LIVE zoom 온라인 생중계

2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서 공공가치 탐색 : 미래를 위한 재설계

자유주제 발표

교육행정학에서 공공가치 탐색

일시 2022년 12월 3일 토요일 09:00 ~ 18:00

장소 동국대학교(서울캠퍼스) 문화관 4층 / 온라인 Zoom (일부세션만 온라인 진행)

▶ (신진학자 온라인 패널) https://us02web.zoom.us/j/5642386380 (회의ID: 564 238 6380)

▶ (온오프라인 패널) https://us06web.zoom.us/j/84123598547?pwd=TmhaMlU3aXFoKz-VodkpUT2FNTHpjUT09 (회의 ID: 841 2359 8547; 암호: 258810)

이 발표논문집은 2022년도 정부 재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 발간되었음 (NRF-2022S1A8A4A0107708411)

주최 | KEAS 한국교육행정학회

주관 | NRF 한국연구재단 National Research Foundation of Korea · 동국대학교 dongguk university · 교원정책종점연구소 Research Institute for Teacher Policy

KEAS 한국교육행정학회

2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서 공공가치 탐색 : 미래를 위한 재설계

모시는 글

존경하는 한국교육행정학회 회원 여러분,
연차학술대회에 여러분을 초대합니다!

2022년 한 해도 어느덧 마무리를 향해 나아가고 있습니다. 일상생활의 "위드 코로나"와 더불어 올해 발생한 각종 비극적인 사건·사고는 사회적 모임의 축소와 대인기피 등의 심리적 위축감을 초래하고 있습니다. 이러한 열악한 환경 조건에도 불구하고 학문공동체는 진리탐구와 이론화과정 탐색 및 연구방법론 개발 등을 위한 전사적 노력을 멈출 수 없습니다. 이론발달을 위한 학술활동의 성공적 수행과 관련 연구결과의 체계적 축적은 학회의 존재 이유이기 때문이다. 동시에 이는 학문공동체 내에서의 개별 학문 위상과 학회 지위를 결정짓는 필요조건이기 때문입니다.

금번 연차학술대회 주제는 두 개 기획세션과 연구기관 패널, 신진학자·학문후속세대 패널 등으로 풍부하게 구성되어 있습니다. 첫 번째 기획세션 주제는"교육행정학에서 공공가치 탐색: 미래를 위한 재설계"입니다. 본 세션은 교육 분야에서의 공공가치 거버넌스 실현 정책사례와 실천 구축방안을 다층적으로 탐구하는 데 초점을 두고 있습니다. 주지하는 바와 같이 신자유주의 시장주의 접근은 국가와 시장, 공공 부문과 민간 부문 간의 전통적 이원관계 확립과 경제적 경도성을 강화하고, (교육)공공서비스의 민영화 추진과 성과달성 책무성 등의 측정기제 정교화에 매진함으로써 개인성장과 국가발전을 위한 바람직한 집단적 공공가치 형성·창출에 실패하고 있습니다.

최근 들어 참여적 거버넌스 구축과 협력적 네트워크 형성을 통하여 각종 이해당사자가 시급한 당면 문제를 공동으로 대처하면서 공공가치 구현에 필요한 창의 · 혁신적 문제해결책을 함께 제시하는"공동패러다임(Co-paradigm)"이 새롭게 부각되고 있습니다. COVID 19 초창기 기간 동안 마스크 품절사태 위기와 팽배한 대중 불안감은 시민주도의 약국 마스크 재고 확인 무료 웹사이트 개발 · 운영을 통해 효과적으로 해결되었습니다. 이는 공공가치 기반의 협력적 거버넌스가 사회문제 현안을 성공적으로 해결할 수 있음을 보여주는 대표적인 정책실행 사례입니다. 첫 번째 기획세션의 풍부한 학술담론 공유를 통해 해당 주제에 대한 학문공동체의 심층적 이해 제고와 향후 연구의제 발굴을 기대해봅니다.

두 번째 기획세션 주제는 학회 창립 55년을 기념하기 위한"교육행정학 연구방법론 전문서" 출간 준비를 위한 것입니다. 교육행정학 이론발달의 과학철학 토대와 연구방법론 기반, 양적·질적 연구방법 활용 실태와 비판적 분석 등의 포괄적 주제가 심층적으로 논의될 예정입니다. 두 가지 기획세션 주제는 발표 연구진의 10회 이상 월별 토론모임을 통해 체계적으로 정련된 학술결과물입니다. 학회발전과 학문성장에 헌신해주신 20여명의 발표자분들의 노고에 깊은 사의를 표합니다. 동시에 각 세션 토론과 사회 진행을 흔쾌히 맡아주신 학문지우 여러분들께도 고마움을 전합니다. 특히, 공사다망하신 개인 일정에도 불구하고 기획세션 토론에 열정적으로 참여해주신 한국행정학회 학술활동 리더이신 윤견수 교수님과 이영철 교수님께 개인적인 감사함을 표합니다. 그리고 토론에 동참해주신 권향원 교수님께도 인사를 드립니다.

본 연차학술대회가 회원 여러분의 학자적 세계관 확장과 교육행정학의 지식성장 토대를 한층 강화하는 지적 향연의 기회가 되기를 희망합니다.

깊어가는 늦가을의 풍광과 운치가 더해지는 시점에 회원 여러분의 많은 관심과 적극적인 참여를 부탁드립니다.

회원 여러분의 건승하심을 기원합니다. 감사합니다.

(사) 한국교육행정학회 제50대 회장 **박 선 형** 올림

한국교육행정학회

LIVE zoom 온라인 생중계

학술대회 프로그램

▶ 온오프라인 병행 ▶ 온라인 진행

일정		발표 및 내용				비고
1부	9:00 ~ 9:20	등록				사회자 : 황은희 (경주대)
	9:20 ~ 9:30	개회사 박선형 (본 학회 회장, 동국대학교 교수) | 문화관 K447 초허당세미나실				
	9:30 ~ 10:30	연구회/연구기관 패널	일반논문 패널	신진학자 패널	학문후속세대 패널	자유주제 (1부) 발표 세부 내용 아래 참고
		<패널 I – 온오프라인 병행> 문화관 K454 한국근거이론연구회	<패널 I> 문화관 K445	<오프라인 패널> 문화관 K441	<패널 I> 문화관 K456	
		좌장 : 변기용(고려대)/ 권경만(한국성서대)	좌장 : 이수정(단국대)	좌장 : 김훈호(공주대)	좌장 : 박수정(충남대)	
		발표1. 변기용(고려대) 발표2. 정수영(석호초), 윤혜원(상천초), 이영선(백운중) 발표3. 이승희(서울과기대), 김수연(고려대) 외	발표1. 고전(제주대) 발표2. 류명혜 (서울대 교육연구소)	발표1. 김은선(경희대) 발표2. 권희청(대전금동초) 발표3. 배소현 (한국에너지공과대학) 발표4. 오유진(서울 문백초)	발표1. 김수지(이화여대) 외 발표2. 이기원(이화여대) 외 발표3. 이선희(이화여대) 외 발표4. 김인재(이화여대) 외	
		<패널 II> 동국대학교 교원정책중점연구소 문화관 K437	<패널 II> 문화관 K443	<온라인 패널> 문화관 K439	<패널 II> 문화관 K458	
			좌장 : 이재덕(한국교원대)	좌장 : 이호준(청주교대)	좌장 : 이희숙(강남대)	
			발표1. 박소영(숙명여대), 신하영(세명대) 발표2. 신하영(세명대), 조성범(세명대) 발표3. 김지현(성신여대)	발표1. 박정우(충남대) 발표2. 문지윤(경희대) 발표3. 조민지 (경기도교육연구원), 김병찬(경희대)	발표1. 황정훈(서울대) 발표2. 홍희경(이화여대) 외 발표3. 김건아(이화여대) 외 발표4. 김가영(이화여대) 외 발표5. 정민지(이화여대) 외	
10:30~0:40		휴식 시간				
2부	10:40 ~ 12:00	기획 세션 1 교육행정학에서 공공가치 탐색 문화관 K447 초허당세미나실	기획 세션 2-1 교육행정학 연구방법론 문화관 K445	기획세션 2-2 교육행정학에서 양적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K454		
		좌장 : 남수경(강원대)	좌장 : 김이경(중앙대)	좌장 : 이동엽(한국교육개발원)		
		발표주제 : 교육행정분야에서 공공가치 창출의 의미와 가능성 탐색 발표자 : 송경오 (조선대) 토론자 : 박대권 (한국학중앙연구원)	발표주제 : 교육행정(학) 이론발달의 과학철학 쟁점과 연구방법론 논점 발표자 : 박선형 (동국대) 토론자 : 윤견수 (고려대) *행정학과	발표주제 : 교육 연구 질에 대한 비판과 반성, 그리고 변화: 미국 경험을 중심으로 발표자 : 변수용 (펜실바니아주립대학 및 이화여대) 토론자 : 차성현 (전남대)		
		발표주제 : 공공가치 관점에서 공론화의 의미 탐색 : '국민참여 국가교육과정 개정을 위한 사회적 협의' 사례분석을 중심으로 발표자 : 유경훈 (한국교육개발원) 토론자 : 양성관 (건국대)	발표주제 : 비판적 실재론의 교육행정학 연구방법론에 대한 함의: 실용적 질적연구와 혼합연구를 중심으로 발표자 : 변기용 (고려대) 토론자 : 이영철 (전남대) *행정학과	발표주제 : 준실험설계의 유용성과 활용상의 문제점 발표자 : 김정은 (아리조나주립대학) 토론자 : 김영식 (경남대)		
		점심시간 및 이사회				

KEAS 한국교육행정학회

LIVE zoom 온라인 생중계

학술대회 프로그램

▶ 온오프라인 병행 ▶ 온라인 진행

일정		발표 및 내용			비고
3부	13:30 ~ 15:30	**기획세션 1** 교육행정학에서 공공가치 탐색 문화관 K447 초허당세미나실	**기획세션 2-3** 교육행정학에서 질적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K454	**기획세션 2-2** 교육행정학에서 양적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K443	
		좌장 : 정제영 (이화여대)	좌장 : 김도기 (한국교원대)	좌장 : 신정철 (서울대)	
		발표주제 : 균등한 교육기회 의미 재탐색과 정책적 함의 발표자: 이호준(청주교대) 토론자: 이수정(단국대)	발표주제 : 교육행정 분야 질적 연구 동향 및 문제점 분석 - 교육행정학연구 학술지 논문을 중심으로- 발표자 : 김병찬(경희대), 임종헌(KEDI), 문지윤(경희대), 최상은(국민대) 토론자 : 권향원(아주대)*행정학과	발표주제 : 양적연구 방법론 교육 및 활용 실태와 향후 발전방향 발표자 : 정동욱(서울대), 정설미(서울대), 이보미(서울대) 토론자: 이병식(연세대)	
		발표주제 : 학교혁신의 공동생산: 학교-가정-지역사회 협력 파트너십의 중요성 발표자 : 함승환(한양대), 이승현(한양대) 토론자 : 김훈호(공주대)	발표주제 : 근거이론적 방법의 활용 실태와 비판적 성찰 발표자 : 권경만(한국성서대), 김한솔(산본고), 변기용(고려대) 토론자 : 유기웅(숭실대)	발표주제 : 교육정책효과 양적 분석 현황 및 제언 발표자 : 이광현(부산교대) 토론자 : 이길재(충북대)	
		발표주제 : 한국 대학이 추구하는 공공가치 탐색 : 대학중장기발전계획에 제시된 비전 분석을 중심으로 발표자: 이수정(세종대)) 토론자: 배상훈(성균관대)	발표주제 : 교육학에서 담론 분석의 의미와 활용방안 발표자: 김종훈(건국대) 토론자: 서덕희(조선대)	발표주제 : 교육행정학에서 다층모형 활용실태 분석 및 비판적 성찰 발표자: 송경오(조선대) 토론자: 김지현(성신여대)	
15:30～15:40		휴식시간			
4부	15:40 ~ 17:00	**기획세션 1** 교육행정학에서 공공가치 탐색 문화관 K447 초허당세미나실	**기획세션 2-3** 교육행정학에서 질적연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K456	**기획세션 2-4** 교육행정학에서 혼합연구방법 활용실태 분석 및 비판적 성찰 문화관 K441	
		좌장: 김규태(계명대)	좌장 : 김도기(한국교원대)	좌장: 박수정(충남대)	
		발표주제 : 공공가치 측면에서 본 대학교수의 의사결정 참여 의미와 실제 발표자 : 허은정(서원대) 토론자 : 박상완(부산교대)	발표주제 : 교육행정학에서 실행연구의 의미와 활용방안 발표자 : 신철균(강원대), 임종헌 (한국교육개발원) 토론자 : 이용숙(덕성여대)	발표주제 : 교육행정에서 혼합방법연구의 가능성과 한계 발표자 : 주영효(경상국립대) 토론자 : 주현준(대구교대)	
		발표주제 : 조직 간 연계체계 구축을 통한 공공가치 창출: 지자체-대학 협력기반 지역혁신사업 사례를 중심으로 발표자 : 정유리(한국교육개발원) 토론자 : 한은정(인천대)		발표주제 : 비판적 실재론의 역행추론을 적용한 혼합연구 설계의 실제 발표자 : 이성회(한국교육개발원) 토론자 : 곽태진(고려대)	
5부 총회	17:00 ~ 17:30	종합토론 : 김병주(부회장, 영남대학교 교수) | 문화관 K447 초허당세미나실			사회자 : 황은희 (경주대)
	17:30 ~	**(사) 한국교육행정학회 총회** | 문화관 K447 초허당세미나실 - 시상식 : 소석논문상 수상, 주삼환리더십상 수상, 공로패·송공패·학위취득기념패 수상			

한국교육행정학회

연차학술대회 자유주제 발표 목차

일반논문·신진학자·학문후속세대

[일반논문]

▶ 제19차 교육기본법 개정(2021.9.24.)에 대한 평가:
학급당 학생수·교육자율성 법제화 및 평생교육 개칭을 중심으로 13

발표 고전(제주대학교)

▶ 한국 대학등록금 문제의 특징과 해결 방안 40

발표 류명혜(서울대학교 교육연구소)

▶ 기초학력 향상 지원 정책의 현황 분석: 제1차 기초학력 보장 종합계획을 중심으로 48

발표 박소영(숙명여자대학교)
신하영(세명대학교)

▶ MZ세대의 대학 평가 인식: 세대 간 차이를 중심으로 72

발표 신하영(세명대학교)
조성범(세명대학교)

▶ 교장의 교사에 대한 피드백 분석: 텍스트분석을 기반으로 92

발표 김지현(성신여자대학교)

[신진학자]

▶ 교사리더십 발휘 교사의 특성에 대한 질적분석연구 -고등학교 교사 사례를 중심으로- 115

발표 김은선(경희대학교)

▶ 기초학력정책의 집행과정 분석 : Berman의 적응적 정책집행 이론을 중심으로 139

발표 권희청(대전금동초등학교)

▶ 세계-국가-지역 수준의 고등교육 체제에서 대학 평가와 대학의 대응 방식 :
한국 대학의 사례를 중심으로 169

발표 배소현(한국에너지공과대학교)

▶ 미시간 3학년 유예법에 대한 얼반 지역 교육자들의 정책 센스메이킹이 영어 학습자의
배움에 미치는 영향 193

발표 오유진(서울 문백초등학교)

연차학술대회 자유주제 발표 목차

일반논문·신진학자·학문후속세대

▶ 초등학교에서 학교효과성의 영향 요인 탐색 -학교자치 변인을 중심으로- ····· 227

발표 박정우(충남대학교)

▶ 중학교 수업에서의 교사리더십 발휘에 대한 질적연구 ····· 251

발표 문지윤(경희대학교)

▶ 교사리더십 진단도구 개발 및 타당화 연구 ····· 276

발표 조민지(경기도교육연구원)
김병찬(경희대학교 교수/교신)

[학문후속세대]

▶ 대학기본역량진단은 전문대학의 수월성을 높이고 있는가?: Astin의 관점을 중심으로 ····· 309

발표 김수지(이화여자대학교)
김건희(이화여자대학교)
Yang, Ruiting(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

▶ 외국어고 정책에 대한 역사적 신제도주의 분석 ····· 329

발표 이기원(이화여자대학교)
김혜민(이화여자대학교)
최다인(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

▶ 교권 보호 정책의 변동 분석: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 ····· 348

발표 이선희(이화여자대학교)
신윤정(이화여자대학교)
Wu, Yifan(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

▶ 다차원 교육정책분석 모형을 활용한 초·중등 인공지능 교육 정책 분석 ····· 369

발표 김인재(이화여자대학교)
이득기(이화여자대학교)
Shen, Fanglin(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

▶ 저경력 초등교사의 성장 과정에 대한 실증적 사례연구:
인과적 과정추적법(Causal Process Tracing)을 활용하여 ····· 388

발표 황정훈(서울대학교)

연차학술대회 자유주제 발표 목차

일반논문·신진학자·학문후속세대

▶ 이주자녀의 교육 권리 확대 정책에 관한 한중 비교연구 ····· 415

발표 홍희경(이화여자대학교)
Zheng, Yating(이화여자대학교)
Duan Ting(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

▶ 코로나19 이후 기초학력 보장을 위한 정책의 창은 어떻게 열렸는가?
- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로- ····· 437

발표 김건아(이화여자대학교)
구지연(이화여자대학교)
윤세영(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

▶ 다문화교육 정책의 다문화주의 유형 분석(2006-2022) ····· 457

발표 김가영(이화여자대학교)
박나경(이화여자대학교)
정수현(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

▶ 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책의 유형 분석: Lowi의 정책유형 분류를 중심으로 ····· 475

발표 정민지(이화여자대학교)
이채윤(이화여자대학교)
박지현(이화여자대학교)
정제영(이화여자대학교 교수)

연차학술대회 자유주제 발표

일반논문·신진학자·학문후속세대

2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서 공공가치 탐색 : 미래를 위한 재설계

일반논문

한국교육행정학회

제19차 교육기본법 개정(2021.9.24)에 대한 평가
: 학급당 학생 수·교육자율성 법제화 및 평생교육 개칭을 중심으로

고전(제주대학교 교수)

요 약

이 연구의 보고의 목적은 최근의 교육기본법 개정에 이르게 된 배경과 입법과정, 그리고 개정의 의의를 평가 진단하고, 남겨진 입법 정책적 과제를 제시하는 것이다.

최근 2021.9.24. 개정 공포된 교육기본법은 1997년 제정된 이후 열아홉 번째 개정이다. 주요 내용은 학급당 학생 수의 법제화, 교육의 자율성 존중 및 학교운영의 자율성 존중 의무 부과, 사회교육의 평생교육으로 개칭, 남녀평등교육의 양성평등의식으로 개칭이다.

제19차 개정은 교육기회의 균등한 보장을 위하여 국가에게 학급당 적정 학생 수를 정할 책무를, 지방자치단체에는 이를 실현할 시책을 수립할 의무를 부과했다. 교육의 자주성 조항 개정에서는 국가 의무로서 지자체의 교육에 관한 자율성 보장 책임을 새로 규정했고, 국가와 지방자치단체의 학교운영의 자율성을 보장 책임을 명확히 규정하였다.

이 개정은 문재인 정부의 교육개혁을 입법적으로 뒷받침하는 차원의 것이라 할 수 있고, 정권말기의 개정이었다는 점에서 향후 후속 입법정책에 적지 않은 과제를 남겼다. 학급당 학생 수는 인구절벽시대를 맞아 보다 적극적인 교원수급 정책의 수립을 의무화하였다는 의의가 있으나 국가교육위원회의 책무로 남게 되었다. 교육에 관한 자율성과 학교운영의 자율성 보장의 법적 근거는 강화되었지만 여전히 분권화는 늦은 걸음이다.

평생교육 개칭으로 용어를 통일한 성과는 있었으나 헌법상 국가의 평생교육 진흥의무의 범위를 과거 사회교육에 한정하는 결과가 되었다. 양성평등의식 개칭은 평등의 개념을 확산시켰으나 국민 전체의 평등의식 및 권리인식과의 조화 과정이 남아있다.

입법과제로는 교육기본법의 헌법적 근거 마련, 국가와 지방자치단체의 역할분담 명료화, 교육자치·학교자치·대학자치 입법화, 평생 학습권 관점에서 교육기본권 이해 등이다.

주제어: 교육기본법, 헌법정신, 학급당 학생 수, 교육의 자율성, 평생교육, 교육기본권.

Ⅰ. 서론

문재인 정부는 2021년 9월 24일은 국회를 통과(21.8.31)한 교육기본법 개정 법률을 포함하여 초·중등교육법, 고등교육법, 교육공무원법을 개정·공포하였다. 이 날 발표된 법률들은 언론에 주목을 받지는 못했지만, 교육법 체계와 교육거버넌스 상 갖는 의미는 결코 작지 않았다. 학급당 학생 수 법정화는 인구절벽 시대의 교원양성 및 수급 측면에서, 교육 자율화 법정화는 교육분권의 향방에, 그리고 사회교육의 평생교육 개칭은 법체계 변화를 수반했다.

이때까지 여대야소의 제21대 국회(2020.5.30.-2024.5.29.) 전반부 중에서는 기본법 개정 두 달 전에 제정 공포된 국가교육위원회법(2021.7.20.) 외에는 코로나 19 감염병 시국의 영향으로 이렇다 할 교육개혁을 뒷받침할 법률이 없었다.

문재인 정부기간(2017.5.10.-2022.5.9.)에 교육분야의 국정목표는 '내 삶을 책임지는 국가'였

고, 관련 전략은 '국가가 책임지는 보육과 교육'이었다. 이어 정부 100대 국정과제로 '교육민주주의 회복 및 교육자치 강화'를, 실천과제[1]로는 단위학교 자치 강화를 포함시켰다.

교육자치 강화 차원에서 장관과 시·도교육감 간의 협의체로서 「교육자치정책협의회」[2]를 만들어 각종 교육자치 현안을 다루었고, 교육부 내에도 「지방교육자치강화추진단」[3]을 설치하기도 했다. 제1회 정책협의회에서는 교육부와 전국시도교육감협의회 간 공동연구 결과를 바탕으로 교육·학예분야의 지방분권, 학교 민주주의 등 교육자치를 종합·체계적으로 추진키로 하였고, 협의회는 9회까지 진행되었다. 그러나 법적인 측면에서는 큰 진전을 보이지 못했고 교육분권 및 자치강화 법률 정비는 후속 과제[4]로 남기게 되었다.

교육부가 의뢰한 정책연구진에 의해서 '교육의 지방분권 추진에 관한 법률(안)'[5]이 제안되고, 교육자치정책협의회에서 '유초중등 교육의 지방분권에 관한 특별법(안)'[6]이 논의되기도 했으나 결실을 보지는 못했다. 다만 국가교육회의 활동으로 국가교육위원회법(2021.7.20)[7]이 통과된 것이 나름의 성과였는데 위원회는 예정된 7월을 넘겨 뒤늦게 구성되었다.

교육기본법 개정은 교육제도의 기본방향을 보완하는 의미를 갖는데 교육의 자주성, 전문성, 학교운영의 자율성 등을 다룸으로서 문재인정부의 개혁 입법을 마무리했다.

사실 제21대(2020-2024) 국회에서는 불과 2년여 동안 총 30건의 교육기본법 개정안이 제안되었었다. 19차 교육기본법 개정은 6개의 법안(정일영,강득구2,이탄희,권인숙,유기홍)을 조정하여 대안(위원장 제안)으로 제출하여 원안을 가결한 것이다. 2022년 10월 현재에도 22개의 교육기본법 일부개정 법률안이 국회에 계류된 의안으로 남아있을 만큼 교육기본법은 입법정책적으로 논의의 핵심이 되오고 있다.

---

1) 그 외 실천과제로는 역사교과서 국정화 금지, 교육민주주의 회복, 국가교육위원회 설치, 교육부 기능 개편, 현장과의 소통·협력 등을 제시했다.

2) 구성은 교육부장관, 전국시도교육감협의회장(공동의장), 교육감협의회 추천교육감(당연직위원), 시민단체·교장 등 위촉직 위원 포함 15인 이내로 구성되었고, 제1회(17.8.22)-9회(21.12.7) 협의회까지 개최되었다. 「교육자치정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정」(교육부훈령, 2017.10.11.) 제1조(목적) 이 규정은 교육·학예 분야의 지방분권, 학교 민주주의 등 교육자치를 종합·체계적으로 추진하기 위하여 교육자치정책협의회를 설치하고, 그 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

3)「지방교육자치 강화 추진단 구성 및 운영에 관한 규정」(국무총리 훈령, 2017.12.30.)에 근거하여 교육부에 설치했고 단장은 교육부 학교혁신지원실장으로 보하고, 2022.6.30.까지 존속하였다.

4) 제9회 협의회(2021.12.7.)에서 의결된 계속 추진과제 내용은 국가사무·지방사무 명확화를 위한 법령 개정 협의체 구성·운영할 것과 교육자치 강화를 위하여 국가·지역·학교교육과정 근거 마련 위한 관계법률 개정과 교육자치-지방자치 협력을 의무화하는 법률 개정 추진하겠다는 것이었다.

5) '교육의 지방분권 추진에 관한 일괄법안 제정방안' 연구팀(황준성,유경훈,장덕호,오동석,정필훈)에 의해서 제안된 법안으로 지방교육자치를 실질적으로 구현하기 위하여 교육의 지방분권 추진에 관한 기본 이념, 사무 배분의 기본 원칙 등을 규정하고, 관련 법률을 일괄 정비함을 목적(§1)으로 제안했다. 교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치와 학교자치를 구현하고, 학생의 교육을 받을 권리를 실질적으로 보장 및 확대하는 것을 교육 지방분권의 기본 이념으로 규정했다(§4).

6) 제1조(목적) 이 법은 유아교육, 초등교육 및 중등교육의 지방분권에 관한 기본이념, 사무배분 원칙 및 추진체제 등을 규정함으로써, 주민의 책임 하에 지방교육의 발전을 도모하고, 주민의 교육에 관한 기본권을 보장함을 목적으로 한다. 제2조(기본 이념) 교육의 지방분권 추진은 교육의 자주성 및 전문성을 보장하고 각 지역의 특성에 맞는 교육을 실시함으로써 지방교육자치 및 학교 민주주의, 학생의 교육에 관한 기본권을 실질적으로 보장하고 구현하는 것을 기본으로 한다.

7) 최초로 제안한 안민석의원등안(2016.7.22.)을 필두로 정경희의원등안(2021.1.22.) 등 10개의 법안이 제출되었고, 위원회의 법적지위 및 구성을 둘러싼 오랜 논란을 거쳐 위원장 대안으로 통과되었다. 주요 사무는 국가교육발전계획 수립(교육비전, 중장기정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육제도 및 여건개선), 국가교육과정의 기준과 내용의 고시, 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등에 관한 사항(§10) 등 세 가지이다.

반면, 국민의 교육에 관한 권리·의무와 국가·지방자치단체의 책임이라는 역할분담과 각종 교육제도와 운영 기본사항을 정한 교육기본법이 1997년 12월에 제정된 이후 25년 동안 19차례나 개정된 것에 대하여 기본법에 맞지 않은 정책위주의 잦은 개정이라는 지적도 있다.

이 보고서는 제19차 교육기본법 개정(학급당 학생 수, 교육 자율성, 평생교육 등)이 개정된 배경과 의미를 해석하고, 개정 내용과 관련된 주요 쟁점을 논의하여 그 입법 과제를 도출하고자 시도되었다. 각 사안에 있어서 판단의 근거는 일차적으로 교육관련 헌법정신과의 조화 여부에 둘 것이며, 교육기본법으로서의 법적 위상에의 부합성 측면도 고려할 것이다. 쟁점을 도출하기 위해서는 제안자의 개정 이유는 물론 개정과정 상의 검토의견 및 회의록을 통해서 쟁점 사안을 살펴볼 것이다. 법규범의 변화에 대한 교육계의 법인식은 교직단체들의 관련 보도자료와 학계의 논의를 통해서 법현실과의 간극을 조명하고자 한다.

Ⅱ. 논의 준거 : 헌법 정신과 교육기본법의 존재의의

1. 헌법 정신에 비추어본 교육기본법 개정 논의의 기준

개정된 교육기본법의 각 부분과 관련된 헌법 정신을 적용하여 판단 준거를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, '학급당 학생 수' 책정 의무규정의 신설은 학교에 따라 학급당 학생 수에 차이가 없는 균등한 교육여건을 보장한다는 점에서 기본적으로 헌법 제31조 1항의 '균등한 교육 기회의 보장' 정신에 따라 판단하여야 할 것이다. 또한, 학급당 학생 수는 기본적인 학교교육 제도의 여건이라는 점에서 '교육제도 법률주의'를 규정한 헌법 제31조 6항에 비추어 판단되어야 한다. 동시에 학급당 학생 수는 교원이 전문적인 교육활동을 하기 위한 기본적인 여건이라는 점에서 교육전문가로서 지위를 담보하는 여건으로서 '교원지위 법률주의'를 포함한 같은 헌법 조항과 간접적으로 연결된다.

다음으로 교육의 자율성 및 학교운영의 자율성 강화 개정은 헌법이 보장하는 교육의 자주성 법률유보 조항과 직결되는 부분이다. 교육의 자율성 개념에는 교사 및 교수의 교육활동과 교육기관 및 교육행정기관의 자율성이 포함된 개념이다.

사회교육의 평생교육으로의 개칭은 헌법에 규정하고 있는 두 곳의 평생교육 관련 규정과의 관련하여 판단하게 된다. 즉, 헌법 제31조 5항에서 국가로 하여금 평생교육을 진흥하도록 의무를 부여하고 있는 바, 이번의 교육기본법 개정과의 연계성을 판단하여야 할 것이다. 또한 헌법 제31조 제6항이 선언한 '평생교육의 기본적인 사항의 법률주의'와의 연관성 측면에서도 판단하여야 할 것이다. 동시에 기존의 교육 3법(기본교육법규, 학교교육법규, 사회교육법규)의 입법 체계에 미치는 영향 측면에서도 검토되어야 하며, 이는 평생교육법과의 법률적 체계성에 대한 문제를 다룰 것이다.

끝으로 '남녀평등교육'을 '양성평등의식'으로의 개칭한 부분에 대한 판단은 '균등한 교육기회의 보장' 정신은 물론 '법 앞의 평등' 정신에 따라 논의될 것이다. '남녀'에서 '양성'으로, 그리고 '교육'에서 '의식'으로 바꾼 개정 입법 정신에 평가가 포함될 것이다.

2. 교육기본법의 제정 목적 및 법적 위상에 비추어본 논의 기준

교육기본법 개정 내용을 판단함에 있어서 교육기본법의 법적 위상이라는 준거는 개정 내용이 교육기본법의 제정 목적 및 그 법적 위상에 적절한가 하는 점이다. 제1조에서 표방된 바와 같이 교육기본법은 교육에 관한 국민의 권리와 의무를 정하고, 국가와 지방자치단체의 책임을 규정하며, 교육제도 및 그 운영의 기본적인 사항을 정하도록 되어 있다.

목적 부합성이란, 개정 내용이 국민의 권리·의무와 국가·지자체의 책임, 그리고 교육제도와 운영의 기본적 사항에 포함되는지의 여부를 말한다. 물론, 개정 수준의 내용은 권리·의무·책임 분담의 정도에 변화를 주는 것이므로 형식적 적합성은 이미 갖춘 것이고 내용적으로 타당성에 보다 주안점을 두어야 할 것이다. 그러나 신설 및 용어 교체의 경우에는 권리·의무·책임 주체의 변동이나 기본적인 사항에의 추가를 의미하므로 보다 엄격히 논의할 필요가 있다.

다음의 기준은 교육기본법의 법적 위상에는 부합하는 개정 여부이다. 이것은 기본법이면서도 거의 매년 개정을 반복하여 제19차 개정에 이른 개정 역사에 대한 성찰이며, 그간의 개정이 제3장 교육의 진흥에 집중되고, 주로 당해 정부의 정책을 시행하기 위한 근거 규정을 두기 위한 것으로 교육기본법을 정책홍보법화 할 우려가 있다는 관점을 반영한 것이다.

또한 교육기본법의 법적 위상은 교육기본법이 갖는 성격을 의미한다. 즉, 이른바 교육기본법의 준헌법적 성격론에 대하여 근거 법규 및 판례를 통해 살펴본다[8]

교육기본법이 법률의 형태를 띠고 있으나 다른 교육법과 비교하여 우선 적용되는 등 법률적 우위가 있는가에 대하여 한국에서 깊이 있게 논의된 바는 없다. 다만, 선행연구들은 교육기본법이 여타의 교육관계 법령에 관한 기본 원칙을 정한 가이드 법으로서 기능을 한다는 점은 인정한다. 이는 교육기본법이 표방하는 제정의 목적 조항에서도 드러난다.

정필운은 기본법은 '당대의 구체화된 헌법'으로서 당해 영역의 입법과 집행을 모순없고 일관되도록 체계화하는 기능을 수행한다고 전제한 후, 균등하게 교육을 받을 권리와 정치적 중립성은 구체화하여 제시했으나 자주성, 전문성, 대학의 자율성은 그렇지 못한 한계를 지적했고, 당면 문제에 대응하는 거버넌스 전략으로서 국가교육위원회를 포함할 필요성과 교육의 정치적 중립성을 실효적으로 작동할 수 있도록 보강할 필요성을 지적했다.[9]

허종렬은 일본의 헌법→기본법→법률→명령의 입법형식은 패전 이후 발생한 법률의 공백상태에서 헌법과 개별법 사이를 연결할 필요성에서 고안된 일본 특유의 산물인 것에 비하여, 한국의 기본법은 국가적으로 통용되는 하나의 독자적인 입법형식이 아니라 각 영역마다 천차만별의 기본법이 양산되어 왔기 때문에 기본법이라는 형식에도 불구하고 일본의 기본법제와는 달리 기본법 전체적으로 통용될 수 있는, 개별 교육법에 우월한 준헌법적 효력을 확보한 기본법제를 형성해내지 못했다고 지적하면서, 일본의 기본법제는 참고할 모델이지만 수용에 한계가 있으며, 한국의 기본법은 그 이하도 이상도 아니므로 한국에 타당한 기본법으로 체계를 갖추어 가야한다고 주장하면서, 헌법과 법률 사이이의 매개 기능에 충실 할 수 있도록 내용 체계를 개정할 것(대통령령 위임을 법률로, 빈번한 교육시책 추진 개정 탈피)을

8) 고전(2018), 헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의, 교육법학연구 30(1), 8-9면 및 최근 교육기본법 선행연구 논문을 추가하여 보완 논의하였다.

9) 정필운(2021), 헌법이론의 관점에서 본 기본법의 정당성과 기능, 교육법학연구 33(1), 80-81면.

제안하였다.[10]

교육기본법의 준헌법적(準憲法的) 성격에 관한 논의는 일본 교육법학계에서 활발했다. 일본 최고재판소는 학력테스트 재판(学テ旭川事件;1976.5.21)[11]에서 교육기본법이 갖는 위상을 형식상으로는 법률 이상이라 할 수 없으나 해석과 적용에 있어서는 기준이 될 수 있다하여 내용적 측면에서의 준헌법적 성격을 인정한 바 있다.[12]

기본법의 준헌법적 성격은 법률의 형식적 효력을 말하는 것이 아니라 헌법정신을 구체화한 기능적 혹은 해석론적 성격이다. 특히, 대한민국헌법이 단 한 개의 교육조항으로 이루어진 뒤, 정부안으로 국회에 제안된 법률의 형식이 교육기본법, 학교교육법, 사회교육법이었다는 점, 그리고 제헌국회 의원들이 내용적 타당성보다는 일본 법안과의 달라야 한다는 다를 것을 주문한 결과 이들 세 법률을 묶은 종합적인 「교육법」이 되었지만 그 주요 내용은 대동소이했다.

교육법 관련 학회에서 교육기본법의 성격에 대한 논의가 없던 가운데, 선행 연구(고전, 김용, 정필운, 허종렬 등)들의 논의는 기본적으로 헌법의 교육조항 및 관련 조항의 정신을 구체적으로 담을 필요가 있다는 점을 공통되게 지적하고 있다. 이들의 논의 결론 역시 현재의 교육기본법의 내용은 헌법정신을 구체화할 수 있도록 보완되어야 하고, 정부의 정책기본법이 되어서는 곤란하다는데 대부분 강조점을 둔다.

한국의 헌법재판소나 법원이 교육관련 법률의 적용시 교육기본법의 우위 여부에 대하여 언급한 부분은 발견하지 못하였다. 다만, 교육판례에 있어서 교육기본법 조항에 대한 인용이 증가하고 있는 것은 교육기본법의 사법적 위상을 간접적으로나마 보여준다.[13]

대법원법률정보를 검색한 결과, 법원은 교육기본법 제정이후 73건의 판결에서 교육기본법을 인용했다(대법원 40, 고등법원 12, 하급심 21).[14] 학습권 및 교육의 기회균등 조항을 위시하여 교육의 자주성·전문성·지역실정부합 시책의무, 학교의 자율성 존중, 교육의 중립성 원칙, 안정적 교육재정의 확보 의무, 의무교육 및 학교의 공공성 원칙 등 총칙 관련 규정을 주

---

10) 허종렬(2021), 교육기본법의 법체계상 위상 및 효력과 체계적합성 검토, 교육법학연구 33(1), 107-108면.

11) "교육기본법은……일본의 교육 및 교육제도 전반의 기본이념 및 원칙을 천명한 것으로…전후 근본적 개혁을 위한 법중 중심법률이며, ……이 법이 정한 것은 형식적으로는 통상의 법률 규정으로서 이와 모순되는 다른 법률 규정을 무효로 하는 효력을 갖는 것은 아니지만, 일반적으로 교육관계 법령의 해석 및 적용시 별도의 규정이 없는 한, 가능한 한 교육기본법의 규정과 취지에 부합하지 않으면 안된다" 그러나 이 보다 앞선 교과서 재판(杉本裁判, 1970.7.17.동경지방재판소)에서는 "교육기본법의 법적 효력이 다른 법률에 우월한 것은 아니다"라고 달리 판결하기도 했었다.

12) 일본은 1947년 교육기본법을 제정 당시 전문에서 "헌법의 정신에 따라 교육의 목적을 명시하여 새로운 일본 교육의 기본을 확립하기 위해" 제정된 것이라 선언하여 헌법과의 일체성을 선언한다. 교육법학계 원로 아리쿠라(有倉遼吉)는 "교육기본법은 전체로서 헌법의 구체화 규범, 즉 헌법의 부속법의 성격을 가지며, 내용적으로 준헌법적 성격을 갖는다"고 보며, 이것이 일본교육법학계의 통설이 되었다.

13) 교육기본법 제정이후부터 10 여 년간의 법원 인용 경향을 분석한 김용은 헌법재판소 인용 10건 중 교육기본법 총칙부분 7건, 교육당사자 2건, 교육진흥 1건이었고, 대법원등은 교육당사자 조항을 인용한 경우가 많은 것으로 보고했다. 김용(2007), 교육기본법의 성과와 과제:기본법론 관점에서, 교육법학연구 19(1), 34-37면.

14) 법제처 국가법률정보센터 검색시, 판례인용 41건, 헌재결정례 7건, 법령해석례 2건, 행정심판례 1건이어서 다소 차이가 있다. 제1장 총칙 관련 37건, 제2장 교육당사자 관련 26건으로 나타나있다. 가장 많은 판례인용은 제14조(교원) 10건, 제12조(학습자) 9건, 제9조(학교교육) 8건, 제6조(교육의 중립성) 및 제7조(교육재정) 각각 6건, 제17조(국가 및 지방자치단체) 5건, 제5조(교육의 자주성등) 4건, 제3조(학습권) 및 제8조(의무교육) 각각 3건 순 등으로 나타났다. 헌재결정례에 해당하는 경우는 의무교육 2건을 비롯하여, 교육이념, 교육의 중립성, 학교교육, 학교설립, 교원 등이었다.

로 인용했다. 교육당사자 장(章) 역시, 학생의 기본적 인권보호와 교원의 지위보장 및 정치적 중립, 국가 및 지방자치단체의 학교에 대한 지도·감독권이 주를 이룬다. 잦은 개정이 이루어졌던 교육의 진흥 장은 상대적으로 인용되지 않은 것이 특징이다.

헌법재판소 판례 검색에 따르면, 교육기본법이 인용된 경우는 198건으로 조사되었다. 참조조문에는 16건, 결정요지문에는 6건이 인용되었다. 교육기본법의 위헌성에 대하여 직접 헌법재판의 대상 조문이 된 것은 중등의무교육의 순차적 실시에 관한 대통령령 위임 관련 2건이 있는데 기각 또는 각하되었으며 해당 단서 규정은 이후 개정에서 삭제되었다.

2. 교육기본법 변천사의 특징 및 평가[15)]

교육기본법은 총칙, 교육당사자, 교육의 진흥의 3개장 29개 조항과 부칙으로 구성된다. 제1장 총칙(제1조-11조; 목적, 교육이념, 학습권, 교육의 기회균등, 교육의 자주성, 교육의 중립성, 교육재정, 의무교육, 학교교육, 평생교육, 학교등의 설립)은 까지이다.

제2장 교육당사자(제12-제17조: 학습자, 보호자, 교원, 교원단체, 학교등의 설립자·경영자, 국가 및 지방자치단체)는 6개 조항이다. 제3장 교육의 진흥(제17조의 2-제29조; 양성평등의식의 증진, 학습윤리의 확립, 안전사고 예방, 평화적 통일 지향, 특수교육, 영재교육, 유아교육, 직업교육, 과학·기술교육, 기후변화 환경교육, 학교체육, 교육의 정보화, 학교 및 교육행정기관 업무의 전자화, 학생정보의 보호원칙, 학술문화의 진흥, 사립학교의 육성, 평가 및 인증제도, 교육관련 정보의 공개, 교육관련 통계조사, 보건 및 복지의 증진, 장학제도등, 국제교육)은 22개 항목으로 그동안 10개 조항이 신설되거나 삭제(제17조의 4(건전한 성의식 함양)) 되기도 했다.

지금까지 19차례 개정되었는데, 일본의 교육기본법 개정(1회)이나 대만(개정 5회)에 비하여 잦은 개정이 특징이다. 교육의 진흥에서 정책 근거를 위해 개정한 경우가 13차례이다.

교육기본법 개정은 김대중 정부에서 강조된 남녀평등 교육(§17의2신설)으로부터 시작되었다. 이른바 교육행정정보화(NEIS) 정책 역시 교육기본법에 관련 근거를 두면서 본격화 되었다. 각 정부가 교육정책의 근거로 이법 개정방식을 취한 것은 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법, 사립학교법, 특수교육법 등을 별도로 개정하지 않아도 되는 '입법적 편의성'도 작용했다. 그 외 개정은 장관 등의 명칭이 3건(교육부 명칭연동), 타법(지방교육양여금법) 폐지가 1건, '알기 쉬운 법령 만들기 사업'을 적용하고 용어를 순화시킨 것이 2건이었다.

중등 의무교육의 순차적 실시 부분(제9조(의무교육)의 단서)에 대하여는 두 번의 헌법소원(90헌가27, 2000헌가4)이 제기되었고 기각 및 각하되었다. 이 단서 부분은 2004년 무상의무교육이 중학교까지 확대되면서 6차 개정(2005.3.24.)에서 삭제되었다.

<표 1> 교육기본법 주요 개정 현황(2022.9.1.현재, 제19차 개정)

개정차수	주요내용	비고
1차(00.1.28)	·남녀평등교육의 진흥(김대중 정부 역점 정책)	·교육진흥(§17의2신설)
2차(01.1.29)	·교육부→교육인적자원부로 개칭(김대중정부 조직개편)	·정부조직개편(§17의2개정)
3차(02.12.5)	·교육행정업무의 전자화(NEIS의 법적근거 논란 대응)	·교육진흥(§23의2신설)

15) 고전(2022). 한국교육법학. 박영사, 240-242면(교육기본법의 연혁 및 구성 참조).

4차(04.1.20)	·교육상 성 차별 금지(노무현 정부의 정책반영)	·교육진흥(§17의2②신설)
5차(04.12.30)	·지방교육양여금 폐지(타법 개정 반영)	·총칙(§7②개정)
6차(05.3.24)	·의무교육단서 삭제, 학생정보보호 신설(NEIS후속조치)	·총칙(§8),교육진흥(§23의2)
7차(05.11.8)	·학습자와 교육자의 윤리의식, 학습윤리시책(17조3신설)	·교육당사자(§12③,14③)등
8차(07.5.11)	·학교체육장려시책 수립실시의무	·교육진흥(§22의2신설)
9차(07.7.27)	·교육여건격차최소화, 건전성의식, 교육정보공개	·총칙(§4②)교육진흥(신설)
10차(07.12.21)	·국가 및→국가와, 강구→마련, 에 의하여→에 따라	·용어개정 및 문장정비
11차(08.2.29)	·교육과학기술부장관으로 개칭(이명박정부 조직개편)	·정부조직개편(§17의2개정)
12차(08.3.21)	·학생복지주택시책 수립실시의무(27조②신설)	·교육진흥(§27②신설)
13차(13.3.23)	·교육장관으로 개칭(박근혜정부 조직개편)	·정부조직개편(§17의2개정)
14차(15.1.20)	·학생 교직원 안전보장 사고예방 시책 수립실시의무	·교육진흥(§17의5신설)
15차(16.5.29)	·평화적 통일 지향 교육·연수시책 수립실시의무	·교육진흥(§17의6신설)
16차(17.3.21)	·교육관련 통계조사에 필요한 시책 수립실시 의무	·교육진흥(§26의3신설)
17차(18.12.18)	·정보화교육에 명예·생명·신체등 위해방지 법·윤리교육	·교육진흥(§23②신설)
18차(21.3.23)	·교육자로서의→교육자로서 지녀야할, 자→사람을	·용어개정 및 문장정비
19차(22.9.24)	·학급당적정학생 수, 국가의 지자체 자율성 존중의무 국가·지자체의 학교운영 자율성 존중 및 참여보장의무 사회교육→평생교육, 남녀평등교육→양성평등의식, 기후변화 환경교육 신설(생태전환교육 시책수립실시)	·총칙(§4§5§10§11) ·교육당사자(§12§16§17) ·교육진흥(§22의2신설)

주: 정부조직개편 3건(교육부→교육인적자원부→교육과학기술부→교육부), 타법개정 1건, 용어개정 2건, 정부의 교육진흥 시책에 관한 건 13건(제7차 교육당사자는 1건 포함).
출처: 고전(2022), 한국교육법학, 박영사, 241면 <표5-2> 인용.

교육기본법 개정안 제출은 점차 증가하고 있는데, 15대(1996-2000) 2건, 16대(2000-2004) 5건, 17대(2004-2008) 16건, 18대(2008-2012) 24건, 19대(2012-2016) 25건, 20대(2016-2020) 26건이었다. 21대 국회는 이제 2년여 지난 시점에서 이미 30건의 개정안이 제출되고 있다. 그러나 그동안 128건 중 19건만이 가결되고 대부분 수정가결(대안채택) 또는 임기만료 폐기되었다. 유사한 개정안을 여럿 제출되어 병합 심리하여 대안 가결하는 경우도 적지 않다.

개정의 주안점은 교육정책의 법적 근거를 마련하는 것이었다.[16] 최근에는 국회의원들이 각종 입법청원을 교육기본법 개정안을 통해 제안하는 경우가 증가하고 있는데, 적지 않은 국가예산 조치가 필요한 경우나 정치적 견해가 대립된 사안의 경우에는 통과되기가 어렵고, 반영된 경우라도 선언적 규정으로 남아있는 경우가 적지 않다.

내용별 특징을 보면, 국가적 사안으로서 교육의 자주성의 확대 등 교육행정 체제 개편에 관한 개정안[17], 교육현안인 주입식 학교교육 및 수업의 한계나 교재개발의 개선을 요구하는 개정안[18], 국가수준의 의무교육 확대 및 국가교육위원회의 신설을 다룬 개정안[19], 장애인 등 관련 차별 교육금지[20]을 확대하는 개정안 등 다양하다. 가장 많은 비중을 차지하는 정부시책 관련 개정안 역시 다양한데[21], 정책의 오류를 방지하기 위한 제안[22]까지 있다.

16) 2008년도까지의 교육기본법 개정에 대한 평가에 대해서는 고전의 2008년 논문 12-13면을 참조.
17) 교육의 자주성보장 영역을 교육활동 및 교육행정 전 영역으로 확대하고 지방교육자치제도 시행 시책을 명문화(유은혜등, 2018.1.26.)
18) 소통하고 협력하는 양방향 교육방법, 토론·질문식 교육 및 학생의 능동참여기반교육(강길부등,2018.3.8.), 맞춤형교육 및 학생중심 능동적 교육, 신기술활용 교재·교구개발(박광온등,2018.1.17.)
19) 교교의무교육, 교원의 정당한 교육활동보장 추가, 그리고 국가교육위원회 신설을 다룬 개정안(박홍근등,2016.6.21.). 고교는 무상교육이 본격화되었고, 교원지위법 또한 교육활동보호가 추가되었으며 국가교육위원회법(국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률, 2021.7.20.)도 성안되어 연내 출범할 계획이다.
20) 정신적 장애 추가 개정안(조경태등,2021.6.22.), 장애학생과 비장애 학생의 평등교육 시책(최혜영,2021.10.25.) 장애인 평등교육 증진시책(이해식등,2020.9.4.),
21) 동물보호교육 시책(윤미향등,2022.7.22.), 생애주기별 진로교육 시책(서동용등,2022.7.1.), 지식재산교육 시

Ⅲ. 제19차 개정의 취지 및 주요 내용

1. 교육 기회균등 : 학급당 학생 수 법정화 신설

개정안에 따르면, 최근 코로나19로 인하여 원격수업을 하게 됨에 따라 학습 공백이 발생하고, 이에 따라 학생 간 교육격차가 발생하고 있는 상황을 지적하고 있다. 동시에 교실에서 대면수업 시 철저하게 방역하고 거리를 두기 위해서는 적정 학생 수가 필요하고, 비대면수업으로 인한 교육 격차를 해소하는 방책 또한 근본적으로는 학급당 학생 수를 감축하는 데 있다고 보았다.

이에 따라 국가 및 지방자치단체로 하여금 학급당 적정 학생 수에 대한 책임을 명시하는 법안을 제출하였고, 특히 국가에게는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정할 의무를 부과하는 한편, 지방자치단체에게는 이를 실현하기 위한 시책을 수립하여 실시토록 한다는 취지였다.

주요 개정 내용은 제4조의 제목 중 '기회균등'을 '기회균등 등'으로 하고, 같은 조 제3항에에 적정 학생 수에 지정 및 실현 의무에 관한 내용을 신설했다.

<표 2> 교육기본법 제4조(교육의 기회균등 등) 개정 전후 비교

개정 전	개정 후	비고
제4조(교육의 기회균등) ①모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다. ② 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다.	제4조(교육의 기회균등 등) ① 좌동 ② 좌동 ③ 국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지방자치단체와 이를 실현하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다	- 제목개정 - 3항 신설

주: 2021.9.24. 개정, 2022.3.25. 시행 부칙 제1조(시행일) 공포 후 6개월이 경과한 날로부터 시행한다.

2. 교육에 관한 자율성 및 학교운영의 자율성 존중 책임 명료화

개정안에 따르면, 현행법 제5조는 학교의 자율성 존중 등에 대하여 국가와 지방자치단체를 공동 주체로 규정하거나 불명확하게 규정하여 국가 및 지방자치단체 간에 권한 배분에

책(양금희,2022.2.4.), 금융교육 시책(박완주등,2021.11.22.), 인간존엄과 생명가치교육(조경태,2021.11.3.), 노동인권교육 시책(이탄희등,2021.10.29./안민석등,전용기등, 2021.6.18./전용기등,2021.6.18), 마을교육공동체 활성화 시책(이용호등,2021.8.20.), 부모 및 보호자교육 시책(권인숙등,2021.6.28.), 교직원의 처우개선 시책(송재호등,2021.1.6.),

22) 2022년 만5세 입학연령 인하 논란과 관련하여 학제개편 및 교육과정 변경시 사전 학습자와 보호자 의견수렴 공표 의무(김승원등,2022.8.5.), 정치교육 시책(이은주등,2020.8.25.), 교육접근성 격차 최소화 시책(박상혁등,2020.7.17.), 소규모학교 확충·유지 시책(임종성등,2020.7.9.), 헌법교육 시책(정춘숙등,2020.7.6.), 성평등교육 및 임신 및 영유아양육 학생의 학업지원 시책(권인숙등,2020.7.1.)

있어서 충돌과 책임상 불명확성이 발생할 수 있다는 인식이다. 따라서 이를 명확히 할 필요가 있는 바, 공동 주체에서 오는 모호성을 해소하고, 교육자치 실현에 있어서 지방자치단체가 갖는 교육 시책을 수립하고 실시할 권한을 명시한다는 취지이다. 아울러 단위학교 운영에 있어서 자율성과 참여를 보장할 의무 주체 역시 국가와 지방자치단체임을 명확히 하겠다는 것이다.

주요 내용은, 제5조 제1항 및 제2항을 각각 제2항 및 제3항으로 하고, 같은 조에 제1항 후단을 신설하며, 같은 조 제2항(종전의 제1항) 중 "교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며," 라는 다소 포괄적인 보장 영역 부분을 "관할하는 학교와 소관 사무에 대하여"로 하여 보다 구체적으로 규정했다.

같은 조 제3항(종전의 제2항) 중 "학교운영의 자율성은 존중되며"를 "국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며"로 하여 공동 의무의 주체를 명시하고, "등은"을 "등이"로, "있다"를 "있도록 보장하여야 한다"로 개정했다.

이 조항의 개정은 다른 조항과는 달리 개정과 동시에 시행토록 규정하고 있다(부칙 §1).

<표 3> 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등) 개정 전후 비교

개정전	현행 조항	비고
제5조(교육의 자주성 등)① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.	제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다.	-제1항 전반부의 보완 -지자체 교육자율성 존중 (지방교육자치 정신반영)
	② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.	-제1항 후반부의 보완 -국가사무, 지방사무 구분 -교육자치 실시주체, 근거
② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.	③ 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.	-제2항 전반부의 보완 -존중 및 참여보장 주체 (국가,지자체 공동 의무) -학교자치의 보장 취지

주1: 2021.9.24. 개정·시행 부칙 제1조(시행일) 단, 제5조의 개정규정은 공포한 날부터 시행한다.
주2: '국가와 지방자치단체' 부분은 2007.12.21.(전문개정시) '국가 및 지방자치단체'였던 것을 개정하여 공동책임성을 좀 더 명확하게 한 바 있다.

3. 사회교육의 평생교육으로의 개칭

개정안에 따르면, 당시 교육기본법은 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육을 장려하도록 하고, 각종 사회교육시설을 설립 · 경영할 수 있는 근거 등을 규정하고 있는데, 이러한 사회교육은 「평생교육법」이 개정되기 전인 「사회교육법」에서 사용하던 용어로서 「평생교육법」과의 용어 통일성을 확보하기 위하여 '평생교육'으로 개정할 필요가 있다는

취지였다. 이에 따라, 제10조의 제목 "(사회교육)"을 "(평생교육)"으로 하고, 같은 조 제1항 중 "국민의 평생교육을 위한"을 "전 국민을 대상으로 하는"으로, "사회교육"을 "평생교육"으로 하며, 같은 조 제2항 중 "사회교육"을 "평생교육"으로 하고, 같은 조 제3항 중 "사회교육시설"을 "평생교육시설"로, "사회교육에"를 "평생교육에"로 개정했다.

<표 4> 교육기본법상 사회교육 용어의 평생교육으로의 개정 전후 비교

개정 전	개정 후	비고
제10조(사회교육) ① 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육은 장려되어야 한다.	제10조(평생교육) ① 전 국민을 대상으로 하는---평생교육----.	-평생교육 이념을 교육영역 개념화
② 사회교육의 이수(履修)는 법령으로 정하는 바에 따라 그에 상응하는 학교교육의 이수로 인정될 수 있다.	②평생교육----------.	-용어변경
③ 사회교육시설의 종류와 설립·경영 등 사회교육에 관한 기본적인 사항은 따로 법률로 정한다.	③평생교육시설-------평생교육에----------.	-평생교육법 근거
제11조(학교 등의 설립) ① 국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 설립·경영한다.	제11조(학교 등의 설립) ① ----------평생교육시설-------.	-사회교육시설 =평생교육시설
② 법인이나 사인(私人)은 법률로 정하는 바에 따라 학교와 사회교육시설을 설립·경영할 수 있다.	②----------평생교육시설----------.	-학교와 대비 개념
제12조(학습자) ① 학생을 포함한 학습자의 기본적 인권은 학교교육 또는 사회교육의 과정에서 존중되고 보호된다.	제12조(학습자) ①----------평생교육----------.	-학교교육과 대비
제16조(학교 등의 설립자·경영자) ① 학교와 사회교육시설의 설립자·경영자는 법령으로 정하는 바에 따라 교육을 위한 시설·설비·재정 및 교원 등을 확보하고 운용·관리한다.	제16조(학교등의 설립자·경영자) ①--평생교육시설----------.	-사회교육시설 =평생교육시설
② 학교의 장 및 사회교육시설의 설립자·경영자는 법령으로 정하는 바에 따라 학습자를 선정하여 교육하고 학습자의 학습성과 등 교육의 과정을 기록하여 관리한다.	②----------평생교육시설----------.	
③ 학교와 사회교육시설의 교육내용은 학습자에게 미리 공개되어야 한다.	③-------평생교육시설----------.	
제17조(국가 및 지방자치단체) 국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 지도·감독한다.	제17조(국가 및 지방자치단체)----------평생교육시설-------.	-사회교육시설 =평생교육시설

주: 2021.9.24. 개정, 2022.3.25. 시행 부칙 제1조(시행일) 공포 후 6개월이 경과한 날로부터 시행한다.
그 외 '사회교육'을 '평생교육'으로의 개정한 부분: 17조의2(양성평등의식의 증진) 제2항, 제21조(직업교육), 제29조(국제교육) 제2항.

4. 남녀평등교육의 양성평등의식으로 개칭 및 기후변화 환경교육

개정 취지에 따르면, 양성평등교육은 성교육, 성인지교육, 성폭력예방교육을 포괄하여 학생들의 성인지감수성을 통합적으로 길러낼 수 있어야 하는데, 국가와 지방자치단체가 보다 효과적으로 양성평등의식 증진을 위한 정책을 수립하고, 교육과정에서 성교육, 성인지교육, 성폭력예방교육 등을 포함한 양성평등교육을 체계적으로 실시할 수 있도록 법체계를 정비할 필요가 있다는 것이다.

한편, 당시 교육기본법은 한국 교육의 기본적인 틀과 내용을 정하고 있으며 국가와 지방자치단체가 추진해야 할 교육의 시책을 명시하고 있는데, 전 세계적으로 발생하고 있는 기후변화의 심각성을 고려하여 이에 대응할 수 있는 생태전환교육에 관한 사항이 누락되어 있

다는 점을 지적하면서 생태전환교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립을 법제화 하여야 한다는 취지였다.

제안된 법률의 주요 내용은 제17조의2의 제목 중 "남녀평등교육"을 "양성평등의식"으로 개정하고, 같은 조 제1항을 다음 표와 같이 하며, 같은 조 제2항 중 "사회교육시설"을 "평생교육시설"로 하고, 같은 조 제3항을 다음 표와 같이 개정하며, 같은 조 제4항 중 "남녀평등을"을 "양성평등을"로, "남녀평등교육심의회"를 "양성평등교육심의회"로 하고, 같은 조 제5항 중 "남녀평등교육심의회"를 "양성평등교육심의회"로 개정 제안했다(제17조의 4는 삭제).

이어서 제22조의2를 제22조의3으로 하고, 제22조의2를 다음 표와 같이 신설했다.

<표 5> 교육기본법상 남녀평등교육 개정 및 기후변화 환경교육의 신설 개정 전후 비교

개정 전	개정 후	비고
제17조의2(남녀평등교육의 증진) ① 국가와 지방자치단체는 남녀평등정신을 보다 적극적으로 실현할 수 있는 시책을 수립·실시하여야 한다.	제17조의2(양성평등의식의 증진) ① 국가와 지방자치단체는 양성평등의식을 보다 적극적으로 증진하고, 학생의 존엄한 성(性)을 보호하며 학생에게 성에 대한 선량한 정서를 함양시키기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 시책을 수립·실시하여야 한다. 1. 양성평등의식과 실천 역량을 고취하는 교육적 방안 2. 학생 개인의 존엄과 인격이 존중될 수 있는 교육적 방안 3. 체육·과학기술 등 여성의 활동이 취약한 분야를 중점 육성할 수 있는 교육적 방안 4. 성별 고정관념을 탈피한 진로선택과 이를 중점 지원하는 교육적 방안 5. 성별 특성을 고려한 교육·편의시설 및 교육환경 조성 방안	-용어 교체 -시책 예시
② 국가 및 지방자치단체와 --학교 및 사회교육시설의 설립자·경영자는-	② 국가 및 지방자치단체와 제16조에 따른 학교 및 평생교육시설의 설립자·경영자는-------	-용어 교체 -차별 금지
③ 제1항에 따른 시책에는 체육·과학기술 등 여성의 활동이 취약한 분야를 중점 육성할 수 있는 교육적 방안이 포함되어야 한다.	③ 학교의 장은 양성평등의식의 증진을 위하여 교육부장관이 정하는 지침에 따라 성교육, 성인지교육, 성폭력예방교육 등을 포함한 양성평등교육을 체계적으로 실시하여야 한다.	-조항 이동 -양성평등
④ 학교교육에서 남녀평등을 증진하기 위한 학교교육과정의 기준과 내용 등 대통령령으로 정하는 사항에 관한 교육부장관의 자문에 응하기 위하여 남녀평등교육심의회를 둔다.	④----------양성평등---------- ---양성평등교육심의회------.	-용어 교체
⑤ 제4항에 따른 남녀평등교육심의회 위원의 자격·구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤----------양성평등교육심의회 ----------.	-용어 교체
제17조의4(건전한 성의식 함양)	<삭제>	-조항 이동
<신설>	제22조의2(기후변화환경교육) 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 기후변화 등에 대응하기 위하여 생태전환교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.	- 생태전환교육 시책의 법제화

주: 2021.9.24. 개정, 2022.3.25. 시행 부칙 제1조(시행일) 공포 후 6개월이 경과한 날로부터 시행한다.

주: 제21조 중 "사회교육"을 "평생교육"으로 한다. 제29조제2항 중 "사회교육"을 "평생교육"으로 한다.

삭제된 제17조의4(건전한 성의식 함양) ① 국가와 지방자치단체는 학생의 존엄한 성(性)을 보호하고 학생에게 성에 대한 선량한 정서를 함양시킬 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 제1항에 따른 시책에는 학생 개인의 존엄과 인격이 존중될 수 있는 교육적 방안과 남녀의 성 특성을 고려한 교육·편의시설 마련 방안이 포함되어야 한다. (제17의 2 제1항 후단에 반영 시킴)

Ⅱ. 주요 쟁점 및 입법 평석

1. 개정 법률안 입법과정에서의 쟁점

이번 제19차 교육기본법 개정은 6개의 개정 법률안은 조정위원회 논의를 거쳐 위원장 대안으로 제출되어 통과된 경우이다. 6개 법률안은 정일영의원 등 21인안(20.6.12), 강득구의원 등 15인안(20.9.3), 이탄희의원 등 13인안(20.9.23), 강득구의원 등 11인안(20.11.20), 권인숙의원 등 11인안(21.2.3), 유 기홍의원 등 10인안(21.5.20) 등이다.

정일영의원 등은 학급당 학생 수와 과밀학급 개선을 제안했는데, 의무교육학습자 대상은 유치원과 고교생이 누락될 수 있는 점과 지역 간 균등은 기존의 지역 간 격차 해소에 포괄되고 과밀학급 해소 역시 적정 학생 수에 포괄된다는 의견(전문의원)이 보고되기도 했다.

이탄희 의원안의 경우 구체적으로 20명 이하의 학급당 학생 수를 제안하였으나 학령인구 감소 추세와 지방교육자치의 측면을 고려하여 시・도 교육감과 협의를 통해 사회적 합의가 필요하다는 의견이 보고[23]되었고 최종적으로 20명을 뺀 적정 수로 개정 반영되었다.

권인숙 의원안은 국가・지자체로 하여금 양성평등의식의 적극적인 증진과 학생의 성보호 및 건전한 성 정서함양 시책을 마련토록 하고, 학교장에게는 체계적인 성・성인지・성폭력 예방교육등 양성평등교육을 실시할 의무를 제안했는데, 기존의 제17조의 4(건전한 성의식 함양)와 중복된다는 의견(전문의원)이 보고되었고, 체계적인 양성평등교육은 학교장 보다는 국가수준의 시행이 바람직하다는 의견(교육부)이 제출되어 교육부장관 지침이 추가되었다.

유기홍 의원등의 개정안은 교육의 자주성 조항에서 국가와 지방자치단체라는 표현은 '주체의 모호성'으로 인해 권한배분 시 충돌되고 책임이 불명확하므로 국가에게는 지자체의 '교육의 자율성'을 존중할 의무를 부과하는 한편[24], 국가와 지자체에게 각각 관할하는 학교와 소관사무에 대하여 지역실정에 맞는 교육실시(결국 지방교육자치) 의무를 부과했다. 더불어 학교운영 자율성 보장 주체(국가와 지자체)가 없는 점과 임의적 참여(참여할 수 있다)를 참여보장으로 제안하였는데 최종 개정안에 반영되었다.[25]

---

23) 시도교육청 제출 의견서에 따르면, 학급당 학생 수를 20명 이하로 조정하기 위해서는 막대한 재정이 투입될 뿐만 아니라, 신도시의 경우 공동주택 개발협의 시 학교부지 추가 확보에 따른 어려움이 예상됨에 따라, 지역 여건을 고려한 적정수준의 학급당 학생 수 조정 필요한 것으로 지적 인용된 바 있다(전문위원 검토보고서(20.11), 5면).

24) 검토보고서는 "지방자치단체에서 관할하는 "학교와 소관 사무"에 대해서는 해당 지방자치단체가 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육의 자율성을 존중하여야 하므로, 교육자치와 관련된 국가와 지방자치단체 간의 권한과 책임을 보다 명확히 하고, 이를 통해 지방자치단체의 교육자치권을 실효성 있게 보장할 수 있을 것으로 기대" 된다고 보고했다. 박재유(2021.7), 교육기본법 일부개정법률안 검토보고서, 3-4면.

25) 고전(2018) 역시 보장 주체를 교육행정기관(교육부와 교육청)으로 명확히 하고 임의적 보장을 필수적 보장으로 할 것을 제안했다. 고전, 앞의 논문, 19-20면. 이러한 보장의무 이행에 따라 학생의 참여를 임의적으로 규정(학교급식등 학생의 학교생활에 밀접히 관련된 사항에 대하여 학생대표의 의견청취 가능(초중등교육법시행령 §59의4(의견수렴등②) 부분이 개정될 것을 기대했다(위의 전문의원 검토보고서(5면). 또한 학교운영위원회의 구성에 학생 대표를 포함하는 내용의 초·중등교육법 일부개정법률안(강득구의원등 발의, 의안840호, 2020. 6.20)이 교육위원회에 제출된 바 있다.

<표 6> 국회에 제출된 교육기본법 일부개정법률안(6건) 개요

대표발의자	상정	주요 내용
정일영의원안 (406호,20.6.12)	제381회 국회(임시회) 제1차 전체회의 (20. 8.25.)	§4③(신설) 국가와 지방자치단체는 의무교육 학습자가 적절한 환경에서 교육받을 수 있도록 학급당 학생 수가 지역 간 균등하게 적용받을 수 있도록 해야 하며 개발행위로 예정된 과밀학급 개선을 위한 적극적 시책을 마련하여 시행하여야 한다.
강득구의원안 (3514호, 20.9.3)	제382회 국회(정기회) 제6차 전체회의 (20.11.12.)	§22의2(기후변화환경교육) 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 기후변화에 대응하기 위하여 생태환경교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.
이탄희의원안 (4146호, 20.9.23)	제382회 국회(정기회) 제6차 전체회의 (20.11.12.)	§3②③(신설) 학급당 학생 수 20인 이하 명시, 국가·지자체 단계적 감축계획 수립·실시의무
강득구의원안 (5595호 20.11.20)	제384회 국회(임시회) 제6차 전체회의 (21. 2.16.)	평생교육으로 용어 통일(사회교육은 평생교육법으로 개정되기 전 사회교육법상 용어임)
권인숙의원안 (7896호,21.2.3)	제385회 국회(임시회) 제1차 전체회의 (21. 3.16.)	국가·지자체의 양성평등의식의 적극 증진과 학생의 성보호, 건전한 성정서 함양시책 마련 학교장의 체계적인 양성평등교육(성·성인지·성폭력예방교육등)의무 규정
유기홍의원안 (10241호,21.5.20)	제389회 국회(임시회) 제1차 전체회의 (21. 7.14.)	§5①국가의 지자체 교육자율성 존중의무 추가 ② 관할학교, 소관사무에 대한 지역반영 시책 ③국가·지자체의 학교자율성 존중, 보장의무

한편, 강득구의원은 기후환경 변화에 대응한 생태환경교육을 추가할 것과, 사회교육은 평생교육법이 개정되기 전인 사회교육법에서 사용하던 용어로서 「평생교육법」과의 용어 통일성을 확보하기 위하여 '평생교육'으로 개정안을 제출되었는데 최종 개정안에 반영되었다.[26] 이상의 여섯 교육기본법 개정 법률안의 개요를 정리하면 표와 같다.

제390회 국회(임시회) 제2차 법안심사소위원회(2021.8.18.)는 이상 6건의 법률안을 본회의에 부의하지 아니하고, 각 법률안의 내용을 통합 · 조정하여 교육위원회 대안(위원장안)으로 제안하였다. 이어 제390회 국회(임시회) 제1차 교육위원회(2021.8.19.)는 6건의 법률안과 1건의 대안을 「국회법」 제57조의2에 따라 안건조정위원회로 회부하였고, 제390회 국회(임시회) 제1차 교육기본법 일부개정법률안에 대한 안건조정위원회(2021.8.19.)는 이상 6건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 아니하고, 법안심사소위원회가 마련한 대안을 일부 수정하여 교육위원회 대안으로 제안하기로 의결하였다. 제390회 국회(임시회) 제1차 교육위원회(2021.8.19.)는 안건조정위원회에서 심사 보고한 대로 6건의 법률안을 각각 본회의에 부의하지 아니하고, 법안심사소위원회가 마련하고 안건조정위원회가 일부 수정한 대안을 교육위원회 대안으로 제안하기로 의결하였다.

26) 그러나 강득구 의원등(15인)이 제안한 교육목적에 인류공영의 이상 실현에 더하여 '지속가능한 발전을 이루는데 이바지 함'을 추가하는 개정안도 포함되어 있었으나 반영되지는 않았다.

2. 학급당 학생 수 법제화의 의미와 교육기회 균등에의 실효성

가. 교육기회균등 여건으로서 학급당 학생 수 의미

앞서 판단의 준거에서 설명하였듯이 학급당 학생 수는 교육의 질을 가늠하는 척도인 동시에 학급의 규모에 따라 차등이 발생해서는 곤란하다는 개정 취지이므로, 기본적으로 균등한 교육기회 보장이라는 헌법 제31조 제1항에 부합한 입법조치라 할 수 있다. 더불어 학급당 학생 수의 조정은 교원의 중요한 근무환경 여건을 가늠한다는 점에서 교원지위에 관한 기본적인 사항의 법률주의를 선언한 헌법 제31조 제6항의 정신에도 부합되는 것이다.

교육기본법이 제정된 1997년 당시에는 차별금지의 영역으로 '성별, 종교, 신념, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등'으로 기술되었던 것에 '인종'을 추가하였고, 구체적인 기회균등의 기본적인 여건으로서 '지역간 교원수급 등 교육여건 격차의 최소화 시책' 원칙을 추가하였다(2007.7.27.). 한국사회가 이미 다문화 사회로 진입한 것을 반영한 결과이며, 당시 노무현 정부의 지역균형 발전의 정책이 반영된 결과라고도 할 수 있다.

이어 문재인 정부에서는 교육여건 개선을 위해 가장 시급한 현안을 학급당 적정 학생 수임을 규정하고, 그 시책 수립의 의무를 국가와 지방자치단체로 규정한 변화가 있었다(2021.9.24.). 물론, 학급당 학생 수는 OECD 평균에 근접[27]하고 있는 한국이지만, 이는 국가 전체 평균일 뿐이며 학령인구 감소와 학교규모의 지역적 편포로 인해 날로 심각한 소규모학교의 현안 해소[28]에 국가와 지방자치단체가 적극 임해야 할 책무를 강조한 변화로 평가한다.

나. 국제비교 척도로서 학급당 학생 수와의 비교 논의

이탄희 의원등이 제한한 20명의 학급당 학생 수는 전교조와 한국교총 등에서 지속적으로 요구해오던 규모였다.[29] 물론, 교육학적으로 최적의 학급당 학생 수에 대한 합일된 연구결과는 존재하지 않으며, 학급담임제를 실시하는 초등학교와 교과담임제에 의하여 운영되는 중등학교의 사정 역시 학급당 학생 수의 의미를 달리한다고도 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고, 교육여건에 대한 국제비교 척도로서 학급당 학생 수는 여전히 가장 보편적인 숫자로 인용되고 있으며, 한국에서 역시 OECD 가입국간의 비교치를 매년 보고하고 있다. 다만, 초등학교와 중학교 단계에서의 학생 수 만이 비교보고 되고 있다.

2022년 8월 교육부가 발표한 「교육기본통계조사 결과」(2022.8.31.)에 따르면, 2022년 한국의 학급당 학생 수는 유치원 16.7명, 초등학교 21.1명, 중학교 25.0명, 고등학교 22.6명으로 전년(유: 17.5명, 초: 21.5명, 중: 25.5명, 고: 23.1명) 대비 유치원 0.8명 감소, 초등학교, 중학교, 고등학교 각각 0.5명씩 감소하였다. 이로서 초등학교는 2019년의 OECD평균과 동일하게 되었

---

27) 교육부의 OECD교육지표 2021결과발표(2021.9.16.)에 따르면 초등학교 학급당 학생 수에 관한 OECD국가간 평균은 21.1명(한국은 23명), 중학교는 23.3명(한국은 26.1)으로 보고되었다.

28) 통계청의 장래인구추계(2022.5.26.)에 따르면, 2022년 대비 2033년까지 전국 평균 54% 초등학생수 급감, 6개 시도는 50%이하 감소, 울산이 가장 심각한 상황이라는 보고. 좋은교사운동(2022.6.9.). 초등학생 수 급감 위기, 문제 해결 촉구(성명서).

29) 전국교직원노동조합(2021.8.24.). 학급당 학생 수 20명 상한 포기 규탄 기자회견(보도자료).
한국교원단체총연합회(2021.9.1.). 국회의 교육 관련 법안 일방 처리에 대한 입장(보도자료)

다.[30]

한편, 교원 1인당 학생 수는 유치원 10.3명, 초등학교 13.7명, 중학교 11.7명, 고등학교 9.6명으로 전년(유: 10.9명, 초: 14.0명, 중: 11.9명, 고: 9.9명) 대비 유치원 0.6명 감소, 초등학교, 중학교, 고등학교 각각 0.3명씩 감소하였다. 초등학교는 2019년의 OECD평균 14.5명보다 낮게 되었다.

전체적으로 교육의 질을 좌우하는 학급당 학생 수의 추이는 OECD평균에 근접하여 개선되고는 있다. 그러나 이 역시 평균으로서 지역 간 격차가 보다 심각한 문제라는 점을 지적하지 않을 수 없다. 또한 학교의 증설 내지 통폐합이 지역주민의 이해와 결부되어 있어서 쉽지 않은 상황이며 시도 간 교육재정의 자립도 차이가 적지 않은 점 또한 일률적인 학급당 학생 수 기준의 학급규모를 실현시키는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다는 판단이다.

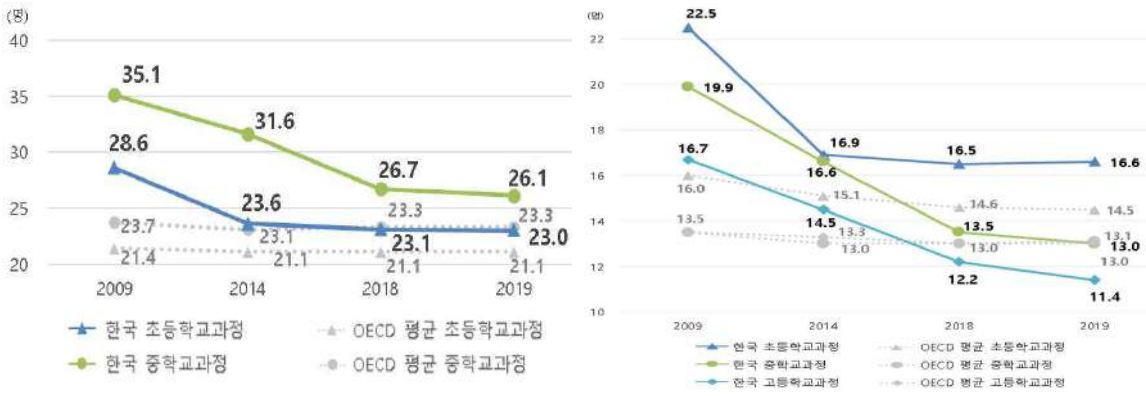
20명으로 제안한 이탄희 의원의 법안이 교육청의 의견 제시로 수정되는 과정에서 드러나듯이 학급당 학생 수는 곧 교원의 수급 문제와 직결되고 이는 곧 지자체 및 국가의 교육재정에 적지않은 영향을 미치기 때문이다. 여기에 교육여건 개선을 위한 재정 투자의 정의인 우선순위의 문제가 대두될 수 밖에 없는 상황이고, 국가교육위원회가 그 키를 쥐게 되었다.

<표 7> 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수(2019년 기준: 단위 명)

구 분	학급당 학생 수		교사 1인당 학생 수		
	초등학교	중학교	초등학교	중학교	고등학교
한 국	23.0	26.1	16.6	13.0	11.4
OECD 평균	21.1	23.3	14.5	13.1	13.0

주: OECD 기준상 교사는 기간제 교사 및 휴직교사를 포함한 수업교사(수석교사,보직교사,실기교사 등)를 대상으로 산출(관리직 교원,상담·사서·보건·영양 등 주 업무가 수업이 아닌 교사 제외) OECD는 고등학교 단계의 학급당 학생 수를 미산출

출처: 교육부(2021.9.16.), 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2021」 결과발표 보도자료



[학급당 학생 수] [교사 1인당 학생 수]

[그림1] 10년간(2009-2019) 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 변화 추이 변화

출처: 교육부(2021.9.16.), 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2021」 결과발표 보도자료

30) 연도별 학급당 학생 수 추이(KEDI 교육통계) (단위: 명)/ 교육부 내부자료

학교급	2005년	2010년	2015년	2019년	2020년
초	31.8	26.6	22.6	22.2	21.8
중	35.3	33.8	28.9	25.1	25.2
고	32.7	33.7	30.0	24.5	23.4

다. 국가교육위원회 의제로서 학생 수 법제화의 문제

국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률(이하 국가교육위원회법) 제 10조(위원회의 소관 사무)에 따르면, 국가교육발전계획상 교육비전, 중장기 정책방향, 학제·교원정책·대학입학정책과 함께 '학급당 적정 학생 수' 역시 중장기 교육여건 개선의 하나로서 예시 규정되어 있다.[31]

따라서 국가교육위원회는 학급당 적정 학생 수를 국가 중장기 발전계획에 포함하는 논의를 시작하여야하고, 국가교육발전계획은 10년 단위로 설립토록 되어 있으므로, 향후 10년간의 인구추이를 감안한 적정 학생 수 책정이 되어야 할 것이다. 이는 곧 교원의 중장기 수급계획 및 교육대학 및 사범대학의 교원양성 체제 개편과도 연동될 수밖에 없다는 점에서 심도 있는 논의가 요구된다 하겠다.

현재, 정부의 재정부처에서는 인구절벽을 맞이하여 교원의 양성규모를 대폭 낮추고, 필요에 따라 교원양성 대학의 입학정원에 대한 조정을 시도하고 있는 것으로 알려져 있다. 반면, 교원단체를 중심으로는 OECD의 평균 학급당 학생 수를 너머서 교육의 질을 담보하고 교사의 근무부담 및 교육여건을 개선할 수 있는 획기적인 기회로 삼아야 한다는 입장을 견지하고 있다. 1999년 IMF구제금융 위기에 접하여 단행된 62세 정년단축(젊은 교사 5.6명 수혈 가능 경제논리)이 가져왔던 교육공백 사태와 교육역량 상실(동반퇴직의 폭증으로 퇴직자의 70%를 U턴 임용)이라는 뼈아픈 실패의 경험을 반복해서는 안될 것이다.

3. 교육 및 학교운영 자율성 보장의 법제화의 의미와 교육자치

가. 교육조리 보장 책임의 주체로서 국가와 지방자치단체 역할

'교육의 자주성등'으로 명명된 이 조항은 헌법 제31조 4항의 교육의 자주성과 전문성의 법률보장을 구체적으로 규정한 의의를 갖는다. 제1항은 2021년 9월 24일 개정에서 보완 신설된 조항으로 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야할 주체가 국가와 지방자치단체인 것은 개정 전과 동일하나, 국가가 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야할 책무의 주체라는 부분은 신설되었다. 전자가 교육은 교육활동과 교육행정 전반에 걸친 것이라고 한다면, 후자의 교육에 관한 자율성은 교육·학예에 관한 사항을 고유사무로 하는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 국가로 하여금 존중토록 하는 원칙을 천명한 것이다.

제2항은 지역실정에 맞는 교육을 위한 시책수립 의무를 국가와 지방자치단체에 공동 책임으로 규정하였는데, 이는 곧 지방교육자치제도의 교육기본법적 근거를 밝힌 조항이다. 국가와 지방자치단체의 공동책임으로 한 것은 교육·학예에 관한 사항이 지방자치단체의 고유사무이지만 국가수준으로 표준화 및 법제화된 공교육 체제로 운영되고 있기 때문에 교육당사자간의 지속적인 역할분담 논의를 통해서 적절한 교육분권을 이루어야 한다는 뜻도 포함되어 있다. 지방교육자치제를 하더라도 교육재정 면에서 여전히 국가 재정의 비중이 높은 부분도 이와 같은 맥락에서 이해할 필요가 있다. 통합 교육법 시기에도 유사한 규정을 두었는

---

31) 제10조(위원회의 소관 사무) ① 위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.
1. 제11조에 따른 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립에 관한 사항

데, '공정한 민의에 따른 교육행정'이란 표현이 강조(구교육법§14)[32]된 특징을 보였다. 구 교육법 제14조와 비교하면 '전문성' 부분과 학교운영의 자율성 및 교육당사자의 학교운영 참여 보장 부분이 추가 되었다.

제3항은 최근 개정에서 학교운영의 자율성 존중 주체를 국가와 지방자치단체로 명확히 규정하고, 학교운영에 참여권을 네 주체에게 부여하고 있다. 이 조항은 초중등교육법에 보장된 학교운영위원회[33]의 직접적인 근거 조항이며, 조례로 제정되기 시작한 학교자치 및 학부모회 조례의 근거가 되기도 한다. 학교운영의 자율성 부분은 초중등학교에 주로 적용되는 것도 사실이지만, 규정 자체는 대학 운영의 자율성까지 포함하는 것으로 봐야할 것이다. 대학에 두는 평의원회, 교수회, 학생회 등의 설치·운영 역시 이와 연관된 것이다.

헌법 제31조 4항에서 언급한 '대학의 자율성'에 대한 법률보장이 '고등교육법'에 예견되어 있음에도 정작 고등교육법과 그 시행령 어디에도 '대학의 자율성' 혹은 '대학자치' 용어는 언급되어있지 않았다. 교육기본법 제5조 3항의 후단이 학교운영위원회를 염두에 둔 규정이긴 하지만 대학 운영의 자율성을 포함시켜 해석하는 것이 현재로서는 대안으로 판단된다.

한편, 교육기본법이 교원이 아닌 교직원으로 열거하고 있음에도 학교운영위원회에 직원위원이 누락되어 있다는 이유로 헌법소원(2005헌마1144)이 제기되었으나 기각[34]된바 있다.

2007년 12월 개정에서 '국가 및 지방자치단체'를 '국가와 지방자치단체'로 표현 방식을 바꿔었는데, 공동 책임의 의미를 명료하게 한 것으로 해석된다.[35]

나. 교육의 자율성에 까지 근접한 교육기본법

교육거버넌스와 관련하여 최대의 입법적 불비는 '교육자치'에 관한 헌법상의 규정미비와 교육기본법에 있어서의 입법적 불비라 할 수 있다. 교육자치라는 용어는 법률명칭으로서는 직접 규정되어있지 않고, 심지어는 교육행정 영역의 교육자치인 '지방교육자치에 관한 법률'에서 조차도 교육자치의 개념을 명확히 규정하고 있지 않다. 제정 교육법(1949.12.31.)이 교육구와 교육위원회, 그리고 교육감제도를 핵심적으로 다루고 비록 형식적 교육자치제의 시기를 거쳤으나 70년을 유지해온 교육자치제도에 대하여 헌법과 교육기본법에 '교육자치' 규정이 직접적으로 규정되지 않은 점은 아이러니라 할 수 있고, 그 만큼 입법적으로는 행정자치의 영역인 지방자치의 일환으로 보는 입법관점이 더 지배적이었다는 것을 반증한다.

그런 가운데 문재인 정부가 '교육자치 강화'를 행정개혁의 슬로건으로 내걸고, 이를 시·도

---

32) 구 교육법 제14조 : ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성을 확보하며 공정한 민의에 따라 각기실정에 맞는 교육행정을 하기 위하여 필요 적절한 기구와 시책을 수립 실시하여야 한다.

33) 초중등교육법 제31조(학교운영위원회의 설치) : ① 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교에 학교운영위원회를 구성·운영하여야 한다. ② 국립·공립학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성한다.

34) 【헌재결정】학교의 운영에 관하여 학교장 중심의 폐쇄적인 의사결정을 지양하고 학부모, 교원, 지역인사 등을 참여시켜 다양한 의견을 종합하고 보다 투명한 의사결정을 추구한다는 학교운영위원회의 목적과 심의기관이라는 성질에 비추어 입후보자를 학부모대표, 교원대표, 지역인사로 구성하고 실무담당자인 일반직원대표를 두지 않은 것이 현저하게 불합리하고 불공정하게 보이지는 않는다 할 것이므로 입법재량을 벗어나 청구인들의 일반적 행동자유권을 침해하고 있다고 보기 어렵고, 위와 같은 이유에서 합리적 이유없이 학교 행정직원을 차별한다고 보기 어려우므로 청구인들의 평등권을 침해하는 것은 아니다(07.3.29. 2005헌마1144)

35) 고전(2022), 한국교육법학, 서울: 박영사, 제5장 교육기본법

교육감과의 협의체인 교육자치정책협의회를 통하여 논의를 시작하여 교육기본법을 통하여 나름의 교육의 자율성 보장과 국가 및 지방자치단체의 책무를 강조한 개정을 한 것은 교육자치의 보장 측면에서 미흡하나마 의미있는 진전이라 할 수 있다. 특히 국가(교육부)로하여금 지방자치단체(시도교육청)의 교육의 자율성 존중토록 한 것은 교육분권의 촉진에 진일보한 조치이며, 국가와 지방자치단체 모두에게는 지역실정에 맞는 학교·사무 시책과 학교자율성 존중 및 참여보장 의무, 즉 학교자치의 촉진에 진일보한 조치를 취한 것으로 볼 수 있다. 그러나 교육기본법에 '교육자치'나 '학교자치' 용어가 부재한 상황은 여전한다.

법률상 '교육자치'를 처음 규정한 것은 2006년 제주특별법에서 교육자치를 비중있게 다루면서 였다. 그러나 제주도 역시 최근의 법개정(교육위원회 및 교육의원 규정의 이른바 2026.6.30. 일몰제)으로 인해 교육감만 남겨진 반쪽 교육자치제도로 전락할 위기에 놓여있다. 이는 입법부의 소극적인 교육자치에 대한 소극적인 입법형성권 행사라 하지 않을 수 없다. 오히려 제주 지역 교육계의 의견을 무시하고 중앙 정치권과 지방 정치권의 정치적 타협(5명 교육의원 반납, 2명 지방의원 증가)에 의하여 최소한의 교육자치 의결기구인 교육의원제가 말살 위기에 있다는 점에서 입법부인 국회의 행태는 비판을 면할 수 없다.

이는 헌법재판소가 제주도 교육의원 후보 조건(5년이상 교육·교육행정경력 요구)에 대한 헌법소원(2018헌마444, 2020.9.24.선고)을 비롯한 각종 교육감 및 교육자치 관련 판례에서 입법목적의 정당성(교육의 자주·전문성보장)을 인정하고 입법형성의 자율권을 폭넓게 인정하고 민주주의·교육자주·지방자치간의 균형을 강조한 것에는 못미치는 입법이라 하겠다.

문재인 정부는 위와 같이 나름 교육자치 및 학교자치에 다가가는 진일보한 개정을 이뤄내긴 했으나, 국가사무와 지방사무를 구획하는 교육분권 관련 법률은 좌초되었고, 지방분권특별법엔 보수정부가 표방한 '교육자치와 지방자치 통합 노력의무' 규정을 그 대로 둔채, 대통령선거 직전 2022년 4월 20일 민주당 주도로 제주도 교육의원제 마저 일몰제로 폐지시켰다는 것은 정부슬로건에 반하는 입법이었다고 평가할 수 있다.

4. 사회교육의 평생교육으로의 치환 의미와 헌법 정신

가. 사회교육법에서 평생교육법으로의 전환

이번의 명칭 개정의 이유로서 헌법정신에 따라 평생교육법으로 개칭된지 20여년이 지났음을 지적하였다. 그리고 1999년 당시 사회교육법을 전부개정하여 새롭게 등장한 평생교육법상 평생교육의 의미는 제2조(정의)에서 "학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다."로 규정했었다.[36] 이전의 정의와 대동소이한 것이었다. 동시에 제4조(평생교육의 이념)을 새로이 추가하여 ① 모든 국민은 평생교육의 기회를 균등하게 보장받는다. ② 평생교육은 학습자의 자유로운 참여와 자발적인 학습을 기초로 이루어져야 한다. 등등을 규정했다. 평생교육이 학교교육과 대비되는 교육의 영역으로 정의하면서도, 제4조에서는 평생교육의 이념을 규정하였지만, 이것은 기존의 가정, 학교, 사회교육을 모두 아우르는 평생교육의 이념으로서 라기 보다는 사회교육 영역으로서 평생교육의 이념이었다고 할 수 있다. 이점에서

36) 현행 평생교육법(2021.12.9. 시행)은 "평생교육이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해득교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다."고 규정하고 있다(제2조(정의) 제1호).

해당 조항은 평생교육의 이념보다는 평생교육의 원칙 정도가 적절했던 것으로 판단된다.

그런데 사회교육과 평생교육 개념간의 관계는 사회교육법을 최초로 제정할 당시의 입법 취지나 해당 규정을 통해서 살펴보면 충분히 드러나 있다. 당시 제정 취지는 다음과 같다.

오늘날과 같이 지식·기술이 확대되고 헌법 제29조에서는 평생교육의 진흥을 국가의 임무로 규정하고 있으므로 이러한 헌법정신에 따라 사회교육을 제도화하고, …. ① 학교교육외에 국민의 평생교육을 위한 조직적인 교육활동을 사회교육으로 정의함.

이에 따라 당시 제정된 사회교육법(1982.12.31., 1983.7.1. 시행)상의 제1조(목적)는 "이 법은 모든 국민에게 평생을 통한 사회교육의 기회를 부여하여 국민의 자질을 향상하게 함으로써 국가사회의 발전에 기여함을 목적으로 한다."고 하면서 제2조(정의)에서는 "사회교육이라 함은 다른 법률에 의한 학교교육을 제외하고 국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다."고 규정한 바 있다. 즉, 평생교육은 하나의 이념이고, 사회교육은 하나의 방법으로 설정되고 있는 것이다.

나. 교육기본법상 평생교육으로의 치환의 의미

이어서 이번 2021년 9월의 개정에서 '사회교육'을 '평생교육'으로 개칭한 이유에 따르면 "사회교육은 평생교육법이 개정되기 전인 사회교육법에서 사용하던 용어로서 평생교육법과의 용어 통일성을 확보"한다는 취지였다. 사실 그러한 취지라면 교육기본법이 제정(1997.12.13.)된 직후에 사회교육법을 평생교육법으로 개정(1999.8.31.)하면서 진행했어야 했을 것이다. 당시까지도 둘의 관계를 이념과 방법(영역)으로 인식하는 것이 일반론이었다는 의미이기도 하다.

이번의 조치는 사람들의 인식의 전환(사회교육=평생교육)을 반영한 것이기도 하지만, 앞서 헌법 조항에 대한 설명에서 언급한 바와 같이, 사회교육을 평생교육으로 치환하고자 하는 일단의 사회교육 전문가들의 뜻이 반영된 것으로 판단한다. 그런데 이는 헌법상에 등장하는 평생교육을 한정적으로 해석하게 함으로써 교육법 체계적으로는 법률이 헌법 재해석을 주도하는 상황이 되고 있다. 즉, 헌법 제31조 5항에서 말하는 국가의 평생교육 진흥 의무는 사회교육에 대한 진흥만을 의미하지 않던 시기(제5공화국 헌법개정, 1980.10.27.)에 가정교육·학교교육·사회교육을 아우르는 평생에 걸친 교육 진흥이라는 이념으로서 규정되었던 것이다. 사회교육법은 그 뒤 1982년 12월 31일에 제정(1983.7.1.시행)되었던 것에서도 헌법상 평생교육이 사회교육법의 사회교육과 동일하지 않다는 것을 알 수 있다.

그럼에도 사회교육전문가들은 교육기본법 제정 직후 1999년에 기존의 사회교육법을 평생교육법으로 명칭을 바꾸었고, 이때에도 평생교육의 개념은 이전의 이른바 학교외 교육 개념을 그대로 두는 형태였다. 그리고 이번의 교육기본법 개정에 이르게 된 것이다. 요람에서 무덤까지의 교육이라는 평생교육의 이념을 특정 영역의 교육으로 치환한 것이다.

결국 교육기본법에서 조차 이러한 개정이 추진되어, 교육법학계에서 말하는 교육 3법체제 즉, 기본교육법규, 학교교육법규, 사회교육법규의 명칭도 평생교육법규로 대체할 수밖에 없게 되었다. 나아가 헌법 제31조 5항의 국가로 하여금 의무화한 평생교육 진흥을 이제는 사회교육(평생교육법이 규정한 학교외 교육)에 한정하여 해석할 지에 대해 의문을 남겼다.

다. 헌법 제31조4항(국가의 평생교육진흥 의무)과의 관계

용어만을 대체한 것이 아니라 과거 '국민의 평생교육을 위한 모든 형태의 사회교육'이 '국민을 대상으로 하는 모든 형태의 평생교육'으로 변경되어, 과거의 사회교육을 대신하는 용어로 대체하게 한 것이다. 문제는 헌법에 근거하여 제정된 교육기본법의 변경과 사회교육법의 평생교육법으로의 변경에 근거하여 헌법상의 평생교육 역시 이제는 단지 과거의 사회교육에 한정하여 해석하는 것이 바람직 하느냐는 것이다. 이는 곧 평생교육이라는 이념의 존재를 묻는 것이다.

위와 같이 헌법 개정 당시에는 이념으로서 평생교육으로 강조되었던 헌법정신을 감안하여, 교육영역으로서 평생교육(구 사회교육)이 출현한 상황 하에서도 국가의 진흥의무는 국민의 생애에 걸친 학습권 보장 정신으로 이해해야하는 것은 당연하다. 차제에 이러한 혼돈을 정리하기 위해서는, 향후 헌법 개정시 제31조 제5항의 평생교육은 평생 학습의 진흥으로 대체될 필요가 있고, 그 의무의 주체 역시 국가 이외에도 지방자치단체와 공동의 책임 주체로 설정할 필요가 있다고 본다. 이 점에서 평생교육법 제4조(평생교육의 이념) 제1항 "모든 국민은 평생교육의 기회를 균등하게 보장받는다" 역시 "평생 학습의 기회"로 변경하는 것이 바람직 하다고 본다.

5. 양성평등의식으로 개칭의 의미 해석

가. 한국 사회에서의 남녀평등에서 양성평등으로의 전환 의의

2000년 1월에 제1차 개정 시 '남녀평등교육의 증진'으로 신설된 조항으로서 7월 30일(공포 후 6개월 후)부터 시행되었다. 2004년 1월에는 제2항을 신설하여 모든 학교 설립주체가 합리적인 이유 없이 성별에 따른 참여나 혜택을 제한하거나 배제하는 등의 차별을 할 수 없도록 교육에 있어서 성차별 금지를 강화하였다. 2021년 9월 개정에서는 조항의 제목을 '양성평등의식의 증진'으로 수정하였고, 남녀평등교육심의회는 양성평등교육심의회로 바뀌었다.

이번 개정은 기본적으로 양성평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무등을 규정한 「양성평등기본법」[37]의 취지와 연계시키는 측면이 강하다고 할 수 있다. 이 법 제

---

37) 이법은 「여성발전기본법」(1995.12.30.제정)에서 출발하여 「양성평등기본법」(2014.5.28.)으로 개정되었다. 개정 이유에 따르면 "(여성발전기본법이) 제정된 지 20년이 되어가는 현재, 여성정책을 둘러싼 사회환경과 관련 법제도가 크게 변화하고, 여성정책의 패러다임이 '여성발전'에서 '실질적 양성평등 실현'으로 전환되고 있음에도 현행법은 큰 폭의 개정 없이 1995년 제정 당시의 기본적인 내용과 구성이 유지되고 있어 기본법으로서 그 기능을 다하지 못하고 있음. 특히, 세계적으로 여성정책의 패러다임이 '성 주류화'로 바뀌어 가고 있는 상황에서 우리나라도 그러한 관점을 반영하여 성별영향분석평가, 성인지 예산, 성인지 통계 등 양성평등 촉진을 위한 제도들을 실시하고 있음에도 불구하고 현행 「여성발전기본법」은 이러한 변화를 포함하지 못하고 있어 양성평등 정책의 기본법 성격에 맞게 법체계를 재정비할 필요성 있으며, 이미 여성정책 패러다임 전환의 필요성을 인지한 국회, 정부, 학계 등에서도 헌법상 남녀평등 이념을 보다 강력하게 실현하기 위해 현행법의 전면 개정이 불가피하다는 점을 지속적으로 제기하여 왔음. 따라서 현행「여성발전기본법」을 전부개정하고 법제명을 입법취지에 맞게 「양성평등기본법」으로 변경하여 양성평등과 관련된 권리 보장과 정부의 책임성을 강화하고, 양성평등 정책 추진체계의 내실화, 양성평등 촉진을 위한 시책 강화, 정책의 양성평등 효과를 강화하기 위한 성 주류화 조치의 체계화 등을 통하여 여성과 남성이 동등한 참여와 대우를 받고 모든 영역에서 평등한 책임과 권리를 공유하는 실질적 양성평등 사회를 실현하려는 것임. "라고 밝히고 있다.

3조(정의)에 따르면, "양성평등이란 성별에 따른 차별, 편견, 비하 및 폭력 없이 인권을 동등하게 보장받고 모든 영역에 동등하게 참여하고 대우받는 것을 말한다". 이 법 제36조(양성평등 교육)에 따르면, 교육기본법과의 연계를 살펴볼 수 있다.

전체적으로 아직은 남녀 차별에 있어서 여성의 동등한 대우에 초점을 맞추고 있는 것이 대세이나 교직과 같이 여성 편중이 들어나는 영역에 있어서는 보다 적극적인 평등 입법정책이 요구된다는 점에서 양성평등으로의 개정은 남녀 간의 실질적 평등을 폭넓게 수용할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 다만, 충청북도 '성평등 조례' 제정과정에서 논란이 된 바와 같이 '성평등'이 동성애를 용인한다는 보수 개신교 계열의 주장에 따라 '양성평등'에 한정하여 표현하여야 한다는 주장(성평등 및 젠더 용어사용 반대)이 있기도 하나, 이번의 교육기본법이 의도하는 것은 이를 배척하기 위한 것은 아니라고 본다.[38]

나. 양성평등의식의 강조와 교육기회에 있어서 성별 차별 금지 관계

학생인권조례에 있어서 '성평등'을 규정을 놓고서 논란을 빚었던 몇몇 사례들이 있고, 여전히 학부모의 입장, 교직단체들의 입장, 성평등운동단체들의 입장이 대립되고는 있으나 교육법에 있어서 양성평등의 문제는 전통적으로 상급학교 진학(과거 고교 학교배치를 위한 중학교 연합고사)에 있어서 남녀별 합격선의 차등적용 문제와 교직여성화에 대비하기 위한 교육대학 입학 정원 책정 시 한 쪽 성에 대해 70% 상한선을 둔 경우가 있었다.

이는 사회적 역사적 연유로 인하여 특정 성(性)이 교육의 기회나 취업에 있어서 편포된 결과가 지속될 때, 적극적 평등 조치(Affirmative Action)[39] 혹은 이라는 사회적 정의의 실현 차원에서 다소간의 역차별을 감수하고 진학 및 취업에 있어서 우선권을 부여하는 방식으로 전개되어왔다. 시험검정의 경우 가산점 및 우대 방식을 취하기도 하나, 경쟁률이 지나치게 치열할 경우 성별 차이가 진학과 합격을 좌우할 경우 학습권 및 직업선택의 자유를 과도하게 제한하는 결과를 초래하게 될 것이다. 적극적 평등조치로 인한 반사적 불이익의 정도가 어느 정도인지 이익을 형량하여 판단하여야겠지만, 타인의 취학 및 취업의 기회를 전적으로 박탈할 경우(그 가산점이 없을 경우 합격 및 취업이 불가능할 경우) 제한 범위를 넘어선 것이라 할 수 있다. 최근에는 가산점보다는 정원의 몇%를 할당하는 경우가 많으나, 이 또한 경쟁률과 구성원들의 적극적 평등조치에 대한 공감대에 대한 검증을 요한다 할 것이다.

Ⅴ. 결론 : 입법과제

1. 교육기본법의 위상 재정립 : 헌법적 근거 및 기본적 사항

한국에서 법체계상 기본법과 일반법 간의 관계등 그 체계에 관하여 입법적으로 정리된 것은 없다. 그동안의 법제사를 살펴보면 입법초기에는 관련 법률들을 체계화할 필요성에 따라

38) 현재 양성평등이 아닌 '성평등 기본조례'의 명칭을 사용한 조례는 서울특별시와 경기도 및 고양시, 광명시, 부천시, 파주시 등이고, 광주광역시와 제주특별자치도 등의 경우이다.

39) 적극적 우대조치로도 해석되면, 영국 등지에서는 Positive Discrimination(긍정적 차별)로 표현한다

기본법을 제정하는 경향이 있었고, 근년에 이르러서는 기본법을 정하고 관련법을 정하는 경우도 늘어나고 있다.[40]

그 존립의 근거가 헌법정신과 맞닿아 있으면서도 헌법적 근거를 갖고 있지 못한 점은 시정될 필요가 있다. 현행 헌법 규정에 비추어 볼 때, 교육기본법의 간접적인 근거 규정은 헌법 제31조 제6항으로 교육제도 등의 법률주의 규정이라고 할 수 있다.

물론 헌법상 교육과 관련된 헌법 조항이 6개가 규정되어 외국에 비하여 구체적인 조항을 포함하고 있는 것 또한 사실이나, 국민의 평생에 걸친 학습권을 다양한 교육의 영역에서 보장하는 법률 체계를 아우를 수 있는 기본법의 제정은 필요하다고 할 수 있다.

향후 헌법을 개정할 기회가 있다면 교육기본법의 근거 조항을 헌법에 명시함으로서, 교육에 관한 제도보장을 담은 입법의 방향과 기본권 보장을 실현할 행정의 시책 수립의 원전이 되도록 할 필요가 있다. 특히 이 규정에는 1997년 교육기본법이 시도하여 개념화한 교육당사자의 권리·의무·책임이라고 하는 중핵 개념을 포함시킬 필요가 있다. 그리고 현재 열거된 교육재정 및 교원지위에 관한 예시는 오히려 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항으로 포괄적으로 규정하는 것이 바람직하고, 교육기본법에서 구체화 되도록 한다.

<표 8> 교육기본법의 근거 조항을 명시한 헌법 개정 의견

현행 헌법 제31조	개정 헌법안	주요 의미
⑥ 학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다	⑥ 교육당사자의 권리·의무·책임에 관한 사항과 교육제도와 그 운영에 관한 기본적인 사항은 교육기본법으로 정한다.	-교육기본법의 헌법근거 -준헌법적 성격 부여

출처: 고전(2017), 교육기본권 관점에서의 헌법 개정 논의 , 교육법학연구 30(1), 27면 <표6>에서 제안

2. 교육자주성 헌법정신의 구체화 : 교육자치・학교자치・대학자치

이번 교육기본법 개정중 제5조(교육의 자주성등) 조항은 '교육자치' 내지 '학교자치' 법제화에 있어서 진일보한 것으로 평가를 할 수 있다. 다만, 대원칙만을 선언하였을 뿐, 교육분권에 대한 원칙 규정이나 '교육자치'나 '학교자치'라는 용어를 직접 사용하지는 않았다.

이러한 미비점을 보완하기 위해서는 제5조(교육의 자주성등) 조항에서 교육과 교육행정에 있어서 적용 원칙을 명문화하여 교육의 자주성, 전문성 보장을 교육(활동) 외 교육행정에도 보장토록 할 필요가 있다. 또한 교육자치의 원리에 비추어 볼 때, 그 영역은 중앙과 지방, 그리고 단위학교 라는 모든 교육조직 단위에서 가능하다는 점에서 교육자치제에 대한 언급과 더불어 '국가교육위원회 및 지방교육자치제도의 구성과 운영'에 관한 법률 근거를 둘 필요가 있다.[41]

국가나 지방자치단체로 하여금 학교운영의 자율성 보장 책무를 부과한 것은 바람직하나, 교육행정기관으로 보다 구체적으로 진술할 필요도 있다고 본다. 아울러 단위 학교 학교자치

40) 그런가하면 ○○기본법, 기본법시행령, 기본법시행규칙과 같이 기본법의 성격이 다른 경우도 있다.

41) 현행, 제5조 2항에서 "국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립 ·실시하여야 한다"고 다소 포괄적으로 된 것을 " … 실시하기 위한 교육자치제도를 수립·실시하여야 한다"로 명료화하는 것 등을 포함한다.

의 기초조직인 학교운영위원회와 교사회, 학생회, 학부모회의 법적근거를 신설할 필요도 있다고 본다.

<표 9> 교육기본법 제5조(교육의 자주성 등)에 대한 개정 의견

현행 교육기본법(2021.9.24. 개정)	교육기본법 개정 의견	주요 의미
제5조(교육의 자주성 등) ①국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다. ②국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ③국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.	①…교육활동 및 교육행정의 전 영역에서 교육의 자주성과…보장하여야 하며, 국가교육위원회 및 지방교육자치제도의 구성과 운영에 관하여는 법률로 정한다. (현행법②는 지방교육자치법에 반영됨) ②교육행정기관은 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, …지역주민등이…참여할 수 있도록 보장하여야 한다. ③학교에는 학교운영위원회, 교사회, 학생회, 학부모회를 두고 그 구성 및 운영에 관해서는 법률로 정한다. ④ 대학 운영의 자율성은 최대한 보장된다.	-교육활동과 교육행정 -국가교육위원회 설치 -지방교육자치제도보장 -교육행정기관의 의무 -학교운영위원회법제화 -교사회 법제화 -학부모회 법제화 -대학운영 자율성 보장

출처: 고전(2018), 헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의, 교육법학연구 30(1), 25면 <표 6> 보완인용

3. 국가와 지자체의 역할 분담: 국가사무와 자치사무의 구분

무엇보다 아쉬운 부분은 국가와 지자체가 관할하는 '학교와 소관사무'라고 표현하면서도 국가가 책무를 다해야할 국가사무와 지자체가 책무를 수행해야 할 자치사무를 구분하는 데까지는 이르지 못한 부분이다.

교육기본법을 제정하고 있는 일본과 대만의 경우와 비교하여볼 때, 국가와 자치단체간 사무의 구분에 앞서 교육행정의 원칙(원리) 등이 관련 법에 선언될 필요가 있다.

일본의 경우 부당한 지배 금지원칙과 국가 및 지방간의 역할분담과 상호협력의 원칙을 규정[42]하고 있다. 일본의 교육행정(16조) 및 교육진흥기본계획(17조)의 시사점으로는 교육행정의 기본원칙을 정했다는 점(자주성-부당한 지배 배제), 교육행정에 있어서 국가와 지자체 역할분담 및 상호협력의 원칙, 공정과 적정 등을 들 수 있고, 교육에 관한 사무가 지자체의 고유사무임을 일괄이양법을 통해 진행하였으며, 국가사무의 기준으로 전국적인 교육의 기회균등과 교육수준의 유지 향상도모에 한정하고 있다는 점이다. 국가와 지자체의 재정상의 공동 조치 노력 의무 역시 눈에 띄는 부분이다. 정부에게는 교육진흥기본계획 수립과 국회 보고 및 사회공표의 의무와를 지운 반면, 지자체에게는 지방교육진흥기본계획수립(정부계획을 참작 지역실정반영) 노력하는 정도로 차이를 두고 있다.[43]

42) 일본교육기본법 제16조(교육행정) 교육은 부당한 지배에 따르지 않고, 이 법률 및 기타 법률이 정한 바에 따라 행해져야 하며, 교육행정은 국가와 지방공공단체와의 적절한 역할분담 및 상호협력 하에 공정하고 적정하게 행해지지 않으면 안된다. 2. 국가는 전국적인 교육의 기회균등과 교육수준의 유지향상을 도모하기 위해 교육에 관한 시책을 종합적으로 책정하고 실시하지 않으면 안된다. 3. 지방공공단체는 그 지역에서의 교육의 진흥을 도모하기 위해 그 실정에 맞는 교육에 관한 시책을 책정하고 실시하지 않으면 안된다. 4 국가 및 지방공공단체는 교육이 원활하고 지속적으로 실시되도록 필요한 재정상의 조치를 강구하지 않으면 안된다.

대만의 경우는 교육기본법 제9조(중앙정부의 교육권한)에서 국가사무[44]와 지방사무를 구체적으로 열거하고 있다. 대만의 교육기본법은 국가 대신 중앙정부라는 표현과 지방자치단체 대신 지방이라는 표현을 사용하며 사무 대신 교육권한이라는 표현을 쓰는 점이 인상적이다, 중앙정부에 지방교육사무의 적법성 감독권과 지방교육발전에의 협조의무를 둔 점, 중앙정부에 교육통계 및 평가정책 연구권을 부여한 점, 중앙정부에 교육사무의 국제교류권(국가 대표 인식)을 부여한 점, 중앙정부에 교육사업 및 교육복지정책 의무를 부여한 점, 그리고 지방정부에 네거티브형 권한부여(이상 외의 권한은 지방에 부여하는 방식)를 하고 있다.

한국의 경우에도 교육에 관한 주요 국가사무의 원칙과 지방분권, 즉 지방교육자치에 대하여 구체적으로 명시할 필요가 있다. 국가교육과정, 교원자격, 학력인정, 국민공통 공교육(의무교육), 국가수준의 통계·조사·정보의 수집 관리, 학제 및 학기의 개편, 국제 교육법규 관련 정부보고서의 작성, 기타 국가수준의 정책의 시행 및 평가에 관한 사항을 들 수 있다. 또한 중앙 정부에 있어서도 중앙의 교육자치 차원에서 국가교육위원회의 기능 역시 교육기본법에 포함시킬 필요가 있고 교육부와 역할 분담차원에서 국가수준의 교육정책을 기획하고 심의 의결하도록 설정할 것을 제안한다.[45]

<표 10> 국가 및 지방자치단체의 역할분담 및 의무교육 관련 개정 의견

현행 교육기본법(2021.9.24)	교육기본법 개정 의견	주요 의미
제17조(국가 및 지방자치단체) 국가와 지방자치단체는 학교와 사회교육시설을 지도・감독한다.	제17조(국가…) ①좌동 ②국가와 지방자치단체는 모든 사람의 학습의 자유와 권리 보호를 위하여 역할을 분담하고 상호간 협력하여야 한다. ③ 국가의 사무는… ④지방자치단체의 사무는…	-역할분담과 상호협력 -국가의 고유사무 명시 -지방자치단체사무명시 -평생교육진흥의무고려

출처: 고전(2018), 헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의, 교육법학연구 30(1), 23,25면. 보완 인용

4. 교육기본권 개념의 입법화 : 평생 학습의 자유와 권리 보장

교육기본법이 담아야 할 보다 근본적인 내용은 '헌법상의 교육을 받을 권리'에 대한 해석 부분이다. 주진된 바와 같이 1997년 교육기본법 제정 당시, 적지않은 논의과정을 거쳐서 제3조에 학습권 조항이 추가되었다. 헌법상의 교육을 받을 권리 조항을 구체화한 핵심 규정으로 학습자 중심의 개념 도입과 능력 이외에 적성이란 교육기회의 차별화 변수를 추가하였다는 점에서 진일보한 입법이었다. 그러나 여전히 제3조는 '교육을 받을 권리'로 규정됨으로서

43) 일본교육기본법 제17조(교육 진흥 기본 계획) 정부는 교육의 진흥에 관한 시책의 종합적이고 계획적인 추진을 도모하기 위해, 교육의 진흥에 관한 시책에 대한 기본적인 방침 및 강구해야 할 시책 기타 필요한 사항에 대해 기본적인 계획을 정하고 이를 국회에 보고하는 동시에 공표하지 않으면 안된다. 2 지방공공단체는, 전항의 계획을 참작하여 그 지역의 실정에 따라 해당 지방공공단체의 교육의 진흥을 위한 시책에 관한 기본적인 계획을 정하도록 힘쓰지 않으면 안된다.

44) 대만 교육기본법 제9조(중앙정부의 교육권한)에 따르면 중앙정부의 교육 권한은 1.교육제도의 기획설계 2.지방교육사무의 적법성 감독 3.전국적인 교육사무의 집행이나 지방교육 발전을 위한 협조(協調·協助), 4.중앙교육 경비의 배분과 보조금 5.국립학교등의 설립·감독 6.교육통계·평가정책연구 7.교육사무의 국제교류 8.교육사업, 교육사업자, 소수민족 및 소외계층 교육에 대한 장려와 인센티브 제공 등 여덟 가지로 제시되어있다. 이상 외 권한은 별도로 규정되어있지 않는 한 지방에 속한다.

45) 고전(2018), 위의 논문, 22-23면.

헌법학회에서 논란이 된 '학습권'에 대비되는 시킬 권리로서 '교육권' 논쟁을 내포하고 있다.

오늘날 교육법학에서 널리 인식되고 통용되고 있는 교육기본권의 관점에서 당해 조항은 그 핵심인 학습의 자유와 권리로서 규정하되, 국민을 넘어서 모든 사람의 권리로서 인권지향적 입법의지를 내포할 필요가 있고, 요람에서 무덤까지라는 생애에 걸친 학습사회를 반영하여 평생 학습의 자유와 권리로서 재규정 할 필요가 있다. 헌법에 명시된 '균등하게'라는 표현이 능력과 적성에 따른 다는 것과 상충되고 제4조(교육의 기회균등등)에서 차별금지의 원칙과 중복된다는 견해가 있으나, 학습상의 능력과 적성은 균등할 수가 없다는 것을 전제로, 이는 절대적 평등이 아닌 상대적 평등으로서, 그리고 어느 측면에서는 적극적 평등의 실현 조치를 구체적으로 명시한다는 점에서 '학습에 있어서 균등'이 강조될 필요가 있다.

<표 11> 기타 학습권 및 보호자의 권리 의무에 관련된 교육기본법 개정 의견

현행 교육기본법(2021.9.24.)	교육기본법 개정 의견	주요 의미
제3조(학습권) 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다.	제3조(학습의 자유와 권리) 모든 사람은 능력과 적성에 따라 균등하게 평생에 걸쳐 학습할 자유와 권리를 가진다.	-모든 사람으로 확대 -학습의 자유와 권리 -헌법상 균등하게 추가
제13조(보호자) ①부모등 보호자는… 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다.②부모등 보호자는…교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있으며, 학교는 그 의견을 존중하여야 한다.	제13조(보호자)① 부모등 보호자는…건강하게 성장하도록 가정에서 교육할 권리와 국민공통 공교육을 받게 할 책임을 가진다. ② 부모등 보호자는 학교의 국민공통 공교육의 운영과정에 참여할 권리를 가진다.	-가정교육의 권리 -국민공통공교육책임 (구 의무교육 책임) -국민공통공교육참여 (학교운영참여권보장)

출처: 고전(2018), 헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의, 교육법학연구 30(1), 25면 <표6>부분 인용.

5. 국민의 교육 권리의식 및 교육문화에 대응한 교육법 개정 과제

교육법은 교육당사자의 권리·의무·책임관계를 기술해 놓은 법이라는 점에서, 각 당사자의 법적 지위의 변화는 물론, 이들의 권리의식 및 참여의욕의 변화를 수용하여 변화되어야 한다. 과거에 국왕등 통치권자가 교육입국의 취지에서 의무로서 기초교육을 부과하여 생겨난 것이 의무교육제도라고 한다면, 오늘날 현대 사회는 평생 학습사회로서 요람에서 무덤까지 자신이 학습의 기회를 선택하는 시대이다. 교육기본법 역시 여기에 맞추어 개정되어 가는 것은 자연스러운 입법의 변화 과정이다.

보호자의 권리·의무 측면에서도 '가정교육' 영역은 더 이상 국민 개개인의 사적 자치의 영역으로 놓아두기 어려운 상황이며, 각국은 가정교육에 대한 국가와 지자체의 지원을 법제화하고 있다. 따라서 가정에 있어서 보호자의 자녀 교육에 관한 입법이 보다 진전될 필요가 있다. 더불어 가정교육의 주체 선언 이외에도 '의무교육'이라는 관점 보다는 '국민들이 합의에 의하여 정한 국민공통 공교육'으로 새롭게 정의할 필요도 있다.

'의무교육'이란 표현은 이미 학습활동이 자유권 내지 인권으로서 자리매김 되고 있는 현실에서 국가가 주관하는 이른바 무상의무교육의 시책에 따라 붙여진 명칭으로서 납세자의 권리의식 수준에 비추어볼 때, 공감하기 어려운 용어이다. 무상의 주체(세원)는 곧 국민 및 주민이 부담하는 세금이기 때문이다. 따라서 '무상(無償)교육'보다는 '공공부담(公共負擔)교육'으로 기술하는 것이 담세자의 권리의식 수준에 부합하는 명칭이라고 할 수 있다.

우리나라 교육기본법상 의무교육에 있어서 국가와 지자체의 부담 원칙에 대하여도 개선이 필요하다. 현재, 교육기본법 제7조 1항에 "국가와 지방자치단체는 교육재정을 안정적으로 확보하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다"로만 되어있고, 제8조 의무교육 조항에서는 6년의 초등교육과 3년의 중등교육이라는 기간만을 명시하고 있어서, 의무교육비의 부담 원칙 및 무상의 범위에 대하여 보다 구체적으로 명시할 필요가 있다고 본다.

<표 12> 국민의 교육기본권 권리의식에 대응한 교육기본법 개정 의견

현행 교육기본법(2021.9.24.)	교육기본법 개정 의견	주요 의미
제8조(의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다. ② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.	제8조(국민공통 공교육) ① 국민공통 공교육은 초·중등교육으로 하며, 모든 사람에게 보장된다. ② 국민공통 공교육에 소요되는 비용은 공공부담으로 하며 그 비용의 범위에 대하여는 법률로 정한다.	-국민공통 공교육 개칭 -고등학교교육으로확대 -무상을 공공부담으로 -비용범위의 법정주의
제13조(보호자) ①부모등 보호자는… 건강하게 성장하도록 교육할 권리와 책임을 가진다.②부모등 보호자는…교육에 관하여 학교에 의견을 제시할 수 있으며, 학교는 그 의견을 존중하여야 한다.	제13조(보호자)① 부모등 보호자는…건강하게 성장하도록 가정에서 교육할 권리와 국민공통 공교육을 받게 할 책임을 가진다. ② 부모등 보호자는 학교의 국민공통 공교육의 운영과정에 참여할 권리를 가진다.	-가정교육의 권리 -국민공통공교육책임 (구 의무교육 책임) -국민공통공교육참여 (학교운영참여권보장)

출처: 고전(2018), 헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의, 교육법학연구 30(1), 25면 <표6>부분 인용.

한편, 이번 개정에 포함된 '남녀평등교육'의 '양성평등의식'으로의 개칭은 남녀간 젠더문제를 인간평등이라는 보편적 사안으로 넓힌 개정 의의도 있으나, 보다 근본적으로는 평등의 문제가 교육제도와 정책의 마련이라는 제도 보장의 영역을 넘어선 '의식'과 '가치'의 영역이라는 점을 강조하여 입법자 및 정책수립자가 이를 폭넓게 규정하고 시행할 것을 요구하는

일차적으로는 국민들이 양성의 평등 혹은 차별에 관하여 갖고 있는 권리의식, 남성의 우월의식, 여성의 피해의식, 등 당사자들의 권리 의식에 대한 진단이 선행되어야 하며, 현재의 양성평등 법제가 이들의 권리의식 수준에 부합되는 것인지, 그리고 국민들이 갖고 있는 양성평등의 실현에 대하여 갖고 있는 참여의욕(관련단체 및 집단의 입법청원 등)에 부응하는 것인지 판단할 필요가 있다.

학교, 공직 및 회사 등의 진입 및 승진 임용에 있어서 양성평등이 여성에 대한 적극적 평등조치 중심으로 진행되어왔는데, 여전히 미흡한 영역이 있는가 하면, 여성 편중으로 인하여 본래적 목적 달성에 부작용(남성 역차별)이 초래되는 경우도 있을 수 있기 때문이다.

대표적인 것이 교직여성화에 대비한 교육대학 입학정원의 7:3 전형제도(한쪽 성이 70%를 넘지 않도록 하는 방식)인데, 2020년 4월 현재 초등학교 정규교원 중 여성교사는 141,263명, 남성교사는 42,173명으로 전체교원 183,436명의 성별비중은 77.01 : 22.99(기간제 포함시 77.16:22.84)로, 입법취지 대로 임용에 있어서 최소 30% 비중에는 미치지 못하고 있다. 임용시 남자 졸업생의 합격률은 10%수준에 머물러 초등학교 교직 여성화가 심화되고 있다.

결국 교원의 성별 균형은 편중된 성에 의하여 교육을 받을 경우 아동에게 미칠 영향을 고려하여, 양성담임 균형 배치제를 도입하는 등 양성평등 정책은 단순하게 숫자적인 균형뿐만 아니라 학습자에게 미치는 교육적 영향을 고려하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

고 전(2022). 한국교육법학. 서울: 박영사.

고 전(2018). 헌법정신 관점에서의 교육기본법 개정 논의. 교육법학연구, 30(1), 1-27.

고 전(2017). 교육기본권 관점에서의 헌법 개정 논의. 교육법학연구, 29(2), 1-30.

고 전(2008). 교육기본법의 제·개정과 교육입법의 과제. 교육법학연구, 20(2), 1-25.

국회 교육기본법일부개정법률안에대한안건조정위원회(2021.8.19.). 제390회 국회 교육위원회회의록 제1호, 국회사무처.

국회 교육위원회(2021.8.19.). 제390회 국회 교육위원회회의록 제1호, 국회사무처.

국회 교육위원장(2021.8). 교육기본법 일부개정법률안(대안). 국회사무처.

김갑석(2019.). 교육법 체계에서의 교육기본법의 역할과 위상. 교육법학연구, 31(2), 1-16.

김 용(2007). 교육기본법의 성과와 과제: 기본법론의 관점에서. 교육법학연구, 19(1), 27-50.

김후년(2022). 평생학습사회에서 평생학습권의 의미. 법률실무연구, 10(1), 135-149.

류충현(2009). 제18대 국회 교육기본법(안)의 주요 입법쟁점 분석. 교육법학연구, 21(2), 89-114.

신현직(1990). 교육기본권에 관한 연구. 서울대학교 법학박사학위논문.

안주열(2007). 교육기본법 제3조에 관한 헌법적 검토. 공법연구, 35(4), 433-455.

이준희(2011). 헌법상 평생교육의 개념 정의. 헌법논총 , 22, 헌법재판소.

전국교직원노동조합(2021.8.24.). 학급당 학생 수 20명 상한 포기 규탄 기자회견(보도자료).

정인경(2022). 헌법 제31조 제6항 교육제도법정주의의 의회유보원칙 기능 회복의 필요성. 법학논집, 26(3), 149-185.

정필운(2021), 헌법이론의 관점에서 본 기본법의 정당성과 기능. 교육법학연구 33(1), 80-81면.

좋은교사운동(2022.6.9.). 초등학생 수 급감 위기, 문제 해결 촉구(성명서).

주영달(2019). 교육기본법의 성과와 과제: 판례 분석을 중심으로. 교육법학연구, 31(1), 127-154면.

한국교원단체총연합회(2021.9.1.). 국회의 교육 관련 법안 일방 처리에 대한 입장(보도자료).

한상돈(2007). 대만 교육기본법의 개정과 그 시사점. 교육법학연구, 19(1), 211-237.

허종렬(2021). 1997년 교육법 체계의 새로운 개편 구상: 평생학습시대 학습권 보장을 위한 시론. 교육법학연구, 33(2), 241-264.

허종렬(2021). 교육기본법의 법체계상 위상 및 효력과 체계적합성 검토. 교육법학연구, 33(1), 87-111.

황홍규(2000). 교육기본법에서의 학습권 개념의 도입배경과 그 의의. 교육법학연구, 12, 312-348.

한국 대학등록금 문제의 특징과 해결 방안

류명혜(서울대학교 교육연구소)

요 약

한국 대학 등록금의 문제는 교육 문제가 정치적으로 변질되었다는 특징을 갖는다. 첫째, 정치적 문제가 되었다. 주요 정당과 선거 입후보를 염두에 둔 사람들의 표 계산에 따라 대학 교육이 어떻게 될지에 대하여는 전혀 고려하지 않은 채 '반값 등록금'이라고 선전한 것이다. 둘째, 경제적 문제가 되었다. 대학 등록금이 물가 상승을 유발한다는 이유로 등록금을 내리겠다고 '반값'을 외친 것이다. 셋째, 사회적 문제가 되었다. 초등교육은 헌법상 의무교육이고, 중학교도 무상교육화되고 있는 즈음에 교육비 부담으로 대학 교육의 기회를 갖지 못할까 우려하는 계층에게 대학교육을 누릴 수 있다는 점만을 부각시키고자 '반값 등록금' 구호로 유인한 것이다. 이와 같이 정치적으로 변질한 '반값 등록금' 사례로부터 정부의 '반값'의 보전이나 사립대학 법인 전입금의 획기적 보전이 없는 채 결국 대학 교육의 곤란지경이 초래된 바 있다. 대학등록금 문제의 합리적인 해결을 모색하고자 한 연구이다. 학생교육비, 대학 운영 비용의 일부, 대학교육 정책의 주요 요소, 물가 요인으로서 대학 등록금의 의의를 고찰하였다. 이를 토대로 하여 정부의 입장, 대학의 입장, 학생·학부모의 입장에서 대학등록금 문제를 조명하고 해결 방안을 제시한다.

[주제어] 대학등록금, 교육비, 등록금 문제, 등록금 정책, 고등교육 비용

Ⅰ. 서론(緖論)

한국교육행정학회의 2022년 연차 학술대회에 즈음하여 '한국 대학등록금 문제의 특징과 해결 방안' 주제로 발표를 하게 되어 기쁘다.

한국에서 대학 등록금에 관한 문제가 제기되어 온 지 오래이다. 대학 등록금은 국민에게 뉴스를 통하여 노출되면서 주로 사회적 이슈, 정치적 이슈로 인식되기 쉽다. 그러나 대학 등록금은 교육에

서 중요한 위치를 갖는다. 대학 등록금은 학생이 대학 교육이라는 기회를 갖기 위하여 필수적으로 요구되는 요소 중 하나이다. 한편 고등교육을 행하는 기관으로서 대학은 학생 등록금을 교육의 비용을 충당하는 중요한 재원의 일부로 삼고 있다. 학생이 납입하는 등록금이 교육 비용의 대부분을 점하는 개별 대학이 많은 것이 한국 대학 교육의 현실이기도 하다. 그런데 최근 년간 적어도 2개 정부에서 그동안 학생·학부모의 체감에만 과도하게 민감하게 반응하여 '반값 등록금' 등 정치적 이슈화하여 결과적으로 대학교육의 곤란지경을 초래한 바 있다.

한국 대학 등록금의 문제를 교육행정학적 관점으로 조명하여 합리적 해결 방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 대학 등록금의 교육적 의의를 고찰하고, 학생·학부모의 입장, 고등교육기관으로서 대학의 입장, 정부의 입장에서 대학 등록금 관련 문제를 규정하며 대학 등록금 정책에 관한 국가(정부)의 책무에 관하여 논의한 후, 종합적으로 대학 등록금 문제의 해결 방안을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 한국의 대학등록금 문제

1. 정치화된 이슈

한국은 고등교육이 대중화된 사회이다. 고등학교를 졸업하고 대학에 가지 않는 사람이 드물게 되었다. 정치권에서 주요 정당과 선거 입후보를 염두에 둔 사람으로서는 각 가정의 일반사에 해당되는 대학 등록금에 대하여 부담이 크니 줄여 주겠다는 약속을 하려는 강한 유인을 갖게 된다. 급기야 주요 정당에서 '반값 등록금'을 구호로 삼아 유세 현장에서 활용하더니 그것이 공약처럼 되어 버렸다. 그런데 그런 주요 정당의 입후보자가 당선자가 되었어도 과연 등록금이 '반값'이 되었느냐의 문제가 있다. 학생·학부모의 입장에서 내가 납입하는 금액이 정당과 후보들이 '반값 등록금'을 만들어주겠다고 약속하기 이전에 비하여 반이 되었느냐의 문제이다. 이렇게 정치화된 이슈에 대한 대답은 어렵다. 국회의원에 당선된 자는 권력자이고, 선거가 치러진 이후의 유권자는 약자가 되기 때문이다. 당선된 국회의원의 입장에서는 설령 유권자 집단에서 공약이 이행되지 않았음을 환기시키며 이행을 촉구할지라도 대개 임기 동안 노력하겠다는 대답으로 메우고 느긋하게 지낸다. 그러다가 재선에 임박해서 그 공약을 또 내세우곤 한다.

2. 대학

대학의 입장에서는 정치권의 '반값 등록금' 선언으로 '반값'을 어떻게 벌충할까의 문제에 직면하게

된다. 100이라는 등록금이 50으로 된다면, 다른 반값 즉 50을 누군가가 어디선가 지불해 주어야 할 텐데, 과연 정부가 메워줄 것인지 의문스러워하며 기다리게 된다. 그러는 동안에도 교육을 중단 없이 시행해야 하기에 어려움을 겪게 되었다. 아니나 다를까 결국 메워지지 않아서 대학 교육에 여전히 어려움을 겪고 있다. 정부가 반값을 메워 주기는커녕 대학에 등록금 수준을 동결하는 조치로, 사실상 등록금 인상을 금지시켰던 것이다. 대학으로서는 대학 교육의 비용을 대부분 등록금 재원에서 충당하고 있는 현실에서 반값으로 운영을 하다시피 하게 되었다.

3. 학생·학부모

정치권의 '반값 등록금' 선언으로 학생과 학부모는 대학 교육을 종전의 절반 부담으로 누릴 수 있게 되리라는 희망을 품고 대학에 들어갈 준비를 하고 있었다. 그런데 명목 등록금이 반으로 줄지도 않았고, 대학에서 교육의 비용을 반으로 하여 교육을 행하다 보니 제반 비용을 절감하려 들고, 학생 장학금을 줄이는 등 학생에게 불리한 방향으로 교육이 전개되어 '반값 등록금' 선언의 피해를 보게 된 측면이 있다.

정치인들의 '반값 등록금' 구호가 실현되었다면, 학생과 학부모는 종전 대비 절반의 등록금을 납부하여 부담을 덜고, 공부하면서 조금이라도 학비에 보태려고 아르바이트를 하던 시간도 종전보다 줄여 학업에 열중하게 될 수 있었을 것이다.

이렇게 '반값 등록금'은 정치권에서 바람처럼 들이민 구호에 불과하여 정부의 반값 보전이 없이, 대학은 비용 절감에 골머리를 앓게 되고, 대학생과 학부모는 희망만 품었다가 대학 측의 교내 장학금 축소 등으로 오히려 피해를 보는 지경에 이르렀다.

교육 문제가 정치적으로 변질된 것이다. 첫째, 정치적 문제가 되었다. 주요 정당과 선거 입후보를 염두에 둔 사람들의 표 계산에 따라 대학 교육이 어떻게 될지는 전혀 고려하지 않은 채 '반값 등록금'이라고 선전한 것이다. 둘째, 경제적 문제가 되었다. 대학등록금이 물가 상승을 유발한다는 이유로 등록금을 내리겠다고 '반값' 구호를 외친 것이다. 등록금은 교육비이고 비용은 인건비 등 물가에 영향받는 요인인데도 이 점에는 눈감아버린 것이다. 셋째, 사회적 문제가 되었다. 초등교육은 의무교육이고, 중학교도 무상교육이다. 대학교육의 기회를 갖지 못할까 우려하는 계층에게 대학교육 기회를 누릴 수 있다는 점만을 부각시키고자 '반값 등록금' 구호로 유인한 것이다.

이와 같이 대학 등록금은 교육의 문제인데, 정치적으로 변질되었다. 그런데 망가지는 곳은 무책임하게 '반값 등록금'을 외친 정치권이 아니라 교육이다.

III. 대학등록금의 의의

1. 학생 교육비

한국 대학등록금 문제는 정치 이슈가 되어 교육적 의미가 제대로 살펴지지 않고 있다. 대학 등록금은 학생이 대학 교육을 받는 데 필수적으로 부담해야 할 비용이다. 학생이 입학하여 수학하는 동안 부담하여 지불하는 비용이다. 시장에서 50% 할인받아 물품을 사더라도 일정 이벤트 기간이 있고, 그 50% 할인분은 생산자나 운영자 등 부담 주체가 있어 구매자는 50% 가격에 그 물품을 구입 혜택을 누리게 된다. 50% 할인된 가격에 구입한 물품의 품질은 종전에 100% 가격으로 살 때와 동일하다. 그런데 물품이 아닌 교육의 비용을 구성하는 등록금에 대하여 정치권의 주요 정당과 입후보자들이 표를 얻는 데 도움되는 방편으로 '반값'을 내걸고, 선거가 끝나면, 입법이나 정책 입안 및 집행으로 연결되는 활동을 하지 않고 지나 가면 그만이라는 식으로 하였다. 대학등록금을 이렇게 인식해서는 안 된다.

대학등록금은 교육비이고, 학생이 전공계열과 학문 분야의 특성에 맞게 양질의 교육을 받을 급부-반대급부 관계에 있다. '반값 등록금' 사태는 이러한 등록금에 대하여 정치권에서 무분별하게 나서서 일방적으로 '반값'을 선언하고는 보전이 없이 지나갔기에 학생의 대학 교육이 충실하게 이루어지지 못할 원인 제공이 되었다.

2. 대학 운영 비용의 일부

한국의 대학등록금은 대학 운영 비용의 일부이기도 하다. 대학 교육비는 대학의 설립별로 국립 대학은 국고와 학생 납입, 그리고 사립 대학은 법인 전입금과 학생 납입을 주요 재원으로 한다. 대부분의 대학에서 특히 사립 대학에서 학생 등록금을 주된 비용으로 하고 있는 현실이다. 고등교육기관의 학생 교육 비용, 교원 급여(급여, 연구비, 수당 등), 기타 운영 비용의 일부분이다. 그런데 '반값 등록금' 사태에서는 정치권을 필두로 하여 정부가 대학에 대하여 등록금 인상을 사실상 금지시켜 등록금을 주된 재원으로 교육하는 대학으로서는 운영상의 어려움을 겼어 왔다.

대학은 초중등교육 기관에 비하여 학문의 자유와 학내 의사결정의 자율을 보장받는 교육기관인데 정부가 교육비에 관하여 큰 제약을 걸어 양질의 교육을 하기 어렵게 된 것이다. 대학이 법인으로부터의 전입금을 획기적으로 늘리거나 정부로부터의 교육비 보전이 이루어지지 않는다면, 현실적으로 학생 등록금이 교육비의 재원인데, 이 재원이 침해되지 않아야 한다.

3. 대학교육 정책의 주요 요소

6.25 전쟁 이후 오늘날까지의 한국의 발전에 있어서 고등교육의 기여가 컸다고 일반적으로 평가된다. 고등교육 기관으로서 대학에 대하여 정부는 자율적 의사결정을 조장하는 정책을 표방하고 있다. 대학의 자율은 교수의 학문과 연구의 자유, 그리고 풍부한 재정이 관건이다. 정부는 대학에 재정을 지원하거나, 그렇지 못하면 적어도 대학이 예산을 편성하고, 학생 등록금을 결정하는 데 있어서 자율적으로 하도록 하는 정책을 펴야 할 것이다. 정부가 인용하거나 비교 대상으로 삼는 세계 유수 대학 중에 학생 등록금을 정부가 정해 주다시피 하고, 인상하지 못하게 간섭하는 경우가 있는지 반성해 볼 일이다. 더구나 최근에는 대학에서 등록금심의위원회 설치 등을 통하여 전문가 참여와 학생 대표 참여 등 절차를 거치고 있어 정부가 인상을 금지하지 않아도 무분별한 인상은 어려운 실정이다. 그러므로 대학 정책의 주요 요소로서 등록금 정책에 대하여도 자율 기조로의 전환이 절실히 요구된다.

4. 물가 요인

대학 등록금은 고등학교까지의 등록금에 비하여 금액 규모가 크고, 물가 상승 모니터 지표에 해당된다. 정부는 물가 상승에 미치는 영향을 고려하여 대학등록금을 규제한다. 대학 등록금 금액 산출 산식에서도 일반적으로 물가 요인이 외생변수로서 작용한다. 대학등록금이 대학 교육 비용의 주된 재원인 현실에서 인건비, 시설 설비의 유지관리비, 교육용 물품비 등 제반이 물가의 영향을 받는 만큼 등록금 인상을 금지시킬 경우, 교육의 질이 하향될 우려가 있다. 그런데 정부는 이 점을 간과하고 있다.

정부는 물가 요인으로서 대학등록금을 고려하되, 물가 상승률을 상회하지 않는 선에서의 인상은 허용하는 방향으로 대학등록금 규제의 관점을 전환해야 할 것이다.

IV. 대학등록금 문제와 정책 방향

대학등록금은 학생과 학부모의 지불 부담과 관련되어 있다. 부담 주체로서는 금액이 적을수록 선호하게 될 것이다. 그렇다고 해서 '반값 등록금' 사례에서와 같이 정치권과 정부가 대책없이 저비용을 보장한다고 선언하면 결국 교육이 피폐해질 것이다. 대학등록금에 관한 정책의 입안에 앞서 결정권

자인 대통령과 교육부장관이 대학 교육의 철학을 갖고, 대학 교육비 등에 대한 관점을 정립해야 할 것이다. 그리고 나서 대통령과 교육부장관이 이 철학과 관점을 가지고 예산 부처인 기획재정부를 설득시킬 수 있을 것이다.

1. 등록금은 대학 자율 책정

대학 등록금은 대학교육비이다. 한국에서 고등교육은 수익자 부담 원칙으로 학생(학부모)가 부담하고 있다. 대학 등록금은 초중등교육 단계에서 부담하던 금액에 비하면 고액의 비용에 해당된다. 대학생이 있는 가정에서는 1년에 두 번 등록금을 납부하는데, 전공, 계열별로 다른데 일반적으로 한번에 수백만원 이상의 목돈을 준비해야 하니 상당한 부담이다. 그런데 한국은 현재 국민소득 2만 달러 이상이고, 서울 강남구의 경우, 4만 달러 이상의 생활 수준이다. 한편 한류 문화 등으로 세계에 소개되는 한국인의 소비 생활은 상당한 수준에 이르러 있다. 고등학교를 졸업하는 대부분이 대학에 가는 한국 사회이다. 각 가정의 자녀 수는 하나 또는 둘이다. 가구당 자녀 수가 많고 가난했던 과거의 한국이 이제는 아니다. 대학 등록금은 가계가 휘청거릴 정도의 지출이 아니라는 객관적인 시각이 있다. 한국인의 소비 생활에 비추어 보면 그렇다. 사람들은 정치권에서 등록금을 반값 해 준다면 환영하지, 반값이 아니면 대학 교육 포기하겠다는 사람이 많은 상황이 아니다.

적절한 등록금을 지불하고 상응하는 양질의 대학교육을 받는지에 관한 성찰이 중요한 시점이다. 정부 소관 부처인 교육부는 대학이 양질의 교육을 행하도록 지원, 감독해야 할 것이다. 등록금 인상을 금지하는 정책은 한국의 위상에 맞지 않다. '반값 등록금' 시대 이후 대학은 정부에 의해 보전되지 않은 반값, 사립대학 법인 전입금의 획기적 증대도 없이 재정난으로 교육에 어려움을 겪어 왔다. 이는 학생들에게 열악한 교육 여건으로 영향을 미치게 되었고, 그 이전에 비하여 좋은 교육이 이루어지기가 어려웠다.

현재까지 이어지는 대학의 재정난은 정부가 대학에 대하여 등록금 동결을 주문하고, 등록금 인상을 사실상 금지시켜서 더욱 가중된 것이다. 정부는 대학 등록금 인상 금지를 철회하고, 자율적 결정으로의 전환이 필요하다. 교육부는 개별 대학에서 등록금을 자율 책정하도록 하고, 이렇게 책정된 금액을 학년도별 전년도 반기 이전에 등록금을 예고하도록 하고, 연간 물가상승률을 상회하는 등록금 인상에 대하여만 규제하도록 해야 할 것이다.

2. 교육기회는 장학금으로

다만 정부는 대학 등록금 자율 책정 정책과 동시에 저소득층, 빈곤 가정, 사회적 약자 학생의 대학

교육 기회가 제약되지 않도록 장학금에 관한 정책을 잘 수립해야 한다. 정부가 대학생 장학기금을 조성, 제공해야 한다. 그리고 대학에 대하여도 교내 장학금의 지급을 장려하는 정책을 행하여야 한다. 장학생 선정 기준은 학업 우수에 대한 포상과 빈곤 등 학생의 필요의 두 가지로 대별된다. 대학교육이 대중화 / 보편화되었다고는 해도 대학 교육을 받기 어려운 저소득층, 빈곤 가정, 장애를 가진 학생 등이 있다. 대학 등록금 자율 책정 시기의 정부에서는 장학금을 학업 우수 트랙과 빈곤 등 사회적 약자 트랙으로 이원화하되 약자 트랙에 대한 장학 프로그램을 적극 개발해야 한다. 장학 기금을 조성, 제공하고, 대학에도 저소득층, 빈곤 가정 학생을 위한 장학금을 지급하도록 권장해야 할 것이다. 또한 장애가 있는 학생들이 대학 교육을 편히 받을 수 있도록 시설 설비를 갖추고, 장학금도 구비하여 지원하도록 해야 할 것이다.

V. 결론 : 대학등록금 문제의 해결 방안

1. 정부 : 대학 자율 결정, 장학기금 조성

국민소득 2만 달러 이상 국가인 한국에서 대학교육 대중화 시기에 가정의 자녀 수가 하나 또는 둘인 시대에 대학등록금을 정부가 규제하는 것은 비효율에 해당된다. 금액을 적게 하기 위한 노력보다는 적절한 교육비 지불과 그에 상응하는 양질의 교육을 하는지에 대한 관심으로의 전환이 필요하다. 정부는 대학에 대하여 내린 등록금 동결 즉 등록금 인상 금지 조치를 철회한다는 선언을 즉시 해야 할 것이다. 그리고 사립대학에 대하여 등록금을 대학 자율로 책정하도록 한다는 방침을 천명하여야 한다. 국립대학에 대하여는 연간 물가상승률을 상회하는 등록금 인상에 대해서만 규제하도록 해야 한다. 정부는 고등교육 기회가 제약되지 않도록 가칭 '고등교육장학재단'의 기금을 조성, 제공해야 한다. 여기에 대기업의 출연을 적극 유도하는 정책을 입안, 집행해야 할 것이다. 대기업에서는 대학이 양성하는 각 전공 분야의 졸업생들이 취업하여 일을 하게 되므로 사실상 기업이 대학교육의 수익을 향유하는 관계에 있다. 그러므로 기업 특히 대기업은 대학생 장학 기금에 적극 출연하고 지원할 이유가 있는 것이다. 또한 정부는 특히 저소득층, 빈곤 가정, 장애를 가진 학생 등 사회적 약자를 위한 장학 프로그램을 적극 개발해야 한다.

2. 대학 : 등록금 예고제, 학생 지불 편의

대학 재정 측면에서 대학은 우선 법인 전입금 증대를 위하여 적극 노력해야 한다.

이 논문에서 제안한 대로 정부가 등록금을 대학 자율로 책정하도록 한다면, 대학은 등록금 예고제를 실시해야 할 것이다. 대학이 자율 책정한 등록금에 대하여 사전에 예고함으로써 대학을 선택하는 신입생의 입학 지원에 참고 자료로 삼도록 한다.

마찬가지로 정부가 대학 등록금을 자율 책정하도록 한다면, 대학은 학생 등록금 납부시 월별 분납(학기당 등록금의 경우 6개월, 연간 등록금의 경우 12개월 분납) 또는 일시납이 가능하도록 해야 할 것이다.

그리고 대학은 저소득층, 빈곤 가정, 장애 학생을 위한 교내 장학금을 지급하도록 준비해야 할 것이다. 대학 동문, 유관 기업 등의 장학금 출연을 적극 조장해야 할 것이다.

3. 학생·학부모 : 교육의 질을 위한 지불

대학등록금은 학생 교육비이므로 이를 부담할 학생·학부모의 인식이 중요하다. 적절한 교육비를 납부하고 그에 상응하는 양질의 대학교육을 받는 것이 무엇보다도 중요하므로 기꺼이 지불하려는 의사가 중요하다. '반값 등록금' 구호만으로는 학생 본인의 부실한 교육으로 귀결될 것임을 인식하고, 한국에서 대중화된 대학교육, GNP, GDP, 국민의 소비 생활 수준을 고려하여 대학 등록금이 물가상승률 수준 이내에서 인상되더라도 수인(修忍)하고 부담, 지불하는 것이 합리적이다.

물론 저소득층 등 사회적 약자는 장학금을 신청하도록 한다.

정부와 대학, 학생학부모의 입장에서 대학 등록금의 의미를 고려하면, 대학 등록금이 대학 자율 결정의 시대에 진입하는 것이 타당하다. 상당 기간 지속된 대학 등록금 동결의 귀결은 "대학 재정난 - 학생 교육의 질 향상 곤란 - 대학 내 장학금 축소 현실" 등으로 대학생에게 그 피해가 발생하는 지경이 되었다.

이에 대하여 바로잡을 합리적이고도 현실적 방안으로 1) 정부의 등록금 규제 철회와 장학 기금 조성, 제공, 2) 대학의 합리적 자율 책정과 등록금 예고제 실시, 분납 등 학생 지불 편의, 3) 학생·학부모의 수인(修忍)과 장학금 신청 등을 제시한다.

기초학력 향상 지원 정책의 현황 분석:
제1차 기초학력 보장 종합계획을 중심으로

박소영(숙명여자대학교)
신하영(세명대학교)[1]

Ⅰ. 서론

코로나19로 인하여 교육계 안팎의 변화가 두드러지고 있다. 특히 전면적인 초중고 학생의 비대면 및 온라인 수업 전환으로 인해 '학습결손'이 발생하였다는 보고가 이어졌다(교육부, 2022년 3월 20일).[2] 이에 교육부는 코로나 상황으로 인한 수업결손을 대체학습, EBS 교육방송 확대 운영 등으로 지원하는 대책을 발표하기도 하였다. 그러나 학습결손 혹은 수업결손의 실태는 코로나19 이전에도 꾸준히 제기되어 온 교육현장의 주요 현안 중 하나로 기초학력 보장 지원을 정책은 지속적으로 양적 · 질적 발전을 거듭해 왔다. 근래에는 기초학력이 가지는 인권으로서의 의미가 부각되면서 개인의 삶과 사회발전을 위해 기초학력을 보장하는 국가의 책무가 강조되고 있다.

이러한 국가의 기초학력 지원에의 책무에 따라, 정부는 2009년부터 기초학력 향상 지원을 위한 다양한 정책적 노력을 계속해 왔다. 2009년～2014년 '학력향상 창의경영학교', 2012년～현재 '학습종합클리닉센터', 2014년～현재 '두드림학교', 2018년～현재 '기초학력보장 선도·시범학교'를 운영해왔다. 선별적인 '기초학력 미달' 학생에 대한 지원에서 시작해, 최근 정부에서는 기초학력 향상 지원 3단계의 안전망 사업을 실시하였다. 국가의 교육 투자의 효과성을 높이기 위한 '촘촘한 교육 안전망'을 목표로 하는 3단계 안전망 사업은 '교실 내 안전망-학교 내 안전망- 학교 밖 안전망'의 구조를 가지고 있다. 이 사업은 단계별 사업이 견고하게 작동할 수 있는 각종 방안과 전략들을 탐색·실행했다는 데서 성과를 찾을 수 있다(오상철 외, 2021). 그뿐만 아니라 최근 시도교육청에서 자체적 예산 투입이 이루어지는 예산 투입과 대응 투자(matching-fund) 형태의 기초학력 지원으로까지 사업의 규모가 양적으로 증가하고, 사업의 유형 또한 다양화되고 있다.

한편, 2021년 9월에 제정된 『기초학력보장법』은 기초학력 '향상 지원'을 위한 국가의 노력을 보다 포괄적이고 선제적으로 작동시키기 위한 움직임이라 할 수 있다. 기초학력보장법에 근거해 국가는 학습지원대상에게 필요한 지원을 함으로써 모든 학생의 기초학력을 보장하여 능력에 따라 교육을 받을 수 있도록 기반을 조성할 책무를 지닌다. 이 법에 근거하여 국가는 학생의 기초학력을 적극적으로 '보장'하는 것으로 책임과 지원의 범위가 확대하게 된다. 이후 2022년 10월 교육부는 <제1차 기초학력 보장 종합계획>을 발표하면서, 기존의 기초학력 미도달 학생이라는 정책 대상에 대한 용어를 '학습지원대상 학생'으로 바꾸는 등의 명

---

1) 교신저자(hyshin@semyung.ac.kr)
2) https://blog.naver.com/moeblog/222686975568

칭 변경을 포함하여 기존의 3단계 안전망을 강화하는 것과 함께 국가 수준의 기초학력 진단에 대한 의지를 밝힌 바 있다.

본 연구는 이렇듯 국가의 기초학력 보장에 대한 책무성이 강조되면서 정비된 기초학력 향상 지원 제도가 합목적성과 체계성을 갖추고 있는지 확인하는 데 목적을 둔다. 구체적으로는 2021년 기초학력보장법 제정까지 정책의 흐름과 법제도 정비의 변천 과정을 통시적으로 파악하여 기초학력 보장의 범위와 내용이 확립되는 과정을 분석하려 한다. 또한 2021년 10월 최근 발표된 기초학력보장 종합계획을 중심으로 현행 기초학력 향상 지원 정책의 전달체계가 당초의 정책의 목표를 달성하는 데 타당한지를 확인하고자 한다. 이를 통해 향후 기초학력 향상 지원 제도를 보완 · 발전시키며 체계적으로 성과관리를 하는 데 시사점을 제공하고자 한다.

본 연구의 주요 연구 내용은 다음과 같다. 첫째, 기초학력 향상 지원 정책의 구성요소와 특징을 파악한다. 둘째, 기초학력 향상 지원 정책 전개 과정에 나타난 주요 변화를 도출한다. 셋째, 제1차 기초학력보장 종합계획의 정책 목표가 갖는 합리성을 분석한다. 넷째, 제1차 기초학력보장 종합계획이 정책대안으로서 가지는 합리성을 분석한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 기초학력의 개념과 정책 지원의 필요성

가. 기초학력의 개념

2021년에 제정된 기초학력 보장법에 의하면 “기초학력”이란 초·중등교육법 제2조에 따른 학교의 학생이 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력을 말한다. 또한 “학습지원대상학생”이란 학교의 장이 기초학력을 갖추지 못하였다고 판단하여 제8조제1항에 따라 선정한 학생을 말한다. 다만 “장애인 등에 대한 특수교육법” 제15조에 따라 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정된 학생은 제외한다. 기존의 “학습부진아”라는 용어가 주는 부정적 인식을 해소하기 위해 2017년 입법 발의된 기초학력보장법(안) 제정을 통해 “학습지원 대상 학생”이란 용어를 사용하고, 이는 기초학력을 갖추지 못한 학생을 의미한다고 정의하고 있다.

교육부(2019)는 기초학력의 기본 개념을 “문장과 수를 해석하고 일상생활을 해나갈 수 있는 역량”을 중심으로 정립하여 공교육을 통해 실질적으로 보장 가능한 범위로 설정하였으며, “학교 교육과정을 통하여 갖춰야 하는 읽기, 쓰기, 셈하기와 이와 관련된 교과(국어, 수학)의 최소 성취기준을 충족하는 학력”으로 정의하였다. 즉, 기초학력은 보편적으로 읽기·쓰기·셈하기인 3R’s의 ‘기초학습능력’을 의미하지만, 실질적으로 해당 학년의 교과 최소 성취기준에 도달 여부를 의미하기도 한다. 다시 말해, 교과학습 진단평가 및 국가수준 학업성취도 평가의 교과 성취수준을 기준으로 기초학력 도달 여부를 구분하고, 이에 도달하지 못하는 경우를 ‘교과학습부진’ 및 ‘기초학력 미도달’이라 지칭하고 있다. 다만, 기초학습 능력의 부족이나 교과학습부진의 경우는 주로 단위학교 차원에서 진단하여 관리하는 반면, 기초학력 미도달의 경우는 국가수준에서 학교 교육의 질을 향상시키기 위해 그 비율을 측정하여 관리한

다는 점에서 차이가 있다. 학교 현장에서는 기초학력의 의미를 다음과 같이 세 가지로 구분한다.

<표 1> 평가도구, 평가주체, 평가기준에 따른 기초학력의 의미

의미	기초학습능력	교과 성취 기준	
평가 도구	기초학습능력 진단평가	교과학습 진단평가	국가수준 학업성취도 평가
평가 주체	단위학교	단위학교	국가
평가 기준	초등학교 3학년 수준의 읽기·쓰기·기초수학 능력	초4~6학년 및 중1~3학년, 고1학년 교과(국어·사회·수학·과학·영어) 교육과정에 제시된 최소 성취수준	학업성취도 평가에서 중3(국어·사회·수학·과학·영어), 고2(국어·수학·영어)의 과목별 목표 성취수준의 20%
미도달	기초학습부진	교과학습부진	기초학력 미달

*출처 : 권희청(2021).

한편, 4차 산업혁명 시대에 필요한 인지적·사회적·정의적 영역의 확장된 기초학력 개념 정립을 통해 공교육 내 기초학력 보장 범위가 확대되어야 한다는 요구가 제기되고 있다. 기초학력의 영역은 읽기, 쓰기, 셈하기와 같은 3R's와 국어·수학 등 교과 영역뿐만 아니라, 정의적·사회적 역량에 이르기까지 넓은 범위에 걸쳐있다고 보는 것이다. 이렇듯 학생들이 갖추어야 할 기초학력에 대한 다양한 쟁점이 존재하지만, 본 연구에서는 교육부(2019)의 개념적 정의에 따라 기초학력의 범위를 한정하여 연구를 진행하였다. 즉, 본 연구에서는 문장과 수를 해석하고 일상생활을 해나갈 수 있는 역량을 중심으로 공교육을 통해 실질적으로 보장 가능한 범위로서 학교 교육과정을 통하여 갖춰야 하는 읽기, 쓰기, 셈하기와 이와 관련된 교과(국어, 수학)의 최소 성취기준을 충족하는 학력을 기초학력의 범위로 설정하였다. 다음의 <표 2>는 기초학력 향상 지원 정책 변화에 따른 기초학력의 개념 변화를 정리한 것이다.

<표 2 > 기초학력 향상 지원 정책 변화에 따른 기초학력 개념 변화

주요 정책 변화	학습부진 학생 책임지도제	기초학력 미달 학생 제로 플랜	기초학력 3단계 안전망	제1차 기초학력보장 종합계획
지원 대상	학습부진 학생	기초학력 미(도)달 학생	기초학력 미도달학생	학습지원대상 (학생)

나. 기초학력 향상 지원에의 책무성

기초학력 향상은 관련 기관의 책무성과 깊은 연관성이 있다. 우선, 법적으로 살펴보면 교육행정기관인 교육부와 시도교육청은 헌법 제31조 제6항과 초·중등교육법 제28조에서 규정하고 있는 국가와 지방자치단체는 학습부진이 있는 학생에게 필요한 시책을 마련하여야 한다고 명시하고 있다. 즉, 기초학력을 보장하기 위해 교육기관은 기초학력에 대한 진단을 실시하여야 하고, 학습지원이 필요한 학생들을 선별한 후에는 이들을 위한 인적, 물적, 재정적

지원해 줄 뿐만 아니라 필요한 교육프로그램을 개발하고 보급해야 한다는 "교육의 외적 내적 환경 조성의무"에 대한 책무성을 가진다(정순원, 2020).

기초학력에 관한 직접적인 법령인 교육기본법과 초·중등교육법 등의 법령에 근거하고, 교육행정기관이 요구하는 학생에 대한 교육의 책무와 교육수요자들이 가지는 기초학력보장요구권에 따라 교사는 교육의 자주성, 전문성에 기해 학생들을 교육할 책무를 가진다(정순원, 2020). 즉, 교사는 기초학력미달 결과에 대해 직접적으로 법적 책임을 져야 하는 것은 아니나 교육전문가로서 기초학력을 진단하고, 학습지원 대상 학생에게 맞는 교육을 실시해야 할 책무를 가진다.

국가의 기초학력 지원에 대한 책무성은 첫째, 국민의 학습권과 기본권에 기초하여 찾을 수 있다. 과거 학습부진은 대체로 학습능력이 상대적으로 떨어지거나, 학습동기와 흥미가 낮은 학생들에게 나타나는 현상이었다(김태은 외, 2012). 하지만 최근 경제위기를 거치며 가정의 경제적 여건이 열악하여 선행학습의 혜택을 받지 못한 학생들이 학교 학습에서 학습부진에 처하는 사례가 증가하고 있다. 이에 학습부진의 문제는 개인적 수준에서 벗어나 사회 양극화, 교육 양극화와 같은 교육현장의 대표적인 구조적 문제로 떠오르고 있다. 이에 따라, 학습부진과 소외계층 학생의 기초학력 미달은 국가의 적극적 개입을 필요로 하는, 사회통합 추구를 위해 해결해야 할 학령기 단계의 정책 과제로 떠올랐다.

둘째, 국가 표준교육과정 운영과 교수학습체계 운영의 효과성 제고 차원에서도 기초학력 향상 지원 나아가 보장에의 노력이 요구된다. 이화진 등(2009)의 연구에서는 정부, 시도, 단위학교가 국가보조금 사업, 특별교부금 사업, 교육청 자체예산 사업으로 다양한 기초학력 보장의 노력을 기울이는 목적에 대해 학습부진 예방과 학습결손 누적의 최소화 개념에서 정규수업의 운영과 강한 연결성을 가진다고 설명한 바 있다. 때문에 기초학력 보장은 국가 교육체계를 강화하고 교육과정 운영의 토대를 강화한다는 차원에서 학습부진학생 개개인에 대한 지도를 넘어서 지도교사, 지도방식, 지도기관의 변화로 확장성을 가진 보장제도로 발전 · 재편되어야 할 필요성을 가진다(이화진 외, 2010a; 이화진 외, 2010b).

2. 기초학력 향상 지원 정책의 체계

다음은 기초학력 향상 지원 정책의 체계를 '기초학력 보장을 위한 3단계 안전망'을 중심으로 정리한 것이다. 현재 중앙정부-시도교육청-단위학교-교실 내 지원으로 이어지는 1, 2, 3단계 안전망은 1단계 교실 내(기초학력보장 선도시범학교), 2단계 학교 내(두드림학교), 3단계 학교 밖(학습종합클리닉센터) 지원을 포괄한다. 정부는 학교 단위에서 시작하여 교육청 단위에 이르기까지 각 단계별로 기초학력 보장을 위한 지원 방안 및 정책을 수립하여 학습지원 대상학생의 기초학력 보장을 위한 지원이 이루어질 수 있도록 다양한 기초학력 사업을 수행하여 오고 있다. 기초학력 보장을 위한 3단계 안전망을 세부적으로 살펴보면 다음의 <표 3>과 같다.

가. 1단계 – 교실/ 수업 내 지원

1단계는 '수업 내 지원'으로 교실 수업 매에서 학습 부진이 발생하지 않도록 하기 위한 예

방 차원의 성격이 큰 안전망 사업이다. 1단계 교실/ 수업 내 지원은 정규수업 시간에 학습에 어려움이 있는 학생을 즉각적으로 지원하여 학습결손이 발생하거나 누적되지 않도록 하는 것을 목적으로 한다.

나. 2단계 - 학교 내 지원

2단계는 학교 내 기초학력 지원(2단계 안전망)은 학습에 어려움이 있는 학습지원대상학생의 부진 원인을 파악한 후 학생에게 가장 필요한 지원부터 학교 내 여러 구성원들(두드림팀)이 협력하여 맞춤식으로 지원하는 학교 내 안전망이다. 대표적으로 2014년부터 모든 시도의 단위 학교에서 '두드림학교'사업이 실시되고 있다. 2단계 학교 내 지원을 위해서는 단위 학교 내 다중지원팀 구성(담임교사, 교감, 교장, 상담교사, 특수교사, 보건교사, 보조 강사 등)하고 학생 중심의 맞춤형 프로그램을 지원한다.

다. 3단계 – 학교 밖 지원 학습종합클리닉센터

3단계 안전망은 학교 밖 기초학력 지원은 학습지원 대상 학생의 학습에 어려움을 초래하는 다양하고 복합적인 원인 중 학교나 교사의 힘으로만 지원하기 어려운 문제, 즉 학생의 심리-정서-행동상의 문제를 지원하기 위한 안전망이다. 3단계 안전망 사업의 대표적인 전달체계는 시도교육청 학습종합클리닉 운영이라고 할 수 있다. 2012년부터 서울, 대구, 대전, 전남, 경북'의 5개 교육청에서는 선도적으로 '학습종합클리닉센터'를 설치하여 전문 인력을 구축하고 정서 심리 및 학습 부진에 어려움을 겪는 학생(학교)에 대한 찾아가는 서비스를 시작하였다. 이후 교육지원청 단위로 학습종합클리닉센터의 확대·배치를 통해 2020년에 130개소였던 것이 2021년에는 142개소로 확대되어 전문적인 학습·정서 집중지원을 강화하고 있다(교육부, 2022.11.11.).

<표 3 >기초학력 안전망 중심의 기초학력 보장 ver. 4.0 구성안

기초학력 ver. 3.5	기초학력 ver.4.0 (안)
학교 1단계 안전망: 수업 내 지원(1수업 2교사제) 2단계 안전망: 학교 내 지원(두드림 학교)	두드림팀
	▪ 대상학생 개별맞춤형 지도계획 수립 ▪ 맞춤형 지도실시, 성장과정 모니터링, 사후관리
	단위학교:기초학력담당부서
	▪ 1단계 안전망: 1수업 2교사제 운영 ▪ 2단계 안전망: 두드림팀(다중지원팀) 구성 및 운영
교육청 3단계 안전망 : 학교 밖 지원(학습종합클리닉센터)	교육청: 시도기초학력지원센터
	▪ 3단계 안전망: 학습종합클리닉센터 운영 ▪ 2단계 두드림학교 운영 지원(전문검사 및 개별맞춤형 지도계획 수립) ▪ 1수업 2교사제 운영을 위한 계획 수립, 예산 및 인력 확보
국가 ※ 국가수준 전담기구 없음	정부: 국가기초학력지원센터
	▪ 시·도기초학력 지원센터 지원 ▪ 예방–진단–지도지원–사후관리(이력 관리)를 위한 선도적 자료 개발 및 보급 ▪ 기초학력보장을 위한 전문가 네트워크 구축, 컨설팅,

	실태조사, 성과관리 ▪ 국가 수준의 기초학력 보장 정책 및 제도 개선 연구

* 출처 : 오상철 외(2020: 42)의 도표

3. 정책평가의 준거

본 연구는 분석틀로써 정책의 목표의 합리성과 수단의 적절성을 판단할 수 있는 준거를 다음의 이론적 고찰을 거쳐 도출하였다. 일반적으로 정책평가 연구의 목적은 정책의 당위성(make sense), 정책의 영향과 효과(impacts), 목표 성취 정도, 정책대안의 적합성을 판단하는데 있다(Government Accountability Office, 1981: 노화준, 2015에서 재인용). 이와 관련하여, Suchman(1969)은 일반적인 정책평가의 기준으로 노력(effort), 성과(performance), 적합성(adequacy), 효율성(efficiency), 과정(process)의 다섯 가지를 제시하였고, Dunn(1981)은 효과성, 효율성과 함께 공평성(equity), 대응성(responsiveness), 적절성(appropriateness)을 제시하였다(노화준, 2015에서 재인용).

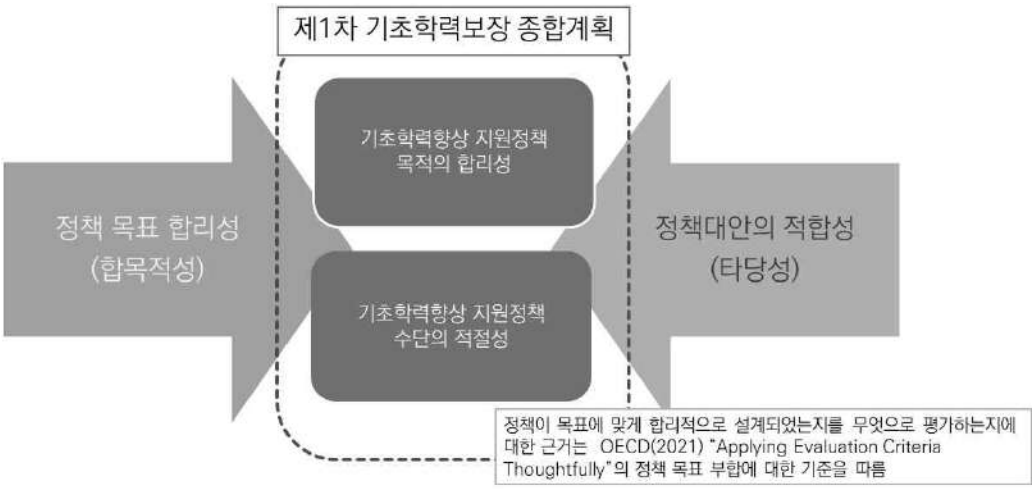
정책의 당위성은 정책 목표의 합리성, 곧 정책의 목표로 명시된 것이 상위 수준의 가치체계와 정책 대상의 이익을 극대화하는 방향을 설정되었는지를 의미한다. 그리고 수단의 타당성은 정책의 영향과 효과의 크기와 질을 좌우하는 정책 수단이 얼마나 적합한가를 의미한다. 이때 법이 신규로 제정된 것이 아니고 개정되거나, 기존의 정책을 계승·발전한 것이라면 정책 수단은 기존 정책의 '대안'(alternatives)으로 모색되고 시도되는 수단이다. 따라서 정책 수단의 타당성은 곧 정책 변동 과정에서 모색되고 시도되는 정책대안이 얼마나 기존 정책 수단에 비해 적합한지, 기존 정책 수단을 보완하는지를 의미한다고 할 수 있다(OECD, 2021). 정책 집행과 공적 개입(intervention)에서 수단의 적절성은 곧 정책의 효과(effectiveness)를 의미한다. 따라서 얼마나 효과적인 수단이 모색되었는지를 확인한 것이 정책 수단을 평가하는 기준이 된다.

이러한 정책평가의 준거에 대한 논의를 고찰한 결과, 본 연구는 정책 목표의 합목적성, 정책 수단의 적절성의 두 가지 평가준거를 통해 "기초학력 향상 지원 정책 목적의 합리성"과 "기초학력 향상 지원 정책 수단의 적절성"을 분석하는 다음의 분석틀을 도출하였다.

문헌 고찰을 통해 파악한 정책평가의 준거를 적용하여 기초학력 향상 지원 정책의 현황을 분석하고 쟁점을 도출하는 과정에서 고려한 기초학력 향상 지원 정책의 특징은 다음과 같다. 첫째, 기초학력과 관련한 정책은 이 정책을 추진하는 중앙정부(교육부)와 지방정부(시도교육청)에서 산발적으로 다양한 개념 정의가 이루어지고 있으면서 동시에 큰 흐름을 공유하고 있다(권희청, 2022: 92). 이 점은 기초학력 향상 지원 정책이 일관성과 명확성을 가지고 있다는 점을 의미하며, 기초학력의 목표와 내용이 시계열적으로 종적 합리성을 추구하고 동시에 지역적으로 횡적 합리성을 보전하려는 성질을 보일 것이라는 점을 시사한다.

둘째, 기초학력 향상 지원 정책이 가지는 수단이 실제 교수학습 지원, 학습지원을 위한 조직 재정비, 예산 지원을 포괄하여 다양하게 정비되었다는 점이다. 기초학력 향상 지원 정책은 '모든 학생의 출발선을 보장한다'는 다소 추상적인 정책 목표를 가지고 있다. 그리고 시도교육청별과 단위학교에서 다양한 유형의 사업은 자체적으로 기획하고 추진할 수 있도록 사업 내용과 예산 집행의 자율성이 주어진다(교육부, 2022.10.11.). 기초학력 향상 지원 정책은

기초학력 향상을 위한 다중 안전망(1, 2, 3단계 안전망)을 구축한다는 점에서는 단위학교-시도교육청-교육부로 이어지는 위계를 가지나, 학습지원 대상 학생을 진단하고 지도하고, 수업의 질을 관리하고, 관련 기관을 운영하는 등 다층적인 전달체계와 인프라를 가진다. 때문에 기초학력 향상 지원 정책의 정책 수단이 정책 목표를 실현하기에 타당하게 설계되었는지 확인할 필요가 있다고 판단하였다.



[그림 1] 본 연구의 분석틀

Ⅲ. 기초학력 향상 지원 정책 전개

다음에서는 기초학력 향상 지원 정책의 전개 과정을 기초학력의 개념과 기초학력보장의 범위와 관련한 논의의 변동사항을 중심으로 분류하여 정리하였다. 구체적으로, 2000년대 중반까지를 기초학력 보장과 관련한 초창기 1.0 시기로 두었고, 이후의

1. 기초학력 향상 지원 정책의 흐름

가. 기초학력보장 1.0 (~2000년대 중반)

기초학력 향상 지원 정책의 도입은 1995년 교육개혁위원회의 '신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안'에서 학습부진학생을 구분하고 단위학교 중심의 학습지도를 시행하면서 시작되었다. 법·제도적으로는 1997년 교육기본법이 전면 개정되면서 초·중등교육법 제9조에 국가 학업성취도 평가와 제28조에 학습부진학생에 대한 지원 조문이 마련되었다.

2000년에는 "국가인적자원개발 기본 계획"의 '전 국민의 기본 역량 강화 방안' 세부 과제로 국민 기초교육 보장이 학교의 기본 사명임을 발표하였다. 따라서 모든 학생이 최소한의 기본능력을 갖출 수 있도록 국민기초교육에 대한 국가 수준의 최소 성취기준을 설정하고, 모든 학생이 최소 성취기준에 도달할 수 있도록 학교의 책임을 강화하며 국가 수준의 객관적인 평가를 실시함을 기술하였다. 또한 단위학교는 기초학력 미달 학생을 위한 특별 지도 방안을 강구하도록 하였다. 따라서 초6, 중3, 고1 학생을 대상으로 국어, 사회, 과학, 수학, 영어 등 5개 교과에 대한 국가수준 학업성취도 평가를 실시하고 초3 학생을 대상으로 읽기, 쓰기, 기초수학 영역에 기초학력 진단평가를 표집 방법으로 실시하며, 미달 학생을 위한 지원체제를 마련하였다.

나. 기초학력보장 2.0 (2007-2011년)

2008년부터는 "기초학력 미달 학생 제로플랜"을 수립하여 전국수준의 학업성취도 평가를 통해 교과별 영역별 학습 부진 학생을 파악하여 지도하고, 기초학력 미달 학생들이 밀집해 있는 학교를 대상으로 행정 및 재정적 지원을 확대하였다. 또한 2007년도에 제정된 "교육 관련 기관의 정보공개에 관한 특례법"이 2008년 시행됨에 따라 국가 학업성취도 평가 결과는 3등급(보통학력 이상, 기초학력 수준, 기초학력 미달)으로 공개하고 기초학력 미달 학생 수가 일정 수준 이상인 학교는 '학력 향상 중점학교'로 지정하여 운영하였다.

2011년 교육과학기술부는 "창의경영학교 지원사업 운영 기본 계획"을 발표하였으며 기존의 '학력향상 중점학교'를 '학력향상형 창의경영학교'로 변경하여 운영하였다. 또한 교육과학기술부는 정서행동발달 장애로 인한 기초학력 미달학생을 지원하기 위해 4개 시·도교육청을 선정, 투자계획을 발표했다.

다. 기초학력보장 3.0 (2012-2018년)

2012년부터 교육부는 교육청(교육지원청 포함)단위의 체계적인 학교 밖 지원체제(학습종합클리닉센터, 기초학력 진단-보정시스템 등) 구축방안을 새롭게 모색하게 되었다. 이어 학습종합클리닉센터를 5개 시·도교육청(서울, 대구, 대전, 전남, 경북)에 32개소 설치·운영하였다. 또한, 기초학력진단보정시스템을 구축 운영하여 진단검사 및 보정자료를 온·오프라인으로 제공하였으며, 국가학업성취도 평가를 기존의 표집 방식에서 전수검사방식으로 전환하는 등 강력한 보장 정책을 시행하였다. 뿐만 아니라 '학력향상형 창의학교 지원 사업'은 기초학력 미달 학생 비율이 초 5%, 중·고 20% 이상인 학교만을 대상으로 하여 대상 범위가 제한적이었으나 학력향상형 창의경영학교와 일반학교의 경계선상에 있는 학교 중 예산 지원을 받는 학교를 '기초튼튼행복학교'로 명명하고, 기초학력보장 프로그램 운영 지원을 지속적으로 추진할 것을 발표하였다(교육부, 2011).

2013년 박근혜 정부는 기존 정부의 실효성 있는 정책은 유지하면서 지원 프로그램은 전국적으로 확대 시행하였다. 반면 국가 학업성취도 평가의 경우, 초등학교 6학년은 대상에서 제외하고, 평가방식도 기존 전수조사방식에서 다시 표집방식으로 변경되고, 기초학력 진단검사도 시도교육청, 학교가 자율적으로 시행하였다. 2014년에는 학습에 어려움을 겪는 학생들을 위한 맞춤형 지원 프로그램인 두드림학교 사업이 시작되었다. 2015년에는 기초학력 진단-보정 시스템이 전면 확대되고, 2017년 국가 수준 학업 성취도 평가 표집조사로 전환되었으며, 2018년에는 기초학력 보장 선도·시범학교가 운영되는 등의 변화가 있었다.

라. 기초학력보장 3.5 (2019년-현재)

2019년 6월 26일에는 교육위원회 차원에서 기초학력 보장법(안)을 발의하였다. 2019년 '기초학력보장법' 제정을 추진하면서 정부가 공표한 큰 방향은 1) 기초학력 진단·지원 및 평가체제 개편, 2) 학교 안·밖기초학력 안전망 내실화, 3) 평등한 출발선 보장을 위한 초등 저학년 집중 지원, 4) 국가-시·도교육청-학교의 책무성 강화로 요약된다(김희삼, 2020).

선별적인 '기초학력 미달'학생에 대한 지원에서 시작해, 최근 정부에서는 기초학력 향상 지원 3단계의 안전망 사업을 실시하였다. 국가의 교육 투자의 효과성을 높이기 위한 '촘촘한 교육 안전망'을 목표로 하는 3단계 안전망 사업은 '교실 내 안전망-학교 내 안전망- 학교 밖 안전망'의 구조를 가지고 있다. 이 사업은 각 단계별 사업이 견고하게 작동할 수 있는 각종 방안과 전략들을 탐색·실행했다는 데서 성과를 찾을 수 있다(오상철 외, 2021). 뿐만 아니라 최근 시도교육청에서 자체적 예산 투입이 이루어지는 예산 투입과 매칭펀드(matching-fund) 형태의 기초학력 지원으로까지 사업의 규모가 양적으로 증가하고, 사업의 유형 또한 다양화되고 있다.

2021년 3월에는 국가기초학력지원센터가 신설되었다(교육부, 2022). 국가기초학력지원센터는 변화하는 환경에 대응하여 기초학력 보장 지원 방안, 교육소외계층 지원 방안 등 정책 설계 지원 연구를 추진하며 주요 연구 내용은 기초학력 보장 종합계획 수립 지원 및 경계선 지능 학생 지원 방안 탐색 등이 있다. 국가기초학력지원센터는 다음과 같은 업무를 수행하도록 규정되어 있다. 우선, 기초학력 3단계 안전망(협력수업, 두드림학교, 학습종합클리닉센터)의 운영 현황 파악 및 실태 분석을 통해 기초학력 사업 추진의 실효성을 제고하고, 국가교육과정에 따른 기초학력 진단도구 및 교수·학습자료를 개발 보급하여 교수·학습을 지원한다. 더불어 교육청 특성을 고려한 맞춤형 컨설팅을 통해 기초학력 지원 우수사례 발굴·확산,

지역·학교 간 기초학력 지원을 통해 격차를 해소하고 기초학력 향상과 관련하여 전문적 지원을 받을 수 있도록 지자체·민간 및 교·사대 인적·물적 자원을 발굴하고 연계·협력 체계 등을 구축한다.

2021년 8월 31일에는 기초학력보장법이 제정되고(2021.9.24. 공포), 시행령 제정이 추진되었다(2022. 3. 25. 시행). 기초학력보장법 제3조에 의하면, 국가와 지방자치단체는 기초학력 보장을 위한 시책을 마련하여야 함을 명시하고 있다. 또한, 해당 법에 따르면, 국가와 지방자치단체는 기초학력 보장을 위하여 학교의 학급장 학생 수를 적정한 수준으로 유지하도록 노력하여야 하며, 기초학력 보장에 관한 시책의 추진에 필요한 재원의 확보를 위하여 노력하여야 한다. 또한 학교장은 교육에 관한 각종 시책을 시행함에 있어서 기초학력 보장을 위하여 노력하여야 함을 언급하고 있다. 이 법은 학습지원대상학생에게 필요한 지원을 함으로써 모든 학생의 기초학력을 보장하여 능력에 따라 교육을 받을 수 있도록 그 기반을 조성하는 것을 목적으로 한다. 또한 해당 법안에서는 기초학력 보장위원회의 설치, 기초학력진단검사 실시, 학습지원대상학생의 선정 및 학습지원 교육, 학습지원 전담교원의 지정 및 연수 제공, 국가·교육청 기초학력지원센터 지정 운영에 대한 내용을 담고 있다.「기초학력보장법」은 기초학력 '향상 지원'을 위한 국가의 노력을 보다 포괄적이고 선제적으로 작동시키기 위한 움직임이라 할 수 있다. 기초학력보장법에 근거해 국가는 학습지원대상에게 필요한 지원을 함으로써 모든 학생의 기초학력을 보장하여 능력에 따라 교육을 받을 수 있도록 기반을 조성할 책무를 지닌다. 이 법에 근거하여 국가는 학생의 기초학력을 적극적으로 '보장'하는 것으로 책임과 지원의 범위를 확대하게 된다.

2022년에는 코로나19 학습결손을 회복하기 위한 2022 기초학력 지원 추진 계획(안)을 발표했다(교육부, 2022b). 코로나 19로 인하여 단위학교에서 학생의 기초학력 부족요인을 진단하여 학습지원 대상학생의 선정 및 교육지원이 이루어지도록 학습 뿐만 아니라 심리·정서적 진단도구 및 지도자료의 확대의 필요성이 제기되었으며 학교 안팎의 자원을 연계한 통합 지원의 요구 증대, 국가-교육청 간의 협력 및 국가 단위 전문기관의 역할 강화의 필요성이 제기되었기 때문이다(교육부, 2022b). 따라서 기초학력 지원의 2022년 추진 과제로는 맞춤형 기초학력 진단·보정 강화, 기초학력 3단계 안전망 내실화, 기초학력 지원 정책 기반 강화를 발표하였다(교육부, 2022b). 이상과 같이 기술한 1995년부터 2021년에 이르는 기초학력 보장 정책의 전개 과정은 다음의 <표 4>과 같다.

<표 4 > 기초학력 향상 지원 정책 전개 과정

	시기	근거자료	내용
도입기 (1995~2006)	1995년	교육개혁위원회	'신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안' 발표
	1997년	교육기본법	▪ 초·중등교육법 개정 ▪ 「초·중등교육법」 제 9조 –국가 학업성취도 평가 조문 ▪ 「초·중등교육법」 제 28조 –학습부진학생에 대한 지원 조문
	1999년		▪ 기초학력책임지도 시행 기본계획 수립
	2000년	국가인적자원 개발 기본 계획	▪ 전 국민 기본 역량 강화 방안 발표 –국민 기초교육 보장을 학교의 기본 사명으로 함 –국민 기초교육 보장을 위한 국가 수준의 최소 성취기준 설정

	시기	근거자료	내용
			-초6, 중3, 고1 대상 국어, 사회, 과학, 수학, 영어 5개 교과에 대한 국가수준 학업성취도 평가 -초3 대상 읽기, 쓰기, 기초수학 영역 기초학력 진단평가 표집 방법으로 실시 -미달 학생을 위한 지원체제 마련
기반 구축기 (2007~2008)	2007년	교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법	▪ 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」 시행(2007년 제정) -보통학력 이상, 기초학력 수준, 기초학력 미달의 3등급으로 학 업성취도 평가 결과 공개 -미달 학생 수가 일정 수준 이상인 학교를 '학력향상 중점 학교'로 지정 운영
	2008년	기초학력미달 학생 제로플랜	▪ 기초학력 미달 학생 제로플랜 발표
			▪ 전수조사 방식의 국가 수준 학업성취도 평가 실시 -기초학력 미달 학생들이 밀집해 있는 학교 대상 지원 확대
책무성 확대기 (2009~2012)	2009년	학력 향상 중점학교 운영	▪ 학력 향상 중점학교 운영(2009~2010)
	2011년	창의경영학교 지원사업 운영 기본계획	▪ '학력 향상 중점학교'를 '학력 향상형 창의경영학교'로 변경하여 지정 운영
		교육과학기술부	▪ 정서행동발달 장애로 인한 기초학력미달학생 지원을 위해 4개 시·도교육청을 선정하여 공모
	2012년	교육부	▪ '기초튼튼 행복학교' 사업 운영 ▪ 기초학력진단보정시스템 구축 운영 ▪ 학습종합클리닉센터 5개 시·도교육청에 설치 운영 ▪ 국가학업성취도 평가 표집검사방식에서 전수검사방식으로 전환
교육청 중심기 (2013~2016)	2013년	교육부	▪ 기존의 실효성 있는 정책 유지 ▪ 지원 프로그램 전국으로 확대 시행 ▪ 국가학업성취도 평가 방식 변화 -초6 제외하고, 전수검사방식에서 표집방식으로 변경 -시도교육청과 학교가 기초학력 진단검사 자율적시행 ▪ 학습종합클리닉센터 전면 확대
	2014년	교육부	▪ 두드림학교 사업 추진
	2015년		▪ 기초 진단-보정 시스템 전면 확대
	2016년 6월 20일	'기본학력보장법' 발의	박홍근 위원 대표 발의
학교 중심기 (2017~2020)	2017년		▪ 국가 수준 학업 성취도 평가 표집조사로 전환
	2017년 5월 19일	'기초학력보장법(안)'발의	박경미 의원 대표 발의 -학습지원대상학생에게 필요한 지원
	2018년		▪ 기초학력 보장 선도·시범학교 운영
	2019년 3월 28일	'모든 학생에 대한기초학력보장'에 대한 국정과제 제시	▪ '행복한 출발을 위한 기초학력 지원 내실화 방안 1) 기초학력 진단·지원 및 평가 체제 개편 -모든 학생 기초학력 진단 의무화(지필, 관찰 평가 등) -초1~고1로 진단대상 확대 2) 학교 안·밖 기초학력 안전망 내실화 -기초학력 보충학습 지도 보조인력 확보 -난독증 학생 지원 강화 3) 평등한 출발선 보장을 위한 초등 저학년 집중 지원 -저학년의 기초문해력(한글교육)과 기초수학능력 강화 4) 국가-시·도교육청-학교의 책무성 강화
	2019년 6월	'기초학력보장법	국회 교육위원회 발의

	시기	근거자료	내용
	26일	(안)'발의	
	2020년 6월 18일	기초학력보장법 (안)발의	▪ 강득구 의원 외 27인 발의 ▪ 박홍근 의원 외 9인 발의
법제화 국가 수준 지원기	2021년 7월 29일	교육회복 종합방안	▪ 코로나19로 인한 학습, 심리·정서 등 결손을 적극적으로 극복하고, 학교가 일상을 되찾기 위한 종합적인 '교육회복' 대책 마련·추진
	2021년 3월		▪ 국가기초학력지원센터 신설
	2021년 8월 31일	기초학력보장법 제정	▪ 국회 교육위원회 '기초학력보장법'제정 –기초학력은 학교교육과정의 최소한의 성취기준을 충족하는 학력임을 명시 –학습지원대상학생은 기초학력을 갖추지 못한 학생으로 특수교육대상자가 아닌 학생임을 명시 –'기초학력보장위원회'가 추진체계 –'기초학력지원센터'를 전문기관으로 둠

*출처 : 권희청(2021) 수정보완.

2. 기초학력 향상 지원 정책 전개에 대한 시사점

다음은 기초학력 향상 지원 정책의 전개 과정을 살펴보고 도출한 시사점이다. 첫째, 한국의 기초학력 향상 지원 정책은 헌법 정신을 구현하여 모든 국민에게 기초학력을 보장한다는 국민적 공감대와 사회적 합의를 잘 이끌어내었다. 한국의 교육정책은 수립과 집행 과정에서 과도하게 정치화되고, 교육계 외부의 이해관계자에 의해 정당정치의 공약으로 소비되는 측면이 적지 않다(송기창, 2017). 또한 교육적 논리와 정치적 논리가 첨예하게 대립하여 교육정책이 추구하는 가치와 목표가 정치 이념과 혼동하여 사용되어, 그에 따라 교육 정의(justice)에 대한 찬성과 반대로 국민 여론이 나뉘기도 해 왔다. 그간의 한국 교육정책이 보편적으로 전개 과정에서 논란과 반대를 적지 않게 겪어 왔다는 점을 고려하면, 기초학력 정책은 이례적으로 광범위한 지지와 공감대를 받아오며 정책 지원 대상과 내용이 양적 · 질적으로 발달한 정책이라 할 수 있다.

둘째, 중앙에서 시도교육청으로, 시도교육청에서 단위학교로, 단위학교에서 교실 내 지원으로 이어지는 촘촘한 정책 전달체계가 발달해 왔다는 점이다. 특히 2019년 교육부에서 '기초학력 지원 내실화 방안'을 발표함에 따라, 단위학교에서 초등학교 1학년-고등학교 1학년까지 모든 학생의 기초학력을 진단하고, 그 결과를 학생지원, 정책 수립을 위한 기초자료로 활용하도록 한 조치는 이러한 전달체계 내 연계성을 강화하려는 의도가 잘 나타난 조치였다. 당시에는 이 전국 단위의 진단이 현실화되지 못하고 시도교육청과 학교 교육을 통해 기초학력 보장을 지원하는 방향으로 선회하였으나, 다시 2022년 제1차 종합계획을 통해 전국 단위 진단을 시행 계획을 밝히고, 학교 내 종합적 지원-학교 밖 전문적 지원으로 전달체계의 계열성이 강조되었다. 이렇듯 기초학력 정책은 국가 수준의 책무성을 다진 후 각 전달체계별 사업의 규모와 내용을 달리하며 전달체계를 다각적으로 구축해 왔다는 점에서 정책 흐름상의 특징이 있다.

Ⅳ. 제1차 기초학력 보장 종합계획과 쟁점

1. 기초학력보장법 제정 배경과 내용

2021년 기초학력보장법이 제정되고, 이에 따른 시행령이 2022년 3월 제정된 것의 정책적 의의를 도출하면, 다음과 같다.

첫째, 학생의 기초학력을 높이는 데 있어서 국가의 지원 범위를 확대하고 책무성을 강화한 것이다. 이전에는 기초학력 향상 지원 사업으로 불러오던 정책 사업의 명칭에서 '보장'이라는 표현으로 바뀌었다. 보장은 적정성(equity)의 의미를 강하게 가진다. 기존의 정책사업명에서는 학생의 기초학력을 향상시키는 것을 제공한다는 차원에서 증진 혹은 지원(support)의 성격이 강했다. 이는 개선(betterment)혹은 진흥(enhancement)의 성격이 강하다고 할 수 있다. 하지만 적정함은 주로 결과의 공정으로 불리며, 공평(equality)과는 다른 의미로 교육기회의 보장적 평등을 의미하는 맥락에서 사용된다(김신일, 강대중, 2022).

둘째, 다양한 사업주체와 내용에 맞는 사업수행 방식의 다각화를 내용으로 한 것이다. 이에 따라 국가 차원의 지원 조직으로 국가기초학력지원센터를 두고, 시도교육청 수준으로 지역별로 기초학력 관련 정책 사업을 맞춤형으로 추진하도록 하였다. 이에 따라 정책의 흐름상 국가-광역 시도교육청-기초교육지원청-단위학교로 이어지는 유기적 전달체계를 갖추어가는 단계에 이르렀다.

2. 제1차 기초학력 보장 종합계획 주요 내용

2022년 10월 교육부(2022)는 모든 학생의 기초학력을 보장하는 국가 교육 책임제를 실현하기 위해 제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)을 발표했다. 기초학력 보장 종합계획은 2025년까지 AI기반 기초학력 진단 및 지원체계 구축과 2027년까지 국가-지역-학교가 연계된 기초학력 안전망구축을 추진목표로 하고 있다. 제1차 기초학력 보장 종합계획의 주요 내용은 다음과 같다.

