

한국교육행정학회·공주대학교 중앙농어촌교육지원센터 공동주최 특별포럼

## 농어촌학교 교원인사관리 개선방향과 과제

- 일시 : 2020.10.22(목) 15:00-17:00
- 운영방식 : ZOOM을 활용한 화상포럼



## 일 정 표

시 간	구 분	발표자	진행
14:50-15:00	화상 초대		호스트 (센터장)
15:00-15:10	개회식 ■ 개회사 : 박남기 (한국교육행정학회 회장, 광주교대 교수)  ■ 인사말 : 임연기 (공주대 중앙농어촌교육지원센터 센터장)		
15:10-15:40	기조발표 [농어촌학교 교원인사관리 개선방향과 과제]	박영숙 (한국교육개발원 선임연구위원)	
15:40-16:10	지정 토론	토론1 : 박효숙 (전남 유치초·중학교 교장) 토론2 : 이지명 (경기 연천교육지원청 교수학습지원과 과장) 토론3 : 전제상 (공주교대 교수)	좌장: 최준열 (공주대 교수)
16:10-16:20	휴식		
16:20-17:00	자유 토론		
17:00-	폐회		

---

---

## 차 례

---

---

### 기조발표 농어촌학교 교원인사제도의 개선 방향

박영숙(한국교육개발원 선임연구위원).....1

### 토론 1. 농어촌학교 교원인사관리 개선 방향과 과제

박효숙(전남 장흥군 유치초·중학교 교장).....30

### 토론 2. 농어촌학교 교원인사관리 개선 방향

이지명(경기 연천교육지원청 교수학습지원과 과장) .....36

### 토론 3. 농어촌 학교 교원인사제도의 개선 방향: 지역 특성을 반영한 전략적 인사 혁신을 중심으로

전제상(공주교육대학교 교수) .....41

<기조발표>

# 농어촌 학교 교원인사제도의 개선 방향

- 지역 특성을 반영한 전략적 인사 혁신을 중심으로 -

박영숙(한국교육개발원 선임연구위원)

## 차 례

I. 문제 제기 및 내용 구성 .....	3
II. 인사행정 패러다임의 변화 및 인사제도 혁신 사례 .....	3
1. 인사행정 패러다임의 변화 .....	4
2. 인사제도 혁신 사례 .....	5
III. 교원 인사제도 혁신 요구와 혁신 모형 .....	6
1. 교원 인사제도의 문제 및 혁신 요구 .....	6
2. 교원 인사제도의 혁신 모형 .....	8
IV. 농어촌 학교 교원의 특성 및 인사제도 개선 요구 .....	11
1. 농어촌 학교 교원의 특성 .....	11
2. 농어촌 교원 인사제도 개선 요구 .....	14
V. 농어촌 교원 인사제도 개선 방향 .....	18
1. 소규모 학교 교원 수급 모형 및 배정 기준 개발 .....	18
2. 교육활동 및 전문성 신장과 연계한 전보제도 개선 .....	19
3. 농어촌 학교에 적합한 학교장 리더십 개발 및 임용 개선 .....	21
4. 소규모 학교 살리기 지원 사업 활성화 .....	23
5. 농어촌 교육 특별법 제정 .....	24
VI. 맺음말 .....	25
참고문헌 .....	27

## I. 문제 제기 및 내용 구성

교직환경 변화에 신속히 적응해야 함은 단지 어제 오늘만의 과제가 아니다. 불과 3-4년 전에는 4차 산업혁명 시대로 진입하면서 대응해야 할 교육의 방향과 과제를 탐색하였는데, 금년도에는 코로나 19에의 대응이 교육계의 현안으로 부상하였다. 비대면 온라인 수업 실시와 더불어 교사와 학생 간 수업 환경이 변화되면서 학교조직과 교육청 조직에서도 변화에 따른 다양한 대응 지원이 요구되고 있다.

지원 요구에는 수업 지원을 위한 플랫폼 홈 구축, 학생 맞춤형 지도를 위한 교사의 역량 개발 및 교사 간 협력체계, 온라인 수업 모델 개발 및 우수 사례 공유, 수업 환경 인프라 개선, 및 학교 지원 행정 개선 등이 부각된다. 학교 단위에서는 무엇보다 교사가 담당하는 수업 인원의 축소가 시급하고, 대규모 학교는 소통과 협업이 가능한 소규모로 축소해야 하고, 학생 간 학습 격차가 발생하지 않도록 수업 운영 방식과 시수 등에서의 대응 변화도 필요하다. 온라인 수업에서 수업 시수 개선과 교사 간 역량 차이 등도 새롭게 주목받고 있다.

이러한 환경 변화에의 대응 관점에서 소규모 학교 비중이 높은 농어촌 지역을 살펴보면, 이미 소규모로 운영하고 있기에 수업 인원 축소 부담이 상대적으로 적은 이점을 살려, 교사의 역량 개발과 학교간 협력 체제 구축, 수업 환경 인프라 개선을 통해 우수 수업 사례로 성장할 가능성이 열려있다. 소규모 학교가 현재의 어려움을 극복하고 교육 효과가 높은 ‘좋은 학교’로 발전하기 위해서는 정부와 지자체의 특별한 지원이 필요하다. 변화를 지향한 특별한 지원은 변화 요구가 시급한 것 부터 전략적으로 추진해야 한다. 농어촌 교원의 인사제도에서는 교원 배정 기준이 소규모 학교 운영에 적합하지 않은 점, 전보에서는 순환 주기가 2년 정도로 짧고 저경력 교사로 쏠리는 점, 전입해 오는 교원의 농어촌 학교에 대한 이해가 낮은 문제 등이 있어 인사제도의 개선을 요구하고 있다.

본고에서는 농어촌 지역 및 교원의 특성을 반영한 전략적인 인사 혁신을 중심으로 농어촌 학교 교원 인사제도의 개선 방향을 제시하고자 한다. 국가 수준에서 이루어지는 인사제도 혁신 동향과의 연계를 위해 최근 2016년과 2019년 사이에 추진된 국가공무원 인사혁신 동향과 한국 교육개발원의 교원 인사제도 혁신 방안의 주요 결과를 제시하고, 농어촌 학교의 교원 인사제도 개선 방향을 제시한다. 본고에서 다루는 인사제도 영역은 수급과 정원 배정, 임용과 전보, 연수(역량 개발)로 제한한다.

## II. 인사 행정 패러다임의 변화 및 인사제도 혁신 사례

인사 행정 분야에서 혁명적인 수준의 패러다임의 변화는 4단계로 제시된다. 현재 인사행정 혁명은 2단계를 거쳐 3단계로 넘어가는 중이나 4차 산업혁명 시대를 맞이하면서 3단계에서 4단계로 급전환되고 있다. 이하에서는 현재 진행 중인 인사행정 패러다임의 변화가 교원의 인사제도에 어떠한 시사점을 주는지 제시한다. 인사제도 혁신 사례로는 인사혁신처에서 국가공무원을 대상으로 추진한 인사 혁신 사례와 시·도교육청 수준에서 추진한 혁신 사례를 제시한다.

## 1. 인사행정 패러다임의 변화

인사행정 패러다임의 4단계 변화는 ‘환경 대응 소극적 인사행정’ (1단계) → ‘공급자 중심 획일적 인사행정(2단계) → 전략적 인사 관리/수요자 중심 집단별 서비스(3단계) →’ 인간 중심형·다품종 소량 인력 양성 시스템 구축/인공지능 기반 개인별 맞춤형 CDP(Customer Data Platform) 시스템(4단계)로 제시된다. 현재 인사행정의 변화는 2차에서 3차로 진행중이며, 공급자 중심의 획일적 인사행정에서 수요자 중심의 서비스를 지향하는 ‘전략적 인사 관리’가 부각된다. 향후 4차 혁명 단계에서는 인공지능 기반 개인별 맞춤형 데이터를 활용하는 방향으로 변할 것으로 전망된다(인사혁신위원회·인사혁신처, 2017: 289).

이러한 패러다임의 변화가 교원 인사제도 개선에 주는 시사는 제3차 인사행정 혁명에서 제4차 인사행정 혁명으로 전환하는 시기에 나타나는 특징이다. 3차 인사행정 혁명에서 부각되는 특징은 전략적인 인사관리에 초점을 맞추고, 인공지능 기반 개인별 맞춤형 인사행정으로 전략적이고 체계적으로 접근할 필요가 높다는 점이다(박영숙, 2019: 33).

인사행정에서 전략성이 부각되는 배경에는 조직의 환경 변화 요인이 크게 작용한다. 인사행정에서 조직의 환경 변화 요인은 크게 인력 구조와 직무 역량, 조직 문화의 세 가지 측면에서 분석되는데, 인력 구조 측면에서는 인력 구성이 다양해지고 고령화되고 있으며, 직무 역량 측면에서는 전문적 직무 수요가 증가하고 직무 내용 측면에서도 질적으로 변화가 이루어지고 있다. 아울러 조직 문화 측면에서도 개인주의 문화를 비롯하여 혁신 문화가 확산되고 있어 인사행정에서도 대응 변화가 불가피하다(이창길, 2019: 583-592).

교육조직에서도 인력 구조와 직무 역량, 조직 문화에서의 변화가 이루어지고 있으므로 현행 교원 인사제도가 인력 구조, 직무 역량, 조직 문화의 변화에 적절하게 대응하고 있는지를 진단하고, 혁신으로의 접근 관점과 지향성을 탐색할 필요가 높다. 혁신을 향한 접근에서는 보다 전략적으로 접근할 필요가 높는데, 전략적 접근에서 우선적으로 고려해야 할 관점은 인사제도의 문제 중 가장 취약한 부분을 집중적으로 보강해야 한다는 점과, 인사제도 운영에서 가장 걸림돌이 되는 문제부터 우선 해결해야 한다는 점이다. 아울러 교원은 교육공무원으로서 책임과 전문가로서의 공신력을 보장받아야 하므로 교원에게 기대되는 전문성을 유지하고 지속적으로 신장해 갈수 있도록 인사제도 영역 간 연계를 지원해야 한다는 점이다(박영숙, 2019: 33-34).

## 2. 인사제도 혁신 사례

인사혁신의 패러다임은 특정 시대가 추구하는 가치를 담으며 서서히 변해왔다(박성민, 2017: 9). 인사혁신처에서는 국가공무원을 대상으로 한 인사 혁신 모형을 개발하고, 각 부처 45개 정부 기관의 인사 혁신 단계별 혁신 수준을 평가한 후 그 결과를 매년도 공개하고 있다. 인사 혁신의 개념은 “정부의 인적 자원 관리 프로세스를 지속적으로 발전시키고 이를 토대로 사람과 문화를 바람직한 방향으로 변화시켜가는 과정”으로 제시되며(박성민, 2017a: 5), 인사 혁신의 방향은 ① 환경 변화에 대응하는 우수한 공공 인적자원관리 체계 구축, ② 국민 신뢰 향상 및 국민 행복 실현, ③ 정부 혁신에 있어 전략적 역할 강화로 제시된다(박성민, 2017a: 19). 국가공무원 인사혁신 모형에서의 인사 혁신 단계는 제도 혁신 단계(단기), 사람 혁신 단계(중기), 문화 혁신 단계(장기)의 세 단계로 제시된다(박성민, 2017a: 25).

국가공무원 인사 혁신 모형에서 우리가 주목할 점은 단기 내에 추진되는 인사제도의 혁신인데, 혁신 가치와 혁신 지수를 적용하여 인사제도 혁신 기반을 구축한다는 점이다. 구성원이 공유하고 구성원이 함께 지향해야 할 혁신 가치로는 ① 전략성, ② 체계성, ③ 외적 다양성, ④ 개방성, ⑤ 양적 우수성, ⑥ 질적 우수성, ⑦ 내적 다양성, ⑧ 능률성, ⑨ 공정성, ⑩ 투명성, ⑪ 적극성 등으로 제시된다(박성민, 2017a: 2931). 교원은 교육공무원이므로 교원 인사제도 혁신은 국가공무원 인사제도 혁신과 연계하여 검토됨이 마땅하다(박영숙, 2019: 36). 즉, 구성원이 공유해야 할 혁신 가치와 혁신 지향성을 반영하여 인사제도 혁신 모형을 개발할 필요가 있고, 교원의 전문성 신장(역량 개발)을 중심으로 교원 인사제도를 전략적으로 혁신할 필요가 있다.

한편, 시·도교육청 수준에서 추진되는 인사제도 혁신 동향을 살펴보면, 경기도교육청과 강원도교육청에서는 교육활동 중심으로 교원 인사제도 혁신을 시도한 특징이 부각되고, 울산광역시교육청을 비롯한 일부 시·도교육청에서는 직무 재설계를 중심으로 인사제도의 혁신을 시도하는 동향이 부각된다. 인사제도 혁신을 지향하는 시·도교육청 담당자들의 최근 고민은 승진제도의 혁신과 교사들의 직무 재설계(업무 정상화)로 집중된다. 혁신 업무를 추진하기 위해서는 교사들의 업무 실태 자료가 지원되어야 하지만 교사들이 현재 무슨 업무를 수행하고 있고, 어떠한 업무가 난이도 높은 것인지, 어떠한 업무를 기피하고 있는지 등에 관한 최근 실태 자료가 드물고, 과거와 달라진 현장의 업무를 어떠한 방식으로 재설계할 것인지 기준을 잡기가 어려운 실정이다. 업무 환경 변화로 필요로 하는 연수 요구가 증가하고 있고, 직무 역량을 중심으로 연수와 승진, 평가 등에 관한 개선 계획을 종합적으로 수립하려 해도 정책의 목표를 어느 수준에 잡아야 하는지, 지역의 특성과 문제 및 요구 등 고려해야 할 변수는 많지만 참고할만한 직무 기준 부재로 계획 수립 담당자들의 어려움이 증가하고 있음이 파악된다.

### Ⅲ. 교원 인사제도의 혁신 요구와 혁신 모형

이 장에서는 한국교육개발원에서 2019년에 교직환경 변화에 부응하여 교원 인사제도의 혁신 과제를 탐색한 연구<sup>1)</sup>의 주요결과를 제시한다. 교원 인사제도의 주요 문제가 무엇인지, 혁신이 시급한 인사제도 영역은 무엇인지, 인사제도 혁신 모형과 혁신 방안은 어떠한 특징과 지향성을 갖는지에 관하여 기술한다.

#### 1. 교원 인사제도의 문제 및 혁신 요구

한국교육개발원에서는 교직환경 변화에 부응하여 교원 정책에서 지원해야 할 혁신 과제를 2017년부터 3개년에 걸쳐 관련 집단의 혁신 요구를 수렴하여 제시하였다. 제1차 연도(2017년)에는 예비교사 양성에 초점을 맞추어 교원 양성과 채용 혁신 과제를 제시하였고, 제2차 연도(2018년)에는 현직 교원의 전문성 개발에 초점을 맞추어 전문성 개발 지원체제 구축 방안을 제시하였다. 제3차 연도(2019년)에는 교원 인사제도에 초점을 맞추어 인사제도의 문제를 진단하고 혁신 방안을 제시하였다.

3차년도(2019년)의 연구 내용은 ① 교직환경 변화에 따른 교원 인사제도 대응 요구, ② 역대 정부별 교원 인사정책의 지향성 및 성과, ③ 교원 인사제도의 문제 및 혁신 요구, ④ 교원 인사제도의 혁신 사례 및 시사점, ⑤ 교원 인사제도 혁신 요구 조사 분석, ⑥ 교원 인사제도의 혁신 방향과 방안의 여섯 영역으로 구성된다. 교원 인사제도 혁신에 관하여는 무엇보다 승진 지향적인 현행 구조에서 전문성 신장을 중심으로 한 인사제도 확립으로의 전환이 시급하다고 보았고, 전문성 신장을 중심으로 직·간접적으로 연결되는 인사 영역 간 연계를 전략적으로 강화하는 관점을 취하였다.

교원 인사제도 운영에 관하여 학교 교원과 시·도교육청 인사 관련 담당자들이 인식하는 문제들은 다양하다. 다양한 문제들 가운데에도 문제의 심각성과 혁신 요구가 상대적으로 높은 문제들이 있다. 특히 교원의 전문성 신장의 관점으로 인사제도의 문제를 진단해 보면, 연수와 자격 제도가 직접적으로 관련되는 것이지만 수급과 근무여건(수업 환경 등) 또한 교사의 수업 준비에 영향을 줌으로써 현장에서는 수급과 근무여건에 관련한 문제의식이 높다(박영숙 외, 2019: 147). 교원 인사제도의 주요 문제와 취약점은 다음과 같이 제시된다.

교사 확보 단계에서 현장 수요 변화와 연계한 적정 규모의 교사를 배정하지 못해 수급 불균

1) 2019년 한국교육개발원 교원정책연구실에서 기본 과제로 수행한 연구[과제명: 교직환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제(III): 교원 인사제도 혁신 방안 연구, 연구보고 RR 2019-03. 과제책임자: 박영숙]의 결과를 중심으로 기술한다.

형이 지속되고 있고, 정원 배정 권한이 행정안전부에 귀속된 문제로 교육부가 학교현장 변화 요구에 신속하게 적극 대응하기 어려운 한계가 있다. 교사 전문성을 대표하는 자격제도 역시 2급 정교사 자격증에서 1급 정교사 자격으로 직무 연수에 의해 갱신 후 퇴직까지 유지할 수 있는 구조도 문제이고, 교감과 교장 자격 역시 전문 양성 과정 없이 승진 임용에 의한 구조로 유지하는 것도 문제이다. 최근 교직환경 변화 및 학교 혁신이 추진되는 시기에 교원의 역량 개발 요구가 증가하는 상황임을 감안하면, 교원 자격의 전문성 수준을 보장하기 어렵다. 교직 입직 후 퇴직에 이르기까지 전 생애에 걸쳐 전문성을 지속적으로 성장시키는 지원체계가 확립되지 않은 점이나 교원의 학습 속도와 경력 발달 단계를 감안하여 교직의 특성을 반영한 역량 모델이 개발되지 않은 점 등은 취약한 점으로 부각된다(박영숙, 2019: 42).

