



한국에서의 지역 간 교육격차의 시정책

오자키, 키미코

伊藤, 浩子(翻訳)

(Citation)

高等教育における経済的負担軽減及び修学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究

(Issue Date)

2021

(Resource Type)

research report

(Version)

Accepted Manuscript

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/90008856>



한국에서의 지역 간 교육격차의 시정책

Measures to Resolve Education Disparities between Urban and Rural Areas in Korea

오자키 키미코

OZAKI Kimiko

키워드: 지역 간 교육격차, Education Disparities between Urban and Rural Areas, 교육복지, Educational Welfare, 학교자율화, School Autonomy, 지방분권, decentralization, 공모교장제, Open Recruitment System for School Principals, 교원의 실천력, Practical Abilities of Teachers

들어가기

본 연구 프로젝트는 ‘고등교육의 경제적 부담 경감 및 수학 지원’을 주제로 하고 있으나 그에 앞서 고등교육에 진입하기 위해 시정되어야 하는 교육격차가 한일 양국에 존재하고 있음을 살펴보아야 한다. 본고에서는 그중 하나인 지역 간 격차를 다루고자 한다.

일본에서는 1950년대 지역 간 재정력의 격차를 시정하기 위한 의무교육비 국고부담제도, 벽지 교육 진흥법, 교육과정의 국가기준인 학습지도요령이 마련되었고, 교원 수·배치, 교육 내용, 시설 설비 등 지역 간 교육 환경의 격차가 시정되어 왔다.¹ 그 결과 출신 지역에 따른 고등교육 진학률의 격차는 1975년에서 1990년까지 축소되는 경향이 있었다.² 그러나 최

¹ 荻谷剛彦(2006), 『教育と平等』 中公新書 (가리야 다케히코(2006), 『교육과 평등』, 추코신서) 참조.

² 上山浩次郎(2012), 「高等教育進学率における地域間格差の再検証」 北海道社会学会 編 『現代社会学研究』 第25卷 (우에야마 코지로(2012), “고등교육 진학률에 대한 지역 간 격차의 재검증”, 홋카이도 사회학회 편 『현대사회학연구』 제25권), 朴澤泰男(2016), 『高等教育機會の地域格差—地方における高校生の大学進学行動』, 東信堂 (호자와 야스오(2016), 『고등교육 기회의 지역 격차: 지방 고등학생의 대

근에 들어 가구 수입이나 학력 등 사회경제적 배경에 의한 거주 지역의 분리가 진행되어 3대 도시권과 그 외 지역의 대졸자의 비율 차이는 해마다 확대되고 있다. 대도시와 군지역과의 학력 격차도 커지고 있으며, 출신지에 따른 교육격차가 다시 문제가 되고 있다.³

한편 한국에서는 1960년대 이후 경제성장 촉진정책에 있어서 수도권 지역에 대한 중점적인 공공투자가 실시된 결과 인구·자본·산업·교육자원이 수도권에 집중되어 수도권과 지방 사이의 경제, 사회문화적 격차가 확대되었다. 질이 높은 교육기회를 찾아 도시로 인구가 유출되어, 일본과 마찬가지로 도시 내부의 거주 지역의 분리도 현저해졌으며 농촌 지역에서는 한부모가정이나 빈곤가정 등 이른바 사회적으로 취약한 계층이 집중되는 경향을 보이고, 계층 간 격차와 교육 격차가 폭주하는 지대가 되어 있다. 그렇다면 한국에서는 그러한 문제에 대해 어떻게 대응해 왔는가.

본고에서는 한국에서의 도시와 농촌⁴의 지역 간 교육격차에 초점을 두고, 격차 시정을 위한 교육원리, 교육정책, 그리고 격차 시정에 있어 주체적으로 활동하는 교원을 다루려고 한다.

1. 의무교육의 보장 -양적 확대에서 질적 보장으로-

대한민국 정부는 1948년에 헌법을 정하며 ①국민의 교육권, ②균등교육, ③의무교육, ④무상교육, ⑤교육제도 법률주의 등 교육의 5원칙을 조항화하여 교육기본법(1949)을 제정하였다. 의무교육을 초등학교의 6년간으로 하여 ‘의무교육 6개년계획(1949~1953)’, ‘의무교육완성 6개년계획(1954~1959)’에 의거하여 기회 확대 정책을 진행하였고, 6개년계획의 최종 연도에 해당하는 1959년에 초등학교 전학년의 의무교육이 실시되었다. 이후 1972년 도서벽지에 무상화가 되었으며 1977년까지 타지역에도 적용된 결과 무상교육이 완성되었다.

