

2023년 4개 학회
연합학술대회

2023. 4. 8.(토) 09:20 ~ 12:30
영남대학교 천마아트센터
이시원글로벌 컨벤션홀(3F)
(온·오프라인 동시 운영)

포스트 코로나 시대 교육정책의 과제

공동주최

 한국교육행정학회

 한국교원교육학회
The Korean Society for the Study of Teacher Education

 한국교육재정경제학회
The Korean Society for the Economics and Finance of Education

 韓國教育政治學會
Korean Society Of The Politics Of Education

후원

 영남대학교 | 고등교육정책연구소

- 모시는 글 -

존경하는

한국교육행정학회 · 한국교원교육학회 · 한국교육재정경제학회 · 한국교육정치학회 회원 여러분,

지난했던 코로나19 펜데믹은 따뜻한 봄 햇살과 함께 이제 거의 끝난 것으로 보입니다. 이러한 시점에 작년에 이어 올해에도 우리 4개 학회가 연합학술대회를 개최하게 된 데 대해 매우 기쁘게 생각합니다. 올해에는 저희 한국교육행정학회 주관으로 학술대회를 개최하게 되었습니다.

코로나19가 끝나는 시점에서 이제는 교육정책도 그에 맞는 방향을 탐색해야 할 것입니다. 이에 우리 4개 학회의 금번 춘계 연합학술대회는 “포스트 코로나 시대 교육정책의 과제”라는 주제로 4월 8일(토)에 온·오프라인 병행으로 개최하게 되었습니다.

오전에는 4개 학회가 각각 학회의 정체성에 맞는 교육정책의 쟁점과 과제를 중심으로 심도깊은 논의와 토론을 진행할 예정입니다. “포스트코로나 시대 미래교육정책의 핵심 쟁점과 과제” (한국교육행정학회), “포스트코로나 시대 교원정책의 쟁점과 과제” (한국교원교육학회), “포스트코로나시대 교육재정 정책의 과제” (한국교육재정경제학회), “포스트코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점과 과제” (한국교육정치학회)가 그것입니다.

오후에는 최근 다시 쟁점으로 떠오르고 있는 대학평가를 주제로 한일 교육행정학회의 국제학술대회를 온라인으로 진행할 예정입니다. 한국과 일본의 대학평가 일반 및 대학평가기구의 역할에 대하여 한일 각 2개씩 총 4개의 주제발표와 토론이 이어질 예정입니다.

기존에는 2부 세션에서 4개 학회가 각각 별도의 세미나를 진행하였으나, 금번 세미나에서는 다른 3개 학회 모두 한일 교육행정학회에 함께 참

여하는 것으로 정리하였습니다.

금번 연합 학술대회에서 오전에는 4개 학회의 성격과 전문성에 따라 교육정책의 쟁점과 과제에 대한 심도깊고 활기찬 논의가 진행되고, 오후에도 대학평가에 관한 의미깊은 논의를 통해 많은 시사점을 찾을 수 있으리라 믿습니다.

회원 여러분들께서 모두 온라인 연합 학술대회에 적극적으로 참여하셔서 활발한 네트워킹과 학문적 성장을 이룰 수 있기를 소망합니다.

감사합니다.

2023년 4월 8일

한국교육행정학회 회장 김병주

인사말

한국교원교육학회 회원 여러분, 진심으로 환영합니다.

우리는 이제 코로나19라는 예상치 못한 고난의 굴레를 벗어나고 있습니다. 그동안 겪어 왔던 비대면의 한계를 벗어나 소중한 만남을 통해 학문공동체를 돈독히 할 수 있는 제기를 마련하게 되어 기쁘게 생각합니다. 봄기운이 완연한 4월에 회원님들을 모시고 4개 학회가 함께하는 연합학술대회를 개최하게 되었습니다.

이번 연합학술대회에 우리학회가 참가하는 주제는 “포스트 코로나 시대 교원정책의 쟁점과 과제”입니다. 우선, 주제 발표 및 토론에 참여해 주신 선생님들께 감사드립니다. 더구나 현행 교·사대 체제를 교육전문대학원으로 전환하는 교원체제혁신 추진 등 교원정책의 사회적 이슈가 부상되고 있는 가운데 이번 주제를 다루는 것은 의미가 있을 것이다.

이번 주제는 우리 학회뿐만 아니라 교육관련 여러 학회, 교원양성기관, 그리고 학교 현장에서 지속적으로 고민하고, 앞으로도 논의되어야 할 미래지향적인 아젠더입니다. 디지털 대전환 시대를 맞이하여 교원 정책의 선제적 대응을 고려해 볼 때, 이번 학술대회는 미래지향적 관점에서 교원 교육정책을 심도있게 논의할 수 있는 뜻깊은 장이 될 것입니다.

연구와 교육으로 다망하시겠지만, 이번 연합학술대회를 통해 연구자와 현장 실천가들의 소중한 지식과 경험을 공유하는 수준 높은 학문공동체로 거듭나길 기대합니다.

감사합니다.

2023년 4월 8일

한국교원교육학회장 김희규 드림

인사말

존경하는 한국교육재정경제학회, 한국교육행정학회, 한국교원교육학회,
한국교육정치학회 회원 여러분! 2023년 춘계 연합학술대회에 여러분을
초대합니다.

안녕하세요.

2023년, 역동하는 봄이 다시 찾아왔습니다. 마스크와 가림막이 없어진
새로운 환경에서, 우리 모두가 다시 만나는 4개 학회의 연합학술대회가
개최됩니다. 매년 봄에 정기적으로 만날 수 있는 모임이 지속될 수 있어
너무 감사합니다. 올해는 한국교육행정학회가 주관이 되어 전체 행사를
준비해주셨습니다.

올해 연합학술대회의 주제는 ‘포스트 코로나시대 교육정책의 과제’로
정하고 오전 세션에는 각 학회별 전문주제에 대한 발표, 오후에는 한일간
교육행정학회에 참여하는 행사가 진행됩니다. 포스트코로나 시대를 본격
적으로 맞이하여 교육분야에서도 이전과는 전혀 다른, 새로운 패러다임과
미래 정책 과제를 추진해야 할 과제가 너무 많이 우리 앞에 놓여있습니
다. 아무쪼록 이번 학회가 서로 머리를 맞대고 함께 고민하며 의미있는
시간이 되기를 소망해봅니다.

감사합니다.

2023년 4월 8일

한국교육재정경제학회 회장 김민희 올림

인사말

4개 학회 연합학술대회에 참여해 주신 모든 분들께 환영하며 감사드립니다.

모든 분야에서 우리를 힘들고 고통스럽게 했던 코로나19시대를 지내고 있습니다. 아직 완전히 종식된 것은 아니지만 이제 서서히 우리의 일상을 찾아나갈 수 있다는 것이 참으로 마음을 안도하게 합니다.

새 봄과 함께 마치 오랜 겨울잠에서 깨어나듯이 우리 학계에도 학술활동과 모임들이 정상적으로 활성화되고 있습니다. 4개 학회 연합학술대회도 코로나19로 인해 그동안의 움츠림에서 벗어나 활짝 기지개를 펴는 정상적인 모임을 갖게 된 것이 감개무량합니다.

이번 연합학술대회 주제도 시의적절하게 "포스트 코로나 시대 교육정책의 과제"로 정하여 뉴노멀시대에 새로운 교육을 위한 준비의 장으로 마련하였습니다. 포스트 코로나 시대는 분명 코로나 이전 시대와는 다른 세상이 펼쳐지는 것 같습니다. 아무도 가보지 않은 새로운 길을 맞이해야 하는 설렘과 두려움이 교차합니다. 더군다나 교육분야에서는 포스트 코로나와 함께 AI시대, 기후위기, 인구절벽 시대 등 참으로 엄청난 변혁의 시대를 맞이하고 있습니다.

이러한 변화에 어떻게 대응하느냐는 우리의 미래를 좌우할 참으로 절대 절명의 과제입니다. 이번 연합학술대회를 통해 교육행정, 교원교육, 교육재정경제, 교육정치 분야에서 과제와 대안을 모색하는 일은 참으로 시의적절한 시도입니다. 연합학술대회를 통해 집단지성을 모아 간다면 우리 미래에 대한 두려움을 걷고 희망을 볼 수 있으리라 기대합니다.

이러한 중차대한 연합학술대회를 주관해 주신 김병주 한국교육행정학회 회장님과 학회측에 깊은 감사의 마음을 전합니다. 아울러 연합학술대회를

준비해 주신 4개 학회 학술위원장님들, 그리고 영남대학교 관계가 분들에게도 깊이 감사드립니다.

오늘 연합학술대회를 통해 포스트 코로나 시대 우리 교육의 방향을 잡아 나가는 좌표가 세워지기를 기원합니다.

감사합니다.

2023년 4월 8일

한국교육정치학회 회장 김병찬 드림

축사

안녕하십니까? 대구광역시교육감 강은희입니다.

“포스트 코로나 시대 교육정책의 과제”라는 주제로 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회·한국교육정치학회의 4개 학회 연합학술대회가 영남대학교에서 온·오프라인으로 개최됨을 진심으로 축하합니다. 특히, 훌륭한 학술대회의 축사에 초대해 주신 한국교육행정학회 김병주 회장님을 비롯한 김민희 한국교육재정경제학회장님, 김병찬 한국교육정치학회장님, 김희규 한국교원교육학회장께 감사의 말씀을 드립니다.

지난했던 코로나19 팬데믹은 따뜻한 봄 햇살과 함께 이제 끝난 것으로 보입니다. 코로나19가 끝나는 시점에서 이제는 교육정책도 그에 맞는 방향을 탐색해야 할 것입니다. 이러한 점에서 4개 학회가 각 학회의 정체성에 맞는 “포스트코로나 시대 교육정책의 쟁점과 과제”를 중심으로 심도 깊은 논의와 토론을 진행하는 것은 매우 의미가 있다고 생각합니다.

대구광역시교육청은 이미 지난해부터 방역수칙을 철저히 지키면서 초중고교의 전면등교를 통한 대면교육을 충실하게 실시해왔습니다. 2023년에도 새 학기 학교의 방역체계 기본방향을 “학교의 기본방역체계(소독·환기 등)를 유지하면서, 실효성이 저하된 방역체계를 조정해 학교 현장의 방역부담을 완화”하는 데 두고, 코로나19로 손상된 교육을 회복하는 데 온 힘을 기울이고 있습니다.

현재 우리 사회는 4차 산업혁명과 디지털 시대로의 전환, 기후 변화 등에 예측하기 힘든 급격한 변화 속에 놓여 있습니다. 불확실성이 증가하는 미래를 살아갈 아이들을 위해 이제는 ‘정해진 정답 찾기’ 교육으로부터 탈피해야 하며, 창의·융합적 사고 능력을 비롯한 다양한 역량을 통합적으로 기르기 위해 필요한 교육 시스템을 마련해야 합니다. 대구교육은 ‘아

이중심, 교실중심, 세상을 바꾸는 대구교육' 이라는 슬로건 아래, 모든 정책의 궁극적인 목표를 '아이중심, 교실중심' 으로 삼아, '아이의 좋은 성장을 이끄는 교실' 을 만들고 '아이가 행복하게 성장하는 학교' 를 만들기 위한 교육의 방향 설정과 정책의 기본 원리를 정립하고 있습니다.

그러한 점에서 오늘 4개 학회가 각 학회의 전문성에 맞추어 진행하는 교육정책의 주제발표와 토론은 대한민국 교육정책의 미래 방향은 물론 대구교육청의 방향 제시에 큰 도움이 될 것입니다. 4개 학회를 대표하여 주제발표 및 토론을 해주실 8분의 교수님과, 사회를 맡아주실 한국교육행정학회 학술위원장 나민주 교수님께 감사드리며, 이 자리에 참석하신 모든 분들께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

앞으로도 대구교육청은 대한민국 교육을 선도하는 데 앞장설 것이며, 여기에 이 자리에 모인 학회 회장 및 회원님들께서 함께 지원해줄 것을 믿습니다.

금번 연합학술대회는 교육정책 전문가들이 교류할 수 있는 좋은 기회라고 생각합니다. 특히 오랜만에 오프라인도 병행하여 진행되는 이번 학술대회에서 미래교육정책의 정립을 위한 활발한 교류가 이루어졌으면 하는 바램입니다.

오늘의 학술대회에서 많은 것들을 공유할 수 있기를 기대하며, 오후에 개최되는 한일 교육행정학회 국제학술대회에서도 의미있는 성과를 거두시기 바랍니다.

모든 분들의 건승과 행운을 빕니다.

감사합니다.

2023년 4월 8일

대구광역시교육감 강은희

세부일정

1부 - 4개 학회 연합학술대회

시간	순서	발표주제	발표자(소속)	사회자
09:20~ 09:50	개회식	개회사 인사말1 인사말2 인사말3 축사	김병주 한국교육행정학회 회장 김희규 한국교원교육학회 회장 김민희 한국교육재정경제학회 회장 김병찬 한국교육정치학회 회장 강은희 대구광역시교육감	구성우 교수 (신한대)
09:50~ 10:30	주제1 한국교육행정학회	포스트 코로나 시대 미래교육정책의 핵심 쟁점과 과제	발표: 정제영 교수(이화여대) 토론: 이인회 교수(제주대)	나민주 교수 (충북대, 한국교육행 정학회 학술위원장)
10:30~ 11:10	주제2 한국교원교육학회	포스트 코로나 시대 교원정책의 쟁점과 과제	공동발표: 이수정 교수(단국대) 김영식 교수(경남대) 토론: 박종필 교수(전주교대)	
11:10~ 11:50	주제3 한국교육재정경제 학회	포스트 코로나 시대 교육재정 정책의 과제	발표: 이광현 교수(부산교대) 토론: 이선호 선임연구원 (한국교육개발원)	
11:50~ 12:30	주제4 한국교육정치학회	포스트 코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점과 과제	발표: 모영민 부연구원 (한국교육개발원) 토론: 송효준 상임연구원 (국가교육위원회)	
12:30~ 13:50	점심시간			

목 차

[세션1] 한국교육행정학회

포스트 코로나 시대 미래교육정책의 핵심 쟁점과 과제	1
발표자: 정제영(이화여자대학교)	3
토론자: 이인희(제주대학교)	27

[세션2] 한국교원교육학회

포스트 코로나 시대 교원정책의 쟁점과 과제	35
발표자: 이수정(단국대학교), 김영식(경남대학교)	37
토론자: 박종필(전주교육대학교)	63

[세션3] 한국교육재정경제학회

포스트 코로나 시대 교육재정 정책의 과제	69
발표자: 이광현(부산교육대학교)	71
토론자: 이선호(한국교육개발원)	95

[세션4] 한국교육정치학회

포스트 코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점과 과제	103
발표자: 모영민(한국교육개발원)	105
토론자: 송효준(국가교육위원회)	139

세션 I

포스트 코로나 시대 미래교육정책의 핵심 쟁점과 과제

[한국교육행정학회]

발표자: 정제영(이화여자대학교)

토론자: 이인희(제주대학교)

한국교육행정학회

포스트 코로나 시대
미래교육정책의 핵심 쟁점과 과제

정 제 영(이화여자대학교)

2023년 4개 학회 연합학술대회

포스트코로나 시대,
미래교육 정책의 핵심 쟁점과 과제

정 제 영

(이화여대 교육학과 교수)

EWHA,
THE FUTURE
WE CREATE

목차

- I. 포스트코로나와 디지털 대전환
- II. 교육정책의 핵심 쟁점
- III. 디지털 시대, 미래교육의 방향
- IV. 미래교육의 핵심 과제
- V. 결론 : 새로운 균형을 찾아서

 이화여자대학교
EWHA WOMANS UNIVERSITY

I 포스트 코로나와 디지털 대전환

1. 코로나 시대의 교육 상황

COVID-19로 인한 온라인 컨택트 시대의 경험

- **코로나19 이후 교육분야의 대전환: 입학식 취소, 온라인 개학, 원격 수업 등**
 - 교육회복 종합방안(교육부, 2021): 2020년 평균 등교일수(평년 대비) (초) 92.3일(48.6), (중) 88.1일(46.3), (고) 104.1일(54.8)
- **원격교육 이후 학력 저하 및 학습 격차가 심화되었다는 인식 확산** (경기도교육연구원, 2020)

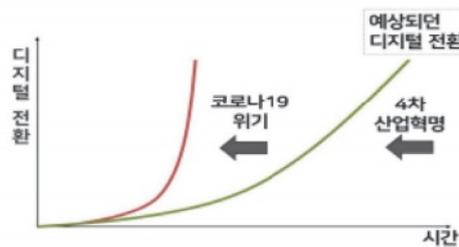


교육부(2021) 교육회복 종합방안 기본계획 발표 보도자료
경기도교육연구원(2020) 코로나19와 교육: 학교구성원의 생활과 인식을 중심으로 경기도교육연구원 이슈페이퍼 4

2. 디지털 대전환

디지털 전환의 개념

- ❖ **OECD(2019):** 디지털 기술의 활용에 의한 비즈니스 모델 확산이 생산성 향상으로 이어지는 것
 - 초기 디지털 산업 분야 중심의 논의
 - 디지털 전환 발전의 3단계: '전산화(아날로그→디지털 변환)'에서 '디지털화(디지털 기술 적용)' 단계를 거쳐 팬데믹 이후 '**디지털 우선**' 접근 방식화
- ❖ **코로나 19로 인해 전 세계적으로 디지털 기술을 활용한 삶의 변화 초래**
 - '모든 영역의 디지털화(Digital Everywhere)' 현상 (NIA, 2022)



* 출처: 금융위원회(2020). 4차 산업혁명 시대의 디지털금융융합혁신방안

2. 디지털 대전환

디지털 전환의 개념 확장

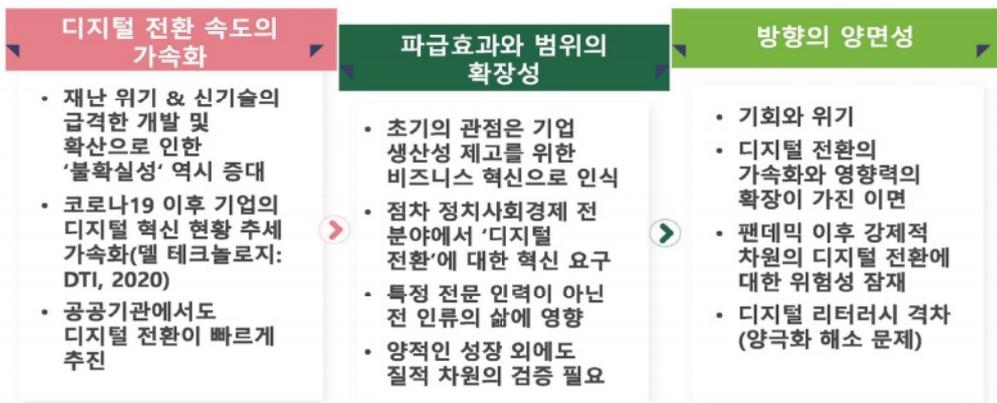
구분	전산화(디지털 변환) (Digitization)	디지털화 (Digitalization)	디지털 전환 (Digital Transformation)
개념	• 아날로그에서 → 디지털형식으로 이동 (문서정보의 디지털 구현)	• 디지털 기술을 적용하여 기존의 비즈니스 모델을 변경	• 디지털 기술을 적용하여 기존의 비즈니스 모델을 변경
과제	• 디지털 형식으로 전환이 필요한 정보와 영역 선정	• 기술 투자 • 새로운 수익원 확보 • 고객 참여기회 창출	• 기술, 조직,구성원 모두에 대한 투자 • 고객 니즈에 선제 대응
관점	• 디지털 변환	• 디지털 기술 적용	• 디지털 사고(Digital First)
검토대상	• 디지털 구현 가능 여부	• 비즈니스 모델 효과 • 성과지표(KPI)와비용 효과 (ROI)	• 고객·직원의 경험 • 운영의 전환 • 디지털에 준비된 문화

* 출처: 한국지능정보사회진흥원(2022). 포스트 코로나 시대 디지털 대전환과 사회변화 전망 (pp. 4 재인용)

2. 디지털 대전환

디지털 전환의 특징

❖ 디지털 전환이 갖는 주요한 3가지 특징 (NIA, 2022)



* 출처: 한국지능정보사회진흥원(2022)의 내용을 재구성하여 도식화함

Ⅱ 교육정책의 핵심 쟁점

1. 윤석열 정부의 120대 국정과제

15. 창의적 교육으로 미래 인재를 키워내겠습니다.



윤석열정부
120대
국정 과제

2022년 7월



[약속15] 창의적 교육으로 미래 인재를
키워내겠습니다.

81. 100만 디지털인재 양성
82. 모두를 인재로 양성하는 학습혁명
83. 더 큰 대학자율로 역동적 혁신 허브 구축
84. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소
85. 이제는 지방대학 시대

2. 교육부의 10대 핵심정책

2023년 교육부 주요업무 추진계획 (2023. 1. 5.)

❖ (2023) 교육개혁의 원년 → 우수 모델을 발굴 → (2024년) 전국 확산 및 현장 정착

❖ 《 4대 개혁분야, 10대 핵심정책 》

1. 학생맞춤 교육개혁

- (1) 개별 맞춤형 교육의 기반인 디지털 교과서 플랫폼 도입 추진
- (2) 교실 수업 획기적 전환, 학교 자율성 확대 등으로 학교 교육력 제고
- (3) 교사가 수업에 전념할 수 있도록 다양한 지원 방안 마련

2. 가정맞춤 교육개혁

- (4) 유보통합추진단을 설치해 유아교육·보육 통합 본격 준비
- (5) 늘봄학교 도입 → 4개 내외 시도교육청 시범운영

2. 교육부의 10대 핵심정책 (2023. 1)

3. 지역맞춤 교육개혁

- (6) 과감한 규제혁신 및 권한이양으로 지역과 대학의 자율성 보장
- (7) 5개 내외 지자체와 라이즈(RISE) 시범 추진 및 2025년부터 전 지역으로 확대
→ 지역과 함께 글로컬(Glocal) 대학 육성
- (8) 지역 활력을 되찾기 위한 학교시설 복합화 지원

4. 산업사회맞춤 교육개혁

- (9) 국가차원 첨단분야 인재양성 체제 본격 운영- 인재양성 전략회의 출범- 바이오헬스, 우주항공 등 핵심 첨단분야 인재양성방안 순차 발표

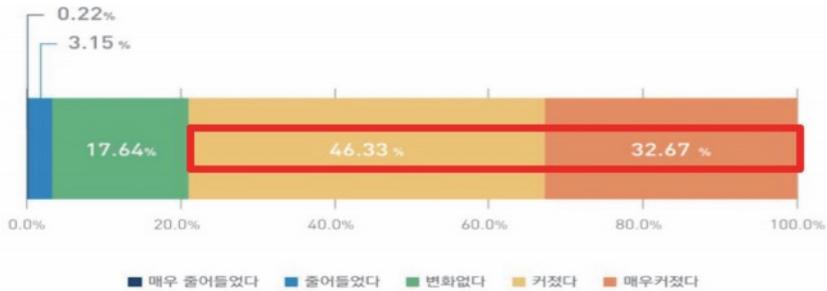
5. 입법

- (10) 교육개혁 입법화 추진- 「지방교육자치법」「공직선거법」개정(러닝메이트제 도입)- 교육자유특구 근거 법령 마련, 「고등교육법」「사립학교법」개정

3. 코로나 시대의 교육 격차

COVID-19로 인한 교육격차의 심화

- 「COVID-19에 따른 초·중등학교 원격교육 경험 및 인식 분석」 연구 결과, 설문 참여 교사(51,021)의 약 79%는 원격교육 이후 학생 간 학습격차가 심화된 것으로 인식(KERIS, 2020).

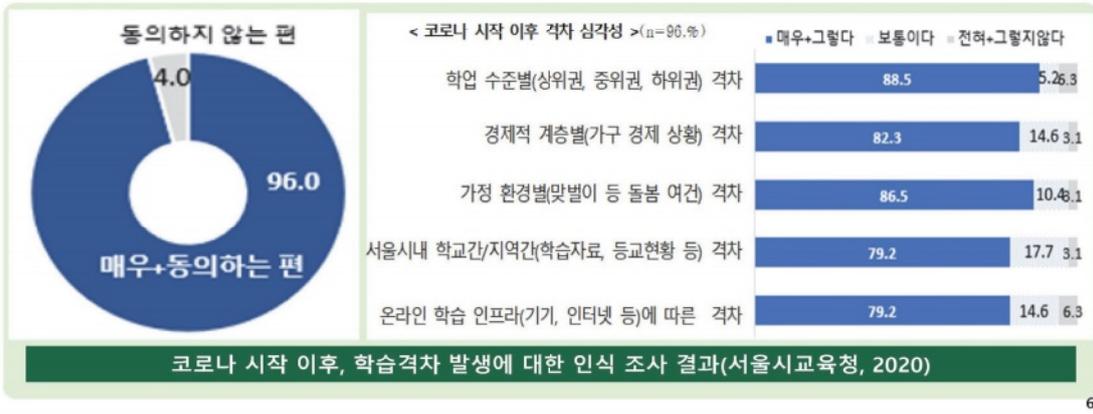


KERIS(2020). COVID-19에 따른 초중등학교 원격교육 경험 및 인식 분석

3. 코로나 시대의 교육 격차

COVID-19로 인한 교육격차의 심화

- 「2020 서울교육공론화 시민참여단 설문 조사」 결과, 시민참여단(100)의 약 96.0%는 코로나 시작 이후, 학습격차가 발생한 것으로 인식(서울시교육청, 2020).



3. 코로나 시대의 교육 격차

COVID-19로 인한 교육격차의 심화

- 교육부의 정책적 노력: **교육회복 종합방안**(교육부, 2021.07.29)

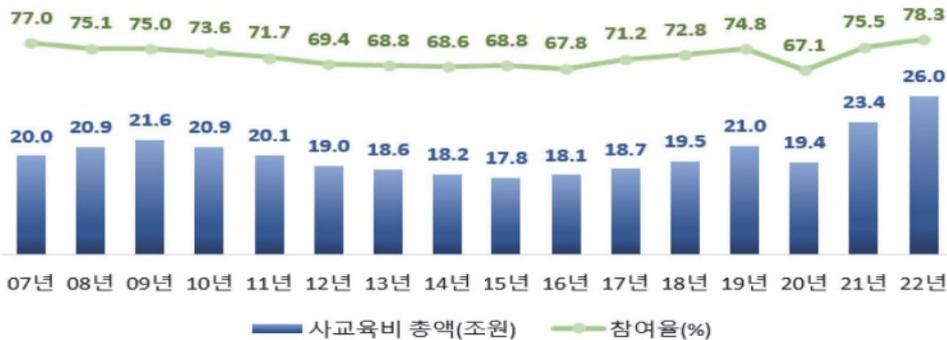


교육부(2021.7.29), 교육회복 종합방안 기본계획 주요과제, 보도자료, 교육부(2022.2.24), 교육회복 종합방안 안내자료, 초·중등교육.

4. 사교육비 급증

사교육 현황 - 사교육비 규모 변화 추이

- ❖ 사교육비 총 규모 : 18.7조(17) → 19.5조(18) → 21조(19) → 23.4조(21) → 26조(22)
- ❖ 학교급별 사교육 참여율(22) : 초등학생 85.2%(↑ 3.2%p), 중학생 76.2%(↑ 3.0%p), 고등학생 66.0%(↑ 1.4%p)



※ 출처 : 교육부(2023)

4. 사교육비 급증

사교육 현황 – 사교육비 규모 변화 추이

❖ 학교급별 사교육비(22)

: 초등학교가 11.9조 원, 중학교가 7.1조 원, 고등학교가 7조 원으로 각각 전년 대비 13.1%, 11.6%, 6.5% 상승



※ 출처 : 교육부(2023)

16

5. 학교폭력의 문제

코로나 이후 학교폭력의 양상 변화

❖ 학교폭력 실태조사 (푸른나무재단, 2022)

: 학교폭력 실태조사 결과에 따르면 사이버폭력은 31.6%로 나타났는데, 2020년 16.3%의 2배, 2019년 5.3%에 대비해서는 약 6배 증가

❖ 교육부의 학교폭력 실태조사 (교육부, 2023)에서도 사이버 폭력 급증

(단위 : %)

구분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년 1학기
신체폭력	66.9	67.5	67.2	65.4	61.1	53.2	41.4	34.0	35.9	35.7
언어폭력	5.5	6.6	7.4	7.6	9.2	16.8	21.2	18.0	25.9	26.6
사이버폭력	5.4	6.1	6.8	8.6	9.4	9.7	7.7	16.2	11.8	10.5
집단따돌림	3.8	3.0	3.0	3.0	3.3	3.0	3.2	2.6	3.4	3.5
기타 (금품갈취, 강요, 성폭력 등)	18.4	16.8	15.6	15.4	17.0	17.3	26.5	29.2	23.0	23.7

※ 출처 : 교육부(2023)

17

5. 학교폭력의 문제

OTT '더 글로리'와 고위 공직자 자녀 학폭 사건



6. 주요 교육정책 현안

이주호 부총리의 교육정책 아젠다

- ❖ 교육전문대학원 도입 방안
- ❖ 2025 고교학점제 도입 및 안착
- ❖ 2025 성취평가제 적용 과목
- ❖ 2028 대입제도 개편 : 수능
- ❖ 디지털 대전환과 디지털 교과서(DT) 도입 방안
- ❖ 협약형 고등학교, 아카데미 도입
- ❖ 학령인구 감소에 따른 지방대학 소멸
- ❖ 대학 등록금 동결로 인한 고등교육 재정 결함
- ❖ 반도체 등 첨단 분야 인력 양성 확대

Ⅲ 디지털 시대, 학교교육의 방향

1. AI교육의 영역 및 내용

인공지능시대 교육정책 방향과 핵심 과제 (교육부, 2020)



1. AI교육의 영역 및 내용

디지털 시대 융합교육을 선도하는 'AI와 교과의 융합'

- ❖ AI 교과 융합은 AI에 대한 원리와 핵심 개념의 이해를 바탕으로 다양한 교과의 문제를 새로운 관점으로 바라보고 창의적인 해결책을 제시할 수 있어야 함
- ❖ AI 교과 융합은 AI 개념과 원리, 기술 등을 이용하여 교과의 학습이나 문제해결을 하는 관점의 내용적 융합교육(교과융합)과 각 교과 학습에 AI 도구를 활용하는 관점의 방법적 융합교육(AI활용교육)으로 구분



2. 디지털 시대, 교사의 역할 변화

인공지능과 협업하는 교사

- ❖ 교사와 AI의 협업을 통해 수업내용과 지식 전달은 물론, 학생 개개인의 정서적 측면까지 포함한 보다 폭넓은 의미의 개별화 교육 실현 가능

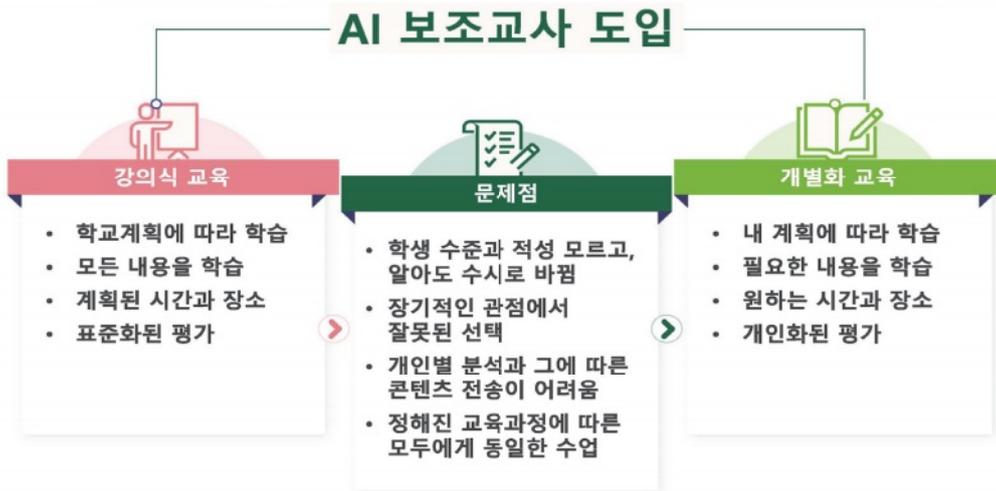
“교사는 수업을 기획하고, AI를 수업과정에 최적화된 강의자료 검색, 조합 구성, 반복적인 평가 대행, 수업 보조교사 등으로 활용”



* 출처: 교육부(2020). 인공지능시대 교육정책방향과 핵심과제.

2. 디지털 시대, 교사의 역할 변화

AI보조교사 도입

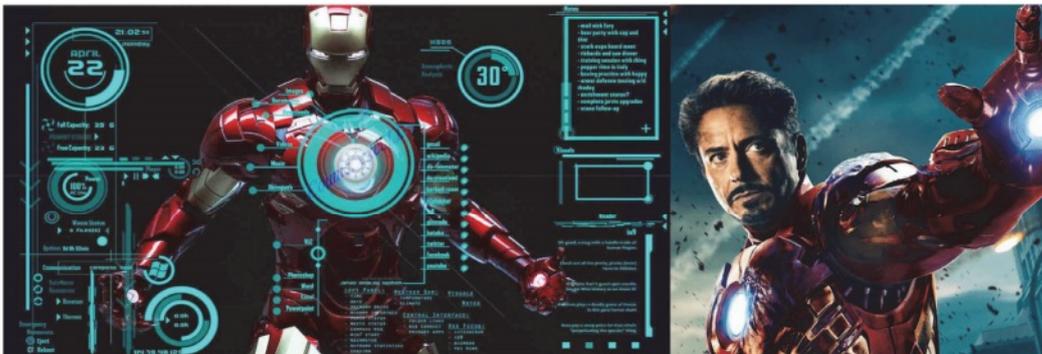


24

2. 디지털 시대, 교사의 역할 변화

주도적으로 AI보조교사와 협업하는 교사

- 증강지능(augmented intelligence)을 장착한 미래 교사로 변화
- 증강지능은 인간이 인공지능을 잘 활용하여 역량을 높이는 것
- AI융합교육 역량과 전문성 함양 필요 : **Educational eXpert with AI**

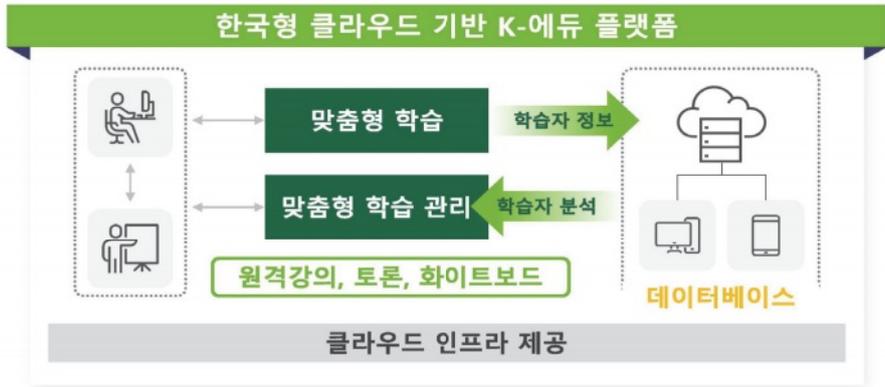


25

3. 혁신적인 '교육 플랫폼' : AI 보조교사

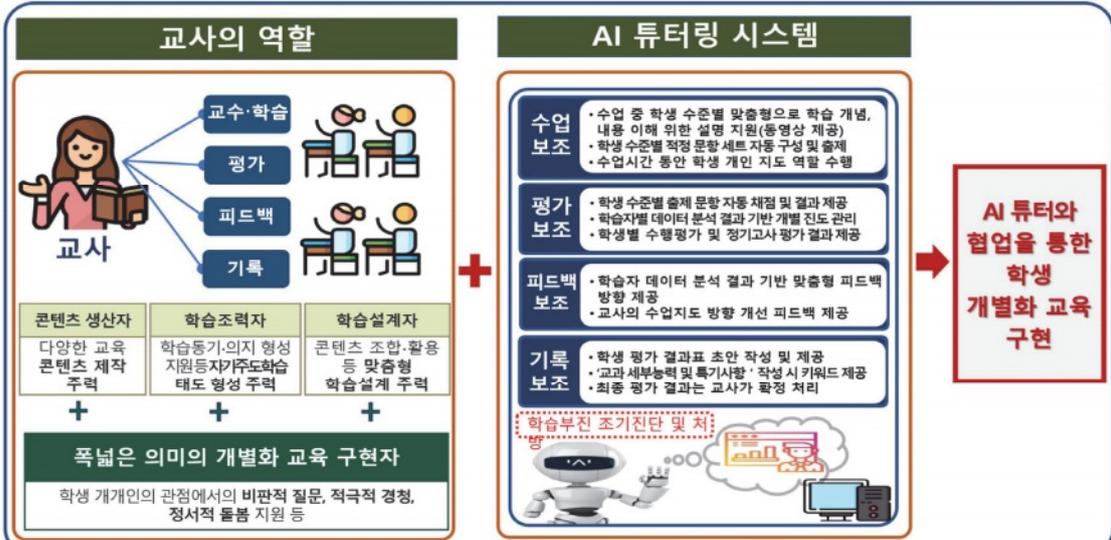
AI를 활용한 '교육과정-수업-평가-기록 시스템' 구축

- ❖ 개인별 맞춤형 학습지원이 가능한 AI 교육 플랫폼 개발
 - 학습자 데이터 분석에 기반한 상호작용 학습플랫폼 구축
 - AI를 활용한 과목별 서술형 평가 시스템 구축 (평가자에서 '코치'로)



3. 혁신적인 '교육 플랫폼' : AI 보조교사

AI 보조교사 시스템 탑재



3. 혁신적인 '교육 플랫폼' : AI 보조교사

AI 보조교사 시스템 탑재

학생의 자기주도 학습

학습자 동기부여	<ul style="list-style-type: none"> · 학생 진로 관련 다양한 롤모델 제시 · 학생의 동기 유발/유지
학습자 분석	<ul style="list-style-type: none"> · 학습 성향, 패턴 분석 · 학습 성취도 및 취약점 분석
학습자 예측	<ul style="list-style-type: none"> · 학생 수준별 선호도 예측 · 문항별 정오 예측
학습추천	<ul style="list-style-type: none"> · 학습 커리큘럼, 스케줄링 추천 · 학생 정오별/취약점별 문항 추천

"학생이 AI 튜터와 스스로 하는 적응적 학습(adaptive learning)"



가정에서 자녀 학습지도

자녀 학습 현황 체크	<ul style="list-style-type: none"> · 학습자 분석 결과 바탕 자녀 학습 목표, 학습 수준, 현황 등 모니터링 결과 제공
자녀 학습 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 방과 후 가정에서의 자녀 학습 지도 지원
자녀 진로 지도 지원	<ul style="list-style-type: none"> · 학습자 분석 데이터 결과 제공을 통한 자녀 진로 지도 방향 제공

"AI 튜터의 정보와 조언에 기반한 **적절한** 자녀 학습 지원"



28

4. 미래 교육의 인프라 구축

AI를 활용한 미래 교육 공간 혁신

- ❖ AI 교육을 위한 미래 학교 모델 확산
 - (AI 교육 인프라 구축) 기가급 인터넷 무선망 구축* 및 **BYOD 구현**, 모두를 위한 AI교육 플랫폼 구축
 - * 초·중·고 전 교실에 기가급 무선망 구축
 - (미래형 학교 모형 확산) 창의융합형 정보교육실 모델학교 확대, AI 등 새로운 테크놀로지를 적용한 미래형 학교 모형 전국 확산



* 출처: 스티브잡스 스쿨



* 출처: KERIS 미래교육체험관

- ❖ AI 교육 시설 확충을 위한 산학연 협력 강화

29

5. 교육 제도의 유연화

맞춤형 교육 실현을 위한 유연한 학교 제도 도입

❖ 고교 학점제의 정착('25) 및 학점제 확대 추진

- 교육기관별 특성 감안 및 교육활동의 효과성을 위해 학사제도 및 교육과정의 유연화, 수업 및 학사운영의 융통성과 자율성 필요

❖ 유·초등학교 및 중등학교 무학년제 도입 추진

- 무학년제는 학생들은 개인적 목표에 맞추어 학습계획을 수립하고 이에 따라 필요한 과목을 학년에 상관없이 수강할 수 있는 제도

(사례) 칸랩스쿨 : 칸 아카데미의 교육철학을 오프라인 현장으로 적용한 사례로 학령의 구분 없이 반 편성
 - Mixed-age Learning : 초등학생 수준 Lower School / 중·고등학생 수준 Upper School



* 출처: 칸랩스쿨

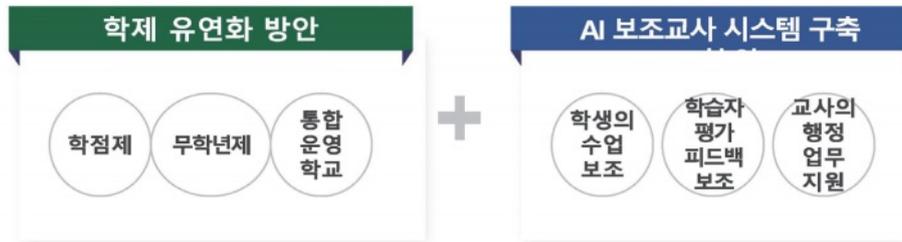
30

IV 미래교육의 핵심 과제

1. 조사 개요

설문조사 개요

- (연구과제) 인구구조 변화와 미래교육 정책 과제 연구
- (연구기간) '21.9. ~ '22.8.
- (조사내용) 교원의 교육활동 및 업무, AI기반 에듀테크 활용 경험 및 인식, 미래형 학교제도 관련 문항
- (조사대상) 전국 중고등학교 교원
- (조사방법) 인터넷 URL을 활용한 온라인 설문 실시
- (분석 방법) 수집된 자료의 기술통계 및 차이분석, 요구도 분석, The Locus for Focus 모델 활용



