

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

일시 2024년 4월 20일(토), 10:30~16:40

장소 대구교육대학교 인문사회관 107호

|주최|  한국교육행정학회

 한국교육재정경제학회
The Korean Society for the Economics and Finance of Education

 한국교원교육학회
The Korean Society for the Study of Teacher Education

 한국교육정치학회
Korean Society Of The Politics Of Education

 한국지방교육경영학회
The Korean Society for the Study of Local Education Management

|주관|  한국교원교육학회
The Korean Society for the Study of Teacher Education

 한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

|후원|  국가교육위원회
National Education Commission

 대구교육대학교

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



모시는 글

존경하는 한국교육행정학회, 한국교원교육학회, 한국교육재정경제학회, 한국교육정치학회,
한국지방교육경영학회 회원 여러분,

겨우내 얼었던 땅위에 새싹이 움트고 나뭇가지의 꽃망울들이 제 각기 한창인 봄입니다.
짧기에 더 찬란한 계절 4월을 맞이하여 연합학술대회가 올해에도 개최되어 기쁘게 생각합
니다. 특히 올해부터는 기존의 4개 학회에 더해 한국지방교육경영학회가 함께하게 되어 더
큰 의미를 주는 듯합니다.

인구절벽으로 대변되는 저출산·고령화 사회의 본격화, AI를 비롯한 각종 첨단 과학기술의
발달, 기후 변화와 자원의 고갈 문제, 그리고 사회적 갈등의 심화 등 오늘날 우리 사회는
큰 변화의 변곡점에 놓여있습니다. 그리고 우리의 교육 역시 이와 같은 사회적 변화의 영향으로
부터 결코 자유롭지 못한 것이 사실입니다.

이와 같은 상황 속에서 국가교육위원회가 사회적 합의에 기반한 교육비전의 제시, 교육정책의
일관성과 지속성 추구라는 사명을 갖고 출범하였으며, 현재 중장기 국가교육발전계획을 수립
하고 있습니다. 그리고 이 계획에 담길 ‘국가교육발전’의 비전과 구체적 내용 하나하나들은 우리
5개 학회 모두에 있어서 중요한 학문적 이슈이며, 사회적 기여의 방향이기도 할 것입니다.

이에 올해 연합학술대회는 “국가교육발전의 쟁점과 과제”라는 대주제를 가지고 개최합니다.
오전에는 대주제에 관한 천세영 충남대 명예교수님의 주제 발표에 이어 5개 학회 학회장들의
지정토론과 종합토론이 진행될 예정입니다. 오후에는 세 개의 분과로 구분되어 진행됩니다.

분과 1에서는 한국교육행정학회가 “중장기 교육여건 개선” 등의 주제로 논의를 이어나가고, 분과 2에서는 한국교원교육학회와 한국교육재정경제학회가 “국가교육발전과 교원정책”, “대학과 지역사회의 협력과 연계”라는 주제로 발표와 토론을 진행합니다. 마지막으로 분과 3에서는 한국교육정치학회와 한국지방교육경영학회가 “대학입시에서의 공정성”, “지방시대의 교육공정성”이라는 주제로 발표와 논의를 이루어나갈 예정입니다.

바쁘심에도 이 자리를 함께 준비해주신 학회장님들, 관련 위원장님들 그리고 사무국 관계자 분들께 감사드립니다. 그리고 이 자리에 함께 해주시고 계신 모든 회원님들께 감사드립니다. 또한 후원과 함께 축하 영상인사를 보내주신 이배용 국가교육위원회 위원장님을 비롯한 관계자 여러분들께도 감사드립니다.

이번 연합학술대회를 통하여 국가교육발전과 관련된 보다 심도 깊고 활기찬 논의가 진행 되길 기대합니다. 그리고 5개 학회의 전문성이 충분히 표출되기를 바랍니다. 또한, 그 결과가 국가교육위원회가 수립하는 국가교육발전계획에 중요한 구슬이 되기를 기대해봅니다. 아울러 이번 연합학술대회가 학회 간 활발한 교류와 건설적 논의의 훌륭한 마당이 되어 회원여러분, 학계, 교육현장, 그리고 우리의 교육 전반의 발전에 기여할 수 있길 소망합니다. 감사합니다.

2024. 4. 20.

한국교육행정학회, 한국교원교육학회, 한국교육재정경제학회,
한국교육정치학회, 한국지방교육경영학회를 대표해서

한국교원교육학회 회장 **황준성** 올림

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



축사

안녕하세요.

국가교육위원회 위원장 이배용입니다.

먼저 한국교육행정학회, 한국교원교육학회, 한국교육재정경제학회, 한국교육정치학회, 한국지방교육경영학회의 연합학술대회 개최를 축하드립니다.

꽃이 활짝 피고 있는 따뜻한 봄날에 오늘의 뜻깊은 행사를 주최해주신 황준성 학회장님, 김도기 학회장님, 양성관 학회장님, 이정미 학회장님, 주현준 학회장님께 감사드리며, 주제발표를 해주실 천세영 명예교수님께도 감사 인사드립니다.

아울러 행사를 주관해주신 한국교원교육학회 관계자분들께도 감사의 말씀을 드립니다.

그간 우리나라 교육은 많은 성과를 보여왔습니다. 세계 최상위 수준의 학업성취도와 높은 고등 교육 진학률을 보이고 있으며, 교육을 토대로 성장한 인재들이 광복 후 70여 년을 이어온 기적 같은 변영의 원동력이 되었음은 우리가 잘 아는 바입니다.

하지만 여기 계신 분들도 잘 아시다시피 오늘날 저출생과 고령화, 인공지능과 디지털 대전환, 학령인구 감소, 사회 양극화 심화 등 앞으로 맞닥뜨려야 할 미래는 우리 교육에 큰 숙제를 안겨주고 있습니다.

그런 측면에서 오늘 학술대회의 주제인 ‘국가교육발전의 쟁점과 과제’는 매우 시의적절하다고 생각하며, 중장기 국가교육의 방향을 설정하는 국가교육위원회와도 밀접한 관련이 있다고 할 것입니다.

우리 교육의 발전방향과 과제를 논하는 오늘의 자리가 우리나라 교육 발전에 귀중한 밑거름이 될 것으로 기대하며, 전문가의 분석과 통찰을 바탕으로 각 분야에서 우리 교육의 문제점과 개선방안을 지혜롭게 짚어주실 것이라 기대합니다.

저희 국가교육위원회도 다양한 전문가와 소통하여, 2035년을 목표로 하는 중장기 국가교육발전 계획을 내실있게 수립해 나가도록 하겠습니다.

오늘 함께하신 학회 관계자분들께서도

국가교육위원회와 중장기 국가교육발전계획에 많은 관심과 지원을 부탁드립니다.

마지막으로 다시한번 학술대회 개최를 축하드리며, 다섯 개 학회의 지속적인 발전을 기원합니다.
감사합니다.



국가교육발전의 쟁점과 과제



프로그램

시간	프로그램		
10:30~11:00	개회식	사회: 임선빈(한국교원교육학회 사무총장) 개회식 및 인사말 - 개회사: 황준성(한국교원교육학회) - 인사말: 김도기(한국교육행정학회), 양성관(한국교육정치학회), 이정미(한국교육재정경제학회), 주현준(한국지방교육경영학회) - 영상축사: 이배용(국가교육위원회 위원장)	
11:00~12:30	주제발표	좌장: 고전(제주대 교수) 국가교육발전의 쟁점과 과제 - 발표: 천세영(충남대 명예교수) - 지정토론: 김도기(한국교육행정학회), 황준성(한국교원교육학회), 양성관(한국교육정치학회), 이정미(한국교육재정경제학회), 주현준(한국지방교육경영학회) - 종합토론	
12:30~13:30	점심식사(60분)		
학회별 학술대회	분과 1(107호)	분과 2(101호)	분과 3(102호)
13:30~14:50	한국교육행정학회 중장기 교육여건 개선 사회: 구성우(신한대) 발표 1 미래 환경 분석에 따른 초중등교육 변화의 방향 - 장봉석(국립목포대) / 정성수(대구교대) 발표 2 중장기 초중등 교원수급모델 수립의 방향 - 이갑재(충북대) 발표 3 미래교육을 위한 중장기 디지털 학습여건 개선의 방향 - 이재진(한국교원대) 발표 4 교육여건 개선을 위한 초중등 교육재정의 변화와 방향 - 이선호(KEDI) / 이호준(청주교대) 토론 김성기(협성대) / 이재덕(한국교원대) 계보경(KERIS) / 김병주(영남대)	한국교원교육학회 국가교육발전과 교원정책 좌장: 이재덕(한국교원대) 발표 1 국가교육 발전계획에서의 교원정책 방향 및 과제 탐색 - 전제상(공주교대) 발표 2 중장기적 국가교육발전을 위한 교원자격 제도 개선 방안 - 이동업(KEDI) 토론 김갑성(한국교원대) / 차성현(전남대) 박상완(부산교대)	한국교육정치학회 대학입시에서의 공정성 발표 대학입시에서의 공정성 - 박대권(한국학중앙연구원) 토론 함승환(한양대) / 김주아(KEDI)
	14:50~15:20	휴식(30분)	
15:20~16:40	한국교육행정학회 자율주제 사회: 구성우(신한대) 발표 1 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 학생인권조례 효용의 조절효과 - 김범주(국회입법조사처) 발표 2 학생맞춤융합지원 정책의 쟁점과 과제 - 최예슬(KEDI) 발표 3 역사적 제도주의 관점에서의 교원양성정책 변화 분석 - 김한나(충신대) / 이영신(서원대) 토론 문영빛(경남정보대) / 오범호(서울교대) 민윤경(KEDI) ※ 본과세션 종료 후 한국교육행정학회 (임시)총회가 개최됩니다.	한국교육재정경제학회 대학과 지역사회의 협력과 연계 발표 1 대학의 지역사회 기여도 진단을 위한 지표 개발 - 민숙원(KRIVET) 발표 2 한일 간 대학 기반 지역활성화 사업 비교 - 남수경(강원대) 토론 이현국(대전대) / 심우정(한남대)	한국지방교육경영학회 지방시대의 교육공정성 좌장: 박수정(충남대) 발표 1 교육발전특구와 공정성: 지역균형 발전 관점에서 - 김용(한국교원대) 발표 2 학습결손 방지를 위한 학급 규모 기준 - 안병훈(선문대) 토론 오세희(인제대) / 김민희(대구대)

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



Contents

주제 발표 / 대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색

9

천세영(충남대 명예교수)

지정토론 1 / 학교교육의 정체성에 관한 교육행정학자의 성찰

47

김도기(한국교육행정학회장)

지정토론 2 / “대한민국교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 대한 토론 - 국가교육발전계획 수립 논의를 더해

53

황준성(한국교원교육학회장)

지정토론 3 / ‘대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색’을 읽고

63

양성관(한국교육정치학회장)

지정토론 4 / “대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 관한 토론

69

이정미(한국교육재정경제학회장)

지정토론 5 / “대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 관한 토론

77

주현준(한국지방교육경영학회장)

국가교육발전의 쟁점과 과제



분과 1-1 한국교육행정학회

중장기 교육여건 개선

발표 1	미래 환경 분석에 따른 초·중등교육 변화의 방향	83
	- 장봉석(국립목포대) / 정성수(대구교대)	
발표 2	중장기 초중등 교원수급모델 수립의 방향	103
	- 이길재(충북대)	
발표 3	미래교육을 위한 중장기 디지털 학습 여건 개선의 방향	117
	- 이재진(한국교원대)	
발표 4	교육여건 개선을 위한 초중등 교육재정의 변화와 방향	143
	- 이선호(KEDI) / 이호준(청주교대)	
토론		
	김성기(협성대) • 185 / 이재덕(한국교원대) • 189 / 계보경(KERIS) • 195 / 김병주(영남대) • 203	

.....

분과 1-2 한국교육행정학회

자율주제

발표 1	적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 학생인권조례 효용의 조절효과	209
	- 김범주(국회입법조사처)	
발표 2	학생맞춤통합지원 정책의 쟁점과 과제	235
	- 최예슬(KEDI)	
발표 3	역사적 제도주의 관점에서의 교원양성정책 변화 분석	251
	- 김한나(총신대) / 이영신(서원대)	
토론		
	문영빛(경남정보대) • 271 / 오범호(서울교대) • 277 / 민윤경(KEDI) • 283	

분과 2-1 한국교원교육학회

국가교육발전과 교원정책

발표 1	국가교육 발전계획에서의 교원정책 방향 및 과제 탐색	289
	– 전제상(공주교대)	
발표 2	중장기적 국가교육발전을 위한 교원자격제도 개선 방안	315
	– 이동엽(KEDI)	
토론		
	김갑성(한국교원대) • 373 / 차성현(전남대) • 377 / 박상완(부산교대) • 383	

분과 2-2 한국교육재정경제학회

대학과 지역사회의 협력과 연계

발표 1	대학의 지역사회 기여도 진단을 위한 지표 개발	401
	– 민숙원(KRIVET)	
발표 2	한일 간 대학 기반 지역활성화 사업 비교	415
	– 남수경(강원대)	
토론		
	이현국(대전대) • 453 / 심우정(한남대) • 457	

국가교육발전의 쟁점과 과제



분과 3-1

한국교육정치학회

대학입시에서의 공정성

발표 대학입시에서의 공정성 465

– 박대권(한국학중앙연구원)

토론

함승환(한양대) • 481 / 김주아(KEDI) • 487

.....

분과 3-2

한국지방교육경영학회

지방시대의 교육공정성

발표 1 교육발전특구와 공정성: 지역균형발전 관점에서 495

– 김용(한국교원대)

발표 2 학습결손 방지를 위한 학급 규모 기준 511

– 안병훈(선문대)

토론

오세희(인제대) • 527 / 김민희(대구대) • 533

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



주제
발표

대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색

천세영

충남대 명예교수



서序, 온고지신 溫故知新

역사에서 배우자

대한민국 교육기적,
사실이나 이론 구축은 못했다

오늘의 문제, 이론적으로 기적의
비밀을 지우고 있기 때문이다.

·보수와 부모와 선생의 사명은
·보이지 않는 울타리를 지키는 것이다

·미래는 모험을 통해 창조된다

서, 역사에서 배우자

소크라테스: 모른다는 사실을 앎이 지식이다.

·이론과 지식은 경험과 상식으로부터
·재구성된다.

서,
대한민국
교육기적,
사실이나
이론
구축은
못했다:



인간자본론과 교육경제학의 근거:
교육은 경제성장의 독립변인



대한민국 교육 삼중핵론(천세영)



교실수업 삼위일체:
교과서+ 수업지도안+일제고사

세계인이 구축한
대한민국교육이론:
인간자본론
교육경제학
OECD-PISA &
S.Korea



Gary Becker(1930-2014)
1992 Nobel 경제학상

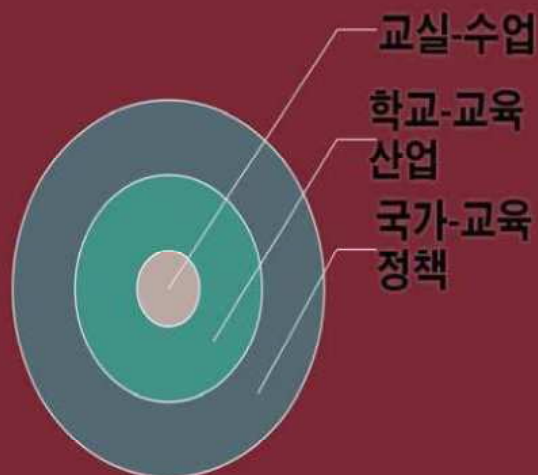


Theodore Schultz(1902-1998)
1979 Nobel 경제학상



Sir Angus Deaton(1945-)
2015 Nobel 경제학상

천세영의 시도:삼중핵 론 三重核論 Triple-Core Theory



“교육 발전이 역사의 주인이다!”

대한민국의 교육기적은 교육혁명을 통해 경제의 산업화와 정치의 민주화를 완성함으로써 개인 과 국가 발전의 제일 변인으로서 교육의 가치를 증명해 보였으며 많은 개발도상국들이 따라야 할 모범을 제시하였다. 이 책에서는 대한민국 교육기적의 비밀을 교실수업과 학교산업 그리고 정책리더십이라는 삼중핵론으로 설명하고 교육기적은 대한민국에서만 발생 가능한 특수사가 아닌 모든 나라에서도 가능한 보편사로서 규정하고 있다.

이 책이 제시하는 “교육국가 삼중핵론 Triple Core Theory of Education State”에서의 세 가지 핵은 수업과 학교와 정책이며 지구에 비유하자면 핵과 맨틀과 지표면이다. 핵에 해당하는 수업은 교실에서 이루어지는데 선생님과 학생 그리고 교과서의 합창이다. 맨틀에 해당하는 학교는 수업을 제공하는 기관이며 교육산업이라는 경제 섹터로 기능한다. 지표면에 해당하는 교육정책은 학교와 수업이 활성화될 수 있도록 조성하는 상호간 경쟁의 규칙을 말한다.

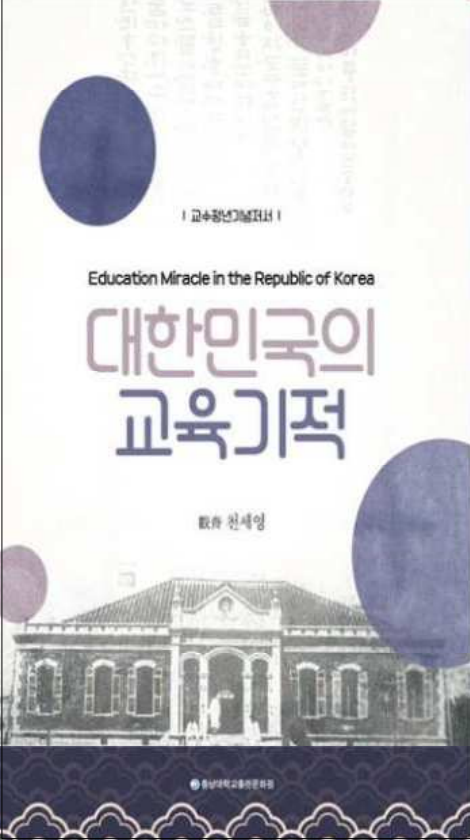
! 교육청년기념자료 !

Education Miracle in the Republic of Korea

대한민국의 교육기적

觀興 천세영





이 책은 다음 열 두 챕터로 구성되어 있다.

1. 자유를 향한 교육 여정
2. 교육이 자유를 만든다
3. 한글이라는 교육어
4. 한자로 배운 지식
5. 소중한 교과서
6. 고마운 선생님들
7. 사학의 자유
8. 대교장 교육감론
9. 교육재정의 안정
10. 만민고등교육현상
11. 교육정책리더십
12. 스마트교육과 코딩교육



자유를 향한 교육 여정

서,
오늘의 문제,
이론적으로 기적의
비밀을 지우고 있기
때문이다.

이론과 지식 곧 역사를 지우고서는 미래는 없다

고전을 버리고 유행만 따르면 미래는 없다.

안 가본 길도 가봐야하지만 있는 길은 먼저 가 봐야한다.

서, 보수적 어른과
부모와 선생의
사명은 보이지
않는 울타리를
지키는 것이다

진보적 자녀와 학생은 울타리를 늘
넘어서고자 한다.

보수적 부모는 울타리 밖을 다녀온
선생을 믿고 기다려야한다.

진보와 보수를 넘나드는 선생은 울
타리를 넓혀가야한다.

교육학은 교육 세계에서 선생이
며 교육문제는 곧 선생의 문제이다.

서,
미래는 모험을
통해 창조된다

•역사로 무장한 모험가만
이 길을 뚫을 수 있다

•모험과 창조는 적극적으
로 권장되어야한다

•모험은 현관을 열어 제치
는 데서 시작된다.

교실수업의 비밀

왜 중도탈락은 없었을까?

수업의 3요소: 학생-교사-
교육내용

한글과 한자의 기여

교과서와 교육과정

교육산업의 융성

교육산업지배구조로서의
교육자치제도

공교육산업:
공립학교/사립학교/대학

사교육및관련산업: 학원,
출판업,
교육시설기자재산업

국가교육정책 리더십

헌법정신: 31조

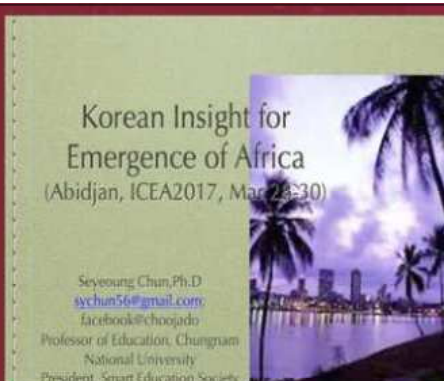
- 1항: 교육기회 균등의 원리
- 4항: 교육자치의 원리(자주성, 전문성, 정치적 중립성)

국가교육과정과 교과서

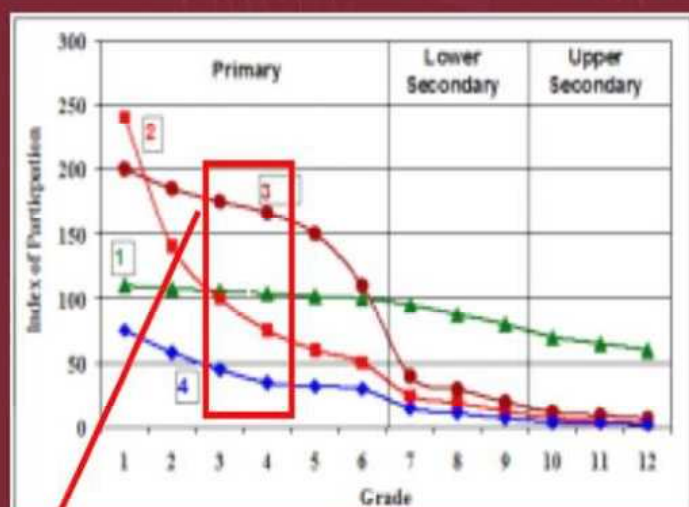
- 표준화된 교육내용으로 기초학력 보장
- 형성평가와 총괄평가 제도

교육재정 안정

- 지방교육재정교부금
- 교육세
- GDP 5% 국가의제



아프리카로부터
의 시사:
"중도탈락 고찰"



중도탈락은 왜 이때?



- 이론과 지식 곧 역사를 지우고서는 미래는 없다
- 고전을 버리고 유행만 따르면 미래는 없다.
- 안 가본 길도 가봐야하지만 있는 길은 먼저 가 봐야한다.

오늘의 문제, 이론적으로 볼 때 기적의 비밀을 지우고 있기 때문이다.

Remind again the
core key,
교실수업의 비밀:
"중도탈락은 왜
없었을까?"



최초의 교과: 스파르타 전사 훈련



최초의 학교: 김나지움



역사를 바꾼 위대한 교수법들!

Greek Chorus by Plato (Nomoi, 법률)

『법률』에서 절제는 시민교육의 목적이며

절제의 함양은 합창가무(chorus)와 전문

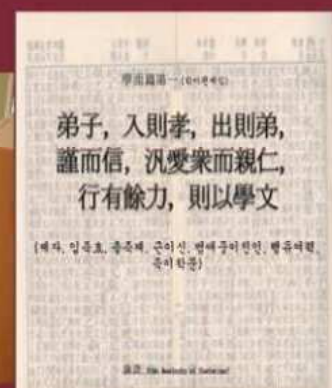
(gymnion)을 통한 설득으로 완성된다



Havruta by Jews



공자왈, 글자를 배우라!







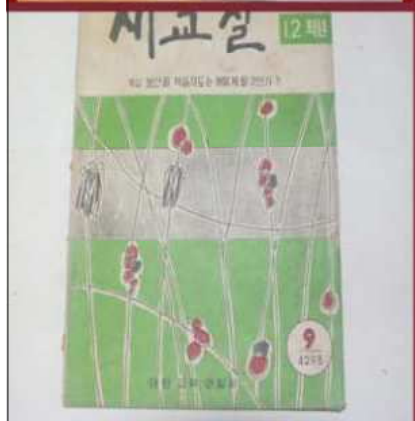
Pythagoras in the 'School of Athens'

- Father of mathematics

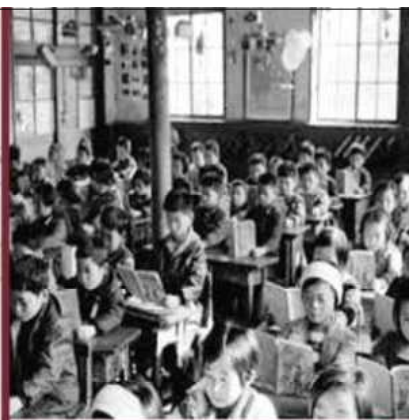
17 Equations That Changed the World
by Ian Stewart

1. Pythagoras's Theorem	$a^2 + b^2 = c^2$	Pythagoras, 530 BC
2. Logarithms	$\log xy = \log x + \log y$	John Napier, 1610
3. Calculus	$\frac{df}{dx} = \lim_{h \rightarrow 0} \frac{f(x+h) - f(x)}{h}$	Newton, 1668
4. Law of Gravity	$F = G \frac{m_1 m_2}{r^2}$	Newton, 1687
5. The Square Root of Minus One	$i^2 = -1$	Euler, 1750
6. Euler's Formula for Polyhedra	$V - E + F = 2$	Euler, 1751
7. Normal Distribution	$\phi(x) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma} e^{-\frac{x^2}{2\sigma^2}}$	C.F. Gauss, 1808
8. Wave Equation	$\frac{\partial^2 u}{\partial t^2} = c^2 \frac{\partial^2 u}{\partial x^2}$	J. d'Alembert, 1746
9. Fourier Transform	$f(\omega) = \int_{-\infty}^{\infty} f(x) e^{-i\omega x} dx$	J. Fourier, 1822
10. Navier-Stokes Equation	$\rho \left(\frac{\partial \mathbf{v}}{\partial t} + \mathbf{v} \cdot \nabla \mathbf{v} \right) = -\nabla p + \nabla \cdot \mathbf{T} + \mathbf{f}$	C. Navier, G. Stokes, 1845
11. Maxwell's Equations	$\nabla \cdot \mathbf{E} = \rho$ $\nabla \times \mathbf{E} = -\frac{1}{c} \frac{\partial \mathbf{B}}{\partial t}$ $\nabla \cdot \mathbf{B} = 0$ $\nabla \times \mathbf{H} = \frac{1}{c} \frac{\partial \mathbf{E}}{\partial t} + \mathbf{j}$	J.C. Maxwell, 1865
12. Second Law of Thermodynamics	$dS \geq 0$	L. Boltzmann, 1874
13. Relativity	$E = mc^2$	Einstein, 1905
14. Schrodinger's Equation	$i\hbar \frac{\partial}{\partial t} \Psi = H \Psi$	E. Schrodinger, 1927
15. Information Theory	$H = -\sum p(x) \log p(x)$	C. Shannon, 1949
16. Chaos Theory	$x_{n+1} = kx_n(1 - x_n)$	Robert May, 1975
17. Black-Scholes Equation	$\frac{1}{2} \sigma^2 S^2 \frac{\partial^2 V}{\partial S^2} + rS \frac{\partial V}{\partial S} + \frac{\partial V}{\partial t} - rV = 0$	F. Black, M. Scholes, 1990

**일제고사
뜻과
부활 논란**

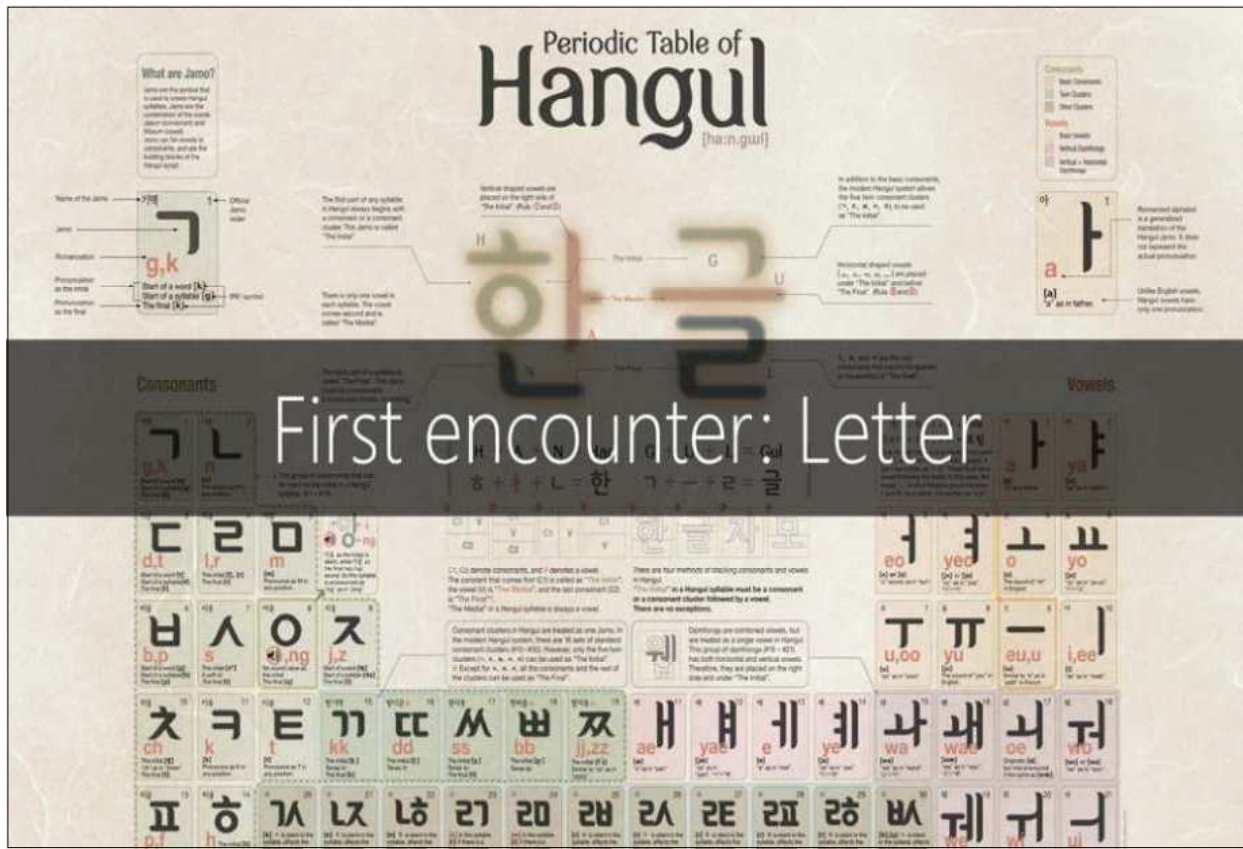


한국의 교육 수준 제도(學制)				
학급	주요 내용	비고	비고	비고
초등학교	1. 초등교육의 목표와 내용 2. 초등교육의 단계와 과정 3. 초등교육의 평가	초등학교는 6년제이다. 초등학교는 6년제이다. 초등학교는 6년제이다.	초등학교는 6년제이다. 초등학교는 6년제이다. 초등학교는 6년제이다.	초등학교는 6년제이다. 초등학교는 6년제이다. 초등학교는 6년제이다.
중학교	1. 중학교의 목표와 내용 2. 중학교의 단계와 과정 3. 중학교의 평가	중학교는 3년제이다. 중학교는 3년제이다. 중학교는 3년제이다.	중학교는 3년제이다. 중학교는 3년제이다. 중학교는 3년제이다.	중학교는 3년제이다. 중학교는 3년제이다. 중학교는 3년제이다.
고등학교	1. 고등학교의 목표와 내용 2. 고등학교의 단계와 과정 3. 고등학교의 평가	고등학교는 3년제이다. 고등학교는 3년제이다. 고등학교는 3년제이다.	고등학교는 3년제이다. 고등학교는 3년제이다. 고등학교는 3년제이다.	고등학교는 3년제이다. 고등학교는 3년제이다. 고등학교는 3년제이다.



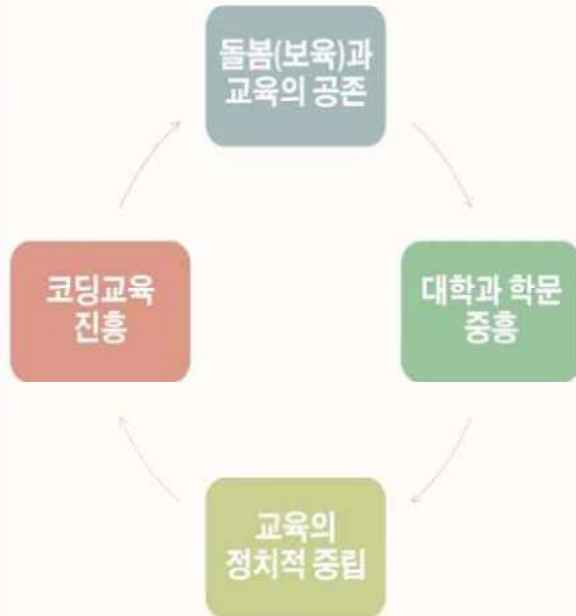
- 진보적 자녀와 학생은 울타리를 늘 넘어서고자 한다.
- 보수적 부모는 울타리 밖을 다녀온 선생을 믿고 기다려야 한다.
- 진보와 보수를 넘나드는 선생은 울타리를 넓혀가야 한다.
- 교육학은 교육 세계에서 선생이며 교육문제는 곧 선생의 문제이다.

부모와 선생과 학생은 자신의 역할을 지켜야한다.





본론, 4대 당면과제



돌봄(보육)과 교육의 공존

온고

- 문자기반 인류문명사의 거대한 변화
- 산업사회 핵가족화로 외디퍼스형 인간 양산
- 해묵은 유보통합논쟁
- 늘봄학교 충돌

지신

- 태교와 금줄의 복원
- 보육교사 자격 및 공급 확대
- 역량 기반 교육평가학 탐구

돌봄(보육)과
교육의 공존,
온고1.
**문자기반
인류문명사의
거대한 변화**

Republic of Letters의
쇠퇴

지식교육 피로감 누적

역량교육 오리무중

돌봄(보육)과 교육의 공존, 온고3.
해묵은
유보통합논쟁

존속범죄를 세계
최고

공공의 적



돌봄(보육)과
교육의 공존, 온고3.
산업사회
핵가족화로
외디퍼스형
인간 양산

3-5세 어린이집 보육과
유치원교육의 통합을 넘어서는 0-
5세 영아보육과 유아교육의 통합은
가능할 것인가

중앙정부(보건복지부+교육부)
지방정부(동단위
지원센터+지역교육지원센터) 소관
인력과 예산까지 모두
통합가능한가?

돌봄(보육)과
교육의 공존, 온고4.
늘봄학교 충돌

학교와 가정의 경계 혼돈

교육과 돌봄의 경계혼돈

•교직사회 늘봄학교 저항의 이유:
준비 안 된 업무 폭증

•재정은 지속가능한가?

돌봄(보육)과 교육의 공존, 지신1.
태교와 금줄의 복원

전통육아법의 교육학적 복원

외디퍼스컴플렉스 끊어내기

폭군 포유류 하마로부터의 타산지석

세계최고 청소년 자살율과 존속범죄율 다시 보기

돌봄(보육)과 교육의 공존, 지신2.
보육교사 자격 및 공급 확대

보육학과 유아교육학과 병존 구조의
창조적 승화

0-5세 영유아 유보통합의 킥핀 전략

돌봄(보육)과 교육의 공존, 지신3. 역량 기반 교육평가학 탐구

hrm 표준이 되어가고 있는 ksa 모형의 교육학적 수용

- K: knowledge
- S: Skills
- A: Attitude/Ability

지식모형에서 역량모형으로의 슬직한 전환

- 불륜택소노미 재검토
- 지필평가에 대한 미련 포기
- 빅데이터 ai 활용 assessing sa other than k

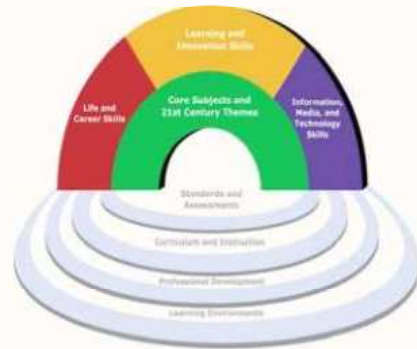


Figure 1 - P21 Framework for 21st Century Learning

코딩교육 진흥

온고

- 대한민국 기적의 열쇠: 한글 그 다음 한자 그 다음 교육
- 아직 제자리 걸음 중인 이러닝 형제들: e-learning, cai, u-learning, r-learning, ict4ed, edt ech, smart education, httht

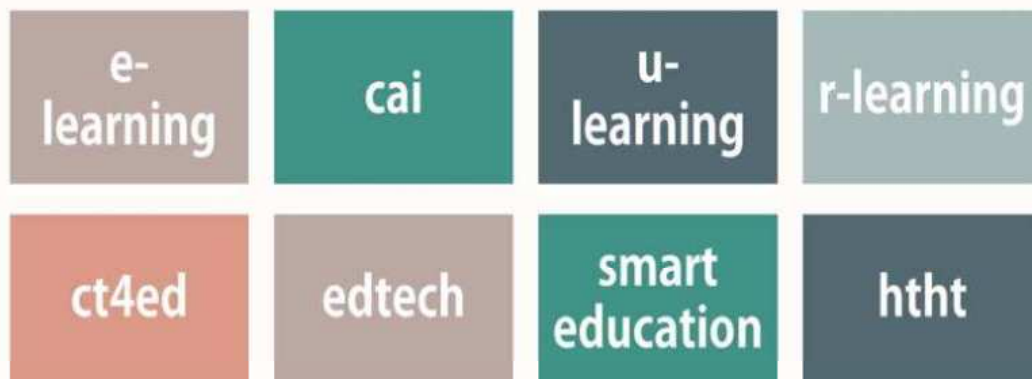
지신

- 코딩, 가르쳐야 하는 이유
- 교구로서의 휴머노이드 로봇 수용과 활용

코딩교육 진흥 온고1, 대한민국 기적의 열쇠



코딩교육 진흥 온고2,
아직 제자리 걸음 중인 이러닝형제들



코딩교육 진흥 온고3, 지식교육을 조종하는 역량교육패러다임

q 시리즈와 ksa 모델

ict/digital literacy and dq

일제고사(기초필수교육보장
형성 총괄평가 일체화)

수업지도안으로 구축된
대한민국 교사공동체

코딩교육 진흥 지신1, 코딩 가르쳐야 하는 이유

교육 패러다임 혁명: constructionism of
leanning by making S.Papert after
constructivism of learning by
reasoning and doing

글과 수보다 쉬운 학습도구이며
교과

코딩교육 진흥 지신2,
교구로서의 휴머노이드 로봇 수용과 활용

교육 패러다임 혁명

- constructionism of learning by making (S.Papert)
- after constructivism of learning by reasoning and doing (J. Dewey)

교육에서의 교구의 가치 재평가

- tpack에서의 technical knowledge에 대한 재인식
- joy of learning에 대한 교육학적 재인식(장상호, 교육학적 인식론, 왜 가르치려하는가)
- reflection on the modern education revolution initiated by chalk and board

physical coding에 대한 교육학적 의미

- overcoming the difficulties of line coding like as learning by reasoning
- adunio kit and lego block and after?
- humanoid robot as the easier and more motivating teaching-learning tool

대학과 학문 중흥

온고

- 향교-성균관은 university와 어떻게 다른가
- 우울한 대학: 농지개혁 역사를 갉아먹은 사립대학 죽이기
- 정부통제에 묶인 대학의 자유

지신

- 영원한 학문의 자유부터
- 고등교육체제 개편
- 입시와 정원 결정의 자유
- 등록금과 재정운영의 자유

대학과 학문진흥 온고1, 향교-성균관은 university와 어떻게 다른가

향교 성균관은 유교 성현에 대한 향사제에 기반한
제정일치의 전근대적 교화기구

대학은 정치와 종교의 중재극복자로서의 자율기관:
볼로냐법대와 베니스의 상인, 파리신학대학과
교회분열,

훔볼트대학에서 맨하탄프로젝트까지

대학과 학문진흥 온고2, 우울한 대학의 현실

초등학교 교실만도 못한
대학 강의실

농지개혁과
사립대학의 유산 배신

대학과 학문진흥 온고3,
정부통제에 묶인 대학의 자유

bk21로부터 시작된
학술연구통제의 비극

nuri로부터 시작된 대학통제의
비극

대학과 학문진흥 지신1
영원한 학문의 자유부터

교수 정년
폐지

학과의
학문공동체
조직문화

학과 설립과
정원 결정의
자유

대학과 학문진흥 지신2 고등교육체제 개편

연구중심대학원대학과
교육중심학부대학 분리

정부출연구기관과
대학원 통합

특성화고교와 전문대학
통합

대학과 학문진흥 지신3 입시와 정원 결정의 자유

동서양 교육문화의
근본차이를
인정하는 교육평가
제도

일본 대학입시제도
벤치마크

대학간 공정경쟁
환경

대학과 학문진흥 지신4, 등록금과 재정운영의 자유

반값등록금 정책
즉각 폐기

한국장학재단을
인재금융기관으
로 혁신

대학생 학자금 바
우처 기반 대학재
정제도 개혁

대학재정평가제
도 폐지 후 순수학
술연구재정으로
혁신

교육의 정치적 중립

온고

- 명을 다한 지방교육자치제
- 교육감선거 총장선거로 농단된 학교 교실과 대학강단
- 대교장교육감론
- 예조판서(교육부장관) 대학총장

지신

- 교육감 선거 즉각 폐지
- 대학총장 선거 즉각 폐지

교육의 정치적
중립 온고1,
명을 다한
지방교육자치제

천원 오천석의 경고를 잊지 말자

고인물은 썩는다

학교는 더 이상 가난하지 않다(학교는 왜 가난한가 1991은 오류였다)

8/24 교육의 정치적
중립 온고2,
교육감선거
총장선거로
농단된 학교
교실과
대학강단

영상실록
오늘N

매표를 위한 교육포퓰리즘 폭증으로 재정파탄

무상급식의 역습

반값등록금의 역습

복지 포퓰리즘? 급식 차별? 개표도 하지 못한 주민 투표

교육의 정치적
중립 온고3,
대교장교육감론

매표를 위한 교육포퓰리즘
폭증으로 재정파탄

무상급식의 역습

반값등록금의 역습

교육의 정치적 중립
온고4,
예조판서(교육부장
관) 대학총장

대학의 총장은 최후의
학문자유 지킴이다.

문치국가 조선의 최고
명예직은 삼정승이 아닌
삼판관(대사간 대제학
예판)이다.

교육의 정치적 중립 지신1, 대학총장 선거 즉각 폐지

국립대
법인화

법인이사회
구성의
정통성 확보

법인이사회
총장 초빙제
확립

교육의 정치적 중립 지신2, 교육감 선거 즉각 폐지

단기적으로
러닝메이트
장기적으로
광역교육감 임명제

학교자치확대

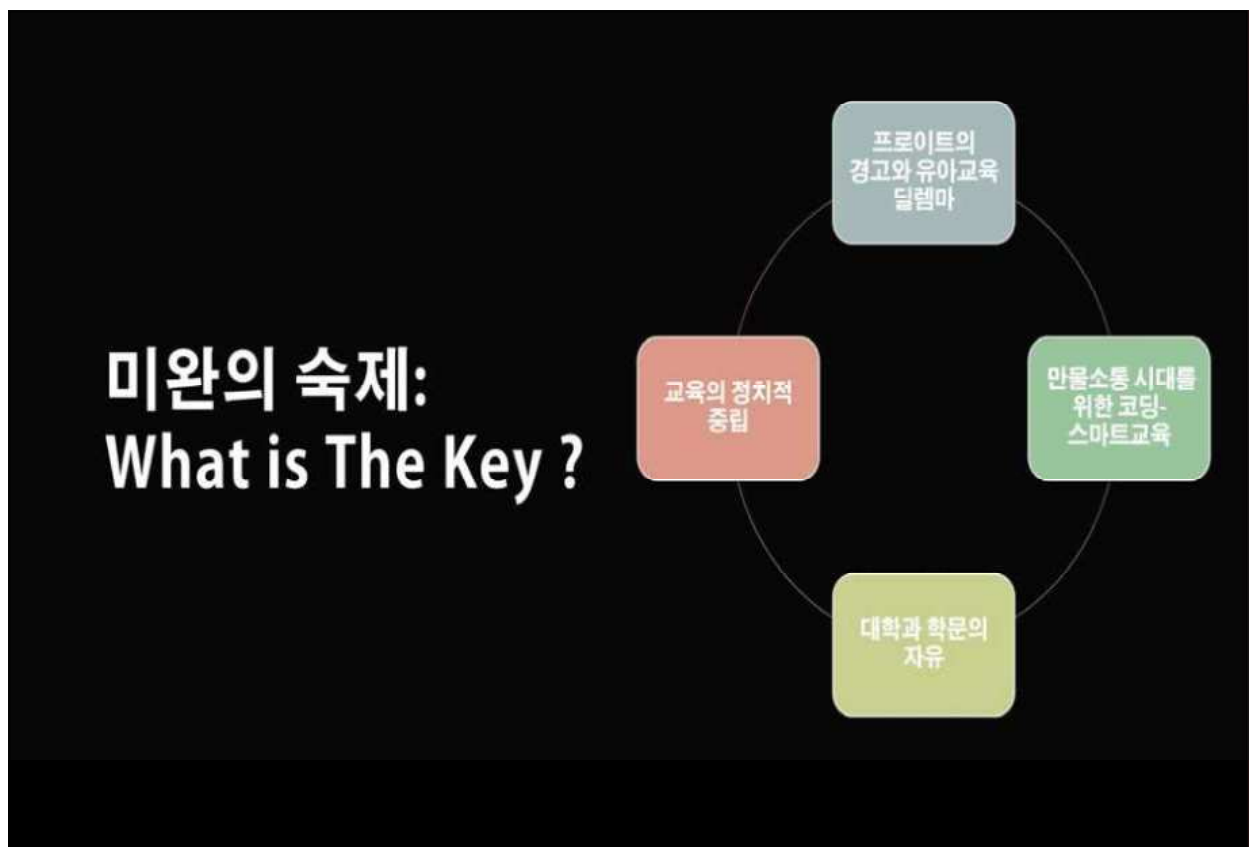
결, 교육학 시대가 열렸다.

- Unesco literacy overtaken by OECD PISA
- Pedagogy/Education overtaken by Economics
- creative adoption of competency and innovative transformation of knowledge
- 글자 숫자 코드 융합/통섭형 교육모형 시도

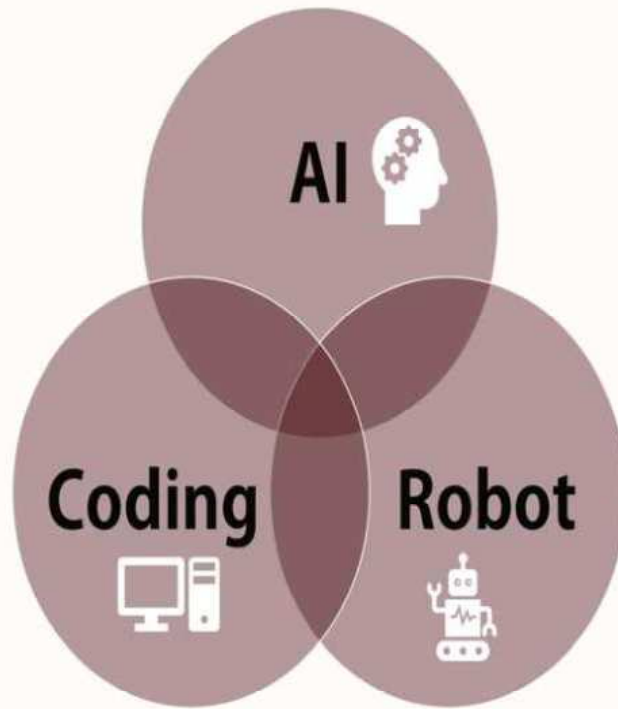


교육학의 정체성: 교육학은 후진 학문인가?

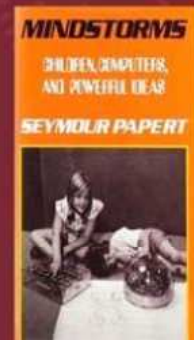
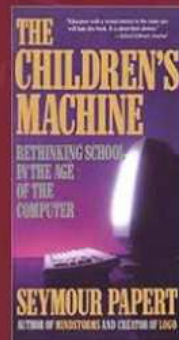




The Key is the new trinity



- Seymour Papert를 아세요?
- 그가 말합니다. “수학은 수를 배우는 교과가 아니라 논리를 터득하는 교과이다”
- “블록코딩과 컴퓨터는 수학 교과보다 쉬운 논리 터득 방법이다”
- 두 권의 책을 읽어보세요
 - The Children's Machine: Rethinking School in the Age of the Computers
 - Mindstorms: Children, Computer, and Powerful Ideas



시어도 패러트

영국인으로, 우리 오디오 역사에서

영국인 패러트는 Synonym Report, 1940년 2월 27일 - 1947년 7월 27일에는 남아프리카 공화국 출신의 오디오 역사, 오디오 공학자, 오디오의 사회적 조건을 논조하는 저술가였다. 또한 그는 1940년대 후반에 공학자였다.

주요 저서

- *Excursion-free electronic circuit design*, 1941, 1942년 10월 10일 - 19
- *Mathematical Chemistry, Computers and Power/Volume* (with John G. Gray, 1942, 1943년 4월 10일 - 4)
- *Resonance* - 1943, 1944년 10월 10일 - 10
- *Report*, 3 & 4, 1945, 1946, 1947, 1948, 1949, 1950, 1951, 1952, 1953, 1954, 1955, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960, 1961, 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024, 2025, 2026, 2027, 2028, 2029, 2030, 2031, 2032, 2033, 2034, 2035, 2036, 2037, 2038, 2039, 2040, 2041, 2042, 2043, 2044, 2045, 2046, 2047, 2048, 2049, 2050, 2051, 2052, 2053, 2054, 2055, 2056, 2057, 2058, 2059, 2060, 2061, 2062, 2063, 2064, 2065, 2066, 2067, 2068, 2069, 2070, 2071, 2072, 2073, 2074, 2075, 2076, 2077, 2078, 2079, 2080, 2081, 2082, 2083, 2084, 2085, 2086, 2087, 2088, 2089, 2090, 2091, 2092, 2093, 2094, 2095, 2096, 2097, 2098, 2099, 2100, 2101, 2102, 2103, 2104, 2105, 2106, 2107, 2108, 2109, 2110, 2111, 2112, 2113, 2114, 2115, 2116, 2117, 2118, 2119, 2120, 2121, 2122, 2123, 2124, 2125, 2126, 2127, 2128, 2129, 2130, 2131, 2132, 2133, 2134, 2135, 2136, 2137, 2138, 2139, 2140, 2141, 2142, 2143, 2144, 2145, 2146, 2147, 2148, 2149, 2150, 2151, 2152, 2153, 2154, 2155, 2156, 2157, 2158, 2159, 2160, 2161, 2162, 2163, 2164, 2165, 2166, 2167, 2168, 2169, 2170, 2171, 2172, 2173, 2174, 2175, 2176, 2177, 2178, 2179, 2180, 2181, 2182, 2183, 2184, 2185, 2186, 2187, 2188, 2189, 2190, 2191, 2192, 2193, 2194, 2195, 2196, 2197, 2198, 2199, 2200, 2201, 2202, 2203, 2204, 2205, 2206, 2207, 2208, 2209, 2210, 2211, 2212, 2213, 2214, 2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220, 2221, 2222, 2223, 2224, 2225, 2226, 2227, 2228, 2229, 2230, 2231, 2232, 2233, 2234, 2235, 2236, 2237, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2244, 2245, 2246, 2247, 2248, 2249, 2250, 2251, 2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257, 2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2263, 2264, 2265, 2266, 2267, 2268, 2269, 2270, 2271, 2272, 2273, 2274, 2275, 2276, 2277, 2278, 2279, 2280, 2281, 2282, 2283, 2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290, 2291, 2292, 2293, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299, 2300, 2301, 2302, 2303, 2304, 2305, 2306, 2307, 2308, 2309, 2310, 2311, 2312, 2313, 2314, 2315, 2316, 2317, 2318, 2319, 2320, 2321, 2322, 2323, 2324, 2325, 2326, 2327, 2328, 2329, 2330, 2331, 2332, 2333, 2334, 2335, 2336, 2337, 2338, 2339, 2340, 2341, 2342, 2343, 2344, 2345, 2346, 2347, 2348, 2349, 2350, 2351, 2352, 2353, 2354, 2355, 2356, 2357, 2358, 2359, 2360, 2361, 2362, 2363, 2364, 2365, 2366, 2367, 2368, 2369, 2370, 2371, 2372, 2373, 2374, 2375, 2376, 2377, 2378, 2379, 2380, 2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391, 2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397, 2398, 2399, 2400, 2401, 2402, 2403, 2404, 2405, 2406, 2407, 2408, 2409, 2410, 2411, 2412, 2413, 2414, 2415, 2416, 2417, 2418, 2419, 2420, 2421, 2422, 2423, 2424, 2425, 2426, 2427, 2428, 2429, 2430, 2431, 2432, 2433, 2434, 2435, 2436, 2437, 2438, 2439, 2440, 2441, 2442, 2443, 2444, 2445, 2446, 2447, 2448, 2449, 2450, 2451, 2452, 2453, 2454, 2455, 2456, 2457, 2458, 2459, 2460, 2461, 2462, 2463, 2464, 2465, 2466, 2467, 2468, 2469, 2470, 2471, 2472, 2473, 2474, 2475, 2476, 2477, 2478, 2479, 2480, 2481, 2482, 2483, 2484, 2485, 2486, 2487, 2488, 2489, 2490, 2491, 2492, 2493, 2494, 2495, 2496, 2497, 2498, 2499, 2500, 2501, 2502, 2503, 2504, 2505, 2506, 2507, 2508, 2509, 2510, 2511, 2512, 2513, 2514, 2515, 2516, 2517, 2518, 2519, 2520, 2521, 2522, 2523, 2524, 2525, 2526, 2527, 2528, 2529, 2530, 2531, 2532, 2533, 2534, 2535, 2536, 2537, 2538, 2539, 2540, 2541, 2542, 2543, 2544, 2545, 2546, 2547, 2548, 2549, 2550, 2551, 2552, 2553, 2554, 2555, 2556, 2557, 2558, 2559, 2560, 2561, 2562, 2563, 2564, 25

다시 생각해보자!
근대교육을 왜 도입했을까?
영어는 왜 배우기 시작했을까?

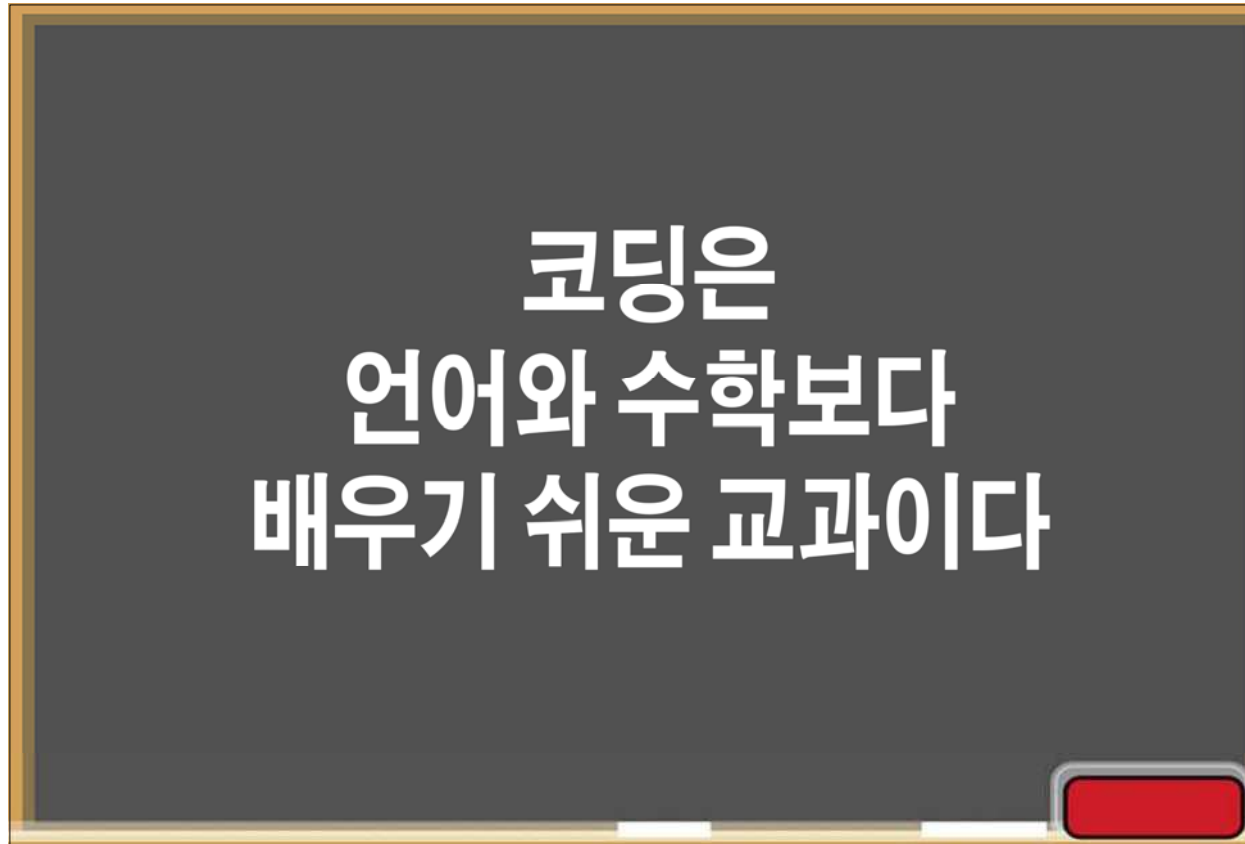
사서삼
경 교육

수학과
학 교육

What is The KEY?

첫번째 기적은
“한글” 이었
다!

두번째 기적을
찾아야 한다!:
“코딩” 이다.







2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



지정토론

1

학교교육의 정체성에 관한 교육행정학자의 성찰

김도기

한국교육행정학회장

학교교육의 정체성에 관한 교육행정학자의 성찰

김도기

한국교육행정학회

안녕하세요, 한국교육행정학회 김도기입니다. 천세영교수님의 기조강연 잘 들었습니다. 천세영 교수님께서 작금의 교육현실이 당면한 문제로 돌봄과 교육, 코딩교육, 대학과 학문의 중흥으로서의 자유, 교육의 정치적 중립으로서 대학총장과 교육감 선거 폐지 등 보육부터 고등교육까지 교육문제를 총망라하여 다루어주셨습니다.

본 토론에서 저는 그 모든 것에 대해 논하기보다는 교육행정학의 관점에서 몇 가지 말씀을 드리는 것으로 토론자의 소임을 하고자 합니다. 토론에 앞서 말씀드릴 점은 PPT 자료와 슬라이드 노트를 보고 토론문을 작성해야 했고, 교수님이 발표하신 ‘대한민국의 교육기적’이라는 책을 읽지 않았기 때문에 토론문에 오해가 있을 수 있다는 점입니다.

우리나라가 일제강점기와 전쟁의 폐허 속에 라인강의 기적에 버금가는 한강의 기적이라는 눈부신 경제 성장을 이룩할 수 있었던 성장 동력에 무엇보다 교육이 그 저력이 되어 왔다는 천세영교수님의 의견에 전적으로 공감하는 바입니다. 1970년대 경제발전 속에서 교육이 국가발전의 원동력이라는 인식이 더욱 강해졌고, ‘제5차 경제사회발전 5개년 계획’ 속에는 중학교 의무교육 내용이 담겨 중학교까지 의무교육이 확대되는 기틀이 마련되었습니다. 우리나라에 있어 교육은 경제발전을 넘어 사회발전에 이르기까지 교육기회의 확대정책과 함께 국가발전을 이루는 초석이 되어왔음은 명약관화한 사실입니다. 이외에도 천세영교수님의 여러 의견에 동의하는 바가 큼니다.

다만, 지금부터의 논의는 발표자의 생각을 좀더 듣고 싶은 차원에서, 아마도 floor의 입장까지 대변해서, 드리는 질문이라고 생각해 주시면 좋겠습니다.

발표자께서 교육의 기적을 논하는 과정에서 활용한 용어들이 다소 어색하게 느껴집니다. ‘보수적 어른과 부모와 선생’의 대척점에 ‘진보적 자녀와 학생’을 두고 있는 점, 학교를 ‘**교육산업 혹은 학교산업**’으로 지칭하면서 수업을 제공하는 기관으로 바라보는 관점, 교육정책이 ‘학교와 수업이 활성화될 수 있도록 조성하는 **상호 간 경쟁의 규칙**’이라는 언어적 규정은 교육학적으로나, 혹은 일반적 차원에서도 통상적이고 관례적이지 않다는 생각이 듭니다.

좀더 구체적으로 이야기하자면, 우선 보수와 진보의 개념입니다. 보수와 진보의 개념은 분명 하나의 이데올로기로 존재함으로써 그것이 빚어내는 언어적·사회적·정치적 프레임이 있습니다. 이를 성인세대와 미성인세대의 개념 설명에 활용함으로써 두 개념 간의 우위, 상하, 가치 판단적 성격을 야기하고 있다는 생각이 듭니다. 보수와 성인, 진보와 미성인의 결합이 자연스럽거나 합리적이라는 생각이 들지는 않습니다. 이는 우리의 오랜 사회적·정치적 묵계로서 두 용어가 가지는 인식론적 체계 때문입니다.

다음은 교육, 학교와 ‘산업’이라는 워딩의 결합입니다. 이는 마치 학교를 국가가 경제적 합리성에 의해 의도적으로 기획하여 운영한 ‘사업’ 같은 인상을 불러일으킵니다. 이는 학교 ‘교육’의 의미를 상당히 협소하게 규정하는 위험을 야기하는 것은 아닌가 우려스럽습니다. 또한 산업이란 ‘인간의 생활을 경제적으로 풍요롭게 하기 위하여 재화나 서비스를 생산하는 사업으로 유형물 이외에 생산에 직접 결부되지 않으나 국민 경제에 불가결한 사업도 포함하며 좁은 뜻으로는 공업만을 가리키는 것’으로 사용됩니다(국립국어원 표준국어대사전 참조). 산업이 이윤, 효율, 공리의 가치 우위적 개념이라는 점에서 체제유지조직, 봉사조직, 규범적 조직으로 간주되는 학교조직을 산업적으로 바라보는 것은 부자연스럽고 학교교육의 목적과 가치를 왜곡시키는 우를 범할 수 있다는 생각이 조심스럽게 듭니다.

마지막으로, 교육정책의 역할과 의미에 대한 측면입니다. 국가가 학교조직에 직접적으로 영향력을 행사하는 합법적 방식이 교육정책이라고 생각합니다. 결국 교육정책은 국가의 주도하에 국가가 원하는 방식으로 교원과 교육을 감독하고 관리하는, 교육에 대한 정치적 목적을 실현하기 위한 국가 차원의 정책이라고 생각합니다. 지난 경제적, 교육적 낙후의 시대에 추진되었던 교육정책이 산업발전과 경제발전을 위한 노동인력의 공급과 확대, 대중교육의 초석을 다지는 데 결정적인 역할을 하였다는 것을 부인하기는 어렵습니다. 그러나 앞으로의 교육, 예측이 불가능하고, 기술의 변화가 초를 다투며, 정보의 범람 속에 지식의 보유보다 원하는 정보를 찾고 적절성을 판단하고 재구조화하여 활용하는 것이 더 중요한 시대에, 국가의 교육정책은 어떠한 방향으로 나아가야 할 것인가, 국가는 어떠한 교육철학을 가지고 학교교육의 정체성을 만들어가기 위한 교육정책을 입안할 것인가는 상당히 고민스럽고 조심스럽게 대해야 하는 질문이지 않을까 생각합니다. 그런 측면에서 교육행정학자뿐 아니라 교육행정관료들에게도 교육에 관한 철학적 사유가 필요하다고 생각합니다. 지금의 학교교육은 경쟁을 낳고, 선발에 치중하며, 교육의 격차를 더욱 벌리는 우를 범하고 있습니다. 학교교육의 수단적 가치와 외재적 가치가 지배적인 현 시점에서 공자의 박문약례(博文約禮)가 주목되는 것은 학교교육의 방향에 대해 가야 할 이미 ‘있는 길’을 안내해주기 때문입니다.

제자들은 집에 들어오면 효도하고 밖에 나가면 공손하고 신중히 행동하고 신의를 지키며 널리 여러 사람을 아끼고 어진 사람을 가까이 해야 한다. 이러한 것을 실행하고도 남은 힘이 있으면 글을 배워야 한다(弟子, 入則孝, 出則弟 謹而信 汎愛衆 而親人 行有餘力 則以學文 학이6)

이를 학교교육의 향방으로 고려해 본다면 유·초·중등교육은 도덕성과 실천성을 지성보다 더 중요한 가치로 여기고, 이후 고등교육에서 지성의 향연을 펼치도록 이끄는 교육정책도 나쁘지 않을 것이라 생각해 봅니다.

지금까지 천세영교수님의 옥고에 미흡한 이해를 바탕으로 한 몇 가지 질문성 토론을 했습니다. 경청해 주셔서 감사합니다. 아울러 천세영교수님께서 말씀하신 4대 당면과제에 대해서는 금일 함께 토론해 주시는 타 학회의 회장님들께서 각 학회의 성격에 맞춰 충분히 말씀해주실 것으로 기대합니다. 이것으로 토론을 마치도록 하겠습니다. 감사합니다.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



지정토론
2

“대한민국교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 대한 토론 - 국가교육발전계획 수립 논의를 더해

황준성

한국교원교육학회장

“대한민국교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 대한 토론 - 국가교육발전계획 수립 논의를 더해

황준성

한국교원교육학회장, 한국교육개발원본부장

2024년 5개 학회 연합학술대회

“대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 대한 토론 - 국가교육발전계획 수립 논의를 더해

황준성 (한국교원교육학회장, 한국교육개발원 본부장)

1

1. 들어가며: 발제문에 대한 공감과 감탄

“온고지신(溫故知新)”과 “역사에서 배우자”

- + 교육 발전이 역사의 주인
- + 대한민국이 경험한 세계사적 기적의 힘은 교육에서 유래
- + 지금까지 이에 대한 우리 스스로의 학문적·이론적 설명 노력 부족 등등

⇒ 새로운 대한민국의 역사를 써 내려가기 위해서는 교육발전에 대한 앞 필요

천세영의 삼중핵론 (교실수업 ↔ 학교 ↔ 국가교육정책)

- 중도 탈락이 없었던 교실 수업: 한글과 한자 ...
- 교육적 산업과 자본: 대한민국 발전사의 첫 번째 산업과 자본
- 국가교육정책 리더십: 헌법정신, 국가교육과정·교과서, 안정적 교육재정

⇒ 역시나 핵심은 “교실수업” + 학부모의 교육열과 교육 증시의 역사·전통

4대 당면과제

- 돌봄과 교육의 공존(유보육 통합)
- 대학과 학문의 발전: 학문공동체의 자율
- 교육에서의 정치적 중립: 선거제 폐지, 학교와 대학의 자유 확대
- 코딩 교육: 글자·숫자·코드 속에 감추어진 교육의 비밀, 미래를 여는 열쇠

⇒ 기본은 튼튼함과 자율이 “창조적 융합과 빅뱅”의 기반

2

2. 교육발전론 살펴보기

교육발전론

교육을 발전과 국가발전이라는 개념과 관련 지어서 교육의 특성을 밝히고자 하는 연구주제의 하나
단, 교육이 다른 분야의 발전을 위한 수단으로 기능하고 있다는 비판과 함께 1990년대, 2000년대 이후 거의 다루어지지 않았음

'교육발전'의 정의

- 교육에서의 발전(Development in Education)
- 교육을 통한 발전(Development through Education)
- 발전을 위한 교육(Education for Development)
- 발전 교육(Development Education)

'교육발전'의 이중 의미

- 교육 그 자체의 발전, 교육이 가지는 고유의 속성 증진
+ 교육의 기능 극대화를 통한 국가발전의 기여

* 출처: 유성상·유은지·박인영(2016), "국가발전에 관한 오해와 정범모의 교육발전 논의 비교: 한국의 교육발전론 비평", 아시아교육연구, 17(2), 1-32.

3

3. 교육발전을 위한 또 하나의 과제(I)

역사에 대한 고찰과 함께 필요한 미래 계획

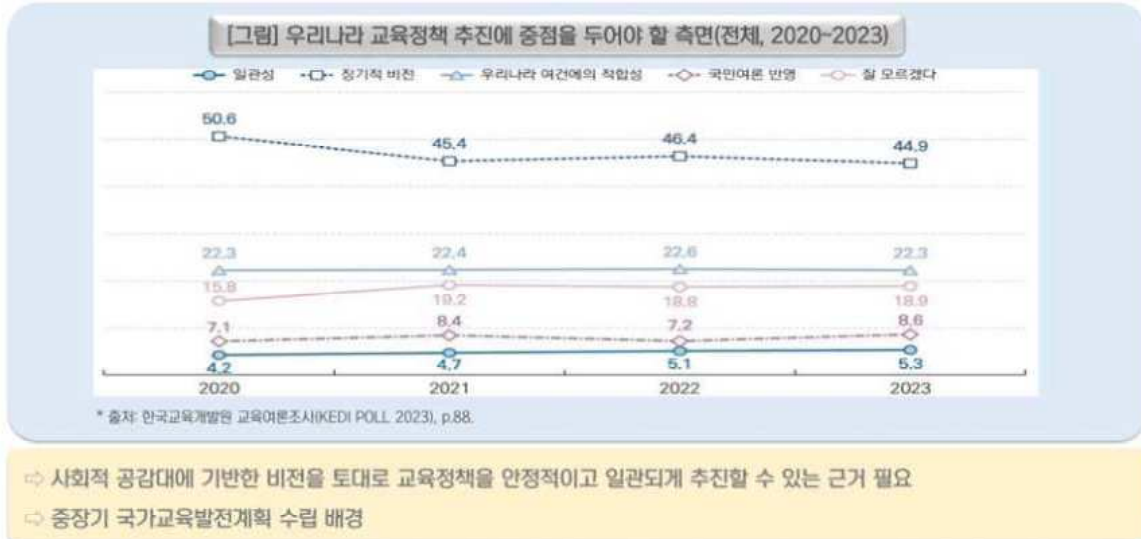
[그림] 우리나라 교육정책의 네 가지 측면에 대한 의견



* 출처: 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2023), p.86.

4

3. 교육발전을 위한 또 하나의 과제(II)



5

4. 국가교육위원회의 국가교육발전계획 수립 의무(Ⅰ)

「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」

제10조(위원회의 소관 사무) ① 위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.

1. 제11조에 따른 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립에 관한 사항 (이하 생략)

제11조(국가교육발전계획 수립 등) ① 위원회는 제10조제1항제1호에 따른 국가교육발전계획(이하 “발전계획”이라 한다)을 10년마다 수립하여야 한다.

- ②~④ (생략)
- ⑤ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 발전계획에 따라 소관 사무에 대한 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.
- ⑥~⑧ (생략)

6

4. 국가교육위원회의 국가교육발전계획 수립 의무(II)

『국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률 시행령』

제6조(국가교육발전계획의 수립) ① 국가교육위원회는 법 제11조제1항에 따라 법 제10조제1항제1호에 따른 국가교육발전계획(이하 “국가교육발전계획”이라 한다)을 그 계획을 시행하는 해의 전년도 3월 31일까지 수립해야 한다.
② 국가교육발전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 국가교육발전계획의 기본 목표 및 추진 방향
2. 기간별·분야별(유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 직업교육 및 평생교육에 관한 사항을 포함한다) 주요 추진 과제와 추진 방법
3. 국가교육 발전을 위한 재원의 규모 및 확보 방안

7

5. 국가교육발전계획에 담겨야 할 내용들

① 기본목표 (≒ 교육비전)

② 추진방향 (≒ 중장기 정책 방향)

③ 기간별·분야별 주요 추진 과제와 추진 방법

(≒ 학제·교원정책, 대입정책, 유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 직업·평생교육 등 중장기 교육 제도 개선)

④ 재원의 규모 및 확보 방안

(≒ 학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 여건 개선)

⑤ (국가교육과정)

8

6. 교육문제와 교육관련 사회문제(Ⅰ)

[그림] 우리나라 교육이 직면한 한계

▶ 대입경쟁 과열로 인한 사교육시장의 확대와 과도한 사교육비 지출, 과도한 학력주의와 학벌주의



* 출처: 국가교육위원회 - 한국교육개발원(2024), 대한민국 교육현안 인식조사 결과보고서.

[참고] 초·중·고등학교 교육 내실화를 위한 과제?

1순위: 학벌 위주의 사회체제 개선(20.4%) > 2순위: 학습자의 기초학력 보장(18.5%)

* 출처: 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL, 2023), p.100.

9

6. 교육문제와 교육관련 사회문제(Ⅱ)

“과도한 사교육비 지출 문제 그리고 과도한 학력주의·학벌주의 문제는 ...”

- ① 교육문제인가? 교육관련 사회문제인가?
- ② 교육정책으로서 해결가능한가?
- ③ 문제의 발생 원인은 무엇인가?
- ④ 교육은, 교육정책은, 그리고 국가교육발전계획은 이 문제에 어떻게 접근하여야 하는가?

⇒ ‘근본적 원인이 교육에 있는’ 교육문제에 초점을 두어야 ...

교육이, 교육정책이 해결할 수 있는 범위를 넘어서 자칫 교육관련 사회문제에만 집중할 경우, 한계와 좌절감만...

⇒ “교육개혁으로 사회 난제 해결”은 ? ! ...

: 사회·문화·정치·경제 등 공동체의 각 분야와 함께 개선할 수 있는 여건 조성

+ 장기적으로 교육이 할 수 있는, 해야 할 일 찾기... **그 일은??**

10

7. 교원교육, 교원정책의 중요성(Ⅰ)

그 일은 교원과 함께...

그 일 = 비전 및 미션의 실현(?), 전인교육(?), 존중과 상생의 교육(?) ...

[그림] 우리나라 교육발전을 위한 각 항목의 중요도

▶ 학습자의 적성을 살릴 수 있는 교육과정, 교육격차 해소, 디지털 전환에 대비한 교육체제 등 높은 중요도



* 출처: 국가교육위원회·한국교육개발원(2024), 대국민 교육현안 인식조사 결과보고서.

11

7. 교원교육, 교원정책의 중요성(Ⅱ)

[그림] 미래 우리나라의 교육행정체제가 가장 중점을 두어야 할 과제

▶ 다양한 경험과 배경을 가진 교사들을 양성할 수 있는 체제 마련, 지역과 학교의 연계·협력 강화 등



* 출처: 국가교육위원회·한국교육개발원(2024), 대국민 교육현안 인식조사 결과보고서.

12

7. 교원교육, 교원정책의 중요성(Ⅲ)

1995년 5·31 “新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안” 의 8번째

“품위 있고 유능한 교원 육성”

- 교원양성 및 연수제도 개혁

+ 능력 중심 승진·보수체계로의 개선

+ 교사의 연구 환경과 효율적 근무조건 조성

30여년이 지난 오늘날에는 어떤 개혁 방안이 필요한가? 가능한가?

13

7. 교원교육, 교원정책의 중요성(Ⅳ): 맺으며...

[그림] 미래 우리나라 교육이 지향해야 할 교사상

▶ 주도적인 삶을 개척해갈 수 있도록 재능을 발굴해주는 교사, 개별 학생들에게 관심을 쏟으며 학생을 인간적으로 이해하고 소통하는 교사 등



* 출처: 국가교육위원회·한국교육개발원(2024), 대국민 교육현안 인식조사 결과보고서.

“보수적 어른과 부모와 선생의 사명은 보이지 않는 울타리를 지키는 것이다.”

“진보와 보수를 넘나드는 선생은 울타리를 넓혀가야 된다.”(천세영, 2024)

“교원양성제도의 파괴적 혁신과 함께 교원들에게 시간과 힘을 주어야 한다.”

14

감 사 합 니 다.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



지정토론
3

‘대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색’을 읽고

양성관

한국교육정치학회장

양성관

건국대학교, 한국교육정치학회장

“교육의 정치적 중립성이란 교육이 특정 정파의 전유물이 되어서는 안 된다는 뜻이지, 교육과 정치가 무관하다는 의미는 아닌 것이다. 오히려 교육은 교육을 둘러싸고 있는 정치적, 경제적, 사회적 상황에 의해 좌우된다. 실제로 교육정책을 수립할 때는 많은 관련자들, 즉 입법부, 사법부, 행정부, 정당, 이익집단 등이 관여하게 된다. 그렇기 때문에 교육문제를 해결하기 위해서는 **당위론적 입장보다는 교육이 운영되고 관리되는 실제적인 상황에 대한 정확한 기술이 필요**한 것이다. 이럴 때만이 교육과 정치의 역동적인 상호작용 관계를 보다 분명하게 이해할 수 있고, 당면하고 있는 문제해결에 도움을 줄 수 있는 것이다.” (한국교육정치학회 편, 1994, 교육정치학론 서문에서)

“교육(학)의 속내를 밝히는 정직한 학문이 교육정치학입니다.”

(한국교육정치학회 초대 회장 안기성 교수, 전임 회장님과 점심에서, 2024.3.9.)

오늘 발제를 해 주신 천세영 교수님의 원고를 읽고서 반가웠던 점은 “역사”로부터 배운다였습니다. 지난 30년 간 한국교육정치학회의 역사는 ‘교육에 대한 비정치의 신화/미신’에 대한 도전이었다고 생각합니다. 비정치라는 개념을 신념이나 이데올로기로, 또는 당위로, 더 나아가서는 과학이나 진리 등 다양한 수준으로 이해하는 사람들이 학계와 교육계에 많다는 것을 알 수 있습니다. 한국교육정치학회 창립을 기준으로 10년 단위로 진행되어 온 연구동향 분석을 보면 교육에 대한 비정치의 신화가 강화되거나 극복되는 역사였다고 할 수도 있습니다.

김용일 교수는(2023) 한국교육학회 연차학술대회에서 교육학 연구 전반의 보수성과 관제적 성격 극복을 언급한 바 있습니다. “교육학 연구 전반은 여전히 확고한 면모를 유지하고 있다. 마치 교육정치학의 존재가 머리로나마 비정치의 신화가 미신이라는 것까지는 인정하되, 그 이상은 양보할 생각이 없다는 태도처럼 보인다. 그러는 사이 지난 20여 년간 교육학의 관제적 성격은 오히려 강화되었다.” 머리로 인정하지만 그 이상은 양보할 생각은 없다는 표현이 의미심장하게 들렸습니다. 정치적 올바름(politically correctness)으로 교육에 대한 비정치는 신화라고 말할 수 있지만 연구자가 지닌 준거의 틀은 바뀌지 않은 경우가 더 많다는 말과 같다는 생각이 들었습니다.

연구자의 출신배경, 교육 및 경력과 관련된 경험, 이념적 성향을 비롯한 인식론적 관점, 윤리적 관점, 연구 방법론적 관점 등은 세상의 다양한 사건 중에서 특정 사건을 ‘문제’로 바라보게 하는 준거의 틀이 됩니다. 만약 그 준거의 틀 안에 ‘연구는 가치중립적’이어야 한다는 실증주의 패러다임이 자리 잡고 있거나, 정책연구 자체가 옹호적 성격’을 지닌다는 믿음이 확고한 경우, 교육에 대한 비정치적 신화 극복이나 교육의 정치적 중립성에 대한 헌법 개정의 필요성 및 정책 연구의 비판적 성격 강화 등과 같은 연구 주제는 적절하지 않다고 판단할 수도 있을 것입니다.

발제자께서 교육의 당면과제로 돌봄과 교육의 공존, 코딩교육, 대학과 학문의 중흥, 교육의 정치적 중립성을 제시하셨습니다. 서두에서 인용한 바와 같이 한국교육정치학회에서는 교육의 정치적 중립성과 관련된 미시적이고 개별적인 사실의 기술과 함께 그 사실들을 기반으로 한 제도가 함축한 시대정신과 가치를 분석해 왔다고 볼 수 있습니다. 규범적 학문으로서의 교육학 성격에만 치중하지 않고 교육의 사회, 경제사적 의미, 교육현장 내부에 존재하는 이념적 갈등과 계층적 차별성, 교육과 정치, 경제, 사회 등과의 상호연관성 혹은 대립성 등을 통해 교육학 체계를 충실히 해왔습니다.

예를 들어, 교육의 정치적 중립성과 관련된 연구는 지방교육자치에 대한 증거기반 연구 및 교육계의 비정치적 신화 극복과 밀접한 관련이 있습니다. 박대권, 김용, 최상훈(2020)은 ‘헌법 31조 4항 교육의 정치적 중립성의 헌법 편입 과정’이라는 논문을 통해 ‘교육의 정치적 중립성’ 개념에 대한 역사적 연원을 탐색한 바 있습니다. 교육의 정치적 중립성이 헌법에 편입될 당시 이 조항은 정치권력의 교육에 대한 개입을 막기 위함으로 해석했습니다. 2018년 교육관련 헌법 조항 개정의 쟁점과 방향을 논하는 자리에서 “교육의 정치적 중립은 일차적으로 정부에 의한 교육의 편향적 권여를 배재하자는 의미라고 밝힌 바 있다.”(허종렬, 2018: 22)는 연구는 대통령이 발의한 헌법 개정 움직임에 맞추어 진행된 포럼의 논의가 증거기반 연구로 이어진 사례라 할 수 있습니다. 이와 같은 연구의 축적은 ‘정치적 중립 = 정치 활동 금지’라는 묘한 등식을 앞세운 국가재건최고회의 논리(한상희, 2023.6.13)를 변경할 수 있는 토대가 될 뿐만 아니라 현재적 의미에서 교원의 정치적 기본권의 회복하기 위한 실천에 기여할 것으로 기대됩니다.

