

학업성취도 평가의 교육과정 질 관리 역할¹⁾

김 경 희(한국교육과정평가원 선임연구위원)

<요 약>

이 연구에서는 교육과정 질 관리 기제로서 국가수준 학업성취도 평가(이하 학업성취도 평가)의 역할을 다루었다. 우선, 교육과정 평가의 일환으로서 교육과정 질 관리의 개념을 조명하고, 교육과정의 질 관리 기제로서의 학업성취도 평가의 역할을 파악하였다. 이를 위해 제7차 교육과정, 2007 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정, 그리고 2015 개정 교육과정에서 명시하고 있는 학업성취도 평가의 교육과정 질 관리 기능과 한계점을 분석하였다. 또한 2000년부터 시작된 학업성취도 평가를 표집평가와 전수평가로 구분하여 질 관리 기제로서의 17년 동안의 학업성취도 평가 변천을 개관하고 학업성취도 평가의 학력 질 관리, 단위학교의 활용도, 교육과정 개선에의 활용 사례 등을 검토하여 기초학력 질 관리에서는 어느 정도 성공적이었지만 평가 결과가 교육과정 개선에 환류되는 사례는 미흡했음을 밝혔다. 이러한 결과를 통해 이 연구에서는 표집평가로 돌아가야 하는 현 학업성취도 평가가 교육과정 질 관리의 기제로서 제대로 기능하기 위한 발전 방향을 논의하였다.

주제어 : 교육과정 질 관리, 학력 질 관리, 국가수준 학업성취도 평가, 증거 기반 교육 실천

I. 들어가는 글

학교교육의 결과를 점검하여 그 질을 높이하고자 하는 노력은 국가의 교육적 책무이다. 우리나라는 학교교육의 질을 점검하고 관리하는 국가의 이러한 책무에 대해 제7차 교육과정부터 교육과정 질 관리라는 개념으로 교육과정에 명시해 왔다. 즉, 제7차 교육과정부터 교육과정 문서에 교육과정 질 관리의 개념이 제시되었고 그러한 질 관리의 기제로서 국가수준 학업성취도 평가의 역할이 언급되었다. 학업성취도 평가는 학교교육의 결과인 학생의 학력에 대해 체계적인 점검을 통해 그 수준을 파악하고 질을 관리하는 복잡하고 종합적인 평가 체제라 할 수 있다. 우리나라는 1990년 초반부터 교육평가의 영역 뿐 아니라 교육학 제 분야에서 다양한

1) 본 논문은 필자가 참여한 2015년 한국교육과정평가원의 「공교육 정상화를 위한 초·중학교 교과 교육의 질 관리 방안 - 국어, 수학, 영어과를 중심으로」에서 수행했던 2~3장의 연구 내용의 일부를 보완·재구성한 것임을 밝힌다.

학술의 장을 통해 이미 국가교육의 질 관리 기제로서 학업성취도 평가의 필요성이 제기되었다. 그러한 필요성에 따라 학업성취도 평가는 1998년 기본계획을 수립하여 2000년부터 본 검사를 시행함으로써 국가수준의 평가 체제로 마련되었다. 2008년 전수평가로 전환되는 대변혁을 통해 학업성취도 평가는 국가의 교육의 질을 객관적으로 점검할 수 있는 유일한 기제로서의 역할을 해 왔다.

학업성취도 평가 도입 이후에도 학업성취도 평가 체제의 정착이나 개선을 다룬 연구들은 학문적으로나 정책적으로나 다양하게 전개되어 왔으며 학술대회, 세미나 등을 통해서도 학업성취도 평가의 개선 방안에 대한 지속적인 논의가 있어 왔다. 한국교육과정평가원(이하 평가원)의 학업성취도 평가 연구에서 자체적으로 추진해 온 세미나를 제외하고도 2001년 ‘국가수준 학업성취도 평가 체제(안) 수립을 위한 세미나’, 2002년 ‘한국 교육평가연구의 과제와 전망’과 2003년 ‘국가수준 학업성취도 평가에 대한 학술세미나’, 2008년 한국교원단체총연합회 주최의 ‘국가 교육 발전을 위한 교육평가 정책 개선 세미나’, 2013년 한국교육평가학회 30주년 기념 세미나, 2014년 ‘국가수준 학업성취도 평가의 전망과 과제’ 등 그동안 한국교육평가학회 주관의 굵직한 학술세미나 및 정책포럼 등이 이어져 왔다. 학업성취도 평가체제의 성격 규명, 학업성취도 평가 변화 추이 방안, 성취수준 설정과 같은 측정학적 문제나 표집 방법 등 안정적인 체제를 위한 측정학적·평가학적 쟁점 뿐 아니라, 책무성 평가로서의 의의나 전수 평가의 필요성, 자료 공개 문제, 성과 지표 활용, 초등학교 학업성취도 평가 폐지에 따른 대안 모색의 정책적인 쟁점 등 세미나 또는 정책포럼에서 다루었던 주제들은 다양했다.

학업성취도를 학교교육의 중요한 결과로 본다면, 학업성취도 평가는 학교교육의 결과를 주기적으로 점검하고 그 결과를 교육과정 개선 및 정책 수립에 반영함으로써 학교교육의 질을 체계적으로 관리할 수 있어야 한다. 즉, 학업성취도 평가는 체계적인 점검 뿐 아니라 그 결과를 다양한 수준에서 분석하고 보고하여 학교교육의 질적 제고를 도모하고 궁극적으로는 교육에 대한 국가경쟁력을 갖추는데 기여해야 한다.

이러한 학업성취도 평가는 1998년 기본 계획 수립 이후부터 전수평가 전환을 포함한 크고 작은 변화를 겪어왔다. 평가를 설계하고 이행하기 위해서는 단순히 평가학적, 측정학적 지식과 기술만으로는 불가능하며 정책적 판단이 상당 수준 개입될 수밖에 없기 때문에 이러한 변화의 주된 원인은 현성적인 정책적 판단에 의한 것이 많았다. 변화 과정에서 학업성취도 평가의 목적, 대상, 시기, 평가 영역, 성취기준, 평가 유형, 출제 방식, 표집 방법, 결과 분석 및 보고 방안, 점수체제, 교육맥락변인의 조사 범위와 내용, 결과 활용 방안, 제도적 지원 방안 등 다양한 측면의 설계와 고안이 필요하였다. 그러한 변화 과정을 거쳐 현재 학업성취도 평가는 안정된 체제 속에서 기술적인 측면에서의 전문화를 이룩하는 등 꾸준히 발전해 왔다.

국가수준에서 학교교육의 결과를 점검할 때 어느 수준에 점검 기준을 둘 것인가는 교육의 질을 무엇으로 보는가의 문제와 관련되어 있다. 학업성취도 평가가 전수평가로 전환된 이후

부터 모든 학생의 교육의 질은 기초학력 도달에 맞추어졌다. 학업성취도 평가가 우수, 보통, 기초학력 수준을 점검할 수 있도록 2003년부터 학생의 학력에 대해 다수준 점검체제를 마련하고 있었지만 결과를 분석하고 보고하는 기준은 전수평가로 전환된 이후 기초학력 도달여부에 있었다. 국가가 제공하는 교육과정의 질은, 모든 학생의 학습의 수월성에 초점이 맞추어져 있다는 주장과 같이(황규호 외, 2013) 학교교육의 결과에 대한 점검의 기준 또한 모든 학생의 수월성에 맞추어져야 한다. 황규호 외(2013)는 현재의 교육과정 질 관리의 개념이 학교수준에서 국가 또는 시·도수준의 교육과정 기준 및 지침을 따르는 여부에 초점을 두고 있다는 점을 비판하고 모든 학생의 학습 수월성 성취를 중심으로 하는 교육과정의 질 관리 개념 및 개선 방향으로 전환되어야 한다고 주장하였다. 이렇듯 교육과정 질 관리의 개념이 모든 학생의 수월성에 맞추어져 있다면 질 관리 기제인 학업성취도 평가도 모든 학생의 수월성을 점검할 수 있도록 정비될 필요가 있다.

학교교육의 질을 점검해야 할 국가수준의 학업성취도 평가는 표집평가에서 전수평가로, 다시 전수평가에서 표집평가로 전환을 반복하면서 현재 그 목적마저 모호해진 상황이다. 현재 지역수준의 학업성취도 평가도 기초학력 점검의 역할만을 하는 기초학력 진단평가로 대체되거나 시행하지 않는 지역이 늘어나는 상황이기 때문에(이승미 외, 2015) 국가나 지역이나 어느 수준에서도 모든 학생의 수월성을 점검하고 관리하는 기능은 쇠퇴되어 있다. 2012년 중학교 질 관리 대상 교과가 축소되었고 2013년 초등학교 학업성취도 평가가 전면 폐지되었으며 그 결과, 초등교육단계에서 학교교육 결과에 대한 질 관리 기제가 없고 그로 인한 기초학력 미달자 증가 등의 학력 저하의 경향이 실증적으로 나타나고 있다(교육부, 2013; 2014; 김경희 외, 2013a; 2013b, 김경희 외, 2014; 시기자 외, 2014). 이에 따라 2014년부터 초등학교 학업성취도 평가의 부활, 국가수준의 학력 질 관리 강화 전략 및 교육과정 개선을 위한 결과 활용 등을 다루는 학업성취도 평가 개선 방안이 적극적으로 논의되었지만(김경희 외, 2014; 김정성, 2014; 남현우 외, 2014) 초등학교 학업성취도 평가는 여전히 부재의 상태에 있고 2017년부터 중·고등학교 학업성취도 평가는 표집평가로 전환된 상황이다.

한편, 학업성취도 평가의 실증적 데이터에 기반하여 교육과정이나 성취기준 개선을 위한 시사점을 제공하려는 노력(김미경 외, 2012; 김동영 외, 2013; 이인호 외, 2014; 이인호, 배주경, 김성혜, 2015)은 지속되어 왔으나 실제로 학업성취도 평가 결과가 교육과정 개선을 위해 직접적으로 환류 되는 사례는 미흡했고 환류 체제 자체도 마련되지 못한 형편이다. 즉, 교육과정 질 관리 규정이 처음 제시되었던 제7차 교육과정 시기부터 현재까지 학교교육의 전반적인 질 관리를 수행하거나 질 관리 결과를 반영하여 국가수준에서 교육과정이 개선된 환류 실적을 명확하게 확인할 수 없고(김경희, 2015; 이승미 외, 2015) 어떻게 개선하여야 모든 학생이 학습의 수월성을 달성할 수 있는지에 대한 정보도 제공하지 못해 왔다(황규호 외, 2013).

이 글에서는 학력 질 관리 기제로서의 학업성취도 평가의 역할을 교육과정 문서와 학업성

취도 평가의 목표에 근거하여 분석하고 지난 십 수 년 동안 학업성취도 평가가 실제로 그러한 역할을 충실히 해 왔는지의 실태를 검토하여 그 한계점을 짚고자 한다. 이는 학업성취도 평가의 기능과 역할의 관점에서 지난 역사를 되돌아 볼 기회를 갖고 그러한 기회를 통해 그 중요성을 재차 강조함으로써 표집평가 체제로의 전환을 앞두고 있는 학업성취도 평가의 발전 방향을 모색하는 데 시사점을 얻고자 한다.

II. 교육과정 질 관리와 학업성취도 평가의 역할

2000년부터 초등학교 1, 2학년을 시작으로 2003년까지 순차 적용된 7차 교육과정은, 2000년에 시작된 학업성취도 평가 사업과 적용 시점이 같다. 교육과정 개선을 위한 교육과정 평가와 질 관리 실시에 대한 규정을 제시하게 된 것도 이 교육과정 시기부터이다. 이 장에서는 교육과정 평가, 교육과정 질 관리 등의 개념을 고찰하고 교육과정 문서에 나타난 학업성취도 평가의 교육과정 질 관리의 역할을 분석한다.