국가는 정확한 진단을 통한 지원 대상 학생을 선정하고 기초학력 향상을 위한 다중 안전망을 구축하며 코로나 19 대응 교육결손 해소를 집중지원하고 학습지원교육 기반을 내실화한다. 정부는 정확한 진단을 통한 지원 대상 학생 선정을 위해 현장 수요 기반의 진단도구를 개선하고, 기초학력 맞춤형 진단체계를 강화하며 학습지원대상학생의 선정을 체계화한다고 밝혔다(교육부, 2022). 또한 기초학력 향상 다중 안전망 구축을 위해 정규수업 연계 기초학력 교수·학습의 혁신, 학교 안·밖의 종합적이고 전문적 지원을 세부과제로 선정하였다. 코로나19 대응 교육결손 해소 및 집중지원을 위해 학습·심리·정서측면의 종합적 접근과 학생별 상황·특성 및 지역연계의 맞춤형 지원을 세부과제로 삼았다. 마지막으로 학습지원교육 기반 내실화를 위해 교과·담임 교사의 지원, 기초학력 보장 업무 여건 정비, 교원양성과정 개선, 국가·시도 기초학력지원센터 운영을 세부과제로 발표하였다. 다음의 <표 5>는 기초학력 종합계획의 핵심과제와 세부과제를 정리한 것이다.

<표 5 > 제1차 기초학력 보장 종합계획(2023년-2027년)

핵심과제		세부과제
진단	정확한 진단을 통한 지원 대상 학생 선정	1-1. 현장 수요 기반 진단도구 개선
		1-2. 기초학력 맞춤형 진단체계 강화
		1-3. 학습지원대상학생 선정 체계화
지원	기초학력 향상 다중 안전망 구축	1-4. 정규수업 연계 기초학력 교수학습 혁신
		2-2. 학교 내 종합적 지원
		2-3. 학교 밖 전문적 지원
예방	코로나19 대응 교육결손 해소 집중지원	3-1. 학습·심리·정서 측면의 종합적 접근
		3-2. 학생별 상황·특성 및 지역연계 맞춤형 지원
기반	학습지원교육 기반 내실화	4-1. 교과·담임 교사 지원
		4-2. 기초학력 보장 업무 여건 정비
		4-3. 교원양성과정 개선
		4-4. 국가·시도 기초학력지원센터 운영

기초학력 종합계획은 진단-지원-예방-기반으로 교실안에서 밖으로 이어지는 공간의 통합적 접근이라고 할 수 있고, 다른 한편으로는 교수학습이 이루어지는 학습 사태(event)의 흐름을 따라 구성되었다고도 할 수 있다. 곧 기초학력 진단도구 개선과 적용을 중심으로 하는 '진단'과, 진단을 통해 선정된 학습지원대상학생에게 직접적으로 제공되는 '지원', 그리고 지역사회와 아동, 가족, 복지 체계와의 긴밀한 협조로 이루어지는 학습결손 '예방', 마지막으로 간접적이지만 중장기 관점에서 전반적인 인적·물적 인프라를 유지하고 내실화하는 데 필요한 '기반' 강화로 나누어 핵심과제를 설정하였다.

3. 제1차 기초학력 보장 종합계획의 가능성과 한계

다음에서는 2022년 10월 11일 발표된 제1차 기초학력 보장 종합계획의 내용을 중심으로 기초학력 향상 지원 정책의 가능성과 한계를 분석하였다. 본 연구의 분석틀로 채택한 정책의 목적과 수단의 합목적성을 중심으로 각각의 평가준거를 목적의 합리성, 수단의 적절성으로 두고 종합계획을 검토하였다.

가. 목적의 합리성

목적의 합리성 측면에서, 종합계획은 다음의 가능성과 한계를 가진다. 첫째, 국가 교육정책 추진방향과의 정합성과 관련한 사항이다. 둘째, 정책의 성과 및 궁극적 목표치 설정의 필요성과 관련한 사항이다.

1) 기초학력 보장 대상 선정의 자율화, 탄력성

이번 종합계획을 통해 국가 수준의 기초학력 향상 지원 사업 추진의 법적 체계, 이론적 논의, 국가 교육정책 추진체계 간 연계성이 충분히 확보되었다. 특히 기초학력미도달학생에서 학습지원 대상학생으로 개념과 정책대상을 바꾼 것이 가장 큰 차이점이라 할 수 있다. 그간 전통적으로 기초학력은 주로 인지적 영역의 기초 역량/능력(basic academic skills)으로 다루어져 왔다. 때문에 '모든 학문의 기초와 도구가 되는 언어와 수에 관한 학력으로서 3Rs'와 교과학습을 위한 기초학력을 통칭하는 것으로 여겨져왔다(권희청, 2022: 93-94).

다음의 <표 6>는 보장법 상에 명시된 학습지원대상학생 선정의 기준이다. 그런데 이번 종합계획에서는 법에 명시한 단위학교의 진단 후 학습지원대상학생 선정의 자율성을 보장하는 것에서 더 나아가, 적극적으로 교실 내/단위학교 내 진단과 지원방안 마련에 활용할 수 있는 지원을 제공한다. 이에 따라 시도교육청은 단위학교 학습지원대상학생 선정에 보다 다양한 요인을 고려하고, 인지적 영역 외에도 심리 · 정서, 행동, 환경과 관련한 학생 상태를 다각적으로 고려하기 위해 세부 검사도구를 선택하여 진단에 활용하도록 하고 있다. 구체적으로는 학습역량·유형·동기, 사회·정서역량, 학습저해요인, 정서행동환경(EBEQ), 학교생활 적응, 자기조절학습 등의 검사도구가 단위학교에 제공되며, 여기에 추가적으로 경계선 지능 학생 선별기준도 활용할 수 있다.

<표 6> 학습지원대상학생 선정

❖ '학습지원대상학생'이란 학교의 장이 기초학력을 갖추지 못하였다고 판단하여 선정한 학생(법 제2조 제1호) ❖ 단위학교는 기초학력진단검사 결과, 교사 추천 등에 따라 학습지원교육이 필요하다고 판단되는 학생을 매 학년도 시작일로부터 2개월 이내에 학습지원대상학생으로 선정(법 제8조 제1항, 시행령 제7조 제1항) ❖ 학교의 장은 학습지원대상학생의 선정 및 지원에 관한 사항을 심의하기 위하여 교육감이 정하여 고시하는 구성 및 운영 기준에 따라 학습지원대상학생 지원협의회설치 가능(시행령 제7조 제2항)
출처: 「기초학력 보장법」 제2조, 제8조, 동법 시행령 제7조

이러한 접근은 단위학교 책임경영제(SBM: school-based management), 지방정부 이양 등 교육자치가 확대되는 국가 교육정책 추진의 방향과 궤를 같이 한다고 할 수 있다. 특히 기초학력 보장법 시행을 기점으로 기초학력 향상 지원 개별학급에서 교사를 중심으로 모든 학생의 학습 수준을 일정 수준 이상으로 보장하는 '예방적 · 선제적' 사업으로 확대 및 재편을 거치게 되었다. 이 점은 기초학력 보장법이 제정되면서 목적으로 내세운 '모든 학생의 기초학력 보장'이라는 포괄적이고 예방적 차원의 정책 목표 수립에 부합한다는 측면에서도 긍정적 측면을 가진다.

그러나 한편, 정책 목표의 합리성을 기준으로 볼 때, 보장법에서 명시하고 있는 바 "① 학교의 장은 기초학력진단검사 결과와 학급담임교사 및 해당 교과교사의 추천, 학부모 등 보호자에 대한 상담결과 등에 따라 학습지원교육이 필요하다고 판단되는 학생을 학습지원대상학생으로 선정할 수 있다"는 법령을 문자 그대로 해석하여 단위학교와 교사의 재량권이 진단과 선정 전반에 최우선되는 경향이 있다. 선정의 기준과 선정 방식의 객관성, 신뢰성, 일관성을 고려할 때는 '정책의 지원대상' 즉 학습지원대상이 정확히 누구인지를 분명히 밝히지 못한다는 것은 정책 목표를 실현하는 데 있어 한계로 작용할 수밖에 없다. 또한, 이것은 정책의 성과를 밝히는 데에도 제한적으로 작용할 가능성이 있다.

2) 현실성 있고 현장 수용도가 높은 성과지표(목표치) 설정

기초학력을 지원하는 사업에 대한 평가는 이미 국가 수준과 시도교육청 수준에서 이루어지고 있다. 기초학력 미달 학생을 지원하기 위한 초기 사업 중 '학력향상형 창의경영학교'에 대해 사업의 수행 결과 학생의 기초학력미달 학생 비율을 통해 점검하였으며, 사업의 어떤 요소가 학생의 미달률을 줄였는가에 대한 연구가 수행된 바 있다(김태은 외, 2012). 국가 수준에서는 매년 실시하는 시도교육청 평가의 일부에서 기초학력 영역에 대해 평가하고 있으며, 시도교육청 수준에서는 시도교육청별로 차이는 있으나 사업에 따라 사업별 평가지표 등을 개발하여 사업의 수행 정도에 대해 평가하고 있다.

기초학력에서 성과를 기초학력 도달률 등으로 보는 경우, 과거 학교의 서열화, 낙인, 방과 후 풀이지도 식으로 되돌아가고 교사가 기계적으로 지도하게 되어 정책의 목적을 달성하기 어려울 것이라는 지적이 있다. 연도별, 단기 성과지표 관리의 위험성을 지적하는 이들은 학습부진의 주요 원인인 경계선 지능 장애 학생(배움이 느린 학생) 등은 장기간 지도와 정서적 지원을 병행해야 하므로 단기간에 성과를 내는 것이 어렵다는 점을 강조한다. 그리고 인지적, 정서적 영역을 포함한 다층적 진단을 통해 학습지원대상으로 선정된 학생을 인권적 차원에서 공교육이 지원한 정도, 즉 기초학력 '지원율'(support rate)을 성과로 보는 것이 기초학력 도달율(achivement rate)을 보는 것보다 더 합리적이라고 지적하고 있다(강에스더, 맹보영, 2022.11.11.). 현재는 이러한 지적을 수용하여 정서적 측면의 도구를 활용하여 <표 7>와 같이 학생의 기초학력 향상을 지원하는 종합계획이 수립된 터이다.

<표 7> 2022 개정 교육과정을 반영한 최소한의 성취기준

❖ '기초학력'이란 학생이 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력(법 제2조 제1항)

❖ '최소한의 성취기준'이란 국어, 수학 등 교과의 내용을 이해하고 활용하는 데 필요한 읽기 · 쓰기 · 셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능 등(시행령 제2조 제1항)

❖ 교육부장관은 최소한의 성취기준에 관한 구체적인 사항을 정하여 종합계획에 포함(시행령 제2조 제2항)해야 하고, 교육감은 교육부장관이 정한 범위에서 지역 실정에 맞는 최소한의 성취기준의 세부 내용 규정 가능(시행령 제2조 제3항)

출처: 「기초학력 보장법」 제2조 및 동법 시행령 제2조

나. 수단의 적절성

1) 국가수준의 기초학력 진단 도구 마련

금번 종합계획이 정책의 수단의 적절성과 관련해서는 우선 국가수준의 기초학력 진단 도구를 마련하고 진단 계획을 마련한 것이다. 이러한 조치가 정책 수단의 적절성 차원에서 긍정적 측면은, 국가수준의 진단을 도입하여 객관적이고 신뢰로운 기초학력 향상 지원의 수요를 파악하게 되었다는 것이다. 국가 수준에서 정확한 진단도구를 마련하고 이를 적용하게 된다면 정책 지원 대상 판명 기준을 마련하여, 정책의 예측가능성을 높이고 안정적인 재원 및 인력 확보가 가능해질 것이기 때문이다.

실제로 전국의 초·중·고등학교의 기초학력 관련 업무 담당 교사 1인을 대상(5,027명)으로

실시한 2021년 기초학력 지원 현황 실태 분석(노원경 외, 2022)에 따르면, 전체 응답자의 95.1%가 기초학력 진단을 실시하였다고 응답해 대부분의 학교에서 진단도구를 활용하고 있음을 확인할 수 있었다. 또한 응답자의 94.3%는 시도교육청 기초학력 진단-보정시스템을 활용하였다고 응답하였다. 이는 국가 수준의 진단보장 시스템이 정책 수단으로 합리성을 가지고 있음을 방증하며, 국가가 지원해주는 학습 및 평가자료에 대한 신뢰와 기대가 있음을 의미한다.

한편, 국가수준의 기초학력 진단 도구를 개발하고 배포, 적용하는 것은 수단의 적절성 차원에서 부정적인 면 또한 존재한다. 실태조사를 통해 기초학력의 담당자, 학습지원대상학생, 학부모 모두 공통적으로 낙인효과에 대한 우려가 있을 확인하였기 때문이다. 이와 관련해서는 교육현장과의 갈등이 예상된다. 국가 입장에서는 국가가 지원하는 진단보정시스템을 더 많이 활용할 것을 기대할 것이다. 그러나 현장에서 진단을 실시하고 그 결과에 따라 학습지원 대상 학생을 선별하고 지도해야하는 단위학교와 교육청 입장에서는 지역별 교육격차를 심화하는 부작용을 불러올 것이라며 반발하고 있다. 진단결과가 실시 단위인 17개 시도교육청별로 발표될 경우, 17개 시도교육청의 기초학력 실태, 즉 학력수준을 '줄세우기' 할 것이라는 주장이다(문화일보, 2022.10.25.기사).

지난 2022년 10월 종합계획 발표 후 2022년 11월 이루어진 현장 의견 수렴을 위해 개최한 워크숍(기초학력 향상 지원 사업 내실화 지원 워크숍)에서 교사와 장학사 등 참석자는 국가수준 학력진단에 대한 현장의 거부감을 전했다. 학습지원대상의 선정에서는 단위학교와 시도교육청의 다양한 도구 활용을 허용하면서, 표준화된 국가 수준 진단 도구를 제공한다는 것은 지원의 과정 보다는 지원의 결과를 통해 성과주의로 교육현장을 재단할 위험이 있다는 것이 부정적 의견의 주를 이루어었다.

하지만 다른 한편 국가수준의 기초학력 진단 도구를 마련하고 적용하도록 하는 것은, 교실과 학교 밖 특히 가정에서 기초학력 향상 지원을 위함 촘촘한 안전망이 작동하도록 하는데 중요하다. 신뢰롭고 객관적인 학력 진단도구 활용은 국가 수준의 검사지 활용과 국가 수준의 안정성 있는 정책 전달체계를 통한 지원이 약속될 때 학습지원대상학생의 학부모와 가정의 협력을 도출할 수 있기 때문이다.

<표 8> 기초학력의 진단

❖ 학교의 장은 학습지원대상학생을 조기에 발견하고 효과적으로 지원하기 위해 기초학력진단검사 실시 및 보호자에게 결과 통지 가능 (법 제7조 제1항) ❖ 기초학력진단검사는 지필평가, 관찰, 면담 등의 방법으로 실시 가능하며 학교의 장은 미리 학생과 학생의 보호자에게 검사 과목 · 방법 및 일정 등을 알려야 함(시행령 제6조 제1항, 제2항) ❖ 교육부장관 및 교육감은 컴퓨터 등 전자통신매체를 통하여 기초학력진단검사의 평가문항 및 그 결과 등을 제공하는 시스템을 구축 · 운영 가능(시행령 제6조 제3항)
출처: 「기초학력 보장법」 제2조 및 동법 시행령 제6조

2) 협력교(강)사 질적 수준 보장 및 활용

종합계획을 통해 한층 강화되는 또 하나 기초학력 향상 지원의 수단이라고 한다면 협력강사제를 활용한다는 점을 들 수 있다. 교육부는 "수업모델 다양화 및 에듀테크 기반 개별 학습 지원"을 추진하면서, 1수업 2교(강)사제를 지원하여 정규수업 뿐 아니라 수업 외 교과보충에 있어서도 탄력적으로 협력강사를 활용하겠다는 계획을 밝혔다. 이에 따르면, 다음의 <표 9>와 같이 방과후 교과보충시간에 협력 교(강)사가 에듀테크를 활용해서 온라인 수업 등으로 학습결혼을 해소하기 위한 학생-교사 간 1:1 학습지도가 이루어지는 경우가 가능하다(교육부, 2022.10.11.). 그리고 이러한 협력강사제, 1수업 2교사제 등은 추가 인력 투입이 필연적으로 따라올 것이다.

<표 9> 협력수업 운영 사례

- (경북) '20~'21년 초등 정규교원 공모(44명), 순회(13명) 제도를 활용하여 국어 및 수학 등에 어려움을 갖는 초 1~2학생을 주당 16~20시간 함께·따로 공부방 운영
- (서울) 중등 국어·수학·과학 교과 수업 중 협력강사가 수업 진도를 따라가기 어려운 학생 대상 개별지도 수행, 교·강사 간 사전협의를 통해 교실 내 협력강사 이동범위 지정

그러나, 추가 인력 투입이 예산상의 부담을 줄뿐만 아니라 이 인력이 어떤 인력인가에 대한 검증이 안 되어 있다. 현재 종합계획 상으로는 "정규·기간제 교원뿐만 아니라, 교원자격 소지자, 교·사대생, 자원봉사자 등 보조인력을 협력수업 또는 방과후 교과보충 시간에 배치·활용"할 것을 명시하고 있는데, 이는 폭넓게 그 자격범위를 넓힌 만큼 이들의 질적 수준을 보장할 수 있는 객관적 준거가 부재하다는 의미이기도 하다. 이 경우 교사의 업무가 기초학력 학생을 끌어올리는 것이라는 인식을 주지 못하고, 학생들의 기초학력 보장이 또 다른 인력의 책임인 것으로 책임 회피의 수단이 될 가능성이 높다고 보인다.

이러한 부담과 불안 요소 등이 작용해서, 교육현장에서는 협력교(강)사 활용이 활발히 나타나고 있지 않은 현실이다. 노원경 등(2022)이 수행한 전국 초중고등학교 기초학력 업무 담당 교사 대상 설문의 결과는 협력교사제의 효과가 제고되어야 할 필요성을 시사한다. 이 조사에서 응답 학교 중 협력교사(강사)제, 1수업 2교사제 등과 같은 수업 내 지원 사업의 실시 여부를 조사한 결과 '실시하지 않는다'(62.4%)고 응답한 비율이 더욱 높게 나타났으며, 실시한다고 응답한 경우 학교급의 경우 초등학교가 72.8%로 높은 비율을 차지하였다. 협력교(강)사를 활용하는 경우 '정규수업 중 교실 내에서 개별 지원' 형태가 가장 많은 것으로 나타났으며(71.2%), 다음으로 '방과 후 수업'(46.2%), '정규수업 중 교실 밖에서 개별 지원(pull-out)'(12.2%)의 순으로 나타났다. 또한, 정규수업 중 협력수업 실시 여부를 조사한 결과, 초등학교는 1학년과 2학년, 중학교는 1학년에서 실시하는 경우가 가장 높게 나타났으며, 학교급마다 저학년일수록 협력수업 실시 비중이 높고, 학년이 높아질수록 줄어드는 것을 알 수 있었다(노원경 외, 2022).

3) 학습종합클리닉센터 운영

학습종합클리닉센터는 종합계획의 "학교 밖 지원" 중 핵심을 담당하는 기관이라 할 수 있

다. 학습종합클리닉센터는 학교 외부 전문기관 연계 지원, 교육감에게 단위학교 장이 행정적·재정적 지원을 요청하는「기초학력 보장법」제8조, 동법 시행령 제7조에 의거하여 설치 및 운영된다.

그런데 현장에서 학습종합클리닉센터와 기초학력지원센터 간 역할의 혼선이 나타나고 있으며, 학습종합클리닉센터의 업무가 명확하지 않은 문제점이 지적되고 있다. 학습종합클리닉을 통해 학습부진 요인별로 맞춤 지원이 이루어져야 하는데, 현재는 교실 내, 학교 내, 학교 밖에서 지원하는 프로그램이 중복되지 않고 연계될 수 있도록 충분한 실태 자료가 확보되지 않았다는 점, 클리닉 전담인력이 지원 프로그램 내용과 대상의 중복과 누락을 조정할 만큼의 권한이 없다는 점에서 기관 운영의 실효성이 우려된다(이민선, 2022).

또한, 학습종합클리닉센터 인력의 전문성이 요구되는 만큼, 강화된 인적 인프라와 인건비 지원이 필요하다. 학습종합클리닉센터의 인력 및 업무를 살펴보면, 서울의 경우 지역학습도움센터가 지원청별로 11개가 설치되어 있지만, 학습통합지원센터 소속 전담인력이 각 1명, 파견고사 1명, 연구원 2명, 학습상담사가 10명으로 적은 인력으로 서울 전역의 많은 지원대상학생을 맡고 있는 것으로 확인되었다. 그런데 학습종합클리닉센터는 전문 진단도구를 활용해 의뢰학생의 학습저해요인을 심층분석하고, 학생 및 학부모에게 진단결과을 안내해 준 뒤, 학생이 참여할 수 있는 지원 프로그램을 안내하고, 선정된 학생에게 실제로 맞춤형 교육을 제공하고, 추가 지원 여부를 결정하고 추가 지원 시 해당 학생의 학습저해요인을 해소하는 것에 보다 집중적으로 지원하게 된다.

때문에 시도 교육청 단위에서 기초학력지원센터 인력의 질적 수준이 유지되도록 꾸준히 우수한 인력을 확보하고, 재교육해야 할 것이다. 진단-면담-지원-결정-추가 지원의 업무 흐름도는 모두 학습종합클리닉센터 조직 안에서 이루어져야 할 것이고, 따라서 학습종합클리닉센터의 전담인력은 심층진단 외에 교육현장 적합도가 높은 도구를 채택하고 발전시키고, 맞춤형으로 지원 프로그램(수업)을 운영해야 하기 때문이다.

4) 시도 기초학력향상지원센터 운영

시도 수준의 기초학력향상지원센터는 위의 기존 학습종합클리닉센터와 마찬가지로 시도교육청 차원에서 설치 운영되나, 차별화된 기능과 역할이 불명료 하다는 문제점을 가진다. 실제로 시도교육청 수준의 기초학력 지원 기관이라는 점에서 이 센터의 소요인력과 담당 업무가 학습종합클리닉의 지원 및 행정인력과 중복될 염려가 존재한다. 실제로 2022년 기준으로 모든 시도교육청들이 기초학력지원센터를 교육청 내부 조직으로 설치하여 운영하고 있긴 하였다. 하지만 지역별로 시도의 사업 운영 계획과 현황에 편차가 존재했다.

서울과 세종 등은 별도의 확대된 조직을 설치하여 시행령에 명시된 업무를 조직의 과업으로 제시하고 있었다. 하지만 부산과 대구 등은 기초학력지원센터를 설치했지만 시행령에 몇시된 업무 보다는 기존의 학습종합클리닉에서 수행하는 업무를 중심으로 과업을 제시하고 있었고, 경기 등과 같이 학습종합클리닉을 별도로 운영하는 경우에는 명칭상의 차이만 존재하고 내용상의 차이가 거의 없었다(이상철, 2022).

시도 기초학력향상지원센터와 관련해서는 설립주체에 대한 규정이 아직 적절하게 갖추어져 있지 않다는 점이 한계로 작용할 것이다. 시도교육청이 기초지원센터를 직접 설치하고 곧바로 운영할 때 예산은 안정될 것이고 공공성 역시 확보될 수 있을 것이다(하봉운, 황준

성, 2022). 하지만 다른 한편으로는 센터 전담인력의 교육청 내 신분보장이 어려워, 공무직 등 비정규직이 양산될 수 있다. 그리고 기초학력 향상 지원 사업의 추진 체계와 내용에 교육청별로 자율성이 높은 만큼, 교육감의 성향과 정책결정에 영향을 크게 받을 수 있다는 점에서 센터 운영의 안정성이 떨어질 수 있다. 다음의 <표 10>는 위의 분석 내용을 정리하여 본 연구에서 설정한 분석틀에 맞추어 제시한 것이다.

<표 10 > 기초학력 향상 지원 정책 현황 분석 결과: 분석틀에 따른 분석 내용

분석대상	기초학력 향상 지원 정책	
분석틀	목적의 합리성	수단의 적절성
분석 내용	1) 기초학력 보장 대상 선정의 자율화, 탄력성 ▷학습지원대상학생 선정 2) 현실성 있고 현장 수용도가 높은 성과지표(목표치) 설정 ▷2022 개정 교육과정을 반영한 최소한의 성취기준	1) 국가수준의 기초학력 진단 도구 마련 ▷기초학력의 진단 2) 협력교(강)사 질적 수준 보장 및 활용 ▷협력수업 운영 사례 3) 학습종합클리닉센터 운영 4) 시도 기초학력향상지원센터 운영

Ⅴ. 요약 및 제언

이 연구는 기초학력 향상 지원 정책의 도입부터 현재까지의 변천과정을 파악하고, 제1차 기초학력 보장 종합계획이 기초학력 향상 지원 정책의 전달체계로서 가지는 합목적성, 타당성을 분석하였다. 기초학력 향상 지원 정책의 변천과정과 현행 지원체계를 고찰한 결과, 기초학력 향상 지원 정책의 구성요소 중 핵심이 되는 기초학력의 개념이 정책 변화에 따라 학습부진 학생(학습부진 학생 책임지도제)-기초학력 미(도)달 학생(기초학력 미달 학생 제로 플랜)-기초학력 미도달학생(기초학력 3단계 안전망)-학습지원대상 학생(제1차 기초학력 보장 종합계획)으로 변화 · 발전해 왔음을 알 수 있었다. 또한 기초학력 향상 지원에 대한 국가의 책무성 강화가 학령기 단계의 정책 과제로 받아들여지고, 학습부진학생 개인에 대한 지도를 넘어 지도교사, 지도방식, 지도기관의 변화로 확장성을 가지고 국가의 책무와 역할이 변화해 왔음을 발견했다.

분 연구에서 설정한 정책평가의 준거, 즉 정책목표의 합리성과 정책대안의 적합성을 중심으로 구축한 분석틀에 제1차 기초학력 보장 종합계획을 적용하여 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 기초학력 향상 지원 사업의 목적의 합리성은 '학습지원대상 학생 선정'과 관련해서 기초학력 보장 대상 선정의 자율화와 탄력성을 두어 시도교육청의 지역 및 정책 특성에 맞춘 대상학생 선정의 가능성과 함께, 일관된 성과관리가 어렵다는 한계를 가진다. 둘째, 2022년 개정 교육과정을 반영한 최소한의 성취기준을 제시한 것은 현실성 있고 현장 수용도가 높은 목표치 설정의 의의를 가진다.

한편, 수단의 적절성 측면에서 볼 때 첫째, 국가 수준의 기초학력 진단을 시도하는 것은 국가가 개발하고 보급하는 학습 및 평가자료에 대한 신뢰와 기대를 고려할 때 적절하나, 현장에서 진단 결과를 악용하여 시도교육청 간 서열화에 쓰일 수 있다며 반발하는 목소리가 있어 이 부분이 장기적으로 해결되지 않으면 한계를 가질 것이다. 둘째, 협력수업을 운영하는 상황을 고려할 때, 협력교(강)사의 질적수준과 유지하기 위해 많은 노력이 필요할 것이다. 셋째, 학습종합클리닉센터는 시도교육청별 센터가 설치 · 운영될 경우 장기적으로 전담인력의 질적 수준을 유지하는 것이 난제로 다가올 것이다. 넷째, 시도 기초학력향상지원센터 운영에 있어서는 여러 설립유형 중 직영으로 설립할 때 교육청이 누릴 수 있는 이점을 가지지만 동시에 교육감 및 정책의 변동에 영향을 받는다는 한계를 가진다.

본 연구의 분석 결과를 중심으로 기초학력 향상 지원 정책의 발전적 재구성을 위한 방향을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기초학력 향상 지원 정책 당사자와 이해관계자 간에 기초학력에 대한 이해가 선행되어야 한다. 앞서 정책의 전개 과정과 책무성의 변화 과정을 통해 확인했듯이, 그간 한국 정부는 기초학력에 대한 지원을 정책적으로 강하게 추진해 왔는데, 정작 어디서부터(어느 정도의 지적 수준, 능력 수준을) 기초학력으로 설정할 것인지, 어디까지를 보장의 범위로 할 것인지에 대한 공통된 합의점이 없다. 이로 인해서 현장의 관계자들은 국가 기초학력 진단의 결과만으로는 선정 여부, 지원 방식을 고려하기 어려워지고, 이때 교사의 진단 재량권을 어디까지 포함할지 여부도 결정하기 어려워질 것이다.

둘째, 상기한 문제와 관련해서 학습지원대상으로 누구를 지원하고 어떤 부분의 기초학력을 개선할 것인지에 대해서 시도별로 공감할 수 있는 표준안을 도출할 필요가 있다. 현장에

서는 기초학력 보장의 교육청별 자율성이 개선되었다고는 하나, 정책 범위가 명확하지 않아서, 현장의 거부감이 크다는 점을 지적한 바 있다. 이를 위해서는 국가의 정책적 실행에 대한 교사의 오해, 갈등, 거부가 꼭 풀려야 한다.

셋째, 교실 내 지원을 주도하고, 1단계 안전망의 주축이 되는 현장 교사의 전문성이 필요하다. 협력교(강)사제를 도입하기는 했지만 1단계 교실 내 수업, 특강의 모든 학생지도를 협력강사에게 일임할 수 없는 부분이다. 그리고 협력교사는 기간제 교원, 교대 및 사대생, 자원봉사자 등 교사보다 오히려 전문성이 낮을 경우가 많다. 따라서 중심에는 교사를 두고 기초학력 향상 지원 정책이 추진되어야 한다.

마지막으로, 포괄적인 기초학력 향상 지원을 위해 학습저해요인을 학교-가정-지역사회 간 협력을 통해 입체적으로 파악하고 대응해야 한다. 기초학력 향상 지원 정책이 선제적, 예방적인 보장으로 정책의 방향성을 재설정한 만큼, 기초학력을 보장하기 위해 학습지원대상 학생의 학부모와의 협업을 간과해서는 안될 것이다. 지금까지 공교육기관으로서 초 · 중 · 고등학교는 가정 및 지역사회와 기능과 위상 면에서 일정 정도 거리를 두어 온 것이 사실이다. 그러나 그간의 이론과 사례 연구를 통해 밝혀졌듯이, 기초학력 미도달은 개별 학생을 둘러싼 정서적, 사회경제적 요인이 복합적으로 작용하고 있다.[3] 이러한 점에서, 장기적으로 학생의 기초학력 보장을 위해 학교(교사)-교육청(장학사와 공무원)-학습종합클리닉센터(전담인력)-국가기초학력지원센터(연구원, 공무원)로 연결되는 1,2,3 단계 안전망 내 결속과 협업이 더욱 활발히 이루어져야 할 것이다.

3) 다문화배경 청소년과 장애청소년의 기초학력미도달 비율이 상대적으로 높게 나타나는 것을 고려할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

강에스더, 맹보영. (2022). 2022년 기초학력 향상 지원 사업 내실화를 위한 시도별 컨설팅 결과 발표, “컨설팅 결과 보고 [협력강사제]”. 한국교육과정평가원 기초학력 향상 지원 사업 내실화 지원 워크숍 자료집. (2022.11.10.)

교육부. (2019). 행복한 출발을 위한 기초학력 지원 내실화 방안. 교육부 자료.

교육부. (2022.10.11.). 제1차 기초학력 보장 종합계획. 교육부 교육기회보장과. 교육부 자료.

권희청. (2022). 기초학력정책의 집행과정 분석. 충남대학교 박사학위 논문.

김태은, 이화진, 오상철, 노원경(2012). 초등학생의 기초학력 미달 여부에 영향을 미치는 변인들의 효과 분석. 교육심리연구, 26(2), 505-521.

김희삼. (2020). 격차사회 극복을 위한 기초학력보장 정책의 방향, 사회보장연구, 36(2), 93-135.

노원경, 오상철, 김태은, 우연경, 시기자, 김경령. (2022). 2021 기초학력 지원 현황 및 실태 분석. 한국교육과정평가원, 연구보고 CRI 2022-4.

노화준. (2015). 정책평가론. 서울: 법문사.

라영재. (2020). 정책평가의 이론기반평가: 평가원칙과 적용의 실제: 정부업무평가와 공공기관 경영평가 사례를 중심으로. 정책분석평가학회보, 30(3), 43-78.

송기창. (2017). 교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안. 교육정치학연구, 24(2), 1-27.

오상철, 김태은, 노원경, 이민희. (2020). 두드림학교 및 학습종합클리닉센터 역할 제고 방안. 한국교육과정평가원. ORM 2020-40-19.

이대식. (2015). 학습부진학생의 기초학력 향상을 위한 정부 지원 사업의 특징과 발전 방향. 학습장애연구, 12(3), 101-132.

이민선. (2022). 2022년 기초학력 향상 지원 사업 내실화를 위한 시도별 컨설팅 결과 발표, “시ㆍ도 기초학력지원센터 - (2) 학습종합클리닉 운영”. 한국교육과정평가원 기초학력 향상 지원 사업 내실화 지원 워크숍 자료집. (2022.11.10.)

이상철 (2022.) 2022년 기초학력 향상 지원 사업 내실화를 위한 시도별 컨설팅 결과 발표, “학습종합클리닉센터 및 시ㆍ도 기초학력지원센터 - (1) 조직 및 운영”. 한국교육과정평가원 기초학력 향상 지원 사업 내실화 지원 워크숍 자료집. (2022.11.10.)

이화진, 김민정, 이대식, 손승현. (2009). 학습부진 학생 지도·지원의 실효성 제고를 위한 대안 탐색: 기초학력 미달 학생 지도·지원 종합 계획(안) 제안을 중심으로. 한국교육과정평가원. (연구보고 RRI 2009-13).

이화진, 김민정, 이대식, 손승현. (2009). 학습부진 학생 지도·지원의 실효성 제고를 위한 대안 탐색: 기초학력 미달 학생 지도·지원 종합 계획(안) 제안을 중심으로. 한국교육과정평가원. (연구보고 RRI 2009-13).

이화진, 오상철, 김태은, 김영빈, 배동인, 윤소영, 고현석, 주혜미, 김호영. (2011). 학력향상형 창의경영학교 운영 성과 분석 및 기초학력 미달 학생 지도·지원 체제. 한국교육과정평가원. (연구보고 CRI 2011-10),

이화진, 오상철, 김태은, 박소영. (2010a). 학력향상 중점학교의 유형별 효과 분석. 한국교육과정

평가원·한국교육평가학회, 국가수준 학업성취도 평가 전수 분석결과. 한국교육과정평가원 제5회 교육과정평가정책포럼자료집. 한국교육과정평가원.

이화진, 오상철, 김태은, 박소영. (2010b). 객관적 자료에 기반한 국가 교수학습 정책 점검 및 개발-학력향상 중점학교 정책의 효과분석. 한국교육과정평가원.(연구보고 RRI 2010-13.)

정순원. (2020). 기초학력을 보장 받을 권리의 개념과 내용. 교육법학연구, 32(1), 107-136.

하봉운, 황준성. (2022). 2022년 기초학력 향상 지원 사업 내실화를 위한 시도별 컨설팅 결과 발표, "시 · 도 기초학력지원센터 운영 모델". 한국교육과정평가원 기초학력 향상 지원 사업 내실화 지원 워크숍 자료집. (2022.11.10.)

한국교육개발원. (1980). 학습부진아 유형 분석에 관한 기초 연구. 한국교육개발원.

OECD. (2021). Applying Evaluation Criteria Thoughtfully.

<법령>

『기초학력 보장법』. [시행 2022. 3. 25.] [법률 제18458호, 2021. 9. 24., 제정]

<신문기사>

"학습부진 줄일 '기초학력 안전망' vs 학생 줄세우는 '일제고사 부활'". 문화일보. 2022.10.25.기사. <http://m.munhwa.com/mnews/view.html?no=2022102501032503022001> 최종접속: 2022.11.13.

MZ세대의 대학 평가 인식: 세대 간 차이를 중심으로

신하영(세명대학교 조교수)
조성범(세명대학교 조교수)*

I. 서 론

2021년 9월, 3주기 대학기본역량진단 결과가 발표되었다. 대학기본역량진단은 산업 변화에 따른 대학의 기능과 역할 변화, 학령인구 감소에 따른 정원 조정 및 학사 구조 개편, 교육의 질 제고를 목표로 한다(교육부, 2019). 일종의 구조개혁의 성격을 지니고 있기 때문에 그 결과에 따라 정부의 재정지원 대상에서 제외되거나 학자금 대출 및 국가장학금도 전면 제한된다. 무엇보다 '부실대학'이라는 꼬리표가 달리면서, 대학의 이미지에도 적지 않게 피해를 줄 수 있다. 지난해 52개의 학교가 대학 기본역량 진단에서 탈락했다. 그 중에서 서울과 수도권 지역에서 비교적 높은 평판(reputation)과 성과(performance)를 보였던 성신여대와 인하대의 탈락은 가히 충격적이었다. 대학사회뿐 아니라 언론에서도 교육부의 대학평가 결과에 대한 갑론을박이 줄을 이었다. 특히, 해당 대학의 재학생들의 반발이 가장 심했다. 예컨대, 인하대 학생들은 '과잠 시위'와 함께 기자회견을 열고 교육부의 부실대학 낙인찍기를 규탄했다(아시아경제, 2021.08.23.). 이 과정에서 학생들은 교육부에게 공정한 심사와 명백하고 합리적인 심사기준의 공개할 것을 요구했다. 결국 교육부는 대학기본역량진단 결과에 대해 소명하기에 이르렀고, 교육부와 한국교육개발원은 대학구조개혁위원회 심의를 통해 최초 평가 결과를 번복하고 일부 대학을 구제하였다(교육부, 2022.05.17.). 이러한 일련의 사건은 정부의 대학평가가 교육 서비스의 수요자인 학생들의 지지를 얻는 것이 중요함을 시사한다. 따라서 평가의 내용과 결과가 학생들의 지지와 정당성을 얻는 기제로서 작용하는 것이 필요하다.

평가지표는 피평가자의 행동에 방향성을 제시하고, 어느 분야에 집중과 선택을 해야하는지를 도와준다(정정길 외, 2020). 이러한 측면에서 대학기본역량진단의 평가지표가 대학의 학생 교육에 대한 지원과 제도에 초점을 두고 있다는 점은 고무적이

*교신저자. <csb0720@semyung.ac.kr>

다. 즉, 대학이 학생을 중심에 둔 학교 경영에 관심을 둔 것이다. 이에 학생의 성장과 발달을 기관의 최우선 가치와 비전으로 상정하는 대학이 늘어나면서, 학생 교육의 질을 제고하기 위한 여러 정책들이 쏟아져 나왔다(예: 핵심역량진단, 학생인재인증, 비교과 교육과정 활성화 등). 결국 대학이 학생의 필요와 욕구를 잘 파악하고, 이를 대학 정책에 반영하는 것이 학부교육 개혁의 성패를 좌우한다.

이러한 맥락에서 대학은 새로운 교육수요자인 MZ세대에 대한 이해가 필요하다. 흔히 물질적 풍요에 익숙한 디지털 세대인 밀레니얼(Millenial) 세대와 Z세대를 아울러 MZ세대라고 부른다. 밀레니얼 세대는 2020년을 기준으로 만 20세에서 40세에 해당한다. 이들은 컴퓨터와 정보기술(IT)에 능숙하고, 자기표현 욕구가 강하며, 소비와 취향이 다양하고 적극적인 사회 참여를 통해 주장을 펼친다는 특징이 있다. 개인보다는 조직에 더욱 중심을 두는 것이 상급자 세대의 상식이었다면, 밀레니얼 세대로 대표되는 하급자는 조직보다 개인의 행복추구권을 중시하는 경향이 있다. 또한 Z세대는 어릴 때부터 디지털 환경에 노출되어 자라 이른바 '디지털 네이티브(digital native, 디지털 원주민)'라 불린다. 인터넷과 IT에 친숙하고, TV·컴퓨터보다 스마트폰, 텍스트보다 이미지·동영상 콘텐츠를 더 선호하는 경향이 있다. 그리고 관심사를 공유하고 콘텐츠를 생산하는데 익숙하여 문화의 소비자이자 생산자 역할을 동시에 수행하는 세대이다. 최근 MZ세대가 사회경제적으로 주목받는 이유는 우리나라 전체 인구 중 44%를 차지하고 있으며, 사회변화와 소비시장을 주도하는 계층으로 떠올랐기 때문이다.

이 연구는 MZ세대의 집단 특성이 대학을 어떻게 이해하는지를 밝힘으로써, 대학이 어떻게 이해관계자들에게 신뢰도와 공공성을 높일 수 있을지 대안을 모색한다. 구체적으로 첫째, 대학평가와 관련한 주요 요소에 대한 인식을 MZ세대와 다른 세대 간 차이를 중심으로 파악한다. 둘째, 고등교육 정책의 수요자이자 직접적 이해관계자인 MZ세대가 대학평가에 대해 가지는 인식의 특징을 분석한다. 셋째, 대학 평가제도 및 고등교육 정책에 대한 MZ세대의 정책 참여와 수용도를 높이기 위한 시사점을 제공한다.

이에 따른 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 대학평가에 대한 인식에 있어 MZ세대와 다른 세대 간 차이가 있는가? 둘째, MZ세대의 대학평가의 인식이 가지는 특징은 무엇인가?

Ⅱ. MZ세대 논의와 대학평가

1. MZ세대의 의미와 관련 논의

가. MZ세대의 개념과 특징

MZ세대는 1980년대 초부터 1994년에 태어난 밀레니얼 세대와 1995년 이후 출생한 Z세대를 의미하는 단어이다. 2022년 우리나라의 MZ세대는 총인구의 32.5%(약 15,299천 명)를 차지하고 있으며, 향후 상당 기간 우리나라 인구의 큰 비중을 차지할 것으로 전망된다. 베이비붐세대, X세대가 서서히 기업에서 퇴직하고, MZ세대의 사회진출 비중이 늘어나면서, MZ세대는 이들의 뒤를 잇는 우리 사회의 주요 구성원으로 자리 잡게 되었다.

MZ세대의 가장 큰 특징은 기성세대와 달리 '디지털 네이티브(Digital Native)', 즉 태어날 때부터 디지털 환경을 접해왔다는 점이다. 이들은 이전 세대에 비해 신기술에 매우 익숙하고 소셜 미디어 등을 활용하여 자신의 가치관과 신념을 여과 없이 표현한다. 또 자신과 타인의 개성·다양성을 존중하고, 일과 삶의 균형을 중시하며 노력 대비 보상, 현재를 중시하는 특징을 보인다(김미경, 장안리, 2022; 강윤지, 김상훈, 2022).

MZ세대에 대한 세대 범주는 명확히 정해진 바가 없다. 경험적 연구의 차원에서 각 세대를 설명하고, 비교하는 작업을 수행하기 위해서는 구체적으로 세대의 경계를 설정하는 것과 이를 도출하는 것이 중요한 문제가 된다(최샛별, 2018). 세대 범주를 설정하는 방법은 크게 연역적 방식과 귀납적 방식으로 나눠볼 수 있다. 연역적 방식은 연구자가 선행 연구와 기존의 세대를 둘러싼 논의 중 의미가 있을 것으로 예상되는 범주를 설정하고, 세대 간 비교를 통해 그 결과가 유의미한지를 검증하는 것이다. 귀납적 방식은 세대 구분에 중요한 영향을 준 경험이나 환경적 특성이 될 것으로 예상되는 부분에 대하여 자료조사를 실시하고, 응답의 경향성에 따라 세대를 묶는 것이다.

<table>
<tr><th>연구 \ 출생연도</th><th>80</th><th>81</th><th>82</th><th>83</th><th>84</th><th>85</th><th>86</th><th>87</th><th>88</th><th>89</th><th>90</th><th>91</th><th>92</th><th>93</th><th>94</th><th>95</th><th>96</th><th>97</th><th>98</th><th>99</th><th>00</th><th>01</th><th>02</th><th>03</th><th>04</th><th>05</th></tr>
<tr><td>통계청(2022), 한국은행(2022)</td><td colspan="15">밀레니얼 세대</td><td colspan="10">Z세대</td></tr>
<tr><td>대학내일 20대 연구소(2020)</td><td>X세대</td><td colspan="6">전기 밀레니얼 세대</td><td colspan="6">후기 밀레니얼 세대</td><td colspan="13">Z세대(~종료시점 미설정)</td></tr>
<tr><td>조명대(2016)</td><td colspan="5">X세대</td><td colspan="10">밀레니얼 세대</td><td colspan="10">Z세대(~2010년)</td></tr>
</table>

<그림 1> 밀레니얼 세대와 Z세대 연구의 세대범주

출처 : 최샛별, 2018.에서 발췌 및 재구성.

귀납적 방식을 활용하여 세대의 기준을 설정하는 것도 하나의 연구 과제가 될 수

있으나, 본 연구에서는 기존의 논의를 바탕으로 연구자가 세대 범주를 정의하는 연역적 방식을 택하고자 한다. <그림 Ⅱ-1>에서 확인할 수 있는 것처럼 세대의 구분은 일부 상이하나, 본 연구에서는 통계청에 공시되어 있는 MZ세대 구분 기준 활용, <표 Ⅱ-3>의 세대별 출생 연도 구분 정의를 토대로 연구를 진행하고자 한다.

<표 3> 본 연구에서의 세대별 출생 연도 구분 정의

세대 구분	특징
MZ세대	밀레니얼 세대와 Z세대를 통틀어 지칭하는 신조어 1980년대 초반부터 2000년대 중반 출생자 * 2022년 8월 기준 만 17~42세
밀레니얼 세대	1980~1994년 출생자 * 2022년 8월 기준 만 28~42세
Z세대	1995~2005년 출생자 * 2022년 8월 기준 만 17~27세

출처 : 통계청 공시자료를 바탕으로 연구자가 정리

나. MZ세대의 관련 논의

MZ세대의 사회적 이슈에 대해서 살펴보면, MZ세대는 2008년 촛불시위, 2017년 대통령 탄핵, 2018년 주 52시간 근무제 시행, 그리고 최근 급부상 하고 있는 ESG까지 다양한 사회적 사건들은 이들에게 자신의 목소리를 구체적이고 적극적으로 표출하게 만들었다. MZ세대는 일과 삶의 균형을 추구한다는 공통점이 있지만, 그 적용 방식에는 상이한 부분이 있다(최샛별, 2018). 밀레니얼 세대는 부모세대인 베이비붐 세대가 가족보다 회사에 집중하는 것을 간접적으로 체험한 세대로, 퇴근 후에는 업무와 단절된 채 가정 혹은 개인에게 집중하는 '워라밸(work and life balance)'를 추구한다. 하지만 Z세대는 일과 삶이 서로 어우러져서 적절한 조화를 추구하는 특징을 보이는데, 이들은 생활 속에서도 자신의 커리어를 향상시키기 위한 일을 이어나가는 '워라블(work life blending)'을 추구한다는 특징을 보인다. 실제로 2020년 '대학내일 20대 연구소'가 실시한 설문조사에 따르면, 세대별 업무를 통해 추구하는 가치에 대해 밀레니얼 세대는 경제활동수단을 가장 중요한 가치로 선택한 반면, Z세대는 자아실현을 가장 우선시되는 가치로 선택하였다.

그동안 학계와 산업계에서는 MZ세대가 가지고 있는 생활방식의 차이, 가치관의 차이가 사회적 현안을 대하는 태도와 입장에도 차이를 발생시킨 다는 것에 주목해 왔다. 먼저, MZ세대가 산업·기술적으로 새롭게 등장하는 디지털신기술에 어떻게 반

응하여 조기 채택자(early adapter)로서 변화를 주도하는지 파악하려는 연구들이 있었다(유정민, 2020; 김영주, 권선영, 2022). 이들 연구에서는 디지털 네이티브라는 점 외에도 이들이 가지고 있는 자유를 지향하고, 개성을 추구하려는 문화적 양식이 소비 패턴에도 영향을 미친다고 발견했다. 사회심리 계열에서는 MZ세대와 MZ세대 이외 집단 간에는 언론의 역할에 대한 인식, 직장과 소속 집단과 맺는 관계에 있어서도 질적 차이를 보인다는 보고가 이어지고 있다. 김미경과 장안리(2022)는 MZ세대의 사회적 신념과 이에 따른 사회적 · 윤리적 행위가 가지는 세대적 특징에 주목했는데, 이들의 연구에서 MZ세대는 환경을 인식하는 방식, 소셜미디어를 활용하는 목적과 방식이 MZ세대 이외 집단과 구별됨을 밝혔다. 김윤지와 김상훈(2022)의 연구에서는 기업의 ESG경영에 대한 소비자 인식에 있어서도 MZ세대와 MZ세대 이외의 집단 간에 유의미한 차이가 존재함이 입증되었다.

2. 대학평가 제도와 현황

가. 대학평가제도의 역사적 흐름

정부 주도의 대학평가는 크게 6개의 사업으로 구분할 수 있다(이인수 외, 2017). 첫째, 1997년 6월 김영삼 정부의 주도하에 교육개혁위원회는 “新교육체제 수립을 위한 교육개혁방안”을 제시하고, 고등교육 체제 개선을 위한 ‘연구 중심 대학의 집중 육성’과 ‘인재 양성의 지방화 체제 구축’을 제안하였다. 이는 대학의 국가경쟁력을 강화하고, 대입 준비로 매년 약 10조 원에 이르는 사교육비를 줄이자는 국가적인 문제의식에서 출발했다(교육인적자원부, 2007). 이에 따라 1998년 8월 교육인적자원부는 대학의 경쟁력을 강화하는 방안으로서 연구 차원에서 ‘대학원 중심대학’과 교육 차원에서 ‘학부중심대학’을 강조하였다. 이러한 맥락에서 1999년에는 BK(Brain Korea 21) 사업이 시행되었다. 이 사업의 주요 골자는 ‘세계 수준의 대학원 중심대학 육성’과 ‘지방 우수대학 지원’이다.

1997년 12월에 찾아온 국가 차원에서의 외환위기를 극복하고자 공공부문의 개혁의 일환으로 시행된 ‘국립대학 구조조정 계획’이 두 번째 정부의 대학 평가이다. 그러나 국가 차원에서 처음 시행된 구조조정인 만큼 대학 관계자들과 이해관계자들의 반발이 거셌다. 이로 인해 당시 정부는 2000년 12월에 ‘국립대학 발전계획’을 새롭게 입안하였다(신현석, 2005). 그러나 이 계획은 차기 정부로 미루어져 있어 뚜렷한 성과가 보이지 않자, 참여 정부는 구조조정 평가의 대상을 사립대학까지 확대하였다.

이렇듯 평가를 통한 대학 구조조정 계획은 현 시점까지 이어져 오고 있다. 예컨대, 이명박 정부에서는 학령인구 감소 등 급격한 환경 변화에 선제적으로 대응한다는 논리로 대학평가를 통해 경영부실대학을 판별하고, 재정 지원을 중단하는 방식을 취했다. 박근혜 정부는 이명박 정부의 정책을 토대로 국공립 · 사립을 막론하고 전방위에 걸친 구조개혁을 단행하였다. 문재인 정부도 이러한 기조를 따르되, 지역이 균형적으로 구조 조정될 수 있는 방안을 갖고 나왔다. 이 정책이 바로 '대학기본역량진단'이다.

이후에 등장한 정부주도 대학평가로는 학부교육선도대학육성사업(ACE사업: advancement of college education)과 대학특성화 사업(CK 사업: University for Creative Korea)이다. ACE 사업과 CK 사업은 학부교육의 질 제고라는 교육적 목표를 내세운 정책이다. BK사업을 포함한 이전의 대학 평가는 지식기반사회에 대비하여 세계적인 수준의 대학원 경쟁력을 확보하는 데 초점을 두고 있었다. 즉, 대학 경쟁력을 평가하는 준거나 정부의 재정지원사업의 관심은 모두 연구에 집중되어 있었다. 이러한 대학의 연구 편향성에서 벗어나 하나의 교육기관으로서 대학의 역할에 대한 새로운 관점을 불러 일으킨 사업이 ACE 사업이다(배상훈 외, 2019). 2010년에 시작된 이 사업은 대학의 강점과 건학이념 등을 반영한 경쟁력 있는 다양한 학부교육 선진화 모델을 창출하고자 하였다. 2014년에 이르러서는 CK 사업이 등장하였다. 이는 1980년대부터 이어져 온 대학의 특성화 정책 기조를 계승한 사업이다. 지방대학 특성화를 꾀하는 사업(CK-Ⅰ)과 수도권대학 특성화를 꾀하는 사업(CK-Ⅱ)으로 구분되었다.

그 다음으로 등장한 정부 주도의 대학평가는 산학연협력 선도대학 육성사업(LINC) 평가이다. 2000년대 이후, 대학의 연구 및 개발의 성과 확산과 산학협력을 통한 기업의 기술 이전이 중요한 이슈로 부상하였다. 그러나 기존의 산학협력에 대한 지원 사업은 프로그램 단위로 이루어져 분절적 지원이라는 한계가 있었다. 특히, 특정 학부(과) 중심으로 사업이 추진되다보니, 거시적인 차원에서 산학협력 친화형 대학으로 체질 개선을 하는 데 한계를 노출했다. 이러한 한계점들을 보완하기 위해, 산업교육진흥 및 산학협력촉진에 관한 법률(2003년 개정)을 근거로 산학협력단이 설치되었다. 산학협력단의 주요 역할은 대학 내 산학협력 연구활동을 체계적으로 지원이다. 이후 2008년 개정에서는 대학이 기술 지주회사를 설립하고, 자회사를 통한 직접적인 이윤 추구가 가능해졌다. 이러한 선순환적 흐름을 유지하고자 2011년 LINC 사업이 출범하게 되었다(교육부, 2016).

이후 박근혜 정부에서 산업연계 교육활성화 선도대학 사업(PRIME 사업)이 시행되었다. 2015년 7월에 발표된 PRIME 사업은 산업수요 맞춤형 고등교육 인재양성을 주

요 골자로 하고 있다. 이후 2015년 12월에 정부는 PRIME 사업의 기본계획에서 대학 구조개혁 평가를 통해 양적 구조개혁이라는 소기의 성과가 창출된 만큼 사회 수요를 반영한 학사구조 개편 등 질적 구조개혁 성과를 달성하기 위해 본 사업을 추진하게 되었음을 밝혔다(교육부, 2015).

나. 정부재정지원 사업 평가

정부는 사회구조의 급변과 산업구조 및 인력수요의 변화로 인해 새로운 대학의 역할 정립 및 자원 확보가 필요하다. 무엇보다 지역과 산업의 수요에 부응하는 대학과 직무능력을 갖춘 인재 양성이 절실하다(교육부, 2015). 이러한 대학의 기능을 촉진하기 위해 정부는 대학별 특성화를 추진하였고, 대학 재정지원을 통한 경쟁을 유도하였다. 경제학적 관점에서 정부의 대학재정지원의 근거로서 고등교육이 지닌 외부효과, 투자적 성격, 가치적 성격, 대학교육기회의 균등한 보장 등을 든다(윤정일, 2001). 김수경(2012)은 공급자 측면에서 재정지원사업의 당위성에 대해 대학이 경쟁을 통해 질 제고에 힘을 쏟으므로 고등교육 재정의 지속적인 증가가 필연적이라고 역설하였다. 정부재정지원 사업은 각 사업의 목적에 따라 대상 및 평가지표, 지원방법을 달리한다. 주요 사업별 목적 및 지원 내용은 다음과 같다.

<표 1> 정부재정지원 사업 평가 개요

구분	평가목적	평가 내용	평가결과활용
기관인증평가	대학이 교육기관으로서 기본요건을 충족하고 있는지 판정하고, 그 결과를 사회에 공표함으로써 사회적 신뢰를 부여	대학이념 및 경영, 교육과정 및 교수·학습, 교원 및 직원, 학생지원 및 시설, 대학성과 및 사회적 책무	정부의 행·재정적 지원에 활용(예: 교육역량강화, 일반학자금대출, 대학연구간접비 산정 등학과 평가)
기본역량진단	대학의 자율성 존중, 지역대학 배려 강화, 대학의 평가 부담 환화	발전 계획의 성과, 교육여건, 대학 운영의 책무성, 수업 및 교육과정 운영, 학생지원, 교육성과	일반재정지원 선정기제, 대학별 진단분석 자료 제공 및 컨설팅 지원
대학혁신 지원사업	미래 사회 변화에 대응하여 대학 기본역량 강화 및 전략적 특성화를 지원하	대학혁신지원 사업 목표, 대학혁신전략, 재정투자계획, 성과관리 방안	대학별 규모에 따른 재정지원

구분	평가목적	평가 내용	평가결과활용
	고 대학의 자율 혁신을 통해 국가 혁신 성장을 주도할 미래형 창의 인재 양성 체제 구축을 지원		

Ⅲ. 연구방법

1. 분석대상

본 연구는 대학평가에 대한 국민인식을 조사하기 위해 본 연구에 맞게 자체적으로 문항을 개발하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사 대상은 무선표집한 1,458명이었다. MZ세대를 포함하여 10대에서 90대까지 무선표집하였으며, 분석대상의 주요 인구사회학적 배경은 다음과 같다. 본 연구에서 주목하는 집단 변수인 MZ세대 여부 즉 1980년 이후 2004년 출생자에 해당하는 응답자를 출생연도를 기준으로 분류했을 때 전체 응답자 1,458명 중 859명(58.9%)이 MZ세대로 나타났다. 응답자의 거주지가 수도권(서울, 경기권)인 경우는 57.4%(837명) 이었으며, 대학 및 대학원 재학생은 5.8%(85명), 대졸자 이상은 1,098명(75.3%)로 나타났다.

2. 분석도구

다음은 연구에서 활용한 주요 변인과 그 하위 요인으로 제시하였으며, 각 변수를 측정하기 위한 문항의 내용과 기초통계량을 제시하였다. 집단을 구분하는 준거변인으로 MZ세대 여부를 두었고, 연구변인으로는 크게 1) 대학평가 제도 및 대학평가 체제에 대한 인지도, 2) 현재 대학평가에 대한 의견을 묻는 대학평가 인식, 3) 향후 대학평가가 나아가야 할 방향이라고 생각하는 바를 묻는 대학평가 수요로 세 요인으로 나누었다.

각 요인에 대한 신뢰도 분석 결과는 다음과 같다. 먼저, 대학평가 인지도 요인은 국가가 고등교육정책으로서 대학평가를 운영하고 있는지에 대해 얼마나 알고 있는지에 대한 물음과, 대학 평가 체제 유형별로 대학기본역량진단평가, 기관인증평가,

구조개혁 평가의 세 가지에 얼마나 알고 있는지를 4점 척도로 물어본 문항을 포함시켰다. 추가적으로, 사설 기관 및 민간주체의 대학 평가 대학평가 체제 중 중앙일보 대학 종합평가를 포함시켰다. 대학평가 인지도 요인의 신뢰도인 Cronbach 알파계수는 0.829(SD=2.999)로 나타나 요인의 타당도를 확인할 수 있었다.

둘째, 대학평가의 인식과 관련해서는 대학평가 요소와 관련한 문항 6개를 하나의 '대학평가 요소'로 도출하였다. 6개 문항에 대한 신뢰도는 0.758(SD=2.721)로 나타나 일반적인 사회과학분야에서 신뢰도 인정의 허용기준 0.6보다 높고, 더욱 신뢰롭게 여기는 0.7 이상이 나왔다. 이에 '대학평가 요소' 요인에 대한 타당도를 확인하였다. 대학평가 인식과 관련하여 또 다른 하위요소로 '대학평가 결과 활용'에 대하여 '교육부가 대학평가 결과에 따라 국가의 사업비를 대학에 차등지급하는 것에 동의한다(재정지원 차등 분배).', '대학평가 결과에 따라 평가에 탈락한 학생은 국가장학금 신청에 영향을 받게 되는 것에 동의한다(국가 장학금 지원 제한).', '국가가 대학 평가 결과를 통해 수입원을 제한하거나 학생선발 기회를 제한하는 것은 정당하다(학생선발 기회 선발).'의 세 문항을 하나의 요인으로 추출하기 위하여 타당도 검사를 실시하였다. 신뢰도를 나타내는 Cronbach 알파계수는 0.614(SD=1.532)로 나타나 요인의 타당도를 확인하였다.

<표 2> 요인에 대한 신뢰도 검증 결과

변수				평균	Cronbach 알파값 (SD)
연구변인	대학평가 인지도	중앙일보 대학 종합평가			
		고등교육 정책으로서의 대학평가			
		대학기본역량진단평가		10.28	.829 (2.999)
		기관인증평가			
		구조개혁 평가			
	대학평가 인식	대학평가 필요성	-		-
			-		-
		대학평가 요소	①발전계획의 성과	16.79	.758 (2.721)
			②교육여건		
			③대학운영의 책무성		
			④수업 및 교육과정 운영		
			⑤학생지원		
			⑥교육성과		
		대학평가 결과 활용	재정지원 차등 분배	8.05	.614 (1.532)
			국가 장학금 지원 제한		
			학생선발 기회 제한		
	대학평가 수요	대학평가에서 가장	-		-

		중요하다고 생각하는 지표			
합계					

다음의 <표 4>은 각 변수에 대한 처리방법과 기술통계량을 나타낸 것이다. 연구변인들에 대한 유효한 응답자 수는 전체 응답자 1,458명 중 1,404명이었다. 먼저, 고등교육 정책으로서 대학평가가 이루어지고 있는지를 얼마나 알고 있는지 확인한 결과, 평균 2.08점(SD=.746)으로 나타났다. 그런데 민간 언론사인 중앙일보 대학평가에 대한 인지도는 전체 2.11점(SD=.811)으로 정부의 대학평가보다 더 인지도가 높은 것으로 나타났다. 정부의 대학평가 체제인 대학기본역량진단평가, 기관인증평가, 구조개혁 평가 중 가장 인지도가 높은 것은 기관인증평가(2.18점)이었고, 조사가 이루어진 당시에도 언론에서 많이 다루어지던 3주기 대학기본역량진단평가는 1.84점(SD=.745)로 오히려 가장 낮은 인지도가 나타났다.

대학평가의 필요성에 대해서 응답자들은 '대학은 공공기관이다.'라는 문항에 대해서는 2.68점(SD=.773)으로 응답했고, '사립대학도 국·공립대학처럼 재정운영을 관리받아야 한다.'는 문항에 대해서 2.93점(SD=.782)으로 상대적으로 높은 수준으로 동의하고 있었다.

한편, 대학평가의 평가요소에 대한 인식을 확인한 결과는 다음과 같다. 현재 평가체제에 포함되어 있는 ①대학 발전계획의 성과, ②대학의 교육여건, ③대학운영의 책무성, ④수업 및 교육과정 운영, ⑤학생지원, ⑥대학의 교육성과의 6개 항목에 대한 동의 정도를 4점 척도로 응답받은 결과, 가장 높은 지지를 받은 항목은 '⑥교육의 성과'로 4점 만점에 2.94점(SD=.641)으로 나타났다. 반면, 대학 운영의 '③책무성'이 대학평가의 평가 요소로 적절한지에 대해서는 2.66점(SD=.712)으로 6개 항목 중에는 다소 낮은 수준으로 확인되었다.

대학평가의 결과를 정부가 활용하는 방식을 크게 세 가지 재정지원의 차등 분배, 부적격 학생의 국가 장학금 지원 제한, 부적격 대학의 학생선발 기회 제한으로 나누어 제시하고, 각 항목에 대한 동의 정도를 4점 척도로 물었다. 응답자들은 '평가결과에 따른 재정지원 차등 분배'에 대해서는 2.78점(SD=.609)로 상대적으로 높은 지지정도를 보였고, 학생에게 직접적으로 영향이 가는 '평가결과에 따른 국가 장학금 지원 제한'과 '대학의 학생 선발 기회 제한'의 경우는 2.64점으로 비슷한 수준의 동의 정도를 나타냈다. 다만, 두 항목 중 국가장학금 지원 제한에 대한 응답 간 편차가 더 낮게 나타났다(.664 <.759).

대학평가에 대한 정책적 수요에 대해서 응답자들은 복수의 선택지 중 대학평가에서 가장 중요하다고 생각하는 것을 1, 2, 3순위까지 선택하였다. 그리고 이 문항의

응답에 대한 빈도분석을 통해서 응답자들이 대학평가 체제를 개선해 나가는 데 있어서 우선순위로 배치하거나 중요도를 높여야 할 것으로 생각하는 요소를 확인하고자 하였다. 응답자가 생각하는 평가요소가 제시된 선택지 7개 요소에 포함되지 않을 경우 기타 사항을 입력하도록 부분적 개방형 문항으로 설계하였다.

<표 3> 주요 변수 처리 방법과 기술통계

변수			문항내용 및 변수처리방법		N	평균(%)	SD
배경변인	필터링 문항	MZ세대 여부	MZ세대 (1980년 이후-2004년 출생자) =1 다른 세대(1980년 이전 출생자, 2005년 이후 출생자)		1,458	0.59 (58.9)	.492
연구변인	대학평가 인지도	중앙일보 대학 종합평가	전혀 모른다=1 매우 잘 알고 있다=4		1,404	2.11	.811
		고등교육 정책으로서의 대학평가	전혀 모른다=1 매우 잘 알고 있다=4		1,404	2.08	.746
		대학기본역량진단평가	전혀 모른다=1 매우 잘 알고 있다=4		1,404	1.84	.745
		기관인증평가				2.18	.780
		구조개혁 평가				2.06	.806
	대학평가 인식	대학평가 필요성	대학의 공공성	전혀 동의하지 않는다=1 매우 동의한다=4	1,458	2.68	.773
			사립대학 투명성			2.93	.782
		대학평가 요소	• 발전계획의 성과① • 교육여건② • 대학운영의 책무성③ • 수업 및 교육과정 운영 ④ • 학생지원 ⑤ • 교육성과 ⑥	각 요소별 평가요소 동의 정도 전혀 동의하지 않는다=1 매우 동의한다=4	1,458	2.80	.586
						2.72	.666
						2.66	.712
						2.76	.764
						2.92	.660
						2.94	.641
		대학평가 결과 활용	재정지원 차등 분배	전혀 동의하지 않는다=1 매우 동의한다=4	1,458	2.78	.609
			국가 장학금 지원 제한			2.64	.664
			학생선발 기회 제한			2.64	.759
	대학평가	대학평가에서 가장	아래 목록 중 택1 하거나 기타		1,458	1순위	.127

	수요	중요하다고 생각하는 지표	입력 • 학생 만족도 • 학부모 만족도 • 학생 취업률 • 교수의 우수성(사회적 평판, 연구실적 등) • 대학 재정의 건전함(부채 비율, 대학 설립법인이 대학을 지원하는 정도) • 대학의 경영회계 투명성, 합리성 • 대학이 지역사회에 기여하는 정도		학생만족도 586(41.8)	
합계				1,458		

3. 분석방법

본 연구에서 설정한 연구문제를 해결하기 위해 빈도분석, 기술통계 분석, 평균분석을 각각 T-test와 ANOVA로 수행하였다. 본 연구가 활용한 주요한 분석 모형은 다음과 같다. 먼저 빈도분석을 통해 파악한 표본의 경향성을 기초통계의 평균과 표준편차를 통해 분포를 확인한다. 다음으로 대학평가 인지도, 대학평가 요소, 대학평가 결과 활용에 대한 MZ세대와 다른 세대 집단 간 차이를 확인하기 위해 요인분석, 신뢰도 분석, 독립표본 T-test를 수행하였다.

본 연구모형에서는 독립성 가설(independence hypothesis)이 두 가지로 정리된다. 곧 “MZ세대 여부와 대학평가 인식은 서로 독립적이다”라는 가설이며, 이를 검증하기 위해서는 “MZ세대는 다른 세대 간에는 대학평가에 대한 인식을 나타내는 각 요인의 평균 간에 차이가 없을 것이다”의 귀무가설이 기각되어야 한다. 본 연구는 수집된 설문조사 응답 값을 입력하고 분석하기 위해 SPSS 23.0의 통계 패키지와 MS Excel 2013을 활용하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 대학평가 인지도

MZ세대와 MZ세대 이외 집단 간 대학평가 인지도의 차이를 살펴본 결과는 <표 3>과 같다. 첫째, 중앙일보 대학 종합평가의 경우 MZ세대의 인지도가 2.08점(SD=.819), MZ세대 이외 집단(2.17점)과 비교해 0.094점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-2.115)가 부적(-)으로 유의미한 것으로 나타났다(p=.035). 다음으로, 고등교육 정책으로서 대학평가 시행에 대해 MZ세대가 얼마나 알고 있는지를 확인하기 위해 '고등교육 정책으로서의 대학평가'를 살펴보았다. 그 결과, MZ세대의 인지도가 2.06점(SD=.756)으로 MZ세대 이외 집단(2.08점)과 비교해 0.041점 낮았으나, 이러한 평균 차이(t=-1.179)는 통계적으로 유의미하지는 않았다(p=.243). 정부의 대학평가 체제인 대학기본역량진단평가, 기관인증평가, 구조개혁 평가에 대한 인지도를 확인한 '대학평가 체제' 인지도에 대해서는 MZ세대의 인지도가 1.99점(SD=.656)으로 MZ세대 이외 집단(2.08점)과 비교해 0.871점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-0.15)는 정적(+)으로 유의미한 것으로 나타났다(p=.015).

<표 3> 대학평가 인지도에 대한 T-test 결과

구분	하위 요소	MZ세대 (A)		MZ세대 이외 (B)		평균차 (A-B)	t 값
		M	SD	M	SD		
대학평가 인지도	중앙일보 대학 종합평가	2.08	.819	2.17	.728	-.094	-2.115*
	고등교육 정책으로서의 대학평가	2.06	.756	2.08	.756	-.041	-1.179
	대학평가 체제 (기본역량진단, 기관인증평가, 구조개혁 평가)	1.99	.656	2.08	.643	-0.871	.015*

주1) *p<.05, **p<.01, ***p<.001

2. 대학평가 인식

MZ세대와 MZ세대 이외 집단 간 대학평가 인지도의 차이를 살펴본 결과는 <표 4>와 같다. 대학평가가 필요한 이유로 제시한 '대학은 공공기관이다.' 명제에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.64점(SD=.774)으로 MZ세대 이외 집단(2.74점)과 비교해 0.098점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-2.316)가 부적(-)으로 유의미한 것으로 나타났다(p=0.21). 또 다른 이유로 제시한 '사립대학의 투명한 회계를 위해 국·공립대학처럼 재정운영을 관리 받아야 한다.'는 명제에 대해서 MZ세대의 동의 정도가 2.89점(SD=.799)으로 MZ세대 이외 집단(3.01)과 비교해 0.749점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-2.772)가 부적(-)으로 유의미한 것으로 나타났다(p=0.006).

대학평가의 평가요소에 대한 인식을 현재 평가 체제에 포함되어 있는 ①대학 발전계획의 성과, ②대학의 교육여건, ③대학운영의 책무성, ④수업 및 교육과정 운영, ⑤학생지원, ⑥대학의 교육성과의 6개 항목에 대한 동의 정도에 있어서 MZ세대와 MZ세대 이외 집단 간 차이는 다음과 같이 나타났다. 먼저, ①대학 발전계획의 성과로 대학을 평가하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.80점(SD=.599)으로 MZ세대 이외 집단(2.81점)과 비교해 0.013점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-.402)가 통계적으로 유의미하지는 않았다(p=.688). ②대학의 교육여건으로 대학을 평가하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.68점(SD=.675)으로 MZ세대 이외 집단(2.78점)과 비교해 0.097점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-2.665)가 부적(-)으로 유의미한 것으로 나타났다(p=.008). ③대학운영의 책무성으로 대학을 평가하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.61점(SD=.732)으로 MZ세대 이외 집단(2.84)과 비교해 0.129점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-3.310)가 부적(-)으로 유의미한 것으로 나타났다(p=.001). ④수업 및 교육과정 운영으로 대학을 평가하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.71점(SD=.790)으로 MZ세대 이외 집단(2.84점)과 비교해 0.129점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-3.089)가 부적(-)으로 유의미한 것으로 나타났다(p=.002). ⑤학생지원으로 대학을 평가하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.91점(SD=.677)으로 MZ세대 이외 집단(2.92점)과 비교해 0.011점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-.302)가 통계적으로 유의미하지는 않았다(p=.763). ⑥대학의 교육성과로 대학을 평가하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.95점(SD=.649)으로 MZ세대 이외 집단(2.91점)과 비교해 0.035점 높았으며, 이러한 평균 차이(t=0.997)는 양적(+)으로 유의미했다(p=.019).

대학평가의 결과를 정부가 활용하는 방식을 크게 세 가지 재정지원의 차등 분배, 부적격 학생의 국가 장학금 지원 제한, 부적격 대학의 학생선발 기회 제한으로 나누어 제시하고, 각 항목에 대한 동의정도를 4점 척도로 물었다. 대학평가 결과에 따른 재정지원 차등 분배에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.74점(SD=.600)으로 MZ세대 이외 집단(2.84점)과 비교해 0.102점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-3.058)가 부적(-)으로 유의미하였다(p=.002). 평가결과에 따라서 해당 대학 재학생의 국가 장학금 지원을 제한하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.63점(SD=.645)으로 MZ세대 이외 집단(2.65점)과 비교해 0.026점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-.708)가 통계적으로 유의미하지는 않았다(p=.479). 평가결과에 따라서 해당 대학이 학생을 선발할 기회를 제한하는 것에 대해서는 MZ세대의 동의 정도가 2.62점(SD=.770)으로 MZ세대 이외 집단(2.67점)과 비교해 0.055점 낮았으며, 이러한 평균 차이(t=-1.330)가 부적(-)으로 유의미하였다(p=.084).

<표 4> 대학평가 인식에 대한 T-test 결과

구분	하위 요소		MZ세대 (A)		MZ세대 이외 (B)		평균차 (A-B)	t 값
			M	SD	M	SD		
대학평가 인식	대학평가 필요성	대학의 공공성	2.64	.774	2.74	.767	-.098	-2.316*
		사립대학 투명성	2.89	.799	3.01	.749	-.118	-2.772*
	대학평가 요소	발전계획의 성과	2.80	.599	2.81	.566	-.013	-.402
		교육여건	2.68	.675	2.78	.648	-.097	-2.665**
		대학운영의 책무성	2.61	.732	2.63	.673	-.129	-3.310**
		수업 및 교육과정 운영	2.71	.790	2.84	.715	-.129	-3.089**
		학생지원	2.91	.677	2.92	.633	-.011	-.302
		교육성과	2.95	.649	2.91	.629	.035	.997
	대학평가 결과 활용	재정지원 차등 분배	2.74	.600	2.84	.618	-.102	-3.058*
		국가 장학금 지원 제한	2.63	.645	2.65	.693	-.026	-.708
		학생선발 기회 제한	2.62	.770	2.67	.740	-.055	-1.330*

주1) *p<.05, **p<.01, ***p<.001

3. 대학평가 수요

응답자들이 대학평가 체제를 개선해 나가는 데 있어서 우선순위로 배치하거나 중요도를 높여야 할 것으로 생각하는 요소를 MZ세대와 MZ세대 이외 집단으로 나누어 살펴본 결과는 각각 <표 5>와 <표 6>으로 나타났다.

먼저, MZ세대가 대학 평가에 반영되어야 하는 것으로 생각하는 요소를 중심으로 대학평가 수요를 파악한 결과, 학생 만족도의 비율(40.6%)이 가장 높은 것으로 나타났다. 이어서 학생 취업률(23.17%), 교수의 우수성(12.69%), 학부모 만족도(10.48%)의 순으로 나타났다. 1순위, 2순위, 3순위를 합하여 집계하였을 때도 가장 높은 빈도수를 보인 것은 학생 만족도(26.91%)로 나타났고, 다음은 학생 취업률(23.75%)이었다. 다만, 세 가지 순위를 합산하였을 때는 교수의 우수성(17.06%)이 학부모 만족도(8.71%) 보다 거의 9% 높게 나타났다. 이는 다수의 응답자들이 2순위로 교수의 우수

성(22.07%)을 선택했다는 것에서 기인한다.

<표 5> 대학평가 수요에 대한 빈도분석 결과 – MZ세대

구분	선택지	1순위		2순위		3순위		합계	
		N	%	N	%	N	%	N	%
대학평가 수요	학생 만족도	349	40.63	60	10.51	42	17.07	451	26.91
	학부모 만족도	90	10.48	43	7.53	13	5.28	146	8.71
	학생취업률	199	23.17	163	28.55	36	14.63	398	23.75
	교수의 우수성	109	12.69	126	22.07	51	20.73	286	17.06
	대학재정의 건전함	60	6.98	91	15.94	50	20.33	201	11.99
	대학의 경영회계투명성	35	4.07	77	13.49	44	17.89	156	9.31
	대학이 지역사회에 기여하는 정도	17	1.98	11	1.93	10	4.07	38	2.27
	합계	859	100.00	571	100.00	246	100.00	1,676	100.00

주1) 3순위까지 선택지 응답한 경우는 유효 응답자 1403명 중 283명이었음.

한편, MZ세대 외 응답자들을 대상으로 가 대학 평가에 반영되어야 하는 것으로 생각하는 요소를 확인한 것과, MZ세대 이외 집단이 선호하는 평가요소는 학생 만족도(43.57%), 학생 취업률(20.40%), 교수의 우수성(12.68%), 대학의 경영회계투명성(7.72%) 순으로 나타났다. 1순위, 2순위, 3순위를 합하여 집계하였을 때도 가장 높은 빈도수를 보인 것은 학생 만족도(31.58%)로 나타났고, 다음은 학생 취업률(23.12%)이었다. 다만, 세 가지 순위를 합산하였을 때는 대학의 경영회계투명성(14.24%) 이 교수의 우수성(7.12%) 보다 거의 7% 높게 나타났다는 점에서 MZ세대와 대학 경영회계투명성을 중요하게 생각하는 정도가 다름을 알 수 있었다.

<표 6> 대학평가 수요에 대한 빈도분석 결과 – MZ세대 이외 집단

구분	선택지	1순위		2순위		3순위		합계	
		N	%	N	%	N	%	N	%
대학평가 수요	학생 만족도	237	43.57	48	14.59	21	21.88	306	31.58
	학부모 만족도	36	6.62	29	8.81	1	1.04	66	6.81
	학생취업률	111	20.40	94	28.57	19	19.79	224	23.12
	교수의 우수성	69	12.68	0	0.00	0	0.00	69	7.12
	대학재정의 건전함	34	6.25	65	19.76	27	28.13	126	13.00
	대학의 경영회계투명성	42	7.72	73	22.19	23	23.96	138	14.24
	대학이 지역사회에 기여하는 정도	15	2.76	20	6.08	5	5.21	40	4.13
	합계	544	100.00	329	100.00	96	100.00	969	100.00

주1) 3순위까지 선택지 응답한 경우는 유효 응답자 1403명 중 283명이었음.

Ⅴ. 논의 및 결론

본 연구의 목적은 MZ세대가 정부의 대학평가를 어떻게 이해하는지를 탐색으로써, 대학이 교육 수요자 및 이해관계자들로부터 신뢰도와 공공성을 제고하는 방안을 모색하는 데 있다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 본 연구는 자체적으로 설문으로 개발하여, 1,403명의 표본을 대상으로 대학평가에 대한 인식을 대학평가 인지도, 대학평가 필요성에 대한 인식, 대학평가 요소에 대한 인식, 대학평가 결과의 활용, 대학평가에 대한 수요를 나누어 설문조사를 수행하였다. 해당 요인들에 대해 MZ세대와 그렇지 않은 세대 간의 유의미한 차이를 확인하고자 독립표본 T-test를 수행하였다.

본 연구의 주요 결과와 이에 따른 논의 및 정책적 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, MZ세대 여부를 떠나 표본집단 전체적으로 대학평가 제도 중 국가의 고등교육정책의 일환으로 이루어지는 대학평가보다 사설 언론사인 중앙일보의 대학 종합평가에 대한 인지도가 더 높게 나타났다. 즉, 일반 시민은 기관인증평가, 구조개혁 평가, 대학기본역량진단평가 등 국가가 운영하는 대학평가 보다는 언론사의 대학평가 결과에 보다 상대적으로 높은 관심을 보였다. 언론사의 대학평가의 목적은 학생과 학부모의 알권리를 충족시키고, 대학 간 선의의 경쟁을 유도함으로써 고등교육의 발전을 추구하는 것이다(중잉일보 대학평가 홈페이지). 본 연구 결과는 언론사의 대학평가가 어느 정도 그 기능을 하고 있음을 간접적으로 보여준다. 반면, 고등교육 정책으로서 대학평가 제도를 생각해 봤다는 질문에도 2.08점(SD=.746)으로 4점 척도에서도 그리 높지 않은 평균값을 보였다는 점으로부터 국가의 대학평가에 대한 낮은 국민 인식을 확인할 수 있었다.

둘째, 전반적인 대학평가 인지도를 묻는 문항들에서 MZ세대의 평균값이 MZ세대 이외 집단의 평균값보다 낮은 것을 확인할 수 있었다. 특히 중앙일보 대학평가에 대한 인지도의 세대 집단 간 차이, 정부의 대학평가 체제 유형들에 대한 집단 간 차이는 통계적으로도 유의하였다. MZ세대야말로 대학평가의 가장 직접적인 수요자라고 할 수 있고, 현재 대학(원)에 재학하고 있는 비중이 MZ세대 이외 집단보다 절대적으로 높다는 것을 고려할 때, MZ세대의 대학평가 인지도가 오히려 더 낮게 나타난 것은 흥미로운 결과이다. 이에 대해 선행연구에서 발견한 MZ세대의 가치관, 사회적 이슈에 대한 태도와 연결 지어 해석한다면, MZ세대는 권위를 가진 기관 혹은 정부의 대학평가를 상대적으로 덜 신뢰하고 신경 쓴다고 추론할 수 있다. MZ세대의 개인주의적 성향, 자신의 신념과 취향의 확고함을 고려한다면 대학 교육의 질

과 기관의 우수성에 대한 외부 평가보다는 자신들이 직접 경험한 대학 교육을 더 신뢰한다고 볼 수 있다. 결국 MZ세대의 동의와 지지를 얻을 수 대학평가가 시행되기 위해서는 이들의 대학 경험(college experiences)을 충분히 담아낼 수 있는 평가 지표가 구성되어야 함을 시사한다. 특히 MZ세대의 개인적인 성향을 고려했을 때, '개별화 교육(personalized learning)'을 대학평가의 핵심 요소로서 구성하는 것도 고려할 수 있다. 예컨대, 학생이 처한 상황과 맥락을 충분히 고려하여 학생의 적성, 관심사, 발달 속도 등 개인차에 맞는 대학 지원이 제대로 이루어지고 있는지를 평가 요소로 삼는 것이 필요하다.

셋째, 대학 평가의 필요성에 대한 인식을 '대학이 공공기관이라서', '사립대학의 재정이 투명하게 관리되어야 하기 때문에'로 나누어 물었다. 그 결과, MZ세대는 대학평가가 필요한 이유에 대해서 사립대학의 재정 투명성(2.89점/4점)이 공공기관으로서의 대학(2.64점/4점) 보다 상대적으로 더 높게 나타났다. 이는 MZ세대들이 사립대학의 재정 운영과 운영 건전성에 대해 다소 회의적인 시각을 가지고 있음을 짐작할 수 있다. 현재 한국 사회 전반에 걸쳐 '공정(justice)'이 화두다. 특히, 노동 환경에서의 공정성과 투명성에 민감한 MZ세대의 특성을 고려할 때, 대학의 학생 지원을 위한 재정 운용과 이에 대한 투명한 재정 관리가 어느 때 보다 중요한 시기이다. 따라서 단위 대학은 다양한 대학재정 지원 사업의 예·결산 내용을 대학 교직원뿐 아니라, 교육 수요자인 학생들에게도 공유하고 필요시 설명회를 개최하는 것도 고려할 수 있다. 한편, 이 두 문항에 대한 평균값도 MZ세대 이외 집단이 MZ세대 보다 높게 나타났고, 이 평균차이가 통계적으로도 유의미했다. 이를 종합해 보면 MZ세대가 생각하는 대학 평가가 필요한 이유는 대학이 공공기관이라서, 사립대학의 투명성이 확보되어야 하기 때문이 아닌 다른 곳에서 찾을 수 있을 것으로 예상된다.

넷째, 대학 운영의 각 영역 중 대학평가의 요소로 포함되어야 할 대표적인 여섯 가지 요소를 ①발전계획의 성과, ②교육여건, ③대학운영의 책무성, ④수업 및 교육과정 운영, ⑤학생지원, ⑥교육성과로 제시했을 때 MZ세대 내에서 선호되는 요소는 ⑥교육성과(2.95점/4점)와 ⑤학생지원(2.91점), ①발전계획의 성과(2.80점)로 나타났다. 이를 통해 MZ세대가 대학을 평가하는 입장이 되었을 때 고려할 요소로 직접적 서비스 요소에 해당하는 교육의 성과와 학생 지원을 상대적으로 중요하게 여긴다는 것을 알 수 있다.

한편, 대학평가 요소에 대한 인식 중 MZ세대와 MZ세대 이외 집단 간에 통계적으로 유의미한 평균 차이가 나타난 것은 ②교육여건, ③대학운영의 책무성, ④수업 및 교육과정 운영의 3개 요소였다. MZ세대보다 MZ세대 이외 집단에서 이들 요소

를 대학평가에 포함시키고 지표로 관리해야 한다는 인식이 더 강하다는 것을 알 수 있다. 비록 통계적으로 유의미한 차이를 보이지는 않았지만, ⑥교육성과를 대학평가 요소로 포함시키는 것에 대해서는 MZ세대의 평균값(2.95점)이 MZ세대 이외 집단(2.91점) 보다 이례적으로 높았다. 그만큼 취업이나 학생 성공(student success), 학생 성장 등으로 나타나는 직접적인 교육의 성과에 MZ세대가 관심을 기울이고 있다는 것을 알 수 있다.

다섯째, MZ세대는 대학평가 결과를 활용하는 방안에 대해서는 평가 결과에 따라 대학의 재정지원을 차등지원하는 데 쓰이는 것(2.74점/4점)을 다른 활용방안(국가장학금 지원 제한 2.63점, 학생선발 기회 제한 2.62점) 보다 더 타당하다고 느끼는 것으로 나타났다. 한편, 국가가 대학평가의 결과를 대학의 재정(재정지원 차등 분배)과, 학생을 지원하고(국가 장학금 지원 제한) 선발(학생선발 기회 제한)하는 데 기준으로 적용하는 것에 대해서는 MZ세대가 동의하는 정도가 MZ세대 이외 세대보다 더 낮았다. 이를 해석하자면, 직접적 교육서비스 수요자로서 MZ세대는 현 시점에서 대학에 선발되거나, 정책과 서비스 혜택을 받는 것에 대한 체감도, 상대적 중요도도 높을 수 밖에 없었음에서 원인을 찾을 수 있다.

마지막으로, 대학평가에 반영해야 할 요소로 복수 응답으로 평가요소를 선택하도록 문항을 제시했을 때, MZ세대는 학생 만족도와 학생 취업률을 다른 요소보다 훨씬 더 높은 비율로 1순위로 선택했다. 이는 앞서 제시한 다섯째 주요 결론의 논의점과도 일맥상통한다. 즉, MZ세대는 대학의 행정적인 부분 보다는 직접적 교육서비스에 대한 평가지표에 우선순위를 두고 있음을 재차 확인하였다. 따라서 향후 대학평가 지표가 대학의 정부재정지원 사업 성과지표로 개발되거나 대학의 질 관리를 위한 지표로 적용될 때, 직접적 이해관계자인 MZ세대가 중요시 여기는 평가요소가 적극적으로 반영되어야 필요가 있다. 특히 1, 2, 3순위의 평가요소 즉 학생 만족도, 학생 취업률, 교수의 우수성에 가중치 등을 두는 방식을 채택할 필요가 있다. 현재의 대학정보공시제를 통해 제공되는 지표값 보다 현장중심형의 수요자 맞춤형 지표로 수정 · 보완해가는 방향을 설정할 수 있기 때문이다.

본 연구는 시민들의 인식 조사에 바탕을 둔 양적 자료를 활용한 연구이다. 즉, 본 연구는 실제 학교 현장에서 MZ세대 학생들의 대학 경험과 교육활동, 그리고 이들 지원하는 대학의 교육정책 및 평가 제도에 대한 심층적인 설명에는 한계가 있다. 따라서 학생들의 교육성과가 진정 무엇이고, 이를 제대로 평가하기 위한 대학의 평가가 제대로 이루어지고 있는지를 확인하기 위한 후속연구 필요하다. 이러한 점에서 후속연구는 관찰, 심층 면접 등 다양한 방법론을 활용한 질적 연구가 수행될 필요가 있다.

참고문헌

강윤지, 김상훈. (2022). 기업의 ESG 경영에 대한 소비자 인식에 관한 연구: MZ세대를 중심으로. 광고학연구, 33(3), 7-39.

교육부(2015.12.). 산업연계 교육활성화 선도대학(PRIME) 사업 기본계획

교육부(2016.6.30). 산학협력 선도대학(LINC) 제7차 성과포럼

교육부(2019). 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획. 보도자료.

교육부(2022.05.17). 재정지원 대학 13곳 추가해 276곳…22곳은 지원 제한. 교육부 정책 뉴스.

교육인적자원부(2007). 고등교육의 전략적 발전방안.

김미경, 장안리. (2022). MZ세대의 환경 인식과 행동 및 소셜 미디어 역할 이해를 위한 탐색적 연구: 심층 인터뷰를 이용하여. 광고PR실학연구, 15(3), 37-66.

김영주, 권선영. (2022). 공공도서관의 메타버스 도입을 위한 MZ세대의 이용자 인식 연구. 정보관리학회지, 39(3), 217-240.

배상훈, 박인심, 변수연, 이훈병, 한송이, 곽은주, 조성범(2019). 대학자율역량강화지원사업(ACE+)성과 백서. 한국대학교육협의회.

신현석(2005). 한국의 고등교육 개혁정책. 서울: 학지사.

유정민 (2020). MZ세대 모바일 금융 서비스 기능에 대한 효용 분류: 카노모델을 중심으로. 석사학위논문, 국민대학교.

인인수, 서경화, 강재혁, 장아름, 윤기현, 이예슬, 김미란(2017). 정부주도 대학평가의 쟁점과 과제: 박근혜 정부를 중심으로, 교육문제연구, 30(1) 125-155.

정정길 외(2022). 정책학원론. 대명출판사.

최샛별 (2018). 문화사회학으로 바라본 한국의 세대 연대기: 세대 간 문화 경험과 문화 갈등의 자화상. 한국지식재산연구원.

교장의 교사에 대한 피드백 분석: 텍스트 분석을 기반으로

김지현 (성신여자대학교, 조교수)
Zixi Chen (University of Minnesota, Post-doc Researcher)

요 약

선행연구들에서 밝혀진 대로, 교장의 피드백은 교사 수업전문성을 높이는 가장 중요한 요소 중 하나이다. 따라서 교장의 피드백에 대한 실질적인 분석은 교사 평가의 효과성을 높이고 미래의 학교장을 훈련하는 데 있어 필수적이다. 그러나 교장과 교사의 피드백은 사적인 영역으로 남아있어 실질적인 분석이 어려웠다. 텍스트 분석 방법은 이러한 사적인 영역을 존중하면서도 교장의 피드백 내용에 대해 연구자로 하여금 직접 접근할 수 있도록 하는 연구방법이다. 본 논문에서는 미국 미주리주를 기반으로, 283개 학군이 참여하는 교사 평가 프로그램 Network for Educator Effectiveness(NEE)를 통해 수집된 교장의 교사에 대한 피드백 기록을 분석하였다. 첫째, 교장의 교사에 대한 피드백의 텍스트로서의 일반적인 특성, 둘째, 학군과 교사 경험에 따른 피드백의 차이, 셋째, 교장의 피드백과 교사, 학교의 특성 사이의 연관성을 분석하였다. 그 결과, 교장은 초임교사와 교사평가가 낮은 교사들에게 에게 일반적으로 더 긴 피드백을 주었고 특히 초임교사에게는 보다 일반적인 단어를 써서 피드백을 주는 경향이 있는 것으로 나타났다. 학생의 학업성취와 교장의 피드백은 유의한 차이를 보이지는 않았다. 본 연구는 교장의 장학 행동에 대한 실질적인 데이터를 분석할 수 있는 하나의 방안을 제시해준다는 점에서 의의가 있다.

[주제어] 교장의 장학, 교사평가, 텍스트 분석

Ⅰ. Introduction

Teacher evaluation has been enacted as an important policy tool for improving teaching quality in almost all states under NCLB waivers and Race to the Top (Donaldson & Woulfin, 2018; McGuinn, 2012). The current form of teacher evaluation policies are designed to improve teaching quality through two mechanisms: a) rewards and/or sanction for individual teachers based on teacher evaluation ratings (i.e., accountability) and b) feedback on teachers' instructional practices (i.e., professional development; Colby et al., 2002; Donaldson & Papay, 2015; Phipps & Wiseman, 2021). However, the former is hardly materialized in reality as only few teachers rated low enough to be subject to sanctions and districts often lack financial

resources to offer enough amount of incentives for highly rated teachers (Donaldson & Papay, 2015; Firestone & Donaldson, 2019; Kim & Youngs, in press; Kraft & Gilmour, 2017). Under the most recent reauthorization of Elementary and Secondary Education Act, Every Student Succeeds Act (ESSA), states tend to promote formative teacher feedback while downplaying their use of student growth or value-added models (Close et al., 2020). Furthermore, district administrators and principals have prioritized professional development in practice (Donaldson & Woulfin, 2018; Reinhorn et al., 2017).

Researchers agree that feedback from evaluators, usually principals, is key for successful teacher evaluations (Garet et al., 2017; Garrett & Steinberg, 2015; Steinberg & Sartain, 2015). However, feedback from principals to teachers in teacher evaluation settings has remained as largely a black box, as post-observation conferences between principals and teachers are private in nature because they often involve the exchange of sensitive information about teachers' performances and job statuses. Due to such practical challenges, previous studies attempted to analyze feedback by drawing on the data on teachers' perceived quality of feedback (e.g., Cherasaro et al., 2016; Donaldson et al., 2014; Jiang et al., 2015). Beyond such teacher self-reported data, a recent study coded actual written feedback to understand the association between the quality of feedback and teacher outcomes (Hunter & Springer, 2022). Although these studies certainly provide important insights into feedback and resultant changes, they have tended to focus on teachers' or external reviewers' judgment about the feedback quality rather than actual feedback delivered to the feedback recipients.

Understanding the current status of feedback principals provide with

teachers in natural settings is critical first step to understand and maximize the effects of feedback on improving teachers' instructional practices. Addressing this gap is particularly important given that the effects of teacher evaluation on teachers and students are uneven and weak across different contexts (Donaldson & Firestone, 2021; Stecher et al., 2018). Specifically, what words principals use, how long the feedback is, whether principals adjust feedback according to teacher characteristics, and classroom contexts are key to understand how principals currently utilize the feedback sessions to improve teaching quality, which can be basis for the next steps to improve feedback quality. However, due to the aforementioned challenge in investigating post observation sessions, it has been near impossible to achieve authentic picture of principal feedback.

We report our research efforts to analyze principals' actual written feedback from field settings, employing a text-as-data approach to analyze the characteristics of the feedback itself. A text-as-data approach provides a valuable opportunity to honor privacy restrictions while also advancing our knowledge beyond teachers' and principals' self-reported or coded quality of feedback.

A text-as-data approach has grown in popularity as various types of large-scale text data in education have become available for research. It has been widely applied to analyze different textual data, such as school improvement plans (Sun et al., 2019); college students' responses to open ended-questions about their lives (Beattie et al., 2018); teaching job applications(Penner et al., 2019); and recording instances of teachers questioning during lessons (Kelly et al., 2018). Reardon and Stuart (2019) noted that text data is one of the promising new forms of data that will transform educational research. Fesler et al. (2019) also posited that

"researchers can now ask questions that rely on previously untapped data sources, utilize more real-time data, and focus on mechanisms in addition to impacts" (p. 708).

To our knowledge, this study is one of the first that examines actual written feedback from principal in field settings by employing a text-as-data approach. We illustrate how teacher evaluation is implemented on the ground and provide important policy implications to improve the quality of principal feedback. For instance, a text-as-data approach can be utilized as a training tool for principals at scale. Further, we offer implications for future studies, as we use largely untapped, valuable data in the education field. Specifically, we ask the following questions:

1. What are the general textual attribute patterns in principals' feedback to teachers?
2. How do the textual attributes patterns of principals' feedback vary across districts and teachers' experiences?
3. Do the textual attributes of principals' feedback associate with teachers' characteristics (i.e., teaching experience, teaching grade level, and teachers' observation scores) and school contexts (i.e., school-level students' outcome and socio-economics status)?

The first question aims to depict the content of feedback. We conceptualized and constructed four textual measures of feedback, including feedback length, the most common content words, the important keywords distinguishing unique information that embedded within contexts, and a lexical-level content diversity measure. The second and third questions together investigate whether and how the feedback response to varying contexts and teachers' characteristics. Specifically, the second question was answered by descriptively showing the differences and similarities

existing among the most common content words and the important keywords aggregating to districts and teachers' experience groups. The feedback length and lexical content diversity are numeric measures and were further compared by t-tests across districts and teacher experience groups. To answer the last question, we employed multiple regression analysis with cluster robust standard error (i.e., the clusters are schools) to examine the relationship between the two numeric textual measures (i.e., and lexical content diversity) and teachers' experience, teachers' observation scores, and school contexts (i.e., school-level students' outcome and socio-economics status).

Ⅱ. Relevant Literature

1. Principal Feedback in Teacher Evaluation Settings

Feedback sessions during the teacher evaluation process can promote teachers' professional growth through several mechanisms. First, observation rubrics provide common language for teachers and evaluators for planning, enacting, and reflecting on lessons, which can promote the culture of continuous improvement; Second, feedback sessions can facilitate teachers' self-reflection on teaching; Third, evaluators can provide teachers with actionable next steps to improve teaching quality; Fourth, evaluators and teachers can jointly set goals and monitor teachers' progress on them (Curtis & Wiener, 2012; Kraft & Gilmour, 2016; Papay, 2012). However, the success of feedback sessions heavily depends on whether feedback recipients are willing to pay attention to it and act upon it (Feeney, 2007; Quintelier et al., 2020).

Accordingly, previous studies examined the characteristics of effective

feedback from teachers' perspectives. Specifically, it has been found that feedback perceived as useful (Cherasaro et al., 2017; Delvaux et al., 2013; Tuytens & Devos, 2014); specific to their strength in teaching (Kim et al., under review); specific to areas for improvement in teaching (Jiang et al., 2015); accurate (Cherasaro et al., 2016; Jiang et al., 2015); actionable (Donahue & Vogel, 2016); based on evidence (Feeney, 2007; Tuytens & Devos, 2011); frequent and immediately given after the observation (Kraft & Christian, 2019); and that provokes deep reflection on teaching practices (Sartain et al., 2011) is more likely to result in changes in teachers' behaviors and teaching practices. Recently, building upon previous studies, Hunter and Springer (2022) conceptualized four critical feedback characteristics as goal-setting, evidence, alignment, and actionable; interestingly, among these only goal-setting found to be related to teacher performance. One distinctive nature of Hunter and Springer (2022) is that the feedback quality was judged by external coder, rather than teachers.

In contrast to such a firm theoretical ground, however, the feedback that teachers receive in practice seems unsatisfactory. The feedback given to teachers in practice is often regarded as unidimensional, less meaningful, unfocused, brief, and rare (Firestone & Donaldson, 2019; Hallinger et al., 2014; Hunter & Springer, 2022; Kraft & Christian, 2019; Kraft & Gilmour, 2016). For example, Kraft and Gilmour (2016) reported that principals focused on observable evidence and subsequent evaluation ratings during the feedback sessions while they largely failed to share ideas on how to improve. Such a lack of effective feedback in practice is attributable to various factors, such as lack of time, evaluators' expertise, properly working data management system, and resources for evaluation and subsequent professional development; and evaluation that designed to serve

both summative and formative purposes (Donaldson et al., 2014; Kraft & Cristian, 2019; Kraft & Gilmour, 2016; Reinhorn et al., 2017). Training for evaluators, in particular, has been variable across contexts and mostly focused on understanding the rubric and increasing reliability among raters, rather than providing effective feedback for teachers (Kim & Sun, 2021; Kim & Youngs, in press). In order for training for evaluators to be more effective, it is critical to understand how principals currently provide feedback in field settings as it marks the starting point. Unfortunately, however, there is a scarcity of empirical knowledge on the current status of principal feedback.

2. The Context of Feedback

As feedback processes are mutual interactions, not only feedback providers can shape feedback recipients' perceptions, but also feedback recipients' characteristics can shape how feedback providers generate feedback for them. Researchers have shed light on this aspect of evaluation using different terms, such as strategic targeting evaluation (Kraft & Gilmour, 2017); logics of appropriateness (Honig, 2009); strategic management of human capital (Hunter and Springer, 2022). The main ideas lied in this literature is that in order to optimize the efforts to improve teaching quality, principals can/should employ different strategies for evaluating feedback by teacher characteristics and school contexts. In other words, while teacher evaluation policies largely apply to all teachers in the same way, in reality, teachers have different levels of skills, knowledge, and experience, and they are working in divergent contexts, which necessitates tailored approaches for each teacher. For example, teacher evaluation policies in general include more frequent classroom observations

for early career teachers by design (Kim & Sun, 2021).

In terms of feedback, less-experienced teachers were more likely to perceive the feedback they received as higher-quality (Kraft & Christian, 2019). Based on external reviewers' perspectives, early career teachers were more likely to receive high quality feedback. In the same vein, probationary teachers and teachers who rated the lowest and the highest in the previous year's evaluation were more frequently used information from teacher evaluation for their improvement (Sun et al., 2017). School contexts also shape how principals provide feedback.

For example, Cohen et al (2020) pointed that principals in schools that serve mostly racially minority students reported that they were more reluctant to engage in more activities with early career teachers to improve teaching quality as they felt lower agency over them. In this case, they might provide shorter, less tailored feedback with these teachers due to their low level of agency. That is, feedback can be modified from the principals' ends based on the contexts around teachers, classrooms, and schools. Taken together, we hypothesize that principals' feedback is related to teacher characteristic and school contexts.

Ⅲ. Data and Methods

1. Data Overview

This study employed data from the Network for Educator Effectiveness (NEE; neeadvantage.com), a comprehensive, authentic teacher evaluation system used by 287 districts across Missouri in the U.S. that served a total of 35,440 teachers and 370,812 students. The goal of the system is to increase teaching effectiveness by providing high-quality feedback. We analyzed the principal

feedback data, leveraging multiple aspects of teacher information, including teacher characteristics, classroom observation scores, and school-level student high-state standardized testing scores.

Our study collected 1,108 teachers' feedback from two randomly chosen districts in 2019. The identifications of the teachers and districts in the feedback data are masked for privacy protection before the authors receive the data. There were 510 teachers from the 25 schools in District 1 and 598 teachers from the 16 schools in District 2.

Table 1 reported the descriptive statistics of the sample data. Elementary teachers made up around half of the population in both districts: 46% and 57% in District 1 and District 2, respectively. The average years teaching experience in District 1 and District 2 were, respectively, 11.6 and eight. We consider early career teachers (ECTs) to be teachers who have less than five years of teaching experience, and experienced teachers (EPTs) are those who have taught for at least five years. In District 1, half of the teachers are ECTs, while District 2 only has 25% of ECTs. The average teaching years of ECTs and ETs are around 1.7 and 15.8 in District 1. The numbers for District 2 are 2.3 and 15.3. Unfortunately, since the missing rates of teachers' gender are larger than 10%, the current study does not include these covariates in the analyses.

<Table 1> Descriptive statistics of sample data

	District 1	District 2
Sample size of school or principal	25	16
Sample size of teacher or feedback	510	598
Percentage of elementary teacher	46%	57%
Average years of teaching experience	11.56 (8.15)	7.89 (8.67)

(standard deviation)		
Percentage of early career teachers	50%	25%

2. Textual measures of feedback

Here we detail the procedures of how we prepare and clean the feedback text data to construct the four text measures at the individual feedback level and aggregating to the contexts. We first broke down feedback into words called tokens and calculated the length of individual feedback in terms of tokens and characters. Additionally, we used part-of-speech (POS) tagging on each token to distinguish content and function words. *Content* words carry meanings and include nouns, verbs, and adjectives or adverbs (measured together). The function words, such as articles and prepositions, have no meanings and are instead used to grammatically structure the content words. We employed the "Quanteda" R package (Benoit et al., 2018) to conduct text processing, including cleaning, POS tagging, and word frequency matrix computation. The tokenization and POS tagging steps provided the overall feedback length and the length only taken into account of the content words.

We then defined the *common (content)* words, which are the most frequently appeared nouns, verbs, and adjectives in the feedback. It is beneficial in picturing the scope of the overall feedback. We further visualized the common words by wordclouds to highlight the overlapping common words in the two district and different teacher groups. Complimentary to the common words, we further define *keyword* measures to reveal the distinctive focus of feedback across context. The keywords are defined using the Term Frequency-Inverse Document Frequency (TF-IDF), which lowers the weight of the commonly used words by comparing a word's raw number of appearances in the feedback as a whole with the number of unique instances of feedback in which this word

appears. TF-IDF is a commonly used statistic in text-based information retrieval, classification, recommendation systems, and many other applications (Qaiser & Ali, 2018; Ramos, 2003). The keywords are also calculated to the specific contexts (i.e., districts and teacher experience groups). The relative frequency of the keywords, normally referred to as *keyness* analysis in linguistic research (Gabrielatos, 2018), are employed to determine whether the appearance of a keyword across two groups and contexts is due to chance or not. The corresponding statistical analysis employed is a chi-square test.

Finally, to yield the *diversity* magnitude of feedback, we identified the unique content words and calculated the percentage of unique content words in each feedback. In social-linguistic research, the count of unique words quantifies lexical diversity, readability, variation, and richness (Jarvis, 2013). Other researchers have examined the relationships between lexical diversity and language acquisition and speaking and writing ability (such as in Gamez, 2015, Gonzalez, 2017, Gu, 2010). One commonly used lexical diversity measure is the Type Token Ratio (TTR). It is calculated by the count of unique content words divided by the total number of content words of a corpus. The current study adopted TTR index to quantify the diversity of magnitude of feedback. At the feedback level, a higher diversity value implies more unique information is addressed to a teacher from the principal, while a lower value implies that repeated and less unique information is delivered. The lower value could also imply that the feedback is more focused. Aggregating to the school level, a principal with a relatively high average diversity value suggests that this principal tends to provide more personalized feedback to the teachers from the same school. A lower value indicates a principal tends to provide similar feedback to teachers in the school.

Ⅳ. Findings

RQ1. What are the textual attribute patterns in principals' feedback to teachers?

RQ2. How do the textual attributes patterns of principals' feedback vary across districts and teachers' experiences?

In this section, we answer the first two research questions by presenting the descriptive statistics of each text measure and their statistical variations across contexts. Overall, a feedback contains 76 tokens on average, including 40 content words; see Table 2.

<Table 2> Feedback length and diversity descriptive statistics

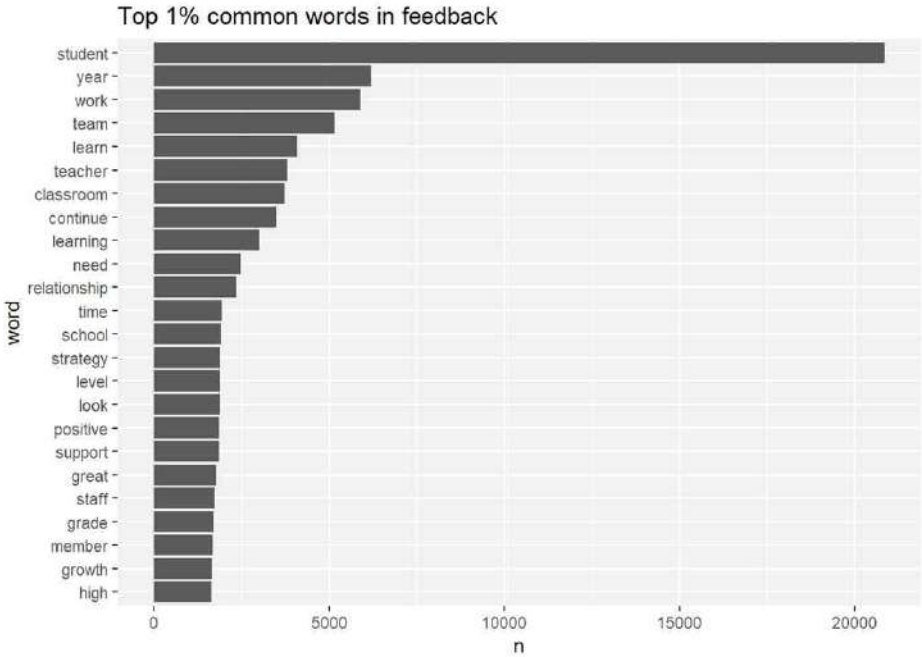
Text Measures	District 1	District 2	ECT	ET	Total
Average token count (SD)	75.24 (51.88)	77.62 (53.31)	83.9 (54.25)	71.32 (50.89)	76.52 (52.65)
Average content token count (SD)	41.58 (30.71)	39.26 (27.22)	44.56 (30.60)	37.35 (27.26)	40.33 (28.89)
Average diversity degree (SD)	0.88 (0.09)	0.90 (0.07)	0.89 (0.08)	0.90 (0.07)	0.89 (0.08)

The feedback lengths in the two districts are close, while ECTs receive longer feedback than EPTs at around 13 tokens and seven content tokens. Specifically, tested by t-tests, the ECTs tended to receive statistically significantly longer feedback than EPTs at around 12 tokens and six content tokens, respectively (p-values <0.001). These are about 16% and 15% of the overall average feedback length in terms of the token and content token count respectively. There are no statistical differences in feedback length between the districts.

The common words show the overall scope of the feedback. Not surprisingly, as shown in Figure 1, the word “student” is the most substantially frequently appeared noun, suggesting that principals consider student-centric educational events. Other common words are generic, such as “year”, “work”, and “team”. The wordclouds in Figure 2 further cultivated what we can learn from the common words specific to contexts. The size of the words indicates the frequency of the overlapped common words. In Panel (a), both districts shared the most common nouns, “student” and “year,” are excluded since they appear in almost all feedback. Other than that, the most common nouns in both districts include "team," "classroom," and "teacher." The most common verbs, such as "learn," and "work,” and followed by “implement,” “teach,” and “support” indicating principals highlighted teachers’ active engagement of instructions. Interestingly, the most common adjectives and adverbs of "high," "positive," and "great" pointing to principals underscored positive sentiment when evaluating teachers. The common nouns, verbs, and adjectives and adverbs are also consistent in the teacher experience groups as shown in Panel (b). We did not observe distinguishable differences of the common words in the overall feedback and across the contexts of districts and teacher experience groups. In this case, those common foci are shared in feedback regardless of contexts.

Complementing the common foci shown by the common words, the keywords highlight the different foci in feedback across districts and teacher groups. Figure 3 shows the keyness chi-square test examining the appearance of keywords. Accordingly, the keyness plots select the 25 most different words across the districts and teachers' experience groups. The feedback in District 1 centers around students' learning experiences and performance as evidenced by the keywords of "assessment," "engagement," "cognitive," and "score." The feedback in District 2 focuses on showing appreciation to teachers as shown in words like

"thank" and "appreciate." In feedback addressed to ETs, keywords like "appreciate," "thank," and "thankful" also appeared significantly more than the ones for ECTs. District 2's focus on ETs is partly because District 2 has 75% ETs as mentioned earlier. The first few keywords in the feedback of ECTs, including "half," "target," and "scale," are related to teachers' engagement with students.

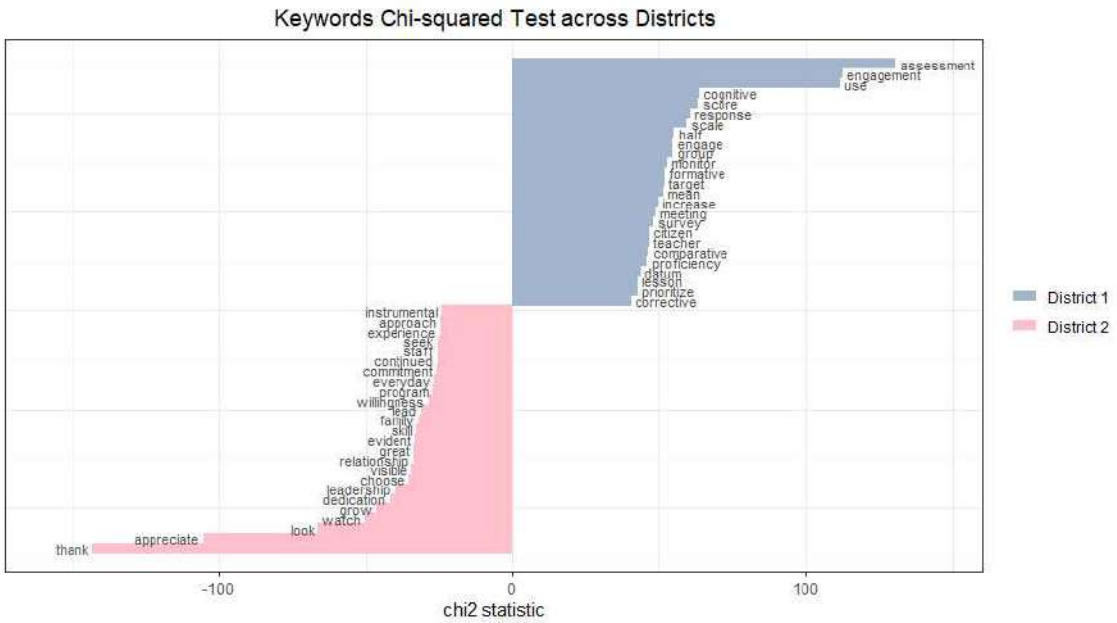


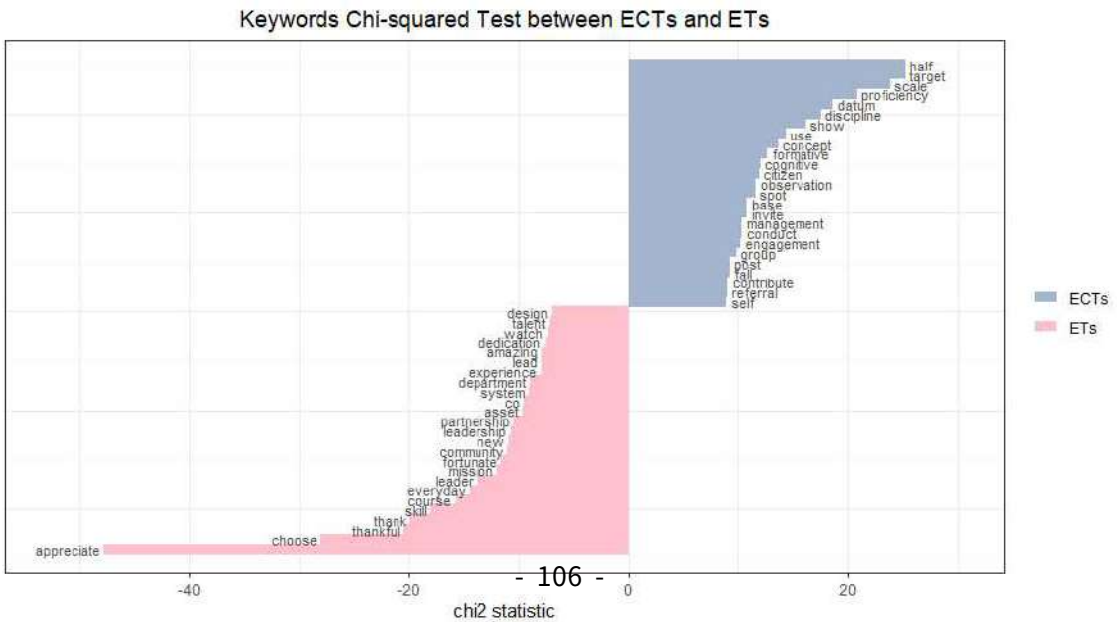
<Figure 1> Top 1% common words in feedback

Districts

ECTs and ETs

<Figure 2> The commonality among the Common nouns, verbs, and adjectives (with Adverbs) across the districts and teacher experience groups.





<Figure 3> The most distinguishable keywords across the districts and teacher experience groups

We show the descriptive statistics of the lexical diversity of feedback in the bottom of Table 2. Overall, the unique content words take about 89% of all content words in feedback on average. This high diversity magnitude suggests that relatively diverse information was provided in feedback from principals to teachers. The diversity magnitude did not vary across districts and teachers' experience groups.

RQ3. Do the textual attributes of principals' feedback associate with teachers' characteristics (i.e., teaching experience, teaching grade level, and teachers' observation scores) and school contexts (i.e., school-level students' outcome and socio-economics status)?

The last question examined relationships between the textual measures (i.e., feedback length and diversity magnitude) with teachers' characteristics and school contexts. We show the coefficient estimates of the regression models in Table 4. In terms of teacher level characteristics, we found the feedback length differences between teachers' experience groups persisted after controlling for teachers' observation scores, whether the teacher teaches in elementary or not, school-level students' standardized ELA and math scores, school-level count of students eligible for free-reduced lunch, and district fixed effects. ECTs are more likely to receive statistically longer feedback than their experienced colleagues by around 12 general words and 6 content words. Elementary teachers were also more likely to receive longer feedback from principal than the teachers in higher grade levels. The length differences, 19 general words and 13 content words, are even larger than the ones detected in teachers' experience groups[1]. The feedback length, overall or only with content words, was not statistically associated with

1) We don't overinterpret the estimates of teachers' teaching grade since the teaching grade measure has a missing rate around 10%.

the teachers' observation scores.

It is noticeable that the feedback length (i.e., counts of overall words and content words only) variations are the most substantial to the school-level student compositions. Specifically, teachers tend to receive more than 28 general tokens and 16 content tokens statistically longer feedback with one standard deviation increased in school-level student Math achievement. These differences are not trivial; they are about 36.6% of the average feedback length overall and 40% of the average feedback length of content words. Similarly, teachers in the schools with more FRL students also tend to receive nonignorable longer feedback. With one standard deviation increased in the school-level counts of FRL students, principals tend to provide 25 general and 13 content tokens longer feedback. Interestingly, the associations between feedback length and the school-level student ELA achievement were not detected.

In terms of the diversity magnitude of feedback, we detected a negative relationship between the feedback diversity magnitude and the ECTs (coefficient estimate = -0.01), while the p-value is on the board (i.e., 0.07). The diversity magnitude is significantly lower in the elementary teachers' feedback (coefficient estimate = -0.024, and p-value < 0.001) and negatively correlated with school-level students' performance in math (coefficient estimate = -0.023, and p-value < 0.001). We found no relationships between lexical diversity and teachers' observation scores and school-level students' ELA performance. Feedback from District 2 tends to be higher in lexical diversity than District 1 (coefficient estimate = -0.02, and p-value = 0.003). Combining these findings with the evidence presented by the feedback length models, principals may address feedback to ECTs, elementary teachers, and the schools with higher math achieved students with longer and more lexically focused content.

<Table 4> Regression coefficient estimates of feedback length and diversity

	Length (all words)	Length (content words)	Lexical diversity
Intercept	69.73 ** (26.24)	39.58 ** (12.94)	0.89*** (0.03)
Teacher characteristics			
ECTs	12.22 ** (3.84)	5.81 ** (2.13)	-0.01+ (0.01)
Observation score	-2.33 (4.11)	-1.40 (2.00)	0.00 (0.01)
Elementary teacher	19.18 ** (6.85)	10.86 ** (3.60)	-0.02* (0.01)
School-level variables (Standardized)			
Counts of FRL students	25.00 * (11.79)	13.54* (6.67)	-0.01 (0.02)
Math score	28.39 ** (8.73)	16.06 *** (4.83)	-0.02+ (0.01)
ELA score	4.20 (6.36)	1.25 (3.25)	0.00 (0.01)
District 2	5.20 (13.70)	-0.90 (7.43)	0.02 (0.02)
Adjusted R-squared	0.147	0.148	0.068

References

Beattie, G., Laliberté, J. W. P., & Oreopoulos, P. (2018). Thrivers and divers: Using non-academic measures to predict college success and failure. *Economics of Education Review, 62*, 170-182.

Benoit, K., Watanabe, K., Wang, H., Nulty, P., Obeng, A., Müller, S., & Matsuo, A. (2018). Quanteda: An R package for the quantitative analysis of textual data. *Journal of Open Source Software, 3*(30), 774.

Cherasaro, T. L., Brodersen, R. M., Reale, M. L., & Yanoski, D. C. (2016). Teachers' responses to feedback from evaluators: What feedback characteristics matter? (REL 2017-190). U.S. Department of Education, Institute of Education Sciences, National Center for Education Evaluation and Regional Assistance, Regional Educational Laboratory Central. Retrieved from http://ies.ed.gov/ncee/edlabs.

Close, K., Amrein-Beardsley, A., & Collins, C. (2020). Putting teacher evaluation systems on the map: An overview of state's teacher evaluation systems post-Every Student Succeeds Act. *Education Policy Analysis Archives, 28*(58).

Cohen, J., Loeb, S., Miller, L. C., & Wyckoff, J. H. (2020). Policy implementation, principal agency, and strategic action: Improving teaching effectiveness in New York City middle schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 42*(1), 134-160.

Curtis, R., & Wiener, R. (2012). Means to an end: A guide to developing teacher evaluation systems that support growth and development. Washington, DC: Aspen Institute.

Donaldson, M. L., Cobb, C., LeChasseur, K., Gabriel, R., Gonzales, R., Woulfin, S., & Makuch, A. (2014). An evaluation of the pilot implementation of Connecticut's system for educator evaluation and development. Storrs, CT: Center for Education Policy Analysis.

Fesler, L., Dee, T., Baker, R., & Evans, B. (2019). Text as data methods for education research. *Journal of Research on Educational Effectiveness, 12*(4), 707-727.

Firestone, W. A., & Donaldson, M. L. (2019). Teacher evaluation as data use: What recent research suggests. Educational Assessment, Evaluation and Accountability, 31(3), 289-314.

Gabrielatos, C. (2018). Keyness analysis. Corpus approaches to discourse: A critical review, 225-258.

Gámez, P. B. (2015). Classroom-based English exposure and English language learners' expressive language skills. *Early Childhood Research Quarterly, 31,* 135-146.

Garet, M. S., Wayne, A. J., Brown, S., Rickles, J., Song, M., & Manzeske, D. (2017). The impact of providing performance feedback to teachers and principals. NCEE 2018-4001. National Center for Education Evaluation and Regional Assistance.

Garrett, R., & Steinberg, M. P. (2015). Examining teacher effectiveness using classroom observation scores: Evidence from the randomization of teachers to students. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 37*(2), 224-242.

González, M. C. (2017). The contribution of lexical diversity to college-level writing. *TESOL Journal, 8*(4), 899-919.

Hunter, S. B., & Springer, M. G. (2022). Critical feedback characteristics, teacher human capital, and early-career teacher performance: A mixed-methods analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis.*

Jarvis, S. (2013). Capturing the diversity in lexical diversity. *Language Learning, 63,* 87-106.

Jiang, J. Y., Sporte, S. E., & Luppescu, S. (2015). Teacher perspectives on evaluation reform: Chicago' s REACH students. Educational Researcher, 44(2), 105-116.

Kelly, S., Olney, A. M., Donnelly, P., Nystrand, M., & D' Mello, S. K. (2018). Automatically measuring question authenticity in real-world classrooms. *Educational Researcher, 47*(7), 451-464.

Kraft, M.A. & Christian, A. (2019). In Search of High-Quality Evaluation Feedback: An Administrator Training Field Experiment (EdWorkingPaper No.19-62). Retrieved from Annenberg Institute at Brown University: http://edworkingpapers.com/ai19-62

Papay, J. P. (2012). Refocusing the debate: Assessing the purposes and tools of teacher evaluation. *Harvard Educational Review, 82*, 123-141.

Penner, E. K., Rochmes, J., Liu, J., Solanki, S. M., & Loeb, S. (2019). Differing views of equity: How prospective educators perceive their role in closing achievement gaps. RSF: *The Russell Sage Foundation Journal of the Social Sciences, 5*(3),

103-127.

Qaiser, S., & Ali, R. (2018). Text mining: Use of TF-IDF to examine the relevance of words to documents. *International Journal of Computer Applications, 181*(1), 25-29.

Quintelier, A., De Maeyer, S., & Vanhoof, J. (2020). The role of feedback acceptance and gaining awareness on teachers' willingness to use inspection feedback. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability, 32*(3), 311-333.

Ramos, J. (2003, December). Using tf-idf to determine word relevance in document queries. *Proceedings of the first instructional conference on machine learning, 242*(1), 29-48.

Reardon, S. F., & Stuart, E. A. (2019). Education research in a new data environment: Special issue introduction. *Journal of Research on Educational Effectiveness, 12*(4), 567-569.

Sartain, L., Stoelinga, S. R., & Brown, E. (2011). Rethinking teacher evaluation in Chicago: Lessons learned from classroom observations, principal-teacher conferences, and district implementation. Chicago: Consortium on Chicago School Research.

Steinberg, M. P., & Sartain, L. (2015). Does teacher evaluation improve school performance? Experimental evidence from Chicago's excellence in teaching project. *Education Finance and Policy, 27*(4), 793-818.

Sun, M., Liu, J., Zhu, J., & LeClair, Z. (2019). Using a text-as-data approach to understand reform processes: A deep exploration of school improvement strategies. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 41*(4), 510-536.

Yu, G. (2010). Lexical diversity in writing and speaking task performances. *Applied Linguistics, 31*(2), 236-259.

연차학술대회 자유주제 발표

일반논문·신진학자·학문후속세대

2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서 공공가치 탐색 : 미래를 위한 재설계

신진학자

한국교육행정학회

교사리더십 발휘 교사의 특성에 대한 질적분석연구
- 고등학교 교사 사례를 중심으로[1)]

김은선(경희대학교 박사)

요 약

본 연구는 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사들의 특성을 심층적으로 살피고 교사리더십 발휘 교사의 특성이 나타내는 특징과 의미를 탐색해 보고자 하였다. 교사리더십 발휘 교사의 특성을 심층적으로 살피기 위해 선행연구와 김병찬(2019)의 논의를 바탕으로 교사리더십 특성 요소인 교사리더십 의식, 교사리더십 역량, 교사리더십 발휘 속성을 준거 틀로 삼아 교사리더십 발휘 교사의 특성을 귀납적으로 도출하는 질적 분석 연구를 진행하였다. 2019년 7월부터 2021년 10월까지 약 2년 4개월 동안 자료 수집 기간을 가지고 8명의 연구 참여자와 5~7차례 심층 면담을 실시하였다. 연구 결과, 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 교사리더십 의식으로 '적극적 주체', '소명과 헌신', '공감적 조력자', '공동체주의', 교사리더십 역량으로 '관계지향 소통', '촉진자', '협력적 문제 해결', '지속적 반성과 신념', 교사리더십 발휘 속성은 '변화의 선순환', '신뢰공동체 형성', '교사 전문성 도약'으로 나타났다. 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사들의 특성을 종합해 보면 그들이 발휘하는 리더십은 '모두를 위한 희생리더십'이며, '의식-역량-발휘 속성으로 이어지는 나선형 리더십'을 발휘하며 '진짜 학교, 진짜 배움'을 실현하고 교직 생활의 '자발적 활기'를 만들어내고 있었다. 교사리더십 발휘 교사 특성의 의미는 첫째, 리더십 특성이론의 재해석, 둘째, 교사리더십 발휘 대상과 발휘 영역 확대, 셋째, 교사리더십 리더십 의식, 역량, 발휘 속성의 상호 작용으로 나타났다. 본 연구는 질적 연구를 통해 교사리더십 발휘의 실제적 모습을 면밀히 살펴봄으로써 향후 교사리더십 연구의 학술적, 실천적 방향을 제시했다는 데 의의가 있다.

[주제어] : 교사리더십, 교사리더십 발휘 특성, 고등학교 교사, 질적 연구

I. 서 론

교육의 위기와 패러다임의 변화 속에서 교육개혁이 성공하기 위해 교육 주체들의 노력과 주도가 필수적으로 요청되고 있다(박병량・주철안, 2006; 황기우, 2008). 교사는 교육의 최전선에서 학생들을 직접 대면하면서 교육정책을 실행하고 있는 교육의 주체이며, 학생들의 삶에 영향력을 발휘한다는 점에서 기본적으로 리더이다. 그리고 리더에게는 자율과 전문성을 바탕으로 상황을 고려하며 구성원들이 목표를 달성해 나가도록 하는 리더십이 필요하다. Barth(2001)는 모든 교사는 리더가 될 수 있는 잠재력을 가지고 있다고 하였는데 이처럼 교사는 학생에게는 촉진자이자, 인생 안내자, 교육 연구자, 학부모와 지역사회에게는 동반자로서 다양한 역할을 수행하며 그 역할에 맞는 리더십을 발휘하고, 학교 및 교육조직 구성원으로서 교사들 간 팀 리더가 되어야 한다(이병진, 2003). 사회의 변화와 함께 교직 사회의 변화가 교사의 역할 변화를 요구하고 있으며 변화에 대응하기 위해 교사리더십이 요청되고 있다. 교사가 책임의식을 가지고 주어진 자율의 범위

1) 이 논문은 연구자의 박사학위논문의 일부를 수정·보완한 것임.

내에서 교육의 방향과 목적을 만들고 이 목표에 도달하도록 학생들을 돕고, 지원하고, 촉진하는 것이 교사리더십이다. 교사리더십은 미국을 비롯한 주요 국가에서 1980년대 전후부터 지금까지 꾸준히 이론과 실제를 발전시켜 오고 있으며 대안적 교육개혁론으로 큰 주목을 받고 있다(Katzenmeyer & Moller, 1995; 2001; 2009). 국내에서도 제도권 교육 내에서 학교혁신의 움직임과 함께 교육행정 체제의 분권화, 학교장의 분산적 지도성, 전문적 학습공동체 등이 강조되면서 교사리더십이 주목받으며 연구가 진행되어 왔다(김진원, 2021). 그러나 교육현장에서는 리더로 인정받아야 할 교사들이 오히려 학교를 떠나려는 모순된 현상이 발생하고, 높은 전문성을 인정받고 권한을 위임받아야 하지만 정작 리더인 교사들은 위기에 처해 있다(주현준, 2019). 최근 한국교원단체총연합회의 교사 인식조사에 따르면 다시 태어나도 선생님이 되겠다는 현직 교사의 비율이 30%를 밑도는 등 교직 만족도가 코로나19 이후 크게 떨어진 것으로 나타났다(한국일보, 2022.05.12.). 교사들의 직무 만족과 헌신도가 심각하게 저하되고 있으며(김이경 외, 2012), 특히 일반계고등학교는 교실 절반 이상의 학생들이 엎드려 잠을 자고 그저 대학 가기 전 거쳐 가는 곳의 의미로 전락해 가고 있다(전북도민일보, 2019.08.05.). 특히 경직된 교육 구조와 획일적인 교육과정(정제영, 2016), 입시 위주의 파행적 교육 현실 속에서 고등학교 교사들은 교육 변화를 도모하기 어려운 실정이다. 그러나 2025년 전면 도입될 고교학점제와 2022개정교육과정의 계획 수립 속에 또다시 교육의 변화를 이끌 현장교사들의 교사리더십 발휘가 요청되고 있다. 따라서 고등학교의 모든 교사들이 교사리더십을 발휘하기 위해 한국의 교육 현실 속에서 교사리더십을 발휘하는 교사는 어떤 특성을 지니는지 살펴보고 교사리더십의 개념과 특성을 다시 깊이 있게 논의하고 현장에 적용해 보는 과정이 필요하다. 그런데 교사리더십의 필요성을 강조하지만, 교사리더십의 개념과 특성, 구성요인에 대한 깊이 있는 논의는 많지 않다. 일반적으로 '리더십' 개념 자체가 상당히 포괄적이고 다의적이기 때문에 교사리더십 논의에서도 개념을 포괄적으로 보고 세부적인 논의에는 소극적인 것으로 보인다(Suranna & Moss, 2002; 김병찬, 2019). 따라서 구체적으로 교사리더십을 개발, 확장시켜 나가기 위해 교사리더십 발휘 모습에 대한 분석 기준을 마련해 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 국내 선행연구를 분석해 보면, 첫째, 국외연구에 비해 교사리더십 개념 및 특성에 관한 연구가 취약하고(김병찬, 2007; 류윤석, 2009; 주현준 외, 2012), 둘째, 교사리더십 개발 및 프로그램에 관한 연구도 국외 연구에 비해 상대적으로 부족한 편이었다. 셋째, 교사리더십과 학교 효과성・학업성취수준・조직몰입도・직무만족도・교사 헌신 등과 같은 다양한 변인과 관련된 연구는 최근에 활발하게 이루어지고 있었다(박희경, 2014). 넷째, 국내 교사리더십 연구는 초기 개념 정립과 효과에 주목한 양적 연구가 두드러졌으나, 최근 교사리더십 개발 과정과 교사리더십 발휘 경험을 이해하기 위한 실제 사례를 다룬 질적 연구가 활발하게 시도되었다. 다섯째, 교장, 부장교사에 비해 일반 교사들의 교사리더십 발휘 특성을 살펴본 연구가 드물었으며 초등교사보다 중등교사에 관한 연구가 미흡한 실정이었다.

따라서 본 연구는 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 일반 교사를 대상으로 하여 교사리더십 특성을 보다 심층적으로 탐색하기 위해 선행연구와 김병찬(2019)의 논의를 바탕으로 교사리더십 특성 요소인 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성을 준거 틀로 삼아 교사리더십 발휘 교사의 특성을 실제 사례를 통해 귀납적으로 도출하는 질적 내용 분석연구를 진행하였다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 교사리더십 발휘 교사의 특성(교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성)과 특징은 무엇인가?

둘째, 교사리더십 발휘 교사의 특성의 의미는 무엇인가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 교사리더십 개념

교사리더십은 리더십의 개념을 내포하고 있기 때문에 먼저 리더십의 개념과 비교해 보면 교사리더십은 조직의 리더(Leader)와 관계 대상(follower) 사이에서 형성되는 영향력이라는 점에서 리더십과 같다. 하지만 교사에게 수업 측면에서의 리더십은 교사리더십이 일반적 리더십과 구별되는 정체성 영역으로 단순한 수업 개선의 의미 이외에 교육 활동을 통한 학생들의 성장과 삶의 질 향상을 도모하는 것이기도 하다(김성아, 2018). 교사리더십은 교사리더, 동료교사, 학생에 대한 영향력의 효과를 높여서 학교개혁에 지대한 공헌을 할 수 있다(황기우, 2008)는 점에서 성공적인 교육개혁을 위한 리더십으로 주목받고 있다. 교사리더십은 부장교사와 같은 특정 지위에 있는 교사를 대상으로 시작됐지만 동료교사와의 협력적 학습을 통한 전문성 개발, 공유(shared)와 분산(distributed)을 강조한 리더십 등이 부각되면서 모든 교사를 대상으로 논의되고 있다(주현준, 2015; 김성아, 2018). 교사리더십은 단일 속성이 아니라 복합적 속성을 지닌 개념(Wasley, 1991, 김병찬, 2019)이며 대부분의 논의나 연구에서는 동일한 교사리더십 개념을 사용하기보다는 강조 영역이나 관심 영역에 따라 다양하게 개념을 규정하고 있다(Katzenmeyer & Moller, 2001). 교사리더십은 고정된 개념이 아니라 그 나라가 취하고 있는 교육시스템 및 교육개혁 정도의 영향을 받아 발전・진화하고 있는 개념이기 때문이다. 해외 선행연구를 살펴보면, 교사리더십을 개인적인 교수학습면에서의 전문성뿐만 아니라, 동료 교사들과의 협업을 리드하는 것에서, 학교 외의 영역까지 교사의 영향력을 확장하여 정의하고 있다(Katzenmeyer & Moller, 2009; 정은경, 2021). 국내연구에서 정광희 외(2008)는 '교사가 교육활동을 하는 과정에서 관계 구성원으로 하여금 자발적이고 즐거운 마음으로 목표를 달성해 나갈 수 있도록 작용하는 통합적인 영향력'으로 규정하였다. 김병찬(2019)은 교사리더십 개념 요소를 교사리더십 발휘 대상, 발휘 영역, 속성의 세 가지 차원으로 나누어 논했으며 '교사들이 학교에서 학교의 목표달성을 위하여 수업지도, 생활지도, 학급운영, 동료교사 관계, 행정업무, 학부모 관계 영역에서 학생, 동료교사, 학부모에게 목표지향적, 공동체적, 과업주도적, 전문적으로 미치는 영향력'으로 정의하였다. 종합하면, 개념적 정의는 다양하지만 공통된 핵심은 바로 '영향력을 미치는 과정'이라는 것이다. 본 연구에서는 선행연구의 개념적 정의를 반영하여 교사리더십의 개념을 '교사가 교육목표를 달성하기 위해 모든 교육 활동 영역에서 학생, 교사, 학부모, 지역사회 등의 교육공동체와 상호작용하며 긍정적인 변화를 이루기 위해 영향력을 행사하는 과정'으로 정의하고자 한다.

2. 교사리더십 발휘 교사의 특성 요소

리더십 초기 이론인 리더십 특성이론(trait theory)에 따르면 효율적 리더는 보통 사람과 구별되는 리더만의 특수성이 있다고 하였다. 이에 따라 고등학교에서 동료 교사에게 교사 리더로 인정받는 교사를 교사리더십을 발휘하는 교사로 보고 이들의 특성을 살펴보고자 하였다. 그러나 모든 교사를 잠재적 리더 교사로 본다면 교사리더십의 내적 외적 속성을 모두 고려하여 교사리더십 발휘 모습을

다양한 층위에서 일관성있게 제시해 주는 것이 중요하다. 즉, 개인적 특성에 대한 탐색이 아닌 교사리더십을 발휘하는 교사들의 공통된 특성을 일관성 있게 살펴보기 위한 준거 틀을 설정할 필요가 있었다. 국내연구에서 김병찬(2019)은 내포 중심의 개념에 초점을 맞추어 교사리더십 개념 구성 요소를 교사리더십 발휘 대상, 교사리더십 발휘 영역, 교사리더십 속성으로 나누었고 모든 교사는 교사리더십 의식을 바탕으로 교사리더십 역량을 기르기 위해 노력해야 하며 교육활동 속에서 교사리더십을 발휘해야 한다면서 교사리더십을 의식, 역량, 발휘 속성의 3가지 요인으로 구분하였다. 교사리더십에 대한 개념은 아직 명확하게 규명되어 있지 않으며 교사리더십 특성 요소 또한 선행연구에서 명확하게 언급된 것이 없다. 따라서 본 연구에서는 선행연구와 김병찬(2019)의 논의를 토대로 하여 교사리더십 발휘 교사의 특성 요소 준거 틀을 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성으로 나누어 탐색하고 교육현장의 상황을 고려하며 어떤 특징과 의미를 지니는지 탐색하였다.

첫째, 교사리더십 의식은 교사가 교육 활동을 수행하면서 갖게 되는 리더로서의 마음과 생각(Leithwood, 1994)으로 교사리더십 발휘 교사가 가지고 있는 특성 중 내적 영역의 요소에 속한다. 교사리더십은 몇몇 리더 교사가 아니라 모든 교사에게 필요한 것(Katzenmeyer & Moller, 2009)이며 교사가 리더로서의 마음과 생각을 가지고 교육 활동을 수행해 나가면 그 자체로 교사리더십 발휘가 되는 것이다(Leithwood, 1994). 즉 교사가 교육 활동을 통해 스스로 리더로서 생각, 마음만 변해도 리더십을 갖출 수 있다(Katzenmeyer & Moller, 2009). 교육개혁을 위한 교사리더십의 잠재적 역량 중요성에 대해 Katzenmeyer & Moller(2009)는 잠재되어 있는 교사들의 리더십이 깨어나 발휘될 경우 진정한 학교의 변화를 가져오게 될 것이라고 하였다. 힘든 학교 현실에서 교사들에게 교사리더십을 발휘하고 잠재적 역량을 발휘하라고 한다면 다른 업무와 부담으로 느끼겠지만 교사가 리더십을 갖는다는 가장 큰 의미는 마음 자세의 변화이며 마음의 변화만으로도 충분하다(Lieberman & Miller, 2004). 따라서 교사리더십은 방법론이 아닌 철학의 문제이며(Bond, 2015) 교사리더십 발휘는 아이들을 어떻게 다루느냐보다 어떻게 바라보느냐가 훨씬 더 중요한 문제(Hargreaves & Fullan, 2012)라 하겠다. 즉, 리더로서 확고한 철학만 정립되어 있다면 그 교사는 리더이며 교사리더십을 발휘할 수 있다.

둘째, 교사리더십 역량은 선행연구에서 교사리더십 역량은 교사리더십 발휘 속성과 구분되지 않고 혼동되는 개념으로 쓰여지고 있다. 그러나 본고에서는 교사리더십을 발휘하는 교사의 특성을 좀 더 심층적으로 분석하고자 하였으므로 교사리더십 역량과 발휘 속성을 구분하여 사용하고자 한다. 따라서 교사리더십 역량은 교사리더십 특성 요소 중 내적 영역에 속하는 요소로 교사가 교사리더십을 수행할 수 있는 내적인 힘, 능력이라 정의하겠다. 교사리더십 역량은 교사리더십의 질적인 차이를 만들며, 교사리더십을 함양한다는 것은 곧 교사리더십의 역량을 증진한다는 것과 일치한다(채지수, 2021). 교사리더십은 당사자의 노력과 주변의 도움이나 지원을 통해 얼마든지 함양될 수 있으며(Hargreaves & Fullan, 2008), 교사리더십 역량을 구체적으로 설계한다는 것은 교사리더십 함양과 관련하여 중요한 맥락이다(김병찬, 2019). 교사리더십은 개념 자체가 매우 포괄적이어서 어느 측면에 초점을 두느냐에 따라 다양한 접근이 가능하기(Simkins, 2005) 때문에 다양한 논의로 이어져 있다. 교사리더십 핵심요소를 교사리더십 역량으로 보고 교사리더십 발휘를 위해 개발하고 지원해야 할 교사리더십 역량을 학교급에 따라 도출하는 것이 시급하다. 국외 선행연구에서 Smylie와 Denny(1990)는 촉진 역량, 소통 역량, 촉매 역량, 지원 역량, Danielson(1996)은 자기주도적 결정역량, 판단역량, 협동역량, 목표지향성, 전문성을, Murphy(2005)는 촉진역량, 문제해결역량, 협동역량, 목적의식을, Suranna와 Moss(2002)는 협동역량, 참여역량, 주체성, 적극적 의지 등을 교사리더십의

역량으로 제시했다. Katzenmyer와 Moller(2009)는 협동역량, 주도적역량, 전문성을 교사리더십 역량으로 보았으며 Kouzes와 Posner(2010)는 공유 역량, 배려 역량, 촉진 역량, 도전 의지 등이 교사리더십 역량이 될 수 있다고 주장했다. 국내연구에서 교사리더십 논의의 준거틀로 제시한 김병찬(2019)은 선행연구를 종합하여 이해역량, 소통역량, 촉진역량, 성찰역량, 철학역량을, 정민수(2020)는 교사리더십 측정도구 개발로 요인분석을 실시해 공동체역량, 목표지향역량, 전문성역량을, 채지수(2021)는 선행연구를 통해 목표지향 역량, 공동체주의 역량, 문제 해결 역량, 자기주도 역량, 전문적 지식 역량, 성찰과 반성 역량을 제시하였다. 한편, 실제 사례분석을 통해 교사리더십 역량을 도출한 연구에서 Lieberman과 Miller(2004)는 이해 역량, 자기주도 역량, 소통 역량, 전문성 역량, 성찰 역량을 밝혀냈고, 정광희 외(2007)는 문제해결 역량, 관계 역량, 반성적 성찰 역량, 목적의식을, 김병찬・윤정(2015)은 도전 정신, 생각하는 습관, 철학, 경험을, 김병찬・조민지(2015)는 개인의 내적 역량과 아울러 독서를 바탕으로 한 철학 역량을 밝혀냈다. 교사리더십 역량에 관한 연구는 주로 선행연구를 통해 도출되어 사례연구를 통해 교사리더십의 역량을 도출한 사례가 극히 드물다. 따라서 본 연구는 교사리더십을 발휘하는 교사의 특성에 관한 질적 내용 분석연구를 통해 교사리더십 역량을 도출하고자 하였다.

셋째, 교사리더십 발휘 교사의 교사리더십 발휘 속성은 리더십이 리더와 관계 대상 사이에서 형성되는 관계적 속성을 지니므로 교사리더십 발휘 대상과의 사이에서 나타나는 교사리더십의 발휘 속성을 살피는 것은 매우 중요하다. 교사리더십 발휘 속성은 외적 영역에 속한 것으로 교사리더십 발휘 과정에서 발휘 대상에게 발현된 교사리더십의 다양한 형태에서 보이는 고유한 특성이나 특질을 말한다. 교사리더십은 형식적, 비형식적인 방법이 혼재되어 나타나는 특성이 있으며(Leithwood & Riel, 2003; Muijis & Harris, 2007), 교사리더십 발휘 대상과 영역에 영향력을 발휘하는 형태와 기능이 다양하여 학자마다 강조하는 영역과 관심 영역이 다르기에 서로 다르게 규정하고 있었다. 김병찬(2019)은 발휘 속성에 대한 연구에서 비전 공유와 목표의 성취라는 관점과 과업주도성, 공동체성, 목표지향성, 전문성이 빈번하게 언급되었다고 하였다. 주현준, 김갑성(2015)은 이 네 가지 기준에 따라 선행연구를 분석하였는데 목표지향성은 분명한 목표의식과 비전을 가지고 구성원을 고무, 진작시키는 방법(목표성취/ 목표의식, 사명감, 비전공유/ 비전제시 등), 공동체성은 구성원들과 관계를 맺고, 유지하고, 발전시켜 나가는 방법(협력, 협동, 지원, 안내, 도움, 격려, 존중, 배려, 참여 등), 과업주도성은 위험을 감수하고 새로운 영역으로 뛰어들며, 목표의 성취를 위해 적극적으로 과업을 주도하는 방법(주도적 결정/판단, 변화선도, 주체적 행동, 혁신추구, 변화촉진, 도전, 자극, 실천, 열정 등),전문성은 수업, 학급운영, 교육과정 개발 등 교육 활동 전반에서 전문성을 토대로 하고 전문성 개발을 위해 노력하는 방법(전문적 역량, 문제해결, 전문성 개발 등)으로 정의하였다.

본 연구는 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사들의 특성을 교사리더십의 측면에서 내적 영역으로 교사리더십 의식, 교사리더십 역량을, 외적 영역으로 교사리더십 발휘 속성을 정의하고 준거 틀로 사용하여 좀 더 구체적, 심층적으로 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법 및 과정

1. 연구 참여자

교사리더십을 발휘하는 교사라는 기준이 모호하여 좀 더 구체적인 선정 기준을 제시하고 연구 참여자를 추천받았다. 첫째, 동료 교사들이 교사리더십을 발휘하는 교사라고 인정하는 것이었다. 교사리더십을 발휘하는 교사는 동료 교사에게 영향력을 행사하기 위해 정당성을 확보해야 하는데(Little,1995) Katzenmeyer와 Moller(2009)는 교사리더십의 정당성은 직위로부터 나오는 게 아니라 다른 교사들에 의해 부여받고, 다른 교사들로부터 인정받는 것이라고 하였다. 둘째, 현재 고등학교 교사로 성별, 담당 과목, 교직 경력, 지역에 제한을 두지 않고 교사리더십을 발휘하는 교사라고 인정되는 사람들을 추천받았다. 선행연구를 통해 영향력을 행사하는데 꼭 공식적 지위가 필요한 것은 아니며 동료 교사와 협업하는 교사도 공식적 권력만큼 효과적으로 영향력을 미친다는 것(Lambert, 2003), 모든 학교에는 적극적으로 새로운 교수법을 실험하고 그 경험을 다른 교사와 나누려는 리더 교사가 존재한다(Katzenmeyer & Moller, 2009)는 데 기초했다. 셋째, 표집 과정은 동료 교사의 추천을 받은 연구 참여자들을 중심으로 눈덩이 표집 선정(snowballing sampling)으로 모집하였다.

동료 교사의 추천을 토대로 교사리더십을 발휘하는 교사 8명을 최종 연구 참여자로 정하였다. 최종 선정된 8명의 연구 참여자에 대한 정보는 아래 <표1>과 같다.

<표1> 최종 연구 참여자 분석

구분 이름	최종 연구 참여자 (8명)							
	A교사	B교사	F교사	G교사	J교사	K교사	O교사	Q교사
과목	국어	미술	통합 사회	역사	수학	윤리	과학	영어
경력	22년	22년	17년	15년	30년	27년	25년	15년
성별	여	여	여	여	남	여	남	여
연령	54세	47세	44세	38세	63세	56세	50세	41세
학교명	B고	J고	F고	G고	J고	K고	N고	Z고
학교 유형	공립	공립	공립	사립	사립	공립	공립	사립
지역별	의정부	죽전	과천	성남	서울	죽전	수원	성남
혁신학교 경험	○	○	○	○	○	○	○	×
고교학점제 선도학교 경험	×	○	○	×	○	○	○	○
담임교사 경력	10년	13년	8년	10년	15년	15년	12년	11년
보직교사 경력	5년	2년	4년	-	10년	5년	6년	-
현 담당 업무	어문학부	3학년 부	순환보직 장학사	인문사회부 독서담당	현재 퇴임	수석 교사	교무부 부장	2학년부 기획
현 담임 여부	×	○	×	○	×	×	×	○
교사연구회 가입 및 활동	○	○	○	○	○	○	○	○
전교조 가입 여부	○	○	○	×	○	○	○	×

2. 자료 수집 및 분석

다양한 자료 수집은 2019년 7월~2021년 10월까지 실시하였다. 심층 면담은 평균 1인당 60분을 기준으로 상담했으며 길게는 1회 면담시 2시간 동안 진행하기도 하였다. 최종 연구 참여자 8명은 5~7회 면담을 실시하고 부족한 부분은 추후 지속적 추가 면담을 더 실시하였다. 면담 장소는 학교 회의실과 교실, 카페, 연구회 사무실 등이었으며 2020년 2월까지는 대면 면담을, 이후 코로나 19로

비대면 화상 면담(ZOOM 이용)과 전화 면담으로 심층 면담을 진행하였다. 면담 질문은 반구조화된 면담으로 선행연구를 참고하여 교사리더십을 다룬 질적 연구의 면담 질문을 참고하거나 연구문제와 관련된 질문을 새롭게 만들어 면담 문항을 개발하였으며 결과를 토대로 추후 면담과 후속 질문들을 별도로 정리하여 개별 연구 참여자의 상황에 맞게 진행하였다. 이차적 자료로 비대면 수업 전환으로 수업 동영상 파일이나 학교 활동 동영상 모습으로 참여 관찰을 대신했고 평소 수업 자료, 평가계획서, 인터넷 블로그 자료, 집필 저서, 연구보고서 등을 분석자료로 참고하였다. 자료의 분석과 해석은 자료 수집과 동시에 시작했으며(Creswell, 2016), 심층 면담 전사 자료뿐만 아니라 수집한 관찰 자료, 이슈 노트, 수업 및 행정업무 등의 자료도 함께 분석하였다. 심층 면담 후에는 즉시 전사하고 반복적으로 읽으면서 주제별 약호화(코딩)를 실시하였다. 교사리더십 발휘 교사의 특성 요소에 초점을 맞추어 각 교사별 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성에 관한 공통 요소들을 종합하여 분류체계분석표를 작성하고 위계적으로 잘 구성하였는지 해석을 수정, 보완하며 종합적으로 살폈다.

본 연구는 질적 연구 방법 중 질적 내용 분석법(QCA)를 수행하였는데 이 연구 방법은 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사들의 교사리더십 경험에 대한 폭넓은 질적 자료를 통해 그들의 특성을 심층적으로 분석하고 전체적인 맥락 속에서 종합적 의미를 밝히는 과정이 순환적이고 유연하게 이루어진다는 점에서 적합한 연구방법이라 하겠다. 타당도를 확보하기 위해서 자료 수집 기간 초기에 연구자의 편견 및 선입견이 연구에 영향을 미치는 것을 막는 판단중지를 위해 노력했다. 또한 Lincoln과 Guba(1985)가 제안한 세 가지 방법으로 내용의 신뢰도를 확보했다. 첫째, 참여자들의 상황과 맥락을 반영하여 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사들의 특성을 최대한 심층적이고 풍부하게 기술하려고 노력하였고, 둘째, 삼각검증(triangulation)으로 주제 도출 과정에서 면담자료뿐만 아니라 문서자료, 학교현장 자료, 수업 동영상 자료 등을 최대한 수집하고 검토하여 더 정확한 현장 맥락의 주제를 도출하려고 하였다. 셋째, 1차 보고서가 완성된 이후에 전문가나 동료 연구자, 연구 참여자에게 결과물의 정확성과 적절성을 검토받기 위해 보고서를 읽게 하고 피드백 받으면서 수정, 보완하였다. ‘관찰, 면담하기-관찰일지, 전사하기-관찰일지, 전사록 읽기-이슈 노트 쓰기-후속 질문, 확인할 목록 쓰기’의 반복적 순환적인 과정을 거쳤다.

Ⅳ. 연구 결과

질적 분석 연구를 통해 고등학교 교사리더십 발휘 교사들의 교사리더십 특성을 살펴 본 결과 그들은 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성에서 다음과 같은 모습을 드러내고 있었다. 교사리더십 의식은 ‘적극적 주체’, ‘소명과 헌신’, ‘공감적 조력자’, ‘공동체주의’, 교사리더십 역량은 ‘관계지향 소통’, ‘촉진자’, ‘협력적 문제 해결 ’, ‘지속적 반성과 신념’, 교사리더십 발휘 속성은 ‘변화의 선순환’, ‘신뢰공동체 형성’, ‘교사 전문성 도약’으로 나타났다. 또한 그들의 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성의 특징을 종합해 보면 ‘모두를 위한 희생 리더십’, ‘의식-역량-발휘 속성으로 이어지는 나선형 리더십’, ‘진짜 교육, 진짜 학교’, ‘자발적 활기(活氣)’로 드러났다. 이를 정리해 보면 [그림 1]과 같다.

교사리더십 의식
적극적 주체
소명과 헌신
공감적 조력자
공동체주의

교사리더십 역량
관계지향 소통
촉진자
협력적 문제 해결
지속적 반성과 신념

교사리더십 발휘 속성
변화의 선순환
신뢰공동체 형성
교사 전문성 도약

- 모두를 위한 희생 리더십
- 의식-역량-발휘 속성으로 이어지는 나선형 리더십
- 진짜 교육, 진짜 학교
- 자발적 활기(活氣)

[그림 1] 고등학교 교사리더십 발휘 교사 교사리더십 특성 요소의 특징

1. 교사리더십 발휘 교사 특성의 특징

가. 교사리더십 의식의 특징

교사리더십 발휘 교사는 입시와 진학이라는 큰 난제를 안고 있는 고등학교에서 1) 적극적 주체, 2) 소명과 헌신, 3) 공감적 조력자, 4) 공동체주의로 교사리더십 의식을 확고히 했다.

1) 적극적 주체

교사리더십 발휘 교사는 입시 위주의 교육을 변화시키는 일을 자신의 일이라 여기고 교육 활동에 '주도적 참여' 하고 '열정과 도전' 을 다했다. O, B, A교사는 고교 교육의 변화를 교실 수업 속에 녹아들게 하는 힘은 교사에게 있으며 파행적인 교육과정 운영에도 공교육의 궁극적 목표와 교과의 본질적인 가르침을 전달하고자 노력했다. F, J교사의 열정과 도전은 학생들의 다양한 요구를 반영시킨 교육과정의 변화와 대입 제도의 변화 속에 고교 교육이 단순한 지식 전달 수준이 아니라 학생의 성장을 지원하는 교육으로 존재하게 했다.

· 주도적 참여

"누가 대신할 수 없잖아요. 먼저 나서야죠. 편안하고 쉬운 거만 찾으면 안 되죠. 고교학점제로 교육과정이 변화되지만 변화를 교실 수업 속으로 녹아들게 하는 건 교사 몫이에요." (O교사 심층면담)

"인문계고라 고3에 미술 시간을 집어넣고 2시간은 자습을 주라 하셨어요. 잘못된 걸 앞장 서 바꿨더니 학부모님들의 항의가 빗발치고 동료 교사도 왜 그렇게 힘들게 하냐고…" (B교사 심층면담)

"우리 교육이 추구해야 하는 공교육의 역할, 쌓아야 할 교양…고등학교는 공교육의 마지막인데 몇 문제 더 맞추기보다 평생 독자, 민주시민을 키우는 게 중요하다고 생각해요." (A교사 심층면담)

· 열정과 도전

"갑자기 통합사회가 생겼고 2016에서 2019년까지 교육부 통합사회 선도교원 연수 운영 강사진으로 참여했어요. 문제풀이가 아니라 잠재력을 키우는 수업을 만들자 다짐했죠." (F교사 심층면담)

"미술하는 학생에게 수학은 포기하는 과목이에요. 수업 중에 잠자고 떠들고(중략) 교사로서 아이들의 수업권에 대한 존중이 끝까지 해결 방법을 찾고 새 수업에 도전하게 했어요." (J교사 심층면담)

2) 소명과 헌신

교사리더십을 발휘하는 교사들은 힘든 교육 현실에도 ‘자발적 희생’과 ‘무한책임’으로 가르침과 학생에 대한 사랑을 소명으로 여기며 헌신적인 삶의 방식을 택하였다. G, A교사처럼 24시간 학생을 위한 희생을 자처하며 봉사하고 B, A, Q교사와 같이 고등학교에서 자아와 직업에 대한 정체감을 형성하지 못하고 반복된 학업 실패와 무기력에 빠져있는 학생을 ‘방치하는 어른’이 아니라 이끌어 주는 ‘책임감 있는 어른’이 되려고 하였다.

· 자발적 희생

“뭐 그렇게까지 하냐고…밑 빠진 독에 물 붓기 같지만… 채팅창에 고민들을 올리면 바로 곁에 있는 느낌으로 상담하고 다가가야 해요. 교사는 24시간 아이들을 위해 사는 존재잖아요.” (G교사 심층면담)

“힘들어도 아이들을 위해 봉사하는 마음으로 꼭 해야 하는 일이라 생각해요. 선생님이 우리를 위해 노력하고 있다는 믿음도 주고…(중략)모든 학생에게 피드백을 써주고 있죠.” (A교사 심층면담)

· 무한책임

“학기 초 아이들한테 ○○맘이라고 부르게 해요. 엄마처럼 혼도 내지만 끝까지 너랑 함께 해 주는 사람이라구요.(중략) 제 말 한마디, 행동, 선택 판단 어떤 것도 소홀할 수 없죠.” (B교사 심층면담)

“입시 위주의 내용 공부만 하루 종일 하는 아이들이라 학교에서는 잠자기 일쑤인 학생도 있습니다.(중략) 다들 뭘 해도 안 된다고 하지만 교사니까 끝까지 다가갑니다.” (A교사 심층면담)

“좀 더 책임 있게 수업을 준비하고 무기력하게 수업에 대처하는 아이들을 그냥 방치하는 어른이 아니고 같이 가자고 이끌어 주는 책임감 있는 어른, 그런 어른이 되고 싶었어요.” (Q교사 심층 면담)

3) 공감 조력자

교사리더십을 발휘하는 교사는 학생의 입장에서 공감하여 조력해 주는 ‘공감 조력자’로서 자리매김하고 있었다. Q, K교사는 입시 위주 교육 속에서 자신을 낙오자라 생각하고 수업에서 겉도는 학생들을 잘 보듬고 존중해 주었다. O, B, A교사는 ‘이 공부가 왜 필요한지’, ‘어디가 이해 안 되고’, ‘왜 힘든지’ 뒤처지는 아이들이 학습 흥미를 잃지 않도록 대화를 시도하고 극복 방안에 대한 조언, 격려 등 정서적으로 지지, 지원해 주는 마중물의 역할을 하였다.

· 공감적 이해

“선생님은 학생과 존재로 만나고, 감화를 주는 공감자 아닐까요? 입시 위주 교육에서 낙오자라고 생각하고 겉돌기가 쉽잖아요. 포기하지 않도록 보듬고 존중해 주면서 다가가야죠.” (Q교사 심층면담)

“최대한 학생의 입장에서 이야기를 들어주려고 노력해요. 가장 치열하게 싸우고 있는 사람은 바로 당사자일테니까요. 아이들의 눈높이에서 살펴봐 주고 그들이 받고 싶은 칭찬해요.” (K교사 심층면담)

· 격려와 지원

“어디서부터 이해가 안 되는지, 왜 힘든지, 학생의 상태를 파악하고 그에 맞는 지원을 해 주는 게 중요합니다.(중략) 그냥 지나치면 안 돼요. 좀 느리더라도 교사가 도와야 하죠.” (O교사 심층면담)

“교사가 마중물이 되어서 아이들의 역량을 끌어 올려 주어야 잘 못 그려도 그림을 보고 생각하고 즐길 줄 아는 문화인이 되지 않겠어요.” (B교사 심층면담)

“정시, 수시, 교과 전형, 학생부 전형…필요 없다고 대충 쓰는 분도 많지만 학생의 생생한 성장기가 담기는 촘촘한 생기부로 관심도 보이고 조언도 하고 격려도 해요.” (A교사 심층면담)

4) 공동체주의

교사리더십 발휘 교사들은 다양한 교육 주체들과 협력하고 소통하면서 개인 발전과 경쟁력 제고보다 공동의 목표의식을 공유, 연대하며 공동체주의를 회복하기 위해 노력하였다. F, J교사는 고교 현장이 경쟁적 구조이지만 교사는 학생들이 서로 협력하는 공동체라는 생각을 가질 수 있도록 앞장서야 한다고 했다. O교사는 교사들과 전문적 학습공동체를 통해 서로 교육 비전을 공유하고 연대하며 공동체를 확대해 가고 있었다. A, O, K교사는 파행적인 지식 전달 위주의 교육과정으로 전락하지 않도록 학생과 교사, 학부모와 지역사회 모든 교육 공동체가 도달해야 할 교육목표를 설정하고 함께 나아갈 것을 강조했다.

· 공유와 연대

"교사와 학생이 같은 공동체라는 공감대가 형성되야죠. 너와 나는 협력해야 하는 관계이지 서로가 서로를 미워하거나 힘들게 하는 관계가 아니라구요." (F교사 심층면담)

"학교 교육에서 가장 중요한 것은 공동체 의식, 대인관계역량을 키우는 거에요. 학급 규칙 등을 토론해 보면 공동체를 위해 어떻게 조율하고 뭘 지켜야 하는지 스스로 배우거든요." (J교사 심층면담)

"교사와 교사끼리도 전문적학습공동체 등의 활동을 통해서 협력 관계를 만드는 게 중요해요. 가치 있는 교육을 위해 교육에 대한 비전을 공유하고 함께 나누는 연대의식이 필요해요." (O교사 심층면담)

· 공동 목표 지향

"2015 교육과정에 고등학교의 궁극적 목표가 있잖아요. 진로 개척, 민주시민 함양 같은 거요. 지식 전달 위주로 전락하지 않게 모든 교육 공동체가 함께 이루려고 실천해야겠죠." (A교사 심층면담)

"수업에서 공동체를 통해 목표가 공유되니까 나서지 않던 아이가 모둠의 리더가 되기도 하고 책임을 나눠 가지면서 모둠을 서로 지원하는 모습을 보였어요." (O교사 심층면담)

"고3이라고 해도 교사들끼리 서로 교육 방향에 대해 이야기하고 공동의 목표를 세우면 지식 전달만 하지 않고 다양한 시도도 해 보고 비전도 공유하고 시너지가 나더라구요." (K교사 심층면담)

나. 교사리더십 역량의 특징

고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사의 교사리더십 역량의 특징은 1) 관계지향 소통, 2) 촉진자, 3) 협력적 문제 해결, 4) 지속적인 반성과 신념으로 나타났다.

1) 관계지향 소통

학생과 교사의 관계는 일반적 의사소통 관계와 달라 교사는 소통의 의지가 없는 학생과도 적극적으로 소통하고 다름을 이해하기 위해 노력하였다. Q, A, B교사는 학생 개개인의 다름, 개인의 성격이나 성향뿐만 아니라 모든 것을 이해하고 '진짜 공감'을 주었다. 특히 학생들과 이야기할 때 감정 절제와 있는 그대로 인정해 주는 게 중요했다. Q, K, G교사는 학생의 말을 반박, 부인, 조롱, 경멸하는 대신 그대로 인정해 주고 섣부른 판단이나 예측, 부정적 낙인, 외면도 하지 않고 염려하며 기다리고 스스로 선택하고 성장할 수 있게 배려했다.

· 다름 이해

"눈을 마주치거나 오늘 기분은 어떤지, 오늘 활동이 도움이 되었는지, 속상한 마음을 읽어주거나 칭찬해 주는 관심을 보이면 차이를 극복하는 데에 조금 도움이 되는 것 같아요.(Q교사 심층면담)

“교사는 아이들을 위해 존재하잖아요. 제대로 된 공감을 하려면 이야기뿐만 아니라 왜 침묵하는지, 목소리 톤은 어떤지, 얼굴표정은 또 어떤지 주의집중하며 들어주어야 해요.” (A교사 심층면담)

“진짜 공감하는 건 학생의 욕구나 성장 동기를 읽어주는 거라고 생각해요.(중략) 소수의 우수한 학생들을 위한 곳으로 학교가 움직이고 있어서 문제죠. 그냥 알아주고 함께 해요.” (B교사 심층면담)

· 인정과 배려

“학생의 마음을 그냥 받아들이려고 해요. 훈계보다 이젠 왜 그런 행동을 하게 되었는지 학생의 입장에서 수용하려고 해요. 그러면 잘못도 인정하고 조금씩 수업에도 참여해요.” (Q교사 심층면담)

“학생들과 잘 소통하려면 학생의 의견을 무시하지 않고 생각을 부정하지 않는 게 중요해요. 교사가 반박하고 부인하거나 조롱하고 경멸하지 않고, 있는 그대로 인정해줘요.” (K교사 심층면담)

“저는 아이들에 대해서 섣부른 판단이나 예측, 부정적으로 낙인찍는 말도 하지 않으려고 해요. 수업 중에 무관심하고 무기력한 학생이 있으면 자유시간을 준다거나 재촉하지 않고 기다려줘요.서로의 배려잖아요. 신뢰가 쌓이면 말하지 않아도 오늘 더 힘낸다고 하더라구요.” (G교사 심층면담)

2) 촉진자

교사리더십 발휘 교사들은 고등학교는 공부 잘하는 학생만 관리해서 좋은 대학에 보내는 곳, 의무교육으로 사고 없이 무사히 마치도록 통제하고 억압하는 곳이 아니라 스스로 성장하고 발전하도록 도와주는 곳이므로 교사는 ‘관리자’보다 ‘촉진자’가 되어야 한다고 강조했다. J, K, Q교사는 학생들의 보조자, 안내자 역할을 하여 수업 시간에 학생들의 호기심과 흥미를 자극하고 지속적으로 학습할 수 있는 학습 동기부여를 해 주었다. 또한 Q, K, O교사는 학생의 성장과 변화 가능성에 대한 믿음과 신념을 학생들에게 전달하기 위해 애썼다.

· 동기 부여

“고3 교실은 수업하기가 두렵죠. 이 과목은 아예 자기한테 필요없다는 아이도 있어요. 시작도 전에 전의를 상실했죠.(중략) 학습무기력에서 벗어나게 동기 부여에 특히 힘써요.” (J교사 심층면담)

“학습 무기력에 빠진 애들이 점점 많아져요. 그래서 우리 교육이 잘못되어도 저라도 희망을 이야기하고 싶어요. 함께 즐겁게 수업했던 기억이 좋은 영향을 미치기를 바래요.” (K교사 심층면담)

“시작 전 먼저 아이들 마음 준비 상태를 살펴요. 학원에 야자에 하루종일 매시간 들어오시는 선생님에게 집중하기가 쉽지 않잖아요. 수업 동기유발로 흥미 유발이 가장 중요해요.” (Q교사 심층면담)

“단순한 재미를 넘어서 아이들이 과학에 흥미를 느끼고 과학을 즐기고 또 살면서 과학 현상에 지속적으로 관심을 갖는 그런 사람이 되도록 제대로 된 동기부여를 해 주고 싶어요.” (O교사 심층면담)

· 성장 믿음

“고1 때 부정적 이야기들로 혼내기만 하면 더 성장하지 못해요. 작은 가능성이라도 늘 짚어주는, 교사의 믿음이 학생을 발전시키죠. 이건 교사만이 할 수 있는 신성한 의무에요.” (Q교사 심층면담)

“선배들의 긍정적인 변화를 많이 이야기해 줘요.(중략) 30여 년 동안 학생들과 만나면서 수 없이 봐왔던 좋은 사례들을 다 나열할 때도 있어요. 마지막에 너도 그럴 거라고….” (K교사 심층면담)

“아직 미숙한 학생들이지만 학생들의 판단과 결정을 존중하고 믿는 게 가장 중요하더라구요. 항상 부모의 마음으로 내 아이라는 생각으로 믿고 사랑해주려고 노력해요.” (O교사 심층면담)

3) 협력적 문제 해결

교사리더십 발휘 교사들은 교육 활동 속에서 ‘진짜 배움 실천’, ‘협력 성장’을 기대하고 결과보다 과정을 중시하며 실천하는 교사로서의 모습을 보여주었다. F, B, A, O교사는 입시에 반영되지 않는 과목과 내용도 삶에서 중요한 것임을 가르쳐 주고자 학생과의 다양한 연결고리를 찾으려 하였다. G, O교사는 교사가 옳다고 생각하는 것을 밀어붙이는 힘이 있어야 하며, 인간으로서 소중히 여기는 가치를 실천하도록 교육내용을 구안하고 교육과정 속에서 자연스럽게 배울 수 있게 하였다. Q, K교사는 수업을 통한 협력 성장을, O교사는 동료 교사와 협력하며 교육 제도 변화에 능동적으로 대처하며 교육의 문제들을 해결하고 있었다.

· 진짜 배움 실천

“교사가 알면 뭐해요. 실천해야지, 아이들이 할 수 있어야죠. 모둠을 만들어 주고 함께하면서 서로 돕고 성장하는 법을 배우게 해요. 입시에 반영되는 건 아니지만 젤 중요하죠.(F교사 심층면담).

입시에 반영 안 되는 과목도 삶에서 중요하거든요. 고3 아이들이 삶에서 소외되지 않고 당당히 나서는 마음 근육을 만들어 주고 싶어요.” (B교사 심층면담)

“모든 게 귀찮은 고3 4월이지만 입시 지옥에서도 의견을 나누고 서로 알아가는 과정에 충실한 것이 진짜 배움, 진짜 성공한 사람의 모습이라고 뭐가 중요한지 잊지 말자구요.” (A교사 심층면담)

“교사는 옳다고 생각하는 것을 밀어붙이는 힘이 있어야 해요. 정의롭고 공정한 사회를 만들자고 우선적으로 가르쳐요. 진짜 배움으로. 진리를 탐구하는 사람이 되길 소망해요.” (O교사 심층면담)

· 협력 성장

“EBS에 나오는 교사처럼 진짜 멋진 강의를 펼치고 싶었지만 이게 저만 성장하고 똑똑해지는 수업이더라구요. 하브루타로 수업 친구랑 서로 알려 주면서 차근차근 공부하자 해요.(Q교사 심층면담)

“독서 토론에서 대학가기도 어렵고 취업도 어렵지만 청년층이 할 수 있는 일은 무엇일까 이야기했는데(중략) 토론하면서 모두 잘 사는 게 더 바람직한 사회란 걸 깨달은 거죠.” (K교사 심층면담)

“고교학점제 준비를 하면서 현 입시구조 속에 무슨 의미일지 고민됐어요. 그래서 고교학점제 선도학교를 운영하자고 했죠. 힘들고 어렵지만 동료 교사들과 협업하며 이겨냈어요.” (O교사 심층면담)

4) 지속적 반성과 신념

교사리더십을 갖춘 교사들은 변화를 수용하고 교사로서 자부심을 지니기 위해 자신의 교육 활동을 지속적으로 반성하고 스스로 교육 신념을 세우기 위해 노력하였다. A, B, O, Q교사는 매시간을 ‘떼우는’ 게 아니라 ‘진정성 있게’ 교사로서의 나를 되돌아보고자 노력하였고 반성적 사고로 다양한 교육의 변화를 능동적으로 수용하였다. 또한 G, A, B, F, K교사는 가르치는 일을 사랑하고 좋아하며 동료 교사들과 정기적으로 만나 수업 교류를 하고 공교육의 책무성과 교육 변화와 위기에 대해 함께 고민하였다. 교사의 ‘자부심’은 좌절하지 않고 그들의 가르침이 학생들의 삶과 연결될 수 있도록 교육적 성찰을 지속하게 했으며 ‘끝까지 굽히지 않는’ 신념으로 입시 위주 교육 변화와 전인교육을 향한 소신을 놓지 않게 하였다.

· 변화 수용

“궁극적 목표가 흔들릴 때 당장 급한 시험문제풀이로 기울어요.(중략) 교과서를 보면서 추구하는 교육목표에 맞춰 교육과정을 다시 설계하고 부족한 점은 없는지 보완해요.” (A교사 심층면담)

“그냥 매시간을 떼우는 게 아니라 진정성 있게 교사로서의 나를 되돌아보는 거죠. 교사 연수도 적극적으로

듣고 수업 연구 선생님들과 지속적으로 만나서 해결 방법을 찾게 돼요." (B교사 심층면담)
"과학은 실험을 통해서 관찰하고 분석하는 게 중요한데 온라인은 제약과 한계가 있어 답답했죠.(중략) 포기하지 말자고 내 교과와 수업에 대해 끊임없이 질문하고 반성해요." (O교사 심층면담)
"학생이 잘못을 저지르면 마치 내가 잘못한 것처럼 마음도 무겁고 어떻게 할지 고민하다 잠 못 이루게 돼요. 하나씩 바꿔나가자 학생보다 교사 먼저 지치면 안 된다고 다짐하죠.." (Q교사 심층면담)

· 자부심

"수업을 고민하는 교사들과 정기적으로 만나서 책도 읽고 수업에 대한 교류도 합니다. ○○연구회 선생님들과 서로 열린 마음으로 다양한 시각을 공유하는 게 좋았어요. 공교육에 대한 책무성이나 수업 변화에 대한 도전과 용기도 갖고 많이 성장하고 철학적으로도 굳건해졌죠." (G교사 심층면담)
"고3 10월부터 아예 자습이지만 학년 초 제 소신을 이야기하고 독서토론이 입시에 방해되는 게 아니라 얼마나 도움되는 지 말하죠..(중략) 연구회에서 도반(道伴)들을 만나 새로운 수업 자극과 아이디어도 얻고 수업 변화도 줬어요. 어떤 교육을 하고 싶은지 나누는 사이가 됐죠." (A교사 심층면담)
"○○프로젝트를 하면서 자신의 문제를 인식하고 직면하면서 통찰 경험을 해요.(중략) 전문적 학습공동체를 만들고 협업하면서 새로운 것도 많이 배우고 제가 많이 성장했어요." (B교사 심층면담)
"좋은 학교 못 가면 다 소용 없잖아요라고 얘기하는 학생들이 있어요. 그래도 끊임없이 세상과 정의를 얘기하는 건 어른으로 부끄럽지 않게, 교사로서 지켜야 할 것을 전해야죠." (F교사 심층면담)
"평가로 왜 줄을 세우는 지, 공교육은 살고 싶은 사회의 모습을 실현하고 스스로 모색해야 해요.(중략) 온라인이지만 독서토론, 협동학습이 지속되도록 열심히 방법을 모색했어요." (K교사 심층면담)

다. 교사리더십 발휘 속성의 특징

고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사의 교사리더십 발휘 속성의 특징은 '변화의 선순환', '신뢰를 통한 공동체 형성', '교사 전문성 도약'으로 나타났다.

1) 변화의 선순환(善循環)

교사리더십 발휘 속성인 '변화의 선순환'은 나의 변화가 '모두의 변화'로 이어지는 과정에서 극대화되고 투철한 사명감을 통해 '비전 지향'을 하는 모습에서 형성되었다. '변화의 선순환'은 좋은 영향력이 자꾸 되풀이되며 변화를 이끌고 점점 커지는 것을 말한다. A, F교사는 교사 개인이 적극적으로 나서서 수업 변화를 추구하고 학생과 동료교사에게 전하면서 만족감을 얻었고 꼭 승진이 아니어도 교사라는 것에 자긍심을 주기 충분하다 하였다. K교사는 수업 만족감뿐만 아니라 스스로 진짜 교사라는 생각에 뿌듯하고 설렌다고 하였다. K, O, B, J는 전문적학습공동체, 교사연구회 활동을 통해 리더십 발휘를 인정받고 이후 동료 교사들과의 협력으로 더욱더 의미 있는 교육 활동을 제공하게 되었다. O, J, B교사는 꾸준한 성찰을 통해 비전을 만들고 공동의 이야기를 만들며 학생과 동료 교사를 고무시켰다.

· 모두의 변화

"일방적 강의에서 벗어나 수업에 변화를 주면 아이들이 그 안에서 역량을 펼치며 성장해요. 교사의 변화 없이는 어떤 성장도 없어요. 긍정적인 변화가 일어나게 도와줘야죠." (A교사 심층면담)
"수업 연구내용으로 수업 연구대회도 나가고 통합사회 선도교원 연수를 통해 다른 교사들에게 좋은 수업 사례로 강의도 했어요. 꼭 승진이 아니어도 교사로서 만족을 느끼는 부분이 너무 많고 자긍심을 느끼기에 충분했어요. 수업 변화를 이끌고 나도 변화하는 힘이 되더라구요." (F교사 심층면담)
"필요 이상으로 열심히 하지 말라는 분도 계시지만 배움공동체 활동을 하면서 너무 행복하거든요. 제가 진

짜 교사라는 생각에 뿌듯하고 설레니까요.” (K교사 심층 상담)
“초반엔 갈등도 많고 혁신문화 만들기 너무 어려웠어요. 총대를 메는 누군가의 희생이 필요했죠. 제가 적극적으로 나섰어요.(중략) 학교에도 교육과정과 시스템 변화가 생겼어요.” (O교사 심층면담)
“미술교과는 혼자 하는 1인 교과지만 다른 교과 선생님과 긴밀하게 교류하고 있어요. 교사가 어떤 목적으로 무엇을 가지고 오느냐가 수업의 변화를 이끌어요.” (B교사 심층면담)
“혁신학교가 지정되면서 수업혁신부를 만들고 많은 교사들이 연구공동체로 묶어서 활동했어요. 학교 변화는 관리자가 아니라 교사의 노력이 모이면 가능하다는 생각이 들었습니다.” (J교사 심층면담)

· 비전 지향

“교육과정보다 수업의 궁극적 목표와 미래에 얼마나 중요한지 수업의 의미와 중요성을 강조해 줍니다.(중략)토의하며 동료교사와 나누는 것도 수업과 학교 변화를 위해 중요해요.” (O교사 심층면담)
“수학 몇 문제 더 맞추는 일보다 왜 수학을 배우는지 변화를 이끄는 힘이 왜 수학에 있는지 학생과 공유하는 게 먼저에요. 계산기가 다 해 주는 걸 일부러 배우는 게 아니거든요.” (J교사 심층면담)
“아무리 멋진 그림을 그리고 멋진 이야기를 해도 자신과 세상을 보는 눈이 없으면 진짜 감상을 할 수 없다고…미술 시간에 세상을 변화시키는 사람으로 성장할 거라구요.” (B교사 심층면담)

2) 신뢰공동체 형성

교사는 다양한 교육 주체들과 연결되어 있는데 교사리더십을 발휘하는 교사들은 교육 공동체와 더불어 ‘상호존중’와 ‘권위와 관용’을 토대로 ‘신뢰 공동체 형성’을 보여주고 있었다. A, K교사는 학생 스스로 할 수 있다는 믿음을 주고 자율적으로 선택하게 할 수 있게 해 주었다. 또한 A, Q, F교사는 신뢰 관계는 학생이 교사의 권위를 인정하고 신뢰하는 것에서 시작되므로 교육 활동을 통해 학생, 학부모가 인정하는 교사의 권위를 세우고 유지하려고 애썼다. 교사 리더는 학생의 실수나 실패에 대해 관용을 보여주면서 허용적인 분위기를 형성했다. 권위와 관용은 동료 교사에게도 발휘되었는데 J교사는 사소한 실수를 함께 해결해 주고 허용적 분위기를 조성해 ‘현장을 지키는 선배 교사’로서 ‘도움이 되는 동료’로 남고자 하였다.

· 상호 존중

“아이들 각자의 목소리에 귀 기울이려고 노력해요. 존중받고 있다고 느끼고 서로 믿게 되거든요. 항상 스스로 할 수 있다고 믿어 주고 선택하게 하고 자율적으로 하도록 도와주죠.” (A교사 심층면담)
“숨겨진 재능은 없는지 살피고, 작은 결점보다는 장점을 더 보려고 해요.(중략) 존중받는 교사가 되고 싶은 제 바람처럼 서로가 존중해 줘야 진짜 라포가 형성되는 거잖아요.” (K교사 심층면담)

· 권위와 관용

“신뢰 관계가 제일 중요해요. 학생이나 학부모가 교사를 불신하면 어떤 것도 되질 않아요. 수업 시간에 학생을 지도할 때는 무조건 신뢰 관계가 있어야 해요..” (A교사 심층면담)
“교사가 권위를 세우는 게 권위주의는 아니에요. 강압보다 학생이 저를 신뢰하고 제 말을 존중해 주죠. 고등학교는 교과전문성이 떨어지면 신뢰가 무너지니까 더 열심히 연구해요.” (Q교사 심층면담)
“때로는 아주 사소한 실수나 잘못들은 눈감아 줄 때도 있고 뭐 그래야…다시 해보고 싶고 두렵지도 않아서 허용하고 받아주면서 스스로 자연스럽게 책임감도 갖게 되거든요.” (F교사 심층면담)
“고등학교는 평가가 민감한데 초임 교사들이 실수해서 난감할 때가 많아요. 그때 현장을 지키는 선배 교사로서 질책보다 넓은 마음으로 이해하고 도움이 되는 동료가 되는 거죠.” (J교사 심층면담)

3) 교사 전문성 도약

‘교사 전문성 도약’ 은 교사리더십이 단순히 교사가 전문적 지식을 갖추었느냐에 있지 않고 상호작용 속에서 어떤 교육적 영향력을 미치느냐를 중시하며 전문적 과업을 수행하는 과정임을 강조한 것이다. J, F, B교사는 뚜렷한 철학과 전문지식을 갖추고 실천적 경험 속에서 교육의 목표를 실현해가며 성취와 보람을 느꼈다. 전문지식도 중요하지만 학생과의 관계에서 적절하게 적용하면서 학교가 평가의 공간이 아니라 살아 숨 쉬는 삶의 공간이 되도록 영향력을 미쳤다. J, K, G, Q교사는 다양한 교과와 학습을 통합하는 전문성을 넘어 동료교사, 학부모와의 파트너십, 지역사회, 교육청과의 협력을 통해 학교 안의 변화를 이끌고자 노력하였다.

· 끊임없는 성장

“수학을 좋아하지 않는 학생, 무조건 자는 학생 때문에 수업변화를 끊임없이 시도했어요. 수업이 삶과 어떻게 연결되는지 끊임없이 참여시켜서 학원에서 못 배우는 걸 가르쳐야죠.” (J교사 심층면담)

“최근에 학교 공부를 왜 하는지, 자퇴하고 검정고시를 보거나 학원에 가고 조퇴하겠다는 아이들이 많아졌어요. 자주 상담하면서 실천 가능한 계획까지 함께 세우려고 해요.(F교사 심층 면담)

“도지정 연구회인 ○○연구회를 통해서 배움 중심 수업을 구현하는데 기존 미술 수업과 다르게 융합과 창의를 모토로 끊임없이 정체성을 찾아가는 수업으로 발전시켜 나갑니다.” (B교사 심층면담)

· 다양한 역할 수용

“혁신학교가 지정되면서 학교에 수업혁신부도 만들고 공동체도 만들고 때마침 지역교육사업과 연결해서 지원금을 받고 마을과 연계한 프로젝트 수업으로 확장해 나갔죠.” (J교사 심층면담)

“배움의 공동체에서 수업 코칭 받고 많이 반성하고 노력했죠. 지금은 제가 다른 선생님 수업 피드백을 도맡아 하고 수업을 어떻게 지도해야 하는지 알려주는 교사가 되었어요.(K교사 심층면담)

“학생들과 꾸준히 나누었던 독서 수업을 교육청과 연수원에서 강의하게 됐어요. 다른 선생님들과 더 깊게 연구하고 학부모님과도 독서 나눔을 하면서 더 확산시켜 나가고 있어요.” (G교사 심층면담)

“고등학교 교사로 입시상담을 하다 보니 ○○협의회에 가입하고 꾸준히 전문성을 키워 지금은 학부모 대상 입시 설명회 강의를 하고 다른 학교 입시컨설팅을 도와드리고 있어요.” (Q교사 심층면담)

2. 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성의 종합적 특징

고등학교 교사리더십 발휘 교사 특성의 종합적 특징은 다음과 같이 살펴볼 수 있다.

첫째, ‘모두를 위한 희생 리더십’ 이라는 점이다. 교사리더십은 모든 교육 주체(학생, 동료 교사, 학부모, 지역사회 등)를 향한 것이었다. 교사리더십 발휘 교사들은 다양한 교육 주체들과 협력하고 소통하면서 교육 실천을 이끌어내는 모든 과정에서 교사리더십을 발휘하였다. 본 연구에서 살펴본 고등학교의 교육 현실은 입시 위주의 교육체제뿐만 아니라 복잡한 행정업무, 학습 무기력에 빠진 한 아이들로 인해 교사의 교육 활동을 위축시키고 교사리더십 발휘를 저해하고 있었다. 그러나 교사리더십을 발휘하는 교사들을 이러한 소모적 환경에서도 자발적 희생과 헌신으로 고교 교육이 파행적인 지식 전달 위주 교육과정으로 전락하지 않도록 학생과 교사, 학부모와 지역사회 모든 교육 공동체가 함께 이루어야 할 교육의 목표를 실천해 나갔다. 희생을 통해 교사리더십을 발휘할 때 학교조직의 갈등을 해소하는 계기를 만들고 조직이 하나가 되는 문화를 형성하였다. 힘든 교육 현실

속에 ‘뭐 그렇게까지 하냐’, ‘밑 빠진 독에 물 붓기’라는 말을 들어도 교사로서 ‘누가 시키지 않아도’ 스스로 희생하고 헌신하며 내가 꼭 해야 할 일이기에 감내하고 참으며 모두에게 교사리더십을 발휘한 것이다.

둘째, ‘의식-역량-발휘 속성으로 이어지는 나선형 리더십’이라는 점이다. 교사리더십을 발휘하는 교사들의 특성인 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성은 이미 형성되어 완성된 형태가 아니라 교사의 과거와 현재의 경험들이 영향을 미치면서 다시 형성되고 개발되었다. 즉 교사리더십 발휘 경험은 다시 교사리더십 의식에 영향을 미치고 역량을 함양하며 또다시 교사리더십 발휘 속성으로 구현되는 나선형 경험(spiral of experience)을 거쳐 점진적으로 심화되고 확대되어 갔다. 이러한 교사리더십 발휘 교사의 특성은 나선형 과정으로 서로가 영향을 주며 더욱 커지고 깊어지는 형태로 교사리더십을 강화하고 있었다. 나선형 리더십의 과정 속에서 교사리더십을 발휘하는 교사들이 지니고 있는 교사리더십 의식은 먼저 생길 수도 있고 교사리더십 발휘 경험을 통해 나중에 생길 수도 있다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 교사리더십 의식은 교사가 끊임없이 교사리더십 역량과 발휘 속성을 반성하고 성장시켜 나가는 원동력이 되었다. 이와 반대로 교사리더십을 발휘하는 과정에서 스스로 가치 있는 존재라고 생각하게 되었고 교직 사회에 기여하고 싶다는 교사리더십 의식이 생겨나기도 하였다. Kolb(1984)는 경험을 통한 성찰이 리더십을 형성하고 개발해 준다고 하였는데 교사리더십 발휘 교사들은 교사리더십 발휘 경험 속에서 성찰을 통해 또다시 교사리더십 의식-역량-발휘 속성 단계의 반복적인 과정을 거치면서 자신의 교사리더십을 심화 확장해 나갔다.

셋째, ‘진짜 교육, 진짜 학교’라는 점이다. 고등학교 교사리더십 발휘 교사 특성의 특징은 의무감이 아니라 학생들을 온전히 책임져야 한다는 사명감으로 엄마처럼 끝까지 함께 해 주며 진짜 교육, 진짜 학교를 만들고자 노력한다는 것이다. 교사리더십 발휘 교사들은 고등학교가 대학 진학을 위한 준비 장소가 아니라 학생의 잠재적 역량을 알아보고 기회를 주며 변화를 촉진하는 곳으로 자리매김하기 위해 진짜 배움을 실천하고 삶과 연계된 지식을 전달하고자 하였다. 고교 교육의 정상화를 위해 ‘옳다고 생각하는 것을 밀어붙이는 힘’을 기르고 입시에 반영되지 않아도 중요한 삶의 가치를 가르치며 전인교육의 궁극적 목표에 도달하고자 하였다. 또한 진짜 학교는 ‘관리자’가 아닌 ‘교사’들의 변화를 통해 만들어질 수 있다고 생각하며 전문적학습공동체를 통해 동료교사와 배움을 나누고 배움의공동체 같은 수업 연구 모임을 통해 자신의 수업뿐만 아니라 교육과정 변화, 혁신까지 도모했다. 나아가 혁신학교, 고교학점제 선도학교, 지역연계사업 등 외부 변화를 받아들이고 학교문화로 안착시키는 시행착오 속에서도 비전을 공유하고 연대하며 함께하는 교육공동체를 만들고자 힘썼다.