한편, 정부의 공무원인사제도 혁신 단계에서 적용되는 혁신 가치를 중심으로 진단해 보면, 다양한 혁신 가치 중에 전략성과 체계성이 매우 취약하다. 전략성을 진단하기 위한 기준으로는 ① 인사혁신 목표 설정 및 명시화 여부, ② 조직의 중·장기 전략과 인적자원관리 전략과의 연계 여부, ③ 정기적인 인력수급 계획 수립 여부, ④ 중·장기 인사혁신 계획 수립 여부 등이 관련되는데 교원 인사제도의 경우 국가 수준에서의 인사 혁신 목표가 명시화되지 않았고, 인력수급 계획이 정기적으로 이루어지지 않고 있으며, 중·장기 인사 혁신 계획이 수립되지 않아 문제이다. 또한 체계성 관련 진단 기준으로는 ① 인적자원 관리 및 인사 혁신 전담 조직 유무, ② 직무기술서 및 직무명세서 보유 유무, ④ 직무기술서 및 직무명세서 갱신, ⑤ 직무기술서 및 직무명세서 활용 분야 등이 진단 기준으로 적용되는데, 교원 인사제도의 경우 인사 혁신 전담 조직이 없고, 직무기술서는 개발조차 되지 않은 상황이다(박영숙외 6인, 2019: 149).

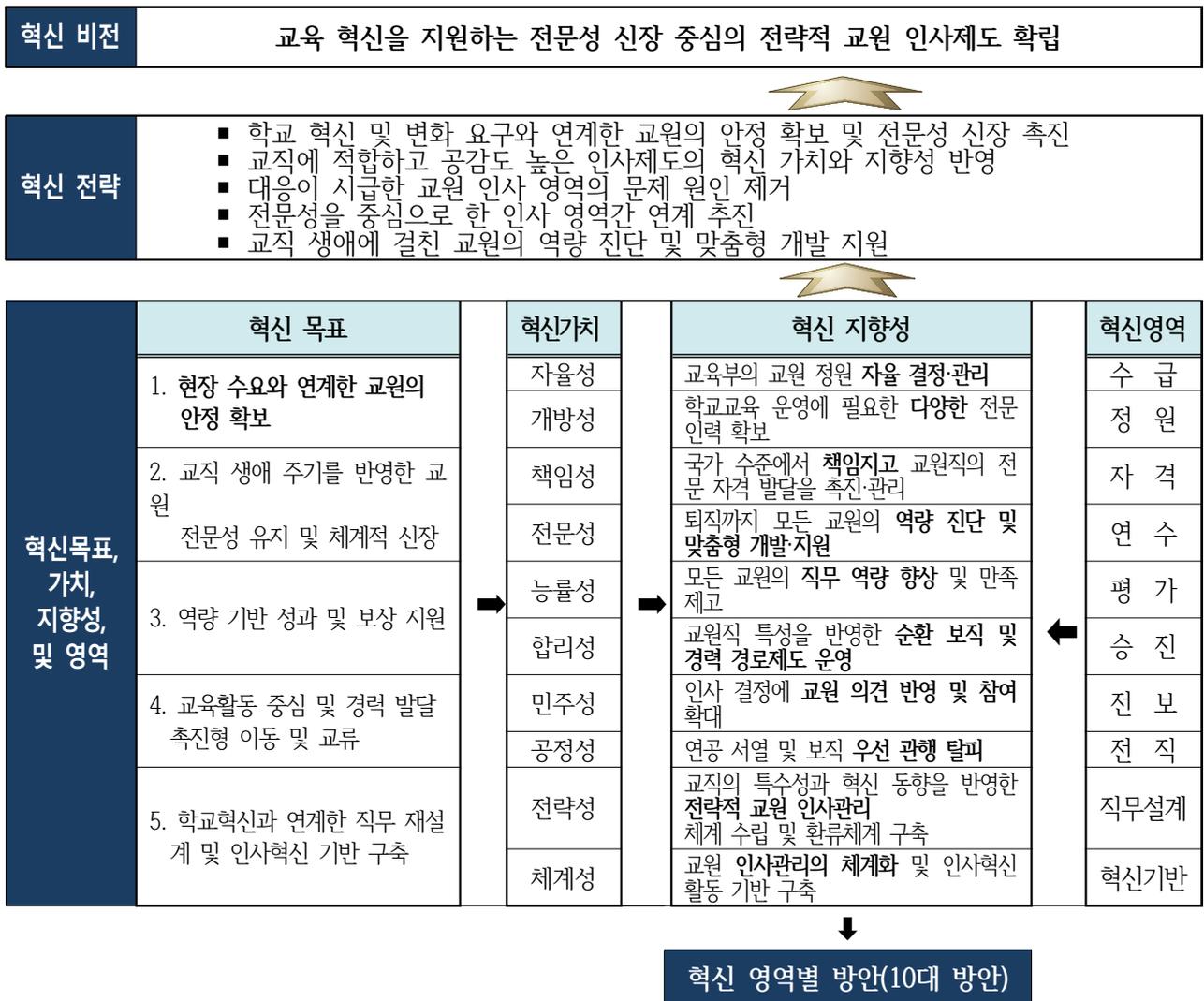
박영숙 외 6인(2019)의 교원 인사제도 혁신 방안 연구에서는 각급학교 교원과 시·도교육청 인사담당장학사(관) 1,326명을 대상으로 설문조사를 실시하고, 교원 인사제도 문제 중 대응 혁신이 시급한 문제를 진단하였다. 인사제도 중 혁신이 시급한 문제로는 가산점 평정 결과에 의해 좌우되는 교장 승진 구조(15.9%), 학교 교육 과정 운영 변화와 연계한 교사 확보 기능 미흡(8.2%), 교원 평가제도의 객관성 및 공정성 부족(8.1%), 경력이 높은 교사 혹은 저경력 교사가 특정 지역으로 쏠리는 문제(5.8%)의 순으로 제시되었다. 그리고 교원 인사제도에서 대응이 가장 시급한 영역은 근무(수업) 여건(35.9%)이었고, 전문성 신장예의 대응이 낮은 영역으로 교사 수급 및 정원 관리(25.6%), 교원 직무 재설계(25.1%), 교원 복지후생(22.5%), 교원 승진(22.1%)의 순으로 나타났다(박영숙, 2019: 46-47).

교원 인사제도가 전문성 신장에 대응력을 낮게 만드는 주요 원인으로는 ‘교육정책 추진에 따른 다양한 업무 추가 및 복잡한 운영’ (32.4%), ‘교원직의 전문적 발달을 촉진하는 자격 기준 및 자격발달체계 미비’ (22.4%), ‘교원의 역할 및 직무 변화 요구를 반영한 교원 직무 재설계 및 업무 정상화 기능 미흡’ (20.3%) 등의 순으로 나타났다(박영숙, 2019: 45-46). 교원 인사제도의 문제들 중에는 그 심각성과 혁신 요구가 상대적으로 높은 것들이 있고, 일부 문제들

은 해결되지 않은 채 오랜 기간 고착화되어 환경 변화로 인해 다른 문제들을 야기하는 원인이 되기도 한다. 문제의 원인을 해결하지 않은 상황에서 다른 문제들이 추가되면 문제의 양상이 더욱 복잡해져 시간이 지남에 따라 문제의 해결이 매우 어려워지게 된다. 인사제도 혁신 관점에서 접근하게 되면 문제의 원인부터 해결하는 것이 시급한 과제가 된다.

## 2. 교원 인사제도의 혁신 모형

교원 인사제도의 혁신 모형은 혁신 비전, 혁신 전략, 혁신 목표, 혁신 가치, 혁신 지향성, 혁신 영역, 혁신 방안으로 구성된다([그림 9] 참조). 혁신 비전은 ‘교육혁신과 연계한 전문성 신장 중심의 전략적 교원 인사제도 확립’으로 설정하였다.



[그림 9] 교원 인사제도의 혁신 모형 및 구조  
출처: 박영숙외(2019), p.259.

교육 전문성 신장 중심의 전략적 교원 인사제도를 부각시킨 배경에는 학생 역량 지원 중심의 교육혁신이 국가 수준에서 주도되고 있고, 교육혁신을 주도하기 위해서는 교원의 전문성 신장(역량 개발)이 가장 시급한 과제이므로 전문성 신장이 핵심 아젠다로 설정하였고, 인사제도에서 대응 혁신 요구는 높는데 취약한 분야를 전략적으로 추진하는 시급도를 반영한 것이다(박영숙, 2019: 52).

비전 달성을 위한 혁신 전략으로는 교원의 전문성 신장과 관련하여 교육현장(학교와 교육청)에서의 대응 필요가 높는데 장애가 되는 문제 원인부터 우선 제거하고 구성원이 공감할 수 있는 인사제도의 혁신 가치와 지향성을 반영하도록 하였으며, 전문성 신장을 촉진하는 인사 영역간 연계 추진과 교원 개인의 맞춤형 역량 개발 지원 등의 5개 전략을 구안하였다. 혁신 목표는 전문성 신장에 관련되면서 현장에서의 대응 혁신 요구, 인사제도의 본래 기능 등을 반영하여 5개 목표를 설정하였다. 이들 혁신 목표에는 ① 현장 수요와 연계한 교원의 안정적 확보, ② 교직 생애 주기를 반영한 교원 전문성 유지 및 체계적 신장, ③ 역량 기반 성과 및 보상 지원, ④ 교육활동 중심 및 경력 발달 촉진형 이동 및 교류, ⑤ 학교 혁신과 연계한 직무 재설계 및 인사혁신 기반 구축으로 설정하였다. 혁신 가치로는 국가공무원의 인사제도 혁신 모형에 반영된 핵심 가치를 참조하고, 5개 혁신 목표를 구현하는데 본질적으로 반영됨 직하거나 본 연구의 혁신 요구 조사에서 응답자들이 중요하게 인식한 가치들을 반영하여 5개 핵심 목표에 2개씩 연계하여 10개의 핵심 가치를 설정하였다(박영숙, 2019: 52).

그리고 혁신 지향성은 혁신 가치가 적용·실행될 수 있도록 혁신 가치별로 지향성을 연계하여 10개의 혁신 지향성을 설정하였다. 혁신 지향성에는 ① 교육부의 교원 정원 자율 결정 및 관리(혁신 가치: 자율성), ② 학교교육 운영에 필요한 다양한 전문 인력 확보(혁신 가치: 개방성), ③ 교원직의 전문 역량과 자격을 국가 수준에서 책임지고 유지·관리(혁신 가치: 책임성), ④ 퇴직까지 모든 교원의 전문적 역량 유지 및 개발(혁신 가치: 전문성), ⑤ 직무 역량의 향상 및 만족 제도(혁신 가치: 능률성), ⑥ 교원직 직무 특성을 고려한 순환 보직 및 ㄹ 경로 경로제도 운영(혁신 가치: 합리성), ⑦ 인사 결정에 교원 의견 반영 및 참여 확대(혁신 가치: 민주성), ⑧ 연공 서열 및 보직 우선 관행 탈피(혁신 가치: 공정성), ⑨ 교직의 특수성과 혁신 동향을 반영한 전략적 교원 인사관리 체계 수립 및 환류체계 구축(혁신 가치: 전략성), ⑩ 교원 인사관리의 체계화 및 인사혁신 활동 기반 마련(혁신 가치: 체계성)이 포함된다(박영숙 외, 2019: 261-262). 혁신 방안은 혁신 지향성별로 인사 영역(수급, 정원, 자

격, 연수, 평가, 승진, 전보, 전직, 직무설계, 혁신 기반)을 연계하여 10개로 정하고 혁신 영역별로 대표적인 핵심 방안 1개를 탐색하여 10대 혁신 방안을 설정하였다 (박영숙 외, 2019: 263).

<표 1> 교원 인사제도 혁신을 위한 10대 혁신 방안의 내용

(단위: 점)

혁신 영역	혁신 가치	10대 혁신 방안	등의 평균	혁신 요구
수급	자율성	1. 교원 정원 결정(관리) 권한을 현행 행정안전부에서 교육부로 위임 및 중장기 수급 전망체계 구축	4.4	4.2
정원 배정	개방성	2. 학생 중심의 학교교육 수요와 연계한 비교과전담교사를 총 정원에서 분리·확보	4.3	3.8
연수	전문성	3. 퇴직까지 생애 발달 단계를 반영한 교원 직무 역량 진단 및 맞춤형 연수지원체계 구축	4.1	3.7
자격	책임성	4. 주기적 연수 및 자격 갱신으로 교원 자격체계를 전문성 신장형으로 개편	3.7	4.0
평가	능률성	5. 교원 역량 자기 진단체계 구축 및 직무성과 중심 평가체계 확립	3.7	3.3
승진	합리성	6. 1급 정교사 이후 교사직과 학교행정가직의 전문성 신장형으로 승진 트랙 이원화	3.6	3.8
전보	민주성	7. 교육활동 및 경력 발달 주기와 연계한 맞춤형 전보 시기 선택제 도입	3.9	3.2
전직	공정성	8. 교육전문직 선발 절차 혁신 및 전문 양성 과정 신설	3.7	3.6
직무 설계	전략성	9. 교직 특성을 반영한 교원직 역량 모델 개발 및 학교 혁신과 연계한 직무 재설계	3.6	3.4
혁신 기반	체계성	10. 교원 인사의 체계적 관리를 위한 인사 혁신 기반 마련 및 인사 관련 법령 제·개정	3.6	3.6

주: N=1,060명, 응답 최고점은 5점

출처: 박영숙(2019), p. 55.

10개 혁신 방안은 상기한 <표 1>에서 보는 바와 같이, ① 교원 정원 결정(관리) 권한을 현행 행정안전부에서 교육부로 위임 및 중장기 수급 전망체계 구축(수급 영역), ② 학생 중심의 학교교육 수요와 연계한 비교과 전담교사를 총 정원에서 분리·확보(정원 배정 영역), ③ 퇴직까지 생애 발달 단계를 반영한 교원 직무 역량 진단 및 맞춤형 연수지원체계 구축(연수 영역), ④ 주기적 연수 및 자격 갱신으로 교원 자격체계를 전문성 신장형으로 개편(자격 영역), ⑤ 교원 역량 자기진단체계 구축

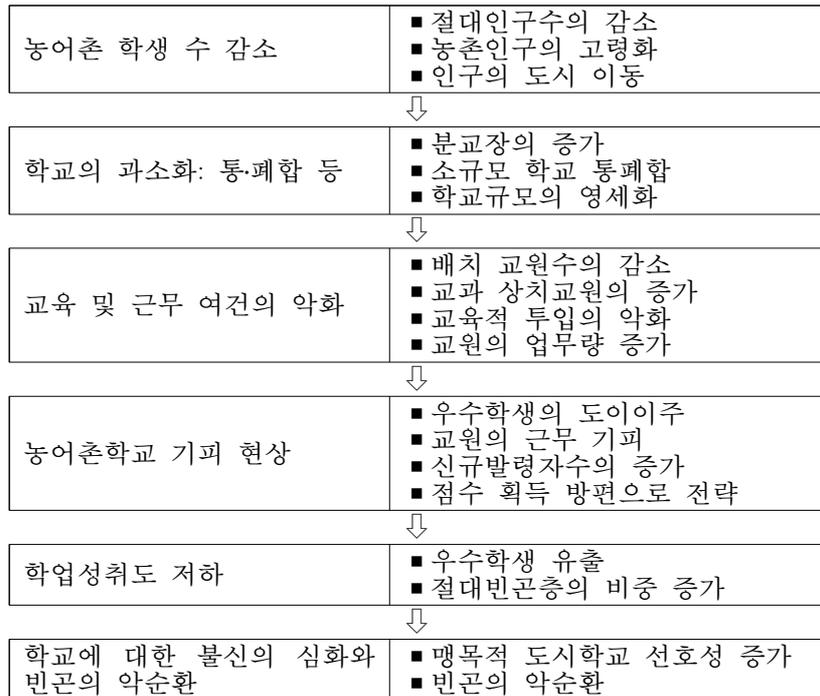
및 직무성과 중심 평가체계 확립(평가 영역), ⑥ 1급 정교사 이후 교사직과 학교행정가직의 전문성 신장형으로 승진 트랙 이원화(승진 영역), ⑦ 교육활동 및 경력 발달 주기와 연계한 맞춤형 전보 시기 선택제 도입(전보 영역), ⑧ 교육전문직 선발 절차 혁신 및 전문 양성 과정 신설(전직 영역), ⑨ 교직 특성을 반영한 교원직 역량 모델 개발 및 학교 혁신과 연계한 직무 재설계(직무 설계 영역), ⑩ 교원 인사의 체계적 관리를 위한 인사 혁신 기반 마련 및 인사 관련 법령 제·개정(혁신 기반 영역)이 포함된다.

#### IV. 농어촌 학교 교원의 특성 및 인사제도 개선 요구

농어촌학교 교원의 인사제도에서 시급하게 검토해야 할 혁신 영역은 수급 영역과 정원 배정 영역, 연수와 전보제도, 직무 설계 영역이다. 소규모 학교의 비중이 높은 농어촌지역에서 수급과 정원 배정의 기준 개선은 시급하고, 소규모 학교 운영에 필요한 비교과전담교사를 비롯한 교육 인력을 총 정원에서 분리하여 확보하는 방안을 적극 검토해야 한다. 자격과 연수 영역에서도 소규모 학교 운영에 필요한 역량을 중심으로 맞춤형으로 프로그램을 개발하여 지원할 필요가 높고, 직무 설계에서도 농어촌학교에서의 업무 실태를 반영한 업무 분장이 필요하고 농어촌 학교를 살리기 위해 업무 부담 경감을 위한 직무 재설계를 어떠한 방향으로 추진해야 할 것이 검토될지이다. 이하에서는 농어촌 학교의 주요 문제와 교원의 특성을 간략히 기술하고, 개선 요구가 높은 인사 영역을 중심으로 개선 요구 내용에 관하여 기술한다.