이와 같은 맥락에서 토론자는 발제자의 원고에 포함된 “교육은 정치판이 되었다.” “교육감은 더 이상 선생님이 아니고 교장이 아니고 정치인이다.”와 같이 교육의 비정치 신화라는 가정을 기반으로 한 표현에 동의하기 어렵습니다. 교육감 직선제나 국립대학의 총장 직선제, 그리고 이번 정부 들어서 확립된 국가교육위원회의 구성과 활동 모두 교육정책 결정 방식의 유형으로서 거버넌스와 관련된 문제라 할 수 있습니다. 교육감이나 총장 선출방식의 변화나 정권을 초월한 장기적 교육정책의 방향 설정 추구가 ‘정치의 진공상태’를 의미하지는 않습니다. 교육을 추상적 개념 혹은 교육 부문 내적인 문제로만 인식하려는 태도는 교육 현상에 엄연히 반영되어 있으면서도 영향을 미치고 있는 사회의 다양한 역학 관계를 도외시함으로써 결국은 그것을 은폐하고 유지하는 역할을 할 수도 있기 때문입니다.

“세계라는 개념은 언제나 거주의 시공간을 전제하고 있다. 즉 세계는 생명이 살아가는 시간적, 공간적 좌표들을 포함하고 있다. 달리 말해, 살아 있는 존재들과 만들어진 환경들로 이루어진

네트워크 혹은 장(장)과 관련하여 시공간을 통해 우리가 삶을 지속할 수 있도록 도와주는 모든 것을 포함하고 있는 것이다. 만일 세계가 거주 불가능한 곳이라고 한다면, 이는 세계에 파괴가 만연해 있음을 의미한다. 만일 삶이 살 만하지 않다면, 이는 생존 적합성의 조건들이 파괴되어 있음을 의미한다. 기후변화에 의한 지구의 파괴는 거주 불가능한 세계에 일조하고 있다.”(Butler, 2022: 56-57)

대한민국 교육의 좌표를 말씀하시고 당면과제를 제시하셨을 때, 시공간 좌표로서 우리 사회가, 세계가 처한 문제를 해결할 수 있는 방안들로 이해하였습니다. 팬데믹으로 인해 우리는 세계 어느 곳과 밀접하게 연결되어 있음을 확인하였고, 바이러스로 인해 인간의 유대가 얼마나 취약한지, 그리고 면역체계의 보급이 얼마나 불평등하게 진행되었는지도 확인하였습니다. 기후위기도 마찬가지입니다. 인류가 생물다양성에 대한 고려 없이 탄소배출을 제한하지 않는다면 전지구적으로 인간의 삶을 위태롭게 할 것입니다. 바이러스에 전염되어 있는 상태와 타인에게 바이러스를 옮기는 것이 서로 연결되어 있다는 중첩성을 너무도 빨리 잊어버린 요즘, 이상기후의 징후들을 예외적인 사례로 쉽게 간주하는 요즘, 대한민국 교육정책의 문제 인식은 모두 저출산으로 인한 인구감소와 수도권 집중화 또는 지역소멸에 집중되어 있는 듯합니다. 여기에 과학기술의 급속한 발전은 인간의 삶의 영위하는데 유용한 수단과 방법을 제공하는 수준을 넘어서 인간의 역할을 대체하거나 초월하는 수준까지 이르고 있습니다.

전 인류가 보편적으로 겪고 있는 문제에서 우리 사회만의 특수한 문제가 혼재되어 있는 현 상황에서 우리 교육이 나아가야 할 방향이 여전히 경쟁적 개발 우선주의나 도구/수단 중심주의에 빠져 있지 않은지 확인할 때라고 생각합니다. 발제자께서 말씀하신 ‘이러닝의 형제들이 제자리 걸음을 한다’는 평가 역시 그와 같은 수단 중심주의의 문제점을 지적한 것이라고 생각했습니다.

우리는 ‘나 자신의 안녕의 문제를 타자의 안녕의 문제와 완전히 분리될 수 없음을 인식할 필요가 있습니다. 우리가 살고 있는 삶이 결코 배타적으로 우리만의 것이 아니며 단지 나만을 위한 것이 아니라 여러 삶들, 즉 보다 일반적인 삶의 과정들을 위해 살 만한 삶을 만드는 조건들이 보장되어야 한다’는 Butler(2022) 주장에 귀 기울일 필요가 있습니다. 우리의 생명을 유지하고 지속할 수 있게 하는 삶의 필요조건을 찾는 교육은 어떤 모습일지 고민해 보아야 할 것입니다. 이 과정에서 개인주의, 지역주의, 민족주의를 뛰어넘어야 한다는 점에서 윤리적 고민을, 팽배한 사회적, 지역적 불평등을 대면해야 한다는 점에서 정치적 고민을 함께 해야 한다고 생각합니다.

참고문헌

- 김용일(2023). 교육정치학 분야의 성과와 과제. 한국교육학회 연차학술대회 자료집.
- 박대권, 김용, 최상훈(2020). 헌법 제31조 4항 ‘교육의 정치적 중립성’의 헌법 편입 과정. 교육정치학 연구, 27(4), 343-375.
- 한국교육정치학회 편(1994). 교육정치학론. 학지사.
- 한상희(2023.6.13.). “조희연 교육감 사건을 헌법상 중대한 사건이라고 말하는 까닭.” 시사IN.
- 허종렬(2018). 교육헌법 개정 논의의 흐름과 과제: 헌법 제31조와 제22조의 개정안을 중심으로. 한국 교육학회, 한국교육행정학회 공동 포럼: 교육관련 헌법 조항 개정의 쟁점 및 방향, 3-41)
- Butler, J.(2022). What world is this? 김응산(역)(2023). 지금은 대체 어떤 세계인가? 창비.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



지정토론
4

“대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 관한 토론

이정미

한국교육재정경제학회장

이정미

한국교육재정경제학회장, 충북대학교

I. 서론

- 발표자께서는 평생을 교육학 연구 및 교육정책 발전에 헌신해오신 경험을 바탕으로 대한민국 교육의 좌표를 진단하고, 향후 대한민국 교육 발전을 위한 의미 있는 화두를 제안해 주셨습니다. 동시대를 살아가며 동일 학문을 연구하는 학자로서 존경하는 석학의 탁월한 혜안을 음미할 수 있는 귀중한 기회를 가지게 되어 영광으로 생각합니다.
- 발표자께서는 대한민국의 교육 기적을 교실 수업, 이를 둘러싸고 있는 학교 및 교육적 산업 그리고 그것을 가능하게 한 국가의 교육정책이 밀도있게 증첩되어 있는 삼중핵론을 근거로 설명하셨습니다. 지금까지 우리나라 교육을 바라보는 시각은 서열화 된 학교체제에서 기인하는 갖가지 병폐화된 교육 현실에 대한 비판과 암울한 전망이 대부분이었습니다. 반면, 교육 기적을 이루어 낸 중요한 근간을 토대로 국가 교육에 대한 온고지신의 성찰은 우리나라의 지난한 교육 문제들의 해결을 위한 단초를 제공하기에 충분하다고 생각합니다.
- 발표자께서 제시한 네 가지 교육의 당면 과제인 돌봄과 교육의 공존 혹은 유보육 통합, 대학과 학문 발전, 교육에서의 정치적 중립, 코딩교육에 관한 온고와 지신의 과제들을 성찰할 기회를 주셔서 감사합니다. 발표자의 깊은 통찰력에 대해 존경과 찬사를 보내며, 토론자로서의 소임을 다하기 위해 교육재정경제학회 학회장이면서 고등교육 연구자로서, 발표자께서 언급하신 도전적 과제 중 대학과 학문 발전 이슈에 관한 몇 가지 보완적 논의를 덧붙이고자 합니다.

II. 당면과제: ‘대학과 학문 중흥’에 관한 토론

□ 온고: 정부 통제에 묶인 대학의 자유

- 발표자께서는 1998년 BK21사업, 2004년 NURI사업이라는 ‘마약에 대학이 중독’되어, 대학이 사망 선고를 받았으며, ‘정부 통제에 묶인 좀비’가 되었다고 언급하고 있습니다. 발표문에 자세히 설명되어 있지는 않았지만, 이는 BK21사업의 추진에 따라 Top-down 방식의 연구방향 및 연구분야가 설정되고, Botton-up 방식으로 자율적·자생적 연구의 환경이 조성되지 못함에 따라 학술연구의 자

울성이 저해되었음을 지적하시는 것으로 이해됩니다. 이러한 학술연구의 통제와 마찬가지로 NIURI 사업과 같은 대학교육 관련 국책사업이 대학교육 운영의 자율성을 제약하고 획일화·정형화를 초래한 부정적 단면에 대해서 크게 공감합니다.

- BK21사업은 ‘연구경쟁력’, ‘대학원 교육 및 연구 혁신’, ‘세계적 수준의 연구중심대학 육성’ 등을 의미하는 브랜드로 대학 사회에 자리매김을 해왔고, 그 결과 국내 대학원은 논문, 특허 등의 양적 성과에 있어서 세계 수준에 도달했다고 평가할 수 있습니다. BK21사업의 명암을 둘러싼 논쟁을 모두 다룰 수는 없습니다만, 논문의 양적 팽창에 비해 질적 성과의 미흡, 정량지표 위주의 평가로 도전적·협력적 연구, 창의적 교육 등 혁신성장에 기여할 수 있는 교육 및 연구 유도의 미흡 등은 한계로 제시할 수 있습니다(이정미 외, 2020).
- BK21사업은 그동안 단계를 거듭해 오면서 논문의 IF 등 결과지표를 강화하고, 질 중심 성과관리체계 구축을 위한 지속적 노력을 기울여 온 것도 사실입니다. 그러나, 최근의 BK21사업에 참여하는 일부 대학원의 면면을 들여다보면, 여전히 논문 실적 산출을 위해 대학원 수업은 다소 뒷전이거나, 대학원 수업 자체가 논문 양산체제로 돌아가는 모습을 간간히 목도하게 됩니다. BK21사업의 혁혁한 성과에도 불구하고, 발표자께서 우려하신 학술연구의 자율성 제약의 문제와 아울러 대학원 교육의 부실, 더 정확하게는 진정한 ‘교학상장’의 장이 되어야 하는 수업이 실종되는 위험을 지적하지 않을 수 없습니다.

□ 지신: 등록금과 재정운영의 자유

- 발표자께서는 반값 등록금 정책의 폐지, 한국장학재단을 인재금융기관으로 혁신, 대학생 학자금 바우처 기반 대학재정제도 개혁, 대학재정평가제도 폐지 후 순수 학술 연구재정으로 혁신을 역설하셨습니다. 반값 등록금 정책에 따른 등록금 인상 억제 및 입학자원의 급감으로 인한 등록금 수입의 현저한 감소로 대학들은 심각한 재정위기에 처하고 있습니다. 국가장학금 사업 시행과 대학 등록금 인하동결 정책의 실시는 사립대학 총 재정규모의 실질적 감소를 초래했고, 운영수익률 감소, 등록금 대비 인건비 비중의 증가, 교육부의 보조금 의존도 증가, 학생 1인당 교육비 감소 등의 결과로 이어졌습니다(김수경, 2016; 김진영, 이정미, 2014; 송기창, 2017). 반값 등록금 정책의 폐지는 국가장학금Ⅱ유형과 연계되어 있는 등록금 인상 제한 정책의 폐지와 맞물려 있습니다. 그러나, 10년 이상 지속되어 온 등록금 인상 제한 정책은 이제 더 이상 ‘정책’의 논리로 해결할 수 없는 ‘정치’의 영역에 함몰되어 있어서 등록금 인상 규제 폐지는 요원한 것처럼 보입니다.
- 이에, 등록금 인상 허용 대학과 규제 대학의 투 트랙(two-track) 접근을 제안합니다. 특히, 대학수입에서 등록금 의존도가 높은 사립대학이 대학등록금 인상 규제를 받는 현실에서 세계수준의 대학과 경쟁하는 것은 불가능합니다. 반면, 등록금 인상이 모든 대학에게 재정적으로 적절한 전략이 되지 않을 수도 있습니다. 특히 지역 소재 중소 규모 사립대학들은 미충원이 증가하는 상황에서 선불리 등록금을 인상을 하는 것은 미충원을 증가시키는 요인이 될 수도 있기 때문입니다. 국고지원을 받는

사립대학(준국립대학)과 국고지원을 받지 않는 사립대학(완전사립대학)으로 구분하여 등록금 인상을 허용할 필요가 있습니다. 반값등록금 정책으로 인한 강력한 등록금 규제, 국·사립 공히 적용되었던 기본역량진단 평가 등은 사립대에 대한 공적 성격을 강화하는 것이므로 국·공립대학에 준하는 수준으로 사립대학에 대한 정부 재정지원(일반 재정지원)이 필요합니다. 국고지원을 받는 사립대학에 대해서는 국립대학 수준으로 교육부의 지도와 감독을 허용하되 충분한 재정지원을 하고, 국고지원을 받지 않는 사립대학에 대해서는 등록금 인상 제한 규제를 폐지하고 자유롭게 등록금 인상을 허용함으로써 세계 대학과 경쟁할 수 있는 체제를 갖추 수 있도록 할 필요가 있습니다(나민주, 2017).

- 발표 내용 중 ‘대학생 학자금 바우처 기반 대학재정제도 개혁, 대학재정지원사업 폐지 후 순수 학술연구재정으로 혁신’이라는 제안의 명확한 의미 또는 구체적 내용이 제시되지 않아 논의가 어렵습니다만, 대학혁신지원사업 및 국립대학육성사업과 같은 기관 단위 사업 대신 학생 대상 학자금 지원사업으로 개편하고, BK21 사업과 같은 Top-down 방식의 사업단 지원사업을 축소 또는 폐지하는 대신 개인 또는 집단 연구자 대상의 순수 학술연구 지원을 확대하자는 의미로 이해됩니다. 그러나, 학생, 교수 등 개인에 대한 직접적 지원의 장점도 있지만, 이와 같은 개인 단위 사업의 한계도 분명히 존재합니다. 특히, 학령인구 감소의 영향을 크게 받아 미충원율이 높은 지역대학의 경우, 대학생 학자금 바우처 기반 재정지원 방식은 절대적으로 불리합니다. 또한, 개인 단위 사업은 대학 전체 차원의 교육 및 연구 인프라의 구축이나 제도적 혁신을 유도하는 데 있어 일정 부분 한계가 있습니다. 따라서, 대학생 학자금 바우처 기반 재정지원 방식이 학생의 선택을 받는 대학에 대해서 재정지원을 하는 것을 전제로 한다면, 학생의 수도권 쏠림 현상으로 인한 학생 수의 격차를 재정배분 산식에 어떻게 보정할 것인지에 대한 논의가 필요할 것으로 보입니다.

III. 결론: 대학, 지역과의 共進化로

- ‘국가교육발전의 쟁점과 과제’의 주제에 따라 국가 교육발전의 아젠다에 천착하였지만, 특별히 대학 부문은 ’25년부터 본격적으로 지역혁신중심 대학지원체계(RISE)로의 전환이 예정됨에 따라 지역발전의 과제들도 동시에 고민을 해야 하는 상황입니다. 지금까지 중앙정부가 주도해 온 대학에 대한 지원이 지역발전전략과 연계한 지자체 주도의 대학지원체계로 대전환되는 역사적 변곡점에서 지역발전의 주체로서 대학의 역할에 대한 심도 있는 논의와 전략 구상이 필요한 때라고 생각합니다. RISE의 추진은 인구급감으로 인한 대학소멸·지역소멸이라는 대학과 지역이 직면한 절체절명의 위기를 극복하고, 아울러 오랜 기간 근접하지 못한 대학경쟁력 제고라는 요원한 목표를 달성하기 위한 대학지원방식의 대전환을 가져오는 정책적 노력의 일환이라고 볼 수 있습니다.
- RISE의 추진에 따른 대학 재정지원의 방식에 대해서는 다양한 쟁점이 존재합니다. ’25년 이후 교육부 주요 5개 사업을 통합하고, 대학재정지원사업 구조 및 규모 조정 등을 통해 전체 대학재정지원사업 예산의 50% 이상을 RISE 예산으로 전환할 계획인데, 약 2조원의 교육부 예산을 어떻게 확보할 것인가? 아울러 RISE 예산을 각 지역에 어떤 기준으로 배분할 것인가? RISE 체계 하에서 중앙부

처 및 지자체 대학재정지원 사업들을 지역발전전략을 중심으로 어떻게 연계·활용할 것인가? 등입니다.

- 이상과 같은 다양한 쟁점들에 관한 해답을 찾는 과정에서 ‘정부 통제에 묶인 대학의 자유’가 통제의 주체만 바뀌어 ‘지자체 통제에 묶인 대학의 자유’로 재현되지 않기 위한 노력이 필요해 보입니다. 중세 대학의 기원인 볼로냐 대학, 파리대학, 그리고 근대 독일 훔볼트대학에서 그토록 희구했던 대학과 학문의 자율성을 바탕으로, 지역-대학의 共進化를 위한 공고한 협력의 방안을 모색하는 국가, 지역, 대학 상호 간의 노력이 필요할 것으로 보입니다.

참고문헌

- 김수경(2016). 대학등록금 정책에 따른 사립대학 재정의 변화 추이 및 대학유형별 차이 분석. **교육재정경제연구**, 25(2), 151-176.
- 김진영, 이정미(2014). 국가장학금 사업에 따른 사립대학 재정의 변화 탐색. **교육재정경제연구**, 23(1), 157-183.
- 나민주(2017). 새로운 대학, 고등교육의 미래를 위한 재정지원 방안. **대학교육**, 197호. 한국대학교육협의회.
- 송기창(2017). 반값등록금정책에 따른 대학재정지원정책 개선방향. **교육재정경제연구**, 26(2), 63-92.
- 이정미, 강창희, 김민희, 이길재, 하윤희, 홍성창(2020). **재정사업 심층평가 국립대 지원사업 효율화 방안**. 기획재정부.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제



지정토론
5

“대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 관한 토론

주 현 준

한국지방교육경영학회장

주현준

한국지방교육경영학회장

천세영 교수님의 “대한민국 교육의 좌표: 역사로부터의 사색”에 관한 원고 잘 읽었습니다. 교수님의 원고를 읽고 잠시 잊고 있었던 자랑스러운 ‘대한민국 교육 기적’을 다시 생각하고, 이를 이론화하지 못한 비판적 성찰의 시간도 갖게 되었습니다. 또한, 4대 당면과제로 돌봄(교육)과 교육의 공존, 코딩교육 진흥, 교육의 정치적 중립성, 대학과 학문 중흥을 제시하시고, 이에 대한 명확한 입장을 밝히셨습니다. 저는 교수님의 원고를 읽으면서 세 가지 감정이 교차하였습니다. 오늘 토론자로서 그 세 가지 감정을 먼저 말씀드리고자 합니다.

첫째, 자부심입니다. 전 세계가 주목할 만한 교육 기적을 이룬 국가가 바로 대한민국이라는 사실에 다시 자부심을 느끼게 되었습니다. 이것은 자화자찬이 아닌 실제적 사실이기 때문에 더욱 그렇습니다. 어려운 여건에서 교사의 헌신과 국가의 지원이 함께 이룬 교육 기적이 앞으로도 지속되고 또 다른 새로운 기적으로 이어질 수 있도록 노력해야겠습니다.

둘째, 공감입니다. 서두에서 ‘온고지신(溫故知新)’을 언급하시며 ‘고전을 버리고 유행만 따르는 세태’를 일갈하신 부분에서 크게 공감하였습니다. 한때 많이 회자되었던 ‘역사를 잊은 민족에게 미래가 없다’의 교훈을 되새기며, 과거의 경험과 지식을 낡은 것으로 치부하고 미래 교육을 쉽게 이야기하는 최근 교육계의 풍토를 성찰하는 계기가 되었으면 좋겠습니다.

셋째, 부끄러움입니다. 교육 기적을 이룩했지만, 이를 학문적으로 이론화하지 못했다는 따끔한 비판에 한 명의 교육학자로서 깊이 반성하였습니다. 특히 외국의 학자들이 한국의 사례를 이론화했다는 사실을 읽으면서 더욱 분발해야겠다고 생각했습니다. 탄탄한 이론을 구축하고 이를 원리와 법칙으로 발전시키기 위해 연구해야겠습니다.

이상의 세 가지 감정과 함께 다음과 같은 의문도 들었습니다. 토론자로서의 소임을 다하기 위해 다음과 같은 질문을 드리고자 합니다.

첫째, 중도탈락이 낮은 것을 교육 기적이라고 할 수 있는가? 교실수업의 비밀 부분과 아프리카 경험을 소개하는 부분에서 언급하신 ‘대한민국은 왜 중도탈락의 문제를 겪지 않는가’를 생각하면서 ‘심리적 중도탈락’이라는 용어가 생각났습니다. 심리적 중도탈락이라는 표현이 정확한지 모르겠지만 ‘실제 학교를 그만 두거나 상급학교 진학을 포기하지는 않지만, 그러한 마음이 잠재된 상태’라고 정의하고자 합니다. 통계적 수치로 드러난 중도탈락률은 분명히 기적적인 사실이었지만, 혹시 심리적인 중도탈락 비율을 파악하지 못한 것은 아닐까요? 최근 중도탈락 학생 비율이 증가하는 것은 과거와 다르게 그러한 마

음을 밖으로 표출하고 행동하기 시작한 것은 아닐까요?

둘째, 울타리가 의미하는 것은 무엇인가? 교수님 원고에서는 여러 차례 울타리가 언급됩니다. ‘보수와 부모와 선생의 사명은 보이지 않는 울타리를 지키는 것’, ‘정치적 중립성을 지키기 위해 지나치리만큼 강력한 울타리를 쳤다’에 등장하는 울타리는 어떤 의미인지 궁금합니다. 우리 사회에 오랜 기간 형성된 최소한의 가치 규범으로 해석해도 되는지 여쭙고 싶습니다.

셋째, 극단적인 폐지가 아닌 현명한 대안은 정말 없는가? 대학과 학문진흥에서 ‘나뭇가지에 칭칭 걸린 연줄처럼 대학의 목을 죄는 각종 재정평가사업부터 일몰시켜야 한다’는 지적과 교육의 정치적 중립에서 ‘대학의 총장 또한 더 이상 학자의 표상이 아닌 경조사를 다니며 표를 모으는 정치인일 뿐이다.’라는 신랄한 비판에 정말 공감했습니다. 그러나 총장직선제와 정부의 각종 재정지원사업이 가진 장점도 분명히 있습니다. 그렇다면 즉시 폐기하는 해결책 보다 교육의 기적을 이룬 대한민국의 오랜 경험과 지식으로부터 현명한 대안을 구할 수는 없을까요?

오늘 발제를 위해 먼 길을 해 주신 천세영 교수님께 진심으로 감사드립니다. 서두에 ‘머리도 하얀 노인네가 다 되어버려서 정말 얘기를 가급적 안 하고 살아가기로 결정했는데 또 이 꽃 피는 봄에 여러분들을 만날 수 있다는 마음 하나로 부끄럽게도 이 자리에 왔다’라고 말씀하셨습니다. 앞으로는 그렇게 생각하지 마시고 당당하게 자주 뵈었으면 좋겠습니다. 연륜과 경륜이 쌓인 先學의 현명한 한 마디가 소중한 시대인 것 같습니다. 그래서 끝으로 바이든 대통령의 백악관 연설 중 일부 내용을 전해 드리고 싶습니다. 감사합니다.

“Call me old, I call it being seasoned. You say I am ancient, I say I’m wise.
You say I’m over the hill. Don Lemon would say that’s a man in his prime”

“당신들은 내가 나이가 많다고 하지만 나는 그것을 연륜이라고 하겠다. 당신들은 내가 케케 묵었다고 하지만 현명하다고 말하겠다. 당신들은 내가 한물갔다고 말하지만 나는 아직 전성기라고 말하겠다.”

국가교육발전의 쟁점과 과제

분과 1-1

한국교육행정학회

중장기 교육여건 개선

사회: 구성우(신한대)

발표 1 미래 환경 분석에 따른 초·중등교육 변화의 방향

- 장봉석(국립목포대) / 정성수(대구교대)

발표 2 중장기 초중등 교원수급모델 수립의 방향

- 이길재(충북대)

발표 3 미래교육을 위한 중장기 디지털 학습 여건 개선의 방향

- 이재진(한국교원대)

발표 4 교육여건 개선을 위한 초중등 교육재정의 변화와 방향

- 이선호(KEDI) / 이호준(청주교대)

토론

김성기(협성대) / 이재덕(한국교원대)

계보경(KERIS) / 김병주(영남대)

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



발표

1

미래 환경 분석에 따른 초·중등교육 변화의 방향

장봉석
(국립목포대)

정성수
(대구교대)

장봉석(국립목포대학교)

정성수(대구교육대학교)

I. 서 론

4차 산업혁명 시대의 도래에 따라 새로운 형태의 사회적 변화가 급격하게 진행되고 있다. 인공지능(Artificial Intelligence), 빅데이터(Big Data), 사물인터넷(Internet of Things) 등의 분야에서 나타난 혁신적 기술 혁명은 과거에 존재하던 산업 생태계와 사회적 환경에 큰 변화를 초래할 것으로 예측된다. 인공지능의 경우, 인간의 능력과 유사하거나 또는 훨씬 더 높은 수준의 지적인 시스템 역량으로 인해 인간의 지식 노동을 대체할 것으로 예상되고 있다. 인간의 뇌 프로세스와 유사한 딥 러닝(Deep Learning)의 획기적인 발달은 추후 몇 세기 내에 인간을 대체할만한 수준의 인공지능 컴퓨터의 개발에 기여할 것이며, 인류 사회의 변화를 초래하고 시장 경제의 근간을 뒤흔들 것으로 논의되기도 한다.

급격한 사회적 변화가 초래한 미래 사회의 불확실성에 따라 국내외 상황을 종합적으로 이해하고, 이에 대한 효과적 대응 방안을 마련하기 위해 다양한 노력이 시도되고 있다. 경제 분야에서는 사회적 변화의 특징을 이해하고, 이에 상응하여 나타나는 4차 산업혁명 시대의 산업 구조 특징을 분석함으로써 향후 달성해야 할 기업의 혁신적인 생산 방식과 비즈니스 모델을 예측하기 위한 시도가 이루어지고 있다. 새롭게 전개되어가는 사회의 특징과 산업 발전의 기회를 분석하고, 기업이 생존하기 위해 달성해야 할 도전과제와 목표들을 설정하고 있다. 또한 중장기 발전 방향과 로드맵을 작성하여 정부 및 유관기관과 적극적으로 대응할 수 있는 전략을 마련하고, 새로운 상황과 급격한 변화에 신속하게 대응 가능한 시스템을 구축하기 위해 노력하고 있다.

교육분야도 예외는 아니다. 디지털 대전환을 맞이하여, 교육 현장에서도 미래 사회로의 전환에 따른 변화에 발빠르게 대응하고, 불확실성에 능동적으로 대처할 수 있는 교육 시스템 구축과 인재 양성을 위한 방안들에 대해 다양한 논의가 이루어지고 있다.

최근 학교교육은 급격한 기술혁신(AI, 챗GPT), 코로나19, 학령인구 감소 등의 외적 환경변화를 겪고 있으며, 무엇(내용)을 어떻게(방식), 누구(대상)에게 가르칠 것인가 하는 새로운 문제를 야기하고 있다(전제상 외, 2023).

따라서, 교육과 관련된 사회적 요인들을 명확하게 분석하고, 새롭게 나아가야 할 방향성을 선정함으로써 미래 사회에 유연하게 대응 가능한 인재를 양성하는 것은 중요한 과업이다.

이 연구는 미래사회의 교육 환경과 관련된 제반 요인들을 종합적으로 분석하고, 초·중등교육의 변화에

대한 시나리오 탐색을 목적으로 한다. 도출된 시나리오는 향후 초·중등교육의 교육여건(교원양성 및 수급, 교육재정, 디지털 학습 환경) 개선방안을 도출하기 위한 기초자료로 활용될 것이다. 따라서, 시나리오 도출 과정에서도 교원 양성 및 수급, 교육재정, 학습 환경의 측면에서 초·중등교육의 변화 방향을 제시하고자 한다.

II. 미래사회 변화 양상

1. 산업구조 변화

가. 산업혁명과 핵심 기술

2016년 세계경제포럼에서 발제된 4차 산업혁명은 인공지능과 빅데이터에 기반하고, 사람, 사물, 공간을 연결하여 초지능화하는 방식의 산업구조 시스템 혁신을 요구하면서 이전에 나타난 산업혁명과는 다른 새로운 형태의 사회적 변화를 초래할 것으로 예측된다(장석인, 2017). 18세기에 시작된 1차 산업혁명은 증기기관의 발명으로 시작되었으며, 기계화 혁명을 초래하였다. 영국은 증기기관에 기반하여 섬유공업의 산업화를 달성하면서, 급속한 사회경제적 발달을 경험하게 되었다. 19세기에 시작된 2차 산업혁명은 대량생산의 혁명이며, 전기 에너지에 기반하여 성장한 것이 특징이다. 전력을 공급받은 공장에서 컨베이어 벨트를 가동하여 대량생산이 가능해졌고, 대량 보급이 실현되는 계기가 되었다. 20세기 후반에 시작된 3차 산업혁명은 지식정보 혁명으로 컴퓨터와 인터넷의 발달에 기인한다. 인터넷과 스마트 혁명을 통해 글로벌 IT 기업이 급성장하는 시기였으며, 미국은 해당 분야에서 세계적인 패권을 지배하게 된 계기를 마련하였다. 2015년부터 시작된 4차 산업혁명은 만물 초지능 혁명이며, 인공지능, 가상물리시스템(Cyber Physical System), 사물인터넷에 기반하며 성장한다. 산업구조 시스템의 혁신적 변화를 초래하고 있으며, 사람과 사물, 공간들을 초연결하고 초지능화한다. 4차 산업혁명의 핵심 기술에는 인공지능, 빅데이터, 사물인터넷, 로봇공학, 유비쿼터스 컴퓨팅 등의 첨단 기술들이 거론된다(장석인, 2017). 또한 핵심 주도 기술로 지능정보기술이 언급되는데, 지능정보기술은 인공지능과 사물인터넷, 클라우드, 모바일 기술, 빅데이터 등을 융합하여, 기계가 인간의 학습 능력을 구현하는 기술을 의미한다.

나. 디지털 전환 사회

코로나19 및 과학기술의 발달로 도래한 디지털 전환의 시대는 지금까지 겪었던 어떤 변화보다 사회 전반의 다양한 변화를 촉발하고 있다. 특히 교육분야는 이러한 변화의 정도가 큰 영역 중 하나이다(전제상 외, 2023). 디지털 전환 사회는 인공지능과 빅데이터에 기반하며, 그 주요한 특징들은 초개인화, 초연결화, 초자동화, 초현실화로 정리된다(정영식, 2023).

첫째는 초개인화이며, 개인의 상황과 맥락을 고려한 차별화된 개인 맞춤형 서비스를 의미한다. 초개인화는 개인화보다 발전된 형태이다. 개인화가 단순히 사용자 정보와 데이터를 통해 각 개인을 이해하고,

과거 기록이나 이력 등을 분석한 후 적절한 서비스를 추천하는 수준임을 고려한다면, 초개인화는 더 지능적으로 발전된 형태의 서비스를 추구한다. 초개인화된 사회에서는 개인의 다양성과 개성을 이해하고, 개인의 상황을 고려하여 의사결정을 수행할 수 있는 역량을 함양해야 한다. 따라서 개별 학생들의 흥미와 관심을 고려하여 개인 맞춤형 교육이 제공될 필요가 있다.

둘째, 초연결화이며, 시간, 장소, 대상에 제한되지 않고 누구나 사회적 관계를 형성한다는 개념이다. 과거의 방식으로 인간과 인간이 관계를 형성하는 제한적 관념에서 벗어나, 초연결 사회에서는 인간과 사물의 소통이 가능하고 사물 간 소통도 이루어질 수 있다. 사물은 인간과 유사한 방식의 사고 과정을 학습하여 생각할 수 있으며, 사회적 네트워크도 맺을 수 있는 존재로 변화될 수 있다. 사물은 인간의 판단 능력을 대체함으로써 사회적 관계를 형성하는 주체이며, 더 이상 인간의 매개 역할을 수행하는 수동적인 수단으로 인식되지 않는다.

셋째, 초자동화이며, AI를 응용한 자동화를 통해 업무 효율성과 효과성을 극대화하는 것을 의미한다. 양적 자동화의 시대에서 질적 자동화를 달성하기 위해 준비한다. 초자동화를 통해 인간이 작업하는 과정에서 발생가능한 오류를 감소시키고, 업무 생산성과 정확도를 제고할 수 있다. 인간은 더 이상 단순 작업을 수행하지 않기 때문에 지루함을 느끼지 않으며, 직무 만족도와 효율성이 제고될 수 있다.

넷째, 초현실화이며, 가상 세계의 시대가 도래함을 의미한다. 학생들은 가상현실, 증강현실, 4D 영상 등을 통해 실감형 콘텐츠를 체험할 수 있으며, 교수학습 자료와 연계된 역사적 상황이나 위험한 상황들을 직접 경험할 수 있는 기회를 가질 수 있다. 초현실화 기술은 인간의 감각 중 시각, 청각, 촉각 등을 통해 학생들이 학습 문제를 해결하는 과정에서 영상을 통한 체험과 조작이 가능하며, 복잡한 개념들을 위해 쉽게 이해할 수 있다. 학교에서 교사들이 활용 가능한 초현실화는 메타버스를 통한 실시간 소통과 협업이며, 이러한 활동들을 통해 시간과 장소에 구애받지 않는 교사-학생, 학생-학생 간 의사소통 활동이 가능하고 교육 현장에 대한 유연성과 접근성이 강화된다.

다. 미래 산업구조에 대한 전망

4차 산업혁명에 대응하기 위해 미래 산업구조 변화에 대해 전망한 선행 사례들을 분석한 결과는 다음과 같다(이진면 외, 2018). 독일의 경우, 거시경제와 개별 산업의 성장 추세를 분석하고, 고용 분야에 대한 예측 결과를 소개하였다. 독일 사회에서 나타나고 있는 인구의 고령화 및 이민자 비율 증가 등의 다양한 문제들을 고려하고, 4차 산업혁명이 가져올 디지털화와 산업별 파급 효과를 논의하였다. 독일은 가속화된 디지털화와 지속적인 디지털화라는 시나리오를 구성하고, 이 시나리오들이 사회 각 분야에 어떻게 영향을 주는지 전망함으로써 각 분야에서 대비할 수 있는 가장 적합한 행동 전략과 방식을 마련하기 위해 노력하고 있다.

독일의 가속화된 디지털화와 지속적인 디지털화라는 시나리오들은 모두 디지털화를 내포한다. 결국 디지털화는 미래에 필수적으로 발생할 하나의 현상이며, 단지 속도에 대한 차이가 있을 뿐임을 나타내고 있다. 이 중 가속화된 디지털화는 사회 각 분야에서 인더스트리 4.0 분야의 기술을 선도하는 발전 전략을

마련하기 위해 디지털화를 실현하고, 이를 통해 생산성을 향상함으로써 인구통계학적 변화의 영향력을 상쇄하거나 감소시키는 것을 목표로 한다. 한편, 지속적인 디지털화는 디지털 세계의 위험성을 인식하고 디지털화를 강행하려는 시도에서 벗어나, 지식경제가 내포하는 기회를 통해 과학과 창조경제 분야에서의 발전을 목표로 한다. 기술 선도를 추구하려는 시도보다는 디지털 기술의 사용에 더 주목하며, 생산성을 향상시키기 위해 시도하는 것보다는 서비스 제공 측면에서의 질적 향상을 추구한다. 디지털 기술을 적용 대상으로 인식하기 때문에 디지털 세계가 초래할 위험성과 부정적 측면들을 높은 비중으로 인식한다.

앞서 제시된 독일의 4차 산업혁명에 대한 전망들은 디지털화가 독일 사회의 발전에 긍정적 효과를 발생시킬 수 있다는 전망으로 귀결되고 있다. 가속화된 디지털화는 독일 경제의 활성화에 도움을 줄 것으로 예측되며, 고용창출에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 예측된다. 이러한 결과로 인해 4차 산업혁명이 2030년 독일 실질 GDP의 긍정적인 성장과 실업률의 감소에 영향을 주고, 1인당 국민소득의 상승과 모든 산업 분야에서 대략 25만명 정도의 고용 창출이 가능하도록 역할을 할 것이라고 주장되었다.

라. 산업구조의 변화 방향

한편, 4차 산업혁명의 전개 과정에서 나타나게 될 산업구조의 변화가 명확하게 예측하기 쉽지 않다고 인식하는 연구자들의 경우, 4차 산업혁명의 전개 과정에서 등장하는 여러 선도적 기업의 생산 방식의 혁신, 비즈니스모델 혁신을 참고로 산업구조 변화 방향에 대한 논의를 시도하고 있다. 테슬라, 화웨이, 오펜닉스 등의 혁신적인 기업들은 새로운 환경에 적응하기 위해 노력하며, 동시에 차별된 성장 전략들을 추구한다. 혁신적인 기업들은 끊임없는 연구 개발을 통해 혁신을 선도하며, 디지털 플랫폼을 구축함으로써 경쟁력을 갖춰 지속적으로 성장하고 있다. 새로운 산업 생태계에서도 생존할 수 있도록 효율적인 비즈니스 모델을 마련하고, 새로운 사업 모델을 개발하여 끊임없이 시장을 창출하여 선점하기 위한 노력을 지속한다.

산업구조 변화 방향에 대한 예측으로써 먼저 초고속통신, 사물인터넷, 인공지능, 빅데이터, 클라우드 컴퓨팅 등의 지능정보기술 적용을 통해 사람, 기계, 제품, 서비스 간 상호 연결성이 강화될 것으로 예상된다. 또한 제품 및 서비스의 핵심 요인으로 데이터 연결과 지능화가 설정될 것이며, 향후 이 결과에 따라 새로운 가치와 시장을 선점하게 될 주체가 결정될 것이다. 초지능화와 초연결성의 확산에 따라 제품 경쟁 단위가 단순 제품이 아닌 시스템으로 확대될 것으로 예상된다. 단순 제품을 네트워크를 통해 시스템과 연결하고, 스마트화하는 방식으로 하는 새로운 사업 모델이 등장할 것이다. 생산 공정에서의 로봇은 제품의 특성 변화를 시스템을 통해 감지하고, 소비자의 요구와 다양한 환경 변화를 반영하여 생산 방식을 수정하는 혁신 등이 발생할 것으로 예측된다.

또한 소프트웨어와 하드웨어의 융합에 따라 서비스업과 제조업의 융합화가 급속도로 진전될 것이며, 네트워크화된 자원에 대한 의존도가 꾸준히 증가할 것이다. 가상세계와 물질세계가 통합되면서 산업 모델이 기존과는 다르게 변화할 것이며, 서비스 기반 산업이 제품 기반 산업보다 더 높은 비중을 차지할 것으로 전망된다. 따라서 개인 맞춤형 제품 생산에 대한 요구도가 높아질 것이며, 상대적으로 소프트웨어,

컨설팅 등의 지식기반 서비스의 비중이 높아질 것이다.

2. 노동시장 변화

사회적 환경 변화에 따라 노동시장 역시 지속적으로 변화한다. 최근에는 4차 산업혁명과 코로나19 대유행에 따라 노동시장의 위험성이 증가한 것으로 나타났다. 특히, 4차 산업혁명에 따른 기술 발전은 노동시장을 위협하는 대표적인 요인으로 언급되고 있다. 정보기술을 활용하여 제조업 분야의 혁신을 추구하고, 생산의 자동화 과정을 통해 산업구조 전반에 변화가 초래될 것으로 예측되고 있다. 이러한 변화는 노동자의 일자리를 위협하는 대표적인 위험 요소로 인지되고 있다. 선행연구에 따르면, 한국의 노동시장 내 일자리의 약 60%가 기술 발전에 따라 대체될 위험에 처한 것으로 나타났다(오호영, 2018). 코로나19 대유행에 따라 불안정 노동이 확대되고, 고용 불안정에 대한 노동자의 인식도 부정적으로 변화된 것으로 나타났다. 플랫폼 노동의 확대 속도가 가속화되고, 불안정 노동 형태가 다각화되고 있는 측면도 노동시장의 위험 요소로 인식되고 있다.

가. 4차 산업혁명과 노동 이슈

4차 산업혁명에 따라 초래되는 노동 분야의 이슈들 중 가장 핵심 주제는 고용 문제이다(김동규 외, 2017). 일자리 문제에 대한 예측은 비관론과 낙관론이 대립하고 있는 것으로 나타났다.

비관론의 경우, 4차 산업혁명에 따른 고용 충격이 이전과는 다른 수준으로 전개될 가능성을 예측한다. 과거에 나타난 산업혁명을 살펴보면, 기존 일자리가 소멸되는 과정에서 새로운 일자리가 생겨난 것을 확인할 수 있다. 1차 산업혁명의 경우, 증기기관에 기반한 에너지를 활용하여 공장이 생겨나고 이 과정에서 블루칼라라는 노동자의 형태가 탄생하였다. 2차 산업혁명은 전기 에너지를 공급받은 공장에서 컨베이어 벨트를 가동하여 대량생산을 시작한 시기이며, 분업과 표준화로 인해 단순 노동자들이 양적으로 증가한 시기이다. 블루칼라 노동자가 양적으로 증가하였지만, 여러 공정을 직접 관리하고 처리하는 장인의 숫자는 급격하게 감소하였다. 3차 산업혁명은 컴퓨터와 인터넷의 발달에 기인하여 급속도로 진행되었으며, 컴퓨터 기술을 통한 자동화는 정보통신 분야의 노동자와 화이트칼라로 상징되는 관리직 노동자의 증가를 초래하였다. 이러한 상황은 블루칼라 노동자들의 상대적 감소로 연결된다.

4차 산업혁명 시대에는 앞서 나타난 산업혁명보다 고용 충격의 측면에서 파급효과가 더 크게 나타날 것으로 예측된다. 지금까지 나타난 고용 충격의 양상과는 다르며, 모든 직종과 노동의 형태가 고용 충격을 경험할 것으로 예상된다. 이는 근본적으로 4차 산업혁명이 인공지능, 빅데이터 등의 지능화된 시스템을 통해 진화하기 때문에, 인간만이 가진 고유한 정신 노동을 대체할 수 있는 기술의 등장에 따른 결과이다. 사람과 기계 간의 연결성이 강화되며, 인간의 역량을 대체하는 기술의 등장으로 사회와 경제 분야의 시스템이 지능화될 것으로 예측된다. 대표적으로 로봇을 통한 자동화는 단순 노동의 일자리 감소와 직결되며, 인공지능의 진화에 따른 변화는 전문가와 숙련된 노동자들의 일자리를 축소시킬 것이다.

반면에 낙관론은 기술적 진보를 통해 생산성 증가와 시장 확대 현상이 나타나고, 새로운 제품과 서비스

가 등장하여 다른 형태의 산업 수요가 발생하기 때문에 궁극적으로 일자리 총량이 증가한다고 주장한다. 허재준(2020)은 국가 간 비교나 특정 기업들의 사례 분석 결과, 전체 취업자수의 감소가 나타난 경우는 없다고 설명한다. 새로운 기술이 도입되고 생산성이 증가되면, 기업에 이전보다 더 적은 인원이 필요할 수 있다. 그러나 생산성 증가가 나타난 사회에서 인간의 새로운 상품에 대한 갈망을 인식하고 관련된 상품을 개발하는 기업가가 등장한다면, 결국 새로운 일자리가 필요할 수밖에 없다. 따라서 일자리는 과거보다 증가하는 것이 사실이다.

나. 핵심 기술과 직업 세계

인공지능은 인간의 학습 및 추론 능력을 인공적으로 구현하기 위해 시도하는 컴퓨터 과학의 분야를 의미한다. 1990년대 후반부터 머신러닝과 딥러닝의 발달로 본격적인 화두가 되었으며, 인간 생활의 다양한 분야에 대한 영향력이 점차 증가될 것으로 예측된다. 인공지능의 발전에 따른 직업 세계 변화의 특징은 모든 직업군에 대한 다양한 파급 효과이다. 데이터를 활용하는 직군에서 인간은 인공지능으로 대체될 가능성이 있다. 일반적인 업무부터 문제를 진단하고, 사례를 분석하는 업무까지도 인공지능의 영역에 포함될 수 있기 때문에 인간은 이러한 제반 과정들을 관리할 수 있는 방향으로 전문성을 함양해야 할 필요가 있다.

AI 중심의 노동시장 변화에 대응하기 위해 다양한 방안들이 논의되고 있다. 먼저, 신기술 관련 분야에서 새롭게 창출되는 일자리에 접근하기 위해 융합인재 및 현장 엔지니어의 양성이 필요하다. 새로운 인력 양성이 이루어지도록 훈련 기회를 확대하고, 스마트 작업 환경에 대응하도록 직무 교육이 이루어져야 한다. 산업 전반에 디지털 환경이 구축됨에 따라 노동자가 이에 적응하도록 ICT 훈련 기회를 확대해야 하며, 신기술 분야 노동 교육의 효과성 제고를 위해 거버넌스 구축이 이루어져야 한다.

3. 인구학적 구성 변화

한국의 인구학적 구성 변화는 세계에서 유례를 찾아보기 힘들 정도의 현상을 나타내고 있다. 2022년 통계청 출생 통계 분석 결과에 따르면, 출생아수는 전년 대비 1만 1천명(4.4%) 감소한 24만 9천명으로 조사되었다. 합계출산율은 통계 작성 이래 매년 최저치를 경신하고 있다. 합계출산율은 가임기 여성 한 명이 출산할 것으로 예상되는 평균 자녀수를 의미하는데 2022년 0.78명, 2023년 0.72명으로 조사되었으며 0.6명의 시대를 눈앞에 두고 있다.

반면에 과학과 의료 분야의 기술 발달에 따라 기대수명은 지속적으로 증가하고 있다. 최근에는 베이비 붐 세대가 노년층에 진입함에 따라 65세 이상의 고령 인구가 추후 증가할 것으로 예측된다. 2019년 통계청 장래인구특별추계에서 예측된 노인 인구는 2025년 1,051만 1000명, 2035년 1,523만 7,000명으로 예측되어 현재보다 대략 두 배 정도 증가할 것으로 분석되었다(통계청, 2019). 일반적으로 국가전체 인구 중 65세 이상의 인구가 7%를 넘어서면 고령화 사회, 14%를 넘어서면 고령사회, 20%를 초과하면 초고령 사회라고 한다. 통계청에 따르면, 한국은 2018년 14.4%로 고령사회로 진입하였으며, 2025년 20.6%로

초고령사회 진입이 예상된다.

인구성장 예측에 따르면, 유소년인구(0~14세)는 2067년까지 지속적으로 감소할 예정이며, 생산가능인구(15~64세) 역시 감소할 전망이다. 그러나 노인인구(65세 이상)는 증가할 것이며, 85세 이상 후기 노인의 규모 역시 증가할 것으로 분석되었다.

2023년 현재 46세인 중위연령은 2070년에는 62세까지 늘어날 전망이다. 2070년 생산연령인구는 46.1%로 2023년(70.5%)보다 53% 감소하며, 유소년인구 역시 같은 기간 7.5%로 2023년(11%)보다 4% 줄어들 것으로 예측되고 있다.



[그림 1] 대한민국 인구상황판

* 출처: 통계청 홈페이지.

4. 미래 인재상 및 역량의 변화

미래 인재상에 대한 논의를 위해 관련 분야에서 대표적으로 언급되는 OECD 교육 2030 프로젝트의 구체적 내용들을 분석하였다. 이 프로젝트는 OECD DeSeCo 사업에서 논의된 역량에 대한 개념들을 학교 교육에서 효과적으로 실행하기 위한 방안들을 구체화하기 위해 수행되었다(OECD, 2018). 바람직한 미래의 특징으로 세 목표가 제시되었으며, 모든 학생이 전인적 인간으로 성장, 학생이 지니고 있는 잠재력의 최대 발현, 개인과 사회의 웰빙에 기초한 공동의 미래사회 구축이 이에 해당된다.

OECD 교육 2030 프로젝트의 결과물 중 학습 나침반(Learning Compass)이 있다. 나침반은 학생들이 학습 상황에서 스스로 의사 결정을 수행하고, 책임감 있는 방법으로 자신의 방향을 결정해야 하는 필요성 강조를 위해 제시되었다.

학습 나침반 구성요소에는 학생 주체성(Student agency), 핵심 기초(Core foundations), 변혁적 역량(Transformative competencies), 지식(Knowledge), 스킬(Skills), 태도와 가치(Attitudes and values), 예상-행동-성찰 주기(Anticipation-action-reflection Cycle)의 일곱 요소로 구성된다. 이 중

학생 주체성은 목표 설정과 성찰을 위해 행동하는 능력을 함양하고 있다는 믿음을 의미한다. 핵심 기초는 교육과정 학습을 위한 기본 요건으로, 인지적, 정서적, 건강 기초를 뜻한다. 변혁적 역량은 사회 변화를 위한 미래 달성을 위해 필요한 지식, 기술, 태도를 의미한다. 지식은 이론적 사실과 개념을 실제 업무 수행을 통해 실질적으로 이해함을 지칭한다. 스킬은 목표 달성을 위해 자신의 지식을 책임감 있게 사용하는 능력이다. 태도와 가치는 자신의 행위와 판단에 영향을 주는 신념과 원칙을 의미한다. 예상-행동-성찰 주기는 학습자가 자신의 사고 양식을 개선하고, 책임감을 가지고 행동하며, 집단의 웰빙을 위해 전진하는 반복적인 과정을 의미한다.

5. 미래사회 변화 전망이 학교교육에 주는 시사점

앞에서 살펴본 산업구조, 노동시장, 인구학적 구성의 변화 동향과 미래인재상의 변화에 대한 연구들을 종합한다면, 미래의 학교는 현재와는 다른 교육목표를 추구하고, 사회의 변화에 현실적으로 대응하기 위한 방안들을 실천해야 한다. 이를 위해 먼저 학생은 예비 사회인이며, 독립된 인격체로 인식되어야 한다. 또한, 졸업 후 개인의 행복을 추구하고, 국가의 발전에 기여할 존재이기 때문에 개별 학생의 특성에 따라 적절한 교육적 기회를 제공하여 모든 학생들이 학교에서 행복감을 느끼고, 성공적으로 목표를 달성할 수 있는 기회를 지속적으로 제공해야 한다.

미래 학교가 성공적으로 운영되기 위해, 학교는 다양한 교육적 요구를 가진 학생들의 수요에 부응할 수 있도록 학생 개별 맞춤형 교육을 실시해야 한다. 인구 감소에 따라 소규모학교가 증가할 수 있기 때문에 이러한 상황을 적극적으로 활용하여 모든 학생들의 안전과 행복을 보장하기 위한 환경을 구성해 주어야 하며, 생산연령인구(15~64세) 감소에 대비해 1인당 생산성을 두배 이상으로 늘려줄 수 있는 미래역량 교육이 이루어져야 한다. 선진국 중 가장 낮은 출산율과 가장 빠른 고령화로 인해 학교교육뿐만 아니라 노인교육이나 재취업 직업교육 등 평생교육과 직업교육의 폭이 더 확대되고 활성화 되어야 한다.

교육과정은 AI 시대에 필수적인 디지털 역량과 융합적 사고 역량을 강화하고, 시민의식을 고취시킬 수 있도록 개별 교과 운영에서 탈피하여 통합교과 형태로 개발되어야 한다. 교수학습 과정 역시 교육과정과 연계하여 학생 중심으로 운영되어야 하며, 문제해결능력과 의사소통능력을 제고하기 위한 방법들로 구성되어야 한다. 지속적으로 발전하는 기술 혁명을 이해하고, 이와 관련된 제반 역량을 강화할 수 있도록 유비쿼터스 교육 역시 필요하다. 평가는 학생 개개인의 목표 달성 정도를 다원화된 방식으로 실시되어야 하며, 질적 평가를 통해 학생들의 자아실현을 위한 방법으로 진행되어야 한다.

미래사회에서 필요로 하는 교육을 실천하기 위해서는 현재보다 더 많은 지원과 함께 교육여건 개선이 이루어져야 한다. 교사 교육 시스템을 강화하여 역량 있는 예비교사를 양성해야 하며, 현직 교사들의 재교육을 위한 기회도 지속적으로 제공되어야 한다. 또한 적극적 교사 증원을 통해 교사 1인당 학생수를 OECD 국가 최상위 수준으로 향상시켜야 한다. 학생들이 최신 디지털 학습 환경에서 시간과 장소에 구애 받지 않고 학습할 수 있도록 단위학교 학습 환경의 재구조화가 이루어져야 하며, 학습 공간을 교실 안으로 한정하지 않고 교실 밖의 모든 생활공간이 학습의 장으로 활용되어야 한다. 끝으로 양질의 교육을 실

천하기 위해 국가 차원의 적극적인 교육재정 확보와 배분이 필요하며, 집행의 자율성이 확대되어야 할 것이다.

Ⅲ. 미래 초·중등교육 변화의 방향

미래 초·중등교육 변화의 방향과 시나리오를 탐색하기 위해 먼저 기존 시나리오 연구들의 결과들을 살펴보고자 한다. 이후, 분석 결과들을 종합하여 이 연구에서 활용하고자 하는 미래교육 시나리오를 제시하고자 한다.

미래 학교교육 변화에 대한 시나리오 연구는 특히 OECD를 중심으로 활발하게 이루어져왔다. 대표적인 연구로는 교육연구혁신센터(CERI)가 ‘미래를 위한 학교교육(Schooling for Tomorrow)’연구 사업을 수행하면서 제시한 미래의 학교제도 6가지 시나리오 연구(OECD, 2001)¹⁾, 다가올 미래의 교육을 둘러싼 환경 변화를 9가지로 제시하고 각각의 환경 변화에 대해 교육이 가지는 과제는 무엇인지를 보여주고 있는 Trends Shaping Education(OECD, 2008) 등이 있다.

지금까지 국내의 학교교육 시나리오 연구들은 대부분 OECD의 연구를 토대로 논의가 이루어져 왔으나 최근에 와서는 독자적인 연구들도 상당히 진행되고 있다. 따라서, 본 연구에서는 상대적으로 최근에 이루어진 국내의 학교교육 시나리오 연구를 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 선행연구 분석

가. 학생 수 감소 시대의 미래지향적 교육체제 조성 방안

김경애 외(2015)는 학생 수 감소 추세를 고려하여 국내 초·중등 교육체제에 대한 재편 시나리오 작성하는 연구를 수행하였다. 연구를 위해 지난 20년간 사회 변화와 교육정책의 흐름을 검토하고, 2035년의 미래 교육에 대한 영향 요인들을 도출하였다. 그 결과로 예상되는 미래교육 시나리오, 희망하는 미래교육 시나리오, 끝으로 좌절 시나리오를 도출하였다.

1) 예상 시나리오 ‘한 지붕 세 가족’

신자유주의의 확대에 의해 노동시장의 격차가 심해지고, 이는 사회경제적 격차의 가속화에 영향을 준다. 학생들은 개별 경쟁력을 갖추므로써 사회적 지위를 획득하기 위해 노력한다. 동시에 공교육의 평등

1) OECD CERI에서 구상한 학교교육의 미래 전망

현체제 유지 (maintaining the status quo)	재구조화 (re-schooling)	탈학교 (de-schooling)
시나리오 1. 관료주의적 학교 체제 지속	시나리오 3. 핵심 사회 센터로서의 학교	시나리오 5. 학습 네트워크와 네트워크 사회
시나리오 2. 교사의 탈출-학교의 붕괴	시나리오 4. 학습조직으로서의 학교	시나리오 6. 시장경제 모델의 확대

성을 주장하는 여론이 형성됨에 따라 국가는 양극화를 억제하기 위한 재정 확보를 중요 과제로 설정한다. 한 사회 내에서 공존하고 있지만, 계층별로 다른 상황에 처하게 된다. 사교육에 대한 높은 비용을 지출하며 최고의 교육 서비스를 제공받는 상류층 학생, 상대적 박탈감을 느끼며 미래에 대비하는 중산층 학생, 국가 재정 확대로 공교육 시스템의 교육 평등 서비스의 혜택을 받는 저소득층 학생으로 구분될 수 있다.

‘한 지붕 세 가족’ 시나리오의 특징은 다음과 같다. 첫째, 교육의 시장화로 인해 자본 획득을 위한 경쟁이 심화되고, 학생 선택권의 차이가 사회경제적 수준에 따라 차별적으로 나타난다. 둘째, 교육 평등성에 대한 사회적 요구가 높아지면서 공공 부문의 책무성에 대한 요구가 높아진다. 이는 교육 재정 확대로 이어지며, 소외 계층을 위한 지원 방안들이 마련된다. 셋째, 온오프라인 프로그램을 통해 다양한 형태의 교육모형이 도출될 수 있다. 학생들은 공공 분야와 민간 영역의 다양한 기관에서 학점을 이수할 수 있으며, 학력과 학점을 인정하는 학교의 형태도 다양하게 나타난다. 넷째, 학생들이 계층에 따라 분리되면서, 끼리끼리의 집단 문화가 강화된다. 학교는 개인의 성공을 위한 경쟁의 장소로 변모한다. 다섯째, 시장화가 가속화되는 교육적 상황에서 교육 평등을 추구하는 정책적 시도로 인해 교육 관계자들은 혼란을 경험한다.

2) 희망 시나리오 ‘모두가 주인공’

예측 가능한 미래교육의 다양한 시나리오 중 전문가들이 희망하는 시나리오는 ‘모두가 주인공’이다. 미래사회는 모든 사람들이 평등하고, 공공성의 원리에 충실한 교육의 혜택을 받아야 한다는 철학에 기초한다. 교육은 다수의 학생에게 혜택이 공유될 수 있도록 중요한 역할을 한다. 학생들은 공교육을 통해 자신에게 적합한 최고의 교육 서비스를 제공받을 수 있다. 학령인구의 감소로 인해 학생 한 명의 가치는 사회적으로 중요하다. 경제활동을 하게 될 경우 높은 부가가치를 창출하는 중요한 존재이며, 한국의 미래를 고민하고 발전을 위해 노력해야 하는 시민이다. 따라서 학생 수요에 적절한 교육을 받고, 학생의 역량에 맞추어 성취도를 평가하고 지원하는 종합 교육 지원 시스템을 구축해야 한다.

‘모두가 주인공’의 특징은 다음과 같다. 첫째, 모든 학생들에게 양질의 교육을 받을 권리가 주어진다. 공동체 정신을 함양하고, 사회적 약자를 위한 책임감과 참여 의식을 지닌 전인적 시민을 양성하기 위해 교육 시스템이 작동한다. 둘째, 모든 학생들의 잠재력을 향상시키고, 교육에 참여하는 학생 모두가 다함께 성장하는 체제를 지향한다. 교육 재정이 충분히 확보되고, 모든 학생들을 위한 교육에 참여하는 여러 기관들이 원활하게 상호작용하며 목표를 달성하도록 투자된다. 질 높은 교육 제공을 위한 유관 기관들의 네트워크가 구축된다. 셋째, 학생 개인의 개성, 선택을 존중하고, 다양성을 인정하며, 경쟁 위주의 문화로 인해 발생하는 학생들의 패배감과 박탈감이 팽배하지 않는 교육 환경이 구성된다. 넷째, 모든 학생의 수준과 요구에 적절하게 구성된 맞춤형 교육과정이 제공된다. 다섯째, 교육 기관과 유관 기관들이 연계하고, 학력과 학점을 인정하는 학습이력관리체제가 개발된다. 여섯째, 우수한 교사 양성을 위한 연수와 멘토링 등의 투자가 확대된다.

3) 좌절 시나리오 ‘의자 게임’

미래교육 시나리오 중 전문가들의 희망 시나리오와 정반대가 되는 좌절 상황인 ‘의자 게임’ 시나리오는 수월성을 목표로 하는 모델이다. 그러나 재정은 축소되고, 국가적으로 추구하는 엘리트 양성에 대한 원동력은 제한된다. 공교육 체제에서 평가와 선발 기능이 강화되지만, 이 과정에서 모든 준비는 개인이 감당하는 상황으로 전개된다. 경쟁에서 우위를 점한 소수의 학생 이외에는 미래에 대한 희망을 잃고 무기력한 태도를 보일 수 있다.

‘의자 게임’ 시나리오의 특징은 다음과 같다. 첫째, 학교의 다양화로 인해 계층에 따른 학교 선택 수준에 차이가 나타난다. 국제학교, 사립학교 등으로 인해 학교 간 서열화가 발생하며, 입학 과정에서 치열한 경쟁이 발생한다. 둘째, 공교육이 추구하는 교육 평등성이 소외되고, 수월성 교육에 대한 요구가 증가한다. 셋째, 집합형 학교 형태가 유지되며, 기존의 학교 시스템 내에서 선발, 선택, 분리가 나타난다. 교육과정 운영과 학점 취득 관점에서 학교는 폐쇄형 시스템으로 전락할 가능성이 높으며, 학생들은 학교 밖 교육 기회에 대한 접근이 차단된다. 넷째, 교육재정이 축소되며, 한정된 예산은 선발된 우수 인재들에게 우선 배정될 가능성이 높다. 또한 학생 수요에 따라 각 가정의 경제력을 동원하여 학생 역량이 개발된다.

나. 학생수 급변에 대한 교육적 대응 시나리오 연구

홍섭근과 류광모(2020)는 저출산 고령화 사회로의 진입이라는 상황을 고려한 선행연구를 고찰한 후, 학생수 감소에 초점을 두고 연구를 수행하였다. 이 연구에서는 학교의 기능과 역할이 축소, 확대, 기타로 전환되는 가능성을 살펴보고, 교육적 대응 시나리오 구성하였다. 연구에서 제시된 시나리오는 학교 자치형 시나리오, 교육자치-일반자치 기능 강화형 시나리오, 중앙집권형 시나리오로 구분된다.

1) 학교 자치형 시나리오

코로나19 이후 단위학교가 교육의 핵심 단위로 역할을 수행하며, 교육과정 자치와 온라인 교육, 돌봄의 역할까지 수행하는 시나리오를 의미한다. 현재와는 다르게 교육부와 시도교육청의 통제 기능이 약화되거나 소멸될 가능성을 고려한다. 혁신학교 운영과 펜데믹 당시의 단위학교 기능을 고려할 때, 학교 자치형 시나리오는 실현 가능한 모델로 논의한다. 다만, 법률 제정을 통해 학교자치를 완전히 보장하는 방향으로 제반 여건 조성이 이루어져야 한다는 점이 제한점으로 제시된다.

학교 자치형 시나리오에서는 단위학교 교육과정 편성에 대한 재량권을 100%로 보장하고, 입시위주의 교육이 아닌 전인교육을 지향한다. 학교 중심의 교육생태계가 구축되어, 학교자치를 통한 정규교육과정, 방과후학교, 돌봄 체계 운영도 가능하다. 또한, 소규모 학교의 자생력이 증가되어, 평생교육 기관으로서의 기능 전환도 가능하다.

2) 교육자치-일반자치 기능 강화형 시나리오

학교의 역할이 지자체와 연계되어 유기적으로 수행되는 사업들의 도입으로 인해 최근 다양한 형태의 교육 모델이 논의되고 있다. 마을교육공동체, 혁신교육지구, 돌봄 등이 대표적인 사례이며, 이를 계기로 교육관계자들은 더 이상 교육 기능이 학교에만 국한되지 않고, 지자체 등의 사회 기관들과 연계될 수 있음을 인식하게 되었다. 최근 국회에서 교육감 러닝메이트제에 대한 논의를 준비 중이며, 이는 교육자치와 일반자치의 연계가 충분히 실행할 수 있는 시나리오임을 입증한다.

교육자치-일반자치 기능 강화형 시나리오에서는 단위학교 교육과정 운영 시 학교 간 연계와 학교 밖 교육과정 운영이 강조되고, 학교와 외부기관이 하나의 네트워크로 연결된다. 교사는 교과 교육과정 운영에만 집중 가능하며, 수업에 더 많은 에너지를 투자한다. 학교의 기능은 점진적으로 시도교육청이나 지자체에 종속될 가능성이 있으며, 외부 조직과 인력의 유입으로 인해 교사들과의 갈등이 발생할 가능성이 있다. 단순 형태의 교육과정은 교육자치와 일반자치가 연계하여 온라인 콘텐츠로 운영 가능하며, 학교는 필수적인 교육활동에 집중 가능한 새로운 형태의 교육 모델 구축이 가능하다.

3) 중앙집권형 시나리오

중앙집권형 시나리오는 학령인구 급감에 따른 재난적 상황에 대처하기 위해 중앙정부에 컨트롤 타워가 구성되며, 교육, 복지, 의료 등의 사회적 서비스가 일원화되어 운영되는 상황을 고려한 시나리오이다. 재정적 효율적 운영과 사회 변화에 대처하기 위해 학교 기능을 경제적 기능과 연계하여 통합된 모델로 인식된다. 학교는 학생들이 학업을 수행하는 기관인 동시에 중장년층과 노인들에게 일자리를 제공하는 경제적 역할을 수행하면서, 교육 자체에 대한 투자는 줄어들 가능성이 있다.

다. 인구감소 대비 지역별 인구추계 기반 미래학교 시나리오 구축

김현미 외(2022)는 2040년 미래학교 시나리오를 집중형, 분산형, 위기형으로 구분하였다. 집중형은 발생 가능성이 가장 높을 것으로 예측되는 시나리오이며, 분산형은 가장 바람직한 모습의 시나리오로 설명하였다. 반면에 위기형은 가장 바람직하지 않은 형태의 시나리오로 구체화하였다. 발생 가능성 순서에 따라 열거하면 집중형, 위기형, 분산형의 순서로 나타났다.

1) 집중형

집중형은 발생 가능성이 가장 높고 현재보다 나아지는 상황을 가정하지만, 보다 더 집중되는 현상에 대한 예측이다. 학령인구 분포는 수도권을 중심으로 집중 분포되고, 학교는 다양한 형태로 운영되는 특징이 있다. 탈학교화 교육이 이루어지고, 학교와 지역사회가 밀접하게 연계하여 실행하는 형태의 교육이 실시된다.

집중형 시나리오 상황에서 예상되는 쟁점은 네 개로 구분된다. 첫째, 지역에 따라 수도권과 비수도권의 교육 격차가 현재보다 더 심화될 것이며, 수도권은 과밀학급 발생으로 비수도권은 소규모화 또는 폐교 가능성을 우려하게 될 것이다. 둘째, 통합운영학교의 법·제도적 문제이며, 교육과정 연계, 학교 시설과 예산

통합, 교원의 학교급 간 교차지도 등의 문제들이 조속히 해결될 수 있도록 지원이 이루어져야 한다. 셋째, 높은 다문화 학생 비율이며, 학생 배경에 따라 언어 및 문화적 차이로 인해 의사소통의 어려움이 발견될 수 있다. 또한 학교와 가정 간 연계의 어려움으로 인해 교육격차가 심화될 수 있다. 넷째, 학교 교육과정의 자율성 보장이며, 국가 주도로 이루어지는 교육과정 운영에서 벗어나 지역 및 학교 수준의 교육과정 특성화가 이루어질 수 있도록 지원해야 한다. 국가는 최소한의 가이드라인과 모니터링을 제공하는 수준에서 지원하는 방안을 고려해야 한다.

2) 분산형

분산형은 현재 한국에서 이루어지는 교육과는 전혀 다른 모습의 교육 시나리오를 의미한다. 학령인구 분포가 지역에 따라 균형 있게 나타나고, 학교 운영의 다양성으로 인해 다양한 형태의 학교가 등장하여 운영된다. 교육은 탈학교화된 형태로 이루어지며, 학교와 지역사회의 주도하에 실시된다.

분산형 시나리오에서 나타날 수 있는 쟁점은 다음과 같다. 첫째, 학교 교육과정 개발 전문성이며, 융합 교육과정과 무학년제 수업 등의 운영을 위해 단위학교에 자율성을 부여하여 교육과정을 운영할 수 있도록 지원하고, 교사는 전문성 향상을 위해 노력해야 한다. 둘째, 방과후 돌봄 운영의 주체를 명확히 설정하고, 학교, 교육청, 지자체가 책임을 공유하며, 행·재정적 주체를 명확히 분리해야 한다. 예를 들어, 학교는 교육 내용과 구체적 운영 방안을 개발하고, 교육청은 교사 채용과 간식 지원을 위한 예산을 확보하며, 지자체는 돌봄 장소를 마련하고 유지하기 위한 방안들을 마련해야 한다. 셋째, 디지털 기기의 유지 보수가 필요하므로, 교육청 수준에서 관련 예산과 인력을 확보하기 위해 노력해야 한다. 특히, 메타버스와 AI 로봇 등의 기기에 대한 지속적인 관리가 이루어져야 한다. 넷째, 지역 기반 시설과 인력 활용에 대한 방안도 논의되어야 한다. 지자체가 학교교육에 참여하여 지역 연계 교육이 효과적으로 이루어지도록 관련 주체들의 협업이 필요하다.

3) 위기형

위기형은 현재 상황 그대로 진행되는 시나리오이며, 가장 바람직하지 못한 형태이다. 학령인구는 수도권권을 중심으로 분포되며, 현재와 같은 초·중고 형태 중심의 학교 운영이 특징이다. 교육 공간은 물리적으로 학교 공간이 중심이며, 정부 주도의 교육이 나타난다.

미래 시나리오 연구의 일반적 특징에 따르면, 가장 바람직하지 않은 시나리오의 경우 발생 가능성이 높지 않다. 그러나 이 연구에서는 위기형이 두 번째로 높은 수준으로 나타났다. 이는 전문가들이 판단하는 미래 한국 교육의 모습이 다소 우려스러운 수준이라는 것을 확인할 수 있다.

위기형 시나리오에 대한 쟁점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 학령 인구의 수도권 집중 분포이다. 이 문제를 해결하기 위해 지역별 거점 도시에 일자리와 거주 여건을 마련하고, 다양한 인프라를 구축하기 위한 지원이 필요하다. 둘째, 소규모 학교에 대한 운영 방안을 고려해야 한다. 학령 인구가 감소하는 상황을 고려한다면, 소규모 학교는 근래에 도래할 중요한 이슈가 될 수 있다. 따라서 캠퍼스형, 거점형 등 다양한 형태를 가진 소규모 학교가 운영될 수 있도록 지원해야 한다. 또한 학교 예산을 분배하는 과정에서 소규모

모 학교들이 운영될 수 있는 수준의 예산 지원 방안 역시 고려되어야 한다. 셋째, 국가 교육과정과 대입 제도 개선에 대한 논의도 필요하다. 국가 교육과정의 대강화를 통해 지역 수준과 학교 수준 교육과정의 자율화를 확대해야 한다. 대입제도를 획기적으로 개선하여 경쟁 위주의 교육이 아닌 적성과 소질을 고려하여 학생의 전인적 발달을 추구하는 교육이 실행되도록 지원하고, 교육 수요자와 관계자들의 인식이 전환될 수 있도록 논의해야 한다.

OECD에서 이루어진 미래 학교교육 시나리오를 포함해서 국내에서 이루어진 미래 학교교육 시나리오 연구들을 살펴보면, 세부적으로는 조금씩 차이가 있지만 대부분 크게 3가지 정도의 시나리오를 제시하고 있다. 즉 현상 유지, 개선, 악화의 시나리오로 구분하고 있었으며 종합하면 다음과 같이 요약할 수 있을 것이다.

〈표 1〉 미래 학교교육 시나리오 선행연구

구분 기준	악화 시나리오	현상 유지 시나리오	개선 시나리오
학생수 감소 (교육 체제)	좌절 (의자게임)	예상 (한지붕 세가족)	희망 (모두가 주인공)
학생수 급변 (거버넌스)	중앙집권형	교육자치-일반자치 연계강화형	학교자치형
인구 감소 (인구 분포)	집중형	위기형	분산형

위에서 살펴본 미래교육 시나리오 연구들은 지나치게 인구감소 및 학생수에만 초점을 두어 교육을 둘러싼 다른 환경변화 요인을 충분히 반영하지 못했다는 한계가 있는 반면, 미래 학교교육의 변화를 예측하는 가장 기본이 되는 요인 또한 인구구조의 변화(학생수)임을 우리에게 시사해준다고 할 수 있다.

2. 미래교육 시나리오(안)

미래교육에 대한 시나리오 선행연구들을 분석한 결과, 각 시나리오별 특징들을 연구자의 해석과 예측을 통해 기술한 것으로 나타났다. 그러나 사회 변화에 대응하고 미래교육을 실천하기 위해 교육여건을 어떤 방법으로 개선해야 하는지에 대해 논의한 연구는 보고되지 않은 것으로 조사되었다. 따라서 이 연구에서는 선행연구 결과들을 종합하여 미래교육 시나리오를 설정하고, 각 시나리오가 고려해야 하는 교육 여건 개선 관련 변수(교원 수급, 교육재정, 학습 환경)들을 구체적으로 논의하고자 한다.

참고로 이 연구에서는 시나리오 구상 단계에서 미래교육에 영향을 주는 요인 중 학생 수 감소만을 집중적으로 고려하지 않았다. 교육여건에 영향을 주는 요인들은 미래교육에서 달성해야 하는 교육목표, 사회적 변화에 따른 이해관계자들의 교육에 대한 요구 등을 실현하기 위해 필요한 여러 요인들을 포함할 수 있기 때문이다.

이상을 종합하여 본 연구에서는 현재의 상태가 유지되지만 사회변화에 대응하여 점진적으로 학교교육

여건이 개선되는 시나리오(현상유지), 사회환경 변화에 선제적으로 대응할 수 있도록 교육여건을 획기적으로 개선하는 시나리오(개선), 학교교육의 여건 개선이 거의 이루어지지 못하는 시나리오(악화) 등 크게 3가지로 제시하고자 한다.

1) 시나리오 1, ‘사회 변화에 대응하는 교육’

‘사회 변화에 대응하는 교육’은 현재의 교육 환경 변화 추세가 유지되는 현상을 고려한 모델이다. 다른 시나리오에 비해 발생 가능성이 가장 높으며, 현재의 교육여건을 개선하려는 노력이 국가 및 지자체 차원에서 꾸준히 이루어지는 상황을 가정한다. 신자유주의가 지속되면서 학생들은 부모의 사회경제적 지위에 따라 다른 수준의 경쟁력을 갖추고, 학교 선택권도 양극화되어 나타난다. 수월성 교육이 지속되지만, 동시에 공교육이 추구해야 하는 교육평등에 대한 요구도가 높아지면서 학교 교육의 책무성에 대한 논의가 활발하게 이루어진다.

학령인구 감소에 따라 교원 수도 감소하는 추세를 보이지만, 급격한 변화는 나타나지 않는다. OECD 국가별 교사 1인당 학생수를 고려하여, 비교대상 국가들과의 상대적 순위를 비교하고 이를 개선하기 위한 지원방안들을 마련한다.

교육재정은 계층간 불평등을 해소하기 위해 현재보다 확대될 수 있다. 교육평등에 대한 요구가 지속적으로 높아지고, 국가 재정의 추가 투입을 통해 저소득층 학생들을 지원하기 위한 방안들이 마련된다. 나아가, 인구감소로 인한 지방소멸에 대응하기 위한 방안으로 지자체의 교육투자 확대 요구가 가속화 된다.

학습 환경의 경우, 디지털화가 지속된다. 디지털교육 전환을 목표로 AI 디지털 교과서가 도입되고, 교원의 디지털 역량 강화를 위한 지원이 이루어진다. 디지털 기술을 활용한 교수학습모델이 개발·적용되며, 디지털 선도학교가 운영된다. 끝으로 디지털 인프라 확충을 통해 학생들이 AI 시대에 필요한 역량을 개발할 수 있도록 지원한다.

2) 시나리오 2, ‘AI 주도 혁신 교육’

‘AI 주도 혁신 교육’은 급변하는 교육환경 변화에 선제적으로 대응하기 위해 현재의 교육에서 탈피하여 획기적인 변화가 나타나고, 모든 학생들의 행복과 평등을 추구하는 형태의 이상적이고 바람직한 모델이다. 경쟁 위주의 교육은 사라지고, 학생 개인의 자아실현을 위해 교사와 학부모가 함께 노력하는 인간중심 교육이 핵심 패러다임으로 정착된다. 교육의 공공성의 원리에 따라 모든 학생이 학교에서 혜택을 받을 수 있으며, 소외되는 학생들은 더 이상 존재하지 않는다. 모든 학생들의 가치가 인정받으며, 자기지향평가를 통해 학생들은 개별적으로 자신의 역량을 점검하고 새로운 목표를 설정한다.

인구감소와 학령인구 감소라는 사회적 변화에도 불구하고, 교원 수는 오히려 증가한다. OECD 국가별 교사 1인당 학생 수가 비교 국가들에 비해 월등하게 높은 수준으로 나타난다. 학생들이 학교에서 행복감을 느낄 수 있도록 모든 교사들이 지원하고, 개인의 특성에 맞는 역량 기반 교육과 미래 지향적인 교육을 실천하기 위해 교원 수가 증가한다.

양질의 학교 교육을 위해 교육재정은 충분히 확보되며, 교육 분야 투자의 지속적인 증가에 대한 사회

구성원들 간의 합의가 이루어진다. 교육 투자의 중요성에 대한 국민적 공감대를 바탕으로 국가수준의 교육재정뿐만 아니라 지자체 차원에서의 대응투자가 자발적으로 확대된다.

학습 환경은 유비쿼터스 교육 실현을 위해 재구조화된다. 4차 산업혁명 시대에 필요한 AI, 빅데이터, 모빌리티 등의 첨단 기술을 체험하고, 학습경험을 통해 예비 학자로 성장할 수 있도록 최첨단 교육시설이 구축된다.

3) 시나리오 3, ‘소멸 시대의 교육’

‘소멸 시대의 교육’은 학령인구 감소와 노령인구 증가라는 사회적 변화에 따라 현재에 비해 교육 현장의 상황이 대체로 악화될 가능성이 있고, 교육투자가 감소하며, 국가의 강력한 통제 하에 교육, 복지, 노동 등의 서비스들이 통합되어 운영되는 모델이다. 학교에서는 한 명의 천재가 10만 명을 먹여 살린다는 모토로 수월성 교육이 강조되며, 모든 학생들이 경쟁에서 우위를 점하기 위해 노력한다.

교육의 역할과 가치에 대한 긍정적 인식 비율은 높게 나타나지만, 학교 교육의 역할은 최소한으로 유지되기 때문에 교원 수는 획기적으로 감소한다. 학령 인구의 감소는 교원 수 절감에 대한 중요한 영향 요인으로 주목받고, 소규모 학교 및 폐교가 증가함에 따라 자연스럽게 신규 교직원의 임용 절벽은 가속화된다.

인구 감소 및 지속적인 경기 침체에 따른 내국세 감소로 인해 국가재정이 부족하게 되어 교육투자는 감소한다. 지자체의 재정자립도에 따라 지역간 교육투자가 달라져 지역간 및 지역내 교육격차가 심화되며, 제한된 교육재정은 경쟁력 있는 학생들을 지원하기 위해 집행되는 경향성이 높아 모든 학생들에게 공평하게 지원되지 못한다.

학습 환경은 과거에 조성된 상태로 유지되거나, 소극적으로 개선되는 상태로 구축된다. 부족한 재정으로 인한 낙후된 교육 환경은 학생 학습 경험의 양극화를 부추기고, 교수학습 과정에서 학교의 교육적 책임을 가정에 전가한다. 디지털 대전환 시대에 부합하는 학습환경 구축은 우선순위에서 밀려 장기과제로 인식된다.

〈표 2〉 미래교육 시나리오(안)

시나리오명	일반적 특징	교원 양성 및 수급	교육재정	학습환경
사회 변화에 대응하는 교육	현상 유지	교원 양성 및 수급의 점진적 감소	교육 불평등 해소에 초점을 둔 재정 투자 확대, 지자체의 교육투자 유도	학습환경의 디지털화, AI 디지털 교과서 도입
AI 주도 혁신 교육	개선	교원 양성 확대 및 수급의 증가	양질의 교육을 위한 교육재정 확대, 지자체의 교육투자 확대	유비쿼터스 교육 실현을 위한 학습환경 재구조화
소멸 시대의 교육	악화	교원 양성 및 수급의 획기적 축소	재정 부족으로 인한 교육투자 감소, 재정자립도에 따른 지역간 교육격차 확대	학습환경 현상 유지 및 소극적 개선

IV. 결 론

이 연구는 미래사회의 변화 양상을 산업구조, 노동시장, 인구 구성, 미래 인재상으로 구분하여 분석하고, 이를 토대로 초·중등교육의 변화 방향에 대한 시나리오를 탐색하였다. 연구 결과, 미래교육 시나리오는 ‘사회 변화에 대응하는 교육’, ‘AI 주도 혁신 교육’, ‘소멸 시대의 교육’으로 도출되었다. 또한, 각 시나리오에 따른 일반적 특징, 교원 양성 및 수급, 교육재정, 학습환경에 대한 내용들도 함께 제시되었다.

사회는 지속적으로 변화하기에 학교교육 역시 사회 변화에 적극적으로 대응하기 위해 준비되고 실행되어야 한다. 이 과정에서 교육여건에 대한 현황들을 분석하고, 미래교육을 위한 교육여건 개선 방안에 대한 심층적 논의 역시 중요하다. 이 연구에서 도출된 미래교육 시나리오가 미래교육 여건 개선을 위한 구체적인 방안 마련 단계에서 기초자료로써 역할하기를 희망한다.