1. 교육과정 질 관리 기능

교육과정 평가(curriculum evaluation)와 교육과정 질 관리(quality management)의 근본적인 차이를 찾는 것은 쉽지 않다. 교육과정 평가와 교육과정 질 관리에 관련된 연구들은 있었으나 그 관계를 밀도 있게 규명한 연구들은 드물다. 교육 실재나 평가 상황에서 교육과정 질 관리의 개념과 역할, 그 관계가 선명하게 구분되지 않는 경우가 많고 교육과정을 평가하는 목적의 하나가 교육과정 질 관리에 있기 때문이다. 교육과정 평가는 프로그램 평가의 대상이 교육과정일 때 활용되는 개념으로서 교육과정을 하나의 프로그램으로 본다면 프로그램 평가는 교육과정 평가보다 광의의 개념이라 할 수 있다. 프로그램 평가 역시 평가 실재에서는 프로그램 질 관리와 선명하게 구분되지 않는다(Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004). 교육과정 평가가 교육의 질을 평가하고 교육 개선을 지향한다는 측면에서 교육의 질 관리와 그 목적을 같이 하기 때문에 두 가지 개념이 선명하게 구분되는 것은 아니다. 교육과정의 질 관리는 교육과정 평가의 기능 중 하나이기도 하고(Stufflebeam & Shinkfield, 2007) 질 관리를 위해서 교육과정 평가 기법을 활용하는, 즉 질 관리 자체가 교육과정 평가 모형의 하나이기도 하여, 양자의 관계는 목적이면서 동시에 수단이 된다.

또한, 평가 실재에서 질 점검을 통해 어떤 대상이 지향하는 질이나 가치를 통제하고 관리한다는 측면에서 질 관리는 질 통제(quality control)의 개념을 포함하고 있다. 기관의 효율성과 산출력을 개선하기 위해서 과정 자체를 점검하도록 설계된 총체적 질 관리(Total Quality Management: TQM) 접근이 등장하면서(Deming, 1975) 질 관리는 공적인 영역 뿐 아니라 다

양한 영역에서 기관의 산출력을 개선하기 위해서 널리 활용되기 시작했다(Berman, 1997). 특히 미국의 3,000여개의 기업과 40여개의 정부기관에서도 TQM 모형이 활용되면서(Lawler, Mohrman, & Ledford, 1992) 질 통제는 질 관리의 한 과정으로 인식되었다. 즉, TQM과 같은 질 관리 모형에서는 질 통제 단계와 질에 대한 의사결정을 하는 질 보증(quality assurance)의 단계를 포함한다(Fitzpatrick, Sanders, & Worthen, 2004). 이는 질 관리가 역사적으로 보면 질 통제, 질 보증이라는 개념을 거쳐 발전되어 이들과 위계적인 관계에 있기(Sallis, 2002) 때문이다. 질 관리 모형에서 질 통제는 프로그램의 투입과 과정을 점검하는 역할을 하고 질 보증은 과정이 완료되는 시점이나 산출시점에서 대상의 특질을 점검하는 기능을 한다(Brandenburg, 1989). 따라서 프로그램 질 관리는 프로그램 전 과정에서 정보를 수집하도록 설계되기 때문에 총괄적 의사결정 보다는 프로그램 개선이라는 형성적 기능에 우선적인 목적을 둔다. 물론 질 보증은 대학평가 등의 평가에서 그 결과로서 제시되는 인증이나 인준(accreditation)과 같은 기능도 하지만 질 관리에서 질 보증은 과정의 말미에서 대상의 질을 점검하여 프로그램 개선을 도모하는 목적이 더 강하다.

이런 의미에서 프로그램의 질 관리는 프로그램 유지, 수정·보완, 폐지와 같은 프로그램에 대한 총괄적인 의사결정에 책무가 있는 정책 결정자에 의해서 이루어지기 보다는 프로그램 개선을 위한 의사결정에 책무가 있는 프로그램 운영자에 의해서 질 관리가 수행되는 경향이 있다. 최종적인 의사결정보다는 교육적 개입에 관심을 두는 형성평가와 같은 과정에 대한 평가(process evaluation)는 프로그램 기술(program description), 프로그램 점검(program monitoring), 질 보증(quality assurance)에 목적을 두기(Royse, et al., 1996) 때문이다. 이러한 측면에서 보면, 교육과정 질 관리는 교육 개선과 질적 제고에 초점을 둔, 즉 프로그램 평가의 형성적 기능에 보다 무게를 두고 있다고 보아야 한다. Sallis(2002)는 교육 분야에서 질 관리의 개념은 일회성 검사나 점검이 아닌 지속적인 개선 노력으로 봐야 한다고 강조하였다. 이는 교육과정 개선을 위해서 일회성 점검이 아닌 교육과정이 적용되는 과정에서 지속적인 개선을 위해서 점검을 강조하는 것으로, 현재의 프로그램에 대한 총괄적인 기능이 아닌 개선을 위한 형성적인 기능을 강조한 것으로 봐야 한다. 즉 교육과정 질 관리는 교육과정 개선이라는 형성적 목적에 우선순위를 두기 때문에 학업성취도 평가는 학생의 성취수준과 그 변화 추이를 통해 전반적으로 학생의 교육과정 도달도와, 학습 상의 취약점 등을 파악하여 교육과정 개선을 위한 시사점을 제공해야 한다. 이러한 학력 질 관리의 역할이 학업성취도 평가의 기능이며 이는 곧 학업성취도 평가에 대해 수행되어야 할 교육과정 질 관리의 역할이라 할 수 있다.

그렇다면 교육과정 질 관리, 학력 질 관리에서 관리해야 할 질이 궁극적으로 무엇을 의미하는지에 대한 개념화가 필요하다. ‘질’의 사전적 의미에는 우수함이라는 평가적 개념이 포함되어 있기도 한다. Spady와 Marshall(1991)은 결과중심(outcome-based) 교육이 기여하는 바에 기초하여 어느 수준에서 교육과정이 개발되었는지 그 질은 결과에 초점이 맞추어져야 한다는

점을 강조하였다. 또한 총체적 질 관리, TQM에서 “total”은 프로그램 대상자 모두, 즉, 모든 사람을 의미하기 때문에 교육상황에서, 이는 모든 학생을 의미하며, 모든 학생이 바로 질 관리의 대상이 된다. 이 때 질은 모든 학생의 수월성 성취(Salis, 2002; 황규호 외, 2013)에 둔다. 이런 의미에서 학업성취도 평가에서 질 관리해야 하는 대상과 추구해야 할 질은 모든 학생과 학교 학습에서의 모든 학생의 성공 여부이다.

질 관리를 규정하고 있는 교육과정 문서에서는 국가 및 시·도수준의 학업성취도 평가와 학교단위의 학생평가를 통한 질 관리를 명시하고 있다. 이는 국가, 시·도, 단위학교에서 학교교육의 결과인 학생의 학력을 주기적으로 점검하여 학력 제고를 도모해야 한다는 의지를 표현하고 있는 것이다. 따라서 학업성취도 평가와 단위학교의 학생평가는 학교교육의 결과를 점검하는 교육과정 평가의 도구이자 질 관리 기제의 하나이다. 또한 이 때 평가체제가 관리해야 하는 교육의 질은 학교교육의 결과로서 학생들의 수월성이라 하겠다.

2. 교육과정 총론에 제시된 교육과정 질 관리 개념과 학업성취도 평가의 역할

제7차 교육과정에서는 국가 교육과정이 단위학교에서 어떻게 실행되는가에 관심을 가지고 ‘교육과정의 평가와 질 관리’라는 항목을 신설하였다. 이 항목을 통해 교육과정에 대한 평가와 질 관리를 위해 교육과정 평가와 학업성취도 평가를 실시하도록 하여 학업성취도 평가의 역할을 규정하였다. 학교교육의 질 관리 기제인 학업성취도 평가의 역할이 7차 교육과정부터 교육과정 문서에 명시된 것이다. 이후 교육과정에서는 표현의 차이만 있을 뿐 학업성취도 평가의 역할을 동일하게 기술하고 있다. 교육과정 문서에 명시되어 있는 학업성취도 평가의 역할을 제7차 교육과정부터 2009 개정 교육과정까지 살펴보면 다음과 같다.

<표 1> 교육과정 총론(7차~2009 개정 교육과정)에서 명시하는 학업성취도 평가의 질 관리 역할

7차 교육과정	2007 개정 교육과정	2009 개정 교육과정
3. 교육 과정의 평가와 질 관리 가. 이 교육 과정 질 관리를 위하여 국가 수준에서는 주기적으로 학생 학력 평가, 학교와 교육 기관 평가, 교육 과정 편성·운영에 관한 평가를 실시한다. (1) 학업 성취도를 평가하기 위하여 교과별, 학년별 학생 평가를 실시하고, 평가 결과는 교육 과정의 적절성 확보와 그 개선에 활용한다.	3. 교육과정의 평가와 질 관리 가. 이 교육과정 질 관리를 위하여 국가 수준에서는 주기적으로 학생 학력 평가, 학교와 교육 기관 평가, 교육과정 편성·운영에 관한 평가를 실시한다. (1) 학업 성취도를 평가하기 위하여 교과별, 학년별 학생 평가를 실시하고, 평가 결과는 교육과정의 적절성 확보와 그 개선에 활용한다.	1. 학교 교육과정 편성·운영 지원 가. 국가 수준 지원 사항 이 교육과정의 원활한 편성·운영을 위하여 국가 수준에서는 다음과 같이 평가하고 지원한다. (2) 이 교육과정의 질 관리를 위하여 국가 수준에서는 주기적으로 학업 성취도 평가, 학교와 교육 기관 평가, 교육과정 편성·운영에 관한 평가를 실시한다. (가) 학업 성취도를 평가하기 위하여 교과별, 학년(군)별 학생 평가를 실시하고, 평가 결과는 교육과정의 적절성 확보와 그 개선에 활용한다.

제7차 교육과정, 2007 개정 교육과정, 2009 개정 교육과정에서는 교육과정 개선을 위해서 교육과정 평가와 학업성취도 평가의 필요성과 역할을 일관성 있게 제시하고 있다. 공통적으로 국가수준에서 학업성취도 평가를 주기적으로 실시하고 교육과정 적절성 확보와 개선에 활용한다는 내용을 골자로 하고 있다. 교육과정 총론 문서에서 교육과정의 적절성 확보와 개선에 활용하기 위해 즉, 교육과정 질 관리를 위해 국가수준에서 주기적으로 학업성취도 평가를 실시하도록 함으로써 학업성취도 평가의 역할을 제시하고 있다. 이러한 명시가 법률적 효력이 있는 것은 아니나 학업성취도 평가를 시행하여 다양한 결과를 도출해야 하는 충분한 근거는 될 수 있다. 물론 학업성취도 평가는 교육법 제9조와 제10조 시행령에 법적 기반을 두고는 있지만 교육과정 질 관리 기제의 하나로서 학업성취도 평가의 역할이 교육과정 문서에 제시됨으로써 교육과정 질 관리의 도구로 학업성취도 평가를 시행하고 결과를 활용하는 근거를 교육과정 문서에서 찾을 수 있다는 점에서 의의가 있다 하겠다.

