

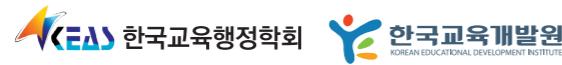
2023 한국교육행정학회 연차학술대회

# 지역, 국가와 고등교육 경쟁력 : 전망과 과제

- 자유주제 발표 세션II -

2023. 12. 2.(토) 09:30~10:50

충남대학교 융합교육혁신센터



이 발표논문집은 2023년도 정부 자원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 발간되었음 (NRF-2023S1A8A4A0108904411)

2023 한국교육행정학회 연차학술대회 자유주제발표 세션II

2023.12

KEAS 한국교육행정학회 한국교육개발원

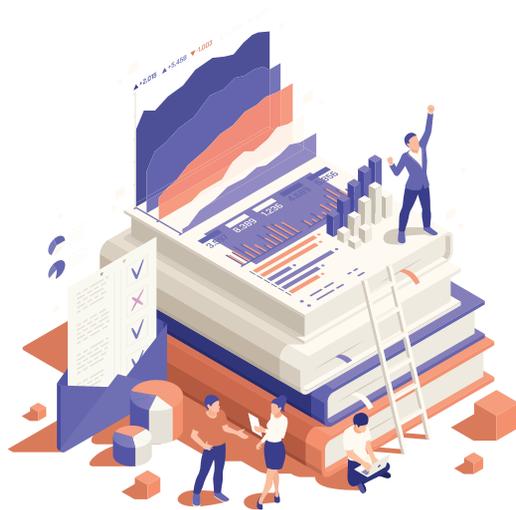


2023 한국교육행정학회 연차학술대회

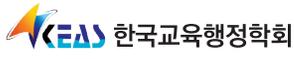
# 지역, 국가와 고등교육 경쟁력 : 전망과 과제

- 자유주제 발표 세션II -

2023. 12. 2.(토) 09:30~10:50  
충남대학교 융합교육혁신센터



공동주최



한국교육행정학회



한국교육개발원

공동주관



한국연구재단



교육부 정책중점연구소  
한국지방교육연구소



FOUR 21 세계시민교육  
미래인재양성사업단



# 프로그램

## 발표 및 내용

일정		발표 및 내용	
9:00 ~ 9:30		등록	
1부	9:30 ~ 10:50	<b>학문후속세대 패널</b> <b>&lt;논문경진대회 세션 I&gt;</b> 201호 좌장: 서화정(대구대) <b>[발표자]</b> 1. 홍희경(이화여대 박사과정) 외 2. 구지연(이화여대 석사과정) 3. 김수지(이화여대 박사과정) 외 4. 광소영(이화여대 박사과정) 외	<b>신진학자 패널</b> <b>&lt;신진학자 위원회 세션&gt;</b> 101호 좌장: 김훈호(공주대) <b>[발표자]</b> 1. 이영신(한국청소년정책연구원 부연구위원) 2. 서서연(해밀초 교사) 3. 문화원(서울대 강사) 4. 황재운(이화여대 미래교육연구소 교수) 외
		<b>학문후속세대 패널</b> <b>&lt;논문경진대회 세션 II&gt;</b> 202호 좌장: 정재영(이화여대) <b>[발표자]</b> 1. 황현철(제주대 박사과정) 외 2. 유진실(충남대 석사과정) 3. 김항란(제주대 박사과정) 외 4. 황정훈(서울대 박사과정)	<b>자유주제 발표 패널</b> <b>&lt;자유주제 발표 세션 I&gt;</b> 302호 좌장: 서재영(한남대) <b>[발표자]</b> 1. 신현석(고려대 교수) 외 2. 이고은(서울교대 박사과정) 외 3. 배소현(한국에너지공과대 대우교수) 외
		<b>학문후속세대 패널</b> <b>&lt;논문경진대회 세션 III&gt;</b> 201호 좌장: 서화정(대구대) <b>[발표자]</b> 1. 김인재(이화여대 박사과정) 외 2. 장수정(이화여대 박사과정) 외 3. 김유정(이화여대 박사과정) 외 4. 강영애(이화여대 박사과정) 외	<b>자유주제 발표 패널</b> <b>&lt;자유주제 발표 세션 II&gt;</b> 303호 좌장: 이호준(창주교대) <b>[발표자]</b> 1. 최예슬(한국교육개발원 부연구위원) 외 2. 유성동(한국교원대 박사과정) 외 3. 김영빈(한국교원대 박사과정) 외
		<b>학문후속세대 패널</b> <b>&lt;한국지방교육연구소 세션&gt;</b> 202호 좌장: 이슬아(한남대) <b>[발표자]</b> 1. 이수경(한국지방교육연구소 전임연구위원) 2. 왕문혜(한국지방교육연구소 전임연구위원) 3. 이호준(한국지방교육연구소 전임연구위원) 4. 김용준(한국지방교육연구소 연구원) 5. 이다현(한국지방교육연구소 연구원)	<b>자유주제 발표 패널</b> <b>&lt;자유주제 발표 세션 III&gt;</b> 302호 좌장: 차성현(전남대) <b>[발표자]</b> 1. 주후정(한국직업능력개발원 선임연구위원) 2. 이진권(한국교육개발원 부연구위원) 3. 고은애(조선대 박사과정) 외
10:50~11:00	휴식 시간		
2부	11:00 ~ 12:00	<b>학문후속세대 패널</b> <b>&lt;논문경진대회 세션 I&gt;</b> 201호 좌장: 서화정(대구대) <b>[발표자]</b> 1. 김인재(이화여대 박사과정) 외 2. 장수정(이화여대 박사과정) 외 3. 김유정(이화여대 박사과정) 외 4. 강영애(이화여대 박사과정) 외	<b>학문후속세대 패널</b> <b>&lt;신진학자 위원회 세션&gt;</b> 101호 좌장: 최정윤 (한국교육개발원 본부장) <b>[발표자]</b> 1. 조한성(창주대 교수) 2. 이정우(한국교육개발원 부연구위원) <b>[토론자]</b> 종합토론: 최정윤(한국교육개발원 본부장) 1. 박관규(대한민목사도사협의회 정책연구센터장) 2. 김규용(충남대 교수) 3. 심우정(한남대 교수) 4. 박성욱(공주대 교수)
		<b>학문후속세대 패널</b> <b>&lt;한국지방교육연구소 세션&gt;</b> 202호 좌장: 이슬아(한남대) <b>[발표자]</b> 1. 이수경(한국지방교육연구소 전임연구위원) 2. 왕문혜(한국지방교육연구소 전임연구위원) 3. 이호준(한국지방교육연구소 전임연구위원) 4. 김용준(한국지방교육연구소 연구원) 5. 이다현(한국지방교육연구소 연구원)	<b>자유주제 발표 패널</b> <b>&lt;자유주제 발표 세션 IV&gt;</b> 303호 좌장: 심현기(공주대) <b>[발표자]</b> 1. 민윤경(한국교육개발원 부연구위원) 외 2. 박선형(동국대 교수) 3. 류명혜(서울대 교육연구소 객원연구위원)
12:00~13:30	점심시간 및 이사회		

## 프로그램

일정	발표 및 내용	비고	
3부	13:30 ~ 13:40	개회사: 김병주 (본 학회 회장, 영남대학교 교수) 환영사: 이진숙 (충남대학교 총장) 축사: 설동호 (대전광역시 교육감) 축사: 김지철 (충청남도 교육감)	사회자: 구성우 (신한대)
	13:40 ~ 14:20	<b>기획세션 1. 지역발전을 위한 대학의 역할과 과제</b>	
	14:20 ~ 15:00	발표자: 차성현 (전남대학교 교수) 토론자: 이정미 (충북대학교 교수)	좌장: 나민주 (충북대)
	14:20 ~ 15:00	<b>기획세션 2. 혁신인재 양성을 위한 대학의 역할과 과제</b>	
	15:00 ~ 15:30	휴식시간	
	15:30 ~ 16:10	<b>기획세션 3. 대학의 경쟁력 강화를 위한 고등교육재정지원</b>	좌장: 나민주 (충북대)
	15:30 ~ 16:10	발표자: 남수경 (강원대학교 교수) 토론자: 김훈호 (공주대학교 교수)	
	16:10 ~ 16:50	<b>기획세션 4. 대학의 경쟁력 강화를 위한 질관리 및 평가 방향</b>	좌장: 나민주 (충북대)
	16:10 ~ 16:50	발표자: 서지영 (용인대학교 교수) 토론자: 백승주 (한국교육개발원 대학역량진단센터 소장)	
	16:50 ~ 17:30	학술대회 발표에 대한 종합토론 좌장: 김도기 (본 학회 부회장, 한국교원대학교 교수)	사회자: 구성우 (신한대)
17:30 ~ 18:00	(사) 한국교육행정학회 총회 - 시상식: 논문경진대회 시상식, 소석논문상 수상, 주삼환리더십상 수상, 공로패· 송공패·학위취득기념패 수상		

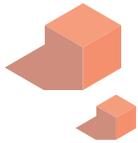
## 1부 자유주제 발표 [9:30 ~ 10:50]

### 학문후속세대 패널

#### 논문경진대회세션 I <강의실 201호>

좌장: 서화정(대구대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	기업가 정신 교육 개선 방안 연구: 학생 소감문 분석을 중심으로	홍희경(이화여자대학교 박사과정) 엄지윤(이화여자대학교 석사과정)
2	청소년의 학업과 여가시간 활용에 따른 잠재프로파일 분류와 영향요인 탐색	구지연(이화여자대학교 석사과정)
3	텍스트 마이닝을 활용한 성인문해교육 정책, 연구, 언론 부문 핵심 키워드 및 토픽 분석	김수지(이화여자대학교 박사과정) 송민희(이화여자대학교 박사과정) 노한나(이화여자대학교 석사과정)
4	일본의 '몬스터 페어런트(monster parent)'는 누구인가?	곽소영(이화여자대학교 박사과정) 김가영(이화여자대학교 박사과정)



### 학문후속세대 패널

#### 논문경진대회세션 II <강의실 202호>

좌장: 정제영(이화여자대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	학령기 발달장애 양육 부모의 지방선거 공약 개발 경험에 관한 현상학적 연구	황현철(제주대학교 박사과정) 오승천(제주대학교 박사과정) 홍지환(제주대학교 박사과정)
2	대학원 경험 및 연구 효능감과 연구 성과의 관계 탐색	유진설(충남대학교 석사과정)
3	NIE 지도사의 신문활용교육 지도 경험에 대한 현상학적 연구	김향란(제주대학교 박사과정) 김은영(제주대학교 박사과정)
4	초등학교 남교사의 여학생 생활지도에 대한 고충 탐색: 성역할 사회학습이론을 중심으로	황정훈(서울대학교 박사과정)



## 신진학자 패널

### 신진학자위원회 세션 <강의실 101호>

좌장: 김훈호(공주대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	대학평가정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석	이영신(한국청소년정책연구원 부연구위원)
2	교육과정 실행의 미시정치: 자율 초등학교 특성화교육과정 사례를 바탕으로	서시연(해밀초등학교 교사)
3	학부모 학교참여와 학생의 학업성취도 - 참여 격차와 그 영향을 중심으로 -	문희원(서울대학교 강사)
4	학문적 정체성 관점에서 본 학교장 리더십 국내 연구동향 분석	황재운(이화여자대학교 미래교육연구소 연구교수) 정제영(이화여자대학교 교수)



## 자유주제 발표 패널

### 자유주제 발표 세션 I <강의실 302호>

좌장: 서재영(한남대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	한국 교육행정학 분야 질적 연구의 질 평가: 「교육행정학연구」를 중심으로	신현석(고려대학교 교수) 정수현(서울특별시북부교육지원청 장학사) 윤혜원(서울상천초등학교 교사) 주영효(경상국립대학교 교수)
2	초등학교 교사의 예산 운용 경험에 관한 질적 연구 : 서울특별시교육청의 꿈실 사업을 중심으로	이고은(서울교육대학교 박사과정) 김두섭(서울교육대학교 박사과정) 오범호(서울교육대학교 교수)
3	위계선형모형을 활용한 소규모 이공계 대학의 강의만족도 분석	배소현(한국에너지공과대학교 대우교수) 김지현(성신여자대학교 교수)

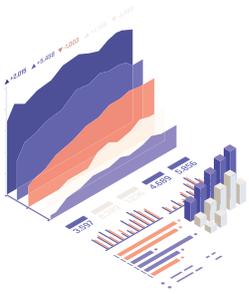


## 자유주제 발표 패널

### 자유주제 발표 세션 II <강의실 303호>

좌장: 이호준(청주교육대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	교육학 연구에서 무선헌당 실험연구(Randomized Controlled Trial) 활용 실태와 향후 과제	최예슬(한국교육개발원 부연구위원) 박소정(고려대학교 연구교수)
2	다층선형모형을 활용한 교수효능감 영향요인 탐색	유성동(한국교원대학교 박사과정) 이재덕(한국교원대학교 교수)
3	Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 초등돌봄교실정책 분석	김영빈(한국교원대학교 박사과정) 이재덕(한국교원대학교 교수)



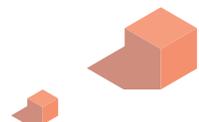
### 2부 자유주제 발표 [11:00 ~ 12:00]

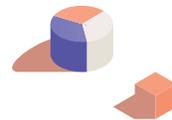
## 학문후속세대 패널

### 논문경진대회 세션 III <강의실 201호>

좌장: 서화정(대구대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	텍스트 마이닝을 활용한 개정 교육과정 언론보도 분석 : 2015와 2022 개정 교육과정의 비교	김인재(이화여자대학교 박사과정) 구태진(이화여자대학교 박사과정)
2	다차원 교육정책분석 모형을 활용한 디지털 기반 미래교육 분야 교원 연수 정책 분석	장수정(이화여자대학교 박사과정) 이선희(이화여자대학교 박사과정)
3	다차원 교육정책 분석모형을 활용한 디지털교과서 정책 분석	김유정(이화여자대학교 박사과정) 이정민(이화여자대학교 박사과정)
4	대학수학능력시험 난이도 연구에 관한 체계적 문헌고찰 - 언어, 수리, 외국어(영어) 영역을 중심으로	강영애(이화여자대학교 박사과정) 김건아(이화여자대학교 박사과정)





## 단체 및 기관 발표 패널

### 한국교육개발원 포럼 <강의실 101호>

좌장: 최정윤(한국교육개발원 본부장)

#### 지역-대학 협력의 대전환기 고등·평생교육정책의 혁신과제

11:00~11:05	소개	KEDI연구 및 기관세션 소개 최정윤(한국교육개발원 고등평생교육연구본부장)
11:05~12:35	발표	지자체와 지역대학 협력의 법제도적 토대와 그 개선방향 조한상(청주대학교 교수) 고등교육에서의 성인학습자 재교육 현황과 개선방안:지역대학을 중심으로 이정우(한국교육개발원 부연구위원)
토론 “지역-대학 협력의 대전환기 고등·평생교육정책의 주요 이슈, 개선 방향 설정”		
12:35~12:55	토론	[토론1] 박관규(대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)
		[토론2] 김규용(충남대학교 교수)
		[토론3] 심우정(한남대학교 교수)
		[토론4] 박상옥(공주대학교 교수)
12:55~	종합 및 폐회	

## 단체 및 기관 발표 패널

### 한국지방교육연구소 발표 세션 <강의실 202호>

좌장: 이슬아(한남대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	교육지원청 조직문화 혁신 촉진요인 분석	이수경(한국지방교육연구소 전임연구원) 나민주(충북대학교 교수)
2	지방교육에 관한 정책, 행정, 연구 동향분석	왕문혜(한국지방교육연구소 전임연구원) 나민주(충북대학교 교수) 박수정(충남대학교 교수) 한은정(인천대학교 교수) 서재영(한남대학교 교수) 이슬아(한남대학교 교수) 오혜근(충북대학교 박사과정)
3	시도별 고등교육 재정지원 현황 및 성과 비교	유호준(한국지방교육연구소 선임연구원) 나민주(충북대학교 교수)
4	텍스트마이닝을 활용한 학령인구 감소 대응 교육정책 의제 동향 분석	김용준(한국지방교육연구소 연구원) 나민주(충북대학교 교수)
5	학교지원조직 유형별 조직업무, 조직구성원, 조직성과 비교 분석	이다현(한국지방교육연구소 연구원) 나민주(충북대학교 교수)

## 자유주제 발표 패널

### 자유주제 발표 세션III <강의실 302호>

좌장: 차성현(전남대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	광역자치단체 대학지원 RISE 체계 수립의 쟁점과 과제	주희정(한국직업능력개발원 선임연구위원)
2	대학재정지원에서의 재정적 중립성(Wealth Neutrality) 검토: 정부의 대학재정지원과 재학생의 소득수준 간 관계 분석	이진권(한국교육개발원 부연구위원)
3	타 지역 학생들은 왜 지방 사립 C대학을 선택했나	고은애(조선대학교 박사과정) 송경오(조선대학교 교수)



## 자유주제 발표 패널

### 자유주제 발표 세션IV <강의실 303호>

좌장: 심현기(공주대학교 교수)

구분	발표 제목	발표자
1	Cooper 외의 다차원 정책분석 모형의 유용성과 한계점 탐색	민윤경(한국교육개발원 부연구위원) 김두섭(개봉초등학교 교사)
2	교육행정학의 가추기반 이론발달 탐구: 관련 쟁점과 실천 방안	박선형(동국대학교 교수)
3	교원 사기 진작을 위한 정책 방안 탐색	류명혜(서울대학교 교육연구소 객원연구원)





# 목 차

## [1부] 자유주제 발표 세션 II

교육학 연구에서 무선할당 실험연구(Randomized Controlled Trial) 활용  
실태와 향후 과제 .....1p

발표: 최예슬(한국교육개발원 부연구위원)  
박소정(고려대학교 연구교수)

다층선형모형을 활용한 교수효능감 영향요인 탐색 .....23p

발표: 유성동(한국교원대학교 박사과정)  
이재덕(한국교원대학교 교수)

Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 초등돌봄교실정책 분석 .....45p

발표: 김영빈(한국교원대학교 박사과정)  
이재덕(한국교원대학교 교수)



## 자유주제 발표 세션 II

# 교육학 연구에서 무선할당 실험연구(Randomized Controlled Trial) 활용 실태와 향후 과제

최 예 슬(한국교육개발원 부연구위원)  
박 소 정(고려대학교 연구교수)

### I. 서 론

최근 증거 기반 정책(evidence-based policy)이 강조됨에 따라, 국내 교육 행정학 분야에서도 교육정책의 인과적 효과를 밝히기 위한 엄밀한 연구 설계의 중요성이 부각되고 있다. 2022년 교육행정학회 연차학술대회에서는 ‘교육행정학에서 양적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰’이라는 기획세션에서 인과추론을 위한 연구설계 활용 현황(정동욱, 정설미, 이보미, 2022)과 준실험설계의 적용(김정은, 2022) 등에 대해 적극적으로 논의하였고, 이러한 결과를 「교육행정학 연구방법론 핸드북」(2023)의 양적 연구방법 교육 및 활용 실태와 발전 방향의 챕터로 발간하기도 하였다. 이러한 논의들은 특히 교육정책의 결정과 집행에 있어 가장 강력한 과학적 증거를 제시하는 인과효과를 검증할 수 있는 연구 설계의 필요성을 강조하고 있다.

교육정책이나 프로그램의 인과효과를 검증하기 위해 가장 신뢰할 수 있는 연구 설계는 무선 할당 실험(randomized controlled trial, RCT) 설계로 알려져 있다. 처치 집단과 통제 집단을 무작위(random)로 할당하여 선택 편 의(selection bias)를 배제할 수 있는 실험 설계는 인과효과를 검증할 수 있는 “황금 표준 (gold standard)”으로 불리며, 엄밀한 과학적 검증을 필요로 하는 의학계에서 가장 중요한 연구방법으로 인식되어왔다. 미국에서는 오랜기간 증거기반 교육정책의 중요성을 인식하고, 과학적 연구방법으로서의 RCT 연구를 교육현장에 도입하였다. 1980년대 학급규모 감축을 위한 대규모 실험 설계 연구인 STAR(Student-Teacher Achievement Ratio) 프로젝트 실시하였고, 2000년대부터는 연방정부 차원에서 증거기반 교육정책 수립을

위한 실험연구를 제도적으로 지원하는 등 적극적인 노력을 기울이고 있다 (Borman, 2009; Hedges & Schauer, 2018). 그 결과, RCT 연구방법론의 현장 적용을 위한 학술적 논의뿐 아니라, 정부의 재정 지원을 통한 대규모(large scale) 실험연구들이 교육현장에 활발하게 시도되고 있다.

그러나 국내 교육행정학 분야에서는 증거 기반 정책을 위한 인과추론에 대한 관심이 증가함에도 불구하고, 엄밀한 인과효과 추정을 위한 가장 핵심적 방법인 RCT 설계 활용과 실천에 대한 논의는 아직 초기 단계에 머물러 있다. 국내 교육학 분야에서는 교육심리, 교과교육, 특수교육 등의 영역에서 실험실 환경이나 소규모 집단을 대상으로 한 연구들이 다수 수행되고 있지만, 교육정책 분야에서 실험 설계를 기반으로 효과성 분석을 시도한 현장(field) 연구는 거의 전무하다(정동욱 외, 2022). 인과추론을 통한 효과성 검증의 중요성에 대한 논의가 활발히 이루어지고 있음에도 불구하고, 교육정책 분야에서의 RCT 설계에 대한 이해는 매우 부족한 것이다.

이에 본 연구는 미국 교육정책 분야에서의 RCT 연구 설계 동향을 분석하여 한국 맥락에서 RCT 도입을 위한 시사점을 제언하고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 먼저 교육학 연구에서의 RCT 연구 설계의 특징과 미국 교육정책 연구 분야에서의 RCT 활용 흐름을 살펴보았다. 다음으로 미국의 교육정책 분석 전문학술지인 「Educational Evaluation and Policy Analysis (EEPA)」에 게재된 RCT 설계를 기반으로 한 논문의 동향을 분석하고, 그 결과를 바탕으로 향후 한국 교육정책 연구에서의 RCT 연구 설계 확산을 위한 시사점과 방향을 제언하였다.

## II. RCT 설계와 미국 교육정책 연구에서의 동향

본 장에서는 교육학 분야에서의 RCT 연구 설계의 특성을 살펴보고, RCT를 활용한 미국 교육정책 분야 연구의 흐름과 동향을 소개하였다. 미국은 증거기반 교육정책 수립을 위한 토대로 RCT 연구 설계를 적극적으로 권장해왔으며, RCT 연구를 지원할 수 있는 입법, 재정 투자, 전문인력 양성 등 제도적 기반을 마련하고 있다. 따라서 이러한 미국 교육정책 분야 동향을 소개하여 우리나라 교육 현장에서의 시사점을 제공하고자 한다.

## 1. 인과추론과 RCT 설계의 특징

실험연구란 효과를 관찰하기 위해 처치나 중재가 의도적으로 시행되는 연구 방법이며, 무작위 할당 실험(RCT)은 처치 집단과 통제 집단을 개인 또는 그룹에 대해 동전 던지기와 같은 무작위 과정을 통해 배정한 후 진행되는 실험을 의미한다(Shadish, Cook, & Campbell, 2002). RCT는 처치를 우연에 의해 선택하는 메커니즘을 사용하여 선택 편향을 제거하는 방법이다. 집단이 무작위로 형성되므로 처치 그룹과 통제 그룹은 사전 변인에 대해 평균적으로 동일한 특성을 가질 것으로 예상되며, 초기 차이가 발생하더라도 이는 우연에 의해 생긴 것으로 간주된다. 즉, 처치를 받는 것은 다른 원인과 관련이 없을 것이라고 보며 이는 인과추론과 관련한 타당도 위협 가능성을 최소화한다. 이에 RCT는 인과 관계를 추론하는데 “황금 표준 (gold standard)”으로 여겨지며, 특히 과학적으로 검증된 처치 효과가 무엇보다 엄중하게 여겨지는 의학, 약학, 심리치료 등의 영역에서 중요한 연구 방법으로 활용되고 있다.

## 2. 교육학 연구에서의 RCT 설계

RCT를 통한 인과추론은 교육정책 및 실행과 관련된 주관성을 제거하고 과학적 근거를 제공하여 의사 결정을 명확하게 하는데 중요한 역할을 할 수 있다. 교육 분야에서는 다양한 방법과 관점을 통해 교육의 문제와 해결 방법을 논의하고 있지만, 이러한 조치나 방향에 대한 의견의 다양성은 오히려 혼란을 야기하기도 한다. 이러한 상황에서 RCT를 통한 실험연구는 “What works?”와 “What makes a difference?”와 같은 핵심 질문에 대한 답을 찾아내고, 어떤 교육정책, 교수학습 방법, 또는 학생 지원 프로그램이 효과적 인지에 대한 주장과 사실을 분리하는 데 도움을 준다. 즉, RCT는 명확한 인과관계를 과학적으로 검증함으로써 교육정책의 효과를 분석하는데 매우 핵심적인 정보를 제공한다. 실제로 보건·복지, 고용·노동, 문화·체육, 재정 지원 등과 함께 교육정책은 RCT에 의한 사회실험이 유용하게 적용가능한 분야로 꼽힌다(오영민, 박노옥, 강희우, 2015).

그러나 교육정책 연구와 같이 교육 현장에 RCT를 적용하는 분야에 있어서는 많은 우려와 비판이 존재한다(Borman, 2009). 먼저 RCT의 가장 핵심적

인 요소인 무작위 할당에 있어서의 윤리적 문제가 존재한다. 처치 집단과 통제 집단에 무작위 배정된다는 사실은 임의로 교육 혜택의 수혜를 받지 못한다는 것을 의미하며, 반대로 검증되지 않은 프로그램의 실험 대상이 되는 것은 학부모 등 수혜자의 반발을 일으키기 때문이다. 또한 외부 연구자에 의해 RCT가 수행되는 과정에서 학교의 고유한 교육 활동 권한을 침해한다는 교원들의 반발에 마주할 수 있다. 이에 주요 정책이나 프로그램을 제공하는데 있어 RCT 그룹 배정의 절차적 정당성을 확보하는 것, 현장 관계자의 동의와 협조, 통제 집단에 수혜 혜택을 단계적으로 확산하는 등의 노력이 매우 중요한 이슈로 부각된다.