##### 1. 농어촌 학교 교원의 특성

농어촌 지역의 가장 큰 특징은 절대 인구 감소와 인구의 도시 이동이다. 농어촌 지역의 교육 문제에 관하여 나동주(2002)는 학생 수 감소로부터 시작하여 학교의 과소화·통폐합, 교육 및 근무 여건의 악화, 농어촌 학교 기피, 학생의 학업성취도 저하, 학교에 대한 불신 심화와 빈곤의 악순환으로 이어지는 악순환 구조를 반복하고 있다며, 악순환의 구조를 다음의 [그림 2]와 같이 제시했다.



[그림 2] 농어촌 교육문제 악순환의 구조

출처: 나동주(2002), p. 73.

농어촌 지역에서 근무하는 교사 집단의 특성을 나동주(2002)의 연구 결과를 중심으로 살펴보면, 농어촌 학교로 진입해 온 교사들 중 가족이 함께 생활하거나 지역 출신이 아닌 경우 ‘도시로 나가기’를 학교 생활의 목표로 설정하고, 대부분은 2년을 채우면서 떠난다. 전보 서열은 학교에 전입해 온 순으로 결정되므로 불필요하게 경쟁할 필요가 없다. 교사들의 삶은 공식적 조직보다는 비공식적 조직을 중심으로 형성되는 측면이 강하며, 교사 수가 적어 학교에서 상대적으로 많은 업무를 맡게 되고, 하루 일과가 끝나면 남아서 업무를 처리하는 교사들이 흔한데, 대부분 친한 교사들이 함께 남아서 근무해주고 도와주는 공동체 의식을 강하게 드러낸다. 농어촌학교의 특성상 일부 교과목을 제외하고는 대부분 한 교사가 전체 학년을 담당하며, 학습 환경이 열악하고 학부모의 교육열이 낮아 교사에 대한 의존도가 상대적으로 높으나 수업에 대한 압력은 상대적으로 약하다. 삶의 모습은 주어진 제도에서 이탈하지 않고 그날그날을 사고 없이 보내려는 소극적인 삶을 보여준다(나동주, 2002: 79-87).

농촌 초·중학교 교원의 교육 행복도 또한 낮음이 진단된 바 있다. 농어촌 초·중학교 학생과 교원의 교육 행복도를 조사한 임연기 외(2013) 연구에서는 초등학교는 면

지역의 교육과정 운영 만족도가 더 낮았고, 중학교는 읍지역 교원의 행복도와 만족도가 낮게 나타났다. 주요 원인은 과중한 행정 업무와 긴 거리 통근 등이었는데 교사들은 담당 학생 수가 적은 곳에서 행복을 느낄 수 있게 학교의 조직과 구조적 여건을 정책적으로 지원할 필요가 있다고 강조한다(임연기외, 2013: 174-175).

한편, 농어촌 지역의 소규모 학교가 문제만 있는 것이 아니다. ‘작은’ 학교임에도 성공적으로 운영된 소규모 학교에서 나타나는 장점과 특성에도 주목할 필요가 높다. 소규모 학교의 장점은 교육의 본질과 교육의 가치를 중심으로 소규모 학교를 살려야 하는 중요한 근거를 제공하기에 의미가 있다. 이동성(2016)은 성공적인 소규모 학교의 장점에 관하여 ① 교육과정과 수업의 개선, ② 교사 문화의 개선, ③ 민주적이고 포용적인 학교 행정의 실현으로 구분하여 분석한 바 있다.

먼저, 교육과정 및 수업 측면에서 부각되는 소규모 학교의 특성은 교사와 학생의 인간적인 관심과 관계 추구, 긍정적이고 포용적인 학습 기반 문화, 상호 작용적이고 참된 수업의 실현, 교실의 낮은 소음, 학생들의 흥미를 유발하는 다양한 수업 전략, 학생들의 다양한 능력에 따른 개별화 수업, 협력적인 소집단 수업 활동, 성찰적이고 전문적인 대화 추구, 교육과정의 통합과 특성화, 관계적 신뢰와 존경, 높은 소속감, 동등한 학습 기회 보장, 특수아 및 학습 부진학생 지도의 용이성, 낮은 중도 탈락률과 높은 진학률, 학교폭력과 문제행동이 없는 안전한 학교를 만들 수 있는 환경 제공 등이다. 그리고 교사 문화 측면에서는 교육적 헌신과 동료성 향상, 팀티칭 용이성, 효율적인 교사공동체 형성, 교사들의 높은 직업만족도 등이 부각되었고, 학교행정 측면에서는 구성원들의 미션 공유, 민주적인 거버넌스 실현, 학부모와 지역 공동체의 높은 교육 참여도, 고도의 책무성, 긍정적인 학교 풍토, 학교에 대한 학부모와 지역사회의 높은 소유 의식, 공동의 목표 설정과 신속한 의사결정을 통한 민주적 학교 공동체 형성, 구성원들의 장점과 강점 공유, 학교의 가시적이고 빠른 변화 가능성, 학교 공동체에 대한 자긍심과 정체성 확립 등의 장점이 부각되었다(이동성, 2016: 4-5).

또한, 초·중등교원들의 생애사를 중심으로 농어촌 지역 소규모 마을학교의 운영 기제를 분석한 이동성(2017) 연구에서는, 소규모 마을학교의 운영 기제로 세 가지 즉 ① 농어촌 지역의 소규모 학교를 마을의 학습 센터로 전환하기, ② 마을에서의 삶과 학교의 공식적인 교육과정으로 연결하기, ③ 교원의 헌신과 학부모의 신뢰를 기반으로 학교와 마을을 연결하기로 제시한다. ‘좋은’ 학교로 살아난 소규모 학교에서의 교원들은 열정적이고 헌신적인 특성을 보인다. 이들은 교육 경험과 자기 성찰을 통해 개발 마을학교에 적합한 맞춤형 교육과정을 지속적으로 개발하고,

마을과 학교를 학습 공동체로 발전하는 데 견인차 역할을 한다(이동성, 2017: 21-22)

## 2. 농어촌 교원의 인사제도 개선 요구

### 가. 소멸위험지역의 소규모 학교 살리기 지원 요구

그동안 농어촌 지역의 학교를 살리기 위한 시도 지역에서의 노력이 있었다. 소위 ‘소규모학교 살리기 지원 사업’이 그것인데, 금년도 소규모학교 살리기 지원 사업에서 우수 사례로 부각되어 화제가 된 지역은 경상북도 함안군이다. 경상북도 함안군의 ‘서하초 아이토피아 사업’은 올해 신규 입학생이 없어 재학생이 10명까지 줄어드는 위기에 직면하게 되자, 민간과 학교가 협력하여 학생들에게 다양한 지원책과 특화교육을 마련하여 학생 수를 늘리는 괄목할만한 성과를 보여 화제가 되었다(대구일보, 2020년 9월 3일자).

하봉운·양선아(2005)의 연구에서는 경기도에서 추진한 소규모학교 지원 사업이 교수·학습 활동을 위한 물적 환경을 개선하고, 교육의 핵심인 교육 프로그램의 다양화 및 특성화에 긍정적으로 기여하였음을 밝히고, 소규모 학교 운영에 여전히 어려움이 많으므로 특별한 대책이 필요하다고 강조한다. 소규모 학교지원 사업 중 학생과 학부모들이 가장 선호하는 지원 내용은 ‘특기적성교육’이었고, ‘학교시설 개선’, ‘원어민 채용 외국어 교육’, ‘통학버스’, ‘도서 구입’ 등도 주요 성과로 제시된다(하봉운·양선아, 2005: 99). 반면, 소규모 학교들은 학교시설 및 기자재 노후, 학생 감소 및 유출, 학교에 대한 지역주민의 무관심 등의 문제를 공통으로 안고 있으며, 6학년 소규모학교의 경우는 10여명의 교직원 모두가 여러 프로그램을 담당해야 하는 등 격무에 시달리고 있고, 정규 행정 직원도 사무관이 배치되는 정규 규모의 학교와는 달리 무경험자인 신규 직원이 배치되는 경우가 대다수로 사업 계획, 집행 등에 어려움을 겪는 경우가 많다고 지적한다. 또한 소규모 살리기 지원 사업의 성패는 인근 지역에 중·고등학교가 위치하는 것이 중요하나 현실적으로 이러한 연계가 부족하다는 점을 지적한 바 있다(하봉운·양선아, 2005: 94-96).

인구가 급격히 감소함에 따라 소규모 학교 지원 사업은 국가 및 지역 수준에서 매우 대응이 시급한 문제로 부각되고 있다. 특히 일부 지역에선 학생 수가 심각한 수준으로 감소하면서 지역이 소멸될 가능성이 높은 위험 지역으로 분류되고 있어

시급한 대응이 요구된다. 다음의 <표 2>는 ‘지방소멸지수’를 적용하여 향후 소멸 위험에 처할 지역이 어느 지역인지 시도 지역별로 제시한 내용 중 충청남도 지역을 중심으로 정리한 것이다. 충청남도의 경우 공주시를 비롯하여 31.2%에 달하는 78개의 지역이 이미 ‘소멸 위험 지역’ 중에서도 ‘소멸 위험 진입 단계’에 들어와 있다. 2017년 기준으로 소멸위험지역에 속하는 초등학교의 약 58.5%가 60명 미만의 소규모 학교로 제시된다(류방란 외, 2018: 30).<sup>2)</sup>

<표 2> 지방소멸지수 적용에 따른 지역 구분(충청남도 사례)

구분		지방소멸지수	지역 수(%)	지역
소멸위험 매우 낮음		1.5 이상	21(8.4)	천안시 서북구
소멸 위험 보통		1.0-1.5 미만	72(28.8)	천안시 동남구/계룡시/아산시
주의 단계		0.5-1.0 미만	72(28.8)	당진시/서산시
소멸 위험 지역	소멸 위험 진입 단계	0.2-0.5 미만	<b>78(31.2)</b>	<b>공주시/금산군/논산시/보령시/부여군/서천군/예산군/청양군/태안군/홍성군</b>
	소멸 고위험 지역	0.2 미만	7(2.8)	-

자료: 류방란 외(2018), p.9의 <표 II-1> 지방소멸지수 구분과 해당 지자체 수와 pp. 9-10, 182-183의 지방소멸지수 적용에 따른 지역 구분의 내용을 토대로 재구성

#### 나. 학생수 감소를 반영한 중장기 교원 수급 개선 요구

정부가 학생 수 감소를 우려하고 본격적으로 중장기 수급 계획을 착수한 시기는 2007년 전후이다. 교육부에 의해 수립된 2007 중장기 교원 수급 계획은 지역적 특성 및 차이를 무시하고 하나의 기준 ‘교원 1인당 학생 수’를 일률적으로 적용하여 교원 수를 추정하고 있어 새로운 교원 수급 계획에 대한 요구가 지속적으로 제기된 바 있다(이영 외, 2011). 박현정 외(2013)는 2013년부터 2025년까지의 퇴직 예상자를 분석하면서, 2017년 이후 퇴직자 수 대폭 증가를 예상하고 이에 대한 대응

2) 지방소멸지수는 전체 인구 가운데 20세-39세 여성의 비중과 65세 고령인구의 비중을 반영하여 제시한 것으로 지방소멸지수가 1.5이상(20세-39세 여성이 65세 이상 고령 인구보다 50% 이상 많은 경우)이면 소멸 위험이 매우 낮은 단계이고, 1.0에서 1.5 사이에 위치하면 소멸 위험은 보통 수준이며, 0.5에서1.0 사이이면 지방소멸 주의 단계에 진입한다. 소멸 위험지수가 0.2와 0.5 사이에 위치하면 소멸 위험 진입단계이고, 이 지수가 0.2 미만이면 (65세 고령 인구가 20-39세 여성보다 5배 이상 많은 경우) 소멸고위험 지역으로 분류된다(류방란외, 2018: 30).

책을 촉구한 바 있다. 초등학교의 경우 2023년 이후에는 퇴직 예상 인원이 현재보다 연간 1,000명 더 많아질 것으로 예상했고, 중등학교에서는 퇴직 인원 급증 현상은 더욱 심각한 것으로 전망했다.

퇴직 인원예의 대응과 더불어 소규모 학교의 비중이 높은 농어촌 지역에 적합한 교원 중장기 수급 계획이 필요하다. 현행 교원 수급 정책에서의 주요 이슈는 수급 규모를 교육부가 자율적으로 결정할 수 있는 구조로 혁신해야 한다는 것이고, 비교과전담교사를 총정원에서 분리하여 확보해야 한다는 것이다. 또한 교원을 배정하는 방식과 그 기준에 관하여도 논란이 많다. 소규모 학교의 비중이 높은 농어촌지역의 특성을 반영하여 소규모 학교 운영에 적합한 교원 배정 기준이 개발될 필요가 높다. 학생 중심으로 공교육을 혁신하는 상황이라면, 소규모 학교에서는 학생 지도를 비롯한 다양한 교육적 요구에 부응하는 인력 확보를 위한 특별한 지원이 요구된다.

#### 다. 농어촌 교원의 배치 기준 개선 요구

도·농간 교육격차 해소 관점에서 보면, 현행 농어촌 지역에 배정되는 교원의 배치 기준 개선이 시급하다. 특히, 농어촌 교원의 수급과 양극화를 해결하기 위한 법적 근거가 미비하고, 농어촌 지역 및 교육발전을 위한 국가와 지방자치단체의 책무 관련 규정이 미흡하므로(김수홍, 2017: 602). 농어촌 지역의 교육 여건을 고려한 교원의 정원 기준을 명시할 필요가 높다. 현행 농어촌 교원 배치 관련 규정은 「도서·벽지 교육진흥법」 제3조 제6호와 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역의 종합적 개발을 위한 법률」 제25조에 제시되어 있다. 「도서·벽지 교육진흥법」 제3조 제6호에서는 도서·벽지에 근무하는 교원의 적절한 배치를 위하여 조치할 의무가 있게 되어 있고, 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역의 종합적 개발을 위한 법률」 제25조에는 교직원의 임용권자는 농어촌 학교 교육과정의 원활한 운영을 위하여 적정수의 교원과 행정직원이 농어촌 학교에 배치해야 할 책무가 있다고 규정되어 있다.

최근 개정된 ‘학생 수 구간 구분에 따른 학교별 교사 1인당 학생 수’에 의한 초·중등 교사 배정 기준은 학생 수가 줄어든 농어촌 지역에 배정되는 교원의 수를 더욱 감소시킬 것이라는 우려가 높다(김수홍, 2017). 농어촌학교의 교사 배치 기준은 2016년 2월에 개정된 「지방교육행정기관 및 공립의 각급학교에 두는 국가공무원 정원에 관한 규정 시행규칙」 제2조에 의해 ‘지역 군별 교사 1인당 학생 수’에서 ‘학생 수 구간 구분에 따른 학교별 교사 1인당 학생 수’로 변경되어 있다. 기존에는 17개 시·도를 5개 지역 군으로 나눠 지역 군별 보정지수에 의해 교사를 배정하여 학생 수가 같더라도 지역에 따라 교사의 정원이 다르게 배정되었다.

그런데 이러한 개정을 통해 전국 평균 학교별 학생 수에 의해 학생 수가 같으면 동일한 교사의 정원을 배정하게 되었고, 이는 학생 수가 늘어난 시·도는 배정되는 교원의 수가 증가하는 반면, 학생 수가 줄어든 시·도는 배정되는 교원의 수가 감소하게 되는 우려를 낳고 있다(김수홍, 2017: 591). 또한 한 학급에서 여러 학년을 가르치는 복식학급 운영, 자기 전공과 다른 교과를 담당하는 상치교사, 타학교로 수업 지원을 나가는 순회교사, 계약 기간이 정해져 있는 기간제 교사 등의 증가로 열악한 교육환경에 처해있는 상황은 교육여건의 격차가 더욱 확대될 것이라는 우려가 높다.

#### **라. 교원 전보제도 개선 요구: 쏠림 현상 개선**

교원 인사제도에서 혁신이 시급한 문제들 가운데 전보제도 시급도는 상위권에 포함된다. 전보제도의 주요 문제는 고경력 교사(혹은 저경력 교사)가 특정 지역(학교)에 몰리는 쏠림 현상이다. 농어촌지역의 경우는 중·소도시에 위치한 학교에 비해 저경력 교사 비율이 높은 특징이 있다(최원석, 2019). 특정 집단이 특정 지역으로의 쏠림 현상은 학교 간 균형 있는 발전을 도모하려는 순환근무제의 본래의 순기능을 약화시킨다. 농어촌 교사들은 대부분 전입해온 순서대로 2년을 주기로 전보되는 경향이 있어 겉으로는 교사의 생활 안정과 행복 추구가 반영되는, 비교적 안정적으로 운영되는 것처럼 보일 수 있다. 그러나 학교 운영 측면과 교원의 경력 발달 측면에서는 지속성 문제에서 어려움이 발생한다.

학교에는 저경력, 중경력, 고경력 교사가 고르게 분포하는 것이 좋다. 학교운영에서는 교사의 리더십 개발이 중요해지고 있고, 고경력 교사의 코칭과 멘토 역할을 통해 신규 교사의 전문성 개발을 유도할 수 있다.