제7차 교육과정부터 이후에 개정된 교육과정 전체에서 일관적으로 제시된 내용은 교육과정 질 관리 기제로서의 학업성취도 평가의 중요성과 주기적 실행의 필요함을 적시한 것이다. 학생들의 학업성취도를 주기적으로 관리해야 하는 이유가 교육과정 적절성 확보와 개선을 위한 활용에 있음을 분명히 밝히고 있다. 학업성취도를 주기적으로 관리하는 1차적인 목적은 학력 점검, 즉 학력의 질 관리에 있고 그 점검 결과를 교육과정 개선 자료로 활용하는 것은 2차적인 목적에 해당한다. 핀란드, 뉴질랜드, 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 외국의 경우 교육과정 개정 후 개정 교육과정이 교육 현장에 적용된 이후 체계적으로 그 실행을 점검하고 있으며, 학교 교육과정 평가와 학업성취도 평가의 결과가 종합적으로 교육과정 개선을 위해 환류되고 있는 것을 볼 수 있다(김경자 외, 2015). 특히 영국은 국가 교육과정과 학업성취도 평가(National Curriculum Assessment: NCA)가 연계되어 시행되기 시작한 1989년부터 학업성취도 평가가 국가 교육과정 질 점검 체제로서의 역할을 해 왔다. 현재도 국가 교육과정에 대한 모니터링 역할을 지속적으로 함으로써 교육과정 개선을 위해서 그 결과를 활용하고 있다. 이에 국가 교육과정에 기반한 학생평가라는 의미에서 “curriculum assessment”라는 용어를 활용하고 있다. 모든 학생의 학력수준을 점검하기 위한 기능 뿐 아니라 철저하게 그 결과를 단위학교의 학교교육 뿐 아니라 국가 교육과정 개선에 활용한다는 것이다. 따라서 영국의 NCA는 학생에 대한 종합적인 의사결정을 위해서 그 결과를 활용하기 때문에 평가의 총괄적인 기능을 수행하는 한편, 동시에 평가결과를 교육과정 개선을 위해 환류 시키는 형성적인 기능을 수행하고 있다. 이러한 점에서 NCA는 평가의 총괄적인 기능과 형성적인 기능을 모두 수행하고 있다고 할 수 있다(김양분 외, 2009; 민경석, 2010).

김경자 외(2015)에서는 국가수준 학업성취도 평가에 대한 규정은 7차부터 국가 교육과정 문서에 규정되어 왔지만 그 실시 대상과 활용 방법에 대해서는 명시하여 오지 않아 교육과정 질 관리의 결과가 실제 개선으로 환류 되지 못하는 문제로 이어져 왔다고 분석한다. 또한 이

연구에서는 이와 관련된 김경희(2015)의 학업성취도 평가를 통한 교육과정 질 관리 역할 명료화 제안을 고려하여 2015 개정 교육과정에 다음과 같은 지침을 마련한 과정을 설명하였다(김경자 외, 2015, p.200). 2015 개정 교육과정에 구체적으로 제시된 학업성취도 평가에 의한 교육과정 질 관리 지침은 다음과 같다.

<표 2> 학업성취도 평가의 교육과정 질 관리 지침 개정 요구와 반영 사항

교육과정 총론 개정 요구	2015 개정 교육과정 총론 개정
국가수준에서는 교과별 학년(군)별 학업성취도 평가를 주기적으로 실시하여 학생의 교육과정 도달도를 점검하여 학력을 질 관리하고 평가 결과를 교육과정 적절성 확보와 (차기) 교육과정의 개선을 위해 활용한다.	<p>나. 이 교육과정의 질 관리를 위하여 주기적으로 학업 성취도 평가, 학교와 교육 기관 평가, 교육과정 편성·운영에 관한 평가를 실시하고 그 결과를 교육과정 개선에 활용한다.</p> <p>1) 교과별, 학년(군)별 학업 성취도 평가를 실시하고 평가 결과는 학력의 질 관리와 교육과정의 적절성 확보 및 개선에 활용한다.</p>

출처: 김경희(2015: 79)

김경자 외(2015: 200)

이전 교육과정에서 제시된 교육과정 적절성 확보와 개선을 위해서 학생들의 학업성취도를 주기적으로 점검하고 관리하려는 의도는 학업성취도 평가의 학력 질 관리 역할을 밝히기 위해서였다. 즉, 교육과정 문서에 학업성취도 평가의 학력 질 관리의 기능을 명시하고 그 내용과 대상을 적시함으로써 학업성취도 평가의 질 관리 기능을 보다 명료히 하여 학교교육의 결과로서 모든 학생의 학력 질 관리에 대한 국가 책무를 밝힐 필요가 있다. 모든 학생의 학력을 보장하기 위해 학생들의 학업성취도를 주기적으로 점검하고 이를 통해 일정한 수준에 도달하지 못한 학생들을 지원해 주는 주기적인 학력 질 관리는 국가의 책무이다. 이에 학업성취도 평가 결과를 통해 교육과정 적절성을 확보하고 다음 교육과정 개선에 활용하고자 하는 것은 학습자를 우선적으로 고려하여 교육과정의 수준과 내용의 적합성을 학습자에 맞추고자 하기 위함이다. 이러한 차원에서 2015 개정 교육과정에서는, 첫째, 교과별, 학년(군)별 학업성취도 평가를 주기적으로 실시할 것, 둘째, 학업성취도 평가가 학력 질 관리 기제라는 것, 셋째, 그 결과를 교육과정 적절성 확보와 교육과정 개선을 위해 활용하겠다는 것을 명시함으로써 학업성취도 평가의 교육과정 질 관리 기능을 이전 교육과정에 비해 보다 분명하게 하였다. 따라서 표집평가로 전환되어 체제 변화를 모색하고 있는 학업성취도 평가는 이러한 교육과정 지침에 따라 교육과정 질 관리 기능을 강화하기 위한 방안을 고려해야 한다.

Ⅲ. 교육과정 질 관리 기제로서 학업성취도 평가의 역할

국가수준에서 학업성취도 평가의 중요성을 인식하고 학문적 기반 위에서 체계적으로 실시하게 된 것은 1998년 기본 계획 수립 이후 본 검사를 시행하게 된 2000년부터이다. 2000년부터 2007년까지 예비검사와 본 검사를 시행하는 체제를 유지해 오다가 2008년 관련 법령의 정비로 계기로 전수평가가 도입되기로 결정되면서 학업성취도 평가는 크게 변화하였다. 2017년 현재까지 17년 동안 학업성취도 평가는 측정학적 기반 위에서 기술적인 안정성, 탄탄한 방법론적 토대를 축적했고 결과 분석 및 보고의 체계성을 갖추었으며 행·재정 뿐 아니라 법제적 지원도 받고 있다. 이러한 기반 하에 실증적인 데이터에 기반하여 학력의 질을 객관적으로 점검할 수 있는 기제로서의 역할을 하고 있다.

학업성취도 평가의 개관사에 대해서는 이미 2012년부터 학업성취도 평가 연구에서 특징별로 5개 시기로 구분하거나(김경희 외, 2012) 이를 다시 ‘교육과정 질 관리 중점시기’와 ‘개별학생 기초학력 점검 중점 시기’로 재정리 했고(김경희 외, 2014), 학력 질 관리 차원에서 기존 분류를 보완하기도 했다(김경희, 2015). 여기서는 최근 두 분류를 활용하여 학업성취도 평가의 목적에 기반한 교육과정 질 관리 체제로서 학업성취도 평가 변천과 그에 따른 교육과정 질 관리의 역할을 다루고자 한다.

1. 표집평가를 통한 교육과정 질 관리 시기

가. 표집평가 개관

기본계획 수립부터 2008년까지의 표집평가 시기에서 학업성취도 평가의 목적을 보면 교육과정의 질 관리의 역할을 강조하고 있는 것을 알 수 있다. 방법론적으로 많은 발전을 이루었던 2003년 학업성취도 평가의 결과를 분석한 2004년 연구에서 학업성취도 평가 목적을 다음과 같이 밝히고 있다(정구향 외, 2004),

국가수준에서 시행하는 학업성취도 평가는 학교교육의 질을 체계적이고 과학적으로 관리하는 차원에서 다음의 세부 목적을 둔다. “첫째, 초·중·고등학교 학생의 학업성취도를 체계적이고 과학적으로 진단하여 학업성취도의 변화 추이를 파악한다. 둘째, 교과 교육과정에서 규정하고 있는 교육목표에 비추어 학생이 목표를 어느 정도 도달하였는지 분석하고 교육과정의 문제점과 정착 정도를 파악하여 교육과정 개선에 기초가 되는 자료를 제공한다. 셋째, 문항분석, 성취도와 배경변인과의 관련성 분석을 통해 교수·학습 방법

개선 및 장학정책 수립을 위한 기초 자료를 산출한다. 넷째, 참신하고 타당한 평가도구를 개발·활용함으로써 일선학교의 평가방법을 선도한다. 다섯째, 변화 추이 설계와 기법, 성취수준 설정 방법, 배경변인과의 실증 분석 방법 등과 같이 성취도 평가연구의 기본적인 목표를 달성하기 위하여 도입한 새로운 연구 설계와 방법을 탐색하여 확산시킨다.”

이러한 기술에서 엿볼 수 있는 것은, 이 시기에 교육과정 도달도를 파악하여 교육과정 개선을 위한 기초 자료 제공을 중요한 목표로 삼고 있다는 것이다. 즉, 교육과정 질 관리를 학업성취도 평가의 주요한 기능으로 파악하고 있었다고 볼 수 있다. 학업성취도 평가 기본계획 수립, 방법론적 도약, 양적 확대기로 구분할 수 있으며 주요연도별로 그 특징을 개관하면 다음과 같다.

우선, 기본 계획을 수립하고 표집평가 시행 체제를 정비했던 1998년부터 2002년까지는 질 관리 체제로서의 설계와 이에 따른 시행 체제를 갖추는 데 노력을 기울였다. 한국교육과정평가원에서는 기존 학업성취도 평가²⁾의 문제점을 극복하기 위해 1998년에 ‘국가수준 교육성취도 평가 방안 연구’(김명숙 외, 1998)에 착수하여 2000년부터 매년 2~3개 교과를 2~3년 주기로 단계적 시행을 골자로 설계하였다. 당초 계획과는 달리 2000년도에 교육부 및 교육청의 요구에 따라 국어, 사회, 수학, 과학, 영어 5개 교과를 매년 시행하는 것으로 변경되어 현재까지 1년 주기의 점검 체제를 유지하게 되었다. 기본 계획 수립 당시에는 교육성취도 평가로 출발하였는데 이는 ‘학업성취도’가 학력이라는 개념으로 학교교육의 결과를 축소할 소지가 있어 ‘교육성취도’라는 용어를 활용하여 학교교육의 결과를 넓게 이해하려는 의도가 있었다. 그러나 교육부가 평가원에 위탁하는 학업성취도 평가 사업과 혼용되면서 이해 당사자들의 혼란이 있어 2002년 교육부의 요청에 따라 교육부 사업과의 일관성을 유지하기 위해 ‘국가수준 학업성취도 평가’로 통칭하게 되었다. 이에 학교교육 결과에 대한 질 관리의 개념도 ‘학업성취도’로 표현되는 학력만을 대상으로 하는 경향을 띠게 되었다. 또한 이 시기에 중요한 변화 중의 하나는 학력의 중요한 요소인 성취기준과 성취수준을 개념화하여 학력 질 관리의 기준으로 활용하게 되었다는 것이다.

2) 국가수준 학업성취도 평가가 등장하기 전의 학업성취도 평가로는 중앙교육연구소의 ‘기초학력조사(고정렬 외, 1969)’, 행동과학연구소의 ‘학교교육의 전국적 평가 연구(권균 외, 1973)’, 한국교육개발원의 ‘전국 학력평가(김형립 외, 1975)’, 1986년부터 1998년까지 국립교육평가원(1997년까지)과 평가원(1998년까지)에서 수행했던 ‘전국 초·중·고 학업성취도 평가’를 의미한다. 이들 평가는 도구 개발 및 시행 절차, 분석 및 결과 산출과 보고 등의 평가 제 측면에서 체계성이 부족했기 때문에 교육의 질 관리 기제로 평가하기에는 부족한 면이 많았다.