참고문헌

- 김경애, 류방란, 김지하, 김진희, 박성호, 김별희(2015). 학생 수 감소 시대의 미래지향적 교육체제 조성 방안. 한국교육개발원.
- 김동규, 김중진, 김한준, 최영순, 최재현(2017). 4차 산업혁명 미래 일자리 전망. 한국고용정보원.
- 김영철 외(2006). 미래사회에 대비한 학제 개편 방안. 한국교육개발원.
- 김현미, 변희현, 이수정, 정은주, 주형미, 이상일, 조대현, 최항섭(2022). 인구감소 대비 지역별 인구추계 기반 미래학교 시나리오 구축. 한국교육과정평가원.
- 오호영(2018). 제4차 산업혁명과 한국경제의 일자리 충격. 한국경제포럼, 11(2), 93-115.
- 이진면, 이용호, 김재진(2018). 4차 산업혁명과 우리 산업의 증장기 구조변화 전망. 산업연구원.
- 장석인(2017). 제4차 산업혁명 시대의 산업구조 변화 방향과 정책과제. 국토, 제424호, pp. 22-30.
- 전제상, 도재우, 김지선, 서명희(2023). 디지털 대전환시대의 교원역량 개발을 위한 원격교육연수 발전 방향. 2023 KERIS 이슈리포트. 연구자료 RM 2023-15. 교육부-한국교육학술정보원.
- 정영식(2023). 디지털 시대의 교육 방향. 한국교육개발원 이슈페이퍼.
- 통계청(2019). 장래인구추계.
- 허재준(2017). 4 차 산업혁명이 일자리에 미치는 변화와 대응. 노동리뷰, 62-71.
- 홍섭근, 류광모(2020). 학생수 급변에 대한 교육적 대응 시나리오 연구. 경기도교육연구원.
- OECD(2001). *What Schools for the Future?*
- OECD(2004). International Schooling for Tomorrow Forum.
- OECD(2008). *Trends Shaping Education*. 2008 Edition. Centre For Educational Research and Innovation.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018). The future of education and skills: Education 2030. OECD Education Working Papers.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



발표
2

중장기 초중등 교원수급모델 수립의 방향

이길재
(충북대)

주제발표

2

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

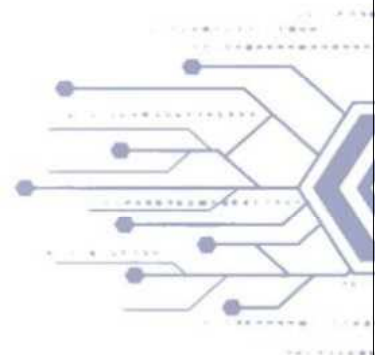
이길재(충북대)

한국교육행정학회 [중장기 교육여건 개선]

발표 2

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

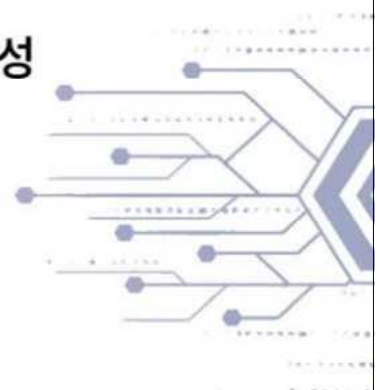
2024. 04. 20.
충북대학교 이길재



1

목 차

- 1 중장기 교원수급모델 수립의 필요성
- 2 기존 교원수급모델의 특성
- 3 교원수급모델 고도화 방안



2

1. 중장기 교원수급모델 수립의 필요성

❖ 미래교육으로의 전환을 촉진하는 사회적, 정책적 변화

- 인구통계학적 변화에 따른 학생 수 감소 및 그에 기인한 지역소멸 위기 현실화
- 4차 산업혁명, 지능·정보화 사회, AI·인공지능 활용이 활발해지는 시대적 변화
- 고교학점제 전면도입, 소프트웨어 및 코딩 교육 강화, 기초학력 보장 정책 활성화 등 교육정책적 변화

❖ 교원수급모델 변화 및 발전 필요

- 미래 사회가 요구하는 인재상 및 역량의 총체적 변화에 따른 미래 역량 강조(OECD)
- 교육환경 변화에 따른 교원 역할에 대한 중요성 증대
- 정책적 변화에 적합한 교원 전문성 신장 및 인력 확보·수급에 대한 재정비 필요

3

1. 중장기 교원수급모델 수립의 필요성

❖ 급격한 학령인구 변화 추이에 초점

- 통계청 장래인구추계(2019)에 따르면, 2018년 국내 합계출산율은 0.98명임
- 이는 2017년(1.05명) 대비 7.1% 감소한 결과이며, 2016년 발표된 합계출산율
저위 추계 시나리오(1.12명)보다 12.5% 낮은 수치
- 2023년 합계출산율은 0.72명으로 역대 최저치를 갱신하였음. 통계청은 2024년
국내 합계출산율은 0.68명으로 예측하였음
- 이는 2017년(1.05명) 대비 36.2% 감소한 결과임

→ 새로운 장래인구추계, 주민등록인구 데이터 활용 등을 통한 인구통계학적 변화 요소와 교육정책적 변화 및 요구를 다각적으로 고려한 새로운 방향의 교원수급 계획 필요

4

2. 기존 교원수급모델의 특성

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ ① 학생 수 추계, ② 교육여건 지표 추계, ③ 필요교원 규모 추계, ④ 신규교원 추계 순으로 구성

- 시도교육청 데이터, 한국교육개발원(KEDI) 교육통계본부의 자료와 통계청 인구 추계 데이터(통계청 특별추계, 2021. 12.) 및 주민등록인구 데이터를 필요교원 수 추계모델 구축을 위해 활용
 - 학생 수 변화 추이 분석
 - 학급당 학생 수 등 교육여건
 - 고교학점제, 기초학력 보장 정책, 디지털 기반·AI 교육 강화 등 교육정책 변화 분석

5

2. 기존 교원수급모델의 특성

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 학생 수 추계 모형



➡ 2024-2040년 초등학생 규모 추계

6

2. 기존 교원수급모델의 특성

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 필요 교원 수 추계 모델

- 미래지향적 교원 필요성 대응을 위해 정책변수를 활용한 필요 교원 규모 추산

STEP1	STEP2	STEP3	STEP4	STEP5	STEP6	STEP7	STEP8
[교과교사] 학교급별, 학교규모별 (소규모/소규모외) 학급당 학생수 추정	[교과교사] (STEP1 적용) 필요교원규모 기본 모델도출	[교과교사] 출발선상의 형평성 고려 모델: 초등학교1-2학년 학급당 학생 수 12명 적용	[교과교사] 고교학점제 모델 도입 (김도기외, 2021)	[비교과교사] 학교규모를 고려한 비교과교사 필수배치 모델	[교과+비교과] 다문화학생 한국어학급 담당교사 배치 고려 필요교원산출	[특수학교] 특수학교 교사 소요교원 산출	[요약] 전체 필요교원 도출: 초·중등 시나리오 결과 제시

7

2. 기존 교원수급모델의 특성

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 필요 교원 수 추계 모델

- 필요 교원 수 추계 절차를 종합하여 학교급별 시나리오로 제시
 - 교과교사 외 비교과교사 필수 배치, 다문화학생을 위한 한국어학급 담당 교원 배치 등을 고려하고, 고교학점제 정책 도입, 기초학력 보장 등 정책변수 고려

시나리오	초등	중등
S1	교과교사 기본 모델(소규모, 학급당 학생 수 도출)	
S1-1	"S1" + 비교과모델1(일반 4/소규모 2)	
S1-2	"S1" + 비교과모델2(일반 5/소규모 3)	
S2-1	기초학력보장 모델+비교과모델1	고교학점제 모델+비교과모델1
S2-2	기초학력보장 모델+비교과모델2	고교학점제 모델+비교과모델2
S3-1	"S2-1" + 한국어학급 배치 모델	
S3-2	"S2-2" + 한국어학급 배치 모델	

8

2. 기존 교원수급모델의 특성

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 필요 교원 수 추계 모델

▪ 추계 결과

2023-2040년 평균 필요교원 수

시나리오	S1	S1-1	S1-2	S2-1	S2-2	S3-1	S3-2
초등	107,217	117,705	119,397	126,259	127,951	126,728	128,419
2023년 대비 2040년 예측	약 42.6% 감소	약 39.6% 감소	약 37.3% 감소	약 34.0% 감소	약 32.0% 감소	약 33.9% 감소	약 32.0% 감소
중·고등	127,264	136,543	137,955	150,093	151,505	150,332	151,743
2023년 대비 2040년 예측	약 39.2% 감소	약 37.3% 감소	약 35.9% 감소	약 29.2% 감소	약 27.7% 감소	약 29.1% 감소	약 27.7% 감소

9

2. 기존 교원수급모델의 특성

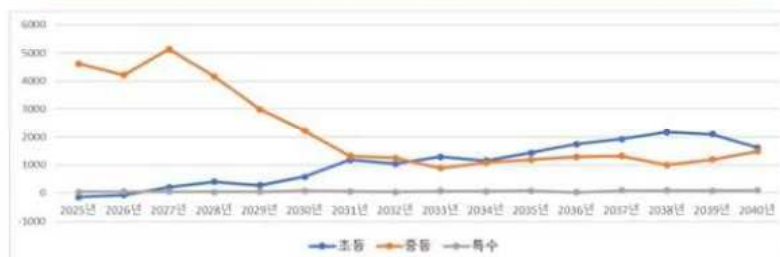
중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 신규채용 교원 수 추계 모델

▪ (STEP 1) 퇴직 교원 규모 추계 / (STEP 2) 신규 채용 교원 추계

▪ 추계 결과

구분	S1	S1-1	S1-2	S2-1	S2-2	S3-1	S3-2
초등	303	303	496	858	1,051	858	1,051
중등	1,464	1,422	1,540	2,091	2,208	2,091	2,209
특수				54			



10

3. 교원수급모델 고도화 방안

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 기존 연구의 교원수급모델 반영 주요 요소

- 학교규모, 고교학점제 도입, 초등학교 1-2학년 대상 기초학력 보장 정책

❖ 교원수급모델 고도화 시 고려가 필요한 주요 교육정책

- 늘봄학교
- 디지털 기반·AI 교육 강화
- 교육발전특구
- 국가교육책임제 강화

11

3. 교원수급모델 고도화 방안

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 늘봄학교(교육부, 2023. 1.)

- 교육격차 해소, 학부모 양육 부담 경감, 사교육비 감소, 다양한 교육기회 보장 등을 위해 초등학교 방과후 활동 및 돌봄 확대의 필요성 제기
- 학교 안팎의 다양한 교육자원을 활용하여 정규수업 전후로 초등학생의 성장과 발달을 지원하기 위한 종합적 교육프로그램을 제공하는 양질의 교육·돌봄(Edu-care) 통합 서비스



늘봄학교 개념안(교육부, 2023. 1.)

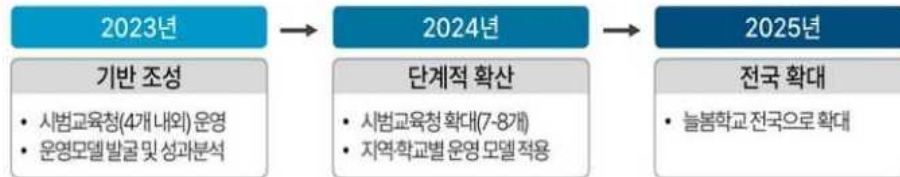
12

3. 교원수급모델 고도화 방안

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 늘봄학교(교육부, 2023. 1.)

▪ 늘봄학교 확산 계획(안)



- 2023년 운영 경과 : 5개 교육청 214교 대상 늘봄학교 시범운영
 - 아침, 오후, 저녁, 틈새 돌봄까지 확대되어 돌봄에 대한 수요 충족
 - 기업·대학·지자체 등과 업무협약을 통한 양질의 방과후 프로그램 제공
- 교원 업무 경감 및 늘봄학교 운영에서의 배제를 지향하는 정책적 방향에 반해, 늘봄학교 운영을 위한 외부강사 수급 및 강사의 질 확보가 어려움(한국교육신문, 2024. 2.)

13

3. 교원수급모델 고도화 방안

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 디지털 기반·AI 교육 강화

- 현 정부의 110대 국정과제 중 [과제81. 100만 디지털인재 양성]은 미래교육을 위한 교원수급과 직결
 - 2025년까지 초·중·고 교육과정에 AI를 정식 교육과정으로 편성 예정
 - 초(34시간 이상), 중(68시간 이상), 고(정보교과 신설) 교육과정 개정 추진
- 중장기(2024-2027년) 초·중등 교과 교원수급계획에서도 정보교과 교원 선제적 배치, 학습지원 교원 추가 배치, 정보교과 전담교원 배치 추진 예정

구분		과제목표
81. 100만 디지털인재 양성	과제 목표	▪ 디지털·AI 등 역량을 갖춘 신산업·신기술 분야의 핵심인재를 적기에 양성 ▪ 4차 산업혁명 시대, 디지털 대전환에 대응한 SW·AI 및 디지털 교육기반 조성
	주요 내용	▪ (81-2) 교원 SW·AI 역량 제고를 위해 적정규모의 정보교과 교원수급 마련

정부 110대 국정과제 재구성(제20대 대통령직 인수위원회(2022))

14

3. 교원수급모델 고도화 방안

❖ 교육발전특구

- (개념) 지자체, 교육청, 대학, 지역 기업, 지역 공공기관 등이 협력하여 지역발전의 큰 틀에서 지역교육 혁신과 지역인재 양성 및 정주를 종합적으로 지원하는 체제
- (특례적용) 지역별로 마련된 교육발전특구 운영방안에 따라 개선 필요성이 제기된 규제에 대한 특례 적용 추진

단계	제목	내용
초·중·고	학교, 교육과정 운영 자율성 확대	▪ 지역 특성과 수요를 반영한 학교 운영 지원 ▪ 특구 내 학교의 교육과정 운영 자율성 강화 ▪ 지역인재 선발 등 다양한 학생 선발방식 운영
	교육행정 혁신	▪ 교원 업무 부담 경감 및 교직원 추가 배치 ▪ 개방형 교장 공모제 시행 확대 ▪ 지역 산업체, 공공기관 임직원 등 강사 임용 ▪ 지역 수요 맞춤형 교원 양성 및 연수 강화
	교육개혁 과제 우선 지원	▪ 돌봄학교, 디지털 교육혁신, 학교시설 복합화 등 ▪ 교육개혁 과제 우선 지원

교육단계별 교육발전특구 적용 특례(안) (교육부, 2023.12. 재구성)

15

3. 교원수급모델 고도화 방안

❖ 국가교육책임제 강화

- (교육 사각지대 해소) 학습격차가 발생하는 초등학교 1-2학년 대상 학습지원 담당 교원 추가 배치 및 학생 맞춤형 기초학력 향상 교육 지원 추진
- (교원 업무부담 경감) 새로운 교육정책 추진에 필요한 중장기 교원수급계획 마련, 수석교사 제도 개선 및 임용 확대

구분	과제목표
84. 국가교육 책임제 강화로 교육격차 해소	과제 목표
	주요 내용
	▪ 모든 아이들이 행복하게 성장할 수 있게 교육과 돌봄의 국가책임을 강화 ▪ 소외계층 없는 맞춤형 교육과 전 국민 평생학습 지원 등으로 교육격차 해소 ▪ (84-4) 교원 업무부담 경감을 위해 디지털 인재양성, 교육격차 해소 등 새로운 교육정책 추진에 필요한 중장기 교원수급계획 마련

정부 110대 국정과제 재구성(제20대 대통령직 인수위원회(2022))

- 초등학교 1-2학년 이후 교육과정에서의 기초학력 향상을 위한 방안 고려 필요

16

3. 교원수급모델 고도화 방안

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 늘봄학교 정책

- 교원들이 정규수업시간 이전이나 이후에 돌봄이라는 추가적인 업무를 수행하기에는 명확한 한계가 있음. 따라서 돌봄의 업무를 교원의 업무로 편입하고, 해당 업무를 전담하는 전임교원을 추가로 배치하는 안을 고려할 수 있음

❖ 디지털기반·AI교육 강화

- 해당 정책은 현 정부의 81번 국정과제(100만 디지털인재 양성)라는 점을 감안하고, 정보교과 교원을 선제적으로 배치하고 해당 교원들로 하여금 AI 활용 교육패러다임으로의 원활한 전환을 촉진하도록 할 필요가 있음. 이는 추가적인 필요교원수 증가 요인으로 교원수급모델에 반영될 필요가 있음

17

3. 교원수급모델 고도화 방안

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 교육발전특구

- 현 정부에서 공교육의 혁신을 추동하기 위해 다양한 교육발전특구(안)을 기획하여 실행하고 있음. 지역이 요구하는 인재를 양성하기 위해서는 교육과정 운영의 자율화가 전제되어야 하고, 자율적으로 재구조화된 교육과정 운영을 위해 추가적인 교원의 배치가 검토될 필요가 있음

❖ 고교학점제 전면 도입

- 고교학점제 전면도입에 따른 교원의 책임시수 추가 감소나 교사들의 연구휴직(교사 연구년제) 등도 교원수요 증가 요인이 될 수 있음

18

3. 교원수급모델 고도화 방안

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

❖ 국가교육책임제 강화

- 학습격차를 완화하고, 기초학력을 보장하기 위해 기존 모델에서 초등학교 저학년(1, 2학년)을 대상으로 학급당 학생수를 감소시켰던 전략을 초등학교 전학년으로 확대하는 방안을 고려할 수 있음. 또한, 학교현장의 긴급한 상황(학생의 문제행동 발생 시와 같은)에 신속히 대응하기 위한 학교통합지원센터에 상시적인 교원인력을 배치할 필요가 있음. 이는 추가적인 필요교원수 확보 요인으로 작용할 것임

19

발표 2 중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

질의 응답

20

발표 2 중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향

감사합니다.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



발표

3

미래교육을 위한
중장기 디지털 학습 여건 개선의 방향

이재진
(한국교원대)

이재진(한국교원대학교 교육정책전문대학원)

김선유(한국교원대학교 교육학과)

I. 서 론

디지털 전환 시대의 도래에 따른 공학 기술분야의 혁신적인 발전은 학교교육 현장에서 공학기술의 교육적 활용성을 높이는 계기가 되었고, 최근의 에듀테크(EduTech) 기반 맞춤형 학습지원과 디지털 교육 혁신은 우리나라 미래교육의 정책적 지향이 되었다(교육부, 2023a; 교육부, 2023b). 최근 ChatGPT와 같은 인공지능(AI) 기술과 함께 2000년대 중반부터 꾸준히 발전해온 VR 및 AR 등의 에듀테크 기술은 교육분야의 혁신을 촉진시키고 있다. 지난해부터 공교육 분야에서는 AI 디지털교과서를 활용한 디지털 교육혁신을 추진하고 있는데, 이러한 교육혁신의 담론은 디지털 기술이나 에듀테크의 일시적 도입을 넘어 디지털 교육 전환을 통한 교육생태계의 근본적 변화라는 정책적 방향을 형성하게 하였다.

디지털 교육 전환 정책에서는 ‘디지털 대전환 시대에 기술(Technology)은 단순히 교육을 보조하는 것이 아니라, 맞춤 교육을 실현하고 교육의 난제를 해결하는 핵심 도구’로 설정하고 있다(교육부, 2023c). 디지털 전환 교육 정책과 관련하여 교육부는 지난 2월 「모든 교사들이 에듀테크를 활용하여 ‘모두를 위한 맞춤 교육’을 실현하는 것」을 디지털 교육의 비전으로 선포하고, 디지털 교육의 핵심 정책으로 교사 연수와 교육 정보 기술(에듀테크) 생태계 조성을 제시하였으며, 에듀테크 진흥방안(교육부, 2023a)을 통해 에듀테크 활용 전문성 향상을 위한 터치교사단 육성, 선도 교원 양성 연수, 하이터치 하이테크 교수학습 모델 개발, 디지털 기반 교육혁신 선도학교 선정 정책을 추진하고 있다.

디지털 교육 전환 정책에서는 에듀테크를 활용한 ‘모두를 위한 맞춤 교육’ 실현이라는 정책적 목표를 설정함으로써 미래교육을 위한 에듀테크 활용의 구체적 역할을 제안하였다. 교육부(교육부, 2023d)는 디지털 대전환 시대 공교육의 근본적 변화의 필요성을 지적하며, 자기주도적 미래인재 양성을 위한 초·중등 교육의 혁신과 미래 핵심역량 강화를 위한 교육과 교실수업의 근본적 변화를 통해 개별화된 맞춤 교육이 증대되어야 한다고 하였다. 특히, 교육부는 공교육 경쟁력 강화를 통해 인구감소와 지방교육 위기라는 국가적 위기 상황에서 학교의 기능과 수업의 질적 향상을 통해 지역교육의 활성화를 꾀하고 있으며, 초·중등 학교를 중심으로 한 공교육 개선의 주요 과제로 1) 국가책임 기초학력·기본인성 교육, 2) 디지털 기반 교실수업 혁신(하이터치-하이테크), 3) 학생의 다양한 선택 기회 확대, 4) 교사가 수업에 전념할 수 있는 환경 조성을 제안하였다. 이러한 공교육 경쟁력 강화를 위한 과제에서도 에듀테크와 AI기술은 학생참여형 수업 혁신의 중요한 수단으로 고려되고 있으며, 그간 1대 다수의 교실수업에서 구현하기 어려웠던 개

별맞춤형 교육을 통해 학생의 개별 수준과 능력에 적합한 교육을 제공하고, 함께하며 깨어있는 교실로의 변화를 이끌 주요 정책 수단으로 고려되고 있음을 확인할 수 있다.

디지털 교육 전환 정책의 맞춤형 교육 기조는 최근의 AI·디지털 기술을 통해 교실수업의 변화와 개별 맞춤형 교육 강화로 연계되는데, 그중 AI·디지털교과서와 교수학습 데이터의 분석 및 관리를 연계할 수 있는 AI 디지털교과서 포털의 도입이 핵심적 사안이라고 할 수 있다(교육부, 2023b; 한국교육학술정보원, 2023). AI 디지털교과서는 2022년 개정 교육과정에 맞추어 2023년과 2024년 중반까지 개발 가이드라인과 데이터 표준을 제공함과 동시에 수학, 영어, 정보 교과를 중심으로 2025년 도입을 목표로 개발 중인 정부주도 사업이다. AI 디지털교과서를 활용한 학교교육 혁신 계획을 종합적으로 제시하고 있는 ‘디지털 기반 교육혁신 방안’(교육부, 2023b)에 따르면, 디지털 교과서는 AI 기술을 교과별로 특성화하여 교사의 수업을 보조하며, 학생들의 학습 튜터링을 통한 학생별 교육과정 운영이 가능하고, 개별 학생들의 학습 데이터를 추적 관리가 가능한 교수학습 종합 플랫폼의 형태로 개발되고 있다. 이러한 AI 디지털교과서는 기존의 에듀테크 기술의 학교교육 도입과는 달리, 개별맞춤형 교육을 위한 AI 디지털교과서의 개발을 정부가 주도하여 제안하고, 이를 위해 관련 업계와 교육관계자들의 협력체제 구축을 통해 개발한다는 특징이 있다.

이에 더해, 정부는 에듀테크 진흥방안(관계부처 합동, 2023)을 통해 AI 디지털 교과서의 도입에 따른 디지털 교수학습 데이터의 종합관리 체계의 도입과 디지털 학습 생태계 구축으로 모든 교사가 에듀테크를 활용하여 학생맞춤형 교육을 실현하기 위한 비전을 제시하였다. 에듀테크 진흥이란 단순히 교육에 기술을 도입하는 것을 넘어, 교육현장에 디지털 기술이 접목될 수 있는 환경을 조성하고, 교육 관계자들이 적극적으로 기술을 활용하도록 지원하며, 공교육과 접목한 에듀테크 산업 성장을 지원하여 디지털 교육 기술의 발전을 가속화하는 공교육과 에듀테크 산업의 상생 생태계를 조성하는 정책을 의미한다(관계부처 합동, 2023).

에듀테크 진흥방안에서는 에듀테크 진흥 생태계조성과 AI 디지털교과서 개발과 보급을 위한 민간과 교육청·학교와의 협력 체계를 구축하고, 관계 부처들과 협력하여 에듀테크 산업 성장을 지원할 수 있는 추진과제들을 설정하였다. 이러한 정책들을 위해 정부는 에듀테크 정보 플랫폼을 구축하여 다양한 에듀테크를 무료로 체험하고 평가할 수 있는 가상체험 체계를 구축함과 동시에, 학교 조달시스템(학교장터)의 에듀테크 구매 메뉴를 신설하고 K에듀파인과 시스템적 연계를 강화하는 등 디지털 행정지원환경 개선을 병행할 계획이다. 결국, 미래교육을 위한 학습 생태계는 디지털 학습환경 구축을 통해 AI 디지털교과서와 수업을 위한 에듀테크 기술을 학교현장에 쉽게 활용할 수 있으며, 교육의 효과성과 산업계-교육계와의 협업 체계를 통해 공교육과 결합한 에듀테크 산업 육성 체계를 확립하고자 하는 시·도라고 볼 수 있다.

아울러, 미래 교육환경 개선을 위한 디지털 교육 체계의 정착 과제에서는 다양한 교육혁신 정책들이 교원 전문성의 신장을 토대로 발전해야 한다고 전제하고 있으며(교육부, 2023a; 2023b; 2023c; 관계부처 합동, 2023), 디지털 대전환 정책의 다양한 과제에 교원의 디지털 역량 신장과 디지털 교육 전문성 강화 정책이 핵심적으로 연계되어 있다. AI 융합교육과 관련해서는 2022년 3월 AI와 빅데이터 등 첨단학과와 교육대학원의 AI 융합대학원 전공을 신설하여 연간 1,000여명의 현직 교사 재교육 프로그램을 운영하고

있다. 또한, 2022년 하반기부터 시작된 ‘AIEDAP(아이에답, AI EDucation Alliace & Policy lab)’ 사업은 인공지능 융합교육 확대를 위한 대한민국 교육부-시·도교육청-대학으로 구성된 추진 체계를 구성하고, 미래 교육과 디지털 교육혁신을 통해 아이들의 미래 삶과 궁극증에 답한다는 비전을 갖고 예비·현직 초·중등 교원의 AI·디지털 역량 강화 활동을 통해 민·관·학의 종합 지원 체계를 운영하고 있다. AIEDAP 사업을 통해 마스터교원 846명과 리더교원 1,500명이 전국 5개 권역에서 양성되었으며, 교원 AI·디지털 역량측정 도구(3종) 및 교수학습모형(5과목) 등 개발·보급, 교원 대상 AI·디지털 소양 원격연수 실시를 결합하여 전국 교원 10,678명이 이수(2023.11.29.기준)한 것으로 나타났다. 이와는 별도로, 교육부는 ‘디지털 기반 교육혁신 방안’을 발표하면서 AI 디지털교과서 도입 전까지 교과별 AI·디지털교과서 활용 우수사례를 도출하기 위해 디지털 선도학교와 터치교사단²⁾을 선정한다고 발표하였다. 터치교사단의 규모는 2023년 기준으로 400여명을 육성하고 2025년까지 2000명으로 확대해 현장수업의 변화와 혁신을 이끌어 가기 위한 리더의 역할을 담당하게 된다.

이상에 정리한 바와 같이, 최근의 디지털 교육 정책에서는 미래교육을 위한 중장기 디지털 학습 여건의 변화는 모두를 위한 맞춤형 교육을 실현하기 위해 AI·디지털교과서와 에듀테크 활용을 통한 교실수업의 혁신이라는 목적으로 정책 과제들을 풀어내고 있다. 특히, AI 디지털 교과서는 교육계를 중심으로 한 교육혁신과 에듀테크 산업 진흥을 위한 선제적 정책이라는 특징이 있으며, 이러한 교육 환경 변화를 위한 정책적 쟁점은 디지털 교육을 위한 해당 기술의 개발과 보급, 디지털 교육을 위한 교원의 전문성 신장, 디지털 교육을 통한 데이터 관리와 분석 등 학생데이터의 디지털통합관리 체계 구축과 연계 영역과 긴밀하게 관계되어 있다. 따라서 본 연구에서는 미래교육을 위한 중장기 디지털 교육 여건의 중요 요소를 ① AI·디지털 교과서의 개발과 보급, ② 디지털 교육을 위한 학생데이터 통합관리 인프라의 구축과 운영, ③ AI 디지털교과서 및 에듀테크 활용을 위한 교원 전문성 신장 주제를 중심으로 쟁점을 분석하고, 이를 바탕으로 향후 발전 방향을 제언하고자 한다.

II. 디지털 학습여건 조성 현황과 미래수업 전망

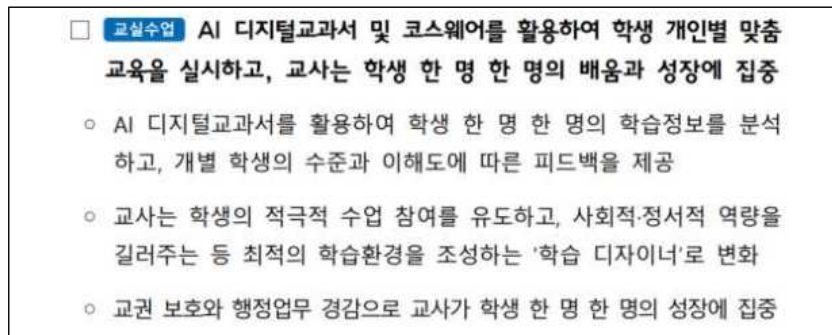
미래교육을 위한 중장기 디지털 교육여건의 논의에서 디지털교과서의 도입과 활용을 위해서는 기존의 디지털교육 인프라와 학생 및 교사와 같은 인적 자원들의 활용 역량을 고려해야 한다. 또한, 디지털교과서를 활용한 학교교육과 교실수업의 모습을 통해 정부의 디지털교과서 정책의 방향을 예상해볼 필요가 있다.

1. AI 디지털교과서 활용을 위한 디지털 학습여건

앞서 거론한 것처럼, AI 디지털교과서는 국가 수준에서 추진 중인 교육정책이자 그 자체로 하나의 교육환경 변화를 통한 미래 교육 준비 과정과 미래 교육방법 변화를 위한 중대한 모멘텀으로 인식해야 한다. 특히 정부가 「공교육 경쟁력 제고방안」에서 강조한 것처럼, 우리는 미래세대의 공교육 체계 혁신을

2) 터치교사단은 T.O.U.C.H(터치, Teachers who Upgrade Class with High-tech) 교사단의 한글표현이다.

위해 AI 디지털교과서를 중심으로 학교 교육과 교실수업의 근본적인 변화를 위한 중요한 기회를 앞두고 있다. AI 디지털교과서를 통한 미래교육은 500만 학생을 위한 500만개의 교과서를 통해 학생 한 명 한 명이 배움과 성장에 집중하는 교육을 지향한다. 앞서 논의한 다양한 AI 디지털교과서 관련 계획에서도 확인할 수 있듯이 교실수업에서 AI 디지털교과서의 활용은 선언적 정책이 아닌 2025년부터 바뀔 우리 교육현장의 실제적인 모습을 설명한다.



[그림 13] 공교육 변화와 교실수업 (교육부, 2023d)

AI 디지털교과서가 학생별 맞춤형 교육을 제공을 위해 안정적으로 교실수업에 도입되어 활용되기 위해서는 관련된 다양한 인프라가 학교 및 교실환경이 구축이 이뤄져야 하며, 정부는 그간의 교육정보화 사업과 디지털 교육혁신 사업을 통해 디지털 교육환경을 구축해왔다. 2023년 2월 발표된 「디지털 기반 교육혁신 방안」은 핵심 추진전략 중 하나로 ‘디지털 인프라 확충’을 제시하고 있으며 해당 정책은 디지털 기기와 관련하여 2025년 3월 AI 디지털교과서 본격 적용 시 1인 1디바이스 환경이 조성될 수 있도록 2024년 말까지 지속 점진 및 지원하겠다고 밝히고 있다. 특히, 이전에 보급된 디바이스가 디지털교과서 구동을 위한 기능·사양 등이 구비되어 있는지도 점검하여 필요시 개선방안 마련하겠다는 내용도 담고 있다. 네트워크 환경과 관련하여 NIA(한국지능정보사회진흥원) 및 사·도교육청과 협력하여 학교무선망 속도·부하테스트를 실시하고 보완·확충 필요 여부 검토하겠다는 계획을 제시하고 있다(교육부, 2023a). 이러한 계획에 따라 2023년 디지털 기반 교육환경 구축을 위한 실제적이 노력이 활발하게 추진되었다.

2022년 초·중등학교 디지털 전환 실태 조사에 따르면 2022년(조사기간 9월~11월) 기준 학교에 보급된 디지털 기기의 총 수는 2,954,631대로 1인당 기기 보급률로 살펴보면 학생 1인당 디지털 기기 보유수는 0.34대이며 교사 1인당 디지털 기기 보유수는 1.97대이다(한국교육학술정보원, 2023a). 해당 기기들 중 구입한지 5년 이상이 된 디지털 기기는 17.9%로 나타났으며 5년 이내 디지털 기기가 82.1%로 확인되었다(한국교육학술정보원, 2023a). 2023년 9월 발표된 「에듀테크 진흥방안」은 2023년 6월 기준 초·중·고교의 디바이스 보급률 정보를 제시하고 있는데 전체 학생의 약 58%(약 309만 대)에게 디지털 기기가 보급되었음이 확인되었다(관계부처 합동, 2023). 디지털 기기 보급 추세 및 추진 중인 교육정책을 모니터링 하였을 때 2025년 3월까지 학생 1인당 1 디지털 기기의 보급은 큰 어려움 없이 이뤄질 것이라 예상된다. 교사를 위한 디지털 기기 보급은 앞서 확인하였듯이 1.97대의 수치를 보이고 있다.

네트워크 환경과 관련하여 코로나19를 통해 학교 기가급 무선망 구축이 활발하게 이뤄졌다. 2022년 3

월 기준, 전국 학교의 일반 교실에 무선망은 약 98.8%가 구축되었다(한국교육학술정보원, 2023a). 이러한 수치는 「에듀테크 진흥방안」에 따르면 2023년 6월 기준, 100% 이상으로 상승했음이 확인되었다. 이러한 수치들을 요약해보면 2023년 6월 기준, 교실에서 AI 디지털교과서 활용에 요구되는 디지털 기기는 58% 보급이 완료되었고 사·도교육청별 기기 보급 사업이 지속적으로 추진 중임이 확인되었고, 네트워크 환경의 경우 AI 디지털교과서 활용에 요구되는 기초적인 환경이 마련되었음이 확인할 수 있다.

물리적 인프라는 디지털 기기와 네트워크 환경과 같은 하드웨어 측면의 인프라 뿐만 아니라 교수·학습에 활용하는 소프트웨어의 인프라도 포함하며, 디지털 기반 교육체제에서 활용될 대표적인 소프트웨어는 AI 디지털교과서라고 할 수 있다. 2023년 이후 교육부는 AR·VR 기술 등 그간에 연구·보급되었던 에듀테크 기술들을 AI 디지털교과서를 다양하게 통합하여 운영하고자 하고 있다. 또한 진단평가, 대시보드, 맞춤형 콘텐츠 등 교수·학습에 활용 가능한 다양한 디지털 기술의 집합체인 AI 디지털교과서를 개발·보급함에 따라 전국의 모든 학교는 교육용 소프트웨어 및 서비스에 대한 동일한 수준의 접근성을 확보할 수 있을 것으로 예상된다.

AI 디지털교과서 활용에 요구되는 인적 자원 역시 AI 디지털교과서 및 에듀테크 진흥 정책에서 중요한데 그중 먼저 교사에 대해 살펴보면, 교사들은 이미 자신의 수업에서 디지털 기기 및 기술을 비중 있게 활용하고 있는 것이 확인되었다. 2022년 초·중등학교 디지털 전환 실태 조사에 따르면 교사들의 주당 평균 수업시간 수는 15.87시간이고 그 중 디지털 기기를 활용하는 수업시간은 4.42시간(약 27%)으로 확인되었다(한국교육학술정보원, 2023a). 유사한 내용을 조사한 「교육현장의 에듀테크 활용 현황 분석」은 2023년 5월 5,251명의 교원을 대상으로 에듀테크 활용 현황을 조사하였다. 해당 조사에서 최근 3개월 에듀테크 활용 경험이 있다고 응답한 교원은 3,494명으로 나타났는데 해당 교원들의 응답을 통해 교과수업은 물론 학습 및 학생관리, 행정업무 지원 등에서 디지털 기기 및 프로그램의 활용 현황을 확인할 수 있었다. 3,494명은 전체 응답자의 66.5%로 과반수 이상 교사들이 최근 3개월 이내 교육현장에서 에듀테크를 사용했음을 확인할 수 있다(한국교육학술정보원, 2023b). 이러한 수치는 2025년부터 이뤄질 AI 디지털교과서의 활용과 관련하여 수업에서 디지털 기기 및 기술 활용에 대한 교사들의 상대적으로 높은 준비도를 설명한다.

교실수업에서 에듀테크 활용에 대한 인식과 관련해서도 교사들은 에듀테크 활용이 학생의 수업 참여도 및 흥미 유발(4.47점/5점), 학생 학습활동의 효과성 제고(4.35점/5점), 교사의 교수활동 효율성 및 전문성 제고(4.33점/5점) 등에 긍정적임을 인식하고 있는 것이 확인되었다(한국교육학술정보원, 2023b). 이러한 결과는 교실 수업에서 교수·학습을 위한 디지털 기기 및 기술 활용에 대한 교사들의 긍정적 인식을 설명함으로써 AI 디지털교과서 활용에 대한 교사들의 긍정적 태도를 간접적으로 설명한다.

아울러 윤석열 정부에 들어서면서 인공지능 기반 교육의 시작을 이끈 아이에답(AIEDAP) 사업은 국정 과제인 ‘100만 디지털 인재양성’의 일환으로 2025년 인공지능(AI) 디지털 교과서 도입 등에 선제적으로 대처해왔다고 평가해볼 수 있다. 아이에답 사업은 교원의 인공지능(AI)·디지털 교육 역량을 개발하고, 학교 현장의 디지털 기반 수업 혁신 여건을 조성하기 위한 노력으로 다양한 성과를 보여주었다. 인공지능 관련 전문가 육성과 관련하여, 2023년 주요 성과로는 마스터교원 846명의 육성, 리더교원 1,500명 양

성, 교원 인공지능(AI)·디지털 역량측정 도구(3종) 및 교수학습모형(5과목) 개발·보급, 교원 대상 인공지능(AI)·디지털 소양 원격연수 실시를 통한 일반교원 역량 강화(11.29.기준 10,678명 이수 중)등을 거론할 수 있다.

반면, AI 디지털교과서를 수업에서 활용해야 할 학생들은 디지털교과서의 활용을 위한 역량 배양이 필요한 것으로 나타났다. 2021년에 한국교육방송이 실시한 문해력 평가에서 중학교 3학년 학생들 중 교과서를 이해하지 못하는 수준이 27%, 초등학생 수준의 문해력도 11%나 되었다. 이와 유사하게, 2021년에 발간된 PISA 보고서에 따르면, 우리 학생들의 인터넷 정보에 대한 비판적 사고는 OECD 평균 미만이었으며, 우리나라 만 15살 학생(중3, 고1)들의 피싱 메일(사기성 전자 우편) 식별 역량이 멕시코·브라질·콜롬비아·헝가리 등과 함께 최하위에 머물고 있다고 평가되었다. 이러한 분석 결과는 우리나라의 인터넷 환경이나 디지털 교육을 위한 물리적 환경이 급격히 개선되고 있음에도 불구하고, 학생들은 디지털 기기를 대부분 미디어 소비와 게임과 같은 비생산적 활동에 활용하고 있으며, 학교 수업을 위한 디지털 기기 활용 역량 개발은 향후의 정책적 과제로 남아있다는 것이다.

2. AI 디지털교과서를 활용한 미래 교수학습의 모습

AI 디지털교과서는 개별 학생의 학습 수준과 다양한 학습 요구에 맞는 기회를 제공하기 위해서 인공지능(AI)과 지능정보기술과 다양한 학습자료, 학습지원 기능을 탑재한 교과서(교육부, 2023)을 말한다. 이러한 첨단 지능정보기술은 기존의 학교 교육의 다양한 측면을 변화시킬 것으로 예상되는데, 그 핵심서비스로는 학습 진단과 분석, 맞춤형 학습경로와 콘텐츠 추천, AI튜터를 활용한 맞춤형 학습 지원, AI보조교사를 통한 수업설계와 맞춤 처방 지원, 학습 콘텐츠 재구성 및 추가, 학생의 학습이력 데이터 관리, 학습 대시보드를 통한 개별·학급별 학습데이터 분석 제공, 학생-교사-학부모 간 소통 지원 등이 있다. AI 디지털교과서는 수업을 위한 단일한 에듀테크 적용을 넘어 개별맞춤형 교육과 하이터치-하이테크 교육을 학교현장에 구현하기 위한 종합적 솔루션이자, 디지털 기반 교육혁신을 이끌기 위한 미래형 교수학습환경이라고 할 수 있다(도재우, 2023).

AI 디지털교과서는 그 기능과 역할에 따라 교수학습 개선과 교사의 역할 근본적인 변화를 촉진한다고 알려져 있다(교육부, 2023; 도재우, 2023). AI 디지털교과서를 활용하는 수업에서는 개별학생들의 흥미도에 따른 토론 주제를 배정하거나 토론과정을 평가하는 것이 가능하고, 학생들의 수업 과정에서 자동적으로 누적되는 진단 결과에 따라 플립러닝이나 개별 탐구학습이 가능하다. 또한 AI튜터를 활용한 개별화 교육과정을 제공할 수 있을 뿐 아니라 실시한 학습진단과 세분화되고 자동화된 피드백이 가능하므로 기존의 교실수업을 실질적으로 개선함과 동시에 개선된 교수학습 활동이 개별맞춤형 교육으로 연계되는 효과를 볼 수 있다. 이렇듯 AI 디지털교과서가 제공하는 교수학습 개선과 맞춤형 교육의 가능성은 교사의 역할 변화를 동반한다. 먼저, 교사는 더 이상 다수의 성취수준 학생들에게 지식전달 위주의 강의식 수업을 제공하기보다는 개별 학생들의 특성을 고려한 맞춤형 교육과정과 수업을 설계하여 교실속 개인별 교육과정과 수준별 교육과정을 복합적으로 운영할 수 있게 된다. 또한, 교사는 자신의 수업 운영 과정과 결

과를 통해 나타나는 학생 성장을 종합적으로 분석하고 평가하는 교육데이터 분석가이자 문제해결처방 전문가가 될 수 있을 뿐 아니라, 학생들의 심리·정서적 문제까지 세심하게 분석하고 지원해줄 수 있는 정서적 지원자로 역할을 확대할 수 있다.

가. AI 디지털교과서를 활용한 교수학습 모형과 절차

AI 디지털교과서 활용 교수학습 모델은 AI 디지털교과서를 활용하여 학생들에게 개별 맞춤형 교육을 제공하는데 요구되는 AI 디지털교과서 기반 수업모형을 개발하고 운영하는데 목적이 있다. AI 디지털교과서를 활용한 수업은 기존의 교수설계(수업설계)의 단계를 중심으로 구성하되, AI 디지털교과서의 주요 기능들을 중심으로 교사가 학생들의 정보를 활용하거나, 테크놀로지의 도움을 받아 교수방법을 결정하고, AI 기반 교수학습활동을 설계하는 단계를 거친다.



[그림 4] AI 디지털교과서 등의 디지털 기술 활용 수업의 모형들(교육부, 2023b)

또한, AI 디지털교과서를 활용한 수업에서는 AI 디지털교과서의 진단 기능과 맞춤형 학습 지원 기능을 활용하여 수업의 기본 모형을 제안하고, 이를 다양하게 변형하여 운영할 수 있도록 하였다. 최근 발표된 교육부의 디지털교육 혁신방안(교육부, 2023b)과 터치교사단 연수 등에서 제안된 AI 디지털교과서 활용 수업의 기본모형은 기본학습형, 연습모형, 복습모형, 집중케어모형으로 제시되었다.

AI 디지털교과서를 활용한 수업의 기본모형 중 기본학습형과 집중케어형 수업을 병합한 수업의 예시에서는 교사가 수업의 과정을 도입-전개-정리로 설계하면서, 수업전 활동과 수업후 활동에서 AI 디지털교과서를 활용하는 방법과 전략을 제시하였다. 교사는 AI 디지털교과서가 제시하는 학습분석 결과를 통해 생성된 학생의 학습이력이나 행동특성, 복습결과 등을 통해 수업을 설계할 수 있다. 그리고 실제 수업에 들어가서는 수업목표를 제시하면서 학습자의 동기를 향상시킬 수 있는 미디어를 활용하며, AI 디지털교과서는 관련도가 높은 영상이나 부가적인 자료를 제시하여 학생들의 주의를 집중시킬 수도 있다. 한편, AI 디지털교과서에 탑재된 진단평가 도구를 활용하여 문항을 배포하고 풀어보며, 평가시행과 동시에 평가결과를 확인하며 수업을 진행할 수 있다.

또한, 교사는 강의내용을 준비하며 AI 디지털교과서가 제안해주는 수업자료를 활용하여 학생들의 특성과 진단결과를 토대로 한 수업자료를 생성하여 수업을 운영할 수 있으며, 수업 이후 이어지는 개별 과제들에서는 AI 디지털교과서에 탑재된 학습과제를 풀고, 학생들은 교사 및 시스템화된 개별 피드백을 제공받음으로써 학습에 몰입하게 된다.

수업의 마무리에서 교사는 수업내용의 실제적 적용 상황을 고려하여 다양한 활동 영상을 AI 디지털교과서의 추천기능을 통해 선정하여 제시할 수 있으며, 그날의 학습 결과를 모니터링하며 복습을 위한 과제를 추천받아 활용할 수 있다. 나아가, 수업을 통해 제시받은 복습과제 풀이와 심화학습은 AI 디지털교과서를 통해 진행되는데, 학생들의 학습 관리나 학습습관을 고려하여 알림기능을 활용할 수 있으며, 복습과제 수행 결과는 다음차시 수업을 위한 자료로 제시되어 수업 설계에 활용된다.

나. 학생의 자기주도적 학습 모니터링과 학부모와의 소통

AI 디지털교과서를 활용한 수업 운영에서는 디지털교과서의 데이터 분석 기능과 대시보드를 통해 교사뿐 아니라 학생과 학부모 모두 학습 과정과 결과에 대한 다양한 정보를 모니터링할 수 있다. 특히 AI 디지털교과서에서는 기존의 디지털교과서에서 제공하지 못했던 학습과정·결과 데이터를 종합적으로 제시해주는 대시보드(Dashboard) 기능이 탑재되어 있다. 대시보드는 사전적 의미³⁾로는 자동차 등의 운전석 전면에 위치하여 자동차 상태와 주행 정보를 실시간으로 표시하는 계기판이라는 의미가 있는데, AI 디지털교과서의 대시보드는 학생의 현재 상태, 학습과정과 결과 데이터를 시각화하여 한눈에 파악할 수 있게 해주는 시각화 인터페이스(Visualization interface)라고 할 수 있다.

AI 디지털교과서는 교과와 특성과 주요 기능에 적합한 대시보드 설계에 따라 내부적으로 분석된 학습 데이터를 시각화하여 학생들에게 학습내용에 대한 습득 결과와 오류 사항, 학습 참여 수준 등의 다양한

3) [https://en.wikipedia.org/wiki/Dashboard_\(visualization\)](https://en.wikipedia.org/wiki/Dashboard_(visualization))

학습정보를 모니터링할 수 있도록 정보를 제공해 줄 수 있다. 또한, 이러한 정보는 학생의 종합적 학업성취나 학습 참여의 요소들로 분석되어 학부모들에게 제공되기도 하는데, 학부모들은 AI 디지털교과서의 학부모 대시보드를 통해 학생들의 종합적 성장과정을 모니터링할 수 있다.



[그림 5] 학생용 및 교사용 대시보드의 예시(교육부, 2023a).

III. 디지털 학습여건 개선을 위한 정책의 개발과 추진 현황

AI 디지털교과서는 교실수업 변화를 위한 혁신의 시작이자, 에듀테크 기술을 활용한 학교의 교육체제의 디지털 전환을 의미한다는 점에서 미래 디지털 학습여건의 핵심적인 모멘텀이 될 것으로 예상된다. 이 장에서는 AI 디지털교과서 정책을 중심으로 미래 디지털 학습여건 개선 정책의 추진 현황을 ① AI·디지털 교과서의 개발과 도입, ② 디지털 교육을 위한 학생데이터 통합관리 인프라의 구축과 운영, ③ AI 디지털교과서 및 에듀테크 활용을 위한 교원 전문성 신장 주제로 분석하고자 한다.

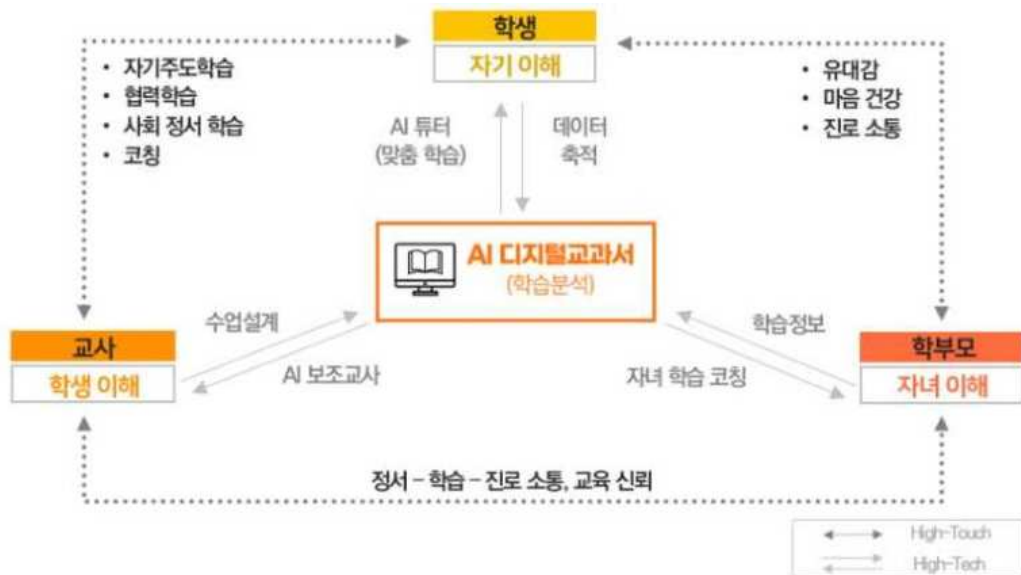
1. AI 디지털교과서 개발과 도입 정책

지난 2023년 정부는 디지털전환 교육을 위한 다수의 정책을 제시하면서 그간의 에듀테크 활용 교육과 디지털 역량 교육을 넘어 개별 학생들을 위한 맞춤형교육을 위한 AI 디지털교과서 정책을 발표하였다(교육부, 2023a; 2023b; 2023c, 2023d; 관계부처합동, 2023). AI 디지털교과서는 넓게 보면 에듀테크의 한 종류이기 때문에 기존의 디지털 기반 교육 정책의 하위 정책 도구라고 할 수 있지만, AI 디지털교과서 시행계획이 2023년 중반부터 본격적으로 개발되어 보급을 준비하였다는 측면이나 세계적 선도 기술을 교육정책을 중심으로 연구개발을 주도하고 있다는 측면에서 기존의 에듀테크 정책과는 매우 다른 정책 운영의 특성을 지닌다. 또한, AI 디지털교과서는 기존처럼 단일기능의 에듀테크의 보급 차원을 넘어서며, 교육부의 교과서 개발·보급의 주도, 기존 교과서 정책 및 교과교육 정책과의 연계, 에듀테크 산업계와의 협업과 네트워크 조성 등과 같은 정책간 연합 체계를 고려하여야 한다는 점에서 관련 정책의 흐름을 종합적으로 검토하여 분석해 볼 필요가 있다.

먼저, 교육부는 디지털 기반 교육혁신 방안(2023.2.)에서 디지털 기반 교육혁신의 방향과 추진 계획에

관한 로드맵을 제시하였다(교육부, 2023b). 이 로드맵에서는 교육과 수업혁신의 방안으로 모두를 위한 맞춤형 교육을 실현하기 위해, 인공지능 기반이 기술을 활용하여 학습자의 능력과 속도에 맞는 교육과 교육 환경 구축을 목표로 하는 세부 내용이 포함되어 있다. 또한 AI 디지털교과서의 도입 계획을 구체적으로 제안하고 있으며 2025년에 수학, 영어, 정보, 국어(특수교육에 한함) 교과에 우선적으로 디지털교과서를 도입하고 2028년까지 국어, 사회, 과학, 기술·가정 등에 확대 도입할 것을 목표로 제시하고 있다. 나아가, 디지털교과서를 활용하면서 인간적인 지도⁴⁾를 함께하는 선도교사단 T.O.U.C.H 교사단⁵⁾ 집중 양성, 2023년도에는 300개, 2024년도에는 700개의 디지털 선도학교의 운영 계획 등이 포함되어 있다. 디지털 기반 교육혁신 방안(교육부, 2023b)에서는 디지털 기반 교육혁신 방안(교육부, 2023b)의 후속 조치로서 2025년부터 도입될 AI 디지털교과서의 현장 안착 가능성을 높이고 우수사례를 도출하기 위한 목적으로 디지털 기반 교육혁신 방안에 따른 학교 수업 변화에 핵심 역할을 수행할 교원을 양성하는 T.O.U.C.H 교사단(터치교사단) 출범을 예고하였다. 특히 첨단 기술을 바탕으로 맞춤형 교육을 구현하고, 학습자와 인간적 연결을 통해 디지털교과서의 안착을 돕는 하이터치 하이테크 교육을 실현하고자 하였다.

AI 디지털교과서와 직접적인 정책 계획으로, AI 디지털교과서 추진방안(교육부, 2023a)에서는 맞춤형 교육을 실현하기 위한 수단으로서 AI 디지털교과서를 활용할 수 있도록 제안하였다(교육부, 2023a). ‘모두를 위한 맞춤 설계’, ‘신기술 도입 기반 조성’, ‘AI 디지털교과서 개발 지원’ 등의 내용이 포함되어 있으며 학생의 맞춤형 데이터를 기반으로 하는 맞춤형 콘텐츠 제공 서비스, 사회적 배려계층인 특수교원 대상자 및 장애학생 그리고 다문화 학생을 위한 화면 해설 및 자막 기능 서비스 등 구체적인 서비스를 포함하고 있다.



[그림 1] AI 디지털교과서 비전 체계도의 추진내용(한국교육학술정보원, 2023)

4) AI튜터가 진행하는 자동화된 지도와 피드백과 대비되는 개념으로 인간적인 지도라는 용어를 사용하였다.

5) T.O.U.C.H.(터치, Teachers who Upgrade Class with High-tech) 교사단은 첨단 기술 기반으로 맞춤형 교육을 구현하고, 학습자와 인간적 연결을 통해 학습자의 성장을 이끄는 교사 그룹이다.

또한 디지털교과서의 확대 및 현장 안착을 위한 정의 규정 마련 및 검정 체제 개선 등 제도 개선의 내용을 포함하고 있다. 그리고 구체적인 AI 디지털교과서 개발 과목 및 적용 일정을 제시하고 있다.

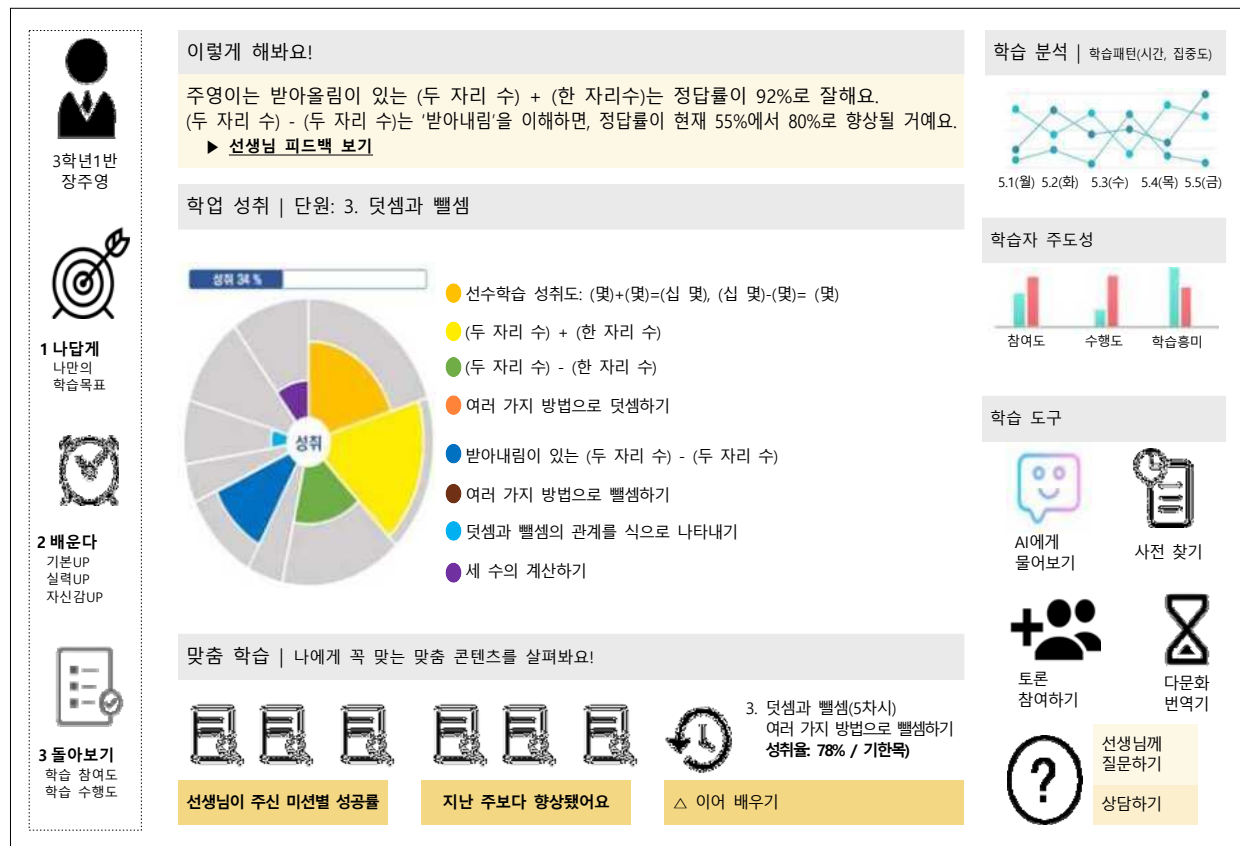
구분		2025년	2026년	2027년	2028년	비고	
초등학교	국정	국어	국어 ③, ④	국어 ⑤, ⑥	-	특수교육 기본교육과정	
		수학		수학 ③, ④	수학 ⑤, ⑥		
	검정	국어		국어 3-1, 3-2, 4-1, 4-2	국어 5-1, 5-2, 6-1, 6-2	공동교육과정	
		수학	수학 3-1, 3-2, 4-1, 4-2	수학 5-1, 5-2, 6-1, 6-2	-		
		영어	영어 3, 4	영어 5, 6	-		
		사회		사회 3-1, 3-2, 4-1, 4-2	사회 5-1, 5-2, 6-1, 6-2		
		과학		과학 3-1, 3-2, 4-1, 4-2	과학 5-1, 5-2, 6-1, 6-2		
	인정	학교자율 시간(정보)	정보 3, 4	정보 5, 6	-		
중학교	국정	선택		생활영어 1, 2, 3	정보통신 1, 2, 3	특수교육 기본교육과정	
		수학	수학 1	수학 2	수학 3		
	검정	영어	영어 1	영어 2	영어 3	공동교육 과정	
		정보	정보	-	-		
		국어		국어 1-1, 1-2	국어 2-1, 2-2		국어 3-1, 3-2
		사회			사회 ①, ②		
		역사			역사 ①, ②		
		과학		과학 1	과학 2		과학 3
		기술·가정		기술·가정 ①, ②			
고등학교	국정	선택		생활영어 1, 2, 3	정보통신 1, 2, 3	특수교육 기본교육과정	
		수학	공동수학1, 공동수학2	-			
	검정	영어	공동영어1, 공동영어2	-		공동교육과정	
		정보	정보				
		국어			공동국어1, 공동국어2		
		사회			통합사회1, 통합사회2		
		역사			한국사1, 한국사2		
		과학			통합과학1, 통합과학2		
		기술·가정		기술·가정			
합계(책)		18책	32책	29책	17책	총 96책	

[그림 2] AI 디지털교과서개발 과목 및 적용 일정안(교육부, 2023a)

인공지능(AI) 디지털교과서 추진방안의 후속 조치로서, 인공지능(AI) 디지털교과서 개발 지침(교육부, 2023)과 AI 디지털교과서 개발 가이드라인(한국교육학술정보원, 2023a)을 제언하였다. 인공지능(AI) 디지털교과서 개발 지침(교육부, 2023)에서는 민간의 자율성을 바탕으로 질 높고 다양한 디지털 교과서를 제작하고 활용할 수 있도록 하는 방안이 포함되어 있으며 학습 데이터의 수집, 관리, 전송, 인프라 구축 등의 내용이 포함되어 있다. 특히, AI 디지털교과서가 클라우드에 AI 기능을 활용하여 맞춤형 학습을 지원할 수 있도록 클라우드 기반(SaaS)으로 개발하고, 개발 지침에 보안인증 기준 관련한 준수 사항을 제시하고 개발사가 학적 정보와 학습 데이터 등을 안전하게 관리할 수 있도록 하는 방안이 포함되어 있다.

AI 디지털교과서 개발 가이드라인(한국교육학술정보원, 2023a)에서는 디지털교과서 개발을 위한 정책적인 내용뿐만 아니라 디지털교과서의 개발을 위한 기획, 설계 및 개발, 운영 세 단계의 세부 절차와

방향을 제안하고 있다. 구체적으로 기획의 단계에서는 교육과정, 사용자의 요구, 학습 환경을 분석하는 내용이 포함되어 있으며, 설계 및 개발의 단계에서는 학습자의 데이터를 분석, 관리할 수 있는 시스템을 마련하고 이를 교육과정에 환류할 수 방안, 이를 가능하게 하는 학습 환경 구축을 위해 클라우드 기반 웹 서비스 방식과 전자정부 웹사이트 UI/UX를 준용하며 학습데이터 수집을 위한 표준 체계도 마련 하도록 방안 등이 포함되어 있다. 또한 구체적으로 교사용, 학생용 대시보드의 형태도 시각적으로 제시 하고 있다.



[그림 3] AI 디지털교과서의 대시보드 예시(한국학술정보원, 2023a)

디지털교과서 개발 가이드라인 및 지침을 기반으로 개발된 AI 디지털교과서 서비스 모델 및 프로토타입 시연회가 2023년 12월에 실시되었다. 프로토타입으로 개발된 과목은 초·중등 각 3개 과목(영어·수학·정보)씩 총 6개 교과목으로 AI 디지털교과서 개발 가이드라인(한국교육학술정보원, 2023a)에는 발행사가 보유하고 있는 콘텐츠의 유형에 따라 문제은행, 교수학습자료, 멀티미디어 영상, 인터랙티브 콘텐츠, 음성자료, 가상 실험실, 실감형 콘텐츠 등 다양한 디지털 교과서의 형태를 제시하였지만, 시연회에서는 문제은행을 기반으로 AI코스웨어 형태의 서비스 모델을 주로 제시하였다.

〈표 1〉 AI 디지털교과서 정책 추진 현황

시기	관련 정책	주요 내용	주체
2023.2.	디지털 기반 교육혁신 방안	디지털 기반 교육혁신의 방향과 추진 계획을 설명하는 로드맵으로서 역할	교육부
2023.6.	인공지능(AI) 디지털교과서 추진방안	디지털 기반 교육혁신에 따른 맞춤형 교육 실현을 위한 수단(방법)으로서 AI 디지털 교과서 제시	교육부
2023.7.	T.O.U.C.H 교사단 운영	디지털 기반 교육혁신 방안에 따른 학교 수업 변화에 핵심 역할을 수행할 교원 양성	교육부
2023.8.	인공지능(AI) 디지털교과서 개발 지침	핵심 서비스, 준수 사항 등 AI 디지털교과서 개발을 위한 구체적인 가이드 라인 제시	교육부
2023.8.	AI 디지털교과서 개발 가이드 라인	디지털교과서 개발을 위한 개발, 검증 심사, 유지 관리에 대한 개발 원칙 및 방향 제시	교육부 KERIS
2023.12.	AI 디지털교과서 서비스 모델 및 프로토타입 시연회 실시	영어·수학·정보 과목에서의 디지털교과서 프로토타입 개발 내용 공유 및 교사의 사용성 평가 내용 공유	교육부 KERIS

2. 학습데이터 통합관리플랫폼 구축 정책

AI 디지털교과서는 정보통신기술의 교육적 활용 특성을 보이는데, 디지털교과서는 AI 디지털교과서 학습데이터플랫폼⁶⁾을 기반으로 구현됨으로써 맞춤형 교육에 활용된다는 특징이 있다. 이는 다시 말해, 개별 교과교육을 위해 개발된 AI 디지털교과서는 AI 디지털교과서 학습데이터플랫폼에 연결되고, 수업 과정에서 디지털교과서를 통해 학습한 학습데이터나 수업 과정 정보가 AI 디지털교과서 학습데이터플랫폼에 연결되어 있는 다양한 데이터베이스들과 연동되어 저장되고 분석되는 등 순환적인 자료처리 시스템을 구현하게 된다는 것이다. 이러한 AI 디지털교과서 학습데이터플랫폼은 AI 디지털교과서와는 별도로 개발되고 있는데, 그 개발의 방향은 작년에 발표된 AI 디지털교과서 개발 지침과 가이드라인에 구체적으로 제시되어 있다.



[그림 6] AI 디지털교과서 포털 구성도(한국교육학술정보원, 2023)

6) 본 연구에서 말하는 학습데이터 통합관리플랫폼은 현재 AI 디지털교과서 개발 가이드라인(한국교육학술정보원, 2023)에서는 AI 디지털교과서 포털로 명명되었다.

AI 디지털교과서 학습데이터플랫폼은 디지털교과서 인증 기능, 교과서 책장, 통합 대시보드, 디지털 교과서 표준 API, 국가·교육청·학교별 수준별 데이터 분석 기능 등이 학습데이터 허브를 통해 구현되는 것으로 나타났으며, 이러한 포털 기능은 최종적으로 NEIS와의 연동과 함께 학생·학부모와의 정보교류를 위한 소통 창구 기능을 포함하여 개발될 예정이다. 아울러, AI 디지털교과서 플랫폼은 국가수준의 학습분석 결과를 각 시·도 교육청의 정책추진을 위해 제공하고, 학습데이터 공유 등 향후 시·도교육청의 'AI 교수 학습 플랫폼' 구축사업과 연계를 지원할 예정이다.

AI 디지털교과서의 개발 방식은 쉬운 웹 접근성 위해 웹 표준(HTML 등)을 기준으로 개발하고, 별도의 프로그램 설치 없이 클라우드 방식을 채택하였다. 이러한 방식은 우리나라 초·중등학교에 보급되어 있는 다양한 종류의 디지털기기(PC, 노트북, 제조사별 태블릿, 개인 핸드폰 등)들이 별도의 프로그램 설치 없이 접근할 수 있도록 유연한 플랫폼을 구축하는 방식이라고 할 수 있다. 또한, 디지털교과서 포털은 통합로그인 기능을 통해 교사 및 학생들의 디지털 로그인 과정을 통합적으로 관리·지원할 수 있도록 하였는데, 이러한 방식은 기존 에듀테크 도입시 발생하는 학생 로그인 관리 및 보안 체계의 문제점을 해결하기 위한 효과적인 방법이라고 할 수 있다.

(단위: 백만원)

사업명	구분		내역
	국고 24년 요구	특교	
AI 디지털교과서 학습 데이터 플랫폼 구축		15,905	- 원패스 로그인 서비스 구축 : 711 - 학습데이터 저장소(LRS) 구축 : 3,017 - 데이터 연계 기능 개발 : 3,222 - 개인별 맞춤형 학습데이터 서비스 개발 : 4,000 - 빅데이터 학습분석 모델 개발 : 4,955
AI 디지털교과서 개발 지원		4,000	- 개발 지원 솔루션 : 2,000 - 공동 활용 라이선스 개발 : 2,000
AI 디지털교과서 기술 심사 시스템 개발 및 운영		2,550	기술심사 시스템 개발 : 2,550
디지털교과서 검정심사 운영비 지원	1,530		검정심사 운영비 지원 : 1,530
AI 디지털교과서 개발 및 활용 지원 정책연구	1,000		AI 디지털교과서 개발·활용 지원방안 마련을 위한 정책연구 : 1000
계 : 24,985	2,530	22,455	

※ 최종 예산규모는 변동될 수 있음

[그림 7] AI 디지털교과서 개발 예산안(교육부, 2023a)

AI 디지털교과서의 학습데이터 플랫폼의 개발과 관련해서 교육부는 총 5개 개발 영역에 159억원을 배정하였다. AI 디지털교과서의 학습데이터 플랫폼 개발을 위한 개발 영역은 원패스 로그인 서비스, 학습데이터 저장소, 데이터 연계 기능, 개인별 맞춤형 학습데이터 서비스, 빅데이터 학습분석 모델 개발의 영역

으로 구분되었으며, 2023년 예산의 규모는 AI 디지털교과서 개발 정책 예산 총액(약 250억)의 63%를 차지하였다. 이와 연계하여, 2024년 1월 AI 디지털교과서의 학습데이터 플랫폼 개발 사업을 위한 절차가 시작되었으며, ‘AI 디지털교과서 도입과 연계한 학습데이터 활용 체계 구축’ 사업이 총 5년 예산으로 약 800억원으로 책정되었다. 특히, AI 디지털교과서의 학습데이터 플랫폼은 디지털교과서의 채택률에 따른 트래픽 차이, 데이터 축적과 수립량, 정책추진 변화 등의 차이에 따라 예산이 변경될 수 있다고 하여 향후 각급 학교에 보급되는 AI 디지털교과서의 활용에 따라 소요 예산이 크게 바뀔 수도 있다는 점을 명확히 하였다.

〈단위 : 백만원, VAT 포함〉

구 분	사업 기간	예 산
1단계 (‘24~’25 예산)	계약체결일로부터 720일	41,404
2단계 (‘26년 예산)	1차 사업 종료일로부터 360일	15,367
3단계 (‘27년 예산)	2차 사업 종료일로부터 360일	12,876
4단계 (‘28년 예산)	3차 사업 종료일로부터 360일	11,137

[그림 8] AI 디지털교과서 도입과 연계한 학습데이터 활용 체계 구축 예산 배정(한국교육학술정보원 2024)

아울러, AI 디지털교과서 학습데이터플랫폼을 활용해 현재 개발중인 AI 디지털교과서 뿐만 아니라 연관 사업 분야의 AI 기술 발전을 위해 AI 학습용 데이터세트를 개발하여 제공할 예정이다. 이미 운영중인 AI 똑똑수학탐험대 등의 학습 플랫폼에서 축적한 데이터를 AI 디지털교과서 개발을 위해 제공하고, 과학 기술정보통신부와 협력해 AI 디지털교과서 고도화를 위한 데이터세트를 개발할 예정이다. 정보통신분야 지원을 위한 AI 학습용 데이터 구축지원 사업 중 교육관련 분야는 총 4개로, 진로문장완성검사 텍스트 데이터, 학습태도 및 성향 관찰 데이터, 수학 문제 데이터, 공적 말하기 및 평가 데이터 등이며 관련 예산은 총 85억원을 배정하였다.

구 분	분 야	데이터(종)	예산(억원)
1	진로문장완성검사 텍스트 데이터	1	17
2	학습태도 및 성향 관찰 데이터	1	17
3	수학 문제 데이터	2	34
4	공적 말하기 실습 및 평가 데이터	1	17

[그림 9] 과기부 협력형 AI 학습 데이터 구축 지원 사업 분야와 예산(교육부, 2023a)

3. AI 디지털교과서 활용을 위한 교원전문성 육성 정책

교실수업에서 AI 디지털교과서의 교수·학습적 활용을 위해서는 구축된 물리적 인프라를 기반으로 직접적 활용 주체인 교사의 역량 강화와 그 활용을 지원하는 지원 주체의 확보가 요구된다. AI 디지털교과서의 교원전문성 신장과 관련하여 교육부의 디지털 기반 교육혁신방안에서는 터치교사단의 집중 연수를 중심으로, 시·도교육청별 연수계획을 마련함과 동시에 전국적인 학교관리자 대상 연수를 통해 AI 디지털교과서에 대한 종합적 인식개선과 활용 역량 향상을 증진시키고자 하였다(교육부, 2023a).

먼저, 교육부는 2023년부터 전국단위로 AI 디지털교과서의 개발과 보급의 선도적 역할을 담당할 교사들을 터치교사단으로 모집하여 운영하고 있다. 터치교사단은 ‘교육 디지털 대전환과 학교의 변화 방향을 이해하고 디지털 기술을 기반으로 인간적 지도를 통해 수업을 혁신하는 교사 그룹’이라 정의하고, 2023년에 400명을 기준으로 2024년에는 800명, 2025년에는 1,500명으로 운영규모를 확대할 계획이다. 터치교사단은 에듀테크 관련 선도학교 소속 여부, 학교급·지역, 디지털교과서 적용 과목 교사 여부 등을 고려하여 시·도교육청의 추천을 받아 선발하되, 전문적 학습공동체·AIEDAP 마스터교원·지식샘터 활동 교원 여부 등을 고려하여 우선적으로 선발하는 것으로 알려져 있다. 터치교사단의 연수 방식은 AI 디지털교과서가 민간이 주도하여 개발하는 만큼, 민간 전문가들을 적극 활용하여 공공-민간 파트너십(Public-private partnership) 연수로 운영하며, 방학 중 약 2주간 부트 캠프(Boot Camp) 형식으로 추진하여 교원연수의 효과를 극대화하고자 하였다.

그간의 터치교사단 연수를 통해 2023년 7~8월 1기 연수에서 361명의 교원이, 2024년 1~2월 2기 연수에서는 641명이 터치교사단 연수에 참여하였다. 해당 연수는 2025년 ‘AI 디지털교과서’ 도입 대비 AI 디지털교과서 프로토타입, AI 코스웨어, 에듀테크 활용 수업사례 체험 및 공유를 주요 연수내용으로 한다.

■ 주요 내용

- (1주차) 디지털 교육 역량에 대한 질의응답형 수업 및 국내외 사례 분석, 디지털 교육 정책 토론회, 디지털 기반 수업 혁신방안 설계 실습·발표 등 참여형 연수
- (2주차) 연수마켓을 통해 선정된 과정 중 수요자가 원하는 연수과정을 체험

	월	화	수	목	금
1주차	디지털 교육 역량 함양 과정 (질의응답형 수업)	AI 코스웨어 활용 수업 방식 토론	AI 코스웨어 활용 수업 혁신 실습 (팀별/개인별 프로젝트)	AI 코스웨어 활용 수업 혁신 시연	전문가 코멘트
	국내·외 AI 코스웨어 활용 사례 분석	AI 코스웨어 활용 수업 혁신 실습 (팀별/개인별 프로젝트)		AI 코스웨어 활용 수업 혁신 시연	연수마켓 소개 및 탐방
2주차					
	연수마켓 참여				경험 공유

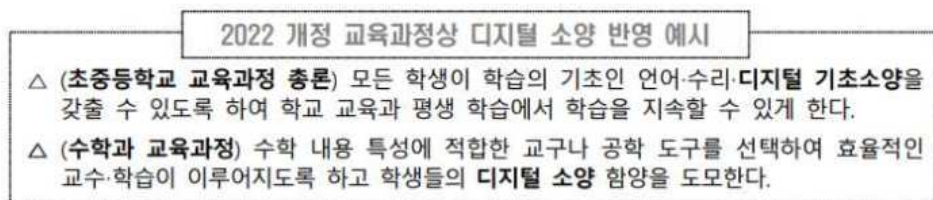
■ 운영방향 : AI, 빅데이터, 에듀테크 전문가 등 민간 전문가 그룹을 강사로 적극 활용

[그림 10] 터치교사단 연수 프로그램의 예시(교육부, 2023a)

특히 2기 연수부터는 연수 도구로 AI 디지털교과서 프로토타입을 활용함으로써 AI 디지털교과서 도입에 대비한 교원 연수가 진행되었다. 해당 연수를 이수한 터치교사단은 소속된 학교는 물론 시·도교육청의 디지털 기반 교육혁신 연수에서 강사의 역할을 수행함으로써 교육현장의 AI 디지털교과서 도입과 활용을 촉진하는 역할을 수행한다. 이러한 AI 디지털교과서 활용을 포함하는 디지털 기반 교육혁신 역량(또는 하이터치하이테크 교육 역량) 강화 연수는 지속적으로 이어질 계획이며, 교육부를 중심으로 한 터치교사단 연수와 연계하여 시·도교육청 자체 연수 계획이 2024년에도 수립·운영될 예정이다.

AI 디지털교과서 적용을 위한 교과별 교원연수도 집중적으로 실시될 예정이다. 교육부의 AI 디지털교과서 추진방안(교육부, 2023a)에 따르면, 2025년 3월 AI 디지털교과서의 학교 배포 이전까지 디지털교과서 적용 교과목(영어, 수학, 정보) 교사 대상으로 AI 디지털교과서 활용 교수·학습 방법 연수 실시하는데, 2023년 하반기까지 전체 대상 교원의 30% 연수를 실시하며, 이후 2024년 상반기에 60%, 하반기까지 100% 이수를 추진하기로 하였다. 또한, 2026년부터 2028년까지 적용되는 AI 디지털교과서 개발 지정 교과목 담당 교원에 대해서도 교과목의 적용 일정에 따라 순차적으로 연수를 추진할 예정이다. 연수의 방식은 대학과 민간기관의 자원을 적극 활용하는 민관협력 연수생태계를 구축하고, 효율적 연수를 위해 시·도교육청과 긴밀하게 협력하여 운영할 예정이며, 이때 터치교사단이 동료연수를 실시하며, 액션러닝이나 실습 등 참여자 중심 연수를 실시한다.

더불어, 학생들의 AI 디지털교과서 활용 역량을 증진시키기 위한 정책적 지원 노력도 다양하다. 2022년 개정 교육과정에 제시된 디지털 소양을 중심으로, 2022 개정 교육과정 총론 및 각 과목별 교육과정을 통해 교수 학습 및 평가의 전 과정에서 디지털 소양이 함양될 수 있도록 강조함으로써 단위 학교에 디지털 교육의 중요성을 알리고자 하였다.



[그림 11] 2022 개정 교육과정의 디지털 소양 관련 표기(교육부, 2023a)

학생들의 디지털 기기 사용법과 AI에 대한 이해 등의 디지털 리터러시 교육을 강화하기 위해 초등 정보교과서는 AI 디지털교과서 전용으로 개발을 추진한다(교육부, 2023a). 초등 정보 교과목을 대상으로 실시되는 전용 교과서 개발은 2025년에 3·4학년군을, 2026년에는 5·6학년군을 대상으로 개발하며 정부부터 협업교과서 형태로 개발하기로 하였다. 이에 더해, 정보교과 이외에도 일상적인 교과학습을 위한 디지털 소양 교육 단원을 개발할 계획도 포함하였다. 초등학생 때부터 디지털 소양을 함양할 수 있도록 초등 국어, 도덕 교과서(3~6학년)에 12개의 디지털 소양 특화 단원을 개발하고, 교과간 융합을 통한 디지털 소양교육과 질문 능력 개발 교육을 위한 위계적인 수행 체계를 구성하였는데, 해당 단원 구성의 예시는 다음과 같다.

학년	국어(8개 단위)		도덕(4개 단위)
	1학기	2학기	
3	자료 탐색	질문 능력 계발	정보통신윤리
4	자료 제작	소통 윤리	질문 능력 계발
5	정보검색+질문	신뢰성 평가+질문	인간과 AI로봇 간 관계 형성
6	수용자 고려한 제작	매체 이용 성찰	질문 능력 계발

[그림 12] 디지털 소양 특화 단위 구성안(교육부, 2023a)

IV. 미래교육을 위한 디지털 학습여건 개선의 방향

AI 디지털교과서 정책을 중심으로 한 미래 디지털 학습여건 정책은 기존의 디지털교과서 정책과 매우 다를 것으로 예상된다. AI 디지털교과서는 기존의 디지털교과서나 통상적인 에듀테크 정책과도 다르며, 현재진행형으로 빠르게 진행되고 있다. 따라서 AI 디지털교과서를 중심으로 한 미래 디지털 학습 여건의 개선 방향은 현행 AI 디지털교과서 정책의 보완과 발전을 위한 과제를 중심으로 논의하는 것이 바람직하다. 이번 장에서는 이러한 관점을 중심으로 디지털 교육여건의 개선방향을 제안하며 장을 마무리하고자 한다.

