creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

교육학석사학위논문

‘교사 쏠림’ 현상 변화와 원인 탐색

- 서울시 교육청 내 공립초등학교를 중심으로 -

2023년 2월

서울대학교 대학원

교육학과 교육학전공

김 상 민

‘교사 쏠림’ 현상 변화와 원인 탐색

- 서울시 교육청 내 공립초등학교를 중심으로 -

지도교수 유 성 상

이 논문을 교육학석사 학위논문으로 제출함
2022년 12월

서울대학교 대학원
교육학과 교육학전공
김 상 민

김상민의 석사 학위논문을 인준함
2023년 1월

위 원 장 _____ 곽 덕 주 _____ (인)

부위원장 _____ 엄 문 영 _____ (인)

위 원 _____ 유 성 상 _____ (인)

국 문 초 록

본 연구는 ‘교사 쏠림’ 현상을 정태적, 동태적으로 분석하고 변화에 내재한 원인을 탐색하고자 진행되었다. ‘교사 쏠림’과 관련된 선행연구들은 학생, 학부모의 배경이 교원 분포에 미치는 연구에 집중되어 있으나, 변수 간 관계에 초점을 맞춘 나머지 각 변수가 교원에게 어떤 영향을 미치고 있는지 미시적으로 분석한 연구는 적었다. 따라서, 본 연구는 교사, 학부모, 학생이 만드는 교육 환경의 변화가 교사 쏠림에 미치는 영향을 심층적으로 분석하는 데 목적이 있다. 양적연구를 통해 ‘교사 쏠림’ 현상을 정태적, 동태적으로 분석하였으며 질적연구를 통해 ‘교사 쏠림’ 현상의 변화 원인을 탐색하였다.

양적연구 분석 결과, 서울시 교육청 내 ‘교사쏠림’ 현상을 분석한 결과, 교사 쏠림은 경력 교원이 몰리는 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역과 경력 교원이 부족하여 생기는 ‘저경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역으로 나눌 수 있었다. 서울시 교육청은 전보 원칙을 개정함으로써 이와 같은 쏠림 현상을 조정하고 있었는데, 이로 인해 쏠림 현상이 조정된 지역도 있었으며 그렇지 않은 지역도 있었다. 이 중, 강남·서초 교육지원청은 2014~2021년 동안 교사 쏠림 현상에 큰 변화가 있었던 지역이었다. 이와 같은 변화는 선행연구의 관점으로 해석하기 어려운 현상이었는데, 학생의 학업성취도가 높고 학부모의 사회, 경제적 배경이 좋은 지역에 경력 교원들이 부족해지고 있었기 때문이다.

따라서, 이에 대한 원인을 미시적으로 탐색하고자 강남·서초 교육지원청에 근무한 경험이 있는 교원들을 대상으로 사례연구를 진행하였다. 교원들은 ‘학교보다는 학원에 치중된 아이들’로 인해 학업지도 및 생활지도에 어려움을 겪고 있었으며, ‘항상 조심해야 하는 학부모와의 관계’는 교사들의 교육 활동에 영향을 주고 있었다. 그리고, ‘고경력 교원 부족 문제와 교사 문화’는 보직교사를 둘러싼 갈등, 업무의 편중, 교원 간 소통의 문제 등을 낳고 있었다.

교원들은 과거와 비교했을 때, ‘교사에 대한 학부모의 태도’가 변했음을 느끼고 있었다. 과거에는 학부모들이 교사의 지도 방식을 존중하고 학부모와의 협력이 잘 이뤄졌지만, 현재는 교사의 지도를 받아들이지 않고 학교 교육에 개입하는 모습으로 변했다고 인식했다. 또한, 교원들은 민원을 예방하기 위한 다양한 예방을 하는 것이 과거와 달라진 부분이라고 느끼고 있었다. 이처럼 학부모의 민원을 예방하기 위한 노력을 해야 한다는 점에서 교원들은 ‘학부모 맞춤형 교육’을 하고 있다고 느끼고 있었다. 학생들의 선행 학습은 점차 심해지고 있었는데 이는 학생들의 삶에 영향을 끼치고 있었다. 학생들은 무기력한 모습을 보이기도 했으며, 심한 경우 번아웃을 겪는 학생도 있었다. 교원들은 이러한 교육 환경의 변화 시점을 크게 2000년 전후와 2010년대 초반으로 체감하고 있었다.

선행연구에 비추어 본 연구 결과를 해석한 결과, 이 지역 내의 교육 환경 변화의 배경은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 계층에 따른 문화 양식 차이다. Lareau(2012)의 연구에 따르면, 계층에 따라 학교 교육에 참여하는 양식이 다르게 나타나는데, 연구 결과에 근거했을 때 이 지역 학부모들은 집중 양육 방식을 사용하고 있음을 알 수 있었다. 둘째, 신자유주의에 입각한 교육 개혁이다. 교원들은 이와 같은 변화를 체감한 시기를 2000년 전후, 2010년대 초반이라 언급했는데, 이는 신자유주의적 교육 개혁이 이뤄진 시기와 일치했다. 이 시기에는 공교육 비판 담론들이 사용되었는데, 이는 교권의 하락을 가속화시켰으며 현재의 교육을 공급-수요 관계로 만든 것으로 보인다. 마지막으로, 이 지역의 높은 학업 경쟁의 이면에는 학벌주의가 자리했을 것으로 보인다. 이 지역에는 '교육적 신화'와 '학업적 계급'이 자리하고 있었으며, 이는 이 지역의 선행 학습이 심해지게 만든 배경으로 보인다.

본 연구는 서울시 교육청 내 교사 쏠림 현상을 정태적, 동태적으로 분석하고 큰 변화가 관측되는 강남·서초 교육지원청의 사례를 분석하여 변화의 원인을 탐색하였다. 본 연구는 기존에 많이 다뤄지지 않았던 교사 쏠림의 시간에 따른 변화에 대해 다뤘으며 다양한 자료 분석을 통해서 변화의 양상을 심층적으로 분석했다는 점에서 선행연구와 다른 차별성을 지닌다. 그리고, 선행연구의 관점으로는 설명하기 어려운 변이적(deviant) 사례 분석을 통해 교사 쏠림 현상 연구에 대한 새로운 시각을 제공하고자 하였다.

주요어 : 교사 쏠림, teacher sorting, 중산층, 학부모 개입, 신자유주의, 학벌주의,
학 번 : 2021-28719

목 차

제 1 장 서론 ·····1
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 ·····1
제 2 절 연구문제 ·····3

제 2 장 이론적 배경 ·····4
제 1 절 교원전보 제도 ·····4
1. 교원 순환전보제의 개념 및 의의 ·····4
2. 서울시교육청 전보 규정 ·····5
제 2 절 '교사쏠림' 현상의 정의와 원인 ·····7
1. 현상에 대한 정의 ·····7
2. 현상의 원인 ·····10
제 3 절 선행연구의 비판적 검토 ·····14
1. 선행연구 분석 ·····14
2. 선행연구의 특징 ·····20
3. 선행연구의 한계 ·····22

제 3 장 연구방법 및 절차 ·····24
제 1 절 연구방법 ·····24
제 2 절 연구설계 및 방법 ·····25
1. 양적연구 ·····25
2. 질적연구 ·····33

제 4 장 서울시 교육청 내 '교사 쏠림' 현상 분석 ··38
제 1 절 교사 쏠림 현상의 현황 분석 ·····38
1. 저경력 교원의 비율 분석 ·····38
2. 교육지원청별 전·출입현황 분석 ·····41
3. 서울시 교육청 전보 규정 분석 ·····47
제 2 절 2014~2021년간 '교사 쏠림' 현상의 변화 추이 분석 51
1. 저경력 교원의 비율 분석 ·····51
2. 교육지원청별 전·출입현황 분석 ·····56
3. 서울시 교육청 전보 규정 분석 ·····58

제 5 장 ‘교사 쏠림’ 현상 변화에 내재한 원인 탐색 62
제 1 절 강남·서초 교육지원청의 사례 분석 ·····62
1. 연구대상 ·····62
2. 면담을 토대로 한 코드 분석 ·····63
3. 기술 및 분석 ·····64
제 2 절 ‘교사 쏠림’ 현상 변화에 대한 해석 ·····83
1. 계층에 따른 문화 양식의 차이 ·····84
2. 신자유주의에 기반한 교육정책 ·····85
3. 학벌주의가 낳은 과도한 사교육 ·····87

제 6 장 결론 및 논의 ·····88

참고문헌 ·····92
부록 ·····98
Abstract ·····99

표 목 차

〈표 2-1〉 ····· 6
〈표 3-1〉 ····· 28
〈표 3-2〉 ····· 35
〈표 4-1〉 ····· 38
〈표 4-2〉 ····· 40
〈표 4-3〉 ····· 42
〈표 4-4〉 ····· 43
〈표 4-5〉 ····· 44
〈표 4-6〉 ····· 46
〈표 4-7〉 ····· 50
〈표 4-8〉 ····· 56
〈표 4-9〉 ····· 57
〈표 4-10〉 ····· 60
〈표 5-1〉 ····· 63
〈표 5-2〉 ····· 64

그 림 목 차

[그림 2-1] ····· 5
[그림 3-1] ····· 25
[그림 4-1] ····· 52
[그림 4-2] ····· 52
[그림 4-3] ····· 54
[그림 4-4] ····· 54

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

교육은 학교를 둘러싼 다양한 환경과 상호작용을 통해 이뤄진다. 교육정책이 변함에 따라 가르치는 교육내용이 변하기도 하며, 시대의 흐름에 따라 유행하는 교수·학습 방법이 변화하기도 한다. 이러한 변화 흐름에 맞춰 학생들을 지도하기 위해서는 유능한 교사를 선발하고, 적재적소에 배치하는 것은 무엇보다 중요하다 할 수 있다(김갑성, 주현준, 2013). 교육부는 이를 위해 다양한 정책을 시행하고 있는데, 그 중 하나가 '순환전보제도'이다.

'순환전보제도'는 교원들이 일정한 주기로 근무학교를 이동하는 제도로서 경력교사와 신규교사 간 균형을 맞추고 지역 간 교육격차를 최소화하여 학생들에게 일정 수준의 학습권을 보장하고자 시행되었다(김순남, 김규태, 이병환, 2017). 또한, 이 재도는 교육 기회의 평등뿐 아니라 교사의 근무여건(근무지 이동거리, 가정 및 개인의 문화 및 생활 등)의 형평성을 보장하기 위해서도 시행되고 있다(김순남, 2016). 이 제도는 「교육공무원임용령」과 「교육공무원 인사관리규정」에 의해 규정되어 있으며, 각 시·도교육청은 매년 교원 수급 상황에 맞춰 전보의 기준과 방법을 달리 적용하고 있다.

하지만, 순환전보제도의 취지와 달리 일부 지역에 경력이 높은 교원이 편중되는 현상이 보고되고 있다. 김경원, 정성수(2016)는 경상북도 내 특정 시·군을 중심으로 초등학교급에서 신규교사의 쏠림 현상이 나타나고 있다고 분석하였으며, 양정호(2013)는 서울시 내 교육여건이 열악한 일부 지역에 초·중·고등학교급에서 신규교사가 집중적으로 배치된다고 보고하고 있다. 또한, 주현성(2015)은 인천광역시 초등학교급에서 교육여건이 우수한 학교군에 고경력 교사가 몰리고 상대적으로 교육여건이 미흡한 학교군에 신규교사가 배치되는 경향을 보고했으며, 김영식, 지윤경, 김미화, 정동욱(2012)은 전국 중학교 단위에서 학생들의 학업성취 수준이 높고 학부모의 경제적 수준이 높은 학교에 교사들의 교직 경력이 높은 경향이 있다고 보고하였다. 또한, 최원석(2019)은 전국 초등학교 단위에서 수학 학업성취도가 낮은 학교일수록, 작은 지역규모에 위치한 학교일수록 저경력교사의 비율이 높다고 보고하였다.

연구자마다 "좋은 교육여건"이 무엇인지에 대해 다르게 정의하고 있으나[1], 교육여건이 좋은 지역에는 경력 교원이, 그렇지 않은 지역에는 신규교사가 몰린다는 점

1) 김경원, 정성수(2016)는 교육여건을 근무여건과 생활여건으로 나누어 분석하였는데 근무여건은 학교의 규모, 주당 수업 시간 시수 등, 생활여건은 인구밀도, 도시화율 등의 변수를 이용해 분석하였다. 김영식 외(2012)는 학생들의 평균 학업성취, 학부모의 소득, 주당 근무시간, 학교규모 등을 교육여건을 대변하는 변수로 보았다. 주현성(2015)은 기초생활수급학생 비율, 차상위 계층학생 비율과 같은 지표가 낮을수록 좋은 교육여건을 지녔을 것이라 보았으며 인천시교육청에서 설정한 학교인사급지도 교육여건지표에 반영하였다.