#### **마. 농어촌 학교에 적합한 학교장 임용 요구**

농어촌지역의 소규모 마을학교 운영 사례를 분석한 이동성(2017)의 연구에서는, 마을학교에서는 학교장의 뚜렷한 비전이나 철학, 그리고 교육적 활동을 감지하기가 쉽지 않았고, 오히려 초창기 마을학교의 형성 과정에서 학교장이 행정적 및 재정적 걸림돌로 작용하는 일부 사례가 있었음을 지적(이동성, 2017: 21)한 바 있다. 마을학교 운영의 경우, 도교육청에서는 공모제 등과 같은 인사제도를 통하여 마을학교에

최적화된 교장을 선발하고, 교장연수를 통해 마을학교에 대한 전문성과 리더십을 강화할 것을 요구하고 있다. 교장 공모제도 대안이 될 수 있겠으나, 소규모 학교에 일괄 적용하는 것은 바람직하지 않다. 소규모 학교를 구성하는 교직원과 학부모, 지역사회 요구를 반영하여 학교 운영에 적합한 교장 임용 모델이 제시될 필요가 높다. 임용에 필요한 역량과 자격 기준, 임용 방법과 절차 등의 별도의 세부적인 논의가 필요하다.

## V. 농어촌 교원의 인사제도 개선 방향

논의의 활성화를 위해 농어촌 교원의 인사제도 개선 방향에 관하여는 다섯 가지를 제시하고 토론을 통해 논의의 활성화를 기대해본다. 다섯 가지 개선 방향은 1) 수급 및 정원 배정 영역에서 소규모 학교 교원 수급 모형 및 배정 기준 개발, 2) 전보 영역에서 교육활동 및 전문성 신장과 연계한 전보 제도 개선, 3) 학교장 및 자격 임용 관련하여 농어촌 학교에 적합한 학교장 리더십 개발 및 임용 개선, 4) 소규모 학교 살리기 지원 사업 활성화, 5) 교육 격차 해소를 위한 농어촌 교육 특별법 제정이다.

### 1. 수급 및 정원 배정: 소규모 학교 교원 수급 모형 및 배정 기준 개발

그동안 교원 수급 정책은 ‘학급당 학생 수 감축’ 과 ‘교원 1인당 학생 수 감축’을 목표로 ‘교육여건 개선’ 과 ‘학교 교육력 제고’를 지향하는 방식으로 추진되어 왔다. 학급당 학생 수 감축은 대도시(수도권) 중심의 과밀 학급과 과대 규모 학교에 필요한 교원의 효율적 확보에는 성과가 있었으나 소규모 학교 구성비가 높은 농어촌지역에서는 그 성과가 드러나지 않았다. 교원 1인당 학생 수 감축 역시 국가 수준에서는 OECD 교원 1인당 학생 수를 감축함으로써 교육의 국제 경쟁력 제고를 지향하는 것처럼 보였으나, 교원 1인당 학생 수 감축 목표를 지속적으로 모니터링하고 관리하는 전담 부서와 지속적인 연구 지원이 없어 교원 수급 정책이 실효성 높게 이루어졌다고 보기 어렵다.

현행 교원 수급 제도에서는 확보된 총정원을 시·도별로 나누는 방식으로 배정하고 있는데 이러한 방식은 총 파이를 키우지 않는한 그 기준이 아무리 합리적이라 해도

교원의 안정적인 확보를 기대하기 어렵다. 이러한 방식을 유지하는 한, 교직원환경 변화로 현장에서 요구하는 다양한 인력 수요를 신속하게 반영하기란 어렵다. 2007년 당시, 교원 수급 중장기 계획을 수립하는 과정에는 교원 수급 추정 기준의 합리화를 위해 추정 기준이 보완(학급당 학생수 외 교사 1인당 학생수 도입 등)되었고, 추정 절차 또한 10단계로 체계화(시도별 교사 수 증감, 지역 편차를 반영하여 조정)하는 등(박영숙 외, 2007) 획기적인 전환이 있었다. 그러나 이후 지역 균형 발전을 위한 후속 노력과 교육과정 변화 등에 신속하게 대응하지 못함으로써 교원 부족 현상은 해소되지 못하고 있을 뿐 아니라 지역 간 교육 격차도 지속되고 있다. 당시 교원 수급 계획에서 논의되었던 세 가지 수급 모형에 주목할 필요가 있다. 세 가지 수급 모형에서 인력 확보를 지향하면서도 확보 방식에서 다소 차이가 있는데 수급 개선 논의에서 의미가 있어 좀 더 살펴본다.

교원 인력 확보를 위한 세 가지 모형은 인력 효율 배분 모형, 인력 적정 배분 모형, 교원 확보 관리 모형으로 분류된다. 인력 효율 배분 모형은 교육 여건 개선을 지향하며 학생 증감에 대응 가능하게 시도별 학급당 학생수 조정을 통해 총 정원을 효율적으로 배분하는 특징이 있고, 인력 적정 배분 모형은 지역 균형 발전을 지향하며, 지역 간 및 학교급 간 교육여건 격차 해소를 지향하고 교과 교사 외에 교육과정 운영에 필요한 인력 규모를 탐색하고 교육과정 운영 중심의 교사 배치 기준을 보완함으로써 인력 수급의 적정화를 지향한다. 마지막으로 교원 확보 관리 모형은 교육의 경쟁력 제고형으로 국가 수준에서는 국제경쟁력 제고를 위해 부처간 협력으로 목표를 정하고, 교육부에서는 교수학습의 질 제고를 위해 확보된 인력을 배정하고 활용하는 전략을 수립하는 방식으로 국가와 시도수준의 책임과 역할이 분명하다(박영숙, 2011: 46-49). 이들 세 가지 모형 중 그동안의 수급 정책은 인력 효율 배분 모형과 인력 확보 관리 모형을 편의대로 절충하여 추진하였고, 지역 균형 발전을 위한 적정 배분 모형으로는 적극적으로 시도되지 않았다.

현행 교원 수급에서 혁신이 시급해지는 취약점은 교육부가 자율적으로 교원 정원을 확보하지 못하고 교원 총 정원 규모를 행정안전부와 협의해서 결정한다는 구조이다. 교원의 총 정원 규모를 늘리지 않고서는 교원의 부족 현상은 지속될 수밖에 없는 한계 구조이다. 교원 수급과 정원 배정 영역에 관한 현장의 혁신 요구는 ‘학교 교육 과정 운영 변화와 연계한 교사 확보’와 ‘정원 배정의 지역 간 격차 해소’로 집중된다. 4차 산업혁명 시대로의 진입 등의 영향으로 학교교육과정에는 큰 변화가 이루어지고 있어 신속한 대응이 요구되나 수급 정책에서의 획기적인 변화는 아직까

지 이루어지지 않고 있다. 더욱이 코로나 19로 원격 수업 등이 추진되면서 수급과 정원 배정 영역에서의 대응이 불가피하여 수급 정책의 변화가 필요한 시점이다.

학생수 감소 측면에서 보면 전체 지자체 중 약 63%가 ‘소멸 위험 지역’ 혹은 ‘소멸 주의 단계’에 속하게 되어 지역이 소멸될 가능성이 높으므로 이에 대한 대응도 시급하다. 인구 소멸 위험 지역에 소재한 학교는 학급당 학생 수가 낮은 여건이 좋은 학교로 보일 수 있으나, 앞서 기술한 바와 같이 소규모 학교의 교원은 복식 학급 운영 문제, 수업 부담, 도시로의 이동 선호 등의 교원들이 경험하는 고충을 해결하기 위한 획기적인 접근이 필요하다.

교육과정 운영 측면에서 교원 수급은 교사의 주당수업시수, 법정 근무시간수, 학생의 학교급별 및 교과별 주당수업시수 등이 영향을 미치므로 이들 변인을 보완하여 수급 규모를 산정할 필요가 있다. 또한 이제까지는 학교 규모를 고려하지 않았으나 학교 규모를 고려한 과대 규모의 학교와 소규모 학교를 위한 배정 기준이 개발될 필요가 높다. 박현정 외(2013) 연구에서는 농어촌 지역의 소규모 학교는 아무리 작아도 최소한 필요 교사수인 8명의 교사를 배치해야 하는 방안을 제안한 바 있다. 소규모학교를 운영하는 데 적정 교원 수는 얼마인지, 학교 교육과정 운영에 필요한 다양한 인력은 어떻게 확보할 수 있을 것인지 소규모 학교 교원 수급 모형 개발 연구가 필요하다.

박영숙(2019)은 학교교육 운영에 필요한 다양한 전문 인력 중 비교과전담교사(상담교사, 사서교사, 보건교사, 영양교사)는 총 정원에서 분리하여 별도로 확보할 것을 제안하였다. 이중 보건교사는 코로나 19로 인해 학교에서 중요한 역할을 수행하여 확보가 시급해졌음이 입증되었고, 상담교사를 비롯한 다른 비교과전담교사들 역시 학생 중심의 학교 혁신에서 수요가 증가하므로 확보가 시급하다. 코로나 19와 더불어 현장에서 수요가 급증하는 보건교사의 경우, 별도 정원으로 충원하지 않고, 기존 총 정원에서 배정하는 방식으로 대응하는 것은 문제이며, 학교교육의 운영을 더욱 어렵게 한다. 비교과전담교사는 별도 정원으로 확보할 것을 재차 강조한다.

비교과전담 교사 확보 기준이 총 정원에서 별도로 운영하는 해외 사례로 호주 사례가 있어 제시한다. 호주 사례는 소규모 학교를 위한 교원 배치 기준에 의미 있는 시사점을 준다. 호주 각 주에서는 학교교육과정의 운영을 위해 교직원 배치 기준을 마련하여 이에 근거하여 각급학교의 교직원을 배치한다. 각급학교의 배치 기준은 학교급 혹은 교육과정의 단계, 학교의 학생 수와 학교의 위치 등을 고려하여 설계된다. 배치 기준의 가장 큰 특징은 학생 수를 중심으로 산정된다는 점인데 보조교

사, 사서교사, 상담교사 등의 인력을 추정하는 별도의 기준이 제시되어 있어 학교별로 필요로 하는 교원 수를 쉽게 산정할 수 있다.

실례로 뉴사우스웨일즈 주의 초등학교 교사 산정 기준을 살펴보면, 소규모 초등학교(등록학생수가 159명 이하) 경우, 등록 학생 수에 따라 별도의 교사 배치 기준이 마련되어 있다. 예를 들어 등록학생 수가 159명인 학교에서는 6명의 정규직 교사와 0.252명의 보조교사를 둘 수 있으며 0.3명의 파트타임 교사와 0.4명의 사서교사를 둘 수 있다. 이 경우 소수점으로 규정된 정원은 해당하는 비율에 따라 파트타임으로 고용된다. 즉 0.4명의 사서교사가 필요하다면 정규 직원의 40% 정도의 근무시간이 주어지는 파트타임 교사를 채용하게 된다(박영숙 외, 2007: 47). 중등학교의 교원 수요는 학교의 크기와 종류(음악학교, 체육학교 등), 파트타임으로 등록한 학생 수, 중등학교 과정과 후기 중등학교 과정 등 교육과정의 단계를 고려하여 산출된다. 교원 정원 이외에 다양한 학생의 활동을 지도하기 위하여 학생 100명당 0.1명의 교원이 추가로 배치된다. 중등학교에는 학교 크기와 상관없이 1명의 사서교사가 배치된다(박영숙 외, 2007: 48).

## 2. 전보: 교육활동 및 전문성 신장과 연계한 전보 제도 개선

교원 전보제도는 교육 기회와 과정 및 결과의 평등을 실현을 위한 학생의 학습권 보장, 거주지 내 근무 편의 제공, 가정 생활 보장과 생활 문화 추구 등을 위한 교사의 생활 행복 추구권 구현, 교원의 전문성 신장, 학교의 지속적 발전 등을 위한 교육력 제도 등 다양한 교육 정책적 논리가 반영되어 있다(김순남, 2016: 376). 그동안 교원 순환전보제는 교사들의 통근 거리, 가정 생활 및 자년 양육 등을 고려하여 인사 구역, 전보 급지, 전보 주기 등에 대한 인사 교류 표준을 설정하여 추진되어 왔으나, 최근에는 학교 자율화 확대 조치 및 학교 교육력 강화 차원에서 우수 교원에 대한 학교장의 전보 요청 및 유예 권한이 강조되고 있다(김순남, 2016: 376).

교사가 교직에 입문하면 20년 이상 근무하며, 최소 4번 이상 전보를 해야 하는 현행 구조에서 전보제도는 보다 큰 틀에서 학교의 교육력 제고와 교원의 전문성 신장 측면에서 보다 강화하는 새로운 틀이 필요하다. 특히 교직 환경이 급격하게 변화하는 시기에는 교사들의 지속적이고 체계적인 학습력이 요구되고, 학교 전체가 학교 발전을 위한 학습의 장으로 변화할 수 있도록 교사의 전문성 개발을 위한 지원이 필요하다. 다양한 경험과 전문성을 가진 교사들이 학교에서 만나 근무하면서

전문성을 공유 축적할 수 있는 여건을 마련하고 조성해 주는 것이 중요하며, 교원 전보제는 이러한 방향과 연계·운영되어야 한다.

농어촌 교원의 순환 전보에는 다양한 유인책을 마련할 필요가 높다. 현행과 같이 2-3년 정도의 짧은 주기로 교사가 교체되는 것은 학생의 학습권 보장 측면에서나 학교 교육과정 운영 측면에서 볼 때 개선될 필요가 높다. 다양한 유인책이 마련될 필요가 있겠는데 전보 시기 조정(인사 발령 시기를 1월초로 앞당김), 대학원 진학 시 장학금 지원, 수당 및 보수 인상(농어촌지역에 적용), 원격 교육에 의한 교원 연수 제공, 교육환경 개선 등을 고려해볼직하다.

농어촌지역의 교원 전보제도에 시사를 주는 외국 사례로는 일본을 들 수 있다. 일본 교원 순환전보제도의 가장 큰 목적은 현 지역 내의 시·정·촌 학교 간 격차가 발생하지 않도록 하는 데 두고 있는데, 운영에서의 중점 방향은 지역 간 학교에서 교사의 성별, 연령, 경력 등의 차이로 학교 교육 역량의 격차가 발생하지 않게 하는 지원하는 것이다. 대부분의 현에서 약 3-4년 주기로 교사의 순환전보를 실시하고 있으며, 동일 학교에서 평균 약 6-7년, 동일 지역에서 약 10년의 근무 기한이 인정된다(이는 현의 교육위원회 승인 사항으로 운영). 신규 입직 교사에 대하여는 3-4년 간 동일 학교에서의 근무를 보장하고, 현의 지역을 나누어 교사들이 최소 2-3개 지역에서 근무하되 도서·벽지 및 농·어촌 지역에 대한 근무를 거의 의무화하고 있으며, 최소 2-3개 지역에서의 근무를 의무화하고 있다(김순남, 2016: 154).

### 3. 학교장 자격 및 임용 관련: 농어촌 학교에 적합한 리더십 개발 및 임용 개선

농어촌 소규모학교에서의 교장과 교감은 학교안과 밖을 연결하는 중요한 역할을 담당한다. 이들이 농어촌 소규모 학교 특성을 이해하고, 학교경영에 필요한 자질과 태도, 역량을 갖추는 것은 매우 중요하다. 소규모 학교 운영에서 직면하게 될 다양한 문제를 해결할 역량이 준비되어야 하는 반면, 소규모 학교 운영의 특성을 활용하여 학교교육의 성과를 높일 수 있는 학교경영 철학과 비전을 갖추는 것도 중요하다. 학교장으로의 승진 점수 위주의 치열한 경쟁을 통해 최고 승자로서 임용되는 현행 방식으로는 소규모학교에서 직면하게 될 다양한 문제를 해결하기 쉽지 않을 것이기에 소규모학교에 적합한 역량 중심의 교장 임용 모델이 개발될 필요가 있다. 또한 농어촌 학교 경영에 필요한 다양한 역량을 개발하는 전략적인 기제가 요구되

는데, 예를 들면, 농어촌 학교 교장 및 교감에게 필요한 역량을 중심으로 자기 진단과 더불어 리더십을 개발할 수 있도록 원격형 역량 개발 과정(예: 학교행정이 역량 진단 및 개발 과정 등)을 마련하여 우선 지원할 필요가 높다.

소규모 학교의 특성 상, 교장(교감)의 교육리더십도 매우 중요하다. 교육 인프라가 미흡한 학교에서 가용 자원을 얼마나 효과적으로 활용하며, 학교 구성원과 소통하며 학교의 발전을 이끌어갈 교육 리더십이 중요하기에 이들의 교육 리더십 과정을 마련할 필요가 높다. 특히 최근 코로나 19에 대응하면서 원격 수업을 추진함에 있어 교장의 교육관과 수업 지도성이 매우 중요하다는 데 공감도가 높다. 원격 수업에서 교장이 교사들과 함께 소통하며 수업에 필요한 환경을 조성해 가는 과정에서 직면하는 다양한 문제들을 신속하게 해결해야 하고, 그 과정에서 보여주는 열정과 태도가 소규모학교에서는 더욱 필요하다.

농어촌 학교의 경영은 다른 지역에서 효과 있는 방식과는 다른 방식으로 접근될 가능성이 높다. 지역 특성을 반영한 실생활 중심의 교육과정 운영, 학습자 중심의 다양한 교육 경험 구성, 학부모 및 지역주민들의 학교 참여 지원, 지역 학습 네트워크 구축 등에서 교장과 교감에게 요구되는 다양한 역량이 있다. 친밀한 관계, 의사소통 역량과 공동체 운영 역량, 민주적 운영 역량, 문제 해결 역량, 위기 극복 역량 등이 더 많이 요구된다. 이러한 역량은 이론 중심으로 개발되는 것이 아니기 때문에 교육전문가에 의한 실천 중심의 전문 양성 과정이 필요하다.