1. AI 디지털교과서 개발 및 보급 과정의 질관리 체계 도입

AI 디지털교과서의 개발과 보급 정책은 2023년 중순을 기점으로 매우 신속하게 추진되고 있다. 교육부의 AI 디지털교과서 발표 이후 디자인 워크숍이 이뤄졌고, AI 디지털교과서 개발을 위한 가이드라인이 2023년 10월에 발표되었다. 이에 다수의 디지털교과서 개발 업체들은 교육부의 AI 디지털교과서 개발의 가이드라인과 디자인 워크숍을 토대로 디지털교과서의 프로토타입을 개발하고 있으며, 일부에서는 개발 과정의 주요 기능들을 중심으로 교원 연수를 진행한 것으로 알려져 있다. 그러나 이러한 발빠른 개발 과정의 교육부와, 개발사, 연구학교들 간의 협업과정에도 불구하고 여전히 AI 디지털교과서의 최종형태는 명확히 알려지지 않았으며, 개발 과정을 지켜보고 있는 다수의 교육관계자들은 현재의 개발과정과 보급 과정에 대한 우려를 나타내고 있는 상황이다(박문영, 2023; 박제원, 2023; 이정화, 2023; 한만중, 2024).



[그림 14] AI 디지털교과서 개발 계획에 따른 타임라인 (교육부, 2023a)

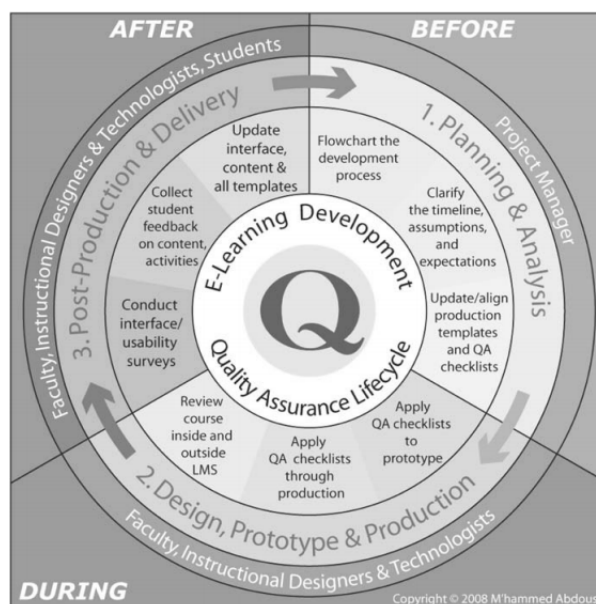
특히, AI 디지털교과서의 개발과 보급 정책의 주요 관건은 디지털교과서 자체의 개발과 검증, 그리고 보급을 위한 절차가 차질없이 진행되어야 한다는 전제가 깔려있다. 그러나 교육부의 AI 디지털교과서 개발 방안에 따르면, 디지털교과서의 설계와 개발 및 보급과정은 개발과 심사가 모두 12개월에 이루어져야 하며, 현장적합성 검토 및 보완을 6개월만에 진행해야 한다는 부담이 존재한다.

또한, 현재 AI 디지털교과서의 개발이 현재의 속도로 개발이 완료된다고 하여도, 여전히 AI 디지털교과서의 질적 수준을 담보할 개발 과정과 그 결과를 평가할 기준이 존재하지 않으며, 개발 이후 현장적합성 평가에서 고려할 기능 보완과 같은 최소 과업기준이 존재하지 않는다는 문제점이 있다. 특히, 현재 우리나라에서 개발 중인 AI 디지털교과서는 해외사례가 거의 존재하지 않는 세계 최초의 사례이기 때문에 최종적인 디지털교과서의 형태와 기능이 개념적으로 무한하게 확장가능하다는 특징이 있다. 따라서 이러한 형태로 개발되는 AI 디지털교과서의 각종 기능이 충분히 교실 속 교수학습의 활동과 부합하며, 초·중등학생과 교사의 사용에 효과적인지를 충분히, 그리고 단계적으로 검토할 수 있는 질관리 체계와 검증의 절차가 마련되어야 한다.

가. AI 디지털교과서 설계·개발·보급 프로세스 관리를 위한 질관리 절차 수립

(AI Textbook Quality Assurance Process)

현 시점에서 AI 디지털교과서는 개발이 바쁘게 이루어지고 있지만 디지털교과서 개발이 완료되는 시점이 되면 개발의 각 단계에 따른 안정성과 질적 평가의 절차를 진행해야 하며 이를 위해서는 정부는 AI 디지털교과서 보급 정책을 위한 질관리 절차를 수립하여 대응할 필요가 있다. 그간 성공적으로 정착되었던 원격대학 정책, 이러닝 정책 등에서는 해당 온라인 교육서비스에 대한 질관리 체계를 도입하여 교육서비스의 성과평가와 더불어 지속적 개선을 위한 노력을 경주해왔다.



[그림 15] 이러닝 질관리를 위한 과정 중심 순환 모형(Abdous, 2009)

이러닝의 질관리 모형의 예로 Abdous(2009)의 모형과 같이, AI디지털교과서는 디지털교과서의 개발 전 과정을 위한 질관리 항목과 개발의 전체 과정, 프로토타입의 검증 항목 등을 평가할 수 있는 질관리 평가가 이루어져야 한다. 특히 현재의 AI디지털교과서의 개발 이후 보급을 위한 사용성 평가, 시스템 수 정보완, 활용도 강화를 위한 교육 지원 등의 항목들이 정책과정에서 고려되어야 할 필요가 있다. 질관리 프로세스는 정책주관기관인 교육부 차원 준거, 교육청 및 지역청 단위의 준거, 학교단위의 준거들로 세분화되어 통합관리되어야 한다. 이러한 다차원적 질관리 프로세스를 통해 AI 디지털교과서의 보급 성과 관리와 증장기 보완 방안을 동시에 고려할 수 있다.

나. AI디지털교과서의 기능별 개발수준 보장을 위한 평가체계 구상

AI 디지털교과서는 디자인 가이드라인 상의 기능은 크게 6대 교수학습 지원 기능이 있으며, 교과별 대시보드와 클라우드간 데이터연계 기능이 포함되어 있다. 6대 기능에는 AI 진단 평가, 교사용 AI 보조 교사, 학생용 AI 튜터, 교과 콘텐츠, 문항 콘텐츠, 활동 콘텐츠 등이 해당되는데, 이러한 교수학습 기능들은 교사-학생-학습콘텐츠 간의 상호작용을 연계하는 기능으로, 다양한 설계 전략과 아이디어들이 각 제작사마다 각기 다르게 구현될 것으로 기대된다. 이러한 개발 상황은 앞으로 제공된 AI디지털교과서에 포함될 주요 기능들이 교과서 개발 업체마다 다른 활용 전략을 양산할 것이며, 개발의 수준에 따라 각기 다른 교수학습 경험을 제공하게 된다. 그러나 아직까지 AI디지털교과서의 상호작용 설계의 기준안은 마련되지 않았으며, AI디지털교과서 개발 가이드라인에도 디지털교과서의 기능을 통해 구현되어야 할 상호작용의 유형이나 과정에 대한 평가기준이 존재하지 않는다. 따라서 향후에는 AI 디지털교과서의 기능별 최소기준과 상호작용 평가 기준체계를 구축하고, 이를 통해 AI디지털교과서의 상호작용의 최소수준을 설정할 필요가 있다. 또한, 상호작용 최소기준 등의 평가준거는 보급될 다양한 업체들이 출시하는 AI디지털교과서를 학교별포 평가하기 위한 준거들로 변환되어 제공될 필요가 있으며, 이를 통해 각급 학교들이 향후에 구매할 디지털교과서들을 평가하기 위한 평가준거로 활용하도록 제안할 필요가 있다.

2. AI 디지털교과서 활용 전문성 신장 및 전문인력 활용 체계 구축

AI 디지털교과서 정책의 핵심은 AI 디지털교과서 터치교사단을 중심으로 교원전문성 신장을 위한 교원 연수 체계가 구축되고 있다는 점이 특징적이다. 터치교사단은 AI 디지털교과서의 개발단계부터 교과교육의 전문가이자 개발되는 디지털교과서의 기능 개선과 사용성 검토를 위한 피드백을 제공하고, 일반교원의 연수까지 담당하는 전문가라고 할 수 있다.

그러나 최근까지 터치교사단은 AIEDAP 마스터교원, AI융합대학원 및 교육대학원의 AI융합교육전공 졸업생 등의 인공지능교육 정책의 결과로 배출되는 전문가 교원들의 역할이 중첩되는 모습을 보이기도 한다. 실제로, AIEDAP 사업에서 육성된 전문가(마스터)교원 846명과 리더교원 1,500명 등이 터치교사단으로 배출되었으며, 실제로 교육부 계획(2023b)에는 터치교사단의 선발방식을 ‘전문적 학습공동체·

AIEDAP 마스터교원·지식샘터 활동 교원 등 우선 선발'으로 운영한다고 발표하였다. 이러한 운영 방식은 향후 유사한 인공지능교육 사업으로 도출된 전문교원의 활용 측면의 효율성에 문제를 보일 수 있다. 특히, 터치교사단 연수의 프로그램에서는 2주간의 집중 연수를 통해 '디지털 교육 역량에 대한 질의응답형 수업 및 국내외 사례 분석, 디지털 교육 정책 토론, 디지털 기반 수업 혁신방안 설계 실습·발표 등 참여형 연수'를 진행시키는 것으로 예고되었으나, 아직까지 AI 디지털교과서의 개발이 완료되지 않은 상황에서 프로토타입으로 연수를 진행하는 2주간의 터치교사단 연수로 전문가를 양성하고, 이를 통해 배출된 터치교사단이 각 학교로 돌아가 AI 디지털교과서 연수를 진행하는 강사로 활동하기에는 충분한 경험을 제공하기 어렵다. 따라서 현행 인공지능융합교육 전문가나 터치교사단 연수를 통해 배출된 전문 교원의 데이터베이스를 구축하고, 전문성의 정도에 따라 AI 디지털교과서 정책을 위한 전문 교원 활용 체계를 구축하여 운영할 필요가 있다.

가. AI·에듀테크 관련 자격제도 개선 및 전문가 관리 체계 도입

다수의 디지털 리터러시 교육 연구결과(노은희 외, 2019; 정혜주, 2023)에 따르면, 우리나라 교사들이 느끼는 디지털 기술 활용 교육에 대한 필요성 인식은 매우 높게 나타난다. 그러나 이러한 인식에도 불구하고 AI와 에듀테크 활용 수업의 저해요인이 교사들의 기술 활용 역량의 부족, 교수학습 내 AI·에듀테크 활용의 필요성 부재나 활용 동기 부족을 지적하고 있다. 이러한 동기의 부족은 단순히 교실수업의 변화와 혁신의 문제만이 아니라 오래된 교원 자격제도의 문제라고 보는 시각도 있다(홍근섭, 2023). 새로운 교원 자격제도에서는 1·2급 정교사 자격뿐만 아니라 선임교사와 전문교사를 갱신형과 영구형으로 나누어 제안하였는데, 이러한 자격제도는 AI·에듀테크 전문교사들에게도 적용해볼 수 있다.

자격 (기간)	1급 정교사	선임교사	선임교사 갱신	전문교사 (영구선임교사)	전문교사 갱신 (영구선임교사)	영구 전문교사 (영구선임교사)
누적 교육경력	3-5년	15년	19년	23년	27년	31년
자격취득 예상나이 (24세 교직시작)	27~29세	39~41세	43~45세	47~49세	51~53세	55~57세

[그림 16] 교직 생애별 선임교사와 전문교사 자격 개정안(홍근섭, 2023)

현행 AI 디지털교과서 정책을 통해 육성되는 교원들은 특정 영역에서 육성된 전문가 유형으로, 생애주기별 육성의 절차를 따르기보다는 갱신형 전문교사로 시작하여 디지털 교육 정책의 변화에 따라 유연하게 운영될 필요도 있다. 최근에 적극적으로 운영되고 있는 터치교사단이나 AIEDAP 마스터교원도 연수 이후 각급 학교들에서 AI 디지털교과서를 활용한 수업 개선의 리더십을 확보하고, 학교 문화 변화를 이끌기 위한 전문가 역할을 부여할 필요가 있다.

나. AI·에듀테크 전문인력의 배치와 활용 체계 구축

AI 디지털교과서 활용에 요구되는 또 다른 인적자원은 학교에서 AI 디지털교과서 등의 디지털 기기 및 기술의 활용을 지원하는 전문 인력이라고 할 수 있다. 2023년 9월 발표된 「에듀테크 진흥방안」에 따르면 교사들이 에듀테크 활용에서 느끼는 주요 애로사항으로 1) (교사의 부담 과중) 에듀테크에 대한 정보 탐색, 구매, 수업 활용까지 전 단계를 준비해야 하기에 교사의 부담이 큰 구조, 2) (관리 인프라 미흡) 그간 디바이스, 통신망 보급에 주력해 왔으나 에듀테크 관리 인프라 및 기술지원 인력 등은 여전히 부족함이 확인되었다(관계부처 합동, 2023). 특히 기술인력의 필요성을 많은 교원들이 강조함이 확인되었다. 해당 결과를 살펴보면 교육현장의 에듀테크 등 디지털 기술 및 기기 활용과 관련하여 교사뿐만 아니라 해당 기술과 기기의 구매, 관리, 활용에 전문성을 가진 인적 자원의 필요성을 확인할 수 있다. 이러한 필요성에 따라 교육정책에서도 학교의 디지털 기반 교육을 지원하는 전문 인력 확보에 대한 전략이 마련되고 있는데, 대표적인 것이 테크매니저이다. 「에듀테크 진흥방안」은 에듀테크 활용을 뒷받침하는 인프라 조성을 위한 세부 계획을 마련하면서 기술 지원 서비스 활성화를 위해 학습 기기, 통신망 등에 문제 발생 시 신속하게 대응하기 위한 기술전문가(테크매니저) 활용 서비스 활성화를 포함하고 있다. 테크매니저 등 디지털 기반 교육환경의 구축과 관리를 담당하는 전문가를 채용하여 활용한 학교들은 테크매니저 활용의 효과성을 소개하고 있다(예: 창덕여자중학교).

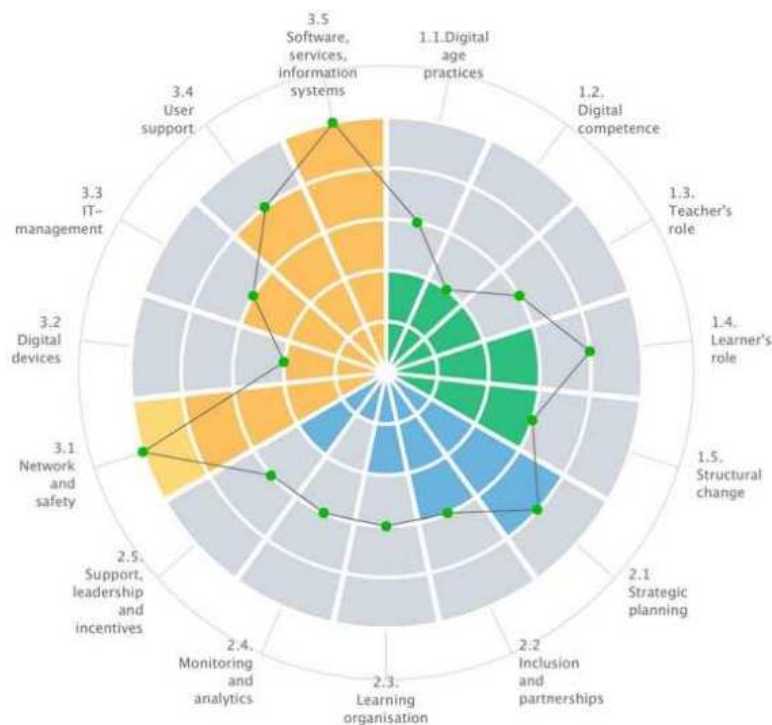
한편, 기존 학교 체계에서 테크매니저와 유사한 역할을 수행하고 있는 담당자는 ‘전산실무사’이다. 2022년 초·중등학교 디지털 전환 실태 조사에 따르면 전국의 학교 중 전산실무사가 배치된 비율은 21%로 확인되었다. 학교급별로 초등학교는 24.1%, 중학교 20.0%, 고등학교 14.8%로 나타났다(한국교육학술정보원, 2023b). 전산실무사가 수행하는 업무와 관련해서 디지털 기기 및 인프라 유지 관리가 90.8%, SW 및 소모품 구매 등의 정보 관련 업무 78.5%로 나타났으며 이 외에도 학생의 ID 관리 및 개인정보 관리 지원 등 정보 보안 업무와 IT 기기 활용에 대한 교사 지원의 역할도 부분적으로 수행하고 있다는 점이 확인되었다.

다만, 디지털 기반 교육혁신 정책의 방향이 단순히 디지털 기기와 기술의 활용을 넘어 AI 디지털교과서 등의 교육목적으로 개발된 전문 서비스의 교수학습 개선을 위한 활용을 강조하고 있다. 따라서 교실수업의 디지털 대전환을 지원하는 전문 인력은 단순히 기술 활용을 지원하는 인력을 넘어 교수학습 전문성(Pedagogical Knowledge)과 교육 테크놀로지에 대한 전문성(Technological Knowledge)을 함께 보유한 인력들의 유기적 연계 체계가 확보되었을 때 가능하다. 따라서, 앞서 논의한 AI·에듀테크 전문교사와 더불어 테크매니저 및 전산실무사들의 역할 체계를 구축하고 이들을 활용한 학교 내 AI 디지털교과서 및 에듀테크 활용 지원 체계를 구축할 필요가 있다.

3. AI 디지털교과서 도입을 위한 학교 단위 협의체를 통한 학교 문화 개선 지원 방안 수립

AI 디지털교과서와 에듀테크를 통한 교실수업의 혁신은 단순히 교실내 수업의 변화와 개별 교사들의 역량 신장만으로 이루어질 수 있는 과업이 아니다. 디지털 기술의 통한 조직의 변화에는 개별 주체들의

변화뿐만 아니라 조직의 문화가 바뀌고 디지털 성숙도가 변화하면서 기술이 조직의 변화에 체화된다. 이러한 디지털 성숙도(Digital maturity) 개념은 AI 디지털교과서의 보급과 학교 문화 변화 과정에 적용해 볼 수 있다. Pata et al(2022)의 연구에서는 499개의 학교 데이터를 분석하여 학교의 디지털 성숙도를 조사하여 각 영역별 강점과 약점을 분석하였는데, 해당 요소들에는 학교의 교육환경 변화, 교사와 학생의 디지털 역량, 학습 조직, IT 기술 관리 지원 등의 광범위한 요소를 포괄하였다. 결국 학교의 디지털 성숙도 모형은 디지털 기술의 학교 보급과 본격적인 활용을 위해서 교원의 전문성 육성과 디지털 기기의 보급 등과 같은 외형적 요소만으로 효과적 정책의 실행을 담보할 수 없음을 시사한다.



[그림 17] 학교의 디지털 성숙도 검사 사례(Pata et al., 2022)

AI 디지털교과서의 학교 도입과 활성화를 위해서는 먼저, 디지털 성숙도 모형 등과 같은 학교 단위 성숙도 지표를 개발하고, 이를 바탕으로 단위 학교별 사업 운영 협의체를 구성하여 운영할 필요가 있다. 학교 단위 사업 운영 협의체의 원활한 운영에 기초가 되는 것은 교장 등 학교 운영자의 리더십이라고 할 수 있는데, AI 디지털교과서 추진방안(교육부, 2023a)에 수립된 학교운영자 연수는 AI 디지털교과서 정책의 단위학교 실행을 위한 선제적 과제라고 할 수 있다. 이에 더해, 각급 학교들로 파견되는 터치교사단, AIEDAP 마스터교원, 정보부장, 전산실무사 등을 주축으로 한 실무 협의체를 공식화하고, 이들을 중심으로 한 AI 디지털교과서 및 에듀테크 협의체를 통해 학교 단위 역량 개발과 정책 활성화 여건 조성을 해나갈 필요가 있다.

참고문헌

- 관계부처합동(2023). 에듀테크, 교육혁신을 이끈다: 에듀테크 진흥방안.
- 교육부(2023a). AI디지털교과서 추진방안(안).
- 교육부(2023b). 모두를 위한 맞춤 교육의 실현: 디지털 기반 교육혁신 방안.
- 교육부(2023c). 공교육과 기술이 함께 발전하는 '교육 정보 기술(에듀테크)' 시대 열린다. 교육부 보도자료 (2023.9.15.).
- 교육부(2023d). 모든 학생의 성장을 지원하는 공교육 경쟁력 제고방안.
- 노은희, 신호재, 이재진(2019). 초·중학교 교사의 디지털 리터러시 교육에 대한 인식 분석. 교육과정평가 연구, 22(3), 31-60.
- 박문영(2023). 중학교 영어 AI 디지털교과서 도입을 둘러싼 쟁점과 과제. 중등영어교육, 16(4), 151-167.
- 박제원(2023). AI 교육을 표방하는 '디지털 교과서' 정책, 그 속에 담긴 위험. 교육을 바꾸는 사람들, 교육칼럼, 945. <https://21erick.org/column/11195/>
- 이정화(2023). 초등학교 여어 AI 디지털교과서의 전망과 과제. 중등영어교육, 16(4), 51-65.
- 정혜주(2023). 학교현장의 디지털 전환 실태와 과제. KEDI 분석 브리프.
- 한국교육학술정보원(2023a). AI 디지털교과서 개발 가이드라인. 한국교육학술정보원 GM 2023-11.
- 한국교육학술정보원(2023b). 2022년 초·중등학교 디지털 전환 실태 조사 분석. 한국교육학술정보원.
- 한국교육학술정보원(2023c). 교육현장의 에듀테크 활용 현황 분석. 한국교육학술정보원.
- 한만중(2024). AI디지털 교과서 도입, 전면 재검토하자. 교육언론 참. 칼럼(2024.1.30.). <https://www.educhang.co.kr/news/articleView.html?idxno=2118>
- 홍근섭(2023). 교원 자격체제 다양화 필요성 제안-선임교사 제도 도입을 중심으로-. 교육을 바꾸는 사람들, 교육칼럼, <https://21erick.org/wp-content/uploads/2021/06/%EA%B5%90%EC%9B%90-%EC%9E%90%EA%B2%A9%EC%B2%B4%EC%A0%9C-%EB%8B%A4%EC%96%91%ED%99%94-%ED%95%84%EC%9A%94%EC%84%B1-%EC%A0%9C%EC%95%88-%ED%99%8D%EC%84%AD%EA%B7%BC.pdf>
- Abdous, M'hammed. (2009). E-Learning Quality Assurance: A Process-Oriented Lifecycle Model. Quality Assurance in Education: An International Perspective. 17. 10.1108/09684880910970678.
- Pata, K., Tammets, K., Väljataga, T., Kori, K., Laanpere, M., & Rõbtsenkov, R. (2022). The patterns of school improvement in digitally innovative schools. Technology, Knowledge and Learning, 27(3), 823-841.

2024 / 한국교육행정학회·한국교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



발표

4

교육여건 개선을 위한 초·중·등 교육재정의 변화와 방향

이 선 호
(KEDI)

이 호 준
(청주교대)

이선호(한국교육개발원)

이호준(청주교육대학교)

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

최근 몇 년간 지방교육재정교부금 제도를 기반으로 한 초·중등교육재정 제도 개편 논의는 확보의 문제에서 활용의 문제로 확장되고 있다. 사실상 지방교육재정교부금 제도 개편을 기정 사실로 가정하고 이를 통해 확보된 재정을 다른 분야에 쓰겠다는 계획이 나오고 있다²⁾. 하지만 지방교육재정 개편 논의는 지속된 논의에도 불구하고 학령인구 감소와 미래교육체제로의 전환이라는 두 가지 큰 사회 변화 속에서 쉽게 해결되기 어려운 난제로 자리하고 있다. 한편에서는 학령인구 감소라는 환경변화에도 불구하고 내국세 일정률에 따라 연동되는 지방교육재정교부금 제도로 인해 지방교육재정의 규모가 지속적으로 증가하는 구조를 개편해야 한다는 요구가 힘을 받으면서도, 다른 한편에서는 인구감소 시대에 혁신 역량을 갖춘 인적 자원의 중요성이 제고됨에 따라 이런 인재를 양성하는 미래교육체제로의 전환을 촉진하는 교육투자가 그 어느 때 보다 중요하다는 요구 또한 주목받는다.

학령인구의 감소에 따라 초·중등교육재정의 근간인 지방교육재정교부금 제도를 개선해야 한다는 주장은 코로나19 이후 내국세 규모가 급격히 증가하면서 지방교육재정교부금 규모가 증가함에 따라 더욱 커졌다³⁾. 그러나 내국세의 증가 추이는 지속되지 않았고, 2023년 큰 폭의 내국세 결손이 발생하여 지방교육재정교부금은 당초 교부된 규모에서 약 11조원이 감액되었다⁴⁾. 사실상 11조원의 교부금 감소는 급격

1) 이 논문은 현재 수행 중인 ‘미래교육을 위한 중장기 교육여건 개선 방안 연구’의 일부 내용을 중심으로 작성한 것으로 최종보고서 발간되기 전에 해당 내용의 인용에 주의가 필요

2) 조선일보(2023.12.26.) ‘남아도는 교육예산, 연 11조 저출산 대응에 쓴다’, <https://www.chosun.com/national/welfare-medical/2023/12/26/C322SBMAIBBKRLNALDEV6DKZWA/>; 박관규(2022.11 제2호). 대한민국지방정부 연구, 지방교육재정교부금 개편의 쟁점과 교육재정의 합리화 방안. 시도지사협의회; 더퍼블릭(2024.02.13.) ‘尹정부, 국가장학금 대학생 80%짜기 ↑…남아도는 초중고 교육예산도 활용’ <https://www.thepublic.kr/news/articleView.html?idxno=215747>;

3) 2022년말 「고등·평생교육지원특별회계법(법률 제19202호, 2022.12.31., 제정)」으로 종전의 지방교육재정교부금 재원이었던 「교육세법」에 따른 교육세 세입 예산액 중 「유아교육지원특별회계법」제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액 중 50%에 해당하는 금액을 고등·평생교육지원특별회계 세입으로 규정하였고, 2003년 본예산 기준 1.5조원이 지방교육재정교부금 재원에서 고등·평생교육지원특별회계 재원으로 변경

4) 연합뉴스(2023.10.16.), ‘세수 부족에 교육교부금 11조 줄어든다…」 <https://www.yna.co.kr/view/AKR2023101505370>

하게 증가한 2021년 이전으로 수준⁵⁾이며 매년 인건비 자연증가분 수준에도 미치지 못하는 규모였다. 내국세의 일정률로 확보되는 지방교육재정교부금 제도가 초·중등 교육재정의 안정적 재원에 기여했다는 것을 부인할 수는 없지만, 이처럼 내국세 상황에 따라 불안정한 요인으로도 작용하고 있는 것 또한 사실이다. 실제 지방교육재정교부금 제도로 인해 교육현장의 수요를 초과하여 과잉으로 교육재정이 확보되고 있다는 주장(김학수 외, 2021)과는 달리, 과거 교육재정 확보와 관련한 외부환경의 변화는 주기적으로 등락을 반복하며 안정적 교육재정 확보를 어렵게 하기도 하였다. 대표적으로 1997년말 외환위기, 2004년 재정위기, 2008년 금융위기, 2015 재정위기 등 5~7년 주기로 국가재정 위기는 반복되어 왔다(송기창, 2022).

문제는 이제부터이다. 급격히 증가하던 내국세가 최근 크게 감소함에 따라 지방교육재정교부금 규모도 큰 폭으로 감소하였다. 그러나 최근 2-3년 사이의 정치적·정책적 쟁점으로 부각된 지방교육재정 잉여의 프레임이 국민 인식 속에 그대로 존재하면서 저출산고령화, 고등교육장학금 등에 지방교육재정을 활용하겠다는 발표가 이어지고 있다. 그러나 현실은 늘봄정책, 디지털교육, 그린스마트미래학교, 유보통합 등 막대한 교육재정이 소요될 교육사업이 산적해 있는 상황이다. 이런 상황을 고려해 볼 때, 학령인구 감소, 학교의 돌봄 기능 강화, 디지털 AI 기술 발전으로 인한 교수학습방법 및 학교교육의 변화, 현재의 사회적·교육적 요구를 반영한 노후화된 학교 시설의 개선, 유보통합에 따른 지방교육재정의 지원 범위 확대 등과 같은 변화에 맞춰 교육재정 정책의 변화 방향을 탐색하고 구체적 실현 방안을 모색하려는 노력이 요구된다. 이를 위해서는 현재 교육재정을 둘러싼 다양한 쟁점을 면밀하게 진단하여 한계와 문제점을 분석하고 이를 개선하기 위한 방안을 탐구하는 과정이 선행될 필요가 있다.

이에 본 연구는 우리나라 교육재정의 현황과 그간의 변화를 분석하고, 교육재정 여건 실태를 진단하고 이를 통해 최근의 사회변화 흐름에 걸맞는 교육재정 제도 구축 및 운용을 위한 정책적 시사점과 향후 추진과제를 제안하고자 하고자 한다. 다만, 이 논문은 현재 수행 중인 ‘미래교육을 위한 중장기 교육여건 개선 방안 연구’ 중 교육재정을 중심으로 내용을 정리한 것으로 본 논문에서 제안된 쟁점과 개편 방안은 연구진의 최종 의견은 아니며 모 과제의 연구범위를 초·중등교육으로 한정하고 있기 때문에 교육재정 제도 운용 개선 방향도 초·중등교육분야로 한정하여 논의하고자 한다.

0530(2024.03.07.인출)

5) 2022년 지방교육재정교부금 최종교부액 81.3조원(본예산 65.1조원, 추경 11.0조원, 전년도 세제잉여금 정산분 5.3조원), 2021년 최종교부액 60.3조원(본예산 53.2조원, 추경 6.4조원, 전년도 세제잉여금 정산분 0.7조원), 2020년 최종교부액 53.5조원(본예산 55.4조원, 추경 △1.9, 전년도 세제잉여금 정산분 0.03조원)

II. 초·중등교육재정 제도 변화 및 현황 분석

1. 초중등교육재정 제도 및 정책 변화

교육재정이란 국가·사회의 공익사업인 교육활동을 지원하기 위하여 국가나 공공단체가 필요한 재원을 확보·배분·지출·평가하는 일련의 경제활동을 말한다(윤정일·송기창·김병주·나민주, 2015: 46; 이선호 외, 2023: 5-6 재인용). 국립학교를 제외한 대부분의 유아 및 초·중등교육재정에서 확보·배분·지출·평가하는 경제활동이 이루어지며, 관련한 여러 제도들이 국가 재정상황과 교육정책 변화에 따라 변화 및 발전해 오고 있다.

여기에서는 초·중등교육재정의 확보와 배분제도를 중심으로 지방교육재정교부금 제도 변화를 중심으로 살펴보고자 한다.

가. 교육재정 확보 측면에서의 변화

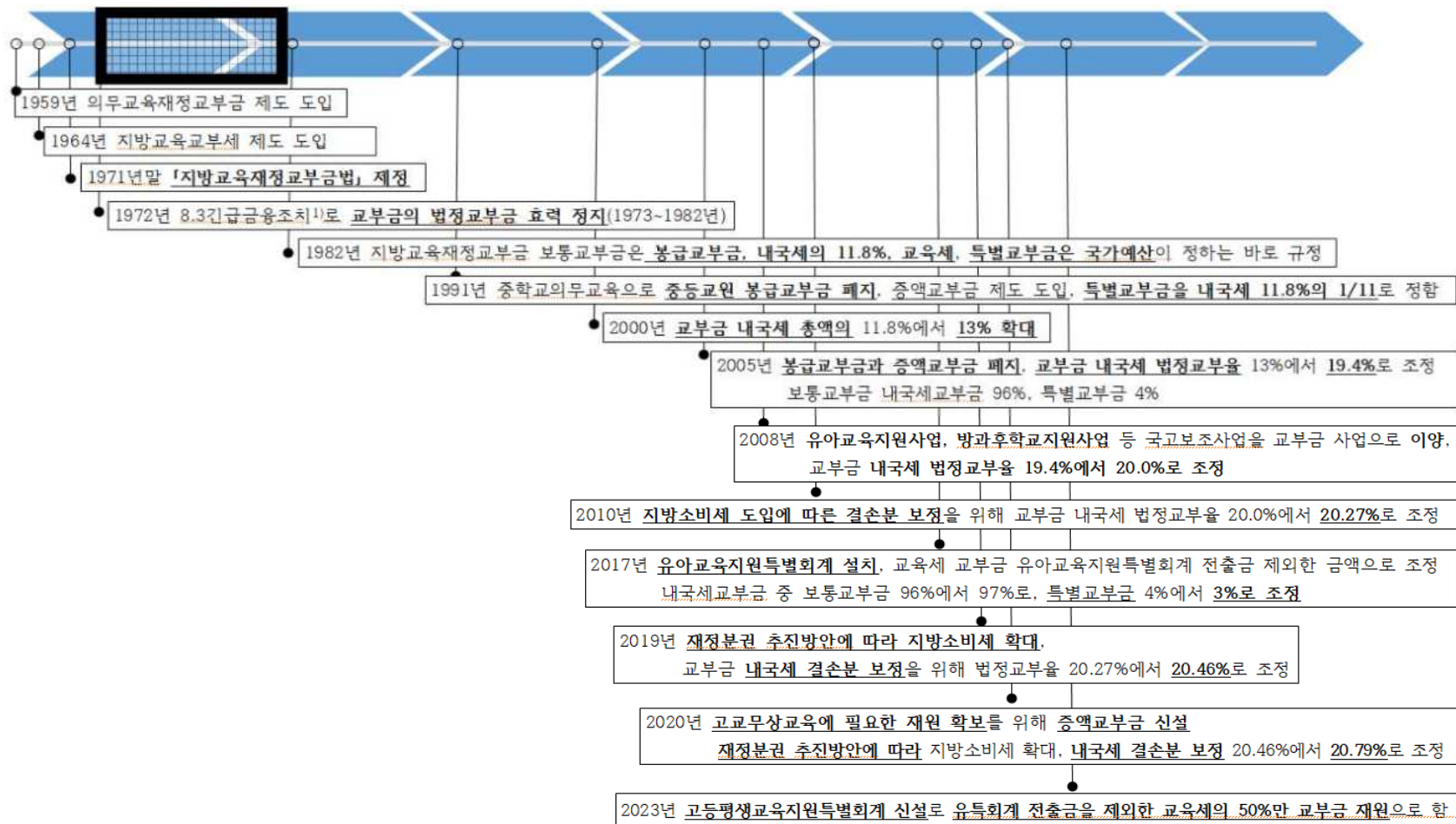
지방교육재정교부금의 재원은 중앙정부 수준에서는 내국세분 교부금과 교육세가 지방정부 수준에서는 지방자치단체 일반회계에서 부담하는 전입금이 있다. 지방교육재정교부금은 유·초·중등교육에 필요한 재원 확보의 근간이 되는 제도이다. 2022년 결산기준(한국교육개발원, 2023:20), 시·도 교육비특별회계 총 세입 중 「지방교육재정교부금법」 제3조에 따른 교부금 비중이 78.8%이고, 동법 제11조에 따른 지방자치단체 법정이전수입(13.7%)까지를 포함하면 92.5%가 「지방교육재정교부금법」에 의해 결정된다. 지방교육재정교부금 제도가 지방교육재정(초·중등교육재정) 제도의 핵심이다. [그림 1]은 지방교육재정교부금 제도의 재원확보 정책 변화를 정리하여 제시한 것이다. 현재 지방교육재정교부금 제도의 시작은 1972년 종전의 의무교육재정교부금과 지방교육교부세를 통합하여 「지방교육재정교부금법」을 제정하면서 내국세교부금 법정교부율을 11.8%⁶⁾로 정하는 것으로 시작하였다. 이후 2001년 교부율을 13%로 인상, 2005년 19.4%로 조정(봉급교부금 및 증액교부금 폐지하여 교부금 통합), 2008년 20%로 조정(국고보조사업(유아교육지원사업, 방과후학교운영 등) 지방이양), 2010년 20.27%로 조정(지방소비세 도입에 따른 내국세 결손분 보전), 2019년과 2020년 각 20.46%, 20.79%로 조정(재정분권 추진에 따른 내국세 결손분 보전)하여 현재까지 이어지고 있다. 교부금 내국세 교부율이 11.8%에서 20.79%까지 증가한 것으로 보여지나, 2001년도 변화(11.8%→13%)를 제외하고는 교부금 규모 확대가 아니라, 다양한 재원을 통합·조정하거나 세제 변화에 따른 교부금 감소분 보전 조치일 뿐이었다(송기창, 2021:106-107)

현재의 교육세 제도 도입은 1981년말(법률 제3459호) 「교육세법」 제정에서 출발하였다. 교육세법 제정의 배경은 교부금 제도에도 불구하고 1972년 8.3조치에 따라 10년 동안 교육재정이 감소한 결과로 교육여건이 급격히 악화되어 학교교육의 정상화를 기하는 데 필요한 재원확보가 필요했기 때문이었다(송기창, 2022: 229; 이선호 외, 2023:10-11 재인용). 1981년말 제정 당시 1986년까지 한시적 목적세로 운

6) 1972년 8.3 긴급금융조치, 「경제의안정과성장에관한긴급명령」(1972.8.3.)에 따라 1973년부터 1982년까지 법정교부율의 효력 정지, 1983년 회복

영할 계획이었으나, 이후 지속적인 환경개선사업 등의 필요로 적용시한을 1991년까지 한 차례 연장하였고, 1990년말 「교육세법」 개정을 통해 교육재원을 지속적이고 안정적으로 확보함으로써 교육정상화의 재정적 기틀을 마련하기 위하여 「교육세법」의 적용시한을 폐지하고 폐지되는 방위세원을 흡수하여 교육세 과세대상을 확대하였다(국가법령정보센터(law.go.kr)의 교육세법 연혁별 제정·개정이유 참고). 2001년부터는 등록세·재산세 등 지방세에 부과되는 교육세를 지방교육세로 전환하면서 담배소비세와 경주·마권세(레저세)에 부가되는 교육세율을 각각 10% 인상하였고, 2011년부터는 교통·에너지·환경세액과 등유·중유 등 유류에 대한 개별소비세액의 15%가 부과되는 교육세의 징수시한을 삭제하였다(송기창, 2022:229-230; 이선호 외, 2023:10-11 재인용). 2017년 이후부터는 교육세의 일부를 특별회계로 전출하기 시작하였다. 2017년에는 지방교육재정교부금 재원인 교육세 일부를 「유아교육지원특별회계법(2016.12.20. 제정)」에 따라 유아교육지원특별회계의 세입으로 규정하였고, 당초 3년(2019년) 한시적 적용으로 설치되었으나 이후 두 차례 연장을 통해 현재 2025년까지 연장된 상태이다. 또, 2023년에는 「고등·평생교육특별회계법(2022.12.31. 제정)」에 따라 고등·평생교육특별회계 설치하고 적용시한을 3년(2025년까지)으로 하여 교육세 세입 중 유아교육지원특별회계 전출 금액 제외한 금액의 50%를 세입으로 규정하고 있다. 2017년 이후 재정확보 측면에서 볼 때, 교육세는 초·중등교육재정에서 유아와 고등·평생교육재정으로 전환되었다.

지방교육재정교부금의 재원은 중앙정부 수준에서는 내국세분 교부금과 교육세가 지방정부 수준에서는 지방자치단체 일반회계에서 부담하는 전입금이 있다. 교부금 교부 시 지방자치단체 법정전입금은 기준 재정수입액으로 보고 기준재정수요액 미치는 못하는 부족한 금액을 교부하고 있다. 이러한 방식으로 일정 수준의 교육서비스(기준재정수요 산정)를 유지할 수 있도록 하는 재원확보 방식이며, 이를 통해 균형 있는 지방교육 발전을 보장하고 있다. 현행 「지방교육재정교부금법」에 따르면 지방자치단체 일반회계 전입금은 법정전입금(지방교육세, 담배소비세(특별시·광역시 45%), 시·도세 총액의 일정률(서울 10%, 광역시·경기 5%, 기타도 3.6%)) 외에도 비법정전입금과 교육경비보조금 등이 있다. 지방자치단체 일반회계로부터 교육비특별회계로 전입되는 전입금 제도는 성격에 따라 재원조정전입금(지방세와 국세 조정 과정에서 도입), 연계확대전입금(지방교육에 대한 지자체의 역할 제고 및 지자체와 교육자치단체의 연계 확대를 위한 전입금), 단순이전전입금(국세재원을 지방세재원으로 단순이전함에 따른 전입금), 비용유발 전입금(교육비용을 유발한 지자체가 일부를 이전해주는 전입금), 사업이관전입금(사업이관에 따라 종래 부담하는 재원 전입금)으로 구분된다(송기창, 2005; 송기창 외, 2018, 송기창, 2022:228 재인용).



[그림 1] 지방교육재정교부금 제도를 통한 재정확보 제도 변화

나. 교육재정 배분 측면에서의 변화

재원의 배분과 관련된 제도로는 지방교육재정교부금의 보통교부금 제도와 특별교부금 제도가 있다. 지방교육재정교부금 제도는 확보제도인 동시에 배분제도이다(송기창 외, 2018:21). 「지방교육재정교부금법」에 따르면 제3조제2항은 확보제도로서 교부금 재원을 규정하고 있는 동시에 제3조제3항과 제5조 및 제6조는 보통교부금과 특별교부금 제도에 따른 교부방법 등을 규정하여 배분제도로서의 기능을 포함한다.

우선 보통교부금 제도를 살펴보면 다음과 같다. 보통교부금 배분의 기본 원칙은 교육의 균형 있는 발전을 위해 일정 수준의 교육서비스를 모든 교육청이 제공할 수 있도록 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액을 교부하며, 이를 총액으로 교부한다는 것이다(송기창 외, 2018:24). 재원배분 측면에서 교부금 제도는 일정수준의 교육서비스를 유지하는 기능과 교육여건을 형평화하는 기능을 가지고 있다(송기창 외, 2012:37). 보통교부금 교부시 활용되는 기준재정수요 산정은 이를 통해 일정 수준의 교육서비스 유지 장치로 이해할 수 있다. 지방교육재정교부금 제도 도입 이후 보통교부금 교부를 위한 기준재정수요 산정 방식은 여러 차례 변화해 왔다. 보통교부금 기준재정수요 산정의 변화를 시기별로 구분하여 살펴보면 크게 항목별 배분기(1995~1990), 교육비차이도에 의한 총액배분기(1991~1995), 교육비차이도와 학생수용시설비 별도 산정에 의한 총액배분기(1996~2000), 소요경비 산정에 의한 총액배분기(2001~2004), 소요경비 산정과 교육비차이도에 의한 총액배분기(2005~2007), 소요경비 산정과 자체노력 수요를 반영한 총액배분기(2008~)로 구분된다(송기창 외, 2018:26-33). <표 1>은 지방교육재정 배분 기준이 되는 시기별 기준재정수요 산정을 위한 항목 변화 및 특징을 정리한 것이다.

<표 1> 보통교부금 기준재정수요 항목 변화 및 특징

시 기	항 목	특 징
1959~1990	• 인건비, 행정기관운영비, 학교운영비, 시설비	• 단위사업별 산정자료를 제출 받아 산정 후 교부
1991~1995	• 시도별 지수에 따라 배분 ※ 시·도별 단위비용 = 가용재원×시·도별 지수/Σ(시·도별 가용학생 수×시·도별지수)	• 지방교육자치제도 실시에 따라 자율성 확대를 위해 총액 교부
1996~2000	• (경상재정수요) 시도별 지수에 따라 배분 • (학생수용시설재정수요) 학교 신·증설비	• 교육비 차이도 계수 산정 방법 일부 조정
2001~2004	• (경상재정수요) 인건비, 기관운영비, 학교운영비 • (사업재정수요) 학교 신·증축비, 교육환경개선비, 교육정보화 사업비, 교육과정개편 관련 사업비, 기타 사업비	• 항목별 기준재정수요 산정방식으로 변경
2005~2007	• 교원인건비, 학교신설비, 재정결함보전, 학교운영비 및 그 밖의 경비	• 항목별 기준재정수요 산정 방식과 시도별 지수 방식(학교운영비) 병행
2008~2010	• 교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결함보전, 자체노력수요	• 측정항목 세분화, 유아교육 및 방과후학교사업과 자체 노력수요 반영
2011~2012	• 교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 학교시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결함보전, 자체노력수요	• 자체노력수요의 세부 측정항목 조정

시 기	항 목	특 징
2013~ 2016	교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결함보전, 자체노력수요	- 교육복지지원비 항목 추가 - 교직원인건비 측정단위 세분화, 기준재정수요 및 자체노력수요의 측정항목 조정
2017~ 2020	교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결함보전, 자체노력수요	- 기준재정수요 및 자체노력수요*의 측정항목 조정 * 지방채조기상환, 중등 직업교육 비중 확대 추가('17.~), 자율형사립고 일반고전환('18) ※ 자체노력수요 중 자율형사립고 일반고전환의 기준재정수요항목(추가운영비)으로 통합('19~)
2021	교직원인건비, 학교운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 재정결함보전, 자체노력수요	- 기준재정수요* 및 자체노력수요**의 측정항목 조정 * 학교운영비 중 교육과정운영비 학생경비에 통합, 산업수요맞춤형고등학교운영비 학교경비에 통합, 재정결함보전항목 중 재정안전화지원 항목 추가 ** 중등직업교육학생비중확대지원 기준재정수요항목으로 이관, 지방채조기상환지원 항목 삭제, 재정집행효율화 지원 항목 추가
2022	교직원인건비, 학교운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 고교무상교육지원, 재정결함보전, 자체노력수요	- 기준재정수요* 및 자체노력수요**의 측정항목 조정 * 고교학점제(일반고, 직업계고) 경비, 산업수요맞춤형고등학교 추가운영비, 고교무상교육 지원비 항목 추가, 국가직무교육 고등학교 항목의 학교운영비(학교·학급·학생경비)에 통합 ** 학교시설 폐쇄 통합운영학교 지원비 단위비용 인상 - 기준재정수입 항목 조정 ※ 고교 수업료·입학금 항목 삭제, 고교무상교육증액교부금, 고교무상교육전입금 항목 추가
2023	교직원인건비, 학교운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 교육기관 등 시설비, 유아교육비, 방과후학교사업비, 고교무상교육지원, 재정결함보전, 자체노력수요	- 교부금산정기준학교에 공·사립 대안학교 포함 - 기준재정수요* 측정항목 조정 * 고교학점제(특수학교) 경비 신설, 교육기관 등 시설비 항목 중 학교기숙사 시설비 폐지

출처: 교육부(내부자료); 이선희 외(2023b:16-17) 재인용.

재정배분 제도로써의 특별교부금은 보통교부금으로 산정되지 못하는 특별한 재정수요를 반영한다(송기창 외, 2018:47). 재정배분 제도로써의 특별교부금 제도 변천 과정을 정리하면 다음과 같다. 특별교부금은 「지방교육재정교부금법」 제5조의2제1항제1호 내지 제3호는 “전국에 걸쳐 시행하는 교육 관련 국가시책사업으로 따로 재정지원계획을 수립하여 지원하여야 할 특별한 재정수요가 있거나 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 필요할 때(국가시책 특별교부금)”, “기준재정수요액의 산정방법으로 파악할 수 없는 특별한 지역교육현안에 대한 재정수요가 있을 때(지역현안 특별교부금)”, “보통교부금의 산정기일 후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 생기거나 재정수입이 감소하였을 때 또는 재해를 예방하기 위한 특별한 재정수요가 있는 때(재난안전관리 특별교부금)” 특별교부금을 교부한다고 규정하고 있다. 특별교부금 교부 내용은 1971년 말 「지방교육재정교부금법」 제정⁷⁾ 이후 현재까지 그 틀을 유지한 채 이어지고 있다. 다만, 특별교부금 규모가 시기

7) 「지방교육재정교부금법(법률 제2330호, 1971.12.28. 제정)」 제5조 (교부) ②특별교부금은 다음 각호의 1에 해당하는 경우

에 따라 변화하였다. 특별교부금의 법정비율 변동 현황을 시기별로 살펴보면 내국세분교부금 연동기(1972-1981, 내국세분 교부금의 10%였으나 실제 1972-1981 효력 정지), 국가예산으로 별도로 정하는 시기(1982~1990), 내국세분교부금 중 일부 비율로 정하는 시기(1991-2004년 1/11, 2005-2017 4/100, 2018-2023 3/100)로 구분할 수 있다. 2023년 말 교부금법 개정을 통해 2024년부터 2026년까지 3년간 내국세분 지방교육재정교부금 재원 중 특별교부금의 비율을 3%에서 3.8%로 조정하고, 상향된 비율에 해당되는 특별교부금은 초·중등 교원의 인공지능 기반 교수학습 역량 강화 사업 등에 한정하여 활용(‘디지털교육혁신 특별교부금’)하도록 하였다(국가법령정보센터 「지방교육재정교부금법 법률」 제19938호 재정·개정이유).

〈표 2〉 특별교부금 법정비율 변동 현황

(단위: %)

구분		1972-1981	1982-1990	1991-2000	2001-2004	2005-2007	2008-2009	2010-2017	2018	2019	2020-2023	2024**
내국세 대비 내국세분 교부금 비율		11.8*	11.8	11.8	13.0	19.4	20.0	20.27	20.27	20.46	20.79	20.79
특별 교부금	내국세분 교부금 대비 비율	1/10*	국가 예산으로 결정	1/11	1/11	4/100	4/100	4/100	3/100	3/100	3/100	38/1000
	내국세 대비 비율	1.18*	국가 예산으로 결정	1.07	1.18	0.78	0.80	0.81	0.61	0.61	0.62	0.79

출처: 이선호 외(2023b) 자료에 2024년 「지방교육재정교부금법」을 참고하여 추가하였음

* 1972년 8.3조치로 보통교부금 및 특별교부금 법정교부율이 1973년~1981년까지 정지

** 「지방교육재정교부금법」 제5조의3(교부금의 재원배분 및 특별교부금의 교부에 관한 특례)에 따라 특별교부금 내국세분교부금의 38/1000으로 상향조정(2026년까지 한시)

2. 교육재정 투자 현황 분석

가. 초·중등교육재정투자 실태

초·중등교육재정투자 규모를 살펴보기 위해 먼저 정부예산 대비 교육예산의 변화 추이를 살펴보았다(〈표 3〉 참조). 2024년 예산안 기준으로 보면 정부총지출은 656.9조원으로 전년대비 18.2조원, 2.8% 증가한 반면, 지방교육재정교부금의 경우 2024년 68.9조원으로 전년대비 6.9조원, 9.1% 감소하였다. 정부총지출 대비 비중도 10.5%로 전년(11.9%)대비 1.4%p 낮아졌다. 지방교육재정교부금은 과거 10년간의 지속적으로 증가한 것은 아니며 급격하게 증가하기도 하고 전년대비 감소하기도 하여 불안정한 추이를

에 교부한다.

1. 기준재정수요액의 산정방법으로 포착할 수 없는 특별한 재정수요가 있을 때
2. 보통교부금의 산정기일후에 발생한 재해로 인하여 특별한 재정수요가 있거나 재정수입의 감소가 있을 때
3. 교육행정기관 또는 교육·학예시설의 신축·부구·확장·보수등의 사유로 인하여 특별한 재정수요가 있을 때

보이고 있다. 정부총지출 대비 지방교육재정교부금 비중의 경우 높을 때는 11.9%(2023년) 낮을 때는 9.5%(2021년)로 그 차이가 크다.

〈표 3〉 2015-2024년 12대 분야별 자원 배분 현황

(단위: 조원, %)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024안	연평균증가율
정부총지출	375.4 (100.0)	386.4 (100.0)	400.5 (100.0)	428.8 (100.0)	469.6 (100.0)	512.3 (100.0)	558 (100.0)	607.7 (100.0)	638.7 (100.0)	656.9 (100.0)	6.4%
1. 보건·복지·고용	115.7 (30.8)	123.4 (31.9)	129.5 (32.3)	144.7 (33.7)	161 (34.3)	180.5 (35.2)	199.7 (35.8)	217.7 (35.8)	226 (35.4)	242.9 (37.0)	8.6%
2. 교육	52.9 (14.1)	53.2 (13.8)	57.4 (14.3)	64.2 (15.0)	70.6 (15.0)	72.6 (14.2)	71.2 (12.8)	84.2 (13.9)	96.3 (15.1)	89.7 (13.7)	6.0%
-지방교육 재정교부금	39.4 (10.5)	41.2 (10.7)	42.9 (10.7)	49.5 (11.6)	55.2 (11.8)	55.4 (10.8)	53.2 (9.5)	65.1 (10.7)	75.8 (11.9)	68.9 (10.5)	6.4%
3. 문화·체육·관광	6.1 (1.6)	6.6 (1.7)	6.9 (1.7)	6.5 (1.5)	8 (1.7)	8 (1.6)	8.5 (1.5)	9.1 (1.5)	8.6 (1.3)	8.7 (1.3)	4.0%
4. 환경	6.8 (1.8)	6.9 (1.8)	6.9 (1.7)	6.9 (1.6)	9 (1.9)	9 (1.8)	10.6 (1.9)	11.9 (2.0)	12.2 (1.9)	12.6 (1.9)	7.1%
5. R&D	18.9 (5.0)	19.1 (4.9)	19.5 (4.9)	19.7 (4.6)	24.2 (5.2)	24.2 (4.7)	27.4 (4.9)	29.8 (4.9)	31.1 (4.9)	25.9 (3.9)	3.6%
6. 산업·중소·에너지	16.4 (4.4)	16.3 (4.2)	16 (4.0)	16.3 (3.8)	23.7 (5.0)	23.7 (4.6)	28.6 (5.1)	31.3 (5.2)	26 (4.1)	27.3 (4.2)	5.8%
7. SOC	24.8 (6.6)	23.7 (6.1)	22.1 (5.5)	19 (4.4)	23.2 (4.9)	23.2 (4.5)	26.5 (4.7)	28 (4.6)	25 (3.9)	26.1 (4.0)	0.6%
8. 농림·수산·식품	19.3 (5.1)	19.4 (5.0)	19.6 (4.9)	19.7 (4.6)	21.5 (4.6)	21.5 (4.2)	22.7 (4.1)	23.7 (3.9)	24.4 (3.8)	25.4 (3.9)	3.1%
9. 국방	37.5 (10.0)	38.8 (10.0)	40.3 (10.1)	43.2 (10.1)	50.2 (10.7)	50.2 (9.8)	52.8 (9.5)	54.6 (9.0)	57 (8.9)	59.6 (9.1)	5.3%
10. 외교·통일	4.5 (1.2)	4.7 (1.2)	4.6 (1.1)	4.7 (1.1)	5.5 (1.2)	5.5 (1.1)	5.7 (1.0)	6 (1.0)	6.4 (1.0)	7.7 (1.2)	6.1%
11. 공공질서·안전	16.9 (4.5)	17.5 (4.5)	18.1 (4.5)	19.1 (4.5)	20.8 (4.4)	20.8 (4.1)	22.3 (4.0)	22.3 (3.7)	22.9 (3.6)	24.3 (3.7)	4.1%
12. 일반·지방행정	58 (15.5)	59.5 (15.4)	63.3 (15.8)	69 (16.1)	79 (16.8)	79 (15.4)	84.7 (15.2)	98.1 (16.1)	112.2 (17.6)	111.3 (16.9)	7.5%

출처 : 국회예산정책처(2023:3-4). 2024년도 재정총량 분석 II

주: 본예산 기준

자료: 열린재정(www.openfiscaldata.go.kr) 및 「2024년도 예산안 개요」를 바탕으로 재작성

〈표 4〉은 최근 5년 간 교육부 예산 규모의 변화를 살펴본 것이다. 교육부 소관 예산 및 기금의 총지출은 2020년 77.38조원에서 95.78조원으로 연평균 5.5% 증가하였다. 분야별로 살펴보면 유아 및 초·중등 교육에 대한 예산의 규모는 2022년과 2023년 크게 증가하다 2024년 전년대비 8.9% 감소하였다. 이는 지방교육재정교부금 규모 변화 때문이다. 유아교육지원특별회계는 누리과정 지원을 위한 단가인상은 소

폭 증가⁸⁾한 반면 유아수의 감소로 5년 평균 5.5% 감소하였다. 고등교육분야 예산이 타분야에 비해 상대적으로 빠르게 증가하고 있다(전년대비 7.1% 증가, 5년 평균증감률 7.5% 증가).

〈표 4〉 교육부 소관 예산 및 기금 규모 변화 추이(본 예산 기준)

(단위 : 억원, %)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	평균 증감율
▣ 총지출	773,871	764,645	896,251	1,019,979	957,888	5.5
○ 예산	721,555	708,190	838,150	959,936	896,146	5.6
○ 기금	52,316	56,455	58,101	60,043	61,742	4.2
【교육분야】	723,165	709,707	838,983	960,158	895,665	5.5
▣ 유아 및 초·중등교육	604,126	586,375	707,300	809,120	737,291	5.1
(지방교육재정교부금)	553,722	532,300	650,596	757,607	688,732	5.6
(유아교육지원특별회계)	40,316	39,900	38,291	34,700	32,106	-5.5
▣ 고등교육	108,331	111,455	119,009	135,135	144,772	7.5
▣ 평생·직업교육	9,383	10,534	11,316	14,407	12,162	6.7
(고등·평생교육지원특별회계)				93,773	150,412	60.4 ¹⁾
▣ 교육일반	1,326	1,343	1,358	1,496	1,440	2.1
【사회복지분야】	50,705	54,938	57,268	59,821	62,223	5.3
▣ 기초생활보장	1,016	1,030	1,222	1,573	1,604	12.1
▣ 공적연금	49,689	53,908	56,046	58,248	60,619	5.1

주: 1) 2023년부터 2024년까지의 평균 증감율임

출처 : 교육부(각년도). 각년도 교육부 소관예산 및 기금운용 계획 개요 자료로 재구성

지방교육재정의 규모와 변화 양상을 중심으로 그 현황을 살펴보았다. 아래의 〈표 5〉는 본 예산을 기준으로 지방교육재정교부금 산정대상 내국세 및 교육세 현황에 따라 지방교육재정교부금 규모의 변화 추이를 정리한 것이다. 내국세는 2019년(255.22조원) 대비 2023년(357.09조원) 약 39.9%가 증가하였고, 5년 평균 증감율은 8.8%였다. 같은 기간 지방교육재정 교부금 총액은 55.24조원에서 75.76조원으로 37.1% 증가하였는데, 이는 내국세의 증감율인 39.9%보다 2.8%p 낮은 변화이다. 이는 교육세의 일부가 유아교육지원특별회계와 고등·평생교육지원특별회계로 전입되면서 지방교육재정교부금 재원 교육세액이 감소하였기 때문이다.

8) 「누리과정부담비용 고시」에 따르면 누리과정 유아학비·보육료 지원액(1인당, 월)은 다음과 같다.

구분	국·공립유치원	사립유치원	어린이집	구분	국·공립유치원	사립유치원	어린이집
2019	60,000원	220,000원	220,000원	2022	100,000원	280,000원	280,000원
2020	60,000원	240,000원	240,000원	2023	100,000원	280,000원	280,000원
2021	80,000원	260,000원	260,000원	2024	100,000원	280,000원	280,000원

출처: 국가법령정보센터(law.go.kr), 각년도 누리과정 부담비용 고시

〈표 5〉 지방교육재정교부금 산정대상 내국세 및 교육세 현황(본예산 기준)

(단위: 억 원, %)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	19 대비 23 증감율	5년 평균 증감율
내국세(A) ¹⁾	2,552,206	2,502,575	2,386,442	2,952,622	3,570,984	39.9	8.8
교부율	20.46	20.79	20.79	20.79	20.79	1.6	0.4
교부금 내국세분 (B=A×교부율)	522,181	520,285	496,141	613,850	742,407	42.2	9.2
교육세 총액(C) ²⁾	48,648	51,894	53,066	53,409	47,022	-3.3	-0.8
유타회계 전출액(D)	18,341	18,457	16,907	16,664	16,624	-9.4	-2.4
고특회계 전출액(E)	-	-	-	-	15,199		
교부금 재원 교육세 순액 (F=C-D-E)	30,307	33,437	36,159	36,745	15,199	-49.8	-15.8
교육세 순액 포함 교부금 총액 (G=B+F)	552,488	553,722	532,300	650,595	757,606	37.1	8.2

주: 1) 담배개별소비세의 20~45%에 해당하는 소방안전교부세를 차감한 금액

2) 전전년도 정산분의 당해연도 본예산 반영액

출처: 감사원(2023: 7)에서 인용, 5년 평균증감률 재계산

지방교육재정 재원별 규모를 파악하기 위해 〈표 6〉은 교육비특별회계 주요 항목별 세입 결산 현황을 제시한 것이다. 총세입 결산액은 2014년 60.6조원에서 2022년 109.9조원으로 연평균 8.0% 가량 증가하였는데, 2022년의 109.9조원은 2014년 대비 81.4%가 늘어난 규모였다. 특히 2022년은 전년 대비 약 21.8조원, 비율로 살펴보면 24.7% 정도 크게 증가한 해였다. 이는 〈표 8〉의 내국세 증가가 2022년 전년 대비 약 23.7% 증가하였기 때문에 나타난 결과였다. 세입 결산 총액의 변화에 크게 영향을 미친 항목은 지방교육재정교부금이었고 2014년 40.9조에서 2021년 82.2조로 2배 이상 증가하였다. 지자체 및 기타에서 이전한 세입 규모도 증가하였는데, 2014년 10.3조원이었던 지자체 및 기타 이전수입이 2022년 17.1조까지 증가하였지만 같은 기간 세입결산 총액과 지방교육재정교부금 세입결산액 증가폭보다는 낮게 나타났다. 이는 세제 개편 등을 통해 지방재정분권 정책 추진과정에서 내국세분 교부금의 감소분을 조정하였기 때문이다. 〈표 9〉를 보면 지방교육재정교부금 규모가 전년대비 감소하거나 그 증가폭이 미미할 때 예를 들어 2014년, 2015년, 2016년에는 지방교육채로 부족분의 세입을 충당한 것으로 나타났다. 시·도교육비특별회계의 경우 자체 지방채 발행은 거의 없었고 대부분이 교부금부담 지방채였음을 감안할 때 미래의 교부금을 당겨쓰기로 부족분을 충당해 온 것으로 보인다.

〈표 6〉 지방교육재정 세입 현황(교육비특별회계 세입결산 기준)

(단위 : 조 원, %)

구분	연도									'14년 대비 변화율	연평균 증감률
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
총세입	60.6 (100.0)	62.4 (100.0)	66.1 (100.0)	72.4 (100.0)	78.8 (100.0)	87.4 (100.0)	82.2 (100.0)	88.1 (100.0)	109.9 (100.0)	81.4	7.7
이전수입	51.3 (84.7)	51.2 (82.1)	55.9 (84.5)	63.7 (88.0)	70.1 (89.0)	78.7 (90.0)	74.0 (90.0)	81.4 (92.4)	103.7 (94.4)	102.1	9.2
중앙정부	41.0 (67.7)	40.1 (64.3)	43.8 (66.3)	50.7 (70.0)	56.6 (71.8)	64.6 (73.9)	59.4 (72.3)	65.6 (74.4)	86.6 (78.9)	111.2	9.8
교육 교부금	40.9 (67.5)	39.4 (63.2)	43.2 (65.3)	46.6 (64.3)	52.5 (66.6)	60.5 (69.3)	54.2 (65.9)	61.3 (69.6)	82.2 (74.8)	101.0	9.1
지자체 및 기타	10.3 (17.0)	11.1 (17.8)	12.1 (18.2)	13.0 (18.0)	13.5 (17.2)	14.1 (16.1)	14.6 (17.7)	15.8 (18.0)	17.1 (15.6)	66.0	6.5
자체수입	1.5 (2.5)	1.4 (2.3)	1.5 (2.2)	1.7 (2.3)	1.7 (2.2)	1.6 (1.8)	1.2 (1.5)	1.5 (1.7)	1.2 (1.1)	-20.0	-2.8
지방교육채	3.8 (6.3)	6.1 (9.8)	3.0 (4.6)	1.1 (1.6)	0.3 (0.4)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	0.0 (0.0)	-100.0	-
순세계잉여금 등 기타	4.0 (6.5)	3.7 (5.8)	5.7 (8.7)	5.9 (8.1)	6.7 (8.4)	7.1 (8.2)	7.0 (8.5)	5.2 (5.9)	5.0 (4.5)	25.0	2.8

출처: 2014~2021년 자료는 감사원(2023: 5)에서 인용, 2022년 자료는 한국교육개발원(2023:20) 자료로 재구성

주: 1) 괄호 안은 총세입 대비 비율 2) 단수 조정(반올림 등)으로 인해 일부 값이 다를 수 있음

자료: 교육부 제출자료 재구성

〈표 7〉는 교육비특별회계 세출결산을 기준으로 지방교육재정의 세출 항목의 변화 추이를 살펴본 것이다. 세출의 경우 2014년 56.8조원에서 2022년 102.2조원으로 연 평균 7.9%가 증가하여 2014년 대비 79.9%가 늘어난 것을 확인하였다. 교육비특별회계 세출 규모가 커지면서 자본적 지출(2014년 8.6%에서 2022년 11.5%로 증가) 및 시설비 비중(2014년 8.2%에서 2022년 10.3%로 증가)은 늘었고 상대적으로 인건비 비중(2014년 58.3%에서 2022년 47.8%로 감소)은 줄었다. 지방교육재정의 세출 항목 중 큰 변화를 보인 항목은 경상적 지출의 인건비와 자본적 지출 중 시설비였다. 경상적 지출에서 인건비의 경우 2014년 33.1조원에서 2022년 48.9조원으로 늘어 2014년 대비 47.7% 가량 증가(연평균 변화율: 5.0%)하였고, 자본적 지출과 관련해서는 시설비가 같은 기간 동안 4.6조원에서 10.6조원으로 2배 이상 가량 증가('14년 대비 변화율: 130.4%, 연평균 변화율: 11.8%)하였다. 지방교육재정에서 인건비 규모가 커진 배경에는 교육청이 채용하는 교육공무직이 증가함에 따라 교육공무직 인건비 증가분이 반영된 것으로 보이며, 시설비 증가의 경우 그린스마트미래학교와 같은 대규모 시설개선사업이 추진됨에 따라 나타난 결과로 볼 수 있다.

〈표 7〉 지방교육재정 세입 현황(교육비특별회계 세출결산 기준,

(단위: 조 원, %)

구분 ¹⁾		연도									'14년 대비 변화율	연평균 변화율
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022		
세출		56.8 (100.0)	56.6 (100.0)	60.0 (100.0)	65.6 (100.0)	71.6 (100.0)	80.4 (100.0)	77.7 (100.0)	83.8 (100.0)	102.2 (100.0)	79.9	7.6
경상적 지출 ²⁾		35.1 (61.8)	37.2 (65.7)	38.4 (64.0)	40.2 (61.3)	42.5 (59.4)	45.4 (56.5)	47.4 (61.0)	48.8 (58.2)	52.2 (51.0)	48.7	5.1
	인건비	33.1 (58.3)	35.2 (62.2)	36.4 (60.5)	38.0 (58.0)	40.1 (56.0)	42.8 (53.2)	44.3 (57.1)	46.3 (55.2)	48.9 (47.8)	47.7	5.0
자본적 지출 ³⁾		4.9 (8.6)	4.5 (8.0)	6.1 (10.2)	7.1 (10.8)	7.7 (10.7)	11.2 (13.9)	9.9 (12.7)	10.2 (12.2)	11.7 (11.5)	138.8	11.5
	시설비 ⁴⁾	4.6 (8.2)	4.3 (7.6)	5.7 (9.5)	6.7 (10.2)	7.2 (10.1)	9.4 (11.7)	9.3 (12.0)	9.3 (11.1)	10.6 (10.3)	130.4	11.0

출처: 2014~2021년 자료는 감사원(2023: 6)에서 인용, 2022년 자료는 한국교육개발원(2023:28) 자료를 재구성

주: 1. 경상적 지출, 자본적 지출 이외에도 이전지출, 상환지출, 전출금 등으로 구분 가능

2. 보수, 운영비, 여비, 업무추진비, 복리후생비, 직무수행경비, 연구개발비, 법정부담금, 인건비재정결함보조, 운영비재정결함보조 등이며 괄호 안은 총세출 대비 비율

3. 토지매입비, 건설비, 학교환경개선사업비, 사립학교시설지원, 유형자산, 무형자산, 민간 대행사업비, 자치단체 자본보조, 기금적립, 자치단체 대행사업비 등이며 괄호 안은 총세출 대비 비율

4. 시설비는 410(토지매입비), 420(건설비), 620-04(학교환경개선사업비), 620-11(사립학교시설지원) 기준

나. 국제비교를 통한 한국교육투자 수준 분석

우리나라의 교육 투자 규모와 수준을 살펴보기 위해서 〈표 8〉에서는 우리나라와 OECD 국가 평균 교육투자 규모를 비교하였다. 우리나라의 GDP 대비 공교육비 비율은 2010년 7.6%에서 2020년 5.1%로 2.5%p 감소하였다. OECD 평균과 비교해 볼 때, 과거에는 상대적으로 우리나라의 GDP 대비 공교육비 비율이 높았으나, 2020년 기준으로 보면 OECD 평균과 같은 수준이 되었다. 학생 1인당 공교육비를 중심으로 우리나라의 교육투자 현황을 살펴 볼 경우 우리나라는 모든 학교급에서 2011년까지는 OECD 평균을 하회하였으나, 2012년 이후 초·중등교육단계의 학생1인당 공교육비는 OECD 평균보다 높은 값을 보였다. 반면, 고등교육의 경우 지난 10여년 동안 학생 1인당 교육비가 OECD 평균보다 낮은 것으로 나타났다. 이런 결과는 초·중등학생 1인당 공교육비는 OECD 평균과 비교해 볼 때 높은 수준이며, 1인당 GDP 기준으로 비교하였을 때에도 초·중등학생 1인당 공교육비는 높은 수준이다. 다만 GDP 대비 공교육비 투자 규모는 초중등교육의 경우 2010년 4.2%에서 2020년 3.5%로 감소하였고, 고등교육의 경우에는 2010년 2.6%에 1.6%로 감소폭이 더 컸다.

〈표 8〉 GDP 대비 공교육비 비율 및 학생1인당 공교육비

(단위: %, 미국 달러의 구매력 평가지수 환산액)

구분			2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GDP 대비 공교육비 비율	초 중 등	한국	4.2	4.1	3.7	3.6	4.0	4.0	3.7	3.5	3.5	3.7	3.5
		OECD	3.9	3.8	3.7	3.7	3.6	3.5	3.5	3.5	3.4	3.4	3.6
	고 등	한국	2.6	2.6	2.3	2.3	2.3	1.8	1.7	1.6	1.6	1.5	1.6
		OECD	1.6	1.6	1.5	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.5	1.5
	전 체	한국	7.6	7.6	6.7	5.9	6.3	5.8	5.4	5.0	5.1	5.3	5.1
		OECD	6.3	6.1	5.3	5.2	5.2	5.0	5.0	4.9	4.9	4.9	5.1
학생 1인당 공교육비	초 등	한국	6,601	6,976	8,811	9,341	9,656	11,047	11,029	11,702	12,535	13,341	13,278
		OECD	7,974	8,296	8,247	8,477	8,733	8,631	8,470	9,090	9,550	9,923	10,658
	중 등	한국	8,060	8,199	9,728	9,913	10,316	12,202	12,370	13,579	14,978	17,078	17,038
		OECD	9,014	9,280	9,518	9,811	10,106	10,010	9,968	10,547	11,192	11,400	11,942
	고 등	한국	9,972	9,927	9,896	9,353	9,570	10,109	10,486	10,633	11,290	11,287	12,225
		OECD	13,528	13,958	15,028	15,772	16,143	15,656	15,556	16,327	17,065	17,559	18,105

출처 : oecd.org, Education at a Glance(각년도)

정부지출 대비 교육비 비율에서도 유사한 결과를 보였다. 〈표 9〉는 전체 정부지출 대비 정부부담 총 교육비 비율을 비교한 것이며, [그림 2]는 지난 10년간의 정부지출 대비 정부부담 교육비 비율 추이를 보여준다. 2010년 한국의 정부지출 대비 정부부담 교육비 비율은 13.8%로 OECD 평균인 11.7%보다 높았으나 2020년에는 그 차이가 줄어 정부부담 교육비 비율은 OECD 평균인 10.0%보다 1.4%p 더 많은 11.4%였다. 이렇듯 지난 10여년 동안 정부지출 대비 정부부담 교육비 비율은 OECD 평균보다 높았지만, 2010년 대비 2.4%p 가량 줄었다. 정부지출 대비 정부 부담 초·중·고등교육비 비율을 살펴보면, 2010년 11.2%에서 2020년 9.0%로 약 2.2%p 가량 감소하였지만 OECD 평균인 7.3%보다 높았다. 이런 결과는 우리나라가 초·중·고등교육에 대한 투자를 늘려왔지만 정부지출 대비 비중은 지난 10여년 동안 2.2%p 감소하였음을 보여준다. 같은 기간 OECD 평균은 8.6%에서 7.3%로 1.3%p 감소한 결과와 비교해 볼 때, 우리나라가 OECD보다 정부지출 대비 정부 부담 초·중·고등교육비 비율이 더 크게 감소하였음을 알 수 있다.

〈표 9〉 전체 정부지출 대비 정부부담 교육비 비율

(단위: %)

기준연도 ¹⁾	초중등교육			고등교육			전체		
	한국	OECD 평균	EU25 평균	한국	OECD 평균	EU25 평균	한국	OECD 평균	EU25 평균
2020년(EAG 2023)	9.0	7.3	6.4	2.4	2.7	2.3	11.4	10.0	8.7
2019년(EAG 2022)	10.2	7.8	7.0	2.4	2.8	2.6	12.6	10.6	9.6
2018년(EAG 2021)	10.3	7.8	6.9	2.8	2.9	2.5	13.1	10.7	9.4
2017년(EAG 2020)	10.2	7.9	7.0	2.8	2.9	2.6	13.0	10.8	9.6
2016년(EAG 2019)	10.0	7.9	7.0	2.9	2.9	2.5	12.9	10.8	9.5
2015년(EAG 2018)	11.1	8.1	7.0	2.9	3.0	2.6	14.0	11.1	9.6
2014년(EAG 2017)	11.2	8.2	7.2	3.3	3.1	2.7	14.5	11.3	9.9
2013년(EAG 2016)	9.7	8.2	7.2	3.1	3.1	2.7	12.8	11.3	9.9
2012년(EAG 2015)	9.6	8.3	7.3	2.6	3.0	2.6	12.2	11.3	9.9
2011년(EAG 2014)	11.2	8.4	7.4	2.6	3.2	2.9	13.8	11.6	10.3
2010년(EAG 2013)	11.2	8.6	7.6	2.6	3.1	2.7	13.8	11.7	10.3

주: 1. 기준연도 2014년부터 한국 자료의 교육단계 미분류(행정기관) 금액이 각 학교급으로 안분 포함되었으며, 기준연도 2015년부터 한국 자료의 고등교육단계 공교육비 중 전년도 이월금 및 적립금이 제외, 2016년 자료부터 모든 교육 단계에서 제외

출처: 2010~2019년 자료는 감사원(2023: 158)에서 재인용; 2020년 자료는 OECD(2023:331)에서 인용



[그림 2] 정부지출 대비 정부부담 총 교육비 비율(2010-2020)

〈표 10〉은 교육단계별 공교육비 부담 주체별 비중을 비교한 것이다. 2020년 기준 초·중등교육단계 공교육비 부담(최종재원기준)은 우리나라의 경우 94.7%를 정부가 부담하고 5.3%는 민간(가계부담포함)이 부담하고 있는 것으로 나타났다. 2019년 대비 2020년 초·중등교육단계 민간부담 비중이 크게 감소한 것으로 나타났지만 코로나 19로 인한 수익자부담으로 이루어지는 현장학습 및 방과후학교활동 등이 감소된 영향도 있어 해당년도 자료를 해석하는 데 신중할 필요가 있다. 다만, 초·중등교육단계의 공교육비 재원별 상대적 비율 추이는 2010년 민간부담이 21.5%였던 상황에서 지속해서 감소하였다. 고교무상교육의 실시와 학부모 교육비 부담 경감 등의 정책적 효과에 기인하였다고 볼 수 있다. 고등교육단계의 경우에는 최종재원 기준 민간재원 부담이 56.7%로 OECD 평균(29.9%)에 비해 민간재원 부담이 상대적으로 더 큰 것으로 나타났다. 정부와 민간 간 이전지출 전의 초기재원으로 비교하였을 때에는 민간재원이 41.3%(OECD 평균 20.9%), 정부재원이 58.7%(OECD, 2023:314)로 장학금 및 등록금과 생활비를 위한 대출금 등 가계에 대한 정부지원금을 초기재원 기준으로 보느냐 최종재원기준으로 보느냐에 따라 차이가 있다.

〈표 10〉 교육단계별 공교육비 재원(정부, 민간) 상대적 비율(2020)

(단위: %, 최종재원기준)

기준연도	구분	초중등교육		고등교육		전체	
		정부	민간	정부	민간	정부	민간
2020년 (EAG 2023)	한국	94.7	5.3	43.3	56.7	78.9	21.1
	OECD 평균	91.2	8.6	67.1	29.9	83.6	15.3
	EU22 평균	92.9	6.7	75.5	20.2	88.1	10.5
2019년 (EAG 2022)	한국	90.4	9.6	38.3	61.7	75.4	24.6
	OECD 평균	90.2	9.6	66.0	30.8	82.5	16.4
	EU22 평균	92.1	7.5	75.1	20.1	87.3	11.0
2018년 (EAG 2021)	한국	88.6	11.4	39.7	60.3	73.6	26.4
	OECD 평균	89.7	9.9	66.2	30.1	82.4	16.2
	EU22 평균	92.2	7.2	74.6	20.5	87.3	10.9
2017년 (EAG 2020)	한국	87.3	12.7	38.1	61.9	72.1	27.9
	OECD 평균	90.1	9.7	68.2	28.6	83.0	15.9
	EU23 평균	92.3	7.3	73.4	22.4	87.0	11.6
2016년 (EAG 2019)	한국	86.2	13.8	37.6	62.4	70.5	29.5
	OECD 평균	90.0	10.0	66.1	31.8	82.7	16.5
	EU23 평균	92.2	7.8	73.2	23.7	87.0	11.8

기준연도	구분	초중등교육		고등교육		전체	
		정부	민간	정부	민간	정부	민간
2015년 (EAG 2018)	한국	87.1	12.9	36.1	63.9	71.1	28.9
	OECD 평균	90.4	9.2	66.0	30.7	82.7	16.1
	EU22 평균	91.9	7.6	73.2	22.1	86.8	11.5
2014년 (EAG 2017)	한국	87.0	13.0	34.3	65.7	68.0	32.0
	OECD 평균	91.3	8.7	69.9	30.1	84.6	15.4
	EU22 평균	93.2	6.8	78.3	21.7	89.2	10.8
2013년 (EAG 2016)	한국	84.4	15.6	32.5	67.5	64.2	35.8
	OECD 평균	91.3	8.7	69.8	30.2	84.2	15.8
	EU22 평균	93.0	7.0	78.0	22.0	88.7	11.3
2012년 (EAG 2015)	한국	83.9	16.1	29.3	70.7	66.5	33.5
	OECD 평균	90.6	9.4	69.7	30.3	83.5	16.5
	EU21 평균	92.8	7.2	78.1	21.9	88.6	11.4
2011년 (EAG 2014)	한국	80.7	19.3	27.0	73.0	62.8	37.2
	OECD 평균	91.4	8.6	69.2	30.8	83.9	16.1
	EU21 평균	93.9	6.1	78.6	21.4	89.4	10.6
2010년 (EAG 2013)	한국	78.5	21.5	27.3	72.7	61.6	38.4
	OECD 평균	91.5	8.5	68.4	31.6	83.6	16.4
	EU21 평균	93.9	6.1	77.3	22.7	89.3	10.7

주: 기준연도 2014년부터 한국 자료의 교육단계 미분류(행정기관) 금액이 각 학교급으로 안분 포함되었으며, 기준연도 2015년부터 한국 자료의 고등교육단계 공교육비 중 전년도 이월금 및 적립금이 제외, 2016년 자료부터 모든 교육단계에서 제외됨.

출처: 2010-2019년 자료는 감사원(2023: 157)에서 재인용; 2020년 자료는 OECD(2023). Education at a Glance(<https://stat.link/uhn3mx>) 자료 활용

III. 교육재정의 쟁점과 과제

1. 교육재정 확보 관련 쟁점

가. 교육재정 확보의 적정성

교육재정 확보와 관련해서 현재의 교육재정 규모가 적정한지에 관한 논쟁이 존재한다. 학령인구 감소에서도 지방교육재정교부금 제도를 통해 내국세의 일정률로 교육재정을 확보하면서 그 규모가 지속해서 커짐에 따라 과잉투자가 이루어지고 있다는 우려가 존재한다. 반대로 미래교육체제로의 전환이 필요한 시기이며, 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육 등 국가 교육정책을 추진하는 데 대규모 예산이 필요한 상황에서 현재 규모로도 부족하다고 주장이 공존한다.

김학수 외(2021:97-98) 연구에서는 [그림 3]와 같이 학령 인구 수는 2014년 628만 명에서 2019년 545만명으로 지속적으로 감소하는 상황에서 지방교육재정교부금 규모가 40조에서 60.5조로 증가하였음을 지적하면서 인구팽창기의 설계된 현재의 지방교육재정교부금 재원 확보 방식은 인구 지형 변화 속에서 개편되어야 마땅하다고 주장하였다.