이 보고되고 있다. 이와 같은 현상은 '교사 쏠림' 현상(teacher sorting), '불균등한 교원 분포'(inequitable teacher distribution) 등의 용어로 연구되고 있다. 이는 우수한 자격을 지닌 교사일수록 근무환경이 좋고, 학생들의 학업성취도가 높은 학교에 몰리는 현상을 의미한다(Kalogrides, Loeb, & Béteille, 2013; Lankford, Loeb, & Wyckoff, 2002). 이와 관련된 연구들은 교사의 분포와 인종, 학생의 경제적 배경, 학업성취 등의 상관관계에 대해 분석하고 있다[2](Lankford et al, 2002; Jackson,2009; Luschei & Jeong, 2019).

국내에서 진행된 선행연구들은 주로 교사의 교직경력과 교육여건을 대변하는 변수(학생의 학업성취도, 학부모의 SES, 학교규모 등) 간의 관계를 분석하는 데 초점이 맞춰져 있다. 이는, 교직 경력이 교육의 질을 대변하는 변수라 생각하기 때문이며(Greenwald, Hedges & Laine, 1996; Boyd et al., 2006; Clotfelter et al., 2006, 김영식 외, 2012), 교직 경력에 따른 교원의 분포가 균등하지 않다면 형평성 문제로 이어질 수 있다는 문제 인식에 근거한다(김영식 외, 2012; 양정호, 2013; 최원석, 2019). 연구자들은 교육여건이 좋은 지역에 경력이 높은 교원들이 몰리는 현상(김영식 외, 2012; 주현성, 2015)을 보고했으며, 교육여건이 좋지 않은 지역에는 저경력 교원들이 몰리는 현상을 보고했다(김경원, 정성수, 2016; 양정호, 2013; 최원석, 2019).

교육여건과 교직 경력에 따른 교사의 분포 관계를 분석한 연구는 많이 이뤄진 반면, 교육여건이 교사의 교직 경력에 어떻게 영향을 미치는지를 미시적으로 분석한 연구는 많이 이뤄지지 않았다. 이는, 변수 간의 관계만으로 설명할 수 없는 현상들을 해석하는 데 한계로 작용하기도 한다. 그 대표적인 사례가 강남·서초 교육지원청 내 경력 교원의 부족 현상이다. 선행연구의 관점에 따르면 학생들의 학업성취가 높고 부모의 소득수준이 높은 지역인 강남·서초 지역은 교사들이 선호하는 지역이 되어야 하지만, 현재 경력 교원이 부족하다는 기사가 잇따르고 있다(매일경제, 2020.02.06.; 에듀프레스, 2017.07.04.; 파이낸셜뉴스, 2019.01.31.). 이는, 선행연구의 관점으로 설명할 수 없는 현상이며 이와 같은 특수한 사례를 분석하는 것은 교사 쏠림 현상에 대한 더 깊은 이해를 가져다 줄 것으로 보인다. 특히, 선행연구에서는 교사 쏠림 현상의 변화와 그 원인을 다룬 연구가 부족했는데, 김영식 외(2012)와 최원석(2019)만이 교사 쏠림 현상의 추세를 분석했으나 변화의 원인에 대한 분석이 충분히 이뤄지지 않았다. 따라서, 선행연구의 관점으로 설명할 수 없는 사례 분석을 통해 교사 쏠림 현상의 변화와 그 원인을 분석한 연구는 기존에 밝히지 못했던 새

2) Lankford, Loeb & Wyckoff(2002)는 뉴욕주의 사례를 연구했는데, 주로 도심지에 비백인 학생이나 학업성취도가 낮은 학생들이 몰려있으며 상대적으로 교사의 질이 떨어지는 경향을 보인다고 분석하였다. Jackson(2009)은 근무환경이나 주변 사회여건 보다는 인종적 선호도에 따라 교사 간 이동과 결원이 발생하며 흑인 학생들이 많은 곳에 흑인 교사가 많아지는 경향이 있다고 보고한다. Luschei & Jeong(2019)은 2013 TALIS(Teaching and Learning International Survey)에 참여한 32개국의 쏠림 현상을 분석한 결과 대부분의 국가에서 학교 간 쏠림 현상과 학교 내 쏠림 현상이 나타났으며 부유한 국가일수록 학교 내 쏠림 현상이 두드러지게 나타난다고 보고하고 있다.

로운 시사점을 제공할 것으로 보인다.

따라서, 본 연구는 서울시 교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현상의 변화를 관측하고, 변화의 폭이 큰 지역 중 선행 연구로는 설명하기 어려운 사례를 분석하여 변화의 원인을 탐색하고자 한다. 현상 이면에 존재하는 원인을 미시적으로 분석함으로써 교사 쏠림 현상에 대한 이해를 넓히고, 선행연구로는 설명할 수 없는 현상에 대한 새로운 시각을 제공하여 후속 연구에 시작점을 제공하는 것이 본 연구의 목적이다.

제 2 절 연구문제

본 연구는 연구목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구 문제를 설정하였다.

첫째, 서울시 교육청 내 공립학교 교원의 분포는 어떤 양상을 띠며, 어떠한 변화 양상을 보이는가?

서울시 교육청 내 공립초등학교 교원의 분포 양상을 정태적, 동태적으로 분석하기 위해 서울시 교육청에서 제공하는 「유・초・중등 교육기본통계」, 「교육지원청별 전・출입 현황」, 「초등학교 교사 전보 원칙」을 연구 대상으로 삼았다. 단일 자료 분석 시 편향된 결과를 도출할 수 있다는 점을 고려하여 자료를 다각적으로 분석하였다(Campbell & Fiske, 1959). 그리고, 서로 다른 시점의 자료를 비교 분석하기 위해서 자료를 표준화하여 비교하였으며 데이터는 표, 그래프 등의 방식을 통해 처리하였다.

둘째, ‘교사 쏠림’ 현상의 변화가 관측된 지역의 변화 원인은 무엇인가?

양적연구 분석 결과를 바탕으로, 교사 쏠림 현상에 큰 변화가 나타나며 선행연구의 관점으로 설명하기 어려운 지역을 사례로 선정하여 질적연구를 수행하였다. 이를 통해 교사 쏠림 현상 변화의 원인을 탐색하고자 하였다. 이를 위해 해당 지역에 근무하고 있는 교원들과 심층 면담을 통해 교사들의 인식을 분석하고, 현상의 원인을 탐색하였다. 본 연구는 학생, 학부모와의 관계가 교육 환경에 어떤 영향을 미치고 있으며, 교사 분포에 어떤 영향을 가져오는지 미시적으로 분석하고자 한다.

제 2 장 이론적배경

제 1 절 교원전보제도

1. 교원 순환전보제의 개념 및 의의

교원 순환전보제는 수업 및 학생 지도 등 동일한 직무를 수행하는 교원이 동일 직위를 지닌 채 근무지역 또는 근무학교의 소속을 변경하는 인사이동을 의미한다(김순남, 2016; 이윤식 외, 2007). 순환전보제는 학생의 균등한 교육 기회를 보장하고, 학교 교육력을 제고하며, 교사의 근무 편의 등을 고려하기 위해 실행되고 있다. 본 제도는 「교육공무원법임용령」, 「교육공무원 인사관리규정」에 근거하고 있으며 각 시・도교육청은 순환전보 기준과 방법을 각각 달리 적용하고 있다.

교원 순환전보제는 1953년에 시작된 것으로 추정되며, 의무교육의 확대로 인한 교원 수급 문제를 해소하고 학생들이 우수한 교사에게 교육받을 기회를 동등하게 받도록 하는 차원에서 실시되었다(김순남, 2016). 이후, 교육의 평등 측면뿐 아니라 교원의 생활과 편의 등을 위한 조항들이 추가[3]되면서 교원의 행복 추구를 위한 원리도 반영되기 시작했다.

교원 순환전보 유형은 크게 세 가지로 이뤄진다. 정기전보, 비정기전보, 특례전보이다. 정기전보는 교육청에서 정한 근무 기간이 지났을 경우 정기적으로 다른 학교로 이동하는 것을 의미하며, 비정기전보는 근무 기간 만기 이전에 다른 학교로 이동하는 제도이다. 비정기전보는 정기전보와 달리 특수한 상황에서 이뤄지는데 근무성적이 저조하거나 징계처분을 받아 학교장에 의해 전보 요청을 받거나, 교사 개인이 요구할 때도 이뤄질 수 있다. 하지만, 비정기전보는 정기전보와 달리 이동할 수 있는 지역이 제한적이어서 정기전보에 비해 많이 이뤄지지 않는 편이다. 특례전보는 다음과 같은 근무의 어려움이 있는 교원을 배려하는 조항과 학교 운영의 편의를 위한 조항으로 구성되어 있다. 동일 시내 부부 교사인 경우, 노부모, 특수교육 대상자녀를 둔 경우에 한하여 특례전보를 시행할 수 있으며, 여학교에 배치하는 복수교감 중 1인을 여교원으로 배치하는 경우, 특목고 교장, 교감 중 1인을 계열 전공자로 배치하는 경우에도 이뤄질 수 있다.

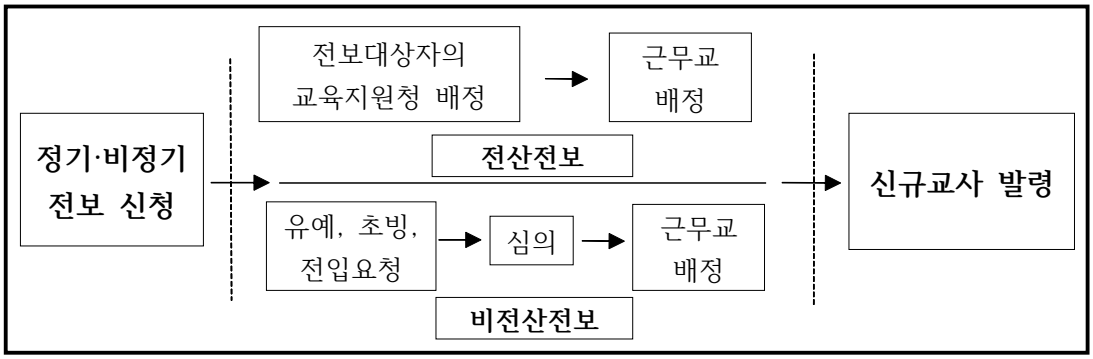
앞서 살펴본 유형 이외에 학교장이 효율적인 학교 운영을 할 수 있도록 돕기 위한 전보 제도가 있는데, 이는 전보유예, 초빙교사, 전입요청 제도이다. 전보유예 제도는 학교 경영상 유예가 필요한 경우 학교장이 요청하여 해당 교원의 전보를 유예하는 제도이다. 전보 유예를 위해 필요한 조건은 시・도교육청마다 달리 규정하고 있는데, 영재교육 특기를 지닌 교사, 체육 특기를 지닌 교사, 소규모학교에 근무하는 교

3) 부부교사의 가정 유지를 위해 동일지역에 배치하는 원칙(동아일보, 1969.9.30.), 인사구역 설정(경향신문, 1975.5.10.) 등이 전보제도에 반영되었다(김순남, 2016:27-28)

사 등의 경우[4]에 한해 신청이 가능하다. 초빙교사제도는 정기전보 대상자 중 학교장이 요청한 교사를 대상으로 학교운영위원회의 심의를 거쳐 교사를 초빙하는 제도이다. 초빙교사의 근무기간, 학교 정원 내 신청할 수 있는 교사의 수 등은 각 시·도교육청마다 달리 정하고 있다. 전입요청 제도는 특기를 지니거나, 특수 자격증을 지닌 교원을 수급하기 위한 제도로서 초빙교사제도와 같은 절차로 이뤄진다.

2. 서울시교육청 전보 규정

서울시교육청은 매년 교원 수급 상황을 고려하여 특정 지역에 교원이 편중되지 않도록 전보 원칙을 개정하고 있다. 전보 원칙은 전보 이전에 수행되는 전·출입 예비 조사를 바탕으로 교육지원청 교육장 간 합의를 거쳐 결정된다. 전보의 공정성을 담보하기 위해 매해 교육지원청별로 순환하며 전보 업무를 담당해왔으며, 2018년 전보를 기점으로 중부 교육지원청에서 전담하여 전보 업무를 처리하고 있다(서울시교육청, 2017).



