

2022년 연합학술대회-새 정부 교육정책의 과제

오후 세션 II 공동주제발표

〈발표 7〉 한국교원교육학회

문재인 정부의 교원정책 평가

발표자: 이광현(부산교육대학교)

〈발표 8〉 한국교원교육학회

윤석열 정부의 교원정책 방향과 과제

발표자: 전제상(공주교육대학교)

주제발표 7

문재인 정부의 교원정책 평가

이 광 현(부산교육대학교)

I. 서 론

2017년 국정농단사태로 대통령 탄핵과 파면이 결정된 이후 19대 대통령 선거가 5월 9일에 시행되었다. 그리고 당선된 문재인 대통령은 그 다음 날인 5월 10일부터 임기가 시작되었다. 문재인 정부는 급작스럽게 진행된 대통령 선거와 임기시작으로 인해 기존 정부와는 달리 인수위원회 시기가 존재하지 않았고 다소간 교육정책이 급박하게 마련된 면이 없지 않다. 20대 대통령 선거가 끝난 현재 상황의 경우 과거에 정부 출범 초반기처럼 인수위원회를 거쳐서 대선시기에 제안된 공약이 정비되고 향후 5년의 교원정책이 마련될 것으로 보인다.

과거의 경험을 보면 완전히 새롭게 제기되거나 불연속적인 교원정책은 많지 않아 보인다. 이념적 지향에 따라서 강조되거나 확대되는 공약이 있지만, 역사적 신제도주의에서 제시되듯이 경로의존성의 측면에서 기존에 시행되어온 정책이 변화되거나 강조 혹은 후퇴하면서 연속성을 갖는 경향이 존재한다(박상완, 2015; 신현석, 2017). 물론 정권교체로 인해서 새롭게 정책 의제(Agenda)가 부각되고 정책가(Policy entrepreneur)의 주도에 의해서 새로운 정책이 도입되거나 변화하는 경우도 발생할 수 있다(Kingdon, 1995). 그러나 이러한 변화 역시 기존의 방향을 바꾸는 경우도 완전히 새로운 의제가 등장하는 경우는 드물다. 따라서 새 정부의 교원정책의 방향에 대한 논의에 앞서서 문재인 정부의 교원정책에 대한 평가부터가 필요할 것으로 보인다.

일반적으로 정부의 정책은 대선공약제시->인수위검토->국정과제로의 확정 등의 절차를 걸친다(신현석, 2017). 그러나 앞에서 언급한 바대로, 문재인 정부의

경우 대통령 탄핵->대선공약->국정기획위원회의 절차를 거치면서 국정과제설정, 즉 급하게 교육정책이 마련된 측면이 존재한다. 일단 문재인 정부의 교육정책은 대통령 선거 직전인 4월에 발간된 민주당의 공약집, 그리고 정부출범 이후에 마련된 국정기획 100대 과제에 제시되고 있다. 본 발표문에서는 제시된 교육정책 중 교원정책을 중심으로 분석 평가하고자 한다. 이를 위해서 먼저 문재인 정부의 교원정책 형성과정과 정책 내용에 대한 영역별 정리 분석, 두 번째로는 기존 정부와의 교원정책의 비교, 마지막으로 문재인 정부의 교원정책의 실질적인 이행과 달성에 대해서 관련 법령 개정 여부, 성과지표의 변화 등을 통해서 평가하고자 한다.

평가를 위한 분석방법은 공약집, 국정자료 분석, 교육부 자체평가 문서 등과 교육통계분석자료, OECD 교육지표자료집 등 데이터 등의 문헌들과 자료분석을 통해 수행하였다. 교원 정책 평가는 실제 목표대비 성과(Performance)를 중심으로 살펴보았다. 이를 위해서 교원 정책에 대한 분류를 먼저 수행하고 평가를 위한 관련 성과 데이터를 수집하였다. 성과분석은 양적 데이터(지표)와 더불어 법령 개정 등 관련 정책 시행여부에 대한 질적 자료 검토를 통해서 수행하였다.

<표 1> 평가 분석에 참고한 문헌 자료들

분석자료	1)민주당 19대 대통령 선거공약집 2)문재인정부 100대 국정과제집(국무총리실) 3)문재인정부 100대 국정과제 추진현황 보고서(국무총리실) 4)문재인정부 100대 국정과제 연도별 보고서(국무총리실) 5)각 연도 교육부 주요업무계획 6)교육부 자체평가보고서 7)통계자료집 및 기타 보고서(OECD 교육지표, 교육통계분석자료집, 보고서 등) 8)기타 자료들(국정감사 자료, 법제처 법령 자료 등)
출처	1)민주당 웹사이트: https://theminjoo.kr/board/view/policyreference/90440 2)~4) 국무총리실 정부업무평가위원회 홈페이지 https://www.evaluation.go.kr/psec/np/np_2_1_2.jsp 5)~6) 교육부 홈페이지(www.moe.go.kr) 7)교육부·한국교육개발원 발간자료(kess.kedi.re.kr) 8)국회의원 국정조사자료 홈페이지, 뉴스기사, 법제처 홈페이지 등

II. 문재인 정부 교원정책 형성과 주요 내용

문재인 정부의 교육정책은 민주당에서 마련한 선거공약을 기반으로 하여 인수위원회가 없었던 관계로 국정기획위원회에서 마련한 100대 국정과제에 정리되어서 제시된다. 그리고 이는 각 연도의 교육부 주요업무계획에 반영이 되어서 추진된다. 먼저 19대 대통령 선거공약집에서 제시된 전반적인 교육정책을 살펴보면 다음 표와 같다. 민주당 공약집에는 12대 약속이라는 큰 정책목표 하에 교육의 국가책임 강화라는 항목으로 구분되어 있다. 관련 교육공약은 총 13개의 영역으로 제시되어 있고 여섯 번째에 교사의 전문성 강화가 별도로 구분되어서 제시되고 있다.

<표 2> 민주당의 19대 대선 교육 공약

4대 비전	12대 약속	과제	세부 공약
2.더불어 성장으로 함께 하는 대한민 국	8. 민생복지 교육강국	교육의 국가책임 강화	1. 국공립유치원 확대, 유아기 출발선 평등 실현 2. 온종일 돌봄 학교 운영 3. 공교육 혁신, 사교육비 경감 4. 고교학점제로 진로맞춤형 교육 추진 5. 1:1 맞춤형 교육 추진 6. 선생님들의 전문성 강화 7. 안전하고 쾌적한 학교 8. 대입제도 단순화 공정성 강화 9. 고졸 우대를 통한 고졸희망시대 10. 4차 산업혁명 시대를 대비한 교육체제 11. 교육의 계층 사다리를 복원 12. 대학 체질 강화 13. 교육 거버넌스 개편 추진

출처: 민주당 19대 대통령 선거 공약집

그러나 세부 공약을 들여다보면 여섯 번째 공약인 선생님들의 전문성강화 외의 영역인 유아교육기회 확대나 1:1 맞춤형 교육추진 등의 여타 교육공약의 세부사항에 교원관련 정책이 포함되어 있다. 예를 들어 유아교육기회 확대에는 사립유치원 교사 처우 개선, 유치원과 어린이집 교사의 질의 균등화 등이 제시되

고 있다. 교육공약에서 세부 공약을 포함해서 교원관련 정책을 정리하면 다음 <표 3>과 같다.

<표 3> 민주당 선거 공약 중 교원정책

교육공약	교원정책
1. 국공립유치원 확대, 유아기 출발선의 평등을 실현	■유아교육기회 확대 ◆사립유치원 교사 처우 개선 ◆유치원과 어린이집의 교사(그리고 교육프로그램, 교육 시설)의 질의 균등화를 통해 유아교육 만족도 제고
3. 교실혁명을 통해 공교육 혁신, 사교육비 경감	■학생맞춤형 학습을 위한 초중고 필수교과 최소화 선택 과목 확대 ◆미래핵심역량 중심의 교수방법과 교육평가 혁신을 위한 학교 교사 연수 전폭적 지원
5. 한 아이도 놓치지 않도록 1:1 맞춤형 교육 추진	■1수업 2교사제 ◆학생 간 학력 격차가 크게 발생하는 교과목 수업에 2명의 교사 배치:사범대 등에서 교직이수 과정 중에 있는 예비교사 인력 활용, 초중고 교사 확대
6. 선생님들의 전문성 증진	■미래사회에 부합하도록 교원양성과정 혁신 ◆교사양성기관과 교직 이수 기관의 교육과정을 미래형 교육과정 중심으로 개정. ■학급당 학생수, 교사 1인당 학생 수 여건 개선 ■교장 공모제 확대 ◆유능한 교사가 교장으로 임용될 수 있도록 교장 공모제 확대 ■교사의 수업기획력, 수업집중을 위해 교사의 행정업무 부담 경감 ◆학교 공문 처리 전담팀 및 행정 지원 인력 확대. 교과수업과 학생 생활지도 등에만 전념할 수 있도록 업무 경감 ■학교 교과 교사와 비교과 교사 증원 ◆기간제 교사, 임용 교사를 준비하는 사범대와 교직이수학생에게 교직 기회 확대 ◆기간제 교사의 처우 개선 ■학교 비정규직의 정규직화 및 처우 개선

출처: 민주당 19대 대통령 선거공약집

선거기간 중에 마련된 민주당의 교원관련 공약은 국정기획위원회에서 다음과 같이 정리되어서 제시된다. <표 4>를 보면 교육정책은 과제번호 49에서 52번, 그리고 54번에 제시되고 있다. 이들 과제를 살펴보면 교원정책은 8개 정도로 제시되고 있다. 먼저 유아교육과제에서 교사처우 개선, 그리고 자격체계 개편의 유아교원과 관련된 정책, 그리고 공교육혁신과제에서 교장공모제 확대, 성과제도 개선 등 인사제도 개선, 교사대 교육과정(교직) 개선방안 마련 등의 정책이 제시되고 있다. 그리고 미래교육환경 조성 및 안전한 학교 구현과제 내에서 교사 1인당 학생 수의 OECD 평균수준으로 감축, 초중등 교과교사와 비교과교사 확충, 학교 비정규직의 정규직화 및 처우 개선 등 크게 세 정책이 제시되고 있다. 앞의 <표 3>에서의 민주당 대선 공약집의 교원정책 중에서 1수업 2교사제, 교사의 행정업무 부담 경감의 두 정책만 국정과제에서 제외되고 여타 정책들은 대부분 반영된 것으로 볼 수 있다.

<표 4> 문재인 정부 국정과제 중 교원정책

목표	전략	과제
내 삶을 책임지는 국가	전략2: 국가가 책임지는 보육과 교육	49.유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화 ◆유아교육분야 교사자질 향상과 교사처우 개선 ◆자격체계 개편 추진(교육부, 복지부) 50.교실혁명을 통한 공교육 혁신 ◆(교원전문성 신장) 교장공모제 확대 ◆성과제도 개선 등 인사제도 개선 ◆교사대 교육과정(교직) 개선방안 마련 51.교육의 희망사다리 복원 52.고등교육의 질 제고 및 평생직업교육 혁신 54.미래교육환경 조성 및 안전한 학교구현 ◆(선진국 수준 교육환경 조성) 교사 1인당 학생 수를 OECD 평균 수준으로 개선, ◆초중등 교과교사와 비교과교사(유아,특수 등) 확충 ◆학교 비정규직 정규직화 및 처우 개선

국정과제로 정리된 공약을 교원 정책의 프레임으로 제시되는 양성과 자격, 임용, 인사(승진, 평가), 복지로 구분해서 나눠보면 다음과 같이 정리될 수 있다. 임용과 관련해서는 과거에 임용 1차 객관식 폐지, 서답형 출제 확대, 그리고 면

접 비중 강화 등의 정책이 시행되고 있기 때문에 중요한 국정과제로 제기된 정책은 없는 것으로 보인다. 그러나 양성과 자격에서 유아교육 자격체계 개편과 교사대 교육과정 개선이 포함되고 있으며 인사관련해서는 교장공모제 확대, 교원성과제도 등 인사제도 개선이 제기되고 있다. 그러나 복지/근무환경 여건 개선에 관한 정책이 교원정책에서 절반정도로 많은 비중을 차지하고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 문재인 정부의 교원정책: 영역별 정리

구분	정책	비고
양성과 자격	◆교사대 교육과정(교직) 개선방안 마련 ◆유아교원 자격체계 개편 추진	유아교원 자격체계는 복지부와 공동정책과제
임용	해당없음	
인사(승진, 평가)	◆교장공모제 확대 ◆교원성과제도 등 인사제도 개선	
복지/근무환경	◆유아교사처우 개선 ◆교사 1인당 학생 수를 OECD 평균 수준으로 개선 ◆초중등 교과교사와 비교과교사(유아, 특수 등) 확충 ◆학교 비정규직 정규직화 및 처우 개선	

또 한편으로는 민주주의 원리 반영 정도(Voice), 시장적 논리의 도입(Exit) 등을 제기한 Hirschman(1970)의 프레임과 더불어 교육학에서 늘 강조되는 전문성 강화의 틀을 포함해서 정책 구분을 해볼 수가 있다. 이는 이념적 방향성을 진단하는데 유용한 프레임이 될 수 있다. 교원정책은 주로 전문성, 민주성에 대한 강조가 주를 이룬다. 시장주의에 입각한 교원 정책이라고 한다면 교원성과급제와 개방형 교장공모제가 대표적인 정책으로 볼 수 있다. 문재인정부의 국정과제의 교원정책에서는 교장공모제 확대라고 언급되고 있어서 정확하게 내부형 혹은 개방형을 확대하겠다는 것인지 명확하지 않다. 다만 나중에 살펴볼 성과 검토에서 보면 2017년도에 내부형 제안 폐지를 통한 내부형 공모교장확대에 대한 방안이 발표된 것으로 볼 때 교장공모제 확대는 내부형 확대로 볼 수 있을 것

이다.

한편 교원성과제도 개선 정책의 경우 교원성과제도 자체는 시장주의 정책이나 국정과제로 제기된 내용은 교원성과제도를 개선하겠다는 정책으로서 문제점을 보완하는 방향을 제시된 것으로 볼 수 있다. 따라서 시장주의가 아니라 민주성에 해당하는 정책으로 일단 포함을 시켰다.

<표 6> 교원정책 분류: 전문성, 민주성, 시장주의

구분	교원 정책	비고
전문성 (professionalism)	◆교사대 교육과정 개선방안 ◆유아교원 자격체계 개편 ◆교원 1인당 학생수 감축 ◆교과교사와 비교과 교사 교원확충	
민주성(Voice)	◆교장공모제 확대(내부형) ◆학교 비정규직 정규직화 ◆교원성과제도 등 인사제도 개선 ◆유아교사 처우 개선 ◆비정규직 처우개선	교원성과제도의 경우 시장주의 정책으로 볼 수 있으나 이를 개선하는 방향이기 때문에 민주성 강화의 측면이 존재
시장주의(Exit)	◆교장공모제 확대(개방형)	개방형은 2007년도 교육부의 개선방안에 언급이 안됨

Ⅲ. 기존 정부와 문재인 정부의 교원정책 비교

문재인 정부의 교원정책을 평가하기 위해서 이전 정부와의 교원정책의 연속성 등을 통해서 분석하는 것이 필요하다. 역사적 신제도주의적 시각에서는 기존 제도가 지속되는 측면이 있다고 보기 때문에 연속성을 갖는 정책이 많이 존재할 수 밖에 없다. 따라서 연속성 여부를 살펴보는 것이 중요하다. 한편 정부가 지향하는 이념이 자유주의적, 즉 시장주의적 지향을 가지는지, 아니면 복지를 강조하는 정부인지에 따라서 강조점과 정책 내용의 변화가 나타날 수 있다. 먼저 기존 정부와 문재인 정부의 교원정책을 정리하면 다음과 같다.

<표 7> 정부시기별 주요 교원 정책

정부시기	교원정책
문민정부	◆교원의 전문성 신장 및 사기 양양 - 교원양성기관 교육과정 개편: 현장과 연계된 교원양성 교육과정으로 개편, 중등학교의 소규모화와 초등학교 교과전담제 확대에 따른 복수 전공제 적극권장 ◆교원임용제도 개선 - 객관식 위주 시험 지양, 주관식 시험위주로 전환 - 사립학교 신규 교사임용은 공개전형으로 선발 ◆교원연수 강화 - 일정 주기로 연수 의무 강화 -선택교과 교원에 대한 연수 강화, 정보통신을 이용한 원격연수 실시 -대학원 학위와 사회교육기관의 전문과정 이수결과를 일반연수로 대체 -연수결과를 교원의 인사와 보수에 반영 ◆교원의 연수기관 선택권 부여 ◆능력중심의 승진체계 마련 - 학교경영 결과를 종합적으로 평가하여 능력있는 교원이 우대 받도록 하고, 능력중심의 승진체계 마련 -초·중·등 교사의 주당 책임시수 설정. 책임시수 이상의 수업을 담당하는 교사, 학급담임을 맡은 교사에 대한 별도의 수당을 지급하고 인사에 반영하는 등 교원 보수체계 개편 ◆특별연구교사제도 도입: 일정기간(6-12개월) 국내외 연수기회 부여 등 ◆교과별, 학년별 교사연구실 확충 ◆교무실 사무자동화: 교원의 업무부담 등을 위해 전산화 ◆자율출퇴근제 ◆교장명예퇴직제 실시
국민의 정부	◆교원의 전문성·책무성 신장(1998) - 교원인사제도 개선 및 탄력적 운영 -교원연수 기회 확대 및 연수방법 개선 - 교원의 교수활동 강화 -교과연구 공모제 지속적 실시-학년 교과담임의 전문화 - 수업우수교사 유인체계 강화 ◆가르치는 보람과 금지가 충만한 교직사회(1999) - 학교현장중심의 우수교원양성체제 확립 -교직이력 및 직무관리의 효율화 - 능력과 실적중심의 인사 및 보수제도 정착 -생애에 걸친 교원연수체제 구축 - 교원의 권익과 전문성 신장을 위한 여건 개선 ◆교원성과급제 도입(1998) ◆ 교원정년단축(1999) ◆ 교원노조 합법화(1999) ◆교직발전종합방안(2001) - 범사회적인 교원존중 풍토 조성 -처우 및 근무여건 개선을 통한 교원의 사기진작 -교원의 위상 강화를 위한 전문성 신장 ◆ 학급당 학생수 감축에 따른 초·중·등교원 정원 증원(2001): 23,600명

참여정부	◆국정과제 (2003) - 교원양성 및 임용체제 개선 -교장 승진제도 합리적 개편 ◆교원능력개발 평가 도입 (2004) ◆교원정책 개선방안 실행 계획(2006) - 질 높은 교원의 양성(양성 과정의 질적 수월성, 교원양성체제의 효율성 제고, 교원선발제도의 적합성 제고) - 능력중심 인사체제 구축(능력중심 승진 풍토 조성, 교장공모제 도입, 교장 교감 책무성 강화) - 교직수행능력 신장(전문성 신장을 위한 자격·직무연수 강화, 현장의 요구를 반영하는 다양한 연수체제 확대, 연수기관의 질관리체제 확립)
이명박정부	◆교원 능력 제고를 위한 인프라구축(2008) - 교장 임용방식의 다양화 및 학교단위 교원채용 확대 - 교원능력 개발 평가 확대실시를 위한 조기 법제화 - 교원능력개발평가와 연계한 맞춤형 연수제 시행 - 학습연구년제 추진 - 수석교사제 실시 ◆학교교육 내실화를 위한 교사의 수업전문성 제고방안(2009) - 교사양성 및 임용제도 개선 -교사의 수업전문성 지원 -수업 전념 여건 및 분위기 조성 ◆사립유치원 교원 처우 개선, 유치원 교원양성과정 개선 ◆교장 공모제 확대 및 교원평가결과의 인사·보수연계, 교원능력개발평가 전면 실시(2010)
박근혜정부	◆교원의 교육 전념 여건 조성(2013) - 학급당 학생수와 교원 1인당 학생수를 OECD 국가 수준으로 감축 - 교무행정지원인력 확충을 통한 교원업무 경감 - 교원평가제도 개선 ◆누리과정 담당교사 자격기준강화, 연수 지원, 교원임용 및 인사 방식 개선, 유치원 교사 근무여건 개선 ◆교원의 전문성 및 역량 강화를 위한 양성·연수과정 개선, 스승존경 풍토 조성(2014) ◆교원양성기관 평가 내실화 및 연구하며 가르치는 학교 문화 조성, 교권 보호 및 마음건강보호제 시범실시(2015) ◆교원 양성기관 교육과정개선 및 교원 생애단계별 연수 시범운영, 교원치유지원센터' 등 위기교원 지원확대(2016)
문재인정부	◆유아교육분야 교사자질 향상과 교사처우 개선, 유아교사 업무부담 완화 ◆유아교육분야 교원자격체계 개편 추진(교육부, 복지부) ◆(교원전문성 신장) 교장공모제 확대 ◆성과제도 개선 등 인사제도 개선 ◆교사대 교육과정(교직) 개선방안 마련 ◆(선진국 수준 교육환경 조성)교사 1인당 학생 수를 OECD 평균 수준으로

	개선, ◆초·중·등 교과교사와 비교과교사(유아, 특수 등) 확충 ◆학교 비정규직 정규직화 및 처우 개선
--	---

출처: 교육개혁위원회(1994;1995), 신현석(2017), 교육과학기술부(2009) 유아교육선진화 추진계획, 교육부 유아교육정책과(2013), 유아교육발전 5개년 계획, 교육부 유아교육정책과(2018), 유아교육발전 기본계획(2018-2022), 공공성 강화를 통한 유아교육혁신방안.

*기존 정부에서 진하게 밀줄 그은 정책은 새롭게 도입되고 시행된 정책

<표 7>을 보면 문재인 정부의 교원정책은 대부분 기존 정부와 연속선상에 있는 정책이 대부분인 것을 알 수 있다. 그러나 연속선상에 있는 정책도 세 가지 유형으로 분류될 수 있다. 먼저 기존 정책을 후퇴시키거나 수정 보완하는 유형이 있다. 즉 기존 정책의 문제점 개선에 초점을 맞추는 정책이다. 교원정책에서는 교원성과제도 개선 등 인사제도 개선이 해당된다고 볼 수 있다. 다른 교육정책의 예를 들면 박근혜 정부 시기에 기존의 국가수준학업성취도 전수 평가에서 초등학교 6학년을 제외한 방안이 그 예로 볼 수 있다. 두 번째로는 기존 정책과 사실상 동일한 정책이 존재한다. 즉, 어떻게 보자면 ‘재탕’이라고도 표현될 수도 있으나 정책적으로 매우 필요하며 차기 정부에서도 정책과제로서 관리하고 점검해야 하는 중요한 사안으로도 볼 수 있다. 그런데 이 경우 실질적 성과는 없이 매 정부시기마다 지속적으로 제시되는 정책도 해당된다. 예를 들어 유아교육분야의 교원자격체제 개편은 기존 정부에서도 계속 제기되어 왔으나 실질적인 추진이 더딘 정책이다. 세 번째로는 기존 정책을 확대하는 방안이다. 예를 들어서 교장공모제 확대가 해당된다고 볼 수 있다.

연속선상에는 발견하기 어려운, 즉 새롭게 제기된 정책이 있을 수 있다. 학교 비정규직 정규직화가 그 예로 볼 수 있다. 향후 살펴보겠지만 이 정책은 추진과정에서 폐기되게 된다. 역대 정부의 교원정책들을 들여다보면 문민정부 시기에 제기된 정책을 뛰어넘어서 새롭게 제기되는 정책 정책 의제는 사실 발견하기 어렵다. 문민정부 시기에 포괄적으로 대부분의 교원 정책 어젠다를 마련했기 때문이다. 다만 세부적인 정책은 다소간 변화가 있다. 예를 들어 교장 공모제의 경우도 능력중심의 승진체계라는 포괄적인 정책이 초빙형, 내부형, 개방형 등의 다양한 승진 정책이 제시된 것이 그 사례다.

그렇다면 문재인 정부의 교원정책에 대해서 기존 정부와 비교해서 살펴보면

다음과 같다. 먼저 유아교육분야의 교사자질 향상과 처우 개선, 업무부담 완화 등의 유아교원에 대한 정책은 이명박 정부 시기이후, 박근혜 정부 시기 때와 맥락과 내용이 거의 동일함을 알 수 있다. 유아교육, 그리고 유치원 교원에 대한 정책은 법으로 5개년 발전계획을 수립해야 하는 것으로 규정되어온 관계로 13-17년도 1차, 18-22년도 2차 유아교육 발전 기본계획에 유치원 교원에 대한 관련 지원 내용이 포함되어 있다. 즉, 유아교육관련 교원 정책은 기존 정책을 유지해온 유형의 정책으로 볼 수 있다.

교장공모제 확대는 참여정부 시기에 도입된 제도를 확대하는 내용이다. 그러나 명확성이 떨어지는 측면이 있다. 명확하게 내부형 공모제를 확대하겠다는 것인지 개방형 혹은 초빙형을 확대하겠다는 내용인지가 제시되고 있지 않다. 그러나 앞에서 언급한 바 대로 2017년도 교육부 발표에서 내부형 공모제 제한을 축소하는 내용을 보면 내부형 공모제 확대로 볼 수가 있다.

교원성과제도 등 인사제도 개선은 김대중 정부 시기에 도입된 교원성과급제도를 보완하는 내용이다. 즉, 과거 정부 시기의 정책을 확대하는 유형이 아니라 수정 보완 혹은 축소하는 공약임을 알 수 있다. 교사대 교육과정 개편은 문민정부 이후 지속적으로 제기되어온 과제임을 알 수 있는데, 문재인 정부의 국정과제에서는 괄호로 적혀있는 내용을 보면 교직과정의 개선에 초점을 두고 있는 것으로 볼 수 있다. 이는 기존 정책을 확대하는 것은 아니지만 유지에 가깝다고 볼 수 있다. 오히려 기존의 교사대 교육과정 전반에 대한 개선보다는 교직과정으로만 초점을 맞추고 있다는 차이점이 존재한다.