32

1. 조사 개요

설문응답 현황(N=300)

구분	응답자 현황				
	성별	남자		여자	
	명(%)	127 (42.3)		173 (57.7)	
교직경력		0~5년 이하	5년 초과 ~10년 이하	10년 초과 ~20년 이하	20년 초과
	명(%)	50 (16.7)	45 (15.0)	113 (37.7)	92 (30.7)
재직학교급		중학교		고등학교	
	명(%)	172 (57.3)		128 (42.7)	
설립유형		국·공립		사립	
	명(%)	205 (68.3)		95 (31.7)	
재직학교 소재지 규모		대도시	중소도시	읍면지역	
	명(%)	116 (38.7)	136 (45.3)	48 (16.0)	

33

2. 학제 유연화 과제

학제 유연화 실현을 위해 요구되는 정책 지원 방안

1. 학점제

영역	내용	평균	표준편차
교육과정	학교 교육과정 편성 시 구성원 의견 수렴	4.05	.835
	학습결손 보완을 위한 기초과목의 필수 개설 및 운영	4.02	.848
	학생 선택권 보장	3.89	.834
평가	이수 및 졸업 요건 상세화	3.93	.911
	과목별 맞춤형 평가 시행	3.91	.817
	공동교육과정의 평가 방안 마련	3.81	.891
운영 지원	교사 1인당 담당 시수 감축	4.34	.792
	교사(강사) 수급 및 관리	4.31	.768
	수강시스템 구축 및 관리	4.20	.814

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022)

34

2. 학제 유연화 과제

학제 유연화 실현을 위해 요구되는 정책 지원 방안

2. 무학년제

내용	평균	표준편차
다양한 과목을 담당할 수 있는 충분한 교원과 교실의 확보	4.08	1.070
무학년제 도입 및 시행에 대한 교육당사자(학생, 교원, 학부모 등) 간 사회적 합의	4.00	1.071
현행 내신 및 대입제도와의 연계를 위한 방안 검토	3.98	1.047
무학년제 시행 교과와 성취 평가 및 결과 분석 등 방법 마련	3.81	1.057
학년 내뿐만 아니라 학년 간 학생들이 선택할 수 있는 다양한 교과목을 개설하여 제공	3.73	1.084
현행 학년제 기준으로 되어 있는 학교 학사 운영 제도 개선	3.70	1.114

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022)

35

2. 학제 유연화 과제

학제 유연화 실현을 위해 요구되는 정책 지원 방안

3. 통합운영학교

영역	내용	평균	표준편차
행정적·제도적 지원	통합운영학교 설치 규모에 대한 권고안 마련	3.88	.950
	행정업무 부담 경감을 위한 매뉴얼 개발 및 보급	3.86	.978
	학교의 한 종류로 법제화하여 행·제도적 문제 해소	3.85	.956
교원	교원역량 강화를 위한 연수 실시	3.92	.964
	소규모 학교의 장기근속 환경 마련	3.81	1.011
	통합운영 전문성 제고를 위한 전문교사(코디네이터) 배치	3.81	1.032
교육과정 및 학교 문화	통합운영학교 교육과정 편성 및 운영 지침 개발	3.95	.900
	교원의 소통 및 협업 강화를 위한 학교공간 재구조화	3.93	.972
	통합운영학교의 취지, 방식, 교육이념 등 공유 기회 확대	3.91	.926
	상이한 학교급 교사 간 상호 교직문화 이해 및 소통을 위한 전문적 학습공동체 활성화	3.84	1.040

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022) 36

3. AI 보조교사 시스템 구축 방안

AI 기반 에듀테크 활용 관련 정책 지원 방안

교원이 인식하는 제도적 차원의 미비한 사항

내용	평균	표준편차
새로운 업무 추가로 인한 교사의 업무 부담 증가	3.99	.892
인공지능(AI) 활용 교육을 위한 전문가 부족	3.88	.806
시스템 활용에 대한 법률적·제도적 장치 미비	3.86	.814
지속적인 예산 지원 여부 불명확 또는 예산 부족	3.82	.749
교육 소외 계층의 정보격차 및 기관별 기기확보 편차 존재	3.80	.862
새로운 기술 도입·적용에 대한 보수적 교육 풍토	3.72	.889
교사의 전문성과 역량 강화를 위한 연수 프로그램 부재	3.68	.853

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022) 37

3. AI 보조교사 시스템 구축 방안

AI 보조교사 서비스 모형 구축 관련 교원 요구도 분석

- 교원의 교육활동에 대한 현재 수행 수준(보유도)과 중요성에 대한 설문결과를 바탕으로 AI보조교사 서비스 모형 구축 시 우선적으로 고려해야할 영역을 확인
- 피드백 제공 및 반영 활동(1순위), 행정 업무 활동(2순위), 학습 평가 활동(3순위), 학생 평가 결과 기록 활동(4순위), 수업 활동(5순위)순으로 나타남

교육활동 및 업무	중요도 평균 (순위)	보유도 평균 (순위)	중요도와보유도차이 평균(순위)	요구도	순위
전체	3.94	3.54	0.40	1.56	-
C. 피드백제공및반영활동	3.99(2)	3.54(3)	0.45(2)	1.81	1
E. 행정 업무 활동	3.78(5)	3.31(5)	0.47(1)	1.76	2
B. 학습 평가 활동	3.86(4)	3.42(4)	0.44(3)	1.71	3
D. 학생평가결과기록활동	4.00(1)	3.63(1)	0.37(4)	1.48	4
A. 수업활동	3.95(3)	3.59(2)	0.36(5)	1.44	5

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022)

3. AI 보조교사 시스템 구축 방안

AI 보조교사 서비스 모형 구축 관련 교원 요구도 분석

교원의 교육활동 및 업무 영역별 우선 순위 과제 (1)

교육활동 및 업무영역	내용	Borich 요구순위	TheLocus forFocus(I)
1-2 교수 설계 및 개발	가. 학습 목표 설정 A9. 학생의 진로 목표에 따른 맞춤형 장기 학습 목표 및 과제 설정	2.40(1)	
1-3 교수 학습 실행	나. 개별 학습 지원 A24. 학생 개별 맞춤형 학습 콘텐츠 큐레이션 및 학습 도구 안내·지원	2.29(2)	
1-2 교수 설계 및 개발	라. 교수 학습 방법 추천 A17. 학습자 특성이 반영된 최적화된 교수학습 방법의 추천 및 제공	2.16(3)	○

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022)

3. AI 보조교사 시스템 구축 방안

AI 보조교사 서비스 모형 구축 관련 교원 요구도 분석

교원의 교육활동 및 업무 영역별 우선 순위 과제 (2)

교육활동 및 업무 영역			내용	Borich 요구순위	The Locus forFocus(I)
2. 학습 평가	2-1. 학습 내용 평가	가. 학습 내용 평가 활동	B5. 학생 평가 결과 등을 고려한 학생 개별 진도 관리	2.27(1)	
			B1. 각종 시험 및 과제, 글쓰기에 대한 채점 및 표절 여부 확인	1.65(2)	
			B3. 학생 개별 수준을 고려한 평가 문항 구성 및 시험문제 출제	1.65(3)	
3. 피드백 제공 및 반영	3-1. 피드백 제공 및 반영	가. 평가 결과 피드백	C2. 학생별 피드백의 반영 여부 확인 및 모니터링	2.17(1)	
			C9. 위기학생에 대한 처방 제공	2.08(2)	○
		나. 학생 생활 지도	C7. 기초학습 수준 미달자에 대한 처방 제공	1.97(3)	

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022)

40

3. AI 보조교사 시스템 구축 방안

AI 보조교사 서비스 모형 구축 관련 교원 요구도 분석

교원의 교육활동 및 업무 영역별 우선 순위 과제 (3)

교육활동 및 업무 영역			내용	Borich 요구순위	The Locus forFocus(I)
4. 학생 평가 결과 기록	4-1. 기록 활동	가. 평가 결과 기록	D1. 학생별 학업성취 관련 자료 (포트폴리오) 기록 및 관리 * 단일 항목으로 측정	1.48(1)	
5. 행정 업무 활동	5-1. 행정 업무	가. 행정 및 민원 업무	E4. 온라인 플랫폼(시스템)을 활용한 통계 및 문서 생성 관련 행정업무 간소화	2.69(1)	○
			E3. 온라인 플랫폼(시스템)을 활용한 학교생활 관련 민원 해결	1.68(2)	
			E2. 학부모에게 자녀의 학교생활현황 개별 안내	1.43(3)	

출처: 이화여대 미래교육연구소(2022)

41

V 결론 : 새로운 균형을 찾아서

미래교육의 새로운 균형

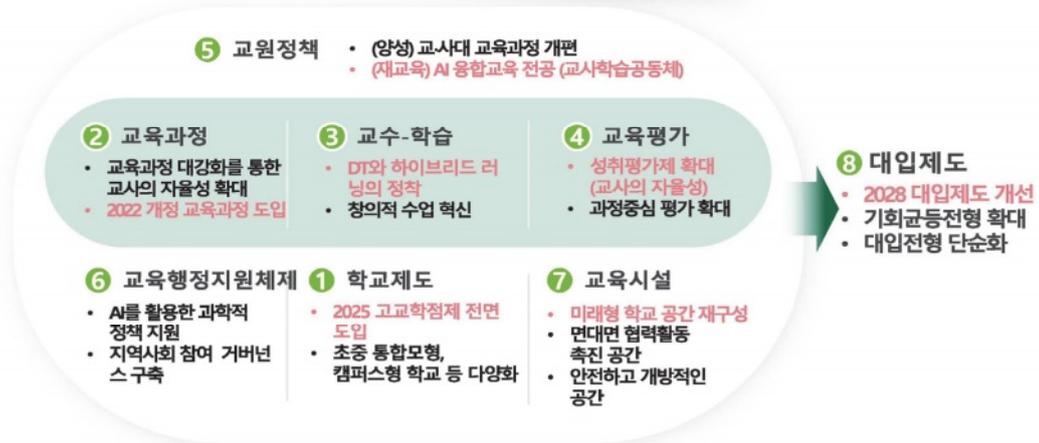
1957년의 역사적 사건 : 스푸트니크 쇼크(Sputnik crisis)



- ❖ 미 항공 우주국(NASA, National Aeronautics and Space Administration)의 창설
- ❖ 인터넷의 개발 : 케이블이나 무선 데이터 통신망을 활용한 통신수단을 개발. 최초의 인터넷인 알파넷(ARPANET, Advanced Research Projects Agency Network)
- ❖ (교육과정 혁신) 기초학문의 교육을 중시 : 본질주의 교육의 득세
 - ❖ 제롬 브루너(Jerome Seymour Bruner)가 1959년 [매사추세츠주](#) 우즈홀에서 35명의 학자와 모여서 미국의 교육과정을 혁신
- ❖ (외국의 우수 인재 유치) 외국의 고급 인력에 대한 개방 정책 추진

미래교육을 위한 시스템적 접근

미래교육혁신의 Big Picture (시스템적 접근)



44

경청해 주셔서 감사합니다!

jychung@ewha.ac.kr



이화여자대학교
EWhA WOMANS UNIVERSITY

한국교육행정학회

“포스트 코로나 시대 미래교육정책의 핵심 쟁점과 과제”에 대한 토론

이 인 회(제주대학교)

I. 들어가며

챗GPT의 열풍이 대단하다. 출시된 지 불과 3개월도 되지 않아 벌써 전 세계 1억 명 이상이 사용하고 있을 정도다. 기존 AI의 검색·판별의 기능을 넘어 구조 학습 후에 새로운 문장과 다양한 선택지(답)를 내놓는 ‘생성 AI’가 챗GPT이다. 포스트코로나 2년차, AI가 인간 고유의 영역인 상상하는 능력의 초입까지 들어선 것이다. 문제는 교육분야이다. 초·중등 학생은 숙제하는데, 대학생과 대학원생은 서술형 시험과 논문 작성에도 챗GPT를 유용하게 사용할 수 있다. 향후에는 미래교육 정책의 과제를 챗GPT에게 질문할 수 있지 않을까. 그리고 인간은 제공되는 옵션들을 합리적으로 선택하여 문제와 과제를 해결해 나갈 수도 있지 않을까. 포스트코로나 시대는 챗GPT와 다른 ‘인간이란 무엇인가?’를 고민하게 만드는 시기이기도 하다.

발표자이신 정제영 교수는 일찍이 그리고 꾸준히 AI의 교육적 구현을 연구하고, 교육하고, 실천해 오고 있다. 생성 AI, 챗GPT의 등장과 열풍은 발표자가 그동안 창출해온 학술적 성과를 빛내주는 듯하다. 토론자는 발표자의 디지털 대전환의 시대적 인식과 코로나 시대의 교육격차, 사교육비 급증, 학교폭력 양상의 변화 등의 객관적 쟁점에 대부분 동의하고, 도출된 미래교육 정책의 과제를 지지하는 입장이다. 다만 PPT 발표문의 행간을 충분히 읽어 내지 못했을까 하는 걱정이 앞선다. 이에 토론자는 학술대회의 대주제인 <포스트코로나 시대, 교육정책의 과제>의 논의를 추가하는 자세로 아래와 같이 3가지 측면에서 토론을 개진하고자 한다.

II. 토론하며

1. 미래교육의 목적과 방향과 관련하여

아시다시피 발표자는 인구구조의 변화에 대응하기 위한 미래교육의 핵심 방향을 <학습자의 개별화 교육 구현>으로 설정하고 연구해 오고 있다. 그리고 이번 발표문의 4장에서는 이를 실현하기 위한 미래교육 정책을 발굴하는 핵심 분야로 ‘학제 유연화’와 ‘AI 보조교사 시스템 구축’ 2가지를 선정하였는데 이에 대한 보충 설명이 필요해 보인다.

첫째, 포스트코로나 시대를 디지털 대전환(Digital Transformation: DT)으로 이해하는 데는 무리가 없다. 그러나 DT를 핵심으로 하더라도 그 특성과 미래사회에 대한 교육적 이해가 필요하지 않을까. 예를 들어, 사회학자 김문조(2022)는 DT 기반 미래사회의 특성을 탈실재화에 따른 혼성현실, 탈인간화에 따른 포스트휴머니즘, 탈진실화에 따른 탈진정성으로 규정하고 있다. 그리고 이러한 사회적 특성이 가져올 문제에 대한 도전 과제로 ①과국적 혼란 극복, ②인간 개념의 재정립, ③새로운 생명관의 모색이라는 3가지를 제시하였다. 디지털 대전환을 위한 미래교육 정책의 쟁점과 과제를 모색하기 위해서는 보다 넓은 개념적 틀이 필요한 이유이다.

둘째, 학습자의 개별화 교육을 구현하기 위해 고려해야 할 핵심 분야로 상기한 2가지 이외에도 3장에서 AI교육, 교사의 역할 변화, 교육공간 혁신도 함께 언급하였는데 이를 설문조사의 영역으로 포함하지 않은 이유는 무엇인지요? 이 2가지 핵심 분야와 관련된 정책 과제가 실행되면 2장에서 언급한 교육격차 심화, 사교육비 증가, 학교폭력 등은 해소될 수 있는가? 예를 들어, 발표자는 지난 3월 18일 신문기고를 통해 “학폭 해법, 정답은 인성교육”임을 주장했다. 그렇다면 미래교육 정책의 과제를 모색하는 논의를 ‘학제 유연화’와 ‘AI 보조교사 시스템 구축’ 2가지에 한정하는 것은 너무 제한적이지 않은가.

셋째, 발표자가 제시한 미래학교 모델을 추측해보면 인터넷 무선망과 디지털 기자재를 바탕으로 한 AI교육 플랫폼 구축 등 새로운 테크놀로지를 적용한 학교라고 판단된다. 인간 중심이라기보다는 지나치게 하드웨어적 차원에서 접근했다는 느낌이다. 이러한 문제의식은 설문조사에 대한 분석

과정에서도 드러난다. 예를 들어, 발표자는 AI 보조교사 서비스 모형 구축의 우선순위를 결정하는 준거로 중요성과 함께 ‘교원의 교육활동에 대한 현재 수행 수준(보유도)’을 제시하였다. 이를 토대로 본다면 특정의 교육활동에 대한 교사의 숙달도가 낮을수록 AI 보조교사 서비스 모형에 중요한 요인으로 담길 가능성이 높다. 수행 수준의 준거보다는 오히려 특정 교육활동과 업무에 AI 보조교사를 투입함으로써 얼마나 효과가 있을 것인가를 예상하는 ‘효과성’이 더욱 타당한 의사결정의 준거가 아니었을까.

2. 미래교육 정책 과제와 관련하여

AI 보조교사 시스템 구축’과 관련한 교원의 요구도를 분석하기 위해, 합리적인 의사결정 방법으로 활용되고 있는 Borich의 요구도 분석 방법과 The Locus for Focus 모델을 함께 활용하고 있는 점은 연구방법의 엄정성에 대한 발표자의 태도를 읽을 수 있는 부분이다. 다만 토론을 위해 몇 가지를 질문하면 다음과 같다.

첫째, 교원의 교육활동 및 업무 관련 5가지 대영역(수업활동, 학습평가, 피드백 제공·반영, 학생평가 결과 기록, 행정업무활동)에서 Borich의 요구도 분석과 The Locus for Focus 분석에 따른 공통 우선순위의 영역이 있었는가? 만일 있었다면 이 대영역¹⁾을 미래교육 정책의 최우선 과제로 삼아 결론이 제시되어야 하는 것이 아닌가?

둘째, 발표자가 교원의 교육활동 및 업무 영역별로 제시한 분석결과표 3개를 재정리하여 상위 10개 우선순위의 과제를 제시하면 아래의 <표 1>과 같다.

<표 1> 교육활동 및 업무에 대한 교원 요구도 상위 10개 우선 과제

교육활동 및 업무		과제 내용	Borich요 구도 (순위)	The Locus for Focus 1사분면
행정업무 활동	행정 및 민원 업무	E4. 온라인 플랫폼(시스템)을 활용한 통계 및 문서 생성 관련 행정 업무 간소화	2.69(1)	0
수업활동	학습목표 설정	A9. 학생의 진로 목표에 따른 맞춤형 장기 학습 목표 및 과제 설정	2.40(2)	

1) 피드백 제공 및 반영(정제영 외, 2022: 185).

교육활동 및 업무		과제 내용	Borich요 구도 (순위)	The Locus for Focus 1사분면
	개별학습 지원	A24. 학생 개별 맞춤형 학습콘텐츠 큐 레이션 및 학습 도구 안내·지 원	2.29(3)	
학습평가 활동	학습내용 평가 활동	B5. 학생평가 결과 등을 고려한 학생 개별 진도 관리	2.27(4)	
피드백 제공 및 반영 활동	학생별 평가결과 피드백	C2. 학생별 피드백의 반영 여부 확 인 및 모니터링	2.17(5)	
수업활동	교수학습 방법 추천	A17. 학습자 특성이 반영된 최적화된 교수학습 방법의 추천 및 제공	2.16(6)	0
	개별학습 지원	A25. 학생의 학습 몰입 및 흥미 유 발·지속을 위한 튜터링 제공	2.12(7)	
피드백 제공 및 반영 활동	학생생활 지도	C9. 위기학생에 대한 처방 제공	2.08(8)	0
수업활동	학습목표 설정	A10. 학생별 장기 학습목표에 따른 단 기 학습목표 및 과제 설정	2.01(9)	
피드백 제공·반 영 활동	학생생활 지도	C7. 기초학습 수준 미달자에 대한 처 방 제공	1.97(10)	

※ 출처: 정제영 외(2022: 204).

<표 1>에서 보듯이 교원의 요구도가 높게 나타난 상위 10개 항목에는, 교원의 주요 교육활동 및 업무 5가지 대영역 중에서 ‘수업활동’에 해당하는 항목이 5개로 가장 많이 포함되어 있다. ‘피드백 제공 및 반영 활동’에 해당하는 항목은 3개, ‘학습평가’와 ‘행정업무활동’에 해당하는 항목은 각각 1개씩이 포함된 것으로 나타났고, 반면에 ‘학생평가 결과 기록 활동’에 해당하는 항목은 포함되지 않은 것으로 나타났다. 토론자는 수업활동 및 피드백 제공·반영 활동과 연계된 항목들이 절반 이상을 차지하고 있다는 점에서 고무적인 결과라고 생각한다. 이러한 분석 결과는 김현진 외(2017)의 연구와 이인희, 양태석(2022)의 연구 결과와도 유사하다. 즉, 미래교육 정책의 핵심은 개별 학생에 따라 맞춤형 교육과정을 운영하기 위해 AI 보조교사를 활용하기 위해 학습데이터를 분석하고 맞춤형 학습과 교사의 전문성을 지원하는 데 우선적이어야 한다.

그런데 <표 1>의 분석결과가 5장의 결론인 ‘미래교육을 위한 시스템적 접근’과는 어떻게 연결되는가? 결론에서 너무 큰 그림(Big picture)이 제시됨으로써 토론자는 논리적 비약을 느낀다. 무엇보다 시스템에서는 한

부분의 변화가 다른 부분에 영향을 주기 때문에 시스템을 구성하는 모든 부분에 동시적으로 관심을 기울여야 한다(정제영, 2018). 그러면 우선순위 과제를 도출하는 데 활용된 방법론과 그 분석결과의 의미는 무엇인가? 그리고 제시된 ‘미래교육혁신의 Big picture’에서 각 분야의 넘버링이 정책과제의 우선순위를 나타내는 것이라고 한다면 혼란스럽기도 하다. 예를 들어, 분석결과를 통해 볼 때 ①학교제도 분야가 ②교육과정 또는 ③교수-학습의 분야보다 선행되어야 한다고 할 수 있을까. 혹시 ③②①의 순은 아닌가?

결론 부분에서 큰 그림이 제시된 것에 대해, 토론자는 미래교육의 핵심 과제로 선정한 ‘학제 유연화’ 영역과 ‘AI 보조교사 시스템 구축’ 영역의 2가지 측면을 종합하기 위한 발표자의 고민 결과라고 추측한다. 시스템적 접근은 그동안 한국 교육정책의 한계로 지적된 ‘부분 최적화 전략’ (정제영, 2018)을 극복하기 위한 발표자의 주요 관점인 것을 이해하기 때문이다. 그러나 적절한 논리적 과정과 다양한 의견수렴의 과정을 생략한 채 시스템적 접근으로 결론을 제시함으로써 멋진 ‘큰 그림’이 교육부의 밑그림과 유사하다는 오해를 받지 않을까 한다.

3. 접근 방법론과 관련하여

발표자는 설문조사를 통해 Borich의 요구도 분석과 The Locus for Focus 모델을 바탕으로 미래교육 정책의 요구도와 우선순위 과제를 분석하였다. 그런데 대한민국의 미래교육 정책을 논하는 거시적 논의의 관점에서 볼 때 다음과 같은 방법론적 한계가 드러난 아쉬움이 있다.

첫째, 설문조사의 샘플(샘플링 방식 포함)의 크기가 작아 배경특성(성별, 경력, 지역 규모, 설립유형, 학교급, 직위)을 제대로 담아내지 못했을 가능성이 있다. 또한 ‘학제 유연화 과제’ 영역에서는 표준편차가 높게 나타났다(무학년제 1.047~1.114, 통합운영학교 .900~1.040). 이는 설문의 응답이 산포되어 있다는 의미로 개인성향 요인들이 보다 크게 반영되었을 우려를 자아낸다.

둘째, 설문조사의 대상을 중등교원으로만 설정하였기에 유치원과 초등학교 교원의 인식과 요구가 포함되지 않은 약점이 있다. 또한 미래교육 정책과 관련하여 제외할 수 없는 학생, 학부모, 대학 등의 응답은 포함되

지 않았다. 이러한 방법론적 한계는 도출된 정책 과제에도 바이어스 영향을 미쳤을 것으로 추측된다.

Ⅲ. 마무리하며

발표문이 시사하는 바처럼 챗GPT의 활용은 ‘학제 유연화’와 ‘AI 보조교사 시스템 구축’에도 큰 영향을 끼치리라고 여겨진다. 다만 챗GPT와 인간의 결정적 차이는 더 이상 상상력이 아니라 ‘목적성’에 대한 인식과 그에 관련한 ‘자기결정권’이라는 점을 우리 한국교육행정학회는 유념할 필요가 있다. 이에 토론자는 선배 교육행정학자와 역사학자의 말을 인용하면서 토론을 마치고자 한다.

“교육행정은 교육에서 추구하는 가치, 신념, 규범, 철학이 겉으로 나온 행위다. 그래서 겉에 드러난 행정은 보여도 행정행위의 밑에 깔려 있는 철학은 잘 보이지 않게 되는 것이다. 거꾸로 교육행정은 교육철학을 실현하기 위한 수단이라고 볼 수 있다. 우리는 교육행정을 통해서 우리의 가치를 실현하고 철학적 목적을 달성하려고 하는 것이다. 특히, 정책을 가치의 실현으로 보아 가치와 정책은 합동이라고까지 한다. 가치를 실현하려는 것이 정책으로 나온 것이다.” (주삼환 외, 2007: 45)

“인류는 지금 전례 없는 혁명기에 직면했다……이토록 전례 없는 변혁과 뿌리째 흔들리는 불확실성의 세계에 우리 자신과 아이들을 어떻게 대비시켜야 할까?” “학교는 기술적 기량의 교육 비중을 낮추고 종합적인 목적의 삶의 기술을 강조해야 한다. 무엇보다 중요한 것은 변화에 대처하고, 새로운 것을 학습하며, 낯선 상황에서 정신적 균형을 유지하는 능력일 것이다.” (유발 하라리, 2018: 386 & 391)

마지막으로, 좋은 연구를 바탕으로 미래교육 정책의 핵심 쟁점과 과제에 대해 해안을 제시해주신 정제영 교수님께 깊은 감사를 드린다.

참고문헌

- 김문조(2022). 포스트소셜 사회론 서설: 미래사회의 조망, 난제 및 지적 대응. 사회와이론, 42, 7-40.
- 김현진, 김은영, 이은상, 계보경, 이은환(2017). 미래학교 설립·운영 모델 개발 연구. 대구: 한국교육학술정보원.
- 이인희, 양태석(2022). 미래사회 대비 미래학교에 대한 제주특별자치도 교원의 인식 분석. 학습자중심교과교육연구, 22(22), 717-734.
- 전병근 역(2018). 21세기를 위한 21가지 제언: 더 나은 오늘은 어떻게 가능한가. Yuval N. Harari. 21 Lessons for the 21st Century. 경기: 김영사. (원저 2018년 출간).
- 정제영(2018). 디지털 시대와 4차 산업혁명에 대비한 교육의 시대. 서울: 박영스 토리.
- 정제영(2022.3.18.~19). 학폭 해법, 정답은 인성교육. 중앙일보. <https://www.joongang.co.kr/article/25148089>.
- 정제영, 장선희, 장수연, 선미숙(2022). 미래교육 환경 변화에 대한 중장기 교육 정책 과제 발굴 연구(II): 인구조사 변화와 미래교육 정책 과제 연구. 서울: 이화여자대학교 미래교육연구소.
- 주삼환, 정일화, 김용남, 박소화, 김미정, 김수구, 남기윤(2007). 교육행정철학. 서울: 학지사.

세션 II

포스트 코로나 시대 교원정책의 쟁점과 과제

[한국교원교육학회]

발표자: 이수정(단국대학교)

김영식(경남대학교)

토론자: 박종필(전주교육대학교)

한국교원교육학회

포스트 코로나 시대 교원정책의 쟁점과 과제
- 교육전문대학원 도입 관련 쟁점을 중심으로 -

이 수 정(단국대학교)

김 영 식(경남대학교)

I. 포스트코로나 시대에 학교 교원에 대한 요구와 교원정책
이슈들

코로나19 사태는 그 어떤 사회 부문보다 더 학교교육과 교원들에게 강력한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 학교현장은 단기간에 비대면·원격교육으로의 전환을 강력하게 요구받았고, 이와 관련된 모든 대응은 교원들이 감당해야 할 몫이었다. 교원들은 에듀테크 활용 능력과 함께 원격교육의 일상화에 수반되는 학생지도에 관한 새로운 역량을 요구받는 상황에 처했던 것이다.

이 때문에 포스트코로나 시대는 인공지능 등 급격한 과학기술의 발전으로 펼쳐질 미래 사회를 대비하여 미래교육으로의 변화를 주도할 교원의 전문적 역량에 대한 요구가 가속화되고 있다. 그 어느 때보다 교원의 전문성 강화를 위한 교원정책에 대한 요구가 높아졌다고 할 수 있다. 교원정책과 관련하여, 교원의 미래교육 역량을 구비할 수 있도록 교원양성체제 및 교원연수에 대한 개선과 저출산 시대에 학령아동급감에 따른 교원수급 문제를 해결할 대책을 함께 고려할 수 있어야 한다는 목소리가 높다.

최근의 교직환경 변화에 따른 교원정책의 이슈는 다음과 같이 크게 서너 가지로 정리할 수 있다. 곧, 지금까지 논의되어 온 교원정책의 이슈는 교원양성체제의 개편, 교원양성 교육과정의 개선, 교사수급계획과 연계하여 교사자격제도와 교사임용제도의 개선으로 분류해 볼 수 있다. 예컨대, 최근의 주요 선행연구를 종합해 보면, 교직 환경 변화에 대응하기 위한 대학원 수준의 교사양성체제로의 개편 방안, 곧 2년제 교원전문대학원 신

설, 6년제 교원양성대학 병행 운영, 5년제 교원양성과정 도입 등의 다양한 방안에 관한 연구들, 역량 중심 교육과정으로의 변화와 교직 적성 및 인성 교육의 강화 등을 제시하는 교원양성 교육과정의 개선에 관한 연구들, 교원능력개발평가제 및 맞춤형 연수제, 수석교사제 등 인사제도에 관한 연구들, 출생율 감소에 따른 교원수급대책에 대한 연구와 이와 관련하여 교사자격 및 임용제도에 대한 대책에 관한 연구들로 요약할 수 있다(김갑성 외, 2009; 김정원 외, 2012; 박영숙 외, 2017; 서강식 외, 2016; 박상완, 2023, 3월에서 재인용).

교원정책은 역대 정부마다 주요 교육개혁과제의 한 영역으로 추진되어 왔는데, 모두 ‘교직전문화’를 표방해 왔다. 교직전문화를 위한 핵심적인 과제는 일차적으로 교원들의 전문적 능력과 자질을 획기적으로 향상시키는 것이었고, 이를 위해, 교원양체제 및 교원임용제도의 개선, 교원연수 및 승진제도의 개선(수석교사제, 교원성과상여금제, 교원능력개발평가제, 교장공모제 도입 등), 교원복지정책의 개선을 위한 논의와 정책적 노력을 지속해 왔다고 할 수 있다(서정화, 정일환 외, 2013). 특히, 포스트코로나 시대에 요구되는 핵심적인 교원 정책의 과제로 크게 교원의 ‘디지털 역량’ 제고를 위한 교원양성체제 및 임용·연수제도 개선과 학령아동 급감에 따른 새로운 교원 수급모델 정립에 관한 것이 주목받고 있다. 물론 이와 같은 교원정책과 제도에 대해서는 그 실효성과 개선방향에 대해 계속해서 논란이 있어 왔고 앞으로도 지속적인 논의를 필요로 하고 있다.

이처럼 최근에 논의해 온 교원정책 관련 이슈들에 관한 논의는 코로나 19 사태를 겪은 후에 새롭게 들어선 윤석열 정부가 제시한 개혁 과제에서 그대로 드러나고 있다. 그 중에서도 최근에 윤석열 정부가 발표한 교원양성체제 개선 방안의 하나인 ‘교육전문대학원 도입(안)’과 관련해서는 논란의 파장이 가장 크다고 할 수 있다. 포스트코로나 시대에 교원의 전문성 강화를 위해서는 교원양성 및 임용 단계에서부터 전문적 인력의 확보가 필요하다는 발상과 함께 저출산 시대에 급격한 학생수 감소 문제로 인한 교원수급 문제에 적극적으로 대응해야 한다는 각성에서 나온 정책으로 보인다. 당연히 ‘교육전문대학원 도입(안)’은 현재의 교원양성체제와 교원자격 및 임용제도, 교원수급계획에 관한 논의를 모두 포함할 수밖에 없기 때문이다. ‘교육전문대학원 도입(안)’이 현 정부의 핵심적인 개혁 과제 중의 하나로 발표되자, 그동안 상대적으로 실질적인 정책 추진의 대

상이 되지 못했던 교원양성 및 임용, 교원채용, 교원수급과 관련된 쟁점이 주요한 논의의 장으로 부각되고 있다.

이와 같은 상황에서 이 논문에서는 포스트코로나 시대 교원 정책의 쟁점에 대한 논의를 현 정부가 발표한 교원전문대학원 도입(안)과 관련하여 전개되는 교원양성체제 및 임용, 그리고 교원수급계획과 관련한 논의로 한정하여 진행하였다. 즉, 이 논문에서는 포스트코로나 시대의 교원정책과 관련된 주요 쟁점을 검토하기 위해, 윤석열 정부의 교원정책과 관련된 핵심 과제의 내용과 관련 쟁점을 살펴보았다. 여기서는 교원양성 및 자격, 임용체제 개선에 관한 교육전문대학원 시범운영 방안과 교원수급에 대한 과제들을 중점적으로 검토하였다.

II. 현 정부의 교원정책 관련 주요 과제

최근의 교직환경 변화에 따른 교원정책의 이슈들은 반영한 과제들은 현 정부가 제시한 교원정책 관련 개혁 과제들에서 모두 확인할 수 있다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 대선 기간 중에 마련된 ‘국민의 힘’의 정책공약집에 나타난 교원정책 관련 과제들은 7개이다. 국민의 힘은 ‘따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국’ 영역으로 ‘어린이집과 사립유치원 교사 처우 개선’, ‘단계적 유보통합을 위한 어린이집과 유치원의 교사자격, 교사 대 아동비율 표준화’, ‘누리과정담당 유아·보육교사 전문성 강화’의 3가지 교원정책 과제를 제시하였다. 그리고 ‘희망사다리 교육’ 영역에 ‘교원 업무부담 경감’, ‘학교행정업무 부담 완화’, ‘학생지도에 전념할 수 있는 교육여건 조성’, ‘AI 및 소프트웨어 교원역량강화’의 4가지 교원정책 과제를 제시하였다.

<표 1> 제20대 대통령 선거공약 중 국민의힘 교원정책 관련 주요 내용

영역	주요 내용
따뜻한 동행, 모두가 행복한 대한민국	<input type="checkbox"/> 어린이집과 유치원 교사의 처우 개선 - 민간어린이집 교사와 사립유치원 교사 처우를 국공립수준으로 상향 <input type="checkbox"/> 유보통합추진단을 구성하여 단계적으로 유보통합 실시 - 어린이집과 유치원의 교사자격, 교사 대 아동 비율을 표준화 <input type="checkbox"/> 누리과정과 초등교육의 연계 및 교사 역량 강화

영역	주요 내용
	- 누리과정 만5세 담당 유아·보육교사의 초등교육연계 전문성을 강화하는 연수과정 제공
희망 사다리 교육	<input type="checkbox"/> 선생님 업무부담을 줄이고 아이들 학습권을 지키겠습니다. - 단위학교 업무환경 변화와 코로나19 등으로 보직교사의 과도한 업무량 증가에 따라 신학기만 되면 담임·보직교사 기피현상 심화: 행정업무 내몰려 교육활동 저해, 피해는 고스란히 우리 아이들에게 전가(진단) <input type="checkbox"/> 학교행정업무 부담 완화로 아이들의 학습권 강화 - 교원 행정업무 총량제 및 시스템 개선 - 평가 업무 및 장학업무 부담 완화 <input type="checkbox"/> 학생지도에 전념할 수 있는 교육여건 조성 <input type="checkbox"/> AI 및 소프트웨어 교원역량강화 정책시행으로 창의적 융합인재육성

· 출처: 전제상(2022, p. 211).

‘국민의 힘’의 정책 공약 중에서 ‘어린이집과 유치원 교사 처우 개선’, ‘교원 (행정)업무 부담 경감’, ‘AI 및 소프트웨어 교원역량강화’는 국정과제에 반영되었으며, ‘중장기 교원수급계획 마련’ 및 ‘수석교사 제도 개선 및 임용 확대’는 공약집에는 없었지만 정부 들어서고 나서 발표된 국정과제에 포함된 것으로 나타났다.

윤석열 정부가 제시한 교원정책 관련 개혁 과제 중에서, 특히, 다음의 2개 과제, 곧, 교원의 디지털 역량 구비와 학령아동급감에 따른 교원수급 대책은 이전 정부들의 과제들과 차별화되는 윤 정부의 핵심적인 교원정책 관련 개혁 과제라고 할 수 있다. 아래의 <표 2>에서 확인할 수 있듯이, ‘100만 디지털인재 양성을 위한 교원 SW·AI 역량 제고(예비교원 AI 교육과정 개발, 현직교원: 디지털맞춤형 연수, 적정규모 정보교과 교원수급)’와 ‘중장기 교원수급계획 마련 대책’이 국정과제로 제시되어 있다.

<표 2> 윤석열 정부 국정과제 중 교원정책

국정목표	약속	국정과제
자율과 창의로 만드는 담대한	창의적 교육으로 미래인재를 키워내겠습니다	81. 100만 디지털인재 양성 <input type="checkbox"/> 교원 SW·AI 역량 제고 - 예비교원 AI 교육과정 개발, 현직교원: 디지털맞춤형 연수, 적정규모 정보교과 교원수급

국정목표	약속	국정과제
미래	니다	84. 국가교육책임제 강화로 교육격차 해소 <input type="checkbox"/> 유보통합 - 사립유치원 교사처우 개선 <input type="checkbox"/> 교원 업무부담 경감 - 행정업무 총량 감축, 중장기 교원수급계획 마련, 수석교사 제도 개선 및 임용 확대

· 출처: 교육부(2023)에서 발췌하여 정리함.

이와 같이 윤석열 정부가 제시한 교원정책 관련 개혁 과제는 올해 1월 교육부가 발표한 주요업무 추진계획에서 조금 더 구체적인 내용을 확인할 수 있다. 이 중에서 역대 정부에서 구체적인 정책으로 추진되었다고 보기 어려운 과제는 다음의 두 가지라고 할 수 있다. 하나는 ‘100만 디지털인재 양성을 위한 교원 SW·AI 역량 제고(예비교원 AI 교육과정 개발, 현직 교원: 디지털맞춤형 연수, 적정규모 정보교과 교원수급)’에 관한 것이고, 나머지 하나는 ‘중장기 교원수급계획 마련’이라고 할 수 있다. 이러한 과제들은 아래의 <표 3>과 같이 교원정책의 일반적인 프레임으로 제시되는 양성과 자격, 임용, 인사(승진, 평가), 전문성 함양, 복지/근무 환경으로 구분해서 정리할 수 있다(이광현, 2022: 4)

<표 3> 2023년 교육부 주요업무 추진계획 상의 영역별 교원정책

구분	정책
양성 및 자격	· 교육전문대학원 시범운영 · 유보통합 관련 교사 자격·양성 체제 개선 방안 마련
임용	· 새로운 교원 수급모델 및 중장기 교원수급계획 수립
인사 (승진, 평가)	· 교원인사제도 개선 시안 마련
전문성 함양	· 교원 디지털 역량 함양
복지/근무 환경	· 교원 업무 경감 · 교육활동 보호 강화 · 유보통합 관련 교사 처우 개선

위에서 살펴본 대로, 지금까지 발표한 윤석열 정부의 교원정책에 관한 개혁 과제들도 궁극적으로 교원의 전문성 강화를 목적으로 한다고 할 수 있는데, 크게 1) 교원양성 및 임용, 2) 교원수급, 3) 교원 전문성 강화를 위한 인사제도로 구분해 볼 수 있다.

Ⅲ. 교육전문대학원 도입(안)에 따른 교원양성 및 자격, 임용제도 개선 관련 쟁점

현 정부에서 발표한 교육전문대학원 도입(안)이 교원양성, 교원자격 및 임용체제에 관한 모든 쟁점을 부각시키고 있다. 따라서 현 정부가 밝힌 교육전문대학원 도입(안)을 살펴보면서 이와 관련하여 교원양성체제, 교원자격 및 임용제도에 대한 쟁점을 살펴보기로 한다.

1. 현 정부의 교육전문대학원 도입 취지와 방향

교육전문대학원 도입에 대한 논의는 이번 정부에서 새롭게 등장한 것은 아니다. 교육전문대학원 도입에 대한 논의는 문민정부 시절에서부터 노무현 정부시절과 문재인 정부 시절에도 있었는데 실질적인 정책방안으로는 채택하지 못했던 것이다.

한편 문재인 정부에서는 이와 같은 교육전문대학원 도입과 그 정책 방향이 다소 반대라고도 볼 수 있는 ‘교원양성경로정비(교육대학원의 양성기능 폐지 및 현직교사 재교육기능 강화)’ 정책을 추진하려고도 했다. 지금까지 일부분 존재하던 다양한 교원양성 경로를 축소하고 오히려 폐쇄형의 교원양성기관으로만 양성 기능을 제한하려고 하는 의도로 비춰졌다. 그러나 이와 같은 교원양성경로정비 정책은 교원양성기관의 평가가 연기되면서 실현되지는 않은 상태로 정권 교체를 맞게 되었다.

