공개토론회 자료

본 자료와 토론회에서 논의되었던 사항은 본 토론회 종료 3시간 이후부터 보도하여 주시기 바랍니다.

2009~2013년 국가재정운용계획

- 교육분야 -

2009. 6. 24(수) 10:00～12:00

국가재정운용계획
교육분야 작업반

동 자료는 '09～'13년 국가재정운용계획 교육분야 작업반에서 준비한 자료로서 정부의 공식적인 입장은 아님을 유의하여 주시기 바랍니다.

프 로 그 램

09:30～10:00 **등록 및 네트워킹**

10:00～12:00 **교육 분야 – 교원 운용의 효율성 제고 방안**

사　　회 : 서정화 (홍익대학교 교육학과 교수)

발　　표 : 한유경 (이화여자대학교 교육학과 교수)
김이경 (충남대학교 교육학과 교수)
박상완 (부산교육대학교 교육학과 교수)

토　　론 : 강홍준 (중앙일보 기자 겸 교육개발연구소장)
김병규 (기획재정부 교육과학예산과장)
김승보 (한국직업능력개발원 연구위원)
김진영 (건국대학교 경제학과 교수)
나향욱 (교육과학기술부 교직발전기획과장)
송기창 (숙명여자대학교 교육학과 교수)
조동섭 (경인교육대학교 교육학과 교수)

목 차

토론주제 : 교원 운용의 효율성 제고 방안

Ⅰ. 들어가는 말 ····· 1

Ⅱ. 교원 운용 효율성 제고 방안 논의의 전제 ····· 2

1. 초·중등학교 교원은 부족한가? ····· 2
2. 교육수요 다양화에 대응한 인력 운용이 이루어지고 있는가? ····· 7
3. 교원 정원 관리를 어떻게 효율화할 것인가? ····· 9

Ⅲ. 교원 인력 운용의 기본 방향 ····· 15

1. 교원 정원 결정 및 관리 체제 정비 ····· 15
2. 학습자 중심의 교원 인력 운용과 유연성 확대 ····· 16
3. 교원 인력 운용의 효율성 제고 ····· 17

Ⅳ. 교원 인력 운용의 개선 방안 ····· 18

1. 교원정원관리의 탄력성 제고 ····· 18
   가. 국가－시·도교육청－개별학교의 효율적 역할 분담 ····· 18
   나. 교원 정원 관리·운용의 탄력성 제고 ····· 19
2. 교원 인력 운용의 유연성 확대 ····· 20
   가. 교사 수급 유연성 증대를 위한 교원양성체제의 개편 ····· 20
   나. 기간제 교원제도 운영의 탄력성 제고 ····· 21
3. 현직 교원 운용의 효율성 증대 ····· 22
   가. 시·도간 교육격차 해소를 위한 교사 전보 활성화 ····· 22
   나. 교육과정 개편, 학교 통폐합에 따른 과원교원의 재교육 및 재배치 ···· 23
   다. 순회교사제 운영 확대 ····· 24

Ⅴ. 맺는 말 ····· 25

참고문헌 ····· 26

토론주제

교원 운용의 효율성
제고 방안

Ⅰ. 들어가는 말

어떤 조직체나 기관을 운영함에 있어서 필수적으로 갖추어야 할 요소로 흔히 재정과 물자와 인력을 꼽는다. 그 가운데에서도 인력은 가장 중요한 요소라 할 수 있는데 그 이유는 다른 요소들이 구비되어 있다 할지라도 조직의 과정이나 결과는 결국 이를 운용하는 사람들에 의해 좌우되기 때문이다(한국교육행정학회, 1995). 학교 조직에서도 인력, 특히 교원은 학교 조직의 목표인 교육 활동의 주체적인 역할을 수행하는 핵심 요소이다. 학생을 대면하여 교수·학습 활동을 직접 수행하는 교원 없이 교육은 불가능하기 때문이다. 따라서 전문성을 갖춘 교원을 적절하게 확보하고 운용하는 일은 교육활동 실제와 그 효과를 결정짓는 중요한 사안이다.

교원 양성은 단시일 내에 이루어질 수 없을 뿐만 아니라 과소 및 과잉 공급 모두 심각한 문제를 야기한다. 교원의 과소 공급은 정규 과정과 절차를 거치지 않은 교원의 임용이나 상치교사의 발생, 현직 교원의 업무량 증대 등의 문제를 유발하고, 과잉 공급은 양성교육을 거친 자가 직업을 갖지 못하는 데 따르는 개인적·사회적 비용의 증가, 전문적 훈련 제공의 어려움 등으로 양성 부실화와 질 저하를 초래할 수 있다. 특히 최근 변화하는 교육 요구에 부응하기 위해 도입된 다양한 교육 정책들은 이와 연계된 교원 인력 운용이 수반되지 않고서는 실현 불가능하다. 다양한 학교 구성원의 참여에 기반한 학교 자율화 확대, 학교 교육과정 변화, 학생의 다양한 교육 수요에 대응하기 위해서는 보다 '유연'하고 '효율적'인 방식의 교원 인력 운용이 요구된다.

이러한 맥락에서 적정 규모의 우수한 교원을 확보하고, 교육 수요에 대응하여 적절하게 배치하며, 확보된 교원을 효율적으로 운용하는 정책은 교원 정책의 핵심이라 할 수 있다. 그러나 현재의 교원 운용 방식은 교원 정원 관리, 교원의 수급과 배치 등 현직 교원 인력 운용의 다양한 측면에 있어서 많은 문제점을 가지고 있다.

따라서 이 글은 공교육의 질을 담보하기 위한 안정적 교원 확보 및 효율적

운용의 중요성을 인식하고, 교원 정원 관리, 현직 교원의 수급 및 배치 등의 측면에서 현황 및 문제점을 분석해 봄으로써, 향후 보다 효율적인 교원 인력 운용 방안을 탐색해 보고자 한다.

Ⅱ. 교원 운용 효율성 제고 방안 논의의 전제

1. 초·중등학교 교원은 부족한가?

학교교육의 질을 보장하기 위해 필요한 적정한 수의 교원을 확보하고 있는가? 교원은 과연 부족한가? 교원 운용의 효율성 제고 방안을 논의하기에 앞서 교원 수의 과부족에 대한 최근의 논란을 좀 더 체계적으로 검토할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 우리나라 각급학교 교원의 정원 산출 및 배치 기준을 보면 다음 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 초·중등교육법 및 시행령의 교원의 법정 정원 기준

구 분		교 원 배 치 기 준	시행령
교과교사	초등학교	- 담임교사: 학급당 1인 - 교과전담 교사: 3학년이상 3학급마다 0.75인	제33조
	중학교	- 일반교사: 3학급까지 학급당 3인, 3학급초과 1학급당 1.5인 이상 증치 - 실업과 담당교사: 3학급마다 1인 이상	제34조
	고등학교	- 일반교사: 3학급까지 학급당 3인, 3학급초과 1학급당 2인 이상 증치 - 실업과 담당교사: 3학급마다 1인 이상	제35조

우리나라 교원의 정원 관리의 근거는 초·중등교육법에 규정되어 있다. 법정 정원 기준은 학교를 운영하고 학생들의 교수·학습이 원활하게 이루어지기 위해 필요한 최소한의 교원 인력 수준을 의미한다. 이러한 교원의 법정 정원 기준은 1952년에 마련된 것으로, 당시 초·중등학교의 급격한 확대에 따라 각급 학교에 필요한 최소한의 교원을 '충원'하는 데 초점을 둔 것이라 할 수 있다.

2008년 현재 초등교원은 법정 정원을 충족하고 있으나 중등교원은 법정 정원의 80.3%로서, 초·중등교원 전체 법정 정원 확보율은 89.5%로 나타났다.

둘째, 교원의 과부족 문제는 최근 학령인구가 지속적으로 감소하면서 쟁점이 되고 있다는 점에서 학령인구 변동 자료를 살펴볼 필요가 있다. 최근 몇 년 전부터 심각한 사회·경제 문제로 부각된 바와 같이 우리나라의 저출산 현상은 세계에서 가장 빠른 속도로 진행되고 있다. 통계청의 「장래 인구 특별 추계 자료(2005. 4)」에 따르면, 총 출생아수는 1980년 865천명에서 2003년 493천명으로 감소하였다. 이에 따라 합계 출산은 2.83명(1980년)에서, 1.19명(2003)으로, 그리고 2004년에는 1.16명으로 더욱 감소함으로써 OECD 국가 가운데에서도 출산율이 가장 낮은 국가로 분류되고 있다.