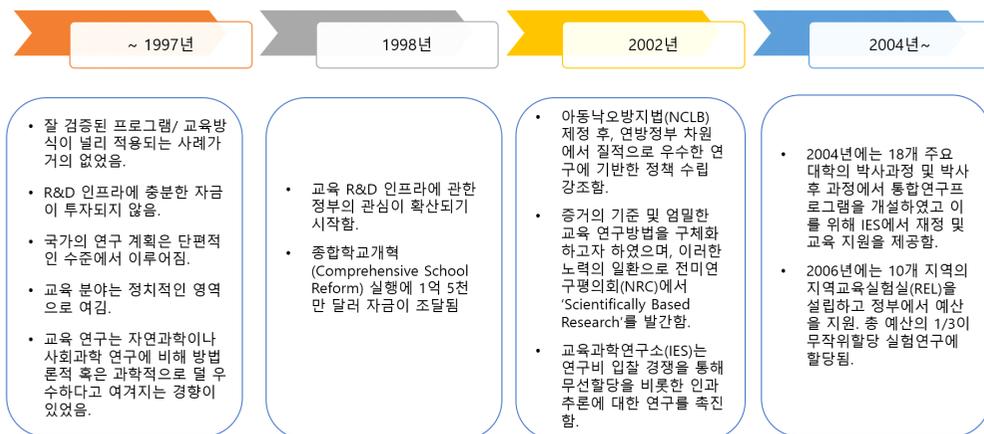
또한 내적 타당성(internal validity)의 문제에 유의해야 한다. 대표적으로 실험실 환경과 달리, 학교 현장에서는 연구 과정에서 처치를 따르지 않거나, 유출효과(spillover effect)와 같이 통제 집단에 처치가 이루어지는 등 서로 영향을 주고 받는 경우가 흔하게 발생하여 결과가 왜곡될 가능성이 크다. 이에 교육정책 분야에서 RCT를 시행할 때는 내적 타당도를 높이기 위해 개별 수준의 무작위 배정(individual random assignment)이 아닌, 학급이나 학교 등과 같은 단위를 활용하여 집단 무작위 배정(cluster random assignment)을 실시하기도 한다. 또한 무작위로 처치군에 할당되었을 때의 평균적인 효과인 ITT(intent to treat) 뿐 아니라, 실험 과정에서 실제 처치를 받은 그룹에 대한 TOT(treatment on the treated) 효과 분석을 통해 보다 엄밀한 효과를 분석하고자 하는 방법론이 발달하기도 하였다.

뿐만 아니라, 인과효과 검증은 처치와 결과의 관계에 주요한 관심을 가지기 때문에 효과성과 관련한 매커니즘에 대한 이해가 부족하다는 비판을 받는다. 즉, 복잡한 교육 현장의 역동을 분석하지 못한다는 것이다. 이를 보완하기 위해 연구자들은 RCT 실험 과정에서 설문, 인터뷰 등 질적 요소를 포함하여 효과성이 발생하는 과정인 ‘black box’에 관한 맥락을 분석하고자 노력하고 있다.

이같이 다양한 비판과 우려에도 불구하고, 교육 현장에서 RCT 수행의 이슈를 극복할 수 있는 연구방법론적 체계와 현장의 경험들은 오랜 기간 축적되고 있다. 예를 들어, 미국에서는 이미 1980년대 테네시주에서 1985년부터 1989년까지 4년에 걸쳐 학급 규모 감소가 학업성취에 미치는 실험(STAR Project)을 대규모 RCT로 시도한 바 있다. 이 연구에서 분석된 결과들은 학업성취와 관련된 다양한 의사결정을 하는데 많은 정보를 제공하였으며, 시

간이 흐른 뒤에도 해당 데이터를 활용한 연구들이 다수 수행되어, 미국 교육정책에 가장 큰 영향을 미친 주요 RCT 연구 중 하나로 꼽히고 있다(Hedges & Schauer, 2018). 이후로도 미국은 지속적으로 교육 연구에서 정책효과의 과학적 검증을 시도하는 RCT 연구의 유용성을 높이 평가하고, 정책적으로 지원해왔다. 다음 절에서는 이러한 미국 교육정책에서의 RCT 활용 역사를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

### 3. 미국 교육정책에서의 RCT 활용 역사



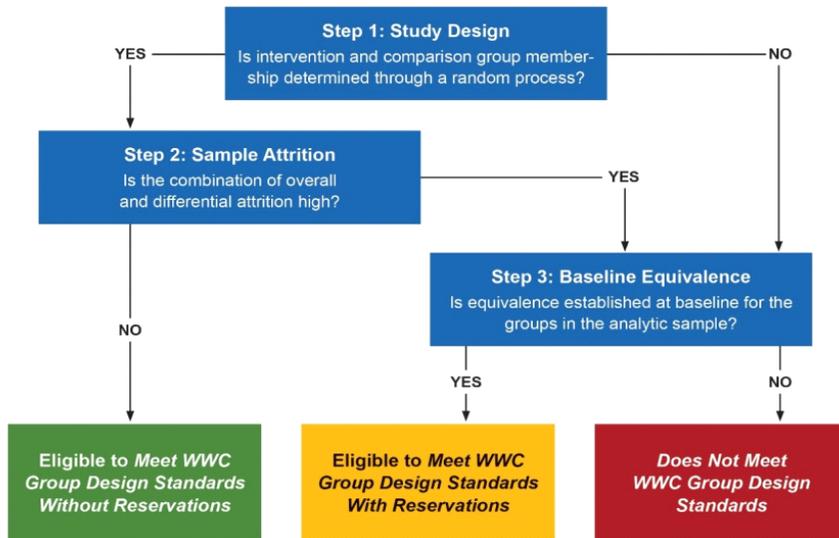
[그림 1] 연방정부의 교육분야 R&D 지원 노력

미국에서 RCT 연구는 과학적인 연구와 평가에 대한 강력한 연방정부의 의지와 지원에 힘입어 발전해왔다(그림 1 참조). 1965년 미국 초중등교육법(Elementary and Secondary Education Act, ESEA)이 승인되면서, 미국정부는 정부예산을 지원을 받는 모든 프로그램에 대한 평가를 의무화하고 교육 관련 연구 및 개발(R&D)에 관심을 갖기 시작한다. 그러나 이러한 정부의 노력은 기대와 달리 큰 성과를 내지는 못했다. 이 시기 연방정부의 교육분야에 대한 R&D에 대한 자금 지원은 부족했고, 교육과 관련된 결정이나 평가는 정치적으로 이루어지는 경우가 많았으며, 자연과학 및 다른 사회과학분야에 비해 교육 연구는 과학적이지 않다는 인식이 지속되었다. 이러한 부정적 인식을 극복하기 위하여, 연방정부 차원에서 점진적으로 과학적인 연구에 대한 관심과 지원을 확대해왔다.

특히, RCT 연구에 대한 정부의 관심과 지원은 2002년 아동낙오방지법(No Child Left Behind Act, NCLB) 제정 이후로 크게 확산되었다. 재정 지원, 평가 기준의 개발 및 보급, 인력 양성 및 네트워크 확산 등 과학적인 교육 연구를 위한 지원이 다각도로 촉진되기 시작하였다. 먼저, 이 시기 미국 교육부 산하의 교육과학연구소(Institute for Education Sciences, IES)는 연구비 입찰 경쟁을 통해 무선택당연구 및 인과추론에 대한 연구를 본격적으로 지원하고 장려하기 시작하였다. 교육 연구 지원의 단계를 세분화하였고, 중재나 프로그램의 개발에 대한 지원 뿐 아니라, 프로그램의 효과에 대한 평가, 프로그램의 확산 및 스케일업(scale-up) 연구에 대한 지원을 확대하였다. 2006년에는 미국 교육과학연구소는 미국을 10개 지역으로 나누어 교육 연구를 수행하는 지역교육실험실(Regional Educational Laboratories, REL)을 설립하였는데 여기에 지원되는 정부 예산의 1/3이 무작위할당 실험연구에 할당되었다. 이는 미국 정부가 과학적인 연구와 실험연구의 활용을 어떤 식으로 장려하였는지 잘 보여주는 사례라고 볼 수 있다(Borman, 2009).

또한, IES 산하에 What Works Clearinghouse(WWC)를 설립하여 연구의 질(quality)를 체계적으로 검토하고 엄격하게 평가하기 위한 명확한 증거 기준(그림 2 참조)을 개발하고 정리하였으며, 이 기준에 따라 다양한 교육 프로그램이나 정책의 효과에 대한 연구를 수집하고 검토하고 그 결과를 정리하여 정책결정자, 교육자, 연구자들에게 신뢰할 수 있는 객관적인 정보를 제공하도록 지원하였다. 해당 평가를 위해서는 평가 기준에 대한 일련의 교육 과정을 이수한 연구자들에게 자격증을 발급하여, 자격증을 소유한 전문가들이 연구를 검토하고 평가하도록 하였다.

한편, 엄밀한 인과추론 및 무작위 실험을 수행할 수 있는 연구인력 양성 및 네트워크 형성을 위하여, IES는 주요 연구 중심 대학들을 지원하기 시작하였다. 2004년부터부터 18개 주요 대학의 박사과정 및 박사후과정에서 통합연구훈련프로그램이 개설되었으며, 해당 프로그램에 선발된 학생들은 인과추론과 관련된 방법론에 특화된 커리큘럼 이수하고 해당 분야에 특화된 교수진과 공동 연구 기회를 통해 교육 분야에서 무작위 실험연구와 인과추론을 수행할 수 있는 역량을 갖추어 나갈 수 있도록 하였다(Borman, 2009).



[그림 2] 개별 수준 무작위 대조 실험 및 준실험 설계 평가 (What Works Clearing House, 2023, p.5에서 발췌)

이러한 투자는 교육분야의 효과성 분석에 초점을 맞춘 학술단체와 저널의 활성화에도 영향을 미쳤다. 2005년, 미국 교육과학연구소의 주도 하에 교육 효과성 연구협회인 Society of Research on Educational Effectiveness가 설립되었다(Millot, 2007). 해당 협회에서는 1년에 2회에 걸친 학회 활동, Journal of Research on Educational Effectiveness를 발행, 인과효과검증을 위한 방법론 워크숍 등을 통해 교육과 관련된 중재 프로그램 및 정책의 원인과 효과에 관한 연구를 보급하고 연구자들은 지원하는 역할을 담당해왔다. 또한, 미국교육학회(American Educational Research Association, AERA) 내 교육 효과성과 관련한 여러 Special Interest Group (SIGs)에서도 효과성 분석과 관련한 학계 내 네트워크 및 패러다임 형성을 위해 지속적인 노력을 기울여 왔다.

### III. 연구 방법

#### 1. 분석 대상 선정

본 연구의 분석 대상은 미국의 Educational Evaluation & Policy Analysis (EEPA) 학술지에 게재된 RCT 방법론을 활용한 논문이다. 미국의 EEPA는

1979년에 설립되었으며, 엄밀한 방법론을 사용하여 교육정책과 관련한 연구를 다루는 교육정책 분석 분야의 대표적인 학술지이다. Social Sciences Citation Index(SSCI)의 해당 저널로 2023년 11월 1일 검색 기준 5년간 Impact Factor가 4.5로 교육 분야에서 신뢰성과 영향력이 높은 학술지로 꼽힌다. 이에 구체적으로 교육정책 관련 연구에서의 RCT 방법 활용에 대한 시사점을 얻기 위하여 미국의 교육정책 분석 분야의 대표적인 전문학술지인 EEPA를 연구대상 학술지로 선정하였다<sup>1)</sup>.

분석 대상 기간은 2002년부터 2023년 10월까지 게재된 논문으로 최근 약 20년간 수행된 RCT 논문을 살펴보았다. Hedges & Schauer (2018)에 따르면 미국에서는 1960~80년대 사이 대규모 RCT 연구가 수행되었다가 20년간 정체를 겪은 후, 2002년 교육과학연구소(IES)의 설립되어 교육정책 및 프로그램의 인과적 효과를 보여주는 가장 엄밀한 방법의 표준으로 RCT 연구 설계를 선택하여 적극적인 재정 지원과 활발한 연구가 수행되었다. 따라서 본 연구에서는 미국의 RCT 연구에 관한 제도적 지원과 함께 시작된 최근의 RCT 활용 동향을 살펴보기 위해 2002년부터 현재까지를 분석의 시점으로 선택하였다.

본 연구에서는 1차적으로 EEPA 학술지 웹사이트에서 연구논문(research article)에 해당하는 논문들을 RCT 관련 키워드 검색<sup>2)</sup>을 통해 395편을 선별하였다. 2차적으로 검색된 논문 중, 제목과 초록을 확인하여 RCT 연구 설계와 관련된 73편의 논문을 선정하였다. 이 과정에서 전문가 검토를 통하여 키워드 검색에서 제외되었던 1편을 추가하여 총 74편의 논문을 선별하였다. 3차적으로 연구 내용을 확인하여 RCT 연구 설계가 아닌 3편, 기존의 lottery 등의 데이터를 활용한 자연실험(Natural Experiment) 연구 8편, Project STAR, Perry School

1) 미국 교육학 연구 분야에서 RCT 연구 설계를 활용한 논문이 활발하게 발표되는 또다른 대표적인 전문학술지로는 Journal of Research on Educational Effectiveness(JREE)가 있다. JREE는 인과관계 추론에 기반한 엄밀한 방법론을 활용한 교육분야의 효과성 연구에 초점을 맞춘 학술지이며, 정책연구에 초점을 맞춘 EEPA 저널보다는 보다 폭넓은 교육 프로그램의 효과성과 방법론에 더욱 초점을 맞추는 경향성이 있다. RCT 연구는 교육 심리, 특수 교육 등에서 활발하게 활용되고 있으나, 국내 교육정책 분야에서는 거의 찾아보기 힘들다. 이에 본 연구에서는 교육정책 분야에 보다 구체적인 초점을 맞추고 있는 EEPA 저널을 분석의 대상으로 하였다.

2) random experiment; random control; randomized controlled trial; randomized control trial; experiment 등의 단어를 조합하여 검색함. 제목에 review, meta 분석 등의 키워드를 포함한 논문은 제외하였음.

등 60~80년대 사이 수행한 RCT 연구의 데이터를 재분석한 연구 5편, 동일한 RCT 연구의 데이터(e.g., Success for All)를 재분석한 연구 1편, 총 17편의 논문을 제외하였다. 최종적으로 57편의 논문을 연구 대상으로 선정하였다.

## 2. 분석 기준 및 방법

본 연구에서는 1980년~2016년 사이 교육 연구에서의 RCT 연구 동향을 분석한 해외의 선행연구(Connolly, Keenan & Urbanska, 2018)를 참고하여, 동향 분석의 기준을 크게 1) 기본정보 2) 연구 설계 3) 프로그램 실시 3) 결과 분석이라는 네 개의 특성을 기준으로 보고 각각 하위 범주를 설정하였다 (표 1 참조).

<표 1> 분석 기준

분석 기준		하위 범주 및 코딩
기본정보	계재년도	계재년도
	펀드 지원	연방(주)정부, 재단, 대학, 개인연구, 명시안됨
연구 설계	실시 장소	1개주, 1개주 이상, 기타(미국 외 지역)
		1개주 이상인 경우, 실시 주 개수
	RCT 설계	개인 수준의 설계(individual RCT), 군집 설계(cluster RCT), 기타
		군집 설계의 경우, 군집의 단위
총 샘플 크기	분석 샘플 크기 (0~300 사이, 301~1000 사이, 1000~5000 사이, 5001~10000, 10000 이상, 명시안됨)	
프로그램 실시	프로그램 실시 기관(급간)	유초중등, 고등교육, 기타
	프로그램 대상	학생, 교사, 관리자(교장, 교감), 기타
	프로그램 주제	문해력, 수리력, 행동심리정서, 교수자 역량(리더십, 교수 학습기술 등), 기타
	실시기간	1년 미만, 1년 이상~2년 미만, 2년 이상
결과 분석	주요 연구결과	전부 유의한 결과, 전부 유의하지 않음, 결과 중에 일부만 유의함
	하위그룹에	분석하지 않음(전체샘플만 분석), 분석함

분석 기준		하위 범주 및 코딩
	대한 분석	
	TOT그룹에 대한 분석	분석하지 않음, 분석함
	질적 분석	분석하지 않음, 분석함
	종단적 분석	단기효과 분석, 종단효과 분석 포함

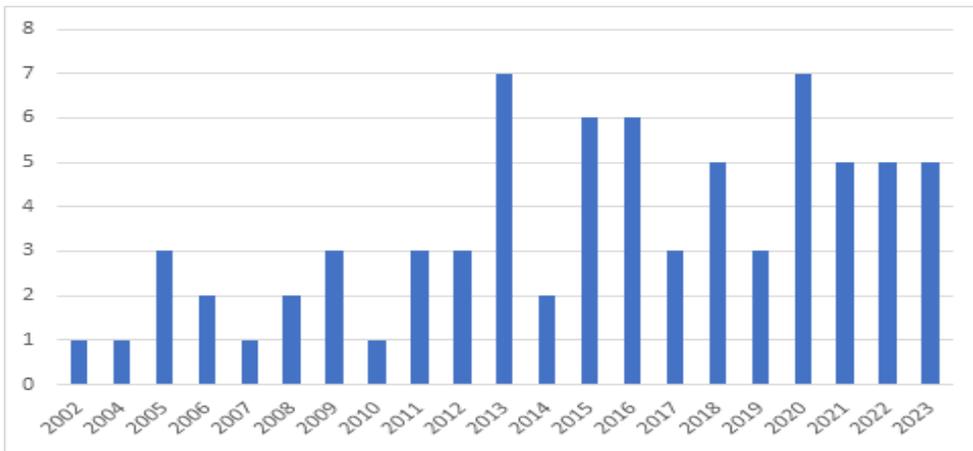
먼저 연구진들은 설정한 분석 기준을 바탕으로 분석 대상 논문 중 약 10% 정도 해당하는 6~7편을 각자 검토하고 코딩하였다. 이후 코딩한 결과를 가지고 분석 기준과 하위 범주 및 코딩 범위에 대해 논의하고, 필요한 경우 적절한 수정을 하였으며 명확성을 높이기 위해 구체적 기준을 마련하였다. 반복적인 검토와 논의를 통하여 합의된 분석 기준을 가지고 전체 자료를 코딩한 후, 연구진 간 교차 검토를 통해 분석의 신뢰성을 높이고, 분석에 이견이 있을 경우 해당 논문을 재분석하여 연구진 간의 합의를 도출하였다. 엑셀(Excel) 프로그램을 활용하여 코딩 결과를 정리하였으며, 최종 통합된 자료는 엑셀 및 STATA 프로그램을 통해 분석하였다.

## IV. 연구 결과

### 1. 연도별 게재 현황 및 펀드 지원

분석대상 논문의 연도별 게재 현황을 살펴보면 연도별 일부 차이는 있지만 2002년에서 2023년까지 약 20년간 RCT 설계를 활용한 논문이 꾸준히 증가한 것을 볼 수 있다(그림 3 참조). 특히 최근 5년간(2019~2023년) 57편 중 43.8%인 25편의 논문이 출간되어 활발한 연구가 수행되고 있음은 확인할 수 있었다<sup>3)</sup>.

3) EEPA는 연간 4호의 이슈가 발간되고 호당 약 5~10편 사이의 적은 편이다. 이를 고려할 때, 각 년도당 RCT 설계 연구의 비중이 높다고 볼 수 있을 것이다. 단, 온라인 출판이 되었다 할지라도 권호가 발행되는 시점이 이후가 될 수 있어 특정 연도나 시기에 RCT 연구가 더 많고 적다고 해석하기는 어렵다.



[그림 3] 연도별 게재 현황

현장에서 RCT 설계 연구를 수행할 때는 많은 비용과 시간이 소요되기 때문에 재정 지원이 매우 중요하다. <표 2>에서 나타난 펀드 지원 현황을 살펴보면, 분석 논문 중 약 88%가 펀드 지원을 받았음을 알 수 있다. 이 중 57.9%(33편)가 연방정부, 주로 IES의 연구자금을 지원받아 수행되었다. 또한 35.1%(20편)가 민간재단, 12.3%(7편)가 대학의 재정 지원을 받았다. 이 중 10편은 연방정부 및 재단(7편), 재단 및 대학(3편)과 같이 중복 수혜를 받아 수행되기도 하였다. 이처럼 대다수의 연구가 연방정부, 혹은 재단이나 대학에서 연구 자금을 지원받은 것은 증거기반 교육정책 수립과 RCT 연구 활성화를 위한 IES의 재정 지원 및 입법화의 성과로 이해할 수 있다.

<표 2> 펀드 지원 현황

특성	구분	빈도	퍼센트(%)
펀드 지원	연방(주)정부	33	57.9
	재단	20	35.1
	대학	7	12.3
	개인연구	2	3.5
	명시안됨	5	8.8
	합계	67*	117.5**

\*/\*\* 10편(17.5%)의 논문이 연방정부와 재단(7편), 재단과 대학(3편)의 펀드를 중복수혜하여 총합이 67편, 117.5%가 되었음. 각 해당 항목의 %는 57편을 기준으로 낸 %임.

## 2. 연구 설계 특성

연구 설계의 전반적 특성은 <표 3>과 같다. 먼저 RCT 실시 장소를 살펴 보면 영국, 페루, 벨리즈, 아르헨티나 등지에서 실시된 5편을 제외한 약 90%의 논문이 미국 지역에서 실시된 연구이며, 전체 논문 중 약 30%인 17편의 연구는 미국 2개 이상의 주(state)에서 RCT를 실시하였다. 보다 구체적으로, 대부분의 논문에서 한 개 주 혹은 여러 주에 걸쳐서 RCT가 실시되었으며, 한개 주에서 실시된 경우라도 여러 교육구<sup>4)</sup>에 걸친 대규모의 실험연구가 진행되었음을 확인할 수 있다.

RCT 설계의 경우, 61.4%(35편)는 개인 수준의 RCT 설계를, 38.6%(22편)은 집단(예: 학교, 교실, 교육구 등)을 단위로 무작위 할당을 하는 군집 RCT를 수행하였다. 군집 설계를 한 논문의 경우, 군집의 단위로 학교, 14(65.6%), 교실 3(13.6%), 교사 2(9.1%), 교육구 2(9.1%), 기타 1(4.5%)를 사용하였다. 또한, 군집의 개수도 초중등기관인 학교의 경우 4개에서 779개에 이르고, 교육구 역시 22개에서 59개에 걸쳐 시행하는 등 대규모 RCT가 진행되었다. 교육정책이나 프로그램의 효과성을 분석하기 위해 학교 현장에 실험연구를 진행할 때, 실험환경을 완전히 통제하기 쉽지 않아 개인 수준의 무작위 할당 실험의 내적 타당성을 확보하기 어려운 경우가 많다. 또한 학교 현장에 직접 개입하는 경우에 학교나 교실 단위로 프로그램들이 수행되는 것이 적절하다. 이에 EEPA 출판된 연구들에서도 학교, 교실, 교육구 등과 같은 군집 단위의 설계를 상당 부분 활용하고 있었다.

총 샘플 크기를 살펴보면, 비교적 소규모라고 할 수 있는 0~300 사이가 19.3%, 301~1,000 사이는 21.1%, 보다 규모가 큰 1,000~5,000 사이 33.3%, 5,001~1,0000 사이가 12.3%였으며, 10,000 이상도 12.3%를 차지하였다. 구체적으로 샘플 수는 최소 27, 최대 27,028에 해당하였다. 보다 자세히 살펴보면, 샘플 수 0~300 사이인 11편의 논문 중에서 4편의 논문은 학교가 각 27개, 60개, 126개, 교육구 단위가 59개 등으로 군집 설계를 하였기 때문에 정확한 개인 단위의 샘플 규모가 파악되지 않는 경우에 속하였다. 즉, 이러한 연구들에서는 학교나 교육구 단위이기 때문에 실제 분석 대상인 개인의 샘플

4) 미국의 교육구는(school district)는 우리나라의 지역교육청과 유사한 단위로 산하 초중등 공립학교의 운영을 총괄하며, 지역에 따라 교육구에 속한 학교 및 학생 수는 다양함.

플수는 더 많을 것으로 추정된다. 이처럼 연구 대상의 학교 수가 100여개 이상, 1000여 개에 해당하거나 개인수준의 샘플 크기가 5000이상에서 최대 2만명에 이르는 정도의 대규모 RCT 연구들이 수행되고 있음을 알 수 있다.

<표 3> 연구 설계 특성

특성	구분	빈도	퍼센트(%)
실시 장소	1개 주	34	59.6
	2개 주 이상	17	29.8
	(12편: 2~11개 주, 5편: 명시안함)		
	기타(미국 외 지역, 명시 안함)*	6	10.5
	합계	57	100
RCT 설계	개인 수준의 설계(individual RCT)	35	61.4
	군집 설계(cluster RCT)	22	38.6
	군집설계의 경우, 군집의 단위: (학교: 14(65.6%), 교실: 3(13.6%), 교사: 2(9.1%), 교육구: 2(9.1%), 기타: 1(4.5%))		
	합계	57	100
총 샘플 크기 **	0~300 사이	11	19.3
	301~1000 사이	12	21.1
	1000~5000 사이	19	33.3
	5001~10000 사이	7	12.3
	10000 이상	7	12.3
	명시안됨	1	1.8
	합계	57	100

\*명시하지 않은 1편은 미국 지역, 나머지 5편은 미국 외 지역으로 영국, 페루, 벨리즈, 아르헨티나 지역임.

\*\*최소 27, 최대 27028; 단, 0~300 사이인 11편의 논문 중 4편의 논문은 학교 단위(각 27개, 60개, 126개) 교육구 단위(59개)임. 나머지는 샘플 크기는 교사 혹은 학생인 개인 단위에 속함.

### 3. 프로그램 실시 특성

분석 논문에서 다루고 있는 프로그램의 특성은 <표 4>와 같다. 먼저, 프로그램 실시된 대상 기관으로는 유초중등교육이 약 70%(40편)으로 대다수를 차지하고 있었고, 고등교육 기관이 16편으로 28.1%였다. 기타 1편의 논문의 경우, 유초중등교육 학교를 대상으로 하였지만 교육구 단위에서의 정책에 초점을 맞추어 별도로 분류하였다.