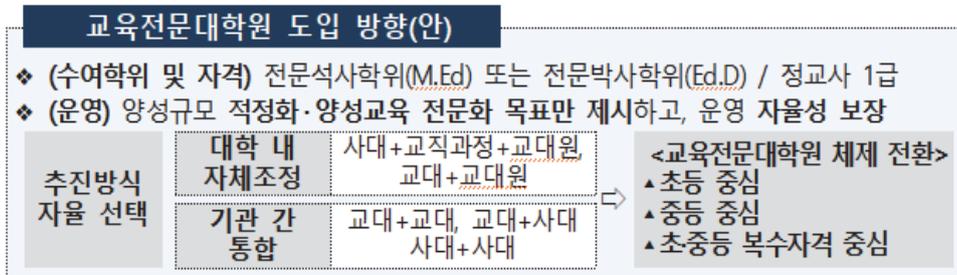
새로 들어선 윤석열 정부에서는 이와 같은 교원양성경로정비 정책과 그 방향을 달리했다고 할 수 있다. 교원양성 기능을 대학원 수준에서 담당하는 또 하나의 교원양성 경로를 만들 계획을 밝힌 것이다. 곧, 교육부는 2023년 1월 대통령 업무보고를 통해 미래역량 함양, 교육현장 연구·실습을 기반으로 대학원 수준의 교원양성 및 교·사대 혁신 지원을 위해 2023년 4

월 ‘교육전문대학원 시범운영 방안’을 마련하여 운영할 계획임을 밝혔다. “대학원 수준 교원양성 및 교·사대 혁신 지원”을 목표로 표방하고 있는 교육전문대학원의 도입은 교원의 양성 및 자격, 임용과 관련하여 주요 개혁과제임을 알 수 있다(교육부, 2023: 5).

3 **교육개혁 ③** 교사혁신 지원체제 마련

- (양성) 미래역량 함양, 교육현장 연구실습을 기반으로 대학원 수준 교원양성 및 교사대 혁신 지원을 위해 ‘교육전문대학원 시범운영 방안’ 마련(23.4월)

※ 교원, 전문가 등이 포함된 위원회를 구성(23.1월)하여 대학의 자율성을 반영한 방안 수립



[그림 1] 윤석열 정부의 ‘교사혁신 지원체제 마련’ 방안

* 출처: 교육부, 2023, p.5

『고등교육법』 제29조에 따르면 전문대학원은 “전문 직업 분야의 인력 양성에 필요한 실천적 이론의 적용과 연구개발을 주된 교육목적으로 하는 대학원”이다. 전문대학원 제도는 1997년 고등교육법이 제정된 이래 존재해왔지만, 본격적으로 활성화되기 시작한 것은 2000년대 이후 의학전문대학원(2005년), 치의학전문대학원(2005년), 법학전문대학원(2009년), 경영전문대학원(2006년) 등이 신설·운영되면서부터이다. 이처럼 전문대학원 제도가 법령에 명시되어 있었음에도 불구하고 2000년대 초반까지는 활성화되지 않았다. 그러다가 2005년 이후 치·의학, 법학, 경영학 등 소위 고부가가치 서비스 분야에서 국제적 경쟁력을 지닌 유능한 인재를 양성한다는 취지 아래, 주요 선진국들이 채택하고 있는 인력 양성 방식을 도입하면서부터 활성화되었다고 볼 수 있다(양희준, 2007).

이번 정부가 제시한 교육전문대학원의 도입 취지도 다른 전문대학원 도입의 취지와 비슷하다. 교육부 장관의 업무보고를 통해서도 구체적으로

확인할 수 있듯이, 현재 학부 수준에서 주로 이루어지고 있는 교원 양성을 대학원 수준으로 고도화함으로써 전문성을 지닌 유능한 교원을 양성하고, 동시에 교육실습을 강화함으로써 실천적 이론을 적용의 통한 예비교원의 현장성 강화에 있다고 할 수 있다.

2. 교육전문대학원 도입(안) 관련 쟁점

가. 교육대학원 도입 계획에 대한 교육계의 반응

교육부가 발표한 교육전문대학원 시범운영 방안에 대한 교원양성기관 관련 현장의 즉각적인 반응은 그리 좋지 못했다고 할 수 있다. 당장 2023년 3월 15일에는 서울교대 학생들이 정부의 교육전문대학원 도입 방침에 대한 반대 행동에 나섰다. 교육전문대학원 반대 행동에 학생들의 99.1%가 찬성하여 대규모 반대 행동에 나설 계획을 밝혔고, 전국 10개 교육대학과 초등교육과 학생회 연합체인 전국교육대학생연합은 1월 기자회견을 열고 교육전문대학원 도입으로는 교원들의 전문성 확보와 역량 강화에 도움이 안 된다는 점을 들어 반대 의견을 피력하였다.

이와 같이 목적형 교사양성기관인 교육대학의 경우에는 노무현 정부 시절부터 ‘전문대학원 체제로의 전환이 교원들의 전문성 함양에 기여하기 보다는 교원자격증 취득 기한을 연장할 뿐이라는 판단’에 근거하여 반대 입장을 피력해왔다. 즉, 현재에 비해 1, 2년 정도의 대학원 과정을 더 거친다고 해서 교육의 질과 교원의 전문성이 높아질 것인가에 대해 회의적인 평가를 한 것이다.

나. 교육전문대학원 도입 모형 등과 관련된 쟁점

교육전문대학원 도입과 관련하여 다음과 같이 3개의 안이 제시되고 있는데, 이 3개의 안을 대상으로 교원양성과정과 교원자격 및 임용제도에 관련된 다양한 논점이 제기되고 있다.

1) ‘(1안) 5-6년제 학·석사 연계 교원양성교육체제’에 대한 쟁점

이 모형은 기존의 4년제 교·사대 위주의 교원양성체제를 1-2년 늘리되, 동시에 교육실습을 강화하는 방안이다. 이 방안은 예비교원들의 전문성과 현장성을 함양하자는 취지를 가지며, 그 점에서 이점이 있다고 평가받는다.

그러나 이와 같은 5-6년제 교원양성체제는 교원 자격 취득 경로를 기존과 같이 폐쇄적으로 제한한다는 점에서 오히려 교원들의 전문성 함양에 부적절하다는 비판 또한 존재한다. 또한, 교직 이수 기간이 길어지는 만큼 이로 인한 기회 비용 또한 증가하며, 이로 인해 5-6년의 양성교육과정 이수 후에 임용이 보장되지 않을 경우 졸업생들의 불만이 고조될 가능성 또한 존재한다고 비판받는다.

2) ‘(2안) 2+4년제(일반대학 재학 중인 학생을 2학년 말 선발, 4년의 전문 교육과정 이수)’에 대한 쟁점

이 모형은 학부 2학년까지 학생들의 자유로운 진로 탐색이 가능하다는 측면과 선발 이후 4년 동안 집중적인 교원 양성 과정을 거친다는 측면에서 장점을 지닌다. 이 모형은 충분한 진로 탐색 과정을 거친 학생들이 예비교원으로 선발됨에 따라 교직 사명감을 기를 수 있고, 이를 통해 양질의 교원을 양성할 수 있다는 측면에서 이점을 지닌다.

그러나 2+4 모형은 약대에서 2009년 도입된 이래 논란을 거듭해왔으며, 2022년부터는 약대의 경우 2+4년제와 통합 6년제 중 대학이 자율적으로 선택할 수 있도록 제도 개편이 이루어졌다는 사실을 두고 볼 때, 실효성 측면에서 의문이 따른다. 특히, 약대의 사례에서 확인할 수 있는 바와 같이, 학부 과정 2년을 마치고 학생을 선발함에 따라 타 단과대학 및 학과의 학사 운영에 혼란을 가져올 수 있다는 측면에서도 반발이 예상된다고 지적받고 있다.

3) ‘(3안) 4+2년제(학부 졸업 후 2년의 전문대학원 과정 이수)’에 대한 쟁점

이 모형은 교직이 학부 졸업생 모두에게 개방된다는 측면에서 이점을 지닌다. 또한, 교원 양성 기간이 2년으로 짧아 원활한 교원 인력 수급에

있어서도 장점이 있다고 평가받는다.

그러나 이 모형이 채택될 경우 기존 교원양성기관인 교대·사범대의 존치 여부에 심대한 영향을 미칠 수 있고 가장 급진적인 변화를 가져올 수 있어서 이로 인한 저항이 예상된다고 지적받고 있다. 또한, 2년간의 교육전문대학원 과정만으로는 교원으로서의 사명감 및 전문성을 함양하기에 충분치 않다는 비판 또한 제기되고 있다.

다. 기존 교원양성기관의 존치 여부 및 역할·기능에 대한 쟁점

교육전문대학원 도입은 학부 수준에서의 교원양성 과정이 사라질 수 있음을 의미하기에 기존의 교대 및 사범대, 그리고 일반대학 교직과정의 존치 여부가 주요한 이슈로 남게 된다. 설령, 교육전문대학원 도입 이후에도 기존의 교원양성기관을 존치한다고 하더라도 해당 기관들은 다른 목적의 인력을 양성하기 위한 기관으로 그 역할과 기능이 변화해야 함을 의미한다. 법학전문대학원이 도입된 이래 기존의 법학과 및 법과대학이 법학자와 관련 분야 공무원을 양성하기 위한 기관으로 역할 및 기능이 변화하였음을 고려할 때 교육전문대학원 도입 이후 기존의 교원양성기관의 존치 여부 및 역할·기능의 재조정에 대한 사회적 논의가 필요함을 알 수 있다(양희준, 2007).

무엇보다, 이러한 기존의 양성교육기관이 새로 도입되는 교원전문대학원과 어떤 관계로 맺어져야 하는가는 교원전문대학원 졸업자에 대한 혜택을 어떻게 결정할 것인지, 즉 ‘교원자격부여’에 대한 문제와 관련된다. 예컨대, 교원전문대학원 졸업자에게 부여할 자격의 종류는 무엇으로 할 것이며, 어떤 종류의 학위를 부여하며, 경력은 어느 정도로 인정할 것인지, 임용 절차는 어떻게 할 것인지 등이 상호보완적으로 고려되고 조정되어야 할 것이다.

라. 초등교육 양성과 중등교원 양성 분리 대 통합과 관련된 쟁점

현재와 같이 초등교원과 중등교원을 분리하여 양성할 것인지, 통합하여 양성할 것인지는 오랜 기간 논쟁의 대상이 되어 왔다(김병찬, 2019). 분리형은 현행과 같이 초등교원양성은 교대를 중심으로, 중등교원양성은 사범

대를 중심으로 이루어지는 형태이다. 이에 반해 통합형은 하나의 기관에서 초등교원과 중등교원을 통합하여 양성하는 제도를 가리킨다. 그러나 교육부의 업무보고 자료에 따르면 교대와 사대 간의 기관 간 통합을 통한 교육전문대학원 도입 방안 또한 제시되어 있어 이에 대한 학계 및 현장에서의 심도 있는 논의가 필요한 시점이다.

통합형의 경우는 교·사대간 통폐합을 통한 예산과 인력 운영상의 효율성을 개선할 수 있다는 측면에서 장점을 가지고 있다. 또한, 초·중등 연계 교사자격 체계를 구축할 수 있음은 물론, 학제 개편에 따른 교원 운용 또한 용이할 수 있다는 점에서 이점이 있다고 평가할 수 있다. 이에 반해 통합형은 이해당사자들의 극렬한 반발이 예상되고, 이로 인해 통합 과정에서 나타날 혼란과 진통이 있을 우려가 단점으로 지적되고 있다(김병찬, 2019).

마. 교육전문대학원 교육과정상의 쟁점¹⁾

교육전문대학원 도입이 성공하기 위해서는 무엇보다 교원양성교육에 관한 수준높은 교육과정의 개발·운영이 필요하다고 지적되고 있다. 곧, 김병찬(2019: 109)은 교육전문대학원의 성공적인 현장 정착을 위해서는 예비교원들의 전문성과 현장성 제고라는 교육전문대학원의 취지에 부합하는 교육과정 개발 및 운영이 필수적이라고 보고하고 있다.

교육전문대학원은 기존의 4년제 중심의 교원양성체제에 비해 1~2년의 교육연한이 증가한 교육체제로서, 증가한 기간만큼의 교육과정을 어떻게 운영할 것인가는 물론, 기존 4년 동안의 교육과정을 어떻게 운영하느냐에 따라 교육전문대학원의 성패가 달라질 것으로 보았다. 그 이유로서, 기존 4년제 교원양성체제에서의 교육과정이 단순히 연장되는 수준에 그친다면 교육전문대학원은 애초에 의도한 정책 목표를 달성하는데 큰 어려움을 겪을 가능성이 높을 것이라고 지적하고 있다. 그러므로 교육전문대학원의 운영 모형 및 제도에 대한 논의 못지않게 교육전문대학원의 교육과정에 대한 논의 또한 교육전문대학원 시행 이전에 충분히 이루어질 필요가 있다고 지적한다.

그러나 아쉽게도 현재까지도 교육전문대학원을 둘러싼 다양한 논쟁에서

1) 교육전문대학원 교육과정상의 쟁점은 김병찬(2019: 109)의 논의사항을 주로 참고하였음.

교육과정에 대한 논의는 상대적으로 부족하다는 지적이 많다. 현 정부가 추진하는 교원양성체제 개편 정책의 핵심이 ‘교원의 전문성과 현장성 함양’에 있음을 감안할 때 이를 기를 수 있는 교육과정 개발에 대한 논의는 교육전문대학원 운영 체제에 대한 논의보다 더 앞서서 이루어져야 한다는 시사점을 얻을 수 있다. 지금까지 교원양성교육과 관련한 선행연구에서는 현행의 교과내용학, 교과교육학, 교직, 실습으로 이루어진 교원양성체제의 교육과정이 교사전문성 표준을 충족시킬 수 있는지에 대한 근본적인 재검토가 필요하다고 지적해 왔다. 따라서 교육전문대학원의 교육과정과 관련해서는 교원들의 전문성과 현장성을 제고하기 위해 어떠한 교육과정 개편의 노력이 이루어져야 할 것인지에 대한 논의가 함께 이루어질 필요가 있을 것이다.

바. 교육전문대학원 도입 관련 정책들의 추진 현황

그동안 역대 정부에서 교육전문대학원 도입과 관련된 교원양성체제 개편에 관한 논의들이 꾸준히 있어 왔지만, 실제로 추진된 정책은 그리 많지 않았다. 역대 정부의 교육전문대학원 도입 관련한 논의를 분석한 박상완(2023. 3월)은 이와 관련된 정책의 추진 경과를 다음과 같이 세 가지로 정리하고 있다.

첫째, 교사교육을 현 4년제 학부 과정에서 대학원 과정으로 개편하는 방안, 교육전문대학원 방안이 지속적으로 제안되었지만 실지로 이행되지는 않았다. 교육전문대학원 도입, 교대와 종합대 통합 등 이해관계자간의견 대립이 큰 교원양성체제 개편은 적극적으로 추진되지 못하였다. 둘째, 다양한 전문 인력의 교직 입직 유연화 및 이를 위한 교사자격제 개편은 진전되지 못하였다. 셋째, 교사양성기관평가제를 도입하여 교사양성의 질 관리와 규모 조정을 추진하였으며, 이수 학점수 조정 및 이수 요건 강화, 복수자격 취득 기준 완화 등이 추진되었다(박상완, 2023, 3월: 12)

한편, 교육전문대학원 도입과 관련된 교원양성체제 개편은 현재의 교사자격제도에 대한 재고가 필수적일 것이다. 현재의 교사자격제도에 대해서는 “교사자격 발급에서의 질 관리 미흡, 교사자격과 전문성의 부조화, 교사의 전문성 개발 동기 유발 부족 등”이 대표적으로 지적되고 있다(이동엽 외, 2020). 이동엽 외(2020)의 연구에서는 이와 같은 문제의 원인을

그동안의 교사자격제도가 교사의 질적 수준의 향상보다는 교원의 수급을 위한 양적 확보에 초점을 둔 교사자격제도였던 것에서 찾고 있으며, 미래 교육환경에 요구되는 교사의 새로운 역량을 담보할 수 있는 새로운 교사 자격제도를 필요로 한다고 지적하고 있다.

3. 교원 전문성 함양 관련 쟁점²⁾

가. ‘교사 전문성 표준’에 근거한 교육과정 구성

앞서 살펴본 교육전문대학원 도입 자체에 대한 비판은 국가 수준에서의 교사 전문성에 대한 표준이 정립되지 않았던 데에서 시작되었다고 볼 수 있다. 교사 전문성에 대한 표준을 토대로 교사양성기관의 표준적 교육과정을 설계할 수 있다는 말이다.

미국은 교사가 학생들에게 양질의 교육을 제공하는 데 필요한 역량을 갖추도록 하기 위해 1987년 ‘국가교사전문성표준위원회(National Board for Professional Teaching Standards: NBPTS)’를 통해 국가 수준의 교사 전문성 표준을 세계 최초로 정립한 바 있고, 이후 다른 나라들에서도 이를 바탕으로 고유한 교사 전문성 표준을 정립해왔다. 미국의 NBPTS는 ‘교사 전문성 표준(Professional Standards for Teaching)’을 ‘교사가 효과적인 교육을 함에 있어 필요한 지식, 기술 및 태도를 구체적으로 항목화하여 명시한 일련의 지침’이라고 규정하고 있다(NBPTS, 2021).

그러나 우리나라의 경우 교원의 자격 및 교사가 되기 위해 필요한 학력 및 이수 과목 및 학점 등에 관한 조항만이 『초·중등교육법』 및 『교원 자격검정령』에 명시되어 있을 뿐, 국가 수준에서 교사가 갖추어야 할 자질과 역량에 대한 전문성 표준이 부재한 상황이라고 지적되어 왔다. 이 때문에 교육전문대학원뿐만 아니라 현행 교대 및 사범대, 일반대학 교직 과정과 교육대학원의 교육과정이 우리 사회가 필요로 하는 교원들을 양성하고 이들의 전문성과 현장성을 키우고 함양하는데 타당하고 적절한지에 대한 논의가 제대로 이루어지기가 어렵다는 지적도 많았다. 이제라도 교육전문대학원 도입 자체를 논의하기에 앞서, 교사의 전문성 표준을 체계

2) 이 논문에서는 이 부분에 대한 이슈나 쟁점을 구체적으로 다루지 않기로 한다.

적으로 정립하는 작업을 우선하고, 이에 근거한 양성기관체제에 대한 적합성 논의가 이루어질 필요가 있음을 알 수 있다.

나. 교원 전문성 신장을 위한 교원 연수, 평가, 승진 관련 교원인사제도 개선

교사 전문성 표준에 대한 정립은 교육전문대학원과 같은 교원양성교육의 교육과정에 대한 논의뿐만 아니라, 지금까지 교사의 전문성 신장과 관련하여 시도해 왔던 정책들, 예컨대, 교원연수를 포함하여 ‘수석교사제’, ‘교원성과상여금제’, ‘교원능력개발평가제’ 등의 교원인사 관련 정책과 제도의 개선에 대한 논의를 위해서도 필요하다. 현 정부가 발표한 개혁 과제인 ‘교원 디지털 역량 함양’을 위한 교원연수제도를 개선하기 위해서도 교원 역량에 대한 표준을 정립할 필요가 있을 것이다.

교원의 전문성 강화를 위한 정책은 특히 ‘일반 교사의 수업 전문성 향상’에 초점을 둔 정책이 많았다. 2000년대 들어와 새롭게 도입한 수석교사제와 교원성과상여금제, 교원능력개발평가제와 같은 정책은 오랫동안 교직사회에서 평가되지 못했던 ‘수업 전문성’을 제대로 평가하여 교사의 전문성 신장을 위한 동기를 유발하고 장려하고자 한 정책들이라고 할 수 있다.

이와 같이 교원의 전문성 신장, 특히 수업력 제고를 목표로 한 교원 승진제도 및 평가, 연수 등의 교원인사제도에 대한 개선 과제는 역대 정부를 거쳐오면서 꾸준히 제기되어 온 이슈이다. 최근에 현 정부의 교육부는 ‘교원역량혁신추진위원회’를 개최하여 수업 잘하는 교사에게 승진가산점을 부여하는 ‘선임교사제’를 신설하겠다고 밝힌 바 있는데³⁾, 이 또한 교사의 수업역량을 제고하기 위한 인사제도의 개선책으로서 위에서 언급한 정책들의 연장선에서 추진하는 정책이라고 볼 수 있을 것이다.

그러나 이렇게 새롭게 도입했던 기존의 제도와 정책들은 사실 그 어느 것 하나도 원래의 정책 의도에 맞게 실효를 거두고 있다고 평가하기는 어렵다. 예컨대 수석교사제에 대한 부정적 평가가 많아서 경기도의 경우 몇 년 전부터 수석교사를 아예 선발하지도 않았다. 교원성과상여금제도 여러

3) 에듀프레스(2023. 3. 31), 교육부 “선임교사제 신설하고 수업 잘하는 교사 가산점 준다”.

<http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=10242>에서 인출

차례의 개선 과정이 있었음에도 불구하고 교사들의 반발 등으로 사실상 실효없는 제도로 시행되고 있다는 평가를 받은 지 이미 오래 되었다. 교원능력개발평가제 역시 3년여간의 시범학교 운영을 거친 후 전면 도입·운영된지 거의 10여년이 지나가고 있는데도 정책 도입의 목적인 교원의 전문성 신장을 위한 동기부여책으로서 실효가 있다는 평가를 받고 있지 못하다.

IV. 중장기 교원수급계획 관련 쟁점

1. 교원수급계획을 위한 기준에 관한 논의

최근에 학령아동의 급감으로 입학생 수가 급격히 줄어들면서 중장기 교사수급계획을 어떻게 세워야 할지는 매우 시급한 사안이 되기에 이르렀다. 이러한 교원수급계획을 세우기 위해서는 먼저 그 기준을 무엇에 두어야 할지에 관한 문제가 주요한 쟁점이 되어 왔다. 또한 최근의 정책 환경은 교원수급에 관한 문제를 교육전문대학원 도입 방안과 연계된 교원자격제도 및 채용제도 개선 방안과 관련하여 논의해야 할 상황에 놓여있다고 봐야 한다.

교원수급계획은 주로 교사 1인당 학생수나 학급당 적정 학생수를 주요 기준으로 삼아 왔었다. 그러나 최근에는 우리 사회에 저출산 문제가 본격화되고 학령아동 수의 급감이 예측되면서부터 교원수급계획은 출산율 예측치 또한 주요한 기준 중의 하나가 되고 있다. 또 출산율의 변화뿐만 아니라, 수도권 집중 현상과 같은 사회문화적 요인도 함께 고려하여 교원수급 계획이 필요하다는 지적이 많다. 예컨대, 최근에는 수도권 집중 현상이 뚜렷해지며, 서울시와 경기도의 초등교원 임용시험 합격생들이 적체되는 현상이 심화된 것을 확인할 수 있는데, 2021년 합계출산율은 0.81로 집계되나, 2021년 당시 서울시의 출산율은 0.63으로 전국 시·도 중 최하위를 기록하고 있다(경기도의 경우 0.85). 이 때문에 특히 초등교원의 수급 문제는 1) 갈수록 심화되는 수도권 집중현상 2) 낮아지는 출산율 문제(특히 서울시)를 고려해야 한다는 지적이 많다.

한편, 교원수급계획은 학급당 적정 학생수 정책의 변화를 포함하여, 선

택교과 교사 수의 변동이 커지는 고교학점제와 같은 정책도 함께 고려하여 수립되어야 한다는 지적도 있다. 예컨대, 고교 교육력 제고 추진 방안(고교학점제)을 시행할 경우 이 과정에서 약 8만명의 교원의 수급이 필요할 것으로 예측한 연구도 있다(허주 외, 2020).

정부의 정책들이 교원수급계획을 위한 기준이 된 또 다른 예를 들자면, 새 정부가 들어서고 나서 교육부는 행안부의 새정부 「인력운영 방안」에 따라 OECD 국가 평균에 근거한 교사 1인당 학생 수 중심의 교원수급에서 벗어나 지역 간 교육여건 격차 완화, 기초학력 보장, 디지털 인재양성 정책 등과 같은 새로운 교육수요를 반영한 ‘중장기(2024~2027년) 교원수급계획’을 발표하기 위하여 관계부처와 협의 중임을 밝혔다. 행정안전부는 2022년 7월 새정부 「인력운영 방안」을 통해 민생경제의 어려움과 행정환경 변화 등을 고려하여 향후 5년간의 정부 인력 효율화 방안을 마련하여 추진할 예정임을 밝혔기 때문이다. 이 방안은 매년 각 부처 정원의 1%(5년간 총 5%)를 정부 차원 전체의 ‘통합 활용정원’으로 별도 관리·활용함으로써 정부의 인력 규모는 유지하면서도 탄력적인 인력 관리를 통해 신규 인력수요에 차질 없이 대응할 수 있도록 하겠다는 것이다.

2. 역대 정부의 교원수급 정책의 실제

우리나라 정부 초기에 교원수급 문제는 주로 수요(학생수)에 교원공급을 맞추는 정책으로 대응해 왔다. 곧, 초기에는 양성기관의 입학정원을 늘리고 교원임용을 증가시키는 정책으로 대응할 수 있었다. 초등교원의 경우 교육대학의 증설 및 폐지, 교육대학의 정원 증가 및 감소 등 교육대학을 중심으로 한 수급조절이 이루어져 왔고, 1960년대~1980년대에는 임시교원양성소 설립 및 폐지, 중등교원자격증 소지자의 단기 재교육을 통한 초등교원 임용 등의 방식을 적용해왔다. 예컨대, 1945년 광복 시기부터 1971년까지는 학생수가 증가하는 시기였는데, 이때 정부는 교원의 공급을 확대하는 정책을 시행하여 교원수가 빠르게 증가했다. 또, 1972년 제 4공화국부터 1997년 문민정부까지는 학생수가 감소하는 시기였는데, 학생수가 줄기 시작하자 빠른 속도로 확장해 가던 교원의 공급에 급제동을 걸어서 수요와 공급이 축소된 시기이다(한효진, 김갑성, 2020)⁴.

그러나 교원수급에 대한 계획은 그동안 그리 정확하게 수립하지 못했다고 평가할 수 있다. 출산율이나 수도권 집중 현상 등에 따른 학생 수 추산이 쉽지 않은 데다가, 국내외 사회·경제상황의 변화 등으로 인해 수급 계획도 정확하게 세우지는 못했다. 앞으로도 수급계획을 세우는 것은 그리 쉬운 작업이 아닐 것으로 예측된다.

실제 지금까지의 교원수급 현황을 살펴보면⁵⁾, 아래 <표 4>과 [그림 2]에서 확인할 수 있듯이, 중등교원의 경우, 자격발급인원과 채용인원의 괴리가 상당히 컸음을 알 수 있다. 이에 비해, 초등교원의 경우에는 [그림 3]에서 확인할 수 있듯이, 1970년대를 제외한 대부분의 구간에서 자격발급인원과 채용인원의 상관성이 높은 편이라고 할 수 있다. 이것은 초등교원의 수급을 위해 그 당시 교육대학의 증설 및 폐지, 교육대학의 정원 증가 및 감소 등에 관한 정책을 시행하기가 용이했기 때문에 가능한 일이었다고 할 수 있다.

이에 비해, 중등교원 수급계획은 1998년부터 시작된 교원양성기관 평가를 통해 사범대학의 규모를 축소하며 자격발급인원과 임용인원 간의 차이를 좁혀갔지만 2021년까지도 약 7,500명가량 불균형이 나타나고 있음을 알 수 있다(한효진, 김갑성, 2022). 상대적으로 사범대학의 규모 축소 등의 정책을 시행하는 것이 그리 용이하지 않았던 데서 그 이유를 찾을 수 있을 것이다.

4) 한효진, 김갑성(2020)의 연구에서는 교원에 대한 수요를 학생수, 교원에 대한 공급을 교원수라고 할 때¹⁾, 교원수급 정책의 변화 시기를 학생증감율을 기준으로 총 5기로 구분·제시하고 있다.

5) 박소영, 정제영(2022)의 연구에서 발표한 ‘연도별 중등교원의 자격발급인원과 채용인원에 대한 비교’ 방식을 동일하게 적용하여, 발표자가 ‘연도별 초등교원의 자격발급인원과 채용인원에 대한 비교 분석 값’을 도출한 것임.

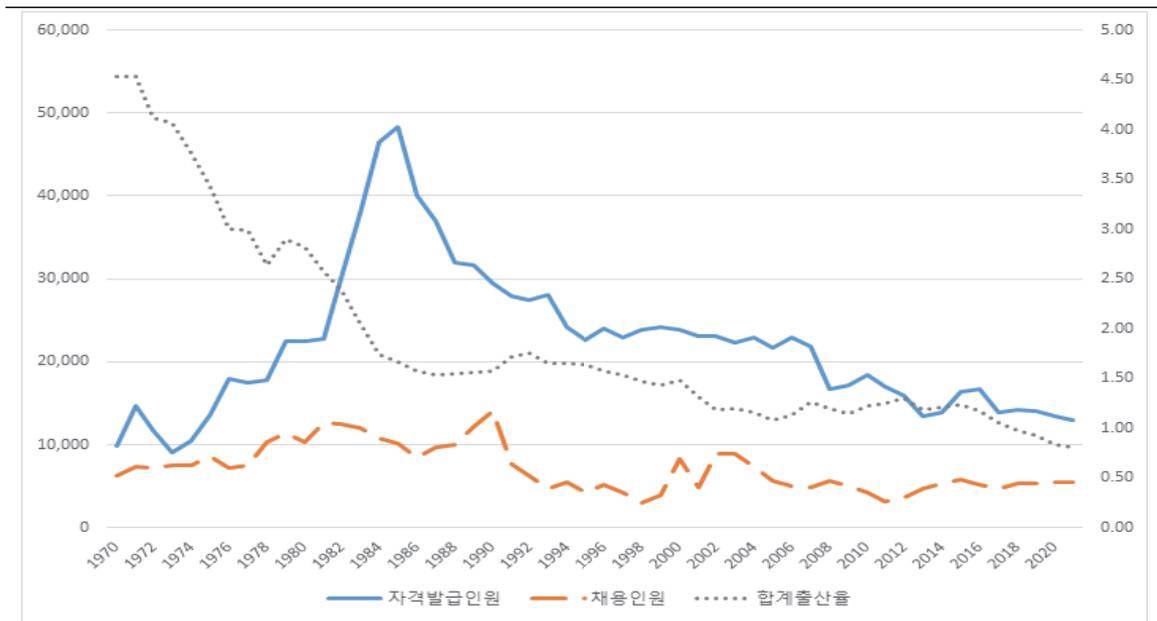
<표 4> 연도별 중등교원 수급과정 및 출산율 비교

(단위 : 명)

연도	교원 자격증 발급수 (중등)	전년대비 증감 (자격증)	채용인원	전년대비 증감 (채용인원)	수급차 (자격증발 급-채용)	출산율	출산율 증감
1970	9,907	-	6,217	-	3,690	4.53	-
1971	14,719	+4,812	7,367	+1,150	7,352	4.54	0.010
1972	11,645	-3,074	7,265	-102	4,380	4.12	-0.420
1973	9,046	-2,599	7,453	+188	1,593	4.07	-0.050
1974	10,490	+1,444	7,515	+62	2,975	3.77	-0.300
1975	13,560	+3,070	8,535	+1,020	5,025	3.43	-0.340
1976	17,970	+4,410	7,216	-1,319	10,754	3.00	-0.430
1977	17,509	-461	7,484	+268	10,025	2.99	-0.010
1978	17,785	276	10,315	+2,831	7,470	2.64	-0.350
1979	22,485	+4,700	11,404	+1,089	11,081	2.90	0.260
1980	22,415	-70	10,280	-1,124	12,135	2.82	-0.080
1981	22,774	+359	12,712	+2,432	10,062	2.57	-0.250
1982	30,131	+7,357	12,502	-210	17,629	2.39	-0.180
1983	37,965	+7,834	11,972	-530	25,993	2.06	-0.330
1984	46,472	+8,507	10,812	-1,160	35,660	1.74	-0.320
1985	48,287	+1,815	10,150	-662	38,137	1.66	-0.080
1986	40,113	-8,174	8,491	-1,659	31,622	1.58	-0.080
1987	36,917	-3,196	9,739	+1,248	27,178	1.53	-0.050
1988	31,910	-5,007	10,001	+262	21,909	1.55	0.020
1989	31,707	-203	12,201	+2,200	19,506	1.56	0.010
1990	29,484	-2,223	13,995	+1,794	15,489	1.57	0.010
1991	27,984	-1,500	7,608	-6,387	20,376	1.71	0.140
1992	27,493	-491	6,290	-1,318	21,203	1.76	0.050
1993	28,124	+631	4,677	-1,613	23,447	1.65	-0.106
1994	24,141	-3,983	5,464	+787	18,677	1.66	0.002
1995	22,580	-1,561	4,277	-1,187	18,303	1.63	-0.022
1996	24,102	+1,522	5,114	+837	18,988	1.57	-0.060

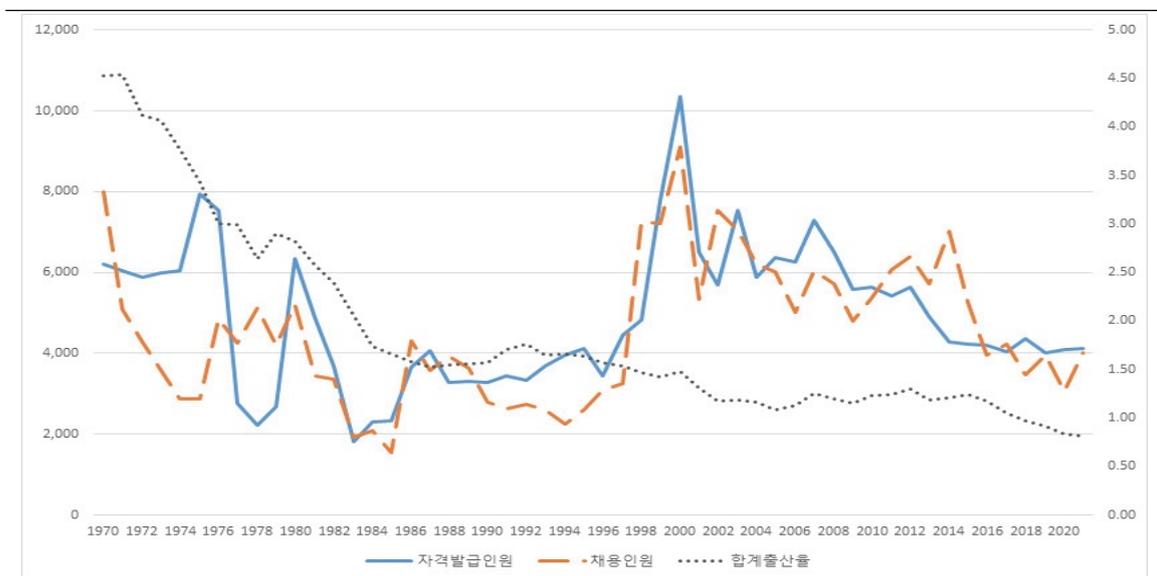
연도	교원 자격증 발급수 (중등)	전년대비 증감 (자격증)	채용인원	전년대비 증감 (채용인원)	수급차 (자격증발 급-채용)	출산율	출산율 증감
1997	22,883	-1,219	4,227	-887	18,656	1.54	-0.037
1998	23,820	+937	3,011	-1,216	20,809	1.46	-0.073
1999	24,221	+401	3,876	+865	20,345	1.43	-0.039
2000	23,856	-365	8,213	+4,337	15,643	1.48	0.055
2001	23,142	-714	4,803	-3,410	18,339	1.31	-0.171
2002	23,078	-64	8,833	+4,030	14,245	1.18	-0.131
2003	22,255	-823	8,858	+25	13,397	1.19	0.013
2004	22,956	+701	7,327	-1,531	15,629	1.16	-0.027
2005	21,674	-1,282	5,603	-1,724	16,071	1.09	-0.079
2006	22,968	+1,294	5,061	-542	17,907	1.13	0.047
2007	21,799	-1,169	4,859	-202	16,940	1.26	0.127
2008	16,718	-5,081	5,709	+850	11,009	1.19	-0.067
2009	17,091	+373	4,960	-749	12,131	1.15	-0.043
2010	18,460	+1,369	4,281	-679	14,179	1.23	0.077
2011	16,972	-1,488	3,124	-1,157	13,848	1.24	0.018
2012	15,953	-1,019	3,672	+548	12,281	1.30	0.053
2013	13,491	-2,462	4,699	+1,027	8,792	1.19	-0.110
2014	13,818	+327	5,376	+677	8,442	1.21	0.018
2015	16,464	+2,646	5,714	+338	10,750	1.24	0.034
2016	16,712	+248	5,159	-555	11,553	1.17	-0.067
2017	13,951	-2,761	4,775	-384	9,176	1.05	-0.120
2018	14,275	+324	5,263	+488	9,012	0.98	-0.075
2019	14,030	-245	5,371	+108	8,659	0.92	-0.059
2020	13,463	-567	5,519	+148	7,944	0.84	-0.081
2021	12,949	-514	5,521	+2	7,428	0.81	-0.029

* 주: 박소영, 정제영(2022: p406-407)의 연구에서 발표한 2020년까지의 내용을 토대로, 자격발급과 채용인원의 전년대비 증감수, 출산율 및 증감률을 추가로 포함시켜 발표자가 재구성함. 또, 2021년의 분석 결과도 교육통계연보를 토대로 발표자가 추가한 것임.



[그림 2] 중등교원 수급과정 및 출산율 비교

* 주: 박소영·정제영(2022)의 분석값을 토대로 발표자가 재분석한 <표1>의 값을 그래프화 함.



[그림 3] 초등교원 수급과정 및 출산율 비교

* 주: 중등교원에 대한 비교값을 발표한 박소영·정제영(2022)의 분석 방식을 적용하여, 발표자가 초등교원에 대한 비교값을 도출하여 재분석한 결과임.

한편, 교육 정책의 변화에 따르는 교원수급 문제에 적절하게 대응하지 못한 사례들도 많았다. 예컨대, “김대중 정부 기간(1998년부터 2002년까지)에 이전에 비해 다시 학생수가 증가하는 시기로 진입하였음에도 정권 초반에 교원정년단축으로 교원수를 감소시키는 정책을 사용해 교원이 부족해졌고, 정권 후반에는 교육여건개선사업의 일환으로 학급당 학생수를 감소시키는 정책을 추진해 교원에 대한 수요가 증가하면서 교원 부족이 심각해지고 교원 공급에 혼란을 겪었다(한효진, 김갑성, 2020; 170)”. 이러한 사례 역시 교원수급계획은 교육 정책의 변화에 탄력적으로 교원 공급을 가능케 하는 교원양성체제의 개선과 관계가 크다는 사실을 시사해 준다.

3. 교원수급계획과 교원양성체제와의 관계

교원수급은 교원양성체제 및 교원임용제도의 변화와도 상호 관련이 큰 사안이다. 출산율이나 교사1인당 혹은 학급당 학생수 정책의 변화 등에 의한 필요 교원수가 산정되면 그에 따라 교원양성체제 및 교원임용제도의 변화를 모색해야 하기도 한다. 이번에 윤석열 정부에서 교·사대라는 4년제의 폐쇄형 교원양성기관을 지양하고, 교육전문대학원 체제 도입과 같은 개방형으로의 변화와 초중등교사 양성기관들 간 통합과 같은 변화를 제안한 주요 이유도 여기에서 찾을 수 있다. 즉, 교원수급계획과 관련하여 목적형 교원양성체제가 나온지, 혹은 개방형으로의 변화가 필요한지 등에 대한 것은 오래된 논의 주제에 해당된다. 일반적으로, 현재 ‘목적형’으로 양성되는 초등교원양성체제는 교원수급에 영향을 미치는 요인인 출산율 등의 인구변화, 교육정책의 변화 등에 계획적으로 통제할 수 있는 장점이 있다고 평가하기도 하고(정일화, 천세영, 2017), 반면 중등교원양성체제와 같이 개방형 양성체제는 교원의 공급을 조절하기 어려워 수급불균형 문제 및 임용 적체가 심각해질 것이라고 지적하기도 한다(에듀인뉴스, 2020.10. 12)⁶⁾

초등교원은 현재 목적형으로 양성되는데, 현재 거론되고 있는 것과 같이 ‘교육전문대학원을 통한 초등교원 양성 계획’이 현실화된다면, 이것

6) 에듀인뉴스, 2020.10. 12) 교대련 “개방형 교원양성체, 초-중등 통합 자격 신설 문제 있다”. <https://www.eduinnews.co.kr/news/articleView.html?idxno=35175>에서 인출

은 곧 ‘개방형’ 양성으로 이어질 가능성이 높다고 지적되고 있다⁷⁾. 위의 [그림 1]과 [그림 2]는 목적형 교원양성과 개방형 교원양성체제의 수급 경향을 비교해서 보여주는 그래프라고도 할 수 있다. 이러한 경향을 비교해 보면 초등교원양성이 개방형 양성체제로 전환될 경우 임용 적체가 더욱 심각해질 위험이 있음을 추정해 볼 수 있다. 그 예로, 중등교원의 수급은 1970년대 후반 공급과잉 현상이 발생한 이래로 문제가 해결되지 못한 상태에 있다. 이는 교원의 수요보다 교원양성기관의 수가 많기 때문에 발생하는 수요-공급의 불일치 문제로 평가받는다. 이러한 중등교원 관련한 수요-공급의 불일치 문제를 해결하기 위하여 1998년부터 2017년까지 교원양성기관평가를, 2018년부터는 교원양성기관 역량진단을 실시해 왔다. 교원양성기관 평가를 통해 수급 불일치 문제를 해결하려고 시도해 온 것이다. 그 결과, 1998년부터 시작된 교원양성기관 평가를 통해 사범대학의 규모가 축소되며 자격발급인원과 채용인원 간의 차이가 좁혀지고 있지만, 2021년까지도 약 7,500명가량 불균형이 나타나고 있다.