가장 최근의 인구전망인 2006년도 통계청 장래인구추계에서 2020년까지의 출생아 수 추계를 보면, 출생아 수가 중·장기적으로 감소할 전망이다. 다음 <표 2>와 [그림 1]은 출생아 수를 중위, 고위, 저위, 2006년 현 수준으로 구분한 것이다. 중위 값을 기준으로 볼 때, 2005년에는 438천명이었던 총 출생아수가 2020년에는 377천명으로, 14% 정도가 감소하는 것으로 나타났다. 한편 2006년 장래인구추계와 2006년부터 2008년까지의 실제 출생아 수를 비교하면, 출산율의 중위 수준과 고위 수준 사이에 실제 출생아 수가 위치하고 있는데, 중위와 고위로부터 실제값의 차이를 가중한 평균으로 2013년까지 제시해 보았다.

<표 2> 출생아 실제값 및 수위별 출생아 수 추계(2000~2020)

(단위: 천명)

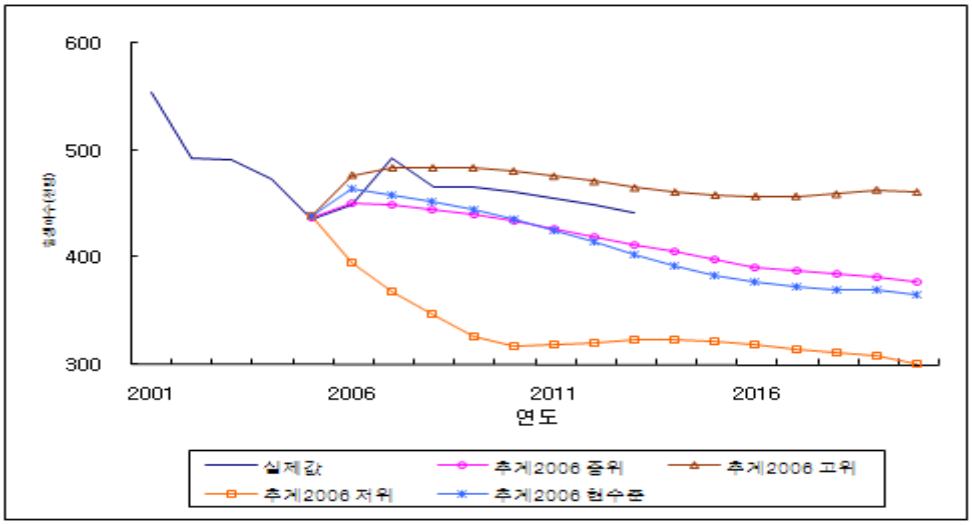
구 분	실제값	추계2006 중위	추계2006 고위	추계2006 저위	추계 2006 현 수준
2000	635				
2001	555				
2002	492				
2003	491				
2004	473				
2005	435	438	438	438	438
2006	448	451	477	394	464
2007	493	449	484	368	458
2008	466	445	484	346	452
2009	465	440	484	326	444
2010	460	434	481	317	435
2011	454	427	476	318	425
2012	449	420	471	320	414
2013	442	412	465	322	403
2014		405	461	322	392
2015		398	458	321	383
2016		391	457	318	377
2017		387	457	314	373
2018		384	459	310	370
2019		382	463	307	369
2020		377	461	300	365

주: 1) 2009~2013년 실제값은 각 연도(중위 추계값 × 0.44 + 고위 추계값 × 0.56)별로 추정함. 이 계산은 2006~2008년도 실제값과 중위, 고위 추계값의 관계를 고려한 것임.

2) 각 연도 출생아 수는 12월 31일을 기준으로 0세아를 의미함.

자료: 실제값은 각 연도 인구동향조사, 추계값은 2006년 통계청 장래인구추계

[그림 1] 출생아 실제 값 및 수위별 출생아 수 추계(2000~2020)



이러한 저출산이 초래하는 가장 직접적인 변화는 학령인구의 감소이다. 통계청이 2006년 11월에 작성한 장래인구추계 자료에 따르면, 초등학교 학령인구는 2005년 현재 4,016천명에서 이후 지속적으로 감소하여 2010년에는 2005년에 비하여 18%가 감소한 3,297천명으로, 그리고 2020년에는 37.5%가 감소한 2,510천명으로 전망되었다. 한편 중학교 및 고등학교 학령인구 역시, 지속적으로 감소하여 2020년에 이르러 중학교는 2005년에 비하여 37% 가량이 감소한 1,291천명으로, 고등학생은 27% 가량이 감소한 1,364천명으로 전망되었다. 다음 <표 3>은 2000년부터 2020년까지의 연도별 초·중·고 학령인구 실측치 및 추계치 변화 추이를 보여준다.

〈표 3〉 학령인구 실측치 및 변화 추이(2000~2020)

(단위: 천명)

구분	전 체 (6～17세)	초등학생 (6～11세)	중학생 (12～14세)	고등학생 (15～17세)
2000	8,108	4,073	1,869	2,166
2001	8,026	4,152	1,855	2,019
2002	7,983	4,191	1,873	1,919
2003	7,976	4,178	1,925	1,873
2004	7,959	4,112	1,995	1,852
2005	7,938	4,016	2,058	1,864
2006	7,924	3,923	2,093	1,908
2007	7,872	3,806	2,095	1,971
2008	7,746	3,643	2,071	2,032
2009	7,556	3,464	2,025	2,067
2010	7,328	3,297	1,962	2,069
2011	7,061	3,124	1,892	2,045
2012	6,786	2,940	1,846	2,000
2013	6,525	2,794	1,794	1,937
2014	6,279	2,708	1,702	1,869
2015	6,052	2,656	1,573	1,823
2016	5,845	2,613	1,460	1,772
2017	5,654	2,592	1,381	1,681
2018	5,457	2,575	1,329	1,553
2019	5,285	2,545	1,298	1,442
2020	5,165	2,510	1,291	1,364

주: 2005년까지는 실측치, 2006-2020년 사이는 저위 수준을 기준으로 한 추계치임.
자료: 2006.11. 통계청 자료

저출산에 따른 학령인구의 감소 자료는 중·장기적으로 교원 증원이 확대되기 어렵다는 주장을 뒷받침하는 근거가 되고 있다. 특히, 초등교원의 경우, 저출산으로 인한 학령인구 감소의 영향을 가장 빨리 받는데다가 목적형 교원양성체제로 되어 있어 수급 탄력성이 떨어지므로, 교원 감축 및 양성 규모 조정이 필요하다는 문제가 제기된다.

셋째, 교원의 적정 확보 수준은 국제적 수준에서도 검토해 볼 필요가 있다. 주요 교육여건 지표로 활용되고 있는 교사 1인당 학생 수와 학급당 학생 수를 OECD 평균과 비교해 보면 다음 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 교사 1인당 평균 학생수 및 학급당 평균 학생수 비교

(단위: 명)

구 분	교사 1인당 학생수					학급당 학생수		
	유	초	중	고	대학	초	중	고
한국평균	19.6	26.7	20.8	15.9	-	31.6	35.8	비교 자료 없음
OECD 평균	15.1	16.2	13.3	12.6	15.3	21.5	24.0	

자료: OECD(2008). 2008 OECD EAG table D2.2(사용된 DATA는 2006년 기준).

OECD 국가들과 비교해 볼 때, 교사 1인당 학생 수 평균은 OECD 평균에 비해 초등학교 10.5명, 중학교 7.5명, 고등학교는 3.3명이 더 많으며, 학급당 학생 수의 경우, 초등학교 10.1명, 중학교 11.8명의 평균차를 보이고 있다. 이와 같은 결과는 우리나라 교육 여건이 선진국에 비하여 다소 미흡한 실정임을 보여준다.

이상의 자료들과 같은 초·중등학교 교원의 과부족에 대한 미래 전망과 교원 충원의 필요성을 놓고 다소 상반된 입장이 있을 수 있다. 한편에서는 국제적 수준에 부합하는 교육여건 개선을 위해 교원의 증원이 필요하다는 입장이 있다. 그러나 다른 한편에서는 전 세계적인 경기 침체로 국가 재정 운용의 효율성에 대한 요구가 전반적으로 더 커지고 있을 뿐 아니라 저출산에 따른 학령인구 감소로 교원의 양적 확보나 증원보다 기존 교원을 보다 효율적으로, 유연하게 활용할 수 있는 다양한 방안 개발의 필요성이 강조되고 있는 상황이다.

그런데 '신규 교원'의 적정 채용 규모에 대한 견해 차이가 있다 할지라도 기

존 교원 인력을 학교교육의 여건과 교육수요 변화에 따라 보다 효율적·탄력적으로 활용할 필요가 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다. 이에 본고에서는 신규 교원의 증감 문제보다는 교원 인력 운용의 효율성 제고에 초점을 맞추어 교원정책의 개선방안을 논의하고자 한다.

2. 교육수요 다양화에 대응한 인력 운용이 이루어지고 있는가?

