향은 무시하지 못해요. 교육청 차원에서 이 정도의 성과를 바란다는 분명한 목표가 없는 상황에서 이것저것 많이 하는 사람이 잘한다고 하는 것은 바람직하지는 않은 것 같아요. 예를 들어 사업 보도자료 많이 쓰면 일 많이 하는 건가요? 보이는 게 중요한 사람은 그것에 매진하는 것이고.. 또 아닐 수도 있잖아요. 그래도 교육청에서 어느 정도 드러나는 게 중요하다고 한다면 무시는 못 하겠죠.”(참여자 사)

“사실 성과검증하고 확인하는 게 어려워요. 우리가 하는 성과 평가로는 효과 검증에서 한계가 분명히 있어...”(참여자 사)

2.4 수행과정에서의 회의감

연구 참여자들은 사업 수행과정에서 특히 성과평가를 경험하면서 홀로 모든 것을 감당하며 성과평가 결과와 실제 수행 효과와의 간극으로 인해 수행과정과 결과에 대해 의구심이 커졌다. 그뿐만 아니라 성과평가 결과에 따른 비난과 질책으로 소진과 무력감을 경험하였다. 이는 경력이 쌓여도 해결되지 않았으며 계속해서 혼란이 유지되었다.

“처음에 평가라는 걸 받았을 때 충격적이었던 게 질책만 하는 평가였어요. 솔직히 복지관에서 8~9년 근무할 때도 질책을 하는 평가는 한 번도 받아본 적이 없었어요. 근데 학교는 왔더니 자꾸 잘못했다고 혼내고 질책만 하는 거예요. 제가 뭐를 잘못했나 생각하게 되고 무능해지는 느낌이었습니다.”(참여자 가)

“성과를 무엇으로 보느냐에 따라 달라질 수 있죠. 잘 수행했다는 것은 내 계획대로 잘 운영했다는 것이고 그 자체로도 성과라고 할 수 있어요. 또 다르게 참여한 아이들이 즐거웠는지, 도움 정도를 확인하는 것도 성과라고 할 수 있고, 이 사업의 효과로도 볼 수 있죠. 그리고 보면 성과와 효과가 같은가요? 다른가요? 모르겠네요.”(참여자 나)

“일 년 사업을 운영하고 마무리할 시점이 오면 가끔 회의감이 들 때가 있어요. 실적보고서 작성을 하면서 예산도 다 쓰고, 계획대로 사업을 운영하고, 또 안된 것들은 왜 그런지 체크하고, 외부기관 연계한 것과 보람되고 좋았던 사업을 더 챙겨보는데.. 늘 다 하고 있는데... 실질적으로 아이들에게 도움이 되었을까? 내가 하고 있는 게 맞을까? 그런 생각을 하게 되는 것 같아요.”(참여자 다)

“갑을관계에서 갑을병정 중에 정이 교육복지사가 아닐까 생각해요. 학교 관리자 눈치, 행정실 눈치, 교육청 담당자 눈치, 교내 협업해야 할 (담임)교사 눈치, 대상 학생과 보호자 눈치, 지역사회 연계 기관 눈치, 하물며 늦게 일한다고 숙직 주무관님께도 눈치를 봐요. 일하면 할수록 자꾸 작아지네요.”(참여자 마)

“성과평가가 뭔지 잘 모르겠어요. 매년 한다고 하고는 있는데, 내가 하는 게 맞는 건지, 잘하고 있는 건지도 의문스럽고, 혹시나 틀리지는 않는지... 그래서 정 답답하면 동료들에게 이게 맞나 하고 확인받아요. 일하면 할수록 자존감도 낮아지고, 자격지심도 생기고... 나 스스로 나에게 만족하지 않기도 하고...”(참여자 마)

“정답은 없는 거잖아요. 처음 이 일을 시작할 때 맨땅에 헤딩하는 기분이었습니다. 누구 하나 도와주지 않는 것 같았어요. 그런데 또 할 일은 어마무시하게 많고, 잘 모르겠고, 학교구조가 또 자기 업무는 자기가 다 하는 거더라고요. 그거 이해하는 데도 한참 걸렸어요. 한 해, 한 해 일을 수행하면서 나만의 실천 방법을 찾아가는 것 같아요.”(참여자 바)

2.5 존재감 지각

연구 참여자들은 성과평가 등 사업 수행과정 상에서 회의를 느낌에도 불구하고 대상 학생의 변화를 직접적으로 경험하면서 효과를 인지하고 스스로 성취감과 보람을 느꼈다. 또한 사업을 둘러싼 관계자들의 긍정적인 피드백에서도 확실하게 존재감을 자각하였다. 이는 수행 과정상에서의 회의감에 대한 맥락 안에서 행해지는 작용/상호작용 전략을 억제하는 역할을 하였다.

“단위 사업을 하면서 관찰되는 아이들 모습도 있고, 간단한 만족도 등 설문조사, 사회성 관련 척도나 기분 변화 척도 등을 활용하는데, 미미할 때도 있지만 나를 긍정적으로 변화하는 것을 확인할 수는 있어요. 이게 성과고 검증하는 방법이죠.”(참여자 가)

“긍정적인 성과라는 것이 별것 없고, 학교에서 교육복지사 이 사람이 꼭 있어야 된다고 이야기할 때죠. 교장 선생님께서 요즘 자주 하는 말씀이 <우리 학교에 네가 있어서 다행이다>인데, 그만큼 우리가 필요한 존재라는 겁니다.”(참여자 가)

“어떨 때는 프로그램이 겹쳐서 지역아동센터와 갈등이 생기기도 하지만 아동센터 홍보도 해주고, 사례관리도 같이하면서 좋은 관계가 되는 것 같아요. 센터장님이 학교가 문턱이 높는데 복지사님 덕분에 수월하다고 할 때면 마음이 편안해져요.”(참여자 나)

“계속해서 일을 해나가면서 이 사업이 가치가 있는 일이라고 생각해요. 효과도 나를 있고, 뭐 설명을 하기는 어렵지만... 저는 매일 아이들을 보잖아요. 얼굴 보고 친해지고, 솔직한 말들이 오가면서 사업 운영이 틀리지는 않았는지 점검이 되기는 하는 것 같아요. 학습반 할 때 아이들이 이 핑계 저 핑계 대면서 하기 싫다 놀고, 갈등도 생기고 하다가 스스로 죄책감도 느끼기도 하고.. 쪼고만한 녀석들이 제가 너무하기는 하죠라고 말을 한다든지, 성적이 올랐을 때의 스스로 기뻐하고, 강사님도 그렇고 저에게 고맙다고 하기도 하고 얼마나 보람인지 몰라요. 이게 또 방과후학교 수업과는 확실히 달라요.”(참여자 다)

“교내에서 자살 시도 학생이 발견되면서 학교가 난리가 났었어요. 아이를 둘러싼 여러 가지 문제들에 집중하고 상담하였지만 크게 달라지는 것이 없었는데 가정방문 및 보호자 면담을 하면서 가장 큰 스트레스가 아이와 엄마 거주지에 대한 어려움이라는 것을 알게 되었어요. 사업망하고 아버지 자살하고 경제적 어려움이 커지고 가족 갈등까지 생기면서 아이가 외가에서 숨도 못 쉴 정도였던 거예요. 주민 센터 등 기타 공공기관 연계로 단칸방을 얻어서 엄마와 아이가 거주지 독립을 했는데 자해가 짝 사라졌어요. 중간 상황을 모르는 선생님들 반응이 장난이 아니었어요. 제가 마술사라도 되는 것처럼 대단하다고.. 대단하다고 칭찬을 어찌나 하던지... 민망하기도 하고 좋기도 하고 그랬답니다.”(참여자 라)

“학교에서 어떤 누구와도 교류하지 않는 아이가 있었는데요. 다들 그 아이 걱정을 많이 했어요. 복지실에서 경제적 지원도 하고, 개인 상담 연결도 하고 기타 프로그램에 참여도 시켰는데, 어느 순간 그 아이가 복지실에 꼭 들러서 인사를 하고 가는 거예요. 말은 아니었지만 미세하게 변화가 있었고 저와 긍정적인 관계가 되었다고 생각했어요. 그리고 또 복도에서도 인사를 하면서 아는 척을 하는데.. 주변 선생님들도 깜짝 놀라고 비결이 뭐냐고 물었죠. 하하하”(참여자 마)

2.6 구조적 한계 인정

반대로 낮은 수준의 임금 체계와 처우, 구조적 한계는 연구 참여자들을 성과평가 등 사업 수행과정 상에서 회의감을 증폭시키는 즉 회의감에 대한 맥락 안에서 행해지는 작용/상호작용 전략을 촉진하는 역할을 하였다.

2.6.1 열악한 처우

연구 참여자들은 낮은 수준의 임금 체계와 처우에 비해 높은 업무강도와 전문성 요구에의 한계를 많이 느끼고 있었다. 이는 성과평가뿐만 아니라 사업 수행과정에서 특히 연구 참여자들의 무기력을 높였다.

“돌봄 등등 평가 하지 않는데, 유독 우리만 성과를 들어내야 하는지... 공무직과 전문직 사이에서 갈팡질팡하는 기분입니다.”(참여자 나)

“일하면 할수록 억울한 느낌입니다. 교육복지사로서 직접 실천은 물론이고, 부장 교사 처럼 복지위원회 주관도 하고 기타 등등, 그 외에도 현장의 목소리를 들어야 한다는 이유만으로 각종 TF에 불러 다니기 일쑤고... 그렇다고 월급이 많은 것도 아니고, 늘 제 자리걸음. 소심하게 모든 것을 거부하고 싶어요.”(참여자 라)

“그런데 어느 공무직이 이렇게 성과평가를 하나요? 월급만큼 일하고 싶은 게 나쁜 건 아니잖아요. 다들 자기가 하는 일이 제일 힘들음을 많이 느끼고 그러는 거 겠지만, 진짜

1부터 10까지 해도 해도 너무한 것 같아요. 보도자료 많이 쓰면 일 많이 한 건가요? 평가 기준에 있으면 더 챙겨는 보겠지만 억지로 애쓰고 싶지 않아요.”(참여자 사)

2.6.2 구조적 한계

연구 참여자들은 학교 현장에서 분명한 위계질서와 눈에 보이지 않으나 교직원 간의 경계선을 느끼고 있었다. 이는 성과평가에서뿐만 아니라 사업 수행에도 어려움을 키운다. 또한 학교 상황에 따라 교육복지우선지원사업 실무담당이면서 중간관리자 역할까지 수행하기도 하였다. 일부이지만 추진체계상 구조적 역할 부재는 다른 부서와의 협력, 교육과정 연계에 악영향을 미치기도 하였다.

