

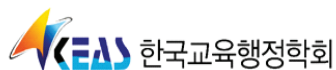
15주년 기념 학술대회

2023년 연차학술대회
지역, 국가와 고등교육 경쟁력
: 전망과 과제
- 한국지방교육연구소 세션 -

일시 2023년 12월 2일 토요일, 11:00 ~ 12:00

장소 충남대학교 융합교육혁신센터

공 동
주 최



공 동
주 최



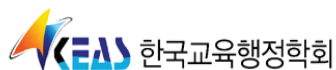
15주년 기념 학술대회

2023년 연차학술대회
지역, 국가와 고등교육 경쟁력
: 전망과 과제
- 한국지방교육연구소 세션 -

일시 2023년 12월 2일 토요일, 11:00 ~ 12:00

장소 충남대학교 융합교육혁신센터

공 동
주 최



공 동
주 최



프 로 그 램

좌장: 이슬아(한남대학교 교수)

발표제목		발표자
주제1	교육지원청 조직문화 혁신 촉진요인 분석	이수경(한국지방교육연구소 전임연구원) 박수진(진천상업고등학교 교사) 나민주(충북대학교 교수)
주제2	지방교육에 관한 정책, 행정, 연구 동향분석	나민주(충북대학교 교수) 박수정(충남대학교 교수) 한은정(인천대학교 교수) 서재영(한남대학교 교수) 이슬아(한남대학교 교수) 왕문혜(한국지방교육연구소 전임연구원) 오혜근(충북대학교 박사과정)
주제3	사립대학 교비회계 지출패턴 분석	유호준(한국지방교육연구소 선임연구원) 나민주(충북대학교 교수)
주제4	텍스트마이닝을 활용한 학령인구 감소 대응 교육정책 의제 동향 분석	김용준(한국지방교육연구소 연구원) 나민주(충북대학교 교수)
주제5	학교지원조직 유형별 업무, 구성원, 성과 비교 분석	이다현(한국지방교육연구소 연구원) 나민주(충북대학교 교수)

목 차

[한국지방교육연구소 세션]

[주제1] 교육지원청 조직문화 혁신 촉진요인 분석 1

[주제2] 지방교육에 관한 정책, 행정 연구 동향분석 ... 31

[주제3] 사립대학 교비회계 지출패턴 분석 73

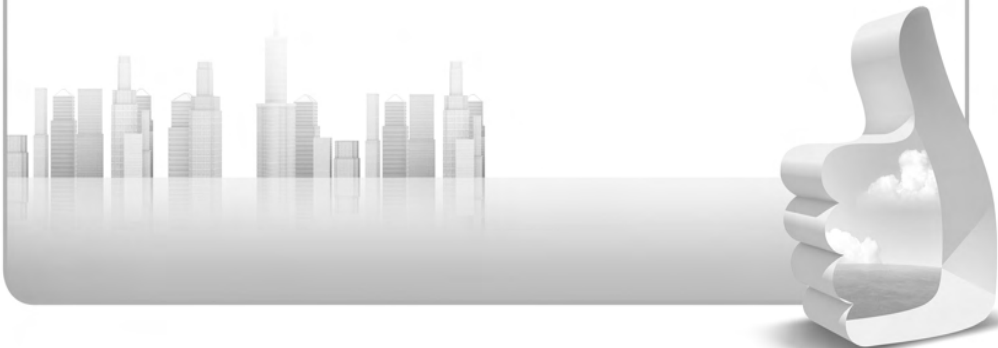
**[주제4] 텍스트마이닝을 활용한 학령인구 감소 대응
교육정책 의제 동향 분석 87**

**[주제5] 학교지원조직 유형별 업무, 구성원, 성과
비교 분석 149**

[2023년 연차학술대회] 지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제
한국지방교육연구소 세션

주제 1

A교육지원청 조직문화 혁신 촉진요인 분석



한국지방교육연구소 세션

A교육지원청 조직문화 혁신 촉진요인 분석

이 수 경(한국지방교육연구소 전임연구원)

박 수 진(진천상업고등학교 교사)

나 민 주(충북대학교 교수)

I. 서론

교육조직은 행정 환경과 수요의 변화에 대응하기 위해 지속적으로 재설계되어야 한다. 지방교육행정기관인 교육지원청의 경우에도 교육부에 의한 조직개편과 시·도교육청의 주도에 의해 재구조화 된 바있다. 교육부에 의한 조직개편은 2010년 교육지원청 기능 개편 정책과 함께 추진되었으며 이는 학교를 관리·감독하는 기능에서 학교 현장 지원 기능으로 전환하기 위한 것이었다(교육과학기술부, 2010). 이를 기점으로 시도교육청의 하급 기관으로서의 ‘지역교육청’이 ‘교육지원청’으로 명칭이 변경되었다. 이후 시도교육청에서 조례 및 자치법규를 개정하여 교육지원청 개편 정책을 적극적으로 실행하였다(황준성 등, 2011).

그러나 이러한 노력에도 불구하고 교육지원청은 학교지원 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 비판을 받는다. 예를 들면, 교육행정기관의 관료제적 특징으로 인한 상명하달 교육행정이 학교가 요구하는 자율성을 가로막고 새로운 상황에 적절하게 대처하지 못하게 한다(양성관, 2019). 책임소재가 불명확한 새로운 정책 과제는 서로 해당 업무를 맡지 않기 위해 노력하거나(강호수 외, 2018), 부서가 상호 협조하기 보다는 교육과 행정과의 이원화된 조직구조인 상태로 단위학교에 중복된 지원을 함으로써 학교현장에 혼란을 가중시키기도 한다(조무현 외, 2018)는 비판도 있다.

조직문화의 혁신은 이러한 교육지원청의 기능 개편과 재구조화 실현의 문제를 해결하기 위해 필연적이다. 이는 조직개편의 실효성을 달성하기 위해 조직의 근본적인 가치와 구성원의 공통적인 의미체계인 조직문화를 개선할 필요가 있기 때문이다(이인희 외, 2016). 특히 조직문화는 조직 내적 통합과 외부 환경 변화에 적응을 강화시키고(오석홍, 2020) 조직의 의사결정 과정과 성과에 영향을 미칠 수 있기에(김민희 외, 2015; 주효진, 2005) 매우 중요하다.

한편 교육지원청 조직문화 혁신에 관한 중요성이 인식되어 연구에도 적용되었으나 양적연구에 입각한 조직 진단연구(나민주 외, 2018), 조직문화 분석의 틀을 활용한 조직 내 문화적 요소를 탐색하는 미시적 연구(이영만, 하봉운, 2015; 주효진, 조주연, 2011; 김민희 외, 2015)에 국한되는 한계를 지닌다. 조직문화 유형을 구분하는 양적연구는 질적연구보다 객관적일 수 있으나 조직문화 변화의 과정이나 이유에 대한 심층적인 분석에는 한계를 지닌다.

본 연구는 교육지원청 조직 혁신 정책 집행에 주목하여 질적 사례 연구를 통해 한 교육지원청 조직 구성원의 인식을 분석함으로써 조직문화 혁신 과정과 촉진 요인을 분석하고자 한다. A 교육지원청은 혁신시범교육청 정책 사업을 진행하면서 조직문화를 혁신하고자 하였기에 연구의 목적을 위한 사례로 선정하였다. 분석 자료는 교육청 사업 담당자와 교육지원청의 구성원을 대상으로 진행한 면담과 사업 관련 문서를 활용하였다. 연구 결과는 바람직한 방향으로의 교육지원청 조직 혁신을 위한 모델을 개발하고 관련 정책을 성공적으로 집행하는데 활용할 수 있다.

II. 이론적 배경

1. 교육지원청 기능 및 조직 개편

지방교육행정기관인 교육지원청은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군·자치구를 관할구역으로 하여 설치된 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조에 따른 하급교육행정기관을 말한다. 동법에 의거한 주요 기능은 유·초·중학교에 관한 분청 위임 업무를 수행하며 사무분장은 해당 시도의 교육규칙으로 정한다.

2010년 이전의 교육지원청은 하급교육행정기관으로서 교육부나 시·도교육청의 정책 집행과 물적자원을 배분하는 등 정해진 규정을 전달하거나 단위 학교를 점검하고 통제하는 역할을 담당했다(이주호, 김선웅, 2002; 김민희, 2009). 당시 교육과학기술부인 교육부는 2010년 9월 학교자율화추진계획의 일환으로 선진형 지역교육청 기능·조직 개편 정책을 통해 교육지원청의 교육수요자 및 학교 현장 지원 기능을 강화하고자 하였다. 이 정책의 주요 내용은 관리·감독·규제 위주 업무 축소(예-담임장학제도 폐지 및 컨설팅장학 도입), 본청과 지원청 간 역할 조정(예-일반계 고등학교 현장지원 기능 지원청으로 이전), 교육수요자 및 현장지원 기능강화(예-Wee센터 운영, 학부모 학교참여 지원, 등)로 구성되었다(황준성 외, 2011).

교육지원청 개편 정책의 집행 과정과 실태 분석에서는 긍정적인 변화도 있었으나 학교 현장 지원을 체감하기는 어려운 것으로 나타났다. 긍정적인 변화로는 모든 시도교육청에서 담임 장학을 폐지하고 실효성이 낮은 관리·감독 업무를 축소하였고, 고등학교 업무를 본청에서 지원청으로 이관하는 등의 기능 재배분이 계획대로 이루어졌다(서범중 외, 2012a). 그러나 교육지원청 기능 개편 시범사업에 참여한 정책 집행자들의 대응과 인식에 대한 연구에서는 현장지원에 대한 기본 방향에 대한 공감대는 있으나 중앙정부 주도의 개편에 대한 부정적인 인식과 업무추진방식은 변화하지 않은 것을 발견하였다(박수정, 나민주, 2014).

최근에는 시도교육청이 지방분권과 교육자치의 강화와 같은 교육환경 변화에 대응하여 조직개편을 자체적으로 실시하고 있다. 이는 지방교육에 관한 권한과 사무가 중앙에서 지방교육행정기관인 시도교육청으로 이양되고, 지역주민과 단위학교 수요자 중심의 서비스가 증가한 데 그 배경이 있다. 이에 거의 모든 교육청의 핵심 교육정책으로 학교지원 강화가 자리잡게 되었다. 교육청이 주도로 한 조직개편의 주요 내용을 분석한 결과, 대내·외 환경 변화에 따른 대응력 강화와 단위 학교지원을 개편의 목적으로 하고 있으며, 교육청의 정책역량 및 전략 기능 강화, 직속기관별 사명 재정립, 교육지원청의 학교지원 기능 강화 업무수행 효율화와 이를 통한 교육현장 서비스 체감도 제고 및 교육활동에 집중지원 등을 위한 것으로 축약되었다(나민주, 2021). 또한 조직구성원이 공유하는 가치체계와 규범을 공유하는 것, 즉 조직문화를 분석의 틀

로 활용한 교육지원청 연구가 진행되었다. 조직의 기능 개편과 재구조화를 위해 조직문화의 혁신이 필연적이기 때문이다.

2. 조직문화 혁신 개념

조직문화 혁신은 조직문화에 혁신의 의미가 추가된 것으로 구성원의 행동을 규정하는 문화를 진단하고 문제를 집합적으로 해결해 나아가는 것을 의미한다. Smircich(1983)는 조직문화가 구성원의 행동을 규정하며, 일체감을 주어 사회체계의 안정성을 갖게 함으로써 조직성과를 향상시킨다고 주장하였다. 혁신은 문제 해결책의 필요성을 인식하고 독창적인 아이디어에 대한 집합적 노력에 힘을 때 시작되며 실행과 확산을 통해 더 나은 결과를 촉진한다(Kraner, 2018, 박선형, 2020 재인용).

Rogers(2005)의 개혁 확산 이론은 새로운 아이디어 혹은 행동이 사회구성원들 사이에서 전달되는 과정을 설명하는데 용이하다. Roger(2005)는 개혁이 얼마나 잘 확산되는지, 혹은 개혁의 채택율을 설명하기 위해 다음 다섯 가지 수용자의 특성(상대적 이익, 적합성, 복잡성, 시험가능성, 관찰가능성)으로 정리하여 설명하였다.

<표 1> 개혁 확산을 위한 요소

요소	내용
상대적 이점	새로운 개혁이 기존 보다 얼마나 더 좋은가를 수용자가 느끼는 정도
적합성	개혁이 잠재적 수용자의 가치관, 경험, 필요 등에 부합하는 정도
복잡성	수용자의 개혁에 대한 이해도
시험가능성	수용자가 개혁을 한정된 범위 내에서 시험해 볼 수 있는 정도
관찰 가능성	개혁의 결과가 타인에게 보여질 수 있는 정도

출처: Rogers(2005:15~17)

그리고 Rogers(2005)는 조직에서의 개혁과정에 관하여 단계별로 나누어 설명하였다. 이는 크게 두 단계로, 의제 설정과 일치화를 통해 개혁 채택의 결정을 위해 정보를 수집하고 개념화하며 전반적인 계획을 세우는 시작 단계와

재정의/재구조화, 명료화, 일상화로 이어지는 이행 단계로 나누어진다.

조직문화 혁신의 단계에 대한 주요 이론은 Jellison(2008)의 ‘변화의 J곡선’이다. Jellison(2008)은 조직의 변화를 관리할 때 그 성과와 구성원의 심리상태가 영문자 J의 모양과 같이 현행 유지-하강-상승의 변화 양상을 이해해야 한다고 주장하였다. 이는 구성원이 변화를 요청받을 시 저항과 갈등을 겪으며, 현상 유지의 관성을 보이는 단계를 지나 변화 시행시 발생하는 비효율과 저항이 커지는 하강기를 겪고 혁신의 성과를 부분적으로 보이게 되면서 상승 단계에 이르는 과정을 의미한다.

따라서 조직문화를 혁신하기 위해서는 구성원들이 변화에 대한 두려움을 줄이고 변화를 받아들일 수 있는 준비 과정을 거쳐야 한다. 하미승(2015)은 조직문화 혁신 과정에 대해 우선 개혁 대상이 되는 요소를 인지하고, 새로운 요소를 탐색한 후, 바람직한 요소를 구성원들에게 주지시키는 것으로 설명하였다. 이 과정에서 구성원들에 의한 수용을 확보 확보하는 과정은 필수적이며 문화혁신에 따라 변화된 형태를 강화해야 한다고 설명하였다(하미승, 2015). 지금까지 살펴본 조직문화 혁신의 과정에 관한 이론을 정리한 비교한 표는 다음과 같다.

<표 2> 조직문화 혁신 과정 비교

	Rogers(2005)	Jellison(2008)	하미승(2015)
I. 시작 단계	1. 의제 설정: 조직의 문제를 감지하고 개혁이 필요함을 거론함 2. 일치화: 조직의 의제에 따른 문제와 개혁을 맞춤	1. 안정기: 변화에 대한 저항 현상 유지 관성 2. 하강기: 변화 시행 단계 비효율이 발생하고 저항이 커짐	1. 개혁 대상 문화를 인지함 2. 새로운 문화요소 탐색/개발함
II. 이행 단계	3. 재정의/재구조화: 조직에 맞게 개혁을 수정하거나 조직 구조를 재구조화 함 4. 명료화: 조직과 개혁의 관계를 더욱 명료하게 정의함 5. 일상화: 개혁이 조직의 일상적인 활동이 됨	3. 침체기: 조직 능력은 하강하지만 부분적인 성과가 보임 4. 성장기: 어려움이 직면할 때 극복할 수 있다는 낙관적 태도를 보임 5. 성숙기: 변화의 장점을 지각하고 생산성이 높아짐	3. 바람직한 문화적 요소를 구성원들에게 주지시킴 4. 구성원들의 수용 확보함 5. 문화혁신에 따라 변화된 형태 강화함

그러나 교육지원청을 포함한 지방교육행정기관의 조직문화 혁신에 관한 연구들은 조직문화를 유형화하여 실증 자료를 분석한 연구들이 대부분이다. 류영아, 류은영, 류병곤(2014)은 38개 교육행정기관(교육청, 교육지원청, 직속기관)의 조직문화유형(혁신지향, 관계지향, 위계지향, 경쟁지향)을 분석하고 조직문화의 유형이 직무만족에 영향을 주는지를 확인하였다. 분석 결과 교육지원청의 관계지향문화만이 직무만족에 영향을 주는 것으로 나타났다. 한편 이인희, 이지혜, 금창호(2016)는 J교육청의 조직문화를 한국지방행정연구원이 제시한 조직문화 분석틀(외부대응성, 내부유연성)을 이용하여 기관별 차이를 분석하였고 직무만족을 위한 시사점으로 적극적 조직문화를 제시하였다.

그러나 지금까지의 연구들은 조직문화유형을 지나치게 단순화하여 조직내부의 특수문화와 다양한 관점에서의 조직문화를 분석하기에는 한계가 있다(강호수 외, 2018). 따라서 교육지원청 조직문화 혁신에 관한 연구에서도 구성원의 인식 변화에 재조명할 필요가 있으며 관련된 정책을 집행하는 과정에 관한 연구가 요구되고 있다. 이러한 필요성을 기반으로 하여, 이 연구는 한 교육지원청 구성원들의 인식 분석을 통하여 조직문화 혁신 과정과 촉진 요인을 도출해 내는 것을 목표로 한다.

3. 교육정책 집행 성공 요인

정책 집행은 정책 결정이 이루어진 후의 정책 성공과 밀접한 관계가 있는 것으로 나타나 연구자들의 주목을 받고 있다. 특히 ‘집행’이라는 용어를 ‘목표의 설정과 이를 달성하기 위한 활동 간의 상호작용’(Pressman and Wildavsky, 1973)으로 이해하면서 정책 집행 과정에 관심이 증가하였다(이종재, 이차영, 김용, 송경오, 2015).

교육정책의 성공적인 집행을 위한 연구는 상호적응적 교육정책집행(송경오, 2013; 박상완, 2020), 정책집행자의 순응(이쌍철, 홍창남, 2008; 박수정, 나민주, 2014), 정책집행과정 분석(정성수, 2008; 박상완, 김재웅, 2014; 이승호, 2017; 문홍균, 차성현, 2019; 채송화, 김도기, 2021) 등에 관한 주제를 다룬다.

먼저 상호적응적 교육정책집행의 등장 배경은 정책결정이 이루어지고 나서 정책 내용이 변화되거나 잘 받아 들여지지 않음으로써 폐기 되는 경우의 발

생함으로써 집행이 자동적으로 잘 수행될 것이라는 인식에서 벗어나게 된 것에 있다. 이해관계가 복잡한 경우 정책 목표가 모호하거나 법령 내용과 지침에 대해 집행자들을 대상으로 명확하게 제시하기 어렵고, 결정된 정책 내용이 보완되어 집행과정에서 구체화 될 수 있기 때문이다(송경오, 2013). 정책이 바람직한 결과를 가져오는 조건을 탐구하기 위하여 Berman(1978)과 McLaughlin(1987)은 정책집행에서 정책과 정책집행 조직(또는 환경구조) 사이의 적응(adaptation) 개념을 강조하였다(박상완, 2020).

송경오(2013)는 2007년부터 추진해온 자율형 공립고 정책을 정책, 정책의 집행자와 대상자의 차원에서 상호 적응하는 과정을 분석하였다. 그 결과, 정책 내용 개선에 대한 요구는 받아들여지지 않았으며 정책 집행자들의 정책에 대한 이해와 역할도 부족한 것으로 나타났다. 정책 대상자인 교원들은 정책을 이해하고 정책 수행 능력을 향상시키기 위해 노력하였고 조직체계와 운영절차를 변경하는 적극적인 적응 형태를 보였다. 또한 정책의 목표와 학교 프로그램과의 연계가 어려운 경우에는 형식적으로 정책을 따르는 포섭(co-operation)의 형태를 보였다.

한편 교육지원청 개편에 대한 집행자의 대응과 인식에 관한 연구(박수정, 나민주, 2014)에서는 정책 집행자의 ‘순응(compliance)’ 확보에 대하여 강조하였다. 이는 정책 집행(implementation)을 넘어 정책의 내용을 어떻게 해석하고 실행(enactment)에 옮기는지의 과정에 관해 살펴보는 것이다(Ball 등, 2012, 박수정, 나민주, 2014 재인용). 또한 이쌍철, 홍창남(2008)은 정책 대상 집단의 순응과 불응 여부가 특정 정책의 성공 여부를 좌우한다고 주장하였다. 연구결과, 정책 대상 집단의 정책에 관한 이해가 높고 정책의 효과에 대해 긍정적으로 생각할수록 더 순응하였으며, 심리적 거부감은 낮을수록 더 순응하였음을 밝혔다. 시사점으로는 학교의 문화와 맥락을 고려하며 집행과정에서 발생하는 문제점과 보완사항을 지속 점검하고 대화와 설득을 통한 노력의 필요성을 주장하였다.

특히 조직개편과 조직문화의 변화를 위해서는 조직구성원의 역량 강화와 협업 및 소통의 문화가 강조되었다(백병부, 나현주, 2019; 김민희, 2016). 백병부와 나현주(2019)는 경기도교육청 구성원의 인식을 조사하여 교육행정기관 협업실태를 분석하고 협업을 위한 동기부여, 신뢰하고 존중하는 조직문화 등

의 협업 활성화 방안을 제시하였다. 김민희(2016)는 교육지원청 업무 연결 협업관계를 사회 네트워크 방법론을 활용하여 분석하였다. 이 연구는 일반직 공무원과 전문직으로 구성된 이원화된 교육지원청 조직의 구조적 특성을 강조하며 협업관계 중심의 업무구조 개선, 구성원 인식 공유, 학교지원 기능 강화를 위한 기관 간 협업모델 탐색이 필요함을 언급하였다. 선행연구에서 나타난 정책 집행과정에서의 주요 요인을 요약하면 다음 표와 같다.

<표 3> 교육 정책 집행과정 주요 요인 요약

구분	주제	주요 요인	관련 연구
정책	목표, 내용, 수단(예산)	목표와 수단의 명확성	박상완, 김재웅 2014
집행자	전략, 행위	정책을 이해시키기 위한 노력	송경오 2013
↑ ↓	상호적응	정책과 집행조직(환경구조) 사이의 적응	Berman 1978 McLaughlin 1987
		목표와 프로그램의 연계	송경오 2013
대상자	특성	역량과 능력	송경오 2013
		소통	Rogers 1983
		협업하는 문화	백병부, 나현주 2019
	인식	정책 효과에 대한 긍정적 생각	이쌍철, 홍창남 2008
		인식 공유	김민희 2016
	반응	순응	박수정, 나민주 2014
		정책 이해와 실행	Ball 등 2012

그간의 연구들은 정책 집행과정에 관한 연구에서 정책 환경, 정책 자체, 집행자와 대상자를 연구하였다. 이 연구는 교육지원청 조직혁신 정책 집행 초기 과정을 살펴보고 정책 집행자와 대상자 인식 변화에 관하여 질적 사례 조사를 실시하여 살펴보았다. 이를 통해 조직문화 혁신의 과정과 촉진 요소를 파악하고 나아가 교육지원청 조직혁신 성공모델을 구상하고자 한 점에서 선행연구와의 차이가 있다.

III. 연구 방법

조직문화 혁신 정책 집행과정에서의 촉진 요인을 분석하기 위하여 A교육지원청의 학교지원 혁신시범교육지원청 사업을 사례로 설정하였다. 사례연구는 실제 상황과 맥락 속에서 현상을 이해하고자 하는 연구로 그 목적을 다음 세 가지 중 하나로 한다. 첫째, 어떤 현상에 대한 상세한 묘사와 맥락을 재창조하기 위한 연구, 둘째, 사례 속에 존재하는 현상 간의 패턴을 찾을 수 있는 설명, 셋째, 특정 프로그램과 같은 현상에 대한 평가이다(김석우 외, 2019). 본 연구는 질적자료 분석을 통해 연구주제인 교육조직의 문화가 혁신되는 과정을 묘사하고 어떤 촉진 요인들이 있는지를 살펴보고자 한다.

A교육지원청은 2020년 9월부터 2년간 혁신시범교육지원청으로서 학교지원 기능강화를 위해 노력하였다. 이는 교육지원청이 단위 학교의 자율성을 증진하도록 지원 기능을 강화하고, 이를 위해 교육지원청의 조직개편과 일하는 방식의 개선이 필요함을 인식하는 데에서 시작되었다. 특히 A교육지원청은 학교의 요구를 적극적으로 지원하기 위해 구성원 간 소통과 협력의 문화 정착이 필요하다고 생각하며 조직문화 혁신을 시도하였다.

A교육지원청의 조직혁신을 위한 사업 진행 내용은 관계, 협업, 참여의 세 가지 영역으로 구분할 수 있다. 첫째, 학교지원을 위한 부서 간 원활한 소통을 위해 조직개편을 단행하였으며, 구성원 간 친밀한 관계 형성을 목표로 동상동몽 소통회, 전입직원 위크숍, 동아리 등을 운영하였다. 둘째, 협업을 위해서 부서를 넘나드는 전문적학습공동체를 구성하여 운영하였다. 그리고 수석팀장협의체를 구성하여 각 부서에서 수렴한 의견을 팀장급에서 논의할 수 있는 체제를 구축하여 부서간 협업을 유도하였다. 셋째, 조직문화 혁신에 구성원의 적극적인 참여를 위해 회의 진행방법 연수 등을 제공하여 구성원의 혁신 역량을 강화하기 위해 노력하였다.

연구의 목적을 위해 A교육지원청 관련 문헌자료 검토 및 조직구성원 면담 자료를 분석하였다. 구성원의 면담은 개별면담으로 진행하였으며, 그룹면담인 FGI(Focus Group Interview) 방식도 본청과 지원청 관계자를 대상으로 각각 1회씩 진행하였다. 면담은 인간의 경험 의미의 본질 또는 기본 구조를 파악하기 위해 그 현상을 경험한 사람으로부터 자료수집이 이루어진다(Creswell,

2021:355). 특히 개인의 생생한 경험과 그 경험에서 만들어지는 의미를 이해하기 위해 실시되기 때문에 참여자의 경험에 관심을 두고 이해하고자 노력하였다(Seidman, 2009:31).

면담 대상자는 A교육지원청 구성원과 본청의 혁신시범교육지원청 추진단으로 구성하였으며 그들이 조직문화 혁신 초기과정에서 무엇을 경험하고 어떤 인식을 갖고 있는지에 관해 조사하였다. 표집 방법으로는 최대 다양성 추구 표집(maximum variation sampling)과 눈덩이 표집(snowball sampling)을 적용하였다. 처음 면담에는 혁신시범교육지원청 사업 운영과 직접 관련이 있는 구성원으로 표집을 하였고 이후 새로운 면담이 필요할 경우 참여자의 도움을 받아 추가적으로 섭외하면서 진행하였다. 최종적으로 면담에 참여한 사람들은 총 26명으로 본청 4인(전문직 4명, 남자 4명)과 교육지원청 22인(전문직 8인, 일반직 14인; 여자 13명, 남자 9명)이다. 면담 참여자는 익명처리를 위해 참여자 번호를 부여하였으며, 각 참여자의 소속기관, 직렬, 성별과 같은 특징은 <표 4>에 제시하였다.

<표 4> 면담 참여자

참여자 번호	특징	참여자 번호	특징	참여자 번호	특징
참여자 1	전문직, 남	참여자 10	전문직, 여	참여자 19	일반직, 남
참여자 2	전문직, 남	참여자 11	전문직, 여	참여자 20	일반직, 여
참여자 3	전문직, 여	참여자 12	전문직, 여	참여자 21	일반직, 여
참여자 4	전문직, 여	참여자 13	일반직, 여	참여자 22	일반직, 남
참여자 5	전문직, 남	참여자 14	일반직, 여	참여자 23	일반직, 남
참여자 6	전문직, 남	참여자 15	일반직, 여	참여자 24	일반직, 남
참여자 7	전문직, 남	참여자 16	일반직, 여	참여자 25	일반직, 여
참여자 8	전문직, 남	참여자 17	일반직, 남	참여자 26	일반직, 여
참여자 9	전문직, 남	참여자 18	일반직, 남		

면담은 2020년 5월부터 시작하여 12월까지 반구조화 면담(semi-structured interview)방식으로 진행하였다. 이는 미리 준비한 질문을 바탕으로 점차 관련 질문을 함으로써 연구 참여자로부터 더 깊은 반응을 이끌어내어 풍부한 정보

를 얻기 위함이다(김영천, 2013:326). 면담 시에는 동의 후 녹음을 실시하여 녹음 자료를 전사하며 의미를 분석을 진행하였다. 면담 자료의 분석 절차는 Seidman(2009)의 제안에 따라 다음과 같이 진행하였다. 첫째, 녹음 자료를 반복하여 들으며 전사하기, 둘째, 전사자료를 읽으며 관심 있는 구절을 괄호로 표시하기, 셋째, 발췌한 내용을 범주로 조직하기, 넷째, 범주 간 관련성을 찾아 주제화하기이다.

IV. 연구 결과

이 연구는 A교육지원청의 혁신시범교육지원청 정책사업을 사례로 선정하여 조직문화 혁신 과정에 따른 촉진 요소를 분석하였다. A교육지원청 조직문화 혁신의 과정을 촉발, 활성화, 유지단계로 구분하여 제시하면 다음과 같다. 첫째, 조직문화 혁신의 초기인 촉발단계에서는 혁신의 필요성을 인지하고 TF팀을 구성하여 정기적인 회의를 진행하였다. 카카오 소통방과 같은 미디어 장치를 활용하여 전 구성원이 의견을 제시하도록 하였다. 둘째, 조직문화 혁신이 활성화되는 단계에서는 구조적 한계를 극복하기 위해 본청과 협력하고 업무조정을 위한 협의체를 운영하였다. 이 과정에서는 저항이 있었고, 이를 극복하기 위해 팀장급 리더십이 요구되었다. 그리고 전직원 소통회 등을 통해 정보를 공유하고 개방함으로써 공감대를 형성하는 것이 필요했다. 마지막으로 조직문화 혁신 유지를 위해서는 워크숍을 통한 역량개발에 힘썼으며, 지속성을 위해 인센티브가 요구됨을 확인하였다.

<표 5> 연구 결과 요약

단계	촉진 요소
촉발	- 혁신의 필요성 인식 - Task Force(TF)팀의 아이디어 회의 - 카카오 소통방
활성	- 팀장급 리더십 - 본청과의 협력 - 업무조정(협의체 운영) - 공유하고 개방하기

단계	촉진 요소
유지	- 역량개발(워크숍) - 인센티브

1. 조직문화 혁신 촉발

가. 혁신의 필요성 인식

조직문화 혁신을 위해서는 무엇보다 혁신의 필요성을 인지하고 새롭게 나아가야 할 방향을 설정하는 것이 중요하다. A교육지원청은 직원연수에서 교육지원청의 역할에 대한 교육을 받음으로써 조직문화의 문제점에 대해 전 직원이 소통하고 논의하게 되는 계기를 마련하였다. 이는 조직문화 혁신의 필요성을 인식하는 좋은 계기가 되었으며 조직문화 혁신을 위한 촉발점이 되었다.

OOO 교수님을 모셔서 학교 지방자치시대에 교육지원청으로서 어떤 역할을 해야 될까 하는 메시지를 던지는 전직원 연수를 했고 그다음에 저희 TF추진팀이 구성이 돼서 거기에 있는 분들이 퍼실리테이터 역할도 하면서 교육지원청 전 직원이 모여서 대화의 장을 펼쳤는데 그때의 분위기가 저는 좀 좋았더라는 생각이 들어요. 처음으로 전 직원과 소통을 하고 타부서에 있는 사람과 말을 섞으면서 얘기를 해보고 그러니까 아 그래 우리 조직 내에도 문제점이 있구나. 그러면 나름 또 이렇게 같이 협업을 하면서 학교를 지원해주는 이런 것도 한번 해보면 어떨까라는 이런 그래도 나름의 약간의 그런 마음들이 생기지 않았나. (참여자 3)

조직문화 혁신의 방향은 협력하는 조직, 민주적인 역량에 기반한 문화 형성으로 진술한 참여자도 있었다. 혁신의 필요성을 인지하고 내부 구성원들이 함께 방향을 설정한 과정을 다른 참여자의 진술에서도 확인하였다. 조직문화 내에 문제점을 스스로 알고 나아갈 방향에 대해 생각하는 것이 가장 선행되었다.

교육지원청의 협조적 분위기를 먼저 조성해야 그 다음 사업이 진척될 것 같아 분위기 조성을 먼저하려고 했어요. 행정조직의 유연성, 협조적 분위기를 만드는 것을 핵심으로 두었어요. 다른 사업, 업무가 늘

었다기보다 지원청의 구조 변경, 지원청의 구조를 바꾸는, 문화개선에 중점을 두고 시작 했어요. (참여자 7)

기존에 우리 교육청에 문화가 갖고 있는 문제점들을 진단 받고, 진단되어서 나온 문제점들을 개선하는 방식 자체가 가장 큰 목적이라고 봅니다. 그리고 혁신시범교육지원청 차원에서 그런 문제점을 진단하고 해결해 나가는 과정에서 발휘되는 민주적인 역량에 기반한 문화 이런 것들을 잘 만들어 나가는 것이 혁신시범교육지원청의 제일 신선했다 이렇게 생각합니다. (참여자 1)

나. Task Force(TF)팀의 아이디어 회의

A교육지원청은 혁신시범교육지원청 TF팀을 구성하여 조직문화 혁신의 필요성에 대해 공유하고 의지를 굳혀 나갔다. TF팀 구성원 중 한 명은 조직문화 혁신을 위해 조직 부분과 문화 부분이 변화해 나가는 것으로 이해했으며, 문화의 변화가 더 중요하다고 강조하였다.

저는 이제 작년에 이제 TF를 하면서 한 축의 조직 변화 혁신시범교육지원청이니까 조직이 같이 변하잖아요 항상. 먼저 건들이는게 조직 분야고, 저는 그런 것보다 더 앞서야 되는 게 사실은 문화라는 생각을 많이 했었고, (참여자 4)

이 TF팀은 사업의 초창기부터 규칙적인 만남을 통해 조직문화 혁신을 위한 아이디어 회의를 가졌다. 이러한 회의는 정기적으로 진행하되 규칙을 정해 놓고 하기보다는 자율적으로 분기별로 한 번씩 추진한 것을 알게 되었다. 조직문화 혁신을 주도하는 그룹을 형성하고 적극성을 발휘하여 운영하는 회의가 필요함을 알 수 있다.

좀 규칙으로 정해진 건 아니고 저희가 이런 걸 하면 좋겠다라고 아마 TF팀에서 먼저 얘기를 하면서....매달 이제 모이기는 힘들고 분기에 한 번 정도씩 그렇게 해서 진행을 하자 해서 올해도 진행했고 진행할 예정이고요. (참여자 15)

다. 카카오 소통방

A교육지원청은 시작단계에서 구성원의 참여를 확보하여 다양한 의견을 수렴하기 위해 카카오 소통방을 활용하였다. 부서 업무별로 담당자들이 카카오 앱을 활용하여 자유롭게 소통할 수 있는 공간을 제공하였다. 이러한 미디어 소통 장치를 활용하여 상향식 의견수렴이 가능하도록 장치를 마련한 것이다. 이 소통방에서 논의 된 사항들은 도교육청까지 전달되도록 지원하였다. 이러한 미디어 소통장치는 TF팀의 정기적인 아이디어 회의와 접목되어 운영하였다.

소통방에서 먼저 얘기가 되면 도교육청에서 관련 사안들을 검토를 해요. 그러면 그런 부분들 중심으로 검토가 돼서 안 되면 안 되는 점을 통보해 주고 되면 이렇게 합시다라고 해서 다음에 또 정기적인 모임이 있거든요. (참여자 1)

2. 조직문화 혁신 활성화

가. 팀장급 리더십

A교육지원청은 조직문화 혁신을 시작하기 위해 조직을 개편하고 팀장들의 적극적인 참여를 유도하였다. 기존의 행복교육지원센터의 학교지원팀을 교육과로 이동하여 업무 협조를 용이하게 조정하였으며, 적절한 인력지원과 업무 공백으로 새로운 학교지원 업무도 감당하도록 배려한 것을 확인하였다. 본청의 한 전문직원은 이 과정에서 특히 조직개편 이후에는 학교지원팀장의 인간관계 능력이 중요하게 여겨졌다고 다음과 같이 진술하였다.

조직개편 이전 학교지원팀이 있었던 행복교육센터는 학교지원과 관련 없는 행복교육지구 사업, 학폭업무 등 외부 공동체 사업업무만 하고 있었어요. 그래서 가장 학교와 관련 있는 업무를 하고 있는 교육과로 조직 이동을 하고 학교지원팀을 수석팀으로 하거나, 학교지원팀이 교육장 직속의 수석팀이 되어 회의를 주도하고 새로운 정책을 주도적으로 운영하는 안건을 냈으나 옥상옥이 될까봐 수석팀장들의 반대가 있었어요. 또한 수석팀은 보통 인사를 담당하기에 학교지원팀이 수석

팀이 되는 것도 어려웠어요. 그 결과 교육과 안의 평범한 학교지원팀으로 조직이동을 하게 되었고, 학교지원팀장의 인간관계 능력이 중요하게 되었어요. 교육과로 이동 후 업무 협조가 좀 더 수월하게 되었어요. 다른 지역교육지원청 학교지원팀과 다르게 학교지원팀 업무만 전담하는 주무관이 두 명 있고 새로운 업무를 받기 위해 업무 공백을 조금 남겨 두었어요. (참여자 7)

팀장급 리더십을 유도하는 것이 처음에는 쉽지 않았고 이는 Jellison(2008)의 J곡선 이론에서 언급된 초기 단계에서 발견될 수 있는 구성원의 저항으로 이해할 수 있다. 그러나 중간 단계에 이르러 하강과 상승이 혼재되면서 부분적인 성과를 발견하게 되는데 이를 위해 중간관리자인 팀장들의 참여와 리더십은 필수적이다. 다음은 팀장들의 저항과 리더십의 필요성에 대한 언급이다.

팀장 협의회는 초기 사업 논의 팀인데 팀장들을 움직이는 것이 제일 힘들었어요. 권위적인 행정팀장과 교육과의 수석 팀장을 학교지원팀이 움직이기가 힘들었어요. (참여자 7)

팀장 협의회가 사실은 어떤 정책이라든가 지역청 안에서 사업을 추진할 때 제일 초기 사업 논의 팀이었는데 그 팀장님들이 사실 움직이는 게 제일 힘들었어요. 주무관님들한테는 좀 협조를 좀 요하고 하면 편하게 말하는데 주무관님들은 이 팀장님들의 눈치를 봐야 되기 때문에 팀장이 움 움직여주지 않으면. (참여자 6)

나. 본청과의 협력

교육지원청의 구성원과 교육청 본청, 학교 등 모든 기관에서 조직문화 혁신 방향성에 대해 공감하고 참여해야 한다는 의견을 들을 수 있었다. 이는 교육지원청이 독립적인 기관이 아닌 하급교육행정기관이고 학교를 지원하는 역할을 수행하기 위해서는 본청과 학교에 있는 구성원과 교류하며 협력해야 하기 때문이다. 연구 참여자들은 교육지원청이 교육청 본청과 학교와 협력하여 상생하며 유기적으로 발전해 나아가야 한다고 주장하였다.

교육지원청만 변하는 게 아니라 도교육청도 변해야 합니다. 그래서 이게 일방적인 것이 아니라 상호 같이 상생하고 변화하는 그러한 하

나의 과정이라고 저는 생각을 하고요. (참여자 4)

전체적으로 이제 학교랑 교육지원청이랑 외부랑 세 기관과의 유기적인 업무가 가능해서, 나아가는 교육 문화 형성에 도움이 되지 않을까 싶습니다. (참여자 14)

A교육지원청은 지방교육행정기관의 구조적인 제한, 혹은 제도적인 한계를 넘어서기 위해 본청과의 협업이 필수적이다. 한 교육전문직원은 지역상생학교 사업을 추진할 때 통학비 지원이 안되고 있는 점을 언급하면서 본청과의 소통, 협의가 요구됨을 강조하였다. 특히 점점 문화 예산으로 제도적인 문제를 극복할 방법을 찾을 수 있다고 한다.

시내 학교 아이들이 한 10여 명 정도 지금 지역상생학교로 가 있어요. 이 학생들이 통학비가 지원이 안 돼요. 그거를 도교육청에서 열면 해주고 교육지원청에서 열면 이거는 안 해줘요... 예산과 권한이 하나도 없이 추진해라 이런 격이 돼버린 거죠. 그런 면에서 우리가 적극적으로 해석을 했을 때 가장 중요한 부분은 역시 만나는 점점 문화 예산이다. 이렇게 어찌 보면 도교육청에서 권한이나 예산 부분을 열어주지 않았기 때문에 교육지원청에 혁신시범교육지원청의 사업이 자리 잡게 되는 데 영향을 준 것도 엄청 크다고 봅니다. (참여자 1)

특히 본청과의 협력은 예산과 관련된 문제를 해결할 수 있는 중요한 촉진요인이 될 수 있다. 본청에서 혁신시범교육지원청 추진단에 속했던 한 전문직원은 이번 사업에서 업무 재구조화와 필요시 예산 증액/증원을 통해 교육지원청의 조직문화 혁신을 돕고자 하였음을 알 수 있었다.

이번 사업에서 인력재배치라는 용어를 사용했지 인력증원이라는 용어를 사용한 적이 없음. 업무 재구조화를 해서 효율적으로 사업을 추진하라는 뜻이었음. 예산증액, 증원이 필요할 경우 사업 운영을 해본 후 논의(소통)를 통해 요구할 것을 기대했고, 만약 예산 요구가 있다면 다 풀어줄 생각을 했었음. (참여자 6)

다. 업무 조정(협의체 운영)

조직문화 혁신을 활성화하는 데에는 협의체의 업무 조정역할이 두드러지게 나타났다. A교육지원청의 경우 수석팀장협의체를 통해 학교 지원을 위해 교육지원청으로 요청이 들어오는 새로운 업무들이 평풍되는 문제를 해결하고자 노력하였다. 업무 평풍 문제는 기존의 교육지원청이 학교지원 기능을 제대로 수행하지 못한 점 때문에 조직문화 혁신을 필요로 하게 된 핵심적인 내용이며, 이를 해결하기 위한 특별 조직이 바로 수석팀장협의체이다.

그런데 처음에 제가 왔을 때 학교 지원 팀에 조정 업무가 있는 거예요. 업무 조정 업무 뭘까 하고 봤더니 업무 평풍에 대한 문제가 꽤 있었어요. 작년도까지도. 올 초에도 있었습시다. 그리고 제가 와서도 한 두 건이 있었어요 그걸 하는 과정에서 이 수석팀장협의체가 이제 그 핵심 역할을 하는 부서예요. (참여자 1)

수석팀장협의체를 통해서 부서 간의 소통이나 이런 분야에서 굉장히 장점이 있고 이것을 앞으로는 점차 강화시켜 나가면 자연스럽게 수석팀장협의체에서 결정하는 구조라는 것이 조금씩 정착되지 않을까 하는 기대를 가지고 있습니다. (참여자 2)

그러나 학교지원에 대한 많은 의사결정이 수석팀장협의체에서 논의되어 다른 구성원이 직접 참여해 목소리를 낼 기회가 없다는 의견도 있었다. 이는 협의체의 운영만으로는 조직문화 혁신의 목적을 이루기가 어렵다는 점을 시사한다.

학교지원팀장이 새로 오고, 업무를 맡으면서 의사결정은 주로 수석팀장 회의를 통해 결정되어, 저나 다른 구성원들은 참여할 기회가 전혀 없었어요. 이 역시 관료화되는 과정이 아닌가 그런 생각이 들었습니다. (참여자 4)

라. 공유하고 개방하기

조직문화 혁신을 촉진하는 또 다른 주요 요소는 공유와 개방을 통해 구성

원간에 신뢰를 쌓고 공감대를 형성하는 것이다. A교육지원청에서는 다양한 프로그램을 통해 관계를 형성하면서 조직문화 혁신에 대한 공감대를 형성하였다. 연구참여자들은 전직원 소통 토론회, 워크숍, 동아리 등과 같은 프로그램을 통해 조직문화 개선을 위한 활동들이 진행되었다고 진술하였다.

눈에 띄는 체감을 느끼기는 조금 어렵기는 한 것 같은데 일단 말씀해 주셨듯이 저희가 제일 중심을 두게 조직문화 개선하면서 부서 간의 협업 소통을 중심으로 그런 활동을 많이 하려고 노력하고 있거든요. 전직원 소통 토론회라든지 그 전직원이 코로나 때문에 자주 모이지를 못해서 전직원이 모이지는 못하고, 일부 직원들 전임 직원 워크숍 같은 것도 하면서. (참여자 15)

소통토론회나 마니또 등의 이벤트를 통해 경직된 조직문화를 부드럽게 하는데 기여를 하고 구성원 간 업무적 관계 보단 좀 더 인간적인 관계를 형성하는데 도움을 줬다고 봅니다. (참여자 18)

인식의 공유는 특히 혁신을 확산하기 위한 필수 요소이다. A교육지원청 혁신시범교육지원청 정책사업 또한 이러한 소통의 과정을 거치고 있음을 알 수 있다. 한 연구 참여자는 공모를 준비하는 시점부터 전직원의소통회를 특정 채널로 지원청 구성원들과 소통함으로써 문화 개선을 위해 노력하는 부분을 긍정적으로 바라본다고 언급하였다.

다 모아서 같이 토론할 수 있는 시간들을 좀 가져야지 몇 명이 빠지더라도 굉장히 많은 사람들이 이 내용을 알아야 된다는 생각을 가지고. (중략). 전직원의소통회 같은 것들을 통해서 그 과정의 시간이 지원청에서도 굉장히 길었고요. 물론 그 과정에서도 100% 다 그걸 수용하거나 긍정적인 반응을 이끌어내지는 못했지만 그래도 그 과정을 통해서 문화 개선이나 사람들하고 이야기를 하는 소통의 과정이 생기는구나라는 긍정적인 부분들이 분명히 있더라고요. (참여자 7)

A교육지원청 구성원들은 공감대를 형성함으로써 긍정적인 인식을 공유하였다. 특히 혁신시범교육지원청 사업의 타당성과 필요성에 대한 공감대를 형성하는 것을 우선시 하였음을 알 수 있다. 공감대 형성은 조직문화 혁신에 대한

구성원들의 수용을 확보(하미승, 2015)하고 혁신의 필요성에 대해 나누게 함으로써 집합적으로 노력(박선형, 2020)할 수 있도록 도와준다. 한 연구 참여자는 일하는 방식의 개선, 즉 혁신 도입 이전에 공감대 형성이 선행되어야 한다고 언급하였다.