학 진학 행동』, 도신당) 참조.

³ 松岡亮二(2019), 『教育格差』, ちくま新書 (마츠오카 류지(2019), 『교육격차』, 치쿠마신서) 참조.

⁴ 농산어촌, 농어촌 등 법률명이나 정책용어 등으로 사용되는 경우를 제외하고 도시에 대응하여 농촌이라고 표기한다.

더불어 1984년에는 의무교육 연한을 중학교의 3년을 포함한 9년간으로 연장하는 법 개정이 진행되었고, 1985년에 도서벽지의 중학교 1학년부터 적용되었다. 그 이후 1992년에 군지역, 2002년에 도시부로 순차 확대되어 전학년에서의 완전 실시와 동시에 무상화도 실현되었다. 그리하여 초·중학교에서의 완전 취학이 성취되며 양적 기회 균등이 완수되었다.⁵

그러나 1960년대 이후 경제성장 촉진정책에 있어서 수도권 지역을 중점으로 하는 공공투자가 진행된 결과, 인구·자본·산업·교육자원이 수도권에 집중되면서 수도권과 지방 사이의 경제, 사회문화적 격차가 확대되었고 격차 시정을 위한 활동이 요구되기 시작하였다. 따라서 1964년에 ‘도서·벽지 교육진흥법’을 제정하여 해당 지역의 학교 및 교원에 대한 지원을 도모하게 되었다. 그러나 농촌학교의 질 향상 대책이 실질적으로 추진된 것은 2000년에 들어서였고, 이는 교육복지정책으로 추진되었다.

(1) 농촌교육진흥을 도모하는 정책 원리 - 교육복지

‘교육복지(Edu-topia)’라는 용어가 처음으로 정책 문서에 등장한 것은 김영삼 정권(1993~1998) 때의 교육개혁안(1995, 이하 5.31교육개혁안)에서였다. 당초에는 단순한 슬로건으로 보였으나, IMF 위기(1997) 이후 급격히 경제 격차가 확대되는 가운데 정책 원리로서 실제로 기능하기 시작하였다.

교육복지는 다의적으로 파악되고 있는데, 공교육의 질 향상을 목적으로 하는 광의적 해석과 사회적 취약계층을 대상으로 그 교육기회의 보장을 목적으로 하는 협의적 해석이 있다.⁶ 취약계층에는 저소득층, 한부모가정, 조손가정(조부모와 손자), 소년소녀가정(미성년자만 있

⁵ Im, Youn Kee, “New Directions and Tasks for Rural Educational Welfare Policy in Korea,” New Directions for Educational Welfare in Rural Schools ,2011 Korea-Japan Society of Educational Administration Symposium Proceedings of ISFIRE2, 2011, p27.

⁶ 한만길(2008), “농어촌교육복지연구의 방향성”, 한국교육개발원 『농어촌교육복지 실태분석 연구』 20, (伊藤浩子訳, 尾崎公子・貞広齋子 編(2013), 『韓国の学校適正規模化政策と田園学校事業に関する資料集』, pp.21-25(이토히로코 역, 오자키 키미코·사다히로 사이코 편(2013), 『한국의 학교적정규모화정책과 전원학교 사업에 관한 자료집』)).

거나 혹은 보호자의 부양 능력이 없는 가정), 탈북자, 다문화가정 등이 포함된다. 농촌지역은 취약계층 가정의 비율이 높기 때문에 후자를 따르고 있다.

농촌교육에서의 교육과 복지에 대해서는 다음과 같이 분류되어 있다.⁷

- ① 복지로서의 교육 (education as welfare)
- ② 교육수단으로서의 복지 (welfare as means of education)
- ③ 교육을 통한 복지 (welfare through education)

①에서는 교육을 복지 그 자체라고 파악하고 농촌교육의 목적은 아이들의 생활의 질 향상, 즉 웰빙의 보장에 있다고 한다. ②에서는 특히 가정의 사회적 경제적 요인이 도농 간의 교육달성도에 격차를 초래하고 있기 때문에 학교의 교육 기능만으로는 농촌교육을 발전시키는 데에 한계가 있다고 보고, 질이 높은 교육을 실시하는 전제적 조건에 복지가 있다고 본다. ③에서는 농촌사회의 복지는 교육에 의하여 실현되어야 하고, 더 좋은 교육 서비스에 의해 생활의 질 개선을 도모하고 기회와 희망을 부여하는 것이 필수적이며 이에 따라 농촌지역의 활성화를 이끌 수 있다고 본다.