#### 4. 소규모 학교 살리기 지원 사업 활성화

‘작은 학교’ 살리기 지원 사업을 추진한 시·도교육청에서는 지원 사업에 성과 있음이 보고되고 있어 소규모 학교 살리기 지원 사업을 확대하여 실시할 필요가 높다. 경상북도교육청에서 추진하는 작은학교 살리기 위한 특색 사업에 성과가 높아 주목을 받고 있다. 경상북도교육청에서는 작은 학교 자유학구제를 비롯하여 교육과정과 수업 지원, 작은학교 가꾸기 사업을 시행하고 있다. 자유학구제를 통해 작은 학교의 학구를 큰 학교까지 확대해 주소 이전 없이 작은 학교로 전입학이 가능하도록 하였고, 농산어촌 학교의 교육격차 해소를 위해 공동교육과정을 운영하였고, 교육과정은 소규모 학교 간 공동 수업 형, 도·농 교류형, 원격화상 수업형, 초·중연계형 등 다양한 형태로 진행한 점이 부각된다(대구일보, 2020)

소규모 학교 활성화를 위한 해외 사례로는 호주 사례가 시사하는 바가 크다. 호

주의 경우, 2001년 농촌·벽지 지역을 위한 국가 기제(The National Framework for Rural and Remote Education, 2001:이하 NFRRE로 기술)로 지원한 바 있다. NFRRE는 농촌·벽지 지역 교육의 질적 수준을 보장하기 위한 수단으로서 인사, 교육과정, ICT, 교수방식·환경 여건, 지원 배분의 측면에서 구체적인 실행 전략을 제시한다. 예를 들면, 인사행정 측면에서 우수한 교사를 채용하여 지역학교에 지속적으로 근무하게 할 수 있는 유인 전략 강조, 해당되는 유인정책은 교원을 선점하기 위한 예비교원 장학금 제도 실시, 봉급 인상과 다양한 수당 지급, 숙박시설 제공, 교원 전문성 개발 기회 제공, 안식년 부여, 벽지지역 교통수단 제공, 정년 보장 등(임연기의, 2017: 35).

빅토리아의 주에서는 교원 양성과정에서 지원하는 내용을 살펴볼 수 있다. 교원 양성 과정 마지막 해에 예비교원들을 신규채용이 어려운 벽지지역 근무를 조건으로 장학금 지급하고 최소 2년간 근무하며, 이를 마치지 못한 경우는 장학금을 반환한다. 특정 교과 전담 교원 채용 어려운 경우를 지원하기 위해서는 타교과 전공 교원을 재교육하여 지원하며 학교 운영에 필요한 전문 인력은 사회경험을 가진 전문직 종사자를 경력 프로그램을 통하여 채용한다(임연기 외 2007: 38-39).

## 5. 법적 기반 확충: 교육격차 해소를 위한 농어촌 교육 특별법 제정

농어촌지역의 문제를 도·농간 교육 격차로 접근한 김수홍(2017)은, 교육 격차는 학생의 개인적 능력이나 가정의 사회·경제적 수준뿐만 아니라 교사의 교육 지원 및 채용·배치, 학교의 교육과정 운영 및 시설·설비, 지역사회행·재정적 지원 및 경제적 수준 등에 이르기까지 각 요인을 종합적으로 검토하여 해소해야 한다고 강조한다. 나아가 농어촌 학교와 지역을 육성할 수 있는 법적 규정이 미흡하므로 농어촌 교육을 종합적으로 지원할 수 있는 특별법을 제정해야 한다고 강조한다(김수홍, 2017: 601).

김수홍(2017)은 농어촌 교육에 관한 현행 법령은 임의적이거나 제한적 사항만을 명시하고 있기 때문에 농어촌의 교육력을 향상시키는 데 실효성이 미미하다고 진단한다. 농어촌 교육의 개선을 위해 정부가 추진해 온 ‘농산어촌 우수고 육성 사업’, ‘기숙형 공립고 사업’, ‘연중돌봄학교 육성 사업’, ‘농산어촌 전원학교 사업’ 등은 재정 상황과 연계되어, 재정 상황이 변화하면 지속 가능성을 담보하지 못하는 문제가 발생하므로 각계 전문가와 지역 관계자들은 농어촌교육을 살리기 위해 관련 특별법 제정을 지속적으로 요구하여 왔다. 그러나 특별법 제정(안)은 제대

로 논의조차 이루어지지 못한 채 임기 만료로 폐기되는 상황에 있다(김수홍, 2017: 601-602). 농어촌 교육 문제의 악순환을 끊고 교육 격차 해소 지원을 위해서는 국가 수준의 단호한 결의와 의지를 보여주어야 한다. 농어촌 교육 특별법에 관한 각계 각 층의 의견 수렴과 더불어 특별법 통과를 위한 논의 기반을 마련하는 것이 시급하다.

## Ⅵ. 맺음말

농어촌 지역은 인구 감소 및 학생 수 감소의 영향이 심각한 수준에 달하고 있다. 충청남도의 경우, 인구 감소로 지역이 소멸 위험 수준에 있거나 주의 단계에 도달한 지역 수가 전체의 약 63%를 점유하는 것으로 나타나 지역의 활성화를 위한 특별 대책이 요구되는 시점이다. 본고에서는 농어촌학교 운영과 교원 인사제도에 초점을 맞추어 소규모 학교 운영에 적합한 교원 확보 정책과 관련 모델이 필요하고, 소규모 학교 운영에 적합한 교원 전보와 임용 등에서의 개선을 위한 획기적인 틀이 필요함을 강조하였다.

농어촌 학교의 교원 인사 관리에서 가장 시급한 과제는 교원 수급 대책이다. 학교 규모의 특성을 반영하지 않은 채 행정 편이를 위한 획일적인 교원 배정 기준이 학생 중심의 공교육 혁신을 크게 저해하고 있다. 특히 코로나 19와 더불어 수업 준비와 학생 지도에 큰 어려움을 겪는 상황에서 소규모 학교에서는 그 어려움이 더욱 배가될 수밖에 없다. 머지않은 2025년 무렵이면 초등학교와 중등학교에서 공히 정년퇴직 수가 급증할 것으로 예상된다고 하니 소규모학교에서는 그 어려움에 어떻게 대응할 것인지 사전 대책이 강구되어야 할 것이다. 현재와 같은 교원 수급 구조하에서는 코로나 19로 인한 학교 현장의 어려움에 신속 대응하기 어렵다.

본고 앞부분에서는 향후 교원 인사제도의 혁신은 승진 중심에서 전문성을 중심으로 재구조화하고, 인사 영역간 연계를 높이는 방향으로 혁신 가치와 연계하여 지향성을 제시한 바 있다. 농어촌 교원의 인사제도 또한 이러한 큰 흐름에서 벗어날 수는 없다. 교직 환경 변화와 더불어 교원에게 기대하는 역량 개발을 위해 지속적인 전문성 신장을 위한 지원도 중요하다. 농어촌학교 교원의 전문성을 높이기 위한 다양한 논의가 시급하고도 중요하다. 그럼에도 불구하고 현실적으로 농어촌지역에서는 인사제도 내에서 혁신이 시급해지는 중요한 특정 영역이 있어 우선 강조하지 않을 수 없다. 본고에서는 혁신(개선)이 시급한 영역으로 교원 확보에 관한 수급 영역과 지역 특성으로 인해 평균 2년 주기로 전출해 가는 전보로 보고 이들 영역에서의 지원을 특별히 강조하였다. 특히 수급 영역에서는 코로나 19와 더불어 학교별로 보

건교사의 배정 요구가 높아지는 상황에서, 별도의 정원으로 확보하지 않고 총정원에서 배정하는 방식으로 대응한다면, 소규모학교의 비중이 높은 농어촌지역은 문제가 더욱 심각해진다. 소규모학교를 위한 특별법을 제정하여 학교 운영에 필요한 인력을 별도의 정원으로 확보하는 방식으로 개선되기를 적극 제언한다.

농어촌 지역의 특별법 제정과 교원 수급 제도의 개선을 위한 노력에는 지자체와 교육청의 협력 관계가 필요하고 학회의 대응 지원 역할도 중요하다. 학교 현장과 교육청에서 겪는 인사제도의 문제와 고충을 공론화하고, 개선을 위한 논의의 기반을 활성화시키는 것은 학회의 몫이다. 농어촌지역 교원 인사제도의 개선 요구에 관한 의견도 더욱 활발히 수렴하기를 기대함과 동시에 농어촌학교에 적합한 교원 수급 모형과 정원 배정 기준 개발, 소규모 학교 교원의 업무 부담 경감 지원 방안 등에 관한 연구가 더 많이 수행되기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 경북교육청 ‘작은학교 살리기’ 지원사업 성과 눈길. 대구일보. 2020. 9. 3.  
<https://blog.naver.com/mark0804/222079510596>. 2020년 10월 10일 접속.
- 김순남·박영숙·허주·손희권·이기용·김규태(2016). **교원 순환전보제 운영 실태 및 개선 방안 연구**. 현안보고 OR 2016-07. 서울: 한국교육개발원.
- 김수홍(2017). 도농간 교육격차 해소를 위한 법적 과제. **동북아법연구** 제10권 제3호, pp. 583-607.
- 김태완·최원희·고대혁·박선형·박인심(2008). **교원 양성 및 임용의 다양화 방안 연구**.
- 나동주(2002). 농어촌 소규모 학교 교육의 문제점과 교원의 근무의욕과의 관계. **교육연구**. 제14권 제1호. pp. 255-266.
- 류방란·김경애·김근태·김두환·남기곤(2018). **인구절벽 시대 교육정책의 방향 탐색: 지방별 인구 감소 및 학생수 감소 실태를 중심으로**. 현안보고 OR 2018-05. 한국교육개발원
- 민병성(2006). 도농간 학교교육 격차의 근본 원인과 해소 방안 탐색. **교육연구**. 공주대학교 교육연구소. pp.77-97.
- 박기범·김재석·김민주·박성기·이은희·김민희·이숙매·양장묵(2017). **서울 공립 초등학교 교사 전보제도 개선 방안 연구**. 서울: 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 박성민(2017a). **인사혁신론: 이론과 실제(이론편)**. 서울: 박영사
- 박성민(2017b). **인사혁신론: 이론과 실제(실천편)**. 서울: 박영사.
- 박성민·최성주·김선아·이대근(2015). **공직의 경쟁력 수준 진단을 위한 정부인사혁신지수 개발**. 인사혁신처 정책연구과제. 서울: 성균관대학교 산학협력단 공공인재개발연구센터.
- 박영숙(2007) **교원 중·장기 수급계획 재검토 및 보완 연구**. 수탁연구 CR 2007-30. 한국교육개발원
- 박영숙(2011). 제2장 인력수급계획. **교육인사행정론**. 서울: 교육과학사. pp. 39-63.
- 박영숙·고전·김병찬·김이경·박남기·박상완·신현기·신현석·유형근·이윤식·이차영·임승렬·전제상·정바울·진동섭(2018). **한국의 교직과 교사 탐구**. 한국교원교육학회편. 서울: 학지사.
- 박영숙(2019). 주제발표 2: 전문성 신장 중심의 교원 인사제도 혁신 방향과 방안. 연구자료 RRM 2019-03. **전문성 신장 중심의 교원 인사제도 혁신 방향과 방안**. 제141차 KEDI 교육정책포럼. 한국교육개발원·한국교육행정학회·한국교원교육학회 공동포럼 자료집. 진천: 한국교육개발원. pp. 27-78.

- 박영숙·허주·이동엽·김혜진·이승호·김갑성·김이경(2019). **교직원환경 변화에 따른 교원 정책 혁신 과제(III): 교원 인사제도 혁신 방안 연구**. 연구보고 RR 2019-03. 진천: 한국교육개발원.
- 박현정·김민희·김병찬·김왕준·정동욱(2013). **2014~2025년 초·중등교원 중장기 인력수급전망 및 교원의 적정배치방안**. 정책연구 2013-위탁-8. 교육부.
- 서정화(2011). 제1장 교육 인적자원관리의 본질과 영역. **교육인사행정론**. 서울: 교육과학사. pp. 11-37.
- 성준우·허병기(2015). 승진가산점을 위해 벽지학교 전보를 희망하는 교사들의 교직원 생활에 관한 사례 연구. **교육행정학연구**. 제33권 제3호. 한국교육행정학회. 293-321.
- 유기훈·엄기형(2014). 한국 교원정책연구의 최근 주제동향 분석. **교육정치학연구**. 제21권 제3호. 한국교육정치학회. pp. 29-60.
- 이기배(2017). 일본의 인구감소 시대 지역발전정책의 체계 및 방향성에 관한 연구. **도시행정학보**. 제30권 제4호. pp. 81-107.
- 이동성(2016). 농어촌지역 소규모 중학교의 교육적 가능성 탐색: 한 현장교사의 생애사를 중심으로. **한국교원교육연구**. 제33권 제2호. 한국교원교육학회. pp. 1-28.
- 이동성(2017). 농어촌지역 소규모 마을학교의 운영 기제 탐색: 초중등 교원들의 생애사를 중심으로. **한국교원교육연구**. 제44권 제2호. 한국교원교육학회. pp.1-25.
- 이미소 역(2016). **4차원 교육 4차원 미래 역량: 21세기 무엇을 가르치고 배워야 하는가?**. Fadel, C., Bialik, M., & Trilling, B. 지음(2015). *Four-dimensional Education*. 서울: 새로운 봄.
- 이상호(2018). **한국의 지방 소멸 2018: 2013-2018년까지의 추이와 비수도권 인구이동을 중심으로**. 한국고용정보원
- 이영·한유경·김이경·김광호·정미경·이기준(2011). **2011-2020 중장기 교원 수급 계획 수립 및 교원양성기관 규모 적정화·내실화 방안 마련을 위한 정책 연구**. 교육과학기술부.
- 이준희·이경호·이민경·장지은·서경구·김대섭·최정현·이경란·박정아·홍섭근·김영래·김현주·이미숙·황길수·이낙중·권영덕·양지운·한왕규·홍병식(2017). **교육중심 교원인사제도 방안 연구**. 강원: 강원도교육연구원.
- 이창길(2019). **인적자원행정론**. 제3판. 서울: 법문사.
- 이효신·전병화·고은정·조성수·조기식·이상철·정무희·윤인호·신소영·이형주·채희능·권아람·김동현·하태진·남석현·이세호(2016). **서울 공립 중등교사 전보 배치 개선 방안 연구**. 서울: 서울특별시교육청교육연구정보원.

- 인사혁신추진위원회·인사혁신처(2017). **정부의 미래지향적 인사 혁신을 위한 제4차 인사 행정혁명: 인사 비전 2045**. 서울: 지식공감
- 임연기(2005). 농어촌 학교 교원자격기준 제정 및 적용 방안. **농어촌 학교 우수교원 확보를 위한 교원자격기준 탐색**. 2005년도 제1차 세미나. 공주대학교 교육연구소·NURI 사범대학특성화사업단. 4월 30일(토) 13:00-18:00. 공주대학교 대학본부 대회의실(3층). pp.105-121.
- 임연기·박삼철·박선형·이상훈·이진철·이태상(2007). **농촌 중등학교 우수 교원의 특성 분석**. NURI 2007-3-03. NURI 공주대학교사범대학특성화사업단·공주대학교교육연구소.
- 임연기·김희중·정택희·박삼철(2013). **농촌 초·중학교 학생과 교원의 교육행복도 분석**. 교육부 정책과제. 한국농촌교육연구센터
- 정일환·강대구·박선형·김병찬·김용·김정희(2005). **농어촌 소규모학교 교원자격 기준 개발 연구**. NURI 공주대학교사범대학특성화사업단.
- 정일환·강대구·김병찬(2005). 농어촌 소규모 중등학교의 교원 자격 기준 개발 탐색. **농어촌 학교 우수교원 확보를 위한 교원자격기준 탐색**. 2005년도 제1차 세미나. 공주대학교 교육연구소·NURI 사범대학특성화사업단. 4월 30일(토) 13:00-18:00. 공주대학교 대학본부 대회의실(3층). pp. 49-104.
- 차승은·서시연·문영진·유미라·김갑성(2019). 교사 전문성 향상을 위한 T.a.P. (transference after posting)형 교사 전보제 모형 탐색. **교육문화연구**. 제25권 제1호. 인하대학교 교육연구소. pp. 83-102.
- 최원석(2019). 초등학교 간 저경력교사의 쏠림 현상 분석. **학습자중심교과교육연구**. 제19권 제9호. 학습자중심교과교육학회. pp.1165-1187.
- 하봉운·양선아(2005). 경기도 교육협력사업 평가 연구: 농어촌 소규모학교 살리기 지원사업을 중심으로. **한국교육**. 제32권 제3호. 한국교육개발원. pp.85-108.
- 함양군 서하초 작은학교 살리기 설명회. 한국농어민신문. 2020년 10월 2일. <http://www.agrinet.co.kr/news/articleView.html?idxno=179944>. 2020년 10월 10일 접속

<토론 1>

## 농어촌 학교 교원인사제도 개선 방향과 과제

박효숙(전남 장흥 유치초·중학교 교장)

### I. 유치초중 통합학교 소개

#### 1. 학교 현황

- 1922. 9. 15. 유치초등학교 개교
- 1971. 3. 9. 장흥유치중학교 개교
- 2002. 3. 1. 유치초중학교 통합 개교
- 2020. 1. 3. 2019학년도 졸업식  
(초등 제93회 11명(총 3,847명), 중등 제47회 10명(총3,162명) 졸업)
- 전남혁신학교 8년째 운영

#### 2. 교직원 현황

	교육공무원							지방공무원			교육공무직원						합계		
	교장	교감	보직교사	교사	보건교사	영양교사	유치원교사	계	행정실장	주무관	계	교무행정	조리사	돌봄전담사	조리원	미화담당		유치원기간제	계
초		1	3	4	1	1	1	11		3	3	2	1	1	2	1	1	8	22
중	1		3	7				11	1	1	2	2						2	15
계	1	1	6	11	1	1	1	22	1	4	5	4	1					10	37