우리 교육지원청은 투표를 먼저 하지 않았어요. 공감대를 먼저 만들기 위해서 그랬었던 거거든요. (중략) 일하는 방식의 개선이라는 측면에서 봤을 때는 이것에 대한 타당성이나 필요성이나 공감대 같은 것들이 만들어져 나가는 과정이 일하는 방식이라고 생각합니다. (참여자 1)

공유와 개방은 조직에 대한 신뢰로 이어지며 구성원들의 소속감과 만족감을 촉진시킨다. 그러나 정보 공유와 개방이 이루어지지 못할 경우 그 반대의 결과를 초래할 수 있다. A교육지원청의 소통을 통한 의견 수렴은 계획서 작성 단계에서부터 의사결정 과정에 전 구성원의 참여를 전제로 하였다. 그러나 조직개편을 위한 의견수렴 과정 중 일부 내용이 전 구성원에게 공유되지 못하여 이러한 부분은 개선이 필요하다는 의견이 있었다.

조직개편으로 가기 위한 과정. 그 과정상에서 충분한 공유와 내가 충분히 이 조직의 구성원으로서 내 의견과 나의 생각 이런 것들이 반영되고 있구나라는 것들을 느끼는 소속감, 만족감이 더 큰 조직 개편의 목적이 아닌가라는 생각이 들어서 그런 것들이 앞으로도 계속 강화되는 측면으로 봐야하지 않을까 싶습니다. (참여자 4)

3. 조직문화 혁신 유지

가. 역량개발(워크숍)

A교육지원청 구성원의 역량개발을 위해 워크숍을 운영하고 이를 통해 협업하는 문화를 조성하고자 하였다. A교육지원청은 6개의 전문적 학습공동체를 운영하고 있고 여기에 46명 정도의 인원이 참여하고 있는 것을 확인하였다. 문화를 바꾸어 가는 과정에서 가장 중요한 장치로 전문적 학습공동체 활동이 언급되었으며 내부적으로 필요한 역량도 이를 통해 개발하고 있었다.

워크숍이라는 건 뭐냐 학교의 문화를 바꿔나가는 과정이라고 저는 생각을 하거든요. 워크숍은, 거기에 가장 핵심적이고, 전문적 학습 공동체의 가장 핵심 기재라고 봐요. 그 안에서는 수많은 관계와 문화가 만들어지는 것이 또 워크숍이라는 것입니다. 그렇다면 교육지원청에서 조직문화에 대한 고민을 할 때 워크숍을 도입하는 취지가 저는 그런 취지라고 생각이 되고 그래서 이제 올해 들어 워크숍에 대한 고민들도 하면서 내부 직원의 역량 강화도 고민을 하고 있는 부분입니다. (참여자 1)

워크숍을 통해 많은 구성원들이 업무적 또는 사회적 관계를 맺고 조직문화를 형성한다. 조직문화는 구성원들이 공유하는 가정, 규범, 가치들이 집합적 행동으로 드러나는 것이라고 정의할 수 있다(박원우, 2019) 한 연구 참여자는 구성원들의 태도나 마음가짐의 변화를 조직문화 혁신의 핵심으로 이해하고 워크숍에 참여한 사람들이 혁신을 지속할 수 있도록 ‘성장을 돕는 넋지’라고 표현하였다.

지원하는 측면과 성장을 돕는 넋지, 스스로 변할 수 있는 그런 것들을 굉장히 많이 저희가 방향성을 갖고 있기 때문에 그런 것들이 부각이 될 수 있도록 저희 내부의 구성원 간에 구성원들의 태도, 마음가짐 이런 것들이 훨씬 더 혁신의 중요한 관점이 아닐까라는 생각하고. 그것이 지속 가능하게 만드는 것 같아요. 왜냐하면 그걸 경험한 사람은 가셔도 하거든요. 거기 가셔도 해요. (참여자 4)

워크숍에 참여한 구성원이 발령으로 인해 다른 곳으로 이동하면 새로운 곳에 그 문화가 전파 될 것이라고 생각하였다. 실제로 장학사 협의회에 참여하고 교육을 담당하고 한 연구 참여자는 인사이동으로 인해 새로운 장학사가 올 때 마다 교육을 실시해야 하지만 이미 교육을 받고 다른 곳으로 발령 받은 장학사는 새로운 문화를 퍼트리는 역할을 하게 되어 긍정적인 방향으로 문화가 바뀌고 있다고 설명하였다. 결국 교육지원청 기능 개선을 위해 조직의 문화가 변경되어야 하고 이를 위해 ‘사람을 만들어내는 것’이라고 표현하기도 하였다.

사업 중 인사발령으로 OO에서 근무하던 사람이 다른 곳으로 발령이 나면, 그 사람이 새로운 곳의 변화를 이끌어 낼 수 있을 것이라고 생각합니다. (참여자 7)

OO 지역의 10개 교육지원청 학교지원팀 장학사 협의를 주기적으로 하며 학교지원 업무 개선에 대한 의견을 주고 받고 있어요. 그런데 6개월 주기로 발령이 날 때마다 학교지원 담당 새 장학사와 학교지원에 관한 업무 교육을 해야 합니다. 반대로 발령이 나서 다른 곳으로 간 장학사가 새로운 협의 문화 등을 펴뜨리는 것 같아 전반적으로 느리지만 긍정적 방향으로 문화가 바뀌고 있어요.(중략). 결국 학교지원과에서는 사람을 만들어내는 것(문화개선)이 중요한 것이라고 생각합니다. (참여자 8)

나. 인센티브

조직문화 혁신을 활성화하기 위해서는 인센티브와 같은 지속가능성을 위한 장치이다. 한 참여자는 행정직들에게는 가산점이나 인센티브를 지급할 필요가 있으며, 장학사나 팀장급 이상에게 인사권을 부여하여 안정적인 조직 운영이 요구되는 시점이라는 의견을 제시하였다.

행정직들에게는 인센티브가 큰 도움이 되요.(중략). 단기적으로는 행정직에게 인센티브, 승진 가산점 부여 등이 도움이 될 수있고 장기적으로 팀장급 이상에게 인사 지정 등의 권한을 주지 않으면 안정적으로 지속될 수 없다고 생각해요. (참여자 4)

V. 논의 및 결론

이 연구는 A교육지원청 조직 구성원과의 면담 자료 분석을 조직문화 혁신이 이루어지는 과정을 단계별로 분석하고 단계별 촉진 요인을 제시하였다. 이 과정에서 관찰된 주요 사항들을 조직문화 혁신 과정과 주요 요소로 나누어 논의하고자 한다.

본 연구에서는 A교육지원청의 조직문화 혁신 과정을 혁신의 촉발, 활성화, 유지의 세 단계로 구분하였다. 먼저 ‘촉발’ 단계는 Rogers(2005)와 하미승

(2015)이 설명한 것과 같이 조직의 문제(개혁 대상 문화)를 인지하고 개혁의 필요성에 대해 거론하는 것에서 조직문화의 혁신이 시작한다고 볼 수 있다. 설정된 의제를 위한 내부 혁신 주도자들을 TF팀으로 구성하여 주체성을 갖고 주기적으로 회의를 진행하면서 A교육지원청 문화 혁신사업이 시작된 것을 파악하였다. 이러한 노력은 특히 조직 개혁이 내부 구성원으로부터 시작되었을 경우 친근감이 높아 채택율이 높다는 다른 사례 연구(Schroeder et al., 1986; Rogers 2005 재인용)들과 일맥 상통한다.

조직문화 혁신이 촉발된 후 다음 단계는 ‘활성’이다. 이 단계는 Roger(2005)의 이행 단계와 같이 기존의 조직을 재구조화하고 조직과 개혁의 관계를 명료화하는 과정과 유사하다. A교육지원청은 기존의 학교지원팀을 교육과로 이동하여 학교지원기획팀으로 조직개편을 하였고 수석팀장협의체 운영을 통해 (평풍)업무를 조정하도록 함으로써 기존의 틀을 재구성하였다.

이 과정에서 A교육지원청은 팀장급 구성원들의 저항을 경험하였다, 변화를 시도하는 단계에서 비효율이 발생하고 저항이 커지는 Jellison(2008)의 ‘하강기’로 여겨진다. 특히 수석팀장협의체의 운영은 조직문화 혁신을 위한 핵심적인 기제로 여겨졌으나 한정적인 시간 내 모든 구성원들의 의견이 수렴되지 못함으로 인한 불만도 제기되었다. 이러한 문제를 해결하기 위해 하미승(2015)이 설명한 것과 같이 바람직한 문화적 요소를 구성원들에게 주지하면서 구성원들의 수용을 확보하기 위한 노력이 있었다.

마지막 단계는 조직혁신의 ‘유지’이며, 이는 변화의 장점이 구성원들에게 지각되고 생산성이 높아지는 ‘성숙기’ (Jellison, 2008)와 같이 혁신된 조직문화가 ‘일상화’ (Rogers, 2005)되는 것을 말한다. A교육지원청은 워크숍에 참여한 구성원의 인사이동을 통해 학교지원을 우선시하는 조직 협력 문화가 오히려 확대되어 나갈 것으로 기대하였다. 그러나 본 연구에서는 A교육지원청의 학교지원 혁신시범교육지원청으로 조직의 생산성이 나아지는 부분은 확인하지 않았기 때문에 조직문화의 혁신이 유지되고 있다고 결론을 내리기는 어렵다.

다음으로 연구 결과와 선행 연구에서 공통으로 제시된 조직문화 혁신 촉진요인을 ‘구성원의 참여’, ‘공감대 형성’, 팀장급 ‘리더십’, 구성원의 ‘역량개발’로 논의하고자 한다.

첫째, 조직 문화 혁신의 촉발단계에서부터 조직의 구성원이 참여하는 것은 중요한 요인이다. A교육지원청은 카카오톡 소통방, 전직원 소통회, 마니또 프로그램 등 다양한 방식으로 구성원들의 참여를 유도하고 이를 통해 공감대를 형성하기 위해 노력하였다. 이는 성공적인 교육정책집행을 위해서 정책과 집행 조직 사이의 상호작용을 강조하는 연구에서 강조하는 내용과 관련이 깊다. 정책 집행자와 대상자가 서로 소통하며 생각을 공유하고(김민희, 2016), 정책에 대한 이해도를 높이고(이쌍철, 홍창남, 2008) 정책의 내용을 보완하여 집행과정을 구체화(송경오 2013)하는 과정과 관계가 있다.

둘째, 조직 구성원 간의 공감대 형성 과정은 혁신을 위한 수용을 확보하는데 중요한 역할을 한다(하미승, 2015). Rogers(2005)는 확산을 특별한 형식의 커뮤니케이션으로 사회적 과정이라고 설명하였다. 혁신이 확산되는 과정은 긍정적인 인식을 공유하는 것을 포함하기 때문이다. 특히 A교육지원청의 경우에는 구성원들이 처음부터 누구라도 편한 시간에 의견을 제시할 수 있도록 미디어 장치를 마련한 것이 인상적이다. 커뮤니케이션 장치를 오프라인과 온라인으로 모두 제공함으로써 확산의 통로를 다양화 한 것은 혁신의 활성화를 극대화 한 것으로 보인다.

셋째, 활성화 단계에서 팀장급 리더십은 조직문화 혁신의 활성화를 위해 중요한 촉진 요소이다. A교육지원청의 경우에는 핵심조직인 학교지원팀장의 인간관계능력의 중요성이 언급되었다. 교육 정책 집행과정 선행연구에서도 정책 대상자의 특성으로 역량과 능력의 중요성이 언급되었다(송경오, 2013). A교육지원청 구성원들은 특히 중간리더인 팀장급 구성원들의 역할을 강조한 점이 특징이다.

넷째, 구성원의 역량개발을 통해 조직혁신을 촉진할 수 있다. A교육지원청은 다양한 구성원을 대상으로 워크숍을 제공하여 조직혁신 문화를 위한 역량을 개발할 수 있는 기회를 제공하였다. 뿐만아니라 워크숍은 조직 혁신을 위해 필요한 문화를 형성하고, 다듬어 가고 또 전파하는 곳으로 쓰이고 있었다. 교육행정기관의 조직문화 혁신은 구성원들의 네트워크를 통해 이루어지고 발령 등으로 인해 인사이동이 있을 때 다른 곳으로 더 확산될 것을 기대해 볼 수 있다.

A교육지원청 사례를 분석한 이 연구는 그동안 이루어진 교육행정기관의 조

직구조와 기능중심 접근이 아닌 조직문화의 혁신에 관한 구성원들의 인식을 살펴본 데에 그 의의가 있다. 특히 연구 결과에서 도출된 조직문화 혁신 단계와 촉진 요소들은 교육지원청 조직문화 혁신 관련 정책을 수립할 때 참고할 수 있을 것이다. 그러나 한 교육지원청의 조직문화 혁신 과정을 살펴본 것으로 모든 조직에 적용하기에는 한계가 있을 수 있다. 조직의 문화와 구성원의 능력, 조직 혁신의 필요성 및 요구에 대한 생각의 차이를 고려해야 한다.

이 연구는 교육지원청 조직문화 혁신 과정과 촉진 요소들을 제시하였다. 구성원의 참여, 공감대 형성, 팀장급 리더십, 구성원의 역량개발이 조직문화 혁신을 촉진한다면, 그 반대로 조직문화 혁신을 저해하는 요인이 있을 것이다. 후속 연구로는 혁신시범교육지원청 정책사업을 수행하고 있는 다른 지역의 사례를 추가로 분석하는 다중사례연구(multiple case study)와 조직문화 혁신을 저해하는 요인에 관한 연구가 필요하다. 다중사례연구는 지역별 혹은 조직문화별로 다른 점들을 파악하여 조직문화 혁신 이론 설립과 논의에 기여할 것이다. 조직문화 혁신을 저해하는 요인을 따로 분석 함으로써 정책 집행을 방해하는 요소들을 파악하고 이를 극복할 수 있는 구체적인 방안에 대한 논의도 필요하다.

참고문헌

- 강호수, 백병부, 장덕호, 오재길, 김한나. (2018). A교육청 조직문화에 대한 구성원 인식 탐색연구: Bolman과 Deal의 조직 프레임을 중심으로. 교육문화연구 24(4), 53-78.
- 김민희. (2016). 교육지원청 업무 협업관계에 대한 탐색적 연구. 한국자치행정학보 30(4), 77-93.
- 김민희. (2012). 경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능 개편. 한국자치행정학보 26(1), 1-23.
- 김민희, 이지혜, 오세희. (2015). A교육청 조직문화 특성 분석. 한국자치행정학보. 29(3), 91-106.
- 김석우, 최태진, 박상욱. (2019). 교육연구방법론, 제2판. 서울: 학지사.
- 김영천. (2013). 질적연구방법론 1 Bricoleur 서울: 아카데미프레스.
- 고전, 김이경. (2003). 지방교육자치제도 진단 연구. 한국교육개발원 연구보고.
- 교육과학기술부. (2010). 보도자료. 오는 9.1부터 지역교육청이 교육지원청으로 달라진다.
- 나민주. (2021). 교육지원청 역할 재구조화와 혁신: 과거, 현재, 그리고 미래. 2021 혁신 포럼. 충북교육청.
- 나민주, 이길재, 우명숙, 금창호, 박선주, 권용준(2018). 지방교육행정기관 조직분석·진단 개선방안 연구. 한국지방교육연구소 연구보고서.
- 나민주, 김왕준, 박수정, 오세희, 우명순, 이덕난, 정재훈, 하정윤. (2014). 교육지원청 기능개편 실태분석. 한국지방교육연구소 연구보고서.
- 남궁근. (2012). 정책학. 제2판. 법문사.
- 류영아, 류은영, 류병곤. (2014). 교육행정기관의 조직문화와 직무만족에 관한 연구: LISREL과 위계선형모형을 적용하여. GRI 연구논총 16(2), 213-233.
- 박선형. (2020). 혁신의 정의와 발생구조 및 이론체계에 근거한 교육조직 혁신 발전 방향 탐색. 교육행정학연구 38(2), 25-58.
- 박수정, 나민주. (2014). 교육지원청 개편에 대한 정책집행자의 대응과 인식. 교육정치학연구 21(4), 1-25.
- 박원우. (2019). 조직문화 변화관리. 경기도: 생능.

- 백병주, 나현주. (2019). 교육행정기관의 협업 실태 분석: 경기도교육청 직원의 인식을 중심으로. 한국교육, 46(1), 41-71.
- 서범중, 김성기, 권순달, 이지혜. (2012a). 선진형 지역교육청 기능개편 후 안착 방안 연구. 한국지방교육연구소. 연구보고서.
- 서범중, 박수정, 이지혜, 김민희. (2012b). 교육지원청 기능거점 모형에 대한 교육청 구성원의 인식. 교육연구논총 33(2), 31-56.
- 양성관. (2019). 학교혁신을 위한 교육행정기관 재구조화 방안 탐색. 열린교육연구 27(2), 191~216.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오. (2015). 교육정책론. 서울: 학지사.
- 이주호, 김선웅. (2002). 학교개혁의 전략, 자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서. 한국개발원.
- 이인희, 윤두호, 김승희, 최선명. (2019). 델파이 조사를 활용한 제주 지방교육행정기관 재구조화 방안 탐색. 한국교육학연구 25(1)
- 이인희, 이지혜, 금창호. (2016). J 교육지원청의 조직문화 유형과 직무만족과의 관계 분석. 한국교육학연구, 22(2), 213~233.
- 이영만, 하봉운. (2015). 조직공정성, 인사평가인식, 조직문화가 조직효과성에 미치는 영향분석, 교육행정학연구 28(2), 243~269.
- 조무현, 이가영, 양향룡. (2018). 교육지원청의 학교지원 기능에 관한 탐색적 연구: 전북지역 교직원 인식을 중심으로. 한국자치행정학보, 32(2), 143~163.
- 주효진. (2005). 조직구조, 조직문화 및 조직효과성의 관계에 관한 연구. 행정논총 42(2), 29~53.
- 하미승. (2017). 조직학-철학과 새 이론 탐색. 서울: 탐북스.
- 황준성, 현주, 김성기, 장덕호(2011). 교육지원청 기능개편 안정화 방안연구. 한국교육개발원.
- A교육지원청. (2020). 학교지원 혁신시범교육지원청 운영 결과.
- Berman, P. (1978). The study of macro-and micro-implementation. Public Policy 16(2), 157-184.
- Bolman, L. G. & Deal, T. E. (2017). Reframing Organizations. Jossey-Bass.
- Creswell, J.W. 한유리 옮김(2021). 질적 연구의 30가지 노하우. 서울: 피와이메이트.
- McLaughlin, M.W. (1987). Learning from experience: Lessons from policy

implementation. Educational Evaluation and Policy Analysis 9(2), 171-178. Jellison, J.M. 포엠아이 옮김 (2008). 유쾌한 변화경영. 서울: 가산출판.

Pressman, L. & Wildavsky, A. (1973). Implementation. Berkeley: University of California Press.

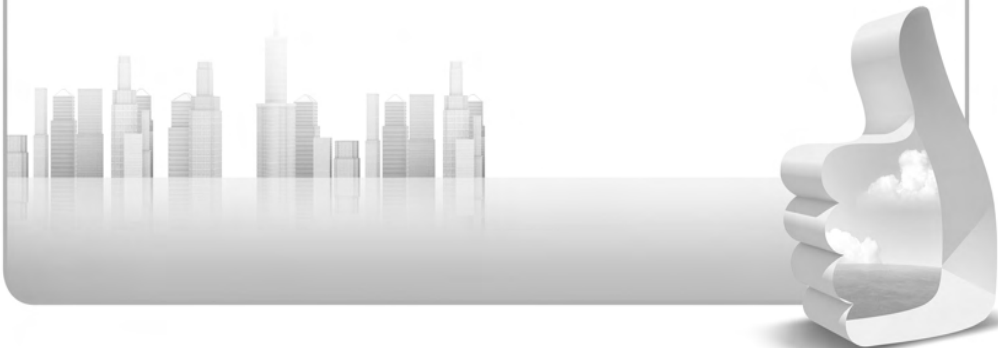
Rogers, E.M. 김영석 외 옮김 (2005). 개혁의 확산. 서울: 커뮤니케이션북스.

Seidman, I. 박혜준 외 옮김 (2009). 질적연구방법으로서의 면담: 교육학과 사회과학 분야의 연구자들을 위한 안내서. 서울: 학지사.

[2023년 연차학술대회] 지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제
한국지방교육연구소 세션

주제2

지방교육에 관한 정책, 행정, 연구 동향분석



한국지방교육연구소 세션

지방교육에 관한 정책, 행정, 연구 동향분석

나 민 주(충북대학교 교수)

박 수 정(충남대학교 교수)

한 은 정(인천대학교 교수)

서 재 영(한남대학교 교수)

이 슬 아(한남대학교 교수)

왕 문 혜(한국지방교육연구소 전임연구원)

오 혜 근(충북대학교 박사과정)

I. 서론

한국의 지방교육자치는 1991년 「지방교육자치에 관한 법률」 제정을 통해 실질적으로 실시되었다. 이 법률의 목적은 “교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관 설치와 그 조직 및 운영 등에 관한 사항을 규정” 함에 있다. 지방교육자치의 궁극적인 목표는 교육의 전문성, 정치적 중립성, 자주성의 실현, 지방분권의 강화, 주민참여의 증대, 교육 공약 및 정책에 대한 관심 증가, 주민의견의 정책 반영, 지역실정에 적합한 정책의 제의 발굴 및 실행, 교육재정의 안정적 확보, 지방교육행정의 책무성 강화 등으로 요약할 수 있다(나민주 외, 2018).

지방교육자치 제도가 법률 제정과 함께 본격화된 지 30년이 지났고, 그동안 제도의 안정화와 함께 그 성과와 과제가 다방면으로 논의되었다. 나민주(2021)는 학부모 및 지역주민의 교육 관련 공약과 정책에 대한 관심이 증대되고, 주민 참여가 높아졌으며, 실제로 주민 의견이 정책에 반영되는 성과가 나타나고 있다고 주장한다. 그러나 교육 전문성은 2006년 교육위원회의 폐지 및

교육감의 자격요건 완화 등 제도적으로 점차 약화되었으며 민중통제가 강화되는 만큼 지방교육의 전문성과 교육자치 역량의 성숙을 위한 노력이 필요한 것으로 나타났다(나민주, 2022).

지방교육자치 관련 연구는 관련 법·제도·정책 연구, 교육감 권한에 관한 연구, 혹은 중앙정부와의 관계나 일반자치와의 관계를 다루는 거버넌스에 관한 내용을 주로 다루고 있다. 지금까지 지방교육자치 제도에 관하여 수많은 연구들이 수행되었으나 지방교육 관련 이슈 및 의제 분석에 관한 연구는 제한적이다. 따라서 본 연구에서는 수많은 공공의 교육 문제 중 주요 정책의제, 행정 및 연구과제 등으로 삼을 수 있는 다양한 이슈를 분석하여 공적 의제로 전환할 수 있는 영향력을 살펴보고자 지방교육 관련 정책, 행정, 연구의 주요 이슈를 총체적으로 분석하고자 한다.

구체적으로 정책과정의 이론적 관점에서 보면 의제란 공식 논의구조 속에 투입되는 쟁점이고, 의제를 바탕으로 교육문제 해결을 위한 대안을 탐색하고 결과를 예측할 수 있다(Fowler, 2007). 이처럼 사회 내 문제의 쟁점화를 거쳐 정부의제가 형성되었을 때 교육정책을 결정하고 운영할 수 있어, 지방교육 관련 정책의 흐름을 살필 수 있는 다양한 자료를 활용하여 주요 이슈와 의제를 분석하는 것은 의의가 있다.

본 연구는 지금까지의 지방교육에 관한 정책, 행정, 연구의 주요 이슈를 통시적으로 분석하여 주요 내용, 동향과 쟁점을 파악함으로써 앞으로 나아가야 할 방향에 관하여 논의하고자 한다. 이를 위해 지난 지방교육과 관련된 다양한 공식적 자료를 수집하여 지방교육 관련 주요 이슈, 동향 및 패러다임의 변화 등을 다각도로 규명하여 지방교육 관련 주요 이슈의 내용과 특징을 살펴보고자 한다.

이에 따라 주요 연구 문제는 다음과 같다. 첫째, 지방교육 관련 정책, 과제, 연구의 핵심 이슈 및 의제가 무엇인가? 둘째, 지방교육의 지역, 시기에 따른 주요 이슈 및 특징 무엇인가? 셋째, 지방교육 관련 정책, 과제, 연구의 주요 이슈 및 의제 등을 토대로 지방교육 발전을 위한 시사점이 무엇인가?

II. 이론적 배경

지방교육에 관한 정책, 행정, 연구 분야의 내용 및 동향에 관한 분석 연구가 다양하게 수행되고 있다. 관련 연구들은 민선 교육감이 당선되고 난 이후인 2010년대부터 등장하기 시작하여 지방교육, 지방교육자치, 교육자치 등의 키워드를 중심으로 관련 연구가 계속적으로 수행되었다.

1. 지방교육에 관한 정책분야 동향 분석

정책분야에서는 교육감의 가치지향과 정책의지를 살펴볼 수 있는 연구가 수행되었다(강은숙, 2019; 박수정, 2011; 서현진, 2019; 유승민, 2022; 이일용, 장승혁, 2014). 대다수의 선행연구는 교육감 당선인 또는 후보 공약집, 취임사 등을 연구 자료로 활용하였다. 교육감의 선거공약은 시·도교육청이 실현하고자 하는 교육정책 목표 및 실현을 직접 운영할 수 있는 기준점이 될 수 있으며, 지방교육정책 변화와 어느 정도 연관성이 있는지 확인할 수 있는 주요 자료이다. 이에 따라 관련 연구에서 교육감의 교육적 가치가 지방교육에서 어떻게 실현될 수 있는지, 또는 실현되고 있는지 살펴보는 연구가 주를 이루고 있다.

박수정(2011)은 교육감 선거 관련 신문사설에 대한 네트워크 텍스트 분석을 수행하였다. 2010년 1월부터 2011년 3월까지의 교육감 관련 신문 사설 제목과 내용으로 연구대상을 설정하였고, 출현 단어의 빈도와 연결중심성을 분석하였다. 연구 결과, ‘교육’, ‘무상급식’, ‘전교조’, ‘후보’, ‘진보’ 등이 출현빈도와 연결 중심성이 높은 단어로 나타났으며, 선거 전 교육감 선거에 대한 높은 관심과 선거 후 민선 교육감에 대한 주목도를 보여주었으며, 교육감 선거의 정치적 중립성과 정책 지향성은 약했음을 밝혔다.

이일용, 장승혁(2014)은 교육감 선거의 법적 쟁점과 교육감 입후보자의 특성을 확인하기 위하여 교육감 선거 입후보자와 입후보자 선거 공약의 내용을 분석하였다. 교육감 선거 입후보자의 특성 중 교육공약 분석 결과, 당선자와 낙선자의 공약 내용 특성에 차이가 있음을 확인하였다. 당선자는 학교안전 공약을 제안하고 주요 주제로 집중하여 제안한 반면, 낙선자는 정부의 정책과 관련된 교육과정 공약을 제안하며 공약이 분산된 형태로 제안됨을 볼 수 있다.

강은숙(2019)은 언어 네트워크 분석을 이용하여 2010년과 2014년 교육감 선거공약 취임사를 분석하였다. 연구 결과, 2010년 보수성향 교육감의 선거공약 취임사에는 ‘학력’, ‘인성’, ‘창의’가, 진보성향 교육감의 선거공약 취임사에는 ‘혁신’, ‘혁신학교’ 등의 출현빈도와 중심성이 높은 단어로 확인되었다. 2014년에는 보수성향 교육감은 ‘인재’, ‘교육환경’, ‘행복’ 등이고 진보성향 교육감은 ‘교육비’, ‘교육복지’, ‘무상급식’, ‘무상교복’ 등이 출현빈도와 중심성이 높은 단어로 확인되었으며, 교육감의 가치지향과 관계없이 ‘안전’이 출현빈도와 중심성이 높은 단어로 확인되었다.

서현진(2019)은 정치적 중립성이 필요한 교육감도 이념 성향을 가짐으로 가정하여, 진보와 보수 후보의 이념적 차이가 있음을 보여주고자 하였다. 이를 위해 텍스트 빈도 분석 방법을 활용하여 정당간 이념적 지향성을 확인하고자 하였으며, 2018년 교육감 선거 후보자의 선거공약집의 텍스트 분석 결과 진보와 보수 후보는 ‘학교정책’, ‘평등과 미래정책’에서 이념적 차이가 크며, 전체적으로 진보 후보 공약이 이념적 색채가 드러남을 확인하였다.

유승민(2022)은 교육감 당선자 선거공약의 키워드와 토픽을 통해 2010년 이후 3번에 걸친 교육감의 선거 시기와 이념 성향에 따라 공약의 차이를 분석하고자 하였다. 연구 결과 시기와 상관없이 ‘학교’, ‘학생’, ‘지원’이 지속적으로 등장하는 키워드였는데, 이 키워드들은 교육의 핵심 가치로 볼 수 있다. 또한, 시기별로 두드러진 키워드는 외부적 환경변화와 밀접하게 연계되어 등장한 ‘안전’과 ‘미래’와 같다. 또한, 교육감 이념 성향에서 가장 차이가 나는 키워드는 ‘혁신학교’, ‘학생인권조례’로 나타남을 확인하였다.

종합적으로 선행연구를 분석한 결과 교육감의 교육적 철학, 가치, 정책 방향성을 포함하여 이념적 성향까지 교육감의 선거 공약에 나타나는 것을 확인할 수 있다. 이러한 결과를 통해 교육감 선거 공약집은 교육감의 정책 의지와 가치 등을 이해할 수 있는 주요한 자료임을 확인하였다. 많은 연구에서 선거 시기별로 교육감의 공약 특징을 분석하여 정책의 지속성, 맥락적인 탐색을 살펴보기보다 교육감의 이념적 성향을 구분한 연구(박수정, 2011; 강은숙, 2019; 서현진, 2019; 유승민, 2022)가 주를 이루었다. 이 때문에 본 연구는 교육의 내재적 가치와 정책 방향성, 연속성 등을 살펴보고자 지역(시·도), 시기별로 구분하여 객관적이고 구조적인 내용 분석을 수행하고자 한다.

2. 지방교육에 관한 행정분야 동향 분석

행정분야에서는 시·도교육청의 주요 교육정책 내용을 총체적으로 살필 수 있는 연구가 수행되었다(권희청, 박수정, 2019, 2020; 나민주 외, 2017; 신혜진, 안소연, 김유원, 2017; 유혜영, 김남순, 박환보, 2017; 최민석, 박수정, 2019). 이를 위해 대다수의 선행연구는 시·도교육청의 주요한 교육정책을 확인할 수 있는 공식력 있는 문서인 시·도교육청 주요업무계획을 연구자료로 활용한다.

유혜영, 김남순, 박환보(2017)는 시·도교육청 세계시민교육 정책의 추진 체제와 내용을 분석하기 위하여 17개 시·도교육청 주요업무계획(2017)을 분석자료로 활용하였다. 이때, 세계시민교육의 개념과 주제를 검토하여 분석틀을 도출하여 654개의 세계시민교육 관련 정책을 분석하였다. 세계시민교육과 관련하여 정책 운영 방향, 세부 주제 및 내용이 시·도교육청에 따라 이질되게 나타나 유기적으로 정책을 연계하기 위한 노력이 필요함을 제안하였다. 나민주 외(2017)는 지역적 특성이 있는 교육자치의 실현 정도를 확인하기 위하여 시·도교육청 주요업무계획(2015~2017년)을 분석하였다. 연구 결과, 각 시·도교육청별 상위 5순위 개별 키워드 수는 총 32개로 다양하게 나타난 것을 확인하였으며, 공통으로 나타난 키워드는 ‘안전’, ‘진로’, ‘교육과정’, ‘체험’, ‘지역’, ‘맞춤’, ‘참여’, ‘행복’ 등이다. 본 연구에서는 교육자치의 발전방안으로 시·도교육청의 역할 및 역량 강화와 지역특성을 실질적으로 반영한 교육자치 실현 방안을 제시할 것을 제안하였다. 최민석, 박수정(2019)은 시·도교육청별 주요업무계획에서 나타난 전문적학습공동체 정책의 주요 내용을 확인하며 지역 간 비교 분석을 위하여 시·도교육청 주요업무계획(2019)을 연구자료로 활용하였다. 연구 결과, 전문적학습공동체 명칭은 ‘전문적학습공동체’, ‘교원학습공동체’, ‘교사학습공동체’ 등으로 쓰여지나, ‘전문적학습공동체’의 사용 빈도가 가장 높음을 확인하였다. 또한, 시·도교육청 전문적학습공동체 정책의 일반화와 다변화, 수업 운영 방향 변화 등의 특징을 발견하였다. 권희청, 박수정(2019)은 장학 업무의 현황과 특성과 동향을 분석하기 위하여 시·도교육청 주요업무계획(2018)을 연구자료로 활용하였다. 연구결과 ‘장학’의 키워드는 교수·학습, 학교·학급경영, 교

육과정 순으로 비중이 높게 활용됨을 보았다. 다만, 장학이란 용어에 대하여 문서 내에서의 활용도가 낮으며 장학 업무 언급이 2회 이하인 교육청이 5곳임을 확인할 수 있었다. 이는 ‘장학’ 키워드에 지방교육행정기관 구성원의 부정적인 인식이 담겨 있는 것을 확인할 수 있다.

이상의 연구들을 살펴본 결과, 지방교육자치를 실현함에 있어 시·도교육청의 정책 운영 방향 등의 동태적 확인을 위하여 시·도교육청 주요업무계획을 활용하였다. 특정 주제인 세계시민교육, 장학업무, 전문적학습공동체와 같은 하나의 주제를 잡아 시·도별로 비교 분석하며 지역별 특수성과 보편성에 대한 특징을 살피고, 단일 년도에 집중하여 분석하는 것을 볼 수 있다. 또한, 권희청, 박수정(2019)과 유혜영, 김남순, 박환보(2017)의 연구는 비정형 데이터 분석 프로그램(Netminer, Ucinet 6.666, R 등)을 활용하여 분석하기보다, 문헌 분석으로 연구를 수행하였다. 이처럼 시·도교육청의 주요업무계획은 지역의 특수성, 차별성을 확인할 수 있기에 연구적 가치가 충분히 있음을 확인할 수 있다. 이에 따라 본 연구에서는 선거공약 이행과정을 확인하는 과정과 지방교육 정책 변화 등을 전체적으로 탐색하기 위하여 2019년과 2022년의 시·도교육청의 주요업무계획서를 자료로 삼아 살피고자 한다.

3. 지방교육에 관한 연구분야 동향 분석

연구분야에서는 교육자치, 지방교육자치의 내용과 동향 등을 확인할 수 있는 연구가 수행되었다(박수정, 박선주, 박진영, 2011; 박수정, 이상호, 2021). 선행연구들은 연구재단에 등재된 지방교육자치 관련 학술지(KCI), 학위논문을 중심으로 연구자료를 활용하였으며, 이는 지방교육자치의 변천과 동향, 연구경향 등을 전체적으로 살펴볼 수 있기에 주요한 자료이다.

박수정, 이상호(2021)는 2011~2020년까지 주요 학술지에 게재된 지방교육자치에 관한 논문 150편을 분석한 결과, 교육감 선거 다음 해인 2011년과 2015년에 논문이 가장 많이 발표되었음을 확인하였다. 연구의 내용으로는 지방교육자치에 관한 법·제도·정책, 교육감의 권한 및 선출, 지방교육자치와 일반자치와의 관계, 중앙과 지방교육자치와의 관계가 주로 다루어졌다. 키워드 분석에서는 ‘교육자치’, ‘교육감’, ‘정치적 중립성’, ‘교육자치제’,

‘자주성’이 많이 나타났으며, 동시 출현 키워드로 ‘전문성-정치적중립성’, ‘자주성-전문성’, ‘교육감-주민직선제’, ‘지방자치-교육자치’의 빈도가 높게 나타났다. 박수정, 박선주, 박진영(2011)은 1991~2010년까지 주요 학술지에 게재된 지방교육자치에 관한 논문 133편을 분석하였음. 연구 결과, 논문의 주제어로 ‘교육자치’, ‘교육자치제’, ‘교육위원회’, ‘교육감’, ‘자주성’, ‘교육감선거’가 가장 많이 나타났고, ‘지방자치’, ‘교육감’, ‘교육자치’, ‘교육위원회’, ‘전문성’이 다른 주제어들과 많이 연관되어 연구되는 주제어로 나타났으며, ‘지방분권’과 ‘주민통제’는 ‘교육자치’ 측면에서, ‘전문성’과 ‘자주성’은 ‘교육감’ 측면에서, ‘주민대표성’은 ‘교육위원회’ 측면에서 주로 연구되어 왔다. 특히, 두 연구는 지방교육자치의 연구 경향을 살펴본 연구로 지방교육자치 연구경향 분석의 영역과 준거를 1)연구자 배경, 2)접근방법, 3)연구방법, 4)연구내용으로 설정하여 분석하였다.

본 연구는 지방교육 관련 정책, 행정, 연구 경향을 종합적으로 살펴보기 위하여, 이상의 분석 준거들을 검토하여 본 연구의 목적에 맞게 보완하여 활용하고자 한다. 단, 이상의 선행연구들은 연구재단에 등재된 학술지와 학위논문을 연구자료로 활용하였다면 본 연구는 선행연구들과 달리 시·도교육청 산하 교육정책연구소 정책연구 제목을 활용하여 주요 이슈를 분석하여 정책과 연구 사이의 관계 등을 살펴보고자 한다.

살펴본 바와 같이 지방교육 정책, 행정, 연구 관련 주요 이슈 및 의제에 관한 선행연구는 교육감 공약 분석, 시·도교육청의 주요업무계획, 연구 논문의 주제어 분석 등으로 분절적인 연구자료 활용과 단기간의 발행물에 집중하여 분석함을 확인하였다. 하지만, 나민주 외(2019)의 연구는 각 시·도교육청의 중기기본인력계획(2019~2023년)과 교육감 공약을 활용하여 지방교육 정책 환경 변화에 따라 교육행정 수요를 탐색하여 정책과 행정분야의 내용을 복합적으로 확인하고자 하였다.

이에 본 연구도 지방교육의 정책, 행정, 연구 분야 등의 내용을 다면적으로 확인하고 시간적 변화 추이를 면밀하게 분석하기 위하여 총체적인 연구를 수행하고자 한다.

<표 1> 지방교육 관련 선행연구

분류	저자 (연도)	연구 주제	분석대상		분석방법	분석 프로그램
			연도	연구자료		
정책	김경희 김대옥 (2011)	교육감	2010	교육감 당선자 선거공약	내용차이분석 포지셔닝 평가	-
	박수정 (2011)	교육감	2010 2011	교육감 관련 신문사설	텍스트분석*	Krkwic Netdraw
	이일용 장승혁 (2014)	교육감	2014	교육감 후보 선거공약	문헌분석	-
	강은숙 (2019)	교육감	2010 2014	교육감 당선자 선거공약, 취임사	텍스트분석	Krkwic Ucimet 6.666 Netdraw
	서현진 (2019)	교육감	2018	교육감 후보 선거공약	텍스트 빈도 분석	Krkwic
	유승민 (2022)	교육감	2010 2014 2018	교육감 당선자 선거공약	텍스트분석 토픽 분석	Netminer
행정	유혜영 김남순 박환보 (2017)	세계 시민 교육	2017	17개 시·도 교육청 주요업무계획	문헌분석	-
	신혜진 안소연 김유원 (2017)	수행 평가	2016	서울시교육청 주요업무계획	문헌분석	-
	나민주 외 (2017)	지방 교육 자치	2015 2016 2017	17개 시·도 교육청 주요업무계획	텍스트 빈도 분석 문헌분석	Netminer

분류	저자 (연도)	연구 주제	분석대상		분석방법	분석 프로그램
			연도	연구자료		
	최민석 박수정 (2019)	전문적 학습 공동체	2019	17개 시·도 교육청 주요업무계획	텍스트 빈도 분석 문헌분석	-
	권희청 박수정 (2019)	장학	2018	17개 시·도 교육청 주요업무계획	텍스트 빈도 분석 문헌분석 면담조사	-
	권희청 박수정 (2020)	장학	2018 2020	17개 시·도 교육청 주요업무계획	문헌분석	-
연구	박수정 박선주 박진영 (2011)	지방 교육 자치	1991~ 2010	교육자치 관련 학술지	텍스트분석	Krkwic Netminer
	박수정 이상호 (2021)	지방 교육 자치	2011~ 2020	교육자치 관련 학술지	텍스트 빈도 분석	Textom
정책 행정	나민주 외 (2019)	지방 교육 행정 수요	2018	교육감 당선자 공약	텍스트 빈도 분석 문헌분석	Netminer
			2019 ~ 2023	17개 시·도 교육청 중기기본인력운 용계획		

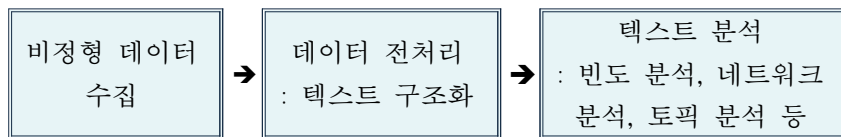
*텍스트 분석은 텍스트 빈도 분석과 텍스트 네트워크 분석을 포함

Ⅲ. 연구방법

1. 분석 방법

본 연구는 지방교육의 정책, 행정, 연구에 관한 쟁점 분석에서 빅데이터를 활용하여 접근한 사례가 많지 않고, 객관적이고 과학적인 정책의제 형성에 한계가 있음에 착안하였다. 이러한 한계를 보완하기 위하여 비정형 데이터를 활용한 텍스트 마이닝 기법을 활용하고자 한다. 텍스트 마이닝이란 유의미한 정보와 지식을 추출하기 위하여 비정형 데이터를 분석대상으로 삼아 수집한 텍스트를 구조화하여 자연어 처리 및 형태소 분석 등을 활용하는 기술을 말한다(이슬아, 2022). 이러한 텍스트 마이닝 분석은 일반적으로 동일한 절차를 거치며 다양한 프로그램(Python, R, Textom, Netminer 등)을 활용하여 수행되고 있다.

텍스트 마이닝에서는 유의미한 데이터를 발견하기 위하여 다음과 같은 절차를 거친다. 연구 주제와 연계성이 높으며 주제를 대표할 수 있는 의미 있는 단어를 추출하기 위하여 적절한 데이터 선정이 수행된 이후, 비정형 데이터 수집과 전처리 과정을 거치며 의미 있는 단어를 추출하기 위하여 텍스트 분석을 수행한다. 이는 텍스트 마이닝 분석 기법으로 텍스트 빈도 분석, 텍스트 네트워크 분석, 토픽 분석 등과 같이 다양한 분석 기법으로 활용된다. 이후 텍스트 분석 결과를 해석한다(이슬아, 2022).



[그림 1] 텍스트 마이닝의 기본 과정

토픽 분석이란 정보 추출 및 문서로부터의 학습 규칙 추출, 개체명 추출과 같이 정형화된 정보를 추출하여 텍스트로부터 모형을 만들어 기존의 언어네트워크 분석으로는 찾아낼 수 없었던 의미를 찾고자 하는 시도로부터 시작된

분석 기법이다. 이는 대용량의 텍스트에서 사용된 단어들을 이용하여 잠재된 토픽을 추출하고 그 토픽들이 서로 어떻게 관련되어 있고 시계열적으로 어떻게 변화해 가는지를 분석할 수 있는 통계적 방법이다(김지은, 2017; 신안나, 2019; 이슬아, 2022).

본 연구는 대량의 문서 내 단어 중에서도 유사 의미의 단어가 집합되어 공통의 토픽을 추론해내는 토픽 분석을 중심으로 텍스트 분석을 수행하고자 한다.

2. 분석 절차

본 연구는 시기를 구분하여 지방교육 관련 주요 이슈 및 의제의 내용과 변화를 탐색하기 위하여 지방교육 관련 정책, 행정, 연구의 주제를 가지고 17개 시·도교육감 당선인 공약 자료집, 시·도교육청 주요업무계획, 시·도교육청 산하 교육정책연구소에서 수행된 정책연구 중심으로 비정형 데이터를 추출하였다. 이때, 의미 있는 텍스트를 추출하기 위하여 각 연구내용에 따라 수준을 달리하여 분류 및 정리 단계를 거쳐 정제화된 데이터를 확보하여 연구를 수행하였다. 본 연구의 절차는 다음 그림과 같다.

구분	분석 절차
연구 자료 수집	▪ 연구 자료(정책, 행정, 연구) 내용 추출 ▪ 정책: 시·도교육감 공약 자료집 - 기간: 5회(2010), 6회(2014), 7회(2018), 8회(2022) - 수준: 공약명, 목표, 이행방법(3수준) ▪ 행정: 시·도교육청 주요업무계획 - 기간: 2019년, 2023년 - 수준: 교육기본방향 및 주요 시책, 역점과제(3수준 및 해당 수준 설명) ▪ 연구: 시·도교육청 산하 교육정책연구소 연구보고서 - 기간: 2015~2022년 - 수준: 정책연구 제목(전체 과제)

구분	분석 절차
데이터 전처리	- 지정어, 유의어, 불용어 검토 - 단어의 형태소 분석 - 동의어 처리 - 단어 정제(공란 처리, 특수문자 제거, 숫자 삭제, 주요 단어 제외하고 한음절 단어 제외) - 불용어 삭제 - 사전 등록: 지정어, 유의어, 불용어 검토 - 중요도 낮은 단어 삭제
데이터 분석	- 텍스트 빈도 분석: 데이터 빈도 분석 및 시각화 - 토픽 분석: LDA 활용
결과 해석	분석 결과 해석, 시사점

[그림 2] 연구 절차

3. 연구 자료 수집

본 연구는 지방교육 정책, 행정, 연구의 주요 내용을 살피기 위하여 지방교육 관련 공식 자료를 수집하였다. 시·도교육청의 정책의제는 시·도교육감 당선인 공약 자료집, 지방교육행정 추진과제는 시·도교육청 주요업무계획, 시·도교육청의 정책연구 내용을 탐색하기 위하여 시·도교육청 산하 연구소의 연구보고서를 수집하였다.

시·도교육감 당선인 공약 자료집은 교육감 직선제를 실시한 2010년부터 2022년까지 자료를 수집하였으며, 시·도교육청 주요업무계획은 각 선거에서 선출된 교육감의 정책공약과 주요업무계획을 비교 분석하기 위하여 최근 2019년과 2023년의 자료를 수집하였다. 시·도교육청 산하 연구소 연구보고서를 2010년부터 2022년까지의 자료를 수집하였으나, 정책, 행정 과제와 연계하여 연구결과를 도출하기 위하여 2015년부터 2022년까지의 자료를 활용하였다.