<표 3> 표집평가 체제에서 학업성취도 평가 개관

연도	개요	평가 대상		평가 영역	평가 시기
		학년	비율		
기본 계획 수립 및 표집평가 시행 체제 정비(1998~2002년)					
1998	• 기본계획 수립				
2002	• 평가 시기 10월로 조정, 2일간으로 확대 • 평가 대상을 국민공통기본교육과정의 종료 시점인 고1로 조정 • 2단계 층화군집표본설계 수립 및 적용 • 성취기준 및 성취수준 개념 정립 • 교육성취도 평가에서 학업성취도 평가로 명칭 변경	초6 중3 고1	1% 1% 1%	국어, 사회, 수학, 과학, 영어, 교육맥락변인	11월 25일~26일 (2일 실시)
방법론적 도약: 성취수준 설정, 검사동등화, 표집설계 체계화(2003~2006년)					
2003	• 성취수준 설정 및 척도 개발 • 검사 동등화 방법 개발 및 적용을 통한 변화 추이 기준 연도 설정	초6 중3 고1	1% 1% 1%	국어, 사회, 수학, 과학, 영어, 교육맥락변인	10월 22일~23일 (2일 실시)
2006	• 모든 교과 검사지 2종 개발 • 초6, 중3 표집 비율 확대, 3% 표집 • 크기 비례법에 의한 체계적 표집방식 학교 표집에 적용	초6 중3 고1	3% 3% 3%	국어, 사회, 수학, 과학, 영어, 교육맥락변인	10월 18일~19일 (2일 실시)
양적 확대: 표집규모 확대를 통한 전수시행 준비(2007~2008년)					
2008	• 중3 표집 비율 확대 • 표집 외 학교의 교육청 주관 확대 전수시행	초6 중3 고1	4% 5% 5%	국어, 사회, 수학, 과학, 영어, 교육맥락변인	10월 14일~15일 (2일 실시)

※ 출처: 김정희 외(2014), 김정희(2015)에서 각 시기의 대표 연도만을 제시함.

둘째, 방법론적 도약기(2003~2006년)에서는 측정학적 토대를 통해 학교교육의 결과의 질을 점검하고 관리할 수 있는 과학적이고 체계적인 틀을 갖게 되었다. 우선, 성취기준과 성취수준 개념을 기반으로 2003년에는 앙고프 방식을 변형하여 성취수준을 설정하였고 학력을 체계적으로 점검하고 관리하기 위해 매년 학력의 변화 추이를 파악할 수 있는 척도화 및 동등화 설계와 방법을 구안하고 측정학적 분석을 위해 관련 컴퓨터 프로그램을 개발하였다. 이러한 측정학적 설계를 토대로 학업성취도 평가는 이 시기부터 체계적이고 주기적으로 학력 질 관리를 수행할 수 있게 되었다. 또한 표집 설계와 추출 방법의 체계성과 신뢰성을 갖추도록 2002년부터 층화별 비율을 고려한 2단계 층화 군집 표본 설계를, 2006년에는 각 학교에 속한 학생들의 표집 확률을 동일하게 하는 크기 비례법에 의한 체계적 표집 방법을 활용하였다.

셋째, 양적 확대기는 전수평가를 대비하여 표본조사에서 할 수 있는 최대한의 크기로 학업성취도 평가를 시행한 시기로서 2006년에 평가 대상 3개 학년 모두 3% 확대, 2007년에는 고1을 대상으로 5%를, 2008년에는 초6 4%, 중3과 고1 5%로 초·중의 표집규모가 확대되었다.

2008년에는 자료 수집 측면에서는 표본조사 방식이지만 시행 상으로는 시·도교육청 주관으로 모든 시·도와 단위학교가 참여하는 전수평가가 실시되었다고 할 수 있다.³⁾

나. 학업성취도 표집평가의 교육과정 질 관리 역할

1998년 기본 계획에 제시된 국가수준 교육성취도 평가의 개념은 “책무성과 교육의 질 관리를 위하여 교육성취 수준을 점검하고 이에 영향을 미치는 교육체제 변인과의 관계를 파악하여 교육의 개선점을 도출하는 평가”였다. 이 때 교육 성취(educational achievement)는 “교육의 산출 결과로서 학교교육을 통해 학생들이 습득할 것으로 기대되는 모든 것”으로 교과 교육의 인지적 영역뿐만 아니라 정의적 및 심동적 영역의 성취를 포함했다. 즉, 학교교육을 통해 학생들이 습득할 것으로 기대되는 모든 것에 대하여 학생이 성취한 정도를 의미했고(김명숙 외, 1998) 그러한 의미에서 학업성취도 평가가 아닌 교육성취도 평가로 출발하게 된다. 당시 성취도 평가는 ‘교육의 질 관리와 책무성 확보’라는 기본 목적을 수행하고자 첫째, 국가수준에서 교육성취도를 파악하고, 둘째, 시간에 따른 성취도 변화 추이를 파악하며, 셋째, 교육성취도에 영향을 주는 주요 교육체제 배경변인과의 인과적 관계를 분석하여 교육정책, 장학지도, 교수·학습 개선 등 교육의 질 관리에 유용한 자료를 제공하고 넷째, 질 높은 양질의 문항 및 평가 기법을 실시하여 일선 학교의 평가 및 교수·학습 방법을 선도하는 네 가지의 구체적인 목적을 달성하고자 했다. 당시 목적에서 엿볼 수 있는 것은 학업성취도 평가가 기본 계획 수립 당시부터 국가수준에서 학교교육의 결과에 대한 질을 관리하여 책무성을 확인하고자 했다는 것이다. 그러나 초기의 목적과는 다르게 이후 연구에서부터 학교현장에서의 거부감 등으로 인해 시기상조라는 이유로(최석진 외, 2002) 책무성 기능에 대한 언급을 피하게 되었으며 실제로 표본조사 결과로 단위학교나 교육청수준에서의 책무성을 확인하는 것은 어려운 일이기도 했다.

국가수준에서 교육의 질을 점검하고 이를 개선하려는 노력은 국가적 책무이며 표본 조사 방식으로 평가체제를 운영한다 해도 학교교육의 결과에 대한 질 관리 책무가 국가에 있는 것은 명백한 사실이다. 학업성취도 평가는 국가 교육과정의 질 관리를 목적으로 한 표집평가 체제로 시작되었고 표집평가 체제에서는 학생들의 학력수준을 파악하고 점검하여 이를 토대로 교육과정의 적절성과 개선을 위한 기초자료를 확보하는, 즉, 교육과정 질 관리 역할이 중요했다. 따라서 1998년 계획부터 전수평가로 전환되기 이전까지 학력 질 관리의 목적은 학생들의 성취수준과 변화 추이를 분석하여 교육과정의 정착도, 적절성을 파악하고 교육과정 개선 등

3) 이러한 이유로 전수평가 체제로의 전환을 2008년으로 보는 경우도 있다. 2008년은 교육청 수준에서 학업성취도 평가를 확대 시행했을 뿐 전수 자료를 수집하지 않았기 때문에 전수조사 방식을 취한 것은 2009년부터이다.

의 관련 기초 자료를 산출 하는 데에 있었고 이러한 목적이 2008년까지의 표집평가 시기에서 일관되게 적용되었다고 볼 수 있다.

학업성취도 평가에서는 학력수준의 변화 추이(우수, 보통, 기초, 기초학력 미달 비율 변화)를 매년 점검해 왔고 그 점검 결과를 교육과정 개선이나 교육정책 결정의 기초자료로 활용해 왔다. 즉, 학업성취도 평가가 2000년부터 지난 17년 동안 매년 시행해 왔기 때문에 다양한 평가정보와 교육과정 개선을 위한 기초 자료들이 시행한 기간만큼이나 축적되어 있다. 그러나 그 동안 축적해 놓은 방대한 자료에 비해 그 결과가 교육과정 개정에 직접적으로 환류 되었거나 단위학교의 교수·학습 개선에 활용되는 사례는 많지 않았다. 이러한 학업성취도 평가 결과의 저조한 활용도에 비판 또한 수년 동안 제기되어 왔던 것도 사실이다.

즉, 학업성취도 평가 결과를 국가 교육과정 개선을 위해 활용된 사례는 많지 않으며 경우에 따라 직접적인 환류 사례로 보기에 는 미흡한 부분도 있어서 학업성취도 평가 결과가 교육과정에 환류 된 사례는 전반적으로 미흡하다는 지적이 대부분이다. 이러한 지적에 대해 학업성취도 평가 연구에서 파악하고 있는 학업성취도 평가 결과가 교육과정 개정에 환류 된 사례를 <표 4>와 같이 정리한 바 있다(김경희 외, 2014).

이러한 사례 중 수학을 중심으로 특징적인 몇 가지만 제시하여 교육과정 개정에 환류사례를 정리하면(김경희 외, 2014) 우선, 중요 개념의 진입 시기나 학년급 또는 학교 급간 위계를 조정한 사례로서, 초등학교 수학과 의 경우, ‘직사각형과 정사각형의 넓이’, ‘소수와 분수의 관계’ 관련 문항의 전체 정답률이 매우 높고 기초학력 학생들의 정답률 또한 약 90% 정도로 높았다는 2003년 초등학교 수학 성취도 평가 결과(조영미 외, 2004)를 토대로 2007 개정 교육과정에서는 이 두 가지 개념이 한 학년씩 하향 이동하였다(신성균 외, 2005). 또한 2001년부터 2004년까지 초등학교 수학 성취도 평가 결과 ‘초 단위 시각 읽기와 시간의 덧셈과 뺄셈’의 정답률이 매우 높아서(2001년 9번 정답률 94.3%, 2002년 20번 정답률 96.8%, 2003년 16번 정답률 77.6%, 2004년 6번 정답률 88.8%) 2007 개정 교육과정에서 이 내용을 4학년에서 3학년으로 한 학년 하향 이동하게 되었다(신성균 외, 2005). 또한 2003년부터 2005년까지 초등학교 수학 성취도 평가 결과, ‘비와 비율’의 정답률이 매우 높아서 (2003년 28번 정답률 83.5%, 2004년 8번 정답률 87.5%, 2005년 8번 정답률 76.8%, 2005년 21번 정답률 71.2%), 2007 개정 교육과정에서 이 내용을 6학년에서 5학년으로 한 학년 하향 이동되었다(신성균 외, 2005).

<표 4> 학업성취도 평가 결과를 반영한 교육과정 개선 내용

주요 개선 방향	교과	구체적 내용
교육과정 개정 방향 설정	국어	비판적 사고력, 창의적 사고력 강조
	수학	‘의사소통’ 관련 내용 추가
	영어	말하기, 쓰기 능력 강화
중요 개념의 진입 시기 및 학년/ 학교 급간 위계 조정	수학	‘직사각형과 정사각형의 넓이’, ‘소수와 분수의 관계’ 관련 내용 위계 하향 조정
교육 내용의 수준이나 양을 고려한 추가, 강조, 삭제	수학	‘부피와 길이 관계’ 내용 삭제

※ 출처: 김정희 외(2014)에서 본 연구와 관련된 국어, 수학, 영어의 사례만 발췌함.

두 번째는 교육 내용의 수준 또는 양을 고려하여 교육 내용이 삭제된 사례로서, 초등 수학과 2009 개정 교육과정에 반영된 사례를 들 수 있다. 초등학교 수학 교육과정에서 ‘부피와 길이 사이의 단위 환산’ 내용은 2009년 학업성취도 평가에서 보통학력 이하의 학생들이 특히 낮은 성취를 보여 모든 학생들이 배워야 하는 중요 주제인지 여부의 재검토가 필요하다는 의견이 제기되었고(권점례 외, 2010), 미국 등 다른 국가의 교육과정에서 다루지 않은 점 등에 비추어 2009 개정 교육과정에서는 삭제되었다(신이섭 외, 2011). 또한 초등학교 교육과정에서 ‘경우의 수’는 확률 개념을 도입하고 논리적 추론을 계발하기 위한 주제이지만, 2003년부터 2008년까지 초등학교 수학 성취도 평가에 출제된 7개 문항 중 4문항의 정답률이 낮았다(2003년 23번 정답률 56.0%, 2003년 수행평가 1(2)번 정답률 33.6%, 2004년 27번 정답률 44.5%, 2005년 28번 정답률 31.9%, 2006년 29번 정답률 39.0%, 2007년 29번 정답률 84.3%, 2008년 29번 정답률 71.9%). ‘경우의 수’는 난이도 높은 문항이 출제될 가능성이 높아 학교교육 내용을 어렵게 할 수 있어서 2009 개정 교육과정에서는 ‘경우의 수’를 중학교부터 도입하고 초등학교 교육과정에서는 삭제하였다(신이섭 외, 2011).