“옛날에는 컨설팅이라는 명목으로 학교에 와서 사업계획 지적질을 엄청들 했죠. 그것도 교육행정 입장에서... 전반적으로 교육청이 학교를 관리 감독한다는 생각도 가지고 있는 것 같아요. 그러니까 평가서에 정말 했는지 안 했는지 확인을 위한 공문대호를 적으라고 요청한 것이겠죠. 발상이 너무 시대와 맞는 안는 것 같아요.”(참여자 나)

“갑을관계에서 갑을병정 중에 정이 교육복지사가 아닐까 생각해요. 학교 관리자 눈치, 행정실 눈치, 교육청 담당자 눈치, 교내 협업해야 할 (담임)교사 눈치, 대상 학생과 보호자 눈치, 지역사회 연계 기관 눈치, 하물며 늦게 일한다고 숙직 주무관님께도 눈치를 봐요. 일하면 할수록 자꾸 작아지네요.”(참여자 마)

“옛날에 교외로 체험활동 갈라치면 진짜 많은 어려움이 있었어요. 교사도 아니고 교장 관점에서 안전에 대한 책임이 나뉘지는 것도 아니고, 주말 교사를 동승 인솔로 보내려 해도 누구 하나 따라가는 사람이 없고 많이 불안하셨던 것 같아요. 수학적행처럼 명확한 규정이 있는 것도 아니고, 또 여러 복지학교가 같이 간다고 하면 더 안 된다고 하시기도 했어요. 저로서는 아이들도 너무 좋아하고, 삶의 경험을 풍부하게 해주고 싶은 마음인데 생각처럼 안 되는 거죠.”(참여자 마)

“정답은 없는 거잖아요. 처음 이 일을 시작할 때 맨땅에 헤딩하는 기분이었습니다. 누구 하나 도와주지 않는 것 같았어요. 그런데 또 할 일은 어마무시하게 많고, 잘 모르겠고, 학교구조가 또 자기 업무는 자기가 다 하는 거더라고요. 그거 이해하는 데도 한참 걸렸어요. 한 해, 한 해 일을 수행하면서 나만의 실천 방법을 찾아가는 것 같아요.”(참여자 바)

“코로나 상황이라는 것이 이제까지 경험하지 못한 특이한 상황이었기도 했고, 교장 선 생님께서 정년퇴직을 앞두고 있어서 어떤 일이든지 최대한 안전하게 사업을 운영하기를 바랐어요. 어떻게 할 수가 없죠. 내가 책임지는 사람이 아니다 보니 사업들은 비대면 물품 지원사업이 중심이 될 수밖에 없네요.”(참여자 사)

2.7 수행과정에서의 수동성

연구 참여자들은 구조적 한계라는 중재적 조건에 반응하며 성과평가 등 수행과정에서의 수동성을 보이기도 하였다. 즉 소극적으로 저항하거나 소극적으로 수용하면서 회의감을 조절하였다. 연구 참여자들은 성과평가 등 수행과정에 대해 처우만큼 최소한으로 적당히 일하거나 될 수 있으면 비협조적인 태도로 일관하는 등 저항감을 보였다. 또한 기계적으로 깊이 있는 고민 없이 단순하게 업무 수행하며, 내가 잘하고 편한 것에 집중하는 등 안일하게 소극적으로 수용하는 모습을 보이기도 했다.

2.7.1 소극적 저항

연구 참여자들은 수행과정에서 최소한으로 적당하게 일하며, 최대한 비협조적으로 대처하거나 될 수 있으면 업무를 거부하는 등 소극적으로 저항하였다.

“일하면 할수록 억울한 느낌입니다. 교육복지사로서 직접 실천은 물론이고, 부장 교사처럼 복지위원회 주관도 하고 기타 등등, 그 외에도 현장의 목소리를 들어야 한다는 이유만으로 각종 TF에 불러 다니기 일쑤고... 그렇다고 월급이 많은 것도 아니고, 늘 제 자리걸음. 소심하게 모든 것을 거부하고 싶어요.”(참여자 라)

“공문 내려오면 뭐 하지 않는 것 있나요? 나름의 불만이 있더라도, 의구심이 들더라도 그냥 하는 거죠. 내가 필요해서, 우리 학교 아이들이 원해서 등등 내가 벌인 일도 하고 성과라는 명목으로 포장하다 보면 공유한다는 명목으로 또 발표도 하라고 하네요. 날 앞에 서는 게 부끄러운 저는 그럼 뭐 그리 잘하는 게 없다고 살살 빼게 됩니다.”(참여자 마)

“그런데 어느 공무원이 이렇게 성과평가를 하나요? 월급만큼 일하고 싶은 게 나쁜 건 아니잖아요. 다들 자기가 하는 일이 제일 힘들음을 많이 느끼고 그러는 거겠지만, 진짜 1부터 10까지 해도 해도 너무한 것 같아요. 보도자료 많이 쓰면 일 많이 한 건가요? 평가 기준에 있으면 더 챙겨는 보겠지만 억지로 애쓰고 싶지 않아요.”(참여자 사)

2.7.2 소극적 수용

연구 참여자들은 수행과정에서 기계적으로 대처하며 업무를 완료하는 데 의의를 두는 행동을 보였다. 또 잘하고 편한 것에 집중하며 소극적으로 수용하였다.

“어떻게 사람이 다 똑같고 모든 분야를 잘하겠어요. 내가 할 수 있는 만큼만 일해야 내가 살아요. 성과평가도 내가 잘하는 부분만 강조해도 될 것 같아요. 가정 개입 이상의 것이 필요한 경우의 사례관리는 어떻게 우리가 하나요. 기관 연계가 맞는 거죠.”(참여자 가)

“현재 성과평가라고 할 것이 자체 실적보고서와 우수사례를 제출, 만족도 조사 등을 하는 거라고 볼 수 있어요. 사업계획에 따른 일 년 집행을 돌아보는 정도라서 그 전에 비해 의미도 있고 좋아졌다고 생각해요.”(참여자 다)

“힘든 케이스를 맡아 버리면 정말 진이 다 빠져 버려요. 아이 상대하라 부모 상대하라 밤낮도 없고... 순간순간 실천 활동으로 마무리하고 일단 쉬어요. 보고서 작성은 나중에 여유가 생기면 그때 하는 편이죠. 체계적으로 잘하면 좋지만 안 그러면 제가 숨을 쉴 수가 없어요.”(참여자 라)

“해를 거듭할수록 요령도 생기고, 무슨 일이 중요한지 저 스스로는 생각할 수 있게 되었어요. 그런 게 숫자로 다 표현되지는 못하죠. 아이들이 긍정적으로 변화하는 관찰된 모습에서 이 일의 가치를 얻는 거죠.”(참여자 라)

“성과평가에서 이런 것들이 드러나는 것은 아니지만, 같은 일을 하더라도 아이들도 안 힘들고 저도 편안할 수 있는 방법을 찾게 돼요. 무조건 힘쓰고 내가 다한다고 일 잘하는 거는 아니잖아요. 에너지를 아끼면 실적관리도 더 많이 할 수 있고요. 중학생들은 하고 후에 남겨서 뭐 하기가 어려워요. 코로나 이후 비대면 활동도 유용하게 활용하는 중입니다.”(참여자 바)

“뭐든 어렵게 생각하면 한없이 어렵잖아요. 그냥 성과평가의 목표를 잘하는 것이 아니라 제때 제출하는데 목표로 두면 크게 스트레스받을 일을 없는 것 같아요.”(참여자 사)

2.8 수행과정에서의 능동성

연구 참여자들은 수동성에 반대로 존재감 자각이라는 중재적 조건에 반응하며 성과평가 등 수행과정에서의 능동성을 보이기도 하였다. 즉 변화를 위해 저항하거나 사업 수행에서 진일보 할 수 있도록 요구하는 등 회의감을 조절하기도 하였다.

연구 참여자들은 성과평가 등 수행과정에 대해 문제를 호소하며 변화를 촉구하기도 하였고, 정량 평가의 한계와 진짜 성과가 무엇인지 고민하였으며, 현장 밀착형 연구 지원과 슈퍼비전 체계가 필요하다고 하였다. 또한 유의미한 학생 변화를 검증할 방법에 대한 필요성을 강조하기도 하였다.

2.8.1 변화를 위한 저항

연구 참여자들은 초기 성과평가 체계에 대해 문제 호소와 변화 필요성을 요구하는 등 저항하였으며, 변화 이후에도 정량식 성과평가에 대한 한계와 진짜 성과에 대한 고민을 통해 계속적으로 변화를 원하였다.

“단위 사업을 하면서 관찰되는 아이들 모습도 있고, 간단한 만족도 등 설문조사, 사회성 관련 척도나 기분 변화 척도 등을 활용하는데, 미미할 때도 있지만 나름 긍정적으로 변화하는 것을 확인할 수는 있어요. 이게 성과고 검증하는 방법이죠.”(참여자 가)

“만족도 조사던지 어떤 사업의 효과던지 대상 학생들의 주관성이 들어가는 거 아닌가요? 뭐를 어떻게 해야 정확한 측정이라고 할 수 있나요? 재미있고 학생이 즐거우면 만족도는 높지만, 기초학력을 올린다는지, 교실에서의 과잉행동을 줄어드는 것은 또 다른 거거든요.”(참여자 다)

“교육복지 태초의 목표가 있잖아요. 아이들에게 좀 더 균등한 교육적 기회를 제공하고 학교생활을 돕는.... 복지 개입으로 학력이 향상되고 안정적으로 학교생활 하게 된다면 이게 또 일을 잘 수행하는 것이고 성과죠. 그렇지만 사업이 잘 수행되었다고 성과가 있다고 할 수는 없는 것 같아요. 한 아이의 변화를 이끌다 보면 다른 게 놓쳐지게 되고 많은 실적을 내지 못하니까요.”(참여자 라)

“기존 성과평가 체계에 대한 어려움을 잘 호소한 것 같아요. 평가 관련 대책 회의도 하고, 우리도 적극적으로 참여하면서, 실효성 없음을 함께 공감하고 변화가 생긴 거니까..”(참여자 마)

“평가위원 등 학교 방문은 없어졌고 현재 성과평가라고 한다면 그냥 학교 자체로 실적 보고서와 우수사례 작성하고 교육청에 제출하잖아요. 그 과정 안에서 저 스스로, 우리 학교가 한 해 동안 어떤 프로그램을 했던가, 그중에서 가장 좋았다, 잘했다, 우수하다고 생각하는 것을 찾아보기까지 1년을 되돌아볼 수 있으니까 그 자체만으로도 그냥 나름대로 평가라고 생각합니다. 큰 변화죠. 하하하.”(참여자 바)

2.8.2 변화를 위한 문제 인식

또한 수행과정에서의 발전적 변화를 위한 현장 밀착형 연구지원 및 슈퍼비전 체계와 유의미한 학생 변화를 검증할 방법에 대한 연구 활동이 필요하다는 문제 인식을 보였다.

