

<연차학술대회 자유주제발표 목차>

- 교사 양성 대학 관련 정책의 방향과 과제 3
발표: 류명혜(서울대학교교육연구소 객원연구원)
- 개천용이 된 아이들: 한국의 교육시스템은 어떻게 저소득층 학생들의 학업탄
력성을 지원하는가? 12
발표: 최예슬(서울대학교교육연구소 객원연구원)
- 교원성과급제, 왜 폐지되지 않을까? 32
발표: 이광현(부산교대 교수)
- 지역대학-교육청-학교의 협력을 통한 학교참여기반 중단연구 설계의 특징:
충남교육청 사례 53
발표: 함은혜(공주대 교수),
허은정(서원대 교수),
한광희(충남교육청 장학사),
김은경(공주대 교수)
- 제주특별법 교육특례 관련 조례의 특징과 입법과제 71
발표: 고전(제주대 교수),
백규호(제주대 초등교육연구소 특별연구원)
-

교사 양성 대학 관련 정책의 방향과 과제

류명혜(서울대학교 교육연구소)

요 약

한국은 교원 양성에 있어서 목적형을 취하여 초등 교원을 양성할 목적으로 교육대학을, 중등 교원을 양성할 목적으로 사범대학을 설립, 운영해 왔다. 최근 정부는 인구 감소 추세와 그에 따른 학령 인구 감소 예측을 근거로 교원 정원 축소, 대학 입학 정원 감축 등 방침을 밝혔다. 교원 양성 목적의 기관인 교육대학교와 사범대학 또한 대학이라 정부의 이와 같은 방침에 영향을 받는다. 그러나 인구가 감소되니 교사 양성 대학으로서 교육대학교와 사범대학의 입학 정원도 그에 따라 단순히 감축되어야 하는지 의문이다. 교사 양성 대학의 입학 정원은 교원 수급 계획에 의거하여 신중히 접근되어야 할 것이라는 문제 의식에서 작성된 논문이다. 교원 법정 정원 충족, 적정 학급당 학생 수 산출, 최적의 수업에 필요한 교사 수 산정 등을 포함한 정교한 교원 수급 계획에 따라 교사 양성 대학 입학 정원에 관한 정책이 결정되어야 함을 논의하였다. 교육대학교와 국립 종합대학의 통합의 문제, 종합대학 내 사범대학의 위상 등 이슈에 대하여는 교육대학의 목적과 역사, 한국 발전에 대한 초등 교원의 공헌, 사범대학의 목적과 정체성을 들어 유지의 논지를 전개하였다. 교사 양성 대학 관련 정책은 대학 입학 정원 정책, 교원 수급 정책, 코로나 판데믹의 교훈 등을 고려하여 결정되어야 함을 논의하고, 교원의 질 : 우수하고 유능한 교사 양성, 양성 대학 교육 프로그램의 고유화, 교육 영역과 복지 영역 간 정립 등 관련 정책의 방향과 과제를 제시하였다.

[주제어] 교육대학, 사범대학, 교사 양성, 양성 대학 정책

I. 서론(緒論)

한국교육행정학회의 2021년 연차 학술대회에 즈음하여 ‘교사 양성 대학 관련 정책의 방향과 과제’ 주제로 발표를 하게 되어 기쁘다.

2021년 현재 한국 교육은 두 가지 면에서 매우 특별한 상황에 처해 있다. 우선 작년 2020학년도부터 금년 2021학년도까지 2개 학년도에 걸쳐 코로나 판데믹(COVID-19 Pandemic Crisis) 상황에서 교육이 행하여지고 있다. 그리고 내년 2022년 3월에 치러지는 대통령 선거를 앞두고 주요 정당이 대통령 후보를 내면서 관련 정책을 공약 형태로 제시하고 있다. 이러한 상황에서 교육 부문은 어떠한 현안을 가지고 있는지, 그리고 이 현안이 차기 대통령으로 선출되는 인물의 소속 정당이 표방하는 교육 정책과 어떠한 관련을 맺고 있는지 교육행정학의 관점에서 주목된다.

물론 한국의 교육 정책은 코로나 판데믹이나 대통령 선거를 앞둔 상황이 아니라 할지라도 국민들에게 항시 깊은 관심의 대상이고, 역동적 요소를 지니고 있다. 더구나 인구 감소 추이에 따

라 향후 학령 인구도 감소될 것으로 예측되어 정부와 공무원들은 교육에 투입되는 자원을 감축할 계획에 부풀어 있기도 한 실정이다. 정부의 교사 정원 감축과 교사 양성 대학 입학 정원의 축소 입장 천명이 그 대표적인 예이다. 그러나 과연 교원이 줄어야 하고, 교사 양성 대학의 입학 정원은 줄여야 하는지에 대한 엄밀한 검토가 생략된 채 이러한 감축 및 축소 추진이 이루어져도 될지 의문이다.

교원의 양성 - 임용 - 지원 등 일련의 과정에서 정부 정책의 중요성과 관련 정책을 결정하는데 있어서 고려해야 할 교육적 요소를 논의함으로써 교사 양성 대학 관련 정책의 방향과 과제를 제시하고자 한다.

II. 한국의 교사 양성

한국은 교사 입직 자원을 양성할 목적으로 대학을 설립, 운영하고 있다. 초등학교 교원을 양성하기 위하여 교육대학을 설립하여 운영해 오고 있다. 중등학교 교원을 양성하기 위하여 사범대학을 설치, 운영하고 있다. 초등 교원 양성의 목적 기관인 교육대학교는 국립 대학교이다. 사범대학은 중등 교원 양성을 위한 목적 기관으로서 국립 대학교에 설치되어 있다. 사범대학은 사립 대학교에도 설치되어 있다.

교원의 입직을 보전대, 초등 교사는 국립의 교육대학교에서 양성된 자원이 교원 임용 시험을 거쳐 임용된다. 초등 교사 입직에 국립의 교육대학교 졸업자 외에 교원대학교 졸업자와 이화여대 초등교육과 졸업자도 있다. 한국의 초등 교원은 목적형 양성 기관에 의하여 이루어진다.

중등 교원의 입직 자원은 국립 대학교 사범대학 졸업자와 교원대학교 졸업자, 그리고 사립 대학교 사범대학 졸업자가 있다. 사범대학 외에 일반 대학의 교직과정 이수자 중에서도 교원이 된다. 사범대학 졸업자가 입직 자원의 대다수이고, 교직과정 이수자의 일반 진출이 가미되어 있어 개방형 양성의 요소가 일부 포함되어 있으나, 사범대학 졸업자가 중등 교사 입직 자원의 대다수인 점에서 한국의 중등 교원 양성 제도는 목적형에 속한다. 과거 국립 사범대학 졸업자의 의무 발령제가 시행될 때가 있었으나, 현행 교원 임용시험제 하에서는 국립 사립 사범대학 졸업자 간 입직 기회에 차이는 없어 보인다.

한국의 교사 양성은 목적형이고, 임용은 교원 임용시험을 통한 공개 채용에 의하여 이루어진다. 교원 임용 시험은 교사 양성 대학 재학생 및 졸업생, 그들의 학부모 등에 의하여 소위 ‘임용 고시’ 라고 불리우고 있다. 이는 교원 임용시험에 합격되어 교사로 임용되면 62세 정년 보장의 안정된 공무원의 삶을 보장받게 된다는 기대에 의한 것이다.

III. 교사 양성 대학 관련 정책

1. 교육대학교와 초등교육

초등학교 교원을 양성하기 위하여 설립된 교육대학은 국립 대학교로서 목적 기관이다. 교육대학은 교육대학의 전신 사범학교의 역사를 포함하여 초등학교 교사를 양성 배출해 왔다. 초등학교 교사는 학급 담임으로서 교과 지도와 학급 경영, 학생 생활 지도 등을 맡아 부모와 같은 마음으로 학생들을 지도해 오고 있다. 더구나 한국의 초등학교는 과거 인구 과밀 시대에는 2부제 수업을 하기도 했고, 학급당 학생 수가 70명 대에 이르기도 했다. 이 시대에 한국의 초등학교 교사들의 수업과 업무 부담은 참으로 과중한 것이었다. 오늘날 발전된 한국은 교육의 힘이라는 평가가 일반적이다. 초등 교원의 양성 기관인 교육대학은 한국 초등 교육의 수행자이고, 한국 교육의 유공자 기관이라 할 수 있다.

과거에 교육대학 졸업자는 의무발령제로 국가에 의하여 초등학교 교사로서 모두 임용되거나 대부분 임용되었다. 그러나 현재는 교육대학 졸업자가 모두 또는 대부분 임용되는 상황이 아니다. 그럼에도 불구하고 극심한 취업난과 청년층의 공직 선호 현실에서 교육대학 입학과 졸업 - 교원 임용시험이 여전히 매력적인 것임은 물론이다.

한편 정부 관료의 입장에서는 교육대학은 국립 대학교로서 독립된 하나의 기관의 지위를 차지하고 국고 자원이 투입되는 데 비하여 국립 종합대학에 통합 운영되어도 하등 지장이 없을 것 같다는 생각을 할 수 있다. 주로 예산 당국의 시각이 그러하다. 이러한 시각이 정책으로 추진되면 교육대학교는 결과적으로는 사라지게 될 수도 있을 것이다. 교육대학은 과연 그 정도로 정체성이 뚜렷하지 않은지 교육계가 예산 당국에 설명할 필요가 있다. 구체적으로는 교육부 장관 부총리가 기획재정부 장관 부총리와 대통령에게 교육대학의 목적과 한국 교육 발전에 대한 공헌의 역사, 초등 교사 양성 목적 기관으로서의 정체성을 설명해야 한다.

2. 사범대학과 중등교육

중학교와 고등학교의 교사는 국립 사범대학과 사립의 사범대학 졸업자, 교원대학교 졸업자 일반 대학의 교직과정 이수자 등이 입직한다. 사범대학의 교육과정은 교육학, 교과 교육의 지식과 중등 교육과정, 중등학교 교육 실습 등 프로그램으로 구성되어 있다. 초등 교사 양성이 국립의 교육대학교에서 교육학, 교과 지도 소양, 초등학교 교육실습 등 일련의 교육과정이 동일성을 띠는 데 비하여 중등 교사 양성 교육과정은 국립 사범대학, 사립 사범대학, 교직과정 등을 통하여 상대적으로 다기(多岐)하게 이루어지고 있다.

사범대학은 종합대학 경영자의 관점에서는 인문사회자연과학의 각 단과 대학에 속하도록 편제 운영하고 싶은 유혹을 불러일으키는 단위이다. 예컨대, 사범대학의 국어교육과는 인문대학 또는 인문학부의 국어국문과에, 화학교육과는 자연과학대학 또는 자연과학부의 화학과에 속하도록 편제 운영해도 될 것 같다고 경영자는 생각할 수 있다. 국립대학교 사범대학은 경영자가 국가 즉 중앙 정부라고 볼 수 있는데 두 개의 단과대학 또는 학부보다는 한 개의 단과대학 또는 학부를 운영하는 편이 소위 ‘슬림(Slim) 경영’으로 수지가 맞을 것처럼 보이기 때문이다.

교육계가 정부 관료, 예산 당국에 대하여 국립 사범대학의 정체성을 설명할 필요가 있다. 구체적으로는 교육부 장관 부총리가 기획재정부 장관 부총리와 대통령에게 사범대학의 목적과 기

능, 그리고 정체성을 설명해야 한다.

3. 국립대 통합 추진과 교육대학교

정부는 최근 국립대학교 통폐합을 내걸고 추진해 오고 있다. 교육대학교를 인근 국립 종합대학교와 통합하여 2개의 국립대학을 1개 국립대학으로 운영하고자 하는 의지가 엿보인다. 부산의 교육대학교와 국립 종합대학교 통합과 관련된 보도가 있었다. 이 통합에는 2개의 국립 기관이 하나의 국립 기관으로 줄고, 이에 따라 투입되는 자원이 통합 전보다는 줄 것이라는 상식적 기대 외에 더 큰 특별한 근거가 제시되었으면 하는 아쉬움이 있다.

교육대학이 국립 종합대학교에 통합되면, 대개는 종합대학 내에서 사범대학에 통합되거나 교육대학의 정체성과 사범대학의 정체성이 동등 유지되는 ‘교육학부’ 라는 새 옷으로 갈아입게 된다. 그런데 종합대학의 속성상 교육학부의 학과들을 인문사회자연대학의 각 학과로 소속 편제 시키고자 하는 욕구가 있고, 하시라도 그렇게 될 가능성이 있다. 그렇게 될 경우, 초등교육의 교사 자원을 양성 공급해 온 교육대학교의 역사를 포기하고 통합되어 종합대학에 소속되었던 교육대학의 정체성은 실종될 우려가 있다. 그렇기에 교육대학교와 국립 종합대학교 간의 통합은 지금보다 더 충분히 긴 호흡으로 신중히 접근될 필요가 있다.

교육대학 통합에 관하여는 통합의 효과를 보다 세밀하게 살펴 볼 필요가 있다. 대학은 통합 시, 두 대학 각각의 부지, 단과대학 등 소속 기관, 인원, 예산 등 관련하여 통합으로 향후 투입되는 자원의 감소가 예상되고 기대된다. 그러나 대개 부지는 각각의 캠퍼스 형태로 유지되고, 캠퍼스에 바이스 체ancellor(Vice-Chancellor) 개념의 기관장이 역할을 하는 등 통합의 실질이 없는 편이다. 물론 제주도에서 이루어진 제주 교육대학교와 제주대학교의 통합 사례는 특별한 사례라 할 수 있다. 제주도는 다른 16시·도와는 독립적인 격지 위치이고, 생활권상 통합의 효과가 확실하다. 부산의 교육대학교와 국립 종합대학교 간 통합 추진과는 다른 성격의 것이다.

IV. 교사 양성 대학 관련 정책의 고려 요인

교원 양성의 목적 기관인 교육대학교와 사범대학 관련 정책의 결정에 있어서 고려해야 할 요인들이 있다. 무엇보다도 교원의 질(質)을 염두에 두고 우수한 자원이 교사로 입직하도록 교육대학교와 사범대학의 입학 정책을 수립해야 할 것이고, 양성 대학의 교육 프로그램을 최적으로 개발하고 적용하도록 지원해야 할 것임은 물론이다. 여기에는 대학 입학 정원에 관한 정책과 교원 수급에 관한 정책이 밀접한 관련을 맺고 있다. 그리고 최근 겪은 코로나바이러스 판데믹 상황에서의 교육을 통하여 얻은 함의를 깊이 살펴 보아야 할 것이다.

1. 대학 입학 정원 정책

한국은 최근 저출산율을 보이며 인구가 감소 추세에 있고, 향후 학령 인구 또한 크게 감소될 것으로 예측되고 있다. 정부는 이러한 예측을 근거로 삼아 대학 입학 정원도 줄인다는 입장을 밝혀 왔다. 정부는 대학과 대학원을 대상으로 하는 고등교육 평가인정제와 관련해서도 대학 정원 감축을 주요 지표로 활용하는 경향을 보이고 있다.

그러나 교육행정 주무 부처로서 교육부가 인구 감소 추세와 같은 자연적 현상으로 대학의 입학 자원 수요가 자연스럽게 줄어들 것이 예견되는 상황에서 지나치게 인위적으로 대학 정원 축소를 채근할 필요가 있는지 의문이다. 앞으로 대학 입학의 수요는 물론 줄어들 것이다. 학생이 오지 않아 층원 양상에 변화가 오면 대학에서 입학 정원을 조정하게 될 것이고, 학과 개편이나 교수 인원 배치에 대한 변화도 시도하게 될 것이다. 정부가 가만히 있어도 대학이 알아서 변화에 적응하며 정원의 축소 등 조정을 하고자 할 것이고, 교육부는 그 때에 정원 축소, 변경 등 대학의 허가 요청에 결재하면 될 일이다.

교육행정 당국으로서 교육부는 오히려 줄어드는 인구 시대에 적은 학생 수를 질 좋은 교육의 절호의 기회로 여기고, 이에 대비하여 대학 교육의 질을 제고시키기 위한 인적, 물적 기반을 갖추는 데 정책적 노력을 경주해야 할 것이다.

교사 양성 기관으로 설립된 교육대학과 사범대학도 대학이라 대학 입학 정원 정책의 영향을 받는다. 정부는 인구가 감소되니 대학 정원을 축소하겠다고 하고, 교육대학과 사범대학도 대학이니 정원 축소 대상으로 되어 있는 것이 현실이다.

교사 양성 대학 관련 정책의 결정에 있어서 정부의 대학 입학 정원 축소 방침이 무조건적 전제가 되어서는 안 될 것이다. 교사 양성 대학으로서의 교육대학과 사범대학의 기능에 주목하여 정책 결정 임하여야 할 것이다. 초등 교원 양성 목적의 교육대학에 맞는 입학 정원이 고려되어야 하고, 중등 교원 양성 목적의 사범대학에 맞는 입학 정원이 고려되어야 한다.

2. 교원 수급 정책

교사 양성 대학인 교육대학과 사범대학에 관련된 정책은 교원 수급에 관한 정책과 밀접히 관련되어 있다. 정부는 최근의 인구 감소 추세에 따른 미래 학령 인구 감소 예측을 내세워 교원 정원 축소 방침을 천명하였다. 교원 정원을 축소하고자 하니 교사 양성 대학인 교육대학과 사범대학의 입학 정원 또한 감축하겠다는 기조이다.

그러나 정부의 교원 정원 축소 방침에는 큰 문제가 있다. 먼저 현재 법정 교원 수가 충족되어 있는지 살펴 보아야 한다. 법정 교원 수 충족 교육을 행하면서 미래 예측에 근거한 교원 수급 계획을 수립해야 한다. 인구 수와 학령 인구 수가 줄어든다고 해서 단순히 그에 따라 산술적으로 교원 수를 줄여야 한다는 정부의 사고방식은 대단히 사무적인 것이다. 학급당 학생 수와 수업의 적정 학생 수를 고려하여 적정 교원 수가 산정되어야 한다.

교사 1인이 담당할 학생 인원과 최적의 수업 환경이 유지될 학급당 학생 수가 산정되어야 할 것이다. 그 이후에 교원 수가 산정될 수 있다. 이러한 내용을 포함한 연구 검토, 시뮬레이션 등을 거쳐 교원 수급 계획이 제시되어야 한다.

정교한 교원 수급 계획이 제시되고, 국민이 납득하고 의회의 토론과 의결이 이루어진 이후에 교원 정원에 관한 정책이 결정되는 것이 순서이다. 교육부는 이제라도 이러한 작업에 착수해야 할 것이다. 정부와 예산 당국의 시각에서는 ‘인구 감소로 인한 세수의 감소’ 외에는 안중에 없다.

인구 감소 시대에 소중한 학생에게 좋은 교육을 하기 위한 적정 학급당 학생 수 생각은 정부와 예산 당국자에게는 아예 없는 것이다. 이것이 그들의 잘못은 아니다. 교육계가, 구체적으로는 교육부 장관 부총리가 설명하거나 설득하려고 노력하지 않은 것이다.

교사 양성 목적으로 설립된 대학으로서 교육대학교 사범대학의 입학 정원에 관해서는 교원 수급 정책과 관련하여 이상에서 제시한 순서의 정책적 노력이 선행된 이후에 신중히 결정되어야 한다.

3. 코로나 판데믹의 교훈

2020년 1월 인천공항 입국 중국인을 첫 케이스로 하여 시작된 한국에서의 코로나 19 바이러스 감염병 사태는 그 해 3월 세계보건기구(WHO)에 의하여 판데믹(Pandemic)이 선언되었다. 2020 학년도에 한국의 교육 당국은 코로나 바이러스 감염 우려로 학생 등교를 하지 않도록 하였다. 여러 번 대면 등교 스케줄이 연기되더니 급기야 온라인 교육 도입과 부분 등교를 가미한 형태로 개학하게 되었다.

학교에서 온라인 수업의 도입은 그동안 교육공학의 연구 발전으로 축적되어 있었으나 정규 수업에 전면적으로 도입 시행하는 경험은 코로나 판데믹으로 인한 이번 시행이 처음이라고 할 것이다. 이 경험은 교육계에 신선한 경험이고, 앞으로의 교육과 수업 등에 활용될 것으로 기대된다. 코로나 판데믹 기간의 2년 동안 교사들은 온라인 교육을 주력으로 하고 부분 등교 수업을 가미한 형태로 교육하며 학생 관리를 하였다. 학생들의 감염 여부를 포함한 파악, 온라인 수업, 등교 관리 등 교사의 업무량과 부담도 컸다. 학생의 감염 여부와 건강 상태 파악, 수업 지도, 고3 학급 담임의 경우, 진학 진로 지도까지 수행해야 했다. 코로나 판데믹의 상황에서 학급 담임 교사의 역할과 업무 부담이 새롭게 조명된다.

이번 코로나 판데믹 상황에서 교육 경험은 교사의 업무 양태와 업무 부담 정도 등 측면에서 시사점을 준다. 그리고 앞으로 교사는 온라인 수업의 설계, 적용 등 자유자재로 구사할 수 있어야겠다는 잠재적 개발 과업을 갖게 되었다.

교사 양성 교육 기관인 교육대학교 사범대학에서는 온라인 교육을 할 수 있는 기반 갖추기, 교사 입직 자원인 학생에게 온라인 교육프로그램 개발 능력 교육, 교육실습 프로그램에 온오프라인 교육 적용 등 새로운 과제를 맞이하게 되었다. 현재 교육대학교와 사범대학, 교직과정의 강의에서 교육공학, 교육과정 교과목 강의의 필수과목화 및 내실화 등 새로운 필요가 제기된다. 앞으로 교사 양성 대학에서 온라인 교육 프로그램을 포함한 수업 설계, 교안(教案) 작성 등 교육이 필수적으로 포함되어야 할 것이다.

이와 같이 교사 양성 대학의 교육은 평시의 교육과정 외에 특별한 시대적 요구에도 능동적으로 대응할 수 있어야 할 것이다.

V. 결론 : 교사 양성 대학 관련 정책의 방향과 과제

인구 감소 추세와 그에 따른 학령 인구 감소 예측을 근거로 교원 정원을 축소하고, 대학 입학 정원도 감축하겠다는 정부의 방침은 교사 양성 대학에도 영향을 미치게 된다. 대학 입학 정원 감축 기조로 인하여 교육대학과 사범대학의 입학 정원도 감축될 것으로 보인다. 사범대학 외에 교직과정 이수자도 교사로 입직하는데, 정부는 교직과정마저도 축소하겠다는 의지를 보인다. 현재 사범대학 졸업자 의무발령제가 아니어서 정부가 굳이 사범대학 입학 정원을 줄이려 할 필요가 없다. 그리고 교직과정 이수 또한 의무발령도 아닌데, 굳이 축소시켜야 하는 것인지 생각하게 된다. 교사 양성 대학 관련하여 정부는 축소하고 배제하는 마이너스(-)로 접근하고 있다. 이제 정부는 마이너스(-)로부터 풍부하게 지원하는 플러스(+)로의 전환을 시도해야 할 것이다.

1. 교원의 질(質)

교사 양성 대학 관련 정책을 결정할 때 가장 우선적으로 고려 될 요소는 교원의 질(質)이다. 교원의 질을 염두에 둔다면 대학 입학 정원 정책에서 정원 감축 방향이 아니라 법정 정원의 확보 유지 및 적정 학급당 학생 수 산정 노력이 필요하다. 교육부는 인구 감소 예측을 근거로 교원 정원을 감축하고, 교육대학, 사범대학, 교직과정 등 교원 양성도 축소한다는 방침을 발표한 바 있다. 교육부 장관 부총리는 이를 재고하여 인구 감소 추이를 교육의 관점에서 해석하고, 성찰하여야 한다.

비록 정부는 ‘인구 감소로 인한 세수의 감소’만을 생각하지만, 교육 영역에서는 양성 대학 관련 정책은 우수하고 유능한 교원의 양성을 목표로 삼아 초등 교원의 전문성을 제고하고, 중등 교육의 정체성을 확립해야 할 것이다. 초등 교원을 양성하는 교육대학이 일반 종합대학과 다른 점은 교육학 교육에 있다. 교육 대학에서 교육 철학 교육심리학, 교육행정학, 교육과정, 교육공학 등을 교육함으로써 초등 교원의 전문성이 제고된다. 중등 교원을 양성하는 사범대학이 종합대학 내의 인문사회과학부와 다른 점 역시 교육학 교육에 있다. 교과 교육 지도 뿐만 아니라, 학생 지도, 인성 발달 조장 등 전인적 교육을 하는 중등 교원 양성에 교육 철학, 교육심리학, 교육행정학, 교육과정, 교육공학 등 이론과 연구의 교육이 유용하다.

사범대학 교과교육과에서 교육과정에서 교육학 비중을 줄일 것을 요구하였고, 임용시험에서도 교육학 비중이 줄어들었지만, 교원의 전문성과 사범대학의 정체성을 유지시키는 요인이다. 교육대학, 사범대학의 교육과정에서 교육학 교육을 내실화해야 하고, 그리고 교원 임용 시험에서도 교육학이 중시되어야 한다. 교육학 교육이 교육대학과 사범대학을 일반대학과 구분지어 주는 정체성의 관건이다.

이 내용을 반영하여 다음 < 표 >로 제시하였다.

< 표 > 교사 양성 대학 정책의 방향과 과제

방향	과제
1 우수하고 유능한 교원의 양성	1 교대 사대 입학 정원의 적정화 2 교육학 교육 내실화 3 교육실습의 충실화 4 교육리더십 과정 신설
2 초등 교원의 전문성 제고	교육대학 교육프로그램의 고유화 교육대학 통합 추진 재고
3 중등교육의 정체성 확립	분과 - 통합의 조화 : 교육학 교육 내실화 사범대학 해체 재고

우수하고 유능한 교원의 양성을 목표로 삼아 초등 교원 양성 대학인 교육대학과 중등 교원 양성 대학인 사범대학의 입학 관련 정책을 수립해야 할 것이다. 인구 감소 추세이니 교사 정원도 축소한다는 단순 논리를 버릴 것을 제안한다. 교사 양성 대학 입학 정원은 축소가 아닌 입학 정원 적정화로 전환되어야 할 것이다.

교원 법정 정원 충족, 적정 학급당 학생 수 산출, 최적의 수업에 필요한 교원 수 산정 등에 기반한 정교한 교원 수급 계획에 따라 교사 양성 대학 입학 정원에 관한 정책이 결정되어야 한다. 우수하고 유능한 교원으로 성장할 자원이 양성 대학인 교육대학과 사범대학에 입학할 수 있도록 유인하는 대학 입학 정책 또한 필요하다.

2. 교육 프로그램의 고유화

다음으로 교사 양성 대학의 교육 프로그램의 고유화가 필요하다. 이는 교육대학의 종합대학으로의 통폐합 시도, 종합대학 내에서 사범대학의 해체 기도 등 교사 양성 대학에 대한 위협에 안전 장치로서 필수적이다. 교육 프로그램의 고유화는 새로 만드는 성격의 것이 아니라 이제까지 교사 양성 대학이 해 왔던 일을 정리 보존하는 성격의 것이다.

교육대학의 교과목 개요, 강의 요목, 교재, 교구 등을 정리하여 교육적 자산으로 삼는 작업이 필요하다. 이 작업이 잘 되면, 그 누가 교육대학교를 결과적으로 폐지할 생각을 하겠는가? 사범대학의 교과목 개요, 강의 요목, 교재, 교구 등을 정리하여 교육적 자산으로 삼는 작업 역시 필요하다. 이 작업이 잘 되면, 그 누가 화학교육과를 자연과학대학 또는 자연과학부의 화학과로 편제시키는 등 사범대학을 사실상 해체시킬 생각을 쉽게 할 수 있겠는가?

이러한 작업을 마땅히 교육부가 앞장서서 하여야 할 것인 바, 여기에 생각이 미치지 못하고 있으니, 차선으로나마 각 교육대학과 각 사범대학의 교수진이 나서서 할 것을 제안한다. 양성 대학 교수진의 이러한 작업의 주도과 참여는 학생에 대한 봉사과 국가 발전을 위한 교육자의 공헌이라는 자부심으로 가능할 것이다.

3. 교육 vs. 복지 영역 정립

셋째로, 교육의 영역과 복지 영역 간 정립의 문제가 있다. 한국의 정부는 교육을 복지의 하위 단위로 인식하고, 자원을 운용할 태세를 보여 왔다. 학교 급식 시행은 교육과 복지의 영역을 논의할 좋은 소재이다. 학교 내 돌봄 프로그램 시행 역시 그 범주에서 생각할 소재이다. 학교 급식과 학교 내 돌봄 프로그램 운영에서 인력, 시설·설비, 예산이 교육부 소관인지, 보건복지부 소관인지의 문제이다. 교육에 투입될 자원이 복지에 투입되는지, 그래도 되는 것인지 깊이 검토할 필요가 있다.

더구나 정부는 최근에 ‘학교 공간 복합화’를 발표하였다. 앞으로 초·중·고교에 문화체육 시설과 주차장은 물론이고 아동복지시설, 돌봄 센터, 건강생활지원센터 등을 설치할 수 있는 법적 근거를 만든 것이다. 공공기관인 학교 시설을 학생과 지역 주민들이 함께 이용할 수 있도록 한다는 것이 핵심이다. 이를 보면, 교육을, 학교를 복지의 수단화하는 완결판이라고 할 수 있다.

정치가 교육을 복지의 수단화하는 철학을 가지고 접근하면, 교육의 인력인 교사도 복지 업무 수행의 일환으로 운용하려 들 수 있다는 점에서 이는 심각한 문제이다. 서울의 모 구청장이 학교에 방과 후 프로그램을 운영하면서 교강사를 구청 직원으로 임용한다는 보도도 있었다. 이는 교원의 신분과 관련하여 예의주시해야 할 문제이다. 국·공립학교 교원의 경우, 국가 공무원 신분인데, 지방자치, 교육자치, 지방교육자치제 관련하여 교원 지방직화 문제 등이 기존에 있었던 데다 이번에 ‘학교 내 구청직원 임용’ 경우는 앞으로 교원의 신분 또한 의외의 것으로 변경될지도 모른다는 위기감을 주기에 충분하다.

이와 같이 교사 양성 대학 관련 정책은 교육과 복지 간 영역을 분명히 하는 문제와도 밀접히 관련되어 있다. 한국 교육에서 교사는 학생에게 교과 지도, 생활 지도, 진로 지도 등 전인적 발달을 조장하고 인생의 교훈을 주는 스승을 지향하는 존재이다. 교육 전문성을 가진 전문직 인력이다. 이러한 교원의 첫 입직 자원인 교사를 양성하는 교육대학, 사범대학의 중요성은 너무도 크다. 교사 양성 목적으로 설립된 교육대학, 사범대학의 정체성을 확립하고, 교육 부문에서 이를 지켜나가야 한다. 그렇지 않으면, 교사가 ‘구청 직원(의 보조 직원)’, ‘동사무소 직원(의 보조 직원)’ 되는 날이 오지 않는다는 보장이 없다.

개천용이 된 아이들: 한국의 교육시스템은 어떻게 저소득층 학생들의 학업탄력성을 지원하는가?1)

최예슬(서울대 교육연구소 객원연구원)

요 약

사회경제적 배경에 따른 교육격차 확대가 심화되면서 교육이 계층 불평등을 해소하는 역할을 하기 어렵다는 인식이 확대되고 있다. 그러나 놀랍게도 열악한 경제적 환경에도 불구하고 우수한 학업성취를 이룬, ‘학업탄력성(academic resilience)’을 가진 학생들이 적지 않다. 실질적인 교육정책 지원의 관점에서 이러한 학생들이 학교 안팎에서 어떠한 교육자원을 핵심적으로 필요로 하고 그것을 활용하는데 어떤 어려움을 겪었는지 심층적으로 분석한 연구는 매우 드물다.

본 연구는 저소득층 가정에서 명문대학에 진학한 학생들의 미시적 경험들을 탐색함으로써, 학업탄력성에 영향을 미치는 요인들의 상호작용을 보다 구체적으로 탐색하고자 한다. 이를 위해 대한민국 사회에서 학업적 성공의 상징적 척도라고 인식되는 A대학에 입학한 저소득층 학생들을 인터뷰하고, 현재 한국의 교육시스템이 저소득층 학생들의 학업탄력성을 어떻게 지원하는지 분석하였다. 연구 결과를 바탕으로, 한국 고유의 맥락에서 저소득층 학생들의 학업탄력성을 지원할 수 있는 보다 세밀한 교육정책을 수립할 수 있는 시사점을 제안하고자 한다.