교원의 근무여건 개선과 관련한 교원 1인당 학생수 감축 역시 기존 정부와 마찬가지로 제시되고 있다. 다만 국민의 정부 시기와 박근혜 정부 시기에서 함께 언급된 학급당 학생수는 제외되고 교원 1인당 학생 수 지표만을 언급한 점이 차이가 있다. 그러나 기존 정책이 그대로 유지되는 정책으로 볼 수 있다.

기존 정부와 차이가 나는 문재인 정부의 교원정책은 마지막에 언급된 두 정책으로 볼 수 있다. 물론 기존 정부에서도 비교과교사의 채용 등을 확대하지 않은 것은 아니지만 명시적인 국정과제나 공약으로 언급되지는 않았다. 문재인 정부에서는 교원 확충에 대한 의지가 기존 정부보다는 더 높은 것으로 볼 수 있는 정책이다. 그리고 처우개선은 기존 정부에서도 언급된 내용이지만, 문재인 정부에서는 비정규직 처우개선이 명시적으로 제시되고 있다는 점에 차이가 있다. 교원

의 경우 비정규직은 기간제 교사로 볼 수 있는데, 기간제 교사에 대한 정규직 전환 문제가 문제인 정부 초반에 논쟁이 된 바가 있으나 불가능한 것으로 판단하고 기간제 교사의 처우개선에 정책의 초점이 맞춰졌다(교육부, 2017). 이는 마지막 장에서 세부적인 이행에 대한 성과 평가에서 마저 언급하기로 한다.

<표 8> 문제인 정부 교원정책: 기존 정부와 비교

구분		교원정책	기존 정부 추진 현황	비고
연 속 적 정 책	동 일	1.유아교육분야 교사자질 향상과 교사처우 개선, 유아교사 업무부담 완화 2.유아교육분야 교원자격체계 개편 추진(교육부, 복지부) 3.교사대 교육과정(교직) 개선 방안 마련 4.(선진국 수준 교육환경 조성) 교사 1인당 학생 수를 OECD 평균 수준으로 개선 5.비정규직 처우 개선 6.초중등 교과교사 확충	1~2.이명박 정부이후 지속적 추진 3.참여정부 이후 지속적 추진 4.문민정부 이후 지속적 추진 5.박근혜 이후 지속적 추진 6.과거 정부부터 지속적 과제	-교장공모제와 성과제도 개선 등은 공약의 구체성이 다소간 미흡
	확 대	7.(교원전문성 신장) 교장공모제 확대	7.참여정부에서 시작, 이명박 정부 이후 확대	
	축 소	8.성과제도 개선 등 인사제도 개선	8.국민의 정부에서 시작, 이명박 정부에서 대폭 확대	
새로 제기(강조) 된 정책		9.초중등 비교과교사(유아, 특수 등) 확충 10.학교 비정규직 정규직화		-비교과교사 확충은 기존 정부에서도 내부적으로 추진되었으나 국정과제로 명시화

한편 교원정책은 다른 분야와 달리 시장주의적 정책이 많지는 않다. 대표적이지 않더라도 유일한 시장주의 정책은 교원 성과급제도나 개방형 교장공모제 정도로 볼 수 있다. 교원성과급제는 신공공관리이론, 혹은 경제학에서의 주인-대리인 모델에 따른 제도로도 언급되는데(변기용 외, 2018), 인센티브를 강화하는 시장

주의 대표적 모델로서 볼 수 있다. 개방형 교장 공모제도 외부 전문가를 교장으로 임용하여 학교교육의 성과를 내기 위한 시장주의적 정책으로서 주인-대리인 모델에 근거한다(이광현, 2018). 역대 정부에서는 교원 정책에서 부분적이지만 시장주의적 정책이 등장하며 시기별로 살펴보면 다음 <표 9>와 같다.

표를 보면 정부의 이념적 지향성, 단순히 구분하자면 진보적인 정부 혹은 보수적인 정부인지 여부와 상관없이 교원 정책에서 시장주의 정책은 지속적으로 이행되고 있다. 진보적인 정부라고 일컬어진 참여정부에서 개방형 교장공모제가 도입이 되고, 교원성과급제도 확대하고 교원능력개발평가제도도 도입했다는 점은 교원정책에 대해서 시장주의적 정책이 관료적 교직사회의 문화를 변화시키는데 대해서 정부의 이념적 지향성을 넘어서서 일정정도 동의가 존재했음을 시사해준다. 그러나 이념적 지향성에 따라서 관련 정책의 강조나 확대 여부에서는 차이는 존재한다. 전반적인 시장주의적 지향이 강한 이명박 정부 시기에는 교원성과급제가 강화되고 교원단체의 반대로 교원평가결과를 인사와 보수에 연계하려는 정책은 추진되지 못하였지만 관련 정책이 추진된 바가 있다.

<표 9> 각 정부 시기별 시장주의 교원 정책

정부 시기	문민정부	국민의 정부	참여정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
시장주의 정책	-교원 연수 결과를 인사와 보수에 연결 -능력중시의 승진체계 마련, 보수 체계 개편	-수업우수교사 유인체계 강화 -교원성과급제 도입	-개방형 교장 공모제 도입 -교장교감 책무성 강화 -교원능력개발평가제 시범 실시	-개방형 교장공모제 확대 -교원평가결과 인사 보수 연계 추진 -교원성과급제 강화 -학교성과급제 도입	-개방형 교장 공모제 확대 -교원성과급제 유지 -교원평가결과 개선(중복평가 개선) -학교성과급제 폐지	-개방형 교장 공모제 유지 -교원성과급제 유지 -교원평가 유지
주요시행결과	-교원성과급제 : 96-97년: 특별상여금 상위 10%에 성과급 지급	-교원성과급제: 90% 균등지급 10% 차등지급	-교원성과급제: 정부초반기 10% 차등지급, 후반기 20% 차등지급	-교원성과급제: 정부초반기 차등지급을 30~50%로 확대 (2008년 30%, 2009년), 중반기 이후 100%까	-교원성과급 차등지급을 70%로 고정 -개방형 교장 임용자수: 5년간 누적 임용	-교원성과급 차등지급을 50%로 조정 -개방형 교장 임

			-개방형 교 장 임용 자수: 5 명(2007 년 기 준)	지로 확대(2010 년 이후 최소 50% 이상에서 100% 기관장 결정) -개방형 교장 임 용자 수: 40명(5 년간 누적 임용 자 수)	자 수 78명, 17년 3월 1 일자 기준 59명.	용 자 수 : 101명(21 년 9월 1 일 자 기준)
--	--	--	--	--	---------------------------------------	--

*주요 시행결과 참고문헌: 이쌍철·홍창남(2008), 이광현(2018), 송경오(2021), 이동엽(2021).

IV. 문재인 정부 교원정책 성과 진단

1. 유아교육: 교사자질 향상과 교사처우 개선, 유아교사 업무부담 완화, 교원자격체계 개편

먼저 유아교육분야의 교사 자질 향상, 처우 개선, 업무부담 완화, 교원자격체계 개편 등에 대한 성과진단을 해보면 다음과 같다. 유아교사 자질 향상과 관련한 내용은 교원자격체계 개편과도 연관이 있기 때문에 유아교사 자질 향상에는 교원자격체계 개편을 포함시켰다. 유아교사 자질 향상의 경우 객관적인 계량 지표로서 점검하기에는 다소간 어려움이 존재한다. 따라서 이에 대해서는 성과평가를 수행하기에는 어려움이 있다. 그러나 처우 개선이나 업무부담 완화의 경우는 사립유치원 교원 처우개선비, 사립 교원 평균 급여, 유아 교원 1인당 원아수 등과 같은 지표로서 성과진단이 일정정도 가능하다. 정책목표에 따른 관련 성과 지표 자료를 수합해보면 다음과 같다.

<표 10> 유아교육 분야 교사 자질 향상, 처우 개선, 업무부담 완화 관련 평가

구분	진단지표/자료	2012년	2017년	2021년 현황
유아교 사 자질 향상	자격/양성체계 개편		-보육교사와 유치원 교사와의 양성체계 및 자격체계간 격차 해소를 위해 자격체계를 1·2급 중심으로 개편 추진(보건복지부,2017)	

유아교 사 처우 개선	사립유치원 교사 처우개선비	41만원(2011년)	53만원	68만원
	사립 교원평균급여	214만원 (권미경, 김문정,2012)		250만원 (2019년)
	교직원 보수 기준			육아휴직수당지원, 사립유치원 교직원 봉급수당 기준마련
유아교 사 업무부 담 완화	유아교원 1인당 원아 수	14.5(전체)/12.8(국 공립)/ 15.1(사립)	12.9(전체)/12.2(국 공립)/13.2(사립)	10.9(전체)/8.7(국공 립)/12.2(사립)
	유치원 학급당 학생수	21.6(전체)/16.9(국 공립)/23.3(사립)	19.0(전체)/16.6(국 공립)/20.0(사립)	16.1(전체)/13.5(국공 립)/17.6(사립)
	유아교원 주당 수업시수	24.6(전체)/23.9(국 공립)/24.8(사립)	23.7(전체)/22.4(국 공립)/24.2(사립)	23.2(전체)/20.7(국공 립)/24.7(사립)
	유치원 교사 정원	7,715명	9,570명	13,271명(22년 2월기준)
	병설유치원 행정직원배치		245명	1,000명(22년 목표)

출처: 자격양성체제 개편은 보건복지부(2017). 보육 양육에 대한 사회적 책임 강화를 위한 제3차 중장기 보육 기본계획.

*통계 자료들은 교육부, 한국교육개발원(2021). 교육통계분석자료집.

*교육부(2018). 유아교육혁신방안. 사립유치원 교사 처우개선비는 담임수당 포함.

*교사정원은 2월 기준. 해당연도의 공립의 각급학교의 국가공무원 정원표(지방교육행정기관 및 공립의 각급학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정)

*2012년 사립유치원 교원 평균임금은 최은영 외(2015). 유아교육정책의 성과와 과제에서 재인용. 원출처는 권미경, 김문정(2012) 혹은 최은영 외(2013)의 유아교육정책의 성과와 과제. 2019년도의 사립유치원 교원 평균임금은 최은영 외(2019). 사립유치원 교원 실태 분석 및 제도 개선 방안연구. 평균임금 200만원에 정부 기본급 보조금 49만 9천원을 포함한 금액.

*병설유치원 행정직원 배치는 교육부(2021). 사립유치원 지원 및 공공성 강화 후속조치 방안.

유아교사의 자격체계 개편은 문재인 정부 뿐만 아니라 역대 정부에서도 지속적으로 추진해온 과제이다. 2009년도에 발표된 유아교육 선진화 방안에서도 유치원 교원 양성과정의 개선이 제시되고 있으며, 박근혜 정부시기에는 2013-2014년도에도 유아교육 교원의 자격기준, 양성체계 개선을 위한 연구를 진행한 바가

있다. 문재인 정부 출범 초반기에도 유치원, 어린이집 교사 자질 향상관련 해외 사례 연구, 그리고 교원자격 관련 법령 개정 관련해서 유치원 교사와 초·중등 교사와의 통일성 분석 연구 등이 시행되어 왔다(<표 11> 참조).

그러나 유아교육의 질 향상과 관련해서 유아교원양성체계 개편은 유치원보다는 보육 교원의 질 향상에 초점을 맞춘 측면이 존재한다. 이와 관련해서는 보건복지부에서 2017년 12월에 마련한 방안, 보육교사의 1,2급 체계 개편 추진의 성과를 살펴보는 것이 필요할 것으로 보인다. 보건복지부는 유치원 교사와 같이 대학을 중심으로 한 신규 자격취득 과정을 활성화하고, 유치원 교사와의 양성체계 및 자격체계 간 격차 해소를 위해 자격 체계를 1,2급 중심으로 개편한다고 발표한 바가 있다(보건복지부, 2017). 그러나 영유아보육법과 관련 시행령에서 제시된 보육교사 자격기준 표는 문재인 정부 기간 동안에 별다른 변화 없이 그대로 유지되고 있다. 그리고 육아정책연구소에서 실시한 육아정책 성과에 대한 설문조사 결과에서도 포괄적인 설문조사결과이긴 하지만 유치원-어린이집 격차 완화 성과에 대한 부정적인 응답 비율이 51.9%로 조사되고, 우선 추진 사항 1순위로 유아담당교사의 처우격차해소가 37.2%, 유아교육시설 격차 해소가 22.5%, 유아담당 교사의 양성과정(자격)을 일원화해야 한다가 16%로 세 번째로 높게 나타난 바가 있다(김근진 외, 2021). 따라서 유아교육 자격/양성체계 개편은 성과가 크지 않은 것으로 보인다.

<표 11> 유아교육 질 관리를 위한 주요 연구

연구시기	보고서 제목	주요 연구 내용
2013-2014	유아교육의 질 향상을 위한 교원 관리 방안 국제비교 연구	유아교원 질 개선, 유아교육 교원의 자격기준, 양성체계 개선 등
2015	유아교육 교원 양성 자격 정비 및 재교육에 관한 국제 비교 연구	외국의 유아교육 교원 양성, 자격 및 연수 비교 등
2017	각 국의 유치원, 어린이집 교사 자질 향상 및 전문성 제고방안	외국의 교사 자질향상 방안 등에 대한 연구
2018	학과제 방식의 보육교사 양성체계 도입방안 연구	보육교사 자격제도 개선, 학과제 방식의 보육교사 양성체계 도입방안

2021	교원 자격 관련 법령 개정방안 연구	유치원 교사와 초중등 교사 자격 기준 분석, 교원 자격 기준 명료화를 위한 입법 전력 마련
------	------------------------	--

출처: 프리즘 검색결과(2022년 3월 20일)

다음으로 유아교사 처우 개선 관련한 정책은 일정정도 진전을 이룬 것으로 보이나 큰 진척을 이루었다고 보기에는 어려움이 있는 것으로 보인다. 공립유치원 교사는 초중등 교원과 마찬가지로 공무원 호봉체계에 따른 임금 지급이 이루어지기 때문에 처우가 좋은 편으로 볼 수 있다. 그러나 사립유치원 교사의 경우는 지속적으로 열악한 처우가 문제가 되어 왔다(최은영 외, 2015). 따라서 이전 정부 때부터 사립유치원 교사에 대한 처우 개선을 위해서 처우개선비가 지급되어 왔다. 2011년 사립유치원 교사의 처우개선비는 41만원(담임수당 포함) 수준에서 2017년도에는 53만원으로 6년 동안 약 12만원이 증액되었다. 그리고 2021년도에는 68만원으로 2017년도보다 15만원이 증액되어 왔다. 이전 정부 때의 연평균 2만원에서 연평균 약 4만원 정도로 증가폭이 더 큰 것을 알 수 있다. 물론 이는 물가상승률 등을 고려해야할 것으로 보이나 정부의 재정지원이 점점 증가할 경우 추가적으로 금액을 더 높이기 어려운 점도 고려해보면 문재인 정부의 사립유치원 교사 처우개선에 대한 의지가 기존 정부보다는 높다고 볼 수 있다.

한편 사립교원의 평균급여 수준도 높아지는 추세임을 알 수 있다. 2017년도의 자료는 구하기는 어려웠으며 일부 확보가능한 자료를 보면 2012년도에 사립유치원 교원의 평균월급은 214만원에서 2019년도에는 250만원 정도로 약 36만원 상승한 것으로 나타난다. 소비자물가지수를 고려하면 실질 월급은 22만원 상승한 것으로 나타난다. 사립교원의 평균급여 수준이 높아졌음에도 불구하고 아직 일반 공립유치원에 비하면 낮은 것으로 볼 수 있다. 사립유치원 급여수준관련 자료는 2019년도 교육부 정책과제 이후 자료는 구하기 어려웠다. 특히 공립유치원 평균급여와 비교가 이루어진 자료는 육아정책연구소에서 2015년도에 발간된 유아교육정책의 성과와 과제 보고서(최은영 외, 2015)인데, 2011~2013년도까지의 유치원 교원에 대한 조사 자료가 있다¹⁾. 그러나 그 이후로는 관련 데이

1) 당시 조사자료에 의하면 2011년과 2012년 공립유치원 교원 월 평균 급여는 385만원, 사립유치원 교원은 214만원, 2013년도는 공립유치원 교원은 423만원, 사립 유치원 교원은 236만원으로 제시

터 혹은 지표 조사 및 산출이 이루어지 않은 것으로 보인다. 따라서 공사립 유치원 교원급여 수준에 대한 자료에 대한 수집이 이루어질 필요가 있을 것으로 보인다.

<표 12> 유치원 교원처우 개선관련 법령 개정 내용

구분	내용
유아교육법 시행령 개정	-교원 처우 개선을 위한 교직원 보수기준 명시(유아교육법 시행령 제10조의 ①항의 6의2호. 사립유치원 교직원의 봉급과 그 밖의 각종 수당에 대한 지급기준) 2019년 8월 6일 포함.
기간제교원의 봉급 지급에 관한 예규 마련	-기존에는 계약 기간 중에 자격을 취득하더라도 계약 시 산정된 봉급을 계약종료 시까지 고정급으로 지급 -정규교원과 동일하게 정교사(1급) 자격을 취득하면 계약기간 중이라도 봉급을 재산정할 수 있는 길을 열어 기간제교원의 처우를 개선

출처: 법제처 홈페이지, 교육부(2020). 기간제교원, 1급 정교사 자격취득하면 계약기간 중에도 호봉 오른다.

한편 법령으로 유치원 규칙 기재사항에 사립유치원 교직원 봉급 및 그 밖의 각종 수당에 관한 보수기준을 포함함으로써 사립유치원 교원의 처우개선을 위한 방안을 마련한 바가 있다(교육부, 2018). 그리고 기간제 교원의 경우 기존에 계약 기간 중에 정교사 1급 자격을 취득하더라도 계약 시 산정된 봉급을 계약종료 시까지 고정급을 지급하였으나 예규 제정을 통해 정규교원과 동일하게 정교사 1급 자격을 취득하면 계약기간 중이라도 봉급을 재산정할 수 있게 하여 기간제 처우를 개선한 바가 있다(교육부, 2020). 이는 유치원 기간제 교사뿐만 아니라 초·중·등 기간제 교사에게 모두 해당되는 내용이다.

유아교사의 업무부담 완화와 관련해서는 유아교원 1인당 원아수, 학급당 학생(원아)수, 주당수업시수, 교사 정원, 병설유치원 행정직원 배치 등의 지표를 살펴 보았다. 표를 보면 유아교원 1인당 원아 수는 문재인 정부 기간 2명이 감소한 것으로 나타나고 있다. 학급규모는 3명이 감소하였다. 국공립과 사립으로 구분해서 보면 국공립 유아교원 1인당 원아수가 사립보다 더 많이 감소되었음을 알 수 있다. 학급규모는 공사립은 유사하게 3명 내외가 감소된 것을 알 수 있다.

되고 있다.

수업시수는 0.5시간이 감소하였는데, 국공립 유치원 교사의 수업시수가 20.7시간으로 사립유치원 24.7시간보다 더 적은 것으로 나타나고 있다. 사립유치원 교원의 주당 수업시수는 아주 약간 증가한 것으로 나타나고 있으나 큰 변동이 없는 것으로 볼 수 있다. 한편 공립유치원의 증가와 더불어 유치원 교사 정원은 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 문재인 정부 기간동안 3,701명이 증가한 것으로 나타나고 있어서 유아교육의 공공성 강화를 위한 공립유치원 확대가 적극적으로 이루어진 것으로 볼 수 있다.

2. 교사대 교육과정 개선 방안 마련

교사대 교육과정 개선 방안 마련 국정과제와 관련해서는 관련 연구가 다섯 차례 정도 진행이 되었다. 교육부 홈페이지에서 제공하는 정책실명제 공개과제를 보면 2020년도 기준으로 교사대 교육과정 개편 연구가 지속적으로 진행된 것을 알 수 있다. 진행된 교사대 교육과정 개선 방안 마련 연구 진행 내용과 주요 정책발표 내용은 다음과 같다.

<표 13> 교사대 교육과정 개선 방안 관련 연구내용과 주요 추진계획

연구시행기간	연구내용
2017.10~2018.6.	○교·사대 교육과정 개편을 위한 정책연구 실시 ※미래사회에 부합하는 예비교원 양성을 위한 교원양성기관의 미래형 교육과정 개발에 관한 연구
2018.6~2019.1	○교원양성 교육과정 내 교직과목의 학교현장 연계 정책 연구 실시 ※교직과목 명칭 개편, 교수요목 재구성 등 정책연구
2019.7~2019.12	○교원양성 교육과정 중 교직과목의 과목체계 개편 정책 연구 실시 ※교직과목 명칭 개편, 교수요목재구성 등 추가 연구 실시 (한국교육학회 및 분과학회 참여)
2020.5~2020.10.	○초·중등 상호복수전공 및 공동교육과정 운영방안 정책 연구
2020.5~20.11	○미래사회 예비교원 양성을 위한 학교현장실습 강화 방안 정책연구 실시
2021.12	○초중등 교원양성체제 발전방안 발표

출처: 교육부(2021). 초중등 교원양성체제 발전방안 발표 보도자료, 교육부(2020). 정책실명 공개과제 사업내역서 중 교사대 교육과정 개편.

2020년도에 진행된 초·중등 교원양성체제에 대한 국가교육회의의 사회적 논의 이후 교육부에서는 2021년도에 기존 다섯 차례의 연구결과와 정책 토론회 등을 바탕으로 교원양성체제 발전방안을 마련하였다. 국정과제에서 제시된 교사대 교육과정 개선방안 마련과 함께 포괄적 양성체제 발전방안 마련으로 이어진 것으로 볼 수 있다. 주요 내용은 다음 <표 14>와 같다.

중요한 것은 초·중등 교원 양성체제 발전방안이 과거 정부에도 지속적으로 논의되어온 사항이라는 것이다. 즉, 관련 방안이 지속적으로 연구되고 제기되어왔음에도 불구하고 역대 정부에서 실제 추진이 이루어지지 못한 점이 존재한다. 그러나 국정과제에 ‘개선방안 마련’으로 언급되었기 때문에 관련 방안은 마련된 것으로 볼 수 있다. 이제는 더 이상 방안 마련이 아니라 실질적인 추진이 차기 정부에서 시행되어야 하는 것이 관건이다.

<표 14> 초·중등 교원양성체제 발전방안 주요 내용(2021.12.10.)

구분	주요 내용
1. 교원양성 교육과정 운영 개선	◆현장이해제고: 현장교사의 겸임초빙교수 위촉, 현장 연구 강화 ◆미래변화대응: 원격교육, 인공지능, 빅데이터, 기후환경문제, 포용, 인권 등이 반영되는 교육과정 편성 권고. 6주기 역량진단 지표로 신설 ◆인성 등 기본소양 강화: 대학생활기록, 결격 사유 등 종합적 판단, 교육실습 및 임용시험에서의 부적격자 검증 강화
2. 교육실습 학기제 도입	◆실습 경험과 이론이 연계될 수 있는 운영모형 개발. -연구지원 센터 지정. -2022년 하반기 시범운영, 단계적으로 운영 규모 확대
3. 1급 정교사 자격연수와 연계한 다교과 역량 함양	◆교육대학원에 위탁 운영, 석사학위과정 연계 등 지원 ◆융합전공: 중등교사는 기존 부전공제도를 다교과전공으로 초등교사는 기존 심화과정을 확대보완하여 핵심전공으로
4. 중등교원 양성기관 기능 특성화	◆양성기관별 특성화, 양성규모 적정화 ◆사범대와 사범계학과: 공통과목 교원 양성 - 국,영,수,사회(도덕윤리, 일반사회, 지리, 역사), 과학(물리, 화학, 생물, 지구과학), 체육, 음악, 미술, 정보컴퓨터, 기술,가정 등 - 교직과정, 교육대학원: 고교학점제, 학생 선택권 확대, 산업구조 변화 등에 따라 수요가 확대되는 전문교과, 첨단분야 등 교원양성

5. 초등교원 양성과정 다양성 확대	◆거점국립대학과 연계 공동 교육과정 운영(학점교류), 연합동아리 활성화 ◆교대와 종합대학, 혹은 교육대학 간 통합 추진시 행재정지원 및 관련 고등교육 법령 개정 계획
---------------------------	---

교육부(2021). 초·중등 교원양성체제 발전방안 발표 보도자료

3. 교육환경 개선: 교사 1인당 학생 수 감축, 교사 확충, 비정규직 정규직화와 처우개선

가. 교사 1인당 학생 수

문재인 정부도 역대 정부와 마찬가지로 교사 1인당 학생 수 감축을 국정과제로 제시하고 있다. 구체적으로 OECD 평균수준으로 개선하겠다고 명시되고 있다. OECD 교육지표는 발표시점에서 2년 전 자료를 발표하는데, 작년 2021년도에 발표된 자료는 2019년도의 자료에 해당된다. 2012년도(2014년 발표)와 2017년도(2019년 발표), 그리고 2019년도 자료(2021년 발표)를 살펴보면 다음 표와 같다. 초등을 제외하면 중등에서는 2019년도에 OECD 평균수준을 도달한 것을 알 수 있다. 그러나 2017년도에도 이미 고등학교는 OECD 평균수준으로 나타나고 있다. 중학교의 교사 1인당 학생 수도 OECD 평균과 비교하면 0.7명 정도 차이 밖에 나지 않고 있어서 거의 OECD 평균수준에 근접한 것으로 나타난다. 초등학교의 경우는 2017년도에 1.2명에서 2019년도에 2.1명으로 평균과의 차이가 다소간 증가한 것으로 나타나고 있다.