[그림2-1] 서울시 교육청 내 전보 절차[5]

서울시 교육청에서 이뤄지는 전보의 절차는 [그림2-1]과 같다. 먼저, 서울시 교육청은 다음 근무년도 정기전보, 비정기전보 신청을 받는다. 정기전보는 현임교에 5년 이상 근무한 교원이 대상이 되며, 비정기전보는 현임교에 1년 이상 근무한 교원 중 통근거리가 20km 이상 되거나, 국가대표급 출신 체육특기 교사 또는 학급 감축으로 인해 정원 조정이 필요한 학교의 교사들이 대상이 될 수 있다. 또는, 징계처분 된 교원들은 본인의 의사와 상관없이 학교장에 의해 비정기전보 대상자가 될 수도 있다. 정기전보와 비정기전보의 신청이 마감되면, 정기전보 대상 중 전보유예, 초빙교사, 전입요청을 희망하는 교원은 이를 신청할 수 있다.

서울시 교육청의 전보는 근무교 배정을 기준으로 전산전보와 비전산전보로 나눌 수 있다. 서울시 교육청에서 이뤄지는 전보는 대부분 전산전보를 따라 이뤄지는데, 이는 두 단계를 거쳐 이뤄지게 된다. 먼저, 교사 수급 상황, 교원의 거주지와 교육

4) 2022.2.1.자 초등학교 교사 전보원칙(서울시교육청, 2021)
5) 2021년도 서울시 교육청 초등학교 교사 전보 원칙(서울시교육청, 2020)을 토대로 연구자가 재작성함.

지원청 간 거리, 본인의 희망 등을 고려하여 지역 교육지원청의 배정이 이뤄진다. 이후, 해당 교육지원청 내 학교별 수급 상황에 맞춰 교원의 근무교가 배정된다. 이때, 근무 배정의 공평성을 위해 교원들은 전산을 통해 무작위로 배정되게 된다. 근무교 배정이 전산에 의해 이뤄진다는 점에서 전산전보라 불리고 있다.

반면, 정기전보대상자 중 전보유예, 초빙교사, 전입요청을 신청한 교원들은 단위학교에 직접 지원하는 과정을 거친다. 신청을 한 교원들은 각 학교 내 학교운영위원회의 심의를 거쳐 해당 학교 배정 여부가 결정된다. 이들의 근무교는 전산에 배정되지 않기 때문에 비전산전보라고 불리고 있다. 비전산전보 제도는 학교의 운영자율권을 보장하기 위해 시행되는 제도로서 각 학교에서 원하는 인재를 수급하도록 시행되었다. 하지만, 학교장의 입김이 크게 영향을 미치고 순환전보제의 취지를 헤친다는 문제를 지적받으며(김민조, 2010), 점차 비율이 줄어들어 전체 전보대상자의 10% 내외의 비율에서만 이뤄지게 되었다[6]. 비전산전보는 전산전보보다 먼저 시행되는데, 비전산전보 과정에서 근무교 배정을 받지 못한 교원들은 전산전보를 거쳐 근무교 배정을 받게 된다.

서울시 교육청 초등 교원의 전보 원칙을 정리하면 <표2-1>와 같다. 전보유형은 크게 정기전보, 비정기전보, 특례전보로 나눌 수 있었는데, 특례전보는 서울시교육청 초등 교원의 전보 원칙에 따로 제시되지는 않았다. 대신, 비정기전보와 비전산전보 등의 세부 조항에서 특정 근무자를 배려하는 조항이 마련되는 형식으로 제시되어 있었다.

<표 2-1> 서울시 교육청 전보원칙

유형		전보대상
전산 전보	정기전보	현임교에서 5년 이상 근무한 교사
	비 정기전보	1. 현임교에서 1년 이상 근무한 교사 중 다음에 해당 1)통근 거리 20km 2)국가 대표급 출신 체육특기교사 3)학교 감축 등에 의해 정·현원 조정이 불가피한 경우 2. 징계 처분을 받거나 근무성적이 저조한 교사 ⋮
비 전산 전보	초빙교사	정기전보 대상자 중 학교장이 요청한 경우 학교운영위원회의 심의를 거쳐 교사 정원 10% 이내(교육복지 우선지원 거점학교, 소규모 학교는 20% 이내)에서 초빙 가능.
	전입요청	정기전보 대상자 중 다음에 해당하며 학교장이 요청한 경우 1) 운동부 육성학교의 체육특기 교사 1인 이내 2) 전문상담교사 자격증 소지자 1인 이내 3) 특수학급 신설 학교에서 담당 교사 2인 이내 4) 영재교육원 협력학교에서 영재교육 담당 교사 1인 이내

6) 초빙교사, 전보유예, 전입요청 등 전산 배치를 따르지 않는 비전산전보는 교육의 공정성을 헤친다는 지적을 받아 2010년에 36.8%에 달하던 비율을 점차 줄여 2021년에는 10% 내외 수준에서 이뤄지도록 제도를 조정하였다.

	전보유예	정기전보 대상자 중 다음에 해당하며 학교장이 요청한 경우 1) 학교 경영상 필요하다고 판단한 경우 전보대상자 중 10% 이내에서 유예 가능. 2) 교육지원청 영재교육원 협력학교의 영재교육 담당 교사는 1명에 한하여 3년까지 유예 가능. 3) 운동부 육성학교의 체육 특기 교사는 1명, 발명교실 운영학교의 발명 특기 교사는 1명에 한하여 6년까지 유예 가능. 4) 정년퇴직 잔여기간이 2년 이하인 교사는 정년까지 유예 가능.

주. 2021.3.1.자 초등교사전보원칙(서울시교육청, 2020)을 기준으로 연구자가 재작성함.

전산전보와 비전산전보가 모두 이뤄진 후, 단위 학교별 교원의 빈자리에는 신규교사의 발령이 이뤄지게 된다. 기존 교사들의 전보가 이뤄진 후 신규교사의 발령이 이뤄지기 때문에 신규교사들은 기존 교사들이 비선호하는 지역에 배정받는 경향을 보이게 된다(양정호, 2013; 주현성, 2015; 최원석, 2019).

제 2 절 ‘교사 쏠림’ 현상의 정의와 원인

1. 현상에 대한 정의

‘교사 쏠림’ 현상은 특정 교원 집단이 일부 학교 또는 학군, 지역 등에 편중되는 현상을 의미하며 ‘교사 쏠림’ 현상(teacher sorting), ‘불균등한 교원 분포’(inequitable teacher distribution), ‘교사 수 유지’(teacher retention) 등의 용어로 연구되고 있다. 이 현상은 일반적으로 우수한 자격을 지닌 교원들이 더 좋은 근무 환경[7]을 선호하며, 학생들의 학업 성취도가 높은 학교 또는 학급을 선택하는 경향으로 인해 특정 지역에 교원이 몰리는 현상을 의미한다(Kalogrides, Loeb, & Béteille, 2013; Lankford et al, 2002).

교사 쏠림 현상은 국가의 정책과 나라별 사회·문화적 배경에 따라 양상이 다르게 나타나며 쏠림 정도도 다르게 나타난다(Luschei & Jeong, 2019). 라틴아메리카와 지중해 지역의 국가들은 성적에 따라 신규교사 발령을 받기 때문에, 점수가 높은 교사들은 더 좋은 근무 환경을 지닌 학교를 선택할 수 있게 된다(Luschei & Carnoy, 2010; Luschei et al., 2013). 하지만, 라틴아메리카 중 쿠바는 교육의 형평성이 매우 강조되는 나라이므로 다른 국가보다 교사들이 고르게 분포되는 특성을 보인다(Carnoy, 2007; Chudgar & Luschei, 2016; Luschei, 2012).

미국의 경우, 인종과 학부모의 경제 수준에 따른 학교 분리(school segregation) 현

7) 여기서 말하는 좋은 근무 환경은 ‘높은 봉급, 학생들의 높은 성적, 낮은 학급 당 학생수, 낮은 저소득 가정의 비율, 낮은 소수인종의 비율’ 등을 의미한다(Greenberg & McCall, 1974; Murnane & Olsen, 1989; Mont & Rees, 19966; Hanushek et al., 1998; Scafidi, Sjoquist, & Stinebrickner, 2002; Clotfelter et al., 2005, p.381에서 재인용).

상이 나타나기에, 교사 쏠림 현상이 주로 인종, 학업성취, 학생의 사회·경제적 배경(SES)과 연결되어 연구되고 있다(Jackson, 2009; Lankford et al, 2002; Donald Boyd et al. 2008; Clotfelter et al., 2005). Jackson(2009)에 따르면, 흑인 학생들의 등록률이 높아질수록 경험이 많고 효과적인 교사들[8]이 줄어들고 있으며, 흑인 학생의 증가는 흑인 교사들의 감소 보다 백인 교사들의 감소에 영향을 끼친다고 한다. Donald Boyd et al. (2008)은 뉴욕주의 빈곤한 학생의 비율이 높은 학교에 교사의 질[9]이 상대적으로 떨어진다는 사실을 보고했으며 부유한 학교에 비해 학업성취가 떨어지는 것을 확인했다. 교사 쏠림 현상이 국가별 정책, 사회·문화적 배경에 따라 다른 양상을 보인다는 점을 고려하면 우리나라의 교사 쏠림 현상을 이해하기 위해서 우리나라의 맥락을 이해하고 그에 맞는 연구가 이뤄져야 한다.

먼저, 우리나라는 사립학교에 비해 국·공립학교의 비율이 상당히 높은 편이라는 특징을 지닌다. 초등학교의 경우 약 98.81%, 중학교 약 80.49%, 고등학교 약 60.17%를 차지하고 있을 정도로 높은 비율을 차지하며, 교원 중 국·공립 교원이 차지하는 비율은 약 83.95%로 매우 높은 비율을 차지한다는 특징을 지닌다.[10] 또한, 우리나라의 국·공립 교원은 '순환전보제'에 따라 일정 기간을 주기로 근무지를 옮긴다는 특징을 지닌다. 이를 통해 교사들이 선호하는 지역에 몰리는 것을 방지하고 지역 및 학교 간 교원의 질적 차이를 줄이고자 시행되고 있다. 국가의 정책이 교사 쏠림 현상을 완화하거나 증대시킬 수 있다는 점을 고려한다면, 이러한 제도 마련은 교원의 분포를 고르게 하는 역할을 할 수 있다(Luschei & Jeong, 2019; Kang & Hong, 2008). 하지만, 정책적 마련에도 불구하고 우리나라에는 교사 쏠림 현상이 여전히 나타나고 있다(김경원, 정성수, 2016; 양정호, 2013; 최원석, 2019). 우리나라의 맥락이 다른 나라와 다르다는 점을 고려하면 우리나라의 교사 쏠림 현상을 이해하기 위해선 그에 맞는 정의가 먼저 이뤄져야 할 것이다. 따라서, 선행연구자들의 정의를 살펴보고 본 연구 목적에 맞는 정의를 탐색하고자 한다.

김영식 외(2012; p.128)는 "학교 및 학생의 특성에 따라 발생하는 교사 자원의 불균등한 배분 현상"이라고 정의 내리고 있다. 그들은 학교의 특성으로 교장의 기초학력증진 교육관, 학생의 학업 성취, 학부모의 소득 수준 등의 변수를 사용하였고, 교사의 교직경력년수, 학력년수를 종속변수로 설정하여 그 관계를 분석하였다. 주현성(2015; p.28)는 "학교, 학생의 특성 및 제반 여건에 따라 발생하는 교사 자원의 교직경력에 따른 불균등한 배분 현상"이라고 정의 내렸다. 그는 교육여건을 나타내는 지표로 기초생활수급학생 비율 등과 같은 지표를 활용하였으며, 인천시교육청에서 설정한 학교 인사급지를 토대로 지표를 만들어서 학교, 학생의 특성과 교사의 배분 현상에 대한 관계를 보고자 하였다.

---

8) 여기서 '효과적인 교사'란 자격증 시험 점수가 높고 학생들의 학업성취를 높이는(value added) 능력이 뛰어난 교사를 의미한다.

9) 교직 경력, 교사의 인구학적 특성(성별, 인종, 나이 등), 학부출신, 자격증 유무 (3년 이상의 경력 필요), SAT 점수, 경력, 대학 추천서 유무 등으로 교사의 질을 평가하였다.