농촌교육은 주로 이상의 3가지 관점을 모두 갖추면서 진흥이 도모되었다고 생각된다.

(2) 정책과제가 된 농촌교육진흥

정부는 1996년에 사회경제적 계층 간 교육격차의 해소를 목적으로 하는 ‘교육복지종합계획(1997~2001)’을 수립하였다. 그러나 농촌에 대한 지원대책은 포함되지 않았고, 도시부의 격차 해소에 초점을 두고 있었다.

농촌의 교육환경 시정이 정책 과제로 명기되기 시작한 것은 노태우 정권(2003~2008)의 지역 균형 발전 정책이 세워진 이후였다. 정부는 수도권에 대한 과도한 집중을 해소하기 위해 균형 있는 지역개발 및 지방분권 개혁의 추진을 내세우고 2004년에 ‘국가 균형 발전 특

⁷ Im, op.cit., pp.23 - 24.

별법'을 제정하였다. 특별법에는 농산어촌의 생활환경 개선이 명기되었다. 더불어 동년에 제정된 '농어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법'에는 농촌교육에 관한 내용이 포함되었다. 동법에 의거하여 제정된 '농림어업인의 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2005~2009)'에는 다음과 같이 농촌지역의 구체적 추진과제가 제시되었다.⁸

① 교육조건의 개선

: 기숙형 고등학교의 육성, 방과후의 교육 활동 지원, 학교 도서관 및 도서 소장의 확충

② 교육에 동반되는 부담 경감

: 유치원의 영유아 교육비 지원, 고등학생의 입학금·수업료 전액 지원, 대학생의 수업료·전액 무이자 융자지원, 아동·학생의 급식비 지원

③ 교원의 처우 개선

: 학교 교원 순회 교육 수당 및 복식수업 수당의 지원, 사립 유치원의 교원 처우 개선

더불어 2005년에 수립된 '참가형 복지 5개년 계획'에도 농촌의 교육 개선이 내세워졌다. 이 계획은 대학입학의 기회를 보장하기 위한 농촌 특별전형의 확대 등과 함께 소규모학교의 지원대책을 담아, 농촌학교의 자율권, 초빙교원·교장의 확대를 언급하였다.⁹ 지방분권 개혁 흐름 속에서 기존의 중앙정부 주도의 하향식이 아니라 지방이나 학교의 자율성을 보장하는 제도적 환경이 정비되고 진흥대책과 연결되었다.

(3) 진흥책을 재촉하는 제도적 배경 -지방분권 개혁과 자율권 확대

⁸ イム・ヨンギ(2011), 「韓国における地域間教育格差と政策的対応」, 鈴木正敏 編 『排除型社会と生涯学習 習一日英韓の基礎構造分析』, 北海道大学出版会, 180頁 (임용기(2011), “한국에서의 지역 간 교육격차와 정책적 대응”, 스즈키 마사토시 편, 『배제형 사회와 생애학습: 일영한의 기초구조 분석』) 참조.

⁹ Im, op.cit., p.25.

교육의 지방 분권화는 2006년의 지방자치법 개정에 따라 크게 진전되었다. 한국의 지방자치제도는 일본과 마찬가지로 광역지자체(특별시·광역시, 도 등)와 기초지자체(자치구·군·시)로 이루어지고 있으며 현재 17개의 광역지자체가 있다. 지방자치법 개정에 따라 광역지자체의 교육행정을 맡는 집행기관의 교육감(일본의 도도부현 교육위원회 교육장)을 주민의 직접 선거를 통해 뽑는 직선제가 도입되었다. 더구나 2007년에는 초등·중등교육법 개정에 따라 국가의 지도감독권을 최소화하여 ‘교육감은 초·중등교육에 관한 일차적이고 최종적인 책임기관’으로 정해졌다. 교육감 선거 결과에서는 진보적 교육감이라고 불리는 교육감의 약진이 이어지고 있으며, 2010년 교육감 선거에서는 16개의 도·광역시 중 6개 지역, 2014년의 선거에는 17개의 도·광역시 중 13개 지역, 2018년의 선거에서는 14개 지역에서 진보적 교육감이 선출되었다.