<표 15> OECD 교육지표: 교사 1인당 학생수

		2012년	2017년	2019년
초등	한국	18.4	16.4	16.6
	OECD	15.3	15.2	14.5
	차이	3.1	1.2	2.1
중학교	한국	18.1	14.0	13.0
	OECD	13.5	13.3	13.1
	차이	4.6	0.7	-0.1
고등학교	한국	15.4	13.2	11.4
	OECD	13.8	13.4	13.0

차이	1.6	-0.2	-1.6
주: 2021년도 발표 자료는 2019년도 기준 자료임. OECD교육지표의 교원 관련 데이터는 2년전 자료임으로 자료 연도를 적어줌.			
출처: 2014년도와 2019년도, 2021년도에 발표된 OECD 교육지표 자료집			

사실 교사 1인당 학생 수 지표는 현재의 저출산으로 인한 학령인구 수의 감소추세로 인해서 정부에서 큰 노력 없이도 쉽게 도달할 수 있는 국정과제로 볼 수 있다. 문재인 정부에서 특별한 노력이 더 기울였다고 보기에는 다소간 어려움이 있을 수도 있다. 그리고 중고등학교의 경우 2017년도에 OECD 평균에 거의 도달한 상황에서 공약이 제시된 측면이 존재한다. 물론 2017년도 국정과제 작성시에는 2016년도에 발표된 2014년도의 OECD 교육지표 자료를 참고했기 때문에 선정된 지표로 볼 수 있다. 2016년도에 발표된 교원 1인당 학생 수는 OECD 평균보다 초등은 2명, 중학교는 4명, 고등학교는 2명이 더 많은 것으로 나타나고 있다.

나. 초중등 교과 교사 확충 및 비교과교사 확충

교사 확충과 관련해서는 정원을 살펴보면 다음 <표 16>과 같다. 유치원 교사는 앞에서 살펴본 바와 같이 크게 증가하였다. 초등학교의 경우도 교사 정원이 2017년도와 비교하면 2022년도에 1,335명이 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 중고등학교의 교사의 경우 567명이 감소한 것으로 나타나고 있다.

비교과교사의 경우는 2017년도와 비교하면 2022년도에 보건교사 2,071명, 영양교사 1,877명, 사서교사 986명, 전문상담교사 2,531명이 증가한 것으로 나타나고 있어서 지난 박근혜정부와 비교하면 정원이 크게 증가하고 있다. 따라서 비교과교사 확충의 경우 국정과제가 일정정도 진척된 것으로 볼 수 있다. 그러나 교과교사의 경우 유초등과 중고등학교가 다소간 엇갈린 결과를 보여주고 있다. 이는 앞에서 살펴본 교사 1인당 학생 수 지표와 상관이 있어 보인다. 교사 1인당 학생 수의 경우 중고등학교의 경우 OECD 평균보다 더 나은 값을 보여주고 있기 때문에 중등 교과교사 정원을 일정정도 감소시킨 것으로 보인다.

향후 학령인구 감소에 따라 일반 교과교사 정원은 초등에서도 역시 감소될 가능성이 높다. 그리고 비교과교사의 경우, 특수학생에 대한 지원 강화, 코로나 19로 인한 보건, 상담 영역 등의 중요성 강조 등으로 인해서 향후 증가추세가

차기 정부에서도 이어질 것으로 보인다.

<표 16> 주요 연도별 교과교사 및 비교과교사 정원 (단위: 명)

	2012.2	2017.2	2022.2
총계	324,122	327,728	345,370
유치원 및 이에 준하는 학교 계	8,305	10,537	14,811
원장	177	366	556
원감	413	601	984
교사	7,715	9,570	13,271
초등학교 및 이에 준하는 학교 계	151,395	148,245	149,819
교장	5,779	5,928	6,034
교감	5,988	6,044	6,177
교사	139,628	136,273	137,608
중학교 · 고등학교 및 이에 준하는 학교 계	143,246	143,570	143,141
교장	3,654	3,796	3,875
교감	3,576	3,601	3,660
교사	136,016	136,173	135,606
특수학교 계	9,231	12,009	16,737
교장	61	76	97
교감	69	91	122
교사	9,101	11,842	16,518
각급 학교에 두는 보건교사 등 계	11,945	13,367	20,862
보건교사	6,584	6,773	8,844
영양교사	4,469	4,747	6,624
사서교사	489	572	1,558
전문상담교사	403	1,275	3,836

출처: 해당연도의 공립의 각급학교의 국가공무원 정원표(지방교육행정기관 및 공립의 각급학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정)

한편 교육부의 국정과제 실현 관련 보고서에서는 비교과 교사 법정 정원 확보율 자료가 성과로서 제시되고 있는데, 보건교사, 영양교사, 사서교사 모두 법정정원 확보율이 꾸준히 증가된 것으로 제시되고 있으나 전문상담교사의 경우 20년도에 다소간 감소한 것으로 나타나고 있다. 전문상담교사의 20년도 정원 확보율 하락은 법정 정원 증가에서 기인하는 것으로 설명하고 있다(교육부, 2020).

앞에서 언급한 바대로 코로나19로 인한 상담, 보건 등의 영역의 중요성이 강조되는 상황에서 비교과교사의 법정정원 확보율은 지속적으로 증가될 것으로 보인다.

<표 17> 비교과 교사 법정 정원확보율

구분	17년	18년	19년	20년
보건교사	74%	76%	79%	81%
영양교사	52%	56%	56%	61%
사서교사	19%	27%	33%	39%
전문상담교사*	22%	30%	36%	33%
특수교사#	67.2%	71.9%	74.8%	

출처: 교육부(2020), 국정과제별 보고서(054)-미래교육환경 조성 및 안전한 학교구현, *20년 정원 확보율 하락은 법정 정원 증가에서 기인(19년 7,488명→20년 10,063명)

#2017-18년도 특수교사 정원 확보율 자료는 김현아 의원 국정감사자료, 자료 출처는 교육부.

<https://mdtoday.co.kr/news/view/179558843173712>

2019년도 확보율은 여영국 의원 국정감사자료, 자료 출처는 교육부

<https://www.hangyo.com/news/article.html?no=89850>

다. 비정규직(기간제 교사) 정규직화, 비정규직 처우 개선

비정규직 처우 개선, 비정규직의 정규직화 국정과제의 경우 문제인 정부 초반에 검토되고 관련 내용이 발표된 바가 있다. 특히 비정규직의 정규직화 관련해서 기간제 교원의 정규직화가 논의되면서 관련 논쟁이 일어난 바가 있다. 교육부에서 여러 단체들과의 협의 등 검토결과 기간제 교사 등에 대해서 정규직 전환이 어렵다는 결정을 내리고 기간제 교사 처우 개선에 대한 방안을 제시하며 관련 논의가 종결되었다(교육부, 2017).

기간제 교사의 처우 개선은 앞에서 유아교원에서 언급된 바와 같이(<표 12>) 기간제 교사도 1급정교사 자격증을 취득할 경우 재산정이 가능하도록 관련 예규를 마련한 성과가 있다. 그러나 처우 개선과 관련한 적절한 지표를 구하기에는 어려움이 있었는데, 기간제 교원의 담임 비율 정도가 처우 개선 관련 지표로서 한번 검토해볼 필요는 있을 것으로 보인다. 기간제 교사는 현재 가급적 담임 등의 업무를 맡지 않도록 되어 있으나 지난 국정조사 자료에 의하면 기간제 교사의 담임 비율이 지속적으로 증가하고 있는 것을 알 수 있다. 출산휴가 등으로 인해서 휴직 교원이 발생함에 따라서 기간제 교사가 담임을 맡아야 하는 상황

이 발생하는 것은 피할 수는 없는 상황이 있을 수 있으나 이에 대해서는 현황을 좀 더 살펴보고 대안을 마련할 필요는 있을 것으로 보인다.

<표 18> 학교급별 기간제 교사의 담임 비율

연도	평균	유	초	중	고	특수	기타
2016	9.14	1.67	1.91	18.64	13.9	20.96	20.52
2017	9.99	0	2.64	19.56	15.22	21.54	27.3
2018	10.34	0	2.85	20.06	16.33	20.55	23.71
2019	11.43	0	3.42	21.17	18.81	22.37	28.89
2020	12.49	0	3.17	23.81	21.01	23.44	27.66

출처: 박찬대 국회의원실 2020년도 국정조사 자료.

4. 교장공모제 확대 및 성과제도 개선 등 인사제도 개선

문재인 정부 초반에 국정과제를 이행하기 위해서 2017년 12월에 교장공모제 개선방안이 발표된 바가 있다. 개선방안에서는 기존의 교장공모 참여학교에 대한 15% 제한 비율을 삭제하는 방안이 제기되었으나 최종 의견수렴 절차를 거쳐서 50%로 완화하는 것으로 결정이 되었다. 교장공모제 확대라는 국정과제는 2017년 12월에 발표된 바에 의하면 내부형 확대를 의미하는 것으로 볼 수 있다.

<표 19>제12조의6(공모교장의 자격기준 등)의 2항 내부형 공모제 개선

2011년 11월	2017년 12월 개선방안	2018년 3월 개선 최종안
자율학교, 자율형 공립학교에 공모제 신청 학교 중 15%의 범위에서 교장공모 참여학교 선정	15% 제한 조항 삭제	2항에 자율학교, 자율형 공립학교에 공모제 신청 학교 중 50%(신청한 학교가 1개인 경우에는 1개)의 범위에서 교장공모 참여학교 선정

출처: 이광현(2018).

그렇다면 실제로 교장공모제확대, 즉 공모교장의 확대가 이루어졌는지를 관련 자료를 통해서 살펴보도록 한다. 다음 <표 20>은 2017년도 3월과 2021년도 3월 기준 공모교장 현황 자료이다. 내부형 공모교장 인원 수는 문재인 정부 기간 동

안 큰 변화가 없는 것으로 보인다. 4명이 더 증가하였으나 전체 학교 수를 고려하면 비율은 오히려 다소간 감소하였다. 다만 교장자격증이 없는 경력교사의 비율이 증가했다는 점에서 좀 더 개방적인 특성이 강화되어서 시행된 것으로 볼 수 있으며 이 점은 내부형 공모제 시행 취지를 고려해보면 일정정도 성과로도 볼 수 있다. 개방형 공모교장 인원 수도 증가한 것으로 나타난다.

개방형 공모제는 특성학교(직업계고) 고등학교에서 시행하는 제도이기 때문에 크게 증가하기는 어려우나 100명을 넘어선 것으로 나타나고 있어서 교장공모제 확대라는 큰 범위에서 보면 일정정도 성과가 있는 것으로 볼 수 있다. 한편 초빙형 공모 교장 수는 절 반 정도 감소하였다. 초빙형 공모 교장제도는 기존의 승진제를 공모절차를 통해서 선발한다는 점에서 사실상 큰 제도적 변화가 없는 측면이 있지만 승진제도에 다소간 경쟁적 요소를 도입하여 변화를 추구한다는 점에서는 지속적으로 확대될 필요는 있다. 가급적 많은 교사들이 교장 자격증을 취득하도록 문호를 열어주는 방식을 통해서 실질적으로 초빙 공모가 활성화되도록 한다면 중장기적으로는 초빙형도 학교 문화의 변화에 긍정적일 수가 있다.

<표 20> 공모교장 현황 비교: 17년과 21년

구분		2017년 3월 1일자 기준				2021년 9월 1일자 기준			
		공모 교장 수	비율	자격 증미 소지 인원	유형 내에 서의 비율	공모 교장 수	비율	자격 증미 소지 인원	유형 내에 서의 비율
공모 형	초빙형	1,160	11.7%	0	0%	550	5.4%	0	
	내부형	573	5.8%	56	9.8%	557	5.4%	192	34.5%
	개방형	59	0.6%	33	55.9%	101	1%	58	57.4%
기존승진형		8,163	82%	0	0%	9,051	88.2%	0	
전체 학교수		9,955				10,259			

출처: 교육부(2021). 교장공모제 현황(내부자료). 이동엽 외(2021)에서 재인용.

2017년 자료는 교육부(2017). 교장공모제 개선 방안 발표 보도자료.

교원 인사와 관련한 교원성과제도 개선의 경우 정부 초반기에 교원성과급제도의 폐지에 대한 논의가 있었으나 기존 성과상여금 차등률을 70%에서 50%로 조정하는 선에서 마무리되었다(송경오, 2021). 앞에서 제시된 <표 9>를 보면 사

실상 이명박 정부 시기의 중반기와 비슷한 수준의 차등률로 돌아간 것으로 볼 수 있는데, 성과제도 개선이 사실상 크게 이루어진 것으로 보기에 어려움이 존재한다.

V. 결론

지금까지 문재인 정부의 교원정책에 대해서 주요 지표들과 법령 등의 개정 등을 살펴봄으로서 성과에 대해 대략적으로 살펴보았다. 국정과제로 제시된 교원정책의 성과를 정리해보면 다음과 같다.

먼저 유아교사 처우 개선은 처우개선비의 증액 등 일정정도 성과가 있는 것으로 나타났다. 그러나 여전히 사립유치원 교사의 급여수준은 높지 않으며 관련 통계가 체계적으로 작성되고 제시되고 있지 않은 상황이다. 유아교육 분야 교사 자질 향상은 구체적으로 진단할 수 있는 지표의 부족으로 성과평가를 하기에는 어려움이 존재한다. 한편 보육교사와 유치원 교사 간의 교사자격체계 간 격차해소를 위한 정책은 실제로 추진이 미진한 것으로 나타나고 있다. 유아교사 업무 부담 완화는 학급규모의 감축 등 일정정도의 성과가 있으나 기존 정부와 비교하면 유사한 성과를 보이는 것으로 나타나고 있다. 유아교육의 공공성 강화에 일정정도 기여한 것으로 볼 수 있는 유치원 교사 정원 확대는 지표상 눈에 띄는 성과로 보인다.

교사대 교육과정 개선방안 마련은 2021년도 하반기에 전반적인 초중등 교원 양성체제 발전방안 마련을 통해서 국정과제가 실현된 것으로 보인다. 그러나 교사대 교육과정 개선을 포함한 초중등 교원양성체제는 역대 정부에서 늘 논의되어온 내용이기 때문에 실질적인 시행이 중요한 것으로 볼 수 있다.

교육환경 개선의 경우 교사 1인당 학생 수 감축은 학령인구 수 감소로 인해서 큰 어려움 없이 실현된 정책으로 볼 수 있다. 비교과 교사의 정원 확대는 일정정도 성과가 있는 것으로 평가되나, 교과교사의 정원은 학령인구 수 감소로 인해서 유치원 교사 증원만 추진되었는데, OECD 평균수준에 도달한 상황에서 적절한 정책 이행(비교과교사 확충, 유아교원 확충)이 이루어진 것으로 평가될 수 있다. 비정규직의 정규직화는 시행가능성 여부 등을 사전에 적절히 검토되지

못했으며 사실상 폐지가 이루어진 실효성에 문제가 있었던 정책으로 볼 수 있다. 기간제 교사의 처우 개선도 1급 정교사 승진 시 호봉반영 정도만 시행되었으며 뚜렷한 성과가 있다고 보기에는 어려움이 있다. 특히 기간제 교사의 담임 교사 비율도 증가 추세이기 때문에 이와 관련한 현황 조사 등이 필요할 것으로 보인다.

인사제도 개선과 관련해서는 내부형 공모제는 자격증 미소지자 비율이 증가하였지만 전체 비율은 5%대에서 별다른 변화 없이 머물고 있었다. 다만 개방형 공모교장 수는 다소간 증가한 것으로 나타나고 있었다. 교원성과급제도는 사실상 비율만 약간 축소된 것에 머무르고 있어서 별다른 개선이 있었다고 보기에는 어려운 것으로 평가될 수 있다.

전반적으로 문재인 정부의 교원정책에 대한 기조는 민주성 강화에 초점을 맞추고 있었는데, 대부분 역대 정부의 정책 기조와 큰 차이점을 보이지는 않고 있었다. 기존 정부와 차별성이 보이는 정책으로 새롭게 제기된 기간제 교사의 정규직화는 오히려 절차의 공정성 문제 등으로 인해서 시행이 불가능한 정책으로 평가가 이루어지고 관련 국정과제는 폐지가 이루어졌다. 5년이라는 기간은 짧다고 보면 짧지만 긴 기간으로도 볼 수 있다. 지난 5년간 교원정책이 교사의 전문성 강화를 이루는데 큰 기여가 아닐지라도 일정정도 기여했는지에 대해서는 다소간 의문의 여지가 있다. 왜냐하면 교원의 전문성 강화 방향에 대한 구체적인 실행 방안, 실행 정책이 다소간 부족했던 측면이 존재하며 관련 평가지표 마련 등 적극적인 정책 마련과 시행, 평가가 유기적으로 이루어진 자료가 눈에 띄지는 않는다.

교육부의 국정과제 성과 관련 문서를 보면 체계적인 성과 지표를 마련하면서 정확하게 국정과제 이행을 점검하는 것이 부족했던 점이 존재한다. 앞에서 언급한 바와 같이 유아교육분야에서 교사자질 향상, 교원자격체계 개편은 시행되지 못했으며 교장공모제와 성과급제 등 인사제도 역시 큰 변화가 있었다고 보기에는 어려움이 존재한다. 교사대 교육과정 개편 역시 기존의 방인 숙의과정 등을 통해서 마련하였으나 시행과 추진은 향후 과제로만 남겨져 있다. 교육환경 개선, 학생 1인당 학생 수 감축은 학령인구 수의 급격한 감소로 인해서 정부의 큰 노력 없이도 구현된 것으로 볼 수 있다.

따라서 교원정책의 성과만 놓고 본다면 교육부의 존재의 의미가 무엇인지에

대해서 다소간 회의가 들기도 한다. 그나마 사립유치원 교원처우비 증액, 공립유치원 정원 확대, 비교과교사의 증원은 확실한 성과임에는 분명하지만 이를 제외하면 큰 성과가 있었다고 평가하기에는 어려울 것으로 보인다(교원정책만 놓고 보면 그렇다는 것이다. 사실 사립유치원 회계 도입 등 유아교육분야의 성과 등을 보면 교육부가 이번 문재인 정부 기간 동안에는 역할을 제대로 수행해낸 것으로 평가할 수 있다. 사립유치원 회계 도입은 과거 정부 시기에 10년 이상 논의만 하고 교육부가 전혀 관련 정책을 추진하지 않았다). 차기 정부에서는 교원정책과 관련해서는 초중등 교원양성체제 발전방향의 시행 여부가 중요할 것으로 보인다. 그리고 역대 정부에서 지속적으로 제기되어온 유아교육분야에서의 교원자격체계 개편과 질 관리 방안 등이 실제로 이루어질지 등을 지켜봐야할 것으로 보인다.

참고문헌

- 교육개혁위원회(1994). 신한국 창조를 위한 교육개혁의 방향과 과제. 1994년 9월 5일 대통령 자문 교육개혁위원회
- 교육개혁위원회(1995). 세계화 정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안. 1995년 5.31. 대통령 자문 교육개혁위원회
- 교육개혁위원회(1996). 신교육체제 수립을 위한 교육개혁보고서. 1996년 2월. 대통령 자문 교육개혁위원회
- 교육부(2017). 교육분야 비정규직 개선 방안 발표: 학교회계직원 무기계약직 전환 확대 및 처우 개선, 기간제 교원 및 학교강사 공통 가이드라인 마련 등.
- 교육부(2018). 유아교육혁신방안
- 교육부(2018). 유아교육법 시행령 등 일부개정안 입법 예고.
- 최은영 외(2015). 유아교육정책의 성과와 과제에서 재인용.
- 최은영 외(2013)의 유아교육정책의 성과와 과제. 육아정책연구소.
- 최은영 외(2019). 사립유치원 교원 실태 분석 및 제도 개선 방안연구. 육아정책연구소.
- 교육부(2021). 사립유치원 지원 및 공공성 강화 후속조치 방안.
- 교육부(2020). 기간제교원, 1급 정교사 자격취득하면 계약기간 중에도 호봉오른다.
- 교육부(2020). 극정과제별 보고서(054)-미래교육환경 조성 및 안전한 학교구현.
- 교육부(2021). 교장공모제 현황(내부자료)
- 교육부(2017). 교장공모제 개선 방안 발표 보도자료
- 교육부(2021). 초중등 교원양성체제 발전방안 발표 보도자료.
- 교육부(2020). 정책실명 공개과제 사업내역서 중 교사대 교육과정 개편.
- 교육부, 한국교육개발원(2021). 교육통계분석자료집.
- 교육부, 한국교육개발원(2014). OECD 교육지표
- 교육부, 한국교육개발원(2019). OECD 교육지표
- 교육부, 한국교육개발원(2021). OECD 교육지표
- 교육과학기술부(2009) 유아교육선진화 추진계획.

- 교육부 유아교육정책과(2013). 유아교육발전 5개년 계획.
- 교육부 유아교육정책과(2018). 유아교육발전 기본계획(2018-2022). 공공성 강화를 통한 유아교육혁신방안.
- 민주당 19대 대통령 선거 공약집
- 박찬대 국회의원실. 2020년도 국정조사 자료
- 송경오(2021). 교육정책 실패의 교훈으로서 정책학습에 관한 연구: 교원성과급 정책사례를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 21(5), 221-233
- 신현석(2017). 새 정부 출범에 따른 교원정책의 방향과 과제. 한국교원교육학회 제71차 춘계학술대회. 1-55. 한국교원교육학회 제71차 춘계학술대회 자료집.
- 신현석·안선희(2014). 박근혜 정부 고등교육정책의 방향과 과제. 고등교육정책 연구 7(1), 신현석 외(2015). 교육현장에서 바라본 5.31 교육개혁 20년 재조명을 통한 새로운 교육 패러다임 탐색. 교육부. 95-134.
- 이광현(2018). 교장공모제와 정책변동 방향에 관한 연구. 교육정치학연구, 25(3), 185-214
- 이동엽, 김혜진, 이승호, 강호수, 박희진(2021). 학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제. 한국교육개발원 연구보고 RR 2021-05.
- 이쌍철, 홍창남(2008). 교원성과급 정책집행의 순응 및 불응 요인 분석. 교육행정 학연구, 26(4), 217-240.
- Hirschman, A.O.(1970). Exit, Voice and Loyalty. Harvard University Press: MA.
- Kingdon, J.W.(1995). Agendas, Alternatives, and Public Policies. Addison-Wesley Educational Publishers.

주제발표 8

윤석열 정부의 교원정책 방향과 과제

전 제 상(공주교육대학교)

I. 문제제기

지난 2022년 3월 10일은 제20대 대통령 선거를 통해 새로 들어설 공식적인 일정을 시작한 날이다. 곧바로 대통령직인수위원회가 2022년 3월 18일부터 시작되면서 대선공약을 기반으로 향후 5년간 윤석열 정부의 비전과 철학을 정립하고, 국정과제와 추진 전략 등을 위한 국정 청사진을 구체화할 것으로 예상된다. 대통령 선거는 국민의 자유로운 의사와 민주적인 절차에 의하여 공정히 행하여지도록 하는 것으로(공직선거법 제1조), 이번 제20대 대통령 선거는 그 어느 선거 때보다 진영 간 대립과 갈등이 심하게 부딪치면서 대선공약의 대결이 실종되었다고 해도 과언이 아니다. 대통령 후보들은 대선과정에서 국정비전과 정책적 대결이 아닌 비방과 비난의 이념적 싸움으로 양분되면서 국민적 실망감을 야기하였다.

이번 대통령 선거과정에서 중앙선거방송토론위원회의 3번(경제, 정치, 사회분야)에 걸친 공식적인 토론회는 대통령 후보자들의 각종 정책들을 점검하는 중차대한 기회를 제공할 수 있었지만, 이 과정에서 교육(교원)정책 공약에 관한 아젠다는 공론화되지 못한 채 소홀하게 취급되어 교육적 상실감을 안겨주는데 그치고 말았다. 대통령 후보자들은 공약보다 정략적 이념 대결구도를 형성하면서 상대후보의 네거티브 공격에만 집중하는 모습을 보여 향후 5년간의 국정비전과 교육정책을 알고자 하는 1천만명 이상 교육 관련 유권자들의 관심을 뒤로하는 행태를 보였다.

역대 대통령선거때마다 교육공약은 중요한 사회적 이슈로 부각되었으며, 대선

과정에서 대학입시와 사교육, 학제개편과 교육복지, 교육격차 해소 및 고등교육 혁신 등은 핵심 아젠다로 등장하였다. 역대 대통령 후보들마다 ‘교육대통령’을 자임하겠다고 발표하면서 교육바로세우기를 통한 교육입국을 실현하겠다고 주장하기도 하였다. 교육공약은 교육에 대한 국민적 관심이 그 무엇보다 높으면서 5천만 국민 전부가 크고 작은 이해관계자로 복잡하게 얽혀있다는 점에서 중요성을 가진다. 그럼에도 불구하고 이번 선거에서 확인된 교육정책에 대한 부족한 논의는 코로나19 팬데믹 상황의 불확실성이 증대되는 시점에서 학령인구 감소와 디지털 전환, 교육격차 해소 등을 위한 교육정책들이 공론화되어 향후 5년간의 국정방향을 고민하는 것에 대해 골치 아픈 일로 치부한 것 아닌가 싶다. 우리나라가 지금의 선진국 반열에 이르게 된 것도 교육입국을 통한 인재양성에 집중한 결과라는 사실은 명약관화한 사실임에도 불구하고 교육정책에 대한 심각한 토론 없이 진행되었으며, 대통령직인수위원회에서조차도 교육정책 전문가가 참여하지 못하는 일들이 일어났다(2022.03.17. 중앙일보. 인수위서 사라진 교육 전문가…"교육 홀대냐" 부글부글).