한편, 초등교원 양성과 같이 목적형의 양성체제라고 할지라도 실제 여러 현실적 이유로 인해 매년 입학생 정원이나 임용 인원을 유연하게 변화시키기 어려운 구조에서는 교원임용 적체의 문제가 심각해질 수 있음을 우리는 간과해서는 안 될 것이다. 그러할 가능성을 보여주는 증거로서 과거의 사례를 들 수 있다. 곧, 한효진, 김갑성(2020: 170)에서 지적하듯이, “1970년부터 1973년까지 초등교원은 매년 6천명씩 양성 배출된 데 비해 임용 교원은 2천명씩 늘어나 양성과 임용의 차이가 커지게 된 데다가, 교원의 퇴직률 역시 1971년 4.31%에서 1973년 2.86%로 감소해 1973년부터는 교육대학 졸업자의 임용대기 현상이 발생하였다. 이후 교육대학졸업자 미발령자들이 최소 1년에서 3년간 대기하게 되면서 적체 인원이 큰 폭으로 증가한 것이다”. 이러한 문제는 교원 증가율 감소에 대비한 교원 양

7) 초등교원은 교육대학교 10개교와 초등교육과 설치대학 3개교(이화여자대학교, 제주대학교, 한국교원대학교), 총 13개교를 통해 양성되고 있으며, 중등교원과는 달리 해당 학교를 졸업해야 초등학교 정교사(2급) 자격증이 부여되기 때문에 초등교원 양성과정은 ‘목적형’ 양성과정으로 분류된다. 반면, 중등교원의 경우 사범대학 졸업자(대학에 설치된 교육과 졸업자 및 교직과정 이수자) 혹은 교육대학원에서 석사학위를 취득한 자에게 중등학교 정교사(2급) 자격증이 부여되는데, 전국의 사범대학과 일반대학의 교육과로 인정받는 학과를 더하면 약 60여개의 대학과 교육대학원에서 중등교원을 양성하고 있으며 초등교원과는 달리 ‘개방형’ 양성과정으로 일컬어진다.

성의 비탄력성 문제와 퇴직률 감소 등과 같은 기타 요인을 예측하기 어려운 점들 때문에 발생할 가능성이 높은 것이다.

또한 2022년 7월 시행된 『국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률』 제10조에 따르면 교원수급계획을 포함한 교원정책과 학급당 적정 학생수와 관련된 일은 국가교육위원회의 소관 사무로 규정되어 있어 논란이 예상된다. 그런데 이 문제를 해소하기 위한 교원단체와의 소통의 부재, 불투명한 교육예산 확보 방안과 교원수급정책, 대입정책의 개선 등 준비가 부족하다는 지적이 많아서 정책의 실현가능성이 낮을 수 있다. 따라서 법령에 대한 검토를 통해 현재 교육부가 수립 중인 중장기 교원수급계획이 보다 실질적으로 실현될 수 있도록 노력할 필요가 있어 보인다.

V. 교원의 전문성 강화를 위한 교원 정책의 방향

이 논문에서는 포스트코로나 시대의 교원 정책의 쟁점에 대한 논의를 현 정부가 발표한 교원전문대학원 도입(안)과 관련하여 전개되는 교원양성체제 및 임용, 그리고 교원수급계획에 관련된 논의로 한정하여 진행하였다. 포스트코로나 시대에 더욱 요청되고 있는 교원 전문성 강화를 위해서, 교원양성체제 및 임용, 그리고 교원수급과 관련된 정책의 방향은 다음과 같은 논의에 초점을 두어야 한다.

첫째, 출생률 등 인구변화나 사회문화 변화와 같은 변수에 맞춰 정확하게 교원의 수요를 예측하기는 어렵다. 대략적인 경향을 추정할 수 있을 뿐이다. 또, 고교학점제와 같은 정책 변수로 인한 교원의 수요 변동도 미리 예측해서 준비하기도 쉽지는 않다. 따라서 중요한 것은 교원의 수요 변화에 따라 교원의 공급을 맞추기 쉬운 탄력성있는 교원양성 및 임용체제가 되느냐 하는 사실이다. 즉 탄력적인 교원수급계획을 가능케 하는 교원양성체제 및 임용제도에 대한 개선책을 함께 논의해야 할 것이다.

둘째, 교원양성체제의 개선과 관련하여, 목적형 교원양성기관의 존치 여부는 두 가지 기준, 곧 ‘우수교원 확보’와 ‘교육의 효과’를 기준으로 논의해야 한다. 즉, ‘목적형 교원양성기관의 졸업생에게 교원자격을 부여하게 되면 우수교원의 확보 면에서, 그리고 그 기관의 교육 효과 면에서 일반 교육기관에 비해 더 나은가’를 따져서 존치 여부를 결정해야 한

다는 것이다.

일찍이 우리나라가 교육대학이나 사범대학이라는 목적형 교원양성체제를 시행했던 것은 교육에 대한 사명감과 순수한 열정을 가진 우수 고교졸업생을 선점하기 위한 이유에서였음을 주목할 필요가 있다. 주지하다시피, 이러한 정책은 지금까지 우수한 교사 확보를 가능하게 함으로써 우리나라 교원의 질적 수준이 세계적 수준에 이르도록 한 데 가장 크게 기여했다고 평가받는다. 그동안 어찌면 이러한 문제에 대한 논의가 충분하지 않았기 때문에, 현 정부의 직전 정부인 문재인 정부에서는 현 정부와 방향이 다른 정책을 시도했다고 볼 수 있다. 즉, 개방형이라고 할 수 있는 교육전문대학원 도입(안)을 제시한 현 정부의 교원정책 방향과는 거의 반대라고 할 수 있는 ‘일반대학 교직과정 및 교육대학원의 교직자격과정 축소 정책’을 시도했던 것이다.

셋째, 위와 같은 쟁점을 논의하는 과정에서, 동시에 우리 사회에서 학교 교사의 요건으로 대학원 수준까지의 교육과정(학력)이 이론적·현실적인 면에서 필수적인지를 검토해 보아야 할 것이다. 교육전문대학원 도입(안)의 경우와는 동일하지 않다고 해도, 법학전문대학원 졸업생에게만 법률가의 자격을 부여하는 체제로의 개혁에 대해 인재양성의 질적인 면에서나 사회정의의 실현 면 등에서 여러 논란이 있음을 참고할 필요가 있다. 교육전문대학원 체제가 교직의 사명감을 가진 우수 인재의 확보를 위한 조건으로 작용할 수 있는지 여부를 선행 제도의 경험을 통해 살펴보아야 할 것이다.

넷째, 이를 위해 가장 기초적인 과제로서, ‘교원자격기준’을 ‘교원양성교육과정’과 연계하여 설정·제시하기 위한 연구와 논의가 선행되어야 할 것이다. 예를 들어, 교원자격의 기준으로, 교원양성교육과정을 일반 전공교과와 교직 관련 교과의 학점을 이수하는 등의 기준을 설정한다고 하면, 이러한 교과를 개설한 일반대학이나 대학원에서 학점을 이수한 졸업생들에게 모두 교원자격을 부여하고 교사임용시험에 응할 수 있게 할 수도 있기 때문이다. 이것은 교원양성체제를 개방형으로 운영하는 것을 의미하는데, 이 경우에는 굳이 교육전문대학원이라는 목적형의 교육기관만을 고집할 필요도 없을 것이다.

참고문헌

- 교육부(2023). 2023년 주요업무 추진계획 - 교육개혁, 대한민국 제도약의 시작 - 교육부 보도자료(2023. 1. 5).
- 김갑성 외(2019). 교원양성체제 개편 방안 연구. 한국교육개발원 현안보고서.
- 김병찬(2019). 2030 교육체제 구축을 위한 교원양성체제 개편 논의: 교육전문대학원 설치를 중심으로. 한국교원교육학회 제75차 춘계 학술대회 발표자료집(pp.75-118).
- 김정원, 김기수, 정미경, 홍인기(2012). 미래형 교사교육체제 구안 연구. 한국교육개발원 연구보고서.
- 김태완, 최원희, 고대혁, 박선형, 박인심(2008) 교원 양성 및 임용의 다양화 방안 연구. 교육부 정책연구.
- 박상완(2019. 5). ‘2030 교육체제 구축을 위한 교원양성체제 개편 논의: 교원양성체제 개편에 대한 이론적 근거’, 한국교원교육학회 제75차 춘계 학술대회 발표자료집(pp.3-45).
- 박상완(2023. 3). ‘교육전문대학원의 당위성과 정책추진 절차·방식 진단’, 한국교육학회 제2차 교육정책포럼 프로그램 자료집.
- 박소영, 정제영(2022). 역사적 신제도주의 관점에서의 중등교원수급정책: 1970년-2000년대를 중심으로. 교육행정학연구, 40(1), 399-427.
- 박영숙 외(2017). 교직환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제(Ⅰ):교원 양성 및 채용 정책의 혁신 과제 연구보고서. 한국교육개발원 연구보고서.
- 박영숙 외(2019). 교직환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제(Ⅲ):교원 인사제도 혁신 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고서.
- 서강식, 김은정, 정광순, 주현준(2016). 초등교원 양성대학교 교육과정 개선방안 연구. 교육부 2016 정책연구.
- 서정화, 정일환 외(2013). 한국 교육정책 현안과 해법. 교육과학사.
- 양희준(2007). 교원양성체제의 개편 방향과 교원전문대학원의 도입 쟁점 검토. 국회입법조사처정책연구용역자료.
- 에듀프레스(2023. 3. 31). 교육부 “선임교사제 신설하고 수업 잘하는 교사 가산점 준다”, <http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=10242> 에서 인용

이광현(2022). CIPP 모형에 근거한 문재인 정부 교원정책 평가. *교육정치학연구*, 29(2), 1-27.

이동엽 외(2020). 미래교육환경 변화에 따른 교사자격제도 개선 방안 연구. 한국교육개발원 연구보고서.

정일화, 천세영(2017). 교육전문대학원 교원양성체제의 탐색. *한국교원교육연구*, 34(1), 149~173.

통계청(2022). 인구동향조사. 통계청

한국교육개발원(1970-2022). *교육통계연보*. 충북: 한국교육개발원.

한국교육개발원(2022). 초등학교 직위별 교원수. 한국교육개발원 교육통계서비스 (<https://kess.kedi.re.kr>).

한국교육개발원(2022). 중학교 직위별 교원수. 한국교육개발원 교육통계서비스 (<https://kess.kedi.re.kr>).

한국교육개발원(2022). 고등학교 직위별 교원수. 한국교육개발원 교육통계서비스 (<https://kess.kedi.re.kr>).

한효진, 김갑성(2020). 초등교원 수급정책 변화 과정 분석: 계량적 시기 구분 분석을 중심으로. *교육행정학연구*. 38(3). pp. 167-201.

National Board for Professional Teaching Standards. (2021). Professional Standards for Teaching. Retrieved from <https://www.nbpts.org/what-we-do/professional-standards>.

한국교원교육학회

“포스트 코로나 시대 교원정책의 쟁점과 과제”에 대한 토론

박 종 필(전주교육대학교)

지난 3월 26일, 전국의 교육대학교 학생들은 교육 불평등 현상을 심화시키는 교육전문대학원 도입의 철회를 주장하는 집회를 개최하였다. 또한 지난 2월 중순에 발표된 교육전문대학원 도입에 대한 설문 조사 결과에서도 응답자의 81.5%는 교육전문대학원 도입에 동의하지 않는다고 응답하였고, 그 주된 이유로 교육전문대학원 도입이 교원의 전문성이나 역량 확보에 도움이 되지 않기 때문이라고 응답하였다(국회의원 강득구 Naver 블로그, 2023.2.14.). 이와 같은 여러 교육 주체들의 반발로 인해 교육부는 2월 중 교육전문대학원 시범운영 방안을 마련하겠다는 당초 계획을 연기하여 8월까지 교원역량혁신 추진 방안 시안을 마련하고 공청회를 거쳐 올해 말까지 확정할 예정이라고 발표하였다(한국일보, 3월 29일)

이와 같이 교육전문대학원에 대한 관심이 크게 증가하고 있는 현 상황에서 교육전문대학원 도입에 관한 쟁점을 중심으로 포스트코로나 시대의 교원정책에 대한 쟁점과 과제를 분석한 이수정 교수님의 논문은 상당히 큰 시사점과 의미를 가지고 있다고 생각된다. 따라서 전체적인 맥락에서는 이수정 교수님의 의견에 동의하지만, “교육대학교”에 근무하고 있는 교수의 입장에서 제시된 쟁점에 관한 의견을 추가하고 질문을 제시하는 것으로 토론을 마무리하고자 한다.

「교육전문대학원 도입방안 관련 쟁점」

논문에서는 교육전문대학원 도입 방안과 관련된 쟁점들을 자세하게 분석하고 있고, 토론자는 이 교수님의 의견에 상당 부분 동의한다. 그러나 3안(4+2년제)의 경우는 초등교사 양성 과정의 특성이 반영될 필요가 있다.

즉, 짧은 양성 기간으로 인한 원활한 교원 인력 수급이 가능하다는 장점과 사명감 및 전문성을 함양하기에 충분치 않다는 비판과는 별도로 이 안은 초등교사 양성 과정의 특성을 전혀 반영하지 않고 있고, 따라서 현실적으로는 불가능한 방안이다.

초등학교 교사는 모든 교과목을 지도한다. 따라서 교육대학교의 교육과정은 이러한 초등학교 교사의 특성을 반영하고 있다. 전주교육대학교를 예로 들면, 예비 교사들이 이수하는 학점은 교직 과목(교직 소양 포함) 외에도 도덕, 국어, 사회, 수학, 과학, 실과, 음악, 미술, 체육, 영어 등 각 교과교육 과목 45학점(47시간), 교과 전담 과목 10학점(18시간) 및 창의적 체험활동 등을 포함한 특별활동 7학점으로 구성되어 있다. 교육실습을 포함할 경우 이와 같은 학점은 2년 안에 이수하는 것은 거의 불가능하며, 따라서 3안은 교육대학교에는 적합하지 않는 안이라고 할 수 있다.

「초등교육 양성과 중등교원 양성 분리 대 통합과 관련된 쟁점」

학계 및 현장에서의 심도 있는 논의가 필요한 시점이라는 주장에 동의한다. 그러나 교사 양성 과정의 ‘통합’이 의도하는 목적이 무엇인가에 대한 의문이 항상 뒤따른다. 지금 언급되고 있는 사항들을 종합해보면, 초등학교 5학년과 6학년 교사를 사범대학에서도 양성하겠다는 것이 핵심이다. 그러나 이것은 현재 엄청난 적체 상태에 있는 중등 교사 양성 과정이 처한 문제를 해결하려는 방안으로밖에 보이지 않는다. 즉, 중등 교사 양성 체제가 가지고 있는 문제점을 해결하기 위해 교육대학교를 희생양으로 삼는 것으로밖에 해석할 수 없다. 따라서 통합을 주장하기에 앞서 사범대학의 정원, 교직과정 이수 학생 정원 및 교육대학원 양성 정원을 대폭 감축시키는 등 현재 자격증 과잉 양산 상태에 있는 중등 교사 양성 기관의 대대적인 구조조정과 심각한 중등임용 문제의 해결이 우선되어야 한다. 그렇지 않은 상황에서 통합 방안이 실현된다면 과잉 공급되고 있는 중등 교사 양성 체제의 문제가 초등 교사 양성 체제로 전이·확산될 가능성이 높으며, 그 결과 초·중등 교사 양성 대학이 모두 제 기능을 못하게 될 수 있다(박철휘 외, 2020).

「교육전문대학원 교육과정상의 쟁점」

모형이나 제도에 대한 논의 못지않게 교육과정에 대한 논의가 필요하다는 전적으로 이 교수님의 주장에 동의한다. 교사로서의 전문성 및 현장성 신장에 초점을 둔 교육과정 관련 논의 및 개편이 필수적이다.

「교원 전문성 함양 관련 쟁점」

이 교수님은 교원 역량에 대한 표준 정립의 필요성을 주장하고 있다. 역시 이 주장에 전적으로 동의한다. 논문에 제시한 것과 같이 NBPTS를 통해 교사 전문성 표준을 제시하고 있는 미국과 달리 우리나라는 교사 전문성에 대한 표준이 정립되어 있지 않고 있다. 그나마 교원자격검정령 등을 통해 이수 과목 등을 규정하고 있지만, 이들 과목 등은 대학의 자율성이라는 측면에서 담당 교수에 따라 다양한 내용 및 형태로 운영되고 있는 것이 현실이다. 이러한 측면에서 교육부가 관련 정책(교육과정 포함)을 수립하고, 교수 평가에서 수업에 관련 정책 반영 정도를 평가하고 있는 Singapore의 경우도 시사하는 바가 크다.

그러나 이 부분에서 한번 생각해봐야 할 문제는 수업 전문성과 승진 간의 관계이다. 이 교수님은 수업력 제고를 목표로 도입된 인사제도 개선 방안들이 실효가 없다고 언급하고 있다. 이러한 주장에 동의하면서, 토론자는 한 걸음 더 나가서 수업을 잘하는 사람이 좋은 교장이 될 수 있다는 가정에 근본적인 의문을 제기하고 싶다. 즉, 수업 전문성 향상에 초점을 둔 전문성 강화 정책과 승진을 연결시키는 것이 타당한가에 대한 논의도 추가되어야 한다고 생각한다.

「중장기 교원수급계획 관련 쟁점」

교육 관련 정책에서 어느 하나라도 쉬운 영역이 있는 것은 아니지만, 교원수급 관련 계획은 특히 더 어려운 영역이라고 판단된다. 이 교수님이 언급한 것처럼 출산율이나 수도권 집중 현상, 그리고 국내·외 사회·경제적 상황의 변화를 정확하게 예측할 수가 없기 때문이다.

그러나 이와 관련된 논쟁에서는 단순히 학급당 학생수, 출산율 등이 아

나라 학교가 처한 특수한 상황이 강조되어야 한다고 생각한다. 전라북도의 초등학교 현황을 예로 들어보면, 다음의 <표 1>에 제시되어 있는 것과 같이, 전체적으로 보면 학급당 학생수나 교원당 학생수 비율은 상당히 양호한 편이다. 또한 일부 지역의 경우에는 학급당 학생수가 8명 정도에 불과할 정도로 아주 양호한 편이다. 그러나 전주시의 경우에는 학급당 학생수가 22.83명에 이르며, 군산시의 경우에도 19.72명으로 학급당 학생수는 거의 20명에 이르고 있다. 물론 군단위 지역의 경우에는 학급당 학생수가 10명 내외로 상당히 적은 편이지만, 군지역의 경우 읍·면별로 초등학교가 1~2개에 불과하다는 상황을 고려해야 한다. 즉, 더 이상 통폐합이 불가능한 상황이며, 학생수가 적어도 ‘학급’은 편성이 되어야 한다.

<표 1> 전라북도 초등학교 학생수 / 학급수 / 학급당 학생수(2022년 하반기)

구 분	학교수	학급수	학생수	교원수	학급당 학생수	교원당 학생수
총계	421	5,169	91,290	8,384	17.67	10.89
전주시	75	1,722	39,311	2,688	22.83	14.62
군산시	56	762	15,025	1,215	19.72	12.37
익산시	60	754	13,701	1,200	18.17	11.42
정읍시	34	334	4,587	546	13.73	8.40
남원시	27	246	3,377	415	13.73	8.14
김제시	36	277	3,139	461	11.33	6.81
완주군	29	294	4,371	491	14.87	8.90
진안군	13	92	771	162	8.38	4.76
무주군	10	74	861	125	11.64	6.89
장수군	8	74	805	132	10.88	6.10
임실군	15	98	787	168	8.03	4.68
순창군	15	109	897	195	8.23	4.60
고창군	21	173	1,900	312	10.98	6.09
부안군	22	160	1,758	274	10.99	6.42

출처: 전라북도교육청 교육통계(2022).

https://www.jbe.go.kr/open/board/list.jbe?boardId=BBS_0000499&menuCd=DOM_000001003002005000&contentsSid=2612&cpath=%2Fopen&&cpath=%2Fopen

<표 2>에 제시된 것과 같이 시·군별 학급별 학생수 현황을 살펴보면 상황은 더 심각해진다. 전라북도의 경우 학급당 학생수가 20명을 초과하는 학급의 비율이 전체의 54.11%를 차지하고 있으며, 전주시에 경우에는 81.48%가 학급당 학생수가 20명을 초과하고 있다. 물론 학급당 적정 규모의 학생수에 대해서는 다양한 의견이 존재하고 있다. 그러나 현재의 상황에서는 20명 초과, 특히 25명을 초과하는 학급은 과밀 학급으로 분류할 수 있을 것이다.

<표 2> 전라북도 초등학교 학급별 학생수(2022년 하반기)

구분	계	~ 20	21 ~ 25	26 ~ 30	20명 초과	비율
총계	5,169	2,372	1,974	823	2,797	54.11
전주시	1,722	319	852	551	1,403	81.48
군산시	762	273	369	120	489	64.17
익산시	754	344	311	99	410	54.38
정읍시	334	225	104	5	109	32.63
남원시	246	176	51	19	70	28.46
김제시	277	208	54	15	69	24.96
완주군	294	180	106	8	114	38.78
진안군	92	87	4	1	5	5.43
무주군	74	61	13	-	13	17.57
장수군	74	63	11	-	11	14.86
임실군	98	94	4	-	4	4.08
순창군	109	95	12	2	14	12.84
고창군	173	128	45	-	45	26.01
부안군	160	119	38	3	41	25.63

출처: 전라북도교육청 교육통계(2022).

https://www.jbe.go.kr/open/board/list.jbe?boardId=BBS_0000499&menuCd=DOM_000001003002005000&contentsSid=2612&cpath=%2Fopen&&cpath=%2Fopen

출산율이 줄어들어도 학교와 학급은 유지되어야 하며, 과밀학급을 해소하기 위한 노력이 이루어져야 한다. 따라서 교원수급계획 관련 논쟁에서

는 단순히 출산율 등이 아니라 학교의 특수성을 강조하는 관점이 강조되어야 할 것이다.

끝으로, 이 교수님은 개방형과 목적형 양성체제에 대한 다양한 관점을 제시하고 있는데, 목적형 양성 체제를 선호하는 토론자의 관점에서 두 가지 질문을 제시하는 것으로 토론을 마무리하고자 한다. 먼저, 교육전문대학원 체제가 도입되면 개방형 양성으로 이어질 가능성이 높다고 언급하고 있는데, 목적형 교육전문대학원 체제로 운영하는 것에 대해서는 어떻게 생각하시는지 알고 싶다. 그리고 마지막 부분에 목적형 양성체제라도 임용 적체 등의 문제가 심각해질 수 있다는 점을 간과해서는 안된다고 언급하고 있는데, 우리나라보다 더 목적형 양성 체제를 운영하고 있는 Singapore의 경우는 임용 적체와 같은 문제는 거의 언급되고 있지 않다. 물론 소규모 도시 국가인 Singapore와 우리나라를 직접 비교하는 것은 적절하지 않을 수도 있지만, 정부의 관여 속에 완전한 목적형 형태로 운영되고 있는 Singapore와 같은 교사 양성 체제에 대해서는 어떻게 생각하시는지 궁금하다.

참고 문헌

- 국회의원 강득구 Naver 블로그(2023. 2. 14.). [보도자료] 3만1천9백명 설문조사 결과, 교육전문대학원 도입 '81.5%' 반대. <https://blog.naver.com/PostView.naver?blogId=dulipapa&logNo=223015108096&categoryNo=96&parentCategoryNo=&from=thumbnailList>
- 박철희 외(2020). 초등교원 양성체제 발전 방안 연구. 전국교육대학교 총장협의회 초등교원양성체제 발전연구위원회
- 한국일보(2023. 3 .29. 작성). '교전원' 두고 격해진 반발...뒤늦게 교원 양성체계 의견 수렴 나선 교육부. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2023032910340000359?did=NA>

세션 III

포스트 코로나 시대 교육재정 정책의 과제

[한국교육재정경제학회]

발표자: 이광현(부산교육대학교)

토론자: 이선호(한국교육개발원)

한국교육재정경제학회

포스트 코로나 시대, 교육재정 정책의 과제

이 광 현(부산교육대학교)

I. 서 론

코로나19가 이제 더 이상 인류에게 위협이 되지 않는 포스트코로나 시대가 오고 있다. 대부분의 국가들에서 마스크 착용은 이제 해제되었고 한국 역시 실내에서의 마스크 착용도 금지되고 있지 않다. 교실에서 아직은 마스크를 쓰는 학생과 교사가 상당수 있지만, 이제 의무사항은 아니다. 코로나19 중 치명률이 높은 바이러스는 거의 사라지고 약간 독한 감기와 유사한 정도의 치명률과 전염률을 가진 또 하나의 일상적 바이러스로 전환된 것(혹은 남은 것)으로 볼 수 있다. 아직 세계보건기구(WHO)에서는 코로나19 비상사태 해제를 하지는 않은 상황이지만 최근 보도에 의하면 WHO에서도 올해 4월말이나 5월초에 코로나19 비상사태 해제가 유력하다(연합뉴스, 2023).

대략적으로 우리가 코로나19 시대라고 한다면 2020년 2월경부터 2023년 2월까지로 약 3년의 시기로 설정해볼 수 있을 것이다. 코로나19 이전시기와 그 이후시기로 구분해서 살펴보면서 교육의 미래는 어떻게 변화해가야 하는 것인지에 대한 논의가 필요할 수 있다. 이 발표문에서는 그렇다면 코로나19를 경험한 시기가 그 이전과 교육재정정책의 측면에서 어떠한 차이가 있었는지를 살펴보고자 한다. 사실 곧 논의하겠지만, 교육재정정책상으로는 큰 변화는 없었던 것으로 볼 수 있다. 그렇다면 포스트코로나 시대의 교육재정정책 과제는 무엇일까? 정작 코로나19 이전과 코로나19 기간 중에 별다른 차이가 없었다면 포스트코로나 시대라는 범주로 특별하게 제시해야 할 교육재정정책의 과제는 없는 것이 아닐까? 하지만 코로나19와는 별도로 지속적으로 제기되는 교육재정정책에 대한 몇 가지 쟁점에 대한 고민은 필요할 것으로 보인다. 본 발표문에서는 이에 대해서 간략히 살펴보고자 한다.

II. 코로나19로 인한 변화와 교육재정

1. 대면 학교교육의 지속과 비대면 교육의 비일상성

코로나19 시기는 감염 예방을 위해서 학교교육이 상당한 제약 속에서 이루어졌다. 일단 모두 미래가 앞당겨져서 다가왔다는 표현처럼 원격교육이 어떻게 보면 반강제적으로 시행되었다. 비대면 수업이라는 폭 넓은 표현으로 담길 수 있는 원격교육은, 교사와 실시간 비대면 수업, 혹은 자료나 강의 동영상을 탑재함으로 이루어지는 비실시간 비대면 수업 등으로 이루어졌다. 원격 수업은 실시간 쌍방향 수업, 콘텐츠 활용, 과제 수행중심 등으로 이루어졌다(부산시교육청, 2020).

온라인 비대면 수업은 과거 일부 원격대학이나 미국의 일부 온라인 차터스쿨 등에서 제한적으로 이루어지던 수업방식인데, 코로나19로 인해서 전체 초중등 학교가 시행해보게 되었다. 미국의 원격대학과 온라인 차터스쿨 연구에 의하면 이러한 비대면 교육과정에서는 중도탈락률이 높으며 학습효과 면에서 한계가 있다(이광현, 2023a). 미국의 심리학 초창기 개척자인 윌리엄 제임스(1899)에 의하면 교육에서 가장 중요한 요소 중 하나는 ‘주의(attention)’이다.¹⁾ 소위 학생들이 교사의 가르침을 주목하지 않으면 교육이 효과적으로 이루어지지 않는다. 온라인 수업은 학생들의 주의·주목을 잘 이끌고 유지하면서 교사가 지도하기에는 상대적으로 어려움이 존재한다. 이러한 문제로 인해서 미국의 원격대학은 자퇴율도 높으며 온라인 차터스쿨 역시 성취도 향상에서 교사의 대면 수업이 보여주는 것만큼 효과를 가져 오지 못한 것으로 볼 수 있다.

만약 최첨단 인공지능의 발전으로 학생들이 주의·집중하는지를 점검해서 온라인 화상수업 시 교사의 수업 내용에 주목하지 않는 학생의 화면을 주의집중도에 따라서 초록색(매우 집중)~노란색(집중도 약화)~빨강색(전혀 집중하지 않음)으로 표시를 해준다면 나름 실시간으로 교사가 효과적으로 수업을 잘 이끌어 가는데 도움이 될지도 모른다. 그러나 아무래도 온라인 화상수업보다는 학교 교실에서 대면수업을 통해서, 학생들 바로 앞에서 주의·주목을 유도하면서 효과적인 수업이 이루어질 수가 있을 것이다. 교육

1) ‘보이지 않는 고티라 연구’가 대표적인 주의·집중의 중요성을 보여주는 유명한 실험 연구이다.

의 효과성 측면에서는 온라인 수업보다는 아무래도 어떠한 상황일지라도 대면수업을 하는 것이 나을 것이다. 따라서 코로나19 시기임에도 불구하고 학교는 마스크를 쓰고 수업을 하고, 부분적으로 요일별로 대면/비대면 교차병행 수업 등을 통해서 가급적 대면수업을 진행하려 노력해왔다.

코로나19라는 미증유의 상황 속에서 대면 수업을 유지하려 노력한 데에는 대면 교육의 효과성이 가장 큰 이유였겠지만, 다른 이유도 있을 수 있다. 정부 입장에서는 지난 몇 십 년 동안 엄청난 교육재정을 투자하여 교사를 양성해왔으며 표준화된 교육과정을 구축하고, 학교시설을 건축하고 이를 통해서 사회제도의 일환으로 구축한 오프라인 교육체제에 투자한 일종의 ‘매몰 비용’이 있다. 교육대학교, 사범대학교 등 대학의 양성기관이 지출한 비용 등을 포함해서 엄청난 교육투자비용이 존재한다(해방 이후 누적 몇 천 조원이 되지 않을까 싶다).

어쩌면 우리는 코로나19의 재등장을 대비해서 혹은 화끈한 미래교육 구현을 위해서 소위 ‘일타 강사’의 수업으로 모두 대체하는 극단적(?) 온라인 수업방식을 도입할 수도 있다. 대학교육도 어쩌면 ‘일타 교수’의 강의로만 대체해도 될 것이다. 그러나 현대 사회의 교육제도에 있는 수많은 교육 인력들을 모두 실직시킬 수는 없을 것이다(이 경우 대학은 연구인력만 필요하게 된다). 이와 같은 극단적 혹은 최첨단 온라인 교육 방식의 경우 매몰 비용을 포함한 현실적 문제들이 존재하기 때문에 시행하기에 어려움이 있다.

그러나 그 무엇보다도 학교현장 교육이 갖고 있는 동료효과(상호영향)라는 커다란 장점은 온라인 수업으로 모든 수업을 대체하는 것을 어렵게 만든다. 학교라는 공간에서는 교실수업뿐만 아니라, 학생회활동, 동아리활동 그리고 온갖 학생 간의 상호 교류라는 보이지 않는 교육적 활동이 이루어진다. 해리스(2009)에 의하면 학교라는 공간에서의 학생들 간의 동료효과가 얼마나 큰지를 보여준다. 부모의 영향력은 학교에서의 자녀가 성장하면서 얻게 되는 혹은 받게 되는 상호작용의 효과에 비하면 상대적으로 크지 않을 수도 있다. 발표자의 경우 집안에서는 서울말을 사용한다. 그러나 부산에서 태어나고 학교생활을 하는 발표자의 자녀는 부산말을 사용한다. 학교에서 친구들과 함께 배우는 언어는 가정의 언어교육영향을 훨씬 뛰어넘는다. 물론 뇌과학 연구(레이티, 2001)에 의하면 영유아시기에 언어교육이 매우 중요한 것으로 나타나긴 하지만, 일단 영유아교육

이 큰 문제없이 진행되었다는 가정 하에 학교교육은 기존의 교육을 모두 넘어 설 만큼 중요하다.

생물학적으로 보면 인간처럼 교육기간이 긴 동물은 없다. 칼 세이건(1978)에 의하면 인간은 유전적 정보를 후손에게 DNA를 통해서 전승함과 더불어 비유전적 정보는 교육을 통해서 전승한다(그리고 문자를 통해서 구축하고 보전한다). 급변하는 세상에 적응하거나 세상을 급변하게 만들기 위해서는 급변하는 정보를 후대에게 가르쳐야 한다. 유전을 통해서 유전적 정보(스티븐 핑커가 언급한 언어 본능 등)를 가르치기도(전수하기도) 하지만, 비유전적 정보의 전수, 즉 가르침이 없다면 성공적으로 세상을 변화시킬 수는 없다. 호모 사피엔스의 이러한 능력, 정보의 비유전적 계승의 능력으로 인해서 지구에서 어찌되었건 간에 개미와 함께 가장 많은 중량을 차지하는 존재가 되었다(최재천, 2012). 인간은 문자와 언어, 사회제도의 구축을 통해서 급변하는 시대를 만들어내며 그런 급변하는 상황에 적응해야 할 진화를, “느린 생물학적 진화를 빠른 교육적 진화로 대체” 함으로서 어찌면 하루하루 매시간 진화를 거듭하고 있을지도 모른다. 물론 이는 학교교육으로만 제한되지는 않는다. 그럼에도 불구하고 학교교육, 유·초·중등 그리고 대학까지 합해서 16년을 넘는 이 기간 동안에 엄청난 정보의 계승과 전수가 이루어진다. 대면활동은 그 과정에서 매우 중요한 역할을 한다. 감정, 지식, 놀이, 사랑 등 인간(人間)-사람 사이-의 본능적 상호작용을 모두 교육적인 요소라고 본다면 우리는 직접 만나야 하는 존재이기도 할 것이다.

따라서 비대면 교육은 일상적인 형태는 아닌 것으로 봐야 한다. 즉 비일상성을 가질 수밖에 없다. 앞에서 언급한 여러 이유들로 대면교육, 현장에서의 교육이 일상성을 갖게 만드는 강력한 요인들이 존재한다고 봐야 한다. 그로 인해서 우리는 코로나19가 창궐한 2020년 초창기 한두 달 정도만 잠시 비대면 수업으로 우왕좌왕했지만 곧 마스크를 쓰고서라도 대면 수업을 진행해왔다. 학교교실에 어떻게든 모여야 했던 것이다.

2. 교육재정의 변화

코로나19는 2020년도 2월쯤에 급속히 퍼져나갔다. 교육재정에 대한 투자 계획은 보통 연말연초에 이루어진다. 2월엔 이미 교육부의 보통교부금

교부 계획 등이 다 마련된 상황이다. 특별교부금을 통해서나 혹은 시도교육청 단위에서 보통교부금의 자율적 편성을 통해서 코로나19에 재정적으로 대응해나갈 수는 있었을 것이다. 그리고 2021년도에는 확실하게 코로나19시대를 대비하기 위한 여러 재정적 방안을 마련했을 것이라고 볼 수 있다. 이는 일종의 자연실험적 상황으로 코로나19와 같은 감염병이 퍼지면 교육재정 편성, 혹은 교육재정 정책에 어떠한 변화가 발생할 것인지를 시계열적인 차이를 통해서 분석해볼 수 있다.

그러나 자연실험상황이라고는 하지만 코로나19가 갖는 특별한 상황이 있다. 바로 경제위축이다. 많은 비대면 경제활동은 축소되었고 온라인 거래는 크게 활성화되었지만, 여하간 전 세계적으로 경제가 위축되었다. 경제성장률을 보면 한국이 그나마 선방한 케이스로 여겨지는데, 2020년도에는 -0.9%로 역성장하였다(미국은 -3.5%로 역성장함). 그리고 한국은 2021년도에는 4% 성장으로 일정 정도 회복을 하였다. 이러한 경제성장의 등락을 일단 잘 고려해야 살펴볼 필요는 있을 것이다. 지방재정교부금 관련 자료에서 코로나19와 관련한 특별한 변화가 있는지를 간략하게 살펴보았다.

<표 1>은 2021년도 코로나19가 한창시기에 편성한 보통교부금 수요항목과 관련 편성 예산이다. 표를 보면 알겠지만, 보통교부금의 수요항목의 틀은 동일하다. 보통교부금의 성격상 특별한 목적성 수요항목을 포함시키는 것은 적절하지 않을 수 있겠지만, 유아교육비나 방과후학교사업비, 교육복지비 등의 항목과 함께 코로나19 대응 재정수요 항목을 만들어서 포함시켰어도 되지 않았을까 하는 생각이 들 수 있다. 그러나 결과적으로 굳이 그럴 필요가 없다고 판단한 것으로 볼 수 있다. 코로나19 상황에서 학교교육운영을 위해서 ‘별도의 재정수요항목을 설정해야할 만큼 특별히 큰 규모’의 코로나19 재정수요가 발생하지 않았음을 시사해준다. 물론 한국이 코로나19에 잘 대응했기 때문일 수도 있다.

2021년도 보통교부금 확정 보고 자료에서 수요항목 내용을 세부적으로 들여다보면 코로나19는 딱 세 군데에서 언급된다. 교직원 인건비의 수요항목에서 “코로나19 상황을 고려한 공립 초등 저학년 일반학급 및 특수학급 기간제 교원 한시적 임용에 따른 교원 증원 항목 인건비 산정”이라는 언급이 있다. 다음으로 기준재정수입에서 “코로나19 등 향후 지방세 징수 전망 등을 고려하여 평균 증감률의 75%를 반영한다”는 내용이 제시되어 있다. 마지막으로 “2019회계연도 세계잉여금 교부금 정산분(314억원) 교

부 내역에 코로나19 예방 및 대응, 학생안전 방역 돌봄 예산 수요에 투여한다” 는 전전년도의 세계잉여금 정산분에 대한 내용이 제시되어 있다.

<표 1> 2021년도 보통교부금 기준재정수요 항목과 예산

구 분	'21년	'20년	'20년 확정 대비		비 고	
			증감	증감율		
제주특별자치도(A)	8,123	8,448	△325	△3.8	교부금 총액(517,416억원)의 1.57%	
기준재정수요(B)	교직원 인건비	442,963	436,726	6,237	1.4	교원(+1,708억원), 교육전문직원(+337억원), 지방공무원(+2,004억원), 사립직원(+140억원), 교육공무원(+4,184억원), 교원명 퇴(△2,136억원)
	학교운영비	86,831	110,521	△23,690	△21.4	학교·학급경비, 교과교실 및 추가운영비의 단위비용 적용률(76%), 학생경비 단위비용 적용률(80%) 반영
	교육행정비	7,645	7,310	335	4.6	기관운영비 산정액 100% 반영 ' 22 지방선거경비 사전경비 반영(홍보,계도)
	교육복지 지원비	32,120	32,070	50	0.2	배려계층(△4억원), 정보화지원(+84억원), 자사고 등 사배자 학생 및 미충원 지원(△30억원)
	교육기관 등 시설비	44,987	52,241	△7,254	△13.9	학교교육환경개선비(△3,010억원) 학교 신·증설비(△3,150억원)
	유아교육비	5,593	5,492	101	1.8	유치원 교원 인건비 보조(+2억원), 유치원 교육역량지원비(+99억원)
	방과후학교 사업비	5,988	6,680	△692	△10.4	방과후학교 사업지원(+7억원), 자유수강권(△360억원), 초등돌봄(△339억원)
	재정결합 보전	7,984	10,275	△2,291	△22.2	당해연도 원리금(+1,823억원), 조기상환지원(순감, △3,395억원), BTL(△719억원)
	자체노력 수요	1,996	3,314	△1,318	△39.8	통폐합 지원(△773억원), 학교신설 민관협력(+88억원), 외부투자 유치(+64억원), 항목 이관 및 폐지(△697억원)
	세종시 보정	661	808	△147	△18.2	교부금의 25% 범위 내 보정(-' 23년)
	감사결과 반영	△0.1	△16	△15.9	△99.4	감사결과 감액(6,198천원) 반영
	정정교부	-	-	-	-	수요 없음
	소 계	636,768	665,421	△28,653	△4.3	

출처: 교육부(2021). 보통교부금 확정 보고

코로나19 상황을 고려한 공립 초등 저학년 일반학급 및 특수학급 기간제 교원 한시적 임용에 따른 교원 증원 항목 인건비는 2,289명으로 총 987억 원으로 책정되어 있다. 이는 10개월로 산정한 금액인데 전체 보통교부금예산 51조 7,416억 원에서 0.19%정도의 비중 밖에 되지 않는다. 2019년도 세계잉여금 교부금 정산분 교부는 314억으로 2021년도 전체 보통교부금예산 51조 7,416억 원에서 차지하는 비중으로 보자면 0.06%밖에 되지 않는다.

2021년도 특별교부금 국가시책사업과 관련해서 현재 접근 가능한 평가보고서를 보면 총 64개의 특별교부금 국가시책사업 중에서 사업명칭에 “코로나”는 전혀 보이지 않는다(한국교육개발원, 2021). K-에듀테크 스마트교육성 및 확산, 창의융합교육기반마련: STEAM 교육 확산, AI 융합교육 인프라, 맞춤형 ICT 연계 교육서비스 구축 운영, 미래형 학교교육 환경 구축 등의 사업이 다소간 코로나19와 연관성이 있어 보이지만, 사업내용을 보면 코로나19이전부터 시행되어온 사업으로 볼 수 있다. 즉, 코로나19는 교육재정 정책 사업에서 특별하게 고려되어진 이슈가 아닌 것처럼 볼 수 있다.