10) 2021년 교육통계 분석자료집 - 유·초·중등교육통계편 기준(교육부, 2021)

앞선 두 가지 정의는 교사 쏠림 현상에 대해 잘 진술하지만, 정의의 범주가 넓어 우리나라의 정책적, 사회·문화적 맥락이 충분히 반영되어 있지 않다. 또한, 앞선 연구의 목적은 교사 쏠림 현상을 확인하는 데 초점이 맞춰져 있지만, 본 연구의 목적은 교사 쏠림 현상의 변화에 내재한 원인을 탐색하는 것이다. 따라서, 현상을 보다 명확하게 드러내기 위해선 우리나라의 맥락을 반영하고, 본 연구의 목적과 부합한 새로운 정의를 내릴 필요가 있다.

먼저, 우리나라는 국·공립 교원의 수가 많으며, '순환전보제'를 따라 이동한다는 점에서 특수한 맥락에서 이해될 필요가 있다. 최원석(2019)와 같이 전체 교원을 대상으로 진행된 연구도 있지만, 권순형 외(2015), 김경원, 정성수(2016), 양정호(2013) 등과 같은 선행연구의 대부분은 공립 교원을 대상으로 연구가 이뤄졌다. 김영식 외(2012)의 연구는 전체 교원에 대해 분석했을 뿐 아니라, 공립 교원만을 대상으로 분석을 따로 수행하기도 했다. 이처럼 공립 교원을 대상으로 연구가 많이 이뤄진 것은 공립 교원이 사립 교원에 비해 그 수가 많으며, 일정 시기 근무를 마친 후 순환 근무를 해야 하는 특수성을 지니고 있기 때문이다. 본 연구에서 주목하고자 하는 것도 공립학교 교원의 분포에 있기에 교사 쏠림에 대한 정의도 이에 한정하고자 한다.

둘째, 선행연구자들과 본 연구의 목적이 다르기에 새로운 정의가 필요하다. 선행연구들은 교원의 분포와 학교, 학생의 특성 간의 관계를 찾는 데 초점을 맞추고 있다. 김경원, 정성수(2016)는 교육여건을 근무여건과 생활여건과 교사의 분포의 관계를 분석했으며, 김영식 외(2012)는 학생들의 평균 학업성취, 학부모의 소득, 주당 근무시간, 학교규모 등과 교사 분포의 관계를 분석하였다. 하지만, 본 연구는 변수 간 상관관계를 분석하기보다 '교사 쏠림' 현상 변화의 원인을 미시적으로 분석하는 데 초점이 있다. 따라서, 교사 쏠림 현상에 대한 정의에는 변수 간 관계를 다루는 서술을 제외하고자 한다.

마지막으로, 선행연구의 정의는 교육의 정책을 결정하는 주체의 관점이 반영되어 있다. 선행연구에서 내려진 정의에는 "교원의 배분"이라는 표현이 나타나 있다. 이는 그들의 연구가 교육 행정적 측면에서 이뤄지고 있으며, 교육의 형평성을 위해 해결해야 할 문제 인식에서 기인한다. 그들은 교사 쏠림 현상은 해소되어야 할 문제이며 교원의 분포를 고르게 하기 위해 정책적 마련이 필요하다고 제언하고 있다(김영식 외 2012; 양정호, 2013; 주현성, 2015). 즉, "교원의 배분"이라는 표현에는 정부 기관이 교원을 고르게 배분하기 위해 개입해야 한다는 입장이 정의에 포함되어 있다 할 수 있다. 하지만, 교원의 수급을 조절하고자 하는 시·도교육청의 개입이 이뤄질 뿐 아니라, 교원 개인이 선호하는 지역으로 이동하려는 현상이라는 점도 고려해야 한다. 교원의 선호는 교원 전보 제도에 영향을 미치기도 하고 반대로 전보 제도가 교원의 선호에 영향을 미치는 복잡계적인 특성을 지닌다는 점(권순형, 2019)을 고려할 때 제도적인 측면뿐 아니라, 이동하고자 하는 교원의 선호도 정의에 포함되어야 할 것으로 보인다. 따라서, 본 연구자는 '교사 쏠림' 현상을 다음과

같이 정의하고자 한다.

‘시·도교육청의 교원 수급 조절에도 불구하고 교원의 선호로 인해 나타나는 공립 교원의 지역별 편중 현상’

위 정의는 다음의 차별성을 갖는다. 첫째, 시·도 교육청의 전보 제도 안에서 현상을 해석한다는 점을 분명히 드러내었다. 각 시·도 교육청은 매년 교원 수급 상황을 고려하여 전보 원칙을 개정하며 편중 현상을 완화하고자 노력하고 있다. 이로 인해, 전보 원칙은 교원 분포에 영향을 받기도 하며, 반대로 교원의 분포는 전보 원칙에 영향을 받기도 한다. 따라서, 제도와 개인이 서로에게 영향을 미치고 있음을 분명히 드러내고자 하였다. 둘째, 본 정의는 ‘교사 쏠림’ 현상을 해결해야 하는 문제로 보는 것이 아니라, 현상 자체에 초점을 두게 한다. 현상을 해결해야 하는 문제로 본다면 연구의 초점은 문제 해결 방안에 초점이 맞춰지게 된다. 하지만, 본 연구의 초점은 문제 해결이 아닌 ‘교사 쏠림’ 현상 이면에 내재한 원인이 무엇인지를 심층적으로 탐색하는 것이다. 따라서, 본 정의는 현상을 중립적으로 바라보게 해 현상 자체에 초점에 맞추게 한다는 점에서 이점이 있다. 본 연구의 관심이 ‘현상 변화에 미친 원인’을 탐색하는 데 있기에, 위 정의가 앞선 정의들보다 본 연구에 적합할 것으로 보인다.

2. 현상의 원인

앞서 살펴본 것처럼, ‘교사 쏠림’ 현상은 특정 지역에 교사들이 몰리는 현상을 의미한다. 이 현상은 세계 여러 나라에서 관측되고 있으며, 나라별 양상이 다르게 나타나고 있다(Luschei & Jeong, 2019; Glassow & Jerrim, 2022). 이와 같은 현상이 나타나는 원인에 대해 선행연구자들은 다음과 같이 추론하고 있다.

먼저, 학교에 지원하는 교사의 입장과 교사를 채용하는 학교의 입장에서 원인을 살펴볼 수 있다. Jackson(2009)은 자격 수준이 높은 교사들이 좋은 근무환경을 지닌 학교에 지원할 가능성이 높고 이들은 고용될 가능성도 높다고 말한다. Clotfelter et al(2005)은 학교[11]입장에서 수준 높은 교사를 확보할 수 있는 이유에 대해 다음과 같이 제시했다. 학교가 높은 봉급을 줄 수 있을수록, 좋은 위치에 있을수록, 높은 학업 성취를 지닌 학생들을 보유할수록 쉽게 좋은 교사를 구할 수 있기 때문에 ‘교사 쏠림’ 현상이 나타난다고 추론했다. 반면, 좋지 못한 근무환경을 지닌 학교들은 교육 경력이 적은 교사, 신규교사들을 얻을 가능성이 높으며 교사들의 수준도 상대적으로 낮을 가능성이 높다고 추론했다. 그리고, 이는 선행연구에서도 확인되는데 ‘높은 봉

11) Clotfelteret al(2005)는 학군(district)이라는 표현을 사용하였는데, 미국은 학군 단위로 교육정책이 이뤄지기에 해당 표현이 사용되었지만 일반적인 맥락에서는 오해를 가져올 수 있기에 학교로 범위를 좁혀 표현했다.

급, 학생들의 높은 성적, 낮은 학급 당 학생 수, 낮은 저소득 가정의 비율, 낮은 소수인종의 비율' 등이 교사의 보유와 상관관계가 있다고 한다(Scafidi, Sjoquist, & Stinebrickner, 2002; Clotfelter et al., 2005, p.381, 재인용).

Lankford et al(2002, p.38-39)는 '교사 쏠림' 현상의 원인으로 네 가지를 제시한다. 첫째, 지역의 주민에 따라 특정 교원 집단에 대한 선호가 다르기 때문이다. 그들은 소수인종이 많은 지역은 그와 비슷한 인종의 교원을 선호할 것이며, 소수인종에 속한 교원들은 다른 교원들에 비해 낮은 등급의 대학을 졸업하거나 교사 시험에서 낮은 점수를 얻었을 가능성이 높다고 이야기한다. 그리고, 낮은 자격을 지닌 소수 인종의 교원들이 소수인종이 많은 학교에 편중되는 현상으로 나타났을 것이라 추정하고 있다. 둘째, 학교 별 채용 전략의 차이가 있기 때문이다. 그들은 적극적인(aggressive) 채용 방식, 봄 학기 채용 등의 전략이 교원 채용에 도움이 되며, 이러한 학교가 우수한 교원을 확보할 가능성이 높다고 한다. 셋째, 학교마다 정치적 영향력이 다르기 때문이다. 그들은 학부모 집단의 영향력이 강한 학교의 경우, 낮은 수준 낮은 교사를 받아들이지 않을 것이라 주장한다. 낮은 수준의 교사에 대한 학부모의 불평이 많은 학교는 해당 교원을 전출시키게 되고, 그들은 사회경제적 수준이 낮고 소수인종이 많은 곳으로 이동하게 된다(Bridges, 1996). 마지막으로, 교사의 근무지 선정이 교사의 선호에 영향을 받기 때문이다. 교사는 다른 교육자원과 달리 무엇을 가르칠지, 어디에서 가르칠지에 대한 자신만의 생각을 갖는 주체이다. 따라서, 교사들은 임금과 같은 경제적 요인과 학급 규모, 수업 준비시간, 학생의 특성, 시설 등 비경제적 요인에 따라 학교를 선정하게 된다. 따라서, 교육 환경은 교사들의 근무지 선정에 영향을 미칠 것이다.

Lankford et al(2002)가 제시한 네 가지의 원인은 추론의 타당성이 높지만 그들의 추론은 미국 맥락에서 이뤄진 것이기에 우리나라 맥락에서 그대로 적용하기 어려운 부분이 있다. 먼저, 우리나라는 주민들의 선호가 교원의 분포에 미치는 영향이 크다고 보기 어렵다. 우리나라에서 다문화 학생이 늘어가는 추세이지만, 미국처럼 인종의 차이가 두드러지지 않은 편이며 국·공립학교의 경우 '임용고시'를 통해 교원을 선발하기에 주민들의 선호가 미치는 영향은 미비하다. 두 번째로 제시한 효과적인 채용 방식은 사립학교의 경우 유의미한 차이로 이어질 수 있지만, 우리나라는 상당수가 국·공립학교이기에 채용 방식이 미치는 영향이 미국처럼 크지 않을 가능성이 높다. 특히, 교직원의 봉급도 사립과 국·공립 간 격차가 크지 않기에 채용 방식이 교원 분포에 미치는 영향이 우리나라에서는 다소 적을 것으로 보인다. 따라서, 앞서 살펴본 두 가지 요인은 우리나라에서 그대로 적용하기 어렵다고 볼 수 있다.

반면, 세 번째 제시한 원인은 우리나라에서도 검토할만한 부분이라 여겨진다. 최근 학부모의 민원으로 인해 교원들이 서울 강남지역에서의 근무를 꺼린다는 점은 이와 일치하는 현상이라 할 수 있다. 학부모의 강도 높은 민원은 교원들의 근무환경에 영향을 미치고 근무 선호에 영향을 미칠 수 있는 요소이기에 이에 대해서 분석적인 검토가 필요할 것으로 보인다. 그리고, 네 번째로 제시한 교원의 선호에 대해서도

검토해 볼 만 하다[12]. 우리나라의 국·공립학교는 특정 교원 집단의 편중을 막고자 '내신점수'와 같은 제도적 장치를 마련하고 있다. 하지만, 그럼에도 불구하고 편중 현상이 나타나는데 이는 교원의 희망이 미치는 영향이 그만큼 크기 때문이라고 볼 수 있다.[13] Lankford et al(2002)은 교원의 선호에 미치는 영향을 금전적 요인과 비금전적 요인으로 나누는데, 우리나라는 지역에 상관없이 교원의 임금 편차가 크지 않기 때문에 금전적 요인보다 비금전적 요인이 교원의 분포에 영향을 미쳤을 것으로 보인다. 따라서, 우리나라 맥락에서는 학부모 집단의 영향력과 비금전적 요인(학교 규모, 수업 준비시간, 학생의 특성 등)이 교원 분포에 미친 영향을 분석하는 것이 적절할 것으로 보인다.