교원 정원이 확보되어 있다 할지라도 확보된 정원 구성이 어떠하냐에 따라 교육의 질에 영향을 미칠 수 있다. 교수-학습의 측면에서 볼 때, 교실에서 실제 수업을 담당하는 수업교사가 적정한 자격을 갖추고 있는지, 또 이러한 교사들의 수업을 지원하고 도와줄 수 있는 지원인력들이 얼마나 확보되는지가 중요한 관건이 된다. 특히 최근에는 방과후 학교, 연중 돌봄학교 등 학교의 보육기능이 확대되고 있고, 학생 선택교과의 확대, 다양한 교육수요에 대응한 여러 분야의 전문가 활용 등에 대한 요구가 커지고 있다.

초·중·고등학교 교사를 수업(teaching) 및 비수업(non-teaching) 교사로 구분하여 각각의 비율을 보면 <표 5>와 같다. 여기서 수업교사는 직접 교실수업을 담당하는 교사를 말하며, 비수업교사란 직접 수업을 담당하지 않는 교사로서 상담교사, 보건교사, 사서교사, 영양교사 등이 이에 해당된다.

〈표 5〉 초·중·고등학교 수업·비수업(teaching/non-teaching) 교사 비율

구 분		2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
초등학교	수업교사	97.0	97.0	97.1	97.0	97.0	97.0	96.2
	비수업교사	3.0	3.0	2.9	3.0	3.0	3.0	3.8
중학교	수업교사	98.7	98.6	98.6	98.5	98.4	98.3	98.1
	비수업교사	1.3	1.4	1.4	1.5	1.6	1.7	1.9
고등학교	수업교사	98.8	98.9	98.8	98.6	98.6	98.5	m
	비수업교사	1.2	1.1	1.1	1.2	1.4	1.5	m

주: m은 관련자료가 없음(information missing)을 말함.
자료: OECD. Education at a Glance 2002-2009.

학교급에 따른 비율을 살펴보면, 초등학교의 경우 중·고등학교에 비해 비수업교사 비율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다. 연도별 추이를 보면 초·중·고등학교 모두 비수업교사의 비율이 점차 높아지고 있는 것으로 나타났다. 현재와 같이 법정 정원을 기준으로 교원 정원을 관리하는 시스템 하에서는 비수업교사 역시 교사 정원에 포함되므로 수업교사 확보에 영향을 미칠 가능성도 제기될 수 있다.

비수업교사는 보건 및 사회복지 서비스를 제공하는 전문 지원인력들로서 최근 학교의 돌봄 기능 강화라는 교육정책의 추이를 감안할 때 비수업교사의 확충에 대한 요구도 점차 높아질 것으로 전망된다. 또한 초·중등교사 뿐 아니라 유아교사, 특수교사 등의 확보와 효율적 운용에 대한 대책도 마련할 필요가 있다.

그런데 향후에 모든 비수업 학교인력을 반드시 교원으로 채용해야 하는지에 대해서는 숙고할 여지가 있다. 학교가 수행하는 기능이 다양화되고 있는 것은 사실이지만, 학교에서 제공하는 모든 서비스를 반드시 전일제로 근무하는 교원이 담당할 이유는 없으며, 그 내용에 따라 계약직이나 이동근무 등의 형태로 운영해도 무방할 수 있기 때문이다.

한편 개별 학교의 교원 인력 수요에 대응하기 위한 단기적 대책으로서 기간제 교원제도가 활용되고 있다. 이는 교원임용권자가 예산의 범위 안에서 '교원의 자격증을 가진 자' 중에서 기간을 정하여 교원을 임용할 수 있는 제도이다. 그러나 개별 학교에서 채용할 수 있는 기간제 교원의 수는 학교 예산 한계나 기간제 교사 운영 지침에 따라 제한적으로 운영되고 있다. 최근 학교 자율화 계획(2008. 4. 15)에 따라 계약제 교원 운영 지침이 폐지되어 기간제 교원의 정원 외 임용이 가능하게 되었지만, 기간제 교사가 전일제 근무 형태로 운영되는 등 제도 운영의 경직성으로 인해 학교의 수요에 대응한 다양한 인력 활용에는 여전히 제한이 있다.

3. 교원 정원 관리를 어떻게 효율화할 것인가?

교원은 학교교육의 질을 결정하는 가장 중요한 변수로서 공교육의 정상화는 전문성을 갖춘 적정 수의 교원 확보를 전제로 한다. 우리나라에서 교원은 국가공무원으로서 교원 인력 운용은 국가 수준에서의 공무원 정원 관리에 의해 이루어진다. 일반적으로 조직에 배치할 수 있는 인원으로서 공식적으로 정해진 인력의 총량 규모 혹은 법규에 의해서 확정된 한 기관이나 부서별 인력 배치의 상한선(personnel ceiling)을 정원이라 하며(이상호, 1996), 정원의 본질은 바로 조직의 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 적정한 인력이라는 개념으로 볼 수 있다. 결국 인력 관리에 있어서 가장 중요한 과제는 조직의 업무량과 업무의 성질에 비추어 적정한 규모의 인원을 책정하는 것으로, 정원 관리란 조직 및 단위부서에 필요한 인원을 계획·통제·조정하여 적정 인원을 유지하고 이를 적절히 배치하여 조직체의 효율적인 운영과 목적달성을 추구하는 인력관리 기능으로 정의[1]할 수 있다.

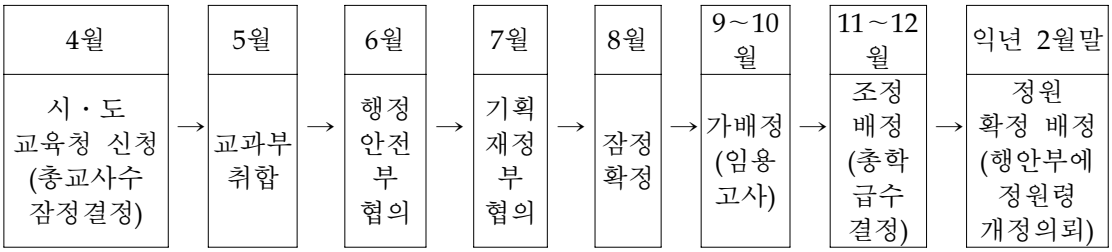
교원에 대한 정원을 관리한다는 것은 단지 교육에서 필요한 교원을 확보한다는 것만을 의미하지는 않는다. 더 나아가 교직이 매력적인 경력 선택이 되도록 만들고 미래의 교사가 적절한 능력과 지식을 갖추도록 해줄 뿐만 아니라 교원 정원 관리는 최고의 교사들이 임용에 선발되도록 보장하고 각 학교에 학교가 필요로 하는 교사들이 배정되도록 보장하게 한다는 점에서 의의가 있다. 즉 교원 정원 관리는 합리적이고 체계적인 수단에 의하여 교원 적정 인력을 계획 산정하여 균형 있게 배치함으로써 교원 인력 활용의 극대화를 도모함과 동시에 교원 상호간의 사기와 직무성과를 제고시켜 결과적으로 교육의 질 제고를 도모하는 총체적인 인력 운용 과정이 되어야 할 것이다.

현재 교원 정원 관리 과정을 살펴보면, 일단 시·도교육청 단위로 필요한 교원 수요를 신청하고 교육과학기술부가 이를 수합하여 전체 수요 규모를 파악하여 정원 책정이 이루어지나, 신규 정원의 산출은 행정안전부 및 기획재정부와의 협의과정을 통해 교육부문 배정 비율의 한도 내에서 이루어진다. 확보된

1) 이러한 정원 관리의 개념과 더불어 일본에서는 정원 관리나 요원 관리란 용어로 불리기도 함.

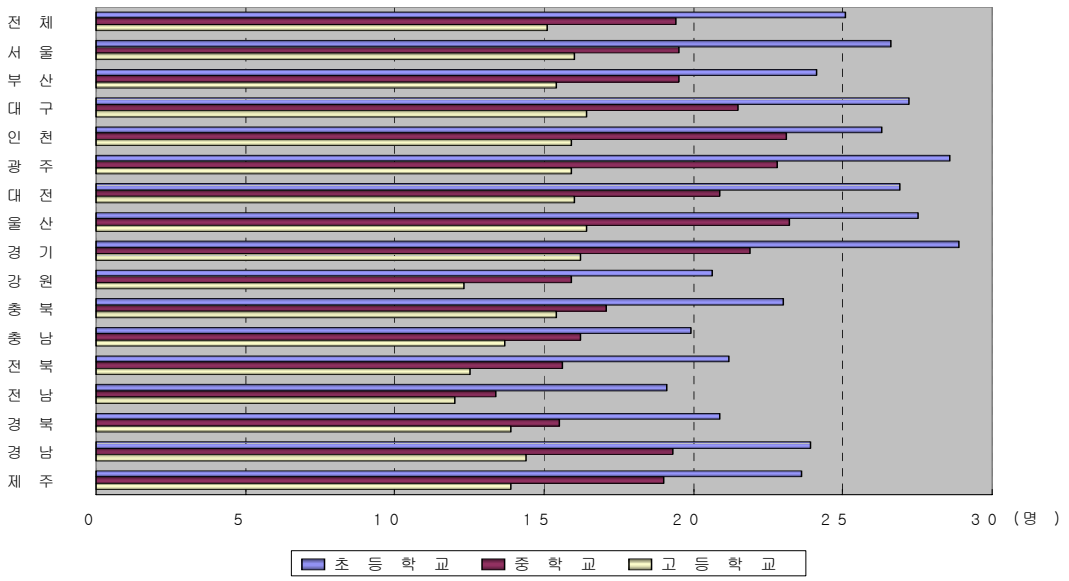
정원은 시·도별 다음년도 예상 학급 수에 따른 법정정원에 근거하여 균등 분할한다. 즉, 시·도교육감이 시·도별 학생수용계획에 근거하여 산출한 시·도별 교원정원을 교과부에서 조정 배분하는 절차를 따른다(그림 2 참조).