국가에서 광역지자체의 교육감에게 권한을 이양하고 중앙집권적인 체제로부터의 탈각을 도모하며 지역분권이 진행됨에 따라 학교의 자율권도 확대되었다. 한국에서는 1995년의 5.31교육개혁안에서 ‘초·중등교육의 자율적 운영을 위한 학교공동체 구축’을 주요 과제의 하나로 한 뒤 정권 교체가 일어나면서도 학교의 자율권 확대대책이 계속 이루어졌다. 이 법안에 따라 학교의 재량권을 행사하는 거버넌스 기관인 학교운영위원회(일본의 커뮤니티 스쿨), 교장공모제, 교원초빙제, 일반교보다 교육과정이나 교육인사의 재량권 권한이 큰 자율학교라고 불리는 공립학교가 도입되었다.

(4) 농촌교육진흥사업의 시동

지방분권화가 진행되어 학교의 자율화대책이 실시된 가운데 2007년 교육과학기술부(현재의 교육부)의 예산에 ‘농산어촌 구조 조정비’가 확보되어 농산어촌 교육 복지 지원 사업이 세워졌다. 2008년에 이명박 정권(2008~2012)으로 이행되었지만 지원 사업은 계속 이어졌다. 농산어촌교육복지지원사업에는 ‘연중 돌봄학교 육성사업(School of all year round care project, 2009~2011, 2012년부터는 전원학교사업으로 통합)’, ‘전원학교 사업(Rural school project, 2009~2014)’이 있다.

이 사업들을 추진하는 데에 있어 정부의 정책제언기관인 한국교육개발원이 지역 간의 교

육격차의 실태에 대해 분석을 하였다. 그 분석에서 지역 간, 즉 대도시, 중소도시, 읍·면(일본의 청·촌) 간의 학력 격차가 있고 비도시 지역의 기초학력의 정착률이 낮다는 것, 그리고 저소득을 비롯한 취약계층 가정의 비율이 특히 면지역에서 높아 학교 교육에 의존한다는 것을 밝혔다.¹⁰ 이상의 실태조사를 토대로 면지역에 대한 지원의 필요성이 파악되었으며 면지역을 대상으로 하는 사업이 실시되었다.

이들 사업은 농산어촌의 교육적·경제적 취약성에 더불어 풍부한 자연환경이나 사회관계 자본이 가진 잠재력에 착목하여, 지역자원을 살린 학교 만들기를 재촉하는 소규모학교 활성화 사업이자 통합을 전제로 진행되어 온 소규모학교 정책의 획기적인 사업이었다. 지금까지 도시교육과의 격차를 메우기 위한 노력이 진행되어왔으나 수업 중심의 교육에 대한 의문이 던져지고 도시교육이 농촌교육에서 바람직한 모델인지 재고를 요구하는 움직임이 일어나고 있으며, 한국 사회에서 주변화된 농산어촌에 새로운 의미가 부여되기 시작하였다.

2가지 사업내용¹¹은 다음과 같다.

연중 돌봄학교 육성사업에서는 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교를 대상으로 하여 교육과학기술부의 공모·심사에 따라 모두 382개교가 선정되었다. 프로그램 내용은 ①기본생활 안전망: 통학, 급식, 보건의료, 주거 등의 기초적인 교육복지 서비스 제공, ②기초학력 신장, ③심리·정서 발달, ④사회·문화적 소양 증진: 다양한 문화·체험 활동, ⑤특기·적성 계발, ⑥사업 지원 프로그램: 운영 관계자에 대한 지원, ⑦방과후 돌봄 프로그램, ⑧지역사회 협력·연계프로그램으로 구성되었으며 2009~2011년의 총사업비는 805,4억 원이었다.

전원학교사업¹²에서는 초등학교·중학교(학생 수 60~200명 정도)를 대상으로 교육과학기술

¹⁰ 한국교육개발원(2008), 『농촌어촌교육복지 실태분석연구』, pp.75-76, 86-88.