그런데 2022년도 특별교부금 국가시책사업 평가보고서에는 교육 디지털 인프라(SW) 진단 및 개선 지원 사업이 신규로 포함되어 있다(한국교육개발원, 2022). 이 국가시책사업은 코로나19와 직접적으로 관련이 되는 사업으로 볼 수 있다. 사업은 2021년도 코로나19로 인한 온라인 등교 등으로 교육 디지털인프라 개선을 위한 사업이다. 총 사업비는 대략 15억 정도이며 교육 디지털인프라 품질진단 중점연구소 운영과 진단 사업으로 구성되어 있다. 조 단위의 전체 특별교부금 예산(2022년도 기준 1조 8,415억 원)을 고려해보면 큰 사업은 역시 아니다.

시도교육청의 코로나19 관련 재정지출 사례를 살펴보니, 부산시교육청의 경우 시의회 의 예산 심의 자료에 의하면 2020~2022년도에 코로나19로 인한 원격수업 안착 온오프라인 혼합형 학교환경 구축사업으로 약 1,234억 4,300만원이 투자된 바가 있다(부산광역시 의회, 2021). 부산시교육청 예산이 대략 연간 4조 6천억 원이기 때문에 연간비율로 보면 전체 예산의 약 0.9%정도에 해당하는 투자금액이다. 각 시도별로 이러한 온라인 수업을 위한 시설투자가 이루어졌을 것으로 보인다.²⁾ 코로나19 상황으로 앞당겨진 투자인 하지만, 결과적으로 코로나19 이후에도 관련 시설이 잘 활

2) 본 발표문을 작성에 시간적 제약으로 인해 모든 사례를 다 검토하진 못했다.

용되도록 할 필요가 있을 것이다. 그리고 이러한 학교환경구축은 고교학점제의 원활한 시행, 그리고 다양한 교육콘텐츠 제공 등을 위해서 다방면으로 활용될 수 있을 것이다. 코로나19로 인해 완전히 새로운 특별한 교육재정투자로 보기에에는 어려울 수도 있다.

이처럼 코로나19와 직접적으로 연관된 지방재정교부금 항목과 시도교육청의 관련 투자 비중은 예상 외로 높지 않다. 결론은 간단한데, 코로나19로 인한 일상적 수준에서 보통교부금으로 산정할 만큼 큰 비중을 차지하는 수요가 발생하지 않은 것으로 볼 수 있다. 시도교육청에서도 해방이후 낙후된 학교환경을 좀 더 첨단 시설로 개선하는데 계기로 작용했으며 첨단 교육환경개선이 추진된 것으로 보면 될 것이다. 교육부와 시도교육청에서 어느 정도 성공적으로 코로나19를 잘 대체해왔다고 보면 좋을 것이다. 물론 코로나19시기에 학업성취도 저하의 문제나 사교육비 격차 증가의 문제에 대해서 향후 교육재정투자 측면에서 어떻게 접근해야 할지, 학생 수 감소에 따른 교육재정 투자의 효율적 방향 등에 대한 과제는 남아 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 교육재정정책 쟁점

1. 교육재정과 지방자치단체 재정

다음 <표 2>는 OECD에서 2022년도 가을에 발표한 교육비 자료의 일부이다. 아직도 필자는 이 데이터가 약간 낯설다. 얼마 전까지만 해도 교육재정이 부족해서 GDP(GNP) 5% 교육재정확충 등 교육재정 확충의 목소리가 높았었는데, 더 이상 그런 목소리를 낼 필요가 없어졌다.

<표 2> 기관 유형별 학생 1인당 정부 부담 및 전체 공교육비(2019)

구분	정부재원 학생 1인당 공교육비		전체 재원 학생 1인당 공교육비		전체 재원 학생 1인당 공교육비
	국공립학교	사립학교	국공립학교	사립학교	전체 기관
한국	14,103	11,843	15,228	15,050	14,754
미국	14,664	1,539	14,902	12,411	13,678

구분	정부재원 학생 1인당 공교육비		전체 재원 학생 1인당 공교육비		전체 재원 학생 1인당 공교육비
	국공립학교	사립학교	국공립학교	사립학교	전체 기관
영국	11,261	9,921	11,932	13,015	11,518
핀란드	11,361	10,480	11,427	10,711	10,337
OECD	10,316	6,492	10,657	12,020	9,921

출처: 2022년도 발간 OECD 교육지표

2019년도 기준(OECD에서 2022년도에 발표) 자료에 의하면 영국, 핀란드, 그리고 OECD 평균을 앞서고 있다. 미국과도 국공립학교 정부재원 학생 1인당 공교육비는 거의 유사하다. 물론 한국은 출생아 수 감소로 인해서 초중등 학생 수가 크게 감소했기 때문으로 볼 수 있다. 그렇지만 한국은 미국이 못하는 무상급식도 시행하고 있다. 물론 2019년도에는 아직 고교무상교육이 완결되지 않은 시기이긴 하다. 그럼에도 불구하고 한국은 한국전쟁 당시 최빈국에서 2019년도 기준으로 세계에서 미국과 어깨를 나란히 하는 교육투자 최강국이 되었다. 눈 떠보니 선진국이 되었다는 어느 책 제목이 생각난다. 나민주(2007)의 연구결과가 그대로 유지되고 변화되지 않았다면, 즉 한국이 그 이후로 별달리 성장하지 않았다면 위의 표에서 한국의 학생 1인당 공교육비는 6천 달러 정도에만 머물렀을 것이다. 그러나 최소한의 관점에서 설정해서 내국세의 10%에서 20%선으로 상승시켜온 교부금 구조(일종의 칸막이)가 한국의 경제성장과 발맞추어 유초중등 교육비에서 더 이상 아쉬울 것이 없는 국가로 만든 것은 사실이다. 어떻게 보면 이 교부율(20.79%)은 이제 최소한이 아니라, 최대한의 기준이 된 것처럼 보인다.

일부 설문조사에서는 교육재정이 더 필요하다고 국민들과 일부 전문가들이 응답하지만, 솔직할 필요는 있다. 대한민국은 더 이상 교육재정이 부족해서 교육을 잘 못하는 국가는 더 이상 아니다. 2012년도, 약 10여년 전에 부산대학교 일반대학원에 교육재정 수업을 부탁받아서 강의를 나간 적이 있다. 수업을 마치고 필자의 수업을 수강하던 한 학교경영자(교감)가 다가와서 한 말이 지금도 기억에 난다. “교수님, 솔직히 이제 돈이 없어서 학생들을 잘 가르치지 못하는, 어려운 시대는 끝났습니다. 현장에

학교재정, 돈 많습니다.” 솔직하게 한국의 학교재정현실을 말씀해주신 분은 필자가 2012년도에 쓴 논문, 이미 당시의 한국의 교육재정여건상 고등학교 무상교육이 가능하다는 논문(이광현, 2012)을 읽어보시고 해주신 말이었다.

시도교육청은 무조건 교육교부금 비율 20.79%를 유지하기 위한 과도한 근거 만들기를 통한 주장에 앞서서 정말 효과적으로 재정지출을 하고 있는지 면밀히 잘 되돌아볼 필요가 있다. 과도한 근거로 보이는 대표적 주장은 교육재정의 근거(혹은 기준)가 ‘학생 수’가 아니라 ‘학급 수’라는 주장이다. 교육재정 분석에서 주요 기준이 학생 1인당 교육비가 아니라 학급 1개당 교육비라는 주장으로 볼 수 있다. 이 주장이 재정학적으로 적절했다면 OECD에서 교육통계지표를 만들 때 학급 당 교육비를 25년 전부터 작성해서 국제비교통계표로 제시했을 것이다. 그러나 OECD 교육지표 뿐만 아니라 외국의 어느 학술논문을 다 봐도 학생 1인당 교육비가 재정분석의 주요한 지표이다. 학교규모와 학급규모는 모두 학생 수의 함수로 구성될 수 있다. 학생 1인당 교육비를 중심으로 재정운용을 분석하지 않으면 각 국가에서 학교와 학급, 그리고 교원배치와 교원 수업시수, 교원임금 수준 등의 제반 변수들의 함수 관계를 면밀하게 밝혀내기 어렵다(이광현, 2016a).

따라서 학급 당 교육비 지표는 재정학적으로 적절하지 않다. 그리고 이는 왜곡된 유인을 낳는다. 시도교육청은 교육적 고려 없이 무조건 학급 수를 늘리고자 할 것이다. 학급 수를 늘리기 위해서는 다시 학교 수를 늘릴 것이다. 극단적으로는 1학급(혹은 소수의 학급)으로만 구성된 소규모 학교를 증가시키고자 하는 유혹도 느낄 수 있다. 그러나 학생들은 소규모가 아닌 적정규모의 학교에서 교육을 받아야 한다. 사회성 발달과 다양한 교육과정 운영, 비교과활동 등을 위해서는 어느 정도 학교의 규모를 유지해야 한다. 학급을 기준으로 교육비 기준을 제시하고 교육재정 확대를 주장하는 것은 타당성이 높지 않다.

그러나 풍부한 예산은 시도교육청의 유·초·중등교육 분야만의 이야기는 아닌 것으로 보인다. 서울시에서는 청년수당으로 월 50만원씩 6개월을 지원한다고 한다(뉴시스, 2023). 광명시에서는 전국에서 첫 ‘평생 학습 지원금 지급 조례’를 제정한다고 한다(서울경제, 2023). 지원금이 얼마인지는 언론에 정확히 제시되고 있지는 않지만, 만 50세 미만에게 평생 학습 프로그램을 이용하는 금액이다. 구미시는 박정희 대통령 추모관, 새마을 테마공

원, 민족중흥관 등 관련 기념사업이 1,300억 원을 지출해왔다는 보도가 있다(조선일보, 2023). 시도교육청에서 비효율적 재정지출이 있을 수 있겠지만(당연히 있을 것이다), 지자체가 시민들을 삶을 위해서 제대로 재정을 지출하고 있는지에 대해서도 다 같이 질문해보고 되돌아 볼 필요도 있다.

경제관련 부처나 조세재정을 연구하는 연구자들이 교육재정의 (비효율성과 과다함에 대한) 문제를 지적하지만, 이젠 학생 수뿐만 아니라, 총 인구 수마저도 2년 전부터 감소하고 있는 상황이기 때문에 얼마나 많은 비효율적인 재정지출이 중앙정부와 각 지자체에서 발생하고 있는지를 전반적으로 살펴보고 다 같이 허리띠를 졸라매는 것이 필요하지 않은가 싶다. 그러한 노력 없이 교육 분야의 재정문제만 ‘공공의 적’인 것처럼 몰아붙이면 ‘자기 눈에 들어 있는 들보는 못 보고, 남의 눈에 들어 있는 티끌만 훑을 보는 격’, ‘50보 100보’, ‘도긴개긴’이 된다어쩌면 남이 눈에 있는 것이 티끌이 아니라 ‘똑같은 들보’ 일 수도 있으며, 50보 100보가 아니라 ‘둘 다 100보’ 이거나, 도나 개가 아니라 둘 다 ‘모두 개’ 일 수도 있다. 따라서 교육계를 설득할 수도 없다.

OECD나 국제기구, 그리고 외교부에 파견되어 있는 많은 관료들의 복지혜택이 과도하지 않은지 살펴보면 좋겠다. 국민 세금을 혹시 자기 쌈짓돈처럼 쓰고 있지는 않은가? 중앙정부는 예산을 효율적으로 아껴서 쓰고 있는가? 국회의 경우, 대한민국의 법제정 및 발전을 위해서 재정투입 대비 효과적 성과를 내고 있는가? 연말마다 멀쩡한 보도블록은 때때로 뒤엎어지고 새로 깔린다. 밀턴 프리드만의 주장이 제시된 “자본주의와 자유”를 정말 제대로 읽어보고 국가재정을 효율적으로 잘 사용하기 위한 전반적인 노력이 필요한 시점이 아닌가 싶다.

참고로 한국의 조세구조는 모두 알다시피 국세의 비중이 높은 세입구조를 가지고 있다. 2022년도 기준으로 국세 75%, 지방세 25%이다(행정안전부, 2022). 이는 중앙정부에서 지역으로 교부 시 지자체의 여건을 고려함으로써 지역균형발전을 도모할 수 있는 장점이 있는 구조이다. 역으로는 효율성의 문제가 발생할 수도 있다. 각 지자체가 중앙정부의 교부금만을 기다리며 적극적인 기업유치나 재원확보를 위해 노력할 유인을 다소간 약화시킬 수도 있다. 내국세의 비중이 높은 상황에서 교부금 제도는 필수일 수밖에 없다. 지방교육재정교부금은 내국세 20.79%, 지방교부세는 내국세의 19.24%를 지역의 교육청과 지자체로 교부하게 되어 있다. 지방교부금은 2005년도에 내국세 18.3%에서 현재 19.24%로 증가되었다. 지자체의 인

구가 감소한다고 교부세를 감소시켜야 하는 것은 아닐 것이다. 문제는 효과적인 사용이다. 또 한편, 극단적인 주장으로는 교육교부금 일정률(현재 20.79%) 자체를 폐지하자는 주장도 있다. 그렇다면 19.24%의 일정률로 정한 지방교부세 역시 폐지하자는 주장도 함께 반드시 제기되어야 한다.³⁾ 그러나 유독 교육교부금 일정률만 문제 삼는 것은 편향성이 있는 주장으로 볼 수 있다(이광현, 2016b).

정부에서는 교육개혁, 연금개혁, 노동개혁 등 3대 분야 개혁을 주장한다. 필자가 보기엔 여기에 두 분야를 더 추가해서 5대 분야 개혁을 해야 한다고 생각한다. 추가해야 할 분야는 행정과 정치영역으로, 교육·연금·노동·행정·정치 5대 분야 개혁을 추진해야 하지 않을까 싶다. 지자체, 그리고 중앙부처의 행정제도개혁(인력 등을 포함)을 적극적으로 해야 하며, 정치제도 개선(선거구제, 국회인력 축소 등)을 함께 주장해야 교육·연금·노동개혁 주장도 설득력을 가질 것이다.

2. 무상직영급식

때로는 예측과 다른 결과를 가져오는 일들이 있다. 무상급식이 그러한 사례 중 하나이다. 일반적으로 정부, 공공기관의 직접 운영 체제는 비효율성을 발생시키기 때문에 민간에 위탁을 맡기는 방식으로, 민영화 방식을 통한 공공서비스 제공이 이루어지는 경우가 일정 정도 존재한다. 필자가 근무하는 대학의 경우는 예전에 학교경비는 직접 경비원을 채용해서 운영하다가 경비원의 정년퇴직 이후 새로 경비원을 채용하지 않고 외부 민간경비업체에 업무위탁을 시행하고 있다. 일부 아파트 단지도 이러한 방식으로 아파트 경비를 위탁운영을 한다.

과거 학교급식의 경우 유·무상 여부를 떠나서 위탁운영을 하다가 직영으로 대부분 전환하였다. 당시에 현장의 일부 교사들도 직영으로 운영하면 학교급식의 질이 저하되지 않을까 하는 걱정을 한 경우도 있었다. 게다가 무상으로 급식을 제공하면 소위 공짜이기 때문에 급식의 질 저하에 대해서 상대적으로 (무상인데 왜 따지느냐는 논리에 막혀서) 민원제기(voice)도 많지 않을 것이기 때문에, 직영체제에 대한 문제와 함께 무상급

3) 서울시가 반길 것이다. 상대적으로 서울이 덜 받는 구조이기 때문이다.

식제공에 대한 반대 여론도 존재했다. 신공공경영이론(경제학의 principal-agent model)에 의하면 위탁을 해서 운영하는 것이 더 효율적이라고 본다. 민간기업들은 구내식당 운영을 대부분 위탁으로 한다⁴⁾.

공공분야에서는 일종의 재정보조를 통해서 직영함으로서 복지적 측면에서 저렴한 (그러나 간혹 상대적으로 외부 식당보다 질이 좋지 않은) 구내식당을 운영하는 경우가 많다. 한 경찰청은 구내식당을 직영으로 운영하다가 맛이 없고 그에 따른 직원들의 불만으로 인해 위탁운영으로 전환해서 음식의 맛과 질이 좋아졌다고 한다. 그런데 흥미롭게도 해당 광역지자체(시청)의 경우 직영에서 위탁운영으로 전환했다가 다시 또 직영으로의 전환을 검토하고 있다고 한다. 위탁운영을 했는데, 그다지 음식의 질과 맛이 개선되지 않았다는 이유 때문이다.

이러한 지자체에서 직영과 위탁을 오고 가게 만드는 구내식당에 대한 구성원들의 불만족은 교육청과 학교에서 운영하는 직영 학교급식에서는 그동안 발생하지 않은 편이다. 직영에다가, 무상으로까지 급식을 제공하게 되면 급식의 질(맛과 영양)이 낮아질 것이라는 예상과는 달리 관련 문제는 많이 나타나지 않았다. 해외에서 유상으로 제공되는 급식, 특히 미국의 경우 유튜브를 보면 햄버거, 피자 등 그다지 건강에 좋지 않은 식단으로 학교급식 메뉴가 구성되어 있다. 한국 학교의 무상급식 식단을 보여 주면 미국인들이 (식단이 너무 풍부하고 맛이 있어서) 학교급식임을 믿지 못하는 모습을 보여주는 유튜브 동영상도 있다. 필자와 친한 교수는 작년 가을에 미국으로 연구년을 갔는데, 매일 자녀들에게 도시락을 챙겨주고 있다고 한다. 미국 초등학교(캘리포니아의 고소득층이 모여 사는 지역의 학교이다) 급식 식단이 그다지 건강에 좋지 않은 음식으로 구성되어 있기 때문이다. 건강에 좋지 않은, 무상도 아닌 유상 학교급식을 자녀가 먹기를 원하지 않는다는 것이다.

4) 서울경제(2022.11.16.). 검찰, 웰스토리 부당지원, 최지성, 삼성전자 등 기소. (<https://www.sedaily.com/NewsView/26DNDOKPBZ>) 등 최근의 회사급식업체 선정과정 등을 둘러싼 논란을 보면 생산제조분야가 아닌 소비적 서비스의 위탁경영은 어쩌면 경제학 이론과는 달리 업체의 이익만 보장해주고 서비스의 진정한 개선을 이루는데 한계가 있지 않을까 하는 생각도 든다. 생산제조분야의 위탁도 물론 갑질 논란이 있긴 하지만 그러한 갑질에 대한 예방책을 잘 세우면 기술혁신에 일정 정도 긍정적인 역할을 할 수 있는 제도일 것이다.



[그림 1] 왼쪽 유튜브 동영상 제목은 ‘영국 급식이 세계 최고라던 출연진들이 말문이 막힌 상황 “한국이 정말 이 정도였나요?”’. 오른쪽 유튜브 동영상 제목은 ‘한국 급식 맛본 학생들 때문에 난리 난 미국 학교들.’ 오른쪽 사진의 메뉴는 당연히 미국의 학교 급식(피자, 초코우유 등)

따라서 한국 학교의 친환경무상직영급식은 일단 현재까지는 성공적이라고 평가할 수 있다. 성공의 원인에는, 학생들을 대상으로 한 학교급식의 질에 대한 학부모의 관심(허쉬먼(Hirschman)의 voice 효과), 그리고 모든 학생들에게 제공됨으로 인해서 실현되는 규모의 경제, 상대적으로 넓지 않은 국토면적과 잘 갖추어진 광역교통망으로 인한 농촌급식재료의 신속한 운송가능성, 친환경농산물업체의 혁신성, 그리고 20.79%의 지방교육재정교부금, 지자체의 무상급식 보조 지원⁵⁾ 등 무상직영급식의 안정적이며 성공적 정착을 이끌어 낸 여러 요인들이 있을 것으로 보인다. 무상에다가 직영인 한국의 급식시스템. 경제학적으로 보면 비효율성의 문제를 발생시킬 것으로 보이는 무상직영급식이 한국에서 어떻게 효과적으로 잘 운영되게 되었는지에 대해서 연구해볼 필요가 있을 것이다. 한국의 무상직영급식제도는 매우 흥미로운 연구 대상임에는 틀림없어 보인다.⁶⁾

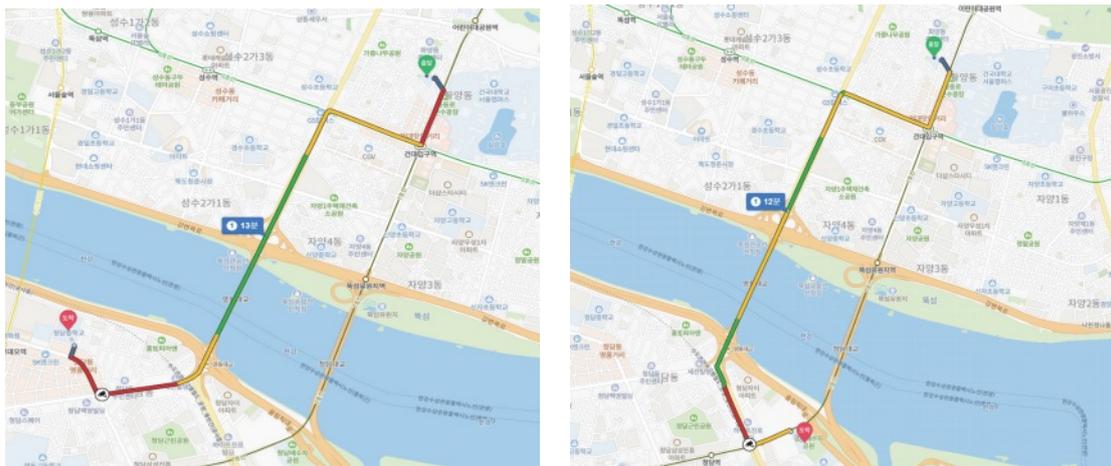
5) 행정안전부의 통합재정개요(2022, p.52)에 의하면 지자체에서 학교급식비 약 2조 600억 원을 교육기관에 대한 보조금으로 지원하고 있다.

6) “월든 투” 를 통해서 이상적인 공동체 사회를 그린 행동주의 심리학자인 B. F. Skinner 가 한국학교의 단체 무상급식 운영 현황을 보면 아마도 월든 투를 통해서 본인이 희망했던 체제의 한 요소라고 평가하지 않을까 싶다. 엄밀한 예산집행 및 운영에 대한 점검 및 관리를 통해서 한국학교의 무상직영급식이 문제없이 성공적으로 계속 진행될 필요가 있다.

3. 20명 학급규모 상한제

코로나19를 경험하면서 학급규모 감축에 대한 목소리가 높아졌다. 교원단체나 일부 교육시민운동단체에서는 학급규모 20명 상한제를 하자는 주장이 제기되고 있다. 학급규모 20명 상한제를 위해서는 더 많은 교원이 필요하다는 주장도 함께 제기된다. 학급규모 축소 관련 정책은 교육재정정책에서 가장 큰 이슈이기도 하다(이광현, 2005). 그 이유는 당연히 많은 교육재정이 투자되어야 하기 때문이다. 그런데 잘 생각해보자. 소위 과밀학급이 많은 지역은 어느 곳인가? 도서벽지, 읍면지역, 아니면 서울의 강남이나 신도시 지역일까?

최근에 서울특별시 광진구의 화양초등학교가 폐교되었다는 기사가 보도되었다. 광진구의 화양초등학교에서 바로 한강다리(영동대교) 건너 이남에는 청담초등학교와 봉은초등학교가 있다. 청담초까지 화양초로부터 거리는 약 7킬로미터, 자동차로 14분 거리이다. 봉은초까지는 4.1킬로미터, 자동차로 12분 거리이다. 이 거리는 직선거리가 아니라 자동차(혹은 통학버스로 간다면 통학버스) 통학거리이다. 멀지 않다. 만약 학급규모 20명 상한제를 시행해야 하면 현재 청담초와 봉은초는 학급당 학생 수 평균이 22명수준이기 때문에, 청담초와 봉은초 학생 일부를 화양초로 배정하면 문제가 해결된다.⁷⁾ 학급규모 20명 미만으로 청담초와 봉은초는 운영이 가능하며 화양초등학교는 폐교상황을 피해갈 수 있다.



[그림 2] 왼쪽은 화양초등학교에서 청담초등학교까지의 거리. 13분 걸린다. 거리는 7.1km.
오른쪽은 화양초등학교에서 봉은초등학교까지의 거리. 12분 걸린다. 거리는 4.3km.

7) 사실 2~3년 지나면 입학생 수 감소로 청담초와 봉은초도 곧 학급당 학생 수가 20명 미만이 될 것으로 보인다.

일거양득인데, 소위 벤담(Bentham)의 공리주의적 시각에서도 모두 행복해질 수 있다. 화양초등학교에 몇 명만 더 배정하면 청담초와 봉은초의 학급 규모를 15명으로도 감축시킬 수 있다. 그러나 현실적으로 이러한 공리주의적 행복증진은 가능하지 않을 것이다.⁸⁾ 강남의 청담초와 봉은초 학부모들 상당수는 영동대교 건너 바로 코앞에 있는 학교일지라도, 강북지역의 학교에 자녀를 보내길 원하지 않을 것이다. 필자라도 보내고 싶지 않을 것이다. 강남으로 이사 온 이유가 강남의 초등학교에 자녀를 보내길 원했기 때문일 것이다.

아마 청담초나 봉은초 학부모 입장에서는 학교교실을 증축하는 방법을 통해서 혹은 학교 바로 옆 강남의 부지 매입을 통한 건물 신축 등을 통해서 청담초나 봉은초의 학급규모를 줄이라고 요구할 가능성이 높다. 만약 이러한 방법을 통해서 학급규모 20명 상한제가 도입되고 시행된다면 제한된 교육예산을 가지고 교육격차해소 등을 위한 투자는 얼마나 가능할 것인가?

통계 데이터를 살펴보자.⁹⁾ <표 3>를 보면 중소도시, 대도시, 읍면, 도서벽지 순으로 학급규모의 평균값이 작아진다.

<표 3> 2021년도 지역별 학교 급별 학급규모, 교원 1인당 학생 수

	학급규모			교원 1인당 학생 수		
	초등학교	중학교	고등학교	초등학교	중학교	고등학교
대도시	21.7	25.0	22.4	14.2	12.2	9.3
중소도시	24.0	27.9	23.9	15.8	13.2	10.1
읍면지역	17.4	21.7	20.4	10.7	9.0	8.1
도서벽지	8.2	14.3	15.4	5.1	5.1	5.5
전체	21.5	25.5	22.7	13.9	11.8	9.4

출처: 교육부, 한국교육개발원(2021). 국공립학교 기준.

중소도시는 신도시가 많기 때문에 학급규모가 대도시보다 크게 나타난다. 이러한 차이는 라지에(2001)의 공식에 의하면 일정 정도 적정한 것으로 볼 수 있다. 즉, 강남구 등 토지가격이 비싼 지역은 현실적으로 넓은 대지를 확보해서 학급규모를 줄이는 것은 교육재정에 대한 비효율적인 과도한 투자이다.

8) 강북으로 배정된 강남의 학부모의 불행을 고려하면 최대다수의 최대행복이 구현되지는 않을 것으로 보이긴 한다.

9) 이하 1~2페이지의 논의는 올해 여름에 발간 예정인 이광현(2023b), “사라져 가는 피그말리온 효과: 다시 읽는 교육학개론” (박영스토리)의 일부 내용을 인용함.

필자가 교육개발원 통계센터 자료를 들여다보니 2022년도 4월 1일자 기준으로 중학교에서 학급규모가 큰 학교 100개의 위치를 보면 서울, 인천, 경기도가 94개교이다. 그리고 2개교는 대구, 2개교는 충남의 신도시에 위치해 있다. 그렇지 않아도 수도권 일극화로 인한 국토의 불균형발전이 심각한 상황에서 만약 학급규모를 20명으로 강제적으로 줄이자고 하면 대부분 수도권과 지역 신도시 등에 많은 교육재정이 투자될 것이다. 한 국회의원의 자료에 의하면 2025년까지 학급규모를 20명 이하로 줄이는데 2024~2028년 5년간 13조 7,293억 원이 소요된다고 추정하고 있다(윤홍주(2022, p.35)에서 재인용). 거의 14조원에 육박하는 막대한 교육재정이 수도권과 지역 신도시에만 추가적으로 투자되는 것은 과연 공정하고 정의로운 교육재정투자라고 볼 수 있을 것인가? 그러한 교육재정투자로 인해서 도농 간 교육격차해소를 위한 투자는 그만큼 제한될 것이다.

“귀한 신입생 1명”...‘나 홀로’ 입학식

입력 2023.03.02 (23:41) | 수정 2023.03.03 (06:26)



[그림 3] 초등학교 나 홀로 입학식 방송의 한 장면

3월 개학하자마 언론에서 많이 보도된 교육 관련 기사 중 하나는 신입생 1명 나 홀로 입학식 기사이다(KBS, 2023). 언론에 보도된 [그림3]의 학교의 경우 전체 학생 수도 6~7명밖에 안 되는 소규모 학교이다. 물론 학교가 없어지면 지역공동체에 어려움이 가중되는 것은 사실이다. 하지만 나 홀로 학생의 교육과 성장을 진지하게 고민해 볼 필요가 있다. 나 혼자 혹은 누나, 형과 2~3명에서 1, 2학년이 같이 수업을 하는 복식학급에서 학생들의 배움과 성장이 원활히 이루어질 수 있을까? 동아리, 창의적 체

협활동이 풍부하게 이루어질 수 있을까? 더 많은 다양한 경험은 많은 친구들과의 공동체 생활에서 이루어진다.

학급규모가 야기하는 문제는 과거의 50~60명대로 인한 문제가 없어진 상황이며, 이제 더 이상 대규모에 있지 않다. 소규모에 있다. 이렇게 소규모 학교에서 교육받는 학생들을 위한 적극적 대책을 마련하기 위해서 투자해야 할 재정과 정책적 노력을 20~30명대의 학급규모 문제 안으로 블랙홀처럼 빨아들이게 만드는 현재의 학급규모 상한제 논의로만 모아지면 교육격차문제해소는 더욱 어려워질 것이다.

4. 학생 수 감소

좀 전에 언급한 ‘귀한 신입생 1명’ 이라는 3월 보도에 앞서 1월에는 ‘신입생 0명 초등학교’ 기사도 전국과 지역 신문에 많이 보도되었다.



[그림 4] 초등학교 신입생 0명 관련 기사

학생 수 급감으로 인한 교육적 문제가 없을 수는 없다. 뭐든지 급격한 변화는 부작용을 동반할 수가 있다. 점진주의적 행정과 정책 대응도 어렵게 만든다. 그러나 문제의 원인을 잘 살펴볼 필요가 있다. 일단 한국의 적정 대한민국 인구규모에 대한 목표나 정책을 고려해야 한다.

한국의 인구밀도를 보자. 위키백과에 의하면 한국의 인구밀도 518명으로 세계 17위이다(2023년 3월 12일 접속 자료). 일본은 30위로 342명이다. 인구

는 일본(약 1억 2천 5백만명)이 한국(약 5천 1백만)보다 두 배가 약간 넘는다. 영토크기는 일본이 377,930(제곱킬로미터)으로 한국의 100,148과 비교하면 약 3.7배 정도 된다. 한국이 일본 정도의 인구밀도가 되기 위해서는 전체 인구가 약 3천 4백만 명으로 감소되어야 한다. 즉, 현재보다 약 1천 7백만 명 정도 더 인구가 감소되어야 한다. 일본 수준의 인구밀도에 도달하려면 아직 한참 멀었다(물론 구성비에서 청년층의 비중이나 경제활동인구의 비중을 고려해서 봐야 하는 측면이 있는데, 일단 이러한 점들은 논외로 한다).

서울시 인구밀도를 한번 보자. 서울의 인구밀도는 15,699명이다(위키백과 2023년 3월 12일 접속 자료기준). 위키백과에 의하면 전 세계 인구밀도 순위에서 마카오가 1위로 20,806명, 모나코가 2위로 18,343명이다. 싱가포르가 7,617명으로 3위, 홍콩이 6,789명으로 4위, 지브롤터(영국령)가 4,804명으로 5위이다. 도시국가들과 비교하면 서울은 싱가포르보다 훨씬 인구밀도가 높은 모나코에 이어 3위나 된다. OECD 주요 대도시와 비교하면, 서울이 16,5210명, 뉴욕 6,992명, 런던 5,285명, 도쿄 6,075명, 베를린 3,924명 등이다.¹⁰⁾ OECD 회원국은 아니지만 세계 2위 경제규모의 중국은 상하이의 인구밀도가 가장 높은데 9,301명이다. 베이징은 7,400명이다. 서울은 압도적인 인구밀도를 보여줄 수 있다.

문제는 인구밀도의 분포도이다. 한국은 서울의 인구밀도가 지나치게 높다. 부산의 경우 최근의 인천에게 제2의 도시라는 명칭을 사실상 빼앗긴 걸로 볼 수 있는데(2022년 보통교부금 산정기준 학생 수를 보면 부산이 302,724명이고, 인천이 부산을 앞선 313,312명이다), 여하간 한국의 제2의 도시인 부산의 인구밀도는 4,447명으로 서울의 28%수준, 즉 거의 1/4수준에 가까운 정도로 볼 수 있다.

<표 4> 2021년도 기준 통계청 제공 인구밀도

행정구역별	2019	2020	2021
전국	516	516	515
서울특별시	15,927	15,839	15,650
부산광역시	4,380	4,349	4,316

10) 위키백과, 인구순 도시목록 참조.
https://ko.wikipedia.org/wiki/%EC%9D%B8%EA%B5%AC%EC%88%9C_%EB%8F%84%EC%8B%9C_%EB%AA%A9%EB%A1%9D

행정구역별	2019	2020	2021
대구광역시	2,750	2,729	2,702
인천광역시	2,777	2,765	2,773
광주광역시	2,973	2,949	2,944
대전광역시	2,778	2,758	2,743
울산광역시	1,077	1,069	1,055
세종특별자치시	727	761	788
경기도	1,305	1,325	1,339
강원도	90	90	90
충청북도	220	220	219
충청남도	265	264	264
전라북도	224	223	221
전라남도	145	145	144
경상북도	140	139	138
경상남도	318	316	314
제주도	359	363	364

출처: 통계청 KOSIS

한국은 전반적으로 인구밀도 자체도 매우 높으며 인구밀도의 분포 상 문제(서울, 수도권, 대도시 집중)가 있다. 따라서 인구밀도로 보면 한국의 인구감소는 자연스러운 현상일 수 있다. 정부의 어떠한 정책과 재정투입도 효과가 없는 것이 당연할 수밖에 없는 상황이지 않을까 싶다. 시도교육청도 이러한 인구 감소에 맞추어서 교육청의 행정인력에 대한 조정을 해야 하며 학교시설에 대한 미래화와 기존의 유휴학교 시설에 대한 활용을 거시적 시점에서 마련해야 한다. 이를 위해서는 지자체와의 적극적인 교류와 협력, 어쩌면 대승적 양보도 필요하다.

BTS 중 지민과 정국¹¹⁾은 부산이 고향이다. 정국은 부산 백양초를 졸업했는데, 현재 백양초의 학급규모는 22명이다. ‘아직은’ 건재하다. 지민이 졸업한 초등학교는 부산 회동초인데 학교알리미를 검색해보면 ‘폐교’라고 적혀있다. 소위 BTS의 팬클럽 회원들이 부산에 와서 성지순례를 하는 곳 중 한 곳이 회동초이다. 회동초는 학생 수 감소로 2018년도에 폐

11) 얼마 전 카타르 월드컵 개막전에서 주제가를 불렀다. 정말 놀라운 일이다. 그런데 모두 군대 가야 한다. 과연 대한민국은 이들을 군대에 보내야 할까? 모병제 도입 논의가 필요한데 너무 늦었다. 개인적 견해이다.

교되고 현재 회동마루라는 이름으로 영양교육체험관과 창의공작소로 운영되고 있다. 코로나19시기에는 사용되지 못했고, 최근에 영양교육체험과 창의공작소로 학생들이 방문해서 시설을 이용하고는 있을 것이다. 그러나 이용률이 그다지 높지 않을 것으로 보인다.



[그림 5] BTS 팬클럽이 다녀가는 필수성지순례코스인 지민이 졸업한 회동초등학교의 현재 모습. 영양교육체험관과 창의공작소 등 체험교육활동장소로 이용되고 있다.

이러한 폐교활용방안(체험교육장으로 변경)이 최선이었는지에 대해서 한번 고민해볼 필요가 있다. 지자체와 논의했으면 더 좋은 활용방안이 마련되지 않았을까 싶기도 하다. 학생 수는 감소하고 폐교는 늘고 있는데, 시도교육청에서는 폐교를 온갖 교육시설의 명칭을 달고 리모델링하지만 교육의 여건이나 질이 그렇다고 크게 높아지지는 않는 것 같다. 영양교육, 식생활 교육은 각 개별 학교에서도 충분히 잘 이루어질 수 있다. DIY 활동도 각 학교의 교실에서 다양하게 이루어질 수 있다. 아무리 회동마루에 좋은 시설이 잘 갖추어져 있다고 할지라도 체험교육활동장소로 이동하고 왔다갔다면서 시간을 다 소비하는 것이 과연 최선일까? 지민이 졸업한 회동초를 영양교육체험관과 창의공작소로 만든 것이 괜찮은 방안이었을지도 모른다. 그러나 지자체와 엔터테인먼트 회사와 협력해서 (전국에서 제2의 BTS가 되기를 바라는 꿈나무들이 다 모일 수 있는) 제2의 BTS 양성교육기관으로 만들거나, 여러 다른 방안(청년 창업 사무소 공간 지원 등)으로의 활용을 고민했으면 어땠을까 하는 생각이 들기도 한다.

IV. 마무리

결론이라고 제목을 붙이기에는 맞지 않아서 마무리라고 적었다. 교육재정정책에서 향후 교육성취도 격차해소를 위한 효과적인 투자정책도 필요할 것이다. 이를 위해서는 교육성취도 격차를 위한 정책이 무엇인지가 먼저 고민되어야 한다. 안타깝게도 기존의 여러 교육정책들이 교육성취도 격차를 악화시켰다는 것이 필자의 판단이다. 이 내용까지 언급하면 너무 내용이 길어질 것 같아서 본문에서는 생략했다. 필자의 교육사회학(박영스토리) 책의 7장 ‘교육격차 원인에 대한 이론 검토’와 ‘교육격차문제를 야기하는 교육정책들’에서 제시된 내용을 참조해주셨으면 하는 부탁을 드리고 마무리하고자 한다.

발표제목을 의뢰 받았을 때 너무 포괄적인 주제여서 이런저런 고민을 하다가 이 정도 내용으로 원고를 작성할 수밖에 없었다. 마무리도 두 문단 밖에 안 될 것 같다. 향후 포스트코로나19 시대에 또 다시 또 다른 팬데믹 상황이 언제 닥칠지 예상하기는 쉽지 않다. 아무튼 어려운 코로나19 시기에 국민 모두가 최선을 다해왔다고 생각한다. 이러한 최선의 노력에 교육학계도 당연히 함께 해왔다고 생각한다. 학교에서는 학생들에게 서로 돕고 협력하라고 말하며 양보의 미덕을 가르친다. 정말 가르친 바대로 교육학자들이 행하고 있는가 하는 질문을 필자 스스로에게도 던져본다.