[그림 2] 교원 정원의 결정 절차

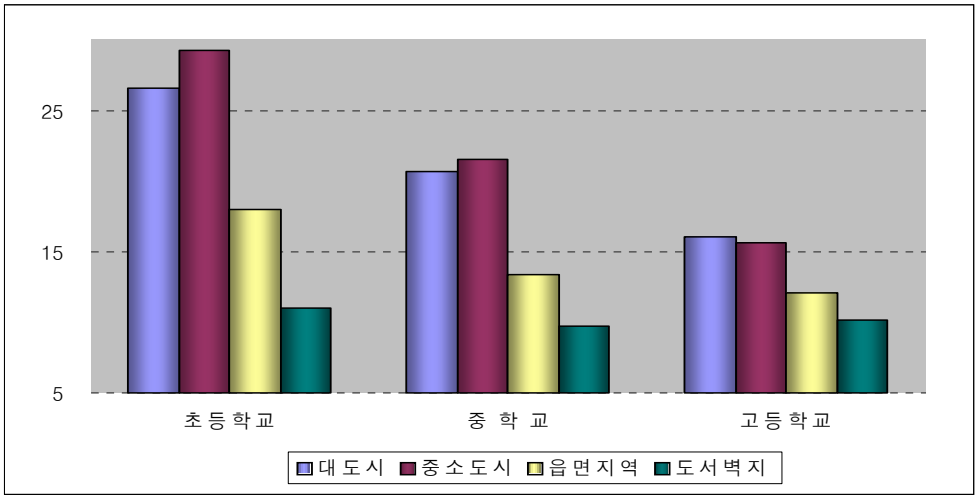


이러한 국가 수준의 정원관리에도 불구하고 시·도간의 교육여건은 상당한 격차를 보이고 있다. 초·중·고등학교 교원 1인당 학생 수의 시·도별 실태를 보면, 수도권 지역을 포함한 대도시 지역이 강원, 전남, 전북 등의 도지역에 비하여 높은 것으로 나타난다(그림 3 참조). 또한, 교원 1인당 학생 수의 지역별 편차는 지역규모에 따라서 보다 뚜렷하게 나타나, 도서벽지, 읍면지역에 비해 중소도시나 대도시 등 지역 규모가 커질수록 학생 수가 과다해진다(그림 4 참조).

[그림 3] 시·도별 초·중·고등학교 교원 1인당 학생 수(2005)



[그림 4] 지역규모별 초·중·고등학교 교원 1인당 학생 수(2005)



2008년도 시·도별 학급당 학생 수를 분석하면 다음 <표 6>과 같다. 전남의 경우, 학급당 학생 수가 가장 적게 나타나는 반면, 광역시의 학급당 학생 수는 많은 것으로 나타나 시·도별로 10명 정도나 차이가 난다.

〈표 6〉 시·도별 초·중·고 학급당 학생 수(2008)

(단위: 명)

구 분	초등학교				중학교				일반계 고등학교				전문계 고등학교			
	계	국립	공립	사립	계	국립	공립	사립	계	국립	공립	사립	계	국립	공립	사립
전 체	**29.2**	**27.6**	**29.1**	**30.8**	**34.7**	**35.2**	**34.7**	**34.3**	**35.1**	**35.2**	**35.0**	**35.3**	**30.0**	**29.6**	**28.9**	**31.3**
서 울	30.2	26.4	30.2	30.5	34.7	33.4	34.7	34.8	35.7	36.1	34.9	36.2	29.3	-	28.3	29.7
부 산	27.6	30.7	27.6	29.0	34.2	-	34.5	33.0	35.6	36.1	35.5	35.7	29.2	30.0	28.7	29.3
대 구	30.6	30.0	30.6	36.4	36.7	39.3	36.5	37.5	36.0	37.1	35.8	36.1	33.2	-	32.8	33.5
인 천	29.0	26.8	29.1	24.3	**38.8**	-	**38.9**	37.8	35.2	-	34.9	36.1	31.3	29.7	30.9	32.4
광 주	31.8	23.3	31.8	32.7	37.7	32.7	37.0	39.5	36.6	35.0	35.0	37.2	34.2	-	33.0	35.3
대 전	30.5	-	30.5	32.9	35.2	-	35.6	33.1	35.3	-	35.8	34.7	30.4	-	29.3	31.7
울 산	30.6	-	30.6	-	35.6	-	35.6	35.4	**38.3**	-	**38.7**	37.4	31.7	-	31.5	32.5
경 기	**32.9**	-	**32.9**	29.7	37.4	-	37.5	36.1	37.3	-	37.2	37.7	**34.4**	-	**33.3**	35.8
강 원	24.4	26.4	24.4	27.3	31.2	-	31.0	33.3	31.7	34.8	31.1	32.8	27.9	-	27.3	31.6
충 북	27.7	26.0	27.7	26.8	32.8	35.3	32.7	33.0	34.5	34.4	34.1	35.2	29.8	-	29.2	31.9
충 남	26.2	28.5	26.2	25.0	31.1	29.0	31.1	31.2	32.0	30.1	32.1	31.7	27.1	-	25.3	31.1
전 북	25.3	28.8	25.2	-	31.2	-	30.8	32.0	31.5	33.0	**30.1**	32.0	25.6	29.3	25.1	25.8
전 남	**22.8**	26.5	**22.6**	33.5	**28.9**	-	**28.4**	31.4	**31.0**	-	30.7	31.4	**24.0**	-	**21.5**	29.2
경 북	25.7	28.8	25.6	33.8	30.5	-	29.6	32.4	31.8	-	31.3	32.2	27.9	29.2	26.8	29.0
경 남	28.2	29.9	28.2	30.4	33.3	40.4	33.6	32.5	33.6	36.3	34.0	32.8	28.6	-	27.3	29.7
제 주	28.5	27.5	28.5	-	36.6	35.2	36.1	39.2	35.7	37.1	33.8	37.4	30.1	-	28.6	35.3

주: 학급당 학생수 = 재적 학생수 / 학급수

자료: 한국교육개발원(2008), 교육통계데이터베이스

교사 수요의 지역 간 격차는 교원 1인당 학생 수와 학급당 학생 수의 지역 간 격차로 나타난다. 나아가 교원 수급의 지역적 불평등은 교원의 업무 부담 격차에 따른 불만 야기 및 학생의 학습권을 침해할 소지가 있다는 문제를 제기한다. 수업의 질을 확보하고 학생의 학습권을 보장하기 위해서는 학생의 거주지에 관계없이 적정 수의 교사가 배치되어야 한다. 그러나 농산어촌지역의 인구 감소, 수도권을 중심으로 한 인구 집중, 신도시의 건설에 따른 인구 이동 등은 학생인구의 이동을 초래하여, 교사 수급의 불균형을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

이러한 시·도간 교육여건의 차이는 교원 정원 조정에 있어 국가 수준에서 체계적이고 일관된 원칙이 적용되지 못했음을 시사한다. 그 원인 중 하나는 교육과학기술부가 행정안전부와 시·도교육청 사이에서 교원 정원 관리에 대한 권한을 적극적으로 발휘하지 못했다는 점에서 찾을 수 있다. 또한 시·도교육청에서도 교원을 효율적으로 활용하기 위한 노력을 기울이지 않았음을 의미한다. 국가에서 교원인건비가 전액 지원되기 때문에 시·도교육청에서 지역주민이나 교직단체의 반발이 큰 소규모 학교의 통폐합을 적극적으로 추진할 유인이 떨어진다고 볼 수 있다.

1982년부터 추진해 온 소규모 학교 통폐합 정책을 2000년 이후 시·도 교육청에서 자율적으로 추진하도록 전환한 이후 실적이 부진하였다는 점은(교육과학기술부, 2009a) 이를 잘 보여준다. 2005년부터 다시 중앙정부 차원에서 소규모 학교 통폐합 정책을 재추진하고 있고, 2006년부터 시·도교육청별 통폐합 실적에 대해 교육과학기술부에서 재정을 지원하고 있다.[2] 최근 3년간 소규모 학교 통폐합 현황은 다음 <표 7>와 같다.