교사 쏠림의 원인을 다룬 연구 중 국내연구는 오영재(2004)와 조동섭, 안병천(2008)이 있다. 오영재(2004)는 초등교사들이 전보 시 고려하는 비금전적 요인을 분석하였다, 그는 초등교사들을 대상으로 설문조사, 심층 면담을 진행하였고, 이를 통해 교사들이 선호하는 특정 조건과 이유에 대해서 분석했다. 그는 선호 요인을 크게 직무환경(통근거리, 학교규모, 시범학교 지정 여부 등), 학교풍토(학교장, 학교분위기 등), 교육대상(학생들의 학업 수준, 학부모의 관심 정도 등)으로 나눠서 분석하였으며 교사들이 가장 선호하는 요인이 통근거리, 학교규모, 학교풍토(학교장의 행정스타일, 학교 분위기 등) 등의 순이라고 분석했다. 조동섭, 안병천(2008)의 연구에서도 유사한 결과가 나타났으며, 그들의 연구에서도 교원들은 통근거리, 학교규모, 관리자의 성품을 중요시하는 것을 알 수 있었다.

여기서 흥미로운 점은 학생의 배경(학업성취도, 학부모의 참여도, 학생의 사회·경제적배경)과 관련된 요소는 교사들이 선호하는 요인 중 하위에 속한다는 점이다. 이는 앞서 살펴본 연구에서 학생의 학업성취도, 학부모의 경제력 등이 '교원의 분포'에 영향을 미친다고 보고된 것(Clotfelteret al, 2005; 김영식 외 2012; 주현성, 2015)과 다소 다른 양상이라 할 수 있다. 그렇다면 교원의 분포에 관한 연구와 교원의 인식을 토대로 연구한 결과에서 상이한 결과가 나온 이유는 무엇일까?

첫째, 교사들의 인식과 실제 의사결정 간의 괴리에서 기인했을 수 있다. 앞선 연구들은 교사들의 인식을 조사한 연구이지, 실제 교사들이 전보 결정에서 고려하는 요인을 분석한 연구는 아니다. 인식과 실제 간의 괴리는 다음과 같은 사례에서 드러날 수 있다. 교사들은 전보를 신청할 때, 학교의 학교장 성품이나 학교 풍토를 고려하고 싶지만, 이에 관한 정보는 접근이 매우 어렵다. 또한, 학교장과 동료 교원들도 주기적으로 이동하기 때문에, 학교장 성품과 학교 풍토는 가변적인 요인이므로 실제 전보 과정에서 고려하기 어려울 수 있다. 둘째, 측정 방식의 타당도 문제이다. 오영재(2004)는 초등교사들이 좋은 학교라 여기는 조건을 8가지로 나누고 이에 우선순위를

12) 기사 내용에 따르면, "강남권은 다른 지역에 비해 상대적으로 아이에 대한 학부모 관심도 매우 높은 편인 데다 학교 생활 과정에서 벌어질 수 있는 여러 상황에 대해 들어오는 민원 "이 많으며, " 그만큼 교사가 부담감을 느끼고 오래 버티지 못하는 경우가 많다"고 한다(중앙일보(2017.12.04.).

13) 이에 대해 김갑성 외(2010)는 현 전보 제도가 지나치게 교사의 편의나 희망에 편중되어 있다고 지적하기도 했다.

매기는 방식으로 조사를 수행했다. 이는 교사들이 어떤 것을 우선순위로 고려하는지에 대해 짐작할 수 있게 하지만 각 요인을 선호하는 정도를 비교하기엔 한계가 따른다. 또한, 조동섭, 안병천(2008)의 연구는 선호도에 따라 점수를 매기는 리커트 척도를 사용하였다. 리커트 척도는 응답자의 인식을 조사하기 편하다는 장점이 있으나 등간척도로 보기 어렵기에 각 요인들의 점수를 평균 내고 단순 비교한다면 타당도 문제가 생길 수 있다. 예를 들어 교사들이 '통근거리'에 대한 문항에서 인식하는 5점과 4점의 간격과 '학생 요인'에 대한 문항에서의 5점과 4점 간격과 일치하지 않을 수 있다. 하지만, 이를 단순 비교한다면 연구 결과가 의도치 않게 왜곡될 수 있다. 이들의 연구 타당성에 대한 비판적인 검토가 필요하지만, 그들의 연구는 그동안 다뤄지지 않았던 교원의 근무지 선호에 대해 연구했다는 점에서 의의가 있다. 그들은 '좋은 학교'에 대한 인식과 '교원들이 선호하는 학교'에 대한 인식에 차이가 있을 수 있음을 드러냈으며[14], 교사들이 학교 선택 시 고려하는 비금전인 요인(Lankford et al, 2002)을 분석했다는 점에서 연구의 의의가 있다.

우리나라에서 발견되는 교사 쏠림 현상의 원인은 제도적인 측면에서도 찾을 수 있다. 우리나라는 순환전보제를 시행하고 있으며 교원들은 일정 주기마다 근무지를 이동하고 있다. 하지만, 근무환경(학교규모, 통근거리, 학급 당 학생 수 등)이 지역별, 학교별로 상이하므로 근무의 형평성을 보장하고자 내신 점수 제도가 마련되어 있다. 열악한 근무환경을 지닌 지역에 근무 가산점을 배정하기도 하고, 근무경력, 근무성적 등을 반영하여 전보에 반영하고 있다. 이를 통해 교사 쏠림 현상을 완화하고자 했으나, 여전히 교사 쏠림 현상이 나타나는 이유는 내신 점수 제도가 지닌 문제 때문이다. 교직경력이 높을수록 근무성적을 받기 쉬우며, 가산점을 받기 쉬우므로 경력이 높은 교사들이 경합지역에 몰리는 현상이 나타나게 된다(김영식 외, 2012; 윤종건, 2001; 이병환, 2004). 또한, 전보 제도의 절차적인 측면에서도 그 문제를 찾을 수 있다. 교원의 전보는 기존 교사들을 먼저 전보 배치한 다음 빈자리를 신규교사 발령으로 채우는 과정을 거친다. 기존 교사들의 전보가 먼저 이뤄지기 때문에 교사들이 선호하는 경합지에는 경력 교원들이 많아지게 되고, 상대적으로 교원들이 비선호하는 지역에는 저경력 교원들이 많아지는 현상이 나타나게 된다(김경원, 정성수, 2016; 양정호, 2013; 주현성, 2015).

'교사 쏠림' 현상의 원인을 정리하면 다음과 같다. 교사의 측면에서 볼 때, 높은 수준의 교원은 다른 교원에 비해 높은 경쟁력 지녀 더 나은 학교에 지원할 가능성이 높다. 그리고 학교의 측면에서 볼 때 좋은 교육여건(높은 봉급, 좋은 위치, 학생의 높은 학업성취)을 지닌 학교일수록 쉽게 교사를 구할 것으로 보인다. Lankford et al(2002)가 제시한

14) 조동섭, 안병천(2008)은 일반적으로 '좋은 학교'로 여겨지는 곳과 '교원이 선호하는 학교'는 차이가 있어 보이지만 이는 관점의 차이에서 기인한다고 말한다. 그는 '좋은 학교'에 대한 판단은 학생들의 학업 성취가 기준이 되는 반면 '교사들은 선호하는 학교'는 근무 만족도를 기준으로 하기 때문이라 말한다. 하지만, '좋은 학교'는 행정업무의 낮은 부담, 학교장의 인화적인 리더십, 좋은 교육공동체 등의 특성을 지닌다는 점에서 '교사들이 선호하는 학교'와 유사한 측면을 많이 공유한다고 말하고 있다.

네 가지 이유는 미국적 맥락에서 추론한 것이기에 우리나라 맥락 안에서 새롭게 검토될 필요가 있었다. 그들은 교원의 불균등한 분포의 원인으로 주민들의 선호, 학교의 채용 방식, 학교에 미치는 학부모의 영향, 교원의 선호를 제시하였다. 하지만 우리나라는 국·공립학교가 월등히 많기에 주민들의 선호, 학교의 채용 방식이 미치는 영향이 미국에 비해 상대적으로 적을 것으로 보인다. 학교에 미치는 학부모의 영향, 교원의 선호는 우리나라 맥락에서도 유의미한 영향을 미칠 것으로 보이며 이에 대한 면밀한 분석이 필요할 것으로 보인다. 오영재(2004)와 조동섭, 안병천(2008)은 교원이 선호하는 학교의 조건에 관한 연구를 했으며, 교원들이 고려하는 요인으로 통근의 편의, 학교 규모, 관리자의 특성, 교직원의 인간관계, 승진 점수, 학교 시설, 학생의 특성, 학부모의 배경 등을 제시하였다. 이는 교원들이 선호하는 비금전적인 요인을 구체화하고, 이것이 교원의 학교 선택에 미치는 영향을 분석했다는 점에서 의의가 있다. 마지막으로, 우리나라에서 이뤄지는 교사 쏠림 현상의 원인을 제도적, 절차적 측면에서 문제를 탐색할 수 있었다. 기존 교사들을 먼저 전보 배치한 다음 빈자리를 신규교사 발령으로 채우는 절차적 문제(김경원, 정성수, 2016; 양정호, 2013; 주현성, 2015)와 고경력 교원들이 전보 점수를 받는데 유리한 구조적 문제(김영식 외, 2012)로 인해 교사 쏠림 현상이 나타나고 있었다.

제 3 절 선행연구의 비판적 검토

1. 선행연구 분석

앞서 살핀 것처럼, ‘교사 쏠림’ 현상은 사회·문화적 맥락에 따라 다르게 나타난다. 따라서, 우리나라 ‘교사 쏠림’ 현상을 이해하기 위해서는 우리나라의 맥락 안에서 해석될 필요가 있다. 따라서, 국내의 선행연구를 비판적으로 검토하는 것은 연구를 시작하는 중요한 초석이 될 것이다. 본 절에서는 ‘교사 쏠림’ 현상을 다룬 국내연구를 분석하고 이를 토대로 본 연구의 방향을 고찰하고자 한다.

김영식 외(2012)은 전국 중학교의 학교별 ‘교사 쏠림’ 현상을 위계적 선형 모형을 이용하여 분석하였다. 그들은 1수준으로 교사의 특징을, 2수준으로 학교 및 학생의 특성을, 3수준으로 학교 및 지역의 특성을 설정하여 교원의 분포를 확인하고 있다.[15] 그들은 경력이 높은 교사들이 학생의 학업성취가 높고 학부모의 경제적 수준이 높은 학교에 편중되어 있음을 보고하였다. 그들에 따르면 부유한 학교에 고경력 교사가 몰리는 현상이 심화되고 있으며 학업성취가 우수한 학교로 교원이 몰리는 현상이 시간의 흐름에 따라 완화되고 있다고 밝혔다.

그들은 교사 집단의 분포가 균일하지 않음을 고려하여 3수준으로 위계를 나눠서

15) 1수준에서 교사의 특징으로 교직경력, 학력, 학생의 수업 이해정도를 설정하였으며, 2수준에서 학교 및 학생의 특성으로 학생수, 교사의 평균경력, 교장의 교육관, 학생의 학업성취, 월평균 학부모 소득, 수업을 제외한 주당 일과 내 근무시간, 3수준에서 학교 및 지역의 특성으로 지역은 서울, 광역시, 중소도시, 설립유형은 사립, 공립으로 나누어 분석하였다.

분석하였으며 이는 그들의 연구 타당성을 높이는 부분이다. 또한, 각 시·도교육청별 인사관리 지침의 내용을 정리하고 공통되는 점으로 교원의 희망과 통근거리를 고려한다는 점을 꼽으며 쏠림 현상의 원인을 추론한 점도 연구의 논리성을 더하는 부분이라 할 수 있다. 그리고, 전국 단위의 쏠림 현상을 분석하고, 공립학교 교원뿐 아니라 전국 교원의 쏠림 현상을 분석했다는 점에서 다른 연구와 차별성을 보인다.