<표 2> 연구 활용 데이터 분류

구분	시기	자료 수	연구 활용 데이터
지방교육 정책의제	2010	16*	67
	2014	17	
	2018	17	
	2022	17	
지방교육행정 추진과제	2019	17	34
	2023	17	
시·도교육청 정책연구	2015	285	3,046
	2016	373	
	2017	362	
	2018	370	
	2019	448	
	2020	410	
	2021	410	
	2022	388	

*세종의 경우 2012년 세종특별자치시로 지정되어, 2010년 교육감 공약 자료집이 없음

4. 데이터 전처리

본 연구는 텍스트인 질적 자료를 구조화하여 양적으로 활용하기 위하여 우선적으로 데이터 전처리 과정을 거치고 분석에 적합한 형태로 만드는 단계를 거쳤다. 앞에서 살핀 것과 같이 본 연구에서는 총 5단계의 과정을 거쳐 데이터 전처리 과정을 수행하였다. 첫째, 띄어쓰기 정리 단계 과정을 거치며 분석의 신뢰도를 높이기 위하여 띄어쓰기를 정리하였다. 둘째, 유의어 정리 단계를 거치며 유의어를 하나의 대표어로 묶으며 분석 결과의 응집력을 높였다. 셋째, 지정어 단계로 일반적인 고유 명사를 비롯하여 연구에 필요한 단어를 지정하였다. 넷째, 불용어 정리 단계로 분석에서 특정 지역, 지방교육행정기관 명과 같은 유의미한 정보를 가지고 있지 않은 것으로 확인하여 제외하였다. 다섯째, 데이터에 활용할 최종 단어를 정리하기 위하여 데이터 전처리 과정을 여러 차례 반복하며 오류를 최소화하여 최종 분석에서 활용할 단어를

정리하는 단계를 거쳤다.

데이터 전처리 과정에 교육 전문가(6인)와 텍스트 마이닝 분석을 수행한 경험에 있는 전문가(3인)에게 내용타당도를 거쳐 연구에서 활용할 수 있는 사전을 만들어 연구자료를 정리하였다.

<표 3> 유의어, 지정어, 불용어 정리

구분	단어
유의어*	가정, 가족 가치, 가치관 감수성, 감성 개인, 개개인 건축(물), 건물, 건축물, 건축 고등학교, 고교, 일반고 공문서, 공문 학업, 공부 교원, 교사, 선생 시·군·구, 시, 군, 구, 시군구 글로벌, 글로컬, 세계, 외교, 지구촌 학생, 아동, 아이, 어린이, 여학생, 초등학생 성폭력, 성매매, 성추행, 성희롱 등
지정어	자아존중감, 교육감, 기초자치단체, 기회균등, 무상교육, 무상급식, 문화유산, 미세먼지, 민주시민, 민주주의, 자유학기제(학년제), 고교학점제 등
불용어	지역명, 교육청, 본청, 교육지원청, 소속기관, 직속기관 등

*유의어는 각 행의 단어들은 첫 번째 입력한 단어로 통일되어 추출됨

위의 연구 비정형 데이터를 정리할 때는 지방교육 정책, 행정, 연구의 내용을 종합하여 데이터 전처리 과정을 거쳤으며, 이후 모든 데이터는 지역 구분(시지역, 도지역), 시기 구분에 따라 나누어서 데이터 분석에 용이한 자료를 구성하였다.

5. 데이터 분석

본 연구는 넷마이너(NetMiner 4) 프로그램을 활용하여 1)텍스트 빈도 분석 2)토픽 분석의 과정을 거쳐 데이터 분석을 수행하였다. 이를 위해 데이터 전처리 과정을 거쳐 연구에 활용할 단어를 선정하며 중요도 낮은 단어를 삭제하며 최종적으로 정제화 과정을 거쳤으며, 모든 연구자료에서 10회 이상 등장한 단어만 최종 키워드로 선정하여 키워드 빈도 분석과 토픽 분석에 활용하였다. 본 연구에서 활용한 단어의 수는 다음 표와 같이 제시한다.

<표 4> 연구 활용 단어 수

(단위: 개)

구분	시기	지역	전체 단어	연구 활용 단어
지방교육 정책의제	2010	전체	1,172	138
		시지역	733	55
		도지역	868	71
	2014	전체	1,422	201
		시지역	989	99
		도지역	969	88
	2018	전체	1,308	195
		시지역	948	104
		도지역	889	97
	2022	전체	1,356	191
		시지역	977	111
		도지역	894	94
지방교육행정 추진과제	2019	전체	2,026	447
		시지역	1,387	258
		도지역	1,591	309
	2023	전체	1,763	403
		시지역	1,488	289
		도지역	1,109	227
시·도교육청 정책연구	2015~2018	전체	1,119	180
		시지역	758	94
		도지역	790	99
	2019~2022	전체	1,232	217
		시지역	685	88
		도지역	1,040	151

본 연구는 먼저 텍스트 빈도 분석을 수행하여, 문서 내에서 자주 등장하는 텍스트를 확인하고 그 빈도에 따라 중요도를 분석하기 위하여 빈도 분석과 함께 워드 클라우드 시각화 기법을 활용하여 연구 결과를 제시한다. 위의 텍스트 빈도 분석은 TF(Term Frequency, 단어빈도) 값으로 결과를 제공하였다.

텍스트 빈도 분석을 수행한 후 각 문서에 잠재된 주요 내용을 확인하기 위하여 토픽 분석을 수행하였다. 토픽 분석은 전체 주요 토픽을 확인할 수 있고, 토픽 간 연관성이나 문서별로 할당된 토픽을 확인할 수 있어 본 연구에서 확인하고자 하는 지방교육의 ‘정책’, ‘행정’, ‘연구’의 내용을 전체적으로 탐색하고 시간 경과에 따른 변화까지 탐색하는 데 주요하게 활용할 수 있는 연구 방법이다.

토픽 분석을 수행하기 위하여 먼저 하이퍼파라미터(hyperparameter) 값을 설정한다. 우선 연구자가 토픽의 수를 결정하였으며, 토픽 분포도를 조절하는 알파(α)와 토픽마다 단어의 출현 확률을 조절하는 베타(β) 값을 설정할 때는 토픽 모델 평가로 토픽 일관성(coherence) 점수를 계산하여 일관성 점수가 높은 적절한 토픽 수, 알파(α), 베타(β) 값, 반복 횟수(iteration) 값을 설정하여 분석하였다(Röder, M., Both, A., & Hinneburg, A., 2015; Mimno, D., et al. 2011). 또한, 추출된 키워드들이 중복되지 않고 분포되는 토픽의 개수를 찾아 타당성을 얻기 위하여 공동연구진들과 함께 검토 및 협의의 과정을 거쳤다. 토픽 분석 이후 추출된 키워드 집합을 하나의 토픽으로 구성하고, 토픽의 라벨링은 추출된 토픽을 대표하는 토픽명을 부여하는 작업을 수행할 때, 교육정책 전문가인 연구진이 함께 협의하여 토픽명을 지정하며 타당성을 확보하였다.

IV. 연구결과

1. 지방교육 정책의제 분석 결과

시·도교육청 교육정책이 기획·집행되기 전에 제안된 정책의제의 특징을 확인하기 위하여 교육감 당선인의 주요 선거 공약을 분석하였다. 지방교육 정책의제 분석에 활용된 자료는 교육감 직선제로 이루어진 제5회(2010년)~제8회(2022년) 전국동시지방선거의 시·도교육감 당선인의 선거 공약 모음집의 5대 공약과 그 세부 내용(공약명, 목표, 추진배경, 이행방법의 1번째 수준)이다.

가. 텍스트 빈도 분석 결과

2010년, 2014년, 2018년, 2022년 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약에 대한 텍스트 빈도 분석을 통해, 해당 시기에 지방교육의 주요 의제에 어떤 변화가 있었는지를 분석하였다. 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약에 나오는 단어 중 제일 빈번하게 나오는 50개 단어는 다음 표와 같다.

분석결과, 전체 시기에 모두 ‘교육’, ‘학교’, ‘학생’, ‘지원’, ‘운영’ 등과 같은 단어들이 높은 빈도로 사용되었음을 확인할 수 있다. 즉, 지방교육의 주요 정책의제가 학교와 학생의 교육을 지원하고 관련 사업을 운영하는 일에 초점을 두고 있음을 알 수 있다. 시기별 변화를 보면 첫째, 2010년, 2014년, 2018년, 2022년 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약에서 지속적으로 20위권을 유지한 단어는 ‘학생’, ‘교원’, ‘지역’, ‘학습’이 있는 것으로 확인하였다. 둘째, 지속적으로 20위권을 유지한 단어를 제외하고 그 외의 단어 중 시기별로 중요도가 변화함을 확인하였으며 이러한 변화는 4가지 경향이 있다. 구체적으로 보면 중요도가 상승하는 경향의 단어는 ‘체험’, 중요도가 하락하다가 다시 상승하는 경향의 단어는 ‘학력’, ‘맞춤(형)’, ‘행정’, ‘프로그램’, 중요도가 상승하다가 다시 하락하는 경향의 단어는 ‘문화’와 ‘안전’, 중요도가 계속 하락하는 경향의 단어는 ‘(학)부모’, ‘급식’, ‘농어촌’임을 확인하였다.

<표 5> 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약 상위 50개 단어

순위	2010년		2014년		2018년		2022년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
1	교육	306	학교	468	교육	595	교육	688
2	학교	284	교육	426	학교	411	학교	345
3	운영	168	학생	191	지원	243	학생	257
4	지원	147	지원	180	학생	208	지원	251
5	확대	118	운영	177	확대	192	운영	213
6	학생	115	안전	171	운영	152	강화	149
7	교원	86	확대	122	강화	136	확대	142
8	공약	79	지역	112	안전	96	지역	104
9	지역	69	교원	98	미래	95	미래	101
10	강화	61	구축	93	교원	87	공약	85
11	학력	54	학습	92	센터	86	구축	84
12	학습	52	공약	90	문화	85	진로	75
13	혁신	48	강화	90	공약	85	학습	74
14	(학)부모	47	혁신	86	구축	81	교원	64
15	센터	44	센터	76	지역	75	학력	61
16	실시	41	프로그램	64	설립	71	환경	57
17	추진	40	체험	62	고등학교	70	조성	54
18	시·군·구	39	시·군·구	62	학습	69	안전	53
19	프로그램	37	(학)부모	61	진로	67	시·군·구	53
20	사교육(비)	35	고등학교	55	체험	64	맞춤(형)	53
21	설립	35	협동(력)	54	시·군·구	59	센터	50
22	급식	34	실시	54	유치원	55	체험	47
23	평가	34	시설	54	혁신	54	문화	47
24	시스템	34	설립	54	과정	52	역량	46
25	구축	33	급식	53	추진	47	과정	46
26	수업	29	수업	52	중심	47	추진	45
27	무상급식	29	활동	48	교실	46	실현	44
28	친환경	29	중심	48	예술	45	사회	44
29	비리	29	개선	45	실현	45	(학)부모	44
30	전문	28	추진	44	수업	45	설립	43
31	영어	28	연계	44	설치	45	활성화	42
32	실현	28	도입	42	(학)부모	45	프로그램	42
33	예산	27	시스템	39	협동(력)	44	연계	41
34	행정	27	개발	39	행복	43	활동	40
35	도입	27	활성화	37	조성	43	마을	40
36	초등학교	26	체제	36	마을	43	돌봄	39

순위	2010년		2014년		2018년		2022년	
	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도	단어	빈도
37	법령	26	행정	35	돌봄	39	활용	37
38	농어촌	26	폭력	35	활동	37	시스템	37
39	체험	26	사회	35	청소년	36	참여	36
40	사회	26	문화	35	시설	36	성장	36
41	시설	25	진로	33	급식	35	기초	36
42	맞춤(형)	24	조성	33	프로그램	34	건강	36
43	설치	24	과정	32	폭력	33	통합	35
44	활동	23	학력	31	참여	33	진학	35
45	문화	23	법령	31	정책	33	행정	34
46	안전	22	평가	30	시민	33	방과후	33
47	경감	22	배치	30	연계	32	제공	32
48	유치원	22	미래	29	공간	32	교실	32
49	가정	21	다양성	29	개선	32	실시	31
50	자율	21	업무	28	실시	31	복지	31

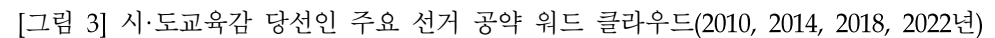
10회 이상 출현한 단어에 대한 워드 클라우드 분석 결과는 다음과 같다.



<2010년>



<2014년>



시·도교육감 당선인 주요 선거 공약에 대한 토픽 분석을 실시하여 시·도교육청에서 어떠한 토픽을 다루고 있는지를 살펴보았다. 토픽 분석은 시지역, 도지역 분석을 따로 실시하였고 다음 표에서 나온 것처럼 시·도별 5개 주요 토픽이 도출되었다.

연도별 주요결과를 보면, 2010년에는 시지역, 도지역에서 모두 공통적으로 기초학력 지원, 무상급식 또는 친환경 무상급식 확대, 교육비리 척결을 강조하고 있는 것을 확인할 수 있다. 차이점으로 시지역은 학교교육의 자율성 확대, 학부모 교육 지원이, 도지역은 지역과 연계 또는 수요 반영하는 교육 확

대, 공교육 혁신을 통한 사교육비 경감 및 국공립 유치원 확대, 농어촌 교육 환경 개선이 주요 교육의제로 부각되었음을 알 수 있다.

2014년 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약에서 나타난 공통점으로는 교원 행정 업무 경감 및 교권 존중, 학교 안전 확보 및 안전교육 실시 등을 강조하고 있다는 점이다. 다만, 학교 안전과 관련하여 학교 시설 자체에 대한 안전 확보 등은 공통적이지만, 시지역에서는 체험 위주 안전 교육을 강조하고 있는 반면, 도지역에서는 안전한 통학 지원(차량 지원 등)에 좀 더 초점을 두고 있다는 점이 차이가 나타난다. 지역별 차이점을 살펴보면, 시지역은 학부모 학교 교육 참여 지원, 무상급식 지원 및 스마트 학교 구축, 진로 연계 프로그램 개발 및 확대, 도지역은 혁신학교 및 혁신 교육 확대, 협력교사제·협력학습 등을 통한 수업 개선, 고등학교 평준화 확대 실시 등이 주요 교육의제로 부각되었음을 알 수 있다.

2018년 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약에서 나타난 공통점으로는 진로 체험 센터를 비롯한 각종 센터 구축, 미래사회에 대비하는 교육 강화(돌봄 측면), 혁신학교 확대 및 내실화, 안전한 교육 환경 조성 등을 강조하고 있다는 점이다. 다만, 학교 안전과 관련하여 일반적인 교육 상황에서의 학생 안전 확보 등은 공통적이지만, 상대적으로 시지역에서는 안전교육을, 도지역에서는 미세먼지 저감 환경 조성에 보다 초점을 두고 있다는 점이 상이하다. 지역별 차이점을 살펴보면, ‘미래사회 변화에 대비하는 교육’이라는 모토는 유사하고 두 지역 모두 ‘돌봄’을 강조한다는 점은 공통적이나, 시 지역은 ‘창의성 교육’에, 도 지역은 ‘문화·예술 교육’에 보다 초점을 두고 있음을 알 수 있다.

2022년 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약에서 나타난 공통점으로는 미래교육 또는 제4차 산업혁명 시대를 대비한 교육을 강조하고 있다는 점이다. 미래 역량 교육이나 디지털, 환경 교육을 강조하는 점이 그 대표적인 사례로 볼 수 있다. 또한 진로, 진학에 대한 교육도 공통적으로 강조하고 있다. 지역별 차이점을 살펴보면, 시 지역은 학생 맞춤형 교육과 방과후교육 활동 지원 활성화에, 도 지역은 학교교육의 다양성 확보와 민주시민교육 확대, 기초학력 지원 등에 보다 초점을 두고 있다는 점이다.

<표 6> 시·도교육감 당선인 주요 선거 공약 주요 토픽

구분	2010년	2014년	2018년	2022년
시	(친환경) 무상급식 확대 지원	교원 업무 경감 및 존중 문화 확대	미래사회 변화에 대비하는 학교교육 운영(창의성 교육, 돌봄 확대)	안전하고 즐거운 학교교육 환경 구축
	교육 비리 척결	학부모 학교 교육 참여 지원	진로교육원 및 지원 센터 설립	학생 맞춤형 교육 강화(진로, 진학, 돌봄)
	학교교육의 자율성 확대	학교 시설 점검 및 안전교육 강화	학교 안전 확보 및 교육 확대	학생 직업 체험 교육 활성화
	기초학력 지원 프로그램 운영 확대	공교육 혁신(무상급식 지원 및 스마트 학교 구축)	학교 밖 청소년 교육 지원	방과후 교육활동 지원 활성화
	학부모 교육 참여 지원 및 시민 평생교육 운영	진로 연계 프로그램 개발 및 확대	혁신학교 확대 및 교육 혁신	미래 역량 교육 확대(창의 융합, 디지털, 생태교육)
도	공교육 혁신(사교육비 경감 및 국공립 유치원 확대)	혁신학교 및 혁신교육 확대	미래 혁신교육 확대 및 내실화	지역 사회 연계 시스템 구축
	친환경 무상급식 추진	교원 행정 업무 경감 및 교권 보호	진로 진학 체험·지원 센터 구축	학교교육의 다양성 확보(다양한 요구 및 선택, 다양한 진학·진로가 가능하도록 체제 개편 등)
	학교 경영 및 교육 환경 개선(교육 비리 척결, 농어촌 교육 환경 개선)	협력교사제, 협력학습 등을 통한 수업 개선	체육 교육 강화	제4차 산업혁명시대 대비 교육 추진(디지털·환경·건강·체육 교육)
	기초학력 교육 지원 확대	고등학교 평준화 확대 실시	안전한 교육 환경 조성(미세먼지 절감 등)	민주시민교육 확대
	지역 연계 및 수요 반영 교육 확대	학교 안전 확보 및 통학 지원 확대	문화·예술 교육 확대	기초학력, 안전, 진로 교육 강화

2. 지방교육행정 추진과제 분석 결과

시·도교육청 교육정책의 고유 특징을 확인하기 위하여 지방교육행정기관의 공식 문서인 시·도교육청의 주요업무계획을 분석하였다. 분석에 활용된

자료는 17개 시·도교육청의 2019년과 2023년 주요업무계획에서 나타난 교육 기본방향, 주요시책, 역점과제 내용이다. 제7회와 제8회 전국동시지방선거가 각각 2018년과 2022년 6월에 치러진 점을 고려하여 각 선거에서 선출된 교육감의 1차년도인 2019년과 2023년 주요업무계획을 분석하였다. 이를 통해 지방 교육자치를 실현함에 있어 시기와 지역에 따른 시·도교육청의 정책 특징 및 운영 방향 등을 동태적으로 확인하고자 한다.

가. 텍스트 빈도 분석 결과

텍스트 빈도 분석을 통해 시·도교육청의 교육기본방향, 주요시책, 역점과제에 주로 사용되는 단어의 특징을 분석하였다. 분석 결과, ‘교육’, ‘학교’, ‘지원’, ‘학생’, ‘운영’이 2019년과 2023년 모두 상위 5를 차지함을 확인할 수 있다. 즉, 시·도교육청의 주요 업무계획은 주로 학교나 학생의 교육을 지원하는 일 또는 사업 운영을 내용으로 다루고 있음을 확인할 수 있다.

시기별 변화를 보면, 첫째, ‘교육’이나 ‘학교’를 제외한 단어 중 2019년과 2023년에 지속적으로 중요한 단어는 ‘학생’, ‘역량’, ‘안전’, ‘환경’임을 확인하였다. 학생이나 역량, 안전, 환경과 같은 이슈는 2019년에 이어 2023년에도 지속적으로 언급되고 있음을 확인하였다. 둘째, ‘미래’, ‘맞춤(형)’, ‘다양성’, ‘진로’, ‘건강’이 2019년 비해 출현 빈도가 더 많아짐을 확인하였다. 즉, 2019년에 비해 2023년에는 미래 교육이나, 맞춤형 교육, 다양성을 지원하는 교육 진로교육, 학생의 신체적 정신적 건강과 같은 이슈가 더 중요해졌음을 확인할 수 있다. 셋째, ‘교원’, ‘(학)부모’, ‘혁신’, ‘자치’, ‘행복’, ‘관리(자)’, ‘공동체’, ‘현장’은 2019년 비해 중요도가 떨어진 것으로 확인하였다. 이 단어들은 2023년에도 적지 않은 빈도로 언급되고 있으나 2019년에 비해 그 중요성이 덜해졌다. 시·도교육청 주요 업무계획에서 나오는 단어 중 제일 빈번하게 나오는 50개 단어는 다음 표와 같다.

<표 7> 시·도교육청 주요업무계획 상위 50개 단어(2019, 2023년)

순위	2019년		2023년	
	키워드	출현빈도	키워드	출현빈도
1	교육	2,909	교육	2,672
2	학교	1,435	학교	1,059
3	지원	946	지원	940
4	운영	914	학생	815
5	학생	757	운영	711
6	강화	675	강화	706
7	중심	435	미래	434
8	문화	389	중심	378
9	역량	364	역량	344
10	과정	340	맞춤(형)	332
11	조성	320	문화	323
12	활성화	298	조성	316
13	미래	292	과정	315
14	안전	278	안전	296
15	구축	262	구축	268
16	확대	252	지역	240
17	교원	248	활성화	239
18	환경	240	성장	238
19	지역	235	학습	233
20	활동	223	환경	229
21	공동체	220	활동	224
22	참여	208	확대	207
23	학습	202	건강	182
24	혁신	202	진로	179
25	사회	201	사회	175
26	맞춤(형)	199	내실화	174
27	내실화	196	참여	172
28	수업	191	다양성	165
29	협동(력)	179	공동체	159
30	행복	175	프로그램	158
31	관리(자)	160	교원	156
32	소통	158	실현	153
33	진로	152	연계	153
34	(학)부모	151	예술	151
35	성장	149	기반	150
36	정책	143	제고	146
37	제고	136	협동(력)	145



[그림 4] 시·도교육청 주요업무계획 워드 클라우드(2019, 2023년)

나. 토픽 분석 결과

17개 시·도교육청의 2019년과 2023년 주요업무계획에 대한 토픽 분석을 실시하여 시·도교육청의 교육 기본방향과 주요시책, 역점과제에서 어떠한 이슈를 다루고 있는지를 살펴보았다. 다음 표에서 제시한 것처럼 시·도별 7개 주요 토픽을 도출하였다. 도교육청에서는 상대적으로 학생 자치활동/민주적 환경의 교육 공동체 조성, 학교 예술교육 등에 관련한 토픽이 시지역에 비해 두드러지게 나타났다. 그리고 2019년에는 시교육청과는 달리 ‘학부모 교육 참여 활성화’ 토픽이 도출되었고, 2023년에는 지역 연계, 삶과 연계한 교육 지원이 토픽으로 드러났다. 또한 코로나 이후인 2023년에는 위기관리 및 기초 학력 책임교육과 관련 토픽이 두드러진다. 이는 읍면지역 중고등학생의 기초 학력 미달 비율이 높은 것과 관련이 있을 것으로 추정된다.

<표 8> 시·도교육청 주요업무계획 주요 토픽

구분	2019년	2023년
시	학생 자치활동 활성화	민주적 환경의 교육 공동체 조성
	학교 예술교육 활성화	학생 역량 강화를 위한 지원 내실화
	교육과정 운영 내실화	위기관리 및 기초학력 책임교육
	학교 문화 혁신 (안전, 현장중심, 체험, 행정)	학생 중심의 지속가능한 교육 공동체
	교육 역량 제고 및 환경 조성	참여 중심 교육 및 교육기회 확대
	미래교육 환경 및 체제 구축	지역 연계, 삶과 연계한 교육 지원
	학부모 교육참여 활성화	소통과 참여를 바탕으로 한 미래교육 활성화
도	학교 공동체와 학생의 삶	맞춤형 교육 기반 조성 및 운영
	교육 환경 조성 (안전교육, 마을연계 교육, 체험교육)	다양한 교육 수요에 부응하는 교육 공간 구축(생태교육, 글로벌, 외국어, 돌봄)
	민주시민교육 및 학교 자치 강화	학교와 지역을 연계한 특성화 활동
	취약분야(특수, 유치원, 방과후)지원 사업 강화	디지털 활용 학생 맞춤형 프로그램(진로, 취업, 학력격차 해소 등)
	성숙한 학생 문화 조성	다양성을 존중하는 학생 참여 교육
	맞춤형 수업을 통한 미래역량 강화	미래교육 확산 및 내실화
	학교 교육 내실화 정책	체험 중심 학생 안전 프로그램

3. 시·도교육청 정책연구 분석 결과

교육감 시기, 지역에 따라 시·도교육청에서 어떠한 정책연구들이 수행되고 있는지를 알아보고자, 2015년부터 2018년까지 민선교육감 2기, 2019년부터 2022년까지 민선교육감 3기를 본격적인 운영기간으로 설정하여 해당 시기 연구된 정책연구 제목을 분석하였다. 이를 통해 시·도교육청의 정책연구에서 다룬 주요 이슈와 특징을 확인할 수 있을 것이다. 연구내용, 초록 등의 분석도 고려하였으나 연구보고서의 원문을 모두 확보할 수 없어서 제목으로 하였다. 구체적인 연구 결과는 다음과 같다.

가. 텍스트 빈도 분석 결과

2015년부터 2018년까지 민선교육감 2기, 2019년부터 2022년까지 민선교육감 3기의 시·도교육청 정책연구 제목에 대한 텍스트 빈도 분석 결과, 민선교육감 2기에는 ‘연구’, ‘교육’, ‘방안’, ‘학교’, ‘분석’, ‘학생’, ‘운영’, ‘과정’, ‘개발’, ‘중심’ 이, 민선교육감 3기에는 ‘교육’, ‘연구’, ‘방안’, ‘학교’, ‘분석’, ‘운영’, ‘학생’, ‘중심’, ‘지원’, ‘과정’ 이 높은 빈도로 나타났다. 두 시기에 출현한 단어가 비슷한 가운데 ‘지원’ 이 상승하였다. 두 시기에 상승과 하락이 큰 단어를 살펴보면, ‘지원’, ‘혁신’, ‘기초’ 가 상승하고, ‘미래’ 가 대폭 상승하였다. ‘역량’, ‘수업’, ‘혁신’ 은 비슷하고, ‘평가’, ‘행복’ 은 하락하였다. 민선교육감 3기에 ‘종단’, ‘학력’, ‘자치’, ‘코로나’ 가 새롭게 나타났다. 주제와 관련된 단어로 ‘학교’, ‘학생’, ‘교원’, ‘초등학교’, ‘고등학교’, ‘공동체’ 가 있으며, 민선교육감 3기에 ‘센터’, ‘마을’ 이 새롭게 나타났다.

<표 9> 출현 빈도 40회 이상 단어

민선교육감 2기(2015~2018년)			민선교육감 3기(2019~2022년)		
연번	빈도	단어	연번	빈도	단어
1	707	연구	1	895	교육
2	671	교육	2	875	연구
3	560	방안	3	745	방안
4	458	학교	4	545	학교
5	230	분석	5	258	분석
6	175	학생	6	246	운영
7	172	운영	7	239	학생
8	171	과정	8	201	중심
9	167	개발	9	197	지원
10	164	중심	10	191	과정
11	153	실태	11	180	개발
12	150	교원	12	164	교원
13	123	시·군·구	13	155	실태
14	121	정책	14	132	활성화
	121	개선	15	130	정책
16	111	평가	16	127	시·군·구
17	105	학습	17	122	미래

민선교육감 2기(2015~2018년)			민선교육감 3기(2019~2022년)		
연번	빈도	단어	연번	빈도	단어
18	91	지원	18	121	혁신
19	88	활성화	19	114	개선
20	85	혁신	20	112	발전
	85	초등학교	21	106	초등학교
	85	발전	22	104	수업
23	82	지역	23	98	학습
	82	수업	24	94	조사
25	81	조사	25	90	활용
26	70	고등학교	26	83	평가
27	66	문화		83	지역
28	64	행복	28	76	기초
29	63	사례	29	74	역량
30	61	역량	30	73	방향
31	59	프로그램	31	70	사례
32	58	활동	32	68	프로그램
33	56	현장	33	64	현황
34	55	현황		64	모델
	55	방향	35	61	문화
36	53	효과		61	구축
	53	자료	37	58	탐색
38	52	교수		58	기반
39	51	개정	39	56	인식
40	49	활용	40	54	공동체
41	46	기초		54	고등학교
	46	공동체	42	53	중단
43	44	성과	43	52	현장
44	43	진로		52	성과
	43	인식	45	51	학력
46	42	사업		51	자치
47	41	미래		51	강화
48	40	협동(력)	48	50	센터
			49	48	적용
			50	47	활동
				47	과제
			52	46	코로나
			53	44	환경
				44	연계
			55	43	협동(력)
			56	42	행복

민선교육감 2기(2015~2018년)			민선교육감 3기(2019~2022년)		
연번	빈도	단어	연번	빈도	단어
				42	진로
				42	마을

10회 이상 출현한 단어들의 워드 클라우드를 살펴보면 다음과 같다. 민선교육감 2기와 3기 모두 ‘연구’, ‘교육’, ‘학교’, ‘방안’ 이 높은 빈도로 사용되었으며, 교육과 학교에 대한 구체적인 방안들을 연구하는 데 초점을 두고 있음을 확인할 수 있다.



[그림 5] 정책연구 제목 워드 클라우드

나. 토픽 분석 결과

17개 시·도교육청에서 공개한 정책연구의 제목에 대한 토픽 분석을 실시하여 시·도교육청에서 어떠한 토픽을 다루고 있는지를 살펴보았다. 분석 결과, 시지역 민선교육감 2기에는 6개, 민선교육감 3기는 5개, 도지역 민선교육감 2기에는 5개, 민선교육감 3기에는 5개 주요 토픽을 도출하였다.

시지역의 경우, 민선교육감 2기에는 업무, 행복, 교수학습 자료 등이, 민선교육감 3기에는 학교 혁신과 중단 연구, 학교 지원 및 코로나 유행으로 인한 방안 수립, 역량과 프로그램 효과 등이 주요 연구 토픽으로 나타났다. 도지역의 경우, 민선교육감 2기에는 혁신, 평가, 사업 성과 등이, 민선교육감 3기에는 미래교육, 학교와 공동체의 활성화, 학생 역량과 코로나 실태 등이 주요 연구 토픽으로 나타났다. 시·도교육청 정책연구 제목에서 나온 주요 토픽은 다음 표와 같다.

<표 10> 시·도교육청 정책연구 제목의 주요 토픽

구분	민선교육감 2기(2015~2018년)	민선교육감 3기(2019~2022년)
시	업무 실태	학교 혁신 및 중단 연구
	수업 및 프로그램 개발	교육 개선 방안
	교수학습 자료 개발	코로나 사례 및 방안
	행복 및 학생 중심	학교 실태 및 지원 방향
	학교 혁신 및 지원	역량 및 프로그램 효과
	교육정책 개선	-
도	교육 활성화 방안	정책 평가 및 개발
	학교 운영 개선	교육 현황 및 정책
	교육정책 혁신	학교 실태 및 미래교육
	과정 중심 평가	학교 및 공동체 활성화
	사업 성과 및 미래 모델	학생 역량 및 코로나 실태

V. 논의 및 결론

본 연구는 지금까지의 지방교육에 관한 정책, 행정, 연구의 주요 이슈를 통시적으로 분석하여 주요 내용, 동향과 쟁점을 파악하였다. 이를 위해 지방교육과 관련된 다양한 공식적 자료인 시·도교육감 당선인 선거 공약(2010년, 2014년, 2018년, 2022년), 시·도교육청 주요업무계획(2019년, 2023년), 시·도교육청 산하 교육정책연구소 정책연구(2015~2018년, 2019~2022년)에 대한 텍스트 빈도 분석과 토픽 분석을 실시하였다. 주요 논의 및 결론은 다음과 같다.

첫째, 전체 분석 자료 및 시기에 공통적으로 추진하는 지방교육 핵심의제로 미래사회 발전에 대응할 수 있는 미래교육 대비, 학교나 학생 안전, 기초학력, 진로 등이 있다.

텍스트 빈도 분석과 토픽 분석 결과 통해서 2018년부터 미래교육이 중요한 교육의제로 부상하여 지속적으로 주목을 받아왔음을 확인하였다. 구체적으로 보면, 본 연구에서 분석자료로 활용한 문서에서 미래사회 변화에 대비하는 학교교육 운영(창의성 교육, 돌봄 확대), 미래 혁신교육 확대 및 내실화, 미래교육 환경 및 체제 구축, 소통과 참여를 바탕으로 한 미래교육 활성화, 맞춤형 수업을 통한 미래역량 강화, 미래학교 모델 개발, 미래 교육과정 운영 등 주제를 중심으로 다루고 있다. 한편 시·도교육청 주요업무계획에서 시·도교육감 당선인 선거 공약의 내용을 반영하여 미래교육과 관련된 과제를 추진하고 있으며 교육정책연구소에서도 미래교육과 관련된 정책의 방향과 향후 발전 방안을 제시하는 등 연구를 적극적으로 실시하고 있다. 이처럼 모든 시·도교육청에서 미래교육을 중요한 교육의제로 추진하고 있는 경향임을 확인하였다.

우리 사회는 미래사회로 진입하고 있고 이러한 시대적 흐름 속에서 교육분야에 엄청난 변화가 일어날 것으로 예상된다. 앞으로 다가올 미래사회를 주도할 수 있는 인재를 양성하기 위해서는 과학기술, 산업, 사회, 문화 등의 변화에 대응할 수 있는 학생의 역량을 키우고 교육 혁신을 위한 노력을 계속적으로 이어가야 한다. 특히 학교는 지식 전달의 장에 머물러서는 안 되며 미래사회에 대비할 수 있는 교육 패러다임으로 전환해야 한다. 본 연구의 결과를 통해서 확인할 수 있듯이 외부 환경 변화에 따라 정부는 선제적 대응으로 교육정책을 제안하고 결정하는 등의 형태를 확인할 수 있다. 앞으로도 미래 교육

대비를 중요한 목표로 삼고 관련 교육정책을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

2019년부터 교육 역량 제고가 중요한 교육의제로 부상하기 시작하였으며, 이는 미래교육을 대비함과 동시에 학생 역량 강화의 중요성도 커졌음을 시사하고 있다. 교육에서 역량에 대한 강조는 전통적으로 학교에서 강조되어 온 지식습득이 사회에서 지식이 생성되는 속도를 따라가는 것이 불가능해졌고 미래사회가 단순한 지식습득으로는 충분하지 않은 것이 사실이다(황은희 외, 2019). 따라서 최근부터 학생의 역량 강화를 중요한 의제로 다루고 있는 것은 미래교육에 대한 관심도가 높아지면서 지속적으로 변화하는 교육과 사회적 맥락을 대비하기 위한 가장 중요한 방향으로 창의 융합 교육, 맞춤형 교육 제공 등 교육 혁신을 통한 학생 역량을 제고하는 데 있음을 시사한다. 따라서 미래교육 변화에 대응하여 인재를 양성하기 위해 교육이 실천해야 할 과제를 지속적으로 탐색하고 실천할 필요가 있다.

또한, 시·도교육감 당선인 선거 공약과 시·도교육청 주요업무계획에서 지속적으로 중요한 의제로 나타난 것은 학교나 학생 안전과 관련된 내용이다. 2014년 4월 세월호 참사 이후 자연재난과 사회재난이 끊임없이 발생하고 있으며 안전에 대한 정부와 국민의 관심이 높아졌다. 특히 학교에 다니는 학생들은 위험으로부터 자신의 안전을 지키는 능력이 부족하기 때문에 학교 안에서 안전 교육을 실시하거나 안전시설이나 시스템을 미리 설치할 필요가 있다. 따라서 시·도교육청에서 안전과 관련된 정책을 적극적으로 추진하고 있는 것은 정부가 학생 안전 문제의 중요성을 인지하고 있음을 시사하며, 안전의 중요성이 강조되는 만큼 시·도교육청의 끊임없는 관심과 지원이 이루어질 필요가 있다.

그러나 학생이나 학교 안전의 중요성에도 불구하고 교육정책연구소 정책연구에서 안전과 관련된 핵심 토픽이 뽑히지 않았다. 즉, 교육의 싱크탱크 역할을 수행하는 교육정책연구소에서 안전과 관련된 연구에 초점을 두지 않음을 볼 수 있다. 정부에서 다양한 정책을 추진하고 있으나 실제 그 정책이 원래 의도한 문제 해결에 얼마만큼 영향을 미쳤는지를 파악하지 않으면 바람직한 정책인지 판단하기 어렵다. 따라서 학생이나 학교 안전과 관련된 연구를 적극적으로 진행함으로써 정책적 시사점을 도출하여 보다 더 효과적인 정책으로 개선할 수 있는 방안을 제시할 필요가 있다.

기초학력 관련된 내용이 많이 나타난 것은 코로나19의 확산으로 기초학력 저하 문제가 더 심각해져 나타난 결과로 추측할 수 있다. 코로나19 이전에 기초학력 저하 문제의 심각성이 인지되었고 정부는 2009년부터 기초학력 향상 지원을 위한 다양한 정책적 노력을 계속해왔다(신하영, 박소영, 2023). 2019년에 교육부에서는 초기 단계 학습부진 학생 관리가 미흡하여 학교급이 올라갈 수록 교육에 흥미를 잃는 학생이 증가함과 동시에 기초학력 저하 현상이 심화되고 있다고 언급하며 ‘행복한 출발을 위한 기초학력 지원 내실화 방안’을 발표하였다. 그러나 코로나19의 확산으로 전국적으로 비대면 원격교육이 실시되었으며 이로 인해 기초학력 문제가 더 심화되었다. 특히 초등학교 저학년 학생의 경우 스스로 배우는 능력이 상대적으로 부족하기 때문에 비대면 수업 시 교사와 학부모의 지도와 돌봄이 이루어지지 않은 경우 초등학교 때부터 기초학력 부진을 겪을 가능성이 높다(김자영 외, 2022).

기초학력은 학생들의 학교생활 적응뿐만 아니라 향후 사회구성원으로서 성장하는 데도 큰 영향을 미칠 수 있기 때문에 이들이 기초학력을 갖출 수 있도록 도와줄 필요가 있다. 물론 코로나19 때문에 새롭게 생긴 기초학력 문제도 있겠으나 기존에 있는 정책의 목표 달성도나 효과성에 대한 의심을 가질 필요가 있다. 따라서 관련 업무를 담당하는 교육청 관계자나 학교 교사에 대한 면담 등을 통해 실제 기초학력 정책을 추진하는 과정에 생긴 어려움이나 문제점이 무엇인지를 파악하고 정책을 지속적으로 개선할 필요가 있다. 이뿐만 아니라 학부모의 역할을 충분히 발휘할 수 있도록 대책을 마련하여 학생의 기초학력 향상에 꾸준한 관심을 가질 필요가 있다.

진로와 관련된 토픽도 많이 나타난 것으로 확인하였다. 코로나19, 디지털 대전환 등 사회환경의 변화로 새로운 직업 등장 및 인기 직업의 변화 등 직업 세계의 불확실성 증대에 따라 미래사회에 적응하기 위하여 요구되는 핵심 역량이 또한 변화하고 있다(교육부, 2023). 따라서 미래사회가 요구하는 인재를 양성하기 위해 진로교육의 전환이 필요하다. 이 경우 진로 교육을 지원하는 조직이나 관련 프로그램의 부족이 큰 지장이 될 수 있다. 그동안 진로교육을 추진하기 위해 2011년에 「진로교육법」이 제정되었으며 진로교육 지원체계 구축 및 인력, 행·재정적 지원 등에 대한 법적 근거가 마련되었다. 그러나 그간 중등 위주의 진로교육이 이루어졌고 사회변화에 따른 전 생애에 걸친

진로교육과 진로취약 대상별 특성을 반영한 맞춤형 진로교육, 저출산·고령화 및 디지털 대전환 등 직업 세계 변화를 반영한 진로교육에 대한 정책 추진이 부족한 실정이다(교육부, 2023). 따라서 본 연구 결과에서 나타난 것처럼 진로교육원 및 지원센터 설립, 진로 연계 프로그램 개발 및 확대 등 방식을 통해 다양한 측면에서 학생의 수요와 사회변화를 반영한 진로교육에 대한 지속적인 지원과 미래 사회 대응 전략을 세울 필요가 있다. 이미 센터가 구축되어 있는 경우 해당 조직이 어떻게 운영하고 있는지에 대한 실태 분석을 통해 문제점을 파악하여 향후 발전 방안을 제시할 필요가 있다.

둘째, 현재까지 지방교육의 핵심 이슈와 의제가 시기별로 차이가 있음을 확인하였다.

교육감 직선제를 시행한 후 첫 시·도교육감 당선인 선거 공약(2010년)에서 시지역 및 도지역에서 공통적으로 중점 추진하고 있는 것은 무상급식 확대 지원, 교육 비리 척결 등이 있다. 그러나 2014년 당선인 선거 공약에서 무상급식이 시지역의 중요한 토픽으로 나왔다가 그 후에는 관련 토픽이 나타나지 않았다. 이는 무상급식에 대한 관심이 없어진 것이 아니라 다른 추진과제보다 무상급식의 우선순위가 어느 정도 떨어진 것으로 볼 수 있다. 교육 비리 문제도 2010년 당선인 선거 공약에만 주요 토픽으로 나왔으나 그 후에는 나타나지 않은 것으로 확인하였다.

또한, 학교 문화 혁신이나 공교육 혁신 등과 관련된 내용이 지속적으로 중요한 의제로 보였다가 최근에는 중요도가 어느 정도 낮아진 것으로 확인되었다. 시·도교육감 당선인 선거 공약에서 2010년부터 2018년까지, 교육정책연구소에서도 2015년부터 2022년까지 교육정책 혁신이나 학교 혁신과 관련된 연구를 지속적으로 수행해왔다. 그러나 2022년 시·도교육감 당선인 선거 공약과 2023년 시·도교육청 주요업무계획에서는 교육혁신과 관련된 토픽이 나타나지 않았다. 텍스트 빈도 분석 결과에서도 2022년 후부터 ‘혁신’이라는 단어의 빈도가 예전보다 많이 낮아졌다는 결과가 이와 같은 맥락이다.

셋째, 지역에 따라 지방교육의 핵심 이슈가 다른 것보다 차이가 있는 것으로 확인하였으며 가장 주목할 만한 내용은 학부모 교육 참여와 지역 사회 연계이다.

학부모 교육 참여는 주로 시지역에서, 지역 사회 연계는 주로 도지역에서

핵심 과제로 추진되고 있는 경향이다. 학부모 교육 참여의 경우 주로 학부모 학교 교육 참여 지원, 학부모 교육 참여 활성화 등 토픽이 나타났다. 이는 학부모의 교육참여 역할이 활성화되고 있다고 볼 수 있다. 학교자치는 지방교육 자치가 추구하는 궁극적인 목표로서 단위학교의 자율성과 특성에 부합하는 교육주체의 역할이 강조되고 있으며 최근에 교육주체로서의 학부모의 교육 참여 역할이 중요해지고 있다(이선영 외, 2019). 특히 학부모의 학력이 신장함에도 불구하고 그간 학부모의 학교 참여에 대한 관심과 지원이 다소 부족한 경향이었다(이종각, 2014). 따라서 연구 결과를 통해서 확인할 수 있듯이 학교 자치의 목표에 부합하는 학부모 교육 참여의 중요성이 부상하고 있으며 이에 대한 적극적인 지원이 이루어질 필요가 있다.

지역 사회 연계의 경우 지역 사회 연계 시스템 구축, 지역 연계 및 수요 반영 교육 확대, 삶과 연계한 교육 지원, 마을 연계 교육, 학교와 지역을 연계한 특성화 활동 등 토픽이 나타났다. 이는 인구의 수도권 집중으로 인한 지역 간 격차 심화, 학령인구 감소에 따른 소규모 학교 증가, 다문화 청소년의 증가, 미래사회 대비 등으로 인한 대응 방안으로 추측해볼 수 있으며 이러한 현상은 특히 면적이 넓은 도지역에서 많이 나타난다.

충청북도의 경우 ‘지속 가능한 교육생태계’를 2023년 공약 내용으로 내세워 학교·가정·지역과 연계한 온마을 배움터(1·1·1본부) 운영하는 것을 추진하고 있다. 마을교육과정은 학생들의 삶의 현장인 마을에 대한 배움이 참여를 유도하고 삶과 삶의 괴리 현상을 좁히는 데 큰 도움이 될 수 있으며(박수정 외, 2021) 지역자원을 활용함으로써 학습의 효과가 높아지고 마을공동체 형성에 학교의 역할 제고가 이루어진다는 효과가 있다(김용 외, 2021). 다시 말하자면, 학교 환경의 일률성과 제한성으로 인해 사회에서의 경험과 학교에서의 경험이 상통하지 않아 생겨나는 여러 가지 문제점을 해결할 수 있는 하나의 방법을 ‘연계’로부터 발견할 수 있다(장지은, 박지숙, 2014). 지방교육 자치의 목적은 궁극적으로 학교자치 활성화를 통한 학생 교육의 다양성 실현에 있고(한은정 외, 2019) 이러한 목적을 달성하기 위하여 학교·가정·지역과 연계한 온 마을의 협력이 이루어질 수 있도록 지원할 필요가 있다.