2) 본교 폐지 10억, 분교폐지 3억, 분교장 개편 2,000만원 지원(교육과학기술부, 2009a)

〈표 7〉 소규모 학교 통폐합 현황(2006~2008)

(단위: 개)

연도	초등학교(A)			중학교(B)			고등학교 폐지(C)	계(D=A+B+C)				재정지원(억원)
	폐지		분교장 개편	폐지		분교장 개편		폐지		분교장 개편	계	
	본교	분교장		본교	분교장			본교	분교장			
06	14	21	2	1	2	0	2	17	23	2	42	239.4
07	34	53	4	11	2	0	4	49	55	4	108	655.8
08	19	48	3	8	6	1	6	33	54	4	91	492.8
계	67	122	9	20	10	1	12	99	132	10	241	1,388

자료: 교육과학기술부(2009a). 소규모 학교 통폐합(유인물).

한편 순회교사제도는 교원배치의 적정과 교육과정의 원활한 운영을 위해 2개 이상의 인근 학교를 순회하면서 학생의 교육을 담당하는 것으로(한국교육개발원, 2003) 교과교사 뿐 아니라 비교수 전문직에 해당하는 보건, 영양, 사서, 전문상담교사 등도 순회교사로 활용되고 있다. 학교급별로 보면, 초등학교의 순회교사는 주로 비교수 전문직 교사들이며, 중등학교의 경우 교과교사들이 대다수이다. 순회교사들은 다수의 학교를 순회하기는 하지만 대체로 학교에 소속되어 있으며, 교육청 소속 순회교사는 전체의 10% 미만이다. 2008년도 공립학교 순회교사 현황은 다음 <표 8>과 같다.

〈표 8〉 학교급별 공립학교 순회 교사 현황(2008)

(단위: 명)

학교급 및 소속	교과교사					비교수 전문직					합계
	일반교과	예술/체육	외국어	특수교육	소계	보건	영양	사서	전문상담	소계	
초등학교	18	135	52	222	427	372	336	5	-	713	1,140
중학교	1,421	1,414	290	89	3,214	4	17	1	38	60	3,274
고등학교	654	429	233	49	1,365	3	-	-	7	10	1,375
특수학교	-	-	22	18	40	-	-	-	-	-	40
교육청	78	45	5	172	300	16	-	8	248	272	572
계	2,171	2,023	602	550	5,346	395	353	14	293	1,055	6,401

주: 2008. 4. 1. 기준

자료: 교육과학기술부(2009b). 공립학교 순회교사 현황 (유인물).

순회교사제 운영은 지역별로 상당한 차이가 있다. <표 9>에서 보는 바와 같이, 경기, 강원, 충북, 전남 등 소규모 학교가 많은 시·도에 순회교사가 많음을 알 수 있다.

〈표 9〉 지역별 공립학교 순회 교사 현황(2008)

(단위: 명)

구 분	교과교사					비교수 전문직					합계
	일반 교과	예술/ 체육	외국어	특수 교육	소계	보건	영양	사서	전문 상담	소계	
계	**2,171**	**2,023**	**602**	**550**	**5,346**	**395**	**353**	**14**	**293**	**1,055**	**6,401**
서 울	5	34	12	41	92	-	-	-	-	-	92
부 산	17	26	33	-	76	2	-	-	11	13	89
대 구	174	39	73	19	305	1	-	-	17	18	323
인 천	170	109	30	-	309	-	-	-	10	10	319
광 주	97	76	30	-	203	1	-	-	-	1	204
대 전	50	31	13	15	109	-	-	-	4	4	113
울 산	18	35	6	13	72	1	-	-	4	5	77
경 기	394	264	116	233	1,007	-	-	-	48	48	1,055
강 원	242	195	34	13	484	16	-	-	27	43	527
충 북	185	209	103	31	528	5	-	-	25	30	558
충 남	167	164	14	-	345	-	-	-	26	26	371
전 북	145	144	18	11	318	129	86	8	23	246	564
전 남	189	274	57	158	678	171	156	-	35	362	1,040
경 북	97	162	18	1	278	-	-	1	33	34	312
경 남	133	222	22	15	392	67	88	-	30	185	577
제 주	88	39	23	-	150	2	23	5	-	30	180

국가 재정 운용에서 볼 때, 교원은 학교교육비의 가장 큰 비중을 차지하는 재정 투입 변수로, 교육투자의 효율화를 위해 교원 인력 운영의 효율성 극대화를 추구해야 한다. 또한 한편으로 교원의 정원은 학교교육 운영의 근간이 되는 것으로, 학교현장의 다양한 요구, 교육정책 변화, 사회적·인구 변화 등 다양한 변수들에 대응하며 탄력적으로 운용되어야 한다. 따라서 보다 전문적이고 효율적인 교원 정원 운용 방안 수립이 이루어져야 할 것이다.

Ⅲ. 교원 인력 운용의 기본 방향

학교교육과정의 변화와 학습자의 다양한 요구를 충족시키기 위해서는 무엇보다 모든 학교에 적정한 수의 교원을 확보·배치하고 현직 교원을 효율적으로 활용할 수 있어야 할 것이다. 이러한 관점에서 교원 인력 운영의 기본 방향을 다음과 같이 세 가지로 설정하였다.

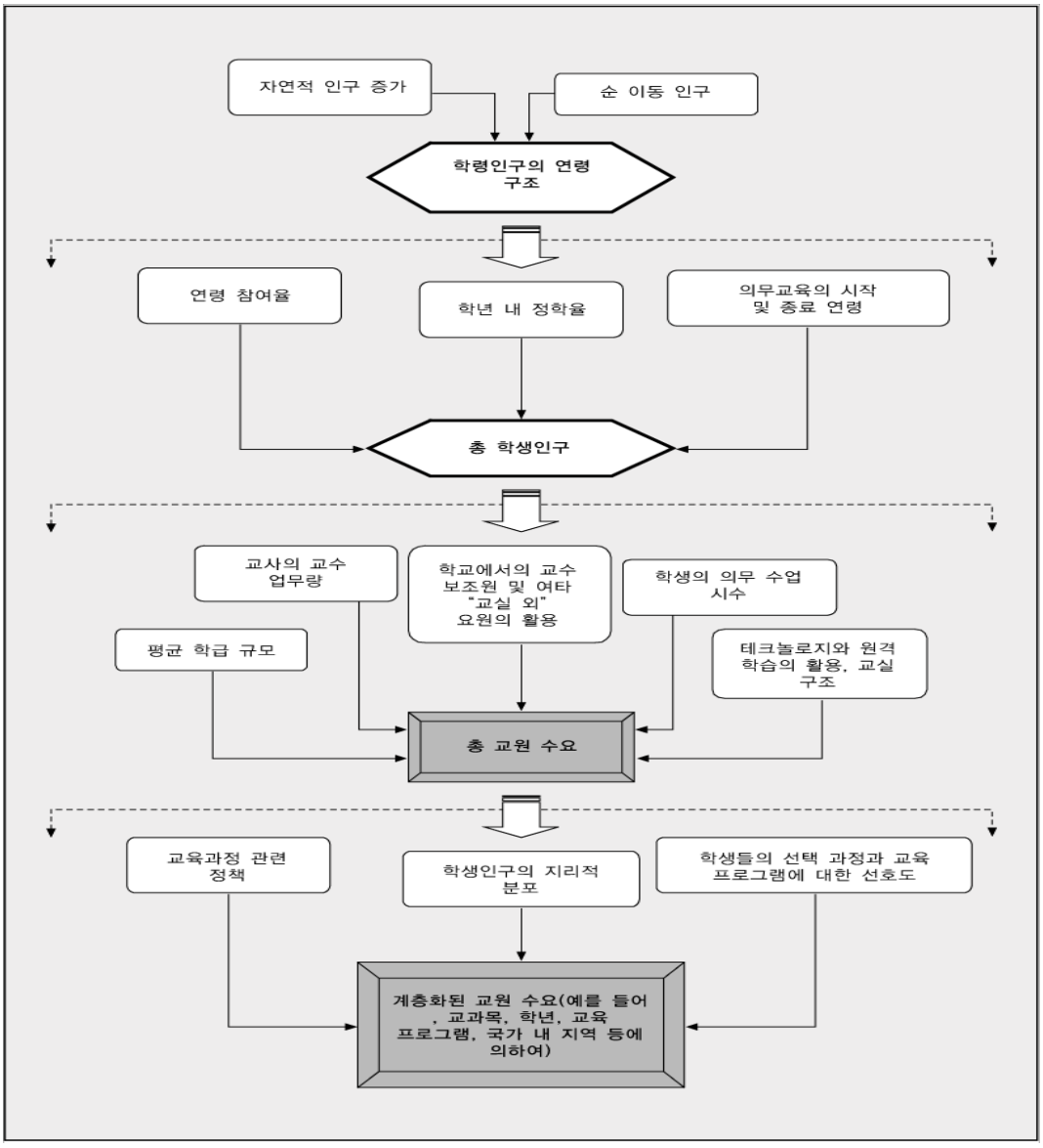
1. 교원 정원 결정 및 관리 체제 정비

교원의 수요는 사회적 변화, 인구 변화, 교육정책의 변화, 단위학교의 개별적 요구 등 매우 다층적이고 다각적인 요인들이 영향을 미친다. 따라서 교원의 수요를 예측하고, 교원 정원 문제를 검토하기 위해 다음 [그림 5]와 같은 다양한 변인들을 고려할 필요가 있다. 이는 교원 인력 운용에 있어, 중앙정부, 시·도교육청, 개별 학교간의 역할과 책무성 분담이 적절하게 이루어져야 함을 의미한다.