“일하면 할수록 정말 체계 없이 일이 진행되는 것 같아요. 외부기관 연계로 자기도전 포상제라는 프로그램을 제가 실행만 하고 있어요. 이 사업을 잘 실행하기 위해 기본적으로 운영 연수도 받고요, 저는 실행만 해요. 관련 연구 활동은 별도로 전국단위로 하더라고요. 이런 시스템에서 일하면 참 좋을 것 같은 느낌입니다. 우리는 왜 우리가 다 해야 하는지 우리끼리도 하소연만 해서 안타깝다.”(참여자 가)

“늘 고민이 되는 점이죠. 사업계획을 세울 때부터 다른 지역 또는 다른 학교들 자료를 찾아보고 우리 학교에 적용할만한 것들은 무엇인지, 어떤 프로그램이 아이들에게 도움 되는지도. 프로그램을 하면서 이게 즐거운 활동 말고도 어떤 의미가 있는지에 대해 말

이 생각해보게 되는 것 같아요. 내용들은 다 비슷하거든요. 약기를 배우고 무대에 올라 가던지, 학습반을 운영한다든지, 취미가 될 만한 다양한 내용들, 체험들 말이에요. 척도 집 같은 것도 찾아보면서 간단하게 적용할 것들은 찾아보는 편인데 쉽지 않아요. 학령기 학생들의 성장발달 상에서 의히고 필요한 것을 정리한 그런 가이드가 있으면 좋겠어요.”(참여자 나)

“딴 거는 잘 모르겠는데 울산 특성을 반영한 방향이 확고했으면 좋겠어요. 그럼 어떤 내용이라도 그 방향대로 결과 여부 등을 확인할 수 있을텐데... 지역 내 연구지원 시스템이 부족하죠. 우리끼리 나눔과 학습도 한계가 있고... 당장 성과평가 우수사례 제출을 했는데 공유가 안 되잖아요.”(참여자 나)

“이 일을 잘하기 위해서는 장기플랜이 필요해요. 이 사업에 대한 확고한 뜻과 함께 기준, 법체제도 준비가 필요한데... 현장에서는 할 수가 없어요. 물론 아이디어 등을 낼 수가 있지만 역할까지 떠맡기는 것은 좀 아니고... 현실적으로 가능하게 체계가 되었으면 좋겠어요. 기존대로 운영하되 10년 20년 뒤를 보는 안목이 생겼으면 합니다.”(참여자 사)

2.9 각자도생

연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가를 수행하면서 자신만의 해결 방법을 찾았다. 수행과정에서의 회의감은 연구 참여자들을 소극적으로 저항하나 상황에 대해 소극적으로 수용하게 하였고, 반대로 변화를 위해 문제 인식하고 저항하는 등의 작용/상호작용 전략을 가졌다. 그 결과 스스로 제 살길을 찾는다고 볼 수 있다.

“한 명이라도 학교에 탈락하지 않고 가정을 벗어나지 않고 온전히 제 자리에 있도록 하는 것이 이 사업의 가치고 효과라고 생각해요. 당장 학교 오지 않고 문제 성향이 있는 아이에게 척도를 쓰고 이런 것은 참 어려운데, 솔직히 혼자 끙끙거리기도 하지만 교내에 복지위원회 부장, 교감, 교장 의논하는 것이 모두가 효과성을 인지하는 데 도움이 되는 것 같아요. 그 아이를 위해 어떤 역할과 서비스가 지원된다고 보고하고 공유하다 보면 다른 방법도 찾아지고도 하고 그게 효과 확인이죠. 이런 게 성과평가에 녹아들면 더 좋겠어요.”(참여자 나)

“영역이고 뭐고 사업 내용들이 딱딱 무 자르듯이 달라지는 게 아니에요. 아이들을 보면 학습적으로도 어렵고, 의사소통이나 또래 관계도 잘 안 되고, 자신감도 없고 뭐 그런 경우가 많잖아요. 예를 들어서 한글 학습이라는 내용으로 선생님 말씀을 주의 깊게 듣는 연습, 내 생각을 남들에게 이해되도록(또는 큰소리로) 말하는 연습, 친구들과 긍정적으로 소통하는 방법도 배우고... 이게 학습과 심리 정서가 복합적인 거예요. 거기다 아이들 환기 차원에서 영화관람이라도 가면 그게 또 문화체험이고. 그냥 알아서 하는 거죠.”(참여자 나)

“모든 영역 다 고르게 어떻게 운영해요. 아이들 상황이 다 다른데, 또 원하는 것도 다 다르고. 교육청에 학습을 지양하라고 했는데 제가 약간 고집부려서 그래도 사업을 진행했어요. 방과후랑 다르게 복지실에서 하는 학습프로그램에 아이들이 잘 참여하고 학습적 효과도 있었어요. 저도 가까이에서 아이들 관찰이 되니까 관리도 잘되고. 우리 학교 상황은 제가 더 잘 아는 거 아닌가요.”(참여자 다)

“학교별로 사례 공유할 때 있잖아요. 내가 고민하는 점들을 동료들과 나누면서 발상의 전환이 되기도 하고 위로를 받기도 하고 도움이 됩니다. 특히 전문가 선생님 모셔서 사례 회의 할 때는 더 좋죠. 대상 관리 등 실행 내용에 대해서는 그런데 사업 전반 성과 평가에 대해서는 그러지 못했던 것 같아서 아쉽네요.”(참여자 바)

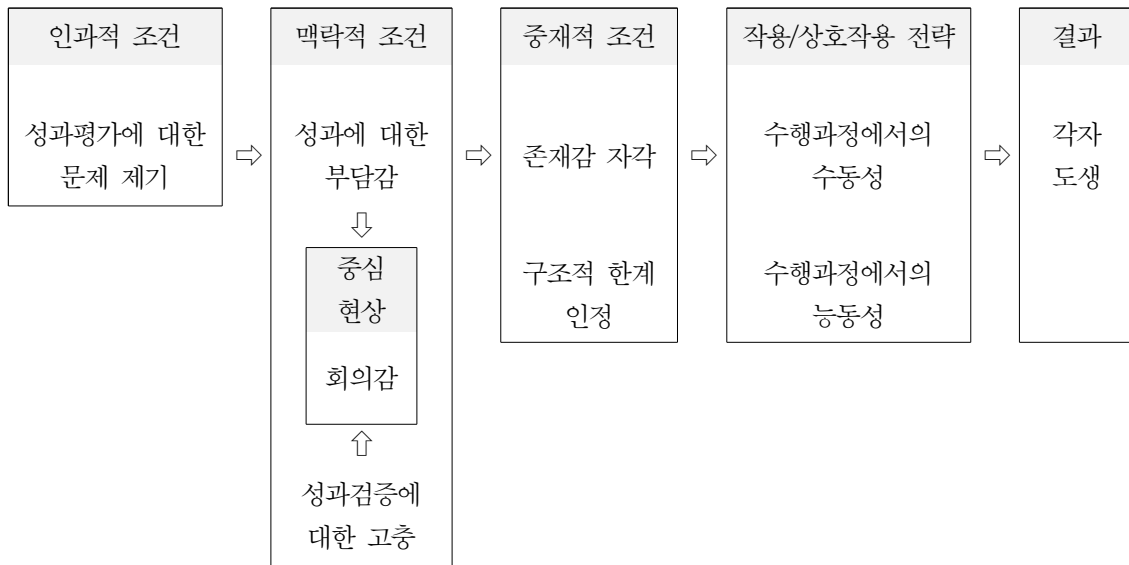
“해결중심 실천기법을 개인 연수 등을 통해서 배우고 적용하고 반복하고 있어요. 아이들을 보는 관점이 문제 중심이 아닌 것으로 맞춤지원과 프로그램 기획이 더 수월해지는 편인 것 같아요. 관련 학습을 통해 사업 성과평가가 가능해서 여유가 될 때 적용해보기도 하는데 어렵네요. 척도질문을 통해 아이들의 사업에서의 효과를 체크하고, 소감 나눔을 통해 아이들의 말과 글, 관찰된 모습에서 해보려 노력 중입니다.”(참여자 사)

제3절 축 코딩

축 코딩은 범주나 하위범주들을 연관 지어 새로운 방식으로 자료를 조합한다. 어떤 것으로 발전시킴으로써 해서 그것이 결국 주요 범주들 가운데 하나가 될 것인가에 대해 이야기한다(Strauss & Corbin, 1990). 본 절에서는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 탐색 과정으로 나타나는 변화를 몇 단계를 거친 귀납적이고 연역적인 방식을 동시에 가지는 복잡한 과정으로 인과적 조건, 중심현상, 맥락적 조건, 중재적 조건, 작용/상호작용 전략 등의 패러다임으로 발전시켜 나갔다.

1. 패러다임 모형에 따른 범주 분석

개방 코딩 과정에서 구성한 9개의 범주를 패러다임 모형으로 재배열하였다. 각 범주의 관계는 다음과 같다.



[그림3] 패러다임 모형

1.1 인과적 조건

인과적 조건은 어떤 현상이 발생하거나 혹은 발생하도록 이끄는 사건이나 일들로 구성되며 구체적인 속성과 차원을 볼 수 있다. 원자료를 분석한 결과 ‘회의감’이라는 중심현상에 미치는 인과적 조건은 ‘성과평가에 대한 문제 제기’로 나타났다.

연구 참여자들은 성과평가의 내용이 애매모호하며, 기준에도 문제가 있다고 문제 제기하였다. 또한 성과평가가 실제 수행내용과의 연결이 부족하며 성과평가 결과 환류 효과도 미미하다고 하였다. 이러한 하위개념을 바탕으로 한 인과적 조건의 속성은 문제 제기 정도에 따라 차원은 문제 제기가 많고 적음으로 다음과 같이 도출되었다.