하지만, 그들의 연구는 전국 단위의 자료를 대상으로 하기 때문에 지역별 특수성을 반영하지 못했다는 점에 한계가 있다. 각 시·도교육청은 자신의 지역 내 교사 수급 상황에 맞춰 전보제도를 달리 운영하고 있다. 지역에 따라 교사의 수급 상황이 다르며 운영되는 제도도 다르기에 이를 반영하지 않고 단순히 수치만 비교한다면 현상을 명확하게 분석하는 데 한계가 따를 수 있다. 그리고, 교사들의 평균 경력이 높은 학교일수록 수업 외 근무 시간이 증가하는 현상에 대한 그들의 해석을 비판적으로 검토할 필요가 있다. 그들은 해당 학교 교원의 교직 경력이 높은 이유로 보상임금격차 이론’을 제시하며 비물리적인 보상이 높기 때문일 것이라 추론하였다[16]. 하지만, 경력이 높은 교사들은 보통 보직교사를 겸임하는 경우가 많으며 이들은 다른 교원에 비해 수업 시간이 적은 대신 업무시간이 긴 특징을 가지고 있다. 따라서, 업무시간과 평균 교직경력의 높은 관계는 ‘보직교사’라는 직책이 가진 특수성에서 기인한 결과일 수 있다. 따라서, 그들이 제시한 해석이 적절한지에 대한 비판적인 검토가 필요하다.

양정호(2013)는 2007년~2011년 동안 서울시교육청 내 신규교사의 배치와 자치구별 교육여건 변수의 관계를 분석하였다. 그는 경력 교사들이 교육여건이 열악한 지역을 기피하기 때문에 해당 지역에 신규교사가 많이 배치될 것이라는 가설을 가지고 연구를 수행했다. 그는 이를 입증하기 위해 신규교사의 배치 분포, 신규교사 발령수 상위 25개교의 신규 교원의 배치와 교육여건의 상관관계를 분석하였다. 그는 교육여건에 따라 신규교사가 집중적으로 배치되는 지역이 있음을 밝히며 이점이 교육의 형평성 문제로 이어질 수 있다고 보았다.

본 연구의 목적은 서울시교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현상의 변화를 관측하고 변화에 내재한 원인을 탐색하는 것이다. 양적연구를 통하여 ‘교사 쏠림’ 현상을 관측하고 교원의 근무지 선호에 불균형이 있음을 드러낼 것이며, 시간에 따른 추이 분석을 통해 변화를 관측하고 변화 양상의 차이를 분석하고자 한다. 그리고, 질적연구를 통해 변화가 나타나는 지역에 근무하는 교원들과의 면담을 수행할 것이며, 이를 통해 근무지 선호에 영향을 미친 요인이 무엇이었는지를 분석하고자 한다.

이는 선행연구의 관점으로는 설명되지 않은 사례를 관찰함으로써 ‘교사 쏠림’ 현상의 연구에 새로운 관점을 가져올 것으로 기대된다. 또한, 양적연구가 주를 이루는 ‘교사 쏠림’ 현상 연구에서는 드러나지 않았던 현장의 목소리를 생생하게 드

16) 김영식 외(2012)는 ‘수업 시간 외 업무시간’이 늘어남에도 불구하고 교직 경력이 높아지는 현상을 ‘비물리적 만족을 통한 보상’을 받기 때문이라고 분석하고 있다.

러내어 현상에 대한 이해의 폭을 넓힐 것으로 기대된다. 본 연구는 현상에 내재한 일반적 원리를 찾기보다는 일반적 원리로 설명되지 않는 특수한 사례를 다루고, 그 현상의 원인을 탐색함으로써 현상에 대한 새로운 시각을 제공하고 후속 연구의 시사점을 도출하고자 하였다.

그러나 그의 연구는 몇 가지 한계를 지니고 있다. 먼저, 분석을 위해 사용한 네 가지 데이터 간의 연관성이 떨어지며 데이터의 해석이 충분치 못하다. 그는 자신의 자료를 토대로 교육여건이 매우 열악한 지역으로 금천구를, 우수 지역으로 강남구를 선정하였다. 그의 가설에 따르면 매우 열악한 지역인 금천구는 교원들이 기피하는 지역이기에 신규교사의 비율이 높게 나타나야 한다. 하지만 신규교사의 비율은 매우 낮게 나타났다. 반면, 강남구는 우수 지역이기에 경력 교원들이 선호하는 지역이므로 신규교사의 비율이 낮아야 하지만 실제 신규교사의 비율은 높게 나타났다. 그는 이에 대해 전보 제도의 영향이라고 짧게 다루고 있을 뿐 현상의 원인에 대해 자세하게 다루지 않았다. 교육여건이 열악한 지역 중 소수의 사례만을 가지고 교육여건과 신규교사 비율의 관계를 설명하는 것은 연구의 타당성을 낮출 가능성이 있다. 또한, 쏠림 현상 분석을 위해 지역구별, 단위학교별로 데이터를 나눠서 분석하고 있지만 이는 실제 교원의 전보가 이뤄지는 단위와 다르다. 서울시교육청 내 교원의 전보는 「교사전보원칙」에 근거하여 이뤄지며, 교사들은 교육지원청 단위[17]로 전보를 신청한다. 지원교육청 단위로 배치가 이뤄진 후, 해당 교육지원청은 전산배정을 통해 교원을 다시 배정한다. 이 과정에서 교원의 선호가 반영되는 것은 교육지원청 단위이며, 지역구, 단위 학교 수준에서는 교원의 선호가 반영되지 않는다. 예를 들면, 강동・송파 교육지원청 관할 지역에 거주하고, 그 지역에서의 근무를 희망하는 교사는 해당 교육지원청에 지원을 할 수 있다. 하지만, 자신이 일하고자 하는 지역구(강동구 또는 송파구)나 근무학교를 지원할 수 없다. 이는 교원의 수급 상황에 따라 전산에 의해 이뤄진다[18]. 따라서, 서울시 내 교사 쏠림 현상은 행정 단위로 분석되기보다 교육지원청 단위로 이뤄지는 것이 적합했을 것으로 보인다.

주현성(2015)은 인천광역시 초등학교에 '교사 쏠림' 현상이 나타나는지를 알아보고, 현상의 원인을 진단한 후 이를 해결하기 위한 완화 방안을 탐색하고 있다. 그는 세 가지 연구 문제를 해결하기 위해 각각 다른 방법을 사용하였는데 첫째, 교육여건 지수를 산정하고 평균 교직경력, 평균 신규교사 배치율과의 상관관계를 분석하였다. 둘째, 현상의 원인을 분석하기 위해서 선행연구, 언론보도자료, 인천시교육청 인사관리 기준 등을 분석 후, 교원정책 추진 위원들과의 면담을 통해 원인을 분석하였다. 마지막으로, 교원들의 설문조사를 토대로 교사 쏠림 현상의 완화 방안을 마련하고자 하였다.

---

17) 서울시 교육청에 소속된 교육지원청은 동부, 서부, 남부, 북부, 중부, 강서・양천, 성동・광진, 동작・관악, 강남・서초, 강동・송파 교육지원청으로 나뉘며, 교육지원청 하나는 자치구 2~3 곳에 해당하는 지역의 교육을 관할한다.

18) 자신이 근무할 학교에 직접 지원하는 비전산전보(전보유예, 초빙교사, 전보요청) 제도가 있기는 하지만, 전산전보에 비해 수가 많지 않으며, 해당 연구는 비전산전보의 영향을 고려한 연구가 아니다.

그는 인천광역시 교육청 내 교원의 불균등한 분포가 심하게 나타나고 있으며 교육지원청에 따라 정도가 다르다고 보고하였다. 그는 쏠림 현상의 원인으로 경력이 많은 교원일수록 전보에 유리한 점을 찾았으며 이를 해결하기 위해 비선호 지역에 근무하는 교원에게 보상 방안을 마련하고 지역에 따라 신규교사를 일정량 배치하는 신규교사 할당제 등을 제안했다. 그의 연구는 연구목적과 연구 문제가 일관되게 다뤄졌다는 이뤄졌다는 점에서 논리성이 높다는 장점을 지닌다. 또한 인천시 광역시의 인사관리 기준, 언론 보도자료, 선행연구물 등의 검토를 통해 쏠림 현상의 원인을 심도 있게 분석했다는 점에서 다른 연구와의 차별성을 보인다.

하지만, 그의 연구는 다음과 같은 한계를 지닌다. 첫째, 그가 설정한 '교육여건지수'에 대해 비판적 검토가 필요하다. 그는 선행연구를 토대로 '기준지표'[19]를 검토하였고 그 중에 유의미한 지표를 '교육여건지수'[20]로 선정하였다. 선행연구자료를 토대로 교육여건 지수를 선정했다는 점은 연구의 신뢰성을 높이지만, 그가 설정한 교육여건 지수를 살펴보면 기초생활수급학생비율, 차상위계층학생비율, 법정한부모 지원 학생 비율 등으로 대부분 학생의 경제적·사회적 배경을 나타내는 지표임을 알 수 있다. 즉, 많은 지표를 사용했으나 동일한 의미를 지니는 지표를 반복하여 사용한 것에 그쳤다는 인상을 남긴다. 중복된 지표를 제외하면 '학교인사급지'라는 변수밖에 남지 않기에 실상 그가 고려한 '교육여건지수'는 학생의 경제적·사회적 배경과 '학교인사급지'라는 두 가지만 남는 것이라 할 수 있다. 둘째, 교원의 쏠림 현상의 원인 분석을 교사에게서 찾기보다는 문헌분석과 전문가의 의견을 토대로 하였다. 현상의 원인을 파악하기 위해 선행연구를 분석하고 전문가의 의견을 구하는 것은 현상의 이면에 존재하는 원인을 분명하게 드러내는 방법 중 하나이다. 하지만, 쏠림 현상은 교원의 선호로 이뤄지는 현상이라는 점을 고려하면, 원인을 정확히 분석하기 위해서 교원의 인식을 들여다보는 것이 무엇보다 중요할 것으로 보인다. 하지만, 그는 교원들을 대상으로 설문조사를 하여 쏠림 현상의 심각성 인식 정도를 분석하고, 쏠림 현상을 완화할 방안을 다루는 것에 그쳤다. 즉. 현상의 원인을 그 주체에게 직접 찾지 않고 전문가, 문헌 등을 통해서 간접적으로 찾고 있다고 볼 수 있다. 마지막으로, 전문가의 의견을 정리하면서 결론을 내리는 과정에서 논리적 비약이 존재한다. 원인 분석 과정에서 전문가들이 동일한 의견을 제시한 경우도 있었으나 반대되는 의견을 제시한 경우도 있었다. 예를 들면 초빙제도가 교사 쏠림 현상에 영향을 미쳤는지에 대해 전문가들은 다른 의견을 제시하였으나, 연구자는 결론 부분에서 초빙교사제가 교사 쏠림 현상에 영향을 미쳤다고 결론을 내렸다. 분석 내용을 충분히 포괄하지 못한 채 연구의 결론을 맺을 경우, 연구의 논리성이 다소 떨어뜨릴 수 있기에 이에 대한 검토가 필요하다.

---

19) 그는 기준지표로 학업성취도, 학교폭력 피해 학생의 비율을 삼았으며, 가지표와의 상관 관계를 분석 후 유의미한 지표를 교육여건 지수로 설정하였다.

20) 최종적으로 교육여건 지표로 선정된 지표는 기초생활수급 학생 비율, 차상위계층 학생 비율, 법정한부모 가정 비율, 담임 추천 지원 학생비율, 교육복지 우선 지원사업 대상 학교 여부, 학교 인사급지이다.

김경원, 정성수(2016)는 5년간 경상북도 내 공립초등학교에 배치되는 신규교사의 현황을 통해 각 지역의 교육, 근무 여건 및 지역 격차지표를 분석하고 쏠림 현상의 원인과 특성을 알아보았다.[21] 그들은 연구를 통해 물리적 근무 여건이 교원의 분포에 낮은 영향을 미치며, 성별에 따라 분포의 차이가 존재함을 밝히고 있다. 그들은 승진 가산점을 얻을 수 있는 도서벽지 지역이나 도시 규모가 큰 지역에 경력 교사가 몰리는 경향이 있고 두 조건에 해당하지 않은 지역에서 경력 교사의 기피 현상이 나타남을 보고했다.

그들의 연구는 교원의 선호가 교원 분포에 미치는 영향을 다각도로 분석했다는 점에서 의의가 있다. 특히. 생활 여건이 좋은 광역시뿐 아니라 도시 규모가 작은 도서벽지 지역에도 승진 가산점을 얻기 위해 경력 교원들이 몰린다는 점을 밝힌 것은 교원들이 선호하는 요인이 다양하다는 점을 시사한다. 그리고, 성별에 따른 분포의 차이를 밝혔다는 점에서 다른 연구와 차별성을 보인다. 하지만, 성별에 따른 분포와 근무환경과의 관계에 대한 해석으로 이어지지 못했다는 점은 아쉬움이 남는 부분이다.