그림에서 제시된 '총 교원 수요'는 국가 수준에서 고려해야 할 것이라면, '계층화된 교원 수요'는 개별학교의 수요를 반영하여 시·도교육청 수준에서 고려해야 할 문제로 볼 수 있다. 즉 교원 정원 관리와 관련하여 국가 수준, 시·도교육청 수준, 단위학교 수준 등에서 그 기능이 차별화될 수 있다. 이와 관련하여 '교원 정원'의 개념과 범위가 각 수준에 따라 달라져야 할 것이다. 특히 교사의 '교수업무량(수업 시수)'과 '학교의 교수 보조원 및 여타 교실 외 요원의 활용[3]'은 교사 수요 및 운용(배치) 등에 영향을 주는 주요 변수로서 이와 관련된 정책 결정이 함께 고려되어야 할 것이다.

3) '학교의 교수 보조원 및 여타 교실 외 요원'은 비 수업담당교사와 각종 교과보조 강사를 말함.

[그림 5] 교원 정원의 결정 모형



2. 학습자 중심의 교원 인력 운용과 유연성 확대

최근 활발하게 추진되고 있는 학교 자율화·다양화 방안은 획일적인 교육과정 운영으로부터 탈피하여 단위학교의 자율적인 교육과정 편성·운영권을 확대하는 한편, 교과외 활동을 활성화하고, 학생들에게 실질적인 선택권을 부여하는 내용을 골자로 한다. 이러한 변화는 새로운 교육과정의 충실한 운영을 보

장할 수 있는 교원을 요구한다. 또한 학교 기능의 다양화는 수업을 담당하지 않는 다양한 비교수 전문 인력을 필요로 한다.

이러한 변화에 대응하는 한편, 창의적이고 다양한 교육이 원활하게 촉진될 수 있도록 교원 운용과 관련된 경직된 제도와 규제를 완화할 필요가 있다. 초등과 중등 교사는 물론, 교과 담당 교사와 비교과 담당 교사의 교육이 유기적으로 연계될 수 있도록 교원양성체제를 개편하고, 학교교육의 질을 담보하는 데 필요한 다양한 인력을 적시에 활용하도록 허용하는 시스템을 구축하여야 한다. 이는 초·중등학교에서 학생을 직·간접적으로 교육·지도하는 인재를 교육수요에 맞추어 유연하게 확보할 수 있도록 한다는 데 의의가 있다.

교원 인력 운용 전략을 수립하는 데 있어서 대전제는 학습자의 요구 충족 및 학습의 질 향상이다. 이를 보장하기 위해서는 현직 교원의 사명감 고양과 교수 전문성 향상이 필수로 요구되는 바, 학생의 수업평가를 중심으로 한 교원평가의 법제화 및 전면 실시를 통하여 현직교원의 질을 최적화할 필요가 있다.

3. 교원 인력 운용의 효율성 제고

선진국에 비해 경력 교원의 이직률이나 조기 퇴직률이 낮고, 교직 입직 이후 정년을 보장하고 있는 우리 교직의 특성상 현직 교원 인력 운용의 효율성을 높일 필요성이 높다. 특히 수도권 집중화나 학령인구 감소에 따른 시·도간 학령인구 격차, 소규모 학교 통폐합이나 교육과정 개편 등에 따른 과원교원의 재배치는 교원인력 운용의 효율성 제고를 위한 주요 과제가 될 것이다.

Ⅳ. 교원 인력 운용의 개선 방안

1. 교원정원관리의 탄력성 제고

가. 국가－시・도교육청－개별학교의 효율적 역할 분담

현재 국가 수준에서 총괄 관리되고 있는 교원 정원의 관리・운용 권한을 국가－시・도교육청－개별 학교 수준에서의 역할 재분담을 통해 새롭게 정립할 필요가 있다. 이는 교원 정원의 관리・운용 권한이 해당 수준에서의 역할 규명에 따라 국가 수준에서 시・도교육청 및 개별학교 수준으로 적절하게 이양될 필요가 있음을 의미한다.

즉, 중앙정부는 지역별 교원 수요를 토대로 교원 정원을 관리하고, 교원 자격 관리(국가교사자격제도 유지) 등을 통해 시・도간 교원 교류와 재배치가 원활하게 이루어질 수 있게 하는 역할을 담당한다. 한편, 시・도교육청은 중앙정부에서 지원하는 인건비, 법정 교원 확보율 등 기본 틀 내에서 해당 지역별 특성 및 요구에 맞는 교원 정원을 산정・운용하는 역할을 담당한다. 이를 위한 한 가지 방안으로 시・도교육청에 대해 총액으로 교원 인건비를 배분하고 각 시・도교육청이 배분된 총액 예산의 범위 내에서 자율적으로 운용하는 방식을 고려할 수 있다. 이 때 교원 정원 산정 기준을 현행 학급 수 기준에서 학생 수 기준으로 변경함으로써 교원의 지역별 과부족을 완화하고 교원의 관리・운용이 지역 수준에서 보다 효과적으로 이루어지게 할 수 있을 것이다.

또한, 개별학교에서 학교 구성원의 요구에 맞는 다양한 인력을 적기에 임용하는 역할을 담당할 수 있도록 하기 위해서는 교원 임용에 있어 학교장의 권한을 확대하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 예를 들어, 국가 수준에서 관리・운용 범위로 규정된 수업 및 비수업 교사를 제외한 교사에 대한 임용 권한 확대를 고려해 볼 수 있을 것이며, 향후 공모형 교장이 확대될 경우 이들의 교원인사권 확대 등도 고려될 수 있을 것이다. 다만, 개별학교의 교원인사권이 확대될

경우(학교자율화 추진방안 등)에는 학교 간 교사 분포가 불공평해질 가능성이 있으며, 교사 채용 시 학교의 편파적 인사 등의 우려가 제기될 수 있다. 따라서 학교 관리자의 인사행정능력을 배양하고, 취약학교에서 우수교사 유치가 가능할 수 있도록 재정지원을 확대하는 등, 학교의 자율성과 인사의 공평성을 보장하는 조치가 병행되어야 할 것이다.

나. 교원 정원 관리 · 운용의 탄력성 제고

국가 수준의 일괄관리가 아닌 시 · 도교육청 수준에서 보다 유연하고 효과적인 정원 운영을 유도하기 위해 교원의 정원 관리 방식을 총정원제 혹은 표준정원제로 전환하는 방안을 고려할 수 있다. 총정원제는 정부가 교원의 총정원을 법령 혹은 기타 지침의 형태로 규정하고, 그 범위 내에서 지역 및 분야별로 정원을 조정하도록 하는 방식을 말한다. 국가공무원에 대한 총정원제 실시는 지속적인 인력 증가를 억제하고 효율적 인력 운영을 유도하는 방안으로 활용되어 왔다.

교원 1인당 학생 수를 줄이는 것이 교육의 질 제고를 위해 필요한 측면이 있지만, 재정 여건과 학령인구의 자연 감소 추세를 감안할 때 향후 교원인력의 지속적인 증가를 억제하고 시 · 도교육청 수준에서의 효과적 운영을 촉진하는 방안을 우선적으로 고려할 수 있다. 중앙정부는 총정원 혹은 표준정원만 결정하고 시 · 도교육청이 수급상황을 고려하여 신규채용 규모 및 배치기준을 결정함으로써 시 · 도교육청의 재정운용 성과와 단위학교 운영에 대한 자율과 책임을 확대할 수 있다.