¹¹ 肥後耕生(2012), 「韓国における農村教育の動向—二つの教育福祉事業を中心に」, 東京・沖縄・東アジア社会教育研究会 『東アジア社会教育研究』 第17号 (히고 코세이(2012), “한국의 농촌교육 동향: 2가지의 교육복지사업을 중심으로”, 도쿄·오키나와·동아시아사회교육연구회 『동아시아 사회교육연구』, 제17호) 참조.

¹² 전원학교 사업에 대해서는 다음 문헌을 참조. 각주 6 문헌 및 尾崎・貞広 編, 尾崎公子(2014) 『人口減少地域の地域資源を機能させる地域共生型学校モデルの模索—日韓比較の視点から』 (JSPS科研費基盤

술부의 공모 혹은 지정에 따라 약 10%에 해당하는 학교가 전원학교로 선정되었다. 2009~2012년의 총사업비는 1,393억 원이었다.

사업은 다음과 같이 5개의 기둥으로 이루어진다.

- ① 하드웨어: 자연과 초근대(超近代)의 조화적 교육환경
- ② 소프트웨어: 프로그램의 특색화
- ③ 휴먼웨어: 우수한 인재의 배치·활용
- ④ 거버넌스: 학교 경영의 자율성 강화
- ⑤ 네트워킹: 지역사회와의 긴밀한 연계

농촌학교에는 특별교실, 실내 체육관, 도서관과 같은 교육 시설이 도시의 학교에 비해 상대적으로 열악하였기에 하드웨어면의 개선이 요구되었다. 사업에서는 그러한 시설정비를 도모할 뿐만 아니라 전자칠판, 전자교과서 등의 e러닝을 도입하여 도시학교 이상의 ICT 환경으로 정비함과 동시에 자연환경을 살린 자연체험학습장, 태양광·지열시설 등의 환경정비를 지향하였다.

소프트웨어면에서는 학원 등 사교육의 자원 부족, 높은 취약계층 비율이라는 실태를 배경으로 사비 부담의 경감을 도모하여 학교가 유일한 교육기회인 아이들을 위해 체험형 프로그램, 도농 교류 프로그램, 돌봄과 방과후 프로그램의 충실을 재촉하였다.

하드, 소프트웨어의 정비와 함께 사업의 기둥이 된 것이 거버넌스이다. 학교 경영의 자율성 강화를 내세우고 전원학교를 자율학교로 지정하여 공모교장, 초빙교원을 배치하며 지역 자원을 살린 교육과정을 개발할 수 있게 하였다.

전원학교사업의 성과로는 기초학력의 향상, 학생·학부모의 학교만족도 향상, 학생 수의 증가 등이 파악되었다. 그러나 경쟁적 자금이라는 형태를 가지고 있기에 필요한 자금이 모든 학교에 분배되는 것이 아니었고, 지역 간 격차를 시정하는 시책이 오히려 지역 내의 학

(C) (1) 24531015 : 2012-2014, 研究代表者 尾崎公子 中間報告書 (오자키 키미코(2014), 『인구감소 지역의 지역자원을 기능시키는 지역공생형 학교모델의 모색: 한일비교의 시점에서』 (JSPS과연비 기반

(C) (1) 24531015 : 2012-2014, 연구대표자 오자키 키미코 중간보고서))

교 간 격차를 초래하게 되었다. 더불어 재원확보의 계속성 문제, 자금 획득에 따른 교직원
의 사무부담 증가라는 과제가 확인되었다.

그러나 학교의 자율권 확대를 통해 농촌교육의 진흥을 도모하려는 정책 동향은 교원들의
내발적인 풀뿌리 활동을 지원하게 된다.

2. 격차 시정에 도전하는 교원들

한국에서는 2000년대에 들어 ‘작은학교는 비교육적이다’라는 정부의 생각에 대해 ‘작으니
까 교육적이다’라는 대립 명제를 내세우는 교육운동이 일어나, 이해관계자의 주체적 참가와
자기결정에 따른 내발적 학교만들기에 그 소규모성을 살리고, 폐교 위기에 처하는 소규모학
교의 재생모델이 만들어졌다. 이 모델은 수험에 편중된 교육에서 탈각하는 공립학교의 변혁
모델이 되기도 하여, 혁신학교라는 이름으로 전국적으로 도입되어 소규모학교의 재생모델에
머물지 않는 영향력을 초래하였다. 이러한 운동을 견인해 온 것은 2005년에 결성된 ‘작은학
교 교육연대’이다. 소규모학교를 지탱하기 위한 교육과정, 공모교장이나 초빙교원의 롤모델
을 제시하고 ‘어떤 학교를 만들어가고 싶은가’에 대한 의사결정과정에 학부모와 주민이 참
여하는 체제를 요구하며, 이를 위한 거버넌스 기관으로 학교운영위원회나 교장공모제를 기
능하게 하였다.¹³