연구의 제한점은 다음과 같다. 첫째, 변인 설정에 대해 비판적으로 고찰할 필요가 있다. 그들은 근무 여건을 추정하는 지표로 '6학급 이하 학교 수'를 사용하였는데, 6학급 이하의 학교는 근무하는 교원이 적으므로 업무의 강도가 높다고 추정할 수 있어 변수 설정한 것처럼 보인다. 하지만, 6학급과 7학급 규모 학교는 업무 강도에서 그리 큰 차이가 없어 보인다. 2015년도 통계 연보에 따르면 경상북도 내 6학급 이하의 학교는 약 41.60%를 차지할 정도로 높은 비율을 차지하는 학교 규모이며, 7학급 규모 역시 전체의 약 16.80%로 상당한 수를 차지한다. 7학급 규모의 학교가 차지하는 비율이 높다는 점을 감안한다면 '7학급 규모 이하 학교 수'를 변수로 사용하지 않은 이유에 대한 설명이 필요하다. 또한, 경상북도에서 7학급 규모 이하의 학교는 전체 약 58%를 차지하기 때문에 절반 이상이 7학급 이하 규모라 할 수 있다. 이 상황에서 소규모학교의 비율이 전보에 유의미한 영향을 주는 변수라고 볼 수 있는지에 대해 비판적 검토가 필요하다. 둘째, 신규교사의 발령 비율을 기준으로 세 지역으로 분류하고 있는데 이 구분이 적절한지 의문이 남는다[22]. 지역을 분류할 경우, 각 그룹 별 특성이 뚜렷하게 나타나야 하지만, 그 특성이 충분히 드러나지 않게 분류된 경우가 있었다. 안동시의 사례가 이에 해당한다. 안동시는 '신규교사의 배치 비율이 10% 이상인 그룹'에 속한다. 이 그룹에 속한 지역들은 5년 미만 교사 비율이 30% 이상을 차지하며 같은 특성을 보이지만, 안동시는 19.10%로 '신규교사의 배치 비율이 1%이상~ 10% 미만 지역'과 같은 특징을 보인다. 다시

21) 그들은 쏠림현상을 파악하기 위해 5년 미만 교사비율, 신규교사 배치 현황, 지역별 평균 경력을, 근무 여건으로 6학급 이하 학교 수, 주당 수업시간시수, 교사 1인당 학생 수, 도서벽지학교비율, 남자교원비율을, 생활여건 지표로 인구밀도, 재정자립도, 도시화율, 국토계수당 도로보급률을 선정하였다.

22) 김경원, 정성수(2016)는 신규교사 배치 비율에 따라 1% 미만 지역, 1% 이상~10% 미만 지역, 10% 이상 지역으로 나누고 있다.

말해, 분류된 지역 중 비슷한 특성을 공유하지 않은 지역들이 있다는 의미이다. 하지만, 이 연구는 분류된 기준을 토대로 각 지역의 특성을 비교하는 연구이기에 분류된 지역끼리 같은 특성을 공유하지 않는다면 연구의 타당성이 낮아질 수 밖에 없다. 따라서, 각 그룹의 특성을 잘 대변할 수 있는 기준을 설정하여 재분류하는 것이 필요할 것으로 보인다. 마지막으로, 위 연구는 교원의 선호가 교원의 분포에 미치는 영향만을 고려했을 뿐, 전보 제도가 교원 분포에 미치는 영향을 고려하지 못했다. 교원의 분포는 교원들이 선호하는 지역으로 가고자 하는 열망과 교원의 수급을 조절하고자 하는 시・도교육청의 의지가 동시에 작용하여 빚어낸 결과이다. 하지만, 해당 논문은 교원들이 고려하는 요인에 대해서만 검토하고 있으며 이를 조절하고자 만든 전보 원칙과 이것이 교원에게 미치는 영향을 충분히 고려하지 못한 한계가 있다.

최원석(2019)은 전국 초등학교의 단위학교별 저경력교원[23]의 쏠림 현상을 분석하고 시간에 따라 어떤 변화가 나타나는지 분석하였다. 그는 초등학교 내 저경력교원이 편중되는 현상이 나타나는지 확인하고자 하였으며 이를 위해 종속변수로 학교의 저경력교원의 비율을, 독립변수로 학생의 학업성취도(국어, 수학), 학부모의 경제적 수준, 학교가 위치한 지역사회의 규모(광역시, 중소도시, 읍, 면 단위)를 설정하였다. 분석 결과에 따르면 학생의 수학 학업성취도가 낮은 학교일수록 저경력교원이 많이 배치되며 이 경향은 2005~2014년 기간 동안 변화가 없었다고 한다. 그는 도시 규모가 저경력교원의 비율에 미치는 영향은 유효하다고 보았으나, 학업성취도와 월평균 가구 수입이 저경력교원 간 상관관계는 떨어진다고 보고하였다.

그의 연구는 전국의 단위 학교 간 교사의 쏠림 현상을 체계적으로 분석했다는 점에서 의의가 있다. 하지만, 그의 연구에도 한계점이 몇 가지 존재한다. 첫째, 각 시・도교육청의 인사전보제도가 다르게 운영됨에도 불구하고 데이터에 이를 반영하지 못해 현상을 명확히 분석하는 데 한계가 따랐다. 이는 앞서 다룬 김영식 외(2012)의 연구 한계와 일치한다. 둘째, 해당 연구는 '저경력교사의 비율'을 종속변수로 삼고 있는데, 변수가 가진 맹점이 존재한다. 연구자는 '저경력교사의 비율'을 각 학교의 3년 미만 교원의 수를 해당 학교의 전체 교원의 수로 나눈 값으로 사용하고 있다. 즉, 분모로 '단위 학교 내 전체 교원의 수'를 설정하고, 분자로 '해당 학교 내 3년 미만의 교원 수'를 설정하여 이를 나눠서 종속변수를 구한 것이다. 하지만, 분모의 값인 '단위 학교 내 전체 교원 수'가 시간이 지남에 따라 크게 변화한다면 분자의 값과 상관없이 종속변수의 값이 과소 추정될 위험이 있다. 예를 들어, 신도시에 위치한 학교는 점차 학급 수가 늘고 많은 교원을 필요로 한다. 이 과정에서 저경력교원의 수는 그대로인데 총 교원수만 는다면, 경력 교사의 쏠림 현상이 과대 추정될 가능성이 있다. 반면, 저경력교원이 늘었음에도 불구하고 총 교원수가 함께 증가한다면 실제보다 과소 추정될 가능성이 있다. 반대로, 학교가 통폐합되는 경우는 반대의 과정을 겪게 될 것이다. 마지막으로, '학부모의 경제적 수

23) 해당 연구에서 정의되는 저경력교사는 교직 경력 3년 미만의 교원을 의미한다.

준’이 교원 분포에 미친 영향에 대해 분석한 부분을 비판적으로 검토할 필요가 있다. 그는 ‘학부모의 경제적 수준’이 저경력교원의 비율에 미치는 영향이 미비하다고 분석했다. 하지만, 다른 선행연구에서 학부모의 경제적 수준이 신규 교원 비율에 미치는 영향이 확인되었다는 점(김영식 외, 2012; 양정호, 2013; 주현성, 2015)을 고려한다면, 분석 결과에 대해서 비판적으로 검토할 필요가 있다.

2. 선행연구의 특징

국내 문헌 중 ‘교사 쏠림’ 현상을 다룬 선행연구들은 다음의 특징을 공유하고 있다. 먼저, 교사 쏠림 현상을 교직 경력에 따른 교원의 불균등한 분포로 이해하고 있으며 이를 확인하기 위한 변수로 평균 교직경력, 신규교사의 비율 등을 사용하였다.[24] 교직 경력을 기준으로 교원의 분포를 살피는 이유는 연구자들이 ‘교육의 형평성’에 관심을 두고 있으며 교직 경력이 교사의 질을 대변하는 변수가 될 것이라 전제하기 때문이다. 교원의 경력이 교육의 질에 영향을 미치는지 그렇지 않은지에 대해서는 찬반이 갈리지만(Hanushek, 1998; Lankford et al, 2002; Clotfelter et al., 2006), 교사의 질을 특정 짓기 어렵다는 점을 들어 ‘교원의 경력’을 변수로 삼은 것으로 보인다[25]. 또한, 교직 경력이 높은 교원일수록 전보에 유리한다는 점을 고려하여 교직 경력을 교사 쏠림 현상을 확인하기 위한 변수로 삼은 것으로 보인다. 앞서, 전보 제도가 지닌 절차적 문제(김경원, 정성수, 2016; 양정호, 2013; 주현성, 2015)와 구조적 문제(김영식 외, 2012)로 인해 교사 쏠림 현상이 나타난다고 서술한 바 있다.

둘째, 크게 전국 단위로 분석한 연구와 시·도교육청 단위로 이뤄진 연구 두 가지로 나눌 수 있었다. 전국 단위로 교사 쏠림을 분석한다면, 이 현상이 우리나라 전반에 나타나는지를 보게 해준다는 장점이 있다. 하지만, 전국 단위로 연구할 경우, 지역별 특성을 충분히 반영하기 어려우며 지역에 따른 교원 수급 차이를 충분히 반영하기 어렵다는 한계가 존재한다. 예를 들면, 인천광역시 교육청은 2020학년도 108명의 신규 교원을 뽑았지만 2022학년도에 200명을 선발하였다. 이는 약 85% 증가한 인원을 뽑은 것이다. 반면, 서울시교육청은 2020학년도 345명의 신규 교원을 뽑았지

---

24) 김경원, 정성수(2016), 김영식 외(2012), 주현성(2015)는 평균 교직경력을 변수로 사용하였으며, 김경원, 정성수(2016), 양정호(2013), 주현성(2015), 최원석(2019)은 신규 교원의 비율을 사용하였다.

25) 다만, 어느 정도의 교직 경력 기간이 교원의 질에 유의미한 영향을 미치는가에 대해서는 연구자마다 엇갈린 해석을 하고 있다. Donald Boyd et al.(2008)는 3년 미만의 경력을 가진 교원과 그렇지 않은 교원의 분포를 분석하고 있으며, Anzia & Moe(2014), Clotfelter et al.(2005), Kalogrides & Loeb(2013), Koski & Horng(2007)는 신규교사의 수를 변수로 삼기도 하였다. Dan Goldhaber, Lesley Lavery, and Roddy Theobald는 2년 이내의 경력 교사와 10년 이상의 경력 교사의 비율을 비교하기도 하였으며, Darling-Hammond (2000)은 5년 이후로 교직 경력 증가가 미치는 영향이 미비하다고 보고. 5년~10년 경력교사와 신규교사의 비율을 조사하기도 했다. 이처럼 국내 문헌 뿐 아니라 해외 문헌에서도 교직경력을 교육의 질에 영향을 미치는 요인으로 보고 있었으며 경력에 따른 교원의 불균등한 분포는 교육의 형평성과 연결되는 문제로 해석하고 있다.

만 2022학년도에는 201명을 뽑았다. 이는 약 42%의 신규교사가 줄어든 것이다. 이처럼 지역별로 해마다 필요한 교원의 수가 다르기에 이를 고려하지 않고 단순히 전국의 신규 교원의 비율을 산술적으로 비교한다면 해석에 오류가 생길 수 있다.

셋째, 주로 국·공립학교 교원의 분포 현상을 연구 대상으로 삼고 있다. 김영식 외(2012)의 연구를 제외하면 대부분의 연구는 국·공립학교의 교원을 연구 대상으로 삼고 있다. 그 이유는 몇 가지가 있는데 먼저, 우리나라에서는 국·공립학교가 상당수 차지하기 때문이다. 앞서 언급한 것처럼 전체 교원 중 국·공립 교원이 약 83.95%를 차지할 정도로 우리나라는 초·중·고등학교에서 국·공립 교원이 차지하는 비율이 매우 높다. 특히 초등학교의 경우 국·공립학교가 약 98.81%를 차지하기 때문에 초등학교 교원의 분포를 다룬 연구가 많은 편이다. 다음으로, 국·공립학교의 교원은 순환전보제를 통해 주기적으로 이동을 하는 특성을 지녔기 때문이다. 사립학교는 교원의 이동이 거의 없는 반면 국·공립학교의 경우 주기적으로 교원들이 이동하기 때문에 교원의 분포 변화를 포착하기 쉽고 교원의 선호 차이를 이해하기 쉽다는 장점을 지닌다. 마지막으로, 국·공립학교는 지역별로 넓게 분포하기 때문에 지역별 규모에 따른 교원의 분포 현상을 관찰하기 쉬운 장점을 지닌다. 고등학교의 사례를 들면, 대도시규모의 지역에서 사립학교가 차지하는 비율은 약 51.69%인데 비해 중소도시, 읍·면지역의 경우 각각 약 35.21%, 약 33.44%를 차지하고 있다.[26] 그리고 도서벽지 지역의 경우 약 9.67%를 차지하고 있다. 즉, 사립학교는 규모가 큰 지역에 집중되어 있는 한편, 규모가 작은 지역일수록 사립학교의 수가 적어진다는 점을 알 수 있다. 이로 인해 사립학교에 비해 국·공립 학교의 교원을 대상으로 많은 연구가 이뤄지고 있는 것으로 보인다.