참고문헌

- 교육부(2020). 2020년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고
 교육부(2021). 2021년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고
 교육부(2022). 2022년도 지방교육재정 보통교부금 교부 보고
 교육부, 한국교육개발원(2021). 교육통계분석자료집.
 나민주(2007). 한국 교육재정의 구조와 특징: 국제비교의 관점. 비교교육연구, 17(1), 81-101.
 부산광역시의회(2020). 2021년도 부산광역시 교육비특별회계 예산안 및 기금운용 계획안 검토보고서
 부산광역시의회(2021). 2022년도 부산광역시 교육비특별회계 예산안 및 기금운용

- 계획안 검토보고서
 부산광역시의회(2022). 2023년도 부산광역시 교육비특별회계 예산안 및 기금운용
 계획안 검토보고서
- 부산광역시교육청(2020). 원격교육 지침서
- 송기창(2022). 지방교육재정교부금제도 개선의 쟁점과 과제. 지방교육재정 제도
 개선 전문가 토론회(2022년 1월 24일) 자료집
- 윤홍주(2022). 유·초·중등교육 투자 전망 및 재원확보 방안. 지방교육재정 제
 도 개선 전문가 토론회(2022년 1월 24일) 자료집
- 이광현(2005). 학급당 학생 수 예측에 따른 교육재정 효율화 방향 연구. 한국교
 육, 32(2), 81-105
- 이광현(2012). 고등학교 무상교육은 가능한가? 무상성의 범위에 따른 고등학교
 무상교육 재정소요추정 및 실행가능성에 대한 논의. 교육정치학연구,
 19(4), 89-109
- 이광현(2016a). 학생 수 변화에 따른 지방교육재정교부방식 개선 방향. 교육재정
 경제연구, 25(1), 83-107
- 이광현(2016b). 지방재정과 지방교육재정의 통합논의에 대한 비판적 검토. 교육
 정치학연구, 23(4), 165-191
- 이광현(2023a). 교육사회학. 박영스토리
- 이광현(2023b). 사라져 가는 피그말리온 효과: 다시 읽는 교육학개론(출간예정).
 박영스토리
- 최재천(2012). 최재천 스타일. 명진출판사
- 한국교육개발원(2021). 2021년도 특별교부금 국가시책사업 성과평가 결과보고서
- 한국교육개발원(2022). 2022년도 특별교부금 국가시책사업 성과평가 결과보고서
- 행정안전부(2022). 2022년도 지방자치단체 통합재정 개요(상): 예산 및 기금운용
 개요
- Chabris, C. & Simons, D.(2010). The Invisible Gorilla. 보이지 않는 고릴라. 김명
 철 옮김. 김영사
- Harris, J. R.(2009). The Nurture Assumption. 양육가설, 최수근 옮김. 이김
- Hirschman, A.(1970). Voice, Exit, and Loyalty. Harvard University Press
- James, W.(1899), Talks to Teachers on Psychology. 선생님이 꼭 알아야 할 심리
 학 지식. 정명진 옮김(2016). 부글북스

Lazear, E. P.(2001). Educational production. The Quarterly Journal of Economics. August 2001. Issue 3

Pinker, S.(1994). The Language Instinct. 언어본능. 김한영, 문미선, 신호식 옮김. 그린비

Reity, J.(2001). A User' s Guide to the Brain. 뇌 1.4킬로그램의 사용법. 김소희 옮김. 21세기북스

Sagan, C.(1978). The Dragons of Eden. 에덴의 용: 인간 지성의 기원을 찾아서. 임지원 옮김. 사이언스 북스

Skinner, B. F. (1948). Walden two. New York: Macmillan. 월든 투. 이장호 옮김. 현대문화

조선일보 2023.2.23. ‘1000억원 박정희 승모관’ 논란에... 구미시 “후손에 기업적 전할 의무”

https://www.chosun.com/national/national_general/2023/02/23/3GST3FWG2VEHLJM6FQEDAPLOAU/?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=daum-news

서울경제 2023.3.7. 광명시, 전국 첫 '평생 학습 지원금 지급 조례' 제정

출처 : <https://www.sedaily.com/NewsView/29MXNUV0QH>

뉴시스 2023.3.5. 서울 청년수당 상반기 참여자 모집...9일부터 접수

https://newsis.com/view/?id=NISX20230303_0002213705&cID=10801&pID=14000

KBS 2023.3.2. 귀한 신입생 1명. 나 홀로 입학식

<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=7617711&ref=D>

중앙일보, 2023.1.24. 신입생 0명 초등학교 105곳... 89곳은 졸업식 못 한다.

<https://www.joongang.co.kr/article/25135476>

조선일보. 2023.3.9. 대도시 학교도 비어간다... 부산·인천에 신입생 0명 초등학교

https://www.chosun.com/national/education/2023/02/14/KTYZNFRRWBGQ7CL7MWQLWISRJ4/?utm_source=daum&utm_medium=referral&utm_campaign=daum-news

한국교육재정경제학회

“포스트 코로나 시대, 교육재정 정책의 과제” 에 대한 토론

이 선 호(한국교육개발원)

I

코로나 팬데믹 상황은 초·중등교육은 물론이고 고등·평생교육에 이르기까지 많은 변화를 이끌어 냈다. 4차 산업혁명 시대로의 전환에 더해진 코로나 팬데믹 상황은 교육현장의 교수학습방법을 급격하게 변화시켰고 시대적 변화와 맞물려 이러한 변화의 바람은 현장에서 새로운 변화로 자리하게 되었다. 이러한 맥락에서 최근 교육관련 많은 연구에서는 ‘뉴노멀’이라는 말이 유행처럼 번지기도 하였다.

포스트코로나 시대 교육재정정책의 과제라는 주제는 최근 급변하고 있는 교육현장의 변화를 어떻게 끌고 나가야하며 이를 위한 지원체계를 어떻게 가져갈 것인가에 대한 논의, 다시 말해 미래교육 전환을 위한 교육재정 정책의 과제로 이해할 수 있다. 교육 분야에서 미래변화에 대한 예측과 대응은 미래를 살아내야 할 인재를 양성한다는 측면에서 중요한 관심사일 수 밖에 없고(이선호 외, 2022), 교육재정은 교육정책을 지원하는 수단이라는 측면에서 교육정책을 추진함에 있어 매우 중요한 요소이다. 최근 학령인구의 감소에도 불구하고 초·중등교육재정 규모가 증가하는 것에 대한 논란은 이제 더 이상 외부 경제계만의 지적이 아니라 고등·평생교육분야로의 자원 전환 등의 논의가 확대되면서 교육계 내부로의 문제로 변화하고 있다. 포스트코로나 시대 교육현장에 대한 변화의 요구와 속도는 더욱 가속화 되는 상황 속에 교육재정의 확보·배분에 대한 근본적 문제까지 향후 교육재정 정책의 과제와 해법 요구는 한 동안 그 강도고 높여갈 것으로 예상된다.

II

발표자의 짧은 글로 발표자께서 가지고 있는 포스트코로나 시대 교육재정 정책의 쟁점과 과제를 다 이해하기란 쉽지 않다. 발표자는 코로나 19로 인한 교육변화와 교육재정의 변화를 살펴보고, 현재적 관점에서의 교육재정정책의 쟁점을 네 가지(1) 교육재정과 지방자치단체 재정, 2) 무상직영급식, 3) 20명 학급규모 상한제, 4) 학생수 감소)로 제시하고 있다.

사실 발표문의 여러 부분에서 두 가지 상반된 논점을 모두 다루고 있어 발표자의 문제인식과 교육재정정책의 과제를 정확히 파악하기 어려웠다. 또, 발표주제에 비춰볼 때 포스트코로나 시대를 교육에 대한 변화 요구에 대응하기 위한 교육재정 정책을 제시하였으면 더 의미가 있지 않았을까하는 아쉬움이 있다.

III

토론자 관점에서 발표자의 글에 부분적으로 동의하는 부분도 있지만 토론자의 소임을 다하기 위해 발표자와 견해가 다른 부분 몇 가지에 대한 토론문을 작성하고자 한다.

첫째, 교육재정정책상으로 코로나 19 이전 시기와 이후 시기의 변화가 없었다는 지적은 사실과 다르다. 교육재정정책상 변화없음에 대한 증거로 보통교부금 수요항목의 틀이 동일하고, 코로나 19 대응 재정수요 항목을 포함하지 않은 것에 대한 지적을 하고 있다. 그러나 코로나 19와 같은 재난위기 상황에 대한 대응 지원은 특별교부금으로 지원하는 것이 타당한 것으로 보통교부금의 수요 산정 방식의 변화로 비교하는 것을 적절치 않다. 발표자의 보통교부금 기준재정수요 산정 결과에 대한 분석은 코로나 19 전·후 교육재정 지출 변화를 비교 분석하기에 적절하지 않다고 본다.

실제로 코로나 19에 대응하기 위해 2020, 2021, 2022년 재해대책사업 특별교부금과 국가시책사업 특별교부금 등 지원을 확대하였다. 2020년 초에 발생한 감염병의 전국적 확산과 학교 등교 중지로 인하여 비대면 교육의 불가피한 확산 등은 학교현장에서 방역 대응과 함께 기본적인 교수·학습

및 교육활동이 운영될 수 있도록 추가적인 재원을 필요로 하였다. 이에 따라 2020년 재해대책수요 특별교부금 교부액 가운데 약 72.2%에 해당하는 1,083억원의 규모가 감염병과 관련하여 교부되었으며, 이후 2021년 586억원, 2022년 1,477억원이 교부되었다(<표 1> 참조). 또, 2020년부터 진행된 코로나 19 팬데믹 상황에 대응하기 위해 교육부는 ‘교육회복 종합방안’ 등을 통해 학생에 대한 학습결손 지원, 기초학력 보장, 취약계층에 대한 지원 등에 국가시책사업 특별교부금을 증가시켰다. 이로 인해 지난 5년간 국가시책사업 정책사업별 규모를 살펴보면 균등한 교육기회 보장 지원 사업과 교육복지지원강화 사업 연평균 증가율이 다른 사업에 비해 크게 증가하였다. 각각 지난 5년간 연평균 111.8%, 38.9% 증가하였다(<표 2> 참조). 이는 팬데믹에 대한 대응과 학교현장의 정상화를 위해 특별교부금이 교부·집행되었음을 의미한다(이선호 외, 2023). 물론 이러한 교육재정지원 정책이 성과가 있었느냐의 문제는 추후 연구가 필요한 사항이지만 발표자의 의견처럼 코로나 19로 인한 새로운 특별한 교육재정투자가 있었다고 보기 어렵고, 관련 투자 비중도 높지 않다는 의견은 제한적 분석에 따른 성급한 결론으로 보여진다.

<표 1> 재해대책사업 특별교부금 시·도교육청별·유형별 규모 추이

(단위: 백만원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
재해대책/예방	1,980 (1.4)	56,623 (37.2)	80,042 (44.9)	150,294 (100.0)	173,025 (100.0)	41,667 (27.8)	114,550 (66.1)	94,855 (39.1)
평가지원금	110,253 (79.5)	95,536 (62.8)	98,259 (55.1)					
감염병 예방	26,470 (19.1)					108,308 (72.2)	58,620 (33.9)	147,747 (60.9)
계	138,703 (100.0)	152,159 (100.0)	178,301 (100.0)	150,294 (100.0)	173,025 (100.0)	149,974 (100.0)	173,170 (100.0)	242,602 (100.0)

출처: 지방교육재정알리미(2023.1.27. 인출); 이선호 외(2023) 재인용

<표 2> 특별교부금 국가시책사업 정책사업별 규모 추이(2018-2022)

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	연평균 증가율
1 고교학점제 도입 기반 조성	643	1,354	1,091	885	451	-8.5%
2 혁신교육 확산 지원	228	248	109	97	150	-10.0%
3 중학교 자유학년(학기)제 지원	890	892	286	320	-	-
4 창의융합교육 기반 마련 및 활성화	676	690	365	356	1,814	28.0%
5 교육과정 및 교과서 운영	224	258	517	212	207	-2.0%
6 교과서 활용 및 교수학습 평가 지원	-	-	798	141	94	-
7 미래와 만나는 ICT 연계교육	1,337	1,043	338	446	126	-44.6%
8 교원의 교육전념 여건 및 임용연수체제 개선	371	445	12	59	142	-21.3%
9 민주시민 및 체육·예술교육 활성화	696	872	371	343	304	-18.7%
10 교육복지 지원 강화	401	474	1,120	1,514	1,491	38.9%
11 균등한 교육기회 보장 지원	259	296	628	3,126	5,216	111.8%
12 온종일 돌봄체계 구축 지원	86	99	127	64	66	-6.4%
13 유아교육 역량강화	43	117	80	64	73	14.5%
14 특수교육 지원강화	156	201	195	265	167	1.8%
15 학생건강 및 안전	310	317	216	290	381	5.3%
16 학교폭력 없는 안전한 학교 환경 조성	268	280	197	150	82	-25.7%
17 중등 직업교육 혁신 지원	1,184	1,282	994	918	2,763	23.6%
18 진로교육 활성화 지원	196	251	189	175	106	-14.2%
19 교육행정정보시스템 지원	506	672	700	592	289	-13.1%
20 지방교육 행·재정 지원	711	835	920	852	667	-1.6%
계	9,184	10,623	9,252	10,868	14,589	12.3%

주: 정책사업명은 2021년 기준임

출처: 지방교육재정알리미(2023.1.27. 인출); ; 이선호 외(2023) 재인용

둘째, III장에서 제시하고 교육재정정책 쟁점에서 발표자의 견해가 좀 더 분명하였으면 한다. 쟁점을 논의하고 있다는 점에서 서로 상반된 쟁점이 있음을 제시할 수는 있겠으나 발표자의 견해가 분명치 않아 발표문을

이해하고 공감하기 어려운 부분이 많았다. 특히 무상직영급식의 논의는 포스트코로나 시대 교육재정정책과 무슨 관계인까 이해하기 어려웠다. 학령인구의 감소의 관점에서 바라보고 있는 20명 학급규모 상한제와 학생수 감소의 문제는 다른 문제로 접근해야 할 것이다. 발표자가 제시한 바와 같이 수도권 인구 집중 쏠림 현상은 더욱 심화되고 있으며, 더 나아가 대도시 지역에서도 도시개발 사업 등으로 특정지역으로의 학생 쏠림의 문제는 앞으로 더욱 심화되고 악화될 것으로 예상된다. 결국 학생수 감소 시대 전국 평균 학급당학생수는 감소하지만 학생의 복지와 통학 안전성 등의 여러 문제를 고려할 때 과대과밀 학교(학급)과 소규모과소 학교(학급)에 대한 해법은 동시에 고민하되, 그 접근 방식은 달라야 한다는 것을 의미한다. 이것이 향후 우리가 해결해야 할 중요한 과제가 될 것이라 생각한다. 발표자께서 ‘교육재정 소요 기준이 학생수가 아닌 학급수라는 주장에 대한 부적절성’을 지적하고 있는데 물론 평균의 의미에서 그럴 수 있다. 그리고 발표자가 언급한 바 대로 더 많은 재정을 받기 위해 학급수를 유지·확대하는 부작용이 있을 수 있다. 그렇지만 궁극적으로 학교 현장에서의 학급수 기준은 현재 우리사회가 직면하고 있는 지방소멸의 문제와 맞닿아 있으며 과소규모의 학급의 학생에 대한 교육복지 및 격차해소 지원을 위해서는 더 많은 재정을 필요로 한다. 그리고 이를 지원하는 것은 국가와 지방정부가 해야 할 당연한 일이다. 학교 선택권이 상대적으로 취약할 수 밖에서 없는 소규모 학교 학생에 대한 교육서비스 지원이 비효율적 재정 낭비라고 말할 수 있는지 반문해야한다고 생각한다.

셋째, 사실과 다른 해석에 주의가 필요한 부분이 있다. 발표문 중 “최소한의 관점에서 설정해서 내국세의 10%에서 20%선으로 상승시켜온 교부금 구조(일종의 칸막이)가 한국의 경제성장과 발맞추어 유초중등 교육비에서 더 이상 아쉬울 것이 없는 국가로 만든 것은 사실이다.” 라고 언급하고 있다. 2004년말 개정된 「지방교육재정교부금법」 개편에 따라 이전에는 봉급교부금과 내국세교부금, 증액교부금으로 나뉘어 있었던 것을 내국세 교부금에 합산하여 종전의 내국세 교부금 13%를 19.4%로 인상한 것이다. 종전의 봉급교부금 규모 내국세의 5.23%, 증액교부금 0.84%, 지방교육재정확충분 0.25%, 부산광역시특별교부금전입금 결손분 0.08%를 반영한 결과이다(우명숙, 2006; 송기창, 2022:28 재인용). 이후에도 2008년에는 유아교육지원사업과 방과후학교 사업을 지방으로 이양하면서 내국세교부율을

20%로 인상하였고, 2010년에는 지방소비세 신설에 따른 교부금 결손 보전을 위해 20.27%로 조정, 지방소비세 확충에 따른 결손 보전을 위하여 내국세 교부율을 2019년 20.46%, 2020년 20.79%로 조정하였다. 발표자의 기술과 같이 내국세의 10%선에서 20%선으로 상승시켰다는 표현은 해석상의 오해가 있을 수 있다. 단순히 내국세 교부율과 연동된 비율은 그렇게 보여지지만 통합된 봉급교부금과 증액교부금 등을 고려할 때 시작점이 10%가 아닌 19.4%였고 이후 내국세 교부율의 증가 또한 2008년 개정을 제외하고는 국세와 지방세 조정에 따른 결손분 보정을 위함이었다는 것이다. 최근 초·중등교육재정의 주요 논쟁은 학생수를 감소에도 불구하고 내국세 연동에 따른 지방교육재정교부금의 증가가 논란이 되고 있는 상황에서 발표자의 이와 같은 기술은 자칫 내국세 교부율의 2배 이상의 증가로 오해될 소지가 많다.

IV

많은 이들은 코로나 19가 끝난 후 일상생활 변화가 코로나 19 이전으로 돌아갈 것이라고 예측하기도 한다. 하지만 분명한 것은 급변하는 기술·사회·경제 변화 속에서 장기간의 코로나 19라는 위기 상황은 오랜 기간 더디게 변화해 온 교육현장에 그동안 경험해 보지 못한 속도의 변화를 가져왔고 새로운 표준(뉴노멀)을 만들어왔다. 앞으로 그 변화의 속도가 다소 둔화될지는 몰라도 이러한 변화는 지속될 것으로 기대한다.

‘포스트코로나 시대, 교육재정정책의 과제’에 대한 논의는 미래교육 체제 전환을 위한 교육재정 정책의 방향을 어떻게 설계하고 대응해가느냐가 중요한 과제가 될 것이다. 우선, 단기적으로 코로나 19로 인해 심화된 학습결손 지원을 포함한 교육격차의 해소 문제와 학생들의 심리상태 지원이 시급할 것으로 예상된다. 코로나 키즈와 코로나 세대에 대한 사회적 염려가 있고 이에 대한 적시 지원이 안 될 경우의 장기적으로는 사회적 부담이 가중될 수 있다. 둘째, 교육재정 정책에 있어 오래되었지만 해결되지 못한 과제 중의 하나가 열악한 고등교육재정 확보·지원이다. 2023년부터 고등·평생교육지원특별회계를 통해 재정을 확보하고 지원할 것처럼 하였지만 실질적 추가 확보된 재원은 1.7조원에 그쳤고 향후의 전망도 그리 낙관적이지는 않다는 것이 문제다. 셋째, 중장기적으로는 미래교육 전

환을 위한 유아교육과 디지털 교육을 위한 재정확보 및 지원 방안 마련이 필요할 것이다. 이미 유보통합 방안과 디지털 기반의 교육혁신 정책들(AI 디지털 교과서, AI 튜터와 다양한 디지털 기반 교수학습모델 개발 및 적용 등)에 대한 논의가 시작되었다. 이 모든 정책은 많은 재정 소요가 수반되어야만 가능한 정책이라는 것이다. 정책의 성공을 위해서 이에 대한 확보·지원 전략이 필요하다.

참고문헌

- 송기창(2022). 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금 제도 개편에 주는 시사점 분석, 교육재정경제연구, 제31권 제2호. pp.211-265.
- 우명숙(2006). 지방교육재정교부금법 개정을 둘러싼 주요 쟁점. 교육행정학연구. 24(1), 247-266.
- 이선호·김민희·김병주·김용남·김지연·김효정·남수경·송기창·오범호·오병욱·우명숙·우인혜·윤홍주·이수진(2023). 2022 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 이선호·문보은·김혜자·윤홍주(2022). 미래형 교육체제 전환을 위한 초중등교육비 적정규모 탐색. 한국교육개발원.

국가지표체계(www.index.go.kr)

지방교육재정알리미(www.eduinfo.go.kr)

세션 IV

포스트 코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점과 과제

[한국교육정치학회]

발표자: 모영민(한국교육개발원)

토론자: 송효준(국가교육위원회)

한국교육정치학회

포스트 코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점과 과제

모 영 민(한국교육개발원)

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

2020년 1월 20일 국내 첫 확진자가 발생한 이후, 2023년 3월 20일 대중 교통 마스크 착용 의무가 해제되기까지 약 3년이 경과하였다. 우리 사회는 코로나19 이후의 새로운 시대를 의미하는 ‘포스트코로나(Post Corona)’를 전망하며, 크고 작은 삶의 양식을 변화시켜왔다. 특히 사람 간의 접촉이 극도로 제한되며, 비대면 활동이 포스트코로나의 뉴 노멀로서 자리 잡게 되었으며, 이에 따라 자연스럽게 데이터에 기반한 디지털 개혁이 사회 전반의 핵심적인 화두로 제기되었다.

코로나19 팬데믹 사태를 지나오며 교육 부문에서는 학교교육의 공백으로 인한 학력 격차, 원격 수업을 시작으로 확산된 학교교육의 디지털 전환이 주요 의제로 대두되었다. 코로나19가 극심했던 2020년 초반에는 전 세계적으로 ‘학교 폐쇄’, ‘비대면 수업’이라는 정책적 수단이 시행되었으며, 우리나라의 경우에는 약 50여 일 이상 등교 중지 정책이 시행되기도 하였다. 학교교육의 공백은 학생들의 학업 손실에 대한 논의로 확대되었고, 자연스럽게 학업 손실로 인한 기초학력 저하 문제, 그리고 학업 손실을 최소화하기 위한 디지털 전환의 필요성이 대두된 것이다.

우리나라는 학교가 갖추고 있는 디지털 인프라를 활용하여 비대면 원격 수업 체계를 구축함으로써 학생들의 학업 손실을 최소화하고자 노력하였다. 실제로 우리나라는 다른 국가들과 비교하였을 때 원격 교육 상황에서 취약 계층 학생을 대상으로 한 광범위한 지원책을 강구하였다(OECD,

2021: 19). 그러나 이러한 노력에도 불구하고 코로나 시기 교육 난제가 더욱 극대화된 것이 사실이다. 대표적으로 학력 격차에 대한 사회적 우려가 제기되었다. 즉 코로나로 인한 등교 중지 사태로 인해 학생들의 학업 결손, 학교교육 공백이 발생하였으며, 이로 인해 교육에서의 형평성이 악화되고 양극화가 심화되었다는 것이다. 특히 ‘누적된 이득(accumulated advantage)’을 의미하는 매튜 효과(Matthew effects)로 인해, 코로나19가 극심했던 시기에 누적된 학업 결손이 전면 등교가 실시되고 있는 현 시점에 작용하여 기초학력 미달 문제를 더욱 크게 만들고 있는 실정이다.

한편 코로나 시기 원격 수업이 앞당겨지면서 교육의 디지털화를 의미하는 ‘디지털 전환’이 주요 교육 의제로서 대두되었다. 정부는 디지털 교과서, AI 교사 등의 정책 대안을 통해 디지털 중심의 교육을 앞당기겠다는 의지를 표명하였다. 이에 더해 ChatGPT를 위시한 AI, 빅데이터에 대한 사회적 관심이 확산되면서 교육 부문의 디지털 전환이 가속화될 것으로 예견되고 있다.

포스트코로나 시대 교육 정책의 특성 중 주목할만한 점은 정책 과정의 객관성, 합리성에 주안점을 두는 증거기반 정책으로의 전환 노력이 확대되고 있다는 사실이다. 우리나라의 경우 2007년 ‘사회통계 발전을 위한 국가통계혁신 계획’을 발표하며 2008년부터 현재까지 ‘통계기반 정책평가제도’를 운영하고 있다. 해당 제도는 정책의 집행, 평가 등의 과정에서 통계지표를 작성, 활용하여 통계와 정책의 연계성을 강화함으로써 과학적 정책 수립 체계를 확립하고 정책의 효과성을 높이고자 하는 목적을 갖고 있다¹⁾. 또한 최근에는 「데이터3법」 개정(’ 20.1월), 「데이터기반 행정법」 시행(’ 20.12월) 등의 법·제도적 기반이 확립됨에 따라 공공 부문에서의 증거기반 정책이 지속적으로 강조되고 있다.

교육 부문 역시 예외는 아니다. 국제적으로는 OECD 교육지표, PISA 등의 국제 비교 자료가 지속적으로 수집되며 교육 정책에의 환류가 요청되고 있다. 국내의 경우에도 2020년부터 전 교육 단계에 걸쳐 교육 지표 작성이 법적으로 의무화되었으며, 2022년에는 한국교육개발원이 수행한 「증거기반 교육정책 모니터링 및 이행을 위한 국가교육지표 개발 연구」에 기반하여 국가교육지표가 산출되었다(박성호 외, 2020). 교육부는 2021년 교

1) 통계청 홈페이지. 통계기반 정책평가제도 제도소개.

<https://kostat.go.kr/menu.es?mid=a10407010000>. (2023. 3. 18. 인출)

육데이터 관련 정책 추진 방향, 교육데이터의 개방 및 활용 등에 대한 핵심의제를 논의하고 교육데이터에 대한 사회적 공감대를 형성하는 자문위원회인 ‘교육빅데이터위원회’를 구성하였으며(교육부, 2021), 「제6차 교육정보화 기본계획(‘19~’23)」의 실현 방안으로서 학사, 재정, 시설, 업무환경 등 교육 업무 전반에 걸쳐 고도화된 행정정보시스템을 구축하고, 교육 데이터의 수집, 관리, 분석, 활용을 통해 과학적인 교육정책 수립에 기여하는 ‘교육데이터 통합 관리 시스템(가칭)’을 구축할 예정이다(교육부, 2022. 1.). 이러한 노력은 종래 분절적으로 산출, 관리되었던 교육 부문 지표의 한계를 넘어서서, 증거기반 교육정책으로의 전환이 추진되는 경향을 방증한다고 볼 수 있다.

증거기반 정책은 엄밀성, 포괄성을 지닌 증거들이 경쟁, 소통하는 과정에서 정책 과정에 반영되는 것을 의미한다(최영준 외, 2016). 즉 증거기반 정책의 핵심은 “객관적, 과학적 정보를 기반으로 한 합리적 정책 과정”이며, 교육 부문을 포함한 다양한 사회 전 분야에 걸쳐 적절한 데이터를 확보하여, 이를 정책 과정에 활용함으로써 사회의 난제를 해결한다는 굳은 신념이 자리하고 있는 것이다. 전술한 포스트코로나 시대의 주요 교육 의제에서도 증거기반 정책의 영향력이 관찰된다. 기초학력 저하 해소를 위해 자율평가로 대표되는 기초학력 진단 및 보정 체계를 확립하거나, 디지털 교과서 도입, AI보조교사 도입을 통해 과학적으로 학생의 개별 데이터를 확보하고, 빅데이터 분석 등 고도화된 분석 기법을 활용하여 학생별 맞춤형 교육을 확대하겠다는 것이 그 예이다.

그러나 증거기반 정책으로의 전환이 정책 성과의 질을 담보하는 것은 아니다. 증거와 정책 과정에서의 활용은 분리된 단계로서 존재할 수 있으며, 이 과정을 연계하는 작업은 불확실하기 때문이다(최영준 외, 2016). 증거기반 정책은 객관성, 타당성, 과학성 등의 가치를 강조하는 한편 정책의 정치적 현상에는 큰 주안점을 두고 있지 않다. 하지만 현실적 차원에서 정책의 과정은 정치적이기에, 과거 주를 이루었던 정치-행정 이원론적 관점을 견지하여 증거기반 정책을 확산하는 것에는 한계가 있기 때문에 증거기반 정책에 노정된 쟁점에 대한 비판적 검토가 필요하다.

그럼에도 불구하고 교육 부문의 경우 증거기반 정책과 관련한 학술적 논의는 김승정 외(2019)를 제외하고는 찾아보기 어려우며, 증거기반 정책과 밀접한 연관을 지니는 교육의 데이터화, 데이터 거버넌스 등에 관련된

비판적 논의는 부족한 실정이다(박선형, 2021). 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교육학술정보원 등 정부출연기관 및 정부산하기관도 증거기반 정책의 중요성이 확대됨에 따라 관련 연구들을 수행하고 있으나(예: 박성호 외, 2020; 박성호 외, 2022; 최인봉 외, 2021), 조사 관리 체계, 교육 데이터 플랫폼 구축 등 증거기반 교육정책의 활성화 방안 중심으로 논의되고 있어 증거기반 교육정책 시행을 위해 필요한 비판적인 쟁점 검토는 부족하다.

교육정치학의 학문적 문제의식은 정치-행정 이원론의 한계를 극복하여 공공성, 민주성 등 정치학적 가치에 초점을 두는 것이다(김용일, 2014: 19). 이러한 점에서 정책 과정의 정치성과 패러독스, 권력가치의 배분 간의 표면적 이질성 등 교육정치학의 학문적 분석 내용은 증거기반 정책에 내재된 낙관적 객관성, 탈정치성, 중립성, 타당성 등을 비판적으로 검토하는 데 유용할 것으로 판단된다. 이에 본 연구에서는 먼저 증거기반 정책의 이론적 논의와 실제적 쟁점을 논의한다. 이후 포스트코로나 시대의 주요 교육 의제(기초학력 저하, 디지털 전환)를 중심으로 성공적인 증거기반 교육정책의 정착, 이행, 확산을 위한 교육정치학적 쟁점을 비판적으로 검토하고, 향후 과제를 도출하는 것을 목적으로 한다.

II. 교육 부문에서의 증거기반 정책

1. 증거기반 정책의 연원과 개념

최근 국내외를 막론하고 다양한 분야에 걸쳐 증거기반 정책(evidence-based policy)이 강조되고 있다. 이러한 기조는 과거 정책의 빈번한 실패 원인을 무엇으로 볼지에 대한 학계의 다양한 반응에서 비롯되었다. 정책의 실패는 정책에 내재된 지나친 ‘도구적 합리성’에 대한 신념에 의한 것이며, 정책의 정치적 상호작용, 맥락성이 더 강조되어야 한다고 본 후기 실증주의(post-positivism) 중심 연구 경향이나, 정부의 지나친 공적 간섭, 통제가 정책의 효과성을 저해한다고 하는 학자의 입장 등이 그 예이다(한승훈, 안혜선, 2021: 291).

다양한 반응 중 주요한 기제로서 채택된 것은 ‘과학적 증거에 기반한

정책의 평가가 정책의 효과성을 제고한다.’ 는 주장이었다. 다만 흥미로운 사실은 이러한 주장이 이론적 관심보다는 정부 주도의 행위를 통해 강조되었다는 것이다. 국가 수준의 정책 과정에서 증거기반 정책이 대두된 대표적인 예로는 1999년 영국 ‘정부현대화(Modernising Government)’ 백서 발간을 들 수 있다. 증거기반 정책에 대한 영국의 선제적인 개혁 운동 이후, 미국, 호주, 캐나다 등 주요 국가들과 OECD 등의 국제 기구 역시 공공 정책의 효율성, 효과성, 책무성 제고를 위해 정책 과정에서 증거기반 정책의 아이디어를 채택하기 시작하였다(한승훈, 안혜선, 2021). 증거기반 정책에 대한 아이디어는 최근까지 강조되고 있다. 미국에서는 2016년 증거기반 정책수립 위원회(Commission on Evidence-Based Policymaking)가 설립되었으며, 2019년에는 증거기반 정책수립 기본법(Foundations for Evidence-Based Policymaking Act)이 제정되는 등 공공 정책의 효율성, 효과성, 책임성 제고를 위한 기반을 확대하고 있다(유종성 외, 2020).

증거기반 정책은 정책의 형성, 수립, 집행 등 정책 과정의 핵심에 있어서 관련된 최상의 증거(evidence)를 적용하여 정책에 대한 정보가 충분히 제공되도록 하는 접근법을 일컬으며, 증거와 대척점에 있는 이익, 이념, 신념, 의견 등에 기반한 정책 결정의 대안적 방식을 의미한다(최영준 외, 2016; 한승훈, 안혜선, 2021: 293; Davies, 1999). 다만 이러한 일반적 차원의 정의만으로는 증거기반 정책의 특성을 모두 설명하기 어렵다. 이념, 신념 등이 ‘증거’로서 활용되어 정책 결정이 이루어진다면 이러한 결정도 증거기반 정책이라고 볼 수 있기 때문이다. 따라서 증거기반 정책이 상정하는 ‘증거’의 특성을 보다 면밀히 살펴볼 필요가 있다.

공공 부문에서의 증거기반 정책 아이디어는 증거기반 접근을 가장 먼저 차용한 증거기반 의학(evidence-based medicine)에서 도입된 것이다. 증거기반 의학에 따르면, 증거는 상정된 가설을 과학적으로 입증하는 용도로 활용된다(Howick, 2011/2018). 따라서 증거기반 정책에서는 증거의 질(quality of evidence)이 중요하다. 증거의 질은 크게 엄밀성(rigorousness)과 포괄성(comprehensiveness) 측면으로 구분된다(최영준 외, 2016; Nutley et al., 2013). 먼저 엄밀성은 증거가 마련된 방식의 타당성에 대한 것으로, 정책이 의도한 목표가 달성되었는지에 대한 정보가 타당하게, 체계적으로 분석되었는지를 의미한다. 예컨대 청년 기본소득 지급 정책의 효과를 분석

한다고 하였을 때, 통제(무처치) 집단을 설정하지 않으면 엄밀한 정책 증거로 보기 어렵다. 정책 처치(기본소득 지급)와 다른 혼재 변수의 효과가 혼재되어 있기 때문이다. 따라서 통제 집단을 설정하고, 실험적, 통계적 통제를 통해 정책 처치의 효과를 밝히는 방안이 엄밀성 측면에서 더욱 질 좋은 증거를 산출할 수 있다. 이러한 측면에서 단순 관찰 자료, 전문가 의견보다 (준)실험 설계, 체계적 문헌 고찰, 메타분석 등의 증거 산출 방식이 더욱 선호된다. 포괄성은 정책 과정에 유용한 정보가 얼마나 총체적으로 제시되어 있는지를 의미한다. 실험실 환경과 달리 공공 정책은 서로 다른 여러 요인들이 복합적으로 얽혀 있다. 따라서 특정 정책이 특정 목표를 표명하고 있더라도, 정책의 부수적, 부정적 효과가 다양하게 나타날 수 있으며 정책의 증거는 정책 환경의 복잡하고 다면적인 특성을 포괄할 필요가 있다.

2. 증거기반 정책의 이론적 논의와 쟁점

증거기반 정책은 정책의 합리성, 효율성, 정부의 책임성, 투명성을 제고한다는 측면에서 장점이 있다. 그러나 1990년대 이후 증거기반 정책이 지속적으로 강조되고 있음에도 불구하고, ‘증거기반’이 정책 과정 전반과 정책평가에 시사하는 바에 대한 심층적 논의는 여전히 부족하다(한승훈, 안혜선, 2021). 물론 증거기반 정책이 강조하는 과학적 정책분석의 중요성에 대해서는 대부분의 정책 관련 이해당사자들은 동의를 하고 있을 것이다. 다만 현실적, 실무적 측면에서 볼 때, 정책 과정에서 증거를 활용하는 것이 언제나 정책 효과를 담보하거나 제고하는 것은 아니다(오철호, 2015). 이는 증거기반 정책에 내재된 다양한 쟁점들에서 연유한다고 볼 수 있으며, 증거기반 정책이 핵심적인 가치로 내세우는 ‘과학적 합리성’에 대응하는 ‘정치성’의 측면에서 세부적으로 살펴볼 수 있다.

첫째, 정치적, 환경적 맥락성과 복잡성이 제외된 실험실 세팅의 증거기반 의학 접근법을 그대로 증거기반 정책에 적용하는 것에는 한계가 있다. 증거기반 정책은 정치-행정 이원론에 입각하여 정책 과정의 합리성을 강조한다. 즉 사실로서의 행정과 가치로서의 정치가 구분되어야 한다는 관점이 내재되어 있다는 것이다. 그러나 현대사회에서는 다양성, 복잡성이 증대되며 행정, 정치 간의 불가분 관계가 보다 자연스러운 것으로 인식되

고 있다. 특히 증거기반 정책의 목적 달성을 위해서는 정책 과정에 대한 과학적 합리성이 중요하다. 그러나 정치-행정 일원론적 관점에서 보면 정책의 환경은 매우 복잡하며, 정치적, 환경적 맥락이 정책 과정의 양상을 다양하게 만든다(최영준 외, 2016). 따라서 근본적으로 증거기반 정책이 강조하는 과학적 합리성은 달성되기 어려운 가치이기도 하다. 그럼에도 불구하고 증거기반 정책의 전제 대부분은 정치와 행정 간의 관계를 독립적으로 상정한다는 근본적인 한계를 지닌다.

둘째, 과학적 증거의 불확실성과 권력, 권위의 개입 문제이다. 증거기반 정책에서는 정책과 관련된 전문가의 의견, 이해관계자들의 이해관계를 증거로 보는 견해도 있으나, 엄밀하게 분석된 ‘과학적’ 증거를 정책 과정의 증거로 채택하는 것이 옳다고 주장하는 견해도 있다(한승훈, 안혜선, 2021). 특히 후자의 견해에서 보면 ‘과학적 증거’는 과학적 인과(causality)를 추구하는 증거를 의미하며, 이에 분석 방법의 엄밀성이 추구되어야 한다. 이러한 측면에서 단순 사례를 관찰한 증거보다는 임의 배정 임상 시험(Randomized Controlled Trials, RCTs), 혹은 여러 연구 결과물에서 체계적으로 분석된 증거(systematic reviews, meta analysis)가 보다 타당성이 높다는 주장이 제기된다(Head, 2010). 또한 엄밀한 증거는 실험하는 사람이 달라져도 결과가 같은 ‘신뢰성’을 가지고 있어야 하며, 상정된 가설을 입증할만한 증거가 일관되게, 충분히 축적되어야 한다. 즉 증거의 질이 좋아야 한다.

그러나 일반적인 사회 체제의 정책 환경에서는 이러한 조건들이 충족되기 어렵다. 현실적, 윤리적 측면에서 RCTs를 수행하기 어려울 수 있고, 개별 연구 결과물들의 증거가 체계적으로 종합된 증거가 한 정책 과정의 증거로 채택되기에는 복수의 연구 결과물과 특정 정책 내용의 정합성이 떨어질 수 있다. 또한 증거를 수집하는 사람에 따라 증거가 충분히 달라질 수 있으며, 의사결정에 확실히 활용할 만큼 증거가 일관되지 않거나, 충분하지 않은 경우가 일반적이다. 즉 실험실 환경과 달리 일반적인 공공 부문의 정책 환경에서는 ‘과학적’ 증거 수립이 어려워 증거의 질의 편차가 크다. 문제는 이러한 불확실성에 권력, 권위가 개입할 여지가 크다는 것이다. 예컨대 서로 다른 정치적 가치 지향을 지닌 두 집단은 특정한 증거를 두고, 정책 결정의 핵심적 증거로 인지할 수도 있으며, 반대로 충분한 증거가 되지 못한다고 생각할 수도 있다. 또한 권력을 지닌 집단이

증거의 질이 낮음에도 불구하고 해당 증거를 핵심적인 정책의 증거로 활용하여 정책 결정을 내릴 수 있다. 즉 과학적 증거 수립의 어려움과 권력의 개입이 혼재되어 ‘선택적 증거 선택(cherry-picking of evidence)’ 혹은 ‘정책 기반 증거(policy-based evidence)’와 같은 비합리적 양상이 나타날 수 있으며, 이는 정책의 효과성을 오히려 저해할 수 있다.

셋째, 지나친 ‘효율(과)성’에 대한 강조로, 다른 공공 가치가 저해될 수 있다. 현대사회에서는 정책의 ‘민주성’과 ‘사회정의’가 강조되고 있다. 과거에는 국가 권력이 주도하여 정책을 결정하는 것이 일반적인 양태였다고 하면, 최근 국가 수준의 정책 과정에서는 이해관계자를 포함한 시민(citizen)들의 활발한 민주적 참여가 필수적 요소로 고려된다. 따라서 현대 사회에서 정치 권력은 시민들의 정책 과정에서의 시민들의 민주적 참여를 보장하는 한편, 때로는 정책 과정에 활용되는 증거를 시민들에게 설득할 필요가 있다. 특히 정책 과정에 활용될 ‘증거’와 시민들의 의견이 합치하지 않는다면 정책 결정자는 정치적 지형, 이해관계자의 의견, 증거의 타당성 등을 종합적으로 고려하여 의사결정의 균형을 확보하여야 한다. 또한 현실적인 측면에서 정책은 정치적, 이념적 행위를 수반하며, 사회의 주요 가치를 배분하는 행위이다(고길곤 외, 2019: 17). 이러한 속성에 기반하여 볼 때 국가 수준의 정책 과정에서는 사회 구조적으로 차별, 소외받는 자의 가치 배분이 주요한 의제로서 작용하기도 하는 등 사회 전반의 공정성, 형평성이 핵심 가치로서 작용한다. 요컨대 증거기반 정책에 대해서는 객관적 합리성, 탈이념화, 실용주의 등의 가치가 강조되며, 이에 민주성, 사회정의에 대한 공공 가치에 대한 증거 ‘측정’ 혹은 ‘수집’이 용이하지 않아 이들 가치가 달성되지 않거나, 오히려 저해되는 결과로 나타날 수 있다.

전술한 ‘과학적 합리성’과 ‘정치성’ 간의 간극에서 발생하는 쟁점들 이외에도 정책증거 시차, 증거 간 충돌의 문제 등이 증거기반 정책의 구조적 한계 혹은 쟁점으로 제기되고 있다(고길곤 외, 2019: 24-26)²⁾.

2) 본 연구의 주제 범위의 한계 상 ‘과학적 합리성’에 대비되는 ‘정치성’에 관련된 증거기반 정책의 쟁점 중심으로 기술하였다. 증거기반 정책의 쟁점에 대한 보다 상세한 논의는 한승훈, 안혜선(2021), Head(2010)를 참고하길 바란다.

3. 교육 부문에서의 증거기반 정책 동향

2023년 현재 우리나라는 데이터 산업 발전기 시기를 겪으며, 정부 주도의 데이터 관련 정책이 활발하게 추진되고 있다. 2022년 9월, 12월에 발표된 ‘디지털플랫폼’의 경우, 데이터와 관련된 개별적인 법령을 개방하는 한편, 데이터의 활용을 저해하는 규정과 세부 요소를 정비함으로써 사회문제와 공공정책 전반에 걸쳐 데이터의 활용 가능성을 제고하고자 하고 있다. 또한 ‘제1차 데이터기반행정 활성화 기본계획’ (2021.6.), ‘대한민국 디지털전략’ (2022.9.), ‘공공데이터 혁신전략’ (2022.12.), ‘제1차 데이터산업 진흥 기본계획’ (2023.1) 등의 정책 동향과 ‘데이터3법’ 개정(’ 20.1월), ‘데이터기반행정법’ 시행(’ 20.12월)과 같은 법적 여건의 확보는 공공 부문에서 축적된 데이터를 보다 투명하게 개방하는 한편, 정책의 수요자의 입장에서 데이터 활용성을 높이고자 하는 국내 증거기반 정책의 전환의 동향을 보여준다.