대한민국 헌법에는 우리나라가 민주공화국(헌법 제1조)으로서 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다”(헌법 제10조)고 규정하고 있고, 교육과 관련하여 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”(헌법 제31조)고 규정하고 있다. 따라서 제20대 대통령 선거과정에서 교육공약이 제대로 공론화되지 못했다는 것은 헌법에 규정되어 있는 교육적 가치를 제대로 반영하지 못했음을 반증하는 것이다. 헌법상 교육원리(헌법 제31조 제4항)¹⁾에서 규정하고 있는 교육적 가치나 이를 실현해야 하는 국가의 책무가 대통령 선거 공약에 미진하게 반영되었다면, 앞으로 대통령직인수위원회를 비롯하여 윤석열 정부에서는 향후 5년간의 교육정책 청사진을 하루빨리 수립하여 제시함으로써 그간의 불확실성을 해소하는 것이 절실하다. 특히, 교육정책 중 교원정책은 교육의 질을 좌우하는 핵심요소임에도 불구하고 대통령 선거 전략의 득실이 작다는 한계로 중요 이슈로 등장하지 못하고 소홀하게 취급되는 경향이 강하다. 하지만 교원정책은 단순히 교원을 대상으로 하는 정책을 넘어 교원을 중심으로 연결된 다양한 이해관계자들을 포함하는 정책이기에 정책 마련에 중요성이 높은 영역이다. 실제 기존의 교원갈등을 다룬 연구

1) 헌법 제31조 제4항은 ‘헌법이 규정하는 교육법의 내용적 원리 조항’으로 지칭하기도 한다.

들은 우리 사회가 직면하고 있는 많은 교육문제들이 교원측면에서 탐색 및 해결될 수 있음을 설명하며 교원갈등 해결의 중요성을 강조하고 있다(김수진·도재우·전제상, 2021; 전제상, 2020).

국민의힘과 국민의당은 2022년 3월 16일 단일화하였으며, 윤석열 정부는 공동 정부 형태로 출범하기로 합의하였다. 대통령직인수위원회는 앞으로 윤석열의 공동정부를 위한 국정과제를 마련하는데 주안점을 둘 것으로 예상된다. 윤석열 정부의 교육정책은 대통령직인수위원회에서 국민의힘과 국민의당의 대선정책공약집을 기반으로 보다 구체화될 것으로 예상할 수 있다. 윤석열 정부의 교육정책은 ‘공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국(국민의힘, 2022)’, ‘바르고 깨끗한 과학경제강국(국민의당, 2022)’에 제시된 교원정책 공약은 무엇인지를 진단하고 분석하는 것은 자연스러운 일이다. 윤석열 정부의 교원정책의 방향과 과제는 다양한 관점²⁾에서 탐색할 수 있지만 헌법상 교육원리인 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성’의 차원에서 접근하는 경우가 거의 없다. 이러한 헌법상 원리가 지향하는 ‘국민의 교육기본권 충실한 보장’이라는 교원정책의 본질적 가치를 고려하지 못한 채 소홀하게 접근한 측면이 있다.

이 연구에서는 윤석열 정부에서 추진해야 할 교원정책의 방향과 과제를 탐색함에 있어 헌법 제31조 4항에서 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 의미를 규명하고, 역대 정부에서 추진한 교원정책의 특징을 문헌 탐색을 통해 분석하며, 헌법에서 규정하고 있는 교육가치의 관점에서 새 정부가 추

2) 교직환경 변화에 능동적으로 대응하기 위한 미래 교원정책의 개선방향에 대해서는 박영숙 외(2019)의 교직환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제가 대표적인 연구이다. 이 연구는 2017~2019년에 걸쳐 추진된 것으로 교원인사제도 운영에 있어서 적정 수요와 공급 및 적재적소 배치의 원칙, 전문성 확립의 원칙, 실적주의와 연공서열 주의의 적정 배합의 원칙, 공정성 유지의 원칙, 구성원의 직무 의욕 제고 원칙 5가지 관점에서 직무 재설계, 수급, 정원 배정, 자격, 연수, 평가, 승진, 전보, 전직, 인사 혁신 기반으로 전문성 신장을 지원하는 영역을 제안하였다. 또한 이동엽 외(2021)은 교원이 근무하는 학교자치 관점에서 교원정책의 주요 쟁점과 과제를 교원 양성 교육, 교사 연수 체제, 교장 공모제, 순환전보제, 교원능력개발평가, 교원 성과급제, 교원의 지방직화 관점에 진단 분석하였다. 아울러 김혜진 외(2020)의 교원 및 교직환경 국제비교 연구: TALIS 2018 결과를 중심으로(Ⅱ) 연구는 .OECD의 TALIS 2018의 결과를 분석하여, 우리나라 교원 및 교직환경의 실태를 파악하고 교사전문성(지식과 기술, 교직 입문의 기회와 근무 여건, 동료 간 규율과 협력 문화, 자율과 책무, 전문직으로서의 위상과 지위)을 기반으로 교사 직무스트레스, 교사 평가와 피드백, 교사협력과 학교풍토, 학교리더십 차원에서 지원방안을 제안하였다. 그 밖으로는 신현석(2017)의 교원에 관한 정책과 교원을 위한 정책으로 구분하여 5·31 교육개혁 이후 교원정책의 성과와 한계를 기반으로 교원의 전문성과 사기진작을 통한 공교육의 교육력 회복을 방향으로 제시하였다.

진해야 할 교원정책 방향과 과제를 제안하고자 한다. 교원정책 분석을 위한 프레임으로 헌법 제31조 4항을 활용한 이유는 해당 정책에 대한 정부별 교원정책에 대한 일관성있는 분석은 물론 헌법적 교육가치에 기반한 정책 방향을 제시할 수 있다는 것에 의의가 있다. 특히, 윤석열 정부의 교원정책이 국민의힘과 국민의당의 정책공약집에는 명시적으로 제시되지 않는 상황에서 각각의 대선공약의 내용이 지향하는 바를 탐색하는데 주안점을 두고자 한다.

II. 교원정책 논의를 위한 맥락³⁾의 이해

1. 역대 정부에서 추진한 교원정책의 특징과 정책적 함의

교육정책은 필연적으로 교원정책을 고려하지 않을 수 없다. 교원은 교육활동의 핵심 요인으로 교육의 질은 교원의 질을 능가할 수 없다는 명제에서 보다 분명해진다. 교원정책은 교직이해관계자의 복잡성과 상충성, 교직원 및 교육철학의 가치 차이로 인해 교육목표달성의 접근 방법이 서로 달라 교원정책실현에서의 갈등구조를 근원적으로 내재하고 있다. 교원정책의 갈등구조는 크게 교원 개인 수준의 갈등(교원-교원 갈등, 교원-학교 구성원(관계자) 갈등, 교원 내적 갈등, 교원-조직 갈등), 교원 단체 수준의 갈등(교원단체-교원 갈등, 교원단체-교원단체 갈등, 교원단체-교원 외 단체 갈등, 교원단체-조직 갈등)으로 분류할 수 있다(김수진, 도재우, 전제상, 2021).

그 동안 대한민국 건국 이래로 지금까지 교원정책은 교육정책의 중요 요인으로 수 많은 정책적 변화를 거쳐 왔다. 교원정책이 국민적 관심으로 부각되면서 공론화되기 시작한 것은 문민정부의 5·31 교육개혁으로부터 본격화되었다. 그 이후로는 국민의 정부, 참여정부, 이명박 정부, 박근혜 정부, 문재인 정부의 교원정책의 특징을 중심으로 진단하고 정책적 함의를 찾고자 한다. 우리나라 해방이후부터 지금까지의 교원정책의 특징에 관한 대표적인 연구는 전제상(2013)의 교원

3) 교원정책 환경 변화에 직, 간접으로 영향을 미치는 요인들은 무수히 많다. 교원정책에 가장 직접적으로 영향을 미치는 대표적인 요인들은 학령인구 감소, 2022 개정교육과정과 고교학점제 도입, 4차 산업혁명을 선도하는 AI 및 빅데이터 등의 과학기술 혁신, 교원양성체제 혁신 등을 들 수 있다. 이 글에서는 이에 관한 언급은 생략하기로 한다.

인사행정의 연구 성과와 과제, 조홍순(2017)의 한국 교원정책 70년의 역사적 맥락과 함의, 신범철 외(2018)의 교원정책 연구 동향 분석, 박영숙 외(2019)의 교직 환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(Ⅲ)-교원인사제도 혁신방안 연구가 대표적인 결과물이다. 이들 중 최신 3편의 연구결과를 기반으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 해방 이후부터 5·31 교육개혁 이전까지의 교원정책의 특징은 1950년 이전과 60년대-90년대 초반으로 구분하여 살펴보면 다음과 같다(조홍순, 2017). 그는 해방 후-1950년대의 교원정책의 특징에 대해 양적 수급에 매몰된 교원정책, 임시조치에 의한 교육 운영과 법제 정립의 병행, 교원 개인의 역량과 헌신에 맡겨진 교육 전문성과 책무성으로 분석하였다. 또한 60년대-90년대 초반의 교원정책에 대해서는 교원 수요전망 실패와 교원양성체계의 방만과 혼란, 4년제 대학으로의 교원양성 기준 통일 및 교원지위 단일화, 교원승진제에 의존한 교육 전문성 및 책무성 확보, 관료적 통제와 교권 존중 정책의 병행으로 특징지었다. 해방 이후부터 5·31 교육개혁 이전까지의 교원정책의 특징은 교원인사정책의 교육적 기초로서 법적 근거를 구축하는 시기로 평가할 수 있다. 이를 <표 1>로 제시하면 다음과 같다.

<표 1> 해방 이후부터 5·31 교육개혁 이전까지의 교원정책 역사적 특징

시대별	주요 특징
해방 후-1950년대	• 양적 수급에 매몰된 교원정책 • 임시조치에 의한 교육 운영과 법제 정립의 병행 • 교원 개인의 역량과 헌신에 맡겨진 교육 전문성과 책무성
60년대-90년 대 초반 (5·31 교육개혁 이전)	• 교원 수요전망 실패와 교원양성체계의 방만과 혼란 • 4년제 대학으로의 교원양성 기준 통일 및 교원지위 단일화 • 교원승진제에 의존한 교육 전문성 및 책무성 확보 • 관료적 통제와 교권 존중 정책의 병행

출처: 조홍순(2017). 한국 교원정책 70년의 역사적 맥락과 함의, 한국교육학연구 Vol.23. No.1, pp.353-377를 기반으로 연구자가 재구성하였음.

둘째, 문민정부의 교원정책은 1995년 5·31 교육개혁이 기폭제가 되어 종합적 진단 및 대책을 강구한 것으로 4차례에 걸쳐 교원복지, 교원연수, 보수, 양성기관과의 연계를 중심으로 다양한 영역의 교원정책을 제시하였다(박영숙 외, 2019). 이의 내용은 다음과 같다.

<표 2> 문민정부의 교원정책 특징

구분	목표	영역	추진과제
제1차 교육개혁안 (1995. 5. 31.)	품위있고 유능한 교원 육성	- 교원양성 및 연수제도 개혁 - 능력중심 승진 - 보수체제로의 개선 - 교사의 연구환경과 효율적 근무조건 조성	- 교사양성 기관의 교육과정 개편 - 교원임용제도의 개선 - 교원연수 강화 - 교원의 연수기관 선택권 부여 - 능력중심의 승진체계 마련 - 일의 양과 어려움에 따른 차등 보수 - 특별연구교사제 도입 - 교과별 또는 학년별 연구실 확충 - 교무실 사무자동화 - 자율 출퇴근제 - 교장 명예퇴직제의 실시
제2차 교육개혁안 (1996. 2.9.)	초·중등학교 교육과정 개혁	-	교사제도의 탄력적 운영
제3차 교육개혁안 (1996.8.20.)	교직사회 활성화	- 교원 자질 함양을 위한 양성제도의 개혁 - 교원임용시험의 타당도와 변별력 제고 - 교직의 개방화, 다양화 - 현장교원의 전문성과 질적 향상을 위한 제도 개선 - 교원복지체계의 혁신	- 양성기관에 대한 평가인정제 도입 - 중등교원의 수급정책 전환 - 교육대학 양성체제의 개혁 - 대학원수준에서의 교원양성 및 연수체제 모색 - 임용시험제도의 개선 - 계약직 교원의 다양화 - 교육청 전속교사의 확대, 다양화 - 교원자격증제도의 개선 - 교육전문직 자격 및 임용방법 개선 - 교원의 현장연구비 및 연구지원제도 도입 - 우수교원을 위한 특별 연수과정 개선 - 교원양성기관과 초·중등학교와의 교원 상호 교류제도 도입 - 교감직의 확대와 전문성 제고 - 교원복지 관련 기관 기능 확충 - 시·도교육청 단위의 교원복지 활성화 - 학교안전사고 대비를 위한 지원체제 구축
제4차 교육개혁안 (1997. 6. 2.)	초·중등학교의 혁신과 고등교육 체제의 개선	-	단위학교의 자율권 확대 및 교원 업무경감

출처: 박영숙외(2019), 교직환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(III)-교원인사제도 혁신방안 연구, p.70참조

셋째, 국민의 정부의 교원정책 특징은 국가부도 사태 등에 따른 교원정년 단축 및 교원노조합법화, 교원성과급제 도입, 교원 업무 부담 완화, 교원 존중, 처우 개선, 교원 양성 내실화 등이 추진되었다. 또한 이 시기에는 교직발전 종합방안이 학계, 교원단체, 현장교원 등이 참여하여 교원정책을 마련하는 것이 추진되었다(박영숙 외, 2019). 이의 내용은 다음과 같다.

<표 3> 국민의 정부의 교원정책 특징

구분	목표	추진과제
교육비전 2002: 새 학교 문화창조 (1998)	교원의 전문성, 책무성 신장	- 교원인사제도의 개선 및 탄력적 운영 - 교원연수 기획의 확대 및 연수방법의 개선 - 교원의 연수활동 강화 - 교실수업 혁신을 위한 교과연구공동체제의 지속적인 실시 - 학년교과 담임의 전문화 - 수업우수교사 유인체제 강화
교육발전 5개년 계획 (1999)	가르치는 보람과 긍지가 충만한 교직사회	- 학교현장 중심의 우수교원양성체제 확립 - 신축적이고 개방적인 임용제도 구축 - 교직이력 및 직무관리의 효율화 - 능력과 실적 중심의 인사 및 보수제도 정착 - 생애에 걸친 교원연수체제 구축 - 교원의 권익과 전문성 신장을 위한 여건 개선 등 6개 영역의 23개 추진과제
교직발전 종합방안 (2001.7.26.)	- 범사회적인 교원 존중 풍토 조성 - 처우 및 근무여건 개선 등을 통한 교원의 사기진작 - 전문직으로서 교원의 위상 강화를 위한 전문성 신장	- 교원의 사기진작: 교원존중 풍토 조성, 처우개선, 정책과정 참여 확대, 업무 부담 완화, 복지후생 증진, 교육공동체 형성 - 교원의 전문성 신장: 우수교원 양성, 교원연수강화, 제7차 교육과정 운영, 사회체험 기회 확대 등 10개 영역의 52개 추진 과제
교육여건 개선추진 계획 (2001.7.20.)	학급당 학생 수 감축에 따른 초·중등교원 정원증원(2004년까지 23,600명 증원)	- 신·증설되는 학교의 담임 및 최소한의 교과목 담당교원 증원 - 계약제 교사, 순회교사의 활용 등 전문직종의 교직입직 기회 확대
공교육 내실화 대책 (2002.3)	- 공교육 내실화 - 교직발전종합방안을 차질 없이 추진하여, 교원이 보람과 긍지를 가지고 교육활동에 전념할 수 있도록 교원의 사기를 진작시키고 전문성을 신장	- 교원의 사기와 자긍심 고취: 교원존중 풍토 조성, 교육정책의 현장 적합성 제고를 위한 교원의 참여 기회 확대, 교원 업무 부담 완화를 위한 보조인력 배치 확대 및 시범학교 운영, 교원의 처우 및 근무여건 개선 지속 추진, 교직 특성이 반영된 교원성과상여금제 개선 및 교원복지카드의 교원 우대 부가 서비스 확대, 교육현장의 우수교원 교육 활동 사례 발굴·연중 홍보 - 지식기반사회에 걸맞은 교원의 전문성 신장: 교원양성 내실화, 교원임용시험제도 개선, 교원연수의 발전적 운영, 교육활동에 충실한 교원이 인정받는 승진평점제도 개선, 학교실정에 적합한 교사배치 방법 개선 등 11개 영역의 30개 추진과제

출처: 박영숙외(2019). 교직환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(III)-교원인사제도 혁신방안 연구. p.73 참조

넷째, 참여정부의 교원정책은 교직단체 복수화 출범에 따라 교직원 충돌과 교직갈등이 극심하게 대립되었던 시기로 교원의 사기 진작과 전문성 신장, 능력과 책무성을 중시하는 교원 인사제도 혁신과 교원 자격·양성제도 개선에 집중하는 특징을 보였다(박영숙 외, 2019). 이의 내용은 다음과 같다.

<표 4> 참여정부의 교원정책 특징

구분	추진과제
노무현 후보의 대선공약	• 수석교사제와 교장보직제의 장점을 살릴 수 있는 방안 협의 • 교원의 전문성 제고 - 양성·임용과정 개편: 교대·사대 교원양성교육과정 대폭 개편 - 교원전문대학원 제도 도입 검토 - 교원연수와 재교육기회 확대 및 행·재정지원범위 확대 • 교사회·학부모회·학생회 법제화 • 「우수교원확보법」 제정 적극 검토 - 교원우대정책 지속 추진 - 일반공무원과 구별하여 교원증원 및 보수기준 등 우대 - 담임수당 인상 등 실질적인 처우개선 추진 - 교육행정전산화와 교육행정전담인력 배치로 수업의 업무부담 감축 • 교원정년은 당분간 유지: 고령화사회의 대책으로 장기적으로는 모든 부문 연장 필요
대통령직인수위원회 백서	• 학교장임용제도의 다양화 - 외부초빙제·보직제를 포함한 임용제도 다양화 - 점수제에 의한 승진제도를 능력중심의 승진제도로 개편 • 교원의 능력위주 승진이 이뤄지도록 승진제도 개편 • 교사회(교수회)·학부모회·학생회 법제화
교육인적자원부 대통령 보고사항	• 교원의 사기진작과 전문성 신장 - 능력과 책무성을 중시하는 교원인사제도 혁신 - 교원자격·양성제도 개선 추진 • 교사회·학부모회 법제화는 충분한 여론 수렴 후 추진

출처: 박영숙외(2019), 교직환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(III)-교원인사제도 혁신방안 연구, p.74 참조

다섯째, 이명박 정부의 교원정책은 자율과 책무, 그리고 다양화를 정책 기반으로 교원능력개발평가를 입법화하고 평가 결과에 따른 맞춤형 연수와 연계하였으며, 교원학습연구년제를 도입하였다. 수석교사제 도입과 교원양성기관 및 연수기관평가, 그리고 교원의 해외연수 기회 확대 등이 추진되었다. 교장임용 방식의 다양화 차원에서 교장 공모제를 확대하는 특징을 가진다.(박영숙 외, 2019). 이의 내용은 다음과 같다.

<표 5> 이명박 정부의 교원정책 특징

구분	주요 교원 인사정책
이명박 정부의 교원정책 추진과제 (2008년)	인재대국의 국정지표와 인재상을 실현하기 위해 창조적 실용주의를 정책 기조로 하여, 학교교육의 자율성, 다양성 확대를 추진 전략으로 교원의 전문성 제고 과제를 다음과 같이 제시하였음. • 교원 전문성 제고 - 학교 단위 교원 채용 - 교원능력향상을 위한 인프라 강화 : 교원능력 개발평가 확대, 교원능력 개발평가 실시 위한 조기법제화, 교원능력개발평가와 연계한 맞춤형 연수제 시행, 교사 사기진작 위한 학습연구년제 추진 - 교장임용방식 다양화: 교장공모제 확대 - 수석교사제의 전면 도입 - 교원양성기관평가 및 초·중등교원양성제도 개선 - 교육연수기관평가 실시, 교육전문직 선발체제 혁신, - 교원임용시험제도 개선, 교원노조법 및 교원노조 전임자 허가 지침 합리적 개정 - 교원업무경감, 교원의 해외교류 확대 등

출처: 박영숙외(2019), 교직환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(III)-교원인사제도 혁신방안 연구. p.76참조하여 재구성하였음.

여섯째, 박근혜 정부의 교원정책은 꿈과 끼를 키우는 교육의 실현을 위해 교원의 교육전념 여건 조성으로 교원평가 간소화, 학급당 학생 수를 OECD 상위 수준으로 감축, 학급당 학생 수와 교원 1인당 학생 수 개선, 표준수업시수제 도입 등을 추진하는 특징을 보였다(박영숙 외, 2019). 이의 내용은 다음과 같다.

<표 6> 박근혜 정부의 교원정책 특징

구분	주요 교원정책
박근혜 정부의 교육공약에 제시된 교원정책	• 정책 개요 - 교원의 행정업무 및 수업시수를 경감하고 교원평가제도를 개선하여 교사가 수업에 전념할 수 있는 기반 조성 - 이를 위해 학급당 학생수 및 교원 1인당 학생수 감축 등 선진국 수준의 교육 환경을 조성하여 학교교육의 질제고 • 주요 추진 계획 - 교원의 행정 업무 경감: 교무행정지원인력을 단계적으로 확대 배치하고, 학교교육 통계 조사·활용시스템 구축 등을 추진 - 교원평가 개선: 교원능력개발평가, 근무성적평가, 성과급평가를 교원평가로 일원화하고, 수업 능력과 학생지도 실적 중심으로 평가지표를 조정 - 신규교사 채용확대 및 교원 수업시수 경감: 학급당 학생 수와 교원 1인당 학생 수를 개선하고, 내실 있는 수업 준비와 학생 지도를 위해 표준수업시수제 도입

출처: 박영숙외(2019), 교직환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(III)-교원인사제도 혁신방안 연구. p.79참조

일곱째, 문재인 정부의 교원정책은 교원전문성 신장을 중심으로 교장공모제 확대, 교사학습공동체 강화 및 교·사대 교육과정 개편, 교직공동체 이해당사자의 참여와 숙의과정을 통한 초·중등 교원양성체제 발전방안을 위해 교육실습 학기제 도입, 1급 정교사 자격연수와 연계하여 다(多)교과 역량 함양 지원, 중등교원 양성 규모를 감축하여 교원 임용시험 경쟁률 적정화 등을 추진하였다(박영숙 외, 2019). 이의 내용은 다음과 같다.

<표 7> 문재인 정부의 교원정책 특징

구분	주요 교원정책
문재인 정부의 100대 국정과제	- 교실혁명을 통한 공교육 혁신 정책 개요 - 경쟁 중심의 교육에서 벗어나 진로 맞춤형 교육으로 학생의 성장 지원 - 수업 혁신을 선도하는 혁신학교·자유학기제 확대, 대입전형 간소화 등을 통해 교실에서 시작되는 공교육 혁신 도모 - 주요 추진 계획 - (교원 전문성 신장) 교장공모제 확대('18년), 성과제도 개선 등 교원인사제도 개선, 교·사대 교육과정(교직과정) 개선방안 마련('18년)
2018 교육부 업무보고	미래교육을 선도할 수 있는 교원 역량 강화'라는 과제 하에 '교사학습공동체', '교·사대 교육과정 개편' 등이 제시
2019 교육부 업무보고	'비위당사자 엄정 대응 및 교육비리 근절', '중등직업교육 체질 개선', '4차 산업혁명 시대의 융합, SW 교육' 등에 부분적으로 '교원'에 해당되는 내용 제시
2021 교원양성체제혁신위원회 발족	- 현장을 이해하고 변화를 준비하는 미래 교원: 초·중등 교원양성체제 발전방안(2021. 12. 10) - 현장 이해·경험 넓히도록 예비교원 '교육실습 학기제' 도입 - 1급 정교사 자격연수와 연계하여 다(多)교과 역량 함양 지원 - 중등교원 양성규모를 감축하여 교원 임용시험 경쟁률 적정화

출처: 박영숙 외(2019). 교직환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(III)-교원인사제도 혁신방안 연구. p.81참조하여 재구성함.

끝으로, 1995년 5·31 교육개혁방안 발표 이후로 역대 정부의 교원정책의 내용과 특징이 함의하는 시사점을 정리하기에 앞서 시기에 따른 연구주제별 교원정책 연구 동향(신범철 외, 2018)⁴⁾의 내용을 분석할 필요가 있다. 교원정책의 영역

4) 이 연구는 1995년부터 1997년까지의 한국교원교육연구, 한국교육, 교육행정학연구, 교육학연구, 교육정치학 연구의 5개 학술지를 대상으로 하였으며, 총 352편을 분석하였다.

은 교직입문 이전과 이후로 구분해볼 때, 교원정책연구의 특징은 이명박 정부(105편) 시기에 가장 활발하게 이루어졌으며, 이어 교원인사정책이 강화되었던 참여정부(100편)에서도 교원정책에 관한 연구가 활발하게 이루어졌다. 이명박 정부 시기의 경우, 교원평가가 학교현장에 본격적으로 도입되었으며, 교장공모제 및 수석교사제, 그리고 교원성과급의 차등지급 비율 확대 등 쟁점이 될 만한 소지가 있는 여러 교원정책들이 도입 및 시행되었기 때문에 보다 활성화되었다. 참여정부의 경우는 참여의 논리를 바탕으로 교원인사정책 수립 시 이해당사자들의 의견을 폭넓게 수용하였다는 점이 반영된 결과로 해석된다(전제상, 2013).