[주제어] 학업탄력성, 저소득층, 학업성취, 교육불평등, 개천용

I. 서론

기초생활수급자, 태어나기도 전 부모가 이혼해 엄마와 살아 얼굴도 보지 못한 아버지, 재혼한 아버지로부터 도망치듯 나와 생계를 책임지느라 항상 집을 비웠던 아픈 어머니, 발 디딜 틈 없이 좁고 더러운 집, 먹을 것은 없고 정지된 신용불량카드, 기본적인 의식주도 해결되지 않아 삶을 위협하는 수준의 공포심... 그것이 이민정 양의 어린 시절이었다2).

한부모 가정에서 기초생활수급자로 살아온 이민정 양의 이야기는 소위 말하는 ‘흙수저’의 어린 시절의 단면을 보여준다. 세상은 이제 이민정 양과 같이 흙수저로 태어난 학생들이 교육을 받고 소위 말하는 명문대학 입학의 통해 대물림되는 가난에서 탈출할 수 있는 ‘개천용’의 될 수 있는 시대는 끝났다고들 말한다. 그러나 민정 양은 대한민국 최고의 명문대에 합격하여 졸업을 앞두고 더 나은 삶을 꿈꾸고 있다. 이런 일은 어떻게 가능한 것일까? 본 연구는 이 질문으로부터 출발했다.

전통적으로 한국사회는 교육을 계층 이동의 사다리라고 생각하고 학부모들의 높은 교육열로 우

1) 이 연구는 2020년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2020S1A5B5A17091629)

2) 본 연구에 참여하였던 학생의 실제 사례를 바탕으로 하였으며, 이름은 가명으로 처리하였음.

수한 인재를 길러낼 수 있었고, 이들이 주역이 되어 세계가 부러워하는 경제성장을 이루었다. 그러나 소득 양극화가 심화될수록 빈부격차에 따른 학업성취 격차는 확대되고 있어(Byun & Kim, 2010) 교육이 더이상 가난으로 인한 계층 불평등을 해소하는 역할을 할 수 없다는 비판적인 목소리가 곳곳에서 흘러나오고 있다. 이를 증명하듯, 서울대, 고려대, 연세대 이른바 스카이(SKY)로 불리는 대한민국 명문대학교 재학생의 절반이 넘는 56.6%가 고소득 가정(8~10분위) 출신이고, 차상위 이하 가정 출신은 불과 5.8%에 불과하다(한국일보, 2020. 09. 28). 서울대 합격이 학생의 잠재력보다 부모의 소득에 좌우된다는 연구 결과도 발표되었다(김세직, 류근관, 손석준, 2015).

정말로 개천에서 용이 나는 시대는 끝이 났을까? 놀랍게도 이민정 양과 같이 사회경제적으로 열악한 가정환경에도 불구하고 우수한 학업성취를 이루어내는 '개천용'과 같은 학생들은 적지 않다. 이러한 '개천용' 현상을 이해할 수 있는 이론적 틀로써, 회복탄력성(resilience) 개념은 매우 유용하다. 1970년대부터 발달심리학 분야에서는 개인이 열악한 환경으로 인한 위험(risk condition)에 노출되었다 하더라도 다양한 보호 요인(protective factors)로 인해 정상적이거나 뛰어난 적응 상태(positive adaptation)를 보이는 현상을 회복탄력성이라는 개념을 통해 포착하였다(Masten, 2001; Werner & Smith, 1977). 이러한 맥락에서, 개천용 현상처럼 열악한 사회경제적 가정환경과 같이 학업성취를 위협하는 위험 요인에도 불구하고 높은 수준의 학업성취를 이루어내는 현상을 학업탄력성(academic resilience)이라 한다(Luthar et al., 2006; Morales & Trotman, 2004; Wang & Walberg, 1994). OECD(2016)에서는 학업탄력성을 가진, 소위 개천용 집단을 가정형편이 하위 25%이면서 성취도가 상위 25%에 속하는 학생들의 분포로 파악하였다. 이러한 정의를 통해, 우리나라의 개천용 집단의 비율을 분석하면 약 5.5%의 학업탄력성 학생이 존재하는 것으로 확인된다(박현정, 이진실, 2015).

그러나 최근 경기교육중단연구 자료를 분석한 연구에 따르면, 실질적인 의미에서는 높은 학업성취를 가진 '개천용'의 수는 전체 학생의 1%도 되지 않을뿐더러 고등학교에 진학 후 성취도가 급감하는 것으로 나타난다(박세진, 안영은, 2020). 저소득층 가정의 학생들은 가정 내 열악한 경제자원으로 인해 대부분 학교 내 자원이나 외부의 국가 지원과 정책에 의존해야 한다(OECD, 2016; 박현정, 이진실, 2015). 동시에 교육 경쟁이 치열한 한국 사회에서는 사교육과 같이 개인의 가정형편에 크게 좌우되는 외부의 교육자원이 학업탄력성에 중요한 영향을 미친다(안영은, 2020). 이는 학업탄력성을 가진 '개천용'을 길러내기 위해서는 한국의 고유한 교육 환경에 대한 이해를 바탕으로 다양한 차원에서의 교육지원을 강구할 필요가 있다는 것을 시사한다.

그러나 학업탄력성에 주목한 국내 연구는 아직까지 매우 드물 뿐만 아니라, 실질적인 교육 지원의 관점에서 학업탄력성을 보유한 그룹의 역경극복에 영향을 미치는 구체적인 교육자원들에 대한 경험을 심층적으로 탐색하지 못하고 있다. 선행연구들은 주로 PISA 혹은 중단연구와 같은 양적자료를 활용하여 학업탄력성을 가진 학생들의 특성과 영향요인을 분석하고자 시도하였다(김경근, 심재휘, 2019; 박세진, 안영은, 2020; 박현정, 이진실, 2015; 박현정, 이진실, 석유미, 2016; 송효준, 차윤경, 2015; 정혜경, 조지민, 2013). 이와 같은 양적 자료를 기반으로 한 연구들은 취약계층의 학업탄력성을 가진 학생들이 그렇지 않은 학생들과 어떠한 차이를 보이는가에 대한 정보를 제공한다. 그러나 이들이 실제 학업탄력성의 과정에서 무엇을 경험했는지에 관한 풍부한 맥락적 정보를 제공하지 못한다는 한계를 지니고 있다.

학업탄력성에 관련한 연구가 기존 연구들의 한계를 넘어 실제 교육현장에 실천적 의의를 갖기 위해서는 두 가지를 보완할 필요가 있다. 첫째, 취약계층 학생들이 학업탄력성의 과정을 분석하

여 개인의 경험세계를 보다 질적으로 드러내야 한다. 기존의 연구들은 양적연구를 중심으로 이루어졌기 때문에, 변인들의 관련성 이외에 실제 취약계층 학생들이 어떠한 경험을 했는지가 'black box'로 남아있다. 둘째, 효과적인 교육정책과 개입을 위해서는 학업탄력성을 보이는 학생들이 학교 및 사회적 맥락과 어떻게 상호작용하는지에 대한 분석이 필요하다. 한국 고유의 맥락과 관련하여 학업탄력성을 가진 학생들이 학교 안팎에서 어떠한 자원을 핵심적으로 필요로 하고 그것을 활용하였는지에 관한 역동과정을 규명할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 저소득층 가정에서 명문대학에 진학한 학생들을 대상으로 심층면담을 수행하여, 이들이 학교 및 사회적 맥락 안에서 겪은 미시적 경험들을 탐색하였다. 특히 학업탄력성이 학생 개인을 둘러싼 환경과의 복잡한 상호작용을 통해 발생하는 현상(Kumpfer, 1999)라는 점에서 Bronfenbrenner(1979)의 생태학적 체계이론(ecology system theory)의 접근을 활용하여 중첩된 시스템 내의 학업탄력성에 영향을 미치는 핵심적 자원들에 대한 경험을 분석하고, 지원시스템이 어떠한 상호작용을 통해 학업탄력성을 가능케 하는지를 분석하였다. 이러한 연구 결과를 바탕으로, 한국 고유의 맥락에서 저소득층 학생들의 학업탄력성을 지원할 수 있는 보다 세밀한 교육정책 수립에 대한 시사점을 논의하였다.

II. 연구방법

1. 연구참여자

본 연구는 학업탄력성을 가진 연구참여자를 모집하기 위하여 높은 학업성취를 보여주는 증거로 1) 국내 명문대학교 합격 사실과 환경적 제약으로써의 2) 저소득층 가정환경이라는 두 가지 준거를 가지고 목적 표집(purposeful sampling)을 실시하였다(Merriam, 1998). 첫째, 서울 소재 A대학교에 입학한 학생을 대상으로 하였다. A대학교는 한국의 최고 명문대학으로 평가되며 고등학교에서 최상위권의 학업성취를 이룬 학생들이 진학할 수 있는 학교이다. 특히 대한민국에서 A대학교에 입학하였다는 사실은 사회적으로도 특별한 상징적인 가치와 의미를 가지고 있다. 이에 우수한 학업성취를 이룬 준거로 A대학교 학부생을 선정하였다.

둘째, 가정의 소득이 대한민국 기준중위소득 대비 50% 이하에 속하는 학생들을 대상으로 하였다. 통상적으로 경제협력개발기구(OECD)에서는 기준중위소득의 50%를 상대적 빈곤선(poverty line)으로 설정하고 그 이하인 집단을 빈곤층으로 분류한다. 국가장학금 소득분위의 2구간은 기준중위소득 대비 50%에 해당한다.

연구참여자를 모집하기 위해 A대학교 연구소의 협조를 받아 2021년 5월, 연구에 대한 안내와 참여를 모집하는 이메일을 학부생 전체를 대상으로 발송하였다. 연구 참여를 위하여 자발적으로 연락해 온 학생들 중에서 우선 입학 당시 위의 소득 조건을 객관적 서류로 충족하는 지원자만을 선정하였다. 대학 입시 당시에 발생한 일시적인 가계곤란 상황을 제외하기 위하여, 대학 입학 이전에도 유사한 가계 곤란 사정이 일정 기간 유지된 경우의 학생들만을 연구참여자의 1차 대상으로 선정하였다. 모집조건을 충족하며 연구의 목적에 대해 이해하고 경험 제공과 개별 면담 자료

수집에 대해 동의한 연구 참여자를 대상으로 면담을 시작하였다. 인터뷰를 진행하면서, 사회적배려대상자 전형으로 입학한 학생들 외에도 다양한 입시전형의 입학생을 연구참여자로 포괄하였으며, 가정 배경에서 저소득층 학생들의 전형적인 양육환경으로 여겨지는 사례들과 함께 극단적인 사례들을 포함해나가면서, 이론적인 포화(theoretical saturation)가 발생할 때까지 이론적 표집(theoretical sampling)을 하였다.

면담에 참여한 총 연구참여자는 33명이다. 성별은 남학생이 17명, 여학생이 16명으로 유사하게 분포하였다. 33명 중 22명인 기초생활수급자 및 차상위계층, 11명은 1~2분위의 소득구간에 해당하여, 약 67%의 학생들이 사회복지대상자에 속하고 있었다. 이 중 15명인 약 절반(45%) 가량의 학생들이 한부모 가정이나 복지시설에서 성장하였으며, 나머지 18명인 55%의 학생들은 양 부모가 있는 가정에서 성장하였다. 연구참여자들의 학과전공은 인문, 사회과학, 생활, 사범, 간호 및 의학, 자연과학 및 공학, 음악 및 미술계열에 이르기까지 A대학에 설립된 단과대학에 고루 분포하고 있었다. 이 중 약 절반에 해당하는 17명 (51%)의 학생들이 사회적배려대상자를 통해 입학하였고 나머지 16명의 학생들은 정시, 수시 등의 다양한 일반 입시전형을 통하여 입학하였다. 본 연구에서는 연구참여자들의 익명성을 보장하기 위하여 이름을 모두 숫자 코드로 표기하였다.

2. 자료수집

본 연구는 자료수집을 위해 연구참여자 33명에게 개별 심층면담(in-depth interview)을 수행하였다. 면담은 2021년 6월부터 8월까지 약 3개월간 실시되었다. 연구참여자들의 개별 사례를 자유롭고도 풍부하게 드러내면서 본 연구가 목적으로 하는 학업탄력성에 영향을 주는 학교요인들에 대한 맥락을 분석하기 위하여 개방형(open-ended) 질문지를 작성하여 반구조화된(semi-structured) 면담을 수행하였다. 연구참여자들에게 사전에 면담 질문지를 제공하여 면담의 진행 과정을 이해하고 과거의 학습 경험에 대한 회상이 가능하도록 하였다. 코로나 19 확산으로 인해 안전을 확보하고자 온라인 화상 회의 프로그램을 활용한 비대면 인터뷰를 진행하였다. 면담에서 개인적인 경험에 대해 최대한 자유로운 대화를 나눌 수 있도록 사전에 연구참여자들에게 조용한 장소에서 편안하게 면담이 가능한 일시를 선택할 수 있도록 하였다. 각 연구참여자의 면담 내용에 따라 1회에서 3회까지 진행되었으며 1회 면담 시간은 90분에서 120분 사이였다.

본 연구는 특히 사회적 취약계층인 저소득층 학생들을 대상으로 한 연구로 윤리성 확보를 위하여 A대학교의 생명윤리위원회(IRB)의 사전심의를 받은 후 진행되었다(IRB No. 2104/002-017). 연구를 수행하기 전 연구참여자의 권리를 보호하기 위하여 연구의 목적, 내용, 진행사항 및 개인 정보의 비밀 보장 등에 대한 정보가 명시된 연구 참여 동의서에 서명하고 연구자와 연구참여자가 각 1부씩 보관하였다. 연구참여자의 동의하에 모든 면담이 녹음되었으며, 이후 그대로 전사되어 분석되었다.

3. 자료분석

본 연구에서는 Charmaz(2014)의 구성주의적 근거이론(constructivist grounded theory) 접근을 활용하여 저소득층 가정이라는 사회경제적 불리함을 극복하고 명문대학에 입학한 학업탄력성을

가진 학생들의 경험을 분석하였다. 자료분석의 초기 단계에서는 개방적 자세로 자료의 의미를 탐색하는 초기코딩(initial coding)을 실시하고, 초점코딩(focused coding)의 단계에서 초기코딩에서 의미있고 빈번하게 나타나는 핵심 코드들을 분석적으로 범주화하였으며, 이론적 코딩(theoretical coding)단계에서는 학업탄력성이라는 중심현상을 가능하게 하는 핵심 범주들의 관계를 탐색하고, 이를 통합적으로 설명할 수 있는 지원시스템의 작동 양상을 도출하였다.

연구자의 주관적인 편견을 배제하고 자료 분석의 신뢰성을 확보하기 위해 코드명과 해석에 대해 교육학 박사 1인과 연구참여자와 유사한 저소득가정 출신의 A대 졸업자 1인의 검토와 토론을 통한 의견 수렴 과정을 거쳤다. 자료를 다원화(triangulation)하기 위하여 연구참여자가 진술한 경험에 등장하는 학교, 기관이나 프로그램 등과 관련한 내용 중 공식, 비공식적으로 확인할 수 있는 자료를 검색하고 수집하였다. 또한 면담이 종료된 이후에도 떠오르는 내용이 있으면 이메일로 보낼 수 있도록 하여 추가적인 의견을 수집하였다.

Ⅲ. 연구결과

본 절에서는 첫째, Bronfenbrenner(1979)의 생태학적 체계이론(ecology system theory)의 접근을 활용하여 중첩된 시스템 내의 학업탄력성에 영향을 미치는 핵심적 자원들에 대한 경험과 상호작용을 분석한 결과와 둘째, 학업탄력성을 지원하는 지원시스템이 어떻게 작동하는지에 관한 양상을 세 가지 형태로 제시하였다.

1. 학업탄력성을 지원하는 교육시스템에서의 경험

학생들의 인터뷰 자료를 분석한 결과, 저소득층 학생들은 중첩적인 시스템이 자신들의 학업을 지원하는 것을 경험하였다. 저소득층 학생들이 경험한 교육 지원 시스템을 미시체계 및 중간체계인 가정, 학교 환경으로 외부체계를 지역사회, 사회, 제도 환경으로 구분하고, 각 환경에서 그들의 학업탄력성에 영향을 미친 특징적인 자원을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 시스템 내에서 학업탄력성에 영향을 미친 주요 요인

체계	환경 영역	영향 요인 (자원)
미시 및 중간체계	가정	가정 내 정서적 안정
		가정 내 교육지원
	학교	교사의 특별한 관심
		방과 후 학교 프로그램
		학교의 특권화된 교육자원 학교의 면학분위기와 학습공간
외부체계	지역사회	지자체 및 교육청의 교육지원 사업
	사회	기업 및 재단의 장학금
		대학의 교육프로그램
		사교육
		인터넷 커뮤니티
	제도	사회복지서비스
대학의 사회적배려대상자 입시 정책		

가. 가정 환경

대다수의 연구참여자들은 가난한 환경을 바꿀 수 없으니 어쩔 수 없이 ‘받아들여야 하는 것’ 혹은 ‘부끄럽지 않은 것’ 등으로 수용하고 있었다. 경제적 상황으로 인한 학업의 어려움을 느끼면서도, 공부를 ‘돈이 없어도 할 수 있는 것’, ‘가성비 좋은 활동’ 이라고 말하면서 가난 속에서도 자신이 열심히 할 수 있는 유일한 돌파구로 생각하였다. 경제적 측면과는 또다른 부분인 가정 내의 정서적 안정의 문제와 교육지원은 이들의 학업에 큰 영향을 미친 것으로 나타났다.

1) 가정 내 정서적 안정

화목한 가정 환경에서 자란 몇몇 연구참여자들은 경제적으로는 어려웠지만 ‘마음은 풍족한’ 가정환경이 학업 과정에서 가장 중요한 정신적 버팀목이 되었다고 이야기하였다. 한부모 가정이나 맞벌이 등의 부모의 부재 상황에 놓인 연구참여자들에게도 주로 조부모에게 안정된 돌봄을 받은 경우 가정 내의 심리적 안정을 느낄 수 있는 경우가 많았다.

그러나 가정 내 가정폭력, 불화 등으로 정서적으로 안정되기 어려운 이중고의 환경에 놓였던 다수의 연구참여자들은 정서적으로 안정될 수 있는 화목한 가정의 중요성을 강조하였다. 이처럼 가정 내의 정서적 지원이 부족한 경우에 학생들은 이를 보완할 수 있는 교사, 친구, 선배 등 가정 바깥의 중요한 관계에 의지하거나, 어디에도 기댈 곳이 없는 경우 깊은 스트레스 상태에 괴로움을 느끼기도 하였다.

공부할 때 제일 필요했던 건 지금 생각해보면 안정적인 가정이었던 것 같아요. (사례 25)

2) 가정 내 교육지원

많은 경우 연구참여자들은 자신의 부모님들은 ‘교육에 대해 잘 모르시는 분’이었지만, 교육적으로 지원하고자 하는 의식이 있으셨고 노력하는 자신을 믿어주었다고 말하였다. 연구참여자들은 객관적인 경제 상황 때문에 부모에게 교육비에 투자에 해달라고 이야기하기 어려운 상황이었다. 그럼에도 불구하고, 이들이 정말 교육적 지원이 필요하다고 어렵게 말을 꺼내면 부모님이 ‘빛을 내서라도’ 도와주었다고 회상했다. 가정불화로 불안정한 양육환경에 놓인 경우라도 부모들은 연구참여자의 교육만큼은 지원하고자 하였다. 형제자매가 있는 경우, 다른 자녀와 불화가 있을지 몰라도 공부를 잘하고 노력하고자 하는 자신에게는 더욱 적극적인 지원을 해주셨다고 이야기하기도 하였다.

엄마가 이렇게 지원을 정말 일말의 망설임도 없이 해주셨거든요. 그런게 제일 고마운 것 같아요. 지금 여기까지 온 데 제일 큰 기여를 한 것 같아요. (사례 19)

학원비가 엄청 비싸지는 않았는데 엄마가 거의 돈을 빌렸죠. (중략) 엄마도 가야된다고 생각을 하셨고 저도 가야한다고 생각을 해서. 거의 동시에 그랬던 것 같아요. 학원 도움을 받아야 된다 싶어서. (사례 21)

뿐만 아니라 연구참여자의 부모 중에는 좋은 교육기회를 위해 장학 지원을 받으면서 공부에 전념할 수 있는 환경의 학교(자율형 공/사립학교, 국제학교나 특목고 등)에 진학시키고자 손수 노력하기도 하였다.

그러니까 아빠가 그걸 협상을 좀 했어요. 고등학교를 찾아가서 저 데리고 가서 우리 아들이 (성적이) 이 정도인데 이 학교는 어느 정도 지원해 줄 수 있느냐고. (사례 5)

나. 학교환경

1) 교사의 특별한 관심

대다수의 연구참여자들이 공통적으로 자신의 학업적 성공 요인을 ‘선생님’이라고 이야기하였다. 연구참여자들이 경험한 교사는 학생들의 학업을 직접적으로 도와주는 ‘교육자’이자, 심리적 불안함을 어루만져주는 ‘정서적 지지자’였으며, 학생들에게 지원 시스템의 다양한 교육자원들을 연결해주는 ‘자원 연결자’였다. 학생들을 학업적으로 교육하고, 학업 외에도 생활 및 입시에 대한 상담, 저소득층 학생에게 조건에 맞는 장학금이나 복지혜택을 제공해주는 것 등은 교사의 일상적인 업무에 속한다. 그러나 저소득층이었던 연구참여자들은 교사들에게서 이러한 일반적인 업무를 넘어서는 무언가 ‘특별한 관심’을 경험하였다. 선생님이 따로 불러서 문제집이나 문화상품권을 나눠주고, 업무 외 시간이나 퇴근 후에 개인적으로 학업을 봐주고, 함께 밥을 먹거나 등산을 가고 영화를 보는 등의 경험이었다. 이들은 이러한 ‘특별한 관심’이 자신의 1) 가난한 형편 2) 열심히 하려는 태도 3) 괜찮은 성적 때문이었다고 인식하였다.

선생님들이 대부분 제가 그런 경제 상황인 거를 너무 잘 알고 계셨던 것 같고. 그런데 그거를 막 다른 학생들 앞에서는 얘기를 안 하는데 그러니까 뒤에서 몰래몰래 계속 도와주시려고... 어떻게 보면 특혜를 받은 거죠. 그냥 공부 잘하는 게 아니라 좀 못 사는데 잘하니까. (사례 15 2차)

엄청 저한테 밥도 엄청 사주고. (중략) 제가 국어를 잘 못 봤을 때 방학 때 따로 교무실에서 과외 느낌으로 국어를 가르쳐주고 그러셨어요. 그냥 되게 관리받고 있다는 느낌이 들었어요. 게다가 다른 애들도 알잖아요. (중략) 어느 정도였냐면 다른 반 애들도 다 알 정도... 저 선생님 너무 너를 챙긴다고 그래서 다른 애들이 별로 안 좋아했죠. (사례 28)

반대로 성적 문제로 교사에게 자존심을 내세우거나, 원만한 관계를 거부하거나 가정형편을 알리는 것이 싫어 큰 거리를 두는 태도를 보인 학생들도 있었다. 이런 경우의 연구참여자들은 대체로 교사와 친밀했던 학생들과 비교하여 교사가 주는 특별한 관심과 지원을 받은 경험이 거의 없었다. 나아가 오히려 객관적인 혜택에서 배척되는 위기에 놓이기도 하였다.

(성적 장학금과 관련해서) 선생님들이 고민을 했다더라고요. 제가 거기 이름이 들어가는데 줘도 되는 거 맞냐, 학교생활이나 선생님들하고 사이도 안 좋은데... 이런 얘기가 나왔대요. 주길 싫어가지고... (사례 17)

2) 방과 후 학교 프로그램

방과후 학교 프로그램은 연구참여자들이 활용할 수 있는 중요한 학교 내 학습자원 중 하나였다. 연구참여자들은 돈이 드는 사교육을 받는 것은 불가능하다고 생각했고, 학교 안에서 학업을 보충하기 위한 효과적인 창구가 방과 후 수업 프로그램이라고 인식하였다. 방과 후 프로그램에 참여하는 것은 학생부종합전형(약칭 학종)으로 지원할 때, 학교생활기록부에 자신의 노력을 보여줄 수 있는 중요한 지표라고도 생각하였다.

사교육 쪽으로는 내가 학원을 갈 수 있는 건 아니니까 이 안에서 해결하자 그래서 방과 후 수업을 챙겨들었던 것 같아요. (사례 4)

... 방과 후 수업을 정말 많이 들었어요. (중략) 저는 공부하면서 방과 후 수업에서 도움을 진짜 많이 받았고. 그 때는 방과 후로 이미 다 해결할 수 있었기 때문에 외부 수업을 하나도 안 했어요. (사례 16)

3) 학교의 특권화된 교육자원

연구참여자들의 경험에서 대입을 중심으로 돌아가는 한국의 고등학교에서 공부를 잘하는 학생들에게 특권이 주어지는 문화를 엿볼 수 있었다. 특히 A대학에 입학한 연구참여자들은 대부분 고등학교 때 최상위권을 유지하는 경우가 많았기 때문에 이러한 특권화된 교육자원, 예를 들어

강남의 면접학원 비용을 대주거나, 성적우수자만이 이용할 수 있는 자습실이나 방과후 특별반 프로그램 운영 등에 참여할 수 있었다. 이 경우에는 ‘나를 밀어주는’ 느낌을 받았으며, 외부의 기회가 없어도 학교 내의 자원으로 해소되는 경우가 많았다.

학교에서도 강남으로 면접 학원을 보내줬거든요. A대 1차 붙은 애들 데리고 강남으로 면접 학원을 보내줬어요. 합숙 한 1~2주 하면서 면접 준비했거든요. 그런 게 학교에서 도움을 많이 준 거죠. 비용도 대주면서... (사례 5)

그러나 반대로 성적이 뛰어나게 우수하지 않다가 후반후에 상승한 학생들은 이러한 ‘특권 계급’의 혜택을 받지 못하고 ‘적당한 케어’를 받거나, 거부되는 경험도 하였다. 이런 경우 외부의 다른 기회들, 특히 사교육은 너무나도 중요한 동아줄이 되었다.

처음에는 사실 관심 밖이었던 부분이 있다면. 사실 뭐 입시에 가서도 성적 자체가 A대를 갈 성적은 아니었기 때문에... 고려 대상이긴 한데, 엄청 중요한 인재 이런 건 아니었거든요. 그래서 적당한 케어를 받았다고 싶어요. (사례 31)

학교에서 좀 성적 높은 애들 모아서 진로 담당하시는 선생님이랑 대입 좀 잘 아시는 선생님이 반을 꾸려서 방과 후에 특강하고 그런 게 있었거든요. 근데 저는 거기에 못 들어갔었어요. 왜냐면 1학년 때 성적이 안 좋았어서 전체 성적을 내보면 거기에 못 들어가는거예요. 담당하는 선생님한테 거기에 끼워달라고 해봤었는데 안된다고 하셔서 못들어갔어요. (사례 14)

4) 학교의 면학분위기와 학습공간

학교의 면학분위기와 공부에 집중할 수 있는 안정적인 공간은 저소득층 학생들에게는 중요한 의미를 가졌다. 전반적으로 공부를 하고자 하는 학생들이 모이고 교사들도 이를 관리하고자 하는 학교의 면학분위기는 저소득층 학생들이 공부에 전념하는데 큰 도움을 주었다. 특히 일반중고등학교가 아닌 국제학교, 특목고 등에 진학한 학생들은 그러한 학교 자체가 자신의 인생을 바꾼 기회로 인식하기도 하였다.

고등학교에서 면학 분위기가 제일 도움이 되지 않았나 싶기는 해요. 왜냐하면 공부라는 게 사실 내가 아무리 의지가 있다고 해도 좀 외부의 그런 환경들에 휩쓸리기가 쉽잖아요. (사례 18 2차)

학교의 덕을 정말 많이 봤던 것 같아요. 일반고를 갔거나 OO고가 아니었다면 A대에 합격하기 어려웠을 것 같습니다. (사례 9)

OO중을 간 게 인생을 바꿨다고... 안 갔으면 제 인생이 어떻게 됐을지 진짜 모르거든요. OO중을 합격을 하지 못했으면 그 이후의 일들이 다 없었을 것 같고. 저는 오히려 안 좋은 친구들 만나서 계속 지냈을 것 같아요. (사례 15 2차)

무엇보다 대다수의 연구참여자들은 주거환경이 좋지 못하고, 형제자매나 부모와 같이 방을 쓰기 때문에 개인 공부 공간을 가질 수 없었다. 또한 가정의 불화로 집에서 심리적으로 안정되어 공부하기 어려운 환경이었다. 이러한 상황 속에서 개인 자습실, 독서실, 기숙사와 같은 공간은 저소득층 학생들이 공부에 집중할 수 있는 남다른 공간적, 정서적 의미로 다가왔다.

공부할 수 있는 환경이 정말 중요했던 것 같아요. 조용하게 공부할 수 있는. 좋았던 지원은 자습실. 갖춰져 있는 환경이요. (사례 2)

집에 가면 집에 식구도 되게 많고 제 방이 제대로 있는 것도 아니니까. 돌아와서 공부를 하기가 좀 어려운 상황이었거든요. 그래서 독서실을 가고 싶었어요. 그리고 싶는데 독서실이 되게 비싸요. 막 한 달에 10만 원이 넘고 그래서. 학교에 기숙사가 있었거든요. 학교가 도보로 20분 밖에 안걸렸는데 학교 기숙사가 기초 수급자여서 공짜였어요. ... (사례 29)

다. 지역사회 환경

1) 지자체 및 교육청의 교육지원 사업

연구참여자들 중 특히 교육환경이 열악한 도농 지역에서 성장한 학생들은 지자체 및 교육청이 추진하는 교육지원 사업에 참여한 경험을 중요하게 생각하였다. 최근 지방자치단체나 교육청은 지역 내의 학생들에게 교육 기회를 제공하여 지역 인재를 육성 및 유치하기 위한 사업들을 펼치고 있다. 연구참여자들은 이처럼 지자체가 설립한 공공학원, 사교육 강사 초청, 인터넷 강의 수강권 제공 등 입시전문기관 연계한 교육 프로그램이나 저소득 우수학생들을 대상으로 지원되는 수학, 과학 등의 영재교육원 등에 참여한 경험이 있었다.

지자체의 교육지원사업은 학교에서 받을 수 없는 양질의 교육 기회를 제공한다. 예를 들어 교육적으로 낙후되고 열악한 시골 지역에서 성장한 연구참여자 중 한 학생은, 자신이 다닌 중고등학교를 교사들의 열정이 크게 느껴지지 않고 면학 분위기가 잡히지 않은 곳으로 회상하였다. 그러나 지자체에서 설립한 학업우수자를 대상으로 교과수업과 입시컨설팅을 제공하는 공공학원에서 선발되어, 저소득 계층의 무료 혜택을 받으면서 중고등학교 시절을 보냈다. 이 학생은 이 공공학원이 서울의 사교육 입시전문학원과 연계된 교육프로그램을 제공하였고, 이러한 지원 없이는 A대학에 진학하지 못했을 것이라고 말하였다.

(지자체에서 설립한 공공학원인) OO학원에 입시 담당 선생님도 계셔서 자소서도 준비를 해주시고, 전형 같은 경우도 거기서 도움을 많이 받았던 것 같아요. 학교에서도 담당 선생님이 계시기는 했는데 아무래도 그 선생님은 저 말고도 많은 학생들이 있으니까 그 쪽에 주로 준비를 하셔서요. (중략) (OO학원이 없었다면) 솔직하게는 A대학에 진학하지 못하지 않았을까, 혼자 공부하기가 굉장히 힘들니까... (사례 24)

또한 인구가 드문 도농 지역에서는 저소득층 우수학생에게 전액 교육비를 지원하면서 지역 내

고등학교로 유치하고자 홍보하는데, 연구참여자들은 이러한 기숙 고등학교에 진학하여 다양한 혜택을 받기도 하였다.