넷째, ‘자발적 활기(活氣)’라는 점이다. 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 감당하기 버거운 고교 교육 현장에서 스스로 교사의 활기를 만들어내고 있었다. 교사리더십 발휘 과정에서 갖게 된 만족감은 꼭 승진이 아니어도 교사라는 것에 자긍심을 주기에 충분했다. 또한 수업 만족감과 스스로 ‘진짜 교사’라는 생각으로 뿌듯하고 설레기 때문에 교육 활동의 변화를 멈출 수가 없었다. 뿐만 아니라 전문적학습공동체, 교사연구회 활동에서 자신의 교사리더십 발휘를 인정받은 교사들은 더욱더 의미 있는 교육 활동을 펼치면서 조직에 활력을 불어넣었다. 이러한 활기는 교사 간의 협력과 공동체를 형성하며 교사로서 정체성을 강화하고 전문성을 향상시키는 성장의 발판을 만들어 높은 교사효능감으로 이어졌다. 교사효능감이란 교사 자신의 교육적 효능에 대한 신념인 개인의 자아효능감과 교사라는 역할에 대한 교수 효능감이 통합되어 나타난 심리 요인을 말한다(Ashton & webb, 1986; Bandura, 1986). 앞서 교사리더십 발휘 교사의 자긍심은 자신의 교수 능력과

교육적 효능에 대한 개인적 평가로 자아효능감을 높인 것으로 볼 수 있고, 이들의 교사리더십 발휘 경험이 학생들과 동료 교사에게 영향력을 미치고 변화를 이끌며 교육목표를 달성하게 해 준다는 점에서 스스로의 성장과 전문성 향상에 대한 교사 기대가 교수효능감을 높인 것으로 볼 수 있다. 따라서 교사리더십은 지치고 매너리즘에 빠진 교사의 삶의 위기를 극복하게 해 주고 나아가 학교와 교육의 위기를 극복하는 힘이 되어 줄 수 있다.

Ⅳ. 논의 : 교사리더십 발휘 교사 특성의 의미

연구 결과 교사리더십 발휘 교사 특성의 의미는 '리더십 특성이론의 재해석', '교사리더십 발휘 대상과 영역의 확대', '교사리더십 의식-역량-발휘 속성의 상호작용'으로 해석할 수 있다.

첫째, 리더십 특성이론의 재해석이다. 기존의 특성이론은 리더십을 특정 개인이 갖는 지도적 속성(Stogdill, 1974)으로 이해했고, 리더가 '고유한 개인적 특성'만 있으면 개인이 처해 있는 상황이나 환경에 관계없이 리더가 될 수 있으며(Bsss, 1960) 강력한 지도력과 영향력은 개발, 육성되기보다 타고난 것으로 보았다(이호연, 2004; 박경임, 2020). 리더는 만들어지는 것이 아니라 타고나는 것이며 리더와 추종자 간의 상호작용에서 리더의 단독적 특성만을 강조하고 있었다. 하지만 본 연구에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 교육 활동을 통해 학생, 동료 교사, 학부모, 지역사회와 서로 상호작용하면서 긍정적 변화를 이루기 위한 영향력을 미치고 있었다. 즉 교사리더십은 개인이 가지는 우수한 속성이 아니라 구성원들 사이의 관계 및 상호작용 과정에서 형성되는 관계적 속성(Smylie, 2005)이며 리더십 발휘 주체와 대상 사이의 상호작용에서 이루어지는 영향력(Lieberman & Miller, 2004)의 모습이 무엇보다 중요하였다. 이들의 교사리더십 발휘 과정은 리더 한 개인에게 고정된 것이 아니라 학생, 동료 교사 등 학교 안팎의 구성원들과 상호과정 속에 나타나는 과정의 속성(Harris, 2003, Groon, 2000)을 지니고 있었다. 연구 결과에서 교사리더십 발휘 교사들의 리더십 개발은 처음부터 형성된 특성이 아니라 그들의 교직 생활 전 과정의 리더십 발휘 경험을 통해 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성을 기르고 성찰을 통해 다시 의식과 역량, 발휘 속성을 더욱더 심화 확장해 나간 결과였다. 교사리더십을 발휘하는 교사들은 동료 교사에게 '교사 리더'로 불리며 인정받는 교사였지만 이는 개인이 가진 우수한 특성이 아니라 후천적으로 다양한 교육 주체들과 상호작용하는 가운데 발현된 리더십이었다. 물론 최근의 리더십 특성이론은 Bennis(1985)와 Katz(1974)의 연구에서 보듯 과업을 달성하는 효과적인 리더의 능력에 초점을 두고 조직의 상황과 자신의 역할 속에서 달성해야 할 성과와 갖추어야 할 역량을 규정하고 이를 집중적으로 육성시키는 접근을 하고 있다. 이러한 관점을 반영하며 교사리더십도 타고 나는 것이 아니라 만들어지고 개발되며(Wasley, 1991; Lieberman & Miller, 2004; Murphy, 2005; Katzenmeyer & Moller, 2009) 당사자의 노력과 주변의 도움이나 지원을 통해 얼마든지 함양될 수 있다(Hargreaves & Fullan, 2008)고 보았다. 실제 교사 개인의 노력뿐만 아니라 학교, 교육청, 국가 차원에서도 교사리더십을 함양하기 위한 다양한 노력과 지원이 있다. 그러나 교사리더십은 개념 자체가 매우 포괄적이어서 어느 측면에 초점을 두느냐에 따라 다양한 접근이 가능하며(Simkins, 2005), 선행연구에서 교사리더십 역량은 교사리더십 발휘 속성과 구분되지 않고 혼동되는 개념으로 쓰이고 있었다. 따라서 어떤 합의된 지향이나 목표 없이 다양한 구성과 내용을 담은 교사리더십 프로그램이 진행되고 있어 초점이 분명하지 않고 다루는 내용도 깊이가 부족하다는 한계점을 지닌다(오찬숙, 2016; 이혁규, 2015). 최근 2022 교육부 교원 연수

추진 방향을 보면 교사 생애주기(입직기-성장기-발전기-심화기)에 따라 각 생애단계별 필요한 교원 핵심 역량을 5가지씩 제시하였고, 정교사(1급), 수석교사, 교(원)감, 교(원)장 자격연수에서도 공통적으로 교사리더십을 핵심 역량으로 강조하고 있는데 이는 교사리더십 함양을 교사리더십 역량 증진의 측면에서만 바라봤다는 한계가 있다. 본 연구는 교사리더십을 발휘하는 교사의 특성 요소로 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성을 제시하며 교사리더십의 모습이 교사리더십 행동 영역뿐만 아니라 교사의 내적 영역으로 교사리더십 의식과 역량, 외적 영역으로 교사리더십 발휘 속성까지 살펴야 제대로 된 교사리더십의 모습을 살펴볼 수 있다고 보았다. 연구 결과 교사리더십 발휘 교사들이 교사 스스로 역량에 대한 확신을 갖고, 전문성에 대한 자부심과 만족감을 갖는 것은 지식 역량의 깊이가 아니라 고교 교육의 변화와 내실화를 이루겠다는 교사리더십 의식에서 비롯되었다. 교사리더십 발휘 속성에서도 고등학교 교사리더십 발휘 교사들은 교사 전문성을 수업을 잘하고 전문지식이 풍부한 것에 한정하지 않고 교육 연대를 통해 수업전문성을 넘어 동료교사 학부모와의 파트너십, 지역사회, 교육청과의 협력, 협업의 영역으로까지 확대 발휘되어야 한다고 하였다. 이렇듯 '교사 전문성 도약'을 중시한 것은 대학 진학과 입시 제도의 문제, 입시 위주의 교육과정 개혁과 도입, 학교 혁신과 교육환경의 변화라는 한국교육 현실의 특수성이 반영된 것이었다. 이는 교사리더십이 고정된 개념이 아니라 그 나라가 취하고 있는 교육시스템 및 교육개혁 정도의 영향을 받아 발전 진화하고 있는 개념(Katzenmeyer & Moller, 2009)이므로 우리 교육시스템과 교육개혁의 방향, 학교급에 따른 교육환경을 반영하여 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성의 측면에서 수정 보완되어야 한다는 점을 시사한다. 특히 교사리더십 발휘 속성은 교사리더십 발휘 대상과 영역에 영향력을 발휘하는 형태와 기능이 다양하여 학자마다 강조하는 영역과 관심 영역에 따라 서로 다르게 규정되므로(김병찬, 2019), 발휘 대상과 영역을 고려한 교사리더십 발휘 속성 요인을 도출해야 함을 보여준다. 대부분의 교사리더십 이론은 기존의 리더십 관점에 기반하여 분석 개념을 이끌어 온 경우가 많은데 교사리더십은 리더십과 비교해 학교조직과 수업이라는 측면에서의 특수성을 지니고 있으며 단순한 수업 개선 이외에 교육 활동을 통한 교육 주체의 성장과 삶의 질 향상을 도모한다는 점에서 다른 관점에서 바라봐야 한다(김성아, 2019). 따라서 본 연구를 통해 교사리더십발휘 교사의 특성을 살펴보기 위해서는 기존 리더십 특성이론에서 벗어나 교사리더십의 관점에서 재해석해야 할 필요성이 드러났다. 즉 한국의 교사리더십 발휘 교사의 특성은 한국의 교육 현실을 반영한 교사리더십 의식, 교사리더십 역량, 교사리더십 발휘 속성의 특징을 심층적으로 살펴봐야 제대로 된 현상을 이끌어낼 수 있으며 이것이 교사리더십 개발의 구체적인 내용이 된다는 것이다.

둘째, 교사리더십 발휘 대상과 영역의 확대를 의미한다. 본 연구 결과 교사리더십 발휘 교사의 교사리더십 발휘 대상은 교사 자신, 학생, 동료 교사, 학교행정가, 학부모, 지역사회 등 학교 안에서 학교 밖 대상에게까지 다양하게 발휘되어 나타날 수 있었다. 또한 발휘 영역에서도 수업지도, 생활지도, 학급운영, 동료 관계, 학부모 관계, 행정업무, 지역사회와의 관계 등 다양한 영역에서 교사리더십을 발휘하고 있었다. 국내 교사리더십 발휘 교사의 특성 연구는 리더십 발휘 대상과 영역이 교사 자신에 치중되어 나타나거나(주현준, 김갑성, 2015), 학교의 중간 리더들이 교사학습 공동체 동료 교사에게 미치는 역량과 리더 경험(이준희, 주영효, 2015, 황선필 2020, 고삼곤, 2020, 이현숙, 2020)에 관한 것이 주를 이루었다. 그러나 본 연구에서 살펴본 교사리더십 발휘 교사들은 교사리더십 발휘 대상이 교사 자신, 학생, 동료교원, 학교행정가, 학부모, 지역사회 등 학교 안 뿐만 아니라 학교 밖 대상에 이르기까지 확장되어 다양하게 발휘됨을 확인할 수 있었다. 또한 발휘 영역에서도 과거 수업 지도와 생활지도, 학급운영에 한정되었던 교사들의 교사리더십 발휘 영역이 사회와 교육

의 변화와 더불어 수업지도, 생활지도, 학급운영, 동료관계, 학부모관계, 행정업무, 지역사회와의 관계 등 다양한 영역으로 더 확장되고 있음을 확인할 수 있었다. 수업지도 영역과 생활지도 영역은 가장 두드러진 교사리더십 발휘 영역으로 나타났으며 특히 고등학교의 특성상 수업지도 영역에서 교사리더십 발휘 모습이 가장 두드러지게 나타났다. 눈여겨볼 점은 교사리더십을 발휘하는 교사들은 먼저 교사 자신에게 교사리더십을 발휘하고 있다는 점이다. 입시와 평가 위주의 학교 현장에서 철학적 신념을 정립하기 위해서 교사로서 갖추어야 할 지향점을 끊임없이 탐색하며 어떻게 가르쳐야 하고 어떤 방식으로 교육해야 하는지 고민하고 있었다.

셋째, 교사리더십 의식-역량-발휘 속성의 상호작용이다. 본 연구 결과 교사리더십을 발휘하는 교사들이 보여준 교사리더십의 모습은 처음부터 형성된 게 아니라 초임 시절 리더십 발휘 경험을 통해 교사리더십 역량을 키우게 되었고 이것이 교사리더십 의식으로 자리 잡게 되면서 신념을 가지고 다양한 발휘 대상과 영역에서 자신의 영향력을 발현시켰고 이와 반대로 자신의 교사리더십 발휘 속성이 이후 교사리더십 의식과 역량에 영향 미치며 교사 리더로서의 영향력을 더욱더 심화 확장해 주었다. 이제까지 교사리더십을 함양한다는 것은 곧 교사리더십의 역량을 증진한다는 것과 일치했다(채지수, 2021). 따라서 대부분의 연수들이 교사리더십 핵심요소를 교사리더십 역량으로 보고 교사리더십 발휘를 위해 개발하고 지원해야 할 교사리더십 역량을 도출하고 적용하고자 하였다. 교사리더십은 학교의 특정한 리더 교사, 특정한 학교에 모인 특정한 리더를 의미하는 것이 아니다. 교사리더십은 모든 교사가 갖추어야 할 시대적 사명이다. 따라서 어떻게 교사리더십을 갖출 수 있는지에 대한 구체적인 설계가 있어야 모든 교사들이 교사리더십을 발휘하기 위해서 무엇을 해야 하는지 구체적으로 이해하고 행동할 수 있을 것이다. 그러므로 교사리더십 의식-역량-발휘속성이 서로 상호작용하며 영향을 미친다는 본 연구 결과는 한국의 교사연수 시스템에서 교사의 교사리더십 역량뿐만 아니라 교사리더십 의식, 교사리더십 발휘 속성에 대한 논의와 이에 대한 폭넓은 접근과 반영이 필요하다는 것을 시사해 준다.

Ⅴ. 결론

본 연구는 고등학교에서 교사리더십을 발휘하는 교사의 교사리더십 특성을 심층적으로 살펴보고 그 특징과 의미를 분석하였다. 연구의 결과를 바탕으로 결론을 제시하면 다음과 같다.

먼저 교사리더십 발휘 교사들의 교사리더십 특성은 김병찬(2019)의 내용을 토대로 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성을 준거 틀로 하여 살펴보았는데 교사리더십을 발휘하는 교사들은 첫째, 교사리더십 의식으로 ‘적극적 주체’, ‘소명과 헌신’, ‘공감적 조력자’, ‘공동체주의’ 둘째, 교사리더십 역량으로 ‘관계지향 소통’, ‘촉진자’, ‘협력적 문제 해결‘, ’ 지속적 반성과 신념‘, 셋째, 교사리더십 발휘 속성으로 ’ 변화의 선순환‘, ’ 신뢰공동체 형성‘, ’ 교사 전문성 도약‘을 나타내며 교육 주체가 교육 목표를 달성하도록 영향력을 발휘하고 있었다.

다음으로 교사리더십 발휘 교사 특성의 의미는 첫째, 기존 리더십 특성이론을 교사리더십의 관점에서 확대하고 재해석해야 한다는 점이다. 대부분 교사리더십 이론은 기존 리더십 관점에서 분석개념을 이끌어 온 경우가 많은 데 교사리더십은 학교 조직과 수업이라는 측면에서 특수성을 지니고 있으므로 다른 관점을 적용해야 한다. 기존 리더십 특성이론은 타고난 리더 개인의 우수한 지도성이 강조되었지만 교사리더십 발휘 교사들은 다양한 교육 활동 영역에서 교육 주체들과 상호작용하

면서 긍정적인 변화를 이루기 위해 영향력을 미치는 과정을 중시하였다. 또한 리더십 특성이론은 리더십 개발 과정에서 리더의 역량에 치중했지만 연구결과 교사리더십 의식, 교사리더십 발휘 속성 또한 교사리더십 함양에 중요한 역할을 한다는 점을 살펴볼 수 있었다. 따라서 본 연구를 통해 교사리더십 발휘 교사의 특성을 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성의 차원에서 깊이 있게 바라보면서 그들이 발휘하는 영향력에 대한 특징과 의미를 제대로 발견하기 위해 리더십 특성이론이 재해석되어야 할 필요성이 드러났다. 둘째, 교사리더십 발휘 대상과 영역이 확대되어야 한다는 점이다. 고등학교는 입시 위주의 현실로 인해 대부분 교사리더십 발휘 대상이 학생에게 집중되어 있었고 교사리더십 발휘 영역 또한 입시를 위해 평가와 성적으로 이어지는 교과지도를 무엇보다 우선시하는 경우가 많다. 그러나 교사리더십 발휘 교사들은 교과지도와 더불어 입시와 직결되는 진학지도, 진로지도, 서열화된 평가로 힘들어하는 학생들을 바로 잡아주는 인성지도와 생활지도까지 어느 하나 놓치지 않고 영향력을 발휘하고 있었다. 즉 교사리더십 발휘 영역이 수업지도, 생활지도, 학급운영, 동료관계, 학부모관계, 행정 업무, 지역사회와의 관계 등 다양하게 나타났으며 교사리더십 발휘대상 또한 교사 자신, 학생, 동료 교사, 학교행정가, 학부모, 지역사회 등 학교 안에서 학교 밖 대상에게까지 다양하게 나타났다. 따라서 고등학교에서 학생들에게 더 나은 교육의 질을 보장하기 위해서는 교사들의 교사리더십 발휘 영역과 발휘대상이 확대되어야 하며 이는 교육개혁의 주체인 교사의 책무를 넘어 사명감이 되어야 한다. 셋째, 교사리더십 의식-역량-발휘속성은 서로 상호작용하며 나선형 과정으로 점진적으로 심화되고 확대되어 간다는 점이었다. 교사리더십을 발휘하는 교사들의 특성인 교사리더십 의식, 교사리더십 역량, 교사리더십 발휘 속성은 서로 상호작용하며 영향을 미치고 나선형 경험(spiral of experience)을 거쳐 점진적으로 심화 확대되어 갔다. 교사리더십 발휘 교사들의 특성은 나선형 과정으로 서로가 영향을 주며 더욱 커지고 깊어지는 형태로 교사리더십을 강화하고 있었다. 넷째, 고등학교에서 교사리더십 발휘 교사들은 교사리더십 발휘를 통해 스스로 교사의 활기(活氣)를 만들어내고 있었는데 이는 교사 간의 협력과 공동체를 형성하며 교사로서의 정체성을 강화하고 전문성을 향상시키는 성장의 발판이 되고 더 나아가 교사효능감 형성에 영향을 주었다.

마지막으로 본 연구 결과를 바탕으로 후속 연구에 대한 몇 가지 제언을 하고자 한다. 첫째, 교사리더십 특성에 관한 연구가 확대되어야 한다. 모든 교사가 교사리더로서 교사리더십을 발휘하기 위해 좀더 구체적인 교사리더십 특성에 대한 연구가 선행되어야 하며 한국의 교육 현실과 각 학교급에 맞는 교사리더십을 개발하고 함양하는 토대를 마련해야 한다. 둘째, 교사리더십의 특성을 반영한 연구가 필요하다. 선행연구를 살펴보면 일반 리더십 이론이나 교장리더십 연구의 주제와 방법 등을 차용하는 수준에서 벗어나지 못하고 있는 것이 현실이다. 연구의 편향성을 극복하고 교사리더십 활성화 방안을 모색하기 위해 교사리더십에 영향을 주는 요인과 상황에 대한 연구도 지속적으로 수행되어야 한다. 셋째, 교사리더십 개발을 위한 보다 실용적인 나선형 교사리더십 개발 모형이 탐구되어야 한다. 연구 결과와 같이 교사리더십 의식, 역량, 발휘 속성 등 다양한 층위를 두고 교사리더십 특성 요소들이 상호 작용하는 나선형 경험을 통해 교사리더십이 심화 강화될 수 있도록 해야 한다. 교사리더십 개발에 대한 연구는 실제 현장 교사들에게 연수로 제공되어 현장을 변화시킬 수 있는 원동력으로 삼게 해야 한다.

본 연구는 고등학교 교사리더십 발휘 교사의 특성을 교사리더십의 관점에서 교사리더십 발휘 교사의 내적 영역인 교사리더십 의식, 역량, 외적 영역으로 교사리더십 발휘 형태인 교사리더십 발휘 속성의 측면으로 파악함으로써 교사 리더의 모습을 보다 심층적으로 살펴보았다는 데 의의가 있다.

또한 질적 연구를 통해 교사리더십 발휘의 실제적 모습을 면밀히 살펴봄으로써 향후 교사리더십 연구의 학술적, 실천적 방향을 제시했다는 데 의의가 있다. 앞으로 교육과 사회 변화의 흐름 속에서 가장 중요한 문제는 이 변화를 교사가 수동적으로 받아들일 것이냐 능동적으로 받아들일 것이냐의 선택 문제라고 생각한다. 다가오는 변화의 순간들에 교사의 선택이 교사리더십의 특성을 키우고 발휘하는 도전과 혁신의 시간이기를, 또한 지속적인 연구를 통해 변화의 순간을 만들어 주는 문화와 제도가 견고해지기를 고대해 본다.

참 고 문 헌

고삼곤. (2020). 사립 일반계 고등학교 학년 부장 교사 리더십에 대한 근거이론적 연구. 박사학위논문. 경희대학교.

김병찬. (2007). 한국에서 교원의 지도성 연구 최근 동향 분석. **한국교원교육연구, 24**(3), 345-371.

김병찬, 윤 정. (2015). 창의적으로 수업하는 교사에 대한 생애사적 사례 연구. **학습자중심교과교육연구, 15**(4), 497-530.

김병찬, 임종헌. (2017). 한국 교사의 희, 노, 애, 락: 교사의 삶에 관한 일 고찰. **한국교원교육연구, 34**(4), 1-30.

김병찬, 조민지. (2015). 창의적으로 수업하는 교사의 특징은 무엇인가?: 초등학교 A교사에 대한 생애사적 사례 연구. **교육문제연구**, 28(2), 111-149.

김병찬. (2019). 왜 교사리더십인가. 서울: 학지사

김성아. (2019). 교사리더십 개발 과정에 관한 연구 -교육과정재구성 교사공동체에서의 경험을 중심으로-. 박사학위논문. 조선대학교.

김이경, 김갑성, 박병선. (2012). 교원능력개발평가 만족도 조사에 대한 학생과 학부모의 인식 분석. **한국교육행정학회, 30**(4), 277-301.

김진원. (2021). 교사리더십 실행에 관한 질적 연구. 박사학위논문. 연세대학교 대학원.

류지은. (2016). 일하는 교사, 가르치는 교사, 연구하는 교사, 한국교원교육학회 학술대회자료집, 제45호, 251-262

류윤석. (2009). 교사리더십 개발 전략 및 지원 과제 탐구. **교육행정학 연구, 27**(1), 281-301.

박경임. (2020). 셀프리더십이 혁신행동에 미치는 영향 : 사회적 자본과 직무특성의 조절효과. 박사학위논문. 단국대학교.

박병량, 주철안. (2006). 학교・학급경영. 서울:학지사.

박희경. (2014). 초등학교의 분산적 지도성, 교사 임파워먼트, 학교조직 효과성 간의 구조관계. 박사학위논문. 이화여자대학교 대학원.

오찬숙. (2016). 교사학습공동체 특성에 따른 공유와 정착과정 연구. **한국교원교육연구, 33**(1), 297-328.

이준희, 주영효. (2015). 전문가학습공동체 형성을 위한 학교리더십 구현 양상에 관한 연구, **한국교육학연구, 21**(4), 227-254.

이혁규. (2015). 한국의 교육 생태계. 서울: 교육공동체벗.

이현숙. (2020). 서울형혁신학교의 학교혁신과정에 참여한 네 초등교사의 리더 경험에 관한 내러티브 탐구. 박사학위논문. 이화여자대학교.

이호연. (2004). 리더십 유형과 협상 허용 범위가 조직 몰입에 미치는 영향에 관한 연구. 석사학위논문. 연세대학교.

정광희, 김병찬, 김태은, 김갑성. (2008). 한국교사의 리더십 특성 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2008-06

정민수. (2020). 예비교사의 교사리더십 측정도구 개발 및 타당화 : 교육대학교 1,2학년 학생을 대상으로. **한국교원교육연구, 37**(1), 85-107.

정은경. (2021). 교사리더십에 영향을 주는 교사 개인별 특성, 학교문화 및 구조적 특성 분석-행복중학교 사례를 중심으로. 석사학위논문, 건국대학교.

정제영. (2016). 지능정보사회에 대비한 학교교육 시스템 재설계 연구. **교육행정학 연구, 34**(3), 49-71.

주현준, 김갑성. (2015). 교사리더십 특성에 기초한 연구동향 분석. **한국교원교육연구, 32**(4), 199-217.

주현준. (2019). 한국 교사리더십 연구 동향의 재분석. **지방교육경영, 22**(1), 47-71.

채지수. (2021). 초등학교 교사들이 경험한 교사리더십에 대한 내러티브 연구-교사리더십 역량의 촉진과 저해 요인을 중심으로-. 석사학위논문. 연세대학교.

황기우. (2008). 학교개혁을 위한 교사 리더십의 연구. **교육문제연구, 31.** 23-47.

황선필. (2020). 초등학교 업무 부장교사 리더십 현상과 의미에 관한 질적 사례연구. 박사학위논문. 경희대학교.

Ashton, P. T., & Webb, R. B. (1986). *Making a difference: Teachers sense of efficacy and student achievement*. New York: Longman.

Bandura, A. (1986). *Self-efficacy: The exercise of control*. New York : W. H. Freemanand Company.

Barth, R. S. (2001). *Teacher leader.* P hi Delta Kappan, 82(6), 443-449.

Bass, B. M. (1985). *Leadership and performance Beyond Expectations*. N.Y.: Free Press.

Bennis. W & Nanus. B. (1985). *Leaders :The strategies forTaking Charge.* New York : Harper & Row.

Bond, N.(ed.). (2015). *The power of teacher leadership*. New York: Routledge.

Cresswell, J. W. (1998). *Qualitative inquiry and research design*. 조흥식, 정선욱, 김진숙, 권지성 공역 (2005). 질적 연구 방법론. 서울: 학지사.

Creswell, J. W. (2013). *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*, 3rd ed. CA: Sage publications.

Danielson, C. (1996). *Teacher Leadership: that strengths professional practice*. Alexandria, VA: ASCD. 김미숙(역). 2010. 전문적인 실천을 강화하는 교사리더십. 서울: 박영사

Gronn, P. (2000). Distributed properties : A new architecture for leadership. *Educational Management & Administration,* 28(3), 317-338.

Hargreaves, A. & Fullan, M. (2008)(Eds.). *Change wars.* Toronto: Solution Tree.

Hargreaves, A. & Fulan, M. (2012). *Profesional capital: Transforming. teaching in every school.* New York: Teachers Colege Pres.

Harris, A. (2003). *Effective leadership in schools facing challenging contexts. paper presented at the Annual Meeting of the AREA*, New orleans, Aprill 2002.

Katz. R. L. (1974). *"Skill of Effective Administrator"*, Harvard Business Review, 52.

Katzenmeyer, M., & Moler, G. (1995). *Awakening the sleping giant: Helping teachers develop as leaders.* CA: Corwin Press.

Katzenmeyer, M. & Moller, G. (2001). *Awakening the sleeping giant*(2nd eds.). Thousand Oaks: Corwin Press.

Katzenmeyer, M. & Moller, G. (2009). *Awakening the sleeping giant*(3rd eds.). Thousand Oaks: Corwin Press. 잠자는 거인을 깨워라. 학교혁신을 위한 교사리더십. 양성관, 이경호, 정바울 역. 서울 : 에듀니티. 2019.

Kolb, D. A. (1984). *Experiential learning: Experience as the source of learning and*

development. Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall.

Kouzes, J. & Posner, B. (2010). *The leadership challenge activities book* (Ed.). San Francisco, CA: Wiley.

Leithwood, K. (1994). Leadership for school restructuring. *Educational Administration Quarterly,* 30(4). 498-518.

Lieberman, A. & Miller, L. (2004). *Teacher leadership.* 황기우 역(2009). 교사 리더십. 서울: 학지사

Lincoln, Y., & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry.* CA : Sage Publications.

Muijs, D. & Harris, A. (2002). *"Teacher leadership: principles and practice".* GTC and NUT websites www.gtc.org.uk, www.nut.org.uk.

Murphy, J. (2005). *Connecting teacher leadership and school improvement.* Thousand Oaks, California: Corwin Press.

Simkins, T. (2005). Leadership in Education: What works or What makes sense?, *Educational Management Administration and Leadership,* 38(1), 9-26.

Smylie, M. A. (1995). *New perspectives on teacher leadership. The Elementary School Journal, 96*(1). 3-7.

Smylie, M. A. & Denny, J. W. (1990). eacher leadership: tensions and ambiguities in organizational perspective. *Educational Administration Quarterly,* 26(3). pp. 235-259.

Stogdill, R. M.(1974). *Handbook of Leadership : A Survey of Theory and Research.* New York, NY:The Free Press.

Surana, K. J. & Moss, D. M. (2002). *Exploring leadership in the context of teacher preparation. In New Orleans: Annual Meeting of the Educational Research Asociation.*

Wasley, P. A. (1991). *Teachers who lead: The rhetoric of reform and the realities of practice.* N.Y.: Teachers College Press.

전북도민일보. (2019. 08. 05). 학교는 그저 대학가기 전 거쳐가는 곳. 4면.

한국일보. (2022. 05. 12). 교직만족도, 코로나 이후 '뚝' …교사 10명 중 3명만 "다시 태어나도 선생님 되겠다". 11면.

기초학력정책의 집행과정 분석*
: Berman의 적응적 정책집행 이론을 중심으로

권 희 청(충남대학교 박사)**

요 약

이 연구는 기초학력정책의 집행과정을 Berman(1978)의 적응적 집행이론에 근거하여 체계적으로 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 기초학력정책 중 교육부에서 프로그램을 구성하여 시·도교육청을 거쳐 단위학교까지 영향을 미치는 5개 사업을 선정하였다. '두드림학교', '학습종합클리닉센터', '기초학력 진단-보정 시스템', '한글 책임교육', '기초학력 보장 선도·시범학교' 등 선정된 5개 사업을 Berman(1978)의 거시집행과 미시집행의 관점에서 분석하였다. 그 결과, 첫째 교육부의 기초학력정책 사업은 교육청별 특색 있는 변형채택이 이루어지고 있었다. 둘째, 단위학교 입장에서 '학습종합클리닉센터' 사업은 '흡수'의 양상이, '한글 책임교육'과 '기초학력 진단-보정 시스템' 사업은 '기술적 학습'의 양상이, 그리고 '두드림학교'와 '기초학력 보장 선도·시범학교' 사업은 '상호적응'의 양상이 나타났다. 더욱이 이 연구에서는 담임교사, 업무담당자, 장학사의 권한 범위에 따라 정책의 개념 및 범위 등에서 인식의 차이가 확연하게 드러나고 있었다. 이에 기초학력정책은 사업에 따라 집행 양상이 현저하게 다르므로 현장밀착형 정책집행의 필요성을 제언한다.

[주제어] : 기초학력정책, 적응적 정책집행, 거시집행, 미시집행

Ⅰ. 연구의 필요성 및 목적

기초학력정책은 1997년부터 꾸준히 실행되고 있는 교육정책이다. 기초학력 책임 보장 및 학습부진 예방 강화로 기초학력 미달을 낮추고자 교육부-교육청-단위학교의 책무성을 강조하는 교육정책이다(교육부, 2019). 특히 기초학력정책은 교육부에서 교육청, 교육청은 다시 단위학교로 공문을 통해 명하는 하향식 정책집행의 대표적인 정책이다. 전통적으로 하향적, 일방적, 권위주의적 방식으로 수립된 정책은 일정 기간 존속되다가 학교 현장의 반발과 문제

---

* 이 논문은 권희청(2022) 박사학위 논문의 일부를 수정 및 보완한 것임

** hee740212@hanmail.net

▣ 접수일(2022.00.00.), 심사일(2022.00.00.), 게재확정일(2022.00.00.)

제기로 폐기되거나 다른 방향으로 운영되는 경향을 보이나(김병찬 외 2014, 이종재 외, 2015), 기초학력정책은 시간이 흐를수록 그 중요성이 커지고 있다. 이 연구의 배경은 기초학력정책이 집행된 지 25년이 지난 시점에서 정책의 평가가 다각적으로 진행되어야 함에도 불구하고, 현장과 사회에서의 반응은 정책의 중요성에 비해 깊이 있는 분석이 부족하다는 인식에서 출발하고 있다.

우리나라의 기초학력정책은 1997년 교육인적자원부가 시·도교육청과 연계하여 기초학습부진아를 구분하고 단위학교 중심의 학습부진 학생 지도를 시행하면서부터 출발한다. 2001년 '국가인적자원개발 제1차 기본계획', 2006년 '국가인적자원개발 제2차 기본계획'이 수립되어 정부 주도의 인재 양성 정책이 진행되었다. 2008년 이명박 정부에서는 '기초학력 미달학생 제로플랜'을 국정과제로 삼아 기초학력정책과 평가 체제의 연계로 정책의 실효성 제고 및 학력의 질 관리 책무성을 강화하였다. 그러나 2013년 박근혜 정부가 들어서면서 기초학력정책은 국가의 책무에서 시·도교육청 책임제로 이행되는 경향이 강해졌다. 그 결과 전반적인 기초학력정책에 대한 국가의 책무성이 다소 약화되었고, 이는 초등학교 대상의 학업성취도 평가 제외 등으로 구체화되었다. 그 후 2018년, '기초학력 지원 확대' 정책은 문재인 정부의 국정과제(50-3)의 하나로 17개 시·도교육청에서 운영 되고 있다.

기초학력 관련 선행연구들을 살펴본 결과, 기초학력 향상 효과 분석(곽현주 외, 2016; 김명숙 외 2001; 김양분, 강호수; 2017)이나 영향 요인 분석(이화진 외, 2009; 임순일, 2012; 천세영, 이성은, 2013) 등 학업성취도 결과에 입각한 연구가 대부분이었고, 정책을 집행하는 대상별로 다각적으로 접근한 연구는 찾아보기 어렵다. 요컨대, 선행연구들은 기초학력정책 집행과정을 종합적으로 바라보지 못했다는 한계가 있다. 또한, 시·도교육청 및 단위학교에서 이루어지는 역동적인 정책집행을 상향식 접근, 또는 하향식 접근의 단편적인 연구가 아닌, 두 가지 접근을 아우르는 통합적 접근으로 연구해야 한다는 필요성과 함께 정책의 성공을 위해서는 거시적인 집행부터 미시적인 집행까지 집행과정의 구체적인 이해가 선행되어야 한다는 사회적 요구가 대두되었다.

이에 이 연구는 기초학력정책 중 교육부의 계획에 의거 예산을 지원받아 시·도교육청과 단위학교에서 2020년 실제 집행하고 있는 5가지 사업(두드림학교, 학습종합클리닉센터, 기초학력 진단-보정 시스템, 한글 책임교육, 기초학력 보장 선도·시범학교)을 중심으로 중앙정부 정책이 시·도교육청의 정책으로 추진되는 과정 및 단위학교에서의 집행과정을 분석하는 데 목적을 두고자 한다. 아울러 정책 집행자인 시·도교육청과 정책 대상집단인 단위학교 사이의 상호작용 중의 특징을 살펴보고자 한다. 기존의 연구가 정책 집행자, 또는 정책 대상집단만을 대상으로 연구했다면 이 연구에서는 두 정책 행위자의 정책집행 과정을 동시에 분석하여 다각적인 특징을 찾아내고자 한다.

이를 위한 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 기초학력정책의 거시집행 관점에서의 특징은 무엇인가?
둘째, 기초학력정책의 미시집행 관점에서의 특징은 무엇인가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. Berman의 적응적 집행이론

가. 거시집행

Berman(1978)의 적응적 집행이론에서 거시적 집행구조는 중앙정부 수준의 정책과 이를 둘러싼 제도적 환경을 이른다. 중앙정부는 정책집행에 관여하는 다양한 정책 현장 조직에 영향을 주어 정책 목표, 정책성과를 달성하고자 하며, 어느 정도 자율성을 가지고 정책집행에 참여한다. 거시적 집행구조에서 정책결과는 이러한 느슨하게 연결된 조직들 사이에서 발생하는 집행 활동의 통로(passage), 즉 행정, 채택, 미시적 집행, 기술적 타당성에 따라 결정된다(Berman, 1978).

첫째, 행정(administration)은 중앙정부의 정책결정(policy decision)을 구체적인 정부 프로그램(government program)으로 전환하는 것을 뜻하며, 둘째, 채택(adoption)은 중앙정부 프로그램을 지방정부의 사업으로 받아들이는 것을 말한다. 셋째, 미시집행(micro-implementation)은 지방정부가 채택한 사업(local project)을 실행(implemented practice)으로 변화시키는 것을 의미하며, 넷째, 기술적 타당성(technical validity)은 정책성과가 산출되기 위해 마지막으로 거쳐야 할 통로이다. 이는 정책결정의 내용은 타당한 인과이론에 근거해야 함을 뜻하며, 정책 목표와 이를 달성하기 위한 정책수단, 그리고 정책수단의 실행결과로 나타나는 정책산출(outcome)간에 긴밀한 인과관계가 있어야 함을 말한다(정정길 외, 2021).

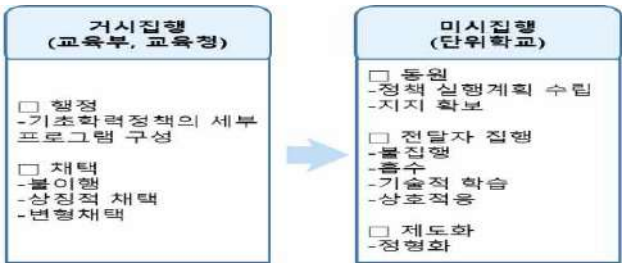
정부의 정책 결정은 정부 프로그램(행정)이 되며, 지방정부 사업으로 채택되어, 실행되고, 정책성과로 이어진다. 이 연구에서는 거시집행을 교육부와 교육청으로 나누어 살펴보았으나 교육부의 기초학력정책 프로그램보다는 교육청의 기초학력정책 집행과정에 더 초점을 두어 분석하였다.

나. 미시집행

미시집행은 정책결정을 직접 실행하는 집행기관 또는 지방정부의 하위 수준에서 이루어지는 정책집행을 의미한다. 이러한 미시적 정책집행은 집행조직이 정부 프로그램을 채택한다고 해서 자동적으로 일어나지 않는다. 정책집행이 성공적으로 이루어지기 위해서는 집행조직의 변이 과정을 거쳐야 하며 집행조직의 표준운영절차(SOP: standard operating procedures)를 정책 의도에 맞게 변화시킬 수 있어야 한다(Berman, 1978). 이를 위해 정책과 제도적인 환경의 상호적응(mutual adaptation)이 이루어져야 한다. 이러한 상호적응이 일어나는 미시적 집행구조는 동원, 전달자의 집행, 제도화 등 세 가지 국면(phases)으로 구분된다(Berman, 1978).

첫째, 동원(mobilization)은 정책집행 조직에서 정책을 채택하고 실행계획을 세우고, 정책집행에 필요한 실질적인 지지를 이끌어내는 것을 말한다. 둘째, 전달자의 정책집행(deliverer implementation)의 핵심은 적응(adaptation)으로, 채택된 사업(프로그램)을 실제적으로 집행할 때, 표준운영절차를 선택, 결정하게 된다. 이에 대한 적응 방식으로는 크게 불집행, 흡수, 기술적 학습, 상호적응 등 4가지 형태로 나타난다. 셋째, 제도화(institutionalization)는 채택된 정책이 집행조직 내에서 정형화되고 지속적인 정책결과를 산출하도록 만드는 과정을 뜻한다. 이 연구에서는 특별히 제도화 국면을 정책과 정책집행 조직을 둘러싼 제도적인 환경의 상호적응 및 정책집행 환경에 부합하도록 정책집행이 이루어짐을 고려하여 종합적인 특징으로 따로 기술하고자 한다.

이 연구에서는 기초학력정책의 집행과정 분석을 위해 Berman(1978)의 적응적 집행이론을 근거로 활용하였다. 이는 Berman(1978)의 이론이 시·도교육청과 단위학교의 정책집행에서 차이를 보이는 기초학력정책의 집행과정을 분석하기에 보다 적합하다고 보았기 때문이다. Berman(1978)의 적응적 집행이론을 재구성하여 정책집행 과정의 틀로 정리한 것이 [그림 1]이다.



[그림 1] 기초학력정책의 집행과정 분석틀

2. 선행연구 분석

이 연구에서는 Berman(1978)의 적응적 집행이론을 활용한 연구와 집행과정의 영향요인을 중심으로 연구한 선행연구를 정리하였다. 정책집행 연구에서 Berman(1978)의 이론을 활용한 선행연구로는 정부업무관리시스템인 온나라 시스템 도입과정을 분석한 주경일, 현승현(2011)의 연구, 자율형 공립고 정책 사례를 활용한 송경오(2013)의 연구, 광주시 기후변화대응책을 분석한 설선미, 장건춘(2014)의 연구가 있다. 또한 최근의 연구로는 혁신학교 행정전문인력 지원사업의 집행과정을 분석한 박상완(2020)의 연구 및 적응적 집행으로서의 자유학기제 활동 프로그램 준비 과정을 연구한 양희준(2021)의 연구가 있다.

Berman(1978)의 적응적 집행이론에 근거한 연구는 2011년 이후 진행되고 있음을 알 수 있다. 이는 교육 정책의 미시적 집행 단위로서 조직보다는 개인이 더 주목받는 현실과 관련이 있어 보이며(양희준, 2021), 이에 대한 미시집행 연구로 Lipsky(1980)의 일선관료모형을 활용한 정책 연구도 활발히 진행 중이다(권희청, 박수정, 2021). 개인보다는 조직 차원의 집행과정에 주목한 Berman(1978)의 적응적 집행이론의 특성으로 인해 정책집행 모형을 다른 이론과 혼합하여 구성하기도 하였다(송경오, 2013; 설선미, 장건춘, 2014). 또한, Berman(1978)의 이론을 활용한 연구에서도 미시적 접근과 거시적 접근을 둘 다 확인한 연구(박상완, 2020)와 미시적 접근 방법만 활용한 연구도 있다(주경일, 현승현, 2011; 양희준, 2021). 이 연구에서는 교육부에서 계획한 기초학력정책 사업을 거시집행과 미시집행의 관점으로 분석해 보고자 한다. 다음 <표 1>은 Berman(1978)의 적응적 집행이론 관련 선행연구를 정리한 것이다.

<표 1> Berman(1978)의 적응적 집행이론 관련 선행연구

구분	주제	정책집행 모델	하위 요인
주경일, 현승현(2011)	온나라 시스템 도입 과정	Berman(1978)의 미시적 집행구조	동원, 집행, 제도화 단계
송경오 (2013)	자율형 공립고 정책 집행과정	Berman(1978)+ McLaughlin(1987)	정책차원, 거시적 환경(중앙정부, 지방정부), 일선 정책대상자 차원
설선미, 장건춘(2014)	지방정부 정책집행과정의 정형성과 적응성에 관한 연구	Berman(1978)+ Mazmanian, Sabatier(1983)	정책의 상황(필요성, 법령), 내용(명확성, 목표), 조직(권한, 통합, 참여, 충원), 평가측면
박상완(2020)	혁신학교 행정전문인력 지원사업의 집행과정	Berman(1978)의 거시집행, 미시집행	거시집행(행정, 채택), 미시집행(동원, 전달자 집행, 제도화)
양희준(2021)	자유학기제 활동 프로그램 준비 과정	Berman(1978)의 미시적 집행	정책 내용, 미시적 집행(적응의 양상)

Ⅲ. 연구 방법

이 연구에서는 기초학력정책의 집행과정에 관련된 요인들과 그 특징을 분석하기 위하여 문헌 분석, 참여관찰 분석, 심층면담 등 여러 가지 방법을 사용하는 삼각연구법을 활용하였다. 삼각연구법(triangulation)이란 다각검증법(multiple operationalism)과 동의어로 두 가지 이상의 자료 수집 방법을 이용하는 것이다. 기초학력정책 집행과정의 특징을 분석하기 위해 이 연구에서는 ① 기초학력정책 관련 공문, 계획서, 보고서 등 각종 문헌 분석, ② 시·도교육청 및 단위학교의 기초학력정책집행 담당자에 대한 참여관찰 및 심층면담, ③ Berman(1978)의 거시집행 및 미시집행에 입각한 교육청 및 단위학교의 기초학력 운영과정 및 구성원들의 반응에 대한 참여관찰 및 심층면담 등의 방법을 상호 보완적으로 활용하였다.

1. 문헌 연구

기초학력정책에 관한 공식적 문서들을 분석하였다. 교육부의 기본 계획, 17개 시·도교육청의 기본 계획 및 관련 문서, 한국교육과정평가원의 기초학력 관련 문서를 분석하였으며, 구체적으로는 교육청 및 교육지원청의 공문, 기초학력 관련 계획서, 보고서, 연수자료, 토론회 자료집 등이다. 여기에 기초학력 사업과 관련된 교육청의 정책연구 보고서, 기초학력정책 교사연수 자료집, 기초학력 사업 운영 우수사례집, 교육지원청별 기초학력 관련 기본 계획 등을 수집하여 정책의 성격 및 집행의 유형을 파악하였고, 기초학력 운영성과 보고서 및 우수사례집을 통하여 집행과정의 만족도에 대한 특징을 확인하였다. 자료의 정확성을 위하여 참여관찰을 했던 세 학교에 요청하여 자료를 교차 검증하였다. 이에 2018년 19건, 2019년 21건, 2020년 30건 등 총 70건을 최종 자료로 분석하였다.

2. 참여관찰

이 연구에서 참여관찰은 Berman(1978)의 거시집행 및 미시집행 이론에 의거하여 기초학력정책이 교육청과 단위학교에서 어떻게 집행되고 있는지 살펴볼 수 있는 최적의 방법이다. 참여관찰 방법은 참여와 참여관찰의 역동적 긴장을 동반한다. 참여관찰에서 내부자적 입장이 결여되면 참여자의 관점을 이해하기 어렵고, 외부자적 입장이 결여되면 현지인화 되어 참여관찰과 분석 과정에서의 성찰성과 분석 능력이 약화될 수 있다. 이에 참여자들과 지속적으로 상호작용하며 그들을 판단하려는 태도가 아니라 이해하려는 태도를 견지해야 한다(김영천, 2007; 박환보 외, 2016; Creswell, 2017).

연구자의 기초학력정책에 대한 참여관찰은 2018년부터 2020년까지 이루어졌다. 2018년에는 교육부에서 학습부진학생 맞춤형 지원 모델 개발·확산을 위한 선도(시범) 학교 운영을 처음 시작하였고 대전교육청은 선도학교 2개교, 시범학교 1개교를 배정받았다. 교육청에서 기초학력정책 업무 담당자로 근무하면서 3개교를 주기적으로 방문할 수 있었고, 학교의 집행과정을 교사들과 함께 협의하며 지원할 수 있었다.

3. 심층면담

이 연구에서 심층면담 참여자는 모두 9명이다. 3명은 시교육청 장학사, 6명은 단위학교 교사로 구성하였다. 시교육청 장학사는 2018년~2020년 사이에 1년 이상 기초학력정책 관련 업무를 담당했으며, 교사 중 3명은 연구부장 및 일반부장을, 다른 3명은 담임교사로 구성하였다. 교사는 대전 지역5개 구에 골고루 배정하면서, 학교 규모 및 담당학년, 교사의 연구 경력 등 다양하게 선정하여 기초학력정책집행의 관점에서 살펴보고자 하는 이 연구의 취지에 부합하도록 연구 참여자를 구성하였다.

심층면담의 유형에는 연구자와 연구 참여자 사이에 이루어지는 개별 면담과 둘 이상의 연구 참여자 사이에 일어나는 집단 면담이 있다. 연구자는 면담 주제나 연구 참여자의 특성을 고려한 효과적인 면담 유형을 선택할 수 있다(Glesne, 2014). 이 연구에서는 단위학교의 2018년~2020년 운영 결과 보고서 및 기초학력 운영계획 등을 사전에 숙지하고, 연구자가 직접 2020년 하반기부터 2021년 5월까지 1:1 개별 면담 및 연구 참여자의 특성에 따라 집단 면담을 각각 3~6회 진행하였고 시간은 40분~60분 정도 실시하였다. 집단 면담은 모두 대면으로 이루어졌고, 개별 면담도 1회 이상은 대면으로 운영하였다. 그러나 코로나19 상황이 심각했던 시기와 갑자기 궁금한 사항이 있을 때에는 전화 통화로 면담을 진행하기도 하였다. 모든 연구 참여자의 동의하에 녹음하고 모두 전사하여 분석하였다. 연구 참여자의 특성을 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 연구 참여자 특성

순	참여자	총경력	정책 관련 경력	기타	면담 일자
1	장학사 A	25	업무 총괄 3.6년	시교육청장학사	2020.11.20. 2020.11.25. 2020.12.05. 2021.01.08.
2	장학사 B	23	업무 총괄 1년	시교육청장학사	
3	장학사 C	23	초등 업무 3년	시교육청장학사	
4	부장교사 D	20	연구학교 연구부장	학년부장교사	2020.12.19. 2021.01.13. 2021.01.20.
5	부장교사 E	17	진단-보정 시스템 사업 참여 3년	업무부장교사	
6	부장교사 F	15	선도학교 연구부장	연구부장교사	
7	담임교사 G	23	1학년 담임 5년	고경력	2021.02.21. 2021.02.23. 2021.02.25.
8	담임교사 H	13	4학년 담임 3년	중경력	
9	담임교사 I	1	5학년 담임 1년	저경력	

Ⅳ. 연구 결과

1. 거시집행

가. 행정

행정(administration)은 중앙정부의 정책결정(policy decision)을 구체적인 정부 프로그램(government program)으로 전환하는 것을 말한다(Berman, 1978). 기초학력정책 사업은 1997년부터 다양한 명칭과 내용으로 추진되었으나, 이 연구에서는 2018년에서 2020년 사이에 현재 진행되고 있는 사업 중 교육부에서 예산을 지원받아 교육청 및 단위학교에서 운영하고 있는 사업을 중심으로 살펴보되, 예산 규모가 큰 순서부터 제시하였다.

1) 두드림학교

두드림학교는 교육부가 발표한 「2014년 기초학력 향상지원 사업 기본계획」에서 처음 등장한다. 교육부는 이 계획을 통해 단위학교 차원에서 학습부진학생을 지원하기 위한 사업으로 전국의 600교를 '두드림학교'로 지정하고, 그 운영경비로 96억원을 지원하

기로 발표한다. 시·도별 공모를 거쳐 두드림학교로 지정된 학교는 교감, 담임, 특수교사, 상담교사, 보조교사 등을 활용한 다중지원팀을 조직한 후, 학습부진 학생의 원인 진단과 학습 코칭, 외부치료 등 다양한 맞춤형 지원을 통하여 학습부진 학생의 기초학력을 향상시키게 된다(교육부, 2014). 하지만 두드림학교는 완전히 새로운 개념의 사업은 아니며, 기존에 기초학력 향상정책의 일환으로 추진되어 왔던 단위학교 다중지원팀(학습클리닉) 운영을 독립 사업으로 추진한 것이라 할 수 있다(전세진, 2020). 두드림학교를 구심점으로 단위학교의 각종 정책 사업과 자원을 재구조화·재배치하여 시너지 효과를 창출하고 학생 중심의 학습·지원 서비스를 제공하는 데 두드림학교 사업의 의의가 있다(전세진, 2020).

2) 학습종합클리닉센터

학습종합클리닉센터는 2012년 처음 5개 시·도교육청에서 시범 운영하다 2013년 17개 시·도교육청이 모두 실시하는 사업이다. 학습종합클리닉센터 운영의 목적은 복합적 요인으로 인한 기초학력 미달 학생 중 학교의 역량으로 해결이 어려운 학생 지원을 위한 학교밖 지원 체제이다(인천, 2020). 2018년에는 118개소가 운영되고 있으며, 2022년까지 교육지원청 당 1개 이상 운영하도록 점진적 확대 방침을 세우고 있다(교육부, 2020). 학습종합클리닉센터는 시·도교육청에 따라 순회교육(기초학력, 한글교육 등), 학습코칭, 심리상담, 사례관리, 외부기관 연계, 교원 및 학부모 지원 등 다양한 활동을 한다. 학습종합클리닉센터는 보통 시·도교육청과 교육지원청에 공간을 마련하고 있으며, 학습코칭단을 위촉하여 운영한다.

3) 기초학력 진단-보정 시스템

기초학력 진단-보정 시스템 운영은 2012년 5개 시·도교육청에서 시범 운영하다 2015년 17개 시·도교육청에서 실시하는 사업이다. 학습지원대상 학생들의 학력 향상을 위한 체계적인 맞춤형 진단·지도 시스템으로 학습부진학생을 정상 수준으로 끌어올리기 위한 단계형 평가이다(대구, 2020). 이 사업의 목적은 교사 개인의 경험 및 역량에 의존하여 부진학생을 지도하는 방식에서 벗어나 과학적이고 표준화된 교수·학습 지원 시스템을 통해 교사의 업무경감 및 학습지원 대상학생에 대한 체계적인 지원이다. 부진 원인 진단부터 보정·관리까지 통합 지원 시스템을 구축하여 기초학력 진단은 물론 향상도 검사 문항 및 보정자료 등 교수·학습 지도자료를 개발·보급한다. 교육부의 특별교부금으로 진행되는 사업으로 3월 진단검사 후 학습 보정 및 3번의 향상도 검사가 이루어진다.

4) 한글 책임교육

한글 책임교육 사업은 2018년 9개 시·도교육청에서 시범 운영하다 2019년 17개 시·도교육청에서 실시하고 있다. 한글학습의 적기인 초등학교 1학년에서 문자 해득부터 한글 책임교육을 시작해야 한다는 필요성에서 사업이 시작되었다(교육부, 2020). 한글 책임교육의 목적은 초등 저학년부터의 초기 문해력 지도를 강화하여 학습 부진을 예방하고 튼튼한 기초학력의 토대를 마련하는 것이다(세종, 2020). 이를 위해 1학년 1학기 말 또는 2학기 초에는 '한글 또박또박' 프로그램을 통해 읽기 유창성을 진단하고 기초 문해력을 지원한다. 한글해득 이후, 2학년은 누구나 글의 내용을 정확하고 빠르게 읽는 유창성을 길러 글의 의미에 집중할 수 있도록 지도한다(교육부, 2020).

5) 기초학력 보장 선도·시범학교

기초학력 보장 선도·시범학교는 수업 내용을 이해하지 못해 뒤처지는 학생의 개별 성장을 지원하기 위하여 학생 특성과 상황을 고려한 1:1 맞춤형교육을 시범 적용함을 목적으로 한다(충북, 2020). 기초학력 부진학생 지원 및 학력 격차 해소 등을 위한 학생 중심의 개인별 맞춤형 수업 방법과 지원 체제 마련 등을 위한 연구(선도)학교를 운영한다. 2018년에 처음 도입되었으며, 2019년까지는 초등학교에서만 운영하다 2020년부터 중학교까지 확대 운영하고 있다. 2018년에는 42교, 2019년 61교, 2020년에는 80교가 운영하였다. 교실 단위에서 수업 시간 중 즉각적인 보충 지도를 통해 학습결손을 예방하는 수업 모델의 하나로 보조인력을 활용하도록 하였다(교육부, 2020).

나. 채택

Berman(1978)의 적응적 정책집행 이론에 의하면, 채택(adoption)은 중앙정부 프로그램을 지방정부의 사업으로 받아들이는 것을 말한다. 중앙정부가 제시한 지침을 지방정부가 받아들이지 않을 경우 '불이행'이 발생하게 된다. 또 명시적인 불이행이 아니더라도 중앙정부의 프로그램을 상징적으로만 채택하거나 원래의 정책 의도와 상반되거나 관계없는 프로그램을 채택할 수도 있다. 이를 '상징적 채택'이라 부른다. 또한, 정책의 의도는 살리되 지방정부가 처한 제도적인 환경에 따라 프로그램의 성격이 조금씩 달리 운영되는데 이를 '변형채택'이라 한다.

1) 두드림학교 사업

교육부에서는 복합적 요인을 가진 학습부진학생 대항 맞춤형 지원을 위하여 다중지원팀을 구성하는 두드림학교 운영을 확대하라는 공문을 교육청에 시달하였다. 이 내용을 갖고 17개 시·도교육청에서는 상황에 따라 공모를 통해 선정하기도 하고, 모든 학교를 대상으로 두드림학교를 운영하기도 하였다. 아래의 <표 3>은 2020년 17개 시·도교육청 계획서를 근거로 정리한 것이다.

<표 3> 두드림학교 운영 현황

구분		교육청
운영 방법	공모(지정포함)	부산, 대구, 세종, 강원, 전남, 경북, 경남
	전학교	서울, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 충북, 충남, 제주
예산 배분	차등지급	서울, 대구, 광주, 대전, 울산, 충북, 충남, 전남, 경북
	균등지급	부산, 인천, 세종

※ 출처: 교육청별 계획서(2020). 재구성

전북교육청은 전국에서 유일하게 '두드림학교'라는 사업 명칭을 사용하지 않는 교육청이며, 학습부진학생도 '학습더딤학생'이라 부른다. 학습더딤학생이라 칭하는 이유는 학습속도는 개인차가 있기 때문에, 단지 학습이 더딜 뿐 주변의 도움을 받으면 곧 기초학력에 도달할 것이라는 의미(전북, 2020)로 사용하였다. 학습더딤학생을 지원하기 위한 단위학교 지원 체계를 구축하라는 내용은 있으나 이를 두드림학교라 칭하지는 않았다. 그러나 학교 내 기초학력협의체를 구성하여 맞춤형 기초학습을 지원하는 활동은 두드림학교와 거의 유사하게 진행하고 있다.

2) 학습종합클리닉센터 사업

교육부는 학교 밖 심층 지원을 확대하기 위해 학습종합클리닉센터를 운영하고 있다. 학습종합클리닉센터의 안정성과 전문성을 강화하여 학교 및 가정의 수요에 적극 대응하고자 하였으며, 교육청의 여건에 따라 교원, 언어치료사, 상담심리사 등 전문 자격증 소지자를 중심으로 학습코칭단을 채용하여 사전 및 사후 연수를 실시하도록 하였다. 다음 <표 4>는 교육청별 학습종합클리닉센터 운영 현황이다.

<표 4> 학습종합클리닉센터 운영 현황

연번	교육청	센터 명칭	지역	인력
1	서울	서울학습도움센터	-지역학습도움센터 2개소 신설 예정	-학습상담연구원 및 학습상담사
2	부산	부산기초학력지원센터	-지역기초학력지원센터 5개소 운영	-장학사, 교육복지사, 학습코칭단

연번	교육청	센터 명칭	지역	인력
3	대구	대구기초학력센터	-지역기초학력지원센터 4개소 운영	-초등교육과장, 장학관, 장학사, 파견교사, 지역사회전문가
4	인천	학습종합클리닉센터	-지역학습종합클리닉센터 5개소 운영	-교수-학습, 심리 상담, 학습 치료, 사회 복지 등 전문가 지원팀
5	광주	학습종합클리닉센터	-지역학습종합클리닉센터 2개소 운영	-학습코칭위원
6	대전	학습종합클리닉센터	-지역학습종합클리닉센터 2개소 운영	-학습전문상담교사, 학습전문상담사, 학습코칭지원단
7	울산	학습종합클리닉센터	-지역학습종합클리닉센터 2개소 운영	-교수-학습, 심리 상담, 학습 치료, 학습지도사
8	세종	기초학력지원센터	·	-팀장, 학습상담사, 파견교사, 학습코칭단, 기초학력지원단
9	경기도	학습종합클리닉센터	-거점센터 7개, 집중센터 10개소 운영	
10	강원도	학습종합클리닉센터	-도 및 지역학습종합클리닉센터 19센터 운영	-학습클리닉 전문가
11	충북	충북학습종합클리닉센터	-도 및 지역학습종합클리닉센터 5개소 운영	-담당장학사, 학습상담사, 행정실무사, 학습지원단
12	충남	학습종합클리닉센터	-도 및 지역학습종합클리닉센터 14센터 운영	-학습코칭단, 학습동행지원단
13	전북	맞춤형학습지원학급과 맞춤형학습지원학교		
14	전남	기초학력지원센터 내 학습종합클리닉센터	·	-학습코칭단
15	경북	경북학습종합클리닉센터	-도 및 거점센터 4개소 운영	-학습상담교사, 학습상담사, 학습코칭단
16	경남	경남학습종합클리닉센터	-도 및 18개 지원청 학습종합클리닉센터 운영	-학습상담사(코칭단)
17	제주	흔디거념팀	·	-전문의나 학습심리지원관

※ 출처: 교육청별 계획서(2020) 재구성.

광주교육청은 다른 교육청처럼 교육청 자체 사업으로 학습종합클리닉 사업을 운영하고 있지 않았다. 교육지원청 내 학습종합클리닉센터는 단위학교 학습클리닉 활동을 지원하기 위한 인력풀을 제공하고 있으며, 단위학교에서 지원 대상 학생을 선정하여 학습코칭위원을 자율 위촉한다. 학습코칭위원의 자격으로는 4년제 대학 이상 관련학과 졸업자, 학습 및 상담 관련 자격증 소지자 등이다. 학습코칭비는 단위학교 여건 및 예산을 고려하여 21천원에서 25천원 범위에서 지급한다(광주, 2020).

세종교육청은 2019년에 팀장 1명, 학습상담사 1명, 학습코칭단 11명으로 구성된 세종학습종합클리닉센터를 운영했다. 기초학력 지원단은 따로 구성되어 기초한글문해 집중지도를 해 주었다. 그러다 2020년에 학습종합클리닉센터 수행 기능에 기초학력 지도 전문가 집단인 기초학력 지원단의 특별 지원이 통합되어 기초학력지원센터를 구축하여 운영하게 되었다. 기초학력지원센터에서는 팀장 1명, 학습상담사 2명, 파견교사 3명, 학습

코칭단 15명 내외, 기초학력 지원단이 찾아가는 학습지원, 집단상담, 내방상담, 학습코칭, 교사 역량 강화 지원, 교재 개발 등 다양한 활동을 하고 있다(세종, 2020).

전북교육청은 두드림학교와 마찬가지로 학습종합클리닉센터를 따로 운영하지 않는다. 그대신 맞춤형학습지원학급과 맞춤형학습지원학교를 운영하고 있다. 전주교대 예비교원과 보조교사제 및 두리교사제 운영을 통해 학습더딤학생을 지원하고 있다(전북, 2020). 또한, 제주교육청은 학습종합클리닉센터가 아닌 흔디거념팀(학생건강증진추진단) 지원을 하고 있다. 전문상담교사를 통한 학생 맞춤형 사례관리 및 전문의나 학습심리지원관을 통한 학습부진 원인 진단 등 학교 밖 지원 체제 구축 및 운영을 다른 방식으로 추진하고 있다(제주, 2020). 제주교육청의 흔디거념팀은 학생중심 맞춤형 통합 지원을 위하여 제주형 교육복지 지원사업과 연계하여 2017년부터 단위학교 기초·기본학력 지원 대상 학생을 지원하고 있다.

3) 기초학력 진단-보정 시스템 사업

기초학력 진단-보정 시스템은 2009년 대전교육청과 충남대학교에서 처음 개발한 사업으로 초기 진단과 향상도 진단을 위해 검사 문항 및 보정 지도 자료를 지원하는 사업이다. 지역의 정책 우수사업으로 선정되어 2012년 교육부에서 사업을 확대하게 되었고, 5개 교육청이 참여하다 2015년 17개 시·도교육청이 모두 참여하면서 전국적인 사업으로 확장되었다. 시스템의 안정화와 고도화를 위해 충남대학교 응용교육측정평가연구소뿐만 아니라 한국교육학술정보원도 위탁기관으로 사업에 동참하고 있다.

한국교육학술정보원에서 시스템 부분을 위탁하면서 17개 시·도교육청은 교육청별 차별화된 시스템을 구축하게 되었다. 이로써 진단 및 보정 자료 탑재부터 단위학교 학생 관리까지 시스템을 구축함으로써 체계적인 지원이 가능하게 되었다. 다음 <표 5>는 교육청별 기초학력 진단-보정 시스템의 웹 사이트 주소이다.

<표 5> 기초학력 진단-보정 시스템의 웹 사이트 주소

교육청	기초학력 사이트 주소	교육청	기초학력 사이트 주소
서울	https://s-basic.sen.go.kr	강원	https://basic.gweduone.net
부산	https://candi.pen.go.kr	충북	https://basics.cbe.go.kr
대구	https://shine.edunavi.kr	충남	https://basic.edus.or.kr
인천	https://basic.ice.go.kr	전북	https://basic.jbedu.kr
광주	https://can.gen.go.kr	전남	https://obt.jnei.go.kr
대전	https://dtbs.edurang.net	경북	https://glms.gyo6.net
울산	https://basic.use.go.kr	경남	https://basic.gne.go.kr
세종	http://basic.sje.go.kr	제주	https://basic.jje.go.kr
경기	https://basic.goe.go.kr		

2020학년도 기초학력 진단-보정 시스템 적용 학년은 초등학교 1학년에서 고등학교 1학년까지이다. 기존 초등학교 3학년에서 중학교 3학년까지 적용했던 것에 비하면 학년이 확대된 것이다. 초등학교 1, 2학년은 기초국어와 기초수학을, 초등학교 3학년은 3R's (읽기, 쓰기, 셈하기)를, 초등학교 4학년부터 중학교 3학년까지는 국어, 수학, 사회, 과학, 영어 등 5개 교과를, 고등학교 1학년은 국어, 수학, 영어 교과의 진단 문항을 제공한다. 또한, 보정자료 '늘품이'를 제작하여 활용하고 있다.

그러나 교육청별로 진단활동을 적용하는 방법은 조금씩 다르다. 서울(2020)의 경우, 학생 성장이력 공유, 교사 관찰, 학생·학부모 상담, 진단검사 결과 등 통합적 진단활동을 하도록 계획하였으나, 단 초등학교 3학년은 모든 학생을 대상으로 진단검사도구를 활용한 진단을 실시하도록 하였다. 그리고 초등학교 4학년에서 6학년까지 교과학습능력을 진단할 때에 국어, 영어, 수학는 필수교과로, 사회와 과학은 학교 자율교과로 선택하도록 하였다. 전북(2020)의 경우에는 학생 진단을 진단검사와 진단활동으로 구분하고, 진단검사는 다시 진단-보정 시스템과 자체평가를 실시하도록 계획하였으며 교과는 국어와 수학으로 한정하였다. 대전(2020)은 국어, 사회, 수학, 과학, 영어 5개 교과 모두 실시하고 있으며, 광주(2020)는 초등학교 4학년부터 6학년까지는 국어, 수학을, 중학교 1학년부터 고등학교 1학년까지는 국어, 수학, 영어 교과를 진단하도록 하고 있다. 이를 정리한 것이 <표 6>이다.

<표 6> 교육청별 필수 진단 교과목 운영 현황

구분		교육청
교과목 (필수)	국어, 수학	광주, 세종, 전북,
	국어, 수학, 영어	서울, 울산, 제주
	국어, 사회, 수학, 과학, 영어	부산, 대구, 인천, 대전, 강원, 충북, 충남, 전남, 경북
	학교 자체	경기, 경남

※ 출처: 교육청별 계획서(2020) 재구성.

4) 한글 책임교육 사업

문재인 정부가 들어서고 교육부는 기초학력 보장을 위해 초등 저학년 지원에 집중하였다. 교육부(2020)는 모든 아이의 평등한 출발과 학습 결손 누적 예방을 위하여 초등학생 저학년 단계부터 책임지도 및 이를 위한 교원 지도 역량을 강화하고자 노력하였다. 이에 한글학습의 적기인 초등학교 1학년에서 문자 해득부터 한글 책임교육을 시작하기로 하였다. 2018년 한글 또박또박 프로그램을 개발하여 시범 운영한 후, 2019년 17개 시·도교육청에 전면 시행하도록 하였다. 한글 또박또박은 한글 맞춤 학습지와 성장 보

고서를 출력하는 웹 기반 프로그램으로 진단 시간이 1인당 5분 정도 소요되며 국어 교과 시간에 활용하여 담임교사가 직접 진단하는 시스템이다.

경남(2020)의 경우, '초등 한셈집중학년제' 운영으로 초등학교 저학년의 기초학력을 보장하고자 하였다. 한셈집중학년제란 초등 1, 2학년에서 한글을 온전하게 해득하고, 기초수학에 대한 기본적인 이해를 바탕으로 학습의 기초 능력을 갖출 수 있도록 초등학교 저학년의 읽기, 쓰기, 셈하기를 집중 지원하는 체제를 의미한다. 이를 위해 학년 연임제 및 업무 경감 방안, 전담 시수 조정 및 수업 내 협력 수업을 권장하고 있다. 서울(2020)은 '초등학교 2학년 기초학력 보장 집중학년제'를 운영한다. 초등학교 2학년의 기초학력을 진단 및 학습부진 예방 프로그램을 운영한다. 특이한 점은 4R's를 진단한다는 것이다. 4R's란 읽기, 쓰기, 셈하기의 기초학습능력인 3R's에 관계성(relationship)을 더한 것이다. 관계성은 개별 학생의 정서, 심리 발달 정도를 포함한 학생의 부모, 또래, 교사와의 긍정적 관계 형성 정도를 나타내는 것이다.

경북(2020)의 경우, 초기 문해력 보장을 위해 '리딩 리커버리' 프로그램을 운영한다. 리딩 리커버리란 읽기, 쓰기가 부족한 학생을 위해 개별화된 지원을 제공하여 초기 문해력을 보장하는 프로그램으로 읽기 학습부진 학생을 대상으로 1일 30분 12주 이상 전문가 과정을 이수한 교원이 지도한다. 또한, 초등학교 저학년 읽기 곤란 위험 학생을 지원하기 위해 읽기중점오름학교 40교를 선정해 학교당 500만원 내외의 예산을 차등 지급하는 등 학습부진 예방 프로그램을 운영한다.

대전(2020)은 한글 또박또박 프로그램 사용은 물론 컨설팅 지원을 통한 읽기 부진학생 지원을 강화하였다. 초등학교 1, 2학년의 한글 해득 수준 진단 및 컨설팅 지원을 통한 읽기부진학생의 조기 지원 방안을 마련하였고, 한글 문해교육 역량 강화 연수를 지원 및 다양한 지도 자료를 개발하고 있다. 세종(2020)은 기초학력 지원단 중 한글 지도에 관한 전문가 과정을 이수한 교사를 한글 지도 전문가로 위촉하여 한글 미해득 학생을 특별 지원하고 있다. 위에서 본 바와 같이, 각 교육청마다 교육과정에서 국어 수업과 연계한 다양한 수업 자료 지원 및 교원 역량 개발을 통해 초등학교 저학년 한글 책임교육을 강화하고자 노력하고 있다.

5) 기초학력 보장 선도·시범학교 사업

학교 수준 기초학력 향상을 지원하는 기초학력 보장 선도·시범학교 사업은 2018년에 처음 도입되어 규모를 확대하고 있다. 2018년 42교, 2019년 61교, 2020년에는 80교를 운영하고 있다. 수업 시간 중 즉각적인 보충 지도를 통해 학습결손을 예방하는 수업 모델을 개발하고 확산함을 목적으로 추진 중에 있으며, 보조인력을 수업 중 활용하여 학교

의 교실 안에서 학생 개인별 맞춤형 지도 방안을 모색하도록 하였다. 선도·시범학교는 교육청별로 인센티브 측면에서 조금씩 다르게 운영된다. 대전(2020)의 경우, 동일한 예산은 지원하나 시범학교만 연구학교 가산점을 부여하는 등 선도학교와 시범학교에 차이를 두어 적용하고 있다. 서울(2020)이 1수업 2교사제라는 이름으로 가장 적극적인 운영의 모습을 보여 2019년에 13교, 2020년에 15교를 운영하고 있으나, 정규교원 수급이 교원 인사와 맞닿아 있어 부서 간 협력이 필요한 사업이다. 다음 <표 7>은 교육청별 기초학력 보장 선도·시범학교 사업의 운영 현황이다.

<표 7> 기초학력 보장 선도·시범학교 사업의 운영 현황

연번	교육청	사업 명칭	지원	특징
1	서울	기초학력 보장 맞춤형 교육 선도학교 (더불어교사제)	공립초 선도학교 15교, 교당 1,000만원 내외 지원(13교→15교)	1수업 2교사제(정규교사 2명) 운영
2	부산	기초학력 보장 맞춤형 교육 시범·선도학교	시범 7교, 선도 1교(시범 1교→7교)	6월 수업공개, 11월 워크숍
3	대구	기초·기본학력 향상 맞춤형교육 시범학교	시범 2교(2019년 동일)	1수업 2교사제 확대 사업 전개
4	인천	맞춤형 교육 선도(시범) 학교	선도 1교, 시범 1교(선도3, 시범1→선도1, 시범1), 교당 2,500만원	2019년에 비해 선도학교 수 줆
5	광주	기초학력 연구학교	연구학교 2교(0교→2교)	2020년 신규 사업
6	대전	기초학력 및 기초·기본교육 연구학교·선도학교	교육부 선도 2교, 시범 1교, 교육청 연구 1교(교육부 동일, 교육청 1교 추가) 교육부 2,500만원, 교육청 800만원	교육청 자체 연구학교 추가(중, 고등학교 연구학교 1교씩 운영 중이었고 초등학교 1교 추가됨)
7	울산	기초학력 보장 모델 학교	교육청 연구학교 1교, 교육부 선도학교 2교(시범 1교→연구 1교, 선도 2교), 교육청 연구학교 500만원, 교육부 선도학교 2,500만원	(가칭) 협력교사제 운영 확대
8	세종	불채택		
9	경기	기초학력 선도 및 연구학교	연구학교 3교, 선도학교 10교(연구 3교, 선도 9교→연구 3교, 선도 10교)	연구학교는 시범학교의 다른 명칭
10	강원	기초학력 보장 선도학교	선도학교 1교(선도 3교→선도 1교)	선도학교 수 줆
11	충북	맞춤형 기초학력 향상 선도·시범학교	연구학교 2교, 선도학교 2교(연구 3교, 선도 2교→연구 2교, 선도 2교)	연구학교는 시범학교를 뜻함. 연구학교 수 줆
12	충남	맞춤형 선도학교	선도학교 15교 내외(선도 2교, 시범 3교→선도 15교 내외), 교당 700만원 내외	시범학교는 운영하지 않고, 선도학교만 확대
13	전북	두리교사제(1수업 2교사제) 시범 운영	초 3교, 예산 600만원(0교→3교)	2020년 신규 사업
14	전남	기초학력 시범·선도학교	시범(연구)학교 2교, 선도학교 8교(시범 2교, 선도 6교→시범 2교, 선도 8교)	선도학교 확대
15	경북	기초학력 맞춤형	시범학교 3교, 2,500만원 지원	1수업 2교사제 초등 60교 대

연번	교육청	사업 명칭	지원	특징
		시범학교	(2019년과 동일)	상으로 운영, 학교당 800만원 내외 차등 지원
16	경남	·	2019년 시범학교 3교 운영	초등협력교사제 확대(30교→40교)
17	제주	기초학력 보장 선도학교, 연구학교	선도학교 1교, 연구학교 1교(0교→교육부 선도 1교, 교육청 연구 1교), 교육부 선도 25,000만원, 교육청 연구 100만원	2020년 신규 사업

※ 출처: 교육청별 계획서(2020) 재구성.

2020년 세종과 경남교육청은 기초학력 보장 선도·시범학교 사업을 실시하지 않고 있다. 광주, 세종, 전북, 제주교육청은 2019년에는 참여하지 않았다가, 2020년에는 이 사업을 실시하고 있다. 즉, 이 사업은 교육청의 의지에 의해 '채택'과 '불채택'의 양상이 섞여 나타나고 있었다. 시범학교는 연구학교와 같은 개념으로 사용한다. 그러나 연구학교를 교육부 요청 연구학교로 지정하느냐, 교육청 자체 연구학교로 지정하느냐에 따라 예산 지원이 특별교부금과 자체 예산으로 나누어지게 된다. 따라서 교육부 특별교부금으로 지원되는 경우에는 보통 25,000만원이, 교육청 자체 예산일 경우에는 500만원~800만원 정도의 예산이 지원되고 있었다.

교육부에서는 1수업 2교사제의 교실 내 적용을 위하여 선도·시범학교 사업을 운영하였으나, 대구(2020)의 경우 시범학교 사업과는 별도로 1수업 2교사제를 특색 있게 운영하고 있다. 희망하는 초등학교 100교를 대상으로 초등학교 자격증 소지자(임용대기자, 명예퇴직 교사 등)를 기간제 교원으로 채용하여 정규교과수업 중에 학생 지도에 참여하도록 하였다. 경북(2020)도 1수업 2교사제를 초등학교 60교를 선정하여 따로 운영하면서 교당 800만원의 예산을 차등 지급하고 있었다. 또한 명칭은 다르지만 울산(2020)과 경남(2020)이 같은 취지로 사업을 운영하고 있었다.

2. 미시집행

Berman(1978)의 연구에서 중앙정부의 정책 결정을 직접 실행하는 일선 집행기관이다. 미시집행은 바로 단위학교에서 이루어지는 정책집행이다. 미시적 정책집행은 시·도교육청의 채택으로 인해 자동적으로 일어나는 것은 아니다. 정책집행이 성공적으로 이루어지기 위해서는 집행조직도 변이의 과정을 거쳐야 하며 집행조직의 표준운영절차(SOP: standard operating procedures)를 정책 의도에 맞게 변화시킬 수 있어야 한다. 표준운영절차는 조직이 과거에 의사결정과정에서 활용하여 환경에 잘 적응하였다고 기억하고 있는 의사결정방식의 합을 말한다. 즉 단위학교의 교육과정으로 설명할 수 있다.

가. 동원(mobilization)

동원은 정책집행 조직에서 정책을 채택하고 실행 계획을 세우고, 정책집행에 필요한 실질적인 서비스 전달자, 정책 집행자, 정책 대상집단 등의 광범위한 지지를 이끌어 내는 것을 말한다. 구체적으로 이러한 지지를 얻기 위해서는 서비스 전달자, 정책 집행자를 실행 계획 수립 과정에 참여시키고 연합형성과 협상 등 다양한 전략을 사용해야 한다(Berman, 1978). 이 부분은 앞에서 제시한 집행자의 행위 및 전략과 맞물리는 지점으로 기초학력정책에서는 단위학교의 사업선택 및 교육책무성 전략을 들 수 있다.

1) 단위학교의 사업 선택 재량권

두드림학교 사업은 학교의 희망에 의해 지원해 주는 방식이다. 교육청에 따라 공모를 통해 선정하는 방식 희망하면 모두 지정해 주는 방식이 있는데 후자의 경우가 대부분이며 희망 학교 수에 따라 예산은 나누어주는 방법을 택하고 있다. 또한 예산은 똑같이 배분하는 경우와 학생 수에 따라 차등 배분하는 방법이 있는데 대부분 차등 배분 방법으로 운영하고 있다. 부산교육청(2020)의 경우는 두드림학교 운영을 학교자율선택제로 운영하고 있으며, 대구교육청은 초·중 200교를 대상으로 교당 600~800만원을 지원하고 있다. 인천교육청은 2019학년도에 두드림학교를 207교 운영하였고 광주교육청은 2019학년도에 초·중·고 모든 학교에 두드림팀을 구성하여 운영하도록 하였고 초 151교와 중 89교에 특별교부금 437,000천원을 차등 지원하였다. 대전지역의 경우에는 2018년부터 기초학력정책의 전략으로 초등학교와 중학교에 '두드림학교'와 '기초튼튼행복학교'를 선택하도록 하였다.

2) 교육책무성 전략

교육부는 초등학교 입학 전 선행학습 없이도 충분히 적응할 수 있는 교육 여건을 조성하고 있으나 학부모의 불안감은 여전히 존재하고 있다. 교육부(2020)에 의하면 2018년 학부모 인식조사 결과, 초등 1학년 학부모의 89.8%는 취학 전 한글 교육을 하였으며, 이유는 초등학교 적응(42.5%)과 다른 학생도 선행을 하므로(18.2%) 순으로 조사되었다. 놀이 중심의 유아교육과는 달리 인지적 교육의 비중이 커지는 초등학교 진학으로 자녀의 학교 적응에 대한 불안감이 증대하고 있다는 분석이다. 또한, 초등 저학년 단계부터 상당수 학생이 읽기학습부진으로 학교생활에 어려움을 겪거나 수학에 흥미를 잃는 현상이 발생하여, 학력 격차 심화 및 자신감 저하 등을 유발하고 있다고 진단하였다. 이에 교육

부는 '책임 교육'이라는 용어를 사용하며 평등한 출발선을 보장하기 위한 기초학력정책을 2018년 이후 책무성 정책으로 더 확고히 추진하고 있으며, 단위학교에서도 기초학력 정책을 교사의 정체성에 근거하는 교육책무성 정책으로 인식하고 있었다(권희청, 박수정, 2021).

기초학력정책의 가장 큰 전략은 바로 '책무성'이다. 김순남, 이병환(2011)의 연구에서도 기초학력 책임지도 정책 추진의 논리로 법률적 측면, 복지적 측면, 개인적 성장과 자아실현적 측면에서 살펴보고 그 주장의 논거를 제시하고 있다. 이 또한 교육외적 접근에 기반을 두고 있다. 이로 인해 한국의 학교에서 교육책무성 기제의 도입은 상당히 부정적인 편이다(김병찬 외, 2014). 김병찬 외(2014)에는 여러 연구들의 현장의 모습을 제시하고 있다. 교사들의 좌절감과 닫혀 지는 마음, 학교의 학원화, 교직의 특성에 맞지 않은 제도, 교육본질적인 측면에서 심각한 문제, 절음발이 교육, 부담은 커지고 사기는 떨어지고, 쪼임 당하기, 교육청이 뭐라고 해도 내가 먼저 살고 봐야, 지옥과는 같은 수업 리듬 등 교육책무성 정책 적용 과정에서 나타나는 시장경제 논리를 비롯한 외부 논리가 중심이 되어 빚어진 결과라 분석하고 있다.

나. 전달자의 집행(deliverer implementation)

전달자의 정책집행의 핵심은 적응(adaptation)이라 할 수 있다(Berman, 1978). 채택된 정책(사업)을 실제적으로 집행하는 단계에 이르게 되면 정책 집행자들은 기존의 표준운영절차를 따를 것인가, 표준운영절차를 변화시켜 새로운 정책에 맞출 것인가를 선택, 결정하게 된다. 이 때 네 가지 형태의 적응 방식이 있을 수 있다. 다음 <표 8>은 네 가지 적응 방식을 나타낸 것이다.

<표 8> 네 가지 전달자의 집행 방식

구분	프로그램(사업)	표준운영절차(교육과정)
불집행(non-implementation)	불변	불변
흡수(co-optation)	변화	불변
기술적 학습(technological learning)	불변	변화
상호적응(mutual adaptation)	변화	변화

Berman(1978)은 이 중 상호적응을 가장 바람직한 정책집행, 즉 효과적인 정책 결과가 나타나는 것으로 보고 있다. 사업의 내용이 바뀌고, 교육과정 안에서 변화가 생겼을 경우, 가장 정책집행 환경에 부합하는 적응적 정책집행이 이루어졌다고 본다. 이는 바람직한 정책집행을 위해서는 정책 결정자가 결정한 정책의 내용과 정책 집행자의 집행방식이 동시에 변화해야 한다는 것을 의미한다. 이에 단위학교에서 5개의 사업을 진행할

때 프로그램의 변화가 있는지, 또한 기존의 교육과정이 아닌 교육과정 안에서의 변화가 도출되는 지 5개 사업을 중심으로 구체적으로 분석해 보았다.

1) 두드림학교 사업

가) 프로그램(사업)

2020년 대전교육청의 두드림학교 사업은 34개의 초등학교에서 실시하고 있다. 교당 운영비를 800만원씩 지원하고 있으며, 학교 내 다양한 구성원의 다중협력체계 구축 및 운영을 통하여 학습부진학생의 통합적 지원을 목적으로 운영되고 있다. 지원대상은 학습부진 학생이며 교당 500~1,000만원을 차등 지급한다. 2019년 실적을 살펴보면 총 54교(초 34교, 중 20교)를 대상으로 432,000천원을 지원하였다. 만족도 조사 결과, 긍정변화율 측면에서 동부교육지원청은 91.7%, 서부교육지원청은 84.5%의 결과가 나왔다.

교육청의 계획에 의거하여 단위학교에서는 두드림학교 계획을 수립하여 운영한다. 단위학교의 여건과 상황에 따라 프로그램의 다양화와 학생 개개인에 맞춘 프로그램 운영 등 단위학교의 재량권을 허용하고 있었다. 이에 대전교육청 산하 초등학교에서는 특색있게 두드림학교를 운영하고 있었다. 예를 들면, 기초학력 향상에 중점을 둔 프로그램을 운영하는 학교, 다문화·탈북·돌봄 부족 학생을 중심으로 문화체험 및 심리정서 측면을 강화하는 프로그램을 운영하는 학교, 기초학력 증진과 정서·행동·심리 프로그램을 운영하는 학교 등 다양하였다. 또한 두드림학교 프로그램은 대상이나 학년, 프로그램 면에서 다양하게 운영되고 있었다. 학교의 지역 여건 및 특성에 따라 유관기관과의 협조 체제를 구축하고 있었으며, 학교 내 다중지원팀을 구성하여 학교가 함께 학생들의 기초학력부진 원인을 고민하고 해결하기 위해 노력하고 있었다. 예산의 대부분은 프로그램 운영에 사용하고 있었고, 그 중 인건비의 비중이 높았다.

나) 표준운영절차(교육과정)

단위학교의 표준운영절차를 살펴본 결과, 두드림학교는 단위학교 책임지도 사업과 연계하여 운영하고 있었으며, 교육과정 내에서 방과후 활동 시간을 이용하여 추진하도록 명시되어 있었다. 수업 중 담임교사의 지도에도 불구하고 기초학력 부진 원인은 복합적이기에 이를 해결하기 위해 다양한 인적 자원이 필요하다. 이에 방과후 시간을 활용하여 학습동기 유발, 심리 지원, 문화체험 등 다양한 프로그램을 운영하고 있으며, 다른 사업과 연계하여 추진하기도 하였다. 교육복지우선지원사업, 다문화학생 지원사업, 탈북

학생 지원사업 등 복합적 요인을 가진 학습부진학생을 대상으로 맞춤형 지원을 추진하며, 상황에 따라 학교의 교육과정을 변화하여 운영하는 재량권을 활용하고 있었다.

2) 학습종합클리닉센터 사업

가) 프로그램(사업)

2020년 대전교육청의 학습종합클리닉센터는 본청 1곳과 교육지원청 2곳으로 총 3곳을 운영하고 있다. 2019년 지원 실적으로 상담은 203교 1,837명(초 950명, 중 571명, 고 316명)을, 바우처는 18기관 132명(초 75명, 중 15명, 고 42명)을 지원하였다. 이에 따른 만족도로 상담은 초등학교 94.67%, 중학교 96.17%, 고등학교 98.64%의 높은 결과를 보였고, 바우처 또한 초등학교 98%, 중학교 94%, 고등학교 96.25%의 높은 만족도를 나타냈다. 대상학교는 상담신청 학교이며 지원 대상도 상담 신청 학생이다. 2020년 지원 예산은 71,915만원이다(대전 2020). 목적은 학습 상담·학습 바우처 제공을 통한 학습부진 해소 및 학교적응력 향상과 학습동기 강화 및 학습전략 지도를 통한 자기주도적 학습 능력 향상이다.

단위학교에서는 지원이 필요한 학생을 선정하여 학습종합클리닉센터에 서비스 3월과 9월에 신청하며, 학습 상담 및 코칭 여건 조성 및 학습상담사와의 유기적 협조 체제를 구축해야 한다. 교육지원청에서는 학습상담 코칭단 구성·운영, 학습바우처 기관 선정·운영, 그리고 학습종합클리닉센터 통합협의회를 연 2회 주관하여 운영한다. 단위학교에서는 담임교사가 프로그램을 직접 운영하는 것이 아니고, 학습상담 코칭단이나 전문상담사가 학교를 방문하여 협력하여 진행된다. 담임교사는 학생 기초자료를 작성하여 주고 학생을 지속적으로 관찰하면서 상담이나 코칭을 지원한다. 이 때 학생에 따라 개인 맞춤형 프로그램이 제공된다. 2020년부터 대전교육청에서는 초등학교 저학년 학생의 기초학력 관련 부분을 강화하였고, 기본적인 3R's도 단위학교의 요청에 의해 병행하도록 하였다.

나) 표준운영절차(교육과정)

학습종합클리닉센터 사업은 교육청과 교육지원청에서 주관하는 사업이다. 단위학교는 필요에 의해 신청을 하면 상담사나 코칭단이 투입되어 학생과 1:1 매칭이 이루어진다. 상황에 따라 수업 중에 다른 장소에서 학생을 지도하기도 하는데 그 때에도 동일한 교과를 대상으로 지도하는 등 교육과정의 범위를 벗어나지 않도록 운영하고 있다. 학습종

합클리닉센터 사업은 기관연계도 함께 추진하여 특수교육지원센터-위(Wee)센터-의료기관 등이 학습부진에 따른 학생을 개인 맞춤형으로 지원하고 있다.

3) 기초학력 진단-보정 시스템 사업

가) 프로그램(사업)

기초학력 진단-보정 시스템 사업은 2009년 대전에서 처음 시행된 사업이기에 대전에서의 활용률은 전국에서 상위권에 속한다. 2019년 대전 관내 초·중학교 활용률은 96.61%였으며, 만족도는 초등학교 86.1%(동부 86.6%, 서부 85.5%), 중학교 84.4%(동부 91.6%, 서부 77.1%)였다. 진단검사라는 사업의 성격으로 인하여 프로그램 내용의 변화는 허용되지 않는다. 모든 17개 시·도교육청에서 기초학력 진단-보정 시스템을 사용하고 있으나, 교육청에 따라 기초학력 진단-보정 시스템의 진단검사를 하나의 검사도구로 안내하기도 한다(장학사 A, C).

나) 표준운영절차(교육과정)

대전교육청은 3월 한 달 동안 학생의 진단을 통합적으로 할 수 있도록 공문 시달을 자제하고 교원의 출장도 제한하고 있다. 대전교육청의 초등학교에서는 여러 진단의 방법 중 기초학력 진단-보정 시스템을 활용한 오프라인 진단을 가장 많이 사용한다. 그래서 몇 학교를 제외하고는 같은 날, 같은 시간에 진단검사를 실시한다. 진단검사 날짜는 물론 기준 점수는 교육부를 통해 교육청, 단위학교로 전달된다. 기준 점수는 교과 부진 학생을 나누는 기준이 되는 점수로 미통과 된 학생은 향상도 검사 대상 학생이 된다. 향상도 검사는 3번 이루어지며 이 기간도 교육청을 통해 학교에 안내된다. 즉, 단위학교는 진단검사 날짜 및 향상도 검사 기간을 임의로 정할 수 없으며, 교육청의 안내에 따라 교육과정을 추후 변화시켜야 한다.

진단검사 후에는 보정자료를 사용하여 학생을 개인별 맞춤형으로 지도한다. 그러나 보정자료 또한 학생의 검사 결과에 따라 프로그램 상에서 학습지 형식으로 출력이 되기에 교사가 변화시킬 여지는 없다. 그러나 다양한 자료의 개발 및 탑재를 통해 학생에 따른 지도를 수월하게 할 수 있도록 시스템을 고도화하고 있으나, 학부모의 동의 없이 시스템을 사용할 수 없기에 단위학교의 어려움이 함께 공존하는 사업이다(교사 J, K, P).

4) 한글 책임교육 사업

가) 프로그램(사업)

한글 책임교육은 읽기에 어려움을 겪는 학생을 대상으로 맞춤형 검사를 통한 진단을 실시하고, 맞춤형 도움 교육 제공을 통한 읽기 곤란을 해소하기 위한 사업이다. '한글 또박또박'이라는 프로그램을 활용하여 교실 안에서 담임교사가 진단을 하며, 학생 1인당 소요 시간은 5분 정도이다. 한글 또박또박 프로그램은 한국교육과정평가원 정책연구로 개발되었으며, 수업 중에 진단을 실시하도록 하고 있다. 국어 교과 시간에 진단을 실시하며 학생의 읽기 유창성을 진단하고 기초 문해력을 지원함을 목적으로 운영하고 있다. 한글 또박또박이라는 프로그램에 접속하여 진단하기에 프로그램 자체를 변화시킬 수 없으며 성장결과지 또한 한글 또박또박 프로그램을 통해 출력해야 한다.

나) 표준운영절차(교육과정)

한글 책임교육은 한글 학습의 적기인 초등학교 1학년을 대상으로 한다. 1학년 1학기에는 기존에 관행적으로 하고 있던 받아쓰기, 알림장, 일기쓰기 등을 하지 않도록 하였다. 1학년 1학기 말 또는 2학기 초에는 한글 또박또박 프로그램을 통해 진단검사를 실시하며, 한글 해득 이후, 2학년은 누구나 글의 내용을 정확하고 빠르게 읽는 유창성을 길러 글의 의미에 집중할 수 있도록 지도 해야 한다. 이러한 일련의 절차를 2018년부터 대전교육청 산하 초등학교에서는 모두 실시하고 있다. 한글 책임교육은 교육과정 내 한글교육 시간을 대폭 확대하였다. 기존 27시간이었던 한글교육 시간을 68시간으로 확대하여 국어시간 시수를 조정하도록 하였다. 1, 2학년에 걸쳐 68시간을 실시해야 되지만, 대부분 1학년에 치중하여 한글교육을 실시하기에 1학년은 입학적응기부터 51시간의 한글교육을 하게 된다.

5) 기초학력 보장 선도·시범학교 사업

가) 프로그램(사업)

기초학력 보장 선도·시범학교는 교실 수업 내에서 기초학력 부진학생을 조기에 예방하고자 보조교사를 활용하는 모델학교이다. 대전교육청에서는 선도학교 2교와 시범학교 1교를 운영 중이다. 선도학교는 예산 지원만 하고, 시범학교는 예산 지원은 물론이고 연구학교 가산점이 부여된다. 프로그램은 선도·시범학교에 따라 특색 있게 운영하고 있다. 교실 내의 변화를 추구하는 학교이지만 예산이 지원됨으로써 단위학교 전체의 프로그램

까지 변화를 추구하고 있다. 따라서 두드림학교, 한글 책임교육, 학습종합클리닉센터 등 기초학력정책의 다른 사업과 연계함은 물론 다른 유관기관과의 연계를 통해 프로그램의 다양화를 꾀하고 있다.

나) 표준운영절차(교육과정)

기초학력 보장 선도·시범학교를 운영하려면 교육과정의 모든 바탕에 기초학력정책 구현을 위한 내용 및 방법이 설계되어야 한다. 대전교육청의 3개 학교의 기초학력 보장 선도·시범학교 운영 계획서와 보고서를 살펴본 결과, 기초학력 개념이 학교의 특색 사업이나 역점 사업에 속해 있었으며, 추진 전략의 큰 틀도 기초학력 향상에 중점을 두고 있었다. 교육과정 내에 다양한 진단검사 및 진단 활동 프로그램이 들어있고, 교사들의 전문적 학습 공동체 주제도 기초학력과 관련된 활동을 하고 있었다.

이상의 내용을 종합한 결과가 <표 9>이다.

<표 9> 사업별 집행 방식의 구분

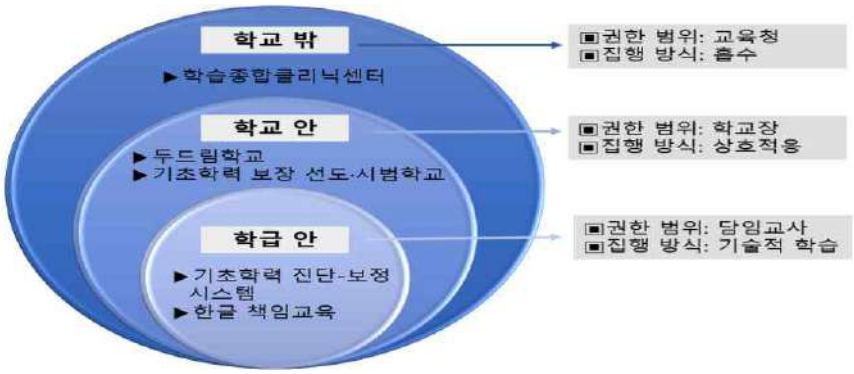
구분(사업명)	프로그램	표준운영절차	집행 방식
학습종합클리닉센터	변화	불변	흡수
한글 책임교육	불변	변화	기술적 학습
기초학력 진단-보정 시스템	불변	변화	기술적 학습
두드림학교	변화	변화	상호적응
기초학력 보장 선도·시범학교	변화	변화	상호적응

학습종합클리닉센터 사업은 교육과정과 무관하게 운영되는 흡수의 방식, 한글 책임교육 사업 및 기초학력 진단-보정 시스템 사업은 진단검사의 의미가 크기 때문에 프로그램 변화는 일어나지 않는 기술적 학습으로 집행되고 있었다. 대전시교육청에서 특색 있게 운영하는 두드림학교와 기초학력 보장 선도·시범학교는 단위학교의 상황과 여건에 따라 프로그램의 변화와 교육과정 운영의 변화가 자연스럽게 일어나고 있기에 상호적응 방식으로 사업이 집행되고 있음을 확인할 수 있었다. 사업의 성격에 따른 집행 방식의 변화 제한으로 인한 한계는 있으나, 5개 기초학력정책 사업이 교육과정 내에서 유기적으로 운영되고 있었다.

다. 제도화(institutionalization)

기초학력정책의 종합적인 특징을 제도화(institutionalization) 국면에서 살펴보고자 한다. Berman(1978)의 이론에서는 제도화 국면을 미시집행의 하나로 보았으나, 이 연구에

서는 거시집행과 미시집행의 종합적 특징을 제도화 국면에서 찾고자 한다. 성공적인 정책집행은 정책 결정자의 결정을 그대로 집행하는 것이 아니라 정책과 정책집행 조직을 둘러싼 제도적인 환경의 상호적응 및 정책집행 환경에 부합하도록 정책집행이 이루어지기 때문이다. Berman(1978)에 의하면 제도화는 채택된 정책이 집행 조직 내에서 정형화되고 지속적인 정책 결과를 산출하도록 만드는 과정이다. 이러한 제도화는 정형화해야 한다는 조직 관리자의 의사결정, 서비스 전달자, 정책 집행자들이 실행할 때 정착될 수 있다. 이 연구에서 기초학력정책으로 정의한 5개 사업이 단위학교에서 어떻게 제도화되고 있는지 살펴보면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 기초학력정책의 제도화

1) 학급 안 안전망: 기초학력 진단-보정 시스템, 한글 책임교육

대전교육청에서 활발히 진행하는 기초학력 진단-보정 시스템 사업은 기본적으로 진단검사라는 특성으로 인해 프로그램 변화는 일어나지 않는다. 검사 날짜 및 검사 대상 등 정해진 틀 속에서 이루어진다. 그러나 향상도 검사나 보정 학습 등은 정해진 기간 안에서 학교가 결정할 수 있으며 보통 방과후에 담임교사나 업무담당자에 의해 진행된다. 한글 책임교육 사업도 기초학력 진단-보정 시스템 사업처럼 한글 또박또박 프로그램을 활용하는 진단검사 형식이기에 프로그램 변화는 일어나지 않는다. 그러나 한글교육 수업시수가 확대 운영 되는 등 교육과정 내에서의 변화는 확실하다. 27시간이던 한글교육 시간은 68시간으로 확대되었고, 초등학교 교사들은 한글 지도의 전문적 역량을 기를 수 있도록 연구 기회가 확대되었다. 이 두 사업은 학급 안에서 교사들의 권한 안에서 제도화 되는 모습을 보였다.

2) 학교 안 안전망: 두드림학교, 기초학력 보장 선도·시범학교

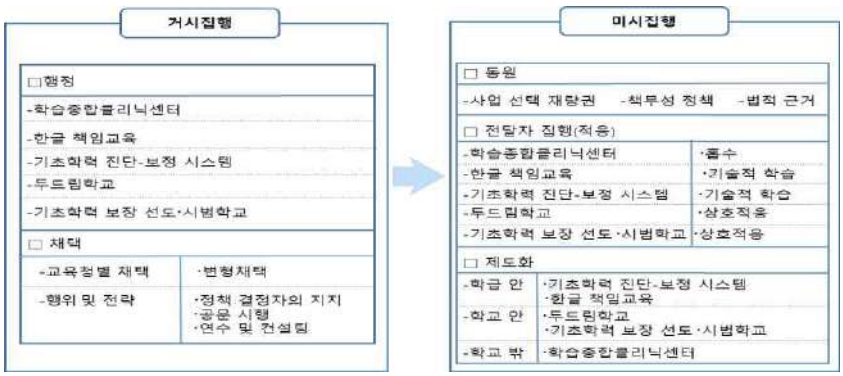
두드림학교 사업은 두드림팀 구성부터 사업 내용까지 단위학교별 사업 프로그램이 다양하게 운영되며, 사업의 기간이나 대상도 단위학교의 여건과 상황에 따라 달리 운영되고 있었다. 또한 교육과정 내에 기초학력정책으로 제시되어 있었으며 두드림학교 예산 집행을 위해 외부 기관과의 연계도 활발하게 이루어지고 있었다. 기초학력 보장 선도·시범학교는 교육부의 특별교부금으로 운영되며 교육청과 한국교육과정평가원에서 컨설팅을 실시하는 사업이다. 기초학력 보장 선도·시범학교로 지정되는 순간 계획서부터 컨설팅이 이루어지며, 계획서 안에는 학교의 상황에 따라 다양한 프로그램과 사업이 구성된다. 이 계획에 따라 학교의 교육과정은 바뀌게 되며, 특별히 1수업 2교사제를 활성화하기 위한 모델 개발이 목표였기에 교원 수급부터 기초학력정책의 효과 연구까지 교육청과 긴밀한 협조 하에 사업이 진행된다. 이 두 사업은 단위학교의 교육과정 안에서 다양한 프로그램 운영함으로써 관리자와 업무담당자의 권한으로 학교 자체에서 제도화되는 모습을 보이나, 예산을 지원받는 기간만 활발하게 운영되는 한계를 갖고 있다.

3) 학교 밖 안전망: 학습종합클리닉센터 사업

학습종합클리닉센터는 교육청 및 교육지원청 주관의 사업이다. 단위학교의 신청에 의해 상담사와 코칭단이 직접 학교를 찾아가 지원해 주는 방식인데 학생의 특성을 고려하여 프로그램을 다양하게 운영하고 있었다. 기초학력은 물론 학습코칭, 심리상담 등 유관기관과 연계하여 지원하거나 학교 수업 중 장소를 달리하여 학생을 분리 교육을 하기도 한다. 담임교사와 긴밀한 협조 하에 학생 개인 맞춤형 프로그램을 운영하나, 교육과정 자체를 달리 운영하는 것은 아니며, 모든 학생이 아닌 특정 학생을 위한 제도이다.

Ⅴ. 결론 및 제언

Berman(1978)의 거시집행과 미시집행의 관점에서 기초학력정책의 집행과정을 살펴보았다. 기초학력정책 중 2020년 가장 활발하게 진행되고 있는 5가지 사업을 중심으로 집행과정을 분석해 보니, 사업에 따라 흡수, 기술적 학습, 상호적응 등 다양한 집행 방식이 나타났다. 더욱이 권한의 범위에 따라 학급 안, 학교 안, 학교 밖으로 나뉘는 제도화 국면도 살펴볼 수 있었다. 이를 요약한 것이 [그림 3]이다.



[그림 3] 기초학력정책의 집행과정 요약

이 연구는 기초학력정책 집행과정의 특징을 분석하여 기초학력정책과 교육 정책집행에 대한 시사점을 제공하는 데 목적이 있다. 이상의 요약을 바탕으로 도출된 결론은 다음과 같다.

첫째, 거시집행 측면에서 정책 자체 요인과 관련하여 교육부는 단위학교의 자발적인 동력 유지를 위한 지원 정책을 발굴할 필요가 있다. 담임교사들은 학급 안 사업, 업무담당자들은 학교 안 사업, 그리고 교육청 장학사들은 학교 밖 사업을 기초학력정책이라고 인식하였다. 이는 각자의 영향력과 관련이 있다. 그러나 기초학력 부진학생 지도가 교사의 업무 중 중요한 과업임에도 학생지도의 실천은 해도 그만 안 해도 그만이라고 생각할 정도로 '티'가 나지 않는다고 하였다. 이에 대한 지원 대책이 필요한 시점이다. 기초학력정책을 효과적으로 유지하기 위해서는 조금 느리지만 '교육공동체의 신뢰'를 바탕으로 성공 경험을 체험할 수 있도록 교사들을 정책적으로 지원해야 한다. 형식적, 강제적 운영이 아닌 교사의 자발성과 보람에 기반한 정책집행이 무엇보다도 중요하며 이를 위한 지원방안 연구가 수행되어야 한다.

둘째, 17개 시·도교육청은 지역의 상황과 여건을 고려한 현장출발형 접근(backward

mapping approach)을 더 강화할 필요가 있다. 2020년, 교육부의 계획을 근거로 교육청별 채택 현황을 살펴본 결과, 교육청별로 교육부의 기초학력정책을 '변형채택'하여 특색있게 운영하고 있었다. 내용 측면에서의 프로그램 변화, 방법 측면에서의 연수 및 컨설팅의 변화 등 물적자원 및 인적자원을 최대한 활용하고자 노력하고 있다. 현장출발형 접근을 구사하기 위해 먼저 선행되어야 할 조건은 바로 교사들의 업무 환경을 개선해주는 일이다. 기초학력정책 집행을 다른 업무보다 우선순위에 놓을 수 있는 인식 개선은 물론 교사들이 기초학력정책을 또 다른 업무나 프로그램으로 인식하지 않도록 외적 책무성이 아닌 내적 책무성을 강화해야 한다.

셋째, 단위학교는 교사들이 선택과 집중을 제대로 할 수 있도록 재량권과 책무성 간 균형을 잘 유지해야 할 필요가 있다. 5개의 기초학력정책의 사업 중 학급 안에서 이루어지는 것은 기초학력 진단-보정 시스템과 한글 책임교육 사업이었고, 학교 안에서 이루어지는 것은 두드림학교와 기초학력 보장 선도·시범학교 사업이며, 학교 밖의 안전망까지 동원하는 사업이 학습종합클리닉 사업이었다. 담임교사들은 학급 내 역할에 더 집중하였고, 업무담당자들은 공모로 이루어지는 단위학교 차원의 사업에 관심을 가졌으며, 교육청 장학사들은 교육청에서 위탁을 주어 사업을 진행하는 학습종합클리닉 사업의 성과에 큰 기대를 갖고 있었다. 이런 이유로 기초학력의 정의 및 정책 사업, 그리고 추진 방법에 대한 생각이 각자의 입장에 따라 달리 나타나고 있었다. 이와 같이 기초학력정책은 사업을 집행하는 행위자별로 권한의 범위 및 영향력에 차이가 있었고, 이에 따라 정책의 인식 차이가 다양하게 표출되었다. 권한과 영향력은 재량권과 관련이 있으며, 이 재량권으로 인해 책무성이 발생하는 것이다.

위의 결론을 바탕으로 기초학력 정책담당자를 위하여 다음과 같이 제언하고자 한다. 첫째, 기초학력정책은 '학생'이 중심이 되는 정책집행이 이루어져야 한다. 이를 위한 교원의 역량 개발은 물론 개별화 교육 시스템 구축에 힘써야 한다. 둘째, 기초학력정책이 우선순위의 정책임을 인식할 수 있도록 단위학교의 조직 문화를 개선해야 하며, 공동체성을 바탕으로 가정과 지역사회 연계 방안에 더 관심을 가져야 한다. 셋째, 기초학력 진단검사와 더불어 보장과 보정 프로그램이 활성화될 수 있도록 에듀테크 기능을 활용한 다양한 검사 방법 및 지도 방법 개발에 노력해야 한다. 아울러 기초학력 연구자를 위한 제언은 다음과 같다. 첫째, 기초학력정책의 내적 책무성 강화를 위한 방안 연구가 필요하며, 이를 위한 교원의 전문적 책무성 유형 연구도 함께 이루어져야 한다. 둘째, 교육정책의 집행 및 이에 관한 연구에 있어 거시집행 및 미시집행을 통합적으로 살펴볼 필요가 있다. 거시집행 및 미시집행을 통해 정책을 다각적으로 분석함으로써 정책집행 현상에 대한 종합적인 이해를 도울 수 있기 때문이다.

참고문헌

강원도교육청. (2020). 2020 기초학력 책임교육 운영 계획.

경기도교육청. (2020). 2020학년도 초등 교육과정 정책 추진 계획.

경상남도교육청. (2020). 2020. 초등 기초학력 지원 기본 계획.

경상북도교육청. (2020). 2020 경북 기초학력 보장 기본 계획.

곽현주, 백종면, 양예슬, 송인발. (2016). 학교 학업성취수준에 영향을 미치는 학교특성 요인: 학업고성취 및 저성취수준에 미친 요인 비교를 중심으로. **교육과정평가연구, 19**(1), 333-358.

광주광역시교육청. (2020). 2020 기초학력 보장 지원 계획.

교육부. (2014). 「2014년도 기초학력 지원 사업 계획」. 보도 자료(2014.02.19.)

교육부. (2019). 행복한 출발을 위한 「기초학력 지원 내실화 방안」. 보도 자료 (2019.03.28.).

교육부. (2020). 2020년 기초학력 지원 추진 계획.

권희청, 박수정. (2021). Lipsky의 일선관료 모형으로 본 기초학력 정책에서의 교사 직무행태 분석: 초등학교 '한글 책임교육' 정책을 중심으로. **교육행정학연구, 39**(3), 63-91.

김명숙, 허형, 이종승, 이명희, 노국향, 박정. (2001). 국가수준 학업성취도 평가체제 구축 방안 연구 (교육정책연구 2001-14). 서울: 교육인적자원부.

김병찬, 박남기, 박선형, 변기용, 송경오, 정동욱, 최정윤. (2014). **한국 교육책무성 탐구**. 서울: 교육과학사.

김순남, 이병환. (2011). 기초학력 책임지도 책무성 논리 탐색. **교육행정학연구, 29**(2), 159-183.

김양분, 강호수. (2017). 중학생의 학업성취 변화 관련 요인 탐색. **한국교육, 44**(1), 33-61.

김영천. (2007). **질적 연구방법론 I**. 서울: 문음사.

대구광역시교육청. (2020). 2020학년도 초등학교 기초·기본학력 향상 지원 계획.

대전광역시교육청 및 대전동부교육지원청 (2018~2020) 공문 자료.

대전광역시교육청. (2020). 2020학년도 초등 기초학력 향상 지원 사업 운영 계획.

박상완. (2020). 혁신학교 행정전문인력 지원 사업의 집행과정 분석. **교육문화연구, 26**(4), 31-58.

박환보, 우한솔, 김은파. (2016). 교육개발협력 사업에 참여한 교사의 경험에 관한 탐색적 연구. **한국교원교육연구, 33**(2), 287-311.

부산광역시교육청. (2020). 2020학년도 기초학력 보장 기본 계획.

서울특별시교육청. (2020). 2020 초등 기초학력보장 운영 계획.

설선미, 장건춘. (2014). 지방정부 정책집행과정의 정형성과 적응성에 관한 연구-광주광역시 기후 변화대응책을 중심으로-. **한국거버넌스학회보, 21**(1), 1-26.

세종특별자치시교육청. (2020). 2020년 초등 기초학력 지원 계획.

송경오. (2013). 상호적응적 교육 정책집행 가능성 탐색: 자율형 공립고 사례를 중심으로. **교육행정학연구, 31**(4), 389-420.

양희준. (2021). '적응적 집행'으로서의 자유학기 활동 프로그램 준비: 교육 정책의 미시 집행 과정 분석. **교육정치학연구, 28**(1), 241-267.

울산광역시교육청. (2020). 2020학년도 초등 기초학력 책임 보장 운영 계획.

이종재, 이차영, 김용, 송경오. (2015). **교육 정책론**. 서울: 학지사.

이화진, 김민정, 이대식, 손승현. (2009). 학습부진학생 지도 지원의 실효성 제고를 위한 대안탐색 (연구보고 RRI 2009-13). 서울: 한국교육과정평가원.

인천광역시교육청. (2020). 2020학년도 기초학력보장 지원 기본 계획.

임순일(2012). 국가수준 학업성취도에 영향을 주는 요인: 학력향상 중점학교와 비중점학교 비교. 전북대학교 대학원 박사학위논문.

전라남도교육청. (2020). 2020. 기초학력 보장 지원 계획.

전라북도교육청. (2020). 2020년 전라북도 기초학력 향상 지원 기본 계획.

전세진. (2020). 초등학교 기초학력보장정책 집행과정 분석: 두드림학교 사업을 중심으로. 서울교육대학교 교육전문대학원 석사학위논문.

제주도특별자치도. (2020). 2020학년도 기초·기본학력 향상 지원.

주경일, 현승현. (2011). 시차 적응적 집행이론 구축을 위한 시론적 연구: 정부업무관리시스템(온-나라 시스템)의 도입과정을 중심으로. **한국자치행정학보, 25**(2), 77-101.

천세영, 이성은. (2013). 교육지원청 수준에서 기초학력 영향 변인 연구. **교육학연구, 51**(2), 37-62.

충청남도교육청. (2020). 2020학년도 충남 기초학력 향상 내실화 계획.

충청북도교육청. (2020). 2020 맞춤형 기초학력 향상 지원 계획.

Berman, P. (1978). The study of macro-and micro-implementation. *Public Policy, 26*(2), 157-184.

Creswell, J. W. (2017). **알기 쉬운 혼합연구방법**. 김동렬 역. 서울: 학지사.

Glesne, C. (2014). Becoming Qualitative Researchers (5th ed.). 안혜준 역(2017). **질적 연구자 되기**. 서울: 아카데미프레스.

Lipsky, M. (1980). Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. New York: Rusel Sage Foundation.

세계-국가-지역 수준의 고등교육 체제에서 대학 평가와 대학의 대응 방식: 한국 대학의 사례를 중심으로

The Athletics of Higher Education Ranking Race in South Korea*

배소현(한국에너지공과대학교 대우교수)**

Abstract

This study examines institutional practices implemented in response to university rankings of three four-year institutions in South Korea based on a glonacal agency heuristic. Through a multiple-case study based on qualitative evidence, this study explored how the Korean institutions responded to global and national university rankings in the different areas of institutional practices and how the local, national, and global agencies of higher education interact with the institutions in those practices. Key findings of this study include a better understanding of the institutions' wide range of efforts to enhance their ranking positions through implementation of various initiatives for organization, curriculum, faculty, research, students, and marketing. Despite the similarities of existing practices, the case institutions interpreted and responded to the rankings in quite different ways depending on their goals, hierarchical positions, resources, and challenges. These differences came from the multifaceted interactions each institution had with various agencies of higher education at the global, national, and local levels. The findings underscored the importance of exploring higher education phenomenon both from the perspective of individual institutions and expansive glonacal higher education systems. This study concluded with the implications of the study for universities and agencies of higher education.

[Keywords] university rankings, glonacal agency heuristic, institutional practice

I. Introduction

Rankings of universities are now more prevalent and popular than ever throughout

* This article is an improved and corrected edition of the author's doctoral dissertation.

** Corresponding Author Sohyeon Bae (bsh22@kentech.ac.kr)

the history of higher education; they are widely shared through the news media, institutional websites, and university marketing materials and have become a source of academic legitimacy to the public in many countries. University rankings, hierarchical positions of higher education institutions (HEIs) determined by several numerical indicators, have been proliferating as competition among institutions has intensified due to massification and globalization of higher education (Altbach, 2012). With growing attention paid to university rankings, their influences are now ubiquitous on a several set of stakeholders in higher education. Rankings now serve as a crucial tool for governance in higher education, indicators for economic competitiveness or policy-planning in nations, and guidelines for students' college decisions (Erkkilä & Piironen, 2018; Marginson & van der Wende, 2007).

Among these several entities of higher education systems influenced by university rankings, HEIs around the world seem to experience the most dramatic changes under the influence of the rankings. To avoid descending in their rankings, HEIs started to devise ways to enhance their ranking status and modify their institutional practices based on what was assessed in the rankings. The rankings even influenced various aspects of HEIs such as their faculty recruitment, research practices, organization, curriculum, student education, and marketing. With the pervasiveness of these strategies, HEIs in many parts of the world are gradually transformed to the image of universities striving for excellence in ways that exactly align with ranking priorities (Marginson, 2016).

Even if university rankings have exerted such a significant influence on HEIs around the world, many parts of the ranking phenomenon in higher education (i.e., growing recognition and utilization of university rankings among HEIs and stakeholders) have not been explored extensively. Extant literature on the rankings mostly consists of historical studies, critical examinations of their methodologies, and explorations of societal factors that explain their proliferation. Less attention has been paid by researchers to their influences on HEIs (Hazelkorn, 2015). With the limited body of research on the influences of rankings, the extant literature only provides limited perspectives of the ranking phenomenon, rather than a comprehensive description of the implications of rankings in different societal contexts. Examining institutions' reactions to the rankings within a national context would greatly advance our understanding of how the rankings change a variety of institutions in different ways

and transform a national higher education system as a whole.

This study aims to better understand how university rankings shape a higher education system in a specific national context focusing on institutional responses to various rankings. The national context explored in this study was the case of South Korea for its significance in the development of higher education system and global competitiveness. This study examined institutional practices implemented to respond to university rankings of three four-year HEIs providing various academic programs in South Korea. For a more expansive understanding of the HEIs' responses in the present globalized environment, the case institutions were explored as active agents of higher education working at the different dimensions including local, national, and global levels. Through a multiple-case study design (Yin, 2018), the findings of this study illustrated thick descriptions of each case institution and analyses of emerging themes applicable across cases. By doing so, this study offers an elaborate conceptualization of the ranking phenomenon illuminating the interconnections existing among different local, national, and global agencies. This conceptualization offers a more nuanced understanding of higher education issues in the globalized environment, serving as a lens to examine the ranking phenomenon from a more expansive perspective.

The following research questions guided the case-studies of HEIs in a national context (i.e., South Korea) for this study.

1) How does the university respond to global and national university rankings?

- How are the responses presented in different areas of institutional practices?

2) How do the local, national, and global agencies of higher education interact with the university to implement institutional practices in response to university rankings?

The first question aims to explore the influence of university rankings from the perspective of individual institutions by focusing on what institutions plan and implement in response to global and national rankings. The second question is to expand understanding of the institutional responses to rankings beyond institutional boundaries. This question allows for examination of how different agencies of higher education at the local, national, and global levels, such as peer institutions, governments, and global rankers, are interacting with individual institutions to lead to specific practices in response to the rankings.

Ⅱ. Literature Review

1. Prevalence of University Rankings and Institutional Responses

Ranking of universities is not a completely new idea or phenomenon in many parts of the world (Stuart, 1995; Lo, 2014). University rankings spring from the long history of competition between institutions to attract desired ('quality') students, faculty, and resources (Shin & Toutkoushian, 2014). Hazelkorn (2018) explained that rankings, which covered limited number of HEIs in a country since the early 1900s, were evolved to involve more institutions both domestically and even globally in response to massified, globalized, and marketized higher education.

As the scope of higher education expanded in terms of the number of both students and institutions, stratification and competition among institutions become accelerated (Teichler, 2011). Globalization spurs higher education, which has long been bound to national borders, to wider international engagement (Altbach & Knight, 2007). As higher education systems become more closely interact with one another, institutions are now required to take part in the unforgiving competition of a single global market with their peer institutions beyond their national contexts (Marginson & van der Wende, 2007). Under a marketized higher education system, the price mechanism determines various aspects of education including student education, research, and institutional activities (Brown, 2015). Therefore, institutions need to promote their educational products and compete with their peers internationally to secure human talent (Dill, 2009). In this globalized and marketized education environment, university rankings serve to offer information on education providers for students (i.e., customers) and on competing peers over the world for institutions (i.e., producers) (Hazelkorn, 2018).

Therefore, university rankings prevail over the higher education systems both nationally and globally in the 21st century. University administrators and leaders, who started to recognize the impacts of rankings, changed their practices to increase their status in rankings (Hazelkorn, 2015; Shin & Toutkoushian, 2011). National policy makers also started to design and implement multifaceted projects to enhance the quality of higher education with the goal of elevating their rankings, which seems to be assessed through the global league tables (Marginson & van der Wende, 2007; Dill, 2009). For example, some Asian countries including China, South Korea, Japan, and Singapore designed national projects to elevate their universities' standing in global rankings by allocating resources for research (Byun et al., 2013). With the unprecedented rise of

global student mobility in the past few decades, rankings gained more popularity among students by serving as a determinant in their educational decision making (Shin & Toutkoushian, 2011). Reflecting these growing emphases and interests on the rankings, the global university rankings' websites receive millions of visitors and take on more critical roles for broader impacts on the world of higher education (Shahjahan et al., 2020).

Since university rankings has shaped the higher education environment on a global scale, researchers from various academic fields started making efforts to trace their history, understand the societal backgrounds of their success, and critically examine their methodologies. Recently, a growing body of studies explored how the rankings changed the practices of HEIs around the world, which are one of the most important agents of higher education under their direct influence (Hazelkorn, 2007, 2008; Espeland & Sauder, 2016; Yudkevich et al., 2016). This body of studies mostly either focused on a single type of institutions within a single country or similar practices to enhance ranking positions existing across HEIs in different countries. For example, Espeland and Sauder (2016) explored how law school rankings influenced U.S. law schools, while Azman and Kutty (2016) examined a mid-ranked university's responses to rankings in an Asian country. Hazelkorn's pioneering study (2007, 2008) provided a limited description of HEIs' responses to the rankings for it focused more on the universality of HEIs' practices from 41 different countries. Although these empirical studies described how HEIs in various national settings responded to the rankings, they provided limited knowledge of how different HEIs react to them within the globalized higher education contexts.

Compared to the above-mentioned studies, Lo's study (2014) of the rankings' influence on five different Taiwanese HEIs seems to show a more profound understanding of the ranking phenomenon. His extensive exploration of the ranking phenomenon in Taiwan extended knowledge of individual HEIs' perspectives as well as the entire higher education system in response to rankings. In this regard, more comprehensive empirical studies need to be conducted in more diverse national settings including various types of institutions. To address these gaps in the literature, this study seeks to examine the less-explored parts of the ranking phenomenon in a national higher education context like South Korea and look into the institutional practices of various HEIs extensively.

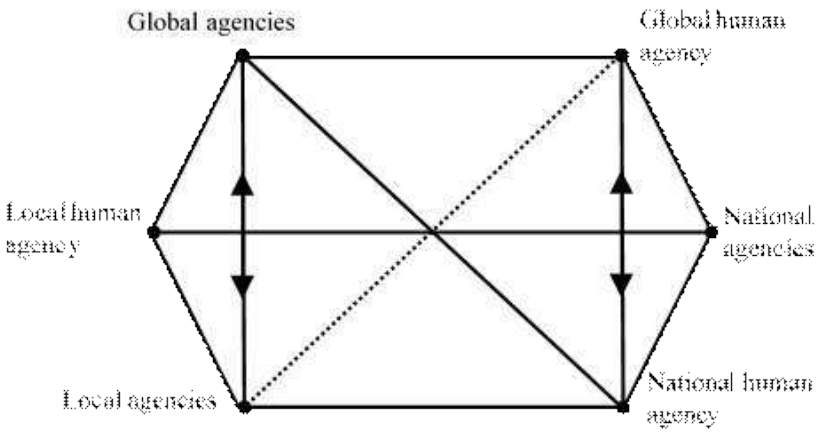
2. Context of South Korean Higher Education

Among various countries where HEIs made institutional efforts to enhance their global reputation (Hazelkorn, 2015), this study explores HEIs and the South Korean higher education system. The selection was primarily based on the significance of South Korea' s rapid shift to adapt to global higher education dynamics (Gopinathan & Altbach, 2005), which can help advance understanding of the ranking phenomenon. From this perspective, the Korean case is an example of how a country which had been considered to be economically or developmentally peripheral can be developed and transformed to exert substantial impacts on global higher education. Given the distinctive geo-political landscape of South Korea and Korean HEIs' recent achievements in global university rankings, ranking phenomenon in Korea merits extensive exploration.

To explain further, the establishment of modern higher education system in Korea, highly influenced by external forces, would closely reflect the formation of the center and peripheral dynamics in global higher education (Altbach, 1987). The South Korean case, in this sense, seemed to retain major features of the countries regarded as the periphery within the historical understanding of global higher education. The Korean higher education can be an impressive case for it has accomplished remarkable expansion and development within only a few decades from devastation after the Korean War. Over the past few decades, Korea showed enormous expansion in higher education and the higher education sector included 430 HEIs, junior colleges and four-year universities, that educated around three million students as well as 80,000 from overseas countries as of 2018 (Korean Educational Development Institute, 2018). In terms of university rankings, the development of Korean higher education reveals how the national government support and intervention can enhance the institutional educational outcomes assessed in the rankings through various policies. Reflecting these national and institutional efforts, the global university rankings of Korean HEIs have been enhanced greatly for the past decade. These accomplishments and challenges of Korean institutions seem to be a potential model for many countries aspiring to build globally renowned HEIs and exploring methods and motivations of achieving their purposes, especially in Asia as other nations follow the South Korean developmental model (Schuman, 2009).

3. Conceptual Framework

The key conceptual framework providing a theoretical foundation with this study is the glonacal agency heuristic, an analytical approach to a higher education system encompassing both *glo*bal, *na*tional, and lo*cal* dimensions (Marginson & Rhoades, 2002). As seen in Figure 1, the glonacal heuristic can be described as a hexagon figure consisting of six different influencing entities representing the global, national, and local levels (Marginson & Rhoades, 2002). The six entities include global agencies, global human agency, national agencies, national human agency, local agencies, and local human agency. These entities interact with each other and mutually determine the three levels. In this framework, global agencies refer to international organizations such as the OECD, international associations of HEIs, and global university rankers in this study. National agencies mean national or state governments, accrediting agencies, associations of institutions, and national rankers. Local agencies include institutions, academic programs, and faculty of institutions. By adopting this framework, this study provided new insights to understand the influences of university rankings on HEIs especially from the perspective of individual institutions in the globalized higher education environment.



[Figure 1] *A Conceptual Map for a Glonacal Agency Heuristic (Marginson & Rhoades, 2002)*

These categories and relevant examples of institutional practices served as a guide

to explore the practices of the case institutions in this study for the elevated status in university rankings. Since the main focus of the glonacal framework is the flow of influences among agencies of a higher education system, it is helpful to explicate institutional activities at the various institutional levels. To fully capture the variety of institutional practices in response to the rankings, this study utilizes the categories of institutional practices to enhance rankings previously developed in Hazelkorn (2015) such as practices related to organization, curriculum, faculty, research, students, and public image/marketing aspects.

Ⅲ. Method

The overall design of this study followed the procedures and criteria of a case study approach, analyzing a case extensively with rigorous procedures in a relatively extended period of time (Creswell & Creswell, 2017). To fully capture the influences of university rankings on South Korean higher education, this study adopted a holistic multiple-case study design analyzing a specific phenomenon across multiple individual cases (i.e., HEIs) (Yin, 2018). Among hundreds of HEIs in Korea, this study selected three cases informed by the identification strategies used in previous studies on the ranking phenomenon such as their rankings and types, and Yin's (2018) selection criteria for a multiple-case study including feasibility and accessibility. The three case institutions selected from these procedures were all four-year, comprehensive universities offering graduate programs in various academic disciplines. In this study, the three cases were labeled as University A, B, and C (UA, UB, and UC, hereafter) for identification instead of their actual names. UA, UB, and UC were all ranked in the global top 1000 universities by the major global ranking agencies, while UA and UC were ranked higher than UB. In terms of location, UA and UC were in the capital area, while UB was in one of the Southern provinces. When it comes to operational control, the selected cases included two public (UA and UB) and one private institutions (UC).

One of the most important features of a case study is the use of various applicable data from multiple sources, which enables to an in-depth and contextual analysis of a phenomenon (Baxter & Jack, 2008; Yin, 2018). Therefore, a variety sources of data were collected and explored from the case institutions. First, the interview data was one of the primary sources of evidence. The researcher identified key informants from

each case and recruited interview participants who were administrators, faculty, and staff members at the case institutions (See Appendix for more information on the participants). Suspension of in-person research activities in the COVID-19 pandemic era influenced the number of participants and interview method (via video teleconferences or e-mail). I communicated with 10 participants for the first case (four by video and six by email), nine participants for the second case (six by video and three by email), and four participants for the last case (all by video). I conducted one-on-one in-depth virtual interviews, lasting approximately 50 to 70 minutes individually. In the case of email interviews, I sent an email to each participant including five to seven questions related to the institutional practices and got a reply from them. Second, the evidence gained from documentation and archival records were also explored extensively. Documentation explored in included documents of each institution including mission, vision, and value statement, textual and visual contents of institutional websites, brochures, and public reports on outcomes and facts. Archival records encompassed news articles on institutions' outcomes, policies, and key events both published by internal and external news media within the past five years.

The data in this study, collected through qualitative methods, were analyzed following the analysis strategies of qualitative research. I explored the individual experiences of the ranking phenomenon depended on qualitative evidence containing subjective meanings of university rankings individual participants develop which was gained from humanistic methods such as in-depth one-on-one interviews. The collected evidence was analyzed and interpreted in an interactive and inductive manner, reflecting the basic nature of qualitative research (Maxwell, 2013). The analysis started with reading the collected data such as interview transcripts or documents and writing memos on what was seen (Maxwell, 2013). This initial overview allowed me to get familiar to the data and build exploratory links to connect themes emerging in the data. After this initial exploration, these data were examined in-depth through categorizing analysis (Maxwell, 2013). I identified "units or segments of data that seem important or meaningful in some way" (Maxwell, 2013, p. 107) and developed coding categories labeling the identified segments.

Ⅳ. Findings

In this challenging higher education environment of Korea where HEIs cannot avoid

taking part in the simultaneous international and national competition for limited resources, university rankings have served as increasingly predictive indicators of institutional practices in this study' s case institutions.

1. Case of UA

UA is one of the most selective HEIs located in the capital area of South Korea. Since its foundation in the 1940s after Korea' s independence, UA has aimed to educate Korea' s intellectual elites leading the society, and served as a national university representing the country for many decades. Being recognized as a top tier, national institution, UA has a more generous budget than other public institutions, both from government support and private donations. In terms of university rankings, UA has been highly ranked nationally and held upper ranks in both Asian and global university rankings presented by the QS and THE for the past decade. Although it is considered to be one of the top HEIs nationally, its global rankings have shown no significant change for the past decade.

Being recognized as a top tier institution in the nation since its establishment in the 1940s, the case of UA showed limited evidence of how the university rankings influenced institutional practices compared to other cases. One administrator illustrated, "UA, which only submitted its data to the ranking agencies and publicized the results perfunctorily, has never been in a strategic position in the ranking competition" (A04). UA, occupying a higher position in the prestige hierarchy of Korean universities for a long time, according to this participant, seemed to have little urgency to respond to external pressure on enhancing its reputation in national, or even in global rankings.

Although there seemed to be little urgency or consensus to transform its operation to excel in university rankings, UA showed steady efforts to enhance its global standings in various institutional practice areas. First, in terms of organization, UA attempted to examine and improve their global rankings at the organizational level. This had been intensified whenever newly appointed central administration (especially the university presidents) pointed out the importance of rankings over the past decades (A03; A73). Yet, the participants seemed to agree that the global rankings initiated a discussion among the members but seldom led to a nuanced organizational transformation at UA (A01; A02; A03). Second, at the program level, university rankings seemed not to have direct influence on its academic program offerings. Third, when it comes to faculty-related practices, UA recognized the necessity of revising its

regulations on faculty personnel management to enhance its ranking status but faced serious challenges. Fourth, it was noticeable that UA's research support programs were designed to reflect specific concepts and criteria adopted by global university rankings. UA launched a new research support project offering generous financial support for selected academic fields aiming to foster global top 10 programs (A03). Fifth, in terms of the institutional practices to support students, UA carried out various programs to internationalize its education and explored possible ways to improve its internationalization indicators in university rankings. Finally, the marketing of UA seemed to be one of the most distinct areas where the institutional response or reaction to university rankings were scarcely perceptible. Participants explained that UA tend not to over-emphasize their rankings in marketing based on its deliberate consideration on the benefits and drawbacks of using them.

2. Case of UB

UB is one of the 9 national flagship universities in South Korea, founded in the 1950s to facilitate regional education in one of the Southern provinces after independence. Similar to UA, it is a four-year comprehensive, doctoral degree granting institution offering various education programs of different levels. Since UB has been a top university representing the province, UB had no difficulty in recruiting undergraduate students even when the school age population had declined in Korea. Despite its strengths, this institution has become considered less competitive than other private universities in the capital area for the imbalance of resources between institutions in the capital and other areas (Kang, 2014). UB usually held middle to low ranks in the top 30 universities in domestic rankings and in the top 1,000 in the global rankings. The rankings had not been improved greatly but rather in decline.

The case of UB is the most salient in showing how global and national university rankings can be interpreted and influence changes to institutional practices. As the universities in the capital area became more preferred by students and faculty and occupied favorable positions in some government funding projects, UB experienced significant challenges of providing quality education under constant financial, competitive, and social pressures. To survive in this challenging circumstance, UB shifted to respond to the university rankings or evaluation both at the national and global levels through various institutional initiatives.

UB' s efforts to improve its global and national rankings are easily noticed in various areas of its operational practices. First, compared to other case institutions in this study, UB seemed to put in a great deal of effort to enhance their ranking positions through organizational planning and goal setting. UB organized special task force teams to devise ways to enhance its ranking indicators and the discussions sometimes led to budget re-allocations and organizational changes. However, UB needed to pay more attention to national evaluations directly related to funding than global or national rankings which were difficult to improve and gave no direct financial benefits. Second, at the program level, UB updated its department evaluation system to reflect the indicators used in the national and global rankings a few years ago. Third, UB more explicitly employed the criteria used both in global and national university rankings for its policies on faculty recruitment and compensation than UA. For instance, UB' s faculty evaluation structure put more value on academic publications in renowned journals as in one of the rankings. Fourth, UB' s research support programs were also designed to promote more international publications assessed by global rankers, since it was struggling with research reputation scores. Fifth, university rankings also have influences on UB' s student support initiatives, especially in international education programs. UB encouraged English-medium courses and students' study abroad programs to gain good scores in one of the domestic rankings which had used it as an evaluation item. Finally, in the marketing, UB delivered press releases to regional or national news media about the ranking results and posted them on the main page of its websites whenever rankings results were announced. UB seemed to show its ranking results for marketing purpose but only delivering limited information helpful for its branding or image-making.

3. Case of UC

UC is a selective private university, located in the capital area of South Korea. Emphasizing the cultural heritage of East Asia and Korea, UC went through expansion and enhancement of educational environment since its foundation in the mid-1940s. In the 1990s, it experienced fundamental changes in its operation since a big business corporation acquired the university foundation. Similar to the previous case institutions, UC is also a 4-year, comprehensive, doctoral degree granting institution providing undergraduate and graduate programs in various academic disciplines. UC is well-known

for its strategic management and enhancement of its national as well as global standing for the past few decades. UC' s accomplishments in management and rankings are primarily attributed to the strategic intervention and substantial investment of the corporation which took over the university foundation. In terms of university rankings, UC showed great improvement in its ranking results within a short period of time both in domestic and global rankings. This institution was recognized as one of the top tier institutions domestically in the 2010s and held upper ranks in the global university rankings.

With UC' s remarkable improvement of its ranking positions, UC and its strategies to enhance reputation have been widely explored by several HEIs not only in Korea but also in other countries (C03). UC' s institutional practices suggest a more systematic and advanced adoption and application of university rankings in its various initiatives compared to other institutions. Also, most of the initiatives to improve the rankings of UC have been continuously implemented over the past decade unlike other case institutions which were in discussing ways to respond to them. Compared to other cases showing limited institution-wide efforts and consensus for rankings, UC seemed to be more like a unified organization moving together towards accomplishing its institutional goals, closely linked to rankings efficiently.

UC' s strategic and organized efforts to enhance its rankings were salient in most areas of its institutional practices. First, in UC' s case, university rankings exerted far-reaching and permanent effect on its overall operation of the institution. While other case institutions are examining their ranking results and exploring ways to improve their scores, UC already carried out these initial tasks and had transformed its organizational practices towards its ultimate organizational goals entailing the improvement of global rankings. In addition to the organizational transformation, global university rankings also facilitated changes at the program level and curriculum area at UC. The influences of the global rankings on the academic programs are salient on the following aspects: Establishment of new programs, concentration of graduate education, and program-level assessment. Third, compared to other case institutions in this study, institutional initiatives and practices for faculty hiring, promotion, and compensation of UC more explicitly and systematically were shaped by the indicators of university rankings. Fourth, closely linked to the faculty employment policies, UC designed and carried out various research support initiatives to enhance their research

performance. Fifth, the influence of university rankings seemed more salient in student related institutional initiatives at UC than other case institutions through strategic recruitment of international students and management of foreign language medium courses. Finally, UC actively presented and highlighted its ranking results through multiple communication channels akin to an advertising company.

4. Cross-case Analysis: Based on a Glonacal Agency Heuristic

The ranking phenomenon explored in this study was quite complex in nature for a variety of 'agencies' and 'forces' at different levels were actively involved in implementing institutional changes to improve their rankings. To better understand this complexity, the three cases need to be analyzed using a glonacal agency heuristic examining the intersecting dimensions (global, national, and local) of the global higher education system.

A. Global Dimension

The ranking phenomenon in the Korean higher education contexts occurs under significant influence of various global agencies including global university rankers, international students, international networks of HEIs, and individual HEIs. These global agencies are interacting with one another and extending impact on various agencies in national, and local dimensions. Among the various global agencies, global university rankers seem to have the most salient influence on the three case institutions. These interactions between the global rankers and HEIs were actively going on both in the cases of UA, a highly ranked institution, and UB, a regional HEI. In the case of UC, the interactions had generated gradual changes in institutional initiatives.

International students and associations of HEIs were global agencies interacting with global rankers and HEIs. Since the global rankings were the primary source of information international students employed for application, HEIs striving for the recruitment of global talents would make efforts to enhance their ranking positions and publicize their results. The tuition revenue gained from the recruitment was also important for most private as well as public institutions in South Korea. This interaction was notable in the cases of UB and UC which endeavored to invite more students from overseas countries, but not in the case of UA which maintained a strict admission screening policy on international applicants (A01).

Finally, individual HEIs ought to be considered as global agencies exerting influence on a variety of agencies in global, national, and local dimensions. Although HEIs might be regarded as local agencies in their higher education contexts, their interactions with other global agencies extended influence at the global level. Their institutional efforts were concentrated on producing globally recognizable research outcomes and internationalizing their education through international students/faculty, English-medium courses, and international partnerships. As seen from these examples, the HEIs were interacting with global agencies and their interactions were extended beyond the national scope.

B. National Dimension

National-level agencies including the national government, domestic university rankers, and networks of Korean HEIs exerted influence on Korean higher education contexts in terms of the ranking phenomenon. Since South Korea has developed a quite centralized higher education system, the national government exercises strict control over the operation of HEIs in various aspects. The national agencies are actively interacting with various agencies in the global and local dimensions and constituting a significant proportion of the Korean higher education system. First, the Korean Ministry of Education implemented a series of evaluations on educational outcomes of HEIs which employed several quantifiable indicators as criteria and assessed HEIs in a similar way to university rankings. The government also developed selective funding programs adopting global rankings as performance indicators for domestic evaluation. The national government's influence on this system was considerable throughout the three cases, but more nuanced for the case of UB with less flexibility in budget.

Second, the media companies publishing the rankings of Korean HEIs domestically are other national agencies interacting with various other agencies at different levels. The influence of these domestic rankers on the case institutions seemed varying according to their perceived status in the hierarchy of Korean HEIs. UA, which maintained a high rank in the domestic rankings, would pay little/no attention to the domestic charts (A01; A02). UC had exerted uniquely comprehensive efforts to enhance its position in the domestic rankings and now focused more on global rankings after accomplishing significant improvement (C03). Unlike these cases, UB, ranked in the

middle group, was struggling to improve the indicators used in the domestic rankings (B06).

Finally, formal and informal networks of Korean HEIs are national agencies influencing the institutional responses to university rankings. Staff members in charge of rankings and evaluations at the case institutions frequently mentioned the informal networks connecting peer institutions in Korea (A02; B06; C02). These networks of staff across different institutions facilitated the exchange of information on rankings and relevant institutional initiatives. For example, a staff member of UB collaborated with staff of other national flagship institutions to conduct more extensive analysis of UB's ranking scores (B06). In the case of UC, the staff member managing the institutional data often interacted with members of other private institutions for benchmarking (C02). In the case of UA, the staff in the planning office also compared the ranking initiatives or data management practices of its peer institutions (A03).

C. Local Dimension

In the Korean higher education system, local agencies such as Korean students, local communities, and faculty and staff members are interacting with HEIs at the local level and other agencies at the different levels. Compared to the influence of global and national agencies, local agencies seemed to have limited impact on the case institutions. Especially, in terms of students, the case institutions had no difficulty in recruiting undergraduate students because of their more secure position in the hierarchy of Korean HEIs and thus were not striving to reach out to prospective students. Staff members at UA and UB explained that their institutions had no urgent need for promoting their excellence to domestic students since students who could apply for and enrol in their institutions were determined already regardless of the rankings (A01; B06). In the three cases, the interactions with students were the most salient in the recruitment of graduate students. To achieve significant research accomplishments, the case institutions established various support programs to encourage more students to pursue the graduate degrees (B03; C03).

Local communities seemed to have quite limited influence on the HEIs' institutional efforts to enhance their rankings in the case institutions. From the interviews with the participants, it was difficult to identify any significant interactions with local communities. However, some participants explained that global and national agencies

started to encourage HEIs to have more direct interactions with their communities. This was more salient in the case of UB, whose mission was closely related to service for local communities. UB emphasized its contribution to regional development as a means of improving their rankings (B02; B05).

Finally, at the local level, interactions of the faculty at the case institutions with other global, national, and local agencies were more noticeable than the staff members. While staff members were more likely to focus on administrative tasks related to the rankings to accomplish the institutional goals across the cases, the faculty members seemed to react in several ways. Overall, the faculty in this study described the indifference to rankings existing in the faculty groups. However, some faculty members who recognized the prevalence of the rankings in the global higher education environment through frequent interactions with international researchers and students became more interested in them. In the cases of UA and UB, the participants mentioned the difficulty of establishing a new compensation system reflecting research performance arising from the strong opposition of their faculty (A03; B06). A staff at UC further suggested that UC was successful in fostering its target academic fields since there emerged a consensus among the faculty (C02). These examples elucidate how faculty play an important role as a local agency in shaping the institutional responses to the rankings.

V. Discussion

This study is a multiple-case study (Yin, 2018) to explore how three four-year HEIs in South Korea responded to university rankings in close interactions with global, national, and local agencies of higher education. The research questions this study explored were (a) how the case institution responded to global and national university rankings in the different areas of institutional practices and (b) how the local, national, and global agencies of higher education interact with the institution to lead to specific practices in response to university rankings.

The first case institution (UA), an established top-tier, national institution for a long time, showed little attention or response to their rankings and felt little need to improve their standing. UA's response to university rankings seemed to be significantly influenced by its top hierarchical position maintained for a long time in the nation and its considerable reputation in the global higher education system. Since

its rankings were stable and historically developed, UA had no urgent need to transform its practices to succeed in the rankings. UA, as a leading, highly-ranked institution in the national and global higher education systems, recognized the growing importance of global rankings but showed slow movements in transforming itself for the enhancement of its global ranking positions. In this sense, UA can be described as a "marathoner," running in a long-distance race at a steady pace without sprinting towards its goal. In a marathon race, participants sometimes run or jog in order to pace themselves over the long distance, persisting through emotional and bodily tension throughout the race. UA's continuous efforts for better global recognition and existing tensions over the institutional transformation among its members seem to be similar with a marathoner's running experience.

The second case institution (UB) was an example showing how a HEI responded to different rankings at the global and national levels. UB was also an example of HEIs, being ranked in the middle, striving to enhance their rankings to compete with other prestigious institutions globally and nationally. UB was actively exploring possible ways to improve its position in numerous national and global rankings through organizational reform. Yet, it was difficult for this institution with a lack of consensus or flexibility in resources to devote a campus-wide unified effort to enhance the rankings. UB's wide ranging efforts to be successful in diverse national and global rankings aligned well with the institutional initiatives implemented at other mid-ranked Asian universities in Azman and Kutty's study (2016). As a HEI ranked in the middle, UB seemed to be highly influenced not only by the national government's initiatives to improve the higher education system and but also by the global rankings essential for interacting with global agencies such as international students and partner institutions. Moreover, being a national flagship university representing a region, UB was expected to contribute more to local agencies such as local communities than other cases. The variety of efforts to succeed in interacting with global, national, and local agencies and challenges of UB would summon up an image of a triathlete who needs to complete swimming, cycling, and running races. Unlike other case institutions focusing on the race for global recognition, UB seemed to undertake demanding tasks imposed from global, national, and local agencies to accomplish success in the ranking race.

The third case institution (UC) showed more systematic responses to university rankings through its strategic planning and management compared to other cases. As a

private institution having developed its unique organizational features with solid support from a corporation, UC successfully transformed itself into a research-intensive institution recognized in the global university rankings. UC, informed by the global ranking criteria more than a decade ago, had made unified institutional efforts to accomplish the goals based on the institutional data collected and analyzed systematically. The case of UC was an example of what institutional efforts were needed to enhance an individual HEI's ranking positions. As discussed earlier, UC was one of the most interesting cases attracting attention of various HEIs aspiring to improve their global reputation in many countries. UC seemed to implement almost all types of efforts HEIs made for their rankings examined in the previous empirical studies (Azman & Kutty, 2016; Hazelkorn, 2015; Lo, 2014). In the ranking race, UC could be described as a sprinter whose race requires moving rapidly and at high intensity over a short distance. Compared to other case institutions which showed less unified efforts for the rankings, UC set clear goals connected to the ranking indicators and concentrated its resources to accomplish them within a short period time. Data-based management and campus-wide consensus on reform were the primary key for UC's success in the ranking race.

The analysis of the complex higher education system consisting of global, national, and local agencies in this study provided a more comprehensive view of the ranking phenomenon in the Korean context, particularly from the perspectives of individual institutions. Previous studies on the global higher education environment and university rankings were more likely to provide a broad and brief overview of the global trends, national initiatives, and institutional responses, focusing on their similarities. Therefore, it was difficult to get a clear sense of why the HEIs implemented such initiatives and under what influences of higher education agencies at the global, national, and local levels. Subtle differences existing in the institutional practices among HEIs which would lead to a competing interpretation were often veiled by emphasizing the explicit commonalities in the ranking phenomenon. As seen in the cases of this study, although the three HEIs seemed to pursue excellence in the rankings through similar initiatives, they showed substantial differences in their practices. For example, they had different goals, expectations, and challenges while pursuing these practices, experiencing different extents of pressures from various agencies of higher education. That is why the case institutions' responses to university rankings cannot be generalized or

integrated without fully considering the characteristics of individual HEIs with different goals, organizational structures, and access to resources. To adapt to the different environment they face, which is shaped by various agencies, HEIs need to interact with those agencies of higher education to a different extent. The different extent of the interactions determined how quickly and extensively HEIs responded to the rankings and whether the responses brought actual change on campus. In this sense, the glonacal agency model employed in the study was a useful lens to examine internal aspects of the institutions actively interacting with agencies in the extensive higher education system and the consequences of the interactions.

VI. Implications

The findings of this study showed how three Korean HEIs oriented themselves toward measurable success (e.g., rankings) in an increasing globalized higher education environment, whilst competing domestically for an increasingly small pool of financial and human resources. The case institutions in this study sought to enhance their recognition in the global higher education system by changing their performance in various areas the rankings assessed. The glonacal analysis of the cases allowed a deeper-level exploration of the institutional practices for enhancing their ranking positions. From this expanded perspective, these efforts for rankings are an inevitable adaption to the global context in which Korean HEIs were compelled to pursue some semblance of globally dominant universities (mostly highly internationalized research universities in English-speaking countries) to survive in the global market. These efforts were also bolstered to respond to their national and local pressures such as the selectiveness of Korean government's higher education support programs for competitiveness and in response to the rapid decline in the domestic student population. To be successful in this complex system, the case institutions as both global and local agencies, were actively interacting with various other global, national, and local agencies.

The position of Korean HEIs in this complicated, marketized higher education system seemed far from being favorable but rather vulnerable. Although this study was started from questioning the impact of rankings transforming HEIs in a similar way, Korean HEIs seemed to have little choice but to accept and cope with the unstable, challenging situation without critical examination of the rankings or the changes in

their environments. Since the rankings subtly permeated the global, national, and local systems of higher education, pursuing excellence in the ranking indicators becomes the best way to become an ideal university with quality education and research succeeding in the global competition for human talent (Dill, 2009).

Under this circumstance, the HEIs employed somewhat similar institutional initiatives operated by the price mechanism (Brown, 2015) such as incentivizing research activities, inviting more international students for revenue, and purchasing opportunities to interact with ranking companies based on the knowledge shared among their global, national, and local agencies. These findings suggested that exploring the entire system of higher education from the perspectives of HEIs would be the primary task to better understand a higher education phenomenon like the ranking competition. Moving forward from this exploration, this study also calls on more proactive roles of glonacal higher education agencies including HEIs, governments, university associations, researchers, and ranking companies in examining and addressing the ranking phenomenon. It is essential for these agencies to admit the fact that there was limited evidence showing the transformation of HEIs towards the enhancement of the rankings eventually lead to desirable changes for education. Especially, for HEIs in various countries, aspiring to be enhance their ranking status, this study conveys this brief but meaningful message. Understanding the challenging glonacal higher education system shaped by the rankings needs to come before uncritically participating in the global ranking competition.

References

Altbach, P. G. (1987). *The knowledge context: Comparative perspectives on the distribution of knowledge*. SUNY Press.

Altbach, P. G. (2012). The globalization of college and university rankings. *Change: The Magazine of Higher Learning*, *44*(1), 26-31.

Altbach, P. G., & Knight, J. (2007). The internationalization of higher education: Motivations and realities. *Journal of Studies in International Education*, *11*(3-4), 290-305.

Azman, N., & Kutty, F. M. (2016). Imposing global university rankings on local academic culture: Insights from the National University of Malaysia. In M. Yudkevich, P.G. Altbach, & L.E. Rumbley. (Eds.). *The global academic rankings game* (pp. 57-78). Routledge.

Brown, R. (2015). The marketisation of higher education: Issues and ironies. *New Vistas*, *1*(1), 4-9.

Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2017). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches*. Sage.

Erkkilä, T., & Piironen, O. (2018). *Rankings and global knowledge governance: Higher education, innovation and competitiveness*. Springer.

Espeland, W. N., & Sauder, M. (2016). *Engines of anxiety: Academic rankings, reputation, and accountability*. Russell Sage Foundation.

Dill, D. D. (2009). Convergence and diversity: The role and influence of university rankings. In *University rankings, diversity, and the new landscape of higher education* (pp. 97-116). Brill Sense.

Gopinathan, S., & Altbach, P. G. (2005). Rethinking centre-preiphery. *Asia Pacific Journal of Education, 25*(2), 117-123.

Hazelkorn, E. (2007). The impact of league tables and ranking systems on higher education decision making. *Higher Education Management and Policy*, *19*(2), 1-24.

Hazelkorn, E. (2008). Learning to live with league tables and ranking: The experience of institutional leaders. *Higher Education Policy*, *21*(2), 193-215.

Hazelkorn, E. (2015). *Rankings and the reshaping of higher education: The battle for world-class excellence*. Springer.

Hazelkorn, E. (2018). Reshaping the world order of higher education: the role and

impact of rankings on national and global systems. *Policy Reviews in Higher Education*, *2*(1), 4-31.

Kang, C. D. (2014). The comparative study of national and private universities' competitiveness in Korea. *The Korea Educational Review, 20*(3), 301-323.

Lo, W. Y. W. (2014). *University rankings: Implications for higher education in Taiwan*. Springer Science & Business Media.

Marginson, S. (2016). The global construction of higher education reform. *The handbook of global education policy*, 291-311.

Marginson, S., & Rhoades, G. (2002). Beyond national states, markets, and systems of higher education: A glonacal agency heuristic. *Higher education*, *43*(3), 281-309.

Marginson, S., & van der Wende, M. (2007). Globalisation and higher education, OECD education working paper No. 8. OECD.

Maxwell, J. A. (2013). *Qualitative research design: An interactive approach (3rd ed.)*. Sage.

Shin, J. C., Toutkoushian, R. K. (2011). The past, present, and future of university rankings. In J.C. Shin, R.K. Toutkoushian, & U. Teichler (Eds.). *University rankings: Theoretical basis, methodology and impacts on global higher education* (pp. 1-18). Springer.

Shahjahan, R. A., Sonneveldt, E. L., Estera, A. L., & Bae, S. (2020). Emoscapes and commercial university rankers: the role of affect in global higher education policy. *Critical Studies in Education*, 1-16.

Stuart, D. L. (1995). Reputational rankings: Background and development. *New Directions for Institutional Research, 88,* 13-20.

Teichler, U. (2011). The future of university rankings. In J.C. Shin, R.K. Toutkoushian, & U. Teichler (Eds.). *University rankings: Theoretical basis, methodology and impacts on global higher education* (pp. 259-265). Dordrecht: Springer.

Yin, R. K. (2018). *Case study research and applications*. Sage.

Yudkevich, M., Altbach, P. G., & Rumbley, L. E. (Eds.). (2016). *The global academic rankings game: Changing institutional policy, practice, and academic life*. Routledge.

요약

세계-국가-지역 수준의 고등교육 체제에서 대학 평가와 대학의 대응 방식: 한국 대학의 사례를 중심으로

배소현(대우교수, 한국에너지공과대학교)

이 논문은 한국의 4년제 대학 3곳을 중심으로 대학 평가에 대응하는 대학운영 활동을 질적 데이터에 기반한 다중 사례연구로 탐구하였다. 연구문제는 1) “대학 평가가 사례 대학의 운영에 어떠한 영향을 끼치는가?” 2) “각 대학이 세계, 국가, 지역 수준의 고등교육 에이전시와 어떻게 상호작용하고 있는가?”이다. 이를 위한 이론적 틀로서 Glonacal heuristic과 대학 운영의 6개 분야를 결합하여 활용하였다. 연구 결과 사례 대학은 순위 향상을 위해 유사한 노력을 기울였다. 그러나 각 대학은 대학 평가를 다르게 인식하고 있었으며 이 차이는 세계, 국가, 지역 수준의 고등교육 에이전시들과의 상호작용 차이에서 비롯되었다.

[주제어] : 대학순위평가, glonacal heuristic, 대학정책, 사례연구, 고등교육

Impacts of Urban Educators' Sensemaking of Michigan's Read by Grade Three Law on English Learners' Learning Experiences[1)]

Yujin Oh (Teacher, Seoul Munbaek Elementary School)[2)]

Abstract

This study investigates the policy sensemaking of urban educators on the "Read by GradeThree" (RBG3) Law and their sensemaking impacts on English Learners' (ELs') learning experiences. Applying a critical cultural policy sensemaking framework, I conducted 18 interviews with 12 participants (district and school administrators, literacycoaches, teachers, and an EL family), observed 47 hours ofinterventions and instruction, and school and district meetings, and collected 25 relevant documents. The findings suggest that educators in urban contexts are critical of RBG3, which emphasizes accountability for students' reading scores by rationalizing the importance of consistent data tracking with frequent assessments and interventions. Under resource-constrained contexts with a high number of students having Individual Reading Intervention Plans, the lack of a district infrastructure system, human resources, instructional planning time, and professional development made the policy's intended goal unattainable for educators. Initial interpretation of the policy intertwined with the situated challenges evoked negative emotions such as frustration, hopelessness, insult, and a sense of unfairness. This study implies that the RBG3 policy may exacerbate obstacles to ELs' learning through frequent diagnosis and interventions, especially in urban contexts.

[Keywords] Third grade retention policy, policy sensemaking, English Learners in urban context

I. Introduction

Early reading competency has attracted extensive attention from policymakers and researchers since it affects students' later learning outcomes and high school graduation rates (Hernandez, 2011; Sparks et al., 2014). In recognition of the importance of early reading, in early 1990, the U.S.'s federal government expanded its funding for reading research institutions and projects aimed at increasing reading proficiency rates (Pearson et al., 2020). As this substantial attention toward reading competency met the No Child Left Behind (NCLB) Act of 2001, reading policies began to emphasize more flexible local control based not only on research-informed teaching, but also on strong accountability for data-driven outcomes (Rodriguez & Rolle, 2013). In response to national demands and

1) This article is an edited part of the author's doctoral dissertation.
2) Corresponding Author (ohyujin2@msu.edu)

states' needs, third-grade retention policies have increased in popularity across the nation, and as of 2020, 37 states, including Michigan and the District of Columbia, had joined the movement. In short, Michigan's Read by Grade Three (RBG3) law is a result of an emphasis on high-stakes testing under accountability reforms that stress the importance of third-grade reading competency.

In response to the high popularity of retention policy across the nation, much research has been conducted to prove its effects in terms of academic achievement, student behaviors, high school graduation rates, and inequality issues (e.g., Livingston & Livingston, 2002; Özek, 2015; Winters & Greene, 2012). Aligning with the results-oriented nature of policies with concrete cut-off scores, most studies of retention policy used quantitative approaches. Although most of the results have demonstrated up to five year's worth of academic gains, these gains have faded over time, and these policies have disproportionately impacted the high school dropout rate for minority students (Mariano & Martorell, 2013; Roderick & Nagaoka, 2005; Schwerdt et al., 2017; Greene & Winters, 2006, 2007; Winters & Greene, 2012). The policy has been continually expanded from state to state as a result of Florida's retention policy's impact on sharply increased rankings in NAEP reading scores being considered a huge success (Weyer, 2018). Even though it is unclear whether Florida's student reading competency overall growth comes from retention itself or additional instruction (Robinson-Cimpian, 2015), it seems there are plausible political reasons why other states have followed this path. Inspired by Florida's success, Michigan has legitimated the retention policy with the expectation that overall reading competency improvement of third graders will lead to their further academic success (Kennedy et al., 2015).

Compared to the many quantitative approaches of the retention policy, only a few qualitative research studies on how retention impacts students' perceptions of their learning experiences have been conducted (Booher-Jennings, 2005, 2008; Huddleston, 2015; Huddleston & Lowe, 2014; Roderick & Engel, 2001). Although some research has shed light on struggling readers' learning strategies and emotions during interventions, there is no research conducted exclusively for ELs in a qualitative way. Therefore, in this study, I explored three possible problems related to ELs' learning experiences that RBG3 law may influence.

First, ELs may face different challenges than non-EL minorities in terms of language use in an educational system that emphasizes "standard English" as imposed by RBG3. However, the minority students who have been targeted in existing retention policy literature with qualitative research have been heterogeneous since minority groups include students of color, low socio-economic status students, and ELs. Not distinguishing ELs from other minority students, existing literature has shown limited understanding of the particular and unique difficulties with reading that ELs may face. Therefore, how RBG3 impacts exclusively ELs needs to be investigated.

Second, while existing qualitative research utilizes reproduction theories to explain inequality of retention impacts on students and how the policy frames students' failures as their own fault (Huddleston, 2014), there is still a gap concerning the cognitive process of educators. Namely, we need to understand how and why educators' sensemaking regarding retention policy affects their behaviors, which reinforce or resist the structures that the policy implies. Therefore, investigating the sensemaking that determines educators' actions is necessary to understand how policy actors make decisions to support ELs at the individual and organizational levels.

Third, while existing policy sensemaking literature has shed light on the cognitive process of implementing agents, it still does not fully explain how the notion of power privileges particular voices over others. The sensemaking process does not always occur in equal relationships between sense-makers but rather occurs in organizational, hierarchical, and unequal power relations. Therefore, a more critical way of understanding policy sensemaking is necessary. To reveal power issues in the process of policy sensemaking, I established the critical cultural policy sensemaking framework.

In response to the three above research necessities, I conducted a district case study. The study aimed to investigate how the RBG3 law affects ELs' learning experiences. Therefore, the overarching research question was "How do policy actors in the urban context make sense of RBG3, and how does this sensemaking affect ELs' learning experiences?" The following sub-questions led my inquiry:

1) How do policy actors in the urban context – including district leaders, school leaders, and teachers – make sense of RBG3 in support of ELs?

a. What influences the actors' sensemaking around RBG3 for ELs?

b. What do the actors believe RBG3 requires administrators and teachers to do for EL students, and how do they feel about these requirements?

c. What power dynamics and tensions exist in the process of sensemaking regarding RBG3's underlying premises? How do actors perceive them?

II. Literature Review

1. The Context of Michigan's RBG3

Over the last two decades, Michigan has implemented a variety of early reading policies to satisfy the demands of national, state, and local leaders. Under the NCLB Act, Michigan implemented its Reading First Program between 2002 and 2008 with $180 million of federal government funding to provide scientific, research-informed professional development on reading difficulty diagnosis, effective reading instruction and intervention, and students' growth monitoring (Michigan Department of Education [MDE], 2017; National Reading Panel et al., 2000). Aligned with this effort, Michigan initiated several state-level reading policies (see MDE, 2011) and regional movements (see Reading Now Network

[RNN], 2012) designed to achieve better outcomes by enhancing reading instruction quality to produce better student reading outcomes.

Despite these constant efforts, Michigan's National Assessment of Educational Progress (NAEP) fourth grade reading average scores between 2009 and 2013 (218 out of 500 in 2009, 219 in 2011, and 217 in 2013) were persistently lower than the national average (220 in 2009, 220 in 2011, 221 in 2013) (National Assessment Governing Board [NAGB], 2009-2013), prompting then-Governor Rick Snyder and state policymakers to initiate retention legislation in hopes of enhancing early-grade students' reading competency. Following the failure of two early drafts, House Bills 5111 and 5144, in 2013, mainly due to their focus on retention but lack of solid implementation elements to support reading (Michigan Legislature 5111, 5144, 2013), the Third Grade Reading Workshop was established to suggest the following recommendations: research-informed assessments and interventions; instructional training suited to diagnosing reading difficulties; the provision of literacy resources for home support; and an annual analysis of school reading assessment performance (Kennedy et al., 2015). Reflecting these recommendations, and including more solid literacy support, House Bill 4822, which became the RBG3 Law (Public Act 306), was finally passed in 2016.

RBG3 includes provisions for seven important elements: 1) literacy coaches, 2) professional development (PD) for teachers, 3) Individual Reading Intervention Plans (IRIPs) for students, 4) reading intervention, 5) valid and formative assessments, 6) retention, and 7) good cause exemptions (Michigan Legislation 4822, 2016). Beginning with the 2020-21 academic year, third graders who cannot meet the cut-off score (1252) on the Michigan Student Test of Educational Progress (M-STEP) and who are not waived by good cause exemptions are to be retained in third grade for one more year (MDE, 2019c).

2. Policy Sensemaking

As an organizational theory, sensemaking theory was introduced by Karl Weick in 1995 and is rooted in the sociocultural constructivist perspective. This sensemaking theory originally aimed to analyze decision-making mechanisms; through this approach, organizational researchers explored humans' cognitive perspectives beyond just dealing with material or technical elements (Poran et al., 1989). By focusing on cognitive aspects, early scholars analyzed how these mental models connect the group and individual levels and lead to interpretations of competitive environments in business. Sensemaking theory was initiated to build with Weick's question: "How can I know what I think until I see what I say?" (Weick, 1995, p. 18). In addition, Brown et al. (2015) articulated the distinction between interpretation and sensemaking by using the notions of *discovery* and *invention*. While interpretation indicates something that waits to be discovered, sensemaking *emphasizes discovery less and focuses on invention*, as Weick (1995) noted that "people generate what they interpret" (p.13). Spillane et al. (2002) also noted the

difference between sensemaking and interpretation with the former's emphasis on *active* attempts of meaning construction by integrating individuals' prior knowledge and beliefs with the new stimuli.

There are five key arguments within sensemaking theory. First, individual sensemaking is shaped by preexisting knowledge or beliefs. According to Weick (1979), humans can "construct, rearrange, single out, and demolish many objective features of their surroundings" (p. 164). They can produce what they interpret and act according to the basis of the meanings they make (Blumer, 1969; Weick, 1995). Second, in the sensemaking process, one selects some parts of information, but not all parts. Within the limitations of human rationality, people cannot consider all clues available for interpretation, thus they choose partial representations within a loosely coupled enactment process (Schwenk, 1984; Weick, 1979). Third, individuals' sensemaking is shaped and modified through their interactions with surrounding environmental contexts and situations. Rather than being neutral, sensemaking is situated in a certain context where people can notice, interpret, and act on what they find (Resnick, 1991; Weick, 1995). Fourth, through formal and informal networks, direct and indirect imitations occur in organizational and/or cultural contexts so that individual sense is shaped similarly to others' senses by socially shared beliefs concerning strategic choices (Huff, 1982; Porac et al., 1989). Although the sensemaking of people within a group can be similar, it is still unique to each person and based on individual traits (Porac et al., 1989). Fifth, sensemaking, as constructed through the four processes described above, determines individual actions. Humans' subjective interpretations are shaped in a situated context and manifest in their behaviors as practices (Berger & Luckmann, 1967; Weick, 1979).

Based on these key arguments, policy sensemaking can be defined as a particular framework to examine the fundamental cognitive process of manifesting actions by analyzing how a policies' implementing agents notice, select, and interpret policy messages in a particular situation by integrating an individual's preexisting knowledge and interactions with surrounding networks. This constructed sensemaking can be revealed while people are talking, thus explaining what they thought (Weick, 1995).

Over the last 40 years, a substantial body of literature has aimed to explain a discrepancy between state and local policy implementations, which may lead to policy failure. According to Spillane et al. (2002b), this literature can be divided into four categories. First, behaviorism and rational choice theory explain that, since agents' behaviors are determined by self-interest, insufficient incentives and monitoring may lead to a lack of pressure (Elmore & McLaughlin, 1988; Weatherly & Lipsky, 1977). Second, unclear and ambiguous policy messages that lack details on specific desired changes might be a cause for local agents' different understandings and behaviors (Firestone, 1989; Pressman & Wildavsky, 1974). Third, segmented policies that lack consistency among multiple elements can create competing goals, which may diminish the authority or power

of the overall policy (Cohen & Spillane, 1992; Weatherly & Lipsky, 1977). Fourth, implementing agents' unwillingness to follow the policy or sense of autonomy may produce diverse local practices (Berman, 1978; McLaughlin, 1987).

In addition to the above, more recent literature has found a lack of substantial time to learn about a policy before its implementation may lead to policy implementers pursuing only minor changes to their practices (Cohen & Barnes, 1993; Spillane & Zeuli, 1999). Although the literature attempts to explain the importance of agents' cognitive changes, this research still considers agents to be implementers and followers who act as the policy intends by devoting more time to understanding and learning about policy messages. However, these agents are shaping their senses of the policy, not just from learning opportunities, but also based on their preexisting knowledge and contexts.

With this necessity in mind, the literature on early policy sensemaking has often investigated the understanding and interpretation of policy messages and has emphasized not only sufficient time for learning and enacting, but also the process of cognitive change with the agents' dilemma in a particular context (Hill, 2001; Jennings, 1996; Smith, 2000; Spillane, 1998, 2000a, 2000b; Spillane & Callahan, 2000; Spillane & Jennings, 1997; Spillane & Zeuli, 1999). These studies did not explicitly use the term "sensemaking," but they used similar words such as "interpret," "understand," "construct," "believe," and "response" to explain why district- or school-level workers interpret policy messages differently and, in turn, lead to different actions. For example, by observing a veteran math teacher who had to adopt a new math instruction policy within just one year, Smith (2000) found that the teacher took almost a year to fully enact the new policy messages dealing with several dilemmas. This caused the following outcomes in her classroom: (1) the teacher faced a personal and professional dilemma between her belief in traditional teaching methods and the advantages of the new instruction, (2) based on this awareness, she took time to shift her belief from the past to the new approach, which featured more integrated techniques, and (3) the teacher experienced difficulties with students unfamiliar with the new instruction, and she struggled to balance between traditional and new tasks to help students naturally adapt to the new protocols. During this process, the teacher's interactions with her peers also affected her beliefs and practices.

After this, Coburn and Spillane have been at the center of a significant amount of empirical studies that use sensemaking theory to explicitly examine perceptions of differently positioned agents in policy implementations. Using cognitive frameworks, their work has focused on three types of agents' sensemaking and their process in more interactive ways within their school and district contexts: teachers, principals, and district officers.

First, studies of teachers have shown how their sensemaking is shaped and why their sensemaking differs from one person to another (Coburn, 2001, 2004; Spillane & Jennings, 1997; Spillane & Zeuli, 1999). For example, in an in-depth case study of one

elementary school case using observation data from 130.5 hours of school meetings, Coburn (2001) found teachers' sensemaking to be collectively constructed through conversations and observations with their colleagues in both formal and informal meetings. This means that they shared their understandings of new policy messages. This aligns with the notion of socially shared beliefs as one of the key arguments in Porac et al.'s (1989) original sensemaking theory. Furthermore, by comparing three different career teachers, Coburn (2004) found that teachers mediate and respond to institutional pressures differently based on their preexisting knowledge and beliefs according to four dimensions: congruence, intensity, pervasiveness, and voluntariness. This study also considered why individuals selectively accept cues in certain contexts (Schwenk, 1984; Weick, 1979). These Coburn studies (2001, 2004) also align with Spillane and Jennings' (1997) findings that, although teachers attended the same workshops as their colleagues to learn about new policies, their interpretations of the messages were varied, even in the context of the pursuit of districts' alignment strategies. This can also explain why teachers' sensemaking has either advanced in conceptual understanding or stayed rooted in peripheral changes (Spillane & Zeuli, 1999).

Second, compared to that of teachers, principals' sensemaking has shown different aspects (Coburn, 2005; Spillane et al., 2002a). Since principals manage two directions in an organizational hierarchy, between district officers and teachers, they function as mediators and buffers. For example, by comparing three schools, Spillane et al. (2002a) explored how principals shape their senses to mediate district accountability policies. The researchers found that principals construct their senses based on professional background, school histories, and their mid-level manager role, and they ultimately become sense-makers who affect teachers' sensemaking. However, this influence is not one-way, as teachers' formal and informal networks also impact principals' sensemaking. In this way, principals face dilemmas between accountability compliance and teachers' autonomy. Building on this study, Coburn (2005) found that principals selectively create learning conditions for teachers to support better enactment. Although these studies have shown how principals, as middlemen for sensemaking, affect teachers' sensemaking, it still seems that principals are neutral managers, not proactive meaning-makers who can choose messages. These studies failed to explain why principals choose some partial policy messages rather than others and how power dynamics in hierarchies affect principals' sensemaking in these processes.

Third, Spillane studied multiple topics regarding district officers' sensemaking (Spillane, 1998, 2000a, 2000b; Spillane & Callahan, 2000) and found that, depending on how district officers look at teachers' learning, the ways they support the teachers may differ (Spillane, 2000a). For example, when district leaders perceived teachers' learning from a behaviorist perspective, their ways of supporting policies are fragmented and focused on visible and measurable behaviors. In contrast, if district officers are aware of the

importance of teachers' cognitive development of learning, to bring about a deeper understanding of a policy, their way of training teachers is then designed to change teachers' cognition and motivation. In line with this study, Spillane (2000b) revealed that district officers' sensemaking patterns were either form-, function-, or piecemeal-focused (ordered here from highest to lowest level). District officers need to apply their professional teaching experiences and content knowledge of math in order to interpret the core messages of new instructional policies. Based on these findings, Spillane argued that, beyond local resistance or incompetence, district leaders' different sensemaking on policy messages might reveal local variances and be manifested in the ways school-level agents are supported.

In sum, the existing literature regarding policy sensemaking contributes to the field's understanding of why local variances in policy implementation occur based on cognitive influences. The differently positioned implementing agents shape their own senses of policy messages based on individual traits and social interactions. As these constructed and unique senses collaborate or clash with the views of other positioned agents', the dynamic can lead to varying implementation enactments between the districts, schools, and even classrooms.

3. Critical Cultural Policy Sensemaking Conceptual Framework

Integrating Spillane et al.'s (2002) sensemaking cognitive framework, Mills, Thurlow and Mills' (2010) critical sensemaking, and NYSED's (2018) culturally responsive sustaining education framework, I built a conceptual framework of critical cultural policy sensemaking that guided the direction of my data collection and analysis, as shown in Figure 1.

As shown in the gray square on the upper left side of the graphic, through the human and material resources and funding that districts provide to schools, *filtered* RBG3 policy messages have been delivered to individuals. The policy messages have gone through the sensemaking process as you can see in the blue part. The sense shaped in this process can be *enacted through* behavior in the orange part, and as a result, this action *shapes* ELs' learning experiences.

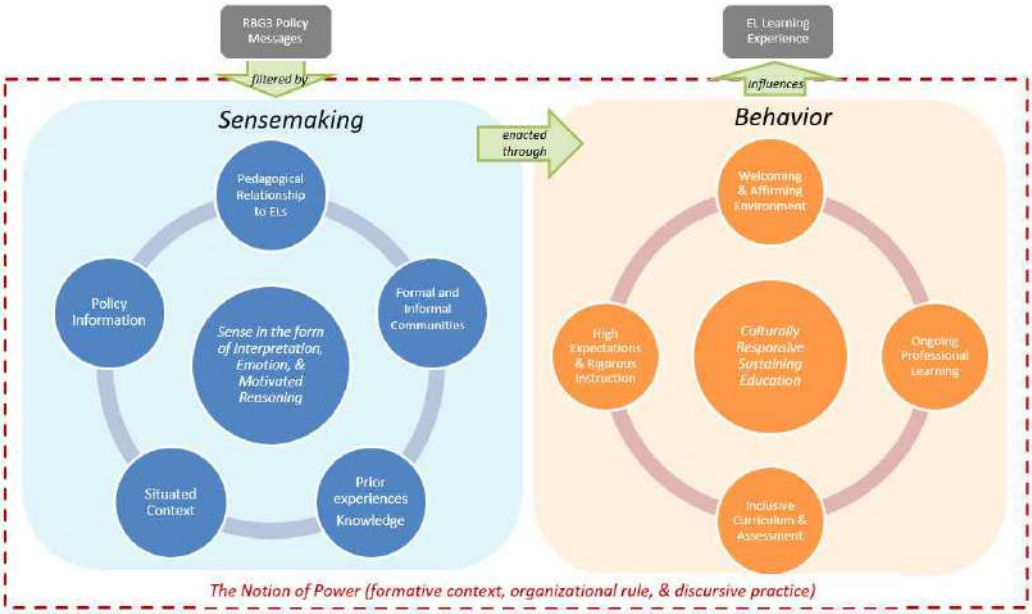


Figure 1. Conceptual Framework for Critical Cultural Policy Sensemaking

First, in the *sensemaking* process (as you can see in the blue part) has five internal and external factors, as shown as the outside blue circles, that affect sensemaking: (1) *pedagogical relationship to ELs* (between teachers and ELs in terms of teaching and leadership, and between parents and their EL children in terms of parenting), (2) *policy information* in the form of text and discourses, (3) *prior knowledge and experiences*, (4) *situated contexts* (historical and organizational contexts of the school building and the district), and (5) *formal* (school meetings and professional learning communities) and *informal meetings* (private conversations between colleagues). These five different factors may revise or refine sense (the middle blue circle surrounded by four factors) that is revealed in the form of interpretation, emotion, and motivated reasoning.

The shaped sense, which is the middle-blue circle, would be enacted through *behavior,* which will be observed in their instructions and school meetings. I analyzed the current teachers' instructional practices and the school's decision-making process by comparing what they say in interviews to what they really do in class and school meeting observations with the four orange-circled principles of the CR-S framework: *(1) welcoming and affirming environment, (2) high expectation and rigorous instruction, (3) inclusive curriculum and assessment, and (4) ongoing professional learning*. I utilized these four principles to evaluate how their behaviors are designed with a critical cultural sense. I assume that these educators' behaviors will eventually shape ELs' learning experiences.

In addition, in the entire process from new policy stimuli to ELs' learning experiences, I assume that various power dynamics, which is the red bar at the bottom of the graphic, would be discovered between principal and teachers, between general teachers and EL teachers, and between teachers and parents. For example, in the

sensemaking process, in formal and informal meetings, EL teachers may not be able to raise their voices to show the necessity for their better teaching compared to general teachers due to embedded hierarchical relationships within limited funding. Likewise, I wanted to capture how *formative contexts*, *organizational rules, and discursive practices* may facilitate or constrain individual sensemaking and behavior in the whole process.

Ⅲ. Method

I conducted a qualitative case study of one district using a phenomenological approach. I collected data from interviews, observations, shadowing, documents and artifacts from December 2021 to April 2022. According to Yin (2003), case studies are the "preferred strategy when 'how' or 'why' questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context" (p. 1). Since my study is to reveal how and why a particular policy impacts a certain student subgroup by investigating its specific process and relevant actors' sensemaking, the case study is the best avenue to answer my research questions.

I considered information-rich cases to select a district case, which is one type of purposive sampling method (Patton, 2002). Since the direction for EL policies typically is determined at the district level, and not the school level, I decided to conduct a district case study. To find a proper district that fit my study's purpose, I considered two criteria. One was where the rate of ELs population is relatively higher than Michigan's average rate, so many policies around ELs have been discussed at the district level. The other criteria was where the district might feel pressure from RBG3 due to low reading performance. In my previous retention research and the process of district recruitment, I found that districts having more disproportionately marginalized students may have their own critical sensemaking around this policy compared to homogeneous or privileged districts where the retention policy did not have much impact due to very lower numbers of struggling readers. To fulfill these two criteria, I chose the Blue district in an urban context where there are a high number of ELs and a low English proficiency rate for this case study.

Located in one of Michigan's 15 metropolitan cities, the Blue district is responsible for approximately 10,000 students. This district serves from grades pre-K to 12 having more than 20 elementary schools. Among them, two lower level elementary, two upper level elementary, one served K-8th, and three secondary schools had language assistance programs (sheltered or multi-tiered classrooms) mainly provided by the bilingual department with more than 30 EL teachers and 15 bilingual assistants. The Blue district is racially diverse, the majority of students live in poverty, and many are English learners. According to MI School Data for 2021-22, approximately 40% are Black, 23% are White,

20% are Latinx, and 5% are Asian. Approximately eighty percent of all students qualify for free or reduced-price lunch. According to the recent bilingual department's report of Blue district in January 2022, 18% are classified as bilinguals and 15% are ELs, the majority of whom are from immigrant and refugee families coming from war zones and conflict areas. Most of them are living in subsidized housing, which indicates low social-economic status. Although the largest population of communities is Hispanic, the EL population in Blue was extremely heterogeneous, since EL students came from approximately 85 countries and speak a total of almost 65 languages other than English. The most common languages are Spanish and Swahili, but a large percentage of ELs spoke different languages than these three. In the 2021-22 academic year, over 200 ELs newly arrived, mostly coming from Middle Eastern and African countries. In addition, the 3rd graders' proficiency rate of the district in 2018-19 M-STEP ELA2 was below 25 percent and approximately 3000 K-3 students had IRIPs in the 2021-22 academic year.

My 12 participants were a district administrator in the Department of Curriculum and Instruction (who is in charge of the entire RBG3 process), three bilingual department administrators, two former literacy coaches, two EL teachers in one of the Language Assitance Program (LAP) elementary schools, a principal, a special education teacher, a reading specialist, and an EL family in a non-LAP elementary school.

In order to compare schools with LAPs to those without, I shadowed two teachers in Orange School (a LAP school, serving K-8), as well as visited Green School (a non-LAP school, serving K-3). Green School had seven ELs in total, which is far fewer than any LAP elementary schools. I asked the principal to introduce me to two teachers supporting ELs and all EL students receiving intervention as at-risk readers. After conducting one observation of intervention in the initial data collection stage, I selected four students as focal cases to observe by considering their communication skills, primary languages, and parents' willingness to participate in the research. Although I have observed four EL students, only one EL family participated in the interview. Table 3 shows the data collection.

Table 3. Data Collection

Methods	Frequency/ Time	Name3	Race	Gender	Position/Content
Interviews	2	Amy	White	Female	RBG3 district administrator
	2	Juan	White	Male	Bilingual department administrator
	1 joint	Linda	White	Female	Bilingual department administrator
		Mary	White	Female	Bilingual department administrator
	1	Jessica	White	Female	Former literacy coach (retired)
	1	Britney	White	Female	Former literacy coach and current reading specialist
	2	Laura	White	Female	EL teacher (G3)
	2	Susan	White	Female	EL teacher (G2)
	2	Joseph	Black	Male	Principal

	2	Lisa	White	Female	Reading specialist
	2	Nia	Black	Female	Special education teacher
	1 joint	Carlos	Latinx	Male	G3 EL family (his mother and sister)
Observation	12 hours	Interventions			Lisa and Nia' s intervention small groups (6 days, 2 hours per day)
	28 hours	EL Sheltered classrooms			Laura and Susan' s classroom shadowing (4 days, 7 hours per day)
	5 hours	School meetings			School PD Literacy data tracking meeting (2.5 hours), Intervention team meeting (1 hour), and IEP meeting (1.5 hour)
	2 hours	District meetings			EL steering meeting (2 days, 1 hour per day)
Document	15	RBG3 relevant documents			
	10	EL relevant documents			

Following three steps of data analysis – preliminary analysis, thematic analysis, and interpretation – I used an inductive approach with the data of interview transcripts, observation field notes, and relevant documents and artifacts to search for emerging themes (Emerson et al., 2011).

All recorded interviews were transcribed via a transcription software, Temi, and reviewed by me to find and edit missing parts. For coding, I applied my critical cultural policy sensemaking framework. However, when we analyze data with only the framework established before data collection, we may risk losing non-represented but essential data due to the limitations of the given frame that we built from assumptions based on existing literature. To prevent this risk, with a phenomenological orientation, I read each interview or observation data entry as a whole to reach a holistic, meaningful insight into the background of each story and re-read each data to identify meaning units (Galvin & Todres, 2012). The phenomenological reflection leads to insight into the essence of a phenomenon by reading each transcript as a whole, which involves the procedure of explicating the multi-layered structures of meaning (Van Manen, 2016).

Therefore, my first coding involved inductively searching for meaning units in raw data, relying on my logic and intuition. As a second coding, I applied my established framework to investigate what existing literature can say about the searched phenomenon. The comparison between the first and second coding results resulted in similarities and discrepancies that allowed me to see representative and non-representative meaning units through my framework. Since the goal of data analysis is to find emerging common themes in the written data and search language that accurately captures the themes, I used the language used by the participants as much as I could to show the essence of their lived experiences (Barritt et al., 1984).

While coding, I took analytic memos to track the changes to my understanding of the analyzed data as a whole. This was useful because initial insight evolved as the data

was collected and analyzed (Moore et al., 2012; Saldaña, 2021). This memo also provided a chance for reflection, to raise questions I can explore in further interviews and observations (Jennings, 1996). I was open to revising the pre-established framework with flexibility if it cannot adequately explain the phenomenon. After the interpretation phase, I synthesized all the meanings of the phenomenon into a comprehensive story with essential structure (Galvin & Todres, 2012).

Ⅳ. Findings

1. Revealed Phenomenon

An explicitly revealed phenomenon was that the Blue district would not retain anybody. In the retention information letter, which explains the purpose and process of the RBG3 law and the district' s stance, the Blue district announced that they were not in support of retention, due to negative effects shown in existing retention research, and they believed that having a partnership with families to support students at home and schools would be more effective. The negative effects of retention, as described in educational research (e.g., Hattie, 1999)were mentioned across all interviews. Principal Joseph said,

> It's kind of made that the modus operandi for us as a district, like we're not gonna retain our students. We don't see retention as viable and they'll often cite John Hattie's effect size of retention that has a negative effect size thing of that nature…When we do our IRIPs, especially this it's been mountains of third graders who don't meet the criteria for proficiency. We've sent notices home to a number of them. You'll know that in [Blue], we actually have changed our retention policy and it states that teachers can't retain, unless a parent has requested.

Accordingly, there were documents identifying categories for exempting most children (the year when ELs were identified, IEP category, pre-retention experience and family dynamic). Instead, the district focused on improving diagnosis and intervention. For example, K-1 is tested by AIMSweb, and second and third graders are tested by NWEA, and according to the results, teachers were required to make intervention plans for low-performing students. However, NWEA only provided composite scores, and did not show exactly which reading area students struggle with, so it was re-diagnosed using additional assessments. These standardized tests were requested three times a year. NWEA scores predicted proficiency in M-STEP required from second to eighth grades. NWEA was a computer-based test consisting of four sections, each with a question configuration that took 45 minutes. With the diagnosed area, the teacher wrotes IRIPs for students who did not reach grade level. This was the process of IRIPs to provide intervention plans along with getting signatures from parents.

All ELs also received IRIPs. In the Blue district, 90% of students in the entire district received IRIPs along with the interventions from an interventionist for 20 to 30 minutes daily. Where an EL class was available, students received their intervention from their EL classroom teacher; in cases where no class was available, students met with an interventionist instead. ELs additionally took another standardized test at the end of each year, measuring English proficiency called the WIDA ACCESS test5, which examined four areas: speaking, listening, reading, and writing, each area taking around 40 minutes.

The revealed phenomenon was that the Blue district was explicitly against the retention of RBG3. But educators still had to write up IRIPs and provide interventions along with data tracking. While policy information and communities might have shaped educators' initial policy sensemaking in response to the law, their beliefs about learning, their pedagogical relationship with students, and, above all, the challenges of their situated contexts, affected their sensemaking the most. Then, how did educators in urban contexts shape sensemaking of RBG3? The next section will explain it in detail.

2. Policy Sensemaking of RBG3 behind the Revealed Phenomenon

All participants in urban contexts revealed their policy sensemaking in the form of interpretation as the policy intends initially. However, as their initial interpretations intertwined with challenging contexts, their sensemaking evolved into motivated reasoning and evoked negative emotions. In this circumstance, they reconstructed the interpretation of RBG3, which connected with revealed actions in the phenomenon. This process is described in Figure 3.

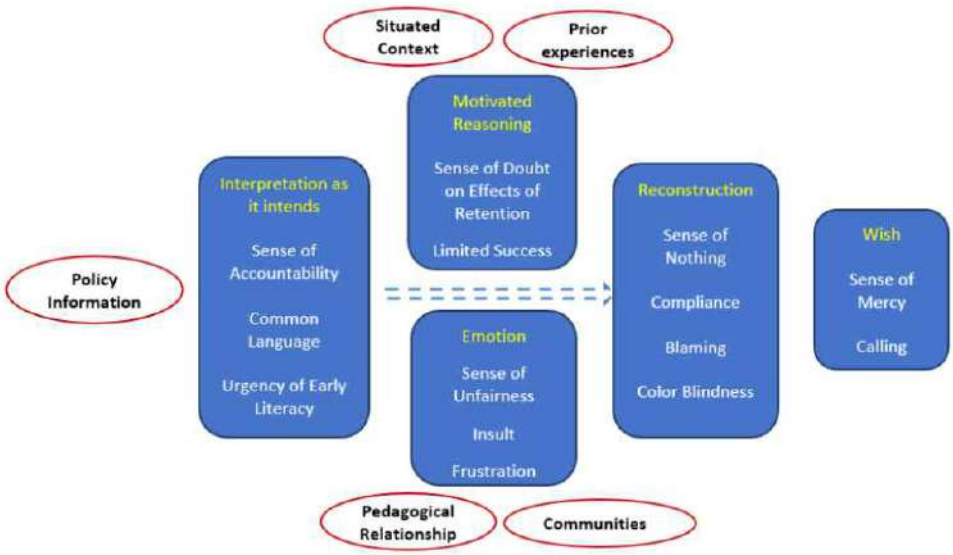


Figure 3. The process of RBG3 policy sensemaking of educators in the Blue district

A. Interpretation of the Law's intent, As Shaped by Policy Information : Sense of Accountability, Common Language, and Urgency of Early Literacy

Most participants understood the intention of RBG3. The third grade reading law emphasizes the importance of third-grade reading competency and requires instructional changes, assessments, and interventions. Due to this law, all participants reported a sense of urgency in early literacy with more accountability. While implementing this law, they said it was helpful to have a common language in terms of diagnostic assessments, interventions, and curriculum for discussing how to improve students' early reading competency. For example, Principal Joseph said,

> I think this law probably falls into broader categories of kind of how our system has moved to greater accountability…Since No Child Left Behind, we had really high-stakes measures and high-stakes accountability. And I think this law is part and parcel, I think, on the one end of laws of this type, I think there's a really cool opportunity to shift our focus to measurements. How are we thinking critically about outcomes? I think that's probably helpful in some ways. I think it's helpful to have a common language around progress monitoring and intervention and reading…It requires teachers to have conversations with parents and stakeholders and actually use their assessment data. One of the things we're looking at in [Blue] is we've had a number of assessments used in our school district. And the focus has been on the extent to which it impacted the teacher's evaluation scores rather than on this is meaningful data to identify which students have the greatest need.

Compared to the past, when students' scores were recognized as one of the factors for teacher evaluation, the RBG3 law allowed educators to see student scores to discuss students' needs and teachers' instructional change through IRIP works.

B. Motivated Reasoning Shaped by Situated Contexts and Prior Experiences

However, considering their contextual challenges, all of the participants thought retention was unrealistic in their "broken" system so that "it would not be rooted" in their district as it intends. Accordingly, they had doubts about the retention effects in the broken system without enough support from the state. They ultimately felt "unfair" by comparing themselves to suburban districts with relatively high SES and high-performing schools.

1) Sense of Doubt of Retention Effect in a "Broken" System

Most participants believed that their system was broken and unable to provide appropriate intervention and support for retained students. Since 90% of third-grade students are assumed to be retained according to the 2021-22 winter NWEA scores, educators have cast doubt on the possibility of retention for most third graders. EL teacher Susan shared her concern when she first heard about this law. She said,

> When I first heard it, I was like, oh, they're gonna have to hire so many third-grade teachers. There's gonna be so many teachers in third grade. How is that sustainable in our district? Every single kid would get held back.

An RBG3 district administrator, Amy, was also concerned that, "so giving them another year of a broken system where I can't even guarantee you'll have a certified teacher in front of you. It is horrifying." Likewise, educators in the Blue district had a great fear initially since they assumed that most third graders would be retained. Accordingly, more third grader teachers will be necessary but the Blue district has faced a great number of teacher shortages.

And even if they can provide more teachers for retention, they still doubted the retention effect in their same system which proved that it was not working properly for third graders to reach the third grade reading proficiency grade level. Principal Joseph said, "If a set of conditions led you not to be able to learn by grade three, then why would being retained in those same set of conditions?" In addition, a former literacy coach, Britney, said,

> If you're just retaining a child and the next year with them it's business as usual with the same instruction that they've been getting and the same curriculum, the same type of teaching, you can't expect to see any difference.

They believed that having one more year in a broken system will not make any difference for students. If teachers have a manageable number of students, they might expect a positive effect on retention. However, in the urban context, where most third-grade students are expected to become retained, the dominant perception across participants is that it is practically impossible to realize rather than expect an effect on retention. This seemingly unmanageable task under the lack of resources made doubt that the policy would be successfully implemented and eventually made educators reject retention, as part of policy messages (Coburn, 2001).