참고문헌

- 강은숙. (2019). 언어네트워크 분석을 이용한 2010년과 2014년 교육감 선거공약과 취임사에 관한 연구. 교육정치학연구, 26(1), 29-58.
- 교육부. (2023). 진로교육 활성화 방안(2023~2027).
- 권희청, 박수정. (2019). 시·도교육청 장학 업무의 현황과 특성 분석: 교육청 주요업무계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 19(12), 719-745.
- 권희청, 박수정. (2020). 시·도교육청 장학의 최근 동향 분석 : 주요업무계획을 중심으로. 교육행정학연구, 38(5), 167-196.
- 김용, 김지혜, 김효정, 양희준, 정바울, 최상훈, 장인혜, 허영주. (2020). 서울혁신교육정책 10년 연구. 서울특별시교육청 교육연구정보원.
- 김자영, 김호영, 남미자, 송윤미, 성경민, 우영진. (2022). ‘새로운 학력’에 기반한 기초학력 보장 방안: 초등 저학년 조기개입을 중심으로. 경기도교육연구원.
- 김지은. (2017). 빅데이터를 활용한 대학구조개혁 평가의 키워드 및 토픽 분석. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 나민주. (2021). 지방교육자치 발전을 위한 교육재정의 역할과 과제. 지방교육자치제의 회고와 전망. 2021 한국교육정치학회, 한국교원교육학회, 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회 연합학술대회.
- 나민주. (2022). 지방교육자치제의 목적 달성 평가: 교육의 자주성, 전문성, 지역특수성은 신장되었는가?. 교육행정학연구, 40(2).
- 나민주, 고전, 김병주, 김성기, 김용, 박수정, 송기창. (2018). 한국 지방교육자치론. 서울: 학지사.
- 나민주, 이수경, 전제상, 차성현, 엄문영, 장우천. (2017). 지방교육자치 발전 연구. 한국지방교육연구소 KLEI 2017-2.
- 나민주, 차지철, 장우천, 오혜근, 유호준. (2019). 지방교육 정책환경 변화에 따른 지방교육행정수요 탐색 연구. 한국지방교육연구소 KLEI 2019-2.
- 박수정. (2011). 교육감 선거 관련 신문사설에 대한 네트워크 텍스트 분석. 교육정치학연구, 18(2), 183-203.
- 박수정, 박선주, 박진영. (2011). 지방교육자치 연구경향 분석(1991~2010). 교육행

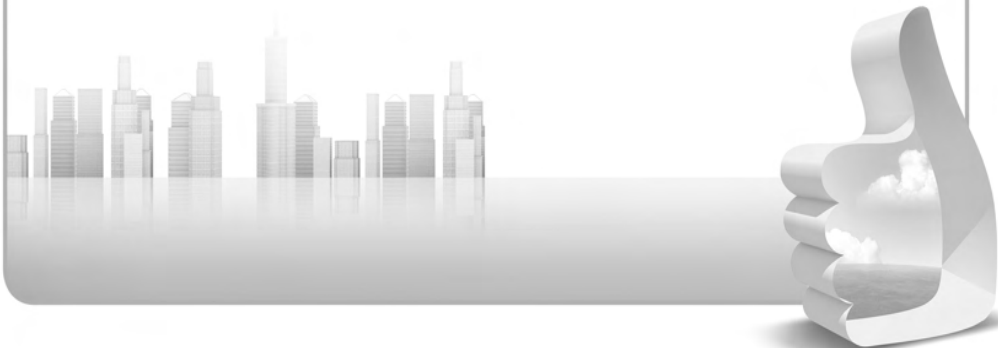
- 정학연구, 29(2), 261-288.
- 박수정. (2021). 지방의 교육 분권과 거버넌스 현황과 전망. 2021년 한국교육정치학회 · 한국교원교육학회 · 한국교육재정경제학회 · 한국교육행정학회 연합 학술대회 자료집. 345-370.
- 박수정, 이상호. (2021). 지방교육자치 연구경향 분석(2011~2020). 교육행정학연구, 39(5), 175-199.
- 서현진. (2019). 2018년 교육감 선거 후보자의 이념성향과 정책 공약에 관한 연구. 한국과 국제정치, 35(2), 75-111.
- 신안나. (2019). 빅데이터를 활용한 자유학기제 정책의 키워드 및 토픽 분석. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
- 신하영, 박소영. (2023). 기초학력 향상 지원 정책의 가능성과 한계: 제1차 기초학력보장 종합계획을 중심으로. 교육정치학연구, 30(1), 1-30.
- 신혜진, 안소연, 김유원. (2017). 과정 중심 평가 활용의 정책적 분석: 서울특별시 소재 중학교 교사의 수행평가 활용 사례를 중심으로. 교육과정평가연구, 20(2), 135-162.
- 유승민. (2022). 텍스트 마이닝을 활용한 교육감 선거 공약 분석. 박사학위논문. 전북대학교 대학원.
- 유혜영, 김남순, 박환보. (2017). 시·도교육청의 세계시민교육 정책 현황 분석. 글로벌교육연구, 9(4), 3-33.
- 이선영, 정미경, 한은정, 박종훈, 김언순, 김봉제, 이슬아. (2019). 학교자치 확대에 따른 학부모의 교육 참여 방안 연구. 한국교육개발원.
- 이슬아. (2022). 텍스트 마이닝을 활용한 서울형혁신학교의 다차원 교육정책 분석. 박사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 이일용, 장승혁. (2014). 6.4 교육감선거의 법적 쟁점 및 입후보자 특성 분석. 대한교육법학회, 26(3), 163-192.
- 이종각. (2014). 학부모학 연구의 필요성과 의의. 학부모연구, 1(1), 1-20.
- 장지은, 박지숙. (2014). 지역연계를 바탕으로 한 학교교육지원-일본의 학교지원지역 본부와 학교보ランティア 프로그램을 중심으로. 평생교육학연구, 20(1), 213-243.
- 최민석, 박수정. (2019). 시·도교육청의 전문적학습공동체 정책 실태 분석: 2019년 주요업무계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 19(22), 1077-1097.

- 한은정, 정미경, 이선영, 유경훈, 김성천, 신철균. (2019). 지방교육자치 역량 강화 방안 연구. 한국교육개발원.
- Fowler, F.C. (2007). 교육정책의 이론과 실제. Policy Studies for Educational Leaders. 신현석, 한유경 옮김. 서울: 아카데미프레스.
- Röder, M., Both, A., & Hinneburg, A. (2015). Exploring the space of topic coherence measures. In Proceedings of the eighth ACM international conference on Web search and data mining. 399-408.
- Mimno, D., Wallach, H., Talley, E., Leenders, M., & McCallum, A. (2011). Optimizing semantic coherence in topic models. In Proceedings of the 2011 conference on empirical methods in natural language processing. 262-272.

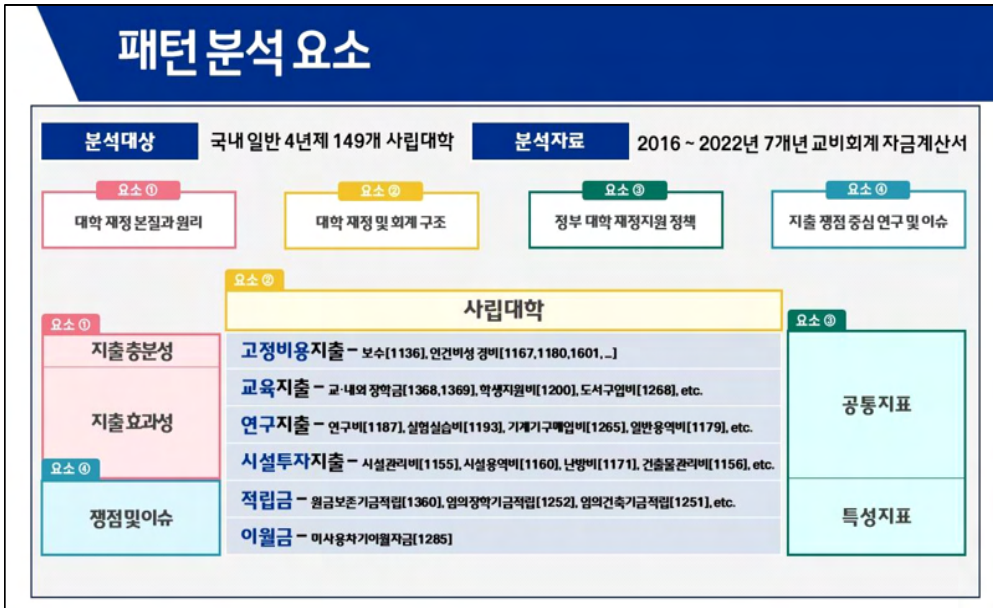
[2023년 연차학술대회] 지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제
한국지방교육연구소 세션

주제 3

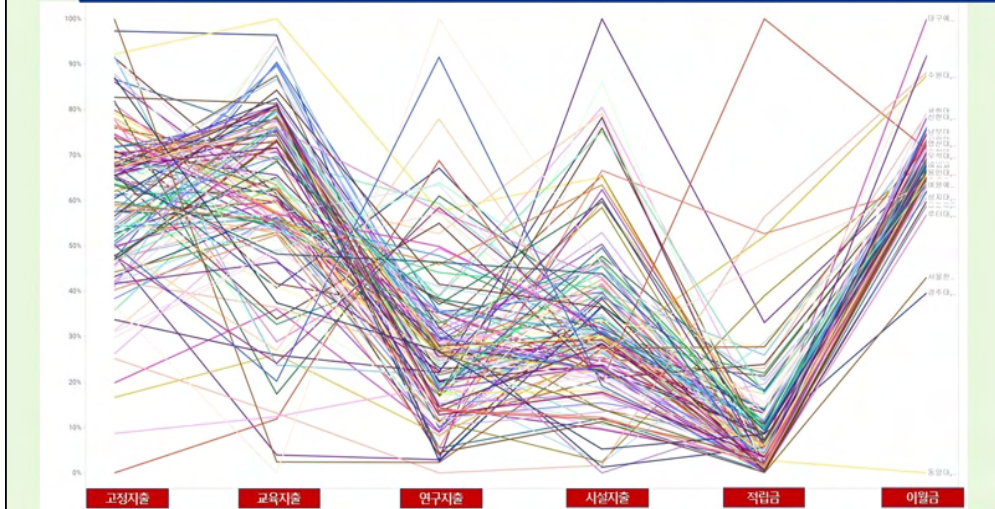
사립대학 교비회계 지출패턴 분석



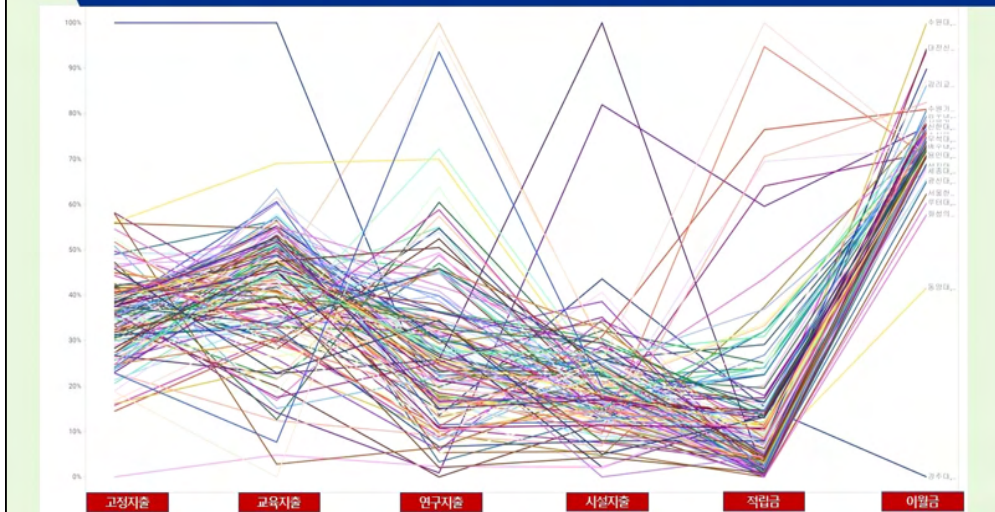




2017년 사립대학 교비회계 지출



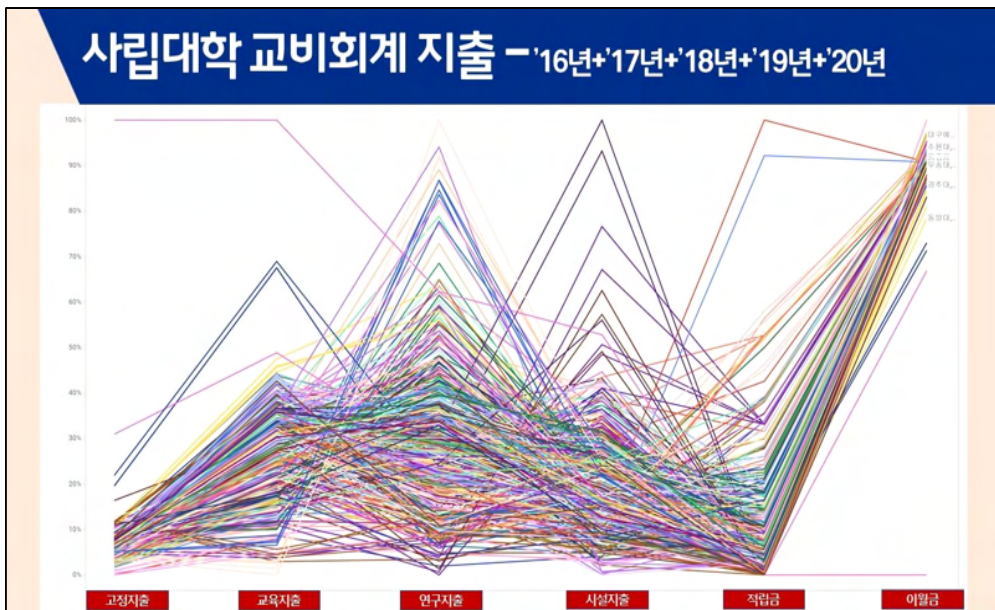
2018년 사립대학 교비회계 지출





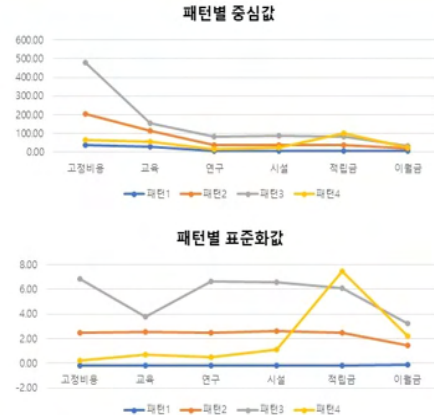
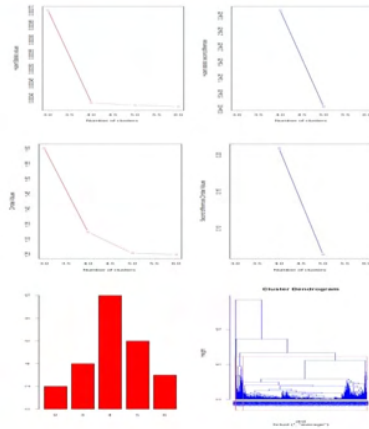






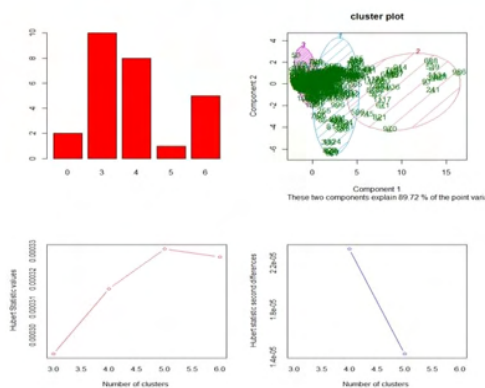


분석방법모델 ① 계층적 군집분석



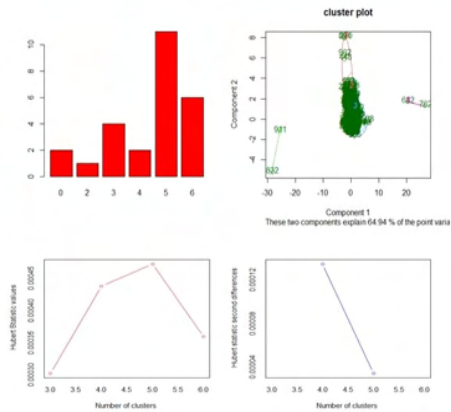
분석방법모델 ② K-means 군집분석

대학규모 통제 전



분석방법모델 ② K-means 군집분석

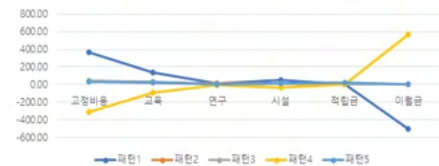
대학규모 통제 후



패턴별 중심값

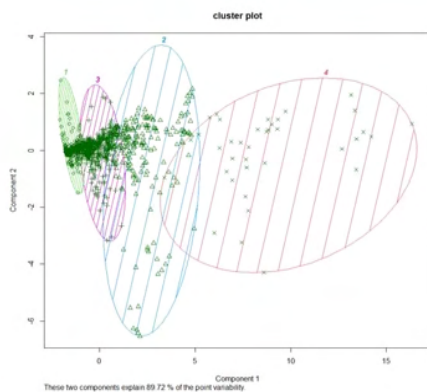


패턴별 표준화값

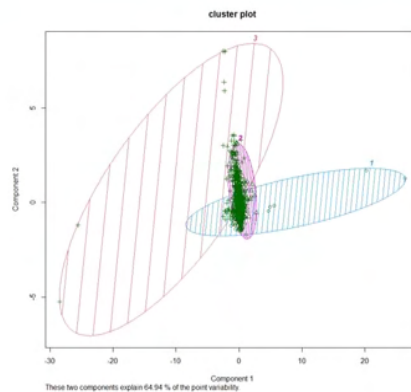


분석방법모델 ③ 분할적(PAM) 군집분석

대학규모 통제 전

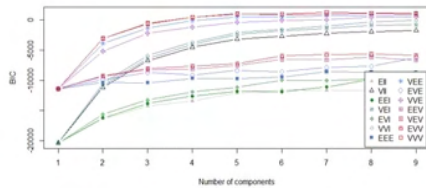


대학규모 통제 후



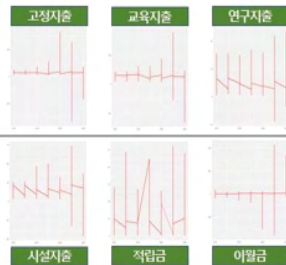
분석방법모델 ④ 잠재프로파일 분석

유형	정보 부합도 지수		분류의 질	통계적 검증
	AIC	BIC		
1	61,420.43	61,481.43	1.00	-
2	57,215.17	57,311.76	1.00	0.01
3	54,807.20	54,939.37	0.97	0.01
4	53,542.98	53,710.73	0.96	0.01
5	52,724.01	52,927.35	0.91	0.01
6	52,738.03	52,976.95	0.77	0.99

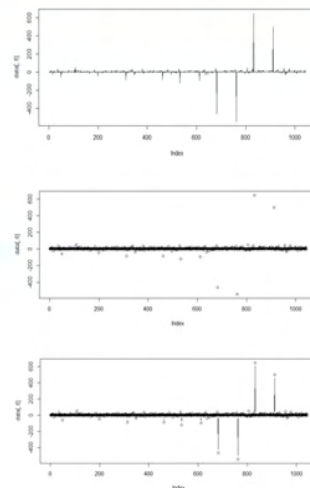


분석방법모델 ⑤ 시계열 클러스터링 분석

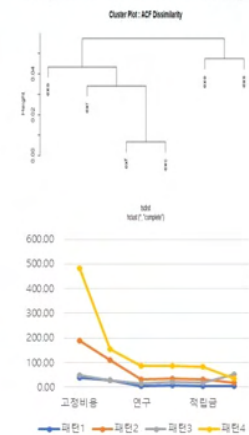
연도별 지출요소별 지출 추이



+



비유사도 산정방법
: ACF(Autocorrelation-based method)



분석방법 모델 상호 비교

모델명	① Classic	② universal	③ nonhierarchical	④ trend	⑤ newchallenge
분석방법	계층적 군집분석	K-means 군집분석	분할적 군집분석 (Partitioning Cluster Analysis)	잠재프로파일분석 (Latent Profile Analysis)	시계열클러스터링분석
패턴 수	4	3 or 5	3 or 4	5	4
매력* (0~1)	0.6	0.68	0.3	0.7	0.72
강점	- 군집들 간 구조적 관계 파악 용이 - 두 군집간 거리 측정 방법이 다양해 경우에 따라 적합한 연결법 활용 가능함	- 분석방법 적용 용이 - 탐색적 방법 적합 - 다양한 데이터 적용 가능	- 탐색적 방법 적합 - 다양한 데이터 적용 가능	- 모형 기반 연속형 관찰변인 분석에 용이 - 정보준거지수로 군집의 수 결정하므로 통계적 기준 제공 - 높은 정확도	- 시간에 따라 개체별 추이 혹은 트렌드 파악 가능 '변화'에 중점 - 시계열에 따른 추이가 비슷한 개체들끼리 분류 - 다양한 거리 측정 알고리즘 개발
한계	- 대용량 데이터의 경우, 계산 속도가 느리는 등 부적합 - 개체가 특정군집에 할당되면 다른 군집에 포함되지 못하므로 불완전함 - 시계열적 데이터가 있는 연도별 변화에 초점을 두기 힘들	- 강한 연구자 주관 - 초기 클러스터링 수 결정 - 이상치에 취약 - 결과 해석의 어려움 - 시계열적 데이터가 있는 연도별 변화에 초점을 두기 힘들	(좌동) - 패턴별 중심값 표준화값 미파악로 패턴상 확인 불가	- 자료의 시계열적 특성 미 반영 - 사람중심, 인간중심적 접근 방식으로 재정데이터에 적용한 사례 극소수 - 시계열적 데이터가 갖는 연도별 변화에 초점을 두기 힘들	- 분석을 위한 데이터 전처리 과정에서 구조 변환 난이도 - 드라마틱한 결과 기대 어려움 시간화에 대한 아쉬움

THANK YOU

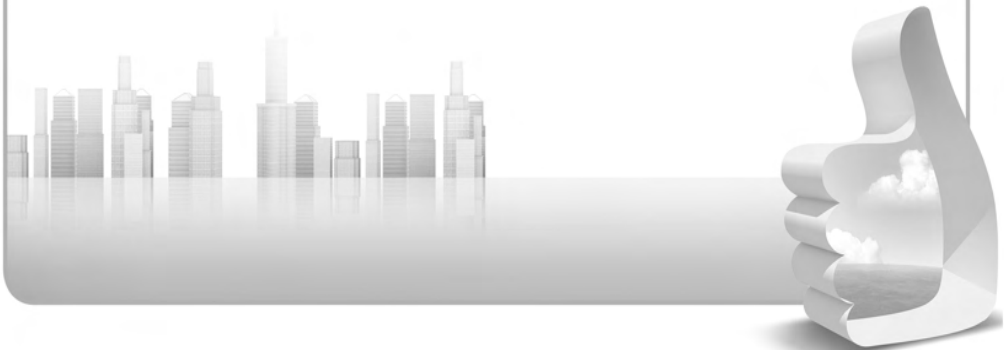
감사합니다

KOREA LOCAL EDUCATION INSTITUTE

[2023년 연차학술대회] 지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제
한국지방교육연구소 세션

주제4

텍스트마이닝을 활용한 학령인구 감소 대응 교육정책 의제 동향 분석



한국지방교육연구소 세션

텍스트마이닝을 활용한 학령인구 감소 대응 교육정책 의제 동향 분석

김 용 준(한국지방교육연구소 연구원)

나 민 주(충북대학교 교수)

I. 서론

학령인구 감소는 2000년대 초부터 한국사회에 지속적으로 제기되어 온 사회문제이며, 이에 대응한 다양한 정책 노력이 시도되었다. 학령인구 감소 문제는 현재 대한민국 국민들의 최대 교육 관심사이자, 가장 중요한 사회 이슈라 해도 과언이 아니다. 그러나 이에 반해 그동안 학령인구 감소에 대해 어떤 문제가 나타났는지, 그리고 여론은 이를 어떻게 인식했는지, 많은 전문가들은 어떤 견해를 내놓았는지, 정부는 어떻게 정책화했는지를 분석하는 정책의제화 과정에 대한 연구는 거의 전무한 실정이다. 따라서 저출산과 학령인구 감소 관련 정책 이슈가 본격적으로 나타난 시점부터 현재까지 시기를 기준으로 하여 매체별, 시기별로 정책과 관련된 텍스트, 이슈로 형성되었고, 의제화되었는지 그리고 어떤 정책적 대응과 노력, 학술적인 분석이 이뤄졌는지에 대한 과정을 면밀하게 분석해 볼 필요가 있을 것이다.

따라서 본 연구에서는 학령인구 감소에 대한 기존의 논의에 대한 새로운 관점을 제시하고자, 기존 학령인구 감소 대응 정책분석 연구의 한계점을 다음과 같은 방식으로 보완하여 분석하였다. 먼저, 특정 학교급의 관점을 기준으로 한 연구가 아닌 유·초·중등교육과 고등교육 등이 모두 포함된 교육 분야 전체를 총망라한 분석을 실행한다. 이는 저출산과 학령인구 감소 이슈에 대한 보다 종합적인 관점을 제시하기 위함이며, 저출산과 학령인구 감소는 특정 분야별로 분절되어 나타나는 것이 아닌 종합적이고 복합적인 현상이기 때

문이다.

둘째, 교육 분야의 저출산과 학령인구 감소 이슈의 구조를 시계열로 분석하며 정책 시기를 구분하여 분석한다. 기존 저출산 관련 동향 분석 선행연구들의 공통점은 분석 자료의 시점을 저출산에 대한 논의가 본격적으로 나타난 2000년대 초를 기준으로 한다는 것이며, 별도의 정책 시기를 구분한다는 것이다. 정책 시기별 분석을 수행한 이유는 주로 시기별 특징의 비교가 용이하기 때문이며(오신휘, 김혜진, 2020), 대다수의 연구에서는 저출산·고령사회기본계획의 시기별 연도를 기준으로 삼았으며, 그 이유는 저출산·고령사회기본계획은 주로 정권의 정치적 성격에 따라 저출산을 바라보는 관점도 상이하며, 시기별로 나타난 관련 이슈에 대한 대응에 대한 중요도에 따라 다르기 때문이다(정성호, 2018). 따라서 정책 시기별로 드러나는 이슈 양상에서 드러나는 의미에 대해 나름의 새로운 해석을 제시할 수 있을 것이다.

셋째, 해당 시기에 작성된 언론보도 기사와 학술논문을 분석 자료로 활용한다. 그동안 저출산과 학령인구에 대해 언론에서 어떤 관점에서 조명하는지 분석한다면 저출산과 학령인구에 대한 전반적인 여론의 변화를 확인할 수 있다. 학술논문 자료는 저출산과 학령인구 현상을 바라보는 교육 전문가의 의견의 집합으로, 이슈 논의 내용과 구조를 파악하기 위해 활용한다(오신휘, 김혜진, 2020). 언론 보도자료는 기존 담론, 이슈 동향 분석 연구 등에서 전통적으로 활용되어 온 분석 자료이다(김연권, 2019). 언론 보도자료는 교육문제에 대해 여론을 형성하고 이 여론을 통해 교육정책 의제 설정과 정책결정에 영향을 미칠 수 있는 정책행위자인 언론기관이 만들어 내는 자료이며, 시민단체와 이익단체, 전문 연구자의 견해나 교육과 관련된 사건을 언론을 통해 드러내 보임으로써 정부의 정책의제 설정에 결정적인 영향을 미칠 수 있다(이종재 외, 2020).

마지막으로, 해당 시기별 분석 자료로부터 키워드를 추출하여, 키워드 빈도 분석과 키워드 네트워크 분석(Keywords Network Analysis), 토픽 모델링 분석을 실시하였다. 이중 토픽 모델링 분석방법 중 잠재 디리클레 할당(latent Dirichlet allocation, LDA) 방법을 활용하였으며, 이는 텍스트에서 잠재 토픽을 추출하기 용이한 방식으로 문헌을 통해서나마 잠정적으로 확인했던 여러 교육 이슈(교육재정 축소, 인력감축, 학교 통폐합 등)에 관한 토픽들이 시기별로

포착될 수 있었다.

따라서 본 연구에서는 먼저, 2006년부터 2022년까지 1~4차 저출산고령사회 위원회가 운영되었던 정책 시기를 4개의 시기로 구분한 후, 각 시기별 작성된 교육 분야의 저출산, 학령인구 감소 관련 학술연구와 언론 보도자료를 수집하고 정리하였다. 이후, 시기별 도출된 데이터에 텍스트 마이닝 분석을 적용해 텍스트 속에 담긴 교육정책 의제를 탐색하고, 학령인구 감소에 관한 교육적 이슈와 관련 전문가집단의 학술적 관점의 양상을 파악하고 정책의제로 변화하였는지 그 흐름을 파악하고자 하였다.

II. 이론적 배경

1. 교육정책 의제 분석의 중요성 및 관련 선행연구

우리 사회에서는 다양한 교육문제들이 발생하고 있으며, 특히 학령인구의 급감 현상은 교육 전 분야에 걸쳐 다양한 정책문제들을 만들어 내고 있다. 적절한 정책적 대응이 필요한 교육문제들은 의제화 과정을 거쳐 정부에 채택되어 정책화된다. 정책의제 설정 연구는 이러한 정책문제의 채택 과정을, 여러 이론적 틀을 갖고 경험적으로 분석하여 규명하고자 하는 연구라 할 수 있다(정일환 외, 2016). 교육정책 과정에서 교육정책 의제설정 단계에 대한 연구가 필요하고 중요한 이유는 다양한 교육정책 문제 해결을 위한 정부의 자극제가 될 뿐만 아니라 의제화 과정을 통해 도출된 교육정책의제의 성격이 교육정책 과정에 영향을 미치고, 또한 의제설정 단계에서 교육정책 결정에 도움이 되는 대안이 나타나기 때문이다(정일환 외, 2016). 이만큼 정책의제 설정은 정책의제의 첫 단계이자 모든 단계에 영향을 주기 때문에, 정책의제 설정 연구는 그 중요성이 매우 높다고 할 수 있다(정향윤, 2017). 특히 정책의제 설정을 위한 여론 파악을 분석하기 위해 신문이나 방송, 인터넷을 활용한 다양한 미디어 매체를 분석하는 연구는 오래전부터 수행되어왔으며(윤태일 외, 2003), 특히 최근 들어서는 ICT 기술과 소셜미디어의 발달에 따라 인터넷 기반의 빅데이터 분석방법을 적용한 정책의제 설정 연구 또한 다양하게 이뤄지고 있는 추

세이다(정진명, 2023).

이와 관련하여 특정 교육정책에 대한 정책의제 설정에 관한 고찰이 다양하게 시도되어 왔다. 김보영, 이승호(2022)는 서울형혁신교육지구 정책을 Kingdon의 다중 흐름 모형(Multiple Streams Model)을 활용하여 정책의제 설정 과정과 정책 결정 과정 분석을 통해 정책 발전 방안을 재조명하고 시사점을 도출하였다. 이에 따라 혁신교육지구 정책이 제안되기 시작한 2010년부터 서울형혁신교육지구 정책이 시작된 2015년을 거쳐 2019년까지를 분석 기간으로 설정한 후 언론자료 분석 및 관련 문헌분석을 실시하여, 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름이 각각 도출되었으며, 정치의 흐름은 교육감 직선제가 가장 큰 흐름으로 분석되었으며 이러한 흐름들의 결합으로 총 3번의 정책의 창이 열린 것으로 분석하였다. 박수연(2022)은 기후위기 상황에서 핵심 의제로 떠오른 학교환경교육이 정책의제로 설정된 과정을 Kingdon의 다중 흐름 모형을 활용하여 분석하였다. 이에 학교환경교육정책 형성에 영향을 준 이벤트를 2018년부터 2020년까지 시간적 순서에 따라 정리하였으며, 웹문서, 언론 보도, 정책문건 등을 활용하여 문헌조사를 실시하였다. 연구 결과, 환경교육의 현황 및 필요성에 대한 문제의식이 정책선도자들의 추진력을 높이는 계기로 작용하였다는 점을 확인하였으며, 그동안 우리나라의 교육정책 의제 설정 과정은 다소 비민주적이고 폐쇄적으로 이뤄졌던 반면, 학교환경교육 활성화 정책은 청소년이 핵심 주체가 되었으며, 교육청들이 주도적으로 정책변화를 이끌어 상향식 의제설정을 이뤄냈다는 점을 시사점으로 제시하였다. 이슬아, 정제영(2020)은 교원 행정업무 경감 정책의 변동 흐름을 Kingdon의 정책흐름 모형을 활용하여 분석하여, 교원 행정업무 경감 정책의 흐름을 재조명하고 정책 패러다임의 변화를 이해하고자 하였다. 2000년 이후 2020년까지 20년 간 교원 행정업무 경감 정책 관련 언론 기사의 흐름과 다양한 관련 이벤트들을 분석하였으며, 이를 통해 의사결정과정에서의 협력적 거버넌스 지향, 교무행정사 제도의 효율적 운영 필요, 안정적인 긴급지원 시스템 구축 필요 등 여러 정책 시사점을 도출하였다.

2. 학령인구 감소 대응 정부 정책의 추이

학령인구 감소의 근본적인 원인인 저출산 문제가 본격적으로 사회에 대두된 것은 2000년대부터이며, 우리나라는 1948년 정부 수립 이래 폭발적으로 증가해오던 인구를 국가가 다양한 정책적 노력을 투입하여 억제해왔으며, 이러한 노력은 1990년대까지 이어졌다. 먼저, 한국전쟁과 전후 복구 과정을 거친 1955년부터 1960년까지 일명 ‘베이비붐’ 세대로 대표되는 폭발적인 인구 성장 시기가 있었다. 이 시기 동안의 인구증가율은 연평균 2.98%였으며, 합계출산율¹⁾은 6.3명이었다(위영, 2011). 1960년대 당시 인구의 폭발적인 증가 속도에 부응하지 못하는 후진국 수준의 경제 규모와 사회 인프라 수준으로 인해 발생할 사회·경제적 문제를 우려한 당시 박정희 정부는 본격적으로 인구증가를 억제할 정책들을 수립하게 된다(위영, 2011; 홍문식, 1998). 이에 1960년대부터 출산 자체를 억제하기 위한 ‘가족계획’ 정책이 본격적으로 시행되었으며, 대표적인 가족계획 정책으로는 출산억제 캠페인 활동, 해외이민 정책 추진, 「모자보건법」 제정을 통한 인공임신 중절의 합법화 등이 있었으며 이는 1980년대 초까지 지속되었다.

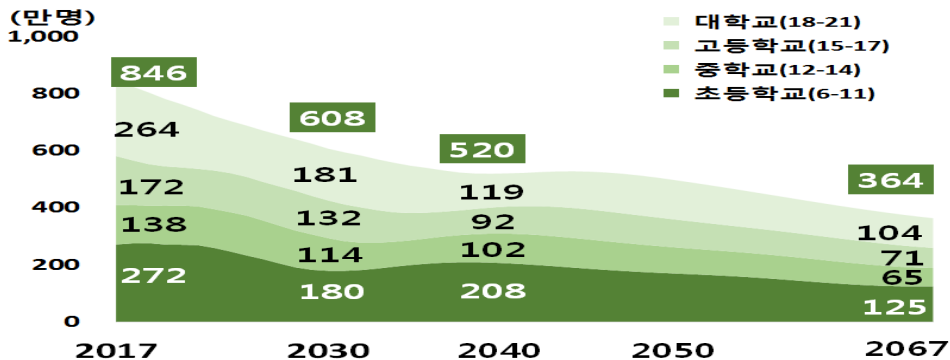
이러한 국가 주도하에 진행된 인구억제 정책의 성과로 인해, 대한민국의 인구증가율은 지속 감소하여, 1983년에 합계출산율이 인구대체수준(Population Replacement Level)²⁾ 이하인 2.06명으로 감소하였다. 이후 합계출산율은 2001년 합계출산율 1.30명을 기록하며 초저출산사회에 돌입하였으며, 2002년에는 합계출산율 1.17명으로 세계 최저를 기록하였다(대한민국 정부, 2004). 저출산 현상의 심각성을 감지한 정부는 1995년부터 보건복지부 주도로 인구정책심의 위원회를 구성하여, 기존의 산아제한정책을 폐지하고 신인구정책³⁾으로 전환하였으나, 출산율 반등 효과는 미미하였다(박남기, 2021; 위영, 2011).

1) 여성 1명이 평생 낳을 것으로 예상되는 출생아 수를 나타내는 지표이며, 연령별 출산율의 총합이자 국가의 출산력 수준을 나타내는 대표적인 지표임(정혜영 외, 2019)

2) 인구 현상 유지에 필요한 출산율 수준을 말하며, 선진국의 경우, 2.1명을 기준으로 함(정혜영 외, 2019)

3) 신인구정책은 ‘인구자질향상과 복지증진’ 등을 주요 골자로 하며, 주요 추진 내용으로는 ①사회경제발전을 위한 저출산 수준의 유지, ②출생성비의 균형, ③인공임신중절 방지, ④남녀평등 및 여권신장, ⑤청소년의 성활동 예방, ⑥가족보건 및 복지 증진 등임(위영, 2011)

특히 2017년에 발표된 인구주택총조사 결과에서는 합계출산율이 1.05명, 중위추계에서는 2017년 인구, 5,136만명에서 향후 50년 후인 2067년에 3,929만명으로 감소할 것이라는 추계 시나리오가 발표되었으나, 2018년 초저출산이라는 출생변동요인의 급격한 변화로 인해, 2019년 통계청에서는 장래인구특별추계를 발표하였다(대한민국정부, 2019a).



[그림 1] 학령인구 연령 구조(2017~2067년 중위)

출처: 대한민국 정부(2019a). 장래인구특별추계.

출산율 급감이 곧 국가적 위기라는 문제의식은 2000년대 초부터 점차 본격적으로 공론화되었으며(한준상, 2006), 점차 국가적 차원에서 장기적인 계획 수립과 정책 추진을 통해 해결해야 할 과제로 부상하였다. 2005년 5월, 국회는 저출산 및 인구의 고령화에 따른 변화에 대응하고자 저출산·고령사회정책의 기본방향과 수립 및 추진체계에 관한 사항을 규정한 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하였고, 저출산·고령사회정책에 관한 중요사항을 심의하고자 대통령 직속으로 ‘저출산·고령사회위원회’를 설치하였다. 「저출산·고령사회 기본법」에 따르면, 정부는 위원회와 국무회의의 심의과정을 통과한 저출산·고령사회기본계획을 5년마다 수립·추진해야 한다. 이에 따라 2006년에 제1차 계획이 발표된 후, 범정부 차원에서 4번의 주기를 거쳐 현재 제4차 저출산·고령사회기본계획(2021년~2025년)이 수립·발표되었다.

저출산·고령사회위원회 기본계획은 계획 수립 과정에서 정부의 모든 부처가 참여하는 만큼 ‘저출산 대응 과제’와 ‘고령사회 대응’이라는 두 개의

주요 골자 내에서 행정, 여성, 보건, 노동, 교육, 국방, 법무 등 소관 부처별로 다양한 정책별 계획과 세부과제가 제시되어 있다. 저출산·고령사회 기본계획은 시행 주기별로 정책 추진성과 평가를 통해 개선사항을 점검하고, 정부의 정책 목표에 부합하는 계획을 추진하기 때문에 기본계획별로 정책 패러다임이 변화한다. 예컨대, 2006년부터 2015년까지의 제1, 2차 계획에서의 저출산 부문 정책의 주요 골자는 ‘기혼가구 보육부담 경감’과 ‘제도 도입을 위한 기반 조성’, ‘비용지원’이 위주였으나, 제3차 계획에서는 ‘청년 일자리·주거대책 강화’, ‘사각지대 해소, 실천, 문화, 개선 초점’으로 변화하였다(오민지·탁현우, 2022). 이처럼 저출산 대응 관련 정부 정책은 시기와 수립 주체별로 정책의 목표와 추진 내용이 주기별로 변화하였으며, 정부 부처의 관련 정책 계획서와 문서 자료들을 통해 저출산 대응에 관한 정부의 교육정책 기조의 변화 양상 또한 확인할 수 있다. 시기별 저출산·고령사회 기본계획 내 명시된 교육 관련 정책과제 현황은 다음과 같다.

<표 1> 저출산·고령사회 기본계획(1~4차)의 교육부 소관 정책과제와 주요 내용

구분	정책 과제명	주요 내용
제1차 계획 (2006- 2010)	결혼·출산·양육에 대한 사회책임 강화	- 자녀양육가정의 경제적, 사회적 부담경감 - 사교육비 부담 경감을 위한 지원 - 다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충
	일과 가정의 양립, 가족친화 사회문화 조성	- 학교·사회교육 강화 및 가족문화 조성 (가족 가치관 확립을 위한 학교 교육, 사회 교육 강화)
	건전한 미래세대 육성	- 학교폭력 예방·근절 대책 강화 - 학교의 건강관리 기능 강화를 위한 여 건 조성
	인적자원의 경쟁력 및 활용도 제고	- 학교교육과 노동시장 연계 강화 - 평생학습인프라 및 국가기술자격제도 혁신
제2차 계획 (2011- 2015)	학령인구 감소에 대비한 교육 분야 제도개선	- 교원양성 및 수급계획 재수립 - 대학 구조조정 추진 및 상시 구조조정 기반 마련 - 산업수요에 맞는 인력 공급을 위한 대 학 교육 개선 - 학교시설 적정수준 관리 - 지방교육재정교부금 효율화 방안 검토

구분	정책 과제명	주요 내용
	선순환적 직업능력 개발체계 확립	- 학교교육과 고용시장 연계 강화 - 평생학습 인프라 구축
	가족형성에 유리한 조건 조성	- 학생부부를 위한 국공립대학·대학원 내 기혼자 기숙사 확대 - 저소득층 중 기혼자에 대한 장학금 수혜 우선순위 부여
	자녀양육비용 지원 확대	- 보육·교육비 지원 확대 - 다자녀가정에 대한 사회적 우대 확대
	다양하고 질 높은 육아지원 인프라 확충	- 사립 유치원 평가 내실화 - 유치원 종일반 확대 - 초등 중일돌봄교실 확대 - 맞춤형 방과후 학교 운영 - 방과후 돌봄서비스 인프라 구축
	사교육비 경감 대책 추진	
제3차 계획 (2015- 2020)	맞춤형 돌봄 확대·교육개혁	- 맞춤형 보육 - 돌봄지원체계 강화 - 교육개혁 추진 · 교육·고용체계 개편 · 공교육 역량 강화 · 사교육 부담 경감 · 대학등록금 부담경감
	인구다운사이징 대비 강화	- 대학구조개혁 추진 - 교원양성 및 수급계획 재조정
제4차 계획 (2021- 2025)	아동돌봄의 사회적 책임강화	- 촘촘하고 질 높은 돌봄체계 구축 - 아동의 균등한 초등돌봄 환경조성 - 아동돌봄 통합적 운영으로 효율성 제고
	미래 역량을 갖춘 창의적 인재 육성	- 교육의 공공성 강화와 격차 완화 - 미래사회에 대비한 교육 혁신 - 전문인재로서의 성장경로 구축
	평생교육 및 직업훈련 강화	- 체계적인 생애경력개발 지원 - 평생교육·직업훈련의 다양화 및 확대 - 누구나 평생교육·직업훈련에 참여할 수 있도록 지원 강화
	인구구조 변화에 따른 분야별 사회시스템 수급 조정	- 교육 인프라 조정

출처: 1~4차 저출산·고령사회 기본계획(대한민국 정부, 2005; 2010; 2015; 2020)

그간의 출산을 제고 노력에도 불구하고 2018년 합계출산율이 1.0 미만(0.98명)으로 집계되고 장래의 인구구조에 대한 악화 전망에 따라(통계청, 2019), 정부는 기존 저출산·고령사회위원회의 목적이었던 출산을 제고가 아닌 저출산에 대한 적응력 강화와 인구구조 변화 대응전략 마련을 위한 범부처 ‘인구정책 TF’를 발족하여 향후 인구구조 변화에 대한 적응력 강화 정책을 추진하고자 하였다(대한민국정부, 2019b). 이에 따라서 인구정책 TF에서 제시하고자 하는 정책 대안은 기존의 ‘출산을 제고를 위한 지원’이 아닌 ‘인구감소로 인한 충격 완화와 적응’에 초점을 맞추었다고 볼 수 있다. 인구정책 TF에서 논의된 학령인구 감소 관련 교육 분야 정책대응안에 관한 분야별 주요 내용을 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 인구정책 TF별 교육 분야 정책대응안의 주요 내용

구분	분야별 주요 내용
1기 인구정책 TF (2019)	- (교원) 신규 교원수급기준 마련 및 교원자격·양성체계 개편 - (학교) 다양한 학교 설립 운영·지원(공유형, 거점형, 캠퍼스형 등) - (학교) 학교시설 활용 확대 및 복합화(학교 내 지역시설 설치) - (고등·평생·직업교육) (경직적 학사제도 개선을 위한) 성인학습자 대상 특별전형 확대 - (고등·평생·직업교육) 성인친화적 학사제도 확대 - (고등·평생·직업교육) 산업계 및 지역사회와의 연계강화 - (평생·직업교육) 평생학습 활성화를 위한 기반 구축
2기 인구정책 TF (2020)	- (초등돌봄) 보육·돌봄지원 확대 및 사각지대 해소 - (평생·직업교육) 평생교육·직업훈련 연계 강화 - (고등·직업교육) 구직청년을 위한 취업 지원
3기 인구정책 TF (2021)	- (고등교육) 정원 유연화 등 규제 완화 - (고등교육) 한계대학에 대한 폐교·청산 지원 - (초등돌봄) 온종일 돌봄 등 돌봄서비스 확대·개선 - (고등·평생교육) 대학 성인학습자 중심 개편 지원(규제 샌드박스 등)
4기 인구정책 TF (2021)	- (초등교육) 교육부문 재원·시설·인력 효율화 - (초등돌봄·초·중등교육) 공교육 역할·기능 강화 방안 · 지속가능한 돌봄·교육 시스템 · 기초학력 강화 · 사교육 수요를 흡수할 수 있는 교육운영방안 모색 - (중등교육) 고교학점제 내실화 방안 - (고등교육) 인센티브 부여를 통한 대학 적정규모화 가속화 - (고등교육) 정원의 합리적 조정 등을 통한 대학 자생력 강화 방안

출처: 1~4기 인구정책TF 인구구조 변화 대응방향(대한민국정부, 2019b; 2020; 2021; 2022)

3. 학령인구 감소 대응 관련 선행연구

그동안 저출산과 학령인구 감소 대응을 주제로 교육 분야에서 수행된 연구는 그리 많지 않으나, 종합적 관점과 이슈 유형화, 그리고 종합적 대안 등을 마련하고자 수행한 연구는 여러 정책보고서 등에서 확인할 수 있다. 본 절에서는 저출산 및 학령인구 감소 대응 교육정책을 어떻게 유형화하고 종합적 대안을 제시했는지 선행연구를 통해 확인하고 정리하고자 한다.

김경애 외(2015)는 시나리오와 전문가 협의회 및 자문 등의 연구방법을 활용하여 향후 학생 수 감소로 인한 미래예측을 위한 미래교육 시나리오를 구성하였으며, 이를 통해 미래교육을 위한 비전과 요구되어야 할 ‘미래교육 4대 핵심 정책’과 ‘학생수 감소 대응 3대 정책’을 제안하였으며, 교육재정, 교원수급, 학교시설 관련 초·중등 교육 이슈에 대하여 기존의 정책적 관점과 연구에서 도출한 미래지향적 관점을 비교하여 제시하였다. 이에 따라 학습복지에 초점을 둔 교육여건의 마련을 위한 재정수요 산출, 교원 양성과정의 변화, 유연한 학교 통·폐합 운영 방식 모색 등을 제안하였다.