OO군에는 학생들이 없어서 외부 학생들을 되게 많이 모집을 해요. 그 학교들에서 선생님들이 원정을 와서 홍보를 한단말이에요. (중략) 제 성적을 아시는 학교 선생님들이 다 오라고 하시더라구요. 학비를 지원해주겠다. 학비를 다 대주겠다. 그래서 더 결심했죠. (중략) 좋았던 게 그래도 오라고 오라고 해서 갔으니까 약간 특별 케어가 있었어요. 부장 선생님께서 개인적으로 조언도 많이 해주시고 자소서 첨삭도 도와주시고 이런 식으로. (사례 2)

라. 사회환경

1) 기업 및 재단의 장학금

대부분의 연구참여자들(30명, 약 91%)은 중고등학교 시절에 학교나 외부의 기업, 재단, 종교단체 및 개인독지가 등으로부터 장학금을 수령하였다. 이러한 학교나 외부의 장학사업 기회를 연결시켜 준 사람은 보통 학교의 교사였으며, 해외거주라는 매우 특수한 상황에 놓였던 연구참여자의 경우에는 종교단체를 통해 연결받기도 하였다.

연구참여자들은 공통적으로 장학금을 통한 경제적 지원이 학업에 큰 영향을 미친 자원이자 공부에 집중할 수 있도록 했던 핵심적인 도움이라고 생각하였다. 학생들에게 장학금은 교육비, 생활비 등으로 사용되는 물리적 차원의 의미도 있지만, 특히 자신의 공부에 대한 재능과 노력이 인정받았다는 징표로써 정서적인 자부심을 주고 공부에 대한 동기부여를 주는 경험이었다.

아마도 학교 내외에서 주는 장학금 제도들이 제일 도움이 됐던 것 같은데... 역시 뭐 다른 것 해주는 것보다 도움을 주려면 그냥 돈으로 쥐라. 그런 말이 있잖아요. 확실히 그런 직접적으로 현실적인 도움이 되는 게 제일 괜찮았던 것 같아요. 그리고 장학금을 받았다는 그 사실 만으로 사실은 내가 조금 괜찮은 인재구나 하는 자신감을 얻을 수 있고 (중략) 장학금도 받았으니까 내가 보여준다 하는 각오를 다지게 해줄 수 있는 게 사실은 장학금과 돈이었던 것 같아요. (사례 33)

(가장 도움이 된 지원은) 저는 아무래도 너무 속물같아 보이긴 하지만 장학금인 것 같아요. 깨 놓고 말해서 돈이 없잖아요. 그러면 아무것도 솔직히 하기가 힘들어요. 부담이 되니까. (사례 29)

2) 대학의 교육프로그램

연구참여자들에게 대학에서 제공하는 캠프나 멘토링 등과 같은 교육프로그램은 학교에서 경험할 수 없는 다양하고 심화된 학습 경험을 제공하는 장이었다. 특히 이공계열의 연구참여자들은 저소득층을 선발하거나 참가비를 지원해주는 대학의 교육프로그램에 참여할 기회를 얻을 수 있었다. 교육환경이 열악한 도농지역에 거주하거나 학교 외의 경험이 거의 전무했던 상황에서 명문 대학이라는 공간과 대학생과의 만남은 넓은 세계에 대한 동경을 갖게 하고 대학 진학에 대한 동

기를 촉진하는 역할을 하였다. 나아가 그러한 프로그램에서 만난 우수한 학생들과 대학의 인적자원들을 통해 학교에서 얻을 수 없는 대학입시에 대한 실질적인 정보를 공유하고 정신적으로 의지할 수 있는 네트워크를 형성하기도 하였다.

고등학교 때 OO대 캠프 참여를 했는데, 그게 사실 되게 큰 동기부여가 됐죠. (중략) 서울에 가서 보니까 되게 멋있었던 거죠. 동경이 됐던 거죠. (대학생)들도 되게 멋있고 학교도 좋고. 그런게 동기부여가 되지 않았다. 그냥 멋이 났다 그런 게. 저는 그게 굉장히 좋은 자극이 됐어요. (사례 18)

제가 가장 많이 도움을 받았던 부분은 아무래도 사람 측면에서 도움을 많이 받았던 게 OO대에서 기회를 주셔서 거기를 가서 3주 동안 기숙사에서 같이 살면서, 또래 친구들 다 정말 뛰어난 친구들이 모여서 온 거잖아요. 그런 친구들하고 네트워크가 만들어져서 꾸준히 그런거 정보공유도 할 기회가 생기고, 또 저희들끼리만 매칭이 되는데 아니라 입학사정관 선생님이라던가 진짜 OO대 재학생들까지 꾸준히 연락을 하는 그게 만들어지면서 정말 그런거에서 많이 정신적인 부분에서도 힘들 때마다 도움을 청하기도 하고. 실질적으로 뭔가 공부가 안된다 어느 부분이 좀 어렵다고 요청을 하면 다들 도와주시려고 하셔가지고. 그런 것들에서 많이 도움을 받았었죠. (사례 26)

3) 사교육

연구참여자들은 대입을 준비하는 과정에서 때로는 사설 인터넷 강의, 입시전문 학원과 같은 사교육의 필요성을 절감하였다. 학교에서 상위권 학생들의 대입 준비 경험이 풍부하여 많은 정보가 있거나 체계적인 시스템이 존재하는 경우, 혹은 지역사회 환경에서 외부 전문업체와 협력한 지원 프로그램이 있을 경우, 연구참여자들은 대입 준비에 많은 도움을 얻을 수 있었다. 그러나 수능을 대비하거나 열심히 하는 것 같은데 성적이 하락할 때, 학교 수업에서 부족함을 느끼고 더 질 높은 학습 경험을 접하고 싶을 때는, 돈 때문에 마음 놓고 할 수 없는 사교육에 대한 갈망이 올라왔다. 특히 예체능 계열의 학생들은 학원의 도움 없이 입시를 준비하기 어려웠다.

연구참여자들은 학교 안팎의 무료 자원들로 충분하다고 믿어오다가, 친구들의 사교육 자료를 볼 때 ‘질이 다르다’는 것을 체감하였다. 경제적으로 힘들다고 생각하면서도 ‘혼자서 하는 것의 한계’를 느끼는 순간에 ‘사교육’을 통해 학업을 보충하고자 애썼다. 실제로 이러한 전문 사교육 경험은 학교에서 해결할 수 없는 학업의 벽과 실질적인 입시 준비에 대한 막막함을 해소하는데 도움을 주었다.

나는 이때까지 그것만 해도 충분했으니까 이것만 해도 되겠지 했는데 그것만으로 안 되더라고요. 고2 때 친구들에게 물어봐서 신승범이라고 굉장히 유명한 수학강사의 수학강의를 제가 처음으로 끊었어요. 근데 정말 다르더라고요. 너무 질이 달라서. 그래서 그때 열심히 했죠. (사례 13)

제가 제일 많이 도움이 됐던 게 사교육비 지원이라고 했는데. 저같이 단기간에 성적을 올려야 했던 제 입장에서는 더 많은 사교육비. (중략) 혼자 공부하면서 시행착오를 많이 겪었거든요.

시간 낭비도 많이 해봤고. 학교 선생님이 하라는 대로 다 해봤는데 성적은 안오르고. 그러다가 학원을 다니니까 제가 몰랐던 스킬들, 학교에서는 알려주지 않는 단기간에 성적 올릴 수 있는 스킬들을 정말 많이 알려 주시는거예요. (사례 14)

한편, 사교육비를 감당하기에는 부족한 상황을 잘 알기 때문에 연구참여자들은 다양한 방법을 강구하였다. 부모에게 투자를 해달라고 조르면서 집안의 경제적 상황을 따져가며 얼마가 필요한지 계산하여 설득하기도 하고, 장학금이나 장학재단의 사교육비 지원사업을 활용하기도 하였다. 나아가 적극적으로 학원에 도움이 필요하니 학원비를 깎아달라고 요청하기도 하였는데, 사설 학원에서는 이러한 학생들의 사정을 이해하고 도움을 주기도 하였다.

제가 OO학원 대표 강사님한테 메일을 보냈었어요. 제가 이렇게 형편이 안 좋는데 지원을 해주실 수 없냐. 그랬더니 오케이 하셔가지고 그 때부터 그냥 무료로 그 학원 다니고 강의 듣고 그렇게 영어 공부를 했었고... (사례 14)

그 때 받았던 지원 중에 가장 좋았던 게 OO 인강 사이트에서 저소득층 대상으로 장학생을 뽑는 거였어요. 그걸 신청했는데 그게 돼가지고. 강의를 아무거나 100만 원 까지 들을 수 있었고, 교재비도 30만 원인가 지원이 나왔었어요. (중략) 지원받고 나서 든 생각인데 지원 없었으면 약간 힘들었겠다, 그런 생각이 들었어요. (사례 8)

4) 인터넷 커뮤니티

학습전략이나 입시정보가 집약되어 있는 사교육을 이용할 수 없었던 연구참여자들은 정보를 공유하는 인터넷 커뮤니티를 ‘많이 뒤지면서’ 혼자서 노력해야만 했다. 이렇게 혼자 인터넷에 산재한 ‘공짜’ 정보를 찾아 ‘애를 쓰는’ 과정에서 입시 관련 사기를 당한 연구참여자도 있었다. 연구참여자들은 그 과정을 되돌아보면서 학업에 관련된 정보와 조언을 받을 수 있는 기회의 중요성에 대해서 토로하였다.

(학원을 다닐 수가 없어서) 인터넷에 여러 사이트들 수소문하면서 도움 될만한 자료들 굶어모으고. 그런 식으로 공부를 했고. (사례 20)

평소에 혼자서 서치를 많이 했어요. 이런 데에서 혼자서 해보는게 중요하다고 생각하거든요. 정말 많이 찾아본 것 같아요. 고등학교 입시 특목고 자사고 이런 것도 혼자서 정말 많이 찾아보고. 답임 선생님이 모든 걸 챙겨줄 수 없잖아요. 그렇기 때문에 혼자서 자길 좀 잘 파악하고 많이 찾아보고 해야 한다고 생각을 해서. 그런 것도 많이 찾아보고 했던 것 같아요. (사례 4)

마. 제도적 환경

1) 사회복지서비스

많은 연구참여자들은 어린 시절부터 기초생활수급자나 차상위계층, 한부모가정 같은 국가복지 혜택이 주어지는 수급자 구간에 해당하였기 때문에 국가나 지자체의 교육 및 사회 복지 서비스의 혜택을 받을 수 있었다. 연구참여자들은 과거에 받았던 복지카드를 통한 급식지원, 학비, 교복비, 급식비, 주거급여 등을 회상하면서 복지혜택들이 학업에 집중할 수 있었던 가장 기초적 자원이라고 인식하였다.

이렇게 정부에서 지원을 아예 안 해줬으면 꿈도 못 꿨을 것들이라고 저는 생각을 하거든요. 그러니까 이런 등록금 진짜 다 기초적인 것들 있잖아요. 등록금, 교복, 급식비, 기숙사비. (중략) 그것들이 해결되니까 제가 학업에 집중을 할 수 있었어요. 확실히. 그러니까 기초적인 것들이 되지 않았으면 악바리 근성이나 내가 더 열심히 해야겠다는 것에 제 생각을 집중하지 못했을 거고, 오히려 돈을 벌려고 다른 데 생각이 빠졌을 것 같아요. (사례 15 2차)

2) 대학의 사회적배려대상자 입시 정책

연구참여자의 절반 정도(17명, 약51%)는 A대학이 저소득층 학생들을 대상으로 하는 사회적배려대상자 입시전형을 통해 선발되었다. 또한 연구참여자 중 약 67%(22명)의 학생들이 대학에 지원할 당시 사회적 배려 대상자 입학전형의 기준에 충족하였으며, 이들 중 대다수가 다른 대학들에도 해당 전형에 지원했던 것으로 나타났다. 대학입시에 대한 정보를 적극적으로 찾아보거나 부모가 대입 정보에 민감했던 학생들은 자신들이 사회적 배려 대상에 속하고 이를 활용할 수 있다는 사실을 알고, 대학입시 관련자인 교사나 학원 선생님에게 적극적으로 이 사실을 어필하였다. 대학입학 전형에 대해 무지한 학생들은 주로 교사에 의해 전형을 추천받는 경우가 대다수였다.

연구참여자 중 한 학생은 자신이 A대학에 입학할 수 있었던 사실을 ‘전형의 힘’이라고 표현하면서 어떻게든 열심히 하면 길이 찾아진다는 것을 경험했으며 그 경험이 지금까지도 영향을 미쳤다고 이야기하였다.

“대학에 입학할 수 있었던 건 전형의 힘이 좀 컸기 때문에. 사회적 제도가 이런 식으로 좋게 필요하겠단 이런 식의 좋은 제도가 더 필요하겠다는 생각을 했고... (사례 27)

2. 학업탄력성을 지원하는 시스템의 작동 양상

연구참여자들의 경험을 분석한 결과, 학업탄력성을 지원하는 시스템은 다음과 같은 세 가지 양상에 의해 작동하였다.

가. 국가 및 지역사회의 공공지원 기능

연구에 참여한 대부분의 저소득층 학생들은 어릴 때부터 국가 및 지역사회에서 주어지는 공공 사회복지 사업의 혜택을 경험하였다. 이러한 혜택들은 저소득층 학생 본인이나 주변 사람들의 적극적인 지원행위가 없어도 기초생활수급자나 차상위계층이라는 기준을 충족하면 제공된다. 주로 거시적 차원의 사회복지 및 교육지원 사업들이 대부분 이러한 양상에 속한다. 이러한 시스템에서 주어지는 지원서비스들은 저소득층 학생들의 학업탄력성을 지원할 수 있는 가장 기본적인 토대이자, 학생들이 생계나 학업을 지속할 수 있는 환경을 조성하는데 1차적인 영향을 미치게 된다.

나. 자원 연결자로서의 교사의 역할

기초생활수급자나 차상위계층 등 저소득층 가정의 학생들이면 주어지는 공공적 성격의 지원 이외의 대다수의 교육 자원들은 누군가를 통하여 기회가 연결되지 않고는 획득하기 어려운 것이 현실이다. 본 연구에서는 교육지원 시스템에 존재하는 자원과 기회들은 학생을 보호, 관리, 지원, 교육하는 생활적 미시체계인 학교에서 가장 밀접하게 상호작용하는 교사들에 의해서 연결된다는 점이 확인되었다. 교사들은 외부시스템에 존재하는 자원과 기회에 관한 정보를 얻고 실질적으로 확보된 자원을 조건에 맞는 학생들을 찾고 선별하여 최종적으로 판단하여 연결시켜준다. 학생의 사정을 알고 특별한 관심을 가지고 있거나 학생의 도움 요청을 받는 경우에는 적극적으로 지원 시스템의 자원을 탐색하여 학생들에게 연결시켜주고자 노력하기도 한다. 즉, 교사들은 학업탄력성을 지원할 수 있는 교육지원 시스템의 여러 자원과 기회를 학생들에게 가져다주는 ‘자원의 연결자’의 역할을 하고 있었다.

학교의 교사들이 저소득층 학생에게 더 세밀한 관심을 가지고 대학입시와 복지에 관한 더 많은 정보를 알고 있을 경우에 학업탄력성의 과정은 보다 빠르고 원활하게 촉진된다. 그러나 교사들이 자원에 대한 정보를 잘 모르는 경우에는 저소득층 학생들은 학교 밖 시스템의 자원에 대한 더 많은 정보를 스스로 찾아야만 하고, 그러한 정보를 통해 교사에게 자원을 연결해줄 것을 요청해야만 한다. 또한 교사와의 관계와 상호작용은 학업탄력성 과정에서 매우 중요한 역할을 한다. 학생이 자신의 경제적 형편을 교사와 공유하고 원만하고 친밀한 관계를 유지할수록 이러한 자원이 연결될 가능성은 높아지기 때문이다.

다. 학생의 주체적 도움 요청하기

마지막으로 본 연구에서 확인할 수 있었던 것은 학생들의 학업에서 성공하기 위한 주체적인 도움요청행위(help-seeking behavior)이다. 학생들은 자신이 가진 교육기회자원이 부족하다는 것

을 인지하고, ‘자원의 연결자’ 역할을 하는 교사와 지원 시스템에 직접적인 도움을 요청한다. 대다수의 경우 자신의 미시체계 내의 교사에게 손을 내밀지만 더 나아가 외부의 지원시스템을 직접 탐색(예: 학원강사/대학교수에게 연락, 지원혜택 찾기 등)하기도 한다.

흥미로운 사실은 학생이 적극적인 도움을 요청할수록 교사와 지원시스템은 더욱 강한 강도로 반응한다는 것이다. 객관적으로 혜택의 대상 기준에 충족되지 않는다 하더라도 교사들이 가능한 편의를 봐주거나 적합한 자원을 찾아서 연결해주는 것, 일면식도 없는 외부의 사람들이 학생들을 도와주는 것 등을 예로 들 수있다. 반대로 학생의 소득 기준이 공공지원의 복지혜택을 받을 수 없는 경계에 존재하면서 교사에게 자신의 가난에 대해서 철저히 숨기는 태도를 가지고 이러한 도움을 요청하지 않을수록 시스템으로부터 지원은 적어진다. 연구참여자들 중에서 고등학교 재학 시절 장학금 혜택을 받지 못하거나 특별히 교사나 외부로부터의 지원을 받지 못한 세 명의 사례가 이에 해당하였다.

IV. 논의

본 논문의 도입부에서 소개한 이민정 양의 가정경제 상황은 열악했지만, 중학교 선생님이 연결 해주신 기업의 장학금으로 학업을 지속할 수 있었고, 대학은 사회적배려대상자 전형에 통해 민정 양에게 기회를 주었으며, 고등학교 선생님은 그러한 전형에 대한 정보를 민정 양에게 알려주고, 입시를 위해 구체적이고 실질적인 지원을 해주었다. 민정 양 역시 학교 선생님을 적극적으로 찾아다니면서 학업을 보충하기 위해 노력하였다. 이러한 많은 지원들이 민정 양을 명문대학에 합격할 수 있도록 이끌었다. 민정 양은 인터뷰 끝에서 ‘그런 지원이 없었다면 정말 저는 아무것도 못하지 않았을까요’라고 말하였다.

본 연구는 우리나라에서 이민정 양과 같은 ‘개천용’을 키우기 위한 교육 지원 시스템이 어떻게 작동하는지 분석하기 위해 수행되었다. 이를 위해, 명문 A대학에 입학한 저소득층 학생 33명을 심층 인터뷰하여 이들이 대학에 입학하기까지의 교육적 경험을 분석하였다. 분석 결과, 학업탄력성에 영향을 미치는 특징적인 자원들은 가정환경에서는 가정 내 정서적 안정과 교육지원, 학교 환경에서는 교사의 특별한 관심, 방과 후 학교 프로그램, 학교의 특권화된 교육자원, 학교의 면학 분위기와 학습공간으로, 지역사회 환경에서는 지자체 및 교육청의 교육지원 사업, 사회환경에서는 기업 및 재단의 장학금, 대학의 교육프로그램, 사교육, 인터넷 커뮤니티, 그리고 제도적 환경에서는 사회복지서비스와 대학의 사회적배려대상자 입시 정책인 것으로 나타났다. 다음으로, 학업탄력성을 지원하는 시스템은 1) 국가 및 지역사회의 공공지원 기능, 2) 자원 연결자로서의 교사의 역할, 3) 학생의 주체적 도움 요청하기라는 세 가지 양상의 상호작용을 통해 작동하는 것으로 분석되었다.

본 연구 결과를 바탕으로 학업탄력성의 과정을 지원하는 교육정책에 대한 이론적, 실천적 제언을 논의하자면 다음과 같다. 첫째, 개천용이 나는 정책을 수립하기 위해서는 학업탄력성 개념을 학생 개인의 심리적 요인을 넘어 개인과 다층적인 지원환경의 역동이라는 ‘시스템’의 관점으로 이해할 필요가 있다. 본 연구에서는 학업탄력성이 개인의 심리적 측면을 넘어서 한 학생을 둘러싼 여러 겹의 중첩적인 시스템에 의해 지원되는 현상이라는 것을 확인하였다. 중첩적이고 살아있

는 이 시스템은 마치 여러 겹의 그물망이 존재하는 것처럼 저소득층 학생들이 학업적으로 '끌어 내려지는 것'을 막아주고 있었다. 이는 지원 시스템의 환경이 체계적이고 촘촘하게 구성될수록 개천용이 날 가능성이 높아지며, 이러한 시스템이 원활하게 작동되도록 촉진하거나 저해하는 요소를 면밀히 분석해야 할 필요가 있음을 시사한다.

둘째, 학업탄력성의 과정에서 교사는 '자원의 연결자'로써 핵심적인 역할을 하는 것으로 나타났다. 반면 이러한 연구 결과는 교사의 태도가 저소득층 학생들이 교육기회와 자원을 얻는 데 있어 심각한 저해요인으로 작용할 수도 있다는 가능성을 보여준다. 실제로 본 연구에서는 학생들이 교사와 어떻게 상호작용하느냐에 따라서 학업탄력성에 필요한 자원이 연결될 수 있는 가능성이 달라지는 것을 확인할 수 있었다. 특히 저소득층 학생들은 교사에게 학업적 및 정서적으로 많은 경우 의존하고 있으며 그러한 교사의 지원행동이 학업탄력성 과정에 중요한 역할을 하고 있었다. 그러나 연구참여자들이 교사의 '특별한' 관심이라고 이야기한 것처럼 교사가 이들에게 보여주는 지원행동은 때로는 일반적인 업무를 넘어서는 것들에 속한다. 이는 회복탄력성(resilience)을 지원하는 교육시스템의 특징을 분석한 해외의 선행연구(Theron & Theron, 2014)의 결과와도 유사하다.

이를 통해 개천용을 길러내기 위해서는 교사가 '자원의 연결자'로써 자신의 역할을 이해하고 수행해야 하며, 지원시스템에 존재하는 자원에 대한 체계적인 이해가 필수적이라는 것을 알 수 있다. 그러나 학업탄력성을 지원하기 위해서는 교사의 '특별한' 선의에 기댈 수만은 없다. 따라서 학업탄력성에 결정적인 영향을 미치는 교사의 역할과 그들의 활동을 지원하거나 체계화할 수 있는 보다 구체화된 교육지원과 정책을 모색할 필요가 있을 것이다.

셋째, '상위권에 속하고자 노력하는' 저소득층 학생들에 대한 많은 관심과 지원이 필요하다. 본 연구 결과, 학생들의 학업탄력성을 지원하는 시스템의 많은 부분이 최상위권 학생들에게 '특권화된' 형태로 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. 최상위권이라는 그룹에 들지 못하면 아무리 노력하고자 하는 저소득층 학생이라고 해도 시스템 내의 기회에 선발되거나 자원에 연결되기 어려운 것이다. 실제로 이러한 그룹에 속했던 연구참여자들은 대학 입학 과정까지 혼자서 학업에 애를 쓰고 학교 밖 자원에 손을 뻗을 수밖에 없었다. '개천용'을 길러내기 위해서는 이미 학업탄력성을 보이고 있는 우수집단의 학생들 뿐 아니라, 가능성이 있지만 지원의 사각지대에 속하는 저소득층 학생들을 육성할 수 있는 교육정책 역시 정교화될 필요가 있다.

'한 아이를 키우려면 온 마을이 필요하다'는 아프리카의 속담처럼 개천용을 길러내기 위해서는 중첩된 시스템이 작동해야 한다. 학업탄력성의 과정을 지원하는 이러한 시스템의 실효성을 높이기 위해서는 현장에서 개인이 시스템을 어떻게 경험하는지에 관한 미시적 세계에 대한 분석이 무엇보다 중요하다. 앞으로 교육정책 및 행정 연구에서 이러한 교육 현장의 수혜자와 실행 주체들의 경험 세계에 대한 깊이 있는 탐색이 활발하게 이루어질 때, 이 시대의 더 많은 '개천용'들을 길러낼 수 있는 교육지원을 강구할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 김경근, 심재휘(2019). 한국 고등학생의 학업탄력성 변화: 추이 및 근인. *교육사회학연구*, 29(4), 37-64.
- 김세직, 류근관, 손석준(2015). 학생잠재력인가? 부모 경제력인가?. *경제논집*, 54(2), 355-384
- 박세진, 안영은(2020). 초기 학업탄력성 집단의 특성 및 변화 추이 분석: 경기도를 중심으로. *교육사회학연구*, 30(1), 57-82.
- 박현정·이진실(2015). 학업탄력성이 있는 학생들의 고교 및 대학생활 특성 분석. *교육평가연구*, 28(2), 289-311.
- 박현정·이진실·석유미(2016). “중학교에서의 학업탄력성 추이 분석 및 학교수준에서의 영향요인 탐색.” *아시아교육연구*, 17(4), 193-213.
- 송효준, 차윤경(2015). 역경극복학생의 학교생활 특성 분석: PSIA 2012 자료를 바탕으로. *다문화교육연구*, 8(4), 77-94.
- 안영은(2020). 서울지역 고등학생의 기초자치구별 학업탄력성 양상 및 특성 분석. *서울특별시교육청교육연구정보원 이슈페이퍼*[2020-5]
- 정혜경, 조지민(2013). PISA 2009 읽기와 사회경제적 배경 변인에 기반한 역경 극복 학생 특성 분석. *교육과정평가연구*, 16(1), 161-184.
- 한국일보(2020. 9. 28.). 의대생 5명 중 3명 SKY 대학생 2명 중 1명은 고소득층 자녀. <https://www.hankookilbo.com/News/Read/A2020092816160004148?did=NA>에서 2021. 11. 17. 인출
- Bronfenbrenner, U. (1979). *The ecology of human development: Experiments by nature and design*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Byun, S. Y., & Kim, K. K. (2010). Educational inequality in South Korea: The widening socioeconomic gap in student achievement. *Research in Sociology of Education*, 17, 155-182.
- Charmaz, K. (2014). *Constructing grounded theory*. Sage.
- Kumpfer, K. L. (1999). 'Factors and Processes Contributing to Resilience', in M.d. Clantz and J. L. Johnson (eds) *Resilience and Development: Positive Life Adaptation*, pp. 179-224. New York, NY: Kluwer Academic/Plenum Publishers.
- Luthar, S. S., Sawyer, J. A., & Brown, P. J. (2006). Conceptual issues in studies of resilience. *Annals of the New York Academy of Sciences*, 1094(1), 105-115.
- Masten, A. S. (2001). Ordinary magic: Resilience processes in development. *American psychologist*, 56(3), 227.
- Merriam, S. M. (1998). *Qualitative Research: a guide to design and interpretation*. San rancisco: Jossey-Bass.
- Morales, E. E., & Trotman, F. K. (2004). *Promoting academic resilience in multicultural America: Factors affecting student success* (Vol. 29). Peter Lang.
- OECD. (2010). results: What makes a school successful. Resources, Policies and Practices, 4.

- Theron L. C., & Theron, A, M.C. (2014). Education services and resilience processes: Resilient black South African students' experiences. *Children and Youth Services Reviews, 47*, 297-306.
- Wang, M. H., & Walberg, H. J. (1994). *Educational resilience in inner cities. Educational resilience in inner-city America challenges and prospect*. Routledge.
- Werner, E. E., & Smith, R. S. (1977). *Kauai's children come of age*. University Press of Hawaii Honolulu.

교원성과급제, 왜 폐지되지 않을까?

이광현(부산교대 교수)¹⁾

요약

이 연구에서는 Weiss(1995)의 4I's(Interest, Ideology, Information, Institution) 프레임을 이용하여 지난 20여년 간 교원단체와 일부 국회의원들의 폐지요구에도 불구하고 교원성과급제도 유지되고 있는 요인에 대해서 분석하고자 한다. 먼저 Weiss(1995)의 이론적 분석틀에 대해서 논의한 이후, 문헌분석연구와 사례분석, 법령자료 분석 등의 연구방법을 통해서 교원성과급제를 둘러싼 이데올로기와 이해관계, 정보, 그리고 제도적 상황을 분석하였다. 분석결과 기존 연공서열에 따른 단순 경력 호봉체계에 대한 비판으로 대두한 신자유주의 이념과 타 공무원과의 적용에 있어서 형평성이 교원성과급제를 유지하는 이데올로기로서 작동하고 있는 것으로 나타났다. 인사혁신처의 조직 이해관계와, 학술연구 결과물들의 제반 연구정보와 교원성과급제도를 포함한 법령의 제도적 현황은 현행 교원성과급제도가 쉽게 폐지하기에는 어려운 상황임을 살펴보았다. 따라서 교원성과급제의 변화, 혹은 폐지를 이루기 위해서는 좀 더 많은 학교문화의 특수성에 대한 다양한 학술정보가 누적되어야 하며, 교원성과급제의 폐지 혹은 변경을 위한 대안적 방안 혹은 대체할 정책이 제시되어야 한다. 그리고 그 대안과 정책을 뒷받침해주는 이데올로기 혹은 이론이 면밀하게 마련되어야 할 필요가 있다.

[주제어] 교원성과급, 4I's 프레임, 이데올로기, 제도화

1. 서론

본 연구는 교원성과급제도에 대한 언론 기사들과 성과급의 실효성에 대한 비판적인 학술논문들을 보면서 가지게 된 문제의식에 근거하고 있다. 연초가 되면 교원단체에서는 교원들의 설문조사결과를 제시하면서 교원성과급제 폐지를 강하게 요구하고 있다²⁾. 게다가 현 유은혜 교육부장관도 2016년도에 교원성과급제는 폐지되어야 한다는 언급을 한 바가 있으며³⁾, 비록 폐지라고 명하지는 않았지만 현 정부의 국정기획위원회에서 제시된 국정운영 5개년 계획의 국정개혁과제에도 '성과제도 개선 등 교원인사제도 개선'이 제기되면서 큰 변화를 예고한 바가 있다⁴⁾. 학계에서도 교원성과급이 실패했다는 학술논문(송경오, 2021)과 폐지/변화에 대한 요구가 담긴 논문들(김달효, 2013; 변기용 외, 2018) 역시 지속적으로 발간됨에도 불구하고 여전히 교원성과급제도는 시행되고 있다. 그럼에도 불구하고 교원성과급은 현 정부에서도 큰 변화없이 운영되고 있는 상황이

1) 교신저자(leekwang@bnue.ac.kr)

2) 연합뉴스(2021.3.10.). 교원단체 “교원성과급 차등 지급 실망스러워.. 철회 폐지하라.

3) 한국교육신문(2016.9.29.). 유은혜 “교원성과급제 폐지 검토해야”

4) 오마이뉴스(2017.7.20.) 돈으로 교사 가르치는 교원 성과급제 폐지되나. 송경오(2021)는 정부 출범 이전부터 시도교육감협의회와 교원단체 등의 폐지 건의 요구와 국정기획자문위원회에서 폐지 건의를 한 것으로 명시하고 있다.

다.

이에 본 발표문의 제목이 보여주듯이 반대 의견이 많이 제기됨에도 불구하고 여전히 왜 교원 성과급제가 유지되고 있는지에 대한 논의와 분석을 하고자 한다. 이러한 의문점에 대한 미약하나마 답을 구할 수 있도록, 관련 자료들을 검토하고 이론적인 검토를 수행하고자 한다. 교원성과급제의 현행 정책 형성 및 유지를 위한 분석틀로서 Weiss(1995)의 4I's(Interest, Ideology, Information, Institution) 프레임을 이용하고자 한다. Weiss(1995)의 이론적 분석틀에 대해서 논의한 이후, 문헌분석연구와 사례분석, 법령자료 분석 등의 연구방법을 통해서 교원성과급제를 둘러싼 이데올로기와 이해관계, 정보, 그리고 제도적 상황을 살펴보고자 한다.