프로그램의 주 대상으로는 학생이 66.7%(38편)으로 가장 많았고, 교사(13편) 및 관리자(3편)를 대상으로 한 논문은 총 16편으로 약 29%에 해당하였다. 교육 분야인 만큼 약 95%에 해당하는 대다수의 RCT 논문이 학생과 교원을 대상으로 하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 이외에도 학부모를 대상으로 한 논문들도 5.3% 있었다.

프로그램의 주제로는 문해력, 수리력, 행동심리정서 영역과 같이 학생의 교육성장에 직접적인 개입을 목적으로 한 논문이 26(45.6%)편, 전문적 학습, 리더십이나, 교수학습 기술 등과 같이 교원의 역량 향상을 목표로 한 연구들이 18편(31.6%)에 해당하였다. 기타 11편(19.3%)의 논문에서는 데이터 기반 개혁(data-driven reform), 중간 평가(interim assessment)와 같은 정책의 효과, 대학 등록률을 높이기 위한 문자 정보 발송, 학습공동체 등과 같은 프로그램의 효과를 분석하였다.

프로그램 실시 기간은 1년 미만이 30편(52.6%), 1년 이상~2년 미만이 11편(19.3%), 2년 이상이 16편(28.1%)으로, RCT 수행 이후 1년 이상 장기적으로 프로그램을 실시하고 그 효과를 분석한 논문들이 절반 가까이 해당하였다. 즉, 단기적인 교육 프로그램뿐 아니라 현장에서 장기적인 실행이 필요한 연구들 역시 활발하게 이루어지고 있음을 보여준다.

<표 4> 프로그램 실시 특성

특성	구분	빈도	퍼센트(%)
프로그램 실시 기관(급간)	유초중등교육	40	70.2
	고등교육	16	28.1
	기타	1	1.8
	합계	57	100

특성	구분	빈도	퍼센트(%)
프로그램 대상	학생	38*	66.7
	교사	13	22.8
	관리자(교장, 교감, 교육구 장 등)	3	5.3
	학부모	3	5.3
	합계	57	100
프로그램 주제	문해력	13	22.8
	수리력	4	7
	행동·심리정서·학업	9	15.8
	교수자 역량(리더십, 교수학습기술 등)	18	31.6
	기타	11	19.3
	합계	57	100
실시기간	1년 미만	30	52.6
	1년 이상~2년 미만	11	19.3
	2년 이상	16	28.1
	합계	57	100

\*1편은 학생과 학부모를 동시에 대상으로 하고 있음.

#### 4. 결과 분석 특성

결과 분석의 특성은 <표 5>와 같다. 먼저, 분석한 모든 결과가 통계적으로 유의미하게 나온 논문은 15편(26.3%), 결과 중에 일부만 유의한 논문은 38편(66.6%)으로, 전체 57편의 논문 중 93%가 적어도 일부 결과에서 통계적으로 유의미한 효과를 보고하였다. 나머지, 7%의 해당하는 4편의 논문은 전체 연구 결과에서 어떠한 유의한 효과도 발견하지 못했음에도 불구하고 출간되었다. 효과성을 분석하는 양적 논문의 경우, 연구자들이 효과가 있는 결과만을 편향적으로 보고하는 경향성이 높으며 이를 출판 편의(publication bias) 혹은 책상 서랍의 문제(the file drawer problem)라고 부른다. 그러나, 엄밀한 인과추론이 가능한 RCT 연구 설계의 경우, 효과가 전혀 없는 경우에도 유의하지 않다는 정확한 인과적 정보를 전달한다는 의의가 있다. 뿐만 아니

라, 유의하지 않은 효과가 발생한 맥락을 구체적으로 제시함으로써 현장에서 정책이나 프로그램의 효과성을 높이기 위한 환경과 과정에 대한 정보를 제공한다는 장점을 가지고 있다. 실제 유의한 결과가 나타나지 않은 4편의 논문에서는 기존의 실험실 상황에서 이미 검증된 바 있는 프로그램의 효과가 실제 현장 연구에서 유의하지 않게 나온 이유에 대해 현장의 구체적인 맥락과 함께 상세히 설명하고 있다.

교육정책 분석에서는 정책이나 프로그램이 수혜자의 특성에 따라서 다르게 나타나는지 여부를 파악하는 것도 중요하다. 이러한 이질적 처치 효과(heterogeneous treatment effects)를 분석하기 위해 성별, 인종, 사회경제적 배경 등 하위 그룹(subgroup)에 대한 효과를 세부적으로 분석한 경우가 전체 57편의 논문 중 30편(52.6%)에 해당하였다. 이러한 연구들은 정책 혹은 프로그램이 어떠한 특성의 집단에 더욱 효과를 보이는지 보다 구체적인 정보를 제공할 수 있다.

현장에서 RCT를 수행할 때, 처치집단과 통제집단이 서로 혼합(crossover)되는 등의 사건으로 내적 타당도가 떨어져 인과효과 분석의 엄밀성이 감소하는 경우가 발생한다. 이에 무작위로 처치군에 할당되었을 때의 평균적인 효과인 ITT(intent to treat)가 아닌, 실제 처치를 받은 그룹에 대한 TOT(treatment on the treated) 효과 분석을 통해 실제 정책을 받은 사람들에게 미치는 효과를 추정하는 것이 필요하다. 이처럼 현장에서의 RCT를 실시하였을 때 실질적인 처치효과를 분석하기 위해 TOT 분석을 추가적으로 실시한 논문은 20편(35.1%)에 해당하였다.

RCT 연구는 엄밀한 인과효과에 대한 증거를 제공하지만, 정책이나 프로그램 실시 과정에서 발생하는 복잡한 현장의 역동을 보여주기는 어렵다. 이를 비판하는 연구자들에 의해 RCT 연구 수행에서 질적 요소를 혼합할 필요성이 강조되고 있는 추세이다(O’Cathain, 2018; Plano et al., 2013). 실제로 분석 대상 논문의 약 26.3%(15편)이 RCT 실행의 맥락과 교육적 처치의 결과를 보다 명확하게 이해하고 해석하기 위한 목적으로 실행과정, 처치그룹의 충실한 참여, 참여자들의 인식 등을 면담과 관찰 등을 통해 분석하고 있었다.

프로그램 실시 이후 단기적 효과만을 분석한 논문은 38편으로 약 67%에 해당하였고, 시간이 흐른 뒤 중단효과를 포함하여 분석한 논문은 19편으로 약 32.3%에 해당하였다. 즉, RCT 실행 이후 단기적 효과뿐 아니라, 그 효과를 장기적으로 추적(follow-up)하는 연구들도 활성화되어 있음을 확인할 수 있었다.

&lt;표 5&gt; 결과 분석 특성

특성	구분	빈도	퍼센트(%)
주요 연구결과	전부 유의한 결과	15	26.3
	결과 중에 일부만 유의함	38	66.7
	전부 유의하지 않음	4	7
	합계	57	100
하위그룹에 대한 분석	분석함	30	52.6
	전체 샘플만 분석	27	47.4
	합계	57	100
TOT그룹에 대한 분석	분석하지 않음	37	64.9
	분석함	20	35.1
	합계	57	100
질적 분석	분석하지 않음	42	73.7
	분석함	15	26.3
	합계	57	100
종단적 분석	단기효과 분석	38	66.7
	종단효과 분석 포함	19	33.3
	합계	57	100

## V. 논의 및 제언

본 연구의 분석 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 미국에서는 지난 20여년간 연방 정부나 재단의 지원 하에 교육 현장에서 개인 수준을 넘어 상당수의 학교, 교육구 등을 대상으로 한 대규모 RCT 연구가 수행되고 있다. 크게는 10,000여명이 넘는 샘플을 대상으로 한 대규모 RCT 연구들이 수행되고 있는 것은 연방정부 차원에서 교육 분야의 과학적 연구를 위한 RCT 설계의 중요성을 강조하고, 재정 투자와 제도적 지원에 힘쓴 영향이 큰 것으로 보인다. 이는 교육행정 및 정책 분야 전문학술지인 교육행정학연구와 교육경제제정연구에서 RCT 설계 기반의 연구가 한편도 게재된 바 없을 정도로 RCT 설계 기반 연구가 희박한 국내 현실과 대조적이다(검색기준 2023년 11월).

둘째, 프로그램 실시에 있어서 다양한 교육정책 및 프로그램의 주제로 학교 현장에서 장기간 개입을 하는 RCT 연구들이 활발히 수행되고 있다. 특히 유초중등학교 학생들의 문해력, 수리력, 행동·심리정서와 같은 교육적 성과와 관련한 프로그램을 학교 전체의 교육적 활동이나 교육구 단위로 실시하여 그 인과효과를 검증하고 있었다. 뿐만 아니라 교원의 리더십 역량, 교수학습기술 등의 영역 역시 실제 학교 현장에서 대규모의 단위로 효과를 검증하는 연구들이 수행되고 있다. 미국은 전통적으로 NCLB, ESSA 등 학생의 학업성취를 보장하는 책무성에 관심을 갖는 교육정책들을 실시해왔다. 이러한 맥락에서 상당수의 RCT 설계 기반의 연구들은 학생들의 학업성취를 높이기 위한 교육적 개입에 많은 관심을 가지고 있다. 이와 관련하여 기존의 실험실 환경이나 소규모의 세팅(setting)에서 효과가 검증된 교육 처치들을 대규모의 RCT 설계로 스케일업(scale-up)하여 교육 현장에서의 유용성을 살펴보거나, 주정부나 교육구에 새롭게 실시되는 프로그램이 학업성취에 어떠한 영향을 미치는지 분석한 내용의 연구들을 시도하고 있었다. 이처럼 교육 현장의 복잡성에도 불구하고, 학생의 학업적 성장에 ‘정말로’ 인과적인 영향을 미치는 프로그램인지를 검증하고자 노력하고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다.

셋째, RCT 설계를 통해 얻은 자료의 결과에 대한 분석을 다각도로 수행하고 있었다. 본 연구의 분석 결과, EEPA의 RCT 설계 연구들은 하위그룹, TOT, 질적 분석, 종단적 효과 분석 등 다양한 분석을 실시하여 현장에서 발현되는 메커니즘과 효과분석의 엄밀성을 높이고자 노력하고 있었다. 특히 분석 논문들의 대다수가 실험을 수행한 환경의 특수한 맥락과 수행과정에서 내적타당도와 관련한 이슈들을 매우 상세하게 보고하고 있으며, 결과 해석에 있어서도 단순한 숫자로서의 수치를 넘어, 효과가 실제로 어떠한 의미가 있는지, 정책이나 프로그램의 비용적 측면의 효율성이 얼마나 있는지 등을 구체적으로 논의하고 있다. 즉, RCT 연구가 단순히 효과의 유무를 보여주는 것을 넘어, 해당 정책이나 프로그램이 교육 현장에 실제로 어떠한 영향을 미칠 수 있는지에 관한 실용적 정보를 제공하고자 노력하고 있는 것을 엿볼 수 있다.

본 연구의 핵심 결과를 바탕으로 향후 한국 교육정책 연구에서 RCT 기반 연구 설계 확산을 위한 시사점과 방향을 제언하면 다음과 같다. 첫째, 교육정책 분야에서 인과효과 검증을 위한 RCT 연구 설계의 중요성에 대한 인식

확산이 필요하다. RCT 연구는 기존의 인식 기반의 설문조사, 정책 실행 이후 사후적인 통계분석에서는 제공할 수 없는 가장 엄밀한 수준의 근거를 제공한다. 이는 과학적 근거를 기반으로 교육정책과 프로그램에 대한 효과성의 증거를 제공하여, 의사 결정과 집행의 효과를 높이고 교육시스템을 향상하는데 기여할 수 있음을 의미한다. 근 10년 사이 국내 정책 연구 분야에서 실험연구의 도입이 논의(박윤수, 2018; 오영민 외, 2015; 최영준, 구교준, 고동현, 2020)되기 시작한 만큼, 교육정책 분야에서도 RCT 연구 설계의 유용성에 대한 논의와 실제 현장에서의 시도가 이루어질 수 있기를 기대한다.

둘째, 교육 현장에서의 RCT 연구 설계 도입을 시도하고 현장 적용성에 대한 실험이 이루어질 필요가 있다. 현재 한국 교육계는 매우 실험적인 교육정책을 도입하면서도 엄밀한 효과성 분석과 정책 실행의 맥락에 대한 심층적인 분석 없이 빠른 속도로 현장에 전면 적용하는 것에 초점을 맞추고 있다. 예를 들어, 최근 10여 년간 자유학기제, 혁신학교 등과 같이 혁신적인 교육실험이 대대적으로 이루어졌지만, 급격하게 전국적으로 확산된 이후에야 사후적으로 수집된 종단, 설문자료 등을 통하여 그 효과가 무엇이었는지를 학계에서 검증하기 시작하였다(Choi & Eom, 2022; 최예슬, 이소라, 2020). 이처럼 증거 기반의 검증 없이 현장에 확산된 결과, 학력저하, 가정배경에 따른 격차 등 사회적인 불안감과 논란을 증폭시키는 결과를 낳았다. 이는 마치 약 30여 년전 미국의 교육학자 Slavin(1989)이 비판한 것과 같이, 새로운 교육정책이 급격하게 확산된 후 엄밀한 검증도 없이 이내 다른 정책들이 시도되어지는 ‘교육 분야의 유행주의(faddisim)’를 한국에서도 답습하고 있는 것처럼 보인다.

이러한 교육정책의 유행주의적 관행을 깨뜨리기 위해서는 대한민국 교육계에 주요한 교육정책에 관한 RCT 설계 중심의 효과성 검증이 매우 중요하다. 본 연구의 분석 결과, RCT가 교육 현장의 복잡성, 윤리적·정치적 문제, 시간과 비용 등으로 인해 가능하지 못할 것이라는 편견을 넘어 미국에서 대규모의 RCT 연구들이 지속적으로 수행되고 확산되어 있음을 확인할 수 있었다. 지난 20년간 상대적으로 개입이 자유로운 대학 기관뿐 아니라, 유치·중등교육 기관이나 교육구 수준에서의 프로그램, 정책 등의 장기간 실험 역시 다양하게 시도되고 있다. 이 같은 사례에 기반하면 우리나라 맥락에서도 학업 향상 프로그램, 교육 복지, 교수학습, 교원 전문성 개발, 리더십 역량 강화, 교육과정 개혁, 혁신학교, 자유학기제 등 매우 복잡적이고도 중요한

영역에서의 교육활동들을 RCT 연구 설계로 기획하고 그 효과성을 분석할 수 있는 가능성이 있다. 미국의 사례처럼 국내 환경에서 주요한 주제들을 발굴하고 소규모의 현장 RCT에서 출발하여, 점차 대규모로 스케일업(scale-up) 해나가는 시도를 해볼 수 있을 것이다. 국내의 연구학교, 시범학교 등의 제도는 학교 수준에서의 RCT 시도를 위한 교두보가 될 수 있으리라 본다. 이러한 과정에서 우리나라의 고유한 교육환경에서의 RCT 현장 실험에 대한 연구방법론적 노하우를 축적하고, 교육연구의 과학화를 추구해 나갈 수 있을 것이다. 이처럼 현장에서의 RCT 시도는 교육정책 실행에서 집행과 확산에 초점을 맞추어진 현재의 관행을 넘어 진정한 증거 기반 정책 발전에 핵심적 역할을 할 것으로 기대된다.

셋째, RCT 설계 기반의 연구수행을 촉진하기 위한 국가적 차원의 재정 투자와 제도 마련이 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 교육 현장에서의 대규모 RCT 연구들은 개인 연구자가 수행하기에 시간과 비용, 인력 등의 제한이 따르며, 정부의 재원 투자와 제도적 환경 정비 없이는 시도되기 쉽지 않다. 미국에서는 2002년부터 연방정부에서 증거 기반 교육정책의 도입을 입법화하고, 관련한 대규모의 재정 지원과 IES와 WWC 기관 설립을 통해 과학적 검증을 위한 연구 설계 가이드라인을 제정하는 등 제도적 환경을 구축하였다. 이는 약 20년이 흐른 지금까지 교육 현장에서 RCT 연구 수행을 촉진하고, 다양한 교육정책과 프로그램의 효과성에 대한 과학적 증거를 축적하는데 큰 역할을 하고 있다. 우리나라에서도 교육정책 분야에서의 실험 연구와 관련한 국가적 투자와 제도 구축, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원 등과 같은 기관적 차원에서의 연구 시도 등이 이루어질 때, RCT 연구의 현장 확산이 가능할 것이다.

넷째, 교육정책 분야에서 RCT 연구와 관련한 학문 공동체 형성과 연구 설계에 전문성을 가진 전문인력 양성이 필요하다. 교육 현장의 살아있는 환경에서 수행되는 RCT 연구는 그 설계와 실행, 분석, 평가 등의 여러 단계에서 고도의 연구 방법적 전문성을 요구한다. 이러한 측면에서 미국과 같이 대학원 과정에서 양적연구방법 교육과정을 활성화하고, 인과추론 기반의 연구 설계를 이해하고 평가할 수 있는 자격증 과정 등 전문가 양성 체제를 강화할 필요가 있다. 또한 교육정책 분석 전문 영역에서의 학문적 스탠다드를 구축하고, 활발한 교류를 통해 전문성을 신장할 수 있는 학문 공동체 형성이 필요하다. 나아가 이러한 RCT 연구 결과를 공유하고 확산할 수 있도록

교육정책 분석이나 프로그램의 영역에서 엄밀한 인과효과를 검증하는 미국의 Educational Evaluation and Policy Analysis나 Journal of Research on Educational Effectiveness와 같이 특화된 전문학술지가 운영될 필요가 있다. 이러한 학계의 노력은 지속적으로 교육정책 분야의 과학적 연구가 확산되고 정착하는데 반드시 필요할 것이다.

## 참고문헌

- 김정은. (2022). ‘준실험설계(Quasi-experimental Methods)’의 유용성과 활용상의 문제점. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문, 서울: 동국대학교 문화관.
- 박윤수. (2017). 사회정책 효과성 평가를 위한 정책실험 도입방안 연구. 한국개발원.
- 오영민, 박노옥, 강희우. (2015). 재정사업 사전검증체계 강화를 위한 연구-RCT 도입방안을 중심으로. 한국조세재정연구원.
- 정동욱, 정설미, 이보미. (2022). 양적연구 방법론 교육 및 활용 실태와 향후 발전방향. 한국교육행정학회 연차학술대회 발표논문, 서울: 동국대학교 문화관.
- 최영준, 구교준, 고동현. (2020). 정책실험의 개념과 필요성: 청년 기본소득 지급 실험 모델 제안. LAB2050.
- 최예슬, 이소라. (2020). 혁신학교가 중학생 학업성취도에 미치는 효과 분석: 경향점수매칭과 분위회귀분석 활용. 교육행정학연구, 38(3), 31-54.
- 한국교육행정학회. (2023). 교육행정학 연구방법론 핸드북. 학지사.
- Borman G. D. (2009). The use of randomized trials to inform education policy. In Sykes G., Schneider B., Plank D. (Eds.), Handbook of education policy research (pp. 129-138). New York, NY: Routledge.
- Choi, Y., & Eom, M. (2023). Analysis of the effects of the free semester system on academic achievement and career maturity. Policy Futures in Education, 21(8), 850-867.
- Hedges, L. V., & Schauer, J. (2018). Randomised trials in education in the USA. Educational Research, 60(3), 265-275.

- Millot, M. D. (2007, September 17). The Society for Research on Education Effectiveness: What Direction? Education Week. <https://www.edweek.org/leadership/opinion-the-society-for-research-on-education-effectiveness-what-direction/2007/09>에서 2023. 11. 11 인출.
- O’Cathain, A. (2018). A practical guide to using qualitative research with randomized controlled trials. Oxford University Press.
- Plano Clark, V. L., Schumacher, K., West, C., Edrington, J., Dunn, L. B., Harzstark, A., ... & Miaskowski, C. (2013). Practices for embedding an interpretive qualitative approach within a randomized clinical trial. *Journal of Mixed Methods Research*, 7(3), 219-242.
- Shadish, W. R., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2002). *Experimental and quasi-experimental designs: For generalized causal inference*. Boston: Houghton Mifflin.
- Slavin, R. E. (1989). PET and the pendulum: Faddism in education and how to stop it, *Phi Delta Kappan*. June, 129, 135.
- What Works Clearinghouse. (2023). *Standards Handbook: Version 4.1*. [https://ies.ed.gov/ncee/wwc/Docs/referenceresources/WWC-Standards-Handbook-v4-1-508.pdf]

## 자유주제 발표 세션 II

### 다층선형모형을 활용한 교수효능감 영향요인 탐색

유 성 동(한국교원대학교 박사과정)

이 재 덕(한국교원대학교 교수)

#### I. 서론

좋은 학교를 만드는 데 외부적 지원이 중요하지만 결정적인 변수는 아니다(Webb & Sherman, 1989). 반면 교육적 열정과 역량을 가진 교사 없이는 좋은 학교가 만들어질 수 없다. 교육적 열정을 가진 교사는 학생들을 세심하게 배려하고 개별 학생에 대해 많은 그리고 정확한 정보를 갖고자 한다. 탐구에 몰입하는 과학자들이 무모하지 않듯이, 열정을 가진 교사들은 교육 가능성에 대한 확고한 의지를 갖고 현상을 치밀하게 분석하며 세심하게 준비한 후 수업장면에 다가간다. 이들은 자신들의 구상과 실행에 대한 평가에 귀를 기울이며 신랄한 비판에도 의연하게 대처한다. 열정과 전문성은 별개의 것이 아니다. 교사의 열정은 실제 장면에서 교사의 전문성으로 실현된다. 열정이 많은 교사는 개별 학생들의 문제를 세세하게 파악하고 진단함으로써 각 학생에게 적합한 교육적 처방을 내리며 조치를 취하는데, 이것이 바로 교사의 전문성이다(오욱환, 2005).

교사의 전문성은 수업 상황과 학생지도에서의 실제적 개선과 효과에 의해서만 확인될 수 있다. 교사 전문성이란 교사를 직업으로 하는 사람이 학교라는 환경 속에서 학생의 지적 향상과 바람직한 인성발달이 성취되도록 효율적으로 가르치기 위해 필요한 전문적 능력이며(김아영, 2012), 그 핵심은 가르치는 내용과 방법에 대한 능동적인 구상과 실행 과정에서의 섬세한 조치에 있다(소경희, 2003). 교사의 전문성은 수업의 성패를 가르는 결정적인 변수이다. 즉 수업의 성패를 결정짓는 핵심 변수는 바로 교사이다(김영천, 1997).

교사의 전문성은 표면적으로 학사학위와 교사자격증, 전공영역의 학과목

수강과 시험 통과 등 일정한 요건을 갖추면서 입증된다(Woolfork, 2007). 그러나 교사의 전문적 역량은 이러한 지식과 기능 및 제도적 측면에 국한되지 않으며, 태도적 측면 혹은 정의적 특성이 함께 갖춰져야 함에 재론의 여지는 없다(김아영, 2012; 권혁일, 2017). 즉 교사의 교직에 대한 태도와 가치관, 그리고 소명의식 등 정의적 특성이 교사의 전문성을 구성하고 결정하는데 중요한 요소가 된다(김옥예, 2006)

교사효능감은 교사의 교수행동을 예측하고 학생들의 학업성취에 많은 영향을 미치는 대표적인 정의적 요인으로(권혁일, 2017), 교사효능감이 높은 교사는 가르치는 일에 보다 높은 열정을 보이고 교직에 전념하는 정도가 크다(Tschannen-Moran & Woolfolk-Hoy, 2001). 교사효능감은 교직에 대한 전념을 유의하게 예측하며(Chan 등, 2008), 교사의 자기조절교수효능감은 교수몰입을 예측하는 것으로 나타났다(이혜란, 김아영, 차정은, 2011).

상당수 연구에서 교사효능감은 교사의 교수행동과 학생성취에 유의미한 영향을 끼치는 것으로 확인된다. 일반적으로 교사효능감은 교과지도, 생활지도, 특별활동지도, 행정업무, 대인관계 등의 영역을 포함하기에(이현정, 1998; 김미진, 2003), 교직 활동 전반의 역할에 대한 인식을 총체적으로 다룬다는 점에서 의미가 있지만, 이를 통해 교사가 수행하는 직무별 효능감의 정도를 심도 있게 이해하는 데에는 한계가 있다. 교사의 핵심 역할이 가르치는 것임을 상기해볼 때, 일반적인 교사효능감을 교과지도 영역에 초점을 둔 효능감으로 정교화하여 분석할 필요가 있다(권혁일, 2017). 이러한 필요성을 바탕으로 본 연구는 교사의 교과지도에 초점을 맞춰 교수효능감의 영향요인을 살펴보고자 한다.

교수효능감은 교실에서의 수업 상황 및 교수행동과 보다 직접적으로 관련된다. 교수효능감은 실제 교수행동을 예측할 수 있으며(심숙영, 2017), 교수효능감을 증진하여 교사의 적극적인 교육활동을 끌어냄으로써 교육의 질적 향상을 가져올 수 있다(김희태, 백영숙, 2009). 이혜란 외(2011)는 교수효능감이 교수몰입에 대해 강력한 영향력을 행사하는 변인임을 확인하였다. 이처럼 교사의 수업역량 및 수업 전문성 제고를 위한 질적 변인으로써 교수효능감 관련 연구는 의미가 있다.

그밖에 교수효능감과 관련된 선행연구를 살펴보면, 교수효능감은 성별, 경력, 학력, 교수만족도, 동료교사 관계, 교장 지도성에 대한 인식 등에 의해 영향을 받는 것으로 나타난다. 남자 교사가 여자 교사보다 교수효능감이 높

은 것으로 나타나는 연구(김효남, 2010; 김아영, 김민정, 2002)가 있으나, 과학교수효능감을 조사한 김효남(2010)의 연구처럼 교과목에 따라 성별에 따른 효능감 차이의 양상이 다를 수 있다는 점은 주의를 요한다. 교수효능감은 학력이 높을수록, 교직 경력이 오래될수록 높은 것으로 나타나는데(김아영, 김민정, 2002; 김정주, 2003; 권혁일, 2018), 경력 관련해서는 경력의 범위 구간별로 교수효능감에 미치는 결과가 어떠한지를 확인해야 한다. 교사의 교수만족도가 높은 경우에 교사효능감 역시 높아지는 것으로 나타났으며(Tschennen-Moran & Hoy, 2002; 엄경순, 2002), 교장의 인간지향적 행동이 교수효능감과 유의한 정적 상관성이 있는 것으로 나타났다(이혜란 외, 2011). Knobloch & Whittington(2002) 역시 동료교사나 선배교사의 지원과 관리자의 지원에 대한 인식이 교수효능감에 영향을 주는 요인임을 확인하였다.