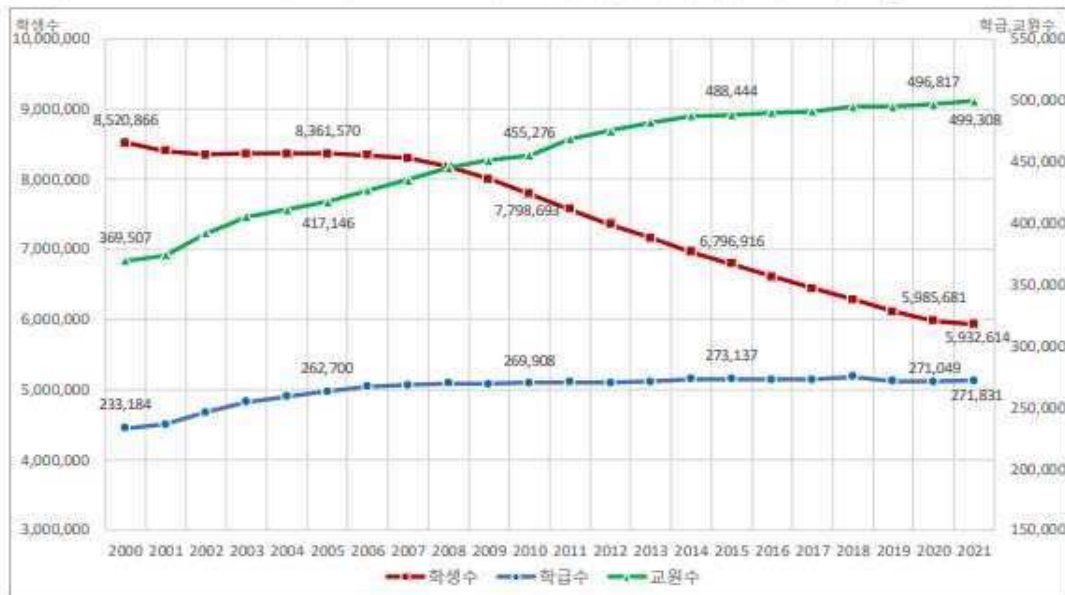


출처: 김학수 외(2021: 97)에서 인용

[그림 3] 초중고 학생수와 지방교육재정교부금 추이

한편에서는 지방교육재정의 규모를 결정하는 요인이 학생 수에 국한되지 않음을 지적하면서 신중한 접근이 필요하다고 보는 입장도 있었다(송기창, 2022; 윤희주, 2022; 이선호·남수경, 2022). [그림 4]에서 볼 수 있듯이, 유·초·중등·특수학교 기준 학생수는 1986년 1,020만명을 정점으로 2020년 852만명, 2011년 758만명, 2021년 593만명으로 감소하였지만, 학급수는 교육여건 개선을 위해 지속적으로 증가하다가 2018년 274,817학급을 정점으로 다소 감소하였지만 2021년 현재까지 27만 1,831개 학급을 유

지하고 있다. 지방교육재정에서 인건비 비중이 높음을 고려할 때 교원 수의 변동도 교육재정 규모에 미치는 영향을 매우 클 수 밖에 없다. 교원 수는 교육여건 개선과 비교과 교원의 확대 등으로 2000년 36만명에서 2021년 49만명으로 계속해서 증가하였다(송기창, 2022). 이에 따라 학생 수가 감소하더라도 일정 수준의 교원 수와 학급 수를 유지하는 상황에서 교육재정교부금 제도 개편에 신중한 접근이 필요하다고 주장하였다.



출처: 송기창(2022: 9)에서 인용

[그림 4] 학생수, 학급수, 교원수의 변화 추이(유·초·중·고등·특수학교)

나. 교육재정의 예측 불안정성

교육재정의 재원 확보와 관련해서 또 다른 쟁점은 재원 규모의 예측가능성이 낮아지고 불안정성이 커졌다는 점이다. 최근 초·중등교육재정의 절대적 규모를 차지하고 있는 지방교육재정교부금 규모의 변동 폭이 늘어나면서 재정 운용 상의 불안정성도 커졌다. 이제까지 지방교육재정교부금 제도는 비교적 안정적으로 재원확보가 가능하다는 장점을 가진 제도로 평가되어 왔다. 그런데 최근 세수예측의 오차가 커지면서 연도 중 예상치 못했던 재원이 추경과 세계잉여금으로 더해지거나 갑작스런 세수 결손으로 예산을 감액 조정해야 하는 어려움을 겪고 있다. <표 11>에서와 같이 지방교육재정교부금 규모 변화 추이를 살펴보면 본예산으로 편성된 교부금 외에 연도 중 추경과 전년도 세계잉여금 정산분을 통해 교부되는 최종교부액의 차이가 크게 벌어지고 있다. 2022년은 본예산 교부 내시된 금액은 65.1조원이었으나 세수증가로 인해 추경에 반영된 예산이 11조원 증가하였고, 전년도 세계잉여금 정산분 5.3조원이 발생하여 총 16.3조원이 연도 중 교부되었다. 이 규모는 본예산 대비 24.9%에 해당하는 금액이다. 2015년 이후 연도 중 추가교부 혹은 감액 교부되는 상황이 지속되고 있는데 그 규모가 2016년 2조원(본예산 대비 4.9%), 2017년 전년대비 3.7조원(본예산 대비 8.6%), 2018년 3.0조원(본예산 대비 6.1%), 2019년 5.3조원(본

예산 대비 9.6%), 2020년 △1.9조원(본예산 대비 -3.4%), 2021년 7.1조원(본예산 대비 13.3%), 2022년 16.2조원(본예산 대비 24.9%)으로 점차 커지고 있다. 교육재정 확보와 관련해서 예측가능성과 안정성이 낮아질 경우 적기에 예산집행이 어렵고, 중요한 교육정책 사업을 안정적으로 추진하기 어렵게 만드는 요인이 된다는 점에서 주의가 필요하다.

〈표 11〉 지방교육재정교부금 규모 변화(단위 : 조원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
본예산	30.6	32.6	32.3	35.3	38.4	41.1	40.9	39.4	41.2	42.9	49.5	55.2	55.4	53.2	65.1
추경	0.1	△2.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.9	1.8	0.0	0.0	△1.9	6.4	11.0
최종예산	30.7	30.4	32.3	35.3	38.4	41.1	40.9	39.4	43.1	44.7	49.5	55.2	53.5	59.6	76.1
(전년대비)		△0.3	1.9	3.0	3.1	2.7	△0.2	△1.5	3.7	1.6	4.8	5.7	△1.7	6.1	16.5
전년도세계 잉여금 정산분	2.5	0.1	0.1	0.9	0.8	-	-	-	-	1.9	2.9	5.3	0.03	0.7	5.3
최종교부액	33.2	30.5	32.4	36.1	39.2	41.1	40.9	39.4	43.2	46.6	52.5	60.5	53.5	60.3	81.3

출처: 국민옥(2023: 6)와 교육부(내부자료)를 활용하여 저자 재구성

[그림 5]는 본예산, 본예산에 추경을 포함한 최종예산, 최종예산에 전년도 정산분을 포함한 최종교부액을 기준으로 2008년부터 2022년까지 선형 추정선을 제시한 것이다. 그림에서 볼 수 있듯이, 본예산의 연도별 변화 추이를 선형으로 추정하였을 때 나타나는 추정선의 기울기는 최종예산이나 최종교부액으로 추정하였을 때 얻어지는 추정선의 기울기보다 완만하였다. 즉, 최종교부액으로 갈수록 추정선의 기울기가 더욱 커지는 것을 알 수 있다. 이런 결과는 본예산에 추경과 전년도 정산분을 추가하는 과정에서 예산의 변동성이 더욱 커졌다는 점을 시사한다. 이런 부분도 교육재정 확보의 안정성과 예측가능성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있음을 유추해 볼 수 있다.



[그림 5] 지방교육재정교부금 규모 변화 추이

다. 대규모 국가정책사업 재원규모 예측 및 확보 방안 미정

교육재정 확보 측면에서 또 다른 쟁점 중의 하나는 대규모 국가정책사업의 재원 확보 방안이 명확하지 않다는 점이다. 대규모 국가정책사업을 추진하는 과정에서 새로운 사업비를 확보하기 어려워서 기존재정 수요 항목을 조정하여 지방교육교육재정교부금 재원을 활용하거나 특별교부금 국가정책사업으로 예산을 편성·교부하는 경우가 많았다. <표 12>에서 볼 수 있듯이, 2014년에서 2015년 사이에 교육부는 누리과정 교육·보육비지원과 관련해서 해당 사업의 소요 예산만큼을 증액하는 방식이 아니라 기존 기존재정수요 항목 조정을 통해 2015년 기준재정수요 산정 과정에서 누리과정 관련 예산안 ‘어린이집보육료’를 편성하였다. 국가중기재정계획상 지방교육재정교부금이 해당 소요예산을 감당할 수 있을 만큼 증가할 것으로 예측하였으나, 실제로는 2015년 당시 교부금이 오히려 전년보다 감소하는 상황이 발생하여(<표 13> 참조) 시·도교육청 재정 운영에 어려움이 발생하여 일부 시·도교육청은 누리교육과정 예산 편성을 거부하기도 하였다. 2015년 10월 6일 「지방재정법시행령」 개정을 통해 누리과정 교육·보육과정 지원비를 의무지출경비로 지정하려 하였으나, 지방교육재정의 악화로 예상과 같이 교부금이 증가하지 않으면서 정부과 시·도교육청 간 갈등이 고조되었다. 이후 2017년 유아교육지원특별회계를 별도로 설치하면서 교육세 일부와 국고를 재원으로 누리과정 지원비를 마련하였다.

<표 12> 2015년 교육부 기준재정수요 산정 내역(단위: 억 원)

수요산정 측정항목 (대분류)	수요산정 측정항목 (소분류)	구분	수요 산정액	항목별 구성비
수요산정(경직+가용) 총액			532,526	
교직원인건비	교직원인건비, 공무원 외의 직원	경직	338,202	69.9%
2. 학교교육과정 운영비	학교, 학급, 학생경비 등	경직	73,570	15.2%
3. 교육행정비	기관운영비	경직	7,774	1.6%
4. 교육복지지원	계층간균형교육비	경직	9,981	2.1%
5. 학교시설비	공립학교 신설·이전·증설비 등	경직	22,281	4.6%
6. 유아교육비	유아교육비, 공립유치원 산·증설비 등	경직	24,382	5.0%
8. 재정결함보전	지방채상환, 민자사업지급금	경직	7,677	1.6%
경직성 항목 소계 (90.9%)			483,867	100%
2. 학교교육과정 운영비	교과교실운영비 등	가용	1,778	3.7%
4. 교육복지지원	지역간균형교육비	가용	3,000	6.2%
5. 학교시설비	(지방채)교육환경개선비	가용	14,219	29.2%
6. 유아교육비	어린이집 보육료	가용	20,328	41.8%
	유치원 교육역량 지원비	가용	1,351	2.8%
7. 방과후학교사업비	방과후학교 사업, 초등돌봄교실지원	가용	4,059	8.3%
9. 자구노력 등	학교·학급 통폐합지원 등	가용	3,924	8.1%
사업비성 항목 소계 (9.1%)			48,659	100%

출처: 객민옥(2023: 7)에서 인용

2024년 현재에도 대규모 국가정책사업(ex. 유보통합, 디지털교육, 늘봄학교 등)을 추진 중이며, 해당 사업을 집행하기에 필요한 재원을 마련해야 하는 상황이다. 2024년 2월, 교육부는 ‘2024년 늘봄학교 추진방안’을 발표하면서 늘봄학교 소요예산(안)을 제시하였다. 제시한 내용 이외에도 “늘봄실무직원(기간제 교원 포함), 늘봄전담사(기존 돌봄전담사) 등 인건비 별도 지원(보통교부금에 포함)”한다고 밝혔다. 다만, 전년 대비 지방교육재정교부금 총액이 감소한 상황에서 추가로 필요한 4,000억원을 어디서 충당하겠다는 것인지 명확하지 않다. 아울러 각 항목의 산정 내역에 관한 구체적 정보도 제공하지 못하는 실정이다. 1조 815억원은 보통교부금에서 확보할 계획이고 초등돌봄지원과 방과후학교 운영, 자유수강권 등 기존 항목을 통합하여 7,815억원을 편성하겠다고 밝혔지만, 추가필요 금액인 3,000억원의 재원 출처는 분명하지 않다.

〈표 13〉 늘봄학교 소요예산(안)

(단위: 억 원)

구분		2023년	2024년			증감
			계	기편성	추가필요 (최소)	
특교	전체	1,109	2,841	1,800	1,041	+1,732
	〈 늘봄학교 관련 〉 - 늘봄학교 및 맞춤형 프로그램 운영, 늘봄교실 석식비 등	837	2,469	1,469	1,000	+1,632
	〈 늘봄학교 외 〉 - 중등방과후학교 운영, 거점형 돌봄 모델 개발, 위탁사업비	272	372	331	41	+100
보통	전체	7,620	10,815	7,815	3,000	+3,195
	〈 늘봄학교 관련(초등) 〉 - 방과후학교 운영, 자유수강권, 초등돌봄 지원	6,148	9,188	6,188	3,000	+3,040
	〈 늘봄학교 외(중등) 〉 - 방과후학교 운영, 자유수강권	1,472	1,627	1,627	-	+155
합계(전체)		8,729	13,656	9,615	4,041	+4,927
합계(늘봄학교 관련)		6,985	11,657	7,657	4,000	+4,672

출처: 교육부(2024: 21)에서 인용

한편, 유보통합과 관련해서도 추가 재정 소요가 발생할 것으로 예상된다. 현재 우리나라의 유아교육재정은 7조 4,753억원으로 추정되며, 보육재정은 약 10조 9,981억원으로 추산된다(엄문영, 2023). 이는 ① 시설기준 충족을 위한 재정 소요, ② 이용시간 및 교육과정 통합을 위한 재정 소요 ③ 교사 자격 및 양성체제 통합을 위한 재정 소요 ④ 교사 처우 격차 해소를 위한 재정 소요는 제외한 비용이다. 이에 따르면 유보통합과 관련해서 최소한 현재 보육재정규모인 11조원이 더 필요할 것으로 예상된다.

〈표 14〉 유아교육재정 추정

(단위: 백만 원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
교특회계 세출결산액	60,041,898	65,611,419	71,612,652	80,401,054	77,705,459
○ 누리과정지원	3,877,950	3,899,268	3,942,052	3,791,918	3,961,764
○ 유아교육진흥	270,616	285,714	345,812	426,786	525,173
- 유아교육지원	22,715	25,024	41,619	58,675	52,447
- 유치원방과후과정운영	10,587	12,216	12,710	19,046	17,692
- 유치원교육여건개선	962	2,080	2,749	6,878	2,492
- 사립유치원지원	236,351	246,393	288,734	342,188	452,542
(누리과정+유아교육진흥)	4,148,566	4,184,982	4,287,864	4,218,704	4,486,937
(1) 세출액 대비 추정	5,470,733	5,978,201	6,525,005	7,325,762	7,080,153
(2) 유아교육진흥 대비 추정	4,055,612	4,281,880	5,182,544	6,396,068	7,870,554
(1), (2)의 평균치	4,763,172	5,130,040	5,853,774	6,860,915	7,475,354

출처: 염문영(2023: 22)에서 인용

〈표 15〉 보육재정 추정

(단위: 백만 원)

구분	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2014년과 2015년 보육재정 총계 대비 국비 비율 평균	0.536048					
국가사업 국비 실측지	5,373,451	5,505,231	5,669,714	5,872,783	5,959,703	5,893,110
보육재정 총계 추정치	10,028,365	10,274,303	10,581,275	10,960,258	11,122,475	10,998,194

출처: 염문영(2023: 25)에서 인용

또 다른 연구인 최효미 외(2023)의 연구도 보육재정 추계를 시도한 바 있는데, 해당 연구도 2022년 기준 보육연령별 표준보육비용을 적용한 보육 예산 추계액이 9조 6,003억원이고 현행 어린이집 관련 전체 예산 규모가 9조 6,620억원이라는 연구결과를 제시하였다(최효미, 김태우, 2023). 이런 결과를 고려해 볼 때, 유보통합 과정에서 기존의 보육재정을 교육재정으로 이관하는 방식으로 필요 재원을 확보할 수 있겠으나, 이관이 어려울 경우 추가적인 재원 확보 방안을 마련할 필요가 있다.

〈표 16〉 2022년 표준보육비용을 적용한 지역별 연간 재정 추계액

(단위: 백만 원)

시도	일반아동	장애아동	전체
전국	9,471,471	128,809	9,600,280
서울	1,446,480	3,779	1,450,259
부산	482,739	10,816	496,555
대구	374,090	16,161	390,251
인천	541,234	2,464	543,698
광주	283,199	9,834	293,033
대전	253,798	1,942	255,740
울산	214,279	7,851	222,130
세종	128,213	397	128,610
경기	2,861,189	13,614	2,874,803
강원	279,129	2,568	281,697
충북	328,707	4,594	333,301
충남	444,951	6,410	451,361
전북	300,325	6,431	306,756
전남	330,650	10,837	341,487
경북	427,726	15,096	442,822
경남	598,325	12,946	611,271
제주	176,435	3,069	179,504

출처: 최효미, 김태우(2023: 83)에서 인용

아울러 국정과제인 디지털교육과 관련해서도 재원 규모 추정과 교육재정 확보가 쟁점이다. 디지털교육과 관련해서 학교공간을 미래지향적 시설로 개선하고 첨단 정보화 기술을 통한 개별화된 학습지원이 가능한 새로운 학습 환경 조성 사업인 학교공간혁신 사업의 경우 3조 5천억원 소요될 것이라는 연구결과를 고려해 볼 때(윤홍주, 하봉운, 2023), 디지털교육을 위한 디지털교과서, 디지털플랫폼 구축 등 학교교육 인프라를 개선해 나가기 위해서는 앞으로도 상당한 비용을 더 필요할 것으로 예상된다.

디지털교과서의 경우 2015년부터 2023년까지 디지털교과서 개발에 투자된 총 재정 규모는 1,567억 4,300억원으로 추정되는데, 이렇게 개발한 디지털교과서가 학교 현장에서 충분히 활용되지 못한다는 지적이 제기되고 있는 상황이다(국회예산정책처b, 2023: 72-74). 〈표 21〉에 따르면 2015년 이후 디지털교과서 개발을 위한 예산은 모두 1,567억 원이었고, 디지털교과서 활용 지원을 위한 예산은 150억 원이었던 것으로 추정된다. 이를 활용해서 2017년부터 2022년까지 2015 개정 교육과정에 준해 개발된 디지털교과서는 모두 274종이었다.

〈표 17〉 디지털교과서 관련 예산 및 개발 내역

(단위: 백만원, 종수)

구분	디지털교과서 관련 예산 ¹⁾	디지털교과서 활용 지원 예산 ²⁾	2015 개정 교육과정 디지털교과서 개발 ³⁾
2015	5,498	-	-
2016	3,429	-	-
2017	6,220	-	81
2018	24,616	6,000	36
2019	38,123	6,510	17
2020	6,150	1,746	-
2021	8,494	250	72
2022	32,439	245	68
2023	31,774	250	-
합계	156,743	15,001	274

주: 1) 디지털교과서 관련 예산은 국회예산정책처(2023b)에 따라 디지털교과서 개발, 운영 및 활성화 관련 국가시책특별교부금과 교육청의 지방비, 교과용도서 개발 및 보급 등을 합산한 금액임 2) 디지털교과서 활용 지원 예산은 국회예산정책처(2023b)에 따라 2018년부터 2020년까지는 디지털교과서 선도학교 운영 사업, 2021년부터 2023년까지는 학교 내 디지털 교육 클래스 운영 사업 예산을 의미함 3) 모든 학교급에서 개발된 국정, 검정 개발교과의 종수를 합산한 값임

출처: 국회예산정책처(2023b: 72-74)의 내용을 표로 재구성함

문제는 이렇게 많은 비용이 디지털교과서 개발 및 활용에 투자되었지만 실제 학교 현장에서의 활용도는 낮다는 점이다(국회예산정책처, 2023b: 74). 2022년 기준으로 전체 학생 수 대비 디지털교과서 뷰어에 접속한 학생 수의 비율을 살펴보면, 초등학교의 경우 13.1%, 중학교의 경우 15.2%, 고등학교의 경우 8.7%로 전체 학생의 1/5에 미치지 못하는 학생만 디지털교과서를 활용하는 것으로 나타났다.

〈표 18〉 디지털교과서 뷰어 접속 학생 현황

(단위: 명, %)

학교급	전체 학생 수 ¹⁾	접속 학생 수	접속 학생 비율
초등학교 ²⁾	1,808,975	237,317	13.1
중학교	1,348,428	204,556	15.2
고등학교	1,262,348	109,508	8.7

주: 1) 전체학생 수는 2022 교육통계연보 기준(KEDI) 2) 초등학교는 디지털교과서 미제공 학년인 1학년과 2학년을 제외한 3학년부터 6학년까지에 해당하는 학생을 대상으로 정리한 값임

출처: 국회예산정책처(2023b: 74)의 내용을 표로 재구성함

이와 관련해서 2022년 기준 학생 수 대비 스마트기기 보급 대수의 비율을 중심으로 교육청별 스마트기기 보급 현황을 살펴보면(국회예산정책처, 2023b: 76), 세종(16.6%), 전북(21.1%), 제주(25.8%), 광주(31.0%), 서울(31.8%), 인천(39.3%), 경기(50.8%), 충북(51.6%), 대구(52.8%), 경북(54.8%), 충남(56.9%), 전남(58.0%), 대전(65.6%), 울산(69.0%), 강원(71.0%), 경남(86.7%) 등 지역 간 상당한 차이를 보였다. 디지털교과서를 활용해서 학생 맞춤형 교육을 실현하기 위해서는 스마트기기의 보급이 우선적으로 필요하다는 점에서 디지털교과서에 대한 접근성을 제고하기 위한 방안 마련이 요구된다. 그럼에도 불구하고 2023년 디지털교육과 관련해서 지출한 특별교부금 국가시책사업 내역을 살펴보면(〈표 19〉 참고),

디지털교육과 관련한 국가시책사업비는 최소 1,874억원으로 추산되는데 이 중 87.1%에 해당하는 1,632억원이 방학 중 AI·SW 캠프와 같은 일회성 교육 사업을 운영하는 데 집행되고 있다. 디지털교과서 운영 및 활성화와 관련해서는 59억원(총액 대비 3.2%)만 사업비로 지출하고 있는 상황이다. 2023년 12월 31일, 「지방교육재정교부금법」 일부개정법률안이 통과됨에 따라 2024년부터 2026년까지 한기적으로 디지털 기반교육혁신, 방과후 교육 활성화 등에 추가적 재원을 확보할 수 있도록 특별교부금 비율을 3.8%로 0.8%p 상향하였다. 올해 지방교육재정 규모가 68조였다는 점에서 연간 약 5천억원의 일부를 디지털 기반교육혁신에 집행할 것으로 예상된다. 다만, 시도교육청에 교부되던 보통교부금의 규모를 줄여가면서 디지털 기반교육 혁신에 투자하는 만큼 디지털교과서 활용 활성화에 더 큰 관심이 요구된다.

〈표 19〉 2023년 디지털교육 관련 특별교부금 국가시책사업

구분	특별교부금 사업명	사업비 (백만원)	비율 (%)
1	SW교육 활성화 및 AI교육 기반 마련	12,150	6.5
2	대학민간협업 방학 중 AI·SW 캠프 운영	163,247	87.1
3-1	원격교육 기반 구축(교원전용콘텐츠 통합플랫폼)	2,008	1.1
3-2	원격교육 기반 구축(교원 지식공유 서비스)	1,136	0.6
3-3	원격교육 기반 구축(실감형 콘텐츠 앱 흥)	220	0.1
3-4	원격교육 기반 구축(원격교육콘텐츠 개발 및 보급)	2,715	1.4
4	디지털교과서 운영 및 활성화	5,940	3.2
합계		187,416	100.0

주: 2023년도 특별교부금 국가시책사업 성과평가 결과보고서 중 디지털교육 관련 사업을 추려서 정리함

출처: 한국교육개발원(2023)에서 인용

2. 교육재정 배분 관련 쟁점

가. 배분 방식의 투명성 및 객관성

최근 이루어진 감사원(2023)의 지방교육재정교부금 제도 운영 실태에 관한 감사보고서 내용을 살펴보면, 학령인구 감소에도 불구하고 내국세 연동 방식의 지방교육재정교부금은 지속적으로 증가하는 상황을 문제제기하며 1) 학령인구 감소 등 환경변화, 재정 여력 및 교육여건 개선을 위한 투자 등을 고려하여 교육교부금 산정방식 개편 2) 학령인구 감소와 실제 교육행정 수요 등을 반영하지 못하는 기준재정수요 산정방식의 개편 등을 제안하였다. 특히, 기준재정수요 산정과 관련해서 1) 기준재정수요 세부 측정항목 간 또는 보통교부금과 특별교부금 산정항목 간에 과다 중복 2) 기준재정수요 산정 시 적용하는 적용률과 단위비용을 객관적 근거 없이 시·도교육청 교육교부금 교부 총액과 세수 상황에 따른 교육교부금 예상 재원을 일치시키기 위한 목적으로 사용 3) 전년도 세계잉여금 정산과 당해연도 초과세수 발생 등에 따라 연도 중 추가 교육교부금이 배분되는 등 여유재원이 발생하고 있으며 이로 인한 예산 편성과 집행의 비효율성 문제가 심화 4) 기준재정수요 산정을 위한 측정항목과 금액 상당 부분이 교직원, 학교, 학급 수를 기준으로 설정하여 학령인구 감소를 반영하기 어려운 실정 5) 교육부의 기준재정수요 항목별 산정결과가 시·

도교육청의 예산편성 및 집행 시 가이드라인이나 재정운용의 유인으로 작동하지 않음 등 다섯 가지 감사 지적사항을 제시하였다.

이 중 기준재정수요 산정 시 적용하는 적용률과 단위비용을 객관적 근거 없이 시·도교육청 교육교부금 교부 총액과 세수 상황에 따른 교육교부금 예상 재원을 일치시키기 위한 목적으로 사용한다는 지적은 교육재정 배분의 투명성과 관련된다. 「지방교육재정교부금법」제5조제1항에 따라 보통교부금은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 기준으로 총액 교부한다. 기준재정수요는 교직원인건비, 학교운영비, 교육행정비 등 총 13개 측정항목으로 산정하며, 동법 시행령에서 기준재정수요 산정을 위한 측정항목·측정단위·산정기준을 규정하고 동법 시행규칙에서 단위비용을 정하고 있다. 그러나 <표 20>와 같이 교직원인건비, 학교운영비, 교육행정비, 교육복지비, 방과후학교사업비 등의 항목에서 교육부장관이 정하는 소요액·기준단가·금액 혹은 교육부장관이 정하는 적용률·인상률 등을 산정공식에 포함하고 있어 교부금 산정의 구체성과 투명성에 관한 우려를 불러일으킨다. 이와 같은 임의적 조정 방식은 확보된 지방교육재정교부금 규모에 맞춰 재정을 집행하기 위한 장치로 간주됨에 따라 교육재정 배분의 투명성 제고에 대한 요구와 지적이 지속되고 있다.

<표 20> 기준재정수요 산정을 위한 측정항목·측정단위·산정공식

항목	측정단위	산정공식
1. 교직원인건비	교원 수	전년도 교원 수 × 단위비용 × <u>교육부장관이 정하는 처우개선율</u>
	교원 증원 수	교원 증원 수 × 단위비용
	교육전문직원 수	교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육전문직원 수 × 단위비용 × <u>교육부장관이 정하는 처우개선율</u>
	교육공무원이 아닌 공무원 및 사무직원 수	[(교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 교육공무원이 아닌 공무원 × 해당 단위비용) + (교육부장관이 정하는 교부연도 총액인건비 산정의 기준이 되는 사무직원 수 × 해당 단위비용)] × <u>교육부장관이 정하는 처우개선율</u>
	공무원·사무직원 외의 직원 수	교육부장관이 정하는 공무원·사무직원 외의 직원 수 × 단위비용 × <u>교육부장관이 정하는 처우개선율</u>
2. 학교운영비	가. 학교경비	$\Sigma(\text{학교급별} \cdot \text{규모별 학교 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$
	나. 학급경비	$\Sigma(\text{학교급별 학급수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$
	다. 학생경비	$\Sigma(\text{학교급별 학생 수} \times \text{단위비용}) \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$
	마. 교과교실 운영비	학교 수 × 단위비용 × <u>교육부장관이 정하는 적용률</u>
	사. 추가 운영비	$\Sigma\{\text{유형별} \cdot \text{규모(연차)별 학교 수} \times \text{단위비용}\} \times \text{교육부장관이 정하는 적용률}$
3. 교육 행정비	가. 기관 운영비	학교 수, 학생 수 및 기준 교직원 수 $[(\text{학교 수} \times \text{학교당 단위비용}) + (\text{학생 수} \times \text{학생당 단위비용}) + (\text{기준 교직원 수} \times \text{기준 교직원 당 단위비용})] \times \text{교육부장관이 정하는 인상률}$
4. 교육복지 지원비	나. 계층 간 균형교육비	정보화 지원 수급자 수 (만 6세에서 만 15세까지의 수급자 수 × 10% × 80% × 교육부장관이 정하는 적용률 × 교육부장관이 정하는 개인용 컴퓨터 지원액) + (만 6세에서 만 17세까지의 수급자 수 × 80% × <u>교육부장관이 정하는 적용률</u> × <u>교육부장관이 정하는 인터넷 통신비 지원액</u>)

항목		측정단위	산정공식
5. 교육기관 등 시설비	자. 청사 신설·이전비	토지면적	{(교육청 청사 규모별 표준 토지면적 × 단위비용) + (교육지원청 청사 규모별 표준 토지면적 × 단위비용)} × <u>교육부장관이 정하는 적용률</u>
		건축 연면적	{(교육청 청사 규모별 표준 건축연면적 × 단위비용) + (교육지원청 청사 규모별 표준 건축연면적 × 단위비용)} × <u>교육부장관이 정하는 적용률</u>
7. 방과 후 학교 사업비	나. 자유수강권 지원	수급자 수	수급자 수 × 단위비용 × <u>교육부장관이 정하는 적용률</u>
	다. 초등 돌봄 지원	학급 수	학급 수 × 단위비용 × <u>교육부장관이 정하는 적용률</u>
		교실 수	교실 수 × 단위비용 × <u>교육부장관이 정하는 적용률</u>

출처 : 지방교육재정교부금법 시행규칙의 [별표2](개정 2023.11.21.)

실제로 교육부가 기준재정수요를 측정하는 과정에서 적용한 적용률은 연도마다 달리 적용되었다(〈표 21〉 참고). 학교운영비의 학교경비에 적용한 적용률은 2016년 75%였지만, 2017년 86%, 2021년 76%, 2018년, 2019년, 2020년, 2022년에는 100%로 각기 달리 반영되었다. 학급경비(75%, 86%, 76%, 100% 등)와 학생경비(75%, 94%, 80%, 100% 등)에서도 연도마다 각기 다른 적용률을 반영하였다. 이는 방과후학교 사업비의 자유수강권 지원과 초등돌봄지원에서도 동일하게 나타났다. 자유수강권 지원의 경우 2016년부터 2022년 사이에 76%~100%의 적용률을 반영하였으며, 초등돌봄지원의 경우 2021년에만 76%의 적용률을 적용하였다.

〈표 21〉 기준재정수요 측정항목의 적용률 변동 내역

(단위: %)

측정항목		연도						
		'16	'17	'18	'19	'20	'21	'22
학교 운영비	학교경비	75	86	100	100	100	76	100
	학급경비	75	86	100	100	100	76	100
	학생경비	75	94	100	100	100	80	100
방과후학교 사업비	자유수강권 지원	80	77	90	100	100	76	100
	초등 돌봄 지원	100	100	100	100	100	76	100

출처: 감사원(2023: 52-53)의 내용을 재구성

앞서 언급한 기준재정수요 측정항목의 적용률 변동과 같은 사례는 필요에 기반한 객관적인 배분 기준을 따랐다기보다는 수입을 해아려 지출을 계획하는 양입제출(量入制出) 방식에 준용하는 과정에서 나타난 결과라고 볼 수 있다. 이를 개선하기 위해서는 보다 객관적인 필요(수요) 기반 교육비 산정 기준을 마련하여 적용할 필요가 있다. 기존의 표준교육비의 한계를 보완하여 보다 확장적으로 형평성(수평적, 수직적 형평성)과 효율성, 객관성 등을 담보할 수 있는 필요 기반 수요 기준을 마련하여 주기적으로 관리·검토하여 적용하는 방안을 고려할 필요가 있다.

3. 교육재정 운용 및 집행 관련 쟁점

가. 교육재정 집행의 효율성

교육재정 집행의 효율성과 관련해서 가장 중요한 쟁점은 과도한 이·불용액이다. <표 22>는 예산현액 대비 이·불용액 현황을 제시한 표이다. 2014년 예산현액은 60.3조원이었는데, 이 중 이월액은 2.3조원으로 예산현액 대비 이월액 비율은 3.9%였다. 이런 이월액 비율이 2015년 이후 증가하여 2017년 6.4%까지 늘었다가 2021년 2.8%까지 감소하였지만 2022년 다시 4.2%로 증가하였다. 불용액의 경우도 유사한 흐름을 보였는데, 2014년 예산현액 대비 불용액의 비율은 2.1%였지만, 2015년부터 2017년까지 2.7% 수준까지 늘었지만 이후부터 2021년까지 1.6%로 감소하였다가 2022년에 2.7%로 크게 증가하였다. 연도별로 변동폭이 크지만, 2022년 기준 이월액은 4.5조원, 불용액은 2.9조원으로 이·불용액의 전체적 규모가 7.4조원에 이를 정도로 이·불용액의 규모가 큰 것을 알 수 있다.

<표 22> 교육비특별회계 예·결산 현황

(단위 : 억원, %)

회계 연도	최종 예산액 (A)	전년도 이월액 (B)	예산현액 (C=A+B)	세입 결산액	세출 결산액	다음연도 이월액		불용액	
						금액(D)	비율 (D/C)	금액(E)	비율 (E/C)
2014	578,283	25,705	603,988	605,164	567,894	23,300	(3.9)	12,795	(2.1)
2015	596,920	23,300	620,220	623,605	565,979	37,330	(6.0)	16,911	(2.7)
2016	619,642	37,330	656,972	660,979	600,419	39,001	(5.9)	17,552	(2.7)
2017	682,644	39,001	721,645	724,435	656,114	46,056	(6.4)	19,474	(2.7)
2018	737,371	46,056	783,427	788,365	716,127	48,858	(6.2)	18,442	(2.4)
2019	820,811	48,858	869,669	873,873	804,011	47,599	(5.5)	18,060	(2.1)
2020	773,326	47,599	820,925	822,266	777,055	27,244	(3.3)	16,626	(2.0)
2021	849,200	27,244	876,444	880,760	838,102	24,501	(2.8)	13,841	(1.6)
2022	1,072,473	24,501	1,096,974	1,098,632	1,021,902	45,903	(4.2)	29,168	(2.7)

출처 : 한국교육개발원(각년도). 지방교육재정분석 종합보고서.

이렇게 이·불용률이 높은 것은 추경예산을 편성하는 과정에서 새롭게 편성된 신규사업과 관련된 것으로 보인다. <표 23>는 2011년부터 2021년까지 추가경정예산 편성에 따른 이·불용률을 정리한 표이다. 감사원 감사보고서(2023)에 따르면 2011년부터 2021년 10년간 이·불용률은 8.02%였으나, 이 중 추경예산 편성 과정에서 새롭게 예산을 편성한 신규사업의 경우 이·불용률이 21.57%로 본예산 사업 이·불용률 6.12%보다 3.5배 가량 더 높았고 9.94%인 추경 증액 사업보다도 1.6배 정도 높았다.

〈표 23〉 추가경정예산 편성에 따른 이·불용률

(2011~2021년, 단위: 억원, %)

구분	본예산액 (A)	추경예산액 (B)	예산현액 (C=A+B)	이불용액 (D)	이불용률 (D÷C×100)
추경 신규사업	-	16,520	21,126	4,558	21.57
추경 증액사업	4,007,407	1,533,620	5,910,971	587,330	9.94
본예산 사업	248,601	-	277,411	16,987	6.12
추경 감액사업	2,413,277	△132,309	2,330,653	75,700	3.25
계	6,669,285	1,417,831	8,540,160	684,575	8.02

출처: 감사원(2023: 55)

과도한 추경 규모도 교육재정 집행의 비효율성을 일으키는 원인이다. 〈표 24〉에서 볼 수 있듯이, 2022년 추경예산 규모는 10조 6,374억원, 전년도 세제 잉여금 정산으로 5조, 890억원 등 총 15조 7,264억원이 연도 중에 추가로 교부되는데, 이러한 추가경정예산은 본예산 기준 교부금 금액인 63조 2,180억원과 비교해 볼 때 교부금 총액의 24.88%에 해당한다. 이런 결과는 추가경정예산이 늘어연도 중에 계획된 사업을 제대로 집행하지 못함에 따라 정책 집행의 비효율성을 증대됨을 보여준다.

〈표 24〉 연도 중 교부된 지방교육재정교부금(보통교부금) 규모(2016~2022)

(단위: 억원, %)

구분		2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
지방교육 재정교부금 (보통교부금)	당초예산(A)	397,841	412,992	481,569	536,823	538,114	517,416	632,180
	추경예산 증감분(B)	18,558	17,153	-	-	△17,999	61,748	106,374
	전년도 정산분(C)	-	17,939	27,930	51,188	319	7,053	50,890
	계(D)	416,399	448,084	509,498	588,010	520,433	586,217	789,444
연도중 교부된 교부금 (E=B+C)		18,558	35,092	27,930	51,188	△17,680	68,801	157,264
연도중 교부된 교부금 비율 E/A×100		4.66	8.50	5.80	9.54	△3.29	13.30	24.88

출처: 감사원(2023: 21)의 자료를 토대로 저자 재구성

나. 교육재정 운용의 자율성

지방교육재정의 경우 재정 운용에 있어서 의무지출 경비와 고정지출 경비와 같은 경직성 경비의 비중이 높고 운신의 폭에 지극히 제한적이고, 자체 세원이 없는 구조에서 교부금 교부시 기준재정수입을 정산하고 있어 사실상 유보재원이 없다고 보아야 한다. 경직성 경비의 비중이 크고 유보재원이 없는 구조에서는 교육자치를 위한 교육재정 집행의 자율성을 담보하기는 쉽지 않은 구조이다.

시·도 교육비특별회계 세출에서 의무·고정지출 경비가 차지하는 비중을 살펴보면 〈표 25〉와 같다. 의

무지출의 경비는 법령 또는 조례 등에 따라 의무적으로 지출하는 경비로 예를 들어 인건비, 누리과정 교육·보육비, 교육급여, 이자지출, 선거비용, 출연금 등을 의미하며, 고정지출 경비는 의무지출 경비로 규정되어 있지는 않지만 사실상 재량적 지출 구조조정이 어려운 고정비용에 해당하는 지출 경비로 취약계층 교육비지원, 지방채상환, 민자사업지급금, 학생배치시설(학교신설) 사업비, 학교기본운영비, 보조금 반환금 등이 여기에 해당한다. 2021년 기준 의무·고정지출 경비는 약 62.1조원으로 총 세출결산액 대비 74.1%, 2022년 의무·고정지출 경비는 약 64.4조원으로 총 세출결산액 대비 63.0% 수준이었다. 의무·고정지출 경비는 2022년 전년대비 약 3.7% 증가하였고, 세출 결산은 세입의 증가로 전년대비 21.9% 증가하였다. 의무·고정지출 중 가장 큰 비중을 차지하는 인건비의 경우 2021년 46.3조원에서 2022년 48.9조원으로 약 2.6조원, 5.6% 증가하였는데 호봉승급에 따른 자연증가분과 처우개선을 등의 영향 때문으로 이해할 수 있다.

이렇듯 지방교육재정의 경우 지출 구조에서도 인건비의 비중이 커 재정운용의 자율성이 지방재정에 비해 상대적으로 낮을 수 밖에 없다. 지방교부세의 경우 기준재정수입액의 80%에 해당하는 금액을 교부세 산정과정에 반영하여 재정 집행의 자율성을 보장하고 있지만, 교부금의 경우 기준재정 수입액 총액을 그대로 산정하여 교육청의 차원에서 교육재정 집행의 자율성이 누리기 어렵고 상대적으로 교부세보다 재정 운용의 경직성이 더 클 수 밖에 없다는 한계가 있다.

〈표 25〉 시·도 교육비특별회계 의무·고정지출 경비 비중

(단위 : 억원, %)

의무·고정지출 경비 ⁹⁾ 구분		2021		2022	
		금액	비율	금액	비율
교육비특별회계 세출 총액		838,102	100.0	1,021,902	100.0
인건비	공무원 인건비	329,367	39.3	340,809	33.4
	근로자 인건비	40,267	4.8	49,009	4.8
	그 외 인건비	92,974	11.1	98,798	9.7
	소계	462,608	55.2	488,617	47.8
교육비지원	누리과정교육·보육비	36,713	4.4	38,781	3.8
	교육급여지원	1,371	0.2	1,597	0.2
	기타 교육비지원	12,597	1.5	10,202	1.0
	소계	50,680	6.0	50,581	4.9
지방채	지방채상환	12,039	1.4	3,583	0.4
	지방채차입금이자	332	0.0	62	0.0
	민자사업지급금	5,822	0.7	5,882	0.6
	소계	18,193	2.2	9,527	0.9
학생배치시설		21,597	2.6	22,120	2.2
학교운영비		63,013	7.5	69,662	6.8
그외 의무·고정지출 경비		5,336	0.6	3,698	0.4
합계		621,427	74.1	644,205	63.0

9) 의무 및 고정지출 항목은 아래의 표와 같음

4. 교육재정 평가 관련 주요 쟁점

가. 교육재정 집행의 책무성 문제

교육재정 평가와 관련해서 교육재정 집행의 책무성 기제가 충분하지 않다는 한계가 존재한다. 최근 보고된 감사원(2023)의 감사보고서에 따르면, 감사원은 교부금의 규모가 증가한 2018년 이후 재난지원금, 입학준비금, 디지털기기, 교직원복지 등과 같은 현금 복지성 지원사업이 증가하였다고 지적하였다. 감사원이 지적한 시기가 코로나 19로 인한 특수한 상황이었다는 점, 불요불급한 사업을 바라보는 관점에 따라 현금 복지성 지원사업에 대해 이견이 존재할 수 있지만, 지방교육재정의 책무성을 담보하기 위한 제도적 보완은 필요한 상황이다. 현재 「지방재정법」 제55조 및 동법 시행령 제65조에 근거하여 매년 지방교

구분		작성기준(예산과목 등)
인건비	공무원인건비	○ 공무원 보수 및 법정부담금(연금, 퇴직수당, 재해보상, 사망조위금, 건강보험, 노인장기요양보험) 공무원인건비 단위사업 내 110-01 보수, 240-02 맞춤형복지비, 320-03 공무원법정부담금, 320-10 연금부담금
	근로자인건비	○ 계약제교원, 무기계약근로자 보수 및 법정부담금(국민연금, 건강보험, 노인장기요양보험, 퇴직급여, 산업재해·고용보험) - 근로자(비정규직)인건비 단위사업 내 110-04 공무직(무기계약근로자) 보수, 110-05 계약제교원 보수, 320-12 무기계약근로자법정부담금, 320-13 계약직교원법정부담금
	그 외 인건비	○ 그 외 인건비 - 위 공무원인건비 및 근로자인건비 외 110 인건비, 240-02 맞춤형복지비, 240-03 사립유치원처우개선비, 240-04 교원연구비, 320-03 공무원법정부담금, 320-05 기간제근로자법정부담금, 320-12 공무직(무기계약근로자)법정부담금, 320-13 계약직교원법정부담금, 620-01 인건비지원, 620-07 공립맞춤형복지비, 620-08 인건비재정결함보조, 620-14 사립학교맞춤형복지비, 620-16 사립학교근로자인건비지원
교육비지원	누리과정교육·보육비	○ 초등학교 취학 직전 3년의 유아에게 지급하는 공통의 교육 보육과정 지원비 누리과정지원 세부사업 내 330-04 자치단체보육료보조, 620-03 공립유치원 목적사업비, 620-15 사립유치원 학비지원
	교육급여	○ 국민기초생활보장법에 따라 지급되는 교육급여 - 교육급여지원 세부사업
	기타 교육비지원	○ 기타 법령 및 조례 등에 따라 지원하는 교육비 및 저소득층 교육비지원비 - 교과서지원, 교육비지원(저소득층자녀학비지원), 기타교육비지원, 방과후자유수강권지원(저소득층자녀 방과후자유수강권지원), 정보화지원, 급식비지원, 토·공휴일중식지원 등
지방채	지방채상환	○ 초등학교 취학 직전 3년의 유아에게 지급하는 공통의 교육 보육과정 지원비 누리과정지원 세부사업 내 330-04 자치단체보육료보조, 620-03 공립유치원 목적사업비, 620-15 사립유치원 학비지원
	지방채차입금 이자	○ 지방채 및 차입금 등에 대한 이자 - 지방(교육)채상환 세부사업 내 510-02 차입금이자
	민자사업지급금	○ BTL 원금 및 이자 - 민자사업지급금 510-03
학생배치시설		학생배치시설 단위사업 결산액
학교기본운영비		○ 각급 학교 운영을 위해 소요되는 기본운영비 - 학교운영비 620-02, 운영비재정결함보조금 620-08
기타		○ 법령, 조약, 협정, 조례 등에 따라 지급하는 부담금 등 - 배상금 등 : 310-02 배상금등, 310-03 포상금등 - 출연금 : 350-01 출연금 - 국민기초생활수급자 교육급여 : 교육급여지원 세부사업 - 선거비용 : 선거관리 세부사업 - 반환금 및 기타 710-02

육재정 운용에 대해 분석을 실시하고는 있으나, 실제 재정운영에 따른 성과를 체감하기는 어렵고 많은 재정투입에도 불구하고 그 성과가 명확하지 않기 때문에 기대-성과 불일치에 대한 우려가 존재하는 것도 사실이다(이현국, 2022).

〈표 26〉 17개 시·도교육청의 현금·복지성 지원사업 지출 내역(2018~2022년)

(단위: 억원)

구분	2018	2019	2020	2021	2022	계
현금, 지역화폐 등 ¹⁾	438	1,032	3,574	7,670	2,903	15,617
디지털 기기 지원(학생) ²⁾	188	217	1,222	5,989	7,407	15,023
디지털 기기 지원(교직원) ²⁾	129	157	1,139	408	355	2,188
연수(수련)원 설치 ³⁾	213	455	240	176	247	1,331
교직원 복지 ⁴⁾	84	76	83	85	580	908
계	1,052	1,937	6,258	14,328	11,492	35,067

- 주: 1. 재난지원금, 입학준비금 등의 명목으로 지급한 현금, 지역화폐 등
 2. 노트북, PC, 태블릿, 기타 스마트기기 등
 3. 학생, 교직원 등의 연수(수련) 시설 신축, 매입 및 이차비
 4. 교직원 주택임차비 지원, 출산지원금 등

출처: 감사원(2023: 56)

교육부는 「지방재정법」 제55조에 따라 매년 지방교육재정 운용을 분석하고 그 결과를 공개하여 지방교육재정의 책무성을 제고하기 위해 노력해 왔다. 17개 시·도교육청을 대상 기관으로 선정하고 교육비특별회계 및 기금의 세입 및 세출 결산을 분석한다. 분석지표는 크게 재정 건전성, 재정 효율성, 재정 책무성으로 구분하고 〈표 27〉과 같이 통합재정수지 비율, 경상적 지출 비율 등 14개 지표, 참고지표 9개, 일반현황 지표 10개 등을 활용하여 분석하였다.

〈표 27〉 2023년 지방교육재정 분석의 분석지표

구분			분석지표
분석 지표 (14개)	재정 건전성 (3개)		1. 통합재정수지 비율 2. 경상적 지출 비율 3. 관리채무 비율
	재정 효율성 (8개)	확보 및 운용 (4개)	4. 학교용지매입비 지방자치단체 부담금 전입 비율 5. 총액인건비 집행 비 6. 본예산 편성 비율 7. 공립학교 목적사업비 비율 및 증감률
		적정 집행 (4개)	8. 예산집행 비율 및 증감률 9. 개교 3~5년 학교 대비 적정 학생수용 학교수 비율 10. 중앙투자심사 승인사업의 적정집행 학교수 비율 11. 기금 운용 현황(예비)
	재정 책무성 (3개)		12. 주민참여예산 운영 실적 13. 지방교육재정 정보공개 실적 14. 사회적 약자기업 제품구매 비율

구분	분석지표
참고지표(9개)	1. 경상적 자체수입 비율 및 증감률 2. 폐교재산 활용률 3. 지방자치단체 교육투자 현황 4. 학교용지매입비 지방자치단체 부담금 전입 비율 5. 체납액 비율 6. 중기지방교육재정규모 예측도 7. 의무지출경비 비율 및 증감률 8. 민간보조경비 비율 및 증감률 9. 주요 정책 투자 비율 및 증감률
일반현황(10개)	1. 세입·세출 예·결산 현황 2. 실질수지 비율 3. 기금 조성 현황 4. 교원인건비 비율 5. 시설비 비율 6. 사립학교 법인 법정부담금 부담 현황 7. 지방세(법정) 분기별 전입 비율 8. 업무추진비 집행 비율 9. 행정운영경비 비율 및 증감률 10. 민간위탁금 비율 및 증감률

출처: 한국교육개발원(2023: 3)에서 인용

지방교육재정 분석에서 주민참여예산 운영 실적, 지방교육재정 정보공개 실적, 사회적 약자기업 제품구매 비율 등과 같은 재정 책무성 지표를 활용해 왔지만, 교육 책무성 제고 측면에서 교육청의 교육성과와 지방교육재정을 연계한 성과평가는 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 현행 법령 상에서 교육성과가 우수한 교육청에 대한 재정지원은 크게 두 가지로 구분된다. 첫째, 「지방교육재정교부금법 시행령」제3조에 따라 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 가능하다. 해당 조항은 「초·중등교육법」 제9조제2항에 따른 교육청 평가에서 우수한 성과를 보인 교육청과 「지방재정법」제55조제1하에 따른 지방교육재정 분석에서 우수한 성과를 거둔 교육청에 인센티브 제공이 가능하다고 규정하였다. 둘째, 2023년 12월 31일에 일부 개정된 「지방교육재정교부금법」 제5조의3은 특별교부금 교부에 관한 특례 조항으로 「지방재정법」 제58조에 따라 지방교육행정 및 지방교육재정의 운용실적이 우수한 지방자치단체에 대한 재정지원이 가능하다고 명시하였다. 이에 따라 특별교부금 교부 대상 국가시책사업의 평가에서 디지털 기반 교육혁신 또는 방과후 교육 활성화 성과가 우수한 지방자치단체를 대상으로 재정지원이 가능하다. 디지털 기반 교육혁신과 방과후 교육 활성화 등 일부 사업의 성과를 연계한 평가가 이루어질 것으로 기대되지만, 지방교육재정 교부금 전반에 걸쳐 성과와 연계한 평가는 이루어지지 못하고 있다.

IV. 초·중등교육재정의 교육재정 변화 방향성

이제까지 초·중등교육재정 제도 및 정책 현황 및 이를 둘러싼 쟁점과 과제를 살펴보았다. 최근 학생수의 급격한 감소 추이에도 불구하고 초·중등교육재정에 대한 급격한 규모의 증가와 이·불용액의 규모, 시·도교육청 각종 기금 적립 규모의 증가, OECD 국제비교 초·중등교육투자에 대한 상대적 우위 등 데이터 상으로 초·중등교육재정의 과잉투자에 대한 우려는 사실로 보여진다. 오랜 기간 초·중등교육재정의 확보의 근간이 되어온 지방교육재정교부금 개편 논의는 진행 중이며 일부 개편(고등평생교육지원특별회계 설치에 따른 교육세교부금 일부 축소)이 추진되고 있다. 2025년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침(기획재정부, 2024.3)에 따르면 ‘(재원간 칸막이 해소) 인구구조 변화 등을 고려한 부분간 투자 불균형 개선, 중앙·지방간 역할분담에 따른 보조율 합리화’를 재정운용 혁신 방향에 포함하고 있으며, 기획재정부 ‘예산안 편성 관련 사전 브리핑’에서 인구구조 변화에 따라 지방교육재정교부금 편성도 변화가 필요하다고 밝혔다¹⁰⁾. 인구절벽시대 학생수 급감은 앞으로 지속될 변하지 않는 사실이고, 국가재정운용 계획상의 재정규모는 증가하여 내국세 연동되어 있는 지방교육재정재정교부금은 늘어날 것으로 전망하고 있어(기획재정부, 2023; 국회예산정책처, 2023) 지방교육재정 개편 요구는 더 강해질 것이다. 다만, 앞서 살펴본 초·중등교육재정의 쟁점과 과제에서와 같이 교육재정 확보의 측면에서 적정성 논의, 불안정한 예측, 대규모 국가정책사업 재원 규모 예측 및 확보 방안의 부재를 더 세밀하게 살펴볼 필요가 있다. <표 28>는 앞서 살펴본 초·중등교육재정 제도의 주요 쟁점을 요약한 것이다.

<표 28> 현재 초·중등교육재정 제도의 주요쟁점

구분	쟁점	
교육재정 확보	확보의 적정성	- 현재 교육재정 규모의 적정성에 관한 논쟁
	재정 예측 불안정성	- 본예산 대비 최종예산의 변동 폭 증가 - 교육재정 규모의 등락으로 확보의 불안정성 증가
	대규모 국가정책 사업 재원 확보	- 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육혁신 등의 대규모 예산을 수반하는 국가정책사업의 소요재원 규모 예측 및 확보 방안의 불확실성
교육재정 배분	재정배분 방식의 투명성과 객관성	- 교육재정 배분(기준재정수요산정)의 임의 기준(적용률, 단가) 적용으로 불투명성 우려 - 수요 기반 배분방식이 아닌 양입제출에 따른 교육재정 배분 방식
교육재정 운용 및 집행	재정집행의 효율성	- 대규모 이·불용액으로 효율성 저해 - 과도한 추경 규모에 따른 교육재정 집행의 비효율성(이·불용액 증가) 증대
	재정운용의 자율성	- 경직성 경비의 비중은 크고 유보재원이 없는 구조에서는 재정 운용의 자율성 저해
교육재정 평가	집행의 책무성	- 교육재정 집행에 대한 책무성 기제 부족 - 교육재정 투자로 인한 성과 평가의 어려움으로 재정투자의 기대-성과 불일치 우려

10) 데일리안(2024.03.26.), ‘지리멸렬 교육교부금 논란 …내년 종지부 찍을지 관건’ <https://www.dailian.co.kr/news/view/1343666>(2024.04.05.인출)

교육재정 정책은 성공적인 학교교육을 위한 자원 활용과 밀접하게 관련한 핵심 기제이며, 이를 통해 한정된 자원을 최대한 활용하여 필요한 곳에 교육비를 지원하고, 교육적 관점에서 교육재정의 효율성과 형평성 모두를 고려하여 교육목표를 달성하도록 지원하며, 변화하는 수요에 대응하도록 지원한다는 점에서 중요한 의미를 지닌다(OECD, 2017:31-42). 이런 이유에서 교육재정 정책은 확보, 배분, 지출·운용, 평가 등 전반적 과정에서 교육목표나 우선순위와 연계해서 잘 설계될 필요가 있다. 현재에도 중앙정부가 국가재정운용계획을 수립하고 시·도교육청도 중기지방교육재정계획을 수립하고 있으나 계획상에 예시되어 있는 규모에 맞춰 계획하기 때문에 중장기 지방교육재정계획에 교육목표와 연계한 계획-배분-운용-성과관리와 한정된 재정규모를 고려한 우선순위를 충분히 반영하고 있다고 보기는 어렵다. 다행히도 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제11조, 제10조제1항제1호와 동법 시행령 제6조제2항제3호에 따라 10년마다 국가교육발전계획을 수립해야 하며, 국가교육발전계획에는 1) 국가교육발전계획의 기본목표 및 추진방안, 2) 기간별·분야별(유아교육, 초·중등교육, 고등교육, 직업교육 및 평생교육에 관한 사항을 포함) 주요 추진과제와 추진 방법, 3) 국가교육발전을 위한 재원의 규모 및 확보 방안 등을 포함하여야 한다고 규정하고 있다. 국가교육발전계획 수립과 관련해서 재원 규모와 확보 방안을 강조하면서 국가교육발전계획의 기본목표와 추진방향, 교육비전, 중장기 정책 방향 등을 모두 포함하도록 규정하고 있어 향후 교육목표 및 정책방향과 연계한 교육재정 운용이라는 발전적 모습이 기대된다.

앞서 살펴본 초·중등교육재정 제도 및 정책의 주요 쟁점을 중심으로 앞으로 초·중등교육재정 제도 및 정책의 개선 방향을 제시하는 것으로 원고를 마무리 하고자 한다.

첫째, ‘교육이 투자인 동시에 복지’라는 관점에서 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육, 그린스마트미래학교 등과 같은 주요 현안들을 해결하는 데 필요한 재원을 안정적으로 확보할 필요가 있다. 이를 위해 정부는 초·중등교육의 목적과 가치를 고려해서 교육정책의 우선순위를 분명히 할 필요가 있다. 그간 우리나라 초·중등 교육재정 정책은 학교교육을 위한 재원을 안정적으로 확보하는 데 집중해 왔다. 학생의 우수한 학업성취 수준, 우수한 교원, 양질의 학교 교육, 노동시장에서의 생산성 증대, 성숙한 민주주의와 민주시민 양성 등과 같은 학교교육의 긍정적 성과는 안정적인 교육 투자가 있었기에 가능했다. 최근 학령인구의 감소라는 인구구조 변화 속에서 초중등교육에 대한 과잉투자가 이루어지고 있다며 지방교육재정교부금 제도를 개편해야 한다는 일부 주장이 있었지만, 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육, 그린스마트미래학교 등과 같은 산적한 과제들을 고려해 볼 때 적절치 않은 주장이다. 4차 산업혁명 시대에 새로운 성장동력과 지속가능한 발전을 위해 첨단미래산업을 선도하는 사회 전반의 혁신이 중요해짐에 따라 이에 걸맞는 인재를 양성하는 데 적합한 교육 체제로 나아갈 수 있도록 과감한 혁신이 요구된다. 이를 위해서는 교육 투자의 양(quantity)과 질(qaulity)의 독립성을 전제하여 20세기 교육의 단위비용에 현재의 급감한 학령인구를 적용해서 교육재정의 규모가 줄이고 잉여재원을 다른 영역에 투자해야 한다는 관점에서 벗어날 필요가 있다. 오히려 교육투자의 양과 질의 상충적 관계(trade-off)를 고려해서 학령인구 수가 감소한 상황을 전략적으로 활용하여 세계를 선도하는 K-교육을 실현할 수 있도록 교육투자의 질을 제고하는 기회로 삼아야 한다. 국회미래연구원의 ‘대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선’은 지난 60여년 간의 대한민국 성장의 엔진은 인적자본이었는데, 우리나라의 성장률 하락이 잘못된 인적자본 투자에 기인한다고 지적

하였다(김세직, 김현곤, 2022:8 재인용). 미래 대한민국의 성장은 대한민국의 미래를 주도해 나갈 현재의 유·초·중등교육 단계의 학생에 대한 투자에 달려 있다는 것이다. 교육재정 정책은 경제적 관점에서 배분의 효율성을 제고하는 것보다도 핵심역량을 갖춘 인재를 양성하기 위한 인적자원에 대한 투자이며 동시에 인간의 존엄성을 보장하는 복지라는 관점에서 그 방향성이 설계되어야 한다. 학령인구감소가 값싼 교육으로 퇴보하는 계기가 되어서는 안될 것이다.

둘째, 교육재정 배분 방안을 정교화하여 교육현장의 수요를 적절히 반영할 필요가 있다. 교육재정의 확보만큼이나 이를 배분하는 전략 또한 매우 중요하다. 현황 및 쟁점 부분에서 살펴본 바와 같이 현재의 초·중등교육재정의 배분은 교육 수요에 기반한 배분 방식을 활용하기 보다는 양입제출의 원리에 따라 확보된 재원을 공평하게 배분하는 데 집중해 왔다. 그렇다보니 최근 급격한 세수의 증가로 지방교육재정교부금이 일시적으로 늘었을 때 교육 수요를 바탕으로 증가한 재원의 용처를 설명하는 데 어려움이 있었다. 지방교육재정교부금 제도 시행 후 내국세의 일정률과 교육세 일부로 확보된 재원을 교육정책의 우선순위와 교육현장의 수요와 연계하려는 노력은 상대적으로 소홀하였다. 지방교육재정교부금 교부시 활용되는 기준재정수요 산정 방식을 시대 변화에 맞춰 개선하려는 노력을 지속해 왔지만 이 역시도 확보된 재원을 배분하는 데 초점을 두고 이루어졌다. 교육재정 배분 과정에서 교육현장의 수요를 적절히 반영하기 위해서는 기준재정수요 산정 방식에 변화가 필요하다. 교부금의 성격에 부합하도록 교육재정 배분의 형평성을 제고하면서도 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육, 그린스마트미래학교 등과 같은 교육 수요를 적절하게 반영하는 방식으로 기준재정수요 산정 방식을 개선할 필요가 있다. 이선희 외(2023: 123-124)의 연구는 기존의 기준재정수요 산정 방식을 개편하여 기초수요, 미래기초수요, 보정수요, 자체노력수요 등으로 산정 방식을 설계할 것을 제안한 바 있다. 첫째, 기초수요는 인건비, 학교교육운영지원비, 교육행정부와 같이 모든 시·도교육청이 유·초·중등교육 서비스를 제공하는 데 공통적으로 필요로 하는 수요로 동일한 대상을 동일하게 채우는 수평적 형평성을 보장한다. 둘째, 미래기초수요는 유보통합, 늘봄학교, 디지털교육과 같이 모든 교육청을 대상으로 현재의 교육체제를 혁신하는 데 필요한 교육정책 수요를 의미한다. 셋째, 보정수요는 농산어촌 지역의 교육균형발전, 소규모학교 밀집 지역 지원, 과밀학교의 교육여건 개선 등 기초수요로 포착하기 어려우나 행·재정 상의 지원이 필요할 경우 이를 가산하는 수요로 다른 대상을 다르게 채우는 수직적 형평성을 보장하는 장치라고 볼 수 있다. 넷째, 자체노력 수요는 시도교육청의 재정건전성과 세출효율화를 촉진·유도하기 위한 항목으로 평가 결과에 따라 인센티브와 패널티를 적용하는 데 활용하는 수요이다. 이런 접근 방식은 교육재정 배분 과정에서 교육현장의 수요를 실질적으로 반영하는 방안이 될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

또한, 현재 기준재정수요 산정 과정에서 활용되는 표준교육비 연구를 정교화하고 법적 위상을 부여하여 교육현장의 수요를 교육재정 배분 과정에 적극 반영할 수 있는 여건을 마련할 필요가 있다. 표준교육비 연구를 통해 교육과정 운영에 소요되는 경비를 산정하고 이를 지방교육재정교부금 기준재정수요 산정에 반영하였으나 법적으로 정해져 있는 사항이 아닐 뿐 아니라 표준적인 교육조건을 상정한 상황에서 산출한 수요라는 점에서 초·중등교육을 위한 실질적인 총 수요라고 보기는 어렵다. 이를 개선하기 위해 국가교육위원회가 수립하는 중장기국가교육발전계획에서 국가교육발전을 위한 재원의 규모를 예측하는

방안의 하나로 기존 표준교육비 연구를 확대하여 주기적인 표준교육비 산정 및 개선 방안 연구를 진행하고 그 결과를 교육재정 배분 방식에 반영하도록 하는 법령 사항을 제도화할 필요가 있다.

셋째, 안정적으로 확보된 재원을 바탕으로 계획적 교육재정 운용이 가능하도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 최근 지방교육재정의 잉여과 이·불용액의 증가는 재정 예측이 불안정하였기 때문에 나타난 현상이다. 초·중등교육재정의 경우 만여개의 학교교육을 위한 예산인데 당초 계획을 연도 중에 수정해야 하는 상황이, 그것도 급격한 증가와 감소를 반복되고 있다는 것은 매우 우려할 만한 일이다. 교육재정 운용에 있어서 안정성과 예측가능성을 높일 필요가 있다. 이를 위해서 이선희 외(2023) 연구에서 제안된 교부금 안정성 보정 장치로서 현재의 교부율 보정조항을 개정하여 활용하는 방안과 보수교부금 신설 방안 등을 검토해 볼 필요가 있다. 우선 교부율 보정 조항을 개정하는 방안은 내국세의 과도한 증가로 내국세 교부금이 일정수준(원칙적으로 국회 입법과정에서 정하여야 하나, 예컨대 최근 3년간 교부금 증가율 평균의 1.5배로 할 수 있음) 이상 늘어날 경우 초과분은 교부하지 않고, 내국세의 과소한 증가나 감소로 교부금이 적게 늘거나 감소하여 일정수준(예컨대, 당해연도 내국세 교부금 예산액에서 전년도 내국세 교부금 예산액을 뺀 예산액이 인건비 증가분에 미달할 경우)에 미달할 경우 그 차액을 추가 교부하는 방안이다. 다음으로, 보수교부금 신설 방안은 최근 학생 수 감소에도 불구하고 내국세 교부금의 급격한 증가가 교육재정의 비효율을 유발하는 원인이라는 지적에 대한 대응 방안 중 하나로 보수교부금을 신설하고 내국세 교부율을 하향 조정하는 방안을 의미한다. 이 방식은 내국세 변동에 따른 교부금 변동분을 축소할 수 있다는 이점이 있다.

넷째, 성과 관리 측면에서 데이터기반행정(data-driven administration)과 연계한 증거기반의 교육재정 평가가 내실 있게 이루어질 필요가 있다. 현재 진행 중인 지방교육재정 분석과 함께 교육성과와 연계한 교육재정의 효과성 평가가 함께 이루어질 필요가 있다. 초·중등교육을 위한 지방교육재정교부금은 지속적으로 확대되었음에도 불구하고 사교육비증가율은 높아지고, 학업성취도는 낮아지는 등 재정투입과 재정운용의 성과 간의 불일치 문제는 개선이 필요한 과제이다. 예산 편성 및 집행과 관련하여 현상유지 관성을 깨고 보다 실효성 있는 재정성적을 보여주기 위해서는 초·중등교육의 직접적 성과와 교육재정을 연계한 평가와 환류가 체계적으로 이루어질 필요가 있다. 성과관리 측면에서 증거에 기반한 정책평가를 활성화 하기 위해서는 성과와 연계한 재정 평가와 함께 평가 결과를 환류하기 위한 노력이 필요하다. 이와 관련해서 사교육비, 기초학력미달학생 비율 등 직접적 성과 지표를 활용하여 정책평가분석(Policy evaluation analysis), 비용-효과 분석, 비용-편익 분석 등을 실시하고 그 결과를 환류하는 노력이 필요하다. 특히, 2020년 6월 9일에 제정된 「데이터기반행정법」에 따라 데이터를 수집 및 분석하여 정책 수립과 제반 의사결정에 활용함으로써 객관적이고 과학적으로 수행하기 위한 노력이 요구되는 상황에서 교육재정, 교육성과 등에 관한 데이터를 활용해서 교육성과와 연계한 교육재정 평가를 실시하고 그 결과를 환류하는 방안을 적극 강구해 나갈 필요가 있다.

참고문헌

- 감사원(2023). 감사보고서: 지방교육재정교부금 제도 운영실태
- 곽민욱(2023). 윤석열 정부 지방교육재정 위기의 실체. 국회 정책토론회 발제자료.
- 교육인적자원부(2003). 2003년 지방교육재정운용편람. 교육인적자원부.
- 국회예산정책처(2023). 2023~2032년 NABO 중기재정전망.
- 국회예산정책처(2023a). 2024년도 재정총량 분석 II
- 국회예산정책처(2023b). 2022회계연도 결산 위원회별 분석(교육위원회·문화체육관광위원회).
- 기획재정부(2023). 2023-2028 국가재정운용계획.
- 기획재정부(2024.3.). 2025년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침 주요내용.
- 김세직(2021). 모방과 창조. 브라이트.
- 김학수 외(2021). 2021~2025 국가재정운용계획: 학령인구 감소에 따른 교육재정 효율화.
- 김현곤(2022). 대한민국의 미래와 교육: 교육아젠다 10선. 국회미래연구원.
- 박관규(2022.11 제2호). 대한민국지방정부 연구, 지방교육재정교부금 개편의 쟁점과 교육재정의 합리화 방안. 시도지사협의회;
- 송기창(2000). 학교회계제도의 운용방향과 발전과제. 단위학교회계제도 도입을 위한 공청회 자료집. 교육부.
- 송기창(2005). 중등교원 봉급전입금과 의무교육비 국고부담의 쟁점 분석, 교육재정경제연구, 14(2), 137-166.
- 송기창(2020). 대변동 시대, 교육재정은 어떻게 대응할 것인가?, 2020년 한국교육재정경제학회 연차학술대회 자료집. pp. 1-21.
- 송기창(2021). 「지방교육재정교부금법」 50년의 쟁점과 과제, 교육법학연구, 33(3). 101-135.
- 송기창(2022). 지방교육재정 개편 요구의 쟁점과 과제, 교육재정중점연구소 특강자료
- 송기창(2022). 지방교육재정교부금 재원과 규모의 변화가 교부금제도 개편에 주는 시사점 분석, 교육재정경제연구, 31(2), 211-265.
- 송기창, 김병주, 김용남, 나민주, 남수경, 엄문영, 오범호, 우명숙, 윤홍주, 이선호(2018). 2017 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 송기창·김민희·김용남·김지하·나민주·박소영·윤홍주·이선호(2012). 2012 교육재정백서. 한국교육개발원.
- 엄문영(2023). 유보통합 재정확보 방안. 국회정책토론회 발제자료.
- 윤홍주, 하봉운(2023). 미래 교육환경개선을 위한 지방교육재정 수요 전망. 교육 & 재정 웹진, 19.
- 이선호·김민희·김병주·김용남·김지연·김효정·남수경·송기창·오범호·오병욱·우명숙·우인혜·윤홍주·이수진(2023). 2022 교육재정백서. 한국교육개발원
- 이선호·송기창·윤홍주·이호준·이영·이현국(2023b). 지방교육재정교부금 운용 개선 방안 연구. 교육부·한국교육개발원.
- 이현국(2022). 지방교육재정 분석과 지방재정분석의 비교 및 향후 과제. 2022년 지방교육재정포럼. 지방

교육재정의 효율성 제고 방안 탐색: 지방교육재정 분석 결과와 향후 개선 과제. 2022. 11. 4.
최효미, 김태우(2023). 유보통합을 위한 재원 분석 및 이관 방안. 육아정책연구소 연구보고 2023-02.
한국교육개발원(2023). 2023년 지방교육재정분석 종합보고서.
OECD(2017). The Funding of School Education: Connecting Resources and Learning, OECD
Publishing, Paris.

더퍼블릭(2024.02.13.) '尹정부, 국가장학금 대학생 80%짜기 ↑...남아도는 초중고 교육예산도 활용'
<https://www.thepublic.kr/news/articleView.html?idxno=215747>
데일리안(2024.03.26.), '지리멸렬 교육교부금 논란 ...내년 종지부 직을지 '관전' <https://www.dailian.co.kr/news/view/1343666>(2024.04.05.인출)
조선일보(2023.12.26.) '남아도는 교육예산, 연 11조 저출산 대응에 쓴다', <https://www.chosun.com/national/welfare-medical/2023/12/26/C322SBMAIBBKRLNALDEV6DKZWA/>

「지방교육재정교부금법」

「지방교육재정교부금법 시행령」

「지방교육재정교부금법 시행규칙」

「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」

「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률 시행령」

국가법령정보센터(www.law.go.kr)

2024 / 한국교육행정학회·한국교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



토론

1

미래 환경 분석에 따른 초·중등교육 변화의 방향에 대한 토론

김성기
(협성대)

김성기(협성대학교)

발표자께서는 미래사회 변화 양상으로서 산업구조의 변화와 노동시장 변화, 인구학적 구성 변화, 미래 인재상 및 역량의 변화, 미래사회 변화 전망이 학교교육에 주는 시사점을 제시하고 이에 토대를 두고 미래 초·중등교육 변화의 방향과 미래교육 시나리오를 제안하고 있다. 전반적으로 체계성 있게 변화 분석과 그에 따른 미래전망을 제시하고 있어 우리 미래 교육에 주는 시사점이 많다고 본다. 다만 몇 가지 추가적인 의견을 듣고자 한다.

1. ‘집중형’ 시나리오의 의미

발표자께서는 ‘인구감소 대비 지역별 인구추계 기반 미래학교 시나리오 구축’이라는 제하에 ‘집중형’ 시나리오를 제시하면서 “발생 가능성이 가장 높고 현재보다 나아지는 상황을 가정하지만, 보다 더 집중되는 현상에 대한 예측”이라고 하였는데 여기서 ‘집중형’이라는 용어를 사용한 이유는 “학령인구 분포는 수도권권을 중심으로 ‘집중’ 분포”될 것이라고 보기 때문인 것으로 보인다.

그러나 바로 뒤에서 학교는 ‘다양한 형태로 운영’되는 특징이 있다고 하였기 때문에 ‘집중형’이라는 용어와 호응한다고 보기 어렵다. “학령인구 분포가 지역에 따라 균형 있게 나타난다”고 하는 분산형 시나리오 명칭과는 대조를 이루는 것으로 이해되지만 세 번째 시나리오인 ‘위기형’ 시나리오도 학령인구가 수도권권을 중심으로 분포한다고 하여 집중형과의 차이를 알기 어렵고 앞의 두 시나리오와 대등한 범주용어로 보기 어렵다는 생각이 든다.

2. 적성과 소질을 고려한 교육의 실행조건

발표자께서는 ‘인구감소 대비 지역별 인구추계 기반 미래학교 시나리오 구축’이라는 제하에 ‘위기형’ 시나리오를 제시하면서 그 쟁점 중 하나로 대입제도를 획기적으로 개선하여 경쟁 위주의 교육이 아닌 적성과 소질을 고려하여 학생의 전인적 발달을 추구하는 교육이 실행되도록 지원하고, 교육 수요자와 관계자들의 인식이 전환될 수 있도록 논의해야 한다고 주장하고 있는데 이러한 ‘적성과 소질을 고려한 교육’이 가능하게끔 만드는 실행조건은 무엇인지 청해 듣고자 한다.

이미 교육기본법 제3조에서 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고 그 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다고 천명하고 있는데 이러한 교육이 제대로 실행되지 않고 있는 이유는 무엇이고, 그러한 교육이 가능하도록 하기 위해서는 어떤 조건과 지원책이 갖추어져야 하는지 해안을 듣고 싶다.

3. 추천 시스템에 의한 교육 체제

발표자께서는 미래사회 변화 양상의 하나로 산업구조 변화를 제시하고 그 중 디지털 전환 사회로 변화될 것으로 전망하면서 디지털 전환 사회의 특징 중 하나로 ‘초개인화’를 제시하고 있다. 그리고 이전의 ‘개인화’가 단순히 사용자 정보와 데이터를 통해 각 개인을 이해하고, 과거 기록이나 이력 등을 분석한 후 적절한 서비스를 추천하는 수준임을 고려한다면, ‘초개인화’는 더 지능적으로 발전된 형태의 서비스를 추구한다고 밝히고 있다. 이러한 지적은 기존의 맞춤형 교육을 고도화하는 데 많은 시사점을 준다고 생각한다.

현재의 교육을 보면 ‘개인화’도 제대로 실행되지 않고 있다고 생각한다. 개인의 능력이 천차만별인데 한 교실에 수십명을 몰아넣고 하나의 교과서로 하나의 교육과정을 같은 학년동안 똑같이 이수하도록 하는 체제인데 ‘초개인화’는 멀고도 먼 길이라는 느낌마저 든다. 개인화를 넘어 초개인화 맞춤형 교육이 가능하도록 하기 위한 선결조건이 무엇인지 고민할 필요가 있다고 본다.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



토론

2

중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향에 대한 토론

이재덕
(한국교원대)

이재덕(한국교원대학교)

교육부는 2023년 4월 23일에 “미래교육 수요를 반영한 중장기(2024~2027년) 교원수급계획”을 발표하였다. 본 자료에서 교육부는 농산어촌 등 인구감소지역의 소규모 초등학교에 학교 운영에 필요한 최소한의 교원을 배치하여 학생의 학습권을 보장하면서, 지역소멸 위기 극복도 지원할 계획이며, 신도시 등 인구유입지역에는 학교·학급 신설에 필요한 교원을 별도로 확보하여 과밀학급을 줄여나갈 수 있도록 지원할 예정이라고 밝혔다. 그리고 디지털 100만 인재 양성을 목표로 모든 학생의 디지털 역량을 강화하기 위해 초·중·고등학교에 정보교과 교원 배치를 대폭 확대하여, 정보교과 수업이 차질 없이 운영될 수 있도록 2024년부터 선제적으로 교원을 배치할 계획이라고 했다. 또한, 국가교육책임제 강화를 위해 학습격차가 발생하는 초등학교 1~2학년을 대상으로 학습지원 담당교원을 추가 배치하여, 학생 맞춤형으로 기초학력 향상을 지원할 계획도 밝혔다.

여러 가지 정책 변수를 새롭게 투입했음에도 불구하고 2023년도에 공시한 신규채용 교원 수는 2020년도보다 대폭 증가되지는 않은 것으로 나타났다. 이는 통계청에서 공시한 예상 학령인구가 더욱 가파르게 감소하기 때문으로 해석된다.

앞서 발표한 “중장기 초·중등 교원수급모델 수립의 방향”의 연구 목적은 학생수가 이렇게 줄어들고 있지만 우리는 왜 교원 수를 줄이지 말아야 하는지를 논리적으로 설명하기 위한 것이라고 생각한다. 발표 자료에서는 “인구통계학적 변화 요소와 교육정책적 변화 및 요구를 다각적으로 고려한 새로운 방향”으로 교원수급 계획을 세워야 한다고 제안하고 있다. “교육정책적 변화 및 요구”를 다각적으로 탐색해서 그러한 정책변수가 교원수급모델에 꼭 들어가야 한다는 점을 부각시킬 필요가 있다.

1. 교원수급모델에서 고려되어야 할 정책 변수

발표문에서는 다양한 정책 변수가 들어가 있다. 왜 이러한 정책 변수가 교원수급모델에서 고려되어야 하는가? 특정 정책 변수가 모델에 포함되어야 하는 이유가 설명될 필요가 있다.

첫째, 비교과 변수는 왜 교원수급모델에서 고려되어야 하는가?

교육부가 국민의힘 이태규 의원에 제출한 자료에 따르면, 학교폭력 발생 건수는 전면등교 이후 1학기 만에 1만 7,695건에 달해 전년도 2만 1,928건 대비, 80.7%에 달하고 있는 것으로 나타났다(에듀프레스, 2022.10.04.). 그리고 위기학생의 경우 건강보험심사평가원에 따르면 COVID-19로 인해 10대 청소년의

공황장애, 우울증 등 정신건강 질병으로 진단받은 수가 폭증하였고, 보건복지위원회가 여성가족부 조사 결과를 제출받아 확인한 결과, ‘청소년 1388 상담 건 수’에 따르면 2021년 8월까지 ‘정신건강’ 항목의 상담 건수는 14만 1,464건으로 월 평균 1만 7,683건이었다(최희연, 2022). 2021년 학업중단학생은 4만 2755명으로, 2020년 3만2027명보다 증가하였으며, 전체 초·중·고등학생 수 대비 학업중단율은 2020년 0.59%에서 2021년 0.8%로 증가하였다(한국교육신문, 2022.09.28.).

이러한 과중하고 복잡한 업무를 처리하기 위해서는 모든 학교에 전문상담교사를 배치할 필요가 있다. 현재 제도하에서는 전문상담교사 같은 비교과 교사들의 정원은 별도로 책정되지 않고 교육부에서 교과교사 정원과 합해서 시도교육청에 배정하도록 되어 있다. 즉, 시도교육청에서 전문상담교사를 늘리려면 교과교사를 줄여야 하는 상황이 발생하는 것이다. 비교과교사 정원을 교과교사와 분리해서 산정할 필요가 있다.

둘째, 기초학력보장 변수는 왜 교원수급모델에서 고려되어야 하는가?

국제 학업성취도 평가인 PISA 2018 결과, 우리나라 만 15세 학생의 읽기 영역의 평균 점수가 2006년 이래 지속적으로 하락하는 추세이고, 최근 3년간 국가수준 학업성취도 평가 결과에서 중학교 국어·수학·기초학력 미달비율이 증가하고 있는 것으로 나타났으며, COVID-19로 인하여 기초학력 부진 학생이 증가하였다. 교육부는 공교육 경쟁력을 높이기 위해 초3·중1을 ‘책임교육학년’으로 지정해 맞춤 학습을 집중 지원하고 디지털 기반으로 학교 교실수업을 혁신한다고 밝히며, 학력 진단을 강화하고 진단 결과를 토대로 맞춤 학습을 집중 지원함으로써 학생들의 기초학력을 보장하고자 계획하고 있다.

초등학교 저학년 교육에 있어 학생들의 기초학력을 보장하는 정책을 시행하는 것은 교육의 출발선 평등이라는 점에서 중요하게 다뤄져야 한다.

셋째, 고교학점제 변수는 왜 교원수급모델에서 고려되어야 하는가?