II. 이론적 분석틀과 선행연구

1. 이론적 분석틀

먼저 교원성과급제가 현재까지 유지되는 상황에 대한 분석틀로, 본 연구에서는 Weiss(1995)의 4Is 프레임을 통해서 살펴보고자 한다. Weiss(1995)는 교육정책의 형성과 발전에 있어서 네 가지 요인이 영향을 주는 것으로 보고 관련 분석 프레임을 제시한 바가 있다. 네 가지 요인은 이념(Ideology), 정보(Information), 이해(Interest), 제도(Intitution)이다. Weiss(1995)는 이념, 정보, 이해가 상호 과정에서 제도적 상황에 따라서 최종 정책이 형성되며 학교개혁 등의 방향도 결정된다고 보고 있다. 먼저 이데올로기는 철학이나 원칙, 가치, 정치적 지향 등을 포함한다(Weiss, 1995). 예를 들어 정치적 지향이라고 한다면 정치적 이념, 신자유주의나 보수주의와 같은 이념을 포함한다. 이데올로기는 해당 정책을 도입하게 되는 이론과도 연결이 된다. 경제학적 이데올로기에 근거한 이론과 그에 따른 정책이 제기되기도 하며 심리학적 이론에 따른 정책이 도입되기도 한다. 어떠한 이데올로기가 힘을 발휘하느냐에 따라 해당 이데올로기를 반영하는 내용의 정책이 도입되고 결정되고 실행되게 된다. 예를 들어 평등주의적 이데올로기가 사회적으로 힘을 발휘하는 상황이라면 평등주의적 정책에 도입되고 시행되게 된다. 과거 한국에서 70년대에 고교평준화정책이 도입되고 시행된 시기에는 형평성에 근거하여 모든 학생들이 중등교육을 제공받아야 하는 필요성, 이데올로기가 교육정책에서 힘을 발휘한 시기로 볼 수 있다.

이해는 일종의 자신의 이해(self-interest)로 정책형성과정의 이해당사자들, 예를 들면 행정관료의 이해나 입법자들의 재선출 관련 이해관계에 의해서 정책형성과 최종적인 혹은 현행 정책의 최종 결정에 영향을 미친다는 것이다. 국회의원들은 재선출이라는 자신의 이해관계에 의해서 정책을 제안하고 또 형성하는데 영향을 주며, 행정관료들은 자신의 행정조직의 확대나 유지를 위해서, 그리고 자신의 부처의 예산을 확대하거나 관료 자신의 경력기회들을 위해서 정책을 도입하고 시행한다는 것이다(Weiss, 1995).

교육정책의 도입과 실행에 있어서 정보 역시 정책의 형성과 결정, 그리고 추후 정책의 수정/변화에 중요한 역할을 하는데, 정책 형성에 판단근거가 되는 지식이나 아이디어 등을 포함한다(Weiss, 1995). 정책결정의 합리적 근거를 제시하는데 있어서 증거기반에 따른 논의가 이루어지기

때문에 정보는 정책의 형성과정, 혹은 변화과정에 매우 중요한 역할을 한다고 볼 수 있다. 예를 들어서 대입제도를 시행하는데 수시입학제도의 문제점과 관련된 제반 정보가 누적되게 되면, 수시입학제도에 변화가 따를 수 밖에 없다. 컨설팅 과외비의 증가, 자기소개서의 신뢰성 약화(컨설팅턴트가 대리작성하는 사례)를 보여주는 정보의 제공 등이 이루어짐에 따라서 자기소개서와 교사추천서를 폐지하는 방안이 도입되는 것도 정보가 정책형성과 변화에 미치는 사례가 된다.

마지막으로 제도의 경우 결정이 이루어지는 구조나 문화, 기본적 과정, 조직의 결정 규칙 등을 포함한다. 앞에서 제시된 이해, 이데올로기, 정보 등이 제도 내에서의 제약과 구조 속에서 논의되고 작동하게 된다. 한편 제도는 곧 법적으로 안착화되면서 전반적인 정책의 제도화로 귀결된다. 관료조직의 이해와 이데올로기, 정보 등에 근거하여 제도가 안착되고 그에 따라 정책이 제도화되면서 정책의 지속성이 이루어지게 된다.

한편 이해나 이데올로기, 정보 등은 상호작용하면서 영향을 주게 된다. 예를 들어서 관련 정책 시행 이후에 발생하는 정보는 기존의 이데올로기를 약화시키기도 한다. 이해관계에 따라서 일정한 이데올로기가 강조되기도 하며 정보 역시 이해관계를 유지강화시키는 내용만 강조되기도 한다. 따라서 이 네 가지 요인-이데올로기, 정보, 이해, 제도-이 어떻게 상호간 영향에 미치는지 등을 잘 분석할 필요가 있다. 일단 이 연구에서는 네 요인에 대해서 각각의 영향력을 파악하는 것이 중심으로 하며 논의 과정에서 상호 연계를 간략히 살펴보도록 한다.

2. 선행연구 현황

먼저 학술정보 데이터 시스템 RISS를 통해서 교원성과급제를 키워드로 국내 학술지를 중심으로 등재후보지 이상의 학술지에 발표된 연구현황을 정부 시기별로 정리하였다.

<표 1> 교원성과급 연구 현황: 정부 시기별

시기	저자	편수
2002/3~2007 (참여정부)	박영숙(2002), 진재구(2003), 김혜숙·이강근(2003), 하봉운(2004), 안세근(2005), 이준희(2006), 조혜진(2007), 김미정·유수정(2007).	8
2008-2012 (이명박 정부)	박균열(2009), 김경철(2010), 김희규·김경윤(2011), 이쌍철·홍창남(2008), 주현준·전제상(2010), 전제상(2010), 전제상·주현준(2010), 박창화(2010), 송기창(2010), 오경녀(2010), 오수임(2010), 전제상 외(2010), 남지영(2011), 여순영(2011), 정성수·박주형(2011), 서광열·고장완(2011), 홍사훈(2011), 홍사훈(2011), 홍성창(2012), 김경윤(2012), 류민영(2012), 주현준·정성수(2012), 이철주(2013), 김희규(2013), 신현석(2013).	25
2013-2016 (박근혜정부)	박균열 외(2013), 김달효(2013), 신봉섭(2013), 이광수(2013), 김이경 외(2013), 김주혜(2014), 광경련·이쌍철(2014), 신민식·신상명(2014), 조영재(2015), 이재운(2016), 이재운(2016), 오대영(2016), 정효철(2016), 이승길(2017).	14
2017-2021 (문재인정부)	김재훈(2018), 김정아(2018), 변기용 외(2018), 정수현(2018), 유영철(2019), 신현석 외(2020), 이은정·정제영(2020), 이현정(2020), 전제상(2020), 송경오(2021), 박균열(2021).	11

주: 박근혜정부 초창기 시기인 2013년도에 발간된 논문들 중 2012년도 이전, 예를 들어 이명박 시기에 데이터 수집 등 연구가 실제로 이루어진 경우에는 이명박 정부에 연구가 된 논문으로 포함시킴.

교원성과급제는 김대중 정부 시기부터 도입 논의가 이루어졌지만 3차례에 걸쳐서 변경이 이루어지는 등 실질적인 시행이 이루어지지 못한 것으로 볼 수 있다. 박영숙(2002)의 연구 이후 노무현 정부 시기에 성과상여금이 본격화되고 차등률도 높아지게 되면서 논쟁과 연구가 본격적으로 이루어진 것으로 볼 수 있다. 특히 이명박 정부 시기에는 <표 1>을 보면 알 수 있겠지만 교원성과급에 대한 연구가 가장 많이 이루어진 시기이다. 특히 이 시기에는 학교성과급이 제기되고 다시 통합되는 등 여러 시도가 있었으며 차등지급율도 50%선으로 확대되면서 교원성과급제가 본격적으로 강화되기 시작한 시기로 볼 수 있다(송경오, 2021; 변기용 외, 2018). 그리고 박근혜 정부 시기에는 교원성과급의 차등지급률이 70%까지 크게 확대된다. 박근혜정부 시기에는 근무성적평정과 성과상여금 평가를 통합하면서 다소간 교원평가체제를 간소화하기 위한 변화가 있던 시기이다. 그리고 현 정부 시기에는 여전히 성과급제가 유지되고 있으며 차등지급율을 70%에서 50%로 조정하기는 하였으나 이는 이명박 정부시기와 유사한 비율로서 사실상 큰 변화가 없는 것으로 볼 수가 있다(송경오, 2021). 문재인 정부시기에는 11편의 관련 학술논문이 발표되었는데, 이전 정부 시기와 비교하면 관련 연구가 점차적으로 감소하고 있는 추세를 알 수 있다.

이러한 학계의 논문발표 수를 보자면 다른 연구주제에 비해서는 상대적으로 많은 것으로 보기에 어려울 수 있다. 박근혜정부 시기에는 연간 3편, 현 정부 시기에는 연간 2편 정도가 학술지에 발표된 셈인데 학계의 치열한 논쟁이 이루어졌다고 보기에 어려움이 있다. 특히나 시간이 흐를수록 관련 연구 발표 논문 수가 감소하는 추세를 보여주는 것도 교원성과급제 개선 혹은 폐지 여부가 정책 어젠다가 되지 못하고 있는 것으로 볼 수 있다. 2017년도 정권이 교체된 초창기에도 국정과제에 언급되면서 일종의 정책의 창이 열리긴 했지만 국민적으로 뜨거운 관심사로 보기에 어려움이 있다. 학계의 이러한 교원성과급 관련 연구의 감소는 교원성과급제의 변화에 대한 학계의 관심과 변화의 요구도 낮다는 의미로도 해석이 가능하다.

Ⅲ. 4I' s 분석

1. Ideology- 교원성과급제를 둘러싼 이데올로기

교육정책이 도입되고 형성 유지되는 과정에서 이데올로기, 혹은 이념이 매우 중요한 요인으로 작용한다. 교원성과급제의 경우는 경제학적 인센티브에 근거한 제도이다. 즉 경제학적 이념이 도입배경에 자리잡고 있다고 볼 수 있다. 즉, 인간은 기본적으로 자기이해(self-interest)를 추구하는 존재로서 자신의 이익을 극대화하고자 하는 존재로 보는 경제학적 이념이 교원성과급제를 도입하게 하고 유지시키는 것으로 볼 수 있다. 이러한 경제학적 이념에 따른 공공기관의 혁신과 변화, 구성원들의 동기유발을 위한 이념은 일반적으로 신자유주의 이념으로 본다(신현석 외, 2013). 이러한 신자유주의 이념에 근거한 포괄적인 학계의 이론으로는 신공공관리론이라 언급된다(변기

용 외, 2018). 구체적 이론으로는 주인-대리인 모델(Principal-agent model)이 교원성과급을 설명하는 이론으로 제기되는데 이는 교사를 대리인으로 보고 주인을 교육청으로 바라보는 프레임으로 경제학에서 흔히 소유와 경영이 분리된 상황에서 경영자를 고용하는 소유자(예를 들면 대주주)가 정보비대칭상황에서 어떻게 하면 경영자의 이해관계가 회사의 이해관계랑 일치시키면서 근무동기와 사업실적을 높일 수 있는 계약 제도를 만들 것인지에 대한 이론이다(Byun, 2008; 이준희 외, 2015; Mas-Colell et al., 1995).

주인-대리인 모델에 따르면 교육부에서는 국민 교육, 혹은 학교교육을 수행하는 일종의 대리인인 교사를 채용하여 어떻게 하면 더욱 교육활동을 열정적으로 하게 유도하기 위한 임금체제나 보상체제를 고안해서 제시하게 된다. 기존의 연공서열의 임금체제는 경력(혹은 연령)에 따른 임금체제로서 교원의 역량이 경력의 증가와 함께 선형으로 직선적으로 증가한다는 가정에 근거한다. 그러나 실제로 현장에서는 연공서열에 대한 비판적인 의견이 많이 제기되고 수업시간이나 담임, 부장교사 등 여타 업무에 따른 난이도가 존재하기 때문에 관련 보상체제를 마련해야 한다. 이러한 업무의 난이도에 따른 보상은 소위 말하는 수당(담임수당, 보직수당, 도서벽지 근무수당)이 되게 된다. 이러한 기존의 수당제도는 여전히 학년 간 수업의 난이도나 실제 수업시간의 편차, 여타 행정업무의 곤란도 등을 반영해주는 데 한계가 있다. 그리고 수업을 위한 자기개발과 능력개발에 대해서도 역시 보상해주지는 못한다.

이러한 상황에 대한 교원성과급의 취지는 1995년도 5.31 교육개혁안에서 처음 제기된 것으로 여러 연구자들이 제기하고 있다(송경오, 2021; 박균열, 2021). 5.31 개혁안의 구체적 내용은 다음과 같다. “일의 양과 어려움에 따른 차등 보수: 초중등교사의 주당 책임수업시수를 설정하고, 책임수업시수 이상의 수업을 담당하는 교사, 학급담임을 맡은 교사 등에 대하여 별도의 수당을 지급하고 인사에도 반영하는 등 교원 보수체제를 합리적으로 개편한다.”

사실 5.31 교육개혁안은 성과급제 도입안이라기보다는 업무의 양과 어려움을 고려하는 수당의 합리적 개편이다. 물론 인사에도 반영한다고는 되어 있지만 성과에 따른 승진은 아니며 어려운 업무를 수행한 교사들이 승진에 유리하도록 하는 취지를 제안한 것으로 볼 수 있다. 현재의 승진제도의 틀을 유지하는 것으로도 해석이 가능하다.

본격적인 신자유주의적 성과급제는 2001년도 중앙인사위원회에서 마련한 교육공무원 성과상여금 시행지침으로 볼 수 있다(박균열, 2021). 그런데 이러한 2000년대 초반부터 도입된 성과상여금은 공무원 사회 전반에 걸쳐서 제시된 정책으로서 교육계만 해당되는 사안은 아니다(김희규·김경윤, 2011). 즉, 공공행정분야 전반에 걸쳐서 도입된 신자유주의 이데올로기에 근거한 정책으로 볼 수가 있는데, 연공서열제도를 타파하고 직무 난이도 등을 고려하여 성과중심의 임금 체계를 확립하기 위한 전반적인 공공분야 개혁의 일환으로 볼 수 있다.

이러한 신자유주의 이데올로기에 따른 공공분야, 그리고 교육계, 교사에 대한 성과급제 도입은 교원단체 등에서 교직의 특수성에 따른 성과평가의 어려움, 교사 간의 과도한 경쟁 야기, 교직의 협력적 문화 약화로 인한 문제점 등이 제기되면서 반대가 제기된다. 이러한 반대의 입장은 형평성, 협력을 강조하는 인간관계론 등의 이데올로기에 근거하고 있다고 볼 수 있다(김달효, 2013). 또 한편 가르치는 일은 내적 동기에 근거한 일인데 외재적 보상으로 인해서 가르침에 대한 내적 동기를 약화시킨다는 자기결정(self-determination) 동기이론에 근거한 비판도 존재한다(이광현, 2008). 한편 공정성에 따른 이념적 비판도 존재한다. 즉, 성과급제의 평가의 공정성에 문제가 있다는 것이다. Adams(1963)의 공정성 이론이 인용되기도 하는데(김달효, 2013; 광경련, 이쌍철,

2014) 역으로 이러한 공정성 이론은 성과급의 근거가 되는 이론으로도 차용되기도 한다(김희규, 2013; 이승길·강봉숙, 2017). 정확히 보면 Adams(1963)의 공정성 이론은 자신의 업무량이나 기여에 대한 비례적 보상이 이루어질 때 공정하다는 인식을 하게 된다는 이론으로서 아리스토텔레스가 언급한 인간이 느끼는 공정성은 비례의 원칙에 근거한다는 철학과도 상통한다. 따라서 Adams(1963)의 공정성 이론은 성과급제, 어려운 업무를 맡은 교원에게 보상을 해줘야 공정하다는 이념적 근거에 따른 이론으로 적절할 것으로 보인다.

<표 2> 교원성과급제 지지 혹은 반대의 근거 이념과 세부 이론들

	이념	이론
성과급제를 뒷받침하는 이념	신자유주의 공정성	신공공이론/주인-대리인 모델 Adams의 공정성 이론
반대의 근거 이념	형평성 인본주의	자기결정이론 인간관계론

이러한 이념적 대립상황에서 2000년대 초반 교원성과급제 도입 당시에는 반대 이데올로기가 일정정도 교원성과급제의 초반기의 정책안에 영향을 준 바가 있다. 2001년 2월에 중앙인사위원회가 교육공무원 성과상여금 시행지침을 마련하여 교육부에 전달하자, 교육부에서는 2001년 차등지급을 하되 10%를 단위학교복리후생비로 지급하자는 대안을 마련한 바가 있다. 당시 교원단체가 교육의 특수성, 형평성 문화, 학교의 협력문화의 중요성 등을 제기하며 문제제기를 한 것이 영향을 주기도 하였다. 교육부는 2001년 12월에 수당화 또는 폐지 등 전면적인 성과급 개선안을 마련하기로 교원노조와 단체 협약을 체결하였고, 2002년 2월에는 교육부에서는 교원성과급제 폐지, 자율연수비 지급으로 방향이 전환되었다(이쌍철·홍창남, 2008; 송경오, 2021).

이 시기에는 교육부에서도 신자유주의적 이념의 영향력이 어느 정도 약화된 것으로 볼 수 있다. 그러나 교원성과급제 폐지로 교육부의 정책방향이 전환된 이후에 언론과 학부모단체, 그리고 중앙인사위원회의 이의제기 등으로 인해서 폐지 방향이 후퇴하여 2002년 8월에는 90%만 균등지급하고 10%를 차등지급하는 것으로 정책이 변경되게 된다. 이러한 변경 안을 중앙인사위원회와 교원단체가 모두 수용함으로써 일단락이 된다. 언론과 학부모단체의 문제제기와 참여정부 시기의 이명박 정부와 박근혜 정부 시기에 차등지급율을 70%까지 증가하게 된다. 문재인 정부 시기 초반에 국정기획자문위원회에서 국정운영 5개년 계획 100대 과제로 차등성과급제 폐지를 제기하여 폐지될 것이라는 예상도 일부 존재했지만, 현재의 인사혁신처에서는 교육부와의 협의에서 타 공무원과의 형평성을 들어서 폐지 불가를 주장하게 되고 결과는 성과상여금 차등 비율을 70%에서 50%로 약간 감소시키는 것으로 결정되었다. 인사혁신처는 효율성이나 경제적 인센티브와 같은 이념이 아니라 형평성이라는 이념, 모든 공무원이 다 적용받고 있는데, 교원만 제외되면 타 공무원과의 형평성이 무너진다는 것이다(송경오, 2021). 따라서 이러한 형평성의 이념, 모든 공무원이 적용받는 제도에서 교육공무원(교원)만 제외되면 형평성에 어긋난다는 주장이 일정정도 힘을 가진 것으로 볼 수 있다. 코로나19로 인해 모든 교원이 어려웠던 시기에 교원성과급제를 폐지해야 한다는 전교조의 주장에 대해서도 인사혁신처 담당자는 “타 직종과의 형평성 등을 반영할 수밖에 없다. 교육부가 의견을 주면 조정여부를 논의할 수 있다” (평화시대 신문, 2021.2.10.) 고 언

급했지만 결과는 현재의 50% 차등지급률 등이 지속적으로 유지되고 있다.

이러한 인사혁신처에서 내세우는 이념적 논리인 타 직종과의 형평성의 이념은 매우 강한 힘을 발휘한다고 볼 수 있다. 즉, 교원에 대한 성과급제가 타 공무원 직종에서는 유지되어야 하지만, 교육영역에서는 폐지되는 것이 형평성에 어긋나지 않는다고 주장할만한 대응 이념, 교원이 성과급제에서 제외되어야 하는 설득력있는 대안적 이념 제시가 어려운 상황으로도 볼 수가 있다.

더불어 현실에서는 교직에서의 일정 기피업무에 대한 보상이 강조되고 있으며 전반적으로 공공분야의 직선행 호봉임금체계에 대한 개선을 해야 한다는 신자유주의적 이념이 더 강한 것으로 볼 수 있다. 즉, 성과급제를 뒷받침하는 이념인 신자유주의와 공정성이 더 힘을 발휘하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 교원성과급제를 폐지할 경우 기존의 경력만 반영되는 연공서열식의 임금체계, 즉 단순 호봉제 임금체계의 적절성에 대한 문제, 그리고 그러한 호봉제 임금체계를 보완하기 위한 방안 등에 대한 대안적 이념이 존재하지는 않는다. 반대의 근거이념이 형평성과 자기결정이론이 제기되지만 형평성의 이념에서 보았을 때 경력이 높은 교사가 임금이 단순히 높아지는 것이 형평성을 구현하는 것으로 수용되기도 어려운 현실이다. 이러한 대안적 이념의 부재는 교원성과급제의 폐지를 뒷받침해주는 강력한 이데올로기가 없으며, 현실에서 현장에서 연공서열의 호봉제 하에서 어려운 업무를 기피하는 일부 교원의 존재로 인해 주인-대리인 모델에 근거한 성과급제를 지지하는 이데올로기가 관련 정책을 시행하는 정부 내에서 그리고 현장에서 일정정도 힘을 발휘하는 것으로 볼 수 있다.

2. Information-학술, 현장의 정보

가. 학계의 연구결과

시행되고 있는 정책이 수정, 혹은 폐지되기 위해서는 그 타당성을 뒷받침해주는 정보들이 생산되어야 한다. 이러한 정보는 학계의 실증연구 결과도 포함되며, 언론에서 보도되는 보도내용, 교원단체에서 제시하는 설문조사나 현장의 여러 정보들이 포함된다. 교원성과급제의 문제점에 관한 정보들이 누적되고 발표되면 관련 정책이 수정 혹은 폐지될 수도 있다. 역으로 교원성과급제가 일정정도 긍정적인 기능을 한다는 정보가 제공되면 현재의 교원성과급제도가 유지될 수가 있게 된다. 이러한 긍정적 혹은 부정적 정보는 관련 이데올로기를 강화시키거나 약화시키는 역할을 하게 된다.

학계의 연구는 일단 권위성을 갖는 정보이다. 그러나 학계의 연구는 명확하게 대안을 제시하지 않고 중립적인 입장에서 서술되는 경우도 많아서 정책의 변화를 강력하게 이끄는 데 한계를 갖기도 한다. 그럼에도 불구하고 학계의 연구결과 혹은 연구정보는 정책변화에 영향을 줄 수 있다. 그렇다면 학계의 연구결과를 먼저 살펴보도록 한다. 교원성과급제의 문제나 효과에 대한 연구물들의 주요 내용은 다음과 같다.

<표 3> 교원성과급제 연구의 주요 내용

	찬성/공정적 면	반대/부정적 측면	제안
이쌍철·홍창남 (2008)	-정책 이해 3.31 -과정의 공정성 3.30 -결과의 공정성 2.99 -지표의 타당성 2.87	-심리적거부감 4.08 -정책효과 1.94 -평가지 신뢰 2.26 -상급기관 신뢰 2.07	-심리적 거부감을 다루기 위한 노력 필요 -정책내용에 대한 이해도 제고 필요 -규범적 정당성 갖출 필요, 차등 지급 비율 확대보다 정책집행과정의 문제점 보완 필요
김희규·김경윤 (2011)		-정책수용도 2.5점(5점 리커트 척도)	-정책 대상자의 정책 이해도와 신뢰도 확보 방안 마련 필요
김 경 윤 (2012)	-성과급 도입이 불가피, 어떤 부분에서는 필요 -일부 교사는 연수, 학생학부모 상담을 더 하는 경우 -힘든 업무를 맡은 교사들이 높은 등급받는 것에 상당수가 인정	-성과급 더 받기 위해서 열심히 일하지는 않음 -심리적 보상의 중요성 -교사간 위화성 발생 -형식적 점수 관리, 무시하는 경우 -25% 교사가 성과급이 열의 유도 역할 못한다고 응답	-평가지표 합리적 개선, 결과의 타당성 확보 등 노력 -심리적 보상에 대한 방안 마련 필요.
이 철 주 외(2013)	-교원성과급 찬성 174명, 조건부 찬성 226명(총 64%가 찬성), 225명 반대(36%).		-본인의 업무에 대한 은유 방식에 따라 평가 시각이 달라짐 -학교라는 특수성 고려 필요
김 희 규 (2013)	-부산지역 초등학교 교원 공정성 인식 3.42점(5점 리커트 척도) -조직현신, 직무만족이 높은 교사가 공정성 인식 높음		-공정한 평가 기준과 교원이 납득할 수 있는 평가가 이루어져야 함 -일반교사, 저경력교사, 전교조 가입교사들의 의견 수렴
김 달 호 (2013)	-찬성 33명(동기부여, 책무성 강화, 일하는 학교문화, 교사전문성향상)	-반대 293명(성과평가 어려움, 위화감 조성, 연공서열에 의한 성과평가, 교원통제 수단)	-폐지나 동일금액 지급 81.7% -적절한 차등비율, 공정한 평가과정, 객관적 업무실적 평가기준정립, 성과급강화 18.3
곽경련·이쌍철 (2014)	-직무량과 곤란도 중심의 평가, 객관적 정량평가로 업무량에 따른 교사의 불만해소 가능	-수업개선과 전문성 개발보다 행정업무 유인책의 위험성	-현행 장점 유지 혹은 개선이 필요한지 검토 필요. 현행 유지시 차등비율을 완화
조 영 제 (2015)	-일부 학교는 구체적 심사기준 마련, 측정가능한 활동이 객관적으로 심사되도록 함. 심사기준의 공정성 확보 -심사기준을 학기초에 사전공개, 특정 학년과 업무를 담당 한 교원을 보상. -성과급 초기에 비해서 갈등은 감소	-교원성과급에 저항하는 학교는 심사항목이 적고 배점 간격도 작았으며 기준 설정 과정은 형식적이고 온정적 분위기	-단위학교의 문화와 교육활동 여건의 차이가 정책수용도에 영향을 줌.
유 영 설 (2019)	-20명 성과급제 부정형; 교원의 업무 특성상 성과 측정 모호. 교육공동체 협력 분위기 저해	-2명은 성과급제 중립형, 2명은 수용형; 교사 간의 불공평한 업무량에 대한 불만	-업무가 집중되는 교사에 대한 보상책 강구 필요. 교육적 성과 측정 어려움, 신중한 재검토 필요

		을 성과급제가 보상.	요
신 현 석 외(2020)		-교원단체의 반발 -교원의 긍지와 사명감 훼손, 사기저하 -성과급적 성격이 아닌 직무급적 성격의 수당으로 변형 -차등지급율은 최저로 현장에서 선택	-적합한 인센티브 적용 정책 노력 필요. 교원의견 반영 -등급화 폐지 협력 촉진 인센티브 정책 -보상과 처벌의 양방향을 고려

학계의 연구들을 보면 교원성과급제의 찬반을 직접적으로 묻는 연구는 드물다. 김달호(2013)의 연구가 예외적으로 교원들에게 직접적으로 찬반을 묻고 있는데, 응답자 배경에 따라서 무응답자 수가 다르나 대략적으로 89%가 반대, 찬성은 11%정도 선으로 조사결과가 나오고 있다. 개선방안으로는 폐지나 동일지급 금액이 81.3%로 나오며 18.7%의 교원은 적절한 차등지급, 공정한 평가과정, 객관적 업무실적 평가기준 등을 대안으로 제시하고 있다. 그러나 이 연구는 부산지역의 초등학교만을 대상으로 해서 한계가 존재한다.

교원성과급의 공정성에 대한 평가의 경우 이쌍철·홍창남(2008)의 연구를 보면 보통 수준(3점 전후)으로 조사된 바가 있는데, 2013년도의 김희규의 연구를 보면 3.42점으로 교원성과급이 공정하게 운영되는지에 대해서 보통을 넘는 수준의 인식을 보여주고 있다. 여러 연구를 보면 현재의 성과급제가 성과보다는 수업시수, 보직유무, 담임여부 등 더 많은 업무를 담당한 교사, 기피 업무를 맡은 교사가 높은 등급의 교원성과급을 받을 수 있도록 설계되어 있음을 보여주고 있다. 따라서 현재의 성과급제가 업무분장에서 불공평한 업무량에 대한 보상 기제로 사용되고 있으며 학교장의 입장에서 원활한 학교경영을 가능하게 하는 효과를 가지고 있는 것으로 제시되고 있다(곽경련·이쌍철, 2014; 조영제, 2015; 이철주 외 2013).

나. 현장의 사례

기존 연구들에 의하면 현실에서는 교원들이 학교 현장에서 기존의 직무급(담임수당, 보직교사수당)이 커버하지 못하는 수업시수, 비선호 학년담임, 행정업무 등에 대한 보상의 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 다음 표는 한 초등학교의 성과급제를 위한 정량평가 지표이다.

<표 4> A초등학교 정량평가 기준표 사례

평가 요소	평가 내용	배점	점수 기준표	실적	취득 점수	소계
학습 지도 (30점)	수업지도 곤란도	10	6학년: 10점 1,5학년: 9점 2,3,4학년 및 전담: 8점	()학년 담임 ()교과 전담		
	수업공개 횟수	10	2회 이상 10점 1회 이하 9점, 미참여 8점	월 일, 월 일 월 일 총 ()회		
	교실수업 개선	10	수업컨설팅 실적. 2회이상: 10점, 1회이상: 9점, 기타: 8점	횟수()회		
생활 지도 (30점)	학생, 학부모 상담실적	10	학생 생활지도 및 학부모 상담 (유급 휴가는 지도로 인정함) 지도함: 10점, 지도안함: 9점	나이스 상담기록 출력물 제출시 인정		
	생활지도 곤란도	10	담임교사: 10점, 비담임교사: 9점	담임 ()학년, 비담임 ()		
	통합학급 학생 담임여부	10	특수아 편성 학반 담임: 10점 그 외 교사: 9점	특수아(완전통합포함) 학생명 ()학년 반 이름 () * 전출입 경우, 1개월 지도당 0.1점(1학년 입학 후 특수교육대상자로 지정된 경우는 소급, 기타학년 해당 없음.)		
전문성 개발 (10점)	개인 전문성 개발	10	60시간이상: 10점 30시간이상 60시간미만: 9점 30시간미만: 8점	나이스 출력물 증빙자료 필수 제출 긴급필수연수 1개당 미이수시 -0.5점 자격연수는 시간 수에서 제외 * 2월말일까지 연수이수 가능한 연수 인정(단, 연수 신청서류 제출, 이수 후 증빙)		
담당 업무 (30점)	보직교사 여부	15	부장: 15점 전담대표(전담부장 없을시): 12점 그 외 교사: 10점	보직교사 : ()부장		
	업무추진 기여도	15	· 방과후담당 부장: 14점 · 업무추진 공로자(보고장근속): 14점 · 친목 공로자(회장, 총무) : 14점 · 그 외 교사: 13점 · 아래표 해당자 본인 전체 점수에서 +1점(중복 불가) 1. 업무분장표상 부가업무 - 지도 완료 후 확인서 교감결재 - 연간 20시간이상 지도 2. 업무분장표상 청소년단체 지도자 - 연맹 등록 필수 - 승진가산점 서류 미제출자 중 내부결재로 100시간 확인 받은 경우 3. 코로나 19 유공자(돌봄, 보건, 영양)	해당사항 기록 ()		
점수 누계 (100%)		100	※동점자 처리 기준(정성평가와 합산한 총점 동점자 처리 기준도 동일함) 1순위: 학년부장 2순위: 직능부장 3순위: 6학년 4순위: 5학년 5순위: 순수 교육경력이 많은 자 6순위: 생년월일이 빠른 자		총점	

기준표에서 수업지도곤란도, 생활지도곤란도, 통합학급담임, 보직교사, 업무추진기여도는 평가

내용에서도 곤란도라는 단어로 표현되었다시피 행정 혹은 담당업무의 난이도에 의한 것이다. 평가내용에서 수업공개횟수, 교실수업개선, 상담실적, 전문성개발은 교육적 측면에서 교사의 전문성 향상 혹은 교사로서의 기본적인 교육업무의 성격을 보여준다. 배점을 비교해보면 행정 혹은 담당업무의 난이도에 해당하는 영역의 배점은 총 60점이며 교육적 업무, 교사의 전문성 신장과 관련된 업무의 배점은 40점이다. 얼핏 교육적 업무에 대한 평가비중이 일정정도 차지하는 것처럼 보이지만 점수기준표를 보면 수업공개횟수나 교실수업 개선, 상담실적, 전문성 개발은 최소값과 최대값의 차이는 2점 이내이다. 업무의 난이도의 경우도 대부분 최소값과 최대값의 차이는 2점 이내이다. 그러나 보직교사 여부는 부장교사는 15점 만점, 그 외 교사는 10점으로 5점차이가 난다.