이상의 연구에서 교수효능감에 유의한 영향을 미치는 요인들이 확인되나, 교사 개인 수준의 요인과 학교라는 조직 수준의 요인을 구분하지 못한다는 한계를 갖는다. 이러한 한계를 극복하고 교사효능감에 미치는 요인을 교사 수준과 학교 수준으로 구분한 연구도 있다. 이미숙과 이재덕(2022)은 한국교육개발원(KEDI)의 「학교교육실태 및 수준 분석 연구 2014」 초등학교 자료를 사용하여 교사효능감에 영향을 미치는 요인을 교사와 학교라는 2수준의 위계적 자료로 분석하였다. 이를 통해 교사효능감에 미치는 교사의 배경 요인과 과정 요인, 학교의 배경 요인과 과정 요인을 밝혔다. 본 연구도 한국교육개발원의 2014년도 조사자료를 이용할 것이고, 교수효능감에 미치는 요인을 교사 수준과 학교 수준으로 구분하여 탐색할 것이다. 이미숙과 이재덕(2022)의 연구와의 차이는 본 연구가 교사의 교과지도에 초점을 두었기에 종속변인으로 교수효능감을 설정하였고, 교사 수준과 학교 수준에서의 배경 변인과 과정 변인들의 구성에 있어서도 교과지도 및 교수행동과의 관련성을 우선 고려하였다는 데 있다.

교수효능감에 영향을 미치는 교사 및 학교 수준의 변인을 밝힘으로써 교수효능감 제고를 위한 시사점을 제공하고자 하는 본 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구문제를 설정하였다.

첫째, 교수효능감에 영향을 미치는 교사의 배경 요인과 과정 요인은 무엇인가?

둘째, 교수효능감에 영향을 미치는 학교의 배경 요인과 과정 요인은 무엇인가?

## II. 이론적 배경

### 1. 교수효능감

교수효능감은 교사 자신이 학생의 성취에 영향을 줄 수 있는 능력을 가지고 있다고 믿는 신념의 정도를 의미한다(Ashton, 1984). 즉 교사가 학생의 학습 증진과 바람직한 태도 형성을 위해 교사에게 요구되는 지식과 교수 방법, 상호작용 기술 등을 어느 정도 스스로 갖추었는지에 대한 믿음을 의미한다(여은진, 이경옥, 2004). 권혁일(2017)은 교수효능감을 교사가 인식하는 자신의 교수행동에 대한 통제소재 및 수행능력의 신념과 판단으로 설명하면서, 교수효능감이 교수효과성에 많은 영향을 미치는 것으로 보았다.

교수효능감 관련 연구의 특징 중 하나는 특정 교과를 대상으로 그 관련성을 다룬 연구들이 다수를 차지한다는 점이다. 특정교과 교수효능감에 영향을 미치는 요인에 대한 연구와 특정교과 교수효능감이 각 교과 지식 및 인식에 영향력이 있음을 보고하는 연구 등이다. 김정주(2003)의 연구에선 교사의 수학교육 관련 연수 참여가 높은 수학 교수효능감으로 이어졌으며, 교사의 경력 및 현직교육 참여, 교사역할에 대한 인식 및 교수만족도가 수학 교수효능감을 설명하는 데 유의한 것으로 나타났다(여은진, 이경옥, 2004). 김효남(2010)은 대학 심화과정이 과학이었던 교사들의 과학 교수효능감이 다른 교과를 심화로 하였던 교사들보다 높았음을 확인하였고, 조부경과 서소영(2001)은 과학 교수효능감이 높은 교사가 과학교육의 방향에 대한 분명한 확신과 실천의지를 보였음을 확인하였다.

교수효능감 관련 논문들의 측정 도구를 살펴보면, Riggs & Enoch(1990)의 과학 교수효능감 검사도구(STEBI: science teaching efficacy belief instrument)가 가장 많이 사용되었다. 김효남(2010)은 STEBI의 일부 용어를 초등학교 교사에게 적합하게 수정하여 사용하였고, 강영심(2013)은 STEBI를 토대로 하여 영어과에 맞게 수정하여 사용하였다. 서예지(2012) 역시 STEBI를 바탕으로 이를 수정·보완하여 음악 교수효능감 검사도구로 사용하였다. 여은진 외(2004)는 Enoch, Smith & Huinker(2000)가 개발한 수학 교수효능감 척도(MTEBI)를 사용하였는데, MTEBI는 개인적 수학 교수효능감과 수학 교수 결과기대 효능감으로 구분된다.

외국 연구자들의 선행연구를 참고하여 측정 도구를 개발한 국내 연구자들

도 있다. 권혁일(2017)은 교과 교수활동에 초점을 맞추어 교수행동이 학습자의 학업성취에 미치는 영향력에 대한 교사의 신념과 교사 자신의 교수역량에 대한 평가를 심층적으로 진단하는 교수효능감 척도를 개발하였고, 이현정(1998)은 학교현장의 상황적 요인들을 고려한 맥락-특수적 교사효능감 척도를 개발하였다. 이해란 외(2011)는 이현정(1998)이 개발한 문항들을 김아영과 김미진(2004)이 타당성을 검증한 척도를 사용하면서 교과지도에 관한 자기조절효능감을 측정하는 5문항만을 교사효능감으로 간주하였다. 본 연구도 교사의 교과지도에 초점을 맞추고 있는바 「학교교육실태 및 수준 분석 연구 2014」의 교사 관련 설문 중 학생 문제 행동 파악, 학생 학업 능력 파악, 교수학습 방법 조절, 학생 수업 관심 정도 파악, 학업 흥미 상실 이유 분석 등 5개의 문항을 교사효능감으로 간주하여 분석하고자 한다.

## 2. 교수효능감 배경 요인

조형숙(2002)은 교사효능감에 영향을 주는 요인을 크게 개인적 요인, 사회·환경적 요인, 학문적 요인으로 나누었고, 성윤숙(2022)은 교사효능감이 종속 변인인 경우 교사효능감에 영향을 주는 변인을 사회인구학적 변인, 심리적 변인, 학업·교직 변인, 기관 변인으로 구분하였다.

교수효능감에 영향을 미치는 개인적 요인에는 연령, 경력, 학력, 연수 횟수, 직무만족도, 교사 신념 등이 있고, 사회·환경적 요인에는 동료교사의 지원, 관리자의 인적 지원, 자료의 지원, 의사결정, 직위, 조직풍토 등이 포함된다. 학문적 요인은 교과목에 대한 지식, 교과목에 대한 흥미와 태도 등을 들 수 있다(여은진, 2004). 성윤숙(2022)이 분류한 기준에 따르면 연령, 직위, 재직기간 등은 사회인구학적 변인에, 교사 기질, 팔로우십 유형, 공감, 낙관성, 대인관계 스트레스, 자아개념, 자아 탄력성 등은 심리적 변인에 포함된다. 또한 경력, 교육 수준, 맞춤형 연수, 문제해결력, 연수 횟수, 장학 지원, 전공, 학력 등은 학업·교직 변인에, 기관 유형, 지역, 학급당 학생 수, 협동적 조직문화 등은 기관 변인에 해당한다.

본 연구에서는 통제가 불가능하다는 배경 변인의 특성과 선행연구 결과를 반영하여 교사 수준에서는 성별, 총 교직경력, 최종학력을 배경 요인으로 하였고, 학교 수준에서는 학교단위 연수 실시와 교육과정 자율화를 배경 변인으로 하였다.

### 3. 교수효능감 과정 요인

#### 가. 수업 개선 활동 노력

교사 전문성의 핵심은 수업 전문성이다. 수업 전문성은 교사 전문성과 별개이거나 하위의 개념이라기보다는 교사의 핵심 과업인 수업에 초점을 두는 개념이다. 손승남(2005)은 교사가 수업 전문성을 갖추는 데 필요한 요인으로 교직원, 수업 준비도, 전문지식, 수업 방법, 수업기술, 매체활용능력, 학생 이해능력, 평가 능력, 피드백, 학급경영능력, 교육적 지혜 등을 제시하였다. 수업 개선을 위한 교사의 준비도에 대한 인식은 교수활동에 대한 자신감뿐만 아니라 실제 교수활동에서의 성취 능력에 대한 중요한 예측 변수가 되기 때문에 중요한 의미가 있다. Berliner(2004)에 따르면 숙련된 교사는 수업에 필요한 교과 내용 지식과 교수 지식뿐만 아니라 학생에 대한 이해를 바탕으로 학생들의 수준과 특성에 맞게 내용 지식과 기능을 재구조화하고 적절한 수업기법을 활용하여 맥락에 따라 유연하게 수업을 진행한다.

남인혜와 이안나(2020)는 연구를 통해 학교의 평균성취도가 낮을수록 교사의 수업 준비 시간이 유의하게 감소하며 수업 노력 외에 더 많은 시간을 할애하고 있음을 확인했는데, 이는 교사가 수업에 집중하기 어려운 환경의 학교일수록 평균성취가 낮았음을 의미한다. 지식 범주를 포함하는 수업 준비도가 교수개인효능감과 유의미한 상관성이 있다는 연구(윤희정, 방담이, 나지연, 2022)와 공개수업을 통한 교사 개인의 성찰과 반성적 사고를 가늠할 수 있는 문항점수가 높을수록 교사효능감이 높아짐을 확인한 연구(장운숙, 한유경, 2018)는 교사의 수업 개선 활동이 교사의 수업 전문성 및 교수효능감에 기여하고 있음을 보여준다.

#### 나. 학습공동체 참여

전문성 추구에 대한 의지와 결심, 그리고 반성적 교수의 실천은 교사 개인의 노력으로 성취되기가 쉽지 않다. 고립된 교실 속에선 더욱 그렇다. 그러기에 공동체의 구성과 참여가 요구된다. 교사들은 이러한 공동체를 통해 수업 및 교직 업무 수행에 긴요한 지식과 정보를 배울 수 있고, 서로의 아이디어 교환을 통해 상호 조언을 할 수 있다(오욱환 2005). Hargreaves &

Fullan(2012)은 교사의 전문성을 3가지 측면 즉, 인적 자본, 사회적 자본, 의 사결정적 자본으로 나누었다. 이 중 사회적 자본은 사람들 간의 상호작용 및 사회적 관계가 지식과 정보의 습득, 의무와 신뢰, 규범과 행동 규약의 준수 등에 미치는 영향을 말하는데, 이러한 사회적 자본을 중심으로 형성된 긍정적 관계와 높은 신뢰감은 학생들의 성취도 향상에 영향을 준다. 김지선, 김도기, 권순형, 윤소희, 문영빛(2018)은 교사학습공동체의 도움 정도가 수업 지도효능감에 유의한 정적 영향을 주었음을 확인하였고, Desimone(2009)는 전문적 학습공동체 및 실천공동체 등의 교사협력 활동을 통한 교사 간 지식 과 실천의 교류로 수업 전문성이 개발된다고 보았다. 교사들의 학습공동체 참여는 자신의 전문적 역량을 형성·발달시키는 것에서 더 나아가 함께 학습 하는 동료교사들의 성장과 발달까지도 촉진할 수 있게 된다(김병수, 2014).

전문적 학습공동체, 전문가 학습공동체, 교사학습공동체, 배움의 공동체, 실행공동체, 교사자율연구모임, 교사학습동아리 등 어떤 형태의 학습공동체 이든 교사의 학습공동체 참여가 교사 전문성 및 교수효능감에 유의미한 영 향을 미치고 있음이 여러 연구에서 확인되고 있다.

#### 다. 학교 교육목표 및 학교장에 대한 인식

교육은 목적지향 활동이기 때문에 목표가 없거나 모호할 경우에 방향을 잃고 헛돌게 되며 교육의 의미도 희석된다(오욱환, 2005). 교육활동에는 목 적과 목표가 반드시 요구되며, 교육을 수행하는 기관과 개인은 목적과 목표 를 명확히 세우고 인식하여야 한다.

학교 구성원들이 인식하는 학교 교육목표는 학생을 대상으로 하는 교육활 동뿐 아니라 학교 조직 운영 및 교직의 특성에까지 영향을 미친다. 이러한 학교 교육목표를 명확히 이해하고 실현하는 과정에서 자율과 재량권을 발휘 하는 교사의 역량은 중요하다(김승정, 김태연, 임희진, 최현진, 허진영, 2013). 좋은 학교는 교육목표에 기반한 교육과정 수립을 그 출발점으로 하 며, 따라서 학교 교육목표의 수립 시 구성원들의 의견을 적극적으로 수렴하 고 목표를 공유하는 것이 필요하다(정지선, 권동택, 2016).

교수효능감이 교장의 인간지향적 행동과는 정적 상관을 보이고, 관료지향 적 행동과는 부적 상관을 보인다는 연구(김아영, 김민정, 2002; 이혜란 외, 2011) 결과는 교수효능감이 교장에 대한 인식의 영향을 받음을 보여준다.

박균열(2008)은 학교장의 변혁적 지도성은 교사효능감과 상관이 있으며, 학교장의 변혁적 지도성이 교사의 전념에 미치는 효과를 교사효능감이 매개함을 확인하였다.

## 라. 동료교사에 대한 인식

이혜란 외(2011)는 교수몰입에 대한 학교조직풍토의 영향을 교사효능감이 매개하는가를 따져보는 연구에서 교사의 친교적 행동과 헌신적 행동이 교사효능감과 정적인 상관이 있는 것을 확인하였고, Demir(2008)는 연구를 통해 학교 내 교사들 간의 협력적인 관계가 집단적 교사효능감과 유의한 상관이 있음을 확인하였다.

상호지원과 협동을 강조하는 학교의 교사는 자신을 더 유능하다고 느끼며, 동료교사와 빈번하게 상호작용하는 교사의 효능감은 그렇지 않은 교사에 비해 더 높은 것으로 나타났다(Ross, 1994; 최동선, 1996). 동료교사와의 협력 정도가 교사만족도에 미치는 영향을 분석한 연구(김나영, 변상민, 이다경, 김지혜, 2017)에선 협력을 많이 하는 교사일수록 교사효능감이 높고, 동료교사의 직무열의를 높게 인식하는 경향이 있는 것으로 나타났으며, 동료교사와의 협력정도가 교사효능감을 통해 간접적으로 교사만족도에 영향을 주고 있음을 확인하였다. 교사의 높은 사기 및 열의는 교사만족도에 긍정적인 영향을 주고(김혜진, 김혜영, 홍창남, 2015), 직무만족 수준이 높은 교사는 교직에 대해 긍정적인 태도를 유지하며 학교 교육목표 달성에 적극적으로 참여함으로써 학교의 성과에 영향을 준다(김범준, 2000).

## Ⅲ. 연구 방법

### 1. 분석자료

본 연구는 한국교육개발원(KEDI)에서 2014년에 실시한 「학교교육실태 및 수준 분석」 4주기 초등학교 자료를 활용해 분석한다. 231개교 학교 자료와 4,701명의 교사 자료를 활용하였고, 분석자료에서 결측값은 제거한 후 분석을 실시하였다.

## 2. 설명변수의 구성

교수효능감에 영향을 미치는 요인을 알아보기 위해 교사 수준과 학교 수준에서 배경 변인과 과정 변인으로 각각 나누었다. 교사 수준 배경 변인으로는 성별, 총 교직경력과 최종학력을, 과정 변인으로는 수업 준비 시간, 교내외 연구모임 참여, 교수학습 방법 교원연수 참여 시간, 수업 공개 횟수, 소속학교의 교육목표 반영을 포함하였다. 학교 수준 배경 변인으로는 학교단위 교수학습 방법 연수와 교육과정 자율화 도움 여부를, 과정 변인으로는 교사 참여에 대한 학교장 관심, 교사 전문성 향상에 대한 학교장 관심, 교수학습 지원에 대한 학교장 관심, 동료교사의 열의, 동료교사와의 협력, 동료교사와의 전문적 대화를 포함하였다. 설명변수의 구성은 구체적으로 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 설명변수의 변수명

구분	변수명	내용	비고	
교사 수준	배경	성별	여=0, 남=1	더미코딩
		총 교직경력	년수	숫자
		최종학력	학사=0, 석박사=1	더미코딩
	과정	수업 준비 시간	주당 근무시간 내 및 퇴근 이후	
		교원연수 참여 시간	교수학습 방법	숫자
		수업 공개 횟수	동료교사에게 자신의 수업 공개	
학교 수준	배경	교내외 연구모임 참여	교내외 교과연구모임 비참여=0, 참여=1	더미코딩
		학교 교육목표 반영	학교 교육목표의 수업 반영 정도	5점 척도
		학교단위 연수 실시	교수학습 방법	더미코딩
		교육과정 자율화	고유한 학교 교육과정 운영 도움 정도	
	과정	교사 참여에 대한 학교장 관심	교사 관련 의사결정 시 교사와 상의	
		교사 전문성에 대한 학교장 관심	교사 전문성 향상에 대한 격려	
		교수학습 지원에 대한 학교장 관심	효과적인 교수법 수행을 위한 지원	
		동료교사의 열의	동료교사의 근무 열의 정도	5점 척도
		동료교사와의 협력	교사들 상호 협력 정도	
		동료교사와의 전문적 대화	교수학습 방법	
산출	교수효능감	문제 행동 파악, 학업 능력 파악, 교수학습 방법 조절, 학생 수업 관심 정도 파악, 학업 흥미 상실 이유 분석		

### 3. 설명변수 기술통계

본 연구에서는 결측값을 가진 사례 등을 제외하고 231개교의 4,701개 교사 자료를 분석에 사용하였다. 유효한 표본으로 분석된 설명변수의 기술통계 결과는 다음 <표 2>와 같다.

교사 수준의 변인들 분포를 보면 남교사 22%와 여교사 78%, 총 교직경력이 13.74년, 31.8% 교사가 석·박사 학위를 소유한 것으로 나타났다. 수업 준비 시간은 평균 11.02시간, 교수학습 방법 연수 참여 시간은 평균 2.10시간, 동료교사 대상 수업 공개 횟수는 평균 2.82회, 교내외 교과연구모임 참여율은 50%, 학교 교육목표의 수업 반영 정도는 5점 척도에서 평균 4.17점인 것으로 나타났다.

학교 수준의 변인들 분포를 보면 학교단위 교수학습 방법 연수는 95%가 실시하는 것으로, 교육과정 자율화가 고유한 학교 교육과정 운영에 도움이 된다는 응답은 5점 척도에서 평균 3.93점으로 나타났다. 교사 참여에 대한 학교장 관심은 5점 척도에서 평균 4.11점, 교사 전문성에 대한 학교장 관심은 4.11점, 교수학습 지원에 대한 학교장 관심은 4.11점이었고, 동료교사의 근무 열의 정도와 동료교사와의 협력 정도는 각각 평균 4.27점과 4.37점으로, 동료교사와의 전문적 대화 정도는 평균 4.35점이었다.

<표 2> 설명변수의 기술통계 결과

구분	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값	
교사 수준	배경					
	성별	.22	.42	0	1	
	총 교직경력	13.74	10.20	0	45	
	최종학력	.318	.46	0	1	
	과정	수업 준비 시간	11.02	7.79	1	80
		교원연수 참여 시간	2.10	1.578	0	5
		수업 공개 횟수	2.82	1.05	1	6
교내외 연구모임 참여		.50	.50	0	1	
학교 교육목표 반영	4.17	.75	1	5		
학교 수준	배경					
	학교단위 연수 실시	.95	.21	0	1	
	교육과정 자율화	3.93	.80	1	5	
	과정	교사 참여에 대한 학교장 관심	4.11	.91	1	5
		교사 전문성에 대한 학교장 관심	4.28	.78	1	5

구분	변수명	평균	표준편차	최소값	최대값
	교수학습 지원에 대한 학교장 관심	4.11	.85	1	5
	동료교사의 열의	4.27	.73	1	5
	동료교사와의 협력	4.37	.68	1	5
	동료교사와의 전문적 대화	4.35	.78	1	5
산출	교수효능감	4.14	.54	1	5

#### 4. 연구모형

본 연구에서는 교수효능감에 영향을 미치는 교사 수준 변인과 학교 수준 변인을 알아보기 위해 다층선형모형(HLM)을 활용하였다. HLM을 통해 교사 수준과 학교 수준에서의 배경 변인 및 과정 변인을 단계적으로 투입함으로써 각 변인의 투입에 따른 교수효능감의 차이가 어떠한지를 파악할 수 있다. 종속변인으로 교수효능감을 설정하였으며, 연구를 위해 구성한 모형은 [그림 1]과 같다.

연구모형은 먼저 교사 배경이 1수준으로 투입되고, 학교 배경이 2수준으로 투입된다. 교사 배경은 성별과 총 교직경력, 최종학력으로 구성되고, 학교 배경은 학교단위 연수 실시 여부와 교육과정 자율화로 구성된다. 과정 단계의 1수준은 교사 과정으로, 2수준은 학교 과정으로 설정한다. 교사 과정은 수업 준비 시간과 교원연수 참여 시간, 동료교사 대상 수업 공개 횟수, 교내외 교과연구모임 참여 여부, 학교 교육목표의 수업 반영 정도를 포함하고, 학교 과정은 교사 참여에 대한 학교장 관심 정도, 교사 전문성에 대한 학교장 관심 정도, 교수학습 지원에 대한 학교장 관심 정도, 동료교사의 근무 열의와 동료교사 간 협력에 대한 인식, 동료교사와의 전문적 대화 정도를 포함한다.

본 연구에서는 교사 및 학교 수준의 2수준 다층모형을 다음과 같이 설정하여 단계적으로 분석하였다.

모형1. 무조건 모형 ( $Y_{ij} = \beta_0j + \beta_1j$ )

모형2.  $Y = f(\text{교사 배경}) + \text{오차}$

모형3.  $Y = f(\text{교사 배경, 학교 배경}) + \text{오차}$

모형4.  $Y = f(\text{교사 배경, 학교 배경, 교사 과정}) + \text{오차}$

모형5.  $Y = f(\text{교사 배경, 학교 배경, 교사 과정, 학교 과정}) + \text{오차}$

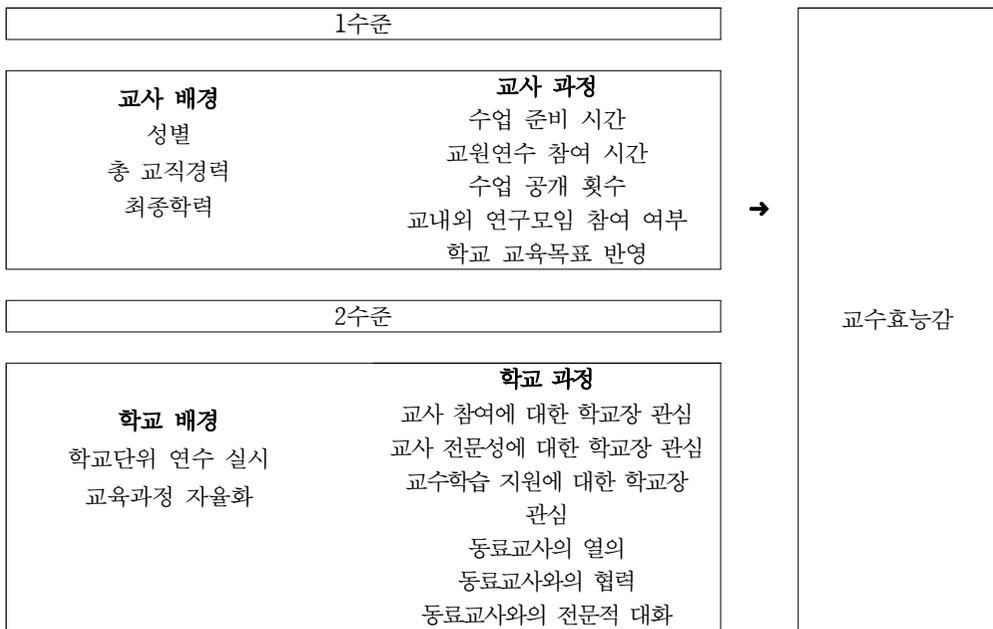
모든 모형에서 종속변인은 교수효능감으로 설정하였다. 모형1은 다른 독립변인을 투입하지 않은 무조건 상태에서의 값을 살펴보고, 모형2에서는 교사 배경에 따른 교수효능감의 차이를, 모형3에서는 학교 배경에 따른 교수효능감의 차이를 살펴보았다. 모형4는 교사 수준의 과정 변인이 교수효능감에 미치는 영향을, 모형 5에서는 학교 수준의 과정 변인이 교수효능감에 미치는 영향을 알아보았다.

1수준 모형(교사 수준)

$$Y_{ij} = \beta 0j + \beta 1j(\text{성별}) + \beta 2j(\text{총교직경력}) + \beta 3j(\text{최종학력}) + \beta 4j(\text{수업준비시간}) + \beta 5j(\text{교원연수참여시간}) + \beta 6j(\text{수업공개횟수}) + \beta 7j(\text{교내외연구모임참여여부}) + \beta 8j(\text{학교교육목표 반영정도}) + r_{ij}$$

2수준 모형(학교 수준)

$$\beta 0j = \gamma 00 + \gamma 01(\text{학교단위연수실시}) + \gamma 02(\text{교육과정자율화}) + \gamma 03(\text{교사참여에대한학교장관심정도}) + \gamma 04(\text{교사전문성에대한학교장관심정도}) + \gamma 05(\text{교수학습지원에대한학교장관심정도}) + \gamma 06(\text{동료교사의열의정도}) + \gamma 07(\text{동료교사와의협력정도}) + \gamma 08(\text{동료교사와의전문적대화정도}) + u_{ij}$$



[그림 1] 연구모형

## IV. 연구결과

### 1. 교수효능감과 설명변수의 상관분석

본 연구에서 설정한 설명변수와 교수효능감과의 상관관계는 다음의 <표 3>과 같다.