#### 3. 학생 현황 (2020.10.20.현재) (1) 특수학급

급별	병설 유치원	유치초등학교							장흥유치중학교				합계
		1	2	3	4	5	6	계	1(1)	2	3	계	
학년 수	1	1	1	1	1	1	1	6	1	1	1	3(1)	10(1)
학생 수	6	1	6	3	3	3	7	23	10	15	6	31	60

#### 4. 통합교육과정 운영계획

가. 교육과정 수립 : 초중 학교급별 수립

- 기초조사, 실태, 교육과정 운영 분석 공유
- 유치교육 기본방향, 교육중점, 특색교육, 중장기 발전계획 등은 일관성과 연계성 유지
- 교육중점 활동 중 세부 활동내용 및 교과, 창체 급별 특성 반영
- 연수, 컨설팅, 수업공개 등 초중 통합 운영 및 참관

나. 교육과정 통합운영 및 연계 운영 영역(9년 교육과정)

- 교과: 민주시민교육, 공간혁신 프로젝트 수업, 국제체험 등
- 창체: 범교과 교육, 학생자치회 운영, 김장 봉사 등
- 학교행사: 입학식, 졸업식, 학교축제, 체육대회, 학교특색활동
- 방과후학교: 매주 목요일 통합 운영(방송댄스, 도자기, SW교육)

다. 교내 행정업무 및 조직운영

- 교무실, 행정실, 급식실 등 하나의 공간 활용
- 학교운영위원회, 학교폭력전담기구, 학부모회 등 통합 운영

#### 5. 초중통합학교 운영 성과

가. 초·중 교원들의 상호 지원과 협력으로 심도 깊을 학생이해로 학생 지도의 전문성 보장

나. 교원들의 공동 연구, 연수, 교사간 협력 체제 구축으로 교수학습 방법 개선 및 교수 학습 방법의 질적 향상 가능

다. 학교 시설 및 기자재 공동 사용으로 효율적인 예산 집행

라. 무학년제(초등학교의 경우 영어, 예체능교과등 교과지도에 전문성 강화 가능) 집중 이수제 등을 확보하여 커리큘럼의 유연성 확보 가능

#### 6. 어려움 및 문제점

- 학교 급별 교육목표가 다르므로 이에 맞는 교육과정 운영(지도방법)에 대한 연구가 필요함

- 학생들의 발달 수준에 따라 생활교육에 대한 이해가 필요함
- 생활교육에서 또래 관계와 선후배 관계에 대한 관계형성에 관심이 필요함(이해와 배려를 강조하게 될 위험성이 있음)
- 급별간 수업시간, 연간 시수 제도적인 부분 극복 방안
- 초중등 교원간 교육목표와 방법, 문화, 교육과정에 대한 이해 등이 다르므로 인한 갈등 해결 연수 필요성
- 통합 학교는 대부분 소규모 학교이므로 9년 교육과정을 실시할 경우 다양한 또래 경험, 새로운 규칙, 인간관계, 새로운 문화 등을 경험 필요.
- 급별업무에 초중통합 교육과정 운영으로 인한 교사 업무량 증가

## II. 농어촌 학교 인사제도 방향

### 1. 농어촌 학교의 실태

농어촌 지역의 가장 큰 특징으로 절대 인구 감소와 인구의 도시 이동이다. 농어촌 지역의 교육 문제에 관하여 악순환 구조에 동감한다.

농어촌 학생수 감소, 학교의 과소화로 인한 통폐합, 교육 및 근무여건 악화, 농어촌학교 기피현상, 학업성취도 저하로 인한 학교에 대한 불신의 심화와 빈곤의 악순환으로 보고 있다(나동주, 2002년)

그럼에도 불구하고 강소학교로 작은 학교의 장점을 살려 새롭게 주목받고 있는 학교도 있다. 교육과정과 수업의 개선, 교사문화의 개선, 민주적이고 포용적인 학교행정이 이루어지고 있음을 볼 수 있다.

새롭게 주목받고 있는 학교는 학교 구성원의 열성적인 학교혁신을 위한 노력과 교육청의 정책적 지원으로 이루어진 결과로 보고 있다. 이 결과를 모든 농어촌학교에서 실현하기 위해서는 구성원의 열정뿐만 아니라 정책적인 지원과 시스템이 갖춰지지 않는 상태에서는 대부분 실현되기 어려운 상황이다.

### 2. 제안

가. 소규모학교의 통합운영 및 인접 학교 교육과정 연계할 수 있는 초

### 중등교원자격증 전환 필요

농어촌 지역의 소규모학교는 학생 수가 적어서 개별학습을 할 수 있는 좋은 환경을 갖추고 있다. 특히 코로나19 감염병이 유행하는 시기에는 큰 장점으로 작용하여 대부분 대면 수업을 통해 수업결손을 최소화하고 있다.

그러나 또 한편으로는 미래역량 중 협력과 소통할 수 있는 관계 형성하는데 어려움을 존재한다. 다양한 아이들과 어울리며 또래 아이들과 관계형성을 위한 힘을 길러 주기 위해서는 인접학교 통합운영 교육과정이 필요하다. 특히 중학생은 또래관계가 중요한 시기이므로 인접학교 통합교육과정, 초초 교육과정 연계, 초중통합 교육과정 연계가 필요하다.

이를 위해서는 초등과 중등 수업을 할 수 있는 교원양성제도 개편이 필요하다고 본다. 복수자격을 갖고 겸임발령을 통한 초중을 넘나들 수 있는 미래교육에서는 새로운 교원자격증이 필요한 시기라고 본다.

### 나. 지역교육청 중심 연수와 학교단위 전문적 학습공동체 활성화

농어촌 학교는 기피학교가 되어 신규교사 배치되고 있다. 신규교사와 저경력교사들만 구성되어 있으므로 선배교사에게 교육과정과 수업, 생활교육을 배울 수 있는 기회가 많이 부족하다. 특히 교육활동을 끝내고 함께 연수할 수 있는 시공간이 도시에 비해 턱없이 부족한 상태이다. 이를 위해서는 신규교사와 저경력교사를 위한 지역교육청단위 연수와 학교단위 전문적학습공동체 지원 방향이 모색되어야 한다.

### 다. 농어촌 소규모학교 특성을 이해하고 교육과정을 운영할 수 있는 관리자 임용

농어촌 소규모학교를 경영하는 관리자는 마을과 지역의 특성을 반영한 교육과정을 경영할 수 있는 자질과 역량이 필요하다. 특히 지역에서 오래 교육활동을 한 경력자가 관리자가 되었을 때 역량이 발휘될 수 있을 것으로 본다. 현재의 승진점수 위주의 관리자로 승진이 되고, 지역과 관계없는 발령은 시간만 채우고 좀 더 큰 도시로 가기 위

한 잠시 머무는 곳으로 될 위험이 존재한다. 진정으로 농어촌 지역에 대한 애정과 열정을 갖고 지역에서 활동한 지역중심 관리자 임용이 필요하다고 본다.

#### 라. 지역과 함께하는 마을교육공동체 운영

농어촌학교는 마을과 지역을 떠나서 아이들의 삶과 연계된 교육활동을 운영한다고 말할 수 없다. 열악한 환경에서 학부모와 지역이 함께 교육과정을 협의하고 운영할 수 있는 마을교육공동체 운영이 활성화가 필요하다.

#### 마. 농어촌 교사 복지제도

농어촌에 발령받는 신규 교사 대부분 관사에 배치되나 지역에 따라 관사가 부족한 상태이다. 그리고 학교 관사보다는 지역에서 떨어져 개인활동을 하고 싶은 신규 교사는 통근을 하는 경우가 있다. 관사 또는 지역에서 살 수 있는 정주여건이 필요하다. 교육지원청과 함께 지방자치 행정단위에서 교사의 정주여건을 위한 환경과 복지 시스템이 중요하다.

### <상상하는 농어촌학교 - 초중통합 학교>

미래의 초중 통합학교의 모습을 그려본다. 학생은 유치원생부터 중학생까지 전교생이 100명이다. 교장선생님은 한 분이고 교감선생님은 두 분이다. 교장선생님은 초등과 중등 교육과정에 관심이 많으시고, 유아교육부터 청소년교육에 대해 교사들과 함께 연구하고 지원한다. 교감선생님은 초등전공, 중등 전공 한 분씩 계셔서 각 급별 교육과정을 논의하시고 통합교육과정을 함께 설계하며 지원한다. 두 분 교감선생님은 9년 교육과정을 계획, 운영, 평가를 통해 학생성장중심 교육과정을 구성하고 협의한다.

초중통합학교 교사들은 초중통합학교로 발령을 받으며, 초등교육과 중등교육에 공부하고, 본인의 전공 교과 이외에 주제중심수업과 프로젝트

수업을 함께 연구하고 실천한다.

또한 유치원부터 중학생까지 아이들이 갖춰야 할 내용을 담은 10년 교육과정 체계를 고민하며 일관성 있게 교육과정을 실시한다. 교육과정은 아이의 발달과 성장에 맞춰 조정되고 끊임없이 변화를 시도한다.

학부모는 아이들이 10년 동안 교육목표와 교육과정이 어떻게 운영되며, 그것이 아이들에게 어떻게 변화시키는지 함께 고민하고 만들어갑니다. 학부모는 아이의 교육이 가정에서 학교로 확장되고, 교육의 주체가 교사뿐만 아니라 학부모도 함께 고민하고 아이들의 성장에 발맞춰 나가는 주체로 인식하며 같이 성장한다.

## 농어촌 학교 교원인사제도 개선 방향

이지명(경기 연천교육지원청 교수학습지원과장)

이 발제문은 농어촌 소규모 학교의 지속가능한 발전을 위한 교원인사 개선 방향에 대해 논의하고 있다. 단기적인 관점에서의 해결책을 제시하는 것을 넘어 근본적인 지점의 원인을 점검하여 전략적으로 접근하고 있다는 점에서 논의의 층위가 깊다. 특히 농어촌 지역 및 교원의 특성을 반영한 전략적 인사 혁신을 중심으로 농어촌 학교 교원의 인사제도 개선 방향을 제시하고 있다는 점이 인상적이다.

더 좋은 교육, 학교 구성원의 성장이라는 관점에서 보았을 때, 농어촌의 소규모 학교가 가지는 교육적 위치는 이중적이다. 코로나 상황 속에서 소규모 학교(학생수 60명 이하)는 교육활동을 유연하게 전개할 수 있었다. 학습꾸러미를 만들어 직접 가정으로 찾아가는 교육서비스, 상담활동 등도 가능했다. 물론 이는 학교교육활동의 극히 일부분의 영역일 뿐이다. 절대 인구 감소와 인구의 유출로 인한 농어촌 소규모 학교는 학생의 학업성취도 저하, 사회성 발달 취약, 학교의 과소화로 인한 근무여건의 악화, 교원의 업무 과부하 등을 겪고 있다.

지역 학교의 존재는 지역의 생존과 지속가능성, 경제활동의 가능성을 상징하는 기준이다. 그런데, 절대 인구 감소로 소규모 학교들은 학교 존폐라는 절대적 위기를 일상적으로 경험하고 있다. 이 같은 상황의 농촌 지역 소규모 학교 교원인사 제도는 1) 수급과 정원 배정 기준의 개선 2) 연수와 전보제도에서의 차별화 3) 농어촌 학교의 운영 실태를 반영한 유연한 직무 설계(업무부담 해소) 등 전략적 접근이 필요하다.

발제자가 주장한 농어촌 학교 교원인사제도의 개선에 대한 문제의식,

진단 및 처방, 대안과 향후 제도적 장치 등은 정치(精緻)하고도 현실적인 논의이다. 특히 1) 소규모 학교살리기 지원 2) 학생수 감소 및 지역 특성을 반영한 중장기 교원 수급 개선 3) 농어촌 교원의 배치 기준 개선 4) 교원 전보제도 개선(쏠림 현상 개선) 5) 농어촌 학교에 적합한 학교장 임용 등이 그것이다. 여기에서 더 나아가 6) 농어촌 지역 여건에 적합한 새로운 학교 유형과 그에 따른 교원인사 제도 모형 적용에 대한 논의도 필요해 보인다. 예컨대, 초·중통합모형 적용을 통한 초·중 교원자격 통합(사서, 보건교사의 경우 초등학교로 발령, 중학교 학생 관련 일에 대한 거부 등), 직접 개별 학생들을 찾아가 만나며 특정 시기에는 함께 대면해서 학습경험을 가지는 온라인-오프 블렌디드 모형과 홈스쿨링 통합 모형 적용을 통한 새로운 교원 자격 트랙 구안 등이다.

발제문에서 농어촌 교원 인사제도 개선 방향을 다섯 가지로 나누어 제시하고 있는데 본 토론문에서는 크게 두가지만 논의하고자 한다.

있다. 첫째, 수급 및 정원 배정과 관련하여 소규모 학교 교원 수급 모형 및 배정 기준 개발이다. 교원 수급의 근원적 문제는 총 정원의 규모를 늘리지 않는데 있다고 보며, ‘학교교육과정 운영 변화와 연계한 교사 확보’와 ‘정원 배정의 지역 간 격차 해소’로 집중된다고 분석한다.

무엇보다 교육과정 운영 측면에서 교원 수급은 수업의 질과 학생의 학습경험에 미치는 영향이 지대함으로 이 변인이 우선 고려되어야 함은 물론이다. 아울러, 과대 규모 학교와 소규모 학교를 위한 배정 기준을 차별화할 필요가 있다.

초·중등교육법(제19조, 제22조), 동법시행령(제36조의 2)에 의해 교원 정원과 교감 배치를 정하고 있으며, 이에 준해 경기도의 경우(2020.03.01.기준) 중학교의 교원 정원 배정 기준은 교장과 교감 외 9학급 이상교 학급당 1.75명, 특수교사는 학급수×1명, 보건 12학급 이상(단, 12학급 미만 학교는 예산 내에서 교육지원청별 기간제 교사 인원

할당), 교감 5학급 이하교 미배치, 43학급 이상 중·고 복수교감 진로진 학교사 3~8학급 학교는 배정기준에서 1명을 더하고, 9학급 이상의 학교는 정원배정 산식에 포함, 수석교사는 정원배정 산식에 포함 등으로 정해져 있다.

아울러, **일반계고는 교장과 교감 외 교사수 학급당 1.95명**, 농업계 2.15, 공업계 2.15, 상업계 2.05, 외국어교 2.15명이 그 기준으로 설정되어 있다. 초등학교는 학교장은 전학교에 배치한다. 교감은 6학급이상의 전학교에 배치하며, 5학급 이하인 학교는 교감을 두지 아니할 수 있다. 다만 교감을 배치하는 경우 수업을 담당하여야 한다. 43학급 이상의 학교에서는 교감 1인을 추가 배치할 수 있다. **각 학급마다 학급 담임교사 1인을 배치한다. 교과전담 교사는 경기도 교과전담 배치 기준에 의한다.** 35학급 미만교는 1~6학년 학급수 기준으로, 36학급 이상교는 3~6학년 학급 수 기준으로 정한다.

이 같은 **표준화된 교원 수급 기준을 농어촌 지역 소규모 학교에 일괄 적용**하는 데에서 어려움이 발생한다. 발제문에서 언급하고 있는 ‘인력 적정 배분 모형’을 통해 지역 균형 발전을 지향하며, 지역 간 및 학교급 간 교육여건 격차 해소를 지향하고 교과 교사 외에 교육과정 운영에 필요한 인력 규모를 탐색하고 교육과정 운영 중심의 교사 배치 기준을 보완함으로써 인력 수급의 적정화를 지향할 필요가 있다. 이런 맥락에서 우선 **초등학교의 경우 6학급 이하의 경우 교과 전담 교사(현재 1명)의 증원**으로 소규모학교가 겪고 있는 어려움을 해소해야 한다. 동시에 **중·고 교원 정원배정 산식의 간극이 너무 크다.** 균등은 아닐지라도 그 폭을 줄일 필요가 있다. 왜냐하면 중학교의 경우 자유학년제 운영, 진로탐색, 학교생활, 학업방법 등에 대한 학생과 학부모의 개별 상담 요구의 증대 등으로 고등학교 못지않은 상황이기 때문이다. 이를 통해 담임업무, 부장업무 기피 현상의 해소책을 마련하는 기회가 될 수 있다.

둘째, 교육활동 및 전문성 신장과 연계한 전보 제도 개선이다. 교원 전보제도는 교육기회와 과정 및 결과의 평등을 실현을 위한 학생의 학습권 보장, 거주지 내 근무 편의 제공, 가정생활 보장과 생활 문화 추구를 위한 교사의 생활 행복추구권 구현, 교원의 전문성 신장, 학교의 지속적 발전 등을 위한 교육력 제도 등 다양한 교육 정책적 논리가 반영되어 있다.

발제자가 지적한 바와 같이 2-3년 정도의 짧은 주기로 교사가 교체되는 것은 학생의 학습권 보장 측면에서나 학교교육과정 운영 측면에서 볼 때 개선될 필요가 높다. 이 중 수당 및 보수 인상(농어촌지역에 적용)은 현실성이 있어 보인다. 또한, 외국 사례로 일본을 들고 있는데, 일본 교원 순환전보제도의 가장 큰 목적은 현 지역 내의 시·정·촌 학교 간 격차가 발생하지 않도록 하는 데 두고 있는데, 운영에서의 중점 방향은 지역 간 학교에서 교사의 성별, 연령, 경력 등의 차이로 학교 교육 역량의 격차가 발생하지 않게 하는 지원하는 것이다.