사실 수업공개횟수나 교실수업 개선, 상담, 전문성 개발 등은 본인의 노력 하에 대부분 최대점수를 모든 교사가 다 만점을 받을 수 있다. 그러나 수업지도 곤란도와 생활지도 곤란도, 통합학급담임, 보직교사, 업무추진 기여도는 모든 교사가 다 만점, 최대점수를 받을 수는 없다. 결과적으로는 업무의 곤란도, 행정업무 부담에 따라서 점수가 배정되게 된다.

<표 5> A초등학교의 교원성과급제 정량평가 분석

평가내용: 업무난이도와 행정업무부담	배점	최대값-최소값 차이	평가내용: 수업 및 교육전문성	배점	최대값-최소값 차이
수업지도곤란도	10	2	수업공개 횟수	10	2
생활지도곤란도	10	1	교실수업개선	10	2
통합학급담임	10	1	상담실적	10	1
보직교사	15	5	전문성개발	10	2
업무추진기여도	15	2			
계	60	11		40	7

따라서 실질반영비율은 업무난이도가 11%, 수업전문성 향상 항목들이 7%가 된다. 그러나 7%는 실질반영비율이긴 하지만 모두가 만점을 받을 수 있기 때문에 실질반영비율이 0%가 될 가능성이 높다. 결과적으로는 수업지도곤란도의 11점의 최대 최소값의 차이가 성과급의 등급을 결정하게 되는 것으로 볼 수 있다. 6학년 담임을 맡고, 부장교사를 담당할 경우 혹은 1,5학년 담임을 맡고 부장교사와 통합학급을 맡을 경우에는 다른 교사들보다 최고점의 평가 점수를 받을 수 있다. 다만 A학교의 경우 동점자의 경우 학년부장, 직능부장, 6학년담임교사 순으로 순위를 매기도록 되어있다.

<표 6> A초등학교의 업무담당에 따른 주요 업무항목의 정량평가 점수 합계

업무	수업지도 곤란도	생활지도 곤란도	통합학급 담임	보직교사	업무추진 기여도	합계
6학년담임, 부장교사	10	10	9	15	13	57
1/5학년담임, 부장/통합학급	9	10	10	15	13	57
2,3,4담임, 통합학급/비보직	8	10	10	12	13	53

6학년담임, 교사	10	10	9	12	13	54
전담교사	8	9	9	10	13	49

이와 같은 A초등학교의 사례는 매우 광경련·이쌍철(2014)에 의하면 보편적인 사례로 볼 수 있다. 이는 유치원이나, 중고등학교에서도 마찬가지이다. 다만 학교급과 학교의 규모에 따라서 혹은 학교의 구체적인 상황에 따라서 학년부장이나 학급담임 중 업무의 어려움, 난이도에서 차이는 발생할 수가 있다. 이 경우 좀 더 업무의 난이도가 높은 경우에 점수가 더 부과되는 방식으로 학교들은 정량평가지표를 조정하게 된다. 따라서 현재의 한국의 교원성과급제 관련한 연구결과물들이나 현장에서 시행되는 사례들과 관련된 정보를 보면 교원성과급제가 직급보조 역할을 하고 있음을 알 수 있다. 이러한 제반 사례 정보들은 행정업무의 곤란도 혹은 기피업무에 대한 보상체계로서 작동한다는 학술정보와 더불어서 교원성과급제 시행과 유지에 근거로서 사용되는 정보가 되며, 성과측정이 어려운 교육의 특수성과 그에 따른 교사들의 정서적 거부감에도 불구하고 지속성을 갖게 되는 측면이 발생하게 된다고 볼 수 있다.

3. Interest-이해

교원성과급의 현행 제도에 대해서는 여러 이해관계에 따라서 유지된다. 정부 내부에서도 부처간의 이해관계가 존재하며 교원단체도 이해관계를 갖게 된다. 먼저 정부 내에서는 교육부와 인사혁신처의 조직적 이해관계가 존재한다. 무엇보다도 교원성과급을 포함한 임금체계는 인사혁신처에서 주관하고 있기 때문에 인사혁신처는 교원성과급의 유지 혹은 폐지와 관련해서 조직적 이해관계를 갖게 된다. 교육부는 교육정책을 담당하는 주무부서로서 다소간 중간적인 입장, 즉 교원단체나 교사들의 요구를 대변해야 하는 입장을 취하게 된다. 교육부는 연초마다 교원단체와 단체협상을 하는데 교원단체의 성과급제 폐지요구를 받아서 인사혁신처와 협의를 지속적으로 수행한 바가 있다(박창화, 2010; 송경오, 2021).

인사혁신처는 교육부와 교원성과급제 폐지여부와 관련해서 타 공무원과의 형평성이라는 이데올로기에 근거하여 현재의 교원성과급제를 유지하는 입장을 취하고 있다. 사실 교원성과급의 폐지나 철회는 인사혁신처의 인사, 임금체계에 대한 권한을 약화시키게 되기 때문에 조직의 이해관계 측면에서 보면 교사에 대해서만 성과급제도 시행을 철회할 수가 없는 입장을 취할 수 밖에 없다. 교육부의 주장을 어느 정도 고려해서 현 정부의 초반기에 차등지급률을 70%에서 50%로 조정하는 선에서 교육부와 협의를 마쳤으나 기본적인 성과급제도의 틀에 대한 변경은 없이 유지하고 있다(송경오, 2021).

교원단체는 보수적인 정치적 입장을 취하는 교총과 진보적인 정치적 입장을 취하고 있는 전교조가 대표적인 단체로 볼 수 있다. 그런데 이 두 단체의 상이한 정치적 입장의 차이에도 불구하고, 그리고 특히 이념적 측면에서 보자면 신자유주의적인 정책을 지지할 것처럼 보이는 교총은 과거에 교원성과급제도를 일정정도 조건부로 수용하는 입장에서 최근에는 반대 혹은 폐지 입장을 취하고 있다(한국교총 보도자료, 2021). 이는 교총이 가지고 있는 정치적 이념 성향과 대립되

더라도 교원이 교원성과급제에 대해서 가지고 있는 정서적 심리적 거부감을 대변하는 입장에서 활동해야 조직의 확장성 혹은 유지에 도움이 되기 때문으로 볼 수 있다. 즉, 조직의 유지 확장이 라는 이해를 실현해야 하는 상황이기 때문에 정치적 이념과 다소간 다르더라도 폐지, 혹은 반대의 입장을 요구하게 된다.

교총은 자유주의 이념 지향성에 따라서 2003년도에 성과급 지급을 받아들이는 선에서 보완하는 입장을 취한 바가 있다. 출산휴가자나 육아휴직자에 대한 성과상여금 지급을 요청한 것이 그 예이다(한국교총, 2003). 그리고 2006년도에는 교총은 교육부가 성과급 차등지급비율을 20%로 하는 것에 조건부로 찬성을 하는 입장을 취한다(박창화, 2010). 그리고 그 이후로는 성과급제의 문제점을 지적하면서 보완해야 한다는 입장을 취하고 있다(한국교총, 2004).

그러나 2007년초 이후 교육부가 20%의 차등지급률을 30%로 확대하는 정책을 추진하자 차등지급안을 제고 요구를 하며 비판적인 입장으로 선회한다(한국교총, 2007; 2008). 그럼에도 불구하고 당시에는 성과급제에 대해서 완전히 반대하는 입장을 강하게 주장하지는 않는다. 성과상여금 제도가 교직사회에 활력을 주는 방안으로 작동하기를 바라는 입장을 취하면서 성과급 차등 폭을 최소화하는 입장을 취해왔다.

한국교원단체총연합회(회장 이원희)는 8일, 교육과학기술부가 ‘학교단위 교원성과급제 도입’, ‘2010년 교원성과급 차등 폭을 현행 30%에서 50%로 확대’를 골자로 하는 ‘교원성과급 제도 개선 방안’을 발표한 것과 관련, 학교 현실과 교원정서를 충분히 반영하지 못한 방안으로 평가한다...(중략)... 한국교총은 교원 성과급을 둘러싸고 지난 10년간 매년 ‘밀고 당기기 식’의 논란이 더 이상 지속해서는 안 되며 교과부가 현장 여론을 토대로 근본적 개선점을 마련해 교육공무원 성과상여금 제도가 교직사회의 활력을 주고, 교원의 사기진작 등 그 목적달성에 기여할 수 있게 되길 바라며, 금번과 같이 충분한 논의과정 없이 학교 현장과 소통되지 않는 정책이 재발되지 않기를 바란다.(한국교총 2010 보도자료).

위에서 인용된 2010년도의 보도자료는 차등지급률을 낮추고 지급시기를 늦추지 않고 지급이 적절히 이루어질 것을 요구하는 내용이 제시된다. 특히 성과상여금 제도가 목적달성에 기여할 수 있기를 바란다는 입장을 제시하고 있다. 이러한 입장은 교총의 보도자료에서 지속적으로 이어지다가 2016년도부터는 차등지급 폐지의 입장으로 선회한다. 즉 균등 지급을 사실상 요구하는 것으로도 보일 수도 있으나 교원차등성과급제를 폐지하고 직무별 난이도나 업무 기피현상을 감안해 실질적인 보상기제로 작용할 수 있는 대안을 요구하고 있다(교총 2017; 2021).

이러한 교총의 입장의 변화는 보수단체로서의 이념적 지향보다는 일단 교원들의 정서적인 측면에서의 반대여론을 반영하여 조직의 지지를 유지하기 위한 이해관계적 측면에서 교원의 이해를 중심으로 활동하고 있는 모습을 보여준다. 특히 직무별 난이도나 업무 기피현상을 감안해서 실질적인 보상기제로 작용할 수 있는 대안을 요구하는 것은 학교경영자의 이해를 반영한 요구로 볼 수 있다. 기존 연구들(곽경련, 이쌍철, 2014; 유영설, 2019)과 앞에서 제시된 사례정보를 보면 현재의 교원성과급제도는 학교 현장에서는 기피업무나 직무별 난이도를 고려하여 설계되어 있음을 알 수 있다. 학교경영자의 입장에서는 기피학년이나 부장교사와 같은 행정적 업무를 맡지 않으려는 분위기가 강해지면 교원성과급제도의 정량평가 지표에 직무난이도 관련 평가항목을 포함시켜서 관련 보상기제로 사용하는 측면이 존재한다. 따라서 교총의 주장은 교원성과급제의 폐지 입장으로 선회한 것은 교원들의 정서적 반대심리를 반영하여 조직의 기반을 넓히기 위한 단체의

이해와 직무난이도를 고려한 보상기제의 대안 요구는 학교경영자의 이해를 반영한 것으로 볼 수 있다.

반면 전교조의 경우는 이해관계의 측면보다는 이데올로기를 중심으로 활동하는 경향이 더 강한 것으로 보인다. 최근의 전교조의 입장은 차등성과급을 폐지하고 균등수당으로 전환하라는 입장을 취하고 있다(2021. 4. 13일 보도자료). 균등분배와 순환등급, 성과급 반납투쟁을 전개해왔는데 전교조의 보도자료에 의하면 사회적 기금 조성, 차등성과급 반납투쟁, 균등분배를 지속적으로 전개해왔으며 2015년도 이후 7만명에서 9만여명의 교사들이 균등분대에 참여한 것으로 발표하고 있다.

<표 7> 전교조 균등분배, 반납투쟁 등 현황

2006	2007	2009	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
개인성과급 949억 반납투쟁	사회적 기금 40억조성	사회적 기금 20억조성	차등성과급 반납 투쟁 10억여원	학교성과급 균등분배 11,387명 64 억	학교성과급 균등분배 69억1855만 억	학교성과급 균등분배 9,955명 45 억	개인 성과 급 균등분 배 71,965 명	개인 성과 급 균등분 배 75,627명	개인 성과 급 균등분 배 87,085 명	개인 성과 급 균등분 배 95,575 명	개인 성과 급 균등분 배 95,037 명	개인 성과 급 균등분 배 89,755 명

출처: 전교조(2021) 보도자료. 성과급 균등지급 촉구 전교조 의견서. 2020년 7월 9일.

이는 교직의 특수성에 대한 강조와 형평성의 이데올로기의 실현에 적극적인 것으로 볼 수 있으며 전교조는 교총보다는 상대적으로 조직의 이해보다는 이념적 구현(형평성)의 입장에서 활동하는 것으로 볼 수 있다.

이러한 이해관계의 측면에서 보자면 성과급제의 유지를 위한 조직의 이해관계를 가지는 인사혁신처, 폐지에 이해관계를 가지게 되는 교원단체가 존재하며, 교육부의 경우는 인사혁신처와 교원단체의 중간적인 측면에서 이해관계의 정도가 위치하는 상황으로 볼 수 있다. 즉, 교육부는 급여, 호봉과 관련된 권한이 없기 때문에 교원성과급제 폐지나 유지에 적극적이지 않은 이해관계를 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

4. Institution-제도

제도는 구조나 문화, 과정 운영의 기준, 그리고 조직의 의사결정 규칙(법률) 등을 포함한다. 따라서 교원성과급제도를 둘러싼 정부조직의 구조나 문화, 그리고 제도 운영의 기준과 규칙(혹은 관련 법률) 등은 관련 제도의 지속성과 변화에 영향을 미친다. 다만 이러한 구조와 문화, 기준과 규칙 등은 이념과 이해관계 정보 등과 상호관계 속에서 역시 조정이 이루어지기도 한다(Weiss, 1995).

박창화(2010)의 경우 제도적인 측면에서 경로의존성이라는 개념으로 교원성과급제도의 발달과정을 제시한 바가 있다. 제도주의의 연구는 여러 이론들이 혼재해 있는데, 경로의존성은 일단 어떤 경로를 택하게 되면 시간이 지날수록 그 경로로부터 이탈이 어렵고 기존의 경로가 계속된다는 이론이다(박창화,2010). 한번 선택된 제도적 패턴을 변화시키기에는 새로운 대안이 존재할 경

우도 비용이 크게 증가하기 때문에 채택되기 어렵다는 것이다. 자기강화기제가 작동한다고 보는데, 이는 신념체계, 일종의 이데올로기와 연관이 된다고 보는 시각이다.

본 연구에서는 제도의 형성과 유지는 앞에서 제시된 바처럼 다른 세 개의 I, 즉 이해관계와 정보, 이데올로기가 함께 영향을 미쳐서 형성된다고 본다. 그리고 현실적으로는 구체적인 법으로 제도화되고 한번 법제화되면 해당 법을 폐지하기 위해서는 상당한 정보, 즉 폐지의 근거가 되는 정보의 누적과 폐지의 근거가 되는 이데올로기의 대두, 폐지를 유도할 수 있는 이해관계의 조정 방안 등이 제시되어야 한다고 본다.

현행 교원성과급 제도는 98년도 금융위기 이후 전반적인 공공기관의 혁신 추진과정에서 제기된 보수체계의 일환으로 볼 수 있다. 관련 법령 체계는 다음과 같다. 먼저 최상위법으로는 국가공무원법이 있으며 교육공무원은 사실상 국가공무원법에 준하고 있다. 따라서 국가공무원법의 제 47조에 근거하여 대통령령으로 공무원수당 등에 관한 규정이 인사혁신처의 관할로 운용되고 있음을 알 수 있다.

<표 8> 교원성과급제 관련 법령

법령	내용	담당부서
국가공무원법	제47조(보수에 관한 규정)②제1항에도 불구하고 특수 수당과 제51조제2항에 따른 상여금의 지급 또는 특별승급에 관한 사항은 대통령령등으로 정한다 제51조(근무성적의 평정) ① 각 기관의 장은 정기 또는 수시로 소속 공무원의 근무성적을 객관적이고 엄정하게 평정하여 인사관리에 반영하여야 한다. ② 제1항에 따른 근무성적평정 결과 근무성적이 우수한 자에 대하여는 상여금을 지급하거나 특별승급시킬 수 있다.	모든 부처
교육공무원법	제34조(보수결정의 원칙) ① 교육공무원의 보수는 우대되어야 한다. ② 교육공무원의 보수는 자격, 경력, 직무의 곤란성 및 책임의 정도에 따라 대통령령으로 정한다. [전문개정 2011. 9. 30.] 제35조(보수에 관한 규정) 제34조제2항의 대통령령에는 「국가공무원법」 제47조 및 「지방공무원법」 제45조에 규정된 사항 외에 다음 각 호의 사항을 규정하여야 한다. 1. 대통령령으로 정하는 학교의 교원이나 학과를 담당하는 교원에 대한 특별수당에 관한 사항 2. 기간제교원의 보수에 관한 사항 3. 연구수당에 관한 사항 4. 교직수당에 관한 사항	교육부
공무원수당 등에 관한 규정	제7조의2(성과상여금 등) ① 소속 장관은 별표 2의2에 따른 공무원 중 근무성적, 업무실적 등이 우수한 사람에게는 예산의 범위에서 성과상여금을 지급한다. ② 소속 장관은 별표 2의3의 지급기준액표에 따라 다음 각 호의 어느 하나의 지급방법으로 성과급심사위원회의 심사를 거쳐 성과상여금을 지급한다. 다만, 소속 장관이 필요하다고 인정하는 경우에는 별표 2의3의 지급기준액표에 따른 지급기준액을 조정하여 달리 지급할 수 있으며, 소속 장관이 직종 및 업무의 특성상 필요하다고 인정하는 경우에는 실·국·과 등 부서(이하 “부서”라 한다)별 또는 지급 단위 기관별로 지급방법을 달리 정할 수 있	인사혁신처(성과급여과)

	<p>다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2021. 1. 5.></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 개인별로 차등 지급하는 방법 2. 부서별 또는 지급 단위 기관별로 차등 지급한 후 개인별로 균등하게 지급하는 방법 3. 개인별로 차등 지급하는 방법과 부서별 또는 지급 단위 기관별로 차등 지급하는 방법을 겸하는 방법 4. 부서별 또는 지급 단위 기관별로 차등 지급한 후 부서 또는 지급 단위 기관 내에서 개인별로 다시 차등 지급하는 방법 5. 그 밖에 인사혁신처장과 협의하여 정하는 방법 <p>④ 제2항제2호부터 제5호까지의 규정에 따라 성과상여금을 지급하는 경우 그 지급등급과 지급액은 소속 장관이 정하는 바에 따른다. 다만, 성과상여금의 지급등급은 3개 등급 이상으로 한다.</p> <p>⑧ 성과상여금 등의 지급기준, 지급범위 및 지급방법 등에 필요한 사항은 인사혁신처장이 정하는 범위에서 소속 장관이 정한다. <개정 2013. 3. 23., 2014. 11. 19., 2016. 1. 8.></p> <p>⑨ 제2항부터 제5항까지의 규정 및 제8항에도 불구하고 외무공무원의 성과상여금의 지급기준과 지급방법 등에 관하여는 외교부장관이 정한다. 다만, 성과상여금의 지급등급은 3개 등급 이상으로 한다. <개정 2013. 3. 23., 2016. 1. 8.></p>	
--	--	--

자료출처: 법제처의 국가공무원법, 교육공무원법, 공무원 수당 등에 관한 규정

<표 8>에서 제시되는 공무원수당 등에 관한 규정을 보면 보수나 성과급 등에 대한 인사혁신처의 권한이 강하게 설정되어 있음을 알 수 있다. 사실상 교원 뿐만 아니라 전국의 모든 공무원들이 성과급(성과상여금) 규정에 적용을 받고 있다. 공무원수당 등에 관한 규정의 제7조의2(성과상여금 등)의 제8항을 보면 성과상여금 등의 지급기준, 범위, 방법 등은 모두 인사혁신처장이 정하는 범위에서 소속 장관이 정하게 되어있어서 각 부처의 장관은 사실상 성과상여금에 관한 관련 실질적인 권한은 매우 제한되어있는 것으로 볼 수 있다.

그리고 제반 기타 사항에서도 모두 각 부처의 자율적 권한은 없는데, 표에서는 제시되어 있지는 않지만 관련 규정을 더 살펴보면 성과상여금을 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지급받은 경우에 지급하지 안한다는 제10항이나, 제11항의 징수범위 및 징수방법 등에 관한 필요한 사항 역시 인사혁신처장이 정하며, 평가대상 중 징계처분 받은 사람에 대한 지급금지 등에 대한 구체적인 기준과 범위 등도 인사혁신처장이 모두 정하는 것으로 되어 있다.

그리고 공무원수당 규정은 제반 수당(자녀학비조조수당, 주택수당, 육아휴직 수당)을 정하고 있으며 제반 보수와 성과급 등에 대한 세부 규정을 인사혁신처가 모두 관할하고 있다. 정부 입장에서 인사행정관리(임금관리)에서 통일적인 방안을 모색하는 것이 필요하기 때문으로 볼 수 있는데 이러한 중앙집권적인 수당의 통일적 규정으로 인사혁신처의 권한은 강화된다.

그러나 위의 표에서 제시되는 규정에서 예외적인 부분이 있는데 9항을 보면 외교부의 외무공무원의 성과상여금의 지급기준과 지급방법 정도가 있다. 다만 이 역시 기본적으로 3개 등급이상으로 하는 것으로 정하고 있기 때문에 상대평가라는 성과급제도의 일관성은 외교부에도 동일하게 적용되고 있다. 이러한 현행 법령의 구조를 보면 교원성과급제는 독립적으로 존재하는 제도가 아니라, 중앙정부부처인 인사혁신처에서 전국의 모든 공무원들을 대상으로 하는 제도 안에 포괄

되어 있기 때문에 교원의 특수성에 대한 구체적이고 명확한 정보와 이데올로기가 제시되지 않는다면 관련 법령과 제도를 변경하기에는 쉽지 않은 상황으로 볼 수 있다.

IV. 결론

지금까지 살펴본 4I의 프레임에 따른 교원성과급제가 유지, 지속되는 상황에 대해서 살펴보았다. 다소간 독립적으로 서술은 했지만 4I는 상호 연계되어 있다. 교원성과급제의 유지에 대한 현행 상황은 강력한 신자유주의 이데올로기가 전제되어 있다. 이는 기존의 단순 연공 서열에 따른 호봉제에 대한 비판에 근거한다. 현실에서는 이러한 연공서열제도의 한계를 극복하기 위한 이데올로기가 신자유주의 외에 제시되고 있지 않다. 형평성 이데올로기는 역설적으로 교원단체에서 교원성과급제에 대한 반대 혹은 폐지의 근거 이데올로기이기도 하지만 인사혁신처에서는 모든 공무원들에게 적용되는 제도가 성과급이기 때문에 공평하게 교원도 적용되어야 한다는 이데올로기로도 활용되고 있다.

현장에서 교원성과급에 대한 시행 현황에 대한 정보는 직무난이도에 근거한 평가가 이루어지고 있으며 과거에 비해서 어느 정도 공정성에 대한 인식은 높아지고 있는 것으로 연구결과가 일부 제시되고 있다. 그럼에도 불구하고 성과급제도에 대한 정서적인 혹은 심리적 불만과 거부감은 여전히 높은 것을 알 수 있다. 문제는 이러한 정서적인 거부감에 근거하여 폐지를 주장한다고 해도 사실상 어려운 직무 난이도에 대한 추가적인 보상형태로 시행되고 있는 교원성과급제 시행 상황을 바꾸게 하는데에는 동력이 다소간 부족한 상황으로 볼 수 있다.

특히 조직의 이해관계에서 인사혁신처가 갖는 공무원의 임금, 보상, 성과급 제도 관리 권한에 대한 이해관계를 넘어서는(축소하는) 변화를 가져오는 것은 교원만의 특수성이 명확히 밝혀지고 제공되어야만 가능하다. 신자유주의의 이념과, 현장에 일정정도 공정성에 대한 긍정적 인식이 증가하는 현실에서 전체 공무원에 적용되는 국가적 시스템으로 안착화된 혹은 제도화됨으로서 교원성과급제도가 20년 동안이나 지속될 수 있었던 것으로 볼 수 있다.

<표 9> 4I에 근거한 조직/단체의 입장과 관련 내용

4 Is	유지 입장 *조직 -4I 내용	폐지 입장 *조직 -4I 내용
Ideology	*학계 -신자유주의, 신공공이론, 주인-대리인 모델, 공정성이론 *인사혁신처 -연공서열호봉제에 대한 비판으로서의 신자유주의 -타 공무원과의 형평성 *교총 -조건부 유지 *교육부 -중간적 입장으로 인사혁신처의 근거 이데올로기에 일정 정도 동의하는 것으로도 볼 수 있음	*학계 -형평성, 인본주의, 인간관계론, 자기결정이론 *전교조 -형평성, 학교의 협력문화

Information	<ul style="list-style-type: none"> *학교현장 -기피업무, 업무난이도에 대한 보상급여 *학술연구 -기피업무에 대한 보상금 사례 -학교경영자의 학교운영에서의 인센티브로 사용 	<ul style="list-style-type: none"> *학교현장 -교원들의 정서적 심리적으로 강한 반대 혹은 거부감 *교원단체 -반대 여론조사
Interest	<ul style="list-style-type: none"> *인사혁신처 -전체 공무원의 임금체계, 상여금 등에 대한 권한 유지에 대한 이해관계 *교육부 -중간적 이해관계, 폐지 혹은 유지에 강한 이해관계를 가지지 않음 	<ul style="list-style-type: none"> *교원단체 -폐지 혹은 균등지급(전교조) -폐지 후 보상기제(직무별 난이도에 따른 보상급여)로 전환(교총)
Institution	<ul style="list-style-type: none"> *국가공무원법: 전체 공무원에 대한 성과급 지급 근거 *인사혁신처 - 전체 공무원의 임금, 호봉, 성과급 체계를 관할하는 제도적 기구 존재. 공무원수당 등에 관한 규정 관할 	

본 발표문에서 4에 근거한 분석결과는 유지입장과 관련된 정보들과 이해, 그리고 이데올로기, 제도화가 상대적으로 더 힘을 발휘하도록 구축되어 있는 상황으로 보인다. 교원성과급제가 폐지되기 위해서는 연공서열 호봉제도의 관료주의에 대한 비판으로 제안된 신자유주의 이데올로기를 반박할 수 있는 대안적 이념방향이 제시될 필요가 있다. 그리고 인사혁신처가 주장하는 타 공무원과의 형평성에 대한 이념에 대한 반대, 즉 교직의 특수성에 따른 차등적 대우(즉 교사에 대한 성과급제 폐지)를 주장할 수 있는 근거가 되는 증거자료들이 명확하게 제시될 필요가 있다. 인사혁신처의 이해관계가 유지되는 선에서 교사에 대한 3등급 상대평가 성과급제가 가져오는 문제점 등이 좀 더 많이 연구되고 관련 대안이 제시될 때 인사혁신처가 관할하는 제도화된 규정에서 예외로 교사에 대한 별도의 제도가 마련될 수가 있을 것이다.

그렇지 않으면 현재의 상태가 계속 지속될 수 밖에 없을 것이다. 진보적인 정부로 일컬어지는 참여정부 시절에도 성과급제도는 강화되었으며, 참여정부 2기로 일컬어지기도 하는 현 문재인 정부가 2017년도에 들어섰음에도 차등지급률을 70%에서 50%로 낮춘 것 외에는 별다른 변화가 없이 교원성과급제도가 유지된 데에는 대안적 이념과 폐지근거가 되는 구체적이며 심층적인 정보, 부처의 이해관계와 법령으로 제도화된 상황을 변화시키기 위한 대안적 방안의 부재가 있는 것으로 해석될 수가 있을 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 곽경련·이쌍철(2014). 교원성과상여금 평가 특징 분석. 한국교원교육연구, 31(1), 267-292.
- 김미정·유수정(2007). 교원성과급정책 인식에 관한 사례 연구. 교육연구논총, 28(2), 147-164.
- 김혜숙·이강근(2003). 교원성과상여금의 정치학적 분석. 교육재정경제연구, 12(1), 297-308.
- 김희규(2013). 교사의 교원성과급에 관한 공정성 인식이 직무만족 및 조직헌신에 미치는 영향. 한국교육학연구, 19(2), 69-93.
- 김희규·김경윤(2011). 교원성과상여금제도의 정책수용도에 관한 연구. 교육정치학연구, 18(1), 39-59.
- 박균열(2009). 옹호연합모형(ACF)을 활용한 교원성과급 정책변동 분석. 한국교육연구, 36(1), 한국교육개발원, 217-242.
- 박균열(2021). 다중흐름모형을 적용한 교원성과급제의 정책변동 분석. 교육정치학연구, 28(3)
- 박영숙(2002). 교원 성과급 보수제도 운영 요건 탐색. 한국교원교육연구, 19(3), 55-78.
- 변기용·정양순·신범철·윤지희·이예슬(2018). 교원성과급 제도의 이론적·실천적 문제점과 발전방향 탐색: 3개 초등학교 사례 분석. 교육정치학연구, 25(2), 111-140.
- 송경오(2021). 교육정책 실패의 교훈으로서 정책학습에 관한 연구: 교원성과급제 정책사례를 중심으로. 한국콘텐츠학회논문지, 21(5), 221-232.
- 신현석·정수영·이영선·이재선(2020). 교원성과급 정책의 패러독스 분석: Deborah A. Stone의 정책패러독스 관점을 중심으로. 안암교육학회, 26(4), 55-88.
- 유영설(2019). 교원성과급제도에 대한 고등학교 교사의 주관성 연구. 한국융합학회논문지 10(3), 265-274.
- 이광현(2008). 미국의 책무성 정책이 교사의 이직에 미치는 영향 분석. 교육행정학연구, 26(1), 23-44.
- 이승길·강봉숙(2017). 사서교사의 교원 성과급제에 대한 인식과 직무만족과의 관계. 한국도서관정보학회지, 48(2), 159-186.
- 이쌍철·홍창남(2008). 교원성과급 정책의 순응불응 용인 분석. 교육행정학연구, 26(4), 217-240
- 이은정·정제영(2020). Lipsky의 일선관료모형을 활용한 비교과교사의 교원성과급제의 정책집행 분석. 한국교원교육연구, 37(3), 189-209.
- 이현정·김장희(2020). 초중등 교원의 심리적 안녕감 분석: 실태, 저해 요인 및 지원 방안. 한국교원교육연구, 37(1), 339-367.
- 전제상(2001). 교사평가와 교원성과급. 한국교원교육연구, 18(3), 173-211.
- 전제상(2020). 교원평가시스템 운영 실태 분석. 한국교원교육연구, 37(1), 211-232.
- 정성수·박주형(2011). 교원성과급 체제에 대한 운영 사례 연구-미국의 Teacher Advancement Program을 중심으로-. 한국교육, 38(1), 1-22.
- 조영제(2015). 사례 연구를 통한 단위학교의 교원성과급 정책 수용, 저항 요인 분석. 교육행정학연구, 33(4), 389-414.
- 조혜진(2007). 교원평가제와 교원성과급제 정책결정의 딜레마 연구, 교육행정학연구, 25(1), 185~208

주현준·전제상(2010). 미국과 영국의 교원성과급제 운영 사례와 시사점. 한국교육논단, 9(3), 59-81.

하봉운(2004). 미국의 교사봉급 개혁 동향과 시사점. 교육재정경제연구, 13(1), 257-280.

Adams, J.S.(1963). Toward on understanding of inequity. Journal of Abnormal and Social Psychology, 67.

Byun, K. (2008). New public management in Korean higher education: Is it reality or another fad? Asia Pacific Education Review, 9(2), 190-205

Mas-Colell, A., Whinston, M.D. and Green, J.R.(1995). Microeconomic Theory. Oxford Student Edition.

Murnane, R. J., & Cohen, D. (1986). Merit pay and the evaluation problem: why most merit pay plans fail and few survive. Harvard Education Review, 56(1), 1-17

Weiss, C. H.(1995). The Four "I's" of school reform: How interests, ideology, information, and institution affect teachers and principals. Harvard Educational Review, 65(4). 571-592.

평화시대(2021.2.10.). 올해 차등성과급제 폐지해야.

<http://www.peacetimes.kr/news/articleView.html?idxno=2769>

전교조(2021). 교육공동체 파괴하는 차등성과급 폐지하라. 전교조 보도자료

전교조(2020). 교원평가 전면유예, 성과급 균등지급 촉구 전교조 의견서. 전교조 보도자료.

한국교총(2004). 설부른 평가보다는 수석교사제 도입이 급선무이다. 한국교총 보도자료.