<표 8> 시기에 따른 연구주제별 교원정책 연구 동향

영역	시기	문민정부·국민의 정부 (1995-2002)	참여정부 (2003-2007)	이명박 정부 (2008-2012)	박근혜·문재인 정부 (2013-2017)	총계
직전 단계	양성	20 (27.4)	17 (17)	9 (8.57)	6 (8.11)	52
	실습	0 (0)	8 (8)	4 (3.81)	3 (4.05)	15
	신규임용	3 (4.11)	4 (4)	4 (3.81)	1 (1.35)	12
	수급	4 (5.48)	5 (5)	3 (2.86)	3 (4.05)	15
현직 단계	교원자격	2 (2.74)	6 (6)	7 (6.67)	4 (5.41)	19
	배치(전보)	0 (0)	1 (1)	0 (0)	4 (5.41)	5
	승진	1 (1.37)	5 (5)	12 (11.43)	7 (9.46)	25
	직무(업무)	0 (0)	6 (6)	11 (10.48)	3 (4.05)	20
	교원평가	7 (9.59)	18 (18)	27 (25.71)	12 (16.22)	64
	교원교육(연수)	5 (6.85)	11 (11)	12 (11.43)	17 (22.97)	45
	보수복지	5 (6.85)	2 (2)	2 (1.9)	2 (2.7)	11
	권리의무	7 (9.59)	4 (4)	3 (2.86)	4 (5.41)	18
	교원단체	9 (12.33)	7 (7)	5 (4.76)	0 (0)	21
	성비 불균형	0 (0)	1 (1)	1 (0.95)	0 (0)	2
	주제복합	10 (13.7)	5 (5)	5 (4.76)	8 (10.81)	28
총계		73	100	105	74	352

* %의 경우, 소수둘째 자리에서 반올림하였기에 합산 결과 정확히 100%가 되지 않을 수 있음.

출처: 신범철 외(2018). 교원정책 연구 동향 분석, 한국교원교육연구, Vol. 35, No. 2, p.224 참조

시대별 역대 정부의 교원정책의 특징이 갖는 나름의 성과에 대해서, 박영숙 외(2019)는 교원수급, 정원, 양성, 자격, 연수, 학습 문화 영역에서는 수급 불균형 해소를 위해 양성기관 정원 조정 등의 정책을 추진하였고, 교수 활동 중심으로 자격체계를 개선하여 수석교사제를 도입하였으며, 학습연구년제를 정착하기 위한 정책 등을 지원하였다. 교원임용, 배치, 승진, 평가, 전직, 전보, 보상, 보수 영역에서는 신규교사 선발 방식을 개선하고 교장 공모제 도입을 통한 교장 승진 및 임용 체계를 개선하였으며, 교원능력개발평가제를 도입하고 성과급제를 개선

하는데 집중하였다. 수업 시수, 근무여건, 후생, 복지, 신분(위상), 처우, 사기, 복무, 교권, 교원단체 영 역에서는 업무 경감을 지원하고 표준수업시수 법제화를 지향하는 등의 성과가 확인할 수 있었다(박영숙 외, 2019:86). 이의 내용을 정리하여 제시하면 다음과 같다.

<표 9> 역대 정부별의 교원정책 성과

영역	교원정책 주요 성과와 특징
수급, 정원, 양성, 자격, 연수, 학습문화	▶수급 불균형 해소 지원(학교실무사, 시간강사 지원 등), ▶양성기관 평가 및 정원 조정 ▶교수활동중심의 교원자격체계개편(수석교사제 도입 등) ▶연수기관평가, 자율연수확대 ▶복수담임제 ▶수석교사제 도입 및 교사멘토 지원 ▶학습연구년제 정착, 학습조직화 지원 ▶생애발달단계 관련 연구 수행 등
임용, 배치, 승진, 평가, 전직, 전보, 보상, 보수	▶신규교사 선발 방식 개선 ▶수석교사선발에 역량평가 도입 ▶교장 승진 및 임용체계 개선 ▶복수담임제 ▶교장공모제 도입 ▶능력개발평가제도 도입 ▶교육전문직 인사제도 개편 ▶교원 성과급제 개선 등
수업시수, 근무여건 후생, 복지, 신분(위상) 처우, 사기, 복무, 교권, 교원단체	▶신분, 직무부담, 연금, 조직 만족 등에 연구 추진 ▶표준수업시수 법제화 추진 ▶업무경감 지원 ▶교원단체 복수화 등

출처: 박영숙 외(2019). 교직환경변화에 따른 교원정책 혁신과제(III)-교원인사제도 혁신방안 연구. p.87참조하여 재구성함.

그렇지만 1995년 5·31 교육개혁방안 발표 이후로 역대 정부의 교원정책 특징이 함의하는 것은 교육 논리보다 정치, 경제 논리에 치중한 정책 결정을 기반으로 하여 정권별 선거공약이나 국정과제 중심을 구현하는 내용들이 주류를 이루고 있다. 또한 자율과 책무 중심의 시장 기제를 통한 교원 전문성과 책무성 확보로 교원정책 기조로 전환하거나 공급 위주 정책에서 적극적인 질 관리 정책으로 전환, 정부주도형에서 개방형 교원정책 결정 방식으로의 전환 시도, 투입관리에서 성과관리 중심의 인사관리체제로 전환하는 특징을 가진다. 아울러 역대 정권마다 교원정책이 중점적으로 추진된 경우에는 교원정책 관련 각종 위원회를 구성 및 운영하고 이를 중심으로 이해당사자를 참여와 협의로 결정하는 민주적 절차를 강조하는 형태로 추진되는 특징을 보였다(조홍순, 2017;신범철 외, 2018). 역

대정부를 거쳐오면서 교원정책의 범위와 내용이 간소화 내지 집중화되는 경향을 보이며, 교원의 근무여건 개선과 교원의 전문성(역량 개발) 강화로 이동하는 모습을 보이고 있지만(박영숙 외, 2019), 헌법 제31조 제4항의 자주성, 전문성, 정치적 중립성 내용에 대한 헌법상 교육원리들이 포괄적으로 대선공약에 포함되고 국정과제로 추진되어 왔음을 확인할 수 있다(<표 9> 참조). 역대정부의 교원정책의 특징과 한계를 극복하기 위해서는 미래지향적 차원에서 정권별 국정과제 중심의 편향성을 갖고 단기적 차원의 대중요법식 처방에서 벗어나 장기적인 차원의 미래사회를 대비하고 선도하는 교사상 정립과 교원역량, 그리고 교원직무기준 규명을 통한 위한 교원의 위상과 역할 정립(신현석, 2017), 중장기 교원수급모델과 교원법정정원 기준 개발, 교직단체법 선진화 등에 관한 과제에 집중될 수 있도록 윤석열 정부의 교원정책 방향성을 제시하는 것이 요구된다.

2. 헌법상 교육원리의 의미 탐색

교육정책은 필연적으로 교원정책을 고려하지 않을 수 없다. 교원은 교육활동의 핵심 요인이라는 것은 교육의 질은 교원의 질을 능가할 수 없다는 명제에서 보다 분명해진다. 교원정책은 교직이해관계자의 복잡성과 상충성, 교직관의 가치 차이로 인해 교육목표달성의 접근 방법이 서로 달라 교원정책실현에서의 갈등구조를 근원적으로 내재하고 있다. 교원정책의 갈등구조(김수진, 도재우, 전제상, 2021)는 교원 개인 수준의 갈등(교원-교원 갈등, 교원-학교 구성원(관계자) 갈등, 교원 내적 갈등, 교원-조직 갈등), 교원 단체 수준의 갈등(교원단체-교원 갈등, 교원단체-교원단체 갈등, 교원단체-교원 외 단체 갈등, 교원단체-조직 갈등)으로 갈등구조가 복잡하고 사회변화에 대응하여 그 갈등구조의 다양성과 복잡성이 더욱 심화되고 있다.

이와 같이 교원정책 실현의 갈등 구조가 심화될수록 이의 해결의 교육적 가치기준을 합리적으로 설정하는 것이 전제되어야 한다. 교원정책 실현의 합리적 가치기준의 하나로서 헌법 제31조 4항에서 규정하고 있는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 그 무엇보다 소중한 교육적 가치 기준을 제시하고 있음에 분명하다.

헌법 제31조 4항의 교육적 의미를 탐색한 대표적인 연구로서, 신현직(1999)의 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리, 한수웅(2007)의 교육의 자주성 전

문성 중립성 및 교사의 교육의 자유, 노기호(2000)의 교육의 정치적 중립성과 교원의 정치적 권리의 제한, 류충현(2009)의 헌법상 교육조항의 해석론과 주요 입법사례의 분석, 백규호(2014)의 헌법 제31조 제4항 교육의 전문성의 해석과 법률유보의 한계성, 조석훈(2015)의 교육의 정치적 중립성의 법적 해석과 적용, 류시조(2015)의 한국 헌법상의 정치적 중립성에 관한 연구, 정지욱·정일화(2020)의 헌법 제31조 제4항에 기반한 지방교육자치제 개선방안 등에 관한 연구들이 있다. 각각의 연구들이 시사하는 것은 교육 및 교원 정책에 있어서 교육계 보수와 진보의 정치적 이념적 대결이나 갈등양상이 심하게 충돌될 때 헌법적 교육가치인 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리 해석이 문제해결의 가능성을 적절하게 제공할 수 있다는 점이다. 특히, 헌법재판소의 헌법 제31조 4항에 제시된 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 관한 법리해석 판결이 교육적 가치 판단의 기준이 될 수 있다.

헌법재판소(헌법재판소 2001헌마710, 2004)는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 헌법이 보장하는 이유에 대해 교육이 외부세력의 부당한 간섭에 영향을 받지 않도록 교육자 내지 교육전문가에 의하여 주도되고 관할되어야 할 필요가 있다는 데서 비롯된 것으로 법리해석을 하였다. 교육에 관한 제반 정책의 수립 및 시행이 교육자에 의하여 전담되거나 교육방법과 교육내용이 종교적 종파성과 당파적 편향성에 의하여 부당하게 침해 또는 간섭당하지 않고 가치중립적인 진리교육이 보장되어야 함을 의미한다고 하였다 또한 헌법재판소(헌법재판소 2000헌마283, 2002)는 ‘교육의 자주성’의 의미에 대해 교육이 정치권력 등의 간섭없이 전문성에 따라 교육 본래의 목적에 따라 자주적으로 조직·운영·실시되어야 함을 법리적으로 해석하였다. 이상의 헌법재판소의 법리해석에 기초하여 헌법 제31조 4항이 의미하는 ‘교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성’이 지향하는 법리적 의미는 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 교육의 자주성은 교육주체에 대한 부당한 간섭의 배제를 의미하며, 부당한 간섭의 주체는 정치 사회세력으로 정당, 노동조합, 매스컴 등이 포함될 수 있다(신현직, 1999). 교육기본법 제2장에서는 교육주체를 교육당사자로 지칭하면서 학습자, 보호자, 교원 및 국가·지자체 등으로 구분하고 있지만, 일반적으로 교육주체는 교원, 학생, 학부모 등과 같은 교육공동체 요원이 해당되는 것으로 이들간의 관계에 있어 교육활동의 실제적 역할을 담당하는 주체는 교원이라는

점에 이의가 있을 수 없다. 교원이 교육활동의 실천 과정에서 자주적 직무를 수행함에 있어서 정당이나 노동조합, 마스크 등으로부터 불편부당하게 교육적 가치를 실천하는데 훼손되지 않도록 헌법적 가치를 보장하는 것이 필수조건이 된다. 최근 교육의 자주성이 침해되고 훼손되는 사례들이 증가하면서 헌법적 가치와 정신이 악화되는 양상이 나타나고 있다(에듀인뉴스 2022. 02. 04. 보도; 국민일보 2022. 02. 22. 보도). 헌법적 교육가치인 교육의 자주성은 교원의 전문성 보장을 요구하고 중립성은 자주성 보장을 위한 상호 유기적 관계를 갖는 것으로 법리적으로 해석할 수 있다.

둘째, 교육의 전문성에 대해서는 교육주체인 국가와 교원의 역할과 기능과 관련하여 논의할 필요가 있다. 국가는 공교육의 운영자인 학교교육의 주체로서, 학교제도를 조직하고 교육과정, 교육목표, 교육내용과 교육방법을 규율하는 포괄적인 권한을 가진다. 또한 교원은 국가의 위임에 의하여 교육현장에서 교육과제를 실천하는 교육자로서, 교육활동을 위하여 불가결한 독자적 책임과 자율성의 보장을 요청할 수 있다(한수웅, 2007). 헌법재판소는 지방자치단체의 장으로서 교육감에게 교육행정을 총괄하는 지위에 있으므로 고도의 전문성을 갖출 것이 요구된다는 판결(헌법재판소 2007마117, 2009)을 내리면서 교육전문가로서의 고유한 전문지식이 요구됨을 명시하였다. 교원에게도 그들에게 부여된 직무와 책임의 특수적 임무를 충실하게 구현하기 위해 교원의 자격을 엄격하게 관리하고 일정 시험을 통과한 자에게 학생지도의 권한을 부여하고 있다(교육공무원법). 교육이란 헌법상 보장된 개인의 자유를 행사하기 위한 필수요소라고 할 수 있다. 대체적으로 학계와 판례에서는 교육의 자주성을 교육내용과 교육방법이 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정 권력에 의한 규제가 배제되어야 한다는 의미로 법리 해석을 하고 있다. 공교육체제에서 국가의 감독이 필요는 하지만 합리적 범위를 넘는 수준에 이르도록 교육의 자주성을 훼손해서는 안된다는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 것처럼, 교육의 자주성은 정당, 노동조합, 마스크 등과 같은 정치사회 권력뿐 아니라 국가권력에 의해서도 위협을 받을 수 있지만, 현실적으로 문제되는 것은 교사와 교육기관에 대한 지도 감독 권한을 가진 국가 및 지방자치단체의 과도한 간섭과 규제로 교육의 전문성이 곧바로 교원 전문성으로 이어져 훼손될 수 있다. 교육의 전문성을 위해 교육활동에서 필요로 하는 교원의 전문 지식과 방법, 학생지도 역량 등이 다각적으로 요구된다. 이 때문에 헌법 제31조 6항

에서는 교원지위 법률주의(法律主義) 원칙을 견지하고 있다.

셋째, 교육의 정치적 중립성은 1962년 헌법상의 규범으로 등장한 이후 1990년대를 지나면서 지방교육자치제를 중심으로 한 교육행정제도, 교육방침, 교육과정 등의 제반 영역에 걸쳐 입법·행정·사법의 행위를 판단하고 평가하는 중요한 원칙으로 작용하여 왔다(조석훈, 2015)⁵⁾. 이러한 교육의 정치적 중립성은 행정권력에 의한 교육통제의 배제, 교육내용에 대한 교육행정기관의 권력적 개입의 배제 등이 그 내용이라고 해석되고 있다(정순원, 2007). 곧, 일반적으로 학계에서는 교육의 정치적 중립성에 대해 외부세력으로부터 교육에 대한 간섭을 배제하는 의미 또는 교육이 정치영역에 개입하는 것을 배제하는 의미로 이해하고 있다. 다시 말하면, 교육의 정치적 중립성이란 정치적 요인으로부터 교육환경을 지키는 일(허영, 2007), 또는 교육이 국가권력이나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 않아야 할 뿐 아니라 교육도 그 본연의 기능을 벗어나 정치영역에 개입하지 않아야 한다(권영성, 2007)는 의미로 해석하고 있다. 그러므로 교육의 정치적 중립성은 교육과 국가를 비롯한 외부세력 사이의 관계에 관한 문제로서 외부로부터의 또는 외부에 의한 정치적 영향력 행사를 배제하고자 하는 헌법적 가치를 담고 있는 것으로 해석할 수 있다. 나아가 한수웅(2007)에 따르면, 헌법에서 구현하고 있는 교육 가치에 대한 해석은 교육 자체가 정치적으로 중립적이어야 한다는 교육내재적 중립성을 포함·강조해야 한다고 한다. 이로 볼 때, 앞으로 교원정책을 비롯한 교육정책의 수립과 실현에 있어서 헌법의 교육내적 가치가 제대로 구현될 수 있도록 헌법정신을 올바르게 인식하는 것이 중요하다. 따라서 교육의 정치적 중립성이란 학교교육에서 헌법의 교육가치가 제대로 구현될 수 있도록 국가와 지방자치단체, 정당 및 언론 등이 교육의 정치적 중립 보장 원칙이 훼손되지 않도록 준수하는 노력이 전제되는 것을 말한다. 각종 선거

5) 조석훈(2015)은 교육의 정치적 중립성을 교육의 자주성과 같은 범주에서 다루는 기존의 논의 관점과 달리, 교육의 자주성과 정치적 민주성의 조정 기제로서 교육의 정치적 중립성의 성격을 이해하는 것이 적절한 대안이 될 수 있다. 이러한 대안을 취할 경우 교육의 정치적 중립성은 교육의 자주성에 흡수되지 않으므로써 교육의 본질 탐구라는 미궁으로 빠져들지 않고 독자성을 가지면서 문제 해결의 규범으로서 기능을 발휘할 수 있음을 주장하였다. 그는 교육의 정치적 중립성에 대한 대표적인 두 가지 관점으로서 배제 관점과 포함 관점은 교육행정제도·방침·교육과정의 결정에 영향을 미치게 된다. 배제 중립이란 중립의 문제를 일으킬 수 있는 주제를 공공 영역에서 배제시키는 것을 말하고, 포함 중립은 논쟁거리를 제거하지 않는 대신에 서로 다른 주장에 대하여 민감한 균형을 중시하는 것을 말한다. 배제 중립과 포함 중립의 두 가지관점이 성립하는 것은 교육의 정치적 중립성의 성격을 교육의 자주성과 정치적 민주성의 조정 기제로서 파악할 때 가능하다.

와 교육현장에서는 정치적으로나 이념적으로, 종파적인 성향을 지향하는, 곧, 헌법적 정신을 훼손하는 사례(이데일리, 2022. 03. 15 보도; 서울경제, 2022. 03. 17 보도)를 지양하고 교육의 정치적 중립성을 견지하는 것이 필요하다.

Ⅲ. 윤석열 정부의 교원정책 공약 특징과 한계

1. 윤석열 정부의 교원정책 공약과 특징

윤석열 정부는 국민의힘(2022)의 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국(제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집)과 국민의당(2022)의 바르고 깨끗한 과학경제강국(제20대 대통령 선거 국민의당 정책공약집)에 제시된 내용에서 교원정책의 내용을 살펴볼 수 있다. 국민의힘은 ‘공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국’이란 슬로건 아래 ‘따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국’과 ‘희망사다리교육’ 2개 영역에 걸쳐서 교원정책의 내용을 담고 있다. 국민의당은 ‘바르고 깨끗한 과학경제강국’의 슬로건 아래 ‘부모찬스 수시폐지로 기회균등을 실현하고 학제개편으로 창의적 미래 교육 추진하겠습니다’와 ‘강성귀족노조 혁파하는 강력한 노동개혁 추진하겠습니다’ 2개 영역에서 교원정책의 내용을 제시하였다(<표 10>참조).

국민의힘의 경우, 따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국의 영역에서는 어린이집과 유치원 교사의 처우 개선(민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우를 국공립수준으로 상향), 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시(어린이집과 유치원의 교사자격, 교사 대 아동 비율을 표준화), 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화(누리과정 만5세 담당 유아·보육교사의 초등교육연계 전문성을 강화하는 연수과정 제공)을 제시하였다. 또한 희망사다리교육 영역에서는 선생님 업무 부담을 줄이고 아이들 학습권 준수 차원에서 학교행정업무 부담 완화로 아이들의 학습권 강화(교원 행정업무 총량제 및 시스템 개선, 평가업무 및 장학업무 부담 완화), 학교 교육의 정치적 중립성 확보, 학생지도에 전념할 수 있는 교육여건 조성, AI 및 소프트웨어 교원역량강화 정책시행으로 창의적 융합인재육성을 제안하였다.

국민의당의 경우, 부모찬스 수시폐지로 기회균등을 실현하고 학제개편으로 창

의적 미래 교육 추진 부문에서는 기초학력 미달 학생의 실력증진 지원(학력이 증진된 학생에게는 장학금, 지도한 교사에게 인센티브 부여)를, 강성귀족노조 혁파하는 강력한 노동개혁 추진 영역에서는 공무원, 교원노조의 타임오프제(Time-off) 법제화 반대(공무원, 교원노조의 타임오프제 법률안 통과시 재개정 및 강력한 무효화조치, 공무원과 교육현장이 기득권 노조의 정치판이 되지 않도록 노사관계 전반에 대한 정책적 타당성 점검 후 문제점 개혁)를 제시하였다.

국민의힘과 국민의당의 교원정책 공약 특징은 <표 10>에서 보는 바와 같이 유치원교사 처우 개선에 집중하면서 교원업무경감과 교원여건 개선, 그리고 교원역량강화와 교원노조 법률 개정반대에 국한하는 내용으로 지나치게 단순화되어 있다. 유치원교사의 경우는 대강의 방향성을 가늠할 수 있으나 나머지 내용의 경우는 애매모호하여 지향성을 발견하기 어렵다.

교원정책은 교원인사정책에 관한 것으로 헌법 제31조 6항의‘... 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.’고 명시한 교원법정주의 원칙을 따라야 한다. 이러한 이유 때문에 교원정책은 교원양성, 임용, 자격, 배치, 승진, 보수, 승진, 연수, 복무, 지위 등을 포괄하는 영역을으로 되어 있는 교육기본법과 교육공무원법, 국가공무원법 등에서 복잡하게 연결되는 특성을 갖는다. 이처럼 교원정책은 교원인사 관련 법령과 법규 등으로 규정되어 있기 때문에 교원정책의 공약 제시내용의 구체성이 결여되면 개선의 방향성을 발견하기 어렵다. 국민의힘은 유보통합 차원에서만 교원정책을 접근하였으며, 국민의당은 사실상 교원정책을 방기(放棄)한 것이나 다를 바 없는 공약을 제안하였다. 결과적으로는 제20대 대선과정에서 교원정책에 관한 공약은 찾아보기 어렵고 교육 관련 유권자들은 교원정책과 관련하여 깜깜이 선거를 치른 셈이 되었다.

2021년 교육통계연보(한국교육개발원, 2021)에 의하면, 유·초·중등학교 교원은 489,039명(유치원 53,457명, 초등학교 191,224명, 중학교 113,238명, 고등학교 131,120명)으로 교직원환경 변화요인에 따른 교원의 직무여건이 급격하게 변화되고 있다는 점에서 교원정책 과제를 시급하게 수정하고보완해야 이슈들이 많음에도 불구하고 교원인사정책의 제반 영역들이 충실히 반영되지 못하였다. 제20대 대통령 선거공약에서 교원정책이 구체적으로 제시되지 못했다는 것은 앞으로 대통령직인수위원회에서 대강의 방향에 대해 정립해야 하는 과제를 던져주는 특징을 보이고 있다.

<표 10> 제20대 대통령 선거 공약 중 국민의힘과 국민의당 교원정책 주요 내용

구분	영역	주요 내용
국민의힘	따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국	▷ 어린이집과 유치원 교사의 처우 개선 - 민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우를 국공립수준으로 상향 ▷ 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시 - 어린이집과 유치원의 교사자격, 교사 대 아동 비율을 표준화 ▷ 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화 - 누리과정 만5세 담당 유아·보육교사의 초등교육연계 전문성을 강화하는 연수과정 제공
	희망사다리교육	▷ 선생님 업무부담을 줄이고 아이들 학습권을 지키겠습니다. - 단위학교 업무환경 변화와 코로나19 등으로 보직교사의 과도한 업무량 증가에 따라 신학기만 되면 담임·보직교사 기피 현상 심화: 행정업무 내몰려 교육활동 저해, 피해는 고스란히 우리 아이들에게 전가(진단) ▷ 학교행정업무 부담 완화로 아이들의 학습권 강화 - 교원 행정업무 총량제 및 시스템 개선 - 평가업무 및 장학업무 부담 완화 ▷ 학교 교육의 정치적 중립성 확보 ▷ 학생지도에 전념할 수 있는 교육여건 조성 ▷ AI 및 소프트웨어 교원역량강화 정책시행으로 창의적 융합인재육성
국민의당	부모찬스 수시폐지로 기회균등을 실현하고 학제개편으로 창의적 미래 교육 추진하겠습니다.	▷ 기초학력 미달 학생의 실력증진 지원 - 학력이 증진된 학생에게는 장학금, 지도한 교사에게 인센티브 부여
	강성귀족노조 혁파하는 강력한 노동개혁 추진하겠습니다.	▷ 공무원, 교원노조의 타임오프제(Time-off) 법제화 반대 - 공무원, 교원노조의 타임오프제 법률안 통과시 재개정 및 강력한 무효화조치 - 공무원과 교육현장이 기득권 노조의 정치관이 되지 않도록 노사관계 전반에 대한 정책적 타당성 점검 후 문제점 개혁

출처: 국민의힘(2022). 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국. 제20대 대통령 선거 국민의힘 정책공약집, 국민의당(2022). 바르고 깨끗한 과학경제강국. 제20대 대통령 선거 국민의당 정책공약집.