본 연구에서는 수학을 예로 학업성취도 평가의 교육과정 개정 환류 사례를 몇 가지 살펴봤지만 수학의 경우가 다른 교과에 비해 상대적으로 빈도가 있을 뿐 17년 동안의 학생 성취도라는 실증적인 데이터의 양에 비한다면 환류 사례는 미흡하다고 하겠다. 학업성취도 평가는 대상 학년의 모든 학생에게 동일한 문항으로 학력수준을 측정하는 체제이기 때문에 제한된 문항수로 인해 평가 내용이 교과 교육과정을 다 다룰 수 없다는 제한점이 있는 것은 사실이다. 게다가 전수평가 체제로 전환된 이후에는 표집평가에 비해 문항수가 대폭 줄었기 때문에 적은 문항 수로 교육과정의 질을 관리하기에는 어느 정도의 한계가 있다고 할 수 있다. 한해의 제한된 문항수의 한계는 분명히 있지만 학업성취도 평가는 매년 시행함으로써 데이터를 축적할 수 있다는 강점도 있기 때문에 그러한 시각에서 본다면 상대적으로 교육과정 환류 사례가 미흡한 것은 분명하다. 문항응답률과 같은 학생평가 정보의 산출과 해석에 있어서 평가 결과에 대한 활용도를 낮추게 하는 요소가 있는지 면밀하게 검토할 필요가 있다. 표집평가로

전환함에 따라 검사 도구를 여러 종류로 구성하여 교육과정의 내용을 많이 다루어서 교육과정 개선 자료를 보다 풍부하게 도출할 수 있도록 행렬표집 방식으로 문항 및 검사지를 구성하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

2. 전수평가를 통한 교육과정 질 관리 시기: 학력 질 관리

가. 전수평가 개관

매년 학력의 질 점검을 통해 교육 개선 자료를 도출할 목적으로 시행되던 학업성취도 평가의 학력 질 관리 기능에 개별 학교의 성과를 평가하고 책무성을 확인하는 역할이 부여된 것은 관련법이 정비된 이후의 2009년부터이다. 즉, 전수평가를 통한 학력의 질 관리 시기에서는 학력의 전반적인 수준을 점검하여 교육 개선을 유도하는 전략보다는 개별 학교와 학생의 학력수준을 일일이 점검하여 그 성과를 평가하고 학교교육의 책무를 확인하는 전략으로 전환된 것이다. 또한 정책적 토대를 국가수준의 기초학력보장 정책에 두고 학업성취도 평가의 전수 시행 및 교육정보 공시와 관련된 법령을 제정, 법적 기반까지 갖추게 됨으로써 국가수준의 학력 관리 기능이 강화되었다. 즉, 기존의 ‘교육과정 및 교수·학습 방법의 개선을 위한 정보를 제공하며 교육의 질 관리를 점검하는 것’ 외에도 ‘학생 개개인의 성취수준을 진단, 보정하고 학교교육의 책무성을 점검, 지원하는 것’으로 확대되었다(김성열 외, 2009)고 할 수 있다. 이러한 측면에서 이 시기의 학업성취도 평가 목적은 표집평가 시기와는 다르게 학교교육의 결과에 대한 책무성 확인이 포함되게 되었다. 구체적으로 학업성취도 평가의 목적을 제시하면(김성숙 외, 2010) 첫째, 학생 개개인의 학업성취 수준을 진단하고 부족한 부분에 대해 보정 교육을 실시함으로써 기초학력을 보장하도록 한다. 둘째, 평가 결과를 통해 교육과정, 교수·학습, 교육환경 개선을 위한 정보를 제공하고자 한다. 셋째, 개별 학교의 교육성과를 확인하여 이를 바탕으로 학교에 대한 실효성 있는 차별적 지원을 가능하도록 한다. 넷째, 개별 학생과 학교, 교육청 등에 대한 연도별 교육 향상도를 파악할 수 있는 근거를 제공함으로써 교육성과와 지원 체제의 효과를 검토한다. 이 시기의 목표를 보면, 교육과정 도달도 등을 점검하려는 목적이 제외됨으로서 학업성취도 평가는 교육과정 개선 자료 도출의 기능은 다소 약화되고 (기초) 학력 질 점검의 기능이 강화되었음을 알 수 있다. 전수시행 체제 전환 및 평가 결과 의무 공시 시기와 평가부담 완화를 위한 전수시행 축소 시기로 구분되는 전수평가 시기를 개관하면 다음과 같다.

<표 5> 전수평가 체제에서 학업성취도 평가 개관

연도	개요	평가 대상	평가 영역	평가 시기
전수시행 체제 전환 및 평가 결과 의무 공시(2009~2012)				
2010	<ul style="list-style-type: none"> • 동등화 자료수집을 위한 표집(약 1%) • 표집 및 전수 시행 병행 • 고2 국어, 수학, 영어 • 평가시기(10월→7월), 평가대상(고1→고2) 조정 • 학교별 평가 결과 공시(보통학력 이상, 기초학력, 기초미달 비율) 	초6 중3 고2	국어, 사회, 수학, 과학, 영어, 교육맥락변인	7월 13일~14일 (2일 실시)
2011	<ul style="list-style-type: none"> • 동등화 자료수집을 위한 표집(약 1%) • 표집 및 전수 시행 병행 • 학교별 평가 결과, 고등학교 향상도 공시 • 학생용 평가결과표 개선 	초6 중3 고2	국어, 사회, 수학, 과학, 영어, 교육맥락변인	7월 12일~13일 (2일 실시)
평가부담 완화를 위한 전수시행 축소(2013~2016)				
2013	<ul style="list-style-type: none"> • 동등화 자료수집을 위한 표집(1.5% 내외) • 표집 및 전수 시행 병행 • 중3, 고2 국어, 수학, 영어 전수 평가(중3 사회, 과학은 표집평가) • 학교별 평가 결과, 중·고등학교 향상도 공시 • 학생용 평가결과표 개선 	중3 고2	국어, 수학, 영어, (사회, 과학) 교육맥락변인	6월 25일

※ 출처: 김경희 외(2014)에서 각 시기의 대표 연도만을 제시함.

우선, 전수시행 체제 전환 및 평가 결과 의무 공시 시기(2009~2012)에는 2009년부터 본격적으로 전수평가를 운영하게 되었고, 2010년에는 평가 후 기초학력미달자를 위한 보정 교육기간을 확보할 수 있도록 평가 시기와 고등학교 평가 대상을 조정하고 동등화 설계 변경, 성취수준 재설정, 재척도화 등 전수평가에 적합한 측정학적 체제를 갖추었다. 전수평가 시행으로 인한 보안 강화 등의 이유로 예비검사 절차를 폐지하고 함숙출제 방식으로 본검사 문항을 직접 출제하게 되었다. 또한 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령에 따라 개별학교마다 '학교알리미'에 2010년부터 학업성취도 평가 결과로서 초·중·고 학교별 3단계 성취수준 비율 정보를, 2011년부터는 고등학교를 시작으로 학교 향상도를 공시하여 중·고등학교의 계량적 성과 지표를 활용하게 되었다. 이로써 전수평가에서 성취수준 비율과 학교 향상도는 학력 질 관리를 위한 점검 수단이며 점검지표라 할 수 있다.

2013년부터 학업성취도 평가는 평가부담 완화를 위해 전수시행 체제가 축소되었다. 이는 당시 정부의 '행복교육, 창의인재 양성'을 위해서 '학업성취도 평가의 초등학교 전수평가 폐지'와 '중학교 평가과목 축소'가 국정과제였기 때문이다. 학습자의 평가 부담을 완화하려는 목적으로 초등학교에서 학업성취도 평가를 폐지하고 의무교육이 종료되는 시점에서의 중학교에서 질 관리 교과가 줄어들에 따라 학업성취도 평가의 학력 관리 기능은 축소되었다. 2016년까지 전수평가는 초등학교가 폐지된 상태에서 명맥을 유지해 오다가 2017년 올해부터 중학교와 고등학교

의 전수평가가 돌연 폐지되고 표집평가로 회귀하였다.

최근에 시행된 학업성취도 평가 결과에 의한 학력 관리의 현황을 살펴보면(교육부, 2013; 2014; 2015; 2016), 보통학력 이상 비율은 지속적으로 상승하는 추세지만 기초학력미달 비율도 동반 증가하는 추세이며 이는 전수평가 축소 시기와 맞물려 있다. 초·중·고 각 학교 급의 기초학력은 보장되고 학력의 상향평준화 현상이 유지되었던 2012년까지의 학력 추세 경향과는 차이가 있기 때문에 전수평가가 폐지되고 표집평가로 전환된 현 시점에서 개별학교의 학력 점검과 관리에 대한 새로운 시작과 전반적인 평가체제 정비가 필요하다.

나. 학업성취도 전수평가의 교육과정 질 관리 역할

전수평가 체제에서는 기초학력을 중심으로 한 질 관리 기능이 중요하였고 그에 따라 교육 책무성을 확인하는 방식의 절차가 이행되었다고 할 수 있다. 즉, 전수평가 체제로 전환되면서 학생 하나하나의 기초학력을 점검하는 개별학생에 대한 학력 질 관리 기능은 강화되었고 학교교육의 결과에 대한 책무성을 확인하는 절차를 포함하게 되면서 학업성취도 평가는 강력성을 갖게 되었다. 즉, 국가수준에서 개별 학생의 기초학력을 하나하나 점검하여 개별 학교의 성과를 평가하게 되고 이를 통해 학교교육의 책무성을 확인하는 방식으로 국가수준에서 기초학력의 질을 체계적으로 관리하여 보장하는 기능이 강화되었다. 책무성의 개념은 ‘누가 누구로부터 어떠한 책무를 이행하는가’의 문제로서 교육 분야에서 책무성은 교육 당사자들 간에 이행해야 할 책무내용과 수행방식에 대하여 보고·설명·해명하는 행위이다. 상황에 따라 그 결과에 대한 보상과 제재를 가하는 활동을 포함할 수 있다(김규태, 2012; 김정민, 2010; 김환식, 2010; 송경오, 2013). 학교교육의 질적 제고를 위해 학력수준을 지속적으로 점검하고 그 결과에 따른 지원이나 제재를 정책화하려는 요구와 의지는 책무성 전략과 맞물려 있다. 교육 분야에서 책무성 개념이 정책에 반영된 것은 비교적 최근의 일이지만 교육당사자들이 국가와 사회발전에 기여할 수 있는 인재를 길러내기 위해 책무를 다해야 한다는 인식은 오래전부터 있어 왔기 때문에 강력성의 차이만 있을 뿐 학력의 질 관리 자체를 책무성 확인을 포함하는 개념으로 이해하는 것은 무리가 아니다. 전수평가로 전환된 이후 학업성취도 평가는 기초학력 보장이라는 당시 정부의 정책 아젠다에 의해 책무성 정책의 핵심으로 부각되었다고 볼 수 있다.

학업성취도 평가의 정의를 보면 평가 대상 학년급 학생들이 성취하기를 기대하는 기본 내용을 상당부분 이해한 수준이 보통학력이기 때문에 보통학력 수준을 평가 대상 학년의 대표 학력이라 할 수 있으며 이는 교육과정의 학생 적합성을 확보하기 위해 질 관리되어야 할 수준이기도 하다. 보통학력은 교육과정에서 달성하기를 기대하는 수준과도 일치하며 측정학적으로 활용되고 있는 문항에 대한 숙달수준인 50%~80%(Kolen & Brennan, 2004, 359)와도

상응하는 수준이기 때문에 교육과정의 적절성과 교육과정 개선을 위해서 기준이 되는 학력수준이 될 수 있다. 이러한 관점에서 학업성취도 평가가 기초학력 질 관리를 위해서 기여한 부분은 충분한 성과가 있지만 보통학력 수준을 통한 학력 점검과 교육과정 개선 등의 질 관리에는 성과를 거두었다고 할 수 없다. 교육과정 질 관리를 수행하기 위해서는 우선적으로 질 관리할 대표학력의 개념을 명료히 할 필요가 있다. 이는 모든 학생의 성공여부, 수월성을 점검하기 위해서도 필요한 기준이 되기 때문이다. 현재의 교육과정 도달도에 기반한 학력의 개념에서 해당 학년 교육과정의 완료를 의미하는 완성도와 다음 단계로의 준비도를 포함하여 학업성취도 평가 결과를 통해 교육과정 수준의 적절성과 대표학력 학생들의 교육과정 완성도를 파악할 수 있도록 개념화 할 필요가 있다.