김현미 외(2020: 95)의 연구에 의하면 2년 차 연구학교의 경우 연구학교 이전에는 30.2과목이었던 것이 연구학교 운영 첫해에 38.3과목으로 27%가 증가하였고, 연구학교 운영 두 번째 해에는 40.6과목으로 34.0%가 증가한 것으로 나타났다. 위와 같이 선택과목 수가 증가함에 따라 교원 1인당 담당 과목 수의 변화가 평균 0.5과목으로 나타났다. 교원 1인당 담당 과목 수 증가는 필연적으로 수업 준비시간이 증가하게 되는데, 주당 평균 3.69시간 증가하는 것으로 나타났다(이재덕 외, 2018: 62).

이러한 변화를 볼 때 고교학점제 변수는 교원수급모델에서 매우 중요한 변수가 된다. 교원이 추가로 배치되지 않으면 고교학점제가 추구하는 교육과정을 운영할 수 없게 된다. 학생의 과목 개설 요구를 받아들이고 학생별로 교육과정을 구성하며, 미도달이 나오지 않도록 책임지도를 하고 미도달시 재이수를 하게하는 변화에 적응하기 위해서는 현장 교사들의 주당수업시수를 대폭 줄여주어야 한다.

넷째, 한국어학급배치 변수는 왜 교원수급모델에서 고려되어야 하는가? 한국교육개발원 교육통계서비스에 따르면 지난 10년간 다문화학생 수는 연평균 13.6% 증가하였다. 전체 학생수 대비 다문화 학생 수의 비중도 2012년 약 0.7%에서 2022년 약 3.19%로 증가하였다. 이재덕 외(2023)의 연구에서 시도교육청 내부 자료를 분석한 결과 2022년 기준 최근 한국어학급 증감율은 초등학교 및 중학교가 0.002로 나

타났다.

한국어 학급은 다문화 학생을 대상으로 별도의 학급을 구성하고 정규학급과 똑같이 교육과정을 운영하고 있다. 별도의 학급을 구성했기 때문에 당연히 교원을 추가로 배치할 필요가 있다. 현재까지 교원수급 모델에 이 부분이 반영되지 않고 있어서 시급히 모델에 반영할 필요가 있다.

2. 교원 정원 배정 개선 방안¹¹⁾

교원 정원 배정에 관한 법적·제도적·재정적 측면의 개선과 교원수급모델의 개선이 신속하게 이루어질 필요가 있다.

교원 정원 배정 절차의 문제점은 중앙정부의 하향식 정원 배정, 교원 정원 배정과 관련된 세부 정보 및 절차의 비공개 등이 있고, 교원수급모델의 문제점은 실제 교육현장 수요가 반영되기 어려운 산식 구조, 지역별 여건 및 학교 설립목적별 특성을 고려하지 않는 정원 산출 방식, 산식에 따른 특정 시·도교육청의 유·불리 발생, 교원 정원 산출 기준 시점과 배정 시점의 괴리 등이 있다.

교원 정원 배정 과정에서 소규모 학교의 증가 현황, 지역 내 학교 특성의 다양성, 과밀학교·과밀학급 현황, 교육청별로 추진하는 시책사업, 다문화학생의 증가에 따른 교육적 수요 등을 고려해야 한다.

교원 정원 배정에 관한 법적·제도적 측면에서 1) 교육 여건 격차 최소화를 위한 ‘학급당 적정 학생 수 및 학급 수’ 기준의 교원 정원 법제화, 2) 비교과담당 교원에 대한 교원 정원의 별도 기준 마련, 3) 교원 정원 시책 수립에 관한 교육부장관의 국회 보고 의무화, 4) ‘교사 1인당 학생 수’ 기준이 아닌 ‘교육여건’을 고려한 ‘학급당 학생 수’ 지표 설정, 5) 교원수급에 관한 국가교육위원회의 논의 및 ‘학급당 적정 학생 수’ 기준 마련, 6) ‘교원최소정원제’ 혹은 ‘교육최소기본정원제(학교당 교원기초정원제)’ 도입을 통한 기본적인 교육활동 보장, 7) 교육부의 시·도교육청별 교원 배정기준 및 결과 공개 의무화와 이의신청제도 마련 등의 개선이 필요하다.

교원 정원 배정에 관한 재정적 측면에서 1) 총액인건비를 활용한 시·도교육청 차원의 자율적 채용권한 부여, 2) 시·도교육청 자체 확보 예산을 통한 ‘한시적 정원 외’ 활용에 대한 자율권 부여, 3) 봉급·보수교부금의 분리를 통한 교원 인건비의 안정적 확보 등의 개선이 필요하다.

교원수급모델 개선을 위해 1) 지역적 교육현안 및 미래교육수요의 반영, 2) 비교과교사 필수배치정원 산정 및 교과교사 정원의 별도 산정 등을 추진할 필요가 있다.

이상의 개선 방안을 실현하기 위해 「초·중등교육법」 개정안, ‘지방교육행정기관 및 공립의 각급 학교에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정 및 시행규칙’을 개정할 필요가 있다.

11) 2절 내용은 이재덕 외(2023)의 내용을 활용하여 작성함

참고문헌

- 교육부(2023). 미래교육 수요를 반영한 중장기(2024~2027) 교원수급계획 발표. 교육부 보도자료 (2023.04.24.).
- 김현미, 이주연, 이수정, 김태환, 이상아, 김기철(2020). 고교학점제 연구학교 운영 현황 분석. 한국교육과정평가원.
- 이재덕, 최수진, 오요섭, 남수경, 이길재(2018). 고교학점제 운영에 따른 필요 교원 규모 추산 연구. 한국교육개발원.
- 이재덕, 이길재, 신철균, 박태양(2023). 미래지향적 교원수급모델 개발 정책연구. 전국시도교육감협의회.
- 최희연(2022). 정책흐름모형을 적용한 위기청소년 지원정책의 변동연구. 전북대학교 석사학위논문.
- 에듀프레스(2022.10.04.). 학교폭력 확연한 증가세... 초·중 늘고 고교는 감소.
(<http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=9586>에서 2023.10.01.인출).
- 한국교육신문(2022.09.28.). [2022국감] 학업중단 학생 1년 만에 33.5% 급증.
(<https://www.hangyo.com/news/article.html?no=97227>에서 2023.10.01.인출).

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



토론
3

미래 디지털 교육 환경 전환을 위한 전략적 접근:
변화를 주도하는 주체로서 교원의 역할을 중심으로

계보경
(KERIS)

미래 디지털 교육 환경 전환을 위한 전략적 접근: 변화를 주도하는 주체로서 교원의 역할을 중심으로

계보경(한국교육학술정보원)

디지털 기술은 우리가 살고 일하며 배우는 방식을 끊임없이 변화시키고 있으며, 교육에 있어서도 기술의 활용은 이제 불가피한 상수로 자리 잡고 있다. 미래교육을 위한 중장기 디지털 학습여건 개선의 방향에 대한 발표문은 디지털 기술을 활용해 학생들에게 맞춤형 교육을 제공하고, 교육의 질적 향상을 가져오게 하는 디지털 학습 유관 정책과 추진현황을 분석하고 성공적 실행을 위한 제언을 담고 있다. 여러 유관 정책 중에서도 AI 디지털교과서 도입은 서책 기반의 엄격한 검인정 시스템하에 관리되어 온 교과서 체제에 있어 단순히 교과서 형식의 변화를 넘어서 수업방식과 평가의 변화, 교사와 학생의 역할 변화를 의미하며, 나아가 이를 둘러싼 전반적인 학습 생태계의 변화를 수반하고 있다는 점에서 디지털 전환을 촉진하는 트리거가 될 것이다.

발표자가 제안한 AI 디지털교과서 개발 및 보급 과정의 질관리 체계 도입, AI 디지털교과서 활용 전문성 신장 및 전문인력 활용 체계 구축, AI 디지털교과서 도입을 위한 학교 단위 협의체를 통한 학교 문화 개선 지원은 이러한 정책의 성공을 가져오기 위한 핵심적이고 구체적인 실행전략으로 사료된다. 본 고에서는 앞선 논의에 더해 학교 교육의 패러다임을 전환시키는 주역으로서 교육주체의 역할에 대해 첨언하고자 한다.

1. 들어가며¹²⁾

첨단 기술의 발전과 이러한 기술의 발전으로 말미암은 교육의 디지털 전환은 학교교육의 오랜 소망인 맞춤형 교육의 실현 가능성을 제고하며, 교육의 질적 향상을 가져올 것이라는 기대감을 높이고 있지만, 기술에 대한 주목에 앞서 무엇보다 주목받아야 할 주체는 학교 교육의 패러다임을 전환시키는 주역으로서 교사이다.

교사와 의사의 역할은 매우 다른 것처럼 보이지만, 책임과 사회에 미치는 영향 측면에서 상당부분 유사성을 가지고 있다. 교사는 학생을 교육하고, 개별학생이 자신의 인생을 잘 영위하는데 필요한 지식·기술·태도를 개발하도록 돕는 책무를 가지고 있다. 이를 위해 교사는 수업을 계획·실행하고, 학생의 학습을 평가하고, 학생이 목표를 달성할 수 있도록 피드백과 지원을 제공한다. 더불어 긍정적인 학습환경을 조성하여 사회적·정서적 발달을 촉진하는 중요한 역할을 한다. 반면 의사는 질병의 진단과 치료는 물론 건강증진과 예방을 담당하고 있다. 의사는 환자를 검사하고, 진단·테스트를 실시해 해석하며, 치료계획을 개발

12) 본고는 계보경(2023). 교사와 AI 튜터, 적일까? 동지일까?. 새교육, 820. 24-27.를 바탕으로 작성되었음

하고 실행한다. 또한 환자와 그 가족에게 질병을 관리하고 건강을 유지하기 위한 방법을 제시하며, 상담을 제공한다. 언뜻 보면 매우 다른 목적의 책임과 역할을 하고 있는 것 같지만, 교사와 의사는 사람들의 삶을 개선하는데 중요한 역할을 한다는 점에서 막중한 사회적 사명을 공유하고 있다. 교사의 교육과정 설계·운영단계와 의사의 진단 프로세스를 살펴보자.

교사의 교육과정 설계 및 운영은 일반적으로 다음과 같다.

- 계획: 교사는 교육과정에 따른 수업을 계획하고 설계한다.
- 수업: 교사는 강의·토론·실습과 같은 다양한 방법을 활용하여 수업을 실시한다.
- 평가: 교사는 퀴즈·시험·관찰과 같은 다양한 방법을 통해 학생의 학습을 평가하고 과제를 부과한다.
- 수업결과 환류: 교사는 수업효과를 평가하고, 피드백을 수집하고, 필요에 따라 조정한다.

마찬가지로 의사의 진단 프로세스는 일반적으로 다음과 같다.

- 문진: 의사는 환자의 증상, 과거 병력 및 약물에 대한 정보가 포함된 환자의 병력을 청취한다.
- 검사: 의사는 환자상태를 이해하는데 도움이 되도록 신체검사, 혈액검사, 영상검사와 같은 검사를 실시한다.
- 치료: 병력 청취와 신체검사 및 실험실 검사 중에 수집된 정보를 기반으로 의사는 진단을 내리고, 약과 주사 처방 같은 치료를 한다.
- 후속 처방: 환자의 증상 추이를 다양한 방식으로 모니터링해서 필요에 따라 조정한다.

요약하면 교육 과정과 치료 과정은 둘 다 필요를 이해하고, 목표를 설정한 후 해결하기 위한 체계적인 접근방식(정보수집·분석·계획수립·수업·진료의 실행·처방·결과 분석 등)을 포함한다는 점에서 유사하다. 이 과정에서 눈에 띄게 다른 점은 의사는 문진과 과학적 검사를 통해 환자의 상태를 진단하고 그 결과를 바탕으로 치료의 전문성을 더해 1:1 처방을 내리지만, 교사는 진단 결과의 도움 없이 20~30명의 학생을 마주하고 교육적 처방을 내린다는 점이다.

2. 기술의 역할

AI 기술은 전통적인 교실 환경에서 어려움을 겪는 학생들이 어려움을 극복할 수 있도록 맞춤형 교육을 제공하는데 유용하게 활용될 수 있다. 또한 학습장애가 있는 학생들도 다수가 함께 학습하는 교실수업에서 핸디캡을 극복할 수 있도록 지원할 수도 있다. 교실에서 AI 기반 교육 프로그램이 지원할 수 있는 일의 예는 다음과 같다.

• 학습 진단

다양한 방식의 형성평가 결과와 참여도 등 학생 데이터를 분석하여 학생들이 어려움을 겪고 있는 영

역을 식별하고 교사가 필요한 지원을 하도록 도울 수 있다. 이를 통해 모든 학생이 배경·능력 또는 사전 지식과 관계없이 도움받을 있다.

- 적시 피드백 및 지원

학생들에게 작업에 대한 즉각적인 피드백을 제공하고, 학습내용을 더 잘 이해하는 데 도움이 되는 추가적인 자료를 제공할 수 있다. 이를 통해 학생 이해도를 높이고 교사의 업무량을 줄일 수 있다.

- 개인화된 학습 콘텐츠 제공과 지원

학생 수준과 환경에 따라 학습콘텐츠의 전달방식을 조정할 수 있으며, 학습내용을 더 잘 이해할 수 있도록 개인화된 학습 콘텐츠와 지원을 제공한다. 이를 통해 학습을 동기화하고 학습효과를 증진시킨다.

- 업무 효율화

AI는 과제 채점 및 피드백 제공과 같은 반복적이고 시간 소모적인 작업을 자동화하여 교사가 교육 및 학생과의 관계 구축에 집중할 수 있도록 돕는다.

보다 구체적으로 AI 기반 교육 프로그램은 자연어 처리 및 기계학습 알고리즘을 사용하여 학생의 질문(쿼리)을 이해하고 맞춤화하여 정확한 응답을 제공할 수 있다. 또한 학생의 진행 상황과 활동을 실시간으로 모니터링할 수 있어 교사가 적시에 개입할 수 있도록 돕는다. 개별화된 학습지원 외에도 과제 채점 및 피드백 제공과 같은 반복적이고 시간 소모적인 작업을 자동화하여 교사 업무량을 줄일 수 있다. 자동 작문평가 및 교정 서비스, 챗봇을 통한 자동답변 시스템과 같은 것들이 그 예이다.

그러나 이러한 AI의 변별되는 장점에도 불구하고, 결론적으로 AI는 학교교육에서 교사가 채워온 본질적 역할을 대체할 수 없다. AI가 학생들의 수준을 측정하고, 부족한 부분을 진단하며, 필요한 안내와 인지적 학습을 제공하는 유용한 도움을 제공할 수는 있지만, 학생들에 대한 통찰·공감·유대 등과 같이 교사만이 할 수 있는 교수 전문성은 복제할 수 없기 때문이다. 이는 교사와 의사의 공통적인 특성에 관한 논의에서 의사가 엑스레이·혈액검사처럼 기술 발전에 힘입은 검사 장비들을 통해 환자 진단에 필요한 기본적인 정보를 얻는다고 해도 의사의 오랜 임상경험과 전문성을 기반으로 한 정확한 진단 및 처방 없이는 적절한 치료행위가 이루어질 수 없는 것과 같은 이치이다. 실제로 교사 역할을 AI 기반의 튜터링 시스템으로 대체한 알트스쿨(AltSchool)과 같은 학교의 경우 ‘철학 없는 교육모델의 실패’로 판명되어 이후 해당 시스템을 일반 학교에서 교사를 지원하는 모델로 바꾼 후에야 교육 수요자들의 호응을 얻을 수 있었다.

3. 미래 교실에서 필요한 교원의 역량

교실은 다양한 목적·이해관계자·자원·활동들이 함께 하는 매우 복합적인 환경이다. 그리고 이러한 교실에 무엇을 구현하고 구현하지 않을지 결정하는 교사의 역할은 가장 존중받아야 할 영역이다. 교실에서 새로운 AI 기반 교육 프로그램을 활용하는 데 있어 교사는 AI 기술을 수업에 효과적으로 통합하고, 이와 동시에 그 한계와 윤리적 고려사항을 인식해 효율적으로 운영하는 교실 오케스트레이션(Classroom orchestration) 역량을 갖추는 필요가 있다.

• 교수학습 전문성 강화를 통한 교수 학습의 질적 제고

교사는 AI 기반 교육 프로그램의 기능과 한계, 교실에서 이를 효과적으로 사용하는 방법을 지속적으로 학습해야 한다. 새로운 도구에 대한 충분한 이해를 바탕으로 적합한 활용을 결정하고, 이를 교수 학습에 통합에 통합하며, 이를 통해 개별학생들의 특성에 근거해 보다 깊이 있는 학습을 이끌어내는 기술 기반의 수업 역량을 강화해야 한다. 구체적인 AI 기반 교육프로그램의 활용전략을 살펴보면 다음과 같다.

- 첫째, 교육과정과 학생들의 수준, 필요에 부합되는 AI 기반 교육 프로그램을 선택하고, 수업에 적합하게 구성되었는지 확인한다.
- 둘째, 전체 커리큘럼 및 수업계획에 AI 기반 교육 프로그램 활용계획을 통합한다.
- 셋째, 학생들에게 AI 기반 교육 프로그램을 소개하고 어떻게 활용할 것인지 안내한다.
- 넷째, AI 기반 교육 프로그램이 제공하는 학생의 학습진단 결과 및 진척 상황을 모니터링하고, 데이터를 참고하여 수업 방향과 방법을 조정한다.
- 다섯째, 필요한 경우 개별학생별로 추가적인 지원을 제공한다.
- 여섯째, 학생의 진전을 평가하고, 데이터 기반으로 관리하며, 이를 바탕으로 맞춤형 피드백을 제공한다.
- 일곱째, 학생들에게 인간적인 상호작용과 정서적 지원, 지도를 제공한다.
- 여덟째, 동료 교사 및 관리자와 협력하여 AI 기반 교육 프로그램의 효용성을 평가하고 개선한다.

• 책임있는 기술의 활용 촉진

교사는 교육에서 AI의 책임 있는 사용을 촉진하고, 데이터 프라이버시 및 편견과 같은 윤리적 문제를 해결하는 데 기준을 제시할 수 있어야 한다. 아울러 이러한 문제를 인식하고 위험을 완화하고 AI 기술이 윤리적으로 사용되도록 하기 위한 조치를 취할 수 있어야 한다. 더불어 학생들에게 AI 기술을 안전하고 효과적으로 사용하는 방법을 안내하고 이를 도울 수 있어야 한다. 디지털 네이티브는 디지털 전문가가 아니다. 학생들이 디지털 기기를 익숙하게 접하며 자라고 있다는 것이 디지털을 잘 활용할 수 있는 능력을 갖추고 있음을 의미하지는 않는다. 학생들은 학교 안보다 밖에서, 다른 목적보다 여가를 위해 디지털 기술을 더 많이 활용하고 있다(IEA, 2019). 또한 교사의 디지털 기기 활용에 대한 효능감과 기기 활용에 대한 긍정적 태도, 흥미는 담당 학생들의 디지털 리터러시 점수와 정적 상관관을 보였다(KERIS, 2022). 디지털

텔 기술의 긍정적이고 효과적인 발자국을 큐레이팅하면서 문제 대신 가능성을, 위험 대신 기회를 보는 적극적인 시민이 되도록 지원하는 (International Society for Technology in Education 2021) 디지털 역량의 개념이 확장됨에 따라 학생들이 어릴 때부터 새로운 디지털 기술이 주는 기회를 활용하고 위험에 직면했을 때 회복력을 가질 수 있는 지식, 기술, 태도를 갖추 수 있도록(UNESCO, 2015) 촉진하는데 있어 교사의 역할이 무엇보다 중요하다.

• 인간적 상호작용의 강화

교사는 개별학생의 학습적 요구에 따른 교육 및 맞춤형 지원을 제공하고, 학생들의 크고 작은 성취를 격려하는데 AI의 지원을 효율적으로 활용하여, 학생에 대한 이해를 높이고, 학생들과의 보다 인간적인 상호작용을 강화하고 궁극적인 역량을 집중할 필요가 있다.

교실에서의 기술 통합을 넘어 무엇보다 중요한 요소는 교사가 스스로 전문적인 성장을 주도하고, 직면한 문제에 대한 해결책을 찾는 것이다. 또 행동을 실천하는 ‘Teacher Agency’로서의 주도성을 확보해 진정한 가르치는 방식의 변화와 궁극적인 학생 성장을 이끌어내는 일일 것이다.

새로운 기술과 다양한 정책에 앞서 우리가 교육 주체의 목소리에 더욱 귀를 기울이고 변화를 이끄는 주체로서 교원의 역할에 더욱 주목해야 하는 이유이다.

참고문헌

- 교육부(2023). 디지털 기반 교육혁신방안.
- 교육부(2023). AI 디지털교과서 추진 방안.
- 교육부 & 한국교육학술정보원(2023a). AI 디지털교과서 개발 가이드라인 1.0. 한국교육학술정보원.
- 계보경(2023b). 교사와 AI 튜터, 적일까? 동지일까?. 새교육, 820. 24-27
- 계보경·곽병일·한나라(2022). 2022년 디지털 교육 인프라 및 학생 디지털 역량 현황. 한국교육학술정보원.
- 이현숙·이운지·차현진·김수환·나우열·계보경·한나라(2022). 2022년 국가수준 초·중학생 디지털 리터러시 수준 측정 연구. 한국교육학술정보원.
- 계보경·이현숙·한나라·김혜숙(2021). 2021 국가수준 초·중학생 디지털 리터러시 수준 측정 연구. 한국교육학술정보원
- Fraillon, J., Schulz, W., Friedman, T., & Meyer, S. (2020). IEA international computer and information literacy study. Technical Report.
- IEA(2019). ICILS 2018 Result Infographic Presentation.
- International Society for Technology in Education. 2021. ISTE standards for students
- UNESCO Asia-Pacific Regional Bureau of Education. 2015. Fostering digital citizenship through safe and responsible use of ICT: A review of current status in Asia and the Pacific as of December 2014. Bangkok, Thailand: APEID-ICT in Education.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



토론

4

“교육여건 개선을 위한 초·중등교육재정 변화
방향”에 대한 토론

김 병 주
(영남대)

김병주(영남대학교)

1.

어찌 보면 초·중교육재정은 현재 위기이다. 내국세에 연동되는 지방교육재정교부금에 의존하는 초·중 교육재정은 기본적으로 경기 변동에 민감하다. 지난 2-3년 사이 급격히 증가한 지방교육재정의 상황과 그로 연결된 다소 방만한 지방교육재정의 집행, 그리고 그에 대한 다양한 방향의 지적은 현재진행형이다. 하지만, 지난해에 이어 급격한 감소세로 돌아선 내국세는 지방교육재정의 규모 역시 크게 감소시켰고, 지방교육재정이 여전히 많다는 시각은 지방교육재정의 용도변화를 획책하고 있고, 교육계 내부에서는 다양한 추가 재정소요를 들면서 방어하고 있다.

발표자들은 우리나라 교육재정의 현황과 변화를 분석하고, 교육재정 여건 실태를 진단하고, 이를 통해 최근 사회변화 흐름에 맞는 교육재정 제도 구축 및 운용을 위한 정책적 시사점과 향후 추진과제를 제안하고자 하였다.

2.

발표자들의 심도깊은 분석을 통해 초·중등교육재정 제도/정책의 변화 및 재정 현황을 꼼꼼하게 잘 살펴볼 수 있었다. 특히 1959년 의무교육재정교부금제도 및 1964년 지방교육교부세제도, 그리고 1971년 지방교육재정교부금법 제정 이후 지방교육재정교부금 제도를 통한 재정확보 제도 변화, 1959년 이후 보통교부금 기준재정수요 항목 변화 및 특징, 1972년 이후 특별교부금 법정비율 변동 현황, 2015년 이후 분야별 초·중등교육재정 투자 실태, 2020년 이후 교육부 소관 예산 및 기금 규모 변화 추이, 2019년 이후 지방교육재정교부금 산정대상 내국세 및 교육세 현황, 2014년 이후 지방교육재정 세입 현황, 국제비교를 통한 한국교육투자 수준 분석, 교육단계별 공교육비 재원(정부, 민간) 상대적 비율 등에 심도 깊은 분석은 추후 이 분야를 연구하는 후학들에게 많은 도움을 줄 것으로 본다.

3.

교육재정 확보 관련 쟁점에서 볼 때, 지방교육재정에서 인건비 비중이 높기 때문에 일정 수준의 교원수와 학급 수를 유지하기 위해서는 지방교육재정은 학생수보다는 교원수 혹은 학급수와 연계되는 것이 타당하다는 주장도 옳다. 세수예측의 불안정에 따른 교육재정예측의 불안정성, 늘봄학교, 유보통합, 디지털 교과서, 고교학점제 등 대규모 국가정책사업의 재원규모 예측 및 확보 방안 미정에 따른 불안정성에

대해서도 심분 동의한다.

교육재정 배분 관련 쟁점에서 볼 때, 배분 방식의 투명성 및 객관성의 문제(각 산정공식에서 연도마다 달리 적용되는 “교육부장관이 정하는 적용률”), 교육재정 운용 및 집행 관련 쟁점에서 볼 때, 과도한 이·불용액에 따른 교육재정 집행의 효율성 문제 제기, 인건비의 비중이 크기 때문에 상대적으로 낮을 수밖에 없는 재정운용의 자율성 문제, 교육재정 평가 관련 쟁점에서 볼 때, 교육재정 집행의 책무성 문제 등의 문제제기에 대해서도 공감한다.

4.

발표자들은 초·중등교육재정 제도 및 정책의 주요 쟁점을 중심으로 초·중등교육재정 제도 및 정책의 개선 방향을 네가지 제시하면서 원고를 마무리하고 있다. 그것은 1) ‘교육이 투자인 동시에 복지’라는 관점에서 주요 현안들을 해결하는 데 필요한 재원을 안정적으로 확보하고, 2) 교육재정 배분 방안을 정교화하여 교육현장의 수요를 적절히 반영하며, 3) 안정적으로 확보된 재원을 바탕으로 계획적 교육재정 운용이 가능하도록 제도적 장치를 마련하고, 4) 성과 관리 측면에서 데이터기반행정과 연계한 증거기반의 교육재정 평가를 내실 있게 하자는 것이다.

모두 적절하고, 필요한 제안이다. 2013년 50조원이던 지방교육재정은 2023년 100조원이 되어 두배가 증가하였다. 2013년 1,500조원이던 GDP는 2023년 2,180조원으로 1.45배, 2013년 US\$27,178이던 1인당 GDP는 2023년 US\$33,128로 1.22배 증가하였다. Bowen(1980)의 법칙이라고도 불리는 “비용의 수입이론(The revenue theory of cost)”이 있다. 이 이론은 대학의 비용은 거의 전적으로 수입의 함수라고 가정한다: 대학은 가능한 한 많은 돈을 모으고 그 돈을 모두 교육의 “명성”과 질을 높이기 위해 사용한다. 이렇게 대학이 수입원을 늘릴 수 있으면 비용 또한 상승하여 수입의 나선형이 된다. 어찌 보면 지금의 지방교육재정은 Bowen이 말하는 “비용의 수입이론”의 적용을 받고 있는지 모르겠다. 늘어나는 수입원을 교육의 질을 제고하기 위해 사용하고 있지만, 그것이 효율성있게 “제대로” 투자되고 있는지에 대한 외부의 의심과 비난은 안타깝다. 올해 지방교육재정이 부족하다고 아우성이지만, 주변에 인터뷰를 해보면 교육청 당국과 학교현장의 온도차는 다른 것 같다. “제대로” 효율성있게 투자하려는 노력이 매우 절실하게 필요한 시점이다.

참고문헌

한국교육개발원(2013~2023). 교육통계연보.

Bowen, Howard R. (1980). The Costs of Higher Education: How Much Do Colleges and Universities Spend per Student and How Much Should They Spend?. Jossey-Bass Publishers.

국가교육발전의 쟁점과 과제

분과 1-2

한국교육행정학회

자율주제

사회: 구성우(신한대)

발표 1 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 학생인권조례 효용의
조절효과

- 김범주(국회입법조사처)

발표 2 학생맞춤통합지원 정책의 쟁점과 과제

- 최예슬(KEDI)

발표 3 역사적 제도주의 관점에서의 교원양성정책 변화 분석

- 김한나(총신대) / 이영신(서원대)

토론

문영빛(경남정보대) / 오범호(서울교대)

민윤경(KEDI)

※ 분과세션 종료 후 한국교육행정학회 (임시)총회가 개최됩니다.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



발표

1

적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의
관계에서 학생인권조례 효용의 조절효과

김범주

(국회입법조사처)

김범주(국회입법조사처)

I. 문제제기

“학생인권은 교권과 대립하는가?”

2023년은 학교의 오랜 ‘몸살’이 지천으로 공론화되는 한 해였다. 그리고 그 ‘몸살’을 치유하고 회복할 틈도 없이 이 오래된 듯한 이 질문이 다시 제기되었다. 학생인권과 교권을 대립항으로 상정하는 담론을 낳았다고 치부하고 말기에는, 여전히 강력한 생명력을 확인하는 시간을 지나고 있다.

2022년 지방선거에서 학생인권조례의 개정 내지는 폐지를 공약으로 내걸고 당선된 교육감들의 발언이 다시 힘을 얻었다(경기신문, 2023. 8. 6.; 연합뉴스, 2023. 7. 24.; 전북중앙, 2023. 10. 17.). 교육부장관도 정당한 교육활동을 위축하고 있다는 취지에서 학생인권조례 개정의 필요성을 언급하고(머니투데이, 2023. 8. 4.), 급기야 대통령은 대통령실 수석비서관회의에서 자치법규인 학생인권조례를 개정하라고 지시한 일도 있었다(중앙일보, 2023. 7. 25.). 서울특별시의회는 시행 중인 학생인권조례를 폐지 논의를 지속하고 있으며(한겨레, 2023. 11. 30.; 뉴스토마토, 2023. 12. 22.), 충청남도도 폐지 조례안 가결 이후 교육감의 재의요구에 따른 재투표로 2024년 3월 19일 기준 폐지 조례안을 집행기관으로 이송한 상태이다(대전일보, 2024. 3. 5.; 한겨레, 2024. 3. 19.).

국가인권위원회는 국가인권위원장 성명으로 지난 12월 5일 서울특별시의회와 충청남도의회의 학생인권조례 폐지 논의에 대하여 재고해달라는 입장을 밝혔다. 성명서는 본 글 서두에서 던진 질문에 대하여 이렇게 답을 하고 있다. “일각에서는 지금의 학교 현장의 어려움을 학생인권조례 탓으로 돌리기도 합니다. 학생인권조례가 추구하는 학생인권 보호와 학교 현장이 요구하는 교권 보장은 대립의 관계에 있지 않습니다.”(국가인권위원회, 2023. 12. 5.)

‘오래된 듯한’이라는 의미는 이 질문이 10여 년 전 학생인권조례가 제정되던 당시에도 제기되었고, 또는 그 이전에도 제기되었을 만큼 해묵었기 때문이다. 이기일, 성열관(2012)은 교권 대 학생인권 프레임에 관한 언론 텍스트를 분석하여, 학생인권이 교권을 유린할 수 있다는 불안 요소를 포함함으로써 학생인권조례의 취지를 좌절시키는 담론이 재생산되고 있다고 분석한 적이 있다. 앞서서 유성상(2011)은 학

1) 이 글은 “김범주, 장귀덕(2022). 학생인권과 교권의 상호존중을 위한 「경기도 학생인권 조례」 개정 연구. 수원: 경기도교육연구원.”의 일부를 대폭 수정한 것이며, 연구 수행 과정에서 수집한 데이터를 활용하여 ‘적극적 학생인권’과 ‘전문적 교권 존중’에 초점을 맞추어 다시 분석한 결과를 토대로 재작성된 것입니다.

생인권을 교권과 대립적으로 이해하게 되는 까닭이 한국 사회에서 학생인권 논의 자체를 교권에 대한 ‘도전’으로 받아들여 왔기 때문이라고 보았다. ‘10년 경기도 학생인권 조례」가 제정·시행되기 이전부터 ‘98년 교육부의 학생인권 선언 계획, ‘04년 최순영의원이 대표발의한 일명 ‘학생인권법’ 논의, ‘06년 국가인권위원회의 학생인권실태조사의 발표 등 일련의 과정이 모두 그러했다는 것이다.

권순정, 유주영(2021)은 1990년대 초부터 2020년대 초반까지의 학술논문을 분석한 결과, 겨우 최근에 이르러 학생을 통제의 대상에서 교육의 주체로 인식하기 시작하는 전환의 과정을 거치고 있다고 보고하고 있다. 실제로 이 ‘전환의 과정’은 2023년 7월 이후 더 역동적으로 진척되고 있다. 서두에서 제기한 질문에 대해서 대부분의 사람들이 표면적으로는 “그렇지 않다”고 답하는 듯하지만, 학생인권조례에 대한 평가는 저마다 다르다. 학생인권조례가 교원의 교육활동을 방해하고 있다는 주장에서부터 이 조례를 통해 더욱 인권친화적 학교를 조성함으로써 교권을 보호하는 것이 필요하다는 주장까지 모두 “그렇지 않다”는 답을 전제로 하고 있다. 이쯤 되면, ‘대립한다’는 것이 무엇이고 ‘대립하지 않는다’는 것은 무엇인지 혼란스러울 정도로 대전제를 두고 서로 다른 용어와 논리로 이해하는 것은 아닌지 의심이 된다.

사실 ‘학생인권’과 ‘교권’이라는 용어를 어떤 관점에서 이해하느냐에 따라서 서두의 질문은 달라질 수가 있다. 일찍이 이차영(2016)이 제시한 이론적 모형은 역동적인 ‘전환의 과정’에서 논의의 초점을 좀 더 명확한 언어로 정리하는 데 도움을 줄 수 있다고 본다. ‘학생인권’을 바라보는 두 가지 측면, ‘교권’을 바라보는 두 가지 측면을 전제로 하여 양자 또는 그 이상의 관계를 역동적으로 이해할 필요가 있다는 관점을 제시하고 있기 때문이다.

본 글은 소극적인 의미에서 제도적 권리로서 교권이 아니라 교육활동의 전문가로서 지니는 전문적 권위로서의 교권에 관심이 있다. 제도적 권리로서의 교권 역시 전문적 권위로서의 교권을 뒷받침하려는 수단이기 때문이다. 이에 이차영(2016)의 모형과 같이 적극적 학생인권의 달성 또는 실현이 전문적 교권의 존중과 상응하는 관계에 있는 것인지 실증적으로 검토하고, 서두의 질문에 대한 답을 찾는 것이 연구의 목적이다. 아울러 문제가 되고 있는 학생인권조례 시행 지역에서 학생들이 인식하고 있는 조례의 효용에 따라 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권의 존중의 관계는 어떻게 달라지는지 검토하고, 조례의 개폐 논의를 위한 실증적 실마리를 더하고자 한다.

첫째, 적극적 학생인권의 달성될 때 전문적 교권도 존중될 것이라고 기대할 수 있는가?

둘째, 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 학생이 인식하는 학생인권조례의 효용의 조절효과는 어떠한가?

II. 적극적 학생인권과 전문적 교권에 관한 이론적 논의

‘적극적 학생인권’과 ‘전문적 교권’, 그리고 그 관계는 이차영(2016)이 교육의 생태계 관점에서 제시한 학생인권과 교권, 그리고 학습권에 관한 논의 중 특정 내용을 구체화한 것이다. 생태계적 관점이란 서로 다른 권리(또는 권한) 간의 관계가 마치 자연 생태계를 구성하는 존재의 다양성과 존재들 사이에서 나타나는 공존·균형·교란·회복 등과 같은 특징을 공유한다는 접근이다. 제도로서의 교육의 당사자는 교원과 학생뿐만 아니라 학부모, 교육행정기관, 지역사회, 국가 등 매우 복잡하고 다양한 관계망을 이루고 있다는 점을 고려한 것이기도 하다.

본고에서는 복잡한 교육적 생태계 가운데 교사의 교권과 학생의 인권에 초점을 두어, 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 확보의 관계로 논의를 한정한다. 이는 기존의 논의가 교권이나 학생인권이 ‘약화’ 또는 ‘강화’되었다고 평가되고 이 둘의 관계를 마치 갈등 관리 전략의 차원에서 논의될 법한 손익 배분의 관점(win-lose/win-win)으로 해석하는 경향을 벗어난다는 의미가 있다고 본다. 뒤에서 좀 더 구체적으로 논의하겠지만 각 권리와 권한에 대하여 각각 관념적(ideal)인 두 방향의 가치지향이 있다고 보고, 이들을 상호 회귀하고 이행하는 관계로 해석함으로써 교권과 학생인권 간의 관계를 입체적으로 논의하는 데 기여하는 바가 있을 것으로 기대한다.

1. 각 권리·권한의 이차원적 논의: 두 가지 가치지향의 경합

교권이나 학생인권이 ‘강화’되었다거나 또는 ‘약화’되었다는 것은 각각이 내재한 복합적인 속성을 일차원의 연속선상에 가두는 매우 단순한 논의 방식이다. 이차영(2016)은 학생인권, 교권, 학습권의 어떠한 지향을 보다 강조하느냐에 따라 각각을 두 가지로 대별하였다. 물론 어떤 가치를 보다 우위 또는 중심에 둔다고 해서 나머지 가치에 대한 요구를 무시하는 일방적 양상을 상정하는 것은 아니다. 실제에서는 서로 다른 가치지향이나 그에 대한 요구 사이에 얼마간 공존과 균형을 이루는 복잡한 양상이 나타나기 때문이다. 이것은 관념적으로나마 각 권리나 권한의 유형을 구분하는 시도로써 좀 더 우위로 취급하려는 가치를 드러내는 의미가 있다. 또한 기존의 일차원적 논의가 교권이나 학생인권이 내재하는 복잡한 가치지향에 관한 담론을 포용하지 못하는 한계도 일정하게 보완할 수 있을 것이다.

먼저, 학생인권에 대해서는 인권 옹호의 무게 중심을 어느 곳에 두느냐에 따라 ‘소극적 학생인권 보장관’과 ‘적극적 학생인권 실현관’으로 구분한다. 양자의 권리의무관계, 즉 인권관계에서 학생이 인권보유자(인권주체)가 되고, 학교를 포함한 제도로서의 교육을 제공·정비하는 국가가 인권상대방(인권의무자)이 된다는 점은 다르지 않다. 다만 소극적 보장관이란 학생인권을 침해하는 요소를 제거하는 것, 즉 학생인권을 침해하는 행위를 하지 말 것과 중단하도록 하는 지향을 주된 가치로 삼는 것을 말한다. 적극적 실현관은 학생의 삶과 생활 전반에 개입하는 적극적 조치를 중심에 두고, 사실적 급부 또는 규범적 급부 요구에 응함으로써 구체적인 경우에 인권이 상대적으로 가능한 최대한으로 실현되도록 하는 지향을 주된 가치로 삼는 것을 말한다. 이것은 헌법의 기본권 논의에서 국가가 보장해야 하는 기본권의 내용에 따라 소극적

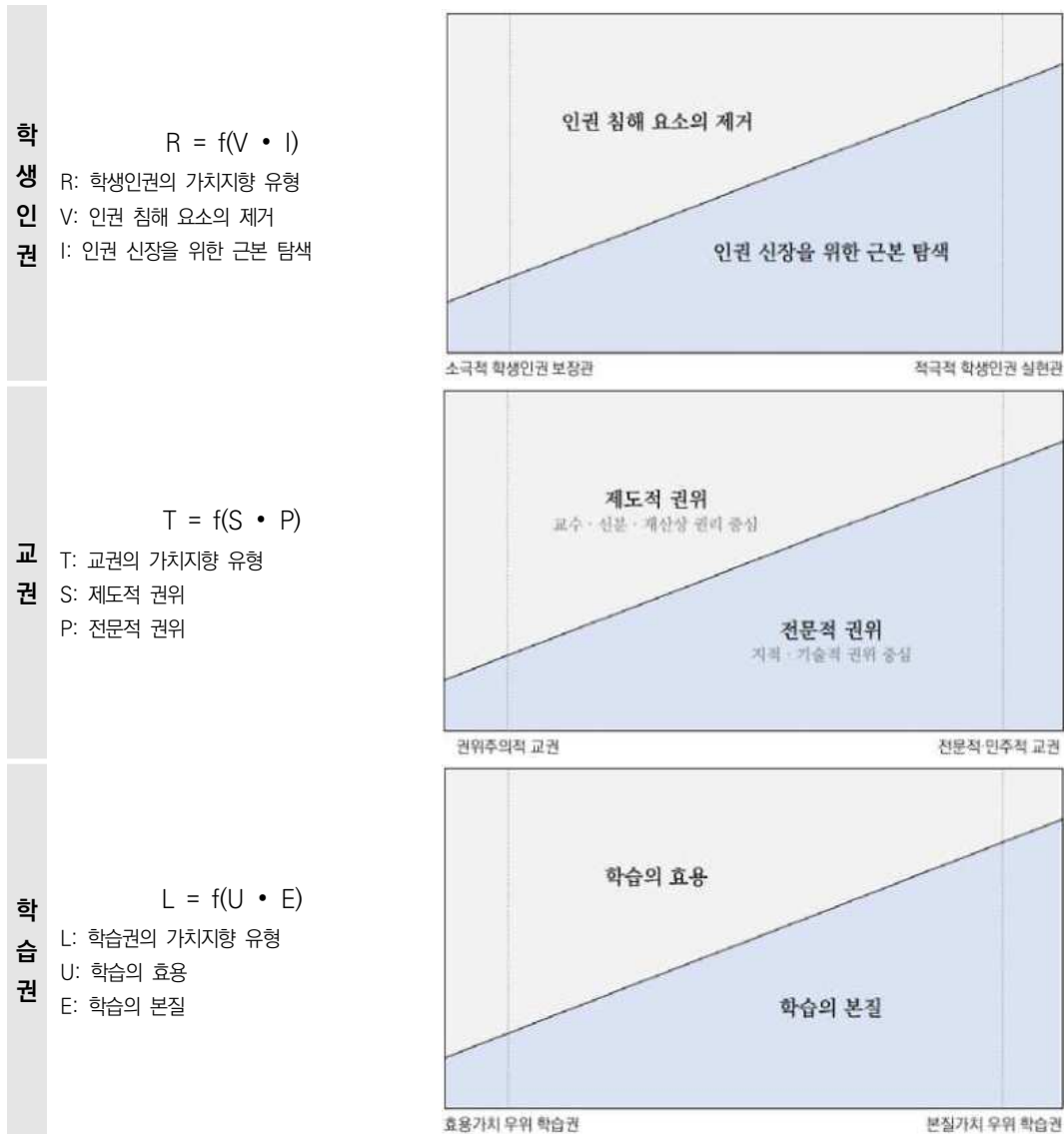
보장과 적극적 보장으로 구분한다거나(김대환, 2023: 36-37), 인권관계의 내용으로서 요구행위에 따라 방어권적 인권(국가에 대한 부작위행위 요구권)과 급부권적 인권(국가에 대한 작위행위 요구권)으로 구분하는 이론적 논의와도 일치하는 것이다(김해원, 2018: 77-78). 특히 후자에 대해서는 원래대로 간수한다는 의미를 넘어서는 적극적인 목표 지향성을 드러내기 위하여 보장 대신 ‘실현’이라는 표현을 사용하였다(이차영, 2016: 82). 말맛은 차이가 있지만 조효제(2016: 41)가 사용한 것과 같이 같은 취지에서 ‘달성’으로 제시할 수도 있다고 본다.

다음으로, 교권에 대해서는 권력이나 권위 원천의 중심을 무엇으로 보느냐에 따라 ‘권위주의적 교권’과 ‘전문적·민주적 교권’²⁾으로 구분한다. 전자는 제도적·법률적 측면에서 권위 즉, 교원이 교육활동이라는 직무를 수행하고자 보장받아야 할 자율성, 신분보장, 생활의 안정 등을 중심으로 교권에 접근하는 관점이다. 이는 French & Raven(1959)이 제시한 권력의 원천 가운데 합법적 권력(legitimate power) 등 지위에 따른 권력(position power)과 맞닿아 있다. 통상 교권이 침해되었다거나 실추되었다면 이를 가리킨다고 할 수 있다. 즉 이러한 교권을 지향한다면, “교권에 대한 위기는 주로 교원 외부 집단에 의해 발생”(대한교육법학회, 2022: 325)한다. 후자는 교원의 교육활동에 관한 지적·기술적 권위 등 전문적 능력을 교권의 원천으로 보고 접근하는 관점이다. French & Raven(1959)의 유형 가운데 전문적 권력(expert power) 등 개인적 권력(personal power) 차원과 긴밀히 상응한다. 다만 교원에게 부여하는 제도적 힘은 인정받을 만한 전문적인 능력을 갖추었다는 전제로부터 정당성을 가지며, 반대로 제도적 힘이 안정적으로 부여될 때 전문적 능력을 충분히 발휘할 수 있는 관계에 있다. 개념적으로는 교권의 형식과 내용을 상호 구성하는 중층 관계에 가까운 것이다.³⁾ 가치지향으로서 ‘권위주의적 교권’과 ‘전문적 교권’의 구분은 교권을 존중·신장하기 위하여 무엇을 더 우선으로 할 것인가의 차이라고 할 수 있다.

끝으로, 학습권은 본고에서 직접 논의할 대상은 아니지만, 교육의 외재적 접근과 내재적 접근 가운데 무엇을 강조하느냐에 따라 ‘효용가치 우위의 학습권’과 ‘본질가치 우위의 학습권’으로 구분한 바 있다. 효용가치 우위란 “투자적 동기”(이돈희, 2012: 313)의 관점과 같은 것이다. 개인 차원에서는 더 나은 사회적·경제적 지위를 획득한다는 목적, 국가 및 사회 차원에서는 산업에 필요한 인력 또는 인재를 양성한다는 목적을 달성하기 위한 수단으로 학습권을 이해하는 것이다. 본질가치 우위는 학습을 일종의 수단으로 취급하는 것이 아니라, 인간이라면 본능적으로 지니는 성장하려는 내재적 욕망과 심리적 욕구를 충족하는 과정으로 이해하는 관점을 말한다.

2) 사실 ‘민주적’과 ‘전문적’은 개념적으로 전혀 다른 것이다. 이차영(2016)은 글 내내 ‘전문적·민주적 교권’으로 병기하거나 ‘민주적 교권’이라는 명칭만 사용하였다. 아마도 ‘민주적’이라는 표현은 ‘권위주의적 교권’과 대조시킬 목적으로 사용된 듯하다. 다만 원문에서 ‘민주적 교권’이 의미하는 것은 권력 이론으로 널리 인용되는 French & Raven(1959)의 전문적 권력이나 준거적 권력의 관점과 같다. 이하 본고에서는 지위가 아닌 개인으로부터 파생되는 힘이라는 의미를 명확히 하고자 ‘전문적 교권’으로 쓴다.

3) 이에 이차영(2016: 76)도 학생인권, 학습권에 관한 두 가치지향은 함수 형태의 그래프로 나타내면서도 유독 교권에 대해서 만큼은 유사한 도식을 제시하지 않은 것으로 보인다.



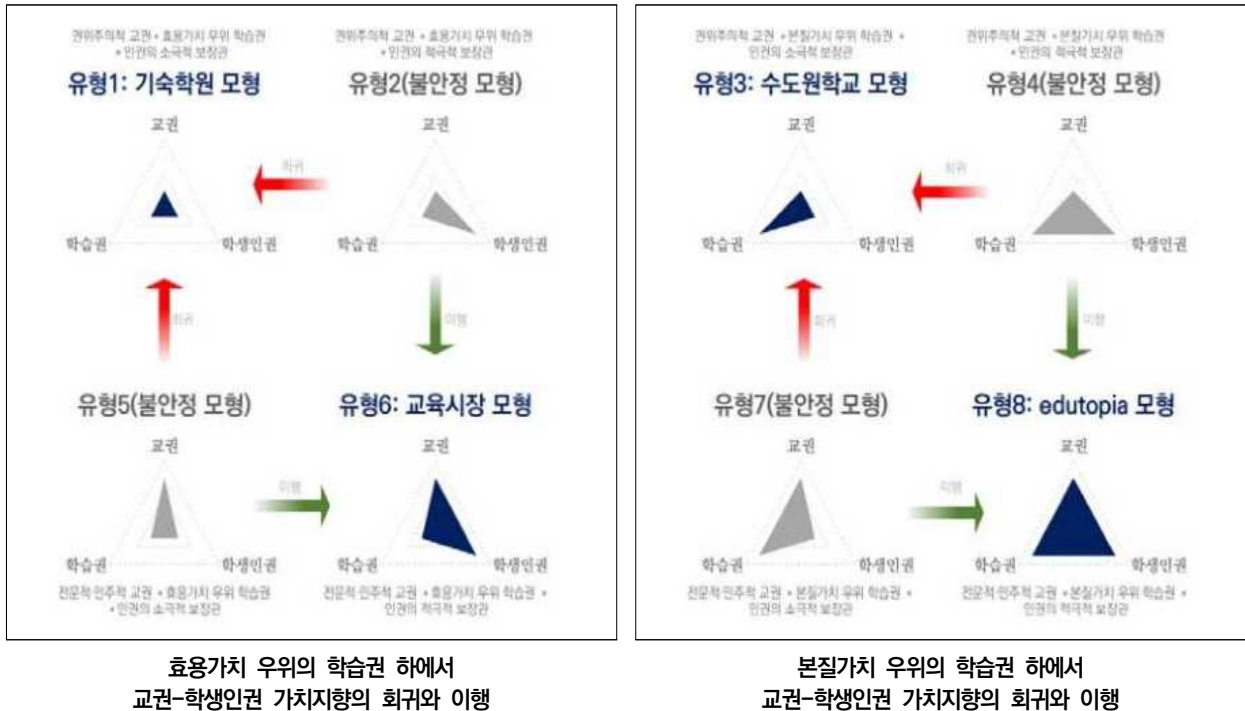
출처: 이차영(2016: 76-83)의 <그림 1>, <그림2>, <그림3>. 자료를 바탕으로 연구자가 재작성

[그림 1] 학생인권, 교권, 학습권의 가치지향

2. 권리·권한⁴⁾의 이행과 회귀 관계

학생인권, 교권, 학습권을 각각 이차원으로 제시한 것은 교육의 생태계 관점에서 권리·권한의 상호관계를 설명하기 위한 기본 전제가 된다. 이차영(2016)은 여기에 학생인권과 교권의 상호관계로서 ‘이행과 회귀’라는 맥락을 추가하여 설명하고 있다. 먼저, 학생인권, 교권, 학습권에 관한 각 두 가지 경우의 수를 조합하면 교육생태계를 설명하는 총 여덟 가지의 유형의 이념형(ideal type)이 나오게 된다. 이를 간단한 함수 형태와 모형으로 제시하면 다음 [그림 2]와 같다.

4) 학생인권과 학습권은 ‘권리’라고 할 수 있고, 교권의 경우에도 소극적 의미로 신분·재산상의 ‘권리’가 포함되지만 지적·기술적 권위를 바탕으로 행사할 수 있도록 위임받은 ‘권한’이라는 점에서 병기하였다.



$$IT=f(R \cdot L \cdot T) = f(V \cdot I) \cdot f(U \cdot E) \cdot f(S \cdot P)$$

* IT: 학생인권, 교권, 학습권 관계의 이념형(ideal type)

출처: 이차영(2016: 89)의 <그림 4>, 자료를 바탕으로 연구자가 재작성

[그림 2] 학생인권, 교권, 학습권 관계에 따른 관념적(ideal) 모형

8개의 유형은 크게 학습권에 관한 가치지향을 기준으로 둘로 구분할 수 있다. ‘효용가치 우위의 학습권’과 ‘본질가치 우위의 학습권’을 전제로 교권과 학생인권의 조합에 따른 각 4가지 유형이 나타나는데, 다시 교권과 학생인권의 가치지향이 상호 조응하는 경우와 그렇지 않은 경우로 구분된다. 즉, ‘권위주의적 교권관-소극적 학생인권 보장관’과 ‘전문적 교권관-적극적 학생인권 실현관’의 조합은 상호 조응하는 모형으로서 [그림 2]에 제시한 대로 유형1은 ‘기숙학원 모형’, 유형3은 ‘수도원 학교 모형’, 유형6은 ‘교육시장 모형’, 유형8은 ‘edutopia 모형’으로 명명하였다. 한편, 그렇지 않은 나머지 유형2, 유형4, 유형5, 유형7의 경우 “상충적 관계를 포함한 유형”(이차영, 2016: 93)으로서 ‘불안정 모형’으로 명명하고 있다.

불안정의 의미는 앞에서 제시한 것과 같이 조응하지 않는 경우 현재의 상태를 지속하기 어려우므로, 학생인권과 교권 중 어느 하나가 나머지에 상응하도록 ‘회귀’하거나 또는 ‘이행’한다는 것이다. 예를 들어, 유형4와 같이 본질가치 우위의 학습권 하에서 적극적 학생인권 실현관-권위주의적 교권관 조합의 경우 시간이 지남에 따라 1) 권위주의적 교권관이 전문적 교권관으로 ‘이행’하여 ‘edutopia 모형’이 되거나, 2) 적극적 학생인권 보장관이 소극적 학생인권 보장관으로 ‘회귀’하여 ‘수도원 학교 모형’이 된다. 특히 이차영(2016)이 이론적으로 제시한 이념형(ideal type) 간의 ‘이행’과 ‘회귀’ 관계에 착안할 때, 본 연구에서 전문적 교권의 존중이 적극적 학생인권 달성(실현)과의 조응하는 관계에 있는지 분석하려는 시도는 이론적 논의의 일부를 실증적인 데이터를 통해 규명한다는 의의가 있을 것이다.

3. 학생인권조례의 효용 관점에서 학생인권과 교권존중의 관계

현재 시행 중인 학생인권조례는 모두 총칙에 학생의 책무(또는 책임과 의무)로서 교직원 등 타인의 인권을 존중하여야 한다는 규정을 두고 있다. 전국 시도 학생인권조례 중 가장 가운데 제정되고 시행된 「경기도 학생인권 조례」는 “학생은 인권을 학습하고 자신의 인권을 스스로 보호하며, 교장 등 타인의 인권을 존중하기 위하여 노력하여야 한다”(제4조 제3항)고 규정하고 있다. 같은 취지의 규정은 「광주광역시 학생인권 조례」 제3조(책무) 제3항, 「서울특별시 학생인권 조례」 제4조(책무) 제5항, 「전북특별자치도 학생인권 조례」 제4조의2(학생의 책임과 의무) 제2항, 「제주특별자치도교육청 학생인권 조례」 제4조(책임과 의무) 제5항, 「충청남도 학생인권 조례」 제4조(책무) 제4항 등 나머지 시도 조례에서도 찾아볼 수 있다. 이러한 규정은 학생인권조례가 학생인권을 보장하려는 조례의 시행 목적을 달성하기 위하여 학생으로 하여금 교원을 포함한 다른 학교 구성원에 대한 인권을 존중할 것도 요구한다는 의미가 있다.

학생인권조례를 대상으로 하는 선행연구에서도 학생인권과 교권존중의 관계에서 학생인권조례가 지니는 의미에 관한 논의를 찾아볼 수 있다. 먼저, 김철(2012)의 연구에서는 이차영(2016)이 제시한 교권과 학생인권의 상응적 또는 상충적 관계를 이론적으로 뒷받침하고 있다. 그는 H. Nohl의 “교육적 관계이론”을 토대로, 교사-학생의 교육적 관계의 본질이 상호 신뢰에 기초한다고 보았다. 예를 들어, 학생이 수업 시간에 잠을 잔다거나 또는 떠들어 수업을 방해할 때 교사가 “아무런 조치를 취하지 않는 것이 학생인권을 보장하는 것이 아니”(김철, 2012: 6)라면서, 교권과 학생인권이 상호 권리를 제약하는 관계로 오해하는 데서 비롯되는 문제를 지적하고 있다. 교권은 학생에 대한 지도 관계에서 안정화 요소로서, 고도의 도덕의식과 정신, 헌신과 같은 최상의 모범으로 발현된다. 이에 대하여 학생은 교사 헌신에 대한 신뢰, 민주적 권위에 대한 자발적 복종을 통해 안정감을 느낄 수 있고 인권의 실현도 가능하다는 것이다. 즉 교사의 권위는 제도와 권력이 아니라 양심과 능력에 기초해야 하고, 학생의 복종은 억압적 상황이 아니라 자발적으로 이루어질 때 상호 안정을 이룬다는 것이다. 이에 학생인권조례의 등장에 대해서도, “학생인권이 자율이라는 미명⁵⁾ 아래 보장되기보다는 침해당했다”(김철, 2012: 4)는 찬성론자들의 맥락에서 “학생생활규정이 (...) 학생들의 자율성을 침해한다고 하여 일괄적으로 이들의 권리를 보장해주기 위한”(김철, 2012: 5) 취지를 갖는다고 평가했다. 교육적 현상으로서의 교사-학생의 교육적 관계라는 본질의 관점에서 볼 때, 학생인권과 교권은 결코 긴장관계가 아니라 상호 인격적 보완관계를 가진다는 것이다.

유사한 맥락에서, 고전(2012)도 학생인권과 교권의 상호보완적 관계를 주장한 바 있다. 다만 이는 당시 교권 보호의 법제화를 주장하면서 학생인권조례와 같은 입법정책이 균형이 부족하다는 비판적 맥락에서 제기된 것이다. 또한 교권의 침해는 권리의 침해뿐만 아니라 권위의 훼손도 포함하므로, 학생인권과의 상충적 관계가 아닌 교육의 질 향상이라는 궁극적인 목표 하에 서 설정해야 할 필요성을 지적하였다. 이에 학생인권에 관한 조례의 일방적 제정으로서는 부족하다는 비판과 함께, 양자의 균형과 조화를 지향하는 교육공동체 인권조례 제정을 대안으로 제시하기도 했다. 이는 최근 대한교육법학회에서 교권 보호 필요성을 주장하는 목소리가 높아짐에 따라 교육공동체 회복을 위하여 조례를 전부개정해야 한다는 논의와도 일맥

5) 여기서 ‘자율’은 학생인권조례 등 학생인권을 보장하는 법규범의 형식 없이 교원이 재량껏 할 일이라는 뜻이다.

상통하는 것이다(김성기, 2023; 이덕난, 2023)

한편 학생인권의 보장과 교권존중과의 관계, 학생인권조례 시행에 따른 효과를 실증적으로 검증하려는 시도도 있었다. 구정화(2014)는 학생의 인권보장 정도와 학생의 교권 존중 간에 관련성을 검증하였다. 이를 위해 학생을 인권보장이 높은 집단과 그렇지 않은 집단, 그리고 인권교육을 많이 받은 집단과 그렇지 않은 집단으로 구분하였는데, 양쪽 모두 그렇지 않은 경우에 비해 교사의 권위 인정하거나 교육권을 존중하는 것으로 나타났다. 이에 학생의 인권보장이 교권을 제한하거나 침해할 것이라는 우려는 재검토되어야 한다고 주장하였다.

박환보(2021)의 연구에서는 학생인권조례 시행이 학교 인권환경 조성에 미치는 영향을 분석한 바 있다. 조례의 시행이 학교 인권친화적 환경 조성에 직접 미치는 영향은 없는 것으로 나타났다. 다만 학생인권조례 시행으로 학교의 인권침해 요인 점수가 통계적으로 유의하게 감소하여 학교의 인권침해 환경개선에는 긍정적 영향을 미쳤다고 보고하고 있다. 이밖에 자아존중감, 행복감, 인권보장인식 등 학생 개인의 심리적 특성은 인권친화적 학교환경에 긍정적인 영향을 미쳤고, 인권침해적 학교환경에는 부적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 인권교육에 관한 경험 역시 인권친화적 학교환경 조성 및 인권침해 환경개선에 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었다.

비교적 최근 이루어진 권순형 외(2023)는 성향점수매칭 후 학생인권조례 시행 지역과 미시행 지역을 비교하는 등 사후입법영향분석을 실시한 바 있다. 주목할 만한 부분은 학생인권조례가 ‘의도하지 아니한 효과’⁶⁾로서 한국초등교원총단연구 2차 년도(2022년) 교사 자료를 활용하여 비교한 여섯 가지 항목이다. 교사-학생 간 관계(친밀), 교사-학생 간 관계(신뢰), 업무수행 환경 스트레스(학급경영)의 경우 시행-미시행 지역 간 차이가 없는 것으로 나타났고, 업무수행 환경 스트레스(생활지도), 업무수행 환경 스트레스(학부모 상담)의 경우 시행 지역이 미시행 지역에 비해 통계적으로 유의하게 높은 것으로 확인되었다. 학생인권조례를 시행한 지역의 초등학교 교사들이 생활지도 및 학부모상담에 대한 스트레스가 더 크다고 인식하는 것이다.

살펴본 선행연구로부터 도출할 수 있는 시사점은 다음과 같다. 먼저, 학생인권과 교권의 관계가 대립적 관계가 아닌 상보적 관계라는 주장은 모든 연구에서 공통으로 확인된다. 그러나 어떤 학생인권 또는 교권 인지, 반대로 무엇을 학생인권 또는 교권으로 규정하고 있는지가 뚜렷하지 않다. 즉 이차영(2016)의 이론적 프레임과 같이 권리권한의 가치지향에 따라 상충하는 관계에 있을 수 있고 이는 ‘이행’ 또는 ‘회귀’의 방식으로 가치지향의 변화를 견인할 것이라는 가능성을 제시하였는데, 연구자가 정의하거나 설문자료인 경우 응답자의 인식 범위 내에서 개념화하고 있는 학생인권이나 교권이 무엇인지, 최소한 이차원 가치지향 가운데 어디에 속하는 것인지 또는 모두를 포괄하는 것인지 분별하기가 어렵다는 것이다. 이에 본 연구에서 시도하는 바와 같이 이념적으로 제시한 학생인권과 교권의 어떠한 가치지향이 서로 조응하는지 실증적으로 분석할 만한 가치가 있다고 본다.

또한, 학생인권조례에 최근까지 꾸준히 제기되고 있는 논란과 마찬가지로 이 조례에 대한 인식이나 효과

6) 조례의 입법목적으로 의도하지 아니하였으나 입법 이후 부수적으로 발생한 효과(side effect)를 말한다. 이 연구는 무엇을 의도하지 아니한 효과로 볼 것인지 도출하고자 관계자 FGI 분석 결과를 활용하였다.

성을 분석한 결과도 논쟁적이라는 점이다. 권순형 외(2023)의 연구결과와 함께 초등이 중등에 비해 상대적으로 교권 문제에 대하여 더 민감하게 인식하는 것으로 나타난 다른 선행연구(김범주 외, 2023)를 고려하면, 적어도 초등학교에서 교사들이 인식 범위 내에서는 학생인권조례의 시행 목적과는 다르게 교권에 부정적인 영향을 미친 것으로 추론할 수도 있다. 그러나 같은 연구결과 내에서도 전문적 교권의 기반이 된다고 할 수 있는 교사와 학생의 관계에 있어서 만큼은 학생인권조례의 영향이 확인되지 않았다는 점, 박환보(2021)의 연구에서는 학교의 인권침해 환경개선에 미친 긍정적 영향을 보고했다는 차이 등을 참조할 필요도 있다. 더욱이 학생인권조례를 시행하고 있더라도 이를 기초로 학교교육 안에서 교육공동체를 어떻게 꾸려나갈 것인가에 대한 과제는 여전히 남아있는 만큼(윤남식, 김소진, 2019), 시도 간의 비교만으로 확인하기 어려운 측면에 대해서는 보다 미시적인 차원에서 분석하는 의미가 있다고 할 것이다.

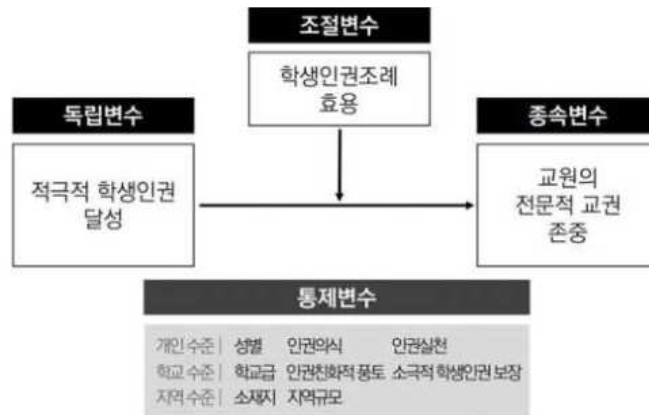
III. 연구방법

1. 연구모형

연구문제에 답하기 위하여 다음의 [그림 3]과 같이 연구모형을 설정하였다. 먼저, 적극적 학생인권 달성 정도에 따라 기대할 수 있는 교원의 전문적 교권을 존중하는 정도의 관계를 분석하기 위하여 독립변수와 종속변수로 설정하였다. 이차영(2016)이 상응적 관계로 설명하고 있는 적극적 학생인권의 달성과 교원의 전문적 교권 존중의 관계를 확인하는 것이며, 일각에서 학생인권의 신장으로 교권이 불안정해졌다는 문제제기에 대하여 검토하는 것이기도 하다. 또한, 구정화(2014)의 연구에서 학생의 인권보장 정도가 높다고 인식하는 집단이 낮은 집단에 비해 교사의 권위에 대한 인정과 교육권에 대한 존중 인식이 더 높았다는 결과도 참조하였다.

이상의 독립변수와 종속변수의 관계에서 학생인권조례 효용을 조절변수로 활용하였다. ‘학생인권조례 효용’이란 학생인권조례가 학생인권 보장에 도움이 된다고 생각하는 정도를 의미한다. 즉, 효용이 높은 집단과 낮은 집단 간에 적극적 학생인권 달성과 교원의 전문적 교권 존중의 관계가 어떻게 다르게 나타나는지를 살펴보고자 했다. 학생인권조례의 필요성은 여전히 논쟁적이며 지방교육자치 수준에서 입법정책으로 결정해야 할 사안이다. 다만 본 연구에서 두 변수의 관계를 분석하면서, 시행 중인 조례에 대하여 당사자가 인식하는 효용의 편차를 고려하여 그 차이를 드러내는 것은 기시행하고 있는 학생인권조례의 영향력을 다양한 방식으로 검증하고 시사하는 바를 도출한다는 의미가 있을 것이다.

또한 통제변수로 개인, 학교, 지역 수준의 변수를 투입하였다. 2차 자료로 활용할 수 있는 한계 내에서 선행연구 분석을 바탕으로 독립변수와 조절변수, 그리고 종속변수 간의 관계에 영향을 미칠 것으로 판단되는 변수를 선정한 것이다. 개인 수준은 성별, 인권의식, 인권실천, 학교 수준에서는 학교급, 인권친화적 풍토, 소극적 학생인권 보장, 지역 수준에서는 소재지, 지역규모를 통제하였다.



[그림 3] 연구모형

2. 자료수집 및 변수의 구성

가. 자료의 수집

본 연구의 분석 대상은 A지역 초·중·고등학교의 학생 19,061명이 설문조사에 응답한 결과이다. A지역의 교육청은 학생인권조례에 따라 교육감이 매년 학생인권 실태조사를 실시하도록 정하고 있다. 이에 2022년 수행된 학생인권 실태조사로 수집된 자료를 바탕으로 본 연구문제에 답하기 위한 분석을 실시한다.

나. 변수의 구성

주요 변수로서 종속변수, 독립변수, 조절변수를 구성하기 위하여 활용한 실태조사 문항의 내용은 <표 1>과 같다.

종속변수인 ‘교원의 전문적 교권 존중’은 교원의 지적·기술적 권위에 대하여 학생이 존중한다고 인식하는 정도를 말한다. 실태조사에 포함된 3개 문항(Q4_1~3)에 대한 응답 평균값을 활용하였으며, 신뢰도 검정 결과(Cronbach’ α =.855) 내적일치도가 높은 것으로 나타났다.

독립변수인 ‘적극적 학생인권 달성’은 실태조사에서 학교생활 중 전반적인 인권상황을 조사하기 활용한 20개 문항(Q10_1~20)을 소극적 학생인권과 적극적 학생인권에 관한 문항으로 분류하고, 전자를 제외한 9개 문항(Q10의 6, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19)에 대한 응답 평균값을 활용한 것이다. 신뢰도 검정 결과(Cronbach’ α =.868) 내적일치도가 높은 것으로 나타났다.

제외된 소극적 학생인권에 관한 문항은 방어권적 인권이면서 학교 부작위행위 요구권, 즉 학생으로서 자유를 침해할 요소를 제거하는 것과 관련된 것이다. 예를 들어, “성적에 따라 학생들을 차별하지 않는다”, “가정형편에 따라 학생들을 차별하지 않는다”와 같은 문항이다. 반대로, 독립변수로 활용한 문항은 급부권적 인권이면서 작위행위 요구권, 학생의 인권을 실현하기 위하여 사실적 또는 규범적 급부 등 작위를 요구할 권리와 관련된 것으로써, 학교 운영에 관한 의사결정에 대한 참여할 권리, 정보공개나 교육적 지원 등을 청구할 권리 등이 어느 정도로 실현되고 있는지가 이에 해당한다.

조절변수인 ‘학생인권조례 효용’(이하 ‘조례효용’)은 이미 시행 중인 학생인권조례가 학생인권을 보장에 도움이 된다고 생각하는 정도를 말한다. 종속변수 및 독립변수에 활용된 문항과 마찬가지로 4점 척도로

측정되었으나 ‘전혀 그렇지 않다-그렇지 않은 편이다’와 ‘그런 편이다-매우 그렇다’로 응답한 집단을 각각 ‘낮은 집단’과 ‘높은 집단’으로 재코딩하였다. 기준값을 명료하게 함으로써 상대적으로 도움이 된다고 생각하는 집단과 그렇지 않은 집단 간에 독립변수와 종속변수의 관계에서 나타나는 기울기의 차이를 대조적으로 살펴보았다.

〈표 1〉 주요 변수의 구성 및 내용

변수 구분		내용		Cronbach' α
종속 변수	교원의 전문적 교권 존중	선생님의 수업 내용과 방법을 존중한다		.855
		선생님의 생활지도와 가르침을 존중한다		
		선생님의 평가결과를 신뢰한다		
독립 변수	적극적 학생인권 달성	나와 관련된 학교기록(학생생활기록부, 성적 등)을 보고 싶을 때에는 언제든지 볼 수 있다	4점 척도 [전혀 그렇지 않다/ 그렇지 않은 편이다/ 그런 편이다/ 매우 그렇다]	.868
		학교는 규칙이나 규정 등을 만들거나 고칠 때 학생들의 의견을 반영한다		
		학교는 정기적으로 급식에 관한 학생들의 의견을 조사하고 그 결과를 반영한다		
		학교는 학생과 관련된 문제를 결정하고 해결하는 과정에 학생의 의견을 듣고 학생이 참여할 권리를 보장하고 있다		
		학습에 어려움을 겪을 때 적절한 지원을 받을 수 있다		
		고민이 있거나 마음이 힘들 때 학교에서 상담이나 도움을 받을 수 있다		
		아플 때 보건실을 자유롭게 이용할 수 있다		
		학교는 다문화가정 학생, 장애학생 등 학생의 다양한 특성을 고려한 상담이나 교육 프로그램을 운영하고 있다		
		폭력피해 또는 가정환경에 어려움(학대, 가정불화 등)이 있는 학생은 학교에서 적절한 지원을 받을 수 있다		
조절 변수	학생인권조례 효용	학생인권조례가 학생인권 보장에 도움이 된다고 생각한다	낮은 집단/ 높은 집단	-

통제변수를 구성하기 위하여 활용한 실태조사 문항의 내용은 다음 〈표 2〉와 같다. 개인 수준에서는 성별, 인권의식, 인권실천 변수를 투입하였다. 성별은 여성과 남성, 그리고 ‘응답거부’의 세 가지 응답을 모두 활용하였다. 인권의식 변수는 실태조사의 4개 문항(Q2_1~4) 중 내적일치도가 낮은 1개의 문항(Q2_1)을 제외한 나머지 응답 평균값을 활용하였다. 이에 신뢰도 검정을 실시한 결과(Cronbach' α =.694), 변수로 활용할 수 있는 내적일치도를 확보하였다고 판단했다. 인권실천 변수는 실태조사의 6개 문항(Q7_3_1~6)에 대한 응답 평균값을 활용하였으며, 신뢰도 검정 결과(Cronbach' α =.851) 높은 내적일치도를 나타냈다.

학교 수준에서는 학교급, 인권친화적 학교풍토, 소극적 학생인권 보장을 투입하였다. 학교급은 초·중·고 학교를 각각 구분한 응답을 활용하였다. 인권친화적 학교풍토는 실태조사의 3개 문항(Q9_1~3)에 대한 응답 평균값을 활용하였으며, 신뢰도 검정 결과(Cronbach' α =.805) 높은 내적일치도를 나타냈다. 또한 이차영(2016)의 이론적 모형에서 전문적 교권 존중과 상충관계에 있다고 제시한 소극적 학생인권 보장 정도를 통제하였다. 이를 위해 실태조사에서 학교생활 중 전반적인 인권상황을 조사하기 활용한 20개 문항(Q10_1~20) 가운데 적극적 학생인권 실현과 관련된 9개를 제외하고 11개 문항(Q9_1~3)에 대한 응

답 평균값을 활용하였으며, 신뢰도 검정 결과(Cronbach' α =.696) 변수로 활용할 수 있는 내적일치도를 확보하였다고 판단했다.

끝으로, 지역 수준에서는 지역규모, 소재지를 투입하였다. 지역규모는 농어촌과 도시로 구분되어 있는 응답을 활용하였으며, 이는 각각 소재지 행정구역이 읍면과 동인 경우를 의미한다. 소재지는 응답자가 소재한 시·군을 기준으로 북부 소관인 경우와 남부 소관인 경우를 구분하여 재코딩하여 활용하였다.

〈표 2〉 통제변수의 구성 및 내용

변수 구분	내용	Cronbach' α
개인 수준	성별 1="여성", 2="남성", 3="응답거부" 인권의식* 학생은 사회문제에 관심을 갖고 참여할 필요가 있다 모든 사람들이 자신들의 의견을 언제나 자유롭게 표현할 수 있는 권리를 가져야 한다 모든 학생들은 서로의 인권을 존중하고 보호해야 할 의무와 책임이 있다 4점 척도 [전혀 그렇지 않다/ 그렇지 않은 편이다/ 그런 편이다/ 매우 그렇다] 인권실천** 인권에 대한 지식 학습하기 스스로의 인권 보호하기 (인권침해를 당했을 때 문제제기 등) 다른 학생들의 인권 존중하기 교직원의 인권 존중하기 타인의 인권 보호를 위해 행동하기 (다른 학생이 인권 침해 당했을 때 이에 대해 문제제기 등) 학생인권 보호를 위한 활동에 함께 참여하기 (학교 규칙 개선, 캠페인 등) 4점 척도 (위와 同)	- .694 .851
학교 수준	학교급 1="초등학교", 2="중학교", 3="고등학교" 인권친화적 학교풍토*** 학생들은 다른 학생들의 인권을 존중한다 학생들은 교직원(교사, 직원)들의 인권을 존중한다 교직원들은 학생들의 인권을 존중한다 4점 척도 (위와 同) 소극적 학생인권 보장 성적에 따라 학생들을 차별하지 않는다 가정형편에 따라 학생들을 차별하지 않는다 교내 CCTV마다 설치 및 촬영에 대한 안내가 되어 있다 학교나 선생님은 나의 동의 없이도 개인 정보(가족관계, 가정형편, 성적 등)를 공개한다 반 배정, 모둠 편성, 심화반 운영 등을 통하여 학생들의 성적을 알 수 있다 나의 양심에 반하는 내용의 반성문, 서약서 등을 강요받았다 나의 생각이나 주장을 표현할 때 학교나 선생님으로부터 부당한 간섭이나 제한을 받았다 학교 게시판, 홈페이지 등에 자유롭게 의견을 게시할 수 있다 학교는 학생회나 동아리 등 학생들의 자치활동을 보장한다 쉬는 시간을 충분히 보장받는다 등교할 때 교문에서 일괄적으로 교복, 용모에 대해 지도한다 4점 척도 (위와 同)	- .805 .696
지역 수준	지역규모 0="농어촌(읍면)", 1="도시(동)" 소재지 0="북부", 1="남부"	-

* '우리 사회 및 학교생활에서의 인권의식에 대한 질문입니다. 동의하는 곳에 응답해주세요.'

** '다음 사항을 어느 정도 지키고 있다고 생각하시나요?'

*** '학교에서 구성원들 간에 서로의 인권을 얼마나 존중해주고 있다고 생각하십니까? 여러분의 생각과 가까운 곳에 응답해주세요'

3. 분석방법

가. 사후층화 가중치 조정

분석에 앞서서 표본의 모집단 대표성을 제고하기 위한 작업을 다음과 같이 실시하였다. 분석 대상인 실태조사의 응답 자료는 대규모 표본을 대상으로 실시한 결과이지만, 지원자 표본(volunteer samples)에 의한 편의표집이라는 한계가 해소된 것은 아니다. 표집오차에 따른 일반화의 한계를 보완하기 위하여 표본 가중치를 부여하는 과정을 거칠 필요가 있었다.

이에 학교급별-성별 층화표집 설계와 유사한 효과를 기대할 수 있도록, 사후적으로 모집단의 학교급별-성별 분포를 기준으로 가중치를 계산하였다. 이를 활용하는 경우, 두 층화의 특성을 고려한 분포의 편향성을 해소하고 모집단 분포에 가깝게 표본 응답을 보다 정교화할 수 있다. 실태조사와 같은 시점에 조사된 초·중·고 학생 수 모집단 데이터를 기준으로 도출한 표본 가중치는 <표 3>과 같다.

<표 3> 학교급×성별에 따른 표본 가중치

구분		초등학교		중학교		고등학교		계
		남성	여성	남성	여성	남성	여성	
표본*	row%	16.0	16.3	21.0	22.7	12.1	11.8	100.0
	N(명)	2,826	2,874	3,697	3,996	2,139	2,082	17,614
모집단**	row%	26.4	25.3	13.1	12.5	11.7	11.1	100.0
	N(명)	390,852	373,809	194,138	184,853	172,994	163,761	1,480,407
가중치		1.574	1.618	.595	.578	.911	.989	-

* 표본의 성별에는 '응답거부'가 포함되나, 모집단과의 비교가 불가하므로 가중치 계산에서 제외함

** 모집단은 KEDI 교육통계서비스에서 제공하는 2022년 하반기(10. 1. 기준) A지역 초·중·고 학생 수

가중치를 적용한 결과, 모집단과 비교할 때 표본 집단이 지니는 학교급별 표집 왜곡을 해소할 수 있었다. 모집단의 학교급별 비율은 51.7%-25.6%-22.7%이고, 표본의 학교급별 비율은 31.8%-44.1%-24.1%이었으므로 중학교에서는 과대 표집, 초등학교에서는 과소 표집이 확인되었다. 가중표본의 경우 학교급별 비율이 49.7%-27.4%-22.9%로 모집단과 거의 유사한 분포를 이루었다. 가중치에도 불구하고 모집단의 분포와 완전히 일치하지 않는 까닭은 실태조사에서는 성별에 대해 '응답거부'로 선택한 1,447명(7.6%)의 자료가 가중치 계산과정에서 제외되었기 때문이다.

〈표 4〉 분석에 활용된 가중표본 수(Weighted N)

구분		초등학교	중학교	고등학교	계
표본	row%	31.8	44.1	24.1	100.0
	N(명)	6,069	8,405	4,587	19,061
'응답거부' 성별 제외 가중표본	row%	51.7	25.6	22.7	100.0
	N(명)	9,098.0	4,509.3	4,006.7	17,614.0
최종 가중표본 (‘응답거부’ 합산)	row%	49.7	27.4	22.9	100.0
	N(명)	9,467.0	5,221.3	4,373.7	19,061.0
모집단	row%	51.7	25.6	22.7	100.0
	N(명)	764,661	378,991	336,755	1,480,407

나. 위계적 회귀분석 및 조절효과 검증

앞 절에서 논의한 대로 가중치를 적용하여 사후 보정하고, 본격적으로 연구의 문제에 답하기 위하여 주요 관심 변수의 효과를 검증하는 절차는 다음과 같다.

먼저, 위계적 회귀분석을 통해 조절효과를 검증하기 위한 최종모형의 타당성을 순차적으로 확인한다.

1단계로는 통제변수로 선정한 8개 변인이 종속변수를 설명하고 있는지 살펴보았다. 이를 통해 선행연구 검토를 통해 2차 자료인 실태조사의 범위 내에서 활용할 수 있는 통제변수를 확정하였다.

$$Y = \delta_0 + \delta_1 C_1 + \cdots + \delta_i C_i + \epsilon \quad (\text{모형 1})$$

2단계로는 1단계 모형에 본 연구의 독립변수인 ‘적극적 학생인권 달성’을 추가로 투입하였다. 조절변수와 상호작용항을 투입하지 않은 상태에서 적극적 학생인권 달성 정도가 교원의 전문적 교권 존중 정도를 얼마나 설명하고 있는가를 살펴보는 것이다.

$$Y = \alpha_0 + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 C_2 + \cdots + \alpha_i C_i + \epsilon \quad (\text{모형 2})$$

3단계로는 2단계 모형에 조절변수인 ‘조례효용’과 독립변수와 조절변수의 상호작용항을 추가로 투입하였다. 조절변수의 조절효과를 검증하고, 조절변수가 투입되었을 때 독립변수인 적극적 학생인권 달성 정도에 따라 기대할 수 있는 교원의 전문적 교권 존중 정도는 어떠한가를 최종적으로 분석한다.

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 M_2 + \beta_3 XM_3 + \beta_4 C_4 + \cdots + \beta_i C_i + \epsilon \quad (\text{모형 3})$$

이상에서 제시한 모형의 단계에 따라 R^2 에 따른 설명력과 F검정량의 변화가 통계적으로 유의하게 나타나는지 확인함으로써 최종모형을 채택하였으며, 이에 대한 조절회귀분석 결과를 제시하였다. 아울러 분석에는 Stata SE 16.1 프로그램을 활용하고, 기술통계, 회귀분석 등을 실시하면서 사후충화 가중치 조정을 위해 `aweight` 옵션을 적용하였다.