2. 윤석열 정부의 교원정책 공약의 한계

윤석열 대통령 당선자는 2022년 3월 10일 당선발표 이전부터 헌법 가치의 의미와 중요성을 수차례 강조하였다. 대통령 당선자로서 헌법 가치를 강조한다는 것은 앞으로 국정 비전과 철학을 실현하는데 헌법 정신을 각종 국정과제와 정책들에 충실히 반영하여 전개하겠다는 선언이 아닐 수 없다. 이런 점에서 국민의힘(2022)의 ‘공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국’과 ‘국민의당(2022)의 바르고 깨끗한 과학경제강국’ 공약자료집에서 제시된 교원정책 내용은 교직사회에서 초미의 관심사항이다. 국민의힘과 국민의당의 대선 교육공약 중에서 교원정책에 관한 내용은 앞으로 윤석열 정부가 추진할 교원정책의 방향과 지향성을 가늠하게 한다. 그렇지만 윤석열 정부의 교원정책에 관한 공약내용이 갖는 한계와 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 윤석열 정부의 교원정책은 일차적으로 대통령 당선자가 강조한 헌법의 교육적 가치인 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성에 관한 것들이 대선공약에 적절하게 반영되었는가에 의문을 갖게 한다. 국민의힘과 국민의당의 대선공약 중 교원정책에 관한 내용에는 헌법에 규정된 교육적 가치를 고려한 공약들을 제대로 고려하지 못하고 빈약한 수준으로 제안하는데 그쳤기 때문이다(<표 10>참조). 헌법에 규정된 권리에 기초한다면, 우리나라 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 갖고 행복을 추구하기 위해서 균등하게 교육받을 권리를 갖는다는 점에서 대선공약에는 이와 관련된 공약사항들이 정합성 높게 제안되어야 한다. 특히, 코로나 19사태가 장기화됨에 따라 학교 현장의 교육적 어려움이 가중되고 있으며, 교원의 직무변화, 곧, 교육 및 교원정책 환경 급변 등에 따른 교원의 새로운 역할 변화가 요청됨으로써 교원의 사기 저하 현상이 심각한 수준에 이르고 있다. 이를 어루만져줄 수 있는 교원정책 관련 대선 공약들이 다양하게 제안될 것으로 기대했던 현장 교원들로서는 상실감과 더불어 이것이 과연 ‘공정과 상식적 판단’에 부합하는 것인가에 대해 불만을 표출하는 것은 어쩌면 당연하다.

둘째, 국민의힘과 국민의당의 대선공약에서는 교원정책 사항을 지나치게 단순화하거나 파편화하는 관점으로 인식하여 교원정책의 영역을 종합적으로 고려하지 못하였다. 단지, 국민의힘은 ‘따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국’과 ‘희망사다리교육’ 2개 영역에서 교원행정업무 부담 완화, 교육여건 조성, 학교교육의정치

적 중립성, AI 및 소프트웨어 교원역량강화라는 추상적인 선언에 그치는 수준이었다. 국민의당은 ‘부모찬스 수시폐지로 기회균등을 실현하고 학제개편으로 창의적 미래 교육 추진하겠습니다’와 ‘강성귀족노조 혁파하는 강력한 노동개혁 추진하겠습니다’라는 2개 주제 영역의 기초학력 지도교사에 대한 인센티브 부여와 교원노조 타임오프제 법제화 반대를 제한하는데 그쳤다. 주지하는 바와 같이, 미래사회변화에 대응한 교원정책의 주요 영역은 교직에 종사하기를 희망하는 학생들을 수급계획에 따라 선발하는 일로부터 교원의 자격, 양성, 채용(임용), 연수, 승진, 전보, 퇴직은 물론 보수 및 근무조건, 복지후생, 사기진작에 이르기까지의 모든 과정을 포괄하는 것이다. 이처럼 교원정책의 영역이 복잡하고 다원적인 관계로 구성된 만큼 미래사회를 대비한 교원정책의 방향을 논의한다는 것은 사회경제 환경변화와 더불어 학교체제와 개정교육과정 등의 시대적 흐름을 통찰하면서 종합적인 관점에서의 대선공약의 방향과 구체적인 정책과제를 제시해야 하는 특성이 있다. 이러한 점에 대해 윤석열 정부는 교원정책에 관한 대선공약의 방향 설정에 있어서 교원정책이 갖는 별도의 헌법적 가치들을 따져보지 않은 채 소홀하게 취급한 것으로 판단된다.

셋째, 국민의힘의 대선공약에서는 ‘따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국’ 영역에서 유보통합추진을 위해 어린이집과 유치원 교사의 처우개선을 비롯한 교사 자격 및 역량강화 등을 구체적 방향성 높게 제시한 것은 합목적적인 접근으로 평가할 수 있다. 유치원교사와 어린이집 교사의 처우개선과 여건을 개선하는 것처럼, 초·중등학교 교원의 경우도 교원수급정책과 정원관리, 교원양성, 교원의 전문성(역량) 개발, 교원승진과 교원평가, 교권 위상, 교직단체 역할 등에 관한 현안들이 산적해 있는 만큼, 이의 개선을 위한 교원정책의 방향을 제시했어야 했는데 그러하지 못하였다. 이번 교원정책에 관한 사항들이 부각되지 못한 것은 대선과정의 정치 이해관계와 파급성을 고려한 정략적 의사결정에 기인한 것으로 보인다. 따라서 윤석열 정부의 교원정책의 한계는 전술한 헌법상 교육원리, 그리고 이러한 헌법상 원리가 지향하는 ‘국민의 교육기본권 충실한 보장’이라는 교원정책의 본질적 측면에서 검토되지 못하고 교원의 업무개선, 처우 개선과 같은 피상적인 정책에 머물러 있으며, 기타의 교육정책도 같은 맥락에서 벗어나 있다는 것이다.

IV. 윤석열 정부의 교원정책 방향과 과제

1. 헌법상 교육원리 기반의 교원정책 방향

윤석열 당선자의 대통령 선거과정과 대선토론회, 대선공약과 정치·사회환경적 맥락을 고려해보면, 새 정부 교원정책의 방향은 ‘공정과 상식으로 새로운 대한민국’이라는 국정비전을 기반으로 ‘헌법 가치’의 주요 사항들을 구체적으로 실현 하는데 최우선 순위를 둘 것으로 예견할 수 있다. 교육에 관한 헌법 가치는 헌법 제31조6)에 명시적으로 제시되어 있다. 헌법 제31조 중에서 ‘교육의 자주성·전문성·정치적 중립성’보장의 문구는 윤석열 정부의 교원(교육)정책에 관한 국정과제를 구안하는데 주요 준거가 될 수 있다. 윤석열 대통령 당선자가 향후 5년간의 국정 운영의 방향을 대선공약에 담아 공개적으로 검증하는 과정에서 헌법 가치의 의미를 수 차례 강조한 사실에 비춰볼 때 더욱 그렇다(문화일보, 2022. 3. 10보도)⁷⁾. 대통령직인수위원회의 과학기술교육분과위원회는 윤석열 대통령 당선자의 대선공약을 기반으로 국정 비전과 철학을 헌법 가치에서 찾고 이를 국정과제에 반영하는 구체적인 사항들이 작성될 필요가 있다.

윤석열 정부의 교원정책의 방향은 ‘교원이 교육의 본질적 가치를 성찰하면서 학교교육을 혁신하는 자주적 주체(자주성)로서 교원 본연의 전문적 역할에 몰입(전문성)하는데 국가권력이나 정치세력, 각종 언론이나 교직원단체 등으로부터 교육 가치가 훼손되지 않도록 보장(정치적 중립성)하는 것’이라고 예상할 수 있다. 이러한 추론은 교원정책의 국정과제 구안에 있어서 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 3대 원리를 도출할 수 있으며, 이와 관련하여 헌법상 교육원리가 갖는

-
- 6) 헌법 제31조 ①모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다. ②모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다. ③의무교육은 무상으로 한다. ④교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다. ⑤국가는 평생교육을 진흥하여야 한다. ⑥학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다.
- 7) 문화일보(2022.3.10.)보도에 의하면, “.....국민이 문 정권을 거부한 데는 친북·친중, 소득주도성장 등 안보 및 경제 정책의 총체적 잘못, 부동산·코로나 등 정책 대응 미흡, 오만과 국민 갈라치기 행태 등 수많은 원인이 작용했다. 그러나 가장 중요한 것은 자유민주주의와 시장경제라는 대한민국 헌법 가치를 훼손하며 역주행했기 때문이다. 또 공정과 상식이라는 시대적 가치가 민주당 정권 인사들의 내로남불과 위선으로 철저하게 망가졌기 때문이다. 윤 당선인이 정치 출발점부터 공정과 상식, 헌법 정신과 법치(法治)를 내세워온 것이 내부 경선을 거쳐 대선 본선에서 승리한 가장 중요한 이유라고 할 수 있다.....”

의미에 대해서는 앞에서 이미 탐색한 바 있다.

첫째, ‘교육의 자주성’원리는 학교교육에서 교원이 학교교육의 변화와 혁신을 주도하는 주체로서 능동적이고 자율적으로 활동할 수 있도록 제반 법적 및 제도적 여건을 마련하여야 함을 의미한다. 교원은 교육주체의 일환으로 교육활동을 전개하는데 있어서 정치·사회세력인 정당, 교직단체, 언론을 비롯한 국가 및 지방자치단체 등으로부터 부당한 간섭을 받음으로 인해 학교교육의 본질적 가치를 실현하기 어려운 문제에 봉착하지 않도록 해야 한다. 정권이 교체될 때마다 교육정책의 방향이 변화되고 수정되면 현장 교원들이 겪는 새로운 교직직무 환경에 적응하느라 정작 학생에 대한 교수학습지도라는 교육적 본질에 소홀히 함으로써 교직 피로감을 겪게 된다. 새 정부는 학교교육을 위해 교원이 자주적 활동을 전개하는데 불편부당하게 교육적 가치를 침해받거나 과잉으로 규제받는 일이 발생하지 않도록 선제적으로 법과 제도로 보장하는 교원정책이 마련될 필요가 있다. 윤석열 정부의 국정 비전과 철학을 실현하기 위해 국가 권위를 내세워 교육(교원)정책과제를 상명하복 방식으로 추진하는 시대착오적 퇴행 방식의 과오를 범하지 않도록 경계해야 한다.

둘째, 교육의 전문성 원리는 교직이란 교원과 학생의 특수 관계임을 감안해보면 교원이 교직활동을 전개하는데 있어서 교원 직무수행에 요구되는 지식과 방법을 기반으로 하는 전문성은 필수적이다. 교직은 예비교원들이 교원양성기관에서 법규상의 교육과정을 이수하고 교사자격증을 가진 사람으로서 일정한 공개 전형을 거쳐 합격해야 교원으로서의 직무를 수행할 수 있게 한다. 또한 학교교육활동에서 교원은 전문적 직무 수행을 위해서는 전문성 개발(연수)에 최선을 다하도록 관계 법령에서 규정하는 역할과 의무가 부여되어 있다. 교원이 학교교육의 정상적인 직무수행에 방해하거나 부담을 주는 각종 행위에 대해서는 법률적으로 보장되어야 하는데 그러하지 못하는 일들(행정업무 증가와 교육권 침해, 역량개발 시간 부족 등)이 발생하고 있다. 이 때문에 역대 정권에서는 교원의 전문적 활동을 제약하는 요인들을 제거하는 교원정책들이 지속적으로 대선공약에 반영되고 국정과제로 채택되어 왔다(신현석, 2017; 박영숙 외, 2019; 이동엽 외, 2021). 윤석열 정부의 대선공약은 교육의 전문성 실현 차원에서 교원업무경감 정책에 일부 반영되는 수준에 머물렀다. 그렇지만 교원정책은 교원에 관한 정책과 교원을 위한 정책으로 구분하여 전문성을 정립하는 정책들이 강구될 필

요성이 있다(신현석, 2017). 교원에 관한 정책은 교원수급, 양성, 승진, 전문성 개발(연수), 평가 등이 있으며, 교원을 위한 정책은 처우 개선 및 근무조건, 복지, 교권, 교직단체 등이 있다. 윤석열 정부의 교원정책은 헌법상 교육원리인 전문성 가치가 실현될 수 있도록 교원에 관한 정책과 교원을 위한 정책이 동시에 반영되는 국정과제를 모색하는 것이 요구된다.

셋째, 교육의 정치적 중립성 원리는 교육행정제도, 교육방침, 교육과정 등의 제반 영역에 걸쳐 입법·행정·사법의 행위를 판단하고 평가하는 중요한 원칙으로 교육이 정치나 외부세력에 부당한 간섭을 받지 않고 교육 본질적 기능에 충실하도록 보장하는 것을 의미한다. 그런데 교원이 정부(국가와 지방자치단체)의 교육제도와 교육 방침을 수행하거나 교육과정 운영을 전개하는데 정치적 및 이념적, 그리고 종파적으로 가치중립적 지위를 훼손하여 어느 한 방향에 치우친다면 헌법상 교육원리를 침해할 수 있는 위치에 있기 때문에 교원의 책임이 막중하다. 교원은 헌법을 비롯한 법률로 학교 교육활동에 힘을 행사할 수 있는 법적 권위를 부여받고 있어서 의도적 또는 비의도적으로 정치적 중립성을 침해할 수 있는 지위에 있다(조석훈, 2015). 그러므로 교원의 정치적 중립성에 관한 정책은 대선공약에 명시적으로 제시되어야 하는 타당성을 가진다. 현장 교원이 교육구성원인 동료교원과 학생, 학부모로부터의 교육권 침해, 교원과 교직단체를 비롯한 교직단체들간의 갈등, 교육과정 운영 및 교과서 선정과정 침해 등으로부터 보장받을 수 있도록 현장 체감형 교원정책들이 구안되어야 한다.

2. 헌법상 교육원리 기반의 교원정책 과제

정책은 헌법상 가치의 권위적 배분의 문제로 간주되기 때문에, 정책은 정치체제의 산출물이고, 정치체제는 모든 정책 활동의 주체가 된다(정정길 외, 2012). 교원정책은 교원수급을 비롯한 양성, 승진, 전문성 개발(연수), 평가, 처우 개선 및 근무조건, 복지, 교육권, 교직단체 등의 영역으로 구분하여 국정과제를 탐색할 수 있다. 그렇지만 교육에 관한 헌법 정신에 비추어 교원정책을 논의한다는 것은 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성의 원리가 교원인사제도 모든 분야에 걸쳐 영향을 복합적으로 미치는 것으로 교원인사제도 영역별로 구분하여 제시하는데 어려움이 많다. 따라서 윤석열 정부가 국정과제로 탐색하는데 고려해야

할 교원정책과제를 교원인사제도 영역별로 유사성 있는 것을 묶어서 제시한 후, 각각의 교원정책과제들이 헌법상 교육원리들에 해당되는 지를 확인하는데 주안점을 두는 것이 보다 실천가능성을 높인다고 할 수 있다.

가. 학교교육 혁신을 위한 교원 정원 관리의 의사결정 시스템 개편

교원정책의 출발은 교원수급정책(계획) 수립에서부터 시작된다. 교원수급정책은 학교가 필요로 하는 적정한 수의 우수 교원을 원활하게 확보하고 배치함으로써, 학생의 학습권을 보장하고, 교원 간·학교 간 격차를 줄여, 공교육의 질을 전반적으로 높이기 위한 활동(김이경, 한유경, 2007)을 말한다. 교육기본법과 초·중등교육법 등에 명시된 학교급별 교육 목적이 안정적으로 운용되기 위해서는 안정적 교원의 확보와 배치는 필수조건이다. 교직원환경 변화(저출산 인구감소, 교육과정 개정, 고교학점제 시행, SW·AI 교육강화, 기초학력저하 등)에 신속하게 대응하지 못하여 학교현장과 괴리되거나 교육과정 및 국가 교육정책과 유리된 교원정원정책은 교육수요에 필요한 적정수의 교원을 확보하는데 큰 장애요인이 되고 있다(박영숙 외, 2019). 현행 교원정원 산출 방식은 교원 1인당 학생 수라는 양적 지표를 적용함으로써 과밀학급과 소규모학교와 같은 특수성을 반영하지 못한 ‘평균 함수의 신화’에 빠져있다.

현재 교원정권 결정 과정은 교육부가 시도교육청을 통한 연간 교원 소요 인원을 파악하여 교원 총 소요 정원을 추정하고 인력 공급 계획을 수립하여 행정안전부와 기획재정부의 협의 절차를 거치도록 하고 있다. 행정안전부가 교원수급계획에 따른 최종 교원정원 결정권한을 행사하는 시스템에서 교육부의 교육체제 변화 혁신에 맞는 적정한 수급 계획을 자주적이고 전문적으로 판단하는데 한계를 갖고 있다. 매년 교원수급계획 수립에 있어서 교육부와 행정안전부간의 의견 차이로 갈등과 엇박자를 만들고 있다. 교원수급정책은 학교교육의 특수성과 미래교육 혁신의 방향에 대한 전문성을 기반으로 수립되어야 한다. 교육부를 비롯한 행정안전부는 교원수급계획을 전망하고 중장기 수급 계획 수립할 전문적인 지원 조직과 인력이 부족한 실정이다. 교원수급정책 결정을 위한 교원정원관리 권한을 현행 행정안전부에서 교육부로 위임하자는 방안(박영숙 외, 2019)을 비롯하여 ‘교원정원관리심의위원회’설치·운영하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 교원정원은 공무원 전체 정원 중 절반 비중을 차지하는 만큼 교육부와 행정안전

부, 기획재정부를 비롯한 교육전문가들이 참여하는 '교원정원관리심의위원회' 구성하여 국가수준의 중장기 교원수급 계획, 확보와 배치 기준 등에 관해 합리적 결정을 하는 시스템으로 인식을 대전환하는 것이 요구된다. 교원정원관리심의위원회는 전통적인 교원정원 산정의 '교사 1인당 학생 수' 기준에서 탈피하여 한국형 교원확보와 배치 기준을 새롭게 정립하는 것이 필요하다. 이 심의위원회에서는 신규교사 채용규모와 인원, 소규모학교에서 필요로 하는 최소 교원 수, 과밀학급의 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수 실현에 필요한 교원 규모 반영, 코로나 19 상황에서 발생한 기초학력 지원을 위한 초·중등학교의 적정 학급당 학생 수, 고교학점제 시행에 따른 다양한 교과 개설 인력, 비교과전담교사의 총 정원에서 분리 등과 같은 교원수급정책 시나리오를 과학적으로 자주적이고 전문적으로 논의할 수 있을 것이다.

나. 교원양성기관과 시·도교육청(학교)의 연계시스템 구축

초연결 지능사회에서의 연계와 협력이 기본 원리로 강조되듯이 교원 양성과 임용을 위한 주체들간의 협력이 필수적이다. 교원양성은 대학기관에서, 교원임용은 시·도교육청에서 각각 담당하는 이원적 구조로 운영되고 있고 있다. 교원양성과 임용의 분리는 두 기관간의 협력이 원활하지 못하여 학교현장에서 요구되는 예비교사역량을 선발과 임용과정에서 불만이 표출되고 있다. 교원양성기관에서는 시도교육청의 요구와 관계없이 교원양성 교육과정을 운영하고 있으며, 시도교육청에서는 교원양성기관에서 배출한 예비교사들 중에서 임용시험을 통해 선발된 인재를 교사로 임용하고 있다. 이러한 이원적 구조로는 학교 현장에서 필요로 하는 교사를 양성할 수 없으며, 제대로 준비된 교사를 임용하는데 어려움을 겪고 있다.

교사교육의 현장성을 제고하려면, 교원양성과 임용이 긴밀하게 연계되어 교원양성기관과 시도교육청간의 정례적인 협의를 통한 소통이 필요하다. 특히, 지난해 2021년 12월 10일 교원양성체제혁신위원회는 미래 교육으로의 대전환을 준비하며, 교원의 현장성과 미래 대응력 제고를 위한 초·중등 교원양성체제 발전방안을 발표하였다. 이 발표내용에 의하면 앞으로 교원양성기관은 교원양성 교육과정 운영 개선, 교육실습 및 실습학기제 도입, 다교과 역량 함양, 교과특성을 고려한 교원양성기관 특성화, 현장수요 맞춤형 교육과정 등을 혁신해야 하는데, 이를 위

해서는 시도교육청과 현장 학교와의 소통과 협력이 뒷받침되어야 한다. 현실적으로 교원양성기관이 400여곳, 17개 시도교육청, 초중등학교 1만여개가 존재하는 상황에서 상호협력과 소통이 쉽지 않다. 일부 시·도교육청에서는 교원양성기관과 MOU를 체결하거나 교원양성기관이 현장 학교와의 부분적으로 소통과 협력을 하는 수준으로 교원양성기관·시도교육청·단위학교간의 공식적인 의사소통 시스템이 구축되어 있지 못한 상태이다. 교원양성기관과 시도교육청, 단위학교가 교원양성과 임용의 주체들로서 학교현장의 교육과정 운영에서 필요로 하는 인재양성과 임용을 위해 3주체간 연대와 협력의 시스템 구축이 필요하다. 교원양성교육에 대한 국가적 책무성을 강조하기 위해서는 교원양성협의체를 법적 기구화하여 교원양성 교육과정, 미래교사상 및 교사역량 등에 관한 것들을 정기적으로 협의와 합의를 조율하는 것이 요구된다. 앞으로 예비교원의 양성기관과 시·도교육청(단위학교)간의 정기적인 협력과 교류를 통한 현장 적용성 높은 교육프로그램을 제공하는 노력을 경주해야 한다(전제상, 2018; 이동엽 외, 2021).

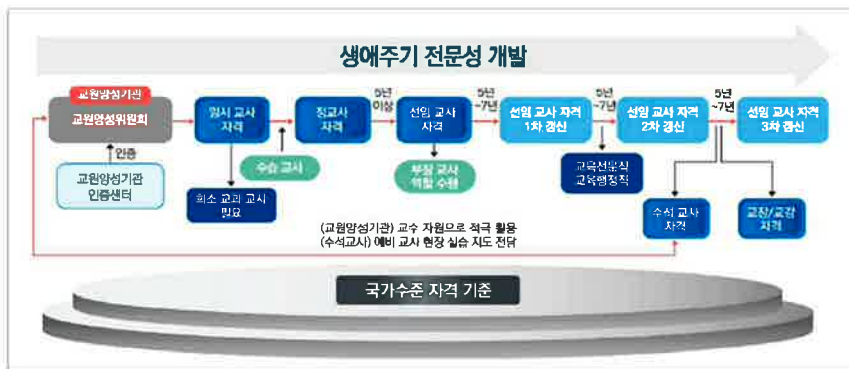
다. 교원의 전문성 신장을 위한 자격 발달 단계로의 개편

교원 자격체계는 교원의 전문성을 대표하는 것으로 국가는 교원의 전문성 신장을 위한 체계적인 유지·관리하는 것이 중요하다. 현행 교원의 자격체계는 2급정교사, 1급정교사, 교감, 교장으로 이어진다. 교원자격증에 대한 질 관리 미흡, 교사 자격과 전문성의 부조화, 교사자격제도가 교사들의 전문성 개발 동기를 유발하지 못한다는 지적은 꾸준히 제기되어 왔다. 즉, 교원양성기관의 졸업생은 무시험검정을 통해 교사자격을 부여받고 있어, 사실상 학점 이수 및 성적만이 자격 부여 여부를 결정하는 것이지 교사로서의 전문성을 기본으로 자격이 부여된다고 할 수 없다. 1급정교사 자격 후 교감 자격 취득까지 상위 자격 취득의 기회가 없고 교사자격의 지속적인 질 관리가 미흡하며, 교감 및 교장 자격 취득의 경우, 교사로서의 전문성보다는 행정가로서의 전문성을 확인하는 수단으로 사용되고 있는 실정이다(박영숙 외, 2019; 이동엽 외, 2020; 전제상 외, 2021).

전반적으로 볼 때, 교사에서 교감, 교장으로의 승진비율이 매우 적어 무기력한 교직풍토 조성 원인으로 작용하고 있고, 학교 교육과정의 자율화를 단위학교 차원에서 선도할 교육과정 및 수업에서의 리더십 부재가 나타나고 있다. 이는 교원의 교육전문성 인정 및 발휘 제한의 원인이 될 수 있다. 물론, 2012년부터

시행되고 있는 수석교사제도가 교원자격의 새로운 축으로 도입되었고, 교육과정 및 수업에서의 리더십 구축에 일조하고 있다고 할 수 있으나, 한정된 인원이 수석교사의 자격을 획득할 수 있고, 최근에는 수석교사를 선발하지 않는 시·도교육청이 있어 교육과정 및 수업 차원의 또 다른 리더십을 기대하기 어려운 상황이다(전제상 외, 2021).

교원자격체계 다단계화는 교원 전문성 신장의 가장 대표적인 탐구 주제로 이동엽 외(2020)의 ‘미래교육환경 변화에 따른 교사자격제도 개선 방안 연구’가 있다. 이들은 생애주기 전문성 개발을 중심으로 교사자격을 취득한 후 수습교사를 거쳐 정교사자격을 취득하며, 5년 후 선임교사자격을 취득한 후 5년마다 자격을 갱신(1~3차)하는 새로운 교사자격제도 모형을 [그림 1]과 제시하였다. 교원자격은 5년마다 집중 연수를 통해 갱신한다는 점이 특징이고 이는 경력발달에 따른 교원의 전문성을 여러 단계로 구분하고 있음이 보여주는 것으로 이는 교원자격 다단계화 개편의 방향과 유사성을 가진다. 교원자격의 다단계화에 대해서는 교원의 전문성 향상의 중요한 핵심으로 충실한 검토가 요구된다. 앞으로 교원자격 체계는 전문성을 기반으로 하는 자격 발달단계로 개편될 필요가 있다.



[그림 1] 교원 생애주기 전문성 개발을 위한 자격체계 모형

출처: 이동엽 외(2020). 미래교육환경 변화에 따른 교사자격제도 개선 방안 연구. p. 229.