박남기(2021)는 향후 저출산 관련 유·초등교육 정책을 진단하고 향후 과제를 제시할 때, 정책 이슈에 대한 세밀한 진단과 포괄적 접근을 가능하게 하기 위해서는 먼저, 분석의 기준인 이슈 유형을 구조화하는 것이 필요하다고 보았다. 이에 따라 Lowi의 정책 유형 분류 방식에 따라, 향후 저출산으로 인해 발생하게 될 유·초등교육 관련 이슈의 유형을 ‘내용’과 ‘연관성’ 차원을 기준으로, 두 가지 이슈 유형으로 구분하여 제시하였다. 우해봉 외(2021)는 인구변동, 저출산에 대한 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해를 위해 교육, 노동, 아동청소년, 여성 등 여러 대상과 분야에 대한 개혁 과제를 제안하였다. 이 중 교육 분야의 개혁을 위해서는 ‘급격한 인구변동의 원인 완화(mitigation)’를 위한 교육정책이 필요하다고 보았으며, 인구변동의 원인으로 자녀 양육에 대한 경제적·심리적 부담, 빈곤과 불평등의 대물림 현상의 고착화 등이 제기되었다. 따라서 저출산 해결을 위해선 근본적으로 개인의 삶의 질이 개선되고 미래 세대의 행복에 대한 희망을 줄 수 있어야 함을 시사하였다.

상술된 연구 외에 학령인구 감소 대응과 관련하여 교육 분야에서 수행된

연구도 다수 존재한다. 김은비 외(2019)는 학령인구 감소에 따른 초등교육의 이슈를 발굴하고자, 박사급 전문가들과 학교현장 전문가 교사들, 그리고 국책 기관연구 소속 전문가 등으로 구성된 25명의 전문가를 대상으로 델파이 조사를 실시하였다. 그 결과, 최우선 순위별 이슈로 ‘차별화 교육과정’, ‘미래형 교사의 역할 세분화’, ‘다양한 학교 설립운영’, ‘지역사회 연계학교 및 (이를 위한) 행정지원체제 변화’ 등이 선정되었다.

김영철(2020)은 저출산과 학령인구 급감에 대한 대응 방안으로 ‘사교육비 경감을 위한 교육제도 개혁’, ‘보편적 돌봄으로 나아가기 위한 제도적 보완’, ‘학령인구 급감으로 인한 교육재정 구조의 왜곡을 해소하기 위한’ 지방교육재정교부금 제도의 개편 방향 ‘을 제시하였다. 류방란 외(2018)는 인구절벽에 따른 교육부문에서의 인구 감소 실태를 파악하였고 인구절벽 대응을 위한 전제조건으로, 인구 감소가 심각한 지역 중심으로의 집약화, 네트워크가 필요하며, 미래 교육을 위한 방향으로, 학교 체제의 유연화, 교육과정의 특성화, 지역중심센터화, 민관협력 거버넌스를 통한 의사결정, 지역 대학의 역할과 기능 재조명 등을 제안하였다. 이미숙 외(2020)는 경북지역의 학령인구 감소 현상과 학교 소규모화의 경향이 있음을 확인하고, 초등학교와 중학교에 초점을 둔 소규모 학교 지원 정책의 방향과 구체적인 방안을 다각도로 탐색하고자 하였다. 연구자는 경북지역의 학령인구 관련 현황, 향후 학령기 인구 추계, 초등교원 추계를 기술하였으며, 교원 대상 포커스그룹 인터뷰를 통해 미래 경북 교육에 대한 요구를 조사하였으며, 관련 사례로 일본의 학령인구 감소 관련 교육 정책적 대응 사례를 분석하고 시사점을 도출하였다. 김지윤·김오석(2021)은 학령인구 감소로 인해 학교 통폐합 잠재성이 높은 시군구 지역을 예측하고자 현시점의 시군구별 학교분포를 지리정보시스템(Geographic Information System)을 통해 지도화한 후, 장래인구추계 데이터를 활용하여, 2030~2040년의 초·중고 학령인구를 도출하였다. 연구 결과, 기존의 학교 통폐합 논의는 비도시 지역의 소규모 학교를 대상으로 주로 이루어져 왔으나, 향후 대도시권에서도 학교통폐합을 통해 많은 폐교가 발생할 수 있음을 시사하였다.

Ⅲ. 연구방법

1. 자료수집

분석의 첫 단계는 자료수집 단계로, 분석 자료의 수집 기간의 범위는 1차부터 4차까지 저출산 고령사회 기본계획에서 설정한 정책과제 추진 시기인 2006년 8월부터 2022년 12월 31일까지로 설정하고 해당 기간 내 저출산 및 학령인구 감소와 관련이 높은 교육 분야의 학술연구와 언론 보도자료를 추출하였다.

학술논문은 한국학술정보원의 학술연구정보서비스(RISS)에서 “저출산+교육”, “학령인구(or 학령기 인구) 감소+교육”, “학생수 감소+교육”을 키워드로 포함한 학술지와 국책연구기관(한국교육개발원, 교육과정평가원 등) 연구보고서 247개 중, 키워드가 겹치는 중복논문, 학술대회 발표문, 관련성 없는 논문(예컨대, 신학, 보건, 사회복지학 등) 등을 제거하여 최종 170개 논문의 초록을 최종 선정하였다.

언론 보도자료는 한국언론진흥재단에서 개발한 뉴스 빅데이터 분석 서비스인 BigKinds를 활용하여 전국 10대 종합 일간지(경향신문, 국민일보, 동아일보, 문화일보, 서울신문, 세계일보, 조선일보, 중앙일보, 한겨레, 한국일보) 데이터를 선정하였으며, 해당 언론사들의 사회-교육 분야의 기사 중 “저출산”, “학령인구 감소”, “학생 수 감소” 키워드를 하나 이상 본문에 포함한 기사의 본문을 추출하였다. 1차 추출된 8,817건의 기사 중 인사 소식, 중복 기사(같은 일자, 제목, 기자가 작성한 기사) 홍보성 기사, 연구 주제와 관련성이 적은 의료, 보건, 복지, 노동계 등의 기사들은 필터링 작업을 거친 후에 분석 대상에서 제외하여 총 3,350건의 기사를 최종 선정하였다.

<표 3> 분석 자료 현황(2006~2022년)

유형		정책 1기 (2006~2010년)	정책 2기 (2011~2015년)	정책 3기 (2016~2020년)	정책 4기 (2021~2025년)	총계
언론보도	자료 수	584	758	1,129	879	3,350
	비율(%)	17.4	22.6	33.7	26.2	100.0
학술논문	자료 수	31	41	64	34	170
	비율(%)	18.2	24.1	37.6	20.0	100.0

2. 분석 절차

자료 분석방법 단계에서는 빈도(TF) 분석, 키워드 네트워크 분석, 토픽모델링 분석방법을 활용하였다. 국내 학술논문 및 학위논문에 게재된 최종 선정된 교육 분야의 저출산, 학령인구 감소에 관한 연구물을 Excel 데이터로 수집하고, 학술지와 논문 분포 현황을 살펴보기 위하여 Excel을 사용하여 기초적인 기술 통계분석을 실시하였다. 연구 주제에 관한 텍스트 자료의 일괄적이고 체계적인 처리를 위해 NetMiner(넷마이너) version 4를 이용하였으며, 프로그램 내 유사어, 지정어, 제외어, 사전을 만들어 등록 후 분석했다. 주요 정제어 전 처리에 앞서 연결어와 조사, 동의어들을 통일하고 띄어쓰기를 수정하였다. 분석의 신뢰도를 높이기 위해 유의어 중 띄어쓰기를 구분하고 하나의 단어로 정리하였고, 하나의 대표어로 통일하여 분석 결과의 응집력을 높였다. 지정어의 경우, 기관, 조직명, 사업명 등 고유명사를 검토하여 띄어쓰기 수준에서 구분되지 않도록 지정하였으며, 유의미한 정보를 내포하고 있지 않은 인명과 지명을 포함한 고유명사, 그리고 ‘저출산’, ‘사회’, ‘교육’ 등 연구물과 언론 보도기사에서 빈번하게 사용되지만 유의미한 키워드와 토픽 추출에 불필요한 단어들은 불용어로 처리하였다.

분석에 앞서 알고리즘을 통해 최적의 토픽 내용 일관성 값을 판별하여, 시기별 분석 데이터별 최적의 토픽 개수를 도출할 수 있는 토픽 일관성(Coherence) 검사를 시행하였다. 모델별 도출된 u_mass 값과 c_v 값을 기준으로 분석한 결과, 시기별 분석 데이터에 대한 최적의 토픽 개수는 <표 4>와 같이 도출되었으며, 도출된 결과를 기준으로 분석을 실행하였으며, 검사 결과를 토대로 분석 단위별 적정 토픽 개수를 확정하였다.

<표 4> 분석 데이터별 토픽 일관성 검사 결과

종류	시기	문서 수	u_mass	c_v	최적값		
					토픽 개수	α 값	β 값
학술 논문	1기 (2006~2010)	31	-0.791	0.656	5	0.01	0.02
	2기 (2011~2015)	41	-1.038	0.603	5	0.02	0.01
	3기 (2016~2020)	64	-0.818	0.569	6	0.01	0.02
	4기 (2021~2022)	34	-0.725	0.544	5	0.01	0.02

종류	시기	문서 수	u _{mass}	c _v	최적값		
					토픽 개수	α 값	β 값
언론 보도	1기 (2006~2010)	584	-0.723	0.665	5	0.02	0.01
	2기 (2011~2015)	758	-0.755	0.651	6	0.01	0.01
	3기 (2016~2020)	1,129	-0.732	0.599	6	0.02	0.01
	4기 (2021~2022)	879	-0.576	0.582	5	0.02	0.02

IV. 연구결과

1. 텍스트 마이닝 종합 분석 결과

가. 빈도분석 결과 비교

학술논문과 언론보도에서 활용된 전체 텍스트 키워드 중 빈도가 가장 높게 나타난 상위 20개 키워드는 <표 IV-1>과 같다.

빈도분석 결과, 학술논문에서는 인구(510), 가족(294), 학교(238), 감소(237), 지역(228) 순으로 빈도 순위가 나타났으며, 언론보도에서는 대학(22,416), 학생(11,945), 학교(9,850), 교원(9,085), 정부(6,880) 순으로 순위가 나타났다. 학술논문과 언론보도 내 상위 20개 키워드 중 중복되는 키워드로 ‘학교’, ‘감소’, ‘지역’, ‘출산’, ‘지원’, ‘대학’, ‘학생’이 겹치는 것으로 나타났다. ‘학교’의 경우, 학술논문과 언론보도 자료에서 모두 3위로 나타났고, ‘감소’는 학술논문 4위, 언론보도 7위, ‘지역’은 5위-10위, ‘출산’은 6위-13위, ‘지원’은 8위-6위, ‘대학’은 9위-1위, ‘학생’은 12위-2위로 나타났다.

<표 5> 상위 20개 키워드 순위 및 빈도수 종합

순위	학술논문		언론보도	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수
1	인구	510	대학	22,416
2	가족	294	학생	11,945
3	학교	238	학교	9,850
4	감소	237	교원	9,085
5	지역	228	정부	6,880

순위	학술논문		언론보도	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수
6	출산	217	지원	6,680
7	자녀	214	감소	6,518
8	지원	210	교육부	5,838
9	대학	190	정원	4,997
10	문제	189	지역	4,869
11	변화	175	인구	4,540
12	학생	146	재정	4,336
13	제시	135	출산	3,813
14	미래	131	고등학교	3,613
15	사이	129	교육청	3,551
16	경제	119	부모	3,354
17	대응	111	구조	3,263
18	현상	110	유치원	3,164
19	결혼	108	평가	3,137
20	영향	108	초등학교	3,018



[그림 1] 워드 클라우드 종합

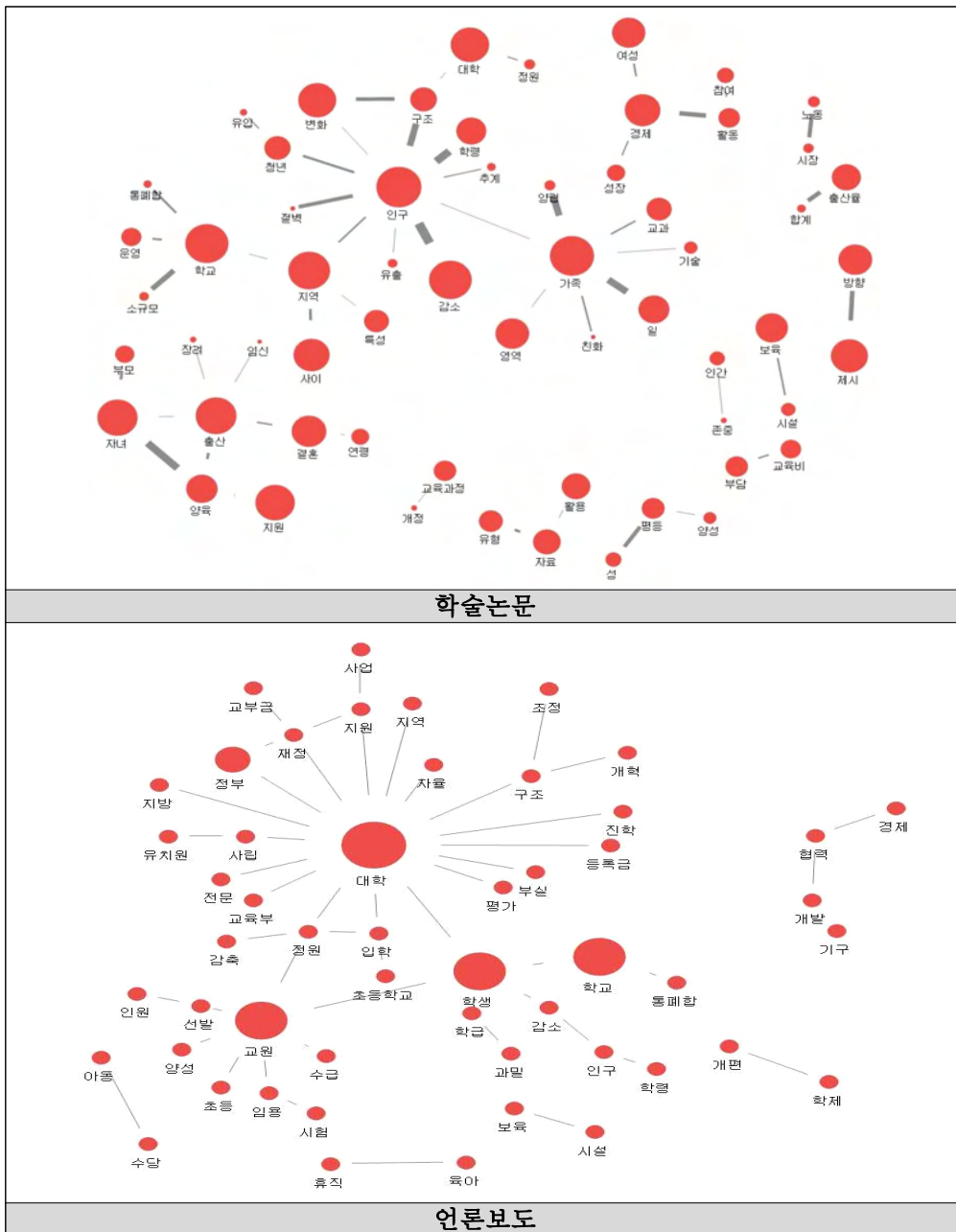
나. 키워드 네트워크 분석 결과 비교

학술논문과 언론보도 텍스트데이터에서 도출된 키워드 중 중심성 값이 가장 강한 키워드 상위 20개 키워드에 대한 순위 결과는 <표 IV-2>와 같으며, 네트워크 시각화 결과는 [그림 IV-2]에 제시하였다. 시각화에는 텍스트 간 연결강도(Weight) 값이 높은 상위 50개 키워드를 활용하였으며, 텍스트의 빈도수가 높을수록 노드의 크기가 크게, 노드 간 동시출현 빈도가 높을수록 링크의 두께가 두꺼워지도록 설정하였다. 주요 키워드의 전체적인 중심성 값의 변화에 대한 상세 분석 결과는 다음과 같다.

먼저 학술논문에서는 ‘인구’, ‘가족’, ‘지역’의 모든 중심성 값이 1위부터 3위를 차지하는 것으로 나타났으며, 언론보도에서는 ‘대학’, ‘학교’, ‘학생’, ‘정부’, ‘교육부’가 1위부터 5위를 모두 차지하는 것으로 나타났다. 두 자료 모두 각각 ‘인구’와 ‘대학’을 중심으로 커다란 네트워크가 구축된 것을 알 수 있으며, 이와 관련된 노드 간 링크가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 학술논문의 경우, ‘인구-감소’, ‘인구-구조-대학-정원’, ‘인구-절벽’, ‘학령-인구’, ‘소규모-학교’, ‘자녀-양육-출산’, ‘일-가족-양립’ 등의 링크에서 노드 간 강한 연결 관계가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 언론보도의 네트워크 시각화에서는 ‘대학’을 중심으로, ‘대학-구조-조정or-개혁’, ‘대학-재정-지원-사업’, ‘대학-재정-교부금’, ‘대학-평가’, ‘지방-대학’, ‘부실-대학’이 나타났고 ‘교원’을 중심으로 ‘교원-수급’, ‘교원-임용-시험’, ‘교원-선발-인원’, ‘교원-양성’이 발견되었으며, ‘학생’을 중심으로 ‘학생-학급-과밀’, ‘학생-감소-인구-학령’, ‘학생-학교-통폐합’ 등과 관련된 링크가 발견되었다. 이를 통해 학술논문과 언론보도자료에서는 주로 ‘대학구조조정(개혁)’과 ‘소규모학교 통폐합’, ‘자녀 양육 지원’ 등과 관련된 논의가 많이 이뤄졌음을 알 수 있었으며, 학술논문과 달리 언론에서는 ‘교원’과 관련된 교원수급, 교원임용시험, 교원선발과 같은 논의가 다수 있었음을 알 수 있었다.

<표 6> 키워드 중심성 상위 20개 종합 분석 결과

순위	학술논문						언론보도					
	연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성		연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성	
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
1	인구	0.222	인구	0.068	인구	0.550	대학	0.594	대학	0.129	대학	0.711
2	가족	0.207	가족	0.060	가족	0.546	학교	0.455	학교	0.061	학교	0.647
3	지역	0.193	지역	0.054	지역	0.538	학생	0.433	학생	0.050	학생	0.638
4	대학	0.172	대학	0.050	지원	0.529	정부	0.395	정부	0.037	정부	0.623
5	학교	0.172	학교	0.048	학교	0.528	교육부	0.339	교육부	0.027	교육부	0.602
6	출산	0.160	출산	0.042	문제	0.522	교원	0.337	교원	0.025	교원	0.601
7	지원	0.158	지원	0.039	출산	0.521	지원	0.321	지원	0.023	지원	0.595
8	문제	0.152	문제	0.038	감소	0.521	지역	0.286	지역	0.019	지역	0.583
9	변화	0.152	감소	0.033	변화	0.521	부모	0.279	부모	0.018	부모	0.581
10	감소	0.150	변화	0.028	대학	0.521	감소	0.252	출산	0.015	감소	0.572
11	사이	0.118	사이	0.024	학생	0.504	출산	0.242	아동	0.014	아동	0.568
12	자녀	0.117	자녀	0.022	미래	0.503	아동	0.241	감소	0.012	출산	0.568
13	학생	0.110	학생	0.021	사이	0.501	상황	0.240	상황	0.011	상황	0.567
14	미래	0.108	대상	0.020	자녀	0.498	국가	0.224	국가	0.010	국가	0.563
15	경제	0.105	미래	0.019	경제	0.493	교육청	0.219	교육청	0.010	교육청	0.561
16	증가	0.102	증가	0.018	대상	0.489	제도	0.211	초등 학교	0.008	제도	0.558
17	인식	0.098	제시	0.015	증가	0.488	평가	0.209	사교육	0.008	평가	0.558
18	여성	0.097	요인	0.015	인식	0.488	고등 학교	0.199	평가	0.008	고등 학교	0.555
19	대상	0.093	인식	0.015	여성	0.484	운영	0.197	제도	0.008	운영	0.554
20	결혼	0.092	고려	0.014	제시	0.483	추진	0.193	운영	0.008	추진	0.553



[그림 2] 연결강도 상위 50개 키워드 네트워크 시각화 종합

다. 토픽 모델링 분석 결과

1) 학술논문

학술논문 자료에서 도출된 토픽은 총 7개이며, 170개의 학술논문이 분석에 활용되었다. 토픽5와 토픽6에 각각 35개의 문서가 활용되어 가장 높은 출현율(20.6%)을 보였고, 토픽1이 6개의 문서가 활용되어 가장 낮은 문서 출현율을 보였다(3.5%). 각 토픽 내 포함된 키워드와 활용된 문서와 관련된 정보는 각 <표 IV-3>, <표 IV-4>에 제시하였으며, 각 정보를 통해 도출된 각 토픽별 주제를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 토픽1은 지역소멸과 그에 대한 정책적 대응 방안과 관련된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽1의 토픽명을 ‘지역소멸 대응정책’으로 명명하였다. 토픽1 내 주요 키워드로 ‘지역’과 ‘청년’, ‘지방’, ‘인구’, ‘지원’, ‘청소년’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘인구 감소’, ‘지역소멸’, ‘청년유입’, ‘청소년 정책’ 등이 제시되었다.

토픽2는 저출산 사회를 대비하기 위한 새로운 가치관 형성, 학생들을 대상으로 한 관련 인구교육 교과 개발과 관련된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 토픽2의 토픽명을 ‘가치관 교육과 인구교육’으로 명명하였다. 토픽2 내 주요 키워드로 ‘인구’와 ‘문제’, ‘인식’, ‘가족’, ‘가치관’, ‘방안’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘인구교육’, ‘저출산 인식’, ‘가족가치관’, ‘가치관 교육’ 등이 제시되었다.

토픽3은 저출산·고령화 사회에 대비한 새로운 교과서 개발 연구와 관련된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽3의 토픽명을 ‘저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구’로 명명하였다. 토픽3 내 주요 키워드로 ‘가족’, ‘영역’, ‘인구’, ‘교과서’, ‘자료’, ‘교과’, ‘개발’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘인구교육’, ‘저출산 인식’, ‘가족 가치관’, ‘가치관 교육’ 등이 제시되었다.

토픽4는 학령인구 급감에 따른 교원양성 및 교원수급 정책 개편 등과 관련

된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽4의 토픽명을 ‘학령인구 감소에 따른 교원 정책’으로 명명하였다. 토픽4 내 주요 키워드로 ‘학교’, ‘학생’, ‘교원’, ‘미래’, ‘시나리오’, ‘학령’, ‘체제’, ‘교원양성’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘교원양성체제 개편’, ‘교원수급정책’, ‘학교 및 학급수 정책’ 등이 제시되었다.

토픽5는 학령인구 감소에 따른 대학정원 조정, 대학구조개혁, 대학 재정 압박, 그리고 그에 관한 여러 쟁점사항과 관련된 주제를 다룬 것으로 나타났다. 따라서 토픽5의 토픽명을 ‘대학구조개혁’으로 명명하였다. 토픽5 내 주요 키워드로 ‘인구’, ‘감소’, ‘대학’, ‘지역’, ‘변화’, ‘재정’, ‘구조’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘대학정원 조정’, ‘대학구조개혁’, ‘대학재정’, ‘지역간 대학격차’ 등이 제시되었다.

토픽6은 저출산 문제에 대한 견해, 양육에 관한 남녀의 인식과 관련된 주제를 담고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽6의 토픽명을 ‘양육 가치관’로 명명하였다. 토픽6 내 주요 키워드로 ‘자녀’, ‘출산’, ‘가족’, ‘결혼’, ‘양육’, ‘지원’, ‘요인’, ‘여성’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘저출산 원인에 대한 견해’, ‘양육 방식’ 등이 제시되었다.

토픽7은 영유아보육과 교육 지원정책 방안과 관련된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽7의 토픽명을 ‘영유아 보육 지원 정책’으로 명명하였다. 토픽7 내 주요 키워드로는 ‘보육’, ‘경제’, ‘출산’, ‘문제’, ‘지원’, ‘국가’, ‘아동’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘영유아 보육 활성화 방안’, ‘육아지원대책’, ‘영유아교육·보육 협력 사례’ 등이 제시되었다.

<표 7> 전체 학술논문 토픽 키워드 도출 및 문서 출현 빈도 결과

토픽 키워드	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5	토픽6	토픽7
1	지역	인구	가족	학교	인구	자녀	보육
	0.054	0.087	0.049	0.100	0.052	0.077	0.030
2	청년	문제	영역	학생	감소	출산	경제
	0.043	0.050	0.047	0.049	0.049	0.048	0.027
3	지방	인식	인구	교원	대학	가족	출산
	0.036	0.037	0.041	0.046	0.045	0.039	0.026
4	인구	가족	교과서	미래	지역	결혼	출산율
	0.032	0.026	0.033	0.035	0.035	0.034	0.026
5	추진	가치관	제시	시나리오	변화	양육	문제
	0.028	0.025	0.029	0.029	0.024	0.033	0.018
6	지원	방안	자료	학령	재정	지원	지원
	0.024	0.018	0.026	0.028	0.020	0.031	0.016
7	청소년	대학	교과	체제	사이	요인	현상
	0.024	0.018	0.024	0.022	0.018	0.027	0.016
8	제도	변화	개발	감소	구조	여성	국가
	0.022	0.018	0.019	0.021	0.015	0.025	0.016
9	지방 자치 단체	활동	체계	활용	학교	부모	환경
	0.018	0.017	0.017	0.018	0.014	0.016	0.013
10	유출	가치	기술	교원양성	학령	교육비	아동
	0.017	0.015	0.016	0.015	0.013	0.015	0.013
문서 수	6	19	25	17	35	35	33
출현율(%)	3.5	11.2	14.7	10.0	20.6	20.6	19.4

<표 8> 전체 학술논문 토픽별 관련 주요 문서 목록

토픽	토픽별 관련 문서 제목 및 관련 정보				감마 (γ)
	문서 제목	주제어	연도	학술지명 (관련 분야)	
1	인구감소대응 지방자치단체 청년유입 및 정착정책 추진방안	인구감소, 지방소멸, 사회적 인구이동, 청년유입정책, 청년정착정책	2020	(한국지방 행정연구원 기본연구과제)	0.604
	인구감소로 인한 지역소멸 대응을 위한 법적 과제: 일본의 「과소지역자립촉진특 별조치법」을 중심으로	인구감소, 지역소멸, 과소지역, 도시계획, 과소지역자립촉 진특별조치법	2020	법학논고	0.547
	저출산 고령사회에 따른 지방세제의 합리적 개편방안	저출산 조세, 고령화 조세, 지방세, 조세지원, 지방복지세, 세대간 공평과세	2017	지방자치법 연구	0.534
	인구절벽 현상과 청소년정책의 과제	인구절벽, 청소년역량강화, 인구교육, 청소년근로보호, 아동학대예방, 위기청소년지원	2018	(한국청소년 정책연구원 연구보고서)	0.457
	인구구조 변화에 대응한 유형별 지역발전전략 연구	인구구조, 인구격차, 인구유출, 지역발전정책	2017	(한국지방 행정연구원 기본연구과제)	0.413

토픽	토픽별 관련 문서 제목 및 관련 정보				감마 (γ)
	문서 제목	주제어	연도	학술지명 (관련 분야)	
2	인구교육에 따른 대학생의 저출산 및 고령화 인식 변화 연구	인구교육, 대학생, 저출산, 고령화, 인식	2022	인문사회 21	0.688
	저출산 문제에 대한 윤리적 대안 모색 : 배려 윤리를 중심으로	저출산고령사회, 인구교육, 가부장제, 배려 윤리, 합계출산율, Gilligan, Naddings	2020	학습자중심 교과교육연구	0.631
	대학생의 저출산·고령화사회 및 인구교육 관련 인식이 가족가치관에 미치는 영향	대학생, 저출산·고령화 사회, 인구교육, 가족가치관, 인식	2022	인문사회 21	0.622
	저출산·고령사회에서 의 가치관 교육의 새로운 방향	저출산·고령사 회, 친가족적, 인구교육, 인구 교과서	2008	인구교육	0.612
	가족문화와 가치관 교육의 관점에서 본 저출산의 원인 및 극복 방안 탐색	저출산, 저출산정책, 가족문화, 가족가치, 가치교육, 가정과교육	2017	한국가정과 교육학회지	0.597
3	저출산·고령사회 대비 관점에서 중학교 기술·가정 교과서에 제시된 직업 내용 분석	저출산·고령사 회, 2009개정 교육과정, 기술·가정 교과서, 직업 내용 분석	2018	직업교육연구	0.965

토픽	토픽별 관련 문서 제목 및 관련 정보				감마 (γ)
	문서 제목	주제어	연도	학술지명 (관련 분야)	
	고등학교 기술·가정 교과서 내용 분석 연구 : 저출산·고령사회 대비·인구교육 내용을 중심으로	저출산·고령사회, 인구교육, 고등학교 기술·가정 교과서 분석	2017	인구교육	0.950
	제7차 교육과정 (도덕, 사회, 실과 (기술·가정)) 교과 내용에 제시된 저출산·고령화 사회 대비 인구교육 내용 분석	교육과정, 도덕, 사회, 실과, 기술, 가정, 인구교육	2008	인구교육	0.950
	저출산고령화사회와 관련한 가정 교과 교과서 분석	기술가정, 가정과학, 교과서, 내용분석, 저출산고령화사회	2007	직업교육연구	0.879
	저출산·고령사회 대비 교육의 관점에서 본 ‘가족’에 대한 초등교과교육의 실태 및 방향에 관한 연구	저출산고령사회, 가족, 가족생활교육, 2007개정 교육과정	2011	한국실과교육학회지	0.841
4	미래 대응력 제고를 위한 교원양성기관의 교육과정 개선 방안	교원양성체제, 현장성, 교육과정, 역량, 예비교사	2022	디지털 융복합연구	0.781

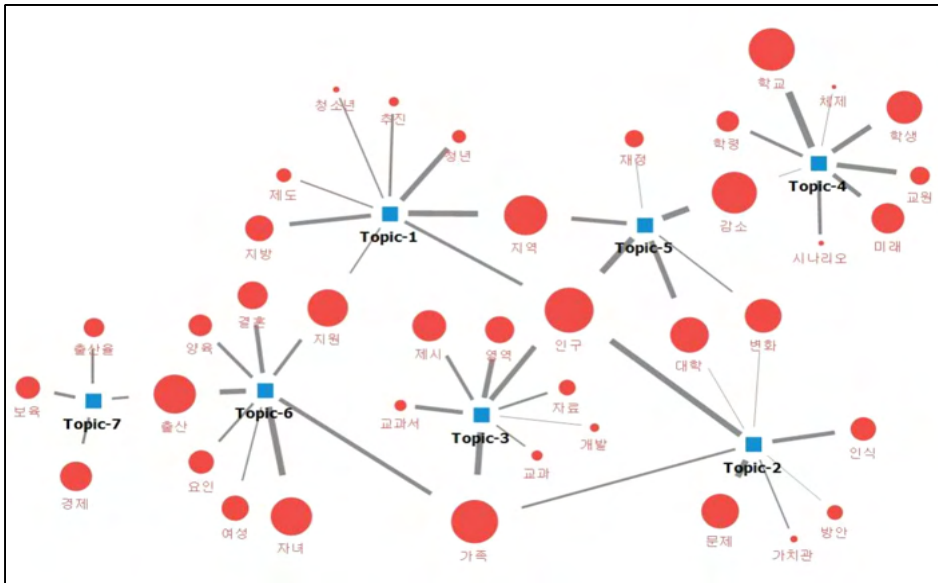
토픽	토픽별 관련 문서 제목 및 관련 정보				감마 (γ)
	문서 제목	주제어	연도	학술지명 (관련 분야)	
	교원양성체제 개편 관련 연구 동향 검토	교원양성, 교원양성체제, 교원양성기관, 연구 동향	2021	교원교육	0.719
	초·중등 교원의 중·장기 수급 전망	교원 수급, 교원 양성, 교원 정책, 초중등교원	2008	교육재정 경제연구	0.613
	초중등 장래 학생수 및 교원수 추정에 기반한 교원수급정책의 방향	교원 수급, 학생수 추정, 초·중등교육, 교원 정책, 교원 양성	2013	교육재정 경제연구	0.581
	학령인구감소에 따른 학교 및 학급수 정책	인구변화, 학령인구 감소, 학교수, 학급크기	2018	교육비평	0.538
5	학령인구 감소에 따른 대학정원 조정 및 대학구조개혁 대책 연구	학령인구감소, 대학정원조정, 대학구조개혁	2013	교육정치학 연구	0.979
	학령인구감소, 대학재정지원사업과 지역간 대학격차	학령인구감소와 대학 격차, 대학재정지원사 업과 지역간 대학 격차, 지방대 육성 방안, 지방대와 지역과의 공생 발전	2016	교육종합연구	0.973

토픽	토픽별 관련 문서 제목 및 관련 정보				감마 (γ)
	문서 제목	주제어	연도	학술지명 (관련 분야)	
	학령인구 감소가 대학 재정에 미치는 영향 : 경영성과 판단을 위한 재무지표와 모형을 중심으로	학령인구 감소, 신입생 충원, 대학 재정	2022	상업교육연구	0.912
	대학구조개혁정책의 쟁점과 대응 과제에 관한 연구: 학령인구 감소에 대한 새로운 대학구조개혁 패러다임 탐색	학령인구 감소, 특성화 대학 정책, 집단 경쟁력, 대학 구조조정, 대학의 새로운 패러다임	2015	공학교육연구	0.902
	학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제	지방교육재정 압박, 교육재정의 국제적 위치, 누리과정, 무상급식, 교육지방채, 학령인구 감소와 지방교육재정	2015	교육정치학 연구	0.786
6	저출산이 자녀교육에 미치는 파급효과: 자녀교육 관여 수준과 학업성취도에 미치는 영향	가정배경, 교육관심, 교육상담, 교육실천, 저출산, 학업성취도	2014	교육행정학 연구	0.885
	미혼 남녀의 향후 일·가정 양립 방안, 부부 성역할 태도, 저출산 문제에 대한 견해 간 관계 탐색 연구	일·가정 양립방안, 부부 성역할 태도, 저출산 원인에 대한 견해	2011	한국인구학	0.859

토픽	토픽별 관련 문서 제목 및 관련 정보				감마 (γ)
	문서 제목	주제어	연도	학술지명 (관련 분야)	
	교육대학생의 결혼의지태도의 분석을 통한 저출산 관련 정책의 접근 방안 에 관한 연구	결혼기피태도, 결혼의지, 만혼	2013	한국실과 교육학회지	0.820
	교육열 현상으로서의 저출산: 중산층 기혼자의 자녀 수 결정 배경과 양육방식	교육열 현상, 저출산, 자녀수 결정, 양육방식	2017	교육사회학 연구	0.810
	미혼 성인남녀의 저출산 정책 인식에 관한 연구	미혼, 성인남녀, 저출산 정책	2017	총신대논총	0.773
7	저출산 시대 영유아 보육의 활성화 방안	저출산, 영유아 보육, 사회정책	2006	아동교육	0.819
	저출산 · 육아지원대책에 대한 한 · 일 비교연구	저출산, 육아지원, 제3차 저출산고령화사 회기본계획, 소자화사회 대책대강	2018	한국영유아 보육학	0.813
	저출산 정책의 전환과 국가뿌리산업 기술교육의 역할 : 후천적기술국민양성론 을 중심으로	저출산정책, 뿌리산업기술교 육, 후천적 기술국민양성	2017	한국이민정 책학회보	0.722
	저출산과 프랑스 영유아교육 · 보육 협력 사례 연구	저출산, 프랑스 보육-유아교육 협력, 공교육, 공보육	2011	여성연구	0.702

토픽	토픽별 관련 문서 제목 및 관련 정보				감마 (γ)
	문서 제목	주제어	연도	학술지명 (관련 분야)	
	주택가격 상승 충격의 저출산 심화 기여도 연구	합계출산율, 주택가격, 사교육비, 동태패널모형, 샤플리분해, 예측오차분산분해	2021	문화기술의 융합(JCCT)	0.696

이상 전체 학술논문에서 도출된 7개 토픽에 소속된 키워드 간 관계를 상세히 확인하고자 네트워크 분석을 시행하였으며, 시각화 결과를 [그림 IV-3]에 제시하였다. 텍스트 간 동시출현 빈도가 높은 상위 50개 키워드를 활용하였으며, 텍스트 키워드의 빈도수가 높을수록 노드의 크기가 크게, 토픽 내 할당 확률이 높을수록 링크의 두께가 두꺼워지도록 설정하였다. 네트워크 분석 결과, 모든 토픽은 각 매개 단어를 통해 밀접하게 연결되어 있는 것으로 나타났으며, ‘인구’는 매개로 토픽1과 토픽2, 토픽3, 토픽5를 연결하여 가장 많은 토픽 주제를 연결하는 핵심단어임을 확인할 수 있었으며, 토픽2, 토픽3, 토픽6을 이어주는 ‘가족’, 토픽2와 토픽5를 연결하는 ‘대학’과 ‘변화’, 토픽1과 토픽5를 연결하는 ‘지역’과 토픽4와 토픽5를 이어주는 매개단어인 ‘감소’, 토픽1과 토픽6을 이어주는 ‘지원’ 토픽6과 토픽7을 매개하는 ‘출산’을 확인할 수 있었다. 이를 통해 ‘인구’, ‘가족’, ‘대학’, ‘변화’, ‘감소’, ‘지원’, ‘출산’이 학술논문 전체 토픽 키워드 중에서 도출된 키워드 중 가장 핵심적인 주제어임을 유추할 수 있다.



[그림 3] 전체 학술논문 활용 토픽 모델링 상위 50개 키워드 네트워크 시각화

2) 언론보도

언론보도 자료에서 도출된 토픽은 총 6개이며, 총 3,350건의 언론보도 기사 자료가 분석에 활용되었다. 토픽2에 931건의 기사가 활용되어 가장 높은 출현율(27.8%)을 보였고, 토픽3이 309건의 기사가 활용되어 가장 낮은 문서 출현율을 보였다(9.2%). 각 토픽 내 포함된 키워드와 활용된 문서와 관련된 정보는 각 <표 IV-5>, <표 IV-6>에 제시하였으며, 각 정보를 통해 도출된 각 토픽별 주제를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 토픽1은 대학 정원 감소와 한계대학 폐교 등 대학 구조조정 및 구조개혁과 관련된 정책 이슈 주제를 담고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽1의 토픽명을 ‘대학구조개혁’으로 명명하였다. 토픽1 내 주요 키워드로 ‘대학’과 ‘정원’, ‘구조’, ‘교육부’, ‘지원’, ‘평가’, ‘등록금’, ‘감축’, ‘정부’, ‘지방대학’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 언론보도의 제목에 ‘대학 정원 감축’, ‘한계대학’, ‘강제 폐교’ 등의 내용이 담겨있었다.

토픽2는 학생 수 감소와 그로 인해 야기되는 교원수급 감소와 학교 통폐합 문제와 관련된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 이에 따라 토픽2의 토픽명을 ‘학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생, 교원 이슈’로 명명하였다. 토픽2 내 주요 키워드로 ‘교원’과 ‘학교’, ‘학생’, ‘학급’, ‘감소’, ‘교육청’, ‘지역’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 언론보도의 제목에 ‘임용 절벽’, ‘교원 선발 급감’, ‘초등 신입생 급감’ 등의 키워드가 제시되었다.

토픽3은 학령인구 감소로 인한 대입 자원 감소와 대학입시, 입시 사교육과 관련된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽3의 토픽명을 ‘대입자원 감소’로 명명하였다. 토픽3 내 주요 키워드로 ‘학생’, ‘대학’, ‘고등학교’, ‘감소’, ‘학교’, ‘사교육’, ‘모집’, ‘경쟁’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 언론보도의 제목에 ‘수능응시자 감소’ 등이 제시되었다.

토픽4는 학령인구 감소에 따른 지방교육재정교부금 개편 등과 관련된 주제를 포함하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽4의 토픽명을 ‘학령인구 감소에 따른 지방교육재정 축소’로 명명하였다. 토픽4 내 주요 키워드로 ‘재정’, ‘정부’, ‘교부금’, ‘예산’, ‘대학’, ‘지방’, ‘지원’, ‘국가’, ‘지역’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘교육교부금 수술’, ‘교부금 개편’ 등이 제시되었다.

토픽5는 육아휴직, 저출산 대책 등 육아 보육 지원 정책과 관련이 깊은 주제를 다룬 것으로 나타났다. 따라서 토픽5의 토픽명을 ‘영유아 보육 지원 정책Ⅰ’로 명명하였다. 토픽5 내 주요 키워드로 ‘출산’, ‘육아’, ‘자녀’, ‘여성’, ‘가족’, ‘사교육비’, ‘인구’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘남성 육아휴직’, ‘저출산 대책’, ‘기혼여성’ 등이 제시되었다.

토픽6은 ‘만 5세 초교 입학’, ‘아동수당 지급’, ‘누리과정’ 등 양육 부담 완화를 위한 각종 정책 방안과 관련된 주제를 담고 있는 것으로 나타났다. 따라서 토픽6의 토픽명을 ‘영유아 보육 지원 정책Ⅱ’으로 명명하였다. 토픽6 내 주요 키워드로 ‘유치원’, ‘정부’, ‘아동’, ‘보육’, ‘부모’, ‘유아’, ‘어린이집’, ‘지원’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에

포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘아동수당’, ‘유치원 의무교육’, ‘누리과정’ 등이 제시되었다.

<표 9> 전체 언론보도 토픽 키워드 도출 및 문서 출현 빈도 결과

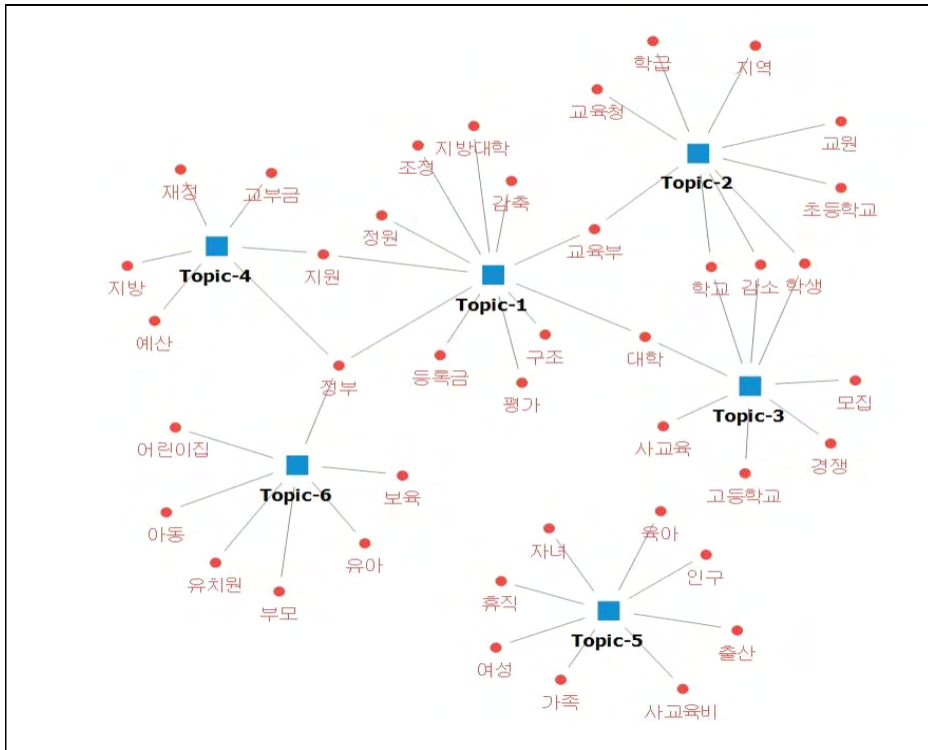
토픽 키워드	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5	토픽6
1	대학	교원	학생	재정	출산	유치원
	0.155	0.061	0.047	0.024	0.033	0.025
2	정원	학교	대학	정부	육아	정부
	0.034	0.057	0.034	0.017	0.023	0.021
3	구조	학생	고등학교	교부금	자녀	아동
	0.022	0.048	0.019	0.017	0.019	0.020
4	교육부	학급	감소	예산	여성	보육
	0.019	0.022	0.017	0.015	0.017	0.018
5	지원	감소	학교	대학	가족	부모
	0.019	0.022	0.016	0.015	0.016	0.016
6	평가	교육청	사교육	지방	사교육비	유아
	0.018	0.021	0.015	0.014	0.015	0.013
7	등록금	지역	모집	지원	인구	어린이집
	0.015	0.018	0.013	0.014	0.013	0.013
8	감축	초등학교	경쟁	국가	휴직	지원
	0.014	0.017	0.013	0.011	0.013	0.012
9	정부	교육부	교과	지역	부모	예산
	0.013	0.013	0.012	0.009	0.011	0.010
10	지방대학	고등학교	학년	교육부	지원	확대
	0.013	0.012	0.011	0.008	0.011	0.009
문서 수	604	931	309	436	626	444
출현율(%)	18.0	27.8	9.2	13.0	18.7	13.3

<표 10> 전체 언론보도 토픽별 주요 관련 문서 목록

토픽	관련 기사 제목 및 관련 정보			감마 (γ)
	기사 제목	작성 연도	언론사	
1	대학 정원 5만명 줄인다, '하위대학'만 집중 감축	2017	중앙일보	0.998
	大入정원 감축규모 클수록 지원금 더 준다	2022	문화일보	0.998
	'한계대학' 강제 폐교 절차 도입	2021	한겨레	0.995
	'삼진 아웃' 대학 구조조정 시동 수도권 중소大學 “문지마 정원감축, 문단으란 말”	2014	문화일보	0.995
	대학 입학정원 2025년까지 1만6197명 줄인다	2022	문화일보	0.994
2	[강원]올해 강원도내 28개 초등학교 신입생 없어 입학식 못 연다	2013	동아일보	0.999
	서울 공립초등학교사 임용 절벽? 내년 66명 줄어 304명만 선발	2020	중앙일보	0.999
	'초미니 초등학교' 100곳 넘었다	2010	동아일보	0.999
	특수교육대상 학생 최다인데 내년 특수교사 선발 61% 급감	2022	동아일보	0.999
	저출산 여파 '임용절벽' 내년도 공립 초등학교사 선발 106명 줄어	2021	한겨레	0.998
3	수능응시 100명중 22명꼴 졸업생 수험생 2만5000명 줄어 60만6000명	2016	동아일보	0.998
	올 수능 지원자 2만5000명 줄었다	2016	세계일보	0.998
	올 수능 응시자 58만8282명 9년 만에 증가	2008	세계일보	0.996
	'인서울' 대학 입학생 10명 중 3명은 'N수생'	2020	세계일보	0.996
	수능 지원 59만4924명 작년보다 1397명 증가	2018	문화일보	0.996
4	“유초중고 재정, 학생수 감소 반영해야” 교육교부금 수술 예고	2022	중앙일보	0.980
	유초중고 예산 1조5천억 떼어내 대학 지원	2022	한겨레	0.969
	KDI “교육교부금 3배 늘때 학령인구 45% 감소개편해야”	2021	서울신문	0.968

토픽	관련 기사 제목 및 관련 정보			감마 (γ)
	기사 제목	작성 연도	언론사	
	[기고] 재정 안정 경제 성장 막는 교육교부금 개편 시급하다	2022	조선일보	0.967
	교육교부금 ‘내국세 자동배정’ 폐지? 개편 논의 본격화하나	2022	한겨레	0.961
5	남성 육아휴직 1% 수준에 그쳐 아이 울음 소리 ‘뚝’... 인구 자연감소	2011	문화일보	0.998
	2년째인데, 저출산 대책은 역부족 자녀 없는 기혼여성 139만명 10년새 약	2022	한국일보	0.998
	2배로 늘어	2021	국민일보	0.998
	육아휴직 4만명 돌파 ‘아빠’도 819명	2011	동아일보	0.998
	저출산 심각한데 가입여성 첫 감소	2006	동아일보	0.998
6	월 10만원 아동수당, 만 8세까지 확대 1조7000억 더 든다	2018	조선일보	0.993
	임태희 “만 5세 초교 입학, 현 시점 논의 시작해야”	2022	문화일보	0.949
	<사설>치밀하게 다듬어야 할 유치원 의무교육 방안	2009	문화일보	0.946
	유치원 의무교육 소비진작책/年 3500억정도 추가투입하면 돼	2009	문화일보	0.940
	“내년부터 누리과정 100% 국고지원” 교육부 국정기획위에 보고	2017	중앙일보	0.937

이상 전체 학술논문에서 도출된 6개 토픽에 소속된 키워드 간 관계를 상세히 확인하고자 네트워크 분석을 시행하였으며, 시각화 결과를 [그림 IV-4]에 제시하였다. 네트워크 분석 결과, 토픽5를 제외한 나머지 4개 토픽은 각 매개단어를 통해 밀접하게 연결되어 있는 것으로 나타났으며, ‘정부’는 토픽1과 토픽4, 토픽6을 연결하였으며, 토픽1과 토픽4를 연결하는 ‘지원’, 토픽1과 토픽2를 연결하는 ‘교육부’, ‘토픽2’와 ‘토픽3’을 연결하는 ‘학교’, ‘감소’, ‘학생’이 주요 매개단어로 등장하였다. 이를 통해 ‘정부’, ‘지원’, ‘교육부’, ‘학교’, ‘감소’, ‘학생’이 학술논문 전체 토픽 키워드 중에서 도출된 키워드 중 핵심 주제어임을 유추할 수 있다.