IV. 연구결과

1. 기초통계량

본 연구에서 사용한 자료의 특성을 확인하고자 기술통계량을 분석하였다. 우선 종속변수인 전문적 교권 존중은 4점 척도에서 3.422점으로 나타났다. 다만, 척도에 대한 해석을 용이하게 하고자 전문적 교권 존중 변수는 로그로 변환하여 사용한다. 독립변수인 적극적 학생인권 달성은 4점 척도에서 3.187점으로 나타났으며, 조절변수인 조례효용은 0.827로 응답자 중 학생인권 조례의 효용이 높은 집단에 속하는 학생은 82.7%이고 낮은 집단에 속하는 학생은 17.3%로 확인된다.

통제변인으로 투입한 변수들의 특성을 살펴보면, 성별의 경우 여성이 47.3%를 차지하는 것으로 확인된다. 인권의식은 4점 척도에서 3.536점, 인권실천은 4점 척도에서 3.271점이며, 학교급은 초, 중, 고 순으로 각각 49.7%, 27.4%, 22.9%이다. 인권친화적 학교풍토는 4점 척도에 3.336점, 소극적 학생인권 보장은 4점 척도에 2.674점이다. 지역규모로 도시는 81.1%, 농어촌 18.9%로 나타났으며, 소재지로 남부는 78.5%, 북부는 21.5%로 확인되었다. 이상의 결과는 <표 5>와 같다.

<표 5> 변인별 기술통계

구분	Weighted N	Mean	S.D.	Min	Max
전문적 교권 존중	19,061.0	3.422	.568	1.00	4.00
ln_전문적 교권 존중	19,061.0	1.213	.197	0.00	1.39
적극적 학생인권 달성	19,061.0	3.187	.519	1.00	4.00
조례효용	19,061.0	0.827	.378	0	1
성별(여성)*	19,061.0	0.473	.499	0	1
성별(남성)*	19,061.0	0.451	.498	0	1
성별(응답거부)*	19,061.0	0.076	.265	0	1
인권의식	19,061.0	3.536	.471	1.00	4.00
인권실천	19,061.0	3.271	.508	1.00	4.00
학교급(초등학교)**	19,061.0	0.497	.500	0	1
학교급(중학교)**	19,061.0	0.274	.446	0	1
학교급(고등학교)**	19,061.0	0.229	.420	0	1
인권친화적 학교풍토	19,061.0	3.336	.562	1.00	4.00
소극적 학생인권 보장	19,061.0	2.674	.437	1.00	4.00
지역규모(도시)	19,061.0	0.811	.391	0	1
소재지(남부)	19,061.0	0.785	.411	0	1

*성별 응답은 1="여성" 2="남성" 3="응답거부"이므로, 각각을 더미변수로 재코딩한 것임

**학교급 응답은 1="초등학교" 2="중학교" 3="고등학교"이므로, 각각을 더미변수로 재코딩한 것임

다음으로, 주요 변수 간 상관관계를 분석하였다. 로그로 변환한 전문적 교권 존중 변수와 독립변수인 적극적 학생인권 달성과 나머지 주요 통제변수의 상관관계는 .232에서 .498로 통계적으로 유의했다. 약한 관계 또는 보통 수준의 상관관계를 나타내고 있어 본 연구에서 설정한 모형에 따라 분석이 가능하다고 본다. 또한 나머지 변수 간의 상관관계는 .124~.611의 범위 내에서 형성되어 있고, 보통 수준을 넘어서는 상관관계는 없는 것으로 확인되는바 다중공선성을 의심할 수준이 아닌 것으로 판단된다.

〈표 6〉 변인 간 상관관계

구분	1	2	3	4	5	6	7
1. ln_전문적 교권 존중	1						
2. 적극적 학생인권 달성	.498***	1					
3. 소극적 학생인권 보장	.232***	.538***	1				
4. 조례효용	.260***	.299***	.124***	1			
5. 인권의식	.395***	.296***	.135***	.131***	1		
6. 인권실천	.430***	.535***	.331***	.223***	.391***	1	
7. 인권친화적 학교풍토	.504***	.611***	.360***	.258***	.306***	.578***	1

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

2. 분석결과

가. 위계적 회귀분석에 따른 최종모형 검토

먼저, 모형1의 검증 결과는 다음과 같다. 모형의 설명력은 약 34.3%로 확인되고, 통제변수로 투입한 모든 변수가 종속변수인 전문적 교권 존중에 대하여 통계적으로 유의한 영향을 미치고 있었다. 이에 통제변수를 확정하고, 모형1에 독립변수를 추가로 투입하는 2단계로 이행하는 것이 적절하다고 보았다.

다음으로, 모형2를 검증한 결과는 다음과 같다. 모형2의 설명력은 모형1에 비해 3.0%p 증가한 37.8%였으며 통계적으로도 유의했다($\Delta F=906.378$, $p < .001$). 즉, 모형2는 모형1에 비해 더 나은 설명력을 가진 모형임이 확인되었다. 독립변수인 적극적 학생인권 달성은 나머지 요인들이 통제된 상태에서 전문적 교권존중에 미치는 효과가 통계적으로 유의하게 나타났다. 적극적 학생인권 달성 1단위만큼 증가하면 전문적 교권 존중 정도는 약 10% 늘어날 것으로 기대할 수 있다.

마지막으로, 모형3을 검증한 결과는 다음과 같다. 모형2에 조절변수 및 상호작용항을 추가로 투입한 모형3의 설명력은 모형2에 비해 0.9%p 증가한 38.2%였으며 통계적으로도 유의했다($\Delta F=140.747$, $p < .001$). 즉, 모형3은 모형2에 비해 더 나은 설명력을 가지고 있어 조절효과를 분석하는 것이 적절하다고 판단된다.

〈표 7〉 위계적 회귀분석 결과

(종속변수) ln_전문적 교권 존중	모형1			모형2			모형3		
	Coef.	S.E.	t	Coef.	S.E.	t	Coef.	S.E.	t
적극적 학생인권 달성(A)				.10***	.00	30.11	.14***	.01	26.36
조례효용(B)							.22***	.02	13.76
A × B							-.06***	.01	-11.50
성별	-.01***	.00	-8.02	-.01***	.00	-6.85	-.01***	.00	-6.08
인권인식	.10***	.00	36.65	.09***	.00	34.44	.09***	.00	34.37
인권실천	.04***	.00	15.24	.03***	.00	9.30	.03***	.00	9.32
학교급	-.03***	.00	-17.32	-.02***	.00	-12.48	-.02***	.00	-11.82
인권친화적 학교풍토	.11***	.00	41.94	.08***	.00	29.69	.08***	.00	29.03
소극적 학생인권 보장	.02***	.00	7.57	-.02***	.00	-5.88	-.02***	.00	-5.81
지역규모	.01*	.00	2.23	.01**	.00	3.61	.01**	.00	3.30
소재지	.01***	.00	3.74	.01**	.00	3.49	.01**	.00	3.38
상수	.34***	.01	27.31	.30***	.01	24.87	.16***	.02	9.69
R2(Adj. R2)	.343(.342)			.373(.373)			.382(.382)		
F(sig.)	1244.402***			1259.409***			1071.133***		
R2 change				.030			.009		
F change(sig.)				906.378***			140.747***		

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

나. 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권존중의 관계에서 조례효용의 조절효과

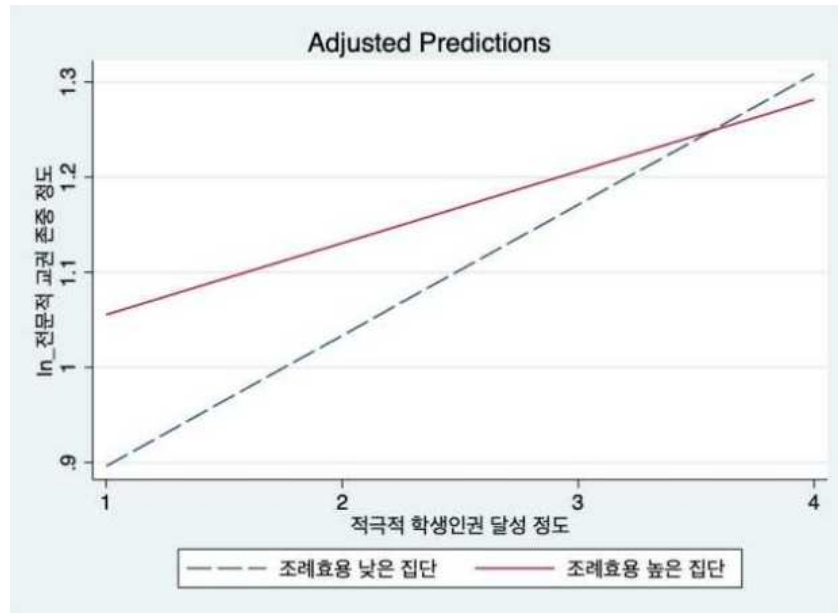
최종모형을 검증한 결과는 〈표 8〉과 같다. 먼저 비표준화 회귀계수를 살펴본다. 적극적 학생인권 달성은 .137($p < .001$)로 나타났다. 변수가 통제된 상태에서 적극적 학생인권 달성 정도가 1단위만큼 증가할 때 전문적 교권 존중 정도는 약 13.7%가량 늘어날 것으로 기대할 수 있다. 조례효용 변수의 경우 .221($p < .001$)이고, 적극적 학생인권 달성과 조례효용의 상호작용항의 경우 -.062($p < .001$)였다. 학생인권조례 효용이 높은 집단은 낮은 집단에 비해 전문적 교권 존중 정도가 약 22.1% 높을 것이라고 기대할 수 있다. 한편, 상호작용항은 조례효용의 조절효과를 나타낸다. 학생인권조례의 효용이 높은 집단은 적극적 학생인권 달성 정도에 따라 달라지는 전문적 교권 존중 정도의 선형관계 기울기 값이 작다는 의미이다.

〈표 8〉 적극적 학생인권 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 조례효용의 조절효과

(종속변수) ln_전문적 교권 존중		Coef.	S.E.	t	β
적극적 학생인권 달성(A)		.137***	.005	26.22	.362
조례효용(B)	높은 집단	.221***	.016	13.73	.407
A × B	높은 집단	-.062***	.005	-11.47	-.396
성별	남성	-.007**	.002	-3.15	-.019
	응답거부	-.028***	.004	-6.21	-.037
인권인식		.091***	.003	34.41	.216
인권실천		.027***	.003	9.36	.071
학교급	중	-.020***	.003	-7.08	-.045
	고	-.035***	.003	-11.41	-.074
인권친화적 학교풍토		.080***	.003	28.82	.227
소극적 학생인권 보장		-.018***	.003	-5.76	-.040
지역규모	도시(동)	.009**	.003	3.21	.019
소재지	남부	.009**	.003	3.33	.019
상수		.135***	.016	8.29	.
R2(Adj R2)		.382(.382)			
F(sig.)		907.11***			
N(Weighted N)		19,061(19,060.999872)			

* $p < .05$, ** $p < .01$, *** $p < .001$

조절효과의 의미를 그래프를 통해 확인하면 다음 [그림 4]와 같다. 앞서 조례효용 변수를 통해 확인했듯이, 학생인권조례가 학생인권 보장에 도움이 된다고 인식하는 집단(조례효용이 높은 집단)은 그렇지 않은 집단에 비해 전문적 교권 존중의 정도가 더 높을 것으로 기대할 수 있다. 그러나 상호작용항을 투입하여 검증한 결과, 조절효과는 부적으로 나타났다. 즉 그래프를 통해 알 수 있듯이, 조례효용이 낮은 집단은 높은 집단에 비해 적극적 학생인권 달성 정도가 높아짐에 따라 전문적 교권 존중 정도가 높아지는 정도(선형관계의 기울기)가 더 크다. 양 집단은 적극적 학생인권 달성 정도가 가장 낮았을 때(1인 경우), 전문적 교권 존중 정도의 차이가 가장 크다(조례효용 낮은 집단<조례효용 높은 집단). 하지만 조례효용이 낮은 집단의 선형관계 기울기가 더 크기 때문에, 적극적 학생인권 달성 정도의 커질수록 기대할 수 있는 전문적 교권 존중 정도도 더 커진다. 따라서 적극적 학생인권 달성 정도가 높아질수록, 전문적 교권 존중 정도의 양 집단 간 차이는 거의 발생하지 않는다는 점을 확인할 수 있다.



[그림 4] 학생인권조례 효용의 조절효과

다음으로 표준화 회귀계수를 통해 변수의 상대적 영향력을 살펴본다. 모든 변수 가운데 조례효용 변수가 차이가 종속변수인 전문적 교권 존중 정도의 설명력이 상대적으로 가장 컸다($\beta=.407$). 다음으로 조절효과를 나타내는 상호작용항($\beta=-.396$), 적극적 학생인권 달성 변수($\beta=.362$)의 설명력이 큰 것으로 확인된다. 이는 본 연구에서 선정한 독립변수와 조절변수 등 관심 변수들이 모형 내 다른 변수에 비해 전문적 교권 존중 정도를 상대적으로 잘 설명하는 주요 변수라는 점을 뒷받침해주고 있다.

끝으로 통제변수 가운데 소극적 학생인권 보장 변수를 살펴볼 필요가 있다. 앞서서 이차영(2016)의 모형에 따라 소극적 학생인권과 전문적 교권 존중의 관계는 상충적 관계로, 전문적 학생인권으로의 ‘이행’ 또는 권위주의적 교권 존중으로의 ‘회귀’의 가능성이 있다는 이론적 검토를 한 바 있다. 실제로 상관관계나 모형1의 분석만으로 한정하여 본다면, 소극적 학생인권 보장은 전문적 교권 존중과 정적인 관계를 이루는 것처럼 보인다. 그러나 최종모형에서 적극적 학생인권 달성 변수 등과 함께 투입되었을 때에는, 소극적 학생인권 보장이 높아짐에 따라 오히려 전문적 교권 존중은 하락하는 결과를 기대할 수 있는 것으로 나타났다. 이것은 궁극적으로 전문적 교권관을 지향한다면, 소극적 의미에서 학생인권의 침해를 제거하는 수준의 관심만으로는 충분하지 않다는 것을 보여준다.

V. 논의와 결론

본 연구는 오늘날 여전히 유효한 “학생인권은 교권과 대립하는가?”라는 질에 대한 답을 구하기 위하여 이차영(2016)이 제시한 이론적 모형에 따라 학생인권과 교권을 각각 이차원으로 확장하였으며, 적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의 관계에서 논란이 되는 학생인권조례 효용의 조절효과를 실증적으로 분석하는 것을 목적으로 한다.

학생인권조례가 시행 중인 A지역에서 2022년 실시한 학생인권 실태조사 자료를 활용하여 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 적극적 학생인권의 달성 정도가 높아질수록 전문적 교권 존중의 수준도 커질 것이라는 기대가 가능하다. 최종모형에서 제반 변수를 통제한 상태에서 전문적 교권 존중에 대한 적극적 학생인권 달성의 회귀계수는 .137($p < .001$)로 나타났다. 적극적 학생인권 달성 정도가 1단위만큼 증가할 때 전문적 교권 존중 정도는 약 13.7%가량 늘어날 것이라는 의미이다.

이러한 결과는 오늘날 “전환의 과정”(권순정·유주영, 2021)에서 대체로 학생인권과 교권을 대립되는 관계가 아니라 상보적인 관계로 이해하려는 다수의 시각을 다시 한번 뒷받침한다. 더욱이 에듀토피아(그림 2의 모형8)을 지향하는 관점에서, 적극적 학생인권을 실현하려는 것과 학생이 교원의 전문적 권위를 존중하는 것 간에 상호 밀접한 관계에 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이것은 단지 ‘교권’을 더 강력하게 보호할수록 ‘학생인권’이 더욱 신장할 것이라거나, ‘학생인권’을 더욱 두텁게 보장할수록 ‘교권’을 실추될 수 있다는 단선적인 레토릭을 넘어서는 의미가 있다. 양자의 시소게임으로 보는 프레임을 벗어나서, ‘회귀’와 ‘이행’의 차원에서 어떤 관점에서 학생인권과 교권을 접근할 것인지가 중요하다는 것이다.

둘째, 학생인권조례 효용이 상대적으로 낮은 학생의 경우 적극적 학생인권의 달성 또는 실현을 통해 전문적 교권 존중을 기대할 수 있는 효과는 더욱 크다고 할 수 있다. 전문적 교권존중에 대하여 조절효과를 나타내는 적극적 학생인권의 달성과 조례효용의 상호작용항의 회귀계수는 -.062($p < .001$)였다. 즉 조례의 효용이 낮은 집단은 높은 집단에 비해 적극적 학생인권 달성 정도가 1단위만큼 증가할 때 전문적 교권 존중이 증가하는 정도가 약 6.2% 강화된다는 의미이다.

일각에서 교육활동을 보호하기 위하여 학생의 인권 신장이 아니라 학생의 책임을 강화하는 방향으로 학생인권조례를 개정해야 한다는 논의가 있다. 현재 시행 중인 학생인권조례는 지나치게 학생인권에 초점을 맞추고 있어 교권을 확보하는 데 있어서 걸림돌이 되는가? 경향적으로 학생인권조례가 시행 중인 하나의 지역 내에서도 조례를 통해 학생인권이 보장되고 있다고 여기는 학생들이 있는가 하면, 그렇지 못하다고 여기는 학생들도 있다. 중요한 것은 학생인권조례가 시행 중임에도 자신의 학생인권이 보장받는 데 그다지 효과가 없다고 인식하는 학생들은 교원의 전문적 권위를 존중할 가능성도 낮다는 것이다. 조례효용의 조절효과가 시사하는 바는, 그러한 학생들로 하여금 그들의 학생인권을 더욱 두텁게 보장하여 자신이 존중받고 있다는 효능감이 누적될 때 그렇지 않은 학생들에 비해 더욱 전문적 교권을 존중하게 될 것이라는 점이다.

레미나스에 따르면, 나는 타자에 대한 무한한 의무를 부담하는데 이러한 타율성이 나를 노예로 만드는 것이 아니라 오히려 나를 자유로운 존재로 만든다고 한다(이영록, 2015). 그러나 이러한 다소 형이상학적인 주장이 실제로도 원활하게 작동할 수 있을지에는 의문이 없지 않다. 이러한 윤리적인 책임은 서로에 대한 의무로서 상호 제대로 보장되지 않는다면 자칫 착취의 상태로 전락할 수 있기 때문이다. 내가 타자에게 지는 무한 책임과 그 타자가 다시 나에게 대하여 무한 책임을 질 때야, 비로소 타자에 대한 의무가 나의 자유를 만든다고 말할 수 있기 때문이다.

교육 공간에서 학생이 타자에 대하여 책임을 강화하도록 하는 것은 이들의 권리를 보장하거나 실현하

도록 규율하고 있는 규범을 완화한다거나, 또는 규율을 강화하기 위하여 얼마간의 규범을 열거하는 것으로 달성하기 어렵다고 본다. 연구의 결과에서 확인되는 것처럼, 자신의 권리를 충분히 보장받고 적극적으로 실현할 수 있다고 여기게 된 학습자일수록 타자의 지위와 권위를 존중할 수 있다는 사실 때문이다. 적어도 소극적 의미에서 학생인권의 침해를 제거하면 족하다는 관점에서, 학생인권 조례가 시대적인 소명을 다했다고 보고 이제는 전부 개정해도 좋다는 주장도 그다지 타당하지 못하다. 여전히 학생인권의 사각지대에 있는 자들을 위한 역할이 남아있다. 오히려 그들의 삶과 생활 전반에 개입하는 적극적 조치를 요구하는 시민이 될 수 있도록 교육하고, 구체적인 경우에 인권이 상대적으로 가능한 최대한으로 실현되도록 하는 지향해야 한다는 규범상의 언명을 보다 강화함으로써 교원의 전문적 권위에 대한 존중과 함께 학교가 보다 교육적인 공간이 될 수 있는 점을 간과하지 않아야 한다.

참고문헌

- 경기신문(2023.8.6.). 임태희 교육감, “학생인권조례 개정, 교육 현장 바뀌나가는 계기 돼야”. <https://www.kgnews.co.kr/news/article.html?no=758431>
- 고전(2012). 교권 보호 법제화의 쟁점과 과제. 교육행정학연구, 30(4), 53-72.
- 구정화(2014). 학생의 인권보장 정도와 교권 존중과의 관련성. 법과인권교육연구, 7(3), 1-19.
- 국가인권위원회(2023.12.5.). 충청남도의회 및 서울특별시의회의 학생인권조례 폐지 논의 관련 국가인권위원장 성명. 보도자료.
- 권순정, 유주영(2021). 계보 분석을 통한 학생인권 정책의 필요성과 방향 고찰. 한국교육, 48(2), 5-28.
- 권순형, 황준성, 모토카네 마사히로, 이호준, 안병훈, 김지효(2023). 지방교육자치법규에 대한 사후입법영향 분석: 학생인권조례를 중심으로. 충북: 한국교육개발원.
- 김대환(2023). 기본권론. 서울: 박영사
- 김범주, 이평구, 김소현(2023). 교육활동 침해 예방 및 보호 정책에 대한 요구 분석—초·중등 교육대상 간 차이를 중심으로. 교육행정학연구, 41(2), 199-226.
- 김성기(2023). 교육공동체 구성원의 권리와 책임에 관한 조례제정 방향. 대한교육법학회 2023년 교육법 학자대회. 서울: 켄싱턴호텔 15층 그랜드 스테이션.
- 김철(2012). 학교교육에서 학생의 인권과 교권에 관한연구: H. Nohl의 “교육적 관계론”의 관점에서. 교육사상연구, 26(2), 1-19.
- 김해원(2018). 인권이란 무엇인가. 대구: 한티재.
- 뉴스토마토(2023). 폐지 위기 한고비 넘긴 서울 ‘학생인권조례’.
<https://www.newstomato.com/ReadNews.aspx?no=1213592&inflow=N>
- 대전일보(2024. 3. 5.). 충남학생인권조례, 또 ‘폐지안’ 발의.
<https://www.daejonilbo.com/news/articleView.html?idxno=2117244>
- 대한교육법학회 편(2023). 교육법의 이해와 실제. 경기: 교육과학사.
- 머니투데이(2023. 8. 4.). 이주호 “학생인권조례 정당한 교육활동 위축, 학교 안전 챙길 것”.
<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2023080417003760190>
- 박환보(2021). 학생인권조례시행이 학교의 인권환경 구성에 미치는 영향 분석. 교육사회학연구, 31(1), 31-57.
- 연합뉴스(2023. 7. 24.). 이정선 광주교육감 “학생인권·교권보호 조례 모두 개정 검토”.
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20230724100200054?input=1195m>
- 유성상(2011). 학생인권 담론과 주요 쟁점 분석. 교육정치학연구, 18(2), 235-257.
- 이기열, 성열관(2012). 학생인권은 교권에 대립하는가?: 교권 대 학생인권 프레임에 대한 비판적 담론분석. 교육사회학연구, 22(4), 171-197.

- 이덕난(2023). 학생인권조례의 현황과 교육공동체 회복을 위한 과제. 대한교육법학회 2023년 교육법학자 대회. 서울: 켄싱턴호텔 15층 그랜드 스테이션.
- 이영록(2015). 인권의 도덕적 기초에 대한 타자철학적 탐색. 법학연구, 26(1), 13-44.
- 이차영(2016). 교육 생태계 관점에서 본 교권, 학습권, 인권의 관계. 한국교원교육학회 제69차 춘계학술 대회. 2016년 5월 28일. 서울: 서울교육대학교 사향문화관.
- 전북중앙(2023. 10. 17.). 서거석교육감 “내달 중 학생인권조례 개정 예정” <https://www.jjn.co.kr/news/articleView.html?idxno=951466>
- 조효제(2016). 인권의 지평. 서울: 후마니타스.
- 중앙일보(2023. 7. 25.). 윤 대통령 “교권 침해하는 조례 개정”. <https://www.joongang.co.kr/article/25179827>(검색일: 2024년 3월 5일).
- 한겨레(2023. 11. 30.). “서울 학생인권조례 폐지 멈춰달라”...집행정지 가처분 신청. <https://www.hani.co.kr/arti/society/schooling/1118620.html>
- 한겨레(2024. 3. 19.). 충남학생인권조례 두 번 지운 국힘...석달 만에 ‘폐지→부활→폐지’. <https://www.hani.co.kr/arti/area/chungcheong/1132914.html>

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



발표

2

학생맞춤통합지원 정책의 쟁점과 과제

최예슬

(KEDI)

최예슬(한국교육개발원 부연구위원)

I. 서 론

소득 양극화 현상과 코로나19 팬데믹 등에 따른 기초학력 부진, 다문화 가정, 저소득층, 특수교육 대상 학생 등 교육 취약계층의 교육 결손이 심화되었고, 심리정서적 문제를 가진 학생들이 증가하고 있다. 학생들이 경험하는 어려움은 학업 영역에 그치지 않고, 심리정서, 가정 환경 등 복합적인 원인이 존재하는 양상을 띄고 있다.

1995년 5.31 교육개혁에서 교육복지 용어가 등장한 이후 약 30여년 간 한국 사회는 무상의무교육 등 보편적 교육복지의 확대와 함께 취약계층을 위한 다양한 교육복지 사업을 추진하고 그 체계를 발전시켜 왔다(김신복 외, 2017). 그러나 각종 사업들의 분절적인 지원으로는 학생들이 직면한 복합적인 어려움을 해소하기에 한계가 존재한다는 문제의식이 지속적으로 대두되었다(김정원 외, 2008; 이해영 외, 2011; 이희현 외, 2019; 이광현 외, 2020; 박상현 외, 2021).

최근 교육부가 추진 중인 학생맞춤통합지원은 학습, 심리정서 문제, 아동학대, 학교폭력 등 복합적 어려움을 가진 학생을 조기에 진단하고, 학교, 교육청, 지역사회 등 학생의 생태체계에 존재하는 다양한 자원을 연계하여 지원할 수 있는 개별 맞춤형 통합 지원 체계 구축을 목표로 하고 있다(교육부, 2023. 11). 교육부는 2023년 23개 시범교육청과 96개 선도학교의 시범적인 운영을 시작으로, 2024년 46개 시범교육청과 248개 선도학교로 확산하여 현장에서 다양한 운영모델을 개발하고 있으며, 국회에서 학생맞춤통합지원 법안을 발의하는 등 정책 확산과 제도화를 위한 움직임을 빠르게 추진하고 있다.

새로운 정책의 현장 정착을 위한 개선점을 논의하기 위해서는, 학생맞춤통합지원 정책의 개념과 쟁점을 파악하는 것이 중요하다. 이러한 관점에서 본 원고는 학생맞춤통합지원 정책의 추진 배경과 현황을 개관하고, 우리나라 교육복지 정책 변천과 유사 사업을 비교 분석함으로써 학생맞춤통합지원 정책이 가지는 차별성과 의의를 검토하였다. 또한 학생맞춤통합지원 정책이 가진 주요 쟁점을 살펴봄으로써 학생맞춤통합지원 정책의 현장 정착과 발전을 위한 향후 과제를 논의하였다.

II. 학생맞춤통합지원 정책의 이해

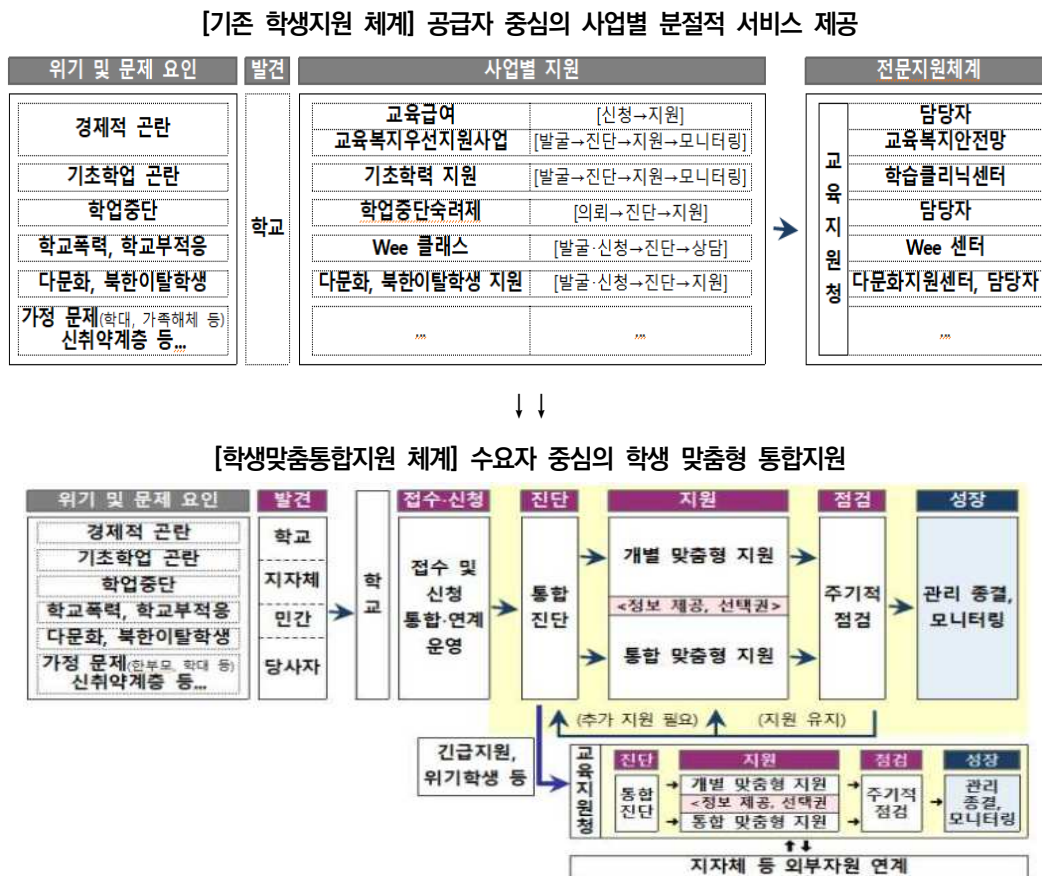
1. 정책 도입 배경 및 추진 경과

학생맞춤통합지원(이하 학맞통)은 ‘복합적 어려움에 처한 도움이 필요한 학생을 조기에 발굴, 개입, 지

1) 본 원고는 저자의 전문적 시각을 바탕으로 작성된 것으로 소속기관의 공식 입장과는 무관함.

역사회 연계 등으로 학생 개개인의 상황에 따른 필요와 요구에 맞는 맞춤형 통합지원을 제공함으로써 교육 사각지대를 해소하고 학생성장을 도모하고자 하는 정책이다(교육부·한국교육개발원, 2023). 이를 위해 교육복지, 교육비, 교육급여 지원, 기초학력, 학업중단 예방, 심리정서 지원을 위한 위(Wee) 프로젝트, 아동학대, 학교폭력 예방 등 각 사업별 분절적으로 지원되었던 지원 체계를 학생 중심의 맞춤형 통합지원 체계로 재구조화하는 것을 정책의 핵심 내용으로 한다(교육부, 2023. 11).

교육부의 학맞통 정책은 사회환경 변화와 기존의 사업 체계의 한계를 극복하는 새로운 대안으로 제안되었다. 먼저 초저출산 시대에 학령인구가 급감하고 있는 현실에서 기초학력 부진, 다문화, 학교폭력, 아동학대, 심리정서적 문제 등 다양하고 복합적 문제를 가진 학생수가 증가하는 추세에 있다. 특히 최근 코로나19 이후 교육 현장에서 우울, 불안을 호소하는 학생들의 수가 급증하면서 정신건강 문제에 대처할 필요성이 높아지고 있다. 기존의 사업들에서 다양한 지원 프로그램이 운영되고 있었지만, 사업을 총괄·연계하여 학생들이 경험하는 복합적 어려움을 통합적이고 장기적으로 지원하기에는 한계가 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해, [그림 1]과 같이 기존의 ‘공급자 중심’의 분절적 서비스 제공 지원 체계를 개개인의 특성과 요구에 맞춘 ‘수요자 중심’의 맞춤형 통합지원을 제공할 수 있는 체계로 재정비하는 것이 학맞통 정책의 핵심이라 할 수 있다.



[그림 1] 학생맞춤통합지원 체계 구축 전후 비교

출처: 교육부(2022. 12. 28, p. 22)

2022년부터 시작된 학맞통 정책의 주요 추진 경과를 살펴보면 다음과 같다. 윤석열 정부의 국정과제 84. ‘국가교육책임제 강화로 교육격차 해소’의 영역에서 ‘도움이 필요한 학생의 수요에 맞는 통합지원과 사례관리 체계 마련’이라는 국가적 차원의 주요 핵심 교육 과제로 진행된다. 교육부 내 14개 업무의 학생 지원 사업(교육복지우선지원사업, 교육복지안전망, 교육급여, 교육비, 아동학대, 미인정결석, 다문화, 학업중단예방, 학교내 대안교실, 성폭력, 장애학생인권보호, Wee, 학교폭력, 기초학력 등) 담당자의 실무 협의와 2022년 12월 5일 국회포럼 등을 거쳐 2022년 12월 28일 관계부처 합동 회의에서 ‘학생맞춤통합지원 체계 구축 방안’을 발표하였다(교육부, 2022. 12. 28).

2023년 5월 31일 학맞통 기본계획 수립, 지원체계 구축, 학교의 역할 강화, 정보 시스템 구축과 활용 등을 골자로 하는 학생맞춤통합지원 법안을 발의하여, 정책의 안착과 학생의 지속적 연계, 장기적 사업 지원 등에 필요한 개인정보보호법 등 법적 근거를 제공할 수 있는 제도적 기반을 제안하였다. 또한 한국 교육개발원에서 학교단위 행정조사와 학생·학부모의 수요 및 학생 성장 지표 조사를 통해 학생지원 사업 현황을 파악하고 지원 계획을 수립할 수 있는 기초자료로 활용할 수 있는 ‘학생맞춤지원 실태 시범조사’를 실시하였으며, 향후 본조사를 실시할 예정에 있다. 즉, 법적 근거 및 학생 지원 현황 자료를 확보하고자 노력하고 있다.

각 학교와 교육지원청의 상황에 적합한 다양한 모델 개발과 확산을 위하여 시범교육청과 선도학교를 지정하여 운영하였다. 이러한 시범운영을 지원하기 위하여 담당자를 대상으로 한 역량 강화 연수를 지원하고, 교육, 조직, 복지 분야의 전문가로 구성된 전문 컨설팅팀을 시범운영 교육지원청과 학교에 투입하기도 하였다. 이처럼 교육부는 지역별 특성을 고려한 통합지원 모델 개발 및 구성원 역량 개발, 담당자 간의 협력체계를 구축하는 등 정책의 안정적 기반 마련에 주력하고 있다.

2. 학생맞춤통합지원 정책의 현황

2023년과 2024년 지정된 시범교육지원청 및 선도학교 현황은 <표 1>과 같다. 2023년 23개 시범교육지원청, 96개 선도학교에서 시작되어 2024년 23개 시범교육지원청과 152개 선도학교를 추가하여 총 46개 시범교육지원청과 248개교 선도학교로 확대되었다. 시범교육지원청과 선도학교에서는 3년간 지역별 여건에 맞는 학생맞춤통합지원 체계를 구축하여 운영한다.

<표 1> 시범교육지원청 및 선도학교 현황

선정년 도	구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
2023	지원청	4	1	1	-	-	-	1	1	3	2	1	1	2	1	2	3	-	23
	학교	12	1	4	6	3	2	2	4	13	16	4	3	3	1	12	9	1	96
2024	지원청	3	4	-	2	2	1	1	-	3	1	3	1		2	-	-	-	23
	학교	23	6	-	19	7	-	2	3	31	5	5	10	12	11	8	7	3	152

학생맞춤통합지원 정책의 예산은 국가시책 특별교부금으로 지원된다. 예산 지원은 크게 4가지 영역으로, 첫째, 지역별 여건을 반영하여 학교와 교육지원청별로 다양한 운영모델을 개발하고 확산, 둘째, 담당자의 협업 역량 강화를 위한 연수실시, 셋째, 기존의 교육복지안전망을 확대 구축하여 통합지원체계 구축과 연계하도록 내실화, 넷째, 한국교육개발원에 학생맞춤통합지원센터를 구축하여 중앙센터로써 정책연구 및 현장 지원 역할을 수행하도록 하였다. <표 2>의 현황과 같이 학생맞춤통합지원 체계 구축을 위해 교육부는 총 21,100백만원의 예산을 투입하였다.

<표 2> 학생맞춤통합지원 예산 총액 (단위: 천원)

구분		예산	비고
1. 운영모델 개발·확산	학교	7957500	
	교육(지원)청	4350000	
2. 협업 역량 강화		3000000	
3. 교육복지안전망 확대 및 내실화		4992500	
4. 학생맞춤통합지원센터		800000	한국교육개발원
계		21100000	

출처: 교육부(2023. 11). 2024년 학생성장 통합지원 사업 계획에서 연구자가 재구조화

예산에서 운영모델 개발 및 확산에 투자하고 있듯이, 학맞통 운영체계의 핵심은 단위학교 내 도움이 필요한 학생을 체계적으로 지원할 수 있는 지원팀을 구성하는 데 있다. 교육부·한국교육개발원(2023)은 학생맞춤통합지원을 위한 가이드북을 개발하여 현장에 보급하였다. 본 가이드북에서는 학생맞춤통합지원팀을 신설하거나, 각 사업별로 구성·운영 중인 위원회 및 팀을 하나의 유연한 팀(위원회)로 구성하여 안전에 따라 팀원이 유동적으로 참여, 혹은 기존 위원회를 활용·전환하는 등의 방식으로 학교 상황에 맞는 다양한 형태의 통합지원팀을 구성 및 운영하도록 안내하고 있다. [그림 2]은 총괄 역할의 교장, 부서 간 조율 및 협력을 통한 팀 운영 실무 관리, 예산 책정 등의 조정위원으로 교감 및 부장, 각 사업별 담당자로 구성된 팀 조직도의 예시로, 사례 특성 및 지원영역, 학교 여건 등을 고려하여 탄력적인 운영을 제안하고 있다.



※ 위원으로서의 업무담당자: 기초학력, 다문화, 학교폭력 등 사례에 따른 업무 담당자가 참여

[그림 2] 학교 내 학생맞춤통합지원팀 조직도(예시)

출처: 교육부·한국교육개발원(2023)

학맞통 운영 절차는 [그림 3]의 ‘관찰-발견의뢰-접수신청 및 통합진단-지원-통합점검’의 흐름을 예시로 한다. 모든 학교 구성원이 일상생활에서의 적극적인 관찰을 통해 도움이 필요한 학생을 발견하면 지원팀에 의뢰할 수 있으며, 지원팀에서는 학생에 대한 종합적인 진단을 실시하여 학생의 특성과 필요한 지원 서비스를 포괄적으로 파악한다. 이러한 학생의 요구 파악을 통해 필요한 지원을 종합적으로 제공하고, 모니터링하여 학생의 성장을 확인하도록 한다. 이 과정에서 교육지원청, 지역사회 유관기관 등과의 연계 및 협력과 정보 공유 확대를 통하여 전문적이면서 지속성 있는 지원이 가능하게끔 하는 방향이다.



[그림 #] 학생맞춤통합지원의 절차(예시)

출처: 교육부(2022. 12. 28., p.12)

III. 교육복지정책의 발전과 학생맞춤통합지원

본 절에서는 학생지원을 위한 교육복지정책 사업들의 변천을 개관하고, 기존의 유관 교육복지사업인 교육복지우선지원사업과 학맞통 정책의 차이점을 검토하고자 한다.

1. 교육복지정책 사업의 변천과 한계

우리나라 교육복지 정책은 1980년대 무상의무교육을 통한 보편적 교육기회 달성으로부터 출발한다 (황준성 외, 2018; 김신복 외, 2017). 직접적으로 교육복지의 개념과 용어가 등장한 것은 1995년 5.31 교육개혁안에 “교육복지국가(edutopia)”구현이 언급(교육개혁위원회, 1996)되면서부터다. 이에 교육복지 종합대책안(1997-2001)에 학교중도탈락자, 학습부진아, 특수교육 및 유아교육대상자, 귀국자녀 등 소외 계층에 대한 다양한 교육지원책이 수립되었다(안병영, 김인희, 2009). 이처럼 1990년대에 교육복지정책이 태동하였지만, 교육의 수월성과 경쟁이 더욱 강조되고 교육복지에 대한 인식은 미흡하였다.

2000년대 이후부터는 교육복지정책이 체계화되고 다양한 교육복지사업이 추진되기 시작하였다. 특히 1998년 IMF 외환위기의 영향으로 계층 간 교육격차 및 불평등의 해소가 국가적 당면 과제로 부상하면서, 본격적으로 교육복지정책의 발전이 시작되었다. 교육복지종합계획(2004-2008)에서는 국민기초교육수준 보장, 교육부적응 및 불평등 해소, 복지친화적 교육환경 조성이라는 세 영역의 목표를 두고 종합적이고 체계적인 교육복지정책 추진의 틀을 정립하였다. 이후 교육복지정책은 김대중 정부(1998-2003), 노무현 정부(2003-2008), 이명박 정부(2008-2013), 박근혜 정부(2013-2017), 문재인 정부(2017-2022)와 윤석열 정부(2022~현재)에 이르기까지 정권에 따라 초점에 차이가 있음에도 불구하고 지속적으로 확대되고 발전되어왔다.

〈표 3〉 시기별 주요 교육복지 사업 (단위: 천원)

시기	내용	주요 교육복지 및 유관 사업
1990년대	교육복지개념 태동	- 1995. 5.31 교육개혁안에 '교육복지국가' 제시 - 5개 영역 교육복지종합대책안(1997-2001)
2000년대 이후	교육복지정책 틀 정립 및 다양한 교육복지사업 추진	- 교육복지종합계획(2004-2008) - 2003년 교육복지투자우선지역 지원사업 추진 - 2005년 지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net) 추진 - 2008년 Wee 프로젝트 추진 - 2007년 희망스타트 시범사업 실시 (2008년 드림스타트 사업명 변경) - 2014년 두드림 학교 정책(기초학력 보장)

〈표 3〉에서 볼 수 있듯이 2000년대 이후 정책 대상과 영역별로 통합적인 지원체계를 구축하고자 하는 다양한 사업들이 추진되었다. 대표적으로 2003년 저소득층 밀집지역을 대상으로 실시된 교육복지투자우선지역 지원사업은 학교 현장에 교육복지사업의 중요성과 학교-지역사회의 연계·협력의 필요성을 인식시켰다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 2008년 심리정서적 어려움에 노출된 학생들을 체계적으로 지원하는 Wee 프로젝트는 학교 현장의 심리정서 상담 체계를 정착시키는데 큰 역할을 하였다. 2009년 '학력향상 중점학교 지원 기본계획'에서 시작된 기초학력 보장을 위한 종합적 접근방법은 2014년 학생중심의 다중지원팀을 활성화하는 두드림 학교 정책으로 구체화되었다. 이와 더불어, 사회적으로 증가한 다문화 학생과 탈북청소년, 학업중단 위기학생, 특수교육 등 다양한 집단의 고유성과 특수성에 맞춘 교육지원 역시 강화되었다.

이처럼 경제, 심리정서, 기초학력, 다문화, 탈북, 학업중단, 장애학생 등을 지원하기 위한 교육부의 사업 이외에도 중앙부처 단위의 학생지원 정책들도 체계를 갖추었다. 보건복지부에서는 저소득층 아동을 대상으로 실시하는 드림스타트 사업이 2008년 실시되어, 영유아 시기의 초기 개입이 가능해졌다. 여성가족부는 2005년 지역사회 청소년 통합지원체계(Community Youth Safety-Net, CYS-Net)를 구축하여 학교 밖 위기 청소년을 지원하는 체계를 구축하였다.

1995년 교육복지라는 용어가 교육정책에 도입된 이후, 약 30여 년간 보편적 교육복지 정책의 확대와 동시에 개별 사업별로 지원 체계가 발전되고 고도화되었다. 동시에 교육복지 사업의 다양화로 인한 사업별 중복과 분절성에 대한 한계가 꾸준히 논의되기 시작하였다(김정원 외, 2008; 이해영 외, 2011; 이희현 외, 2019; 이광현 외, 2020; 박상현 외, 2021). 현장에서는 다양한 사업들이 등장하면서 사업별 경쟁으로 인하여 오히려 학생을 위한 지원이 축소되는 문제, 공급자 중심의 서비스 전달로 인한 사업별 중복 지원과 꼭 필요한 지원을 받지 못하며, 연계·협력의 부재로 성장을 위한 지속적인 지원을 받지 못하는 등의 문제들이 지적되었다. 기존의 연구들은 공통적으로 학생 중심의 맞춤형 교육복지 실현을 위한 중앙부처, 교육청, 지자체, 학교 등의 협력체계 구축, 단위학교에서의 통합지원이 가능한 사례관리 체제, 교육지원청의 통합지원센터 운영, 학생지원을 개인정보 사용과 연계에 대한 법령 제정의 필요성 등을 골자로 하는 통합적 지원체계 구축 방안을 제안하고 있다. 이러한 흐름에서 학맞통 사업은 지난 30여 년간 교육복지 정책의 역사적 발전 과정에서 발생한 한계와 문제제기들을 반영하는 정책 시도라 볼 수 있다.

2. 교육복지우선지원사업과의 비교

학생맞춤통합지원과 가장 유사한 정책은 2003년 교육복지투자우선지역 지원사업에서 시작하여, 2011년 명칭을 변경한 교육복지우선지원사업(이하 교복우)을 들 수 있다. 교복우 사업은 대표적인 교육복지사업으로 약 20년간 현장에 자리매김하였고 학생의 삶에 총체적으로 개입하는 통합적 접근을 추구한다는 점에서 학맞통 사업과 밀접한 유사성을 가진다. 두 사업을 비교하면 <표 4>과 같다.

<표 4> 유관 교육복지 사업 비교

구분	교육복지우선지원사업	학생맞춤통합지원
추진 시기	2003~	2022~
목적	교육 취약계층 학생지원으로 균등한 교육 기회 제공 및 교육격차 해소	도움이 필요한 학생의 삶 전반 통합지원 체계로 전인적 성장 지원
추진 근거	◦ 초·중등교육법 제28조(학습부진아 등에 대한 교육) ◦ 「초·중등교육법 시행령」 제54조(학습부진아 등에 대한 교육 및 시책) 교육부훈령 제332호 ◦ 교육복지우선지원사업 관리·운영에 관한 규정	(가칭)학생맞춤통합지원법안 발의 (2023.5.31)
지원 대상	◦ 법정저소득가정의 학생: 국민기초생활수급자, 한부모가정, 법정차상위계층 ◦ 교육취약계층 학생: 북한이탈주민, 다문화가족, 특수교육대상자 ◦ 학교장 추천학생: 위기 및 결손가정 학생, 학교 부적응 학생	복합적 어려움에 처한 도움이 필요한 학생
주요 지원내용	취약계층 학생을 대상으로 학습, 문화·체험, 심리·정서, 보육·복지 등 종합적인 교육 프로그램 지원	학생 개인의 상황에 적합한 학습복지상담 등 통합적 지원
지원체계	사례관리, 지역네트워크	학교내 지원팀, 지역기관 협력
전담인력	지역사회교육전문가(교육복지사)	학생통합지원 담당자

먼저, 교복우 사업은 가정-학교-지역사회의 연계를 통해 저소득층 학생을 비롯한 교육취약계층 학생들에게 학습, 문화·체험, 심리·정서, 복지 등의 지원을 통합적으로 제공하여 균등한 교육 기회 제공 및 교육격차를 해소하는 것을 목적으로 한다. 교복우사업은 IMF 등의 경제위기 상황에서의 취약계층 집단을 대상으로 출발하였기 때문에 주로 저소득층에 초점을 맞추고 있다. 2011년 이후 지방 교육사업으로 이양된 이후, 사업대상 학교의 기준은 시도별로 상이하지만 주로 저소득층 비율이 높은 학교를 기준으로 사업대상 학교를 선정하고 있다(한국교육개발원, 2024).

2022년 5월 31일에 발의된 학생맞춤통합지원법안에 의하면 학맞통 사업은 ‘학생 본인, 부모 등 보호자, 또는 학교의 교직원은 학생맞춤통합지원이 필요하다고 판단되는 경우 해당 학생을 지원대상학생으로 선정하여 줄 것을 학교의 장에게 요청’할 수 있고 대통령령으로 정하는 선정기준·절차에 따라 지원대상을 선정하도록 하고 있다. 수요자의 중심의 요구에 대응하면서 외부에서 위기학생 지원에 개입할 수 있도록 하는 방침이다.

그러나 교복우 사업의 태생상 저소득층 밀집지역을 사업학교로 지정하고 경제적 취약계층을 주요 대상으로 한다하더라도, 다문화, 탈북, 특수교육, 학교부적응 등 다양한 대상의 학생을 포괄하고 있으며, 실제

현장에서는 취약계층 학생들의 특성상 복합적 원인을 가진 학생들이 많기 때문에 학맞통 사업이 추구하는 복합적 어려움에 처한 학생들과 그 지원대상이 유사한 것이 현실이다. 주요 지원내용에 있어서도 두 사업 모두 학습을 포함한 종합적 영역의 프로그램 지원을 추구하고 있다.

뿐만 아니라 통합적 사례관리라는 교내 운영체계와 학교-지역사회 연계·협력 등의 전달체계 면에서도 두 사업은 유사성을 띄고 있다. 전문가들은 교복우 사업을 다르게 표현하면 ‘맞춤형 통합지원서비스’, ‘종합적 개별지원서비스’라고 말한다(김진숙, 2020. 11. 18). 이준익, 노연경(2023)은 학생맞춤통합지원에서 시도하는 학생맞춤통합지원팀의 내용은 기존의 교복우 사업에서 진행된 사례관리의 내용과 매우 유사하다고 분석하였다. 현장 담당자 228명을 대상으로 한 조사 결과에서도 46.7%가 학맞통 사업과 교복우 사업이 같은 사업이며, 50.7%가 조금 유사한 사업이라고 응답한 것으로 나타나, 97.4%에 이르는 담당자가 두 사업이 유사하다고 인식하고 있었다. 이처럼 교복우 사업을 전문적으로 담당해온 사회복지 현장에서는 학맞통 사업이 기존의 교육복지 사업과 차별성이 없다고 바라보고 있으며, 실제로 학맞통 사업 초기 현장에서도 교복우, 교육복지안전망 사업과의 유사성이 지적되고 있다.

전담인력 면에서 교복우 사업은 사업 초기부터 지역사회 유관기관과의 연계·협력을 활성화할 수 있도록 사업대상 학교에 교육복지 전담부서와 전담인력인 교육복지사를 배치하여 사업을 운영하도록 하였다. 2021년에는 개별 학교에 교육복지사를 배치하기 어려운 현실상 교육지원청 단위에서 교육복지사 미배치 교 혹은 비사업학교에 소속된 취약계층 학생을 지원할 수 있도록 하는 교육복지안전망 사업으로 확장하기도 하였다. 교복우 사업이 지역사회의 생태계를 이해하고 네트워크를 통해 학생을 지원할 수 있는 교육복지사라는 전담인력 배치를 주안점에 두고 있는 반면, 학맞통 사업은 교내 통합지원팀의 구축을 강조하고, 이러한 팀내 구성원과 담당자는 학교 여건에 맞게 구성하도록 권장하고 있다(교육부·한국교육개발원, 2023).

이처럼 기존의 교복우 사업의 목적과 지원대상, 운영체계 등이 매우 유사함에도 불구하고, 현재까지의 학맞통 정책의 전개 과정을 통해 다음과 같은 지향점의 차이를 두고 있는 것으로 유추할 수 있다. 첫째, 복지적 관점이 아닌 교육적 지원이라는 패러다임 전환을 추구한다. 특정한 사회 혹은 교육 소외계층의 필요를 충족시키기 위한 지원이라는 국한된 시혜적 개념이 아닌, 교육의 성격 자체에 복지적 요소가 함축되어 있다는 전제하에 학생성장을 위한 모든 지원을 교육의 제반 활동으로 포괄하고자 하는 의도가 내포된 것으로 보인다. 이는 별개의 사업이 아닌 공교육 시스템 내의 학생지원 제도의 당위성을 부여하는 시도가 될 수 있다.

둘째, 학교 및 교육기관 내의 학생성장 지원을 위한 조직 문화개선을 추구한다. 교복우 사업은 교육복지사라는 전담인력을 주축으로 한 사례관리에 초점을 두고 시작되었지만, 학맞통 사업은 이러한 교육복지 전문 인력 배치에 의존하는 기존 사업의 한계를 넘어 전인적 학생성장을 위한 협력을 추구하는 관계로 학교 전체의 조직문화를 변화시키겠다는 의지를 담고 있다. 교육부의 사업 설명에서도 학맞통 사업은 완전히 새로운 개념이 아니라 기존의 교육복지 사업들의 ‘재구조화’라는 것을 강조하고 있다(교육부, 2023. 11). 이는 공교육 시스템 내의 모든 구성원이 교육형평성 관점에서 학생 성장지원을 위해 노력해야 한다는 지향점을 내포하는 것으로도 볼 수 있다.

IV. 학생맞춤통합지원 정책의 주요 쟁점

본 절에서는 학맞통 정책이 현재의 방향대로 공교육 체제 내의 일환으로 추진되어질 때, 교육의 주요 요소인 학생, 교사, 교육내용, 그리고 운영체계의 관점에서 야기될 수 있는 주요 쟁점을 논하고자 한다.

1. 학교의 본질적 기능은 무엇인가?

학맞통 체제가 공교육 내에 자리잡고자 할 때, 가장 근원적으로 제기되는 질문은 과연 이 정책이 학교의 본질적 기능에 부합하는가?에 대한 것이다. 전통적으로 학교는 교과 중심의 교육과정을 통해 학생들에게 필요한 지식, 기술, 태도를 가르치는 기능을 하였다. 그러나 인간 성장 발달에 대한 이해의 심화와 사회적 환경 변화에 따라 학교가 전인적 성장을 지원하는 포괄적인 기능에 대한 요구가 높아지고 있다. 물론 여전히 학교의 가장 본연적 기능이 이론적 지식이 체계적으로 정리된 교과를 가르쳐 학생들의 지적 발달을 도모하는 것이라고 주장하는 Young(2010)과 같은 학자도 존재하지만, 사회의 변화와 함께 학교 기능의 확장은 불가피한 것처럼 보인다.

이제 우리나라 사회는 학교가 지식교육을 넘어선 역량 교육, 인지적 영역 외의 정서·사회적 발달, 진로 교육, 민주시민교육, 미래사회에 대비한 디지털 교육 등 학생의 성장을 총체적으로 지원하는 종합 플랫폼으로서의 역할을 수행할 것을 요구하고 있다. 뿐만 아니라 사회적 요구를 수행하기 위한 정규교육 시간 외 돌봄, 사교육 경감을 위한 방과후 학교, 각종 심리정서, 복지 프로그램 등으로 교육이라는 학습에 국한되었던 학교의 기능과 역할은 학생의 생활 지원의 영역으로까지 점차 그 외연이 확장되고 있다.

학습과 교육의 측면에서는 집단을 대상으로 한 대중교육에서 학생 개개인을 위한 개별화 교육, 맞춤형 교육을 요구하고 있다. 학교가 한 명 한 명 학생의 고유한 학습을 지원할 것을 지향하고 있으며, 학생 개개인의 특성과 발달 단계에 맞춘 개별화 맞춤형 교육을 가능하게 하는 인공지능 기술의 발전과 에듀테크 활용을 논의하고 있다.

이러한 맥락에서 학맞통 정책은 학교의 기능을 학생의 생활 지원으로 확장하는 시도일 뿐만 아니라, 학업적 측면뿐 아니라 학생의 생활 측면에서의 개별화 맞춤형 지원활동에 주목할 것을 요구하고 있다. 즉, 학생의 전인적 성장에서 교육을 넘어 지원영역의 중요성을 강조하고, 교육복지 서비스 차원이 아닌 공교육 기관인 학교 조직 차원에서 이러한 역할을 중점적으로 수행하기를 기대하는 것이다.

이러한 기대는 학생의 성장이라는 관점에서 절대적 선(善)과 같이 당위적이고 바람직한 방향으로 보일 수 있다. 교육의 본질이 학생성장을 위한 삶 전반을 아우르는 종합적 지원이라는 관점에서 더더욱 그러하다. 그러나 한편으로는 학교가 모든 사회적 요구를 수용하는데 한계가 있다는 현실적 측면을 고려한다면, 우리 사회가 학교의 본연적 기능과 역할을 어디까지 규정할 것이냐는 매우 근원적인 쟁점이 제기될 수 있다.

현재 학교는 모든 사회적 요구를 수용하기 위해 비대해진 조직과 다양한 역할 수행이라는 무거운 짐을 지고, 교육 본연의 기능 약화, 교사의 업무 과중 등의 문제에 시달리고 있다. 이러한 상황에서 학교가 반

드시 수행해야 할 본연의 기능에 대한 사회적 합의와 공감대 형성이 매우 중요한 쟁점이 될 수밖에 없다. 공교육 체제 내의 한정된 재화를 가지고, 어떤 업무에 집중하고 경감해야 할지에 대한 우선순위의 준거는 학교의 본질적 기능이 무엇인가에 대한 합의에서 비롯되기 때문이다.

2. 정책의 대상과 범위가 무엇인가?

어떠한 기준으로 지원 대상으로 선정하고, 어느 범위까지 지원해야하는가? 이 질문은 학맞통 정책의 정체성을 명확히 하는 것과도 상통한다. 기존의 교육복지 정책들은 저소득층, 기초학력 부진, 학업중단 위기 학생, 다문화, 탈북학생 등 특정 대상의 기준점으로 접근하고 있다. 이러한 접근은 지원대상의 객관성과 일관성을 높이는 반면, 기준에 부합하지 않거나 경계에 있는 학생들에 대한 지원을 어렵게 한다는 단점을 가지고 있다. 특히 최근 사회환경에 따라 학생 구성원의 변화가 급격히 이루어지고 있는 학교 현장에서 사업별 기준에 의한 지원대상 선정 방식은 학생 개인이 처한 특수한 상황과 어려움에 유연하게 대응하기 어렵다는 한계를 가진다.

이러한 점에서 학생의 상황에 개별적으로 맞춘 지원정책 거버넌스 구축은 매우 중요한 의미를 가질 수 있다. 그럼에도 불구하고 정책에서 어떠한 대상에 어느 정도의 범위로 지원할 것인가에 대한 고민은 필연적으로 수반된다. 잠재적인 어려움을 가진 모든 학생을 대상으로 열려있는 정책은 가장 지원이 필요한 계층에 대한 선별적이고 집중적인 지원과 개입을 약화시킬 수 있는 위험성 역시 내포하기 때문이다.

또한 중요한 이슈 중 하나는 지원 대상의 선정에 있어서 학생 중심의 주체성과 자기결정권과 관련한 부분이다. 박정현(2022. 1. 5.)은 교육복지 정책 추진에 있어 가장 중요한 원리 중 하나로 당사자의 존중과 존엄을 꼽았다. 국회에서 열린 학생맞춤통합지원 체계 구축 방안 마련을 위한 정책 포럼(2022. 12. 5) 토론에서 복지지원 대상이었던 학생은 자신의 경험을 바탕으로 맞춤형 지원의 선결 조건은 대상 학생이 스스로 지원 사업의 필요성을 느끼고, 주체적인 결정권을 가지고 의미를 부여하는 부분임을 강조하였다. 최예슬(2023) 역시 복지 지원의 수혜자적 입장이 아닌 ‘행위자적 주체성’을 발휘하도록 학생들을 돕는 것이 매우 중요함을 밝히고 있다.

공교육은 사회에서 필요로 하는 최소한의 능력과 교육 기회를 보장해야할 책무를 가진다. 이러한 맥락에서 사회적, 교육적 취약성을 가진 학생들의 생활지원 측면을 어디까지 지원하고 책임져야 할 것인가에 대한 고민이 대두된다. 교육의 관점에서 지원을 원하지 않는 학생을 지원 대상으로 참여시켜야 하는가? 학맞통 사업의 목적이 전인적 성장 발달이라면 어떠한 영역을 어느 수준에 도달할 때까지 지원을 지속해야 하는가? 등의 질문이 제기되고, 학맞통의 대상, 범위, 한계를 설정하는 문제와 연결된다. 특히 수요자인 학생 중심의 지원을 강조하는 학맞통 정책에서 이는 숙고되어야 할 쟁점이 될 수 있다.

이러한 질문은 결국 사업의 성과에 대한 책무성과 효과성 관리의 문제로도 귀결된다. 한정된 자원을 투입하여 학생의 성장과 발달을 도모하는 정책이 의도한 효과를 거두고 있는지, 그 과정이 효율적이고 지속 가능한지 등에 대한 평가와 환류가 반드시 수반되어야 하기 때문이다.

3. 교사의 역할과 전문성을 무엇으로 볼 것인가?

교사의 역할과 전문성에 대한 관점은 학맞통 정책의 주요 쟁점 중 하나이다. 정책의 전달체계에서 해당 업무를 담당하게 될 담당자의 역할과 책임을 명확히 하는 것은 중요하다. 교복우 사업은 사업 초기부터 교육복지사를 배치하는 등 사업 전담인력의 역할을 명확히 하였다. 반면, 학맞통 사업은 전담인력의 배치나 충원에 앞서, 단위 학교와 지역 상황에 맞는 지원팀 구성에 집중하고 있다. 특히 학교 내 구성원 중 교원 및 관리자의 인식개선의 중요성을 강조하며 역량 강화 연수에 힘쓰고 있다.

이는 교육복지 사업의 성공에 있어 교사의 인식과 역할이 매우 중요하다는 관점에 기반한다. 기존의 현장에서는 교육복지 사업을 교육복지사가 담당하는 업무로 받아들이고, 역할 구분을 통해 교사의 책무성이 낮아지는 등 사업 효과가 감소하는 문제점이 발생하였다(박상현 외, 2017). 이와 관련하여 이희현 외(2020)는 교육복지 실현은 교육형평성의 관점에서 일상적인 교육활동 전반에서 추구되어야 할 공교육의 원리임을 주장하였다. 최예슬(2023) 역시 ‘자원의 연결자’로서 교육 현장에서 학생들과 가장 밀접한 관계를 맺는 교사들이 어려운 학생들을 발굴하고 지원하는 역할을 수행해야 할 필요성을 강조하고 있다.

그러나 이러한 교사 역할의 중요성에도 불구하고, 학교의 본질적 기능에 대한 논의에 다시 비추어, 교사가 자신의 한정된 자원과 시간 안에 전문성을 어디에 집중해야 할지에 대한 근본적인 고민이 필요하다. 만일 우리 사회가 교사에게 수업 전문성 발휘를 최우선으로 기대한다면, 교사가 수업과 교과 연구에 전념할 수 있도록 다른 기타 사업들에 전담인력 배치 등을 통해 각종 지원 업무를 경감해주는 방안이 마련되어야 할 것이다. 반대로 학교교육이 학생 생활지원과 비인지적 영역의 발달에 더욱 방점을 두는 방향을 강조한다면, 교사의 해당 분야 전문성을 지속적으로 신장시키는 한편, 수업 영역의 외부 지원을 확대하는 접근이 요구될 것이다.

이처럼 학맞통 정책에서 교사의 역할과 전문성의 범위를 어떻게 설정할 것인가의 문제는 학교교육의 방향성과 가치에 대한 근원적 질문과 직결된다. 교사에게 기대하는 역할이 무엇이고, 그에 필요한 전문성은 무엇인지, 이를 뒷받침하기 위한 학교와 교육청, 국가 제도적으로 어떠한 지원을 해야 할지에 대한 숙고가 필요하다. 이는 학맞통 사업을 위한 전문성이 무엇이고, 그에 대한 전문인력을 양성하고 배치할 것인가에 대한 문제와도 밀접히 관련되어 있다.

4. 무엇을 어떻게 통합할 것인가?

학맞통 체계의 성공 여부는 무엇을 어떻게 어디에서 통합하거나 연계할 것인가?라는 문제와 직결되어 있다. 무엇을 어떻게 통합할 것인가는 통합지원의 범위와 내용을 규정하며, 서비스 간 연계와 조정의 구체적 방식과 관련되어 있기 때문에, 통합지원의 내용, 절차, 서비스의 제도적 기반 등 다양한 층위를 아우르는 핵심 쟁점이라 할 수 있다.

먼저 프로그램 제공 측면에서 교육, 복지, 심리·정서, 보건 등 다양한 영역의 서비스 업무를 하나의 프로그램 내에서 통합하여 맞춤형으로 제공할 것인지, 통합적인 진단 후에 각 영역의 높은 전문성과 고유성에 기반해 개별 프로그램을 조합하여 연계할 것인지를 논의하는 문제가 존재한다.

거버넌스 조직 측면에서도 단위학교 내의 다양한 사업 업무를 통합하는 방식, 지역사회와 연계, 교육지원청, 교육청의 조직 구성, 중앙부처 간의 통합과 협력 등 다양한 층위에서의 통합 체제를 어떻게 구축할 것인가에 대한 방안으로 연결된다. 학생 지원활동을 효과적으로 이루어지기 위해서 어느 층위까지의 통합이 필요하며, 현실적으로 어떠한 방식의 통합이 가능한지에 대한 면밀한 고찰이 요구된다.

또한 예산 측면에서의 통합 역시 중요한 이슈로 제기된다. 현행 사업별 목적사업비 형태의 예산 배분 구조는 통합지원의 유연성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다(박상현 외, 2020). 이는 예산 운용의 자율성과 통합성의 제고 방안이 필요함을 의미한다.

V. 학생맞춤통합지원 정책의 향후 과제

학맞통 정책은 공급자 중심의 교육복지 정책의 분절성과 중복성을 극복하고, 학생인 수요자 중심의 맞춤형 통합지원을 추구한다. 이는 약 30여 년간의 교육복지 정책의 흐름에서 제기되어왔던 문제점들을 극복하고자 하는 시도라 할 수 있다. 지금까지 살펴본 정책의 목적, 대상과 범위, 인력, 운영 체계 등의 쟁점을 바탕으로, 정책의 정교화를 위한 향후 과제를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 학맞통 정책 비전에 대한 분명한 지향점을 제시하고, 현장의 공감대 형성이 필요하다. 오늘날의 학교조직은 다양한 사회적 요구를 수용하며 그 역할과 기능이 점차 비대해지고 있다. 이러한 상황에서 학맞통 정책은 교육 기능과 더불어 학생지원 지능 확대의 중요성을 부각하고 있다. 학맞통 정책이 교육 현장에 안착하고 교육 주체들에게 폭넓게 수용되기 위해서는 향후 학교교육의 기능과 역할과 관련한 정책의 명확한 비전 제시와 적극적인 공감대 형성이 필요할 것이다.

둘째, 정책의 지원 대상과 범위, 맞춤형 지원 접근 방식에 대한 성찰이 필요하다. 학맞통 정책의 성공을 위해서는 공교육이 지원해야 할 정책 대상과 범위에 대한 수준을 정교화할 필요가 높다. 또한 모든 학생을 위한 포괄적 대응 체계를 갖추되, 선별적 집중지원이 필요한 학생을 식별하고 상대적인 취약성을 가진 학생들을 위한 촘촘한 안전망을 제공할 수 있어야 한다. 이 과정에서 학생 중심을 강조하는 정책인 만큼, 학생의 주체성 발휘를 핵심 가치로 삼는 인식의 전환이 필요하다. 학생이 자신의 교육적 필요와 희망을 스스로 표현하고, 지원 과정에 능동적으로 참여할 때 비로소 진정한 의미의 맞춤형 지원이 가능해질 것이다. 학생의 자기결정권을 존중하고 주도성을 이끌어내는 학생 중심적 지원 문화가 형성되지 않는다면, 학생 중심 체제 개편이라는 정책 목표가 구호에 그칠 수 있다. 즉, 학맞통 정책이 자리매김하기 위해서는 지원의 철학과 방법에 대한 끊임없는 성찰이 뒷받침되어야 할 것이다.

셋째, 교원 역량 강화와 전문인력 확보 방안이 마련되어야 한다. 학맞통 정책이 효과적으로 작동하기 위해서는 학생의 특성과 지원의 필요성에 대한 교원 및 관리자의 깊이 있는 이해가 선행되어야 한다. 교원 연수, 교감, 교장 자격연수 등에서 교과 지식, 학교경영 등의 역량을 넘어, 사회정의적 관점에서 학생의 다양성을 포용하고 개별적 요구에 대응할 수 있는 내용을 다룰 필요가 있다. 또한 예비 교원 양성 교육과정에서도 학생지원을 위한 전문성 함양에 주력해야 한다. 그러나 학맞통 정책이 추구하는 학교-지역사회 자원의 원활한 연계를 담당하기 위해서는 학생의 생태계에 대한 이해, 지역사회 여건 등을 종합적으

로 이해하고 지원내용을 기획, 조정할 수 있는 역량이 필요하다. 이는 장기적으로 기존의 교사나 행정가와 차별화된 전문성을 가진 전문인력을 확보하는 방안과 이들의 지위와 처우를 보장할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 함을 의미한다.

넷째, 통합지원 모델의 정교화 및 정보관리 시스템 구축이 요구된다. 학맞통 정책의 구현을 위해서는 다양한 사업의 전문성을 활용하고 유기적으로 연계하는 모델의 정교화가 필요하다. 일률적인 모델이 아닌 개별 학교와 지역사회의 여건을 고려한 현장밀착성 모델의 개발 및 공유가 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 이러한 통합지원 모델의 내실화를 위해서는 각 학생의 특성과 요구, 서비스 제공 이력 등을 체계적으로 추적·관리할 수 있는 학생 개개인에 대한 종합적 정보 관리 체계를 갖추는 것이 필요하다. 2023년 발의된 ‘학생맞춤통합지원법안’은 학생지원에 필요한 필수 정보를 연계하고 체계적으로 관리할 수 있는 정보시스템 구축에 대한 법적 근거를 마련하고 있다. 이러한 제도적 기반이 마련되면, 학생 중심의 사업 지원의 연속성과 책무성을 담보할 수 있는 토대가 될 것으로 기대된다.

다섯째, 제도적, 재정적 기반 확립이 필요하다. 학맞통 정책이 전국적으로 안정적이고 지속가능한 정책으로 자리매김하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 법적·제도적 토대를 공고히 하는 한편, 충분하고 안정적인 재정 확보 방안을 마련되어야 한다. 특히 교육 여건의 지역별 편차를 고려할 때, 상대적으로 자원이 부족한 지역의 학생들이 소외되지 않도록 적극적인 재정 지원과 자원 연계 방안이 강구되어야 할 것이다. 아울러 민간 영역과의 협력을 통한 재원 발굴, 지역사회 네트워크 활성화를 통한 자원 공유 등의 방안 역시 다각도로 모색될 필요가 있을 것이다.

여섯째, 정책 시행과 관련한 데이터의 체계적 축적과 분석이 필요하다. 학맞통 정책의 효과성을 입증하고 정책 시행 과정에서의 메커니즘을 심층적으로 분석하기 위해서는 관련 데이터의 체계적 축적이 필수적이다. 학교와 지역에서 현황을 이해하고 정책 수립의 기초자료로 활용할 수 있는 실태조사 외에도, 정책 시행 단계에서 정책 수혜 학생의 장기적 성장과 학맞통 정책의 작동 기제와 효과를 이해할 수 있는 중단적 관점의 데이터 축적과 현장 연구가 이루어져야 한다. 이러한 데이터 분석 결과를 정책의 평가와 종류의 기제로 활용한다면, 정책의 효과성을 제고하는 동시에 현장 안착을 위한 고도화 작업의 기반이 될 것이다.

참고문헌

- 교육부(2022. 12. 28). 학생맞춤통합지원 체계 구축 방안(안).
- 교육부(2023. 11). 2024년 학생성장 통합지원 사업 계획
- 교육부·한국교육개발원(2023). 학생맞춤통합지원가이드북 -선도학교용-. 한국교육개발원 CRM 2023-06
- 김신복, 김인희, 김재춘, 서정화, 신정철, 이무근, 이종재, 천세영, 최운실(2017). 교육정책의 역사적 변동과 전망. 서울대학교출판문화원.
- 김진숙(2020. 11. 18). 교육복지우선지원사업의 현주소와 방향. 교육정책네트워크.
- 박경현(2022. 1. 5.). 교육복지의 개념과 실천에 대한 오늘의 생각. 교육을 바꾸는 사람들.
- 박상현, 김정숙, 장석순, 소속희, 유경희(2017). 교육복지우선지원사업의 재구조화 방안. 서울특별시 교육청 교육연구정보원 교육정책연구소.
- 박상현, 정영모, 권순정, 이근영, 이해숙(2021). 학생 중심 맞춤형 지원을 위한 교육복지 통합지원시스템 구축 방안 연구. 서울특별시교육청교육연구정보원. 2021-79
- 안병영, 김인희(2009). 교육복지정책론, 서울: 다산출판사.
- 이광현, 이미영, 이경남, 형일지, 김정현, 백선수, 안해용, 윤영애, 송진옥, 하용철, 박수영, 송민영(2020). 2020 교육복지우선지원사업 중장기 마스터 플랜 연구. 중앙교육복지연구지원센터. 2020-01
- 이종익, 노경은(2023). 학생맞춤통합지원과 학교사회복지 실천. 2023 사회복지 공동학술대회.
- 이혜영, 류방란, 김경애, 김경희, 김민희(2011). 교육복지 통합적 지원체제 구축 방안 연구. 한국교육개발원 RR 2011-03
- 이희현, 황준성, 유경훈, 정동철, 이주하, 김성기, 오상아(2019). 교육복지정책 평가 및 개선과제. 한국교육개발원.
- 이희현, 김경애, 김효정, 유경훈, 이성희, 정동철, 황준성, 성열관(2020). 교육복지 지원 기준 개발 및 활용 방안 연구. 한국교육개발원.
- 최예슬(2023). 개천용이 된 아이들: 한국의 교육시스템은 어떻게 저소득층 학생들의 학업탄력성을 지원 하는가?. 교육행정학연구, 41(2), 59-89.
- 한국교육개발원(2024). 2023년 교육복지우선지원사업 및 교육복지안전망 운영 현황 조사 결과. CTR 2024-05
- 황준성, 이희현, 유경훈, 양희준, 김성기, 유기웅(2018). 교육복지 거버넌스 혁신 방안 연구. RR2018-11
- Young, M. (2010). The future of education in a knowledge society: The radical case for a subject-based curriculum. *Journal of the Pacific Circle Consortium for Education*, 22(1), 21-32.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



발표
3

역사적 제도주의 관점에서의 교원양성정책 변화 분석

김 한 나
(총신대)

이 영 신
(서원대)

김한나(총신대학교)

이영신(서원대학교)

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

교육에서 교원의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 특히 우리나라는 유능하고 우수한 인재들이 교원양성기관으로 유입되고 있기 때문에 교원의 양성과 임용에 많은 관심이 이루어져 왔다(김갑성, 2021). 따라서 교원을 양성하고 있는 대학 및 대학원 등 고등교육기관은 사회의 발전과 성장에 중요한 역할을 수행하며, 교원양성을 핵심적인 요소로 삼는다.

교원은 학생들의 학습 성과와 교육의 품질에 직접적인 영향을 미치는 주체로서, 그들의 질적 수준과 전문성은 교육의 효과와 품질에 직결된다. 그러므로 교원양성정책은 고등교육정책의 핵심 주제 중 하나로 간주되고 있다. 그러나 현대 사회는 급격한 변화와 전환기에 직면하고 있다. 경제, 기술, 문화, 사회구조 등 다양한 측면에서의 변화는 사회 구성원들의 요구와 기대를 변화시키고 이에 따라 교육의 목적과 방향성도 조정되고 있다. 즉 4차 산업혁명과 포스트 코로나로 인한 AI·빅데이터와 같은 기술의 발전과 더불어 학생 맞춤형 교육과 학생의 선택권이 강조됨에 따라 교육의 변화가 촉진되고 있다(교육부, 2021). 특히 저출산으로 인한 학령인구 감소에 따라 초·중·고 공립학교 교원이 4,296명으로 줄어들었고 이는 전년 대비 감소폭과 비교하였을 때 26.5% 증가한 수치이다(연합뉴스, 2024.2.12.; 조선일보, 2024.2.12.). 이러한 급격한 사회적 흐름 변화와 교육 환경의 변화는 고등교육의 역할과 목표, 교육 방법 및 교육과정의 재구성을 요구하며, 교원양성정책에도 직접적인 영향을 미치고 있다.

고등교육의 목표는 단순히 지식 전달이 아닌, 학생들의 창의적 사고, 문제 해결 능력, 소통과 협력 능력, 리더십 등을 갖춘 능동적인 시민을 양성하는 것이다. 이에 따라 교원은 학생들을 지도하고 개발하는 역할에 있어서도 전문성과 질적 수준을 갖추어야 한다. 따라서 교원양성정책은 교원의 전문성과 질적 수준을 향상시키기 위한 방안들을 고민하고 제시하는 것이 필요하다.

교원양성정책은 교육 시스템의 핵심 구성 요소로서, 교사 교육 및 교육 전문가의 형성과 지속적인 전문성 개발을 위한 방향과 정책을 포함한다. 이를 통해 교원들은 변화하는 교육 요구에 적합하게 대응하고, 학생들의 학습과 성장을 돕는 역할을 수행할 수 있다(장아름, 2018). 전술하였듯이 현대 사회의 변화와 함께 교육 시스템과 교원양성정책도 변화를 거치고 있다. 이러한 변화는 교육의 목표와 방향성, 교육 방법, 교육과정의 재구성 등을 필요로 하며, 교원의 역할과 요구사항도 변화하고 있다.

교원양성정책 개편에 대한 본격적인 논의는 2000년대부터 시작되었고(김갑성, 2021) 교원양성체제의 문제점을 분석하고 이를 극복하기 위한 연구도 지속적으로 이루어져 왔다(김갑성, 2021; 박상완, 2009; 이부하, 정경욱, 2015; 장종원, 2021; 전세경, 김신호, 이명주, 2001; 정일화, 천세영, 2017; 조동섭, 2004; 허은정, 이동엽, 김기수, 2015; 황영준, 2005). 위의 선행연구들은 교원양성정책의 문제를 분석하고 향후 정책의 발전 방안과 과제를 제시하였다는 점에서 의미가 있다.

그러나 역사적 관점에서 교원양성정책의 변화과정에 대한 분석은 미흡하였다. 급격한 사회적·교육적 변화에 직면하고 있는 현 상황에서 그간 이루어진 교원양성정책의 변화과정을 이해하기 위해서는 이를 둘러싸고 있는 역사적 맥락과 변화과정의 특징을 살펴보는 것이 필요하다. 역사적 제도주의의 관점에서 보면, 교원양성의 변화는 교육이 사회의 다른 제도와 깊이 연결되어 있음을 보여준다. 제도는 본질적으로 사회의 구조와 행동 패턴을 정의하고 유지한다. 이러한 패턴은 우리가 어떻게 생각하고 행동하는지, 그리고 사회의 다양한 부분들이 어떻게 상호작용하는지에 대한 기본적인 ‘규칙’을 제공한다. 특히 교원양성정책은 이러한 제도적 맥락 속에서 발전하고 변화한다. 교육제도는 변화의 원인과 결과로서 역할을 하며, 제도적 구조와 규범은 교원양성의 방향과 성격을 결정하는 데 중요한 역할을 한다. 모든 정책은 그 형성 과정이 매우 중요하며, 정책방안의 입출이 정책과정의 완성을 이야기하는 것이 아니다(안병영, 하연섭, 2015). 따라서 역사적 제도주의는 복잡한 상호작용을 이해하는데 중요한 도구를 제공한다. 그렇기 때문에 교원양성의 변화가 언제, 어떻게 일어났는지, 왜 그러한 변화가 일어났고 어떠한 결과를 초래했는지에 대해 이해할 수 있다(이주영, 2020; 이재선, 2022). 이는 교원양성정책을 제대로 이해하고 설명하기 위해서는 교원양성정책의 변화과정을 둘러싸고 있는 맥락에 대한 선이해가 요구된다는 것을 의미한다.

따라서 본 연구는 역사적 제도주의의 관점에서 교원양성정책의 변화과정을 분석하여 향후 교원양성정책에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 역사적 제도주의는 사회현상을 제도 중심으로 설명하는 이론으로, 교원양성정책의 제도적 맥락과 변화를 이해하는 데 유용한 접근 방법이다. 이를 통해 교원양성정책의 발전 방향을 탐구하고, 교육 시스템의 향후 방향성을 제시하는데 도움이 될 것으로 기대한다.

II. 선행연구 검토

1. 교원양성정책 관련 선행연구

그동안 이루어진 교원양성정책과 관련된 선행연구를 살펴보면 교원양성정책의 문제점과 개선 방안에 대한 연구(박상완, 2009; 전세경 외, 2021; 조동섭, 2004; 이부하, 정경욱, 2015; 황영준, 2005), 교원양성 및 채용과 관련된 연구(박영숙, 2017), 정부정책과 연계한 교원양성정책 연구(정민주, 2022), 외국 교원양성정책에 대한 사례 연구(안홍선, 2019) 등으로 범주화 할 수 있다.