본 절에는 교장공모제를 통해 농촌교육의 진흥을 주체적으로 맡으려 하는 교원들의 모습
을 파악하고자 한다.¹⁴

¹³ 尾崎公子(2018) 『持続可能な社会構築を担う学校モデルの探求－韓国農山村の小規模存続事例に着目し
て』(JSPS科研費基盤 (C) (1) 15K04310 : 2015-2017, 研究代表者 尾崎公子 報告書)(오자키 키미코
(2018), 『지속가능한 사회구축을 담당하는 학교모델의 탐구: 한국 농산촌의 소규모 존속사례에 주목하
여』(JSPS과연비기반 (C) (1) 15K04310 : 2015-2017, 연구대표자 오자키 키미코 보고서) 참조.

¹⁴ 공모교장제와 농촌교육 진흥의 관련에 대해서는 다음을 참조. 肥後耕生(2021), 「韓国における校長公募
制の運用実態と課題」, 豊岡短期大学 『論集』 第17号(히고 코세이(2021), “한국에서의 교장공모제의
운영실태와 과제”, 도요오카단기대학교 『논집』 제17호), 名達和俊(2020), 「韓国『革新学校』洪東中
学校訪問調査 地域とともにある学校を求めて－校長公募制を中心に」, 『日本教育事務学会年報』 第7

(1) 공모교장제

교장공모제는 2011년 9월의 교육공무원 개정에 따라 법제화되었다, 1995년의 5.31교육개혁안 이후 초빙교장제를 비롯한 교장 임용의 다양화가 시행되었는데, 이는 2005년 이후 농촌학교의 활성화 방안으로도 운영되고 있다. 교육인적자원부는 『교장초빙·공모제 시행운영 추진계획(2005)』을 수립하여 교육복지 투자 우선 지역, 농어촌, 도농복합지역(광역시 내 농촌부)을 ‘뒤떨어진 지역’으로 파악하였고, 교육기획력과 민주적인 지도력을 겸비한 유능한 교장 임용으로 학교의 교육력을 높이는 동시에 교육현장의 혁신적인 분위기를 확산하는 방침을 내세워 2006년 9월부터 해당 지역의 학교 51개교에 적용하여 시범 운영을 시작하였다.¹⁵ 더불어 관계기관이 합동으로 발표한 『2015~2019 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발 5개년 기본계획』에서도 교장공모제가 농어촌 학교 활성화 정책의 하나로 자리매김함으로써 교장공모의 확대가 담겼다.

현재 각 교육청은 교육부의 ‘교장공모제 추진계획’에 따라 교장공모제 실시학교를 지정하고 있다. 교장결원(정년퇴직, 조기퇴직, 임기만료)이 생기는 학교의 1/3~2/3 범위 내에서 실시학교를 지정하거나 도서·벽지·농산어촌이나 과제가 있는 지역 등 정책적 배려가 필요한 학교가 우선적으로 지정된다. 공모 신청 안내를 받은 학교는 학교 구성원(교직원·학부모)을 대상으로 설문조사를 실시하여 학교운영위원회의 심의를 거쳐 교장공모제를 신청한다. 공모 학교에 지정되면 그 구성원도 교장공모 심사에 관여할 수 있는 시스템이다.

뫁(나다치 가스토키(2020), “한국 ‘혁신학교’ 흥동중학교 방문조사 지역과 함께 있는 학교를 찾아서: 교장공모제를 중심으로”, 『일본교육 사무학회 연보』 제7호), 肥後耕生 他(2021), 「人口減少地域の学校と地域づくりを担う教職員像の研究 (2) -韓国・忠清南道における公募校長の事例分析を通して」, 日本教育行政学会 第56回 大会配布資料 (히고 코세이(2021), “인구감소지역의 학교와 지역만들기를 담당하는 교직원상의 연구(2): 한국 충청남도에서의 공모교장의 사례분석을 통해”, 일본교육행정학회 제56회 대회배포자료).