총정원제는 단위 조직 내 직제와 무관하게 인력의 내부조정이 가능할 뿐만 아니라 외부적으로는 환경의 변화에 탄력적으로 적응해 나갈 수 있도록 조직관리의 자율성과 융통성을 확보해 줌으로써 인력운영의 효율성을 높여준다. 뿐만 아니라 교육감 또는 단위조직 장의 관리 이념 혹은 가치체계가 인력 운용에 구체적으로 반영될 수 있다. 즉, 해당 지역의 특성과 요구에 따라 우선순위를 결정하거나 정원 운영을 변화시킬 수 있게 된다. 따라서 보다 현장 착근적인 교원의 정원 관리가 가능해질 수 있다는 점에서 의의를 가진다.

한편, 시·도교육청의 교원 정원 관리 및 운영에 대한 평가를 실시하여 자율권 확대에 따른 책무성 강화도 수반되어야 할 것이다. 즉 시·도교육청 교원 정원 관리 및 운영에 대한 평가를 실시하도록 의무화하고, 그 결과를 재정 지원과 연계시켜 우수한 경우 인센티브를 제공하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 구체적인 방안으로서는 첫째, 자체평가를 의무화하여 시·도교육청 스스로 교원 정원 운영 결과에 대해 검토·보완할 수 있도록 하는 방안, 둘째, 교원정원관리·운영위원회(가칭)를 구성하고 운영의 적정성 여부 등을 평가하여 인센티브를 제공하는 방안, 셋째, 현행 제도와의 연계를 고려하여 시·도교육청 평가에서 교원 정원 관리·운영의 적정성 여부를 평가하고 이를 인센티브와 연계시키는 방안 등을 들 수 있다.

2. 교원 인력 운용의 유연성 확대

가. 교사 수급 유연성 증대를 위한 교원양성체제의 개편

저출산으로 인한 교원 수요의 감소는 교원 수급 탄력성을 증대시킬 수 있는 방향으로 교원양성체제를 개편할 필요성을 제기한다. 특히, 저출산의 영향을 가장 먼저 심각하게 받는 초등교원의 경우, 교원양성단위의 영세성, 교육과정 운영의 경직성, 초등 예비교사의 교직 진출 실패에 따른 개인적·사회적 비용의 증가 등의 문제가 심각하다.

첫째, 그 동안 초등교원양성기관의 영세성으로 인한 문제는 누누이 지적되어 왔다. 지속적인 학령인구의 감소로 인한 초등교원 수요의 감소는 초등교원 양성기관의 정원 동결이나 정원 감축을 불가피하게 요청한다. 대학별로 1학년부터 4학년 재학생까지를 합한 평균 정원이 2,000명 정도에 불과한 상황에서 지속적 감축이 이루어질 경우, 독립된 교원양성 단위로서 대학의 정상적·효율적 운영이 저해될 수 있다.

둘째, 교육과정 운영의 경직성은 기관의 영세성과 밀접하게 연관된 문제로, 소규모 대학에서 초등교사만을 양성하다 보니 교육과정 운영이 경직되고, 따

라서 교사로서 필요한 폭넓은 교양과 소양을 쌓을 수 있는 교육과정 운영이 저해된다는 점이다. 이러한 점에서 그 동안 교육대학교는 우수한 인재를 유치하지만 이들을 유능한 교사로 키워내지 못한다는 비판을 받아왔다.

셋째, 초등 예비교사의 진로 문제로, 초등 예비교사들은 초등교사가 되기 위한 교육과정을 중심으로 전 과목에 대한 지식을 모두 습득하다 보니 특정 분야에 대한 전문 지식과 기술을 갖추지 못하는 것이 사실이다. 따라서 이들이 임용고사에서 탈락하여 교직 진입에 실패할 경우, 타 직종으로의 진출이 상대적으로 어렵다는 점에서, 초등 예비교사의 지속적 과잉 배출은 정규 양성 과정을 거친 예비 교사들이 교직에 진출하지 못하게 됨에 따르는 개인적·사회적 비용의 증가, 교육실습 등 교직 진출을 전제한 전문적 훈련 제공의 어려움으로 인한 양성 부실화는 물론, 예비 교사들의 교직 진출 실패에 따른 진로의 불투명성, 불만 야기 등으로 교원 양성에 부정적 영향을 미치게 된다.

이상에서 제기한 문제들은 초등교원의 경쟁력도 높이면서, 장기적으로 인구변화에 대처할 수 있는 융통성도 허락하는 방향으로 초등교원 양성체제를 재검토할 필요성을 부각시키며, 따라서 종합대학 내에 교육대학을 단과대학으로 설치하는 등 초·중등 교원양성체제의 개편을 심각하게 고려해 보아야 한다.

나. 기간제 교원제도 운영의 탄력성 제고

기간제 교원은 최근 학생 선택교과 확대로 그 필요성이 증가하고 있다. 그러나 교과수요에 따라 기간제 교원을 탄력적으로 활용하기 위해서는 다음 몇 가지 문제점이 개선되어야 할 것이다(김갑성 외, 2009; 교육과학기술부, 2009c).

기간제 교원의 근무형태 및 임용형태를 다양화한다. 현재 전일제로만 운영되고 있는 기간제 교원의 임용방식을 다양화하여 반일제 또는 격일제로 근무하는 기간제 교원을 임용한다. 이에 따라 수업시수가 교원 1인의 기준에 미달하는 교과목도 기간제 교원을 임용하여 개설·운영할 수 있도록 한다. 또한 기간제 교원의 임용 기간을 1년 이내로 하되, 필요한 만큼 그 기간을 연장할 수 있도록 하고 기간제 교원으로 근무하는 동안 교육대학원과 같은 교원양성기관에서 정교사자격을 취득할 수 있도록 근무여건을 배려한다. 이와 함께 기간제 교

원의 호봉을 최대 14호봉으로 제한하고 있는 교육청의 지침이 개정될 수 있도록 시·도교육청에 권고하고 교육감으로 명시되어 있는 기간제 교원의 임용 권한을 학교장에게 위임함으로써, 개별 학교에서 독자적으로 계획하고 있는 교육과정이나 교육프로그램에 신속하게 대응할 수 있도록 한다. 이를 위해서는 기간제 교원의 임용 권한을 학교의 장에게 위임하기 위한 법령(교육공무원법 제32조 ①)을 개정하거나 '초빙교원'의 임용처럼 해당학교의 장이 교원 임용권자에게 기간제 교원의 임용을 요청할 수 있도록 한다.

학령인구 감소로 교원 과잉 공급 문제가 제기되고 있는 시점에서 정년을 보장해야 하는 정규 교사를 임용하는 것은 정부의 재정 부담을 가중시키는 요인이 될 수 있다. 그러나 원칙적으로 기간제 교원은 정규 교원을 확보하기에는 교과 수요가 안정적이지 않은 경우에 제한적으로 활용될 수 있을 것이다.

3. 현직 교원 운용의 효율성 증대

가. 시·도간 교육격차 해소를 위한 교사 전보 활성화

지역별 교원 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수 격차 분석에서 나타난 바와 같이, 교사의 수업 및 업무부담 격차는 엄연히 존재하고 있고 그 크기도 상당하다. 이러한 격차는 대규모 지역 경우 업무부담 과다로, 소규모 지역의 경우 상치 수업이나 복식학급 운영 등으로 이어지고 있어서 교육의 파행적 운영을 조장한다. 이에, 교원 인력을 효율적으로 활용할 수 있는 방안을 강구할 필요가 있다.

교원 인력의 효율적 활용 면에서 볼 때, 교사 개인 간 격차, 학교 간 격차, 지역 간 격차를 모두 고려할 필요가 있으나, 정책적 해결방안을 마련하기 위해서는 특히 지역 간 격차에 주목할 필요가 있다. 지역 간 격차 해소를 위해서는 지역별로 교원 정원을 분석하고, 지역 간 형평성에 문제가 있는 경우 중앙정부 차원에서 기존 교원을 재배치하기 위한 방안의 일환으로 지역 간 전보제도가 활성화되어야 한다.

동 방안은 교원 수급에 있어서 지역 간 격차를 완화하는 한편, 추가 재정 소

요 없이 교원 인력을 보다 효율적으로 운영할 수 있도록 한다는 이점이 있다. 특히, 교사 수요가 증가하는 시·도의 경우, 교사 임용 시 신규교사와 경력교사의 임용 비율을 일정 수준으로 정하여 타 시·도의 과원교사를 적극 흡수하는 방안도 검토할 필요가 있다.

나. 교육과정 개편, 학교 통폐합에 따른 과원교원의 재교육 및 재배치

교육과정 편성·운영의 자율화 및 교육과정 개편에 따른 추가 교원을 확보하는 한편, 교과 수요 감소에 따른 과원교사의 활용, 소규모 학교 통폐합 등에 따른 과원교원 문제에 탄력적으로 대처하기 위해서는 초등과 중등의 전략이 차별화될 필요가 있다.