교육정책 부문 역시 증거기반 정책 확산 기초의 영향을 크게 받고 있다. 민간과 공공의 콘텐츠, LMS 등이 유통되고, AI 기술과 빅데이터 분석에 기반한 맞춤형 교육을 실현하는 통합적인 플랫폼을 의미하는 ‘디지털 기반 통합 교육 플랫폼 구축’ 사업을 대표적인 예로 들 수 있다(관계부처 합동, 2022).



[그림 1] 디지털 교수·학습 통합플랫폼 개념도

출처: 관계부처 합동(2022: 30)

또 다른 예시는 시·도교육청 수준의 데이터 거버넌스 확대를 들 수 있다. 데이터기반행정 활성화에 관한 법률 제6조에 기반하여 2021년 발표된 ‘제1차 데이터기반행정 활성화 기본계획 (’ 21년~’ 23년)’에서는 교육

부, 시·도교육청, 전문기관 간 협력을 통해 학생 개인 데이터를 활용한 빅 데이터 분석 활성화 모델 개발을 지원하는 것을 교육 부문의 데이터 기반 행정혁신의 사례로 들고 있다(관계부처 합동, 2021: 24). 뿐만 아니라 교육 부문 데이터를 통합 관리함으로써 교육정책의 주체인 교육부 및 시·도교육청 관계자가 정책에 요구되는 데이터를 즉시 추출, 활용할 수 있도록 하거나, 교육 부문 데이터의 활용 체계를 마련하기 위한 가이드라인 수립 등의 내용이 포함되어 있다.

이상 본 장의 내용을 요약하면 1990년대부터 지금까지 교육 부문을 포함한 다양한 공공 분야에 걸쳐 증거기반 정책이 강조되고 있다. 다만 정치-행정 이원론에 입각한 증거기반 정책의 도입, 확산 자체가 정책의 효과성을 담보하는 것은 아니다. 따라서 정치학적 쟁점을 기반으로 증거기반 정책을 비판적으로 검토하는 것은 매우 중요하다. 특히 양적 지표 중심의 교육 거버넌스로의 전환은 기계학습, 학습분석학을 중심으로 한 자동화된 의사결정을 촉진하는 데이터 거버넌스의 영향력을 높이고 있어(Williamson, 2016; 박선형, 2021에서 재인용), 교육조직의 복잡한 맥락성이 경시되고 데이터에 의해 교육 현상이 규정되는 부정적 양상이 나타날 수 있다. 한편 교육 부문의 데이터는 여러 기관에 걸쳐 분절적으로 산출, 관리되어 온 한계가 있다. 또한 학생의 민감 정보를 포함하고 있으며, 학교 간 서열화 등 사회적 파급력이 크다는 특징이 있어 교육 데이터는 타 부문의 데이터에 비해 공개, 연계, 활용이 제한되어 온 것 역시 큰 문제로 작용한다(대통령직속 4차산업혁명위원회·교육부, 2021.11.).

그러나 증거기반 정책의 확산과 이로 인한 교육 거버넌스의 변화, 교육 데이터의 구조적 한계에도 불구하고, 교육 분야에서 증거기반 정책, 교육의 데이터화, 데이터 거버넌스 등에 관련된 비판적 논의는 부족한 실정이다(박선형, 2021). 특히 교육정치학은 정치-행정 이원론의 한계를 극복하여 교육 활동의 정치적 현상에 대해 초점을 맞춘 학문 분야로, 증거기반 정책이 전제하는 주요 가치에 대한 비판적 쟁점을 분석하는 데 유용한 정보를 제공할 것이다. 이에 다음 장에서는 포스트코로나 시대 증거기반 정책의 영향력이 크게 작용하고 있는 기초학력 저하와 디지털 전환의 두 가지 주요 교육 의제에 대해, 교육정치학적 관점에서 주요 쟁점을 분석하고자 하였다.

Ⅲ. 포스트코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점

포스트코로나 시대에 제기되고 있는 주요 교육 의제들은 증거기반 정책 기조의 영향을 받고 있다. 이에 주요 교육 의제를 중심으로 교육정치학적 관점에서 쟁점을 분석하고자 한다. 이를 위해, 전술한 증거기반 정책의 주요 쟁점과 밀접한 연관을 지니는 교육정치학의 핵심 탐구 주제와 성격을 제시함으로써 쟁점 분석의 초점을 명세화하고자 하였다. 또한 기초학력 저하, 디지털 전환의 두 가지 주요 의제에 대한 주요 쟁점을 분석하고자 하였다.

1. 교육정치학의 핵심 탐구 주제와 성격

교육정치학을 폭넓게 정의하면 교육 활동을 정치적 현상으로 보고, 정치학적 접근을 통해 교육 활동에 천착하는 학문³⁾이라고 할 수 있다. 이러한 정의에 입각하여 볼 때 교육 활동에서의 민주주의적 참여, 가치 및 권한 배분의 문제, 갈등, 사회정의, 합리성에 대한 비판적 검토 등이 교육정치학의 학문적 탐구 대상이 된다. 예컨대 민주주의적 참여 측면에서 보면, 정책 과정에 걸쳐 시민(citizen)들의 실질적 참여가 보장되어야 한다. 교육의 이해관계자는 복잡하며, 이에 교육 정책의 과정은 다수의 이해관계자 집단 간의 활발한 역동 속에서 이루어지게 된다. 이 과정에서 갈등, 협의, 조정 등의 과정이 필연적으로 발생한다. 특히 이해관계자는 자신의 이해를 관철시키기 위해 노력하는 집단을 의미한다.

또 다른 예시로서, 사회정의 측면에서 신현석, 정용주(2022)는 우리 사회와 교육에서의 정의, 공정에 대한 논의는 절차적 적정성, 객관성을 중심으로 하는 분배적 정의 패러다임에 국한되어 있음을 지적하고 있다. 또한 이들은 Young의 정의론이 주장하는 “일반적 가치를 실현하게 하는

3) 교육정치학의 학문적 성격에 대한 보다 상세한 논의는 김용일(2004), 김용일(2014), 신현석, 정용주(2022) 등을 참고하길 바라며, 본 연구에서는 교육 의제 및 정책에 대한 교육정치학적 분석에 초점을 맞추어 논의를 제한하였다.

사회적·제도적 조건”으로서의 정의를 교육정치학적 논의에 확장시킬 필요가 있음을 주장하였다.

한편 교육정치학은 종래 논의된 ‘합리성’에 대한 비판적인 재구성에 초점을 맞춘다. 교육정치학은 정치-행정 이원론과 관리론적 행정학에 기반을 둔 교육행정학 중심의 학문적 산물에 대응하는 정치학, 신행정학 등의 학문적 동력에 의해 확립되어 왔다(김용일, 2014: 18). 이로 인해 교육분야에서의 관리론적 합리성에 대한 학문적 비판, 의구심이 제기되었으며, 교육의 비정치 혹은 반정치의 신화가 극복되어 가고 있다.

전술한 학문적 탐구 대상이 주로 역사적 접근, 학문 본질론적 접근을 통해 도출된 것이라면, 유관 학문과의 관계를 통해서도 학문의 독자적 성격을 파악할 수 있다(신현석, 정용주, 2022: 50). 특히 김용일(2014: 17)은 교육정치학이 19세기 효율성의 가치를 기반에 둔 교육행정학이 크게 관심을 가지지 않았던 교육정치 영역을 연구관심으로 확장했다는 측면에서 교육행정학의 보완재적 성격을 지니고 있다고 하였다. 또한 그는 종래 주도적이었던 정치-행정 이원론과 ‘교육의 비정치’ 신화를 극복하고, 정치-행정 일원론으로써 교육행정학을 재구성하고자 하였다는 점에서 교육행정학의 대체재적 성격을 갖고 있다고 보았다. 물론 전반적으로 우리나라 교육정치학 연구는 활용 이론, 주제, 내용 등 학문의 구성요소 차원에서 교육행정학 연구와 높은 유사성을 띠고 있는 것은 부정할 수 없으나, 최근 들어 정치학 이론, 모형을 활용하고, 교육이념 및 목표에 천착하는 한편, 교육정치학의 이론화에 대한 논의도 전개되고 있다(박선형, 2022; 이정연 외, 2022: 132-133). 이러한 경향성은 전술된 교육정치학의 성격과 주요 탐구 주제의 특징이 연구로써 정립되어나가는 과정을 잘 보여준다.

한편 본 연구에서 주안점을 둔 교육정치학의 성격은 ‘현장기반 미래학으로서의 교육정치학’ (신현석, 정용주, 2022: 69)이다. 개방체제로서 교육체제는 학교안팎의 요소들과 상호작용하면서 그 모습을 달리한다. 특히 최근에는 분권화, 디지털 대전환 등 교육 환경 변화에 따라 교육 체제 변화의 속도가 매우 빨라지고 있으며, 이에 교육정치학의 탐구 대상의 성격 역시 그 모습을 달리 하고 있어 최신의 현장 변화에 기반하여 탐구 대상을 분석하고, 미래 교육 체제에 대한 대안을 제시하는 것은 매우 중요하다. 이에 본 연구에서는 포스트코로나시대에 중요성과 시급성이 높은 교육 의제인 기초학력 저하와 디지털 전환에 국한하여 주요 핵심 쟁점을 검

토하고자 한다. 구체적으로 기초학력 저하, 디지털 전환에 관련된 정책 방안들이 증거기반 정책 기조의 영향을 받고 있는 바, 증거기반 정책에 노정된 쟁점을 중심으로 살펴본다. 특히 교육정치학의 핵심적인 탐구 영역으로서 작용하는 주제(예: 정책의 합리성에 대한 비판, 권력의 문제, 사회정의 등 주요 가치에 대한 문제 등)에 초점을 맞추어 논의를 진행하고, 간략하게 주요 교육 의제의 발전 과제에 대해 논의하기로 한다.

2. 교육정치학의 관점에서 바라본 증거기반 정책: 기초학력 저하와 학업성취도 평가

최근 한국 교육을 특징 짓는 것 중 하나는 학생들의 ‘기초학력 저하’ 문제이다. 2022년 우리나라 성인과 초·중·고 학부모를 대상으로 한 설문에서는 학교교육 내실화를 위한 과제에 대한 질문에서 ‘학습자의 기초학력 보장’이 가장 높은 순위로 나타났다(권순형 외, 2022: 123). 국가 수준 학업성취도 평가 결과에서의 저성취 학생 비율 증가, 코로나19로 인한 학교교육 및 돌봄 공백 등 최근의 교육적 환경 변화가 이러한 국민의 인식에 기여한 것으로 풀이된다.

기초학력 저하 의제는 교육 격차, 형평성, 양극화, 학업 결손 등의 다양한 용어와 함께 언급된다. 이는 정책 목표 집단, 학력 관련 문제의 원인 등에 대한 이질적인 시각에서 비롯된 것으로 볼 수 있다. 본 논문에서는 정책 대안으로서 ‘기초학력’, ‘교육 격차’의 용어가 활발하게 활용되는 것에 착안하여 해당 논의에 초점을 맞추고자 한다. 즉 교육을 받은 학생이 갖추어야 할 최소한의 학력 수준을 의미하는 기초학력 문제, 그리고 교육 외적 요인에 의해 발생하는 체계적 학업 결과의 차이를 의미하는 교육 격차 문제가 ‘학력 저하’라는 교육 의제를 구성한다고 보고, 이에 관련된 정책 대안을 중심으로 최근의 정책 동향과 쟁점 분석을 전개하고자 한다.

정부, 교육부, 시·도교육청에서도 최근 들어 학력 저하 문제를 해결하기 위한 다양한 정책 방안을 모색하고 있다. 대표적인 예는 2021년 기초학력 보장법의 제정이다. 기초학력 보장법 제1조에 따르면 법은 “학습지원대상학생에게 필요한 지원을 함으로써 모든 학생의 기초학력을 보장하여 능력에 따라 교육을 받을 수 있도록 그 기반을 조성하는 것”을 목적

으로 한다. 기초학력 보장법에 따라 수립된 제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)에 따르면 기초학력 보장은 진단(정확한 진단을 통한 지원 대상 학생 선정)-지원(기초학력 향상을 위한 다중 안전망 구축)-예방(코로나19 대응 교육결손 해소 집중지원)-기반 마련(학습지원교육 기반 내실화)의 차원으로 구분된다(교육부, 2022b).

<표 1> 기초학력 보장을 위한 주요 정책

구분	주요 내용	
진단	정확한 진단을 통한 지원 대상 학생 선정	• 현장 수요 기반 진단도구 개선
		• 기초학력 맞춤형 진단체계 강화
		• 학습지원대상학생 선정 체계화
지원	기초학력 향상을 위한 다중 안전망 구축	• 정규수업 연계 기초학력 교수·학습 혁신
		• 학교 내 종합적 지원
		• 학교 밖 전문적 지원
예방	코로나19 대응 교육결손 해소 집중지원	• 학습·심리·정서측면의 종합적 접근
		• 학생별 상황·특성에 따른 맞춤 지원
기반	학습지원교육 기반 내실화	• 교과·담임교사 지원
		• 기초학력 보장 업무 여건 정비
		• 교원양성 과정 개선
		• 교원양성 과정 개선

출처: 교육부(2022b: 2). 「제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)」

최근 교육자치가 강화됨에 따라 시·도별로 특색 있는 교육정책이 시행되고 있다. 그럼에도 불구하고 시·도교육청 간 공통적인 교육 의제가 관찰되는데, 그중 핵심이 ‘학력’과 관련되어 있다는 사실은 주목할만하다. 2023년 시·도교육청 주요업무계획을 중심으로 살펴본 결과, 지역 수준에서 기초학력 및 학력 신장에 대한 업무를 총괄하는 전담 기구가 설치, 확대 운영되거나 기초학력 진단 체계를 확대하는 방안이 다수 교육청에서 공통적으로 나타났다. 예컨대 부산광역시교육청은 ‘학력신장’을 첫 번째 역점과제로 선정하고, ‘부산학력개발원’을 중점기관으로 하여 부산형 학업성취도평가 실시, 부산기초학력지원시스템 활용 진단 검사 시행 및 기초학력 보정 지원 등의 방안을 수립하였다(부산광역시교육청, 2023). 부산광역시교육청 외에도 강원도교육청, 경기도교육청, 인천광역시교육청 등 다수의 교육청에서 역시 ‘기초학력’, ‘교육격차’, ‘맞춤형 교육’ 등과 관련된 의제를 핵심적인 정책 방향으로 설정하고, 이를

상위과제(정책과제) 혹은 중위과제(정책세부과제)로 제시하고 있음을 확인할 수 있었다(강원도교육청, 2023; 경기도교육청, 2023; 인천광역시교육청, 2023). 이는 최근 기초학력 미달 비율 학생이 증가하는 추이와 동시에, 코로나19로 인한 등교 중지 사태로 학생들의 기초학력에 대한 지역 수준의 관심이 확대된 것으로 이해된다.

증거기반 정책과 학생의 학업성취도는 밀접한 연관이 있다. 교육의 성과는 매우 다양하게 나타나지만 전통적으로 교육 연구에서 가장 빈번하고 중요하게 다루어지고 있는 성과는 학생의 학업성취도이다. 학교교육의 성과로서 인식되는 학업성취도는 국가, 지역, 학교의 의사결정에 중요하게 작용한다. 특히 2002년 미국의 낙오학생방지법(No Child left behind, NCLB)를 위시하여 국내·외에서는 학생의 학업성취도를 대규모로 수집하고 분석하려는 경향이 강화되어 왔으며, 이를 통해 국가, 지역, 학교의 교육에 대한 책무성을 제고하고자 하였다(김경희, 박인용, 2015: 284). 우리나라의 경우에도 다양한 학업성취도 자료(예: 한국교육과정평가원의 대학수학능력시험, 한국교육개발원의 한국교육중단연구 등)이 수집되고 있다. 이중 증거기반 정책의 관점에서 가장 밀접한 연관이 있는 자료는 교육부와 한국교육과정평가원이 주관하는 국가수준 학업성취도 평가와 2022년부터 실시된 맞춤형 학업성취도 자율평가라고 할 수 있기에 본 연구에서는 두 학업성취도 평가를 중심으로 쟁점을 제시하고자 한다.

첫째, 학업성취도 평가의 정치적 맥락을 고려하여 살펴보면 평가의 본래적 목표와의 괴리가 나타난다. 국가수준의 학업성취도 평가는 “학교교육의 성과를 점검하고 교육정책 수립, 교수·학습 방법 및 교육과정 개선을 위한 기초자료 확보”를 위해 시행된다(교육부, 2022. 4.). 이러한 정책 논리에 따르면, 마치 일 년에 한 번 건강검진을 받고, 건강상의 문제를 확인하는 것처럼 학교교육의 현황을 파악하고 개선을 위한 대안을 도출하여 국가의 책임성을 높일 수 있을 것으로 기대되었다. 학계에서도 신뢰롭고 질 높은 평가도구를 활용하는 전국 수준의 학업성취도 전수 평가의 필요성이 꾸준히 제기되었으며, 이러한 필요성과 더불어 증거기반 정책의 필수적인 요소로서 학업성취도 평가가 기능할 수 있다는 기대감이 있었다(김경희, 박인용, 2015: 288).

그러나 정책이 표명하는 목표와 다르게, 우리나라 국가수준 학업성취도 평가는 성과관리 책무성 기제와 결부되어 여러 잡음이 있었던 역사가 있

다. 이명박 정부 시기 교육부는 국가수준 학업성취도 평가를 전수 방식으로 실시함으로써, 기초학력 미달 학생이 다수 밀집한 ‘학력향상중점학교’를 지원하는 사업을 운영하는 등 학교교육에의 환류 체제를 구축하기도 하였다. 그런데 여기서 주목할 점은 학교의 성취도 정보를 국민에게 공개하거나, 시·도교육청 평가지표에 ‘학업성취도 평가 기초학력미달 비율’을 포함하는 등 학교에 대한 직접적 개입, 경쟁에 주안점을 두는 정책 방안 역시 시행되었다는 점이다. 문제는 이러한 정책 방안과 함께 시험 부정행위, 성적 조작, 금품 수수, 백지 답안 제출 등의 사회적 사건이 발생하였다는 것이다. 그리고 이후 정책 결정자들의 단발적이고 비합리적인 정책 결정 과정을 통해 초등학교 평가가 제외되고, 3% 표집 평가 형태로 정책이 변동되었다(모영민 외, 2019).

이렇듯 학업성취도 평가 정책은 증거기반 정책 과정에 활용한다는 일차적 목적 외에 평가방식(전집, 표집), 결과 활용 방식 등에 따라 평가의 타당성과 신뢰성이 달라질 수 있다. 실제로 미국의 국가수준 학업성취도 평가(NAEA)와 국제 학업성취도 평가(PISA)를 분석한 Lee & Kang (2019)의 연구결과에 따르면, 성과관리 책무성 기제가 포함된 고부담의 NAEA 결과에서는 고성취 학교와 저성취 학교 간의 학업성취도 격차가 줄어들었으나, 학교에 대한 직접적인 제재 등 책무성 기제가 낮은 저부담 평가인 PISA에서는 오히려 격차가 벌어졌다. 이러한 연구 결과는 국가수준 학업성취도 평가와 관련된 정책의 정치적, 역사적 맥락에 따라 그 효과가 혼재되어 있음을 시사한다.

2013년부터는 기초학력 보장 정책이 시·도교육청 중심으로 전환되었다(김경희, 박인용, 2015). 또한 이러한 맥락에서 2022년부터 시행된 맞춤형 학업성취도 자율평가는 희망 학교(급)의 자발적인 평가 참여를 강조하고 있으며, 교육부는 이를 통해 기초학력 제고를 위한 맞춤형 지원을 제공하겠다고 밝혔다(교육부, 2021. 4.). 그러나 서울시교육청은 국무회의에서의 대통령의 ‘전수평가’ 발언과 관련하여 ‘일제고사로의 회귀’라고 비판하기도 하였으며, 부산시교육청은 맞춤형 학업성취도 자율평가에 필수적으로 참여하라는 공문을 관내 학교에 발송하여 논란을 일으키기도 하였다(KBS NEWS, 2022. 10. 13.). 이상의 쟁점에 대한 논의는 표면적으로 정책이 표방하는 합리적인 목적이 달성되지 않을 수 있음을 보여주며, 오히려 정책의 정치적, 역사적 경험이 현시점에서의 정책의 실질적 존재 가치를

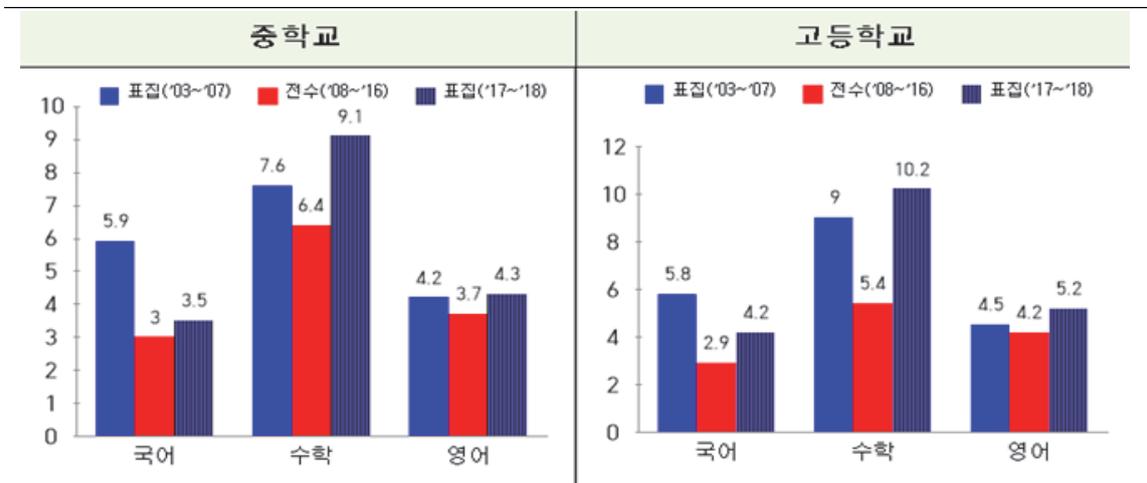
규정하고 있음을 시사한다.

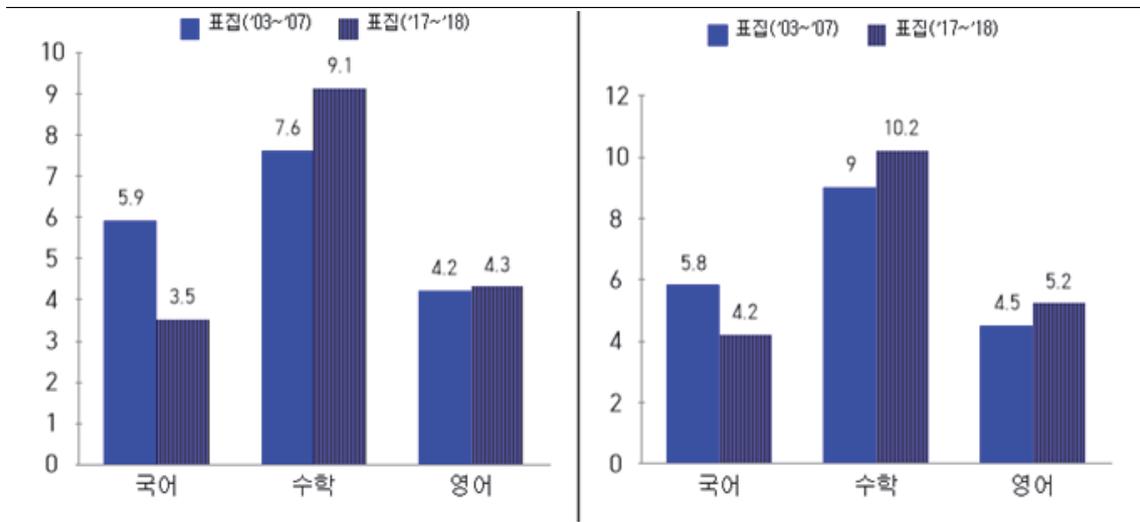
둘째, 국가수준 학업성취도 평가에서 산출되는 증거의 불확실성과 권력 집단의 오용 문제이다. 국가수준 학업성취도 평가는 전국 중학교 3학년, 고등학교 2학년 중 표집학급 학생을 대상으로 실시된다. 또한 외층(시·도교육청)과 내층(지역규모, 학교설립유형, 학교성별유형)을 고려한 층화 군집 표집 방법을 활용하여 전체 평가대상의 3% 학생을 선정하여 실시된다(교육부, 2022. 4.). 그런데 설문 문항에 다문화 가정 여부, 사회·경제적 수준과 같은 교육적 현안과 밀접하게 연관된 개인의 배경 특성 정보가 없어 평가 결과의 분석 범위가 제한적이다. 또한 동일 학생을 추적하는 종단 조사 형태가 아니기 때문에 엄밀한 차원에서 교육의 효과를 진단하는 데에는 한계가 있다. 이렇듯 평가의 구조 자체가 증거의 포괄성, 엄밀성을 담보하지 못하는 탓에 한국교육과정평가원(2022. 6.)이 발표하는 평가 결과의 내용도 상당히 제한적이다. 예컨대 학업성취 수준에 대한 연도별 추이가 어떤지와 같은 기초적인 분석이 대다수를 이루며, 이러한 결과가 “학교교육의 성과를 점검하고 교육정책 수립, 교수·학습 방법 및 교육과정 개선을 위한 기초자료”(교육부, 2022. 4.)로서 어떻게 활용될 수 있는지는 드러나 있지 않다.

문제는 이러한 평가의 구조적 한계를 감안하였을 때, 평가의 결과는 동향을 파악하는 매우 간접적인 증거로서 활용되어야 하는데, 대부분의 정책 과정에서는 인과적으로 해석되는 오류가 발생한다는 점이다. 대표적인 예는 진보와 보수로 대표되는 정치적 가치 지향에 따른 평가 결과의 해석이다. 과거 국가수준 학업성취도 결과를 두고, 주로 전집 평가를 주장하는 보수 진영에서는 ‘표집 평가 상황에서 지속적으로 기초학력 저하 문제가 대두되었으니, 전집 평가를 통해 모든 학생들의 학업성취도 수준을 파악하여 그에 맞는 대책을 강구해야 한다.’ 고 주장하였다. 반대로 주로 전집 평가를 주장하는 진보 진영에서는 ‘전집 평가를 실시하게 되면 학교에 소모적인 경쟁이 심화되어 온전한 교육 활동이 침해된다.’ 고 주장하였다(한겨레, 2022. 5. 30.).

교육부 내에서도 서로 다른 정권, 장관에 따라 같은 수치를 두고 다르게 해석하는 양상이 관찰된다. 2019년 교육부 장관은 “전문가들에게 물어보니(국가수준 학업성취도 평가를) ‘일제 고사(전수) 방식보다 표집 조사로 평가할 때 기본적으로 낮은 결과가 나온다’ 고 하더라” 라고 언급하여 기초학

력 저하의 문제 원인을 평가방식에 있는 듯한 발언을 하였다(조선일보, 2019. 2. 26.). 이후 교육부(2019)는 설명자료를 통해 “초등학교 저학년에서부터의 기초학력 미달 조기 발견 및 지원 체계 문제, 현장에서의 교수학습 및 평가 방식의 변화, 학업성취도 평가 방식의 전환(전수→표집)이 평가결과에 미치는 영향 등을 포함하여 평가 결과를 다각도로 분석하고 있다” 라고 밝혔다. 또한 2019년 3월에는 명시적으로 ‘평가방식이 기초학력 미달에 영향을 미친다.’ 는 언급은 하지 않았으나, 참고자료를 통해 2018년 학업성취도 평가 결과에서 평가방법에 따른 기초학력 미달 비율의 변화를 제시하였다(교육부, 2019. 3.). 아래 [그림 2]에서 알 수 있듯이 교육부가 제시한 참고자료는 1) 전수평가 전 후 표집평가 결과를 함께 제시하여 전반적으로 표집평가에서 기초학력 미달 비율이 높고, 2) 이전 표집 평가(‘03~’ 07) 결과와 최근 표집 평가(‘17~’ 18)에서 기초학력 미달 비율에서 큰 차이가 없다는 결과를 보여준다. 한편 최근 교육부(2022b)는 2017년에 비해 2021년에 기초학력 미달 비율이 학년, 과목에 따라 2.1%p~5.7%p 증가하였기에 국가, 지역 수준의 책무성 확보가 절실하다고 언급하며 「제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)」의 중요성을 설파하였다. 이상의 쟁점 논의는 기초학력 저하 의제와 관련된 핵심적인 증거인 국가수준 학업성취도 평가의 구조적 한계로 인해, 증거로서의 엄밀성과 포괄성 측면에서 질이 충분하지 않다는 것을 보여준다. 뿐만 아니라 이러한 상황에서 정치적인 이해관계에 따라 한계가 자명한 증거를 채택하는 ‘선택적 증거 선택(cherry-picking of evidence)’ 혹은 ‘정책 기반 증거(policy-based evidence)’ 와 같은 비합리적 양상이 발생하고 있음을 보여준다.





[그림 3] 평가방법에 따른 기초학력 미달 비율 비교

셋째, 여전히 국가수준의 기초학력 논의에서는 국어, 수학, 영어 등 교과 중심의 논의에 국한되어 있다. 1986년부터 시행된 국가수준 학업성취도 평가는 지금까지 국어, 수학, 영어, 사회, 과학 등 주요 교과 중심으로 시행되어 왔다(교육부, 2022. 4.: 15). 물론 자신감, 가치, 흥미 등 정의적 특성 역시 평가의 조사 문항에 포함되어 있으나(한국교육과정평가원, 2022. 6.), 이들 특성 역시 주요 교과(국어, 수학, 영어)에 기반하고 있으며, 개별 특성이 약 5개로 측정되는 전통적인 심리 특성의 측정 방식에 머물러 있다. 교육 환경의 변화에 따른 교육 목적의 다양화는 새로운 학력관에 대한 요구를 촉발하고 있다. 특히 국가수준 학업성취도 평가가 국가수준의 학업성취 수준을 파악하고, 추이 분석을 통해 학교교육의 성과를 점검하고, 나아가 교육정책의 수립의 기초자료를 확보하는 데 있다는 것(한국교육과정평가원, 2022. 6.)에 주목할 필요가 있다. 최근 우리나라의 초·중등 교육 체제를 특징 짓는 것은 과정 중심 평가, 자유학기제, 고교 학점제와 등 개별 학생의 특성에 기반한 학생 중심의 교육과정이다. 따라서 교과 기반의 정형화된 평가를 통해서만 최신의 교육정책과의 연계성을 강화하기 어렵고, 보다 다층적이고, 전인적인 학생의 학력을 파악하기 어렵다. 물론 약 30년에 걸쳐 시행된 평가와 그 결과 활용에 대한 경로의존성 때문에 큰 틀에서 평가의 틀을 바꾸는 것이 어려울 수 있다. 그러나 행정적 효율성, 실용성을 이유로 본래 평가의 목표인 교육정책 수립의 기

초자료로서 활용되지 않고, 게다가 교육 체제의 현실적 문제를 담아내지 못한다면 평가의 존재 가치를 스스로 부정하는 꼴이 될 것이다.

한편 2022년부터 시행되는 맞춤형 학업성취도 자율평가의 경우 단위학교의 교수학습 개선과 지원을 위한 정보를 제공하는 것을 목적으로 한다는 점에서 국가수준 학업성취도 평가와 차별화된다(박지현 외, 2022). 또한 기술공학적 도구를 활용한 컴퓨터 기반 평가(Computer Based Test)를 도입하여 기존 교과 중심의 인지적 측면 외에도 사회·정서적 역량 등 비인지적 측면을 포함하는 평가 도구를 제공한다(한국교육과정평가원, 2022. 7.). 이러한 변화는 종래 교과 중심의 학력관에서 진일보한 것으로 고무적인 변화로 보인다. 다만 현시점에서는 2022학년도 평가 시행에 대한 전반적인 성과가 공개되지 않았으며, 추후 학교 수준에서의 정책 환류를 위한 증거가 적절히 제공되고 있는지는 지속적으로 검토할 필요가 있다(김유리, 김성식, 2019).

3. 교육정치학의 관점에서 바라본 증거기반 정책: 디지털 전환

코로나19 팬데믹 사태가 장기화됨에 따라 ‘디지털 전환’은 전 사회 부문에 걸쳐 필연적으로 확산되었다. 특히 교실에서의 대면 수업에 기반한 공 교육에서는 디지털 전환이 핵심적인 화두로 떠올랐다. 코로나19가 극심했던 시기에는 대면 수업을 대체하기 위해 디지털 인프라 기기를 활용한 비대면 수업 체계를 갖추는 것이 디지털 전환의 시작점이었다. 그러나 팬데믹이 점차 엔데믹으로 정착해가면서 비대면 온라인 수업뿐만 아니라 교육 체제 전반에 대한 디지털 전환이 전 사회적 요구로 제기되었다.

이러한 사회 변화에 맞추어 교육부는 인공지능, 에듀테크 등을 활용한 ‘디지털 기반 교육 혁신’ 방안을 정책 대안으로 제시하고 있다. 또한 이러한 정책 방향에 맞추어 시·도교육청 역시 AI 역량과 디지털 교육과 관련된 정책 대안을 수립하고 있다(예: 광주교육청의 광주AI교육원, 인천교육청의 인천디지털교육센터 설치 등).

교육부의 대표적인 정책 방안은 크게 AI 디지털 교과서 도입, T.O.U.C.H.(Teachers who Upgrade Class with High-tech) 교사단 양성, 디지털 기술을 활용한 다양한 교수학습모델 지원, 시범교육청 중심의 디지

텔 선도학교 운영으로 구성된다. 방안별 주요 내용을 요약하면 아래 <표 2>와 같다(교육부, 2023a).

<표 2> 교육부 「디지털 기반 교육혁신 방안」 주요 내용

구분	주요 내용
AI 디지털 교과서 도입	<ul style="list-style-type: none"> • 효과적 학습을 도울 수 있도록 교과특성 반영해 AI 기술 적용한 교과서 도입 <ul style="list-style-type: none"> - 수학: 인공지능 튜터링 기능을 적용한 학생 맞춤형 학습 지원 - 영어: 인공지능 음성인식 기능을 활용한 듣기, 말하기 연습 지원 - 정보: 정규 교육과정 내 코딩교육 체험 및 실습 강화 • 2025년 초등학교 3, 4학년, 중학년 1학년, 고등학교 공통, 일반선택 과목부터 적용 및 확대 계획
T.O.U.C.H. 교사단 양성	<ul style="list-style-type: none"> • 디지털 기술 전문성, 인간적 지도 역량을 고루 함양하여 교실 수업 혁신을 이끄는 교사를 집중 양성 • 2023년 400명 → 2025년 1,500명까지 확대 양성 계획 • 민간전문가를 활용한 방학 중 집중 연수를 실시함으로써 전문성 강화하고, 교사단 동료연수를 통해 다른 교원의 변화를 지원
디지털 기술을 활용한 다양한 교수학습모델 지원	<ul style="list-style-type: none"> • 예복습 시 AI튜터를 활용 • 학습부진 및 취약계층 학생들에 대한 온라인 보충학습 등을 위해 인공지능을 활용한 모형 등 다양한 학습 모델 개발 • 학생 디지털 기기 사용 증가로 인한 과의존 우려 해소를 위해 유해 콘텐츠 차단 등 안전 환경 구축하고, 디지털 기기 사용방법 교육을 고도화
시범교육청 중심의 디지털 선도학교 운영	<ul style="list-style-type: none"> • 2023년 하반기부터 디지털 선도학교를 7개 교육청, 300개교 운영 계획 • 민간의 에듀테크를 적극 활용해 수업 장면에 적용하는 교수·학습 방법의 혁신 • AI의 학생 학습데이터 분석 결과를 바탕으로 학생의 역량, 학습 속도에 맞도록 수업, 상담, 멘토링을 제공하는 새로운 교사 역할 변화 • 늘봄학교, 방과후 보충수업 등에서도 디지털 기술을 활용하는 적용 모델 다양화

출처: 교육부(2023a). 「디지털 기반 교육혁신 방안」의 내용을 재구성함.

디지털 전환은 빅데이터, 기계학습, AI 등 고도화된 디지털 기술에 기반하여 기존의 조직 운영 방식을 전환하는 것을 일컫는다. 특히 우리나라 교사들은 ‘학교교육 디지털 전환’에 대해 주로 학생 개별·맞춤형 학습 지원이 가능해지는 것, 코딩 교육 및 ICT 활용 교육을 통해 학생들의 디지털 기술 활용 역량이 향상되는 것, 디지털 기기와 디지털 교과서로 수업·학습하는 것으로 인식하고 있었다(정혜주 외, 2022: 109). 앞서 소개한 교육부의 주요 정책 방안과 현장 교사들의 ‘학교교육 디지털 전환’에 대한 인식을 종합하여 볼 때, 교육 부문에서의 디지털 전환은 고도화된 디지털 기술을 활용하여 기존의 교수·학습의 방법을 전환하며, 이를 통해 학생 맞춤형 교육을 실현하여 학생들의 디지털 관련 역량, 그리고 교육의 효과성을 제고하는 것이라고 볼 수 있다.

특히 교육 부문의 디지털 전환 정책 방안은 증거기반 정책과 밀접한 연관관을 지닌다. AI 교과서, AI 튜터의 고도화된 디지털 분석 기법은 학생들의 학습 데이터들을 과학적으로 수집, 분석하여 개선에 대한 증거를 산출하기 때문이다. 이러한 변화는 단지 교실 혹은 학교 수준에서 그치는 것이 아니다. 최신의 디지털 기술에 기반해 생성된 학습자의 데이터는 학교, 교육청, 교육부 수준에서 수집, 관리된다. 또한 이러한 정보는 다양한 행정 정보 등 기존의 데이터와 함께 분석되어 교육 정책의 환류에 기여한다. 실제로 교육부는 「제6차 교육정보화 기본계획(‘19~’ 23)」 발표를 통해 교무학사, 행정업무 등 학교 업무와 범부처 행정정보를 연동하는 행정정보시스템 고도화를 추진하고, 교육 빅데이터의 활용 및 관리체계를 구축하여 교육정책 수립을 지원하는 ‘교육데이터 통합 관리 시스템(가칭)’을 마련할 예정이다(교육부, 2022. 1.). 즉 교육 부문의 디지털 전환은 표면적으로 보면 단순히 교실 현장에 디지털 기술을 도입하는 것으로 보일 수 있겠으나, 거시적으로 보았을 때 분절적으로 산출, 관리되었던 교육 데이터의 한계를 넘어서서, 학습자의 학습데이터를 포함한 교육 데이터를 총체적으로 수집, 관리, 분석하여 증거기반 교육정책으로의 전환을 도모하는 것으로 이해할 수 있다.

다만 교육부(2023a, 2023b)가 발표한 교육에서의 디지털 전환 정책 방안은 초기 단계의 정책 이니셔티브(initiative)로 정책의 내용, 실현 방안 등의 구체성은 부족하다. 따라서 학교교육의 현장에 디지털 전환이 도입되는 초기 시기인 현 시점에, 교육 부문의 디지털 전환에 대한 쟁점을 명세

화하고, 비판적으로 검토하는 것이 매우 중요한 시기라고 볼 수 있다. 본 연구에서는 앞서 증거기반 정책의 정치적 쟁점을 교육 부문에 적용하여 분석하고자 한다.

첫 번째 쟁점은 디지털 전환에 따른 증거기반 정책 추진을 위한 교육 정책과정의 맥락성, 구체성에 대한 문제이다. 교육 부문의 디지털 전환에 따라 학생 개인의 학습데이터를 수집, 관리, 활용하여 교육 정책과 실재를 개선하는 것이 당연한 과제로 떠올랐다. 물론 범정부 차원에서 증거기반 정책 활성화를 위한 법·제도적 기반을 확충함에 따라, 교육 부문에서는 교육부, 시·도교육청이 관련 업무를 재편하고, 담당 전문 인력을 배치하는 등 증거기반정책 활성화를 위한 노력을 강화(이호준 외, 2022)하고 있다는 점은 고무적이다.

그러나 증거기반 정책 추진을 위한 데이터 관리 및 활용 주체가 명확하지 않으며, 정책이 해결할 교육 문제에 대한 정의 역시 부재한 상황이다. 다시 말해 디지털 기술을 통해 수집된 학생들의 학습데이터와 기존에 수집되는 교육 데이터를 어떻게 관리하고, 활용할지를 주도하는 핵심적인 주체가 부재하기에, 어떠한 교육 문제를 해소할 것인지에 대한 명확한 내용 역시 상당히 추상적 수준에서 머물러 있다.

교육의 성과는 장기적으로 나타나고, 비가시적이다. 또한 타 부문의 정책 성과에 비해 측정이 용이하지 않다. 게다가 학생, 학교 데이터는 타 분야 데이터에 비해 개인정보의 민감성, 높은 사회적 파급력 등의 특성이 있어 데이터의 수집, 관리, 활용, 가치창출에 제한이 있어왔다(대통령직속 4차산업혁명위원회, 교육부, 2021.11.: 9). 이러한 교육 데이터의 특수성에 기반하여, 문재인 정부에서 2021년 7월 설치된 교육빅데이터위원회는 출범과 함께 제1차 회의를 개최하였으나 현재까지 공식적인 활동이 없는 상황이다. 윤석열 정부에 들어서 만들어진 대통령직속 디지털플랫폼정부위원회는 주요 추진과제로서 ‘인공지능 데이터 기반 과학적 국정운영’을 제시하고 고도화된 첨단기술과 데이터에 기반하여 과학적 정책을 수립하는 것을 기본 원칙 중 하나로 내세우고 있다⁴⁾. 그러나 아직 교육 부문과 관련된 증거기반 정책 수립 방안을 제시하진 않고 있다.