경기도는 이런 지역 간, 학교 간 교육 역량 간극을 메울 수 있는 인사 혁신 전략으로 ‘지역트랙제 교사’를 시행하고 있다. 초등의 경우 2016년부터 운영했으며 그 수가 매년 증가하고 있다. 토론자가 근무하고 있는 지역은 2020년 3월 현재 전체 초등교사 31.2%에 이르고 있다. 중등의 경우는 올해 처음 시행했으며 전체 교사수 대비 지역트랙제 교사가 5.2%이고, 점차적으로 그 비율이 증가할 것이다. 지역트랙제는 지원한 지역에서 8년을 근무하는 조건으로 임용된다. 하지만, 소기의 성과를 거두기에는 문제가 없지 않다. 발령학교에서 계속 근무하기보다는 2년이 지나면 지역에서 비교적 큰 규모학교, 지역의 중심학교로 이동하기 때문이다. 이처럼 지역 내에서의 또다른 교원 인사 격차가 발생하게 된다. 물론 지역 전체의 관점에서 보면 4년차 이상에서 8년차 교사가 근무하고 있다는 점에서는 안정적이다. 하지만 소규모 오지학교는 교원의 근무 안정감이 없어지

는 상황이다. 이런 문제점에 대한 보완책으로 인사규정에 지역트랙제 교사는 4년이상 한 학교에 근무하는 규정을 강제조항으로 하고, 학교 위치에 따라 벽지수당 지급, 사택보급을 통한 정주 지원을 논의할 필요가 있다.

이와 같은 맥락에서 발제문에서 제시하고 있는 일본의 사례와 유사하게 경기도의 경우, 지역을 나누어 교사들이 최소 2-3개 지역에서 근무하되 도서·벽지 및 농·어촌 지역에 대한 근무를 거의 의무화하여 교원의 근무 조건과 환경이라는 측면에서 공정을 기하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

발제에서 ‘인사행정 패러다임’을 1) 인력 구조 2) 직무 역량 3) 조직 문화로 제시하면서 인사제도 혁신을 제도 혁신(단기)-사람 혁신(중기)-문화 혁신(장기)으로 구분한 것에서 볼 수 있듯이 교원 인사제도는 제도의 문제이면서 사람의 문제이고 동시에 문화의 문제이다. 어느 지역에서 근무하든 학교조직 문화 관점에서 볼 때, 교사로서 성장하고 있는 내적경험, 교육활동에 대한 보람은 농어촌 소규모 학교에서의 근무에 대한 열정을 지킬 수 있는 전제이다. 법적인 기반(농어촌특별법 제정)을 통한 ‘농어촌 교육특구지정’, 소규모 학교 살리기 지원 사업 활성화와 더불어 농어촌 학교에 적합한 학교장 리더십 개발 및 임용 개선을 통해 교원이 전문적 권위를 갖출 수 있는 민주적 학교문화를 만들어 내는 것도 필요하다.

결론적으로 농어촌 학교 교원인사제도의 혁신은 국가적 관점에서 교원의 공정한 근무체제 구축을 통해 모든 학생이 공정한 학습기회를 제공하는 데 그 목적이 있다. 특정 급지 지역 근무의 의무화(도·농 근무 순환제 적용), 소규모학교 교원 정원 유연화, 학교 교육과정 운영에 따른 적정 교원 수급을 위해 지역의 교육지원청에서 근무하면서 단위학교를 지원하는 교사 양성 및 배치 등도 필요하다.

## “농어촌 학교 교원인사제도의 개선 방향: 지역 특성을 반영한 전략적 인사 혁신을 중심으로”에 관한 토론

전제상(공주교육대학교 교수)

오늘 ‘농어촌 학교 교원인사제도의 개선 방향’의 발제 내용을 확인하는 순간에 처음으로 떠올린 생각은 바로 학령인구 감소의 소용돌이가 농어촌의 학교현장에 직접적으로 영향을 미치기 시작했구나 하는 불안감이 스쳤습니다. 학령인구 감소 변인이 학교운영체제 전반에 걸쳐서 새로운 문제를 직접 대응하기에는 현재의 제도적, 법적 등의 한계를 극복하기 위한 지역 특성을 반영한 전략적 인사혁신 방안 강구의 절실함을 느끼면서 발제 내용을 살펴보았습니다.

박영숙 선임연구위원은 우리나라 교원정책을 30년 이상 전문연구기관에서 연구에 몰입한 교원인사정책 전문가로서 통찰력 높은 진단과 대안을 중심으로 하여 다음과 같이 4가지 영역으로 구분하여 구체적인 내용들을 제시하였습니다. 발제 내용은 인사행정 패러다임의 변화 및 인사제도 혁신 사례로 인사행정 패러다임의 변화와 인사제도 혁신 사례를, 교원 인사제도 혁신 요구와 혁신 모형에서는 교원 인사제도의 문제 및 혁신 요구, 교원 인사제도의 혁신 모형과 혁신 방안을 탐색하였습니다. 또한 농어촌 학교 교원의 특성 및 인사제도 개선 요구에서는 농어촌 학교 교원의 특성과 농어촌 교원 인사제도 개선 요구를 분석하였습니다. 그리고 농어촌 교원 인사제도 개선 방향에서는 소규모 학교 교원 수급 모형 및 배정 기준 개발, 교육활동 및 전문성 신장과 연계한 전보제도 개선, 농어촌 학교에 적합한 학교장 리더십 개발 및 임용 개선, 농어촌 교육 특별법 제정을 중심으로 제시하였습니다.

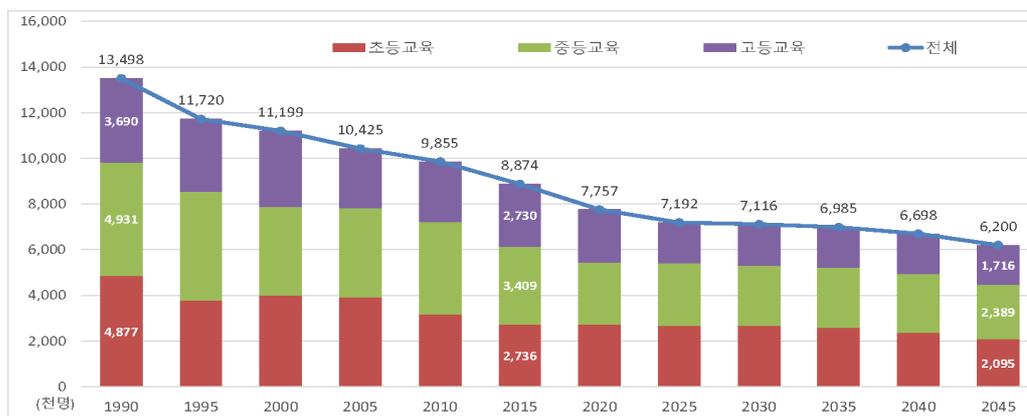
박영숙 박사님은 우선적으로 “농어촌 교원 인사제도 개선 방향을 전개하기 위한 전제로 인사행정 패러다임의 변화 및 인사제도 혁신 사례, 교원 인사제도 혁신 요구와 혁신 모형, 농어촌 학교 교원의 특성 및 인사제도 개선 요구”에 관한 3가지를 분명하게 진단·분석하셨습니다. 이에 관해서는 토론자 역시 전적으로 동의와 공감함을 표합니다. 다만, ‘농어촌 교원 인사제도 개선 방향’의 4가지 개선과제를 제시함에 앞서 제시하였던 3가지 전제조건들에 관한 논의와 범위가 다소 크고 넓어서 실제적 이해와 개선과제 도출과의 연계가 매끄럽지 못한 측면이 있습니다. ‘농어촌 교원 인사제도 개선 방향’ 개선과제 논의를 전개하기 위한 변인들간의 관련성을 그림으로 도식화하는 것이 있었으면 하는 아쉬움이 있습니다. 현재 정부는 농어촌지역의 학교운영체제를 지역적 특성에 맞게 다양한 방식으로 전환하기 위

한 동일학급 내 연계를 비롯한 서로 다른 학교급간 연계방식의 공유형 연계모델, 거점형 연계모델, 캠퍼스형 연계모델과 같은 통합운영학교, 고교학점제 도입 등이 전개되면서 교원인사정책의 혁신의 필요성이 더욱 증대되고 있습니다. 이와 같은 농어촌지역 학교운영에 관한 전반적인 정책적 흐름에 비추어 발제내용을 명료화 한다는 보완 측면에서 농어촌 교원 인사제도 개선방향을 중심으로 토론에 임하고자 합니다.

### I. 농어촌학교의 현주소에 관한 과학적 진단 및 분석이 전제되어야

오늘 기초 발표의 주제가 ‘농어촌 학교’와 ‘교원인사제도’ 2가지라는 점에서 농어촌학교의 현주소를 명확하게 진단 및 분석하는 것이 일차적으로 중요하다고 생각합니다. 농어촌 지역의 학교가 학령인구 감소에 따라 학교운영체제가 어떻게 진행되고 있는지를 객관적으로 진단·분석하는 것이 농어촌학교 인사제도 개선의 핵심임이 분명합니다. 학령인구 감소와 농어촌학교의 관련성을 객관적인 자료를 통해 분명하게 인식하는 것이 오늘 발제내용 논의를 풍성하게 전개할 수 있을 것으로 기대합니다.

통계청(2020) 자료에 의하면, 학령인구가 1990년 이후로 초등학교, 중등학교에 지속적으로 감소하고 있습니다. 특히, 2015년 초등학교 학생 수는 1990년에 비해 43.9%로 감소되었으며, 중학교는 32.4%, 고등학교는 29.5%, 고등교육은 26.0% 감소하였음을 알 수 있습니다. 특히, 농산어촌이나 구도심 지역은 학령인구 감소 요인 외에도 이촌향도(離村向都) 현상이 심화되고 신도시 개발에 따른 학령인구의 수평이동 현상까지 더해지면서 소규모 학교가 지속적으로 증가하는 특징을 보이고 있습니다.



[그림 1] 1990~2045년 학령인구 변화 추이 및 추계

\* 출처: 통계청 홈페이지(<http://kosis.kr/>)

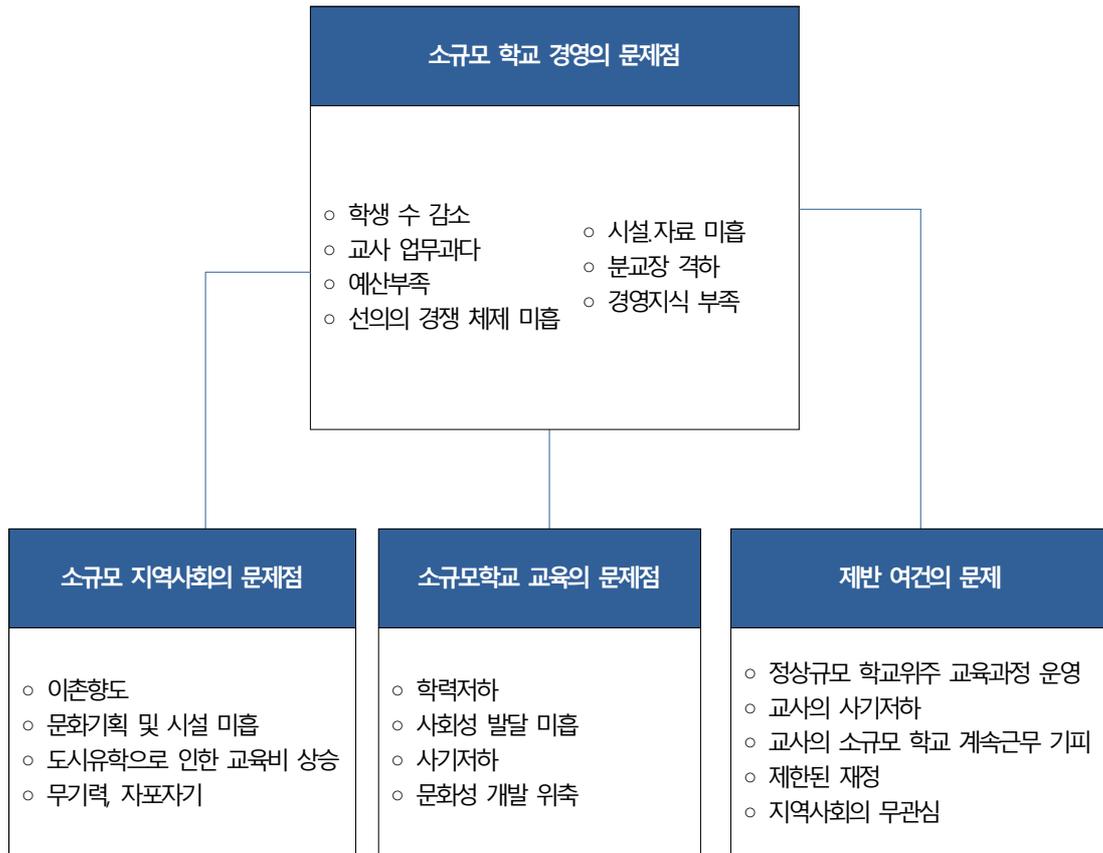
이길재 등(2019)의 연구에 의하면, 2019년 기준으로 초등학교 22.7%가 전체 학생 60명 이하의 소규모 학교에 해당하며, 중학교와 고등학교도 각각 19.1%와 4.1% 수준으로 심각성이 증대되고 있습니다. 도지역의 농산어촌 지역에서는 1982년 이후 적정규모학교 육성 정책을 통해 분교장 개편을 포함 5,396개교가 통폐합되었으며, 본교 및 분교장 폐지가 3,728개교에 이르렀으나(교육부, 2016.06.:12), 2019년 현재 강원도(48.3%)와 경북(43.7%), 전남(47.0%), 전북(44.0%) 등은 초등학교의 40% 이상이 여전히 60명 이하의 소규모 학교에 처해있다는 것입니다.

<표 1> 시도별 학교급별 공립 소규모학교 비율(2015-2019)

구분	초등학교 (%)						중학교 (%)						고등학교 (%)					
	2015	2016	2017	2018	2019	평균	2015	2016	2017	2018	2019	평균	2015	2016	2017	2018	2019	평균
강원	49.6	48.7	46.1	46.9	48.3	<b>47.9</b>	38.8	41.5	45.6	44.6	44.9	<b>43.1</b>	14.6	11.5	13.5	15.6	18.9	<b>14.8</b>
경기	7.1	7.5	6.8	7.0	8.1	<b>7.3</b>	2.1	2.8	3.2	3.7	3.5	<b>3.1</b>	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	<b>0.3</b>
경남	29.6	30.5	31.1	31.1	31.9	<b>30.8</b>	20.9	19.7	21.8	20.0	21.2	<b>20.7</b>	4.4	5.3	5.3	5.4	6.3	<b>5.3</b>
경북	44.0	44.7	44.5	43.8	43.7	<b>44.1</b>	52.3	52.4	49.8	48.7	49.5	<b>50.5</b>	12.7	10.9	9.3	13.5	14.0	<b>12.1</b>
광주	2.7	2.6	3.3	3.3	3.9	<b>3.2</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
대구	0.5	0.5	0.4	0.9	0.4	<b>0.5</b>	0.0	1.1	2.2	0.0	0.0	<b>0.7</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
대전	2.7	2.7	2.0	2.0	4.1	<b>2.7</b>	0.0	1.4	1.4	1.4	1.4	<b>1.1</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
부산	2.7	3.0	2.6	2.7	3.7	<b>2.9</b>	0.7	0.7	1.5	2.2	1.5	<b>1.3</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
서울	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	<b>0.1</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
세종	11.4	8.1	2.3	2.1	0.0	<b>4.8</b>	11.8	11.1	13.6	4.3	12.5	<b>10.7</b>	16.7	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>3.3</b>
울산	8.3	5.9	6.7	7.5	9.0	<b>7.5</b>	1.7	1.7	1.7	1.7	1.6	<b>1.7</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
인천	9.7	9.5	10.2	9.8	9.0	<b>9.7</b>	7.3	7.3	8.0	8.0	6.4	<b>7.4</b>	5.6	5.4	5.4	5.4	5.4	<b>5.5</b>
전남	47.9	47.6	47.1	47.0	47.0	<b>47.3</b>	44.4	47.1	48.4	50.9	52.7	<b>48.7</b>	6.1	7.1	7.1	8.2	12.2	<b>8.1</b>
전북	44.9	44.4	42.4	42.1	44.0	<b>43.6</b>	45.6	46.3	46.9	46.3	46.9	<b>46.4</b>	13.8	13.8	15.4	15.4	18.5	<b>15.4</b>
제주	24.2	18.5	20.2	16.0	13.6	<b>18.5</b>	17.9	17.9	17.9	17.9	20.5	<b>18.5</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	<b>0.0</b>
충남	37.8	37.2	38.0	37.2	37.7	<b>37.6</b>	24.3	25.7	26.0	26.7	27.4	<b>26.0</b>	0.0	0.0	0.0	0.0	1.2	<b>0.2</b>
충북	36.8	40.1	38.5	37.3	36.0	<b>37.7</b>	23.9	26.6	27.8	27.8	26.2	<b>26.4</b>	1.6	1.6	1.6	1.6	3.2	<b>1.9</b>
합계	<b>23.1</b>	<b>23.0</b>	<b>22.5</b>	<b>22.3</b>	<b>22.7</b>	<b>22.7</b>	<b>18.3</b>	<b>18.9</b>	<b>19.4</b>	<b>19.2</b>	<b>19.5</b>	<b>19.1</b>	<b>4.0</b>	<b>3.6</b>	<b>3.7</b>	<b>4.2</b>	<b>5.0</b>	<b>4.1</b>

\* 출처:이길재 외(2019). 학령인구 감소에 대응한 중장기 교원수급 방향 및 과제. 교육부.

이와 같은 학령인구 감소와 농어촌 학교의 관련 선행연구결과를 살펴보면, 농어촌학교 개념은 소규모학교 개념과 유사성을 가지면서 상호 관련성을 논의해야 하는 문제로 확대됨을 알 수 있습니다. 발제자는 농어촌학교의 악순환 구조를 진단 하면서 제시한 것과 마찬가지로 소규모학교의 운영문제는 매우 심각한 수준에 처해 있음을 알 수 있습니다(한국교육개발원, 2012; 지방교육재정알리미, 2016).