교사 수준의 상관계수를 보면 모든 변수들이 유의미한 상관을 가지고 있다. 다만 성별은 부적상관이 나타났으므로 남자일수록 교수효능감이 감소함을 의미하고, 성별 이외의 변수들은 증가할 때 교수효능감도 증가하는 것으로 볼 수 있다. 즉 총 교직경력이 오래될수록, 최종학력이 높을수록, 수업 준비 시간과 교수학습 방법 연수 참여 시간 및 동료교사 대상 수업 공개 횟수가 많을수록, 교내외 교과연구모임에 참여하고 학교 교육목표를 수업에 반영하는 정도가 높을수록 교수효능감이 높아지는 것으로 나타났다.

학교 수준의 상관계수를 보면 교사 참여와 교사 전문성 및 교수학습 지원에 대한 학교장의 관심이 높을수록, 동료교사의 근무 열의와 교사들 간 상호협력 정도가 높다고 인식할수록, 동료교사와 교수학습 방법 관련 대화를 많이 할수록 교수효능감이 높아지는 것으로 나타났다. 즉 학교 수준 과정 변수들은 모두 유의미하며 정적상관임을 알 수 있다. 반면 학교 수준 배경 변수인 학교 단위 교수학습 방법 연수의 실시와 교육과정 자율화는 교수효능감과 상관이 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

<표 3> 교수효능감과 설명변수의 상관분석 결과

구분	변수명	상관계수	구분	변수명	상관계수
교사 수준	성별	-.111**	학교 수준	학교단위 연수 실시	-.006
	총 교직경력	.362**		교육과정 자율화	.021
	최종학력	.143**		교사 참여에 대한 학교장 관심	.253**
	수업 준비 시간	.114**		교사 전문성에 대한 학교장 관심	.270**
	교원연수 참여 시간	.137**		교수학습 지원에 대한 학교장 관심	.281**
	수업 공개 횟수	.163**		동료교사의 열의	.342**
	교내외 연구모임 참여	.070**		동료교사와의 협력	.360**
	학교 교육목표 반영	.340**		동료교사와의 전문적 대화	.337**

\*\*p<0.01

## 2. 분산 분석

교수효능감의 영향요인을 밝히기 위해 변수를 투입하기 전에 교수효능감의 총 분산 중 학교 간의 학교 수준 분산과 학교 내 교사 수준의 분산이 차지하는 비율을 살펴봤다. 무조건 모형인 모형1에서 구한 학교 수준, 교사 수준 분산 및 ICC는 <표 4>와 같다. 학교 간 ICC값이 5% 이상이므로 학교 간 차이는 교수효능감을 설명하는 데 유의미한 기능을 한다고 볼 수 있다. 교수효능감은 약 7.4%의 학교 영향을 받고 있다.

<표 4> 교수효능감의 수준별 VC와 ICC

구분	분산(VC)	급내상관(ICC)
학교 수준(학교 간)	.02169	.073954
교사 수준(학교 내)	.27160	.926046
계	.29329	1

\*교수효능감 평균=4.137

## 3. 교수효능감 다층분석

교수효능감의 영향요인을 밝히기 위해 교사 수준 변인과 학교 수준 변인을 투입하는 다층분석 결과는 <표 5>와 같다.

모형1은 설명변수를 투입하기 전 순수한 교수효능감의 분산을 추정하는 모형이다. 교수효능감은 학교 수준으로부터 7.4%, 교사 수준으로부터 92.6%의 영향을 받는다. 교수효능감에 대한 학교 수준의 어떤 변인이 교수효능감에 영향을 미치는가를 알아보기 위해 교사 변인을 통제하고 분석할 필요가 있다.

모형2는 교사의 배경 변인이 교수효능감에 영향을 미치는 정도를 설명한다. 모형2에서 교사 배경 변인은 교수효능감의 약 11.9%를 설명하고 있다. 교수효능감은 여자일수록(-.092), 교직경력이 높을수록 높으며, 또한 석·박사 과정을 졸업했거나 수료했을 경우가 더 높은 것으로 분석되었다.

모형3은 교사 배경 변인을 통제한 후 학교 배경 변인이 교수효능감에 미치는 영향을 설명한다. 학교 배경 변인을 투입했을 때 학교 수준 전체 분산은 4%로 모형2와 동일하였다. 변인별로 살펴보면 학교단위 교수학습 방법 연수의 실시 여부와 교육과정 자율화의 고유한 학교 교육과정 운영에 대한 도움 정도가 교수효능감에 통계적으로 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다.

교사 과정 변인을 추가한 모형4는 교사 수준 전체 분산의 21.8%를 설명하고 있는데, 모형3에서보다 추가로 9.9%가 설명되고 있다. 변인별로 보자면 학교 교육목표의 수업 반영 정도의 회귀계수(.190)가 높게 나타났는데, 이는 교사가 학교 교육목표를 수업에 반영한다고 인식하는 정도가 높을수록 교사효능감이 높아짐을 의미한다. 그밖에 수업 준비 시간과 교수학습 방법 연수 참여 시간이 길수록, 동료교사 대상의 수업 공개 횟수가 많을수록, 그리고 교내외 교과연구모임에 참여할수록 교사효능감에 정적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

모형5는 마지막으로 학교 과정 변인을 투입 후 분석한 것이다. 모형5는 학교 수준 전체 분산의 40.6%를 설명하고 있으며, 모형4에서보다 추가된 설명분산은 45.6%이다. 학교 과정 변인들 가운데 동료교사의 근무 열의 정도와 동료교사와의 전문적 대화 정도는 교수효능감에 정적인 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났으나, 교사 참여에 대한 학교장의 관심, 교사 전문성에 대한 학교장의 관심, 교수학습 지원에 대한 학교장의 관심 정도와 동료교사와의 협력 정도는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 확인되었다.

결과적으로 교사 수준의 모든 변인들은 교수효능감에 정적인 유의미한 영향을 미치는 것으로 확인되었고, 학교 배경 변인과 학교장 관심 관련 변인들, 그리고 동료교사와의 협력 변인은 교수효능감에 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

〈표 5〉 교수효능감 다층분석 결과

구분	모형1 (무조건 모형)		모형2 (교사배경)		모형3 (모형2+학교 배경)		모형4 (모형3+교사 과정)		모형5 (모형4+학교 과정)	
	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차
	절편	4.122***	.012	4.119***	.014	4.129***	.063	4.083***	.051	4.078***
교사 수준배 경변인	성별		(-.082* **)	.019	(-.082* **)	.019	(-.072* **)	.017	(-.088* **)	.017
	총 교직경력		.017***	.001	.017***	.001	.015***	.001	.015***	.001
	최종학력		.065***	.014	.065***	.014	.069***	.013	.068***	.013
교사 수준과 정변인	수업 준비 시간						.06***	.001	.06***	.001
	교원연수 참여 시간						.023***	.005	.024***	.005
	수업 공개 횟수						.041***	.008	.041***	.008
	교내외 연구모임 참여						.077***	.015	.071***	.015
	학교 교육목표 반영						.190***	.012	.191***	.012

구분	모형1 (무조건 모형)		모형2 (교사배경)		모형3 (모형2+학교 배경)		모형4 (모형3+교사 과정)		모형5 (모형4+학교 과정)	
	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차	회귀 계수	표준 오차
	학교 수준배 경변인					(-)0.10	.054	(-)0.12	.053	.003
					.011	.016	.008	.017	.010	.014
									(-)0.073	.043
									.013	.064
학교 수준과 정변인									.067	.085
									.221***	.061
									(-)0.040	.072
									.190***	.040
〈분산〉										
		.022		.021		.021		.023		.013
		.271		.239		.239		.212		.212
		.233		.230		.230		.235		.225
		.074		.080		.080		.097		.057
〈누적(추가) 설명분산〉										
				.040		.040(0.00)		-.050(-.030)		.406(.456)
				.119		.119(0.00)		.218(.099)		.218(0.00)
				.159		.159		.168		.624

\*\*\*p<0.001

## V. 논의 및 결론

교육은 인간의 잠재력을 키우고 발휘하게 하며, 인간이 자연과 사회의 변화에 효율적으로 적응하도록 준비시킬 뿐만 아니라, 인간으로 하여금 자신과 자연과 사회의 변화를 주도할 수 있도록 유도한다. 즉 교육은 변화를 통하여 변화에 적응케 하고 나아가 변화를 창조케 하는 과업이다(오욱환, 2005).

급변하는 사회변화 속에서 학생들이 적극적이며 합리적으로 대처하도록 이끌기 위해 교육은 좀 더 유연하게 전개될 필요가 있다. 이를 위해 교사는 배운 것을 단순 전달하는 방식의 수업을 극복하고 배우면서 가르치는 교육을 수행해야 한다. 교사는 상상력과 실험정신을 발휘하여 학생들의 지적 호기심을 자극하고 지적 도전감을 키우는 수업을 펼쳐야 한다. 이로써 학생들은 ‘자신들이나 다른 사람들에 의해 미리 단정된 성취 수준과 범위’를 넘어설 수 있는 기

회를 가지게 된다(Sternberg, 1997). 이러한 기회를 가장 효율적으로 그리고 의미 있게 제공하는 교사가 바로 수업 전문성을 갖춘 교사이다.

교사가 학생의 성취 및 바람직한 태도 형성에 영향을 미치는 충분한 능력을 갖추고 있다고 믿는 신념(Ashton, 1984; 여은진, 이경옥, 2004)인 교수효능감은 실제 교수행동을 예측할 수 있고, 교사의 적극적인 교육활동과 교수몰입을 끌어냄으로써 수업 전문성을 제고하여 교육의 질적 향상을 가져올 수 있다(심숙영, 2017; 이혜란 외, 2011; 김희태, 백영숙, 2009).

본 연구의 목적은 교수효능감에 영향을 미치는 요인을 교사와 학교의 2수준의 위계적 모형을 통해 분석하여 교수효능감에 영향을 미치는 교사의 배경 요인과 과정 요인, 학교의 배경 요인과 과정 요인을 확인하는 것이었다.

교사 배경 요인이 교수효능감에 영향을 미치는 정도를 살펴본 결과, 여자일수록, 교직경력이 높을수록, 그리고 석박사 과정을 졸업했거나 수료했을 경우 교수효능감이 더 높은 것으로 나타났다. 성별이 여자일수록 교수효능감이 높게 나온 것은 남자일수록 교수효능감이 높게 나온 일부 선행연구(김아영, 김민정, 2002; 김효남, 2010)들과 반대되는 결과이나, 여자일수록 교사효능감이 높게 나오는 최근 연구도 있다(이미숙, 이재덕, 2022). 따라서 김효남(2010)의 지적처럼 교과목에 따라, 그리고 학교급 및 지역에 따라 효능감 차이의 양상이 달라질 수 있음을 주목해야 한다.

교직경력과 학력이 높을수록 교수효능감이 높아지는 것은 선행연구들(Knobloch & Whittington, 2002; 김아영 외, 2002; 김정주, 2003; 여은진, 2004; 권혁일, 2018)과 일치하는 결과이다. 교사는 경력이 높아짐에 따라 교수경험이 쌓이면서 수업에 대한 자신감이 높아져 교수효능감이 높아진다고 할 수 있다(여은진, 2004). 김아영 외(2002)는 교사의 학력 증진이 자기조절능력에 대한 인식의 향상을 가져오면서 교사의 효능감에 영향을 미치는 변수임을 확인하였다.

교수효능감에 미치는 학교 배경 요인을 살펴본 결과, 학교단위 교수학습 방법 연수의 실시 여부와 교육과정 자율화가 학교의 교유한 교육과정 운영에 도움을 주고 있다고 인식하는 정도는 교수효능감에 통계적으로 유의한 영향을 주지 않는 것으로 나타났다. 이는 상관관계 분석 결과와도 일관되는데, 대부분의 학교가 교수학습 방법 관련 연수를 실시함에 따라 교수효능감과도 연관성을 따지기가 어려웠던 것으로 여겨진다. 또한 자율화를 표방하며 학교와 교원들의 책무성을 요구하는 정책들이 교사들의 호응을 얻지 못하거나 무관심으로 이어지며 교육과정 자율화 효과에 대한 인식 정도 역시 교수효능감에 영향을 미치

지 못하는 것으로 보인다.

교사 과정 요인이 교수효능감에 영향을 미치는 정도를 확인한 결과로 학교 교육목표의 수업 반영 정도가 높을수록, 수업 준비 시간과 교수학습 방법 연수 참여 시간이 길수록, 동료교사 대상의 수업 공개 횟수가 많을수록, 교내외 교과연구모임에 참여할수록 교수효능감이 높은 것으로 나타났다. 특히 학교 교육목표의 수업 반영 정도가 교수효능감에 미치는 영향이 다른 요인들에 비해 월등히 높은 것으로 나타났는데, 이는 이미숙 외(2022)의 연구와 일치되는 결과다. 학교 교육목표 방향이 교사의 수업 전문성을 지원하고 고무하는 쪽이라면 교사는 자발적 책무성을 느끼며 교육활동에 더욱 매진하게 될 것이다. 학교의 교육목표는 외부에서 주어지는 것을 그대로 모방할 것이 아니라, 다양하게 변화하는 교육적 요구를 받아들이면서 학교 조직 및 교사 차원에서 내면화된 형태로 구체화되어야 한다(김승정 외, 2013). 따라서 교사는 이러한 학교 교육목표 수립 시 적극적으로 참여하여 개인 차원의 교육목표와의 연계성을 높이는 노력을 기울여야 한다.

고립된 교실 속에서 수업 전문성을 보장하긴 어렵다. 수업이 개방되어야 수업 개선의 가능성은 커진다. 교사들의 생생한 교육적 경험들이 개방되고 공유되는 대표적 장치가 공개수업이다. 자신의 수업을 공개하는 것이 부담스럽긴 하나 수업 공개를 통해 여러 매체와 자료, 수업 모형과 방법들을 시도하면서, 그리고 그것들이 체화되어가는 과정에서 교사의 효능감과 자부심은 키워질 수 있다(김성숙, 정경수, 2015). 수업 준비도는 교수효능감과 유의미한 상관성이 있다(윤희정 외, 2022). Berliner(2004)의 견해처럼 충분히 숙달된 교사는 학생들의 개별 수준과 특성에 맞도록 내용 지식과 기능을 재구조화하며 맥락에 따라 유연하게 수업기법을 활용할 수 있다. 학생들은 배운다는 사실 하나만 같을 뿐 그 밖의 모든 것은 다르다. 따라서 가르침의 대상에 대한 세분화와 개별적 처치는 교수자의 일상적 태도여야 한다. 상상력이 풍부한 교사는 학생들의 순간적인 눈빛과 작은 몸짓에서도 많은 메시지를 읽어내며, 그렇게 포착한 메시지를 바탕으로 학생마다 적합한 교육적 처방을 내릴 수 있다(오욱환, 2005).

교과 내용 지식, 교수 자료의 활용과 수업기법, 교과별 교육목적 등이 포함된 다채로우며 종합적인 현직교육 프로그램 개발이 필요하다. 이러한 현직교육은 교사에게 교과교육에 대한 정보를 제공하고 교수법에 대한 자신감을 키워 교수효능감을 향상시키며(김정주, 2003), 교사가 풍부한 상상력을 품고 다양한 교육적 처방을 내리도록 돕는다. 현직교육 방식은 연수 등의 방식뿐 아니라 학

습공동체 등 집단적 방식도 권장된다. 이미 여러 연구를 통해 교사들의 학습공동체 참여가 교사 개인의 수업지도효능감과 전문적 역량을 발달시킬 뿐 아니라 함께하는 동료교사의 성장과 발달까지도 촉진함이 확인되었다(김지선 외, 2018; 김병수, 2014).

마지막으로 교수효능감에 영향을 미치는 학교 과정 요인을 확인한 결과로 동료교사들이 열의를 가지고 근무한다고 인식할수록, 동료교사와 교수학습 방법 등 수업 관련 대화를 나눌수록 교수효능감에 긍정적인 영향이 미치는 것으로 나타났다. 이는 교사의 헌신적 행동과 열의가 교사만족도 및 교수효능감에 긍정적인 영향을 준다는 연구(김혜진 외, 2015; 이해란 외, 2011)와 동료교사와의 빈번한 상호작용이 교사의 효능감을 높인다는 선행연구들(Ross, 1994; 최동선, 1996)과 일치하는 결과이다. 반면 교사 참여에 대한 학교장의 관심, 교사 전문성에 대한 학교장의 관심, 교수학습 지원에 대한 학교장의 관심 정도와 교사들 간 협력에 대한 인식 정도는 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다.

동료교사 간 협력이 교사의 효능감에 유의미한 영향을 미친다는 선행연구(Demir, 2008; 김나영 외, 2017)와 다른 결과에서 수업 관련이 아닌 동료 간의 전반적 협력에 대한 인식은 개개인의 교수효능감에 영향을 미치지 않을 수 있음이 확인됐으며, 교사 참여와 교사 전문성 등에 대한 학교장의 관심 정도 또한 개별 교사의 교수효능감에 유의한 영향을 미치지 못함이 확인되었다. 후속 연구에서는 교사 협력의 양상을 세분화하거나 학교장의 지도성 유형별로 교수효능감에 미치는 영향을 분석하는 연구가 필요하다고 판단된다.

효능감이 높다는 것이 교사의 바람직한 교육 방향을 전적으로 담보하진 않는다. 효능감이 높은 어느 교사가 자신의 교수 방법에 대해 과도한 확신을 가지게 되면 바람직한 교육 성과로 이어지지 않을 수 있다(Battista, 1999). 전통적인 교육목표에 근거한 높은 교사효능감이 오히려 문제시될 수 있다는 Wheatly(2000)의 주장을 극복하기 위해서는 이미 친근하게 되어 버린 일상생활의 타성으로부터 자신을 멀리 떨어트려 새롭게 바라보는 실천이 요구된다. 자신의 수업을 객관적으로 평가하고, 반성적 교수를 실천하기 위한 질문을 스스로 던지면서 더 나은 수업을 위해 애쓰는 교사의 모습이 높은 교수효능감을 지닌 교사의 한 단면이어야 한다.

본 연구를 통해 교수효능감에 미치는 학교 수준 변인의 영향력이 교사 수준 변인 대비 축소되는 경향을 확인하였고, 학교장 인식 정도에 대한 영향 역시 미비한 것으로 나타났다. 교수효능감에 긍정적 영향을 미쳤던 교사 배경 변인

과 과정 변인, 학교 과정 변인에 대한 면밀한 검토를 통해 교수효능감 제고를 위한 현직교육 및 예비교사 교육프로그램 구성에 기여되기를 바란다.

## 참고문헌

- 강영심(2013). 초등학교 영어전담교사의 교수효능감이 장애학생의 교수적 수정 실행에 미치는 영향. 특수아동교육연구, 24(3), 39-56.
- 김나영, 변상민, 이다경, 김지혜(2017). 다층구조방정식을 이용한 동료교사와의 협력 정도가 교사만족도에 미치는 영향 분석. 아시아교육연구, 18(4), 661-682.
- 김미진(2003). 교사효능감 척도 타당화 연구. 석사학위논문. 이화여자대학교.
- 김범준(2000). 교사들의 직무만족도 관련변수에 대한 Meta 분석. 박사학위논문. 연세대학교.
- 김병수(2014). 수업전문성 신장을 위한 학습공동체 사례 연구. 청람어문교육, 50, 7-35.
- 김승정, 김태연, 임희진, 최현진, 허진영(2013). 교육 목표 모호성에 대한 초등교사의 인식과 적용에 관한 연구. 한국교원교육연구, 30(1), 231-256.
- 김아영, 김미진(2004). 교사효능감 척도 타당화. 교육심리연구, 18(1), 37-58.
- 김아영, 김민정(2002). 초등교사들의 교사효능감과 학교조직풍토와의 관계. 교육심리연구, 16(3), 5-29.
- 김아영(2012). 교사전문성 핵심요인으로서의 교사효능감. 교육심리연구, 26(1), 63-84.
- 김정주(2003). 유아교사의 수학교수효능감 형성에 관한 연구. 석사학위논문. 중앙대학교대학원.
- 김혜진, 김혜영, 홍창남(2015). 교사협력이 교사만족에 미치는 효과 분석: 혁신학교와 일반학교의 차이를 중심으로. 한국교원교육연구, 32(2), 123-148.
- 김효남(2010). 초등학교 교사들의 과학교수효능감 분석. 교육과학연구, 41(1), 97-118.
- 김희태, 백영숙(2009). 유아교사의 창의성과 교수효능감. 유아교육학논집, 13(3), 205-221.
- 남인혜, 이안나(2020). 학교 내 학업성취도 편차가 학생의 수업 및 정의적 성취에 미치는 영향. 교육행정학연구, 40(1), 459-487.

- 박균열(2008). 교사의 수업전문성 영향요인에 관한 구조적 분석. *교육행정학연구*, 26(2), 49-74.
- 심숙영(2017). 유아교사의 전문성 인식, 교수효능감 및 교사-유아 관계와 유아의 문제행동 간의 관계. *아동교육*, 26(3), 187-206.
- 엄경순(2002). 유아교육기관의 사회적 조직과 유아교사 효능감 및 만족도와의 관계. *아동교육*, 11(1), 93-102.
- 여은진(2004). 유아교사의 수학 교수효능감 관련 변인 연구. *덕성여자대학교대학원 논문집*, 6, 27-47.
- 여은진, 이경옥(2004). 유아교사의 개인적, 학문적, 사회환경적 요인에 따른 수학 교수효능감 연구. *열린유아교육연구*, 9(4), 175-192.
- 윤희정, 방담이, 나지연(2022). 예비 초등교사의 과학 수업 준비도에 대한 인식 및 과학 수업 준비도와 참여, 과학 교수효능감 간의 관계 분석. *현장과학교육*, 16(4), 556-571.
- 이미숙, 이재덕(2022). 다층선형모형을 활용한 교사효능감 영향요인 분석. *학습자 중심교과교육연구*, 22(13), 495-514.
- 이현영(2012). 공과대학 교수역량 진단도구 개발과 교수역량, 교수효능감, 직무만족도, 강의평가 간의 관계규명. 박사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 이현정(1998). 교사효능감 척도개발을 위한 예비연구-초등학교 교사를 중심으로. 석사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 이혜란, 김아영, 차정은(2011). 학교조직풍토와 교수몰입 간의 관계에서 교수효능감의 매개효과. *교육심리연구*, 25(3), 671-691.
- 장운숙, 한유경(2018). 초등학교 학습조직 수준에 따른 교사효능감과 사기열의에 대한 차이 연구. *한국교원교육연구*, 35(4), 117-141.
- 정지선, 권동택(2016). 학습자 중심 교육에서의 좋은 학교의 의미 탐색. *학습자 중심교과교육연구*, 16(10), 987-1004.
- 조부경, 서소영(2001). 유치원 교사의 과학교수 효능감에 따른 과학교수 실제. *한국과학교육학회지*, 21(3), 622-634.
- 조형숙, 이정옥, 황보영란, 배소연, 조운주, 조부경, 박은혜, 임승렬(2002). 유아교사 교육의 최근 연구 동향. 서울: 이화여자대학교출판문화원.
- 최동선(1996). 교사효능감의 특성 및 증진방안. *초등교육학연구*, 4(1), 257-265.
- Giddens, A. (2003). *현대사회학*. 김미숙, 김용학, 박길성, 송호근, 신관영, 유홍준, 정성호(역). 서울: 을유문화사.

- Ashton, P. A. (1984). Teacher efficacy: A motivational paradigm for effective teacher education. *Journal of Teacher Education*, 35(5), 28-32.
- Battista, M. A. (1999). The mathematical miseducation of American's youth: Ignoring research and scientific study in education. *Phi Delta Kappan*, 80(6), 425-433.
- Demir, K. (2008). Transformational leadership and collective efficacy: The moderating roles of collaborative culture and teacher's self-efficacy. *Eurasian Journal of Educational Research*, 33, 93-112.
- Enochs, L. G., & Riggs, I. M. (1990). Further development of an elementary science teaching efficacy beliefs instrument: A pre-service elementary scale. *School Science and Mathematics*, 90(8), 694-706.
- Enochs, L. G., & Smith, P. L., & Huinker, D. (2000). Establishing factorial validity of the mathematics teaching efficacy beliefs instrument. *School Science and Mathematics*, 100(4), 194-202.
- Knoblich, N. G., & Whittington, M. S. (2002). Novice teacher's perceptions of support, teacher preparation quality, and student teaching experience related to teacher efficacy. *Journal of Vocational Education Research* 27(3), 331-341.
- Ross, J. A. (1994). Beliefs that make a difference: The origins and impacts of teacher efficacy. Paper presented at the Annual Meeting of the Canadian Association for Curriculum Studies.
- Sternberg, R. J. (1997). What does it mean to be smart? *Educational Leadership*, 54(6), 20-24.
- Tschannen-Moran, M., & Woolfolk-Hoy, A. (2002). The influence of resources and support on teacher's efficacy beliefs. Paper presented at the annual meeting of the American Educational Research Association, Session 13. 82.
- Webb, R. B., & R. R. Sherman (1989). *Schooling and society*. second edition. New York: The New Press.
- Wheatly, K. F. (2000). Positive teacher efficacy as an obstacle to educational reform. *Journal of Research and Development in Education*, 34(1), 14-27.

## 자유주제 발표 세션 II

# Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 초등돌봄교실정책 분석

김 영 빈(한국교원대학교 박사과정)

이 재 덕(한국교원대학교 교수)

### I. 서론

2023년 1월 2일 교육부 시무식에서 이주호 교육부 장관은 밤 8시까지 돌봄을 제공할 수 있는 초등늘봄학교 시범운영을 본격적으로 추진하겠다고 신년사를 건넸다. 늘봄학교는 초등학교 전학년을 아침, 오후, 저녁, 틈새 돌봄으로 학교에서 전일 케어하는 것을 목적으로 한다. 2023년 특별교부금 약 600억원을 투입하여 4개 내외 시도교육청의 약 200개 초등학교를 시범 운영하고, 2025년 전국 확대를 목표로 한다. 초등늘봄학교는 현재 초등학교에서 시행되고 있는 초등돌봄교실의 확대다. 그러나 현재 초등돌봄교실이 운영되고 있는 현장에서는 이미 저출산 해소, 조기 아동교육, 일자리 창출 등 개별 정책목표와 지향점이 혼재된(김은지 외, 2017) 많은 문제가 발생하고 있다.