2) Sense of Limited Success: "Our Success Can't be Easily Quantified"

As RBG3 law has put more emphasis on the significant role of standardized tests for diagnosis, intervention, and even retention, educators in urban contexts have been more worried about the definition of student success. Assessment results should be aligned with intervention in IRIPs, meaning teachers have more responsibilities for students' growth. While the NWEA assessment shows students' growth at least in a given normalized grade level, the MSTEP assessment does not provide any individual growth. Rather, it captures where students are at a given point in time. Although students in the Blue district will receive the retention letter from the state, and eventually be exempted from the retention by district decision, the district is not free from the pressure from the state mandating improvement of students' achievement in a norm-referenced, grade-level test-score-oriented learning environment. Principal Joseph said,

> When we use NWEA, we use it for its growth capacity. It's ability to measure students' growth.If I'm in the first percentile, but I jump up to the 20th percentile, I am rewarded and applauded as a teacher. However, my students still won't make it to proficiency on the state assessment. And that's what I saw.

> My students came in where they were, and they dramatically jumped up. That was to be lauded and celebrated. However, when they took that state assessment, that state standardized assessment, it did not have the ability to capture that as in primary basis was, did you meet this standardized metric? And in the same way, if we do some great work at the Green school, we will see an increase in growth at our school on MAP. However, our state assessment may not capture that, which then we'll trigger a retention notice.

Although urban educators put more effort into addressing multilayered student difficulty issues, such as coming from poverty and family problems, there was no measurement of how these students grow socially and emotionally from learning at the school. Encouraging students under challenging environments not to stop learning may not be easier than helping affluent students to increase 10 points of reading scores. Principal Joseph also said, "What I often say is that our successes can't be easily quantified by some of the simple measures and I believe that nonetheless, there's still some work to be done." In an educational environment that celebrates only visible quantifying measurement results, my participants were worried about the limited definition of student success and growth.

C. Emotions shaped by pedagogical relationships and communities

The doubts about retention effects in a broken system and limited success brought negative emotions to urban educators, such as unfairness, insult, and frustration.

1) Sense of "Unfairness"

Participants in this study often reported feeling that the RBG3 policy enactment in a less supportive environment was unfair as they perceived the goals presented by this policy as unrealistic in given contexts. This unfair feeling was revealed in terms of lack of support from the state, comparison with other districts' resources, student academic growth in an urban context, and comparison with other EL districts despite different EL characteristics. First, participants could not understand why the state requires better reading outcomes without proper support to obtain the goal. Reading Interventionist Lisa expanded on this confusion by saying,

> They [state] are not listening to us, they are not giving us what we need in order to get them [students] up there…It's complicated and it's pushed down from the state… because it's like they made the law. Rather than like us saying, if they're not at this level, it's not good and what can we do about it? We need more reading interventions. The state has pushed down this law, but they haven't provided more support.

Second, participants often expressed the practice of comparing student performance across different contexts of other districts located in the same county as unfair. More specifically, they lamented comparisons between struggling school districts with districts that have relatively high SES families, high performing ELs, and more human and material resources. A formal literacy coach, Britney, who shifted her position from a literacy coach to a

part-time reading specialist due to a funding cut for literacy coaches in December 2021, and her three colleagues in the same position left as well, reported a high demand for training teacher literacy coaches after reopening schools during the COVID-19 pandemic. She explained,

> Because then you had teachers coming back from a pandemic in school and I've had five or six teachers saying, why can't you coach me anymore? I need someone to help me with writing. I need someone to help me learn how to teach spelling. I need someone to, you know, and it's like, they want to learn. And, and so then you build that and you get them going and then it's like, oh, just kidding. We're done for a year. You know? And, and if anything, this is the year that teachers need the most support because it's the first year back in person from the pandemic. And so teachers feel the most overwhelmed and the least supported.

Britney confessed feelings of sadness from the fact that she could no longer support teachers' teaching as a coach and started to talk about the district which has maintained literacy coaches after school reopening during the pandemic? She said, "They [another district] have more resources and less need, and we have more need and less resources."

Third, participants also expressed a lack of recognition students' personal educational growth in the RBG3 law as another unfair element in the policy. Principal Joseph said,

> If the state's standardized assessment is targeting students to be at this place however we've had a disproportionate amount of marginalized students coming I nto the building with lower beginning scores, they can essentially do much more learning than their white peers. I didn't mean to throw race in there, but they can do much more than peers in other social economic statuses who came into the building with more assets. But still, be retained or suggested for retention.

Although the students here might learn more than other districts' students when considering the different departure point of learning preparation, their growth will not be celebrated in the state standardized tests. This implies that they are still not achieving enough to reach the grade level standards. Rather than celebrating their personal growth, the law suggests retention.

Last, some participants complained about the practice of comparing achievement levels of ELs among districts with a high number of ELs. Although ELs are a heterogenous group due to multilayered characteristics such as the number of language usage, social emotional status, SES, pre-schooling experiences, and immigrant status, they are often exposed to the linear comparison of one another according to the number of ELs in a district. A bilingual department Specialist, Mary, mentioned,

> It's not really a fair comparison because we have an enormous population of English language learners that are coming from, we as districts, we have similar

housing insecurity and food insecurity and all those disruptions, but we then also have the added layer of English language learners.

Under the RBG3 pressures that emphasized the importance of standardized tests, educators in urban contexts felt more unfair with this linear comparison between districts with a similar number of ELs. Compared to high-performing districts, which have a relatively manageable small number of struggling readers, these low-performing districts may have more challenges in which they need to provide a greater number of interventions for a high number of underperforming students (Ballou & Springer, 2008).

2) Sense of Insult: "Not Doing Enough"

Teachers are second only to parents in knowing students well. Teachers spend a considerable amount of time each day with students, so teachers can know the exact level of children through observing them in various class activities and tasks. Even without standardized tests, teachers can evaluate students according to their own assessments by encouraging growth, believing in competence, and persevering to give children time to grow. However, this score-oriented accountability system did not place any trust in teachers. The fundamental implication is these tests will supervise teachers' instructional quality, which may need to be corrected. An EL teacher Laura said, "So I feel so bad because it's like you have these laws that make teachers feel like they're not doing enough."

Even if a teacher's teaching at a school with already prepared children, where it is much easier for students to succeed on tests, high scores on tests will be recognized as a result of good teaching. In schools with generally good academic performance, these tests may still bring pressure, but they may also work as a tool of relief, confirming teacher practices are good enough. In contrast, in schools with poor academic performance, the test results work as a tool of insult as well as pressure. Teachers in urban contexts have to receive the implication that the low performing students' scores prove that their teaching is always wrong and needs to be fixed, and they may receive no recognition for their teaching efforts in their difficult working environment. And this results in turning a blind eye to policy messages. Special education teacher Nia said,

It causes more harm in a sense that not only the students, but the teacher feel like we are not successful…You internalize that you are not able to communicate and teach and that your practice is not well, and those negative feelings can affect you as a teacher.

These discouraging messages from the standardized tests that required seemingly unattainable goals forced teachers to follow their professional expertise to do what was best for their students and push students to learn English as quickly as possible. An EL teacher Laura said,

It's discouraging to see these mandates. And I think for me personally, I just roll my eyes. Whatever. I know what I'm doing, I know I'm making a difference. I

> know these kids are growing. But the flip side is it's hard. I have to have a target. I have to have a goal for my students. And this goal will never be attained.

Although students take an adjustable computer-based test like NWEA, the foundation is based on norm-referenced grade standards. How did teachers feel when they saw that the results have always been in the lowest percentile? Teachers, who see, understand, and gradually raise things up to students' levels and teach according to each student's learning path, not the normalized standard, said they knew that this assessment didn't really tell their students' skills, but it was very painful every time they saw testing moments and the results. That despondency when teachers' commitment is unrecognized triggers the sense of insult.

3) Sense of "Frustration" and "Helplessness"

My participants felt frustration and helplessness in an environment emphasizing normalized academic success. Teachers said it was terrible to tell a very small child, who has a lot of potentials to grow, where they are compared to the national norm. So teachers said they never talked about the standardized test results to parents at conferences. EL teacher Laura said,

> Can you imagine me telling here's your score right here? Okay. I'm gonna tell this little child that she is at the first level in the entire United States. She's at the first below the mean she's below the mean, okay, this little child speaks Swahili at home. She is well developed. She's an excellent child. She's responsible. She's speaking two languages. She's raising her family. Then I have to say that she's well below the national norm, I have to give this to her parents.

And looking at the children who were having a hard time during the test, the teachers reported that they felt helpless, saying they had nothing to say but to do their best. Special education teacher Nia said, "The difficult part is that as a teacher, I can only say, keep trying, do your best." Teachers who witnessed students' anxiety expressed their helplessness. Is this a worthwhile experience for children to endure?

D. Reconstructed interpretation connected with revealed actions

The motivated reasoning (sense of doubt of retention effect and limited success) and negative emotions (sense of unfairness, insult, and frustration)made sense makers reconstruct interpretations of RBG3 (sense of nothing, compliance, blaming, and color blindness with deficit thinking)that eventually connected with their revealed actions.

1) Sense of "Nothing" like "Tumbleweed"

When the RBG3 was passed in 2016, all my participants felt deep fear since they knew that most of their third-grade students would be retained. But recently, they have made a district consensus that no one will be retained without parents' permission, and they will exempt students as much as they can. Accordingly, they perceive the law ultimately changes nothing. Amy, an RBG3 district administrator, said,

> It's ultimately up to the district. So it's like, the state is mandating an IRIP, but they don't have to see it. And then it's mandating a good cause exemption which can cover everybody. So it's a bunch of like circles and busy work. It's not fixing anything.

Likewise, Principal Joseph also described his perception about retention with the photo of tumbleweed, by saying, "As far as the teeth of the policy, I don't really think it [retention] has an effect. It's like a tumbleweed moving through town and moving out of town." Instead, he stated,

> Theory of practice behind monitoring students' proficiency, that's been really formative for me… And so when we have our weekly intervention meetings, that's kind of the lens, like this big conversation about progress monitoring.

Therefore, urban educators perceive these mandated tasks from RBG3 such as retention and IRIPs have changed nothing. Instead, they selectively accepted the importance of progress monitoring as necessary.

2) Sense of "Compliance"

With the compounding challenges of teachers' situated contexts hampering the policy enactment mechanism, educators perceived writing IRIPs as compliance. My participants reported the biggest difference between before and after the law implementation was writing IRIPs to have a communication with parents about intervention and track students' growth. However, since a teacher had to manage IRIPs for 90% of students in their classroom three times a year, they just filled out IRIPs to submit to the district. A former literacy coach, Britney, said, "A lot of teachers think of it as a way, something they just have to tick off their lists and get done and turn in, and then it's never revisited after they turn it in." Without appropriate support to develop interventions and instructions through PDs and coaching, teachers naturally saw this paperwork as one of the many tasks they have to do to stay in compliance, without shifting the fundamental mindset that utilizes IRIPs as a tool to communicate with parents to provide solid support from home and school. The RBG3 district administrator, Amy, said,

> So, because the IRIPs came out of the third-grade reading law, our teachers view them as compliance. Of course, they do not view them as a tool to partner with parents and move the needle. That's our job. Like our office has to shift that mindset so hard.

Without a fundamental mindset change toward positive expectations for IRIPs, with attainable goals given proper support for instructional improvement, the IRIPs also became another paperwork task from which teachers did not expect any instructional change. This result of compliance was also found in an interview with the El family. The mother of third-grade EL Carlos could not remember the contents of the IRIP she received, only sent it after signing it, and did not recognize the law itself. Therefore, even if the district sends a document explaining the law, it tells us that it is difficult to be understood without

enough communication between teachers and parents in the classroom. Likewise, teachers' perception of the law with the sense of compliance also affected how parents value the elements of the law.

3) Sense of "Blaming"

Obviously, my participants were aware of the intentions of the law. Above all, they wanted to provide better teaching through this law with the aim of helping students to read better. However, many contextual obstacles have solidified the fact that it is hard to have the expectation that children will eventually have grade-level reading skills by the third grade. Teachers felt that policymakers had come to an unrealistic conclusion. This frustration eventually led to educators criticizing each other. Administrators criticized the poor quality of teaching, and teachers criticized the lack of support from the district and low involvement of parents. And the Blue district historically retained students in kindergarten for a long time and they already had a culture of early retention. An RBG3 district administrator, Amy, said,

> The [retention] research is clear. It doesn't work and it damages them social-emotionally, but we are a culture in this district of liking retention. Because then it means that it's not my fault. Oh, it's the parent's fault because the attendance is terrible, and they don't read with them at home and they don't come to conferences and they don't... they might be working four part-time jobs. They can't come of course. Or they've got six kids in different buildings and it's all they can do, so we still blame parents a hundred percent. We've gotten away with it forever.

According to her interview, 35% of kindergarten students in the last fifteen years have been retained. Under this context, retention has been utilized to blame students' low performance on parents. And she also pointed out the low quality of instructions of teachers.

> Let me think of the major things. They're [teachers] only intervening twice a week or their intervention doesn't match the diagnostics that they need. They're just not growing.

At this point, whether it is the children's fault, the parents' fault, the teacher's fault, or the district's fault, the cause is constantly tossed back and forth and argued over. But is this really a problem that can be solved by criticizing each other? If you look closely, everyone was doing their best. The administrators were trying to create a district-level data hub and find the right curriculum for this district through an equity lens. Teachers were encouraging and teaching children every day without any instructional preparation time. Parents were raising their children while working two or three jobs and just beginning to learn English themselves. The principal tried to encourage teachers to systematically monitor and support children by establishing a school-level data tracking system to regularly share information acquired through the intervention team with

teachers. In the context of a policy that requires fast results rather than acknowledging individuals' best, an atmosphere of criticizing someone is created. The policy messages brought frustration, leading to multi-stakeholders' deficit perspectives.

4) Sense of "Color Blindness" with Deficit Thinking

Furthermore, as score-oriented growth has become important in this frequent testing environment, the educators were pressured to become "colorblind," treating all students the same regardless of their diverse backgrounds and needs. It was intended to exclude numerous factors such as students' racial and cultural knowledge related to student learning and only talk about learning itself: high and low scores, to be exact. When teachers began talking about learning as a score, they started to see low-performing children, leaving out the numerous assets that a child brings to that community, and beneath that, teachers developed a sense of blame for the community that their students belong to, which implicitly leads to deficit thinking. Principal Joseph said,

> We have a number of teachers kind of committed to color blind ideology. This idea that students' race doesn't matter, the particularities of their culture don't matter, but what should matter is just, are they learning?... We've got a number of teachers with some deficit lenses and so they've worked with kind of generations of poor black families and will say things like, how come they can't do this? Are they always doing this? Why do they always do this? So we've got kind of those two kinds of cross currents: color blind ideologies that don't recognize the particular assets within communities of color and their kind of cultures that lends itself to over celebrating white dominant culture. Cause that's what it equals, if we're color blind, then we're saying everybody should be white or white normed on the flip side of that, we've got communities of color whose deficits are made too. They're brought up too often, we essentialize all that's wrong in those communities. And it's just done in subtle ways. And so this is particularly white teachers that will kind of do this color blinding stuff. And this is part, most likely teachers of color that will do this deficit kind of painting of everything. So you got those two cross currents that come together within the school. So what my job as a principal is the trade-off of the deficit coding into the high expectation piece.

Ironically, the Blue district has celebrated the diverse cultures of different communities throughout reading month activities related to different communities (Black, Latinx, refugee and immigrant, etc.), international nights and holiday events. However, students' home culture was not integrated into core instruction. Students' cultures were valued outside of classroom learning, but were not considered assets for learning, which resulted from context-free testing items and curriculum.

E. *Wish*

1) Sense of "Mercy"

The Blue district decided they would not retain anybody, and they hoped for mercy from the state on the decision. Amy, the RBG3 district administrator, said has shown her anxiety about the possibility of this district's decision being accepted by the state by saying,

> Is the state prepared for 90% of their third graders staying another year in a teacher shortage? I can't answer. It's like we're at the mercy of the state. We know the research says it's not good to retain them. That's not going to retain them except for special circumstances. And that it takes four times longer to intervene with a third grader than it does with a kindergartner.

Although the Blue district determined they will exempt students as much as they can, they wish their decision, to focus on better interventions and data tracking rather than retaining students, would be accepted by the state.

2) Sense of "Calling"

Because of the numerous contexts in an urban district that created additional challenges to implementing the policy, the Blue district and those like it required more support from the state. The teacher shortage led to no instructional planning time, low teaching quality, and teacher burnout in the district. Although many social emotional issues needed to be addressed, the immense pressure created by the testing-oriented accountability system exacerbated the situation. In a reality that cannot be relied on for any resources in complex and difficult situations, the only thing urban educators can fall back on is their sense that teaching is their calling. Amy, the RBG3 district administrator, said,

> This is connected to culture and climate because teachers leave because they do not feel supported. And when we lost the REAP grant, we lost all instructional coaches and support. And so we have a long history of thinking that we are failing because we don't have enough interventionists and that a teacher should be able to hand a child to an interventionist and fix them and then give them back when they're ready for grade level content. And that's simply not our reality. So every teacher has to now become prepared for like a three-to-four-year span of abilities. And, and we were there before, but now it's brought light to it. And so rightly though our teachers are exhausted and burned out and I mean to truly differentiate plans, it would take it. It takes your life. It has to be a calling.

Despite the frustrating educational context, my participants had a strong mission to keep going through enduring difficulties to support their students, even in the situation where there was no proper acknowledgment for their endless efforts.

V. Discussion

In the process of policy sensemaking regarding RBG3, I found these five factors influenced urban educators' sensemaking: 1) educators' pedagogical relationships with ELs along with their perception of the notion of learning, 2) policy information, 3) prior experiences and knowledge, 4) formal and informal communities, and 5) situated context. Above all, situated challenging contexts highly impacted the policy sensemaking in setting the expectation from intended policy enactment and effects. I identified contextual challenges such as dysfunctional infrastructure, no instructional planning time caused by a teacher shortage, lack of funding for instructional improvement, a high number of IRIP students and paperwork, low attendance and emotional issues, low parental involvement, and learning loss imposed by COVID-19.

I found urban educators initially interpreted the core elements of RBG3 as policymakers intended. They reported that this policy required accountability for students' learning, emphasized the urgency of early literacy, and included common language in terms of assessments and interventions. However, due to the challenging contexts of the urban area, they engaged in motivated reasoning, which led them to decide to refuse some elements of the policy, such as retention, because in their context it was both unrealistic and harmful to retain a high number of third graders in the same system. They also critiqued the policy for its narrow definition of success, measured only by standardized test scores, and ignored students' ongoing growth and mastery of English. This evoked negative emotions, a sense of unfairness, insult, and frustration. This motivated reasoning and emotions made educators reconstruct the policy messages as effectively worthless because they did not create meaningful change for their students. They also saw the policy promoting colorblindness toward students and blaming multiple stakeholders. As a result, they engaged in minimal compliance. In the end, they wished for mercy from the state regarding exempting students from retention as much as possible and for teachers to have a sense of calling to teach continuously "nonetheless." In particular, when sensemaking in support of ELs under RBG3, educators perceived unrealistic exemption requirements for multilayered ELs, continued failure messages from the test that discouraged students' learning motivation, and increased test anxiety.

In this policy sensemaking process, formative contexts and organizational rules caused tensions in how educators supported ELs. First, the fluctuating federal government's political stance on immigrants and refugees required the flexibility of the Blue district's EL support policies. Due to a high number of newly arrived students recently because of the federal government transition, the district needed to tweak its policies in response to students' basic English levels, which required different structures of classrooms and additional human resources. Second, the different notions of bilinguals as ELs and non-ELs caused the perception of ELs who need to exit their label. Third,

standardized tests and diagnostic assessments approved by the district limited the usage of teachers' own assessments created by considering their current student's levels. Last, linear comparison of EL achievement without considering ELs' multilayered characteristics in urban contexts brought a strong negative sense around the policy. In this circumstance, the Blue district was against the retention itself, but selectively focused on data tracking and interventions by choosing partial representations of the policy in a loosely coupled enactment process (Schwenk, 1984).

From the culturally responsive sustaining education perspective, the Blue district created a highly welcoming and affirmative environment in various ways (international holiday calendars, reading months, international nights, cultural brokers, and bilingual assistants). The district also provided SIOP training for all EL and general teachers to support diverse students. During monthly EL meetings, teachers and the bilingual department shared new information about relevant policies, upcoming professional development webinars, and current difficulties in instructional support. However, while the district valued students' languages and cultures outside of instruction, it was rarely found that they applied students' assets inside of instruction. The instruction mostly focused on English exposure. A huge gap between the requested district's reading curriculum as mainstream content and ELs' varied English proficiency levels caused misleading instruction, lessons became incoherent and lacked clear goals. Fragmented curriculum, instruction, and assessments made teachers who support ELs juggle how to support ELs effectively.

In this circumstance, ELs received the policy message that they need to have a quick transition from primary language to English. Because their classrooms consisted of more than 10 different languages and cultures, teachers could not utilize students' linguistic and cultural knowledge in their instruction. In addition, because EL teachers were so focused on increasing students' English readiness, and because they only had access to the curriculum used in mainstream classes, teachers had little time for culturally responsive instruction. In this situation, early grade ELs, especially those who have less support from home, tend to lose their primary languages as they advance in English proficiency.

VI. Implications

This study provides several implications for policymakers, practitioners, and researchers in terms of understanding hidden prerequisites of the policy and importance of teacher voice.

Since NCLB was enacted in 2000, urban schools have suffered from failure messages created by standardized tests. This RBG3 law added another burden to already overloaded teachers: the requirement that teachers write IRIPs for most students. Although

this policy intended to provide individualized intervention for students' needs, it worked in urban contexts as another paperwork load that did not result in instructional improvement chances through coaches and PDs due to lack of funding and a teacher shortage. In the urban context, practices of retaining kindergarteners over the last decade have shown that retention did not positive impact on proficiency. Through these previous experiences, my participants in the urban context have doubted the retention effect, predicting that it will only create another year of third grade in a broken system. This solid belief from previous failure experiences led them to have low expectations toward RBG3 and to perceive it as punitive. The urban district's contextual challenges evoked negative emotions in the process of policy sensemaking regarding RBG3. Out of five elements, this situated context was what educators most frequently described as impacting how they made sense of the policy (Resnick, 1991).

In other words, it is necessary to investigate what multiple forms of hidden or unnoticed prerequisites the policy required in the process of policy enactment (Honig, 2006). Focusing on urban educators' perceived challenging contexts, it can be possible to assume what foundations are needed to enact the RBG3. Through this study's finding, the following questions need to be asked.

1) Does this district have a functional infrastructure such as a district-level data hub to track student scores and monitor IRIPs?

2) What is the teacher retention rate? How many teachers are licensed? How could the district improve teacher working conditions to raise their retention rate?

3) How much time do this district's teachers have for instructional planning?

4) How many students in this district have interrupted schooling experiences before entering kindergarten?

5) If the district has low parental involvement, in what ways does the district create a supportive environment by providing wraparound services that alleviate poverty to increase parents' literacy involvement?

6) Does this district have funding to hire enough coaches and interventionists?

7) What emotional support does the district need to provide to meet their specific students' needs?

The answers to these questions will lead to a rich discussion on the district's infrastructure to organize a systemic approach, teacher retention for consistency to create a professional community, instructional time to enhance teaching quality, student readiness shaped from former schooling, parental involvement partnering with teachers, funding for coaches and interventionists for instruction improvement and timely support for students, and social-emotional readiness for learning. This process will make educators set up the expectation from the policy in their context by acknowledging "what works for whom, where, when, and why" (Honig, 2006, p. 4) to determine behaviors.

Therefore, before expecting the policy effect, the policymakers should consider

whether their required prescriptive policy messages have hidden prerequisites to enact the policy for districts, schools, and teachers. As shown in this study, RBG3 had hidden requirements for reaching expected outcomes such as a stable teacher retention rate, students' readiness and pre-schooling experiences, a manageable number of IRIP students, and enough coaches and interventionists. Confronting the lack of these human and material resources along with family dynamics, urban educators could not expect the outcome the RBG3 intends. Rather, they showed minimal compliance. Therefore, state policy representatives should investigate what contextual challenges district and school-level educators perceived before enacting the policy, rather than judging policy effects simply by the reading score improvement of all Michigan third graders.

In this study, I found that administrators and teachers had inequitable access to policy information. Only administrators had access to a broad range of policy documents and a community in which to interpret the policy. Teachers, who received only fragmented information filtered through the administrators, interpreted the policy narrowly, focusing on the measurable behaviors that they "had to do" as a result of the policy, such as writing IRIP's (Coburn, 2005; Spillane, 2000a). Administrators perceived their role as selecting the policy messages to deliver to teachers, in order to prevent teachers from becoming overwhelmed by too many tasks from multiple policies. Therefore, the district chose to ask for the minimized task for teachers, and the principal created a data tracking assignment according to what he perceived as important in the policy.

However, this approach may hamper teachers' deeper understanding of policy and deprive educators of opportunities for rich discussion among administrators and teachers. This is especially true in district Blue's context, which presented many challenges for the school and its teachers. In the decision-making process at the district level, the voice of teachers as forefront actors in classrooms where teaching and learning happens should be included to share what they expect and need from professional perspectives. Their expertise as proactive meaning makers needs to be included to critically evaluate policy messages in a formal meeting. Through this process, the district could give teachers a chance to form their own interpretation of this policy and to set up the direction within which it will be implemented in this situated context. Furthermore, by creating solidarity, they can discuss ways to improve the urban educational environment by using this policy in reverse as a basis for resisting this policy or requesting the right to work in a better environment.Teachers would then have more cognitive development and motivation to enact policy in a better way that fits into this urban context (Coburn, 20001).

Furthermore, as the forefront actors, teachers should be proactively engaged in the discussion of fully shared policy information. As this study found, most teachers encountered these policy messages through district training in IRIP writing. Instead of accessing the full information and discussing its possibilities and barriers on their professional experiences and knowledge, teachers were only required to know what they

have to do in the policy implementation as a policy target (Ball et al., 2011). Therefore, it is necessary to provide opportunities to have an in-depth discussion around the policy, not only for district and school administrators but also for teachers who are teaching in the classrooms.

References

Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A.,& Hoskins, K. (2011). Policy actors: Doing policy work in schools. *Discourse:Studies in the cultural politics of education*, *32*(4), 625-639.

Barritt, L., Beekman, T., Bleeker, H.,& Mulderij, K. (1984). Analyzing phenomenological descriptions. *Phenomenology+Pedagogy*, 1-17.

Berger, P. L., & Luckmann, T.(1967). The Social Construction of Reality: Everything that passes forknowledge in society. *London: Allen Lane*.

Berman, P. (1978). The study of macro-and micro-implementation. *Public Policy, 26*(2), 157-184.

Blumer, H. (1969). *Symbolicinteractionism: Perspective and method*, Englewood Cliffs, NJ: PrenticeHall.

Booher-Jennings, J. (2005). Below thebubble: "Educational triage" and the Texas accountability system. *AmericanEducational Research Journal*, 42, 231-268.

Booher-Jennings, J. (2008). Learning tolabel: Socialization, gender, and the hidden curriculum of high-stakes testing.*British Journal of Sociology of Education*, 29, 149-160.

Brown, A. D., Colville, I., & Pye,A. (2015). Making Sense of Sensemaking in Organization Studies. OrganizationStudies, 36(2), 265-277.

Coburn, C. E. (2001). Collectivesensemaking about reading: How teachers mediate reading policy in their professionalcommunities. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23(2), 145-170.

Coburn, C. E. (2004). Beyonddecoupling: Rethinking the relationship between the institutional environmentand the classroom. *Sociology of Education*, 77, 211-244.

Cohen, D. K., & Barnes, C. A.(1993). Pedagogy and policy. In D. K. Cohen, M. W. McLaughlin, & J. E. Talbert (Eds.),*Teaching for understanding: Challenges for policy and practice* (pp. 207-239).San Francisco: Jossey-Bass.

Cohen, D. K., & Spillane, J. P.(1992). Policy and practice: The relations between governance and instruction. *Reviewof Research in Education, 18,* 3-50.

Elmore, R. F., & McLaughlin, M. W.(1988). Steady Work: Policy. *Practice, and the Reform of American Education*.

Emerson, R. M., Fretz, R. I., &Shaw, L. L. (2011). *Writing ethnographic fieldnotes*. University ofChicago Press.

Firestone, W. A. (1989). Using reform:Conceptualizing district initiative. *Educational Evaluation and PolicyAnalysis, 11*(2), 151-164.

Galvin, K., & Todres, L. (2012).Phenomenology as embodied knowing and sharing: Kindling audience participation.*Indo-Pacific Journal of Phenomenology*, *12*(2).

Greene, J. P., & Winters, M. A.(2006). Getting ahead by staying behind: An evaluation of Florida's program toend social promotion. Education Next, 6(2), 65-70.

Greene, J. P., & Winters, M. A.(2007). Revisiting grade retention: An evaluation of Florida's test-basedpromotion policy. *Education Finance and Policy*, *2*(4), 319-340.

Hernandez, D. J. (2011). Doublejeopardy: How third-grade reading skills and poverty influence high schoolgraduation. Annie E. Casey Foundation.

Hill, H. C. (2001). Policy is notenough: Language and the interpretation of state standards. AmericanEducational Research Journal, 38(2), 289-318.

Honig, M. (2006). Complexity and policyimplementation. *New directions in education policy implementation:Confronting complexity*, *63*, 1-25.

Huddleston, A. P. (2015). "Makingthe difficult choice": Understanding georgia's test-based grade retentionpolicy in reading. *Education Policy Analysis Archives*, 23(51), 1-31.

Huddleston, A. P., & Lowe, T. N.(2014). "I skim and find the answers": Addressing search-and destroy inreading. *Reading Teacher*, 68(1), 71-79.

Huff, A. S. (1982). Industrysense-making. *Strategic Management Journal*, *3*, 119-131.

Jennings, N. E. (1996). *Interpretingpolicy in real classrooms: Case studies of state reform and teacher practice.* NewYork: Teachers College Press.

Kennedy, J. C., Hansen, G., Pavlov, P.,Hopgood, H., Price, A., Kelly, T., . . . Sawher, T.

(2015). *Third-grade readingworkgroup report to Governor Rick Snyder*.
Livingston, D. R., & Livingston, S.M. (2002). Failing Georgia: The Case against the Ban on Social Promotion.
Mariano, L. T., & Martorell, P.(2013). The academic effects of summer instruction and retention in new yorkcity. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 35(1), 96-117.
McLaughlin, M. W. (1987). Learning fromexperience: Lessons from policy implementation. *Educational Evaluation andPolicy Analysis, 9,* 171-178.
Michigan Department of Education.[MDE]. (2011). *Michigan' s Statewide Comprehensive LiteracyPlan*. http://www.howellschools.com/UserFiles/Servers/Server_140557/File/Academics/Curriculum%20by%20Subject/ELA/MiLit%20Plan%20Single%201-30-12.pdf
MDE. (2017). *Michigan' s Action Plan for Literacy Excellence 2017-2020*.https://www.michigan.gov/documents/mde/MI_Action_Plan_Lit_Draft2_629757_7.pdf
MDE. (2019). *Ready by grade threeretention guidelines*. Lansing, MI: Michigan Board of Education. https://www.michigan.gov/documents/mde/RBG3_Retention_Guidelines_655260_7.pdf
Michigan Legislature, House Bill 5111.(2013). http://www.legislature.mi.gov/documents/2013-2014/billintroduced/House/pdf/2013-HIB-5111.pdf
Michigan Legislature, House Bill 5144.(2013). https://www.legislature.mi.gov/documents/2013-2014/billintroduced/House/pdf/2013-HIB-5144.pdf
Mills, J. H., Thurlow, A., & Mills,A. J. (2010). Making sense of sensemaking: the critical sensemaking approach. *Qualitativeresearch in organizations and management: An international journal*.
Moore, T. S., Lapan, S. D., &Quartaroli, M. T. (2012). Case study research. *Qualitative research: Anintroduction to methods and designs*, *37*, 243-270.
National Assessment Governing Board.[NAGB]. (2009-2013) *NAEP Michigan Fourth graders' average scores between 2009-2013*. https://www.nationsreportcard.gov/profiles/stateprofile/overview/MI?cti=PgTab_OT&chort=1&sub=RED&sj=MI&fs=Grade&st=MN&year=2019R3&sg=Gender%3A+Male+vs+Female&sgv=Difference&ts=Single+Year&sfj=NP
National Reading Panel (US), NationalInstitute of Child Health, Human Development (US), National Reading ExcellenceInitiative, National Institute for Literacy (US), United States. Public HealthService, & United States Department of Health. (2000). *Report of theNational Reading Panel: Teaching children to read: An evidence-based assessmentof the scientific research literature on reading and its implications forreading instruction: Reports of the subgroups*. National Institute of ChildHealth and Human Development, National Institutes of Health.
New York State Education Department.[NYSED] (2019). *Culturally Responsive-Sustaining Education Framework.* Onlineat: http://www.nysed.gov/common/nysed/files/programs/crs/culturallyresponsive-ustaininged ucation-framework.pdf
Özek, U. (2015). Hold back to moveforward? early grade retention and student misbehavior. *Education Financeand Policy*, 10(3), 350-377.
Patton, M. Q. (2002). Qualitativeresearch and evaluation methods 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage.
Pearson, P. D., Palincsar, A. S.,Biancarosa, G., & Berman, A. I. (Eds.). (2020). *Reaping the Rewards ofthe Reading for Understanding Initiative.* Washington, DC: National Academyof Education.
Porac, J. F., Thomas, H., &Baden-Fuller, C. (1989). Competitive groups as cognitive communities: the caseof Scottish knitwear manufacturers. *Journal of Management Studies*, *26*(4),397-416.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. B.(1974). *Implementation.* Berkeley: University of California Press.
Reading Now Network [RNN]. (2012). *Region3.* [PowerPoint slides]. http://gomasa.org/wpcontent/uploads/2016/12/RNN-Field-Study-5-findings.pdf
Resnick, L. B. (1991). *Sharedcognition: Thinking as social practice*.
Robinson-Cimpian, J. P. (2015). Reviewof" The Effects of Test-Based Retention on Student Outcomes over Time:Regression Discontinuity Evidence from Florida". *National EducationPolicy Center*.
Roderick, M., & Engel, M. (2001).The grasshopper and the ant: Motivational responses of low achieving studentsto high-stakes testing. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 23,197-227. http://dx.doi.org/10.3102/01623737023003197
Roderick, M., & Nagaoka, J. (2005).Retention under Chicago' s high-stakes testing program: Helpful,harmful, or harmless? *Educational evaluation and policy analysis*, 27(4),309-340.
Rodriguez, G. M., & Rolle, R. A.(Eds.). (2013). *To what ends and by what means: The social justiceimplications of contemporary school finance theory and policy*. Routledge.
Saldaña, J. (2021). *The codingmanual for qualitative researchers*. SAGE Publications Limited.
Schwenk, C. R. (1984). Cognitivesimplification processes in strategic decision making.*Strategic management journal*, *5*(2), 111-128.
Schwerdt, G., West, M. R., &Winters, M. A. (2017). The effects of test-based retention on student outcomesover time: Regression discontinuity evidence from Florida. *Journal of PublicEconomics*, 152, 154-169.
Smith, M. S. (2000). Balancing Old andNew: An Experienced Middle School Teacher' s Learning in the Context of MathematicsInstructional Reform. *The Elementary School Journal*, 100(4), 351-375.https://doi.org/10.1086/499646
Sparks, R. L., Patton, J., &Murdoch, A. (2014). Early reading success and its relationship to reading achievement and reading volume:Replication of '10 years later'. *Reading and Writing*, *27*(1), 189-211.
Spillane, J. P. (1998). A cognitiveperspective on the role of the local educational agency in implementinginstructional policy: Accounting for local variability. *Educational AdministrationQuarterly*, 24, 31-57.
Spillane, J. P. (2000a). *District leaders' perceptions of teacher learning* (CPREOccasional Paper Series, OP-05). Philadelphia: Consortium for Policy Researchin Education, University of Pennsylvania.
Spillane, J. P. (2000b). Cognition andpolicy implementation: District policymakers and the reform of mathematicseducation. *Cognition and Instruction*, 18(2), 141-179.
Spillane, J. P., & Callahan, K. A.(2000). Implementing state standards for science education: What districtpolicy makers make of the hoopla. *Journal of Research in Science Teaching*,37(5), 401-425.
Spillane, J. P., Diamond, J. B., Burch,P., Hallett, T., Jita, L., & Zoltners, J. (2002a). Managing in the middle:School leaders and the enactment of accountability policy. *Educational Policy*,16, 731-762.
Spillane, J. P., Reiser, B. J., &Reimer, T. (2002b). *Policy Implementation and Cognition: Reframing andRefocusing Implementation Research*. 45.
Spillane, J. P., & Zeuli, J. S.(1999). Reform and teaching: Exploring patterns of practice in the context ofnational and state mathematics reforms. *Educational Evaluation and Policy Analysis,21*(1), 1-27.
Van Manen, M. (2016). *Researchinglived experience: Human science for an action sensitive pedagogy*. Routledge
Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977).Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: ImplementingSpecial-Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-97.
Weick, K. E. (1979). The socialpsychology of organizing Addison-Wesley. *Reading, MA*.
Weick, K. E. (1995). *Sensemaking inorganizations* (Vol. 3). Sage.

Weyer, M. (2018). *A Look atThird-Grade Reading Retention Policies*. National Conference of StateLegislatures, Legis Brief

Winters, M. A., & Greene, J. P.(2012). The medium-runeffects of Florida' s test-basedpromotion policy. *Education Finance and Policy*, *7*(3), 305-330.

Yin, R. K. (2003). Case study research:design and methods (ed.). *Applied social research methods series*, *5*.

요약

미시간 3학년 유예법에 대한 얼반 지역 교육자들의 정책 센스메이킹이 영어학습자의 배움에 미치는 영향

오유진(교사, 서울문백초등학교)

이 연구는 미시간 주의 Read by Grade Three (RBG3) 법에 대한 얼반 지역 교육자들의 정책 이해과정과 이 센스메이킹이 영어학습자들의 배움에 미치는 영향을 조사하였다. 이 질적 연구를 위해 12명의 지역 행정가와 학교 행정가, 리터러시 코치, 교사들과 영어학습자에 해당하는 학생 가족들과 18번의 인터뷰를 실시하였고, 47시간의 학교 및 관련 회의 관찰을 하였으며, 25개의 정책 관련 문서를 분석하였다. 연구 결과는 얼반 지역의 자원이 부족한 맥락적 요소(인프라, 인적 자원, 교수학습 시간, 교원교육 등)가 이 정책 이해과정에 매우 큰 영향을 미치며, 초기의 정책에 대한 책무성 증진 및 읽기 교육에 대한 중요성의 인식을 높이는 데 기여했다는 긍정적 해석들이 점차 좌절, 무기력, 모욕감, 불공정성 등의 부정적 감정을 유발시키며, 이 유예 제도의 효과성에 대해 의구심을 품게 했다. 교사들은 영어학습자들의 면제 조항은 비현실적이며, 끊임없는 표준화 시험은 아이들에게 실패의 메시지를 전달하며 얼반지역의 언어적 다양성이 학교 외적인 행사에서만 그 가치를 인정받고, 교실 안에서는 여전히 부족한 영어에만 집중되어 있음을 안타까워 하였다. 표준화 중심의 책무성 시스템은 결국은 문화적으로 민감하게 반응하는 페다고지를 교실 내에서 실현할 수 없게 만들거나 그것이 시험 점수 증진으로만 활용됐을 때에 그 가치를 제한적으로 인정하게 한다. 따라서 이 연구는 이 3학년 읽기 유예법이 얼마나 영어학습자의 배움을 잦은 평가와 개입으로 방해하며 기존 정책의 의도인 학생들의 기초 읽기 능력향상을 통한 추후 학습으로서의 성공과 달리, 의도치 않은 부정적 메커니즘을 통해 영어학습자들에게 실패의 메시지를 전달하고 있음을 함의한다. 또한 두 개 이상의 언어가 혼합된 다양한 모국어들을 지닌 학생들이 한 반으로 구성될 경우, 어떻게 이들의 언어들을 활용하여 영어학습과 연계되어야 할지 관련 연구가 더욱 필요하다.

[주제어] : 3학년 유예법, 정책 센스메이킹, 영어학습자

초등학교에서 학교효과성의 영향 요인 탐색
-학교자치 변인을 중심으로-

박정우(충남대학교 강사)

요 약

교육감 직선제 전면 실시를 계기로 '학교자치' 담론은 부상하였고, 각 지역에서는 본격적인 정책연구가 이루어졌다. 그러나 학교자치에 대한 관심과는 달리 학교자치의 강화가 학교 변화에 어떠한 영향을 주는지에 대한 실증적 연구는 적었다. 이 연구는 초등학교에서 학교수준 학교효과성에 영향을 미치는 변인을 탐색하는데, 학교자치 요인이 어떠한 미치는지 규명하고, 학생 인구통계학적 변인과 학교 배경변인이 주는 효과를 추가적으로 검증함으로써 영향 요인을 종합적이고 체계적으로 탐색하는 데 있다. 이를 위하여 대전광역시와 세종특별자치시의 초등학교 5, 6학년 학생과 담임교사를 대상으로 설문조사를 실시하였고, 교사 190명, 학생 2501명의 응답을 분석하였다. 분석방법은 학생수준-학교수준의 위계적 선형모형(HLM)이며, 이를 통해 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 영향을 미치는 요인을 확인하였다.

연구 결론은 다음과 같다. 첫째, 학생의 핵심역량과 학생 학교만족도는 학생의 인구통계학적변인 중 성별과 기초학력 도달 여부에 따라 차이가 크게 나타났고 통계적으로 유의한 차이였다. 둘째, 학교자치의 하위 요인 중 기능적 자치의 교육과정, 학생생활, 예산, 구조적 자치의 교직원은 학생 핵심역량에 정적인 영향을 미쳤다. 셋째, 기능적 자치의 교육과정, 문화적 자치의 비전 공유는 학생 학교만족도에 정적인 영향을 미쳤지만 문화적 자치의 소통과 협력은 학생 학교만족도에 부적인 영향을 미쳤다. 이 연구는 학생 핵심역량과 학생 학교만족도를 향상시키기 위해서는 학생 맞춤별 개별화 교육, 학교 교육과정 운영에 학교 구성원의 적극적인 참여, 교사들이 소속 학급에 몰입할 수 있는 여건 마련 등이 중요함을 시사하고 있다.

[주제어] : 학생 핵심역량, 학생 학교만족도, 학교자치, 영향 요인, 위계적 선형모형(HLM)

Ⅰ. 연구의 필요성 및 목적

최근 교육자치의 심화와 학교 혁신 요구가 높아지면서 학교자치에 대한 중요성이 부상하고 있다. 2010년 교육감 직선제 전면 실시를 계기로 지방 차원에서 학교 혁신 노력이 활발히 진행됨에 따라 '학교자치' 담론은 본격적으로 부상하였고(구신서, 장이석, 정민석, 2012; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012), 일부 지역에서는 학교자치 조례를 제정하는 등 시·도교육청을 중심으로 정책 연구가 이루어지기 시작하였다. 2022년 현재 학교자치 조례를 제정한 지역은 17개 시·도 중 7개 지역이며(41.1%), 서울시특별시교육청과 세종특별자치시교육청은 혁신학교의 심화 개념 학교로 '자치학교'를 두고 있다. 이 외에도 혁신학교의 최종 종착점으로 자생적인 학교경영 및 운영이라는 점으로 미루어볼 때, '학교자치'는 단위 학교의 지향점이나 목표가 되었다고 볼 수 있다(박수정, 박정우, 2019).

그러나 학교자치에 대한 높은 관심과 달리 학교자치의 강화가 학교 개선이나 교육환경 변화에 어떻게 기여하는지, 그리고 그 효과는 무엇으로 증명할 수 있는지에 대한 실증적 연구는 국내·외적으로 부족한 편이다(Cheng, Ko, & Lee, 2016). 국내의 학교자치에 대한 연구는 주로 시·도교육청 차원에서 교원의 학교자치 인식 수준을 조사하는 연구가 활발하게 이루어졌고(김혁동, 임현화, 정승환, 하병수, 2018b; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012), 최근 학술연구로는 학교자치의 진단 및 과제, 학교자치에 대한 정책 방향성 탐색, 학교자치 개념에 대한 교직원 인식 분석 연구 등(류광모, 홍섭근, 2021; 변숙자, 2021)이 이루어졌지만 학교자치의 목표, 수단, 결과에 대한 엄밀한 논의는 아직 부족하다고 보인다.

그런데 학생의 학생 자치활동 참여가 학생의 정의적 역량 발달에 긍정적인 영향을 미치고, 혁신학교 정책은 교사의 의사결정 권한, 혁신적 학교풍토, 교사의 학교참여에 정적인 영향을 주며, 혁신자치학교 학생들의 학생 참여 및 자치가 학생역량에 긍정적인 영향을 준다는 선행 연구결과를 통해 학교자치는 학생과 교사의 인지적 또는 정서적인 영역에 상당한 영향력을 미칠 것으로 예측되고 있다(이승연, 2021). 최근 박수정, 박정우(2022)는 학교자치와 학교성과의 관계를 실증적으로 밝혔는데, 학교자치의 성과를 교육과정 개선, 공동체 의식, 민주적인 학교문화, 교사 학교만족도라고 정의하였다. 그러나 그의 연구는 교사수준에서 인식을 조사하였기 때문에 학생이나 학부모가 인식하는 학교자치의 성과를 측정하지 못했다는 한계가 남는다. 따라서 학교자치가 목표로 하는 학교의 성과 즉 학교효과성은 무엇인지 규명하는 작업은 현 시점에서 중요한 요소라고 생각되며, 특히 학교자치가 영향을 주는 학생수준의 학교효과성이 무엇인지 탐색하는 것은 시의 적절한 주제라고 판단된다.

이러한 문제의식을 바탕으로 학교자치 구성요인별로 학생수준 학교효과성과 관계에 대하여 탐색함으로써 영향을 주는 주요한 변인은 무엇인지 확인하고자 한다. 추가로, 학교자치 변인뿐만 아니라 학생의 인구통계학적 변인과 학교 배경변인 또한 학교효과성에 영향을 미칠 수 있으므로, 이를 포함하여 총체적, 종합적으로 규명하고자 한다. 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 학교효과성의 학교 간 차이는 어떠한가?

둘째, 학생의 개인 특성, 학교의 배경변인, 학교자치 구성요인의 특성에 따라 학교효과성은 차이가 있는가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 학교효과성

가. 학교효과성의 개념

학교효과성은 그 개념이 등장한 이후부터 학교 효율성과 같은 용어와 혼재되어 사용되어 왔다(장윤숙, 2016). 학교효과성은 연구자들에 따라 다양한 방식으로 규정되었고, 학교 성과(performance), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness)과 같은 개념들과 혼용되어 개념을 정립하는데 어려움이 있었다(이명숙, 2014). 그러나 일부 학자는 학교효과성은 'effectiveness', 학교효과는 'effects'로 번역하면서 두 용어를 분명하게 구분하기도 한다. 전자는 인과관계에 초점을 두고 후자는 학교교육의 결과에 초점을 둔 연구로 설정하였다. 구체적으로 학교효과는 학교라는 조직 단위의 성과(performance)에 초점을 둔 것으로 학교급의 특정 교육 기간이 끝나는 시점에서 학생의 평균 성취 결과를 측정함으로써 얻을 수 있는 것을 정의하며 이는 학교교육의 결과로 지칭한다(박경호 외, 2015).

학교효과성 연구는 어떤 특성을 지닌 학교가 다른 학교에 비해 상대적으로 더욱 높은 성과를 나타내는지와 같은 전반적인 성과 차이에 대한 질문과 더불어 그것의 인과관계에 대한 질문이 추가적으로 제기되기도 한다. 이러한 이유로 학교효과성의 연구는 학교의 여건 혹은 맥락적 요인을 통제함으로써 해당 학교의 목표 달성 정도로 볼 수 있으며, 교육의 결과와 관계있는 투입 요인의 영향력 및 작용 과정을 밝혀내는 것으로서 의의가 있다고 볼 수 있다. 이 연구에서는 학교효과성 논의에 있어 가장 주요한 요인으로 '인과 관계'에 초점을 두고자 한다. 학교효과성은 단위학

교가 학교자치를 만들어가는 과정에서 산출되는 것으로 정의하며, 학교자치의 성과나 결과물로 해석하려고 한다.

나. 학교효과성의 구성요소

학교효과성의 구성요인 또한 학교효과성에 대한 정의처럼 연구자마다 보는 관점에 따라 다양하게 설정되었다. 이는 앞서 학교효과성의 개념에서 논하였듯이 학교효과성의 초점을 어디에 두는가에 따라 달라진다고 볼 수 있다. 전체적으로 학교효과성은 학생의 인식 수준으로 측정한 경우가 대다수였으며, 학생의 경우 학업 성취도나 핵심 역량, 정의적 성장, 학교만족도 등 다양한 하위요소가 활용되었다(김혜진, 김혜영, 홍창남, 2015; 주영효, 2006; 주현준 외, 2012). 그러나 이러한 하위요인들은 일관적이고 보편적인 형태를 보이지 않았다는 것이 주요한 특징이다.

이 연구에서는 학교효과성의 하위 요인을 설정하는데 학교자치와 학교효과성의 인과관계에 초점을 맞추었으며, 학교자치의 구성요인들이 영향을 미칠 것 같은 요인들에 집중하였다. 따라서 연구자가 설정한 학교효과성의 하위요인은 교육적 성취도인 학생 핵심역량과 학교 구성원의 심리적 만족도인 학생 학교만족도가 이에 해당된다.

먼저, 학생 핵심역량과 관련된 변인이다. 학생 성적 중심의 학교효과성 보다는 학생의 정의적 성취도 영역이 중요하고 학교교육의 성과를 학생의 인지적 성취도에만 국한할 경우 교육의 본질을 왜곡할 수 있다(주영효, 2006; 홍창남 외, 2012). 최근 OECD 국제학생역량평가(PISA), 국제성인능력측정조사(PICCA), 한국교육개발원에서도 언어능력, 수리력, 테크놀로지 기반 환경에서의 문제해결력, 기초읽기능력 등 학생역량 조사 연구를 실시하고 있으며, 사회·정서적 역량까지 두루 갖춘 전인적 인재의 육성이 필요하다고 분석하고 있다(권희경 외, 2020). 또한 학생 핵심역량을 학교효과성의 주요 지표로 측정하고 있는 연구(박경호 외, 2015; 정태식, 조무현, 2013)를 통해 학교의 효과성을 측정하기에 적합하다고 판단하였다.

둘째, 학생 학교만족도와 관련된 변인이다. 학교만족도는 학교효과성의 주요 지표로 사용되며(김혜진, 김혜영, 홍창남 2015; 박경호 외, 2015; 장윤숙, 2016), 학교의 민주적 의사결정 풍토 등 자율적인 학교운영의 영향을 받는다. 또한 학생자치활동, 교사의 자율성 등과 같은 변인에도 정적인 영향을 받고 있다(이혜미, 황예린, 김미리, 2021). 따라서 학교만족도는 학교자치에 영향을 받는 변인으로 판단하여 학교효과성을 측정하는 변인으로 선정하였다.

이 연구에서는 학교효과성 변인 중 학생 핵심역량과 학생 학교만족도를 집중적으

로 살펴보고자 하였으며, 두 변인이 학생수준, 학교수준, 학교자치 구성요인에 어느 정도 영향을 받는지 확인하고자 하였다.

2. 학교자치

가. 학교자치의 개념

학교자치는 자율적 학교경영 모형인 학교단위 책임경영(School-Based Management)의 이론에 근거하여 교육개혁의 중심과제 중의 하나로서 추진되어 왔는데, 우리나라의 권위주의적, 관료적 학교 교육체제 아래에서 억압되어 있던 학교 구성원들의 자율에 대한 욕구와 필요가 교육을 포함한 사회 제반 영역에서 강력하게 추구된 신자유주의적 재구조화 논리와 결합되게 되면서, 본격적으로 학교에 파급하게 되었다(김성천 외, 2018; 김용, 김혁동, 송경오, 정바울, 2015).

2010년 이전까지 학교자치는 주로 지방교육자치와 연결되는 논의 내지 주장으로 검토되었고, 특히 법적인 측면에서 이것이 가능한지 검토하는 경우가 연구의 주를 이루었다. 그러나 2010년 이후 학교자치 논의를 개별 교육청 차원에서 본격적으로 전개하기 시작하였다(구신서, 장이석, 정민석, 2012; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012). 초기 학교자치의 개념에서는 학교경영의 자율성, 학교 구성원의 민주적 의사결정, 결과에 대한 책임 등의 용어가 빈번하게 사용된 것으로 확인되었고(구신서 외, 2012; 정재균, 김정아, 송재혁, 2012), 2018년 이후의 학교자치 개념에서는 학교자치의 권한과 위임 대상이 설정되었으며, 더 나아가 학교자치의 영역에 대해서도 구체적으로 언급되었다(김혁동 외, 2018b). 또한 구성원들의 의견을 존중하는 '민주적인 학교 문화', 학교 교육 운영과 관련하여 상부로부터 '권한의 위임'과 '책임의 확대' 등이 학교자치를 정의하는 주요 키워드로 등장하였다(이상철, 류영규, 2019).

최근 학술연구에서는 학교자치를 학교공동체의 구성원인 학생, 학부모, 교직원, 지역주민이 교육의 자주성에 근거하여 교육자치의 한 단위인 학교의 전반적인 자율성을 가지고 책임과 규제를 바탕으로 자주적으로 결정하고 단위학교를 운영하여, 학교의 특성에 맞는 교육력을 향상하고 교육공동체 모두가 행복한 학교 문화를 조성하는 것(류광모, 홍섭근, 2021), 학교가 교육과 운영에 대한 자율적인 권한을 가지고, 학교 교육과 운영의 주요 사항을 학교구성원들이 참여하여 결정하고 책임을 공유하는 것(박수정, 정바울, 박정우, 2020)으로 정의하고 있다. 이는 학교자치의 개념을 정의하는 데 학교의 참여 주체인 학교공동체 구성원, 자주적으로 결정할 수 있는 학교운영 상의 범위, 행복한 학교 문화 조성 등의 가치가 중요함을 시사한다.

나. 학교자치의 구성요소

앞서 학교자치 개념에서 논의하였듯이 구성요소는 크게 학교자치의 '참여 영역', '참여 주체', '추구할 가치' 등 세 가지로 구분할 수 있다. 학교자치의 구성요소에 대한 선행연구 분석을 통해 각 요인에 해당하는 하위요인을 정리하면 다음과 같다.

먼저 학교자치의 영역(기능적 자치)이다. 학교자치를 측정한 국제 자료로는 OECD 교육지표(Education at a Glance : OECD Indicators), 교수학습국제조사(Teaching and Learning International Survey, TALIS), 국제학업성취도평가(Program for International Student Assessment : PISA)가 대표적인데, OECD 교육지표에서는 중등교육단계 국공립 교육기관(중학교)에서 의사결정의 소재에 대한 것을 파악하였고, 교육체제에 대한 의사결정 영역을 수업 구성, 인사 관리, 기획과 구조화, 자원으로 구분하였다(OECD-INES, 2018). TALIS에서도 '학교자치(School autonomy)'를 측정하였는데, 영역은 인사, 예산, 학생정책, 교육과정과 수업 등이 해당된다(OECD, 2018). 국내에서도 학교자치의 수준을 측정한 연구로 한국교육개발원과 시·도교육청(경기, 부산, 서울)의 교육종단연구를 들 수 있다. 학교자치라는 용어를 직접적으로 사용하지는 않았지만 교사의 자율성, 단위학교 자율성, 학교장의 의사결정, 교사의 의사 반영 정도를 통해 학교자치 수준을 간접적으로 측정하였다. 공통적인 의사결정의 영역으로 교사 인사, 학급 담임 배정, 업무(사무) 분장, 교수·학습 자료와 장비에 대한 예산 사용, 학교 연간 예산 편성, 학급 편성, 학칙 및 규정 개정, 학생 처벌, 연간 학교 교육과정 수립, 학교 행사, 교내 연수의 내용 등이 해당된다(김혁동 외, 2018a; 박경호 외, 2015; 박상현, 노언경, 정송, 윤완석, 2019).

다음은 학교자치의 참여 주체(구조적 자치)이다. 학교자치가 다층적인 속성을 띠며 학교 내·외부의 다양한 요인과 관계된다는 점에 주목하여 학교자치는 참여자의 주체와 역할도 중요하다. 국제 학술조사 OECD 교육지표에서는 학교 교육의 의사결정 주체를 중앙정부, 주정부, 지방정부, 하위지방정부, 지역정부, 학교로 구분하고 있었으며(OECD-INES, 2018), TALIS 2018 조사에서는 학교의 업무와 관련하여, 학교장, 학교경영진의 다른 구성원, 교사(학교운영진 소속이 아닌 경우), 학교운영위원회, 시·도 또는 지역교육청, 정부 당국 중 누가 더 책임을 지는지 정도를 측정하였다(OECD, 2018). 서울시 교육종단연구 자료에서도 의사결정 시 고려하는 주체 또는 업무 주요 사안의 결정 방식 등의 내용을 조사함으로써 의사결정 권한의 정도를 간접적으로 측정하였는데 의사결정 시 고려할 주체로는 교장, 교감, 부장교사, 일반교사, 학생, 학부모, 학교운영위원회, 교육청, 행정직 공무원이 이에 해당된다(박상현 외, 2019).

마지막으로 학교자치가 추구할 가치(문화적 자치)이다. 시·도교육청의 학교자치 계획 문건에서는 자치공동체 구축, 소통하는 학교문화 조성, 학교 자율성과 전문성 존중, 교육활동 중심의 학교 행정 운영, 민주적인 학교운영 체제 구축 등이 학교자치 추진과제로 도출되었다(경기도교육청, 2021; 광주광역시교육청, 2022; 서울특별시교육청, 2020; 세종특별자치시교육청, 2022; 전라북도교육청, 2021). 공통적으로 자율과 책임, 민주적인 소통, 참여와 협력, 비전과 원칙 수립 등이 학교자치가 추구할 가치에 내포되어 있었다.

이처럼 학교자치는 다층적인 속성을 띠고, 학교 내외부의 다양한 요인과 관련이 깊었으며, 이를 종합하면 학교 내에서 학교자치가 영향을 미치는 영역을 '기능적 자치', 의사결정 주체들이 얼마나 권한을 갖는지를 '구조적 자치', 학교 내 협력, 자율, 책임, 비전 공유 등 교내에 형성된 문화를 '문화적 자치'로 구분할 수 있다(박수정, 정바울, 박정우, 2020).

3. 학교효과성에 영향을 미치는 변인 검토

학교효과성으로 설정한 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에는 학교자치 변인뿐만 아니라 학생과 학교수준의 변인 또한 영향력을 미칠 것으로 예측된다. 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 영향을 미치는 변인을 학생수준 변인, 학교수준 변인, 학교자치 변인 순으로 정리하면 다음과 같다.

가. 학생수준 변인

학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 영향을 미치는 학생수준 변인은 성별, 학년, 기초학력 도달 여부, 부모 맞벌이 여부 등으로 설정하였다. 성별에 따라 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에서 유의한 차이가 있다는 연구 결과가 있었다(권희경 외, 2020; 길혜지, 김주아, 2018; 박희진, 남궁지영, 2016; 유은지, 2016). 학년에 따라서 핵심역량과 학교만족도에 유의한 차이가 있다는 연구도 있었다(권희경 외, 2020; 이성주, 2015). 기초학력이란 학생이 성취하기를 기대하는 기본적 내용의 이해 수준을 의미하며, 전체의 학업성취 수준에서 이해 수준이 20% 미만일 경우 통상적으로 기초학력 미달이라고 지칭한다(권희청, 2022). 김나영, 전현정(2021)은 기초학력 미달 여부가 자기관리 역량, 교사와의 관계, 교우관계에 유의한 영향을 미친다고 보았으며, 이성주, 김승희, 김해경(2016)과 유은지(2016)는 성적에 따라 학교만족도에는 유의한 차이가 있다고 밝혔다. 마지막으로 부모 맞벌이 여부는 부모와의 애착, 부모자녀 관

계 등과 관련성이 있는데, 학교행복감과 생활만족도에 정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(Armsden & Greenberg, 1987; Nickerson & Nagle, 2004).

나. 학교수준 변인

학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 영향을 미치는 학교수준 변인은 소속 지역, 학교규모, 혁신(자치)학교 여부 등으로 설정하였다. 먼저, 소속 지역은 광역시, 중소도시, 읍면지역에 따라 학생 핵심역량, 학교 만족도에 차이가 있고(박경호 외, 2015; 권희경 외, 2020), 소규모학교의 교사들은 행정업무 부담이 크기 때문에 학생들의 학습에 부적인 영향을 끼칠 수 있으며, 학생들의 학급생활만족도는 37학급 이상의 학교규모에서 현전히 낮아지고 있다는 연구 결과가 있다(우명숙, 김민희, 윤병배, 정승환, 2016).

혁신(자치)학교는 학생의 학업성취도, 역량, 정의적 특성, 학교 만족도 등에 지대한 영향을 미치고 있으며(서민희, 백병부, 이주연, 심재휘, 2021), 김위정(2016)은 학생들의 공동체 의식이 혁신학교가 일반학교 보다 더 높으며, 이는 혁신학교의 민주적인 효과가 발휘된 것이라고 정의하였다. 2021년 기준 세종 지역에서는 52개 중 14개 초등학교(26.9%)에서 혁신학교를 운영하고 있다.

다. 학교자치와 학교효과성의 관계

학교자치와 학생의 핵심역량을 직접적으로 비교한 연구는 적었지만 학교자치의 하위요인에 해당하는 기능적 자치, 구조적 자치, 문화적 자치와 학생의 핵심역량에 대한 관계를 분석한 연구는 다음과 같다. 역량중심 교육과정의 핵심요소가 중학생의 핵심역량에 미치는 영향을 분석한 결과, 교사가 수업 중에 학생들의 학습활동 및 결과를 다양한 방법을 활용하여 평가하고, 학생들 역시 자기평가와 동료평가를 통해 자신의 학습에 대해 스스로 평가할 수 있는 기회를 많이 부여할수록 학생역량이 보다 더 높아진다는 결과가 있었다(길혜지, 김주아, 2018). 이와 비슷한 연구로 엄현식(2019)은 학습자 요구와 학습 방식에 따라 재구조화한 교육과정은 초등학생들의 핵심역량에 유의한 영향을 미친다고 밝혔다. 또한 학습자 중심 수업활동이 중학생의 의사소통역량에 정적인 영향을 미친다는 결과(김나영, 이다경, 김한나, 2018)와 학생들의 학교자치활동 경험이 공동체 의식에 직접적인 영향을 미친다는 결과가 있었으며(김위정, 2016), 이를 바탕으로 학교자치의 구성요인은 학생의 핵심역량에 상당한 영향력을 주고 있음을 예측할 수 있다.

학교자치와 학생의 학교만족도의 관계에 대한 선행연구는 다음과 같다. Coelho & Dell'Aglio(2019)는 학교풍토 및 교사와 학생의 긍정적 관계는 청소년의 학교만족감에 정적인 영향을 미친다고 밝혔다. 박수정, 이준우(2013) 또한 학교문화가 학교구성원의 학교만족도에 미치는 영향을 살펴보았는데, 그 결과 학생 학교만족도에 학생의 교우관계, 교사의 협력문화가 통계적으로 유의한 영향을 미치는 것으로 밝혔다. 이는 교사의 문화가 교사의 학교만족도 뿐만 아니라 학생의 학교만족도에도 영향을 줄 수 있으며, 학교조직 문화가 학교구성원에게 중요한 영향을 미칠 수 있다는 점을 시사해준다. 최준열, 김지선(2018)은 혁신학교와 혁신공감학교, 일반학교를 대상으로 경기도 중학생의 학교생활 만족도를 비교·분석하였는데, 혁신공감학교에서 교과의 특성, 수업방법, 체벌과 규제경험 등이 학교생활만족도에 유의한 영향을 미친다고 밝혔다. 그러나 교육과정의 자율성, 학습자 중심 수업이 학생의 학교만족도에 정적인 영향을 미치지만 학생자치활동 반영 정도가 학생의 학교만족도에 별다른 영향을 주지 않는다는 결과도 있었다(이혜미, 황예린, 김미리, 2021).

이를 종합하면, 학교자치에 해당하는 변인들이 학생 학교만족도에 영향을 주고 있는 것으로 예측되는데 구체적으로 어떤 변인이 어느 정도 영향력을 미치는지에 대해서는 실질적인 연구는 부족하다. 따라서 이를 해결하기 위해 보다 체계적인 연구가 필요하다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구의 모형

이 연구의 목적은 학교효과성에 영향을 미치는 요인을 탐색하는데 있다. 그 중 학교자치의 구성요인이 학교효과성에 어느 정도 영향을 미칠 것이라는 가정 하에 선행연구를 토대로 [그림 1]과 같은 연구 모형을 설정하였다.

<table>
<tr><th>학교자치</th><td rowspan="2">위계적
선형분석(HLM)
→</td><th>학교효과성</th></tr>
<tr><td>기능적 자치
구조적 자치
문화적 자치</td><td>학생 핵심역량
학생 학교만족도</td></tr>
<tr><td>독립변인</td><td>종속변인</td></tr>
<tr><td colspan="3">통제변인</td></tr>
<tr><td>〈학생수준〉</td><td colspan="2">〈학교수준〉</td></tr>
<tr><td>성별, 학년, 기초학력 도달 여부,
부모 맞벌이 여부</td><td colspan="2">소속 지역, 학교규모
혁신(자치학교) 여부</td></tr>
</table>

[그림 1] 학교효과성 영향 요인 탐색 모형

2. 절차 및 조사대상

이 연구를 수행하기 위해 먼저 학교자치와 학생 핵심역량, 학생 학교만족도 관련 개념과 구성요소, 관련 요인 및 국내외 선행연구 및 정책 동향 등을 분석하여 1차 측정도구를 개발하였다. 그리고 교사와 학생을 대상으로 예비조사를 실시하였고, 수집된 자료로 탐색적 요인분석과 신뢰도 분석을 거쳐 2차 측정도구를 개발하였다. 다음으로 대전시와 세종시 교사, 학생들을 대상으로 본조사를 실시하였다.

구체적으로 본조사의 표집방법은 유층군집무선표집(stratified cluster random sampling) 방법을 적용하였다. 대전광역시교육청 60개, 세종시교육청 20개 총 80개의 초등학교를 표집하였다. 이 연구에서 초등학교를 표집대상으로 선정한 이유는 초등학교의 교원들이 중학교, 고등학교 교원보다 학교자치 인식 수준이 높았으며(김혁동 외, 2018b; 박수정, 박정우, 2022), 학교자치가 잘 실천되고 있는 초등학교의 성과를 알아보고자 하였다. 또한 5, 6학년 학생을 표집한 이유는 문항의 난이도를 고려하여 고학년이 적합하다고 판단하였다. 그리고 학교규모에 따라 5학년과 6학년의 1개 또는 2개 학급을 무선으로 표집한 후 학급의 담임교사와 학급 학생 전체를 대상으로 2021년 12월 14일부터 2022년 1월 4일까지 설문조사를 실시하였다.

본조사에 응답한 학생과 교사에 대한 특성은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 본조사 응답자 인구통계 특성

학생 특성				교사 특성			
구분		인원(명)	비율(%)	구분		인원(명)	비율(%)
성별	남	1249	49.9	성별	남	67	35.3
	여	1252	50.1		여	123	64.7

학생 특성				교사 특성			
구분		인원(명)	비율(%)	구분		인원(명)	비율(%)
학년	5학년	1288	51.5	직위	부장교사	90	47.4
	6학년	1213	48.5		일반교사	100	52.6
소속 지역	세종특별자치시교육청	743	29.7	소속 지역	세종특별자치시교육청	58	30.5
	대전광역시교육청	1758	70.3		대전광역시교육청	132	69.5
학교 규모	12학급 이하	328	13.1	학교 규모	12학급 이하	35	18.4
	13-24학급	651	26		13-24학급	55	28.9
	25-36학급	860	34.4		25-36학급	61	32.1
	37학급 이상	662	26.5		37학급 이상	39	20.6
학교 유형	혁신(자치)학교	280	11.2	학교유형	혁신(자치)학교	23	12.1
	혁신(자치)학교 아님	2,221	88.8		혁신(자치)학교 아님	167	87.9
총 계		2501	100.0	총 계		190	100.0

본조사에 응답한 학생은 총 2501명이며, 세종시교육청 소속 학생 743명(29.7%), 대전광역시교육청 소속 학생 1758명(70.3%)이 응답하였다. 혁신학교에 재학 중인 학생은 280명(11.2%), 일반학교에 재학 중인 학생은 2,221명(88.8%)으로 나타났다. 설문에 응답한 교사는 총 190명이며, 세종시교육청 소속 교사 58명(30.5%), 대전광역시교육청 소속 교사 132명(69.5%)이 응답하였다. 혁신(자치)학교에 근무하는 교사는 23명(12.1%), 일반학교에 근무하는 교사는 85명(87.9%)으로 나타났다.

3. 측정도구 및 변인

측정도구를 확정하기 위해 국내외 여러 이론과 측정도구를 참고하여 문항을 개발하였다. 먼저 종속변인에 해당하는 학생의 핵심역량과 학생 학교만족도의 하위 문항은 다음과 같다. 학생의 핵심역량은 김미영, 강혜정, 임은미(2021)가 개발한 측정도구를 차용하였으며, 이는 남궁지영 외(2014), 길혜지, 김주아(2018) 등을 참고하여 개발한 것으로 초등학생에게 2015 개정교육과정에 제시하는 6개 핵심역량 측정이 적합하도록 만들었다. 다음으로 학생 학교만족도의 하위 문항은 남궁지영 외(2014)가 개발한 중학교 교육 실태 분석의 하위 영역과 지표 중 교육성과에 해당하는 변인을 차용하였고, 학생생활, 인간관계, 학업 등을 포괄적으로 측정이 가능하므로 선정하였다.

예비조사 결과 학생 핵심역량의 모형 적절성은 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 계수 값이 0.893으로 요인 분석을 위한 세부지표들이 적절하게 선정되었음을 확인하였다. 또한 Bartlett의 구형성 검증 결과 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(근사 χ^2=2487.860, p<.001). 각 영역의 요인 부하량 중 최소값이 0.435로 요인 부하량의 기

준인 0.40 이상에 모두 해당하므로 하나의 공통 요인을 구성하는 것이 타당한 것으로 확인되었다. 다음으로 학생 학교만족도의 적절성은 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 계수 값이 0.865, Bartlett의 구형성 검증 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(근사 χ2=845.727, p<.001). 각 영역의 요인 부하량 중 최소값이 0.424로 도출되었다.

학생 핵심역량과 학생 학교만족도 변인의 설명 및 신뢰도는 다음과 같다.

<표 2> 학교효과성 변인 설명 및 신뢰도

구분	변인명		설명	신뢰도	응답 대상
종속 변인	학생의 핵심역량	자기관리	5점 척도, 3문항	0.769	학생
		지식정보처리	5점 척도, 4문항	0.854	
		창의적 사고	5점 척도, 3문항	0.822	
		심미적 감성	5점 척도, 3문항	0.740	
		의사소통	5점 척도, 3문항	0.850	
		공동체	5점 척도, 4문항	0.884	
	학교 만족도	친구만족	5점 척도, 4문항	0.816	
		수업 만족	5점 척도, 3문항	0.749	
		교사만족	5점 척도, 4문항	0.820	

이 연구에서 독립변인으로 사용되는 학교자치는 박수정, 정바울, 박정우(2020)가 개발한 학교자치 진단도구를 활용하였다. 학교자치 진단도구는 기능적 자치, 구조적 자치, 문화적 자치로 구성되었으며, 기능적 자치는 교육과정, 학생생활, 인사, 예산 영역에 해당한다. 구조적 자치는 학생, 학부모, 교사, 학교운영위원회가 해당하며, 문화적 자치는 비전 공유, 자율과 책임, 소통과 협력이다.

먼저, 기능적 자치의 모형의 적절성은 KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 계수 값이 0.880, Bartlett의 구형성 검증 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(근사 χ2=1342.881, p<.001). 각 영역의 요인 부하량 중 최소값이 0.551으로 도출되었다.

구조적 자치의 모형의 적절성을 분석하면, KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 계수 값이 0.910, Bartlett의 구형성 검증 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(근사 χ2=1772.607, p<.001). 각 영역의 요인 부하량 중 최소값이 0.480으로 도출되었다.

문화적 자치의 모형의 적절성을 분석하면, KMO(Kaiser-Meyer-Olkin) 계수 값이 0.933, Bartlett의 구형성 검증 결과는 통계적으로 유의한 것으로 나타났다(근사 χ2=1723.521, p<.001). 각 영역의 요인 부하량 중 최소값이 0.476으로 도출되었다.

<표 3> 학교자치 변인 설명 및 신뢰도

구분	변인명		설명	신뢰도	응답 대상
독립 변인	기능적 자치	교육과정	5점 척도, 4문항	0.892	교사
		학생생활	5점 척도, 3문항	0.837	
		인사	5점 척도, 4문항	0.853	
		예산	5점 척도, 4문항	0.882	
	구조적 자치	학생	5점 척도, 5문항	0.896	
		학부모	5점 척도, 4문항	0.898	
		교직원	5점 척도, 4문항	0.958	
		학교운영위원회	5점 척도, 4문항	0.795	
	문화적 자치	비전 공유	5점 척도, 3문항	0.949	
		자율과 책임	5점 척도, 4문항	0.895	
		소통과 협력	5점 척도, 6문항	0.938	

이 연구에서 사용하는 인구통계학적 변인과 학교 수준 변인의 측정 방법은 다음과 같다. 성별, 학년, 기초학력 도달 여부, 부모 맞벌이 여부, 소속 지역, 학교 유형은 더미 변인으로 설정하여 코딩하였으며, 학교규모는 12학급을 기준으로 점차 증가하는 연속변수로 설정하였다.

<표 4> 측정 변인 설명

구분	변인명			설명	응답 대상
독립 변인	학생 수준	인구 통계 학적 변인	성별	더미변인 : 여자(0). 남자(1)	학생
			학년	더미변인 : 5학년(0), 6학년(1)	
			기초학력 도달 여부	더미변인 : 미도달(0), 도달(1)	
			부모 맞벌이 여부	더미변인 : 맞벌이 맞음(0), 맞벌이 아님(1)	
	학교 수준	학교 배경 변인	소속 지역	더미변인 : 세종(0), 대전(1)	교사
			학교규모	12학급 이하=1, 13-24학급=2, 25-36학급=3, 37학급 이상=4	
			학교 유형	더미변인 : 혁신(자치)학교(0), 혁신(자치)학교 아님 (1)	

4. 분석방법

이 연구에서 설정한 학교자치에 해당하는 기능적 자치, 구조적 자치, 문화적 자치는 학교수준의 변수이므로 이 연구에서는 위계적 회귀분석을 통해 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 미치는 학생수준, 학교수준의 변인이 무엇인지 확인해보고, 그 영향력이 어느 정도인지 분석해보고자 한다. 이 연구의 분석도구는 HLM 8.0 for

windows이다.

이 연구에서는 학교수준의 학교자치 변인 값은 단위학교별로 교사들이 응답한 학교자치의 인식 수준에 대하여 평균값을 산출하여 반영하였다.

가. 기초모형

1수준 모형: $Y_{ij} = \beta_{0j} + r_{ij}$ ($r_{ij} \sim N(0,\sigma^2)$)
2수준 모형: $\beta_{0j} = \gamma_{00} + \mu_{0j}$ ($\mu_{0j} \sim N(0,\tau)$)

→ $Y_{ij} = \gamma_{00} + \mu_{0j} + r_{ij}$

주) 모형설명 : Y_{ij}는 j학교에 재학중인 I학생 핵심역량과 학생 학교만족도 값임. β_{0j}는 j학교의 절편(intercept)임. r_{ij}는 i학생과 관련된 무선효과임. γ_{00}는 β값에 대한 학교수준 변인의 평균임. μ_{0j}는 j학교수준의 무선효과임.

기초모형은 학생수준 방정식과 학교수준 방정식에 어떠한 독립변인도 포함시키지 않은 모형이며, 학생 핵심역량, 학생 학교만족도의 학교 간 차이는 학교 간 변량(τ)을 총 변량($\sigma^2+\tau$)으로 나눈 값을 통하여 파악할 수 있다. 학교수준의 변인으로 인한 학생 핵심역량, 학생 학교만족도에 대한 영향력을 파악할 수 있다.

나. 절편-결과 모형

1수준 방정식: $Y_{ij} = \beta_{0j}$(절편) + β_{1j}(성별) + β_{2j}(학년) + β_{3j}(기초학력 도달 여부) + β_{4j}(부모 맞벌이 여부) + r_{ij} (학생 고유잔차)
2수준 방정식: $\beta_{0j} = \gamma_{00}$(절편) + γ_{01}(소속 지역) + γ_{02}(학교규모) + γ_{03}(혁신학교 여부) + γ_{04}(교육과정) + γ_{05}(학생생활) + γ_{06}(예산) + γ_{07}(인사) + γ_{08}(학생) + γ_{09}(학부모) + γ_{10}(교직원) + γ_{11}(학교운영위원회) + γ_{12}(비전 공유) + γ_{13}(자율과 책임) + γ_{14}(소통과 협력) + μ_{0j}

학교수준 독립변인 즉 학교자치 요인 11개, 소속 지역, 학교규모, 혁신학교 여부로 총 14개 변인이다. 이를 통해 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 대한 학생과 학교수준 변인들의 설명력이 어느 정도인지를 알 수 있으며, 학생수준 변인을 통제한 이후 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 미치는 학교 특성 변인들의 가산적 효과를 분석할 수 있다. 단, 성별, 학년, 기초학력 도달 여부, 부모 맞벌이 여부, 소속 지역, 혁신학교 여부 등 더미로 구성된 변인은 변수 투입 시 중심정 교정을 실시하지 않았다(variable uncentered).

Ⅳ. 연구 결과 및 논의

학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 영향을 미치는 변인을 분석하기 위해 HLM을 활용한 결과를 제시하면 다음과 같다.

1. 기초 통계 분석 결과

학교 배경변인, 학교자치 변인은 단위학교별로 교사들이 응답한 결과를 바탕으로 평균값을 산출하여 반영하였다. 기초 통계 분석 결과는 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 기초 통계 분석 결과

구분		변수명			사례 수	최소값	최대값	평균/비율(%)	표준편차
독립변인	학생 수준	인구 통계 학적 변인	성별(남자=0, 여자=1)		2501	0.00	1.00	0.50	0.50
			학년(5학년=0, 6학년=1)		2501	0.00	1.00	0.49	0.50
			기초학력 도달 여부(미도달=0, 도달=1)		2501	0.00	1.00	0.88	0.26
			부모 맞벌이 여부(맞음=0, 아님=1)		2501	0.00	1.00	0.37	0.46
	학교 수준	학교 배경 변인	소속 지역	세종=0, 대전=1	70	0.00	1.00	0.69	–
			학교규모	12학급 이하	17	1.00	4.00	24.3	–
				13-24학급	18			25.7	
				25-36학급	21			30.0	
				37학급 이상	14			20.0	
			학교유형	혁신(자치)학교(맞음=0, 아님=1)	70	0.00	1.00	0.87	0.34
		학교 자치 변인	기능적 자치	교육과정	70	3.38	5.00	4.40	0.39
				학생생활	70	3.44	5.00	4.39	0.41
				인사	70	2.25	5.00	3.88	0.60
				예산	70	2.75	5.00	4.03	0.56
			구조적 자치	학생	70	2.30	5.00	3.85	0.64
				학부모	70	2.63	5.00	3.91	0.59
				교직원	70	2.00	5.00	4.21	0.57
				학교운영위원회	70	2.75	5.00	3.94	0.55
			문화적 자치	비전 공유	70	3.00	5.00	4.29	0.47
				자율과 책임	70	3.25	5.00	4.41	0.41
				소통과 협력	70	2.67	5.00	4.34	0.50
종속변	학생 수준	학생 핵심역량		자기관리	2501	1.00	5.00	3.37	0.84
				지식정보처리	2501	1.00	5.00	3.89	0.73
				창의적 사고	2501	1.00	5.00	3.51	0.85

구분		변수명		사례 수	최소값	최대값	평균(비율(%))	표준편차
인			심미적 감성	2501	1.00	5.00	3.54	0.91
			의사소통	2501	1.00	5.00	3.63	0.88
			공동체	2501	1.00	5.00	4.15	0.71
		학생 학교만족도	친구만족	2501	1.00	5.00	3.83	0.78
			수업만족	2501	1.00	5.00	3.93	0.81
			교사만족	2501	1.00	5.00	4.07	0.77

세종 지역은 22개교(31.4%), 대전 지역은 48개교(68.6%)가 응답하였다. 혁신(자치)학교는 9개교(13%), 혁신(자치)학교가 아닌 경우는 61개교(87%)에 해당한다. 학교자치 변인의 기술통계를 살펴보면 기능적 자치는 3.88에서 4.40 수준이었으며, 구조적 자치는 3.85에서 4.21, 문화적 자치는 4.29에서 4.41 수준이다. 학생 핵심역량 변인은 3.37에서 4.14로 나타났으며, 공동체 역량을 제외한 모든 영역이 평균 3.50 내외의 경향을 보이고 있다. 학생 학교만족도는 친구만족 3.83, 수업만족 3.93, 교사만족 4.07 정도의 수준을 보였다.

2. 학생 핵심역량과 학생 학교만족도의 학교 간 차이

학생 핵심역량과 학생 학교만족도의 학교 간 차이에 어느정도 영향을 미치는지 기초모형을 통하여 확인하였다. 이는 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 대한 기초모형 분석 결과

구분	학생 핵심역량						학생 학교만족도		
	자기관리	자기정보처리	창의적 사고	심미적 감성	의사소통	공동체	친구만족	수업만족	교사만족
절편	3.373***	3.891***	3.507***	3.546***	3.635***	4.147***	3.823***	3.933***	4.220***
무선효과									
학교 간	0.0108	0.0140	0.0173	0.0140	0.0172	0.0230	0.0140	0.0357	0.0518
학교 내	0.7012	0.5205	0.6995	0.8118	0.7590	0.4791	0.5934	0.6261	0.5679
χ^2	111.941***	136.718***	136.185***	112.306***	126.835***	184.851***	129.426***	197.515***	267.524***
ICC	0.0151	0.0262	0.0241	0.0170	0.0222	0.0458	0.0230	0.0539	0.0836

***p<.001

위 <표 6>에서 제시한 결과와 같이 학생 핵심역량 및 학생 학교만족도는 학교의 특성에 따라 통계적으로 유의한 차이가 있음이 밝혀졌다(p<.001). 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 영향을 미치는 학교 수준 변인의 변량 비중을 살펴보면 대체로 학생 핵심역량은 1.51%~4.58%, 학생 학교만족도는 2.30%~8.36%로 나타났다. 학생의

핵심역량이 학교수준의 변수보다 학생수준의 변수가 더 크게 작용하는 것은 길혜지, 김주아(2018)의 연구와 맥을 같이 하는데 중학생의 역량에 대한 영향요인은 학교수준에서 5.1% 정도이었고, 박희진, 남궁지영(2016)은 중학생의 창의역량은 3.31%, 자기주도역량과 사회역량은 각각 2.37%, 2.95%로 학생수준의 분산이 차지하는 비율이 대부분인 것으로 보고하였다. 반면, 학생 학교만족도는 5% 내외로 도출되었는데 이는 이혜미, 황예린, 김미리(2021)의 연구결과와 비슷하다. 중학생 학교만족도에 학교수준에서 미치는 영향은 학교 간 분산이 학교만족도에 약 6%를 차지하고 있다고 밝혔고, 진붕(2015)의 연구에서도 중학생의 학교생활만족도에 학교 간 변량의 차이는 6.5%라고 설명하였다. 물론 학교급에 따른 차이가 일부 발생할 수 있지만 이 연구에서도 비슷하게 도출된 것으로 미루어 짐작할 때 개인적인 요소가 더 크게 작용했음을 시사하고 있다.

4. 학교효과성에 영향을 미치는 변인들의 효과

다음으로 학생 핵심역량과 학생 학교만족도의 학교 간 차이를 구체적으로 설명하기 위해 학생 인구통계학적 변인과 학교 배경변인을 통제한 후에 학교자치 변인을 투입하였다. 학생 핵심역량에 해당하는 여섯 가지 역량과 학생 학교만족도에 해당하는 세 가지 만족에 대한 종합적인 결과는 다음 <표 7>과 같다.

<표 7> 학교효과성에 주는 효과 분석

변인		학생 핵심역량						학생 학교만족도		
		자기관리	지식정보처리	창의적 사고	심미적 감성	의사소통	공동체	친구만족	수업만족	교사만족
절편		3.247***	3.370***	3.372***	3.541***	3.364***	3.749***	3.670***	3.989***	4.126***
인구통계학적 변인										
성별		0.004	0.071*	−0.112**	0.461***	0.097**	0.291***	0.063*	0.034	0.078*
학년		−0.08†	0.037	0.044	−0.063	0.004	−0.024	−0.031	−0.159*	−0.055
기초학력도달 여부		0.311***	0.478***	0.268***	−0.048	0.297***	0.288***	0.272***	0.121†	0.166*
부모 맞벌이 여부		−0.007	−0.042	−0.053	−0.041	−0.020	−0.038	−0.063†	−0.020	−0.034
학교수준 변인										
소속 지역		−0.084	−0.064	−0.138†	−0.054	−0.055	0.007	−0.049	−0.005	−0.081
학교규모		0.016	0.013	−0.012	−0.030	0.023	0.013	0.031	−0.032	−0.033
혁신학교 여부		0.012	0.056	0.071	−0.026	−0.040	0.014	0.006	0.013	0.113
학교자치 변인										
기능적 자치	교육과정	0.077	0.121†	−0.012	0.137†	0.189*	0.126	0.121†	0.040	0.005
	학생생활	0.116*	0.105†	0.125†	0.041	0.099	0.050	0.069	0.134	0.193
	인사	−0.060	0.013	−0.078	−0.036	0.019	0.064	0.022	0.031	−0.042
	예산	0.092	−0.008	0.135*	0.055	−0.035	0.025	0.038	0.032	0.000
구조적 자치	학생	0.019	0.066	0.076	0.075	0.037	0.051	−0.066	0.079	0.054
	학부모	−0.105†	−0.059	−0.063	−0.075	−0.046	−0.033	−0.021	−0.083	−0.068

변인		학생 핵심역량						학생 학교만족도		
		자기관리	자산정보처리	창의적 사고	심미적 감성	의사소통	공동체	친구만족	수업만족	교사만족
	교직원	0.091†	0.017	0.116†	0.049	0.060	0.006	0.066	0.032	0.036
	학교운영 위원회	−0.055	0.008	−0.116	−0.030	−0.057	−0.082	0.006	−0.125	−0.144
문화적 자치	비전 공유	0.056	0.060	0.079	0.012	0.060	0.098	0.011	0.118†	0.164
	자율과 책임	−0.010	−0.074	0.085	0.070	0.037	−0.142	0.032	0.186	0.177
	소통과 협력	−0.084	−0.084	−0.181	−0.203*	−0.156	−0.080	−0.159†	−0.263*	−0.280*
무선효과										
학교 간		0.0088	0.0088	0.0148	0.0177	0.0128	0.0288	0.0170	0.0366	0.0592
학교 내		0.6949	0.5035	0.6918	0.7583	0.7510	0.4511	0.5871	0.6207	0.5643
전체		0.7037	0.5123	0.7065	0.7760	0.7638	0.4798	0.6041	0.6573	0.6235
χ^2		80.422**	82.778**	96.439***	97.549***	85.047**	169.553***	106.841***	159.052***	243.037***
ICC		0.0125	0.0173	0.0209	0.0228	0.0168	0.0599	0.0282	0.0556	0.0950

†p<.10, *p<.05, **p<.01, ***p<.001

학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 영향을 주는 변인을 학생 인구통계학적 변인, 학교 배경변인, 학교자치 변인 순으로 살펴보면 다음과 같다.

성별은 자기관리 역량과 수업만족을 제외한 모든 변인에서 유의한 차이가 있었으며, 창의적 사고 역량을 제외하고는 모두 여학생이 남학생보다 높았다. 이는 여학생이 남학생보다 역량 수준이 대체로 높으며, 교우관계 등 학교생활 영역에서 만족도가 높다는 결과와 비슷하다(길혜지, 김주아, 2018; 박희진, 남궁지영, 2016; 유은지, 2016). 학년에 따라서는 자기관리 역량과 수업만족에서 5학년이 6학년보다 높게 나타났는데, 이는 학년이 높아짐에 따라 자기관리 역량을 부정적으로 인식하는 경향이 높아지고 학년이 올라갈수록 학교만족도는 낮아진다는 결과를 일부 지지해준다(권희경 외, 2020; 이성주, 2015). 기초학력 도달 여부는 심미적 감성 역량을 제외한 모든 핵심역량과 학생 학교만족도에서 유의한 차이를 나타냈는데, 학생의 수업태도, 학업적 자아개념, 자기관리 역량 수업, 교사, 친구 만족도 등에 부적인 영향을 미치고 있다(김나영, 전현정, 2021; 이성주 외, 2016).

학교 배경변인에 따른 특성은 다음과 같다. 소속 지역에 따라서는 창의적 사고 역량에서 유의한 차이가 나타났으며, 세종 지역의 초등학생들이 대전 지역의 학생보다 창의적 사고 역량이 높게 나타났다. 이러한 이유는 여러 요인들이 복합적으로 작용하겠지만, 그 중 세종창의적교육과정을 통해 학생들이 항상 생각하고, 사고할 수 있는 환경을 만들고자 하는 세종시교육청의 교육정책 방향이 작동했다고 사료된다(세종특별자치시교육청, 2021).

다음으로 학교자치 변인에 따른 특성은 다음과 같다. 먼저, 기능적 자치는 학생의 핵심역량과 학생 학교만족도에 교육과정, 학생생활, 예산 순으로 정적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 이는 수업에 대한 자율성을 통해, 다양한 교수 방법을 적용한다면 학생의 핵심역량이 높아지고, 역량기반의 교육과정 운영이 초등학생들의 핵심

역량 중 자기관리 역량, 창의적 사고 역량, 의사소통 역량, 심미적 감성 역량 등에 정적인 영향을 미치며, 교과의 특성, 학습자 중심의 수업 방법 등이 학생의 학교생활만족도에 긍정적 영향을 끼친다는 결과와 맥을 같이한다(길혜지, 김주아, 2018; 엄현식, 2019; 최준열, 김지선, 2018).

구조적 자치의 교직원은 학생의 핵심역량에 정적인 영향을 미쳤으며 학부모는 부적인 영향을 주는 것으로 나타났다. 즉, 교직원들의 전문성을 기반으로 한 학교운영 참여와 교직원회를 통한 민주적인 회의문화 조성 등의 여건이 잘 갖추는 것이 학생의 핵심역량을 증대시키는 것이라 할 수 있다. 그러나 학부모의 학교 참여 증대는 오히려 학생의 자기관리 역량에 부적인 영향을 미쳤는데, 교사들이 자녀 교육에 대한 선택권과 평가권을 급속히 실행하려는 부모들의 요구가 오히려 학교 교육에 역효과를 줄 수 있다(권미경, 김천기, 2015).

문화적 자치는 소통과 협력이 심미적 감성 역량, 학생 학교만족도에 부적인 영향 주었고, 자율과 책임은 별다른 영향을 미치지 못하는 것으로 도출되었다. 학생과의 소통이 설문의 주요 내용이 아니다 보니 교사들이 수업 외에 업무와 관련된 소통과 협력이 활발하게 일어날수록 학생들의 학교만족도는 감소된 것으로 예측된다. 즉, 학생들에게는 담임교사와의 관계나 신뢰, 소통 등이 중요하며, 이는 학생의 성취관련 요인이나 학업성취도 등과 밀접하게 관련이 있다(김종백, 김준엽, 2014; 박세진, 이현숙, 2015; Coelho, & Dell'Aglio, 2019).

Ⅴ. 결론

학교자치와 학생 핵심역량, 학생 학교만족도의 관계에 대해 학생과 학교수준 변인으로 나누어 실증적인 분석을 하였으며, 이를 통해 얻은 결과를 근거로 도출한 결론은 다음과 같다.

첫째, 학생의 핵심역량과 학생 학교만족도는 학생의 인구통계학적변인 중 성별과 기초학력 도달 여부에 따라 차이가 크게 나타났고 통계적으로 유의한 차이였다. 이는 학생들의 성별의 차이를 고려한 개별화 맞춤형 교육이 진행되어야 함을 반증해주고, 기초학력이 끼치는 악영향의 심각성에 대해 지적해주고 있다. 따라서 초등학교 고학년 남학생과 여학생의 성차와 학생의 발달단계에 맞는 개별화된 학교교육의 실시가 요구되며, 기초학력을 해소하기 위한 당국의 적극적인 노력이 필요하다. 최근 윤석열 정부도 기초학력 문제를 해결하기 위해 국가교육책임제 강화로 교육격차를 해소하겠다고 밝혔다(제20대 대통령직인수위원회 대변인실 보도자료, 2022. 5. 3). 학생들의 기초학력 향상을 위한 방안 마련이 교육부, 시·도교육청, 지역교육청 및

단위학교까지 연계하여 이루어져야 하며, 또한 현상을 극복하기 위해 단편적이고 일회성인 정책보다 장기적인 관점에서 다양한 정책을 모색하는 것이 급선무이다.

둘째, 학교자치의 하위 요인 중 기능적 자치의 교육과정, 학생생활, 예산, 구조적 자치의 교직원은 학생 핵심역량에 정적인 영향을 미쳤다. 따라서 학생 핵심역량을 높이기 위해서는 교육과정에 대한 자율성, 구성원의 학교 교육활동 참여가 중요하다. 특히 학생생활과 관련된 규칙이나 원칙을 정할 때는 학교 구성원이 참여해야 하고, 학생 관련 주요 교육활동을 계획할 때 학생들의 의견을 적극적으로 수렴하고 반영해야 된다는 것을 반증하고 있다. 주요 의사 결정 시 교직원들의 적극적인 의견 수렴, 교직원의 의견을 존중하는 문화, 교직원의 의견을 제안하고 협의할 수 있는 공식적인 절차를 수립하는 것, 더 나아가 학교 구성원의 의견 수렴과 협의를 포함한 교육활동이 이루어질 필요가 있다(김혁동 외, 2018b; 이상철, 류영규, 2019).

셋째, 기능적 자치의 교육과정, 문화적 자치의 비전 공유는 학생 학교만족도에 정적인 영향을 미쳤지만 문화적 자치의 소통과 협력은 학생 학교만족도에 부적인 영향을 미쳤다. 이는 교육과정 자율성의 중요성과 더불어 학교의 비전을 포함한 교육활동이 중요함을 상기시켜주고 있다. 그러나 소통과 협력은 학교공동체 의식, 민주적인 학교문화, 교사의 학교 만족도에 정적인 영향을 미치고, 학부모와 교사의 소통이 활발할수록 교사의 학교 만족도, 학교 발전에 긍정적인 영향을 미친다는 결과(박수정, 박정우, 2022)와 달리 학생 학교만족도에 부적인 영향을 미쳤다. 학교 구성원들 간 소통하고 협력하는 문화는 교사들의 사기를 진작시키고, 민주적인 풍토를 조성하는 데 중요한 반면 정작 학생들의 학교만족도에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있음을 반증하고 있다. 즉, 학생 학교만족도를 증진시키기 위해 학교는 교사들이 소속 학급 학생들에게 몰입할 수 있는 여건과 풍토를 마련해주고, 교사는 학생들과 라포(rapport) 형성 및 소통하는 교실 문화를 정착시키기 위해 노력할 필요가 있다(김종백, 김준엽, 2014; 박세진, 이현숙 2015).

이 연구는 학교자치의 실증적인 효과성을 입증한 연구가 부족한 시점에서 학교자치의 각 요인들의 효과가 학생 핵심역량과 학생 학교만족도에 어떻게 반영되는지 확인할 수 있고 학생과 교사의 인구통계학적 변인이나 학교 배경변인 등이 어느 정도 영향을 미치고 있는지 탐색했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 학생 인구통계학적 변인, 학교 배경변인 외에 외생변수를 통제하지 않은 점, 대전광역시와 세종특별시의 초등학교로 지역과 학교급을 국한한 점 등은 연구의 한계로 남는다. 추후 이 연구가 학교자치 정책과 계획을 수립하고 추진하는 시·도교육청과 단위학교에서 학교자치의 효과성과 관련 요인 등을 파악하고, 한국에서 학교자치에 대한 학술적 검토에 기여할 수 있기를 기대한다.

참 고 문 헌

경기도교육청(2021). 2021 학교자치 활성화 추진 계획(안).

광주광역시교육청(2022). 빛고을학교자치 종합계획(안) 수립.

구신서, 장이석, 정민석(2012). 혁신학교의 성공적 정착을 위한 학교자치 운영 활성화 방안 연구. (교육연구정보 2012-56호). 전라남도교육청.

권미경, 김천기(2015). 교사의 관점에서 본 학부모의 소비자 주권적 태도와 그에 따른 교사의 위축 및 정체성 변화. **교육종합연구, 13**(3), 83-109.

권희경, 김주아, 박경호, 안해정, 최인희, 김명섭(2020). 2020 KEDI 학생역량 조사 연구. (연구보고 RR 2020-29). 한국교육개발원.

권희청(2022). 기초학력정책의 집행과정 분석. 충남대학교 박사학위논문.

길혜지, 김주아(2018). 역량중심 교육과정의 핵심요소가 중학생의 역량에 미치는 영향 분석. **교육학연구, 56**(4), 289-315.

김나영, 이다경, 김한나(2018). 학습자 중심 수업활동이 중학생의 의사소통역량에 미치는 영향. **학습자중심교과교육연구, 18**(3), 101-118.

김나영, 전현정(2021). 수학 기초학력 미달 여부가 중학생의 수업태도에 미치는 영향 분석 : 학교특성에 따른 차별적 효과분석을 중심으로. **한국청소년연구, 32**(3), 97-128.

김미영, 강혜정, 임은미(2021). 초등학생의 핵심역량 척도의 구성 및 타당화. **초등교육연구, 34**(1), 317-342.

김성천, 김요섭, 박세진, 서지연, 임재일, 홍섭근, 황현정(2018). 학교자치1. 즐거운학교.

김용, 김혁동, 송경오, 정바울(2015). 단위학교 자율 경영 체제 연구. 경기도교육청.

김위정(2016). 학생자치활동 경험이 공동체의식에 미치는 영향: 혁신학교와 일반학교 비교. **한국청소년연구, 27**(1), 179-203.

김종백, 김준엽(2014). 교사와 학생의 교사-학생 관계 지각이 학생의 수업이해에 미치는 영향: 교사의 직무만족과 학생의 또래 및 부모신뢰를 배경으로. **한국교원교육연구, 31**(1), 245-267.

김혁동, 이명숙, 박진홍, 최보미, 박미희(2018a). 경기교육종단연구 7차년도 문항개발. (기술보고 2018-04). 경기도교육연구원.

김혁동, 임현화, 정승환, 하병수(2018b). 지방분권화시대의 단위학교자치 구현 방안. (기본연구 2018-02). 경기도교육연구원.

김혜진, 김혜영, 홍창남(2015). 교사 협력이 교사만족에 미치는 효과 분석. **한국교원교육연구, 32**(2), 123-148.

남궁지영, 김양분, 박경호, 박희진, 전은정, 김정아(2014). 학교 교육 실태 및 수준 분석 (Ⅳ) : 중학교 연구. (연구보고 RR 2014-23). 한국교육개발원.

류광모, 홍섭근(2021). 교육자치 시대 학교자치의 성과와 과제: K교육청의 교육 주체별 인식 차이를 중심으로. **학습자중심교과교육연구, 21**(9), 561-577.

박경호, 김양분, 남궁지영, 백선희, 양수진, 민원기, 권노을(2015). 학교 교육 실태 및 수준 분석(Ⅳ). (연구보고 RR 2015-30). 한국교육개발원.

박상현, 노언경, 정송, 윤완석(2019). 서울교육종단연구 9차년도 사용자 매뉴얼. (서교연 2019-5). 서울특별시교육청교육연구정보원 교육정책연구소.

박세진, 이현숙(2015). 초등학생의 학업성취도를 예측하는 학생수준 및 학교수준 변인에 대한 다층 구조방정식모형 분석. **교육평가연구, 28**(2), 499-522.

박수정, 박정우(2019). 시·도교육청의 혁신학교 정책 분석 : 2019학년도 혁신학교 계획을 중심으로. **학습자중심교과교육연구, 20**(9), 621-645.

박수정, 박정우(2022). 학교자치와 학교성과의 관계에 대한 탐색적 연구. **교육행정학연구, 40**(1), 665-690.

박수정, 이준우(2013). 학교문화가 학교구성원의 학교만족도에 미치는 영향. **한국콘텐츠학회논문지, 13**(7), 452-462.

박수정, 정바울, 박정우(2020). 학교자치 진단 지표 및 진단 도구 개발. (수탁연구 CR 2020-20). 한국교육개발원.

변숙자(2021). 학교자치에 관한 교직원 인식 분석 연구. **교원교육, 37**(2), 27-49.

서민희, 백병부, 이주연, 심재휘(2021). 혁신학교 성과, 어떻게 볼 것인가? - 성과 연구에 대한 메타분석을 중심으로-. (교육현안보고서 2021-01). 한국교육개발원.

서울특별시교육청(2020). 2020 혁신자치학교 운영 기본 계획.

세종특별자치시교육청(2022). 세종혁신자치학교 기본 계획.

엄현식(2019). 역량기반 교사 교육과정이 초등학생의 핵심역량 발달에 미치는 영향. **초등교육학연구, 26**(2), 95-116.

우명숙, 김민희, 윤병배, 정승환(2016). 학생중심의 학교교육활동 최적화를 위한 단위학교 적정규모 방안 연구. 경기도교육청.

유은지(2016). 학생의 학업성취도 및 학교만족도에 대한 혁신학교 성과 분석. 고려대학교 석사학위논문.

이명숙(2014). 초등학교장의 변혁적 지도성이 학교풍토와 상호작용하여 학교교육성과에 미치는 영향. 단국대학교 박사학위논문.

이상철, 류영규(2019). 교육자치 확대를 위한 학교자치 수준 진단 및 과제 연구. (부산교육 2019-299). 부산광역시교육청 교육정책연구소.

이성주(2015). 초·중·고 학생의 학교만족도 변화. **학습자중심교과교육연구, 15**(2), 569-588.

이성주, 김승희, 김해경(2016). 고등학생의 학교만족도에 영향을 미치는 요인 연구. **복지상담교육연구, 5**(2), 143-166.

이승연(2021). 혁신학교 정책이 민주적 학교문화에 미치는 효과 분석 : 교사가 인지하는 학교 문화를 중심으로. **교육행정학연구, 39**(1), 93-116.

이혜미, 황예린, 김미리(2021). 중학생 학교만족도에 영향을 미치는 변인에 대한 다층분석. **교육과학연구, 52**(4), 51-71.

장윤숙(2016). 초등학교 학습조직 수준에 따른 학교성과 분석. 이화여자대학교 박사학위논문.

전라북도교육청(2021). 2021 학교자치 운영 계획.

정재균, 김정아, 송재혁(2012). 학교자치 운영 모델 개발. (교육정책연구 2012-012). 전북교육정책연구소.

정태식, 조무현(2013). 미래형 학교효과성 측정 도구(개정판). 교육정책연구 2013-012. 전라북도교육연구정보원 교육정책연구소.

제20대 대통령직인수위원회 대변인실 보도자료(2022. 5. 3.) '윤석열 정부 110대 국정과제'.

주영효(2006). 학교장의 수업지도성이 학교효과성에 미치는 영향에 관한 구조적 분석. **교육행정학연구, 24**(1), 1-24.

주현준, 김태연, 남지영(2012). 교사의 지도성과 학교효과성 관계에 대한 메타분석. 한**국교원교육연구, 29**(1), 119-141.

진붕(2015). 중학생의 학교생활만족도 영향 요인 탐색. **지방교육경영, 18**(2), 24-44.

최준열, 김지선(2018). 중학생의 학교생활만족도 영향요인에 관한 종단연구 –경기도 내 일반학교와 혁신학교 및 혁신공감학교와의 비교를 중심으로-. **교육행정학연구, 36**(1), 25-50.

홍창남, 주철안, 성병창, 이쌍철, 서용희, 김혜진, 이종철(2012). 학교조직 진단 도구 개발 및 타당화. **한국교원교육연구, 29**(2), 525-554.

Armsden, G. C., & Greenberg, M. T. (1987). The inventory of parent and peer attachment: individual difference and their relationship to psychological well-being in adolescence. *Journal of Youth and Adolescence, 16*(5), 427-454.

Cheng, Y. C., Ko, J., & Lee, T. T. H. (2016). School autonomy, leadership and learning: A reconceptualisation. *International Journal of Educational Management, 30*(2), 177-196.

Coelho, C. C. de A., & Dell'Aglio, D. D. (2019). School climate and school satisfaction among high school adolescents. *Psicologia: Teoria e Prática, 21*(1), 265-281.

Nickerson, A. B., & Nagle, R. J. (2004). The influence of parent and peer attachments on life satisfaction in middle childhood and early adolescence. Quality of Life Research on Children and Adolescence. *Social Indicators Research, 66*(1-2), 35-60.

OECD(2016). *PISA 2015 Results: Policies and Practices for Successful Schools(Vol. II)*. OECD Publishing.

OECD(2018). TALIS 2018 Results (Vollume Ⅱ) Teachers and school leaders as valued professionals. OECD Publishing.

OECD-INES(2018). Education at a Glance 2018 : OECD INDICATORS. 교육부·한국교육개발원 역(2018). OECD 교육지표 2018. 통계자료 SM 2018-10. 교육부·한국교육개발원.

중학교 수업에서의 교사리더십 발휘에 대한 질적연구[1)]

문지윤(경희대학교 박사)

요 약

본 연구의 목적은 수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사들의 리더십 발휘 모습과 학생의 반응을 살펴보고, 교육현장에서의 교사리더십 발휘 모습의 특징과 의미를 탐구하는데 목적이 있다. 이에 교사리더십이 있다고 추천받은 중학교 교사 8인을 대상으로 질적연구방법을 실행하였다. 연구결과, 수업의 도입, 전개, 마무리 과정에서 리더십 모습과 학생의 반응을 살펴볼 수 있었다. 그리고 수업에서 교사리더십 발휘는 '수업전문성의 확대, 교사와 학생의 관계에서 교사 역할 인식, 교사와 학생 간의 상호작용' 을 의미하였다. 아울러, 중학교 교사에게 드러나는 교사리더십 모습도 발견하였다. 본 연구결과는 교사리더십에 대한 이해와, 기존에 논의되었던 수업전문성 개념을 확대하여 교사리더십의 필요성을 조명하였다는 점에서 의의가 있다.

[주제어] 수업에서의 교사리더십, 교사리더십 발휘 모습, 중학교 수업 교사리더십, 교사리더십 질적연구

Ⅰ. 서론

교사의 말 한마디, 행동 하나에 울림을 받을 수 있는 것이 학생이다. 즉 교사는 학생에게 어떤 방식으로든 영향력을 주는데, 본 연구는 교사의 수업에서의 영향력에 주목하였다. 교사의 직무 중에 수업지도는 핵심적인 직무이며(김병찬, 2015; 박희진, 2020; 손승남, 2005), 학습지도에 대해 학자들이 규명해 놓은 지식 그 자체만을 전달하는 것이라고 착각하는 교사들은 없을 것이다(정범모 외, 1999). 왜냐하면 수업은 교사 혼자 하는 것이 아니므로 교사가 아무리 지식을 전달한다고 해도, 학생이 참여하지 않으면 교사의 원맨쇼에 불과하고 아무 소용이 없기 때문이다. 이에 학생들은 교사와 어떤 관계를 맺고 있으며 수업 내용을 어떻게 다루느냐에 따라 학업 참여도나 양상이 다르다고 할 수 있다(류방란 외, 2014). 그렇다면 잘 가르칠 뿐만 아니라, 학생들이 수업에 자발적으로 참여할 수 있도록 인도하는 교사들은 무엇이 다른 것일까? 이들은 학생들에게 어떻게 영향력을 미치는 것일까? 상술한 내용은 본 연구의 문제의식을 대변한다.

과거에는 학생들을 움직이게 하는 것은 교사의 권위였으나, 오늘날은 다르다. 자리가 지도성을 자동적으로 보장하는 것이 아니므로, 교사라는 직책 때문에 리더십이 저절로 생기지 않아서(윤정일, 이훈구, 주철안, 2004) 과거처럼 교사라는 공식적인 지위만으로 학생들을 지도하기는 힘들다. 또한 학습지식 역시 교사에게서만 전적으로 의존할 필요가 없으며, 체벌도 불가하여 강제적인 측면으로 이끄는 것은 제약이 있다. 따라서 권위의 수락에는 한계가 있고(김종철, 1985), 교사에게는 리더십이 필요하다. 교사리더십(Teacher Leadership)은 학생들을 가르치던 기존의 업무를 계속 수행하면

1) 이 발표원고는 연구자의 박사학위논문의 일부를 수정・보완한 것임.

서 그 이외에도 교실을 넘어서서 학교나 다른 곳에서도 영향을 미치는 교사의 기술(Danielson, 2006)이며, 일방적 가르침보다 영향력에 의해 학습이 이루어지는 것을 말한다(Katzenmeyer & Moller, 2009, 2019). 이에 교사의 영향력 행사를 교사리더십이라 할 때, 교사가 수업지도 시 발휘하는 리더십을 '수업에서의 교사리더십(Leadership for Teaching)' 이라 할 수 있다. 수업에서의 교사리더십은 교사가 수업 활동을 하는 과정에서 학생들로 하여금 자발적이고 즐거운 마음으로 목표를 달성해 갈 수 있도록 작용하는 통합적인 영향력(정광희 외, 2008)이다. 이는 수업을 실행하는 수행 능력에 초점을 맞추는 수업전문성인 일차원적인 개념이 아닌 효과적인 수업을 수행하는 데 직·간접적으로 영향을 미치는 모든 행위를 포함하는 다차원적이고 포괄적인 개념인 것이다(노영현, 2011). 교사는 학생에 맞게 교과내용을 재구성하고 상황에 맞는 교수방법을 개발하여 성공적으로 수업을 이끌어 가야 하며, 이 과정에서 교사리더십이 발휘된다(Irwin, 1985). 수업이 단순히 기술 측면에서 다차원적 접근으로 요구됨에 따라 교사리더십은 더 확산되어 가고 있는 것이다(이성은, 이지은, 2011). 즉 수업은 교과지식을 바탕으로 인간과 인간이 만나고 사귀는 행위(김태현, 2012)로서, 교사는 수업기술과 기존의 전문성만으로는 한계가 있으며, 학생들이 진정으로 참여하고 교사와 함께 발맞추어 나가게 하기 위해서는 교사리더십을 발휘해야 한다. 결국 잘 가르치는 것뿐만 아니라, 학생을 잘 인도하여 참여시키고 바람직하게 변화시키는 교사에 대한 해답은 교사의 리더십, 즉 '수업에서의 교사리더십' 이라는 렌즈를 통해 살펴볼 수 있을 것이다.

특히 중학교 수업에 중점을 두고 탐색하였다. 중학교 수업은 자유학기제 및 자유학년제 도입으로 인해 교사의 재량권과 자율성이 두드러진다. 게다가 평가에 있어서 중학교는 고등학교와 다르게 절대평가와 성취평가제를 실시한다. 수업적인 측면 외에도, 중학생들은 동료, 교사와의 관계에서 인정받고자 하는 욕구가 강하여 학생들과의 관계 형성의 중요성이 강조된다(류방란 외, 2014). 또한 초등학생에서 중학생이 되는 단계에서 급격한 신체적, 사회적, 인지적 발달을 경험하게 되는 등(Seidmam et al, 1994) 성장 단계에 있지만, 고등학생에 비해 아직은 가치관이 정립이 확고하지 않아 교사의 말, 행동 등에 영향을 더 받는다고 할 수 있다. 이에 다른 급과 차별성을 가질 것으로 보여 중학교 수업에 집중하였다.

한편 선행연구에서는 교사리더십 발휘 대상을 학생으로 하는 연구가 미흡한 실정으로, 대부분 학생의 학업 성취도(천석우, 2010; 최지혜, 2014) 및 학습동기(김은주, 2016)와의 관계, 영향에 대한 연구이다. 소수이지만 수업에서의 교사리더십 발휘에 대한 연구가 있으나, EBS에 나온 수업 영상을 분석하였거나(이민수, 2017; 이성은, 이지은, 2011), 교사리더십 요인을 미리 규정하여 그 틀에 맞춰 양적연구방법(박희진, 2020)을 통해 탐색하였다. 이처럼 선행연구에서는 일반 교사가 학생을 발휘 대상으로 하여, 수업에서의 교사리더십 발휘에 대해 살펴보는 연구가 부족한 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 논의에 기초하여 본 연구는 수업지도 시 교사의 교사리더십 발휘 모습과 학생의 반응을 탐색하고, 교사리더십 발휘의 특징 및 의미에 대해 살펴보았다. 그리고 이는 질적연구방법으로 수행하였는데, 질적연구방법은 교사들이 어떻게 학생들과 상호작용하고 촉진 및 지원하며 교사리더십을 발휘하는지에 대해 자세히 탐색 가능할 뿐만 아니라 교사리더십 발휘의 주체인 교사들의 목소리를 통해 드러낼 수 있다. 본 연구결과는 교사들이 수업 시 어떻게 교사리더십을 발휘하고 있는지를 상세히 살펴보고 특징과 의미를 도출해내어, 기존에 잘 드러나 있지 않았던 교사리더십에 대한 이해를 가능하게 해준다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

1. 수업에서 교사의 교사리더십 발휘 모습 및 학생의 반응은 어떠한가?
2. 수업에서 교사리더십 발휘의 특징 및 의미는 무엇인가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 교사리더십

교사리더십은 복합적 속성을 가진 개념(Wasley, 1991; 김병찬, 2019)으로 학자마다 다양한 개념으로 정의하고 있다. 해외 연구에서는 교사리더(Teacher Leader)가 동료 교사들에게 발휘하는 역할과 리더십에 대한 입장을 가진다. Little(1988)은 '이끄는 교사는 앞서 그들의 가르침으로 흔적을 남기고, 그들의 존재와 수행능력에 따라 다른 교사들이 생각하고, 계획하고, 그들의 일을 수행하는 방법을 변화시킨다' 하였는데 이러한 관점은 동료 교사를 이끌어가는 교사리더를 포함한다.

다음으로 일반 교사를 발휘 주체로 본 정의들이 있다. York-Barr과 Duke(2004)는 교사리더십이란 주변 동료교사나 교장 뿐만 아니라 학교라는 집단에 소속된 다양한 구성원들 모두에게 교사 개인 또는 교사집단이 영향을 끼치는 것을 의미하며, 이는 결과적으로 교수법과 학습을 강화하여 학생들의 개선된 학습과 성취를 이끌어 내는 것을 목표로 하고 있다. 즉 '학생들을 가르치던 기존의 업무를 계속 수행하면서 그 이외에도 교실을 넘어서서 학교나 다른 곳에서도 영향을 미치는 교사의 기술' (Danielson, 2010)로 보는 것이다.

한편 국내연구에서는 교사리더십에 대한 접근이 많지 않아(강명숙, 김정섭, 2014) 몇몇 학자들에 의해 교사리더십을 정의하고 있다. 김옥희와 최인숙(2005)은 교사리더십을 교사가 교육현장에서 자신의 이해를 통한 잠재적 능력을 계발하고, 이를 교수·학습활동에 적용해 쌍방 간의 합리적인 의사결정과 상호작용을 통해 긍정적이고 바람직한 방향으로 나아가도록 돕는 영향력으로 보았다. 김병찬(2015, 2019)은 교사리더십의 다양한 영역, 속성, 발휘 대상으로 나누어 개념 정립을 하였는데, '교사들이 학교에서 학교의 목표 달성을 위하여 수업지도, 생활지도, 학급 운영, 동료 교사 관계, 행정업무, 학부모 관계 영역에서 학생, 동료 교사, 학부모에게 발휘하는 목표지향적이며, 공동체적이고, 과업주도적이며, 전문적 영향력' 으로 규정하였다. 이처럼 학자마다 다양한 정의를 하고 있지만 공통적으로 언급하는 것은 교사가 리더가 되어 다른 이에게 '영향력' 을 미친다는 점이다.

2. 수업에서의 교사리더십(Leadership for Teaching)

교사리더십의 여러 발휘 대상과 영역 중에서 그 발휘 대상이 '학생' 이고, 발휘 영역이 '수업지도' 에 해당할 때, 수업에서의 교사리더십 발휘라고 볼 수 있다. 해외 연구에서는 Leadership for Teaching이라고 명명하고 있으나, 국내에서는 교사리더십에 대한 개념 정립이 비교적 최근에 이루어져 개념이 확고하지 않다. 그래서 교육지도성, 교수리더십(Instructional Leadership)과 혼동해서 생각할 수 있지만 이는 교장이 발휘하는 리더십이기 때문에 다른 개념이다. 이에 본 연구에서는 수업지도 시 교사가 학생을 대상으로 발휘하는 교사리더십을 수업에서의 교사리더십(Leadership for Teaching)으로 명명하고자 한다.

먼저 Sheppard(1996)는 협의적 관점에서는 교육 및 학습과 직접적인 관련이 있는 행동, 광의적 관점에서는 학생의 학습에 영향을 미치는 활동 등의 모든 리더십을 수반한다고 하였다. 뿐만 아니라 수업에서의 교사리더십을 협의적 개념으로는 '교사 행동 자체에만 집중하여 학생들의 학습을 증진시키는 것' 이고, 광의적 개념은 '교사 행동 뿐만 아니라 학교문화 등 교사 행동에 영향을 주는 것

으로 생각되는 단체 내 다른 요인들까지 살피는 것’ 으로 보기도 한다(Leithwood, Jantzi, Steinback, 1999). 이외에 수업에서의 교사리더십에 대해 Bush와 Glover(2003)는 학생들과 상호작용할 때, 교사의 교육 및 학습과 행동에 중점을 두는 것으로, 교사를 통한 학생의 학습을 목표로 하는 것이라고 제시하였다. Ertesvåg(2009)는 교실 리더십(Classroom Leadership)으로 지칭하며, ‘학문 및 사회정서적 학습을 지원하고 촉진하는 환경을 조성하기 위해 교사가 취하는 조치’ 로 정의하였다.

한편 국내연구에서 노영현(2011)은 수업에서의 교사리더십에 대해 수업을 실행하는 능력에 초점을 맞추는 수업전문성인 일차원적인 개념이 아닌, 효과적인 수업을 수행하는데 직・간접적으로 영향을 미치는 모든 행위를 포함하는 다차원적이고 포괄적인 개념이라고 하였다. 정광희 외(2008)는 수업에서의 교사리더십을 교사가 수업활동을 하는 과정에서, 학생들로 하여금 자발적이고 즐거운 마음으로 목표를 달성해갈 수 있도록 작용하는 통합적인 영향력이라고 하였다. 또한 교사가 수업과 관련하여 발휘하는 리더십으로 수업내용을 선정하고 계획하며, 실행하고 평가하기까지 수업 전과정에 대한 리더십으로 보고, 수업을 목표지향적으로 이끌어가는 것만이 아니라, 수업에 참여하고 있는 구성원 각각에 대해 영향력을 발휘하는 것이라고 하였다.

이처럼 약간의 차이는 있지만, ‘교사가 학생의 학습 및 수업의 전반적인 측면과 관련되어 미칠 수 있는 포괄적인 영향력’ 을 의미한다. 이에 본 연구에서는 수업에서의 교사리더십을 ‘수업 시 학생의 성공적인 학습 목표 달성을 위해, 교사가 학생을 능동적으로 움직이게끔 유도하는 영향력으로, 구체적으로 학생과 상호작용하면서 촉진, 격려, 자극, 고무, 영감, 정서적 지지, 설득 등의 영향력을 행사하여 학생을 변화하게 지원하고 독려하는 교사의 모든 행위를 포함하는 개념’ 으로 정의하였다.

Ⅲ. 연구 방법

본 연구는 수업에서의 교사리더십 발휘 모습을 탐색하는 연구로, 교사리더십 발휘의 주체인 교사가 자신의 경험, 행위에 대해 잘 표현해줄 수 있는 질적연구방법으로 행해졌다. 특히 질적연구 중에서 질적 내용분석 방법(Qualitative Content Analysis: QCA)을 활용하였다. 질적 내용분석은 데이터들로부터 의미를 도출하여 해석이 필요할 때 사용할 수 있는 방법이다(Schreier. 2012). 내용분석(Content Analysis)은 현존하는 사회적 현상 조사법 중 가장 오랜 세월 동안 검증된 텍스트 분석법(Titscher et al., 2000)이자, 전통적인 코딩법 중 하나이며, 코딩이야말로 텍스트 분석의 가장 핵심되는 부분이라 할 수 있다(Ryan & Bernard, 2000). Cavanagh(1997)는 질적 내용분석에 대해 구술된 자료를 유사한 의미단위로 분류하고 범주화하여 현상의 의미를 서술하는 연구방법이라 하였으며, 손행미(2017)는 질적 자료의 의미를 체계적으로 기술하는 방법으로 언급하였다. 즉 질적인 데이터로부터 정보를 분석하고 추출하여 현상의 의미를 파악하고 해석하는 방법으로 볼 수 있다.

질적 내용분석 방법을 본 연구에 적용한 이유는 다음과 같다. 첫째, 질적 내용분석이 타인과의 상호작용을 분석하는 것을 주요하게 다룬다는 점이다. Babbie(2001)는 내용분석은 기록된 인간 소통에 관한 연구라고 하였는데, 본 연구는 수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사들의 교사리더십 발휘 모습을 살펴보면서 교사와 학생 간의 상호작용과 소통에 대한 부분을 다루고 있다.

둘째, 질적 내용분석 방법을 통해 교사리더십 발휘 모습의 의미를 보다 명확하게 드러낼 수 있

다는 점이다. 질적 내용분석은 연구문제에 대한 의미를 밝혀내는데 효과적이다(Cavanagh, 1997; Gläser & Laudel, 2012; Schreier, 2012). 또한 전통적 내용분석에서 연구자는 선입견 없이 자료를 근거로 의미를 발견하고 범주를 구성하므로 연구자가 미리 정해 놓은 이론적 틀이 없기 때문에 현상에 대해 더 풍부하게 이해할 수 있는 장점이 있다(이정빈, 2018).

셋째, 질적 내용분석은 연구자가 자료를 분석하고 그 의미를 밝혀내는데 있어서 여러가지 해석이 가능하다는 점이다. Krippendorff(2004)는 질적 내용분석 방법이 자료의 해석의 과정이 포함되기 때문에 잠정적이고 조정이 가능하다면서, 지속적으로 수정 가능한 순환적이고 유연한 분석으로 보아야 한다고 했다(최성호 외, 2016 재인용). 본 연구는 수업에서의 교사리더십 발휘 모습을 통해 그 의미를 탐색하고자 귀납적인 접근으로 다양한 가능성을 열어두고 시작하였다.

넷째, 탐색하고자 하는 관점에 더욱 초점을 맞추고 분석할 수 있게 해준다. 질적 내용분석 방법은 연구자가 자료를 바라보는 특정한 각도를 더 세세하게 만들어주는데, 자료들의 구체적인 부분에 집중하게 해주는 것이야말로 기타 질적연구방법들과의 차별점이다(Schreier, 2012).

따라서 본 연구는 수업에서의 교사리더십 발휘 모습을 탐색하고, 이를 질적인 텍스트로 변환하고 자료분석을 통해 그 의미를 심도있게 밝혀낸다는 점에서 질적 내용분석 방법을 활용하였다.

1. 연구 참여자

연구 참여자는 수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사여야 하므로, 의도적 목적 표집방법을 활용하여 다음과 같이 선정하였다. 첫째, 주변 동료 교사들이 추천 및 인정하는 교사이다. 교사리더십은 학생지도를 잘할 때 다른 교사들로부터 인정받는 것이며, 교사의 정당성은 직위로부터 나오는 것이 아니라 다른 교사들에 의해 부여받는 것이다(Katzenmeyer & Moller, 2009). 이에 추천을 받을 때 특별히 성별과 담당 과목, 교직 경력 등에 제한을 두지 않았다. 둘째, 중학교 수업을 중점으로 하므로, 중학교 교사이거나 또는 고등학교에 있더라도 중학교 경험이 많은 교사여야 한다. 셋째, 수업관련 교사 연수에서 강의하는 교사들의 리스트를 수집하여 모집한다. 넷째, 연구 참여자에게 추천받아 눈덩이표집(snowball sampling)을 이용한다. 이같은 방법을 통해 최종적으로 8명의 연구 참여자를 선정하였다. 인적사항은 <표 1>과 같으며, 질적연구 윤리에 따라 모두 가명으로 기입했다.

<표 1> 연구 참여자 기본정보

	이름	과목	성별	연령	학교유형	지역	교직경력	비고
1	A 교사	국어	여	60대	공립	서울	37년차 (계속 중학교)	수석교사
2	B 교사	국어	여	40대	공립	경기	16년차 (중 12, 고 4년)	
3	C 교사	영어	여	50대	공립	서울	26년차 (계속 중학교)	수석교사
4	D 교사	국어	남	30대	공립	서울	4년차 (계속 중학교)	
5	E 교사	체육	남	40대	사립	서울	15년차 (계속 중학교)	
6	F 교사	영어	남	30대	공립	서울	12년차 (계속 중학교)	
7	G 교사	도덕	여	30대	공립	서울	4년차 (계속 중학교)	
8	H 교사	영어	여	30대	공립	서울	7년차 (계속 중학교)	

아울러 연구 참여자의 수업을 들은 학생들의 의견을 담아내고자 보조 제보자로 면담을 하였다. 해당 교사에게 학생 면담의 필요성을 언급하고, 수업을 들었던 학생들 중에 면담 가능한 학생을 연결해달라고 요청하였다. 이에 B 교사의 학생 3인(가학생, 나학생, 다학생)과 F 교사의 학생 3인(라학생, 마학생, 바학생)을 전화와 줌을 이용하여 비대면 면담을 진행하였다. 이외에 다른 교사들에게는 교원평가의 결과지를 받아서 학생의 의견을 확인해보았다.

2. 자료수집 및 분석

본 연구의 자료 수집은 2019월 7월부터 2020년 12월에 걸쳐, 심층면담을 중점적으로 하면서 참여관찰과 문서자료를 보조적으로 활용하였다. 심층면담은 평균적으로 1인 60분~90분 진행하였다. 면담 시작 전에 연구내용에 대해 안내하였고, 동의를 얻은 후 녹음을 진행하였다. 면담 횟수는 교사별로 차이는 있지만 최소 2회에서 최대 5회까지 이루어졌으며, 면담 장소는 연구 참여자의 학교 회의실 또는 조용한 카페에서 대면 만남을 기본으로 하였다. 그리고 학생 면담은 코로나로 인해 대면 면담을 꺼려하여 줌 또는 전화를 이용한 비대면 면담으로 진행하였다. 다음으로 참여관찰을 보조적으로 활용하였는데, 이는 코로나로 인해 학교에 외부인 출입이 까다로웠을 뿐만 아니라 수업 자체도 비대면으로 전환이 되어 학생들이 등교하는 날 자체가 많지 않아 어려운 상황이었기 때문이다. 이에 협조를 구하여 비대면 수업인 줌으로 진행된 수업에 참여하여 관찰하거나, 예전에 교실에서 수업하는 모습을 촬영해둔 것이 있다면 녹화영상을 공유해줄 수 있는지 물었고, 가능한 선생님들에 한해 영상을 받아서 수업 모습을 관찰하였다.

자료 분석은 Spradley(1979, 1980)가 제안한 분류체계분석을 참고하여, 심층면담 후에 전사한 자료들을 반복적으로 읽으면서 약호화(coding)를 실시하였다. 코딩 작업 후에는 수업에서의 교사리더십 발휘 모습에 대한 코딩을 바탕으로 분류체계표를 만들었다. 모든 분석작업은 한 차례에 거쳐 그친 것이 아니라 여러 번 읽고 수정을 거쳐 반복하였다.

그리고 연구 타당성을 높이기 위해 동료 검토법(peer examination)을 활용하여, 교육학 박사 3인과 전공 연구팀 동료들의 피드백을 받아 반영하였다. 이와 같은 과정을 거쳐 최종적인 결과를 도출할 수 있었으며, <표 2>와 같다.

<표 2> 중학교 수업에서의 교사리더십 발휘 모습

	대주제	중주제	소주제
수업 도입 과정에서의 리더십	씨 뿌리기	수업 테두리 안으로 들어오게 하기	관심 가질만한 것으로 낚시하기
			이런 사람 되는게 중요해
		관계 만들기	공 들이기
			선 넘으면 끊어주기
	학생의 대응: 수업에 발 들이기	나도 모르게 빠져들기	재밌으니까
			교사와 선배보며 자연스럽게
			마음 열기

수업 전개 과정에서의 리더십	수업의 주인 되게 하기	공간 만들어주기	그냥 한번 해보자
			애들이니까 그런가보다
			배려와 존중해주기
		말하고 듣고 쓰게 하기	의미있고 재밌는 활동 만들어주기
			삶에 스며들게 하기
			내 방식대로 표현하게 하기
	학생의 대응 : 마음껏 탐험하기	내가 참여하는 편안한 수업	다양한 활동 경험하기
			격려하고 위해주는 분위기
수업 마무리 과정에서의 리더십	반복해서 채워주기	계속 물어가며 점검하기	기회 여러번 주기
			정말 이해했는지 확인하기
			하나하나 바라봐주기
	학생의 대응 : 내 것으로 만들기	배움 되돌아보기	모르는 지점 해결하기
			개별 피드백 받기

Ⅳ. 연구 결과

1. 수업에서의 교사리더십 발휘 모습

가. 수업 도입과정에서의 리더십

수업 도입과정에서 나타난 교사리더십 모습은 씨뿌리기의 모습이었다.

1) 씨 뿌리기

수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 학생이 수업에 대한 거부감을 줄이고 공부하고자 하는 열의를 갖으며 임할 수 있도록 씨를 뿌리며 영향력을 발휘하고 있었다.

가) 수업 테두리 안으로 들어오게 하기

(1) 관심 가질만한 것으로 낚시하기

> 만약 설명문을 써야되면, 애들이 설명하고 싶은 게 있어야지 설명하잖아요. 예를 들면 방탄소년단을 좋아하는데, 어른들은 왜 좋아하는지 몰라요. 모르는 사람에게 설명을 잘 할 수 있게끔 설명문을 쓴다든지. 애들은 덕질을 좋은 취미로 생각을 하지만, 어른들은 과소비하고. 엔터테이먼트 회사에서 좋은 호구 삼는다고 생각하는데. 그럼 덕질이 우리에게 주는 의미가 무엇인지에 대해 설명해보게도 하고. 토론해보게 하고. (B 교사)

B 교사는 왜 아이돌 방탄소년단을 좋아하는지 설명하게 하는 등 학생들이 관심 가질만한 소재

를 던져주며 참여하도록 이끌고 있었다.

> 사회정의 단원 수업을 할 때, 애들한테는 와닿지 않잖아요. '너희가 지금은 알바를 못하지만, 고등학교만 가도 할 수도 있는데 그때 최저시급은 받아야 된다. 근로계약서를 꼭 작성해야 하는데, 작성해야 하는 이유가 너네의 권리와 뭐를 찾기 위해서' 라고 설명해줘요. 애들이 눈이 반짝반짝 해져요. '취업할 때 공정해야 된다' 이런 거는 아직 먼 얘기잖아요. 아이들 시야에서 접근하면 굉장히 잘 들어요. 아이들이 솔깃할 만한 거로 하면 좋고. (G 교사)

G 교사는 사회 정의에 대해 학생들이 와닿지 않기 때문에, 학생들과 직접 관련된 청소년 근로기준법에 대해 얘기하는 등 자신들과 상관이 있는 내용이기 때문에 눈이 반짝반짝해지며 참여한다고 하였다.

(2) 이런 사람 되는게 중요해

> 가르치는 것도 중요하지만 제 삶의 태도가 중요한 거 같아요. 학교에서뿐만 아니라 가정에서도 마찬가지에요. 제가 살아야 그걸 학생들이 보고 배우는거고. (중략) 저는 인사를 잘하려고 노력해요. '얘들아. 안녕?' 평소에 아이들한테 자연스럽게 인사를 하는 부분들이 굉장히 중요한 부분인 거 같다. 제가 잘 살아야 학생들도 보고 배우고. 제가 인성이 좋아야, 학생들도 인성이 좋아진다. 그런 부분들이 중요한 부분인 거 같아요. (E 교사)

E 교사는 자신이 삶을 잘 살아야 학생들이 본보기 삼아 배우고 영향받기 때문에, 삶을 바르게 살려고 노력하고 있다고 하였다. 학생들에게 직접 행동으로 보이면 자연스럽게 받아들이고 인식하게 되어 학생들도 인사를 잘하게 될 수 있다는 것이다.

> 랭귀지 모델링(language modelling)을 하는 거죠. 그러니까 태어날 때부터 외국에서 자란 경우는 빼고. 한국에서 어린 시절을 보냈는데, 어떤 계기로 영어 공부를 열심히 해서 남들이 부러워할 만한 수준이 된 사람. 작년에는 방탄소년단 랩몬스터, 김연아, 외부 인물들. 이런 사람들을 가져와서 그 사람들이 어떤 계기로, 어떻게 공부했는지 알려주고. 그럼 학생들이 '내가 저 정도 수준이 되면 뭐하고 싶다' 이런 거를 밖으로 얘기해보는 시간을 가지는 거예요. (H 교사)

H 교사는 원어민 수준으로 영어를 하는 유명인의 사례에 대해 학생들에게 설명해주었다고 한다. 즉 랭귀지 모델링(language modelling)을 이용하여 자신도 유명인처럼 그렇게 언어를 잘하고 싶고 닮아가고 싶은 계기를 만들어준 것이다.

> 제자들이 계속 찾아와요. 졸업한 애들이 온다고 하면, 애들 마음 속에 '저 선생님은 뭐길래 저렇게 찾아오나?' 알고 싶잖아요. 그 선생님 말을 들어야 할 거 같고. 그게 권위에요. 그래서 제자들과의 관계를 가지고 잘 쌓아놓으면 그 애들이 선생님을 계속해서 도와줄 수도 있고. 예를 들어 우리 반에 누가 있는데 '걔보면 네 생각난다. 와서 얘기 좀 해줘' . 그럼 '형도 어렸을 때 힘들었는데 그렇게 하면 나중에 후회한다' 이러면 겪어본 사람이 하는 말이 다르단 말이에요. 몇 살 차이 안 나는, 선생님의 제자라는 사람이 와서, 얘기해주면 머릿속에 박혀요. 그런 게 권위가 되고 영향력이 되거든요. (F 교사)

F 교사는 제자들이 학교에 방문하는데, 이를 보고 학생들이 저 선생님의 무엇 때문에 학생들

이 저렇게 찾아오는지 궁금해하면서 자신도 말을 들어야 할 거 같은 생각이 들게 된다고 하였다. 또한 선배가 후배에게 경험을 얘기해주는 것이 도움이 된다면서 연결해주는 등 지금의 학생들이 이를 통해 느끼는 부분이 있도록 하고 있었다.

나) 관계 만들기

(1) 공 들이기

> 아무리 지식을 주려고 해도 (관계가 좋지 않으면) 1차전에서 이미 탈락이에요. 인간적으로 '영어(선생님) 쓰레기야. 공부 잘하는 애들만 좋아하고 우리는 무시해'. 이런 식으로 차단해버리면 내가 뭘 주려고 해도 받아들이지 못하니까. 일단은 인간적으로 소통하는 게 1번이에요. 그게 되면 애들은 많이 봐줘요. '선생님이 좀 지루한 수업을 해도 봐주고, 힘든 거를 요구해도 선생님이 뜻이 있겠지' 또는 '귀찮지만 그래도 하자' 이런 식으로. 일단 단절이 없도록 하는 게 중요해요. 인간 대 인간의 만남이잖아요. (C 교사)

C 교사는 학생이 이미 교사에 대해 적대적이라면, 교과 지식을 가르쳐주려고 해도 차단하고 받아들이지 않기 때문에 소통하고 친밀해지는 것이 필요하다고 하였다.

> 중학교는 애들이 교사의 영향을 더 많이 받는 시기인 거 같아요. 작은 말에도 감동받고, 작게 혼내도 잘 다듬지 못하면, 상처도 많이 받고. 이때가 제일 멘탈이 연약한 시기인 거 같아서, 더 신경을 쓰죠. 고등학교쯤 되면 그러거나 말거나 하는 태도를 가질 수 있고. 지금은 못해도 애들이니까 더 어떻게 해줘야겠다는 생각이 많이 들고. (H 교사)

H 교사는 중학생은 멘탈이 약한 시기라서 교사의 작은 말에도 영향을 크게 받는다면서 조금 더 신경을 써서 도움을 주는 등 관계 맺기에 신경을 쓰고 있었다.

> 아이의 필요에 맞게 했을 때 '선생님이 나한테 도움이 되는구나'. 그니까 권위라는 게 '내가 너희를 누를 수 있는 사람이야' 이러면 애들이 따라오는 게 한계가 있죠. 저는 마음의 감동을 주거나, 애들한테 관심을 많이 주고. 그 아이의 삶에 관심을 가질 때 권위를 세울 수 있다고 봐요. 자연스럽게 아이들과의 관계에서 생기는 거 같아요. (B 교사)

위의 사례에서 교사라는 권위로 누르면서 학생을 따라오게 하는 것은 한계가 있기 때문에, 학생에게 감동을 주고 삶에 관심을 가지면서 도움을 줄 수 있는 사람이라는 인식을 주는 것이 필요하다고 이야기 하였다.

(2) 선 넘으면 끊어주기

> 선을 넘으면 항상 끊어줘야 해요. '여기까지. 이제 수업과 관련 없는 거는 더 이상 안 받을게' 이런 식으로. 예를 들어 통일 수업을 하다가 전 대통령 비하, 일베 얘기를 해요. 그러면 '선생님이 생각했을 때, 네가 지금 올바른 발언을 하고 있지 않다. 네가 계속 말하고 싶다면 수업 끝나고 선생님하고 1대1로 얘기하자'. 그러면 애가 말을 안 해요. 애들도 순간 싸해지죠. '이거까지 하면 안 되는구나' 라는 인식이 생기고. (G 교사)

G 교사는 수업에서 부적절한 언어를 뱉어서 선을 넘었다고 판단하면, 그 말을 바로 끊어주고

학생이 옳지 않은 행동을 했다는 것을 인식할 수 있게 하고 있었다.

> 제가 말하는 단호함, 이런 것들은 옳지 않은 행동에 대해서는 단호해지는 게 있어요. '아니라고 말해줘야 하겠다' 이러면 사실 중심으로 이야기를 해요. '너희가 이러한 행동을 보여줬고, 나는 이거로 판단하건대 (이건 좋지 않다)'. 그러면 애들이 수업 댓글에다가, 말씀을 너무 잘하셔서 저희가 할 말이 없다고 하더라구요. (A 교사)

A 교사는 학생들이 옳지 않은 행동을 할 경우에는 다른 것이 아닌 그 사실을 중심으로 얘기하고 판단을 해서, 잘못을 얘기하며 단호한 태도를 보이고 있었다.

2) 학생의 대응 : 수업에 발들이기

교사리더십을 발휘하는 교사들의 수업을 들은 학생들은, 수업 도입 과정에서 '수업에 발 들이기' 를 하고 있었다. 이는 학생들이 '수업을 한번 들어봐야지, 참여해봐야지' 하는 마음으로 수업에 임하는 것을 말한다.

가) 나도 모르게 빠져들기

(1) 재밌으니까

> 수업 시간에 본문 내용은 많이 안했거든요. 근데 왜 집중을 하나 보면, 영상 같은 걸 많이 보여줘요. 영상이 본문 내용과 관련있는 유튜브 영상이라든지, 본문 내용에 관련있는 외국에서 유행하는 영상이라든지. 시청각 자료를 보여주는 거죠. 그러다 보니까 자연스럽게 본문을 안읽더라도 대체적으로 이런 내용이 있다는 것을 알고. 그리고 맨 마지막에 본문 내용 한 번만 읽고 넘겨 버리는게 있어서, 애들이 부담 없이 할 수 있었던 거 같아요. (F 교사 제자, 바 학생)

바 학생은 F 교사가 본문 내용과 관련된 시청각 자료들을 많이 보여주었다고 하였다. 이를 통해 본문 내용을 먼저 파악할 수 있었고, 학생들이 수업에 부담없이 참여할 수 있었던 것 같다고 하였다.

> 주제를 잡을 때도 '혼자하면 힘드니까 2명씩 생활 속에서 호기심이 가는 거로 잡아. 운동장에 갔다 와도 되고. 20분 줄게'. 그럼 애들은 '진짜 운동장 갔다 와도 되요?' 하면서 좋아하죠. '그래. 20분 뒤에는 들어와야 돼' 하고. 운동장이고 어디고 돌고 오게 해요. 그럼 애들이 하늘도 보고, 땅도 보고. 주제가 머릿속으로 구상하는 거보다는 폭넓게 나오는 거죠. 그럼 주제를 잡아오는데 '왜 물은 투명한데 파랗게 그릴까?' 이런 것도 나오고. 이런 주제를 본인들이 잡는 거에요. (A 교사)

위의 사례에서 학생들은 운동장을 돌며 글쓰기 주제를 직접 정하는 등 재미있게 수업에 임하고 있었다.

(2) 교사와 선배보며 자연스럽게

> 선생님이 '이렇게 하자' 가 아니라. 뭔가를 먼저 하고 있으면, 사람들이 자연스럽게 관심을 가지고. 그 모습을 보면서 따라하게 된 거 같아요. '우리 이거를 해보자' 이런게 아니라, 먼저 가서 하고 있

으면 사람들이 궁금해서 '선생님은 뭐하는거지? 이런거를 하고 있네' 그러면서 어느 순간 같이하고 있는거죠. (F 교사 제자, 바 학생)

바 학생은 F 교사가 먼저 몸소 행동을 통해 보여주고 있으면, 학생들이 그 모습을 보면서 궁금증을 가지게 되고 자연스럽게 따라하게끔 만드는 것 같다고 하였다.

저한테 배운 학생이 3학년이 돼서 동생을 교무실에 데리고 왔어요. 2학년에 올라오는 동생이 있었나 봐요. '이 도덕 선생님한테 배울 거야' 하고 소개 시켜주더라구요. 그러더니 동생한테 '언니가 도덕 100점 맞은 사람이야. 어떻게 해야 하는지 알려줄까?' 이러더라고요. 'G 선생님 수업은, 수업 때 강조한거에서 진짜 나와. 교과서만 열심히 하면 돼. 제 앞에서 동생한테 얘기해주더라고요. (G 교사)

위의 사례에서는 교사가 뭐라고 하지 않아도, 자신보다 먼저 경험을 한 언니, 즉 선배가 얘기해준 것을 통해 자연스럽게 교사의 영향력이 미치고 있었다.

(3) 마음 열기

선생님들이 '나는 교사고. 너는 학생이야' 라고 거리감을 두는데, 학생이 '저 선생님이랑 친해져야지' 라는 생각을 가질 수가 없잖아요. 이미 선생님이 거리를 뒀는데, 학생이 가까이 갈 수가 없으니까. 그런데 F 선생님 같은 경우는 되게 친했던 것 같아요. 학생들과 벽을 허물고 친구처럼 대하되, 저희들이 어느 정도 선을 지켰다면 좋은 친구처럼 그랬던 거 같아요. (F 교사 제자, 라 학생)

라 학생은 F 교사가 먼저 벽을 허물고 학생에게 거리감을 두지 않고 다가왔기 때문에 마음을 열고 친밀하게 지낼 수 있었다고 하였다.

영어 시간에 모두가 약간 하나였다는 기분이 들었던 거 같아요. 일진 친구들부터 공부 잘하는 친구들까지 다 수업에 참여 했거든요. 그게 선생님이 놀기 좋아하는 친구들의 그런 특성을 많이 파악했던 게 컸던 거 같아요. 교복을 줄여 입는 여자 애가 있었는데, 활동하면서 '저 친구가 작가가 되고 싶은 꿈이 있었구나' 조금 더 다르게 보이기도 했고. 활동을 같이 하면서 친해지기도 했고. 그러다 보니까 서로 간에 벽이 많이 허물어졌던 거 같아요. (F 교사 제자, 마 학생)

마 학생은 F 교사 수업시간에 모두가 하나인 느낌을 받았다면서, 여러 활동을 통해서 친구에 대해서 몰랐던 면도 알게 되고 서로 벽을 허물 수 있는 계기가 되었다고 했다. 즉 F 교사는 수업에서 학생들 간의 소통이 일어나서 함께하는 수업을 만들고 있었다.

나. 수업 전개과정에서의 리더십

수업 전개과정에서 나타난 교사리더십은 학생이 수업의 주인이 되게끔 해주는 모습이었다.

1) 수업의 주인 되게 하기

학생이 수업에서 숨을 쉴 수 있는 공간을 마련해주고, 죽어있는 지식이 아닌 직접 경험해볼 수 있도록 만들어 주는 등 수업의 주인이 되게끔 리더십을 발휘하고 있었다.

가) 공간 만들어주기

(1) 그냥 한번 해보자

> 특히 중학교는 점점 절대평가로 가는 추세고. 그래서 1학년은 시험을 안보잖아요. 저는 가르칠 때도 상위 아이들을 가르치면 내용의 깊이는 있겠지만, 대신 대다수 애들이 못 따라오는게 있어서. 많은 애들이 절대평가 기준에 들어갈 수 있게 공교육에서는 그렇게 해줘야 되지 않을까. 최대한 많은 아이들이 참여할 수 있도록 노력하는 편이에요. 중학교라는 특수상 등급을 나누는게 중요하지 않거든요. 많은 아이들이 최대한 수업에 참여해서 흥미를 가지는게 장기적으로 봤을 때는 공부에 끈을 놓지 않을까 싶어요. (G 교사)

G 교사는 중학교의 경우 절대평가이고 등급을 나누는 것이 중요하지 않기 때문에 잘 못하는 학생도 따라갈 수 있게 이끌며, 최대한 많은 학생들이 수업에 참여할 수 있도록 하고 있었다.

> 양손 드리블을 시키는데 구간을 정해주잖아요. 여기 통과하면 c, 여기는 b, 반환점을 돌아오면 a, 돌아왔는데 멈추면 b. 근데 조금 밖에 못가는 애가 반환점을 돌아서 왔어요. 그거만으로도 큰 변화. '내가 체육을 못하는데 어쨌거나 한번은 했다' 고 느끼는거에요. 못하다가 결국 성공하는 애들이 있는데 뿌듯해서 만세를 불러요. 자꾸 성공의 기쁨을 맛보게. 그러니까 애들이 '선생님 수업 재밌다' 고 하는거 같아요. (E 교사)

E 교사는 학생이 한번은 해보게끔 독려하고, 성공의 기쁨을 느낄 수 있도록 이끌고 있었다.

(2) 애들이니까 그런가보다

> 애들은 문제일 수밖에 없고 그 문제를 풀어주는 사람이 교사이고. 그래서 교사가 끌어줘야 되고, 애들은 그럴 수밖에 없잖아요. 그래서 학교에 온거고. 학교라는 곳도 애들이 더 성장하고, 나은 삶을 살기 위해서 왔기 때문에 '너가 문제야' 가 아니라 '그 문제를 내가 도와줄게' 해서, 선생님이 데리고 가는 구조가 되야 된다고 생각하고. (B 교사)

B 교사는 학생들의 문제를 풀어주는 것이 교사라면서, 학생들을 도와주고 데리고 가는 구조가 되야 된다고 하면서 이끌고 있었다.

> 교원연수를 들었을 때 공감했던 것 중에 '예민한 아이를 이길 수는 없다. 예민한 아이를 이기는 방법은 이기는건 단 하나. 더 예민한 교사' 라고. '짜증 부리는 애가 있잖아요. 걔를 이길 방법은 없다. 그런데 자기 삶에 더 여유가 없는 사람은 애한테 똑같이 푼다는 거에요' 근데 그게 좋은 거는 아니잖아요. 그래서 '그래. 애는 애잖아. 애가 나를 힘들게 해도 웃어 넘겨야지 어떡하겠어' 라고 생각해요. (G 교사)

G 교사는 '애는 애니까' 라는 생각을 가지고 학생들이 힘들게 하더라도 웃어넘긴다고 하였다. 이처럼 '쟤는 왜 저래?' 가 아니라, '쟤는 그런가보다' 라고 학생을 인정하고 이해하며 이끌고 있었다.

(3) 배려와 존중해주기

중요한 거는 저는 정서가 지식보다는 되게 중요하거든요. ‘영어 교사’ 에서 ‘교사’ 라는 부분이 되게 중요해요. 영어는 안 배워도 돼요. 근데 사람이 우선이어서, 제가 가장 중요한 게 ‘신뢰와 존중’. 그래서 정말 나보다 훨씬 나이가 어린 사람들이지만 한 명의 인격체잖아요. 내가 보일 수 있는 선의나 존중은 영어를 안 해도 돼요. 영어를 안 해도 되지만, 사람이 사람한테서 보여야 하는 기본적인 예의, 존중, 그리고 그것으로 구성되는 수업. 이런 것들은 어떤 지식이나 영어보다도 더 우선순위에 놔요. (C 교사)

C 교사는 ‘영어 교사’ 보다 ‘교사’ 라는 부분이 중요하다면서 교과 지식보다는 정서를 신경쓴다고 하였다. 그래서 한 인격체로서 존중해주고 사람 대 사람으로 기본적인 예의를 지키는 등 존중해주려고 노력하고 있는 것으로 나타났다.

수업을 하다 보면 그 아이에 대해서 많이 알게 되는 부분이 있잖아요. 가정사도 알게 되고, 이 아이가 가지고 있는 능력 면에서 알게 될 수도 있고. 특히 국어는 4시간이나 애들을 바라보니까. ‘저 아이를 제가 배려를 하거나 보살펴주면서 수업을 해야 한다’ 라는 생각이 있어요. ‘이 시간에 앉아있는 이 아이가 행복했으면 좋겠다’ 이런 거에요. 그러면 일주일 동안에 한 번이라도 이름을 불러주기, 또는 그 아이가 뭘 할 수 있도록 한번 기회를 준다든지 어떤 역할을 한다든지 최대한 골고루 갈 수 있도록 해요. (A 교사)

A 교사는 수업에서 꼭 지적인 능력의 향상이 중요한 것이 아니라 학생이 행복하기를 바라기 때문에 챙겨주며 학생이 뭔가 할 수 있도록 기회를 주거나 한 번이라도 이름을 불러주는 등 배려해주고 있는 것으로 나타났다.

나) 말하고 듣고 쓰게 하기

(1) 의미있고 재밌는 활동 만들어주기

본문을 외워야 하는데, 애들이 외우는 거를 너무 싫어하니까 ‘말하기 대본 외우기’ 라고. Google Assistan라는 어플이 있는데 음성 인식을 해요. 어플이 음성 인식을 이해하면 통과 시켜줬어요. 어플이 알아듣고 통과한거라 애들이 자신이 생기니까. 교과서 뒤에 대화문을 다 외우게 하거든요. ‘너네 너무 발음 좋다. 이제 외워볼까?’ 하죠. 애들이 한번 해보기 시작하니까 재미를 느껴서 이 활동을 늘 했어요. 맨날 외웠어요. (F 교사)

F 교사는 어플이 발음을 인식할 수 있는지 게임처럼 아이들에게 해볼 수 있게 하여, 영어를 외우면서 의미가 담길 있도록 하고 있었다.

‘신문지 한 장을 주고 게임을 만들어봐’ 해요. 애들한테 진행까지 시키는 거죠. ‘이 아이들이 기본지식을 어떻게 설명할 수 있는가?’ 하면, ‘게임을 만들 때 어떤 원리로 했습니다’ 하고 설명하기에 대한 수행이 되는거죠. 아이들이 몰입은 게임에 할 수 있는데, 나중에 본인들이 설명하면서 ‘설명이 매우 어렵다는 사실을 알게 되는거죠’. 그럼 ‘어려우면 어떤 순서로 하면 좋으냐?’ 물어보고 찾아내서 정리하도록 하면 ‘아이들이 알겠구나’ 싶고. 그런 학습경험이 자꾸 해보면 해볼수록 느는 행위에 들어가니까. (A 교사)

위의 사례에서 A 교사는 신문지 한 장을 주고 게임을 만들어보라고 하였고, 게임을 만들면 어떤 게임인지 설명하게 해서 설명하는 것이 어렵다는 것을 직접 깨닫게 하는 등 의미가 있으면서

재미도 있는 수업으로 이끌고 있었다.

(2) 삶에 스며들게 하기

> 중학교 아이들에게 이 단원을 어떻게 가르쳐야 할 것인가?, 이 아이들이 처한 삶의 환경, 겪고 있는 삶의 문제들을 가지고 수업이 아이들에게 어떤 도움이 될 것인가? 연결을 많이 해보려고 해요. 아이들의 삶이 있어야 감동도 있고 의미도 있을 거 같아서. 그래서 아이들 많이 경험해보게, 수업 시간에 좀 더 많이 말하고. 실제로 해보면서 알 수 있게 그런 수업을 많이 기획하죠. 좀 더 많이 쓰게 하고. 더 많이 말하게 하고, 아이들이 실제로 수행을 많이 해볼 수 있게 해요. (B 교사)

위의 사례에서 B 교사는 학생들의 삶과 겪고 있는 문제를 연관 지어서 수업을 만들고 있었는데, 그래야만 학생에게 감동도 있고 의미가 있을 수 있다고 하였다.

> 수업에서 끝나는 게 아니고 삶으로 의미 있게 연결해줘요. 축구할 때도 '매너있는 사람이 대우받고 직장생활도 잘하는 거다. 잘못했으면 인정할 줄도 알아야 된다' 스스로 파울 인정을 하게 하는 것도 그거 때문이거든요. 삶과 연결이 되는 수업이 진정한 거에요. 제가 축구 잘하는 거만 가르쳐주면 뭐해요? 축구 수업을 통해서 '공차고, 패스만 하는 것이 아니라 축구 수업을 즐겁게 할 수 있구나' 삶과 연결해주고, 내면화되게끔 해주는 게 중요한 부분인 거 같아요. (E 교사)

E 교사는 수업으로 끝나는 것이 아니라 삶으로 연결해주고 있었는데, 친구들과 협동하는 것을 통해 나중에 직장생활을 하면서도 마음에 맞지 않는 사람들과 잘 지낼 수 있도록 노력하는 계기가 될 수도 있다고 하였다.

(3) 내 방식대로 표현하게 하기

> 타이포그래피(typography)라고 영어 글씨를 그림으로 표현하는 거예요. 우리나라 애들의학습 스타일을 보면 시각적 학습자들이 많거든요. 단순히 쓰고 외우기보다는, 애들에게 익숙한 방식으로 공부를 시키는 거예요. '단어의 뜻을 네가 이해한 대로 시각적으로 표현해' 이것도 단어 공부의 방법이거든요. 그렇게 자기를 표현하면서 단어 공부를 할 수 있도록 해요. 물론 효율적이지는 않지만 못하는 애들의 경우는 효과가 있죠. (F 교사)

F 교사는 영어 철자를 그림으로 표현해서 단어 공부를 시키면서도, 자신의 방식으로 나타내며 학생에게 남아있을 수 있도록 하고 있었다.

> A 학생과 B 학생이 같은 내용을 얘기하지만 다른 표현방식과 기법을 사용할 수 있는 것. 같은 거를 배우지만, 계속 자신의 것을 표현하는 방식을 해요. 내일은 1년 중에 마지막 날이니까 'New year's resolution(새해 결심)' 이라고 해서, 올 한해 후회스러웠던 것들을 영어로 쓰고. 새해 결심 써보기. 종이에 써서 자기만의 스타일로 디자인해 보기를 해보려고 해요. 반드시 다른 색깔이 들어가도록 할 거예요. 스스로 꾸미게 해서 자기 책상에 붙인 거를 인증사진 찍어서 올리게 하고. 저도 해서 인증사진 찍어 보여주고. 쓰고 버릴 수도 있지만 그게 자기에게 남아있게 할 거예요. (C 교사)

C 교사는 같은 내용이어도 학생마다 다른 기법으로, 자신만의 방식으로 표현할 수 있는 방식을 중점에 두고 있었는데, 이런 활동을 통해 자신에게 남아있고 의미 있게끔 해주고 있는 것으로

나타났다.

2) 학생의 대응 : 마음껏 탐험하기

교사들의 수업을 들은 학생들은, 수업 전개과정에서 '마음껏 탐험하기' 를 하고 있었다. 이는 교사가 수업에서 제시하는 학습 내용을 배우고, 직접 참여하고, 경험하면서 수업의 객체가 아닌 주인공으로 수업이라는 무대 위에서 자유롭게 누비는 것을 말한다.

가) 내가 참여하는 편안한 수업

(1) 다양한 활동 경험하기

> F 선생님은 '본문을 녹음해서 동영상으로 만들어서 사이트에 올려라' 이런 식으로 어떻게든 수업에 참여할 수 밖에 없게끔 만들었기 때문에. 일방적으로 수업을 듣는게 아니라 '내가 수업에 참여한다' 라는 느낌이 들어서 열심히 참여했던 거 같아요. 저는 영어 성적이 낮아서 20점대였는데. 동영상을 만들려면 자막을 영어로 써야 되고 해석해야 되고. 그러려면 어쩔 수 없이 베끼는 게 아니라 직접 공부를 하고 내용을 이해해야 하고. 그러다 보니까 영어에 굉장히 흥미가 많이 생기고 (F 교사 제자, 라 학생)

라 학생은 중학교 때 영어 성적이 낮았지만 F 교사의 수업이 직접 동영상을 만들어야 하는 것이라서, 영어 자막을 직접 해석해야 했고, 그러면서 자연스럽게 공부를 하고 점점 이해하게 되었다고 하였다.

> 참여하는 활동이 많은 거 같아요. 우리가 참여하는 거요. 학습지도 하고 조별활동도 하는데 B 선생님이 재밌게 수업을 해주셔서, 그래서 애들이 참여를 많이 하는 거 같아요. 다른 선생님보다 학생에게 적극적으로 뭔가를 해주세요. 학생들한테 열심히 해주려고 하세요. (B 교사 제자, 가 학생)

가 학생은 B 교사의 수업에 대해 학생들이 직접 참여하는 활동이 많다고 하였다. 그러면서 B 교사는 다른 선생님보다 학생들에게 적극적으로 뭔가를 해주려고 한다면서, 학생들을 위해 열심히 해주려는 모습에 대해 언급하였다.

(2) 격려하고 위해주는 분위기

> 국어 수업하면서 원래 약간 자신감이 없었다고 해야 되나? 그런게 있었는데. 선생님이 맨날 잘한다고 해주세요. 그런 거에서 자신감을 얻은 거 같아요. 원래 국어하면 재미없다는 이미지가 있었는데. 이번에 많이 괜찮아진 거 같아요. (B 교사 제자, 다 학생)

다 학생은 국어 수업에 자신감이 없었는데, B 교사가 잘한다고 칭찬을 많이 해줘서 자신감을 얻었다고 했다. 그래서 국어를 재미없게 생각했지만 지금은 많이 나아졌다고 언급하였다. 즉 학생들은 교사의 자그마한 칭찬으로도 자신감도 생기고 수업에 더 참여하게 되었다.

> 선생님은 수업에 참여시키면서 서툴더라도 격려를 많이 해주셨거든요. 제가 영어를 아예 모르다 보

니까, 본문을 읽어도 틀린 발음으로 과제를 올리게 되고. 그거를 다음날 친구들이 보고 와서 '발음이 왜 그러냐? 그렇게 읽는 거 아니다' 장난을 쳐도 선생님이 하나하나 칭찬해주시고 답변해주셔서 자신감을 얻었고. (F 교사 제자, 라 학생)

라 학생은 서툴더라도 무언가 시도를 했을 때, F 교사가 격려를 해주면서 계속 자신감을 가지고 시도해볼 수 있도록 한다고 하였다.

수업하면 중간중간에 피곤하고 졸 때도 간혹 있는데, 그럴 때마다 선생님께서 다른 이야기를 해줌으로써, 약간 환기를 시켜주셔서 애들이 국어시간에는 많이 안자는거 같아요. 학생들이 원하는 이야기를 많이 해주시는 거 같아요. (B 교사 제자, 나 학생)

나 학생은 수업 중간에 피곤할 때가 있는데, B 교사가 학생들이 관심있는 이야기를 잠깐씩 해주면서 수업에 집중할 수 있게 하는 등 학생의 속도를 맞춰가며 이끌고 있는 것으로 나타났다.

다. 수업 마무리과정에서의 리더십

수업 마무리과정에서 나타난 교사리더십은 반복해서 채워주기의 모습으로 나타났다. 이는 배운 내용을 정말 이해했는지 계속 물어가며 점검하고 부족한 부분을 찾아내어 채워 넣을 수 있게끔 이끌어가는 것을 말한다.

1) 반복해서 채워주기

가) 계속 물어가며 점검하기

(1) 기회 여러번 주기

저는 영상으로 찍어와도 인정해줘요. 한두 번이 아니라 어느 기간 내에 계속 기회를 줘요. 근데 (영상에) 애들 얼굴이 보여줘야 해요. 잘하는 친구들도 긴장해서 못하는 아이들도 있고, 못하는 친구들은 못 하잖아요. 그러니까 '공식적인 평가는 딱 한 번 하자. 이렇게는 한번 하지만, 너희들한테 무수히 많은 기회를 줄게' 하고. 아이들이 그런 거에 익숙해져 있어요. (성공하면) '선생님. 저 됐다고' 좋아해요. 줄 세우는 평가가 아니라, 누구나 기회를 주고 싶고. 어쩔 수 없이 평가라는 것이 줄을 세우지만, 너무 경쟁 구도로 가고. 승리감을 맛보는 것이 아니라, 평가에도 많은 다양한 기회를 주려고 해요. (E 교사)

E 교사는 줄 세우고 경쟁 구도로 가는 평가가 아닌 학생들에게 많은 기회를 주고 싶다면서, 평가 시 학생에게 여러 번의 기회를 주고 영상으로 성공한 모습을 찍어오더라도 인정해주고 있었다.

'무한 리허설' 이라는 거를 해요. 물론 한 번에 성공하는 애들이 있어요. 그런 애들은 그만큼 연습을 했기 때문에 성공하는 거니까 잘했다고 했어요. 근데 대부분 애들은 적어도 2~3회 정도. 오래하는 애들은 7~8회까지 도전을 했었어요. 점수상의 평가는 몇 회 했다고 그런 거는 아니고, 그게 피드백은 점수랑 상관없이 정말 애들한테 도움이 되는 유의미한 거고. 애들이 자기가 원하는 만큼 피드백을 원하게, '나는 이거 더 잘하고 싶고, 선생님께 조언 듣고 싶은데?' 이렇게 설계해야 하고, 그 과정을 자발적으로 참여하는 것도 필요하다고 생각해요. 저는 기회를 열어준 거죠. (H 교사)

H 교사는 점수와 관계없이 한 번에 성공하지 못하더라도 계속 도전할 수 있으며, 교사에게 유의미한 피드백을 받을 수 있도록 기회를 열어주고 있었다.

(2) 정말 이해했는지 확인하기

저는 '잘 가르쳤느냐' 에는 큰 관심이 없고. 애들이 '진짜 이해했나? 정말 배웠나?, 정말 배웠으면 내가 무엇으로 그거를 확인하나?' 확인하는 게 중요해요. 나는 똑같은 수업을 했지만 배움은 교사의 의도와 다르게 일어나요. 교사는 그걸 확인할 필요가 있어요. '이거를 내가 준비했고 수업을 되게 열심히 잘했으니까, 애들은 배웠겠지' 이거는 옳지 않아요. 확인을 해야 해요. 정말 애들이 다 다르잖아요. 애를 잘하게 만들려면 엄청난 시간, 노력이 필요한데, 어쨌든 현재 수준을 확인하는 거예요. (C 교사)

C 교사는 학생들이 배웠다면 정말로 이해를 했는지 확인하는 게 중요하다고 하면서, 똑같이 수업했어도 학생들이 배우는 것은 교사의 의도와 다르게 일어나기 때문에 반드시 이를 확인을 할 필요가 있다고 강조하였다.

'선생님은 이렇게 설명하면 괜찮은 거 같아. 너희들은 이해가 됐니?, 어떤 게 좀 더 부족해?' 라든지 다 물어봐요. 그리고 개똥이라는 가상의 학생을 설정해서 물어보기도 해요. '개똥이한테 질문이 왔어요' 라고 해서, 다음 시간 수업의 몇 분을 할애해서 QnA 식으로 코너를 넣는다는지. (D 교사)

D 교사는 학생들이 이해되었는지 어떤 부분이 부족한지 잘 물어보는 것으로 드러났으며, 또한 온라인 수업 시 학생에게 질문을 받으면, 개똥이라는 가상 인물을 설정해서 학생들이 이해했는지 못했는지를 확인하고 있다고 하였다.

(3) 하나하나 바라봐주기

빨리하는 애들이 있어요. (비대면 수업에서) 빨리하는 애들은, 올린 거 보고 제가 빨리 댓글을 달아줘요. '빨리했네. 미션 클리어(mission clear)' . 이게 다른 학생들에게 동기부여도 되고. 애들도 뿌듯함을 느끼고. 근데 시킨 거를 빠뜨린 애들도 있거든요. 그러면 '이거는 틀렸고. 이거를 추가해야 해' 하고. 그럼 '네' 하고 금방 올리고. (C 교사)

C 교사는 코로나로 인해 온라인 수업을 할 때 학생이 빨리 끝내고 과제물을 올리면, 올라온 것을 보고 바로 바로 어떤 부분에 대해 틀렸고 추가해야 하는지 해당 학생에게 맞는 적합한 피드백을 주는 것으로 나타났다.

뭔가 더 얘기해보면 빈 곳들이 생기거든요. 애가 더 어려운 개념을 알고 있는데 기본적인 게 빈틈이 있어요. 여기서도 초등학교 때 대명사의 소유격을 다 배웠었는데. 그 부분을 까먹고 대답을 못했어요. 그래서 이날의 피드백은 '기초에 있던 내용을 정리해야 한다' 하고. 이 학생만의 숙제가 생기는 거죠. 맞았던 거라고 넘어가는 게 아니라. 그러면 얘는 나중에도 정확히 모르는 채로 다음 학습을 하게 되는데. 지금 잡아주면 다음에 그런 문제가 없으니까. (H 교사)

H 교사는 학생 한 명마다 따로 피드백해 주고 있었는데, 맞은 문제는 제대로 알고 맞힌 것인

지, 틀린 문제는 어떤 식으로 접근해야 하는지 하나하나 물어보고 알려주면서 1대 1로 차근차근 잡아주는 등 그 학생에 맞게끔 피드백을 주며 이끌고 있었다.

2) 학생의 대응 : 내 것으로 만들기

교사리더십을 발휘하는 교사들의 수업을 들은 학생들은, 수업 마무리과정에서 '내 것으로 만들기' 를 하고 있었다. 이는 그냥 수업을 듣고 끝나는 것이 아니라, 배운 내용이 정말 내게 의미있게 남게 하고, 나의 지식창고에 쌓일 수 있도록 하는 것을 말한다.

가) 배움 되돌아보기

(1) 모르는 지점 해결하기

- 이해가 잘되도록 설명을 충분히 해주신다.
- 이해가 되지 않는 부분을 한 번 더 짚어주시고 수업내용을 쉽게 이해할 수 있도록 노력해주신다.
- 수업이 이해가 가지 않는 부분까지 잘 챙겨주십니다.
- 선생님이 설명해주시는 것이 재미있고, 어려운 단어나 단원을 쉽게 설명해주셔서 이해하기가 편해서 수업이 재밌고 편한 느낌이다.

(B 교사 2021년도 교원평가 학생답변)

학생들은 B 교사가 이해가 되지 않는 부분을 충분히 설명해주고, 한번 더 확인시켜주어서 쉽게 이해할 수 있도록 해준다고 공통적으로 언급하고 있었다.

'50점대 이하가 되면 재시험 치게 해줄까?' 묻고 합의를 받는 거예요. '너네 1학년이니까 칼같이 안 자를게. 한 번 더 공부해보자' 유도하는 식으로 해요. '친구들이 재시험 보는거는, 너희 석차를 뺏어 가는게 아니야. 이거는 달성한 정도는 파악하는거야' 라고 해요. 그럼 애들이 '네. 괜찮아요' 하고. '재시험 보는 학생들이 공부를 좀 더 하고, 친구들한테 좋은 기회를 줄 수 있는거야' 하면 '네' 이래요. 내가 못한다고 기록되는 거보다 할 수 있음으로 기록되는 게 좋으니까. 다 동의를 하더라고요. (D 교사)

위의 사례에서 학생들은 재시험을 볼 수 있는 기회를 얻어서 모르는 부분에 대해 공부를 더하고, 좀 더 나은 점수를 받기 위해 노력하는 것으로 나타났다.

(2) 개별 피드백 받기

못하는 애들이 꼭 있잖아요. '선생님 이거 하나도 모르겠어요' 해요. 그럴 때는 '선생님이랑 같이 해보자' 데리고 나오기도 하고. 어떨 때는 딴 애들이 좀 기다리더라도 '이렇게 하는 거야. 해볼래?' 하고. 이렇게 안 하면 그 아이는 영원히 자꾸 뒤처지니까. 결국은 수업은 아이들 하나하나를 바라봐주는 거에서 완성도를 갖게 되는 거죠. (A 교사)

위의 사례에서 학생들은 잘 모르는 부분에 대해 교사에게 주저없이 질문을 하고 개별적인 피드백을 받고 있었다.

- 피드백 해주시는 것, 각자에게 도움 되는 것을 알려주셔서 감사합니다.
- 영어를 못하면 따로 오셔서 뭔가 같이하자고 하신다.

- 1대 1 인터뷰 때 긴장하고 무서워서 계속 미뤘는데 막상 해보니깐 뭐가 부족한지 잘했는지 포인트를 잘 설명해주시고 웃으면서 해주셔서 너무 좋았어요.

(H 교사 2021년도 교원평가 학생답변)

학생들은 H 교사가 각자에게 도움이 될 수 있도록 피드백을 해주는 것에 대해 감사하게 생각하고 있었다. 이와 같이 중학교 교사들이 수업지도 시 발휘하는 교사리더십 모습에 대해 살펴보았다.

2. 수업에서의 교사리더십 발휘 특징

수업에서의 교사리더십 발휘에 대해 도입, 전개, 마무리 과정에서 몇 가지 특징을 발견할 수 있었다. 먼저 수업 도입 과정에서의 교사리더십 특징은 친밀한 관계형성이다. 교사와 학생 간의 인간관계의 양상이 조화적 관계인지 아니면 갈등적 관계인지에 따라서 학생의 지식, 기술 등 학생의 성취도는 크게 달라지기 때문에(신중식 외, 2003) 교사라는 인간에 대한 친밀감을 쌓을 수 있도록 하는 것이 중요하다. 본 연구에서 중학생들은 교사와의 관계형성, 친밀한 부분을 더욱 중요하게 생각하고 있었는데, 이는 중학생은 고등학생보다 학습적인 면과 자신에 대해서 교사의 돌봄(caring)을 더 필요로 한다는 선행연구(Jackson & Davis, 2000)의 입장과 일치한다.

또한 수업 도입과정에서 학생과 수업에 대한 고정관념 극복이라는 특징이 나타났다. 수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 일반적으로 생각하는 학생상을 떠올리고 '학생이 어떻게 이럴 수 있지?' 보다는, 아직 아이니까 그럴 수 밖에 없다고 인정하고, 도움이 필요한 아이들이기 때문에 교사가 있어야 되는 것으로 생각하고 화를 내지 않고 품어주고 있었다. 이는 누군가로부터 배려받는 느낌은 배려하는 사람의 가치와 목표에 대한 수용을 촉진할 수 있다는 선행연구(Wentzel, 1997; 411)와 일치한다. 그리고 수업에 대해서도, '수업은 반드시 이래야 된다' 는 고정관념을 버리고 제시하여 진입단계를 낮추었고, 이에 학생들은 재미있게 참여하고 있었다.

다음으로 수업 전개 과정에서 나타난 교사리더십 발휘의 특징은 적극적인 학생 참여 유도이다. 교사가 떠먹여주는 것이 아니라, 학생이 직접 경험해보고 탐구해볼 수 있도록 하는 것을 말한다. 즉 수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 학생들의 삶과 연관하여 접근시키면서 다양한 학습경험과 탐구를 하게 하고, 배움이 수업을 듣는데서 그치는 것이 아니라 직접 경험해보고 자신만의 방식으로 표현해보는 등 능동적 조작을 통한 여러 활동을 하고 있는 것으로 나타났다. 이는 교사가 가르치는 수업이 아닌 학생이 배울 수 있도록 자기주도 학습을 이끌어내며(이민수, 2017), 학생이 스스로 지식을 구성하도록 돕고 지원하는 것을 교사의 주요역할로 보는 선행연구(Hargreaves, 2008)와 입장을 같이 한다.

마지막으로 수업 마무리 과정에서의 교사리더십 특징은 투철한 책임의식이다. 이는 교사가 수업 마무리 시에 '나는 가르쳤으니까 내 할 일은 끝이다' 라고 여기는 것이 아니라, 책임감을 가지고 학생이 부족하거나 이해가 안되는 부분이 어떤 것인지 확인하여 보완해주어 제대로 마무리를 잘 할 수 있도록 하는 것을 말한다. 그래서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 평가를 할 때, 점수를 가르기 위함이 아니라 학생이 어떤 부분을 모르는지 확인하고 이를 채워주고자 하는데 중점을 두고 있었다. 이는 중학교의 특징상 절대평가를 시행하므로 가능한 면도 있었다. 즉 본 연구에서 교사들은 무한 리허설, 재시험 기회, 영상으로 찍어오게 하는 등의 방법을 통해 한 번의 기회가 아니라 여러 번

의 기회를 주어 자신의 부족한 부분을 보완할 수 있도록 하는 것으로 나타났다. 또한 교사들은 학생에게 맞는 피드백을 해주고, 정말로 이해했는지 물어가며 부족한 부분을 보충해주고, 진정한 배움이 이루어질 수 있도록 만들어 주는 등 반복되는 확인을 하는 모습을 보였다. 이처럼 단순히 학생들의 결과만을 확인하는 것이 아니라 학생의 성취도에 대한 연속적인 정보의 흐름인 피드백이 중요하다(Stiggins, 2002).

Ⅴ. 논의 및 결론

1. 논의

본 연구에서 수업에서의 교사리더십 발휘의 의미는 '수업전문성 개념의 확대', '교사와 학생 관계에서의 교사 역할 인식', '학생들과의 상호작용' 으로 해석할 수 있었다.

첫째, 수업전문성 개념의 확대이다. 기존에 수업전문성에 대한 논의를 살펴보면, 다소 차이는 있지만 공통적으로 교사가 수업 시 갖추어야 하는 '지식, 기술, 태도' 적인 측면을 중점으로 논의되고 있으며(김이경 외, 2004; 김재우, 2014; 조호제, 윤근영, 2009), 이에 수업전문성을 교사가 수업의 전반(수업 전 준비, 수업 진행, 평가 및 피드백)을 운영할 수 있는 지식, 기술, 태도를 포함하는 능력 및 역량으로 볼 수 있다. 그렇지만 기존의 수업전문성 개념이 교사의 지식, 기술, 태도 이외에 교사리더십의 영역까지 확대되어야 하는 필요성이 본 연구를 통해 드러났다.

교육은 인간행동의 계획적인 변화이다(정범모, 1968). 이를 위해서는 억지로가 아니라 하고 싶도록 상황을 만들어주는 것이 필요하다. 연구결과, 수업에서의 교사리더십을 발휘하는 교사들은 학생들을 어떻게 설득하고, 협력하고, 동기부여하고 도와주는지에 중점을 두고 있었다. 즉 리더십은 영향력의 행사이며, 설득의 한 형태인 것이다(Stogdill, 1974). 교사의 강요에 의해서가 아니라, 이왕 해야 하는 것을 자신의 선택과 의지로 조금 더 의미를 가지고 시작할 수 있도록 교사리더십을 발휘하고 있는 것으로 나타났다. 또한 교사들은 목표를 달성하기 위해 교사가 학생과 어떤 관계를 맺고 만들어가야 하는지에 중점을 두고 있었다. 교사와 학생 간의 상호작용은 교사리더십의 필수적인 측면이다(Ertesvåg, 2009). 교사와 학생은 수업시간에 수업을 하려고 만났지만, 본 연구에서 교사는 학생들과 사무적인 관계라는 느낌을 주는 것보다는 인간적인 관계를 맺고, 친밀함을 형성해서 학생의 마음을 움직이고 감화시킬 수 있었다. 결국 교사가 아무리 학생에게 알려주려고 해도, 학생이 듣지 않거나, 참여하지 않으면 교사 혼자 북치고 장구치고 하는 상황이 되어버리기 때문에, 본 연구에서 교사들은 학생을 독려하고 설득하고 감화시키는 등 다양한 방식으로 교사리더십을 발휘하여 학생과 함께 수업을 만들어갔다. 이러한 연구결과는 수업전문성의 영역을 확대하여 교사리더십에 주목해야 함을 시사한다. 즉 교사의 수업전문성에는 학생을 능동적으로 움직이게 할 수 있는 교사리더십이 동반되어야만 한다. 교직은 리더십 전문직(leadership profession)이다(Schlechty, 1997). 오늘도 학생을 어떻게든 참여시키려고 고군분투하는 교사들에게, 기존의 수업전문성을 확대하여 교사리더십 발휘가 요구된다.

둘째, 교사와 학생 관계에서의 교사 역할 인식이다. Hargreaves(2018)에 의하면 교사는 학생에 대해 상황을 판단하고 결정할 수 있는 위치에 있기 때문에, 학생의 행동은 결국 교사의 행동에 많은

영향을 받게 된다고 하였다. 이러한 측면은 수업에서 교사의 영향력에 의해 학습이 이루어진다는 교사리더십과 같은 입장을 가진다. 본 연구결과, 수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 자신의 역할을 조력자, 정서적 지원자, 촉진자, 안내자, 멘토, 혁신자, 설계자 등으로 인식하고 교사리더십을 발휘하고 있었다. 다시 말하면 교사는 학생과의 상호작용을 통해 수업에서 자신의 역할을 어떤 것으로 규정하느냐에 따라 그에 맞는 교사리더십을 발휘한다고 할 수 있다.

셋째, 학생들과의 상호작용을 의미한다. 교육은 교사와 학생 사이에서 이루어진다(조용환, 1995). 그래서 수업은 학습내용이라는 알맹이도 중요하지만, 교사와 학생이 만나서 이루어지기 때문에 이들 간의 인간관계를 무시할 수 없으며 원만한 상호작용이 전제되어야 한다. 즉 교사와 학생 간의 상호작용이 교육목표, 방법의 설정, 학생의 통제와 관리 등 교육적 결정에 큰 영향을 미치는 중요한 요소이며, 교사와 학생 간의 인간관계는 학급의 분위기를 결정짓게 된다(육명신 외, 2015). 본 연구에서는 교사가 학생과의 친밀한 관계를 맺기 위해 소통하며 노력하고 있었으며, 또한 학생의 이해도와 반응을 확인하고 상호작용하면서 살아있는 수업을 하고 있었다. 결국 교사 혼자 하는 수업이 아니라 상호작용을 통해 학생을 능동적으로 움직이게 하여, 함께하는 수업을 한 것이다. 즉 수업에서의 교사리더십 발휘는 수업에서 교사와 학생이 인간대 인간의 만남이므로, 교사와 학생이 주고받으며 긴밀한 상호작용을 통해 학습이 이루어지는 것을 의미한다.

2. 결론

본 연구의 결론은 다음과 같다. 첫째, 수업에서 교사리더십을 발휘하는 교사들은 수업 도입, 전개, 마무리 과정에서 각 시기마다 적절하게 학생을 격려하고, 자극하고, 촉진하고, 고무시키고, 영감을 주고, 지지하고, 안내하고, 북돋아주는 등 다양한 방법으로 영향력을 발휘하여, 학생이 능동적으로 움직여서 수업 목표를 달성할 수 있도록 하고 있었다.

둘째, 본 연구에서 교사리더십 발휘의 의미는 수업과 그 수업에 참여하는 교사와 학생에 중점을 두고 찾아볼 수 있었다. 수업은 해당 과목을 매개로 하지만, 교사와 학생이라는 인간과 인간의 상호작용으로 일어나는 것으로 이들 간의 관계적인 측면을 무시할 수 없다. 이에 수업에서의 교사리더십 발휘는 기존의 논의되었던 수업전문성 개념의 확대, 교사의 역할 인식, 교사와 학생의 상호작용을 의미하는 바이다.

셋째, 수업에서의 교사리더십 발휘는 교사가 학생에게 발휘하는 교사리더십이지만, 학생의 역할이 중요한 부분이라는 점이 나타났다. 교사가 리더십 발휘를 함에 있어서 학생 역시 수업에 적극 참여하고 교사와 호흡을 맞추며 함께 움직일 때, 수업목표에 도달할 수 있는 것이다. 학생 없이는 교사가 있을 수 없다. 교사의 교사리더십 발휘에 있어서 학생의 존재는 교사에게 전부라고 해도 과언이 아닐 것이다.

넷째, 중학교 교사들의 교사리더십 발휘 모습에서 나타나는 점이 있었다. 중학교는 초등학교와 다르게 과목별로 교사가 수업을 맡고 본격적으로 공부를 하게 되는 시기이므로, 학생들이 흥미를 느끼게 해주고 재미와 의미가 담긴 다양한 활동으로 배움을 이끌고 있었다. 그리고 중 1은 자유학년제로 인해 지필고사 없이 과정중심평가로만 이루어지며, 중 2, 3은 지필고사는 있지만 절대평가를 실시하는 평가상의 특징을 가진다. 따라서 평가에 있어서 상대적으로 유연할 수 있기 때문에, 수행평가 시에 여러 번의 기회를 주어서 편안하게 해주고 조금 더 나은 결과를 받을 수 있도록 이끌고 있었다. 이는 중학교에서 절대평가와 성취평가제를 활용하므로 학생들 간의 점수를 변별하는 데

큰 고민할 필요 없이 성취능력을 성취기준으로 고려해 평가할 수 있다는 점(권우섭, 2020)을 반영한다. 뿐만 아니라 중학생은 신체적 혹은 심리적 발달에 중요한 영향을 미치는 결정적 시기로서(정경희, 김성회, 2013), 특히 교사가 학생의 학업적, 정서적, 사회적 발달에 직접적인 영향을 미치기 때문에(Wentzel, 1997, 김희연, 조규판, 2020 재인용) 교사와의 관계가 중요하였다. 이에 교사리더십을 발휘하는 교사들은 학생에게 관심을 가져주고, 교사는 도움을 주는 사람이라는 인식을 갖도록 이끌고 있었다.

본 연구결과를 바탕으로 제언을 하면 다음과 같다. 첫째, 모든 교사가 교사리더십을 발휘할 수 있도록 다양한 교육기회의 확대와 제도 마련이 요청되는 바이다. 둘째, 교사가 교수학습에 중점을 둘 수 있도록 지원해주는 방안을 모색해야 한다. 교사가 수업에서 교사리더십을 발휘하기 위해서는 무엇보다 수업에 대해 고민해보고, 수업연구를 할 수 있는 시간이 확보가 되어야 한다. 즉 교사들에게 시간적인 여유가 있어야(이홍우, 2008) 자신의 수업도 돌아보며 어떤 부분이 부족한지 점검해보고, 새로운 것도 시도해볼 수 있을 것이다. 셋째, 교사들이 수업에서 교사리더십을 발휘할 수 있도록, 이들의 가치를 인정해 줄 수 있는 환경 조성이 구축되어야 한다. 일부 교사들이 안주하는 분위기에 정착하게 되는 것은 수업에 열성적인 교사에게 보상이 없다는 점이 원인으로 작용하는데, 수업에 헌신하는 선배 교사를 존경하고 배우고자 하는 풍토가 확립되어있지 않다(배은주, 2006: 63). 이에 수업전문성을 갖추고 리더십을 발휘하는 교단 교사를 인정하고 지원하기 위한 정책이 필요로 한다(김진원, 2021). 넷째, 교사양성 기관에서부터 교사리더십 개발을 위해 기틀을 마련해야 한다. 리더십 기술 획득은 특히 교사양성 단계에서부터 이루어져야 한다(Katzenmeyer & Moller, 2009). 교사리더십은 단기간에 체득하기가 쉽지 않기 때문에, 교사양성 기관에서 방안을 마련하여, 임용 전부터 교사리더십을 갖춘 예비교원으로 길러내야 할 것이다.

본 연구결과는 그동안 논의되었던 수업전문성 개념을 확대하여 교사리더십을 발휘하여야만이 학생을 능동적으로 참여시킬 수 있다는 점을 조명해주어, 수업에서 교사리더십을 발휘에 대한 필요성을 시사해줄 수 있을 것이다. 또한 교사리더십 발휘 모습을 구체적으로 탐색하여 실증적 연구의 기초자료로서 후속연구의 활성화에 도움이 되리라 본다.

참 고 문 헌

강명숙, 김정섭. (2014). 초등학교 교사를 위한 셀프 리더십 프로그램이 교사효능감 및 직무만족도에 미치는 영향. **직업교육연구, 33**(1), 29-51.

권우섭. (2020). 중학교에서 수행평가 100%가 가능할까요?. **함께 여는 국어교육, 138,** 70-83.

김병찬. (2015). 교사리더십 개념 모형 구안 연구. **한국교원교육연구, 32**(1), 339-370.

김병찬. (2019). **왜 교사리더십인가.** 서울: 학지사.

김옥희, 최인숙. (2005). **교사리더십 프로그램.** 한국학술정보

김은주. (2016). 초등학교 교사의 수업지도성과 학생 자기결정성 학습동기의 관계 분석. **지방교육경영, 19**(1), 88-110.

김이경, 유균상, 이태상, 박상완, 정금현. (2004). **교사평가 시스템 연구.** 한국교육개발원.

김재우. (2014). 교육실습 경험이 사회과 예비교사의 수업전문성 인식에 미치는 영향. 서울대학교 대학원 석사학위논문.

김종철. (1985). **교육행정학신강.** 서울: 세영사.

김진원. (2021). 교사 리더십 실행에 관한 질적연구. 연세대학교 대학원 박사학위논문.

김태현. (2012). **교사, 수업에서 나를 만나다.** 서울: 좋은교사.

김희연, 조규판. (2020). 중학생이 지각한 부모양육태도, 또래애착, 교사관계와 진로정체감 간의 관계에서 자아정체감의 매개효과. **학습자중심교과교육연구, 20**(23), 225-244.

노영현. (2011). 초등학생이 지각한 담임교사의 수업지도성과 초등학생의 학습동기의 관계. 이화여자대학교 대학원 석사학위논문.

류방란, 김경애, 정광희, 김성식, 이지영, 장성태. (2014). **중학교 학생의 학업 유형과 실태 분석.** 한국교육개발원.

박희진. (2020). 초등학교 교실수업 상황 유형별 최적화 교사 수업리더십에 관한 연구. 한국교원대학교 대학원 박사학위논문.

배은주. (2006). 교수ㆍ학습 지원 환경 변인이 중학교 수업에 미치는 영향과 문제점 탐색. **교육과정평가연구, 9**(1), 43-67.

손승남. (2005). 교사의 수업전문성 관점에서 본 교사교육의 발전방향. **한국교원교육연구, 22**(1), 89-108.

손행미. (2017). 질적내용분석의 이해와 적용. **대한질적연구학회지, 2**, 56-63.

신중식, 노종희, 김혜숙, 김홍주, 명제창, 박세훈, 송광용, 이일용. (2003). **교육지도성 및 인간관계론.** 하우

육명신, 박명신, 박용한. (2015). 교사의 창의적 교수행동 및 역할수행과 교사-학생 간 상호작용이 중학생의 문제해결능력에 미치는 영향. **한국산학기술학회논문지, 16**(4), 2450-2464.

윤정일, 이훈구, 주철안. (2004). **교육리더십.** 서울: 교육과학사.

이민수. (2017). 교육미디어 콘텐츠에 나타난 교사리더십 연구 EBS 다큐멘터리를 중심으로. 건국대학교 대학원 박사학위논문.

이성은, 이지은. (2011). 좋은 수업을 이끌어내는 교사지도력. 한국열린교육학회 학술대회 자료집

이정빈. (2018). **질적 연구방법과 상담심리학**. 서울: 학지사.

이홍우. (2008). **교육의 목적과 난점.** 경기: 교육과학사.

정경희, 김성회. (2013). 중학생 대인관계 조화 척도 개발. **상담학연구, 14**(1), 657-676.

정광희, 김갑성, 김병찬, 김태은. (2008). **한국 교사의 리더십 특성연구.** 한국교육개발원.

정범모. (1968). **교육과 교육학.** 서울: 배영사.

정범모, 강상진, 권대봉, 김지자, 윤종건, 이시형, 이원영, 이종재, 임승룡, 정영수, 한준상, 현동화, 길형환, 문창재. (1999). **21세기를 향한 교육개혁.** 서울: 민음사.

조용환. (1995). 학교 구성원의 삶과 문화. **교육학연구, 33**(4), 77-101.

조호제, 윤근영. (2009). 교사의 발달단계에 따른 수업전문성의 차이 분석. **열린교육연구, 17**(2), 183-207.

천석우. (2010). 교사리더십에 따른 학생의 학교생활 적응과 학업 성취도에 관한 연구: 자아개념의 매개효과를 중심으로. 건양대학교 대학원 박사학위논문.

최성호, 정정훈, 정상원. (2016). 질적 내용분석의 개념과 절차. **질적탐구, 2**(1), 127-155.

최지혜. (2014). 교사 지도성이 초등학생의 학업 성취도에 미치는 영향에 관한 다층분석. **초등교육연구, 27**(3), 163-187.

Babbie, E. (2001). *The practice of social research* (9th ed.). Belmont: Wadsworth.

Bush, T., & Glover, D. (2003). *School leadership: Concepts and evidence.* National college for school leadership.

Cavanagh, S. (1997). Content analysis: concepts, methods and applications. *Nurse Researcher, 4*(3), 5-16.

Danielson, C. (2006). *Teacher Leadership that strengths professional practice.* VA: ASCD.

Danielson, C. (2010). **전문적인 실천을 강화하는 교사 리더십**[Teacher leadership that strengthens professional practice]. (김미숙 공역). 박학사. (원전 2006)

Ertesvåg, S. K. (2009). Classroom leadership: The effect of a school development programme. *Educational Psychology, 29*(5), 515–539.