한국교총(2003). 중앙인사위는 출산휴가자에 대해 성과급 지급하라. 한국교총 보도자료.

한국교총(2003). 육아휴직자에 대해서도 성과상여금 지급하라! 한국교총 보도자료.

한국교총(2007). 정권말 졸속 교원정책 추진 즉각 중단하라! 한국교총 보도자료.

한국교총(2008). 교원 성과상여금, 30% 차등지급안 재고하라. 한국교총 보도자료.

한국교총(2010). 교원성과급제, 현장여론을 토대로 근본적 개선방안 마련돼야. 밀고당기기 식 늘어나, 지급시기 늦는 관행 없어야. 한국교총 보도자료.

한국교총(2017). 교원차등성과급제도 즉각 폐지하라. .. 미래 교육 대비 및 교육력 제고 등 위해 실질적 보상기제 대안 마련 필요. 한국교총 보도자료.

한국교총(2021). 차등 성과급제가 무슨 성과가 있는지부터 밝히라. 교육현장에서는 이미 실패한 원성 정책.. 제도 즉시 폐기하고 기피 업무 보상 및 연구 지원 등 실질적 방안으로 전환하라. 한국교총 보도자료.

지역대학-교육청-학교의 협력을 통한 학교참여기반 종단연구 설계의 특징: 충남교육청 사례

함은혜(공주대학교 부교수)
김은경(공주대학교 조교수)¹⁾
허은정(서원대학교 조교수)
한광희(충청남도교육청 장학사)

요약

이 연구는 지역대학-교육청-학교 간 소통과 협력의 과정에서 설계된 지역형 교육종단연구의 특징을 분석하고, 향후 지역형 교육종단연구의 역할과 기능을 탐색하기 위한 것이다. 분석 결과, 대학과 교육청은 협의를 통한 연구 설계의 과정, 조정 및 실험을 통한 설계 정교화 과정, 연구 실행 중 보완의 과정을 거친 것으로 나타났다. 기존의 지역교육청 기반 종단연구들과의 차별성은 다음과 같다. 첫째, 기존의 교육종단연구들은 주로 학생 개개인의 성장에 초점을 맞추어 개별 학생을 추적 조사하도록 설계된 반면, 충남 혁신학교 종단연구는 성장의 단위를 학교로 보고, 단위학교를 추적 조사하도록 설계되었다. 둘째, 기존 교육종단연구들은 조사의 효율성을 위해 학생의 역량을 자기보고식으로 조사한 반면, 충남 혁신학교 종단연구는 학생의 역량을 수행형 과제를 통해 평가하도록 설계되었다. 셋째, 기존의 교육종단연구에서는 학교를 연구의 대상 혹은 협조자인 반면, 충남 혁신학교 종단연구에서는 학교가 자료의 생산자 혹은 참여자로 간주되었다. 마지막으로 지역대학-교육청-학교의 소통과 협력이 새로운 방식의 교육종단연구 설계 및 운영에 어떻게 영향을 주었는지를 논의하였다.

[주제어] 지역대학-교육청-학교의 협력, 학교참여기반 종단연구, 지역형 교육종단연구

I. 서론

실증적 자료와 근거에 기반하여 교육정책의 성과를 평가하거나 정책 추진 내용을 조정할 필요성에 대한 공감대가 확산되면서, 국가수준 뿐만 아니라 각 시도교육청의 종단자료 구축에 대한 요구가 증가하고 있다. 국내 학령기 아동·청소년을 대상으로 한 조사의 경우, 2003년 한국청소년정책연구원의 ‘한국청소년패널조사’(2010년부터 한국아동청소년패널조사로 시행)(이경상 외, 2009)가 가장 먼저 시행되기 시작하였으며, 2005년 한국교육개발원의 ‘한국교육종단연구’는 해당 코호트를 대상으로 2020년에 15년 추적조사를 완료하고 현재 2013년 코호트 조사가 진행 중이다(김성식 외, 2007; 박경호 외, 2020). 이경상과 이순래(2017)에 따르면, 2017년 기준 40개가 넘는 패널데

1) 교신저자(kyung@kongju.ac.kr)

이터가 연구기관이나 대학에 구축되었거나 구축 중에 있는 것으로 파악되었다.

최근 10년 동안은 각 시·도교육청별 종단자료의 생산과 활용 사례가 크게 증가하기도 하였다. 2010년에 최초로 서울시교육청이 지역수준 종단자료인 ‘서울교육종단연구’를 구축하여(서울특별시교육연구정보원, 2011), 9년 동안 학생대상 추적조사를 시행하였다. 2020년부터는 새로운 코호트를 대상으로 조사가 이어지고 있으며, 교원을 대상으로하는 서울교원종단연구가 2021년에 착수할 것으로 계획되어있다(정송 외, 2020). 2012년에는 경기도교육연구원에서 ‘경기도교육종단연구’(성기선 외, 2012), 2016년에는 부산광역시교육청에서 ‘부산교육종단연구’가 각각 시작되어 다른 시도로 확장되었다. 2021년 현재 17개 시·도교육청 중 9년 이상의 장기 종단연구를 계획하여 운영하고 있는 경우는 서울, 경기, 부산, 대구, 전남을 포함하여 총 5개이며, 그 외 전북, 경남, 세종에서는 3-4년 단위의 단기 종단자료 구축을 계획하여 운영 중에 있다. 시·도교육청별 교육종단연구의 주요 사항들을 정리하면 <표 1>과 같다.

이러한 교육종단연구의 확산은 기본적으로 다음의 두 가지 지향점을 향하고 있는 것으로 보인다. 첫째, 정책수립 및 의사결정의 근거로 삼을만한 대규모 데이터의 활용이 강조되고 있다. 실제 증거기반 정책 관련 논의에서 ‘데이터’는 이해당사자를 대상으로 하는 1차 조사자료 뿐만 아니라 관련된 다양한 2차 자료(통계 및 조사 자료), 관련 전문가의 지식이나 연구물, 이해 관계자들의 협의 내용 등 다양한 유형을 포함한다. 그럼에도 불구하고 종단자료의 구축과 활용이 증거기반 교육정책의 전제조건으로 인식되는 이유는, 주요 교육정책의 성과 즉, 학생의 변화와 성장 혹은 학교 교육의 질적 개선 등이 단기간에 성취되거나 확인되기 어렵기 때문일 것이다.

안영은 외(2020)는 교육종단연구가 정책지식 생산에 기여한다고 보고, ‘종단자료 구축→연구 수행→정책 추진 및 정교화’의 순환적 과정을 가정한 바 있다. 먼저, 연구기관은 정책 현안을 반영하여 조사내용을 개발하고, 대표성있는 표본을 대상으로 조사를 실시하여 종단자료를 구축한다. 수집된 자료는 다양한 학술 및 현장 연구자들에게 제공되고, 연구자들은 이를 활용하여 실증연구를 축적한다. 이때, 실증연구는 특정 정책의 성과를 직접 평가하는 연구일 수도, 연구대상의 발달 과정을 이해하기 위한 기초연구일 수도 있다. 마지막으로, 행정기관을 포함한 정책추진기관은 이러한 기초 및 응용 연구 결과 및 합의에 근거하여 새로운 정책을 추진하거나 기존 정책을 조정하는 데 활용할 수 있다는 것이다. 그러나 실제 교육종단연구를 통해 정책 설계 및 조정 과정에 활용 가능한 정책 지식이 생산되고 있는가에 대해서는 다양한 측면에서 구체적인 검토가 필요하다는 문제제기가 지속되고 있다(민윤 외, 2018; 주영효, 2017).

둘째, 개별 시·도교육청의 정책적 요구와 특수한 맥락을 반영한 실증자료의 구축과 활용을 지향하고 있다. 그러나 실제 조사내용과 조사방법 측면에 시·도별 차이나 특징을 구체적으로 관찰하기는 매우 어렵다. 이와 관련하여 박준홍 외(2018)는 시·도교육청별 교육종단연구들의 조사 목적과 설계, 조사 내용에서의 차별성이 거의 나타나지 않으며, 조사 대상과 결과 분석 등을 포함한 일련의 절차도 유사하여, ‘유사한 종단자료를 양산하고 있는 상황’이라고 지적하였다. 다만, 최근 세종시와 전북교육청의 경우, 목적형 단기 종단연구를 설계하여, 학교의 특성과 학생 역량에 대한 조사영역을 각 교육청의 혁신학교 평가지표(인효연 외, 2020)와 학생 참학력에 대한 개념(한미라 외, 2020)을 반영하여 설계하였다는 점에서 특징적이다. 한편, 서울교육종단연구에서는 2021년부터 학생역량 평가방법을 다각화하였는데, 구체적으로 참여자치역량 평가에는 시나리오기반 상황판단검사를, 사회적 역량 및 정서적 역량 평가에는 시나리오기반 자기보고식 검사를 활용한다는 점에서 다른 시도교육청과 차별적이다. 그러나 여전히 이러한 고비용의 대규모 조사

들을 시·도교육청별로 설계·운영할 필요가 있을 만큼, 각 교육중단연구들이 지역교육청과 학교의 특수한 요구와 맥락을 구체적으로 반영하고 있는가에 대해서는 의문이 있다.

<표 1> 시도교육청별 교육중단연구 주요 사항

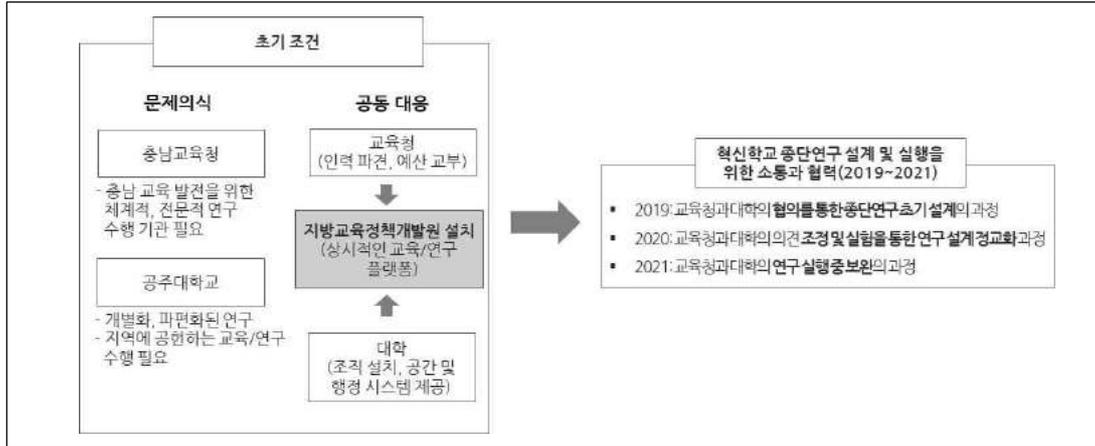
조사기관	연구명	착수연도	시작 패널	학생 대상 조사도구	비고
서울특별시 교육연구정보원	서울교육중단연구	2010 (9년 추적조사) 2020 (7년 추적조사 계획)	초4 중1 고1	국어, 수학, 문제해결역량(선다형, 서술형), 사회·정서역량(자기보고식 검사), 참여·자치역량(시나리오기반 상황판단검사)	일반형
경기도교육 연구원	경기도교육중단연구	2012 (10년 추적조사 진행)	초4 중1 고1	국어, 영어, 수학 성취도 학생 특성 및 역량(자기보고식)	일반형
부산광역시 교육청	부산교육중단연구	2016년 (10년 추적조사 계획)	초1 중1 고1	국어, 영어, 수학 성취도 학생 특성 및 역량(자기보고식)	일반형
대구미래 교육연구원	대구교육중단연구	2017년 (10년 추적조사 계획)	초4 중1 고1	국어, 수학 성취도(선다형, 서술형), 인지 역량(선택형), 사회·정서역량(자기보고식)	일반형
전남교육 연구정보원	전남교육중단연구	2018년 (10년 추적조사 계획)	초4 중1	학생 특성 및 역량(자기보고식)	일반형
경남교육 연구정보원	경남교육중단연구	2021 (3년 추적조사 계획)	초4 중1	학생 특성 및 역량(자기보고식)	일반형
세종시교육 연구정보원	세종교육중단연구	2021 (3년 추적조사 계획)	초4 중1	학교 특성 및 학생 역량(자기보고식)	목적형
강원도교육 연구원	강원학생교육성취 중단연구	2011 (3년 추적조사 완료)	중1	학생의 사회심리적 특성(자기보고식)	목적형
전북교육 연구정보원	전북혁신교육중단 연구	2020 (3년 추적조사 계획)	초4 중1 고1	학생 특성 및 역량(자기보고식)	목적형

이러한 문제의식에 터하여, 이 연구는 지역대학-교육청-학교 간 소통과 협력의 과정에서 설계된 지역형 교육중단연구 사례의 특징을 분석함으로써, 향후 지역형 교육중단연구의 역할과 기능을 탐색하기 위한 것이다. 구체적으로, II장에서는 지역대학-교육청-학교의 요구와 여건을 조율하는 과정에서 충남 혁신학교 중단연구의 설계 내용과 운영 방안이 어떻게 정교화되었는지를 기술하였다. 그리고 III장에는 이러한 과정을 통해 완성된 지역형 교육중단연구의 설계 내용 및 운영 방안이 다른 시·도교육청의 교육중단연구와 어떤 점에서 차별적인지를 제시하였다. 마지막으로, 지역형 교육중단연구의 향후 과제가 논의되었다.

II. 연구 설계를 위한 대학-교육청-학교의 협력 과정

본 연구에서 주목한 '충남 혁신학교 중단연구'는 충남교육의 문제를 지역의 국립대학이 협력하

여 새로운 교육자치 구조 속에서 실행해가고 있는 사례이다. 이들은 지역교육의 문제에 대한 분절적이고 파편화된 연구의 수행과 현장 미적용이라는 문제를 극복하기 위하여, 새로운 형태의 교육자치 구조를 형성함으로써, 장기적이고 현장 적용이 가능한 연구를 수행해가고 있다.



[그림 1] 대학과 교육청의 소통 과정

1. 초기 조건: 지역교육 연구를 아우르는 교육연구 플랫폼 구축의 필요²⁾

충남 공주시에 위치한 공주대학교는 국립대학으로서 대학이 보유한 인적·물적 자원을 활용한 지역사회 공헌 활동에 대한 관심이 높은 대학이다. 1999년 공주대학교 부설 평생교육원을 설치하여 지역 주민을 위한 교육 프로그램을 제공하였고, 충청도내 시·군과 협약을 체결하여 대학의 인적 자원을 활용한 각종 연구 및 전문교육사업을 수행해왔으며, 2018년에는 국립대학의 사회적 책무 이행을 위해 ‘공주학 연구원’을 설치하여 지역의 정체성을 탐색하는 연구·교육 사업을 추진하는 등 지역의 경쟁력을 확보하기 위한 활동을 수행하고 있다. 그러나 이러한 활동들은 개별 부서 또는 학과 단위에서 진행됨에 따라, 사업 간의 연계성이 확보되지 못하였다. 즉, 각종 연구와 교육 사업이 분절적으로 진행되어, 그 결과가 지역사회에서 체계적으로 누적되고 확산되지 못하였다. 이로 인해, 지역의 국립대학으로서 ‘지역공헌형 대학’을 표방하고 있는 공주대학교는 지역교육 발전을 위해 새로운 형태의 협력이 필요하다는 점을 인식하기 시작하였다.

충남교육청 또한, 장기적 비전에 따라 일관성 있게 추진되는 교육정책이 필요하고, 이를 위해 현장과 밀착하여 수행되는 체계적인 연구 수행의 필요성을 느끼고 있었다. 이미 서울과 경기도 등 일부 광역 시·도교육청에서는 교육감이 출연하여 연구 기관을 설치함으로써, 지역교육의 중·장기 계획을 체계적으로 수립할 수 있는 체계를 마련하였고, 지역교육 발전을 위한 실효성 있는 정책 실행의 가능성을 높이고 있다. 이에 주목하여 교육청 역시 충남지역에 특화된 연구 자료를 생산하고, 충남교육 정책 전반에 대한 과학적 데이터 수집 및 적용을 위해 연구기관 설치를 고민하기 시작하였다.

지역 대학과 교육청의 고민을 해결하기 위하여 연구 교류가 있었던 대학의 연구자와 교육청

2) 이하의 내용은 공주대학교 지방교육정책개발원 설치를 위해 대학의 연구자와 충남교육청의 정책기획과, 교육혁신과 담당자 사이에서 논의한 내용을 토대로 작성함

담당자 간의 수차례 협의 과정이 진행되었고, 양 기관의 기관장이 동의하는 조직 설치 방안을 도출하였으며, 2019년 3월 공주대학교 산하 조직으로 지방교육정책개발원(이하 개발원)을 설치하였다. 교육청이 고민하던 지역교육 연구기관 설치 요구와 대학이 고민하던 지역 공헌의 필요가 만나, 대학의 전문화된 인적·물적 자원을 활용한 지역교육 연구 플랫폼을 설치한 것이다. 현재 개발원은 공주대의 인적자원 및 연구 환경과 충남교육청의 연구정책 개발 및 교육 사업비 등의 자산을 공유하여 대학-지역교육청간의 선도적 협력모형을 구축하기 위해 노력하고 있다. 초기에는 사범대학 부속 기관으로 출발하였고, 현재는 본부 산하 부속 기관으로 개편되었다. 개발원의 원장은 대학의 지역상생본부 부분부장이 겸임하고 있고, 충남교육청에서 연구관 1명, 행정사무관 1명, 행정주사 1명, 행정주사보 1명, 교사 1명을 파견하여 조직을 구성하였다. 주요 업무는 교육발전을 위한 공동연구 및 지원, 교원 역량강화 연구 프로그램 개발 및 운영, 교육실습 운영을 위한 상호협력, 기타 교육발전에 필요한 인적·물적 자원 협력 등이다.

개발원은 대학과 지역교육청이 교육 및 연구 주제에 대해 상시적으로 소통하고 협력할 수 있는 일종의 교육·연구 플랫폼이다. 이를 통해, 그 동안 대학과 교육청이 수시 또는 임의적으로 실행해 온 연구 협력 관계가 상시적인 형태로 전환하게 되었고, 지역교육 연구 및 정책개발, 교육지원의 업무를 체계적이고 종합적으로 지원하는 것이 가능해졌다.

2. 연구 설계·실행을 위한 소통과 협력의 과정

2019년 설치된 개발원을 중심으로 충남교육청의 현안을 해결하기 위한 연구과제 설정 논의가 시작되었다. 그 중 하나가 '충남 혁신학교 종단연구'이다. 2019년 9월 설계 연구를 시작으로 2020년 준비 연구를 거쳐, 2021년 현재 1차 년도 연구가 진행 중이다. 2019년 설계 연구가 대학-교육청 간 연구 협력의 출발점이었다면, 2020년 준비 연구에서는 대학-교육청-학교 간 연구 협력의 가능성과 제한점을 실험하면서 충남형 교육종단연구의 설계 내용과 운영 방안이 구체화되었다. 2021년 1차 년도 연구 중에도 대학-교육청-학교의 협력적 조율이 계속되고 있으므로, 충남 혁신학교 종단연구의 설계는 ① 초기 설계, ② 실험을 통한 수정, ③ 실행 중 보완 과정을 통해 완성되고 있다고 볼 수 있다.

가. 2019년: 교육청과 대학의 협의를 통한 종단연구 초기 설계의 과정

충남교육청은 2015년부터 '새로운 학교문화로 전인교육을 실현하는 미래 지향의 공교육 모델 학교(충남교육청, 2020)' 구현을 위해 혁신학교 지원사업을 추진 중이다. 사업 추진 과정에서 혁신학교의 양적 증가, 구성원의 질적 변화가 포착되었고, 이러한 변화를 정책 평가의 관점에서 체계적이고 종합적으로 이해할 필요가 있다는 요구가 도출되었다. 이에 2019년 개발원을 중심으로 충남교육청의 혁신학교 담당 부서와 대학에서 종단연구 수행 경험이 있는 연구진이 논의할 수 있는 자리가 마련되었다. 이 때 교육청의 주된 카운터 파트너는 개발원 설치를 위해 사전 협의 과정에서 주도적인 역할을 수행하고, 현재 개발원의 원장을 맡고 있는 대학 교수가 담당하였다. 그는 교육청의 교육 현안을 함께 검토하여 과제화 하였고, 이를 수행할 수 있는 학내 인적 자원을 추천하는 역할을 담당하였다. 회의는 총 3회에 걸쳐 진행되었다. 처음에는 교육청이 경험하고 있는 문제와 연구에 대한 기대를 공유하는 자리로 진행하였고, 두 번째 회의는 대학이 수행 가능

한 연구 주제와 실행 방식을 제안하는 형태로 진행하였다. 마지막 회의는 대학이 수행 가능한 연구 범위와 교육청이 필요로 하는 범위를 조정하여 대략적인 연구 계획을 수립하는 형태로 진행하였다.

이 과정에서 주로 논의된 내용은 크게 두 가지이다. 첫째, 종단연구의 목적을 명확히 하는 것이다. 당시 교육청은 혁신학교가 교과 수업을 등한시 해 학력이 저하된다는 비판에 대응하는 논리를 만들기 위해 종단연구가 필요하다는 의견을 제시하였다. 실제로 매년 예산을 확보하는 과정에서 도의회 의원들의 자료 요구가 지속되었고, 이 때문에 혁신학교의 필요성을 설명하기 위한 데이터가 필요하다고 판단한 것이다. 이에 대해 대학 연구자는 혁신학교 정책이 목표로 하는 학교의 변화가 실제 현장에서 나타나고 있는지를 장기간에 걸쳐 관찰하는 연구가 필요하다는 점에 더 주목할 것을 제안하였다. 외부자적 요청에 대응하여 연구 목적을 수립하기보다는, 정책 수행의 주체들이 실효성 있는 정책을 만들어가기 위한 목적으로 연구를 수행하는 것이 필요함을 강조하였다.

두 번째로 논의한 사항은 연구 수행 방식이다. 교육청에서는 종단연구 수행 과정에서 혁신학교의 교사들이 단순한 데이터 생성자만이 아니라 학습자로서 참여할 수 있는 기회가 만들어지기를 기대하였다. 즉, 연구 수행 과정에서 혁신학교 교사들도 스스로의 활동을 돌아볼 수 있는 기회가 만들어지기를 요청하였다. 대학 연구자 역시 이러한 방향성에 동의하여, 연구 내용으로 교사연구자로서의 참여 방법을 포함하기로 하였다.

이상의 협의과정을 토대로 2019년 「충남 혁신학교 종단연구 설계」 연구를 수행하였다. 학교 수준의 혁신성을 진단하기 위해 개념모형을 개발하고, 조사도구를 설계·제안하였다. 그리고 혁신학교 교사들의 연구 참여를 위해 참여 실천 연구 실행을 제안하였다. 참여 실천 연구는 협동적 조사·교육·실천의 방법(Hall, 1981; 정지웅 외, 2015)으로, 교육청(학교)과 대학(연구자), 개발원이 참여 실천 연구단을 구성하여 데이터 수집과 분석, 그리고 결과 해석을 함께 진행하는 형태이다.

2019년은 교육청과 대학의 연구자가 개발원의 조정 작용을 매개로 하여 연구의 목적과 주요 내용, 추진 방식 등 연구 계획 수립을 위한 중요한 사항들을 조율한 시기로 정리된다. 일반적으로 교육청의 정책 연구는 교육청이 제시한 과업 지시 내용에 맞춰 연구 계획을 수립하는 절차로 진행되기 때문에 연구 계획의 일부 조정은 가능하지만, 관점 조율까지는 이루어지지 못하는 것이 사실이다. 그러나 본 사례에서는 개발원을 중심으로 사전에 교육청과 대학 연구자 간의 협의 과정이 이루어질 수 있었고, 이를 통해 관점을 조율하고 각자의 요구와 필요에 맞는 연구 계획을 수립해갈 수 있었다.

나. 2020년: 교육청과 대학의 의견 조정 및 실험을 통한 연구 설계 정교화 과정

2020년에는 충남 혁신학교 종단연구 실행을 앞두고 네 가지 이슈가 도출되었다. 첫 번째는 변화와 성장의 주체를 혁신학교로 볼 것인지 학생으로 볼 것인지에 대한 문제이다. 2019년 연구에서는 혁신학교의 혁신성을 드러내는데 필요한 개념 모형을 개발하고, 조사의 단위를 학교 수준과 학생 수준으로 나누어 제안하였다. 혁신학교의 변화와 성장은 곧 혁신학교 학생들의 변화와 성장을 목표로 한다는 점에서 이들은 연계되어 있지만, 정확한 측정을 위해서는 선택이 필요하기 때문이다.

두 번째 이슈는 혁신학교 혁신성 개념 모형에서 제시한 학생 성장(역량)을 자기보고식의 검사로 수행하는 것이 적절한지에 대한 문제이다. 학생 성장을 드러내기 위해 주로 사용하는 역량에

대한 자기보고식 검사는 학생들 간의 참조틀과 반응양식의 차이를 통제할 수 없기 때문에 학생들 간의 차이를 정확하게 변별하기 어렵다. 또한 학생이 성장하면서 참조틀이 함께 변화하기 때문에 학생 내 시점 간의 변화도 포착하기 어렵다. 연구자는 이런 문제를 해결하기 위해 2020년 종단연구 준비 연구가 필요하다는 의견을 제시하였다.

세 번째로 대학-교육청-학교가 함께하는 참여 실천 기반의 연구의 실행 가능성에 대한 논의가 이루어졌다. 연구자는 2019년 연구를 통해 교사가 연구자로서 종단연구 수행 과정에 참여할 수 있는 모형을 제안하였으나, 실제 학교 현장에서는 이를 어떻게 받아들일지, 교사가 연구자로서 역할 하는 것이 가능할지, 적절한 업무 범위는 어디까지인지 등에 대한 확인과정 없이 종단연구를 실행하는 것에 대한 부담이 있었다.

마지막으로 연구 수행 과정에서 학교와 대학 연구자를 가교해주는 역할을 개발원에서 어떻게 지원할 것인지를 검토해야 한다는 의견을 제시하였다. 학교 현장과 가까운 인물이 연구자의 요구와 학교의 의견을 매개해주어야 할 필요성이 도출되었기 때문이다.

이상의 이슈에 대해 교육청은 학생 개인 수준이 아닌, 학교 수준에서 혁신학교 정책이 지향하는 혁신성의 면모를 획득해가는 과정을 조사해야 한다는 의견을 제시하였고, 학생들의 성과를 드러내는 방식에 대한 추가 연구가 필요하다는 점, 연구자로서 교사의 참여가 어느 수준까지 가능한지 탐색하는 과정이 필요하다는 점에 대해 동의하였다. 마지막으로 개발원에 파견 중인 현직 교사를 연구진으로 구성할 것을 제안하였다. 개발원 파견 교사는 현직 중등학교 교사로, 파견과 동시에 대학원에 진학하였다. 이러한 배경을 토대로 연구자로서의 역량과 학교 현장에 대한 이해도를 갖추었을 것으로 판단하였고, 연구 코디네이터의 기능을 부여하는 것이 적절하다고 보았다.

이상의 결정사항을 토대로 2020년에는 「충남 혁신학교 종단연구(준비)」 연구를 수행하였다. 교육청과 연구자가 합의한 대로 학생 성과를 자기보고식 검사가 아니라 수행과제를 활용한 문제해결력 평가 형태로 바꾸기 위해 역량 단위로 수행과제를 개발하였다. 그리고 교사의 적절한 참여 방법을 탐색하기 위하여 소규모(6개 학교)로 연구 대상 학교를 선정하여 설문조사와 면담, 학생 수행과제 시행과 채점, 분석을 실시하였다. 이 때 6개 학교의 교사 중 1명씩을 연구협력교사로 연구 수행 과정에 참여시켰고, 그들의 역할은 각종 조사 시행을 위한 학내 일정 조율과, 면담 참여, 수행과제 채점 참여로 제시하였다. 2020년에 수행된 연구는 본격적인 종단연구를 실시하기에 앞서 시행된 일종의 사전 조사(pilot study)의 성격을 갖는다.

2020년의 협의 과정에서 드러나는 특징은 교육청과 대학이 연구 발주/수주 기관의 관계를 넘어서 공동연구자의 위치에서 협력했다는 점이다. 대학과 교육청의 관계자가 모두 연구의 주체가 되어 논의과정에 적극 참여하였고, 각자의 고민과 문제의식을 가감 없이 제시하였으며, 특정 기관의 일방적인 결정이 아닌 두 기관의 협의를 토대로 결론을 도출해냈다. 결과적으로 2020년에는 이전에 예상한 것과 다른 방식의 연구(종단연구 준비 연구)가 수행되었지만, 이를 통해 혁신학교 종단연구 수행의 수행 목적에 부합하는 정교한 연구 설계를 고도화할 수 있었다.

다. 2021년: 교육청과 대학의 연구 실행 중 보완의 과정

2021년의 연구 시행을 앞두고 연구자는 교육청과 다음의 세 가지 사항을 논의하였다. 첫 번째는 교사가 참여하는 범위를 재설정해야 한다는 점이다. 2020년의 준비 연구를 마치면서 연구협력 교사들을 대상으로 만족도 조사를 실시한 결과, 교사들에게 부여된 업무가 많았지만, 교과와 연계가 가능하도록 설계된 수행과제를 채점하는 과정은 흥미롭고 만족도가 높았다는 점을 확인하

였다. 다만, 학교별로 1명씩 연구협력교사를 선정한 상황에 대해서는 심리적 부담감을 토로하였고, 연구자 역시 면담 참여 과정에서 학교 구성원이라는 내부자적 관점이 강하게 개입하는 문제를 발견하였다. 이로 인해 참여실천연구와는 구분되는 학교참여기반의 종단연구의 성격으로 전환해야 함을 강조하며, 2021년 연구 실행에서는 교사가 연구자로 참여하는 방식이 아닌 연구수행 과정에 협력자로 참여하는 방식으로 진행할 것을 제안하였다.

두 번째는 혼합연구 방식에 대한 이슈이다. 2019년 연구에서 양적 조사연구과 질적 조사연구를 병행하여 혁신학교의 변화와 성장의 과정을 입체적으로 해석할 것을 제안하고 2020년 연구에서 양적·질적 데이터를 동시에 수집·분석하였다. 이 과정에서 연구자는 다양한 데이터를 제한적인 연구 환경(짧은 연구 기간 등)에서 생성해내야 하는 부담을 토로하며, 양적 조사연구로만 종단연구를 수행할 것을 제안하였다.

마지막으로 종단연구 기간 동안 생성되는 데이터를 효과적으로 관리하는 방법에 대한 논의가 필요함을 제안하였다. 종단연구에서는 연차별로 누적되는 조사 결과를, 페널별로 관리해야 하기 때문에 데이터 관리 방법이 중요한 과제가 된다. 특히, 충남 혁신학교 종단연구와 같이 다양한 수준의 자료들이 수집되는 상황에서는 자료들을 효율적이면서 정확하게 축적하고, 관리하며, 연계하는 전략이 필요하였다.

이에 대해 교육청에서는 학교별 연구협력교사를 2~3명씩 섭외하는 방안을 제안하였고, 이에 따른 행·재정적 지원 방안을 교육청에서 마련하기로 하였다. 그리고 질적 조사연구를 병행하는 것에 대해서는 현장을 종합적으로 해석하여 학교의 혁신성을 드러내는 것이 필요하다는 점을 강조하며, 이와 관련해서 교육청이 역할 할 수 있는 방법을 찾는 것으로 합의하였다. 구체적으로 교육청에서 제안한 방법은 학교 현장 및 연구 수행에 대한 이해도가 높은 교사를 면담 실행을 위한 '교사연구자'로 섭외하는 방식이다. 단, 대학에서는 2020년 사전 연구에서 확인한 것처럼 연구 현장의 내부자적 관점이 개입하는 문제를 고려하여 연구의 장(場)과 교사연구자의 배경이 중복되지 않도록 섭외할 것을 요청하였다. 다음으로 데이터의 효율적인 관리를 위한 방안이 필요하다는 점에 동의하며, 2021년의 연구 내용으로 온라인 시스템 개발을 포함하는 것으로 최종 결정하였다.