[그림 4] 전체 언론보도 활용 토픽 모델링 상위 50개 키워드 네트워크 시각화

3) 결과 비교

학술논문과 언론보도 자료에서 도출된 각각의 토픽들을 다음 <표 IV-7>과 <표 IV-8>에 토픽 출현율에 따른 순위와 토픽 대상 유형을 구분하여 정리하였다. 먼저, 학술논문에서 가장 높은 출현율을 보인 토픽은 ‘대학구조개혁’과 ‘양육 가치관’이며 언론보도에서는 ‘학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생, 교원 이슈’가 가장 높은 출현율을 보이고, 그 뒤로 ‘영유아 보육 지원 정책 I’, ‘대학구조개혁’, ‘영유아 보육 지원 정책 II’가 따랐다. 대체적으로 영유아 보육, 양육과 관련된 주제의 토픽들이 높은 출현율을 보였으며, 대학구조개혁 또한 높은 출현율을 보이는 점을 고려할 때, 영유아 보육과 고등교육과 관련된 주제가 양 자료 모두에서 주요한 토픽으로 나타났다는 것을 출현율 순위 비교를 통해 알 수 있었다. 두 자료의 순위에서 나타나는 차

이점으로는, ‘학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생, 교원 이슈’에 관한 토픽 이슈의 순위가 언론보도에서는 가장 높았던 것에 반해, 학술논문에서는 각각의 토픽으로 분산되어 나타났으며, 출현을 또한 다른 토픽들에 비해 낮게 나타났다는 점이 차이점으로 꼽힌다.

<표 11> 분석자료별 토픽 출현율 순위

순위	학술논문	순위	언론보도
1	대학구조개혁	1	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생, 교원 이슈
	20.6		27.8
	양육 가치관	2	영유아 보육 지원 정책 I
	20.6		18.7
3	영유아 보육 지원 정책	3	대학구조개혁
	19.4		18.0
4	저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구	4	영유아 보육 지원 정책 II
	14.7		13.3
5	가치관 교육과 인구교육	5	학령인구 감소에 따른 지방교육재정 축소
	11.2		13.0
6	학령인구 감소에 따른 교원 정책	6	대입자원 감소
	10.0		9.2
7	지역소멸 대응정책		
	3.5		

<표 12> 분석자료별 토픽 유형별 정리

구분	학술논문	구분	언론보도
영유아	양육 가치관	영유아	영유아 보육 지원 정책 I
	영유아 보육 지원 정책		영유아 보육 지원 정책 II
초중등	가치관 교육과 인구교육	초중등, 교원	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생, 교원 이슈
	저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구		
고등	대학구조개혁	고등	대학구조개혁
			대입자원 감소
교원	학령인구 감소에 따른 교원 정책	교원	-

구분	학술논문	구분	언론보도
기타	지역소멸 대응정책	기타	학령인구 감소에 따른 지방교육재정 축소

2. 시기별 분석 결과

가. 키워드 빈도분석 결과 비교

시기별 학술논문에서 활용된 텍스트 키워드 중 빈도가 가장 높게 나타난 상위 20개 키워드는 <표 IV-1>, 그리고 워드클라우드 시각화 결과는 [그림 1]과 같다.

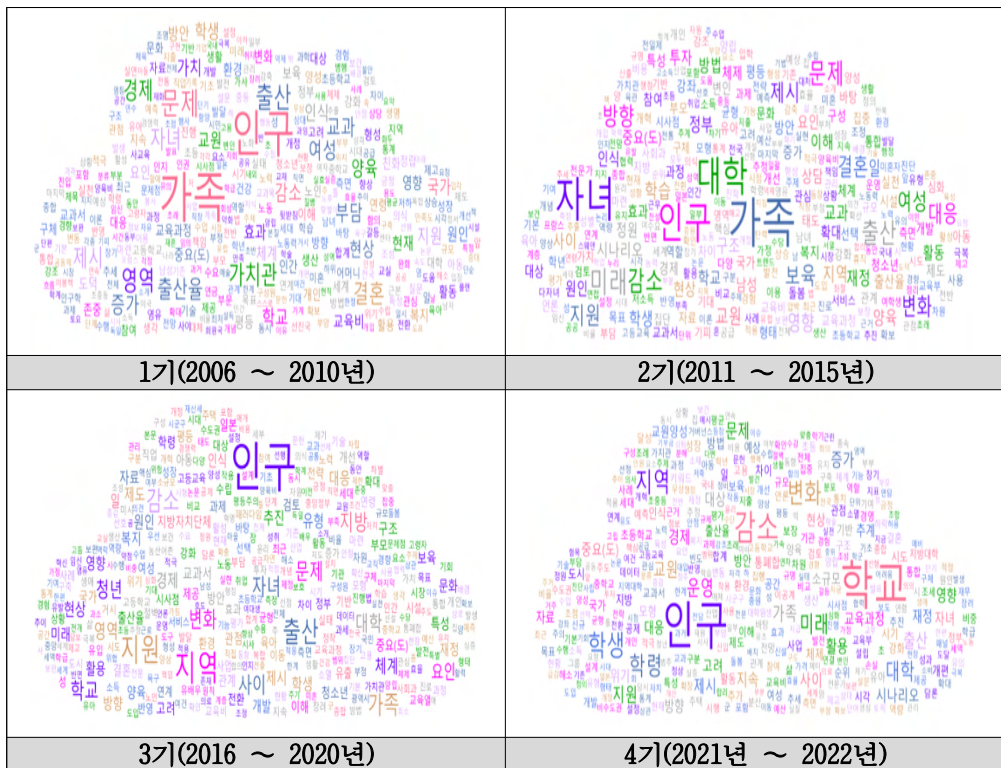
1기와 2기에서는 ‘가족’이 가장 높게 나타났으나, 3기에서는 ‘인구’, 4기에서는 ‘학교’가 가장 높은 빈도 수를 갖는 것으로 나타났다. 대체적으로 ‘인구’ 키워드가 전체 기간 동안 상위권 키워드로 나타났으며, 시기별 특징적인 키워드로는 1기의 ‘문제’, 2기의 ‘자녀’와 ‘대학’, 3기의 ‘지역’, ‘지원’, 4기의 ‘감소’, ‘학생’, ‘변화’ 등이 눈에 띈다.

빈도의 흐름에 따라 학술논문 내에서는 시기의 변화에 따라 대체적으로 ‘대학(순위권 외-4위-13위-8위)’, ‘지역(순위권 외-순위권 외-2위-6위)’, ‘학교(18위-순위권 외-12위-1위)’ 등의 키워드의 빈도 순위가 크게 변화하였다고 볼 수 있으며, 시기에 따라 주요한 주제 키워드로 부상하여 관련 연구가 활발히 수행되었음을 유추할 수 있다.

<표 13> 학술논문 활용 시기별 상위 20개 키워드 순위 및 빈도수

순위	1기		2기		3기		4기	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
1	가족	81	가족	91	인구	247	학교	120
2	인구	75	자녀	79	지역	147	인구	118
3	문제	40	인구	70	지원	126	감소	73
4	출산	36	대학	66	출산	112	학생	56
5	영역	33	미래	43	감소	100	변화	51
6	가치관	31	감소	40	가족	91	지역	51
7	결혼	30	문제	40	자녀	83	학령	48

순위	1기		2기		3기		4기	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
8	자녀	30	출산	39	문제	79	대학	41
9	제시	29	방향	34	변화	79	미래	39
10	경제	28	보육	33	지방	79	운영	35
11	출산율	28	결혼	32	사이	76	가족	31
12	교과	26	변화	32	학교	76	교원	31
13	여성	26	지원	32	대학	75	지원	31
14	증가	26	대응	31	청년	71	문제	30
15	감소	24	여성	31	영역	62	출산	30
16	부담	24	제시	31	요인	61	증가	28
17	양육	23	영향	27	체계	59	사이	27
18	학교	22	교원	25	경제	51	제시	27
19	가치	21	학습	25	현상	51	경제	25
20	인식	21	일	24	대응	49	지속	25



[그림 5] 학술논문 시기별 키워드 워드 클라우드

나. 키워드 네트워크 분석 결과

먼저 1기에서는 ‘가족’과 ‘인구’의 연결중심성, 매개중심성, 근접중심성이 가장 높게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 따라서 이 2개의 키워드를 중심으로 키워드 네트워크가 형성되었음을 1기 네트워크 시각화 결과를 통해 확인할 수 있었다. 이와 더불어 ‘출산’과 ‘가치관’, ‘결혼’ 키워드의 연결중심성과 근접중심성 값의 순위가 높은 것을 확인할 수 있었으며, ‘인구-가족-가치관-형성or정립’, ‘성-양성-평등’, ‘가족-친화’, ‘가족-교과-제시’ 등의 링크에서 노드 간 강한 연결 관계가 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 이를 통해 1기 학술논문에서는 주로, 가족과 성, 결혼에 대한 새로운 가치관 형성, 이를 위한 교과 개발 관련 연구가 활발히 진행되었음을 알 수 있다.

2기 또한 1기와 마찬가지로 ‘가족’과 ‘인구’의 모든 중심성 값들이 가장 높게 나타났다. 그 다음으로 ‘대학’, ‘미래’, ‘자녀’ 등의 키워드가 상위 키워드로 제시되었다. 이외 눈여겨볼 특징으로 2기에서는 ‘가족-일or양립’, ‘자녀-양육-지원’, ‘유아-보육-시설-공급’ 등 자녀 양육 지원 정책 관련 링크와 ‘대학-입학-정원-조정’, ‘대학-구조-개혁’ 등 대학구조개혁 정책과 관련된 링크에서 강한 연결 관계가 나타나는 것으로 확인되었다.

3기에서는 ‘인구’와 ‘지역’, ‘지원’, ‘출산’, ‘학교’의 키워드의 중심성 값이 모두 최상위 순위를 차지하는 것으로 드러났다. 이외 눈여겨 볼 키워드로, ‘가족’은 1기와 2기 모두 1위로, 가장 높은 중심성 값을 띄는 것으로 나타났으나 3기부터는 6위(연결중심성 기준)로 밀려났다. 네트워크 시각화에서 두드러지는 특징으로는, ‘인구’를 중심으로 ‘지역-인구’, ‘청년-인구’, ‘인구-유출’, ‘학령-인구’, ‘인구-감소’, ‘인구-절벽-현상’, ‘인구-구조-변화’에서 강한 연결 관계가 형성되었다는 점이며, 그 외 특징으로는 ‘일-가족-양립’, ‘부모-자녀-양육-지원’, 등 2기와 마찬가지로 양육 지원 정책 관련 링크를 확인할 수 있었고, ‘지역-청년-유입-정착’, ‘지방-소멸or복지’ 등 지역소멸 위기에 기반한 청년 유출방지 및 유입지원 정책과 관련된 링크를 3기에서 새로 확인할 수 있었다.

4기에서는 ‘학교’와 ‘감소’, ‘미래’, ‘변화’, ‘인구’, ‘지역’

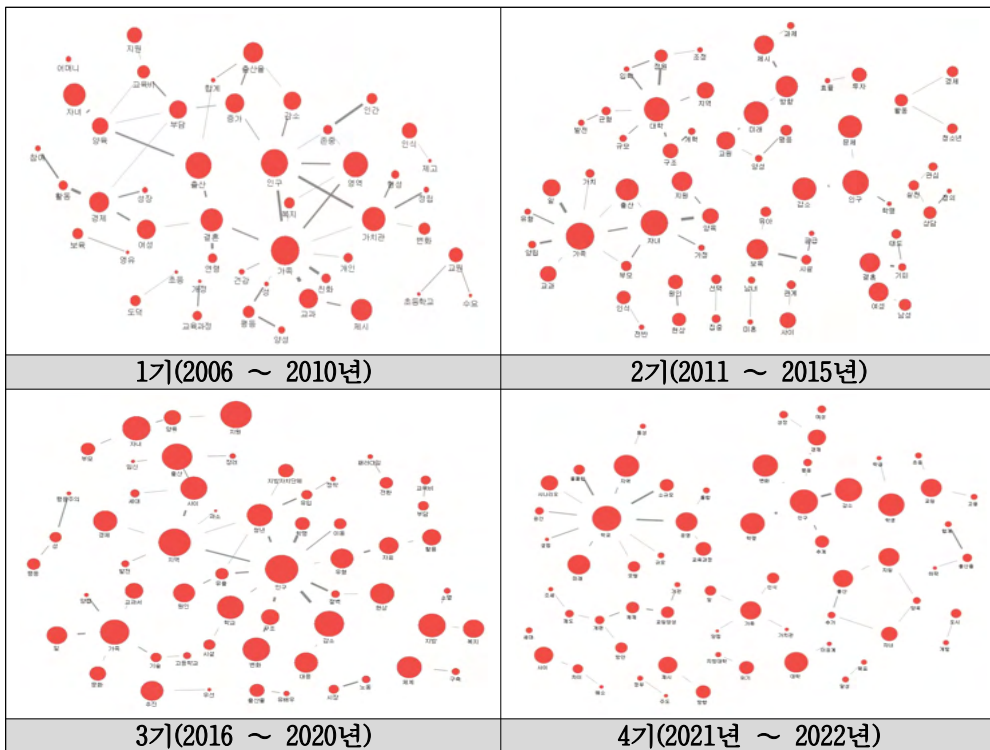
키워드가 각 중심성 값별 최상위 순위에 위치하는 것으로 나타났으며, 네트워크 시각화 결과를 확인했을 때, ‘학교’를 중심으로 가장 큰 네트워크가 형성되었음을 알 수 있었다. 4기에서 나타난 주요 링크로 ‘학교-통폐합’, ‘소규모-학교’, ‘학교-운영-통합’, ‘지역-학교’ 등이 나타났으며, 이는 지역소멸로 인한 학교 통폐합 정책과 관련이 깊다는 것을 알 수 있었다. 이와 더불어, ‘지방대학-위기’, ‘이공계-대학’ 등 고등교육정책 관련 링크와 3기부터 두드러지게 나타난 ‘학령-인구-감소’, ‘인구-추계’, ‘인구-변화’, ‘합계-출산율-하락’ 등 절대인구 감소 위기와 관련된 링크 또한 발견할 수 있었다. 이외 눈여겨볼 특징으로 4기에서는 ‘교원양성-기관’, ‘교원양성-체제-개편-방안or제도’, ‘초등-교원-고용’ 등 학생 수 감소로 인한 교원 수급 정책 개편과 관련된 링크가 두드러지게 나타났다.

<표 14> 학술논문 키워드 중심성 상위 10개 분석 결과

순위	1기						2기					
	연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성		연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성	
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
1	가족	0.252	가족	0.204	가족	0.489	가족	0.222	가족	0.164	가족	0.507
2	인구	0.217	인구	0.138	인구	0.471	인구	0.139	인구	0.077	인구	0.472
3	증가	0.139	교과	0.082	결혼	0.449	대학	0.117	대학	0.063	지역	0.455
4	출산	0.130	증가	0.070	가치관	0.434	미래	0.117	미래	0.060	미래	0.443
5	가치관	0.122	문제	0.068	증가	0.432	자녀	0.117	자녀	0.057	감소	0.442
6	결혼	0.122	출산	0.067	경제	0.432	지원	0.117	감소	0.056	지원	0.437
7	경제	0.122	제시	0.067	자녀	0.432	변화	0.111	변화	0.054	변화	0.436
8	문제	0.113	경제	0.063	출산	0.421	감소	0.106	지원	0.045	자녀	0.431
9	자녀	0.113	자녀	0.062	지원	0.421	보육	0.094	사이	0.039	방향	0.431

순위	3기						4기					
	연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성		연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성	
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
1	인구	0.211	인구	0.100	인구	0.530	학교	0.240	학교	0.197	학교	0.518
2	지역	0.184	지원	0.077	지원	0.512	감소	0.152	미래	0.093	감소	0.474
3	지원	0.174	지역	0.075	지역	0.512	변화	0.152	감소	0.084	인구	0.474
4	출산	0.134	출산	0.049	출산	0.488	인구	0.152	지역	0.078	변화	0.471
5	학교	0.115	학교	0.043	학교	0.478	지역	0.146	변화	0.076	지역	0.468

순위	3기						4기					
	연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성		연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성	
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
6	가족	0.112	대학	0.040	가족	0.474	학생	0.135	인구	0.075	학생	0.467
7	변화	0.110	가족	0.037	사이	0.472	대학	0.129	대학	0.065	미래	0.466
8	대학	0.107	사이	0.033	대학	0.468	지속	0.129	학생	0.057	지속	0.458
9	사이	0.104	변화	0.033	경제	0.468	미래	0.123	지속	0.055	대학	0.434
10	청년	0.102	문제	0.028	지방	0.466	지원	0.099	문제	0.043	학령	0.423



[그림 6] 학술논문 시기별 키워드 네트워크 시각화

다. 토픽 모델링 분석 결과

1기 학술논문 토픽에서 도출된 토픽은 총 5개이며, 31개의 학술논문이 분석에 활용되었으며, 토픽1과 토픽5에 각각 8개의 문서가 활용되어 가장 높은 출현율(25.8%)을 보였고, 토픽2와 토픽3이 각각 4개의 문서가 활용되어 가장 낮은 문서 출현율을 보였다(12.9%). 각 토픽 내 포함된 키워드와 활용된 문서와 관련된 정보는 각 <표 3>, <표 4>에 제시하였으며, 각 정보를 통해 도출된 각 토픽별 주제를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 토픽1은 저출산 문제와 영유아 보육 지원과 관련된 주제를 포함하고 있는 것을 유추할 수 있었다. 따라서 토픽1의 토픽명은 ‘영유아 보육 관련 정책’으로 명명하였다. 토픽1 내 주요 키워드로 ‘문제’와 ‘보육’, ‘부담’, ‘중요’ 등의 키워드가 나타났으며, 토픽에 포함된 주요 학술논문의 주제로는 ‘저출산 시대의 영유아보육의 활성화 방안’, ‘저출산의 문제점과 대응(대처)방안’ 등이 제시되었다.

토픽2는 저출산 사회를 대비하기 위한 새로운 가치관 형성, 학생들을 대상으로 한 관련 인구교육 교과 개발에 관한 내용이 주로 포함된 것을 확인할 수 있었다. 따라서 토픽2의 토픽명은 ‘가치관 교육과 인구교육’로 명명하였다. 토픽2 내 주요 키워드로는 ‘인구’와 ‘가치관’, ‘학생’, ‘출산’, ‘형성’ 등이 제시되었으며, ‘저출산·고령사회에서의 가치관 교육’, ‘청소년 학생 대상 인구교육’ 등과 관련된 학술논문의 주요 주제로 나타났다.

토픽3에는 저출산 시대의 자녀양육과 가족, 결혼의 가치에 대한 인식과 관련된 주제가 주된 특징으로 나타났다. 따라서 토픽3의 토픽명은 ‘양육가치관’으로 명명했다. 토픽3의 주요 키워드로는 ‘자녀’, ‘가치’, ‘결혼’, ‘인식’, ‘양육’ 등이 제시되었다. 관련된 학술논문은 ‘저출산 시대 자녀양육 과 교육에 대한 어머니들의 인식 실태조사’, ‘초저출산의 가족학적 요인’ 등과 관련된 내용을 제목에 담고 있었다.

토픽4에서는 주로 저출산의 요인과 원인을 경제학과 여성학적 관점에서 파악하고자 한 학술논문들이 주로 활용된 것으로 나타났으며, 이와 관련된 키워드로 ‘출산율’, ‘경제’, ‘요인’, ‘영향’ 등이 제시되었다. 따라서 토픽4의 토픽명은 ‘다양한 학문적 관점에서의 저출산 원인과 해결방안(경제학,

여성학)’ 으로 명명하였다.

토픽5는 주로 저출산·고령화 사회에 대비한 새로운 교과서 개발 연구와 관련된 학술논문들이 주로 포함되어 있었으며, 관련 키워드 또한 ‘교과’, ‘가족’, ‘인구’ 인 것을 확인할 수 있었다. 이에 따라 토픽5의 토픽명을 ‘저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구’ 로 명명하였다.

<표 15> 학술논문 토픽 키워드 도출 및 문서 출현 빈도 결과(3기)

토픽 키워드	토픽1	토픽2	토픽3	토픽4	토픽5	토픽6
1	지원	영역	인구	청소년	출산	대학
	0.100	0.060	0.120	0.036	0.062	0.054
2	지방	인구	지역	평등	자녀	학교
	0.049	0.059	0.103	0.027	0.048	0.045
3	재정	교과서	청년	강화	가족	학생
	0.036	0.040	0.055	0.022	0.035	0.033
4	복지	가족	감소	경제	요인	변화
	0.034	0.033	0.048	0.021	0.032	0.032
5	제도	제시	추진	시장	문제	감소
	0.029	0.031	0.034	0.019	0.024	0.028
6	시설	자료	지방	방안	양육	사이
	0.026	0.030	0.026	0.018	0.024	0.027
7	출산율	개발	대응	노동	변화	학령
	0.025	0.029	0.025	0.018	0.021	0.026
8	보육	체계	유출	성장	결혼	문제
	0.023	0.028	0.021	0.018	0.020	0.024
9	확대	활용	이동	개선	여성	인구
	0.020	0.025	0.019	0.017	0.019	0.023
10	지역	현상	지방자치단체	과제	관계	시사점
	0.020	0.021	0.018	0.016	0.019	0.017
문서 수	7	12	5	6	17	17
출현율(%)	10.9	18.8	7.8	9.4	26.6	26.6

3. 시기별 분석 결과 종합 비교 분석

가. 키워드 빈도분석 결과 비교

학술논문과 언론보도 자료에서 도출된 키워드 빈도분석 결과에 대한 종합 비교 분석 결과를 제시하면 다음과 같다.

먼저, 학술논문에서는 주로 ‘가족’이나 ‘인구’, ‘학교’ 등 다양한 키워드가 빈도수 상위를 차지하였으나, 언론보도는 모든 기간에서 ‘대학’의 빈도가 가장 높은 것으로 나타났다. 1기의 경우, 학술논문에서는 ‘가족’, ‘가치관’, ‘결혼’, ‘자녀’ 등 주로 가족 가치관에 관한 키워드의 빈도가 높았던 반면, 언론보도에서는 ‘대학’, ‘학생’, ‘학교’, ‘교원’, ‘감소’, ‘정부’ 등 주로 학생수 감소 대응 관련 정책적 요소가 주를 이룬 것으로 보인다.

2기에서는 두 자료 모두 ‘대학’과 ‘감소’ 등 고등교육 분야와 관련된 키워드의 빈도가 상위권에 위치한 것을 확인할 수 있었으며, 특히 언론보도 기사는 대다수의 키워드가 ‘대학’, ‘정부’, ‘지원’, ‘감소’, ‘구조’, ‘정원’, ‘평가’, ‘개혁’ 등 대학구조개혁평가와 관련된 것으로 나타났다.

3기에서 가장 두드러지게 나타나는 특징은 양 자료 모두에서 ‘지역’과 ‘지원’ 관련 키워드가 나타났다는 점이다. 이를 통해 이 당시부터 학령인구 감소가 ‘지역소멸’ 이슈와 결부되어 활발히 논의되었다는 것을 짐작할 수 있다.

4기에서는 다시 ‘대학’과 관련된 키워드의 빈도수가 상위권을 차지하였으며, 언론보도에서는 ‘재정’, ‘교부금’, ‘예산’ 관련 키워드가 상위권에 등장하였다. 이는 당시 학령인구 감소에 따른 교육재정 규모 축소와 관련된 이슈화 시도가 있었음을 방증한다고 볼 수 있다.

<표 16> 학술논문과 언론보도의 상위(10위) 키워드 순위 및 빈도수 종합

순위	1기				2기			
	학술논문		언론보도		학술논문		언론보도	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
1	가족	81	대학	2,017	가족	91	대학	5,307
2	인구	75	학생	1,879	자녀	79	학생	2,511
3	문제	40	학교	1,699	인구	70	학교	2,107
4	출산	36	교원	1,688	대학	66	정부	1,587
5	영역	33	지원	887	미래	43	지원	1,368
6	가치관	31	감소	884	감소	40	교원	1,334
7	결혼	30	정부	818	문제	40	감소	1,314
8	자녀	30	고등학교	716	출산	39	구조	1,253
9	제시	29	출산	697	방향	34	정원	979
10	경제	28	지역	688	보육	33	평가	935

순위	3기				4기			
	학술논문		언론보도		학술논문		언론보도	
	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수	키워드	빈도수
1	인구	247	대학	6,835	학교	120	대학	8,257
2	지역	147	학생	4,141	인구	118	학생	3,414
3	지원	126	교원	3,870	감소	73	학교	2,243
4	출산	112	학교	3,801	학생	56	지원	2,203
5	감소	100	교육부	2,541	변화	51	교원	2,193
6	가족	91	정부	2,344	지역	51	재정	2,179
7	자녀	83	감소	2,327	학령	48	교육부	2,137
8	문제	79	지원	2,222	대학	41	정부	2,131
9	변화	79	인구	1,794	미래	39	감소	1,993
10	지방	79	지역	1,615	운영	35	정원	1,961

나. 키워드 네트워크 분석 결과 비교

학술논문과 언론보도 자료에서 도출된 키워드 네트워크 분석의 결과를 종합 비교한 결과는 다음과 같다.

먼저, 빈도분석 결과와 마찬가지로 학술논문에서는 주로 ‘가족’이나 ‘인구’, ‘학교’ 등 다양한 키워드가 세 중심성 값 순위의 상위를 차지하였으나, 언론보도는 모든 기간에서 ‘대학’의 세 중심성 값이 가장 높아 가장 많

은 영향력을 차지하는 키워드인 것으로 나타났다.

1기의 경우, 학술논문에서는 ‘가족’과 ‘인구’를 중심으로 네트워크가 형성되어 나타난 반면, 언론보도에서는 ‘대학’을 가장 중심으로 네트워크가 형성된 것으로 나타났다. 1기의 학술논문에서는 ‘인구-가족-가치관-형성or정립’, ‘성-양성-평등’, ‘가족-친화’, ‘가족-교과-제시’ 등 가족과 관련된 링크가 주로 나타났다. 언론보도에서는 ‘대학-구조-조정’, ‘전문-대학’, ‘사립-대학’, ‘대학-입학-정원’ 등 대학구조조정과 관련된 링크가 다수 있었고, ‘학교’를 기준으로 ‘학교-통폐합’, ‘학교-신설’, ‘지역-학교’, ‘학생’을 기준으로 ‘학령-인구-감소-학생’, ‘학생-학급’, ‘학생-교원’, ‘교원’을 기준으로 ‘초등-교원’, ‘교원-임용-시험’, ‘교원-수급’, ‘교원-평가’ 링크가 발견되었고 이를 통해 당시 지역 학교 통폐합과 교원 임용 관련 이슈가 나타났음을 알 수 있었다.

2기에서도 1기와 유사한 형태로 네트워크가 구축되었으며, 2기에서는 학술논문에서도 ‘대학’, ‘학생’, ‘학교’가 상위 순위를 차지했으며, 언론보도에서는 ‘정부’의 중심성 순위가 증가하였다. 2기의 학술논문에서는 ‘가족-일or양립’, ‘자녀-양육-지원’, ‘유아-보육-시설-공급’ 등 자녀 양육 지원 정책 관련 링크와 ‘대학-입학-정원-조정’, ‘대학-구조-개혁’ 등 대학구조개혁정책과 관련된 링크가 주로 나타났으며, 언론보도에서도 이와 비슷하게 ‘대학-구조-조정-개혁’, ‘대학-평가’, ‘부실-대학’, ‘대학-정원-감축’, ‘대학-입학-정원’, ‘대학-등록금-반값’, ‘대학-정부-재정-지원’ 등 관련 링크가 형성된 것으로 나타났다. 대학 관련 이외 ‘혁신-학교’, ‘학교-통폐합’, ‘학령-인구-감소-학생’ 등 학교와 학생 관련 링크도 발견되었다.

3기의 학술논문에서는 ‘지역’의 중심성 값 순위가 상승하였으며, 언론보도에서는 2기와 마찬가지로 ‘정부’, ‘교육부’가 상위 순위를 차지했다. 3기의 학술논문에서는 ‘인구’를 중심으로 ‘지역-인구’, ‘청년-인구’, ‘인구-유출’, ‘학령-인구’, ‘인구-감소’, ‘인구-절벽-현상’, ‘인구-구조-변화’에서 강한 연결 관계가 형성된 것으로 나타났으며, ‘지역-청년-유입-정착’, ‘지방-소멸or복지’ 등 지역소멸 위기 이슈와 관련된 링크도 발견되었다. 언론보도에서는 ‘대학-구조-개혁’, ‘대학-구조-조정’, ‘대

학-입학-정원-감축’, ‘폐교-대학’, ‘대학-재정-지원-사업’ 등이 강한 연결관계로 나타났다. 이와 더불어 ‘학교-통폐합’, ‘지역-학교’, ‘초등-교원’, ‘교원-선발-인원’, ‘교원-임용-시험’, ‘교원-양성’, ‘교원-수급’ 등 학교 통폐합과 교원 수급 정책과 관련된 링크도 제시되었다.

4기의 학술논문에서는 ‘학교’가 중심성 값 1위를 차지하는 것으로 나타났다. 언론보도에서는 ‘대학’, ‘학생’, ‘학교’ 키워드가 모두 상위권에 등장하였다. 4기의 학술논문에서는 ‘학교-통폐합’, ‘소규모-학교’, ‘학교-운영-통합’, ‘지역-학교’ 등 소규모학교 통폐합 관련 링크가 주로 나타났으며, 이외 ‘지방대학-위기’, ‘학령-인구-감소’, ‘인구-추계’, ‘인구-변화’, ‘합계-출산율-하락’, ‘교원양성-기관’, ‘교원양성-체제-개편-방안or제도’, ‘초등-교원-고용’ 등 관련 링크가 발견되었다. 언론보도에서는 ‘지방대학-위기-대학’, ‘대학-구조-조정’, ‘대학-등록금-동결’, ‘대학-입학-정원-감축’, ‘대학-교육부’, ‘대학-재정-지원-사업’, ‘대학-혁신-지원-사업’, ‘지방-대학’, ‘지역-대학’ 등 기존 대학 구조조정, 구조개혁과 다른 ‘지방대학 위기’와 관련된 링크 또한 찾아볼 수 있었으며, ‘학생’ 관련 링크로 ‘학령-인구-감소-학생’, ‘과밀-학급-학생’ 등이 나타났다. 이외 주요 링크로 ‘재정-교부금-제도’, ‘재정-교부금-개편’ 등 지방교육재정교부금 감축 이슈도 발견되었다.

<표 17> 학술논문과 언론보도의 상위 키워드 네트워크 분석 종합

순위	1기											
	학술논문						언론보도					
	연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성		연결 중심성		매개 중심성		근접 중심성	
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
1	가족	0.252	가족	0.204	가족	0.489	대학	0.441	대학	0.098	대학	0.640
2	인구	0.217	인구	0.138	인구	0.471	학교	0.386	학생	0.068	학교	0.618
3	증가	0.139	교과	0.082	결혼	0.449	학생	0.381	학교	0.067	학생	0.616
4	출산	0.130	증가	0.070	가치관	0.434	교원	0.330	정부	0.052	교원	0.597
5	가치관	0.122	문제	0.068	증가	0.432	정부	0.319	교원	0.050	정부	0.594

순위	2기											
	학술논문						언론보도					
	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
1	가족	0.222	가족	0.164	가족	0.507	대학	0.588	대학	0.159	대학	0.708
2	인구	0.139	인구	0.077	인구	0.472	학교	0.418	학교	0.070	학교	0.632
3	대학	0.117	대학	0.063	지역	0.455	정부	0.396	정부	0.058	정부	0.623
4	미래	0.117	미래	0.060	미래	0.443	학생	0.393	학생	0.058	학생	0.622
5	자녀	0.117	자녀	0.057	감소	0.442	지원	0.285	지원	0.028	지원	0.582

순위	3기											
	학술논문						언론보도					
	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
1	인구	0.211	인구	0.100	인구	0.530	대학	0.542	대학	0.120	대학	0.686
2	지역	0.184	지원	0.077	지원	0.512	학교	0.447	학교	0.069	학교	0.644
3	지원	0.174	지역	0.075	지역	0.512	학생	0.411	학생	0.056	학생	0.629
4	출산	0.134	출산	0.049	출산	0.488	교육부	0.356	교육부	0.038	교육부	0.608
5	학교	0.115	학교	0.043	학교	0.478	정부	0.356	정부	0.035	정부	0.608

순위	4기											
	학술논문						언론보도					
	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성	연결 중심성	매개 중심성	근접 중심성
	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값	키워드	값
1	학교	0.240	학교	0.197	학교	0.518	대학	0.614	대학	0.152	대학	0.721
2	감소	0.152	미래	0.093	감소	0.474	학생	0.445	학생	0.064	학생	0.643
3	변화	0.152	감소	0.084	인구	0.474	학교	0.386	학교	0.048	학교	0.619
4	인구	0.152	지역	0.078	변화	0.471	정부	0.379	정부	0.044	정부	0.617
5	지역	0.146	변화	0.076	지역	0.468	교육부	0.354	교육부	0.037	교육부	0.607

다. 토픽 모델링 분석 결과 비교

시기별 도출된 학술논문과 언론보도 토픽의 종합 결과를 다음과 같이 제시하였다. 먼저, 토픽 출현율에 따라 순위를 매겨 시기에 따라 어떤 토픽의 비중이 확대되고 변화하는지를 확인하고자 하였으며, 이를 <표 IV-22>, <표 IV-23>에 제시하였다. 이와 더불어 학령인구 감소 대응 관련 교육정책 대상 유형에 따라 토픽을 구분하였고, <표 IV-24>와 <표 IV-25>에 제시하였다.

먼저, 학술논문 토픽의 경우, ‘저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구’ 관련 토픽이 1기의 2위와 2기의 1위를 차지하는 등 높은 순위로 나타났으나, 3기와 4기부터는 ‘학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈’가 3기의 2위, 4기의 1위로 부상하였다. 이는 학령인구 감소가 점차 중요한 문제로 인식되며, 이와 관련된 제반사항 마련이나 학교 통폐합 등 다양한 정책 이슈가 나타나, 연구자들의 주요 연구주제로 활용되었기 때문인 것으로 사료된다. 이와 더불어 ‘영유아 보육 관련 정책’ 관련 이슈는 꾸준히 높은 출현율을 보이고 있으며, 3기를 기점으로 ‘지역소멸 대응정책’, ‘학령인구 감소와 지역 이슈’ 등 학령인구 감소와 지역소멸과 연계된 연구들이 다양하게 수행되고 있음을 알 수 있었다.

<표 18> 학술논문의 분야별 토픽 종합(출현율 순위)

순위	1기	순위	2기	순위	3기	순위	4기
1	영유아 보육 관련 정책 (1기)	1	저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구(2기)	1	양육 가치관(3기)	1	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈(4기)
	25.8		26.8		26.6		26.5
	저출산 관련 교과 및 교육 내용 개편 연구		저출산 원인과 해결방안 분석(경제학, 여성학)(2기)		학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈(3기)	2	영유아 보육 관련 정책(4기)
	25.8		26.8		26.6		20.6
3	저출산 원인과 해결방안 (경제학, 여성학)(1기)	3	영유아 보육 관련 정책(2기)	3	저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구(3기)	2	학령인구 감소와 지역 이슈
	22.6		19.5		18.8		20.6
4	가치관 교육과 인구교육	4	대학구조개혁	4	아동복지 지원과 지방(교육)재정	2	저출산 원인과 해결방안(경제 학, 여성학)(4기)
	12.9		19.5		10.9		20.6

순위	1기	순위	2기	순위	3기	순위	4기
	양육 가치관	5	학령인구 감소에 따른 교원 정책	5	영유아 보육 지원 정책(3기)	5	학령인구 감소에 따른 교원 정책(4기)
	12.9		7.3		9.4		11.8
				6	지역소멸 대응정책		
					7.8		

학술논문의 유형별 결과를 살펴보면, 전체 토픽 중 영유아 관련 토픽이 7개로 가장 많았으며, 초중등(6개), 기타(5개), 교원(2개), 고등(1개) 순으로 나타났다. 영유아 보육 관련 정책에 대한 학술적 논의는 1기부터 4기까지 꾸준히 지속되어 왔으며, 초중등분야에서는 ‘저출산 관련 교과 및 교육 내용 개편 연구’가 1~3기 동안 지속되어 왔으나, 4기를 기점으로 ‘학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈’에 관한 토픽의 비중이 증가하였다. 고등교육분야와 관련된 토픽은 2기의 ‘대학구조개혁’ 1개인 것으로 나타났다. 이와 더불어 기타 영역의 ‘저출산 원인과 해결방안(경제학, 여성학)’ 등 교육학뿐만 아니라 다양한 학문분야에서 저출산과 학령인구 감소 대응을 위한 학술적 논의가 이뤄졌음을 알 수 있다.

<표 19> 학술논문의 분야별 토픽 종합(유형별)

구분	1기	2기	3기	4기
영유아 (7)	영유아 보육 관련 정책 (1기)	영유아 보육 관련 정책 (2기)	영유아 보육 지원 정책 (3기)	영유아 보육 관련 정책 (4기)
	양육 가치관 (1기)	-	아동복지 지원과 지방(교육)재정	-
	-	-	양육 가치관 (3기)	-
초중등 (6)	가치관 교육과 인구교육	저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구 (2기)	저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구 (3기)	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈 (4기)
	저출산 관련 교과 및 교육 내용 개편 연구(1기)	-	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈 (3기)	-
고등 (1)	-	대학구조개혁	-	

구분	1기	2기	3기	4기
교원 (2)	-	학령인구 감소에 따른 교원 정책	-	학령인구 감소에 따른 교원 정책(4기)
기타 (5)	저출산 원인과 해결방안 (경제학, 여성학)(1기)	저출산 원인과 해결방안 (경제학, 여성학) (2기)	지역소멸 대응정책	저출산 원인과 해결방안 (경제학, 여성학) (4기)
	-	-	-	학령인구 감소와 지역 이슈

언론보도에서 도출된 토픽의 경우, 1기에는 ‘영유아 보육 지원 정책’ 관련 토픽이 1위로 나타났으나, 2기부터 후순위로 밀려나 3위에 안착하였다. 이와 반대로 ‘대학구조개혁’은 1기에 3위였으나, 2기와 3기에서 2위, 4기에서는 1위로 나타났다. 이는 점차 학령인구 감소 이슈에서 대학의 위기, 구조 개선과 관련된 이슈의 중요성이 높아지고 있음을 시사한다. 이와 더불어 ‘학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈’ 또한 전체 기간 내내 지속적으로 높은 순위를 차지하고 있는 것으로 나타났으며, 3기에서는 ‘학령인구 감소에 따른 교원 정책’ 관련 이슈가 급부상하였고, 4기에서는 ‘학령인구 감소에 따른 지방교육재정 축소’ 관련 이슈가 등장하였다.

<표 20> 언론보도의 분야별 토픽 종합(출현율 순위)

순위	1기	순위	2기	순위	3기	순위	4기
1	영유아 보육 지원 정책(1기)	1	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈(2기)	1	학령인구 감소에 따른 교원 정책(3기)	1	대학구조개혁 (4기)
	31.3		24.5		25.3		24.3
2	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈 (1기)	2	대학구조개혁 (2기)	2	대학구조개혁 (3기)	2	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈(4기)
	30.7		23.1		17.3		23.0

순위	1기	순위	2기	순위	3기	순위	4기
3	대학구조개혁 (1기)	3	영유아 보육 지원 정책Ⅱ (2기)	3	영유아 보육 지원 정책Ⅱ (3기)	3	영유아 보육 지원 정책(4기)
	18.0		18.5		16.1		20.3
4	학령인구 감소에 따른 교원 정책 (1기)	4	영유아 보육 지원 정책(2기)	4	영유아 보육 지원 정책(3기)	4	학령인구 감소에 따른 지방교육재정 축소
	14.0		16.9		15.8		16.5
5	초등학교 조기 취학 이슈	5	교과교실제 운영	5	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈(3기)	5	미래 교육 혁신
	6.0		9.4		15.6		15.9
		6	대졸자 취업난	6	대학 등록금 동결		
			7.7		9.9		

언론 보도의 유형별 결과를 살펴보면, 학술논문과 마찬가지로 전체 토픽 중 영유아 관련 토픽이 7개로 가장 많았으며, 고등(6개), 초중등(5개), 교원(2개), 기타(2개) 순으로 나타났다. 학술논문과 동일하게 영유아 보육 관련 정책에 대한 학술적 논의가 1기부터 4기까지 꾸준히 지속되어 왔으며, 언론보도에서는 학술논문보다 영유아 대상 보육 지원정책에 관한 이슈의 비중이 높게 나타났다. 초중등분야에서는 ‘학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈’가 전체 시기 동안 나타났으며, 주로 언론을 통해 지역의 학생수 감소, 그로 인한 학교 통폐합, 폐교와 관련된 보도가 주를 이뤘음을 알 수 있었다. 고등 교육분야와 관련된 토픽은 학술논문과 다르게 전체 시기 동안 나타났다. 이와 더불어 교원 영역에서 ‘학령인구 감소에 따른 교원 정책’ 등 교원 수급에 관한 이슈가 1기와 3기에서 등장하였으며, 4기부터는 ‘학령인구 감소에 따른 지방교육재정 축소’ 관련 이슈가 등장하였다.

<표 21> 언론보도의 분야별 토픽 종합(유형별)

구분	1기	2기	3기	4기
영유아 (7)	영유아 보육 지원 정책 (1기)	영유아 보육 지원 정책 (2기)	영유아 보육 지원 정책 (3기)	영유아 보육 지원 정책(4기)
	초등학교 조기 취학 이슈	영유아 보육 지원 정책 II (2기)	영유아 보육 지원 정책 II (3기)	-
초중등 (5)	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈 (1기)	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈 (2기)	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈 (3기)	학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈(4기)
	-	교과교실제 운영	-	-
고등 (6)	대학구조개혁 (1기)	대학구조개혁 (2기)	대학구조개혁 (3기)	대학구조개혁 (4기)
	-	대졸자 취업난	대학 등록금 동결	-
교원 (2)	학령인구 감소에 따른 교원 정책 (1기)	-	학령인구 감소에 따른 교원 정책 (3기)	-
기타 (2)	-	-	-	학령인구 감소에 따른 지방교육재정 축소
	-	-	-	미래 교육 혁신

V. 논의 및 결론

1. 요약

본 연구는 학령인구 감소 대응을 위한 교육정책 의제의 시기별 동향 파악을 위해 학령인구 감소 대응 교육정책의 시기별 관련 주요 학술논문과 언론 보도 자료를 활용하여 텍스트 마이닝 분석을 실시하였다. 이를 통해 정책 시기별 주요한 정책 이슈가 무엇이며 어떻게 변화하고 논의되어왔는지를 파악하고자 하였다. 학술논문과 언론보도 자료의 시기별 변화 양상을 확인하고 자료 간 비교를 통해 학령인구 감소 대응을 위한 교육정책의 방향성 제고를 위한 시사점을 제공하고자 하였다. 이를 위해 2006년 8월부터 2022년 12월까지 170개의 학술논문과 3,350건의 언론보도 기사자료를 수집하여, 4개의 정책 시기로 구분한 후, 순차적으로 ①빈도분석(TF), ②키워드 네트워크 분석, ③토픽 모델링 분석을 시행하였다. 이상 본 연구를 통해 도출한 결과를 요약하여 제시하면 다음과 같다.

첫째, 학령인구 감소와 관련된 교육정책 이슈 텍스트의 규모는 점차 커지고 있으며, 다양한 이슈로 변화하고 있다. 학술논문과 언론보도 자료 모두 시기의 변화에 따라 학령인구 감소와 관련된자료(문서)의 수, 텍스트 키워드의 수가 점차 증가하여 3기(2016년~2020년)를 기점으로 급증하는 것을 확인할 수 있었다. 또한 ‘대학’이나 ‘지역’ 등 시간의 흐름에 따라 관련 키워드에 관한 정책적 이슈가 세분화되어 다양하게 나타나는 것을 알 수 있었다. 예컨대, ‘대학’의 경우, 처음 2기(2011년~2015년)에 ‘대학구조개혁평가’와 관련된 정책 이슈로 나타났으나, 3기(2016년~2020년)를 기점으로 ‘지역대학 위기’, ‘대학 폐교’, ‘입학자원 감소’ 등 새로운 정책 이슈로 변화하였다.