라. 교원역량 기반 연수체제로의 혁신 : 교원 역량 기준 마련과 법적 근거 명료화

현재 코로나 19의 불확실성 시대를 다양하게 경험하면서 학교교육에 있어서

교원의 전문성이 무엇보다 중요한 교육현안으로 급부상하고 있는 실정이다. 최근에는 2022 개정교육과정 추진과 교원양성체제 혁신위원회, 국가교육회의, 한국교육개발원 등에서 교원의 전문성 혁신을 위한 다양한 논의가 활발하다. 그러나 현장 교원들의 전문성 신장을 위한 실질적인 교원연수시스템이 관련 법령 개정 등을 통한 근본적인 혁신이 없이 지지부진한 상황에 처해있다(박영숙 외, 2019; 이슬아 외, 2019; 김용 외, 2020; 전제상 외 2021). 따라서 현행 교원 연수체제는 교원역량을 기반으로 하는 연수체제로의 대전환이 요구된다. 현재 교원 집합형 직무연수, 원격연수, 혼합형 연수 등은 그 대부분이 교원의 수요에 기반하여 연수가 신청되고 진행되는 특징을 보인다. 모든 교원이 그런 것은 아니지만, 교원은 자신에게 흥미가 있고 학습에 관하여 부담이 없는 연수를 주로 선택하는 경향이 있다. 실제적으로는 교원연수 내용이 흥미가 없거나 학습에서 부담되는 연수프로그램인 경우 교원으로부터 외면을 받는 경우가 있을 수 있다.

이와 같은 교원연수 문제점을 인식하여 그 동안 정부 및 시도교육청에서는 연수 관련 연구나 연수 만족도 조사 등을 활용하여 교원연수 설계, 연수 내용 및 방법의 개선을 통하여 상당 부분 극복해 왔으나, 지금까지 많은 교원연수 연구자들의 연구 결과에서 나타난 것과 더불어 현장 교원들의 불만족을 해소하는데 한계가 있는 것도 사실이다. 특히, 교원이 자신에게 부족한 역량이 무엇이며 그 역량을 보완해 주기 위한 연수가 어디에서 제공되고 해당 연수를 통하여 내가 얻을 수 있는 능력은 무엇인지 등을 생애 발달단계를 반영한 교원역량 진단 시스템이 부재하다는 것이다(허주 외, 2018; 박영숙 외, 2019; 전제상 외, 2021). 앞으로 교원연수는 코로나19와 같은 불확실성이 증대되는 상황에서 교원 전문성 개발을 위한 교원 책무성을 교육기본법과 교육공무원법 등을 거론하지 않더라도 학생의 교육적 지도에 요구되는 전문 지식과 방법(AI 및 소프트웨어 활용 등)을 자율적으로 확립하는 것이 요구된다는 점에서 교원직무 관련 역량 설정, 진단, 연수기획 및 운영 등을 통한 질 관리시스템을 마련하는 것이 핵심이 아닐 수 없다.

1) 교원 역량 기준 마련

교원 역량 기반 교원연수체제로의 패러다임 전환을 가져오기 위해서는 일차적으로 국가적 차원에서 교원 역량에 대한 합의가 선행되어야 한다. 최근 교원

역량 설정은 많은 연구자들이 이의 필요성과 중요성을 강조하면서 교원역량 기준을 다양한 관점에서 제시하는 등 관련 문헌을 쉽게 찾아볼 수 있지만, 교원역량 개념에 관한 정의가 다양하여 합의에 이르는 것이 쉽지 않다. 그렇지만 교원역량 기준 마련의 국가적 관심과 접근이 2022 개정교육과정 추진위원회 및 교원양성체제 혁신위원회 등에서 필수적 과제로 부각되고 있다는 점에서 교원연수로 교원 전문성 개발 차원에서 역량 기반의 연수체제로의 전환이 불가피하다(전제상 외, 2021). 미국은 1992년 INTASC(Interstate New Teacher Assessment and Support Consortium)의 교사핵심기준과 관련하여 처음으로 개발하였고, 이후 수차례 개정되었으며 2013년에 Institutional Focused Edition으로 이어져 오고 있다. 교사핵심기준을 살펴보면 기획과 준비, 교실환경, 지도, 전문적 책임감 등 총 4개 영역으로 구분하였으며, 각각의 영역별 내용이 제시되고 있다. INTASC 교사핵심기준은 교사가 교직 수행 과정에서 어떤 지식을 갖고 어떻게 실행해야 할 것인가를 제시한 것으로 이를 구체적인 지표 형식으로 제시하는 특징을 보이고 있다(허 주 외, 2020). 교원역량 기반 연수체제 운영을 위해서는 국가 사회적 차원의 교원역량 기준이 설정되고 이에 더해 교원의 전문성 개발체계가 지원되어야 한다.

2) 교원역량 기반의 연수를 위한 법적 근거 명료화

우리나라는 교원의 전문성 개발 및 지원은 교원 법률주의(法律主義) 원칙을 준수하고 있기 때문에 관련 법적 근거를 구체화하는 것이 필요하다. 현재 교원의 직무는 초·중등교육법 제20조 제3항에 의거하여 '교사는 법령이 정하는 바에 따라 학생을 교육한다'라고 규정한 것처럼 교원 직무는 법령에 기반하고 있다. 마찬가지로 교원연수가 역량 기반으로 전문성을 향상하기 위해서는 역량 관련 법적 근거를 명료화하는 작업이 선행되어야 한다. 현재 교원역량에 관한 것은 교원 등의 연수에 관한 규정 시행규칙 제7조 제1항에서 자격연수의 연수과정표에서는 교원의 역량에 대해 기본역량 및 전문역량으로 구분하고, 1급과 2급 정교사 자격증 취득에 필요한 기본역량은 교원으로서 요구되는 교육관·교직관 등 기본적인 소양 및 자질, 전문역량은 1급과 2급 정교사로서 전문적인 직무수행에 필요한 지식이나 기술을 규정하고 있다. 이와 같이 현직교원의 역량의 개념을 규정하고는 있으나, 애매모호하여 구체성이 결여되어 있다<표 11>. 이런

이유로 인해 현행 교원 연수기획 및 운영 등에 있어서 실효성을 발휘하기 어렵다. 교원연수가 역량 중심으로 진행되기 위해서는 교원자격별로 교원역량이 기준이 무엇이고 교원역량별 내용이 교원 관련 법령에 마련되어야 한다(전제상 외, 2021). 또한 교원 역량기반의 연수가 원활하게 작동되기 위해서는 정부 및 시도교육청별 교원연수기관에 대한 질 관리 차원에서 주기적으로 연수기관 운영에 대한 평가체제를 실시할 필요가 있다. 2011년 교원연수기관별 평가가 실시되었지만, 최근에는 자체 점검 수준에 그치고 있어 교원연수기관 운영의 질 관리가 미흡한 실정이다.

<표 11> 1급·2급 정교사의 교원 역량 기반 연수 내용

정교사(1급)과정		정교사(2급)과정	
영역	이수시간 배정비율(%)	영역	이수시간 배정비율(%)
가. 기본역량: 교원으로서 요구되는 교육관·교직관 등 기본적인 소양 및 자질	30-50	가. 기본역량: 교원으로서 요구되는 교육관·교직관 등 기본적인 소양 및 자질	30-50
나. 전문역량: 정교사(1급)로서 전문적인 직무수행에 필요한 지식이나 기술(「교원자격검정령」 제4조에 따라 자격증에 표시할 담당과목의 전공지식을 포함한다)	50-70	나. 전문역량: 정교사(2급)로서 전문적인 직무수행에 필요한 지식이나 기술(「교원자격검정령」 제4조에 따라 자격증에 표시할 담당과목의 전공지식을 포함한다)	50-70
합계	100	합계	100

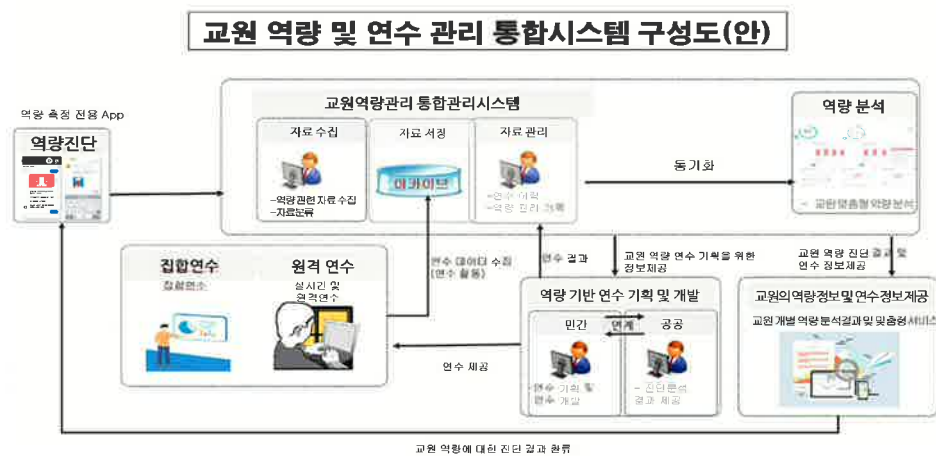
마. 교원 역량 및 연수 통합 시스템(Teacher Competencies & Training Management System) 구축

현행 교원의 연수는 크게 자격연수와 직무연수로 구분되는 바, 자격연수를 제외하고 직무연수는 교원이 자발적으로 이수하고 있다. 교원이 자발적으로 연수를 신청하고 이수한다는 측면에서 연수 참여도는 높일 수 있으나, 교원이 흥미와 관심을 가진 연수는 신청하게 되지만 흥미와 관심을 두지 않는 연수는 신청할 가능성이 낮아지게 된다. 이러한 문제 때문에 교원으로부터 외면 받는 연수는 교원 역량 관련 연수라면 교원에게 필요한 필수 역량을 갖출 기회를 놓칠 수 있다. 현

재 교원 연수 체계에서 가장 큰 문제로는 교원 자신에게 필요한 역량이 어떤 것들이 부족하고, 어떤 것들이 잘 준비되어 있는지를 확인할 방법이 어렵다. 예를 들어 교원 역량 중 의사소통역량이 어느 정도 갖추었는지에 대해서 교원 스스로 확인이 어렵다면 해당 교원은 의사소통역량과 관련된 연수를 신청하지 못할 수도 있다. 앞으로 교원역량 진단체계 구축을 위해서는 교원역량 개념 및 요소 설정, 역량 요소별 진단문항 개발, 진단방법과 시스템 마련, 역량진단 전문가 양성 등에 관한 세부과제들이 구안·제시되어야 한다(전제상 외, 2021).

일차적으로, 교원 역량에 대한 진단 체계가 마련된 이후에는 교원 역량 및 연수 통합시스템(Teacher Competencies & Training Management System)이 구축되어야 한다. 교원 역량 진단 관리시스템은 국가 차원에서 설정된 교원 역량에 대한 개념 및 역량요소를 측정하기 위한 검사로 구성되어야 하며, 이와 관련된 데이터를 주기적으로 수집하고 저장하며 관리하여 분석이 진행될 필요가 있다. 이 과정에서 교원 역량에 대한 데이터를 수집하고 저장하며 관리하는 정보시스템 구축이 전제되어야 한다. 교원 역량 진단 통합관리시스템이 구축되면 역량 진단을 원하는 현장 교원들이 요구하는 정보를 즉시 제공해 주며 지원해야 한다(전제상 외, 2021). 교원 역량 진단을 위해서는 교원 역량 진단 전용 어플리케이션 개발이 필요하며, 이를 통하여 교원 역량 진단에 참여를 희망하는 교원들이 스스로 진단에 참여하여 진단을 받을 수 있다. 교원 역량 진단과 관련하여 교원의 자발적인 신청에 의하여 진단에 참여하는 방안이 검토될 수 있다. 또한 교원 역량 진단 플랫폼은 교원 역량 및 연수관리 통합시스템과 연동되어 자료가 수집되고 저장되며 관리될 필요가 있다. 수집된 자료는 전문적인 데이터 분석가와 교원 역량 전문가의 협업을 통하여 개별 교원의 역량을 분석하게 된다. 이 과정에서 단순히 교원에 대한 역량 분석에 그치는 것이 아니라, 개별 교원의 역량에 있어 강점과 약점에 대한 진단 분석을 통하여 추후 교원 역량 기반 연수기획자와 교원 개인에게 진단 정보를 제공하게 된다. 한편, 교원에 대한 역량 분석이 종료되면 해당 정보는 연수기획자 및 교원에게 분석결과가 제공된다. 먼저, 연수기획자는 학교급, 직위, 지역 및 경력 등 특성을 고려하여 역량 강화를 위한 연수를 기획하게 된다. 이 과정에서의 고려사항은 역량 강화에 적합한 연수내용과 방법이다. 교원 역량 강화 연수에 참여한 연수생들의 연수이력 및 활동 정보는 다시 교원 역량 관리 통합시스템에 정보가 누적되고 관리된다. 기존의 교원연수

또는 원격교육연수에서는 연수 이수학점만 누적기록 관리되는 경향이 있었다. 하지만, 집합 또는 원격교육연수에 참여한 교원의 활동 내용에 대한 각종 로그 기록을 통합적으로 관리하여 연수기획자에게 전달하고 연수기획자는 이와 같은 정보를 통하여 역량 강화 연수의 질적 수준을 높이게 된다(전제상 외, 2021). 이상과 같은 교원 역량 및 연수 통합시스템(Teacher Competencies & Training Management System)은 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 교원 역량진단 및 연수 통합관리시스템

출처 : 전제상 외(2021)에서 참고하였음.

현행 교원연수 관련 규정은 역량 기반의 연수체제로의 전환을 위한 전면적인 교원연수 규정의 개정이 불가피하다. 이러한 연수규정 개정 과정에서 연수 목적, 연수기관의 종류와 설립, 연수대상, 지정연수, 연수종별 및 연수과정 등에 관한 내용들의 수정과 보완이 전제되어야 한다. 이것은 교원연수정책이 역량중심으로 종합적인 관점에서 진단 및 분석되고 재정립될 필요성을 가진다. 교원연수정책은 교원연수의 법적 근거를 기반으로 정부주도로 지금까지 진행하면서, 정부의 교원 연수정책 권한을 시·도교육청에 위임하였으며, 일부 교원연수의 프로그램을 민간(원격)연수원에 개방하는 방향으로 전개해왔다(전제상 외, 2021). 특히, 윤석열 대통령 당선자는 AI 및 소프트웨어 교원역량강화 정책을 선거공약으로 제시하여 이에 관한 현장교원의 연수프로그램 참여가 크게 강조될 것으로 예상되고 있다.

그렇지만 교원연수는 교원인사정책의 승진과 자격, 성과급 등으로 연계되는

구조적 한계 때문에 연수의 목적과 연수 내용들간의 연계성 미흡, 연수내용과 방법의 진부성, 역량 기반의 생애주기별 연수 지원체제 미흡, 정부 및 시도교육청 중심의 연수기관과 민간연수기관간의 역할과 기능 중복, 원격연수의 개념 및 콘텐츠 임차와 재조합·분할 등에 따르는 쟁점, 연수기관별 질 관리체제 등이 개선되지 못하고 반복되는 양상을 보여주고 있다. 교원연수 중 원격연수는 코로나 19 시대 이전에는 민간 주도로 진행되었으나, 코로나19 발생으로 정부 기관의 교육연수원들이 대부분 원격연수체제로 전환됨에 따라 정부와 민간의 원격연수 기능과 역할이 중복되거나, 민간연수기관의 원격교육 경쟁력이 정부의 원격교육 연수 기능 강화로 위기를 맞는 등 원격연수 범위와 내용에 관한 이해 충돌이 대립하는 수준에 이르고 있어 정부와 민간원격연수기관간의 역할과 기능의 정립이 요구되고 있다.

바. 역량 중심의 교장공모제 임용체제 개편

교장 공모제는 학교 구성원이 직접 일정한 자격과 능력을 갖춘 교장을 직접 선발하는 제도를 말한다. 교장 공모제의 유형은 초빙형과 내부형, 개방형이 있는데, 내부형과 개방형의 경우 교장 자격증이 없는 자도 지원이 가능하다는 측면에서 승진위주의 교직 문화 개선 및 교장 임용 방식 다양화를 지향하는 교장 공모제의 기본 취지에 부합하는 유형이다(이동엽 외, 2020). 현행 학교급별 공모 교장 지정 학교 현황은 <표 12>와 같다.

<표 12> 학교급별 공모교장 지정 학교 (2021.9.1.기준)

단위 : 교

학교급	전체학교	초빙형	내부형	자격증 미소지	개방형	자격증 미소지	합계
초	6,084	387	300	99	1	1	688(11.3%)
중	2,612	109	125	64	13	10	247(9.4%)
고	1,429	53	132	29	81	44	266(18.6%)
특수	97						0(0%)
기타*	37	1			6	3	7(18.9%)
계	10,259	550(5.4%)	557(5.4%)	192(1.9%)	101(1.0%)	58(0.5%)	1,208(11.8%)

*기타: 각종학교, 공민학교

출처: 교육부(2021). 교장공모제 현황(내부 자료)

출처: 이동엽 외(2020).에서 참고하였음.

그런데 교장공모와 선발과정에서의 정치적 중립성을 훼손하는 일들이 발생하면서 교장자격증 소유 유무가 쟁점으로 부각되고 있다(평교사 출신 임용 찬반 갈등...12년째 걸도는 교장 공모제, 서울신문, 2019-06-16). 교장자격증이 없어도 전문성만 있다면 교장이 될 수 있도록 한 교장 공모제 하에서 전문성을 판가름할 수 있는 가장 중요한 기준이 교장 자격증의 소유 여부가 되고 있는 아이러니한 상황이 연출되고 있다. 교장공모 과정에서 아무리 합리적이고, 타당한 선발기준이 제시되고, 규정된 절차를 거친다 하더라도 개인의 선호와 가치, 이해관계에 따라 이익집단을 형성하고, 개인과 집단의 목표를 달성하기 위하여 권력과 영향력을 행사하며 자기사람 심기, 통제하기, 비방과 모함하기, 회피하기 등의 전략을 활용하는 것으로 분석되었다(임미화·신상명, 2012 재인용, 이동엽 외, 2020). 이와 같은 정치적 영향력은 학교 공모교장심사위원회의 구성, 공모교장심사위원회에서 추천된 후보자를 교육청 공모교장심사위원회에서 최종 선정하는 모든 과정에 존재할 수 있다. 2010년부터 2021년까지 내부형 교장공모제를 통해 선발된 교장의 과반 수 이상이 특정 정치적 성향을 가지는 교사 운동에 참여했다는 사실은 교장 공모제가 교육의 정치적 중립성에 취약할 수 있다는 사실을 반증한다(에듀인뉴스, 2020.10.08. 재인용, 이동엽 외, 2020).

교장 공모제는 교장 승진제보다 학교구성원의 자발적 참여를 기반으로 한다는 점에서 민주성을 담보할 수 있지만 전문성을 갖추고 있느냐에 대한 분명한 증거를 제시하지 못하는 상황에서 무자격 교장을 선발하는 것에 대한 우려를 잠재우기 힘들다. 그렇다면 교장의 단위학교 운영에 대한 책임자로서 전문적인 경영관리 역량이 확보가 전제되어야 한다. 주요국에서와 같이 교장자격증을 부여하는 교장양성프로그램을 개설하고 이를 이수한 후보자를 대상으로 공모교장에 지원하는 방안을 강구하는 것이 필요하다(이동엽 외, 2020). 현행 교원승진제의 전문성 한계 차원에서 공모 교장제를 도입하였는데, 공모교장 지원자의 전문성을 담보하지 못한다는 점에서 개선의 필요성이 충분하게 제기된다. 공모 교장제의 선발 과정에서 교육의 정치적 중립성을 담보하지 못하여 공정성 관련한 이해충돌 현상들이 발생한다면 공모교장제의 안정적 운영을 확보하기 어렵다. 앞으로 교직사회에서 교장직을 지원하고자 하는 교사들에게는 일정 수준의 교장양성 프로그램에 참여하게 하고, 이를 이수한 자들을 대상으로 공모 교장에 지원할 수 있도록 하는 방안을 모색한다면, 교장의 전문성이 있는가, 없는가 하

는 문제에서 벗어나면서 정치적 영향력은 최소화하면서 선발이 가능할 수 있다.

사. 교원평가 체제의 재구조화

학교교육에서 교원평가는 학교조직과 개인의 발전·개선이나 유지 등을 위하여 학교조직과 개인의 효과나 장·단점에 대한 자료를 수집하고, 가치 판단을 하는 일련의 체계적 활동을 의미한다. 현행 교원평가는 근무성적평정과 다면평가, 성과상여금평가, 능력개발평가, 업적평가 체제로 운영됨으로써 여러 가지 문제점과 쟁점들이 산적해 있어 지속적인 논란이 되고 있다. 교원평가체제는 교원근무성적평정, 교원성과상여금, 교원능력개발평가<표 13>이며, 운영방식에는 업적평가체제를 감안하여 편리성을 도모하고 있다(전제상, 2021). 특히, 코로나 19 상황에 따라 교원능력개발평가 실시를 생략하거나 형식적으로 진행하여 교원에 대한 평가 자체를 신뢰하지 않으면서 교원학습연구년제 및 맞춤형 연수 등과 같은 기능까지도 연쇄적으로 무력해지는 풍토가 만들어지고 있다.

<표 13> 교원평가체제 비교

구분	교원근무성적평정(다면평가)	교원성과상여금	교원능력개발평가
목적	승진, 전보의 인사자료로 활용	교원의 사기 진작과 성과급 배분	교원 능력개발 자료로 활용
도입 시기	1964년	2001년	2010년 전면 시행
법적 근거	교육공무원승진규정	공무원수당에 관한 규정/성과상여금업무 처리기준	교원 등의 연수에 관한 규정/교원능력개발평가 실시에 관한 훈령
철학	서열화, 차별화 평가/외재적·보상적 가치에 중점	외재적·보상적 가치에 중점	기준부합 판별 평가/내재적·본질적 가치에 중점
대상	교사, 교감	교사, 교감 및 교장	교사, 교감 및 교장
평가 자	교장(40%), 교감(20%), 동료교사 다면평가(40%)	실제평가를 하는 것이 아니라 정량 및 정성평가방법에 따른 동료교원다면평가지표를 선정하여 이의 결과를	교원 전원(교장, 교감, 교사) 학생 및 학부모(만족도 조사) -초등학생은 4-6학년만

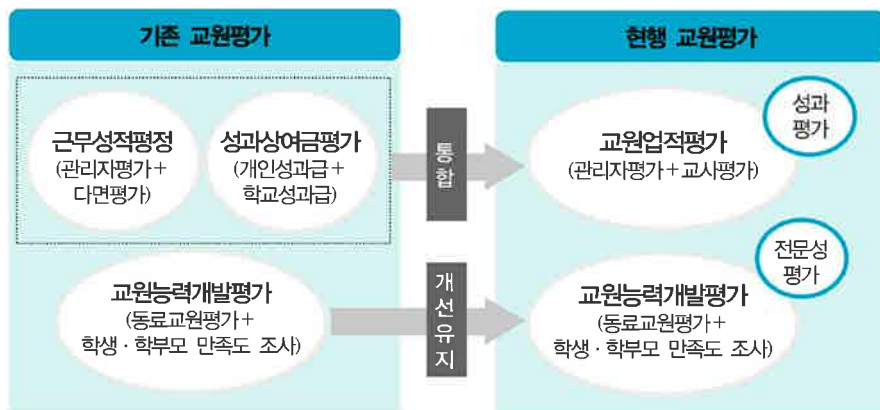
구분	교원근무성적평정(다면평가)	교원성과상여금	교원능력개발평가
		반영	실시하고 자기성찰자료로 활용
평가 내용	교사:교육공무원으로서 태도, 학습지도, 생활지도, 전문성개발, 담당업무 교감:교육공무원으로서 태도, 교육활동 및 교육연구지원, 교원지원, 행정사무관리	업적평가의 다면평가 내용을 그대로 정성과 정량으로 구분하여 활용	교장, 교감 : 학교교육계획, 교내장학, 교원인사, 시설관림 및 예산운용 교사 : 학습지도 및 생활지도 평가
기준	전국적으로 통일된 지표	전국적으로 통일된 기준을 바탕으로 단위학교에서 일부 수정 가능	평가영역 및 요소별로 골고루 반영하되, 평가지표에 단위학교 특성 반영 가능
시기	학년말 기준		9-11월 실시
방식	총괄(summative) 평가	총괄(summative) 평가	형성(formative)평가
방법	상대평가	상대평가	절대평가
결과 환류	결과 제한적 공개 → 환류(feedback) 미흡	개별교원에게 등급 통보 → 환류(feedback) 미흡	결과 통보 → 환류(feedback)조치 수반

출처: 전제상(2021), “7장 교원의 전문성 개발”, 초등교육행정의 이론과 실제, p. 263.

현실적으로 동일 교원 대상으로 유사한 평가를 여러 번에 걸쳐 중복 실시하는 것에 따른 비효율성 및 비경제성 등을 초래하고 있다. 현장 교원들은 학교급별 및 종별에 관계없이 교원이면 누구든지 공통적으로 수행해야 할 직무가 존재하는데, 교원 직무 중 핵심적인 요소는 학습지도와 생활지도 영역으로 모든 교원들이 필수적으로 수행해야 할 과업이다. 모든 교원들이 수행해야 할 공통적인 직무인 학습지도와 생활지도 등을 서로 다른 지표로 이중, 삼중으로 평가한다는 것은 행·재정적 낭비요인이이며(전제상, 2021), 교원행정업무를 증대하는 요인이 되기도 한다.

교원에 대한 평가의 복잡성 문제 해결을 위해 2015년에는 교원근무성적평정과 교원성과상여금평가를 연계하여 교원업적평가로 운영함으로써 평가과정의

일부 통합하기도 하였다. 교원능력개발평가는 전문성 개발 차원으로 그대로 존치하는 운영방식을 그대로 유지하고 있다([그림 3] 참조). 현재까지 교원에 대한 평가는 평가 종류가 많으며, 평가의 이중성으로 복잡성을 떨칠 수 없다. 교원평가는 교원의 전문성 신장을 위한 중요한 기제임에도 불구하고 현장교원을 비롯한 교직단체 등에서 불만과 비판이 끊이지 않고 있다. 그것은 교원평가에 대한 목적을 무엇으로 할 것인가, 평가자는 누가 어떤 기준으로 할 것인가, 평가 결과를 어떻게 활용할 것인가에 대한 논쟁에서 합의된 결론을 이끌어내지 못하고 있으며, 교원성과상여금 지급 시기만 되면 일부 교원들이 정치적 편향성을 가지고 비판하는 모습이 매년 재현되고 있는 실정이다.