Gläser, J., & Laudel, G. (2012). **전문가 인터뷰와 질적 내용분석. 재구성 연구 방법론** (Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse: als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen). (우상수, 정수정. 공역). 서울: 커뮤니케이션북스. (원저 2009년 출판)

Hargreaves, A. (2008). The fourth way of change: Towards an age of inspiration and sustainability. In A. Hargreaves & Fullan(Eds.). *Change wars.* Toronto: Solution Tree. pp. 11-44.

Hargreaves, D. (2018). *Interpersonal relations and education.* New York: Routledge.

Jackson, A. W., & Davis, G. A. (2000). *Turning points 2000: Educating Adolescent in the 21st Century.* NY: Teachers College Press.

Katzenmeyer, M. & Moller, G. (2009). *Awakening the sleeping giant: Helping teachers develop as leaders* (3th ed.), Thousand Oaks, CA: Corwin Press.

Katzenmeyer, M. & Moller, G. (2019). **잠자는 거인을 깨워라: 학교혁신을 위한 교사리더십.** [Awakening the sleeping giant: Helping teachers develop as leaders]. (양성관, 이경호, 정바울 공역). 에듀니티. (원전 2009)

Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology.* Beverly Hills. CA: Sage.

Leithwood, K, Jantzi, D & Steinback, R. (1999). *Changing leadership for changing times.* Philadelphia: Open University Press

Little, J. W. (1988). Assessing the prospects for teacher leadership. In A., Lieberman (Ed.),

Building a professional culture in schools (pp. 78-105). New York: Teachers College Press.

Ryan, Gery W., & Bernard, H. Russell (2000). Data management and analysis methods. In Norman K. Denzin & Yvonna S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp.769-802). Thousand Oaks: Sage.

Schlechty, P. C. (1997). *Inventing better schools: An action plan for educational reform.* San Francisco: Jossey-Bass.

Schreier, M. (2012). *Qualitative content analysis in practice*. London: Sage publications.

Seidmam, E., Allen, L., Aber, J. L., Mitchell, C., & Feinman, J. (1994). The impact of school transitions in early adolescence on the self-system and perceived social context of poor urban youth. *Child Development, 65*(2), 507-522.

Sheppard, B. (1996). Exploring the transformational nature of instructional leadership, *Alberta Journal of Educational Research, XLII*(4), 325-44.

Spradley, J. P. (1979). *The Ethnographic Interview.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

Spradley, J. P. (1980). *Participant Observation.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

Stiggins, R. J. (2002). Assessment crisis: The absence of assessment for learning. *Phi Delta Kappan, 83*(10), 758-765.

Stogdill, R. M. (1974). *Handbook of leadership: A Surrey of the literature.* NY: Free Press.

Titscher, Stefan, Meyer, Michael, Wodak, Ruth, & Vetter, Eva. (2000). *Methods of text and discourse analysis* (Bryan Jenner, Trans.). London: Sage.

Wasley, P. A. (1991). *Teachers who lead: the rhetoric of reform and the realities of practice.* New York: Teachers College Press.

Wentzel, K. R. (1997). Student motivation in middle school: The role of perceived pedagogical caring. *Journal of Educational Psychology, 89*(3), 411-419.

York-Barr, J., & Duke, K. (2004). What do we know about teacher leadership? Findings from two decades of scholarship. *Review of educational research, 74*(3), 255-316.

교사리더십 진단도구 개발 및 타당화 연구[1)]

조민지(경기도교육연구원)
김병찬(경희대학교 교수)[2)]

요 약

본 연구는 교사들이 학교 내 교육활동에서 발휘되는 리더십에 관심을 가지고 계속적인 성장을 이루어나갈 수 있도록 교사리더십 수준을 진단하기 위한 도구를 개발하고자 수행되었다. 이를 위해 교사리더십의 개념과 진단문항 구성을 위한 요인들을 탐색하고, 이를 기초로 교사리더십 진단을 위한 문항을 개발하고자 하였다. 먼저 문헌분석을 통해 교사리더십의 개념과 요소, 특징 등을 탐색하여 교사리더십 진단도구를 위한 개념 모형을 도출하고, 교사리더십 진단도구의 구성요인을 토대로 교사리더십을 진단하기 위한 구체적인 행동과 인식에 대한 문항을 구성하였다. 개발된 진단도구는 전문가 내용타당도 검토 및 탐색적 요인분석, 확인적 요인분석을 통한 타당도 검사 과정을 거쳐 최종적으로 교사리더십 의식, 교사리더십 역량, 교사리더십 발휘 속성 등의 3영역, 12개의 하위 요소, 55개의 진단 문항으로 구성된 교사리더십 진단도구를 제시하였다.

[주제어] 교사리더십, 교사리더십 진단도구

Ⅰ. 서론

최근 일선 학교에서는 구성원 간 관계가 대립되거나 단절되는 모습을 볼 수 있다. 교사와 학생은 방어적인 관계에 놓이거나 동료들 간의 관계는 단절되기 쉬운데 그러한 관계 양상으로 인해 교사들이 학생과 충돌하고 좌절감을 느끼거나 학교 내 관계형성에 어려움을 느끼고 있다(정진화, 2012). 또한 줄지 않는 교권침해로 교사의 권위가 떨어진데다 학생지도의 어려움 등과 함께 특히 최근에는 코로나19 장기화로 인해 급격하게 변하는 교육환경 등의 영향으로 꾸준하게 명예퇴직 신청이 증가세를 보이고 있다(시사저널, 2020.6.23.). 이러한 상황에서 상당수의 교사들은 학교의 일상은 주어진 일만 처리하기에 급급한 “하루살이 인생”이라는 자조감을 느끼며, 일방적으로 도입되는 무수한 정책들이 교사들의 자발성과 자존감을 심각하게 침해한다는 비판(정진화, 2012)도 일고 있다.

이러한 사회적 환경의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 교육분야에서는 학교교육을 개혁하려는 노력이 지속적으로 이루어지고 있다. 학교현장에 산적해있는 여러 문제들을 해결하기 위해서는 교사가 리더십을 발휘해야 하지만 기존 리더십 관점에서 리더십은 교장이나 교육 행정가들의 영역으로 여겨져 왔다(김성아, 2019). 우리나라의 교원의 지도성에 대한 연구동향을 분석한 연구(김병찬, 2007; 박상완, 2009)에서도 알 수 있듯이 학교 조직의 효과성은 교장의 리더십과 밀접한 관련이 있는 것으로 볼 수 있는데 학교교육의 목적을 달성하고 교육의 질과 성과에 영향을 미치는 주요 요인은 학교장의 리더십이라는 것이다. 하지만 오늘날에는 학교장의 리더십 못지않게 조직 구성원의 리더십도 중요하다고 여긴다(김병찬, 2007).

1) 이 논문은 연구자의 박사학위논문의 일부를 수정·보완한 것임.
2) 교신저자(bckim@khu.ac.kr)

기존의 리더십 관점에서는 리더십은 교장 등 관리자의 영역으로 여겨져 왔기 때문에 학교조직의 구성원으로서의 교사는 리더십 발휘를 주저하였고 그저 팔로워라는 인식이 강했었지만 이제는 주체로서의 역할에 초점이 맞춰지면서 교사의 역할에 대한 변화를 기대하기 시작하게 되었다.

교장리더십만큼이나 교사리더십 또한 거대한 담론이라고 할 수 있는데, 그 이유는 교사리더십이 교사 개인이나 학급 차원에 국한되지 않고 단위학교의 문화나 거버넌스, 학교 간 경계를 넘어 교육정책이나 교육제도에 이르기까지 광범위한 영역으로 관련되기 때문이다(주현준, 김갑성, 2015). 교사리더십에 대한 개념은 범위, 내용, 대상, 주제 등을 연구자에 따라 다양하게 규정하고 있지만 많은 학자들(Katzenmeyer, Moller, 2009; Danielson, 2006; Day, Harris, 2003; Smylie, 1995; York-Barr, Duke, 2004; 정광희 외, 2008; 김병찬, 2019)은 공통적으로 교사리더십을 영향력의 관점으로 보고 있다. 즉 교사리더십은 학생들을 가르치는 일을 넘어 학교나 지역사회에 영향을 미치는 역할을 하고, 학교교육을 교실에서 실천하고 변화를 일으키는 촉진자의 역할을 하는 것이라고 논의되고 있는 것이다.

학교 현장을 변화시키는 동력으로 교사리더십에 주목하는 상황이지만 교사리더십에 대한 연구는 학교장리더십에 비해 활발하지는 않았으며, 최근 들어 관심을 갖고 지속적으로 이루어지고 있다. 국내의 경우, 최근에 와서 질적인 연구방법을 통해 교사리더십 발휘 모습을 밝혀보려는 시도가 이루어지고 있다. 이러한 연구들(윤정, 2018; 고삼곤, 2020; 황선필, 2020; 김성아, 2018; 전남익, 2010 등)은 학교 조직이 점점 다원화되고 복잡해지는 체제 속에서 학교장 한 사람만의 리더십뿐만 아니라 교사들이 발휘하는 리더십에 대해 관심을 두고, 교사리더십 개발로 이어지는 과정 또는 영향력을 발휘하는 모습 등 교사리더십의 의미를 탐구하였다. 또한 지금까지 수행된 교사리더십 관련 양적 연구들(서진상, 2013; 김현수, 2014; 박대휘, 2014; 윤지원, 2017; 윤지희, 2017; 주현준 외, 2012)은 우리나라 학교 현장 및 교사와 관련된 현상을 거시적으로 진단하고 여러 가지 교육적 문제점에 대한 개선책을 마련하는데 중요한 정보를 제공하였다. 그러나 기존에 개발된 도구(정광희 외, 2007)의 단순한 재구성에 그치거나 학교효과성이나 교사 효능감과의 관계에 치우친 측면이 있다. 그간 교사리더십의 개념 정립을 위한 많은 연구(김영태, 1998; 황기우, 2008; 김병찬, 2015; 류운석, 2009; 주현준, 김갑성, 2015 등)들이 있었으며 김병찬(2019)은 그동안의 교사리더십에 대한 오랜 논의를 바탕으로 교사리더십의 개념 요소를 규정하여 정의하고 있지만 이는 이론적으로 검토한 선행 연구들을 종합한 논의이므로 이에 대한 실증적인 검토가 필요하다.

이러한 문제인식하에 본 연구는 교사리더십을 진단하기 위한 도구를 개발하고자 한다. 우리나라의 경우, 교사의 직무역량을 진단하는 연구들은 김선자(2016), 김정애(2018), 이대용(2012), 이은숙(2018) 등으로 많이 이루어져왔지만 교사가 갖추어야 하는 리더십을 스스로 점검해 볼 수 있는 도구에 대한 연구는 정광희 외(2008)의 연구뿐, 현재에는 부족한 편이며, 특히 개발한 도구의 적합성을 검증하여 사용가능한 측정도구를 개발한 연구들은 많지 않다. 그러나 앞서 얘기했듯이 교사리더십에 대한 개념 정립은 지속적으로 다양한 접근을 통해 이루어지고 있기 때문에 이에 따라 교사리더십을 진단하기 위한 다양한 접근도 필요하다. 계속해서 사회가 변화하고 이에 따라 교육현장도 달라지는데, 변화하는 시대와 사회적 요구에 맞는 교사리더십의 개념 정립과 이를 진단할 수 있는 도구를 계속해서 변화·발전시켜 나가야 한다는 것이다. 즉 현직 교사가 리더로서의 주체의식을 가지고 리더십 역량을 충분히 발

휘하기 위해 자신의 교사리더십 수준을 진단하기 위해 시대적 변화에 맞는 다양한 척도가 필요하다. 교사리더십의 중요성이 강조됨에 따라 현재의 교사리더십 수준을 진단하는 것은 교사리더십 개발에 있어 가장 중요한 첫 단계라고 할 수 있으며, 이를 위해 교사리더십의 수준을 파악하고 진단할 수 있는 도구가 필요한 것이다.

본 연구에서는 교사리더십을 보다 심층적으로 이해하기 위해서는 먼저 교사리더십이 어떻게 구성되는지를 규명할 필요가 있다는 전제하에 문헌고찰을 통해서 교사리더십의 구성요인을 탐색하고 이에 기초하여 교사리더십을 진단하기 위한 문항을 개발하고자 한다. 이론적 고찰을 통해 개발된 진단도구가 타당한지에 대해 요인분석을 통해 검증하여 보다 객관적이고 체계적인 교사리더십 진단도구를 개발하는데 본 연구의 목적이 있다. 이를 위하여 선행연구를 분석하여 교사리더십의 개념과 진단도구 구성을 위한 요인들을 탐색하고, 교육학 학자 및 현장 교사의 의견을 수렴하여 교사리더십 진단을 위한 문항을 개발한 후 문항의 신뢰도와 타당도를 검증하고자 한다. 이러한 목적을 달성하기 위해 본 연구에서는 다음과 같이 연구 문제를 설정하였다.

첫째, 교사리더십 진단도구의 구성요인은 어떠한가?

둘째, 교사리더십 진단도구는 타당하고 신뢰로운가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 교사리더십의 등장

전통적으로 학교조직에서 리더는 학교장이이고, 교사는 학생을 가르치는 일에 전념해야 하는 사람으로 인식되어 왔다(류운석, 2009). 리더십 논의는 대부분 교장을 비롯한 학교행정가의 리더십에 초점이 맞추어져 있었고 일반 교사의 리더십에는 크게 주목하지 않았지만 1980년대부터 여러 교육 환경의 변화로 인해 미국, 영국, 캐나다 등 교육개혁을 주도하는 나라를 중심으로 교사리더십이 대두되기 시작하였다(김병찬, 2019).

국내에서는 1995년 5·31 교육개혁위원회의 교육개혁 안에서 도입된 단위학교책임경영제가 밑바탕이 되어 차츰 교사리더십이 대두되기 시작하였다. 학교 간 격차, 입시 경쟁의 심화로 좌절과 한계를 느낀 교사들은 자발적인 교사모임을 만들기 시작했고 이러한 움직임은 새로운 학교 만들기 운동으로 발전되었는데 대표적으로 남한산초등학교를 변화시킨 '작은 학교 살리기 운동'으로 시작한 교사주도의 학교개선 활동이 주목받기 시작하였다(정진화, 2012). 또한 2008년에 발표된 '학교자율화 추진계획'에 근거한 학교자율화 추세에 따라 혁신학교, 자율형 공립고등학교, 교장공모제 등 다양한 자율형 학교들이 등장하여 학교운영, 교육과정과 수업, 의사결정 구조에서 모든 학교 구성원의 참여와 자율적 책무성에 기반하게 되었다(김성아, 2019). 특히 2009년을 기점으로 아래로부터 학교혁신을 도모하는 혁신학교가 경기도교육청에 의해 공식적으로 정책화됨에 따라 교육현장에서 교사리더십을 발휘할 수 있는 여건이 마련되었다(김진원, 2021).

이러한 교육 패러다임과 체제의 변화는 교사들의 권한과 자율이 증대되었음을 의미한다

(김병찬, 2019). 이러한 교육 체제에서는 교사가 교육부 또는 교육청의 지침을 그대로 따르고 수행하는 것이 아니라 교육부나 교육청의 교육 방향 위에서 각자 교사가 자율과 재량을 바탕으로 학생들을 가르치게 되며(조영달, 2001), 교사들에게 교육과정과 학급운영에 관한 자율적 책무성이 요구됨에 따라 교사리더십의 필요성도 부각되었다(김성아, 2019).

2. 교사리더십의 개념

리더십이라고 하는 개념은 모든 영역에서 그 중요성이 강조되고 있지만 교육분야에서는 학생을 가르치고 이끌어 주는 교사의 리더십에 대한 논의는 아직은 활발하다고 할 수 없다(정광희 외, 2016). 근래 교육에서 논의되고 있는 리더십은 교육목표를 위해 함께 노력하는 모든 구성원들과 관련된 것으로 관점이 확대되면서 교사 리더십이 이론화 되었다(Gronn, 2000). 교사리더십의 개념에 대해 여러 학자들은 다양하게 정리하고 있는데 공통적인 관점으로 교사리더십은 영향력을 발휘하는 것으로 보고 있다. 먼저 Katzenmeyer와 Moller(2009)는 교사리더십을 "리더인 교사들이 교실 안과 밖에서 이끌고, 교사학습자와 교사리더들의 공동체에 기여하며, 다른 사람들을 향상된 교육적 실천으로 향하도록 영향력을 행사하는 것"으로 정의하였으며, York-Barr와 Duke(2004)는 교사리더십에 대하여 "학생의 학업성취 향상을 목표로 교수학습 방식을 개선하기 위하여 교사가 개인적으로나 공동체를 통해 학교 내 다양한 구성원들에게 영향력을 미치는 것"이라 정의하였다. Danielson(2006)은 교사리더십을 "학생들을 계속해서 가르치면서 자신의 교실을 넘어 자신의 학교와 그 밖의 다른 곳의 사람들에게 영향을 미치는 교사의 기술"로 정의한 바 있다.

국내의 연구에서 김병찬(2015)은 교사리더십을 "교사들이 학교에서 학교의 목표 달성을 위하여 수업지도, 생활지도, 학급운영, 동료교사관계, 행정업무, 학부모관계 영역에서 학생, 동료교사, 학부모에게 발휘하는 목표지향적이며, 공동체적이고, 과업주도적이며, 전문적 영향력"으로 규정하였다. 류운석(2009)은 교사리더십을 "학교조직의 목표달성을 위한 교육활동의 추진과정에서 발휘되는 것으로서 교사가 구성원들과 더불어 창의적이고 전문적인 교육활동을 전개하기 위하여 다양한 역량을 기반으로 조직 구성원 활동의 지원자, 조직의 변화 촉진자 역할을 수행하는 활동"으로 정의하였으며, 김영태(1998)는 교사지도성을 "학생의 삶의 변화를 효율적으로 촉진하기 위해 특정한 자질을 갖춘 교사가 학생, 학부모, 동료교사, 학교행정가, 지역사회를 대상으로 발휘하는 적합한 영향력"을 의미한다고 하였다. 또한 정광희 외(2008)의 연구에서는 "'교사'가 교육활동을 하는 과정에서 '관계 구성원'으로 하여금 자발적이고 즐거운 마음으로 목표를 달성해 갈 수 있도록 작용하는 '통합적인 영향력'"으로 정의하였다. 즉 교사의 리더십은 실천적 능력을 전제로, 직접적으로는 학생과 학생집단의 교육적 성장을 가져오게 하는 것이며, 동료교사와 교사 집단 등 교육의 상호작용 과정 속에 있는 모든 구성원들(동료교사, 학교 관리직, 교육관련 행정가, 학부모, 지역사회인 등)이 질적 성장을 할 수 있도록 작용하는 "영향력" 이라는 것이다.

여러 학자들이 정의하는 교사리더십을 살펴보면, 교사리더십이란 곧 "영향력"이라고 종합할 수 있다. 두 번째로 교육의 목표를 달성하기 위한 수업 실천 활동이며, 세 번째로는 학교 내의 다양한 구성원들과의 관계 맺으며 작용하는 것이라고 종합하여 정리할 수 있다. 먼저

교사리더십을 영향력이라고 보는 관점은 Jackson(2012)이 영향력을 지도력의 개념으로서 리더십과 동일한 개념으로 설명하는 것과 같은 맥락이다. 즉 리더십의 개념으로써 영향력의 의미는 행동을 통해 학교 조직 구성원들의 태도와 의견에 여향을 미치는 것을 의미한다(Jackson, 2012). 다음으로, 교사리더십은 학교발전과 교육목표 달성을 결정하는 핵심요인(Lieberman & Miller, 2004)인데, 학교교육활동 전반을 이끌어 다른 동료교사들에게 긍정적인 영향을 주고, 학생, 학부모 등 학교 구성원 전체에 영향을 끼침으로써 궁극적으로 학교 교육목표를 성공적으로 달성하는 중요한 요인이라 할 수 있다(여수경, 2021). 마지막으로 이러한 교사리더십은 상호 관계를 바탕으로 작용되는데, 교사리더십은 유영만(1999)이 기존의 리더십 패러다임의 전환으로 새로운 리더십 패러다임을 제시했듯이 부하를 전제로 하는 하향식 리더십이 아닌 동료, 상사 혹은 부하, 학생 등을 대상으로 하는 전방위적인 리더십이며 한사람의 리더십이 아닌 수평적인 리더십인 것이다.

즉 교사리더십은 Katzenmeyer와 Moller(2009), York-Barr와 Duke(2004), 김병찬(2015), 김영태(1998), 정광희 외(2008) 등의 학자들이 공통적으로 언급하고 있듯이 영향력을 행사하는 것인데 이러한 영향력을 행사하는 목적은 학생의 학업성취, 학교조직의 목표달성, 학생 삶의 변화 등을 위함이고, 이러한 목적달성의 과정에는 다양한 구성원들과의 관계를 통해 작용하고 관계구성원들을 촉진함으로 발휘하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 이 연구에서는 이러한 학자들의 정의를 종합하여 교사리더십을 "학교교육의 목표를 달성하기 위해서 교사들이 학교 구성원들과의 상호작용 과정에서 발휘하는 영향력"이라고 정의하고자 한다.

3. 교사리더십의 진단도구

Katzenmeyer와 Molle(2009)는 교사리더의 전문성 개발을 위한 기본 틀을 학교에 제공하기 위하여 교사리더, 교육청 행정가, 전문가들에게 교사가 리더로서 알아야 할 내용과 기술에 관한 지표를 제시하고 교사리더십 기준들을 탐색하게 한 후, 이러한 과정을 통해 교사리더십 자가진단(Teacher Leadership Self Assessment)이라는 도구를 개발하였다. 이 도구는 교사리더십 발달 초기 단계에 활용할 수 있도록 만들었으며, 자기인식, 변화주도성, 의사소통, 다양성, 교수능력, 혁신지속성, 자기조직화라는 7가지 영역으로 구성되어 영역별 각 6문항으로 총 42문항이다. 교사들은 이 도구를 활용하여 자신의 교사리더십 수준을 파악하고 앞으로 발전시켜나가야 할 새로운 행동과 기술을 파악할 수 있으며 이러한 성찰과정은 교사로 하여금 자신의 전문성 개발을 위한 미래전략을 수립하는데 도움을 준다(Katzenmeyer & Moller, 2009).

또한 Katzenmeyer와 Moller(2009)는 교사를 리더로 성장시키는 가장 중요한 요인 중의 하나를 학교상황(학교문화)으로 보고, 교직원이나 관리자가 자신이 소속된 학교상황을 진단하는 것을 돕기 위해 교사리더십을 위한 학교문화 진단(TLSS) 도구를 개발하였다. 이 도구에는 교사리더십을 발휘할 수 있는 학교문화 관련 요인들을 전문성 개발중시, 인정, 자율성, 협력, 참여, 개방적 의사소통, 우호적인 학교 환경으로 구성되었고, 학교가 이러한 자원들을 얼마만큼 반영하고 있는지에 대한 교사들의 인식도를 측정하기 위하여 개발되었다. 이 진단도구는 교사리더들에게 교사들의 인식에 대한 정보를 모으고, 자신이 소속된 학교가 학교문화차원에서 어떻게 운영되고 있는지를 진단할 수 있는 기회를 제공하고, 결과를 통해 학교관리

자와 교사는 교사리더십 지원을 위한 효과적인 업무방식과 더 보완되어야 할 요인들을 함께 찾아 낼 수 있는 자료로 활용된다.

국내에서 수행된 교사리더십 진단도구를 개발한 대표적인 연구는 정광희 외(2008)로 볼 수 있다. 정광희 외(2008)의 연구에서는 교육에서 교사의 리더십이 학교교육을 질적으로 변화시키는 가장 중요한 핵심 요소라는 인식을 가지고, 한국교육의 질적 개선과 이를 위한 교직문화의 활력화를 도모하기 위해 한국 교사의 리더십 실상을 파악하기 위한 목적으로, 교사가 학교 내 교육활동에서 발휘하는 리더십에 주목하여 조사도구를 개발하였다. 리더십의 발휘 대상은 학생, 동료교사, 학부모로 구성하였으며, 발휘영역은 수업지도, 생활지도, 학급운영, 동료교사와의 교육활동, 행정업무, 학부모 관계, 리더십 속성영역은 목표지향성, 공동체성, 과업주도성, 전문성으로 구성하였다. 이 연구에서는 교사리더십의 영역을 학생을 대상으로 한 '수업지도', '생활지도', '학급운영', 교원을 대상으로 한 '교육활동', '행정업무', 그리고 '학부모 관계'로 구성하였고 이들 각 영역을 '목표지향성', '공동체성', '과업주도성', '전문성'의 하위속성으로 구분하여 문항을 개발하였으며 각 영역별로 요인분석을 실시하여 최종 82문항을 선정하였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구절차

일반적으로 척도 개발과 관련된 연구는 척도의 구성 개념에 대한 조작적 정의를 내리고, 예비문항을 작성한 후 문항에 대한 검토와 수정작업을 거치며, 예비조사를 실시하여 이론적 개념을 경험적으로 타당화하고 이 후에 본 조사를 실시하여 최종 척도를 개발하게 된다(성태제, 2010; 임재연, 2015). 이 연구에서도 이러한 척도개발의 일반적인 절차를 고려하여 다음과 같은 절차로 연구를 진행하였으며, 연구의 단계적 절차는 다음과 같다.

<표 1> 연구수행을 위한 절차

<table>
<tr><td rowspan="8">문
항
개
발</td><td>문헌 고찰 및 분석</td></tr>
<tr><td>- 구인에 대한 정의, 하위요인 도출, 문항 구안</td></tr>
<tr><td>↓</td></tr>
<tr><td>전문가 검토(전문가 협의, 서면의견조사 등) 및 수정</td></tr>
<tr><td>- 문항의 내용 검토 및 수정·보완
- 예비조사 문항 구성</td></tr>
<tr><td>↓</td></tr>
<tr><td>예비조사 실시 및 분석</td></tr>
<tr><td>- 구인타당도 검증(탐색적 요인분석)
- 문항적절성 검토 및 수정·보완
- 본조사 문항 선정</td></tr>
<tr><td colspan="2">↓</td></tr>
<tr><td rowspan="2">문
항</td><td>본조사 실시 및 분석</td></tr>
<tr><td>- 구인타당도 검증(탐색적 요인분석, 확인적 요인분석)</td></tr>
</table>

타 당 화	- 수렴 및 판별타당도 검증 - 신뢰도 검증 - 최종 문항 선정

2. 연구대상

본 연구의 예비조사에서는 교사가 발휘하는 교사리더십 진단을 위한 도구를 개발하는 것을 목적으로 하였기 때문에 초등학교, 중학교, 고등학교에 재직중인 교사를 대상으로 하였으며 교장 및 교감 등 관리자 직급은 설문대상에서 제외하였다. 서울 및 경기도 지역의 각 학교급별을 고려하여 총 15개교를 대상으로 설문조사를 실시하였고, 최종적으로 167명의 응답자료가 회수되었다. 응답된 설문지 중 무응답 및 일괄응답등 4부를 제외하고 총 163명을 분석대상으로 정하였다. 초등학교 교사가 64명(39.3%), 중학교 교사가 49명(30.1%), 고등학교 교사가 50명(30.7%)으로 비교적 고른 분포를 보였다. 또한 본조사 연구대상을 선정하기 위해서는 Hair, Anderson, Tatham과 Black(1995), Guilford(1956), Tabachnick와 Fidell(2007), Comrey와 Lee(1992) 등이 제시한 바람직한 표본의 크기를 충족하기 위하여 최소 300명 이상을 선정하고자 노력하였다. 예비조사와 마찬가지로 서울 및 경기도 지역의 각 학교급별을 고려하여 총 25개교를 대상으로 설문조사를 실시하였고, 최종적으로 초등학교, 중학교, 고등학교에 재직중인 교사 373명의 응답자료가 회수되었다. 응답된 설문지 중 불성실한 응답 등 11부를 제외하고 총 362명의 자료를 분석대상으로 정하였다. 초등학교 교사가 167명(46.1%), 중학교 교사가 99명(27.3%), 고등학교 교사가 96명(26.5%)이며, 남교사가 11명(30.4%), 여교사가 252명(69.6%)였다. 또한 20대가 32명(8.8%), 30대가 125명(34.5%), 30대가 145명(40.1%), 50대 이상이 60명(16.6%)으로 예비조사와 비슷하게 비교적 20대의 비율이 낮았다.

2. 자료처리

예비조사 및 본조사 후 수집된 자료들은 SPSS 23과 AMOS 21을 통해 분석하였으며 구체적인 자료처리 방법은 다음과 같다.

첫째, 수집된 자료의 문항 적절성을 검증하기 위해 평균, 표준편차, 왜도, 첨도, 신뢰도, 문항 간 상관계수를 산출한다. 5점 리커트 척도에서 일반적으로 평균은 1.5에서 4.5, 표준편차는 .50 이상이면 수용가능한 것으로 본다. 왜도와 첨도는 각각 ±2, ±7 내에 있으면 정규성에서 크게 벗어나지 않는 것으로 판단한다(Curran, West, &Finch, 1996). 문항의 평균과 표준편차 수용기준인 M<4.5와 SD>.50 범위내에 있는지 살펴보았고, 극단적인 평균(M>4.5)을 나타내는 문항에 대해서는 자기보고 평가에서 높은 평균을 나타낼 수 있으므로 바로 제거하기보다 이후 탐색적 요인분석을 통해 더 살펴보았다. 문항 간 상관계수가 .85이상인 문항을 삭제하며, 문항 제거 시 신뢰도가 높아지는 문항을 삭제한다.

둘째, 개발된 도구의 구인타당도를 검토하기 위하여 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석을 실시한다. 구인타당도 검토에 앞서 요인분석이 가능한지 파악하기 위하여 KMO 표본적합성 검증 및 Bartlett 구형성 검증을 실시하였다. KMO는 변수의 수와 사례 수의 적절성을 나

타내는 표본 적합도를 의미하는데 값이 1에 가까울수록 표본이 요인분석에 적합함을 의미하며 보통 0.5 이상인 경우 요인분석을 실시하는 것이 적절하다고 본다. 또한 Bartlett 구형성 검증에서 p<.05이면 상관계수 행렬이 대각행렬이 아니므로 요인분석 실시가 적절하다(노경섭, 2014). 따라서 그 기준을 각각 0.5 이상과 p<.05로 하였다. 탐색적 요인분석에서는 주성분 분석을 통하여 직교회전 방법인 배리맥스 회전요인분석을 실시하였다. 주성분 분석은 자료에 포함된 변수들간의 총 분산을 활용하여 요인 수를 최소화하면서 정보의 손실을 최소하는데 사용되는 기법이다(이우태, 2011).

다음으로 탐색적 요인분석에 의해 얻어진 요인구조의 적합성을 파악하기 위하여 확인적 요인분석을 실시하였다. 확인적 요인분석은 선행연구 및 탐색적 연구 후에 나타난 변수들간의 기존 관계를 입증하는 방법이다. 문헌 연구를 통해 가정한 이론적 예측이 실제 설문을 통해 관찰된 결과와 부합하는지를 살펴봄으로써 본 연구에서 개발한 진단도구의 타당도 근거를 설정하고자 하였다(Cronbach&Meehl, 1995). 확인적 요인분석은 설정한 모형들의 적합도를 평가한 후, 각각의 요인을 측정하는 문항들의 요인계수가 적합한지를 검정하는 단계로 진행하였다. 모형적합성을 판단하기 위한 지수로는 χ^2, χ^2/df, TLI, CFI, RMSEA를 확인하였으며, 이들 적합성지수를 확인하여 모형의 적합성, 즉 모형과 실제 자료가 어느 정도로 일치하는지를 파악하였다.

마지막으로 수집된 자료의 신뢰도 검증을 위한 방법으로 문항내적합치도 Cronbach's α 계수를 산출하여 확인하였다. 밝혀진 진단도구의 구성요인의 신뢰도를 검증하기 위하여 Cronbach's α를 전체와 하위요인별로 산출하였다. Cronbach's α는 .80 이상이면 좋은 신뢰도이며, .60 이하이면 내적 일관성이 결여된다는 기준(Kline, 2016)으로 신뢰도 확보 여부를 판단하였다.

Ⅳ. 연구결과

1. 교사리더십 진단도구 개발을 위한 탐색

가. 교사리더십 진단도구의 구성요인 탐색

교사리더십의 하위요인은 다양하게 설명되고 있으며 교사리더십의 요인을 규명하고 있는 실증적 연구는 많지 않지만 교사리더십의 특성 또는 특징, 속성 등을 도출한 연구들은 다수 찾아볼 수 있었다. 이러한 선행연구들의 탐색을 통해 교사리더십 진단도구를 구성하기 위한 요인들을 도출할 수 있을 것이다.

Kouzes와 Posner(2010)는 교사리더십의 지표로, 과정에 대한 도전을 시도하고, 공유된 비전을 촉진하며, 다른 사람을 행동하도록 북돋아주며, 방법을 시범보이고 열심을 격려하는 것으로 분류하였다. 각각에 해당하는 요인으로는 모험 감수, 도전, 새로운 프로그램 주도, 새로운 아이디어 시도 등을 과정에 대한 도전으로 제시하였고, 공유된 비전을 촉진함에 대한 하위요인으로는 가능성 공유, 비전의식 공유 등을 제시하였다. 또한 다른 사람을 행동하도록 북

돋아줌에 대한 하위요인으로 동료와의 팀워크, 학생 격려 및 고무, 좋은 대인관계, 타인 참여시키기 등의 타인 배려적 속성을 제시하였고, 방법을 시범보임에 대한 하위요인으로 역할모범, 발전 제시, 스스로 적극적인 전략 수립 등으로, 마지막으로 열심을 격려하는 것의 하위요인은 동료지원, 보호적 태도, 적극적 설명 등인 격려차원의 속성 등으로 구분하였다. Harris(2002)의 연구에서는 교사 리더십 형성의 중요 요인으로 학교 과업에 대한 문화적·정서적 접근, 구성원들과의 비전과 가치 공유, 학습공동체 형성, 권한 위임을 통한 리더십의 적절한 분산, 협동적 관계 형성 등을 꼽았다. Danielson(2006)은 교사리더십의 특징을 기술과 성향이라는 두 가지 범주로 나누어 설명하였는데 교사리더십과 관련된 활동에서 필요한 기술로는 결정짓기에서의 근거와 자료의 활용, 기회 인식과 초기 주도권 만들기, 공통된 목표를 가진 사람들을 결집하기, 자원 조직과 실천, 조건의 변화에 의한 과정 관찰과 방법 수정, 다른 사람들의 참여 유지와 부정적인 면에 대한 대처 방안, 학습 조직에 대한 기여 등이 필요하다고 설명하였다. 또한 학생들과 동료들에게 영향을 미치는 교사리더를 정의하는 성향은 학생 학습에 대한 적극적 참여, 낙관주의와 열정, 열린 마음과 겸손, 위험을 무릅쓸 용기와 의지, 자신감과 단호함, 모호성에 대한 용인, 창조성과 유연성, 불굴의 노력, 열심히 일하려는 의지 등을 제시하였다.

Day와 Harris(2003)는 교사리더십의 특징으로 네 차원으로 나누어 설명하고 있는데 학교이념이나 교육방침을 교실의 실천으로 연계시키는 측면, 참여와 주인의식 측면, 외부 자원이나 전문가의 지원 등의 측면, 동료 교사들과 밀접한 관계를 형성할 수 있는 측면 등을 강조하였다. Katzenmeyer와 Moller(2009)는 공동체에 대한 기여, 학생들의 학업성취에 대한 책임의식을 교사 리더십의 중요한 특징으로 제시한 바 있다. 이들은 이전에는 교사 리더십의 특징으로 주되게 논의되지 않았던 '학생 성취 결과에 대한 책임의식'을 포함하였다. 즉 학생 성취에 대한 책무성이 강조되는 교육 환경에서 교사리더십을 통해 학생들의 학업성취에 대한 책임을 강조하였다는 특징이 있다. 또한 이들은 교사역할을 기반으로 교사리더십을 정리하고 특징을 제시하였는데 교사의 역할을 촉진자, 안내자, 스터디그룹 인도자, 교육과정개발자, 업무책임자, 실행연구자로서 교사리더의 역할을 규정하고 교사리더란 교실과 교실 밖에서 리더십을 수행하는 교사로서 학생 및 동료교사의 교수행위를 개선하는데 영향을 주는 것으로 보았다.

다음으로 교사의 역할을 기반으로 특징을 제시한 학자들은 다음과 같이 교사리더십의 특징을 정리하였다. Lambert(2003)는 학교향상의 체계적인 골격 형성에 교사리더의 역할이 매우 중요함을 강조하면서 교사리더의 몇 가지 특징들을 제시하였다. 그에 의하면, 교사리더는 영역 전반에 걸친 전문적 참여, 일관적인 비전 공유, 정보에 기반을 둔 연구, 협동적 책임과 집합적 책임, 혁신을 위한 반성적 실행, 학생 수행의 향상 등의 특징을 보인다고 하였다. York-Barr & Duke(2004)는 학자들의 다양한 연구를 분석하여 교사리더의 역할을 조정과 관리, 학교나 교육구의 교육과정 작업, 동료들의 전문성 개발, 학교변화/개선에 대한 참여, 학부모와 지역사회에 관계, 직업에의 공헌, 교사양성 교육이라고 규정하였다.

한편 질적사례연구를 통해 교사리더십의 특징을 도출한 연구도 다수 볼 수 있는데 Smylie와 Denny(1990)는 교사리더십의 개발이 단순한 개인수준이 아닌 조직 차원에서 다루어질 필요성을 제기하며, 교사리더십을 촉진자로서의 역할, 도움을 주는 사람으로서의 역할, 변화의 촉매자로서의 역할, 정서적 지원자로서의 역할, 지식의 원천으로서의 역할이라고 보았다. 그

들의 연구에서는 13명의 교사를 대상으로 질적연구를 수행하여 교사리더의 리더십 역할에 대해 상당한 일관성을 발견하였는데 그들의 구체적인 활동은 프로그램 관련 미팅 참여, 학교 수준 의사결정에의 참여, 교육구 수준 교육과정 프로그램 개발, 교육자료 개발, 교직원 개발활공 기획 등이 도출되었으며, 이러한 활동들을 통해 지원자, 촉진자, 도와주는 자, 변화의 촉매자, 정서적 지지자, 지식의 원천 등의 특징이 발현된 것이다. Muijs와 Harris(2006)는 교사리더의 특징에 대한 질적 연구에서, 교사리더십의 발달을 강화하는 요소로 지지적 문화, 지지적 구조, 위로부터의 강한 리더십의 위임, 끊임없는 연구와 학생에 대한 데이터 수집, 교사전문성 개발, 동료교사와 협력, 높은 참여, 집단적 활동, 전문성 공유, 인정 및 보상 등을 제시하였다. Suranna와 Moss(2002)는 예비교사 및 초임교사들에 대한 면담 및 참여관찰을 통해 리더십을 갖춘 교사들의 특징을 전문성 발달에의 적극적인 참여, 학생들에 대한 높은 관심, 우수한 수업과 학급운영, 교육과정 개발 및 개선에 주체적인 참여, 전통에 대한 극복 및 학교발전에 대한 확고한 의지, 교장과의 협력 및 의사결정 과정에의 주도적 참여 등 다섯 가지로 도출하였다. 이들은 교사리더십이 상황의존적 속성을 지님을 밝혀내면서 교사리더십의 속성으로 전문성 개발, 최상의 교수, 자신이 믿는 것을 지지하는 것, 교사리더십에 대해 촉진자로 역할하거나 방해할 가능성이 있는 상황 등을 도출하였다. 즉 그들이 밝히는 교사리더십의 특징에서는 주체성, 협동역량, 참여역량, 적극적 의지 등으로 특징지을 수 있다. Lieberman과 Miller(2004)는 2개의 주(state)에서 일하는 네 명의 교사 리더들의 수행하는 일, 수행방법, 신념과 이론, 동료들과 협력하는 방법, 특별한 정책 환경에서 직면하게 되는 수고 등에 대한 질적 사례연구를 통해 교사리더십 발휘에 대한 특징을 도출하였다. 그들이 연구한 사례를 통해 다음과 같은 교사리더의 역할을 도출하였는데 교사리더는 수업을 통해 학생에 대한 사명감을 강화하고, 교수학습에 대한 명쾌한 지식으로 자기 수업을 탐구하는 연구자가 되며, 스스로 평생학습자가 되는 모범을 통해서 리더십을 수행한다는 것이다.

국내 학자의 논의도 찾아볼 수 있었는데 정광희 외(2007)에서는 헌신적인 교사의 특성을 탐구하면서 사명감, 교수능력, 관계능력, 과제해결능력, 자기개발능력 등의 특성을 도출하였다. 이후 정광희 외(2008)에서는 교사리더십의 속성을 네 가지로 정의하였는데 신념, 철학, 비전 공유, 목표의식 목표 설정과 관리능력 등의 목표지향성, 협력, 의사소통, 의사결정, 권한이임, 상호존중 등의 공동체성, 책임감, 적극성, 헌신과 열정, 집중, 개혁성, 창의성, 추진력, 의사결정력 등의 과업주도성, 숙련성과 유능함, 과업과 목표 숙지, 전문지식과 방법의 숙련성, 정보 수집과 활용 능력, 팀워크 형성 등의 전문성으로 정리하였다.

최근에는 다양한 영역에서의 교사리더십에 대한 탐색이 이루어지고 있는데 이경호(2019)는 교사학습공동체에서의 교사리더십 개발 방안을 탐색하기 위하여 Cooper 등이 제안한 다차원 정책분석 모형을 토대로 교사리더십 개발 방안들을 다각적인 측면에서 분석하였다. 이 연구에서 제시하고 있는 교사학습공동체에서의 교사리더십 개발 분석 틀은 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원으로 구성되어있는데 이중에서 교사리더십이 추구하는 가치와 이념으로 공동체성(동료성), 주도성(자발성), 전문성으로 제시하였다. 또한 투입, 실행, 평가라는 일련의 체제적 관점인 기술적 차원으로는 반성적 성찰, 내적 책무성, 인간관계 기술을 언급하였다. 즉 교사학습공동체에서 교사리더십이 추구해야 할 가치는 신뢰에 바탕을 둔 협업, 배려, 공유, 동료성 등의 가치를 포괄하는 공동체성이며, 주체적 참여, 변화촉진, 열정, 추진력, 책임감 등의 의미를 포괄하는 주도성과 문제해결 능력, 교수능력, 반성적 성찰과 실

천 등의 의미를 포괄하는 전문성이 있다. 그리고 기술적 차원에서는 교사리더십 개발을 위해 학교구성원들을 기존의 틀이나 입장, 그리고 실행 결과들을 비판적으로 끊임없이 성찰하고 실행하는 역량인 반성적 성찰과 교육활동에 대한 내적 책무성, 다양한 문화적·사회경제적 배경을 지닌 사람들과 신뢰를 바탕으로 협업하기 위한 인간관계 기술 등의 역량이 필요하다고 하였다(이경호, 2019).

본 연구에서는 학자들마다 다양하게 제시한 교사리더십에 대한 특징이나 요인을 김병찬(2019)의 논의를 참고로 하여 유사한 속성끼리 범주화하였다. 그에 따르면 교사리더십은 교사리더십 의식, 교사리더십 역량, 교사리더십 발휘 속성으로 구성할 수 있으며, 각각의 하위요소는 주체의식, 책임의식, 자율의식, 이해역량, 소통역량, 촉진역량, 성찰역량, 철학역량, 목표지향성, 과업주도성, 공동체성, 전문성으로 구성할 수 있다. 이러한 논의와 선행연구들을 통해 분석한 내용을 바탕으로 다음과 같이 교사리더십 진단도구의 구성을 설정할 수 있었다. 총 3개 영역의 12개 하위 구성요인으로 구성하였으며 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 교사리더십 진단도구의 구성요인

교사리더십 영역	구성요인	근거문헌에서 밝힌 교사리더십 하위요인명	근거
교사리더십 의식	주체의식	자기주도적 결정, 주체성, 자기주도적 역량, 주인의식, 주체적 참여 등	Danielson(2006), Suranna& Moss(2002), Lieberman& Miller(2004), Day & Harris(2003), 이경호(2019)
	책임의식	학생성취결과에 대한 책임의식, 학생에 대한 책임의식, 협동적 책임, 책임감, 내적책무성 등	Katzenmeyer& Moller(2009), 정광희 외(2008), 문성윤(2013), 김병찬, 조민지(2015), 이경호(2019)
	자율의식	스스로 적극적인 전략 수립, 새로운 아이디어, 자율성 등	Kouzes& Posner(2010), 정광희 외(2008), 황기우(2011)
교사리더십 역량	이해역량	학생에 대한 데이터 수집, 다양성 이해하기, 동료교사의 경험과 특성에 관심 등	Lieberman& Miller(2004), Muijs & Harris(2006)
	소통역량	소통역량, 의사소통, 적극적 설명, 동료와의 상호작용, 개방적인 의사소통, 수업과 관련된 의사소통, 경청하기, 설득하기 등	Lieberman&Miller(2004), Smylie&Denny(1990), Katzenmeyer& Moller(2009), Kouzes& Posner(2010), 정광희 외(2008), 최지혜(2013), 황기우(2011), 최정희(2004), 장희선(2017)
	촉진역량	동료교사 지원, 촉진자, 도와주는자, 안내자, 변화촉매자, 정서적 지원자, 학생 격려 및 고무, 타인 참여시키기, 인정 및 보상, 영향력, 지적자극, 학생들의 수업 참여 유도, 동기부여, 동료교사에게 영감을 줌 등	Smylie&Denny(1990), Katzenmeyer& Moller(2009), Kouzes와 Posner(2010), Muijs와 Harris(2006), 문성윤(2013), 최정희(2004), 장희선(2017)
	성찰역량	수업을 탐구하는 연구자, 실행연구자, 지속적 발전, 반성적 실행, 끊임없는 연구, 연구역량, 연구활동, 자기발달, 생각하는 습관, 반성적 성찰, 수업에 대한 반성, 자기성찰, 반성적 성찰 등	Lieberman&Miller(2004), Katzenmeyer&Moller(2009), Lambert(2003), Muijs와 Harris(2006), 최지혜(2013), 김병찬, 윤정(2015), 정광희 외(2007), 최정희(2004), 장희선(2017), 이경호(2019)
	철학역량	가치 및 비전, 발전제시, 신념, 철학,	Harris(2002), Kouzes & Posner(2010), 정광

		수업에 대한 철학, 가치관/신념, 사명감 등	희 외(2008), 김병찬, 윤정(2015), 김병찬, 조민지(2015), 장희선(2017)
교사리더십 속성	목표 지향성	목표성취(목표지향), 자기조직화, 목표의식, 목표설정, 목표숙지, 비전제시 등	Danielson(2006), Katzenmeyer Moller(2009), 정광희 외(2007), 정광희 외(2008), 정민수(2020)
	과업 주도성	학교 과업에 대한 접근, 도전, 새로운 프로그램 주도, 학생 학업성취, 추진력, 솔선수범 등	Harris(2002), Lieberman& Miller(2004), Kouzes와 Posner(2010), Triska(2007), 정광희 외(2008), 장희선(2017)
	공동체성	학습공동체 형성, 협동역량, 공동체에 대한 기여, 협력적 관계, 동료와의 팀웍/협력, 학생과의 관계, 외부협력, 집단적 활동, 상호협력 및 공유, 인적네트워크 형성, 학년팀빌딩 등	Harris(2002), Danielson(2006), Smylie & Denny(1990), Suranna & Moss(2002), Katzenmeyer & Moller(2009), Kouzes & Posner(2010), Day & Harris(2003), Muijs와 Harris(2006), Triska(2007), 황기우(2011), 정민수(2020), 장희선(2017)
	전문성	판단, 지식의 원천, 능숙한 교수행위, 수업활동, 숙련함과 유능함, 전문지식과 방법의 숙련성, 교육관련 정보수집과 활용능력, 전문적 능력(수업지도성), 상담능력, 교수학습, 학생교육, 교수능력 등	Danielson(2006), Lieberman &Miller(2004), Triska(2007), 정광희 외(2008), 최정희(2004), 황기우(2011), 박중재(2008), 정민수(2020), 이경호(2019)

가.

앞에서 살펴본 교사리더십 개념과 특징을 통해 알 수 있듯이 교사리더십이란 단순히 영향력을 발휘하는 것을 넘어서 실제 교육현장에서 교사가 수행하는 역할과 이를 위해 교사가 갖추어야 하는 역량과 의식, 발휘 속성을 모두 포함하는 것으로 교사리더십 의식, 교사리더십 역량, 교사리더십 발휘 속성으로 구성할 수 있다. 각각의 영역에서는 국내외 학자들이 논의하고 있듯이 다양한 요인으로 다시 살펴볼 수 있다. 즉 교사리더십의 의식으로는 자기주도적 결정과 주체성, 주인의식 등을 의미하는 주체의식, 학생성취결과에 대한 책임의식, 협동적 책임감 등을 의미하는 책임의식, 스스로 적극적이고 새로운 전략이나 아이디어를 제시하고 자율성을 발휘하는 자율의식으로 살펴볼 수 있다. 또한 교사리더십 역량으로는 학생, 동료교원 등 다양한 주체에 대한 이해에 해당하는 이해역량, 수업에서의 의사소통과 동료와의 상호작용 등에 해당하는 소통역량, 촉진자나 지원자로서의 역할을 수행하고 학생 또는 동료교원 등을 참여시키고 동기를 부여하는 촉진역량, 반성적 실행을 통해 끊임없는 자기성찰을 통한 발전에 해당하는 성찰역량, 수업에 대한 철학을 포함하여 가치관, 신념 등을 갖추는 철학역량으로 살펴볼 수 있다. 그리고 교사리더십의 발휘 속성에서는 목표를 설정하고 숙지하여 성취하는 목표지향성, 학교 과업에 대해 추진력을 가지고 접근하고 솔선수범하는 과업주도성, 공동체내에서 협력하고 협동하는 공동체성, 능숙한 교수행위를 포함하여 전문지식과 방법에 대한 숙련성을 갖추고 활용할 수 있는 전문성 등으로 나누어 살펴볼 수 있다.

이상의 연구 결과를 토대로 교사리더십 진단도구 개발을 위한 구성요인을 논의할 때 세 가지 영역을 참고 할 수 있었다. 즉, 자기주도적이고 학생에 대한 책임감으로 교사의 자율성을 발휘하는 교사리더십 의식 측면, 상호관계속에 서로 다른 주체에 대한 이해를 토대로 의사소통하고 촉진하며 성찰과 철학을 바탕으로 하는 교사리더십 역량 측면, 목표지향적이고 과업주도적이며 공동체성과 전문성을 바탕으로 하는 교사리더십 발휘 속성 측면으로 구분하

여 구성할 수 있을 것이다.

나. 교사리더십 진단도구 지표

선행연구들을 통해 살펴본 바와 같이 교사리더십을 발휘하기 위해 교사 스스로가 '리더'라는 의식을 가져야 하며, 가장 대표적인 교사로서의 리더의식은 주체의식, 책임의식, 자율의식으로 선정하였다. 또한 교사리더십의 이론과 실제 사례에서 교사리더십을 발휘하는 교사들에게 공통적으로 나타나는 기본 역량을 이해역량, 소통역량, 촉진역량, 성찰역량, 철학역량으로 구성하였으며, 교사리더십이 가지는 고유한 특성 및 특질이라고 할 수 있는 교사리더십의 발휘 속성은 목표지향성, 과업주도성, 공동체성, 전문성으로 구성하였다. 문헌자료를 통해 교사리더십의 영역은 교사리더십 의식, 교사리더십 역량, 교사리더십 속성으로 구성하였으며, 각 영역에 대한 하위요소와 진단하고자 하는 세부내용은 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 교사리더십의 하위요인별 세부내용

영역	하위요인	세부사항	문항번호	문항출처근거
교사리더십 의식	주체의식	교육의 주체는 교사라는 의식과 주도적으로 그 역할을 감당하겠다는 의지가 있는가	1 - 1~10	Fosnot, (1996), Brooks & Brooks(1993), Danielson(2006), Harris & Muijs(2005), Wasley(1991), Day & Harris(2003), 김병찬(2019)
	책임의식	교육을 책임지겠다는 의식과 맡은 학생을 책임지겠다는 의지가 있는가	2 - 11 ~22	Levinson(2011), Lieberman & Miller(2004), Sahlberg(2011), 김병찬, 조민지(2015), 김영태(1999), 서경혜(2015), 선태유(2016), 이인규 외(2017)
	자율의식	전문적 과업수행을 위해 부여된 자율권을 재량껏 발휘하는가	3 - 23 ~32	Murphy(2005), Lieberman & Miller(2004), Lortie(2002), Fullan(2005)
교사리더십 역량	이해역량	교육활동을 함께하는 모든 대상에 대해 이해할 수 있는 역량을 갖추고 있는가	4 - 1~11	김지혜 외(2016), 박수진(2016), 김정원 외(2011), 김정원 외(2013), 반건우(2018), 손성호(2016), 조영환 외(2016), 정광희 외(2008)
	소통역량	자신의 의견을 잘 전달하고, 상대방의 의견을 잘 파악하여 원활하게 상호작용하는가	5 - 12 ~22	김선자(2016), 김정애(2018), 김정원 외(2011), 김지혜 외(2016), 손성호(2016), 이영철(2017), 조영환 외(2016), 김준호(2011)
	촉진역량	과업 수행 과정에서 상대방에게 동기를 부여하고 격려하며 자극해주는가	6 - 23 ~33	김지혜 외(2016), 손성호(2016), 김선자(2016), 이영철(2017), 이은숙(2018), 박수진(2016)
	성찰역량	자기 자신의 생각과 행동을 돌이켜 살피고 고찰해보는 역량을 갖추고 있는가	7 - 34 ~41	조영환 외(2016), 류광모(2017), 김지혜 외(2016), 김정애(2018), 장희선(2017)
	철학역량	교육에 대해 분명한 가치, 지향, 방향을 가지고 있는가	8 - 42 ~49	김정애(2018), 조영환 외(2016), 김지혜 외(2016), 이대용(2012), 김준호(2011), 이은숙(2018), 반건우(2018), 장희선(2017), 김인희(2013)
교사리더십 발휘 속성	목표지향성	학교 및 학급의 목표가 무엇인지 잘 인지하고 교육활동을 수행해 나가는가	9 - 1~11	Suranna&Moss(2002), Day&Harris(2003), 정광희 외(2008)
	과업주도	능동적, 적극적으로 과업을 주도하여 수행해 나가는가	10 - 12 ~22	김병찬(2019), 정광희 외(2008)

	성			
	공동체성	학생, 동료교원, 학부모 등과 합력하여 여러 주체와 함께 과업을 수행해 나가는가	11 - 23 ~33	Danielson(2006), Harris(2003), 김영태(1999), 박병량(1997), 권형자 외(2017), 박미향 외(2017), 정광희 외(2008)
	전문성	전문적인 판단과 방법으로 과업을 수행하는가	12 - 34 ~43	Boles & Troen(1992), Day & Harris(2003), 김병찬(2019), 정광희 외(2008).

2. 교사리더십 진단도구의 타당화

가. 교사리더십 진단도구의 탐색적 요인분석 결과(본조사)

본조사 문항이 요인분석에 적합한지를 확인하기 위하여 KMO값과 Bartlett의 구형성 검정치를 살펴보았다. KMO값이 1에 가까울수록 요인분석하기에 적합하다고 볼 수 있는데(김계수, 2007), <표 4>에 제시한 바와 같이 KMO값은 .958로 나타나 1에 가깝고 꽤 좋은 수준으로 판단되어 요인분석을 실시하기에 충분한 것으로 분석되었다. 또한 Bartlett 검정의 값이 $p<0.05$이면 요인분석에 적합한 것으로 보는데 Bartlett의 구형성 검정 결과도 $\alpha=.001$ 수준에서 유의하여 변수들 간 상호 연관성이 있어 요인분석을 실시해도 무방한 것으로 확인되었다.

<표 4> KMO 표본적합성 및 Bartlett 구형성 검정 결과(본조사)

		교사리더십 본조사 문항
Kaiser-Meyer-Olkin 측도		.958
Bartlett의 구형성 검정	근사 카이제곱	19928.787
	자유도	2926
	유의확률	.000

본 연구에서는 문항분석을 거쳐 추출된 본조사 문항에 대해 탐색적 요인분석을 실시하였으며, 탐색적 요인분석은 주성분 분석법을 사용하고 회전방식은 배리맥스 방법을 사용하였다. 요인 수를 결정할 때는 고유 값이 1이상인 성분들을 중심으로 선행연구 및 연구자의 판단을 바탕으로 성분의 수를 결정할 수 있으며, 누적 적재값 60%를 내외하여 성분의 수를 결정하는데(김소라, 2010), 고유값이 1이상의 요인은 12개로 추출되었으며, 누적분산 비율은 69.299로 총분산의 60% 이상을 설명해주는 요인까지 선정하는 기준을 만족시켰다.

유효한 문항 결정을 위해 공통성과 요인계수를 살펴보았다. 공통성이 .30 미만인 문항은 없었고 요인계수가 .40 미만으로 나타난 문항은 해당 요인을 설명하기에 의미가 적절하지 않다고 여겨지므로 제거하였다. 또한 .40 이상으로 높게 나타났더라도 2개 이상의 요인에 교차 적재된 문항이나 관련이 없는 요인에 묶여 나타난 문항도 제거하였다. 문항 제거 시에는 기계적으로 제거하기보다는 해석가능성을 염두에 두었으며, 6-14문항은 요인5에 나타났지만 삭제하기보다는 이후 확인적 요인분석에서 판단하기로 하고 보류하였다.

본조사의 탐색적 요인분석 결과는 다음 <표 5>와 같다.

<표 5> 본조사 탐색적 요인분석 결과

문항	요인1	요인2	요인3	요인4	요인5	요인6	요인7	요인8	요인9	요인10	요인11	요인12
8-32	.728	.267	.116	.091	.105	.175	.190	.070	.113	.201	.022	.073
8-33	.726	.137	.128	.204	.135	.160	.214	.068	.167	.170	.068	.055
8-30	.688	.159	.201	.124	.285	.113	.097	.164	.175	.055	.116	.017
8-29	.627	.244	.296	.036	.073	.097	.192	.070	-.013	.238	.030	.039
8-28	.551	.165	.079	.241	.293	.114	-.005	.171	.272	.095	.084	.204
8-31	.546	.139	.360	.082	.198	.195	.126	.103	.217	-.063	.164	.100
6-21	.080	.680	.099	.163	.167	.202	.007	.271	.016	.220	-.111	-.017
6-20	.331	.679	.132	.071	.180	.104	.168	.090	.086	.092	.054	.061
6-18	.218	.664	.096	.149	.091	.127	.148	.193	.182	.077	.048	.040
6-19	.300	.662	.137	.115	.260	.128	.132	.029	.237	.097	.029	.122
6-16	.174	.644	.144	.251	.137	.296	.191	.058	.152	.089	.111	.006
6-15	.054	.589	.182	.359	.220	.118	.172	.051	.137	.042	.183	.115
7-26	.206	.083	.691	.137	.147	.158	.244	.218	.214	.076	.001	.164
7-25	.257	.052	.690	.162	.163	.065	.212	.146	.152	.040	.150	.231
7-24	.226	.284	.685	-.011	-.102	.090	.125	.042	.083	.250	.053	.073
7-23	.120	.154	.639	.228	.266	.244	.129	.151	.171	.134	.082	-.144
7-22	.235	.170	.555	.390	.232	.229	.031	.054	.200	.106	.028	-.021
5-10	.134	.073	.131	.738	.081	.055	.300	.154	.048	.104	.053	.029
5-9	.096	.278	.134	.710	.053	.152	.075	.128	.128	.194	-.002	-.014
5-12	.145	.329	.080	.649	.002	.122	.296	.083	.184	-.084	.171	.239
5-13	.139	.442	.049	.562	.015	.227	.264	.154	.122	-.031	.167	.212
5-8	.185	.066	.318	.449	.384	.026	.013	.249	.157	.169	.066	-.039
12-24	.191	.273	.086	-.022	.668	.254	.227	.219	.123	.057	.080	.047
12-25	.192	.185	.094	.077	.616	.026	.217	.305	.147	.103	.066	.117
12-26	.285	.195	.138	.061	.567	.168	.084	.199	.209	-.027	.092	.170
12-23	.432	.254	.227	.142	.466	.189	.113	.098	.097	-.010	.029	.163
6-14	.255	.349	.171	.314	.430	.190	.037	.110	.189	.099	.091	-.071
9-2	.111	.255	.102	.061	.083	.727	.048	.132	.099	-.049	.178	.059
9-10	.081	.090	.169	.130	.137	.669	.152	.133	.035	.358	.021	.113
9-5	.373	.248	.073	.078	.041	.578	.130	.112	.163	.183	-.158	.052
9-4	.315	.156	.276	.380	.265	.491	.151	.050	.141	.102	-.070	-.003
9-3	.278	.277	.127	.259	.371	.491	.034	.141	.144	-.012	.086	.106
9-1	.459	.225	.156	.192	.183	.464	.097	.249	.115	-.067	.148	.195
11-20	.218	.135	.136	.278	.109	.023	.742	.081	.058	.054	.038	-.034
11-19	.207	.220	.125	.286	.139	.172	.686	.114	.106	.148	.155	.029
11-22	.086	.304	.278	.144	.372	.165	.514	.118	.111	.104	-.019	.163
11-17	.215	.069	.248	.108	.068	.201	.493	.111	.261	.239	.137	.301
11-21	.091	.202	.439	.113	.331	.016	.491	.196	.048	.141	-.035	.206
11-18	.227	.207	.275	.078	.084	.337	.437	.031	.164	.239	-.085	.065
4-1	.011	.104	.081	-.001	.140	.162	.191	.790	.126	.110	.029	-.021
4-2	.188	.058	.140	.173	.140	.165	.065	.739	.065	.094	.057	-.057
4-6	.100	.326	.087	.207	.263	.058	-.045	.558	.187	.195	-.080	.083
4-7	.152	.197	.191	.276	.194	.008	.089	.485	.137	.138	.012	.366
4-4	.234	.231	.188	.341	.171	.050	.070	.465	.227	-.049	-.033	.233
3-11	.170	.213	.107	.038	-.027	.155	.108	.131	.718	.096	.107	.091
3-13	.138	.132	.230	.152	.224	.103	.060	.136	.695	.108	-.029	.027
3-12	.193	.186	.142	.236	.318	.115	.115	.140	.674	.072	.027	-.028
3-14	.201	.098	.261	.207	.316	-.008	.204	.182	.469	.276	.066	.084
2-10	.044	.117	.075	.108	.096	.058	.051	.095	.045	.750	-.041	.103
2-9	.219	.136	.170	.031	-.035	.226	.236	.165	.194	.560	.116	.017

2-6	.249	.126	.161	.094	-.030	-.028	.123	.147	.154	.529	.356	.061
1-1	.059	.005	.064	.058	.147	.059	.035	.004	.029	.078	.843	-.035
1-2	.288	.331	.105	.223	-.041	.087	.127	-.001	.087	.040	.517	.264
10-14	.216	.155	.172	.136	.245	.238	.127	.021	.023	.323	.043	.628
10-11	.246	.042	.210	.018	.220	.322	.168	.033	.167	.436	.048	.439
고유값	4.853	4.689	3.814	3.722	3.464	3.276	3.085	2.935	2.807	2.422	1.54	1.505
설명분산 (%)	8.824	8.526	6.934	6.768	6.298	5.956	5.61	5.337	5.104	4.404	2.8	2.737
누적분산 (%)	8.824	17.35	24.284	31.052	37.35	43.307	48.916	54.253	59.357	63.761	66.561	69.299

나. 교사리더십 진단도구의 확인적 요인분석 결과(본조사)

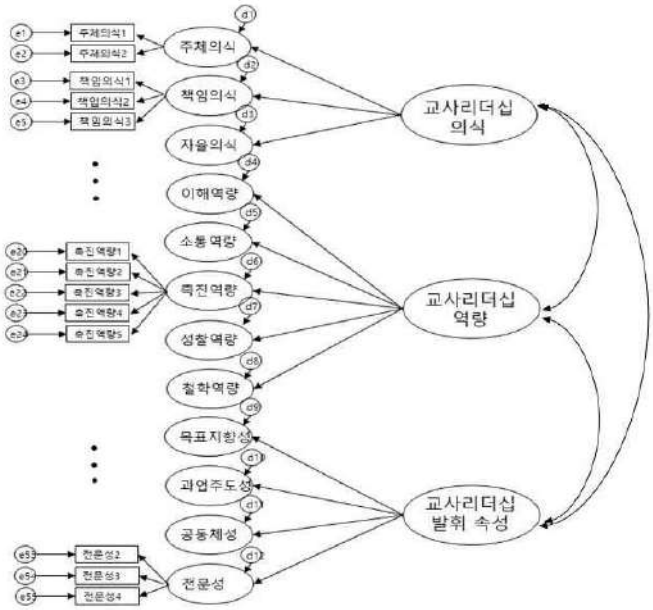
탐색적 요인분석으로 확정된 교사리더십 진단도구의 문항들이 각각의 요인구조를 타당하게 반영하고 있는지 확인하기 위해 AMOS 프로그램을 활용하여 확인적 요인분석을 실시하여 이론 모형과 각 하위 요소간의 관계를 검증하였다. 확인적 요인분석은 연구자가 기설정한 변인들 간의 관계에 대한 가설, 즉 연구자의 연구모형이 실제 자료와 부합하는지를 공분산의 구조를 분석하여 확인하는 방법이다(장다솜, 2017). 이 절에서는 적합지수 χ^2, χ^2/df, RMSEA, TLI, CFI를 고려하여 적합도를 판단하였으며 본 연구에서 확인적 요인분석을 위해 사용한 모형적합도 지수의 종류와 판단 기준을 정리하면 다음 <표 6>과 같다.

<표 6> 모형적합도 지수의 종류와 판단 기준

모형 적합도 지수	절대적합지수	χ^2	p값이 0.05 이상이면 적합
		χ^2/df	2이하면 적합
		RMSEA	0.05 이하면 우수
	증분적합지수	TLI	0.9 이상이면 적합
		CFI	0.9 이상이면 적합

χ^2/df는 χ^2값을 자유도로 나눈 수치로 일반적으로 3이하이면 수용할 만하며, 2 이하이면 모델이 적합하다고 해석한다(우종필, 2012). RMSEA(Root Mean Square Error of Approximation)는 이론모형이 자료를 얼마나 잘 대표하고 있는지를 절대적으로 평가하는 절대적 적합도 지수(Absolute Fit Index)에 속하며, 간명성이 고려되면서도 분포가 알려져 있어 신뢰구간을 설정 할 수 있는 장점이 있어 가장 일반적으로 사용되는 모형적합도 지수이다(장다솜, 2017). RMSEA는 .05 이하면 우수한 모형, .08이면 양호한 모형이라 판단할 수 있다(Hu & Bentler, 1995; Brown, 2015). 또한 TLI(Turker-Lewis index)와 CFI(Comparative Fit Index)는 기저모형에 비해 이론 모형이 자료를 얼마나 잘 설명하는지 보여주는 상대적 적합도 지수에 속한다(김계수, 2007). TLI는 모형의 오류가 적을수록, 모형이 간명할수록 그 값이 증가하는데 대개 값이 1에 가까울수록 좋은 모형을 의미하여, .9 이상이면 적합하다고 판단할 수 있다(김계수, 2007). CFI는 간명성을 고려하지는 않지만 표본크기에 영향을 받지 않아 모형의 적합도를 평가하는데 유용한 지수로 여겨진다(홍세희, 2000). CFI와 TLI는 .8 이상일 경우에도 어느 정도 합당한 모형이라 간주(Brown, 2015)하지만 일반적으로 .9이상을 양호한 모형이라 여기므로 .9이상을 기준으로 판단하였다.

본 연구에서는 앞서 탐색적 요인분석 결과를 통해 밝혀진 교사리더십 진단도구의 다차원적, 위계적 요인모형 검증을 위하여 4가지 모형, 즉 1요인 1차 모형, 12요인 1차 모형, 1요인 위계적 2차 모형, 3요인 위계적 2차 모형에 대하여 확인적 요인분석을 실시하였다. 모형1은 1요인 1차 모형으로 55개 문항이 교사리더십이라는 1개의 요인으로 구성되어 있다고 가정하였다. 모형 2는 탐색적 요인분석 결과를 반영하여 55개 문항 간의 관계를 설명하는 12개 하위 요인에 대하여 측정하였다. 모형3는 12개 요인의 1차 요인들 간의 상관관계가 1개의 2차 요인에 의해 설명되는 구조이다. 모형4는 [그림 1]과 같이 12개의 1차 요인들이 3개의 2차 요인에 의해 설명되는지를 검토하기 위한 모형이다.



[그림 1] 3요인 위계적 2차 모형(모형4)

본 연구에서는 교사리더십 진단도구를 개발하기 위한 가장 적합한 모형을 찾기 위해 모형 1, 2, 3, 4를 설정하여 각 모형을 비교하였다. 다음 <표 7>은 교사리더십 진단도구의 각 모형에서 적합도를 요약한 것이다.

<표 7> 교사리더십 진단도구의 적합도 지수

구분	적합도 지수					
	χ^2	df	χ^2/df	RMSEA	TLI	CFI
기준	-	-	<2	<.05	>.9	>.9
모형1	4895.305***	1428	3.428	.083	.693	.705
모형2	2962.441***	1360	2.178	.058	.851	.864
모형3	3157.968***	1414	2.233	.059	.844	.851
모형4	2509.618***	1385	1.812	.048	.901	.908

***p<.001

교사리더십 진단도구의 4가지 모형 적합도 평가 결과는 다음과 같다.

첫째, 카이제곱(χ^2) 결과를 살펴보면, 모형 1은 χ^2=4895.305(df=1428, p=.000), 모형 2는 χ^2=2962.441(df=1360, p=.000), 모형 3은 χ^2=3157.968(df=1414, p=.000), 모형 4는 χ^2=2509.618(df=1385, p=.000)로 유의확률을 기준으로 보았을 때 확인요인분석 모델이 적합하지 않다는 연구가설을 채택해야 한다. 그러나 카이제곱 검정의 경우 표본 수가 커지거나 모형이 조금만 달라져도 영가설을 쉽게 기각하는 특성이 있기 때문에 이를 보완할 수 있는 다른 적합도 지수를 함께 살펴보았다.

둘째, χ^2/df는 χ^2값을 자유도로 나눈 수치로 일반적으로 3이하이면 수용할 만하며, 2 이하이면 모델이 적합하다고 해석한다(우종필, 2012). 모형 1의 χ^2/df는 χ^2/df=3.428로 적합도 기준에 충족하지 않고, 모형 2와 3은 각각 χ^2/df=2.178, χ^2/df=2.233으로 수용할 만한 수준이고, 모형 4는 χ^2/df=1.812로 적합도가 적절한 수준으로 나타났다.

셋째, RMSEA는 0.08이하면 양호한 모형이라 판단할 수 있고 .05이하면 우수한 모형이라고 판단할 수 있는데(Brown, 2015) 모형 1은 .083으로 기준치에 적합하지 않고, 모형2와 3은 각각 .058과 .059로 양호한 수준이며, 모형 4는 .048로 기준에 가까운 적합도 지수가 나타난 것을 확인할 수 있었다. CFI와 TLI는 일반적으로 .9 이상을 양호한 모형으로 여기는데(Brown, 2015) 모형 4만 .901과 .908로 합당한 모형이라고 할 수 있는 기준을 확보하였다.

확인적 요인분석의 적합도 지수 분석 결과, 모형 1은 모든 값이 일반적으로 수용되는 적합성 기준 이하의 값을 나타냈다. 또한 모형 2와 3은 χ^2/df와 RMSEA의 수치는 양호한 수준을 나타냈지만 CFI와 TLI 값은 권장 수용 기준에 근접하지 못하였다. 반면 3개 요인 위계적 2차 모형인 모형 4는 χ^2/df와 RMSEA, CFI, TLI 등 모든 값이 권장 수용 기준 이상의 값을 나타냈으므로 전반적으로 우수한 모형이라고 할 수 있다. 따라서 교사리더십 진단 모형은 모형 4와 같이 12개의 요인에 3개의 영역으로 구성된 위계적 2차 모형이 적절하다고 볼 수 있다.

다음으로 모형 4에 대한 각 하위요인별 비표준화 요인계수(B), 표준화 요인계수(β), 표준오차(SE), CR(Critical Ratio)등을 살펴보았다.

<표 8> 교사리더십 진단도구의 확인적 요인분석 요인 계수

요인		문항	Estimate		S.E	C.R
			B	β		
교사 리더십 의식	주체 의식	주체의식2	1.000	0.880		
		주체의식1	0.648	0.507	0.093	4.830***
	책임 의식	책임의식3	1.000	0.574		
		책임의식2	1.333	0.759	0.148	9.014***
		책임의식1	0.824	0.621	0.100	8.264***
	자율 의식	자율의식4	1.000	0.745		
		자율의식3	1.234	0.741	0.092	13.461***
		자율의식2	1.247	0.811	0.085	14.724***
		자율의식1	1.131	0.636	0.099	11.479***
교사 리더십 역량	이해 역량	이해역량5	1.000	0.727		
		이해역량4	1.065	0.720	0.085	12.532***
		이해역량3	1.082	0.742	0.084	12.801***

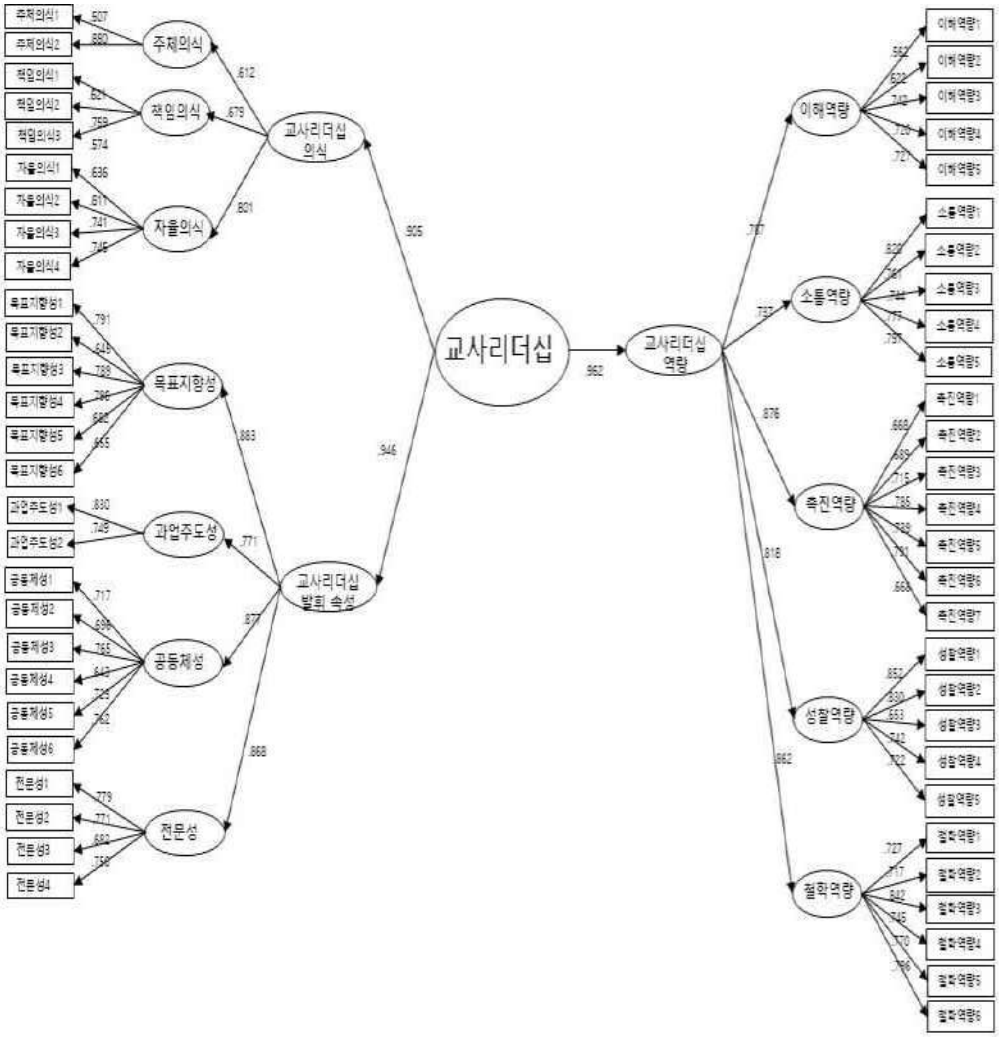
		이해역량2	0.885	0.622	0.082	10.776***
		이해역량1	0.870	0.562	0.089	9.733***
	소통 역량	소통역량5	1.000	0.757		
		소통역량4	1.013	0.777	0.048	21.012***
		소통역량3	0.902	0.774	0.066	13.666***
		소통역량2	1.020	0.761	0.076	13.461***
		소통역량1	0.772	0.820	0.073	10.545***
	촉진 역량	촉진역량6	1.000	0.716		
		촉진역량5	1.090	0.791	0.062	17.539***
		촉진역량4	1.152	0.735	0.088	13.127***
		촉진역량3	1.112	0.789	0.079	14.044***
		촉진역량2	0.936	0.715	0.074	12.714***
		촉진역량1	0.818	0.689	0.066	12.345***
		촉진역량7	1.110	0.668	0.081	13.617***
	성찰 역량	성찰역량5	1.000	0.852		
		성찰역량4	0.947	0.830	0.050	18.912***
		성찰역량3	0.831	0.653	0.061	13.586***
		성찰역량2	0.880	0.742	0.055	15.940***
		성찰역량1	0.938	0.722	0.061	15.337***
	철학 역량	철학역량6	1.000	0.796		
		철학역량5	0.970	0.770	0.048	20.157***
		철학역량4	0.864	0.745	0.057	15.137***
		철학역량3	1.000	0.824	0.058	17.217***
		철학역량2	0.842	0.717	0.058	14.533***
		철학역량1	0.860	0.727	0.058	14.735***
교사 리더십 속성	목표 지향성	목표지향성1	1.000	0.791		
		목표지향성2	1.134	0.645	0.090	12.554***
		목표지향성3	0.992	0.789	0.062	16.109***
		목표지향성4	1.003	0.796	0.062	16.215***
		목표지향성5	1.134	0.682	0.084	13.464***
		목표지향성6	0.941	0.655	0.073	12.912***
	과업 주도성	과업주도성1	1.000	0.830		
		과업주도성2	1.016	0.749	0.074	13.659***
	공동체성	공동체성1	1.000	0.717		
		공동체성2	1.325	0.696	0.107	12.350***
		공동체성3	1.344	0.765	0.100	13.483***
		공동체성4	1.157	0.643	0.102	11.335***
		공동체성5	1.090	0.723	0.086	12.705***
		공동체성6	1.220	0.762	0.091	13.387***
	전문성	전문성1	1.000	0.779		
		전문성2	0.982	0.771	0.068	14.515***
		전문성3	0.838	0.682	0.067	12.578***
		전문성4	0.911	0.750	0.064	14.150***

***p<.001

Kline(2011)은 요인을 측정하는 문항의 표준화 요인계수(β)가 .5를 넘으면 문항이 요인을 바르게 측정하고 있다고 하였다. 우종필(2012)은 하위요인을 측정하는 각 문항들이 적절성을 .5이상이면 수용가능한 수준, .7이상이면 바람직한 수준으로 제시하였다. 이러한 기준에 따라 살펴본 결과, 모든 문항들은 표준화 요인계수(β)가 .507 ~ .852의 범위를 가지고 있으므로 측정변수들이 잠재요인을 잘 설명하고 있는 것을 확인할 수 있었다.

C.R 값은 t값과 동일한 의미로 통계적으로 유의할 경우 각 문항이 잠재변수를 잘 측정하고 있다고 볼 수 있는데 측정 문항의 유의성을 판단하기 위한 C.R 값은 유의수준 .001에서 통계적으로 유의미하여 모든 측정 문항이 요인의 개념을 잘 반영하고 있는 것으로 나타났다.

이상의 확인적 요인분석 결과를 그림으로 제시하면 다음과 같다.



주1) 요인 간 관계는 표준화된 회귀계수(β)로 표기함

주2) 모든 β값은 α= .001에서 유의하였음.

[그림 2] 교사리더십 진단도구의 확인적 요인분석 결과

다. 교사리더십 진단도구의 신뢰도 분석 결과

개발된 문항의 타당화를 위해 초·중·고등학교의 현직 교사를 대상으로 예비조사와 본조사를 실시하였고, 타당도를 평가하여 최종 3개 영역에 대한 12개 하위요인의 문항을 확정하였으며, 다음으로 확정된 문항에 대한 신뢰도를 평가하였다. 신뢰도는 측정하려는 것을 어느 정도 일관성있고 정확하게 재고 있느냐와 관련된 것으로 측정의 정확성을 의미하는데 신뢰

도 계수의 추정방법 중 문항내적일관성신뢰도는 검사를 구성하고 있는 문항 간의 일관성을 측정하는 것으로 일반적으로 Cronbach's α가 많이 사용된다. 일반적으로 .3미만이면 전체 신뢰도를 저해하는 것으로 판단하고 .6이상이면 내적 일관성이 있다고 할 수 있는데 본 연구에서 개발된 문항의 신뢰도 계수인 Cronbach's α 값은 .970로 매우 높게 나타났다. 교사리더십 진단도구의 신뢰도 평가 결과는 다음 <표 9>와 같다.

<표 9> 교사리더십 진단도구의 신뢰도 평가 결과

영역	하위요인	문항수	Cronbach's α	
교사리더십 의식	주체의식	2문항	.627	.786
	책임의식	3문항	.684	
	자율의식	4문항	.815	
교사리더십 역량	이해역량	5문항	.825	.951
	소통역량	5문항	.856	
	촉진역량	7문항	.897	
	성찰역량	5문항	.874	
	철학역량	6문항	.896	
교사리더십 발휘 속성	목표지향성	6문항	.862	.931
	과업주도성	2문항	.766	
	공동체성	6문항	.873	
	전문성	4문항	.846	
계	12개 요인	55문항	.970	

Ⅴ. 논의 및 결론

본 연구에서는 교사리더십이 대두된 배경을 통해서 교사리더십이 시대적 상황에 따라 연구되어진 관점의 변화를 알아 볼 수 있었다. 최근에는 조직 내의 다양한 요구와 환경적 요인에 따라 조직 구성원 전체에 리더십이 요구되고 있었고 리더십을 발휘해야 한다고 보고 있다. 전통적으로 대부분 학교에서는 리더로서의 역할은 교장에 한정되어 교사는 팔로워라는 인식이 강했지만 최근 급격한 사회의 변화는 교사에게 다양한 역할의 변화를 가져오고 있었다. 이러한 변화 속에서 교사리더십은 많은 선행연구에서 학자들마다 다양한 관점에서 연구되고 있다. 지금까지 국내에서 수행된 교사리더십 개념에 관한 연구는 교사리더십에 대한 개념이 아직 정립되지 않은 상황에서 교사리더십의 개념을 정립하기 위한 노력으로 논의되고 있었다(김병찬, 2005; 김병찬, 2015; 김병찬, 2019; 김영태, 1998; 황기우, 2008 류운석, 2009; 주현준, 김갑성, 2015 등). 이러한 시도들은 국내에서 교사리더십의 중요성을 강조하였고 앞서 정리된 교사리더십의 개념에 기초한 교사리더십 특성과 현상에 관한 연구들(윤지희, 2017; 이경호, 2019; 이민수, 2017; 전남익, 2010; 고삼곤, 2020; 황선필, 2021; 정은정, 2021; 천석우, 2010; 황기우, 2011 등)에도 교사리더십에 대한 깊은 논의가 가능할 수 있도록 바탕이 될 수 있었다. 본 연구에서는 그동안의 이론적인 논의를 바탕으로 요인에 대한 분석을 통해 실증적인 검토과정을 거쳤다는 것과 이를 근거로 진단도구를 개발하였다는 것에 의미가 있다. 비록 본 연구에서 개발된 진단도구의 문항에서 형식적인 완결성을 갖췄다고는 할 수는 없지만 아직까지 완성된 개념이 아니라 논의되고 있는 개념을 토대로 진단도구 개발을 위한

양적 분석을 통한 접근은 앞으로의 교사리더십 개념의 완성도를 높이는 차원에서 중요한 토대가 될 수 있다.

본 연구에서는 교사리더십 진단도구를 개발하고 내용타당도, 탐색적 요인분석과 확인적 요인분석을 통한 구인타당도와 신뢰도를 검증하였다. 먼저 진단도구의 구인타당도를 검증하기 위해 탐색적 요인분석을 실시한 결과 12개의 요인으로 분류되었으며 주체의식, 책임의식, 자율의식, 이해역량, 소통역량, 촉진역량, 성찰역량, 철학역량, 목표지향성, 과업주도성, 공동체성, 전문성으로 명명하였다. 이렇게 추출된 12개 요인은 선행연구를 통해 추출한 요인명과 측정하는 문항의 내용이 서로 일치하여 적합하다고 볼 수 있다. 탐색적 요인분석 결과 추출된 12개 요인에 대하여 교사리더십 진단도구의 가장 적합한 모형을 찾기 위해 확인적 요인분석을 실시하였다. 확인적 요인분석의 적합도 지수 분석 결과 12개 요인에 대해 교사리더십 의식 영역, 교사리더십 역량 영역, 교사리더십 발휘 속성 영역 등의 3개 영역으로 구성된 위계적 2차 모형이 적절하다고 판단하였다.

이러한 연구과정을 통해 타당도와 신뢰도가 검증된 진단도구를 활용함으로써 교사리더십에 대한 폭넓은 논의가 가능할 것이다. 이러한 실증적인 연구는 앞으로 교사리더십과 관련된 다양한 변인의 양적연구를 통해 보다 풍부하게 교사리더십에 대해 논의될 수 있고 다양한 방법으로의 접근에 의한 분석에도 도움이 될 것이다. 즉 본 연구가 수행한 일련의 연구방법을 통해 구성요인의 완성도를 높이고 진단문항의 적합성을 높임을 통해 국내 교사리더십의 정량적 기반을 보다 강화했다고 볼 수 있다.

다음으로 본 연구의 진행과정에서 나타난 한계점과 이를 바탕으로 향후 연구에 대한 제언을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구에서는 실용적인 분석을 위해 리커트 5점 척도로 측정하였고 자기보고식 설문조사를 활용하였다. 일반적으로 교사를 대상으로 한 자기보고식 설문조사는 교사의 지각에 의존하여 진단하기 때문에 실제와 차이가 있을 수 있다. 또한 응답자들은 각 개인들이 갖고 있는 기준에 따라 반응하는데 이 과정에서 똑같은 정도의 생각을 하면서도 어떤 사람은 보통으로, 어떤 사람은 극단적으로 표현하는 등의 차이를 보일 수 있다(박정선, 2001). 이러한 조사에는 보통 자신들의 경험을 바탕으로 응답하는데 개인 간의 경험은 서로 다를 것이며 이러한 경험의 차이는 응답에 영향을 미치게 될 것이다. 즉, 효율성과 정확성 측면에서 응답자의 특성을 고려하여 가장 적합한 응답 개수를 선택할 수 있도록 척도개발 연구가 필요하며, 구성된 척도가 타당한지에 대한 검증도 필요하다. 교수행동을 측정하기 위한 척도를 탐색한 조영하, 박소연(2013)의 연구에서는 평정척도가 적절한지 알아보기 위해 문항반응범주곡선을 그리고 패턴을 분석하였는데 이처럼 척도의 타당성을 이론적으로 담보하기 위한 검증의 과정도 필요할 것이다. 또한 자기보고식 설문조사뿐만 아니라 종합적인 진단을 위해 상호관계에 있는 다양한 주체를 대상으로 하는 진단도구가 개발될 필요가 있다. 따라서 가장 적절한 측정방법을 파악하는 것과 다양한 측정방법간의 수렴타당도나 공인타당도에 대한 추후 연구가 필요하다.

둘째, 이 연구는 서울 및 수도권의 일부 지역에서 초·중·고등학교 교사를 대상으로 제한된 기간에 설문지 중심으로 연구방법을 실시했다는 점에서 한계점이 있다. 따라서 추후에는 대상을 전국적으로 확대하여 전국규모의 표준화 결과를 통해 해석 기준의 근거를 마련할 필요가 있다. 또한 본 연구에서는 초·중·고등학교의 학교급별 특성과 공사립의 특성을 고려하지

않고 일반적으로 교사로서 수행하는 과업 등을 바탕으로 영역을 설정하여 구체화하여 문항을 구성하였다. 그러나 학교급별로, 또는 공사립 등의 학교설립유형별로 학교문화가 다르며 이에 따라 교사들의 인식 및 교사리더십에 대한 이해도 다르게 나타날 것이다. 그러므로 학교급별 및 학교설립유형별 특성을 반영한 진단문항이 개발될 필요가 있으며, 학교급별 또는 학교설립유형별 변인에 따른 교사리더십 수준을 확인하고 차이가 나는 요인을 분석하는 연구도 필요할 것이다. 학교급이나 학교설립유형에 따라 독특한 특성이 교사리더십 발휘에 주는 영향 요인을 탐색하는 것도 학교 조직에 대한 이해와 교사리더십 개발에 도움이 될 것이다.

참 고 문 헌

고삼곤(2020). 사립 일반계 고등학교 학년 부장 교사 리더십에 관한 근거이론적 연구. 경희대학교 박사학위논문.

김계수(2010). Amos 18.0 구조방정식 모형 분석. 서울: 한나래출판사.

김병찬(2005). 교사 지도성 개발에 관한 시론적 논의. 한국교원교육학회 학술대회, 19-59.

김병찬(2007). 한국에서 교원의 지도성 연구 최근 동향 분석. 한국교원교육연구, 24(3), 343-269.

김병찬(2015). 교사리더십 개념 모형 구안 연구. 한국교원교육연구 32(1), 339-370.

김병찬(2019). 왜 교사리더십인가. 서울; 학지사.

김병찬, 윤정(2015). '창의적으로 수업하는 교사'에 대한 생애사적 사례연구. 학습자중심교과교육연구, 15(4), 497-530.

김병찬, 조민지(2015). '창의적으로 수업하는 교사'의 특징은 무엇인가?: 초등학교 A교사에 대한 생애사적 사례 연구. 교육문제연구, 28(2), 111-149.

김선자(2016). 대인서비스 리더로서의 초등교사 핵심역량 측정도구 개발 및 타당화. 숭실대학교 박사학위논문.

김영태(1998). 교사지도성의 개념 정립에 관한 연구. 부산대학교 박사학위논문.

김인희(2013). 중등교사의 보유역량과 발휘역량 차이 분석. 강원대학교 박사학위논문.

김정애(2018). Rasch 모형을 적용한 특수교사 팔로워십 역량척도 개발 및 타당화. 창원대학교 박사학위논문.

김정원, 박소영, 김기수, 정미경(2011). 교사 생애단계별 역량 강화 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2011-06.

김정원, 신철균, 강인구, 김성수, 윤태호(2013). 교사의 학생 이해 및 소통 역량 강화 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2013-08.

김준호(2011). 교사의 핵심역량이 학생의 학교 삶의 질에 미치는 영향. 단국대학교 박사학위논문.

김지혜, 조대연, 양경윤, 원성혜, 박지영(2016). 교원의 핵심 직무역량 연수 운영을 위한 원격연수 교육과정 설계(1과제 교수 및 학습지원). 한국교육학술정보원. 연구보고 RR 2016-3.

김진원(2021). 교사 리더십 실행에 관한 질적 연구. 연세대학교 박사학위논문.

김성아(2019). 교사리더십 개발과정에 관한 연구. -교육과정재구성 교사공동체에서의 경험을 중심으로-. 조선대학교 박사학위논문.

김현수(2014). 교장의 변혁적 리더십과 부장교사의 리더십, 초임교사의 교직관 및 교직적응 간의 구조관계. 인천대학교 박사학위논문.

노경섭(2014). 제대로 알고 쓰는 논문 통계분석: SPSS&AMOS 21. 한빛아카데미.

류광모(2017). 스마트교육 기반 플립러닝 실천을 위한 초등 교사 역량모델 개발. 인천대학교 박사학위논문.

류운석(2009). 교사리더십 개발 전략 및 지원 과제 탐구. 교육행정학연구, 27(1), 281-301.

문성윤(2013). 분산적 리더십 진단 도구 개발 연구. 교육행정학연구, 31(1), 159-181.

박대휘(2014). 교사리더십과 학교조직문화 및 학교조직효과성의 구조적 관계분석. 동아대학교 박사학위논문.

박상완(2009). 학교장의 지도성에 관한 국내 연구동향 분석(1988-2008). 교육행정학연구, 27(1), 349-378.

박수진(2016). 델파이 조사를 통한 유아교육기관 원장 리더십 역량 진단도구 개발 및 원장의 리더십, 교사의 교직헌신, 부모의 만족도 관계. 총신대학교 박사학위논문.
박정선(2001). 리커트 척도 수량화를 이용한 구조방정식모형 분석. 연세대학교 박사학위논문.
박중재(2008). 지식사회에서의 교사의 지도성, 학교조직문화 및 조직효과성 간의 영향 연구. 국민대학교 박사학위논문.
반건우(2018). 특성화고등학교와 마이스터고등학교 교사의 직무역량이 학생의 학교생활 만족에 미치는 영향. 부경대학교 박사학위논문.
서경혜(2015). 교사학습공동체. 서울: 학지사.
선태유(2016). 소통, 경청과 배려가 답이다. 서울: 북랩.
서진상(2013). 교사 리더십, 교사 효능감. 팀-구성원 교환관계(TMX) 및 학교조직효과성 간의 인과관계. 인하대학교 박사학위논문.
성태제(2010). 교육평가의 기초. 서울; 학지사.
손성호(2016). 교사 생애주기별 핵심역량 모델링 및 역량기반 교육과정 개발 연구. 인천대학교 박사학위논문.
여수경(2021). 중고등학교 의사결정에서 교사 영향력 측정도구 개발. 한양대학교 박사학위논문.
우종필(2012). 구조방정식모델 개념과 이해. 서울: 한나래.
유영만(1999). 기존의 리더십 교육은 과연 리더를 양성하고 있는가?: 리더십 패러다임의 전환과 새로운 리더십 개발전략의 탐색. 한국성인교육학회, 2(2), 151-180.
윤정(2018). 학교는 어떻게 성공하는가?: A초등학교 교사들의 공유리더십에 관한 질적 사례연구. 경희대학교 박사학위논문.
윤지원(2017). 교사가 인식한 부장교사리더십과 LMX(부장교사-교사 교환관계)가 학교활력에 미치는 영향. 건국대학교 박사학위논문.
윤지희(2017). 초등교사 경력단계에 따른 교사리더십 중요도와 발휘수준 차이 분석: 영역별 속성을 중심으로. 한국교원교육연구, 34(2), 281-310.
이경호(2019). 교사학습공동체에서의 교사리더십 개발 방안 탐색. 교육정치학연구, 26(1), 111-132.
이대용(2012). 초등학교 교사의 교수역량 평가지표 개발 및 타당화. 부산대학교 박사학위논문.
이민수(2017). 교육미디어 콘텐츠에 나타난 교사리더십 연구 – EBS 다큐멘터리를 중심으로. 건국대학교 박사학위논문.
이영철(2017). 교장 수업지도성, 교감 수업지도성, 교장교감 상호협력, 교사 학습공동체성, 교사 교수역량 간의 구조적 관계. 인천대학교 박사학위논문.
이우태(2011). 교사전문성 측정도구 개발 연구. 동아대학교 박사학위논문.
이은숙(2018). 중학교 부장교사의 직무역량 측정도구 개발 및 요구도 분석. 인천대학교 박사학위논문.
이인규, 유재, 권재원, 정성식, 박순걸, 이기정, 이상우, 천경호, 차승민(2017). 교사, 교육개혁을 말하다. 서울: 에듀니티.
장다솜(2017). 중등학교 분산적 지도성 진단도구 타당화. 동국대학교 석사학위논문.
장희선(2017). 초등학교 부장교사의 리더십 역량 모형 개발 연구. 교육행정학연구, 35(4), p287-316.
전남익(2010). 교사학습공동체에서의 교사리더십 개발과정에 대한 연구. 숭실대학교 대학원. 박사학위논문.

정광희, 김병찬, 박상완, 이용관, 방희경(2007). 한국의 헌신적인 교사 특성 연구. 한국교육개발원. 연구보고 RR 2007-08.

정광희, 김갑성, 김병찬, 김태은(2008). 한국 교사의 리더십 특성 연구. 한국교육개발원. 연구보고 RR 2008-06.

정민수(2020). 예비교사의 교사리더십 측정도구 개발 및 타당화: 교육대학교 1,2학년 학생을 대상으로. 한국교원교육연구, 37(1), 85-107.

정은정(2021). 교사리더십에 영향을 주는 교사 개인별 특성, 학교문화 및 구조적 특성 분석-행복중학교 사례를 중심으로. 건국대학교 석사학위논문.

정진화(2012). 교사주도 학교개혁 운동에 관한 연구. 서울대학교 박사학위논문.

조영하, 박소연(2013). 효과적인 교수학습을 위한 대학 교수자의 교수행동 측정척도 탐색. 한국성인교육학회, 16(1), 105-127.

조영환, 박나실, 박유진, 우한솔, 장도현(2016). 교원의 핵심 직무역량 연수 운영을 위한 원격연수 교육과정 설계(4과제 직무공통 및 자기계발). 한국교육학술정보원. 연구보고 RR 2016-6.

주현준, 김갑성(2015). 교사리더십 특성에 기초한 연구동향 분석. 한국교원교육연구, 32(4), 199-217.

주현준, 김태연, 남지영(2012). 교사의 지도성과 학교효과성 관계에 대한 메타분석. 한국교원교육연구, 29(1), 119-141.

천석우(2010). 교사리더십에 따른 학생의 학교생활 적응과 학업성취도에 관한 연구: 자아개념의 매개효과를 중심으로. 건양대학교 박사학위논문.

최정희(2004). 교사의 변환적 지도력과 학생의 수업참여의 관계. 이화여자대학교 박사학위논문.

최지혜(2013). 교사 지도성이 초등학생의 학업 성취도에 미치는 영향에 관한 다층분석. 이화여자대학교 박사학위논문.

홍세희(2020). 교육평가의 기초와 이해. 박영스토리.

황기우(2008). 학교개혁을 위한 교사 리더십 연구. 교육문제연구, 31(7), 23-47.

황기우(2011). 교사리더십에 관한 중등교사의 인식 분석. 교육과학연구, 42(1), 77-106.

황선필(2020). 초등학교 업무 부장교사 리더십 현상과 의미에 관한 질적 사례연구. 경희대학교 박사학위논문.

Boles, K. C. (1992). School Restructuring by Teachers: A Study of the Teaching Project at the Edward Devotion School. Paper presented at the Annual Meeting of the American educational Research Association, San Francisco, CA, April 1992.

Brooks, J.G., & Brooks, M. G. (1993). In search of understanding: the case for constructivist classroom. Virginia: ASCD.

Brown, T. A. (2015). Confirmatory factor analysis for applied research(2nd ed.). NY: The Guilford Press.

Comrey, A. L., & Lee, H. B. (1992). A First Course in Factor Analysis(2nd ed.). Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Cronbach, L.J., & Meehl, P.E. (1955). Construct validity in psychological tests. Psychological bulletin, 52 4, 281-302 .

Danielson, C. (2006). Teacher Leadership: that strengths professional practice. Alexandria, VA: ASCD.

Danielson, C (2006). (전문적인 실천을 강화하는) 교사리더십. (김미숙 옮김). 서울: 박학사, 2010.

Day, C., & Harris, A. (2003). Teacher leadership, reflective practice and school improvement in K. Leithwood & P. Hallinger (Eds.), Second international handbook of educational leadership and administration. Dordrecht: Kluwer Academic.

Fosnot, C. T.(1996). Constructivism : theory, perspectives, and practice. New York: Teachers College Press.

Fullan, M.(2005). Leadership and sustainability: System thinkers in action. Thousand Oaks. CA: Corwin Press.

Gronn, P.(1996). From transactions to transformations: A new world order in the study of leadership. Educational management and Administration, 24(1), 7-30.

Guilford, J. P. (1956). Fundamental statistics in psychology and education (3rd ed.). McGraw-Hill.

Hair, J. F., Anderson, R. E., Tatham, R. L., & Black, W. C. (1995). Multivariate data analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Harris(2002). Effective leadership in schools facing challenging contexts. paper presented at the Annual Meeting of the AERA. New Orleans, April 2002.

Jackson, C. K. (2012). Recruiting, retaining, and creating quality teachers. In Nordic Economic Policy Review: Economics of Education (pp. 61-110). Nordic Council of Ministers.

Katzenmeyer, M., Moller, G.(2009). Awakening the Sleeping Giant. Thousand Oaks, Corwin Press.

Katzenmeyer, M., Moller, G.(2009). 잠자는 거인을 깨워라 – 학교혁신을 위한 교사리더십. (양성관, 이경호, 정바울 옮김). 에듀니티. (Corwin).

Kline, R. B. (2011). Convergence of structural equation modeling and multi level modeling. In M. Williams & W. P. Vogt(Eds.), Handbook of methodological innovation. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 562-589.

Kouzes, J. M., & Posner, B. Z. (2010). The leadership challenge activities book. San Francisco, CA: Wiley.

Levinson, M.(2011). Democracy, accountability, and education. Theory and Research in Education, 9(2), 125-144.

Lieberman, A., &Miller, L.(2004). Teacher Leadership. CA: Jossey-Bass.

Lieberman, A., &Miller, L.(2004). 교사리더십. (황기우 역). 학지사(CA: Jossey-Bass).

Lortis, D.(2002). School teacher (2nd ed). Chicago: University of Chicago Press.

Murphy, J.(2005). Connecting Teacher Leadership and School Improvement. Thousand Oaks, California: Corwin Press.

Salberg, P.(2011). Finnish lessons. New York: Teachers College Press, Columbia University.

Smylie, M. A., & Denny, J. W. (1990). Teacher leadership: tensions and ambiguities in organizational perspective. Educational Administration Quarterly, 26(3), 235-259.

Suranna, K. J. & Moss, D. M. (2002). "Exploring teacher leadership in the context of teacher preparation" paper presented at the Annual Meeting of the AERA. New Orleans, April 2002.

Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. (2007). Using Multivariate Statistics (5th ed.). New York: Allyn and Bacon.

Wasley, P. A.(1991). Teachers who lead: the rhetoric of reform and the realities of practice. N. Y.: Teachers College Press.

York-Barr, J., & Duke, K. (2004). What Do We Know About Teacher Leadership? Findings From Two Decades of Scholarship. Review of Educational research, 74(3), 255-317.

<신문기사>

시사저널(2020. 6. 23.) 교단떠나는 교사들 증가 "교권추락이 원인". http://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=201617

<부록> 교사리더십 진단도구

영역	하위 요소	문항 내용
교사리더십 의식	주체의식	나는 학교 교육활동에 있어 교사가 주체라고 생각한다.
		나는 학교공동체의 변화와 발전을 위해 주체적이고 적극적으로 참여해야 한다고 생각한다.
	책임의식	나는 교육활동에 대해 책임져야 한다고 생각한다.
		나는 학교를 더 나은 공동체로 만들기 위한 책임이 있다고 생각한다.
		나는 국가 교육 담당자로서의 책임이 있다고 생각한다.
	자율의식	나는 교육과정 운영의 자율성이 있다고 생각한다.
		나는 주변 상황과 맥락을 고려하여 재량껏 학생을 지도하는 사람이라고 생각한다.
		나는 자발적으로 더 효과적인 교육방법을 탐색해야 한다고 생각한다.
		나는 교육활동 운영 과정 중에 타인의 의사를 존중하고 수용하면서, 스스로 판단해야 한다고 생각한다.
교사리더십 역량	이해역량	나는 학생이 처한 상황, 가정배경 등 외적상태를 이해하고 있다.
		나는 우리 반 학생들 사이의 관계가 어떤지 알고 있다.
		나는 동료교사의 욕구와 동기에 대해 이해하고 있다.
		나는 학부모의 생각과 필요를 파악하고 있다.
		나는 우리 학교가 가진 독특한 상황과 맥락을 이해하고 있다.
	소통역량	나는 수업지도 과정에서 학생들과 잘 소통한다.
		나는 동료교사들과 교수활동과 관련된 피드백을 서로 주고 받는다.
		나는 동료교사들과 수업지도나 학생지도에서 고충이나 문제가 생기면 자주 이야기한다.
		나는 동료교사들과 함께 교육문제의 원인 및 해결책에 대해 자주 논의한다.
		나는 교육 현안의 방향과 실천 목표에 대해 동료교사들과 함께 이야기한다.
	촉진역량	나는 학생들의 학습욕구를 촉진시킬 수 있다.
		나는 동료교사의 필요와 욕구를 파악하여 동료교사가 교육활동을 적극적으로 할 수 있게 도와줄 수 있다.
		나는 학교사업 및 프로젝트 실행 시 동료교사가 적극적으로 참여하고 서로 협업할 수 있게 촉진할 수 있다.
		나는 교내외의 활동에 교직원 참여를 장려하고 격려하여 신뢰감을 형성할 수 있다.
		나는 동료교사의 능력개발을 위해 좋은 영향력을 미친다.
		나는 적극적으로 다른 사람들에게 동기부여 한다.
		나는 학부모들이 학교활동에 적극적으로 참여하도록 촉진할 수 있다.
	성찰역량	나는 더 나은 수업을 위해 수업에서 발생한 문제를 계속해서 성찰한다.
		나는 학생들이 겪는 어려움을 해결하기 위해 지속적으로 성찰하면서 지도한다.
		나는 바람직한 교사의 삶에 대해 지속적으로 성찰하면서 교육활동을 수행한다.
		나는 내가 틀렸거나 잘 모를 때 인정하고, 나를 발전시키기 위해 성찰하면서 방법을 찾아 나간다.
		나는 학생과의 관계에서 겪는 문제나 갈등상황 해결을 위해 지속적으로 성찰하는 과정을 거친다.
	철학역량	나는 교사로서 교육의 목적을 탐구하며 교육활동을 수행한다.
		나는 교사로서 소신과 사명감을 가지고 있다.

		나는 학생들에게 긍정적인 영향을 줄 수 있는 교육철학을 가지고 있다.
		나는 학생을 대할 때 나의 가치와 철학에 따라 행동한다.
		나는 교사로서의 삶의 의미를 추구하며 적극적으로 살아간다.
		나는 교사로서 나 자신에 대한 자아상을 가지고 있다.
교사리더십 발휘 속성	목표지향성	나는 교육활동의 명확한 비전과 목표를 세운다.
		나는 목표가 뚜렷하지 않으면 교육활동을 수행하기 어렵다.
		나는 교육목표 달성에 필요한 요소를 알고 있다.
		나는 교육목표를 달성하지 못한다면 원인을 분석해 개선하려고 노력한다.
		나는 힘들 때마다 목표를 떠올리며 이겨낸다.
		나는 교육활동을 위해 목표가 반드시 필요하다고 생각한다.
	과업주도성	나는 학교교육을 위해 주어진 역할을 주도적으로 담당한다.
		나는 내가 맡은 업무를 솔선수범한다.
	공동체성	나는 교육 문제를 동료교사와 함께 해결한다.
		나는 문제가 생겼을 때 동료교사에게 도움을 구한다.
		나는 어려움을 겪는 학생, 학부모, 동료를 기꺼이 돕는다.
		나는 학교공동체에 적응하기 힘들어하는 동료가 잘 적응할 수 있도록 돕는다.
		나는 기본적으로 교육주체들과 협력하여 교육활동을 수행하고자 한다.
		나는 학생, 학부모, 동료와 함께 활동할 때 기쁨과 보람을 느낀다.
	전문성	나는 수업에 관해 전문적인 지식과 실행 방법을 갖추고 있다.
		나는 학생 특성에 맞는 생활지도 방법을 알고 지도한다.
		나는 학생이 상담을 요청했을 때, 학생의 특성에 맞게 상담해줄 수 있다.
		나는 학급을 운영할 때, 나만의 노하우로 운영할 수 있다.

연차학술대회 자유주제 발표

일반논문·신진학자·학문후속세대

2022 한국교육행정학회 연차학술대회

교육행정학에서 공공가치 탐색 : 미래를 위한 재설계

학문후속세대

한국교육행정학회

대학기본역량진단은 전문대학의 수월성을 높이고 있는가?
: Astin의 관점을 중심으로

김수지(이화여자대학교 박사과정)
김건희(이화여자대학교 박사과정)
Yang, Ruiting(이화여자대학교 석사과정)
정제영(이화여자대학교 교수)[3]

요 약

본 연구는 1, 2, 3주기 대학기본역량진단이 전문대학의 교육적 수월성을 높이고 있는지에 대해 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 학습자 중심의 수월성 관점에서 교육부에서 2015년부터 시행한 1, 2, 3주기의 대학기본역량진단의 평가 기준을 분석대상으로 하였다. 분석을 위해 Astin의 I-E-O(Iinput-Environment-Outcomes) 모형을 활용해 분석하였다.

연구 결과 첫째, 전문대학의 대학기본역량진단은 학생의 학습 환경과 교육에 방점을 두고 있다. 둘째, 대학기본역량진단은 전문대학의 특성을 고려한 평가를 지향한다. 셋째, 전문대학의 대학역량진단은 학습자의 수월성 가치를 고려한 진단이다. 연구를 통해 도출한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 전문대학이 학습 환경 조성을 위해 투자하고, 성장할 수 있도록 지원하는 교육정책과 지원이 필요하다. 둘째, 전문대학의 자율성과 특수성을 극대화할 수 있는 평가기준 및 지표의 개발·개선이 필요하다. 셋째, 향후 전문대학 평가는 학습자 중심의 수월성에 준거를 두고 학생 개인과 학교 기관 차원의 발전을 도모하는 방향으로 전개되어야 한다.

[주제어] 대학기본역량진단, 전문대학, 평가기준, Astin, 수월성

Ⅰ. 서론

한국의 고등교육 정책은 1980년대 졸업정원제와 1990년대 대학설립준칙주의 정책이 도입됨에 따라 대학의 수가 급격하게 증가하였다(김성곤, 2019). 하지만 그 후로 2000년대에 들어서며 급격하게 감소한 출생아 수가 학령인구 감소로 이어지게 되며 대학 정원 대비 입학생 부족 현상이 발생할 것으로 전망된다(교육부, 2021). 2018년도의 대학 정원이 그대로 유지될 경우, 2024학년도에 입학생이 약 12만 명 부족한 현상이 발생할 것으로 예상된다(교육부, 2021). 더 나아가 4차 산업혁명 사회의 도래로 인한 사회의 수요와 기대가 변화됨에 따라 대학의 기능과 역할 또한 변화할 것을 요구하고 있다.

대학이 단순히 지식을 쌓기 위한 기관이 아닌 문제해결력, 창의성 그리고 전공과 관련하여 고도화된 전문성을 갖춘 인재를 양성하기 위한 곳으로 변화해야 하는 시점이다(교육부, 2021). 또한 고령화 사회에서 성인에 대한 재교육 수요도 증대되고 있다. 이러한 점들을 감

3) 교신저자(jychung@ewha.ac.kr)
▣ 접수일(2022.00.00), 심사일(2022.00.00), 게재확정일(2022.00.00)

안할 때 고등교육에 대한 정확한 진단과 평가를 통한 대학 운영의 적정 규모화와 정원조정이 시급한 상황이다.

이러한 현상은 전문대학에서 더욱 심각하게 대두되고 있다. 2021학년도 전문대학 대부분의 신입생 충원율이 60-80% 밖에 충원되지 않았다(유진환, 2021). 2020년도와 2021년도를 비교하였을 때 정원 내 신입생 충원률은 90%이었던 2020년에 비해 2021년은 70% 안팎으로 감소하였다(유진환, 2021). 전문대는 2000년대에 들어서며 4년제 대학의 수요가 증가함에 따라 전문대학의 수요는 더욱 감소하는 추세에 이르렀다(국가통계포털, 2022).

이에 교육부(2014a)는 대학 구조개혁 정책을 통해 대학의 정원 감축에 들어갔다. 대학은 성장 가능성, 경쟁력 등 여러가지 요건에 대한 평가를 통해 2014년부터 2022년까지 3주기에 걸친 평가를 받게 되었다. 따라서 본 연구는 이러한 대학기본역량진단 정책이 전문대학의 수월성을 제고하는 기제로 역할하고 있는지 분석하고자 한다.

더 나아가 대학기본역량진단이 수요자인 학생 중심의 평가로 이루어졌는지 살펴보고자 한다. 교육의 수요자는 평가의 결과를 통해 대학을 선택한다. 즉, 대학의 미래가 교육수요자의 선택에 달려있다고 할 수도 있을 것이다. 최근에 학생을 미래사회의 대체 불가능한 핵심으로 생각하여 유연하고 창의적인 지식 생산자로 기르기 위해 수요자 중심의 교육이 강조되고 있지만, 아직 학생들을 주체로 하는 교육의 실제를 연구한 연구는 많지 않은 실정이다. 연구가 수행된 대부분은 학생을 교육의 수동적 객체로 보는 '교수(敎授) 중심적' 관점(조용환, 2004)으로 이루어져 있다. 변화하는 시대에 맞춰 이러한 관점에서 벗어나 교육의 본질에 집중할 필요가 있다. 또한, 교육의 과정보다는 투입과 산출의 관계에 초점을 두는 관점을 탈피하여 교육의 결과에만 중점을 두는 사회적 분위기를 벗어나야 한다.

대학기본역량진단은 교육의 보편적인 수월성 개념을 바탕으로 보여주기식의 평가가 아닌 실질적인 변화와 성장을 촉진하는 장치로서 역할을 하여 대학교육의 질에 대한 근간이 되어야한다. 또한, 대학의 질 관리는 국가 수준의 질 제고 정책들이 대학 간 비교평가를 넘어 대학을 위한 생산적인 방향을 제시를 통해 이루어져야 한다(변수인, 2018). 본 연구는 이러한 관점을 토대로 '수월성'의 개념에 대한 분석을 통해 학습자 중심의 수월성을 제시하고자 한다. 이를 분석하기 위해 Astin(1985)이 제시한 I-E-O(Inputs-Environment-Outcomes) 모형을 통해 대학기본역량진단의 지표를 살펴보고자 한다. 해당 모형은 보편적으로 고등교육기관의 성과를 평가하고자 할 때 주로 상용되는데, 본 연구에서는 Astin의 I-E-O를 분석모형으로 설정하여 1, 2, 3주기 대학기본역량진단을 재조명하고자 한다.

더 나아가 분석된 결과를 토대로 대학기본역량진단의 정책적 시사점을 제시하여 보다 실용적인 대학평가 정책의 수립을 위한 발판을 마련하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 전문대학 구조개혁의 필요성

대학 구조개혁평가가 시행되어야 할 이유 중 하나는 출생률 저하로 인한 학령인구수의 감소라고 할 수 있다. 초등학교부터 대학교 취학연령인 6세에서 21세 사이의 인구를 의미하는 학령인구는 2020년부터 향후 10년간 195만 명이 감소할 것으로 나타났다(교육부, 2020). 그 중 대학교 학령인구(18-21세)는 2030년 187만명으로 2020년 대비 77.8% 수준으로 감소할 것으로 예측되어

대학 정원 감축이 이루어져야 한다는 사회적 인식이 대두되고 있다 (교육부, 2014a).

둘째, 학령인구의 감소는 저출산뿐만 아니라 진학에 대한 기대감과 사회적 인식이 변화하며 대학 진학률이 감소하는 추세이다. 고학력의 청년실업 문제는 대학에서 기업이 요구하는 인재상을 배출하지 못하고 있는 현상과 노동시장에서의 인력 수요에 대한 변화가 잇따르며 청년실업의 문제가 장기화되고 있다(김수지, 2021). 이러한 현상은 고등학교 졸업예정자의 대학 진학률에도 영향을 미칠 수밖에 없다. 이는 대학의 미충원 문제로 이어지며 대학 교육의 질 제고를 위한 경쟁력 강화가 이루어질 필요가 있다(교육부, 2014a).

셋째, 대학의 미충원 문제는 대학의 부실화로 이어져 대학의 질적 성장을 저해시킨다(임은희, 2019). 한국의 국・공립 대학을 제외한 대부분의 사립대학은 재정을 민간재원인 학생의 등록금에 의존하고 있는 만큼 대학의 정원을 충원하지 못하는 학교는 부실대학으로 이어질 수밖에 없다. 특히 교육의 질과 무관하게 비수도권 대학에 대한 수요보다 수도권에 있는 대학에 대한 수요가 많은 만큼 수도권으로 학령인구 쏠림 현상이 나타나 비수도권의 대학이 가장 먼저 타격을 입을 수밖에 없는 구조를 갖추고 있다. 이는 지역 발전의 불균형을 초래하게 된다(교육부, 2014a).

전문대학은 우리나라의 대표적인 고등직업 교육기관으로 '사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 가르치고 연구하며 재능을 연마하여 국가사회의 발전에 필요한 전문직업인을 양성함을 목적으로 한다'(고등교육법 제47조, 제48조). 이러한 목적을 가진 전문대학은 1964년에 5년제 실업고등전문학교를 시작으로 1970년대에 전문학교로 개편되었고, 1979년에 2년제 초급 대학과 통합되어 현재의 전문대학의 형태에 이르게 되었다(이용균, 2010). 정부의 '대학설립 준칙주의' 와 '정원 자율화' 정책으로 인해 전문대학의 수가 급격히 증가하며 1999년에는 일반대학보다 전문대학의 수가 많을 정도로 전문대학의 수는 계속하여 상승세에 있었다(국가통계포털, 2022). 2000년대에 들어서면서 급격한 산업구조의 변화로 사회적 요구와 기대가 변화하게 되면서 전문대학에 대한 수요 또한 점차적으로 감소하게 되었다(임은희, 2019). 이와 동시에 학령인구의 감소까지 더해지며 대부분의 전문대학은 미충원 상황에 놓이게 되었다. 특히 지방의 전문대학은 존폐의 기로에 서있다(이용균, 이기성, 2010).

전문대학의 구조조정과 관련된 연구들을 살펴보면 대부분의 연구에서 전문대학의 통・폐합 및 폐쇄는 불가피한 상황이라고 설명한다. 하지만 전문대학의 목적을 올바로 설립하기 위해서는 전문대학의 구조조정이 필수적이라고 주장하고 있다(이상덕, 한동훈, 2000; 백형찬, 2004; 모수원, 2006; 이용균, 2010). 전문대학의 전문성과 경쟁력을 위한 탈바꿈을 위해서는 반드시 거쳐야 하는 절차라고 설명하고 있다(임은희, 2019).

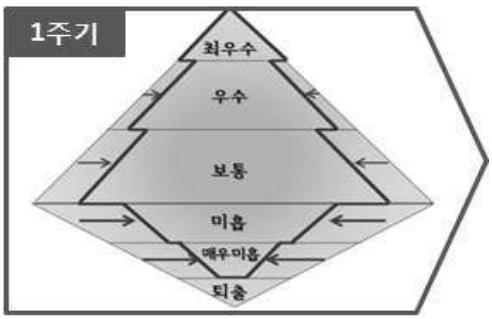
또한 전문대학의 구조조정이 불가피한 상황에서 합리적인 구조조정을 위해서는 정확한 평가와 진단에 의한 합리적인 정원감축이 이루어질 필요가 있다. 이용균, 이기성(2010)의 연구에 의하면 존속, 발전 가능성이 높은 대학의 유형은 '특성화된 대학, 취업률 우수대학, 수도권 소재 대학, 구조조정을 통해 경쟁력을 확보한 대학, 성인대상 평생직업교육 확대 대학' 이라고 설명하며 특히 지방의 사립 전문대학의 경쟁력을 우려하고 있다(이용균, 이기성, 2010). 임은희(2019)도 대학 구조개혁 정책의 필요성을 주장하며 학령인구가 감소하는 상황에서 정원감축에 대한 부분을 시장의 수요와 공급에만 의지할 경우 감축 대상은 지방대, 전문대, 중・소규모 대학이 될 것이라고 전망하였다. 더 나아가 이러한 현상은 교육의 수도권 집중 현상을 심화시키며 교육 생태계의 붕괴로 이어지게 될 것을 우려하였다.

2. 전문대학 기본역량진단

전문대학의 주요한 평가제도는 대학구조개혁 평가, 전문대학 특성화 육성사업을 위한 평가, 대학 평가 인증제도와 같이 3가지로 분류할 수 있다(강성환, 한대희, 2015). 이 중 대학구조개혁 평가는 정원감축과 대학 교육의 질 제고를 목적으로 이루어지는 평가이다. 교육부는 2014년 1월 대학의 구조개혁방안을 발표하며 대학구조개혁 평가 기본계획 정책을 추진하고 있다(교육부, 2014). 교육부의 계획에 따르면 2023학년도까지 대학 정원의 16만 명을 감축하는 것이 목표이다. 대학구조개혁을 위한 평가는 모든 대학을 대상으로 2014년부터 2022년까지 3년마다 1주기로 정하여 총 3주기 동안 입학정원 축소에 초점을 두고 이루어질 예정이다(교육부, 2014b).

가. 1주기 전문대학구조개혁평가

1주기의 대학구조개혁평가는 일반대학의 경우 1단계와 2단계 평가로 나누어 단계적으로 이루어졌다. 전문대학의 경우 일반대학과 달리 1단계 평가만 이루어졌다. 전문대학의 구조개혁평가 총점은 100점으로 A~E등급으로 구분된다(교육부, 2014b). 이 중 A등급을 제외한 나머지 등급을 받은 학교는 입학정원 감축 대상이 된다. 권고되는 정원감축 인원은 등급별로 상이하다. B등급의 경우는 정원 일부 감축, C등급의 경우는 정원 평균 수준에서의 감축, D등급의 경우는 정원 평균 이상 감축 그리고 E등급은 정원 대폭 감축 조치가 이루어진다. 또한 D등급부터는 정부 재정지원 사업에 참여할 수 없으며 일부 국가장학금과 학자금 대출이 제한된다. E등급의 경우는 정부의 재정지원사업에 참여할 수 없을 뿐만 아니라 모든 국가장학금과 학자금대출이 제한되어 퇴출이 불가피하게 된다.



[그림 1] 1주기 구조개혁 평가 등급

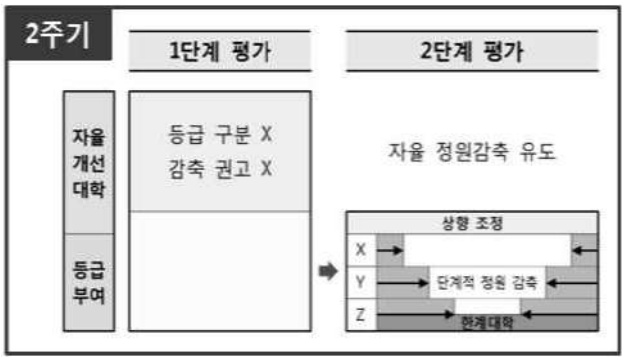
출처: 교육부(2017). 2주기 대학 구조개혁 기본계획. 보도자료

나. 2주기 전문대학기본역량진단

2018년에 시행된 2주기 대학 구조개혁평가는 대학 기본역량 진단으로 명칭을 변경한 후 실행되었다. 1주기와 다르게 1단계와 2단계의 복수 진단 절차를 통해 평가가 이루어졌다(교육부, 2017). 1단계에서는 모든 대학을 대상으로 고등교육기관이 기본적으로 갖추어야 할 기본요소 및 발전전략을 평가하여 일정 수준 이상의 자율역량을 갖춘 대학을 '자율개선 대학'으로 선정하였다(교육부, 2017). 자율 대학으로 선정된 대학은 등급 구분 및 정원 감축 권고 대상에서 제외되어 자체적으로 계획에 따라 교육부의 지원을 토대로 자율 발전을 이

루도록 하였다.

2단계 평가에서는 대학의 '지속 가능성' 을 평가하기 위하여 전문가의 현장 방문을 통한 진단이 실행됐다. 이 외에도 지역사회 협력·기여, 구성원 참여·소통, 재정·회계 및 법인 책무성을 진단하기 위한 지표를 통해 대학의 지속가능성을 평가한다. 최종적으로 1단계와 2단계에서의 평가점수를 합산하여 X, Y, Z의 등급이 결정되고 등급에 따라 단계별 정원감축, 재정지원 제한, 한계 대학에 따른 조치가 실행됐다(교육부, 2017). 평가 대학의 10% 이내에서는 자율개선 대학으로 상향 조정이 이루어지도 하였다.

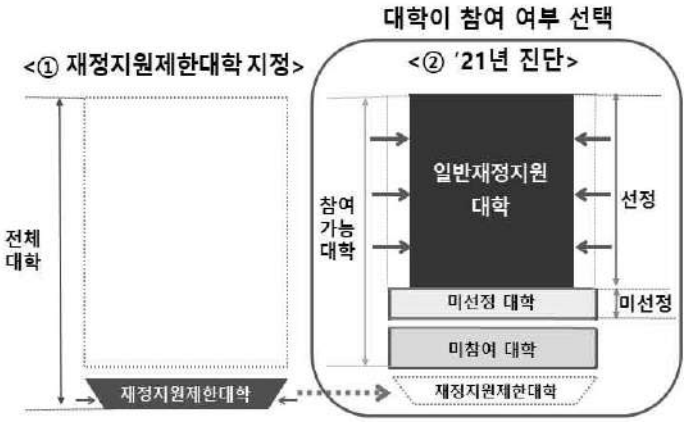


[그림 2] 2주기 대학 기본역량 진단 평가 등급

출처: 교육부(2017). 2주기 대학 구조개혁 기본계획. 보도자료

다. 3주기 전문대학기본역량진단

2019년 교육부가 발표한 3주기 대학 기본역량 진단 기본계획서(시안)는 대학의 자율성을 존중하는 방향에 초점을 두고 정부가 제시하는 기준이 아닌 '유지 충원율' 개념을 도입하여 대학이 자체적으로 수립한 계획을 통해 적정 규모를 실현하도록 하고 있다(교육부, 2019).



[그림 3] 3주기 대학 기본역량 진단계획

출처: 교육부(2019). 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획(시안). 보도자료

진단 결과에 따라 일반재정지원대학으로 선정된 대학에 대해서 대학이 설정한 재학생 충원율을 충족한 경우에만 재정지원이 이루어지는 정책이다. 제정지원대학은 모든 대학을

대상으로 주요 정량지표인 교육여건・성과, 재정 건전성을 평가하여 지정된다. 또한, 평가의 간소화를 위해 기존 1・2단계로 진행됐던 평가를 단일 단계로 통합하고 핵심적인 기본여건을 중심으로 평가가 이루어진다. 교육의 질 제고를 위한 평가로 학사구조・학사제도, 교육과정, 교수・학습 방법 개선 등을 진단하고, 전임교원 확보율 기준을 보다 강화하기로 하였다. 더 나아가, 국가 균형 발전을 위해 5개 권역으로 구분하여 일반재정지원 대상 대학 선정 시 권역을 우선 선정하는 방식을 도입하였다. 따라서 권역에서 90%를 우선 선정하고, 전국 단위로 절대 점수가 높은 순서대로 10%를 선정하는 방식을 취하기로 하였다.

<표 1> 2021년 대학 기본역량 진단 등에 따른 재정지원 가능 범위

대학 구분			일반 재정지원	특수목적 재정지원	국가장학금 학자금대출
21년 진단	참여 대학	선정 대학 (일반재정지원대학)	지원	신청 가능	지원
		미선정 대학	제한	신청 가능	지원
	미참여 대학		제한	일부 제한*	지원
진단 참여 자격 제한 대학 (재정지원 제한 대학)			제한	제한	제한

출처: 교육부(2019). 2021년 대학 기본역량 진단 기본계획(시안). 보도자료

3. Astin의 수월성 관점

본 연구에서는 Astin(1985)의 고등교육 수월성에 대한 관점을 다루고자 한다. Astin의 고등교육 수월성의 특징은 다음과 같다.

첫째, Astin의 관점에서 고등교육에서의 수월성은 학습자 중심의 가치부가적 개념을 포함해야 한다고 하였다. 학습자 중심의 수월성이란 학생들에게 만족스러운 교육 제공, 대학 시설 설비, 학생식당 운영, 봉사활동 기회 제공 그리고 활발한 경력개발 활동을 제공하는 등의 역할을 수행하는 것을 말하며, 이러한 역할들이 수행되면 대학에 대한 학생의 자부심과 성취감이 높아져 학교의 경쟁력과 명성을 향상시킬 수 있다고 하였다. 또한, 학생의 역량에 대해 학업중점의 점수로 학생을 판단하는 것이 아닌 학생이 교육과정을 통해 경험한 학습 환경이 학생의 학업 성취도에 얼마나 영향을 미쳤는지에 주목해야 한다고 하였다. Astin, Antonio(2012)는 같은 특성을 가진 학생이라도 대학생활에서 겪는 경험의 양상에 따라 학생 성과(student outcomes)가 달라질 수 있다고 주장했다.

둘째, 학습자 중심의 수월성은 성과로만 측정될 수 없기 때문에 반드시 투입요소가 고려되어 교육의 수월성을 추구해야 한다. 이는, 교육적 환경요소에서 보여지는 교육 경험이 어떠한 수준으로 나타나는지 고려되어야 한다는 것을 의미한다.

셋째, Astin은 학습자 중심의 수월성에 대한 의미 있는 논의가 어렵다고 했다. 그 이유로 대학이 명성과 자원에 의지하여 학생들을 무분별한 경쟁 구도 속으로 몰아넣기 때문이라고 하였다. 학생들이 경쟁과 점수에 집착하게 만드는 구조는 수월성의 의미를 무색하게 만든다고 강력히 주장하였다. Astin은 시장원리에 의한 경쟁 사회에서 경쟁을 통한 서열화를 당연한 것이라는 것을 이야기 했지만, 틀에 맞춰져 있는 대학평가는 학생들의 인지발달 능력 및 역량을 배양할 수 있는 기회를 빼앗는 결과를 초래한다고 하였다. 이러한 맥락에서 Astin(1993)은 고등교육

의 수월성을 평가하는 데 있어 교육수요자인 학생의 관점에서 대학교육의 성과를 살펴보아야 한다고 주장하였다.

넷째, Astin은 학습자 중심의 수월성은 고등교육을 개선할 수 있는 핵심 개념이라고 소개했으며, 고등교육 개선에 대한 평가가 이루어질 때 강력한 힘을 발휘한다고 하였다. 특히, 고등교육의 수준을 향상시키기 위해서는 교육의 수월성에 대한 부분이 고려되고 실천적 합의가 이행되어야 한다고 하였다. 이러한 Astin의 논의는 현실에 맞지 않는 이상적인 개념이라는 비판적인 부분이 존재하지만, 대학을 관리하고 평가하는 정부 기관에게 단순히 목적을 위한 형식적인 평가를 가지고 대학을 평가하는 것이 아니라 대학 교육에 대한 본질적인 논의와 가치를 점검하도록 하는 시사점을 제시하였다.

앞서 언급한 학습자 중심의 수월성을 전술한 수월성 개념을 바탕으로 종합적으로 정리해보고자 한다. '수월성'이란 개인의 내적 잠재력을 극대화시키기 위한 방법을 의미한다. 수월성의 1차 목표는 대학교 교육을 통해 잠재력 개발 수준을 일정 수준에 도달하는 것으로 한다. 2차 학습 목표는 개인에게 주어진 특정한 능력, 재능, 소질 그리고 역량 등을 높은 수준으로 끌어올리기 위해 여러 학습 환경을 통해 다양한 경험을 제공하는 것이다.

이러한 수월성의 추구를 위해서는 개인, 교육기관인 대학 그리고 사회의 수월성이 조화롭게 어우러져 상호작용 할 수 있는 정책적 제안이 있어야 한다. 이를 위해서 기존의 대학평가에 대한 전통적인 관점에서 완전히 벗어나 새로운 대학평가 방식을 제안하여 각 대학이 가진 특수성과 수월성의 추구 방향을 존중해야 한다.

마지막으로 대학평가가 학생 수준으로 평가되는 것이 아니라 대학을 개인의 합으로 보아 고등교육에서 학습자 중심의 수월성을 평가해야 한다. 이는 기존의 대학평가 시스템에서 완전히 벗어나 새로운 관점으로 대학을 평가하여 대학이 가진 특수성과 수월성을 존중해야 한다. 교육의 수월성에 대한 실현은 끊임없이 논의되고 있지만 이러한 부분은 구체적으로 정책적인 방안이 제시될 때 이루어진다.

Ⅲ. 연구방법

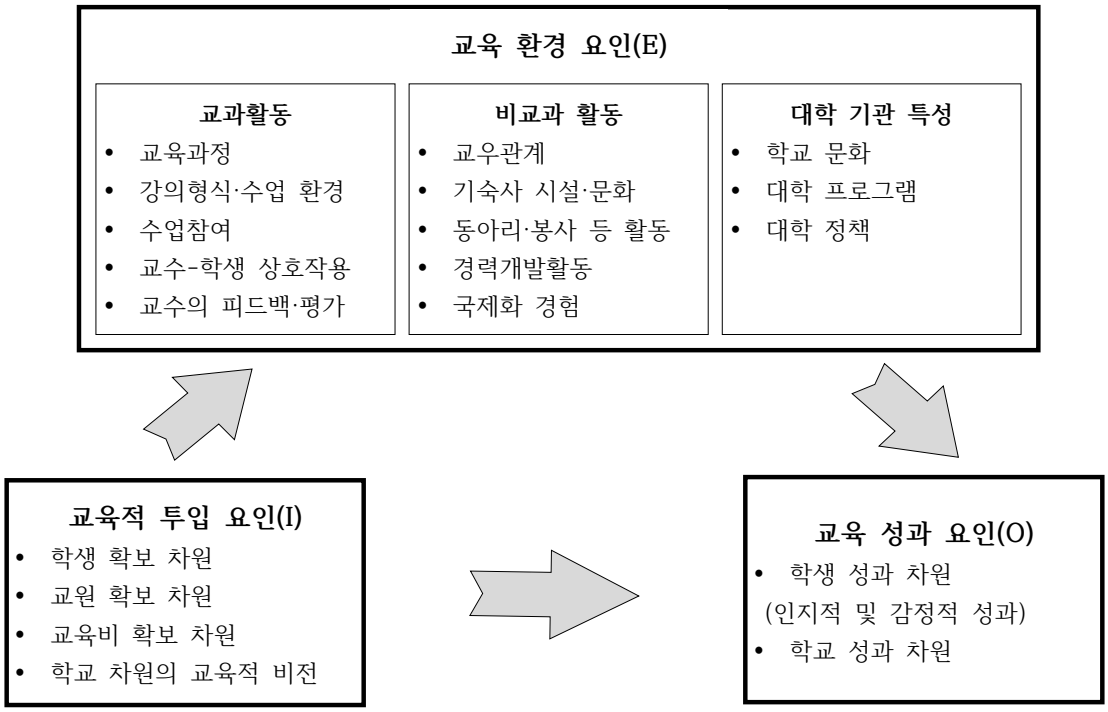
1. 분석모형

본 연구에서는 대학교육의 질 관리 연구에 널리 활용되고 있는 Astin(1993)의 I-E-O(inputs-environment-outcomes) 모형과 김형란, 김석우(2019)가 대학의 기능 차원에서 제시한 교육(학생), 연구(교원), 봉사(책무) 기능 평가표를 모형으로 채택하여 연구의 방향에 적합한 분석모형으로 재구성하였다.

먼저 대학 기능 차원은 학생・교육, 교원・연구, 기관책무・봉사로 재설정하였고, I-E-O 모형의 요인은 연구 방향을 고려하여 교육적 투입-학습 환경-교육 성과(educational inputs-learning environment-educational outcomes)로 조작적 정의하였다.

교육적 투입-교육 환경-교육 성과에 해당하는 각 요인들은 선행연구에 기초하여 다음과 같이 설정하였다(Astin, 1993; 김안나, 이병식, 2003; 최정윤, 이정미, 정진철, 성태제; 최정윤, 이정미, 나민주, 이병식 2008; 최정윤, 정진철, 이정미, 2009;). 교육적 투입 요인은 학생・교

수・교육비 확보, 학교 차원의 교육적 비전으로 설정하였다. 교육 환경 요인은 크게 세 가지로 구성하였는데 교과활동, 비교과활동, 대학 기관 특성으로 설정하였다. 교육 환경 요인은 사실상 대학생활 동안 학생의 성과에 영향을 미치는 모든 일을 의미한다. 마지막으로 교육 성과는 학생 성과 차원과 학교 성과 차원으로 구성하였으며 재구성한 I-E-O 모형은 [그림 3]과 같다.



[그림 4] Astin(1993)의 I-E-O 모형 재구성

본 연구에서 대학기본역량진단 전문대학 평가지표 분석에 사용하는 분석 틀은 <표 2>와 같다.

<표 2> 대학기본역량진단 전문대학 지표 분석틀

	학생・교육	교원・연구	기관책무・봉사	총점
교육적 투입 (I)				
점수				
학습 환경 (E)				
점수				
교육 성과 (O)				

점수				
소계				

본 연구에서는 1, 2, 3주기의 평가지표를 성격에 따라 학생・교육, 교원・연구, 기관책무・봉사의 차원 1차 분류하고, 이를 재구성한 I-E-O 모형을 활용하여 2차 분류하였다.

2. 분석자료

본 연구의 연구 분석자료는 1, 2, 3주기 대학기본역량진단 전문대학 지표이며, 관련 자료는 교육부 홈페이지에서 수집하였다. 정부 공시문서는 대학평가를 설명하기 위하여 제시하는 가장 기본적인 자료이며, 평가 주체, 평가지표, 평가결과의 활용에 관한 정보들이 전체적으로 하나의 체계를 갖추고 있기 때문이다(김형란, 김석우, 2019). 본 연구의 분석자료는 대학기본역량진단의 전문대학 평가지표로 제한하였다.

Ⅳ. 연구결과

1. 1주기 대학구조개혁평가 분석

1주기 대학구조개혁 분석 결과표는 <표 3>과 같다.

<표 3> 1주기 대학구조개혁평가 분석

	학생・교육	교원・연구	기관책무・봉사	총점
교육적 투입 (I)	교육비 환원율(6, 정량)	전임교원확보율 (8, 정량)	-	28
	교사 확보율(6, 정량)			
	학생 충원율(8, 정량)			
점수	20	8	-	
학습 환경 (E)	수업 관리 (8, 정량・정성)	-	-	55
	학생 평가(5, 정성)			
	직업기초 교양 교육과정(5, 정량・정성)			
	현장 중심의 전공교육 과정(10, 정량・정성)			
	현장실습 및 훈련 과정(5, 정량・정성)			
	학생 학습역량 지원 (5, 정량・정성)			
	취·창업 지원 (7, 정량・정성)			

	장학금 지원(5, 정량) 진로 및 심리 상담 지원(5, 정량・정성)			
점수	55	-	-	
교육 성과 (O)	교육수요자 만족도 관리(2) 졸업생 취업률 (10, 정량)	-	특성화 계획 수립, 추진, 성과 (5, 정량・정성)	17
점수	12		5	
소계	87	8	5	100

1주기 대학구조개혁평가 지표 분석결과 대학의 기능 차원에서 학생・교육, 교원・연구, 기관책무・봉사는 학생・교육(87점), 교원・연구(8점), 기관책무・봉사(5점) 순으로 나타났다. 학생・교육과 관련된 항목은 총 14개로, 교육비 환원율(6), 수업 관리(8), 교사 확보율(6), 학생 평가(5), 학생 충원율(8), 취・창업 지원(7), 직업기초 교양 교육과정(5), 학생 학습역량 지원(5), 현장 중심의 전공교육과정(10), 장학금 지원(5), 현장실습 및 훈련과정(5), 진로 및 심리 상담 지원(5), 및 졸업생 취업률(10), 교육수요자 만족도 관리(2) 이다. 교원・연구와 기관책무・봉사에 해당하는 지표는 각 1개로 전임교원 확보율(8)과 특성화 계획의 수립, 추진 및 성과(5) 이다. 이는 학생・교육과 비교하였을 때 상대적으로 지표의 다양성이 다소 미비한 수준에 그치고 있는 것으로 보여지며, 향후 지표 개발의 필요성이 제기될 가능성이 있다. 대학구조개혁평가는 학생・교육을 진단하는 것에 많은 지표를 할애하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

I-E-O 분석 차원에서 보자면, 단일평가 16개의 평가지표 중 교육적 투입(educational inputs)에 해당하는 지표는 4개, 학습 환경(learning environment)은 에 해당하는 지표는 9개, 교육 성과(educational outcomes)에 해당하는 지표는 3개로 나타났다. 교육적 투입, 학습 환경, 교육 성과 요소별 총합은 학습 환경(55점), 교육적 투입(20), 교육 성과(12) 순으로 나타난다. 전술한 바와 같이 학습 환경은 학생들이 대학에서 경험하는 모든 교과 및 비교과 활동을 포함하는 개념인 동시에 학생들이 대학에서 제공하는 학습 환경을 통해 만나게 되는 모든 경험을 아우르는 개념이다.

학습 환경에 해당하는 지표는 수업 관리(8), 취・창업 지원(7), 학생 평가(5), 현장 중심의 전공교육과정(10), 직업기초 교양 교육과정(5), 현장실습 및 훈련과정(5), 진로 및 심리 상담 지원(5), 학생 학습역량 지원(5), 장학금 지원(5) 이다. 해당 지표들은 대학 프로그램, 교육과정 및 다양한 활동 및 경험에 해당하는 요소들로 학습 환경 개념에 정확하게 부합한다. 취・창업 지원 배점은 일반대학과 비교했을 때 5점 더 높은 배점으로 확정되었는데, 이는 전문대학의 특성을 고려한 설정이라고 볼 수 있다.

대학의 교육적 투입에 해당하는 지표는 전임교원 확보율(8), 교육비 환원율(6)과 교사확보율(6), 학생 충원율(8) 이다. 학생과 교원의 투입 및 확보율에 평균적으로 높은 배점이 안배되어 있다는 것을 확인할 수 있다. 학생과 학교 차원에서 확보한 교육적 투입은 다채로운 학습 환경 경험으로 이어진다. 이와 같은 교육적 투입은 결과적으로 학생의 차원의 역량 발

달과 학교 차원의 교육 성과로 나타난다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 지표 중, 학생 충원율은 대학의 입학정원 조정과 학과 통폐합을 유도하는 기제로 작동될 수 있다는 점에서 정부의 정책 의도를 잘 나타내고 있는 지표라고 해석할 수 있다.

교육 성과는 학생 차원의 성과와 학교 차원의 성과를 포괄한다. 교육 성과 지표는 졸업생 취업률(10), 교육수요자 만족도 관리(2), 특성화 계획수립, 추진, 성과(5)이다. 전문대학의 졸업생 취업률 배점은 10점으로 일반대학의 5점 배점과 2배 차이를 보인다. 이는 고등직업교육기관의 특성을 감안하여 일반대학에 비해 높게 설정한 것으로 해석할 수 있다.

Astin의 수월성 관점에서 1주기 대학구조개혁평가에서 높은 비중을 차지하는 지표들은 전문대학이 대학 교육의 직접적인 수요자이자 수혜자인 학생에게 얼마나 내실 있는 양질의 교육과정과 현장 및 직업 경험을 제공하고 있는가를 평가하는 것에 방점을 두고 있다는 확인할 수 있다. 즉, 학생이 대학에서 경험할 수 있는 교과・비교과 활동을 모두 포함하는 학습환경에 평가기준을 두고 있다는 것이다. 나아가 「고등교육법」 제47조에서 '전문대학은 사회 각 분야에 관한 전문적인 지식과 이론을 교수・연구하고 재능을 연마하여 국가 사회의 발전에 필요한 중견직업인을 양성함을 목적으로 한다.' 라고 밝힌 바와 같이 전문대학의 설립 목적에 부합하는 인재 육성 및 배출에 부합하는가를 정량적・정성적 지표를 통해 살펴보는 평가로 보인다. 대학의 역할 차원에서는 대부분의 평가지표들이 학생・교육에 집중되어 있다는 것을 확인할 수 있으며, 상대적으로 미비한 지표로 나타난 교원・연구 및 기관책무・봉사에 대해서는 향후 지표 개발을 통한 균형적 안배가 필요할 것으로 보인다.

2. 2주기 대학기본역량진단 분석

2주기 대학기본역량진단 분석 결과는 아래 <표 4>과 같다.

<표 4> 2주기 대학기본역량진단 분석

<table>
<tr><th></th><th>학생・교육</th><th>교원・연구</th><th>기관책무・봉사</th><th>총점</th></tr>
<tr><td rowspan="3">교육적 투입
(I)</td><td>교육비 환원율(4, 정량)</td><td rowspan="3">교원 확보율
(7, 정량・정량적 정성)</td><td rowspan="3">정원 운영의 연계성
(2, 정량적 정성)</td><td rowspan="4">24</td></tr>
<tr><td>학생 충원율(8, 정량)</td></tr>
<tr><td>교사 확보율(3, 정량)</td></tr>
<tr><td>점수</td><td>15</td><td>7</td><td>2</td></tr>
<tr><td rowspan="6">학습 환경
(E)</td><td>장학금 지원(2, 정량)</td><td rowspan="6">-</td><td rowspan="6">구성원
참여·소통(1단계,
법령상 의무사항)
(1, 정량적 정성)</td><td rowspan="6">48</td></tr>
<tr><td>현장실습 교육
(3, 정량적 정성)</td></tr>
<tr><td>학생 학습역량 지원
(5, 정량적 정성)</td></tr>
<tr><td>산학협력 활동
(5, 정량적 정성)</td></tr>
<tr><td>수업 관리 및 학생 평가
(10, 정량・정량적 정성)</td></tr>
<tr><td>취·창업 지원</td></tr>
</table>

	(5, 정량적 정성)			
	직업기초 및 교양 교육과정 (4, 정량적 정성)			
	진로·심리 상담 지원 (5, 정량적 정성)			
	현장중심의 전공 교육과정 (8, 정량적 정성)			
점수	47	-	1	
교육 성과 (O)	졸업생 취업률(9, 정량)	-	특성화 계획 또는 중장기 계획 등 발전 계획의 수립·추진·성과 (4, 정량적 정성)	28
			지역 사회 협력・기여 (3, 정량적 정성)	
	교육 수요자 만족도 관리 (2, 정량적 정성)		구성원 참여·소통 (2단계, 제도・절차, 실적 등) (5, 정량적 정성)	
			재정・회계의 안정성, 법인책무성 (5, 정량적 정성・정량)	
점수	11	-	17	
소계	73	7	20	100

2주기 대학기본역량진단은 1단계와 2단계로 진단이 진행되었다. 대학 역할 차원의 분석결과는 학생・교육(73점), 교원・연구(7점), 기관책무・봉사(20) 순으로 나타났다. 기관책무・봉사 지표는 1주기 5점에서 20점으로 점수가 대폭 상승하였는데 이는 2주기 신규 지표 6개 중 5개가 기관책무・봉사에 해당하는 지표이기 때문이다. 반면, 학생・교육 요소는 1주기 87점에서 2주기 73점으로 10점 이상 하락하였지만 새로운 지표 배치를 위해 기존의 학사운영 및 전공 및 교양 교육과정 항목 내에서의 점수 조정이 불가피했던 것으로 보인다. 점수는 하락했지만 양적 차원에서 봤을 때 지표의 삭제가 없었다는 점, '산학협력 활동'이라는 신규 지표 추가가 있었다는 점에서 학습 환경에 대한 지표 축소로 단정 짓기 어렵다. 반면, 이전 주기 대비 축소된 지표인 장학금 지원과 취・창업 지원의 경우, 실질적인 수혜자인 학생의 수월성 입장에서 보았을 때 향후 상향 조정이 필요한 것으로 보인다.

I-E-O 분석 차원에서 살펴보면 1단계 지표 16개, 2단계 지표 5개 중 교육적 투입에 해당하는 지표는 5개, 학습 환경에 해당하는 지표는 10개, 교육 성과에 해당하는 지표는 6개로 나타났다. 교육적 투입, 학습 환경, 교육 성과 요소별 총합은 학습 환경(48점), 교육 성과(28점), 교육적 투입(24점) 순으로 나타난다. 2주기 대학기본역량진단 또한 대학과 대학교육을 평가하는데 있어 학생의 학습성과 촉진을 위한 학습 환경 조성 및 학생-교수-대학 간 적극적인 상호작용을 통한 교육적 성과 창출에 평가기준을 두고 있음을 확인할 수 있다.

학습 환경에 해당하는 지표는 장학금 지원(2), 수업 관리 및 학생 평가(10), 현장실습 교육

(3), 취·창업 지원(5), 산학협력 활동(5), 현장중심의 전공 교육과정(8), 학생 학습역량 지원(5), 직업기초 및 교양 교육과정(4), 진로·심리 상담 지원((5), 구성원 참여·소통(1단계,법령상 의무사항)(1) 이다. 새롭게 추가된 지표로는 산학협력 활동과 구성원 참여・소통이 있다. 교육부는(2017) 구성원 참여・소통 지표의 진단 주안점을 대학의 건전하고 민주적인 운영을 유도하는 것에 있다고 밝혔다. 해당 지표는 대학 내의 정책적 수립, 결정 및 운영과 맞닿아 있는 것으로 판단하여 학습 환경으로 분류하였다. 산학협력 지표의 경우 산업체와 연계 및 협력하여 운영한 정규 교과목과 다양한 대외적 교육 활동을 포함한 활동을 가리키고 있기 때문에 전문대학 학생들에게 필요한 확장된 교육과정으로 판단하여 학습 환경으로 분류하였다. 본 지표에는 산업체 경력을 가진 전임교원 현황을 진단 자료로 제시하고 있다. 이는 산학협력 활동을 통해 실질적인 직업・직무 전문성 교육을 실현하고 있는가에 대한 진단을 내포하고 있다고 해석할 수 있다.

교육 성과 지표는 졸업생 취업률(9), 구성원 참여·소통(2단계, 제도・절차, 실적 등)(5), 교육 수요자 만족도 관리(2), 특성화 또는 중장기 계획 의 발전 계획 수립·추진·성과(4), 지역사회 협력・기여(3), 구, 재정・회계의 안정성, 법인책무성(5) 이며 학교 차원의 성과를 살펴볼 수 있는 3개의 신규 지표가 추가되었다. 2주기 진단에서는 교육 성과의 총점이 1주기 평가 대비 11점 더 높은 28점으로 나타났는데, 이전 주기 대비 학교 차원의 교육성과에 대한 지표 개발을 통해 설정된 다양한 지표 안배에 따른 결과인 것으로 해석된다.

교육적 투입에 해당하는 지표는 교육비 환원율(4), 교원 확보율(7), 정원 운영의 연계성(2), 학생 충원율(8), 교사 확보율(3)로 나타났으며 1개의 신규 지표가 추가되었다. 지표 추가에도 불구하고 교육적 투입의 총점은 전 주기 대비 감소하였는데, 학생 충원율을 제외한 교육비 환원율, 교사 확보율, 교원 확보율 배점의 하향 조정으로 인한 결과이다.

Astin의 수월성 관점에서 봤을 때 2주기 대학기본역량진단 지표 중 눈에 띄는 배점 상승을 보이는 지표가 있는데, 바로 교육적 투입・교원(연구)에 해당하는 전임교원 확보율(10)과 교육적 투입・학생(교육)의 학생 충원율(10) 이다. 두 지표는 대학교육의 수월성을 제고하고 하기 위해 학교 차원에서 고려해야 할 투입 요소이다. 이와 같은 교육적 투입은 다양한 교육과정 운영과, 강의 개선 그리고 실제적인 수업 관리와 학생 평가로 연계되면서 학생 중심의 교육의 질 제고 선순환을 견인한다. 새롭게 추가된 또 다른 지표인 재정과 회계의 안정성 및 법인 책무성(5)은 전문대학의 지속 가능한 발전 가능성을 건전한 재정 운영 현황을 통해 진단하는 지표이다. 이러한 지표는 전문대학의 효율적인 운영과 관리를 유도하고, 이를 통해 갖춰지는 체계적 안정성을 기반으로 학생들이 필요로 하는 학습 환경을 제공하고 대학 내 다양한 배움의 기회를 보장하는 개인과 대학 차원의 성과 당락을 결정짓는 중요한 요소라고 볼 수 있다. 즉, 전문대학 교육의 수월성 제고와 질적 향상과 밀접한 관계를 가지는 지표들의 개발과 개선의 결과라고 볼 수 있다.

3. 3주기 대학기본역량진단 분석

3주기 대학기본역량진단 분석 결과는 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 3주기 대학기본역량진단 분석

	학생・교육	교원・연구	기관책무・봉사	총점
교육적 투입 (I)	교육비 환원율(5, 정량)	교원 확보율 (15, 정량, 정량적 정성)		40
	학생 충원율(20, 정량)			
점수	25	15	-	
학습 환경 (E)	교육과정 운영 (18, 정량적 정성)	-	-	41
	산학협력 활동 (4, 정량적 정성)			
	수업 관리 및 학생 평가 (9, 정량・정량적 정성)			
	학생 학습역량 지원 (4, 정량적 정성)			
	진로・심리 상담 지원 (3, 정량적 정성)			
	취·창업 지원(3, 정량적 정성)			
점수	41	-	-	
교육 성과 (O)	졸업생 취업률(10, 정량)	-	특성화 계획 또는 중장기 계획 등 발전 계획(2, 정량적 정성)	19
			법인 책무성 (2, 정량, 정량적 정성)	
			구성원 참여·소통 (3, 정량적 정성)	
			자율지표 (2, 정량적 정성)	
점수	10	-	9	
소계	76	15	9	100

3주기 대학기본역량진단은 이전 주기의 2단계 진단에서 평가 단계를 통일한 진단 지표로 개선되었다. 이는 대학의 평가 피로감과 부담을 경감하고, 평가 단계의 통일과 함께 지표를 간소화 하는 방향으로 개선안을 실현한 것으로 볼 수 있다.

분석결과를 살펴보면, 학생・교육, 교원・연구, 기관책무・봉사 요소는 학생・교육(76점), 교원・연구(15점), 기관책무・봉사(9) 순으로 나타났다. 학생・교육에 해당하는 평가지표는 3주기 진단이 이루어지는 동안 계속해서 가장 높은 총합을 기록하였다. 즉, 학생을 위한 교육적 역할에 대한 지표와 학생을 둘러싼 대학의 학습 환경 지표가 압도적으로 포진되어 있다고 해석할 수 있다. 기관책무・봉사의 경우 이전 주기 대비 총점이 하락하였으나 이는 3주기 지표 개선 사항인 지표체계 단순화의 영향으로 인한 것이다. 즉, 해당 요소의 총합의 축소로 보여지나 진단 내용적 축소는 아니라고 해석할 수 있다. 3주기 결과 중 주목할 만한 배점 상향을 보인 지표가 있다. 교원・연구의 전임교원 확보율(15) 이다. 앞서 언급한 바와 같이 2주기 8점 배점에서 3주기 15점으로 상향 조정되었다. 전체 배점 관점에서 본다면 파격적인 점수 안배이다. 전임교원 확보율은 전문대학이 교육 질 제고를 위해 전임교원을 얼

마나 확보하고 있는지를 파악하고, 확보를 위해 어떠한 노력을 기울이고 있는지를 진단하는 지표이다. 교원 확보를 통한 학생 교육 및 평가·관리의 선순환을 기대하는 진단요소로 해석할 수 있다.

I-E-O 분석 결과 14개 지표 중 교육적 투입에 해당하는 지표는 4개, 학습 환경에 해당하는 지표는 6개, 교육 성과에 해당하는 지표는 4개로 나타났다. 교육적 투입, 학습 환경, 교육 성과 요소별 총합은 학습 환경(41점), 교육적 투입(40점), 교육 성과(19점) 순으로 나타난다. 매우 근소한 차이를 나타내고 있지만, 결과적으로 학습 환경이 가장 높은 점수를 가진 것으로 나타났다.

학습 환경에 해당하는 지표는 교육과정 운영(18), 산학협력 활동(4), 수업 관리 및 학생 평가(9), 취·창업 지원(3), 진로·심리 상담 지원(3), 학생 학습역량 지원(4)이 있다. 해당 지표들은 대학의 교육과정과 관리 및 평가 프로그램이 학생의 전공지식, 전문기술을 비롯한 소양과 잠재 능력을 효과적으로 개발하고 발견하고 있는가를 살펴보는 지표이다. 취·창업 지원, 학생 학습역갱 지원, 진로·심리 상담 지원 등과 같은 학생 지원 체계는 학생들이 대학에서 다양한 진로를 개발하고 실질적인 직무 준비를 하는데 도움을 준다. 뿐만 아니라 지원을 통해 얻게 되는 새로운 자극은 각각의 학생이 가진 잠재 가능성을 다방면으로 발견하게 만들어주고, 일련의 과정을 통해 학생 개인의 역량이 강화될 수 있다고 보여진다는 점에서 학습 환경에 부합하는 지표임을 알 수 있다.

교육적 투입에 해당하는 지표는 교육비 환원율(5), 교원 확보율(15), 법인 책무성(2), 학생 충원율(20) 등이 있다. 교육적 투입 지표 중 2주기와 비교하여 눈에 띄게 배점이 상승한 두 개의 지표가 있다. 학생 충원율(20)과 교원 확보율(15점) 이다. 학생 충원율에 할당된 배점은 2주기 8점에서 3주기 20점으로, 교원 확보율은 2주기 8점에서 3주기 15점으로 배점이 대폭 상승했다. 학생 충원율 지표는 전문대학이 학생들에게 필요한 질 높은 교육을 제공함으로써 신입생 및 재학생을 정원기준에 알맞게 충원하고 있는가를 살펴보는 지표이다. 대폭 상승한 학생 충원율 배점은 학령인구 감소에 따른 입학정원 부족 현상 발생을 전제로 하며, 본래의 대학기본역량진단 취지에 가장 부합하는 변화이자 배점 안배라고 볼 수 있다. 학생 충원율은 학생의 선택을 받기 위해 대학들이 더욱 더 첨예한 경쟁 구도 속에 서게 되는 현실을 투영한 지표이며, 전문대학의 중도탈락 뿐만 아니라 존폐의 위기와 사실적으로 맞닿아있는 지표라고 볼 수 있다. 본질적으로 교육수요자인 동시에 당자사인 '학생' 의 투입은 대학의 생명 유지를 가능하게 하는 필수불가결한 전제임을 확인할 수 있는 변화이다.

교육 성과 지표는 졸업생 취업률(10), 자율지표(2), 특성화 계획 또는 중장기 계획 등 발전계획(2), 구성원 참여·소통(3)으로 이루어져 있다. 특성화 계획 또는 중장기 계획 등 발전계획(2) 지표는 대학의 규모와 특성을 고려하여 대학이 추진한 특성화 계획 또는 중장기 계획 등의 발전 계획과 그에 대한 성과 도출 정도를 진단하는 지표(교육부2021)이며 새롭게 추가된 자율지표는 각 전문대학의 인재상과 특성화 방향, 대학의 비전에 관련된 강점 분야와 사례를 통해 전문대학을 진단하는데 활용되는 지표이다. 각 대학들은 두 진단지표를 통해 기관의 특수성과 차별성을 제시하고 강점을 극대화한 진단 자료를 제출할 수 있다.

상술했던 것처럼 본 연구에서 주목하는 대학교육의 수월성은 '학생이 가진 잠재력을 극대화시키는 것' 이며 이를 위해서 다채로운 학습 환경과 경험의 기회를 제공하는 학교의 역할

의 중요성을 강조하고 있다. 이와 같은 맥락에서 학생은 교원・연구의 교육적 투입의 직접 접인 수혜자라고 볼 수 있다. 전임교원 확보율의 파격적인 배점 상향은 전문대학 교육과정을 통해 전공에 대한 전문지식을 전달하고, 현장 지식 및 기초소양에 대한 폭넓은 접근과 경험 제공하며, 보다 효율적이고 효과적인 수업 관리와 평가가 잘 되어지고 있는지를 진단하는 교육・관리・평가 차원의 의미를 가진다고도 볼 수 있다.

이와 같은 지표의 재안배와 배점 조정은 학생에서 최고의 학습 환경과 교육 경험을 제공하는 것으로 연결되는 대학의 중요한 교육 환경 구성에 밀접하게 맞닿아 있는 변화라고 해석할 수 있다. 이는 궁극적으로 대학 안에서 경험하는 모든 활동을 통해 학생이 자신의 잠재된 능력, 역량, 재능, 소질을 탁월한 수준으로 끌어올리는 학습자 중심 수월성의 2차 목표에 부응하는 지표 변화로 해석할 수 있다. 분석결과를 토대로 보았을 때 3주기 대학기본역량의 전문대학 지표는 진단 요소와 주안점 수의 대폭 축소라는 변화가 있었지만 전반적으로 학습 환경 및 대학의 학생・교육의 수월성을 고려하고 있는 것으로 보인다.

Ⅴ. 결론

대학평가에 있어 중요한 것은 도달해야 하는 준거를 무엇으로 설정하는가(박경호, 2018)에 관한 것이다. 본 연구에서는 그 준거를 Astin 관점의 수월성에서 찾았으며, 그 의미를 조작적으로 정의하였다. Astin, Antonio(2012)는 대학을 평가할 때 학생이 제대로 학습하고 있는지, 교수가 효과적으로 가르치고 있는지, 이를 위해 대학은 효과적으로 지원하고 있는지를 평가 준거로 삼아야 한다고 주장했다. 이러한 관점을 토대로 본 연구에서는 대학의 3가지 기능과 I-E-O 모형을 재구성하여 분석틀로 사용하였고, 주요 분석 결과는 다음과 같다.

첫째, 전문대학의 대학기본역량진단은 학생의 학습 환경과 교육에 방점을 두고 있다. 1, 2, 3주기 전문대학 진단 지표는 대부분 학생이 대학에서 체험하는 정규 교과와 비교과 활동을 비롯한 전반적인 모든 일에 해당하는 학습 환경 요인의 특성을 띠고 있다는 것을 확인할 수 있다. 3주기에 걸쳐 학습 환경(Educational Environmet)은 가장 높은 총합으로 나타났다. 또한 대학의 역할에 대한 결과 값에서도 학생・교육 차원이 가장 높은 점수로 나타난 것을 확인할 수 있었다. 2주기 진단의 경우 현장 중심의 전공교육과정(10), 졸업생 취업률(10), 전임교원 확보율(8), 학생 충원율(8), 수업관리(8), 이 높은 배점을 할당받은 것으로 나타났다. 2018 대학기본역량진단 시에는 학생 충원율(8), 수업 관리 및 학생 평가(10), 현장 중심의 전공 교육과정(8), 졸업생 취업률(9)이 높은 배점을 지닌 지표였으며 2021 대학기본역량진단에는 학생 충원율(20), 교원 확보율(15), 교육과정 운영(18), 졸업생 취업률(10)에 높은 배점이 할당되어있는 것을 확인할 수 있다. 전문대학의 특성을 살린 교육과정에 관한 지표는 꾸준히 높은 배점이 안배되었고, 학생 충원율, 교육과정 운영, 전임교원 확보율은 1주기 대비 가장 많은 상향을 보였다. 해당 지표들의 공통적인 수혜자는 학생이다. 이러한 학습 환경 구성 및 개선과 관련된 지표의 높은 배점은 대학교육의 수월성을 평가할 때, 대학교육의 성과를 교육수요자인 학생의 관점에서 살펴보아야 한다는 Astin(1993)의 주장과 궤를 같이한다.

둘째, 대학기본역량진단은 전문대학의 특성을 고려한 평가를 지향한다. 1주기의 현장 중심의 전공교육과정(10), 현장실습 및 훈련과정(5), 직업기초 교양 교육과정(5), 2주기 현장중심의 전공교육과정(8), 산학협력 활동(5), ,직업기초 및 교양교육과정(4), 현장실습 교육(3) 그리고 3주기의 교육과정 운영(18), 산학협력활동(4) 등의 지표는 전문대학의 설립 목적과 특성을 고려한 지표로 볼 수 있다. 일반대학과 평가지표와의 차별성을 두어 일반화된 진단으로 전개되지 않을 수 있도록 고려한 것으로 보인다.

셋째, 전문대학의 대학역량진단은 학습자의 수월성 가치를 고려한 진단이다. 유길한(2001)은 대학평가에 있어 학생의 역할이 중요해지고 있다고 강조하면서 대학평가 관련 교육정책 집행의 기준으로 경제적인 성장 보장과 교육 가치에 대한 교육수요자 관점의 평가의 중요성을 제시했다. 이러한 관점에서 대학기본역량진단은 주기를 거듭하면서 전문대학의 교육여건 및 성과 개선을 향상시키기 위한 방향으로 개선되어 온 것을 알 수 있다. 즉, 정원감축이라는 시장주의적 구조조정 규제의 정체성을 가지고 있지만 학습 환경에 대한 평가지표를 꾸준히 개선하고 개발함으로써 개인과 대학의 수월성이 조화롭게 어우러질 수 있도록 변화를 거듭하는 노력을 보였다.

Astin의 수월성 관점을 바탕으로 살펴본 본 전문대학의 대학기본역량진단 분석 결과를 토대로 다음과 같이 세 가지 정책적 시사점 도출하였다.

첫째, 전문대학이 학습 환경 조성을 위해 투자하고, 성장할 수 있도록 지원하는 교육정책과 지원이 필요하다. 전문대학을 비롯한 고등교육기관 평가는 규제 기제인 동시에 지원의 기제로 작용되어 교육수요자인 학습자 중심의 수월성을 제고하고, 교육의 질을 관리하는 역할을 해야 한다. 이를 통해 학생 개인의 역량개발 차원을 넘어 대학의 교육 성과를 촉진하는 방향으로 귀결될 수 있도록 노력해야 한다. 오늘날 4차산업혁명과 직업・노동 시장의 변화를 수반한 사회・경제・문화의 변동에 따라 대학에 요구되는 기능과 역할을 감당할 수 있는 전문대학의 자생력을 갖추기 위해서는 정부 차원의 올바른 가이드와 지원 체제 수립은 필수불가결한 전제이기 때문이다.

둘째, 전문대학의 자율성과 특수성을 극대화 할 수 있는 평가기준과및 지표의 개발・개선이 필요하다. 3주기 동안 전개되어 온 대학기본역량진단에서는 전문대학의 특수성을 고려한 지표들을 평가기준으로 제시했다. 그러나 학령인구 감소와 지방 및 전문대학 입학정원의 감소의 흐름 속에 있는 전문대학의 안정적 성장과 전문대학 학생들의 교육기회 보장을 위하여 향후 전문대학의 특징을 효과적으로 녹여낼 수 있는 평가기준과 지표가 향후 심도깊은 후속 연구를 통해 꾸준히 개선 및 개발되어야 한다. 가령, 정원감축 시 우려되고 있는 전문대학의 지역 불균형의 문제가 진단을 통해 해결되어 균형있는 교육발전을 이루는데 기여할 수 있도록 해야한다. 덧붙여 전문대학 평가지표가 개발된 의도에 맞게 적용되고 있는지에 대한 메타 평가 및 환류도 필요할 것으로 보인다.

셋째, 향후 전문대학 평가는 학습자 중심의 수월성에 준거를 두고 학생 개인과 학교 기관 차원의 발전을 도모하는 방향으로 전개되어야 한다. 앞으로 전개되는 전문대학 평가는 기존의 시장주의적 관점을 답습한 구조조정에 머무르는 진단에서 한 단계 나아가야 한다. 전문대학이 국가 생산력과 노동 생산력을 견인하는 인재를 육성하고, 대학 차원에서 교육, 연구, 봉사의 책무를 이행하는 역량 강화에 방점을 둔 평가로 나아가야 한다.

본 연구는 대학기본역량진단의 평가지표의 적합성을 살펴보았다는데 의의가 있다. 다만,

본 연구는 평가지표 자체를 분석하고 있다는 한계를 갖고 있다. 후속 연구를 통해 대학기본역량진단의 평가지표가 실제 대학의 수월성을 높이는 결과로 이어지고 있는지에 대한 분석이 필요할 것이다. 또한 본 연구는 분석자료를 전문대학의 대학기본역량진단으로 제한했다는 한계를 가진다. 향후 일반대학과 전문대학의 평가기준을 통합적으로 살펴보고 분석하는 후속 연구가 진행될 필요가 있다.

참 고 문 헌

국가통계포털(2022.11.4.).
https://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1548에서 인출.

교육부. (2014a). 대학 교육의 질 제고 및 학령인구 급감 대비를 위한 대학 구조개혁 추진 계획. (2014.1.28.).

교육부(2014b). 2015년 대학구조개혁평가 기본 계획(안). (2014.12).

교육부. (2017). 2주기 대학구조개혁 기본계획(안). (2017.3).

교육부. (2019). 2021 대학 기본역량 진단 기본계획(시안). (2019.8)

교육부. (2020). 2021 대학 기본역량 진단 편람(수정본). (2020.9)

강성환, 한대희(2015). 전문대학 평가지표 개선을 위한 주요 정량지표 변화분석 연구, 직업교육연구, 34(4), 151-167.

김도진(2012). 우리나라 전문대학교의 경영 효율성 분석. 교육재정경제연구, 21(3), 117-144.

김성곤(2019). 대학구조개혁 평가에 대한 전문대학 교원의 인식 연구. 석사학위논문. 고려대학교 교육대학원.

김수지(2021). 대학기본역량진단의 평가기준 분석. 국내석사학위논문. 이화여자대학교 대학원.

김순남(2019). 대학평가 주요 양적지표 권역별 분석 및 정책적 시사점. 교육행정학연구, 37(3), 113-139.

김안나, 이병식(2003). 대학생들의 핵심능력 개발에 영향을 미치는 개인 및 환경 요인 분석. 한국교육, 30(1), 367-392.

김용섭(2019). 대학구조조정 평가방식의 문제점. 대학: 담론과 쟁점, (2), 79-84.

김형란, 김석우(2019). 대학기본역량진단 평가지표 분석연구: 고등교육의 질 개념을 중심으로, 학습자중심교과교육연구, 19(6), 1143-1164.

모수원(2006). DEA모형을 이용한 전문대학의 효율성 평가. 산업경제연구, 19(4), 1581-1595.

반상진(2005). 대학교육의 평등성과 수월성. 한국교육학회 추계학술대자료집, 55-103.

백형찬(2004). 전문대학 구조조정의 정치학. 한국교육정치학회 학술대회논문집. 2004(1), 1-26.

백형찬(2004). 전문대학 구조조정 방안 연구. 교육정치학연구, 11(1), 162-181.

유길한(2002). 대학평가지표의 준거 타당성에 관한 연구. 교육학연구, 40(5), 81-102.

유진환(2021.10.18). 올해 지역 전문대 '위기' 전망…이유는?. KBS 뉴스, 2022년 11월 9일 검색, https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5303493

이상덕, 한동훈(2000). 전문대학 구조조정의 실태와 문제점에 관한 연구. 논문집 18. 27-42.

이용균, 이기성(2010). 한국 전문대학의 미래 예측에 관한 연구. 직업교육연구, 29(2), 69-90.

이용균(2010). 한국 전문대학의 미래예측에 관한 연구. 직업교육연구, 29(2), 69-90.

임은희(2019). 1, 2주기 대학구조개혁 정책 평가 및 개선 방향. 대학: 담론과 쟁점, 2019(2), 45-56.

최정윤, 이정미, 정진철, 성태제(2007). 한국대학의 질적 분석수준 연구(Ⅰ). 한국교육개발원.

최정윤, 이정미, 나민주, 이병식(2008). 한국대학의 질적 수준 분석 연구(Ⅱ). 한국교육개발원.

최정윤, 정진철, 이정미(2009). 주요국의 질 평가 접근법 비교 분석에 기초한 대학의 질적

수준 평가지표 개발. 비교교육연구, 19(1), 25-58.
Astin, A. W.(1985). Achieving educational excellence. San Francisco: Jossey-Bass.
Astin, A. W.(1991). Assessment for excellence: The philosophy and practice of assessment and and evaluation in higher education. New York: Macmillan.
Astin, A. W.(1993). What matters in college? San Francisco, CA: Jossey-Bass.
Astin, A. W. & Antonio, A. L.(2012). Assessment for Excellence: The Philosophy and Practice of Assessment and Evaluation in Higher Education: Vol. 2nd ed. Rowman & Littlefield Publishers.

외국어고 정책에 대한 역사적 신제도주의 분석

이기원(이화여자대학교 박사과정)
김혜민(이화여자대학교 석사과정)
최다인(이화여자대학교 석사과정)
정제영(이화여자대학교 교수)*

요 약

외국어고는 1980년대 초 각종학교의 형태로 시작하여 크고 작은 논란과 함께 40년 이상 유지되어왔다. 정책이 형성되고 오랜 기간에 걸쳐 변화를 거듭하며 유지되어 온 만큼, 외국어고 정책을 보다 역사적인 맥락에서 조망하고 분석할 필요성이 존재한다. 본 연구는 역사적 맥락에서 제도의 형성 및 변화 과정을 파악할 수 있는 역사적 신제도주의의 관점에 따라 외국어고 정책을 분석함을 목적으로 한다. 이에 따라 1982년부터 2022년 9월까지의 외국어고 정책을 4개의 시기로 구분하고 각 시기를 구조·제도·행위자 수준으로 나누어 분석하였다.

분석 결과, 외국어고 도입기·양적 확대기·정책 전환기·정책 표류기로 구분할 수 있었다. 외국어고 정책은 도입기에서 제도가 형성되어 유지되는 '경로의존'이 나타났으나, 이후에는 '경로진화' 단계가 계속되고 있었다. 제도 운영 방식의 변화가 일어나는 '가겹' 단계인 양적 확대기를 거쳐, 내부적으로 정책의 새로운 변화가 발생한 정책 전환기를 맞이하였으나, 정책 표류기 단계에 이르러 결국 외국어고 정책이 소멸의 기로에 있음을 확인할 수 있었다. 연구 결과를 바탕으로 다음과 같은 정책적 시사점을 도출하였다. 첫째, 외국어고를 포함한 고교체제 개편정책이 속히 마련되어야 한다. 둘째, 외국어 인재 양성이라는 외국어고의 설립 취지에 맞는 교육과정의 운영이 필요하다. 셋째, 외국어고 내부적인 해결방안 외에도 외국어고 정책을 둘러싸고 있는 외부 환경의 안정화가 필요하다.

[주제어] 외국어고, 외국어고 정책, 역사적 신제도주의

Ⅰ. 서론

외국어고의 존폐를 둘러싼 논란이 뜨겁다. 현재 외국어고는 2020년 2월 발표된 「초·중등교육법 시행령」개정을 통하여 자율형 사립고·국제고와 함께 2025년 일반고로의 전환이 예정되어 있다. 그러나 2022년 새 정부가 출범하고 자율형 사립고의 유지를 발표하며 외국어고의 폐지 여부에 관심이 쏠렸고, 교육부는 이에 대하여 교육의 다양성 및 학생의 선택권 보장을 기본 방향으로 하는 고교체제개편안을 연말까지 발표할 예정이라고 보도했다(교육부, 2022.08.05.).

외국어고는「초·중등교육법 시행령」에 따라 외국어에 능숙한 인재 양성을 목적으로 하는

* 교신저자(jychung@ewha.ac.kr)

고등학교로서, 특수목적고등학교로 분류된다. 1980년대 초 각종학교의 형태로 시작한 외국어고는 1990년대 정규학교로 인정되며 특수목적고에 포함되게 되었다. 이후 특수목적고 지정권이 시·도교육감에게 이양됨에 따라 외국어고 설립이 증가하며 확산이 이루어졌지만, 2차례의 외국어고 폐지 논란과 함께 고교서열화, 사교육 과열 등의 문제뿐만 아니라 본래 설립 취지와 맞지 않는 입시 위주의 교육이라는 비난을 받으며 사회적인 이슈로 떠올랐다. 정부가 특수목적고 운영을 정상화하고 입시 방법을 개선하는 등 문제점 보완을 위한 다양한 정책을 내놓으며 논란을 불식시키고자 했지만, 몇몇 외국어고가 일반 고등학교로 전환되었고 2020년에는 외국어고 폐지가 발표되며 외국어고의 존립 여부가 불투명한 상황이다.

이처럼 외국어고는 1980년대 처음 등장한 이래 교육계에 크고 작은 논란을 가져오며 40년 가까이 지속되어 왔다. 정책이 형성되고 오랜 기간에 걸쳐 변화를 거듭하며 유지되어 온 만큼, 외국어고 정책을 보다 역사적인 맥락에서 조망하고 분석할 필요성이 존재한다. 그러나 그동안 외국어고 정책에 관한 대부분의 연구들은 특수목적고 정책의 일환으로 외국어고 정책을 다루거나, 특정 시기에 주목하여 이루어져 왔기에 역사적인 맥락에서 전체적인 정책 과정을 조망한 연구가 부족한 실정이다. 이에 역사적 맥락에서 제도의 형성 및 변화 과정을 파악할 수 있는 역사적 신제도주의의 관점에 따라 외국어고의 정책을 분석하고, 정책의 형성 및 변동 과정을 이해하고자 하였다.

따라서 본 연구에서는 역사적 신제도주의의 관점에서 외국어고 정책을 분석하고자 하며, 구체적인 연구 문제는 다음과 같다.

첫째, 역사적 맥락에서 외국어고 정책의 변화는 어떠한가?

둘째, 외국어고 정책에서 구조, 제도, 행위자는 각각 어떠한 영향을 미쳤는가?

외국어고 정책의 형성에서부터 현재까지의 변화 과정을 역사적 맥락에서 살펴보고 통시적으로 분석하기 위하여, 본 연구에서는 외국어고 및 고교 정책 관련 정부의 보도자료·연구보고서·정책 자료 외에도 외국어고 및 특수목적 고등학교 관련 선행연구, 언론 기사 등을 활용한 문헌분석 방법을 사용하였다. 이를 통해 역사적 맥락에서 외국어고 정책을 조망하고, 향후 외국어고 정책의 방향 설정에 의미 있는 시사점을 제언하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 외국어고 정책의 특징 및 선행연구 분석

우리나라 최초의 외국어 고등학교(이하 외국어고)는 1984년 각종학교의 형태로 개교한 대원외국어학교와 대일외국어학교이다. 이들은 고교평준화 정책의 시행에도 불구하고 자체 학생선발권을 가지고 우수한 학생들을 선발함에 따라 좋은 대학실적을 올리게 되었고(정제영, 이희숙, 2011: 230-231), 1992년 특수목적고등학교로 지정되고 2001년 '특목고 지정·고시권'이 시도교육감에게 이양되며 급속한 확대가 이루어졌다(공병영, 이상돈, 2015: 204). 그러나 외국어고는 설립 취지와 맞지 않는 학사운영, 높은 입시 난이도로 인한 입시경쟁에 따른 사교육

비 문제 등의 비판(민병철, 박소영, 2010: 150)이 거세지면서 몇 차례의 외고폐지론이 이는 등 논란이 지속되고 있는 실정이다. 이렇듯 우리나라에서 외국어고 제도는 중요한 교육의제 중 하나로서 많은 사회적·정책적 논란이 있음에도 불구하고, 지금까지의 연구에서 단독으로 다루어지기보다는 주로 특목고와 자사고 정책, 고교다양화 및 고교 평준화 정책의 일환으로 이루어진 경우가 많았다(김현주, 정제영, 2018: 77, 정제영, 이희숙, 2011: 228).

그 중에서도 외국어고 정책과 관련된 연구는 특정 시기의 정책에 대한 분석과 모형을 활용한 정책변동과정을 분석한 연구가 주를 이루고 있으며, 이와 관련한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 정제영, 이희숙(2011)은 2009년 발표된 외국어고 개선 정책을 분석하여, 외국어고로 존속하기 위한 세 가지 요건을 제시하고 외국어고 존속 여부를 학교가 자율적으로 선택하게 한 위의 정책이 넛지(Nudge) 전략을 활용한 새롭고 효과적인 정책임을 시사하였다. 공병영, 이상돈(2015)의 연구는 노무현·이명박 정부의 외국어고 정책의 변동 과정에 대하여 Kingdon의 정책흐름모형과 집행평가 모형을 연계하여 분석하였으며, 집행평가가 정책변동에 많은 영향을 미치고 있음을 주장하였다. 박대권, 이의석(2017) 또한 Kingdon의 정책흐름모형을 기반으로 2009년에 이루어진 외국어고 정책의 변동을 분석하였으며, 그 결과 세 가지의 흐름의 결합에 있어 특목고의 상위권 독점이라는 사회적 사건의 중요성 및 정치의 흐름의 중요성을 밝혔고, 정책결정 과정의 참여자들 간 역할 차이가 있음을 보여주었다. 김현주, 정제영(2018)은 Mucciaroni 모형을 활용하여 2007년~2017년 사이의 외국어고 정책의 이슈 맥락 및 제도적 맥락을 분석하고, 이를 통해 외국어고의 위상에 미친 영향을 제시하였다. 정책 과정론 관점에서 외국어고와 자사고의 정책을 분석한 홍미영, 한유경, 추지윤(2020)의 연구에서는 외국어고·자사고 정책이 다른 정책의 하위체제들과 긴밀하게 연결되어 있음을 주장하였다. 김도윤(2021)은 Cooper 등의 다차원 정책분석 모형을 통해 외국어고 폐지 정책을 분석하였으며, 규범적·구조적·구성적·기술적 차원으로 구분하여 다차원적으로 분석함으로써 보다 종합적이고 거시적인 관점에서 외국어고 폐지 정책을 조망하였다.

이상의 선행연구 분석 결과, 다양한 분석 모형을 활용하여 외국어고 정책에 대한 연구가 이루어져 왔으나 일부 기간의 특정 정책이나 변동 과정을 분석한 연구들이 대다수를 이루고 있었다.

2. 역사적 신제도주의 특징 및 선행연구 분석

가. 역사적 신제도주의의 개념 및 특징

신제도주의는 행태주의, 다원주의 등 기존의 지배적이었던 사회과학 이론을 비판하는 데에서 시작되어, 크게 역사적 신제도주의, 합리적 선택 신제도주의, 사회학적 신제도주의로 구분된다(박균열, 2013: 55). 행태주의 및 다원주의가 인간행위를 설명하는데 있어 '원자화된 개인'을 중심으로 사회적 맥락과 제도의 영향력을 부정한 것과 달리, 신제도주의는 제도를 중심으로 정치·경제·사회현상을 설명하는 학문적 흐름이라고 할 수 있다(박소영, 2017: 12).

역사적 신제도주의(historical institutionalism)는 정치학으로부터 발달하였으며, 역사적 과정과 맥락에 기초하여 제도의 지속성과 변화 및 발전을 설명한다(박균열, 2013; 장아름, 2018).

이때, 제도의 형성과 변화 과정에서 역사의 우연성과 경로의존성(path dependence)을 강조하는데, 역사적 산물로서의 제도는 우연한 과정으로 형성되었다 하더라도 역사적인 과정에서 지속성을 가진다는 것이다(박진형, 2013: 82; 하연섭, 2002). 초기에는 Krasner(1984)의 단절적 균형 모형으로 제도 변화를 설명하였으나, 단절적 균형 모형에 의하면 외부 충격으로 인한 전환점에서 새롭게 제도가 형성되는 경로창조 이후, 특별한 전환점 이전까지는 외부 환경에 의해서 한 번 설정된 경로가 쉽게 변화하지 않고 상당 기간 지속되는 경로의존이 나타난다고 보기 때문에(신현석, 윤지희, 2018: 387; 조흥순, 2018: 460; 하연섭, 2011), 점진적으로 변화하는 제도의 변화를 설명하는 데는 한계점이 있었다(박진형, 2013: 83). 이에 최근에는 제도를 복합체(complexes)로 인식하여 제도가 변화하는 원인을 내부적인 요인으로부터 설명함으로써 제도 변화의 과정을 점진적 변화의 관점에서 볼 수 있게 되었고, 경로진화라는 개념이 등장하여, 가겹(layering), 표류(drift), 전환(conversion), 대체(displacement)라는 4가지 유형으로 나타났다(신현석, 윤지희, 2018: 387, 하연섭, 2011; Streeck & Thelen, 2005).

먼저, 가겹(layering)이란, 기존 제도의 구성 요소들에 일부 새로운 요소들이 더해짐으로써 제도의 운영 방식이 변화하고, 점차 기존 제도의 근본적인 변화를 야기하는 것을 의미한다. 표류(drift)는 환경이 변화함에도 기존 제도가 변화하지 않는 경우이며, 이 경우, 제도는 결과적으로 위축되거나 소멸하게 된다. 전환(conversion)은 기존의 제도가 외형적으로는 그대로 존재하는 듯하지만, 새로운 방식으로 해석되어 새로운 목적이나 기능을 수행하는 방향으로 역할이 바뀌는 경우를 의미한다. 마지막으로 대체(displacemnet)는 전치로 표현되기도 하며, 기존 제도가 새로운 제도로 변경되는 것을 뜻한다(박소영, 정제영, 2022: 403; 장아름, 2015: 117-118).

역사적 신제도주의의 특징으로는 제도가 독립변수이자 종속변수로도 상정될 수 있다는 점인데, 역사적 신제도주의에서 제도는 행위자의 전략을 형성하거나 행위를 제약하기도 하지만 동시에 행위자의 선호, 전략, 권력 배분 등에도 영향을 미쳐 제도를 변화, 형성할 수 있다는 맥락을 강조하고 있다(장아름, 2018: 31; 하연섭, 2002: 341).

나. 역사적 신제도주의 선행연구 검토

역사적 신제도주의의 관점으로 제도의 지속과 변화를 설명하고자 하는 연구는 교육 분야에서도 다양하게 진행되었다. 현재까지 역사적 신제도주의 이론을 활용한 연구로는 교원능력개발, 교장공모제 운영, 대학입시, 교원업무경감 등 다양한 주제로 이루어졌으며, 이 연구들은 제도의 변화를 '경로 의존', 또는 '경로 창조·경로 의존·경로진화'로 설명한다(이영신, 2022: 205).

장아름(2015)은 경로창조, 경로의존, 경로진화의 개념에 근거하여 다섯 시기별 대학구조 정책을 분석한 바 있다. 또한 장아름(2018)은 대학재정지원정책을 시기별로 구조 및 제도 수준 맥락에서 분석하여 고등교육의 중장기 계획의 수립을 통해 지원정책이 이루어질 필요가 있음을 제시하였다. 하연섭, 유영미(2017)는 영유아 교육 및 보육 예산정책을 "우리나라의 영유아 교육·보육 서비스는 민간시설에 대한 의존이 경로의존으로 작용하는 가운데, 칭찬획득을 위한 수단으로 조급하게 무상지원을 확대하면서 민간시설에 대한 의존이 강화된 사례"로 분

석하였다(하연섭, 유영미, 2017: 249-250).

이슬아, 이연우와 한유경(2018)은 교원연수정책의 변천 과정을 경로 지속 및 경로진화로 설명한 바 있다. 시기별로 교원개발능력평가, 교원교육연수원 평가, 교원 연수 내용 및 방법의 변화를 분석하여 국가 주도의 교원연수정책 운영보다는 수요자 중심의 제도로 개선해야 함을 제안하였다. 신현석, 윤지희(2018)는 구조·제도·행위 수준 간 상호작용을 통해 초등 교원수급정책의 경로가 형성 및 변화되는 과정을 제시하였으며, 이를 통해 합리성과 안정성이 결여된 제도 운영과 그 사회적 여파를 밝혔다(신현석, 윤지희, 2018: 402).

박수정, 윤명선(2019)은 컨설팅 제도에 있어 중앙정책과 더불어 시·도별로 다양하게 드러나는 제도적 양상을 설명한다. 시·도별로 나타나는 제도 운영의 구체적 모습은 가겹, 표류 등으로 나타내어 복합적으로 그렸다. 박소영, 정제영(2022)은 중등교육 수급 시기를 '교원공급 확대기', '교원공급통제기', '교원공급 체제 변화기', '교원 수요 변동기'로 나누고, 경로의존에 의한 교원수급제도의 지속과 변화의 누적으로 인한 경로진화에 대해 분석하여 안정적인 중등교육 수급이 이루어져야 할 필요성이 있음을 제시하였다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 외국어고 정책의 시기 구분

본 연구는 외국어고 정책을 역사적 신제도주의에서 분석하기 위해, 주요 고교 정책을 역사적인 맥락에서 살펴보고자 하였다. 이를 위해 외국어고를 포함한 고교 정책을 다룬 선행연구와 정부가 발표한 보도자료 및 연구물, 정책자료집, 고교 체제 관련 연구보고서, 언론기사 등을 활용하였으며, 외국어고와 관련한 주요 정책 내용은 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 외국어고 정책 주요 내용

연도	주요 내용
1974년	• 고교평준화 정책 도입 및 시행 • 특목고 제도 도입 및 개교
1982년	• 영재교육 강화 차원 외고 설립 검토
1984년	• 각종학교의 형태로 외고 개교: 대원외고, 대일외고
1992년	• 정규학교로 인정 • 외고를 특목고에 포함: 전국 외고 10개교 설립
1994년	• 외고생 집단 자퇴 사건(1차)
1995년	• 외고생 어문계열로 진학할 경우 비교내신제 적용
1996년	• 서울대 1999학년도 입시부터 특목고 비교내신제 폐지 발표
1997년	• 외고생 집단 자퇴 사건(2차) • 특목고생 헌법소원 제기

연도	주요 내용
2001년	• 특목고 지정 및 고시권 시·도교육감에게 이양(2001.3.) - 외고 등 특목고 설립 확대: 18개(2001) → 20개(2009)
2004년	• 사교육 경감대책, 「특수목적고 운영 정상화 방안」 발표(2004.10.25.)
2006년	• 외고 설립 및 운영 개선 방안 발표(2006.6.19.) - 외고 등 학생모집 지역 제한, 지정·고시 사전협의제 도입
2007년	• 특목고 지정 사전협의제 도입을 위한 초·중등교육법 시행령 개정·공포(2007.5.16.) • 「수월성 제고를 위한 고등학교 운영개선 및 체제 개편방안」발표(2007.10.29.) • 1차 외고 폐지 논란 • 2009 「외고 등 특목고 입시방법 개선안」 발표(2007.12.26.) - 내신실질반영 비율 30%이상, 중 3-2학기 성적 반영 및 지필고사 형태의 입학전형 요소 제외 등
2008년	• 2010년 개교 창원과학고, 울산외고 특목고 지정을 위한 사전협의에서 사교육 유발요인을 최소화한 전형방식 협의(2008.4., 9.) • 외고 등 특목고 관련 지침 통합(2008.10.30.)
2009년	• 2차 외고 폐지 논란 • 2008년 사교육비 조사결과 분석 및 대책에 특목고 포함(2009.2.) • 특목고(외고, 과학고, 국제고) 학생 모집지역을 전국에서 광역으로 변경(2009.3.27.) • 「공교육 정상화를 통한 사교육 경감 방안」발표(2009.6.3.) • 「고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안」 발표(2009.12.10.)
2010년	• 외국어고, 국제고, 과학고 등에 자기주도학습 전형 및 고등학교 입학전형 사교육 영향평가 도입
2013년	• 시·도 교육청, 국제고, 외고, 자사고 등 감사 실시: 입시전형 및 전·편입학에 대한 실태 파악 기반 제도 개선 추진(2013.6.26.) • 국제고, 외국어고 교육과정 부당 운영사례 적발(2013.7) • 초·중등교육법 시행령 입법예고(2013.8.14.) • 시·도교육청의 자사고, 외국어고, 국제고 입시 전편입학전형 감사 결과 발표(2013.10.23.)
2014년	• 2015학년도 외고 국제고 자율형 사립고 입학전형 개선방안 발표(2014.1.8.) • 외국어고, 국제고, 국제중 운영평가지표 및 평가계획(안) 발표(2014.11.) • 11월 초·중등교육법 시행규칙 일부 개정령안 입법예고 발표(2014.11.)
2017년	• 19학년도 외국어고 국제고 입학전형을 위한 내신성적 산출 방식을 성취평가제로 변경 공시(2017.2.) • 동등하고 공정한 입학전형을 위해 2019학년도부터 고입 동시 실시 발표(2017.12.)
2018년	• 부산국제외국어고등학교 일반고 전환 확정(2018.8.9.) - 특목고·일반고 고입 동시 실시 방침 후 전국 첫 전환
2019년	• 고교 서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안(2019.11.7.) - 2025년 3월 자사고, 외고, 국제고의 일괄 일반고 전환 발표 • 제1차 고교 교육 혁신 추진단 회의 개최(2019.11.21.) - 초·중등교육법 시행령 및 시행규칙 개정안 입법예고 논의

연도	주요 내용
2020년	• 교육부, 「2020년 업무계획」 발표(2020.3.3.) : 고교 서열화 해소 - ’25년 자사고·외고·국제고를 일반고로 전환하기 위한「초·중등교육법」시행령 및 시행규칙 개정(’20.2) -’25년 전에도 자발적 전환 유도 지속(행·재정 지원)
2022년	• 외국어고를 포함한 고교체제 개편 방안은 연말까지 시안 마련 및 발표 예정(2022.8.5.)