가장 큰 문제는 학교에 돌봄교실 담당업무라는 것이 교사에게 부여되어 교사의 업무 가중과 수업준비부족 등으로 이어지는 것이다. 현재 초등돌봄교실은 법적 근거 없이 초·중등교육과정 총론, 교육부 고시를 근거로 하여 별도의 정책이 아닌 방과후학교 정책의 일환으로 운영되고 있다. 교육부에서 제공하는 돌봄교실 운영 길라잡이는 지침 해석이 난해하고 운영의 주체가 모호하며 학교장의 재량에 맡겨진 부분이 많아 학교별로 초등돌봄교실 운영 및 업무분장과 관련하여 다양한 형태를 보인다. 초등돌봄교실을 전담해야 하는 돌봄전담사가 존재함에도 행정업무는 교사에게 맡겨진 경우가 많으며, 돌봄전담사의 고용과 처우 개선 문제와 관련한 파업의 보완을 교육에 전념해야 하는 교사들이 하고 있다.

현재 윤석열 정부는 국정과제 84번으로 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소를 지정하고 돌봄교실 운영시간을 20시까지 단계적으로 확대하는 초등 전일제학교, 즉 늘봄학교를 넣었다. 이는 학교가 그 역할을 감내해야 함을 당연한 명제로 한다. 이에 돌봄정책이 초등학교에 들어오게 된 배경에 대하여 의문이 제기된다. 보건복지부 영역이던 아동 보육의 영역이 갑자기 교육부의 영역으로 들어와 초등돌봄교실정책이라는 정책산출로 이어졌다. 초등돌봄교실의 집행주체와 관련한 논쟁은 정책 도입과 함께 발생하여 여전히 갈등 속에 있으며 교육부와 시도 교육청 간 초등돌봄교실정책 예산 논쟁은 매년 끊임없이 발생하지만 적절한 해결방안은 제시되지 못하고 있다. 그럼에도 불구하고 초등돌봄교실정책은 형성 이후 정책의 목적과 범위가 계속 확대되어 왔다. 이와 같은 비합리적 의사결정을 이해하기 위하여 초등돌봄교실정책이 형성되고 변동되는 과정에 어떠한 요소들이 상호작용을 하면서 영향을 미쳤는지 분석하는 것은 중요하다.

그러나 초등돌봄교실정책 형성 및 변동에 영향을 미친 요인들을 분석하는 연구는 현재까지 거의 이루어지지 않았다. 초등돌봄교실에 관한 연구는 초등돌봄교실의 운영 실태와 관련한 연구가 주로 이루어졌으며(김홍원, 2013; 노성향, 2016) 초등돌봄교실의 개선방안(양윤이, 2015; 조영희, 2014), 돌봄전담사의 역할·직무 만족도 등(권순희, 2019; 정미경, 2016)에 주로 초점이 맞추어져 있다. 초등돌봄교실정책에 관련한 연구는 초등돌봄교실 구축을 위한 근거 마련(이정미, 2017; 정영모, 2017)에 치우쳐 있다.

따라서 본 연구는 초등돌봄교실정책이 형성되고 변화되는 과정에서 Kingdon의 정책흐름모형의 세 요소가 어떻게 결합되어 정책의 창이 열리고 정책이 변동되었는지 알아보는 것을 목적으로 한다. 초등돌봄교실정책이 이루어진 과정은 Kingdon의 정책흐름모형이 제시하는 정책문제의 흐름, 정책(대안)의 흐름, 정치의 흐름의 세 요소가 독자적으로 흐르다가 정책의 창이 열리면서 정책결정이 이루어진다는 주장과 부합한다. 또한 초등돌봄교실정책의 형성 및 변동 과정에서 이루어진 비합리적 의사결정을 이해하는 데 도움을 줄 수 있다. 이를 통해 향후 유사한 정책 형성 과정의 이해에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 다음의 연구문제를 설정하였다. 첫째, 초등돌봄교실 정책의 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책(대안)의 흐름은 무엇인가? 둘째, 초등돌봄교실정책의 정책의 창은 어떻게 열렸으며 정책선도가는 누구인가?

본 연구의 범위는 초등보육교실의 형태가 처음 등장한 1996년부터 2014년 정책이 산출된 시기까지의 초등돌봄교실정책이 형성되어가는 흐름과 2014년부터 2017년 온종일 돌봄 구축 체제 계획 발표까지의 초등돌봄교실정책이 확대된 흐름으로 이해하고자 하였다. 정책산출 이후에 보여지는 세 가지 흐름의 정도가 초등돌봄교실정책에 대한 대중의 수용성과 환류 및 정치의 흐름을 선명하게 반영하고 있기 때문이다.

본 연구는 다음과 같은 제한점을 가지고 있다. 첫째, 정책흐름모형의 본질적 모호성이다. 정책흐름모형의 세 가지 흐름의 준거나 영향 정도를 판단함에 연구자의 이해 방식의 차이가 있을 수 있다. 따라서 연구자의 주관적 판단을 최대한 배제하기 위해 연구보고서·보도자료·통계자료 등 자료를 최대한 확보하고자 하였다. 또한 중첩되거나 반복된 사실이 많은 자료를 중심으로 분석하고자 노력하였으며 객관적으로 판명된 사실을 근거로 분석하고자 하였다. 둘째, 문헌자료에 나타나 있지 않은 정책 형성과 산출의 역동적 과정을 파악하기 위한 질적 연구가 결여되어 있다. 따라서 국가 연구보고서나 종합 일간지·전문지 등 신문을 포함한 언론의 내용 등 문헌조사를 보다 심층적으로 분석하여 이를 보완하고자 하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 초등돌봄교실정책

현재 시행되고 있는 ‘초등돌봄교실’ (또는 ‘돌봄교실’)이란 별도 시설 (전용 또는 겸용교실 등)이 갖추어진 공간에서 돌봄이 필요한 학생들을 대상으로 정규수업 이외에 이루어지는 돌봄활동을 말한다. ‘돌봄인력’이란 돌봄전담사, 돌봄봉사인력, 단체활동 지도강사 등 돌봄 교실에 참여하고 있는 모든 인력을 말한다(교육부, 2022).

국내에서 시행되는 방과 후 돌봄정책은 아동복지사업의 일환으로 제공되고 있다(임혜정, 2017). 2000년대에 이르러서 출산율이 급격하게 떨어지면서 저출산에 대한 위기의식과 이에 대한 논의들은 2003년 이후 정책토론회 등을 통해 공론화되기 시작하였다. 2003년 제15차 ‘방과후 아동보육의 제도화 방안’을 주제로 열린 여성정책포럼에서 방과후 아동보육시설 희망장소 1위 ‘초등학교’ (60.8%), 2위 ‘별도의 전용시설’ (14.2%), 3위 ‘사회복지

관’ (11.3%)와 같은 설문 결과를 발표하게 되는데, 이와 같은 설문 결과는 초등학교에 초등돌봄교실이 설치되는데 단초를 제공한다.

정부는 2003년 대통령 자문기구로 ‘고령화 및 미래사회위원회’를 설치하였다. 이후 “건강가정기본계획”과 “저출산고령사회기본계획” 같은 정책의 방향을 수립하고 2008년까지 국가육아지원체계 정착을 위한 정책과제를 설정하였으며, 「저출산·고령사회기본법」의 제정과 ‘저출산·고령사회위원회’의 발족을 통해 ‘돌봄의 사회적 책임’에 대한 정책논의를 전개했다(진현주, 2020). 돌봄의 사회적 책임에 대한 정책 논의의 결과, 아동에 대한 돌봄 및 보육 서비스 정책은 초등돌봄교실로 이어졌다. 즉, 초등돌봄교실정책은 저출산·고령화의 사회적 현상에 대한 방어로 출발하였다.

또한 양육환경 변화로 인해 양육에 대한 사회적 책임도 강조되었다(정영모, 2017). 핵가족화와 한부모 가정, 맞벌이 부부, 양육 취약 가정의 증가는 초등학교 저학년 자녀를 둔 가정에서는 자녀의 양육을 담당해 줄 방과후 교육 및 보육 시설을 절실히 필요로 하였다(임경원, 2014). 돌봄이 필요한 사회취약계층의 증가는 사회 각 분야의 교육과 보육에 대한 책임을 요구하였다. 지역사회학교 실현 및 지역사회 인재 육성과 일자리 창출 등의 필요성도 제기되었다. 이러한 다양한 요구를 수행하기 위해 초등돌봄교실이 도입되었다(김수동, 양애경, 2014).

한편 2022 초등돌봄교실 운영 길라잡이에서는 초등돌봄교실의 추진배경을 다음과 같이 설명하고 있다. 첫째, 핵가족화 심화, 여성경제활동 인구 증가 등 양육 환경이 변화함에 따라 돌봄에 대한 사회적 요구도가 점차 증가하였다. 초등돌봄 공백은 여성이 출산 이후 소득활동을 포기하는 두 번째 위기로 이어진다. 둘째, 영유아 보육 지원에 비해 초등학교 대상 돌봄 지원은 상대적으로 부족하여 방과 후방학 중 돌봄 사각지대가 발생한다. 셋째, 학교와 지역사회 간의 유기적 협력과 연계를 통해 촘촘한 돌봄 서비스를 제공할 필요가 있다.

## 2. Kingdon의 정책흐름모형

정책이란 바람직한 사회 상태를 이룩하려는 정책목표와 이를 달성하기 위해 필요한 정책수단에 대하여 권위 있는 정부기관이 공식적으로 결정한 기본방침이다(정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호, 2017). 교육정책은 교육

과 정책이 결합한 용어로 이중재, 이차영, 김용, 송경오(2015)에 따르면 교육 활동이 보다 바람직하게 이루어지도록 방향을 제시하고 조건을 정비하는 역할을 한다. 특히 교육정책은 가치를 지향하는 활동이라는 점에서, 어떤 가치를 지향할 것인가를 논의하는 것은 무척 중요하며, 정책을 둘러싼 정책환경을 분석하고 정치적 접근을 면밀히 분석하는 것이 중요하다.

Kingdon이 제시한 정책흐름모형은 원래 정책의제설정 과정을 설명하기 위한 모형이었으나, 정책변동의 설명에도 사용되고 있다. Kingdon의 기본적인 문제의식은 왜 어떠한 문제들은 이슈화고 어떤 문제들은 이슈화되지 않는지, 어떻게 정책결정자들의 주목을 받게 되며 어떤 문제들은 주목받지 않는지, 어떻게 의제가 설정되는지 어떻게 의제로 설정되지 않는지로 시작하여 특정 정책이 선택되는 것에 주목한다. 정책흐름모형은 의제설정과정의 비합리성을 전제한다. Kingdon의 정책흐름모형은 정책참여자들과 과정을 따로 구분하여 정책참여자들끼리 각 과정의 흐름에 영향을 미친다고 본다. 정책흐름모형에 따르면 조직 안에서 거의 상호 독립적인(nearly independent) 세 가지 흐름인 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책(대안)의 흐름에 참여자들이 참여하면서 상호 독립적으로 흐르고 있다가 정책선도자의 활동으로 결합이 일어나며 정책의 창을 형성하고 이때 정책의 변동이 일어나는 것을 기본 구조로 한다.

본 연구에서 분석하고자 하는 초등돌봄교실정책 결정 과정은 합리적인 대안 탐색 및 결과 평가 등을 통해 목표 달성의 극대화를 가져올 수 있는 최적의 대안을 선택하는 과정이 아니었다. 초등돌봄교실정책의 목표에는 다중목표가 설정되어 있어 초등돌봄교실정책의 지향점이 혼재되어 있다. 또한 정책이 형성되어 집행되는 과정에서 발생하는 일관적이고 지속적인 문제 발생에도 불구하고 해결방안이 제시되지 않은 상태에서 정책이 점차 확대되어 가는 과정은 합리적인 정책변동모형으로는 충분히 설명할 수 없다. 또한 초등돌봄교실정책이 이루어진 과정은 Kingdon의 정책흐름모형이 제시하는 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책(대안)의 흐름의 세 요소가 독자적으로 흐르다가 정책의 창이 열리면서 정책결정이 이루어진다는 주장에도 부합한다.

Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 국내·외 연구는 교육정책을 포함하여 다양한 정책분야에서 진행되고 있다. 1980년대 중반 처음 등장한 이후 점차 활발하게 적용되는 추세다. 특히, 합리적인 과정을 통한 정책변동보다 즉흥적으로 정책이 결정되는 경우가 많은 우리나라 정책변동의 특징을 비추어

볼 때, Kingdon의 정책흐름모형은 상당한 설득력을 지니고 있다(공병영, 2003). Kingdon의 정책흐름모형을 이용한 국내 교육정책 분석 중 자율형 사립고(김수진, 2020; 김태호, 2015), 무상급식(명주영, 2018; 문영빛, 2013; 조민희, 2016), 방과후교육(최태호, 2012), 학업중단 숙려제(양순택, 2019), 자유학기제(정양순, 이예슬, 박대권, 2018), 선행교육규제(박혜진, 2016), 혁신학교(강은숙, 이선옥, 2015) 등 초·중등 분야의 연구가 가장 많이 이루어졌다. 또한 동일한 주제로 다른 분석 시기를 연구하기도 하였다. 이는 정책의 차이 열린 순간을 기준으로 정책변동의 흐름을 분석하였기 때문으로 해석된다.

선행연구를 바탕으로 Kingdon의 정책흐름모형은 광범위한 연구주제를 가지는 다양한 교육정책의 형성 및 변동 과정을 분석하는 데 있어 유용한 분석도구로 사용되는 것을 볼 수 있다. 또한 세 가지의 흐름 중에서 정치의 흐름이 정책의 창을 여는 촉발기제로 작용된 사례가 많았다. 정책선도가의 역할 또한 정책변동에 많은 영향을 끼친 것으로 분석되었으나, 정책선도가가 존재하지 않는 경우도 있다.

### 3. 선행연구 분석

2004년 초등돌봄교실 도입 및 시범운영 전까지는 아동 보육의 필요성과 관련된 연구가 주를 이루었으며, 초등 방과후 돌봄에 관련된 연구는 초등돌봄교실정책이 도입될 당시 방과후학교에 속해 있었던 성격으로 인하여 방과후학교에 초점을 맞춘 경우가 많다. 2004년 이후 초등돌봄교실과 관련한 다각도의 연구가 진행되었다.

초등돌봄교실정책에 관한 연구로는 정책의 기반 마련(유해미, 2017; 정영모, 2021), 정책의 개괄 설명이나 목적 및 철학(이명승, 2019; 전미양, 최현임, 2020), 정책 현황(김광혁, 2014; 강지원, 이세미, 2015), 정책의 변동 및 평가(신동석, 2015; 양윤정, 2018; 장수정, 송다영, 백경훈, 2019), 정책을 위한 법제 마련(박혜경, 2019; 이운진, 2020), 초등돌봄교실 유관기관 및 부처 연계 방안(이혜숙, 이영주, 2018; 임미숙, 2016), 해외사례 소개 및 국내정책과의 비교(김미진, 홍후조, 2019; 김수동, 정영모, 2016; 이정미, 2020) 등에 관한 연구가 이루어졌다. 초등돌봄교실정책과 관련한 연구들은 정책 수립 및 시행을 위한 연구에 집중되어 있으며 정책 자체에 관한 연구는 거의 이루어지지 않았다.

초등돌봄교실정책 자체에 관한 연구는 강지원, 이세미(2015), 신동석(2015), 양윤정(2018), 장수정, 송다영, 백경훈(2019)이 있다. 강지원, 이세미(2015)는 아동·청소년 돌봄정책을 교육정책과 복지정책의 관계 설정이 필요하다고 본다. 부처별 다른 전달체계 간의 관계가 효율적으로 운영될 것과 지역 기반 아동·청소년 돌봄 계획으로 대상의 편중과 사각지대를 해소할 것을 제안한다. 신동석(2015)은 거버넌스 이론, 네트워크 이론 그리고 Gilbert and Specht의 분석론을 이용하여 정책 집행 요소에 대해 분석 하였다. 기존 연구가 아동·청소년의 권리나 가족의 기능 보충, 전달 체계의 개선방안에 중점을 두고 실질적으로 정책 집행 분야에서의 연구는 미흡하다고 보았다. 보육제도의 정책성과를 분석하기 위한 서비스 대상, 서비스 형태, 전달체계, 재원 등의 네 가지 영역을 제시하고 각 영역의 세부적인 지표를 제시하였다. 양윤정(2018)은 빅데이터 분석 방법과 소셜 네트워크 분석 방법을 이용하여 초등돌봄교실 주요 정책이슈 화제어, 정책이슈망에서 정책이슈 화제어의 나타나는 영향, 정책이슈 변화에 따른 정책의 변화를 분석하였다. 분석 결과, 초등돌봄교실 정책이슈의 출현과 변동 과정은 순환적 구조로 진행하며 이는 정책에 영향을 미치는 중요한 요인이었다. 초등돌봄교실 정책이슈의 확산과정에서 언론의 역할이 매우 크며, 언론의 보도 여부에 따라 정책에의 반영 결과도 달라졌다. 장수정 외(2019)는 공동육아 방과후 돌봄의 구성원(부모, 교사, 현장활동가)의 질적연구를 통해 현 초등돌봄 정책을 비판하였다. 초등돌봄정책이 왜 필요한지, 어떤 방식이어야 되는지에 대한 원칙적인 논의가 선결되어야 하고, 생애주기과정에서 아동발달에 필요한 것과 환경 및 돌봄에 관한 고민이 필요하며, 법적인 근거 없이 초·중등교육과정 총론(교육부 고시 제 2015-74호)을 근거로 운영하는 것에 대한 문제에 집중하여 개선을 촉구한다.

초등돌봄교실정책과 관련한 연구보다는 초등돌봄교실의 운영과 관련한 연구가 압도적으로 많이 이루어졌다. 또한 초등돌봄교실의 운영과 관련한 연구에는 돌봄전담사, 여러 분야의 단체활동 지도강사 등 다양한 분야의 이해집단이 참여하였다. 초등돌봄교실정책과 관련한 연구는 초등돌봄교실을 운영하기 위한 근거 마련에 치중되어 있으며 ‘정책’에 초점을 맞춘 연구는 거의 이루어지지 않고 있다. 따라서 정책변동 모형을 이용하여 초등돌봄교실정책이 갖는 정책적 가치를 연구해 보고자 한다.

### Ⅲ. 연구 방법

본 연구는 초등보육교실의 형태가 처음 등장한 1996년부터 초등돌봄교실 정책이 확립된 2014년까지를 주요 대상으로 하였으며 정책산출 이후 2014년부터 2017년 온종일 돌봄 구축 체제 계획 발표까지 초등돌봄교실정책이 확대된 흐름을 아울러 이해하고자 하였다. 정책산출 이후에 보이는 세 가지 흐름의 정도가 초등돌봄교실정책에 대한 대중의 수용성과 환류 및 정치의 흐름을 더욱 선명하게 반영하고 있기 때문이다.

본 연구에서는 연구 목적과 연구 문제의 특성에 맞추어 각종 관련된 문헌을 연구하고 각종 신문자료를 활용하여 분석한다. 각종 기관(교육부, 방과후포털, 국책연구소 등)에서 발행한 자료(보도자료, 공지사항, 정기간행물 등), 국내·외 선행연구 자료(학위논문, 학술자료 등), 연구보고서, 각종 언론매체의 기사, 주요 정당 및 후보들의 공약집, 백서, 기타 관련 법규 및 통계자료 등을 토대로 초등돌봄교실정책 형성 및 변동 과정의 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책(대안)의 흐름을 분석하고자 한다.

신문 기사 분석은 한국언론진흥재단에서 운영하는 기사통합검색 사이트(<http://www.bigkinds.or.kr>)를 활용하여 시간적 흐름에 따라 분석한다. 또한 연관어 검색을 통하여 초등돌봄교실이 언제 어떻게 이슈화가 되었는지를 알아본다. 신문사의 기사 중에서 제목과 본문에 ‘돌봄, 돌봄교실, 초등돌봄교실, 방과후 돌봄프로그램’ 단어가 포함된 기사를 중심으로 초등돌봄교실정책과 관련이 있는 자료를 검색 및 분석한다.

첫째, 정책문제의 흐름에서는 지표, 사건, 환류를 분석하였다. 지표는 초등돌봄교실의 사회적 배경 및 학교에 들어오게 된 계기를 분석하였다. 사건은 거시적 관점에서 돌봄 패러다임의 변화에 대해 분석하였다. 미시적 관점에서 초등돌봄정책형성에 계기적 사건이 된 2·17 사교육비 경감방안, 고령화 및 미래사회위원회의 출범과 저출산·고령화 기본계획, 2010년 6월 지방선거 학교 무상급식 정책 논쟁, 주5일 수업제 전면 자율 도입을 분석하였다. 환류는 방과후학교에 대한 찬반응답, 초등돌봄교실 이용 만족도, 초등돌봄교실 이용자수 및 신청자수 등을 통하여 분석하였다.

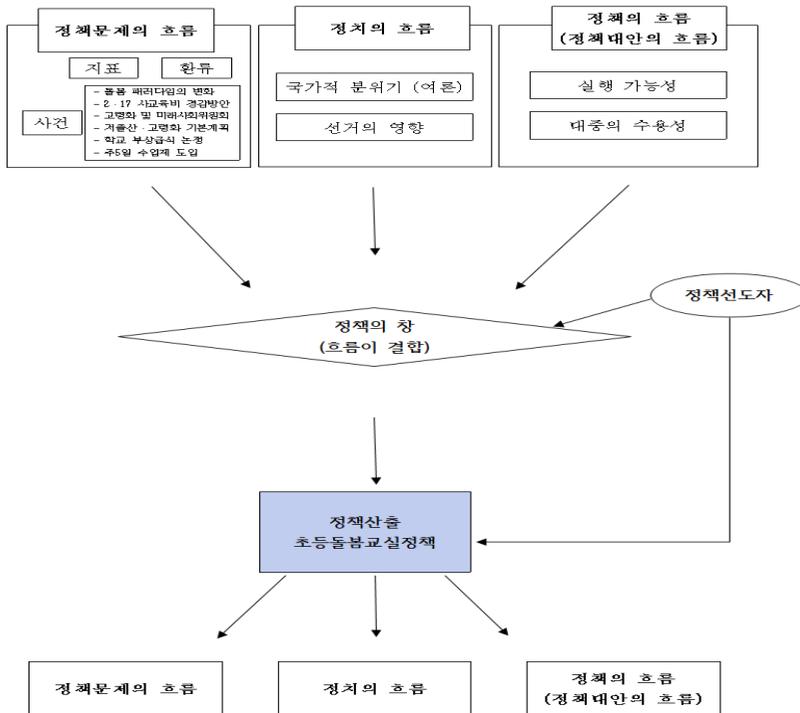
둘째, 정치의 흐름에서는 초등돌봄교실정책을 확립하는 데 큰 영향을 끼친 제18대 대선공약에 중점을 두어 분석하였다. 그리고 초등돌봄교실정책이 확립되기까지의 언론보도를 통하여 국가적 분위기를 분석하고, 초등돌봄교

실정책 확립 후의 언론보도자료의 수집 및 분석을 통하여 초등돌봄교실 운영 경과에 대한 국가적 분위기를 분석하였다.

셋째, 정책(대안)의 흐름에서는 제18대 대선 이전의 보건복지부, 여성부(현 여성가족부)의 저책 대안에 대하여 분석하였으며 대중의 수용성을 분석하기 위하여 각종 기관의 연구보고서 및 한국교육개발원에서 매해 실시한 교육여론조사 결과를 분석하였다.

넷째, 세 가지 흐름의 결과를 통하여 정책의 창(흐름의 결합)이 열리게 되는 과정을 분석하였다. 정책의 창을 여는 데 주도적인 역할을 한 정책선도가에 대해서 대선공약집 및 보도자료를 중심으로 분석하였다.

본 연구에서는 Ridde(2009)가 제시한 정책흐름모형의 확장을 기존의 Kingdon의 정책흐름모형에 결합시켜 분석틀을 재구성하였다. 본 연구의 분석틀은 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 연구모형

출처: Kingdon(2011: 90-208); Ridde(2009) 재구성

이를 통하여 Kingdon의 모형을 정책 의제 설정에서 더 나아가 정책의 형성과 변동 과정으로 확장하여 분석할 수 있을 것이다.

## IV. 연구 결과

### 1. 정책문제의 흐름: 돌봄의 사회화

#### 가. 지표의 변동

2000년대에 이르러 우리나라의 급격한 출산을 저하는 저출산에 대한 위기 의식과 이를 해결하기 위한 논의의 공론화를 불러일으켰다. 급격한 저출산·고령화 현상은 인구 위기 문제와 직결되며 인구 위기 문제는 생산가능인구의 문제와 연결된다. 이와 같은 사회 구조 변화에서 여성의 경제활동 참가는 보다 중요한 의미를 가진다.

2003년 대통령 자문기구로 ‘고령화 및 미래사회위원회’를 출범시키면서 「저출산·고령사회기본법」을 제정하였다. 보건복지부에서는 “인구 및 가족지원 종합대책”을 마련하여 일·가정 양립 정책의 중요한 영역으로 여성 근로자를 지원하는 정책을 마련하고자 하였다. 이후 2006년 8월 “새로마지플랜2010”이라는 명칭의 제1차 저출산·고령사회기본계획을 수립하였다.

그러나 우리나라 여성 경제활동 참가율(15-64세)은 여전히 OECD 평균보다 낮게 나타났다. 여성들의 취업에 대한 의식변화와 모성보호 정책에도 불구하고 경력단절이 발생하는 주된 이유는 출산과 육아로 나타났으며 여성들의 취업 장애요인으로 가장 큰 원인은 출산·육아 부담과 자녀 양육으로 나타났다(관계부처합동, 2010). 이에 정부는 ‘저출산·고령사회위원회’의 발족을 통해 여성의 경제활동 참가율의 가장 큰 장애인 여성 개인의 돌봄 문제를 ‘돌봄의 사회적 책임’으로 확대하는 정책논의를 전개하였다. 그 결과 정부는 여성 돌봄의 가장 큰 비중을 차지하는 아동 돌봄 문제의 해결방안으로 방과후 시설 확충안을 마련하고 방과후 교육시설에 예산 지원 계획 수립하였다. 또한 방과후 아동보육의 합리적 제도화와 관련한 논의에 착수한다.