학생의 성취수준에 대하여 학교 현장 교사수준의 분류와 학업성취도 평가를 통한 분류간의 일치도가 낮다는 연구 결과가 있다(조재민, 민경석, 박인용, 2015). 물론 학업성취도 평가의 성취수준에 대하여 해당 연구와 학업성취도 평가 연구 간의 이해도에는 차이가 존재했지만 전문가에 의한 학생의 성취수준 분류는 기본적으로 성취수준의 개념에서 출발하기 때문에 학업성취도 평가의 성취수준 개념이 보완할 부분이 있음을 논의했다는 점에서 이 연구의 결과를 주목할 필요가 있다. 또한 이 연구에서 지적한 바와 같이 평가 완료 후에 학생들에게 제공하는 성적 보고에서 진술되는 각 교과목의 성취수준이 평가 시행 연도별로 제각각 다른 성취수준으로 분류되는 상황도 발생하기 때문에 학교 현장에서 학생들이 무엇을 알고 할 수 있는지의 의미를 모호하게 만들 수 있다. 질 관리 대상과 수준을 명료화하기 위해서 성취수준 개념에 질 관리의 기준과 목적을 반영해야 할 필요가 있다. 이러한 측면에서 새로운 교육과정 적용에 의해 성취수준 재설정을 해야 할 때 학업성취도 평가 연구에서는 대표학력수준의 개념을 명료히 하고 교육과정 기대 수준을 확인하는 등의 성취수준 재개념화 과정을 거쳐야 한다.

전술했듯이 전수평가 전환 이후 학업성취도 평가는 보다 적극적이고 강력한 방식으로 학력 질 관리를 할 수 있게 되었다. 이는 개별 학생과 개별 학교의 기초학력을 하나하나 점검하여 기초학력 보장에 대한 책무성을 강화하겠다는 정책적 의지가 투영된 결과였고 학업성취도 평가에 의한 기초학력 점검이라는 학력 질 관리의 기능이 강화되는 계기이기도 하였다. 모든 학교의 학습 성과를 평가하여 학교교육의 책무성을 확인하고 국가수준에서 교육의 질을 체계적으로 관리할 수 있게 된 것이다. 기초학력에 무게 중심이 있다 하더라도 국가가 일정한 학력 수준을 보장하기 위해 질 관리를 주도적으로 하고 그 결과에 대한 책무를 확인하는 전략이, 2008년 ‘기초학력 제로 플랜’이 세워진 이후 2012년까지는 뚜렷한 성과를 보여 왔던 것은 사실이다. 2013년부터 전수평가가 축소되면서 기초학력보장을 위한 국가수준의 책무와 정책적 노력도 지역수준과 단위학교로 이양되는 수순을 밟게 되었다. 이러한 과정에 있다면 지역과 개별학교에서 학력 질 점검과 관리를 자체적으로 할 수 있도록 평가 여건을 조성해야 한다. 그 여건에서는 국가의 기준을 명확하게 알리고 체계적으로 질 관리할 수 있는 방법과 절차

등의 방법론을 제공하는 것을 포함한다.

‘기초학력 미달 제로 플랜’을 내세운 당시 정부는 학습부진학생을 최소화하고, 기초학력 미달 학생들이 밀집해 있는 학교들에 대하여 행정적, 재정적 지원을 통해 학력격차 해소를 실현하고자 학업성취도 평가는 전수평가 체제로 전환하였다. 학업성취도 평가 결과는 ‘교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 및 시행령’이라는 법률적 근거에 따라 2010년부터 의무적으로 공시되면서 학업성취도 평가 결과에 따라 기초학력 미달 학생 밀집학교(→ 학력향상 중점학교→ 학력향상형 창의경영학교)를 선정하고 지원하는 데 활용되었다. 단위학교의 지도 역할을 강화하고 학습부진 학생을 최소화하려는 목적으로 2009년부터 지원이 본격화되었고 기초학력 보장 정책은 그 범위를 확대하였다. 목적에는 차이가 있지만 ‘기초튼튼행복학교’, 현재의 ‘두드림학교’로 해당 정책의 일부가 흡수되어 학업성취도 평가 결과를 근거로 책무성을 확인하고 정책 지원을 하고 있다.

기초학력보장 정책을 추진한 이후로 기초학력 미달 학생의 비율은 모든 학교 급에서 현저하게 감소하였고 그 성과는 당시 교육과학기술부의 보도 자료에서 볼 수 있으며 특히 2009년에서 2012년까지의 성과는 가시적으로도 나타났다(교과부 보도자료, 2010; 2012). 이러한 정책 성과를 계량적으로 검증했던 기존 연구의 결과를 축약하여 제시하면 다음과 같다.

<표 6> 기초학력 보장 정책 하에서의 정책 수혜학교의 성과

연도	연구 대상	교과	연구 방법	정책 성과
2011	초, 중, 고	국, 수, 영	2009년 대비 2010 정책 성과 분석 (회귀불연속 설계)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 초등 국, 수, 영의 기초학력미달 학생 비율 1%p 감소 ◦ 중학교 국, 수, 영의 기초학력미달 학생 비율 2%p 감소 ◦ 고등 국, 수, 영의 기초학력미달 학생 비율 4%p 감소
2012	초, 중, 고	국, 수, 영	2010년 대비 2011년 정책 성과 분석 (자기선택을 고려한 회귀모형)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 초등 국, 수, 영의 기초학력미달 학생 비율 1%p 감소 ◦ 중학교 기초학력미달 학생비율 국, 영 1%p, 수 2%p 감소 ◦ 고등 기초학력미달 학생 비율 국 4%p, 수 2%p, 영 3%p 감소
2013	초, 중, 고	국, 수, 영	2011년 대비 2012년 비용대비성과(다층분석)	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 초, 중학교 국, 수의 기초학력미달비율감소에 대한 비용대비 효과 있음 ◦ 고등학교 국어에서 기초학력미달비율감소에 대한 비용대비 효과 있음

※출처: 김경희 외(2012, 2013a) 요약, 김경희(2015: 17)

기초학력보장 정책의 성과는 객관적 데이터에 의해 입증된 셈이다. 즉, 전수평가 전환 이후 학업성취도 평가를 통해 개별 학생의 기초학력을 점검하여 그 결과를 기초학력보장 정책 결정과 집행에 환류한 성과는 분명하며, 이는 기초학력에 초점을 둔 국가수준 학력 질 관리의 성과이기도 하며 관련된 연구(이승미 외, 2015; 김경희 외, 2014; 김경성 외, 2012)에서 수행한 단위학교 대상 설문조사 결과와도 유사하다. 이러한 결과를 요약하면 첫째, 단위학교에서 학업성취도 평가 결과를 기초학력미달학생 진단 및 지도와 개별학생의 성취수준 확인을 위해서

가장 많이 활용하고 있으며 구체적으로는 보충학습 프로그램 제공, 학부모 상담, 학습관련 상담 지원 등의 기초학력미달 학생을 위한 지원과, 수업 내용 및 방법 개선을 위해 학업성취도 평가 결과를 활용하는 비율이 높았다. 반면 차기년도 학교 교육과정 계획에 반영하거나 학교 수준의 시험 성적의 타당도와 신뢰도를 점검하기 위해 활용하는 사례는 낮았다. 또한 학업성취도 평가의 중요성과 성과에 대해서 교육과정 개선 참고 자료를 제공한다는 목적의 중요성에는 동의하지만 실제로 교육과정 개선에 기여한 성과에 대해서는 교사, 학교장, 시·도 담당자 등 학교교육 현장의 부정적인 인식이 많았다. 즉, 학업성취도 평가가 단위학교에 미친 긍정적인 영향으로는 학생들의 기초학력 보장이었고 단위학교의 교육과정 개선이나 수업 방법의 개선에 대한 긍정적인 응답이 낮아(이승미 외, 2015) 학업성취도 평가로 인해 단위학교의 교육과정이나 수업 방법 개선되는 정도는 낮다고 할 수 있다.

이러한 결과를 통해서 학업성취도 전수평가의 기초학력 질 관리의 기능은 비교적 충실히 이루어져 왔다고 할 수 있다. 국가수준의 기초학력 질 관리는 정부가 바뀌어도 지속적으로 요구되는 국가의 책무임에 틀림없다. 따라서 초등학교 학업성취도 평가 폐지로 인해 기초학력 토대를 형성하고 다져야 하는 시기의 학력 상태가 국가의 관리 체제에서 벗어나 있기 때문에 초등교육에 대한 국가의 질 관리 책무가 요구된다. 중·고등학교의 기초학력미달비율이 증가하는 상황(교육부, 2014)에서 이러한 책무는 정책적으로도 고려되어야 하는 부분이다.

IV. 결론

실증적인 결과에 기반하여 교육과정 개선 자료를 도출하고 이를 교육과정 개선에 환류하고자 하는 노력은 교육 분야에서의 최근 동향이라 할 수 있다. 이른바 증거 기반 실천(evidence based practice)으로서 의료분야에서 시작되어 노동, 사회복지, 경영 등 공공영역에서 객관적 근거에 기반하여 프로그램 개선이나 정책 결정을 하는 최근의 동향을 의미한다. 영미를 중심으로 최근 교육 분야에서는 국가단위의 정책 결정 뿐 아니라 지역수준, 개별학교 수준의 정책이나 교육과정, 교육 프로그램의 도입 및 운영에 대한 의사결정도 학생의 학업성취도와 같은 객관적 데이터를 활용하여 객관적 근거를 기반으로 하려는 추세라 할 수 있다(U. S. Department of Education, 2010). 이러한 의미에서 교육과정 개정과 같은 교육적 의사결정이 필요한 영역에서는 실증적이고 객관적인 데이터에 기반한 교육과정 개정을 추진해야 할 필요가 있다. 교육 분야에서 산출되는 가장 중요한 실증적인 데이터는 학생의 성취도라는 것에 이견이 없을 정도로 성취도는 학생수준에서의 교육과정에 대한 적합성을 설명해 주는 중요한 자료이기 때문에 학업성취도 평가 결과를 교육과정 개선에 환류 시키려는 노력은 보다

적극적인 필요가 있다.

본 연구에서는 교육과정 문서에 제시된 학업성취도 평가의 기능을 분석하고 이에 초점을 두어 2000년 이후 학업성취도 평가 변천을 개관함으로써 학업성취도 평가의 변화 방향을 모색하는데 시사점을 얻고자 하였다. 이에 표집평가로의 전환에 따라 학업성취도 평가가 고려해야 할 두 가지 발전 방향을 논의하고자 한다.

우선은 교육과정 질 관리 기능을 강화해야 한다는 것이다. 전수평가로 전환한 이후 기초학력의 질 관리는 어느 정도의 성공을 거두었다고 할 수 있으나 교과 교육과정을 개선하기 위한 기초정보를 제공하고 실제로 학업성취도 평가의 전수 결과와 같은 객관적 데이터에 의한 교육과정 개선 사례를 찾기는 어려웠다. 표집평가를 활용해야 하는 현 시점에서는 학업성취도 평가의 본유의 기능을 다시 살릴 뿐 아니라 강화해야 한다. 더욱이 문항 수의 제한이 전수평가보다는 표집평가가 자유롭기 때문에 건설한 측정학적 설계를 토대로 한다면 다양한 문항을 통해 학생 수준에서의 교육과정 적합성과 그 결과에 터한 개선점을 실증적으로 도출할 수 있을 것이다. 이를 위해서 첫 번째로 해야 할 부분은 학업성취도 평가의 목적을 분명히 하는 것이다. 즉, 학업성취도 평가를 실시하는 첫 번째의 이유가 학력 질 점검을 통해 교육과정의 질을 관리 하는 것에 있다는 것을 명확히 해야 한다. 교육과정 질 관리를 위해서는 무엇보다 관리해야 할 대표적인 학력수준을 분명하게 할 필요가 있다. 전수평가 때와 같이 기초학력에만 방점을 두는 전략보다는 즉, 특정 학력수준에 대한 질 관리가 아닌 모든 학생의 학력수준에 대한 질 관리가 될 수 있도록 학업성취도 평가가 점검하려는 대표학력 수준과 교육과정의 기대 수준에 대한 개념과 그 관계를 명확하게 정립할 필요가 있다. 이러한 개념을 기준으로 모든 학생의 수월성에 맞추어진 학력 질 관리가 되도록 학업성취도 평가체제 전반을 재구성할 필요가 있다.