외국어고 정책의 주요 내용을 살펴본 결과, 외국어고가 처음 도입되었던 1984년부터 전국 외고 10개교가 비교적 안정적으로 설립되어 운영되었던 1990년대까지를 외국어고 도입기로, 외국어고를 포함한 특목고가 확대되었던 2000년대 기간을 외국어고 양적 확대기와 정책 전환기로 보고, 마지막 2011년부터 현재까지를 외국어고 정책 표류기로 설정하여 외국어고 정책의 변화 과정을 분석하고자 한다.

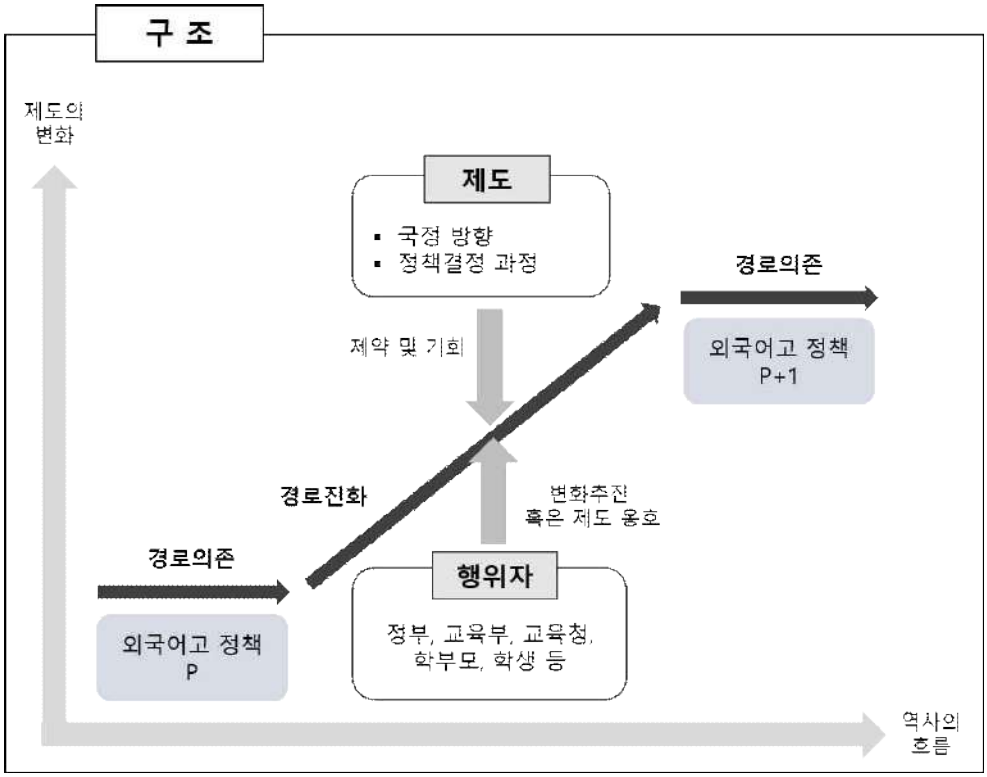
2. 연구 방법 및 분석 틀

Mahoney & Snyder(1999)는 역사적 신제도주의에서 사회현상을 분석할 때, 분석 단위를 각각 구조, 제도, 행위 수준으로 설정하고, 통합적인 제도 변화의 작동원리를 제시하였다. Mahoney & Snyder(1999)의 통합적 접근은 구조, 제도, 행위 수준을 계층화하고, 이들의 관계를 통해 제도 변화를 설명한다(김윤권, 2005: 320). 제도 변화는 역사적 맥락 속에서 잠재적인 문제가 축적되어 있다가 어느 순간의 사건이나 충격, 위기 등이 발생하여 제도와 행위 수준에 모두 변화가 발생하거나(결정적 분기점과 단절적 균형), 외적인 충격을 받을 때, 행위자를 통제하거나 제약을 가하여 제도가 안정성 및 지속성이 유지되거나(제도적 제약), 이로 인해 구조적으로 제도적 제약을 받은 행위자들이 전략적으로 제도를 변화시키려 노력할 때 나타난다고 할 수 있다(김윤권, 2005). 따라서 외국어고 정책의 역사적 맥락을 이해하기 위해 통합적인 분석틀로써 ‘구조·제도·행위자’ 맥락을 사용하고자 한다(이영신, 2022).

본 연구는 선행연구의 분석 내용을 바탕으로 외국어고 정책 요인의 분석 수준을 역사적 신제도주의의 구조, 제도, 행위자 수준에 따라 <표 2>와 같이 구분하였으며, 외국어고 정책의 변동 과정을 경로창조, 경로의존, 경로진화 개념으로 역사적 신제도주의 관점에서 분석하고자 한다. 연구의 분석 틀은 아래의 [그림 1]과 같다.

<표 2> 외국어고 정책 분석 수준

분석 수준	세부 요인
구조	사회·경제적 변화, 국가 분위기, 주요 정치적 사건 등
제도	국정 방향, 법률 개정, 정책결정 과정, 교육 정책 등
행위자	정부, 교육부, 교육청, 학부모, 학생 등



[그림 1] 외국어고 정책의 역사적 신제도주의 분석

Ⅳ. 분석 결과 및 논의

1. 외국어고 도입기(1982년~2000년)

1980년대는 1970년대부터 시행된 평준화 정책의 보완책으로 영재교육으로서의 특수목적고등학교의 설립이 시작되었고, 외국어고 설립 또한 같은 맥락에서 이루어졌다. 새로운 정책의 경로창조 이후 1990년대에 외국어고가 특수목적고의 지위를 가지면서 외국어고 설립이 증가하는 경로의존이 발생하였다. 이러한 추세는 1990년대 중후반 외국어고 학생 집단 자퇴 사건이 일어나기 전까지 지속되었다.

가. 구조 수준

교육계에서 1980년대 말에서 1990년대까지의 가장 큰 쟁점 중 하나는, 소위 '8학군 병'이라 불리던 현상이었다(강태중, 2004:5). '8학군 병'이란 학생과 학부모가 강남의 인기 학군으로 고등학교를 배정받기 위한 열망을 이르며, 주민등록거주지를 옮기는 위장전입을 하는 등 강남 배정을 받기 위한 편법이 이루어지기도 하였다(중앙일보, 1987.02.18). 이는 강남의 지가 상승을 유발하고 사회적인 문제까지 확대되어 정치적인 관심까지도 가져오게 되었고, 고등학교 평준화 정책의 재검토가 이루어졌다(강태중, 2004: 6). 이에 따라 기존의 평준화 제도를

유지하면서 인재 양성방안을 보완하고자 하는 노력으로, 1992년 교육법 시행령이 개정되어 외국어 고등학교가 정규학교로서 특수목적고등학교의 지위를 얻게 되었다(황지원, 2015: 73). 또한 1980년대 후반부터의 민주화 열기로 인해 다양성 및 자율성이 강조되는 사회적 분위기가 형성된 측면도 이러한 추세에 기여하였다(대한민국 정책 브리핑, 2007). 외국어고가 특수목적고로 지정됨에 따라 학생의 선발 권한을 가지고 각 외국어고별 독자적인 지필 시험이 시행되었으며, 이는 학생들이 별도의 입시 준비나 과외를 통해 대비할 수 있다는 점에서 사회적 쟁점을 야기하였다(황지원, 2015: 80). 특히, 1990년대에 특목고가 증가함에 따라 논란이 과열되었고, 결국 외국어고 입시에서 지필 시험을 금지하고 학생부를 활용을 권장하는 계기로 작용하였다(강태중, 2004; 17).

나. 제도 수준

외국어고는 「초·중등교육법 시행령」 제90조에 따라, 특수목적고등학교로 분류된다. 특수목적고등학교는 1974년 고입 경쟁의 심화를 해소하기 위한 목적으로 시행된 고교평준화 정책 이후, 학생들의 학력 저하·수월성 교육의 약화 등의 문제로 인한 비판이 제기됨에 따라 이를 보완하기 위한 목적으로 도입되었다(김희규, 2010: 115). 평준화 정책 초기의 특수목적고등학교는 일부 실업계 고등학교로 한정되어 있었다(강태중, 2015: 8). 그러나 1980년대 이후 수월성 교육에 대한 목소리가 커지면서 1982년'영재교육 종합방안 추진계획'을 통해 외국어고와 과학고 설립이 검토되기 시작하였고, 과학고등학교가 가장 먼저 특수목적고등학교로 개교하게 되었다(공병영, 이상돈, 2015: 204).

이후 1984년 최초의 외국어고등학교인 대원·대일외국어고등학교의 설립을 필두로, 인천외국어고등학교, 부산외국어고등학교, 경남외국어고등학교가 뒤이어 개교하였다. 당시 위 학교들은 외국어학교라는 각종 학교의 형태로 시작되었으며, 1980년대 말에는 외국어고의 설립이 잠시 중지되었다가 1990년대부터 다시 시작되었다(김영철, 2007:5).

교육부가 1990년 8월 11일에 발표한 '고교 평준화 제도 개선안'은 평준화 제도 폐지 대신 몇 가지 보완책을 제시하였는데, 그 중 하나가 외국어고를 신설하는 것이었으며, 이미 1980년대 중반 정규 고등학교로 인가된 외국어고 외에도 추가적인 신설이 가능하였다(강태중, 2004: 6). 1992년 3월 1일, 「교육법 시행령」을 통해 외국어고가 특수목적고등학교에 포함되면서 정규학교의 지위를 확보하고 학력 인정이 가능해졌고, 신입생 모집에 관한 특례를 인정받을 수 있게 되었다(박대권, 이의석, 2017: 180; 김도윤, 2021: 109). 이에 따라 외국어고의 설치가 확대되며, 전국에 걸쳐 10개의 외국어고가 설립되었다. 이후 2001년 특목고 지정 및 고시권 시·도교육감에게 이양되며 다시 외국어고 설립이 확대되기 전까지, 외국어고의 설립은 이루어지지 않았다.

다. 행위자 수준

외국어고 도입기 외국어고 설립을 주도한 행위자는 정부, 교육부(당시의 문교부) 및 정책연구기관이다. 특수목적고등학교는 1973년 9월 14일부터 시행된 교육법 시행령에서 처음으로

등장하였으나(김성천, 남미자, 2009: 52), 당시의 특수목적고등학교는 학생 선발권이 요구되는 실업·예능·체육계 고등학교가 해당하였다. 이후 1982년 문교부는 영재교육 및 수월성 교육의 필요에 따라 과학 및 외국어에서의 영재양성을 목표로 하는 특수목적고 설립을 추진하였으며, 정규학교로 인정되는 외국어고의 설립은 불발되었지만 1983년 각종학교 형태의 최초의 외국어고 설립이 이루어졌다(강영혜, 2007: 17). 1990년에는 대통령이 문교부에 평준화 정책 재검토 지시를 내렸으며(강태중, 2004: 6), 한국교육개발원은 1990년 '평준화제도 개선방안 연구'에서 기존의 평준화를 유지하면서 인재 양성을 위한 개선방안을 정부에 건의하였고, 이후 1992년 「교육법 시행령」으로 이어져 외국어고가 특수목적고등학교의 지위를 얻게 되었다(황지원, 2015: 73).

1990년대 중후반에는 주된 행위자로서 외국어고 학생 및 학부모의 활동이 두드러진다. 대학입시에서의 비교내신제 폐지가 발표되자 2차례에 걸친 외국어고 학생 대규모 자퇴 사태가 발생한 사건이다(박대권, 이의석, 2017: 180). 비교내신제가 적용되지 않는다면, 외국어고와 같은 특수목적고등학교와 일반 고등학교 간의 성적 차이가 반영되지 않아 대학입시에서 불이익이 있다는 데 따른 반발이었다. 이에 따라 상위권 대학 입학을 준비하는 학생들이 차라리 검정고시로 입시를 준비하겠다며 자퇴를 강행하였고, 대원외국어고 등 일부 학교에서는 이를 막기 위하여 임시 휴교를 하기도 하였다(시사저널, 1997.10.16). 또한 1997년 2월, 서울 내의 5개 외국어고와 지방의 일부 비평준화 고등학교 학부모들은 학생들의 평등권과 교육받을 권리가 침해되었다며 헌법소원을 제기하였는데, 현행 내신평가제도가 위헌이 아니라고 판결됨에 따라 일반고교로 집단 전학원을 제출하였고, 교육부가 허가하였다(김광억, 김대일, 서이종, 이창용, 2003: 27). 이후 1990년대 말에는 외국어고의 설립이 이루어지지 않았는데, 이는 외국어고의 정체성 논란이 일어나면서 외국어고에 대한 부정적인 여론이 형성되었기 때문이라고 본다(김영철, 2007: 5).

2. 외국어고 양적 확대기(2001년~2006년)

외국어고의 설립 이후, 2000년대 초반인 2001년부터 2006년까지를 본 연구에서는 외국어고 양적 확대기로 설정하였다. 1997년 2차 외고생 집단 자퇴 사건과 특목고생 헌법소원 제기 이후, 2001년에는 지방 분권 차원에서 특목고 지정 및 고시권이 시·도교육감에게 이양되면서 외국어고를 포함한 특목고가 확대되었고, 그 중에서도 특히 외국어고가 2001년 전국 18개에서 2010년까지 33개로 늘어났다(교육과학기술부, 2009.12.10.). 이 시기는 외국어고 도입 이후, 외국어고에 대한 관심을 바탕으로 외국어고 확대가 시작된 시기로, 외국어고의 설립 및 확대 기조를 유지하면서도 이를 둘러싼 사회적 관심에 의해 새로운 요소에 의한 제도 변화가 있었다는 점에서 가겹(layering)의 경우로 볼 수 있다.

가. 구조 수준

2001년 전국 18개였던 외국어고는 2004년까지 22개, 2005년 25개, 2006년까지 29개로 늘어났다(국회도서관, 2009). 2000년대 후반인 2010년까지 33개로 늘어나게 된 데에는 외국어고의

우수한 대입 성과에 기반한 학생·학부모의 전폭적인 관심으로부터 기인한다(정제영, 이희숙, 2015: 87). 한국 교육에서 대입 제도가 사회계층의 이동을 보장하는 제도로써 우리나라의 교육열을 단적으로 설명할 수 있는 만큼(이기원, 정제영, 2022), 고교평준화 정책 이후, 고등학교 평준화의 예외로 학생을 선발하고, 우수한 학생을 선발하여 주목받는 성과를 내는 외국어고에 대한 관심이 클 수 밖에 없었다.

외국어고 양적 확대기는 2001년 특목고 설립 권한이 시·도교육감에게 이양되면서 시작되었다. 각 지역의 지방자치단체장은 특목고 설립을 앞다투어 추진하였으나, 외국어고의 양적 확대는 외국어고의 입시와 교육과정에서 나타난 과도한 사교육 문제로 나타나 새로운 외국어고 정책의 전환기로 이어졌다.

나. 제도 수준

2000년대의 외국어고 정책은 특목고의 확대 운영과 함께 외국어고 입시에 대한 정책 개입이 지속적으로 나타났다(정제영, 이희숙, 2015). 2004년 사교육 경감 대책의 일환으로 「특수목적고 운영 정상화 방안」이 발표되었고, 2006년 외고 설립·운영 개선 방안 발표를 통해 외국어고 등 학생 모집 지역을 제한하고, 지정·고시권의 사전협의제가 도입되는 등 급격히 증가한 외국어고의 운영에 대한 정책 개입으로 이를 관리하고자 하였다. 또한 선발권을 가진 고등학교라는 점에서 입학시험의 난이도가 높아졌고, 이는 자연스럽게 중학생의 사교육 확대로 이어져 외국어고 입시 과열 현상이 나타났다.

이처럼 2000년대에는 외국어고가 확대되면서 교육 수요자인 학생, 학부모와 직결되는 사교육비 문제가 다수 등장하였고, 실제 외국어고 관련 정책은 사교육비 경감에 맞춰졌다고 보아도 과언이 아니다(박대권, 이의석, 2017).

다. 행위자 수준

2000년대의 외국어고 확대를 이끌어 낸 주요 행위자는 각 지역의 지방자치단체장인 시·도교육감과 교육 수요자인 학생과 학부모라고 할 수 있다. 2000년대 초반 외국어고 정책에 있어서는 외국어고에 대한 선호를 바탕으로 한 수요자의 역할뿐 아니라, 각 시·도교육감의 역할이 눈에 띄었는데, 2001년 특목고 지정 고시권이 시·도 교육감에게 이양됨에 따라, 각 시·도 교육감은 앞다투어 특수목적고의 설립을 추진하여, 외국어고의 설립이 증가하였다.

3. 외국어고 정책 전환기(2007년~2010년)

외국어고는 2010년까지 꾸준히 확대되었으나, 동시에 외국어고와 관련한 이슈 또한 다수 양산되었다. 2000년대 후반에 해당하는 2007년에서 2010년에는 외국어고를 둘러싼 사교육 유발의 문제가 심화되면서 외국어고 정책의 개선 방안이 지속적으로 발표되었다(교육과학기술부, 2009). 이 시기는 외국어고 정책이 그대로 유지되면서 확대되고 있으나 내부적으로 외국어고의 설립 목적을 재정립하고 선발 제도를 수정하는 등 새로운 방향으로 변화하는 전환

(conversion)의 단계로 분석할 수 있다.

가. 구조 수준

2000년대 외국어고 정책의 구조 수준에서는 크게 참여정부와 이명박정부의 외국어고 정책을 중심으로 정책의 흐름을 살펴볼 수 있다. 2003년부터 출범한 참여정부 말기에는 김포외고의 시험지 유출 사건(2007.10.)과 제17대 대통령 선거(2007.12.19.), 2008년 제18대 국회의원 선거(2008.4.9.) 등을 앞두고 외고를 포함한 특목고 폐지 여부에 대한 검토 소식이 언론에 보도되면서 외국어고에 대한 찬반 논란이 심화되었고, 이는 제1차 외국어고 폐지 논란으로 나타났다(박대권, 이의석, 2017; 정제영, 이희숙, 2015). 이어 새롭게 출범한 이명박정부는 시·도교육청의 권한 확대를 통한 자율성 증대, 고교 유형의 다양화, 대학입시 지율화를 통한 입학사정관제 확대 등을 실시하였다(교육과학기술부, 2008). 이러한 교육 기조에서는 특목고에 대한 규제를 신설하거나 강화하기 어려웠을 뿐 아니라, 출범 직후의 촛불집회와 그 이후의 선거 결과가 국정 운영에 부담으로 작용하면서 교육 개혁의 방향에 영향을 미쳤다(박대권, 이의석, 2017: 185). 2009년 제5대 지방선거를 앞두고 제2차 외국어고 폐지 논란이 제기되었으나, 4월 발표된 '사교육과의 전쟁'을 바탕으로 6월 3일, 외국어고 입학전형에서 중학교 교육과정의 범위 내 출제를 법제화하는 내용을 포함한「공교육 정상화를 통한 사교육 경감 방안」발표를 통해 일단락되는 듯 하였다. 그러나 10월 전국 고등학교의 고고별 대입 수능성적이 공개되면서 외국어고는 다시 사회적 이슈로 부상하였고, 2009년 12월 외국어고와 관련된 문제들을 종합적으로 해결할 수 있는 새로운 외국어고 정책이 등장하였다고 볼 수 있다(박대권, 이의석, 2017: 186-187; 정제영, 이희숙, 2015: 98). 또한 2010년대 학령인구가 감소하며 특목고의 정원 조정에 대한 필요성이 제기되었다(한국경제, 2016.11.8.).

나. 제도 수준

외국어고가 양적으로 확대되면서, 외국어고에 대한 관심이 높아지고, 이에 따른 이슈들이 계속해서 나타나자, 2000년대 후반에는 외국어고 폐지론이 2007년과 2009년 두 차례에 걸쳐 등장하였다. 정제영과 이희숙(2015)은 이를 외국어고 관련 문제들이 근본적으로 해결되지 않았기 때문으로 보았다. 이에 2007년 「수월성 제고를 위한 고등학교 운영 개선 및 체제 개편 방안」과 2009년 「공교육 정상화를 통한 사교육 경감 방안」을 통해 특목고 교육과정 운영 및 학생선발 제도 개선, 특목고 유형 폐지 방안(제1안), 특목고 유형 유지 및 관리 강화 방안(제2안)을 제시하는 등 외국어고에 대한 정부의 강력한 규제 정책이 발표되었다(교육인적자원부, 2007.10.29.) 이명박정부는 출범 초기 외국어고와 관련한 정책의 변화가 거의 없었으나(공병영, 2012), 박대권, 이의석(2017)은 외국어고 정책변동 분석을 통해 대선공약에서 이명박정부가 내세웠던 '사교육비 절반' 공약에 비해 실제 이명박정부가 집권한 2008년 사교육비가 2007년 대비 증가하였다는 점에서 사교육 증가와 관련이 있는 외국어고가 언제든지 이슈가 될 수 있는 가능성을 가지고 있었다고 하였다. 외국어고 정책은 항상 사교육비 경감과 연결되어, 사교육 유발 요인을 최소화할 수 있는 전형방식의 협의, 특목고 관련 지침 통합, 파행

적 교육과정 운영과 선행학습을 조장할 수 있는 입시 전형 방법 시정 등의 방향으로 정책이 개선되었다(박대권, 이의석, 2017).

다. 행위자 수준

2000년대 후반 외국어고 정책 전환기의 주요 행위자는 정부와 학부모, 학생이다. 2007년 발표된 '사교육 실태조사 결과'에 따르면 외국어고 등 특목고 진학과 조기 영어 교육 등 사교육 열풍의 진원지가 서울 강남지역으로 나타났고, 사교육 문제와 연관되어 외국어고에 대한 비판 여론이 형성되었다. 실제로 외국어고가 확대되기 시작한 2002년부터 대부분의 계층에서 사교육비가 증가했다는 사실이 이를 뒷받침해준다(김현주, 정제영, 2018: 82). 2000년대에는 꾸준히 외국어고가 늘어나면서 정책의 변동 과정이 거의 대부분 사교육과 연관되어 이루어졌다. 사교육과의 관련성 및 이슈화에 그치지 않고 정책의 변화를 야기한 것은 사교육의 직접적인 이해관계자인 학생과 학부모이며, 외국어고 확대 운영기의 주요 행위자로서 특목고 운영 정상화, 외고 운영 개선 방안, 특목고 입시방법 개선안, 특목고 전형 방식 개선 등의 정책 변화를 야기하였다.

4. 외국어고 정책 표류기(2011년~2022년 9월)

외국어고 정책 표류기는 2011년부터 2022년 9월까지의 시기이다. 외국어고 입시전형으로 자기주도학습전형이 도입되었으나 사교육과 관련된 논란을 불식시키기는 어려웠고, 교육부의 외고에 대한 규제 또한 매해 발표되어 외고 운영에 대한 제재가 누적되어 왔다. 2020년 2월, 초중등교육법 개정으로 2025년 특수목적고의 일반고로의 전환이 예정되면서 외국어고의 폐지가 확정되었다.

가. 구조 수준

외국어고 정책 전환기 이후 경기도의 용인외고는 2011년에 최초로 자립형사립고로 전환하였다. 더욱이 2010년대 중반에는 취업에 유리하다는 사회적 인식으로 인해 이공계에 대한 선호 현상이 지속되며 외고 경쟁률은 하락하였다(국민일보, 2016. 4. 10.). 대입 전형 및 수능의 평가 제도 또한 외고 경쟁률 감소의 원인이 되었다. 대입 전형이 외고 학생에게 불리해졌으며 2018년 수능 영어의 평가제도가 절대 평가로 바뀌어 영어 과목의 중요도가 낮아졌다. 2020년대에는 2025년 고교학점제 도입과 2025학년도 문・이과 통합형 수능 운영, 그리고 윤석열 정부의 이공계열 첨단분야 인재 양성 방안이 맞물려 외고에 대한 선호는 더욱 줄어들었다(세계일보, 2022. 8. 17.). 이와 더불어 학생의 이과 쏠림 현상이 나타나며 전국적으로 외고의 입학 정원에 비해 지원자가 미달하는 사태도 일어났다.

나. 제도 수준

외고 정책 표류기에 각 시도교육청의 사교육 영향 평가위원회는 사교육 증가를 유발하는 고교에 대한 규제를 해왔다. 2013년에는 외고 입학전형에 대해 국회와 감사원의 집중 감사를 시행하였다. 이후 외고의 입학 전형 개선방안 및 운영 평가 지표가 2014년에 발표되었다. 하지만 2014년 「초·중등교육법시행령」의 개정으로 외국어고의 지정 취소를 어렵게 만들어 외고에게 유리한 제도가 되었다(김현주, 정제영, 2018:90).

이후 2017년에 정부는 2019년부터 외고와 일반고의 입학입시를 동시에 시행하도록 하여 외고는 강한 규제책을 맞이한다. 외고가 일반고보다 입시를 우선적으로 실시하여 발생한 외고 입시의 과도한 경쟁과 고교서열화를 막고자 한 것이었다. 2019학년도 서울지역 외국어고 입시에서 내신 반영방식이 성취평가제로 바뀌며 외고의 경쟁력 약화에 영향을 미쳤다.(뉴스1, 2017. 4. 16) 또한 2019년 '고교 서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안'을 발표하여 외고의 일반고 전환에 대한 보다 구체적 방안을 제시했다. 이에 따르면 2025년 3월에 외고는 일반고로 전환된다. 2022년 12월 말 고교체제 개편 방안이 구체적으로 마련될 예정으로 외고의 존폐가 비로소 결정될 국면에 있다.

나. 행위자 수준

외국어고 정책 표류기의 주된 행위자는 교육부와 전국외고연합 및 외고 재학생이다. 2013년 영훈·대원 국제중의 입시 비리에 대한 논란이 사회적으로 확산되어 국제고·외고·자사고에 대한 대책이 마련될 필요가 있다는 여론이 형성되었다. 이 시기에 특히 제도의 변화에 영향을 미치는 다양한 비공식적 연합이 증가하였다(김도윤, 2021:120). 교육부는 외고가 어학인재 양성이라는 설립 취지를 지키는 학교 운영을 강조해 왔다. 나아가 외고의 일반고 전환에 대해서는 각 시·도 교육감 연합과 일부 시민단체와 교원단체는 외고 폐지에 대해 찬성하는 입장을 폈다(김도윤, 2021:122).

정부의 2025년 외고 일괄 일반고 전환 발표에 대해 전국외고연합은 2020년 헌법 소원 심판을 청구한다. 전국 사립 외고연합, 교장연합회와 일부 교수단체는 성명서 등을 통해 외고 폐지에 대해 반대 입장을 내었다. 한편 시·도 교육감과 시민단체와 일부 교원단체는 교육부의 외고 폐지 정책에 찬성하는 목소리를 내었다.

윤석열 정부는 문재인 정부와 달리 외고를 존치하는 방향으로 제도를 추진하는 듯하였다. 하지만 이내 2022년 교육부 장관이 외고를 폐지할 것이라고 기존과 다른 추가적 입장을 밝혔다. 이에 '전국 외고 교장협의회'는 반대 성명문을 발표하고 '전국외고 학부모연합회'는 학습자의 교육 선택권을 보장하라는 기자회견을 열어서 반대의 목소리를 높혔다.

Ⅳ. 결론

외국어고는 자립형 사립고와 국제학교와 더불어 교육적 형평성에 대한 문제 제기에 따라 운영에 대해 교육부의 관리를 받아왔다. 본 연구에서는 외국어고가 설립된 때부터 오늘날까지의 주요한 외국어 정책에 대해 역사적으로 살펴보았다. 연도별 외국어고 정책의 흐름을

분석하여 외국어고 정책의 시기를 외국어고 정책에 대한 도입기, 외국어고 양적 확대기, 그리고 외국어고 정책의 전환기와 표류기로 나누었다. 그리고 역사적 신제도주의 분석에 따라 시기별로 구조, 제도와 행위자의 측면에서 어떠하였는지를 분석하고, 제도의 경로 의존성과 경로진화를 분석하였다. 외국어고가 도입된 첫 번째 시기에는 제도가 비교적 일관적으로 유지되는 경로의존성을 확인할 수 있었고, 이후 시기는 모두 점진적인 변화가 발생하는 경로진화의 단계로 나타났다.

1982년에서 2000년까지의 시기에 해당하는 외국어고 도입기에는 수월성 교육에 따른 어학인재 양성의 필요성에 따라 외국어고가 출현하였다. 이후 외국어고 양적 확대기인 2001년에서 2006년에는 외국어고의 양적 증가를 살펴볼 수 있었으며, 외국어고 정책 기조를 유지하면서, 이를 둘러싼 사회적 관심을 바탕으로 제도 변화가 나타나는 가겹(layering)의 단계로 볼 수 있었다. 외국어고 정책 전환기에는 양적 증가와 함께 외국어고 관련 사회적·교육적 이슈가 발생하며 제도적인 변동이 발생하는 전환(conversion) 단계로, 외국어고 정책의 근본적인 문제가 되었던 입시 및 교육 과정에 대한 개선 노력이 지속되었다. 마지막으로 2011년부터 현재에 이르는 외국어고 정책 표류기는 외국어고에 대한 제도적 개입이 강화되었다. 입학전형에 대한 제도를 제시하는 것에 나아가 일반고와 고입을 동시에 실시하여 규제를 강화한 것을 기점으로 외국어고의 규제는 보다 심화되었다. 정부의 여러 규제로 인해 외국어고의 수 및 경쟁률은 하락하여 그 위상이 이전보다 떨어진 실정이다. 2000년대 후반에 시작된 정부의 외국어고 규제에 대해 전국외고연합 등은 헌법 소원 제기 및 성명으로 꾸준한 반대의 목소리를 내어 왔다.

이상의 분석 결과를 바탕으로 도출한 본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 외국어고를 포함한 고교체제 개편정책이 속히 마련되어야 한다. 외국어고 정책은 도입 이후 너무 오랜 기간 경로진화 과정에서 여전히 불안정한 상태를 지속하고 있다. 정책이 경로의존성을 가질 수 있도록 제도를 안정화시킬 필요가 있으며, 이를 위해 빠른 시일 내에 새로운 외국어고 정책이 발표될 필요가 있다. 현재 예정되어 있는 외국어고 폐지와 관련하여 논란이 지속되는 이유는 여전히 찬반이 극명하게 대립하고 있고, 40여 년 동안 경로의존과 진화의 과정에 있던 외국어고 정책의 경로가 갑작스럽게 종결되면서 나타나는 혼란이라고 볼 수 있으므로, 경로의 단절인 정책의 폐지보다는 충분한 사회적 합의를 이끌어 낼 수 있는 변화가 필요하다.

둘째, 외국어 인재 양성이라는 외국어고의 설립 취지에 맞는 교육과정의 운영이 필요하다. 외국어고 정책의 안정화를 위해서는 외국어고 설립 목적을 재정립하고 이에 맞는 교육과정의 마련과 학교 운영의 개선을 통해 학생과 학부모의 혼란을 최소화해야 한다. 외국어고가 명문대 입학의 지름길이라는 학생과 학부모의 오해를 해소하고, 근본적인 설립 목적을 다시금 명확히 할 필요가 있다.

셋째, 외국어고 내부적인 해결방안 외에도 외국어고 정책을 둘러싸고 있는 외부 환경의 안정화가 필요하다. 외국어고 정책이 문제가 되는 가장 근본적인 이유는 대학입시와 직결되어 있다는 점이며, 이로 인해 지속적으로 사교육 유발 문제가 발생하고 있다는 점에서 근본적인 문제를 정확하게 파악하고 외국어고 제도를 개선할 때에, 외부 환경에 대한 고려가 되어야 할 것이다.

외국어고는 고교평준화 정책의 보완책으로써 등장하였지만 동시에 사교육 증가 및 입시

경쟁 과열의 부작용을 야기하였다. 이를 배경으로 정부의 교육 개혁 방향과 정부가 내세운 외고에 대한 직접적, 간접적 규제책이 외고 운영에 영향을 주었다. 특히 대학 입시와 관련된 정책은 대학 입시에 유리한 선택을 하고자 하는 학생의 선택에 영향을 주어 외고의 경쟁력이 하락하는 주요한 요인이 되었으며, 외국어고에 대한 논란은 지속되어 현재 외국어고 폐지가 확정된 상황이다. 다만, 정권의 교체 이후, 고교체제 개편의 확정안이 2022년 12월에 발표될 예정이다.

본 연구는 역사적 신제도주의적 분석에 따라 대체로 구조적, 제도적 차원에 대한 분석이 주로 이루어졌다. 하지만, 역사적 맥락에서의 외국어고 정책 변화와 각 정책 시기별 구조, 제도, 행위자의 영향에 대해서 분석한 후 각 수준의 요인 간 상호작용에 대한 분석이 미흡하며, 행위자의 차원에서는 분석이 비교적 구체화되지 않았다는 제한점이 있다. 추후 후속 연구에서는 구조-제도-행위자별 분석을 넘어 각 수준의 요인 간 상호작용을 살펴볼 필요가 있으며, 이와 더불어 2022년 12월 확정되는 외고의 존폐 여부를 확인하고 연구할 필요가 있다. 2022년 이후 외국어고 정책은 경로의존성을 유지할지, 아니면 또 다른 경로진화로 나아갈지를 주목해야 할 것이다.

참 고 문 헌

홍길동(2021). 논문명. 학회지명, 권(호), 1-20.

강영혜(2007). 특수목적 고등학교 정책의 적합성 연구. 한국교육개발원.

강태중(2004). 특수목적고등학교와 자립형 사립고등학교에 관련된 논란의 성격. 교육정치학연구, 9(1), 1-25.

강태중(2015). 한국 고등학교 체제 논의의 양상과 특질. 교육연구와 실천, 81(0), 1-25.

공병영(2012). 정책변동과정에서 집행평가의 영향에 관한 연구: 외국어고등학교 정책추진 과정을 중심으로. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

공병영, 이상돈(2015). 외국어고등학교 정책변동과정 사례분석. 교육행정학연구, 33(1), 203-227.

교육과학기술부(2008). 2008년 대통령 업무보고: 교육살리기, 과학기술강국 건설.

교육과학기술부(2009.12.10.). 고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안.

교육부(2019). 고교서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안.

교육부(2022.8.5.). 외국어고를 포함한 고교체제 개편 방안은 연말까지 시안을 마련하여 발표할 예정입니다. 설명자료.

교육인적자원부(2007.10.29.). 수월성 제고를 위한 『고등학교 운영 개선 및 체제 개편 방안』발표.

국회도서관(2009). 고등학교·대학 입시정책 한눈에 보기: 외고 논쟁 포함. 국회도서관.

김광억, 김대일, 서이종, 이창용(2003). 입시제도의 변화: 누가 서울대학교에 들어오는가?. 한국사회과학, 25, 3-187.

김도윤(2021). Cooper 등의 다차원 정책분석 모형을 통한 외고정책 논의. 지방교육경영, 24(2), 107-130.

김성천, 남미자(2009). 외고 입시체제와 교육과정의 문제점과 개선 방안. 교육사회학연구, 19(3). 51-77.

김영철(2007). 외국어고등학교 운영 실태 분석 연구. (연구보고 CR2007-40). 서울: 한국교육개발원.

김영철, 윤종혁(2003). 특수목적형 고등학교 체제 연구. (연구보고 RR 2003-02.). 서울: 한국교육개발원.

김현주, 정제영(2018). Mucciaroni 모형을 활용한 외국어고의 위상 변동 연구. 교육정치학연구, 25(1), 75-101.

김희규(2010). 외국어고등학교 입학전형 실태와 제도 개선을 위한 연구. 교육정치학연구, 17(1), 113-130.

대한민국 정책브리핑. (2007). https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=148638651

박균열(2013). 역사적 신제도주의 관점에서의 교원능력개발평가제 제한요인 분석. 교육정치학연구, 20(1), 53-72.

박대권, 이의석(2017). Kingdon의 정책흐름모형에 의한 외국어고 정책변동 분석. 교육정치학연구, 24(3), 173-196.

박소영(2017). 역사적 신제도주의 관점에서의 중등교원수급정책 분석: 1980년~2000년을 중심으로. 석사학위논문. 이화여자대학교.

박소영, 정제영(2022). 역사적 신제도주의 관점에서의 중등교원수급정책: 1970년-2000년대를 중심으로. 교육행정학연구, 40(1), 399-427.
박수정, 윤명선(2019). 역사적 신제도주의 관점에서 컨설팅장학 정책 변화 분석. 한국교육, 46(3), 63-98.
박진형(2013). 대학평가정책 변화과정에 대한 신제도주의 분석. 교육연구논총, 34(2), 79-102.
신현석, 윤지희(2018). 초등 교원수급정책 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석. 교육정치학연구, 25(4), 379-408.
이기원, 정제영(2021). 옹호연합모형(ACF)을 적용한 대학입학전형제도의 변동 과정 분석. 교육연구논총, 42(4), 33-66.
이슬아, 이연우, 한유경(2019). 역사적 신제도주의 과점에서의 교원 연수 정책 분석: 2010~2019년을 중심으로. 교육정치학연구, 26(4), 81-105.
이영신(2022). 신제도주의 관점을 적용한 교육정책연구 동향 분석. 학습자중심교과교육연구, 22(13), 189-215.
장아름(2015). 대학 구조개혁 정책의 변동과정 분석 : 역사적 신제도주의의 제도변화 관점 적용을 중심으로. 교육정치학연구, 22(4), 109-140.
장아름(2018). 대학재정지원정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 교육문제연구, 31(4), 25-57.
정제영, 이희숙(2011). '넛지(Nudge) 전략을 활용한 외국어고 정책'분석. 교육행정학연구, 29(1), 227-249.
조홍순(2018). 교육감선거제 변화의 신제도주의적 분석. 인문사회21, 9(4), 457-472.
하연섭(2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴. 한국행정학보, 36(4), 339-359.
하연섭(2011). 제도분석: 이론과 쟁점(제2판). 서울: 다산출판사.
하연섭, 유영미(2017). 영유아 교육·보육 예산정책의 분석-제도주의적 해석-. 한국정책학회보, 26(4), 227-253.
홍미영, 한유경, 추지윤(2020). 정책 과정론 관점에서 외고·자사고 정책 논의. 교육정치학연구, 27(3), 189-218.
황지원(2015). 특목고의 설립 취지와 실제의 간극. 교육비평, 35, 68-69.

Mahoney. J., & Snyder. R.(1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. Studies in Comparative International Development, New Brunswick.
Streek, W., & Thelen, K.(2005). "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies.", New York: Oxford University Press.

뉴스1 (2017. 4. 16), 중학교 성취평가제 도입에 또다시 흔들리는 '외고', <https://www.news1.kr/articles/?2968312>
시사저널(1997.10.16.). 특수 목적고 재학생 "검정고시로 서울대 가겠다". <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=81847>
연합뉴스(2020.01.06.). '외고·자사고→일반고' 입법예고 종료…학교들 "헌법소원낼 것", <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200106092151004>
조선일보(2022.08.13.). '만 5세 입학'에 이어 '외고 폐지'도 반발 커져... 교장·학부모 "왜 선택권 빼앗나",

<https://www.chosun.com/national/education/2022/08/13/ZU5VOYRZSNHHLIUNJWK3FNZICA/?utm_source=naver&utm_medium=referral&utm_campaign=naver-news>

중앙일보(2022.08.12.). ’외고 폐지 방침’에 화난 외고 교장·학부모 "왜 선택권 빼앗나", <https://www.joongang.co.kr/article/25093963>

중앙일보(1987.02.18.). 서울 8학군 병 갈수록 심각. <https://www.joongang.co.kr/article/2086861#home>

교권 보호 정책의 변동 분석
: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로

이선희(이화여자대학교대학교 박사과정)
신윤정(이화여자대학교대학교 박사과정)
Wu, Yifan(이화여자대학교대학교 석사과정)
정제영(이화여자대학교대학교 교수)[1)]

요 약

이 연구는 코로나로 인해 멈춰있던 학교 교육이 정상화되면서 교권침해 발생율이 크게 높아짐에 따라 교권 보호 제도를 둘러싼 정책 방안이 어떠했는지 Kingdon의 정책흐름모형을 기반으로 분석하여 그 특징을 밝히는 연구이다. 교권 보호 정책 관련 자료를 분석한 후 최근 4년동안 교권 보호 정책에 대한 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대인의 흐름을 확인하고 정책의 창이 열려 정책 결정과 집행으로 이어졌는지 분석하였다.

연구 결과, 2019년과 2022년 2번 정책의 창이 열린 것으로 분석되었다. 1차 정책의 창은 2019년 학부모의 교사 사생활 침해 이슈로 열렸으며 이로 인해 교육청 수준에서 업무용 전화 지원 시범사업이 진행되었다. 2차 정책의 창은 2022년 수업 시간 도중 바닥에 누워서 선생님을 촬영하는 학생의 영상이 온라인상에서 유포되어 정책의 창이 열린 것으로 분석하였다. 그러나 교원지위법과 관련하여 정책활동가인 국회의원, 전문가, 언론인들의 활동을 보기 어려웠고 정책의 창이 열렸음에도 실질적인 정책 결정과 집행으로 이어지지 못했다. 분석 결과를 바탕으로 첫째, 교권 보호 정책에는 영향력 있는 정책활동가가 필요하고, 둘째, 교육활동 침해에 있어 사례중심의 예방 교육이 확대되어야 하며, 셋째, 학부모와 학생을 대상으로 하는 교권 보호 교육이 확대되어야 한다는 시사점을 도출하였다.

[주제어] : 교권, 교권보호, 정책, kingdon, 정책흐름모형

I. 서 론

유네스코(2021)는 학교교육 환경 안에서 “협력과 연대를 통해 학생과 교사 서로 간의 신뢰 안에서 세상의 변혁을 위해 함께 협력하는 능력을 기르도록 해야 한다”며 교사와 학생의 협력을 촉구한다. 그러나 코로나 유행 첫 해였던 2020년도 공교육

1) 교신저자(이메일주소)

▣ 접수일(2022.00.00), 심사일(2022.00.00), 게재확정일(2022.00.00)

내에서의 '교육활동 침해' 사례는 1,197건에서 대면 수업을 재개했던 2021년도에 2,269건으로 189.5% 증가하였다. 교사를 향한 모욕, 상해 및 폭행과 같이 기본권을 침해하는 형태의 교권침해가 계속해서 발생 중인 것이다. 실제 학교현장에서 공식적으로 신고된 사례 수 외에도 상담을 통해 교사가 자체적으로 해결하고자 하는 사례도 많다고 보고되는 만큼 교권침해는 여전히 교육계의 문제임을 확인할 수 있다(김성기, 2016). 교권이 보장되지 않는 상황에서 유네스코가 말하는 미래교육을 지속하기 위해서는 교육활동 침해 예방 및 대처 방안이 확실하게 마련되어야 한다.

물론, 교사를 향한 모욕, 상해 및 폭행과 같은 교육활동 침해를 예방하기 위해 '교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(약칭: 교원지위법)'이 2016년부터 시행되고 있다. 그럼에도 불구하고, 여전히 우리는 신문기사와 뉴스를 통해 수업 중 학생이 교실 칠판 아래에 누워 핸드폰으로 교사를 촬영하거나 복도에서 학부모가 교사를 폭행하는 등의 다양한 교권 침해 사례를 목도하고 있다(한겨레신문, 2022.8.30.보도자료). 이후 교육부는 교육활동 침해를 예방하고 대응 능력을 강화하고자 '교권침해 학생을 즉각 분리'하거나 '생활지도를 법제화'하는 등의 교권 보호를 위한 방안을 마련한다고 발표했으나(뉴데일리, 2022.9.29. 보도자료) 여전히 '교원지위법'의 실효성에 대한 의문이 함께 된다. 교원지위법의 시행에도 교육활동 침해는 지속되고 있으며 최근 1년간 약 2배 가까이 급증했기 때문이다.

'교원지위법'은 교육활동 침해를 예방하며 궁극적으로 학교의 사회적인 역할과 책무를 다하기 위해서 교사의 지식 전달을 통한 학생을 교육할 법적인 권리 및 스승 또는 전문직으로서 윤리적·사회적 의미에 따른 생활지도 역량 발휘를 끌어내기 위한 최소한의 보호 제도로서 작동할 필요성이 있다. 이와 같은 상황에서, 최근 발생한 교권침해 사례를 보며 교육활동을 보호하기 위해 탄생한 '교원지위법'의 제정 후 2019년부터 2022년 10월까지의 정책 변동을 확인하고 어떤 요인이 정책에 영향을 끼치는지를 kingdon의 정책 흐름 모형을 통해 살펴보고자 하였다. 정책흐름모형은 의사 결정자가 의제를 주목하거나 무시한 이유를 설명하려고 하며 여러 요인들의 우연한 결합으로 정책이 흘러간다고 보는 모형으로 교권 보호 정책형성과정의 특징을 반영한다고 판단하였다. 김영빈(2021)의 연구가 정책흐름모형과 정책집행 시나리오를 통합하여 본 것과 달리 본 연구는 정책흐름모형을 충실히 반영하는 점에 있어 의의를 가진다.

본 연구의 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, 교원지위법이 마련된 후 정책환경과 정책변동 과정을 확인하며 이에 참여한 정책 대상자들 사이에서 확인할 수 있는 역동성은 어떠했는가? 둘째, 교권 보호 정책의 역동적인 변화 과정에 영향을 준 요인은 무엇인가? 셋째, 교권 보호 정책의 변동과정을 설명할 수 있는 방식은 무엇이며,

정책변동에 영향을 끼친 결정적인 사안이 무엇인가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 교권보호

가. 교권의 개념

교권은 교사의 권리나 권위를 의미하며 학생 교육을 위해 법이 인정한 힘과 사회적·윤리적으로 교사의 지위와 능력에 따라 부여된 권위이다(강인수, 2004). 일반적으로 교권의 개념에는 크게 교원의 교육할 권리, 전문직 종사자로서의 권리, 인간으로서의 기본권이 속한다. 교육할 권리는 학생의 학습권을 보장하기 위하여 필요한 교사의 권리이며, 전문직 종사자로서의 권리는 전문직 종사자로서 법률을 통하여 보장받는 일정한 권리로서 강력한 신분상 권리를 보장받을 수 있음을 의미한다. 인간으로서 기본권은 행복추구권, 신체의 자유, 사생활권 등을 의미한다(김은주, 2018). 일반적으로 교권은 교원의 교육권이라는 제한적인 의미로 사용된다. 교권을 협의로는 교사의 권리라는 측면에서 교육권을 의미하며, 광의로는 여기에 교사의 권위와 생활 보장권 및 자율적인 단체활동권 등을 포함하는 것으로 정의한다(최선옥, 염보아, 황의갑, 2018). 교권의 개념을 한국교총에서는 법률적 측면과 규범적 측면을 고려하여 다음과 같이 해석하고 있다. 법률적 측면에서 교권은 교원의 교육권을 줄인 말로 학생을 교육할 권리를 의미한다. 이러한 측면에서 교권을 침해하는 행위는 법률적인 책임을 질 수 있다. 규범적 측면에서 교권은 스승으로서의 지위에 기초한 윤리적 의미와 전문성에 기초한 전문적·기술적 능력에 대한 사회적·윤리적 의미가 되어 교권을 침해할 경우 도덕적으로 비난을 받을 수 있다. 교권은 학생을 교육할 법적인 권리와 스승 또는 전문직으로서 윤리적·사회적 의미에 따른 전문적·기술적 권위의 복합적 의미를 가지고 있음을 살펴볼 수 있다. 이를 통해 교권은 학생교육을 위해 법이 인정한 힘과 사회적 윤리적으로 교사의 지위와 능력에 따라 부여된 권위라고 볼 수 있다(이명주, 2017)

나. 교권보호 정책

2012년 교육과학기술부에서 학교폭력근절 종합대책(2012.2.6.)에 이어 교권보호 종합대책이 발표(2012.8.28.)되었다. 교권보호 종합 대책으로 제시한 5가지 세부 추진과제는 교권침해 학생과 학부모 등에 대한 조치를 강화하고 피해교원에 대한 상담과

치료를 지원하며 교권침해 은폐 방지와 예방 강화, 교권보호를 위한 인프라 구축, 교권보호 법적 기반 마련이다. 그리고 2016년 2월에는 기존의 「교원의 지위향상을 위한 특별법」에 교육활동 보호를 위한 규정이 신설되어 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(이하 "교원지원법"이라 함)」으로 변경되었다. 교원지위법은 "교원에 대한 예우 및 처우를 개선하고 신분보장과 교육활동에 대한 보호를 강화하여 교원의 지위 향상, 교육 발전을 도모하는 것을 목적(제1조)"으로 하는 법률이다. 법률의 공포와 시행에 있어 「교원지위법」 제15조에서 명시한 바와 같이 '교권 침해'는 '교육활동 침해'로 규정하여 사용된다. 교육활동에 관계되는 모두에게 영향을 끼치고 교육활동에 참여하는 교원, 학부모, 학생 모두를 보호해야 한다는 취지로 용어를 명명하였다. 이는 교육활동 보호 상황과 관련된 교육주체 모두의 능동적인 참여를 도모한다는 뜻을 내포한다.

2019년에는 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」에 피해교원을 위한 보호 조치 및 치유방안 구체화 내용을 포함하여 교육활동 보호를 체계화하여 시행했다(교육부, 2019). 정책적으로 교육부는 중대한 교권 침해를 당했을 경우, 시도교육청이 관할수사 기관에 가해자를 고발할 수 있도록 하며, 교육청에 법률지원단 구성과 운영을 의무화하였다. 교권보호위원회 신설을 요구하고 교육활동 보호 지침서를 개발해 보급('19.3.)했다.

2020년에는 교원지위법 개정 후속 조치로서 시행령을 개정하여 교육활동 침해 보고 체계 중 교육감이 교육부 장관에게 즉시 보고 필요한 행위를 "상해, 폭행 등 범죄 행위로 해당 교원이 사망하거나 4주 이상의 치료를 진단받은 경우" 등과 같이 구체적으로 제시하고 도서 산간과 같이 도시로부터 거리가 있는 지역에 근무 중인 교원의 근무 환경이 안전하도록 실태조사 내용에 안정장치 설치 현황, 노후화 정도, 안정망 구축 현황 등을 세분화하여 추가하였다.

이어서 2021년 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」의 교원 소청에 관한 규정이 일부 개정됨에 따라 이행 강제성을 강화하였으며 구제 명령에 대한 과정과 이행강제금과 관련된 기준, 부과 시기 및 횟수, 반환 절차 등을 세부적으로 마련하여 규정했다. 또한 2019년에 시작하였지만 2021년에 설치가 의무화된 교권보호위원회는 교권 침해 학생을 선도하기 위한 조치, 분쟁 조정 등의 역할을 맡는다. 그리고 2022년 교육부는 2021년까지 개정된 교원지위법(약칭)을 기반으로 교육활동 보호 강화를 위한 교육활동 보호 가이드 핸드북을 제시하고, 교육활동 보호 매뉴얼과 대응법을 교원용 자료로 배포하고 있다. 교육활동 보호를 위해 시행한 정책을 2019년부터 2022년까지 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 2019~2022년 교권 보호 정책

시행 연도	2019	2020	2021		2022
법률	교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(제16309호, 2019.10.17.시행)	교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령 (대통령령 제30119호, 2020.6.11.시행)	교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령 (대통령령 제31349호, 2020.12.31.타법개정, 2021.1.1.시행)	교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(제17952호, 2021.3.23.일부개정, 2021.9.24.시행)	-
주요 내용	①피해교원 보호 ②특별휴가 부여 ③조치비용 관할청 부담 ④침해학생 조치 (학급교체, 전학 등), ⑤실태조사 및 예방교육	①교육활동 침해 행위 중대 사항 구체화 ②도서벽지 근무 교원 근무환경 실태조사 구체화	①국가경찰공무원을 경찰공무원으로 정정	①구제명령 절차 ②이행강제금 산정 기준 ③이행강제금 부과·징수 필요사항	-
교육부 정책	- 중대한 교권침해 시 시도교육청이 관할수사 기관에 가해자 고발 가능 -교육청에 법률지원단 구성·운영 의무화 - 교권보호위원회 신설 -교육활동 보호 지침서 보급('19.3.)	- 교원안심공제 종합서비스 확대 -교원 교육활동 보호 및 지원에 관한 조례(개정)	- 교권보호위원회 학교별 설치 의무화 - 교원치유지원센터 17개 시도교육청 운영(2017~)		- 침해 학생을 피해 교사와 즉각 분리 및- 학생 대상의 생활지도 권한을 법제화 방안 마련 예정 발표
교육청 정책	-(서울)교원 업무용 전화 (기기, 번호) 지원 시범사업 -(강원)교원 심리치유, 법률상담, 교원배상 책임보험 -(충남) 교권 상담 대표전화 운영, 교원 투폰 서비스 지원	-(강원)교사 지원 온라인 화상상담 -(전남)교원 안심번호 서비스 -(경남)교권보호 교육 강사단 심화 연수 -(서울)전교조 서울지부와 단체협약	-(경북)교권보호 법률 상담 지원 강화		-(서울)교육활동보호 조례 제정 추진 -(대전)교육활동보호 종합지원 시스템 -(울산)교육활동 보호 실무지원단 -(전북)찾아가는 교육활동 보호 연수

※ 2022년 교원지위법 관련 법률 개정사항 없음(2022.10.31. 기준)

2. Kingdon의 정책흐름모형

Kingdon의 정책흐름모형(Multiple Streams Framework: MSF)은 정책의 형성 과정을 집중적으로 보기 위한 모형으로 불명확하고 불확실한 결과로 보이는 정책과정을 분석하는 틀이다(kingdon, 1995). 이 모형은 Cohen의 '쓰레기통 모형(garbage can model)'에서 개발되었으며 정책 의제 설정과 의사결정 과정에 관한 모형이다. '쓰레기통 모형'은 의사결정 분석 도구로서 의사결정자가 의사결정을 해야 하는 상황에 직면했을 때 제기한 문제에 대한 해결방안을 제안한다. 이 때 해결방안은 실제로 '쓰레기통'에 버려져 있기 때문에 쓰레기통 안에서 선택될 가능성은 희박하며, 그렇기 때문에 결정의 일부가 될 수 있는 것은 극소수뿐이라는 것이 특징이다. 즉, Kingdon의 정책흐름모형은 '쓰레기통 모형'을 기반으로 의사 결정자가 의제를 주목하거나 무시한 이유를 설명하려고 한다.

Kingdon의 정책흐름모형의 특징은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름으로 3가지 흐름을 제시하는 것이다. 의사 결정의 중요한 시기에 정책활동가는 앞서 언급한 세 가지 흐름을 결합하거나, 이 세 가지 흐름이 결합된 후 관심을 끌 가능성이 높아지다. 이런 흐름이 서로 결합할 때 '정책의 창'을 통해 정책이 탄생하는 것이 Kingdon의 정책흐름모형의 핵심이다(공병영, 2003).

가. 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 문제가 어떻게 확인되고 정의되는지를 나타내는 상태와 과정이다. Kingdon은 정책 이슈가 정책 결정자의 관심을 받는 정도에 크게 세 가지 요인이 영향을 미친다고 주장한다. 첫 번째는 특정 상황의 중요도를 반영하는 '지표(indicators)'로 위기 또는 주요 사건에 영향을 미치는 '사회적으로 주목을 받는 사건(focusing events)'과 공식 또는 비공식적인 '정책적 환류(feedback)'이다. 주목받은 문제는 곧 이슈에서 사라지는 경향이 있는데 이것은 일반 시민들이 새로운 문제로 관심을 돌리기 때문이다(Kingdon, 2011: 113-115). 또한, Kingdon은 '예산'이 정책 결정 과정에서 촉진과 억제의 역할을 동시에 하므로 특별한 관심을 기울일 가치가 있는 특별한 문제라고 강조했다.

나. 정치의 흐름

정치의 흐름이란 공공여론, 조직적인 정치집단 등 정책 결정에 영향을 미치는 요인의 집합을 말한다. 정치적 사건의 발생을 대표하는 것이다. 한 나라의 많은 시민이 공통의 사고 회로를 가지고 있을 때, 이익 집단 간에 합의가 이루어지거나 충돌이 있을 때, 정책 과정에 영향을 미치는 정치적 사건이 곧 역할을 할 것이라고 볼

수 있다. 정치의 흐름에 영향을 주는 요인은 국가적 분위기의 변화, 선거 결과, 행정부의 교체, 국회에서 이데올로기나 다수집권당의 교체, 이익집단의 압력 행사 등으로 이루어진다. 정치의 흐름에서는 합의의 도출을 위해서 협상의 과정이 주로 활용된다(Kingdon, 2011: 162-164).

다. 정책대안의 흐름

정책대안의 흐름이란 전문가가 정책 대안과 정책 아이디어를 제시하는 상태와 과정을 말한다. Kingdon은 정책대안의 흐름이 생물의 자연 선택 과정과 유사하다고 주장한다. 관료, 학자, 연구자와 같은 정책 옹호자들은 정책 공동체를 구성하고 그들 관계의 특정 영역에서 정책 문제와 그 해결 방법을 중심으로 다양한 아이디어와 제안을 형성한다. 정책 아이디어는 생성, 토론, 조정 후 정책공동체의 논의와 고심을 거쳐 정책으로 채택된다. 정치적 대안 과정에서는 정책공동체의 존재 여부, 분화 정도, 정책활동가의 활동 정도, 이익집단의 매개 등이 최종 결과에 영향을 미친다. 또한 한 문제에 해결 방법이 첨부되면 의사 결정 의제에 오를 가능성이 현저히 높아지는데, 정책공동체에서 모든 조건을 갖춘 완벽한 정책 아이디어만 정책으로 받아들여지는 것은 아니고, 상대적으로 우수하다고 판단되는 아이디어가 정책으로 선택되는 경우가 많다(Kingdon, 2011: 143-144).

라. 정책 흐름 결합과 정책의 창

Kingdon은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 모두 각자의 특성이 있고 서로 독립적이라고 본다. 세 흐름이 합쳐지는 중요한 시점에서 세 흐름의 결합이 이뤄져 결국 '정책의 창'이 열리게 된다. '정책의 창을 열려면 적절한 계기를 기다려야 한다. 눈에 띄는 사회문제가 관심을 끌면서 정책 의제 수립을 추진하고, 부적절한 정책이 문제를 해결하지 못하고 오히려 문제를 가중시키고 갈등을 증폭시키는 등 문제의 흐름을 변화시키는 요인이 '문제의 창'으로 작용한다. 정치여론, 새 행정인력 임명, 이익집단 변동 등의 내용이 '정치의 창'으로 떠오를 수 있다. 그러나 정책 창구가 열리는 시간은 짧고, 그 전에 정책활동가들은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 속에서 충분한 준비를 해야 한다. 정책의제는 정책문제나 정치의 흐름에 따라 우연히 설정되지만 정책결정은 실행 가능한 대안에 초점을 맞추게 된다(Kingdon, 2011: 194-195).

3. 선행연구 검토

가. 교권보호 정책 선행연구

교권보호 정책과 교원지위법 관련 선행연구는 정책과 법적 관점에서의 접근(고전, 2012; 김언순, 2014; 김영빈, 2021; 전재상, 민윤경, 2020; 홍수민, 이승호, 2020), 교권 침해 실태 현황과 인식에 대한 인구(김소현, 정은희, 2021; 김은주, 2018; 이명주, 2017; 최선옥, 염보아, 황의감, 2018; 정소명, 임지혜, 이정욱, 2016; 한상미, 김소향 2020)와 교권 침해 경험을 중심으로 한 사례 연구(김도기 외, 2020; 서진경, 황연우, 2020; 양창훈, 이지연, 2020; 장일영, 기영화, 2020; 장세린, 정윤경, 2021), 그리고 교권침해 관련 언론 보도자료 분석 연구(김나영, 홍미영, 2020) 등이 있다.

고전(2012)의 연구는 교권 보호 종합 대책의 법제화의 쟁점으로 비롯하여 교권에 대한 의미 도출과 법적 용어 정의의 흐름을 살펴보고 5가지의 쟁점을 제시한다. 김나영, 홍미영(2020)은 노무현 정부부터 문재인 정부까지 4번의 정권 교체 시기별로 교권침해 현상에 대한 언론보도 자료를 토픽 분석하여 사회적 관심의 촉발이 된 교권침해 증가 원인으로 노무현 정부와 이명박 정부에서 '교원평가제'가 나타났고, 이명박 정부와 문재인 정부의 '학생인권조례' 정책을 확인했다. 또한, 교권침해의 현황과 실태의 특면에서는 사례의 빈도가 줄지 않고 있으며 교권 침해 내용의 정도가 나빠진다고 봄에 따라 국내에서 교육이 갖는 의미, 교사 집단의 체계 등 환경적인 요인과 제도적 요인, 교사 내부적 요인까지 종합적으로 고려할 필요성을 제시한다.

나. Kingdon 정책흐름모형 선행연구

Kingdon의 정책흐름모형은 국내외 정책 분야에서 연구되고 있으며 특히 이 모형을 적용한 교육 관련 연구는 2000년대 초에 등장하여 다양한 교육 분야에서 활용되고 있다(이슬아, 정제영, 2020). 우리나라의 정책변동 특징을 살펴보면 계획적인 절차를 거친 정책변동보다 즉각적으로 정책이 결정되는 경우가 많기에 Kingdon의 정책흐름모형은 강한 설득력을 지니고 있다(공병연, 2003). 유아교육은 유·보육 통합정책 변동 분석(김민길, 박미경, 조민효, 2016; 나정, 박창현, 2015: 박용성, 이재무, 2013; 장아름, 2013)에 대한 연구가 이루어졌다. 초·중등 교육에서는 외국어고(정제영, 이희숙, 2015), 자율형 사립고(김수진, 2020; 김태호, 2015), 자유학기제(정양순, 이예슬, 박대권, 2018), 학교폭력(이희숙, 정제영, 2012), 국가수준학업성취도(모영민, 이한결, 김은수, 2019) 등 다양한 영역에서 활발한 연구가 진행되었다. 고등교육에서는 대학 등록금(김가람, 이일용, 2014; 정원숙, 2014; 김시진, 김재웅, 2012), 대학 구조개혁(오윤정, 2020; 이슬아, 2017, 박지회, 고장완, 2015)과 관련된 연구가 주를 이루었다. 교원 영역에서는 신규 임용정책(안지혜, 2019), 교원평가제(김이경, 김경현, 2018), 수석교사제(박소영, 김민조, 2012), 교원 정년정책(공병영, 2003), 교장공모제(이광수,

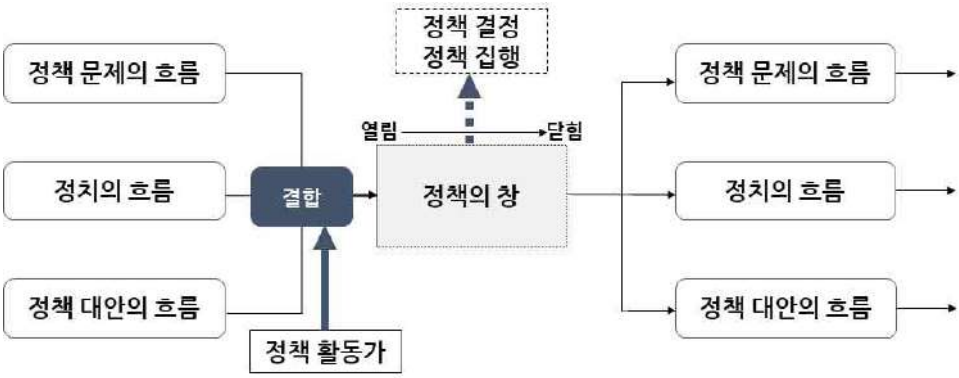
김도기, 2010) 등이 적용되었다. 이를 통해 다양한 교육 정책 분야에서 정책 변동을 설명하는데 Kingdon의 정책흐름모형이 사용되고 있음을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구 분석틀

본 연구는 Kingdon의 정책흐름모형으로 교육활동 보호, 교권 보호 정책의 형성과정을 분석하는 연구로서 분석을 위해 Kingdon의 정책흐름모형(1984)를 활용하고자 한다. 이 모형에 의하면, 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름 3가지가 독자적으로 흘러가다가 어느 순간 정책변동의 장에서 우연히 만나 결합할 때 정책의 창이 열리고 정책 변동이 일어난다고 설명한다. 또한, 결합의 순간에 정책활동가의 역할이 중요하게 작용한다.

본 연구의 분석틀은 다음과 같다. 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름 안에 작용하는 요인을 살펴보고, 흘러가는 과정을 세부적으로 조사하여 흐름이 결합할 때 열리는 정책의 창을 확인하고자 한다. 그리고 이 과정에서 정책활동가의 역할과 활동 내용을 함께 분석하여 정책의 창에 미치는 영향을 볼 것이다.



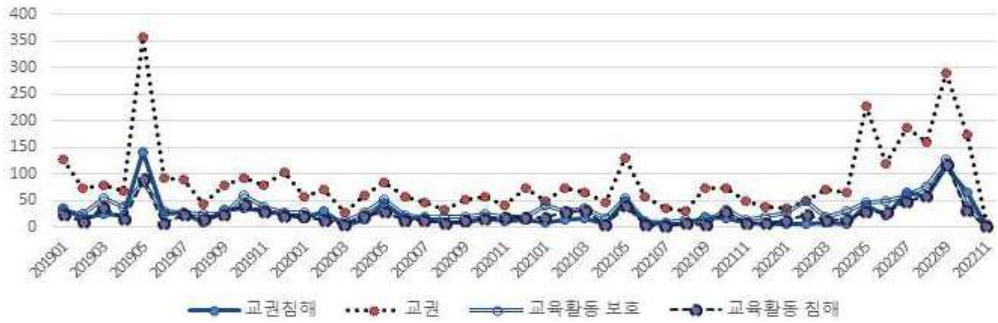
[그림 1] Kingdon의 정책흐름모형 기반 분석틀

2. 자료 수집 및 자료 분석 방법

위의 분석틀을 기반으로 문헌연구를 중심으로 수행되며 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정책활동가의 역할과 정책의 창을 살펴본다. 일련의 분석과정을 수행하기 위해 신문 기사의 수와 기사의 주된 내용을 분석 자료로 보았으며, 어떤 특정 시기에 신문 기사가 많이 나오는 경우를 사회적으로 이슈가 된 구간으로 상정하고 정책흐름모형 분석에 활용할 수 있다(이희숙, 정제영, 2012).

자료 수집 도구로서 신문 기사 분석과 시각화 자료를 제공하는 사이트(BIGkinds 등)를 활용하고 일반인들의 관심도를 확인하기에 용이한 네이버 데이터랩(https://datalab.naver.com)에서 검색어는 '교권', '교권침해', '교육활동 보호', '교육활동 침해' 단어 검색으로 분석을 수행하였다([그림 2]). 이와 같이 언론 보도 자료를 중심으로 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름을 분석한다. 그리고 학술논문, 연구보고서, 정책 입안 및 발언 등으로 교육활동 보호 정책화를 위해 활동 중인 전문가와 정치가 등을 통해 정책활동가의 방향성을 확인하며 정책의 변동 흐름을 살펴보았다.

분석 기간은 2019년 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」개정을 통해 교육활동 보호의 세부적인 내용 기준을 제시한 시행한 시기부터 포스트 코로나로 불리는 2022년 10월 31일까지이다. 중점적으로 분석한 단어 중 '교권침해'의 경우, 관련한 신문기사 건수가 2019년 5월에 141건으로 4월 대비 120건 급증하였고, 2022년 1월부터 4월까지 한자리 수에 머물던 기사가 5월부터 41건으로 시작해 9월 115건까지 치솟았다. 2020년과 2021년은 코로나19 시기로서 특징적으로 교직원에 의한 교권침해가 상승했던 시기지만 정책의 창이 열리는 이슈와 정치적인 변화 없이 정책 흐름이 흘러갔다. 이에 따라, 2019년과 2022년에 대한 정책 변동의 흐름을 중점적으로 살펴보고자 한다.



[그림 2] 교권침해 빅카인즈 기사수(2019~2021년)

Ⅳ. 교권 보호 정책의 흐름 분석

1. 교권 보호 정책의 흐름 분석(2019년)

가. 정책 문제의 흐름

교육활동 침해 현황에 대한 통계 발표는 교권을 보호하기 위한 근거 자료로 활용되고 있다. 해당 지표는 교육부와 한국교육개발원, 한국교원총연합회(이하 한국교총)에서 발표하고 있다.

교육부와 한국교육개발원(2022)의 교육활동 실태조사 결과에 따르면, 최근 3년간 연도별 교육활동 침해 현황은 2019년에 2,662건, 2020년에 1,197건, 2021년에 2,269건, 2022년 1학기까지 반년 간 1,596건으로 나타났다. 2020년에 침해 건 수가 급감한 이유는 코로나19의 유행으로 인해 대면 수업이 금지되어 줄어든 등교 일 수에 따라 교실 내 교육활동이 없었기 때문으로 파악한다(조선일보, 2022.5.19.). 또한, 3개년 교육활동 침해 건수를 합산하였을 때 초등학교에서 발생한 교권 침해 건수가 597건, 중학교가 3,217건, 고등학교에서 2,286건으로 중학교에서의 침해 발생 건수가 가장 높게 나타났으나 초등학교의 경우에는 학부모로 인한 교육활동 침해 비율이 높은 특징을 확인할 수 있다. 특히 초등학교에서의 교권 침해는 본 연구가 상정한 기간 전인 2014년 25건에서 2018년 122건, 2019년 287건으로 증가 추세에 있었다.

<표 1> 3개년도 교육활동 침해 현황

(단위: 건, %)

	초등학교			중학교			고등학교			합계
	학생	학부모	계	학생	학부모	계	학생	학부모	계	
2019	185 (64.5)	102 (35.5)	287 (100.0)	1,394 (94.8)	77 (5.2)	1,471 (100.0)	856 (94.7)	48 (5.3)	904 (100.0)	2,662 (43.6)
2020	50 (53.2)	44 (46.8)	94 (100.0)	488 (93.1)	36 (6.9)	524 (100.0)	543 (93.8)	36 (6.2)	579 (100.0)	1,197 (19.3)
2021	149 (69.0)	67 (31.0)	216 (100.0)	1,158 (94.8)	64 (5.2)	1,222 (100.0)	767 (95.5)	36 (4.5)	803 (100.0)	2,269 (36.7)
합계	384	213	597	3,040	177	3,217	2,166	120	2,286	6,100

교육부가 발표한 각 시도교육청에서 교권 침해를 당한 피해 교원 상담 건수를 보면, 2019년 8,728건, 2020년에 8,486건, 2021년 1만 3,621건으로 나타난다. 또한, 한국교원단체총연합회(이하 한국교총)에서 발표한 지표로서, 2022년 5월 9일에 보도자료로 배포한 2011년부터 2021년까지 최근 10여 년 간 교권 침해 상담 건수를 포함한 자료에 따르면, 실제 교사들 간 교권 침해 피해는 교직원에 의한 피해가 155건, 학부모에 의한 피해가 148건, 학생에 의한 피해 57건, 처분권자에 의한 신분 피해 47건, 제 3자에 의한 피해 30건순으로 학부모와 학생 외에도 같은 교직원 간에도 교육활동 침해가 발생하고 있음을 확인할 수 있다. 특히, 교직원에 의한 피해는 2020년과 2021년 코로나로 인한 언택트 시기에 크게 증가하는 양상을 보였다.

주목받는 사건으로서, 2019년 5월에는 언론에서 퇴근 후 학부모의 연락으로 인한 교사의 사생활 침해 현황과 학생인권조례 제정 관련 기사가 다수 보도되었다. 크게 주목할만한 사건은 발생하지 않았지만, 학부모에 의한 교사의 교권 침해 및 사생활 침해가 이슈화된 것으로 확인할 수 있다. 또한 해당 기간에 많은 수의 기사가 보도된 것에 대해 네이버 데이터랩에서 '교권침해' 검색량으로 확인해본 결과, 5월 한 달 중에서도 15일에 가장 많은 검색량을 나타내어 교원지위법 개정 이후 맞이하는 첫 스승의 날을 기점으로 대중들의 관심도가 높아진 것으로 해석 가능하다.

2019년 8월에는 교원지위법과 함께 언급되는 '학교폭력 예방 및 대책에 관한 법률(학교폭력예방법)' 개정안이 국회를 통과하여 학교가 자체적으로 교육적 해결을 도모할 수 있도록 하며 2020년 3월부터 학교에 설치되어 있던 학교폭력위원회를 교육지원청으로 이관하기로 결정되었다. 10월에는 서울 고등학교 교사가 정치 편향적인 발언으로 서울시교육청의 특별장학이 있었으나 헌법과 법령에서 제안하는 정치중립성을 위배하지 않는다는 결과를 발표한 일도 있었다.

정책 환류단계는 정책의 시행으로 인한 영향성 평가가 다시 정책 결정 과정으로 환류되는 단계이다. 환류 과정을 보기 위해 2019년 이 전의 정책을 보면, 교원치유지원센터는 2016년 개정 교원지위법에 의해 운영이 시작되어 당해 4개 교육청(부산, 대구, 대전, 제주)에서 2017년 17개 시도교육청으로 확대되었다. 동시에 2017년부터 한국교육개발원을 교원치유총괄센터로 지정하여 컨설팅, 워크숍, 우수사례 발굴 및 확신과 같은 지원을 지속하고 있다. 그리고 계속해서 운영 중이나 한국교총은 교원치유지원센터 시행의 영향력에 대해 변호사 1명, 상담사 1명으로 구성된 인력 부족 현상을 문제로 지적한다.

그리고 2019년 개정 교원지위법을 통해 교권보호위원회가 신설되었다. 정책 시행 단계로서 당해에 모든 시도교육청에서 교권보호위원회를 운영하는 모습은 확인되지 않았다. 또한, 교육부는 2019년에 교사들 대상 업무용 전화 지급 시범사업을 시행하

여 '교원 투 넘버 서비스'를 진행했다(세계일보, 2019.5.12.). 그간 업무 시간과 업무 외 시간에 무분별하게 학부모가 교사에게 연락을 취하여 교권이 침해당하는 사례가 늘어났던 점에 대한 대응책으로서 시행되었다. 실제 학부모에 의한 교육활동 침해 사례는 2019에 가장 높게 나타났으며 증가 추세에 있었다. 그리고, 앞서 지표에서 살펴본 바와 같이, 2020년과 2021년 코로나 시기의 같은 교직원에 의한 교육활동 침해는 크게 확대되었으나 관련된 정책적 지원방안은 마련되지 않았다.

나. 정치의 흐름

국가 분위기 변화와 행정부 교체 상황을 보면, 2019년은 교원지위법의 개정으로 교사들에 교육활동 보호에 대한 기대감이 높아지는 시기였다. 또한, 2019년 4월 3일에 보궐선거가 있었으나 재선출이 필요한 교육감은 없었다.

한국교원단체총연합회(이하 한국교총)는 교육부와의 1년간의 협상을 통해 '교권 및 학생의 교육받을 권리'에 대한 33개조 52개항을 합의하였다(2018.12.). 교육활동 침해 대응 매뉴얼 보급과 함께 교원 치유센터에 대한 지원을 최우선 사항으로 결정함과 동시에 '학부모 등의 폭언과 폭력과 같은 교육활동 침해 사항에 대해 교육감의 고발 조치와 교육청의 법률지원단 구성·운영 의무화'를 주요 내용으로 포함하는 교원지위법 개정안을 2019년 12월 26 국회 교육위원회 통과로 성취하며 교권을 강화하는 발판을 마련하는 적극적인 움직임을 보인다(한국교총, 2018.12.28.). 2019년 3월 29일 개정된 교원지위법이 국회 본회의를 통과하여 교권침해를 실제 고발할 수 있게 되었지만, 실제적인 고발 건수는 2020년 3건, 2021년 10건(동일사안 5건 포함)으로 매우 적은 수이다. 대신 고발당한 교원을 구제하기 위한 소송 지원은 늘어나고 있다.

다. 정책 대안의 흐름

한국교총은 '학생생활지도 매뉴얼, 교육상 신체접촉 허용기준 매뉴얼'의 마련을 요구하며 '교원 3법'이라고 불리는 교원지위법, 학교폭력예방법, 아동복지법에 대한 개정을 계속해서 추진하고 있다. 이러한 논리에 반대되는 흐름으로 상벌점제 폐지, 민주적인 학교 문화 구성 및 운영, 학생인권조례 제정을 제시하면서 시도교육청에서는 학생 인권 보호 조례를 먼저 제정하고 교사를 보호하는 정책은 매뉴얼 배포로 진행 중인 점을 근거로 든다.

또한, 한국교육개발원(2019)은 시도별로 운영 중인 교원치유지원센터 운영 안정성을 위해 센터별 교류 및 행정과 재정적 지원의 필요성을 제안하며 동시에 교원 정서와 업무 여건에 대한 정확한 진단 및 전 교원 대상 복지관점 접근을 언급한다.

학교교육의 중심에 선 교원에게 부과되는 과도한 책임을 지양하고 학생인권과 교권의 상호 존중 풍토 조성이 필요한 것이다. 11월 19일에 국회 본회의를 통과한 교육부 소관 8개의 법안 중 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(일부 개정)에서 중대한 교육활동 침해 시 교육부 책임하에 과정과 결과를 진행하게 되었고 도서 벽지 근무 교원은 3년 주기 실태조사로 근후 환경 개선이 가능케 되었다(교육부. 2019.11.19.보도자료).

라. 정책활동가의 역할

정책활동가는 학자와 같은 연구자, 국회의원, 언론인 등 정책에 관련된 누구나 가능하다(남궁근, 2012). 또한 Kingdon의 정책흐름모형에서 정책활동가는 주도적으로 3가지 흐름을 결합하는 중요한 역할을 한다.

한국교육개발원은 교육활동 보호를 위한 자료를 생산하고 교권보호위원회 재구조화 연구 등으로 정책 결정과 운영과정에 자원이 되는 연구를 수행하고 있다. 교육정책포럼 2019년 311호에서는 교권을 테마로 개념 이해, 교원지위법 소개 및 해외 교권 관련 제도를 소개한다.

개인 연구자와 연구기관의 전문가들도 정책활동가로서 각자의 역할을 수행하고 있다. 교권침해와 관련된 연구는 2012년에 7건, 2013년에 6건, 2014년에 6건, 2015년과 2016년에 8건, 2017년에 6건, 2018년에 9건, 2019년에 8건, 2020년에 16건으로 총 74건이 수행되었으며 교권 침해와 관련된 연구논문은 2015년부터 나오기 시작하여 꾸준히 증가하는 추세이다(임정미, 유기웅, 2021).

마. 정책 흐름 결합과 정책의 창

정책의 창(A policy window)는 사회적으로 심각한 문제가 이슈화되거나 정치적인 큰 변화가 일어난 경우에 열린다(Kingdon, 2011).

2019년 5월 ‘교권침해’ 단어로 검색되는 언론기사 보도가 급격히 많아졌다. 당시의 신문기사들을 보면 퇴근 후 전화를 통한 교사 사생활 침해 기사(40건)와 학생인권보호조례 기사(25건)가 다수 확인된다. 2019년도는 정치의 흐름으로 「교원지위법」이 국회를 통과하고 10월 17일부터 개정 내용이 시행되는 해로서 교원에 대한 관심이 높아진 시기였고 동시에 정책문제의 흐름에 입각하여 학부모로 인한 교육활동 침해 지표도 3개년 통틀어 가장 높게 나타난 해였다. 정책활동가들이 2018년도의 교원지위법 협의의 열기와 관심도를 유지하고 있던 결과, 2019년 6월 정책의 창이 열리고 서울시교육청이 2억 5,000만원 예산을 확보하는 추경을 통해 교원 대상의 업무용 전화 지원 시범사업이 정책적으로 마련되었다.

[그림 3] 2019년 정책흐름모형 분석 결과

이는 2학기부터 선정된 교사들에게 업무용 휴대전화와 통신비를 지원하는 정책이었으나 해당 정책은 근무시간 외 연락에 대한 구체적인 대응 방안 없이 진행되어 실제로는 저조한 신청률로 나타났다. 약 5개월간 정책의 창이 열렸으나 명확한 결론과 성과를 얻지 못한 채 정책의 창이 닫히게 된다.

2. 교권 보호 정책의 흐름 분석(2022년)

가. 정책 문제의 흐름

2022년 교육활동 침해 현황에 대한 통계는 아직 발표되지 않았으나, 충북교육청에서 진행한 교육정책 추진 방향에 대한 의견 조사에 따르면 정책 제안 우선순위로 교권보호(122건), 인성교육(108건), 업무경감(87건) 순으로 중요 정책을 생각하는 것으로 드러났다(시민일보, 2022.11.5.)

그리고 주목받는 이슈 및 사건으로 2022년 8월 26일 중학교 수업시간에 교탁 옆에 누워 핸드폰을 하는 학생 모습이 담긴 영상이 온라인상에서 유포되고 교권침해 논란이 부상했다(동아일보, 2022.8.29.). 다음 달에는 고등학생이 치마를 입은 여교사를 촬영하기 위해 교탁에 스마트폰을 미리 거치하고 몰카를 촬영하는 성적굴욕감을 주는 범죄도 발생했다(MBC뉴스, 2022.9.21.). 각 학생들은 교육청 조사를 받거나, 퇴학처분을 받는 조치를 받았으며 해당 사건들이 올 해 교권침해를 다시 주목하게 만드는 사건이 되었다.

이에 따라, 2022년에는 여러 차례 이슈화 되었던 학생의 교육활동 침해를 예방하고 대응 능력을 강화하고자 '교육활동 침해 학생을 피해 교사와 즉각 분리'하거나

‘학생 대상의 생활지도 권한을 법제화’하는 등의 교권 보호를 위한 방안을 마련한다고 발표했다(교육부, 2022.9.29.). 교육활동 침해예방 및 대응 강화방안 관련 현장방문(2022.9.30.)에서 교육부차관이 경기남동교권보호지원센터를 찾아 교원, 학부모, 학생과 간담회를 진행하고 교육활동 침해로 비롯되는 현장 어려움과 지원 사항에 대한 내용을 논의하는 등 실질적인 지원을 위한 부분을 확인하는 등 다양한 학교 교육 관계자들과 의견 수렴 과정을 진행하고 최종안을 발표한다.

나. 정치의 흐름

2022년에는 제20대 대통령 선거(3.9.)와 교육감 선거(6.1.)가 진행되었다. 제 20대 대통령으로 윤석열이 당선되며 집권당이 교체되었고, 6월 전국시도교육감 선거는 보수 성향 교육감의 다수가 당선되는 결과로 이어졌다. 각 교육감의 선거공약에 교권보호위원회 교육지원청 이관 및 교원치유센터 확대 등으로 피해교원에 대한 지원 사항에 힘을 실어주는 모습을 보여 교육계의 기대를 받았다(한국일보, 2022.6.15.). 그리고 교육부장관이 6월부터 공석이다.

또한, 2022년 교육활동 침해 행위 학생의 학생부 기재 사항에 대해 긍정적인 입장인 한국교총에 비해 전국교직원노동조합(이하 교원노조)와 교사노동조합연맹(이하 교사노조)은 다른 입장을 취하고 있다. 이들은 학생부 기재 시 본래의 교육적 목적과 취지가 퇴색될 우려를 표한다. 또한 전국학부모단체연합(이하 전학연)은 교권침해와 관련해서는 학생인권조례 시행을 반대하는 입장으로 확인되며 학생인권조례가 교권의 하락에도 연관성이 있다고 주장한다.

다. 정책 대안의 흐름

2022년 5월 11일에 한국교육개발원에서 2022년 교육활동 보호 정책 포럼이 진행되었고, 학교교권보호위원회 역할을 정상화해야 하고 학교교권보호위와 시도 교권보호위의 역할 분담을 제안하였다.

2022년 6월 한국교육개발원 주관으로 학교의 교육활동 침해를 예방하기 위해 UCC 공모전을 진행하였다. 2022년 국정감사에서는 ‘교권,교육활동 보호법’ 개정이 논의되고 교권 보호 법안 우선 처리가 언급되었다.

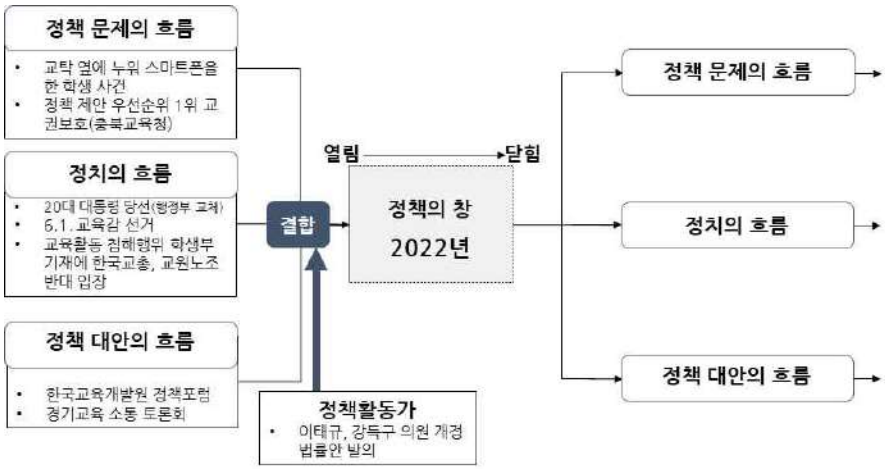
라. 정책활동가의 역할

국회의원으로는 이태규 의원과 강득구 의원이 「초·중등교육법」, 「교원지위법」 개정법률안을 발의하는 등 정책 개정에 참여하고 있다(2022.9.). 강득구 의원은 더불어민주당 소속으로 17개 시도별 교권 침해 유형별 현황 자료를 수집해 배포하고(조

선일보, 2022.9.25.) 교육활동 침해 건 수는 실제 수치가 더욱 많다고 주장하는 등 적극적인 활동을 보인다. 그리고 조희연 서울특별시교육감은 2022.6.1. 교육감 선거 당선 후 서울교원단체총연합회(이하 서울교총)과의 협의를 통해 '2022 서울교총 교섭·협의 요구안'을 발표하며 '교육활동 침해 예방·사안처리에 대한 학교 대응력 강화, 교육활동 침해 시 긴급경호·상담·치료·분쟁조정·배상 등을 지원하는 교원안심공제 서비스 확대 운영 등'과 같은 실천과제를 제시했다. 민형배 국회의원은 교권침해 대응방안 토론회를 통해 한국교총의 의견을 듣고 생활지도법안의 마련과 학생부 기재를 통해 교권 침해 학생에 대한 처벌 강화를 주장했다.

마. 정책 흐름 결합과 정책의 창

정책의 창(A policy window)이 열린 경우를 보기 위해, 이슈화의 척도로서 언론의 신문기사 보도 건수로 정책의 창이 열린 시기를 짐작하여 살펴본 결과 정책 흐름 결합과 정책의 창이 열린 시기는 다음과 같이 볼 수 있다.



[그림 4] 2022년 정책흐름모형 분석 결과

2022년 5월부터 '교권침해' 단어로 검색되는 언론기사 보도 개 수가 서서히 두 자리에 머물다가 9월에는 115건까지 올라가는데, 정치의 흐름을 보면 6월 1일 교육감 선거로 교육감들이 교권과 관련된 공약을 제시함으로서 5월부터 차차 언론에서 교권 관련 기사를 보도하기 시작하는 것으로 확인할 수 있다. 더불어 정책문제의 흐름으로서 8월 말 중학교에서 수업 중인 교사가 위치한 교탁 옆에 비스듬히 누워 핸드폰을 하는 학생 모습이 담긴 영상이 온라인상에서 유포된 사건과 결합하여 크게 이슈화 되어 정책의 창이 활짝 열린다. 이와 동시에 서울특별시교육청은 교육활동보호

조례안 입법예고를 알리고(2022.9.8.) 교육부는 '교육활동 침해 학생을 피해 교사와 즉각 분리'하거나 '학생 대상의 생활지도 권한을 법제화'하는 등의 교권 보호를 위한 방안을 마련한다고 발표하였다(2022.9.29.). 그러나 이에 대해 이익집단이자 정책활동가인 한국교총은 학생부 기재에 찬성하고 교원노조는 반대함에 따라 정책 활동의 흐름이 상충하였다. 이와 동시에 정책활동가로서 이태규 의원과 강득구 의원이 개정법률안을 발의(교육부 보도자료, 2022.9.29.).하였으나 이 또한 아직 실효성 있는 정책이나 법률 개정으로 이어지지 못하고 2개월 정도 열려있던 정책의 창이 닫혔다.

정책의 창이 닫혀도 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름은 지속해서 흘러가는 중이며 교권 침해 사건을 알린 교사가 도리어 징계를 받는 사건과 같이 예기치 못한 사회적인 이슈는 발생할 수 있으므로 또 다시 정책의 창이 열린 가능성 또한 늘 존재한다.

Ⅴ. 결론

교권을 보호하기 위한 정책 흐름은 교원지위법이 제정된 이후 여전히 학교사회의 한 축을 담당하고 계속해서 흘러가고 있다. 본 연구를 통해 얻은 결론은 다음과 같다. 2019년과 2022년에 2번 정책의 창이 열렸다고 파악하였다. 첫째, 2019년에는 증가하는 학부모 교권 침해율과 퇴근 후 학부모의 교사 사생활 침해 이슈 발생으로 인해 정책의 창이 열리고 서울시교육청의 조희연 교육감의 정책 활동으로 업무용 전화 지원사업을 진행하였다. 정책문제의 흐름과 정치의 흐름 결합에 정책활동가가 움직인 양상으로 나타난다. 그러나 해당 사업은 교사의 지지를 받지 못하여 크게 실효성을 얻지 못한 채로 정책의 창이 닫혔다. 둘째, 2022년에는 대중적으로 이슈가 된 교권침해 사건이 발생하여 2개월간 정책의 창이 크게 열렸으나 눈에 띄는 정책활동가가 나타나지 않았고 정책 대안의 흐름 수준으로 흘러가며 실질적인 정책 결정과 집행으로 이어지지 못했다. 이는 교원지위법과 관련해서는 눈에 띌만한 정책활동가를 보기 어려운 점과 연결된다. 또한, 신문기자 등이 정책활동가로서 보도하는 뉴스의 유효성도 중요한데 일부 뉴스는 이전 내용의 반복으로 보도할 뿐 더 중요한 정책 대안이 제시되지 않았다. 이는 결국 교원지위법이 개정되는데 10여년 이상의 시간이 걸린 가장 큰 이유와 연계된다.

이에 따라 본 연구의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 교원지위법의 정책 변동에 영향력을 행사할 수 있는 전문가 및 정책활동가의 역할이 강화되어야 한다. 교사는 공무원이라는 집단 특징으로 인해 강력한 정치적 영향력을 행사하지 못했다. 심지

어 ‘교권 침해 학생의 학생부 기재’에 대해서는 정책활동가로서 활발하게 활동 중인 교사 집단인 한국교총과 교원노조가 서로 반대 입장을 취하는 정책도 있다. 정책활동가가 주장하는 정책이 서로 다를 경우, 정책 집행과 결정에 어려움이 발생한다. 이는 교원지위법의 제정이 어려운 점으로서 뚜렷한 정책선도가의 부재가 가장 큰 요인일 것으로 본 연구 결과(김영빈, 2021)와 일치한다.

둘째, 교육활동에 대한 침해가 발생하지 않도록 교원을 대상으로 사례 중심의 예방교육을 확대할 필요가 있다. 교사들을 대상으로 학교의 어떤 맥락과 상황에서 교권침해가 일어나고 무슨 경험을 하며 어떻게 해결해나가는지를 단계적으로 미리 알고 있다면, 실제 교육 현장에서 교육활동 침해가 일어났을 때 빠르게 대처할 수 있는 적응력을 키울 수 있다. 교권침해가 일어나는 학교의 상황을 미리 파악하는 과정을 통해 실질적인 적용 방안을 마련할 수 있다(장세린, 정윤경, 2021)는 연구 결과도 이를 뒷받침한다. 또한, 예방교육을 통해 교사가 문제 학생을 미리 발견한다면 교권 침해 상황이 발생하기 전 학생을 위한 교육적인 개입도 가능해진다. 교육활동 침해가 발생하기 전 학생 행동의 특징을 이해하고 초기에 교육활동 침해 행위를 예방하거나 치료할 수 있는 역량 함양이 요구된다는 연구 결과(전재상, 민윤경, 2020)도 있다.

셋째, 정책 흐름 과정에서 실질적인 정책으로 이어지기 위해서는 교육활동 침해의 대표적인 주체인 학부모, 학생을 대상으로 교권과 관련한 인식 전환을 위한 교육 확대가 필요하다. 학생과 학부모에 의한 교육활동 침해사례가 지속적으로 발생하는 것은 학교현장과 교권에 대한 이해 부족에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 학생과 학부모가 교사의 수업을 방해하거나 인권을 침해하는 행동을 했을 때 체계적이고 실제적인 대응책이 마련되어야 한다는 목소리가 높은 가운데 교권 보호와 관련하여 제도 및 정책적으로 학부모와 학생의 인식 개선을 위한 체계적인 방안이 필요하다는 문제들은 계속해서 제기되어 왔다(김은주, 2018). 단순히 가정통신문을 발송하거나 외부 강사를 초청하여 연수를 하는 경우 형식에 치우치거나 효과가 미미할 수 있기에 이를 보완할 수 있는 교육이 이루어져야 할 것이다.

본 연구의 제한점으로는 분석 기간을 2019년부터 2022년까지 4년으로 산정하여 교원지위법의 정책변동 흐름을 전체적인 시각으로 보지 못한 점이 있다. 이 부분은 추후 교권보호 종합대책이 발표한 시점인 2012년부터의 정책변동 흐름을 보는 것을 제안한다. 또한, 대한민국에 한정 지어 교육활동 보호와 관련되는 정책의 흐름을 보았기 때문에 우리나라가 아닌 미국, 프랑스 등 외국에서도 교권 보호를 위한 정책 집행 활동이 진행되고 있는 만큼 교원지위법의 성격을 띈 정책에 대한 비교연구 등을 통해 우리나라 교원지위법에 시사하는 바를 찾아보는 것도 필요할 것이다.

참고문헌

강인수. (2004). 학교공동체의 안정적 발전을 위한 교원단체의 역할과 과제. *교육법학연구, 16*(1), 1-36.

고전. (2012). 교권 (敎權) 보호 법제화의 쟁점과 과제. *교육행정학연구, 30*(4), 53-72.

교육부. (2019). 교육부 소관 3개 법안 국회 본회의 통과. 교육부 보도자료(2019.3.28.)

교육부. (2019). 교육부 소관 8개 법안 국회 본회의 통과. 교육부 보도자료(2019.11.19.)

교육부. (2020). 교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 시행령 개정안 국무회의 통과. 교육부 보도자료(2020.6.2.)

김나영, 홍미영. (2020). 토픽모델링을 활용한 교권침해 관련 언론 기사 분석. *교사교육연구, 59*(3), 475-496.

김도기, 이정표, 권순형, 김제현, 김세영. (2020). 교사의 교권침해 경험에 관한 연구. *학습자중심교과교육연구, 20*(12), 499-526.

김성기. (2016). 교원지위법의 쟁점과 과제. *교육법학연구, 28*(4), 1-22.

김소현, 정은희. (2021). 특수학급 교사의 교권 침해 경험 실태 및 교권 보호에 대한 인식과 지원방안. *한국청각언어장애교육연구, 12*(1), 117-143.

김언순. (2014). 기본권으로서 교권에 대한 논의-교권보호의 출발점. *한국교육사학, 36*(1), 79-114.

김영빈. (2021). 다중흐름모형 확장을 통한 [교원지위법] 개정 흐름 분석. *지방교육경영, 24*(1), 99-125.

김은주. (2018). 교권침해 실태와 요인에 대한 초·중·고등학교 교사의 인식. *학습자중심교과교육연구, 18*(17), 167-197.

서진경, 황연우. (2020). A시 초·중등 학교폭력담당교사의 업무스트레스와 교권침해경험에 관한 연구. *교육종합연구, 18*(4). 121-149.

양창훈, 이지연. (2020). 특수학교 교사의 교권침해에 따른 어려움과 극복요인에 대한 개념도 연구. 학습자중심교과교육연구, 20(17), 399-423.

이명주(2017). 교권의 개념적 구조와 교권침해 사례 분석. *교육논총, 54*(3), 1-28

임정미, & 유기웅. (2021). 교권 (敎權) 관련 연구 동향 분석. *한국교원교육연구, 38,* 251-275.

장세린, 정윤경(2021). 교권침해를 경험한 초등학교 교사의 회복과정에 대한 자문화기술지. *질적탐구, 7*(3), 231-265

장일영, 기영화. (2020). 교권침해 경험 초등교사의 심리적 소진과 회복과정. *교육문화연구, 26*(3), 239-267.

전재상, 민윤경. (2020). 교육활동 침해 예방 및 보호 정책 사례 분석_미국과 프랑스를 중심으로. *한국교원교육연구, 37*(3), 313-335.

정세린, 정윤경. (2021). 교권침해를 경험한 초등학교 교사의 회복과정에 대한 자문화기술지. *질적탐구. 7*(3), 231~265.

정소명, 임지혜, 이정욱. (2016). '교권 보호 종합 대책'을 통해 본 유치원교사 교권보호

정책의 현황과 과제. *한국유아교육학회 정기학술발표논문집, 2016*(1), 128-128.
최선옥, 염보아, 황의갑. (2018). 교권침해 실태와 영향요인에 대한 연구 학부모의 인식을 중심으로. *한국치안행정논집, 14*(4), 165-190.
한상미, 김소향. (2020). 어린이집 교사의 교권인식 및 교권보장과 교권침해에 대한 실태 및 요구 조사. *미래유아교육학회지, 27*(4), 185-209.
홍수민, 이승호. (2020). 포자모형을 적용한 교권보호 정책의 정책형성과정 분석 학생인권 정책과의 관계를 중심으로. *교육학연구, 58*(3), 87-115.
Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies (2nd Ed)*. Longman, MI: University of Michigan.
Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, alternatives and public policy.* Boston, MA: Longman
뉴데일리(2022.9.29.). 모든 학생의 학습권 보장을 위한 교육활동 보호 추진. https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2022/09/29/2022092900137.html 2022.11.01. 인출
뉴데일리(2022.9.29.). 교권침해 학생 분리… 생활지도 법제화 등 교권 보호 방안 마련. https://www.newdaily.co.kr/site/data/html/2022/09/29/2022092900137.html 2022.10.28. 인출
동아일보.(2022.8.29.). 수업중 교단 드러누워 휴대폰…교권침해 영상 논란 확산. https://www.donga.com/news/Society/article/all/20220829/115204496/1 2022.11.01. 인출
세계일보(2019.5.12.) '교권침해' 시달리는 교사들 위해 업무용 전화 지급 추진. https://m.segye.com/ampView/20190512504620 2022.10,27 인출
시민일보(2022.11.5.). 충북교육청, 정책 추진 관련 설문조사 결과 공개. https://www.siminilbo.co.kr/news/newsview.php?ncode=1160315441028944. 2022.11.9. 인출
오마이뉴스(2022.10.26.) 정말 강원도는 '교사하기 힘든 곳'일까?. http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002875200&CMPT_CD=P0010&utm_source=naver&utm_medium=newsearch&utm_campaign=naver_news 2022.10.27. 인출
조선일보(2022.9.25.) '학생에 의한 교권침해' 1년 새 약 2배 급증, 모욕·명예훼손 57.6% 달해. http://www.chungnamilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=680522 2022.10.27. 인출
조선일보.(2022.5.19.) 줄었던 '교권 침해' 대면수업 늘렸더니 2배로.https://www.chosun.com/national/education/2022/05/19/WPPXXI5LFBFLRNIBJXMACKPQ44/ 2022.20.38 인출
에듀프레스 (2022.9.24.) [단독]익산 초등생 교권침해 고발 교사 징계.. 전북교육청, 성실의무 등 위반. http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=9547 2022.10.28. 인출
한국교원단체총연합회(2018.12.28.) 한국교총-교육부 '2017년 교섭·협의 조인식' 개최. https://www.kfta.or.kr/bbs/view.do?menuSeq=170000000016&currPageIndex=1&searchText=%EA%B5%90%EA%B6%8C%EC%B9%A8%ED%95%B4&seq=181228000001 2022.10.28. 인출
한국일보(2022.6.15.). 추락하는 교권...보수 교육감 약진으로 전환점 맞을까. https://m.hankookilbo.com/News/Read/A2022061512080002446 2022.10.28. 인출

다차원 교육정책분석 모형을 활용한 초·중등 인공지능 교육 정책 분석

김인재(이화여자대학교 박사과정)
이득기(이화여자대학교 석사과정)
Shen, Fanglin(이화여자대학교 석사과정)
정제영(이화여자대학교 교육학과 교수)*

요 약

인공지능의 대두와 코로나19로 인해 디지털 대전환이 가속화되며 사회 전반의 구조적인 변화가 일어나고 있다. 이에 정부는 인공지능 시대에 대응하여 다양한 정책을 추진하고 있다. 본 연구는 Cooper, Fusarelli, 그리고 Randall(2004)의 다차원 교육정책분석 모형을 바탕으로 인공지능 교육 정책의 변동과정을 분석함으로써 우리나라의 인공지능 교육 정책이 나아갈 방향을 종합적으로 모색한다. 이를 위해 Cooper 등의 다차원 정책분석 모형의 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원 4가지 영역으로 분석하였다.

초・중등 인공지능 교육 정책의 규범적 차원에서는 인공지능 인재 양성, 인공지능 소양 함양의 내용적 측면과, 인공지능 활용이라는 방법적 측면을 분석하였다. 구조적 차원으로는 정부, 시・도교육청, 학교, 교육 및 유관기관, 기업을 분석하였고, 구성적 차원에서는 정부 관료, 시・도교육청 전문직, 교원 및 학생, 교육전문가를 분석하였다. 기술적 차원은 교육과정 운영, 교원양성 및 연수, 교육환경 조성, 제도적 기반 마련으로 나누어 분석을 수행하였다. 분석 결과를 바탕으로 초・중등 인공지능 교육 정책이 학교 현장에 잘 발휘되기 위해 시사점을 도출하였다. 첫째, 인공지능 교육의 도입은 교사 개인뿐만 아니라 교장 및 교감을 포함한 교원학습공동체 차원의 적극적인 관심과 역할 수행을 바탕으로 이루어져야 한다. 둘째, 정책 입안과 실행 과정에서 학회와 연구소, 교원단체를 비롯한 전문가로 구성된 학문공동체 차원의 역할이 확대되어야 한다. 셋째, 인공지능 융합교육이 활성화 될 수 있도록 법적, 제도적 기반이 적극적으로 마련되어야 한다.

[주제어] 인공지능 교육, 다차원 교육정책분석 모형, 교육정책, 초·중등 교육정책

Ⅰ. 서론

빅데이터, 머신러닝 등의 기술이 미래 산업의 핵심으로 자리매김하고 코로나19로 인해 디지털 시대로의 전환이 가속화되면서 인공지능 시대(the Era of Artificial Intelligence)라는 용어는 이제 전 세계적으로 사용되고 있다. 4차 산업혁명의 기술이 사회 분야 전반의 변화를 불러 일으키는 가운데, 교육은 그 중에서 가장 큰 변화가 예상되는 영역이다. 더욱이 코로나19로 원격수업과 비대면 교육이 빠르게 도입되면서 인공지능에 대한 교육계의 관심도 함께

* 교신저자(jychung@ewha.ac.kr)

확대되었다(정제영, 2021).

우리나라는 2019년 '인공지능 국가전략'을 기점으로 초・중등 인공지능 교육 정책을 지속적으로 확충하고 있다. 정부 부처뿐만 아니라 관련 기관 및 학교 현장에서도 인공지능 교육을 활성화하기 위한 시도가 이뤄지고 있다. 사회 변화로 인해 새로운 정책 영역이 구축되는 시점에서 인공지능 교육을 연구하는 것은 교육적 개선 및 발전에 의미가 있다. 인공지능 교육의 향후 정책 방향을 제시하기 위해서는 현재 추진 중인 인공지능 교육 정책과 관련된 연구 자료, 전략과 비전, 보고서 등을 분석하여 현재의 인공지능 교육 정책에 대한 시사점을 도출해야 한다(이재호 외, 2022). 향후 인공지능 교육의 방향 및 트렌드를 분석하고 토론하기 위해서는 정부 및 교육부의 인공지능 교육에 관한 교육정책 동향에 대한 연구와 분석이 이루어져야 한다(전인성 외, 2021).

인공지능 교육 정책은 정책 목표와 가치, 정책 구성원, 추진체계 등을 비롯해서 다양한 요인들로 구성되어 있으며 이 요소들은 서로 복합적으로 작용한다. 이에 본 연구에서는 Cooper, Fusarelli & Randall(2004)의 다차원 교육정책 분석 모형을 통해 초·중등 인공지능 교육 정책을 다양한 각도에서 면밀하게 분석하고자 한다. 이를 위해 Cooper 등의 다차원 정책 분석 모형의 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원 4가지 영역으로 분석하였으며, 다음과 같이 네 가지 연구문제를 설정하였다. 첫째, 규범적 차원에서 인공지능 교육 정책의 가치와 신념, 방향은 무엇인가? 둘째, 구조적 차원에서 인공지능 교육 정책의 조직체계와 제도적 구조는 어떠한가? 셋째, 구성적 차원에서 인공지능 교육 정책의 참여 주체는 어떠하고 어떠한가? 넷째, 기술적 차원에서 인공지능 교육 정책은 어떤 과정을 통해 시행되며, 정책의 기획 및 운영, 평가 과정과 결과는 어떠한가?

본 연구는 초·중등 인공지능 교육 정책에 대한 다양한 범주에서의 분석 결과를 바탕으로 인공지능 교육 정책이 학교 제도 안에서 폭넓게 구현되고 자리 잡을 수 있도록 제언함으로써 향후 인공지능 교육의 발전을 촉진하고자 한다. 나아가 인공지능 인재라는 국가의 인적자원 경쟁력을 확보에 도움이 되고자 한다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 초・중등 인공지능 교육 정책

2019년 12월 정부 관계부처 합동으로 '인공지능 국가전략'을 수립·발표하였다. 그중 초・중등 인공지능 교육과 관련하여 전 생애·모든 직군에 걸친 인공지능 교육 실시와 세계 최고의 인공지능 인재 양성을 정책 목표로 제시하였다. 미래 사회 필수역량인 SW·AI를 어릴 때부터 쉽고 재미있게 배울 수 있도록 SW・AI중심 교육과정 개편과 교원의 양성·임용과정부터 SW·AI 과목 이수 지원 계획을 구체적인 정책 과제로 포함하고 있다(관계부처 합동, 2019).

교육부는 제1차 정보교육 종합계획(2020-2024)에서 미래 핵심 역량을 갖춘 인재를 양성하기 위해 AI영재학교를 운영하고 AI융합교육 거점형 일반고를 확대하겠다 밝혔다. 이와 함께,

미래형 교육 환경 조성을 위한 AI교육 플랫폼 구축과 공간혁신을 제시하였다(교육부, 2020d).

2020년 8월 관계부처는 '전 국민 AI, SW 교육 확산 방안'을 발표하였다. 생애주기별로 맞춤형 학습이 가능한 교육시스템 구축을 위해 AI교육 내용·범위 기준 마련을 바탕으로 한 AI교육과정 체계화와 함께 교직 경력에 따른 맞춤형 AI·SW교육역량 강화체계 구축을 제시하였다(관계부처 합동, 2020b).

2021년 11월 교육부는 '인공지능시대 교육정책방향과 핵심과제'에서 인간다움과 미래다움이 공존하는 교육 패러다임 실현을 정책의 비전으로 설정하였다. 이를 통해, 자기주도성과 인간존엄성을 바탕으로한 인재상을 설정하고, 초개인화 학습환경에서 인공지능 교육을 '교양으로서의 인공지능'과 '인공지능 전문인재 양성'으로 구분하였다. 이와 함께 인공지능 기술 적용을 고려하여, 인공지능이 결합된 학교 교육, 데이터 기반 학생 지원 프로그램 등 데이터 연계 활성화를 도모하였다(교육부, 2021a).

2022년 8월 관계부처 합동으로 '디지털 인재양성 종합방안'을 발표하였다. '100만 디지털 인재양성'은 AI 등 디지털 분야에서 활약할 다양한 수준의 인재를 양성하는 사회적 수요에 대응한 것이다. 초·중등에서는 보편적 공교육을 교양 차원의 디지털 이해 제고와 디지털 교육 기회 제공 확대를 방향성으로 설정하였다. 또한 디지털 리터러시 함양을 위한 촘촘한 교육망 구축을 제시하였다(관계부처 합동, 2022b).

<표 1> 초·중등 인공지능 교육 관련 정책 추진 현황

연번	시기	정책	기관	주요내용
1	2019.12	인공지능 국가전략	관계부처 합동	• 전 생애·모든 직군에 걸친 AI교육 실시 및 세계 최고의 AI인재 양성 • SW·AI 중심 학교 커리큘럼 개편 • 교원 SW·AI 역량 강화 및 학교 인프라 확충
2	2020.03	인공지능 시범학교, AI융합교육 고교 선정	교육부	• 초·중·고 AI교육 기반 조성 • 모든 초·중학교에 소프트웨어(SW)교육 의무화 • 미래형 학교 기반(인프라) 구축
3	2020.05	제1차 정보교육 종합계획 ('20-'24)	교육부	• 미래 역량교육 강화 • 차세대 교육기반 조성 • 생태계 및 문화조성
4	2020.08	인공지능 융합교육 전문 교사 양성안	교육부	• 교육부-교육청-교육대학원이 협력하여 현직 교사 5,000명을 인공지능 융합교육 전문 교사로 양성
4	2020.08	전 국민 AI, SW 교육 확산 방안	관계부처 합동	• 학교급별 AI교육 내용·범위 기준(안)마련 • AI시범학교를 AI교육 선도학교로 개편 • 최신 AI동향습득 및 교수법 연구 등을 위한 AI교사연구회 운영 • 내실 있는 초·중등 AI·SW 교육을 위해 네트워크, 공간혁신 등 학교 인프라 확충
5	2020.09	인공지능, 초등 수학 공부 도우미, 고교 진로 선택과목으로 도입	교육부	• 초등학교 수학 학력 격차 해소를 위한 인공지능(AI) 활용 시스템 도입 • 고교 진로 선택 과목에 인공지능 과목 도입

연번	시기	정책	기관	주요내용
7	2020.11	인공지능시대 교육정책방향과 핵심과제	교육부	• 인간에 집중하는 교육: 주기주도적 태도 함양과 인간의 존엄성 이해 • 시대에 부합하는 교육 : 학교 교육에서 인공지능 소양 학습, 교원 역량 제고 • 기술과 결합하는 교육 : 지능형 교육 3대 프로젝트, 교육빅데이터위원회 구성 및 운영
8	2021.01	그린 스마트 미래학교 종합계획	교육부	• 미래형 교수학습이 가능한 디지털 기반 스마트교실 • 초등학교 단계부터 체계적 정보·AI역량을 기를 수 있도록 교육과정 체계화 추진
9	2021.02	제4차 과학기술인재 육성, 지원 기본계획 ('21-'25)	관계부처 합동	• 초·중등 수·과학 및 디지털 기초역량 제고 • 초·중등 교사대상 AI·SW 관련 핵심·전문연수 기회 확대
10	2021.11	2022 개정 교육과정 총론 주요사항	교육부	• 미래사회를 대비하는 교육 방향 제시 • 초·중·고 학생 디지털·AI 소양 함양 교육 강화 • 디지털·AI 교육환경에 맞는 교수·학습 및 평가체제 구축
11	2022.08	디지털 인재 양성 종합방안	관계부처 합동	• 2022년에서 2026년까지 총 100만 디지털 인재양성 • 초·중등 디지털(SW, AI, 코딩) 소양교육 • 모든 교원의 디지털 전문성 향상 • AI, 에듀테크를 활용한 교육혁명

시·도교육청은 정부 정책이 목표한 바에 맞게 학교 현장에 잘 전달되고 적용될 수 있도록 지원하는 역할을 한다. <표2>에서는 전국 17개 시・도교육청에서 추진하고 있는 초・중등 인공지능 교육 정책을 정리하였다. 서울특별시교육청은 'AI기반 융합 혁신미래교육 중장기 발전 계획'을 통해 미래 핵심역량 중심의 교육과정을 운영하고 핵심인재 양성 및 교원 전문성 확대를 추진한다. 부산광역시교육청은 '2022 역점정책'에서 디지털 교육환경을 구축과 교원 역량 강화를 추진할 것을 밝혔다. 인천광역시교육청은 '인공지능 교육발전 3개년 사업' 및 '2022년에는 인천 에듀테크 교육 계획'을 발표하였다.

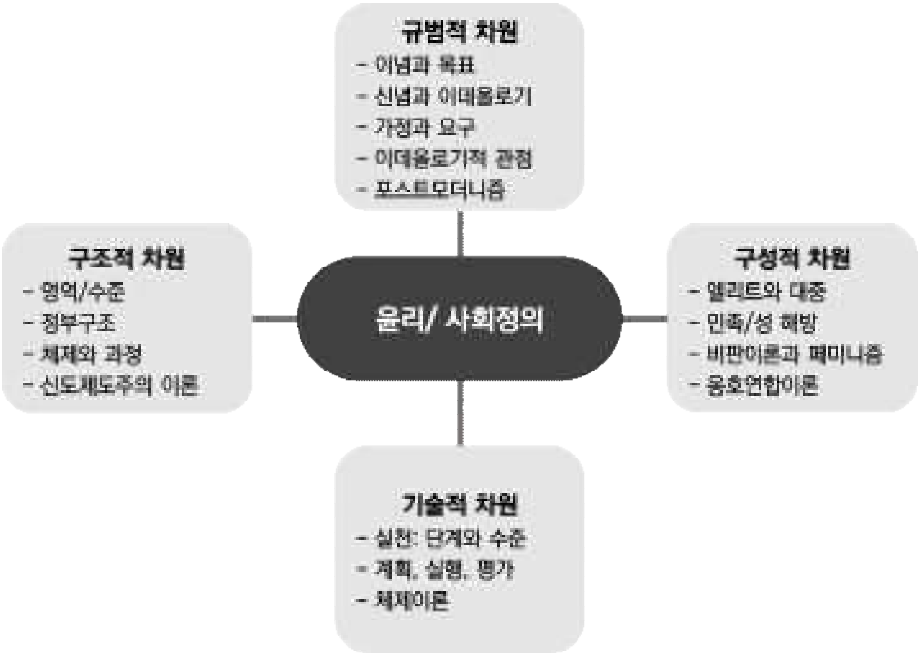
<표 2> 초・중등 인공지능 교육 관련 시·도교육청 정책 추진 현황

연번	교육청	정책	주요내용
1	서울	AI기반 융합 혁신미래교육 중장기 발전 계획('21-'25)	• 미래 핵심역량 중심 교육과정 운영 • 모두의 성장을 지원하는 AI 기반 융합 교육 • AI 기반 융합 미래형 교육환경 구축 • AI 기반 공유・협력 및 교육문화 확산
		기타	• 인공지능과 미래사회 교과서 발간('20)
2	부산	2022 역점정책	• 1인 1스마트 기기 지원 등 디지털 교육환경 구축 • 빅데이터 기반 인공지능 이해교육 강화
3	대구	기타	• 인공지능(AI)교육 선도학교 49교 선정('22) • 인공지능(AI) 교육 및 에듀테크 이해활용 수업 확대('22) • SW・AI 기반 교과융합 프로젝트 운영('21)

연번	교육청	정책	주요내용
4	인천	인공지능 교육발전 3개년 사업	• 학습 빅데이터 활용을 위한 AI플랫폼 운영 • 디지털 인프라 구축 • 인공지능 교육 프로그램 개발
		기타	• 2022 인천 에듀테크교육 계획 수립('22) • 디지털 문해력 교육 강화('20) • 인공지능 관련 교과서 개발 및 도입('20)
5	광주	기타	• 인공지능 교육원 2025년 개관 예정 • 미래형 SW교실 12개교 추가 구축
6	대전	2022정보교육 추진계획	• 대전AI교육지원체험센터 신규 운영 • AI융합교육 중심고 확대 운영
7	울산	기타	• 울산형 초등 영어교육 인공지능 스피커 활용('21) • 인공지능 로봇 제어 코딩 교육 실시('21)
8	세종	기타	• AI・정보 분야의 인재교육과정 학급 운영('22) • 세종SW교육 체험센터 구축('21)
9	제주	기타	• 소프트웨어, 인공지능 교육 지원센터 운영('21) • '인공지능(AI) 첫걸음' 직무연수 운영('20)
10	경기도	기타	• 2020년 SW교육 선도학교 525교 운영 • SW교육 지원·체험 센터 구축 및 운영
11	강원도	기타	• 인공지능(AI)교육 선도학교 운영 계획 발표('22) • 초등 수학, 영어 인공지능 학습 지원 시스템 도입('21) • 미래인재 양성을 위한 인공지능 교육 운영 계획 발표('20)
12	충청남도	기타	• AI 기반 맞춤형 학습 지원을 위한 교육데이터 분석 시스템 구축업무 협약 체결('22) • 충남형 인공지능 교육 추진('21)
13	충청북도	기타	• 에듀테크 지원단 모집('21) • 미래형 인공지능 중심 SW교육환경 추진('20)
14	경상남도	기타	• 에듀테크 활용 진로 수업 역량 강화 연수('22) • 지능형 서비스 '아이톡톡'으로 원격 수업 지원('21)
15	경상북도	기타	• 인공지능 교육 기반 마련('20) • 인공지능 융합교육과정 고교 3곳 지정('20)
16	전라남도	기타	• 창의적인 협력학습이 가능한 AI교실 50교 추가 구축 ('22) • 창의융합 인재양성 프로젝트 학습 운영('21)
17	전라북도	기타	• SW・AI 교육에 대해 다양한 채널 통해 홍보('22) • SW, AI융합교육 학습기반 구축 13억 지원('20)

2. 다차원 정책분석 모형

Cooper 외(2004)는 신제도주의, 비판이론 등 기존 이론들을 모두 활용하여 심층적으로 분석한다면 복잡한 정책을 좀 더 종합적이고 체계적으로 이해할 수 있다고 제시하였다. 이를 위해 여러 이론을 규범적, 구조적, 구성적, 기술적 총 4가지 차원으로 분류하였다.



[그림 1] 교육정책 분석을 위한 다차원 정책분석의 기본틀

출처: Cooper, Fusarelli & Randall(2004), p.44.

첫째, 규범적 차원으로는 포스트모더니즘과 이데올로기적 관점으로 사회 변화를 유도하는 정책의 이념, 목표, 가치 등을 분석한다. 둘째, 구조적 차원은 정부와 정책을 집행하는 기관들과 학교구조가 어떻게 구성되어 있는가에 초점을 두어 조직구조가 정책 집행에 영향을 어떻게 미치는지에 대해 신제도주의의 관점으로 분석한다. 셋째, 구성적 차원으로는 페미니즘, 집단이론 등이 정책과 관련하여 직접적으로 영향을 미치는 주체들에 초점을 맞춘 것처럼 정책 집행에 있어 실제 이해관계자들을 분석하는 것을 말한다. 넷째, 기술적 차원은 정책의 결과 및 평가 등을 포함하여 전반적인 정책 집행 과정을 체제 이론의 관점으로 분석한다.

이처럼 본 모형은 여러 범위의 이론적 배경을 포함하여 종합적인 관점으로 정책을 이해할 수 있어 다양한 주제의 교육정책에서 분석을 위한 모형으로 활용되고 있다. 관련한 선행연구를 살펴보면 다음과 같다.

김상철(2008)은 한국의 인성교육정책 변동과정을 분석하였다. 분석결과를 토대로 인성교육 예산 투입 개선이 필요하고, 인성 수준 검사를 실시하여 교육에 대한 효과를 파악하고 정책의 미흡한 부분에 대한 개선이 필요함을 제시하였다.

남미영과 정제영(2018)은 교육 분야 양성평등정책을 분석하여 양성평등정책 기본 계획 중에서 교육 분야 정책 과제를 분석 및 진단하였다. 이를 통해 교육 분야에서의 양성평등을 통해 양성평등 문화를 확산시켜 남성과 여성이 함께 만드는 양성평등 사회를 만들기 위해서는 교육부를 중심으로 양성평등 정책을 추진하고 각 기관의 적극적인 참여와 협력이 필요하다는 발전방향을 제안했다.

최나리, 박찬우와 강은영(2019)은 경기특수교육정책계획을 중심으로 한국 특수교육정책을 분석하고 그 결과를 살펴보았다. 경기교육기본계획 및 특수교육 발전 5개년 계획이 경기특

수교육정책계획에 어느 정도 포함을 하고 있는지 현안을 진단하였다. 이를 통해 시·도 단위의 특수교육정책이 해당 시·도 단위의 일반교육정책과 유기적으로 연계되어야 한다고 제안했다. 아울러 국가수준의 특수교육운영계획의 방향에 부합하도록 긴밀한 구조화를 수립하고 상호 연계된 시·도 특수교육정책의 수립·운영을 보장함으로써 학교현장 특수교육의 질을 확보할 필요하다.

한나, 백수은(2021)은 중국 초·중등학교 인공지능 교육정책을 Cooper의 다차원 정책분석모형을 활영하여 분석하였다. 이를 통해 한국 초·중등학교 인공지능 교육 정책에 장기적인 정책 수립 및 다방면의 협력관계 구축, 종합적인 교육과정 마련 등의 노력이 필요하다는 시사점을 제시하였다.

김지선 하동엽(2022)의 수석교사제도 분석을 통해 수석교사제가 정책위기를 직면하고 있는 상황에서 정책집행 위기 요인을 확인하였다. 이를 통해 수석교사제가 재도약하기 위해서는 수석교사의 법적 지위 확립, 선발 및 재심사 시 평가지표의 재조정, 수석교사에 대한 정책적 유인가 확보, 국가 차원의 수석교사 선발방식으로의 전환이 필요함을 제시하였다.

기존 연구를 통해 Cooper의 다차원 교육정책 분석모형을 사용하여 교육정책을 효과적으로 분석하는 연구가 이루어져 왔음을 알 수 있다. 본 연구에서는 Cooper의 다차원 교육정책 분석 모형을 적용하여 초·중등 인공지능 교육 정책 분석에 적용하여 정책 집행 과정에서 정책과 관련된 내용, 정책 참여자, 정책 집행의 현장 조직, 정책 집행을 위한 여건 및 지원 등을 동시에 파악하고자 한다.

Ⅲ. 초•중등 인공지능 교육 정책의 분석 모형

인공지능 교육 정책에는 정책의 목표와 가치, 구성원, 지원체제 등을 비롯한 수많은 구성요인들이 복합적으로 작용하고 있다. 따라서 본 연구에서는 Cooper, Fusarelli & Randall(2004)의 다차원 교육정책 분석 모형을 통해 초·중등 인공지능 교육 정책을 다양한 각도에서 면밀하게 분석하고자 한다. 이를 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원으로 초·중등 인공지능 교육 정책을 종합적으로 분석하였다. 이를 위해 정부 차원의 인공지능 교육관련 정책, 유관기관의 연구보고서와 논문 등을 분석 자료로 활용하였다.

연구모형은 네 가지 차원으로 분류되며 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 규범적 차원을 통해서 초·중등 인공지능 교육 정책이 추구하는 신념과 가치, 목표에 대해서 분석한다. 이는 내용과 방법적 측면으로 분류할 수 있으며, 내용적 측면의 인공지능 교육 정책의 목표로는 '인공지능 인재 양성', '인공지능 소양 함양', 방법적 측면으로는 '인공지능 활용'이 있다. 둘째, 구조적 차원에서는 초·중등 인공지능 교육 정책을 관리하는 조직과 체제, 구조가 어떻게 구성되어 있고 정책 운영을 위해 어떤 상호관계를 형성하는지 분석한다. 초·중등 인공지능 교육의 구조적 차원의 구성요소로는 정부, 시·도교육청, 학교, 교육 및 유관기관, 기업이 있다. 셋째, 구성적 차원에서는 초·중등 인공지능 교육 정책을 구성하는 구성원들, 즉 정부 관료, 시·도교육청 전문직, 교원 및 학생, 교육전문가 사이의 역할 및 관계를 분석한다. 넷째, 기술적 차원을 통해 초·중등 인공지능 교육 정책의 운영을 위한 계획, 실행, 평가의 과

정에서 지원체제가 어떠한지를 분석한다. 기술적 차원에는 교육과정 운영, 교원양성 및 연수, 교육환경 조성, 제도적 기반 마련의 측면이 있다.

[그림 2] 초・중등 인공지능 교육 정책의 분석 모형

Ⅳ. 초・중등 교육 분야 인공지능 교육 정책 분석 결과

1. 규범적 차원(Normative-dimension)

인공지능 교육 정책의 규범적 차원에서는 초·중등 인공지능 교육이 추구하는 신념과 가치, 목표에 대해 분석한다.

2019년 12월, 정부는 'AI 국가전략'을 통해 인공지능 인재 양성 계획과 SW·AI중심 교육체계 개편에 대한 목표를 밝혔다. 학생들의 SW・AI 기본소양을 습득을 위한 교육시수 확대와 다양한 교과에서의 SW・AI 역량 함양, 교원 SW·AI 역량 강화를 제시하였다(관계부처 합동, 2019). 교육부는 이듬해 2020년 12월 '인공지능시대 교육정책 방향과 핵심 과제'에서 감성적 창조 인재 육성, 초개인화 학습환경 조성, 따듯한 지능화 정책 구현의 3대 교육정책을 제시하였고 이를 위한 4대 추진과제를 수립하였다. 여기에는 유·초·중·고 인공지능 교육 도입, 인공지능 인재양성 지표 개발, 공교육 질 개선과 교육문제 해소를 위한 '지능형 교육 3대 프로젝트', 교육 분야 데이터 활용 및 보안 관련 의사결정기구 '교육빅데이터위원회' 출범이 포함

되어있다(교육부, 2020a). 2022년 4월, 교육부를 주축으로 한 관계부처의 '디지털 인재양성 종합방안'에서는 2022년부터 2026년까지 '100만 디지털 인재 양성'에 대한 목표를 제시하였다(관계부처 합동, 2022b).

위의 내용을 바탕으로 초•중등 교육에서 인공지능 교육 정책은 규범적 차원으로 볼 때, 크게 내용적 측면과 방법적 측면으로 나눠진다고 볼 수 있다. 내용적 측면으로는 '인공지능 인재 양성', '인공지능 소양 함양'이라는 두 가지 하위요인을, 방법적 측면으로는 '인공지능 활용'을 하위요인으로 도출하였다.

가. 인공지능 인재 양성

'인공지능 국가전략', '인공지능 교육정책 방향과 핵심과제', '디지털 인재양성 종합방안'을 비롯한 관련 정책에서는 꾸준하게 인공지능 인재 양성을 목표로 제시하고 있다. 교육정책은 미래지향적인 것으로, 정책의 핵심이 인공지능으로 대변되는 디지털 대전환의 시대에 대응하기 위해 미래를 살아갈 학생들을 키우는 것이기 때문이다.

초·중등 교육에서는 인공지능 인재 양성이라는 목표를 실현하기 위해 학교 현장에 AI 관련 교육을 단계적 확산을 비롯하여 교육혁신의 주체가 되는 교원의 역량 강화를 중점 과제로 설정하였다. 예비 교원을 대상으로는 교원 양성 및 연수 과정에서 인공지능 관련 내용을 반영하고 초·중등 교원양성 대학에서 AI교육 강화 지원 사업 운영 대학을 선정을 제시하였다(교육부, 2020d). 현직 교원 대상으로는 '인공지능 융합교육 역량 강화'를 위한 교육대학원의 재교육 과정을 통해 2025년까지 인공지능 융합교육 전문교사 5,000명 양성 계획을 밝혔다(교육부, 2020c).

나. 인공지능 소양 함양

'인공지능시대 교육정책의 방향과 핵심 과제'에서 초·중등 학교 교육에서 학생들의 인공지능 소양 함양이라는 목표 실현 하에, 교육과정을 개편을 주요 정책과제로 설정하였다. 이를 위해, 체계적인 인공지능 교육을 위한 초·중·고 단계별 내용 기준(안)을 마련하였다. 초등학교에서는 놀이와 체험 중심의 인공지능 소양을 습득하고 중학교에서는 인공지능 원래 이해와 실생활 적용, 고등학교에서는 인공지능 원리 습득과 교과 융합을 하는 것이 주 내용이다. 또한, 단위 학교 차원에서 인공지능 관련 과목을 운영하거나 AI융합교육 거점형 일반고와 AI교육 선도학교를 운영 및 지속적으로 확대하겠다고 밝혔다(관계부처 합동, 2020a). 2021년도부터는 고등학교에서 '인공지능 기초'와 '인공지능 수학' 과목을 선택과목으로 도입하는 교육과정 일부 개정안을 확정 고시하였다(교육부, 2020a).

다. 인공지능 활용

초•중등 교육에서 인공지능 활용은 교수-학습과 교육환경에 인공지능 기술을 도입하는 것으로 나눌 수 있다. '디지털 인재양성 종합방안'에서는 교육부를 주축으로 하여 AI보조교사를 통해 인공지능 기술을 활용한 맞춤형 학습으로 학습격차를 해소하겠다고 밝혔다. 즉, 디지털 교수-학습 통합 플랫폼과 학력진단 시스템 등에 축적된 학습 빅데이터를 인공지능으로 분석하여 맞춤형 학습지원에 활용하겠다는 것이다(관계부처 합동, 2022b). '그린스마트 미래학교 종합추진계획'에서는 빅데이터와 AI 등 에듀테크를 활용하여 학생들의 수준을 진단

하고 학습 특성을 분석하여 개별학습 및 학습경로 설계 지원을 확대하겠다고 밝혔다(교육부, 2021d). 이와 함께, 교육환경 개선을 위해 교육부는 '2020 업무계획'에서 인공지능 교육을 위한 미래형 학교 인프라 구축을 위해 2024년까지 모든 초·중·고 교실에 기가급 무선망(Wi-fi)을 설치할 계획이라 하였다(교육부, 2020a).

2. 구조적 차원(Structural-dimension)

구조적 차원에서는 초・중등 인공지능 교육 정책을 관리하는 조직과 체제, 구조가 어떻게 이루어져 있고, 인공지능 교육을 학교 현장에 운영하기 위해 어떤 상호관계를 형성하고 있는지 분석하고 진단한다. 따라서 정부, 시·도교육청, 학교, 교육 및 유관기관, 기업에 인공지능 교육 전담 조직 및 인력이 구조적으로 어떻게 조직되어 있는지 확인하고 정책 시행구조가 어떻게 조정되고 있는지 살펴본다.

가. 정부 수준

우리나라의 초·중등 인공지능 교육은 2019년 11월 사회관계장관회의를 통해 교육부를 중심으로 관계부처가 참여하여 마련한 미래사회 대비 중장기 인재양성 계획을 통해 구체적으로 추진되기 시작하였다. 정책은 교육부를 주축으로 하여 과학기술부를 비롯한 범정부 협업체계 하에 운영되고 있다. 정부는 추진단과 위원회를 구성 및 설치하여 교육 현장과 시・도교육청의 적극적인 소통을 통해 미래 교육 대전환을 준비했으며 그 과정을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2019년 12월, 기존 4차산업혁명위원회를 인공지능 중심의 범국가 위원회로 역할을 재정립한 바가 있다. 둘째, 2021년 6월에 출범한 '미래교육 체제 전화 추진단'은 부총리를 추진단장으로하여 2023년 6월까지 2년간 한시기구로 운영된다. 추진단은 미래교육전략팀, 그린스마트미래학교팀, 디지털인프라구축팀으로 이루어져있으며 그린스마트 미래학교, 미래교육 관련 법·제도 정비를 담당한다. 셋째, 2021년 7월 구성된 '교육빅데이터위원회'는 미래교육 패러다임 전환 지원을 위한 교육부 소속 자문위원회 운영되고 있다. 이와 함께 교육부는 '디지털 인재양성 종합방안'을 통해 디지털 인재양성 정책과 사업, 연구를 총괄·지원하는 전문기관을 설립(지정)할 예정이라 밝혔다.

나. 시・도교육청

전국 17개 시·도교육청의 공식 홈페이지에서 인공지능 교육 관련 담당 부서를 조사한 내용은 아래 <표 3>과 같다. 2022년 10월을 기준으로 확인 결과, 대전, 세종, 제주를 제외한 14개의 교육청에서 인공지능 담당 부서 및 업무 내용을 명시하였다. 교육청마다 담당 부서와 담당자 수가 각각 다르게 나타났다. 예를 들어 부산광역시교육청의 경우 유·초등교육과와 중등교육과가 각각 초·중등별 인공지능 정책 관련 업무를 담당하지만, 강원도교육청은 수학·외국어담당 부서에서 인공지능 초등수학 수업 지원 시스템을 담당하고 있다고 밝히고 있다.

<표 3> 2022년 시・도교육청 인공지능 교육 관련 정책 담당부처 업부 분장 현황

지역	담당부서	담당업무
서울	인공지능·창의융합교육	• 인공지능(AI) 교과서 개발 및 인정도서 운영 관련 업무 신나는 AI교실 구축운영 • AI·과학·메이커·영재·정보·수학교육 업무 총괄
부산	미래인재교육과 지능정보교육	• 초등교사 SW·AI 역량 강화 연수 운영 • 초등 SW·AI 교육 자료 개발 및 보급 • SW·AI교육 활성화 업무(캠프,해카톤, B-MOOC 등)
	유초등교육과 초등장학	• 인공지능 활용 초등 수학수업 지원
	중등교육과 중등교육과정	• 인공지능(AI)활용 수학학습프로그램 운영
대구	융합인재과 정보창의교육담당	• 대구형 인공지능 교육 인증 프레임워크 운영 • 소프트웨어 · 인공지능 교육 중점 중고등학교 운영 • 초등 SW · AI 교육 맞춤형 컨설팅 지원
	융합인재과 융합교육담당	• 인공지능(AI) 기반 맞춤형 수학학습 지원 운영 • 인공지능(AI) 기반 수학교육 내실화 지원 업무
인천	창의인재교육과 에듀테크교육팀	• 초등 SW · AI교육과정 및 코딩교육 전면화 • 인천형 인공지능(코딩교육) 교재 개발 및 연수운영
광주	중등교육과	• 미래교육 대비 인공지능(AI) 분야 거점학교 운영
울산	과학융합교육팀	• 인공지능(AI)교육 관련 운영 및 지원(중등) • 인공지능(AI)교육 관련 지원(초등)
	직업교육팀	• 직업계고 인공지능(AI)교육 운영
경기도	교육정보담당관 정보교육담당	• 인공지능 교육 선도학교 운영 • 인공지능 융합교육 중심고등학교 운영
강원도	수학외국어담당	• 인공지능 초등수학수업지원 시스템 지원
충청북도	미래인재과 창의융합교육팀	• 인공지능(AI) 영재학교 업무 기획 밑 지원 • 인공지능(AI) 교육 활성화 계획 수립 및 추진
충청남도	미래인재과 미래과학팀	• AI 수학 및 인공지능 활용 초등수학 교육 관련 업무 • 충남형 인공지능 융합교육을 위한 학교급별 인공지능교육 내용체계 정책연구 추진
경상북도	창의인재과 융합교육담당	• AI 융합교육 중심고 운영 • 인공지능(AI) 교육센터 운영 지원
경상남도	창의인재과 과학수학교육	• AI융합교육과정 중심고등학교 운영 및 관리 • 정보(AI·SW)교육 교원 역량강화 연수 운영

다. 학교

우리나라의 교육과정 운영은 국가교육과정, 시·도교육청 교육과정, 학교교육과정 등으로 위계적 형태로 운영되고 있다. 국가 수준의 주요 정책을 각 시·도교육청에 지침으로 보내면, 각 시·도교육청은 주요업무계획에 반영하고, 이를 개별 학교가 학교교육과정에 반영하는 방식으로 운영되고 있다. 교육부는 '전 국민 AI·SW교육 확산 방안'을 통해, 초·중·고 교육과정과 교과서에 인공지능 관련 과목을 신설하였다. 인공지능 교육 정책을 바탕으로한 SW교육 선도학교는 2020년 2,011교가 지정·운영되었으며, 매년 증가하여 2021년에는 이중 역량이 있는 566교가 AI교육 선도학교 지정되었다. 2020년부터는 34개교의 AI융합교육 거점형 일반고가 선정되어 2021년에는 51개교가 운영되었다.

라. 교육 및 유관기관

초·중등 인공지능 교육 정책은 교육부를 주축으로 과학기술정보통신부, 산하 기관, 시·도교육청 및 학교 현장에서 발현되고 있다. 이들 기관에서는 초·중등 학생에게 적용할 수 있는 인공지능을 이해하고 직접 제작하는 체험 활동을 통해 교원의 인공지능 교육 역량을 높일 수 있도록 다양한 교육 정책과 사례를 제작하려는 시도가 지속되고 있다(전인성 외, 2022).

한국교육학술정보원(KERIS)은 교육부 산하 기관으로, 인공지능 교육 교재 개발하고 AI교육 관련 포럼 운영, 소프트웨어 · AI교육 연수 과정 개발 및 운영을 통한 교원의 미래교육 환경 대응 역량 강화를 지원하고 있다. 이와 함께 인공지능 기술의 교육적 활용을 위한 학습자중심환경 조성 및 학생 중심 프로그램 지원을 위한 '에듀테크 소프트랩'을 운영하고 있다.

한국과학창의재단(KOFAC)은 과학기술정보통신부 산하 기관으로, AI·SW 정책을 기획 및 연구하며 학생과 교사를 대상으로 한 교육 프로그램을 개발한다. 이와 함께 교원 대상 연수를 운영하며, 예비 교원 대상 SW역량강화사업과 교원양성대학 SW교육지원 사업을 통해 교원 임용 과정에서 AI·SW교육 이수를 지원하고 있다.

교육부-시・도교육청-교육대학원으로 구성된 연합체는 교원의 AI 자격 및 전문성 신장을 위해 AI융합교육대학원을 운영하여, 연간 1,000명씩 5년간 총 5,000명의 AI전문성을 갖춘 교사를 양성하는 사업을 진행한다(교육부, 2020).

마. 기업

시·도교육청 또는 정부 산하기관은 국내외 기업과의 협업을 통해 인공지능 교육을 위한 교육용 프로그래밍 언어나 교구 등을 개발하여 유·무료의 형태로 학교 현장에 제공하고 있다. 기업들은 인공지능 기술을 활용한 다양한 교육 프로그램 및 관련 행사 등을 개최하고 운영한다.

LG CNS는 서울특별시교육청에 '스피킹 클래스' 플랫폼과 'AI 튜터' 회화 학습 서비스를 무료로 제공하여 인공지능 활용 데이터 기반 학생 맞춤형 교육을 위한 업무협약을 체결하였다. 웅진씽크빅은 부산광역시교육청과 업무협약을 맺어 '스마트올 AI 학교 수학'을 무상 지원함으로써 초등학생들에게 AI 맞춤형 학습서비스를 제공한다.

네이버 커넥트 재단은 한국교육학술정보원에 SW·AI 교육용 플랫폼 '엔트리'를 제공하여 해당 플랫폼을 활용해 학교 현장에서 활용하여 양질의 인공지능교육 콘텐츠를 보급하는 업무협약을 맺었다.

3. 구성적 차원(Constituent-dimension)

구성적 차원에서는 교육에서의 인공지능 교육 정책 집행과 구성원들은 누구이고 서로 어떤 관계를 형성하고 있는지 분석해보고자 한다. 인공지능 교육 정책과 관련된 대상은 교육부 및 과학기술정보통신부와 같은 정부 관료와 시·도교육청 전문직, 교원 및 학생, 교육전문가 등 정책과 관련된 이해집단 등이 있다.

가. 정부 관료

정부는 '지능형 교육 3대 프로젝트'를 부처 협업과제로 설정하여 관계부처 협의체를 구성하였다. 협의체에는 교육부, 과기부, 산업부 등 관계부처와 연구기관, 대학 등이 참여하였다(관계부처 합동, 2020a). 2022년 1월부터는 '디지털 인재양성 100인 포럼'을 통해 디지털 교육의 당사자들이 모여 정책의 방향에 대해 심층적으로 논의하고 의견을 수렴하는 자리를 마련하였다. 포럼단은 정부 관계부처, 시 · 도교육청, 학회, 연구기관, 교사연구회, 관련 산업협회 등으로부터 전문가를 추천받아 학생 및 학부모 등 교육당사자를 모집하여 구성되었다. 이와 함께 민 · 관 · 학 협력 도모를 통해 산업계-교육부-범부처 연계를 통한 국가차원 인재양성 어젠다를 발굴하고 정책을 수립하고자 '인재양성 전략회의'를 2022년부터 출범할 계획이라 밝혔다(관계부처 합동, 2022b).

우리나라 초·중등 인공지능 교육은 정부 차원의 Top-down 방식과 학교 현장의 교사 및 민간 기업을 중심으로 하는 Bottom-up 방식이 공존하고 있다. 현재는 국가 중심의 정책적 흐름이 크게 이어지고 있으나, 교원과 교육 유관기관, 기업의 자발적인 참여와 연구 사례가 늘어나는 것이 바람직할 것이다(전인성 외, 2022).

나. 시・도교육청 전문직

초·중등 인공지능 교육에 있어 시・도교육청은 인공지능 등 신기술을 학교현장에 도입시키거나 빅데이터 거버넌스를 구축 및 운영하기 위한 데이터 공유 및 활용의 주체가 된다(관계부처 합동, 2020a). 아울러 시·도교육청은 개별 교육청이 추구하는 고유한 고유철학과 해당 지역 교육환경을 반영한 특색있는 교육정책을 추진한다.

대구광역시교육청은 전국 최초로 '인공지능 교육 프레임워크'를 개발하였다. 이는 인공지능 교육에 관한 학생 인증 시스템으로 학교급별로, 영역별로 일관성 있고 효율적인 교육 방향을 제시하기 위함이다. 이는 기존 인공지능 교육의 사회적 중요성에 비해 구체적인 기준점이 설정되지 않은 것을 보완하기 위해 만들어졌다(대구교육청, 2021).

서울특별시교육청은 인공지능 기반 융합혁신미래교육을 학교 현장에 안착시키기 위해 교원의 역량 함양에 중점을 두었다. 교원 연수 강사 및 컨설팅을 지원하기 위해 선도교사단 200명을 구성·운영하고, 1학교 1 인공지능 퍼실리테이터를 양성할 것을 밝혔다. 이와 함께 인공지능의 학교 도입을 위해 학교별 인공지능 위원회를 구성·운영하여 도입하고자 하는 인공지능의 등급 및 영향 평가 후 도입 여부 결정하고 있다. 교육청은 학교에서 도입하고자 하는 AI에 대한 교육청의 심의결과에 따라 적절한 조치사항을 안내한다(서울시교육청, 2022).

다. 교원 및 학생

교원 및 예비교원은 인공지능 교육을 학교 현장에서 실현시키는 주체이다. 초·중등 인공지능 교육 정책의 학교 현장에서 실효성 있게 발휘되기 위해서는 교원의 역할이 중요하다. 초・중등 학생을 대상으로 인공지능을 가르치기 위해서는 이를 위한 교사 교육이 선행되어야 한다(이원규 외, 2020).

교원자격증의 합격 기준에 '디지털소양' 관련 내용을 반영함으로써 교원의 디지털 문해력이 강조되고 있다. 과학기술정보통신부에서는 인공지능 교육 활성화와 학습 방법을 개발하

기 위해 '인공지능 교육 교사연구회'를 선발하였다. 연구회는 현장 적합성이 높은 인공지능 교육 프로그램을 개발·적용하고 교원 간 협업 연구 등 인공지능 교육 지역 네트워크를 구축하여 일선 학교의 인공지능 교육 확산을 촉진하는 등 다양한 역할을 수행한다(과학기술정보통신부, 2020).

라. 교육전문가

초·중등 인공지능 교육 정책은 정부 부처의 산하기관인 한국교육학술정보원, 한국과학창의재단과 교육에 활용 가능한 인공지능 기술을 개발하는 기업 내의 교육전문가 사이의 협업을 통해서도 구현된다. 이들은 시·도교육청-기업 또는 정부 산하기관-기업의 협업 구조를 통해 인공지능 교육을 위한 프로그램을 만들고 학생들에게 여러 플랫폼의 형태로 교육을 제공한다. 인공지능 교육 정의 및 인공지능 교육 핵심역량의 공식화를 위해서는 관련 정부부처 합동 공청회 또는 관련 학회나 연구소가 함께하는 공청회 등을 통해서 보다 폭넓은 의견 수렴은 물론 공감대를 형성하는 과정이 필요하다(임다미 외, 2022).

4. 기술적 차원(Constituent-dimension)

기술적 차원에서는 초·중등 인공지능 교육 정책의 정책 과제 운영을 위한 정책 집행과 관련된 체제가 어떠한지를 분석하였다. 이를 통해 초·중등 인공지능 교육 정책 운영을 위한 교육과정 운영, 교원양성 및 연수, 교육환경 조성, 제도적 기반 마련의 네 가지 측면을 검토하고자 한다.

가. 교육과정 운영

정부는 '인공지능 국가전략'에서 SW·AI 중심 학교 커리큘럼 개편하고 초중고 학년 SW 필수교육 확대할 것을 밝혔다(관계부처 합동, 2019). 이후 '2020 업무계획'을 발표하였으며 미래 변화를 선도할 AI·첨단분야 인재양성을 실현하기 위해 체계적인 AI교육을 위한 초·중·고 단계별 내용 기준안 마련하고 고교 AI 기초·융합 선택과목을 신설하고 적용을 활성화하기 위한 지원을 제공할 것을 밝혔다(교육부, 2020). '정보교육 종합계획'은 기본 역량과 소질·적성을 키우는 교육과정 체계화를 강조하였으며 초등학생부터 체계적인 정보 AI 역량을 기를 수 있도록 정보 교육과정 강화하고 학교 학생 맞춤형 교육과정을 지원할 것을 제시하였다(교육부, 2020). '2022 개정 교육과정 총론 주요사항' 중 미래사회가 요구하는 역량 함양이 가능한 교육과정을 구성하는 것을 제시하고 디지털·AI 소양 함양을 위한 교육과정 반영(안)을 통해 AI·SW 교육을 비롯한 디지털 기초소양 강화를 강조하였다(교육부, 2021).

이은경(2020)은 국내외 초·중등 인공지능 교육과정을 비교 분석하였다. 해당 연구에서 우리나라는 SW교육의 확장으로서 인공지능 교육을 제시하고 있는데 이는 AI가 SW의 한 영역이며, 다른 관련 영역과의 유기적 연계를 통해 이루어진다는 측면에서 바람직하다고 볼 수 있지만 인공지능 교육을 위해 필수적인 교육 요소들을 포함하지 못한다는 한계를 지닌다고 밝혔다. 이에 인공지능의 핵심 내용 요소 및 원리를 토대로 각 학교급별로 수준과 위계를 구분한 세부 내용 요소를 구체화할 필요가 있다고 강조하였다.

나. 교원양성 및 연수

교육부는 인공지능 교육 정책을 통해 교원의 인공지능 교육 역량 강화를 위해 교원의 양성 및 임용과정부터 SW·AI 과목 이수를 제시하고 있다. '제1차 정보교육 종합계획'에서는 현직 교사의 정보·AI 교육 역량 강화를 위해 생애 주기별 교원 연수를 실시하고, 우수 정보 교사를 발굴하기 위해 대한민국 정보교육상 제정을 통한 선도 교사 발굴 및 우수사례 공유를 제시하였다. 예비 교원 정보·AI교육 역량 강화를 위해서는 중등교원 양성과정에서부터 AI 융합 및 정보교육 역량 강화를 위한 사범대와 교육대학원 교육과정 개선을 지원할 것이라 하였다. 또한, 예비 교원의 정보·AI교육 지도 역량을 측정할 수 있는 측정 도구를 개발 및 보급할 것이라 하였다. 중등 정보 컴퓨터 교사 임용 시험에서 실습 및 탐구 역량 등 실천적 지도 역량을 평가하는 사례를 확산할 것이라 밝혔다(교육부, 2020).

또한, '인공지능 융합교육 전문교사 양성'을 통해 교육부-시·도교육청-교육대학원이 협력하여 현직 교사 5,000명을 인공지능 융합교육 전문 교사로 양성하고 양질의 교육과정을 통한 현직 교사 재교육의 새로운 모델 구축할 것이라 하였다. '디지털 인재양성 종합방안'에서는 모든 교원의 디지털 전문성 향상을 위해 디지털 역량을 함양한 예비 교원 양성을 위한 추진 체계로 AIEDAP(AI Eduction Alliance & Policy Lab) 구축을 발표하였다(교육부, 2022).

다. 교육환경 조성

초·중등 인공지능 교육을 위한 교육환경 개선 및 구축은 크게 인프라를 통한 인공지능 교육 기회 제공, 기자재 보급, 플랫폼 구축, 교수-학습 개선 등이 있다.

첫째, 인프라를 통한 인공지능 교육 기회 제공을 위해 '인공지능 국가전략'에서는 SW·AI 영재를 발굴 및 육성하고, 취약 계층을 교육하는 등 학교 밖에서도 다양한 수준과 내용의 SW·AI 교육의 기회를 제공하기 위해 SW미래채움센터, 정보보호영재교육원 등 지역 교육 인프라 지원할 것을 제시하고 있다(교육부, 2019). 둘째, 기자재 보급을 위해 교육부는 '2020 업무계획'을 통해 인공지능 교육 등을 위한 미래형 학교 기반(인프라) 구축을 위해 2024년까지 모든 초·중·고에 무선망(Wi-fi)을 설치할 계획이라 밝혔다. 셋째, 플랫폼 구축의 측면으로, 교육부와 과학기술정보통신부는 '제1차 정보교육 종합계획'에서 초·중·고 학생부터 대학생, 일반인까지까지 학습할 수 있는 '모두를 위한 AI교육 플랫폼'을 구축할 것이며, AI, 데이터 과학, 머신러닝 등의 교육을 위한 다양한 AI교육 콘텐츠를 보급할 것이라 밝혔다. 넷째, 인공지능 기술을 통한 교수-학습 개선이다. '디지털 인재양성 종합방안'에서는 디지털 교육체제로의 대전환에 대비하여 AI, 에듀테크를 활용한 교육혁명을 위해 AI보조교사 같은 AI기반 맞춤형 학습체제를 도입할 것이라 하였다(교육부, 2022).

라. 제도적 기반 마련

초·중등 인공지능 교육과 관련한 법은 다음과 같이 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 조해진 의원이 발의한「인공지능교육진흥법」은 유아부터 평생교육까지 교육의 전단계에 걸쳐 AI·디지털 교육을 체계적으로 추진하기 위한 법적 근거로 마련되었다. 이를 통해 AI·디지털 교육 진흥에 필요한 사항과 안전성 확보 책무 등을 규정하고 있다. 현재는 학교현장에서 주로 정보 수업을 통해 인공지능 교육을 하고 있지만, 「인공지능교육진흥법」이 제정되면 인

공지능 수업 확대는 물론, 전담 교사를 양성하는 것도 가능해질 것으로 보인다. 둘째, 교육부는 교육의 디지털전환 가속화에 대응하여, AI가 교육 현장에서 안전하고 윤리적으로 활용될 수 있도록, 2022년 8월 교육분야 인공지능 윤리원칙을 발표했다. 이는 '사람의 성장을 지원하는 인공지능'이라는 대원칙을 바탕으로 교육 분야에서의 인공지능 개발·활용 지침을 최초로 제시했다는 점에서 주목할 만하다. 셋째, 교육부는 교육 현장에 인공지능을 적용할 수 있도록 「인공지능교육법」을 2022년에 제정을 추진하겠다고 밝혔다.

초·중등 인공지능 교육 정책은 핵심 추진 과제로 교육과정과 교육 프로그램, 인력 양성 등 다양한 분야별로 사업들이 망라되어 추진되고, 인공지능 교육을 하는 학교의 숫자는 늘고 있으나 제도적 기반 마련은 부족한 상황이다. 앞으로 교육에서 인공지능 활용의 활성화를 위해 제도적 정비의 추가적인 발굴이 필요한 상황이다(교육부, 2020).

Ⅳ. 결론

초・중등 인공지능 교육 정책은 2019년 이후 지속적으로 추진되어 오고 있다. 하지만 급변하는 디지털 대전환의 시대에서 인공지능 교육의 학교 현장 적용과 제도적 기반이 정착되지 않아 정책의 전반적인 영역에서 검토가 필요한 상황이다. 정책 점검의 주요 원인은 인공지능 교육 정책의 목표가 제대로 공유되지 못하는 점, 정책 수혜 대상자들을 통해 실효성을 내지 못하는 점 등이 있다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 Cooper 외(2004)가 제시한 다차원 정책분석 모형을 활용하여 정책 추진과 인공지능 교육을 위한 시사점과 개선방안을 찾아보고자 하였다. 모형에서 사용한 네 가지 차원은 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원이며 결론은 다음과 같다.

첫째, 규범적 차원에서는 초・중등 인공지능 교육을 내용적 측면과 방법적 측면으로 나누어 적용하였다. 내용적 측면으로는 인공지능 인재 양성과 인공지능 소양 함양이, 방법적 측면으로는 인공지능 활용으로 구분하였다. 정책의 목표 달성을 위해 정부는 추진단과 위원회를 설치하여 교육현장과 시・도교육청과 적극적인 소통을 통해 미래 교육 대전환에 준비하기 위한 노력을 했다.

둘째, 구조적 차원으로 우리나라는 범정부 차원으로 관계부처가 합동하여 초·중등 인공지능 교육 정책을 추진하였다. 그러나 인공지능 교육의 명확하지 않은 개념으로 학교 현장 적용에 어려움이 존재했다. 이를 해결하기 위해, 시·도교육청 차원에서 각 지역의 교육환경에 맞는 특색있는 인공지능 교육 정책을 개발하여 적용하는 노력이 있었다.

셋째, 구성적 차원으로 볼 때, 인공지능 교육 정책은 정부 주도의 Top-down을 시작으로 Bottom-up 방식이 공존하는 것을 확인하였다. 인공지능 교육 프로그램을 위해 정부뿐만 아니라 시·도교육청과 에듀테크를 비롯한 기업 관계자들의 협업으로 학교 현장에 인공지능을 대입하려는 노력이 존재한다. 인공지능 교육을 학교 현장에 실현 시키는 주체로 교사의 역할이 강조되며, 교사들은 연구회를 통해 인공지능 교육이 활성화될 수 있도록 노력하였다.

넷째, 기술적 차원으로 초·중등 인공지능 교육 정책은 교육과정 운영, 교원양성 및 연수,

교육환경 조성, 제도적 기반 마련으로 나눌 수 있었다. 인공지능 기술을 학교 현장에 도입하기 위해서는 환경적인 기반이 잘 마련되어야 한다. 정부는 인공지능 교육의 확산을 위해 노력하고 있지만, 인공지능 교육이 현장에 안착하여 목표로 하는 인공지능 인재를 양성하기 위해서는 인공지능 교육과 관련한 탄탄한 법적 제도적 기반을 마련해야 한다.

지금까지 초·중등 인공지능 교육 정책 과제에 대해 규범적, 구성적, 구조적, 기술적 네 가지 차원으로 분석하고 논의하였다. 본 연구의 결과와 논의를 바탕으로 도출한 결론은 다음과 같다. 첫째, 학교 내 인공지능 교육 도입은 교사 개인이 아닌 학교장을 비롯한 교원학습공동체를 통해 추진되어야 한다. 인공지능 교육과 관련하여 교원의 양성과 재교육 관련 정책은 강조되고 있으나 이에 반해 관리자 재교육과 같은 과제는 상대적으로 미비했다. 교사 개인에게 초·중등 인공지능 교육의 책임을 과도하게 부여하고 있는 것은 아닌지 점검해야 한다. 따라서, 학교관리자 대상 연수도 적극적으로 추진되어야 한다(임다미 외, 2021). 일선 학교의 관리자는 SW·AI관련 과목의 개설에 영향력을 행사할 수 있기 때문에 이들의 관심과 지원 필요하다. 더 나아가 교장이나 교사 개인이 아닌, 학교공동체의 필요에 의해 사업이 추진될 때 성공 가능성이 높아지기 때문에, 인공지능 교육 사업을 수행할 상시 조직이나 TF팀을 구성하여 학교 공동체가 주도적으로 정책을 추진할 수 있도록 해야 할 것이다(홍선주, 2021).

둘째, 초·중등 인공지능 교육의 현장 도입을 위해 학회와 연구소, 교원단체를 비롯한 전문가들로 구성된 학문공동체 차원의 역할이 확대되어야 한다. 분석 결과, 초·중등 인공지능 교육 정책의 도입과 정책이 실현되는 과정에서 학문공동체 차원의 역할에 대한 논의가 미비했다. 따라서, 관련 학회나 연구소가 함께하는 공청회 등을 통해서 보다 폭넓은 의견을 수렴해서 공감대를 형성해야 할 것이다(임다미, 2021). 새로운 분야가 만들어지려면 전문가들로 구성된 학문공동체가 필요하고 이를 통해 초·중등 인공지능 교육의 내실화를 위한 정책적 자문을 구할 수 있을 것이다.

셋째, 인공지능 융합교육이 활성화 될 수 있는 구체적인 법적, 제도적 기반 마련이 필요하다. 정책 분석 결과, 인공지능 관련 교과를 가르칠 수 있는 교원 수급의 문제로 (예비)교원 양성 관련 정책이 꾸준히 추진되었다. 하지만 이에 비해 현재까지 인공지능 융합교육과 관련된 법이나 제도적 기반은 아직 미흡한 실정이다. 아울러 현재 SW·AI관련 교과에서의 시수만으로 인공지능 교육이 이루어지기 어렵기 때문에 타 교과와의 융합 수업 필요하다(임다미, 2021). AI 교육을 정보교과에 제한하는 것은 미래사회를 대비한 교육이라는 관점을 다소 왜곡하는 면이 있다. 그러므로 학생들의 인공지능 소양 함양 및 및 능동적 인공지능 활용 교육의 관점에서 인공지능 융합교육이 진행될 필요가 있다(남호엽 외, 2020). 이를 위해서는 교원 양성과 함께 인공지능 융합교육이 활성화될 수 있는 법적 제도적 기반 마련이 필요하다.

본 연구는 초·중등 인공지능 교육 정책을 다각적으로 분석하여 정책에 대한 이해를 도모하였다는 점에서 의의가 있다. 하지만 인공지능 역량은 다양한 층위에서 다방면으로 요구되고 있기 때문에 분석 대상을 초·중등으로 제한하여 설정하였다는 점에서 한계가 존재한다. 이에 후속 연구에서는 인공지능 교육 정책의 또 다른 주요 대상인 대학(원)생과 취·창업준비자, 재직자, 일반인 등을 포함할 것을 제안한다.

참 고 문 헌

강원도교육청. (2022). 2022년 인공지능(AI)교육 선도학교 운영 계획 보도자료.

경기도교육청. (2021). 2021년 정보교육 추진계획.

경상남도교육청. (2021). 경남형 빅데이터·인공지능(AI) 기반 지능형 교육지원시스템 구축 심층 연구.

경상남도교육청. (2022. 9. 21). 온라인 수업 도구 활용해 진로 수업 질 높인다 보도자료.

과학기술정보통신부. (2020. 5.28). 초중등 인공지능 교육을 선도하는 교사연구회 운영 보도자료.

관계부처 합동. (2019). 인공지능 국가전략.

관계부처 합동. (2020a). 인공지능 시대 교육정책방향과 핵심과제.

관계부처 합동. (2020b). 전 국민 인공지능(AI)·소프트웨어(SW) 교육 확산방안.

관계부처 합동. (2021). 제4차 과학기술인재 육성·지원 기본계획('21~'25)(안).

관계부처 합동. (2022a). 「2022 소프트웨어 교육 페스티벌」.

관계부처 합동. (2022b). 디지털 인재양성 종합방안.

교육연합신문. (2022. 3. 15). 인천교육청, 2022 인천 에듀테크교육 계획 수립.

교육부. (2020a). 2020년 교육부 업무 계획 참고자료.

교육부. (2020b). 인공지능, 초등수학 공부 도우미로, 고교 진로 선택과목으로 도입.

교육부. (2020c). 인공지능 융합교육 전문 교사 양성.

교육부. (2020d). 정보교육 종합계획(안) [2020년~2024년].

교육부. (2021a). 2021 업무계획: 함께 성장하는 포용사회 내일을 열어가는 미래교육.

교육부. (2021b). 2022 개정 교육과정 총론 주요사항(시안).

교육부. (2021c). 2022년 새해 개선되는 교육 분야 세부사항.

교육부. (2021d). 한국판 뉴딜 '그린스마트 미래학교 종합 추진계획'

교육부. (2022a). 「교육분야 인공지능 윤리원칙」.

교육부. (2022b). 「디지털 인재양성 종합방안」.

교육부. (2022c). 「소프트웨어·인공지능 교육 캠프」.

교육부. (2022d). 교육부 업무보고, 보도자료 2022.7.29.

김상철. (2018). 한국의 인성교육정책 변동과정 분석 -다차원 교육정책분석 모형을 중심으로-. 한국교육행정학회 학술연구발표회논문집, 166-214.

김지선, 하동엽. (2022). Cooper 등의 다차원 정책분석모형에 기초한 수석교사제도의 정책 위기 요인 탐색. 교육행정학연구, 40(1), 221-247.

나정. (2014). 유아무상교육·보육정책 분석. 유아교육학논집, 18(1), 49-71.

남미영, 정제영. (2018). 다차원 정책분석 모형을 활용한 교육 분야 양성평등정책 분석. 교육정치학회, 253), 53-75.

뉴데일리. (2020. 8. 12). 충북교육청,'충북과학고 →AI 영재학교' 전환 검토.

뉴시스. (2021. 4. 5). 경북교육청, 의성에 인공지능교육센터 개관…'미래교육' 가속

뉴시스. (2022. 6. 14). 울산시교육청, 인공지능(AI) 교육강화…선도학교 16곳 확대

대구광역시교육청. (2022). 제 11대 대구광역시교육감 공약이행계획.

대구일보. (2022. 3. 23). 대구시교육청, AI 교육 선도 49개교 선정.

대전광역시교육청. (2022). 2022년 과학교육 추진 계획.

부산광역시교육청. (2022). 2022 역점과제.

서울교육소식. (2020.9.16.). 교과서로 만나는 '인공지능과 미래사회' 보도자료.
서울특별시교육청. (2021a). AI 기반 융합 혁신미래교육 중장기 발전 계획 ('21~'25).
서울특별시교육청. (2021b). 과학교육 중장기 발전계획 ('21~'25).
세종의소리. (2021. 6. 04). AI·정보 영재교육… 세종시서 제4차 산업혁명 인재 키웁니다.
연합뉴스. (2021. 3. 11). 광주교육청, 미래형 SW 교실 12개교 추가 구축
연합뉴스. (2022. 4. 22). 교육부, 광주 AI 교육원 설립 승인…'전국 최초'
울산저널. (2020. 6. 22). 울산교육청, 울산형 초등 영어교육 인공지능 스피커 활용 추진
이재호, 정홍원. (2022). 키워드 분석을 활용한 인공지능 교육 정책의 시사점 연구. 정보교육학회, 26(5), 397-406.
인천광역시교육청. (2020). 2020년 인공지능교육발전 3개년 사업.
인천광역시교육청. (2021a). 2020년 인천광역시교육청 자체평가 보고서.
인천광역시교육청. (2021b). 2021년 인천교육계획.
인천광역시교육청. (2022). 2022년 인천교육계획.
인천일보. (2020. 9. 08.). 인천시교육청, 인공지능교육발전 3개년 계획. 12면
임다미, 강신천, 이은상. (2022). 초·중등 인공지능(AI)교육 학교 적용 방안 연구. 한국과학창의재단.
전남교육통. (2021. 8. 26). 전남형 미래인재 양성의 새바람. 보도자료
전남교육통. (2022. 5. 23). 전남교육청, AI교실 50교 구축. 보도자료
전라북도교육청. (2020. 4. 3). 초중등 인공지능 교육을 선도하는 교사연구회 운영 보도자료.
전라북도교육청. (2022. 1). 2022소프트웨어(SW)·인공지능(AI)교육활성화 추진계획.
전인성, 김수환, 송기상. (2021). 국내 인공지능 교육 정책 동향 및 기관별 운영 현황 분석. 한국컴퓨터교육학회 학술발표대회논문집, 25(1(A)), 99-103.
정제영. (2018). (디지털 시대와 4차 산업혁명에 대비한)교육의 시대. 서울: 박영스토리.
정제영, 이선복 역. (2020). 인공지능 시대의 미래교육. 서울: 박영스토리.
정제영. (2021). [특별기획] 교육의 미래, AI융합교육과 교사의 역할. 서울교육.
정훈. (2010). Cooper 등의 교육정책분석 이론 및 모형에 관한 연구. 국가정책연구, 24(4), 147-165.
제주N뉴스. (2020. 12. 09). 도교육청, '인공지능(AI) 첫걸음' 직무연수 운영.
제주뉴스. (2022. 4. 05.). "인공지능 기반 한국형 교육데이터SET 연구개발" 도교육청-경남도교육청 업무협약 체결.
최나리, 박찬우, 강은영. (2019). Cooper 등의 다차원 정책분석모형을 활용한 특수교육정책 분석: 경기특수교육정책계획을 중심으로. 특수교육재활과학연구, 58(2), 343-364.
충북넷. (2022. 7. 04). 충북교육청, AI 기반 '에듀테크 시스템' 도입.
충청남도교육청. (2021. 11. 22). 충남형 미래교육 통합플랫폼 '마주온' 첫선 보도자료.
한경닷컴. (2021, 6. 14). 강원교육청 '인공지능교육' 종합 추진 계획 발표.
한나, 백수은. (2021). 중국 초·중등학교 인공지능 교육정책 분석. 중국학, (75), 537-777.
홍선주. (2021). 학교 교육에서 인공지능(AI) 활용 방안 탐색. 한국교육과정평가원.

Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Randall, E. V. (2004). Better policies, better schools: Theories and applications. Boston: Allyn and Bacon.

저경력 초등교사의 성장 과정에 대한 실증적 사례연구:
인과적 과정추적법(Causal Process Tracing)을 활용하여

황정훈(서울대학교 박사과정)

요 약

본 연구는 저경력 초등교사의 성장 과정을 인과적 과정추적법(Causal Process Tracing)을 활용하여 분석하였다. 사회과학 연구는 맥락의 영향이 지대하기 때문에 비판적 실재론의 관점에서는 일반적인 실증주의 기반의 양적연구보다 중범위 이론 관점에서의 질적연구 방법이 강조된다. 본 연구는 비판적 실재론의 관점을 기반으로 교사의 성장 메커니즘을 살펴보고자 하였으며, 구체적으로 엄문영(2021)의 Y-성장모델(Y-growth 모델)을 검증하는 방식의 실증적 사례연구를 수행하였다.

본 연구는 저경력 초등교사 1명을 연구참여자로 하여, Y-성장모델에서 제시한 변인 간의 관계를 중심으로 연구참여자의 학창 시절부터 현직에 이르기까지의 과정을 역추적하였다. 이를 통해 Y-성장모델에서 제시한 교사의 성장 변인이 개별적인 맥락에서의 실제적으로 인과기제가 되는지에 대해 이론-검증적 관점에서 살펴보았다. 그리고 이러한 검증 결과를 바탕으로 초등교사의 성장을 지원하기 위한 방안에 대해 제언하였다.

[주제어] : 초등교사 성장, 인과적 과정추적법, 비판적 실재론, 실증적 사례연구, Y-성장이론

Ⅰ. 서론

교사의 성장에는 분명한 인과기제가 있다. 교사의 성장은 단순히 이루어지지 않는다. 교사의 성장 과정은 학생의 성장 과정과 마찬가지로 복잡성을 가지며, 한 인간으로 치환하여 보았을 때 교사의 성장은 직업인으로서의 성장, 개인으로서의 성장, 학습자로서의 성장 개념을 모두 포괄한다. 교사의 성장이 중요한 이유는 교사가 학생의 성취에 지대한 영향을 미치기 때문이다(Darling-Hammond & Bransford, 2005). 이제는 교육의 질이 교사의 질을 넘을 수 없다는 말이 진부하게 들릴지 모르나, 이 말이 진부하게 들린다는 것은 이 명제가 교육의 질을 논할 때 자주 등장하며 그만큼 진리에 가깝기 때문일 것이다. 이러한 점에서 교사의 성장에 미치는 핵심요소들을 살펴보는 것은 교육 발전 측면에서 매우 중요하다고 하겠다.

그렇다면 교사의 성장은 무엇에 의해 발생하는지에 대한 물음이 자연스럽게 따라오게 된다. 교사는 일부 직장처럼 전공과 관련 없이 취업하거나, 혹은 창업하여 얻어지는 직업과는 전혀 다르다. 교사는 교원양성기관에서 대학 교육을 받아야 하고, 교원양성기관 졸업과 함께 교원자격이 주어지며, 임용시험의 과정을 거쳐 교육현장에 투입된다. 그만큼 교직은 특수하고 전문성을 요구하며 자연스럽게 교사의 성장 과정은 한 개인의 성장과 맞닿아있다고 볼 수 있다.

이러한 측면에서 교사의 성장 과정을 추적해보는 것은 교사의 성장에 대한 인과기제를 찾아 궁극적으로 교육 전체의 발전을 도모한다는 점에서 매우 유의미한 활동이라고 할 수 있

겠다. 특히 다양한 교사 연령층 중에서 저경력에 해당하는 MZ세대 교사의 성장 과정을 살펴보는 것이 미래교육을 대비하는 관점에서 시의 적절하다. 또한 학교급에 따른 양성과정이 상이한 바, 저경력 중등교사의 성장 경험을 탐색한 선행연구(김리나·엄문영, 2022)가 있음을 확인함으로써, 본 연구에서는 저경력 초등교사의 성장 과정을 살펴보고자 한다.

특히 본 연구에서는 교사의 성장이라는 것이 개별적 맥락의 영향을 받기 쉽다는 점에서 사례에 대한 인과적 과정추적법(causal process tracing)을 활용한 실증적 사례연구 방식을 통해 '교사의 성장'이라는 사건에 대한 인과기제를 확인하고자 한다. 이러한 접근은 기존에 사회과학 연구를 지배하던 실증주의 패러다임의 양적연구와 해석주의 패러다임의 질적연구와 같은 이분법적 접근과는 전혀 다르다. 비판적 실재론(critical realism)의 관점에서는 사회과학에서 "다른 조건이 모두 동일하다면"과 같은 양적연구의 가정이 근본적으로 있을 수 없음과, 개별성 그 자체에만 주목하는 질적연구 둘다 비판의 대상이 된다(변기용 외, 2022). 비판적 실재론의 관점에서는 조건과 맥락을 고려한 중범위 수준의 일반화를 추구하는데, 이에 적합한 방법으로서 사례의 과정을 역행추론하는 방식의 인과적 과정추적법이 있다.

이에 본 연구에서는 저경력 초등교사의 성장 과정을 인과적 과정추적법을 접목한 사례연구 방법으로 살펴봄으로써 교사 성장의 인과기제를 도출해내고자 한다. 또한 그 결과를 바탕으로 기존 이론 중 교사 성장의 메커니즘을 설명하는 엄문영(2021)의 Y-성장이론을 검증을 통해 성장 과정을 심층적으로 살펴보고, 초등교사의 성장을 위한 시사점을 도출하고자 한다. 본 연구의 연구문제는 다음과 같다.

연구문제 1. 인과적 과정추적을 통해 도출된 초등교사 성장의 인과기제는 무엇인가?
연구문제 2. 저경력 초등교사의 인과적 과정추적 결과는 Y-성장이론에 의해 설명되는가?
연구문제 3. 초등교사의 성장을 위한 정책적 개선 방안은 무엇인가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 실증주의적 사례연구

가. 비판적 실재론

비판적 실재론에서는 실재 세계 속에서 작용하고 있는 관계는 그 자체의 특별한 인과적 힘과 성향, 발생기제 및 구조들을 갖는다고 가정한다(김선희, 2017). 일반적으로 사회과학에서의 인과관계를 검증한 연구는 여러가지 필요조건 중 상관관계의 존재를 통해 인과관계를 확인해왔으나, 상관관계는 인과관계 존재를 위한 필요조건이기에 상관관계성 도출이 인과성 도출을 의미하지 않을 수 있다(황태연·정규진·이영석, 2019). 이러한 측면에서 비판적 실재론은 원인과 결과 사이의 단편적인 인과성보다는 실제 속에서의 관계가 특정한 조건 속에서 복잡한 인과기제(causal mechanism)에 의해 작동한다는 점에 주목한다.

여기서 중요한 것은 사회과학이 자연과학과 가장 큰 차이를 갖는 지점인 상황별 조건과

맥락의 개념이다. 비판적 실재론에서는 세상은 인과기제들이 층화되어 작용하고 있고, 각 층위는 다른 층위로 환원될 수 없는 발현적 속성(emergent properties)이 있음을 강조한다(곽태진, 2018). 이러한 사회과학 속 발현적 속성에 대하여 변기용 외(2022)는 "왜 유사한 조직적 특성과 환경적 맥락을 가지고 있는 학교 중에 어떤 학교는 잘 가르치는 학교[발현된 사회현상]가 되고, 어떤 학교는 잘 못 가르치는 학교가 되는가?"라는 상황적 비유로 설명한다. 즉, 인과적 힘과 성향은 객체에 존재하나, 그것의 활성화 여부는 조건과 맥락에 달려있기에 고정된 것이 아닌 우연적인 것이며, 그로 인해 사건의 결말은 달라질 수 있다는 것이다(김선희, 2017).

비판적 실재론은 보편이론을 추구하는 양적연구와 특수이론을 추구하는 질적연구를 모두 비판하면서, 주어진 조건과 맥락에서의 일반화의 범위를 규정하는 중범위 이론을 통해 '절반의 규칙성' 발견이 가능한 질적연구 방법에 주목한다(변기용 외, 2022).

나. 인과적 과정추적법(causal process tracing)

비판적 실재론은 실제 사건 발생에 영향을 미치는 발생적 인과기제(generative causal mechanism)를 추측함으로써 인과성을 설명하고자 하는 역행추론 방식을 채택한다(Sayer, 1992:107). 관련하여 인과적 과정추적법(causal process tracing)은 원인과 결과 사이의 인과기제의 존재를 확인하는 연구 방법이다. 이는 기존 사회과학에서의 양적연구가 '동일 조건'의 가정 기반으로 이루어질 때 이것이 실제적으로는 존재하기 어렵다는 점에서, 특정 상황과 조건 속 인과기제 확인을 목적으로 하는 과정추적법은 사회과학의 인과 추론의 정당성 확보에 기여할 수 있다.

구체적으로 과정추적법은 질적연구 범주에 해당하는 사례연구 방식을 통해 적용될 때 효과적이다(Beach & Pedersen, 2013). 다시 말하지만, 인과적 과정추적법의 핵심은 인과기제(메커니즘)의 발견 혹은 구축이다. 인과기제를 통해 발생하는 메커니즘은 사건의 독립변수와 종속변수가 주어진 조건과 맥락 속에서 작동한다(김선희, 2017). 이때 특정한 사례 중심으로 사건의 인과적 관계를 분석함으로써, 그러한 메커니즘의 일반화를 추구하기 보다는 중범위 이론 관점에서의 메커니즘 인식을 위한 분석틀로써 유용하게 활용된다(George and Bennett, 2005: 146-147).

인과적 과정추적법은 연구목적에 따라 인과기제 발생을 확인하는 '이론-검증' 과정추적, 이론적 인과기제를 구축하는 '이론-구축' 과정추적, 특정 결과를 설명하는 '결과-설명' 과정추적으로 구분된다(Beach & Pedersen, 2013). 이중 본 연구에서 활용한 이론-검증 과정추적법은 연구가 상정한 원인현상과 결과현상이 함께 드러나는 특정 사례를 선정하고, 사례 분석을 통해 도출된 증거들을 기반으로 원인과 결과를 연결하는 인과기제에 관한 가설을 검증함으로써 해당 상황에서의 인과기제의 존재 및 작용 여부를 판단하기 위해 적용된다(황태연·정규진·이명석, 2019). 이때 구체적인 연구절차는 주요 개념 정의, 인과기제의 개념화, 증거 수집 및 평가, 가설 검증의 순서로 이루어진다.

비판적 실재론 관점에서의 실증적 사례연구는 기존에 실증주의 기반의 양적연구 패러다임과 해석주의 기반의 질적연구 패러다임의 이분법적 인식에서 벗어나, 사회과학에서의 인과

추론 방식의 새로운 방법을 제시했다는 점에서 의의를 갖는다. 인과적 과정추적법은 해외에서는 행정학과 정치학을 중심으로 종종 활용되어 왔으나, 국내에는 4편의 문헌(행정학 2편: 배귀희, 2012; 황태연·허성욱, 2021, 정치학 2편: 박석희, 2013; 김상은, 2015)에 불과하다. 이에 인과적 과정추정법이 교육행정학 내 교육조직론, 교육정책론 등 인과 추론을 요하는 다양한 분야에서 적극 활용된다면, 기존 교육행정학 연구에서의 인과 추론 방식의 한계를 보완하고 더욱 생산적인 연구들이 수행될 수 있을 것으로 기대된다.

2. Y-성장모델

엄문영(2021)은 학교조직 내 교사 또는 다른 조직의 구성원이 주인의식(ownership)을 갖게 되는 개인의 성장을 Y-Growth Model을 통하여 설명한다. 이는 교사에게 참여(participation), 자율성(autonomy), 영향력(influence)이 주어지고 학교문화 및 풍토 차원에서 이를 유도할 수 있는 지속적인 선순환 구조, 즉, 환경적 통제(ecological Control)이 이루어질 때 교사의 주체성이 갖추어질 수 있다는 이론을 의미한다. 모델에 대한 자세한 설명은 다음과 같다.

첫째, 참여(participation)란 단위학교 교육과정 및 학교운영과정에 적극적으로 행동하는 것을 의미한다. 조직 운영에 있어서 구성원의 능동성을 극대화하기 위해서는 조직이 참여적 의사결정 구조를 갖추어야 한다. 관련하여 Bandura (1997)는 직무와 관련하여 역동적인 대화와 토론의 의사소통 과정을 통해 교사효능감이 향상된다고 하였다. 조직의 리더가 구성원을 의사결정 과정에 참여시킴으로써 비전을 공유하고, 구성원이 조직의 주요 일원이라는 것을 스스로 자각하게 하여 조직몰입 및 헌신을 높이며, 리더와 구성원 간 긴밀한 상호작용을 이룰 때 주인의식 제고에 기여할 수 있다.

둘째, 자율성(autonomy)은 교사가 자신의 교육과정 운영을 자유롭게 할 수 있는 것, 즉, 전문가로써 존중받는 것을 의미한다. 자율성이 없는 구성원은 조직 내에서 소모품으로 전락하기 쉬워 조직과 개인이 분리된 상태로 존재할 확률이 높다. 따라서 학교 내 교사가 학급 및 교과교육과정, 학교의 전반적인 운영을 위해 분담하는 행정 업무 등에 있어서 자율성을 발휘할 때, 교사로서의 자존감과 주체의식이 높아질 수 있다.

셋째, 영향력(influence)은 교사가 소속학교의 운영에 있어서 발휘할 수 있는 권한을 의미한다. 구성원은 권한을 부여받았을 때 자신의 행동에 대한 결정권을 갖는다는 점에서 주도성이 높아질 수 있으며, 자신이 갖는 영향력만큼 그에 상응하는 책임감이 높아진다(Likert & Likert, 1976). 영향력에 대한 판단은 구성원 스스로의 자각에 의해 이루어지며, 조직 내에서 영향력을 경험한 개인은 조직의 일에 적극성을 띠게 된다.

위의 세 가지 요소는 상호 간 영향을 주고 받음과 동시에 궁극적으로는 주인의식(ownership) 제고에 기여한다. 여기서 주인의식이란 리더와 구성원이 비전을 공유하고 개인의 발전과 조직의 발전이 일치하는 단계를 의미한다. 이것은 조직에서의 가장 이상적인 모습을 의미하며 실제로 주인의식의 수준과 강도의 정도는 다양하다. 위와 같은 교사 혹은 개인의 성장이 지속되기 위해서는 내적조건과 외적조건이 잘 어우러져야 한다. 여기서 내적조건은 개인의 성찰(reflection)을 의미하는데, 이는 참여, 자율성의 보장을 기반으로 개인이 조직 내에서 영향력을 발휘하며 성공과 실패의 경험을 할 때, 이를 성장의 원동력으로 삼아

선순환할 수 있도록 돕는 자기반성적 행위를 의미한다. 외적조건은 조직 리더의 지원인 환경적 통제(ecological control)를 의미하는데, 이는 리더가 구성원의 참여, 자율성, 영향력이 지속적으로 증진될 수 있도록 지속적인 제도적, 물적, 심리적 지원의 제공을 의미한다. Y-Growth Model은 [그림 1]과 같이 도식화 된다.

[그림 1] Y-Growth Model

* 엄문영(2021: 389)

앞서 인과적 과정추적법의 연구절차는 주요 개념 정의, 인과기제의 개념화, 증거 수집 및 평가, 가설 검증의 순서로 이루어진다고 설명하였다. 본 연구는 저경력 초등교사의 성장 과정에 대하여 Y-성장 이론을 검증하는 이론-검증 과정추적법을 활용한다. 기본적으로 이론과 무관하게 인과적 과정추적법 절차에 따라 연구참여자의 사례를 심층적으로 분석한 뒤, 그 결과를 바탕으로 Y-성장 이론이 제시하는 요인들이 사례 속 인과기제로서 작용하는지의 유무에 대해 검증하였다.

3. 선행연구 분석

본 연구는 기존에 교육학 분야에서 수행되지 않았던 인과적 과정추적법을 활용한 실증적 사례연구를 수행하는 바, 교사의 성장과 관련된 국내의 선행연구들을 기존의 실증주의 관점의 양적연구와 해석주의 관점의 질적연구로 구분하여 정리하고 본 연구가 갖는 의미와 필요성을 강화하고자 하였다.

가. 교사의 성장과 관련된 양적연구(교사효능감 중심)

먼저 교사의 성장과 관련된 양적연구를 살펴보면, 성장이라는 용어를 직접적으로 다루고 있는 연구는 없으나, 교사효능감의 향상을 교사 성장의 일환으로 보고 교사효능감을 결과변수로 설정한 문헌들을 살펴보았다. 우선 사회적 유용성 동기가 교사효능감이 유의한 영향을

준다는 연구들이 있다. 신혜숙·박주형(2020)은 초등교사 대상으로 다문화 교수효능감에 미치는 영향요인을 분석한 결과 사회적 유용성 동기가 유의한 영향을 준다는 결과를 도출하였다. 장선희·정제영(2021)도 중등교사를 대상으로 사회적 유용성 동기가 교사효능감에 정적인 영향을 준다는 것을 확인하였다.

또한 교사의 전문성 개발 활동이 교사효능감에 영향을 준다는 연구도 다수 수행되었다. 김미림(2019)은 데이터마이닝 기법인 랜덤포레스트를 활용하여 교사효능감의 요인으로서 수업 실제, 전문성 개발, 직무 만족도, 피드백이 중요하게 작용함을 밝혔다. 우한솔·김한나(2020)는 초등학교 및 중학교 교사의 자기효능감에 있어서 동료교사의 혁신성이 영향을 미친다는 것을 확인하였다. 황흠·박수정·박선주(2016)는 교사의 전문성 개발 활동과 교사협력이 교사효능감에 정적인 영향을 미친다는 연구 결과를 도출하였다. 홍창남(2006)의 연구에서도 동료와의 대화가 교사효능감에 정적 영향을 주는 요인임을 확인하였다.

교사의 자율성 또한 교사효능감의 영향 요인으로 지목되고 있다. 안혜정·이현정(2018)은 교사가 단위학교 내 수업 및 업무에 대한 자율성이 높을수록 교사효능감이 높다는 결과를 발표하였으며, 홍창남(2006)은 중학교 교사를 대상으로 한 양적연구에서 교사효능감에 미치는 영향 요인으로 직무관련 협동 수준과 의사결정 참여 수준이 작용한다는 결과를 도출하였다. 같은 맥락에서 이현주 외(2011) 역시 학교 의사결정에 대한 참여 빈도가 높을수록 교사효능감이 높아진다고 보고하였다.

교사의 인성이 교사효능감의 영향 요인이 될 수 있다는 연구결과도 다수 발표되었다. 고연경·장석경·이정아(2013)는 예비유아교사의 인성과 교사효능감 간의 상관이 높음을 보고하였다. 이은숙·이경님(2015)은 연구에서는 유아교사의 정서지능이 교사효능감에 긍정적인 영향을 미친다는 결과를 도출하였으며, 정명자(2016)의 연구에서는 유아교사의 인성이 교사효능감에 직접적인 영향을 주는 것으로 나타났다.

이상의 선행 양적연구 분석을 통해 교사효능감의 영향 요인은 크게 사회적 유용성 동기, 교사 개인 및 동료 간 협력을 통한 전문성 개발 활동, 수업 및 업무에 대한 자율성, 학교 의사결정 참여 수준, 교사의 인성 및 정서지능 등으로 정리된다. 일반적으로 교사효능감 변수는 교과지도, 생활지도, 행정업무, 기자재활용 등과 관련된 문항에 의해 측정된다는 점에서 교사효능감에 영향을 미치는 원인변수가 발견될 때 그것을 교사의 성장 요인으로 보는 것은 일견 타당할 수 있다. 그러나 위와 같은 양적연구는 단순한 변인 간의 통계적 유의성을 중심으로 살펴볼 뿐, 교사의 성장 과정을 개별 상황에 따른 조건과 맥락에 따라 심층적으로 살펴보지 못한다는 근본적인 한계를 갖는다.

나. 교사의 성장과 관련된 질적연구

교사의 성장 과정을 직접적으로 탐색한 질적연구는 다수 수행되었다. 먼저 교사직이 갖는 가장 본질적 행위인 수업을 통한 성장 과정을 탐색한 연구를 살펴보면 다음과 같다. 구원회(2011)는 고등학교 사회과 교사들을 연구참여자로 하여 참여관찰 중심의 사례연구를 통해 이들의 수업을 관찰하면서 수업 경험이 어떠한 과정을 거치는지, 수업을 통한 교사의 성장 내용은 무엇인지, 교사의 교육적 성장 전반에서의 수업 경험의 의미는 무엇인지에 대해 탐색하였다. 그 결과, 교사들은 다양한 수업 경험을 통해 학생에 대한 이해가 깊어지고, 교직에

대한 이해도 깊어진다고 하였다. 즉, 수업 경험이 성장의 계기가 되며, 학생과 교직에 대한 이해의 심화가 성장의 결과가 된다고 보았다. 길현주 외(2017)는 중학교 교사 한 명을 연구 참여자로 하는 사례연구를 통해 수업 경험을 통한 교사의 성장 의미를 밝히고자 하였다. 연구 결과, 교사는 힘든 수업을 경험하며 학생과의 관계 정립 방식을 일깨우게 되고, 교수·학습 과정에 있어서 교사의 일방적 수업이 아니라 학생과 함께 만들어가는 수업의 중요성을 깨닫게 되었다. 또한 동료교사와의 대화를 통해 해결책을 함께 만들어갔다. 정리하자면 교사의 성장은 수업을 통한 자기 고민, 교사학습공동체를 통한 협력, 교육과정 재구성을 통해 이루어질 수 있음을 밝혔다.

교사의 성장을 자문화기술지 기법을 통해 교사이자 연구자로서 스스로를 분석한 연구들도 있다. 임혜림·이옥선(2016)은 초등학교 여교사가 체육전담교사로서 성장하는 과정을 자문화기술지 연구 방법을 통해 분석하였다. 연구를 통해 여교사가 체육전담교사로서 겪는 힘든 과정을 '살아내기'로 표현하면서, 이러한 살아내기 과정을 통해 체육수업에 대한 열정과 동료와의 소통, 체육교사로서의 정체성이라는 '살아가기' 과정으로 변모하는 교사로서의 성장 과정을 정리하였다. 김재윤·이동성(2021)은 자문화기술지 방식을 통해 초임교사인 연구자가 자기반성적 성찰을 함으로써 교사로서의 성장과 발달 과정을 탐색하였다. 구체적으로 초임교사이자 대학원생인 본인의 일상을 질적연구자의 연구 과정과 비교하면서 두 주체 모두 현상에 대한 심층적 이해를 추구한다는 점에서 유사성을 가지며, 질적연구에 대한 학습 및 실행 과정이 초임교사로서의 성장에도 도움을 준다고 하였다. 즉, 질적연구를 배우는 과정 자체가 교사교육 차원에서 초임교사의 성장에 영향을 줄 수 있다는 것이다.