둘째, 빈도분석 결과, 시기별 학령인구 감소 대응에 관한 정책 이슈에 있어 학술논문과 언론보도 간 주요 키워드에 차이가 있었다. 학술논문은 시기에 따라 ‘가족’, ‘대학’, ‘지역’, ‘학교’ 등 관련 정책 이슈를 중심으로 주요 키워드가 변화한 반면에, 언론보도에서는 ‘대학’ 관련 키워드가 일관되게 강조되어 나타났다.

셋째, 키워드 네트워크 분석 결과, 학술논문에서는 ‘가족’, ‘인구’,

‘양육’, ‘대학’ 등 다양한 키워드에서 높은 연결중심성, 매개중심성, 근접중심성값이 나타나 네트워크를 형성한 반면, 언론보도에서는 전체 기간(2006년~2022년) 동안 ‘대학’이 연결중심성, 매개중심성, 근접중심성이 가장 높은 키워드로 나타났으며, ‘대학’을 중심으로 네트워크가 형성되는 것으로 나타났다. 이때 시기별 차이는 있으나 ‘대학구조개혁’과 관련된 링크가 모든 시기에서 발견되었다, 2021년(4기)부터는 ‘지방대학 위기’ 그리고 ‘지방교육재정교부금 개편방안’과 관련된 노드와 링크 또한 발견되었다. 이를 통해 그동안 연구로 다뤄진 학술논문에서의 이슈와 다르게 언론 보도에서는 고등교육 관련 교육정책 이슈가 상당한 비중을 차지하고 있음을 알 수 있었다.

넷째, 토픽 모델링 분석 결과, 학술논문과 언론보도 자료에서 유사 토픽 간 출현율이 다르게 나타나는 것으로 확인되었다. 학술논문 토픽의 경우, 저출산 관련 교과 및 교육내용 개편 연구와 관련된 토픽이 1기(2016년~2020년)와 2기(2011년~2015년)까지 높은 출현율을 보이고, 3기(2016년~2020년)와 4기(2021년~2022년)부터는 학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 이슈가 출현율을 보인 반면, 언론보도의 토픽의 경우, 1기를 제외한 모든 시기에서 대학 구조조정, 대학구조개혁평가와 관련된 토픽이 주를 이뤘다. 이와 더불어, 언론보도 토픽에서도 학령인구 감소에 따른 학교, 학급, 학생 관련 토픽이 높은 출현율을 보였다. 유형별 토픽 모델링 분석 결과, 학술논문에서는 영유아 보육 관련 토픽이 가장 많은 비중을 차지하였으며, 언론보도 또한 영유아 보육 관련 토픽의 비중이 가장 컸다. 초중등교육 분야와 관련한 토픽으로, 학술논문에서는 주로 저출산 관련 교과 및 교육 내용 개편 연구가 대다수를 차지한 반면에, 언론보도에서는 학령인구 감소에 따른 학교 통폐합, 폐교, 학급당 학생수 감소, 학생수 감소 관련 이슈가 주요 초중등교육 분야 관련 토픽으로 나타났다. 고등교육분야의 경우, 학술논문에서는 2기(2011년~2015년) 동안 대학 구조개혁과 관련된 1개 토픽으로 나타난 반면, 언론보도에서는 전체 기간 동안 대학구조개혁 관련 토픽이 등장했다.

다섯째, 각 자료에 대한 텍스트마이닝 분석 결과와 실제 추진된 관련 교육정책 과제를 비교한 결과, 자료별로 정책 이슈의 인식에 대한 시점 차이가 존재했다. 주로 학술논문에서 도출된 토픽과 주요 키워드를 살펴보면, 학령인구

감소 대응 정책 추진계획 내 과제 추진 시기와 병행하거나 추진된 정책을 평가하는 후속적 성격을 띠었으며, 언론보도 자료는 일부 정책 이슈에 한해 선행하여 이슈화되는 모습을 보였다. 대표적으로 대학구조개혁은 정책2기(2011년~2015년)에 시행된 주요 고등교육정책 중 하나이며, 저출산·고령사회 2차 기본계획에서 ‘학령인구 감소에 대비한 교육분야 제도 개선’ 과제로 추진되었다(대한민국정부, 2010). 이와 관련하여 언론보도에서는 보다 앞선 1기(2006년~2010년)부터 대학구조조정과 관련된 이슈를 다뤘으나, 학술논문에서는 이와 관련된 논의가 다소 미진하게 이뤄졌으며, 2기(2011년~2015년)에 들어서야 정책과 관련된 평가를 위한 학술적 논의가 이뤄졌다. 학생수 감소에 따른 교원 수급 관련 정책 이슈 또한 언론보도의 1기(2006년~2010년)에서 주요 토픽 이슈로 나타났고, 저출산·고령사회 2차 기본계획부터 ‘교원양성 및 수급계획 재수립’ 등으로 4차 계획까지 지속적으로 다뤄지고 있는 주제이나, 학술논문에서는 그 중요성에도 불구하고 2기(2011년~2015년)와 4기(2021년~2022년)에서 간헐적으로 다뤄진 것으로 나타났다. 따라서 추후 연구자들은 이를 고려하여 다른 연구분야와 마찬가지로 지속적으로 관련 교육정책에 관심을 두고 장기적으로 연구할 필요가 있다.

2. 논의 및 제언

본 연구는 학령인구 감소와 저출산 대응 교육정책과 관련된 이슈들이 시기와 자료별로 어떻게 변화하였는지를 분석하고자 시도했다는 점에서 의의를 찾을 수 있다. 이는 그동안의 교육 이슈의 변화 양상과 실제 정책 의제화 과정을 간접적으로나 시계열적으로 제시할 수 있다는 점에서 학령인구 감소 관련 정책 연구자들의 정책 이슈 탐색과 관련 연구동향 파악에 기여할 수 있을 것이다.

본 연구를 통해 도출한 후속연구를 위한 제언과 제한점은 다음과 같다.

첫째, 학령인구 감소 대응 교육적 현상에 대해 보다 장기적이고 복합적인 관점을 갖고 정책을 추진할 필요가 있다. 학술논문과 언론보도자료 내 드러난 학령인구 감소 대응 관련 교육정책 이슈 토픽들의 시기별 변화를 살펴봤을 때, 동일한 분야의 토픽이 시기별 등장하는 것이 아니라 시기에 따라 다른 정

책 이슈와 결합하기도 하고, 당시 염두에 두지 않았던 새로운 정책 이슈로 변화하여 나타나기도 하였다. 특히 저출산과 학령인구 감소는 여러 사회 경제 문화 등 여러 요인이 복합적으로 결합된 복잡계적 현상인 만큼, 모든 요소를 고려하여 포괄적으로 접근할 필요가 있다(박남기, 2021). 2006년부터 현재까지 수행된 관련 연구의 동향을 비춰볼 때, 교육분야, 특히 교육행정 분야에서는 이러한 특성을 고려하여, 향후 학령인구 감소에 따른 교육여건 변화와 정책 대응에 관한 장기적인 비전을 갖고 정책을 추진하거나 그와 관련된 연구를 수행할 필요가 있을 것이다.

둘째, 언론보도 토픽을 통해 향후 나타날 정책 이슈에 대해 보다 선제적으로 대응할 필요가 있다. 키워드 네트워크 분석과 토픽모델링 분석 결과를 종합했을 때, 대학구조개혁과 학령인구 감소로 인한 교원 수급 문제 등과 관련된 정책 이슈들은 언론보도를 통해 쟁점화되어 구체화된 후, 2015년 대학구조개혁정책으로 나타났으며, 2021년 교원양성체제 개편 정책 등으로 추진되었다. 정책의제화 과정에 대한 선제적 검토를 위해 언론에서 나타나는 이슈가 어떻게 쟁점화되는지 면밀하게 살펴볼 필요가 있을 것이다. 특히 2022년부터 지방교육재정교부금 축소에 관한 이슈가 점차 부상하고 있어, 이에 대한 관련 쟁점들을 미리 연구를 통해 분석한다면, 향후 감소 논리에 대응하는데 큰 이점이 있을 것이다.

셋째, 학령인구 감소 대응 교육정책 이슈 중 고등교육분야에 관한 연구가 더욱 활발하게 수행될 필요가 있다. 키워드 네트워크 분석과 토픽 모델링 분석 비교 결과, 전체 기간 동안 언론보도에서는 대학구조조정, 부실대학 지원 제한, 지방대학 입학자원 감소 등 다양한 측면에서 고등교육분야와 관련된 논의를 지속해 왔으나, 교육 분야에서 수행된 연구들은 주로 관련 제반 사항, 정책사업의 성과와 평가에 대한 분석이 주를 이뤘다. 현재 대학은 지역소멸과 결부되어 지역 내에서의 역할이 점차 확대되고 있으며, 지역대학의 경쟁력을 제고하기 위한 노력을 기울이고 있는 추세이다(이길재 외, 2021). 아울러 인구 구조의 고령화에 따른 평생교육의 중추 역할을 할 것으로 변화하고 있다. 따라서 앞으로 지역사회에서의 대학의 역할을 재조명하고 분석하고, 지역소멸과 학령인구 감소 시대, 대학의 적응 방안에 대해 심층적으로 분석하는 연구가 활발히 이뤄질 필요가 있을 것이다.

본 연구가 갖는 제한점은 다음과 같다. 먼저, 향후 분석에서는 시계열적인 토픽 모델링 분석 방법이 적용될 필요가 있다. 본 연구에서는 연도와 정책시기를 묶어 시기별 토픽 모델링을 실시하였으나, 이러한 분석 방법은 시계열에 따른 연속된 데이터의 토픽을 확인하는데 다소 부정확하며 부적합한 방식이라 할 수 있다. 이에 대한 대체재로 동적 토픽 모델링(DTM, Dynamic Topic Modeling)이 있다. 동적 토픽 모델링은 문서를 시계열으로 그룹화하여, 이전 그룹으로 집합된 토픽집합이 어떻게 변화하였는지를 확인할 수 있다. 이를 통해 기존 토픽의 집합에서 나타나지 않은 토픽이 혼합되어 재구성되는 것을 확인할 수 있으며, 시간의 흐름에 따른 변화를 직관적으로 확인할 수 있다. 현재 동적 토픽모델링은 여러 정책 이슈 분석 관련 연구에서 다양하게 활용되고 있으며, 향후 연구에서 동적 토픽 모델링을 활용하여 연도별 학령인구 감소 관련 빅데이터 분석을 실시한다면, 토픽의 주제와 이슈의 흐름이 더욱 명확하게 제시될 수 있을 것이다. 또한 분석에 활용된 기간이 2006년으로 정책 추진 시기 이전에 논의된 사항들을 분석하지 않았다는 점과 분석에 활용된 데이터의 출처 또한 언론보도의 경우, 10개 종합일간지의 기사별 키워드를 활용했다는 점, 그리고 관련 학술논문의 수가 170개로 다소 적었다는 점이 분석의 제한점으로 남는다. 마지막으로, 학령인구 감소에 관한 교육정책에 대한 쟁점은 무엇이 있는지, 그리고 그에 대한 국민들의 직접적인 여론 인식을 소셜 네트워크 데이터 등을 활용하여 분석했다면, 본 연구에서 제시하지 못했던 여론의 구체적인 인식 들을 보다 면밀하게 확인할 수 있었을 것이다.

참고문헌

- 김경애, 류방란, 이명진, 김지하, 김진희, 박성호. (2015). 학생 수 감소 시대 미래지향적 교육체제 조성 방안. 한국교육개발원 연구보고서.
- 김보영, 이승호. (2022). 서울형혁신교육지구 정책 과정 분석: Kingdon의 다중흐름모형을 중심으로. 지방교육경영. 25(3), 251-275.
- 김연권. (2019) '저출산'에 대한 신문 담론 분석. 시민인문학. 36, 43-100.
- 김영철. (2020). 저출산과 학령인구 급감에 대한 대응 방안: 교육정책을 중심으로. 텔코 저널. 8, 7-38.
- 김은비, 유성창, 박기범, 백영선, 박선민, 조대연. (2019). 학령인구 감소에 따르는 초등 미래교육을 위한 과제. 역량개발학습연구, 14(3), 193-221.
- 김지윤, 김오석. (2021). 초·중·고 학령인구 감소에 의한 학교 통폐합 잠재성. 한국지역지리학회지, 27(1), 55-69.
- 대한민국정부. (2004). 저출산·고령사회 대응을 위한 국가실천전략. 대통령비서실.
- 대한민국정부. (2005). 제1차 저출산·고령사회 기본계획-새로마지플랜2010-.
- 대한민국정부. (2010). 제2차 저출산·고령사회 기본계획-새로마지플랜2015-.
- 대한민국정부. (2015). 제3차 저출산·고령사회 기본계획-브릿지 플랜2020-.
- 대한민국정부. (2019b). 인구구조 변화의 영향과 대응방향.
- 대한민국정부. (2020). 제4차 저출산·고령사회 기본계획.
- 류방란, 김경애, 이지미, 김근태, 김두환, 남기곤. (2018). 인구절벽 시대 교육정책의 방향 탐색. 지방별 인구 감소 및 학생수 감소 실태를 중심으로. 한국교육개발원 연구보고서.
- 박남기. (2021). 저출산 시대 대응을 위한 초·중등교육 관련 이슈와 정책 방향 탐색. 열린교육연구, 29(1), 189-216.
- 박수연. (2022). Kingdon의 다중 흐름 모형을 적용한 학교환경교육 활성화 의제 설정과정 분석. 교육정치학연구. 29(1), 9-122.
- 오민지, 탁현우. (2022). 저출산·고령사회 재정사업의 유형화를 통한 메타평가. 한국사회와 행정연구, 33(3), 189-215.
- 오신휘, 김혜진. (2020). 텍스트마이닝 기법을 활용한 '저출산' 관련 연구동향 분석: 정부의 저출산 정책 추진 과정과의 비교를 중심으로. 보건사회연구.

40(3), 492-533.

우해봉, 이상림, 장인수, 강성호, 김근태, 김안국, 김정호, 독고순, 박시내, 유삼현, 유희원, 윤영모, 이용하, 전병목, 최창욱, 황준성, 임지영, 최슬기, 이병호, 장아름. (2021). 인구변동과 지속 가능한 발전-저출산의 경제·사회·문화·정치적 맥락에 관한 종합적 이해와 개혁 과제. 경제인문사회연구회 연구보고서.

위영. (2011). 기록으로 읽는 '인구정책' 어제와 오늘. 국가기록원.

윤태일, 심재철. (2003). 인터넷 웹사이트의 의제설정 효과. 한국언론학보. 47(6), 194-219.

이미숙, 김진숙, 이수정, 조기희, 김미식. (2020). 학령인구 감소에 따른 미래 경북교육체제 구축 연구. 한국교육과정평가원 연구보고서.

이슬아, 정제영. (2020). 교원 행정업무 경감 정책 과정 분석: Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 교원교육. 36(4), 307-332.

이종재, 이차영, 김용, 송경오. (2020). 교육정책론. 서울: 학지사.

정성호. (2018). 저출산 대책의 패러다임 전환에 대한 비판적 검토. 공공사회연구 8(2), 36-64.

정일환, 주철안, 김재웅. (2016). 교육정책학: 이론과 사례. 서울: 동문사

정진명. (2023). 비정형 텍스트 빅데이터 분석 기반 정보보호 정책의제 발굴방법론. 경북대학교 박사논문.

정향윤. (2017). Cobb의 모형에 의한 국가수준 교육과정 정책의제 설정과정 분석. 중등교육연구. 65(1), 255-254.

정혜영, 강승지, 이연선. (2019). 언어네트워크 분석을 통한 저출산 정책시기별 연구동향 탐구. 아동과 권리. 23(4), 821-844.

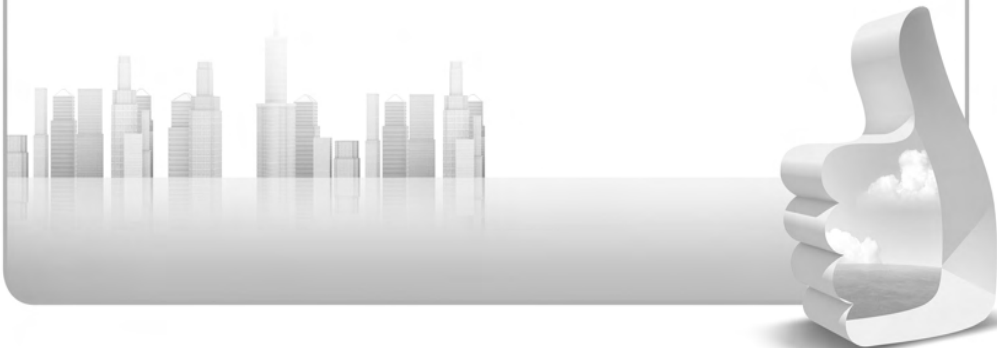
한준상. (2006). 저출산 예방을 위한 영유아 교육_보육 지원개선에 대하여. 유아교육보육행정연구. 10(2), 9-22.

홍문식. (1998). 출산력 억제정책의 영향과 변천에 관한 고찰. 한국인구학. 21(2), 182-227.

[2023년 연차학술대회] 지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제
한국지방교육연구소 세션

주제5

학교지원조직 유형별 업무, 구성원, 성과 비교 분석



한국지방교육연구소 세션

학교지원조직 유형별 업무, 구성원, 성과 비교 분석

이 다 현(한국지방교육연구소 연구원)

나 민 주(충북대학교 교수)

I. 서론

지방교육행정의 핵심적인 기능이자 역할인 학교지원은 점차 그 중요성이 강조되어 시·도교육청의 조직개편 노력이 있었지만 여전히 학교현장의 체감도는 낮은 것으로 나타났다(신학순, 2020). 이에 대한 원인으로 업무의 불명확성(성병창 외, 2020; 이상철 외, 2019)으로 인한 업무 혼란, 인력 전문성의 결여(박대권 외, 2021; 조무현 외, 2018), 근무 기피 태도(이병도, 2020; 조무현 외, 2018)가 지적되었다. 이러한 문제점은, 1) 현재 학교지원조직이 과중한 업무로 근무 기피 부서로 인식되어 신규자를 배치하는 상황(나민주 외, 2021; 양경화 외, 2020; 조무현 외, 2018), 2) 단위학교의 업무가 교육지원청에 지속적으로 이관되는 상황을 미루어 보아 앞으로도 지속될 것으로 추측된다.

앞선 문제들을 해결하고 학교지원기능을 강화하기 위해 교육부와 시·도교육청에서는 다양한 고민과 논의를 진행 중이다. 교육부에서는 TF를 구성하여 학교지원기능을 강화하기 위한 전담기구의 법제화 및 활성화에 대해 논의하고 있다. 뿐만 아니라 시·도교육청에서는 학교지원조직 구축 및 운영 방안 연구를 진행하여 장기적인 방향을 고려한 조직 설립 형태를 고민하고 있다(하봉운 외, 2022b). 다만 교육부와 시·도교육청 고민의 근본적인 지점은 조직의 설립 형태 즉, 조직구조이다. 이는 조직 전체의 특성에 영향을 미치며(오석홍, 2018), 학교지원조직과 같은 성장단계에 있는 조직의 경우 이에 대한

검토가 요구된다(나민주 외, 2020; 박경원 외, 2002).

그간 학교지원조직을 주제로 다룬 연구를 살펴보면, 조직구조에 대해 확인한 연구는 미진하였다. 주로 학교지원업무를 분석하여 학교지원업무를 정의하거나(나민주 외, 2021), 교육지원청이 학교를 지원하는 데 겪는 어려움(신학순, 2020), 학교 구성원의 체감도를 높이기 위한 방안(안재우 외, 2019) 등에 대해 분석하고 논의하였다.

이에 본 연구에서는 시·도교육청별로 다양하게 운영되는 학교지원조직을 유형화하여 현황을 분석하고, 업무, 구성원, 성과 측면에서의 비교 분석을 통해 학교지원기능 강화를 위한 조직구조 운영 방안을 탐색하고자 한다. 구체적으로 본 연구에서 설정한 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 업무 영역에서 학교지원조직 유형 간 차이가 있는가? 둘째, 구성원 영역에서 학교지원조직 유형 간 차이가 있는가? 셋째, 성과 영역에서 학교지원조직 유형 간 차이가 있는가?

연구 문제 해결을 위해 본 연구에서는 7개 시·도교육청을 분석 대상으로 선정하였다. 학교지원조직 유형은 구조적 특성인 의사결정 권한과 관료적 특성인 전문화를 기준으로 구분하였다. 연구 결과를 모든 시·도교육청에 일반화할 수는 없으나 이론적 측면에서 학교지원조직을 유형화하고 실제적 측면에서 현황 및 성과를 분석하여 학교지원기능 강화를 위한 조직구조 운영 방안을 탐색하였다는 점에서 의의가 있다.

II. 관련 문헌 검토

1. 조직구조의 개념과 유형 구분 기준

가. 조직구조의 개념

조직구조는 ‘조직의 성공적인 활동을 위해 필요한 일, 부서, 직위, 권한 관계 등을 안정적으로 짜놓은 틀 또는 뼈대(박경원 외, 2002)’, ‘조직 안에서 분리된 과업 간 연결되고 연결된 과업의 집단들이 모여서 부서를 이뤄 다시 부서 간 연결된 상태(임창희, 2014)’이다. 이는 조직 형성 이후 목표 달성을 위해 필요한 활동을 효과적으로 통제하기 위해 발달한다(박경원 외, 2002).

나. 조직구조의 유형 구분 기준

그간 널리 인용되어 온, 구조를 중심으로 한 조직의 유형 구분 기준을 활용하여 조직구조의 유형을 구분해보고자 한다. 이는 1) 규칙제정집단, 관료의 임명기준 등 구조적 요인의 관료적 특성에 따른 관료제 유형의 분류, 2) 복종의 구조, 유인기제, 집권화, 복잡성, 공식화, 표준화, 적응성 등 구조적 특성을 기준으로 하는 유형의 분류를 들 수 있다(오석홍, 2018). 관료적 특성은 관료제의 특성이 나타나는 행정조직에서의 유형 구분으로, 기계적 관료구조와 전문적 관료구조로 구분할 수 있다. 또한, 구조적 특성은 의사결정 권한을 어디에 두느냐에 관한 것으로, 집권화, 분권화로 구성된다.

관료적 특성에서의 기계적 관료구조는 조직의 과업을 철저하게 세분화하여 일상적이고 반복적으로 수행한다. 또한 규칙이나 규정이 공식화되어 있고, 의사결정은 명령체계를 따라 이루어지며 라인(line)의 활동과 스태프(staff)의 활동을 명확하게 구분짓는 관리구조가 형성되어 있다. 전문적 관료조직은 기계적 관료제의 대안으로, 표준화를 통한 효율성을 유지하면서 핵심운영 부문에 전문가를 고용하여 운영되는 조직이다(박경원 외, 2002). 이는 조직의 복잡화와 전문화, 부서화 수준이 높고 공식화 수준도 높은 편에 속한다고 볼 수 있

다(박광국 외, 2021).

구조적 특성에서의 집권화는 집중화라고도 불리며, 조직의 상위계층에 권력과 권한이 집중된 정도를 의미한다. 집권화의 정도가 높은 조직에서는 최고관리자나 상층부에 의사결정권이 집중되어 있어 최고관리자가 의사결정을 하고, 하위 관리자의 역할을 최고 관리자의 지시를 받아들이고 수행한다(박광국 외, 2021). 반면, 분권화는 의사결정 권한이 분산되어 일선 관리자 및 조직구성원들의 의견까지 의사결정에 반영되는 정도를 의미한다(박광국 외, 2021). 높은 분권화를 가진 조직의 경우 조직구성원의 참여 의식을 고취하고, 유능한 관리자를 양성할 수 있으며, 의사소통을 개선하며 최고관리자의 부담을 경감시켜 준다(민진, 2004). 특히 하위경영자들이 현장에서 의사결정을 함으로써 조직의 반응성과 유연성을 증대시킬 수 있으며, 현지 실정에 적합한 업무 처리 및 관리가 가능하다(박경원 외, 2002). 그러나 하위계층 인력의 능력이 부족한 경우 비효율적인 의사결정, 조직 내의 부서이기주의, 조직 내에 상충되고 중복되는 목표와 업무 수행 등이 발생할 수 있다(윤재풍, 2014).

위의 유형 구분 기준을 활용하여 유형 구분 기준표를 구성하면 다음과 같다.

<표 1> 조직구조 유형 구분 기준표

구분		<기준2> 구조적 특성	
		집중화	분권화
<기준1> 관료적 특성	기계적 관료조직	유형 A (기계적 집중형)	유형 B (기계적 분권형)
	전문적 관료조직	유형 C (전문적 집중형)	유형 D (전문적 분권형)

유형 A는 기계적 관료조직에서 집중화 특징이 나타나는 조직으로, 본청에 총괄부서를 두고 있으며, 교육지원청에서는 과-팀으로 조직을 운영하는 유형이다. 이 유형의 명칭은 ‘기계적 집중형’으로 설정하였다.

유형 B는 기계적 관료조직에서 분권화 특징이 나타나는 조직으로, 본청에 총괄부서를 두지 않고, 교육지원청에서만 과-팀으로 조직을 운영하는 유형이다. 이 유형의 명칭은 ‘기계적 분권형’으로 설정하였다.

유형 C는 전문적 관료조직에서 집중화 특징이 나타나는 조직으로, 본청에 총괄부서를 두고 있으며, 교육지원청에서는 센터 형태로 조직을 운영하는 유형이다. 이 유형의 명칭은 ‘전문적 집중형’으로 설정하였다.

유형 D는 전문적 관료조직에서 분권화 특징이 나타나는 조직으로, 본청에 총괄부서를 두지 않으며, 교육지원청에서만 센터 형태로 조직을 운영하는 유형이다. 이 유형의 명칭은 ‘전문적 분권형’으로 설정하였다.

2. 학교지원조직의 개념과 유형

가. 학교지원조직의 개념 및 등장 배경

학교지원조직은 학교의 업무 경감 및 이관 지원을 통한 내실 있는 교육과정과 교육활동의 운영, 교육활동 집중 및 전념을 위한 학교업무 지원을 목적으로 하는 조직으로(성병창 외, 2020), 이는 단위학교에 대한 규제와 감독 위주였던 교육지원청의 기능을 학교 현장 지원 기능으로 변화하고자 하는 노력에서 시작되었다.

학교지원조직의 등장은 2008년 교육과학기술부(현 교육부)가 학교 자율화 추진계획을 발표했던 시기로 거슬러 올라갈 수 있다. 5.31 교육개혁 이후 학교의 다양성·책무성 제고를 핵심과제로 추진하면서 중앙의 권한을 교육청과 학교로 이관하였으나 중앙과 교육청 간의 업무 이양이 중심이 되어 단위학교 입장에서는 통제 주체만 교육부에서 시·도교육청으로 변화되어 현장의 체감도가 저조하다는 문제가 제기되었다.

2010년에는 선진형 지역교육청 기능 및 조직개편 방안이 추진되면서 지역교육청이 교육지원청으로 명칭이 변화되었다. 단순한 명칭을 바꾼다는 의미를 넘어 교육자치의 시행에도 불구하고 지역교육청의 관리 및 감독 위주의 업무 수행에 머물고 있는 상황에서 교육지원청의 역할이 학교 현장지원임을 명확히 하기 위해 추진되었다(조무현 외, 2018).

2017년 교육부와 전국시도교육감협의회는 교육자치 정책 로드맵을 통해 지방분권을 강화하고 학교민주주의를 달성하는 것이 교육자치의 목표임을 밝히

며(박상완 외, 2021), 중앙정부 차원에서 지방분권촉진 정책을 추진하였고 이에 발맞춰 시·도교육청에서도 조직개편을 시도하였다.

2019년 이후에는 학교혁신 지원시스템으로 조직을 개선하기 위해 17개 시·도교육청이 대부분 본청 내 학교지원을 위한 조직을 두고, 교육지원청에 통합지원센터를 신설하거나 그 외 형태로 전담 조직을 구성하였다(나민주 외, 2019; 박상완 외, 2021).

나. 학교지원조직의 유형

시·도교육청별로 다양하게 운영되는 학교지원조직을 조직구조 유형 구분 기준표를 활용하여 유형화한 결과는 다음과 같다.

기계적 집중형에는 부산광역시교육청과 충청북도교육청이 해당한다. 부산광역시교육청은 본청의 교육국 교육혁신과 내 학교지원팀, 산하 5개 교육지원청의 행정지원국 내 학교지원과로 구성되어 있다. 이때 본청의 학교지원팀은 컨트롤 타워로서의 역할을 수행하며, 교육지원청의 학교지원과는 하위에 3개의 팀(교육활동지원팀, 행정시설지원팀, 정보지원팀)을 두어 업무를 추진하고 있다. 충청북도교육청은 본청의 기획국 정책기획과 내 학교지원기획팀을 두어 학교지원 총괄 부서 역할을 수행한다. 교육지원청은 지역 실정에 맞게 다양한 형태로 운영하고 있으나 일반적으로 유초등인사(교육)팀, 중등인사(교육)팀, 정보지원팀, 총무팀, 학교지원(기획)팀, 학교시설지원팀, 행복교육팀 등으로 구성하여 운영한다.

기계적 분권형에는 해당하는 지역이 없다. 본청에 총괄 부서를 두지 않고 교육지원청에서 과-팀으로 구성된 조직도 운영 가능한 형태이나 현재 실제로 운영되는 지역이 없기에 추후 비교분석에서는 제외하고자 한다.

전문적 집중형에는 경상남도교육청이 해당한다. 경상남도교육청은 본청에 교육혁신지원담당을 두고 총괄 기능을 수행하며, 창원·진주·통영·사천·김해·밀양·거제·양산교육지원청에는 과급센터인 학교통합지원센터를 두었으며 그 외 교육지원청에는 담당급센터인 학교교육지원센터를 두어 운영하고 있다.

전문적 분권형에는 서울특별시교육청, 대전광역시교육청, 울산광역시교육청,

경상북도교육청이 해당한다. 서울특별시교육청은 11개 교육지원청의 교육지원국 소속 과급센터인 학교통합지원센터를 설치하여 운영하고 있다. 이는 주무과의 위치로, 학교를 실질적으로 지원하는 행정혁신 추진을 위해 도입되었으며 학교통합지원을 위한 플랫폼적인 조직이라는 성격을 가진다(나민주 외, 2021). 대전광역시교육청과 울산광역시교육청은 학교지원업무 수행을 위해 모두 교육지원청에 과급센터로 학교지원조직을 두었으며, 대전광역시교육청은 교육지원국 내 학생생활지원센터를, 울산광역시교육청은 행정지원국 내 학교지원센터를 설치하였다. 경상북도교육청은 담당자 수준에서 학교지원업무를 수행하는 울릉교육지원청을 제외하고 모든 교육지원청에서 담당급센터로 학교지원센터를 설치하여 운영하고 있다.

시·도교육청의 학교지원조직을 유형화한 결과는 다음과 같다.

<표 2> 시·도교육청의 학교지원조직 유형

구분	기준 1		기준 2		유형
	집중화	분권화	기계적	전문적	
서울		○		○	전문적 분권형(유형 D)
부산	○		○		기계적 집중형(유형 A)
대전		○		○	전문적 분권형(유형 D)
울산		○		○	전문적 분권형(유형 D)
충북	○		○		기계적 집중형(유형 A)
경북		○		○	전문적 분권형(유형 D)
경남	○			○	전문적 집중형(유형 C)

다. 학교지원조직 유형별 현황

학교지원조직 유형별 현황은 기능을 수행하는 데 있어 영향을 미치는 요인인 인력을 중심으로 살펴보고자 한다. 다만, 업무의 난이도 및 중요도는 필요 인력에 영향을 끼칠 수 있기 때문에 인력 구성 비율을 살펴본 이후, 학교지원 업무의 난이도, 중요도를 고려한 인력 규모도 확인해보고자 한다.

1) 인력 구성 비율

학교지원조직 유형별 인력 구성 비율을 살펴보면, 기계적 집중형은 일반직(57.1%), 전문직(22.0%), 공무원직(13.2%) 순으로, 전문적 집중형은 공무원직(43.6%), 일반직(38.2%), 전문직(9.1%), 상담교사(9.1%) 순으로, 전문적 분권형은 일반직(38.4%), 상담교사(23.2%), 전문직(21.6%) 순으로 나타났다. 이러한 인력 구성 비율에서는 다음 두 가지 특징을 확인할 수 있다.

첫째, 전문적 집중형은 공무원직의 비율이 가장 높은 반면, 그 외 유형에서는 공무원¹⁾의 비율이 비교적 낮았다. 학교지원조직에 속한 공무직은 학교 시스템의 변화와 교원 업무 경감 등의 목적에 따라 채용 및 배치되는 인력으로, 주로 교육복지사, 돌봄전담사, 방과후학교 사무행정원, 전문상담사 등으로 나타났다. 전문적 집중형의 경우, 본청에서 학교지원을 위한 사업을 발굴하여 그에 따른 인력으로 공무직을 채용 및 배치하고 교육지원청에 설치된 통합적인 학교지원기능을 수행하는 센터에서 학교 현장의 요구를 보다 잘 수용하기 위해 해당 업무를 지원하는 공무직을 배치하다보니 타 유형보다 공무직의 비율이 높아진 것으로 보인다. 그러나 교육공무직원은 처우 및 운영에 관한 논란으로 매년 학교 비정규직 파업이 발생하며 교무업무에 종사하는 무기계약

1) 학교(「초·중등교육법」상 학교, 「유아교육법」상 국·공립유치원)와 교육행정기관에서 교육 및 행정업무 등을 지원 혹은 보조하는 업무에 종사하는 자로서 교원 또는 공무원이 아닌 자를 통칭한다(황도연, 2020; 하봉운, 2022a). 즉 교육부 산하, 시·도교육청 산하 각급 교육(행정)기관에서 근무하며 전산, 과학, 행정, 조리, 영양, 시설, 교무업무 등의 업무에 종사하는 무기계약직, 기간제 계약직 및 교육청이 시행하는 한시사업인력 및 특수목적 채용인력을 모두 총괄적으로 부르는 명칭이다(황창연 외, 2016; 하봉운, 2022a).

직의 경우, 무사안일한 모습을 보이는 경우가 있다(하봉운, 2022a). 이는 학교 지원기능 강화에 악영향을 줄 것이며, 따라서 이와 연결지어 추후 구성원에 대한 탐색이 필요하다.

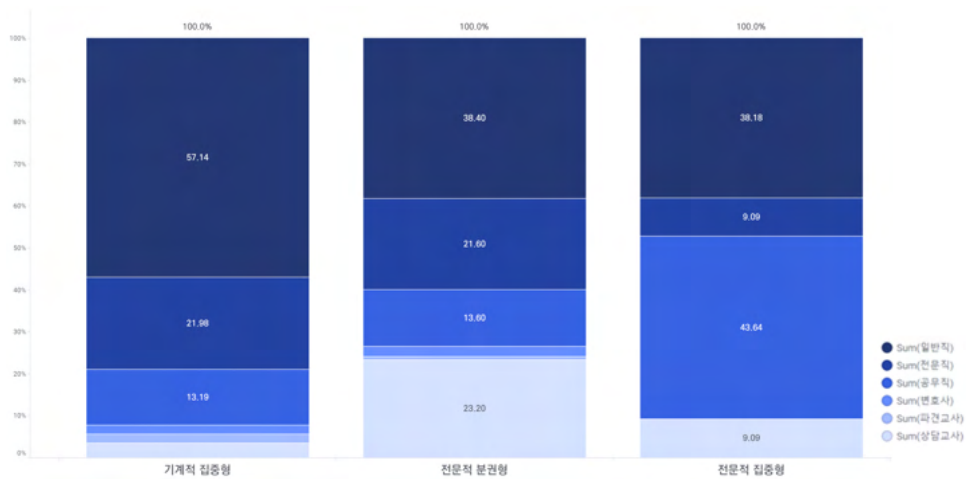
둘째, 전문적 분권형에서는 타 유형과 달리 상담교사의 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 상담교사는 주로 학교폭력 피해학생에 대한 치유 방안 및 학교폭력 예방을 위해 배치되는 인력으로, 전문적 분권형은 타 유형과 비교하였을 때, 학교폭력 발생률이 높거나 예방을 위해 상담교사를 높은 비율로 배치했다고 해석할 수 있다. 다만, 2020년도 기준 청소년수 대비 피해학생수 비율을 통해 간접적으로 학교폭력 발생률을 확인한 결과(<표 4> 참고), 전문적 분권형이 가장 낮게 나타나 추후 후속 연구에서 상담교사를 많이 배치한 사유에 대한 확인이 필요하다. 또한, 본 연구에서 비교분석 시 학교폭력 관련 업무의 수행 수준과 함께 살펴볼 필요가 있다.

<표 3> 학교지원조직 유형별 인력 구성 비율

(단위: 명, %)

유형	총 인원	일반직	전문직	공무직	변호사	파견 교사	상담 교사
기계적 집중형	91	52	20	12	2	2	3
		(57.1)	(22.0)	(13.2)	(2.2)	(2.2)	(3.3)
전문적 집중형	55	21	5	24	0	0	5
		(38.2)	(9.1)	(43.6)	(0.0)	(0.0)	(9.1)
전문적 분권형	125	48	27	17	3	1.0	29
		(38.4)	(21.6)	(13.6)	(2.4)	(0.8)	(23.2)
합계	271	121	52	53	5	3	37

출처: 2021년 지방교육행정기관 심층기능진단 인력조사표



[그림 1] 학교지원조직 유형별 인력 구성 비율

<표 4> 학교지원조직 유형별 학교폭력 현황

(단위: 명, %)

유형	청소년수	피해학생수	청소년수 대비 피해학생수 비율
기계적 집중형	471,591	4,052	0.86
전문적 집중형	371,040	2,942	0.79
전문적 분권형	1,391,589	10,595	0.76

출처: KYCI연수원(2020). <https://edu.kyci.or.kr/platform/contents/shlVien01.asp>

2) 학교지원업무의 난이도 및 중요도를 고려한 인력 규모

2021년 지방교육행정기관 심층기능진단에서 제시한 10개의 학교지원업무 중 기계적 집중형, 전문적 집중형, 전문적 분권형에서 공통적으로 수행하는 5개의 업무를 중심으로 해당 업무별 난이도 및 중요도를 고려하여 인력 규모를 확인하였다.

이때의 인력 규모는 2021년 지방교육행정기관 심층기능진단 업무조사표의 업무 비중을 비율로 환산한 ‘업무 비중 가중치’를 활용하였다. 업무 비중은 개인이 수행하는 전체 업무 중 개별 업무가 차지하는 비중을 업무량 및 투입 시간을 고려하여 합이 100%가 되도록 작성한 자료이다. 예를 들어, 교육시설

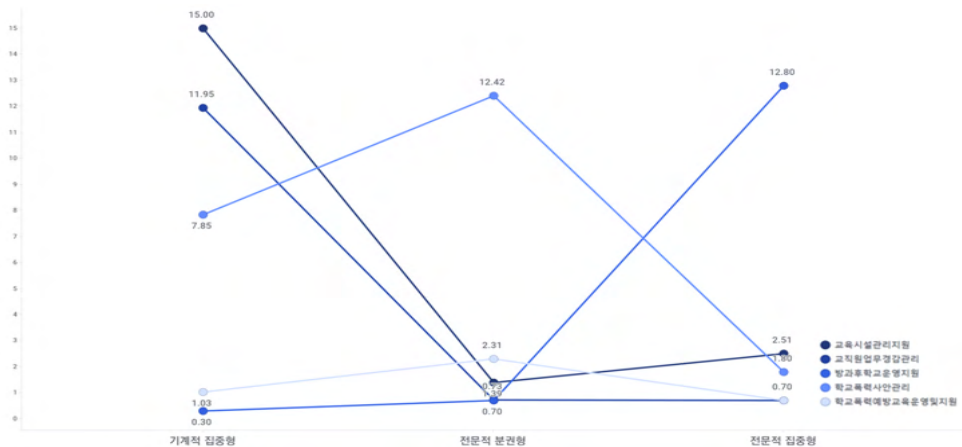
관리지원 업무의 업무 비중을 20%로 작성한 경우, 이를 0.2명으로 산출하였다. 다만, 이는 총괄 업무만을 담당하는 부서장(과장, 팀장 등)은 제외한 자료이기 때문에 실제 학교지원조직 인력보다는 적은 인력으로 측정된다.

학교지원조직 유형별 학교지원업무 인력 규모 분석 결과, 기계적 집중형은 교육시설관리지원에 15.0명, 교직원업무경감관리에서 12.0명으로 타 유형에 비해 많은 인력을 투입하였다. 전문적 집중형의 경우, 방과후학교운영지원에 12.8명을 배치하여 타 유형보다 많은 인력을 투입한 것으로 나타났다. 전문적 분권형의 경우, 학교폭력사안관리에 12.4명, 학교폭력예방교육운영및지원에 2.3명을 투입하여 타 유형에 비해 많은 인력을 배치하였다.

<표 5> 학교지원조직 유형별 학교지원업무 인력 규모

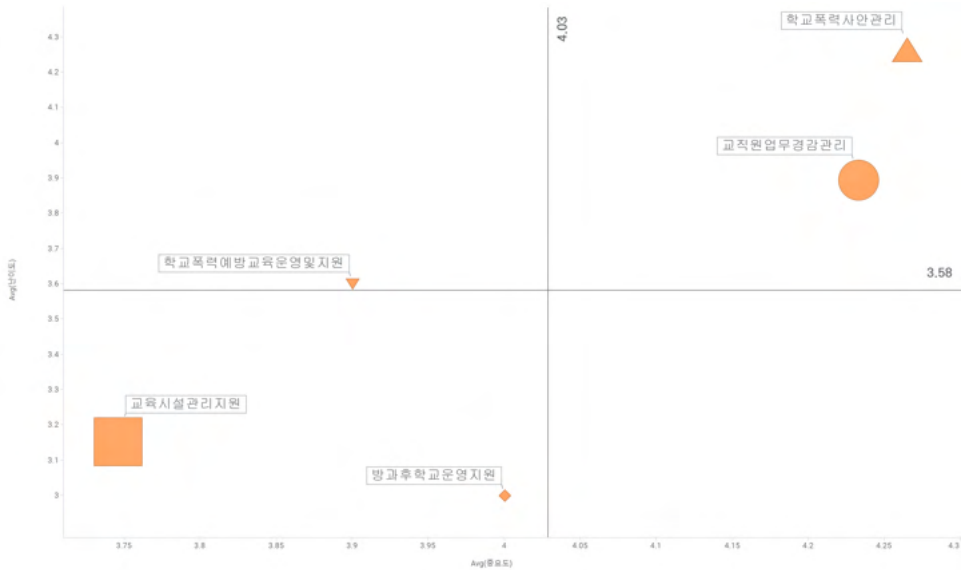
(단위: 명)

학교지원업무	기계적 집중형	전문적 집중형	전문적 분권형	평균
교육시설관리지원	15.0	2.5	1.4	6.3
교직원업무경감관리	12.0	0.7	0.7	4.5
방과후학교운영지원	0.3	12.8	0.7	4.6
학교폭력사안관리	7.9	1.8	12.4	7.4
학교폭력예방교육운영및지원	1.0	0.7	2.3	1.3

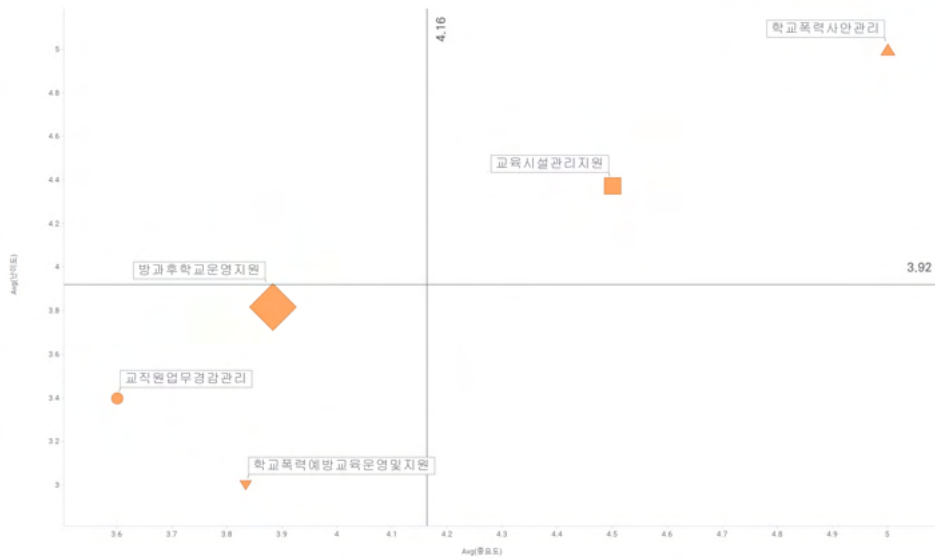


[그림 2] 학교지원조직 유형별 학교지원업무 인력 규모

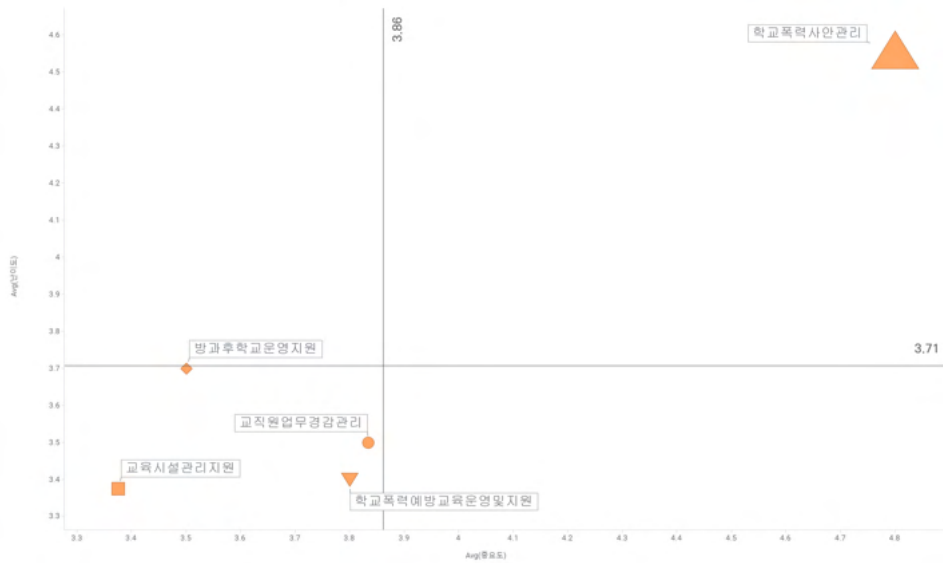
학교지원조직 유형별 학교지원업무의 난이도 및 중요도를 고려한 인력 규모 분석 결과, 모든 유형에서 공통적으로 학교폭력사안관리를 중요하고 난이도 있는 업무로 인식하는 경향과 달리 학교지원업무 인력 규모에서는 전문적 분권형에서만 상대적으로 많은 인력을 배치하는 것으로 나타났다. 학교지원조직 유형별로 살펴보면, 기계적 집중형의 경우 중요도 및 난이도를 모두 낮게 인식하는 영역에 포함되는 교육시설관리지원에 가장 많은 인원을 배치하고 있는 것으로 나타났다. 전문적 집중형의 경우 중요도 및 난이도를 모두 낮게 인식하는 영역에 포함되는 방과후학교운영지원에 가장 많은 인원을 배치하고 있는 것으로 나타났다. 전문적 분권형의 경우 중요도 및 난이도를 모두 낮게 인식하는 영역에 학교폭력사안관리 외 업무가 모두 포함되었으며, 학교폭력사안관리에 비해 적은 인원을 배치하는 것으로 나타났다.