¹⁵교육인적자원부(2006.6.14.), 「교장초빙·공모제 시행 적용학교 51교 선정」 보조자료,

https://dl.nanet.go.kr/search/searchInnerList.do?queryText=교장초빙%3AALL_NI_TOC%3AAND&selectSearchType=E&query=교장초빙 (2021.3.10. 검색)

교장공모제는 초빙형, 내부형, 개방형의 세 유형으로 분류된다. 내부형의 경우 초·중학교에서의 교육경력이 15년 이상인 교육공무원이나 사립학교 교원이라면, 교장 자격증 미소지자의 지원도 가능하다. 2017년도의 자격증을 미소지한 일반 교원의 임용률은 전 초·중·고등학교의 5.0%¹⁶이며, 일반적이라고는 하지 못하나 농촌교육의 진흥과 학교개혁의 의욕이 있는 일반교원의 교장 등용 사례가 생기고 있다.

내부형을 적극적으로 운용하는 것이 전국교직원노동조합(이하 전교조)이다. 전교조는 내부형을 본인들의 리더 선정에 관여할 수 있는 민주화의 수단이라 생각하여 교육자치, 학교자치를 실현하기 위한 방안으로 여겨왔다.¹⁷ 보도에 따르면 2010년부터 2020년 사이에 내부형으로 임용된 교장은 238명으로, 그중 154명(64.7%)이 전교조 활동 경력이 있었다.¹⁸

(2) 내부형 교장

우리가 사례분석의 대상으로 하는 충청남도¹⁹의 공립학교는 초등학교 420개교(분교 10개교 포함), 중학교 143개교(분교 2개교 포함)의 총 563개교(2021년 3월 5일 현재)이며, 교장공모제를 채택하고 있는 학교는 26개교이다. 그중 내부형 교장이 임용된 경우는 6개교²⁰로

¹⁶ 교육부(2017.12.27.), 「교장공모제 개정법안 발표」 보조자료,

<https://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&boardSeq=72949&lev=0&searchType=S&statusYN=C&page=1&s=moe&m=020402&opType=N> (2021.3.10. 검색)

¹⁷ 정진화(2016), 『교사 학교를 바꾸다: 미래를 여는 교사운동 참교육에서 학교혁신으로』, 살림터,

¹⁸ 문화일보(2020.10.07.), 「전교조, ‘교장공모제’ 독점... 2학기 전국 ‘공모교장’ 66.7% 전교조출신」, <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=20201007MW12140728725> (2021.3.10. 검색).

¹⁹ 필자들은 내부형 공모교장제의 실태와 운영을 밝히기 위해 다음과 같이 인터뷰 조사를 실시하였다. 홍성군 홍동면 C중학교 : 학부모, 지역주민 계 3명(2019년 8월 10일, 14:00~16:30), 공모교장(동일 10:00~12:00), 교원 3명(8월 11일, 14:00~16:00), 아산시 송악면 A초등학교의 공모교장(2021년 8월 3일, 14:00~16:30. Zoom 활용), 서산시 부석면 B중학교의 공모교장(8월 7일, 14:00~16:00. Zoom 활용)

²⁰ 충청남도교육청 관계자에 대한 C중학교 교장의 인터뷰 조사에 따름. 교육청은 교장공모 채용 학교 수를 공표하지 않는다.

모두 혁신학교이다. 인구감소, 고령화, 다문화, 교육복지에 대한 대응이 요구되는 지역에서 내부형 교장이 채용되어 있다. 내부형 교장의 배경을 보면 6명 모두가 전교조의 임원을 경험하였으며 그중 4명이 혁신학교 추진에도 관여하고 있었다. 6명 중 3명에게 인터뷰를 실시하였는데, 이들은 교육민주화운동에 참여하고 학교개혁에 매진해온 경험을 살려 학교 개혁 비전을 가지고 리더십을 발휘하여 학교와 지역만들기를 하고 있다.

교장공모제의 의의로서 다음의 3가지를 들 수 있다. 즉 ①교원·학부모·지역주민이 교장 선정과정에 직접 관여할 수 있게 하고, 학교구성원의 요구를 반영한 학교만들기를 가능하게 하며 교육자치의 방법이 되는 것, ②내부형 교장을 도입하여 기존의 승진제도 이외에 학교 개혁을 지향하는 교원이 공모교장으로 임용될 가능성을 열었다는 것, ③정책적 배려를 필요로 하는 지역의 학교 교육력을 높일 수 있는 움직임을 기대할 수 있다는 것이다. 농촌에서의 근무를 기피하는 경향이 있고 열의 없이 최저 근무연한인 2년으로 이동하는 임용교장과는 달리, 학교와 지역의 상황을 토대로 한 학교경영계획서를 학교구성원에 제시하여 학교 개혁의 비전을 가지고 부임하여 개혁을 위해 활동하는 교장을 등용하는 의의가 크다고 할 수 있다.