## 나. 계기적 사건

### 1) 돌봄 패러다임의 변화

시대적 요구는 아동 돌봄과 보육 모두 국가사회적 책임의 일부로 여기는 패러다임의 전환을 가져왔다. 돌봄 문제란 돌봄이 필요한 사람을 누가 어떻게 돌볼 것인지의 문제와 직결된다. 초등학교돌봄교실의 대상은 아동이라는 고정요소로 전제되어 있으므로 초등돌봄교실 정책 설계는 누가 돌봄을 주어야 하는지, 어떤 때 필요한지, 어떤 식으로 행해져야 하는지와 보다 밀접한 관련이 있다.

첫째, 돌봄 문제에 있어 핵심 이슈는 여성 개인의 돌봄 책임 영역을 국가가 어디까지 가지고 와야 할 것인가에 대한 문제다. 정부는 돌봄의 사회화를 정책의 주요 쟁점으로 놓고 여성의 일·가족 양립 정책을 수립한다. 아동 돌봄과 관련하여 무상보육 도입과 확대, 양육수당 도입, 아이돌봄서비스도입, 초등돌봄교실 확대, 여성의 안정적인 신규 일자리 창출 등의 정책과제를 설정하였다. 둘째, 아동 돌봄의 문제는 ‘보육’의 개념과 연결된다. 보육의 개념은 시대의 변화와 상황에 따라 다르게 정의되어 왔다. 현재 보육은 위탁자의 보완적, 개별적 차원의 서비스로 변모되었다(홍인혜, 2006). 보육은 아동들이 보호 및 교육을 받을 권리와 어머니들의 일할 권리를 동시에 보장해 주기 위한 제도로서 이는 사회, 국가적 책임이라는 차원에서 다루어지는 것으로 단순한 보호의 기능을 넘어선 유익한 교육적 경험을 제공하는 사회적 의미로 확대되고 있다(유은정 외, 2010).

### 2) 2.17 사교육비 경감방안

돌봄 패러다임의 변화는 다양한 사건들의 결과로 볼 수 있다. 2003년 4월 9일 대통령 업무보고는 국민이 체감할 수 있는 사교육비 경감을 주요 정책 목표로 삼고 사교육비 경감을 위해 ‘방과후학교’ 또는 ‘전일제 학교’ 도입 방안 마련을 지시하고 초등학교 저학년을 대상으로 방과후·방학중 학교 내 보육을 시행토록 하였다. 초등 저학년 맞벌이 가정 및 저소득계층 자녀의 방과후 탁아교육을 위한 사교육 수요를 학교에서 흡수하기 위함이다.

### 3) 고령화 및 미래사회위원회 출범(2003) 및 저출산·고령화 기본계획

2003년 보건복지부에서는 ‘인구 및 가족지원 종합대책’을 마련하였으며 대통령 자문기구로 ‘고령화 및 미래사회위원회’를 출범시키며 「저출산·

고령사회기본법」(법률 제7496호, 2005. 5. 18., 제정)을 제정하였다. 그해 12월 실무 추진을 위한 관계부처 및 전문가로 구성된 저출산·고령사회기본계획 실무추진단을 설치하고 2006년 8월에 향후 5년간 추진할 ‘제1차 저출산·고령사회기본계획: 새로마지플랜2010(2006년-2010년)’을 수립하였다. 저출산·고령화문제에 본격 대응하기 위한 범국가적 추진체계의 구축을 목표로 수립된 저출산·고령사회 기본계획은 이후 제2차(2011년-2015년), 제3차(2016년-2020년), 제4차(2021년-2025년) 계획으로도 이어진다. 이와 같은 국가의 의지 표명하에 국가의 돌봄책임 과제는 보다 구체화되고 확대되었다.

#### 4) 2010년 6월 지방선거 학교 무상급식 정책 논쟁

2009년 4월 6일 경기도에서 학교무상급식정책을 추진한 김상곤 교육감 후보의 당선으로 대한민국 사회는 학교무상급식 논쟁으로 들쭉였다. 학교의 무상급식 논쟁으로 시작된 복지에 관한 관심은 교육과 복지의 공동 목적에 관심을 가지게 하였으며 이는 우리나라 교육 영역에서 ‘복지’란 이름이 부여된 다양한 정책이 시작되는 중요한 전환점이 되었다. 2010년 6월 2일 지방선거에서 보편적 복지주의 관점의 학교무상급식 정책을 공약으로 내세운 후보들이 대거 당선되었다. 이러한 결과는 보편적 복지에 대한 국민의 민심을 정치권에 확인시킨 사건이었으며 보편적 복지 사상이 반영된 정책 증가의 발단이 되었다. 이는 초등돌봄교실이라는 돌봄 서비스가 전학년을 대상으로 무상 제공되는 정책(대안)의 흐름으로 이어졌다.

#### 5) 2012년 주5일 수업제 전면 자율 도입

우리나라에서 주5일 수업제는 1995년 교육개혁추진 기획단에서 공식적으로 처음 제안되었다. 그러나 주5일 수업제는 공론화될 때마다 끊임없는 논란의 대상이 되어 많은 문제가 제기되었으며 언제나 아동의 보육이 논란의 화두에 서게 되었다. 따라서 정부에서는 주5일 수업제 전면 자율 도입 보도 자료 배부시 아동 보육에 대한 특별한 권고사항을 넣었다. 첫째, 주5일 수업제가 시도 교육감의 승인 하에 자율 실시되도록 하였다. 둘째, 주말 아동·청소년을 대상으로 문화·체육 및 돌봄 프로그램 등의 운영을 확대하였다. 셋째, 토요일 돌봄을 구축하고 교육복지 프로그램의 사각지대에 놓일 우려가 있는 저소득층 및 맞벌이 부부 자녀에 대한 대책을 강화하였다. 넷째, 범부처 차원의 교육 협력 네트워크 구축을 계획하여 각 시·군·구와 시·도에는 지

자체와 교육행정기관간의 협의체가, 정부차원에서는 총리실과 교육과학기술부, 문화체육관광부, 보건복지부, 여성가족부 등 관계부처가 참여한 중앙협의체가 구성·운영된다. 이와 같은 네트워크 협력 체계는 추후 초등돌봄교실다부처 협력 네트워크 구축의 기본 아이디어를 제공하게 된다.

#### 다. 긍정적 환류

한국교육개발원에서 방과후학교(방과후 특기적성 교육, 방과후 저학년 보육교실, 방과후 수준별 보충학습 등)에 대한 학부모의 찬반 의견을 조사한 결과 찬성 의견이 2006년도 77.0%, 2008년도 77.1%, 2010년도 84.5%로 눈에 띄게 증가하였다. 2012년 한국교육개발원 조사 결과에서는 자녀를 방과후학교에 참여시킬 의향이 있다는 의견이 76.0%로 높게 나타났다. 이와 같은 조사 결과는 학부모들의 방과후학교에 대한 참여 의사와 방과후학교에 대한 학부모의 신뢰가 높게 형성되어 있음을 시사하고 있다. 2019 한국 워킹맘 보고서(KB 금융지주경영연구소)에 따르면 자녀가 초등학교에 입학했을 때 아동센터 또는 학교에서 운영하는 방과후 및 돌봄교실을 이용(30.6%)하여 경력을 유지하는 것으로 조사되기도 하였다.

이처럼 초등돌봄교실정책은 정책형성기 및 정책확대기에 걸쳐 긍정적인 환류를 받고 있다. 학부모의 수요와 학부모의 만족도가 높은 정책이며, 국가에서도 중요한 국가정책으로 인식하고 있다. 환류 대상을 누구로 설정할 것 인지는 추후 정책결정자들의 결정에 중대한 영향을 미친다. 환류의 대상이 교육정책의 주요 대상이어야 하는 학생이 아닌 유권자인 학부모에게만 향해 있다는 것은 초등돌봄교실정책의 본질에 대한 강력한 의문을 제기하게 한다.

## 2. 정치의 흐름: 초등돌봄교실정책의 공약화

1절에서 살펴보았듯이 초등돌봄교실정책은 정책 시행 초기에는 정부가 국가적 위기를 해결하기 위하여 일방적으로 수립하여 시행한 정책이다. 사회적 요구와 시대적 필요에 따라 시행된 정책이지만 충분한 의견수렴과정과 구체적 계획 없이 일방적으로 하달된 형식의 정책이다. 또한 2010년 6월 지방선거 이후 초등돌봄교실정책은 유권자들의 표를 얻으려는 후보자들의 핵심 정책 중 하나가 되었다.

## 가. 국가적 분위기(여론)

언론보도는 사회의 반응을 확인할 수 있는 적합한 수단이 될 수 있다. 초등돌봄교실과 관련된 ‘돌봄’ 관련 기사는 빅카인즈를 통해 검색한 결과 2005년부터 등장하기 시작하였다. ‘초등돌봄교실’의 키워드는 2009년 처음 언론에 등장하여 보도되었으며, 2014년에 가장 많이 보도되었다. 이것은 대통령 공약에 따라 초등돌봄교실 전면 확대가 이루어진 해였기 때문이다. 이후 초등돌봄교실에 관한 기사 건수가 대폭 증가하였는데 이는 초등돌봄교실에 대한 대중적인 관심의 확대로 해석할 수 있다.



[그림 2] ‘초등돌봄교실’ 기사 건수(2006-2020년)

2007년은 특히 12월에 치러진 제17대 대통령 선거와 관련한 공약 중 공보육과 관련한 공약이 이슈화되었으며 이는 이후 제18대, 제19대 대통령 선거 공약들에 ‘보육’과 관련한 공약의 가중치 확대 및 구체화된 형태로 나타나는 계기가 되었다. 2009년은 ‘초등돌봄’이란 키워드가 명확하게 보도된 첫해다. 2009년은 야간까지 운영하는 ‘종일돌봄교실’이 시범운영된 해로 주로 교육과학기술부(현 교육부)의 재정과 전국의 초등돌봄교실(또는 초등보육교실)에 관한 기사가 보도되었다. 2012년은 주5일 수업제 전면 도입이 이루어져 돌봄 공백의 문제로 인하여 초등돌봄교실이 확대되었다는 기사와 함께 전담 인력 확보 문제가 대두되었다. 또한 2012년은 돌봄교사들의 비정규직 관련 문제들이 처음으로 등장하기 시작하였다.

2014년은 언론에서 ‘초등돌봄교실’이 나타난(2009년, 20건) 이후부터 2020년 12월 31일까지 가장 많은 기사가 보도된 해다. 초등학교 1-2학년 희망학생 모두를 수용할 수 있도록 초등돌봄교실을 확대하는 ‘초등돌봄교실 확대 운영 방안’이 발표되어 초등돌봄교실 운영학교수가 2013년 5,784개교 → 2014년 5,938개교, 운영교실수는 2013년 7,395실 → 2014년 10,966실, 이용학

생수는 2013년 159,737명→2014년 221,310명으로 대폭 증가한 해였다. 그러나 학교 현장을 반영하지 않은 무리한 정책 집행(한국일보, 2014.01.28)이라는 평을 받으며 산재한 많은 문제가 집중 보도되었으며, 기사 건수 또한 예년까지의 평균이었던 약 1백여 건에서 674건으로 대폭 증가하였다. 2017년은 제19대 대선과 관련한 기사들이 주로 보도되었다. 정부는 초등돌봄교실 확대정책과 함께 초등돌봄교실을 통한 일자리 창출을 계획하기도 하였다(머니투데이, 2017.08.31).

언론보도를 통하여 분석된 국가적 분위기(여론)은 다음과 같다. 첫째, 초등돌봄교실정책과 관련하여 언론이 영향을 주었다기보다 이미 일어난 일을 해석하는 방식으로 이루어졌다. 특히 2014년을 기점으로 공약 및 공약의 이행과 관련된 보도가 주로 이루어졌다. 둘째, 보도 건수로는 초등돌봄교실 예산과 관련된 보도가 제일 많았다. 예산 문제로 인해 실행 가능성에 적신호가 켜졌지만, 정부의 강력한 의지는 정책의 창이 열리고 정책이 산출되는 결과로 이어졌다. 셋째, 이익집단의 압력이 초등돌봄교실정책 형성 자체에 영향을 주지는 않았다. 그러나 정책이 형성되고 변동되는 과정에서 다양한 목적이 설정되며 돌봄전담사, 초등돌봄강사 등 다양한 이익집단의 목소리가 반영되었다. 2017년에는 돌봄전담사들의 제19대 대선 문재인 후보 지지 성명 등으로 파생되었다. 초등돌봄교실정책과 관련한 이러한 정치적 활동은 다시 정책의 변동 과정에 영향을 미쳐 이후 초등돌봄교실정책에는 비정규직의 문제가 반드시 포함되게 되었다. 분석 결과 초등돌봄교실과 관련한 이익집단의 대상과 범위는 점차 확대되고 있음을 알 수 있다.

## 나. 선거의 영향

초등돌봄교실정책과 관련한 공약은 제17대 대선 공약에서 처음 등장하여 제18대, 제19대 대선의 주요 공약으로 이어졌다. 2007년에 제17대 대선공약에서 대통합민주신당은 교육 공약 11번으로 무상보육 전면실시를 내걸었는데, 2010년 6·2 지방선거로 교육의 보편적 복지에 대한 민심이 확인된 이후 한나라당은 2011년 5월, 모든 만 5세 어린이의 교육과 보육을 국가가 책임지는 ‘만 5세 공통과정’을 도입·시행한다고 발표하였으며, 2012년 3월 만 5세 유아에 대해 시행하였다.

2012년 제18대 대통령 선거에서 박근혜 정부는 초등학생을 위한 방과후

돌봄 서비스 기능을 강화하는 정책을 수립하여 집행할 것을 공약으로 내세웠다. 이 정책은 초등학교의 돌봄기능을 강화하여 보다 많은 학생들이 초등돌봄교실에 참여하고, 지역사회에서 방과후 돌봄을 제공하는 기관 간의 연계체제를 강화하여 돌봄사각지대를 방지하여 수요자에게 필요한 돌봄 서비스를 제공하기 위한 것을 목표로 하였다. 이러한 초등돌봄교실 정책은 교육여론조사의 현 정부의 주요 교육정책 중 현재까지 잘하고 있다고 생각하는 정책 설문에서 2014년 1+2순위 23.4%, 2015년 1+2+3순위 18.0%, 2016년 1+2+3순위 18.0%로 제일 높은 수치를 기록하여 초등돌봄교실에 대한 국민적 호응을 보여주었으며 정부의 40개 핵심정책에 대한 ‘2015 대한민국 정책평가’에서 올해 최고의 정책으로도 선정되었다. 2017년 교육여론조사에서 시행한 지난 정부의 교육정책 중 가장 잘했다고 생각하는 1순위 정책 설문 결과도 누리과정(26.9%), 초등돌봄교실(21.2%) 순으로 높은 응답비율을 나타내었으며 전체 응답자가 1+2순위로 선택한 정책은 초등돌봄교실(21.9%), 누리과정(20.1%) 순으로 높은 응답비율을 나타내었다. 이와 같은 초등돌봄교실에 대한 높은 선호는 국민적 여론으로 인식되었으며 정부가 교체되는 시점에서 결코 소홀히 할 수 없는 영역이었다.

2017년에 실시된 제19대 대통령 선거에서 더불어민주당은 0세부터 초등학교 6학년생 자녀의 돌봄 부담 해소를 공약으로 내걸어 12시간 완전돌봄으로 육아부담 완전해소를 내세웠고 당선되었다. 제19대 정부의 출현으로 현 정부 국정과제 중 교육관련 세부 정책에서 가장 중점을 두고 추진해야 할 유·초·중등 교육정책(2가지 순위대로 선택) 설문에서 1순위 정책이 온종일 돌봄교실 초등학교 전 학년으로 확대 및 내실화(15.1%)로 나타났으며 1+2순위로 선택한 유·초·중등 교육정책 또한 온종일 돌봄교실 초등학교 전 학년으로 확대 및 내실화(13.5%)로 제일 높았다.

제18대 정부의 가장 잘한 교육정책과 제19대 정부의 시작에 바라는 교육정책의 1순위가 초등돌봄교실정책이라는 결과를 분석해볼 때, 초등돌봄교실 정책은 대중의 민심을 얻기 위한 정치의 흐름이 강하게 작용하는 정책이라는 것을 알 수 있다.

### 3. 정책(대안)의 흐름: 초등돌봄교실정책의 안정화

1991년 영유아보육법이 제정된 이후 아동 돌봄에 대한 사회적 필요성과 의

무에 대한 대중의 인식을 시작으로 학령아동을 대상으로 한 방과후 보육 논의가 시작되었다. 보건복지부 주관으로 1991년 초등학교 저학년을 대상으로 하는 방과후 아동지도 프로그램이 실시되었으나 1992년 방과후 특별 보육 금지로 운영이 중단되었다. 이후 1994년 여성의 사회진출 증가에 따른 아동 돌봄 공백 증가로 초등학교 시설 내 방과후 특별교육을 허가하였고, 1996년 보건복지부가 서울시의 상암초등학교와 안산초등학교를 시범학교로 하여 초등학교 내에 아동돌봄시설 설치 및 운영하였다. 또한 복지관, 지역사회 센터 등을 이용하여 아동 돌봄을 시행하였다. 보건복지부는 1996년부터 3년에 걸쳐 2,000개소의 방과후 보육 시설을 설치한다는 계획으로 포함한 ‘방과후 아동지도 활성화 방안’을 발표하였으나, 1997년 국가경제위기로 이 계획은 달성되지 못하였다.

2000년도 이전까지 방과후 보육 정책 주체는 보건복지부였다. 보건복지부에서는 ‘보육시설 확충 3개년(1995-1997) 계획’의 목표에 따라 다양한 보육프로그램을 지속적으로 개발하고 방과후 아동지도를 언급하였다. 그러나 2004년 6월 12일부터 정부조직법 개정으로 영·유아 보육사무가 보건복지부에서 여성부로 이관됨에 따라 방과후 아동보육도 함께 이관되었다. 한편 보건복지부에서는 2004년 아동복지법 개정을 통하여 아동보호시설의 종류에 ‘지역아동센터’를 도입하였다. 이에 저소득 가정 아동에 대한 보호와 교육을 담당하던 공부방의 기능은 지역아동센터가 담당하게 되었다. 민간 주도하에 자생적으로 형성된 공부방이 제도권 내로 들어오게 된 것이다.

2003년 여성부로 방과후 아동보육이 이관되며 여성부는 방과후 아동보육의 제도화 방안을 주제로 제15차 여성정책포럼을 개최하여 방과후 아동보육을 구체화하기 위한 여러 연구를 진행하였다. 특히 정책에 필요한 예산, 시설, 학부모 선호 등에 관한 연구가 이루어졌는데 이것은 정책의 실행 가능성 및 가치 수용 가능성을 잘 드러낸다. 1,799명을 대상으로 조사한 방과후 아동보육 수요 추계에 따르면(한국여성개발원, 2003) 방과후 아동보육이 필요하다 51.0%, 자녀를 보내겠다 46.0%로 추산되었다. 아동의 보육시설 희망장소를 설문한 결과 학생들은 전학년에서 초등학교(60.2%), 별도의 전용시설(21.0%), 사회복지관(4.9%)의 선호를 가지는 것, 학부모는 초등학교(60.8%), 별도의 전용시설(14.2%), 사회복지관(11.3%)의 순으로 아동과 동일하게 나타났다.

전문가들은 방과후 아동보육을 위한 전용공간을 마련하는 것은 가장 이상적이기는 하지만, 경제적 부담이 크기 때문에 실효성을 거두기 위해 장기적인

정책이 필요하다고 보았다. 그러나 ‘우선적으로 시급하게 보호해야 할 아동을 위한 방과후 아동보육을 실행할 수 있어야 한다’라는 명목으로 기존시설 중 초등학교 개방, 공공시설 개방, 민간시설 개방의 세 가지 대안을 제시하였다. 이와 같은 대안 중 초등학교의 예산적인 장점과 학부모의 선호는 아동 돌봄 시설이 학교에 위치할 것을 권장하였다. 그러나 당시에 학교 측에서는 시설 관리나 학생안전사고 등의 문제로 학교 내의 방과후 보육 시설 운영을 꺼리고 있었으며, 모든 학교에 여유 교실이 있는 것이 아니기 때문에 여유 교실을 개조하여 운영하는 방식은 제한적일 수밖에 없었다.

한편 교육부는 1995년 교육개혁방안을 발표하면서 방과후 아동지도를 위한 방과후 교실을 도입하였다. 그러나 원래 보육의 영역은 교육부의 소관이 아니었으므로 구체적인 정책을 추진하지는 않았다. 이후 2·17 사교육비 경감대책에서 초등돌봄교실의 모태가 되는 형태가 제시되었다. 정부는 학교내 여유 공간(유휴교실 등)이 있는 학교 중 방과후 교실 수요조사를 실시하여 개설이 필요한 학교를 중심으로 운영방식, 운영시간 등에 학부모의 요구를 수렴하고 학교의 여건과 실정을 감안하여 학교별로 자율적으로 방과후 교실을 시행할 것을 계획하였다. 또한 2004년 방과후 교실 연구학교를 3월부터 2006년 2월까지 2년간 16개교를 운영하기로 계획하였으며, 2005년 이후 연구학교 운영 결과를 토대로 확대해 시행하고 국고 예산을 확보하기로 한다. 운영방식으로는 세 가지가 제시되었다. 첫째, 학교에서 초등학교 현직 교사 활용 혹은 전담 인력(유치원 교사, 보육교사, 사회복지사 등)을 채용하여 운영하는 학교 직영의 방식이다. 둘째, 학교가 외부 보육기관과 계약을 체결하여 위탁운영하는 위탁운영의 방식으로 시설은 학교가 제공하고 보육기관은 학교에서 제시하는 요건에 따라 지도자, 운영프로그램을 제공한다. 계약 조건에 따라 관리는 학교에서 하고 운영에 관한 사항은 기관이 수행하는 방식이다. 셋째, 외부 기관 또는 단체에 학교 시설을 임대하여 운영하는 임대 운영(공동육아조합, 공부방 모임 등)하는 방식으로 학교는 기관(단체)과 임대 계약을 체결하고 관리·운영은 기관 책임으로 수행하는 방식이다. 현재 학교에서는 돌봄전담사라는 전담 인력을 채용하여 운영하는 첫 번째 대안의 방식이 집행되고 있다(교육인적자원부, 2004).

그러나 아직도 초등돌봄교실의 명확한 법적 근거는 마련되어 있지 않고 초·중등교육과정총론교육부고시에 의거하여 이루어지고 있으며 운영기준이나 체계화된 지침은 없다. 법적 근거가 없으므로 방과후 아동보육에 대한 부처별

행정체계가 다르고, 네트워크 구축이 유기적으로 되어 있지 않아 예산 지원 방안, 관리, 운영방식, 대상 등도 제각각이다. 이에 따라 초등돌봄교실은 학교의 자체적인 기준에 의해 운영되고 있으며 이는 초등돌봄교실 운영 초기부터 현재까지 운영상의 다양한 문제로 이어지고 있다.

#### 4. 정책의 창과 정책선도가

초등돌봄교실정책의 형성에 있어 정책의 창은 2012년 대선과 함께 열렸다. 2012년 대선 전까지 초등돌봄교실정책은 초등보육교실, 방과후 보육교실, 에듀케어교실, 종일돌봄교실, 엄마품 온종일 돌봄교실 등 다양한 명칭으로 각 지역교육청 혹은 각급 학교에서 자율적으로 운영되고 있었다. 운영방법은 통일된 기준이나 원칙이 없어 다양한 형태를 지니고 있었다. 또한 초등돌봄교실이라는 별도의 정책이 아닌 방과후 교실의 하나로 여겨졌다. 그러나 2012년 제18대 대선공약으로 온종일 돌봄학교를 내세운 박근혜 후보의 당선은 초등돌봄교실정책이 하나의 교육정책으로 형성되는데 결정적인 기회를 제공하였으며 이로써 정책의 창이 열리게 되었다.

정책문제의 흐름은 돌봄의 패러다임의 변화를 통해 돌봄의 제도화를 향해 흘러가고 있었다. 보건복지부, 여성부, 교육부의 돌봄의 제도화에 대한 대책들이 산발적으로 행해지며 정책 대안의 흐름이 흐르고 있었다. 이것은 정책문제의 흐름(급격한 저출산고령화로 인한 위기의식, 위기를 극복하기 위한 사건들로 인하여 일어난 돌봄 패러다임의 변화)이 크게 영향을 미쳐 문제의 창이 열린 것이다. 이후 2010년 6월 2일 지방선거가 교육의 보편적 복지에 대한 촉발 기제(명주영, 2018)가 되며 정치의 흐름이 강하게 흘러가기 시작하였다. 제18대 대선에서 강력한 대통령 후보자들이 초등돌봄교실정책을 공약으로 내세우게 된 것은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책(대안)의 흐름의 세 가지 흐름의 결합에 주도적인 역할을 하게 되었고, 정책의 창은 열리게 되었다. 그리고 2014년 3월 초등돌봄교실이 전국적 그리고 공식적으로 실시되는 정책산출의 결과로 이어졌다.

이것은 정책의 창이 세 가지 흐름 중 주로 정책문제의 흐름과 정치의 흐름에 영향을 받는데, 주로 정치의 흐름에 영향을 받는 경우가 더 많다는 Kingdon의 의견과도 일치하는 결과다. 또한 초등돌봄교실정책이 형성되는 과정은 정책의 창이 단순히 세 가지 흐름의 결합 순간이 아닌 다양한 요인들의

상호작용을 통해 정책 결정의 시작을 알리는 복합적인 순간이라는 것을 보여준다.

초등돌봄교실정책의 창이 열리는 것에 주도적인 역할을 한 정책선도가는 2012년 대선공약으로 초등돌봄교실(공약 명칭은 ‘온종일 돌봄 학교’ 및 ‘온종일 돌봄 교실’)을 내놓은 당시 여당과 대통령이었다. 2012년 새누리당 선거 캠프에서 국민행복추진위원회의 행복교육추진단장을 맡은 당시 광명선경여자대학교 학장은 교육기회 형평을 위한 과감한 교육복지 확충을 목적으로 0-5세 영유아 보육 및 교육 국가 책임제, 초등학교 온종일 돌봄학교 운영, 고등학교 무상교육 실시, 대학등록금 지원 정책 등의 핵심 공약을 만들었다. 새누리당의 교육 공약은 ‘꿈과 끼를 끌어내는 행복교육’으로 요약될 수 있는데 이명박 정부의 교육정책의 큰 틀을 유지하면서 학생과 학부모의 교육비 부담을 덜어주는 교육복지 확대에 초점을 두고 있다. 이것은 6·2 지방선거가 영향을 미친 것으로 해석할 수 있다.