<표18> 인과적 조건의 속성과 차원

패러다임 요소	범주	속성	차원
인과적 조건	성과평가에 대한 문제 제기	정도	많음-적음 (심함-약함)

1.2 맥락적 조건

맥락적 조건이란 어떤 현상에 속하는 일련의 속성들의 구체적인 세트를 나타낸

다. 즉 차원의 범위에서 어떤 현상에 속하는 사건들의 위치이다. 동시에 작용/상호 작용 전략을 다루고 조절하고 수행하고 어떤 특정한 현상에 대응하기 위해 취해지는 구체적인 상황을 말한다.

본 연구에서는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 탐색에서의 맥락적 조건으로 ‘성과에 대한 부담감’, ‘성과검증에 대한 고충’으로 도출되었다. 이는 업무량 증가 및 성과 비교에 대한 부담감과 성과검증에 대한 부담감이라는 하위 개념에서 도출되었으며 그에 따른 속성은 정도로 부담과 고충이 심함-약함의 차원으로 다음과 같다.

<표19> 맥락적 조건의 속성과 차원

패러다임 요소	범주	속성	차원
맥락적 조건	성과에 대한 부담감	정도	큼-적음
	성과검증에 대한 고충	정도	큼-적음

1.3 중심현상

현상은 어떤 작용/상호작용으로 다루어지고 조절되거나 관련 집단에 관계하는 중심 생각이나 사건들이다. 이 자료는 무엇에 관계되는가? 와 같은 질문으로부터 시작된다. 본 연구에서는 ‘회의감’이 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정의 탐색에 따른 중심현상으로 도출되었다. 회의감은 고군분투, 의구심, 소진, 무력감이라는 하위개념에서 발생하며 이는 정도에 따라 크고 적음의 차원으로 다음과 같이 본다.

<표20> 중심현상의 속성과 차원

패러다임 요소	범주	속성	차원
중심현상	회의감	정도	큼-적음

1.4 중재적 조건

중재적 조건은 어떤 현상에 속하는 보다 광범위한 구조적 맥락으로서 간주할 수 있다. 이러한 특정한 맥락 안에서 취해진 작용/상호작용 전략을 조장하거나 강요하도록 작용한다. 본 연구에서는 ‘존재감 자각’과 ‘구조적 한계 인정’에 대한 원천이 중재적 조건으로 도출되었다. 중재적 조건의 속성과 차원은 다음과 같다.

<표21> 중재적 조건의 속성과 차원

패러다임 요소	범주	속성	차원
중재적 조건	존재감 자각	정도	큼-약함
	구조적 한계 인정	태도	긍정-부정

1.5 작용/상호작용 전략

작용/상호작용의 전략이란 특정하게 인지된 상황들 아래에서 현상을 다루고 조절하고 실행하고 대처하도록 고안된 전략이라 한다. 본 연구에서는 ‘수행과정에서의 수동성’과 ‘수행과정에서의 능동성’ 두 가지가 작용/상호작용의 전략이 도출되었다. 이 두 가지 범주의 속성은 연구 참여자들의 정도로 성향이 강함-약함의 차원으로 다음과 같다.

<표22> 작용/상호작용 전략의 속성과 차원

패러다임 요소	범주	속성	차원
작용/상호작용 전략	수행과정에서의 수동성	정도	강함-약함
	수행과정에서의 능동성	정도	강함-약함

1.6 결과

결과란 말 그대로 중심현상에 대하여 작용/상호작용 전략이 적용되어 나타나는 결과이다. 이 결과들은 항상 예측이 가능하거나 의도되는 것은 아니다. 본 연구에서는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가에서 연구 참여자들이 진일보를 위한 자체 해결로 ‘각자도생’을 범주로 보았다. 이는 태도의 속성에 따라 긍정 또는 부정이라는 차원을 가지며 다음과 같다.

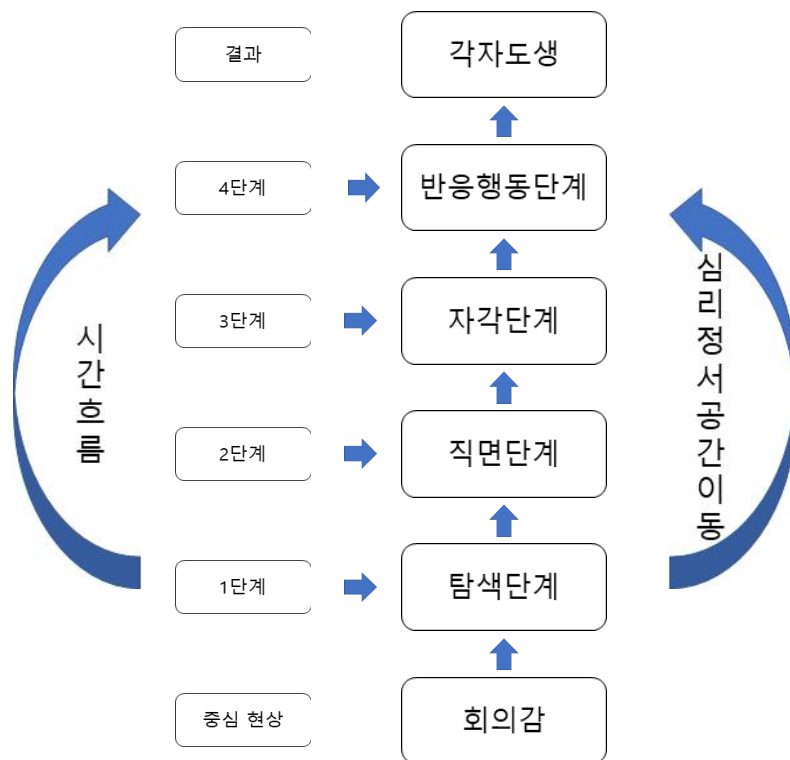
<표23> 결과의 속성과 차원

패러다임 요소	범주	속성	차원
결과	각자도생	태도	긍정-부정

2. 과정 분석

근거이론의 과정 분석이란 중심현상이 발현한 이후 시간의 흐름과 공간의 이동에 따라 연구 참여자들의 반응(response), 대처(management), 조절(control)에 관계하는 작용/상호작용의 연속적인 연결을 의미한다. 이 연결은 시간의 흐름을 축으로 하여 작용/상호작용에 영향을 미치는 주변 상황의 변화, 변화에 대한 작용/상호작용적 차원에서의 반응 그리고 그 작용/상호작용 반응으로부터 산출된 결과들이 작용/상호작용들에 미치는 영향과 상황과의 변화에 관한 서술이다(Strauss & Corbin, 1988).

본 연구는 연구 참여자들의 근거자료를 바탕으로 중심현상인 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서의 ‘회의감’이 변화하는 과정을 살펴보면 성과평가에 대한 문제 제기로 탐색단계를 거쳐 상황을 직면 단계와 자각 단계로, 이후 연구 참여자들은 각자 상황에 맞춘 더 나은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정이 되기 위한 반응행동 단계 총 4단계로 과정 분석하였다. 이를 도식화하면 다음과 같다.



[그림4] 과정 분석 모형

2.1 탐색단계

연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정을 경험하면서 회의감을 들었고, 무엇 때문에 이러한 현상이 발생하였는지에 대해 탐색단계에 이르렀다. 연구 참여자들의 회의감은 교육복지 자체를 홀로 감당하면서 시작되었다. 성과평가 결과에서의 부정적 경험이 소진과 무력감을 키우고, 성과검증은 힘들고 어렵다는 두려움과 보고서에서의 성과평가 결과와 실제 수행에서의 효과 간의 간극이 혼란을 가중했다.

이렇듯 연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정을 겪으면서 특히 성과평가를 경험하면서 그에 대한 문제 제기를 탐색하였다. 성과평가가 지향점만 있고, 구체성이 부족하고 모호한 지표 내용으로 자의적 해석을 하는 등 내용적인 면에서 애매모호하다고 판단했다. 또한 성과를 무엇으로 볼 것인지에 대한 기준에도 문제가 있으며 실제 수행내용과의 연결성이 스스로 부족하며 평가 결과에 대한 한류 효과 미비로 향후 사업 운영의 발전 방향을 수립하는 데도 한계가 있다고 하였다.

연구 참여자들의 부정적 정서와 성과평가에 대한 문제 제기 등 탐색단계는 시간 흐름에 따라 제대로 중심현상을 알아가는 구체적인 행위 전략을 모색하고자 상황을 맞닥뜨리는 직면 단계로 이어진다.

2.2. 직면 단계

연구 참여자들은 탐색단계에서 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 맞닥뜨리며 제대로 보려는 직면 단계에 진입했다. 연구 참여자들은 수행과정에서의 회의감을 깊이 있게 탐색하며 똑바로 마주하기 시작한다.

연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 서류 점검 성과평가에 대해 업무가 과중됨을 느꼈다. 평소에도 사업 수행과정에서 대부분을 홀로 감당하는 등 업무량이 많은 편으로 업무량 증가에 대한 부담감이 심하였다.

또한 성과평가와 다르게 진짜 성과에 대해 어떻게 검증해야 하는가에 대한 고민이 있었다. 성과평가에서 성과를 무엇으로 보아야 하는지, 성과와 사업의 효과는 같은 것인지 다른 것인지 등 연구 참여자들은 그 의미를 이해하는 바가 달랐으며, 검증 과정과 성과평가 결과에 대해 부담감과 어려움을 가지고 있었다. 이러한 문제 등에도 불구하고 연구 참여자들은 실천가로서 실행에만 매몰되어 더 이상 이러한 상황을 더 이상 신경 쓰지 않으려 했다. 이러한 현상은 연구 참여자들의 열악한 처우와 구조적 한계에서 심화하였다.

2.3 자각 단계

직면 단계가 일정 기간 지속된 후 연구 참여자들은 다시 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 회의감에 빠져들었다. 연구 참여자들은 계속해서 반복되는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 어려움을 호소하며 자각하기 시작했고, 내부적으로 문제 인식이 공감되면서 개선책 마련 등 변화가 일어났다. 최근 울산지역은 성과평가 과정에서 평가지표 및 배점이 사라지고 간소화되었다. 그렇지만 연구 참여자들은 변화된 성과평가 체계에서도 성과에 대한 부담감과 성과검증에 대한 고충은 여전하였다. 또한 열악한 처우와 공무원이라는 구조적 한계에서의 어려움도 여전하였다.

그런데도 연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서의 존재감을 스스로 지각하게 된다. 이는 대상 학생의 변화를 몸소 확인하는 것부터 기타 이 사업을 둘러싼 관계자들의 긍정적인 피드백을 통해서 성취감과 보람을 느꼈다.

자각 단계에서 연구 참여자들은 긍정 또는 부정의 심리 정서적 변화를 통해 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 반응행동 단계로 이어간다.