현 정부가 추진하는 「디지털 기반 교육혁신 방안」은 증거기반 교육정

4) 대통령직속 디지털플랫폼정부위원회. 기본 원칙. <https://dpg.go.kr/document/rule> (2023. 3. 19. 인출)

책과 함께 추진되어야 그 본래 의미를 달성할 수 있다. 그러나 정권교체 이전 제시된 공중의제(public agenda), 즉 디지털 교육혁신과 증거기반 교육정책을 위한 거버넌스의 필요성에 대한 정책의제가 현시점에는 주도적으로 드러나지 않고 있다. 이러한 경우 “최첨단의 분석 방법을 활용하여 과학적으로 교육 정책을 수립한다.”는 가장 추상적 수준의 의제가 반복되어 디지털 전환에 따른 과학적인 교육정책 수립은 구호로서 끝날 가능성이 크다. 대입 정책, 사교육 문제, 학령인구 감소, 학력 격차 등 우리 교육 체제가 당면한 문제들은 이해관계가 첨예하고 복잡하다. 또한 교육 문제들은 서로 얽혀 있어 풍선효과와 같이 의도하지 않은 효과가 나타나기도 한다. 따라서 이들 문제 모두를 학생의 학습데이터를 포함한 교육 데이터를 분석하여 과학적으로 정책을 수립하는 것은 불가능에 가깝다. 따라서 현시점 구축된 데이터 거버넌스 및 기반을 고려하여, 데이터를 단순히 모으는 것이 아니라, 어떠한 문제를 해결할 것인지 선제적으로 선정하고, 정책 문제를 구체적으로 규명하여 증거를 수집하여 문제를 해결하려고 하는 접근법이 필요해 보인다.

둘째, 학습분석학에 대한 낙관적 기대와 이로 인한 데이터 권력의 개입, 의사결정 판단의 예측 문제이다. 디지털 전환에 따른 맞춤형 교육의 실현 방안 중 하나는 AI를 활용하여 학생의 현 상황을 정확하고 다각적으로 진단하고, 이를 수업에 반영하여 교육 효과를 제고하는 것이다. 특히 교육부는 보조교사로서 AI가 학생의 학습 진도를 실시간으로 점검하거나, 사전에 학습상황을 진단하는 등 객관적인 분석 정보를 교사에게 제공하고, 학생들에게는 수준에 맞는 지식을 제공하여 교사가 토론 등 다양한 수업 방식을 활용하여 학생들을 코칭하는 사람-AI의 협력 관계를 제시하고 있다(교육부, 2023a). 그러나 방대한 데이터에 기반한 첨단 분석 결과에 대해 교사가 이를 보조적 도구로서 받아들이고, 새로운 역할 모델을 주도적으로 수행할지는 미지수다.

김병조, 은종환(2020)은 이와 관련하여 흥미로운 연구 사례를 소개하고 있다. Fu et al.(2018)의 연구에서는 서민 금융대출 자격 평가와 심사에서 머신러닝을 활용한 의사결정과 인간의 의사결정을 비교하였는데, 머신러닝의 의사결정 수준은 인간의 의사결정에 비해 효과와 질이 뛰어났다. 즉 머신러닝의 판단은 결과적으로 대출의 공급자인 은행의 디폴트 가능성을 감소시키는 방향으로 의사결정을 내렸다. 또한 대출 수요자의 입장에서도

인간의 판단에 비해 낮은 신용점수라 하더라도 대출 가능성을 높이는 최적의 방식으로 판단을 내린 것이다. 그런데 최근 김병조 교수는 또 하나의 흥미로운 연구 사례를 소개하였다⁵⁾. Lu & Zhang(2022)의 연구가 그것인데, 이 연구 역시 Fu et al.(2018)과 유사하게 은행의 소액대출 승인 업무에서 인공지능, 인간 간의 의사결정 효과성을 비교하였다. 그런데 Lu & Zhang(2022)의 연구에 따르면 인공지능의 판단과 인간의 판단이 다르다는 사실을 인간이 인지한 경우, 대체로 인간은 인공지능의 판단에 따라 자신의 의사결정을 변경하였다. 그러나 이후 인공지능이 어떠한 과정을 거쳐 의사결정에 다다랐는지를 인간에게 설명하자, 인간은 더 이상 인공지능의 판단에 예속되지 않고, 인공지능의 판단 결과를 자신의 체계적인 사고의 보조적 도구로서 활용하였다.

두 연구 사례는 세 가지 시사점을 제공해준다. 첫째, 대상, 목표가 명확히 규정된 구조화된 문제, 즉 명확한 조건을 학습시킬 수 있는 상황에서는 머신러닝과 같은 고도화된 분석이 인간의 분석보다 정교하고, 그 성과가 좋을 수 있다. 둘째, 인간은 인공지능 등 방대한 데이터에 기반한 의사결정, 판단에 예속될 수 있다. 셋째, 인간이 인공지능과 협력하기 위해서는 데이터의 신뢰성, 분석 방식 등 인공지능의 의사결정 과정에 대한 명확한 이해가 필요하다. 이들 사례에 대한 시사점을 교육의 디지털 전환에 따른 쟁점에 적용해보면 다음과 같다. 첫째, 학생에 대한 인공지능의 진단이 단순하고 구조적인 문제에 해당되는 경우에는 효용이 있는 정보를 제공할 수 있으나, 윤리적 판단 등 그렇지 않은 문제에 대해서는 제한적인 판단 결과를 제시할 뿐이며 데이터의 충분성, 데이터 권력의 문제 정의 방식에 따라 산출되는 의사결정의 성격이 달라질 수 있다. 둘째, 교사가 인공지능의 분석 방법과 의사결정 과정에 명확히 알고 있지 못하다면, 보조도구로서 인공지능을 인식하기보다 인공지능의 판단에 예속될 수 있다.

셋째, 교육의 데이터화(datafication)로 인한 다양한 가치의 저해 문제이다. 박선형(2021: 87)은 교육 부문은 타 분야와 마찬가지로 지표 중심의 증거기반 정책, 성과책무성 관리 기제의 영향을 받고 있음을 언급하며, 이러한 환경에서 확대되는 지표 중심의 교육 거버넌스가 고도화된 분석 방법에 기반한 데이터 거버넌스로 전환될 가능성이 크다고 지적하였

5) 지능정보사회. 디지털플랫폼 정부를 위한 증거기반정책과 정책플랫폼 구축.
<https://www.youtube.com/watch?v=ZtEVmEKFYgs> (2023. 3. 22. 인출)

다. 특히 교육 현상의 데이터화는 측정이 가능하고 가시적인 학습정보를 다루기 때문에 정서적 교류, 사회적 관계성 등 교육의 주요한 특성들이 경시되고, 교육의 전체적, 맥락적 특성이 간과될 수 있음을 주장하였다. 증거기반 정책과 관련된 논의들에서도 이러한 쟁점이 부각된다. 즉 증거기반 정책에서의 고도화된 분석은 특정 목적에 입각하여 마련된 데이터를 기반으로 하여 정책 과정의 일부를 설명하는 증거로서 작용해야 하지만 마치 그 분야의 전체를 대변하는 것으로 인식되거나, 타당성 있는 증거로 일컬어지는 증거가 분야, 조직 전체의 의사결정 과정을 주도할 수 있다는 것이다(김선영, 2020; 한승훈, 안혜선, 2021: 300). 교육부는 「디지털 기반 교육혁신 방안」 발표를 통해 “교사는 학생에 대한 학습 지도(코칭)이나 사회·정서적 변화를 관찰·진단하여 상담(멘토링)을 제공하는 역할”, “학생들이 AI 보조교사로부터 사전에 지식을 전달받은 후, 교사와는 토론, 프로젝트 학습, 거꾸로 학습(Flipped learning) 등 문제해결 역량을 함양할 수 있는 다양한 방식의 수업에 참여”와 같이 디지털 전환에 따른 교육 체제의 변화에서 학생들의 사회·정서적 역량 역시 함양할 수 있다고 밝히고 있다(교육부, 2023a). 그러나 데이터 과학이 주도하는 학습분석학이 기존의 학교조직문화와 상충되고, 데이터 거버넌스의 논리가 학교조직문화를 잠식하는 경우에는 종래 자연스럽게 습득이 가능했던 학생 간 협력 문화와 공동체성에 대한 중요성이 학교 현장에서 경시될 수 있다.

이와 관련된 문제로 학력 격차, 기초학력 문제도 고려해야 한다. 저성취, 학습 부진아 학생은 오랜 기간 학습된 무기력을 지니고 있으며, 정규 수업에서 소외되어 학업 결손이 누적되는 문제가 있을 가능성이 크다. 교육부는 “학습부진 학생이나 취약계층 학생들에 대한 온라인 보충학습 등을 위해 인공지능을 활용하는 모형 등 다양한 모델을 개발할 예정”이라고 밝혔다(교육부, 2023a). 또한 교육부 장관은 해당 문제에 대해 학습부진아의 학습 문제를 디지털 치료 형태로 보완해주는 디지털 기술 활용이 가능하며, 이미 국내·외 다양한 경험에서의 실증적 결과가 존재한다고 밝혔다. 또한 디지털 기반 교육 혁신은 단순히 학습부진아뿐만 아니라, 모든 학생을 위한 교육이라 강조하며 공부를 잘하는, 창의력이 있는 학생들이 디지털 기반 교육 혁신을 통해 잠재력을 극대화하는 학습 환경이 구축될 것이라 보고 있다(대한민국 정책브리핑, 2023).

그러나 학습데이터 분석을 기반으로 한 디지털 교육 혁신은 학습부진, 취약계층 학생의 학습 결손, 학력 저하 문제의 해결을 담보하지 않는다. 특히 학력 격차의 문제는 단년도의 특정 처치를 통해서 해결되는 단편적 문제라기 보다는 장기간에 걸쳐 축적된 난제에 속한다. 교사들이 학교교육 디지털 전환 과정에서 ‘전통적 수업방식 개선’, ‘학사 및 교육과정 유연화’를 기대효과로 인식한 반면, 디지털 전환이 학습격차를 완화할 것으로 기대한다는 응답은 비교적 낮았다(정혜주 외, 2022: 110). 이러한 결과는 디지털 전환과 증거기반 정책 과정에 있어서 민주성, 형평성, 사회정의에 대한 사회적 가치 실현을 위한 운영 원리가 수립될 필요가 있음을 시사한다.

현재 교육 부문에서는 다양한 데이터가 수집되고 있으나, 취약계층 등 교육적 문제 해결을 위한 분리통계, 지표의 수집에는 제한되어 있다. 교육 부문의 데이터가 주로 기관 수준의 행정자료 중심으로 구축되어 있으며, 개인정보의 민감성, 사회적 파급성 등의 이유로 개인의 배경 특성과 관련된 데이터의 수집, 활용이 제한되어 있다(박성호 외, 2020). 이러한 교육 데이터의 구조적 한계로 인해 사회·경제적 배경, 지역, 학교별 격차, 다문화 및 탈북학생 등과 관련된 교육 문제는 ‘난제’로서 인식되고 있다. 따라서 “고도화된 분석 방법을 적용한 디지털 교육 혁신은 소외 계층을 포함한 모든 학생들에게 효과적이다.”라는 접근은 지나치게 최첨단 기술의 효율성, 효과성을 과대평가한 것으로 보이며, 사회적 평등성, 사회정의 등에 대한 공공 가치를 ‘저해되면 안 되는 가치’가 아닌, ‘적극적으로 달성해야 하는 가치’로 인식할 필요가 있다.

IV. 포스트코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 과제

현시점 증거기반 정책은 거부할 수 없는 정책 기조로서 받아들여지고 있다. 증거기반 정책의 확산은 보다 객관적이고 신뢰로운 정책 과정에 기여할 것으로 기대된다. 정책 과정에 대한 정확한 정보가 적시에 제공되고, 이를 활용하여 보다 나은 정책 의사결정이 가능해질 것으로 기대되기 때문이다.

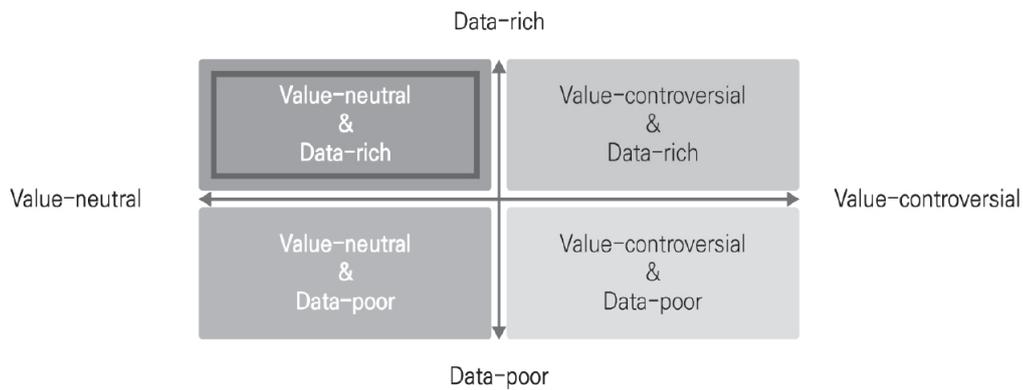
그러나 증거기반 정책이 언제나 긍정적인 정책 성과를 담보하는 것은

아니다. 증거기반 정책의 정치학적 쟁점에 대한 선행연구들에서는 증거기반 정책이 함유하는 정치-행정 일원론에 대한 의구심, 과학적 증거의 불확실성과 권력과 권위의 개입 문제, 효율성의 강조로 인한 민주성, 사회정의의 공공가치 저해라는 쟁점을 제시하였다.

포스트코로나 시대 주요 교육 의제로 등장하고 있는 학력 저하, 디지털 전환의 대응 방향 역시 증거기반 정책 기조의 큰 영향을 받고 있는 바, 이들 주요 의제에 대한 비판적인 검토가 요청된다. 특히 교육정치학은 정치-행정 이원론의 한계를 극복하여 공공성, 민주성 등 정치학적 가치에 초점을 두고, 정책 과정의 정치성과 패러독스, 권력가치의 배분 간의 표면적 이질성 등을 주요 탐구 대상으로 삼는다 점에서 교육 부문의 증거기반 정책 기조에 내재된 낙관적 객관성, 탈정치성, 중립성, 타당성을 비판적으로 검토하는 데 유용하다. 이에 본 연구에서는 증거기반 정책의 이론적, 실제적 측면을 탐색하고, 포스트코로나 시대 주요 교육 의제의 논의에 대해 교육정치학적 관점에서 비판적인 쟁점을 제시하였다. 구체적으로 기초 학력 문제에 있어서는 평가 정책의 정치적 맥락성, 증거의 불확실성과 권력의 오용, 당면한 교육 정책 환경과 평가 간의 불합치 문제에 대해 다루었다. 디지털 전환에 있어서는 유관 정책의 맥락성 및 구체성, 데이터 권력의 개입과 의사결정 판단의 예측, 교육의 데이터화로 인한 공공가치 저해에 대해 제시하였다.

이상의 연구 결과에 기반하여 증거기반 정책 전환을 위한 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 규명할 교육 문제를 명확히 하고, 이에 기반한 데이터를 수집, 분석하여 증거기반 정책을 수립할 필요가 있다. 교육 부문의 증거기반 정책 사례에서 공통적으로 나타난 현상은 특정 주제 영역 전반에 걸쳐 증거기반 정책이 강조되는 기조는 분명하나, 그것이 무엇을 위해 필요한지는 비교적 구체적으로 규정되지 않았다는 것이다. Hwang et al(2019: 101)은 데이터의 충분성, 가치의 중립성을 기준으로 보았을 때, 데이터가 잘 축적되어 있고, 상대적으로 가치 충돌이 적은 영역에 증거기반 정책을 적용하는 접근을 제안하였다. 예컨대 출퇴근 시간 지하철 혼잡도에 대한 정책 문제를 해결하는 것이 그 예가 될 수 있다. 평일 아침 시간대 직장인들의 지하철 이용 로그(log)가 지속적으로 축적되기에 데이터의 양이 충분하다고 볼 수 있고, 지하철 이용객이 적고 많음의 현상 자체는 가치 중립적이다. 물론 교육 현상에는 첨예하게 이해관계가 얽혀

있고, 교육 데이터의 민감성, 사회적 파급력이 크다는 현실적인 여건을 고려했을 때 증거기반 정책을 적용하기란 쉽지 않아 보인다. 다만 본 연구의 접근과 같이 교육의 현안, 의제별로 데이터의 특성, 가치 중립성에 대한 검토를 전개한다면 정책 사안별로 증거기반 정책이 적용 가능한 영역에 대한 보다 명확한 지식이 산출될 것이다.



[그림 3] 증거기반 정책을 위한 데이터-가치 차원 분류

출처: Hwang et al. (2019: 101).

둘째, 정치·행정 체제의 상보적 관계에 기반한 증거기반 정책 수립이 필요하다. 증거기반 정책은 비교적 최근인 1990년부터 제안되어 왔지만, 도구적 합리성에 입각한 고전적 정책학의 초기 입장은 크게 주목받지 못하고 있다. 현대 사회의 정책 환경은 매우 복잡하고, 정치성의 개입이 자연스러운 것으로 받아들여지고 있기 때문이다. 즉 현시점의 정책 환경을 고려하면 정치와 행정 체제 각자의 입장에 기반한 소모적인 비판으로는 증거기반 정책을 원활히 수행하기 어렵다. 특히 교육 분야는 대한민국헌법 제31조에 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성이, 교육자치법 제1조에는 교육의 자주성·전문성·지방교육의 특수성이 규정되어 있다는 점이 특기할만 하다. 즉 교육 부문은 분야 자체의 특수성도 지니면서, 정치-행정 체제의 거버넌스도 독자적인 체제를 갖추고 있다. 게다가 최근에는 지방교육자치의 확대로 지역 및 학교 수준의 분권화가 강화되고 있어 교육 거버넌스의 양태는 더욱 복잡해지고 있다. 따라서 교육 부문의 특수성에 기반하여 정치·행정 체제의 상보적 관계를 정립하고, 이에 기반하여 교육 부문의 증거기반 정책을 추진할 필요가 있다.

마지막으로는 학술적 측면으로서, 본질적으로 엄밀하고 포괄적인 증거 마련을 위한 연구가 필요하다. 주지하다시피 교육학계에서는 양적 지표 중심의 채용, 성과 관리 체제로 인해 부풀리기 식의 논문 출판이 주요한 문제로 작용하고 있다. 물론 정책 증거에 해당되는 연구물을 채택하고, 활용하는 것은 정책결정가의 일이라 볼 수 있지만, 이를 차치하더라도 학계의 전사적 자정을 통해 연구물의 수월성을 제고하려는 노력이 필요하다. 여기서 말하는 수월성은 단순히 고급 분석 기법을 적용한 연구물을 의미하는 것이 아니라, 명확한 문제 의식에 기반하여 연구 윤리를 준수하여 수행된 연구물을 의미하는 것이다. 특히 교육정치학은 교육 활동의 정치적 행위를 연구 대상으로 삼기 때문에 연구물은 학술 공동체의 전유물이라기보다는 교육과 교육정치학 영역에서 실천하는 사람들에게 공공재적 역할을 한다(신현석, 정용주, 2022). 따라서 증거기반 정책의 본래적 목적에 기여할 수 있도록 명확한 문제 의식, 연구 윤리, 현장 지향성을 바탕으로 한 연구물이 축적되어야 한다.

기초학력 저하와 학교교육의 디지털 전환이라는 교육 의제는 코로나19 팬데믹 사태라는 환경적 변화가 가져온 교육 체제의 변화이자, 포스트코로나 시대에 해결해야만 하는 핵심적인 의제가 되었다. 이에 중요성, 시급성이 모두 높은 두 의제와 관련된 핵심 정책 방안들이 증거기반 정책 기조에 기반하여 제시되고 있다. 본 논문은 두 가지의 핵심 의제에 대해 교육정치학의 관점에서 관련 쟁점을 분석하고, 발전적인 과제를 제시하고자 하였다. 특히 ‘포스트코로나’ 시대가 당면했음에도 불구하고 포스트코로나 시대의 주요 교육 의제 및 정책 방안에 대한 비판적인 논의가 미흡한 상황이라는 점을 고려하였을 때, 본 연구의 결과가 ‘현장기반 미래학으로서의 교육정치학’ (신현석, 정용주, 2022: 69)이라는 학문적 정체성 정립, 그리고 현장 개선에 기여하는 교육정책 개발에 기여하길 기대한다.

참고문헌

- 강원도교육청(2023). 2023 주요업무계획. 강원도교육청.
 경기도교육청(2023). 2023 경기교육 주요업무계획. 경기도교육청.
 고길곤, 신수현, 박세나, 김경동, 정다원(2019). 데이터 기반 정책결정사례. 진천:

- 국가공무원인재개발원 연구개발센터.
- 관계부처 합동(2021). 제1차 데이터기반행정 활성화 기본계획 ('21년~'23년).
- 관계부처 합동(2022). 2022년 디지털 인재양성 종합방안 기본계획.
- 교육부(2019). 교육부, 국가수준 학업성취도 평가 결과에 따른 기초학력 향상 대책 3월 말 발표. 교육부 설명자료(2019. 2. 26.).
- 교육부(2019. 3.). 2018년 국가수준 학업성취도 평가 결과
- 교육부(2021). 교육데이터 개방 및 활용을 위한 첫걸음 내딛다 - 교육빅데이터위원회 출범 및 첫 회의 개최 -. 교육부 보도자료(2021. 7. 9.).
- 교육부(2022a). 오미크론 대응 2022학년도 1학기 방역 및 학사 운영방안 발표. 교육부 보도자료(2022. 2. 7.).
- 교육부(2022b). 「제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)」 발표. 교육부 보도자료(2022. 10. 11.).
- 교육부(2022. 1.) 제6차 교육정보화 기본계획(19~23) 2022년도 시행계획(안).
- 교육부(2022. 4.). 2022년 국가수준 학업성취도 평가 및 맞춤형 학업성취도 자율평가 지원 기본 계획.
- 교육부(2023a). 「디지털 기반 교육혁신 방안」 발표. 교육부 보도자료(2023. 2. 23.).
- 교육부(2023b). 2023년 디지털 기반 교육혁신 시범교육청 공모계획.
- 권순형, 도재우, 민윤경, 양희준, 이강주, 이쌍철, 이정우, 이희현, 김성열(2022). 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2022). 한국교육개발원 연구보고(RR 2022-15). 진천: 한국교육개발원.
- 김경희, 박인용(2015). 고등학교 학업성취도 평가 결과를 토대로 한 기초학력 보장 정책 성과 분석. 교육과정평가연구, 18(3), 283-311.
- 김병조, 은종환(2020). 행정-정책 의사결정에서 머신러닝 (machine learning) 방법론 도입의 정책적 함의: 기계의 한계와 증거기반 의사결정 (evidence-based decision-making). 한국행정학보, 54(1), 261-285.
- 김선영(2020). 증거기반 정책에서의 빅데이터에 관한 연구. 한국정책학회보, 29(1), 69-90.
- 김승정, 임희진, 김수진, 이해니(2019). 고등교육법 개정을 둘러싼 정책결정과정 분석-시간강사법 법제화에 관한 증거기반 정책결정 관점을 중심으로. 교육행정학연구, 37(2), 223-247.
- 김용일(2004). 한국교육정치학회의 발전과정. 교육정치학연구, 11, 47-60.

- 김용일(2014). 교육정치학의 학문적 성격 탐색: 교육행정학과의 관계를 중심으로. *교육정치학연구*, 21(2), 1-23.
- 김유리, 김성식. (2019). 신학력관과 2015 개정 교육과정에 기반한 국가수준 학업 성취도평가의 대안 모색. *교육문화연구*, 25(2), 149-173.
- 대통령직속 4차산업혁명위원회·교육부(2021.11.). 미개방 핵심데이터 제공 방안 (Ⅲ) -교육 분야 데이터-. 제7차 데이터 특별위원회 심의안건 제1호 (2021.11.18.).
- 대한민국 정책브리핑(2023). 디지털 기반 교육혁신 방안 발표(2023. 2. 23.). <https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156554289> (2023. 3. 17. 인출)
- 모영민, 이한결, 김은수(2019). Kingdon의 다중흐름모형을 활용한 국가수준 학업 성취도 평가 정책 변동 분석: 2012~ 2018년을 중심으로. *교육정치학연구*, 26(2), 131-160.
- 박선형(2021). AI와 Big Data 쟁점 분석 및 교육정치학의 발전 과제. *교육정치학 연구*, 28(3), 65-99.
- 박선형(2022). 교육정치학: 이론화와 과학철학 및 연구방법론 쟁점 분석. *교육정치학연구*, 29(1), 29-63.
- 박성호, 김나영, 김혜자, 서재영, 이쌍철, 전현정, 한효정, 임숙경, 이안나, 윤혜신 (2020). 증거기반 교육정책 모니터링 및 이행을 위한 국가교육지표 개발 연구. 한국교육개발원 연구보고(RR2020-31). 진천: 한국교육개발원.
- 박성호, 금종예, 김나영, 김혜자, 남궁지영, 모영민, 이쌍철(2022). 국가수준 교육 현안 진단 및 공교육 모니터링을 위한 데이터 구축(I). 한국교육개발원 연구보고(RR 2022-23). 진천: 한국교육개발원.
- 박지현, 구자옥, 박상복, 박주현, 박혜진, 백종호, 유상희, 이기돈, 이수정, 주현우, 김태환(2022) 맞춤형 학업성취도 자율평가 지원 시스템(i성취)을 위한 컴퓨터 기반 출제 및 시행 체제 구축. 한국교육과정평가원 연구보고(RRE 2022-2). 진천: 한국교육과정평가원.
- 부산광역시교육청(2023). 2023 주요업무계획 - 꿈을 현실로! 희망 부산교육 -. 부산광역시교육청.
- 신중호, 최재원. (2019). 학습분석 기반 대학 신입생 대상 학습부진 위험학생 조기예측 모델 개발 및 군집별 특성 분석. *교육공학연구*, 35(2), 425-454.
- 신현석, 정용주(2022). 교육정치학의 학문적 성격 재고: 정체성과 경계 확장의 사

- 이에서. 교육정치학연구, 29(3), 47-81.
- 유종성, 전병유, 신광영, 이도훈, 최성수(2020). 증거기반 정책연구를 위한 행정자료의 활용. 한국사회정책, 27(1), 5-37.
- 오세영, 윤건, 오균(2017). 증거기반정책을 위한 정부의 통계 구축 및 활용에 대한 현황 조사. 서울: 한국행정연구원.
- 이정연, 엄문영, 성유저, 이평구(2022). 교육행정학과 교육정치학 관점에서의 한국 교육정책 연구동향 비교 분석. 교육정치학연구, 29(3), 113-137.
- 이호준, 심현기, 윤홍주, 길혜지, 오혜근, 나민주(2022). 데이터기반 지방교육행정의 실행 사례: 미국 Massachusetts 주의 형평성 제고 정책을 중심으로. 교육행정학연구, 40(4), 237-264.
- 인천광역시교육청(2022). 2023 인천교육계획. 인천광역시교육청.
- 정혜주, 박근영, 서예원, 손찬희, 양희준, 이림, 황지원, 박보경(2022). 디지털 전환에 따른 학교교육 유연화 방안. 한국교육개발원 연구보고(RR 2022-01). 진천: 한국교육개발원.
- 조선일보(2019. 2. 26.). 교육장관 “기초학력 저하는 평가 방식 때문”. https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2019/02/26/2019022600174.html. (2023. 3. 20. 인출)
- 최영준, 전미선, 윤선예(2016). 불확실성을 대처하는 증거영향행정: 멘탈모델, 증거, 불확실성의 상호관계에 대한 서설적 이해. 한국행정학보, 50(2), 243-270.
- 최인봉, 시기자, 박상복(2021). 교육 빅데이터 구축 및 활용방안 -국가수준 학업성취도 평가 자료를 중심으로. 한국교육과정평가원 연구자료(ORM 2021-40-21). 진천: 한국교육과정평가원.
- 한국교육과정평가원(2022. 6.). 2021년 국가수준 학업성취도 평가 결과.
- 한국교육과정평가원(2022. 7.). 2022년 맞춤형 학업성취도 자율평가 시행 안내.
- 한겨레(2022. 5. 30.). 교육감 후보 ‘학력저하’ 해법…보수 “일제고사” 진보 “맞춤지원”. <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1044906.html> (2023. 3. 25. 인출)
- 한승훈, 안혜선(2021). 증거기반 정책의 쟁점과 한국적 맥락에서의 적용 가능성. 한국정책학회보, 30(1), 289-314.
- Clarence, E. (2002). Technocracy reinvented: The new evidence based policy movement. Public policy and administration, 17(3), 1-11.

- Davies, P. (1999). What is evidence-based education?. *British journal of educational studies*, 47(2), 108-121.
- Fu, R., Huang, Y., & Singh, P. V. (2018). *Crowd, Lending, Machine, and Bias*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3206027>
- Head, B. W. (2010). Reconsidering evidence-based policy: Key issues and challenges. *Policy and society*, 29(2), 77-94.
- Howick, J. H. (2018). *증거기반의학의 철학* (전현우, 천현득, 황승식 역). 서울: 생각의 힘. (2011).
- Hwang, S., Ha, H., Nam, T., Santoso, B., & Irawati, E. (2019). Portrait of data-based policy making in Indonesia and Korea. *Korea Institute of Public Administration*.
- KBS NEWS (2022. 10. 13.). 학업성취도 평가 ‘일제고사’ 부활 논란...지역마다 반응도 제각각. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5577813>. (2023. 3. 15. 인출)
- Lee, J. & Kang, C. (2019). A litmus test of school accountability policy effects in Korea: cross-validating high-stakes test results for academic excellence and equity. *Asia Pacific Journal of Education*, 39(4), 517-531.
- Lu, T., & Zhang, Y. (2022). 1+1>2? Information, Humans, and Machines. *Information, Humans, and Machines* (December 30, 2022). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4045718> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4045718> (2023. 3. 15. 인출)
- Nutley, S. M., Powell, A. E., & Davies, H. T. O. (2013). What counts as good evidence. *the Alliance for Useful Evidence*.
- OECD(2021). *The State of School Education: One year into the COVID pandemic*. Paris: OECD Publishing.
- Simons, A., & Schniedermann, A. (2021). The neglected politics behind evidence-based policy: shedding light on instrument constituency dynamics. *Policy & Politics*, 49(4), 513-529.
- Williamson, B. (2016). Digital education governance: An introduction. *European Educational Research Journal*, 15(1), 3-13.

한국교육정치학회

“포스트 코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점과 과제”에 대한 토론

송 효 준(국가교육위원회)

〈포스트 코로나 시대 증거기반 교육정책을 위한 교육정치학적 쟁점과 과제〉 발표에 대한 토론의 기회를 마련해 주셔서 감사합니다. 우선, 개인 연구자로서 이와 같은 논의가 매우 반갑습니다. 오늘 발표자의 원고에 덧붙여 말씀드리는데 이 내용들에 대해 함께 고민함으로써 향후 학문공동체에서 증거기반의 정책과정에 대한 논의가 더욱 활발히 이루어지는 계기가 되었으면 좋겠습니다. 저는 현재 새로이 출범한 국가교육위원회에서 근무하고 있습니다. 국가수준의 중장기 교육정책 수립과 추진이 가장 핵심적인 과업인 조직에서의 경험과 쟁점 등도 이 토론문에 함께 녹여내고자 노력하였습니다.

발표자께서 말씀하신 바와 같이 우리가 ‘과학적 합리성’의 시대를 살고 있음은 너무나도 분명해 보입니다. 이론적으로 “엄밀성, 포괄성을 지닌 증거들이 경쟁, 소통하는 과정에서 정책과정에 반영되는” 증거기반의 정책과정이 시대적 흐름이라는 주장에 대해서도 전적으로 동의합니다. 사회과학으로서의 교육학 영역도 이와 같은 흐름과 맥을 나란히 하고 있습니다. 그러나 이와 같은 이해에도 불구하고 우리가 연구하는 것이 바로 ‘(교육)정책’이고, 이 정책이 정치의 산물이라는 점은 중요한 고려사항이라고 생각합니다. 발표자께서도 이러한 관점을 잘 정리하고 있습니다.

구체적으로, 교육정책의 영역에서 증거를 강조하는 기조에 따라 광범위한 데이터의 수집 자체를 강조하거나, 방법론적인 정교함과 엄격성에 대한 논의가 다양한 방식으로 이루어지고 있는 것 같습니다. 증거기반 정책과정에서 양질의 데이터와 정교한 방법론은 당연한 선결조건이라는 점에서 타당한 논의일 것입니다. 그러나 더욱 본질적으로 고민해봐야 하는 영역은 발표자께서 지적하고 있듯이 “증거기반 정책으로의 전환이 정책성

과의 질을 담보하는 것은 아니” 라는 점이라고 생각합니다. 어떤 정책과 관련하여 우리가 발견하는 증거들이 정책 설계의 근거와 정당성을 제공하는 데 기여할 수 있을지 모르나, 실제 정책이 선택되고 추진되며 지지받고 성과를 내는 일련의 모든 과정은 (어떤 면에서는) 일부 비과학적이고 비합리적으로까지 보이기도 하는 과정들까지도 내포하고 있기 때문일 것입니다.

이와 같은 관점에서 본다면 저는 발표자께서 인용하고 계신 것과 같이 증거기반 정책과정의 “이념, 신념, 의견 등에 기반한 정책 결정”의 “대척점”에서 “대안적 방식”으로 작동하고 있다는 주장은 일부 보완할 필요가 있다고 생각합니다. ‘과학적’인 근거라는 그 자체는 가치중립적일지 모르나, 그 과학을 통해 우리가 알고자 하고 주장하고자 하는 바는 가치지향적일 것입니다. 즉, 가치가 서로 경쟁하고 선택되는 정치의 영역에 속해 있는 것입니다. 우리가 과학적인 방식으로 자료를 수집하고, 과학적인 방식으로 분석하여, 과학적인 방식으로 그 결과를 제시한다면 그 주장이 과학적일 순 있지만, 그로 인해 촉발된 ‘(교육)정책적인 고민’들이 객관적이고 가치중립적이라고만 주장할 수는 없을 것입니다. 많은 교육정책들이 증거와 가치선택 사이의 긴장관계 속에서 선택되고 실천되어 온 산물일 것이며, 정확하게 그 지점에 어려움이 존재한다고 생각합니다. 연구자로서든 혹은 사회구성원으로서든 우리는 ‘연구가 제시하는 증거’와 ‘정치적 이데올로기’ 사이에서 계속해서 선택을 해야 하는 입장입니다.

예컨대, 저는 개인 연구자로서 다문화교육연구에 대한 양적인 접근을 취하고 있습니다. 특히, 국제 비교 데이터를 바탕으로 우리가 소위 다문화 학생이라고 부르는 이주배경 학생의 학업성취도를 분석해보면 사실은 우리가 ‘다문화주의 정책’이라고 부르는 어떤 정책들이 일관되게 긍정적인 효과를 보이는 것은 아니라는 실증적인 근거들을 발견할 수 있습니다(송효준, 함승환, 2019). 여러 해외의 선행연구 사례를 검토하여도 이들 사이의 주장이 워낙 서로 상반되어 오히려 ‘일관된’ 하나의 주장이 있다면, 그것은 다문화주의 정책의 효과가 ‘일관되게 관찰되지 않는다’라는 주장으로 보일 정도입니다(Koopmans, 2013). 그러나 이러한 증거의 발견이 곧바로 다문화주의의 실패와 다문화주의적인 (교육)정책의 폐지로 귀결될 수는 없다는 점은 분명합니다. 이는 증거기반 정책과정에서의

‘교육정치학적’ 관점의 중요성을 생각해보게 합니다. 이를 발표자께서는 교육정치학적 관점을 통해 “증거기반 정책에 내재된 낙관적 객관성, 탈정치성, 중립성, 타당성 등을 비판적으로 검토” 할 필요가 있음을 주장하고 있습니다.

우선, 증거기반의 교육정책을 위해 필요한 과제는 증거를 정교화하는 것과 함께 공론화와 협의의 시간이 아닐지 생각해 볼 필요가 있다고 생각합니다. 증거와 함께 정치적인 협의의 과정이 병행되지 않는다면, 증거의 과열만을 초래하게 될 개연성도 있어 보입니다. 과학적 근거에 대한 맹목적 신념은 카리스마 있는 개인에 의한 정책 비전의 제시만큼이나 여전히 우려스러운 부분들이 있는 것 같습니다. 예컨대, 현재 국가교육위원회에서는 우리나라 교육정책의 중·장기적 비전을 제시하기 위한 ‘국가교육발전계획’을 수립하기 위한 노력을 하고 있습니다. 그러한 노력의 일환으로 ‘대학입시제도 개편’ 특별위원회를 출범할 예정이기도 합니다. 우리사회가 지나온 역사를 거대한 실험 상황으로 볼 때, 각 대학입시제도의 변화에 따라 각 제도가 가지고 있는 효과성 및 효율성에 대한 다양한 ‘과학적 증거’가 제시되어 왔을 것입니다. 그럼에도 불구하고 그 효과에 대한 증거들이 서로 상반된 방식으로 혼재되어 존재하고, 어떠한 특징에 목적에 따라 정책을 채택하여 왔다는 것을 알 수 있습니다. 그렇다면 우리가 추구하고 있는 ‘대학입시제도 개편’ 정책의 방향성은 과학적 증거를 통해 검증된 가장 완벽한 형태의 교육정책이 아닌 사회구성원으로부터 그러저럭 ‘수용 가능한’ 형태의 교육정책이 아닌지 고민해보게 합니다.

물론, 사회적 합의와 함께 중요한 것이 당연하게도 지식의 생산자로서 학자의 역할일 것입니다. 사회적으로 데이터 과학이 중요하다고 강조되지만 아직은 데이터에 대한 이해가 부족한 것이 사실인 것 같습니다. 예를 들어, 학교교육으로 관점을 이동해보면 결국 중요한 것은 지식의 생산자로서 교사의 역할 또한 중요할 것입니다. 발표자가 제안해주셨듯이 학교 교육 현장에 디지털 기술이 도입된다면, 중요한 것은 그 디지털 기술을 잘 활용하는 것뿐만 아니라 그 기술을 활용하여 ‘자료’를 체계적인 방식으로 축적하고 그 자료에서 ‘정보’와 ‘의미’를 도출함으로써 정책 수립 및 추진, 또는 교실 현장에서 교수학습 개선의 ‘증거’로 활용하는데 있다고도 볼 수 있습니다. 디지털 교과서를 도입하고, 디지털 수업혁신 선도 교사를 양성하며, 교수학습 모델을 혁신하는 것의 근거에 깔려

있는 기본적인 전제는 최신의 기술과 장비를 도입하는 데서 그치는 것이 아니라 이로부터 발생하는 데이터와 이에 근거한 의사결정의 과정인 것 같습니다. 그리고 그 과정에서 교육 실천가이자 지식의 생산자로서의 교사의 역할과 역량은 무엇보다 중요한 요소가 될 것이라고 예상됩니다.

포스트코로나 시대를 맞이하며 우리의 교육현장은 교육격차의 완화, 학습자의 다양성 및 개별성에 대한 강조, 수업현장에서의 디지털 기술의 도입 등 다양한 변화와 그에 따르는 과제에 직면해 있습니다. 기술의 발전과 사회적 분위기는 점점 우리에게 증거에 따라 정책에 대해 논의하고 정책을 수립·추진할 수 있는 기반을 마련해주고 있는 것 같습니다. 이때 우리가 사회과학자로서 꼭 한 번쯤 생각해봐야 하는 것은 어떤 증거가 사회적인 행동(혹은 정책)에 대해 ‘가리키고 있는’ 것들만 바라보는 것이 아니라, 그 ‘의도하지 않은 효과’ (unanticipated consequences)에 대해서도 면밀히 살펴볼 필요가 있다는 점인 것 같습니다(Merton, 1936). 발표자의 원고에 담겨 있는 내용을 다시 한 번 강조한다면, 더욱 다양한 “엄밀성, 포괄성을 지닌 증거들이 경쟁, 소통하는 과정에서 정책 과정에 반영되는” 방식으로 향후 건강한 논의가 이루어질 수 있기를 기대합니다.

참고문헌

- 송효준, 함승환 (2019). 다문화주의 정책은 이주민의 사회통합을 돕는가? 이주배경 청소년의 교육적 통합 양상 재검토. *사회과학연구*, 45(1), 127-149.
- Koopmans, R. (2013). Multiculturalism and immigration: A contested field in cross-national comparison. *Annual Review of Sociology*, 39, 147-169.
- Merton, R. (1936). The Unanticipated consequences of purposive social action. *American Sociological Review*, 1(6), 894-904.

2023년 4개 학회 연합학술대회
포스트 코로나 시대 교육정책의 과제

발 행: 2023년 4월 8일

발행인: 이종재

발행처: 사단법인 한국교육행정학회

주 소: (04156) 서울특별시 마포구 독막로 331, 902호

(마스터즈타워 빌딩)

E-mail: keas1967@daum.net

홈페이지: <http://www.keas1967.com>

인쇄처 대구프린팅(053-811-2580)

<비매품>