교육과정 질 관리 기능을 강화하기 위한 두 번째로 해야 할 것은, 학업성취도 평가 결과가 교육과정 개정에 환류 될 수 있도록 적극적인 노력이 필요하다는 것이다. 학업성취도 평가 결과가 교육과정 개선에 적극적으로 활용될 수 있도록 문항 개발, 결과 도출, 분석, 기초정보 생성의 전 산출물에 대한 공식적인 보고, 이를테면 세미나, 포럼, 자료집 산출 및 이에 대한 직접적인 홍보가 있어야 하며 이러한 결과가 교육과정 개발진과 관련 정책을 추진하는 당국에 공식적인 채널을 통해 전달되어야 한다. 이를 위해서는 우선, 앞서 논의한 바와 같이 현재 개발하는 문항 수를 늘려 교육과정에 대한 대표성을 확대할 필요가 있고 늘어난 문항을 효율적으로 배치하는 행렬표집 방식의 검사지 구성을 고려할 필요가 있다. 학업성취도 평가 문항의 교육과정 대표성을 극대화한 이후에 학생들의 문항응답 결과와 이를 토대로 한 교육과정 분석 내용이 교육과정 개선에 적극 활용되어 교육과정 적절성을 확보할 수 있는 노력이 필요하다. 그러한 노력의 일환으로 다음과 같은 방안을 고려할 필요가 있다(김정희, 2015)

우선은 학업성취도 결과에 대해서 심층적이고 다양하게 분석해야 한다는 것이다. 매년 도

출되고 있는 문항 분석 자료는 전체 정답률, 남녀 정답률, 지역별 정답률, 성취수준별 정답률 등으로 이러한 자료의 활용 가치를 높이기 위해서는 일정기간, 특히 교육과정이 개정되어 적용되는 기간 동안의 문항 분석 자료를 모아 재분석 하는 연구를 수행해야 한다. 현재에 도출되는 자료는 교육과정 개정을 위해서 직접적으로 활용하기에는 원자료 수준에 가깝다. 축적된 문항 자료를 성취기준별로 재정리해서 공통점과 특이점을 찾는 재가공의 과정이 필요하다. 또한, 학생이 도달하길 교육과정이 기대하는 수준은 학업성취도 평가에서 분류하는 보통학력 성취수준에 가깝기 때문에 이 학력수준을 중심으로 문항 분석 자료를 재분석하고 인접 학력 수준과의 관계를 살피는 방식으로 분석을 초점화 할 필요가 있다. 예를 들어 보통학력 수준의 학생들이 상당부분 이해하지 못한 내용이나 성취기준이 있을 수 있고, 이러한 경향이 학업성취도 평가 결과에서 몇 년 간 지속적으로 나타났다면 성취 하락의 원인을 교과 교육과정에서 성취기준의 수준, 배열, 진입 시기 등의 문제에서 찾을 수도 있기 때문이다.

교육과정 개선을 위한 결과로 재가공하여 분석 결과를 축적한 후에 교육과정 개정에 활용될 수 있도록 환류 채널을 확보할 필요가 있다. 학업성취도 평가 결과에 터한 교육과정 개선 자료를 도출하여 세미나와 같은 학술의 장을 통해 널리 알릴뿐 아니라 교육과정 개정과 관련된 담당 부처에 관련 자료가 보내지도록 하는 적극적인 환류 노력이 이루어져야 한다.

표집평가로 전환된 학업성취도 평가에 대하여 본 연구에서 두 번째로 논의하고자 하고자 하는 발전 방향은, 본유의 기능인 교육과정 질 관리 역할을 하려면 기존의 전수체제에서 탈피해 새로운 체제로의 변모를 모색해야 한다는 점이다. 학업성취도 평가는 1998년에 기본 계획을 수립할 당시에 표집평가를 전제로 설계된 평가체제였다. 표집평가 틀로 2008년에 전국단위의 시행을 하였고 몇 년간의 노력 끝에 전수평가 체제를 마련하여 측정학적으로나 평가 시행에 있어서나 안정적으로 학업성취도 평가를 추진하게 된 것은 2011년에 이르러서였다. 표집평가로 전환된 현 시점에서도 그러한 상황은 되풀이 되고 있는 듯하다. 전수, 표집의 여부는 단지 시행 규모로 그 성격을 규명되어서는 안 되고 전수평가와 표집평가는 평가의 목적, 평가 내용에 있어서 차이가 있어야 하며 이러한 차이는 학업성취도 평가에서 산출되고 활용할 평가 정보에 있어야 한다. 이를테면 전수평가체제에서 학교 향상도가 단위학교의 학력 질 관리의 지표의 하나였다면 표집평가체제에서는 단위학교 각각이 자체적으로 학력의 질 관리를 할 수 있도록 국가수준의 기준을 제공하는 것으로 변화해야 한다. 전수평가체제에서는 기초학력을 중점적으로 측정할 수 있도록 문항을 출제하고 난이도를 낮추었다면 표집평가에서는 교육과정 질 관리를 위해 많은 영역을 측정하고 모든 학생을 위한 학력 질 관리가 되도록 다양한 난이도의 문항을 개발하는 것에 역점을 두어야 한다. 표집평가체제에서 급하게 전수평가체제로 전환하여 안정적인 시행까지 일정한 시간이 소요되었던 지난 과거를 반면교사로 삼아 전수체제에 시행 규모만 줄이면 표집평가체제로 전환될 수 있다는 제한된 시각에서 벗어나야 한다. 이를 위해서는 우선, 교육과정의 질 관리의 의미가 강한 표집평가에서는 평가

대상 교과나 학년을 늘려 교육과정 및 교육 개선을 위한 보다 다양하고 풍부한 한 자료를 도출해야 한다. 앞서 논의하였듯이 문항수를 늘리고 행렬표집의 방식으로 검사지를 여러 종류로 구성하여 교육과정 질 관리의 역할을 충실하게 수행할 수 있도록 체제 변화가 필요하다. 시대적인 흐름을 반영하여 교과 지식과 어울려서 평가할 수 있는 교과 역량에 대한 평가방식도 고려해야 할 대상이다.

또한, 미국의 학업성취도 평가인 교육향상도 평가(NAEP)에서, 평가 대상의 성취수준과 그 변화를 파악하기 위해서 표본을 달리해서 평가하는 횡단적인 표집평가로 운영되는 본 평가(main NAEP)와, 읽기와 수학에 한해서 동일한 대상의 성장과 발달을 장기적으로 추적하는 종단 조사(long term trend NAEP)를 병행하는 것과 같이 다양한 설계를 고려해 볼 필요가 있다. 이를테면 보다 기본적이고 핵심적인 지식과 역량에 한하여 횡단으로 수행하는 학업성취도 평가와 종단으로 학생의 성취정보를 장기 추적하는 종단 조사를 병행 또는 연계하는 방안을 고려할 필요가 있다. 이러한 방식의 자료 수집은 학생의 성취와 그 변화에 기반한 다양한 교육과정 개선 자료를 확보할 수 있는 방법이기도 하다.

새로운 체제에서 고민해야 하는 부분의 하나는, 단위학교의 교육과정 구성, 교수학습의 개선 등에 학업성취도 평가가 활용될 수 있도록 산출해야 하는 정보의 적합성을 제고하는 것이다. 최근 부각된 미국의 공통기준과 이에 따라 도입된 새로운 평가 체제를 주목할 필요가 있다. 미국의 강력한 책무성 정책이었던 기존의 NCLB(No Child Left Behind)는 주 정부의 기준(standard)에 바탕을 두고 있기에, 주 별로 다른 기준을 개발하여 적용하고 이로 인해 학력수준(proficiency level, 우리나라의 보통학력 수준과 유사한 개념)에 대해 서로 다른 해석을 하고 있어 학력 질 관리가 적절하게 이루어지지 않았다. 이러한 문제점은 결국 미국의 국가경쟁력을 약화시키는 하나의 요인으로 지적되었다. 그 대안으로 제기된 것이 모든 주에 공통적으로 적용될 수 있는 기준을 만들고 이러한 기준으로 학생평가를 설계한 새로운 평가 체제를 도입하는 것이었다. 국가의 공통기준(common core state standard: CCSS)을 도입하고자 하는 배경에는 기존의 NCLB 책무성 평가가 학생들의 학습력 증진에 크게 도움을 주지 못했기 때문에 새로운 평가 체제를 활용하여 학생들의 학습력 증진을 도모하겠다는 의지가 담겨 있다고 하겠다. 그러한 의지의 일환으로 현재 미국에서는 컴퓨터 기반 평가(computer-based test)를 활용한 진단평가(diagnostic assessment)나 학교 교실에서 이루어지는 평가와 교수학습 개선을 연계하는 혁신적인 방안들이 추진되고 있다.

이미 국가 교육과정을 운영하고 있어 교육과정에서의 공통기준이 존재하고 있는 우리나라에서 이러한 최근 동향이 주는 시사점은, 학업성취도 평가 결과를 단위학교의 교육 개선에 활용하기 위해서는 국가단위의 평가를, 단위학교의 교실에서 이루어지는 교수학습과 평가와 연계할 필요가 있다는 점이다. 국가수준에서는 학력 질 점검을 위해서 일정한 시기에 표본을 대상으로 평가를 치르고 그 결과를 단위학교에 제공할 뿐 아니라 평가 대상이 아닌 단위학교나

지역단위에서도 학업성취도 평가를 활용하여 자체적으로 학력의 질 관리를 할 수 있도록 평가도구와 국가수준의 기준점과 같은 관련된 평가 정보를 제공해야 한다. 즉, 평가 문항과 같은 질 관리 도구, 국가수준의 기준점, 학생의 학습상의 강점과 약점을 알려주는 평가 결과에 대한 해석 방법, 이러한 정보를 단위학교 교수학습 개선을 위해 활용할 수 있는 방법 등과 함께 제공하여 활용할 수 있게 해야 한다. 단위학교에서 점검한 학생 수준이 어느 정도이고 그러한 수준이 국가 교육과정의 기준과 비교할 때 어느 정도이며 어느 부분에 약점이 있어서 보완이 필요한지의 정보를 단위학교에 제공하여 학업성취도 평가가 산출할 평가 정보가 단위학교에서 유용하게 활용할 수 있는 구체적인 방안을 마련해야 한다.

물론 학업성취도 평가에서 표집평가로의 전환을 위해 고려해야 할 사항은 이보다 더 다양하고 구체적인 부분이 있을 것이다. 본 연구에서는 학업성취도 평가의 교육과정 질 관리 기능을 강화하고 단위학교의 교육 개선을 위해서 학업성취도 평가 결과가 유용하게 활용될 수 있는 많은 방안 중의 하나를 제시하였다. 이러한 방안을 통해 학업성취도 평가가 표집과 전수평가체제에서 표류하지 말고 안정적으로 정착하여 그 본유의 기능을 되찾고 평가 결과에 대한 활용도를 제고할 수 있을 것으로 기대한다.