2.4 반응행동 단계

연구 참여자들은 반응행동 단계에서 다시금 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 반응에 따른 새롭게 재구성하고자 했다. 연구 참여자들은 현재 수행과정에 대해 긍정적 의미를 찾으며 만족하였다. 이는 수동성향으로 처우 수준 만큼 최소한으로 적당히 일하기와 비협조적 대처, 기계적 단순 업무 수행, 잘하고 편한 것에 집중하기 등 소극적으로 저항하고 수용하는 모습이었다.

반대로 연구 참여자들은 현재 수행과정에 대해 부정적 의미를 찾으며 능동적인 변화를 위한 문제 인식과 저항감을 드러내기도 하였다. 성과평가에 대한 문제 호소 및 변화 요구, 정량 성과평가에 대한 한계와 진짜 성과평가에 대해 고민하기, 현장 밀착형 연구지원 및 슈퍼비전 체계 요구 등이 그러하다.

즉 연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 태도에 따라 반응행동을 다르게 보였다. 이러한 과정 분석을 통한 재구성으로 연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 각자도생 즉 자기들만의 실천영역을 구축하게 되었다.

본 연구에서는 연구 참여자들이 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 경험을 탐색하면서 확인된 인과적 조건 ‘성과평가에 대한 문제 제기’를 통해 그들의 수행과정에서의 ‘회의감’이 중심현상으로 확인하였고, 이에 반응하고 대응하기 위해 취해진 맥락적 조건인 ‘성과에 대한 부담감’, ‘성과검증에 대한 고충’이 중심현상의 구체적인 내용이라 할 수 있었다.

‘존재감 지각’, ‘구조적 한계 인정’이 중재 조건으로써 작용/상호작용 전략에 영향을 주었으며, ‘수행과정에서의 수동성’, ‘수행과정에서의 능동성’이 작용/상호작용 전략으로 활용되어 ‘각자도생’이라는 결과로 발전하였다.

제4절 선택 코딩

핵심 범주를 밝히는 과정은 코딩의 마지막 단계인 선택 코딩에서 이루어진다. 핵심 범주는 다른 모든 범주가 통합된 중심현상이다(Strauss & Corbin, 1990). 핵심 범주를 다른 범주에 체계적으로 연관시키고 관련성을 확인해 나가며, 범주와 개념의 속성과 차원을 통합하여 이야기 윤곽을 발전시켜 나간다(전효경, 2006).

본 연구는 핵심 범주를 도출하기 위해 9개의 범주를 패러다임 모형으로 적용해 이야기 윤곽을 전개하였다. 핵심 범주는 개방 코딩을 통해 도출된 개념과 범주를 중심으로 하였으며, 서술적 이야기는 연구에 참여한 교육복지사의 면담 내용을 바탕으로 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 탐색 과정을 전개하고 파악하였다.

1. 핵심 범주 : 회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생

핵심 범주는 ‘이 연구가 무엇에 관한 것인지’를 정립하며, 몇 단어 안에 응축하는 추상화 작업이다. 즉 이는 중심현상을 대표할 수 있는 개념으로 연구 내용을 설명할 수 있도록 분석의 산물을 추상적인 용어로 응집시켜 놓은 것이다.

본 연구에서 교육복지사가 경험한 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 탐색 과정을 분석한 결과, 핵심 범주는 ‘회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생’으로 볼 수 있다.

연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 부정적 경험으로 인해 과연 수행과정에서의 진짜 사업 실행과 성과평가는 무엇인가라는 의구심과 수행과정에서의 고군분투, 소진, 무력감으로 인해 회의감을 키웠다. 회의감의 원인은 성과평가에 대한 문제 제기에서 시작되었으며, 성과에 대한 부담감과 성과검증에 대한 고충으로 확대되었다.

이에 대한 문제점을 직면하고, 기타 영향력을 확인 및 자각하면서 연구 참여자들 스스로가 실현 가능한 것들에 대해 현실수용으로 수행과정에서의 소극적으로 저항하거나 수용하였으며, 또 새로운 시도로 변화를 위한 문제 인식과 저항을 보이는 등 반응행동 하면서 이어가고 있다.

2. 서술적 이야기(이야기 윤곽)

‘이 연구에서 어떤 점이 가장 주의를 끌며, 가장 중요한 문제인가?’

이야기 윤곽은(story line)은 핵심 범주를 다른 범주와 체계적으로 연결하고 관련성을 검증함으로써 각 범주 간의 관계를 서술적인 문장으로 기술하는 것이다 (Strauss & Corbin, 1998). 즉 이야기의 개념화로서 통합을 이루는 기법이다.

본 연구에서는 ‘회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생’의 이야기 윤곽을 연구 참여자들 즉 교육복지사의 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 경험 탐색을 통해 전개해보고자 한다.

연구 참여자들은 매력적인 아동·청소년 분야인 교육복지사업에 대해 애정과 호기심이 많았고, 직접 실천 활동에서의 즐거움과 보람을 가지고 있었다. 열악한 처우에도 불구하고 사업에 대한 사명감으로 십여 년 넘게 사업 수행과 함께 성과평가를 경험해 오면서 어려움이 발생하였다.

교육복지우선지원사업은 2011년부터 지방이양 이후 지자체 자율적으로 성과평가를 매년 시행하면서 연구 참여자들은 부정적인 경험을 하였다. 질타가 있는 서류 점검 평가로 인해 무기력감을 느꼈으며, 많은 양의 서류 준비로 에너지를 빼앗겼다. 또한 혼자서 모든 것을 감당해야 했기 때문에 더욱 힘들었다. 그럼에도 불구하고 성과평가 이후에 성장을 위한 피드백과 발전 방향 등 결과에 대한 활용이 거의 없었기 때문에, 성과평가라는 과업을 해치우는 듯한 느낌이 강하고 도대체 성과평가를 무엇 때문에 하는 것인가 회의감이 든 것이다.

성과평가 과정에서의 회의감은 연구 참여자들에게 횡수, 만족도, 금액 등 수치화된 양적 성과에 매몰시키며 부담감과 ‘나만 하지 않고 있는 것은 아닌지’, ‘성과평가 결과로 비교당하는 것은 아닌지’에 대한 두려움과 ‘무엇인 진짜 성과인지 정말 잘하고 있는 것은 맞는지’에 대한 의구심을 키우기 쉬웠다.

연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 탐색을 통해 이제까지의 성과평가에 대한 문제를 제기하였다. 성과평가를 해야 한다는 규정만 있고 무엇을 어떻게 해야 한다는 내용이 부족하며, 객관적인 평가 기준이 없다고 생각했다. 또한 성과평가 보고서 작성 시 세부 내용 및 개념에 대한 설명이 부족하여 연구 참여자들은 각자 자기만의 해석으로 성과평가를 하는 등 불명확한 방향성에서 어려움이 있었다. 또한 성과평가를 통해 얻고자 하는 의도 또한 모호하여 성과를 과잉 확대 도출하기도 하였다. 이는 성과 도출에서의 부담감으로 이어졌으며 무엇이 성과이고 무엇이 효과인지 성과평가 체계에 대한 의구심을 더욱 강화했다.

연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 특히 성과평가에 대해 어려움을 공론화하였으며, 내부적으로 공감을 이끌고 체계의 변화를 가져왔다. 성과평가는 성과관리 형태로 간소화되었으며, 학교 단위의 주도적 자체평가가 가능하였다. 그런데도 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 회의감

은 유지되었다. 이는 교육복지사 스스로 존재감과 구조적 한계를 인정하는 등의 자각을 통해 이루어졌다. 교육복지사들은 수행과정에서 대상 학생들의 변화와 사업을 둘러싼 관계자들의 긍정적 피드백을 경험하면서 존재 이유와 성취감, 보람을 느꼈지만 이에 대한 설명이 역부족하고 성과 검증을 위한 맞춤 도구가 부재함으로 고충이 있었다. 또한 전문직이라고 하기에는 열악한 처우와 박탈감, 공무원으로서의 구조적 한계를 몸소 느끼는 등 영향을 받게 되었다.

이러한 현상과 영향 속에서 연구 참여자들은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 긍정 또는 부정 태도에 따른 반응행동을 보였다. 부정적 태도는 수행과정에서 교육복지사들을 처우 수준만큼 최소한으로 일하기, 되도록 비협조적인 대처 및 업무 거부하기 등 저항적으로 반응 행동하게 하였다. 부정적 정도에 따라서 기계적으로 대처하며 소극적으로 꼭 해야 하는 것만 협조하는 등 소극적 수용하는 태도를 보이기도 한다. 반대로 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서의 긍정적 태도는 스스로 경험을 통한 효율적이고 의미 있는 성과평가를 위해 융통성을 발휘하거나 자의적으로 해석하는 등 해결책을 마련하였고 문제해결을 위한 호소와 요구 등에 적극적으로 저항하였다.

이렇듯 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서의 다양한 반응행동에 따라 교육복지사들은 진일보를 위한 자구책을 마련하고자 하였다.

제5절 유형분석

가설적 정형화란 관계 유형을 찾아내기 위한 유형분석 과정의 첫 단계로 핵심 범주와 각 범주 간의 가설적 관계 유형을 정형화하는 작업이다(Strauss & Corbin, 1998). 기존의 연구들에서는 핵심 범주와 맥락적 조건에 따라(김연미, 2003; 신수진, 2006), 핵심 범주와 맥락적 조건 및 중재적 조건(박현선, 2003; 윤철수, 2004), 핵심 범주와 중재적 조건(유은주, 2005; 김진숙, 2007), 중심현상과 맥락적 조건 및 중재적 조건(노지현, 2014) 간에 가설적 관계 정형화 작업을 시도했다(노지현, 2014).

본 연구에서는 작용/상호작용 전략에 사회적지지 등 구조적인 것들이 더 많은 영향을 주었다고 판단되어 핵심 범주와 중재적 조건, 맥락적 조건을 고려하여 가설을 정형화 시켰다. 따라서 ‘회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생’이라는 핵심 범주와 중재적 조건인 ‘존재감 지각’, ‘구조적 한계 인정’과 맥락적 조건인 ‘성과에 대한 부담감’, ‘성과검증에 대한 고충’의 가설적 관계를 속성과 차원에 따라 정형화하고 이를 참여자의 구술내용과 비교 및 대조하며 다음과 같이 확인하였다.