2021년은 2020년에 비해 교육청의 역할이 보다 확대되고 구체화된 시기이다. 연구 협의뿐 아니라 실행 과정에도 적극 개입하여 연구협력교사단 구성과 행·재정적 지원을 담당하고 있고, 연구협력교사단과 대학 연구자 간의 소통이 원활하게 이루어질 수 있도록 역할하고 있다.

Ⅲ. 학교참여기반 종단연구 설계의 특징

대학-교육청-학교 간 협력과 조율 과정을 통해 형성된 충남 혁신학교 종단연구 설계의 특징을 기존의 지역교육청 기반 종단연구들과의 차별점을 중심으로 정리하면 다음과 같다.

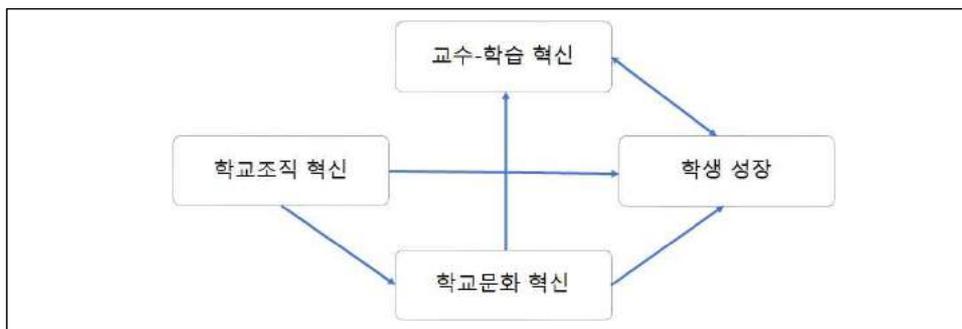
1. 학교성장 조사연구: 학교 혁신성 진단

충남 혁신학교 종단연구는 학교성장 조사연구로, 학교 수준의 변화와 성장을 연구의 대상으로 한다. 기존 시도교육청의 교육종단연구들은 주로 학생 개개인의 성장에 초점을 맞추어 개별 학

생을 추적조사하도록 설계된 반면, 충남 혁신학교 중단연구는 성장의 단위를 ‘학교’로 보고, 단위학교를 추적조사하는 데 초점을 맞추고 있다. 연구의 목표는 ‘혁신학교의 변화와 성장에 대한 이해’로, 특정한 여건에 있는 학교가 혁신학교로서 성장하는 과정에 대한 모형을 검증하고, 관련 요인(촉진 요인 혹은 저해 요인)을 파악하고자 하였다. 이를 위한 연구모형, 표집방법과 연구대상, 분석단위와 내용의 특징은 다음과 같다.

첫째, 단위학교들이 혁신학교 정책이 목표로 하는 혁신성을 시간의 흐름에 따라 어떻게 혹은 얼마만큼 발달시켜 가는지를 추적·분석하기 위한 틀로, 충남 혁신학교 혁신성 개념모형을 개발하여 활용한다. 충남 혁신학교 혁신성 개념모형은 단위학교 학교조직, 학교문화, 나아가 교수-학습에서의 혁신 역량이 어떻게 서로 관련되어 있으며, 최종적으로 이들이 어떻게 학생들의 참학력(충청남도교육청, 2019a, b) 신장으로 이어지는지에 대한 가설적 모형이다([그림 2] 참고). 여러 선행연구에서는 학교 혁신을 학교조직 혹은 학교운영체제의 혁신과 동일한 것으로 규정하거나 이해한 반면, 이 모형에서는 학교 혁신의 최종 목표를 학생의 성장으로 보고, 그것을 위한 혁신성의 영역을 학교조직, 학교문화, 교수-학습으로 구체화하였다. 이 때, 혁신학교에서 ‘제도적 기반이 마련’된 상태의 조직의 특성과 ‘그것이 지향하는 가치 혹은 문화가 실제로 작동’하고 있을 때의 공동체적 특성을 구분하여 각각 ‘학교조직’과 ‘학교문화’로 개념화하였다는 점이 특징적이다.

충남 혁신학교 혁신성 개념모형에서 학생의 성장은 일차적으로 그리고 가장 직접적으로 학교의 교수-학습 혁신 역량의 영향을 받을 것으로 가정하였다. 다만, 교수-학습의 혁신이 학생의 성장을 일으킬 뿐만 아니라 학생의 성장이 교수-학습의 혁신을 다시 촉진하는 양방향적인 관계를 가정하였으며, 이는 충남 혁신학교 정책 구상 중 학교의 교육력 강화(충청남도교육청, 2019a, b)에 해당한다. 한편, 학생의 성장은 학교문화의 영향을 받을 것으로 가정하였다. 학교문화는 직접적으로 학생의 학습과 성장에 영향을 주기도 하며, 학교문화가 학교의 교수-학습의 혁신을 촉진함으로써 간접적으로 영향을 줄 수도 있다고 보았다. 마지막으로 학교조직의 혁신은 학교문화 및 교수-학습 혁신의 기반이 된다고 보았다. 즉, 교수-학습과 학교문화는 학교조직 혁신을 통해서 변화하며, 따라서 학교조직 혁신은 교수-학습과 학교문화 혁신을 통해 학생의 성장에 영향을 미친다고 가정하였다.



[그림 2] 충남 혁신학교 혁신성 개념모형(함은혜 외, 2020)

2. 수행형 과제를 통한 학생역량 진단

기존 시도교육청의 교육중단연구들은 학생수준의 성과(성취도, 역량)를 주로 자기보고식 설문조사로 진단하는 일부 교육청에서는 학생 역량 중 인지적 역량에 대한 진단을 위하여 국어, 수

학 혹은 국어, 영어, 수학의 교과별 학업성취도평가를 시행하기도 한다. 그러나 시도교육청이 정책적으로 지향하거나 강조하는 학생 역량 향상을 실제 학생들의 수행을 통해 확인한 경우는 찾아보기 어려운데, 이는 종단연구가 주로 대규모 표본을 상정하고 있어 조사의 효율성이 중요한 이슈이기 때문일 것이다. 즉, 학생 자기보고식 설문조사와 선택형 문항으로 이루어진 성취도 검사가 종단연구에서 효율적인 학생성과 평가방법으로 채택되고 있다. 이에 반해, 충남 혁신학교 종단연구는 학생의 역량을 수행형 과제를 통해 평가하도록 설계되었다. 이는 앞서 살펴본 바와 같이, 대학-교육청이 연구에 대한 서로의 기대와 요구를 조율하면서 대안적인 학생역량 진단 방법을 탐색하고, 그 진단방법의 실행가능성을 학교의 참여를 통해 확인하는 과정을 통해 결정되었다. 구체적인 특징은 다음과 같다.

첫째, 학생성과 혁신의 영역을 충남교육청의 참학력 정의에 근거하여 학생의 역량을 정의하고, 혁신학교 지향성과 학생들의 학교 경험에 민감한 특성을 고려하여 측정영역과 수행과제를 설계하였다. 충남교육청의 참학력은 ‘학생이 핵심역량을 바탕으로 삶의 길을 찾고 더불어 살아가는 데 필요한 힘’으로, 핵심역량에는 자기관리능력, 다중문해력, 문제해결능력, 대인관계능력, 민주시민의식, 문화적 소양, 생태적 감수성의 7개 역량을 포함하였다. 충남 혁신학교 종단연구에서는 이들 7개 역량들의 위계적 특성을 고려하여, 크게 ① 자기관리역량(성장지향성, 자기조절학습), ② 사회문화적 역량(민주적 의사소통, 생태적 소양), ③ 문제해결역량(학업성취도, 창의적 문제해결력)으로 범주화하였다. 특히, 생태적 감수성은 ‘자연과 생명을 소중히 여기고, 에너지, 물질, 생명의 순환계의 일원으로 생태적인 삶을 실천하는 능력(충청남도교육청, 2019a, b)’으로, 당시 다른 시도교육청에서는 전면명 명시되지 않았던 특징적인 핵심역량이었는데, 이러한 차별성을 살려 생태적 소양을 중요한 학생성과의 영역으로 설계하였다.

둘째, 정의된 하위 역량 중 민주적 의사소통, 생태적 소양, 창의적 문제해결력은 실제적인 문제해결의 과정과 결과를 관찰함으로써 타당하게 진단될 수 있다고 보고, 이를 진단하기 위한 학생 수행과제를 설계하였다. 이 때, 초등학생이나 중학생이 학급, 학교, 지역사회에서 실제로 겪을 법한 가상의 시나리오나 초등학생이나 중학생이 참여할 수 있을 법한(관심이 있거나 고민할 수 있는) 학교, 지역사회, 국가 및 초국가적 상황이나 이슈를 활용하여 문제상황을 설계하였다. 먼저, 창의적 문제해결 과제의 경우, 비구조화된, 혹은 명확하고 직접적인 해결책을 도출하기 어려운 상황의 시나리오를 제시하여, 학생들이 그 문제를 어떻게 정의하고 접근하는지를 관찰하고자 하였다. 다음으로, 민주적 의사소통은 의사결정이 필요한 상황에서 이해관계가 충돌하거나 의견대립이 뚜렷한 혹은 입장이 다양한 문제를 해결해야 하는 상황으로, 주로 학급 혹은 학교에서의 이슈를 다루었다. 마지막으로 생태적 소양은 자연현상, 생명존중, 환경적 이슈를 중심으로, 지구적 맥락과 개인적 맥락 간의 관계에 대한 인식을 관찰하고자 하였다. 구체적인 과제 맥락의 예시가 <표 2>에 제시되었다.

〈표 2〉 충남 혁신학교 학생성과(역량) 진단을 위한 과제 특성

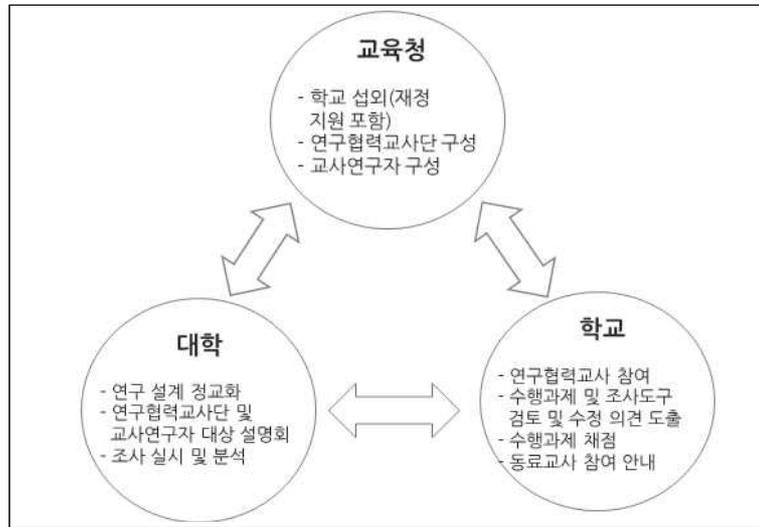
학생 역량	하위 역량	진단 방법	수행과제의 특성	
			과제 맥락 예시	시수
자기관리역량	성장지향성	자기보고식	-	-
	자기조절능력	자기보고식	-	-
사회·문화적 역량	민주적 의사소통	수행과제(개인) 자기보고식 동료평정	학급 내 갈등 해결을 위한 의사소통의 절차 기획 - 학급 내 자리 배치 갈등(초) - 학교 내 탁구대 활용 갈등(중)	1차시 (온라인)
	생태적 소양	수행과제(개인) 자기보고식	나와 동·식물, 지구환경 간의 상호의존성 분석(마인드맵 활동) - 플라스틱 쓰레기로 고통받는 물개(초/중 공통)	1차시 (온라인)
문제해결역량	학업성취도	학교수준 자료	-	-
	창의적 문제해결력	수행과제(팀) 자기보고식	학교의 문제를 해결하기 위한 공동의 해결방안(즐겁게 실천할 수 있는 새로운 방법) 탐색 - 학교의 환경문제(초) - 사이버폭력 문제(중)	2차시 (오프라인)

셋째, 수행과제의 내용과 초등학교, 중학교의 교과 교육과정의 성취기준과의 연계성을 구체화하여, 학교의 여건에 따라 교과 혹은 비교과 수업의 차시 내에서 시행이 가능하도록 설계하였다. 다만, 명시적인 교육과정이 아니라도 학교의 조직과 문화적 요소를 통해서 배울 수 있는 절차적 지식에 초점을 맞추었다. 최종적으로 창의적 문제해결력 과제는 2차시 분량의 모둠활동으로 설계하였으며, 민주적 의사소통과 생태적 소양 과제는 각 1차시 분량의 개인과제로 설계하였다.

3. 연구진(대학)-교육청-학교 간 협력 체제

기존의 교육종단연구에서는 학교를 연구의 대상 혹은 협조자로 간주하였던 반면, 충남 혁신학교 종단연구에서는 학교를 자료의 생산자 혹은 연구협력자로 간주하여, 연구 협력을 위한 체제를 구체적으로 설계하였다. 연구진(대학)과 교육청은 연구과정에 대한 연구대상 학교의 이해와 참여가 필수적이라는 데 공감대를 형성하였다. 이에 연구대상 학교가 3년 이상의 장기 연구에 참여하되, 학교의 질적인 변화를 체계적으로 분석하기 위하여 연구대상 학교의 교사들이 연구수행 과정에 적극적으로 참여하는 방식의 ‘학교참여기반 종단연구’를 설계하게 되었다. 이 때, 연구대상의 연구참여를 강조하고, 이론의 정립 자체에 관심을 갖는 것은 아니라는 점에서 참여실천연구(이용숙 외, 2005; 정지웅 외, 1995; Hall, 1981)와 유사하지만, 연구대상의 실천을 직접적으로 개선하고자 하지 않는다는 점에서 참여실천연구와는 구별된다.

연구 수행을 위해 교육청과 대학, 학교는 다음과 같은 형태로 각자의 역할을 분담하였다.



[그림 3] 교육청, 대학, 학교의 역할 분담

교육청에서는 가장 먼저, 중단연구에 참여할 혁신학교와 일반학교를 지역과 학교 규모 등을 고려하여 선정하고 섭외하는 역할을 담당하였다. 학교에서는 한 번 시작하면 3년 동안 지속적으로 참여해야 하고, 다양한 방식의 자료 수집 과정에 개입해야 하기 때문에 연구 참여에 소극적이었다. 그럼에도 불구하고 교육청에서는 중단연구 참여를 통해 학교가 얻을 수 있는 장점(학교별 진단의 기회)을 설명하고, 실행 과정에 필요한 재정적 지원 방안을 제시하였다. 연구 참여에 대한 학교 내 교사들 간 합의가 되지 않은 학교의 경우, 교육청의 담당 장학사가 학교를 방문하여 교사들에게 직접 설명하는 기회를 마련하기도 하였다. 또한, 연구 수행 기간 동안 다수의 참여 학교와 연구진이 소통·협력하기 위해 연구협력교사단을 구성하였고, 학교별 면담 진행을 위해 연구진 외 교사연구자를 초등 4명, 중등 3명으로 섭외하는 역할을 담당하였다.

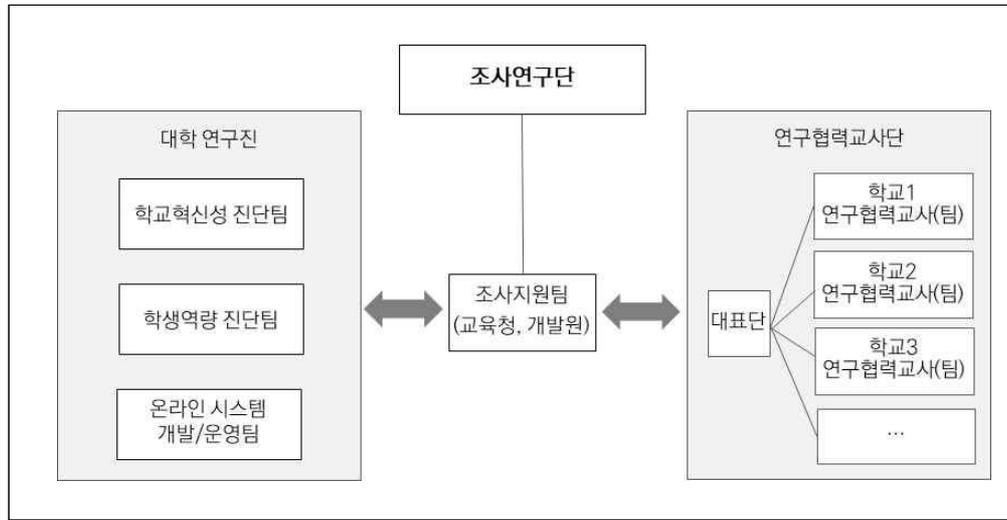
대학에서는 학생 수행과제와 혁신성 진단도구(설문지, 면담 질문)를 검토하여 수정·보완하고, 패널 대상을 확정하는 등 연구 설계를 정교화 하였다. 그리고 연구협력교사 및 교사연구자들과 연구의 목표 및 수행 방법을 공유하는 작업을 일차적으로 수행하였다. 연구의 목표가 단위학교의 효과 혹은 교사나 학생의 성취를 평가받거나 판단하기 위한 것이 아니라, 혁신학교의 효과와 영향요인을 모니터링하기 위하여, 포집학교의 자연스러운 성장과정을 기록·분석하는 것임을 공유된 상태에서 이에 맞는 자료 수집 및 시행이 가능하기 때문이다. 이를 위해 설명회와 채점 방법 연수 등을 실시하였고, 새롭게 개발된 온라인 시스템의 시연회를 통해 학교의 교사와 학생의 참여가 원활하게 이루어질 수 있도록 안내하였다. 이상의 준비 과정을 토대로 현재 교사와 학생 대상의 설문조사와 면담, 학생 수행과제를 시행하고 결과를 분석 중이다.

연구에 참여하고 있는 학교에서는 연구협력교사를 중심으로 연구 수행 과정에 참여하고 있다. 연구협력교사는 연구참여학교에 근무하는 교사 2-3인으로 구성하여, 총 37인의 교사로 구성되었다. 중단연구에 흥미와 적극성을 보이는 교사로, 주로 학교별 연구대상 학년(1차년도 기준 초등 학교 4학년, 혹은 중학교 1학년)의 부장교사와 혁신 담당교사를 포함하거나, 학교 내 전문적 학습공동체를 중심으로 참여하도록 제안하였다. 이들과의 원활한 소통을 위하여 연구협력교사를 대표하는 별도의 그룹을 형성하여 협의과정의 효율성을 높였다. 연구협력교사들의 구체적인 역할이 <표 3>에 제시되었다.

〈표 3〉 연구수행 단계별 연구협력교사의 역할

자료 수집	계획 및 시행	분석·종합
전반	<ul style="list-style-type: none"> · 학내 연구의 필요성과 목적 공유 · 학내 자료수집 관련 의견 및 일정 조율 · 조사연구단과의 일정 조율 	-
학교혁신성 진단	<ul style="list-style-type: none"> · 교사 및 학생 대상 설문조사 안내, 모니터링 및 독려 · 교사 및 학생 대상 면담조사 대상 섭외, 면담조사 진행 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 설문조사 및 면담조사 결과 해석에 대한 자문
학생역량 진단	<ul style="list-style-type: none"> · 수행과제 내용 및 실행가능성 검토 · 교내 수행과제 시행 안내 및 연수 · 학생 수행 관찰 	<ul style="list-style-type: none"> · 수행과제 온라인시스템 사용성 평가 · 교내 수행과제 채점 연수 · 학생 수행과제 채점 및 분석

교육청과 대학, 그리고 학교가 함께하는 학교참여기반 중단연구의 운영 체계는 [그림 4]와 같다. 먼저, 조사연구단은 실질적인 연구운영 주체로, 양적 및 질적 조사를 통해 혁신학교들의 학교조직, 학교문화, 교수-학습 혁신, 학생 성장 차원의 변화와 관련된 정보를 수집·분석한다. 학교혁신성 진단팀과 학생역량 진단팀으로 구성하였으며, 학교혁신성 진단은 양적연구자와 질적연구자가 협력하고, 학생역량 진단은 양적연구자들이 주도적으로 진행하였다. 조사지원팀은 조사연구단 내에서 각 연구팀과 연구협력교사(팀) 간 연계·협력을 지원하기 위한 연구진-학교 연계 실무 담당자로, 공주대학교의 지방교육정책개발원 소속 연구원과 충남교육청 연구협력관으로 구성되었다. 연구단의 자료수집 일정에 따라 연구협력교사단의 과업 및 일정을 관리하고 조율하는 역할을 담당한다.



[그림 4] 학교참여기반 종단연구 운영시스템

IV. 결론

본 연구는 충남 지역에서 수행 중인 학교참여기반 혁신학교 종단연구 사례를 중심으로 지역 대학과 교육청, 학교의 소통 및 협력 과정을 분석하고, 지역형 교육종단연구의 특징을 드러내기 위해 수행하였다. 충남 교육청과 지역 대학은 각자의 인적·물적 자원을 활용하여 지방교육정책개발원을 설치하였다. 이를 매개로 양 기관의 장학사와 연구자는 혁신학교 종단연구 설계를 위한 협의를 시작하였고, 지속적인 소통과 협력을 토대로 2019년 연구 계획 수립, 2020년 연구 실험 및 설계의 정교화 과정을 거쳐, 2021년 현재 교육청과 대학, 그리고 학교가 참여하는 1차 년도 종단연구를 수행하고 있다.

세 주체의 긴밀한 소통과 협력이 교육종단연구의 설계 및 운영에 미친 영향은 두 가지로 정리된다. 첫째, 충남 혁신학교의 핵심 가치를 반영한 종단연구 설계가 가능하였다. 충남교육청은 ‘새로운 학교문화로 참학력을 실현하는 미래지향 공교육 모델학교’로 혁신학교를 정의(충남교육청, 2020)하는데, 이를 반영하여 종단연구 개념 모형을 설정하였다. 우선, ‘새로운 학교문화 구현’을 위한 토대로 학교조직의 혁신 영역을 설정하였고, 조직 혁신을 기반으로 한 학교공동체의 문화적 토양을 학교문화 혁신으로 설정하였다. ‘참학력 실현’을 목표로 한 수업의 변화를 ‘교수-학습 혁신’ 영역으로 설정하고, 이러한 변화를 토대로 한 ‘학생의 성장’을 학교 혁신 영역의 일부로 규정하였다. 특히, ‘생태적 감수성’을 학생 성장의 하위 역량으로 포함하였는데, 이는 충남교육청에서 참학력 실현을 위해 강조하고 있는 미래핵심역량을 반영한 결과이다. 이를 통해 충남교육청 혁신학교 정책의 차별성을 반영한 지역 교육종단연구를 설계하였다.

둘째, 연구 설계 및 실행을 위한 소통과 협의, 실행 과정에서 학교 교사의 연구 참여 방식을 구체화하였다. 학교 혁신의 과정에서 교사는 실천가이자 연구자의 입장에서 혁신의 주체이자 동력이 되어야 한다는 요구가 있다(김현진 외, 2017). 교사에게 ‘연구자’의 권한을 부여하고 연구에 참여하도록 하여 이론과 실제의 차이를 줄이고, 교사 스스로의 행위 중 반성의 과정을 통해 전문성의 발달을 이루게 될 것으로 기대한다(Schön, 1983). 교육 현장의 실천가이자 연구자로서 현장

을 해석하고 성찰하기 위해서는 연구의 장(場)인 학교를 독립적 관점에서 들여다보아야 하지만, 실제 준비(실험) 연구를 수행한 결과 연구자로서 훈련받지 않은 교사들이 현장과 거리를 유지하며 연구에 참여하는 것이 어렵다는 점을 확인하였다. 이에 최종적으로는 연구협력교사로 명명하고 연구 참여에 대한 공감대 형성 및 과업에 대한 이해를 바탕으로 조사 도구 검토, 학내 일정 조율, 학생 수행 과제 채점 등의 역할을 부여하였다. 충남교육청이 강조한 학교 교사의 연구 참여 방식이 구체화됨으로써 타 지역과는 다른 지역 교육중단연구의 실행 구조를 형성하였다.

향후 지역대학과 교육청, 학교가 함께하는 지역형 교육중단연구 수행이 원활하게 이루어지기 위해 주목해야 하는 사항은 다음과 같다. 첫째, 다양한 배경의 구성원 간 동일한 수준의 연구 이해도를 갖추기 위해 노력해야 한다. 예컨대, 교육중단연구의 모형을 이해하고 다양한 자료수집 방법의 실시 목적, 구조 등을 연구단 구성원이 동일하게 이해하고 있어야 일관된 연구 수행이 가능하다. 이 과정은 결국 연구단 내 소통과 협의의 과정을 통해 확보할 수 있다는 점에서 긴밀하고 지속적인 소통과 내용 공유를 위한 노력이 이루어져야 한다. 다음으로 개발원의 연구 지원 시스템 구축이 필요하다. 지금까지는 개발원 내 개인연구자가 학교와 연구자 간 소통을 매개해왔기 때문에 구성원의 변화에 따라 개발원의 역할 수행 방식이 달라질 수 있는 상황이다. 개인이 아닌 시스템의 작동에 따른 교육청과 대학의 소통과 협력이 일어날 수 있도록 개발원 내 연구지원 담당 조직을 설치하고 업무를 분장하는 등의 변화가 필요하다. 같은 맥락에서 개발원 내 전문 연구자 보강을 통해 연구 전문성을 강화하여야 한다. 현재 개발원 인력은 교육청 행정인력의 일부와 파견교사로 구성되어 있어, 연구 전문성을 보강할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 구경호, 강태경, 박은희(2020). 경남교육중단연구. 경상남도교육청교육연구정보원. 2020-021.
- 김성식, 김양분, 강상진, 김현철, 신중호(2007). 한국교육중단연구2005(III): 조사개요보고서. 한국교육개발원. 연구보고 RR2007-20.
- 김영천(2011). 교육연구에서의 통합연구방법(mixed research method): 개념과 시사점. 초등교육연구, 24(1), 305-328.
- 김현진, 김은영, 이은상, 계보경, 이은환 (2017). 미래학교 설립·운영 모델 개발 연구. 대구: 한국교육학술정보원.
- 민윤, 이승준, 황현정, 김병준(2018). 교육정책과 연구의 선순환 방안 연구: 경기도교육연구원 보고서의 생산과 활용을 중심으로. 경기도교육연구원 현안보고 2018-01.
- 박경호, 권희경, 김정아, 남궁지영, 최인희, 송승원, 김위정(2020). 2020 한국교육중단연구: 고등학생의 교육 경험과 성장(II). 한국교육개발원. 연구보고 RR2020-27.
- 서울특별시교육연구정보원(2011). 서울교육중단연구2010 사용자매뉴얼. 서울: 서울특별시교육연구정보원.
- 성기선, 김준엽, 박소영, 민병철(2012). 경기교육중단연구 연구설계 및 문항개발 연구. 한국교육연구네트워크.
- 심준섭(2008). 행정학 연구의 대안적 방법으로서의 방법론적 다각화: 질적 방법과 양적 방법의 결합. 한국행정연구, 17(2), 3-31.
- 안영은, 송진주, 정송(2020). 연구-정책 선순환을 위한 『서울교육중단연구』 1기 성과분석: 정책지식생산을 중심으로. 서울특별시교육청교육연구정보원 2020-66.
- 이경상, 안선영(2009). 한국 청소년 패널조사(KYPS) VII: 1-6차년도 조사개요 보고서. 한국청소년정책연구원. 연구보고 09-R01.
- 이경상, 이순래(2017). 한국청소년패널조사에서의 종단적 최초표본이탈에 영향을 미치는 표본특성 요인. 한국청소년연구, 28(2), 157-195.
- 이용숙 · 김영천 · 이혁규 · 김영미 · 조덕주 · 조재식(2005). 교육현장 개선과 함께하는 실행연구방법. 서울: 학지사.
- 정송, 노연경, 이청아(2020). 증거기반 정책수립 활성화 방안: 서울교원중단연구 2020을 중심으로. 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 정지웅과 참여연구회원(1995). 참여연구법과 그 사례. 서울 : 서울대학교출판부.
- 주영효, 엄준용, 연보라, 정영모(2017). 서울교육중단연구 1기 성과분석. 서울특별시교육청교육연구정보원 교육정책연구소. 정책연구 2017-78.
- 충청남도교육청(2019a). 충남 참학력 초등학교 교육과정. 충청남도교육청.
- 충청남도교육청(2019b). 충남 참학력 중학교 교육과정. 충청남도교육청.
- 충청남도교육청(2020). 2020학년도 혁신학교 운영 계획. 내부자료
- 함은혜, 양병찬, 김은경, 허은정, 김영식, 이진철, 박빛나(2019). 충남 혁신학교 중단연구 설계. 충청남도교육청.
- 함은혜, 변현정, 임다미, 허은정, 신호재, 권대광, 박빛나(2020). 충남 혁신학교 중단연구(준비). 충청남도교육청.

Hall, B. L. (1981). Participatory research, popular knowledge and power: A personal reflection. *Convergence: An International Journal of Adult Education*, 14(3), 6-19.

Schön, D. A. (1983). *The reflective practitioner: How professional think in action*. NY: Basic Books.

경상남도교육청 교육연구정보원 <https://gerii.gne.go.kr/gerii/main.do>

제주특별법 교육특례 관련 조례의 특징과 입법과제

고전 (제주대학교)

백규호 (제주대학교 특별연구원)

목 차

1. 논의 목적

2. 제주특별법 교육특례의 개관

- 제정 배경, 특별자치도 교육특례의 특징

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징

- 교육조례 현황과 특징, 특별자치도 특성화 조례 사례

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제

- 교육 자치기본조례-미활용 특례조례 제정, 미활성화 조례 개정 및 활용

1. 논의 목적

□ 2021년은 지방교육자치가 본격 실시된 지 30년 그리고 '제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법'(이하 제주특별법)에 근거하여 이른바 제주형 교육자치가 실시된 지 15주년을 맞음.

- 제주특별법은 고도의 교육분권 취지에 따라 법률 중에서는 최초로 '교육자치'의 장(제6장)을 두고 제정되었고, 현재 전국에서 유일하게 과반수의 교육의원(5인)이 남아있는 곳으로 자치입법에 대한 검토는 제주형 교육자치의 특징을 보여줌. 국제자유도시의 개발 및 기반조성이 일환으로 '교육환경의 조성' 장을 두고 각급 교육기관의 설립운영에 특례를 두고 각종 조례가 제정되어 있음.

- 이 발표는 교육조례 검토를 통해서 제주 교육자치의 자치입법권의 실현 현황을 진단하고 과제를 제시하고자 시도됨.

2. 제주특별법 교육특례의 개관(1)

□ **(배경)** 제주특별자치도는 2006년 2월 21일 「제주특별법」을 제정하고 2006년 7월 1일부로 시행함(같은 법 제1조(목적) 조항 참고). 「제주특별법」제6조에 따라 「제주특별법」이 다른 법률에 우선 적용됨을 명확하게 제시함. 특히, 「제주특별법」제20조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양) 제1항을 통해 제주특별자치도는 고도의 자치권 보장을 위해 외교, 국방, 사법 등의 국가 존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정 능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기로 규정함.

2. 제주특별법 교육특례의 개관(2)

□ (관련 조항) 제주특별법 제1조, 제6조, 제20조 등

제1조(목적) 이 법은 종전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제6조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 제주자치도의 조직·운영, 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제 완화 등에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. 다만, 다른 법률에 제주자치도에 관하여 특별한 규정이 있는 경우에는 그러하지 아니하다.

제20조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양) ① 지원위원회는 제주자치도의 경우 외교, 국방, 사법 등의 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 제주자치도의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 제주자치도에 이양하기 위한 계획(이하 "이양계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

2. 제주특별법 교육특례의 개관(3)

□ (정의) 제주특별자치도는 일반적인 도에 부여된 권한과는 달리 고도의 자치권이 부여된 특별지역, 선도적인 지방분권을 실현하고 지역의 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여받아 자율적인 정책 결정과 스스로의 책임 하에 지역경영을 해 나가는 특별지역(제주특별자치도, 2007a).

※ (의의) 제주특별자치도가 고도의 자치권을 갖는다는 것은 단체자치와 주민자치가 고도로 실현된다는 것의 의미한다. 즉, 대외적으로 국가로부터 독립하여 그 자신의 사무를 자율적으로 처리하고 대내적으로 주민들의 의사의 따라 이를 처리하는 것의 의미한다(신용인, 2014: 44-45).