참 고 문 헌

- 고정렬, 이해선, 박종삼. (1969). 초등학교 교육의 기초학력조사. 교육과학, 36, 중앙교육연구소.
- 교육과학기술부(2010. 3. 3). **2009년 국가수준 학업성취도 평가 결과 및 기초학력 미달 학생 지원 방안**. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육과학기술부(2012). **2012년 국가수준 학업성취도 평가 결과 발표**. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육부(2013. 11. 30). **2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과 발표**. 교육부 보도자료.
- 교육부(2014. 11. 29). **2014년 국가수준 학업성취도 평가 결과 발표**. 교육부 보도자료.
- 교육부(2015.11.30.). **2015년 국가수준 학업성취도 평가 결과 발표**. 교육부 보도자료
- 교육부(2016.11.30.). **2016년 국가수준 학업성취도 평가 결과 발표**. 교육부 보도자료
- 권균, 이은진, 허형, 황인창. (1973). **학교교육의 전국적 평가연구 - 국민학교 교육의 성과**. 행동과학연구소.
- 권점례, 이창훈, 정은영, 고은성, 김보경. (2010). **2009년 국가수준 학업성취도 평가 연구 - 수학 -**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 2010-6-4.
- 김경성, 김경희, 김성식, 김종훈, 김준엽, 송미영. (2012). **국가수준 학업성취도 평가 개선 연구**. 교육과학기술부·경상남도교육청·서울교육대학교.
- 김경성(2014). **국가수준 학업성취도 평가 개선 연구**. 2014년 한국교육평가학회·한국교육과정평가원. 공동 학술 세미나 발표논문.
- 김경자, 박상훈, 백남진, 송호현, 온정덕, 이승미, 한혜정, 허병훈, 홍은숙. (2015). **2015 개정 교육과정 총론 시안[최종안] 개발 연구**. 교육부·국가교육과정개정연구위원회.
- 김경희, 박인용, 신진아, 송미영, 김완수, 최인봉, 김종훈, 김준엽, 김성식, 양희원, 강유진 (2012a). **2011년 국가수준 학업성취도 평가 결과: 학력의 상향평준화 현상과 교육 정책 효과 분석**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 2012-1-4.
- 김경희, 김희경, 노원경, 상경아, 신진아, 정혜경, 우석진, 류성창, 한정아, Lauver, S., McClure, C., Caims, M., Fu, B. (2012b). **한국과 미국의 기초학력보장 및 향상 정책의 성과 평가 분석**. 한국교육과정평가원. 연구자료 CRE 2012-12-1.
- 김경희, 신진아, 박인용, 임은영, 구남욱, 한정아, 박현정, 손원숙, 김준엽(2013a). **2012년 국가수준 학업성취도 평가 결과: 학교 교육의 성과와 변화**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 2013-2-4.
- 김경희, 신진아, 박인용, 임은영, 구남욱, 한정아(2013b). **초등교육의 질적 제고를 위한 초등학교 학업성취도 평가와 기초학력 보장 정책의 개선**. 한국교육과정평가원. 연구자

- 료 ORM 2013-57-11.
- 김경희, 김성숙, 시기자, 노은희, 김수진, 이인호, 신진아, 박인용, 구남욱, 김도남, 김완수, 구슬기, 김부미, 우석진. (2014). **국가수준의 기초학력 점검을 위한 초등학교 학업성취도 평가 방안**. 한국교육과정평가원. 연구보고 CRE 2014-2.
- 김경희. (2015). 국가수준 학업성취도 평가를 통한 학력 질 관리 실태 및 개선 방향. 70-80. 한국교육과정평가원. (2015). **초·중학교 공교육 정상화를 위한 교과 교육 질 관리 실제와 개선 방향 탐색**. 한국교육과정평가원. 연구자료 2015-38.
- 김규태(2012). **교육책무성: 이론·정책·제도**. 서울: 원미사.
- 김동영, 김도남, 김영란, 김현정, 이정우, 서민철, 조운동, 이광상, 심재호, 이인호, 배주경, 김성숙(2013). **국가수준 학업성취도 평가의 교과별 성취특성 분석 및 활용 방안**. 한국교육과정평가원. 연구자료 ORM 2013-57-12.
- 김미경, 김도남, 김영란, 김현정, 이정우, 서민철, 조운동, 조성민, 최인선, 김동영, 이인호, 이영주, 고현숙(2012). **2012년 국가수준 학업성취도 평가 출제 연구**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 2012-2-1.
- 김명숙, 노국향, 박정, 부재율, 양길석. (1998). **국가수준 교육성취도 평가 방안 연구**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 98-8.
- 김성열, 남명호, 정은영, 김성숙(2009). **국가경쟁력 제고를 위한 국가수준 학업성취도 평가의 발전방향**. 한국교육과정평가원. 포지션페이퍼 ORM 2009-5-1.
- 김성숙, 송미영, 최인봉, 김희경, 김준엽, 이현숙, 박서홍, 김진화(2010). **우리나라 초·중·고 학생의 학업성취 특성 분석 : 2009년 국가수준 학업성취도 평가 전수 결과 중심**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 2010-7-1.
- 김정민(2010). **학교평가 개선 방안**. 한국교육개발원. 현안 보고 OR 2010-01-5.
- 김양분, 임현정, 이광현, 신혜숙(2009). **국가 수준 학업성취도 평가 활용 체제 구축 연구**. 한국교육개발원. 연구보고 RR 2009-28.
- 김형립, 김영호, 안창일, 장석우, 박경숙, 신동로, 김종식, 오성희. (1975). **1974년도 전국 학력평가 연구 -초·중학교-**. 한국교육개발원.
- 김환식(2010). **한국의 학교 책무성 정책의 현황과 과제**. KERA-KAERA 교육정책 공동 심포지움 자료집. 한국교육개발원.
- 남현우, 국가수준 학업성취도 평가 개선 연구팀. (2014). **국가수준 학업성취도 평가 체제 재구조화 방안**. 국가수준 학업성취도 평가 체제 재구조화 방안을 위한 공청회 발표논문.
- 민정석(2010). **국가수준 학업성취도 평가 - 외국 사례와의 비교 -**. 한국교육개발원. 현안 보고 OR 2010-04-3.

- 송경오(2013). **한국의 초·중등교육 책무성 정책에 관한 비판적 고찰**. *열린교육연구*, 21(3), 207-235.
- 시기자, 신진아, 박인용, 구남옥, 김완수, 구슬기. (2014). **2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과: 중학교 학업성취도 변화 추이**. 한국교육과정평가원. 연구자료 ORM 2014-92-1.
- 신성균, 고정화, 권점례, 박선화, 이대현, 이봉주, 최승현, 조영미. (2005). **수학과 교육과정 개선 방안 연구**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRC 2005-6.
- 신이섭, 황혜정, 김동원, 이동환, 송민호, 신항균, 장혜원, 김상미, 고호경, 김선희, 이환철, 방승진, 박혜숙, 이재학, 김영록, 도종훈, 김화경, 전철, 최홍원. (2011). **2009 개정 교육 과정에 따른 수학과 교육과정 연구**. 한국과학창의재단. 정책연구 2011-11.
- 이승미, 김정희, 정은주, 김선희, 옥현진, 오수정. (2015). **공교육 정상화를 위한 초·중학교 교과 교육의 질 관리 방안 : 국어, 수학, 영어과를 중심으로**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRC 2015-13.
- 이인호, 김경주, 이상일, 이정우, 서민철, 조윤동, 이광상, 김현경, 배주경, 황필아, 김도남, 심재호, 이기영, 이봉우, 정기문(2014). **답지 반응을 분포 곡선을 활용한 중학교 3학년 교과별 학업성취 특성 심층 분석**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 2014-5-2.
- 이인호, 배주경, 김성혜(2015). **2014년 국가수준 학업성취도 평가 결과 분석 : 영어**. 한국교육과정평가원. 연구보고 ORM 2015-45-5.
- 정구향, 김경희, 김재철, 반재철, 민경석, 이재기 박선미 진재관, 조영미, 이대현, 이미경, 신일용, 김진석, 이의갑(2004). **2003년 국가수준 학업성취도 평가 연구 - 총론-**. 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2004-1-1.
- 조영미, 이대현, 이봉주, 정구향, 김경희, 김재철, 반재철, 민경석(2004). **2003년 국가수준 학업성취도평가 연구 - 수학 -**. 한국교육과정평가원. 연구보고 RRE 2004-1-4.
- 조재민, 민경석, 박인용(2015). **초등학교 국가수준 학업성취도 평가의 결과타당도. 교육과정평가연구**, 18(1), 135-154.
- 최석진, 김경희, 양명희, 이명희, 윤재옥, 장지영, 정구향, 이재기, 강대현, 나귀수, 이봉주,정은영, 임찬빈, 이윤(2002). **2002년 국가수준 학업성취도 평가 연구(I) - 총론 -**. 한국교육과정평가원 연구보고 RRE 2002-1-1.
- 황규호, 김정자, 온정덕, 천윤영(2013). **교육과정의 질 관리 개념 및 개선 방향 탐색. 교육과학연구. 제44집. 제4호**, 99-121.

Berman, E. (1997). The challenge of Total Quality Management. In C. Ban & N. M. Riccucci (Eds.), *Public personnel management: Current concerns — future*

- challenges*. New York: Longman.
- Brandenburg, D. C. (1989). Evaluation and business issues: Tools for management decision making. In R. O. Brinkerhoff (Ed.), *Evaluating training programs in business and industry*. New Directions for Program Evaluation, NO. 44, 83-100. San Francisco: Jossey-Bass.
- Deming, W. E. (1975). The logic of evaluation. In E. Struening & M. Gettentag (Eds.), *Handbook of evaluation research* (Vol. 1). Beverly Hills, CA: Sage.
- Fitzpatrick, J. L., Sanders, J. R., & Worthen, B. R.(2004). *Program Evaluation: Alternative approaches and practical guidelines* (3rd ed.). MA: Pearson.
- Kolen, M. J., & Brennan, R. L. (2004). *Test Equating, Scaling, and Linking*. NY: Springer Science+Business Media, Inc.
- Lawler, E. E., Mohrman, S. A., & Ledford, C. E.,(1992). *Employee involvement and Total Quality Management: Practice and results in Fortune 1000 companies*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Royse, D., Thyer, B. A., Padgett, D. K., Logan, T. K.(1996). *Program Evaluation - An Introduction*. CA: Thomason Learning.
- Sallis, E. (2002). *Total management in edcation*. (3rd ed.). Sterling, Virginia: Stylus Publishing Inc.
- Spady, W. G., & Marshall, K. J. (1991). Beyond traditional outcome-based education. *Educational Leadership*, 48(2) 67-72.
- Stufflebeam, D., L., & Shinkfield, A., J.(2007). *Evaluation, Theory, Models, and Applications*. CA: Jossey-Bass.
- US. Department of Education (2010). available at <http://www2.ed.gov/news/pressreleases/2010/01/01272010.html>.

· 논문접수 : 2017.10.11. / 수정본접수 : 2017.11.01. / 게재승인 : 2017.11.15.

ABSTRACT

A Study on the functions of Quality Management of Curriculum by National Assessment of Educational Achievement

Kyunghee Kim

Senior Research Fellow, Korea Institute for Curriculum and Evaluation

This study aimed to analyze the functions of quality management of curriculum by National Assessment of Educational Achievement(NAEA). For this purpose, first the researcher conceptualized the meaning of quality management of curriculum. Second, this study analyzed the functions to manage the quality of academic achievement and curriculum by the NAEA that are presented in 7th National Curriculum, 2007 Revised National curriculum, 2009 Revised National curriculum, and 2015 Revised National curriculum. Third, through reviewing the history of 17 years of NAEA, this study shows that NAEA had success in managing the quality of basic academic ability, but there were few cases that those assessment results were directly utilized to improve the national curriculum, school curriculum and teaching-learning processes. Given the results, the researcher need to strength the functions to manage the quality of academic achievement and curriculum by the NAEA. This study also found that the reasons of the few reflected cases from the NAEA to the curriculum improvement exist in the limitation of testing whole population of students and a lack of the reflected system from the NAEA to the curriculum improvement. Through the results, this study suggested the improvement of NAEA to properly function as a mechanism of the quality management of curriculum to efficiently utilize the results of NAEA and give the feedback to revise curriculum.

Key Words : curriculum quality management, quality management of academic achievement, National Assessment Educational Achievement, evidence based practice