[그림 3] 기계적 집중형 학교지원업무 인력 규모



[그림 4] 전문적 집중형 학교지원업무 인력 규모



[그림 5] 전문적 분권형 학교지원업무 인력 규모

3. 학교지원조직의 업무, 구성원, 성과의 개념 및 구성요소

가. 업무의 개념 및 구성요소

업무는 용어 그대로 특정 조직에서 수행하고 있는 업무를 정의해볼 수 있지만 단순히 어떤 일을 하고 있는지를 의미하지는 않는다. 업무를 분석한 연구들을 살펴보면, 업무 내용과 관련된 연구(김순주, 1999; 김은영 외, 2006; 임상수 외, 2019; Cho, 1997)와 업무 프로세스와 관련된 연구(나민주 외, 2021; 나민주 외, 2022; 류지송 외, 2021; 박세영 외, 2014; 박지혜 외, 2023)로 나누어볼 수 있다. 다만, 학교지원조직의 경우 업무 범위가 모호함에 따라 발생하는 업무 핑퐁으로 인해 타 부서와의 갈등이 발생하고 이는 학교지원조직의 정체성 혼란을 야기한다는 점(성병창 외, 2020), 학교의 요구에 대하여 빠르고 통합적으로 서비스를 제공해야 한다는 점(이상철 외, 2019), 학교지원정책의 범위가 다양하고 넓어짐에 따라 교육청의 전 부서는 학교지원업무와 직·간접적으로 관련이 있고(박상완 외, 2021) 업무 수행 시 그들 간 협력이 필요하다는 점을 고려하여 본 연구에서는 업무의 요소를 업무 범위의 명확성, 업무 수행의 표준화, 업무 수행 시 관련 기관과의 협력으로 구성하였다. 구성요소별 개념 및 구성 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 명확성은 업무의 불명확성, 모호성과 대비하여 ‘업무에 대해 개념적으로 확실하게 정의 내릴 수 있는 것’이라 할 수 있다. 업무가 명확하다면 조직구성원은 무엇을 해야 하는지에 대해 혼란을 겪지 않고 해당 업무를 수행할 수 있다. 이에 명확성은 구성원 간, 교육청 내·외부에서의 학교지원업무에 대한 이견의 수준으로 내용을 구성하였다.

둘째, 표준화는 업무효율, 업무품질, 안전성 등의 관점을 종합적으로 고려해 최적의 업무절차 혹은 표준절차를 조직적으로 정해 그 업무순서를 철저히 하는 것이다(JMAC Korea, 2022). 업무 표준화의 대상은 기준, 프로세스, 정보 문서 등으로 정의할 수 있다. 이에 표준화는 학교지원업무와 관련한 규정, 운영절차, 매뉴얼 확보 및 활용 수준, 연간운영계획에 따른 업무 처리 등으로 내용을 구성하였다.

셋째, 협력이란 ‘힘을 합하여 서로 도움’이라는 사전적 의미를 담고 있

다. 다시 말해서 조직에 있어 합의된 행동을 수행하기 위해 책임을 함께 하는 것이라 할 수 있다. 이는 조직구성원들이 서로 함께 행동하는 것뿐만 아니라 계획하고, 결정하는 과정도 포함한다. 아울러 결과에 대한 책임도 공유하는 것을 말하며, 협력에서 중요한 것은 누구와 협력하느냐이기 때문에 협력 대상에 초점을 두어 학교지원조직과 교육청, 교육지원청, 학교 간 업무협력 수준으로 내용을 구성하였다.

나. 구성원의 개념 및 구성요소

구성원은 어떤 조직이나 단체를 이루고 있는 사람(표준국어대사전, 2023)으로, 조직구성원은 특정 조직과 그 조직 체계를 이루고 있는 사람으로 정의할 수 있다. 조직구성원을 주제로 한 연구를 살펴보면 대부분 역량(류도암 외, 2022)과 전문성(인사혁신처, 2016; 조태준 외, 2016), 태도(김건식, 2022; 김경리 외, 2022; 유란희 외, 2022; 지수호 외, 2021)에 대해 다루고 있다. 다만, 일부 선행연구에서는 전문성을 지적 능력 등의 역량과 정의적 영역의 태도를 포괄하는 것으로 정의하기도 하였지만(조태준, 2016), 전문성은 앞서 살펴본 역량에서 지식역량과 그것을 활용하는 기술역량에 해당하는, 인지적 영역에, 태도는 정의적 영역에 해당하는 용어로 구분된다. 또한, 여전히 태도를 전문성의 영역에서 제외해야 한다는 주장이 존재하는 바(조태준, 2016), 본 연구에서는 구성원의 요소를 전문성과 태도로 구성하였으며, 구성요소별 개념 및 구성 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전문성이란 특정분야의 일을 수행하기 위해서 필요한 특정의 역량을 의미한다(정상현 외, 2002). 전문성 제고는 급변하는 국내외 환경 속에서 지방자치단체가 생존 및 발전하기 위한 최소의 요건에 해당되며, 현재 행정환경의 급변으로 최근의 행정은 고도의 전문적 지식이 요청되고 있다(금창호 외, 2005), 이에 전문성은 학교지원에 대한 전문성의 확보 수준과 업무 수행을 위한 인력의 전문성의 적절성으로 내용을 구성하였다.

둘째, 태도는 특정한 대상(개인, 집단, 조직, 직무 등)에 대하여 갖는 비교적 지속되는 신념, 감정, 행동경향을 말한다(박연호, 2000; George & Jones, 2012; 하미승, 2017). 사람과의 관계에 있어 불신 혹은 신뢰의 태도, 직무에

대해 느끼는 책임, 업무에 전념하려는 마음 등이 포함된다(하미승, 2017). 이는 사명감, 소임, 애착, 신뢰의 보유 수준으로 내용을 구성하였다.

다. 성과의 개념 및 구성요소

다양한 가치와 전달체계를 가진 성과의 개념은 쉽게 정의 내리기 어렵다(왕태규, 2007). 또한 연구목적에 따라 다양한 조작적 정의가 가능할 뿐만 아니라 다양한 측정 요소로 구성되는 불확정 개념이다(Collins & Smith, 2006). 이로 인해 여러 선행연구에서는 조직성과의 정의를 다양하게 설명하고 있으며, 크게 여타 개념들을 포함하는 상위 차원에서 보는 관점(권경득 외, 2003; 김윤숙, 2011; 김호섭 외, 2002), 여타 개념들과 동일한 수준으로 보는 관점(권경득, 2005; 김근세 외, 2005; 오을임 외, 2002), 여타 개념들의 하위 요소로 보는 관점(정상현, 2002; 하미승, 2017)으로 나누어볼 수 있다. 성과에 대한 다양한 시각이 존재하는 상황에서 본 연구에서는 성과를 다른 개념들에 우선하는 관점으로 파악하고자 한다. 성과를 가장 상위개념으로 간주하여 다른 하위개념들을 포괄할 수 있어 측정에 따른 포괄성을 유지할 수 있다는 장점과 함께 이후 언급할 학교지원조직이 추구하는 목표와의 높은 부합성을 가진다는 측면이 있다.

성과를 상위개념으로 설정할 경우 이에 포함되는 하위개념들 중 공통적으로 효과성, 능률성, 대응성 등이 제시되고 있으며(김시영 외, 1996; Brewer & Selden, 2000; Jones, 1983; Morgan, 1984; Rogers, 1990) 특히 정책 또는 행정과 관련된 수요자의 선호와 요구에 대한 관료의 반응 상태(state of reaction)를 의미하는 대응성은 시·도교육청에서 학교지원조직을 신설하면서 달성하고자 했던 목표인 학교의 업무 경감 및 이관 지원을 통한 내실 있는 교육과정과 교육활동의 운영, 교육활동 집중 및 전념을 위한 학교업무 지원(성병창 외, 2020)과 그 맥을 같이 하고 있다고 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 학교지원조직의 성과를 대응성 측면에서 조직구성원들이 인식하는 학교지원조직의 업무 수행 수준을 확인해보고자 하며, 학교지원조직의 업무를 큰 틀에서 교육활동 지원, 행정활동 지원, 학생활동 지원으로 구분하여(나민주 외, 2021; 이상철 외, 2019) 살펴보고자 한다. 이때 2021년 한국지방교육연구소에서 수

행한 지방교육행정기관 심층기능진단의 예비조사 수합 결과를 바탕으로, 교육 활동 지원은 방과후학교 지원 서비스, 현장체험학습 지원 서비스, 각종 행사 지원 서비스, 강사채용 지원 서비스로, 행정활동 지원은 학교 인사행정 업무 지원 서비스, 시설, 환경, 위생 관리 및 지원 서비스, 각종 시설 및 장비 대여 서비스, 정보보호/교육정보시스템 지원 서비스로, 학생활동 지원은 학교폭력 예방교육 운영 및 지원 서비스, 위기학생 지원 서비스, 교육부 지원 서비스, 소규모학교 학생 지원 서비스로 구분하였다.

이상의 내용을 종합하여 학교지원조직의 비교 분석틀을 제시하면 다음과 같다.

<표 6> 학교지원조직의 비교 분석틀

영역	세부 영역	내용
업무	명확성	- 구성원 간 학교지원업무 범위에 대한 이견 - 교육청 내·외부에서의 학교지원업무 범위에 대한 이견
	표준화	- 학교지원업무와 관련한 규정 확보 - 연간운영계획에 따른 업무 처리 - 전결 규정에 따른 업무담당자 권한 위임 - 운영 절차 및 매뉴얼에 따른 업무 처리
	협력	- 교육청과 학교지원조직 간 업무협력 수준 - 교육지원청과 학교지원조직 간 업무협력 수준 - 학교와 학교지원조직 간 업무협력 수준
구성원	전문성	- 학교지원에 대한 전문성 확보 수준 - 학교지원업무 수행을 위한 인력 전문성의 적절성
	태도	- 학교지원에 대한 사명감 보유 - 학교지원 구성원으로서의 소임 정도 - 학교지원조직의 정체성에 대한 애착과 신뢰 보유
성과	교육활동 지원	- 방과후학교 지원 서비스의 수행 수준 - 현장체험학습 지원 서비스의 수행 수준 - 각종 행사 지원 서비스의 수행 수준 - 강사채용 지원 서비스의 수행 수준
	행정활동 지원	- 학교 인사행정 업무 지원 서비스의 수행 수준 - 시설, 환경, 위생 관리 및 지원 서비스의 수행 수준 - 각종 시설 및 장비 대여 서비스의 수행 수준 - 정보보호/교육정보시스템 지원 서비스의 수행 수준

영역	세부 영역	내용
	학생 활동 지원	- 학교폭력예방교육 운영 및 지원 서비스의 수행 수준 - 위기학생 지원 서비스의 수행 수준 - 교육비 지원 서비스의 수행 수준 - 소규모학교 학생 지원 서비스의 수행 수준

Ⅲ. 연구방법

1. 분석자료

연구의 자료로 한국지방교육연구소에서 2021년에 실시한 지방교육행정기관 심층기능진단 설문조사 데이터를 활용하였다. 이는 지방교육행정기관(본청, 교육지원청, 직속기관) 학교지원조직 구성원을 대상으로 학교지원 현황을 파악하고 조직, 인력, 사무 측면에서 지방교육행정기관의 효율화를 도모하기 위해 「지방교육행정기관 조직분석·진단사업」의 일환으로 수행되었다. 심층기능진단에서 활용한 설문조사 문항은 전문가 6인(교육행정 전공 교수님 5인, 외부 연구소 선임연구원 1인)을 통해 문항 개발 및 보완을 세 차례 진행하였다. 본 연구에서는 이를 활용하여 설문조사 문항을 재구성하였다. 재구성한 질문지 문항의 구성 내용은 다음과 같다.

<표 7> 활용 질문지 문항 구성 내용

영역	세부 영역	문항 내용	문항 수	척도
업무	명확성	- 구성원 간 학교지원업무 범위에 대한 이견 - 교육청 내·외부에서의 학교지원업무 범위에 대한 이견	2	likert 5점
	표준화	- 학교지원업무와 관련한 규정 확보 - 연간운영계획에 따른 업무 처리 - 전결 규정에 따른 업무담당자 권한 위임 - 운영 절차 및 매뉴얼에 따른 업무 처리	4	
	협력	- 교육청과 학교지원조직 간 업무협력 수준 - 교육지원청과 학교지원조직 간 업무협력 수준 - 학교와 학교지원조직 간 업무협력 수준	3	

영역	세부 영역	문항 내용	문항 수	척도
구성원	전문성	- 학교지원에 대한 전문성 확보 수준 - 학교지원업무 수행을 위한 인력 전문성의 적절성	2	
	태도	- 학교지원에 대한 사명감 보유 - 학교지원 구성원으로서의 소임 정도 - 학교지원조직의 정체성에 대한 애착과 신뢰 보유	3	
성과	교육활동 지원	- 방과후학교 지원 서비스의 수행 수준 - 현장체험학습 지원 서비스의 수행 수준 - 각종 행사 지원 서비스의 수행 수준 - 강사채용 지원 서비스의 수행 수준	4	likert 5점
	행정활동 지원	- 학교 인사행정 업무 지원 서비스의 수행 수준 - 시설, 환경, 위생 관리 및 지원 서비스의 수행 수준 - 각종 시설 및 장비 대여 서비스의 수행 수준 - 정보보호/교육정보시스템 지원 서비스의 수행 수준	4	
	학생활동 지원	- 학교폭력예방교육 운영 및 지원 서비스의 수행 수준 - 위기학생 지원 서비스의 수행 수준 - 교육비 지원 서비스의 수행 수준 - 소규모학교 학생 지원 서비스의 수행 수준	4	

2. 분석대상

본 연구에서는 업무, 구성원, 성과 영역에서 학교지원조직 유형 간 차이를 확인하기 위해 기계적 집중형, 전문적 집중형, 전문적 분권형으로 유형이 구분되는 7개 시·도교육청의 학교지원조직을 대상으로 설정하였다. 기계적 집중형은 본청에 총괄 부서를 두고 교육지원청에서 과 혹은 팀 수준의 조직을 운영하는 유형, 전문적 집중형은 본청에 총괄 부서를 두고 교육지원청에서 센터 형태의 조직을 설치하여 운영하는 유형, 전문적 분권형은 본청에 총괄 부서를 두지 않고 교육지원청에 센터 형태의 조직을 설치하여 운영하는 유형이다.

기초자료는 한국지방교육연구소에서 2021년 12월 13일~12월 19일(7일간)

동안 설문조사를 진행하여 회수된 225명 중 불충분한 응답을 한 58명을 제외하고 167명의 자료를 토대로 분석하였다.

학교지원조직의 유형별 설문조사 응답자 현황을 살펴보면, 기계적 집중형은 41명(24.6%), 전문적 집중형은 68명(40.7%), 전문적 분권형은 58명(34.7%)으로 나타났다.

<표 8> 조직 유형별 설문조사 응답 현황

(단위: 명, (%))

유형	내용	응답인원
기계적 집중형	본청(총괄) + 지원청(과/팀)	41(24.6)
전문적 집중형	본청(총괄) + 지원청(센터)	68(40.7)
전문적 분권형	지원청(센터)	58(34.7)
총계	-	167(100.0)

3. 분석방법

설문조사 문항은 Likert식 5단계 평가척도를 사용하여 “매우 그렇다” 5점, “그렇다” 4점, “보통이다” 3점, “그렇지 않다” 2점, “전혀 그렇지 않다” 1점으로 배점하여 점수화하였다. 이는 업무, 구성원, 성과 영역에 대한 응답을 분석할 때 영역별 평균 점수로 계산하여 활용하였다.

본 연구에서 활용할 문항을 세부 영역별로 세부적으로 살펴보면 <표 III-7>과 같다. 신뢰도 분석 결과, 모든 세부 영역의 Cronbach α 계수값이 0.640~0.908로 나타나 일반적인 신뢰도 기준인 0.60보다 크므로, 명확성, 표준화, 협력, 전문성 등 7개 세부 영역의 신뢰도는 적합하다고 해석할 수 있다.

<표 9> 신뢰도 분석결과

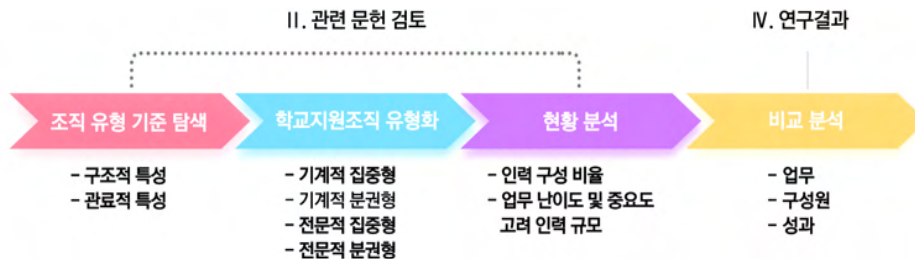
영역	세부 영역	Cronbach α
업무	명확성	0.794
	표준화	0.780
	협력	0.640

영역	세부 영역	Cronbach α
구성원	전문성	0.797
	태도	0.884
성과	교육활동 지원	0.793
	행정활동 지원	0.908
	학생활동 지원	0.847

설문조사 자료는 SPSS 21.0 프로그램을 이용하여 분석하였다. 분석 내용은 연구대상자의 영역별 특성을 알아보기 위해 빈도 및 기술통계 값(평균, 표준편차 등)을 구하고, 평균값 차이 검증을 위하여 ANOVA(일원분석)를 실시하였다. 그 후 사후검증을 위해 Scheffe 값을 알아보았다.

4. 분석절차

본 연구는 관련 문헌 검토를 통해 조직 유형 기준을 탐색하였고, 해당 기준을 활용하여 학교지원조직을 기계적 집중형, 기계적 분권형, 전문적 집중형, 전문적 분권형으로 구분하였고, 기능을 수행하는 데 있어 중요한 요소인 인력의 구성 비율, 업무 난이도 및 중요도를 고려한 인력 규모를 활용하여 현황을 분석하였다. 이후 연구 문제를 해결하기 위해 업무, 구성원, 성과 측면에서 결과를 비교하여 연구결과를 제시하고자 한다.



[그림 6] 분석절차

IV. 연구결과

1. 조직 유형에 따른 업무 영역 차이 분석

가. 명확성

조직 유형 간 명확성에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 있었다($F=5.473$, $p=0.005$). 이러한 차이에 대해 사후검증을 실시한 결과, 기계적 집중형과 전문적 분권형, 전문적 집중형과 전문적 분권형의 조합에서 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 명확성 평균은 기계적 집중형(3.67)이 전문적 분권형(3.11)보다, 전문적 집중형(3.57)이 전문적 분권형(3.11)보다 높은 것으로 나타났다. 즉, 본청에 총괄부서를 두는 학교지원조직이 그렇지 않은 학교지원조직보다 명확성이 높은 것을 알 수 있다.

<표 10> 조직 유형 간 명확성 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형 ^a	41	3.67	0.85	5.473*	0.005	a,b>c
전문적 집중형 ^b	68	3.57	0.97			
전문적 분권형 ^c	58	3.11	0.94			
전체	167	3.43	0.96			

* $P<.05$

나. 표준화

조직 유형 간 표준화에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 있었다($F=3.075$, $p=0.049$). 이러한 차이에 대해 사후검증을 실시한 결과, 전문적 집중형과 전문적 분권형의 조합에서 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 표준화 평균은 전문적 분권형(4.02)이 전문적 집중형(3.74)보다 높은 것으로 나타났다. 이는 동일한 센터형의 조직으로 운영하더라도 본청에 총괄 부서를

두는지에 따라 업무처리방식의 표준화 수준에 차이를 갖는 것으로, 센터형이면서 본청에 총괄 부서를 두지 않는 경우 업무처리방식의 표준화 수준이 높다는 것을 확인할 수 있다.

<표 11> 조직 유형 간 표준화 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형 ^a	41	3.86	0.65	3.075*	0.049	c>b
전문적 집중형 ^b	68	3.74	0.67			
전문적 분권형 ^c	58	4.02	0.59			
전체	167	3.87	0.65			

* $P<0.05$

다. 협력

조직 유형 간 협력에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다. 다만 조직 유형에 관계없이 보통(3점) 수준보다 낮은 것으로 나타났다.

<표 12> 조직 유형 간 협력 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형	41	2.51	1.05	0.149	0.862	-
전문적 집중형	68	2.63	0.98			
전문적 분권형	58	2.58	1.17			
전체	167	2.58	1.06			

2. 조직 유형에 따른 구성원 영역 차이 분석

가. 전문성

조직 유형 간 전문성에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다. 다만 조직 유형에 관계없이 보통(3점) 수준을 웃도는 것으로 나타났다.

<표 13> 조직 유형 간 전문성 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형	41	3.57	1.06	0.223	0.800	-
전문적 집중형	68	3.45	0.97			
전문적 분권형	58	3.46	1.01			
전체	167	3.48	1.00			

나. 태도

조직 유형 간 태도에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 나타나지 않았다. 다만 조직 유형에 관계없이 보통(3점) 수준보다 높은 것으로 나타났다.

<표 14> 조직 유형 간 태도 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형	41	4.06	0.73	1.218	0.299	-
전문적 집중형	68	3.79	0.96			
전문적 분권형	58	3.93	0.88			
전체	167	3.90	0.88			

3. 조직 유형에 따른 성과 영역 차이 분석

가. 교육활동 지원

조직 유형 간 교육활동 지원에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 있었다($F=5.727$, $p=0.004$). 이러한 차이에 대해 사후검증을 실시한 결과, 전문적 집중형과 전문적 분권형의 조합에서 통계적으로 유의한 차이를 보였다. 교육활동 지원은 전문적 집중형(3.44)이 전문적 분권형(2.86)보다 높은 것으로 나타났다. 교육활동 지원에는 방과후학교 지원, 현장체험학습 지원, 각종 행사 지원, 강사채용 지원이 포함되며, 센터형이면서 본청에 총괄 부서를 두는 경우에 교육활동 지원 서비스 수행 수준이 높다는 것을 확인할 수 있다.

<표 15> 조직 유형 간 교육활동 지원 수준 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형 ^a	41	3.25	1.00	5.727**	0.004	b>c
전문적 집중형 ^b	68	3.44	0.86			
전문적 분권형 ^c	58	2.86	1.09			
전체	167	3.19	1.01			

** $P<.01$

나. 행정활동 지원

조직 유형 간 행정활동 지원 수준에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 있었다($F=24.126$, $p=0.000$). 이러한 차이에 대해 사후검증을 실시한 결과, 기계적 집중형과 전문적 분권형, 전문적 집중형과 전문적 분권형의 조합에서 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 행정활동 지원은 기계적 집중형(3.96)이 전문적 분권형(3.16)보다, 전문적 집중형(4.45)이 전문적 분권형(3.16)보다 높은 것으로 나타났다. 행정활동 지원에는 학교 인사행정 업무 지원, 시설, 환경, 위생 관리 및 지원, 각종 시설 및 장비 대여, 정보보호/교육정보시스템 지원이 포함되며, 본청에 총괄부서를 두는 학교지원조직이 그렇지 않은 학교지원조직보다 행정활동 지원 서비스 수행 수준이 높은 것을 알 수 있다.

<표 16> 조직 유형 간 행정활동 지원 수준 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형 ^a	41	3.96	0.83	24.126***	0.000	a,b>c
전문적 집중형 ^b	68	4.45	0.61			
전문적 분권형 ^c	58	3.16	1.50			
전체	167	3.88	1.19			

*** $P<.001$

다. 학생활동 지원

조직 유형 간 학생활동 지원에 대한 차이를 분석한 결과, 통계적으로 유의한 차이가 있었다($F=15.544$, $p=0.000$). 이러한 차이에 대해 사후검증을 실시한 결과, 기계적 집중형과 전문적 분권형, 전문적 집중형과 전문적 분권형의 조합에서 통계적으로 유의한 차이가 있었다. 학생활동 지원은 기계적 집중형(3.29)이 전문적 분권형(2.79)보다, 전문적 집중형(3.75)이 전문적 분권형(2.79)보다 높은 것으로 나타났다. 학생활동 지원에는 학교폭력예방교육 운영 및 지원, 위기학생 지원, 교육비 지원, 소규모학교 학생 지원이 포함되며, 본청에 총괄부서를 두는 학교지원조직이 그렇지 않은 학교지원조직보다 학생활동 지원 서비스 수행 수준이 높은 것을 알 수 있다.

<표 17> 조직 유형 간 학생활동 지원 수준 차이분석 결과

조직 유형	N	M	SD	F	p	scheffe
기계적 집중형 ^a	41	3.29	0.91	15.544***	0.000	a,b>c
전문적 집중형 ^b	68	3.75	0.87			
전문적 분권형 ^c	58	2.79	1.10			
전체	167	3.31	1.05			

*** $P<.001$

4. 논의

학교지원조직 유형별 업무, 구성원, 성과 영역에서의 차이분석 결과를 종합하면 다음과 같다. 이때 사후분석 결과를 기준으로 상대적으로 높게 나타난 경우, ‘상’으로, 낮게 나타난 경우, ‘하’로 표시하였다. 전체 결과는 ‘상’의 개수를 기준으로 종합하고자 한다. 이에 전문적 집중형은 ‘상’, 기계적 집중형은 ‘중’, 전문적 분권형은 ‘하’로 나타났다. 이때의 상, 중, 하의 결과는 유형별로 나타나는 장단점을 제시하기 위한 기준으로서 의미가 있는 것이며, 본 연구에서 다른 영역에 한하여 확인하였고 조직 유형 간 비교를 통해 확인한 결과이기에 절대적으로 우수한 조직 유형으로 해석하는 것에 주의해야 한다.

학교지원조직의 업무, 구성원, 성과 측면에서 가장 높게 나타난 조직은 전문적 집중형이다. 이는 본청에 총괄 부서가 있어 해당 기능의 컨트롤 타워 역할 수행하고, 관련 부서 간 사무를 조정해줄 수 있다. 이를 통해 1)교육청 내 업무 전가로 인해 정작 필요한 학교지원업무 수행 방해, 2)학교지원업무에 대한 불명확성으로 인해 업무 시 개인이 필요 이상의 긴장을 하게 되고 그로 인한 업무성과 저해 등의 문제뿐만 아니라 3)교육권한 이양에 따른 교육부, 시·도교육청 업무가 교육지원청으로 내려오고, 학교지원 강화 차원에서 단위 학교 업무가 교육지원청으로 올라옴(나민주 외, 2020)으로써 겪는 교육지원청의 복잡한 업무 상황을 해결할 수 있다.

또한, 교육지원청은 단위학교 현장에 대한 전문적 지원을 통해 학교 교육력 제고에 기여해야 하는 역할 및 사명을 가진 조직(나민주 외, 2019)으로, 교육지원청에는 센터 형태로 학교지원조직을 설치한다면, 센터는 기관의 특수하고 역점적인 사업을 집중적이고 적극적으로 수행하는 조직 형태(나민주 외, 2020)이기에 단위학교와 가까운 위치에서 학교지원기능을 수행하기에 용이할 것으로 판단된다.

이러한 결과는 본청에 설치된 학교지원조직은 학교지원업무를 발굴하고 조정하는 등의 컨트롤타워 역할을 수행해야 하고, 교육지원청에 설치된 센터 형태의 학교지원조직은 단위학교를 직접 지원해야 함을 언급한 연구(신학순, 2020; 이준희 외, 2019)와 2019년 17개 시·도교육청에서 실시한 조직 개편의

방향인 ‘본청은 총괄 역할을 담당하고, 실행 업무는 교육지원청으로 이관(나민주 외, 2020)’ 과 유사한 방향으로 나타났다.

<표 18> 학교지원조직 유형별 차이분석 결과 종합표

영역	세부 영역	학교지원조직 유형		
		기계적 집중형	전문적 집중형	전문적 분권형
업무	명확성	상	상	하
	표준화	-	하	상
	협력	-	-	-
구성원	전문성	-	-	-
	태도	-	-	-
성과	교육활동 지원	-	상	하
	행정활동 지원	상	상	하
	학생활동 지원	상	상	하
종합 결과		중	상	하

V. 결론 및 제언

본 연구는 시·도교육청의 학교지원조직 유형별로 업무, 구성원, 성과 영역에서 나타나는 차이를 파악하고 학교지원기능 강화를 위한 조직구조 운영 방안을 탐색하는 데 목적을 두었다. 이를 위해 구조적 특성인 의사결정 권한과 관료적 특성인 전문화를 기준으로 하여 학교지원조직의 유형을 기계적 집중형, 전문적 집중형, 전문적 분권형으로 구분하였고, 한국지방교육연구소의 2021년 지방교육행정기관 심층기능진단 설문조사 자료를 활용하여 ANOVA(일원분석)를 실시하고, Scheffe 사후비교분석을 진행하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 업무 영역에서는 명확성, 표준화에서 학교지원조직 유형 간 통계적으

로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 명확성은 기계적 집중형이 전문적 분권형보다, 전문적 집중형이 전문적 분권형보다 높게 나타났다. 표준화는 전문적 분권형이 전문적 집중형보다 높게 나타났다. 협력은 학교지원조직 유형 간 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다.

둘째, 구성원 영역에서는 전문성, 태도 모두 학교지원조직 유형 간 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았으며, 조직 유형에 관계없이 “보통이다(3점)” 수준을 웃도는 것으로 나타났다.

셋째, 성과 영역에서는 교육활동 지원, 행정활동 지원, 학생활동 지원 모두 학교지원조직 유형 간 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다. 교육활동 지원은 전문적 집중형이 전문적 분권형보다 높게 나타났다. 행정활동 지원과 학생활동 지원은 기계적 집중형이 전문적 분권형보다, 전문적 집중형이 전문적 분권형보다 높게 나타났다.

본 연구의 분석 결과를 토대로 구조적 차원, 조직적 차원, 기능적 차원에서 학교지원기능 강화를 위한 조직구조 운영 방안을 다음과 같이 제안한다.

구조적 차원과 관련하여, 지방교육자치에 있어 지방분권은 본질적인 구성 요소이며(이승중, 2014), 중앙과 지방 간 관계 즉, 분권과 집권에 대한 관심은 커지고 있다. 본청과 교육지원청 간의 관계에서도 본청의 과도한 권한 집중 현상 및 교육지원청의 단순 매개체 역할에 대한 문제제기가 있어 왔다(나민주 외, 2019; 양승실 외, 2010). 최근 지방교육행정기관의 혁신 방안 중 하나로 교육지원청의 권한 확대(나민주 외, 2019; 에듀프레스, 2021.09.30.)에 대한 논의가 있다. 그러나 학교지원기능과 그것을 수행하는 조직이 안착하지 못한 상황이며, 특히 학교지원조직과 같은 신생조직은 아직 업무와 역할 분담이 상세히 구분되지 못할 뿐만 아니라 자신이 담당하고 있는 역할에 대한 경험, 기술이 숙달되지 못한 특성을 지니고 있으므로(이용선, 2019) 교육지원청의 권한 확대는 시기상조인 것으로 판단된다. 다만 지방교육자치를 위해서는 교육 권한 이양은 필수적인 상황이므로 단계적인 권한 이양 및 정기적인 수행 수준, 업무 수행 시 어려움 등을 확인하여 이양된 권한이 안정적으로 자리매김할 수 있도록 해야 한다.

조직적 차원과 관련하여, 현재의 덧대기식의 학교지원조직 설치와 운영은 단위학교에서 처리하기 어려움을 겪는 업무들을 지원해줌으로써 그들의 업무

부담을 경감시키고 있으나 장기적인 관점에서 근원적인 대처로서는 한계가 있다(나민주 외, 2020). 본 연구에서 조직업무, 조직구성원, 조직성과 측면에서 종합적으로 확인해본 결과, 본청에 총괄 부서를 두고 교육지원청에 센터 형태로 학교지원조직을 운영하는 것이 적절한 것으로 나타났다. 이때 교육지원청에 설치하는 센터는 학교지원기능을 통합적으로 수행할 수 있는 센터가 필요할 것이며, 학교지원기능 중 일부 업무를 다른 부서에 배치해서 운영한다면 기존에 발생했던 업무 중복 문제가 해결되지 않은 채 업무 수행에 있어 방해요인으로 작용할 것이다. 또한, 기관의 특수하면서도 역점적인 사업을 추진하기 위한 조직인 센터는 현재 시·도교육청별로 Wee센터, 교육복지지원센터, 방과후교육지원센터, 교육시설관리센터 등 다양하게 설치·확대되고 있다. 이와 같이 센터가 증설되는 상황에서 추가적으로 학교지원센터를 설치하는 것은 해당 센터의 효과성과 조직 운영의 효율성 측면에서 바람직하지 않다(나민주 외, 2020). 따라서 교육지원청에 센터 형태로 학교지원조직을 설치하기 전, 시·도교육청별로 운영하는 센터의 기능을 조사하여 중복 기능 수행 센터의 통합 등의 조직 정리가 필요하다.

기능적 차원과 관련하여, 본청에서는 정책기획 및 총괄 기능을, 교육지원청에서는 현장 지원 집행 기능을 강화해야 한다. 이를 위해 2019년 이후 지방교육행정기관 체제 개편이 이루어졌지만 교육지원청에서 여전히 관리·감독 기능을 수행하거나 학교지원 업무가 구체적으로 무엇인지 정리되지 않은 상황에서 본청의 업무 이양, 단위학교의 요구에 따른 업무 발생 등에 따라 혼란이 제기되는 상황이다. 교육지원청이 단위학교 지원을 위한 행정 서비스 기능에 보다 충실히 하기 위해서는 본청의 총괄 부서가 업무를 조정하고 큰 틀에서의 기획을 담당하여 조직구성원의 혼란을 줄이고 학교지원기능이 지방교육행정기관에 안착할 수 있도록 제 역할을 해야 한다.

이 연구는 학교지원조직의 분석틀을 제시하여 학교지원조직을 세밀하게 검토하고, 상대적으로 우수한 학교지원조직의 유형을 파악함으로써 학교지원기능 강화를 위한 조직구조 운영 방안을 제시하였다는 점에서 의의가 있다. 그러나 설문조사 대상을 시·도교육청 학교지원조직 구성원에 한정하고, 그들의 주관적인 인식 자료를 바탕으로 7개 시·도교육청의 사례에 한정하여 분석하였다는 점에서 한계가 있다. 조직구성원은 조직과 상호의존적인 관계이며, 정

책수요자보다 정책 형성·강화·축소에 더 많은 영향을 미친다는 점에서 강점이 있지만 학교지원조직은 조직목표가 단위학교의 업무경감이라는 점을 고려하여 향후 정책수요자인 단위학교 구성원의 인식을 바탕으로 한 조직성과를 포함하여 종합적으로 분석한다면 학교지원조직의 성과를 다양한 관점에서 확인해볼 수 있을 것이다. 또한 학교지원조직의 현황을 확인할 때 주관적인 데이터뿐만 아니라 수행 업무, 공문서 생산현황, 근무시간 등의 객관적인 데이터를 활용하고 17개 시·도교육청에서 운영하는 다양한 조직구조 유형을 포함할 수 있는 기준을 개발한다면 학교지원조직에 대해 보다 풍부한 논의가 이루어질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권경득, 임정빈. (2003). 지방정부 조직성과의 결정요인에 관한 연구 -조직내 요인을 중심으로-. **한국행정논집**(한국정부학회), 15(1): 131-153.
- 권경득. (2005). 조직유형에 따른 관리자의 리더십 스타일과 구성원의 직무행태 및 조직성과에 관한 연구. **한국사회와 행정연구**(서울행정학회), 16(1), 57-79.
- 금창호, 한부영, 권오철. (2005). 지방공무원의 전문성 제고방안. 한국지방행정연구원.
- 김건식. (2022). 공공 일자리의 질이 구성원의 태도와 행동에 미치는 영향: 통합 리더십의 조절 효과. **한국행정연구**(한국행정연구원), 31(1), 59-99.
- 김경리, 조운직. (2022). 공공봉사동기가 조직구성원 태도에 미치는 영향: 공공조직과 민간조직의 차이를 중심으로. **사회과학논집**(연세대학교 사회과학연구소), 53(1), 77-102.
- 김근세, 이경호. (2005). 책임운영기관의 조직문화와 효과성에 관한 연구: 운전면허시험관리단을 중심으로, **한국행정학보**(한국행정학회), 39(3), 179-203.
- 김순주. (1999). **중학교 가정과 교사의 직무분석 연구**. 석사학위논문, 한국교원대학교, 충북.
- 김시영, 김규덕. (1996). 지방정부 공공서비스의 성과평가모형에 관한 소고. **한국지방자치학회보**(한국지방자치학회), 8(3), 121-147.
- 김윤숙. (2011). **효율적인 기업교육을 통한 조직성과 향상 방안에 관한 연구**. 석사학위논문, 숭실대학교, 서울.
- 김은영, 박은혜. (2006). 유치원 교사의 직무 분석. **한국교원교육연구**(한국교원교육학회), 23(2), 303-323.
- 김호섭, 박병식, 박영미, 김재훈. (2002). 지방행정 서비스의 성과 측정을 위한 지표: 복지행정서비스를 중심으로. **한국사회와 행정연구**(서울행정학회), 12(4), 3-26.
- 나민주, 박상완, 박소영, 박성민, 장덕호, 이상철, 이호준, 김지연, 오혜근, 이다현. (2021). 2021년 지방교육행정기관 심층기능진단 보고서. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 박상완, 박소영, 박성민, 차성현, 이호준, 차지철, 이수경, 오혜근, 이다

- 현. (2022). 2022년 지방교육행정기관 심층기능진단 보고서. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 박상완, 이정미, 김민희, 장덕호, 박소영, 김지연, 오혜근. (2020). 학교지원기능 강화를 위한 지방교육행정 혁신 방안 연구. 한국지방교육연구소.
- 나민주, 우명숙, 하봉운, 장덕호, 이수경, 장우천. (2019). 지방분권시대 지방교육행정기관의 역할 및 조직 발전 방안. 한국지방교육연구소.
- 류도암, 문미경. (2022). 젠더관점의 조직문화 요인과 조직구성원 역량수준의 관계 분석. **한국인사행정학회보**(한국인사행정학회). 21(4), 215-244.
- 류지송, 장용구. (2021). 지하공간통합지도 품질관리를 위한 업무프로세스 개선방안. 대한토목학회 학술대회. 57-58.
- 민진. (2004). **조직관리론**(2판). 서울: 대영문화사.
- 박경원, 김희선. (2002). **조직이론 강의 구조, 설계 및 과정**. 서울: 대영문화사.
- 박광국, 조경호, 이정욱. (2021). **공공가치 창출을 위한 현대조직론**. 서울: 박영사.
- 박대권, 이종원, 최상훈, 김남식. (2021). 학교통합지원센터 신설에 따른 서울시 교육청 교육지원청의 역할 변화 분석연구. **문화교류와 다문화교육**(인하대학교 다문화융합연구소), 10(1), 345-368.
- 박상완, 박소영, 김지연, 나민주. (2021) 시·도교육청 학교지원정책의 성과와 과제: 교육청 정책담당자의 인식을 중심으로. **교육학연구**(한국교육학회), 59(8), 25-53.
- 박세영, 이기석, 정성호, 최윤기. (2014). 맞춤형 공동주택 업무프로세스 개선방안. **대한건축학회 논문집-구조계**(대한건축학회), 30(10), 37-47.
- 박연호. (2000). **조직행동론**. 서울: 박영사.
- 박지혜, 조영아, 백지연. (2023). 신입비서의 조직사회화를 위한 업무매뉴얼 구성 요소에 관한 연구. **비서·사무경영연구**(한국비서학회), 32(1), 5-30.
- 성병창, 이상철, 이인수, 허영주, 한미정. (2020). 학교통합지원센터 운영 진단을 통한 조직 및 운영 개선 방안 연구. 서울특별시교육청교육연구정보원 교육정책연구소.
- 신학순. (2020). **학교지원센터 운영실태 및 개선방안에 관한 연구: 경상남도교육청 중심으로**. 석사학위논문. 한국교원대학교. 충북.
- 안재우, 최두환, 김신옥, 구보영, 박미숙, 김현국, 윤영진, 김지영, 오종안, 윤성

- 원, 나화정, 김효영, 정은선. (2019). 초·중·고등학교 현장 지원을 위한 학교통합지원센터의 역할 및 추진 방향 연구. 서울특별시교육청 교육연구정보원 교육정책연구소.
- 양경화, 송정화. (2020). 학교현장 지원을 위한 교육지원청 조직편제 변경 검토. 전라북도교육연구정보원 전북교육정책연구소.
- 양승실, 한국교육행정학회연구팀, 한국교육재정·경제학회연구팀, 이지은. (2010). 지방교육 행·재정 체제 선진화 방안 연구. 한국교육개발원.
- 에듀프레스. (2021.09.30.). ‘교육장 직선제 도입 임기 보장’ . 교육지원청 역할 강화될까?. <http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=8013>
- 오석홍. (2018). **조직이론**(9판). 서울: 박영사.
- 오을임, 김구, 배용태. (2002). 지방행정기관에 있어서 조직학습과 조직변화가 조직성과에 미치는 영향. **한국사회와 행정연구**(서울행정학회), 13(3), 207-237.
- 왕태규. (2007). 조직성과의 영향요인에 관한 연구: 서울시 종합사회복지관을 중심으로. **한국조직학회보**(한국조직학회), 4(1), 63-90.
- 유란희, 유은지, 송현진. (2022). 리더-구성원 교환관계와 조직시민행동 압력이 공무원의 부정적 행태에 미치는 영향: 직무태만, 체념적 침묵, 이직의도를 중심으로. **한국인사행정학회보**(한국인사행정학회), 21(3), 1-35.
- 윤재풍. (2014). **조직론**. 서울: 대영문화사
- 이병도. (2020). **학교통합지원센터의 단위학교 현장지원에 대한 학교운영자 인식 조사 연구: 서울특별시교육청을 중심으로**. 석사학위논문. 한국교원대학교. 충북.
- 이상철, 김은미, 류영철, 박상현, 박진환, 이은성, 이준희. (2019). 교육지원청 학교지원조직(센터) 운영 현황 및 발전 방안 연구. 전국교육정책연구소네트워크.
- 이승중. (2014). **지방자치론**. 서울: 박영사.
- 이용선. (2019). **지방자치론**. 경기: 대영문화사.
- 이준희, 김진미, 최세나, 조미숙, 어윤이, 김용희, 안해욱, 윤영애, 원유림, 최석민, 황재연, 이낙중, 김애자, 이지영. (2019). 학교지원센터와 학생지원센터 내실화 방안. 강원도교육연구원.
- 인사혁신처. (2016). 공직 전문성 강화를 위한 전문직공무원 도입방안. 인사혁신처.

- 임상수, 이문걸. (2019). 군 조직 업무 분석기법에 관한 연구. **한국데이터정보과학회지**(한국데이터정보과학회), 30(1), 139-157.
- 임창희. (2014). **조직론**. 경기: 학현사.
- 정상현. (2002). 조직의 공식화 구조에 따른 직무성과 차이분석. **한국사회와 행정연구**(서울행정학회), 13(1), 165-181.
- 조무현, 이가영, 양향룡. (2018). 교육지원청의 학교지원 기능에 관한 탐색적 연구. **한국자치행정학보**(한국자치행정학회), 32(2), 143-163.
- 조태준, 진종순, 박정호, 김상우, 임재진. (2016). 공무원 전문성 개념에 대한 고찰. 한국인사행정학회 기획세미나 발표논문.
- 지수호, 송현진. (2021). 내재적 동기와 외재적 동기가 업무성과 및 이직의도에 미치는 영향: 조직정치 지각의 조절효과와 세대별 차이를 중심으로. **한국인사행정학회보**(한국인사행정학회), 20(4), 121-153.
- 표준국어대사전. [웹사이트]. (2023년 8월 15일). URL: <https://stdict.korean.go.kr/search/searchView.do#top>.
- 하미승. (2017). **조직학**(1판). 서울: 탐북스.
- 하봉운. (2022a). 학교 비정규직 연구: 교육공무직원을 중심으로. 교육비평 49호.
- 하봉운, 강호수, 이영만, 임채란, 임광국, 김남식, 김소연. (2022b). 광주광역시 교육지원청 (가칭)학교지원센터 구축 및 운영 방안 연구. 광주광역시교육청.
- 황도연. (2020). 교육공무직의 현황과 운영상 쟁점. 국회입법조사처 이슈와 논점 제1657호.
- 황창연, 반상진, 이선주, 오남범, 최준수, 김효근, 정종호, 김준식, 심지아, 이은혜, 정재훈. (2016). 교육공무직원 직무 및 임금분석을 통한 인력관리 효율화 방안. 서울특별시교육청교육연구정보원.
- KYCI연수원. (2020). 전국(시/군/구별)학교폭력 현황. <https://edu.kyci.or.kr/platform/contents/shlVien01.asp>.
- Brewer, Gene A. and Sally Coleman Selden. (2000). Why Elephant Callop Assessing and Predicting Organizational Performance in Federal Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 10(4).
- Cho, S. H. (1997). Development of diagnostic techniques for government organizations. *The Korean Journal of Public Administrations*, 96-110.

- Collins, C. J. & K. G. Smith. (2006). Knowledge Exchange and Combination: The Role of Human Resource Practices in the Performance of High-Technology Firms. *The Academy of Management Journal*, 49(3): 544-560.
- JMAC Korea [웹사이트]. (2022년 5월 9일). <https://www.jmac.co.kr/%EC%9A%A9%EC%96%B4-%ED%95%B4%EC%84%A4-%EC%97%85%EB%AC%B4-%ED%91%9C%EC%A4%80%ED%99%94standardization-of-operation/>.
- Roger, S. (1990). *Performance Management in Local Government*. London: Longman.

[2023년 한국교육행정학회 연차학술대회]
지역, 국가와 고등교육 경쟁력: 전망과 과제
-한국지방교육연구소 세션-

발 행: 2023년 12월 2일

발행인: 나민주

발행처: 한국지방교육연구소

주 소: (28644) 충청북도 청주시 서원구 충대로 1
충북대학교 한국지방교육연구소

E-mail: klei@cbnu.ac.kr

홈페이지: <http://klei.cbnu.ac.kr>

인쇄처: 중부출판사