먼저 초등 교원의 경우, 현재 학교별로 임의적으로 운영되고 있는 교과전담교사제를 개선하는 문제가 시급하다. 그 동안 초등학교에서는 한 교사가 전 교과를 담당하는 학급담임 전교과지도제를 근간으로 하되, 일부 실기나 실험·실습 비중이 높은 교과에 한해 교과별 특성을 살리는 한편, 보다 심화된 수업 기회를 제공할 수 있도록 교과전담제가 부분적으로 시행되어 왔다. 즉, 초등 10개 교과 가운데 음악, 미술, 체육, 영어 등 일부 교과를 교과전담제로 운영해 왔고, 해당 교과 전담교사는 현 초등교사 중에서 관련 분야 대학원과정 이수, 수업연구대회 수상자, 전담교사 경력자 등으로 충당해 왔다. 그러나 이와 같은 주먹구구 방식으로는 교과전담제의 의의를 충분히 살리기 어렵다. 따라서 교과전담 교사의 양성과 배치를 초등교사 양성제도와 연계하여 전면적으로 재검토하는 한편, 보다 체계화하여 확대 시행할 수 있는 방안이 요구된다.

중등의 경우, 교육과정의 개편에 따라 직면한 문제는 다소 다르다. 중학교의 경우 상치교사 해소를 위한 대책이, 그리고 고등학교의 경우 교육과정 개정과 학생의 선택권 보장으로 인한 교과 수요 감소에 따른 과원 교사 문제 해결이 더 시급하다.

이 때, 문제 해결을 위한 해법은 예비교사 단계와 현직교사 단계로 구분하여 강구할 필요가 있다. 먼저, 예비교사 단계에서는 학생들의 복수 전공 기회를

더욱 확대하고, 대학(원)에서 복수 전공 이수 시, 학생들에게 학비 지원이나 면제 등의 인센티브를 제공할 필요가 있다. 한편, 현직교사 단계에서는 과목 수요 감소로 인한 과원교사 문제를 해결하기 위해서 대학(원)과정 이수, 또는 재교육(연수) 기회를 제공함으로써 담당 교과를 전환할 수 있도록 하는 방안을 더욱 심화, 확대할 필요가 있다.

다. 순회교사제 운영 확대

일정 학교구 내 학교 간 교원을 공유하는 이동 근무 교사제(순회교사제)를 확대하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 방안을 고려할 필요가 있다. 첫째, 순회교사 운영 단위(시군단위)별로 학교별 지원교과와 지원시간 수 등 순회교사 계획을 수립하여 학교(지역) 여건에 따라 순회지도 교과가 비체계적으로 운영되는 것을 예방한다. 둘째, 순회교사의 근무여건 개선을 위해서 순회학교 수는 3개교 내로, 순회일수는 2일 내로 제한한다. 이를 통해서 순회교사들이 소속 학교의 다양한 활동에 참여할 수 있는 기회를 부여한다. 셋째, 순회교과 운영 학교 간 정기 고사 공동 시행, 학교 축제나 체육대회 공동 개최 등 교육과정을 공동으로 운영한다. 넷째, 순회교사 외에도 학교에 배치되는 다양한 보조 강사(체육, 과학, 영어 보조강사) 등에 대해서도 수업시수를 고려하여 학군이나 일정 지역 내 학교 간 공동으로 활용한다.

수업시수가 적은 농어촌 지역 등을 중심으로 운영되어 온 순회교사 제도는 교과선택제 확대, 새로운 교과수요 발생 등 학교교육과정 운영 변화에 대응하여 대도시 등에서도 적극적으로 활용될 수 있을 것이다. 이는 교원을 중심으로 선택교과를 개설·운영하던 학교교육과정 운영 관행에서 학생들의 자율적인 교과 선택을 최대한 보장해주고, 수업시수를 기준으로 교원을 배치·활용하는 학습자 중심 교원 인력 운용 제도라는 점에서 의의가 있다.

Ⅴ. 맺는 말

양질의 교육을 위한 교원 정책의 핵심은 적정 규모의 우수 교원을 교육 수요에 맞게 적절하게 배치하고 효과적으로 운용하는 것이라 할 수 있다. 따라서 본고에서는 현행 교원 정원 관리, 수급·배치, 운용상의 문제점을 지적하고, 교원 운용의 효율성을 제고하기 위한 기본 방향과 개선 방안을 모색해 보았다.

무엇보다 지금까지의 교원 운용 방식은 유연성이 부족하여 시·도교육청의 교육여건과 개별 학교의 교육적 요구에 탄력적으로 대응하지 못하였다. 따라서 향후 교원 정원 관리는 중앙정부, 시·도교육청, 단위학교 수준에서의 다층적 역할 범위를 명확히 하고, 그에 따른 적절한 권한을 이양함으로써 유연하고 효과적인 교원 정원 관리가 가능하도록 해야 할 것이다. 예컨대 교원 총정원제를 통하여 교원 1인당 학생 수를 기준으로 정원 관리 방식을 변화시킴으로써 시·도교육청과 단위학교의 자율적이고 책무성 있는 교원 정원 관리를 유도할 수 있을 것이다. 이는 궁극적으로 교육 현장에 연계된 효과적인 교원 정원 관리를 가능하게 할 것이다.

최근 저출산으로 인한 학령인구 감소, 교사 수요의 지역 간 격차, 교육과정 개편 등 교원 수급 및 배치에 영향을 미치는 주요 요인의 변화가 급속하게 진행됨에 따라 교원 수급·배치에 있어서 보다 탄력적인 대처가 요구되고 있다. 교사의 수급 탄력성 증대를 위한 교원양성체제 개편, 기간제 교원 운영의 탄력성 제고 등이 이루어져야 할 것이다. 또한 시·도간 교육격차 해소를 위한 교사 전보 활성화, 교육과정 개편에 따른 교사 재교육 및 재배치, 순회교사제 운영 확대 및 순회교사 지원 강화, 그리고 교원평가 등 현직 교원 운영의 유연화·효율화 방안 역시 추진되어야 할 것이다.

궁극적으로 교원 운용의 효율성 추구는 교육적 요구를 수용하고, 학교교육 운영을 원활히 하며, 나아가 교육의 성과 향상을 도모하고자 하는 것이다. 중·장기적 측면에서는 교육 내·외적 요인을 고려하여 교원 수급을 체계적으로 예측하고, 국가－시·도교육청－단위학교 수준의 총체적인 정원 관리 체제를 정립할 필요가 있다. 단기적으로는 교육정책 및 단위학교의 요구에 민감하고 유연하게 대응하고, 현직 교원 인사 제도 하에서 보다 효율적인 운용 방안을 마련함으로써 공교육의 질적 향상을 기해야 할 것이다.

참고문헌

강상진・김혜숙(2004). 교원정책 수립・시행을 위한 기초자료에 관한 연구.

교육개혁위원회(1966). 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안 Ⅲ.

교육과학기술부 학교복지지원국(2008). 학교 자율화 추진계획. 미발간유인물.

교육과학기술부(2009a). 소규모 학교 통폐합 (유인물).

교육과학기술부(2009b). 공립학교 순회교사 현황 (유인물).

교육과학기술부(2009c). 학교자율화 추진방안(2009. 6. 11). 교육과학기술부.

교육인적자원부(2006). 내부자료(국회제출자료). www.mest.go.kr

교육인적자원부・한국교육개발원(2007). 2007 교육백서. 한국교육개발원.

김갑성 외(2009). 교원양성체제 개편 방안 연구. 한국교육개발원.

김이경・한유경・김현철(2006). 저출산 및 학교교육 변화에 따른 교원정책 수립 기초자료 조사・정책 연구. 한국교육개발원.

김이경외 역(2006). 교사가 중요하다: OECD 국가 교원 인사 정책 국제 비교. 서울: 한국교육개발원.

김이경・한유경(2007). 주요국의 교원 정원관리 시스템 비교 분석 연구. 한국교육, 34(1), 45-66.

박애희・손천택(2007). 중학교 체육순회교사가 겪는 어려움. 한국스포츠교육학회지, 14(1), 41-55.

서태윤(1985). 한국정부조직론. 서울: 박영사.

신원형(1993). 지방행정공무원 총정원제 도입에 따른 합리적 조직관리방안. 시정연구논총. 광주광역시.

이상호(1996). 가치 지향적 정원 관리를 위한 인력 배분 사례.「한국정부학회 동계 학술발표논문집」.

전라남도교육청(2008). 2009년도 시도교육청 평가 자체평가보고서. 전라남도교육청.

최준렬 외(2008). 지방 교육재정 총액 배분에 관한 연구. 서울: 교육과학기술부.

한국교육개발원 국제분석팀(2008). 2008 IMD 교육경쟁력 분석 보고서.

한국교육개발원(2003). 통계로 본 중등교육: 2003. 한국교육개발원.

한국교육행정학회(1995).「교원 인사행정론」. 서울: 도서출판 하우.

OECD(2005). Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers.

OECD. Education at a Glance: OECD Indicator. 2002-2009. http://www.oecd.org