[그림 3] 2015년 교원평가제 개선방안

출처: 전제상(2021). “7장 교원의 전문성 개발”. 초등교육행정의 이론과 실제. p. 264.

그러나 현장 교원이 생각하는 교원평가의 목적에 대한 차이가 크다. 교원평가의 본질적 기능은 교원의 태도, 성격, 적성 등을 판단하고, 교원의 직무수행상의 업적이나 성과들을 측정하며, 교원의 능력, 즉 현재의 능력과 잠재능력을 동시에 개발하는 것이다. 그러나 일부 교원과 교원단체들은 교원평가가 교원의 전문성 개발보다 학교조직을 경쟁체제로 몰아는 교육 현장을 황폐화시킬 것이라고 주장하고 있다. 또한 교원평가는 본질적으로 사람의 사람에 대한 평가, 즉 주관적 가치 판단을 전제로 출발하는 것이기 때문에 아무리 타당한 평가준거를 설정한다 하더라도 나름의 한계를 가질 수밖에 없다. 교원평가는 학교구성원을 비롯하여 학생 및 학부모가 학교교육의 결과에 대한 책무성을 공유하는 총체적인

노력으로 교사가 평가과정에서 의미 있는 역할을 수행할 수 있도록 권한이 부여되어야 하며, 이를 위해 다면평가방법이 활용되고 있다. 교원평가 쟁점의 핵심사항은 교원평가 결과의 활용의 문제로 귀결된다. 즉, 교원의 능력개발평가 결과를 다양한 용도로 활용할 것인가 아니면 교원의 전문성 신장으로만 한정하여 활용할 것인가 하는 문제로 귀결되고 있다. 교원평가의 본질적 기능에 비춰 보면, 평가결과는 다양한 용도로 활용하는 것이 타당하지만, 정부가 교원능력개발평가를 도입하면서 전문성 신장에만 한정하겠다는 입장을 견지해 왔는데, 이를 유지할 것인가 아니면 수정할 것인가 하는 신뢰의 문제가 빠져있다. 이러한 교원평가정책에 대한 신뢰의 문제는 새로운 교원평가체제를 도입한지 10년이 지났고 코로나19와 같은 위기상황에서 교원평가체제 운용의 본질적 기능이 충실하게 작동되지 못하는 한계를 보이는 만큼 이를 전면적으로 재구조화하는 시점이 되었다. 또한 교원평가 출범의 역사과정에 비춰보면 교원승진과 연수, 그리고 사기진작이란 3가지 서로 다른 목적에 기인하는 기형적 구조를 안고 있는데, 이를 바로 잡아야 하는 필요조건이 형성되었다고 여겨진다. 국민의힘 대선 공약에서는 학교행정업무의 관점에서 평가업무 부담을 완화하겠다는 정책을 제시하였는데, 이와 관련한 교원평가에 대한 행정처리 복잡성을 간소화하는 노력이 전개될 것으로 예상된다. 따라서 교원의 직무수행 역할은 하나인데, 이를 이중삼중의 평가기준에 의한 다중적 평가과정에 따른 중복성과 비효율성, 그리고 심리적인 부담을 해소하는 교원평가의 재구조화가 요구된다.

아. 교원 행정업무 경감

교원은 수업 이외에 학교교육과정 편성 및 운영, 학생 생활지도, 담당부서 업무 처리, 학급경영 및 학교경영 참여에 이르기까지 다양한 업무를 수행하고 있다. 이와 같은 업무는 학교교육 운영을 위해 필수불가결한 요소이나, 교사 본질적 직무인 수업과 생활지도에 적잖은 영향을 미친다. 지난 1974년 국무총리 지시인 ‘각종 행사에 학생동원 금지 지침’을 시작으로 1981년 문교부의 ‘교육 정상화를 위한 교원잡무경감에 관한 대책’, 1997년 ‘교원의 잡무 경감대책’, 2006~2008년 ‘학교 교무행정지원인력 시범배치’, 2009년 ‘교사의 수업전문성 제고 방안을 위한 교원업무경감대책’, 2012년 ‘교사의 행정업무부담경감방안’, 2017년 ‘교원행정업무 경감 개선 방안’ 등이 지속되어 왔다(권순형, 2021).

이러한 교원행정업무 경감 대책은 이번 대선공약에서도 빠짐없이 제시되었다. 교원행정업무 부담 완화는 교원의 교육권을 보장하여 궁극적으로 학생의 학습원으로 강화하는 것으로 직결되기 때문이다. 교원의 행정업무 경감을 위해 교원행정업무 총량제 및 시스템을 개선하겠다고 하여 다양한 관점에서 논의될 것으로 예견할 수 있다. 이러한 방안을 도입한다고 해서 교원행정업무 경감이 획기적으로 줄어들어 교원의 본질적 직무에 몰입할 수 있을 지에 관해서는 회의적이다. 왜냐하면 학교교육에서 교원의 교육활동이 행정업무 부담으로 교사의 수업준비와 학생지도에 지장을 초래하는 ‘교육의 목적 전치 현상’이 계속되기 때문이다(신현석, 2017). 정권이 바뀔 때 마다 새로운 교육정책변화에 따른 정부와 시도교육청의 행정업무는 추가되지만 기존의 행정업무는 폐기되는 경우가 그리 많지 않다. 윤석열 정부는 기존 정부의 교육정책을 수정하거나 변경하면서 AI 및 소프트웨어 교육, 생태교육 및 에너지교육 등을 강조하는 새로운 업무가 생겨날 개연이 높다는 것이다. 특히, 코로나19 상황이 3년째 지속되면서 학교현장에서 교원의 코로나 대처 업무가 과중되면서 교원의 본질 업무가 지속되고 있고 교원의 업무가 과중하다는 의견이 지속적으로 제기되고 있는 상황에서 윤석열 대통령 당선자의 선거공약에 ‘교원행정업무 총량제 및 시스템 개선’이 제시된 것은 다행스럽다. 그 동안 교원행정업무 경감대책은 교원의 전문성 신장과 직결되는 것으로 교원의 사기진작은 물론 교원정체성 확립에 커다란 영향을 미치는 주요 정책이었다. 이 때문에 교원행정업무경감은 교직원체별 혁신의 요구가 매우 높았으며, 이를 실현하는 과정에서 교원들간의 이해대립과 이념적 갈등으로 교육의 정치적 중립성 가치가 훼손되는 경우가 발생하기도 하였다.

교원의 직무는 교육기본법과 초중등교육법, 교육공무원법, 학교보건법 등에 따라 학생수업과 생활지도, 전문성 신장과 복무, 대외 관계, 학급경영 등을 수행하도록 하고 있다. 그러나 교원의 직무 범위가 명확하게 규정되지 못한 관계로 학교별, 학교규모별, 보직유무별 교원 업무차이로 인한 불만이 해소되지 못하고 있다. 교원이 출근해서 퇴근할 때까지 학생의 수업지도나 생활지도에 집중하도록 하는 ‘최소 지도 및 연구시간’이 확보되도록 교원행정업무를 경감하는 시스템을 강구해야 한다. 또한 교원직무에 관한 법적 기준을 마련함과 동시에 교무행정 지원인력을 확보하여 단위학교에 배치하는 노력이 병행되어야 한다. 이번에는 교원업무경감 정책이 실효성을 담보하여 학교현장 교원들이 실질적으로 체감되었다

는 평가가 나올 수 있도록 교원의 행정업무충량제가 정착되었으면 한다.

자. 교원치유지원센터의 내실화

학교현장에서 교원이 정상적인 교육활동을 전개하는데 있어 교육활동을 침해하거나, 교원에 대한 상해·폭행, 성적 굴욕감·협오감, 민원 행위 등이 줄어들지 않고 있다. 2016년 정부는 교육활동을 침해받은 교원을 치유하고 학교 내외에 교원 존중 문화를 조성정책의 일환으로 '교원의 지위향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법'에 근거하여 교원치유지원센터를 설치·운영하도록 하였다. 현장 교원이 교육활동 침해 피해를 입은 경우에는 교원에 대한 심리상담·치료, 법률 상담을 제공하여 부당하게 피해를 입은 교원이 적정한 치유를 받고 학교현장에 복귀할 수 있도록 지원하고 있다. 교원치유지원센터는 교원의 교육활동 침해 예방·피해교원 지원·학교복귀 지원을 체계적으로 관리하여 교원의 교육활동을 보호하고 궁극적으로는 교원의 사기 진작 및 교육전념 여건 조성을 위한 역할과 기능을 담당하도록 하고 있다(이희현, 2018). 17개 시·도교육청별로 교원치유지원센터가 설치·운영되고는 있지만, 시·도교육청의 형편에 따라서 센터에서 제공하는 지원 내용의 범위와 수준에 차이가 발생하고 있어 내실있는 지원이 필요하다. 교원은 학생의 교육활동을 자주적으로 실행하는데 부당한 외부의 간섭이나 침해로부터 보호되어야 할 주체임에도 불구하고 이러한 침해상황에 대한 법적 지원은 헌법상 교육원리로서 지켜져야 한다.

최근 3년간 코로나19 상황에 따른 현장 교원들이 겪는 감정노동자로서의 직무 스트레스와 소진현상들은 상당한 수준에 이르고 있어 이에 대한 진단과 대책이 새롭게 마련될 필요가 있다. 교원치유지원정책은 교원의 교육활동 보호 차원이 아닌 모든 교원을 대상으로 한 복지의 관점으로 전환하는 것이 요구된다. 현재 교원치유지원정책은 교육활동 침해를 직접적으로 경험한 피해 교원의 치유와 회복에 주안점을 두고 있으나, 교육활동 침해 사안이 발생한 학교에서는 모든 교원이 이를 간접적으로 경험하고 부정적인 정서를 공유할 수 있으므로, 이러한 직, 간접적으로 피해경험을 가진 모든 교원에 대한 지원이 가능하도록 복지 차원에서의 정책 마련이 요구되고 있다.

이상에서 윤석열 정부가 교원정책에 대해 진단·분석하고 앞으로 5년간 국정과제로 탐색해야 할 과제는 교육에 관한 헌법 정신에 비추어, 교원정책 영역별로

8가지(학교교육 혁신을 위한 교원 정원 관리의 의사결정 시스템 개편, 교원양성 기관과 시·도교육청(학교)의 연계시스템 구축, 교원의 전문성 신장을 위한 자격 발달 단계로의 개편, 역량 중심의 교장공모제 임용체제 개편, 교원평가 체제의 재구조화, 교원역량 기반 연수체제로의 혁신 : 교원 역량 기준 마련과 법적 근거 명료화, 교원 역량 및 연수 통합 시스템 구축, 교원 행정업무 경감, 교원치유 지원센터의 내실화)를 탐색하였다. 교원정책 영역별로 8가지 과제는 헌법상 교육원리인 자주성, 전문성, 정치적 중립성이란 가치를 기반으로 충분하게 논의될 타당성과 정합성을 가진다고 할 수 있다. 교원정책 영역별로 8가지 각각의 과제가 지향하는 헌법상 교육원리 관계⁸⁾는 <표 14>와 같다.

<표 14> 헌법상 교육원리(헌법 제31조 제4항)와 교원정책 과제별 관계

교원정책 영역별 과제			헌법상 교육원리		
			자주성	전문성	정치적 중립성
교원 정책 영역	수급	학교교육 혁신을 위한 교원 정원 관리의 의사결정 시스템 개편	√	√	-
	양성·임용	교원양성기관과 시·도교육청(학교)의 연계시스템 구축	√	√	-
	자격	교원의 전문성 신장을 위한 자격 발달 단계로의 개편	-	√	-
	승진	역량 중심의 교장공모제 임용체제 개편	√	√	√
	평가·보수	교원평가 체제의 재구조화	-	√	√
	연수(전문성)	교원역량 기반 연수체제로의 혁신 : 교원 역량 기준 마련과 법적 근거 명료화	-	√	-
		교원 역량 및 연수 통합 시스템 구축	√	√	-
	근무여건	교원 행정업무 경감	-	√	√
	복지	교원치유지원센터의 내실화	√	√	-

8) 헌법상 교육원리(헌법 제31조 제4항)와 교원정책 과제별 관계는 연구자의 자의적 판단에 의한 것으로 앞으로 실증적 연구를 통한 검증이 필요하다.

V. 결론

윤석열 대통령 당선자는 대통령직인수위원회를 출범하면서 ‘겸손하게 국민의 뜻을 받들겠습니다.’고 하였다. 이 문구에서의 ‘국민의 뜻’은 바로 헌법 정신을 의미한다고 해도 과언이 아니다. 이러한 점에서 앞으로 5년간 윤석열 정부가 지향해야 할 교원정책 방향과 과제는 헌법 제31조 4항의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 기본적인 원리로 설정하고, 이와 관련한 교원정책 영역별 국정과제를 탐색하는 것은 합목적성을 가진다고 할 수 있다. 역대정부에서는 교원정책은 학교 교육의 핵심 사안으로 교원인사정책의 원리와 OECD 기준, 학교자치 기준 등으로 진단·분석하여 대안을 모색하였지만, 헌법상 교육원리의 관점에 접근하는 경우는 거의 없었다는 점에서 나름의 의의를 지닌다.

윤석열 정부가 앞으로 5년간 국정과제로 추진해야 할 교원정책 영역별과제는 수급·학교교육 혁신을 위한 교원 정원 관리의 의사결정 시스템 개편, 양성·임용: 교원양성기관과 시·도교육청(학교)의 연계시스템 구축, 자격:교원의 전문성 신장을 위한 자격 발달 단계로의 개편, 승진:역량 중심의 교장공모제 임용체제 개편, 평가·보수:교원평가 체제의 재구조화, 연수(전문성): 교원역량 기반 연수체제로의 혁신-교원 역량 기준 마련과 법적 근거 명료화, 교원 역량 및 연수 통합 시스템 구축, 근무여건:교원 행정업무 경감, 복지:교원치유지원센터의 내실화의 8가지를 제시하였다. 이 밖에도 교원정책 영역별 과제는 교원처우 개선, 교육권 보호, 교직단체 등에 대해서도 종합적으로 검토하는 ‘교직발전 발전방안’차원에서 접근하는 것이 요망된다.

지난 20대 대통령 선거기간 동안 대선공약 중 교원정책에 해당되는 과제가 ‘AI 및 소프트웨어 교원역량강화와 교원행정업무 경감’에 대해서만 방향성을 제시하고 나머지 사안들에 대해서 제시하지 않았던 것은 교원정책의 실효성과 복잡성 등에 기인한 것으로 판단된다. 이제 20대 대통령 선거 결과가 마무리된 만큼 교육정책을 구현하고 학교교육의 실천하는 현장 교원이 자주적으로 주체로 인식하고 전문적 성장을 위해 이념적으로나 정치적 편향성을 가지지 않고 올바르게 교육활동을 할 수 있도록 교원정책을 종합적으로 접근하여 교직을 바로세울 수 있어야 한다. 윤석열 대통령 당선자는 교육을 통한 공정과 상식의 대한민국을 만드는 교육대통령이기를 기대한다.

참고문헌

- 국민의당(2022). 바르고 깨끗한 경제강국. 제20대 대통령선거 국민의당 정책공약집.
- 국민의힘(2022). 공정과 상식으로 만들어가는 새로운 대한민국. 제20대 대통령선거 국민의힘 정책공약집.
- 권순형(2021). 교사의 행정업무 투입 시간에 영향을 미치는 요인 분석. 지방교육경영. 24(2), 153~180
- 권영성(2007). 헌법학원론, 서울:법문사.
- 김기수·강호수·김갑성·김성기·김정민·전제상(2018). 4차 산업혁명 대응 역량 강화를 위한 교원 교육 시스템 재정비 연구. 대통령 직속 4차산업혁명위원회·경기도교육 연구원.
- 김수진, 도재우, 전제상(2021). 체계적 문헌고찰을 통한 교원 갈등 유형과 해결방안 탐색 한국교원교육연구 38권, 3호 221p ~ 250. 한국교원교육학회.
- 김이경·한유경(2007). 주요국의 교원정원 관리시스템 비교분석연구:관리 주체와 배치를 중심으로. 한국교육, 34(1), 45-66.
- 김혜진, 박효원, 박희진, 이동엽, 이승호,최인희, 길혜지, 김정현, 이호준(2020). 교원 및 교직환경 국제비교 연구: TALIS 2018 결과를 중심으로(Ⅱ). 한국교육개발원 연구보고 RR 2020-04.
- 노기호(2000). 교육의 정치적 중립성과 교원의 정치적 권리의 제한. 공법연구, 28(3), 176-198.
- 류시조(2015). 한국 헌법상의 정치적 중립성에 관한 연구.공법학연구, 16(1), 49-70.
- 류충현(2009). 헌법상 교육조항의 해석론과 주요 입법사례의 분석. 허남학연구, 15(4), 193-225.
- 박영숙,허주, 이동엽, 김혜진, 이승호, 김갑성, 김이경, 신연재(2019). 교직환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제(Ⅲ): 교원 인사제도 혁신 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2019-03.
- 박영숙 · 고전 · 김병찬 · 김이경 · 박남기 · 박상완 · 신현기 · 신현석 · 유형근 · 이윤식 · 이차영 · 임 승렬 · 전제상 · 정바울 · 진동섭(2018). 한국의 교직과 교사 탐구. 한국교원 교육학회편. 서울: 학지사.

- 박영숙 · 김갑성 · 전제상 · 김지희(2007). 국가 수준의 교사 자격 기준 개발 연구. 연구보고 RR 2007-07. 서울: 한국교육개발원.
- 박영숙 · 박균열 · 정광희 · 김갑성 · 전제상 · 양선희(2015). 교직원환경 변화에 따른 교원 정책의 진단과 과제: 교원의 역량 개발을 중심으로. 연구보고 RR 2015-03. 서울: 한국교육개발원.
- 박영숙 · 양승실 · 황은희 · 허은정 · 김갑성 · 김이경 · 전제상 · 정바울 · 황지원 (2017). 교직원환경 변화에 따른 교원정책 혁신 과제(I): 교원 양성 및 채용 정책의 혁신 과제. 연구보고 RR 2017-06. 서울: 한국교육개발원.
- 박영숙 · 희 · 조동섭 · 김수영 · 전제상 · 조영하(2007). 교육 서비스업 인력의 중 · 장기 수급 계획 수립을 위한 기초연구. 수탁연구 CR 2007-72. 서울: 한국 교육개발원.
- 배소연(2013). 헌법상 교육의 정치적 중립성에 관한 비판적 검토-교육관련 입법과 판례를 중심으로-.연세 공공거버넌스와 법 제4권 제1호, 127~164.
- 백규호(2014). 헌법 제31조 제4항 교육의 전문성의 해석과 법률유보의 한계성. 교육법학연구, 26(2), 69-99.
- 서정화 · 박세훈 · 박영숙 · 전제상 · 조동섭 · 황준성(2011). 교육인사행정론. 한국 교육행정학회편 교육행정학전문서. 경기: 교육과학사.
- 신범철·이예슬·박균열(2018). 교원정책 연구 동향 분석. 한국교원교육연구 35, (2), 211~240.
- 신현석(2017). 새 정부 출범에 따른 교원정책의 방향과 과제. 새정부 출범에 따른 교원정책의 방향과 과제. 제71차 춘계학술대회. 5월 13일. 한국 교원 대학교 외국어연수관 105호. 한국교원교육학회. pp. 1-55.
- 신현직(1999). 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 법리. 교육법학연구, 11 권, 153-169.
- 이동엽, 김혜진, 이승호, 강호수, 박희진, 김보한, 신연재(2021). 학교자치 관점에서 본 교원정책의 쟁점과 과제(RR2021-05). 한국교육개발원 연구보고 RR 2021-05.
- 이희현(2018). 교육활동 보호를 위한 교원치유지원센터 운영의 현황 및 과제. 교육정책 이슈와 전망. 교육개발 45(3), 통권 206호 30-35.
- 전제상 외(2019). 주요국의 현직 교사 전문성 개발 현황과 시사점. 2019 교육정

- 책네트워크 세계교육정책 인포메이션 이슈페이퍼 CP 2019-05.
- 전제상(2009). 다원적 교원평가제의 일원화 가능성 및 방안 탐색. 한국교원 교육 연구. 제26권 제2호. 한국교원교육학회. pp. 387-410.
- 전제상(2010). 교원능력개발평가에 따른 교원연수지원 요구분석. 한국교원교육 연구. 제27권 제4호. pp. 369-394.
- 전제상(2013). 교원인사행정의 연구 성과와 과제. 한국 교육행정학 연구 핸드북. 서울: 학지사.
- 전제상(2018). “제9장 교원평가제도의 쟁점과 과제”. 한국의 교직과 교사 탐구. 서울: 학지사. pp. 243~278.
- 전제상(2019). 주요국의 현직 교사 전문성 개발 현황과 시사점. 이슈페이퍼. 제2호. 5월 2일. 진천: 한국교육개발원 교육정책네트워크 정보센터
- 전제상(2020). “교육계의 갈등해소와 상호신뢰를 위한 교원교육”. 학교현장의 갈등유형과 관리전략에 대한 이론적·실천적 탐색, 한국교원교육학회 제78차 연차학술대회 자료집.
- 전제상(2021). “7장 교원의 전문성 개발”, 초등교육행정의 이론과 실제. 양성원.
- 전제상·조동섭·신상명·김수영·홍연주·김경운(2008). 교원의 전문성 신장을 위한 교원능력개발평가의 결과 활용방안 연구. 정책연구과제 2008-위탁-6. 교육과학기술부.
- 전제상·권순형·김갑성·최원석·박일수·김지선(2021). 교원의 정체성 확립을 위한 역량 개발 체계 수립 방안. 전국 시도교육감협의회 2021 - 02. 정책연구 보고서.
- 전제상·서영석·이재진·엄문영·이영희(2020). 포스트 코로나 시대 원격교육연수의 재개념화 및 미래 방향. 한국교육학술정보원, 연구자료 RM 2020-17.
- 전제상·권순형·안병훈·서명희(2021). 포스트코로나 시대, 미래교육체제에 대비한 교원 역량 및 연수체계 방향 탐색. 교육부-한국교육학술정보원, 연구자료 RM 2021-11.
- 정순원(2007). “헌법상 교육자치의 법리와 지방교육자치법의 입법과제”, 교육법학 연구, 제19권 제2호, 103-126.
- 정정길, 최종원, 이시원, 정금준(2012). 정책학원론(개정증보 5판). 서울:대명출판사.

- 정지옥·정일화(2020). 헌법 제31조 제4항에 기반한 지방교육자치제 개선방안. 교육법학연구. 32(1). 137-164.
- 조석훈(2015). '교육의 정치적 중립성'의 법적 해석과 적용.1교육법학연구, 제27권 3호. 295~332.
- 조홍순(2017). 한국 교원정책 70년의 역사적 맥락과 함의. 한국교육학연구 제23권 제1호, 353~377.
- 한국교육개발원(2021). 교육통계연보.
- 한수웅(2007). 교육의 자주성·전문성·중립성 및 교사의 교육의 자유. 저스티스, 36-59.
- 허 주, 정미경, 권순형, 민윤경, 최수진, 김은영, 김갑성, 최원석(2020). OECD 교육 2030 참여 연구: 미래지향적 역량교육 실행을 위한 교사의 역할과 역량. 연구보고 RR 2020-03, 한국교육개발원.
- 허영(2007). 한국헌법론, 서울: 박영사.
- 허주·이동엽·김소아·이상은·최원석·이희현·김갑성·김민규·이슬아(2018). 교직원환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제(Ⅱ): 교사전문성 개발 지원 체제 구축 방안 연구. 한국교육개발원.

헌법재판소 2004. 3. 25. 2001헌마710.

헌법재판소 2009. 9. 24. 2007마117.

헌법재판소 2002. 3. 28. 2000헌마283.

법제처 국가법령정보센터 홈페이지

(<https://www.law.go.kr/LSW/main.html>에서 2022.3.23. 인출)

<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=01466166632263648&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y> . "윤석열 같은 범죄자가 대통령" 교사가 수업 중 이런 말을... 이데일리, 2022. 03. 15 보도.

<https://www.sedaily.com/NewsView/263GD0QP5L>정권따라 춤추는 교육정책... "최소 10년 내다봐야". 2022-03-17 서울경제

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924232602&code=23111111&cp=nv>

“교원 임용·징계권 박탈… 사학 운영의 자유 침해 ‘위헌적’”. 국민일보 2022-02-22.

<http://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=50006> 에듀인뉴스 2022.02.04.보도, 조영달(2022). "교육의 자주성을 말살하는 사립학교법 개정안을 철회하라"

<https://www.joongang.co.kr/article/25056244>, 인수위서 사라진 교육 전문가…" 교육 홀대냐" 부글부글, 2022.03.17. 중앙일보

<http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2022031001073111000004>尹당선인, 무너진 헌법 가치 바로 세우는 게 제1 책무다, 문화일보 2022년 03월 10일

<https://www.joongang.co.kr/article/25056244>,중앙일보 입력 2022.03.17.자 보도, 인수위서 사라진 교육 전문가…"교육 홀대냐" 부글부글.

https://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20190617011019&wlog_tag3=naver‘평교사 출신 임용’ 찬반 갈등…12년째 걸도는 교장 공모제, 서울신문. 2019-06-16.