나가며

본고에서는 한국에서의 도시와 농촌의 지역 간 교육격차에 초점을 두고 격차 시정을 위한 교육원리, 교육정책, 그리고 격차 시정에 주체적으로 활동하는 교원을 다루었다.

의무교육의 완전 실시가 실현되어 양적 확대에서 질적 보장이 요구되는 가운데 농촌의 교육환경 시정이 정책과제가 되며 지원 사업이 시작된 것은 2000년에 들어서였다.

지원대책의 특징으로 학교자율화대책과 교육복지원리가 하나로 묶여 있다는 점을 들 수 있다. 이는 모두 1995년의 5.31교육개혁안을 기점으로 한다. 이 안은 신자유주의적 색이 강하며, ‘규제와 통제’에서 ‘자율성과 설명 책임’을 중심으로 한 학교 경영으로의 이행을 주장한 학교자율화 대책의 일환이었다. 규제와 통제를 완화하여 자율화대책을 진행하는 신자유주의적 정책하에서는 계층 간이나 지역 간의 격차가 커진다. 교육복지는 그 미봉책이라고 볼 수도 있다. 연중 돌봄학교 육성사업이나 전원학교 사업은 경쟁적 자금이라는 형태를 가지고

‘선택과 집중’의 원리가 적용되었기에 모든 학교에 필요한 자금이 분배된 것이 아니었고, 격차 시정 대책이면서도 농촌지역 내의 학교 격차를 생기게 하는 결과를 초래하였다.

그러나 한편으로는 정책 원리에 교육복지를 두고, 교육과 복지를 가교하는 역할을 공교육에 가함으로써 학교가 취약계층 가정의 교육지원을 위한 지역 네트워크의 중심이 될 수 있도록 재촉하는 기능을 하였다. 또한 공모교장, 초빙교원 등 열의가 있는 인재를 배치하고, 지역자원을 살리는 교육과정을 편성할 수 있게 하기 위해 학교의 자율권이 확대되었다. 그렇다 하여도 교육복지와 학교자율화대책은 농촌교육의 진흥에 있어서 필요조건이지만 충분조건이 아니다. 즉 정책원리나 제도의 운용력·실천력이 있어야 비로소 구현된다.

본고에서는 자율화대책의 하나인 공모교장제를 다루어 농촌교육의 진흥방책으로서의 측면을 파악하는 동시에 이를 적극적으로 운영하는 교원에 주목하였다. 원리, 제도를 운용하는 교원의 실천력의 배경에는 1980년대 이후의 교육민주화운동²¹이 있고, 이들은 제도 운용에 머물지 않고 격차 시정을 위한 정책 형성의 일약을 맡아 왔다고 생각된다. 한국의 지역간 교육격차 시정 활동에 있어서 특히 주목해야 하는 점은 정책 원리, 제도는 물론 교원의 실천력과 정책 형성력이 중요하다는 것이다.

*저자 소개 : 尾崎公子(오자키 키미코, Ozaki Kimiko), 효고현립대학교 교원 / 문학박사 / 中島勝住·中島智子編(2020), 『小さな地域と小さな学校』 明石書店 (나가지마 마사즈미·나가지마 도모코 편(2020), 『작은 지역과 작은학교』, 아카시서점) 외.

²¹ キム・ソンヨル(2021), 「1980年代の韓国での差別的教育解消主張の再吟味 : 教育機會の平等の観点から」, キム・ヨンジュ訳、渡部昭男, 『高等教育における経済的負担軽減及び就学支援に係る法・制度・行財政の日韓比較研究』.(김성울(2021), “1980년대의 한국에서의 차별적 교육 해소 주장의 재음미: 교육기회의 평등의 관점에서”, 김영주 역, 와타베 아키오, 『고등교육에서의 경제적 부담경감 및 취학지원에 관한 법·제도·행재정의 일한비교연구』)