또한 생애사 연구 기법을 통해서도 교사의 성장 과정을 밝힌 연구들이 수행되었다. 정금현·장홍재(2005)는 경력 6~7년의 초등교사 대상의 생애사 연구를 통해 지식학습과정을 통한 성장에 대해 탐색하였다. 이틀 통해 교직에서의 지식학습은 초기의 우연성이 크게 작용한다는 것, 교사 개인의 사적 노력이 중요하다는 점, 학급경영 및 수업 지식의 중요성이 갈수록 중요해진다는 점 등이 주요 연구 결과로 도출되었다. 박상봉·황숙영·안양옥(2014)은 고경력의 초등학교 교사가 초등체육교육전문가로 성장해가는 과정을 생애사 연구로 살펴보았다. 그 결과, 오랜 기간 초등체육교육전문가로 성장하는 과정에 있어서 주요한 기재는 다양한 방식의 소통이었으며, 관련하여 초등교사, 연수 강사, 교과서 집필진, 연구자, 교육행정가로서 오랜 기간 활동하며 이것이 지속적인 선순환을 일으켜 전문가로서의 내공이 쌓일 수 있었음을 밝혔다.

엄문영(2021)의 Y-성장모델을 다룬 연구도 일부 수행되었다. 김리나·엄문영(2022)은 사례연구 방법을 통해 저경력 중학교 교사의 성장 경험을 살펴보았다. 연구자는 Y-성장모델을 기반으로 질문지를 작성하여 심층면담을 수행하였으며, 이를 통해 저경력 교사의 성장은 수업, 행정업무, 학생지도 등에서 겪는 어려움을 극복하는 것을 의미함을 발견하고, 교사의 성장의 촉진은 성찰, 참여, 자율성에 의해 이루어짐을 밝혔다. 김수진·엄문영(2022)은 코로나-19 상황에서의 초등교사의 성장 경험을 사례연구를 통해 살펴보았다. 이때 Y-성장모델을 이론적 틀로하여 연구참여자의 경험을 분석하였으며, 이를 통해 교사의 성장은 전문성을 인정받고 영향력을 자각을 통하여, 자기 반성적 성찰을 통하여, 동료와의 협력하여 수업을 준비하는 참여 경험을 통하여 이루어진다고 하였다.

그 밖에도 곽미규·하문선(2020)은 신규 초등교사의 심리적 성장 과정을 현상학적 기법을

통해 탐색하였다. 연구 결과, 신규 초등교사들은 교직적응에서 '낯섦과 혼란 속의 시작', '좌절 속의 고군분투', '위로와 지지', '교사가 되어가는 삶'의 4단계 심리적 성장 과정을 겪는 것으로 나타났다. 이를 통해 교직적응을 위해서는 심리적 성장을 위한 지원이 필요함을 강조하였다. 김정연·허유성·임장현(2013)은 특수교사의 성장과정을 연구하였는데, 특수교사의 성장은 전문성, 관계, 내적 성장 등으로 구분될 수 있으며, 그 과정에서의 성장은 다양한 학생들, 교직 경험을 통해 특수교사직의 근본적 의미와 가치의 발견으로써 구현된다고 하였다.

이상의 선행연구 분석을 통해 교사의 성장과 관련한 질적연구는 방법 측면에서 사례연구, 자문화기술지, 연구, 생애사 연구 등을 통해 이루어져 왔으며, 초등교사, 중등교사, 특수교사 등 다양한 연구참여자가 있되, 대체적으로 저경력 교사의 성장에 주목하고 있었다. 선행 질적연구를 통해 정리된 교사의 성장 요인은 수업 경험, 교육과정 개선 노력, 교사 협력, 동료와의 상호작용, 다방면의 경험 등으로 정리될 수 있다.

다. 시사점

이와 같이 교사의 성장과 관련된 양적연구 및 질적연구들을 살펴보았을 때, 선행 양적연구를 통해서는 교사효능감이라는 결과변수에 영향을 미치는 원인변수들을 정리할 수 있었고, 선행 질적연구를 통해서는 다양한 연구방법에 의해 개별 맥락적으로 교사의 성장 요인을 탐색하고 있음을 알 수 있다.

기본적으로 교사의 성장이라는 사건은 분명한 원인과 결과에 의해 이루어진다. 다만 앞서 전술하였듯 사회과학에서 모든 동일한 조건과 맥락이란 존재할 수 없으며, 그러한 측면에서 교사의 성장도 서로 다른 조건과 맥락 속에서 이루어짐은 당연한 이치다. 심지어 선행 양적연구의 경우 교사의 성장이라는 개념적 포괄성으로 인해 직접적으로 직결되는 변수는 교육 관련 데이터에서 다루고 있지 않아, 교사의 성장 개념과 맞닿아 있다고 볼 수 있는 교사효능감 변수를 통해서 밖에 살펴볼 수 없었다. 그리고 이 또한 표본들의 개별적 조건과 맥락이 반영될 수 없다는 점은 자연스러운 방법론적 한계이다. 반면, 선행 질적연구의 경우 사례연구, 자문화기술지, 연구, 생애사 연구 등의 여러 가지 방법을 통해 교사의 성장 과정을 개별적 조건과 맥락을 반영하여 설명하고 있다. 이 또한 방법론적 특성에 의한 자연스러운 것이다. 그러나 사건이라는 것은 분명한 인과적 측면이 존재하며 이에 대한 인과기제 중심의 설명이 필요하나, 여전히 기존의 질적연구 방법은 이를 충족하기 어렵다.

이에 본 연구는 비판적 실재론 관점에서 인과적 과정추적법(casual process tracing)을 적용한 사례연구를 통해 저경력 초등학교 교사의 성장 과정을 조건과 맥락 속 발생하는 인과기제를 중심으로 살펴보고자 한다. 그리고 교사 성장 이론인 엄문영(2021)의 Y-성장모델에서 제시하는 요인들이 본 사례 속 핵심 인과기제로 작용하는지에 대해 검증함으로써 교사 성장에 대한 메커니즘을 밝히는데 기여하고자 한다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 연구참여자

가. 연구참여자 선정 및 이유

A교사는 경기도 소속 28세 여교사로 4년차 초등교사이다. A교사는 5년 미만의 저경력 교사이나, 정식 발령 전 총 4개교에서 기간제 교사로 근무한 경험이 있어 학교문화 및 풍토에 대한 경험이 비교적 다양한 편이다. A교사는 외국어 고등학교를 졸업하고 교육대학에 진학하였으며, 임용시험도 높은 성적으로 통과하였다. 교사 임용 후 정식 발령을 통해 근무한 학교는 아직 1개교에 불과하다.

A교사의 근무 학교는 총 22학급으로 이루어져 있으며 학급당 평균 학생수는 약 30명 가량이다. 학교 학생들은 약 90% 이상이 같은 아파트 단지 내에서 거주하고 있으며, 학교가 신도시에 위치하여 주변에 아파트 단지가 많아 5~10분 거리 내로 초등학교들이 밀집되어 있고 유흥업소 등과 같은 유해환경으로부터 비교적 안전한 편이다. 학부모들의 사회경제적 수준은 중 정도이며, 교내 한부모가정, 차상위계층, 기초생활수급자 등 취약계층의 비율은 약 10% 정도이다. 학부모의 교육열은 보통 수준이고 학부모 민원의 강도는 비교적 낮은 편이다.

연구자는 위와 같은 과정을 거친 A교사의 배경이 일반적인 저경력 초등교사의 원형에 가깝다고 판단하였다. 고교 때 우수한 성적, 초등교사의 일반적인 입직 경로인 교육대학 출신, 초등에서 절대적 성비에 해당하는 여교사, 물리적 환경 및 사회경제적 환경 등에 있어서 평균적인 수준의 단위학교 근무 등의 상황적 조건과 맥락을 고려하였을 때 일반적인 저경력 초등교사의 모습에 가깝다고 보았다. 이와 같은 연구참여자의 설정은 조건과 맥락의 절대적 일반화를 추구하고자 하는 것이 아니라, 중범위 이론을 추구하되 일반화의 범위를 비교적 넓게 설정하고자 함에 있다.

또한 본 연구에서 단일 사례를 다루는 이유는 인과효과 크기의 확인이 목적인 경우 연구의 타당성을 위해서 다수 사례의 비교가 필수적이지만(King et al., 1994), 인과기제의 존재여부 확인이 목적인 경우에는 단일 사례연구가 적합하다(황태연·정규진·이명석, 2019). 과정추적법의 증거인 CPOs(causal-process observations)는 특정 시간, 공간, 주제의 영역 내에서 의미를 구성하기 때문에(Brady & Collier, 2010; Beach & Pedersen, 2013; Bennett & Checkel, 2015), 인과기제의 존재여부를 다루는 각각의 사례는 특정 사례에서 발견된 증거가 다른 사례에는 무의미할 수 있다(황태연·정규진·이명석, 2019). 따라서 이 경우 과정추적법은 단일 사례연구가 적합하며*, 그 안에서의 풍성한 증거 수집에 집중해야 한다.

나. 연구 절차

* 이에 대한 반론의 일환으로는 인과적 과정추적법(casual process tracing)의 일반화를 도모하기 위한 시도로서 비교과정추적법(CPT: comparative process tracing)이 제시되기도 한다(Bengtsson & Ruonavaara, 2017). 이러한 시도는 기존의 인과적 과정추적이 단일 사례라는 점에서 분석의 일반화의 한계를 갖는다는 점을 지적하며, 연대기적 서술 및 비교에 초점을 둔 단계적 접근 방식의 비교과정추적법을 통해 사례연구의 일반화가 가능하다고 보는 관점이다(김선희, 2017).

연구는 크게 면담과 참여관찰을 기반으로 수행되었다. 기본적으로 연구자가 연구참여자를 알게 되고 교사로서의 근무 과정을 실질적으로 살펴보기 시작한 시점은 연구참여자의 정식 발령 전 기간제 교사 근무 시절인 2018년 3월부터이나, 본격적인 연구는 2022년 3월부터 10월까지 총 8개월 간 이루어졌다. 이 기간 동안 주 1회 약 60분 간 면담을 진행하였으며, 연구참여자의 연수강사 활동, 연구회 활동 등에 있어서는 관련 기관의 협조를 구해 참여관찰하였다. 주요 자료 수집은 본격적인 연구 기간에 이루어졌으나, 과거 2018년 3월부터 연구자가 관찰하였던 연구참여자의 모습 및 당시의 경험을 기반으로도 많은 질문을 하며 보다 효과적인 과정추적이 이루어지도록 하였다.

2. 분석 방법

가. 베이지안 추론(Bayesian inference)

기본적으로 인과적 과정추적법은 베이지안 추론(Bayesian inference)을 따른다. 베이지안 추론은 1700년대 중반 Thomas Bayes에 의해 체계화된 논리로써, 가정하고 있는 가설을 신뢰 여부를 판단하는 것을 목적으로 하며 새로운 증거 발견 시 가설에 대한 신뢰를 사후에 수정하게 된다(황태연·정규진·이명석, 2019). 구체적으로 베이지안 추론은 이미 알고 있는 정보를 의미하는 사전확률(prior probability), 과거의 경험에 근거하여 사건이 일어날 가능성을 의미하는 우도(likelihood), 사건 발생이 사전확률에 의해 일어난 것인지를 의미하는 사후확률(posterior probability)에 의해 설명된다. 가령 기존에 알고 있는 정보를 A, 메커니즘을 살펴보고자 하는 사건이 B라고 할 때 P(A)는 사전확률, P(B|A)는 A에 의해 B가 일어날 가능성(우도), P(A|B)는 사건 B의 발생이 A에 기인하였을 확률을 의미하는 사후확률과 같이 설명될 수 있다(Fienberg, 2006). 이것을 수식으로 표현하면 다음과 같다.

$$P(A|B) = \frac{P(A \cap B)}{P(B)} = \frac{P(B|A) \cdot P(A)}{P(B)}$$

이를 통해 알 수 있는 베이지안 추론의 가장 큰 특징은 결과를 관측한 후 원인을 추론할 수 있다는 것이다. 기존의 알고 있는 정보 A를 통해 사건 B가 일어날 가능성 P(B|A)를 기반으로 사건 B의 발생이 정보 A에 의해 발생할 가능성 P(A|B)를 구하게 되는 것이다.

결국 인과적 과정추적법을 활용한 사례연구란 이미 발생한 사건(결과)에 대해 해당 사건과 관련된 연구참여자의 과거를 되짚어보며, 과정 속에서 발견되는 증거들이 실제로 결과에 대한 발생적 인과기제가 되었는가를 검증하는 과정이다. 따라서 사례 속에서 발견되는 조건과 맥락은 사후확률에 영향을 줄 수 밖에 없는 중요한 증거이기 때문에 단일 사례의 심층적 분석을 통해 충분한 정보 수집이 필요한 것이다*. 이에 본 연구는 교사로서 성장 경험을 가진 저경력 초등교사 한 명을 연구참여자로 하는 단일 사례 분석을 통해 연구참여자의 교직과 관

* 베이지안 추론은 일반적으로 확률론에서 강조하는 빈도주의적 인과추론과 정반대의 입장인 것으로서, 적은 표본의 사례연구에서는 빈도주의적 증거수보다 증거 자체의 증명가치가 중요함을 강조한다(Brady & Collier, 2010; Collier, 2011; Kreuzer, 2016; Beach & Pedersen, 2013).

련된 인생의 과정을 역추적함으로써 성장에 영향을 미친 인과기제를 살펴보고, 그 결과가 Y-성장이론에서 제시하는 요인과 부합하는지에 대해 검증하였다.

나. 인과적 과정추적법의 검증 과정

Van Evera (1997)는 과정추적을 통한 가설 검증을 확실성(certainty)과 고유성(uniqueness)으로 설명한다. 확실성은 가설이 진실일 경우 증거가 발견될 가능성의 크기로써 베이지안 추론에서의 우도(likelihood) 개념과 맞닿아 있다. 과정추적을 통해 높은 확실성의 증거가 발견되지 못할 경우 가설에 대한 신뢰가 크게 하락하게 된다. 고유성은 가설이 참일 경우 증거가 발견될 가능성이 거짓일 경우에 증거가 발견될 가능성에 비해 갖는 상대적 크기를 의미하는 것으로 베이지안 추론에서의 사후확률(posterior probability) 개념과 맞닿아 있다. 고유성이 높다는 것은 가설이 참일 경우 거짓일 때에 비해 증거 발견의 확률이 높음을 의미하며, 고유성이 높은 증거 발견시 가설에 대한 신뢰가 크게 증가한다(황태연·정규진·이명석, 2019).

Van Evera (1997)는 확실성과 고유성을 기준으로 과정추적법에서의 가설 검증 과정을 네 가지 유형으로 정리하였다. 첫째, 확실성과 고유성 둘다 낮은 증거 발견 상황(Straw-in-the-wind test), 둘째, 확실성은 높지만 고유성이 낮은 증거 발견 상황(Hoop test), 셋째, 고유성은 높지만 확실성이 낮은 증거 발견 상황(Smoking-gun test), 넷째, 확실성과 고유성 둘다 높은 증거 발견 상황(Doubly-decisive test)을 의미한다. 주의할 것은 확실성과 고유성의 수준은 연속체로 이해되는 정도의 문제이기 때문에 연구자의 유연한 판단이 중요하다는 점이다.

본 연구에서는 저경력 초등교사가 시간 흐름에 따른 다양한 경험 속에서 발견되는 증거들이 교사로서의 성장에 직접적인 발생적 인과기제가 되었는지 유무, 그리고 그러한 인과기제가 Y-성장이론에서 제시하는 요소와 부합하는가의 여부를 위의 네 가지 유형에 유동적으로 적용하면서 인과적 과정추적의 결과를 설명하고자 한다. 인과적 과정추적법의 네 가지 검증 과정을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 인과적 과정추적법의 네 가지 검증 과정

구 분		인과 추론을 받아들이기 위한 충분조건	
		NO	YES
인과 추론을 받아들이기 위한 필요조건	NO	1. Straw-in-the-wind	3. Smoking-Gun
		a. 통과: 가설을 확증하지는 않지만 적절성을 지지함	a. 통과: 가설을 확증함
		b. 기각: 가설이 제거되지는 않지만 조금 약화됨	b. 기각: 가설이 제거되지는 않지만 다소 약화됨
		c. 경쟁 가설에 대한 함의 통과: 조금 약화시킴 기각: 조금 강화시킴	c. 경쟁 가설에 대한 함의 통과: 상당히 약화시킴 기각: 다소 강화시킴
	YES	2. Hoop	4. Doubly Decisive
		a. 통과: 가설을 확증하지는 않지만 적절성을 지지함	a. 통과: 가설을 확증하고 다른 경쟁 가설들을 제거함
		b. 기각: 가설을 제거함	b. 기각: 가설을 제거함
		c. 경쟁 가설에 대한 함의 통과: 다소 약화시킴 기각: 다소 강화시킴	c. 경쟁 가설에 대한 함의 통과: 제거함 기각: 상당히 강화시킴

* 검증 유형은 엄격하게 적용될 것이 아니라, 연구자의 지식, 연구 가정 및 가설 등에 의해 유연하게 적용되어야 함
* Van Evera(1997)가 설계한 검증 과정을 Bennett(2010)이 정리한 것이며, 황태연·정규진·이명석(2019) 에서 재인용

Ⅳ. 연구 결과

1. 과정추적 Part 1: 입직 전까지의 과정

가. 학창 시절 교직에 대한 생각

A교사는 어린 시절부터 교사의 꿈을 가졌던 것이 아니었다. 기본적으로 A교사는 학창 시절의 경험을 통해 교직 자체에 대한 회의감을 갖고 있었다. A교사는 학창 시절 서울에서 초등학교와 중학교를 다니며 선생님을 우습게 보는 친구들을 많이 보았다. 이를테면 교사 면전에서 직접적으로 대드는 학생들, 교사 앞에서는 웃으면서 잘 보이려고 노력하다가 뒤에서는 교사 욕을 하는 학생들이었다. 교사가 아무리 마음에 들지 않아도 자신을 가르치는 사람인데, 어른에 대해 험담을 하는 것 자체가 충격적으로 다가왔다. 또한 비행청소년들에 대한 교사의 영향력이 제대로 발휘되지 못하는 부분을 보며 교직에 대해 더욱 회의적인 마음이 들었다고 한다. 심지어 이 당시에는 체벌이 있었음에도 불구하고 비행청소년에게 교사의 훈육이 제대로 된 힘을 발휘하지 못하는 것을 보며 교사의 필요성에 대한 회의감, 직업으로서의 교사는 만족도가 높지 않겠다는 생각을 갖게 되었다.

A교사의 학창 시절 경험을 통해서 발견할 수 있는 교직에 대한 관념과 관련된 요소는 '학생에 대한 교사의 영향력', '교권 추락'이다. 이 상황은 발견된 요소들이 아직 확실성과 고유성에 대한 판단을 하기에 섣부르다는 점에서 Straw-in-the-wind 검증이 적합하다고 볼 수 있다. 이를 통해 학생에 대한 교사의 영향력과 교권 추락이 교직에 대한 관념에 영향을 주었다는 점에서 이러한 요인이 이후 교사로서의 성장에도 영향을 주었을 가능성을 열어두는 수준으로 정리될 수 있겠다.

나. 교육대학 진학 계기

A교사는 외국어 고등학교에 진학할 정도로 성적이 우수한 학생이었다. 그래서 선생님이나 부모님들로부터 A교사가 교직과 잘 어울릴 것이라는 얘기, 교직이 현실적으로 안정적인 직장이라는 말들을 들으며 교육대학에 수시 원서를 써볼 것을 권유받았다. 그러나 A교사는 앞선 초·중학교의 경험에 의해 적어도 본인은 절대 교사가 되지 않겠다고 결심한 터라, 교육대학에 수시 원서를 쓰지 않았다. 그런데 고3 현역 때 수능을 망치게 되어 재수를 하게 되었고, 재수에서도 수능 성적이 만족스럽지 못하였다. 이때 A교사는 시험, 경쟁에 대한 회의감이 들어 더 이상 공부를 할 의욕을 잃었다고 한다. 그러다가 친구와 우연히 사주를 보게 되었는데 누군가를 가르치는 일이 본인에게 맞다는 이야기를 듣게 되었다. 그래서 생각하기를, 어차피 부모님의 권유를 받기도 하였고 부모님과 멀리 떨어져 자유롭게 지내보고 싶은 마음도 들었던 터라 자포자기의 심정으로 교육대학에 원서를 제출하였고 결과적으로는 입학하게 되었다.

A교사의 교대 진학 계기는 '수능 공부에 대한 소진', '사주 결과', '부모님의 권유', '부모님으로부터 독립'으로 정리된다. A교사는 교대에 진학하는 순간까지 교사의 꿈을 가졌던 것이 아니며, 그러한 점에서 이 단계에서는 교원양성기관 진학의 우연성만 발견될 뿐, 교사로서의

성장과 관련된 요소는 발견되지 않는다.

다. 교육대학 재학 시절 1: 교생실습

A교사가 졸업한 교육대학은 2학년부터 교생실습을 실시하였다고 한다. 2학년 때는 1주 간의 실습 기간이라 단순히 놀러다녀오는 느낌이라고 하였고, 실질적인 실습의 경험은 한달 간 이루어진 3학년 때부터라고 하였다. A교사는 교육대학 3학년 실습 때 초등 6학년 학생들을 맡게 되었다. A교사는 자신의 초등학교 6학년 시절 주변 친구들이 선생님에게 대들거나 뒷담화를 하는 모습에서 많이 실망한 경험이 있어, 고학년에 대한 선입견이 있었다. 그러나 실습 때 만난 학생들은 담임교사를 잘 따르고 실습교사들도 좋아해주는 모습을 보면서 본인도 아이들에게 사랑받는 교사가 될 수 있겠다는 생각, 교직이 적성에 맞을수도 있겠다는 생각이 이때 처음 들었다고 한다.

또한 이때 만난 실습 지도교사에게 많은 영향을 받게 되었다. 수업 준비, 성찰 과정 등 수업과 관련된 전반적인 피드백을 받으면서도 예비교사로서 성장한다는 느낌을 받았다. 뿐만 아니라, 실습생들에게 밥도 많이 사주고 실습 마지막 날에는 그동안의 교생실습 장면들을 영상으로 만들어 실습생에게 선물하기도 하는 사려 깊은 모습, 학교 행사에 주도적으로 참여하고 관리자의 요청사항에도 성실히 이행하고 적극적으로 참여하는 모습을 보면서 나중에 교사가 되면 본인도 저런 모습이고 싶다는 생각을 갖게 되었다.

A교사의 대학 재학 시절 교생실습 경험을 통해 '아이들에 대한 인식 변화', '수업 지도', '실습지도교사 모델링'이 교사로서의 성장에 영향을 미치는 요인이 될 수 있음을 알 수 있다. 이것은 A교사가 교사로서의 성장이라는 말을 직접 꺼내며 설명했다는 점에서 확실성은 높고 고유성에 대한 판단은 보류하는 Hoop 검증이 필요하다고 보여진다. 이를 통해 먼저 '아이들에 대한 인식 변화'는 교사의 성장에 직접적인 영향을 주는 인과기제라기보다는 교사로서의 마인드셋 형성에 도움을 주는 요인으로 보여지며, '수업 전문성 신장'과 '실습지도교사 모델링'은 교사의 성장에 대한 우도(likelihood)가 될 수 있다는 점에서 유의미한 교생실습이라는 원인과 교사의 성장 간의 관계를 이어주는 인과기제가 될 여지가 충분히 존재한다고 볼 수 있다.

라. 교육대학 재학 시절 2: 교환학생

A교사는 3학년에서 4학년으로 넘어가는 겨울방학 시기에 미국 초등학생들을 대상으로 한국어를 가르치는 교환학생 프로그램에 참여했다. A교사는 텍사스에 있는 대학교와 연계된 초등학교에서 4주 간 근무하며 미국의 교육 방식을 실제적으로 경험하면서 시야가 넓어지는 느낌을 받을 수 있었다. 이때가 2016년 말에서 2017년 초인데 미국은 이때부터 AI를 접목한 수업을 하고 있었으며, 그룹핑(grouping)을 통한 프로젝트 수업도 굉장히 많이 진행되고 있음을 확인하면서 약간의 신선한 충격을 받았다. 그리고 자신이 한국에서 교생실습을 하며 보았던 현장과의 괴리감을 느끼면서 미국 교육이 굉장히 선진화되어 있다는 느낌을 받았고, 이러한 경험을 바탕으로 한국에서 좋은 교사가 되어야겠다는 결심을 하게 되었다. 그리고 이때의 선진 경험이 현재 본인이 IB(International Baccalaureat) 교육에 관심을 갖게 된 것에도 영향을 주게 되었다.

A교사의 미국 교환학생 및 현지실습 경험을 통해 '선진 교육 경험'이라는 요인을 발견할 수 있다. 이 과정도 Hoop 검증이 적합하다고 보여지며, 이러한 선진 교육 경험이 교사의 자발적인 발전 노력에 영향을 주고 이것이 교사로서의 성장에 영향을 미칠 수 있다는 점에서, 선진 교육경험이 교환학생 프로그램이라는 원인과 교사의 성장 사이의 인과기제가 될 수 있는 확률이 높은 상황으로 보여진다.

마. 교육대학 재학 시절 3: 임용시험 준비

A교사는 교육대학 4학년 시절 임용시험을 준비하면서는 임용 준비과정이 실질적으로 교사로서의 준비 과정이라는 느낌이 크게 들지 않았다고 한다. 1차 필기 시험을 위해 교육과정 각론을 공부하는 것은 이해가 되었으나, 2차 면접의 경우 오직 면접관을 위한 답만을 준비하였다. A교사는 예비교사 과정에서는 교육철학을 갖기 어려워 임용 희망 지역의 교육청이 추구하는 캐치프레이즈, 주요 정책을 외워서 답변을 준비했다고 한다. 이에 대해 A교사는 다음과 같이 설명한다.

> 저는 그 당시에 오로지 면접관들을 위한 답만을 준비했던 것 같습니다. 사실 교육철학이라는 것을 교직에 나오기 전에 갖는 게 힘들다고 생각을 해요. 본인이 경험하고 부딪혀 가면서 교육철학을 형성해 나가는 것이지, 현장에 나가지도 않고 교육철학이 만들어진다고는 생각이 안 들어서 그 당시에는 솔직히 말해서 저는 없었어요.

A교사의 임용 준비 과정을 통해, 임용시험이 예비교사의 실질적 성장을 이끌어내기는 어렵다는 것을 알 수 있다. 이 과정에서는 교사로서의 성장과 관련된 요소가 발견되지 않았다.

2. 과정추적 Part 2: 입직 이후부터 현재까지

가. 기간제 교사 시절

A교사는 대학 졸업 직후 곧바로 기간제 교사로 근무하였다. 이 시기는 A교사가 정식으로 발령받기 전 교사로서의 성장에 많은 도움을 준 기간이었다. A교사는 4학년 영어 전담교사를 맡게 되었는데, 기간제로 근무하던 학교가 학년에 9반까지 있는 큰 규모의 학교여서 매번 동일한 차시의 수업을 9번 반복하였다. A교사는 동일한 내용의 수업을 서로 다른 교실에 반복하면서 학생들에게 도움이 되는 부분은 무엇인지, 어떤 부분이 반응이 좋은지, 활동에 대한 시간 관리는 어떻게 조절해야 하는지 등을 수업을 거듭하며 자연스럽게 성찰(reflection)하였고, 이 과정이 A교사의 교수 역량 향상에 큰 도움이 되었다. 또한 교직 생활의 규칙과 예절, 동료 교사와의 관계 등에 대해서도 처음 경험하며, 정식 발령 전 교직 현장에 대해 실질적인 경험을 할 수 있었다. 그리고 실제로 정식 발령을 받은 학교에서 관리자 및 부장교사 등 구성원들이 A교사가 신규 같지 않게 능숙하다는 평가를 받았다고 한다. A교사는 이러한 것들이 당시 기간제 경험 덕분이라고 회상하였다.

A교사의 기간제 교사 시절을 통해 '수업 성찰'이 교사로서의 성장 요인이 될 수 있음을 알

수 있다. 현 단계에서 '수업 성찰' 요인은 확실성이 높다고 볼 수 있고 선행연구들로 미루어 보아 고유성도 높을 것으로 예상되나 현 사례 기준으로는 아직 판단하기 이른 바, 현 단계에서의 '수업 성찰'은 Hoop 검증을 통과한 정도로 정리하는 것이 적합하다고 보여진다.

나. 발령 1년차: 학부모 상대의 어려움

A교사는 신규 발령 첫 해에 4학년 담임을 맡았다. 업무는 교과서 선정 및 관리라는 비교적 수월한 업무를 할당 받았다. A교사는 첫해 학생들은 순하고 지도에 잘 따라 학생에 대한 어려움은 없었다. 다만 학부모와의 관계에서 많은 어려움을 겪었다. 일부 학부모들은 신규인 A교사의 나이가 어리다는 점, 육아 경험이 없다는 점에 주목하면서 부모의 입장을 잘 이해하지 못한다며 무시하는 모습을 보였다. 일례로 학부모 상담 과정에서 학부모가 A교사를 꾸짖는 일도 있었다. 그때 A교사는 감정을 조절하지 못하고 학부모 앞에서 눈물을 보였다. 이때의 경험이 쓰라렸지만, 이를 통해 A교사는 학부모의 입장을 조금 더 이해하기 위해 노력하게 되었고 차후 다시는 이와 같이 부끄러운 일을 만들지 않겠다는 다짐을 하게 되었다.

A교사의 1년차 경험은 학부모의 담임교사 무시로 인해 겪었던 어려움, 그리고 성찰을 통한 개선 의지를 갖게 된 것으로 정리될 수 있다. 즉, 교사가 학부모에게 교육전문성을 기반으로 제대로된 '영향력'을 발휘하지 못하였다는 점과 이와 같은 실패의 경험을 성찰하며 더욱 발전하고자 하는 의지로 이어졌다. 이는 '학부모에 대한 영향력'을 발휘하지 못하였어도 그러한 '실패 경험을 기반으로 한 성찰'이 교사로서의 성장 요인이 되었다는 점에서 인과기제가 될 수 있다고 보여진다. 이러한 학부모에 대한 영향력 발휘의 실패 경험과 그에 대한 성찰은 확실성이 높고 고유성은 알 수 없다고 보여지는 바, 해당 요인의 발생적 인과기제 여부에 대해 Hoop 검증을 통과한 정도로 정리할 수 있겠다.

다. 발령 2년차: 교사 집단에서의 상반된 영향력 크기의 경험

A교사는 2년차에 3학년 담임과 안전 총괄 업무를 맡았다. 안전 총괄 업무는 단위학교에서 비중이 높은 업무이며 업무량도 많은 편이다. 그래서 매년 교사들의 평정 및 성과급의 등급 결정의 기반이 되는 다면평가 지표에서도 해당 업무는 가산점이 있었다고 한다. 그런데 A교사가 2년차에 이 업무를 맡자마자 다른 교사들로부터 안전 총괄 업무에 대한 가산점을 없애자는 의견이 나왔고 실제로 가산점이 없어지게 되었다. A교사는 저경력자로서 겪는 서러움, 동료교사들에 대한 배신감, 교사 집단의 개인주의에 대한 회의감 등이 복합적으로 일어나면서 좌절감 느꼈다. 이때 A교사는 다른 학교에 근무하는 친한 동료교사에게 이 상황의 대응 방안에 대한 조언을 듣고 실행하였다. 그 방안은 A교사가 다면평가 회의에 가서 현 상황의 부당함에 대해 논리적으로 설명하는 것이었다. A교사는 하고 싶은 이야기를 대본화 하여 밤새 외운 후 회의에서 말하였다. 비록 결과는 번복되지 않았지만, A교사는 이 사건을 계기로 성격이 완전히 바뀌었다고 한다. 원래는 그저 참는 성격이었으나, 이 일을 겪고 나서 교직 생활뿐만 아니라 모든 인간관계에서 본인의 주장과 견해를 뚜렷하게 얘기하는 것이 더 자신을 위한 일임을 깨달았다고 했다.

또한 A교사의 2년차 시기에는 코로나-19가 발생하여 사상 처음 전면 온라인 수업으로의 전

환이 이루어지기도 한 시기인데, 이때는 단위학교 내 고경력자들이 갑작스러운 변화에 쉽게 적응하지 못하여 오히려 저경력자들의 도움을 많이 받아 학교 운영을 이루었던 시기였다. A교사 또한 온라인 수업 전환과 관련하여 고경력자 선생님들을 적극 도와 협력하면서 단위학교의 긴급한 상황 속에서 안정감을 찾는데 영향력을 발휘하였고, 이러한 단위학교 운영 과정에 적극 참여하면서 성취감을 느꼈다.

A교사의 2년차 경험을 통해 '교사조직 내 낮은 영향력에 대한 성찰', '학교 운영에 대한 적극적 참여와 영향력'이라는 상반된 요소를 발견할 수 있다. 이는 교사조직에 대한 낮은 영향력, 코로나-19 상황이라는 원인과, 교사의 성장이라는 결과 사이에 '낮은 영향력에 대한 성찰과 대응', '학교운영에 대한 적극적 참여와 영향력'이 인과기제가 될 가능성을 의미한다. '낮은 영향력에 대한 반성적 성찰'은 앞선 1년차의 상황에서도 나타난 바, 이는 확실성 뿐만 아니라 고유성도 높다고 볼 수 있으며, 해당 요소는 Doubly Decisive 검증을 통과한 인과기제로 볼 수 있다. '학교운영에 대한 적극적 참여와 영향력'은 확실성이 높다고 볼 수 있고 선행연구들로 미루어보아 고유성도 높을 것으로 예상되나 현 사례 기준으로는 아직 판단하기 이른 바, Hoop 검증을 통과한 정도로 정리하는 것이 적합하다고 보여진다. 이러한 결과는 교사의 영향력이 낮은 상황과 높은 상황 모두 교사의 성장에 영향을 주는 인과기제가 될 수 있다는 점에서 시사하는 바가 크다고 보여진다.

라. 발령 3년차: 교육지원청 사업 참여, 창의적 학급경영

A교사는 3년차에 6학년 담임과 중학교 입학 업무를 맡았다. 1~2년차에는 학급 관리만 하더라도 벅찬 느낌이었는데, 3년차부터는 조금씩 여유가 생겨 교육청 사업에 참여할 수 있게 되었다고 한다. 먼저 A교사는 이 시기 소속 교육지원청에서 주관하는 영어 주도 학습 프로그램 사업에 참여하였다. 해당 사업에 참여하는 교사들은 자신의 소속 학교의 프로그램 참여 학생들을 관리 및 지도할 뿐만 아니라, 교육지원청에 주기적으로 방문하여 지역 내 다른 학생들도 함께 지도하는 역할을 수행하였다. 이때의 경험이 A교사의 지역 교육에 대한 주인의식(ownership)을 제고하는데 크게 기여하였다. A교사는 사업에 참여하며 소속교 범주에서 벗어나 지역 내 다른 학생들도 관찰하고 지도하는 경험을 가질 수 있었으며, 장학사와의 소통, 지역교육청 소속 원어민 교사와도 상호작용 하면서 이 교육사업이 지역 학생들에게 굉장히 뜻깊다는 것을 직접 체감하였다. 그리고 그 과정에 본인이 적극적으로 참여하면서 지역 교육의 발전에 영향력을 미친다는 느낌을 받게 되었다. 특히 사업 초기에 지원청이 참여 교사 인력을 구하는 것에 어려움을 겪었던 터라, 지원청 담당 장학사는 A교사와 같은 참여교사에게 고마움을 표현하는 것을 보면서 자신이 수행하고 있는 역할의 중요성과 영향력을 체감할 수 있었다.

또한 A교사는 학급경영에 있어서도 새로운 시도를 하였다. 학급 내 학생들이 직업을 갖고 경제 및 자치활동을 할 수 있는 학급경영 프로그램을 고안하여 적용하면서 학급 학생들의 성장뿐만 아니라, 교사 본인도 성장하는 느낌을 받았다. 구체적으로 교사의 학급경영과 같은 처치에 대한 학생들의 긍정적 반응은 교사로 하여금 다시 연구에 몰두하게 만들고 이를 통해 더 발전한 교사로 거듭나게 된다는 것이다. 뿐만 아니라 A교사의 위와 같은 학급경영은 관리자로부터 절대적인 지지를 받았다. 관리자들은 A교사의 교실에 프로그램과 관련된 내용들이

교실 벽면에 붙어 있는 것을 보고 프로그램에 대해 물어보고 칭찬하며, 교사의 교육활동에 대한 자율성 보장이 열심히 하는 교사의 모습으로 치환되는 것에 큰 만족감을 보였다. 그렇다고 관리자의 자율성 부여가 방임은 아니라는 점이며, 관리자의 교육관과 학교 운영 방식에 공감하는 교사와 그렇지 않은 교사가 있으며 A교사는 이중 공감하는 교사 축에 속한다고 하였다.

또한 A교사는 6학년 담임의 경험이 학급 학생들을 인지적으로도 정의적으로도 더 성장시켜서 졸업시켜야 한다는 강한 책임감을 갖게 하였다고 회상한다. 창의적인 학급경영 프로그램을 통해 학생들의 성장을 지켜보며 학급운영에 대한 책임감과 주인의식이 더욱 제고되었다는 것이다.

A교사의 3년차 경험을 토대로 '관리자의 지지', '지역 교육사업 참여와 영향력 자각', '교육과정 개선에 대한 성찰', '관리자로부터의 자율성 부여'의 요소들을 도출해낼 수 있다. '관리자의 지지'는 A교사의 성장에 긍정적으로 작용할 수 있는 배경 조건이 되는 것으로 보여진다. 나머지 요인들에 있어서는 지역 교육 사업, 창의적 학급경영 시도라는 원인과, 지역교육에 대한 주인의식, 교사의 성장이라는 결과 간을 연결하는 인과기제가 될 가능성이 있다. '지역 교육사업 참여와 영향력 자각'과 '교육과정 개선에 대한 성찰'의 경우 높은 확실성을 가질뿐만 아니라, 발령 2년차에 학교운영에 대한 적극적 참여와 영향력 요인 및 기간제 교사 시절의 수업 성찰 요인과 맥락을 같이한다는 점에서 고유성도 높다고 볼 수 있어, 두 요소는 Doubly Decisive 검증을 통과한 인과기제로 볼 수 있다. '관리자로부터의 자율성 부여'는 선행연구들로 미루어보아 고유성도 높을 것으로 예상되나 현 사례 기준으로는 아직 판단하기 이른 바, Hoop 검증을 통과한 정도의 정리가 적합한 것으로 보여진다.

마. 발령 4년차: 학교 밖 전문적학습공동체 활동, 전국 단위 교육연구회 활동

A교사는 4년차에 5학년 담임과 방송 업무를 맡았다. 확실히 이전보다는 근무에 대한 숙련도가 높아아지고 여유가 더 생김을 느꼈다. 4년차에는 학교 밖 전문적학습공동체 활동에 참여하였다. 교육놀이와 관련된 연구회인데, 연구회 리더는 놀이수업과 관련하여 교사 플랫폼에 많은 컨텐츠를 업로드 하는 유명한 교사였다. A교사는 우연히 해당 모임 리더가 같은 교육지원청 소속으로서 학교 밖 전문적학습공동체를 진행한다는 것을 알게되어 연구회에 가입하게 되었다. A교사는 이 연구회를 가는 날이 기다릴 정도로 연구회에 진심이었다. 연구회 동료교사들과 놀이 컨텐츠를 경험하고 해당 컨텐츠를 기반으로 교육과정을 작성하면서 이 놀이가 본인에게도 이렇게나 재밌는데 학생들에게는 얼마나 재밌을지를 떠올리며 빨리 학생들에게 적용해보고 싶은 마음이 커질 정도로로 연구회에 진심으로 참여했다.

이 시기 A교사는 전국 단위 교육연구회 활동도 시작하였다. 한국어 교육과 관련하여 해외에 있는 재외동포재단 산하 한글학교에 관련된 연수자료를 만들고, 한글학교 교사들을 대상으로 연수를 진행하는 연구회였다. A교사는 동료 교사를 통해 해당 연구회를 우연히 알게 되었고, 단위학교와 지역을 벗어나 전국 수준에서의 교사들과의 소통, 나아가 국제적인 규모에서 교육자로서의 영향력을 발휘해보고 싶다는 생각이 들어 해당 연구회에 참여하였다. A교사는 이 연구회를 통해 자신이 주체적으로 교육자료를 만들어보는 경험을 제대로 할 수 있었다. 그 전까지는 어쩌다 한번씩 일회성으로 만든 적은 있으나, 이 연구회에 참여하면서 오랜

시간 동안 연구를 하고 이를 기반으로 학습자료를 만들면서 많이 성장했다는 느낌을 받았다. 뿐만 아니라, 연구회 내에는 전국적으로 유명한 네임드(named) 교사들도 다수 있어 이들과 상호작용하고, 이들이 다른 교사들에게 미치는 영향력의 크기를 직접 확인하면서 본인도 다른 교사들에게 영향력을 끼치는 사람이 되고 싶다는 소망을 갖게 되었다. 또한 A교사는 자신이 만든 한국어 교육자료를 바탕으로 미국, 캐나다, 영국, 뉴질랜드 등 해외의 한글학교 교사들을 대상으로 여러번 연수 강사 활동을 할 수 있었다. 연수를 진행하며 연수생에게 강의가 도움이 되었다는 수많은 피드백을 받으며, 비록 저경력자지만 다른 교사들에게 도움이 되는 연수를 진행했다는 뿌듯함과 성취감을 얻게 되었다. A교사가 진행하는 연수에는 해외의 나이가 많으신 교사분들도 다수 참여하였는데, 그 분들이 나이가 있음에도 불구하고 한국어 교육을 위해 본인의 연수를 듣는 장면을 보면서 울컥함을 느낌과 동시에 더 열심히 교육활동을 해야겠다는 다짐을 하게 되었다. 그리고 교사로서의 전세계에 교육적 영향력을 끼치고 했다는 만족감이 들면서, 소속 학급, 학년, 학교, 지역에 머무르지 않고 한국 교육 그 자체에 대한 주인의식을 갖게 되었다.

A교사의 4년차 경험을 통해 '유명 교사에 대한 모델링', '연구회 활동 참여', '교육적 영향력 발휘'의 요소를 도출해낼 수 있다. 교육연구회라는 원인과 교사의 교육적 성장이라는 결과 사이에 위의 세 요소는 확실성이 높은 요소로 보여지며, 앞서 예비교사 시절 교생실습 경험에서 실습지도교사에 대한 모델링 요소가 발견되었고 3년차 시기에도 교육사업 참여와 영향력 자각이라는 요소가 발견된 바, 고유성도 높다고 볼 수 있어 세 요소는 Doubly Decisive 검증을 통과한 인과기제로 볼 수 있다.

바. 1급 정교사 연수

A교사는 4년차 여름방학 때 1급 정교사 연수를 받아 승급하였다. 1급 정교사 연수의 목적은 2급 정교사를 1급 정교사 자격을 주는 것으로써 말 그대로 저경력 교사를 한 단계 업그레이드(upgrade)하는 것에 있다. A교사는 1급 정교사 연수를 통해서 많은 성장을 이루었다고 느꼈다. 컨텐츠 측면에서 AI와 같은 미래 교육, 기초학력, 복무 관련 등 실질적 차원의 현장 친화적인 연수들이 큰 도움이 되었다고 한다. 그런데 사실 1급 정교사 연수는 많은 교사들에게 단순히 피상적으로 이루어지는 과정, 귀찮은 일 정도로 여겨지는 경우가 많다. 이때 A교사는 연수의 효과성은 결국 학습자로서의 교사의 마음에 달려있다는 것을 강조한다. 자신도 신규 시절 연수는 도움이 되지 않는다고 생각했었는데, 결국 돌이켜보면 연수의 질보다는 그 당시 자신의 마음가짐 문제였다고 회상한다. 결국 교원 연수의 효과성은 컨텐츠 자체도 중요하지만 그보다 이를 대하는 교사의 마음에 달려 있는 것이며, 교사 스스로 지속적인 배움의 갈급함을 가지는 것이 중요하다고 보았다. A교사는 각종 연구회 참여를 통해 교육적 영향력 발휘를 경험하면서 이러한 배움의 갈급함이 더욱 강해졌다고 회상한다.

A교사의 1급 정교사 연수 경험을 통해 '교사로서 배움의 갈급함'이라는 요소를 도출해낼 수 있다. 이는 교원 연수라는 원인과 교사의 성장이라는 결과 사이에 '배움의 갈급함'은 확실성이 높은 것으로 판단되며, 고유성에 대한 판단은 보류하는 Hoop 검증을 통과한 정도로 보는 것이 적합하다고 보여진다.

현재 A교사는 교사로서 더욱 성장하기 위하여 기존에 참여하고 있는 교육청 사업, 각종 연

구회 뿐만 아니라, 대학원 진학을 고민하고 있다. 최근 전국 시도교육청에 IB(International Baccalaureat) 교육 열풍이 불어 일부 교육대학원에서 관련 학과를 신설하고 있는 추세다. 소속 교육청에도 관련 사업이 신설되어 A교사는 해당 사업에도 참여 신청서를 제출한 상태이다. 관련하여 대학원 진학도 병행한다면 교사로서 더욱 성장할 수 있는 계기가 될 것이라고 생각하며 준비하고 있다.

3. A교사의 성장 메커니즘과 Y-성장이론 검증

가. A교사의 성장 메커니즘

A교사의 과정추적 결과를 시간 흐름에 따라 정리하면 다음과 같다. A교사는 초등학교와 중학교 시절, 교사가 학생지도에 제대로 된 영향력을 미치지 못하는 모습, 교권추락의 모습을 보며 교직에 대한 부정적 관념이 형성되었다. 그럼에도 A교사가 교육대학에 진학하게 된 것은 고교 3년 및 재수생활을 보내며 수능 공부에 대한 소진, 사주 결과, 부모님의 권유, 부모님으로부터의 독립 욕구 등이 복합적으로 작용한 일종의 충동적 결과였다. A교사는 교육대학 진학 후 예비교사 시절부터는 교사로서의 마인드셋(mindset)이 형성되는 성장 과정을 겪게 된다. 대표적으로 교생실습 경험을 통해 본인이 학창시절 경험을 통해 갖고 있었던 아이들에 대한 부정적인 인식이 긍정적으로 변화하였으며 수업 전문성 신장 및 실습지도교사에 대한 모델링 과정을 겪으며 교사를 준비하는 예비 과정 속에서 성장할 수 있었다. 또한 미국 교환학생 및 현지실습을 통해 선진 교육을 경험하고 이 경험을 통해 추후 한국의 좋은 교사가 되어야겠다는 다짐을 하였다. 임용 준비 과정은 통과만을 목적으로 준비하게 되어 교사로서의 실질적인 성장은 발견되지 않았다.

교대 졸업 이후에는 발령 전까지 기간제 교사를 경험하면서 반복적인 수업 성찰을 통해 수업전문성이 신장되었다. 정식 발령을 받은 1년차에는 학부모의 신규교사 무시로 인해 학부모에게 담임교사로서 영향력을 발휘하지 못한다는 자괴감이 들었으나, 이에 대한 성찰을 통해 한단계 성장한다는 느낌을 받았다. 2년차에는 동료교사 집단에게 부당한 대우를 받으며 교사 집단 내 매우 낮은 영향력에 자괴감이 들면서도 동시에 코로나-19 상황이 낳은 온라인 학습 상황에 젊은 교사로서 유연하게 대응하고 고경력 교사들을 도우면서 학교 운영에 영향력을 발휘하게 되었다. 이 두가지 상황은 교사의 영향력과 관련하여 서로 상충된 경험이었으나 두 상황 모두 A교사의 성장에 기여하였다. 3년차에는 교육지원청 사업에 참여하며 지역 교육에 대한 영향력을 경험하였고 관리자의 자율성 부여 아래 학급 내 창의적인 학급경영을 시도하며 교육과정 개선에 대한 성찰을 통해 성장하고 있음을 느꼈다. 4년차에는 네임드(named) 교사와 함께하는 지역 단위, 전국 단위의 연구회에 참여하며 해외 교사 대상의 연수활동을 통해 전세계로 뻗어나가는 교육적 영향력을 경험, 네임드 교사에 대한 모델링을 통해 교사로서의 성장하고 있음을 느꼈다. 또한 지금까지 경험했던 다양한 교육적 활동을 통해 교사로서 배움의 갈급함을 갖게 되었고, 이 시기 1급 정교사 연수가 이러한 갈급함 속에서 이루어져 연수를 통해서도 많은 성장을 이루었다고 느꼈다.

A교사의 과정추적을 통해 발견할 수 있는 원인, 결과, 인과기제를 Van Evera (1997)가 제시한 인과적 과정추적의 가설 검증 4유형을 기준으로 정리하면 다음과 같다. 요인의 확실성과

고유성이 모두 낮은 Straw-in-the-wind 검증은 1회 실시되었다. A교사의 초중 시절 주변 비행 청소년이라는 원인과 교직 관념 형성이라는 결과 사이에 학생에 대한 낮은 영향력의 인과기제 여부를 판단하였다. 요인의 확실성은 높고 고유성은 낮은 Hoop 검증은 7회 실시되었다. 예비교사 시절 교생실습이라는 원인과 예비교사로서의 성장이라는 결과 사이에 실습지도교사에 의한 수업 지도와 모델링이 인과기제가 되는지, 미국교환학생이라는 원인과 예비교사로서의 성장이라는 결과 사이에 선진교육경험이 인과기제가 되는지, 기간제교사 시절 대규모 학교 교과전담교사라는 원인과 교사로서의 성장이라는 결과 사이에 수업 성찰이 인과기제가 되는지, 1년차 시절 학부모의 무시라는 원인과 교사로서의 성장이라는 결과 사이에 학부모에 대한 낮은 영향력 및 그에 대한 성찰이 인과기제가 되는지, 2년차 코로나-19 속 온라인 수업 전환이라는 원인과 교사로서의 성장이라는 결과 사이에 학교 운영에 대한 참여와 동료교사에게 미치는 영향력이 인과기제가 되는지, 3년차 시절 창의적 학급경영 시도라는 원인과 교사로서의 성장이라는 결과 사이에 관리자가 부여하는 교사의 자율성이 인과기제가 되는지에 대해 검증하였다. 요인의 확실성은 낮고 고유성은 높은 Smoking-Gun 검증은 수행되지 않았다. 이는 기본적으로 이미 발생한 사건(결과) 속에서 과정추적을 통해 발견되는 증거 자체가 확실성을 가질 수 밖에 없기 때문이다.

요인의 확실성과 고유성 모두 높은 Doubly Decisive 검증은 7회 실시되었다. 2년차 시절 동료교사 집단의 이기적 태도라는 원인과 교사로서의 성장이라는 결과 사이의 동료교사에 대한 낮은 영향력 및 그에 대한 성찰이 인과기제가 되는지, 3년차 교육청 교육사업과 교사로서의 성장이라는 결과 사이에 해당 사업에 참여하는 것이 인과기제가 되는지, 또한 교육청 교육사업이라는 원인과 지역교육에 대한 주인의식이라는 결과 사이에 지역교육에 미치는 교사의 영향력이 인과기제가 되는지, 창의적 학급경영 시도라는 원인과 학급에 대한 주인의식이라는 결과 사이에 교사의 교육과정에 대한 성찰이 인과기제가 되는지, 4년차 시절 교육연구회라는 원인과 교사로서의 성장이라는 결과 사이에 유명 교사에 대한 모델링과 연수강사 참여 활동이 인과기제가 되는지, 교육연구회라는 원인과 한국교육에 대한 주인의식이라는 결과 사이에 해외교사에 대한 영향력이 인과기제가 되는지에 대해 검증하였다. 위의 검증에서 고유성이 높다고 판단한 이유는 앞선 Hoop 검증을 거친 인과기제가 다시 한번 도출되었기 때문이며, 다중사례연구에서는 사례 간 분석을 통해 발견된 증거들에 대한 고유성 판단이 가능하나, 본 연구는 단일사례연구로서 A교사의 과정 내에서 중복으로 발견된 증거들은 고유성이 높다고 보는 것이 타당하다고 판단하였다.

Van Evera (1997)가 제시한 위의 네 가지 종류의 검증 중에서 Doubly Decisive 검증을 통과하였을 때 최종적으로 인과기제를 확정하고 해당 가설을 통과시킬 수 있다. 그러나 본 연구는 단일사례연구이기 때문에 전술한 바와 같이 고유성에 대한 판단은 증거의 중복 발견을 통해서 밖에 진행될 수 없으며, 그러한 측면에서 Hoop 검증을 통과한 인과기제들도 추후 A교사의 삶에서 다시 발견될 가능성이 여전히 존재한다는 점, 선행연구에서도 관련 요인을 성장에 영향을 미치는 요소로 언급하고 있다는 점에서 모두 수용하였다.

나. Y-성장이론 검증

이상의 A교사 사례에 대한 인과적 과정추적 결과를 바탕으로 엄문영(2021)의 Y-성장이론을

검증하면 다음과 같다. 기본적으로 Y-성장이론은 실제 근무하고 있는 단위학교를 기준으로 하여 교사의 주인의식 함양이 성장이라고 보았다. 그리고 이에 직접적인 영향을 미치는 인과기제로써 '참여', '자율성', '영향력'을 제시하였으며, 성장 지속을 위한 간접적인 기제로서 개인의 '성찰', 리더의 '환경적 통제'를 제시하였다. A교사의 사례(조건, 맥락)를 살펴보았을 때, Y-성장이론에서 제시하는 인과기제인 '참여', '자율성', '영향력'이 그대로 드러났다. '성찰'의 경우 A교사의 사례에서는 직접적인 발생적 인과기제로 도출되었으나, Y-성장이론에서도 성찰을 성장 지속을 위한 개인의 내적조건으로 간주하고 있고 이것이 맥락상 직접적인 인과기제로 작용할 가능성도 충분히 존재한다는 점에서 '성찰' 요인 또한 검증된 것으로 보여진다. 물론 '성찰'이 성장을 위한 배경적 수준에서의 내적조건이기보다, A교사의 사례를 통해 드러난 바와 같이 직접적인 발생적 인과기제로 보는 것이 더 적절할 수도 있겠다. '환경적 통제'의 경우 A교사의 교육활동에 대한 관리자의 관심과 심리적 지지를 통해 확인되었다.

Y-성장이론에서 제시하는 인과기제 외에도 A교사의 사례(조건, 맥락)에서 발견된 인과기제에는 '모델링', '배움의 갈급함', '낮은 영향력과 성찰'이 있다. '모델링'은 교육연구회에 함께하는 교육적 영향력이 높은 교사들과 소통하며 발생한 요인이며, '배움의 갈급함'의 경우 A교사가 다양한 교육 활동을 통해 지속적인 배움의 욕구가 생김으로 인해 발생하였으며, 이러한 마음가짐으로 연수를 접할 때 교사로서 성장하게 만드는 인과기제가 되었다. '낮은 영향력과 성찰'은 학부모 혹은 동료교사로부터 무시당하거나 부당한 일을 당하여 교사 본인이 이들에게 영향력을 제대로 발휘하지 못할 때, 해당 상황에 대해 성찰하며 추후 현명한 대처 방안에 대해 고민하면서 자연스럽게 성장하도록 하는 인과기제로 작용하였다. 이것은 Y-성장이론에서 제시하는 영향력 발휘와는 또다른 맥락으로써 교사의 영향력이 발휘되는 경우 뿐만 아니라, 영향력을 발휘하지 못하는 경우에도 그에 대한 성찰을 통해 성장에 이를 수 있음을 나타낸다. 또한 A교사의 사례를 과정추적하면서 입직 전에도 예비교사로서 성장하도록 하는 인과기제들을 발견할 수 있었다. A교사의 교육대학 재학 시절 교생실습을 통해 실습지도교사에 대한 '모델링', 실습지도교사로부터의 '수업 지도', 교환학생 경험을 통한 '선진교육경험'이 예비교사로서의 성장에 영향을 미치는 인과기제로 나타났다. <표 2>는 A교사의 성장 메커니즘 및 Y-성장이론 검증 결과를 정리한 것이다.

<표 2> A교사의 성장 메커니즘 및 Y-성장이론 검증 결과

구분		원인	인과기제	결과	Test 유형	확실성	고유성
입직 이전	초·중	주변 비행 청소년	낮은 영향력(학생)	교직 관념 형성 (차후 교직에 영향을 주었을 가능성)	Straw-in-the-wind	낮음	낮음
	고교	수능 대한 소진, 사주 결과, 부모님 권유, 독립 욕구	-	교육대학 진학 (복합적 원인에 의한 충동적 결과)	-	-	-
	예비 교사	교생실습	수업 지도(실습지도교사)	예비교사로서 성장	Hoop	높음	보류
			모델링(실습지도교사)				
		미국 교환학생	선진 교육 경험	예비교사로서 성장	Hoop	높음	보류
입직 이후	기간제	대규모 학교 교과전담교사	성찰(수업)	교사로서 성장	Hoop	높음	보류
	1년차	학부모의 무시	낮은 영향력(학부모)과 성찰	교사로서 성장	Hoop	높음	보류
	2년차	동료교사 집단의 이기적 태도	낮은 영향력(동료교사)과 성찰	교사로서 성장	Doubly Decisive	높음	높음
		코로나-19 속 온라인 수업 전환	참여(학교운영)	교사로서 성장	Hoop	높음	보류
			영향력(동료교사)				
	3년차	교육청 교육사업	참여(교육사업)	교사로서 성장	Doubly Decisive	높음	높음
			영향력(지역교육)	주인의식(지역교육)	Doubly Decisive	높음	높음
		창의적 학급경영 시도	성찰(교육과정)	주인의식(학급)	Doubly Decisive	높음	높음
			자율성(관리자)	교사로서 성장	Hoop	높음	보류
	4년차	교육연구회	모델링(유명 교사)	교사로서 성장	Doubly Decisive	높음	높음
			참여(연수강사)	교사로서 성장	Doubly Decisive	높음	높음
			영향력(해외교사)	주인의식(한국교육)	Doubly Decisive	높음	높음
		1급 정교사 연수	배움의 갈급함	교사로서의 성장	Hoop	높음	보류
Y-성장이론 검증 결과		Y-성장이론의 요소		A교사 사례(조건, 맥락)의 인과적 과정추적 결과			
		· 인과기제: 참여, 자율성, 영향력 · 결과: 주인의식(성장) · 간접적 기제(성장 지속을 위한 조건): 성찰, 환경적통제		· Y-성장이론과의 부합 요인: 참여, 자율성, 영향력, 성찰, 관리자의 관심과 지지, 주인의식, 성장 · A교사 사례의 개별적 인과기제(입직 후): 모델링, 배움의 갈급함, 낮은 영향력과 성찰 · A교사 사례의 개별적 인과기제(입직 전): 모델링, 수업 지도, 선진교육경험			

Ⅴ. 논의 및 제언

본 연구는 저경력 초등교사의 성장 과정을 살펴보고자 비판적 실재론 관점에서 인과적 과정추적법(causal process tracing)을 활용한 실증적 사례연구이다. 이를 위해 교사의 성장에 영향을 미치는 인과기제 확인을 위하여 조건과 맥락의 다중성을 방지하고자 단일사례연구를 진행하였으며, 저경력 초등교사의 일반적인 공통적 특성, 이를테면 출신 과정, 성별, 단위학교의 환경적 조건 등을 고려하여 최대한 원형에 가깝다고 보여지는 연구참여자를 선정함으로써 중범위의 범주가 최대한 확장되도록 하였다. 또한 교사의 성장이라는 사건(결과)와 여러 가지 원인 사이를 연결하는 인과기제에 대한 검증을 위하여 Van Evera (1997)가 제시한 확실성(certainty)과 고유성(uniqueness) 중심의 가설 검증 유형을 적용하였으며, 과정추적 결과를 바탕으로 엄문영(2021)의 Y-성장이론을 검증하였다.

주요 연구 결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우연성과 비자발성에 의한 교직 입문자도 교사로서의 성장은 충분히 일어난다는 것이다. A교사는 학창 시절부터 교사의 꿈을 갖고 교육대학 진학을 희망하지는 않았다. 그 이유로는 본인의 학창 시절 마주했던 교사들이 학생지도에 제대로 된 영향력을 발휘하지 못하는 모습, 교권 추락의 모습을 보며 교직에 대한 부정적 관념이 자리잡았기 때문이었다. A교사가 교육대학에 진학하게 된 것은 재수를 거치며 입시 준비에 대한 소진감, 가르침이 적성에 맞다는 사주 결과, 부모님의 권유, 부모님으로부터의 독립 욕구 등이 복합적으로 작용한 일종의 충동적 결과였다. 우연한 계기로 교사가 되었음에도 교사로서 성장 과정이 다채로웠다는 점이 A교사의 사례에서 주목할 수 있는 점이라고 보여진다.

둘째, A교사의 사례를 중심으로 교사로서의 성장 혹은 주인의식 강화에 미치는 인과기제로써 참여, 자율성, 영향력, 성찰, 모델링, 배움의 갈급함, 낮은 영향력과 성찰, 수업 지도, 선진교육경험, 이상 총 9개의 요소가 도출되었다. 구체적으로 입직 전 예비교사의 성장에 미치는 인과기제는 중복 포함 3개의 요소, 입직 후 교사로서의 성장에 미치는 인과기제로는 7개의 요소가 도출되었다. Van Evera (1997)의 가설 검증 유형에 따라 1회의 Straw-in-the-wind 검증, 7회의 Hoop 검증, 7회의 Doubly Decisive 검증, 이상 총 15회의 가설 검증이 수행되었으며, Doubly Decisive 검증을 통과한 인과기제는 모두 Hoop 검증을 통과한 기제들로써 최종 확정되었다. 그 외 Hoop 검증만을 거친 인과기제들도 미래의 A교사 사례 속 발견 가능성 및 선행연구에서 이미 다루고 있음을 고려하여 인과기제로 함께 정리하였다.

셋째, Y-성장이론은 A교사 사례의 인과적 과정추적을 통해 검증되었다. Y-성장이론은 교사의 '주인의식(ownership)' 함양을 성장으로 보고, 발생적 인과기제로써 '참

여(participation)', '자율성(autonomy)', '영향력(influence)'을 제시, 성장 지속을 위한 간접적인 기제로서 개인의 '성찰(reflection)', 리더의 '환경적 통제(ecological Control)'를 제시하였다. 이러한 Y-성장이론의 요소 중 참여, 자율성, 영향력, 성찰은 A교사의 과정추적 속에서 그대로 드러났으며, 외적조건인 환경적 통제는 관리자의 관심과 심리적 지지를 통해 확인되었다. 다만 성찰의 경우 Y-성장이론에서는 성장의 지속성을 돕는 내적조건으로 제시되었으나, A교사의 사례 속에서는 직접적인 영향을 미치는 발생적 인과기제에 가까웠다.

이상의 연구 결과를 바탕으로 정리한 본 연구의 시사점 및 정책적 제언은 다음과 같다. 첫째, 교육행정분야에서의 과정추적 기반의 실증적 사례연구가 인과추론 관점에서의 적용력을 가질 수 있음을 확인하였다. 본 연구는 교사의 성장이라는 사건(결과)에 영향을 미칠 수 있는 요소들을 단순히 기존의 실증주의 패러다임 속 양적연구나 해석주의 패러다임 속 질적연구를 통해 탐색하지 않고, 사회과학연구에서 조건과 맥락을 중시하는 중범위 이론의 관점에서 가설-검증 중심의 인과적 과정추적법을 적용한 단일사례연구를 통해 확인하였다. 이는 교사의 성장 메커니즘에 대한 기존의 Y-성장이론(엄문영, 2021)이 단일사례 속에서도 검증이 될 수 있음을 확인하였다는 점에서 교육행정분야 내 인과추론 연구에 신선한 시사점을 주었다고 본다.

둘째, 교사의 성장 관점에서 교육활동 사업 및 프로그램 관련 참여 기회를 적극적으로 생성할 필요가 있다. 연구 결과, 교사는 단위학교에서 학교운영, 지역교육청의 교육사업, 교사연구회 등에 적극 참여할 때, 그 참여를 기반으로 학생 및 동료교사, 지역 학생, 국내 및 국외의 교사 등에게 영향력을 발휘하며 교육자로서의 주인의식 향상과 교사로서의 성장을 이루는 것으로 나타났다. 이에 국가 교육 정책 및 운영에 있어서 교사들을 피동적으로 활용하는 것을 지양하고, 교사들이 각종 교육사업 및 교육연구 활동의 장에서 능동적인 역할 수행이 가능하도록 하는 참여의 기회를 꾸준히 양산해야 한다.

셋째, 교사의 성장 관점에서 성찰과 반추의 기회를 제공해야 한다. 연구 결과, 교사는 수업 및 교육과정에 대한 성찰, 동료 및 학부모와의 관계 속 부정적 경험에 대한 성찰 등을 통해 교사로서 성장하는 것으로 나타났다. 이는 한 개인에게 있어서 멈춤과 성찰의 시간이 추후 발전을 위해 얼마나 중요한지를 일깨워준다. 이에 교육청 차원에서 교사의 멈춤, 성찰, 치유와 관련된 연수 프로그램을 적극 도입할 필요가 있다. 현재도 이와 관련된 연수들이 존재하나, 연수 시간이 교사들의 일과시간인 경우가 많아 연수에 대한 실효성과 정책의 순수성에 대해 의구심을 표하는 경우가 많다. 따라서 관련하여 보다 교사 친화적인 연수 운영이 이루어져야 하며, 뿐만 아니라 단위학교 수준에서도 교사 개인의 성찰을 위한 쉼의 시간을 정례화하는 것도 필요하

다.

넷째, 관리자의 제도적, 물적, 심리적 지원이 적극적으로 수반되어야 한다. 연구 결과에 따르면, 교사는 관리자로부터 지지를 받을 때 성장을 위한 활동의 적극성이 더욱 높아지는 것으로 나타났다. 관련하여 제도적, 물적 지원은 교사의 교육활동의 효과성을 높일 수 밖에 없다. 또한 관리자의 지지는 교사로 하여금 심리적 안정감을 구축하게 하고, 이러한 심리적 안정감은 조직 구성원의 자유 활동(Edmondson, 2019/2018), 다시 말하여 자율성 촉진의 기반이 된다. 따라서 단위학교 관리자는 교사에 대한 지원 방안에 대해 늘 고민해야 한다. 또한 이와 관련하여 관리자 대상의 교육 연수도 병행되어야 할 것이다.

다섯째, 교원양성기관의 교육과정이 실질적인 예비교사의 성장이 이루어지도록 개선될 필요가 있다. 연구 결과에 따르면 예비교사 시절 성장 경험은 교생실습, 교환학생을 통한 해외실습 프로그램과 같은 교육실습류에 의해 이루어짐을 알 수 있다. 또한 현재의 임용시험 시스템은 교사의 실질적 성장을 독려하지 못하는 피상적인 과정으로 이루어진다는 내용도 함께 도출되었다. 따라서 교원양성기관의 교육과정이 실습 기반의 경험의 기회를 증진하는 방향으로 개선될 필요가 있으며, 임용시험에서 요구하는 자격 기준을 예비교사들이 교육적 성장을 통해 성취할 수 있는 실제적인 차원으로 개선함으로써 임용시험을 준비하고 합격하는 과정 자체가 교사로서의 성장 과정이 되도록 체제화 할 필요가 있다.

본 연구는 기존의 행정학 및 정치학 분야의 해외 연구에서 종종 활용되었던 인과적 과정추적법을 국내 교육학 연구에 접목한 첫 시도이다. 사회과학 연구에서의 인과추론이 대부분 실증주의 패러다임 기반의 양적연구로 이루어졌다는 점에서, 비판적 실재론 기반의 과정추적법을 적용한 실증적 사례연구는 사회과학 내 인과추론 방법에 새로운 대안을 제시할 수 있다. 특히 교육행정학에서도 교육조직론, 교육정책론과 같이 인과추론을 요하는 분야에서 충분히 유의미한 접근으로 평가받을 수 있을 것으로 보여진다. 관련하여 많은 후속연구가 있기를 기대한다.

참고문헌

고연경, 장석경, 이정아. (2013). 예비 유아교사의 효능감과 인성 및 행복감 간의 관계 연구. **복지상담교육연구, 2**(1), 19-34.

곽미규, 하문선. (2020). 초등학교 신규교사가 교직적응에서 경험하는 심리적 성장 과정에 관한 현상학적 연구. **한국초등교육, 31**(3), 1-20.

구원회. (2011). 교육적 성장의 관점에서 본 교사 수업 경험의 의미. **열린교육연구, 19**(1), 35-56.

길현주, 박가나, 이효인, 이해영. (2017). 수업 경험을 토대로 한 교사의 성장의 의미. **학습자중심교과교육연구, 17**, 67-93.

김리나, 엄문영. (2022). 저경력 중학교 교사의 성장 경험에 대한 사례연구. **교육행정학연구, 40**(1), 35-63.

김미림. (2019). 데이터 마이닝 기법을 활용한 교사효능감 관련 요인 탐색: 성별 차이를 중심으로. **한국교원교육연구, 36**(2), 19-47.

김수진, 엄문영. (2022). 코로나19와 교사의 성장 경험에 관한 질적 사례연구: Y-성장모델의 적용. **한국교원교육연구, 39**(3), 243-272.

김재윤, 이동성. (2021). 질적 연구를 통한 초임교사의 성장과 발달 과정. **질적탐구, 7**(1), 101-134.

김정연, 허유성, 임장현. (2013). 좋은 특수교사로의 성장과 관련된 요인 및 경험. **특수교육, 12**(1), 5-30.

박상봉, 황숙영, 안양옥. (2014). 발자국: 한 초등교사의 성장 과정. **한국초등교육, 25**(2), 39-59.

안혜정, 이현정. (2018). 교사자율성, 교사협력, 교사효능감이 수업혁신에 미치는 영향: 서울지역 일반학교와 혁신학교 비교. **교육문제연구, 31**(3), 145-170.

우한솔, 김한나. (2020). 동료교사 혁신성과 자기효능감의 관계 분석: talis 2018을 중심으로. **홀리스틱융합교육연구, 24**(1), 75-97.

이은숙, 이경님. (2015). 영유아교사의 정서지능이 행복감에 미치는 영향: 직무스트레스 및 교사효능감의 매개효과. **한국보육지원학회지, 11**(2), 221-238.

이현주, 신종호, 최효식, 이유경. (2011). 중등교사의 배경변인과 사회심리적 변인이 교사효능감에 미치는 영향에 대한 다층분석. **아시아교육연구, 12**(4), 95-124.

임혜림, 이옥선. (2016). 초등학교 체육전담교사로 살아가기: 한 여교사의 교육적 성장과 그 의미. **교육인류학연구, 19**(4), 115-143.

정금현, 장홍재. (2005). 성장단계에 있는 교사의 지식학습과정에 대한 생애사적 접근. **한국교원교육연구, 22**(1), 177-197.

정명자. (2016). 유아교사의 인성 및 교사효능감과 행복감 간의 관계 분석. 박사학위논문, 가천대학교. 경기.

홍창남. (2006). 교사효능감의 제고 가능성에 대한 실증 분석. **교육행정학연구, 24**(4), 161-185.

황흠, 박수정, 박선주. (2016). 교사의 전문성 개발 활동과 직무만족이 교사효능감에 미치는 영향. **교육연구논총, 37**(4), 21-42.

Admondson, A. (2019). 두려움 없는 조직 (오승민 역). 서울: (원서출판 2018).

Bandura, A. (1997). *Self-Eficacy: The Exercise of Control*. New York, NY: Freman.

Beach, D. & R. Pedersen. (2013). *Process Tracing Methods: Foundations and Guidelines, Ann Arbor*, MI: University of Michigan Press.

Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2017). "Comparative Process Tracing: Making Historical Comparison Structured and Focused". *Philosophy of the Social Sciences, 47*(1), 44-66.

Bennett A. (2010). *Process tracing and causal inference. In Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Chapter 10, Brady H, Collier D (eds). Rowman and Littlefield Publishers: Plymouth, 207–220.

Bennett, A., & Checkel, J. T. (Eds.). (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge University Press.

Brady, H. E., & Collier, D. (Eds.). (2010). *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Rowman & Littlefield Publishers.

Collier, D. (2011). "Understanding Process Tracing". *Political Science and Politics 44*(4): 823-830.

Darling-Hammond, L., & Bransford, J. (eds.). (2005). *Preparing teachers for a changing world: What teachers should learn and be able to do*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Fienberg, S.E. (2006). When did Bayesian inference become "Bayesian"? *Bayesian Anal, 2006*(1), 1–40.

George, A. L. & A. Bennet. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

Kreuzer, M. (2016). "Assessing Causal Inference Problems with Bayesian Process Tracing: The Economic Effects of Proportional Representation and the Problem of Endogeneity". *New Political Economy, 21*(5): 473-483.

Likert, R., & Likert, J. G. (1976). *New ways of managing conflict.* New York: McGraw-Hill.

Sayer, A. (1992). *Method in Social Science: A Realist Approach*. London: Routledge.

Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Cornell University Press.

이주자녀의 교육 권리 확대 정책에 관한 한중 비교연구

홍희경(이화여대 박사과정)
Zheng Yating(이화여대 석사과정)
Duan Ting(이화여대 석사과정)
정제영(이화여대 교수)*

요 약

한중 이주자녀의 교육 권리 확대는 지난 20여년 동안 빠르게 진화를 거듭해 왔다. 2000년까지만 해도 한국에서는 불법체류 외국인의 자녀들이, 중국에서는 호적지를 벗어나 도시로 이주한 자녀들이 의무교육 혜택에서 배제되었다. 그러나 2022년 현재 한중은 이주자녀들을 무상교육 대상으로 편입시키는데 성공했다. 이주자녀가 교육권을 누리지 못하는 사회적인 문제를 해결하기 위해 한중은 기존 행정체계와는 상충되는 새로운 체계의 정책을 도입했다. 본 연구는 기존 정책과 교육정책 사이에 서로 간섭과 충돌이 일어나지 않도록 막는 보호벽(Firewall)이 성공적으로 설치 됐다는 관점에서 양국 이주자녀의 교육 권리 확대 과정을 탐색한다. 한중 모두 긴 정책공백기(보호벽 0단계)를 거친 이후 의무교육 수혜자수를 늘리는 양적 확대(보호벽 1단계), 교육 분야의 독자적인 제도 체계를 설계하는 질적 전환(보호벽 2단계), 새 제도 도입 뒤 드러난 또 다른 문제를 해결하는 제도성숙기(보호벽 3단계)를 밟으며 교육권을 확대시켜 간 것으로 분석됐다.

[주제어] 이주자녀, 의무교육, 보호벽(firewall), 경로진화, 한중 비교연구

Ⅰ. 서론

2022년 한국에선 불법체류 외국인의 자녀로 태어나더라도 초등학교, 중학교, 고등학교를 마칠 때까지 학교를 다닐 권리를 보장 받는다. 국내에서 출생해 15년 이상 체류한 경우라면 학습자격(D-4) 비자를 발급받아 내국인과 동등한 자격으로 교육받을 권리를 누린다. 20여년 전인 2000년이라면 이런 일은 불가능했다. 불법체류 외국인의 자녀로 태어난 이들은 출생기록이 되어 있지 않기 때문에 초등학교를 가기 어려웠고, 학교장 재량에 힘입어 초등학교를 갈 기회가 생긴다 해도 불법체류 상태인 부모들은 자녀들을 학교에 보내기를 꺼렸다.

20여년 만에 이주자녀의 교육권이 확대된 것은 중국에서도 마찬가지다. 1990년대 중반부터 도시로 대거 유입된 중국 이주 노동자의 자녀들은 호적지 학교에만 다닐 수 있었다. 이는 즉 이 자녀들이 부모와 함께 거주하지 못하는 가족분리를 경험해야 하거나 더 비싼 비용을 지불하며 사립학교를 다녀야 한다는 것을 뜻했다. 아예 학교를 가지 못하고 집에 남아 있어

* 교신저자

야 하는 학생들도 있었다. 그러나 2022년 이런 일들은 이제 없다. 학생들은 자신이 사는 거주지에 있는 공립학교에 학비를 면제 받으며 다닐 뿐 아니라 무료 교과서를 제공받고 잡비를 면제 받으며 기숙생활비를 지원 받는다. 여전히 많은 부분에서 호적제 중심 행정이 작동하는 중국이지만, 교육행정은 정확하게 거주증을 기반으로 이뤄진다. 지난 20여년 동안의 정보통신기술(ICT) 발전으로 인해 거주증 기반 교육행정은 점점 효율적으로 구현되고 있다.

한국과 중국에서 이주자녀에 대한 교육권은 이처럼 20여년 만에 완전한 정책 전환을 이루었다. 국가가 제공하는 서비스로 간주되는 교육 서비스에서 배제되었던 이주자녀는 20여년 만에 교육권을 보장받게 되었다. 교육 서비스의 외부인에서 교육 서비스의 내부 당사자로 지위 전환을 이루었다. 20여년 만의 완벽한 정책 전환을 달성하게 된 동력은 어디에 있을까.

정책은 사회문제를 해결해야 한다는 국민의 수요와 국가의 대국민 서비스 혁신 의지가 동시에 작동할 때 바뀐다. 한중 이주자녀의 교육권 보장 정책 역시 의무교육에서 배제되는 아동 그룹이 있어서는 안된다는 요구가 국민적 공감대를 이룬 것이 첫 번째 변화 동력이 되었다. 두 번째로 국민에게 의무교육 서비스를 제공하는 것은 국가가 응당 완수해야 할 정책과제라는 인식이 양국 정부의 적극적인 정책 변화를 유도했다. 이 과정에서 교육단체, 인권단체, 언론 등의 사회문제 환기가 이뤄졌으며 이는 이주자녀 교육권 확대를 향한 정책을 촉진하는 요인이 되었다. 인권단체와 언론이 줄곧 '의무교육에서 배제되는 그룹이 생기는 것은 사회문제'라는 일관된 논조를 유지하며 이주자녀의 교육권 확대 정책에 지지를 보냈고, 이주자녀의 교육권이 제약된 사례에 대해 기본권이 훼손된 사회문제라는 인식을 강화시켰다.

양국이 일거에 이주자녀의 교육권 확보에 성공한 것은 아니다. 이주자녀에게 부여되지 않았던 취학권을 단계적으로 늘리는 과정이 우선 전개 되었다. 이 과정에서 정책이 제대로 착근되지 못하면서 부작용이 생겼다. 한국에서는 이주자녀에게 취학권을 부여하는 내용의 법령 개정이 이뤄진 뒤에도 이를 제대로 알지 못한 학교장이 합법적 체류증명서가 없다는 이유로 입학을 거부하는 일이 벌어졌다. 중국에서도 거주지 중심 정책을 펴기 시작한 초기엔 부모의 직업에 따라 취학권을 차등으로 부여하는 제도를 시행했고, 이는 이주자녀의 교육권이 여전히 차등적으로 배분되는 상태를 유지시켰다. 이런 상태가 지속되면서 결국 의무교육에서 배제되는 그룹을 빠르게 줄여야 한다는 여론이 형성된 이후에 양국은 이주자녀의 교육권을 제약했던 근본적인 원인을 제거하는 법령 개정에 착수하며 제도의 질적 전환을 이루게 되었다. 한국에서는 취학 연령 이주자녀에 대해선 추방을 실효적으로 금지하는 법령이 2012년 1월에 등장했다. 출입국관리법 제84조를 개정한 것인데, 불법체류 사실을 알게 된 공무원에게 통보 의무를 지운 이 조항을 개정해 공무원 중 교사에 한해선 불법체류 통보 의무를 지우지 않기로 했다. 이에 따라 교사는 불법체류 상태인 이주자녀의 학부모를 이민 당국에 신고할 의무에서 벗어날 수 있었으며, 불법체류 외국인은 자녀의 교육권 때문에 자신이 추방당할 수 있다는 공포에서 벗어날 수 있게 되었다. 중국에서는 2001년 5월 '기초교육개혁과 발전을 위한 결정'이란 이름으로 발표된 '양(兩) 위주 정책' 도입이 제도를 질적으로 전환하는 계기가 되었다. 이 정책은 취학 연령 아동의 교육 책임을 유입지역 정부가 지는 동시에 중국 정부가 거주지 중심으로 교육재정을 지원하기로 한 결정이다. 이전까지 이주자녀의 호적지로 지급되던 교육재정이 이주자녀의 거주지로 지급되면서 학생수가 급증한 도시지역에서 학교·교사 인프라를 확충할 재정을 확보할 수 있게 되었다. 이 제도로 인해 호적지에서 거주지로 교육재정 지원이 대거 이동하는 결과가 발생했지만, 분석 시기 중국의 인구

는 급증하는 단계였기 때문에 호적지에서도 지급되는 교육재정의 마이너스 성장이 이뤄지지는 않았다. 도농 양쪽 모두에서 인구가 성장했기 때문에 양 위주 정책은 도농 간 격차를 심화시키는 정책이 되기 보다는 도농 간의 학교 인프라 구축 속도를 조율하는 정책이 되었고, 이로 인해 호적지에서의 반발이 크지 않았다.

본 연구는 양국의 이주자녀 교육권 확대 과정에서 정책 전환이 가능했던 동력을 규명하고 정책 전환 과정에서 국가 및 정책 담당자, 수혜자의 요구가 어떻게 바뀌고 있는지를 살피는데 그 목적이 있다. 특히 양국 이주자녀가 기존의 국가 정책과 다른 형태, 오히려 기존의 국가 운영 철학과는 상반되는 지점에서 국가의 지원을 받았음에 주목한다. 한국의 이주자녀는 '불법체류는 단속 대상이며, 공무원은 불법체류 사실을 알았을 때 신고 의무를 지닌다.' 는 한국 이민 당국 정책의 예외 그룹으로 취급되었다. 중국에선 호적 중심으로 이뤄지는 다른 행정 체계와는 다르게 교육행정 만은 거주지 위주로 작동하도록 하는 예외적 조치가 취해진 이후부터 이주자녀 교육권과 관련된 획기적인 제도 발전이 이루어지게 되었다. 의무교육과 같이 국가가 필수적으로 공급해야 하는 공공 서비스가 대상이란 점은 다른 국가정책과는 구별되는 예외적인 정책을 취할 동력이 되었다. 다른 국가 운영철학의 훼손을 일정 부분 감내하더라도 의무교육 보장을 우선 완수해야 한다는 국가의 인식이 형성되었기 때문이다.

한중이 국가 주도 성장이념에 우호적이라는 공통점을 지닌 점은 양국의 이주자녀 교육권 확대 정책에서 유사점이 드러나는 이유를 설명하는 단초가 되기도 한다. 양국은 이미 산업육성, 국토개발과 같은 경제적인 영역 뿐 아니라 산아제한과 같은 사회적인 정책에서도 각종 진흥 또는 규제 정책을 시행하며 국가 운영철학의 예외적 제도를 경험한 바 있다. 그러나 한중 이주자녀의 교육권 확대 정책을 강한 정부의 정책설계와 계획의 관점에서만 설명할 수는 없다. 아동 교육권은 근대 이후 각 국이 공공재로서 우선 제공해야 할 서비스로 분류되고 있기 때문이다. 즉 한중이 국가 주도 산업정책, 사회정책을 꾀한 다른 사례들이 국가의 예외적인 발전을 위한 예외적인 정책의 성격을 지닌다면, 이주자녀 교육권 확대 제도의 변천은 보편적인 인권 확대를 위한 한중이 자국에서 예외적인 정책을 편 사례로 볼 수 있다. 이에 양국의 이주자녀 교육권 확대에 관한 정책은 기존 제도로는 수용할 수 없는 예외적인 정책을 추진하는 동력과 제도변화 과정을 시사하는 연구가 된다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 선행연구 분석

본 연구의 분석 대상인 한중 이주자녀는 2000년대 중반까지 정부가 공공재로서 제공해야 할 '의무교육'의 수혜대상이 되지 못했다는 공통점을 지닌다. 다만 그들이 의무교육으로부터 배제된 경위에 관해서는 뚜렷한 차이점이 발견된다. 한국에서는 불법 체류 외국인의 취학연령 자녀가 '교육받을 권리'에 제약을 받았다. 이는 의무교육에 관한 한국의 근거 법령이 '모든 국민'으로 대상을 규정한 데에서 기인한다. 헌법 31조 1항은 '모든 국민이 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.'고 규정하였다 또한 초등 의무교육을 규정한 법 조항인 초중등교육법 13조 1항은 '모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 6세가 된 날이 속하는 해의 다음해 3월 1일에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학시켜야 하고, 초등학교를

졸업할 때까지 다니게 하여야 한다.'고 규정하였다.

이처럼 한국의 법령은 국적자인 부모의 자녀에게 한국 국적을 부여하는 '속인주의'의 대원칙에 따라 의무교육 대상을 '국민'으로 명문화 시켰다. 이로써 '국민' 혹은 '국민과 같은 체류와 관련된 권리를 보장받은 외국인'이 아닌 처지에 있는 아동의 의무교육 받을 권리는 명시적인 권리의 바깥 영역으로 배제되게 되었다. 미등록 이주아동은 등록되지 않았다는 특성을 지니기 때문에 미등록 이주아동의 규모에 대한 공식통계 역시 확보하기 쉽지 않다. 가족과 함께 합법적으로 입국하였다 합법적인 체류기간이 만료하여 미등록 신분으로 체류하고 있는 아동수는 파악되지만, 미등록 체류자인 부모로부터 국내 출생한 미등록 아동의 숫자 파악은 행정적인 난제가 되었다. 통계에 반영되지 않는 아동까지 헤아린 연구에 의하면 2015년 국내 체류 미등록 이주아동의 규모는 2만명이 넘는 것으로 추정된다(정상우, 박지인, 2018).

한국의 미등록 이주아동의 교육받을 권리에 관한 선행 연구는 미등록 이주아동을 직접 관찰하는 방식의 연구에 비해 관련 제도의 변동 과정을 분석하거나 다른 국가의 제도와 비교하는 연구가 주를 이룬다. 먼저 정상우, 박지인(2018)은 국적이나 체류 자격에 관계 없이 대한민국에 체류하는 이주아동의 기본권을 보호하려는 취지로 2014년 19대 국회에서 이자스민 의원이 대표 발의한 '이주아동권리보장기본법안'이 최종 폐기되는 과정을 연구하였다. 법안 발의부터 폐기까지의 논의 흐름 연구함으로써 이주아동 권리보장의 근본적인 문제가 사회적으로 충분히 공론화되지 못하고 있으며 현재의 이주아동 정책이 한국 국적을 지닌 아동 위주로 실행되고 있음을 밝혔다. 역으로 체류자격 없는 이주아동에 대한 정책은 미비함을 지적했다.

정민경(2018)은 미등록 이주아동의 교육권을 카렌스(Joseph H. Carens)의 이민윤리 관점에서 고찰했다. 이 연구는 이주아동의 교육권이 보장되기 위해서는, 아동으로서 교육권 행사와 불법체류 단속 등을 포괄하는 정부의 이민법 집행 사이에 효과적인 보호벽(firewall)이 성립되어야 한다는 논의를 전개했다. 특히 이 연구는 아동의 교육받을 권리를 위해 개념적인 보호벽을 설치할 주체로 지방자치단체, 즉 지방 정부와 기초단체를 지목했다. 한국 중앙정부 수준에서 미등록 이주아동의 교육받을 권리가 점증적으로 확대된 과정은 <표1>과 같다.

<표 1> 한국의 불법체류 이주아동의 교육권 확대 제도변화

시기	개정 법령	대상	내용
2001. 3	초중등교육법시행령 제19조	초등학생	출입국(외국인등록)사실증명서 제출시 입학허용
2002. 3	초중등교육법시행령 제19조	중학생	출입국(외국인등록)사실증명서 제출시 입학허용
2008. 2	초중등교육법시행령 제19조 초중등교육법시행령 제75조 초중등교육법시행령 제82조	초등학생 중학생 고등학생	임대차계약서, 거주사실 인우보증서로 입학허용 학칙에 따라 입학허용 일반전형 이외 방법의 입학전형 실시 허용
2010. 12	초중등교육법시행령 제75조 초중등교육법시행령 제82조	중학생 고등학생	임대차계약서, 거주사실 인우보증서로 입학허용 일반전형 이외 방법으로 입학전형 실시 허용
2012. 1	출입국관리법 제84조	교사	공무원의 불법체류 통보 의무에서 교사 배제
2022. 7	학습자격(D-4), 임시체류(G-1) 비자 부여	장기체류 이주아동	국내 출생 이후 15년 이상 체류시 비자 발급 -2025년 2월 28일까지 한시적 시행

2000년대 중반까지 중국에서 교육받을 권리를 제약받은 집단은 호적지를 떠나 도시로 이주한 아동들이다. 여기서 말하는 이주아동은 도시화에 따라 농촌에서 도시로 이주한 학생뿐 아니라 도시에서 도시로 이주한 학생을 포괄한다. 이를테면 베이징에서 상하이, 상하이에서 광저우로 이주한 경우에도 이주아동들은 호적지가 아닌 지역에서의 공립학교 입학 자격을 구하기 어려웠다. 류이팅&뮤젠(2014)은 도시로 이주한 근로자들의 가족 이동으로 인해 도시발전, 조화로운 사회건설, 의무교육을 보장하는 문제가 중대한 난제가 되었다고 진단했다. 중국 교육부 자료에 따르면 전국의 의무교육 단계 연령대인 이주자녀 수가 2012년 1394만여명, 2018년 1424만명이었다(Wu Kaijun&Zhou Liping, 2021). 이 기간 동안 매년 1000만명 이상 이주자녀를 거주지의 공립학교에 보내야 한다는 사회적인 과제가 발생하게 된 것이다. 중국의 도시화가 진행됨에 따라 이주 노동자의 수가 나날이 증가하고 이주 자녀의 수와 의무교육에 대한 수요가 급격히 확대되었으며 이주자녀의 도시 교육 문제는 항상 사회적 관심의 초점이었다. 이에 따라 중국은 이주자녀가 수입지에서 의무교육을 받을 수 있는 길을 찾기 위한 정책을 지속적으로 발전하고 있다. 2001년 '유입지역 정부관리 위주, 전일제 공립 초・중등학교 위주'(양(兩) 위주)정책에 이어 2012년에는 '농민공 이주자녀 의무교육을 각급 정부의 교육발전계획과 재정보장 범위에 포함시키는 양(兩) 납입 정책을 내놓으며 공립학교 자원을 적절히 확대하고, 공립학교가 수요를 충족하지 못할 경우 정부가 서비스를 구매하는 등 이주자녀가 법에 따라 의무교육을 받을 수 있도록 구체적으로 보장하는 방법도 제시했다. 2014년 이 정책은 더욱 강화되었고 국무원이 발표한 '호적제도 개혁의 추가 추진에 관한 의견'(국발 [2014]25호)은 '이주자녀 의무교육을 각급 정부의 교육발전계획과 재정보장범위에 포함시킨다'고 제안하여 다시 '양 납입'을 이주자녀의 의무교육 문제 해결과 실천을 위한 중요한 경로로 삼았으며, 동시에 '양납입' 정책도 호적제도 개혁 추진에 협력하는 중요한 조치가 되었다(Yang, 2017). 2015년 국무원은 '도농의무교육경비보장제도 추가 개선에 관한 고시'를 발표하여 학생평균공용경비기준정액기금을 학생 이동에 따라 휴대할 수 있도록 하여 오늘에 이르고 있다. 이는 지방 이주자녀에 대한 중앙정부의 의무교육 재정분담이 이주 자녀에 대한 의무교육 문제를 잘 이행하는 성에 장려금을 지급하는 조치로 '돈은 사람을 따라간다'는 제도가 구축되었음을 나타낸다(Wu & Zhou, 2021). 중국에서 호적지를 떠나 다른 거주지로 이동한 이주자녀의 교육받을 권리가 점증적으로 확대된 과정은 <표2>와 같다.

<표 2> 중국의 호적지 이주아동의 교육권 확대 제도변화

시기	개정 법령	대상	내용
1996	도시 유동인구 중 적령기 아동·청소년의 취학방법	초·중학생	임시 거주증 소지 부모가 학교 동의 거쳐 소정의 교육비를 지불한 뒤 취학<차독(借读) 제도>
1998	이동아동 및 청소년의 취학을 위한 잠정조치	초·중학생	도시 근로자 자녀의 의무교육 이수를 단순 제한, 차독, 사립학교 유료 등교로 세분화
2001. 5	기초교육개혁과 발전을 위한 결정	초·중학생	양(兩) 위주 정책: 취학 연령 아동의 교육 책임을 유입지역 정부가 짐 거주지 중심 교육재정 지원
2003. 1.	도시 이주 농민 노동자의 고용관리 등에 관한 고시	초·중학생	농민공 자녀의 현지 전일제 공립 초·중등학교 입학 수용, 국가 규정 위반 비용 부과 금지
2008. 8	도시 의무교육 단계의 학생 등록금 및 잡비 면제 통지	초·중학생	양(兩) 납입 정책: 거주지 정부에 이주자녀 의무교육 계획 수립 의무, 공립학교 학비면제
2012. 8	도시 이주자녀 의무교육 후 진학시험에 대한 의견	초·중학생	거주지 정부에 이주자녀의 대입 시험에 대한 구체적인 정책 수립 의무 부여 -이전까지는 호적지에서 대입 시험 시행
2013. 8	초중등 학생 학적관리 방법	초·중학생	전국 네트워크 학생 전자학적 정보관리 시스템 구축, 학적번호와 신분증 연동
2014. 7	호적제 개혁 추가추진 의견	초·중학생	도시·농촌 단일체계 주민호구, 거주증 제도 시행
2014. 9	농민공 복무에 관한 의견	초·중학생	이주자녀 교육을 교육발전계획에 포함
2016. 7	도농 의무교육 통합 의견	초·중학생	양(兩이)면 일(一)보 정책: 이주자녀에 무료 교과서, 잡비 면제, 기숙생활비 지원

2. 이주자녀의 교육권 확대 관련 이론

가. 공공재로서의 교육권

공공재(public goods)에 대한 이론적 논의를 처음 시작한 미국 경제학자 폴 새뮤얼슨은 시장실패와 정부 개입을 설명하는데 이 개념을 활용했다(Samuelson, 1954). 특정 속성을 지닌 재화에 대해 시장이 이상적으로 작동하지 않는 시장실패가 발생한다면 정부가 이 재화의 공급을 주도해야 한다는 것이 새뮤얼슨의 견해다.

시장실패가 예상되는 재화는 각 국에서 비슷한 양태로 나타나며 이에 따라 국가를 초월해 공공재에 대한 보편적 인식이 형성됐다. 이를테면 국가의 체제를 불문하고 교육, 국방, 치안이 대표적인 공공재로 취급된다. 이는 즉 국가가 교육, 국방, 치안 등을 제공할 때 배재성과 경합성을 줄이려는 노력을 기울일 의무를 져야 한다는 사회적 합의가 이루어져 있다는 뜻이다. 여기에서 경합성이란 특정 그룹이 사용했을 때 타 그룹의 사용이 어려워 지는 재화, 즉 서비스의 총량이 한정적으로 제공되는 상태를 뜻한다. 배재성은 일정한 비용을 투입할 때에만 서비스 사용이 가능한 상태를 이른다.

국가와 구성원이 사회계약에 따라 형성된 관계라면 국가의 차질없는 공공재 공급은 국가

의 존립을 위한 중요한 요인이 된다. 미그달(Migdal, 2001)은 '기능주의적 조직이론(functional organization theory)을 통해 국가의 공공재 공급량이 구성원의 정부에 대한 신뢰 상승이란 보답을 유도한다고 보았다. 조형진(2017)은 국가가 구성원에게 공공재를 공급하고 구성원은 국가에게 충성하는 방식으로 교환 관계가 형성되며, 이는 국가의 존립 근거가 된다고 연구했다. 공공재라는 개념이 시장실패의 가능성에서 파생되었다면, 일단 공공재의 공급원이 정부로 설정된 이후부터 공공재 공급의 실패는 국가실패로 인식될 수 있게 되었다.

공기나 물 같은 자연재를 제외하고는 재화와 서비스가 무한정 공급되는 시장을 보기 드물듯이 어떤 정부도 공공재를 무한정 제공할 수는 없다. 그렇기에 공공재의 이론적 개념과는 별도로 비배재성과 비경합성을 완전히 갖춘 공공재를 찾는 일은 어렵다. 국가 재정의 한계가 첫 번째, 수요 차등적 분배가 필연적이라는 점이 두 번째 이유다.

이같이 공급 측면에서 비배재성의 원칙이나 비경합성의 원칙, 또는 두 원칙 모두가 깨지는 일은 드물지 않게 발생한다. 그렇더라도 국가가 구성원의 국가에 대한 신뢰와 교환하기 위해 공공재를 공급한다고 본 '기능주의적 조직이론'에 따르면 국가는 공공재로 인식되는 재화 공급에 있어서 배재성 또는 경합성, 혹은 두 요소 모두를 동시에 줄이려는 노력을 기울이게 된다. <표3>에서 보듯이 경합성과 배재성의 작동 여부에 따라 공공재는 공유재, 요금재, 사적재로 변화될 수 있다.

<표 3> 재화의 분류

	경합성(rivalry)	비경합성(non-rivalry)
배재성 (exclusiveness)	사적재 (private goods)	요금재 (toll goods)
비배재성 (non-exclusiveness)	공유재 (common pool resource)	공공재 (public goods)

한국과 중국에서 이주자녀들의 교육권이 점증적으로 확대되기 이전까지 두 나라에서 의무교육은 공공재의 특성을 온전히 보여주지 못했다. 예컨대 한국에서 불법체류 외국인의 자녀들은 의무교육 대상으로 명시된 '국민'에 준하는 체류자격을 지니지 못한데다 이민 당국의 단속 위험에 노출될 수 있다는 우려 때문에 의무교육 연령임에도 취학할 수 없었는데, 이는 배재성이 작동한 결과로 진단된다.

반면 중국에선 이주아동의 교육권을 보장하는 제도가 수립되기 이전까지 비싼 비용 또는 기회비용을 지불했을 때 이주아동의 교육을 받을 권리가 생겼다. 도시의 공립학교는 호적지가 해당 도시인 학생들에게 최우선적으로 입학 자격을 주었으며 다른 도시에 호적을 둔 이주학생에 대해서는 추가 비용을 지불하게 하거나, 공립학교 수용을 거부해 공립학교보다 비용이 더 드는 사립학교 취학을 유도했다. 중국의 도시화 운동 이전까지 공공재로 공급되던 의무교육이란 재화에서 경합성이 관찰된 것이다.

나. 보호벽(firewall) 이론

다른 국가, 또는 다른 지역에서 유입된 이주아동은 이중적인 지위를 지니고 있다. 우선 이

주아동은 아동으로서 교육과 보호를 받을 권리를 지닌다. 이는 국가체계를 초월한 수준의 인권으로 여겨진다.

세계인권선언 제26조는 '모든 사람은 교육을 받을 권리를 가진다. 교육은 최소한 초등 및 기초단계에서는 무상이어야 한다. 또한 초등교육은 의무적이어야 한다.'라고 규정했다. 유엔 아동의 권리에 관한 협약(CRC) 제2조 제1항은 '아동이 자신과 그 부모의 인종, 피부색, 성별, 언어, 종교, 사회적 출신, 재산, 신분 등에 관계없이 그리고 어떠한 종류의 차별 없이 협약에 규정된 권리를 보장받아야 한다.'고 규정되어 있다. 또한 CRC 제3조 제1항은 '공공 또는 민간 사회복지기관, 법원, 행정당국 또는 입법기관 등에 의하여 실시되는 아동에 관한 모든 활동에 있어서 아동의 최선의 이익이 최우선적으로 고려되어야 한다.'고 되어 있다. 같은 협약 제28조에선 '당사국은 아동의 교육에 대한 권리를 인정하며, 점진적으로 기회 균등의 기초 위에서 이 권리를 달성하기 위하여 조치를 취해야 한다.'고 했다. 한국은 CRC 비준국으로 1991년 12월 20일부터 국제인권규범인 CRC는 국내 법률과 같은 효력을 지닌다.

한편으로 불법체류 외국인 자녀인 이주아동은 이민당국의 단속, 처벌 대상이 된다. 이주아동 뿐 아니라 아동의 부모를 비롯한 보호자 역시 거류국에서 단속, 처벌 대상이 된다. 이주아동의 존재는 그의 보호자인 가족들이 불법체류라는 불법행위를 저지르는 중임을 입증할 단서가 된다. 이에 따라 이주아동이 교육권을 행사하기 위해 스스로의 존재를 학교라는 공적인 기관에 드러내는 즉시 이주아동 혹은 이주아동의 가족들이 추방될 위기에 노출되는 상황이 벌어지게 된다.

이민윤리 분야를 연구하는 북미 정치학자 카렌스(Joseph H. Carens, 2008)는 불법체류 외국인의 공공 서비스 이용에서의 법적 원칙으로 '기본적인 인권을 보호할 책임이 있는 사람들에 의해 수집된 어떤 정보도 이민법 집행의 목적으로 사용되어서는 안된다.'며 공공 서비스 이용과 단속과 추방이라는 이민법 집행 사이에 보호벽을 두어야 한다고 역설했다. 즉 교육을 받을 권리를 보장하는 국가의 역할과 불법체류자를 단속하는 상반된 국가의 역할 사이에 서로 정보교류, 정보활용, 업무협력의 가능성을 없애야 한다는 것이 보호벽의 개념이다. 또한 본 연구에 보호벽 개념을 도입하자면, 한국에서 이주아동이 교육을 받을 권리를 온전히 누리기 위해서는 아동의 주소지를 단서로 하는 불법체류자 단속이 실시되지 않도록 보호벽이 설정되어야 한다. 중국의 이주아동이 교육을 받을 권리를 확보하는 과정에서는 호적지 위주로 이뤄진 중국의 일반 행정체계과 다르게 교육행정에 한해 거주지 위주로 행정을 수행하는 방식의 보호벽이 작동하게 된다.

국가의 상충되는 두 가지 기능 사이에 보호벽을 세우는 일은 일거에 발생하기도 하지만 통상 점진적으로 일어나는 경우를 더 자주 찾을 수 있다. 보호벽이 단계적으로 설정될 수 있다는 얘기이다. 보호벽은 계속 높아지는 단계, 즉 국가의 보호 의무화 국가의 단속 기능 간의 간섭이 점차 줄어드는 수순을 밟을 수 있으며 그 역의 단계를 밟을 수도 있다. 보호벽을 점진적으로 높이 세우는 경우에도 사회갈등 유발 가능성이 적으면서 수혜를 입는 그룹이 명확하게 드러날 경우 보호벽은 점진적으로 높아지는 단계를 보이게 된다. 역으로 보호벽을 세웠을 때 사회갈등이 점차 치열해지는 경우라면 보호벽 제도에 대한 반발이 늘면서 해당 제도의 존립 자체가 위협을 받게 된다. 또한 보호벽이 보호하고자 하는 국가의 정책이 천부인권 혹은 공공재에 관한 것일수록 보호벽에 대한 제도적 타당성이 더 강하게 방증되고 이 결과 해당 보호벽이 점진적인 진화 단계를 밟게 된다.

본 연구의 대상인 한중 이주아동의 교육권리 확대 과정은 보호벽이 확대되는 일련의 과정을 보여준다. 그러나 여성이 배제되는 군 가산점제, 남성이 배제되는 모성보호 제도 등의 경우에는 특정 계층이나 집단을 대상으로 차별적 정책을 펴게 하는 보호벽은 세월이 지나면서 점차 약화되는 과정을 거치기도 한다. 심지어 반발 기류가 강하게 나타날 때에는 기성 제도가 폐지되거나 제도 도입 계획이 무산되기도 한다.

제도변화의 맥락에서 보호벽의 층위를 나누면 제도 자체의 특징과 정치적 맥락(반대 가능성)에 따라 경로진화(path-evolution)의 양상이 나타남을 파악할 수 있다. 제도가 과거 방식을 답습하려는 관성을 지니고 있다는 경로의존성(path-dependance)의 개념 대신 시간이 지남에 따라 제도가 변화는 방식인 경로진화성을 연구한 대표적인 학자인 마호니&텔렌(Mahoney&Thelen, 2010)은 제도변화의 맥락을 <표4>와 같이 분류한다.

<표4>는 제도 변화에 대한 정치적 맥락, 즉 반대 여론이 높을 가능성을 하나의 기준으로 두고 정책 담당자들의 재량 정도를 또 다른 기준으로 보는 분석 방식을 설명한 표이다.

만일 여론의 반발기류가 강한 동시에 정책 담당자들의 재량이 높으면 제도는 새로운 전기를 맞지 못한 채 표류(Drift)하게 된다. 거부기류가 낮은 동시에 정책 담당자의 재량도 낮다면 기존 제도의 형태가 그대로 유지되면서 일부 새로운 사례들이 추가되는 양적 탐색(Layering) 단계에 접어든다. 제도 변화에 대한 거부기류가 약하면서 정책 담당자의 재량이 높다면 새로운 정책으로 바뀌는 대체(Displacement)가 일어난다. 마지막으로 정책에 대한 거부가 약하지만 정책 담당자들에게 충분한 재량이 있다면 기존 제도가 외형적으로 존재하지만 새로운 방식으로 해석되거나, 새로운 목적이나 기능을 수행하는 것으로 법규화가 이뤄지는 질적 변화(Conversion)를 이루게 된다.

〈표 4〉 제도변화의 맥락

		제도적 특징(정책 담당자 재량)	
		높은 재량	낮은 재량
정치적 맥락 (반대 가능성)	높은 거부기류	표류(Drift)	양적 확대(Layering)
	낮은 거부기류	질적 전환(Conversion)	대체(Displacement)

<표4>의 제도변화 맥락의 관점을 기초로 보호벽의 단계를 설정할 수 있다. 우선 높은 서부기류와 정책 당국의 낮은 재량이 겹치며 제도가 표류하는 단계는 두 개의 제도나 국가 기능 사이에 분별이 없는 '보호벽 0단계'에 해당한다. 기존 제도에 반하는 현상은 포착되지만 그에 대한 대응이 좀처럼 이뤄지지 않는 단계다.

새로운 현상에 대응하는 정책 필요성이 대두되며 거부기류가 낮아지지만 여전히 기존의 법과 제도가 유지됨에 따라 개별 대응 성격의 정책이 도입되는 단계가 '보호벽 1단계'인 동시에 양적 확대의 단계가 된다. 양적 확대 단계에서 정책 예외적인 조치가 축적되면 제도 혁신의 동력이 될 수 있다. 특히 양적 확대 단계를 거쳐가며 거부기류는 낮아지고 정책 담당자의 재량은 높아지는 경우라면 질적 변화(Conversion)의 단계로 진입한다. 질적 변화는 법령 정비와 같은 제도적 변화를 동반하며 이는 곧 '방화벽 2단계' 정도의 높은 정책 보호수단이 동반되게 된다는 뜻이다.

반면 정책 담당자의 재량은 여전히 낮은 가운데 제도 변화에 관한 거부기류만 낮아질 경우 제도가 유지되지만 기능은 달라지는 대체(Displacement)가 발생한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 이주아동 교육권 확대 시기별 분석: 보호벽의 단계를 중심으로

연구의 분석 대상인 한중 이주자녀는 2000년대 중반까지 양 국에서 공공재인 의무교육의 수혜로부터 배제 혹은 누락되어 있었다. 이들의 교육받을 권리는 이후 점진적으로 개선되는 과정을 밟았다. 제도변화를 이끈 동력의 차별성, 양국의 정책대상의 이질성, 정책 개편 주체의 다양성에도 불구하고 양국 모두에서 '점진적 개선' 양상의 제도 진화 과정이 구현되었다. 한중 이주자녀 교육권리 확대의 요인과 과정에서 드러나는 차이는 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 한중 이주자녀 교육권리 확대의 요인 및 과정 비교

	한국	중국
촉발 원인	유엔 아동인권권리협약(CRC) 비준에 따른 국내외 권고	이주아동의 의무교육 수요 급증
입학허가 확대	초등학교→ 중학교→ 고등학교	초·중등학교 동시에
제도변화 주체	법무부, 교육부	국가교육위원회, 교육부
정책전환 요인	이주아동 부모에 대한 불법체류 단속 예외 인정	호적지에서 상주지 위주로 교육재정 지원 체계 변경

한국에서 불법체류 외국인의 자녀인 이주자녀의 교육받을 권리에 대한 논의가 이뤄지기 시작한 토양은 1991년 한국이 유엔 아동인권권리협약(CRC)을 비준 하면서부터 조성되었다. 한국의 헌법 제6조 제1항은 '헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.'라고 규정되어 있다. 이에 따라 한국이 비준한 협약인 CRC는 한국에서 법률과 같은 효력을 지니게 되었다.

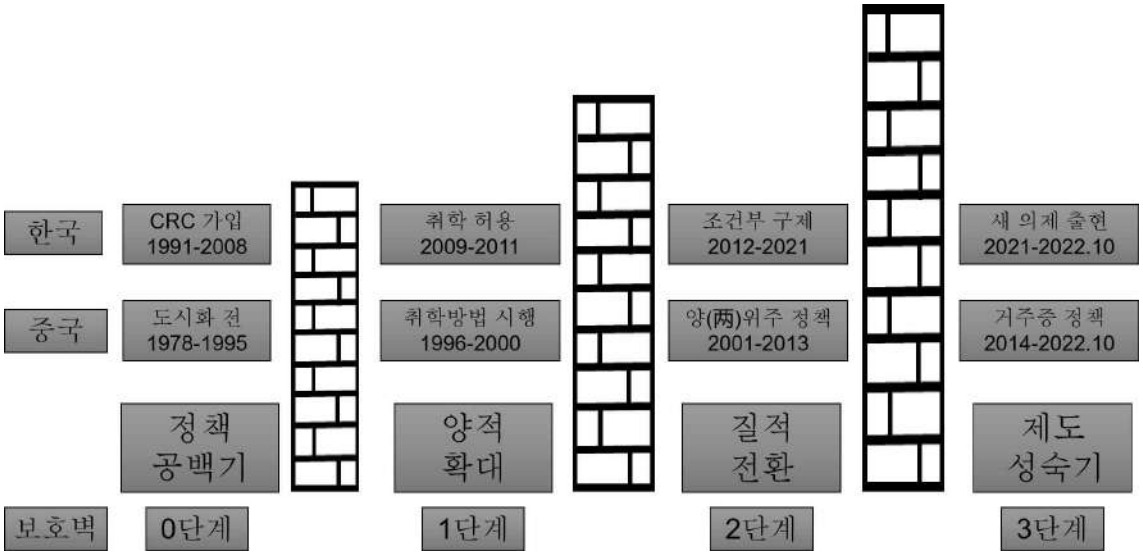
CRC 비준은 한국의 언론, 시민단체, 국가인권위원회 등이 취학연령 이주아동의 교육받을 권리 보장 요구를 할 때 주요 근거가 되었다. 그리고 초등학교, 중학교, 고등학교 순으로 교육받을 권리를 보장하는 법령 정비가 이뤄졌다. 이주아동의 교육받을 권리 보장은 주로 초중등교육 관계 법령 개정 절차를 통해 이뤄졌지만, 조치의 실효성은 이민 정책 당국인 법무부의 출입국관리법 관련 법령이 동반되며 갖춰지기 시작했다.

중국에서는 1990년대 중반 이후 도시화 운동이 이주아동의 교육받을 권리에 관한 논의에 불을 지피는 계기가 됐다. 도시화 운동 이후 자녀를 동반한 가족 전체가 도시로 이주하는 경우가 늘었다. 도시 이주 근로자들의 자녀가 한꺼번에 몰렸으나 도시의 학교들은 이 학생들을 모두 수용할 수 없었다. 이에 학생들은 이주한 도시 대신 본래 호적이 있는 도시로 돌아가 공립학교 교육을 받거나 이주한 도시에서 사립학교를 다니는 식의 대안을 찾아야 했다. 이로 인해 가족해체 양상이 나타나거나 이주가정에 과도한 교육비 부담이 지워지게 되

자 국가교육위원회는 제도변화를 꾀하기 시작했다. 당국은 궁극적으로 거주지의 교육 인프라를 확충, 호적지가 아닌 거주지의 학교에 진학할 수 있도록 관련 법령을 개정했다.

양국의 교육권리 확대 과정에선 몇 가지 차별점이 나타난다. 우선 제도 변화를 이끈 촉발 원인이 한국은 CRC라는 국제협약에 있는 반면, 중국은 내재적인 요인에서 비롯됐다. 취학연령별 입학허가가 확대되는 과정을 보아도 한국이 초등학교, 중학교, 고등학교 순으로 이뤄진다면 중국에선 제도 변화 시기 때마다 의무교육 대상인 초·중등학교를 대상으로 전체적인 변화가 달성됐다. 제도변화의 주체 측면에서 보아도 한국에선 교육 정책을 담당하는 교육부와 이민 정책을 담당하는 법무부가 각각의 제도 개정에 나선 반면 중국에선 국가교육위원회와 교육부, 국무원 등 국내 정책 담당 부서들이 체계 변경에 나섰다.

이와 같은 차이점에도 불구하고 양국의 교육권리 확대 과정을 같은 기준에 따라 정책 공백기(보호벽 0단계)-양적 확대기(보호벽 1단계)-질적 전환기(보호벽 2단계)-제도 성숙기(보호벽 3단계) 등 <그림 1>과 같이 다음 4단계로 분류할 수 있다. 이는 양국이 모두 의무교육을 공공재로 인식하며 관련 근거법을 둔 상태에서 의무교육 배제 집단이 생기는 문제를 사회문제로 인식하고 개선 과정을 밟아 나갔기 때문이다. 이 제도 개선 과정은 의무교육 배제 집단에 취학권을 개방하는 단계에 이어 의무 교육 배제 집단의 교육권이 지속가능하게 보장될 수 있도록 제도를 바꾸는 단계로 이행됐다. 단계 이행이 이뤄진 뒤에도 이주아동 중 의무교육에서 배제되거나 의무교육을 받던 과정에서 불이익을 당하는 일이 벌어지기도 하였다. 그러나 일단 이주아동에 대한 보호벽 가동 이후부터 정책은 이주아동이 보호벽 내에서 누려야 할 교육받을 권리를 침해하는 문제들을 또 다른 해결과제로 인식하는 모습이 드러났다. 본 연구는 제도 개선을 이루는 과정을 4단계에서 보호벽이 어떻게 작동하는지 분석한다.



<그림1>한중 이주자녀 교육권리 확대의 요인 및 과정 비교

Ⅳ. 분석결과 및 논의

1. 보호벽 0단계 ‘정책공백기’: 한국 1991~2008년, 중국 1978~1995년

1991년 한국이 유엔 아동인권권리협약(CRC)에 가입, 비준을 하면서 국내에서 불법체류 외

국인의 자녀에 대한 교육권에 대한 인식이 싹트기 시작했다. CRC는 국적 및 합법체류 여부를 따지지 않고 아동인권을 보장하도록 규정했다. 한국의 헌법 제6조 1항은 '헌법에 의하여 체결, 공포된 조약과 일반적으로 승인된 국제법규는 국내법과 같은 효력을 가진다.'고 규정했다. 비준 협약인 CRC는 국내법과 같은 효력을 지닌다.

그러나 2008년에 이주아동의 취학권을 규정하는 내용의 법령 개정이 이뤄지기까지 국내 불법체류 외국인의 이주자녀는 이중적인 지위에 머물렀다. 이주자녀는 스스로 불법체류 상태를 선택한 것이 아니지만 이주자녀의 존재는 불법체류자인 부모의 존재를 증명하는 일이 되었다. 이에 이주자녀는 교육을 받고 사회의 보호를 받아야 할 아동인 지위와 추방 대상으로서의 이중적인 지위를 지니게 되었다는 뜻이다. 이주아동에 관한 정책이 공백 상태에 있음에 따라 이주아동들은 초등학교 입학 연령이 되어도 취학통지서를 받기 어려웠으며, 등교로 인한 신분 및 거주지 노출을 꺼리는 경향이 나타났다. 2008년까지 정책공백이 벌어진 또 하나의 원인은 당시까지 불법체류 부모에게 태어난 미등록 이주아동의 숫자가 많지 않았기 때문이다. 한국의 외국인근로자는 1992년 중국 동포 유입으로 시작되었으며, 초기 외국인근로자는 가족이 아니라 1인 위주로 유입되는 경우가 많았다. 1990년대 후반부터 외국인 근로자 유입이 늘었으며 이에 따라 2000년대 중반에 이르면서 불법체류 외국인의 자녀들이 취학 연령에 이르는 사례가 늘게 되었다.

국내 유입되는 외국인의 국적 역시 이주자녀의 교육권 문제와 밀접하게 연결된다. 1990년대 유입되던 중국 동포들이 가족을 중국에 둔 채 나홀로 입국하는 경우가 많았지만, 전통문화에 따라 가족이 함께 국내 유입되는 경우가 생기기 시작했다. 2000년대 초반 국내 이주자녀의 교육권 관련 문제에 주로 직면한 이들은 몽골 출신들이 많았다. 언론 보도(2003)는 몽골인들이 국내 이주할 때 자녀들을 함께 데려오는 경향이 강했기 때문이다. 출입국사실 증명서류를 제출하는 미등록 이주자녀들을 학교장 재량에 따라 입학할 수 있도록 한 한국 정부의 지침에 따라 학교를 다니는 몽골 자녀들이 생기기 시작했지만, 부적응으로 인해 그만두거나 사설학원을 다니는 경우가 많았다. 심지어 몽골 출신 이주자녀를 위한 대안학교인 '몽골학교'가 설립되기도 했는데, 이 학교를 나왔지만 초등학교 졸업증이 없어 중학교 진학을 못하는 경우가 발생하기도 했다.

중국에서는 1970년대 말부터 1990년대 초반까지 개혁개방 정책이 제안되고 시행됨에 따라 중국 농촌 잉여 노동력이 도시로 유입되었다. 그러나 이 시기 도시 근로자 규모는 작았고 자녀들은 부모를 따라 도시로 이주하기 보다 농촌에 남아 있는 경우가 많았다. 이 시기 이주자녀가 도시에서 의무교육 수혜를 입지 못하는 건 사회문제로 비화되지 않았던 이유는 실제로 이주자녀가 대부분 이주한 지역의 학교에 수용되는 등 사회문제가 되지 않았기 때문이다. 이주 지역의 학교는 이주자녀를 충분히 수용할 수 있었다. 이에 따라 중국의 당시 정책에선 이주자녀의 문제를 심각한 사회문제로 취급하지 않았다. 1990년대 중반까지 중국 각급 인민정부는 도시 노동자의 자녀교육에 대한 명확하고 체계적인 정책과 조치를 내놓지 않았다. 1995년 '중화인민공화국 교육법'이 공포되었지만, 이 법은 '각 급 인민정부는 적령기 아동과 청소년의 취학을 보장하기 위한 다양한 조처를 해야 한다'고 일반론적인 강조를 하는데 그친다. 이 법은 이주노동자의 자녀 교육, 특히 의무교육 문제를 구체적으로 언급하지 않았다. 취학 상황 개선을 위한 정책에 관한 논의도 드물었다. 다만 이주자녀들이 공립학교에 입학하기 위해서 차독(借读) 제도 도입이 법에 명시 되었다(Yang, 2014). 차독은 학생의 호적은 갑(甲)지에 있지만 실제로는 을(乙)지에 재학 중인 제도를 일컫는 말이다. 차독은 이주자녀의 교육권 확대를 위한 정책이라기 보다는 이주자녀의 교육행정 관련 등록을 용

이하게 하기 위해 도입된 측면이 있다. 당시까지는 도시로 몰려드는 이주아동을 수용할 학교 인프라를 갖춰야 하는 게 당면과제가 아니라 드물게 생기지만 점점 늘어나는 중인 이주아동에 대한 행정업무를 효과적으로 하는 것이 더 중요했기 때문이다.

2. 보호벽 1단계 '양적 확대기' : 한국 2009~2011년, 중국 1996~2000년

2008년 2월 초중등교육법 시행령 제 19조가 개정되면서 한국은 국내법과 같은 효력을 지닌 유엔아동인권권리협약을 국내에서 실효적으로 이행할 전기를 맞이하게 되었다. 초중등교육법 시행령 제19조의 2항 2문은 '귀국학생 등의 보호자가 출입국에 관한 사실증명 또는 외국인 등록 사실증명의 내용확인에 동의하지 않을 때에는 초등학교의 장은 1.출입국에 관한 사실이나 외국인등록 사실을 증명할 수 있는 서류, 2. 임대차 계약서, 거주사실에 대한 인우보증서 등 거주사실을 확인할 수 있는 서류의 어느 하나에 해당하는 서류를 첨부하도록 한다.' 고 규정했다. 이에 따라 불법체류 부모를 둔 이주아동은 외국인등록증이나 이에 준하는 서류 대신 임대차계약서나 인우보증서와 같은 거주사실 확인 서류 제출 만으로 취학을 할 수 있게 되었다. 같은 제도의 적용이 2010년 12월 중학교 취학의 경우까지 확대되었다. 이주자녀의 초등학교 취학권이 보장된 지 3년여 만에 중학교 취학권 보장이 이뤄진 대목은 2008년 법령 개정의 수혜대상자들이 성장해서 중학교에 취학할 시기가 됨에 따라 후속 개정의 성격으로 법령 개정이 이루어 졌음을 시사한다.

2008년 초중등교육법 개정에도 불구하고 이주아동에 대한 정부 대책은 미흡하다는 비판을 받았다. 교육권이 부여되기는 하였지만 다른 권리들은 보장되지 않는데다, 교육권 역시 일상에서 위협받는 일이 자주 벌어졌다는 견해다. 김성천(2009)은 "한국에서 중앙정부 차원의 이주아동 대책은 외국인 노동자 자녀들의 학교 입학이 가능하도록 초·중등교육법시행령을 개정한 것 뿐인데 이마저도 각종 신분증이나 등록증을 요구해 이들의 입학절차를 까다롭게 하고 입학 여부가 학교장 재량에 맡겨져 있어 실효성이 없다." 고 평가했다. 김성천은 미등록 이주아동의 권리 보장을 위한 권한으로 교육받을 권리, 보호받을 권리, 부모와 살 권리, 차별받지 않을 권리, 사회복지의 권리, 체류할 수 있는 권리를 제시하며 열거한 순서대로 그 중요성이 높다고 했다. 이주아동의 교육받을 권리를 보장 받아야 할 최우선 권리로 꼽은 것이다. 이는 의무교육이 아동을 대상으로 제공되는 공공재이기 때문인 동시에 다른 기본권 제도에 접근 하는데 더 큰 사회적 갈등이 예상되기 때문으로 평가된다. 이를테면 외국의 불법 이주아동에 대한 연구에서는 교육받을 권리와 함께 백신 접종과 같은 건강권 보장이 중요하게 취급되지만, 전국민 건강보험 체계인 한국에서 불법체류 이주아동에게 건강보험과 같은 수혜를 주는 것에 대한 인식이 어떠할지는 충분히 연구되지 못했다. 마찬가지로 부모와 살 권리는 불법체류인 부모의 추방을 유예해야 한다는 점 때문에, 사회복지의 권리는 이주아동에 대해 기존에 없던 새로운 복지체제 설계 및 가동이 전제되어야 한다는 점 때문에 사회적 비용 관련 논란이 동반되는 권리로 분석된다.

보호벽 1단계에선 이처럼 이주아동에 대한 제한적인 권리보호 양상이 나타날 뿐 이주아동의 교육권을 완전하게 보장하기 위해 부대적으로 이뤄져야 할 조치들에 대한 논의는 소극적으로 전개된다. 소극적으로 전개된다는 것은 특정한 사건이나 보도가 일어났을 때 잠시 관련 논의가 산발적으로 이뤄질 뿐 제도 전환을 이끌 만큼의 집중적인 여론의 이목을 끌지는 못하고 정책 당국의 제도개선 우선순위에서도 후순위로 취급되고 있다는 말이다.

중국에선 1990년대 중반 이후 현대화와 도시화가 가속화되고 도시와 농촌의 발전과 계획이

지속적으로 조정됨 따라 농촌 노동력의 대규모 도시 유입이 시작됐다. 특히 가족 단위 이주가 본격화되면서 이주자녀에게 의무교육을 충분히 제공하지 못하는 도시가 생기기 시작했다. 이에 국가교육위원회는 1996년 이주 노동자의 자녀에 대한 도시 의무교육 압력에 대처하기 위해 '도시 유동인구 중 적령기 아동·청소년 취학방법'(취학방법)을 제정하여 도시 유동인구 중 적령기 아동·청소년의 취학을 해결하기 위한 정책 규정을 제시하였다(Yang Ming, 2014). 도시의 학교 인프라가 조성되지 않은 상황을 반영해 취학방법은 선별적으로 취학권을 주는 방식으로 설계되었다. 첫째, 취학방법은 부모 또는 기타 보호자가 유입 임시 거주증을 소지한 경우에 한해 인근 초·중·고교에서 취학 동의를 거쳤을 때 입학할 수 있다고 규정했다. 두 번째로 임시 차독 제도가 시행되었다. 세 번째로 차독 납부제도가 시행되었는데, 이는 호적과 다른 거주지의 학교를 다니는 학생의 부모나 보호자로부터 일정한 비용을 징수하는 제도를 이른다(Fan Xianzuo, 2011) ' 취학방법' 공포는 사회적 관심의 증가로 인해 정부가 도시 노동자의 자녀 교육을 해결해야 할 공공의 문제로 보기 시작했음을 의미한다. 이로써 이주 자녀에 대한 의무교육은 학부모와 학교장이 선택해 결정하던 자발적인 사회현상에서 점차 정부가 수요와 공급 과정의 정책을 세우는 정부의 개입행위로 변화하였다(Yang Ming, 2014). 이처럼 중국에서도 이주자녀 교육권 보장을 위해 정부가 개입해 보호벽을 세우는 정책이 착수되었다.

1996년부터 이주자녀 교육 정책의 변화는 이주자녀 의무교육 문제에 대한 국가의 인식 변화 과정과 맥을 같이 한다. 이 시기를 전후해 이주자녀 의무교육에 대한 중국 정부의 인식은 모호함에서 명확함으로, 단편적 문제라는 인식에서 포괄적 문제라는 인식으로, 단순한 문제에서 심각한 문제로, 감성적 해결법에서 이성적 해결법으로 전환되었다(Liu Shaorong, 2008). 이주아동 취학방법의 도입으로 호적제도 위주의 공립학교 입학 자격 부여나 기존의 학교운영체제에 변화를 가할 수 있었지만, 이 단계의 정책은 여전히 수동적으로 수용되고 있었다. 무엇보다 거주지 근처 학교 입학을 위해선 엄격한 조건을 갖춰야 한데다 높은 차독료 때문에 여전히 많은 수의 이주자녀가 공립학교에 입학할 수 없었다(LiNan&He Xuexin, 2015). 취학방법 도입으로 이주아동들이 거주지의 전일제 초·중학교를 입학할 수 있게 된 것은 제도적으로 큰 진전이었지만, 차독 입학은 도시민 자녀와 이주자녀 사이에 교육권 불평등의 문제를 일으키고 말았다. 기존 도시민의 자녀 입학은 무료인데다 공립 전일제 초·중학교 입학을 사실상 전적으로 보장받았기 때문이다. 이와 같이 보호벽 1단계, 양적 확대기에 이른 제도는 기존에 허용되지 않았던 문호를 개방하는 방식으로 작동하지만 이 문호 개방으로 인해 이전에는 드러나지 않았던 사회문제를 노출시키기도 한다. 보호벽 0단계에서는 이주아동이 거주지의 초·중학교를 갈 수 있는 제도가 아예 없었기 때문에 해당 제도를 이용함으로써 드러나는 불평등에도 노출되지 않을 수 있었다. 막상 낮은 수준의 보호벽 제도가 구동되 보호벽 1단계가 가동되자 기존 도시민과 이주자녀 사이의 교육권 보장 정도의 격차가 드러났다. 뿐만 아니라 이 격차에 대한 문제 인식은 빠르게 확산되었는데, 문제가 벌어진 공간인 학교가 매일 등교하는 곳으로 일상 속 불평등에 노출되는 빈도가 잦았기 때문이다.

3. 보호벽 2단계 '질적 전환기' : 한국 2012~2021년, 중국 2001~2013년

한국에서 이주아동의 취학권을 보호하기 위한 보다 적극적인 조치는 2010년 12월 국가인권위원회가 교육과학기술부와 법무부에 '우리 사회 이주아동의 교육권 보장을 위한 제도 강화'를 권고하면서 촉발되었다. 권고에 따라 2012년 출입국관리법 제 84조가 개정되었다. 이 개정을 통해 교육권을 이행하는 과정에서 이주아동과 가족의 불법체류 상태를 알게 되더

라도 교사가 신고하지 않아도 되는 제도 개편이 이뤄졌다. 공무원에게 불법체류 행위 통보 의무를 부과했던 법령을 개정해 교사와 의료인을 통보 의무자에서 배제하는 내용의 법령 개정이 이뤄졌다. 이에 따라 학교를 다니는 이주아동들은 교사가 자신과 가족의 불법체류 여부를 당국에 신고해 부모가 추방당하는 식의 가족분리 위험에 처할 것이라는 공포에서 벗어날 수 있게 되었다.

2012년 출입국관리법 제84조 개정은 카렌스가 제시한 보호벽의 개념과 일치하는 조치다. 카렌스는 불법 이주자에게도 기본적인 권리가 부여되며, 이민법을 집행하는 과정에서 당할 수 있는 기본권에 대한 위협에 효과적으로 대처하기 위해 보호벽이 필요하다고 주장했다(Carens, 2013). 이주아동에게 이같은 보호벽이 보자외어야 하는 이유는 이주아동이 주권국의 이민법을 어겼다고 해도 일반적인 범죄자와는 다르며, 국가는 국적자가 아닌 경우에도 교육과 의료를 제공하고 범죄 피해에 노출된 경우 보호해야 하기 때문이라고 설명했다(정민경, 2018). 카렌스가 주장한 보호벽의 외형이 갖추어졌지만 이주아동에 대한 강제추방 위협이 사라진 것은 아니었다. 2012년 몽골인 고교생이 학생들과의 싸움에 휘말려 경찰 조사를 받다가 불법체류 사실이 적발됨에 따라 몽골로 소환된 사건에서 보호벽 2단계에서도 이주아동의 교육권이 제도적으로 완벽하게 보호되지 않고 있음이 드러났다(한겨레신문, 2013). 이주아동이 일상에서 접하는 교사에 대해서만 한정적으로 보호벽이 사라졌을 뿐 결국 다른 이들의 신고로부터도 자유로운 것은 아니기 때문이다.

중국에서는 2001년 '기초교육의 개혁과 발전에 관한 결정'이 이주자녀 교육권의 질적 전환을 이루게 되었다. 2001년 국무원은 '기초교육 개혁과 발전을 위한 결정'을 공포하여 '이주아동·청소년의 의무교육 이수 문제 해결을 중시하고, 유입지 정부 관리를 위주로 하며, 전일제 공립 초·중학교를 위주로 다양한 형식을 취하여 법에 따라 이주아동·청소년의 의무교육 이수권을 보장해야 한다.'라고 규정하였다(He Dongchang, 2003). 이를 양(兩) 위주 정책이라고 하는데 유입 지역 정부가 이주아동의 교육권을 관리하고, 전일제 공립 초·중학교 위주로 이주아동의 교육권을 수용하는 두가지 원칙이 성립됐다. 양 위주 정책에 따라 난징시가 2013년 5월 발표한 '이주자녀 초등학교 입학지침'을 예로 살펴보면, 이주자녀는 1년 이상 임시거주지에서 실제 거주해야 하며 부모나 법정후견인이 5증(호적부, 보호자 신분증, 보호자의 임시거주증 또는 거주증, 보호자의 상대적 안정근무증명서, 이주자녀의 외동자녀증 및 아동의 백신접종증)을 제공해야 의무교육을 받을 수 있었다. 호적증 위주로 이뤄지는 중국의 행정 체계와 구별해 거주증 위주 체계를 갖추는 교육행정의 예외를 인정하는 보호벽이 이렇게 확립되었다.

하지만 과거 호적제한을 '5증'으로 대체한 것은 이주자녀의 평등한 교육권을 보장하는 진전이었지만, 시행 초기 과정에서 문제점도 생겼다. 그 중 가장 큰 문제점은 도시 근로자의 95%가 근무증명서와 외동자녀증을 포함하는 5가지 증명서를 전부 제출하는데 어려움을 느낀다는 것이었다. 두 번째로 도시의 학교 인프라 자원 부족 문제, 세 번째로 여전히 학교를 배정할 때 현지 호적 인구를 우선 배정함으로써 도시에서 받을 수 있는 학생수의 제약이 여전한 경우에는 이주자녀의 입학이 상대적으로 더 어려워진다는 문제가 생겼다. 이같은 양상은 제도가 시행 되었음에도 불구하고 학교 건물이나 교사와 같은 실제 인프라가 제대로 구축되지 않으면서 발생한 문제들이다.

그러나 양 위주 정책의 또 다른 축으로 초기 문제들은 빠르게 해결이 되었다. 교육재정을 이주아동의 거주지 중심으로 배분하는 정책이 그것이다. 늘어나는 학생수에 비례해 인구 유입이 급증한 도시 지역 쪽으로 교육재정이 빠르게 집중되었다. 이에 따라 2003년 '도시 이

주 농민 노동자의 고용관리 등에 관한 고시’에 따라 국가 규정에 위반되는 비용 부과가 금지되고, 2008년 ‘도시 의무교육 단계의 학생 등록금 및 잡비 면제 통지’에 따라 공립학교 학비가 면제 되었다. 학생수가 많은 도시로 교육재정이 집중되면서 의무교육 단계에서의 무상교육 원칙이 빠르게 실행되어 나갔다. 한편으로 보호벽 2단계에서도 여전히 이주아동에게 불리했던 또 하나의 교육제도가 2012년에 개정되었다. ‘도시 이주자녀 의무교육 후 진학시험에 관한 의견’을 발표하면서 중앙 정부는 거주지 정부에 이주자녀의 대입 시험에 대한 구체적인 정책 수립 의무를 부여했다. 이전까지는 거주지 공립학교에서 교육을 받은 경우에도 대입을 치르려면 자신의 호적지로 가서 대입을 보아야 했다. 호적지 중심으로 구성된 다른 행정체계로부터 교육행정체계에 대한 보호벽은 설정이 되었지만, 대입제도는 여전히 교육행정을 둘러싼 보호벽의 안으로 들어오지 못한 채 보호벽 바깥 쪽에 있었던 불편이 사라지게 된 것이다. 이 대목에서 보호벽의 확장적 특성을 발견할 수 있다. 특정 제도의 영역에 보호벽이 설정되면 해당 제도와 관련되는 다른 제도 역시 보호벽의 범주 안으로 편입하는 특성이 생긴다는 뜻이다.

나. 보호벽 3단계 ‘제도 성숙기’: 한국 2022년, 중국 2014~2022년

질적전환이 일어나는 보호벽 2단계에서 보호벽에 관련된 제도 전환이 이루어짐을 이미 살펴 보았다. 그렇다면 보호벽 2단계를 지난 단계에서는 어떤 제도적 변화가 일어날까. 이를 두 가지 관점에서 살필 수 있다. 보호벽 1단계, 2단계에 이어 3단계로 연속적인 진화과정이 관찰되는 게 우선 첫 번째다. 두 번째로 보호벽 2단계에 새롭게 신설된 정책이나 제도로 인해 새 정책 특유의 부작용이 드러나게 되고, 이를 시정하는 과정이 관찰된다. 즉 보호벽 2단계 이후 단계는 보호벽 1단계가 세워지던 시점의 사회문제가 이미 상당 부분 해결된 상태에서 돌발적이거나 세부적인 문제해결에 집중하는 단계가 될 수도 있다. 반면 이미 보호벽 1단계가 세워지던 시점의 사회문제는 더 이상 존재하지 않으며, 보호벽 2단계에 신설된 제도로 인해 벌어지는 새로운 사회변화에 대응하는 게 주요 정책목표가 되기도 한다.

두 가지 양상의 변화가 양국에서 모두 벌어지고 있지만 한국에서는 특히 후자의 특징이 두드러지게 관찰되고 있다. 법무부는 2022년 1월 ‘외국인 이동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 대상 대폭 확대’라는 제목의 보도자료를 내고 국내 출생하여 15년 이상 국내 체류하고 국내 중·고교에 재학 중이거나 고교를 졸업한 아동을 대상으로 체류자격을 부여하는 제도를 2025년 3월까지 한시적으로 시행한다고 발표했다. 고등학교를 졸업해 학업을 모두 마친 경우에 대해선 1년 동안 임시체류자격(G-1) 비자를 발급해 즉시 강제추방 당할 위기로부터 구제했다. 이어 2022년 6월 국회에서는 불법체류 이주아동이 교육, 건강 등 기본권을 보장받도록 하기 위한 취지를 담은 ‘외국인 아동의 출생등록에 관한 법률안’이 발의되었다. 국내에서 태어난 모든 이주아동에게 출생등록번호를 부여해 이들의 기본권을 보장해야 한다는 내용이 법안 내용이다. 한국의 출생등록은 태어난 장소가 아니라 부모 중 한국인이 있는지 여부를 가리는 ‘속인주의’를 채택하고 있다. 하지만 이주아동의 교육권을 보장하는 제도를 시행하는 과정에서 출생등록이 되어 있지 않음으로써 발생하는 문제들이 축적됐다. 주민등록번호가 없어서 경시대회나 미술대회와 같안 학교 밖 대회에 출품하지 못한다든지, 대학 진학을 하려고 할 때 국내 체류 비자를 발급받기 어렵다는 문제 등이 그것이다. 이에 교육권을 비롯한 기본권을 온전히 보전하기 위해, 즉 교육권 보호를 위해 세워진 보호벽이 제 역할을 다할 수 있도록 하기 위해 이주아동의 출생등록이라는 새로운 제도 변화가

동반되어야 한다는 의제가 형성되기 시작했다.

이에 비해 중국에서의 보호벽 3단계, 제도의 성숙은 보호벽 1단계에서부터 계속 이어진 사회문제를 보다 더 잘 해결하는데 초점을 맞추었다. 2016년 국무원은 '양(兩) 위주' 정책과 '양(兩) 납입' 정책을 기반으로 거주증을 기반으로 하는 이주자녀 입학 정책을 완성시켰다. 2020년부터 조건에 부합하는 이주자녀와 현지 호적인구 모두 공립학교에 등록할 수 있게 됐으며, 두 집단에 주어지는 입학기회는 균등하게 적용된다. 이후에도 2021년 민영(사립학교)의무교육 규범 관리를 강화해 민영의무교육의 질을 높이는 정책이 이어졌다. '2022 교육 10년:1+1 시리즈 발표회'에서 공개된 자료에 따르면 2021년 의무교육 단계에서 이주자녀의 총 규모는 코로나19로 인해 다소 전년보다 줄어든 1372만 4000명으로 집계됐으며, 이 중 공립학교 및 정부 구매 민영학교 학위 서비스의 비율은 90.9%에 달했다. 이주자녀의 90.9%가 거주지의 의무교육 안에 포함되는 것으로 나머지 9.1%에는 자발적으로 사립학교를 선택한 경우 등이 포함되어 있다.

제도 변화는 계속 이어졌다. 2008년 국무원이 '도시의무교육단계 학생들의 등록금 및 잡비 면제에 관한 고시'를 발표한 뒤 중앙정부는 거주지 기반 의무교육 제도 설계를 잘한 성을 대상으로 장려금을 지급했다. 2008년부터 2014년까지 중앙정부가 발행한 이주아동 장려금은 누적 371억 4000만 위안(RMB)에 달했다. 그러나 이것이 '역보조금'에 해당한다는 비판이 제기되면서 장려금 정책은 폐지됐다. 2015년 국무원은 '도농의무교육경비보장체제 추가 개선에 관한 고시'를 발표하였는데 이 고시의 원칙은 '돈은 이주아동을 따른다'에 있다. 2018년 중국 일반 초등학생의 1인당 일반 공공예산 교육경비는 1만 1328위안이다. 그러나 전국 31개성의 국민 평균 공공기금 기준 할당량은 900위안을 초과하지 않으며 중앙정부가 분담하는 국민 평균 공공기금 기준 할당량은 600위안을 초과하지 않는다. 따라서 실제 중앙정부가 부담하는 이주자녀 의무교육비의 비율은 상대적으로 제한적이다. 이에 보호벽 3단계에선 중앙정부와 지방재정 간 지출 책임 구분, 교육 경비 사용 효율을 높이기 위한 방안 모색 등의 분야에서 새로운 논의가 활발해지고 있다.

Ⅴ. 결론

본 연구를 통해 국가가 교육권이라는 공공재 공급에서 배지되는 집단을 없애기 위해 다른 행정이나 정책과 구별되는 보호벽을 작동시키는 과정을 탐색해 보았다. 이를 통해 크게 3가지의 결론을 도출할 수 있었다. 우선 교육권과 같은 기본권의 영역에서 국가가 제공하는 공공서비스가 잘 작동하지 않을 경우 국가는 해당 서비스 운영의 거버넌스를 일반 행정 체계와 다르게 구성하지 않을 수 없게 된다. 기본권 보장의 실효성을 높이기 위해 예외적인 행정제도를 도입하는 식의 보호벽 도입이 이뤄질 여지가 크다는 뜻이다. 물론 한중 양국에서 기본권의 제약이 실제 사회문제로 발현되기 이전까지는 긴 정책공백기가 관찰 되었다. 이는 기존 정책체계와 다른 예외적인 정책 수립까지 과정이 수월하지 않은 과정임을 드러낸다.

한중 비교연구를 통해 보호 대상의 규모 여부에 따라 보호벽을 가동하는 정책의 추진속도와 파급력이 달라지는 것을 확인할 수 있었다. 양국 각각에서 보호벽 대상이 된 집단의 크기엔 차이가 있었다. 한국의 불법체류 이주아동이 약 2만명으로 추정되는 반면 중국에선 매년 1000만명이 넘는 이주아동에 대한 교육권 보장 설계가 이어졌다. 이에 따라 한국의 정책은 소수 학생에게 예외적으로 적용되는 제도를 설계하는 한편 이주아동이 교육권을 넘어 다

른 기본권을 확보할 수 있는지를 정책 평가의 대상으로 삼게 되었다. 이주아동이 학교를 다니게 되는 정도를 넘어서 학교 밖에서 범죄에 휘말렸을 때에도 보호가 되는지, 이주아동이 학교를 합법적으로 다니게 된 뒤 부모가 추방될 수 있다는 가족 분리의 공포가 얼마나 해소됐는지 등으로 정책이 평가됐다. 이에 따라 시간이 지날수록 한국에서 보호벽의 확장 단계는 이주아동의 기본권 확장 과정과 대비할 수 있게 되었다. 이렇게 한국에서 이주아동의 교육권 보장 정책과 관련해 설계한 보호벽은 이주아동이라는 정책 수혜 대상에 초점을 맞추어 2단계·3단계로 진화 과정을 밟아갔다. 교육권 확대 과정만 보더라도 이주아동의 성장에 맞추어 초등학교 취학연령대 이주아동이 등장하자 2008년에 초등학교 취학을 허용하고, 이들이 다시 중학교에 진학해야 하자 2011년에 중학교 취학 근거를 만드는 식의 대응이 나타났다.

그러나 대규모 집단을 대상으로 설계한 중국의 보호벽은 제도의 확장에 초점을 맞춰 진화해 나갔다. 중국의 보호벽은 국가 차원의 기존 제도를 완전히 없애거나 변형시키는 방식으로 단계를 밟아 진화해 나갔으며 일단 보호벽을 강화하는 내용의 제도가 설계되면 전국이 일사불란 하게 제도를 착근시켜 나갔다. 중국 이주아동의 교육권 보장 정책은 중국의 성장 전략의 일부인 동시에 성장을 이끈 변수의 하나이기도 하다. 중국의 도시화 운동 시기는 국가적으로 개혁개방(改革开放)과 시장경제의 부단한 발전이 추구되던 시기와 일치한다. 점점 더 많은 농촌 인구가 도시로 이동하여 새로운 삶의 발전을 모색했다. 도시이주 농민들이 주로 독신으로 도시로 나가던 모습은 빠르게 줄고 가족 단위 이주가 증가했다. 이에 따라 이주아동들은 교육권을 비롯해 여러 복지정책으로부터 배제되었다. 본 연구에서 보았듯이 중국은 교육재정 만은 거주지 중심으로 배분하는 보호벽 정책을 통해 이주지인 도시에서의 교육 인프라를 빠르게 구축했다. 도시화를 겪는 동시에 거주지에서 의무교육을 받으며 양성된 인재는 도시발전의 새로운 원동력이 되었다. 중심 도시들 간 인재 도입 정책이 늘었고, 도시 노동자의 인구가 계속 증가했으며, 교육받은 이주자녀들은 정규교육을 제대로 받은 하나의 세대 그룹을 형성했다.

다만 선행된 제도가 현장에 적용되는 식의 모습이 반복되면서 중국에서는 보호벽의 단계를 높이는 정책을 도입한 이후 몇 년이 지나야 정책효과가 발휘되는 정책효과 지연 현상이 나타나기도 했다. 예컨대 2015년 중국에서 이주자녀 수가 가장 많은 광둥성(广东省)에서는 여전히 이주자녀가 공립학교에 다니는 비율이 50%도 안 되었다(Wu, 2016). 제도 변화 이후에도 이주자녀 의무교육 단계 취학이 어려웠던 이유는 의무교육 발전에 대한 중시 부족, 낮은 재정투입, 정부 보조금으로 구입한 민영 학위 부족에서 기인했다(Nong, 2022). 중앙정부와 지방정부 간 재정지출 책임이 불분명하고 경계 또한 불분명한 점도 제도를 현장에 뿌리내리게 하는데 제약 요인이 되었다(Zhou&Wu, 2021). 이밖에 대입 문턱이 높고 제도가 고학력 또는 기능성 인재 양성에 치우쳐 설계되었다는 점도 이유로 지목된다(He&Wu&Sun, 2018). 따라서 향후 중국의 이주자녀 입학 정책을 지속적으로 보완한ㄴ 방향과 관련하여 보호벽의 역할을 어떻게 확대할 것인지 탐구할 필요가 있다.

마지막으로 일단 한 번 기본권 보호와 관련된 보호벽이 세워진 이후에는 유관 정책이 보호벽으로 유입되는 식의 진화가 이뤄지는 양상이 한중 모두에서 드러났다. 한국에서는 보호벽 1단계에서 이주자녀에게 취학권을 부여한데 이어 2단계에서 이주자녀의 추방 공포를 없애는 방식으로 보호막의 수위를 높였다. 이어 3단계가 되자 이주자녀가 한국에 출생등록을 할 수 있도록 추진하는 움직임이 나타나는 등 교육권에서 출발한 기본권 확대의 범위가 점

차 넓어지고 있다. 이렇게 자녀 정책을 다른 외국인·이민정책과 구분짓는 보호벽 안으로 유입되는 정책 분야의 수가 늘워나고 있다. 중국 역시 거주지 기반 교육행정의 기틀을 마련한 뒤 교육과 유관한 분야인 대입 정책에 대해서도 호적제 대신 거주지 기반 정책을 적용하려는 양상이 나타났다. 또 보호벽의 보호 대상 역시 교육제도에서 대입제도로 한 단계 확대되는 모습이 드러났다.

본 연구에서 보호벽은 양국 모두에서 긴 정책공백기를 걸쳐 설치되었지만, 일단 설치된 이후에는 보호벽 내부로 유관 정책을 유입시키며 확장하는 양상을 드러냈다. 중국에서는 또한 보호벽이 3단계에 이르러 제도의 성숙이 이뤄진 단계에서는 기본법을 새롭게 재정비하는 시도가 감행됐다. 2018년 재개정된 중화인민공화국 의무교육법은 제2조에서 '중국은 9년 의무교육제도를 시행하고 있으며 국가가 통일적으로 실시하는 모든 적령기 아동·소년이 받아야 하는 국민교육으로 국가가 보장해야 하는 공익적 사업으로 의무교육을 실시하고 학비·잡비를 받지 않는다.' 고 규정하였다. 본 연구에서 서술하였듯이 중국은 처음부터 학비·잡비를 받지 않는 무상의무교육을 실시하지 않았으며, 교육재정을 특수하게 관리하는 보호벽 안에서 학비에 이어 잡비를 무상으로 하는 정책 이행단계를 밟았다. 그러나 단계적인 정책 이행이 끝난 뒤에는 결국 교육에 대한 기본법을 새롭게 재정립하는 기본법의 재도약 단계를 맞이했다. 보호벽이 설치되었어야 했던 이유인 호적지 아동과 이주아동 간 차별이 해소되었을 때 새 교육 기본법이 제시될 수 있게 되었다.

Ⅵ. 시사점

본 연구의 시사점은 크게 세 가지이다.

첫째, 한중 양국의 이주아동 교육권 확장 단계를 분석한 결과 정책 대상 및 그 규모에 따라 국가별 차이가 있었다. 즉 보호벽은 매우 다양한 형태로 구현될 수 있기에 국가는 현재 단계에서 보호벽의 수준에 대한 분석을 해야 한다.

둘째, 이주자녀 대상 교육권과 같은 기본권과 관련된 보호벽이 확대될 수 있는 가능성에 국가는 관심을 기울여야 한다. 국가가 적극적인 보호벽 수립 정책을 회피할 경우 특정 집단의 기본권이 제약받는 결과가 필연적으로 나타나기 때문이다.

셋째, 기본권과 관련된 보호벽은 정책공백기인 0단계에서 시작해 양적 확대(1단계), 질적 전환(2단계), 제도적 성숙(3단계) 등의 단계로 n차 진화를 하지만 보호벽 활용 정책의 궁극적인 목표는 '보호벽이 필요 없는 평등한 세계' 그 자체이다. 즉 국가는 기본권 보호를 위해 보호벽의 범위를 확장하는데 집중해야 하지만, 그 정책의 궁극적 목표는 보호벽 0단계로 다시 돌아가 새로운 기본법을 정립하는 방향으로 향한다.

Ⅶ. 연구의 한계 및 후속연구의 필요성

본 연구를 통해 한중 이주자녀의 교육권 확대 과정에서 국가의 적극적인 역할을 탐색했다. 이주자녀의 교육권이 확대되는 과정이 관찰 되었으며 교육권 뿐 아니라 건강권, 범죄 피해자 보호 등의 영역에서도 국가의 단속 기능을 제한하려는 보호벽의 기능이 어떻게 발휘될 수 있을지 추가 연구가 필요하다. 대체로 건강권 보장, 범죄 피해자 보호 등에 있어서도

이주아동 교육권이 확대된 양상과 비슷하게 보호벽 확장의 단계가 관찰될 것으로 예측된다. 그렇다면 국가가 특정 집단의 보호를 위해 설치하는 보호벽은 언론의 자유, 표현의 자유, 사상의 자유와 같은 영역에서도 실효성 있게 작동할 수 있을지에 관해서도 후속연구의 필요가 제기된다. 이 분야에선 보호벽 정책이 잘 구동되지 못할 가능성이 높게 관측된다. 교육, 건강권, 범죄 피해자 보호 등은 국가가 제공해야 할 공공재로 인식하는 반면 언론·표현·사상의 자유는 국가와의 대립을 허용하는 기본권으로 분류되기 때문이다.

참 고 문 헌

홍길동(2021). 논문명. 학회지명, 권(호), 1-20.

조형진. (2017). 중국의 사회주의 신농촌 건설과 기층 거버넌스: 권위주의 체제의 공공재 공급과 국가-사회 관계. 한국정치학회보, 51(2), 141-173.

한국행정학회 신진학자연구회. (2021). 정책사례연구. 서울: 윤성사.

정민경. (2018). 미등록 이주 아동의 교육권과 지방 정부의 역할 확인: 카렌스의 ‘차단

벽’ 주장을 중심으로. 한국이민정책학회 학술대회, 165-179.
정해용. (2009). 한중 (韓中) 행정개혁 비교연구: 신공공관리의 도입, 확산, 진화과정을 중심으로. 국제지역연구, 13(1), 443-475.
남재걸. (2012). 지방행정체제 개편의 경로진화 연구: 역사적 제도주의 관점에서 우리나라 시 설치 정책을 중심으로. 지방행정연구, 26(2), 55-88.
뉴시스. (2009. 7. 9.). “인권 사각지대 ‘이주아동’ 대책 마련해야”,
오마이뉴스(2002. 12. 5.). 이주노동자 자녀, 교육권 문제 시급.
한겨레(2013. 1. 11.). 민우 같은 아이들 2만명… 최고 선처는 ‘방관’
연합뉴스(2022. 6. 30.). “미등록 이주아동 2만명도 학교 갈수 있어야… 의원들, 법안발의,
법무부(2022). 보도자료:법무부, 외국인 아동 교육권 보장을 위한 체류자격 부여 대상 대폭 확대
Yang Ming. (2014). “Two-oriented policy“ turns to “national equal treatment policy“: An analysis of the schooling policy for the children of migrant workers. Social Science Front, (12), 217-223.
Fan Xianzuo. (2011). Educational Difficulties and Solutions for Children of Urban Floating Population: Where to Find a Three-foot Desk. Nanjing: Jiangsu Education Publishing House.
Du Yue, Wang Libing, Zhou Peizhi. (2004). Basic Education for Children of Urban Floating Population: Policy and Innovation. Hangzhou: Zhejiang University Press.
He Dongchang. (2003). Important Educational Documents of the People’s Republic of China. Haikou: Hainan Publishing House.
Nong Hao. (2022). Research on the protection of the rights and interests of compulsory education for the children of migrant workers in the new era: Taking Shenzhen, Guangdong Province as an example. Coastal Enterprise and Technology, 2022(02):39-43.
Liu Yiting, & Miao Jiandong. (2014). Analysis of Educational Policy Changes for Children of Migrant Workers. Journal of Yangzhou University: Higher Education Research Edition, (2), 17-20.
Yang Yingxiu. (2017). From “Two Mains“ to “Two Inclusions“: A New Breakthrough in the Policy of Compulsory Education for Children of Migrant Workers. Educational Science Research, (6), 21-25.
Fan Xianzuo. (2011). Where to find a three-foot desk: Educational difficulties and solutions for children of floating population. Jiangsu Education Press.
Yang Ming. (2015). An Analysis of Public Resource Allocation for Compulsory Education for Children of Migrant Workers under Localized Management System. Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Sciences Edition), 1(6), 153.
Liu Shaorong. (2008). Changes in the State’s Policy on Compulsory Education for Rural Migrant Children from 1996 to 2007. Education Guide: First Half Month, (6), 20-22.
Li Nan, & He Xuexin. (2015). Educational Policy Research for Children of Migrant Workers. China’s National Conditions and Strength, (8), 17-19.
Wu Kaijun, & Zhou Liping. (2021). The Division of Fiscal Responsibilities for Compulsory

Education for Children of Migrant Workers in the City: An Empirical Analysis Based on Central and Local Expenditure. Education Research.

Wu Zhihui, & Li Jingmei. (2016). The realistic dilemma and policy choices of migrant children's children receiving compulsory education in cities. Educational Research, 37(9), 19-31.

Zhou Liping, & Wu Kaijun. (2021). A Study on Sharing of Compulsory Education Finance for Rural Migrant Workers' Children in Guangdong Province, 17(6), 193-203.

Wu Kaijun, & Yang Xiaoxia. (2018). Research on the Possibility of the Existence of Educational Depression Effect on Rural Migrant Workers' Children, 11(466), 68-75.

Fang Yiquan, & Sha Fei. (2015). On the Equal Educational Right Safeguard of Migrant Workers' Children in Cities °

He Jie, Wu Lulu, & Sun Xiangyi. (2018). Realization and Guarantee of the Right to Compulsory Education for the Children of Migrant Migrants in the City——Taking Hangzhou as an Example. Legal System and Society, 16.

코로나19 이후 기초학력 보장을 위한 정책의 창은 어떻게 열렸는가?
-Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로-

김건아(이화여자대학교 박사과정)
구지연(이화여자대학교 석사과정)
윤세영(이화여자대학교 석사과정)
정제영(이화여자대학교 교육학과 교수)[1]

요 약

본 연구는 코로나19 이후 역동적으로 변화된 기초학력보장정책의 변동과정을 분석하여, 코로나19 이후 기초학력 보장을 위한 정책의 창이 어떻게 열렸는지 맥락적으로 이해하고자 한다. 이를 통해 앞으로의 기초학력보장정책을 위한 정책적 시사점을 제언하는 데 목적이 있다. 그리하여 본 연구는 다음의 두 가지 연구문제를 제기한다. 첫째, 코로나19 이후 기초학력보장정책의 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름은 어떠한가? 둘째, 코로나19 이후 기초학력보장 정책의 창은 어떻게 열렸는가? 본 연구는 코로나19가 사회적인 문제로 대두되기 시작된 2020년 1월부터 2022년 10월까지를 분석 시기로 설정하고, Kingdon의 정책흐름모형을 기반으로 신문기사 및 정책 보도자료를 분석하였다.

연구 결과, 다음의 세 가지 결론을 도출하였다. 첫째, 코로나19가 장기화됨에 따라 정책대안의 문제가 정치의 흐름에 영향을 미치게 되었다. 둘째, 코로나19 이후의 기초학력보장정책에는 정책 입안 및 채택자인 정부가 정책활동가로서 많은 영향력을 행사하였다. 셋째, 정부는 기초학력보장정책의 실질적인 실효성을 검증하기보다는 정책 입안과 실행에 주안점을 두었다. 이를 통해 본 연구에서는 향후 기초학력보장정책을 개선하기 위한 세 가지 정책적 시사점을 제시하였다. 첫째, 정부의 정책 결정과정에서 정치적 흐름의 영향에 좌우되는 것을 경계할 필요가 있다. 둘째, 정부는 정책활동가로서 역할을 할 뿐만 아니라 다양한 정책활동가들의 의견을 충분히 수렴해야 한다. 셋째, 정부는 교육현장의 구성원들과의 긴밀한 소통을 통해 실효성 있는 정책실행에 집중해야 한다. 코로나19가 여전히 해결되지 않은 시점에서 앞으로도 기초학력보장정책의 창은 다시 열릴 가능성이 크며, 후속연구로써 기초학력보장정책에 대한 변동과정의 추이를 지속적으로 지켜볼 것을 제안한다.

[주제어] 기초학력보장정책, 기초학력저하, 학습결손, 코로나19, Kingdon의 정책흐름모형

Ⅰ. 서론

2020년 1월, 전 세계를 위기에 빠뜨린 코로나19 사태는 정상적인 교육활동에 많은 제약을 가져다주었다. 사상 초유의 등교개학 연기와 원격수업 실시로 인해 학교 현장은 혼란에 빠졌고, 상황을 수습해 나가는 동안 대규모 학습공백과 이로 인한 학습결손을 피할 수 없었다. 이에 정부는 2021년 8월 기초학력 보장법을 제정하고 이를 바탕으로 두드림학교 확대, 1교실 2교사제, 교육회복지원사업 등 다양한 기초학력보장정책을 실시하였다. 그럼에도 불구하고 기초학력저하는 계속 되었고, 2022년 대통령 및 교육감 선거 등을 거치면서 기초학력보장정책은 끊임없이 정치적으로 이슈화 되었다.

사실 기초학력과 관련된 지표는 코로나19 이전부터 계속 악화되어왔다. 국가수준 학력평

1) 교신저자

가의 성취수준 비율 중 기초학력 미달 비율은 2016년 이후부터 지속적으로 상승하는 추세였으며, 코로나19로 인한 비대면 수업 전환으로 그 증가폭이 늘어난 것 뿐이다(김남식, 임광국, 2021). 교육부에서는 모든 학생의 기초학력을 보장하여 능력에 따라 교육을 받을 수 있는 기반을 조성하기 위해 2016년부터 기초학력보장법에 대한 제정안을 검토 하였고(정순원, 2020), 기초학력저하를 해결하기 위한 여러 정책들을 꾸준히 도입 및 확대해왔다. 그러나 기초학력에 관한 문제는 코로나19 이전까지 세간의 이목을 끌지 못하였고, 정책적 실효성 역시 미미한 수준에 그쳤다.

코로나19 이후 기초학력저하는 사회적 문제로 크게 부각 되었고, 여론의 높은 관심 속에서 급격한 정책변동이 이뤄졌다. 기초학력보장정책을 둘러싼 다양한 정치적 흐름들이 활발해지고, 여러 요인과 압력들이 정책 결정 과정에 영향을 미쳤다. 그 결과, 단기간에 두 번의 정책의 창이 열리며 우후죽순으로 기초학력과 관련된 정책들이 입안되었고 막대한 예산과 인력이 투입되었다. 이러한 위에서부터 실시된 탑다운 방식(top-down)의 정책실행으로 인해 학교 현장은 과도한 행정업무를 떠안으며 혼란에 빠지게 되었고, 교육의 수요자인 학생 및 학부모들 역시 정책 실효성에 대해 회의적인 반응을 보이게 되었다.

이러한 시점에서 기초학력보장정책의 입안과 결정 과정이 타당한 숙고를 거쳐서 생성된 것인지 비판적으로 고찰해볼 필요가 있다. 그러기 위해서는 정책변동의 흐름과 정책 결정과정에서 영향을 미친 요인들이 무엇인지 깊이 이해해야 한다. 그러나 지금까지의 기초학력에 관련된 선행연구들은 대부분 기초학력보장 프로그램의 효과성을 검증하는 데 집중하였다. 일부 기초학력정책에 관련된 변동 과정을 분석한 연구들은 코로나19 이전 시기까지를 분석대상으로 삼았다.

따라서 본 연구는 이러한 선행연구에 뒤를 이어 코로나19 이후의 시기를 코로나 1기와 2기로 나누어, 최근 2개년간의 기초학력보장정책의 역동적인 흐름을 살펴보고자 한다. 코로나19가 시작되고 난 이후부터 기초학력보장법이 제정되고, 더 나아가 제 1차 기초학력보장 종합계획이 수립되기까지 기초학력보장정책은 많은 기조의 변화를 거쳐 왔기 때문이다. 특히 이 시기는 대통령 선거를 통한 행정부 교체, 판도가 바뀐 교육감 선거 등 다양한 환경적 변화가 발생하여 이러한 요인들을 고려한 새로운 정책 분석 연구가 필요한 실정이다.

본 연구는 기초학력보장정책의 맥락을 분석하여 앞으로의 기초학력보장정책을 개선하기 위한 정책적 시사점을 제시하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 다음의 두 가지 연구문제를 제기한다. 첫째, 코로나19 이후 기초학력보장정책의 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름은 어떠한가? 둘째, 코로나19 이후 기초학력보장 정책의 창은 어떻게 열렸는가?

이 연구 문제를 해결하기 위해 본 연구는 코로나19가 사회적인 문제로 부각되기 시작했던 2020년 1월부터 제 1차 기초학력보장 종합계획이 수립된 2022년 10월까지를 분석 시기로 설정하고, Kingdon의 정책흐름모형을 기반으로 신문기사 및 정책 보도자료를 분석하였다. Kingdon의 정책흐름모형은 복잡한 정책 환경의 변화와 다양한 변수를 살펴 총체적으로 정책 변동 과정을 분석할 수 있기 때문이다(Kingdon, 2011). 특히 Kingdon의 모형은 정책 결정의 기회가 선형적, 순차적으로 이루어지지 않고 비합리적으로 예측 불허하게 일어남을 가정하기 때문에(Kingdon, 2011), 본 연구에서 다루고자 하는 코로나19라는 불확실한 상황적 요인을 이해하는 데 유용할 것으로 기대된다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 기초학력보장정책

가. 기초학력보장정책의 시기별 변화

「기초학력 보장법」에 따르면 '기초학력'이란「초 · 중등교육법」 제2조에 따른 학교(이하 "학교"라 한다)의 학생이 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력을 말한다.「초 · 중등교육법」 제43조 제1항에는 기초학력을 국어, 수학 등 교과의 내용을 이해하고 활용하는데 필요한 읽기·쓰기·셈하기를 포함하는 기초적 지식, 기능으로 정하고 있다. 이러한 정의에 기초한 기초학력보장정책은 특수교육대상자를 제외한, 기초학력에 도달하지 못한 학습지원대상 학생들에게 개인의 상황과 특성에 맞는 내용과 방법으로 실시하는 맞춤형 교육을 제공하는 정책이라고 볼 수 있다.

기초학력보장정책은 1995년 5.31교육개혁위원회의 '신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안'에서 학습부진학생의 개념을 도입하고, 별도의 학습지도를 시행하면서 시작되었다(송경오, 박주성, 2015). 2000년대 초반에는 담임교사의 재량 하에 이뤄지는 자율적인 방과 후 학습 지도 수준에서 이루어졌다. 2008년 이후 정부는 '기초학력 미달 학생 제로플랜'을 수립하였고, 국가 수준에서 기초학력을 관리하겠다는 강한 의지를 보였다. 2010년 기초학력향상지원 사이트 꾸꾸(ku cu)를 구축하여, 표준화 된 기초학력지도 가이드라인을 제시하였다. 2011년에는 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 2학년 전체 학생을 대상으로 국가 학업성취도 평가, 기초학력진단 실시를 본격화 하였다(교육과학기술부, 2011). 이 평가결과를 기반으로 기초학력 미달자가 일정 이상 밀집한 학교를 '학력향상 중점학교'로 지정하여 지원하였다. 더 나아가 2012년 시·도교육청에 '학습부진 종합클리닉센터'를 설치하고 학습부진학생의 학습정서심리 등에 맞는 맞춤형 지원체제를 지원했다(교육과학기술부, 2012).

2013년부터 기초학력보장정책은 국가 수준의 교육부 중심에서 시·도교육청 중심으로 이동하였다(백혜조, 2022). 소위 '일제고사'라고 불리는 국가수준의 학업성취도평가가 사교육 조장, 학업 스트레스 야기 등 여러 부작용을 야기한다는 이유로 비판 받았기 때문이다. 이로 인해 2013년부터 초등 수준에서의 진단평가는 폐지되었으며, 시·도교육청에서 자체 계획에 따라 자율적으로 시행하는 것으로 바뀌었다(교육과학기술부, 2013). 2014년 이후부터 교육부는 시·도 교육청의 원활한 기초학력보장정책 수행을 위한 인프라 구축에 힘썼다. 그 예로 '두드림학교'가 초·중·고 1,300여 개교에서 운영되었으며 단위학교별 학습클리닉이 실시되었다(교육부, 2016). 2017년에는 기초학력 진단-보정 시스템 지원 대상을 초3~중3에서 초1~고1로 대폭 확대하여 운영되었다(교육부, 2017). 2019년에는 진단 이후 학업성취 향상도를 확인할 수 있도록 평가 방식 및 체제를 대폭 개편하였다. 또한 학교 내 보조인력 배치 확대 등을 통해 기초학력에 대한 국가-시·도교육청-학교의 책무성을 강화하였다(교육부, 2019).

코로나19 이후에는 단위 교육청을 중심으로 보다 세분화된 교과보충 집중 프로그램을 확대 운영하였다. 서울시교육청은 담임교사의 방과 후 지도가 중심이 된 기초학력 키다리샘 지원사업 및 점프업 프로그램을 실시하고 있다. 또한, 초2 기초학력 보장 집중학년제, 1수업

2교사제 등 정규 교육과정 내에서 실시되는 프로그램 또한 함께 운영하고 있다. 한편 인천교육청에서는 '학습드림코칭'을 통해 국·영·수 교과 중심의 개별 맞춤형 학습코칭을 지원하고 있으며 수업 내 보조교사 사업인 '친친샘', '한글돋움지원' 사업을 시행하고 있다.

나. 기초학력보장정책 관련 선행연구

기초학력에 관한 선행연구는 다양한 범주와 주제로 매우 활발하게 다루어졌다. 기초학력 프로그램에 대한 효과성 및 영향요인(김정아, 2021; 유미영, 엄준용, 2016)에 대한 양적연구가 주를 이루고, 각 교과별 기초학력 지도방안(김지영, 2021), 지도실태 분석 및 현황 분석(민윤경, 2022; 임영재, 김수현, 박정아, 2021), 기초학력 프로그램의 실행 및 참여사례연구 및 인식조사(이명학, 이대식, 2005; 전지혜 외 2022; 조성자, 박세영, 2021), 교사의 직무 행태 분석(권희정, 박수정, 2021) 연구들이 있다.

기초학력보장정책에 관련된 선행연구는 크게 두 가지 갈래로 나눠볼 수 있다. 첫째는 정책의 성과 분석 및 개선방향을 제언하는 연구(김경희, 박인용, 2015; 김남식, 임광국, 2021; 김희삼, 2020; 박종임, 2017) 이고, 둘째는 국외 사례와 비교분석한 연구(김유리, 배현순, 신혜진, 2021; 민윤경, 문희원, 2021; 송경오, 박주성, 2015)이다. 그 외 기초학력정책 및 변화(백혜조, 2022; 유은정, 2022)와 관련된 선행연구들은 현재까지 실행된 기초학력보장정책에 관해 비판적인 시각으로 바라보는 것이 다수이다.

그 중 김남식, 임광국(2021)은 지금까지 많은 기초학력정책이 제안되었음에도 불구하고 계속해서 증가하는 기초학력미달 학생 수를 자료로 제시하며, 정책의 실패와 개선의 필요성을 제기하였다. 이에 해외 사례의 기초학력진단·보정 정책의 현황을 비교 분석하여, 국가가 다시 기초학력보장정책의 중심이 되어 관리하고 시·도 교육청 및 일선 학교는 기초학력보장 활동에 집중할 것을 제언하였다. 권희정, 박수정(2021)은 Lipsky의 일선관료 모형으로 기초학력보장정책에서의 교사 직무 행태를 분석하여, 보장 활동이라는 내적 책무성 보다 선별에 집중하는 현 정책 집행을 비판하였다. 한편, 김희삼(2020)은 단편적인 기초학력보장정책을 제시하기 이전에 '학력'이라는 개념을 재논의 할 필요가 있음을 시사하였다. 즉, 기초학력보장의 기준을 학업성취도 평가 결과로 간주할 것인지, 미래사회를 살아가기 위한 핵심역량을 갖춘 전인적 성장으로 볼 것인지에 대한 사회적 합의가 먼저 필요함을 제언하였다.

기초학력보장정책을 다룬 많은 선행연구들 중에서 정책이 변동하는 과정과 이에 영향을 미친 외부 변인들에 대해 면밀히 고찰한 연구는 많지 않다. 백혜조(2022)는 우리나라의 기초학력보장 정책들을 시기별로 분석하여, 실행과정에서 나타난 문제점을 비판적으로 검토하였다. 연구 결과, 정치적 성향에 따라 정책실행과 번복이 잦다는 것을 문제점으로 제기하였으나 어떤 정치적 요인이 영향을 미쳤는지에 대해 명확하게 밝히지는 않았다. 따라서 본 연구는 이와 같은 선행연구에 한발 더 나아가, Kingdon의 정책흐름모형을 분석틀로 적용하여 기초학력보장정책의 변동과정과 이에 영향을 주는 다양한 정책적 흐름에 대해서 탐색하고자 한다. 특히 코로나19 이후 산발적인 기초학력보장정책이 시행되었는데, 코로나19라는 국가적 재난 사태와 이를 둘러싼 정책적 흐름들이 어떻게 기초학력보장 정책의 창을 열리게 한 것인지 다층적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 앞으로의 기초학력보장정책의 개선 방향을 정책적 시사점을 제시할 것이다.

2. Kingdon의 정책흐름모형(Policy Stream Model)

Kingdon의 정책흐름모형은 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름들이 서로 독립적으로 흐르다가 어느 순간, 모종의 사건을 계기로 세 흐름들이 결합하여 정책의 창(policy window)이 열리고, 이로 인하여 정책 변동이 일어난다고 설명하는 이론이다(Kingdon, 2003). 정책흐름모형은 조직행동에 대한 Cohen, March, Olsen(1972)의 쓰레기통모형(Garbage Can Model)을 Kingdon이 발전시켜 정책의제설정, 정책대안의 구체화, 정책변동 등(박균열, 2012) 정책과정 전반을 설명하는데 활용되고 있다. Kingdon의 정책흐름모형은 정책결정이 우연하게 이뤄진다는 정책변동의 비합리성을 설명하기 적합하고, 현실적이고 역동적인 정책과정을 잘 설명하며(신현석, 남미자, 이경옥, 2013; 박균열, 2012), 정책과정에서 이슈 및 정책행위자의 역할을 심층적으로 탐구할 수 있는 장점이 있다(김경현, 2022; 이슬아, 정제영, 2020).

정책흐름모형의 주요 개념은 '정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 정책활동가, 그리고 정책의 창'으로 정리할 수 있다. 첫째, '정책문제의 흐름(Problem stream)'은 정책결정자가 어떻게 문제를 인식하고 정의함으로써 왜, 어떤 사회문제가 정부 의제가 되고 다른 문제보다 더 주목을 받는지를 설명한다(신현석 외, 2013). 문제 인식에 영향을 주는 요인으로는 '지표(indicators), 주요 사건(focusing event), 위기(crisis), 환류(feedback)' 4가지가 있다. 즉, 정책문제의 흐름은 정책 관련 계량화된 지표의 변화, 재난 혹은 시위 등 결정적인 사건과 위기의 발생, 정책에 대한 의견수렴 등으로 인해 정부가 어떤 사회적 문제에 관심을 갖고 정부의제로 받아들이는지와 관련된다(박지회, 고장완, 2015; 반민수, 2021; 김경현, 2022; 이청민, 정제영, 2022).

둘째, '정치의 흐름(political stream)'은 선거 결과, 집권세력의 교체, 여론 변화, 의석 수 변화, 이익집단의 압력 등의 정치적 사건의 발생을 의미한다. 예를 들어, 의회 및 행정부의 교체는 주요 정책 참여자와 정책 의제의 변화를 가져온다(최성락, 박민정, 2012). 이처럼 정치의 흐름은 정책의제의 우선순위를 변화시키고 새로운 정책의제의 등장, 정책의제설정 및 변화에 막대한 영향을 미치며(안선회, 2021), 세 가지 흐름 중에 정책의 창을 열게 하는 주된 요인으로 강조되고 있다(Kingdon, 2003).

셋째, '정책대안의 흐름(policy stream)'은 정책 공동체가 정책 문제를 해결할 수 있는 대안을 개발하고 몇몇 활용 가능한 대안으로 좁혀나가는 과정을 말한다(최성락, 박민정, 2012). 여러 정책 참여자들에 의해 나타난 대안들은 주로 전문가 집단 혹은 전문성을 지닌 관료에 의해 좁혀지고 선정된다(신현석 외, 2013). 이때, 정책활동가들은 본인들에게 유리한 대안이 정책으로 채택될 수 있도록 적극적인 설득과정을 거친다(안선회, 2021). 그 결과, 항상 가장 효과적인 대안이 선정되는 것은 아니다(최성락, 박민정, 2012).

넷째, '정책활동가(policy entrepreneur)'는 세 독립적인 흐름을 결합시켜 정책의 창을 여는데 중심적인 역할을 수행하고, 정책의 창이 열린 뒤에도 정책 의제화에 그치지 않고 실제적인 정책 결정과 정책변동이 일어날 수 있도록 중심적인 역할을 하는 집단이다(정양순, 이예슬, 박대권, 2018). 정책활동가는 자신들이 선호하는 정책이 실현될 수 있도록 시간, 돈, 에너지 등 동원 가능한 자원을 모두 활용하여 적극적인 투자를 기울이는 사람들로(최성락, 박민정, 2012), 정부관료, 국회의원, 로비스트, 학자, 언론인 등 다양한 주체가 포함된다.

Kingdon(2003)은 정책의 창을 열고, 정책 의제화와 실제적인 정책 결정이 일어날 수 있도록 핵심 역할을 하는 정책활동가를 강조했다.

다섯째, '정책의 창(Policy windows)'이란 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름이 어떤 계기로 인해 결합되어 정책변동의 기회가 열린 상황을 의미한다. 세 흐름이 모두 만나서 열릴 수도 있으며 한 두 개의 흐름이 주도적인 역할을 하여 정책의 창이 열리기도 한다(나정, 박창현, 2015). 정책의 창이 열린 채로 오래 유지되는 현상은 드물며, 정책문제가 충분히 다뤄졌거나, 일정 시간 내에 정책변동이 일어나지 않고 관심이 사라지면 창은 닫히게 된다(이청민, 정제영, 2022). 따라서 정책참여자들은 정책의 창이 열려있는 짧은 시간 안에 자신이 지지하는 정책을 정책결정권자가 채택하도록 설득해야 궁극적인 정책변동이 가능하다(최성락, 박민정, 2012).

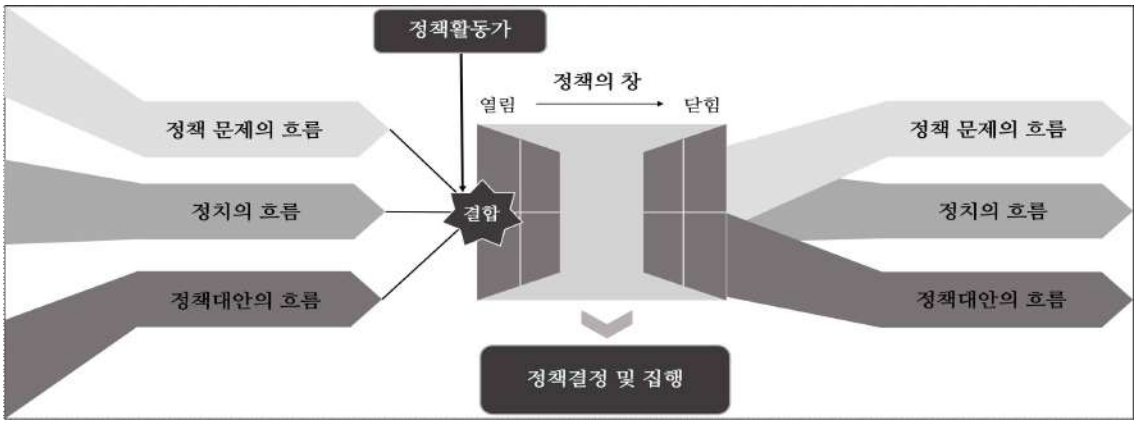
이러한 Kingdon의 정책흐름모형은 다양한 교육 정책변동을 살펴보기 위해서도 활용되고 있다. 선행연구 분석 결과, 교원교육 분야에서는 교원능력개발평가제(박균열, 2012), 교원평가제 이원화 정책(김이경, 김경현, 2018), 교원행정업무 경감(이슬아, 정제영, 2020) 등의 주제가 다뤄졌다. 초·중등 교육에서는 자유학기제(정양순 외, 2018), 학생부종합전형(이청민, 정제영, 2022), 외국어고 정책(정제영, 이희숙, 2015), 한국사 국정교과서 정책(강은숙, 2016), 학교폭력 예방정책(신현석 외, 2013), 초등협력교사제도의 정책형성 과정(임수진, 안지혜, 2019) 등의 정책변동 분석에 Kingdon의 정책흐름모형이 적용된 바 있다. 고등교육 분야에서는 대학구조개혁(박지희, 고장완, 2015), 대학 등록금(김가람, 이일용, 2014), 대학강사제도(김경현, 2022), 대학평생교육정책(연지연, 2019)과 같은 다양한 분야의 정책과정이 연구되었다.

Kingdon의 정책흐름모형은 정책이 갖추어야 할 기준을 제시하는 규범적 모형(normative model)이라기보다는 현실의 정책 상황을 설명하는 기술적 모형(descriptive model)이라고 할 수 있다(이희숙, 정제영, 2015). 따라서 정책의 공중 의제화 및 채택 과정에서의 맥락적 상황을 파악하는데 적합한 모형이라 할 수 있다. 따라서 본 연구에서 조명하고자 하는 기초학력 보장정책의 변동 과정과 이에 영향을 미친 정책적 흐름을 파악하는데 가장 적절한 모형으로 판단되어 이를 적용하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석모형

본 연구는 코로나19 이후 기초학력보장정책의 변동 과정을 분석하기 위해 Kingdon의 정책흐름모형을 활용한다. 먼저 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름이 각각 독립적으로 흘러온 흐름을 파악한 뒤, 분석 기간 중 이 세 흐름이 일련의 사건들을 계기로 결합되어 총 두 번의 정책의 창이 열린 것에 주목하고자 한다. 각각의 정책의 창의 열릴 때마다 Kingdon이 강조한 정책활동가의 개입에 대해서도 면밀히 분석할 것이다. 마지막으로 어떠한 정책 결정으로 정책의 창이 닫혔는지 또한 기술할 것이다. 이상 본 연구 설계의 분석틀을 종합적으로 제시하면 다음 [그림 1]과 같다.



[그림 1] Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 분석틀
*출처: 정제영, 이희숙(2015)의 분석모형을 재구성함

2. 분석 자료 및 방법

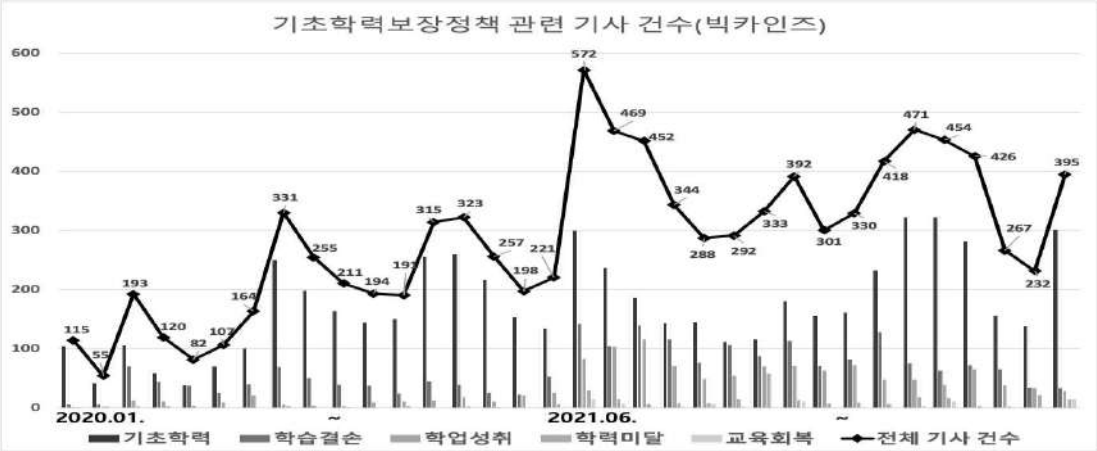
본 연구는 코로나19 이후 역동적으로 변화된 기초학력보장정책의 변동 과정을 분석하고자 한다. 이를 위해서 Kingdon의 정책흐름모형을 기반으로 한 분석틀을 적용하여 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름, 더 나아가 정책의 창이 열리기 된 주요 사건과 정책의 창이 닫히게 된 계기, 그리고 이 과정에서 영향을 미친 정책활동가를 차례로 분석한다. 이를 위해서 본 연구는 신문 기사 건수와 기사 내용을 주된 분석 자료로 삼았다. 주요 신문의 기사 건수로 일반적인 추세를 벗어나 기사가 많아지는 구간을 사회적으로 이슈화되는 구간으로 분석할 수 있기 때문이다(이희숙, 정제영, 2012).

본 연구에서는 보다 객관적이고 과학적인 자료 분석을 위하여, 인공지능을 기반으로 한 빅데이터 분석 사이트 2개를 활용했다. 첫째는 네이버 데이터랩이다. 국내 최대 포털사이트인 네이버에서 운영하는 데이터랩은 주제어 검색을 통해 검색어 추이를 직관적인 그래프로 보여준다. 둘째는 한국언론진흥재단에서 운영하는 빅카인즈이다. 빅카인즈(BIG KINDS)는 다양한 신문 기사, 일간지, 전문지 등을 선택하여, 설정 기간 내의 신문 기사 건수 및 내용은 물론 관련 핵심 키워드와 각 키워드들 간의 관계도까지 시각 자료로 제공한다. 본 연구에서는 네이버 데이터랩으로 먼저 기초학력보장정책이 이슈화가 된 시기와 검색어 트렌드 추이를 파악하고, 빅카인즈로 검색한 기사 변동 추이와 그 내용들을 분석하였다.

분석 키워드로는 기초학력보장정책을 둘러싼 정책 흐름을 다면적으로 분석할 수 있도록, 기초학력이라는 단어에 국한하지 않고 보다 다양한 범주에서 선정하였다. 그 결과 기초학력보장정책과 연관 검색어로 분류되는 주요 단어 5개-기초학력, 학력미달, 학습결손, 학업성취, 교육회복-를 검색 단어로 선정하였다. 그 이외에도 자료 분석에 참고하기 위해서 기초학력과 관련된 여러 키워드를 넣어 추가적으로 기사를 수집하였다.

분석 시기는 코로나19가 사회적으로 대두되기 시작한 2020년 1월부터 시작하여 제 1차 기초학력 보장 종합계획을 발표한 2022년 10월까지로 한정하였다. 이 기간으로 상기에 언급한 주요 키워드를 중심으로 신문 기사를 검색한 결과, 총 8722건의 기사가 발견되었다. 총 기사 건수의 변동 추이를 분석한 결과, 기사 수가 급증하고 기초학력저하가 사회적으로 이슈가

되는 특정 시기들을 포착할 수 있었다. 보다 정확성을 높이기 위해 네이버 데이터랩에서 같은 키워드로 검색어 트렌드를 파악한 뒤, 빅카인즈의 기사 수 변동 추이를 교차하여 비교·분석하였다. 이를 그래프로 나타낸 것이 다음의 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 기초학력보장정책 관련 기사 건수(2020.01-2022.10)

이와 같은 분석 과정을 거쳐 최종적으로 2개의 정책분석시기를 설정하였다. 1차 시기는 코로나19가 시작된 2020년 1월부터 첫 번째 정책의 창이 닫힌 시점으로 추정되는 2021년 9월까지이다(2020.1.1.~2021.9.31.). 2차 시기는 2021년 10월부터 두 번째 정책의 창이 닫힌 시점으로 추정되는 2022년 10월까지이다(2021.10.1.~2022.10.31.). 각 시기의 주요 기사 내용들을 분석하고, 이를 보완하기 위해 교육부 및 교원단체의 보도자료, 정부 정책 자료집 및 공문서, 각종 연구 보고서, 통계 자료들을 추가적으로 수집하였다.

Ⅳ. 기초학력보장정책의 흐름 분석

1. 코로나19 1기 (2020년 1월 ~ 2021년 9월)

가. 정책문제의 흐름

기초학력저하에 관련한 지표의 변화는 코로나19가 발생하기 이전부터 존재하였다. 교육부 자료 통계에 따르면 중3 학업성취도평가 기초학력 미달 비율은 2017년에 비해 2년 사이 국어는 2.6%에서 4.1%로, 수학은 7.1%에서 11.8%로 상승하였다(시·도 교육청, 2020.1.3.). 뿐만 아니라 2018년 국제협력개발기구(OECD)가 발표한 '국제 학업성취도 평가(PISA)'에서도 중국·일본과 비교하여 심각한 학력저하가 나타났다(교육부, 2020.01.18.). 학생주도형 수업이 도입되고 학습량이 20% 감축되면서, 우리나라 주요과목의 평균시수는 OECD 국가 평균에 미치지 못한다는 비판이 제기되었다(문학평론, 2020.01.20.). 이처럼 기초학력보장에 대한 필요성은 꾸준히 언급되어왔지만, 뚜렷한 공중 의제가 되지 못한 채 흘러가고 있었다.

이러한 국면을 바꾼 주요 정책적 사건은 최근에 발발한 코로나19이다. 코로나19로 인해 사상 초유의 등교 개학 연기와 원격수업이 실시되었다. 그리고 이로 인해 기초학력부진 학생들뿐만 아니라 중위권 학생들에게도 학습공백이 발생하였다. 특히 교육여건이 미흡한 저소득층 학생들이나 장애학생들의 디지털 격차로 인한 학습결손이 사회적인 이슈가 되었다(세계일보, 2020.04.09.). 사회적 거리두기가 계속 격상됨에 따라, 전면등교 연기가 길어지자 학습결손에 대한 우려가 고조되었다. 한국교원단체총연합회(이하 한국교총)에서 초중고교 교사 1933명을 대상으로 실시한 코로나19로 인한 교사들의 학력 격차 인식 조사에서 80.4%가 매우 심각 또는 심각한 편이라 응답하였고(동아일보, 2020.7.21.), 학부모들은 기초학력향상을 이유로 70% 이상이 매일 등교에 찬성하였다(한국일보, 2020.10.06.).

학력저하에 대한 불안감은 여러 지표들의 변화로 인해 점점 현실로 드러나기 시작했다. 한국교육개발원의 '2020 학생역량 조사연구' 결과에 따르면 초6, 중3의 학생역량지수는 5년간 최하였으며(중앙일보, 2021.04.01.), 서울시교육청이 382곳 중학교 대상으로 국·영·수 성적을 비교한 보고서에 따르면 중위권이 대폭 감소했으며 수학, 영어의 양극화가 매우 심각한 것으로 나타났다(한국일보, 2021.04.20.).

정부는 초등학교 1-2학년을 대상으로 기초학력 집중교실 운영(파이낸셜뉴스, 2020.07.17.), AI를 활용한 에듀테크 멘토링(세계일보, 2020.08.11.)을 실시하는 등 여러 기초학력보장을 위한 정책들로 환류(feedback)하였으나, 질 낮은 원격수업과 공교육에 대한 불만을 토로하는 학부모 청원이 연일 이어졌다(매일경제, 2020.09.11.). 코로나19로 자영업자들이 폐업하는 가운데 오히려 수도권 학원 폐원율은 낮아졌을 만큼(서울경제, 2020.11.01.) 사교육 의존도가 더욱 커졌으며, 때 아닌 사립초 선호 현상이 두드러지게 나타났다(경향신문, 2020.11.11.). 이러한 사회적 현상은 정부에게 기초학력향상에 대한 큰 압박요인으로 작용하였다.

나. 정치의 흐름

기초학력 진단평가 의무화를 둘러싸고 이익집단인 전국교직원노동조합(이하 전교조)와 한국교총은 코로나19 이전부터 첨예하게 대립하고 있었다. 기초학력저하가 심각해지면서 기초학력 진단평가를 의무화 하려던 교육부는 결국 전교조의 반발로 인해 방침을 철회하였고(문화일보, 2020.01.15.), 기초학력보장법 역시 19대 국회를 통과하지 못한 채 폐지되었다(KBS, 2020.05.30.) 교사노동조합연맹과 한국교총은 재차 기초학력보장 법률안 발의를 제기하여 찬반논쟁을 불러 일으켰다(내일신문, 2020.06.30.). 이에 전교조는 법률안 제정에 반대하며, 대안으로 학급당 정원수를 20명 이하로 줄일 것을 지속적으로 주장하였다(한겨레, 2020.10.27.; 조선일보, 2021.01.06.; YTN, 2021.03.09.; 매일신문, 2021.06.01.)

한편 대통령 및 교육감 선거를 1년 앞둔 상황에서 기초학력저하 현상이 두드러지면서 지난 10년간 장악했던 진보 교육에 대한 불신이 깊어져 갔다. 혁신학교 지정을 취소한 '경원중 사태'(오마이뉴스, 2020.12.30.)를 시작으로, 자유학기제 및 자유학년제에 대한 비판 여론이 형성되었다(서울신문, 2020.02.05.; 서울경제, 2021.05.06). 보수 진영은 정권 교체를 위해 기초학력저하를 진보 교육 실패의 결과라고 비판하였다(조선일보, 2021.02.15.). 한국교총은 코로나19로 인한 학습결손 정도를 정확하게 파악할 지표가 없다는 점을 문제로 제기하여, 기초학력 전수조사 평가에 대한 필요성을 계속 강조하였다(중앙일보, 2021.01.06.; 중앙일보, 2021.03.02.).