<표24> 연구 참여자에 대한 유형분석

	현실 저항형	현실 절충형	전문성 지향형
연구 참여자	참여자 마, 사	참여자 다, 라	참여자 가, 나, 바
인과적 조건	성과평가 문제성 (심함) 환류 효과 미비(많음)	성과평가 문제성 (심함) 환류 효과 미비(보통)	성과평가 문제성 (보통) 환류 효과 미비(적음)
맥락적 조건	업무량 증가 부담감(큼) 성과검증에 대한 고충(적음)	업무량 증가 부담감(큼) 성과검증에 대한 고충(적당)	업무량 증가 부담감(적당) 성과검증에 대한 고충(큼)
중심현상	회의감(큼)	회의감(큼)	회의감(적당)
중재적 조건	존재감 자각(약함) 구조적 한계 인정(부정적)	존재감 자각(적당) 구조적 한계 인정(부정적)	존재감 자각(큼) 구조적 한계 인정(긍정적)
작용/상호 작용전략	소극적 저항(강함) 소극적 수용(강함) 변화를 위한 저항(약함)	소극적 저항(약함) 소극적 수용(강함) 변화를 위한 저항(적당)	소극적 저항(약함) 소극적 수용(강함) 변화를 위한 저항(강함)
결과	각자도생(부정적 심함)	각자도생(부정적 약함)	각자도생(긍정적 약함)

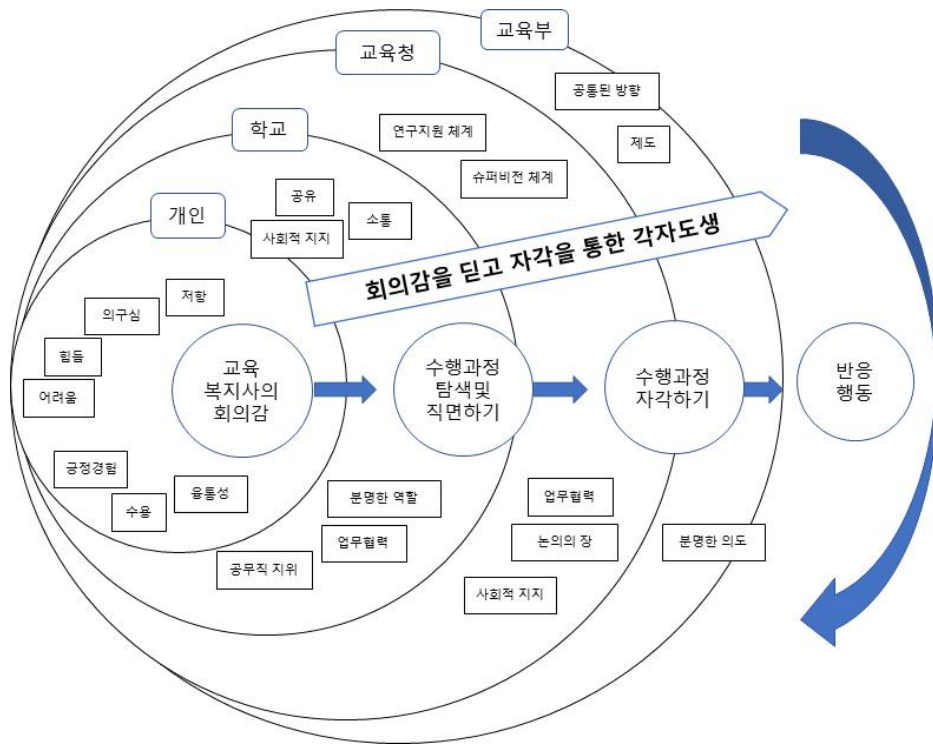
제6절 상황 모형

상황 모형은 근거이론 분석의 마지막 단계로 주어진 현상과 관계있는 많은 상황과 결과들을 이해하는 데 매우 강력한 도구이다(Strauss & Corbin, 1998). 즉 현상과 관련된 다양한 차원의 조건들을 통합하여 체계적으로 구조적인 설명을 제시하는 것이다. 각각의 모형단계를 통해 상황 경로와 필연적인 결과로 일어나는 경로를 추적하는 것에 의해 어떤 단계가 연관이 있고, 어떤 단계들이 작용/상호작용에 대한 영향을 통해 그것들을 어떻게 현상에 연결하게 하는지 결론 내릴 수 있다. 일반적으로 상황 모형의 단계는 외부에서 안쪽으로 볼 때, 국제적 단계, 국가적 단계, 지

역사회 단계, 상부 조직 단계, 하부조직 단계, 집단과 개인의 단계, 상호작용 단계, 현상에 부속되는 작용을 언급하는 단계로 이루어진다.

이는 현상을 맥락적 혹은 그것이 포함되어있는 거시적 및 미시적 조건의 위치를 범위 내에서 찾아내고, 이어지는 작용/상호작용에서 그 결과에 이르기까지 관계를 추적하는 것을 가능하게 해준다(Strauss & Corbin, 2001 재인용).

본 연구에서는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 핵심 범주인 ‘회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생’을 중심으로 하고, 개인 수준부터 학교 수준, 교육청 수준 등 관계된 조건을 동심원의 구조 속에 위치시켜 그림으로 제시하였다.



[그림5] 과정 분석의 상황 모형

1. 개인 수준

본 연구에서 중심현상으로 다루고 있는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 ‘회의감’은 연구 참여자들의 개인 수준의 경험에서 작용하는 인과적 조건, 맥락적 조건, 중재적 조건에서 야기된다.

인과적 조건은 ‘성과평가에 대한 문제 제기’로 내용적 모호성과 자의적 해석, 기준의 적정성 부재와 환류 효과 미비 등으로 교육복지사들은 힘듦, 어려움, 저항감, 의구심, 융통성을 보였다. 이는 개인 수준에서 성과에 대한 부담감과 성과검증의 고충이 맥락적 조건으로 기인한다. 이 또한 힘듦, 부담감, 어려움 등의 개인 수준에서의 회의감을 가중했다.

본 연구에서의 중재적 조건은 ‘존재감 지각’, ‘구조적 한계 인정’으로 대상 학생의 변화와 사업을 둘러싼 관계자들의 피드백 등 사회적지지로 긍정 또는 부정의 경험에 따라 수용, 융통성, 어려움, 저항감 등을 갖게 하였다. 또한 공무원으로 열악한 처우에 따른 저항감과 힘듦, 어려움이 개인 수준에서 작용/상호작용에도 영향을 미치는 것으로 나타났다.

2. 학교 수준

학교 수준에서 중심현상에 미치는 요소들을 살펴보면 인과적 조건 중 ‘실제 수행 내용과의 연결성 부족’에서 학생 지원보다 우선되는 행정업무로 볼 수 있다. 학교 구성원들은 교육복지사의 분명한 역할 및 사업 관련 업무협력 관계에도 불구하고 전반적으로 모든 것을 홀로 감당하게 하며 무관심하다고 할 수 있다.

또한 맥락적 조건에서는 ‘성과 비교에 대한 부담감’으로 인해 학교 간 비교 등은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 교육복지사의 긍정적인 결과 도출을 위해 포장하거나 실적에 대한 과도한 노력을 기울이게 하는 등 중심현상인 회의감을 증폭시킨다.

중재적 조건 중 ‘구조적 한계 인정’에서 눈에 보이지는 않으나 교직원 간의 경계선이 존재해 업무협력을 끌어내는 데 한계가 분명하며, 교육복지사의 공무원 지위로 엄격한 위계질서 안에서의 위축감 또한 학교 수준에서의 어려움이라 하겠다.

그렇지만 아니라 학교 수준에서는 학교장과의 소통과 업무 공유가 사업의 분위기를 환기할 수도, 위축시킬 수도 있다. 학교라는 공간에서의 최종 결정권자인 학교장은 교육복지우선지원사업 운영과정에서 큰 영향력을 발휘하며 그에 따라 성과평가에도 영향이 따른다.

결과적으로 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대해 학교 수준에서의 분명한 역할과 업무협력은 교직원 간의 소통과 공유, 사회적지지로 달라질 수 있으며, 중심현상인 ‘회의감’에 영향을 준다.

3. 교육청 수준

교육청 수준에서 본 연구의 중심현상인 ‘회의감’을 살펴보면, 인과적 조건인 ‘성과 평가에 대한 문제 제기’에서 직접적인 영향을 미친다. 2011년 이후 지방이양 이후 교육청은 성과평가에 대해 지역적 기반과 현실적으로 실행 가능한 내용 등을 포함해서 구성해야 함에도 기존 내용 답습 형태로 ‘성과평가 내용의 모호성’, ‘환류 효과 미비’라는 현상을 낳았다. 이는 교육복지사에게 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서의 회의감에 영향을 미쳤다. 수행과정에 대한 탐색과 문제 직면을 통해 변화를 위한 논의의 장이 필요하다.

중재적 조건인 ‘존재감 지각’에서 교육복지사들의 대상 학생 변화로 사업효과를 인지하고, 사업을 둘러싼 관계자들의 긍정적인 피드백 등 반응에 대해 어떻게 성과로서 설명하고 결과로 도출할 것인지에 대해 고민 등 교육청 수준에서의 현실 기반 연구지원 및 슈퍼비전 체계가 필요하다는 작용/상호작용 전략적 조절에 따라 영향이 생겼다. 또한 ‘구조적 한계 인정’에서 학교 수준, 교육청 수준에서의 업무협력을 이끌 수 있는 방법을 찾아야 한다. 교육청 수준에서의 추진체계 확립한다면 이전에 비해 업무협력을 끌어내는데 긍정적 영향을 미칠 것이다.

제5장 결론 및 제언

제1절 연구 결과

본 연구는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 교육복지사의 탐색으로써 연구 참여자들의 특징이나 경험 과정을 이해하고, 이를 통해 효용성 있는 사업 수행과정에 대한 기반을 마련하고자 하였다. 이를 위해 본 연구에서의 연구 문제는 ‘교육복지사가 경험한 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정은 어떠한가?’로 설정하였고, Strauss & Corbin(1990)이 제시한 근거이론 방법을 적용하였다.

본 연구의 참여자는 교육복지우선지원사업 초·중·고 중점학교에서 교육복지사로 10여 년 이상 근무한 7명으로 선정되었다. 전원 여성으로 30대 중후반 이상의 나이이며, 이전 사회복지 또는 상담 경력이 있었다. 자료 수집 기간은 2022년 3월부터 5월까지로 하였으며, 자료는 일대일 심층 면담 위주로 하였다. 면담 내용은 Strauss & Corbin(1998)의 근거이론 연구 방법에 따라 분석하였다.

본 연구의 결과는 다음과 같다.