2. 제주특별법 교육특례의 개관(4)

□ (특별자치도 내 교육자치) 제주특별자치도 교육자치는 제주도의 교육적 특성을 살려서 고도의 교육분야 자치권이 보장되도록 특별자치도를 설치하여 대외적으로 실질적인 교육에 관한 지방분권을 보장하고, 교육규제 완화 및 국제적인 교육 기준을 적용하여 국제적인 교육환경을 조성하고 대내적으로 제주특별자치도의 교육문제를 교육당사자 등 지역주민들의 의사에 따라 이를 처리한다는 의미로 해석

2. 제주특별법 교육특례의 개관(5)

□ 제주특별법 제정 시(2006.2.21.) 해당 법률상 교육분야 주요 내용

교육자치제의 선도적 실시	국제적 교육환경 조성
<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육감·교육의원 주민직선제 최초 도입 ◦ 교육위원회를 도의회 상임위원회 일원화 <ul style="list-style-type: none"> - (구성) 교육의원 5, 일반 도의원 4 - (권한) 교육분야 일부 사항 전결권 부여 ◦ 현행 3개 교육청을 행정시 단위로 통합하여 2개 교육청 운영 ◦ 보조기관·소속교육기관 설치, 정원 등을 조례 위임 ◦ 지방교육재정의 자율권 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 교육재정교부금의 법정률 지원 <ul style="list-style-type: none"> ※ 보통교부금 총액의 1.57% - 자치도의 교육재정 부담률 <ul style="list-style-type: none"> ※ 도세 총액의 3.6%→조례 위임 	<ul style="list-style-type: none"> ◦ 교육과정의 자율성이 인정되는 초·중등 자율학교 설립·운영 ◦ 국제적인 교육 프로그램 운영이 가능한 국제고등학교 설립 허용 ◦ 경제자유구역과 동일하게 대학 뿐만 아니라 유·초·중등학교에도 외국교육기관 설립·운영 ◦ 대학설립·운영에 관한 특례 <ul style="list-style-type: none"> - 도내 대학내 외국대학교육 과정 설치 허용 - 학사 및 전문학사 학위과정을 함께 운영할 수 있는 대학설립운동 - 외국대학교육 교육과정을 공동운영 하거나 연계하여 운영할 수 있도록 함.

2. 제주특별법 교육특례의 개관(6)

□ **(분야별 특례 내용)** 나민주·고전·백규호·차지철(2018)의 연구를 토대로 제주특별자치도와 16개 시도의 **도교육감과 보조기관 및 소속 교육기관 관련 특례, 교육위원회와 교육의원 관련 특례, 각급 교육기관의 설립·운영 특례, 교육지원 및 투자 강화 관련 특례, 영어교육도시의 조성 등 그 외 사항, 특별법 상 자율학교 특례 등 교육 분야 주요 차이점을 정리하면 다음과 같음.**

2. 제주특별법 교육특례의 개관(7)

□ **(특례1) 도교육감과 보조기관 및 소속 교육기관 관련 특례**

- 제주도는 도교육감 피선거 자격이 교육경력 또는 교육행정경력 합산 5년 이상으로, 16개 시·도(합산 3년 이상)와 차이가 있음.
- 부교육감을 별도의 인구, 학생수 기준 없이 별정직지방공무원으로 1인 임명이 가능하며, 부교육감 사무분장은 조례로 위임. 교육감 소속 보조기관 설치·운영, 보조기관·교육기관·하급행정기관 공무원 배치를 조례(16개 시·도 대통령령 범위 내 또는 법령이 정한 기준에 따라 조례 위임)로 정함.
- 교육지원청 특례로 교육지원청의 관할구역과 명칭, 조직과 운영, 교육장 임명 시 후보자 공개모집 등을 대통령령이 아닌 도조례로 위임. 교육장의 사무분장 특례로 고등학교의 운영·관리에 관한 지도·감독에 관한 사무도 위임 가능.

2. 제주특별법 교육특례의 개관(8)

□ (특례2) 교육위원회와 교육의원 관련 특례

- 제주특별법에 교육위원회 구성을 9명(도회의의원 4명, 교육의원 5명)으로 구성토록 규정한 반면, 16개시.도는 도의회 구성관련 조례에 위임. 교육의원 선거 및 피선거자격, 교육위원회 위원 겸직 등의 금지는 교육의원이 있는 제주도만 규정하고 있음. 등

□ (특례3) 각급 교육기관의 설립. 운영 특례

- 제주도는 「사립학교법」 등에 규정된 학교법인 설립. 운영 관련 사항을 교육부장관에서 교육감(고등학교 이하 학교 등) 또는 도지사(대학교육기관 등)에 권한 이양하였으며, 관련 규정을 대통령령 또는 교육부령에서 도조례로 위임.

- 유아교육 및 초. 중등교육 특례를 두어 해당 조항에 대하여 교육부장관의 권한을 도교육감으로 이양했으며, 대통령령 또는 교육부령 사항을 도조례로 위임. 등

2. 제주특별법 교육특례의 개관(9)

□ (특례4) 교육지원 및 투자 강화 관련 특례

- 16개 시도는 기준재정수입액이 기준재정수요에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서 그 부족한 금액을 기준으로 보통교부금 총액을 교부함(「지방교육재정교부금」 제5조제1항). 그러나 제주도는 보통교부금 총액의 1만분의 157로 산정함(「제주특별법」 제83조제1항)

- 교육비특별회계 전출비용 특례를 두어 제주도세 총액에서 도조례로 정하는 비율(「제주특별자치도교육비특별회계 전출에 관한 조례」에 의거 1천분의 50)의 금액을 교육비특별회계로 전출하(「제주특별법」 제84조제1항). 또한 제주도의 고등학교 이하 각급학교 및 고등교육기관에 대한 부지의 매입, 시설의 건축 또는 학교의 운영에 필요한 자금 지원 가능의 조항을 두고 있음.

2. 제주특별법 교육특례의 개관(10)

□ (특례5) 특별법 상 자율학교 특례

- 「자율학교의 지정 및 운영에 관한 훈령」은 2020년 10월 13일 지역의 특성에 맞는 자율성이 제한되고 있다는 현장의 요구가 있고, 법령에서 보장하는 자율학교의 자율성이 실제 현장에서 작동되도록 하고자 시·도교육감에 권한을 이양함으로써 지역과 학교의 특색을 살린 학교 운영 및 지방교육자치를 활성화하고자 폐지. 시도는 교육규칙으로 관련 기준 정함.

- 자율학교와 제주형 자율학교 간 주요 차이 조항은 학칙 내용 추가, 교직원 정원배치기준 위임, 교원의 임용 및 전보유예 추가, 교원 연수 및 특별수당 지급 추가, 학력인정 조항 추가, 교과 추가 관련 조항 추가, 유아교육 특례, 초·중등교육특례, 외국인 기간제 교원 임용 조항 추가 등이 있음 단, 자율학교 운영대상, 자율학교 교육감 직권 지정권은 자율학교에는 존재하지만 제주형 자율학교에는 존재하지 않음.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(1)

□ 교육 관련 조례의 범위

- (교육조례의 개념) 교육 관련 조례란 교육과 관련된 법령에 따라 제정된 모든 조례(광의적 개념)를 의미하지만, 실무적으로 도의회의 조례 제정 시 이에 직접적인 영향을 받는 관할 도청 및 교육청의 소관 사무에 해당하는 조례(협의적 개념)를 의미하는 것이 합리적임(고전, 2015). 다만, 본 연구에서는 단위학교에 직접 영향을 주는 제주특별자치도 교육 관련 조례를 제주특별자치도 교육청 소관 사무에 해당하는 조례로 봄.

※ 평생교육과 관련된 조례도 학교교육과 양분되는 중요한 영역의 교육조례라 할 수 있다. 광의적 개념의 교육조례인 경우, 도의 각 부처에서 담당하는 환경교육, 문화예술교육, 관광교육 등 관련된 조례 또한 학교교육과 밀접한 연관이 있다는 점에서 교육 관련 조례라 할 수 있다(고전, 2015).

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(2)

□ 제주특별자치도 교육조례의 특징

- (구성 현황) 제주특별자치도 교육관련 조례는 16개 시도에 공통적으로 적용되는「교육자치법」에 따른 조례, 제주특별자치도의 고도의 자치권 보장과 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 등을 위한「제주특별법」에 근거한 조례, 「지방공무원법」 등 교육 관련 법령을 토대로 제정되는 조례, 자치사무 관련 조례 등으로 구성되어 있다.
- (특징) 제주특별자치도의 조례 제정은 전반적으로 제주특별법에 근거를 둔 위임입법 형태로 제정된 조례가 다수이다. 이는 교육자치 및 국제화 교육환경 조성 등 입법취지를 반영하고 있는 것으로 판단되고 교육청 주관의 조례가 대종을 이룬다. 반면 도청은 교육비특별회계와 대학, 평생교육, 교육복지 조례 등을 다루는 등 이원화된 특징을 보인다.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(3)

□ 제주특별자치도교육청 소관부서별 교육조례의 제정 현황

- (소관부서 현황) 제주특별자치도교육청은 「제주특별법」 제79조, 제80조 및 「교육자치법」 제32조를 근거로 「제주특별자치도교육청 행정기구 설치조례」에 따라 1실 2국 2담당관 13과 1추진단으로 구성되었다. 실질적인 업무에 따라 소관부서를 나눈다면 총 16개 부서(2담당관 13과 1추진단)가 관련 조례를 소관하여 업무를 추진.
- (교육조례 수) 도교육청 소관부서별 교육 관련 조례의 수는 173개(법무 행정 서비스 '21.10.1.기준)이며, 부서(감사관, 정책기획과, 교육예산과 등 16개과)별 소관 조례 현황과 주요 내용(제정 근거, 제정일, 개정횟수 등)을 정리하면 다음과 같음.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(4)

□ 제주특별자치도교육청 부서별 소관 조례 현황

구분	부서명	소관 조례 수	비고	구분	부서명	소관 조례 수	비고
1	소통지원관	0		10	체육건강과	18	
2	감사관	3		11	민주시민교육과	20	
3	정책기획과	9		12	학생인권증진추진단	3	
4	교육예산과	13		13	총무과	14	
5	국제교육협력과	14		14	교육행정과	12	
6	안전복지과	12		15	교육재정과	12	
7	학교교육과	11		16	교육시설과	5	
8	교원인사과	4		합계	16개 부서	173	
9	미래인재교육과	23					

출처: 연구자가 제주특별자치도교육청 법무행정서비스 및 국가법령정보센터 검색('21.10.)을 통해 내용을 정리함.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(5)

□ 제주특별자치도교육청 특성화 조례 사례(1)

- (학교자치 조례의 분할 제정) 학교자치 조례는 2019년 1월 1일 광주를 시작으로, 전북(2019.2.1.), (2019.11.11.), 전남(2020.11.5.), 인천(2020.11.9.), 강원(2021.6.4.) 등 5개 경기도에서 제정됨.

- 제주는 2021.1.8. 학생의 조례 제정 청원을 반영하여 학생인권 조례가 제정 후 교원의 교육활동 보호 조례가 같이 제정됨. 이와 관련하여 학부모회 설치 및 운영 조례가 개정되고 학교 교육활동 보호 조례는 폐지가 됨.

구분	조례명	폐기, 재·개정일	비고
1	「제주특별자치도 학교 교육활동 보호에 관한 조례」	2021.1.8.	폐기
2	「제주특별자치도교육청 학생인권 조례」		제정
3	「제주특별자치도교육청 교원의 교육활동 보호 등에 관한 조례」		제정
4	「제주특별자치도교육청 학교 학부모회 설치 및 운영 등에 관한 조례」		개정 [2019.1.2. 제정]

출처: 연구자가 국가법령정보센터 검색('21.10.)을 통해 내용을 정리함.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(6)

□ 제주특별자치도교육청 특성화 조례 사례(2)

- (지역 특수성 반영 조례) 조례는 지역의 특수성, 지역 주민의 법 인식 또는 민도 등을 가장 잘 반영할 수 있는 지역 사회의 약속이다. 따라서 제주 지역만이 가지고 있는 역사성, 지역 언어, 국제 교육에 대한 의지 등을 반영된 조례가 있는지 여부를 살펴보는 것도 중요함.

구분	조례명	제정일	비고
1	「제주특별자치도 각급학교의 4·3평화·인권교육 활성화에 관한 조례」	'13. 4.10.	개정 2회
2	「제주특별자치도교육청 제주이해교육 활성화 조례」	'15. 8.13.	개정 0회
3	「제주특별자치도교육청 제주어교육 활성화 조례」	'15.12.30.	개정 1회
4	「제주특별자치도교육청 평화와 상생 정신 구현을 위한 국제화 교육활동 지원 조례」	'19. 7.31.	개정 1회

출처: 연구자가 국가법령정보센터 검색('21.10.)을 통해 내용을 정리함.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(7)

□ 제주특별자치도교육청 특성화 조례 사례(3)

- (선도적 조례로 평가받는 조례) 매년 수많은 민의를 반영한 조례들이 사회·경제·문화 등 시대의 흐름에 따라 17개 시도에서 제·개정되고 있다. 시대의 흐름을 타는 조례는 새로 탄생하고, 일부 개정을 통해 시대의 역행하지 않도록 조정되며, 도민의 법 인식 등에 멀어진 조례는 자연스럽게 폐기된다. 이러한 조례의 선순환 과정 중 선도적인 조례를 찾아 이를 널리 공유하는 활동 동안 매우 중요하다.

- 한국지방자치학회가 매년 선정하는 우수 교육조례로 「제주특별자치도 교육행정 참여를 통한 속의민주주의 실현」(이하 "제주 속의민주주의 조례")(제15회 우수조례, '19.2.), 「제주특별자치도교육청 난치병학생 교육력 제고를 위한 지원 조례」(이하 "제주 난치병학생 교육지원 조례")(제16회 우수조례, '20.2)가 선정된 바 있다.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(8)

□ 법률 적합성 관점에서의 교육조례 평가

- (필요성) 조례의 합헌성·강제성·실효성 등을 토대로 행정의 효과적인 집행으로 학생 등 교육당사자를 포함한 모든 주민의 삶이 나아질 수 있도록 지속적인 조례 제·개정이 선순환되어야 함. 특히, 지역 민도, 지역 사안의 특수성 등을 토대로 제정·개정된 조례가 행정적으로 결합이 있는 지의 여부를 중간 점검함으로써 추후 조례 개정 또는 타 조례 제정을 통한 보완 등 후속 조치를 위한 분석이 필요함.
- (평가 기준) 이에 행정의 법률적합성 원칙인 법률의 우위 및 유보의 원칙, 법률의 법규 창조력을 판단 준거를 기준으로 도교육청 부서별 소관 조례인 173개를 분석해 보고자 한다. 조례는 우선 법령에 위반되어서는 안 된다(법률의 우위 원칙). 이와 관련한 조례 제정권의 한계는 성문법규로서의 조례가 갖는 가장 기본적인 한계로서 실정법의 명문규정에 관계없이 인정되는 통설이다. 「헌법」 제117조제1항과 「지방자치법」 제22조 본문의 “법령의 범위 안에서”의 표현은 이를 의미하다(백승주, 2012: 69).

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(9)

- 지역 주민의 의사만이 지역주민을 구속할 수 있듯이 민도와 지역 사안의 특수성을 종합적으로 고려하고 법률의 위반하지 않고 교육감 소관 범위 내에서는 조례의 법규 창조력 또한 보장되어야 할 것임.
- 따라서, 도교육청 소관 조례 173개의 제1조 목적 조항을 토대로 법령 근거가 직접 제시된 조례(법률유보의 원칙, 위임조례)와 미제시된 조례(법규 창조력, 자치조례)로 구분함. 다만, 조례의 제1조 목적 조항 상 법령 근거가 미제시 되었더라도 내용상 위임 조례인 경우가 있을 수 있음. 하지만 이 연구에서는 법령 근거 제시 유무에 따라 위임·자치 조례를 구분하고자 함.

(기준일) 2021.10 / (단위) 개 또는 횟수

구분	위임조례	자치조례	전체 수
조례 수(개)	88	85	173
평균 개정 횟수*(횟수)	2.0	0.5	1.3

출처: 연구자가 국가법령정보센터 검색(21.10.)을 통해 내용을 정리함.

* (평균 개정 횟수) 조례 수 ÷ 조례 개정 횟수 / 평균 개정 횟수의 결과값은 소수 둘째자리에서 반올림

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(10)

- 홍정선(2018: 323)은 위임조례 위주의 조례입법 극복방안(조정찬, 2004) 연구 등을 토대로 입법의 실제상 위임조례가 자치조례보다 압도적으로 많다고 주장함. 그 이유는 주민의 권리제한 또는 의무부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다는 「지방자치법」 제22조 단서의 규정에 따라 자치조례로 정할 사항에 대하여도 개별 법률에서 위임을 하는 것이 일반화되었기 때문이라는 것임.
- 제주특별자치도 교육조례는 총 173개의 조례 중 위임조례의 수가 88개, 자치조례의 수가 85개로 판단된다. 이는 홍정선(2018)의 견해와는 다르게 제주특별자치도에서는 위임조례 수가 압도적으로 많지 않고 자치조례 수보다 약간 많게 제정된 특징을 보임.

3. 교육특례 관련 조례의 현황과 특징(11)

- 이는 도의회(교육의원 또는 교육위원회 소속 도의원 등)에서 교육 관련 현상에 관심을 가지고 민도, 지역의 특수성을 반영한 교육조례 발굴에 노력한 것으로 볼 수 있음. 단, 본 연구에서는 조례의 제1조 목적 조항상 법령 근거가 미제시 되었더라도 내용상 위임 조례인 경우가 있을 수 있으나 위임조례와 자치조례의 구분을 조례 제1조 목적상 법령 근거의 직접 제시 유무로 구분한 결과임.
- 아울러, 평균 개정 횟수(위임조례 2.0회, 자치조례 0.5회) 현황를 토대로 위임조례는 잦은 관련 법률 개정 따라 후속 개정이 빈번히 이루어지는 특징을 보임. 상대적으로 개정 횟수가 적은 자치조례에 경우에는 민도 등을 토대로 시대적 흐름에 맞게 도의회의 지속적 관심을 가질 필요가 있음.

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(1)

1. 제주특별법 교육특례 관련 교육 자치기본조례 제정 논의

- 지방자치단체는 스스로의 판단과 책임으로 지역주민의 행정수요에 대응하는 행정서비스를 창출하려는 노력을 기울이고 있으며, 이러한 노력은 조례라는 규범형식을 통해 선언됨. 이렇게 어느 한 분야의 정책들을 일정한 방향으로 이끌어 가면서 관련 정책들을 통합적으로 조정하고자 하는 조례의 유형을 **자치기본조례**가 부를 수 있음(최환용 정명운, 2014: 19)
- 교육조례에서도 "기본조례"라는 조례명으로 교육청 소관 조례 수가 일부 있으나, 정책 수행 등을 위한 개별조례와는 차이가 없는 것으로 파악됨.
- ※ (제정현황) 위임조례가 90% 이상 차지, 자치기본조례가 10% 내외 불가(최환용 정명운, 2014: 20)
- 제주특별법 제1조(목적) 등 입법취지에 따라 제주도의 지역적, 역사적, 인문적 특성 등을 고려한 자치기본조례의 제정 논의 필요
- 단, 제주만의 교육자치 원칙, 주민의 권리의무 내용, 관련 기본계획 수립 및 시행, 다른 조례의 관계를 규정하는 방식 등을 종합적으로 고려하여 함.

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(2)

2. 미활용된 특례의 교육조례 제정 검토

- 제주특별자치도교육청(2021)에 따르면 제주특별법 상 교육자치, 교육환경 조성, 국제교육* 분야별 특례 수는 283건으로 총 특례 수 대비 활용 건수는 219건(77%), 미활용 건수는 64건(23%)으로 파악됨.
- * (교육자치) 교육감 및 교육위원회제도, 교육재정, 조직 및 인사 등 / (교육환경 조성) 유아-초중등교육, 제주형 자율학교 운영 등 / (국제교육) 영어교육도시 국제학교, 국제고등학교, 외국교육기관 등
- 조례 제정을 요하는 특례 수(145건) 대비 84건(58%)는 제정, 61건(42%)은 미제정 된다고 보고됨. 미제정된 분야별 특례는 사립학교 20건, 유아교육 18건, 초중등교육 14건, 국제학교 및 외국교육기관 5건, 지방공무원 및 보조기관 4건으로 파악됨.
- 이에, 미활용된 특례는 주민의 공감대, 관련 교육행정의 지원의 시급성 등 종합적으로 분석 후 필요한 분야에 대한 조례 제정 필요

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(3)

3. 미활성화된 교육조례의 개정 및 활용(1)

- (제2부교육감제의 도입) 제주특별자치도교육청은 「제주특별법」 제79조 제1항 내지 제2항에 따라 부교육감을 국가공무원 1명과 별정직지방공무원 1명을 둘 수 있으며, 그 정수와 사무분장에 관한 사항은 도조례로 정하도록 규정됨. 타 시도는 「교육자치법」 제30조(보조기관) 제1항에 따라 부교육감 1인(인구 800만명 이상이고 학생 150만명 이상인 시·도는 2인)을 두되, 「국가공무원법」 제2조의2의 규정에 따른 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보하도록 규정됨.

- 이에, 타 시도에서도 정무 부교육감의 필요성이 제기되고, 부교육감의 교육감 임용 등 부교육감 제도에 대한 지속적으로 요구가 있어서 일부 국회의원이 「교육자치법」 개정법률안을 발의하기도 함.

※ 정청래(2020.7.21.) (개정안) 인구 800만명 이상 또는 학생 150만 명 이상, 부교육감 1인(지방직)

※ 강민정(2021.3.23.) (개정안) 부교육감 1인(일반직, 정무직, 별정직 지방직, 장학관), 인사권(교육감)

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(4)

- 부교육감은 「교육자치법」에 따라 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명함. 그러나 해당 조항은 교육감 직선제가 도입되기 전에 만들어진 조항임에 따라 시민들이 선출하는 지방자치단체장들의 역량이 향상된 현재 상황을 제대로 반영하지 못한다는 지적이 있음.

- 지방교육자치 강화를 위해 교육감이 임명하는 부교육감을 둘 수 있도록 해 정무적, 행정적으로 부교육감의 역할과 책임을 증대할 필요가 있음에 따라 도교육청은 「제주특별법」 특례, 필요 시 관련 조례 개정 등에 따라 제2부교육감제의 도입을 적극 검토할 필요가 있음.

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(5)

3. 미활성화된 교육조례의 개정 및 활용(2)

- (교육장 공모제 실시) 제주는 2006년 5월 3일 「제주특별법」 제98조제5항에 따라 「제주특별자치도교육감 소속 공모하는 교육장의 자격 등에 관한 조례」를 제정·시행함.
- 제주는 포함한 17개 시·도는 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조 제3항에 따라 교육지원청에 교육장을 두되 장학관으로 보하고, 그 임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다 라고 규정됨. 같은 법 시행령 제5조, 제6조 등에 따라 교육지원청 명칭·위치 및 관할구역 등, 교육장의 분장사무의 범위 등을 규정하고 있으나 법령 상 교육장의 임용에 관한 사항을 별도로 규정되어 있지 않음에 따라 교육감의 소관사무로 파악.
- 이에, 2021년 현재 경기, 광주, 전북, 울산 등 교육청은 교육장공모제를 도입·운영하는 것으로 파악되나 제주는 관련 특례 및 조례가 있음에도 불구하고 「제주특별법」이 제정된 2006년 이후 교육장 공모제를 미 실시

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(6)

- 제주특별자치도는 「제주특별법」에 따라 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되어야 한다는 점, 「교육자치법」에 따라 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 토대로 제주교육의 발전이 이루어져야 한다는 점 등을 종합적으로 고려 후, 필요 시 관련 조례 개정 등 후속 조치가 필요함.
- 아울러, 최근 교육자치가 교육부와 시도교육청 간 단순한 권한 배분의 문제를 넘어 자율성과 책임성을 바탕으로 지역적 특성과 다양성을 고려한 진정한 학교자치 실현을 목적으로 한다는 점에서 광역단위와 단위학교의 자치의 연결고리인 기초단위의 교육자치를 위한 교육장 공모제 도입에 대한 검토가 필요한 시점임.

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(7)

3. 미활성화된 교육조례의 개정 및 활용(3)

- (국제고 설립 재논의) 제주는 「제주특별법」 제217조에 따라 국제화된 전문인력의 양성을 목적으로 하는 고등학교(이하 "국제고등학교"라 한다)를 설립·운영할 수 있도록 규정됨. 같은 법 시행령 제47조 내지 제49조, 관련 조례 및 규칙 등을 통해 국제고등학교 설립 운영 등을 위한 필요한 사항을 규정함.

- 제주는 「제주특별법」 제217조에 따라 국제고등학교를 설립·운영하고 있지 않음. 이는 「제주특별법」 제223조에 따른 국제학교가 설립·운영함으로써 국제고등학교에 대한 관심도 부족 등을 이유로 들 수 있음.

4. 결론: 교육조례 관련 입법과제(8)

- 이와 관련하여 도의회는 "국제고등학교의 실효성 확보를 위한 특례 확대 개정"을 요청하였고, 도교육청은 "제주형 자율학교의 교육과정 운영 및 고교학점제 추진을 통해 국제화 교육이 가능함에 따라 개정 필요성이 없으며, 관련 조항 전체 삭제 필요"라고 답변(2021.3.16.)한 것으로 파악됨.

- 따라서 국제고등학교의 설립·운영은 「제주특별법」의 특례 중 미활용되는 특례로 해석되기 보다는 도민, 도교육청, 도의회 등의 설립 의지 등 공감대 형성 또는 확인이 선행 후 추진 여부를 결정하는 것이 합리적이라 판단. 사실, 영어교육도시의 국제학교의 경우는 극히 제한적인 입학생만이 제주도 도민의 자녀가 입학하기 때문에, 순수 제주의 중등 국제교육은 국제고등학교 설립을 통하여 가능할 것으로 전망. 그러나 특별한 지원없는 외국어고교조차 외면당하고 있는 것이 제주도의 현실이라는 점에서 국제고교의 설립은 전향적으로 검토할 필요가 있음.

참고문헌

- 강명희(2019). 자치입법권의 한계와 확대방안. 법제, 686, 140-170.
- 강인태, 현승아(2020). 제주특별자치도 교육의원 제도 운영의 문제점과 개선 과제에 대한 고찰. 지방자치법연구, 20(3), 209-240.
- 고전(2019). 교육자치 역사와 정신. 2019 대한민국 교육자치 컨퍼런스 자료집(주제발표).교육부,시도교육감협의회.
- 고전(2018). 한국 교육행정·교육자치제 원리 논의, 그 연원에 대하여. 교육행정학연구, 36(2), 1-30.
- 고전(2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. 교육법학연구, 29(1), 1-30.
- 고전(2016). "제주특별자치도의 교육자치 10년, 특별했는가?"(기초발제문), 교육자치 10년의 성과와 과제, 정책토론회 자료집 (2016.10.10), 제주특별자치도교육청, pp.5-34.
- 고전(2015a). 제주특별자치도 교육관련 조례의 현황 및 내용 평가. 제주발전연구원
- 고전(2015b). 한국의 지방교육자치 헌법정신과 제도원리는 수정되어야 하는가? -지방자치발전위원회의 교육자치와 지방자치 통합 계획 논평-. 광복 70년, 지속가능한 사회를 위한 교육의 재설계. 한국교육학회 연차학술대회 교육행정분과자료집(2015. 8. 28), 1-19. 한국교육학회·한국교육개발원·한국교육과정평가원 공동 주최.
- 고전(2015c). 학부모 연구의 입법적 과제와 교육법학적 접근. 교육법학연구, 27(1), 1-23.
- 고전(2014a). "교육의원 일몰제의 규범적 타당성 진단연구" 교육법학연구 26(2). 대한교육법학회. 23-47.
- 고전(2014b). "2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석" 교육법학연구 26(3). 대한교육법학회. 1-25.
- 고전(2014c). 한국의 지방교육행정 개혁 동향과 시사점. 동아시아의 지방교육행정 개혁 사례와 시사점. 국제학술대회 자료집 (2014. 8. 30). 대한교육법학회·한국지방교육연구소·서울여자대학교 공동 주최.
- 고전(2010). 지방교육자치제도 개정에 관한 논의. 지방자치법연구, 10(2), 65-90.
- 고전(2009a). "제주특별자치도법상 교육관련 쟁점분석" 교육법학연구 21(1). 대한교육법학회. 1-20.
- 고전(2009b). "제주특별자치도 교육분야 3년간의 성과와 과제". 포럼자료집. 제주특별자치도교육위원회. 1-36.
- 고전(2007a). "제주특별자치도 설치에 따른 교육자치제 변화 연구". 교육행정학연구 25(3). 한국교육행정학회. 197-218.
- 고전(2007b). "제주도 교육자치제의 성과와 과제". 포럼자료집. 제주특별자치도의회.
- 고전(2007c). "지방교육자치에 관한 법률관련 헌법소원 분석" 교육법학연구 19(2). 대한교육법학회.
- 고전(2003). 교육위원 선출 방법의 적합성 분석. 교육행정학연구, 21(4), 45-68.
- 고점유(2008). "제주도 교육자치 성과와 과제". 제주특별자치도의회 행정구조개편연구회.
- 국회입법조사처(2015). "제주 국제학교의 운영 및 관리 실태와 개선방향" 현안보고서(2015.9.10) Vol. 262

- 김용(2013). "지방의회 통합형 교육위원회의 활동 및 그 특징 분석". 교육행정학연구 31(3).
- 김동희(2016). 행정법 I. 박영사.
- 나민주·고전·백규호·차지철(2018). 세종특별자치시 조성을 위한 법률적·제도적 연구. 충북대학교 산학협력단.
- 박규성(2016). 행정법론(상). 박영사.
- 백승주(2012). 행정입법과 자치입법론. 법원사.
- 백혜선(2014). "제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구". 제주대 박사논문.
- 백혜선 외(2010). "특별자치도로서 제주의 교육재정 실태분석 및 확충방안". 교육재정경제연구.
- 백혜선(2009). "제주특별자치도 출범 3주년과 교육분권 성과". 미간행 보고서. 제주대 대학원.
- 신용인(2014). 생명평화의 섬과 제주특별법의 미래. 도서출판 각.
- 이기우(2008). "상임위원회로서 교육위원회의 위상과 개선과제". 제주특별자치도의회 위상과 향후 과제(정책세미나 자료집). 제주특별자치도의회.
- 이덕난(2015b). "제주특별자치도 교육자치 10년의 성과와 과제: 입법분야". 제주특별자치도의회 토론회(2015.5.22)자료집. 제주특별자치도의회 등 공동개최. 43-77면.
- 이덕난(2015a). "제주 국제학교 과실송금 허용 입법추진의 쟁점 및 과제". 이슈와 논점(988). 국회입법조사처.
- 이덕난 외(2014). "외국인학교·외국교육기관·국제학교의 법적 쟁점 분석". 교육법학연구 26(2). 대한교육법학회. 159-160면.
- 제주발전연구원(2009). 제주특별자치도의 이해. 대영문화사.
- 제주특별자치도교육청(2015). 제주형 자율학교운영 보고서. 제주특별자치도교육청.
- 제주특별자치도교육청 교육자치추진단(2021). 교육자치추진단 운영 성과 백서. 제주특별자치도교육청.
- 제주특별자치도청(2007a). 제주특별자치도 추진백서. 제주특별자치도청.
- 제주특별자치도청(2007b). 제주특별자치도 추진백서 부록. 제주특별자치도청.
- 하봉운(2015). "제주특별자치도 교육자치 10년의 성과와 과제: 교육재정분야". 제주특별자치도의회 토론회(2015.5.22)자료집. 제주특별자치도의회 등 공동개최. 15-41면.
- 홍정선(2018). 지방자치법(제4판). 박영사.
- 홍정선(2020). 행정법원론(상). 박영사.
- 황준성·임소현·고전·이덕난(2014). 지방교육자치법규 입법현황 및 개선방안 연구. KEDI.
- 허영(2015). 한국헌법론(전정11판). 박영사.
- 제주특별자치도교육청 법무행정서비스 및 국가법령정보센터 사이트