[그림 2] 소규모 학교 운영의 문제점

## II. 농어촌 지역의 소규모학교 통·폐합 정책 추진의 흐름을 이해해야

농어촌지역의 소규모학교 통폐합 정책 추진의 흐름을 제대로 이해하는 것이 필요합니다. 정부는 1981년 소규모 학교 통폐합 기준을 제정하고 1982년부터 본격적으로 농촌 소규모 학교 통폐합 정책을 추진하였습니다(류방란 외, 2019).

시기	통폐합 기준	통폐합 학교수* (폐지 학교수**)			추진주체 및 지원
		초	중	고	
1982 - 1998	81년 9월 180명 이하, 6학년 이하 4Km내 인근학교가 있는 경우 <sup>①</sup> 93년 9월 50명 이하 51~100명은 단계적 통폐합 혹은 분교장 개편 97년 8월 영세사학 해산 특례	3,393 (2,023)	68 (58)	20	시·도교육청 자체 추진 영세사학의 해산 특례
1999	98년 8월 초중등학교 모두 분교 100명 이하 분교 20명 이하 1면 1분교 원칙	749 (588)	45 (25)	4	정부재정 지원(2,577억원) 분교폐지, 통합 운영(5억원) 분교장 폐지(2억원) 분교장 개편(2천만원)
2000 - 2005		395 (333)	64 (57)	15	교육부 기준 제시 시·도교육청 자율 추진
2006 - 2011	2005년 국정현안조정회의 통폐합 추진 결정 2006년 60명 기준 제시 (제외인정: 도서벽지지역, 반대 심각지역, 학생수 증가 예상지역, 대안교육 특성화 학교)	289 (273)	48 (46)	15	지방교육재정교부금시행규칙 신설(2008) 중앙정부 통폐합 재추진 분교폐지 통합운영(10억원) 분교장 폐지(3억원) 분교장 개편(2천만원)
2012 - 2015	통폐합기준을 각 시·도교육감에 이양(현재까지 유지) 분교장 개편 권고 기준 면, 도서벽지, 읍: 60명 이하 도시: 200명 이하	227 (210)	45 (42)	19	통폐합 지원금 확대 분교 폐지 초등-시지역(60억원), 기타지역(30억원), 중·고(100억원) 분교장 폐지(10억원) 개편(1억원) 신설, 대체이전 초등(30억원), 중·고(50억원) 통합운영·시설폐쇄(20억원), 미폐쇄(10억원)
2016 -	적정규모, 분교장 개편 권고기준 면, 도서 벽지: 60명 이하 읍지역: 초등 120명 이하, 중등 180명 이하 도시지역: 초등 240명 이하, 중등 300명 이하	-	-	-	지역중심에서 학교 규모 기준으로 개편, 지원액 상향 조정 <sup>②</sup>
계		5,053	270	73	

\* 통폐합 학교수 : 폐지 분교 + 폐지 분교장 + 분교장 개편

\*\* 폐지 학교수 : 폐지 분교 + 폐지 분교장

### [그림 3] 소규모학교 통폐합 정책 추진의 내용

교육부는 2009년에 '적정규모 학교 육성 방안'을 발표하고, 농산어촌 소규모 학교 통폐합 정책과 적정규모 학교 선도 지역 집중 지원, 초·중·고등학교 통합 운영 학교 육성, 도시지역 학교 통폐합 및 이전 촉진, 학교 신설 수요 적정 관리 등과 같은 새로운 정책들을 추진하였습니다(교육과학기술부, 2009.08.26.) 그럼에도 불구하고 2015년까지의 소규모 학교 통폐합 실적은 미미한 수준에 그쳤습니다(교육부, 2016.06.). 가장 큰 이유는 당시 '소규모 학교'에 대한 기준을 각 시·도교육청이 자율적으로 판단할 수 있도록 하였는데, 시·도교육청이 소규모 학교 통폐합 자체에 대해 소극적인 모습을 견지했기 때문입니다(양희준 외, 2018). 교육부는 2015년 12월에 발표된 '적정규모 학교 육성 권고기준'을 통해 소규모 학교에 대한 판단 기준을 더욱 강화하였습니다(교육부, 2016.06.). 특히, 면·도서·벽지 지역은 종전 기준(60명)을 그대로 적용하되, 읍 지역의 기준을 분리·신설하고, 도시 지역은 기준을 상향 조정하였습니다. 정부는 복식학급 운영 학교와 최근 3년간 신입생이 없는 학교, 교직원 수가 학생 수 보다 많은 학교 등을 분교장 개편 권고 대상 학교로 새롭게 제시하였습니다.

<표 2> 적정규모학교의 범위 및 적정배치 기준

구분	종 전	개 선 (2016년 이후)	
면·도서·벽지지역	60명 이하	60명 이하	
읍지역		초등	120명 이하
		중등	180명 이하
도시지역	200명 이하	초등	240명 이하
		중등	300명 이하

\* 출처 : 교육부(2016.06)

정부는 교육청의 자발적 통폐합 노력을 촉진하기 위해 2015년 11월 5일에 「지방교육재정교부금법 시행규칙」 상의 통폐합 인센티브 관련 규정을 함께 개정하고 2010년 이후 조금씩 늘려온 지원 규모를 더욱 확대하였습니다(양희준 외, 2018).

<표 3> 적정규모학교 육성 성과에 대한 인센티브

(단위: 억 원)

구분	본교폐지	분교장		학교신설 대체이전	통합 운영학교
		개편	폐지		
초	60명 이하: 40 61-120명: 50 120명 초과: 60	5	20명 이하: 20 21-40명: 30 40명 초과: 40	60명 이하: 30 61-120명: 40 120명 초과: 50	·시설폐쇄: 30 ·미폐쇄: 10 (공동이용)
중고	60명 이하: 90 61-120명: 100 120명 초과: 110		60명 이하: 60 61-120명: 70 120명 초과: 80		

전제상 외(2020)의 연구 결과에 따르면, 시도교육청 차원에서 소규모 학교에 대한 정책적 입장을 전환하고 농산어촌 학교를 살리기 위한 노력이 확대되고 있습니다. 대표적인 사례로는 강원도의 작은학교 희망 만들기, 전북의 농산어촌 어울림학교 및 농어촌 교육특구, 충북과 전북의 작은학교 살리기 등 지역별로 특성화된 정책을 추진 중에 있습니다. 강원도교육청은 2017년 ‘강원교육희망재단’을 설립하여 작은학교 지원 사업을 추진하고 있고, 7개 시도교육청과 작은학교 포럼을 운영하여 정책적 연대를 확대하고 있습니다. 전북은 ‘어울림학교’ 사업으로 공동통학구형, 테마형, 작은학교 협력형, 마을학교 협력형 등의 유형별 지원을 하고 있는데, 공동통학구역 지정과 통학 편의 제공을 통한 학생 유입 기반을 조성하고 자율적이고 특색 있는 교육과정과 자연친화적이고 건강한 학교 시설의 조성에 힘

쓰고 있습니다. 전남의 경우는 ‘작은학교 희망 만들기’ 정책으로 지속가능한 농어촌 교육의 실현을 위한 예코 스쿨 조성, 통학차량 공동이용 확대 및 권역별 통합운영으로 통학 서비스 확대, 농어촌 교육 협동조합 설립 지원, 학교 이후의 학교’ 운영으로 소외계층의 교육격차 해소를 지원하고 있습니다. 충북의 경우는 농어촌 자율학교 지정을 통해 학교의 자율권을 확대하고 자율성 확대를 위한 학교장 공모제 운영, 학교 특성에 따른 초빙교사 제도 운영, 마을 돌봄 공부방 운영 등을 실시하고 있습니다.

### Ⅲ. 농어촌 지역의 통합학교 운영 현황을 이해해야

현재 농어촌지역의 통합학교 운영 현황을 이해하는 것이 전제되어야 합니다. 초·중등교육법 제30조 및 동법시행령 제56조에는 학교 경영의 효율성을 제고하기 위해 서로 다른 학교급의 학교 간 시설·설비 및 교원 등을 공유하는 학교간 결합체제로 통합운영학교가 존재하고 있습니다. 현재 전국 17개 시도교육청에서 운영 중인 통합운영학교는 총 102개교이며, 이 중 94개교(92%)가 농어촌지역에 소재하고 있습니다.

<표 4> 통합운영학교 현황

(기준: 2019.06.30.)

구분	서울	부산	인천	대구	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	세종	계
초중	1(1)		(2)	(1)			5(3)	1(1)	6(2)	6	6	5(1)	9	1(2)	5		45(13)
중고	1	3	1		1	2		3		14	9	6	7	3	1	(1)	51(1)
초중고			4				1				1						6
계	2(1)	3	5(2)	(1)	1	2	6(3)	4(1)	6(2)	20	16	11(1)	16	4(2)	6	(1)	102(14)

\* 괄호 안 숫자는 개교 준비 중 학교를 의미함

\* 출처: 교육부 내부자료, 전국시도교육감협의회(2019.12) 회의자료

정부는 2017년에 도시형 초·중 통합운영학교 설립을 최초로 승인하였으며, 이를 통해 서울 가락초·중학교(現 해누리초중이음학교), 인천 경연초·중학교, 충북 대소원2초·중학교, 경남 석산2초·중학교(現 금오초·중학교)가 2020년 3월에 개교를 하였으며, 강원 퇴계초·중학교가 2021년 개교를 준비하고 있습니다. 또한 경기도교육청은 2023년 준공을 목표로 수원에 유·초·중 통합운영학교를 준비 중에 있습니다. 아울러 대구시교육청은 2021년 개교를 목표로 연경지구 초·중 통합운영학교를, 인천시교육청은 청라국제도시에 청호초·중학교를 준비 중에 있습니다.

#### IV. 농어촌 지역의 통합운영학교 활성화를 위한 교원인사제도 개선 요구를 객관적으로 파악해야

앞으로 정부의 농어촌 지역의 통합운영학교가 확대되면서 교직원 및 학교 조직, 교육과정 및 교육활동(동일학급 내 연계, 서로 다른 학교급간 연계방식의 공유형 연계모델, 거점형 연계모델, 캠퍼스형 연계모델), 행정 활동 및 예산, 시설 및 설비 등의 측면에서 많은 법적, 제도적 미흡으로 인한 여러 문제점이 발생되고 있습니다. 이러한 문제점들 중에서도 통합운영학교의 인사제도 측면<sup>3)</sup>에서의 문제는 다음과 같은 요구수준이 제안되었습니다.

##### 1. 통합운영학교 배치 교원들에 대한 적절한 연수 및 역량 개발

2020년 통합운영학교 운영에 있어서, 시급한 과제는 통합운영학교 배치 교원들에 대한 적절한 연수 및 역량 개발이라고 지적하였습니다(서울, 충남, 전남). 서울은 통합운영 연구학교를 통해 1차년도 과제로 교사 및 학부모 연수를 제시하고 있으며, 충남은 2021년부터 통합운영학교 교직원을 대상으로 한 별도의 연수를 계획하고 있습니다. 전남에서도 학년군(학교급)별 통합 교육과정 및 무학년제 교육과정 운영 등을 위해 통합운영학교 배치 전 교원 대상 역량강화 연수(예: 교육과정 재구성 및 연계 운영, 소규모 학교 학생 지도를 위한 교수·학습방법 등)가 반드시 필요하다는 점을 지적하고 있었습니다. 그리고 통합운영학교의 특화 교육과정이 지속적·안정적으로 운영될 수 있도록 하기 위해 현재 각 시도교육청에서 제한적으로 시행 되고 있는 '내부형 교장공모제' 및 '초빙교사제'를 더욱 활성화할 필요가 있다는 점을 지적하였습니다(강원, 충남).

##### 2. 통합운영학교에 대한 교사 배치 기준 조정 및 정원 증원

통합운영학교에 대한 교사 배치 기준 조정 및 정원 증원의 필요성도 제기되었습니다(울산, 전남). 중·고 통합운영학교에서는 수업 대상 학년이 증가함에 따라 수업 준비 및 평가 부담이 증가하는 바, 교사들의 수업 시수 및 업무 부담 완화를 위해 교사정원을 증원할 필요가 있을 지적하였습니다(울산). 그리고 소규모 중·고등학교의 경우, 과목별 교원 확보가 어려워 순회교사가 다수 발생하고 있는 바, 학급당 교과교사 배치 기준을 확대할 필요가 있으며, 교육(지원)청 단위의 순회교

3) 정부의 '인구지형 변화에 따른 다양한 학교체제 설립·운영 지원방안 연구(전제상 외, 2020)'의 일환으로 2020년 7월 중 17개 시·도교육청 담당자 대상 설문조사를 진행한 결과의 내용입니다.

사 배치·운영에 대한 법적 근거를 마련할 필요가 있다고 주장하였습니다(울산). 교감 배치에 있어서도 초·중 교육과정 연계 및 통합 운영을 위해 학교급별로 교감 1명씩을 별도 배치할 수 있도록 통합운영학교 교원 배치 기준 제정할 필요가 있음을 지적하였습니다(전남).

### 3. 초·중등 교원 간 교차지도 개선 법적 근거 마련

초·중등 교원 간 교차지도의 어려움과 이를 개선하기 위한 근거법령 마련을 지적하기도 하였습니다(전남, 경남). 복수자격을 취득한 교원을 초·중 통합운영학교에 배치하되, 해당 교원이 흔치 않은 점을 고려하여 통합운영학교 재직 교원에 대해 복수자격 부여 프로그램을 제공하는 방안도 함께 제안되었습니다. 전남교육청에서는 초등학교와 중학교 교사가 상대 학교급 학생들에 대한 교과 및 창의적 체험활동을 지도(교차지도 할 수 있도록 하기 위해 초·중등교육법 시행령 제56조 제5항에 “⑤ 관할청은 통합운영 학교가 교육과정을 통합하여 운영할 시, 소속 교원이 통합운영학교 학생을 대상으로 교과 및 창의적 체험활동을 지도하도록 할 수 있다” 는 조문을 신설할 필요가 있음을 지적하였습니다.

### 4. 통합운영학교 교장 및 교감 자격 신설

초·중 통합운영학교의 경우, 초등학교와 중학교의 교육과정 및 교직문화, 학생 특성을 충분히 이해하고 있는 교장을 배치하는 것이 중요한 바, 통합운영학교 교장 및 교감 자격을 신설할 필요가 있음을 지적하였습니다(서울).

초·중등 복수자격 취득 확대: 초등과 중등, 중등 내 교과별로 세분화되어 있는 경직된 교원자격 및 교원정원 문제를 지적하면서, 초·중등 복수자격 취득을 확대하기 위한 교원양성체제 및 교육과정 개편(전남, 대전), 상치교사 및 순회교사 문제를 개선하기 위한 교과군(예: 사회군, 과학군, 기술군 등)별 교원자격 취득 및 교원자격검정령 개정(인천) 등을 대안으로 제시하였습니다.

이상으로 농어촌 학교의 인사제도 혁신을 위해서는 박영숙 박사의 제안 내용인 소규모 학교 교원 수급 모형 및 배정 기준 개발, 교육활동 및 전문성 신장과 연계한 전보제도 개선, 농어촌 학교에 적합한 학교장 리더십 개발 및 임용 개선 방향과 일관성을 가진 공통된 인식을 반영한 것으로 이해할 수 있습니다. 마지막으로 농어촌 교육 특별법 제정을 언급하셨는데, 실효성 측면에서 국민적 공감대를 형성하기에는 현실적 제약이 있는 것으로 이해되어, 앞으로 농어촌 교육 특별법 제정을 위한 국민적 공감대를 확대하는 노력이 지속적으로 전개되어야 하는 속제는

남겨두고 있습니다.

끝으로, 박영숙 박사님의 ‘농어촌 학교 교원인사제도의 개선 방향’ 발제 내용을 통한 인식의 지평을 확대할 수 있도록 기회를 제공해 주심에 대해 깊이 감사드립니다.

### <참고자료>

- 교육과학기술부(2009.08.26.). 소규모 학교의 적정규모화를 위한 종합적인 육성방안 추진. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육부(2016.06.). 적정규모 학교 육성 추진 계획 (안): 폐교 활용 활성화 방안 포함. 세종시: 교육부.
- 교육부(2019.07.15.). 초등교사가 중·고교 수업을 가르치는 방안은 결정된 바 없음을 알려드립니다. 보도자료.
- 교육부·한국교육개발원(2019). 간추린 교육통계 2019. 충북: 한국교육개발원.
- 류방란 외(2019). 인구절벽시대, 학령인구 감소에 어떻게 대응할 것인가?. 한국교육개발원.
- 양희준, 최원석, 김진희, 박근영, 박상옥, 허준, 이재준(2018). 학생 수 감소에 따른 농촌교육 실태 및 대응방안. 충북: 한국교육개발원.
- 이길재, 김이경, 김병주, 이정미(2019). 학령인구 감소에 대응한 중장기 교원수급 방향 및 과제. 세종시: 교육부.
- 이혜영, 김지하, 마상진(2010). 농산어촌 소규모 학교 통폐합 효과 분석. 서울: 한국교육개발원.
- 전국 시도교육감협의회(2019.12.). 교육현안별 교육감 책임 중심 소위원회 연구보고서(I) - 4차 산업혁명 대비 미래교육 지원 방향: 초중등 통합운영학교 사례분석 및 모델 탐색을 중심으로. 세종시: 전국 시도교육감협의회.
- 전제상 외(2020). 인구지형 변화에 따른 다양한 학교체제 설립·운영 지원방안 연구. 교육부과제(진행 중).
- 통계청(2019.09.02.). 2019년 장래인구특별추계를 반영한 세계와 한국의 인구현황 및 전망. 보도자료.

M·E·M·O