첫째 개방 코딩 결과 40개의 개념을 구성했고, 개념 중 유사하거나 공통적인 것을 모아서 하위범주화하였다. 19개의 하위범주 등 중 유사하거나 공통적인 것들을 다시 묶어 9개의 범주를 도출하였다.

둘째 개방 코딩 과정에서 구성한 9개의 범주를 축 코딩에서 패러다임 모형으로 재배열하여 속성에 따라 드러나 중심현상은 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 ‘회의감’이었다. 이러한 현상에 영향을 미친 인과적 조건은 ‘성과평가에 대한 문제 제기’로 나타났다. 본 연구의 중심현상인 ‘회의감’에 대한 구체적인 내용으로의 맥락적 조건은 ‘성과에 대한 부담감’과 ‘성과검증에 대한 고충’으로 교육복지사들은 성과평가에 대해 부담감을 크게 느끼고 있었다.

중심현상은 ‘회의감’을 변화시키는 조건인 중재적 조건은 ‘존재감 지각’, ‘구조적 한계 인정’으로 나타나, 작용/상호작용 전략에 영향을 주었다. 이는 ‘수행과정에서의 수동성’, ‘수행과정에서의 능동성’으로 현상을 다루며 조절하였다. 마지막 결과는 ‘각자도생’으로 구성되었다.

셋째 과정 분석을 통해서 연구 참여자들이 교육복지사로서 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서의 경험하는 시간과 공간의 흐름과 구조 속에서 분석한 결과이다. 연구 참여자들은 중심현상인 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 ‘회의감’이 탐색단계를 거쳐 직면 단계, 자각 단계로 이어진 후 반응행동 단계로 네 단계의 경험을 하였다.

넷째 본 연구에서 도출된 패러다임 모형과 과정 분석, 선택 코딩을 통해 핵심 범주는 ‘회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생’으로 파악하였으며, 핵심 범주를 다른 범주와 체계적으로 연결하고 관련성을 검증해 서술적 이야기로 구성했다. 위에서 언급한 핵심 범주를 중심으로 연구 참여자들의 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 나타난 회의감 구성의 내용과 과정 분석에 따른 유형들을 분석한 결과 ‘현실 저항형’, ‘현실 절충형’, ‘전문성 지향형’의 세 가지 유형이 도출되었다.

이상의 연구 결과는 교육복지사의 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에서 ‘회의감을 딛고 자각을 통한 각자도생’의 이론으로써 서술, 설명, 예측, 통제가 가능하다. 연구자는 질적 연구 방법으로 접근하여 그들의 체험을 지향하면서 다양하고 어려운 상황에서 중심현상인 ‘회의감’을 어떻게 형성해 가는지 밝히고자 했다.

제2절 논의 및 제언

최초의 교육복지우선지원사업 성과평가는 정책평가로서 시범사업에 대한 효과성을 확인하고 안정적 정착을 위한 지자체의 자생력을 확인하는 등 분명한 의도와 목표를 가졌다. 그러나 2011년 운영 주체가 중앙정부에서 시도교육청으로 이양되면서 성과평가에 대한 의도가 불분명한 상태로 계속해서 실행되었다.

기존의 교육복지우선지원사업 운영 및 성과에 대한 선행연구들은 대체로 효과분석에 집중되어 취약 학생들의 인지적, 정의적, 사회적 및 관계 영역에서 긍정적이고 유의미하다고 분석하였다. 그러나 사업 관련 성과지표, 평가체계에 대한 고민은 2022년 기준으로 5년 전후로 시작되어 관련 선행연구들은 많지 않다.

김광혁 외(2018)는 교육복지우선지원사업의 성과영역으로 아동·청소년 발달의 통합적이면서도 포괄적인 발달의 기준을 설명할 때 보편적으로 제시되는 인지, 언어, 사회, 정서, 신체의 5개 발달 영역에서 저소득 교육 소외계층 학생의 발달에 영향을 미치는 관계적 측면의 성과를 추가하여 6개 성과영역으로 제안하였다. 이윤수·송미령·송지훈·김수정(2020)의 교육복지우선지원사업 성과지표 타당화 연구에서는 선행연구 고찰을 통해 인지, 언어, 사회, 정서, 신체, 관계 영역 중에서 모든 영역을 사용한 것이 아니라 일부 영역만을 사용해 온 것을 확인하였다.

본 연구에서 교육복지사가 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정을 경험하면서 맥락적 조건 중 ‘성과검증에 대한 고충’ 등을 보면 사업의 효과성을 느끼지만, 성과검증을 위한 맞춤 도구가 부재하고 과학적으로 설명하기가 부족하다 보니 어려움이 있지만, 대상학생과의 관계적 측면에서의 관찰된 성과를 경험하였다고 보고했다. 이는 김광혁 외(2018) 연구에서와 마찬가지로 5개 발달 영역과 함께 대상 학생의 관계적 측면이 중요한 성과평가 지표가 될 수 있음을 의미한다. 그러나 실

제 성과평가 체계에 내용상으로 녹여 들지는 못하였다.

주석진(2017)에 의하면 부산지역을 중심으로 성과측정을 위한 평가지표 개선 방안 연구에서 지역 특성에 맞춘 성과지표 개선을 하고자 하였는데, 이는 현장의 목소리가 반영되지 못하였다. 평가지표에 대한 타당성 검증은 유의미하나 아무리 성과평가 내용을 논리적으로 구성했다라도 이를 수용할 준비가 되어 있지 않다면 무용지물이다. 또한 성과 평가를 통해 얻고자 하는 바가 순위경쟁이 아니라고 하였으나 지표별 배점을 통한 성과평가 비교의 틀을 벗어나지 못하였다. 본 연구에서는 교육복지사들의 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정을 전반적으로 살펴 며, 성과평가 내용에 대한 탐색 과정을 통해 그에 대한 근본적인 질문을 통해 이를 보완하고자 하였다.

그러나 본 연구의

제3절 연구의 한계

본 연구는 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가에 대한 교육복지사들의 인식 과 경험을 바탕으로 현장의 목소리를 진솔하게 확인하였음에도 불구하고 몇 가지 중요한 한계점을 지닌다.

첫째, 본 연구는 울산지역 교육복지우선지원 사업 중점학교에서 근무하는 교육복지사만을 표집 대상으로 하였기 때문에 연구 결과를 전국단위 사업학교 상황으로 일반화하기 어렵다. 특히 참여자의 수가 7명으로 이들의 주관적인 체험의 결과를 일반화하기에는 한계가 있다.

둘째, 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 현장 실무자의 인식 및 경험 탐색으로 전문가, 행정가 등의 본 사업과 관련한 다양한 인력들의 다각적인 측면에서 의견이 반영되지 못하였다.

셋째, 현장 실천가 중심으로 인식과 경험 탐색의 한계로 교육복지우선지원사업의 성과측정에 대한 구체적인 준거 및 지표에 대한 이론적 탐색이 부족하였다.

따라서 교육복지우선지원사업 운영 및 성과평가 과정에 대한 현장 실무자의 경험 적 인식을 바탕으로 무엇을 어떻게 이 사업의 진짜 성과를 볼 것인지에 대한 관련 인력 간의 토론과 합의가 필요하며 후속 연구에서는 교육복지사를 대상으로 성과평가 지표 구성하는 등의 양적·질적 병행연구가 시도될 필요가 있겠다.

그렇지만 아니라 전문가 그룹의 이론에 불가한 것이 아닌 실현 가능한 성과평가 분석 틀 등 후속 연구가 필요할 것으로 본다.

참 고 문 헌

- 강여진(2005). “ 지식공유 영향요인이 업무성과에 미치는 영향 ” 「한국행정논집」 , 17(2):431-460
- 고영선·윤희숙·이주호(2004). 「공공부문의 성과관리」 . 한국개발연구원.
- 공동성·윤지웅(2007). “범부처 성과관리와 정부업무평가의 효율적 연계를 위한 개선 방안” 한국행정학회 「한국정책학회 하계공동학술대회 발표논문집」 , 63-79.
- 교육개혁위원회(1995). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(I). 교육개혁위원회 보고서.
- 김재덕·이성도(2009). “성과관리체계의 부정적 효과에 관한 실증연구: 중앙정부 각 부처 공무원의 인식도를 중심으로” 한국사회와 행정연구
- 김경희(2011). 교육복지투자우선지역지원사업 효과분석. 교육연구논총, 32(1). 1-21.
- 김교정·김신열·권순애(2008). “배분사업에 있어서 논리모델과 성과측정에 관한 연구” 사회복지공동모금회
- 김민희(2012). 「교육복지재정의 방향과 과제. 교육재정경제연구」 21(1). 91-124.
- 김수지·신경림 역(1996). 「근거이론의 이해」 . 한울아카데미
- 김영천(2013). 「질적연구방법론」 : Methods. 아카데미프레스
- 김용득·강상경·금현섭·심창호·이상균·이용표·최원석(2009). “지역개발형 지역사회서비스투자사업 성과평가 및 발전방안 연구” 보건복지부.
- 김정원 외(2008) 「교육복지정책의 효과적 추진을 위한 법·제도 마련 연구」 한국교육개발원
- 김정원 외(2010). 「교육복지의 이론과 실제」 서울:학이시습
- 김정원(2007). 교육복지와 학교의 역할-교육복지투자우선지역 지원사업을 중심으로: 교육복지와 학교의 역할. 교육사회학연구, 17(4)
- 김정원(2007). “교육복지투자우선지역 지원사업 만족도와 성과분석” 한국교육개발원
- 김정원(2008). “2007년도 교육복지투자우선지역 지원사업 성과와 발전방향” 2007년 교육복지투자우선지역 지원사업 운영성과 보고회 자료집. 한국교육개발원