선거를 앞두고 진보 교육에 대한 여론이 불리해지자 집권 여당이었던 더불어민주당 역시 기초학력보장 관련 입법에 나서게 되었다. 또한 진보 진영의 정치세력들 역시 기초학력보장 정책에 대해 언급하며, 여론의 지지를 받기 위해 노력하였다. 그 예로 더불어민주당 이낙연 대표와 이재명 경기도지사는 코로나 교육격차 해소방안에 대해 초등 방과 후 수업 등 예비 교원을 투입하는 기초학력 지원제도를 내세웠다(한겨레, 2021.01.21.).

다. 정책대안의 흐름

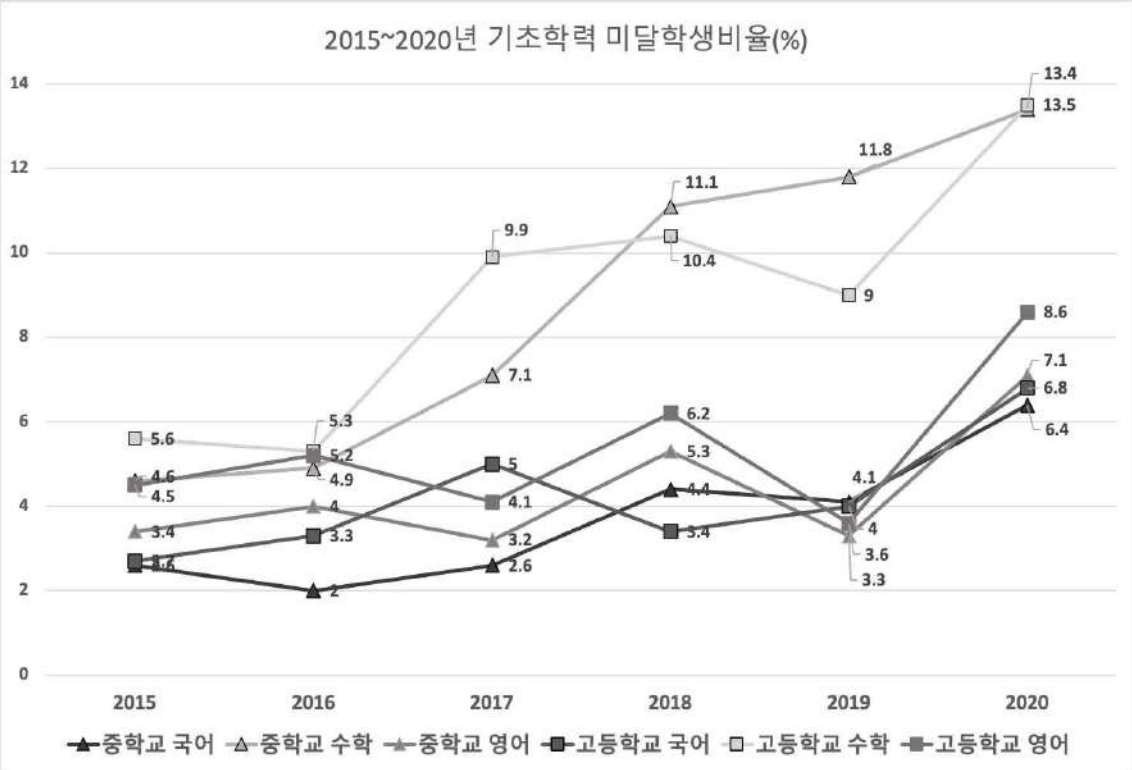
쌍방향 원격학습의 실시 확대, EBS 강의 등 다양한 온라인 콘텐츠 제공 등 원격수업의 질을 높이기 위한 교육부의 대안은 큰 실효성을 거두지 못하였다. 그리하여 교육부는 국고 10억원과 지방비 10억원을 투입하여 '국가기초학력지원센터'의 설립을 공표하였다(서울신문, 2021.01.20.). 본 센터는 학습 지원뿐만 아니라 심리·정서적 안정을 위한 상담 지원, 학생건강체력평가를 기반으로 한 체력교육 프로그램도 제공한다. 더불어 기존에 운영하던 두드림학교를 확대하고, 각 학급에 기초학력협력강사를 파견하기로 하였다. 또한 추경예산을 확보하여 온라인 튜터 4000명을 전액 국고로 지원한다는 방안을 제시하였다(중도일보, 2021.03.25.) 전국시도교육감협의회는 학습결손 극복을 위해 중앙 및 지방정부가 함께 실시하는 '교육회복 종합방안'을 정책대안으로 제시하였다.

여러 이익집단에서도 다양한 정책대안을 제시하였다. 먼저 사교육걱정없는세상(이하 사걱세)에서는 기초학력에 영향을 주는 국어·수학 과목은 '학습결손 집중교과'로 선정해 지원을 강화해야한다는 정책을 제시하였다(한겨레, 2020.07.08.) 좋은교사운동에서는 기초학력담당교원을 전담 교원으로 바꾸어, 보다 전문적으로 기초학력보장 활동을 실행할 수 있어야 한다고 주장하였다. 한편, 한국교총과 전교조는 앞서 언급하였듯이 기초학력 진단평가 실시와 학급당 정원수 감축을 각각 대안으로 제시하였다.

각 정치계에서도 기초학력보장정책에 대한 정책대안을 제시하였다. 서울시장 보궐선거 시기가 다가오자 안철수는 문재인 정권을 비판하며 기초학력미달 해결을 돕겠다고 발표했다(한국경제, 2021.02.04.). 국민의 힘 원희룡은 대권도전을 선언하며 AI 교육혁명, 국가가 책임지는 기초학력 등을 골자로 한 '교육 국가찬스' 공약을 내세웠다(서울신문, 2021.08.09.). 국민의 힘은 윤석열 후보를 경계하며 대선공약 전국순회를 이어 나갔고(동아일보, 2021.08.09.), 기초학력에 관련한 정책은 각 당의 경선의 주요 공약 중 하나로 언급되었다.

라. 정책의 창과 정책활동가

독자적으로 흐르던 정책문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책대안의 흐름은 2021년 6월 2일에 교육부가 발표한 '2020년 국가수준 학업성취도 평가 결과'로 인해 결합되었고, 제 1차 정책의 창이 열리게 되었다. 평가 결과, 중3과 고2 수학 기초 미달자가 13% 달하고, 보통 학력수준 학생의 비율도 크게 감소하였다. 뿐만 아니라, 도시와 농어촌 간의 지역 간 교육 격차도 심화 되었으며, 성적뿐만 아니라 학교생활의 행복도 또한 저하되었다(한겨레, 2021.06.02.). 그동안 공개 되지 않았던 코로나19로 인한 학력저하가 공식적으로 가시화 되었고, 일일 기사수가 60건이 넘을 정도로 비중 있게 보도되었다.



[그림 3] 2015-2020년 기초학력 미달학생 비율

교육부는 이 사태를 수습하기 위해 2학기 초·중·고 전면등교를 실시하겠다고 공표하였고, 학습 결손 회복을 위해 5조 3000억원을 투입하기로 결정했다(아주경제, 2021.09.08.). 또한 전국시도교육감협의회의 정책 대안을 수용하여 '교육회복 종합방안' 기본계획을 발표하였다(한겨레, 2021.07.21). 이 방안은 전교조가 지속적으로 주장하던 학급당 정원수 감축 계획을 일부 반영하여, 2024년까지 28명 이상의 과밀학급을 해소한다는 내용을 포함한다. 그러나 기초학력 진단-보정 시스템이 누락되어 실효성 없는 정책이라며 각 계에서 비판 받았다. 이로 인해 다시금 기초학력보장법안의 필요성이 제기되었고, 2021년 8월 31일 해당 법안이 20대 국회를 통과하게 되었다. 기초학력보장법안은 교육부 소속으로 '기초학력 보장위원회'를 두고 5년마다 기초학력보장 종합계획을 수립한다는 내용을 골자로 하고 있으며, 학교가 자체적으로 기초학력 진단검사를 실시해 학습지원이 필요한 학생을 선정할 수 있는 근거가 담겨있다. 본 법안이 2021년 9월 24일 제정되면서 1차 정책의 창은 닫히게 되었다.

코로나19 1기에 정책의 창을 열게 한 주요한 정책활동가는 교육부로 분석된다. 교육부는 2020년 국가수준 학업성취도 평가 결과를 발표함으로써, 2학기 전면등교에 대한 반대 여론을 잠재웠을 뿐만 아니라 계속 좌초되던 기초학력보장법을 통과시켰다. 이로 인해 코로나19 이전부터 실시하고자 했던 기초학력 전수조사 평가를 시행할 법적인 근거를 마련하였다. 교육부는 정책의 창이 열리자마자 발 빠르게 2022년 9월부터 시행될 '맞춤형 학업성취도 자율평가' 도입 계획을 발표하였다(YTN, 2021.06.02.). 본 계획은 기존의 중3, 고2 학생의 3%만 표집해서 실시하던 평가를 2024년까지 대상 학년을 초3~고2로 확대하고, 평가 결과는 해당 학교에만 교육용 자료로 제공하겠다는 것이 주요 골자이다(매일경제, 2021.06.02.).

학부모 집단 역시 기초학력보장 정책의 창을 여는데 크게 기여하였다. 원격학습 개선과 등교 확대를 지속적으로 교육부에 촉구하면서, 기초학력저하에 대한 사회적 이슈를 불러 일으켰다. 학부모들의 학습공백 불안은 사교육비를 증폭시켜 공교육의 책무성에 대한 압박을 가중시켰고, 혁신학교 설립과 자사고 폐지에 반대하며 진보교육에 대한 회의적인 여론을 조성하였다. 공교육에 대한 학부모들의 성난 민심은 기초학력보장을 둘러싼 정책의 세 흐름을 결합 시키는데 주요 역할을 하였고, 교육부가 정책의 창을 열게 하는 데 큰 영향을 주었다.

기초학력보장법안을 계속해서 국회에 발의한 더불어민주당 강득구 의원도 빼놓을 수 없는 주요 정책활동가이다. 그는 2020년 6월 18일에 기초학력보장법안을 처음 발의하였고, 2021년 8월 31일에 대표발의를 통해 끝내 법안 통과를 이끌어냈다. 그 외에도 교육 불평등해소 법안 발의, 기초학력전담교사제 전국 확대 요청 등 기초학력보장과 관련된 여러 정책 활동을 펼쳤다. 이 외에도 윤희숙, 서울시교육청 조희연, 국민의힘 김병욱 등도 활발하게 기초학력보장정책에 대해 의견을 개진하였다. 특히 국민의힘 김병욱의 경우 학생들에게 일정 수준 이상의 학업성취를 보장하는 학력향상지원법을 발의하였다.

다양한 교권단체들도 정책의 창의 열리고 난 이후에도 계속해서 자신들의 이익을 늘리기 위해 압력을 가했다. 한국교총과 교사노동조합연맹은 기초학력보장법안 제정에 만족하지 않고, 객관적인 학력 진단 시행과 맞춤형 지원방안의 수립을 촉구하였다.

2. 코로나19 2기 (2021년 10월~2022년 10월)

코로나19로 인한 기초학력미달자의 급증은 역동적인 정책변동을 야기했다. 그러나 기초학력 측정평가를 여전히 학교의 자율로 둔 점, 기초학력보장법 시행령의 의결을 2022년 3월로 미룬 점, 구체적 방안을 담은 기초학력 보장 종합계획 발표를 2022년 8월로 둔 점으로 인하여 실질적인 변화가 유예된 채 1차 정책의 창이 닫히게 되었다. 이로 인해 이슈화가 된 것에 비해 기초학력보장법의 제정은 여론의 큰 관심을 끌지 못했고, 정책의 흐름들은 다시 분리되어 개별적으로 흐르기 시작했다.

가. 정책문제의 흐름

2021년 9월부터 전면등교가 확대되고 각 시·도 교육청에서 대규모 예산을 추경하여 지역학습도움센터 설치, 기초학력전담강사 파견, 대학생 튜터링 등 다양한 기초학력보장정책을 실시하였으나(YTN, 2021.07.06.), 이 또한 큰 실효성을 거두지 못한 채 산발적으로 시행되는데 그쳤다. 그 원인으로는 학교 현장에 충분한 대비 없이 예산 퍼주기식의 정책을 실행하여, 제대로 운용이 되지 않았던 것으로 분석된다.

그 예로 감사원의 '서울교육청 주요 사업 및 업무 추진 실태' 감사 결과에 따르면, 기초학력 책임지도제의 지원 예산이 학생 1인당 최대 92배 차이가 나는 것으로 드러났다(한국경제, 2021.07.01.). 기초학력예산으로 기자재를 구입하거나, 원격학습도우미의 보험료로 사용하는 등 다른 용도로 집행하는 경우도 있었다. 기초학력보장 수업 구상에 대한 세부 가이드라인 없이 예산 집행을 하라는 공문 때문에 현장의 혼란 또한 가중 되었다(한국경제, 2021.10.29.). 단기간에 마련된 여러 프로그램들은 학부모와 학생들에게 충분한 홍보가 되지 못하여, 기초

학력보장 프로그램에 대해 인지하고 있다는 응답이 교원(60.4%)에 비해 학생(17.9%), 학부모(20.3%)에서 매우 낮게 나타났다. 학교에서 제공하는 기초학력 프로그램에 대한 신뢰도 역시 낮아서, 해당 프로그램에 참여할 의사를 물어보는 질문에 학생은 23.7%만 그렇다고 응답하였다(경향신문, 2021.10.04.).

그리하여 정부의 적극적인 환류에도 불구하고 국민의 혈세를 낭비하고 있다는 비판을 면치 못한 채, 기초학력에 관한 지표는 점점 악화되었다. 한국교육과정평가원에 실시한 9월 모의평가에서 수능 영어 1등급 비율이 역대 최저를 기록하며, 중·하위권뿐만 아니라 상위권 학력붕괴마저 시작 되었다는 우려를 자아냈다(서울경제, 2021.10.22.). 이후 2021년 11월에 실시된 대학수학능력시험은 평이했다는 전문가들의 의견에도 불구하고, 학생들은 난이도가 매우 높았다고 체감하며(한국일보, 2021.11.24.), 다시 한 번 기초학력저하에 대한 언론의 관심이 집중 되었다. 해당 시기에 교육부가 2025년부터 적용되는 '2022년 개정 교육과정' 시안을 공개하며, 학력저하에 대한 책임론은 더욱 커졌다. 고교학점제 전면 도입을 위해 국·영·수 수업시간을 기존 141시간에서 106시간으로 축소하는 2022년 개정 교육과정은, 기초학력저하 문제가 심각한 현 시국에 맞지 않다는 비판을 받았다(동아일보, 2021.11.26.).

이러한 상황에 2022년 3월 11에 발표한 2021년 초·중·고교 학생의 사교육비 통계에 따르면, 사교육비 지출총액은 23조 4158억원으로 전년대비 21% 급증하였고, 통계청이 조사를 시작한 2007년 이래 역대 최대치인 것으로 나타났다(중앙일보, 2022.03.11.). 이에 교육부는 2021년 2638억원을 들인 예산에서 대폭 늘려 2022년에는 6032억원을 학습결손에 투입하였으나(서울신문, 2022.4.4.), 곳곳에서 드러나는 기초학력저하의 지표를 막기에는 역부족이었다.

나. 정치의 흐름

대통령 선거 유세가 본격적으로 시작된 2021년 하반기부터 진보교육의 영향력은 기초학력 지표 악화와 함께 하락세를 이어갔다. 자사고 취소 처분 재판에서 10전 10패를 기록하며, 문재인 정부의 무리한 교육 정책들이 현장의 혼란을 가중시켰다는 비판을 받았다(조선일보, 2021.07.09.). 또한 지난 10년간 진보교육이 득세하는 동안 정부는 '수학교육 종합계획'에 366억원 가량의 예산을 투입했지만 수학을 포기한 학생들이 오히려 증가했으며(경향신문, 2021.10.19.), 전 정부에 비해 기초학력 미달 학생이 2배 이상 늘어나게 되었다. 전문가들은 이를 현 정부의 교육평등주의 실험의 폐해라고 지적했다(서울경제, 2021.11.24.). 설상가상으로 전교조 출신 해직 교사 5명을 특별 채용했다는 의혹으로 조희연 서울시교육감이 고위공직자범죄수사처(공수처)로부터 불구속 기소되자(경향신문, 2021.12.24.), 각종 선거를 앞두고 진보교육의 입지는 사면초가에 빠지게 되었다.

더하여, 2022년 3월 9일 20대 대선에서 보수 진영의 윤석열 후보가 대통령으로 당선되며 행정부 교체가 일어났다. 윤석열 대통령은 대선 공약을 통해 AI를 활용한 학력진단시스템을 구축하여 모든 학생의 학력을 진단함으로써 기초학력을 제고할 것이라고 약속하였다(국민의힘, 2022: 225). 또한 국정과제 82번 '모두를 인재로 양성하는 학습혁명'을 통해 AI기반 학력진단 시스템과 학습시스템으로 맞춤형 기초학력 지원을 실시하고, 학습결손을 해소할 것을 공약하였다(대한민국정부, 2022.07.). 이와 같은 집권세력의 교체는 기존의 기초학력저하 예방 및 보장 정책이 학력 진단 및 규준 평가 중심의 정책으로 변동되는 결과를 가져왔다.

보수 정권의 교체에 맞춰 여론은 빠르게 보수화 되었고, 기초학력저하 문제는 다시 한 번 기존 진보 교육 체제에 대한 불만으로 이어졌다. 이러한 압박으로 인해, 2022년 6월 1일 교육감 선거를 앞두고 전남, 전북, 세종, 광주 등의 진보 교육감 후보들 또한 혁신학교 공약을 없애고 학력진단 평가 강화와 기초학력보장을 중점 정책으로 내세워 여론의 지지를 얻고자 했다(조선일보, 2022.07.02.). 교육감 선거 과정에서 전국의 교육감 후보들이 기초학력을 주요 공약으로 내세우면서, 정치의 흐름이 주도적으로 기초학력보장 정책의 창을 여는 요인으로 작용하게 되었다.

다. 정책대안의 흐름

교육부와 시·도 교육청은 기초학력보장 정책으로 그간 진단 평가대신 두드림 학교(전국), 학습도움닫기 프로그램(전국), 기초학력전담교사제(전국), 맞춤형 선택·집중 교과 특별보충 프로그램(강원), 학교로 찾아가는 기초학력 컨설팅(광주), 희망사다리 교실(경북), 매미교실(세종) 등 다양한 개별 맞춤 지원형 프로그램을 운영해왔다.

한편 윤석열 대통령은 AI기반 학력진단 시스템과 학습시스템으로 '기초학력 진단과 맞춤형 지원'을 대안으로 제시하였다. 윤 대통령이 당선된 이후, 2022년 3월 25일부로 제정 및 시행된 기초학력 보장법 시행령 6조 3항에서는 기초학력진단검사의 평가와 결과 제공을 컴퓨터로 제공할 수 있다는 것이 명시되었다. 기초학력 전수조사 시행에 대한 법적 근거가 만들어진 것이다.

지역별 교육감 후보들 또한 2022년 6월 교육감 선거를 앞두고 기초학력 증진에 관한 다양한 공약을 내놓았다. 진보 교육감 후보들은 가정배경으로 인해 학습격차가 발생하는 점에 주목하여 중하위권 학생에 대한 맞춤 지원에 중점을 두는 반면, 보수 교육감 후보들은 일제고사 폐지가 기초학력 미달 증가의 원인이라고 보고, 진단 평가 확대를 통한 학업 성취도 향상을 강조하였다(경향신문, 2022.05.19.).

<표 1> 전국 교육감 후보별 학력증진 공약

진보	지역	보수
서울형 기초학력 보장제, 주요과목중심 인공지능 보조교사 보급	서울	인공지능 학력 측정 도입, 주기적 학업성취도 평가 실시
초·중·고 학교급 전환기 교육 책임제	경기	혁신학교 및 꿈의 학교 대폭 수정
모바일 기반 상시 학력진단 시스템 도입, 메타버스 활용 학생주도탐구중심 수업 확대	부산	부산학력평가연구원 신설, 자사고 및 특목고 설립, 국제학교 유지
모든 초등학교 기초학력 전문 담당교사 배치, 교육회복 통합지원단 운영	인천	바우처 형태로 학원비 지원, 입시컨설팅 전담교사 확대
성장단계별 중점 역량 계발 집중학년제 운용	울산	자기주도적 학습지원 카페 야간 운영
IB 교육과정 도입	충남	학생 학력 데이터 누적 기초학력이력제 도입
권역별 기초학력지원센터 및 학습클리닉 센터 설치·운영	경남	경남형 표준성취도 평가제 도입, 기초학력 전담 인력 배치

출처: 경향신문, 2022.05.19.

라. 정책의 창과 정책활동가

제 1차 정책의 창이 닫힌 이후로도 역동적으로 각자의 흐름을 유지하던 기초학력정책은 2022년 6월 1일 실시된 교육감 선거 결과로 인하여 제 2차 정책의 창이 열리게 되었다. 17개 시·도 중, 2018년에 13곳과 2014년 14곳에서 진보 교육감이 출범했던 지난 두 번의 선거와는 다르게, 2022년 선거에서는 진보교육감이 9개 시·도 당선에 그치게 되었다(아시아경제, 2022.06.03.). 특히 경기, 부산, 충북, 강원, 제주 지역에서는 진보 교육감에서 보수 교육감으로의 교체가 일어나면서, 진보 교육에게 돌아선 민심의 변화를 읽을 수 있었다.

선거 이후 당선된 교육감들은 당선 소감으로 학력 제고를 가장 먼저 앞세웠고, 기초학력에 대한 포털 검색수와 관련 신문 기사수가 급증하였다. 언론은 오랜 진보 교육감의 전성시대가 막을 내렸다고 표현하며(경향신문, 2022.06.04.), 향후의 기초학력보장정책을 이슈화했다. 그리고 전문가들은 보수 교육감의 약진이라는 선거 결과에 대한 원인을 교육평등주의를 내세운 진보교육 정책에 대한 실패로 해석하며, 그간의 교육 정책들이 기초학력저하 및 사교육 의존도를 심화시켰다고 비판하였다(세계일보, 2022.06.07.).

교육감 선거 직후 2022년 6월 13일에 발표된 '2021 국가수준 학업성취도 평가' 결과는 이미 선거로 열려진 정책의 창을 한층 더 열리게 만들었다. 제 1차 정책의 창을 열게 한 주된 요인이었던 2020년도의 평가 결과보다도 기초학력에 관련된 지표가 더 악화되었던 것이다. 고2 기초학력 미달자 비율은 국어(6.8→7.1), 수학(13.5→14.2), 영어(8.6→9.8)에서 모두 증가하여, 고등학생 기초학력미달 비율이 최고조에 달했다(중앙일보, 2022.06.14.). 계속된 기초학력 미달 학생 비율의 증가는 언론을 통해 빠르게 확산되었으며, 이는 정부와 시·도교육청의 기초학력보장 정책 수정과 새로운 해결책 제시에 대한 압박으로 이어졌다.

제 1차 정책의 창보다 세간의 주목을 더욱 이끌게 된 제 2차 정책의 창은 2022년 10월 11일 교육부의 '제 1차 기초학력보장 종합계획'이 발표되며 닫히게 되었다. 본 종합계획은 2023년부터 2027년까지 5년 동안 기초학력 진단-보정 시스템의 제공 범위를 초1~고2로 확대하고, 컴퓨터기반 맞춤형 학업성취도 자율평가의 대상을 순차적으로 확대(22년 초6, 중3, 고2 → 23년 초 5,6, 중3, 고 1,2 →24년 초3~고2)할 것이라는 내용이 담겼다(교육부, 2022.10.11.). 또한, 기초학력 향상 다중 안전망 구축을 위해 초등 문해력 교육과 수포자 감소를 위한 지원, 1수업 2교(강)사제 등의 수업혁신 및 교육결손 해소를 위한 종합적 지원, 학습지원 교육 기반 내실화를 위한 교사역량 강화와 풍토 개선을 추진하기로 하였다(교육부, 2022.10.11.). 그간 단발적으로 내놓은 여러 정책들에 비해, 중·장기적인 계획을 수립했다는 점에서 국가가 기초학력 문제를 책임지고 체계적으로 관리하겠다는 의지로 해석된다. 그러나 동시에 사실상 학력 전수평가와 이로 인한 성적 줄세우기 풍토로의 회귀라는 지적도 있다.

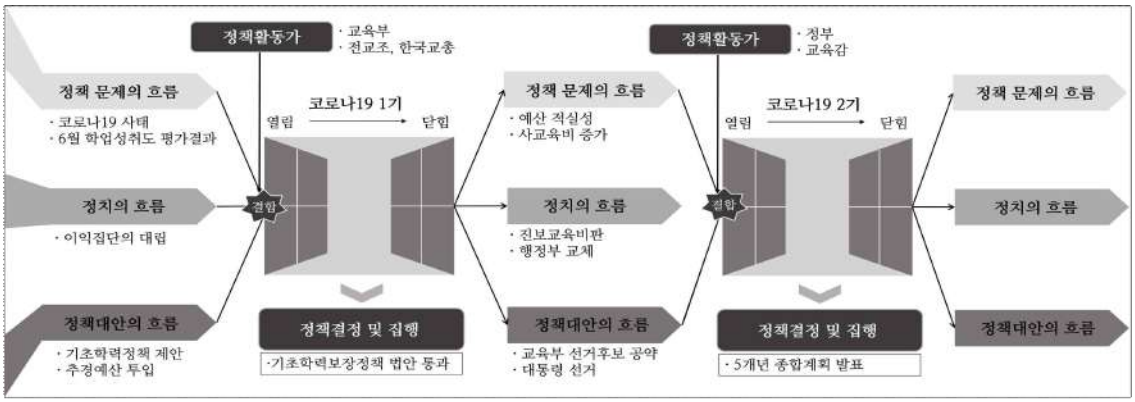
코로나19 2기에 정책의 창을 열게 한 주요한 정책활동가는 정부로 분석된다. 대통령 선거로 인한 정권교체로 인해 기초학력정책의 기조는 이전과는 다른 국면이 되었고, 이는 교육감 선거 결과에 직·간접적인 영향을 미치게 되었다. 그 이후 당선된 교육감들은 정부의 기조에 발맞춰 보수화 된 기초학력보장정책을 내세웠고, 기초학력보장 종합계획 수립까지 일사천리로 진행되었다. 이는 이익집단들의 적극적인 개입으로 인해 미진한 결과로 정책의 창이 닫힌 코로나 1기와는 다른 양상이다. 행정부의 교체라는 거대한 정치의 흐름의 변화가 기초학력보장정책을 둘러싼 판도를 완전히 뒤바꿔놓은 것이다.

이러한 배경으로 인해 코로나 1기에 적극적으로 활동했던 전교조 등 진보 성향의 이익집단은 정책활동가로서 많은 영향력을 행사 하지 못하였다. 전교조와 시·도 교육감간의 협약이 기초학력 진단평가에 일부 제동을 주고 있으나 학력저하에 대한 우려와 진보 교육에 피로함을 느끼는 여론이 우세하였다. 이러한 면에서 코로나2기에는 오히려 이익집단보다는 행정부와 교육감 교체에 결정적인 기능을 한 여론이 정책활동가로서 더 큰 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 선거를 앞두고 여러 사안에 탄력적으로 움직이는 여론을 정부가 적절히 활용하여, 자신들의 정책입안 활동을 유리하게 만든 것으로 분석된다.

Ⅴ. 결론

본 연구에서는 코로나19 이후 수립된 기초학력보장정책의 변동과정을 분석하여 어떻게 정책의 창이 열렸는지 Kingdon의 정책흐름모형에 적용하여 설명하고자 하였다. 코로나19 이후 기초학력보장정책은 총 2번의 정책의 창이 열린 것으로 분석된다. 제 1차 정책의 창이 열리게 된 주요 사건은 기초학력저하의 현실을 여실히 보여준 '2020년 국가수준 학업성취도 평가결과'였다. 이를 발표한 교육부가 주된 정책활동가로 분석되며, 이익집단인 한국교총과 전교조의 대립 또한 정책결정에 큰 영향을 미쳤다.

기초학력보장법이 제정된 이후로 닫히게 된 정책의 창은 2022년 6월 교육감 선거로 인하여 다시 한 번 열리게 되었다. 코로나19 1기 때보다 정치적 흐름에 강하게 영향을 받게 된 코로나19 2기 때는 여론을 활용한 정부가 주요 정책활동가로 활동하였다. 집권세력의 교체로 인해 탄력적인 정책 추진이 가능해진 정부는 기초학력보장 종합계획을 발표했고, 이로써 제 2차 정책의 창은 닫히게 되었다. 본 연구의 분석 결과인 코로나19 이후 기초학력보장정책 변동과정 흐름을 자세히 나타낸 것이 다음의 [그림 4]와 같다.



[그림 4] 코로나19 이후 기초학력보장정책 변동과정 분석(2020.01-2022.10)

본 연구는 다음의 세 가지 결론을 도출하였다. 첫째, 코로나19가 장기화됨에 따라 정책대안의 문제가 정치의 흐름에 영향을 미치게 되었다. 코로나19 1기에 정책대안의 주요 사건은 코로나19 그 자체였다. 국가 재난사태로 인한 등교개학 연기는 대규모 학습공백을 야기하였

고, 그 이전부터 존재했던 기초학력저하 문제는 빠르게 이슈화되었다. 이러한 정책문제의 흐름에 독립적인 영향을 주었던 코로나19는 쉽게 해결되지 않았고, 단발적인 주요 사건으로 그치지 않게 되었다. 위기사태는 장기화 되면서 국가의 정세에 영향을 미치게 되었고, 정책문제의 흐름이 정치의 흐름에 관여하기 시작하였다. 이로 인해 코로나19 2기의 정치 흐름이었던 대통령 선거와 교육감 선거에서, 기초학력보장정책은 각 후보들의 핵심 공약으로 떠오르게 되었다. 교육 관련 공약으로 주로 논의 되던 대입 정책, 사교육 근절, 돌봄 대책 등에 가려져 주목받지 못했던 기초학력보장정책이 화제가 된 배경에는 코로나19라는 예기치 못한 사건이 정치 흐름에까지 영향을 미쳤기 때문으로 분석된다.

Kingdon의 정책흐름모형에 의하면, 정책문제의 흐름, 정책대안의 흐름, 정치의 흐름은 서로 독립적으로 흐르며, 결합이 이뤄져 정책의 창이 열리고 닫힌 이후에는 다시 개별적으로 흐르게 된다고 설명한다. 그러나 본 연구의 결과, 코로나19 이후의 기초학력보장정책은 역동적인 변동과정을 겪었고, 그 과정에서 세 가지 흐름은 독립적으로 흐르지만 동시에 유기적으로 연관되는 양상을 보였다. 다소 짧은 기간 동안 두 차례 정책의 창이 열리면서, 결합된 세 가지의 흐름은 완벽하게 분리되지 않은 채 흘렀을 것으로 분석된다. 따라서 코로나19 이후 기초학력보장 정책의 흐름을 깊이 있게 이해하기 위해서는 세 가지 흐름의 상관관계를 고려하여 고찰하는 것이 필요하다.

둘째, 코로나19 이후의 기초학력보장정책에는 정책 입안 및 채택자인 정부가 정책활동가로서 많은 영향력을 행사하였다. 연구 분석 결과, 코로나 1기와 2기 모두 주요 정책결정에 있어서 이익집단과 같은 정책 제안자 보다는, 교육부 또는 정부와 같이 정책을 입안, 채택, 실행하는 기관들의 역할이 컸다는 공통점이 있었다. 두 시기의 차이점은 정책활동가로서 작용하는 이익집단의 영향력 크기이다. 코로나 1기의 경우, 이익집단의 힘이 우세하여 정책활동가였던 교육부의 영향력을 다소 약화되어 정책결정이 실행되었다. 반면 코로나 2기의 경우 행정부 교체와 교육감 선거로 인한 집권세력 교체로 인하여, 이익집단의 영향력이 크게 줄어들었다. 이러한 배경에는 여론이 중점적인 역할을 하였는데, 정부는 여론을 이용하여 정책 활동을 위한 유리한 입지를 다졌다.

Kingdon의 정책흐름모형으로 분석한 다른 교육정책들의 연구 사례를 보면, 정부가 우리나라의 주요 정책활동가로 지목되는 경우가 다수 발견되었다. 그 예로 나정, 박창현(2015)의 연구에서는 유·보 통합 정책변동에서 핵심 정책활동가를 교육개혁위원회로 보았다. 안선희(2021)의 연구에서도 여러 차례 변동된 대입제도의 정책활동가로 김상곤 교육부장관, 문재인 대통령과 대통령 비서실 내의 정책실장 등을 언급 하였다. 본 연구 결과 또한 이러한 선행연구들의 결과와 동일하다. 이로 미루어 짐작할 때, 우리나라의 교육 정책 결정에 있어 다른 정책활동가 보다도 정부의 영향력이 상대적으로 크다는 결론을 도출할 수 있다.

셋째, 정부는 기초학력보장정책의 실질적인 실효성을 검증하기보다 정책 입안과 실행에 주안점을 두었다. 우리나라의 기초학력보장정책의 흐름을 살펴보면, 기초학력 전수조사 평가 실시가 주된 쟁점사안으로 분석된다. 그러나 전수조사 평가는 기초학력 미달자들의 선별과 현재의 실력을 진단하는 것일 뿐, 이들의 학력이 실질적으로 향상되었는지를 논하는 정책은 아니었다. 이 가운데 교육부는 전수조사 평가 대신 여러 기초학력보장정책들을 입안하였으나, 그 많은 정책들의 실질적인 실효성을 검증하려는 노력 또한 미미하였다.

이로 인하여 2016년부터 기초학력보장정책은 활발하게 도입되었음에도 불구하고도, 실질적인 기초학력저하는 여전히 해결되지 않은 채 연일 악화되어가고 있다. 코로나19 이전부터 문제시 되었던 기초학력저하를 근본적으로 해결하기 위해서는 전수조사 평가의 유무에 고착화되어있는 지금의 정책적 흐름의 변화가 요구된다.

본 연구는 위와 같은 연구결론을 바탕으로 향후 기초학력보장정책을 개선하기 위한 다음의 세 가지 정책적 시사점을 제시한다. 첫째, 정부의 정책결정 과정에서 정치적 흐름의 영향에 좌우되는 것을 경계할 필요가 있다. 제 2차 기초학력보장 정책의 창은 제 1차 정책의 창이 닫히고 1년이 되지 않은 2022년 6월에 열리게 되었다. 그 원인은 기초학력의 저하가 심화되었기 때문이기도 하지만, 각종 선거 결과에 영향을 받은 여론 및 정치적 흐름에 의해 주도된 결과이기도 하다. 단기간에 효과가 나타나기 어려운 기초학력보장정책의 특성을 고려한다면, 기초학력향상을 위해서는 중·장기적인 계획을 바탕으로 안정적인 정책 실행이 필요하다. 따라서 앞으로 추후 발표될 2차, 3차 기초학력보장 종합계획의 정책적 방향성이 여론과 정치적 변화에 좌우되지 않고 일관된 방향을 추구할 수 있도록 충분한 주의가 필요하다.

둘째, 정부는 정책활동가로서 역할을 할 뿐만 아니라 다양한 정책활동가들의 의견을 충분히 수렴해야 한다. 정책결정자인 정부가 정책 과정에서 강한 영향력을 가질 경우, 집권세력이 교체될 때마다 정책기조가 변화되는 문제점이 발생한다. 본 연구 결과에서도 입증되었듯이, 행정부의 교체는 기초학력보장정책의 기존 노선을 완전히 바뀌게 하였다. 지속가능한 정책 실행을 위해서 정책결정자인 정부는 먼저 다양한 정책활동가의 의견을 수렴하는 것에 집중해야 한다. 이를 위해서 전문가, 이익집단, 언론 매체 등이 제시하는 여러 정책대안들을 수용하고, 각 계층을 대표하는 정책활동가들이 모여 활발한 토론이 이뤄질 수 있도록 소통의 장을 열어주는 역할을 해야 할 것이다.

셋째, 정부는 교육 현장의 구성원들과 긴밀한 소통을 통해 실효성 있는 정책실행에 집중해야한다. 지금의 기초학력보장정책은 학교 현장에 충분한 대비와 고려 없이 시행되어, 많은 혼란을 초래하였다. 명확한 가이드라인 없이 실시된 정책은 결국 무의미한 예산 낭비라는 비판을 받을 수밖에 없었다. 기초학력보장정책을 실질적으로 시행하는 것은 학교 현장의 교사이며, 이들이 충분히 정책에 대해 이해하고 실행할 수 있도록 적극적인 지원과 연수가 필요하다. 또한 교육의 실수요자들이 진정으로 필요한 기초학력지원이 무엇인지 의견을 수렴하는 것 또한 정책의 실효성을 높이는데 도움이 될 것이다. 특히 기초학력미달 학생과 그들의 학부모들을 대상으로 하는 요구분석이 반드시 필요하다. 결론적으로, 새로운 정책입안과 예산 배치에 앞서 학교 현장의 목소리에 귀를 기울이고, 지속적으로 정책 실행 과정에 대한 모니터링을 실시해야 할 것이다.

코로나19는 여전히 해결되지 않았으며 앞으로도 기초학력에 대한 문제는 계속해서 이슈가 될 전망이다. 향후 실시될 기초학력전수조사 평가의 결과와 AI 기반 평가의 활용성 등이 주요사건이 돼서 기초학력보장정책의 창은 다시 열릴 가능성이 클 것으로 보인다. 코로나19라는 국가적 재난 위기가 어떠한 방식으로 다시 학습결손에 영향을 미칠지도 미지수이다. 따라서 본 연구의 후속연구로써 기초학력보장정책에 대한 변동과정의 추이를 지속적으로 지켜볼 것을 제안한다.

참 고 문 헌

강은숙. (2016). 다중흐름모형을 적용한 한국사 교과서 재국정화 정책 변동 흐름 분석. 교육정치학연구, 23(3), 151-181.

김가람, 이일용. (2014). 다중흐름모형을 적용한 반값등록금 정책 변동과정 분석. 교육정치학연구, 21(1), 27-49.

김남식, 임광국. (2021). 기초학력 진단-보정 정책의 현황과 대안 : 국가주도 기초학력 보장의 방향 제안. 교육비평, 48, 230-269.

김경현. (2022). 대학 강사제도 정책변동과정 분석: Kingdon 의 정책흐름모형을 중심으로. 교육정치학연구, 29, 1-27.

김이경, 김경현. (2018). Kingdon 의 정책흐름모형을 적용한 교원평가제 이원화 정책 변동과정에 대한 분석적 연구. 교육정치학연구, 25, 43-66.

교육과학기술부. (2012). 2012년 기초학력 향상 지원 방안 발표 - 모든 시·도에 학습부진 종합클리닉센터 설치, 학습·정서심리 측면 진단 통한'학습부진'해소 -. 교육부 보도자료 2012. 2. 9.

교육부. (2012). 금년부터 기초학력향상 지원 사업을 전체 시·도교육청으로 확대 - 5개 우수교육청 132억원 지원에 이어 12개 교육청 대상 68억원 추가 지원 -. 교육부 보도자료 2012. 7. 25.

교육부. (2014). 단 한명의 학생도 뒤처지지 않도록 학습부진 학생들의 꿈과 끼를 찾아 주는 기초학력 향상 정책 발표. 교육부 보도자료 2014. 2. 19.

교육부. (2015). 2015년「국가수준 학업성취도 평가」중3·고2 시행 - 기초학력 지원 및 교육과정 개선의 기초자료로 활용돼 -. 교육부 보도자료 2015. 6. 23.

교육부. (2015). 전교조 초등 일제고사 기습 부활 지적에 교육부는 "지원사업 위한 시험일 뿐". 교육부 보도자료 2015. 3. 4.

교육부. (2016). 한 학생을 키우는데 온 학교가 나서는 '두드림학교'운영을 위한 현장 지원 - '두드림학교'운영 학교장 연찬회, 담당 교원 연수를 통한 역량 강화 -. 교육부 보도자료 2016. 3. 28.

교육부. (2017). 행복교육 안착과 창의인재강국 실현을 위한 준비 박차 – 2017년 교육부 업무계획 발표 -. 교육부 보도자료 2017. 1. 9. 10p

교육부. (2018). 학생선수 학습권 보장 이-스쿨(e-School) 운영사업 성과 공유 - 2017 학생선수 이-스쿨(e-School) 운영사업 성과발표회 개최 -. 교육부 보도자료 2018. 1. 23.

교육부. (2019). 교육장관 '기초학력 저하는 평가방식 때문'. 교육부 보도자료 2019. 2. 26.

교육부. (2022). 교육복지 지원 학생 중심으로 강화합니다. 교육부 보도자료 2022. 8. 22.

송경오, 박주성. (2015).한국과 미국의 기초학력보장정책 비교 분석. 공공사회연구, 5(1), 36-68.

나정, 박창현. (2015). Kingdon 의 다중흐름모형을 적용한 유· 보 통합 정책의 변동과정 분석: 1997 년부터 2013 년까지. 열린유아교육연구, 20(3), 185-213.

모영민, 이한결, 김은수. (2019). Kingdon 의 다중흐름모형을 활용한 국가수준 학업성취도 평가 정책 변동 분석: 2012~ 2018 년을 중심으로. 교육정치학연구, 26(2), 131-160.

박균열. (2012). Kingdon 의 정책흐름모형을 적용한 교원능력개발평가제 정책변동 분석. 교육문제연구, (42), 41-71.

박지회, 고장완. (2015). Kingdon 의 다중흐름모형을 적용한 대학구조개혁 정책변동 분석. 교육

문제연구, 28(3), 169-199.
반민수. (2021). Kingdon 모형을 적용한 인성교육진흥법 정책 형성 분석. 지방교육경영, 24(1), 73-97.
서울특별시교육청. (2021). 2022년 서울 기초학력보장지원 시행계획. 서울특별시교육청.
신현석, 남미자, 이경옥. (2013). 다중흐름모형을 활용한 '학교폭력 예방 및 대책'의 정책변동분석: 법률 시행령 분석을 중심으로. 교육행정학연구, 31(4), 199-225.
이예다나, 손승현. (2022). 기초학력 보장을 위한 정책 분석 연구: 국외 지원 사례 분석을 중심으로. 학습장애연구, 19(2), 25-49.
안선회. (2021). Kingdon 의 정책흐름모형을 적용한 대입제도 정책변동 분석. 한국교육학연구, 27(1), 243-280.
연지연. (2019). 한국 대학평생교육정책의 변동과정 분석: 2008 년부터 2017 년까지 정책변동을 중심으로. Andragogy Today: Interdisciplinary Journal of Adult & Continuing Education (IJACE), 22(3), 267-296.
이슬아, 정제영. (2020). 교원 행정업무 경감 정책 과정 분석: Kingdon 의 정책흐름모형을 중심으로. 교원교육, 36(4), 307-332.
이청민, 정제영. (2022). 학생부종합전형의 정책변동 분석. 교육정치학연구, 29(2), 29-63.
임수진, 안지혜. (2019). 초등 협력교사제도의 정책 형성과정 분석. 한국유아교육연구, 21(1), 229-240.
정순원. (2020). 기초학력을 보장 받을 권리의 개념과 내용. 敎育 法學 硏究, 32(1), 107-136.
정양순, 이예슬, 박대권. (2018). Kingdon 의 정책흐름모형을 통한 자유학기제 정책형성 및 자유학년제로의 정책변동 분석. 교육정치학연구, 25, 143-172.
정제영, 이희숙. (2015). Kingdon 의 정책흐름모형을 활용한 외국어고 정책 분석: 2004-2013 을 중심으로. 교육행정학연구, 33(2), 85-104.
최성락, 박민정. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구, 121, 119-137.
최성락, 박민정. (2012). Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구. 한국정책연구, 121, 119-137.
행복한교육. (2020). 시·도교육청 기초학력 향상 사업. 정부 24 기사 2020. 2. https://happyedu.moe.go.kr/happy/bbs/selectHappyArticleImg.do에서 2022. 10. 11. 반출
Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. Administrative science quarterly, 1-25.
Kingdon, J. W. (2003). Agendas, Alternatives, and Public Policies. New York: Harper Colins College Publishers.

다문화교육 정책의 다문화주의 유형 분석(2006-2022)

김가영(이화여자대학교 박사과정)
박나경(이화여자대학교 석사과정)
정수현(이화여자대학교 석사과정)
정제영(이화여자대학교 교수)

요 약

이 연구는 교육부의 다문화교육 정책을 Jenks, Lee, & Kanpol의 다문화주의 유형을 근거로 분석하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 2006년부터 2022년까지 교육부가 발표한 다문화교육 지원계획의 추진과제 사업 유형과 대상을 분석하고, Jenks, Lee, & Kanpol(2001)이 제시한 다문화주의 유형(보수적 접근, 개방적 접근, 비판적 접근)을 기반으로 각 정부의 추진과제를 분석하였다.

연구 결과는 첫째, 한국의 다문화교육 정책은 전체적으로는 보수적으로 접근한 추진과제가 가장 많으나 정부별로 점차 보수적으로 접근하는 추진과제는 줄어들고, 개방적, 비판적으로 접근하는 추진과제는 증가하고 있었다. 둘째, 학생을 대상으로 추진된 사업은 모든 정부가 대부분 보수적으로 접근하고 있었다. 셋째, 학생을 대상으로 추진된 사업은 다문화학생의 공교육 진입, 학교 적응, 한국어 교육, 학습지원의 비중이 컸고, 일반학생까지 포함한 사업에는 다문화 이해 교육을 위한 추진과제가 대부분이었다. 연구를 바탕으로 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 첫째, 향후 우리나라 다문화교육 정책의 방향은 비판적 다문화주의의 비중이 확대되어야 한다. 둘째, 다문화교육 정책에서 학생대상 사업은 개방적 다문화주의 접근과 비판적 다문화주의의 정책과제가 동시에 확대될 필요가 있다. 셋째, 다문화학생을 위한 공교육 진입 및 학교적응을 위한 사업 외에도 정서적 지원 사업이 확대되어야 한다.

[주제어] 다문화교육 정책, 다문화주의 유형, 보수적 접근, 개방적 접근, 비판적 접근

Ⅰ. 서론

2000년대에 들어서 이주 노동자, 결혼이민자, 그리고 이들의 자녀 숫자가 급증하면서, 2004년 정부는 우리 사회를 '다문화사회'로 규정하였다. 이는 정부 차원에서 이들이 겪는 편견, 차별, 교육문제를 본격적으로 주목하기 시작하였다는 것을 의미하며(서범석, 2010; 이경희, 2011), 앞으로 다양한 배경을 가진 사람들이 공존하는 사회가 될 것을 짐작하게 하였다. 실제로 최근 5년간 전체 학생 수는 꾸준히 감소하였지만 다문화학생의 수는 매년 1만 명 이상 증가하여 2021년에는 16만 명을 넘게 되었다. 이에 따라 전체 학생 수 대비 다문화학생의 비율은 꾸준히 증가하여 2021년에는 3%에 이르게 되었다(교육부, 2022). 이것은 우리 교육에서 다문화학생의 수가 더 큰 비중을 차지하게 되었다는 것만을 의미하는 것은 아니다. 지금까지의 다문화교육 정책이 3%에 이르는 다문화학생에게 적절한 교육적 지원인가에 대한 질문이자, 나아가 다문화학생을 포함한 모든 학생들이 공존할 미래 사회를 위한 교육정책인가를

돌아보아야 함을 의미한다.

Banks는 다문화교육을 '모든 학생이 성별이나 사회적 계층, 민족적 · 인종적 · 문화적 특성과 상관없이 학교에서 교육적 평등을 경험해야 한다는 생각을 구체화한 것'(Banks, 2011)이라고 하였다. 그러나 현재의 학교 구조 안에서는 이를 이루기가 어려우며, 교육적 평등을 실현하기 위해서는 학교의 구성 요소들이 대거 바뀌어야 한다고 보았다. 이러한 학교 구조적 한계가 있음에도 불구하고 결국 학교가 다문화교육을 주도하여 사회전체를 개혁할 수 있는 공간이라고 하며 학교 교육의 중요성을 강조하였다(Banks, 2011). 교육부 역시 학교를 다문화교육 및 다문화사회를 준비하는 중요한 공간으로 인식하고 2006년부터 매년 다문화정책을 발표하고 있다. 2006년 시행 초기 교육부의 다문화교육 정책은 다문화 배경을 가진 학생들이 한국 사회에 잘 적응할 수 있기를 바라는 '동화주의' 정책이 대부분이었다. 동화주의는 이민자가 가진 고유의 문화적 · 언어적 특성을 포기하고, 주류사회의 구성원으로서 동화될 것을 요구하는 관점이다. 동화를 강요하지는 않지만, 주류문화에 적응하도록 주류문화를 지속적으로 제공한다(이언조, 2017). 우리 교육을 본질적으로 개혁하지는 않으면서도 다문화학생과 가정을 우리 교육의 구조에 맞추는 정책이었다고 할 수 있다. 이후 국내출생 다문화학생은 물론 중도입국 자녀들 역시 계속 늘어나면서 교육부는 이들의 문화적 배경을 고려한 여러 가지 정책을 발표하였고, 여러 선행연구에서 이것이 동화주의와 함께 다양한 집단의 문화를 수용하고자 하는 시도였다고 설명한다(김한길, 2018; 박영수, 2021 등). Banks는 정의로운 다문화사회를 위해 다문화교육이 기존 체제 내에서 다문화수용성을 높이는 교육에서 나아가야 하며 보다 적극적인 사회 및 교육 체제 개편으로 이어져야 함을 요구하고 있는데(Banks, 2011), 우리 교육이 이러한 지점까지 나아갔는가는 살펴볼 필요가 있다.

한편, 교육정책은 현재 우리 교육의 실정과 교육에 대한 우리 사회의 요구, 교육이 지향해야 할 방향의 균형 속에서 그 수준과 범위가 제시되어야 한다. 따라서 Banks의 논의 역시 우리 사회의 요구와 실정을 고려한 지향점이 되어야 할 것이다. 앞으로의 방향성 모색에 앞서 우리 교육정책이 어떠한 방향성을 가지고 변화해왔는가 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 본 연구에서는 다문화주의 유형을 보수적 접근, 개방적 접근, 비판적 접근으로 제시한 Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 다문화주의 유형에 따라 우리 교육정책의 세부과제를 분석하여 그 면면을 살펴보고자 한다. 또한, 다문화교육의 중심인 학생을 대상으로 어떠한 추진과제가 제시되었는지 살펴보고자 한다. 기존에 다문화교육 정책을 유형화하는 선행연구가 다수 있었으나 거시적인 흐름에 대한 논의(최진영 외, 2014; 김기영, 2017; 최영준, 2018; 박영수, 2021)이거나 하나에 초점을 맞춰 논의를 진행하는 경우(김명희, 2022; 신혜진, 2018; 함윤주, 2020)가 많았다. 본 연구에서는 2006년부터 2022까지의 다문화교육 정책을 살펴보되 정책의 추진과제와 세부 추진과제를 모두 살펴보고 이를 유형화하여 다문화교육의 정책이 어떤 흐름으로 진행되어왔는가 살펴보고자 한다. 또한, 학생 대상 추진과제에 초점을 맞추어 학생에게 실제적으로 추진된 과제의 흐름은 어떠한지 살펴보아 앞으로의 다문화교육 정책이 지향해야 할 바에 대해 제안하고자 한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 설정한 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 다문화주의 유형에 따른 다문화교육 정책의 관점은 어떠한가? 둘째, 다문화주의 유형에 따른 학생 대상 사업의 관점은 어떠한가? 셋째, 다문화교육 정책의 학생 대상 추진과제는 어떠한가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 다문화교육 정책의 흐름

우리나라 다문화교육은 관주도형 다문화주의라고 불릴 만큼 정부의 영향력이 크다(이언조, 2017). 이에 교육부는 2006년 '다문화가정 자녀 교육지원 대책'을 발표하여 다문화 교육의 시작을 알렸으며, 이후 매년 다문화 교육 정책을 발표하며 시도교육청의 교육정책 및 단위 학교의 교육과정까지 영향을 미치고 있다. 기존의 선행연구에서는 다문화교육 정책의 방향과 내용에 따라 시기를 분류하였는데(최영준, 2018; 박영수, 2021), 선행연구의 관점에 따라 시기 구분이나 용어가 달라, 본 연구에서는 정권별로 나누어 그 흐름을 살펴보고자 한다.

노무현 정부(2006-2007) 시기에는 다문화 교육 지원의 필요성을 인식하고 교육정책의 기틀을 마련하였다. 불법 체류자 자녀의 신분을 안정시켜 공교육에 다문화 학생이 진입할 수 있도록 지원하고, 다문화학생이 교육에서 소외되지 않도록 학교 적응과 한국어 교육을 지원하고자 하였다. 이 시기의 교육정책은 다문화 학생을 우리 교육의 울타리에 받아들이고, 다문화사회에 대해 인식하기 시작했다는 측면에서 중요한 의미가 있다. 그러나 다문화학생에 대한 개별적 이해가 부족하였으며, 일반 학생은 교육의 대상에 포함되어 있지 않아 사회 전체의 다문화 이해 및 수용성 증진과는 거리가 있었다. 또한, 다문화정책을 뒷받침할 제도적 차원의 지원은 턱없이 부족한 실정이었다.

이명박 정부(2008-2013) 시기에는 추진과제의 양이 늘었으며, 2012년 '다문화학생 교육 선진화방안'이 발표되면서 다문화 정책의 목표와 대상을 다수자로 확대하고(이언조, 2017), 다문화 수용성을 높이기 위한 교육을 도입하였다. 이에 교사에 대한 다문화교육과 일반학생에 대한 다문화이해교육이 실시되었으며, 다문화 정책학교가 등장했다. 또한, 다문화학생의 유형을 나눠 이들에 대한 개별적인 이해와 접근을 통한 맞춤형 교육이 이루어졌다. 중도입국학생과 외국인 학생을 대상으로 공교육 진입 원스톱 서비스 사업을 추진하였으며, 다문화학생을 위한 한국어 교육 및 멘토링 사업을 늘려나가는 한편, 학생들의 언어적 정체성을 고려한 이중언어정책이 등장하였다. 또한, 중도입국학생 증가에 따른 맞춤지원이 시작되고, 다문화학생을 지원의 대상으로만 보던 관점에서 우리 사회의 인재로 보는 관점이 나타났다. 이러한 관점을 잘 보여주는 사업으로 '글로벌 브릿지' 사업이 있다. 이 시기 이중언어교육과 이중언어강사에 대한 정책이 크게 강화되었는데, 현장에서는 다문화 교육 지원 강사로 활용되어 진정한 의미의 이중언어교육이라 하기 어려운 측면이 있었다(장인실 외, 2022).

박근혜 정부(2014-2017) 시기에는 앞선 정책적 흐름을 계속 이어가면서도 지원체계 기반을 마련하고 지원을 활성화하고자 하였다. 이 시기에 지원체계 기반 마련 및 활성화와 관련된 사업의 수가 크게 늘었는데, 다문화 지원 사업의 중복성 문제 역시 지적되었다(신혜신, 2018). 다문화교육 교원 양성, 다문화 정책학교, 다문화 이해 교육 등 문화적 수용성을 높이는 사업을 계속 진행하는 한편, 한국어 교육 및 멘토링 교육 강화, 학부모 교육 지원 등 학생의 학교적응을 돕고자 하였다. 유치원 단계부터 언어 및 기초학습을 지원하는 조기적응 프로그램 대상자를 결혼이민자 자녀 위주에서 중도입국 청소년까지 확대 운영하였으며, 다

문화학생에 대한 정서 지원이 2017년 처음으로 이루어졌다.

문재인 정부(2018-2022) 시기에는, '다문화학생 지원중심으로 추진해오던 다문화교육을 반(反)편견·평등, 상호문화이해에 보다 초점'(교육부, 2018)을 두겠다고 하며 문화적 수용성을 증진하고자 하였다. 이 시기에는 다문화학생 밀집 지역을 지원하며, 다문화교육의 새로운 모델을 제시하고자 하는 시도가 있었다. 다문화교육의 법적 기반을 조성하기 위해 초·중등교육법 개정 검토를 추진하고, 교원연수를 법제화하고자 하였는데, 이는 다문화아동의 교육권을 보장하고 더 지속적이고 안정적인 지원 정책을 펼치기 위한 시도라고 할 수 있다. 이 시기에도 학교 적응과 준비도 격차를 해소하기 위한 사업이 계속 이어졌는데, 초기부터 이어져오던 다문화 멘토링 사업의 경우 진로 탐색을 위한 멘토링 사업이 추가되어 다문화 학생 맞춤형 지원을 강화하고자 하는 노력을 엿볼 수 있었다. 이처럼 문재인 정부 시기에는 다문화 맞춤형 교육을 통해 다문화 교육의 문화적 수용성을 증진하고 법적 기반을 조성하기 위한 사업들이 등장하였다.

이러한 시기별 주요정책을 살피는 것은 전체적인 정책의 흐름을 파악하기에는 용이하나 정책별로 질적인 변화나 다문화교육의 관점의 변화 등을 살피기는 어렵다. 이 연구에서는 시대적 흐름을 고려하면서도, 다문화학생 교육 지원정책의 세부 추진과제의 변화와 특성을 이론적 틀을 기반으로 살펴봄으로써 현재 다문화교육의 위치를 찾고, 앞으로의 방향을 고찰하겠다.

2. 다문화교육 정책의 연구동향

2006년 정부가 '다문화가정 자녀 교육지원 대책'을 시작으로 다문화 관련 정책을 본격적으로 추진하면서 다문화교육에 대한 관심이 증가하게 되었고, 이에 따라 다문화 관련 연구 수는 2007년을 기준으로 대폭 증가하였다(김한길, 소경희, 2018; 나장함, 2011).

다문화교육에 관한 최근 선행연구를 살펴보면, 다문화교육 정책에 관한 연구(곽한영, 2010; 김기영, 2017; 김한길, 소경희, 2018; 우라미, 2018; 신혜진, 2018; 최영준, 2018; 최진영,2014; 한재범, 2021; 함윤주, 2020)와 다문화 정책학교에 관한 연구(김명희, 2022; 김판준, 2022; 정영애, 2018)가 있다.

다문화교육 정책의 연구에는 다문화정책의 변화과정 및 실태연구를 통해 개선방안을 제시한 연구들이 많았다. 우리나라의 다문화교육 정책은 대부분 다문화학생만을 대상으로 하며 다문화학생은 주류집단의 문화에 완전히 동화될 수 없어 결국 주변화된다고 주장했다(우라미, 2018). 또한, 한국의 다문화교육은 표면적으로는 다문화교육이지만 실질적으로는 동화교육에 불과하므로 편협한 다문화 교육이 아닌, 구성원 모두를 위한 다문화교육이 실행될 필요가 있다고 강조했다(이경희, 2011). 따라서 정책의 내용과 방법도 미시적, 개인적인 측면을 넘어 사회 전반의 제도와 구조를 고려하는 거시적 차원에서 이루어져야 함을 주장했다(우라미, 2018). 또한, 다문화교육정책 문화적 배경의 차이로 인해 발생하는 불평등이나 인권 문제 등을 다루는 방향으로 확대될 필요가 있다고 말한다(김한길, 소경희, 2018). 다문화교육정책의 효과성 측면에서는 정책의 일관성과 중복성 분석을 통해 더욱 효율적인 운영방안을 제고

하고자 한 연구들도 있었다. 한재범(2021)은 정부, 시도교육청, 단위학교의 다문화정책 일관성 분석을 통해 정책 방향의 정확한 전달과 교사들의 정책 이해도가 중요함을 강조했고, 신혜진(2018)은 다문화학생 지원 정책이 타 기관에서 시행하는 유사사업과 중복되고 있음을 밝혔다. 법적인 측면에서 정책을 살펴본 연구로는, 헌법상의 교육권을 바탕으로 '다문화적 시민성'이 형성되어야 함을 주장한 연구(곽한영, 2010)와 다문화교육의 대상과 내용을 법 조항에 명시하여야 하며, 이주민에 대한 기본권과 인권에 관한 내용을 교육과정에 포함시켜야 한다는 연구(최영준, 2018)가 있었다.

다문화 정책학교에 관한 연구에는 사례연구를 통해 다문화 정책학교의 외국인 밀집 지역 여부에 따라 학교 운영 방식에 차이가 있는 것으로 나타났다. 또한, 다문화 정책학교들은 모두 다문화교육에 대한 학교장의 강한 의지와 관심이 높았으며, 교사들의 다문화 인식과 학생들에 대한 이해도가 높게 나타난 공통점이 있었다(김명희, 2022). 또한, 이주 배경 학생의 특성에 다른 교육과정을 운영하며, 다문화 특성에 따라 이중언어 교육과 문화다양성 교육을 시행하고 있음을 알 수 있었다. 더불어 다문화교육 연구학교의 재외동포 학생의 증가는 재외동포교육에 대한 정책 전환이 필요함을 시사하고 있다(김판준, 2022).

앞에 제시된 선행연구들은 다문화교육의 현황과 실태를 파악하여 다문화교육 정책에 대한 개선방안을 제시했다는 점에서 의미가 있다. 그러나 기존의 연구들은 다문화 교육정책이 어떻게 변화됐는가에 중점을 두고 있어 실제 학생이 다문화교육을 어떻게 받고 있는가는 알기 어려웠다. 따라서 이 연구에서는 따라서 학생들이 직접적으로 체감할 수 있는 정책을 중점적으로 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 2006~2022년도까지의 다문화교육 정책을 전체적으로 살펴보고, 1:1멘토링, 한국어 교육, 다문화이해교육 등과 같이 학생에게 직접적으로 교육하거나 지원하는 사업이 무엇이 있는지, 정책의 변화과정은 어떠한지 분석하고자 하였으며, 이를 위해 Jenks, Lee & Kanpol(2001)의 다문화주의 3단계 접근법을 활용하고자 한다.

3. Jenks, Lee, & Kanpol의 다문화주의 유형

이 연구는 다문화주의 교육정책의 세부적인 양상 및 변화과정을 살피기 위해 Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 세 가지 분류 체계를 활용하고자 한다. 다문화주의 유형화에서 가장 큰 문제점으로 지적되는 것은 하나의 국가, 사회, 학교는 하나 이상의 다문화주의 패러다임이 혼재할 수 있음에도, 이를 단순화함으로써 다양한 국면과 실천 양상을 포괄하지 못한다는 것이었다. 그러나 유형화는 다문화주의의 정책의 철학적 패러다임을 이해하기에 좋은 도구가 된다. 따라서 본 연구는 다문화교육 정책의 과제 양상을 세밀하게 모두 살펴보면서도 다문화주의의 패러다임 변화를 분명히 보여주는 정책적 틀을 활용하여 각각의 양상이 어떤 맥락에서 이해될 수 있는지 분석하고자 한다. 특히 이 연구에서는 학생 대상의 다문화교육 프로그램과 지원 사업의 세부적인 내용이 어떤 관점으로 시행되고 있는가를 중점적으로 살펴보고자 한다.

다문화주의 교육정책과 관련하여 다문화주의를 유형화한 분류 체계는 크게 2가지로 나눌 수 있다. 첫째, 국가별 다문화주의를 유형화하고자 하는 논의(Castle & Miller, 2003)와 다문화교육에 관한 여러 가지 접근(Sleeter & Grant, 2003; Banks, 2006; 나장함, 2010 등)으로 나눌

수 있다. 가장 많이 인용되는 분석체계인 Castle & Miller(2003)는 국가의 유형을 분류하는 틀로 제시되어 다문화교육의 정책과제를 세세하게 살피기에는 어려움이 있다. 또, 다문화 교육에서 가장 많이 인용되는 분석틀 중 하나인 Banks(2006)는 다문화교육이 교육과정에서 통합되는 방식에 대해 논하고 있어서 정책과제를 논의하기에는 들어맞지 않는 부분이 있다. 또한, 다른 교육적 분석이론 역시 교육 현장의 국면에서 논의가 진행되는 부분이 있고, 철학적 패러다임의 변화를 보여주지 못하거나 복잡하여 모든 정책을 살펴보기에 어려운 면이 있다. Jenks, Lee & Kanpol(2001)가 제시한 보수적, 개방적, 비판적 접근은 동화주의 정책에서 다문화주의 정책으로의 변화하는 모습, 다시 나아가 사회 변혁으로의 변화를 담고 있어서 세부적인 정책적 변화를 살펴보기에 용이하다.

먼저 보수적 접근에서는 문화적 소수자를 주류문화에 잘 적응하게 하는 것이 중요한 과업이 된다. 이 관점에서 사회적 정의는 기회의 균등이며, 모두에게 평등하게 배분되고 있는가이다. 따라서 주류문화에 잘 적응한다는 것은 주류사회에서의 경쟁에서 높은 성취를 보이는 것을 의미한다. 또한, 모든 이들에게 동일한 기회를 제공하기 위해서는 지식과 기술, 경제적 여건 등의 차이에서 나타나는 결핍을 제거함으로써 소수자들이 주류사회에 빠르게 적응하게 도와야 하며, 학교는 이러한 문화적 차이를 채워줄 수 있어야 한다(Jenks, Lee & Kanpol, 2001). 이 관점에서 다문화교육은 한국문화나 한국어에 익숙하지 않은 학생 및 교육 구성원이 학교에 잘 적응할 수 있도록 한국어나 한국문화를 보충할 기회를 제공하거나 학교에서의 부적응 요소를 제거하는 것이라고 할 수 있다.

개방적 접근은 주류사회의 문화를 일방적으로 제공하는 것이 아니라 각자의 문화를 존중하고 수용하여 보존해야 한다는 관점이다. 이 관점에서는 다문화학생 뿐만 아니라 일반학생까지 포함한 모든 학생들이 타문화에 대한 편견을 줄이고, 다문화 수용성을 증진시키는 것이 중요하다(나장함, 2010). 교육과정이나 교과서에서 소수 집단의 문화에 대해 추가하여 배우거나, 소수 문화를 존중하고 이해하는 모든 활동이 여기에 해당된다. 또한, 소수 집단의 학생이 주류사회에 동화되기보다는 자신의 정체성을 유지하는 것이 중요한데(Sleeter & Grant, 2008), 한국어교육 뿐만 아니라 자기 문화의 언어를 익히고 사용하는 것을 강조한다. 그러나 개방적 접근은 기존의 사회 체제 속에서 이루어지기 때문에, 기존의 사회 체제나 주류사회의 모순이나 불평등을 지적하거나 이를 개선하여 근본적인 평등을 이루고자 하는 노력에는 미치지 못한다는 한계가 있다(Jenks, Lee & Kanpol, 2001). 따라서 보다 실제적인 평등과 정의를 추구하는 태도로 비판적 접근이 제시된다.

비판적 접근은 진정한 의미의 사회 정의 확대와 평등 실현에 관심을 두고 있다. 기존 체제 속에서의 자유시장 경쟁은 오히려 불평등을 조장하며, 소수 집단을 배제하는 것이라고 주장한다. 이 관점에서 진정한 다문화교육은 주류문화와 소수 집단 간의 불평등한 구조를 찾아내어 비판하고 차별을 구조적으로 개선하려는 노력으로 실현된다고 본다. 따라서 단순히 교과과정에 추가되는 수준에서 나아가 소수 집단의 역사와 문화가 교육과정의 일부가 되어야 하며, 교육 내에서 소수 집단 구성원의 목소리와 참여를 중요하게 여긴다(Jenks, Lee & Kanpol, 2001). Grant & Sleeter(2008)에서 소수 집단의 문화와 역사를 직접 탐구하는 교육과정인 '단일 그룹 연구'나 주류사회의 비판적 요소를 찾아 개선하고자 하는 실천을 지향하는 '다문화주의적이며 사회재건주의적인 교육'이 이에 해당한다고 할 수 있다.

이 연구에서는 세 가지 관점을 중심으로 교육부의 교육정책을 살펴보고, 이를 기준으로

학생을 대상으로 추진되는 다문화교육 지원정책을 살펴보겠다.

<표 1> Jenks, Lee & Kanpol(2001)의 다문화주의 분류 체계

유형	내용
보수적 접근	동화주의, 다문화학생에게 결핍이 있다고 보고 이를 지원해 주는 방향으로 지원하는 입장
개방적 접근	소수 집단의 문화를 존중하고, 이해, 보존하는데 긍정적인 입장
비판적 접근	사회정의 확대, 평등 실현, 불평등한 사회구조 변화에 중점을 두는 입장

Ⅲ. 연구방법

1. 연구설계

이 연구는 교육부에서 발표한 2006년에서 2022년까지 발표한 교육부의 다문화교육 지원계획 문건에서 나타난 다문화교육 정책을 분석하고자 한다. 이를 통해 17년간 한국의 다문화교육 정책의 흐름은 어떠한지와 정책의 대상별로 어떠한 과제들이 추진되었는지 살펴보고, 특히 다문화교육 정책에서 학생 대상 추진과제에서 나타나는 특성을 파악해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 '내용분석법'을 사용하였으며, 구체적인 분석 방법은 다음과 같다.

2. 연구대상

교육부는 2006년부터 매년 2월경에 다문화교육 정책 문서를 발표하고 있다. 본 연구에서는 교육부 홈페이지에 공개된 17개년의 다문화교육 지원계획 정책 문서를 분석하고자 한다. 교육부의 다문화 지원계획 문서는 한국의 다문화교육에 정책의 전체적인 내용을 포함하고 있으며, 우리나라 교육정책 시행의 맥락에서 단위학교의 다문화교육의 방향과 교육내용에 상당한 영향을 미치는 힘을 가지고 있다(류방란, 2013).

교육부가 2006년부터 발표한 다문화교육 지원계획은 문서의 명칭이 일관적이지 않다(김한길, 소경희 2018). 2006년에 '다문화가정 자녀 교육지원 대책'이름으로 다문화교육 정책이 처음 발표되었고, 2007년~2011년은 '다문화가정 학생 교육 지원계획'이었으며, 2012년에는 '다문화학생 교육 선진화 방안', 2013년에는 '다문화학생 교육지원계획', 2014년에는 '다문화학생 교육지원 계획'으로 발표하였다. 2016년부터는 '다문화교육 지원계획'으로 사용돼오고 있으며, 본 연구에서는 다문화교육 정책을 '다문화교육 지원계획'으로 통칭하였다. 연구의 분석대상은 2006년부터 2022년까지의 교육부의 다문화교육 지원계획이며, 구체적인 문건의 현황은 다음 <표 2>과 같다.

이 연구에서는 교육부의 다문화교육 지원계획에 제시된 추진과제와 세부 추진과제를 분석

대상으로 하였다. 추진과제별 세부 추진과제를 함께 살펴볼 때 정책의 특징과 유형을 더 실제적으로 살펴볼 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 2006년, 2007년 문건에는 추진과제별 세부 추진과제가 드러나지 않아 추진과제만 대상으로 하였다.

<표 2> 분석자료

연도	정부	분석자료	관계부처	담당과
2006	노무현	다문화가정 자녀 교육지원 대책	교육인적자원부	인적자원정책국 정책조정과
2007	노무현	다문화가정 자녀 교육지원계획	교육인적자원부	교육복지정책과
2008	이명박	다문화가정 자녀 교육지원계획	교육과학기술부	교육복지정책과
2009	이명박	다문화가정 자녀 교육지원계획	교육과학기술부	교육복지정책과
2010	이명박	다문화가정 자녀 교육지원계획	교육과학기술부	교육복지정책과
2011	이명박	다문화가정 자녀 교육지원계획	교육과학기술부	교육복지정책과
2012	이명박	다문화학생 교육 선진화 방안	교육과학기술부	교육복지정책과
2013	이명박	다문화학생 교육지원계획	교육과학기술부	학생복지과
2014	박근혜	다문화교육 활성화 계획	교육부	학생복지정책과
2015	박근혜	다문화학생 교육지원 계획	교육부	다문화교육지원팀
2016	박근혜	다문화교육 지원계획	교육부	다문화교육지원팀
2017	박근혜	다문화교육 지원계획	교육부	다문화교육지원팀
2018	문재인	다문화교육 지원계획	교육부	교육기회보장과
2019	문재인	다문화교육 지원계획	교육부	교육기회보장과
2020	문재인	다문화교육 지원계획	교육부	교육기회보장과
2021	문재인	다문화교육 지원계획	교육부	교육기회보장과
2022	문재인	다문화교육 지원계획	교육부	교육기회보장과

3. 연구방법

이 연구에서는 교육부의 다문화교육 정책에 제시된 다문화교육의 유형을 살펴보기 위하여 내용분석법을 활용하였다. 내용분석법은 양적인 접근과 질적인 접근 모두 가능하며, 본 연구에서는 두 접근법을 모두 사용하였다. 본 연구에서는 분석 대상 문서의 추진과제와 세부 추진과제를 입력하고 Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 다문화교육 분류체계인 보수적 접근, 개방적 접근, 비판적 접근을 기반으로 분석하였다.

이 연구의 자료 분석의 구체적인 분석 절차는 다음과 같다. 먼저 연구진의 논의를 거쳐 Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 다문화주의 이론을 바탕으로 정책을 분석하기 위하여 다문화주의 분류체계별 세부기준을 마련하였으며, 그 결과는 <표 3>와 같다. 매년 발표된 교육부의 다문화교육 정책 중 추진과제와 세부 추진과제를 입력하여 각각 어떤 접근법에 해당하는지 분류하였다. 또한, 17년간 추진되었던 과제들의 유형을 분류하고, 사업의 시행대상을 분류하였다. 이중 학생대상 추진사업은 어떤 접근법으로 시행되었는지 분석하여 정책의 특성을 도출하고자 하였다.

<표 3> 다문화주의 분류체계별 세부기준

유형	기준
보수적 접근	▪ 한국에 정착하도록 돕는가? ▪ 한국을 주류문화로 인정하는가? ▪ 한국 문화 적응을 위한 한국어 보충에 초점을 맞추는가? ▪ 주류사회에서의 성취를 지원하는가? ▪ 교육받을 기회를 제공하는가?
개방적 접근	▪ 타문화에 대한 편견을 감소시키고, 다문화 수용성 증진에 바탕을 두는가? ▪ 학생 개별 자아정체성 및 자아개념 강화에 의미를 두는가? ▪ 학생의 모국어를 인정하고 배움의 기회를 제공하는가? ▪ 모든 학생을 대상으로 다문화 이해 교육을 하는가? ▪ 다문화 학생의 강점을 인정하고 재능을 발굴하는가?
비판적 접근	▪ 교육 기회균등과 결과적 평등을 지향하는가? ▪ 법령이나 사회 구조적 변화를 도모하는가? ▪ 다양한 언어교육, 모든 학생을 위한 교육과정으로 나아갔는가? ▪ 모든 학생을 대상으로 인권, 평등, 정의, 공정성의 문제를 다루는가? ▪ 기존 사회구조를 비판적으로 읽어내고, 변화에 대한 실천을 도모하는 교육인가? ▪ 교육과정 개혁과 학교의 구조적 변화를 도모하는가?

입력된 자료의 분류방법은 연구진이 다문화교육 지원계획을 정독하여 각 추진과제와 세부 추진과제별로 다문화주의 유형에 따라 분류한 후 상호비교를 하였고, 분류가 다른 경우 연구대상 문건과 Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 다문화주의 분류체계를 근거로 합의 과정을 거쳤다. 이러한 연구자 간의 논의를 통하여 <표 4>과 같이 추진과제의 유형을 20가지로 도출하였고, 추진과제의 대상은 학생, 교사, 학교, 학부모, 관련 기관 5가지로 분류하였다. 마지막으로 분석한 내용의 타당도를 높이기 위하여 교육정책 전문가와 상호점검을 하였다.

<표 4> 다문화교육 정책 추진과제 유형

추진과제 유형	관련 세부 추진과제
공교육 진입 및 학교 적응지원	취학 및 편입학 안내, 입학 절차정비, 학력심의위원회 운영, 징검다리운영, 예비학교 운영 등
한국어 교육	KSL 운영 및 내실화, 한국어능력 진단보정 시스템 개발 및 지원, 한국어 학급 운영 등
기초학력 향상 지원	기초학력 지원, 다문화학생 집중 캠프 등
1:1 멘토링 사업	교사 1:1 멘토링, 대학생 1:1 멘토링, 교대생 1:1 멘토링 등
이중언어교육	이중언어 교육, 학습지원, 이중언어 말하기 대회, 이중언어 캠프 등
다문화교육 교원양성	현직 교사 다문화교육 연수, 사범대학 관련 교육과정 확대, 교대 다문화 전형, 예비교원 다문화교육 등
다문화 이해 교육	일반학생 대상 다문화 이해 교육, 상호이해 교육, 학교 내 다문화 교육활동, 교과과정 연계 다문화교육 실시 등
다문화 수용 교과서 개발 및 보급	현행 교과서 검토, 타문화 존중 교육과정 개편, 교사서 및 교사용 지도서 개발 빛 보급 등
법령 및 제도 개선	불법체류자 자녀 공교육 진입 제도 마련, 학력심의회 관련 시행령 관련, 다문화교육 근거법령 제개정 추진 등
지원체계 기반마련 및 활성화	중앙다문화센터, 지역다문화센터 운영 관련, 범부처 협력사업 등
다문화 홍보 및 확산	일반인, 범국민 대상 다문화 홍보, 정책 홍보 등
학생 정서지원	다문화 거점 Wee센터 지정 운영, 다문화학생 특성별 정서지원, 학교폭력 예방 지원 등
다문화 학생 교육 도움 자료	수준별 이중언어 교재, 교과 보조교재 개발 및 보급
다문화교육 정책학교	다문화 거점학교, 연구학교, 예비학교, 도시/농촌형 우수학교, 집중지원학교, 다문화 예비학교, 중점학교, 다문화 유치원, 정책학교,

추진과제 유형	관련 세부 추진과제
	공립대안학교, 맞춤형 연구학교 운영 등
다문화학생 육성 프로그램	글로벌 브릿지 사업, 다문화학생 배움-채움 프로그램 등
진로·진학교육	다문화 학생 진로교육 활성화 및 확대, 대학 진학 기회 확대, 이중언어 강점 개발 지원 등
학부모 교육 및 지원	학부모 교육 및 상담 사업, 취학 안내 및 학교 안내 자료 보급, 교육 관련 활동 참여 확대 등
다문화 유아교육	다문화유아 프로그램 개발, 다문화유치원 교원 양성 등
이중언어강사(다문화언어강사)사업	이중언어강사(다문화언어강사) 양성, 내실화, 학부모 이중언어 강사 양성 등
다문화 밀집 지역 지원	다문화학생 밀집지역 지원, 이주민 밀집지역 특성에 맞는 교육운영 지원

Ⅳ. 연구 결과

이 연구는 2006년에서 다문화교육 정책의 추진과제 유형과 사업대상을 분류하여 다문화교육 정책의 현황을 살펴보고, Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 다문화주의 분류체계를 기반으로 전체적인 다문화교육 정책과 분석과 학생 대상 추진사업을 분석하였다. 다문화교육 정책의 시기는 정부별로 나누어 살펴보았으며, 2006년~2007년 노무현 정부, 2008~2013년 이명박 정부, 2014년~2017년 박근혜 정부, 2018년~2022년 문재인 정부로 구분하였다.

1. 다문화주의 유형에 따른 다문화교육 정책분석

Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 다문화주의 유형별 분류체계를 근거로 정부별 다문화주의 정책을 분석한 결과는 <표 5>과 같다. 2006년에서 2022년 전체기간을 대상으로 살펴보았을 때는 보수적으로 접근한 경우가 가장 많았고(54.95%), 개방적 접근은 38.54%이었으며, 비판적 접근은 6.51%로 가장 적었다. 정부별로 살펴보았을 때는 노무현 정부 시기는 보수적으로 접근한 추진과제가 가장 많았고(73.53%), 개방적 접근은 20.59%, 비판적 접근은 5.88%에 그쳤다. 이명박 정부의 시기에는 보수적으로 접근한 추진과제가 66.12%였으며, 개방적으로 접근한 추진과제가 31.40%로 이전 정부보다 보수적 접근은 줄고, 개방적 접근은 증가하였다. 비판적으로 접근한 추진과제는 2.48%로 여전히 낮은 비중이었다. 박근혜 정부 시기는 이전 정부보다 보수적 다문화주의의 비율이 낮아져 54.10%였으며, 개방적 다문화주의로 접근한 추진한 과제는 10% 이상 증가한 41.80%였고, 비판적으로 접근한 추진과제는 약소한 증가율을 보였다(4.10%). 문재인 정부 시기의 경우 처음으로 개방적으로 접근한 추진과제(48.60%)가 보수적 다문화주의(37.38%)보다 많은 비중을 차지하고 있었으며, 비판적 다문화주의로 접근한 추진과제의 비율 역시 증가하였다(14.02%). 우리나라 다문화교육 정책의 추진과제 흐름을 살펴보면 다문화교육 정책이 도입된 초기에는 대부분 보수적 다문화주의로 접근하고 있었으나, 매 정부마다 보수적 관점으로 접근한 정책의 비율은 꾸준히 줄어드는 한편 개방적 관점으로 접근한 추진과제의 비율은 매 정부 시기마다 꾸준히 증가하고 있으며, 노무현 정무, 이명박 정부, 박근혜 정부 사이에는 계속 10% 정도의 증가하여 우리나라 다문화교육 정책의 흐름이

보수적 접근에서 개방적 접근으로 나아가고 있는 흐름을 나타내었다. 또한, 비판적 다문화주의 접근의 경우 도입 시기부터 박근혜 정부까지는 모두 10%가 안 되는 적은 비율의 사업만 추진되고 있었으나, 문재인 정부 시기의 경우 14.02%로 이전보다 약 10% 증가하여 우리나라 다문화교육에 대한 정책적 흐름이 개방적·비판적 관점의 다문화주의의 방향으로 전환되고 있음을 보여주었다.

<표 5> 다문화주의 분류체계에 따른 정부별 다문화교육 정책 접근

정부	보수적 접근		개방적 접근		비판적 접근		총 합계	
	건수	%	건수	%	건수	%	건수	%
노무현 정부 (2006-2007)	25	73.53	7	20.59	2	5.88	34	100
이명박 정부 (2008~2013)	80	66.12	38	31.40	3	2.48	121	100
박근혜 정부 (2014~2017)	66	54.10	51	41.80	5	4.10	122	100
문재인 정부 (2018~2022)	40	37.38	52	48.60	15	14.02	107	100
전체	211	54.95	148	38.54	25	6.51	384	100

2. 다문화주의 유형에 따른 사업대상별 추진과제 분석

이 연구에서는 다문화교육 정책의 전체적인 흐름뿐만 아니라 추진과제의 대상별로 추진된 사업이 어떠한 관점으로 수행되고 있는지 살펴보고자 정책 수행의 대상을 학생, 교사, 학교, 학부모, 관련 기관으로 나누어 분석하였다. 추진과제 대상별로 다문화주의 유형의 분류체계에 따라 분석한 결과는 <표 6>과 같으며, 추진과제 대상별로 다문화교육의 정책 흐름과는 다소 차이가 있었다.

먼저 교사를 대상으로 추진된 사업은 41건이었으며, 노무현 정부(60.0%)와 이명박 정부(60.0%)의 시기는 보수적 관점으로 접근한 추진과제가 대부분이었으나, 박근혜 정부 시기에 교사대상 추진과제의 보수적 접근은 9.1%로 대폭 감소하고, 개방적인 관점에서 접근한 사업이 90.9%로 확대되었으며, 문재인 정부 시기에는 모두 개방적 관점으로 접근한 사업이었다(100%). 교사 대상의 다문화교육 추진과제의 방향은 분명하게 개방적인 접근으로 전환되었으나, 비판적 다문화주의로 접근한 추진과제는 드러나지 않았다.

학교 대상의 사업의 경우 총 39건의 사업이 추진되었으며, 노무현 정부 시기에 1건의 사업이 보수적 접근방법으로 추진되었고, 이명박 정부 시기의 경우 보수적 접근이 46.2%, 개방적 접근이 53.8%였다. 박근혜 정부 시기에도 비슷하게 보수적 접근방법이 46.2%, 개방적 접근이 53.3%이었으며, 문재인 정부 시기의 경우 보수적 다문화주의가 10%, 개방적 접근이 30%였으며, 비판적 다문화주의로 접근한 추진과제가 60%로 나타났다. 다문화교육 정책의 대상이 되는 학교가 다문화 정책학교인 경우인 것을 참작하였을 때 전체 학교의 다문화교육 관점이 개방적 접근으로 나아갔다고 보기는 어렵다. 정책학교의 교육모델을 개발하여 일반학교에

보급하는 추진방법을 고려해보면 학교 내에서 추진되는 사업의 흐름은 개방적·비판적 접근을 지향하고 있음을 알 수 있다.

학부모 대상의 추진과제는 35건이 추진되었으며, 정책 시행 초기(2006년~2007년)에는 찾아보기 어려웠다. 이명박 정부의 경우 다문화 부모를 위한 보수적 접근이 76.2%로 대부분이었으며, 개방적 접근은 23.8%였다. 박근혜 정부 시기의 추진과제 역시 70.0%가 보수적 관점의 접근이었으며, 30.0%가 개방적 접근이었다. 이와는 반대로 문재인 정부의 경우 개방적 접근이 75.0%였으며, 보수적으로 접근한 사업은 찾아보기 어려웠고, 비판적 접근은 25.0%로 비판적 관점의 사업이 시행되었으나 추진된 사업건수를 고려할 필요가 있다.

다문화교육 관련 기관을 대상으로 추진된 사업은 103건으로 학생 다음으로 많은 사업이 추진되었는데, 노무현 정부, 이명박 정부 시기에는 보수적 다문화주의 유형이 각각 93.3%, 85.0%로 대부분을 차지하였으나, 박근혜 정부의 시기에는 보수적 접근의 사업이 57.1%로 감소하였다. 문재인 정부 시기의 경우 보수적 접근은 19.5%로 대폭 감소하였고, 개방적 접근의 추진과제는 69.2%로 증가하여 정책의 방향이 개방적 다문화주의로 나아갔으며, 비판적 다문화주의 접근(11.5%)도 정책의 방향으로 나타났음을 볼 수 있었다.

마지막으로 이 연구의 주요 관심 대상인 학생을 대상으로 추진된 정책과제의 흐름을 살펴보면 학생 대상의 정책사업은 전체 사업 중 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 총 166건의 정책과제가 추진되었다. 다른 사업대상의 추진과제들이 전체적인 흐름에 따라 점차 개방적 접근과 비판적 접근이 확대되는 추세와는 다르게 학생 대상의 추진과제의 경우 정부마다 모두 보수적 다문화주의로 접근한 추진과제가 가장 많았으며, 노무현 정부에서 문재인 정부의 시기까지 각각 53.9%, 61.5%, 61.4%, 59.6%로 차지하는 비중 역시 큰 차이가 없었다. 개방적 다문화주의로 접근한 추진과제의 비율 역시 38.5%, 32.7%, 34.1, 31.6%로 비슷하였으며, 비판적 다문화주의 유형의 사업은 3.1%, 5.8%, 4.6%, 8.8%로 정부별로 차이는 있으나 모두 적은 비율이었다. 이는 다문화교육의 정책의 전체적인 흐름이 개방적·비판적 접근인 방향으로 전환되었다 하더라도 실제 학생들이 체감하는 다문화교육의 정책은 보수적인 관점으로 체감될 가능성이 크며, 다문화교육 정책을 개선하기 위하여는 정책의 대상별로 구체적으로 검토할 필요가 있다.

<표 6> 다문화주의 분류체계에 따른 대상별 추진과제 현황

사업 대상	보수적 접근				개방적 접근				비판적 접근			
	노무현	이명박	박근혜	문재인	노무현	이명박	박근혜	문재인	노무현	이명박	박근혜	문재인
학생 (n=166)	7 (53.9%)	32 (61.5%)	27 (61.4%)	34 (59.6%)	5 (38.5%)	17 (32.7%)	15 (34.1%)	18 (31.6%)	1 (3.1%)	3 (5.8%)	2 (4.6%)	5 (8.8%)
교사 (n=41)	3 (60.0%)	9 (60.0%)	1 (9.1%)	0 (0%)	2 (40.0%)	6 (40.0%)	10 (90.9%)	10 (100%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)
학교 (n=39)	1 (100%)	6 (46.2%)	7 (46.7%)	1 (10%)	0 (0%)	7 (53.8%)	8 (53.3%)	3 (30%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (60%)
학부모 (n=35)	0 (0%)	16 (76.2%)	7 (70.0%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (23.8%)	3 (30.0%)	3 (75.0%)	0 (0%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (25.0%)
관련기관 (n=103)	14 (93.3%)	17 (85.0%)	24 (57.1%)	5 (19.2%)	0 (0%)	3 (15.0%)	15 (35.7%)	18 (69.2%)	1 (33.3%)	0 (0%)	3 (7.1%)	3 (11.5%)
총계 (n=384)	25 (73.5%)	80 (66.1%)	66 (54.1%)	40 (37.4%)	7 (20.6%)	38 (31.4%)	51 (41.8%)	52 (48.6%)	2 (2.5%)	3 (2.5%)	5 (4.1%)	15 (14.0%)

3. 다문화교육 정책 학생 대상 추진과제 현황 분석

우리나라 다문화교육의 정책의 흐름은 점차 보수적인 관점에서 개방적인 관점으로 방향으로 나아가고 있으나, 전체 흐름과 달리 학생 대상 정책을 중심으로 살펴보면 여전히 보수적 관점의 다문화교육 정책이 시행되고 있었다. 다문화교육 정책에서 학생은 다문화학생과 일반학생으로 나누어 볼 수 있다. 이 연구에서는 추진과제의 대상을 다문화학생(다문화학생, 중도입국·외국인 학생) 대상의 사업인지, 일반학생도 포함하는지를 함께 살펴보았다.

학생대상 추진과제를 살펴본 결과 공교육 진입 및 학교적응 사업(29건)이 가장 많이 추진되었고, 이후 학교에 적응할 수 있도록 한국어 교육 지원 역시 꾸준히 시행 중이다(23건). 또한, 대학생, 교대생, 교사 등과 1:1 매칭되는 멘토링 사업은 시행 초기부터 꾸준히 시행 중이며, 대부분 학습을 위한 멘토링에 초점이 맞춰져 있어서 다문화학생의 기초학력 향상 지원 사업과 맥락이 비슷하다고 볼 수 있다. 특히, 공교육 진입 및 학교적응 지원사업은 수행 대상을 더 구체화하여 중도입국·외국인 학생의 조기적응을 위한 징검다리 프로그램, 예비학교 등의 사업도 시행되었다.

다문화학생의 역량을 증진시키기 위한 다문화학생 육성 프로그램 사업(14건)도 꾸준히 시행되었는데 2009년, 2010년은 기초학습과 문화체험을 위한 방학 캠프 형태로 진행되었고, 같은 시기에 국제 지도자 육성 프로그램도 시행되었으나 어머니 나라에는 해당 국가 학생이 참여하고, 아버지 나라 배우기 프로그램에는 우리나라 일반학생이 참여하는 형태로 진행되어 보수적 관점의 두드러졌다. 2011년~2018년에 다문화학생을 대상으로 글로벌 브릿지 사업이 거쳐 다양하게 시행되었으나, 일부 다문화학생을 선발하여 시행되었고, 선발기준 역시 다문화학생의 정체성 강화를 위한 기준보다는 학업역량 등을 적용하였다는 한계가 있었다.

진로·진학지도 사업(19건)도 꾸준히 추진되고 있는데, 2010년, 2011년에는 주로 한국사회 적응을 위한 직업·진로교육에 중점이 있었고, 2012년에 결과적 평등을 지향한 대학 진학 전형의 확대 사업이 추진되었다. 2016년에 이중언어를 다문화 학생의 강점으로 보는 진로교육 사업이 시작되고, 2017년에는 이주배경을 가진 롤모델과 함께하는 '꿈키움멘토단' 등의 개방적 접근의 사업이 시행되었다.

이중언어교육 사업은 2006년부터 시행되었으나 초기에는 모국어 사용에 중점을 두기보다는 한국에 적응을 지원하는 관점으로 시행되었다. 2012년부터 일반학생을 대상으로 이중언어 교육이 시행되었으나 일반학생의 적극적 참여를 끌어내기보다는 다문화학생 위한 사업으로 추진되었다. 2013년부터는 이중언어 대회를 개최하여 점차 모국어 사용의 기회를 확대하고 다문화학생 정체성 확립을 위한 정책으로 나아가고 있다.

이와 같이 학생을 대상으로 하는 다양한 다문화교육 정책사업이 추진되었으나, 학습적 측면을 지원하는 사업은 점차 확대되고 구체적으로 시행되는 한편, 다문화학생의 정서지원에 대한 사업은 매우 적은 것으로 나타났다(5건). 이는 다문화학생이 정서적인 문제를 경험했을 경우 이를 예방하고 해결하기 위한 정책사업이 부족하다는 것을 의미한다. 한편, 일반 학생을 포함하는 추진과제는 다문화 이해교육 사업(12건)과 이와 관련된 다문화 수용 교과서 개발 및 보급 사업(7건)과 관련이 있으나, 일반학생 대상의 추진과제는 대부분 다문화 이해 교육 사업에 한정되어 있었다.

<표 7> 다문화교육 정책 중 학생 대상 추진과제 현황

사업유형	노무현 정부(2006-2007)				이명박 정부(2008~2013)				박근혜 정부(2014~2017)				문재인 정부(2018~2022)				합계
	다문화학생		일반학생포함	소계	다문화학생		일반학생포함	소계	다문화학생		일반학생포함	소계	다문화학생		일반학생포함	소계	
	다문화학생	중도입국·외국인			다문화학생	중도입국·외국인			다문화학생	중도입국·외국인			다문화학생	중도입국·외국인			
공교육 진입 및 학교 적응지원	2			2	2	4		6	2	2		4	13	4		17	29
한국어 교육	1			1	3			3	7	1		8	3	8		11	23
기초학력 향상 지원	1			1	3			3	2		1	3	2			2	9
1:1 멘토링 사업	2			2	5		1	6	4			4	5			5	17
이중언어교육		1		1	1		2	3	2			2	1			1	7
다문화교육 교원양성					1			1									1
다문화 이해 교육			1	1			5	5			1	1			5	5	12
다문화 수용 교과서 개발 및 보급			3	3			2	2			2	2					7
법령 및 제도 개선		1		1										1		1	2
지원체계 기반마련 및 활성화										2		2					2
다문화 홍보 및 확산																	0
학생 정서지원	1			1					1			1	3			3	5
다문화 학생 교육 도움 자료					3			3	2		1	3	2			2	8
다문화교육 정책학교					1	2		3									3
다문화학생 육성 프로그램					7			7	4			4	3			3	14
진로·진학교육					5	2		7	8			8	4			4	19
학부모 교육 및 지원																	0
다문화 유아교육					3			3	1			1	2			2	6
이중언어강사(다문화언어강사)사업									1			1					1
다문화 밀집 지역 지원														1		1	1
합계	7	2	4	13	34	8	10	52	34	5	5	44	38	14	5	57	166

Ⅴ. 결 론

본 연구는 그동안 정책 흐름의 시기별로 나누어 분석하였던 선행연구에서 나아가 전체적인 정책의 흐름뿐만 아니라 사업대상별 추진과제의 유형을 분석하여 정책 마련의 더욱 구체적인 시사점을 마련하고자 하였다. 이를 위하여 2006년에서 2022년까지 교육부에서 발표한 다문화교육 지원정책 문건을 대상으로 각 정부 시기별로 시행된 다문화교육 정책의 추진과제를 Jenks, Lee, & Kanpol(2001)의 다문화주의 유형의 분류체계로 분석하여 다문화교육 정책의 대상에 따라 분류하고, 다문화교육 정책에서 추진되었던 사업의 유형을 도출하여 함께 분석하였다.

그 결과, 2006년-2022년 다문화교육 정책의 전체적인 흐름은 보수적 다문화주의 정책의 비율은 꾸준히 줄어들어 있었고 개방적 다문화주의로 접근한 추진과제의 비율은 꾸준히 증가하고 있었다. 비판적 다문화주의 접근의 경우 문재인 정부 시기에 들어서 비판적 다문화주의가 크게 증가하여 더욱 적극적인 차원의 다문화교육 정책이 제시되고 있음을 알 수 있다. 반면 이러한 전체적인 흐름과 달리 다문화 교육정책의 가장 중요한 대상인 학생 대상 정책과제는 전체기간 동안 보수적 관점으로 시행되고 있었다. 학생 대상의 추진과제를 살펴보면 공교육 진입 및 학교적응 사업이 가장 많았고, 이후 학교에 적응할 수 있도록 한국어 교육

및 학업 관련 사업이 큰 비중을 차지하고 있었으며 학생의 문화적 정체성을 지원하는 사업이나 정서에 대한 지원은 적었다. 이러한 연구결과를 바탕으로 다문화교육 정책의 발전을 위하여 다음과 같이 제언하고자 한다.

첫째, 향후 우리나라 다문화교육 정책의 방향은 비판적 다문화주의의 비중이 확대되어야 한다. 다문화교육 정책이 도입된 초기에는 대부분 보수적인 관점으로 접근하고 있었으나, 점차 보수적 접근의 정책은 꾸준히 감소하고, 개방적 관점의 정책은 계속해서 증가하고 있다. 비판적 관점의 접근은 적은 비중이나 점차 확대되고 있다. 우리나라 다문화교육 정책의 전체적인 기조는 점차 개방적이고 비판적인 방향으로 전환되고 있으며, 이러한 정책의 방향은 계속해서 이어갈 필요가 있다. 특히 아직 비판적인 관점의 다문화교육 정책의 비중은 적으므로 다문화교육의 정책을 모든 학생을 위한 교육의 관점으로 더욱 확대할 필요가 있다.

둘째, 다문화교육 정책에서 학생 대상 사업은 개방적 접근과 비판적 접근이 동시에 확대될 필요가 있다. 학생 대상 다문화교육 정책은 가장 많은 비중을 차지하고 있으나 보수적 접근 과제가 가장 많았다. 이는 공교육 진입과 학교적응을 위한 사업의 비중이 크고, 일반학생을 포함한 다문화 수용성을 높이는 정책은 다문화 이해 교육에 한정되어 있기 때문이다. 그뿐만 아니라 교과서와 교육과정에 다문화 수용성을 높이기 위한 정책이 교육과정 개정 시기와 맞물려 꾸준히 제시되고 있으나 비판적 접근 수준에 이르지는 못하였다. 이같은 결과는 다문화교육 정책의 전체적인 기조가 개방적이고 비판적이라 하더라도 학생에게는 다문화교육 정책이 여전히 보수적으로 체감될 수 있음을 뜻한다. 따라서 다문화교육 정책의 실제적인 변화를 도모하기 위해서는 학생대상 교육정책 추진과제의 방향 전환이 필요하다. 학생대상의 다문화교육 정책의 사업이 다문화학생을 위한 공교육 진입과 학교적응을 위한 사업 외에도 다문화학생의 문화적 정체성 확립을 돕는 사업을 확대하고, 모든 학생을 위한 교과서와 교육과정 차원에서 다문화교육을 적극적으로 다룰 필요가 있다.

셋째, 다문화학생을 위한 공교육 진입 및 학교적응을 위한 사업 외에도 정서적 지원 사업이 확대되어야 한다. 다문화학생을 대상으로 하는 추진과제는 공교육 진입 및 학교 적응 사업과 한국어 교육, 1:1 멘토링 사업, 기초학력 향상 지원 사업에 초점이 맞추어져 있다. 이 사업들은 중도입국·외국인학생의 꾸준히 증가하는 현실에 대응되는 정책으로 볼 수 있다. 하지만 학교적응을 위한 지원 사업은 학습적 측면에 치중되어 다문화학생의 정서지원에 대한 측면은 매우 부족한 현실이다. 앞으로 다문화학생의 정서지원의 요구를 반영하여 정서 지원 정책을 확대할 필요가 있다. 다문화학생 유형별로 필요한 정서지원을 살펴보면 국내출생 다문화학생의 경우 사춘기에 다문화에 대한 고정관념에 대해 불편감을 느끼게 되어 이에 대한 심리적인 지원이 필요하다(교육부, 2022). 또한, 중도입국 다문화학생의 경우 새로운 환경과 한국문화에 적응하기 위한 스트레스로 정체성 혼란이나 무기력 등을 겪으며, 외국인가정 다문화학생은 난민문제, 미등록 체류로 인한 정주여건의 불안정에서 오는 정서적 어려움을 겪는다(교육부, 2022). 이러한 다문화학생 유형별로 겪는 정서문제의 특성은 2013년부터 교육부 다문화교육 문건에 기재되어 있으나, 정책으로 실천되지 못하고 있다. 이제 다문화교육 정책이 양적인 성장을 이룬만큼 다문화학생에게 필요한 구체적인 정책을 개방적이고 비판적인 접근으로 확대할 필요가 있다.

본 연구의 한계점은 연구자들의 논의와 통찰력을 토대로 다문화교육 정책의 유형을 도출하고 다문화주의 유형으로 분류한 데이터를 중심으로 구성했다는 것이다. 연구자들이 다문

화주의 유형의 세부기준을 마련하고 심혈을 기울여 분석하였으나 연구자의 판단이 반영되었거나 문건 내에서 파악되는 정책을 기준으로 하고 있다는 한계가 있다. 이러한 한계점에도 불구하고 본 연구는 다문화교육 정책의 전체적인 파악 외에도 사업의 대상자와 정책사업별로 분석할 경우 보다 구체적인 정책의 방향성을 제시할 수 있다는 시사점을 도출하였다. 마지막으로 다문화교육 정책계획에서 추진된 사업과제들이 실제로 추진여부와 사업추진을 위한 예산 등의 추진 결과물을 함께 분석하여 다문화교육 교육정책이 정책목표에 부합하게 운영되고 있는지에 대하여 연구할 필요가 있다.

참 고 문 헌

교육부인적자원부. (2006~2007).다문화가정 자녀 교육지원 대책. 각년도.

교육과학기술부. (2008~2011). 다문화과정 자녀 교육지원계획. 각년도.

교육과학기술부. (2012). 다문화학생 교육 선진화 방안.

교육과학기술부. (2013). 다문화학생 교육지원계획.

교육부. (2014). 다문화교육 활성화 계획.

교육부. (2015). 다문화학생 교육지원 계획.

교육부. (2016~2022). 다문화교육 지원계획. 각년도.

곽한영(2010). 다문화 교육정책의 문제점과 개선방안에 관한 연구: 헌법상의 교육권 개념을 중심으로. 법교육연구, 5(1), 1-26.

김기영(2017). 한국 다문화 교육 정책의 변화과정에 관한 연구. 입법과 정책, 9(1), 371-393.

김명희(2022). 다문화교육 정책학교 운영 실태 분석:서울특별시 중등학교 사례를 중심으로. 다문화교육연구, 15(2), 49-81.

김한길,소경희(2018). 한국의 다문화교육정책 문서에 나타난 다문화교육 성격의 변화 양상 분석. 한국다문화교육협회.

김판준(2022). 다문화 정책학교의 외국인·다문화 교육 연구: 서울 대동초, 충무초, 광희초, 구로중 사례를 중심으로. 재외한인연구, 56, 57-78.

나장함. (2010). 다문화 교육 관련 다양한 접근법에 대한 분석: 이론과 교육과정 변형을 중심으로. 사회과교육, 49(4), 97-119.

나장함(2011). 다문화 교사교육과정 연구에 대한 분석. 교육과정연구, 29(2), 173-197.

류방란((2013). 다문화교육 정책과 교육 현실의 성찰. 다문화교육연구, 6(4), 131-149.

박영수(2021). 교육부 "다문화이해교육" 정책의 변화과정 분석 : Banks의 다문화교육 접근법의 관점에서. 문화교류와 다문화교육. 10(6), 23-48.

서범석(2009). 한국의 선진화를 위한 학교다문화교육정책의 기본방향. 한국초등교육연구, 22(4), 1-26.

신혜진(2018). 다문화학생 지원 정책사업의 중복성에 대한 연구:서울특별시교육청 사례를 중심으로. 교육행정학연구, 36(1), 169-193.

우라미(2018). 한국의 다문화교육정책에 대한 비판적 고찰. 교육과학연구, 49(2), 59-88.

이경희(2011). 한국 다문화교육 정책에 대한 비판적 고찰. 교육사회학연구, 21(1), 111-131.

이상진, 장인실. (2022). Sleeter와 Grant의 다문화교육 접근법을 통한 다문화교육 정책 분석: 2006-2022 교육부 정책을 중심으로. 교육논총, 42.3, 67-79.

이언조(2017). 정책지향성이 다문화수용성에 미치는 영향에 관한 구조 분석-서울지역 고등학교 교원 및 학생을 대상으로. [박사학위논문, 이화여자대학교]

정영애(2018). 다문화 정책학교의 다문화교육 접근법 분석: Banks의 다문화교육 접근법을 중심으로. 다문화와 평화, 12(3), 206-227.

최영준(2018). 다문화교육 정책의 변화와 개선방안. 평생교육·HRD연구, 14(2), 55-75.

최진영(2014). 다문화교육 접근법에 따른 다문화교육 정책 및 실행 분석. 초등교육연구, 27(4), 295-322.

한재범(2021). 다문화교육정책 실행의 일관성 분석: 다문화이해교육을 중심으로. 초등교육연구, 34(1), 291-315.

함윤주(2020). 다문화교육 정책 개선 방안 연구: 이중언어교육 지원 정책을 중심으로. 다문화사회와 교육연구, 5, 160-183.

Banks, J. A. & Banks, C. A.(eds.) (2004). Multicultural education: Issues and perspectives. Hoboken, N. J.: John Wiley & Sons.

Banks, James A. Multicultural Education: Issues and Perspectives, seventh edition. (2011) 차윤경(번역). 박학사.

Castles, Stephen and Mark J. Miller.(2003).The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World, 3rd Edition. New York: Guilford Press.

Grant, C. A., & Sleeter, C. E. (2008). Turning on learning: Five approaches for multicultural teaching plans for race, class, gender and disability. John Wiley & Sons.

Jenks, Lee, & Kanpol. (2001). Approaches to Multicultural Education in Preservice Teacher Education: Philosophical Frameworks and Models for Teaching. The Urban Review. 33. 87-105.

Sleeter, C. and Grant, C.(2003). Making Choices for Multicultural Education: Five Approaches to Race, Class, and Gender(4th ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.

코로나19 시기의 교육격차 관련 정책의 유형 분석
: Lowi의 정책유형 분류를 중심으로

정민지(이화여자대학교 박사과정)
이채윤(이화여자대학교 석사과정)
박지현(이화여자대학교 석사과정)
정제영(이화여자대학교 교수)*

요 약

본 연구는 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책은 어떤 유형의 격차를 다루고 있는지, Lowi의 정책유형 분류를 중심으로 정책유형은 어떻게 분류되는지를 분석하여 시사점을 도출하고자 하였다. 이에 본 연구에서는 코로나19에 대한 교육부의 첫 대응에 해당하는 2020년 1월 20일부터 2021년 12월 31일까지의 교육부 보도자료를 중심으로 정책을 분석하여 교육격차의 유형과 Lowi의 네 가지 정책유형인 배분정책, 재분배정책, 규제정책, 구성정책을 중심으로 정책 유형을 분류하고 그 흐름을 살펴보았다.

연구 결과, 첫째, 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책은 학습격차, 디지털 격차, 돌봄격차, 정서적 격차로 나타났고 학습격차를 다룬 정책이 가장 많았다. 둘째, 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책은 배분정책이 가장 많았고 교육격차 발생 원인에 해당하는 등교금지는 규제정책으로 분류되었다. 셋째, 코로나19 팬데믹 등의 외부충격으로 인해 규제정책이 시행되었고 이로 인해 교육격차의 의미 확장과 교육격차 해소 정책에 변화가 나타났다. 연구결과를 바탕으로 본 연구는 다음의 3가지 시사점을 제시하였다. 첫째, 정부가 규제정책을 시행할 때에는 규제정책이 유발시킬 수 있는 문제를 고려하여야 한다. 둘째, 교육격차 해소를 위해서는 대상 학생을 명확히 설정하는 재분배정책이 확대되어야 한다. 셋째, 교육격차 해소 정책은 다양한 교육격차에 대한 종합적이고 균형적인 정책적 접근과 시행이 필요할 것이다.

[주제어] : 교육격차, 코로나19, Lowi의 정책유형 분류, 외부충격, 정책변동

I. 서 론

최근 전 세계적 이슈인 코로나19 팬데믹으로 다양한 변화가 나타났다. 학교 현장에서도 개학 및 등교 연기로 인한 학사 일정 변동, 온라인 개학, 전면 온라인 수업 실시 등 급격한 변화가 나타났다. 원격 수업과 온라인 수업을 위한 인프라 구축, 교육 콘텐츠 개발, 교사와 학생의 디지털 활용 역량 등이 충분히 준비되지 않은 상황에서 전면 온라인 비대면 수업이 진행됨에 따라 학생들의 기초학력 저하, 학습결손, 교육 소외 문제가 대두되면서 교육격차 심화에 대한 우려의 목소리가 나타났다.

* 교신저자(jychung@ewha.ac.kr)
▣ 접수일(2022.00.00), 심사일(2022.00.00), 게재확정일(2022.00.00)

실제로 교육부가 20년 8월 전국 초・중・고등학교 교사를 대상으로 한 설문조사 결과, 설문에 참여한 교사 80%가 코로나19 이후 학습격차가 심화되었다고 인식하고 있었고(한국일보, 2020.08.12.), 사교육걱정없는세상(2021.04.26.)에서도 코로나19로 인한 교육격차 실태 조사를 통해 전국 중・고등학교의 수학 학업성취도에서 중위권(B, C, D 등급)이 감소하고 상위권에 해당하는 A등급과 하위권인 E등급이 증가하면서 교육격차의 양극화 문제가 심화되었다는 결과를 보고하였다(구본창, 2021). 이와 함께, 교육부 보도자료(2021.6.2.)에 의하면 코로나19 발생 이후 중・고등학교 학생을 대상으로 한 학업성취도 평가 결과, 중・고등학교의 학업성취 수준이 저하된 결과가 나타나 코로나19 이후 교육격차 심화문제에 대한 우려가 현실화되어 교육격차 해소에 대한 요구가 커지고 있는 실정이다. 이에 교육부는 코로나19로 인한 학습결손의 심각성을 인지하고 코로나19 장기화로 인한 학생들의 학습, 정서적, 사회성 등의 결손과 이로 인한 교육격차를 해소하기 위해 「교육회복 종합방안」기본계획(교육부, 2021.07.29.)을 발표하는 등 정책적 대응을 실시하였다. 이처럼 코로나19로 인한 교육격차 문제는 개인 차원의 문제를 넘어 국가적으로 관심을 갖는 중요한 사안임을 알 수 있다.

코로나19 이후 교육격차의 발생은 주로 사회적 거리두기 시행으로 인해 학교는 개학연기와 함께 대면수업이 금지되고 전면 비대면 수업, 원격수업으로 전환되면서 그에 따른 학교의 역할 축소로 인한 것으로 볼 수 있다. 그동안 많은 연구에서 학교는 교육격차를 감소, 완화시키는 역할을 한다고 보고하였다(김양분 외, 2010; 류방란, 김성식, 2006; 박미희, 2020; 백병부, 박미희, 2015; 박희진, 남궁지영, 2019). 하지만 코로나19 이후 온라인 비대면 수업 상황이 장기화로 인해 학교가 가진 교육격차 해소의 긍정적인 요인들이 제대로 기능하지 못하였고, 실제로 비대면 수업은 기초학력 저하, 학습결손, 돌봄의 부재, 정서 발달 저해 등의 교육격차 문제로 이어졌다(김경애, 2020; 정익중, 2020).

코로나19 이후 교육격차 발생의 또 다른 이유로는 온라인 수업을 위한 인프라와 교사와 학생, 학부모의 디지털 리터러시 역량 차이 등 디지털 관련 격차이다. 전면 온라인 비대면 수업 실시로 인해 각 가정에서는 수업에 참여하기 위해서 컴퓨터, 안정적인 인터넷 연결, 수업자료를 인쇄할 수 있는 프린터 등 디지털 학습을 위한 환경 조성이 필수적이었다. 또한 디지털 학습을 위한 환경이 마련되어 있을지라도 온라인 수업에 참여하는 학생과 가정에서 학습을 도와주는 학부모의 디지털 리터러시 역량이 요구되었다. 온라인 수업의 특성상 수업은 온라인을 통해 이루어지지만 각자 가정에서 수업에 참여하게 되면서 가정환경적 요인에 많은 영향을 받게 되었다(박미희, 2020; 김경애 외, 2020b). 이러한 이유로 가정의 경제 수준에 따라 디지털 학습 환경과 역량에서 차이가 발생하게 되었고 이는 곧 학습결손, 교육 소외로 이어져 디지털 관련 격차가 곧 교육격차로 이어지는 현상이 나타났다(강성국 외, 2020).

코로나19 이후 나타난 교육격차에 대한 연구는 활발히 이루어졌다. 현재까지 나타난 연구들을 살펴보면 코로나19 이후 원격수업과 성취도 차이를 다룬 연구, 코로나19 상황에서 나타난 온라인 수업의 실태와 개선방안, 코로나19 이후 나타난 교육격차 실태, 교육적 쟁점 및 이슈 등을 다룬 연구들이 이루어진 것을 확인할 수 있었다. 또한 코로나19 이후 나타난 관련 선행연구와 보도자료를 바탕으로 코로나19 이후 온라인 비대면 수업으로 나타난 교육격차를 살펴본 결과, 코로나19 이후 교육격차는 기초학력 미달, 기초학력과 학업성취도의 저하와 관련되는 학습격차, 디지털 인프라 및 디지털 관련 역량 차이에서 비롯되는 디지털 격차, 돌봄의 부재와 관련되는 돌봄 격차, 교사와의 관계, 우울, 사회성 등의 심리・정서적 문제가 야기되는 정서적 격차로 크게 4가지 유

형의 격차로 나누어 볼 수 있었다(황승우, 서경혜, 2021).

이렇듯 다양한 선행연구들은 코로나19 이후 심화된 교육격차 문제, 쟁점을 인식하고 이에 대한 문제 제기와 개선방안 제시를 중심으로 활발한 연구가 이루어지고 있다. 코로나19 이후 심화된 교육격차 문제를 인식하고 이에 대한 문제 제기는 활발히 나타나고 있는 반면, 코로나19 이후 교육격차 관련 정부의 정책에 초점을 둔 연구는 상대적으로 많지 않았다. 이에 따라 이 연구에서는 코로나19로 인해 나타난 교육격차를 학습격차, 디지털 격차, 돌봄 격차, 정서적 격차로 정의하고, 이러한 교육격차 해소를 위한 정부의 정책을 교육부에서 발표한 보도자료를 중심으로 살펴볼 것이다. 정부의 교육격차 해소 정책이 실제 어떤 유형으로 나타나는지 분석함으로써 현시점의 정책 유형 현황을 파악하여 정부의 정책 유형에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

따라서, 본 연구의 목적은 코로나19 시기에 나타난 교육격차 관련 정부의 정책을 살펴보고, 어떤 유형의 교육격차를 대상으로 하는지, Lowi의 정책유형 분류를 중심으로 정책유형이 어떻게 분류되는지를 분석하고 이를 바탕으로 코로나19 시기 교육격차가 발생한 원인과 교육격차 해소 정책 시행의 흐름에 대한 시사점을 도출하는 데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 Lowi(1972)의 정책유형 분류를 중심으로 코로나19 발생 이후 교육부(2020.01.20)의 첫 대응에 해당하는 2020년 1월 20일 보도자료부터 2021년 12월 31일까지 공식적으로 발표된 교육부 보도자료를 통해 정책유형을 분석하고자 한다. 코로나19 시기 교육격차 관련 정책 유형을 분석하기 위해 본 연구에서는 다음의 세 가지 연구 문제를 설정하였다. 첫째, 코로나19 시기의 교육격차 해소 정책은 어떤 격차를 대상으로 하고 있는가? 둘째, Lowi의 정책분류 유형을 중심으로 교육부의 코로나19 시기의 교육격차 해소 정책은 어떤 유형으로 나타나는가? 셋째, 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책은 어떤 흐름을 보이고 있는가?

Ⅱ. 이론적 배경

1. 교육격차의 개념과 정의

교육은 불평등한 삶의 조건을 극복할 수 있는 사회적 기제로 믿어졌기 때문에 사회경제적 분야의 다양한 양극화 현상 중에서도 가장 큰 주목을 받아왔다(김경애 외, 2020b). 이미 1997년 외환위기 이후 사회적 양극화가 진행되기 시작하였고 교육격차는 개념적으로 유사한 교육 양극화, 교육 소외, 교육적 문제 등으로 불리우며 관련 논의들 역시 풍부해졌다(백병부, 박미희, 2015; 황승우, 서경혜, 2021).

이렇듯 우리 사회에서 교육격차는 코로나19 이후 새롭게 등장한 문제는 아니다. 기존의 교육격차라는 용어는 정부의 교육정책 담론 내에서 학업성취도 격차를 발생시키는 개념에 초점을 맞추어서 사용되어 왔다(양희준, 2014; 박주호, 백종면, 2019). 그 이유는 사회적 배경의 차이에 따른 집단 간 교육 기회의 격차, 교육과정에서의 격차, 교육을 통해 얻어지는 결과의 격차를 포함하는 개념으로 확장되었고, 이러한 논의의 배경에는 학업성취도라는 결과적인 부분에 집중되어 있다(박주호, 백종면, 2019; 정송 외, 2021).

또한, 박경호 외(2017)는 교육격차를 상위 계층과 하위 계층 간의 차이가 우려할 만한 수준으로 극단화되는 현상으로 보았으며, 박미화(2020)는 교육격차가 사회의 불평등 구조에서 비롯된다고 하면서 교육 불평등을 포함하는 개념으로 볼 수 있다고 하였다. 교육격차라는 개념은 불평등, 계층 간의 확대에 대한 우려를 전제하고 있다고 할 수 있다. 즉, 교육격차의 의미는 사회경제적 배경, 지역, 제도적 요인, 학교의 특성 등 다양한 요인에 의해 발생한다는 점에서 상당히 포괄적이라고 할 수 있으며, 어느 특정한 관점 하나에 의존하기보다는 여러 이론과 요인들이 종합적으로 작용한다고 보아야 할 것이다(정일환, 박찬호, 2020; 박주호, 백종면, 2019).

결과적으로 교육격차는 코로나19라는 모두가 마주할 수밖에 없었던 변화 속에서 다시 한번 중요한 교육적 쟁점, 이슈로 나타나고 있다. 대부분의 초, 중, 고등학교 교사들이 원격 수업을 실시한 경험이 없었고, 참조할 만한 원격 수업 모델도 부재한 상황에서 교사들은 원격 수업의 실시 방법, 학생들의 수업 참여도 활성화 방법, 교사와 학생 간 상호작용의 방법, 원격 수업에 대한 평가 방법 등과 관련하여 많은 어려움에 봉착하게 되었다(권점례 외, 2020). 특히 코로나19가 장기화되면서 가정 배경에 따른 학습경험의 차이를 학교가 완충해주는 역할이 줄어들면서 가정 배경이 학생들의 학업 결과에 더 크게 반영되고, 이는 결국 교육격차를 다시 부각시키는 요인이 되었다(김위정, 2020). 이처럼 교육격차는 가정과 학교의 학습 분리가 불명확하게 됨으로써 가정환경이 학생들의 학습상황에 많은 영향을 미치게 되는 차이에서 시작된다.

본 장에서는 코로나19 시기 교육격차 관련 교육부의 정책 유형을 분류하기에 앞서 교육격차에 관한 선행연구들을 고찰하였다. 선행연구 고찰 결과, 교육격차는 교육 분야에서 꾸준히 제기되던 문제이며, 주로 학습을 중심으로 하여 학업성취도의 격차, 교육의 결과 측면에서의 격차, 학습 측면에서의 격차를 중심으로 다루어진 것을 확인할 수 있다. 이러한 교육격차는 코로나19 시기 비대면 수업으로 다양한 교육격차가 발생함에 따라 다시 한번 중요한 문제로 대두되었으며, 학습적 측면, 학습 결과적 측면의 격차를 주로 다루던 코로나19 이전과 달리 코로나19 시기에는 학습격차, 디지털 격차, 돌봄 격차, 정서적 격차 등 다양한 유형의 교육격차가 새롭게 나타나고 있는 것을 알 수 있었다. 이에 따라 본 연구에서는 코로나19 시기에 발생된 교육격차를 학습격차, 디지털 격차, 돌봄 격차, 정서적 격차로 유형화하여 살펴보고자 한다.

2. 교육격차 관련 선행연구

가. 학습 격차

기존 교육격차의 문제는 교사 중심의 수업 진행보다는 학생 중심으로 이루어지는 수업, 교사와 학생의 긍정적인 정서적 상호작용, 방과후학교 참여 등과 같은 학교의 내적 요인들이 학생들 간의 교육격차를 감소, 완화시키는 요인인 것으로 나타났으나, 비대면 교육으로 인해 물리적 단절 상황이 지속되면서 새로운 해결방안을 모색해야만 했다(김양분, 이재경, 임현정, 신혜숙, 2010). 학생들은 학급 다른 학생들과의 의사소통이 거의 이루어지지 않고, 수업에 필요한 자료를 출력하는 일부터 스스로 시간을 정해서 혼자 학습하고 제출해야 하는 환경에 놓이게 된 것이다(백병부, 박미희, 2015; 김경애 외, 2020b). 이는 그동안 문화자본 및 사회 자본을 제공해온 교사와 학교의 역할이 축소되는 상황에서 학생들이 마주하고 있는 현재의 학습 여건에 따라 학습 및

과제 수행도가 달라질 수 있음을 의미한다(황승우, 서경혜, 2021). 학습에 필요한 여러 단계를 혼자서 밟아야 하는 외로움, 학습을 촉진시켜주는 자극의 부족 등을 경험하게 하였고, 학생 개인의 변화한 학습환경에 대처하는 능력에 따라 교육의 격차가 나타나기 시작한 것이다(권점례 외, 2020; 김경애 외, 2020b).

학생들뿐만 아니라 교사들 역시 원격 수업으로 어려움을 겪고 있다. 학생들과의 상호작용이 부족하고, 학생들의 집중력이 저하되어 수업 참여에 대한 관리가 어렵고, 학생들의 학습 과정 및 결과 확인에 어려움이 있어 원격 수업의 효과를 부정적으로 인식하는 결과가 나타났다(권점례 외, 2020). 특히 중・고등학교의 경우, 온라인 수업과 관련해서 경제적 어려움, 이중언어 환경, 특수교육 대상, 학습결손 누적, 생활교육 집중 필요 등의 어려움을 겪는 취약 학생들을 지원함에 있어 담임교사가 개별적으로 지원하는 경우가 대다수인 것으로 나타났다(박미희, 2020). 이로 인해 학교에서 제공하는 행정적・재정적 지원보다 교사 개인의 능력이 중요하게 작용하게 되었다.

나. 디지털 격차

코로나19로 인해 현재 학교에서는 온라인 플랫폼을 이용한 원격 수업, 온라인을 통한 수업 자료 제공, 전화와 우편을 활용한 교수・학습 자료 배부 등이 이루어지고 있다. 이는 디지털 격차가 학습격차의 범위와 그 정도를 확대시키는 새로운 요인으로 대두되었다(황승우, 서경혜, 2021).

특히 원격 수업에는 컴퓨터 혹은 태블릿 PC와 같은 디지털 장비가 필수적이고, 동시 접속자의 수가 많아져도 장시간 안정된 접속 상태를 유지할 수 있는 와이파이와 수업 진행과 과제 수행에 필요한 자료를 출력할 수 있는 프린터가 있어야 한다(박미희, 2020; 김경애 외, 2020b). 그러나 가정의 경제수준에 따라 온라인 수업을 위한 자신만의 전용 디지털 기기 보유 여부에 차이가 나타났으며, 와이파이 연결이 어렵거나 컴퓨터가 없는 등 디지털 인프라 취약 계층 학생이 초・중・고등학교 모든 학교급에서 발견되었다(박미희, 2020; 김경애 외, 2020b; 홍선주, 김성경, 이명진, 최인선, 2020). 그 외에도 정보취약계층, 장애인, 다자녀가족 등 디지털 인프라 사각지대에 있는 학생들에게는 그 격차가 더 크게 나타났다(강성국 외, 2020). 또한 지속적으로 문제가 되어왔던 악성 콘텐츠(사진, 글, 영상, 게임, 노래 등)나 불법 콘텐츠(팝업 형태 성인물, 불쾌한 뉴스나 사진 등)와 같은 온라인 환경에 노출될 가능성이 높아졌으며, 이는 학생들의 심리・정서를 저해시키고 불안감이나 공포심을 불러일으킬 수 있다(OECD, 2020; Livingstone, 2020.03.26.).

사전 준비가 부족한 상황에서 원격 수업으로의 갑작스러운 전환은 교사에게 플랫폼에 접속하고, 학생의 흥미와 집중력을 높일 수 있는 콘텐츠 제작, 실시간 쌍방향 수업 등 디지털 리터러시 역량을 요구하게 되었다. 그러나 저작권 제약으로 인해 국내에서 활용 가능한 원격 수업을 위한 콘텐츠는 제한적이며, 이미 개발된 학습관리시스템(LMS)은 원격 수업을 위해 제작된 것이 아니기 때문에 기능이나 내용 등에서 활용하는 데 한계가 있다(홍선주, 김성경, 이명진, 최인선, 2020; 권점례 외, 2020). 온라인 수업의 녹화, 캡쳐로 인해 교사의 초상권은 지켜지지 않았고, 교사 역시 PC, 영상 녹화 및 녹음 장비와 같은 하드웨어 및 영상 편집 프로그램을 위한 소프트웨어 등 물리적 지원 측면에서도 어려움을 겪게 되었다(교육부, 2020.04.07; 홍선주, 김성경, 이명진, 최인선, 2020). 또한 지나치게 콘텐츠에 의지하여 수업이 이루어지면, 교사와 학생 사이의 상호작용이나 학생 간의 상호작용이 어려워질 수 있고, 이것은 학생들의 집중력이나 수업 참여를 떨어뜨리고 결과적으로 학생들의 학업성취도를 떨어트리는 요인으로 작용할 수 있다는 문제도 제기되었다(권

점례 외, 2020).

다. 돌봄 격차

학교가 교육을 위한 제도적인 목적과는 별개로 그동안 관계와 보살핌을 통해 사회적 안전망, 즉 돌봄과 웰빙 지원 등을 담당해왔던 학교의 역할이 축소되면서 학교가 가지고 있던 긍정적인 기능이 제대로 수행되지 못하는 문제가 새롭게 부각되었다(황승우, 서경혜, 2021; 이정연 외, 2020).

가장 안전한 돌봄 기관이었던 학교의 역할에 대한 부재로 인해 과반수 이상의 학부모는 점심 식사 및 간식 등을 챙기는 것에 어려움을 느끼며, 지역에 돌봄을 지원받을 수 있는 기관이 부족하다고 인식하였고, 이러한 돌봄의 부재를 사교육을 통해 메우고 있었다(이정연 외 2020; 김경애 외 2020a). 특히 초등학생의 경우 가정 내의 방치에 대한 염려가 많았고, 고등학교는 온라인 기간에서의 학생 일탈에 대한 염려가 상대적으로 높게 나타났다. 보호시설에 거주하는 학생은 위탁가정 및 시설에서 탈출하거나 과격한 행동을 하는 등의 일탈을 보일 수 있다는 연구 결과가 제기되었으며, 학교교육의 부재로 인해 이러한 일탈 행동이 다루어지기 어려워졌다고 주장한다(OECD, 2020)

가정과 학교에서 학습이 분리되지 않고, 가정에서의 온라인 수업과 학교에서의 등교수업이 결합되면서 가정배경의 차이가 학습상황에 고스란히 반영되는 양상도 나타났다(이정연 외 2020). 가정의 경제적 수준이 낮은 학생일수록 돌봄의 공백에 노출될 가능성이 크며, 다문화가정, 조손가정 등 온라인 학습을 도와줄 수 있는 성인이 경제적 활동을 이유로 부재한 가정의 학생들은 어려움을 겪어야 했다(이정연 외, 2020; 김경애 외, 2020b). 이처럼 코로나19로 인해 돌봄의 영역은 중요한 사회적 이슈로 떠올랐고, 학생들은 기본적인 학습, 배움과 더불어 무기력의 일상화, 학습동기의 부재 등을 겪게 되었다(최성광, 2022)

라. 정서적 격차

학생들의 이동 및 활동이 제한되며 단순히 학습과 돌봄뿐 아니라 일상생활과 건강, 관계, 정서 등 종합적인 차원까지 영향을 미쳤다. 기존 학교교육에서 부모의 부재로 인한 방치, 가정 내 폭력에의 무방비 노출 등을 방지하기 위해 학생의 심리적 건강 및 웰빙을 지원했던 상담, 진로 탐색, 체육 활동 등의 수행이 어려워졌다(김경애 외, 2020b). 더 나아가 코로나19로 등교 개학이 불가피함에 따라 대면 수업이 원격수업으로 대체되었기 때문에 학생들은 변화된 환경에 따른 심리 및 정서적으로 불안함을 느끼게 되었다(도재우 외, 2022). 이러한 변화는 친구들과의 관계맺음 기회의 축소로 이어져 혼자 지내는 시간이 많아지면서 스트레스, 외로움, 우울감 등 다양한 심리적 고통으로 나타나게 되었다(김유리, 2021). 뿐만 아니라 가정에 홀로 방치된 학생들은 결식을 하거나 패스트 푸드 위주로 식사를 하고, 운동은 거의 하지 않는 등 신체적 성장에 어려움을 겪었다(최원형, 2021). 또한 타인과의 소통 부재로 인해 정서적 위기에 빠지는 학생들도 나타났으며, 특히 가정의 경제적 수준이 낮거나 낮 시간에 보호자가 부재한 경우 부정적 정서를 많이 느낀다는 연구가 보고되었다(최원형, 2021; 이정연 외, 2020). 이근영 외(2021)에서는 코로나19 발생 이후

학생들의 심리・정서는 일상생활, 학습활동 및 학교생활, 대인관계 변화에도 영향을 받음에 따라 학생들이 사회적 관계를 유지하고 확장할 수 있는 기회를 제공해 줄 수 있는 근본적인 방안이 필요하다고 강조하였다. 이와 같이 코로나19로 학교의 주된 기능이 사라짐에 따라 학교에서 이루어졌던 친구와 교사와의 상호작용은 단절되었고, 학생들은 대면 활동을 통한 사회성 함양 또한 어려워지게 되었다(도재우 외, 2022). 또한, 코로나19 장기화로 원격수업이 활용되면서 심리・정서적, 사회성 측면에서 다양한 한계점들이 부각되었고 학생들의 온전한 학습을 보장하기 위해 다각적인 지원이 필요함을 확인할 수 있었다(도재우 외, 2022).

3. Lowi의 정책유형 분류

Lowi(1964)는 정책의 차이가 정책결정 등 정책과정에서의 차이를 가져올 것이라는 중요한 가설을 이론화하였으며, 1960년대 초 미국 정치학계의 논쟁이 되었던 미국식 다원론자들의 주장과 엘리트주의자들의 상반된 주장을 통합하려는 의도에서 고안된 정책이다(장정길 외, 2010). 또한, 정부의 기능 또는 정책목표나 이를 달성하여 얻고자 하는 효과를 기준으로 분류하였기 때문에 정책목표 뿐만 아니라 이를 달성하기 위한 정책수단 면에서도 차이가 있다고 설명하고 있다(장정길 외, 2010). 이에 더하여, Lowi(1964)의 분류는 일정한 논리에 의해 연역적으로 도출된 것이 아니기 때문에 분류된 정책들이 상호배타적이지만, 모든 정책이 보편적인 것만은 아니기 때문에 개별 정책의 차이에 따라 다양한 특징을 밝히는 것도 의미 있는 분류 방법이라고 할 수 있다(장정길 외, 2010).

또한, Lowi(1964)의 정책유형 분류에 따라 실행된 선행연구 분석 결과, 장귀덕, 김왕준(2016)의 조선 정부 신교육체제 수립 과정을 분석한 연구가 유일했으며, 코로나19 시기 교육격차 해소 정책을 Lowi(1964)의 정책유형 분류에 따라 실시한 국내연구는 거의 없었다. 따라서 본 연구에서는 코로나19 시기 교육격차 발생 원인과 교육격차 해소 정책이 Lowi(1964)의 정책분류 유형에 따라 어떤 형태로 나타나는지 분석하는데 의의가 있다. Lowi(1964)는 정치적 관계에서 정부가 강제력을 행사한다는 점에 착안하여 정부의 강제력 행사 방법과 적용 방법을 기준으로 배분정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책의 네 가지 유형으로 구분하였다(Lowi, 1972; 한국행정학회 신진학자 연구회, 2021).

배분정책(Distributive Policy)은 개별적 행위에 대해 정책이 간접적으로 적용하고 정책에 대한 이념보다는 수혜자의 정체성이 드러나게 된다는 점이 특징적이고, 강제성이 간접적으로 적용되기 때문에 정책결정 과정에서 이해관계자 간에 갈등이나 경쟁 없이 상호 정책결정이 이루어진다고 할 수 있다(문혜정, 2016). 또한, 정부가 적극적으로 나서서 국민들이 필요로 하는 권리나 이익, 또는 서비스를 제공하는 내용을 지닌 정책으로 정부가 개인, 집단, 조합, 지역사회 등 특수한 대상 집단에게 각종 서비스, 지위, 이익, 기회 등을 분배하는 정책이다(정일환, 주철안, 김재웅, 2021). 이러한 특징을 지닌 배분정책은 장학금, 연구비 등 크게 사회적 문제나 물의를 야기하지 않고 여론에도 민감하지 않기 때문에 교육정책을 결정하는 관료들이 쉽게 해결할 수 있다(정일환, 2000). 우리나라의 경우 도로나 공원 등의 사회간접 시설을 구축하여 제공하거나 국·공립학교를 신설하여 교육 서비스를 제공하는 것들이 배분정책에 포함된다(장귀덕, 김왕준, 2016).

규제정책(Regulatory Policy)은 개인이나 일부 집단에 대해 재산권 행사나 행동의 자유를 구속·

억제하여 반사적으로 많은 다른 사람들을 보호하려는 정책으로서, 개인이나 집단의 행위를 통제하기 위하여 정부의 강제력이 직접적으로 동원되는 것이 특징적이다(정일환, 주철안, 김재웅, 2021; 문혜정, 2016). 즉, 바람직한 경제사회질서의 구현을 위하여 개인이나 기업의 행위를 제한하는 것이 필요하다고 인정될 때 정부가 개입하는 정책이라고 할 수 있다(문혜정, 2016). 나아가 Ripley와 Franklin(1980)은 규제정책을 보호적 규제정책과 경쟁적 규제 정책으로 나누어서 설명하고 있다(정일환, 2000). 보호적 규제정책은 사적 활동을 제약하는 조건을 설정함으로써 다수의 대중을 보호하는 정책이고, 경쟁적 규제 정책은 많은 경쟁자들 중 소수의 개인이나 집단에게 일정한 재화나 용역을 공급할 수 있도록 제한하는 유형의 규제를 말한다(장귀덕, 김왕준, 2016). 이러한 경쟁적 규제정책의 예로는 사학정책, 대학입학제도, 교원임용정책, 대학 설립 관련 규정 등이 해당한다(정일환, 주철안, 김재웅, 2021).

재분배정책(Redistributive Policy)은 행위의 환경에 대해 직접적으로 강제력을 행사하는 정책유형이라고 할 수 있다(문혜정, 2016). 고소득층으로부터 저소득층으로의 소득이전을 목적으로 하는 정책으로 누진세를 적용하여 고소득층으로부터 보다 많은 조세를 징수하여 이를 다시 저소득층에게 사회보장 지출을 함으로써 소득의 재분배를 도모하는 정책을 말한다(정일환, 주철안, 김재웅, 2021). 또한, 재분배정책은 앞에서 살펴본 배분정책이나 규제정책과 달리 재산권 행사에 관련된 것이 아니라 재산 자체를, 평등한 대우가 문제가 아니라 평등한 소유를 문제로 삼고 있다는 점에서 특징적이다(정일환, 2000). 이러한 재분배정책으로는 도·농간의 불균형적인 학교교육을 균형·발전시키기 위한 기숙형 고교 설립·운영, 지방대학 발전을 위한 지원, 특수교육 정책, 교육세 신설정책 등이 있다(정일환, 주철안, 김재웅, 2021).

구성정책(Constituent Policy)은 행위의 환경에 대해 간접적으로 정책을 집행하는 유형에 해당한다(문혜정, 2016). 또한, 배분, 규제, 재분배 정책에 속하지 않으면서 정부운영과 관련된 정책으로(장귀덕, 김왕준, 2016) 정치체제의 구조변화나 수요를 받아들이고 제도의 변화를 목표로 하는 정책을 말한다(정일환, 주철안, 김재웅, 2021). 그 예로는 선거구의 획정 및 조정, 정부기관 또는 조직의 설립 및 통폐합, 공직자의 보수와 퇴직 연금에 관한 정책 등이 구성정책에 해당한다(한국행정학회 신진학자연구회, 2021).

이러한 정책분류 유형을 통해 어떤 맥락 속에서 교육격차를 볼 것인가, 정부가 주목하는 것은 교육격차의 어떤 부분인가, 무엇 때문에 격차가 발생하는가 등 교육 분야에서 다루고 있는 격차는 그 범위가 넓고 기준이 다양하지만, 코로나19라는 재난상황에서 드러난 교육격차와 이를 해소하기 위해 정부가 시행한 정책의 현 실태와 흐름을 제대로 파악하고 살펴볼 필요가 있다(한국교육개발원, 2021.02.17.).

따라서 본 연구에서는 Lowi(1972)의 배분정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책의 네 가지 정책유형 분류를 활용하여 코로나19 시기에 정부에서 실시한 교육격차 관련 다양한 정책을 분석하고, 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석 자료 및 수집 방법

본 연구는 코로나19 시기의 교육부의 교육격차 관련 정책을 분석하기 위해 교육부의 보도자료를 분석대상으로 설정하였다. 본 연구에서 활용된 분석자료는 코로나19 감염병이 확산되기 시작하면서 교육부가 코로나19에 대해 첫 대응을 한 2020년 1월 20일부터 2021년 12월 31일까지의 기간 동안 교육부 홈페이지를 통해 공식 발표된 보도자료를 수집, 활용하였다.

본 연구에서 분석 자료의 수집 기준은 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 교육부 홈페이지에 게시된 교육부 공식 보도자료 문서여야 한다. 둘째, 수집 기간은 2020년 1월 20일부터 2021년 12월 31일까지로 하여 해당 시기의 문서만을 포함한다. 셋째, 교육격차와 관련한 내용을 포함하고 있어야 한다. 넷째, 보도자료에 제시된 정책의 대상을 초・중・고등학교로 설정하여 초・중등교육 관련 정책에 해당하는 문서는 포함하고 아동, 대학생 등 유아교육과 고등교육에 해당하는 정책은 제외하였다.

자료 수집 기준을 바탕으로 교육부 홈페이지에 게시된 보도자료를 수집하였고, 수집 과정에서 보도자료의 제목 및 문서 내용을 살펴보고 코로나19로 인해 나타난 학습결손, 원격수업으로 인한 디지털 역량 및 인프라 격차, 긴급돌봄, 교육 회복, 심리・정서적 결손 등의 키워드를 중심으로 수집하였다. 이와 함께 교육격차의 발생 원인에 해당하는 학사일정 조정, 개학 연기, 전면 원격수업 전환 등에 해당하는 문서도 수집 자료에 포함하였다. 수집한 자료는 보도자료 일시, 보도자료 제목, 정책명, 세부내용, 해당 문서에서 다루고 있는 교육격차 유형으로 나누어 문서의 내용을 요약・정리하였다. 이에 따라 분석 자료를 수집한 결과, 총 163개의 정책이 수집되었으며, 이를 분석에 활용하였다.

2. 분석 방법

본 연구에서는 교육부 보도자료를 통해 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책의 유형을 분류하기 위해 Lowi(1972)의 네 가지 정책유형 분류를 활용하고자 한다. Lowi(1972)는 정부의 강제력 행사 방법과 적용 방법을 기준으로 정책을 크게 네 가지로 분류하였는데, 네 가지 정책 유형은 배분정책(Distributive Policy), 규제정책(Regulatory Policy), 재분배정책(Redistributive Policy), 구성정책(Constituent Policy)이다.

		정부의 강제력 적용대상(영역)	
		개별적 행위	행위의 환경
정부의 강제력 행사방법	간접적	배분정책	구성정책
	직접적	규제정책	재분배정책

[그림 Ⅲ-1] Lowi의 정책유형 분류

<표 Ⅲ-2> Lowi의 정책 유형 분류: 정책 목표 및 방식, 전략

유형	정책의 목표	방식 및 전략	정책 유형 사례
배분정책	국민들에게 권리, 이익, 재화, 서비스 배분	이해관계자 간 갈등 조정 및 통합	사회간접자본 구축, 국공립 교육 서비스 제공
규제정책	국민의 행동의 자유, 재산권 등 제한, 규제	정부의 강제력 행사, 보호적 규제와 경쟁적 규제	독과점 금지 규제 법률, 단속 등
재분배정책	고소득층의 소득, 권리 등을 저소득층에게 이전	계층 대립 조정	누진소득세, 국민기초생활보장법 등 사회보장제도
구성정책	정책목표 달성을 위한 조직 등을 구성	새로운 정부조직 신설 및 개편	새로운 정부기관 및 조직 설립

* 정정길 외(2020), 장귀덕, 김왕준(2016), 남궁근(2021)의 내용을 바탕으로 재구성함.

정책유형을 분류하기에 앞서, 분석자료로 수집된 교육부 보도자료의 문서 내용을 분석하여 각 문서가 다루고 있는 교육격차를 크게 이슈별로 정리·분류하였다. 구체적으로 코로나19 시기의 정책을 학습 격차, 디지털 관련 격차, 돌봄 격차, 교육 회복을 위한 심리, 정서적 지원 등으로 나누어 각각의 문서가 어떠한 교육격차 문제를 다루고 있는지 내용, 키워드를 중심으로 분류하였다.

코로나19 시기 교육격차 관련 정책을 격차에 따라 분류한 다음 Lowi의 정책유형 분류를 중심으로 정책이 어떤 유형에 해당하는지 분류하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 코로나19 시기 교육격차 관련 정책 내용 분석

가. 코로나19 시기 교육정책 분석

본 연구에서 설정한 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책의 유형 분석을 위해 교육부 보도자료를 분석하였다. 교육부 보도자료를 분석한 결과, 코로나19 초기의 교육 관련 정책 이슈들은 학사운영, 신학기 개학, 긴급돌봄 등과 관련된 자료로 구성되어있었다. 또한 교육부가 제시하고 있는 보도자료에서 정책 결정을 뒷받침하는 근거로서 법률, 전문가 협의, 관계부처와의 협력 등을 제시하는 방식으로 정책의 타당성을 확보하고 있음을 확인할 수 있었고 이는 다음과 같이 제시된다(신정철 외, 2020).

코로나19의 발생은 교육의 영역에서도 큰 변화를 가져왔다. 기존에 오프라인 중심으로 이루어지던 전통적인 교육방식에서 벗어나 온라인 교육이라는 초유의 사태에 직면하게 되었고, 교사와 학생들에게 새로운 도전과 과제를 안겨주게 된 셈이다. 2020년 1월 20일, 우리나라에서 최초로 신종 코로나 바이러스 감염자가 발생한 직후 교육부에서는 '신종코로나바이러스 예방대책반'을 확대 재편하였고, 시·도교육청 및 단위학교에 이를 위한 대응지침을 전파하기 시작하였다. 코로나19 사태에 대한 본격적인 교육부의 움직임은 2월 18일 이후 대구 지역을 중심으로 대규모 전파가 발생하면서(신정철 외, 2020) 세부적인 대응 방안을 제시하며 변화를 보여주었다.

코로나19 바이러스 확진자가 급속도로 번지면서(신정철 외, 2020) 교육부의 정책결정에 관심이 증폭되었고 개학을 앞둔 시점에 교육 관련 정책 이슈들은 최대의 관심사가 되었으며, '개학', '등교'에 관련된 이슈가 반복적으로 등장하였다.

이에 대한 대응으로 2020년 2월 23일, 교육부는 코로나19 감염증 확산을 선제적으로 예방하고 학생의 안전을 최우선으로 보호하기 위해 전국 모든 유·초·중·고등학교, 특수학교 및 각종학교의 개학을 2020년 3월 2일에서 3월 9일로 1주일 연기하기로 결정하겠다는 정책을 공표하였다. 2020년 2월 23일, 1차 개학 연기 이후 코로나19 확진자 발생이 지속적으로 증가하는 상황에서 학생 등교에 대한 학부모의 불안과 걱정은 점점 가중되었고, 이에 교육부는 2020년 3월 2일, 2020년 3월 17일 신학기 개학을 2주일씩 추가 연기하기로 결정하였다. 또한 시·도교육청, 학교와 협력하여 휴업 기간 중 학생 학습지원 및 생활지도, 유치원과 초등학생을 위한 긴급돌봄 서비스 등의 후속 지원방안을 발표하였다. 이러한 교육부의 등교 정책들은 코로나19로 인해 계속되는 학교 휴업 상황에서 학사 일정이 순조롭게 시작되지 못하는 상황들을 해결하고자 제시된 긴급한 정책들로 분석된다(양희준, 2022).

신학기 개학이 5주 이상 지연 실시됨에 따라 학사 일정에도 변화가 나타났다. 교육부는 개학의 시기와 수업일수 등을 감염증 추세에 따라 탄력적으로 조정·운영하는 가이드라인을 제시하기도 했으며, 개학 연기로 인한 학습 및 돌봄 공백을 최소화하기 위해 학교 방역과 학습지원 실효성 제고를 높일 '신학기 개학 준비추진단'을 구성하고, 맞춤형 대책을 시행하겠다고 보도하였다.

코로나19가 장기화되고, 확산세에 따라 등교 상황이 수시로 변경되는 상황에서 교육부는 2020

년 3월 25일에 원격수업의 수업일수·시수 인정 방안을 포함하는 원격교육 지원계획을 발표하였다. 교육부는 단위학교의 원활한 원격수업 운영을 위해 「학교생활기록 작성 및 관리지침」 등 교육부 훈령을 개정하고, 출결, 평가, 원칙과 방법을 담은 지침을 마련하였다. 이에 따라 교육부-시도교육청-한국교육학술정보원-한국교육방송공사(EBS)간의 온라인 업무협약식을 개최하며 학습 공백 방지를 위한 원격교육이 본격적으로 실시되었다. 이를 위해 온라인 학습 통합 정보시스템인 '학교온(On)' 을 개통하여 교사들이 교육과정 운영에 필요한 적절한 학습 콘텐츠 아이디어 공유, 학급방·화상강의법 등을 활용할 수 있도록 제공하였다. 더불어 교사들은 실제 교육을 담당하는 주체로서 코로나19 시기의 원격수업 역량 제고 및 교육격차 해소 기여를 위해 수업방식 및 평가경험, 사례 등을 공유하였다(신정철 외, 2020). 또한 현직 교원·교수가 협력한 수업 모형 연구, 학교 현장과 교원양성기관이 연계한 전문적 학습공동체 참여 등 원격교육 역량 강화에 적극적으로 임하고 있음을 확인할 수 있었다. 원격교육 관련 정책·제도 등은 교사와 학생 간의 온라인 소통체계를 구축하였고, 자율형 온라인학습에서 정규 수업에 준하는 관리형 원격교육으로 이어지게 되었다.

계속되는 학교 휴업과 익숙하지 않은 원격수업으로 많은 혼란이 가중된 가운데 2020년 5월 4일 교육부는 전국 유·초·중·고·특수학교 및 각종학교의 순차적 등교수업 방안을 발표하였다. 20202년 5월 20일, 전국 고등학교 3학년의 등교수업을 시작으로 일부 고등학교를 제외하고 대부분 정상적인 등교수업이 이루어졌다. 하지만 교육부는 학습과 방역이 조화된 새로운 학교 환경 속에서 학생의 안전과 학습권을 보장하기 위해 학년·학급별 시차 등교, 원격수업과 등교수업의 병행 운영, 학급 단위로 오전반·오후반 운영 등 다양한 학사 운영 방안을 적용하겠다고 발표하였다.

구체적으로 코로나19 초기 교육부의 교육정책들은 개학, 등교에 대한 이슈가 대부분을 차지하고 있었으며, 학생과 학부모들 역시 적극적인 정부의 대응 방침에 초점이 맞추어져 있음을 알 수 있었다. 교육부의 정책 발표에만 귀를 기울일 수밖에 없는 상황에서 원격수업은 등교수업과 달리 학생들의 학습 상황을 즉각적으로 확인할 수 없는 문제를 초래하였고, 이는 교육격차의 문제로 이어지게 되었다(박일수, 2021).

나. 교육격차 유형별 정책 분석

본 연구에서 교육격차는 학습 결손, 공백, 소외 등으로 인해 나타나는 학습 격차, 디지털 기기나 인프라 구축 등의 문제로 생기는 디지털 격차, 방과 후 신체적·정서적 돌봄을 위한 성인, 기관 등의 부재로 인한 돌봄 격차, 중독, 우울 등의 심리·정서적 문제가 야기되는 정서적 격차의 4가지로 분류하였다.

교육부 보도자료에서 제시하는 코로나19 시기 교육격차 해소를 위한 정책을 교육격차 유형에 따라 분류한 결과, 정책의 수는 아래 표와 같이 나타났다. 표에 따르면 교육격차 해소 정책에는 학습격차 해소를 위한 정책이 가장 많은 것으로 나타났고, 다음으로 디지털 격차, 정서적 격차, 돌봄 격차 순으로 많이 제시되었다.

<표 Ⅳ-1> 교육격차 유형별 정책 분류

교육격차 유형	정책
학습격차	61
디지털 격차	30
돌봄 격차	22
정서적 격차	27
계	140

첫째, 학습격차를 해소하기 위한 정책으로, 기초학력을 튼튼하게 갖출 수 있도록 정규수업 내 협력수업 확대 및 담임교사, 상담교사 등 다중지원팀을 통해 추가적으로 지원하거나 휴업 기간 동안 가정에서 온라인 학습을 통해 학습결손을 방지하도록 하였다. 온라인 학급방을 통해 학습콘텐츠를 제공하고 일일학습 안내 및 다양한 교과학습 프로그램을 제공하여 교사가 학생에게 과제를 제시하고 동시에 피드백을 하는 등 학생의 자기주도적 학습 여건을 마련하였다. EBS 방송과 학습꾸러미를 활용하여 출석을 확인, 평가, 기록 등의 학생 관리가 가능하도록 지원하였고 제도 개선을 통해 평가 부담을 완화하였다. 학습결손을 겪는 학생의 수준과 희망에 따라 소규모 수업반 개설, 방과후 맞춤형 집중지도, 튜터링 등을 통해 교육기회를 확대하려는 정책도 확인되었다. 등교 중지 학생의 학습권 보호를 위해서는 교육과정을 지원하는 기본 원칙을 마련하고 E-학습터, EBS 학습 콘텐츠, 방송통신 중・고등학교의 디지털 학습 콘텐츠 등을 제공하여 자기주도적 학습을 지원하였다. 교육청 단위의 학습종합클리닉센터 역할을 강화하고 온라인 자율학습 콘텐츠 지원, 인공지능을 활용한 학습 관리 프로그램을 개발하여 보급하였다. 국가수준의 기초학력 전담 기관을 운영하며 동시에 수석교사, 예비교사, 기간제 교원 등 담당 교원을 확보하여 학생에게 맞춤형 학습을 지도할 수 있는 여건을 마련하였다. 저소득층, 학업중단 학생들에게 무상으로 교재를 지원하고, 자기주도적 학습 지원을 위한 맞춤형 학습 관리 서비스를 별도로 제공하였다. 특히 맞벌이・저소득・다문화・한부모・조손 가정 등 교육 배려대상 학생에게는 방과후학교 강사를 활용하여 원격수업을 지원하거나 온・오프라인 1:1 컨설팅을 실시하였다. 특수학교・급에서는 장애유형・정도를 고려하여 1:1 또는 1:2로 학교나 가정 내에서 대면교육을 지원하였다. 시・청각 장애 학생들을 위해서는 점자교재, 수어영상, 자막 EBS 온라인 강의 자막 제공, 발달장애 학생에게는 방문교육 지원 등으로 소외계층 없이 학생의 상황에 맞는 방법으로 지원하였다.

둘째, 디지털 격차를 해소하기 위한 정책으로, 가정에서 학생들의 온라인 학습이 가능하도록 디지털 교고서, E-학습터, EBS 동영상 등 교육사이트를 안내하여 자율형 온라인 콘텐츠를 초・중・고 학생에게 무료로 제공하고, 교실에 기가급 무선망(Wi-fi)을 설치하고 스마트기기를 보급하기 위해 노력하였다. 온라인 학습을 통한 정보시스템인 “학교온(ON)”을 개통하여 전자책을 제공하고 유료 중학 프리미엄 강좌를 일정 기간 무상으로 제공하였으며 특히 정보격차가 교육격차로 이어지기 쉬운 고등학교 3학년과 중학교 3학년 학생들에게 스마트기기 대여제도를 시행하였다. 등교 중지 학생을 위해 온라인 학습자료 제공, 실시간 수업 중계, 수업 녹화영상을 제공하고 시도별 원격수업 지원 플랫폼을 운영하도록 하였다. 디지털 격차를 사전에

예방하기 위해 300만 명이 동시에 활용할 수 있는 플랫폼 안정화와 함께 실시간 쌍방향 화상 강의를 개선하였고, 디지털 미디어 활용 역량의 차이로 인한 격차를 예방하고 코로나19 상황에서 어려움을 겪는 체험, 실기 중심의 수업을 지원하기 위해 미디어 리터러시 교육을 통해 학생들의 디지털 역량을 강화하였다. 교육 사각지대를 발굴하여 모두를 위한 포용적이고 공평한 교육 기본권 확대 정책을 추진하였는데, 정보소외계층 학생에게는 가정환경과 무관하게 원격수업에 참여할 수 있도록 PC, 인터넷 통신비 지원, 학교 보유 스마트기기 대여 제도를 확산하여 온라인 학습 환경을 보장해주고자 하였다. 장애학생, 다문화 학생 등 교육적 배려대상 학생들을 지원할 수 있는 콘텐츠 개발과 보급이 이루어졌으며 특수학교·급에서는 장애유형·정도를 고려하여 온라인 콘텐츠를 확충하고 장애유형별 맞춤형 수업을 지원하였다. 또한 코로나19로 인한 온·오프라인 융합교육 확산에 대응하고 인프라 부족으로 인해 온라인 수업 운영에 어려움을 겪는 교사들을 위해 학교 무선망 구축, 고원의 노후 PC 교체 등의 정책도 진행되었다.

셋째, 돌봄 격차를 해소하기 위한 정책으로, 위생과 방역을 통해 안전한 환경에서 돌봄서비스가 제공되도록 하고, 돌봄 공백을 최소화하기 위해 단위 학교의 학사 운영과 연계하여 돌봄서비스를 지원하였다. 초등학생 돌봄 공백 해소와 아동 중심 돌봄 제공을 위해서 학교돌봄터 사업을 추진과 함께 기존에 오전 9시부터 오후 5까지 이루어지던 초등돌봄을 19시까지 확대하였다. 개학 연기와 온라인 개학으로 어려움을 겪는 맞벌이·저소득·한부모 가정 등의 저학년 자녀와 같이 돌봄이 꼭 필요한 아이들을 대상으로 학생의 중식 등의 긴급돌봄 서비스를 제공하였다. 그 외에도 돌봄아이디어 코너를 신설하고, 학생들의 원격수업을 지원하고 돌봄 프로그램 내실화를 위해 특기정성 프로그램을 운영하였다. 기관에서는 돌봄서비스를 차질없이 제공하기 위해 가족돌봄휴가제와 아이돌봄서비스 등 가정 내 돌봄에 대한 지원을 확산하였다. 돌봄서비스 제공기관이 폐쇄되더라도 재택근무를 통해 지속적으로 지원이 이루어질 수 있도록 하여 전담 인력과 교직원 등 인력을 확충하고 초등학교에서 활용 가능한 교실을 제공하는 등 공간을 확보하는 등 범무처, 시·도교육청, 지자체와 지속적으로 협력하여 돌봄서비스를 확대하는 등 수요자 중심의 돌봄 서비스를 제공하였다. 또한 초등 돌봄교실, 마을 돌봄기관을 확충하고 초등돌봄시설 정보를 종합적으로 안내·신청받는 온라인 시스템을 구현하였다. 특수학교 긴급돌봄에 참여하는 학생들을 위해 원격학습을 지원하는 등 돌봄교실 프로그램을 활성화시키며 원격수업 기간 중 장애학생 돌봄 부담 완화를 위해 학교급별 특성에 맞게 특수교육 보조인력을 통해 돌봄 운영을 지원하였다.

넷째, 정서적 격차를 해소하기 위한 정책으로, 개학 연기 및 온라인 개학으로 인해 정서적 교류가 부족한 교사와 학생들을 위해 정서적 유대를 강화하고 학생들의 학습 동기를 독려하고 정서적 안정을 위한 교사별 학생 개인에 대한 피드백을 활성화하도록 유도하였다. 또한 담임교사가 다양한 온라인 매체를 활용하여 학생의 심리 상태를 상시 확인하고 정서행동 특성검사 등 진단도구를 활용하여 상담이 필요한 학생에게 전문상담교사의 전문 상담으로 이어지도록 연계하였다. 심리, 정서적으로 복합 요인을 가진 기초학력 부족 학생에게는 담임교사와 상담교사 등으로 이루어진 다중지원팀이 학습지도와 상담을 동시에 진행하였고, 학생의 정신 건강 문제에 대해 학부모를 대상으로 다양한 강의와 교육을 집중적으로 진행하였다. 일반 학생뿐만 아니라 자가격리자, 확진자, 고위험군 등을 위해 학교 내 WEE 클래스의 전문상담교사가 비대면 화상 상담 또는 채팅상담을 통해 학생 대상별 맞춤형 상담 및 심리 지원을 강화할 수 있도

록 하였다. 전국민적으로 코로나 우울로 인해 정서적 치유가 필요한 상황임을 고려하고 의료 취약계층, 지역의 정신건강 위기학생을 지원하기 위해 전문가가 학교를 직접 방문하여 학부모, 교사, 학생을 대상으로 컨설팅하는 정신건강전문가의 학교 방문을 촉진하고 의료진이 학생들을 대상으로 예술 치유 프로그램을 운영하였다. 감염병 환자가 발생했을 때 실시하는 응급심리지원을 학교현장에 맞도록 보완한 맞춤형 학교응급심리지원을 실시하며 학교 밖 청소년 지원센터를 통해 심층 상담이 필요한 위기 청소년은 정신건강복지센터 등 전문기관으로 연계하였다. 특히 다문화・장애・탈북학생 등 심리, 정서 치료가 필요한 취약계층에게는 맞춤형 지원과 함께 치료비를 지원하고 방문 의료서비스 등의 지원이 실시되었다. 코로나19 장기화로 스마트폰 등 디지털 기기 사용이 증가함에 따라 청소년을 대상으로 바른 스마트폰 사용과 치유 프로그램, 온라인 상담 등 디지털 기기 이용 장애에 대한 지원도 실시되었다..

2. Lowi의 정책 유형 분류에 따른 교육격차 관련 정책 유형 분류

Lowi(1972)는 정부의 강제력 행사 방법과 강제력 적용대상의 2가지 기준으로 정책 유형을 배분정책, 규제정책, 재분배정책, 구성정책 등 4가지로 분류하였다. 구체적으로 Lowi는 정부의 강제력 행사 방법이 간접적이면서 강제의 적용대상이 개별적 행위라면 배분정책으로 분류하고, 강제의 행사방법이 간접적이면서 적용대상이 행위의 환경이면 구성정책으로 분류하였다. 정부의 강제력 행사방법이 직접적이면서 강제력 적용 대상이 개별적 행위인 경우 규제정책에 해당하며 강제력 행사방법이 직접적이면서 강제력 적용 대상이 행위의 환경인 경우 재분배 정책에 해당된다고 보았다.

Lowi의 정책유형 분류를 기준으로 교육부 보도자료를 통해 코로나19 시기 교육격차 발생의 원인으로 볼 수 있는 원격수업과 관련하여 전면 비대면 원격수업 전환, 개학 연기, 대면등교 금지 사항과 관련한 정책과 코로나19 시기의 교육격차 해소 정책의 유형을 함께 내용을 분석하여 유형을 분류하였다. 분류한 결과, 코로나19 시기 교육격차 발생 원인에 해당하는 전면 원격수업 전환, 대면수업 금지, 학원 휴원 조치 등의 정책은 모두 규제정책으로 분류되었고, 그 개수는 모두 23개로 나타났다. 이와 함께, 코로나19 시기의 교육격차 해소를 위한 정책은 분류 결과, 배분정책이 80개로 가장 많이 나타났고, 그 다음으로 재분배정책 55개, 구성정책 11개로 나타났으며 교육격차 해소 정책 중 규제정책으로 분류된 정책은 없는 것으로 나타났다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

<표 Ⅳ-2> 정책 유형 분류

정책 유형	정책 내용	개수
배분정책 (Distributive Policy)	・학습격차 완화와 기초학력보장을 위한 국가 차원의 지원 체제 운영 ・코로나19 장기화에 따른 학습, 정서, 사회성 등 다양한 결손 해소를 위한 예산 확보 및 증액 편성, 지원 ・코로나19 상황에서 원격수업으로 인한 학습결손 및 교육격차 해소를 위한 고 1~2학년 대상 학습 상담 실시	74

	· 코로나19 시기 돌봄공백 최소화를 위한 전국 초등학생 대상 돌봄지원 · 코로나19 시기의 학습 공백 방지를 위한 '학교온(On)' 온라인 학급방 개설 및 콘텐츠 제공 · 학교 휴업 장기화에 따른 학습공백 해소를 위한 원격수업 기반 준비(EBS, e학습터, 쌍방향 화상수업 앱 등 지원) · 교육격차 및 디지털 격차 예방을 위한 미디어 리터러시 교육 강화 · 코로나19 장기화로 인한 학습 결손 문제를 회복하기 위한 전면등교 추진 · 감염병 장기화로 인한 학습분야 교육결손, 정서, 사회성 분야에서 나타난 결손 회복을 위한 교육회복 프로그램 지속 운영	
재분배정책 (Redistributive Policy)	· 저소득층, 학업중단 등 교육 사각지대에 놓인 학생들에게 맞춤형 학습관리 서비스 별도 제공 · 정보격차가 교육격차로 이어지지 않도록 디지털 격차 사전 예방을 위한 저소득층, 교육 취약계층 대상 스마트기기 대여 및 인터넷 통신비 지원 · 기초학력 부족 학생, 취약계층 등 맞춤형 교육 요구 학생 집중지도 실시 및 맞춤형 대면지도 확대 추진 · 초등학생 취약계층 학생 대상 온오프라인 1:1 학습 컨설팅 실시 · 코로나19 장기화로 인한 장애학생의 학습결손, 사회성 저하 문제 완화를 위한 사회적 거리두기 2.5단계까지 등교수업 원칙 지정 · 코로나 상황에서 장애학생, 소외계층, 조손가정, 맞벌이 가정 등 돌봄 공백 해소를 위한 초등돌봄 운영 방안 마련, 긴급돌봄 지원, 돌봄 우선지원 · 코로나19 원격수업으로 인한 학습결손 최소화를 위해 저소득층, 취약계층 학생 교재비, EBS 콘텐츠 구입비 별도 지원	52
규제정책 (Regulatory Policy)	· 코로나19 감염 우려지역의 유,초,중등학교 개학연기(휴업) 등 학사일정 조정 · 감염 위험을 고려한 학원 휴원조치, 학생 등원 중지 · 수도권 거리두기 4단계 격상에 따른 전면 원격수업 전환 · 거리두기 2단계 방역수칙에 따라 학원, 교습소 인원 제한 및 21~05시 운영 중단 · 감염 확산세 지속에 따라 학원, 교습소 집합금지 조치 · 사회적 거리두기 단계에 따른 학교 밀집도 최소화를	23

	위한 학급단위 시차 등교(오전/오후반 운영) 조치	
구성정책 (Constituent Policy)	・학습공백 방지를 위한 원격수업 기반시설 증설, 인프라 확충 ・코로나19 시기 교육격차 회복을 위한 코로나19 대응 중장기 종단조사 추진 ・코로나19의 중장기적 영향(학습결손 등) 해소를 위한 국가 공동선언문 채택 ・학습격차 해소를 위해 기초학력 집중지원 담당 교원 확보 배치 ・기초학력보장법 제정	14
계		163

첫째, 코로나19 시기 교육격차 해소 정책 중 가장 많이 나타난 유형은 배분정책으로 나타났다. 배분정책은 국가가 국민들에게 유・무형의 자원, 재화나 서비스, 권리, 이익 등을 분배하는 정책 유형으로 분배정책이라고도 한다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 교육부가 정책을 통해 모든 학생, 학부모, 교사에게 교육활동을 위한 유・무형의 지원, 공유, 행・재정적 지원 등이 이루어지는 것을 배분정책으로 분류하였다. 구체적으로 살펴보면 배분정책은 학습격차 완화와 기초학력 보장을 위한 국가 차원의 지원체제 운영, 학습, 정서, 사회성 등 코로나19 장기화에 따라 발생한 다양한 결손 문제를 해소하기 위한 예산확보, 교육 회복을 위한 예산 증액 편성 및 지원, 코로나19 시기 돌봄 공백 최소화를 위한 전국 초등학생 대상 돌봄 지원, 학습 공백 방지를 위한 온라인 학급방 개설 및 콘텐츠 제공, 교육격차 및 디지털 격차 예방을 위한 미디어 리터러시 교육 강화, 학습결손 문제를 해소하기 위한 전면 등교 추진, 다양한 결손 해소를 위한 교육 회복 프로그램 운영 등의 정책들이 나타난 것을 확인할 수 있었다.

둘째, 두 번째로 많이 분류된 유형은 재분배정책이다. 재분배정책은 국가가 유・무형의 자원, 재화, 서비스 등을 분배한다는 점에서 앞서 제시된 배분정책과 유사해 보이지만, 재분배정책은 불평등, 빈곤, 소외계층에 중점을 두고 부유층과 고소득층의 소득 등을 빈곤계층과 소외계층, 저소득 계층에게 이전하는 것을 목적으로 한다는 점에서 배분정책과 다른 특징을 가지며 사회보장제도나 누진세 제도가 이에 해당한다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 교육부 보도자료의 내용 중 교육부가 저소득층, 소외계층, 사각지대에 놓여있는 학생을 대상으로 하는 지원 등을 재분배정책으로 분류하였다. 재분배정책으로 분류된 정책을 살펴보면 저소득층, 학업중단 등 교육 사각지대의 학생 대상 맞춤형 학습관리 서비스 별도 제공, 정보격차로 인한 교육격차 예방을 위한 저소득층, 교육 취약계층 대상 스마트기기 대여 및 인터넷 통신비 지원, 기초학력 미달학생 및 취약계층 학생 대상 집중지도, 맞춤형 대면지도 확대 추진, 코로나19로 인한 장애학생의 학습 및 사회성 결손, 저하 문제 완화를 위한 사회적 거리두기 2.5단계까지 등교수업 원칙 지정, 소외계층, 취약계층의 돌봄 공백을 해소를 위한 긴급돌봄 및 돌봄 우선지원, 학습결손 최소화를 위한 저소득층, 취약계층 학생 교재비, EBS 콘텐츠 구입비 별도 지원 등으로 나타났다.

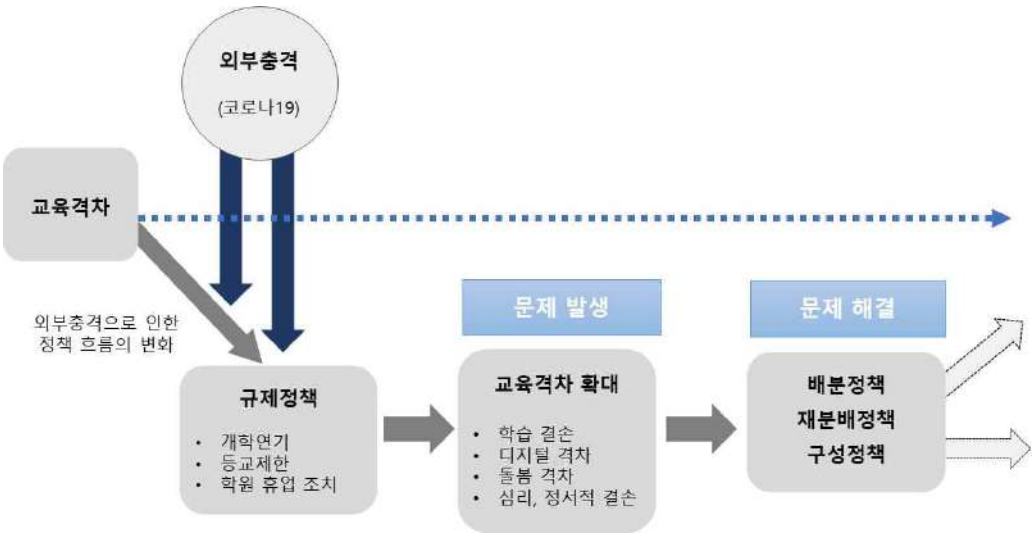
셋째, 세 번째로 많이 나타난 유형은 규제정책이다. 규제정책은 국가가 국민의 행동에 제한을 두는 것으로 국민 개인의 활동을 일부 제한하고 제약조건을 설정함으로써 대다수의 국민을 보호

하는 정책이다. 이에 본 연구에서는 코로나19 시기의 정책 중 코로나19 감염확산을 예방하기 위한 대응조치로, 학교 및 학원에서 나타난 사회적 거리두기 관련 등교 제한, 휴원 조치 등의 내용을 포함하고 있는 정책을 중심으로 분류하였다. 규제정책으로 분류된 정책은 총 14개였으며, 주로 코로나19 감염 우려지역의 개학 연기, 학사일정 조정, 학원 휴원 조치, 학생 등원 중지, 전면 원격수업 전환 및 대면수업 제한, 학원 이용 인원 제한 및 운영시간 제한 또는 심야시간 운영 중단, 학원 집합금지 조치, 학급 단위 시차등교 조치 등의 정책으로 나타났다.

넷째, 구성정책은 배분, 재분배, 규제정책에 해당하지 않으면서 정부의 조직, 체제, 구조의 변화와 관련된 정책으로 정부기관 또는 조직의 설립, 개편 등 정부조직과 운영에 대한 정책을 의미한다. 본 연구에서는 이를 바탕으로 교육부가 코로나19 시기에 교육격차 해소를 위해 새로운 조직을 구성 또는 개편하거나 초·중등학교 운영과 관련한 변화, 정책목표를 달성하기 위한 법적, 제도적 근거 마련, 협의체 구성, 새로운 기구 설치 및 설립, 정부조직 개편 등의 정부의 운영과 관련하여 새롭게 구성되거나 개편되는 내용을 중점적으로 다룬 정책들을 구성정책으로 분류하였다. 이에 따라 총 14개의 정책이 구성정책으로 분류되었으며 구성정책에 해당하는 정책은 코로나19 시기 학습 공백 방지를 위한 원격수업 기반시설 증설 및 인프라 확충, 코로나19 시기 교육격차 회복을 위한 코로나19 대응 중장기 종단조사 추진, 코로나19의 중장기적 영향(학습결손 등) 해소를 위한 국가 공동선언문 채택, 학습격차 해소를 위한 기초학력 집중지원 담당 교원 확보 및 배치, 기초학력보장법 제정 등으로 나타났다.

3. 코로나19 시기 교육격차 발생과 교육격차 해소 정책의 흐름 분석

본 연구에서는 앞서 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책을 Lowi의 정책유형 분류를 중심으로 분류하였다. 정책유형을 분류하는 과정에서 분류된 정책유형을 바탕으로 교육격차 발생의 원인과 교육격차 해소를 위한 정책의 흐름을 살펴보면 다음과 같은 흐름이 나타났음을 알 수 있었다.



교육 분야에서 교육격차 문제는 꾸준히 제기되어왔고 그에 따른 교육격차 해소를 위한 정책들

이 시행되어왔다. 이러한 흐름이 코로나19 시기에 정책의 흐름이 변동되었다. 코로나19 팬데믹 선언 등으로 인해 정부는 감염병 확산 예방을 위해 개학연기 조치, 대면수업 제한, 전면 원격수업 전환, 학교 및 학원 휴원 조치 등을 시행하였다. 사회적 거리두기 단계 격상에 따른 이러한 조치는 Lowi의 정책분류 기준으로 보면 규제정책에 해당하는데, 결과적으로 이러한 규제정책으로 인해 교육격차가 발생하였다.

코로나19 시기 규제정책으로 인해 수업방식이 비대면 온라인 수업 중심으로 변화하였다. 온라인 비대면 수업은 교육격차를 완화시키는 학교의 역할을 축소시켰고 이에 따라 학습결손, 디지털 격차, 돌봄 격차, 심리・정서적 결손 등의 교육격차 문제가 나타났다. 여기서 학습결손은 코로나19 시기의 기초학력미달 학생의 비율 증가, 학업성취도의 양극화 현상과 관련한 학습격차 문제를 의미하며, 디지털 격차는 디지털 학습을 위한 환경 즉 인터넷 연결, PC 및 스마트 기기의 유무 등의 차이, 학생과 학부모의 디지털 리터러시 역량의 차이와 이로 인한 교육격차를 의미한다. 돌봄 격차는 그동안 학교가 가지고 있던 사회적 안전망, 돌봄 지원 등의 역할이 대면수업 금지, 등교 제한으로 인한 학교 역할의 축소로 인한 돌봄의 부재, 돌봄 공백으로 인한 교육격차이며, 심리・정서적 결손은 코로나19 시기의 등교가 제한됨에 따라 교사, 친구들과의 관계, 소통의 기회가 적어지면서 나타나는 사회성 결여, 소통의 부재로 인한 부정적 정서의 경험 등 심리 및 정서적 차원의 영향으로 인한 교육격차를 의미한다. 이러한 코로나19 시기의 교육격차 문제를 해소하고자 정부는 다양한 정책을 시행하였는데, 이를 Lowi 정책분류 유형을 기준으로 살펴보았을 때 교육격차 해소를 위한 정책들은 그 유형이 배분정책, 재분배정책, 구성정책으로 나타났다.

Lowi의 정책분류 모형을 바탕으로 코로나19 시기의 교육격차 발생과 그 원인, 그리고 교육격차 문제를 해소하기 위해 시행된 정책의 흐름을 살펴보면 코로나19 감염병의 확산, 코로나19 팬데믹 선언 등의 외부충격으로 인해 정부는 규제정책을 시행하였는데 이러한 규제정책으로 교육격차 관련 정책 흐름에 변화가 발생하였다. 이로 인해 그동안 꾸준히 나타난 교육격차 문제가 코로나19 시기에 다시 대두되었고 이를 해결하기 위한 정부는 배분, 재분배, 구성정책 유형의 정책들을 시행하는 흐름을 알 수 있었다.

결과적으로, 코로나19 팬데믹 등의 외부충격은 교육격차 관련 정책에 변화를 일으켰고, 외부충격은 정부로 하여금 규제정책을 시행하도록 하여 또 다른 교육격차 문제를 발생시켜 교육격차 유형과 의미를 확장시켰다. 다시 말해 코로나19 팬데믹 선언이라는 외부충격으로 인한 등교 금지, 학교 휴업, 전면 원격수업 전환 등의 규제정책 실시로 교육격차 문제는 다시 대두되었으며 새로운 유형의 교육격차가 나타나면서 교육격차의 의미가 더욱 확장되었다는 것이다. 구체적으로 논의하면, 교육격차는 교육 분야에서 꾸준히 논의되는 문제였지만 코로나19 발생 이전 시기에서 교육격차는 주로 가정의 경제 수준과 같은 개인의 배경 변인 또는 개인의 학습능력, 이해도 차이 등으로 인한 학업성취도 차이, 학습결손, 기초학력미달 등 교육불평등에 따른 학습격차, 학습 결과 측면의 격차를 중심으로 논의되었다. 하지만 코로나19 시기에는 학습격차, 학습의 결과 측면의 격차 뿐 아니라 원격수업을 위한 디지털 관련 기기 및 인터넷 등 인프라 격차, 디지털 역량의 차이와 이러한 정보격차로 인한 교육격차, 돌봄 격차, 심리・정서적 차원의 격차 등으로 교육격차의 유형이 다양해지고 학습 과정에서의 격차도 다루게 되면서 교육격차의 유형과 의미가 확장되었다. 이로 인해 교육격차 해소를 위한 정책에도 변화를 주었다고 볼 수 있다.

Ⅴ. 결론 및 제언

본 연구는 교육부 보도자료를 중심으로 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책을 살펴보고 해당 시기의 정책은 어떤 유형의 교육격차를 다루고 있는지, Lowi의 정책유형 분류를 기준으로 정책유형이 어떻게 분류되는지를 살펴본 다음 이를 통해 코로나19 시기의 교육격차 관련 정책은 어떤 흐름을 보이고 있는지 분석하여 정책적 시사점을 도출하기 위한 목적으로 수행되었다. 분석결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 코로나19 시기 교육격차 관련 정책은 학습격차, 디지털 격차, 돌봄 격차, 정서적 격차 등의 교육격차를 다루고 있었으며, 학습격차에 대한 정책이 가장 많이 나타났다. 둘째, 코로나19 시기 교육격차 관련 정책은 배분정책이 가장 많이 나타났고 규제정책은 주로 학교 휴업, 전면 원격수업 전환, 등교 제한 등으로 교육격차를 발생시키는 원인으로 작용하였다. 셋째, 코로나19 팬데믹 등의 외부충격으로 정부는 규제정책을 시행하였고, 규제정책 시행으로 인해 교육격차 문제가 다시 대두되었고 교육격차의 의미가 확장되어 나타났다. 코로나19 발생 이전의 교육격차는 주로 학습 측면, 학습의 결과 측면의 차이를 중심으로 논의되었는데 코로나19 발생 이후부터는 교육격차가 학습 격차 뿐 아니라 디지털, 돌봄, 정서적 격차로 확장되었다. 교육격차 의미의 확장으로 교육격차 해소 정책에도 변화가 나타났다.

분석 결과를 바탕으로 본 연구의 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정부가 규제정책을 시행할 때에는 규제정책이 유발시킬 수 있는 문제를 고려하여야 한다. 코로나19 시기에 코로나19 라는 재난상황으로 인해 정부는 등교 제한 등의 규제정책을 시행하였고 이로 인해 교육격차 문제가 다시 제기되었고 학습격차, 디지털 격차, 돌봄 격차, 심리·정서적 격차 등 다양한 유형의 교육격차가 발생되었다. 이는 교사와 학생, 학교 현장 등 온라인 수업을 위한 준비가 되어있지 않은 상황에서 정부가 온라인 수업 실시로 인해 나타날 수 있는 학습결손과 돌봄 공백, 디지털 격차 등의 문제에 대해 충분히 고려하지 않고 규제정책을 시행했기 때문으로 볼 수 있다. 따라서 정부는 규제정책을 실시할 때 발생될 수 있는 문제와 파급효과에 대해 신중히 검토할 필요가 있다.

둘째, 코로나19 시기의 교육격차 해소를 위해서는 대상 학생을 명확히 설정하는 재분배정책이 확대되어야 한다. 분석결과, Lowi의 정책유형 분류를 중심으로 코로나19 시기 교육격차 관련 정책은 분배정책이 가장 많은 것으로 나타났으며 개학연기, 학교 휴업 등의 규제정책은 교육격차를 발생시키는 요인으로 작용하였다. 이에 따라 코로나19 시기에 발생된 교육격차를 해소하기 위해서는 발생 원인에 해당하는 규제정책을 완화시키고 재분배정책을 더 늘릴 필요가 있다. 그 이유는 교육격차는 사회계층, 경제적 배경, 지역차이 등의 요인에 의해 발생되는 것으로, 불평등에서 비롯되는 문제이기 때문이다. 때문에 교육격차 해소를 위해서는 교육 소외계층, 취약 계층이 가지고 있는 교육 기회의 불평등 요소를 정책적 지원을 통해 감소 또는 완화시켜주어야 한다. 이러한 부분에서 재분배정책의 접근방식이 저소득, 소외계층 및 취약계층을 대상으로 지원하고 형평성 차원에서의 평등을 지향하고 계층의 대립 조정 등의 내용을 포함하고 있어 더 적절하다고 볼 수 있다. 따라서 코로나19 시기의 교육격차 해소를 위해서는 재분배정책 유형에 해당하는 정책을 더 확대할 필요가 있다.

셋째, 교육격차 해소 정책은 다양한 교육격차에 대해 종합적이고 균형적인 정책적 접근과 시

행이 필요할 것이다. 연구 결과에 따르면 학습 격차에 대한 해소 정책이 61개로 가장 많고, 디지털 격차 30개, 돌봄 격차 22개, 정서적 격차는 27개로 코로나19 시기에 새롭게 나타난 격차를 해소하는 정책은 학습격차를 다룬 정책의 절반 정도로 나타났다. 학습격차를 해소하기 위한 정책은 코로나19 발생 이전에도 교육격차 해소 정책의 문제에서 중심적으로 다루어졌다. 하지만 코로나19 발생 이후에도 여전히 정부의 정책이 학습의 결과 측면의 차이에 해당하는 학습격차에 많은 초점을 두고 있었다. 따라서 학습 격차 뿐 아니라 교육과정의 측면에 해당하는 디지털 격차, 돌봄 격차, 정서적 격차 문제 등 다른 유형의 교육격차 문제에 대해서도 종합적인 접근과 균형적인 정책 시행이 필요하다.

본 연구의 제언은 다음과 같다. 본 연구에서 새롭게 제시한 모형에 대한 이론적 검토와 다른 교육정책 사례의 적용 가능성 등은 후속 연구를 통해 면밀히 검토할 필요가 있다. 본 연구에서는 코로나19 발생으로 인한 정부의 규제정책 실시와 교육격차의 발생, 교육격차 해소 정책이 실시되는 흐름을 외부충격에 의한 정책 변화라는 내용으로 새로운 모형을 제시하여 설명하고자 하였으나, 이에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 본 연구에서 제시한 새로운 모형은 특정한 외부 사건으로 인해 정책에 변화가 나타난다는 점에서 역사적 신제도주의, Kingdon의 정책흐름모형 등 정책변동을 다루고 있는 다른 정책분석 모형과 비슷한 측면이 존재하는 것으로 보인다. 이에 대한 검토와 논의는 후속 연구로 제언하고자 한다.

참고문헌

강성국, 김상철, 김수진, 김은애, 김은영, 도재우, 이윤희, 이은주, 장혜승, 정재원, 조문주, 황준성. (2020). 코로나19 대응 국가 수준 원격교육체제 진단 및 과제. (IP2020-02). 진천: 한국교육개발원.

교육부. (2020.04.07.). 원격수업 출결・평가・기록 가이드라인 안내. 보도자료.

교육부. (2020.06.02.). 2020년 국가수준 학업성취도 평가 결과 및 학습 지원 강화를 위한 대응 전략 발표. 보도자료.

교육부. (2021.07.29.). 「교육회복 종합방안」기본계획 발표. 보도자료.

구본창. (2021). [교육격차] 기존의 우리 사회 학력 양극화 현상 코로나 이후 더욱 심해져 사회문제. 부산발전포럼, 189, 7-14.

권연하, 박세진, 이현숙. (2021). 텍스트 마이닝 기법을 활용한 코로나19 발생 이후 교육격차의 쟁점 분석. 학습자중심교과교육연구, 21(6), 625-644.

권점례, 김명화, 이상하, 유금복, 최정숙, 강현숙, 신승기. (2020). COVID-19 대응 온라인 개학에 따른 초, 중, 고등학교 원격 수업 실태 및 개선 방향 탐색. (연구보고 RRC 2020-2). 진천: 한국교육과정평가원.

김경애. (2020). “재난의 불평등, 교육의 형평성.” 코로나 시대, 학교의 재탄생. 김경애(편), 113-130.

김경애, 류방란, 이성회, 이승호, 이희현, 장명림, 정동철, 김성식, 이삼호, 이호준, 한치록. (2020a). 교육 분야 양극화 추이 분석 연구(Ⅰ): 기초연구. (연구보고 RR 2020-22). 진천: 한국교육개발원.

김경애, 유예림, 이성회, 한효정, 김민정, 김민희, 임은미. (2020b). 코로나19 확산 시기, 불리한 학생들의 경험에 대한 질적 연구. (연구보고 RR 2020-23). 진천: 한국교육개발원.

김양분, 이재경, 임현정, 신혜숙. (2010). 학력격차의 변화 추이 및 해소 방안 연구. (연구보고 RR 2010-25). 서울: 한국교육개발원.

김유리. (2021). 코로나19 전후 학생들의 심리와 정서 변화: 서울학생들을 중심으로. (이슈페이퍼 2021년 가을호(244호)). 서울교육.

김위정. (2020). 코로나19가 던진 교육격차 문제와 과제. 서울교육 특별기획 241호.

남궁근(2021). 정책학. 법문사.

도재우, 최선혜, 박규리, 김수진. (2022). 원격수업 상황에서 학생들의 교육회복을 위한 수업전략 탐색: 사례 분석을 통한 학습 지원, 심리·정서 지원, 사회성 지원 전략 탐색. 교육문화연구, 28(1), 199-221.

류방란, 김성식(2006). 교육격차: 가정배경과 학교교육의 영향력 분석. (연구보고 RR 2006-07-02). 서울: 한국교육개발원.

문혜정. (2016). 세계와 한국의 복권정책에 관한 연구. 국가정책연구, 30(4), 301-321.

박경호, 김지수, 김창환, 남궁지영, 백승주, 양희준, 김성식, 김위정, 하봉운. (2017). 교육격차 실태 종합분석. (연구보고 RR- 2017-07). 진천: 한국교육개발원.

박미희. (2020). 코로나19 시대의 교육격차 실태와 교육의 과제: 경기 지역을 중심으로. 교육사회학연구, 30(4), 113-145.

박일수. (2021). 코로나 19 관련 교육부 교육정책에 대한 언론보도기사의 경향성 분석. 교육실습

연구, 3(1), 10-21.
박주호, 백종면. (2019). 교육격차 실증연구의 체계적 분석. 한국교육문제연구, 37(1), 213-238.
박희진, 남궁지영. (2019). 학업성취 변동 종단분석: 교육격차 완화 요인 탐색을 중심으로. 교육사회학 연구, 29(4), 65-88.
백병부, 박미희. (2015). 혁신학교가 교육 격차 감소에 미치는 효과: 경기도 혁신학교를 중심으로. 교육사회학연구, 25(1), 105-128.
사교육걱정없는세상 보도자료. (2021. 4. 26.). 전국 중・고등학교 코로나 교육격차 실태를 최초로 발표합니다. 보도자료.
신정철, 김청택, 박혜연, 이수민. (2020). 코로나-19에 관한 여론 추이에 따른 교육정책의 참여자, 양상 및 이슈 분석 : 언론기사 빅데이터 및 교육부 보도자료 분석을 중심으로. 교육행정학연구, 38(3), 77-100.
양희준. (2014). 교육정보공개법의 정책 목표에 대한 비판적 검토. 교육사회학연구, 24(3), 195-215.
양희준. (2022). 코로나19 유행 초기 정부의 개학 정책에 작용한 사회적 규칙성. 교육사회학연구, 32(2), 139-161.
이근영, 김미남, 김성희, 김유리, 서명희, 양경화, 주문희, 최지연. (2020). 코로나19 전후 학생들의 심리와 정서 변화 연구. 경기도교육연구원.
이정연, 박미희, 소미영, 안수현. (2020). 코로나19와 교육: 학교구성원의 생활과 인식을 중심으로. (이슈페이퍼 2020-08). 경기도교육연구원.
장귀덕, 김왕준. (2016). 조선 정부의 신교육체제 수립 과정 분석: Lowi의 정책 분류학 관점에서. 교육사학연구, 26(1), 101-126.
정송, 안영은. (2021). 코로나19 전후 학교 내 학력격차 실태 분석 : 서울 소재 중학교 학업성취 등급 분포를 중심으로. 교육사회학연구, 31(2), 53-74.
정익중. (2020). 코로나19 전후 아동 일상변화와 행복. 2020 제17차 아동복지포럼: 코로나19가 바꾼 일상변화와 아동행복 자료집. 13-37.
정일환. (2000). 교육정책론. 원미사.
정일환, 박찬호. (2020). 대구시의 지역 간 교육격차실태와 해소방안 탐색. 비교교육연구, 30(4), 1-22.
정일환, 주철안, 김재웅. (2021). 교육정책학. 학지사.
정정길, 최종원, 이시원, 정준금, 정광호. (2010). 정책학원론. 대명출판사.
정정길, 이시원, 정준금, 권혁주, 김성수. (2020). 정책학원론. 대명출판사.
최성광 (2022). 현장 교사들의 코로나 19로 인한 학습격차 대응 경험에 대한 초점집단면담(FGI) 연구: 원격수업을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 22(5), 245-261.
최원형. (2021). 재난 경험으로 다시 따져본 교육소외와 교육의 본질. 교육개발, 217, 18-21.
홍선주, 김성경, 이명진, 최인선. (2020). 코로나19 이후 블렌디드 교육으로의 전환을 위한 기반 탐색: 교사 요구를 중심으로. (이슈페이퍼 ORM 2020-62). 진천: 한국교육과정평가원.
황승우, 서경혜. (2021). 코로나 19 시대 교육불평등 해소 정책에 대한 비판적 고찰. 교육과학연구, 52(4), 179-207.
한국교원단체총연합회. (2020). 교육부ㆍ시도교육감협의회 합동 ‘교육안전망 강화방안’ 발표에 대한 입장. 2020.08.11. 보도자료.
한국행정학회 신진학자연구회. (2021). 정책사례연구-사례야 놀자-. 윤성사.

OECD. (2020a). Combatting COVID-19's effect on children. Tackling COVID-19: Contributing to a Global Effort. Paris, France: OECD Publishing

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. World politics, 16(4): 677-715.

Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. Public Administration Review, 32(4): 298-310.

한국교육개발원. (2021.02.17.). 조사로 본 코로나19와 교육격차, 그 실태와 과제. 교육정책네트워크정보센터 현안문제진단.
https://edpolicy.kedi.re.kr/frt/boardView.do?strCurMenuId=10103&nTbBoardArticleSeq=829937에서 인출

한국일보. (2020.08.12.). [단독] 교사 80% '학습격차 커졌다'..놀란 교육청 2학기 전면 등교 준비. https://v.daum.net/v/20200812010011900에서 인출(2022.10.12.)

Livingstone, S. (2020, March 26). Coronavirus and #fakenews: What should families do? https://blogs.lse.ac.uk/medialse/2020/03/26/coronavirus-and-fakenews-what-should-families-do/ (2020.09.12. 인출)