이후 새누리당 박근혜 후보의 당선으로 2013년 2월 14일 대통령직인수위에서 열린 교육과학분과 국정과제 토론회에서 박 당선인은 온종일 돌봄학교가 성공적으로 정착하기 위해 유능한 강사를 확보해야 하고 내실 있는 교육 프로그램이 필요한데 이 부분을 구체적으로 검토해야 할 것을 언급하였다. 이로써 2012년에 열린 정책의 창은 구체적인 초등돌봄교실정책 산출로 이어지게 되었다.

이와 같이 대통령 및 여당이 강력한 정책선도가로 활동한 것은 강력한 대통령제하에서 많은 권한과 자원이 대통령에게 집중된 한국적 정치환경에 기인한 것이라는(장현주, 2017) 연구 결과와도 일치한다. 또한 장현주(2017)는 한국에서 정치의 흐름 구성 요소 중 대통령의 당선과 대선공약, 대선 직후 대통령직 인수위원회의 기능, 국회의원의 당선과 총선 공약이 정책의 창을 여는 주요 정치의 흐름으로 작용하는 것으로 보았는데, 초등돌봄교실정책 또한 대통령의 당선과 대선공약이 정책의 창을 여는 주요 정치의 흐름으로 작용하였다.

그러나 Kingdon이 주장한 정책 과정에서 정책문제의 흐름, 정책(대안)의 흐름, 정치의 흐름이 만나 정책의 창이 열리는 것은 적절한 시기에 이를 결합하는 적절한 정책선도가의 역할에 크게 좌우된다고 한다는 것에 완벽하게 합치하는 결과라고 보기는 어렵다. 제18대 강력한 대선 후보였던 두 후보자 모두 아동의 돌봄 정책과 관련하여 공약을 내놓았으며, 두 후보자 중 누가 당선이 되어도 초등돌봄교실정책의 창은 열렸을 것으로 예상되기 때문이다. 즉, 초등

돌봄교실정책의 창은 정책선도가가 누구였느냐의 문제가 아니라 정책선도가가 누가 되어도 당시 정치의 흐름에 의하여 열릴 수밖에 없는 결과였다. 따라서 초등돌봄교실정책 정책의 창은 정책선도가의 역할 보다 정치의 흐름에 더욱 크게 영향을 받아 열린 것으로 이해할 수 있다.

초등돌봄교실정책이 형성되고 집행되는 과정에서 초등돌봄교실정책은 더욱 확대되었으며 정책의 창은 닫히지 않고 계속 열려 있음을 알 수 있다. 이는 첫째, 정책참여자들이 문제를 더 다룰 필요성을 느끼고 있기 때문이다. 둘째, 정책의 창을 열리게 했던 사건(특히 저출산·고령화에 따른 국가 존립의 문제)이 정책의 장에 여전히 존재하고 있으며 셋째, 둘째에서 언급한 사건을 해결하는 방안에서 초등돌봄교실정책이 유효한 정책이라고 판단하기 때문이다.

## V. 논의 및 결론

본 연구는 초등돌봄교실정책의 형성 과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 이용하여 분석함으로써 초등돌봄교실정책의 구조적 배경을 파악하고 초등돌봄교실정책의 방향을 설정하는데 참고할 수 있는 시사점을 제공하는데 목적이 있다. 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 초등돌봄교실정책의 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책(대안)의 흐름으로 나누어 분석하였다. 그리고 정책의 창은 어떻게 열렸으며 정책의 창에 영향을 미친 정책선도가는 누구인지를 분석하였다. 연구 결과는 다음과 같다.

첫째, 초등돌봄교실정책 형성 과정에서 정책문제의 흐름을 통해 돌봄 패러다임이 개인의 영역에서 공공의 영역으로 변화함을 알 수 있다. 2000년대에 급격한 출산율 저하와 같은 지표의 변동은 국가 존립의 위기로 예측되어 시급한 국정과제가 되었다. 국가에서는 여성경제활동 참가율 증가를 주요한 해결방안으로 삼았다. 이것은 기존의 가정과 개인의 영역에 머물렀던 돌봄 패러다임을 ‘돌봄의 공공화’ 혹은 ‘돌봄의 사회화’의 패러다임으로 전환시킨다. 2·17 사교육비 경감대책 발표, 고령화 및 미래사회위원회의 출범(2003년)과 제1차-제4차 저출산·고령화계획, 주5일 수업제의 전면 도입, 2010년 6월 지방선거의 학교 무상급식 정책 논쟁은 정책문제의 흐름의 계기적 사건이 되었다. 탑다운으로 진행된 초등돌봄교실정책이지만, 긍정적 환류와 높은 대중의 수용성으로 초등돌봄교실정책의 대상과 시간, 제공 형태 등의 범위는 계속 확대되었다.

둘째, 우리나라의 초등돌봄교실정책은 정부 주도의 역할로 형성되었다. 이것과 관련된 정치의 흐름은 여론과 선거 공약을 통하여 알 수 있다. 초등돌봄교실정책은 가치의 충돌이 크게 나타나지 않는 정책으로 언론의 편파적인 보도 등이 비교적 적은 정책이라고 할 수 있다. 정부 주도의 표심을 얻기 위한 정책으로 출발하였기 때문에 2010 6·2 지방선거 이후 실시된 제18대 대통령 선거 및 제19대 대통령 선거에서 각각 학교의 돌봄체제 구축에 관한 공약을 내세웠고, 이는 제19대 정부의 온종일 돌봄교실 초등학교 전 학년 확대 및 내실화를 주요 국정과제로 이어졌다.

셋째, 초등돌봄교실정책이 학교에 들어오기 전 아동돌봄에 대한 사회적 필요성으로 보건복지부 및 여성부의 주도로 다양한 정책 대안이 제시되었다. 그러나 2003년 여성부 주도로 진행된 연구에서 학부모 및 학생의 보육 시설 희망장소로 초등학교를 제일 선호하는 것으로 나타났으며, 예산으로 인한 실행가능성으로 인하여 기존시설을 이용하는 것에 초점이 맞추어지며 결국 초등학교에서 운영하는 방식의 대안이 채택되었다. 이러한 과정은 정책(대안)의 실행 가능성 및 가치 수용 가능성을 잘 드러내고 있다.

넷째, 정책의 창이 열리는 과정에서 제18대 대통령 선거의 공약이라는 강한 정치의 흐름이 정책의 창을 여는데 주도적인 역할을 하였다. 초등돌봄교실정책 형성과정에서의 주요 정책선도가는 대통령이다. 이처럼 대통령 및 여당이 강력한 정책선도가로 활동한 것은 강력한 대통령제 하에서 많은 권한과 자원이 대통령에게 집중된 한국적 정치환경에 기인한 것이다.

연구 결과는 초등돌봄교실정책의 형성은 시대가 요구하는 정책임을 보여 준다. 저출산·고령화로 맞닥뜨린 인구구조의 위기는 국가 존립의 위기 상황을 예상하게 하였다. 여성의 사회 진출을 끌어낼 수 있는 정책을 수립에 초점이 맞추어졌고 그 결과 돌봄과 여성의 일자리 창출이 중요한 과제로 부각이 되었다. 이러한 점을 염두에 두고 본 연구에서는 다음과 같은 논의를 하고자 한다.

첫째, 초등돌봄교실정책은 ‘보육’ 과 ‘교육’ 의 경계는 어디까지이며 각 영역의 주체와 책임은 어디까지여야 하는지에 대한 의문을 던진다. 돌봄이라는 보육의 성격을 지닌 초등돌봄교실이 교육이 이루어져야 하는 ‘학교’ 라는 공간을 선택하게 되며 보육과 교육의 경계는 모호해졌다. 게다가 초등돌봄교실이 학교에 들어올 수 있는 법적 근거 또한 존재하지 않는다. 교육의 영역에 보육이 들어오게 되며 야기된 ‘보육’ 과 ‘교육’ 성격의 혼

제는 실제로 초등돌봄교실이 운영되는 현장에 업무와 관련한 시행착오 및 혼란 가중, 돌봄전담사 인력 문제 등 많은 혼란과 문제를 파생하였다.

둘째, 초등돌봄교실정책은 가치쟁점이 거의 없이 국민들이 관심을 가지고 높은 수용성을 보여주는 정책이다. 그러나 정책형성과정에서 대중의 가치 수용성을 어디까지 받아들여야 하는 지에 대해서 교육전문가의 비판적인 식견으로 정책을 살펴야 할 필요가 있다. 대중의 높은 수용성은 정책 대안이 선택될 때 고려해야 하는 하나의 준거이지, 정책 형성에 영향을 미치는 모든 것이 되어서는 안 된다.

셋째, 초등돌봄교실은 정치적인 목적에 의하여 형성되었다. 2010년 6·2 지방선거의 ‘학교무상급식정책’ 이슈는 교육정책 영역에 정치를 개입시킨 사건이었다. 또한 교육에 ‘복지’ 개념을 접목하여 국민들의 보편적 복지에 관한 관심을 촉구시킨 계기가 되었으며(명주영, 2018; 이은혜, 윤가영, 안선희, 2016) 학교가 제공해야 할 교육 서비스의 목적과 대상 및 범위에 대한 의구심을 불러일으켰다. 이후 이어지는 대선, 총선 및 지방선거에서 유권자들의 표심을 얻기 위하여 교육정책을 서비스 제공으로 치환한 공약이 우후죽순 생성되되었다. 초등돌봄교실정책 또한 대선의 주요 공약으로 제시되었으며, 공약의 이행은 정책산출로 이어졌다. 이는 우리나라 정책변동의 대부분이 선거에 따른 정권 변화와 대통령과 같은 정책추진 핵심 세력의 영향력이 주요한 요인이 된다는 선행연구(박봉서, 2018; 박준희, 2020; 장현주, 2017)와도 일치한다.

문제는 정치적 목적에서 만들어진 공약이 교육적인 차원의 목적을 고려하지 않는다는 것이다. 학교는 교육의 현장이기보다는 상급학교 진학 혹은 직업을 위한 장소, 부모들이 가정을 비울 동안 돌봄을 하는 장소 등 ‘서비스’를 제공하는 공간이 되어가고 있다. 학교의 역할 중 교과지도와 생활지도 영역은 이러한 역할을 일부 내포하고 있으며 이는 학생들의 바람직한 성장을 위하여 필요하다. 문제는 이러한 ‘서비스’ 영역의 주객전도 현상이다. 학교의 역할이 어떠해야 하는지에 대한 반성적 숙고가 필요하다.

초등돌봄교실정책의 형성과정을 Kingdon의 정책흐름모형으로 분석한 결론은 다음과 같다. 첫째, 초등돌봄교실정책은 지향점이 혼재된 정책이다. ‘돌봄의 사회화’ 혹은 ‘공공의 돌봄’은 시대적 흐름이다. 정부는 돌봄을 국가 책임 영역으로 인정하고 있다. 그러나 우리나라 돌봄 정책은 저출산·고령 사회의 문제의 해결방안으로서의 돌봄 정책으로 시작했다. 초등돌봄교실정

책이 여성의 경제활동 참가율 신장과 이어지기 위해서는 ‘맞벌이 부부’ 등과 같이 실제 여성의 사회활동 참가를 독려할 수 있는 방향으로 설계되어야 했다. 그러나 2·17 사교육비 경감 대책에서 방과후 보육 교실에 우선순위를 취약계층을 잡았으며 사회적 약자 배려를 그 목적으로 삼았다. 여성의 경제활동을 위한 목적으로 시작하였으나 취약계층 배려가 목적이 되어 버렸다. 제18대 및 제19대 대선 후보이자 제19대 대통령 당선자였던 문재인 후보는 초등돌봄교실의 목적을 비정규직의 일자리 창출로 삼는다. 이에 충청북도 돌봄전담사들은 문재인 후보 지지 성명을 내기도 하였다. 그리고 온종일 돌봄체계 구축을 진행 중인 2021년 에도 초등돌봄교실정책에 여전히 비정규직의 일자리 해결이 같이 거론되고 있다.

초등돌봄교실정책의 대상은 ‘아동’이다. 초등돌봄교실정책의 목적과 초등돌봄교실정책의 대상이 다른 것은 초등돌봄교실이 운영되는 현실적 문제로 귀결될 수밖에 없다. 초등돌봄교실정책이 본질적으로 지향해야 할 목적이 무엇인지에 대해서 생각해보아야 할 필요가 있다.

둘째, 초등돌봄교실정책은 교육적인 차원에서의 충분한 숙의 과정을 거치지 않고, 정치적인 차원에서 정부의 주도로 집행된 하향식 정책이다. 교육정책에는 교육전문가 및 학교 현장과 관련된 전문가, 정책집행자의 의견수렴이 선행되어야 한다. 2003년 여성부가 주최한 저출산·고령화 문제 해결을 위한 방과후학교에 관한 연구에서 학부모의 초등학교 선호도가 높다라는 이유와 새로운 시설을 설치하는데 고비용을 수반하는 예산상의 이유로 초등학교가 채택되었다. 그러나 학교가 정책집행의 장소로 제시되는 과정에서 정책집행자인 학교 구성원의 의견수렴은 이루어지지 않았다. 제19대 대선의 온종일 돌봄체계 구축으로 이어지는 과정에서도 대중의 수용성, 이해집단의 이해관계 등에 대해서는 언급되어 있으나 학교 관계자들의 의견수렴 과정은 없었다. 학교에 정책이 들어올 때 학교 및 교사는 정책집행의 일선에 서게 된다. 전문가이자 국민으로서 학교 관계자들의 의견수렴 과정은 성공적인 정책집행을 위해 반드시 필요하다. 그러나 정책집행자의 의견수렴 없이 산출된 초등돌봄교실정책은 하향적이고 일방적인 방식의 권위주의적인 태도가 여전히 팽배해있음을 보여주고 있다(이종재 외, 2016). 교육정책의 집행에 대한 실제적이고 이론적인 성찰이 필요한 시점이다.

셋째, 초등돌봄교실정책으로 모호해진 학교의 역할과 목적에 대한 재고가 필요하다. 초등돌봄교실의 대상은 아동이지만 교육부에서 실시하는 만족도

조사는 학부모 중심으로 이루어지고 있는 것은 초등돌봄교실정책은 학생의 교육에 목적이 있는 것이 아닌 학부모의 만족을 충족시키고 다음 정권을 잡기 위한 서비스 정책이라는 것을 분명히 드러내고 있다. 이것은 학교의 본질인 교육은 뒷전으로 가고 학교가 제공하는 서비스에 초점을 맞추도록 함으로써 학교 역할의 주객전도를 가지고 오게 된다. 학교 본연의 역할과 목적에 대한 반성적 성찰이 필요하다.

이상에서 논의된 연구 결과와 결론을 토대로 본 연구의 후속 연구를 위해 다음과 같이 제안한다. 첫째, 한국의 정책형성과정을 반영한 정책흐름모형이 개발될 필요가 있다. 초등돌봄교실정책과 같이 한국은 정부 주도로 이루어지는 정책형성과정이 많다. 이것은 다원주의 서구사회 정책결정과정 분석모형으로 개발된 Kingdon의 정책흐름모형과는 다른 사례들이 많을 수 있음을 시사한다. 동시에 초등돌봄교실정책 형성과정과 유사한 정책형성과정이 많을 수 있음을 시사한다. 따라서 Kingdon의 정책흐름모형을 그대로 적용하기보다는 다원주의적 특성이 적은 한국의 특수한 정책환경 상황을 고려한 수정 모형을 개발할 필요가 있다. 한국의 정책환경을 적용한 수정 모형이 잘 발달된다면 국내의 많은 정책을 파악하는데 더욱 현실 적합하고 효과적이며 타당한 연구 결과를 도출할 수 있을 것이라고 판단된다.

둘째, 문헌분석을 보완하기 위한 면담법을 사용한 연구가 진행될 필요가 있다. 본 연구를 통하여 초등돌봄교실 정책 형성에 결정적인 정책선도가의 역할은 대통령과 여당이라고 분석되었다. 그러나 선거 캠프에서 누가 처음 발언을 하였는지, 어떻게 대안이 나오게 되었는지에 대한 심층 면담이 이루어진다면 정책선도가가 더욱 선명하게 드러날 수 있다. 그에 따라 관련된 이익집단이 더욱 확연히 드러나고 정책 관련 집단의 신념과 이해관계 등을 보다 명확하게 파악할 수 있을 것이다. 이것은 정책의 목표설정 및 방향 설정에 현실적인 지침을 만드는 데 도움을 줄 수 있을 것이다. 면담 연구를 통하여 다양한 의견이 제시되고 대안이 채택될 때의 준거가 분석된다면 추후 초등돌봄교실정책 집행과정에서 맞닥뜨리는 다양한 문제들의 해결방안을 모색하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

셋째, COVID-19로 인한 긴급돌봄과 문재인 정부의 온종일 돌봄체계 구축 정책 결정 및 변동 과정에 관한 후속 연구가 필요하다. 특히 긴급돌봄교실정책과 관련하여 한국교총, 전교조, 공무원노조 등 관련 이익집단의 목소리가 강하게 나타나고 있어 돌봄을 둘러싼 정치의 흐름 중 이익집단의 이해관

계가 어떤 흐름을 가지고 있는지 알 수 있을 것이다. 또한 긴급돌봄 정책의 창은 COVID-19의 출현과 함께 급속도로 열린 특이성이 있으므로 이러한 상황에서의 정책변동 과정을 살펴보는 것은 추후 유사한 상황에서 이뤄지는 정책변동 과정을 예측하는데 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이러한 후속 연구를 통하여 분석된 결과와 본 연구의 초등돌봄교실정책 산출 과정의 비교가 이루어진다면 초등돌봄교실정책의 형성 이후 흐른 세 가지 흐름이 다시 어떻게 정책변동으로 이어졌는지, 그리고 이렇게 일어난 정책변동이 향후 어떻게 정책 패러다임에 영향을 미쳤는지에 대한 이해에도 구체적인 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 강지원, 이세미. (2015). 아동·청소년 돌봄 정책 현황 분석. 보건복지포럼, 225, 60-70.
- 공병영. (2003). 교원정년정책 변동과정 연구. 석사학위논문. 서울대학교.
- 관계부처합동. (2010). 2010-2014 경력단절여성등의 경제활동촉진 기본계획.
- 관계부처합동. (2018). 온종일 돌봄체계 구축운영 계획.
- 교육과학기술부 보도자료. (2011.6.14.). 2012학년도부터 「주5일수업제」 전면 자율 도입.
- 교육부. (2022). 2022 초등돌봄교실 운영 길라잡이.
- 교육인적자원부. (2004). 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책 - 해설자료.
- 권순희. (2019). 초등돌봄교사의 스트레스가 혼육 유형에 미치는 영향: 교사 효능감의 매개 효과. 석사학위논문. 가천대학교.
- 김수동, 양애경. (2014). 한국의 방과후 돌봄교실과 일본의 방과후 아동교실 정책의 비교 분석과 한국의 방과후 돌봄교실에 주는 시사점. 한국일본교육학회, 18(2), 41-60.
- 김수진. (2020). 자율형 사립고 정책 변동 분석(2013-2019년): Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 석사학위논문. 이화여자대학교.
- 김은지, 김소영, 선보영, 성경, 양난주, 김수정, 김혜영. (2017). 지속가능한 돌봄정책 재정립방안 연구(I). 서울: 한국여성정책연구원.
- 김홍원. (2013). 엄마품 온종일 돌봄교실 운영 실태 및 개선 방안. 서울: 한국교육개발원.

- 노성향. (2016). 초등돌봄 연구 경향 분석. 방과후아동지도연구, 13(1), 55-74.
- 대통합민주신당. (2007). 제17대 대통령선거 대통합민주신당 정책공약집.
- 대한민국정부. (2006). 2006-2010 제1차 저출산고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2011). 2011-2015 제2차 저출산고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2016). 2016-2020 제3차 저출산고령사회 기본계획.
- 대한민국정부. (2021). 2021-2025 제4차 저출산고령사회 기본계획.
- 더불어민주당. (2017). 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집.
- 명주영. (2018). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 충북지역 학교무상급식 정책형성과정 분석. 석사학위논문. 한국교원대학교.
- 민주통합당. (2012). 제18대 대통령선거 민주통합당 정책공약집.
- 박봉서. (2018). 대학입학정책 변동에 관한 연구: 대학수학능력시험 도입 이후를 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교.
- 박준희. (2020). 청탁금지법 및 이해충돌방지법안의 입법과정에 관한 비교 연구: 다중흐름모형(MSF)을 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교.
- 범정부공동추진단. (2018). 온종일 돌봄체계 구축운영을 위한 표준모델 개발 및 제도화 방안.
- 새누리당. (2012). 제18대 대통령선거 새누리당 정책공약집.
- 신동석. (2015). 방과후 돌봄서비스 정책의 효과적 집행에 관한 연구. 박사학위논문. 명지대학교.
- 양윤이. (2015). 초등돌봄교실의 운영 영역별 지향 분석을 통한 활성화 방안 연구. 박사학위논문. 한서대학교.
- 양운정. (2018). 초등돌봄교실 정책이슈의 출현과 변동과정 분석: 빅데이터 분석 및 소셜 네트워크 분석을 중심으로. 박사학위논문. 고려대학교.
- 여성가족부, 고용노동부. (2018). 2018년도 경력단절여성 등의 경제활동촉진 시행계획(2015-2019).
- 여성가족부. (2019). 2019년 경력단절여성 등의 경제활동실태조사.
- 유은정, 백무진, 안성우, 최상배, 최영숙, 서중현. (2010). 청각장애아동의 이해와 교과교육. 서울: 학지사.
- 이은혜, 윤가영, 안선희. (2016). 다중흐름모형을 적용한 무상급식 정책 분석: 2010-2015년의 정책변동을 중심으로. 한국교육학연구, 22(1), 77-104.
- 이정미. (2017). 한일 양국의 초등 돌봄교실에 있어서의 돌봄전담사의 역할과 의미에 대한 비교연구 = 한국의 창원시와 일본 도요나카시를 중심으로. 동아시아

- 아일본학회, 0(62), 235-256.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오. (2015). 교육정책론. 서울: 학지사.
- 임경원. (2014). 초등돌봄교실의 효율적인 운영 방안. 석사학위논문. 공주교육대학교.
- 임혜정. (2017). 초등학생의 방과후 돌봄공백이 학교 학습활동적응에 미치는 영향. 박사학위논문. 고려대학교.
- 자유한국당. (2017). 제19대 대통령선거 자유한국당 정책공약집.
- 장수정, 송다영, 백경훈. (2019). 초등돌봄 정책에 대한 비판적 분석: 공동육아 방과후 참여자들의 경험을 중심으로. 비판사회정책, 62, 251-287.
- 장현주. (2017). 다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석 = 중앙과 지방의 정책변동에서 정책선도가는 누구이며 정책의 창은 어떻게 열리는가?. 한국지방정부학회, 21(2), 379-403.
- 정미경. (2016). 초등학교 돌봄교실 전담교사의 직무경험에 관한 현상학적 연구. 석사학위논문. 부산대학교.
- 정영모. (2017). 초등돌봄교실 질 진단도구 개발. 박사학위논문. 성균관대학교.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2017). 정책학원론. 서울: 대명출판사.
- 조민희. (2016). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 무상급식정책 형성과정 분석: 서울특별시와 경기도의 사례를 중심으로. 석사학위논문. 동국대학교.
- 조영희. (2014). 초등학생 방과후 돌봄 서비스 분석과 개선방안. 한국가족자원경영학회, 18(1), 141-162.
- 진현주. (2020). 자녀돌봄 정책 프레임 변화와 돌봄문제 구성에 대한 비판적 분석. 석사학위논문. 이화여자대학교.
- 최태호. (2012). 한국의 ‘방과후교육’ 정책: 정책변동의 관점. 박사학위논문. 한국교원대학교.
- 한국교육개발원. (2010). 교육여론조사 2010.
- 한국교육개발원. (2012). 교육여론조사 2012.
- 한국교육개발원. (2013). 교육여론조사 2013.
- 한국교육개발원. (2014). 교육여론조사 2014.
- 한국교육개발원. (2015). 교육여론조사 2015.
- 한국교육개발원. (2016). 교육여론조사 2016.
- 한국교육개발원. (2018). 교육여론조사 2018.
- 한국교육개발원. (2019a). 초등돌봄교실 운영 길라잡이(개정판 2020).

- 한국교육개발원. (2019b). 2020 방과후학교 운영 가이드라인.
- 한국교육개발원. (2020). 초등돌봄교실 정책 효과 분석: 실재론적 평가(realist evaluation).
- 한국보건사회연구원. (2011). 일가정양립정책과 보육정책간 연계방안 연구.
- 한국여성개발원. (2003). 제15차 여성정책포럼 방과후 아동보육의 제도화 방안.
- 홍인혜. (2006). 영·유아보육 및 유아교육 정책 변천에 관한 연구. 박사학위논문. 성신여자대학교.
- KB금융지주경영연구소. (2019). 2019 한국 워킹맘보고서.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives and public policies*. 2nd eds. Boston: Longman.
- Ridde, V. (2009). Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach. *Public Administration*, 87(4), 938-954.
- 머니투데이. (2017.08.31.). 초등완전돌봄 실현하고 보건일자리 10만개 창출. (2023.11.03. 인출).
- 한국일보. (2014.01.28). 초등돌봄교실, 정책 따로 현실 따로. (2023.11.03. 인출).







2023년 한국교육행정학회 연차학술대회  
지역, 국가와 고등교육 경쟁력:  
전망과 과제

---

발 행: 2023년 12월 2일

발행인: 이종재

발행처: 사단법인 한국교육행정학회

주 소: (04156) 서울특별시 마포구 독막로 331, 902호  
(마스터즈타워 빌딩)

E-mail: keas1967@daum.net

홈페이지: <http://www.keas1967.com>

인쇄처 가람문화사(02-873-2362)

---

<비매품>