- 김정원·박인심(2007). “교육복지투자우선지역지원사업 효과 분석” 한국교육학회, 34(4):131-154.
- 김종범·홍성결(2001). 「국가정책과 정책평가(I): 과학기술·정보통신·산업정책」 한국행정학회
- 김현진·김혜래(2011). “교육복지우선지원사업의 개혁에 대한 평가와 과제: 충청북도 교육복지우선지원사업이 영유아에 미치는 영향을 중심으로”, 한국지역사회복지학회. 38.
- 류방란(2013). 「학생의 변화를 통해 본 교육복지우선지원사업의 효과」 한국교육개발원
- 류방란·김준엽·송혜정·김진경(2013). “자존감 향상, 우울 불안 감소에 미치는 교육 복지우선지원사업의 효과 분석” 아시아교육연구. 59-83
- 박미란(2010). “교육복지투자우선지역지원사업 프로그램이 저소득층 아동의 학교적응에 미치는 효과성에 관한 연구. 춘천지역을 중심으로” 학교사회복지, 18. 129-157
- 박중훈·이광희(2008). 성과정보의 내용 및 생산방법의 적절성에 관한 연구-정부업무평가제도의 주요정책과제평가를 중심으로-. 서울:한국행정연구원
- 박해육·주재복(2011). “지방자치단체의 성과관리 효과성 요인분석: 지방공무원의 인식을 중심으로”. 한국정책연구.
- 백병부·김정숙·유백산(2013). “교육복지우선지원사업이 집중지원 학생의 인지적·정의적 성취에 미치는 효과: 서울시 초등학생을 중심으로” 교원교육연구, 26(3). 29-52.
- 송근원 외(1995). 「사회복지정책론」 서울:나남출판
- 신민철(2010). “공공부문 성과측정의 왜곡 현상에 관한 연구: 중앙행정기관 공무원들의 인식을 중심으로” 성균관대학교 국정관리대학원 박사학위논문
- 신익현(2003). 「교육복지투자우선지역 지원사업의 의의와 추진방향」 도시와 빈곤, 61. 49-65.
- 신종국(2009). “교육복지투자우선지역 지원사업 평가 개선방안 연구” 한국교원대학교 교육정책대학원
- 안병영·김인희(2009). 「교육복지정책론」 서울:다산출판사.
- 연보라·임혜정·김희나(2014). “교육복지우선지원사업이 초등학생의 인지적 성취에 미치는 학교효과” 교육사회학연구, 24(4). 125-150.
- 오준경(2015). “교육복지우선지원사업 수행과정과 성과에 대한 교직원의 인식 연구” 한국교원대학교 교육정책대학원

- 유태균 역(2001). 「사회복지 질적연구방법론」 서울:나남출판
- 윤정일(1990). 「21세기사회의 교육복지정책」 교육이론, 5(1). 서울대 교육학과.
- 이기범(1996). 「사회복지와 교육: 자유,평등,공동체를 위한 교육복지」 교육학연구. 34(2). 1996. PP.21-39
- 이돈희(1999). 「교육정의론」 서울:교육과학사.
- 이명선·김춘미·고문희 역 (2009) 「질적연구방법론」 서울:군자출판사
- 이석환(2009) “공공부문 성과관리의 주요 이슈와 이론정립의 필요성” 서울행정학회 학술대회 발표논문집
- 이세구(2003). “성과주의의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과 관리방안: 서울시 사례를 중심으로” 「한국지방재정논집」
- 이윤식(2007). “우리나라에 있어서 성과관리를 위한 평가의 개선방안에 관한 연구” 「정책분석평가학회보」, 17(3)
- 이인영 외(2006). 교육격차해소법안(의안번호 3950), 대한민국국회.
- 이주호 외(2005). 교육격차 해소를 위한 법률안(의안번호 2495), 대한민국국회.
- 이태수 외(2004.). 「교육복지 구현 종합방안 연구」 정책연구과제 2004-지정-8, 교육인적자원부
- 이혜영 외(2006). 「교육복지에 관한 법제 연구」 교육부정책과제연구
- 임상규(2011). “우리나라 중앙정부와 지방정부의 성과의 영향요인에 관한 연구” 연세대학교 대학원 박사학위논문
- 장인협 외(1999). 「사회복지행정론」 서울:서울대출판부
- 정연정·임명용(2009). “교육복지투자우선지역 지원사업이 아동청소년의 사회정서 및 인지적 발달에 미치는 효과” 한국사회복지학, 61(4). 5-33
- 주정현·김미경(2012). “교육복지우선지원사업의 효과성 분석: 빈곤청소년의 효능감을 중심으로” 한국공공관리학보, 26(3). 1-25.
- 지은구(2010). “노인복지서비스 성과관리 방안” 한국사회복지행정학회 춘계학술대회
- 지은구(2012). 「비영리조직 성과관리」 서울:나눔의 집

- 하대현·장영은(2012). “교육복지투자우선지역 지원사업의 중재 프로그램이 저소득층 아동의 지능, 정서지능 및 학업성취에 미치는 효과” *교육심리연구*, 26(1). 85-101
- 한국교육개발원(2012). 「2012년도 교육복지우선지원사업 현황」 기술보고 TR 2013-15.
- 한국교육개발원(2008). 「교육복지투자우선지역 지원사업 백서 2003-2007」 한국교육개발원
- 한만길·김정래·윤여각·윤종혁(2000). 「21세기 교육복지 발전방안 연구」 한국교육개발원. 연구자료 CRM 2000-3.
- 홍봉선(2004). “우리나라 교육복지의 방향과 과제” *한국사회복지학*. 56(1):253-282
- 홍형득(2011). “성과관리와 정책평가 연구의 특성에 관한 네트워크 분석” 「정책분석평가학회보」, 21(3):39-59
- Hatry.H.P. (1980) *Productivity and Motivation: A Review of State and Local Government Initiative*. Washington, D.C: An Urban Institute Press.
- Poister, Theodore H(1983). *Performance Monitoring* Lexington: D.C Health & Co. pp.227-243.
- Rogers, Steve. 1990. *Performance Managements in Local Government* London: Longman.

<연구 참여 동의서>

- 연구주제: 교육복지우선지원사업 성과평가체계에 대한 탐색적 연구
- 연구자: 문영경(울산대학교 사회복지학과 석사과정, ☎ 010-****-****)
- 지도교수: 주은수(울산대학교 사회복지학과)

이 연구는 교육복지우선지원사업의 성과평가체계를 탐색하기 위함으로 실제 교육복지사들의 업무 수행에 따른 성과 인식과 성과평가 경험 간의 상호관계를 분석함으로써 현장 실천가 중심으로 효과적인 사업 운영에 대한 기초자료로서의 의미가 있습니다.

연구자의 준수사항

1. 연구 내용은 연구자의 석사학위 논문을 위해서만 사용하며, 연구 참여자가 원할 경우 언제든지 내용 열람이 가능하며, 기타 질의응답 할 수 있습니다.
2. 연구가 시작되기 직전 혹은 연구 도중 연구 참여자는 상황에 따라 참여를 철회할 수 있으며, 어떠한 불이익도 없습니다.
3. 연구자는 제3자를 통하여 연구 참여를 중용하거나, 연구자 편의 위주 운영 및 유도하는 등의 의도적인 질문을 하지 않습니다.
4. 연구 자료 수집 중 취득한 연구 참여자의 비밀을 고의 및 과실로 누설할 경우, 민형사상 책임을 지겠습니다.
5. 연구 참여자의 소중한 경험을 공유해 주심에 감사의 마음을 전하겠습니다.

연구 참여자의 동의 사항

귀하는 심층 면접에 있어서 관련 설명을 충분히 들은 후 연구 참여에 동의하며 관련 사항을 준수합니다.

1. 귀하는 교육복지우선지원사업 성과평가체계에 관한 탐색적 연구에 자발적으로 참여합니다.
2. 귀하는 연구 관련 2~3회 심층 면접에 참여합니다. 면접 시간은 상황에 따라 짧아지거나 길어질 수 있으며 1회당 60~120분 정도 소요됩니다.
3. 귀하는 연구가 시작되기 직전 또는 연구 도중에라도 어떤 상황이 발생하면 참여 의사를 철회할 수 있습니다.
4. 귀하의 익명성 보장을 위해 인적 사항은 변경될 수 있음을 이해합니다.
5. 귀하의 인터뷰 내용은 동의하에 녹음될 것이고 이를 전사한 후 폐기할 것입니다.

2022년 월 일

연구 참여자: _____ (서명) 연구자: _____ (서명)

<심층 면접 질문지>

0. 교육복지우선지원사업 수행인력인 교육복지사가 된 동기는 뭔가요?(간략히)

1. 귀하가 실제로 수행하고 경험한 교육복지우선지원사업 내용과 성과에 관련한 질문입니다.

1.1	<ul style="list-style-type: none"> - (2021년 사업을 수행하면서) 실제 수행한 사업 내용은 무엇입니까? - 그중 가장 중요한 내용은 무엇입니까? - (코로나로 인해 특별한 상황이었다면, 코로나 이전에는 어떠했습니까?) - 시교육청 기본계획에 따라 사업영역을 편성 운영하였다면, 그 기준으로 답변해 주시기 바랍니다. - (만약 시교육청 기본계획과 다르게 사업을 운영하였다면, 어떻게 운영하였는지, 왜 교육청 기본계획과 다르게 운영하였습니까?)
-----	---

※ 2022 시교육청 기본계획에 영역 및 단위사업 예시입니다. 위 질문에 연결하여 응답 바랍니다.

	영역	내용	사업비중 (예산,사업 수 등)	업무 부담 (투입시간, 노력 등)
울 산	일반프로그램	사제동행 채움교실, 학습, 특기적성, 문화체험 등		
	특별프로그램	친구와 함께하는 프로그램, 학교부적응예방프로그램, 학생 진단을 위한 상담 등		
	맞춤 지원	의식주, 보건, 위생, 건강 등 현물서비스 지원 등		
	사례관리	성장단계별 지원내용과 변화과정 파악 및 관련 정보 공유, 상급학교 진학 및 타 학교 전학시 사업대상 관련 정보공유 등		
			100%	척도 (0~10점)

1.2	<ul style="list-style-type: none"> - 개인적으로 교육복지우선지원사업이 효과가 있다고 느끼고 계십니까? - 효과가 있다고 느낀다면 어떤 부분에서 긍정적인 효과가 있다고 느끼고 계십니까? - 그러한 효과를 측정하기 위해 활용하고 계신 도구(지표)가 있습니까?
-----	---

1.3	<ul style="list-style-type: none"> - 사업이 긍정적인 성과가 있다는 것과 사업을 잘 수행하고 있다는 것은 같다고 생각하십니까? - 만약 다르다면 어떻게 다르다고 생각하십니까?
-----	---

※ 2022 시교육청 기본계획에는 중점학교 대상 성과관리 내용은 ① 자체성과보고서 (우수사례) ② 학생, 학부모, 교사 만족도조사 ③ 학교별 자체점검표 활용 점검입니다.

1.4	<ul style="list-style-type: none"> - 현재 교육복지우선지원사업의 평가(현재는 성과관리)는 본 사업의 성과를 효과적으로 파악한다고 생각하십니까? - (2019년 이전 지표 확인 등을 통해) 지표가 수정되어야 한다면 어떤 부분의 수정이 필요하다고 생각하십니까? - 바람직한 성과평가체계는 무엇입니까?
-----	--