먼저 교원양성정책의 문제점과 개선 방안을 탐색한 전세경 등(2021)은 초등교원 양성정책의 개선 및 발전 방안으로 교원양성 기간 연장의 필요성, 유·초·중등 교원양성의 연계와 중·장기적으로 교육종합대학교로 확대를 제시하였다. 조동섭(2004)은 일반대학과의 통폐합, 종합교원대학으로 개편 등을 추구하기

보다는 목적형 교원양성 방식의 추구, 평가 인증 도입을 위한 교원양성교육의 질 관리 강화 등을 제시하면서 교원양성교육의 내실화 등을 언급하였다. 황영준(2005)은 교원전문대학원의 도입을 제시하였지만 구체적인 방안을 마련하기 위해 사회적 공감대가 선제적으로 이루어질 필요가 있다고 보았다. 박상완(2009)은 학교 자율화의 관점에서 초등교원 양성교육의 과제로 미래 사회에서 요구되는 핵심 역량 등이 교원교육과정과 예비교사 중심의 교육과정 구성, 교사 지도성 개발을 위한 교원양성교육을 제시하였다. 또한 이부하와 정경옥(2015)은 중등교원 양성정책의 문제점으로 사범대학과 교육대학 간의 차별성 및 전문성 결여와 질 관리 등이 필요함을 제시하였고 새로운 중등교원양성기관으로 교원전문대학의 도입에 대해 논의하였다.

또한 교원양성과 채용 정책과 관련하여 박영숙(2017)은 현재의 변화 양상과 대응에 대한 논의가 중요성을 강조하였다. 산업혁명 시대의 초연결성과 데이터 혁신은 교원 정책 수립에서 신속한 대응이 필요하며, 관련 집단과의 협력 네트워크의 중요성이 강조된다는 것이다. 본 연구에서 교원양성과 채용 정책의 혁신 과제는 예비교사를 선발하고 양성하는 과정에 초점을 두어 조사하였다. 혁신 대상 영역은 양성대학의 신입생 선발 교사양성 교육과정, 체제 교육실습, 신규교사 채용, 교장 채용으로 설정하였다. 분석 결과 예비교사 선발과 양성, 신규교사 및 교장 채용의 현장 적합성이 낮아 혁신 요구가 높다는 것을 확인되었다.

다음으로 정부정책과 교원양성체제와 관련한 연구로 정민주(2022)는 정부의 의도와 권력을 알아보기 위해 문재인 정부의 교원양성체제 개편 논의를 분석하였다. 이 연구는 Fairclough의 비판적 담론분석을 사용하여 정책 문서에서 교사 전문성 담론의 목표와 의도를 조사하였다. 결과적으로, 국가는 교원양성체제 개편을 속의 과정을 통해 진행하며, 교사 전문성을 선택적으로 관리하고자 하였다. 또한, 교사 전문성 담론은 기존 체제와 개혁 논의를 분리하며 다양한 담론이 등장하였다. 이 연구는 교사 개인의 행동에 대한 접근이 제한되었지만, 교사들은 교사 전문성 담론을 비판적으로 바라보고 국가 권력에 대항해야 할 필요에 대해 제기하였다.

또한, 안홍선(2019)은 일본의 교원양성정책과 관련된 선행연구로서 교원양성의 역사적 논쟁과 개혁 정책의 특징을 분석하였다. 본 연구는 ‘개방제의 교원양성 원칙’과 ‘대학에서의 교원양성’ 과정, 국립대학 법인화와 대학 구조개혁의 배경, 교육대학원 제도와 교원자격증 갱신제도의 상징적 요소, 그리고 개혁의 특징을 종합적으로 검토하였다. 연구 결과, 일본은 교원양성 개혁을 지지하거나 반대하는 입장에서 모두 ‘개방제의 교원양성’을 중심으로 하는 ‘대학에서의 교원양성’ 원칙을 공유하지만, ‘국가로부터의 자유’에 대한 관심은 다르게 나타났다. 최근의 일본 교원양성 개혁은 학문의 자유와 대학 자치를 훼손하는 대학 구조조정을 강조하고 있었다.

2. 역사적 제도주의 관점을 활용한 교육정책 관련 선행연구

역사적 제도주의 관점을 활용하여 교육정책을 분석한 선행연구들이 이루어져 왔다. 권정현 등(2015)은 교장공모제와 경로의존성에 대한 연구를 진행하며 교장공모제의 목적과 실제 운영 사이의 괴리 현상을 조사하여, 교장공모제가 기존의 승진제와 초빙제와 유사한 경로의존 현상을 보이는지 확인하고자 하였다.

이를 위해 역사적 제도주의와 경로의존성 개념을 활용하여 교장공모제가 기존 제도에 어떻게 경로의존성을 갖게 되는지 밝히고자 하였다. 분석 결과 보수적이고 경력 중심적인 교직 문화의 제도적 맥락의 작용으로 경로의존성에 영향을 미치고, 경로의존성과 관련된 연구들을 통해 교장공모제 제한 요인의 원인으로 변화에 소요되는 비용 문제, 권력 불균형 문제, 제도의 점착성, 제도적 상호보완성, 복잡한 현실과 인식의 제약을 도출하였다. 이 연구에서는 교장공모제는 이러한 제한요인을 고려하여 경쟁을 통한 개선이 아닌 ‘유능한 교장’을 양성하는 제도의 개선이 이루어져야 한다고 하였다.

또한, 황수아(2018)는 2009년 개정 교육과정의 집중이수제와 2015년 개정 교육과정의 핵심 개념에 대한 사례연구를 위해 역사적 신제도주의를 활용하였다. 분석 결과 시대적 상황과 정치적 변화를 구조적 수준으로, 정부주도의 의사결정 환경, 보수적인 교직 문화, 학력주의에 따른 입시 풍토, 총론과 각론의 분리 개발 관행을 제도적 수준으로 제시하였으며, 행위자들의 문제 해결을 위한 아이디어가 정책 변화를 주체적으로 이끌었다고 언급하였다. 특히 이 연구에서는 역사적 신제도주의의 가능성과 유용성을 탐구하기 위해 신제도주의 이론과 교육 연구에 미치는 영향을 조사하면서 역사적 신제도주의는 국가 교육과정의 분석에 유용한 접근법이라는 것을 다시금 확인하였다. 본 연구의 관점으로 활용하고자 하는 역사적 제도주의는 교육제도와 정책을 분석하고 국가-교육제도-사회의 관계를 이해하는 데 용이하다. 특히, 구조-제도-행위자 수준으로 분석하는 통합적 관점은 교육정책 분석연구에서 미시적 분석의 한계를 보완하는 방법으로 유용하며, 정책적 방향을 제시하는데 도움을 줄 수 있다. 또한, 박소영과 정제영(2022)은 1970년부터 2000년대를 중심으로 중등교원 수급 정책의 역사적 변화와 영향 요인을 분석하기 위해 역사적 신제도주의 관점으로 접근했다. 교원 수급은 정치적 요인, 인구학적 변화, 교육개혁 등의 영향을 받아 교원 공급과 수요의 불균형이 발생하였으며, 교원양성기관 평가와 관련해서는 교원의 질 향상과 관련한 정책 변화가 이루어졌다는 것이다. 또한, IMF와 명예퇴직 증가로 인해 교원 수요가 증가했으며, 이를 해결하기 위해 정년단축정책 등이 추진되었다. 이 연구에서는 정책 계획 시 구조-제도-행위자 수준에 대한 종합적인 관점과 민주적인 정책 결정이 중요하며, 교원의 질 관리와 자격증 발급 기준의 강화가 필요함을 언급한다.

III. 연구 방법

1. 분석 방법 및 분석 시기

본 연구는 역사적 제도주의 관점에서 교원양성정책의 변화과정을 분석하고자 한다. 분석 방법은 문헌 연구를 중심으로 분석 시기는 1960년대에서 2022년까지의 기간을 중심으로 교원양성정책의 변화과정을 살펴보고자 하였다. 분석 시기를 위와 같이 설정한 이유는 미군정기와 우리나라 정부 수립 초기에는 교원 인력이 부족하여 학력 또는 자격 기준을 체계적으로 엄격히 적용하여 교원을 임용할 처지가 못되었기 때문에 교원양성의 수급을 대처하기 위한 문제 해결에 초점을 두었고(오태진, 2001), 교원양성정책을 위한 프로그램의 개발이 1962년까지 미국의 지원에 따라 피바디 사범학교가 서울대학교 및 전국 18개 사범

학교에 대한 지원을 토대로 체계를 갖추기 시작했다는 선행연구에 따라(신극범, 1988; 조흥순, 2017) 1960년대를 시점으로 교원양성정책의 변화과정을 살펴보고자 한다.

본 연구는 교원양성정책의 제도적 맥락성을 분석하기 위해 Mahoney & Snyder(1999)의 분석 수준을 활용한 김윤권(2005)의 구조-제도-행위자의 통합적 접근 방식을 적용하였다. 먼저 구조 수준에서는 사회, 정치, 경제적 상황을, 제도 수준에서는 이념, 공식적인 규칙, 절차 및 정책을 분석하였다. 여기에는 대통령 이념, 관련 교육정책 및 정책결정구조 등이 포함될 수 있다. 행위자 수준에서는 정부, 및 교육부, 교원양성기관, 교육자문기구, 언론 등의 역할과 영향력을 분석하였다.

2. 자료 수집

본 연구를 위한 다양한 자료의 수집은 교원양성정책의 역사적 제도주의적 변화과정을 이해하는데 중요한 역할을 한다. 본 연구의 분석 자료는 다음과 같다. 첫째, 역사적 제도주의와 교원양성정책에 관련된 학술 문헌을 수집하였다. 이는 역사적 제도주의에 대한 개념적 이해를 높이고, 교원양성정책의 변화과정을 이해하는 데 도움을 줄 것이다. 둘째, 정책 보도자료, 단행본, 연구보고서 등을 바탕으로 교원양성정책의 개발과 시행에 관련된 내용을 분석하였다. 이러한 자료들은 교원양성정책의 제도적 맥락과 역사적 변화를 이해하는 데 필요한 중요한 정보를 제공하였다.

3. 분석틀

본 연구는 교원양성정책의 변화과정을 분석하기 위해 역사적 제도주의의 관점을 활용하였다. 이에 따라 역사적 제도주의 관점에서 제도의 중층성에 주목한 통합적 접근 방식을 적용하여 교원양성정책의 변화과정을 살펴보았다. 구체적으로 김윤권(2005)이 제시한 구조-제도-행위자 수준의 통합적 접근 방식으로 교원양성정책 변화과정을 둘러싼 제도적 맥락을 살펴보고자 했다.

IV. 연구 결과

1. 교원양성정책의 맥락

우리나라의 교원양성정책은 다양한 변화를 겪으며 현재에 이르렀다. 본 연구는 역사적 제도주의의 관점에서 1960년대에서 2022년까지 교원양성정책의 변화과정을 분석하고자 했다. 따라서 교원양성정책의 제도적 맥락을 살펴보기 위해 구조-제도-행위자 수준 분석인 통합적 접근을 시도하였다. 이를 통해 교원양성정책의 변화과정에 미치는 다양한 요인을 살펴보고자 하였으며 분석 결과는 다음과 같다.

가. 구조

해방 이후 미군정기를 지나 1948년 대한민국 정부 수립 이후, 1961년 박정희 정부가 등장한 이래 1990년대 초반까지 우리나라는 군사 정권이 지속되었다. 권위주의 통제 방식으로 국정이 운영되었으며,

경제개발 계획을 단계적으로 실시하면서 경제성장이 국가적 목표로 제시되었다(이영신, 2023). 이에 따라 교원은 정부 조직의 일선 행정 공무원으로써 관료적 관리 대상으로 간주되었고 교원의 민주적 권리로 제약되었다(조흥순, 2017). 베이비붐 시대로 인해 초등학생과 중등학생의 인구 급증으로 임시양성소를 통하여 교원을 공급하였고, 임시교원양성소는 1950년도부터 1970년대 초반까지 부족한 교원을 단기간 양성함으로써 교원수급에 일정 부분 기여하고자 했다(김운중, 2018). 또한 1970년대에 이르러 많은 국립에 의존하였던 교원양성을 사립대학 신설과 국립대학 종합화, 사범대학 설치를 통해 양성하였다(신극범, 1988).

1980년대 박정희 대통령의 사망으로 국민들은 민주주의에 대한 기대에 부풀었지만, 신군부가 권력을 장악하면서 그에 항거한 5.18 민주화 운동 등 일련의 사건들이 발생하였고 사회적으로 정치적 혼란이 가중되었다(박소영, 2017; 하영진, 2015). 당시 사회·경제적 상황은 세계 경제가 침체되고 각국의 보호주의 정책이 강화되었지만, 국내에서는 경제개발 5개년 계획이 전두환 대통령 집권 후에도 주기적으로 입안 및 추진되면서 경제 안정화를 위한 시도가 이루어졌다(박흥희, 2002). 교원정책도 1980년대에 들어와 다양한 조치가 이루어졌는데, 1982년 대통령 국회시정 연설에서 교원정책의 관한 부분이 교육 분야의 약 2/3를 이루고 있음이 이를 뒷받침 한다고 볼 수 있다. 일례로 스승의 날을 법정 기념일로 제정하였고, 1981년 교육법 13조를 개정하여 교원의 처우개선책도 마련하였다(신극범, 1988). 또한 문교부는 교원교육 3대 기능이라고 볼 수 있는 교원양성, 연수, 연구 기능을 통합 운영할 수 있는 교원양성대학으로 한국교원대를 설립하였다(김영우, 1992).

1993년 문민정부 수립으로 이전 정권과 다른 정치 민주화가 실현되었다. 1990년대 이후 세계적으로 신자유주의 기조가 풍미했고, 문민정부는 개혁 및 세계화를 화두로 제시하면서 5·31 교육개혁안을 마련하였다(이영신, 2023). 교원양성정책에서도 교원을 교육공급자로 간주하면서 교직의 개방, 경쟁, 수요자인 학생과 학부모의 평가와 선택을 중시하며 교육책무성과 질 향상을 이루고자 하였다. 그러나 1990년대 말 외환위기(IMF)로 인한 경제위기는 전반적인 구조조정을 야기하였고, 정치·경제 논리에 입각한 교원정책이 일방적으로 추진되면서 교직의 반감과 갈등이 일어났고 이는 교원수급 혼란을 초래하기도 하였다(조흥순, 2017). 1998년 김대중 정부는 외환위기극복을 위해 능률성 위주의 개혁을 추진하였고 이는 경제위기가 점차 진정되기 시작하면서 비판이 높아지기 시작하였다. 일례로 김대중 정부의 교원정년단축은 노동계의 정리해고제 등과 맞물려 추진되면서 교직사회를 혼돈 교원정책이라고 볼 수 있다(오태진, 2001). 참여정부는 FTA 협상체결, 이라크 파병, 노사 문제와 빈부 격차 등 사회적 갈등이 이루어지고 있는 상황에서 수립되었고 사회적 상황으로 참여의 욕구와 한층 높아진 삶의 질에 대한 욕구 등이 맞물리면서 다양한 갈등요인이 표출되었다(김진수, 2013). 주요 국정방향으로 참여를 제시하면서 많은 시민단체들이 태동하였고, 교원인사제도 개선을 위해 교원단체 대표, 학부모대표, 교육학 교수 등 다양한 이해관계와 전문성을 가진 인사들이 모인 개방적인 의사결정 모형을 추진하기에 이르렀다(조흥순, 2017).

이명박 정부는 경제적, 사회적 양극화 극복 문제와 글로벌 금융위기를 직면한 상황에서 등장하게 되었다. 따라서 교육 시장 개방과 신자유주의 흐름이 지속적으로 교원양성정책에도 자연스럽게 영향을 미쳤는데, 교육 자율화의 기조 아래 학교장 임용방식의 다양화 및 단위 학교 교원 채용 확대, 교원능력개발평가

확대 실시를 위한 교육법 개정 등을 제시하였다(정영수, 2009). 박근혜 정부에서도 세계 경제 침체라는 대외적 환경에 맞물려 국내의 일자리 창출을 위한 창조경제를 주창하였다. 그러나 탄핵이라는 정치적 사건과 사회·경제적으로 저성장 고착화 및 양극화 심화가 이루어진 상황 속에서 사람 중심 경제를 표방한 문재인 정부가 출범하게 되었다. 따라서 교육에 공공성을 강조하며 비정규직 정규 처우개선, 유아교육분야 교원자격체제 개편, 교·사대 교육과정 개선 방안 마련 등을 제시하였다(이광현, 2022). 윤석열 정부는 미·중 패권경쟁 격화, 2020년 이후 지속되는 팬데믹, 러시아의 우크라이나 침공 등 혼란스러운 국제정세와 급격한 학령 인구 감소에 직면하고 있다. 아울러 인공지능, 빅데이터 등이 선도하는 지식정보화 물결 속에서 디지털·AI 등 역량을 갖춘 핵심인재를 양성하고 중장기 교원수급 계획 마련을 교원정책으로 제시하고 있다(제20대 대통령직인수위원회, 2022).

나. 제도

1961년 박정희 정부는 교원양성정책에 강력한 개입과 통제를 시도했다. 중등 및 고등교육 정원 조정 정책을 통해 교육 팽창 규모를 국가 수요에 맞게 조정하고자 했으며, 교원양성의 양과 질을 통제하는 법안들이 제정되었고 관련 정책이 시도되었다. 1961년 교육에 관한 임시특례법을 제정하여 초등교원 양성 제도를 2년제 교육대학제도로 개편하면서 1962년 10개의 교육대학을 신설하였고, 초등교원의 수요를 원활히 하기 위해 임시 초등교원양성소를 설치하여 교원을 양산하였다. 중등교원은 1962년 2년제 사범대학을 4년제로 개편하면서 4년제 사범대학에서 양성하도록 했다. 1963년에는 현직교원의 전문성 향상을 위한 교육대학원제도를 처음 도입하였다(신극범, 1988; 오태진, 2001). 1961년은 학교정비기준령을 제정하여 문리과대학과 중복되는 사범대학 학과를 폐지하여 사범대와 일반대 간의 중복 양성 금지를 실시하였다. 또한 서울대 사범대학에 교육연수원을 설치하여 4년제 대학졸업자를 대상으로 1년간 교직·교양교육을 실시한 후 교사자격증(중등)을 부여하게 했으나, 지원자의 부족으로 1963년에 폐지되었고 다시 사범대의 각 학과는 부활하였다(조흥순, 2017). 1960년대와 1970년대는 급격한 산업 발전에 따라 고용구조가 다변화되어 교직 기피와 교사의 이직을 증가로 인한 교사 부족 현상이 나타났지만 1965년에 교육대학원에서도 2급 정교사 자격증 부여와 사범대학이 없는 일반대학에 교과별 교육학과(사범계 학과)를 설치하는 등의 정책을 통해 중등교원의 양성을 다원화하였다(신극범, 1988; 조흥순, 2017). 따라서 1970년대는 교원의 양적 공급 확대로 초등교원의 공급과잉이 일어났고, 1980년대는 중등교원의 공급과잉이 초래되면서 교원 수급에 불균형이 이루어져 교원양성정책에 혼란을 가져왔다. 즉 1980년대 이전의 교원 임용 정책은 공급 극대화 정책으로 교원 과잉양성과 질 관리 문제를 수반한 교원정책이 추진되었다고 볼 수 있다(신극범, 1988; 오태진, 2001). 이러한 정부의 교육정책은 교원양성에 대한 중앙집중적 통제를 강조하며, 대통령 중심의 권력구조의 교원양성정책에 대한 통제가 이루어졌다.

1980년대의 교원양성정책은 획기적인 조치들이 진행되었다. 전두환 정부는 전인교육, 국민정신교육 등을 제시하면서 교육여건의 개선과 질적향상에 초점을 두었다(이영신, 2023). 이전의 정부가 교원양성정책의 통제와 억제 정책에 초점을 두었다면, 상대적으로 1980년대에는 교육의 질을 관리하고자 하는 정부의 이념을 보여준다. 일례로 문교부는 교육대학의 수업연한을 4년으로 연장해야 한다는 교육계의 주장에

따라 1981년-1984년까지 전국의 11개 교육대학을 4년제로 개편하기에 이르렀다(오테진, 2001). 이로써 초등교원과 중등교원의 기본 양성 단위는 4년제 대학으로 통일되었다. 또한 1980년대에 중등교원의 미발령 적체현상을 완화하기 위해 국립 사범대학의 학생정원을 감축시키고, 사립 사범대학의 학과 신설 억제와 교원자격 취득을 위한 요건을 강화시키면서 교원양성의 축소정책으로 전환하였다(오테진, 2001; 조흥순, 2017). 1985년에 구성된 교육개혁심의회에서는 교원정책 과제로 우수교원확보를 설정하고, 교원처우개선을 위한 입법조치, 주당 수업시수감축, 교원양성교육의 특성화와 전문화 등을 제시하였고 이러한 기조는 이후 노태우 정부와 김영삼 정부로 이어졌다(정영수, 2009).

실질적 차원에서 민주 정부라고 할 수 있는 김영삼 정부는 민주화와 개혁과 개방, 세계화를 주창하였다. 교원을 교육공급자로 간주하고 수요자 중심 교육을 표방한 문민 정부에서 제시한 5·31개혁안의 교원정책과 내용을 살펴보면 교원양성체제 전반에 관한 논의가 이루어졌다(김갑성, 2021; 조흥순, 2017). 품위 있고 유능한 교원 육성을 목표로 하여 교원 양성 및 연수제도 개혁, 능력 중심 승진 보수 체계 마련, 교직의 개방화와 다양화, 교원 복지체계의 개선 등을 제시하였다(정영수, 2009; 조흥순, 2017). 이를 통해 김영삼 정부는 교원양성정책의 질 향상과 책무성을 실현하고자 했다는 것으로 예측해 볼 수 있다. 특히 1990년대에 등장한 초등교원 임용의 두드러진 변화는 정부가 중등교원 양성 및 수급 조절에 대한 실패로 인해 공급과잉 불균형이 초래되고 사립사대의 이익을 제기로, 교원양성과 임용의 수급 조절을 포기하였고 이는 초등 교원양성정책도 마찬가지로 적용되었다(오테진, 2001). 구체적으로 살펴보면 그동안 초등교원은 정규교원양성기관 졸업자 또는 임시교원 양성소 수료자에게 무시험 검정을 통해 자격을 부여함과 동시에 자동적 임용이 보장하였다. 그러나 헌법재판소가 국·공립 사범대학, 교육대학 졸업자를 우선 임용하는 교육공무원법 제11조 제1항의 규정이 위헌이라고 판정함에 따라 1990년도 졸업생부터 공개 전형형을 통해 교사를 신규 채용하게 되었고, 1994년부터는 국립과 사립 사범대 간의 차별이 사라지게 되었다(오테진, 2001; 조흥순, 2017).

문민정부 정부에서 교원양성정책에 대한 교육개혁의 원칙이 수립되었다면 구체적인 실행은 국민의 정부에서 추진되었고 이는 이후 정부에 이르기까지 영향을 미쳤다. 국민의 정부는 교원전문성 신장 및 현장적합성 높은 교사를 양성을 목표로 교원양성체제 개편 방안을 모아 교직발전종합방안이라는 개선계획을 발표하였다. 참여정부에서는 교원의 사회적 책무성 제고와 전문성 향상을, 이명박 정부에서는 대학구조조정과 연계한 전문성 향상, 박근혜 정부는 교육의 질 제고를 목표로 두었다(정일화, 천세영, 2017). 문민정부 이후, 추진된 모든 교원양성정책들이 시장 논리에 기초한 것이라고 파악하긴 어렵지만, 교원정책과 관련하여 정부의 대처 방향을 살펴보면 상당히 공유되는 부분이 많다고 보여진다. 일례로 김대중 정부에서는 교원정년단축(1999년), 교원 노조의 합법화(1999년), 교원 성과급제(1998년), 교장 초빙제, 계약 교사제, 담임 선택제 등의 정책이 추진되었고, 노무현 정부에서는 교원능력개발평가제 도입(2004년), 교장 공모제 도입(2006년), 이명박 정부는 교원 능력제고를 위한 인프라 구축(2008)으로 교원능력개발평가제의 확대를 위한 조기 법제화(2008년) 및 전면 실시(2010년), 교장공모제 확대 및 교원평가결과의 인사·보수 연계(2010년) 등 추진된 많은 정책들은 이러한 기조를 반영한다고 볼 수 있다(조흥순, 2017; 이광현, 2018; 2022). 박근혜 정부는 이명박 정부를 이어 신자유주의에 기반한 시장 논리를 기반으로 대통령

공약에서 행복 교육을 강조하였다. 따라서 교원이 교육에 전념할 수 있는 여건을 조성하기 위해 신규교사 채용 확대 및 교원 시수 경감, 교원의 행정업무 경감, 교원평가제도 개선을 제시하였고(신현석, 윤지희, 2017), 교원양성기관 교육과정 개선 및 교원 생애 단계별 연수 시범 운영(2016년)을 실시하였다(이광현, 2022). 문재인 정부는 정의, 분배, 공정 등의 가치를 국정 이념으로 삼고 기존 정부와 연속선상에서 교원 양성정책을 추진하였다. 일례로 기존 교원양성정책의 문제점에 초점을 두고 정책을 후퇴시키거나 수정 보완하는 형태로 교원성과제도 개선 등 인사제도 개선, 교장 공모제 확대가 이에 해당한다. 또한 이명박 정부 이후부터 문재인 정부에 이르기까지 지속적으로 추진된 정책으로 유아교육분야의 교원자격체계 개편이 있다. 새로운 교원양성정책으로는 초·중등 비교과교사(유아, 특수 등) 확충과 학교 비정규직의 정규직화를 제시하기도 하였다(이광현, 2022). 현 윤석열 정부는 공정과 상식으로 새로운 대한민국이라는 국정 비전을 제시하면서 교원정책으로 AI 및 소프트웨어 교원 역량 강화와 행정업무 경감을 제시하고 있다(전제상, 2022).

앞서 살펴본 역대 정부들은 교육개혁을 위해 교육개혁안을 수립하고 교육개혁기구를 설치하면서 교원 양성정책의 개편 방안을 제시였다. 역대 정부별 교육개혁기구와 관련 교원양성정책을 살펴보면 다음과 같다. 전두환 정부는 교육개혁심의회를 대통령직속기구로 설치하여 1987년에 10대 교육개혁에서 발표한 교원정책으로 우수교원확보법제정, 교원의 주당 수업 시수 감축, 수석교사제 실시, 교원양성교육의 특성화 및 전문화, 사도장학금설치 및 교사공개채용을 제안하였다. 노태우 정부에서는 교육정책자문회의에서 교원정책에 대한 4가지 방안으로 범국민적 교원존중 풍토 조성, 우수교원의 유치·양성·확보, 교원근무조건 개선, 교원 연수의 활성화를 제시하였다(이차영, 박찬주, 김영철, 2003). 교원양성체계 개편 논의는 본격적으로 2000년대부터 시작되었는데(김갑성, 2021), 문민 정부는 교육개혁위원회를 통해 교육전문대학원 도입의 필요성과 교원양성기관의 질 관리를 위한 교원양성기관 평가인정제 도입 및 교육대학을 종합대학 및 사립대학과 통합하는 방안 등을 제안하였다. 국민의 정부는 새교육공동체위원회가 교대와 종합대학 간 교류를 증진하고 단계적으로 통합하는 방안과 중등교원 양성을 위한 교원전문대학원 체제를 제안하였고, 참여정부의 교육혁신위원회는 장기과제로 5년제의 교원전문대학원 도입 방안을 제시하였다. 이명박 정부는 국가교육과학기술자문회의의 정책방향에 따라 대학구조조정 차원에서 대학 운영의 효율성 제고를 위한 교원양성기관 개편 등 구조개혁 방안 수립 방침이 논의되었고, 교육전문대학원 체제와 관련 있는 전문 인력의 교직 진출 기회 확대를 추진하였다. 박근혜 정부는 교육개혁추진협의회에서 교육의 질을 향상시키기 위한 임용체제의 전환이 필요함을 예고하였다. 관련 내용으로 예비교원 양성과정에서 전공 과목 학점을 기존 42학점에서 50점으로 확대하고 교직 성적 기준도 80점으로 강화하였으며, 교직 실무능력 중심으로 교원양성체제를 개선할 것을 제시하였다(고전, 2009; 김갑성, 2021; 정일화, 천세영, 2017). 문재인 정부는 국가교육회의를 설치하여 2020년 사회적 논의의 과제로 미래교육에 대비한 교원 양성체계 개편을 설정하고, 이후 1년간 다양한 이해관계자들이 모여숙의 과정을 거쳐 교육부는 초·중등 교원양성체계 발전방향을 발표하였다. 주요 내용으로 예비교원 교육실습학기제, 1급 정교사 자격연수와 연계한 다(多)교과 역량 함양 지원, 중등교원 양성규모를 감축한 교원 임용시험 경쟁률 적정화를 위한 개편 방안을 제시하였다(교육부, 2021).

다. 행위자

정부의 교원양성정책은 교육의 질 향상을 위한 교육의 전문성 신장에 공통적인 목적을 두고 정책을 추진하였으며, 교원양성정책을 주도한 행위자는 정부와 교육부, 대통령직속자문기구를 중심으로 이루어졌다. 우리나라는 정부가 주도적으로 추진하는 국가주의 모형이 우세하기 때문에 정부에서 교원양성정책 개편안을 발표하면 국회나 학회에서 추진 방안에 대해 논의하는 경향이 크다(신현석, 2009; 정일화, 천세영, 2017). 교원양성정책은 정부와 교육부를 주체로 운영되며, 실질적으로 집행하는 주체는 교원양성정책심의회 및 관련 위원회 등이다. 교육부는 국가 교육정책을 책정하고 지원 및 감독하며 교원양성정책심의회는 교원양성정책의 수립과 평가 등의 역할을 맡는다. 앞서 살펴보았듯이 교원양성정책의 경우 각 정부에 따라 명칭은 변화했지만, 교육개혁기구를 통해 교원양성정책의 개편 방안을 제시해 왔다(김갑성, 2021; 신현석, 2009). 일례로 교육개혁심의회와 교육정책자문회의에서 제시한 교육개혁안은 대통령 임기 말에 제안되었고 이는 정부 교체와 개혁에 필요한 재정 확보 부족 등 구체적인 실행계획 미흡으로 방안 제시에 그치게 되었다. 그러나 문민정부 출범 이후 대통령 자문기구인 교육개혁위원회는 교원정책뿐만 아니라 전반적인 교육정책의 주요 개혁 아이디어를 다루었다는 점에서 교원양성정책에 미친 영향력이 크다고 볼 수 있다(이차영, 박찬주, 김영철, 2003). 즉 교육개혁위원회는 유능한 교원 확보와 근무조건 개선을 제시하면서 구체적인 계획의 수립과 정책의 집행으로 나타났다. 따라서 현재까지 추진된 교원양성정책에 대한 논의는 주로 정부를 중심으로 논의되었으며 이는 교육정책의 형성 과정이 합리적인 동인에 의해 추진되기 보다는 정치적 의도에 의한 개편이 우세하게 작용할 수밖에 없다는 것을 의미한다(신현석, 2009).

또한 교원양성정책의 행위자로 대학과 대학 내 교수진, 교육 관련 학회 및 학자들이 있다. 이들은 새 정부 출범에 맞추어 교원정책의 방향을 학회가 제안하면서 수립될 새 정부의 교원양성체제의 개편이 논의되기도 하였다. 교원양성정책을 계획하고 이행하기 위해 대학과의 협력이 필수적으로 이루어져야 한다. 이를 바탕으로 대학은 교육과정 개편 및 교원양성에 관련된 사항을 담당하며, 교수진은 교육과정의 개발과 수업 진행 등의 업무에 참여하여 정책의 이행에 기여한다. 교원정책 관련 연구자들은 교원양성체제 개편과 관련하여 정부 또는 대통령위원회에 참여하여 개편안을 마련하는 역할을 해왔다(신현석, 2009; 한국교원교육학회, 2003). 또한 학자들은 새로운 정부의 수립과 정권이 교체될 때, 그리고 정부가 교원정책을 집행할 때 교원정책의 방향을 탐색하고 정부가 추진했던 교원정책을 분석 및 평가하면서 향후 교원양성정책이 나아가야 할 사안에 대해 논의하였다(김명수, 2007; 노종희, 2003; 신현석, 2003; 2017; 전제상, 2022).

교원집단, 학부모 및 여론도 교원양성정책의 행위자이다. 일례로 국민의 정부에서 교원정년단축방침이 발표되자 한국교총, 전교조의 교원들은 정년 단축이 교육의 질적 저하를 가져올 수 있다고 주장하면서 교육자 서명 반대 운동을 보이는 등 집단행동의 움직임을 보였고, 학부모들과 학부모 단체(참교육을 위한 학부모회 등)은 세대교체를 통한 수업 능력 향상이 이루어질 수 있다는 긍정적인 입장을 표명하였다(KBS 뉴스, 1998.11.3.; MBC 뉴스, 1998.11.2.). 문재인 정부에서는 관련 이해관계자들의 숙의 과정을 통해

교원양성체제 개편안을 마련하고자 했다. 따라서 교육부는 국가교육회의에서 숙의 과정이 집중적으로 논의될 수 있도록 교원단체(한국교총, 전교조 등) 및 교원양성기관대표(교대총장협의회, 공립대·사립대·교육대학원장 협의회 등), 각 분야 전문가, 시민 대표가 논의하는 핵심 담당자 숙의와 국민 중심의 검토그룹 온라인 숙의로 구성하여 개편안을 마련하여(국가교육회의, 2020) 2021년에 초·중등 교원양성체제 발전 방안을 발표하였다(교육부, 2021).

그 외에도 한국교육개발원과 같은 국책연구기관이 교원양성정책에 영향을 미치는 행위자가 될 수 있다. 한국교육개발원은 대학구조개혁평가 및 대학기본역량진단뿐만 아니라, 1997년 교원양성기관역량진단을 실시하는 평가 실시 주관으로 지정되면서 현재까지 교원양성기관의 교육여건과 운영실태를 종합적으로 진단하고 있다(김기수, 2012). 교원양성기관평가는 1996년 제3차 교육개혁방안으로 도입되어, 1998년부터 교원양성기관평가가 시작되기 시작하였다. 1주기 평가는 5년으로 1998년부터 2002년, 2주기 평가는 7년으로 2003년부터 2007년, 그 이후 3주기는 5년으로 2010년에서 2014년, 4주기는 3년으로 2015년에서 2017년, 5주기는 4년으로 2018년에서 2022년까지 실시되었다. 현재 6주기 교원양성기관 역량진단을 앞두고 있는 실정이다(교육부, 한국교육개발원, 2023). 이러한 다양한 행위자들은 교원양성정책 수립과 정책 집행, 평가 결과의 활용, 대학간 협력 및 의사소통 조정 등의 역할을 수행하여 교원양성정책의 운영에 기여하고 있다. 따라서 이들은 교원양성정책을 구체화하고 이행하기 위한 주요한 행위자로서 역할을 하고 있다.

2. 교원양성정책 변화에 대한 통합적 접근 분석 결과

이상의 교원양성정책 변화에 대한 구조-제도-행위자의 통합적 접근 분석 결과는 다음과 같다. 첫째, 구조 수준에서는 우리나라의 사회·정치·경제적 상황과 같은 환경적 요인이 교원양성정책의 변화에 지속적으로 영향을 미쳐왔다. 일례로 IMF로 인한 구조조정, 신자유주의 흐름과 같은 사회적 상황과 정권교체는 교원양성정책의 변화의 계기를 마련하는데 영향을 미쳤다. 또한 이러한 구조적 환경 요인은 교원양성정책의 초점을 교원양성 공급 중심에서 1990년대 이후에는 교원양성정책 질 관리 중심으로 변화시키는데 영향을 미치는 요인으로 작용했다고 추측해 볼 수 있다. 당시 해방 이후 급격한 시대적 환경의 변화와 취학 학생 수의 급증에 따라 정부는 이를 대응하기 위해 교원 공급 측면에 주력하였지만, 교육현장에서는 교원 임용의 불균형 현상으로 혼란이 초래되었고 이는 이후 교원양성정책을 마련하는데 교원양적 공급보다는 교원양성정책의 질적 측면에 관심을 돌리는 계기가 되었다. 이를 통해 거시적 측면의 구조 수준이 교원양성정책의 제도 및 행위자 수준에 직·간접적인 영향을 미쳤음을 짐작해 볼 수 있다.

둘째, 제도적 수준에서 교원양성정책은 정부의 이념, 관련 교육정책, 정책 결정구조의 영향을 받으며 변화해 왔다. 각 정부의 이념에 따라 교원양성정책이 마련되었고 이러한 교원양성정책은 다양한 교원정책과 연계되면서 정책이 지속과 변화를 이끌어왔다. 즉 교원양성정책은 독립적으로 존재하는 것이 아니라 관련 법령 및 교원수급, 교원성과급, 교원평가제, 교원행정업무경감, 교장공모제 등 여러 교원정책과 연계되어 정책의 지속과 변화를 가져왔다는 것이다. 또한 역대 정부들은 교육개혁기구를 설치함으로써 교원

양성정책의 개편방안을 제시하였다. 이러한 교육개혁기구의 존재는 교원양성정책을 변화키시키는 요인이 되었다. 본격적으로 교원양성체제 개편이 논의되기 시작한 문민정부의 교육개혁위원회를 기점으로 문재인 정부의 국가교육회의를 통해 초·중·등 교원양성체제 발전 방안 발표에 이르기까지 정부의 각 교육개혁 기구는 교원양성정책의 개편에 영향을 미치는 동인이었다. 이러한 제도의 변화는 교원양성정책의 행위자들에게 집행 과정에 변화를 가져왔다.

셋째, 교원양성정책의 행위자는 정부와 대통령 직속 자문기구, 교육부를 중심으로 추진되었다. 우리나라는 정부에서 국가 주도적으로 교원양성정책 개편안을 발표해왔으며, 문재인 정부에서 처음으로 국가교육회의를 통해 관련 이해관계자가 참여하여 교원양성정책 개편안을 마련하는 속의 과정이 이루어졌다. 이는 기존의 교육정책 형성 과정인 정부 주도 방식을 탈피하여 다양한 이해관계자가 참여할 수 있는 기회를 통해 정책을 마련하고자 했던 새로운 시도라고 볼 수 있다. 그러나 교원양성정책의 형성은 정부 주도로 추진되어 온 경향이 크다. 따라서 교육부는 새로운 정책 방향과 요구사항을 수용하고, 이를 실질적으로 행동 가능한 정책으로 전환하는 역할을 수행한다. 이들은 제도적 변화에 대응하여 정책 수립과 실행에 참여하며, 대학과의 협력을 통해 제도의 효과적인 이행을 추진하였다. 이러한 정부 주도의 교원양성정책이 발표되거나, 정부가 수립과 교체에 맞물려 학회와 관련 학자들이 주요 행위자가 되어 교원양성정책의 방향을 제시하고 평가를 통해 교원양성정책의 개편에 영향을 미쳐왔다. 따라서 행위자의 변화 측면으로 교수진과 교원양성단은 제도적 변화에 따라 새로운 교육과정 및 교수법을 개발하고, 교원양성 방법을 조정하였다. 이들은 변화하는 교육과정에 대한 이해도와 기술적 역량을 갖추고 학습자의 다양성과 학습환경의 변화를 고려하여 교육과정을 적용하고, 평가 방법을 조정하는 등의 조치를 취하였다.

넷째, 특히 제도와 행위자 간의 상호작용 측면을 살펴보면 제도적 변화는 행위자의 역할과 기능에 영향을 미쳤고, 동시에 행위자들의 의견과 경험이 제도의 변화에 영향을 주었다. 교원양성정책심의회와 교육부는 대학 내의 교원양성단 및 교수진의 의견을 수렴하고, 현장에서의 경험을 정책에 반영하여 변화를 이끌어 내었다. 이는 제도와 행위자 간의 상호작용을 통해 교원양성정책의 효과와 유효성을 향상시켰다.

마지막으로 교원양성정책의 변화 과정은 구조-제도-행위자 간의 제도적 맥락 간의 상호작용을 통해 추진되어 왔으며 정책이 변화하는 과정속에서 이러한 맥락의 영향을 받으며 정책의 지속 및 변화가 이루어져 왔다고 해석할 수 있다. 이는 교원양성정책은 시대의 흐름에 따라 다양한 사회, 정치, 경제적 상황 속에서 정책을 효과적으로 실행하기 위해 행위자들이 정책 변화에 대응하고, 제도가 행위자들의 의견과 필요를 수용하고 있다는 것을 의미한다. 이러한 제도의 변화는 교원양성정책을 추진하기 위한 행위자들의 역할과 기능에 영향을 미치며, 행위자들은 제도의 변화에 적응하여 교원양성정책의 교육과정과 교육 방법을 변화시키고 있다는 것이다 따라서 정책의 변화과정에서 특히 제도와 행위자 간의 상호작용이 지속적으로 일어나고 있으며, 이는 교원양성정책의 변화 과정에 효과와 유효성을 높일 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.

V. 결론 및 한계

본 연구는 역사적 제도주의의 관점을 적용하여 약 50년간의 교원양성정책의 변화과정을 분석하였다. 그 결과 제도적 맥락의 다양한 수준들이 교원양성정책에 영향을 미치고 있었고, 시간의 흐름에 따라 점진적인 제도 변화의 양상으로 나타났다. 본 연구 결과를 바탕으로 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교원양성정책 변화과정은 근본적으로 지속적인 발전과 변화를 목표로 하고 있다. 이는 사회·경제·정치적 상황과 같은 교육환경이 지속적으로 변화하고 사회에서의 요구사항이 변화함에 따라, 교원양성의 목표와 방향성을 계속해서 새롭게 조정해야 하기 때문이다. 20세기 초반의 교원양성정책은 교사들이 전문적인 교육과 학문적 지식을 갖추는 것에 초점을 맞추었다. 그러나 이후에 사회적, 경제적 변화와 함께 교육환경이 변화하였고, 이에 따라 교원양성의 목표와 방향성도 크게 변화하게 되었다. 정보화 시대의 도래와 함께 교사의 역할이 단순한 지식 전달자에서 학생들이 지식을 발견하고 이해하도록 돕는 가이드로 변화하였다. 따라서 교원양성기관들은 이러한 변화에 맞추어 교사들이 새로운 교육환경에서 효과적으로 교육할 수 있도록 다양한 교육 방법과 전략, 그리고 정보와 통신 기술을 활용한 교육 역량을 갖추도록 훈련하는 새로운 교원양성 프로그램을 개발하고 실행하였다. 또한, 사회의 다양성 증가와 더불어 학생들의 배경과 필요성이 점점 다양해지면서, 이를 반영할 수 있는 교원양성이 필요하게 되었다. 따라서 교원양성기관은 다양한 배경과 경험을 가진 교사들을 양성하고, 그들이 모든 학생들의 교육적 필요성을 이해하고 만족시킬 수 있도록 교육하는 것에 중점을 두었다. 이러한 변화는 교육환경과 사회적 요구사항에 따른 것이지만, 이는 교원양성기관의 제도적 틀을 현대적으로 재구성하는 노력의 결과이다. 교원양성기관은 이러한 변화를 위해 기존의 교육 방법론과 커리큘럼을 지속적으로 검토하고 개선하였다. 이런 변화와 발전은 교원양성기관이 교육의 질을 향상시키고, 교사들이 새로운 교육환경에서 더 효과적으로 교육할 수 있도록 지원하는 데 중요한 역할을 하였다. 그 결과, 교원양성기관은 지속적으로 발전하고 변화하여 교사들이 현대 사회의 다양한 도전에 대응할 수 있도록 돕는 데 기여하였다.

둘째, 역사적 제도주의의 관점에서 살펴본 교원양성정책 변화과정에서 국가의 역할은 지속적으로 강화되었다고 볼 수 있다. 즉 정부는 정권교체와 맞물려 교원양성정책의 수립, 수정, 실행에 있어 중추적인 역할을 수행하게 되었다. 이는 교육의 질 향상, 교육 접근성의 보장 및 교육 공정성을 위한 중요한 추진력이 되었다. 정부의 역할 강화는 몇 가지 주요한 방식으로 이루어졌다. 첫째, 정부는 교원양성의 전반적인 방향성을 설정하였다. 이는 정부의 교육목표와 교육정책을 통해 이루어졌으며, 이를 바탕으로 교원양성기관은 자신들의 교육 프로그램과 훈련 방식을 설계하였다. 또한 정부는 교원양성기관에 필요한 자원을 제공하였다. 이는 교육 예산의 배정, 교육 시설과 장비의 지원, 및 교육 연구와 개발에 대한 투자를 통해 이루어졌다. 이런 지원은 교원양성기관이 자신들의 교육 목표를 성취하는 데 필요한 자원을 확보할 수 있게 하였다. 그리고 정부는 교원양성기관의 질을 보장하기 위한 감독 역할을 수행하였다. 이는 교육 표준의 설정, 교원양성 프로그램의 인증 및 교육 효과의 평가를 통해 이루어졌다. 이런 감독은 교원양성기관이 국가의 교육 목표와 표준에 부합하는 교육을 제공하도록 보장하였다.

셋째, 교원양성정책 변화에는 행위자들의 다자간 협력 강화가 중요한 역할을 하였다. 역사적 제도주의

의 관점에서 이해한다면, 다양한 이해관계자들의 협력은 교원양성의 질 향상과 효과적인 정책 실행을 위해 필수적이었다. 정부, 학회 및 연구기관, 대학 등과 같은 이해관계자들은 각자 다른 관점과 전문성을 가지고 있다. 이들 간의 협력은 다양한 각도에서의 시각과 지식을 결합하여, 교원양성정책과 프로그램의 개발과 실행을 보다 깊이 있고 효과적으로 만들 수 있게 하였다. 정부는 교육정책의 수립과 법률적 지원을 제공하였다. 이는 교육 시스템의 전반적인 틀을 만들고, 필요한 자원을 확보하는 역할을 하였다. 대학과 교육기관은 이러한 정책과 지원을 바탕으로 교원을 양성하는 데 필요한 교육과정을 설계하고 실행하였다. 이들 기관은 교육 이론과 실제를 결합하여, 교육자들이 현장에서 필요한 지식과 기술을 배울 수 있도록 하였다. 이해관계자들 간의 협력은 교육의 질을 높이는 데 중요한 역할을 하였다. 서로 다른 이해관계자들이 자신들의 전문성과 지식을 공유함으로써, 교육의 질과 효과성을 높일 수 있었다. 또한, 이런 협력은 문제를 발견하고 해결하는 데 있어 중요하였다. 다양한 이해관계자들이 협력함으로써, 문제를 다양한 각도에서 바라보고, 보다 효과적인 해결책을 찾을 수 있었다.

마지막으로 교원양성정책의 변화에서 지속적인 평가와 개선은 역사적 제도주의의 핵심 특징 중 하나이다. 이는 정책의 효과를 지속적으로 모니터링하고, 필요한 변경사항을 식별하고 적용함으로써 교원양성의 질적 향상을 추구하는 데 중요한 역할을 한다. 먼저, 정책의 실행은 실질적인 성과를 이끌어내는 단계로, 이때의 성과를 정량적, 정성적 방법으로 평가하게 된다. 평가의 결과는 정책 수립자들에게 중요한 피드백을 제공하며, 이는 현 정책의 장점과 단점, 그리고 개선의 필요성을 파악하는 데 도움이 된다. 다음으로, 정책의 효과 평가는 문제점을 파악하고, 이에 따른 개선책을 모색하는 단계이다. 정책의 이행 과정에서 나타나는 어려움이나 부족한 부분을 확인하고, 이를 바탕으로 정책을 수정하거나 새로운 정책을 수립하는 데 사용된다. 예를 들어, 교원양성 과정에서 학습자의 참여도가 낮다면, 이는 학습자의 동기 부여를 강화하는 새로운 전략이 필요함을 시사한다. 교육 환경과 사회의 변화, 기술의 발전 등에 따라 교원양성의 요구사항은 계속해서 변화하기에 정책도 유연하게 조정되어야 하며, 이를 위해 지속적인 평가와 개선이 필요하다. 이처럼, 교원양성정책 변화과정은 평가와 개선의 지속적인 사이클을 통해 교원양성의 질을 높여려는 노력을 반영하고 있다. 이는 교육의 효과를 극대화하고, 교육자들이 사회와 학생들의 다양한 요구에 대응할 수 있도록 하는 데 중요한 역할을 한다.

장기간 동안 이루어진 교원양성정책의 맥락과 함의를 분석하는 일은 쉽지 않다. 그 이유는 연구 대상의 광범위함과 이를 관통하는 연구 분석틀의 한계, 그리고 논리적 엄밀성 등의 어려움이 존재하기 때문이다. 본 연구는 교원양성정책의 행위자 수준을 면밀히 분석하여 역사적 제도주의의 제도변화를 설명하는 방식인 경로진화의 각 유형에 대한 구체적인 특징을 세밀하게 살펴보지 못했다는 점에서 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 본 연구는 약 50년간의 교원양성정책의 변화과정을 역사적 제도주의 관점에서 통합적 접근 방식을 적용하여 제도적 맥락을 살펴보고 종합적으로 정리 및 분석했다는 점에서 의의가 있다. 본 연구를 통해 우리나라 교원양성정책 이 구조-제도-행위자 수준에서 복합적인 상호작용을 통해 어떻게 변화하는지에 대한 살펴보았다. 이러한 접근 방식을 통해 교원양성정책의 역사적 맥락의 이해와 향후 교원양성정책의 개선과 발전에 도움이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 고전(2009). 교육전문대학원 도입방안의 검토와 과제. *교원교육연구*, 26(2), 345-364.
- 교육부(2021). 초·중등 교원양성체제 발전방안 발표. 교육부 보도자료.
- 교육부, 한국교육개발원(2023). 6주기 교원양성기관 역량진단 편람.
- 국가교육회의(2020). 「미래 학교와 교육과정에 적합한 교원양성체제 발전 방향」 정책 집중 속의 결과 및 권고안 발표.
- 권정현, 김도기, 문영빛(2015). 역사적 신제도주의 경로의존성 관점에서의 교장공모제 제한요인 분석. *교육행정학연구*, 33(3), 1-28.
- 김갑성(2021). 교원양성체제 개편 관련 연구 동향 검토. *교원교육*, 37(1), 49-67.
- 김기수(2012). 교원양성기관 평가결과 분석 및 정책 제언. 한국교육개발원.
- 김명수(2007). 교육력 제고를 위한 교원정책의 발전방향과 과제. 한국교원교육학회 학술대회자료집. 1-18.
- 김영우(1992). 한국 교사교육정책의 역사적 평가. *한국교육사학*, 14, 131-167.
- 김운종(2018). 우리나라 중등교원 양성과정의 변천과정 고찰. *한국교원교육연구*, 35(1), 321-344.
- 김윤권(2005). 제도변화의 통합적 접근: 역사적 신제도주의를 중심으로. *한국정책학회보*, 14(1), 299-327.
- 김진수(2013). 경로의존성 관점에서 본 세종시정책의 변동과정에 관한 연구. 박사학위논문. 서울시립대학교 대학원.
- 노종희(2003). 참여정부 교원정책의 방향과 과제. *교육행정학연구*, 21(3), 57-80.
- 박상완(2009). 학교 자율화의 관점에서 본 초등 교원양성교육의 진단과 과제. *한국교원교육연구*, 26(1), 85-107.
- 박소영(2017). 역사적 신제도주의 관점에서의 중등교원수급정책 분석. 석사학위논문. 이화여자대학교 대학원.
- 박소영, 정제영(2022). 역사적 신제도주의 관점에서의 중등교원수급정책: 1970년-2000년대를 중심으로. *교육행정학연구*, 40(1), 399-427.
- 박영숙(2017). 교직환경 변화에 따른 교원 양성 및 채용 정책의 혁신 방향과 과제. 한국교원교육학회 학술대회자료집. 65-113.
- 박흥희(2002). 우리나라의 경제위기와 경제정책 비교분석: 제2차 석유파동과 97년 경제위기를 대상으로. 석사학위논문. 중앙대학교 대학원.
- 신극범(1988). 교원정책의 발전방향. *한국교원교육연구*, 5(5), 7-23.
- 신현석(2003). 「국민의 정부」 교원정책의 분석과 진단. *한국교원교육연구*, 20(1), 221-244.
- 신현석(2009). 교원양성체제의 개편 방향과 전략의 탐색. *한국교육*, 36(3), 53-78.
- 신현석(2017). 문재인 정부 출범에 따른 교원정책의 방향. *한국교원교육연구*, 34(3), 331-367.

- 신현석, 윤지희(2017). 박근혜 정부의 교원정책 평가. 한국교육학연구, 23(4), 101-133.
- 안병영, 하연섭(2015). 5·31 교육개혁 그리고 20년. 서울: 다산출판사.
- 안홍선(2019). 2000년대 이후 일본의 교원양성 개혁 정책 분석. 한국교원교육연구, 36(2), 233-257.
- 연합뉴스(2024.2.12.). 학령인구 절벽에 올해 초·중·고교 교원 4천여명 줄인다. <https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20240212003200641?srt=l&d=Y>에서 2024년 2월 16일 검색.
- 오태진(2001). 한국 교원정책의 전개과정에 관한 고찰. 한국교육사학, 23(2), 81-113.
- 이광현 (2018). 교장공모제와 정책변동 방향에 관한 연구. 교육정치학연구, 25(3), 185-214.
- 이광현(2022). CIPP 모형에 근거한 문재인 정부 교원정책 평가. 교육정치학연구, 29(2), 1-27.
- 이부하, 정경욱(2015). 우리나라 중등교원 양성체제 개편에 관한 정책적 고찰. 법과 정책연구, 15(2), 611-629.
- 이영신(2023). 대학평가정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 박사학위논문. 한국교원대학교 대학원.
- 이재선(2022). 초·중등 교원 보수정책 변동과정 분석. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 이주영(2020). 통일교육정책의 변동과정 분석. 석사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 이차영, 박찬주, 김영철(2003). 한국 교원정책의 종합적 진단과 전망. 한국교육개발원.
- 장아름(2018). 대학재정지원정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 장종원(2021). 중등 교원양성체제 발전모형 연구. 직업교육연구, 40(6), 69-89.
- 전세경, 김신호, 이명주(2001). 초등교원 양성 체제의 문제점과 개선 방안. 초등교육연구, 14(3), 89-116.
- 전제상(2022). 윤석열 정부의 교원정책 방향 탐색: 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성을 중심으로. 한국교원교육연구, 39(2), 199-220.
- 정민주(2022). 초·중등 교원양성체제 개편 정책문서 속 교사 전문성 담론에 대한 비판적 분석. 석사학위논문. 연세대학교 대학원.
- 정영수(2009). 한국교원정책 60년의 성과와 과제. 교육학연구, 47(2), 135-160.
- 정일화, 천세영(2017). 교육전문대학원 교원양성체제의 탐색. 한국교원교육연구, 34(1), 149-173.
- 제20대 대통령직인수위원회 (2022). 윤석열정부 110대 국정과제.
- 조동섭(2004). 교원양성체제 개편 논의와 발전방안 검토. 초등교육연구, 17(3), 499-516.
- 조선일보(2024.12.12.). 학령인구 감소로 올해 초중고 교원 4,296명 줄인다. <https://www.chosun.com/national/education/2024/02/12/VFTFRG2ZL5FMNIMYNBGSOKAKABA/>에서 2024년 2월 16일 검색.
- 조흥순(2017). 한국 교원정책 70년의 역사적 맥락과 함의. 한국교육학연구, 23(1), 353-377.
- 하영진(2015). 한국 청소년 정책변동에 관한 연구: 역사적 제도주의를 중심으로. 박사학위논문. 원광대학교 대학원.
- 한국교원교육학회(2003). 국민참여정부 교원정책의 과제. 제39차 춘계학술대회 자료집.
- 허은정, 이동엽, 김기수(2015). 전문대학 교원양성기관 평가 개선 방안 탐색: 유아교육과를 중심으로. 한국교원교육연구, 32(1), 31-58.

- 황수아(2018). 국가교육과정 적정화 정책에 대한 역사적 신제도주의적 분석. 박사학위논문. 고려대학교 대학원.
- 황영준(2005). 교원전문대학원 도입의 쟁점 및 발전적 대안 탐색. 한국교원교육연구, 22(2), 139-157.
- MBC 뉴스(1998.11.2.). 교원 정년 단축에 교사 반대, 학부모 환영. https://imnews.imbc.com/replay/1998/nwdesk/article/1773452_30723.html에서 2024년 3월 18일 검색.
- Mahoney, J., & Snyder, R. (1999). Rethinking agency and structure in the study of regime change. *Studies in Comparative International Development*, 34(2), 3-32.
- KBS 뉴스(1998.11.3). 교원정년단축. 술렁이는 교육계. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=3793472>에서 2024년 3월 18일 검색.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



토론

1

‘적극적 학생인권의 달성과 전문적 교권 존중의
관계에서 학생인권조례 효용의 조절효과’에 대한
토론문

문영빛
(경남정보대)

I. 토론문에 앞서: ‘학생인권조례’에 대한 소고

인권은 인간이기에 지니는 자연적 권리이자 ‘인간답게’ 살아가기 위한 기본적 권리라 할 수 있습니다. 그런 점에서 학생을 대상으로 하는 학생인권은 자연스럽게 받아들여집니다. 그럼에도 최근 불미스러운 교사 관련 사안들은 교권이 무너진 상징으로 받아들여지고, 그 원인이 학생의 권리가 지나치게 강조되었기 때문이며, ‘학생인권조례’를 비판하는 의견이 나오고 있습니다. 이런 문제 의식을 검토한 권순형 외(2023)의 연구에서는 기본권 차원의 선언으로 헌법 적합성과 법체계, 국제법과의 관계, 교육당사자 간 상호 존중의 차원에서 형식, 절차, 내용 상의 문제 사항을 찾아보기 어려우며, 교사들의 업무 차원에서 일부 어려움이 확인되었지만 별다른 정적·부적 효과를 확인할 수 없었습니다. 즉, ‘학생인권조례’의 부정적 이슈들의 근거를 찾을 수 없었던 것입니다. 경기도의 ‘2022 경기도 학생인권 실태조사’(김위정 외, 2022)의 결과를 보면, 절반 이상의 학생들이 ‘학생인권조례’에 대해 ‘모른다’고 응답하고 있는 점은 ‘학생인권조례’의 실제적 영향력을 너무 과대평가한 것은 아닐까 하는 생각도 해보게 됩니다. 어쩌면 ‘학생인권조례’라는 상징성이 가장 큰 의미일 수도 있겠다는 생각도 해봅니다.

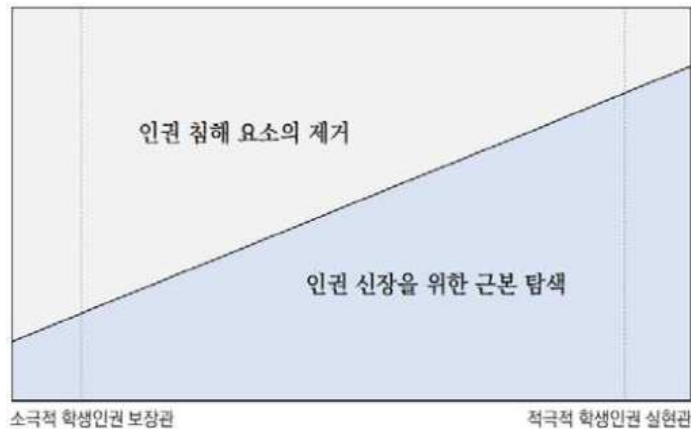
그런 점에서 본 발표문은 ‘학생인권조례’의 영향을 확인해보는 중요한 자료로써 의미를 갖는다고 생각합니다. 특히 조례안 폐지를 추진하고 있는 몇몇 시·도의 시도가 이루어지는 시점이기 때문에 더욱 그렇습니다. 이를 위해 한 지역의 대규모(19,061명 응답) 설문 자료를 분석하였고, 모집단의 학교급 및 성별에 따른 학생 구성비를 고려하여 가중치를 주어 분석하려고 하였기에 엄밀성을 제고할 수 있었을 것입니다.

그럼에도 토론자의 소임을 다하고자, 최선을 다한 발표문 탐독 과정에서 잠깐이나마 들었던 생각들을 정리하여 발표자와 공유하며, 옥고에 작은 기여라도 해보고자 합니다.

II. ‘이론적 논의’에 대해

II장에 해당하는 ‘이론적 논의’는 많은 부분이 이차영(2016)의 원고의 내용을 빌어 작성되었습니다. 해당 원고는 교육에 대한 생태계 관점의 접근이기 때문에 다방향의 사고를 위해 ‘교육권’을 ‘교권’, ‘학습권’, ‘인권’으로 구분하고, 이들 간의 관계를 도식화합니다. 특히 이차영(2016)의 핵심 내용을 토대로 발표자의 관점으로 재작성한 본 발표문의 [그림 2]는 한 눈에 이해할 수 있었기에 가히 압권이라고 할 수 있습니다.

그렇지만 당시 이차영 교수님의 원고에 대한 토론문에서도 언급되었듯이 ‘교육권’을 ‘교권’, ‘학습권’, ‘인권’으로 구분하는 것에 대한 적절성(정순원, 2016)은 언뜻 동의되지가 되지 않습니다. 그리고 이차영 (2016)의 글을 재작성하여 작성한 본 발표문의 [그림 1]에서 학생인권과 교권, 학습권에 대한 그래프의 내용도 쉽게 동의가 되지는 않습니다. 예를 들어 학생 인권의 그래프를 보면 아래와 같다.



그런데 ‘적극적 학생 인권 실현관’을 가질수록 ‘인권 침해 요소의 제거’는 적어지고, ‘인권 신장을 위한 근본 탐색’은 증가하게 될까요? 개인적으로 ‘인권 침해 요소 제거’는 학생인권 실현을 위한 기본적 요건으로 ‘적극적 학생인권 실현’을 위해서는 어느 정도 수준을 지속 유지하거나 증가해야 할 것이며, ‘인권 신장을 위한 근본 탐색’은 지속 증가하다가 유지되는 추세가 더 합리적 그래프가 아닐까 싶습니다. 아래의 교권 그래프도 ‘제도적 권위’는 ‘기본 요건’으로, ‘전문적 권위’는 ‘이상적 요건’으로 이해되기 때문에 ‘학생 인권’ 그래프와 비슷하게 생각됩니다. 물론 이런 의견은 다소 논의의 여지가 있을 것으로 생각합니다. 그리고 ‘권위주의적 교권’과 ‘전문적·민주적 교권’으로 구분하는 것이 적절한 표현인지도 고려해볼 사항이라고 생각합니다.

Ⅲ. ‘연구 방법’에서 궁금한 부분

본 발표문의 주된 연구방법은 ‘조절효과’ 분석으로, 그 전에 위계적 회귀분석을 통해 ‘조절효과’ 분석의 필요성을 확인하고, 분석이 진행됩니다. 이 때 3개의 모형을 제시하는데 해당 모형으로 진행하는 방식은 타당하다고 생각되지만, 해당 방식을 선택한 이유도 간단히 설명되면 연구방법에 대한 타당성을 확보하는 더 좋은 방법일 것 같습니다.

연구 방법 중에서는 몇 가지 추가적인 설명을 듣고 싶은 부분이 있었습니다. 그 중 하나는 변수와 관련한 것입니다. 먼저 종속변수의 로그변환입니다. 로그변환의 이유로 ‘척도에 대한 해석을 용이하게 하고자’를 들고 있습니다. 로그변환이 해석을 용이하게 하는 것에 대해 조금 더 설명해주시면 좋을 것 같습니다. 다음으로는 조절변수로 활용한 ‘학생인권조례 효용’의 변수는 4점 척도를 ‘낮은 집단’과 ‘높은 집단’으로

구분하였습니다. 이렇게 한 이유는 ‘기준값을 명료하게’ 하기 위함으로 설명하고 있습니다. 이것도 조금 더 설명해주시면 좋을 것 같습니다. 독립변수인 ‘적극적 학생인권 달성’의 문항들을 선정을 위해 탐색적 요인분석을 진행해보는 방식은 어땠을까 하는 생각도 들었습니다. 그리고 통제 변수의 설정에 대해서도 조금 더 설명은 필요할 것 같습니다. 특히 ‘지역 수준’에서 ‘북부’와 ‘남부’로 구분한 것은 다소 자의적 구분이라는 생각이 들기도 합니다. 물론 모두 유의한 변수로 확인되기는 하였지만, 자료의 수가 많다는 점에서 작은 차이도 유의하게 판명될 가능성이 높기에 통제변수로 사용한 변수들의 선정 기준을 밝혀주면 더 타당하게 받아들일 수 있을 것 같습니다.

IV. ‘논의와 결론’에서

‘V. 논의와 결론’ 부분에서 발표자의 다각도의 해석을 확인할 수 있습니다. 그런 내용들이 타당하게 받아들여지기 위해서 몇 가지 떠올랐던 생각들을 몇 가지 적어봅니다.

먼저 상호작용효과를 언급하고 있는 결론 부분의 ‘둘째’ 부분입니다. 여기에서 언급되는 내용을 보면, 상호작용효과 수치의 것보다 조절효과에 대한 언급을 중심으로 설명이 이루어지고 있습니다. 상호작용효과 수치를 중심으로 해석을 조금 더 명확하게 해보면 좋을 것 같습니다. 상호작용항이 마이너스 수치를 보이는 것은 제 개인적 해석으로는 효용이 높은 집단은 이미 높은 교권 존중의 정도를 보이고 있기 때문에 로그 변환된 교권 존중의 수치에서 비울적으로 더 높게 나타나기 어렵기 때문은 아닐지 생각해볼 필요가 있습니다. 김위정 외(2022)의 보고서를 보면, 높은 효용을 보이는 집단일수록 교권 존중의 평균 점수도 증가하고 있습니다. 그렇게 볼 때, 로그변환으로 인해 회귀계수를 해석함에 있어 유의할 부분이 있는 것 같다는 생각이 듭니다.

마지막 논의 부분에서는 인권교육과 관련한 내용을 제안하고 있는데, 해당 내용은 연구에서 ‘인권 실천’에 대한 부분으로 높지 않은 베타 값으로 확인되었습니다. 이런 내용이 갑자기 논의에서 등장하는 것은 연구의 전체적 맥락에 어울리지 않는다는 생각이 들었습니다. 그리고 이건 개인적 생각이지만, ‘상호 존중’과 관련된 변수를 투입했다면, 교권과 학생인권의 대립이라는 프레임을 상쇄할 수 있을 방안으로 언급될 수도 있을 것 같다는 생각도 들었습니다.

V. 토론문을 마치며

제가 쓰는 논문이라는 생각으로 놓치는 부분은 없는지를 생각하며, 탐독했습니다. 탐독하며 느꼈던 것은 역시 공부하는 끝이 없다는 것입니다. 옥고를 통해 이렇게 배울 수 있는 기회를 주신 발표자님, 그리고 학회에 감사하다는 말씀을 전하고 싶습니다. 감사합니다.

참고문헌

- 권순형, 황준성, 강성국, 모토카네 마사히로, 이호준, 안병훈(2023). 지방교육자치법규에 대한 사후입법영향분석: 학생인권조례를 중심으로. 현안보고 OR 2023-02. 한국교육개발원.
- 김위정, 김종우, 이가람(2022). 2022 경기도 학생인권 실태조사. 경기도교육연구원.
- 이차영(2016). 교육 생태계 관점에서 본 교권, 학습권, 인권의 관계. 한국교원교육학회 제69차 춘계학술대회. 한국교원교육학회.
- 정순원(2016). “교육 생태계 관점에서 본 교권, 학습권, 인권의 관계”에 대한 토론편. 한국교원교육학회 제69차 춘계학술대회. 한국교원교육학회.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



토론

2

‘학생맞춤통합지원 정책의 쟁점과 과제’에 대한 토론

오 범 호
(서울교대)

오범호(서울교육대학교)

학생맞춤통합지원 정책은 현 정부 국정과제인 ‘국가교육책임제 강화로 교육격차 해소’ 방안 중 하나로 2023년부터 시행되고 있다. 학생맞춤통합지원은 그동안 교육취약계층 학생을 대상으로 한 각종 지원정책과 사업의 운영 과정에서 나타난 한계를 극복하기 위하여 추진되고 있다. 학생맞춤통합지원은 개별 지원사업들의 산발적·분절적이고 사후처방적인 운영에 따른 문제를 해소하고, 학생별 특성과 요구에 부합하는 학생 중심의 통합지원 체계 마련을 주요 내용으로 한다.

발표자께서는 학생맞춤통합지원이 시범교육지원청과 선도학교를 중심으로 시행된 지 1년 남짓한 정책이라는 점을 고려하여 이 정책에 대한 상세한 소개와 함께 주요쟁점과 과제를 제시하고 있다. 토론자의 입장에서 새로운 정책의 현장 안착을 위해서는 무엇보다 해당 정책에 대한 정확한 이해가 선행될 필요가 있다는 발표자의 의도에 공감한다. 발표자께서 제시하고 있는 네 가지 주요쟁점, 즉 학교의 본질적 기능과 학생맞춤통합지원의 부합 여부, 정책대상 및 지원 범위, 정책에서의 교사의 역할과 전문성의 범위, 프로그램과 조직 등의 통합·연계 방식 등은 시행 초기 단계인 현시점에서 반드시 검토와 논의가 필요하다는 점에도 동의한다.

어떤 정책이든 성공적인 정착을 위해서는 시행 초기 제기되는 여러 가지 문제와 해결 과제가 있기 마련이다. 이하에서는 발표 내용에 대해 일부 보완적 논의를 추가하는 것을 통해 토론자로서의 소임을 다하고자 한다.

첫째, 학생맞춤통합지원의 성격을 명확히 할 필요가 있다. 지금까지 학교에서 이루어진 다양한 학생지원들은 대체로 사업이나 프로그램 형태로 투입되어 특정 학생들을 선별·지원하는 데에 초점을 두었다. 개별 사업들의 목표 달성에만 초점을 둔 탓에 학생의 특성과 요구와 동떨어진 공급자 중심의 지원이 이루어져 왔다.

학교 현장에서는 전통적인 관점에서 학교의 역할과 기능을 학습으로 한정하고, 교육과 복지를 이분법적으로 구분하여 파악하려는 경향이 여전히 남아 있다. 교사들에게 교육복지는 ‘내 일’이 아닌 ‘업무담당자의 일’로 인식되고 있다. 이는 그간의 학생지원이 주로 하나의 사업으로써 교육부나 교육청으로부터 학교로 하향식으로 전달되며 학교교육 과정과 유리된 채 추진되어 온 데에서 기인하는 바도 크다. 학생맞춤통합지원 역시 정책방향이나 목표에 대한 이해 부족으로 인해 하나의 예산사업으로 인식되어 종래의 관행을 되풀이하는 경향이 나타나고 있다.

학생맞춤통합지원이 종래의 교육복지사업이나 프로그램의 전철을 밟지 않기 위해서는 이 정책을 교육복지와 관련한 신규 사업이나 프로그램이 아닌 학생지원에 대한 관점의 전환으로 접근할 필요가 있다. 이

종재 등(2020)은 학생들이 자립 자활할 수 있는 역량과 성품을 계발하는 것으로 참된 학업성취로 보고, 이를 이루는 과정에서 벗어난 현상을 ‘교육소외’로 규정하였다. 학생맞춤통합지원이 ‘교육소외를 극복하기 위해 모든 학생에게 필요한 지원을 제공’하는 것을 정책목표로 삼을 때, 발표자께서 제기하였던 첫 번째와 세 번째 쟁점과 관련 과제는 상당 부분 해소 가능할 것으로 파악된다.

둘째, 학생맞춤통합지원이 소기의 성과를 낼 수 있는 지원조건, 즉 법적 기반과 예산 지원을 강화할 필요가 있다. 이는 학생맞춤통합지원 정책의 안정성과 지속성을 보장하기 위한 선행조건이라 할 수 있다. 학생맞춤통합지원의 법적 기반이라 할 수 있는 학생맞춤통합지원법안은 2023년 5월 발의되었으나, 1년 가까이 계류되어 있다. 법안 통과가 지연되면서 위기학생에 대한 조기 발굴 및 조치, 실태조사 및 학생 정보 연계·통합 관리를 위한 정보시스템 구축에 제동이 걸리고 있는 실정이다. 따라서 학생맞춤통합지원 체계 구축을 위한 법적 근거를 조속히 마련할 필요가 있다.

학생맞춤통합지원 관련 예산은 현재 국가시책사업 특별교부금으로 지원되고 있다. 일부 학교와 교육지원청이 대상이라는 점에서 특별교부금에 의한 예산 지원방식은 적절하다고 할 수 있다. 그러나 장기적 관점에서 특별교부금에 의한 예산 확보는 안정성이 부족하며, 일선학교 입장에서는 목적사업비 지원에 따른 예산 운용상 제약이 발생할 가능성이 크다. 향후 학생맞춤통합지원 예산을 보통교부금 기준재정수요 측정 항목에 반영하여 재원 확보의 안정성을 도모할 필요가 있다. 학생맞춤통합지원사업의 단계적 확대와 이를 위한 재원 확보는 학생수 감소에 따른 지방교육재정교부금 규모의 적정성에 대한 대응논리로도 기능할 수 있다.

셋째, 기존의 학생지원사업을 통합 조정하기 위한 사업추진체계의 재구조화가 요구된다. 정책의 성패에 큰 영향을 미치는 것은 정책결정과정뿐만 아니라 정책집행과정임을 감안할 때 사업의 추진체제를 어떻게 설계·운영할 것인가가 중요한 문제라 할 수 있다.

교육부에서 학생맞춤통합지원 영역과 관련한 업무담당부서는 책임교육정책실과 교육복지돌봄지원국이며, 책임교육정책실 내 기초학력진로교육과, 학생건강정책과, 사회정서성장지원과, 학교폭력대책과, 교육복지돌봄지원국 내 교육복지정책과 등이 업무를 나누어 다양한 사업을 관장하고 있다. 학생지원사업의 성격상 직제에 따른 업무 분장이 불가피하지만, 개별 사업마다 별도의 사업계획 수립, 예산 운용, 보고 체계를 운영함으로 인해, 사업간 유기적 연계를 통한 맞춤형 통합서비스 제공이 체계적으로 이루어지지 못하고, 학교와 교사의 업무 부담이 가중되는 문제가 발생하고 있다.

따라서 부서 단위의 사업추진 방식에서 벗어나 부서 간 연계·협력을 통해 학교 현장을 지원하는 방식으로 전환할 필요가 있다(권동현, 2024). 교육부나 교육청 차원에서 기존 학생지원사업과 학생맞춤통합지원사업을 유기적으로 연계할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다. 서울특별시교육청의 경우, 2024년부터 지역교육복지센터, 학습도움센터, Wee 센터를 하나의 부서로 이관한 조치는 참고할만한 사례라 할 수 있다.

이와 함께 관련된 외부기관 및 프로그램과의 네트워크 구축 및 연계에 대한 지원이 요구된다. 학생맞춤통합지원은 학교 내 자원만으로는 실효를 거두기 어렵다. 이에 따라 지역사회 유관기관과의 연계·협력, 정보 공유를 통해 전문적인 지원을 강화하는 것을 필요로 한다. 그러나 지역연계는 학교만의 노력으로 성

과를 거두기는 어렵다. 가령, 외부 네트워크 등 가용한 자원에 대한 정보 및 연계는 교육복지사의 배치 여부에 따라 상당한 차이가 발생하고 있다. 이를 고려할 때, 지역사회와의 연계·협력에서의 중심 역할은 교육지원청이 담당하여 학교를 지원할 필요가 있다.

참고문헌

권동현(2024). 학생맞춤통합지원 체계의 시작과 과제. 서울교육, 254. (<https://webzine-serii.re.kr/>에서 2024.4.11. 인출)

이종재, 김성기, 김왕준, 정제영, 박주형, 김영식(2020). 사회적 약자를 위한 교육정책론. 학지사.

이종재, 이차영, 김용, 송경오(2012). 한국초등교육행정론. 교육과학사.

2024 / 한국교육행정학회·한국교원교육학회·한국교육재정경제학회
한국교육정치학회·한국지방교육경영학회 5개 학회 연합학술대회

국가교육발전의 쟁점과 과제

한국교육행정학회



토론 3

‘역사적 제도주의 관점에서의 교원양성정책 변화 분석’ 토론문

민윤경
(KEDI)

민윤경(한국교육개발원)

학교는 사회 변화를 주도할 인재를 길러내지만 동시에 사회가 요구하는 인재를 배출해야 합니다. 이러한 점에서 학교는 사회 변화를 예민하게 감지하고 사회의 요구를 신속하게 수용할 필요가 있습니다. 이를 위해서는 무엇보다 교사가 가장 중요하기 때문에 어떤 자질을 갖춘 교원을 어떤 방식으로 양성할 것인가는 과거에도 그랬고 앞으로도 지속적으로 논의되어야 할 중요한 문제입니다.

2021년 교육부는 사회 변화에 따른 학교 변화의 필요성과 이로 인한 교원의 새로운 역할 및 자격에 대한 논의를 종합하여 ‘초·중등 교원양성체제 발전방안’(교육부, 2021. 12.)을 발표한 바 있습니다. 전 세계 유례없는 급격한 학령인구 감소로 인해 교원 수급과 관련한 논의는 불가피해졌고, 4차 산업혁명과 AI 기술의 급격한 발전은 교사의 역할과 자질, 그리고 그러한 교사를 양성하기 위한 교원양성 교육의 변화를 촉구하고 있습니다.

이처럼 그 어느 때보다도 교원양성과 관련한 논의들이 활발하게 이루어지는 현시점에서 한국 교원양성 정책의 변화를 역사적 제도주의 관점에서 통시적으로 조망하려는 본 연구는 그 의의가 크다고 할 수 있습니다. 교원양성정책의 변화를 사회 구조-제도-행위자 각각의 관점에서 분석하고 이를 유기적으로 해석함으로써 교원양성정책을 둘러싼 사회적 맥락과 제도적 흐름, 그 과정에서 행위자의 역할 등을 종합적으로 논의하여 이론적·실천적 측면에서 모두에 시사점을 줄 수 있다고 생각합니다. 다만 본 연구가 좀 더 완성도 있는 논문이 되는 데 도움이 되었으면 하는 바람에 다음과 같은 의견을 드리고자 합니다.

첫째, 본 연구에서 다루고자 하는 교원양성정책이 무엇인지 그 범위를 명확히 제시할 필요가 있습니다. 교원 정책은 통상 교원의 양성, 자격부여 및 연수, 선발, 임용 및 배치 등으로 구분되는데(김이경·한유경, 2002) 본 논문에서는 교원양성정책과 교원정책 전반이 구분되지 않고 제시되고 있습니다. 예를 들면, 논문에서 언급하고 있는 교원성과급제, 교장 초빙제, 교원능력개발평가제 등은 교원양성정책으로 보기 어렵습니다. 이에 본 논문에서 다루고자 하는 교원양성정책은 무엇인지 그 범위를 한정하여 제시할 필요가 있습니다.

둘째, 이론적 배경을 추가하여 역사적 신제도주의와 본 연구에서 활용하는 구조-제도-행위자의 통합적 접근 방식에 대한 설명을 제시하면 좋을 것 같습니다. 연구자들께서 본문에 간략히 언급하고 있기는 하지만 이 부분을 좀 더 자세하게 기술하여 역사적 신제도주의가 본 연구에서 왜 필요한지, 구조-제도-행위자의 통합적 접근 방식이 무엇인지 좀 더 자세하게 다룰 필요가 있어 보입니다.

셋째, 선행연구 분석이 선행연구들의 내용을 간단하게 기술하는 수준에서만 이루어지고 있는데 각각의 선행연구가 어떤 의미를 가지고 있는지 연구자들의 비판적 시각으로 분석한 내용을 추가한다면 더욱 깊

이 있는 논의를 진행할 수 있을 것으로 보입니다.

넷째, 본 연구는 1960년대부터 2022년까지의 교원양성정책을 분석 대상으로 하고 분석 자료로는 학술 문헌과 정책 보도자료, 단행본, 연구보고서 등을 활용한다고 밝히고 있습니다. 정책 분석을 하고 한다는 점에서 무엇보다 1차 자료로서 정책 보도자료가 가장 중요하고 우선시 되어야 할 것입니다. 그런데 오래된 다른 정책의 경우 정책 보도자료를 구하기 어렵고 따라서 해당 정책에 대한 연구자의 해석이 가미된 학술문헌과 연구보고서 등 2차 자료에 근거하여 분석이 이루어졌을 때 객관적 분석에 대한 우려가 있습니다.

다섯째, 교원양성체제는 초등교사 양성과 중등교사 양성이 다르기 때문에 각각의 체제가 시대에 따라서 어떻게 변화되어 왔는지를 분리해서 논의한다면 여기에서도 흥미로운 결과를 발견할 수 있을 것으로 보입니다.

마지막으로, 사회 구조-제도-행위자 각각의 관점에서 분석은 이루어졌으나 이들이 어떻게 유기적으로 작동하였는지에 대한 통합적 해석은 다소 부족하지 않았나 생각합니다. 아울러 교원양성정책을 추진하는데 있어 국가 역할의 지속적 강화, 행위자들 간 다자간 협력 강화, 정책에 대한 지속적인 평가와 개선의 필요성 등과 같은 연구자들의 주장을 뒷받침할 수 있는 좀 더 구체적인 근거가 제시된다면 본 연구가 좀 더 설득력을 갖출 수 있을 거라고 기대합니다.

교원양성정책은 앞서 언급했듯이 초등과 중등이 다른 데다가 본 논문의 경우 긴 시기를 다루고 있어서 한정된 지면에서 촘촘하게 분석하는 것이 현실적으로 무척 어렵다고 생각합니다. 그럼에도 불구하고 좋은 주제로 논의할 수 있는 장을 열어주신 연구자분들의 노고에 진심으로 감사드립니다.

참고문헌

교육부(2021). 초·중등 교원양성체제 발전방안. 교육부 보도자료.

김이경, 한유경(2002). 한국의 교원 정책: OECD 교원정책검토 배경보고서. 한국교육개발원 OR 2002-8.