넷째, 선행연구들은 '교사 쏠림' 현상을 문제 현상으로 보고 있으며 이를 해결해야 할 방안을 제시하는 데 초점을 맞추고 있다. 김영식 외(2012)은 학교 간 교사의 쏠림 현상이 학생들의 학업성취, 정서적 측면의 성장을 저해할 것이라 보았으며 교육의 기회 측면의 불평등으로 이어질 수 있기에 정책적 개입이 필요하다고 주장하고 있다. 양정호(2013)은 신규교사가 열악한 지역에 집중적으로 배치되는 현상은 교육 기회의 불평등으로 이어질 수 있으며, 신규교사가 교직에 대한 회의를 갖게 되거나 전문성을 개발할 가능성을 가로막을 위험이 있다고 주장한다. 그는 이를 해결할 방안으로 전보원칙의 개정, 인센티브 제도, 교원의 충원 등을 제안하기도 했다. 주현성(2015)은 교사 쏠림 현상 완화를 위한 방안 마련이 시급하다고 주장하면서 비선호 지역으로의 교사 유인을 위한 보상제도의 도입, 신규교사 할당제 등을 제안하였다. 이처럼, 국내 연구들은 교사 쏠림 현상을 해결해야 할 문제로 바라보고 있어 결론 및 제언 부분에서 교사 쏠림 현상을 해결할 방안을 마련하는 것으로 마무리 되는 특징을 보였다.

26) 2021년 교육통계 분석자료집 - 유·초·중등교육통계편 기준(교육부, 2021)

3. 선행연구의 한계

선행연구는 우리니라의 ‘교사 쏠림’ 현상을 관측하고 현상을 완화하고자 대안을 마련한다는 점에서 연구에 의의가 있지만, 다음의 한계를 지니고 있다. 첫째, 교육여건이 교원의 근무지 선호에 어떻게 영향을 미치는지를 다룬 미시적 분석이 부족하다. 선행연구들은 교육여건에 관련된 변인(학생의 학업성취도, 부모의 경제력, 학력 등)과 교직 경력 간 관계를 분석하는 연구에 집중되어 있었다. 하지만, 변수가 교사에게 어떻게 영향을 미쳤는지를 심층적으로 다룬 연구는 부족하였다. 특히, 교사들이 근무지를 선택할 때 비금전적인 요인을 고려한다는 점(Lankford et al, 2002; 오영재, 2004; 조동섭, 안병천, 2008)을 고려한다면, 교사와 학생, 학부모와의 관계와 같은 비금전적인 요인이 교원의 분포에 어떻게 영향을 주었는지 미시적인 연구가 다뤄질 필요가 있다.

둘째, 선행연구는 단기간의 자료를 토대로 분석한 연구가 대부분이며 시간의 흐름에 따른 변화 양상을 다룬 연구가 부족하다. 선행연구는 교사 쏠림 현상의 여부를 확인하는 데 초점을 두고 있으며 현상의 변화를 다룬 연구는 상대적으로 적게 이뤄졌다. 김영식 외 (2012)와 최원석(2019)의 연구에서 현상이 완화되는지 분석하였으나, 그들의 연구는 전국의 단위 학교 간 교원 분포를 연구 대상으로 삼고 있어 시・도 단위의 변화를 포착하지 못했다는 점에서 한계가 있다. 또한, 두 연구는 현상의 변화에 대해 엇갈린 분석을 하고 있어, 현상의 변화에 대해서 이해하기 위해선 후속 연구가 다뤄질 필요가 있다. 그리고, 두 연구는 현상의 변화 여부를 확인할 뿐 변화의 원인을 다루지는 않았다. 교사 쏠림 현상의 변화 원인을 정책, 교원의 인식, 교육 환경의 변화 등의 관점에서 분석한다면 현상에 대한 이해를 넓혀 줄 것이지만. 아직 변화의 원인을 심층적으로 다룬 연구는 부족한 실정이다.

마지막으로, 최근 선행연구로는 설명되지 않는 현상이 나타나고 있다. 최근 보도에 따르면, 서울시교육청 소속 교원들이 강남・서초 교육지원청을 기피하는 현상이 발생하고 있다고 한다(매일경제, 2020.02.06.; 에듀프레스, 2017.07.04.; 파이낸셜뉴스, 2019.01.31.). 이는 과거 강남・서초 교육지원청으로 교원들이 몰리는 현상을 완화하고자 경합지역으로 지정하고 전입 요건을 높였던 것과 사뭇 다른 양상이라 할 수 있다.[27] 이는 이례적인 현상이며 선행연구의 관점으로는 해석되지 못하는 현상이다. 선행연구에 따르면, ‘교육여건이 좋은 곳일수록 경력 교사가 편중되는 현상’이 이뤄지기에 좋은 교육여건을 지녔다고 여겨지는 강남・서초 지역에 경력 교원이 부족하다는 것은 선행연구로는 설명되지 않는 특수한 사례라 할 수 있다.[28] 이와같이 이례적인 현상을 분석하는 것은 기존 연구에서 밝히지 못했던 새로운 시사점을 제공할 것으로 보이며 현상에 대한 이해를 넓혀줄 것으로 보인다.

---

27) 또한, 서울시교육청은 강남・서초 교육지원청의 교사 수급 문제를 해결하고자 2018년에 해당 지역의 전보 대상자들에게 관내 잔류 희망을 허용하기도 했다(서울시교육청 보도자료, 2018.02.01.).

28) 선행연구에서 좋은 교육여건은 학생의 학업성취도가 높고, 도시화율이 높고, 학부모의 소득수준 등이 높은 지역을 의미한다(김경원, 정성수, 2016; 김영식 외, 2012; 양정호, 2013; 주현성, 2015; 최원석, 2019)

본 연구는 선행연구를 비판적으로 검토하면서 다음의 사항을 연구에 반영하였다. 첫째, 선행연구에서 교직 경력을 기준으로 교원의 분포를 살펴본 점을 고려하여 '교사 쏠림'을 관측하는 변수로 '저경력교원의 비율'(5년차 이하)을 설정하였다. 이는 '교사 쏠림' 현상이 교사의 전보가 이뤄진 후 빈자리에 신규 교원을 발령하는 구조적 문제(양정호, 2013)로 인해 발생한다는 점을 고려하였기 때문이다. 최원석(2019)은 저경력교원을 3년차 이하의 교원으로 설정하였는데, 서울시교육청은 정기전보를 5년 근무를 기준으로 이뤄지기 때문에 '5년차 이하 교원'의 비율을 변수로 설정하였다. 둘째, 연구의 대상을 전국 단위가 아니라 시·도교육청 단위에 한정하였다. 시·도교육청 별로 전보 제도가 다르기에 전보 원칙이 교원 전보에 미친 영향을 고려하기 위해서 전국 단위가 아닌 시·도교육청 단위로 연구의 범위를 제한하였다. 또한, 다른 시와 달리 전보내신 점수제를 사용하지 않기 때문에 내신 점수 제도로 인해 발생하는 영향을 배제할 수 있다는 장점이 있기에 서울시교육청을 연구 대상으로 삼았다. 그리고, 서울시는 교통이 편리하며 교육·문화시설에의 접근이 좋다는 측면에서 다른 시·도교육청에 비해 도시화율이 미치는 영향이 적을 것으로 보였다. 셋째, 공립학교 교원에 한정하여 연구를 진행하고자 한다. 공립학교 교원은 사립학교 교원에 비해 학교 간 이동이 자유로우며 교원의 수가 많기에 현상을 관측하기 좋다는 연구의 이점이 있다. 또한, 공립학교 교원은 전보 원칙에 따라 이동한다는 공통점을 지니기에 전보 제도가 교원의 분포에 미치는 영향을 이해하기 더 쉽다. 넷째, '교사 쏠림' 현상을 시간의 흐름에 따라 분석한 연구가 부족했다는 점을 고려하여 교사 쏠림 현상의 변화에 초점을 맞추고자 한다. 현상의 변화를 이해하기 위해 '저경력교원의 비율', 교원의 전·출입 변화 및 전보 규정의 변화 등을 살펴봄으로써 현상의 변화를 분석하고자 한다. 연구 대상으로 삼은 시점은 2014년~2021년도인데, 전보 규정이 2018년을 기점으로 크게 변했기에 2018년 전후를 살피는 것이 변화를 이해하는 데 적합하다고 보았으며 해당 기간에 교원 분포가 크게 변했기에 연구 대상으로 삼았다. 마지막으로, 선행연구는 '교사 쏠림' 현상을 문제 현상으로 보고 이를 해결할 대안을 마련하는 데 초점을 맞추고 있지만, 본 연구는 현상에 내재한 원인을 분석하고 현상을 해석하는 데 초점을 맞추고자 한다. 특히, '교사 쏠림' 현상을 교원들의 관점에서 해석한 시도가 부족했다는 점을 고려하여 본 연구는 교사들과의 심층 면담을 통하여 '교사 쏠림' 현상에 내재한 원인과 기제를 밝히고자 한다.

제 3 장 연구방법 및 절차

본 연구는 서울시교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현상 변화를 기술하고 변화에 내재한 원인을 탐색하고자 한다. 이를 위해 혼합연구 방법(mixed method)을 사용하였다. 그 이유는 교원의 분포가 복잡계적인 특성[29]을 지니고 있어 전통적인 연구 방법으로는 현상의 원인을 드러내기 어렵기 때문이다(권순형 외, 2015). 본 연구는 혼합연구 방법 중 설명적 순차 방법(explanatory sequential design)을 토대로 연구를 설계했다. 양적연구를 통하여 ‘교사 쏠림’ 현상과 그 변화를 기술하고, 질적연구를 통해 교사 쏠림의 변화에 내재한 원인을 탐색하고자 한다.

제 1 절 연구방법

혼합연구 방법(mixed method)은 현상의 추세를 드러내고, 현상에 내재한 원인을 심층적으로 분석하는 데 적합한 방법으로서, 양적연구와 질적연구 방법을 모두 사용하는 연구 방법을 의미한다(Green, Caracelli, & Graham 1989; Miles & Huberman 1994; Ivankova et al, 2006). 혼합연구는 연구를 위해 많은 시간이 필요하며, 양적·질적 자료 모두를 분석해야 한다는 난점을 지녔지만, 두 연구 방법이 지닌 강점을 혼합하고 서로의 단점을 보완할 수 있다는 장점이 있다(Creswell, & Plano Clark. 2017). 혼합연구 방법에는 다양한 방법론이 존재하지만, 양적연구를 수행하고 질적연구를 통해 현상을 자세히 들여다본다는 점이 본 연구의 목적과 부합하여 설명적 순차 모형(explanatory sequential design)을 따라 연구를 설계하였다.

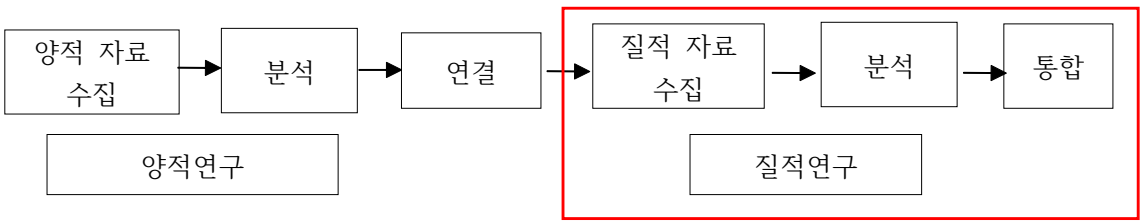
설명적 순차 모형(explanatory sequential design)에서 ‘순차’(sequential)라는 표현은 양적연구와 질적연구가 차례대로 이뤄지는 것을 의미한다. 순차적 모형은 순차모형(Tashakkori & Teddlie, 1998), 순차적 삼각법(Morse, 1991), 후속-질적연구 접근(Morgan, 1998), 반복모형(Greene, 2007) 등으로 명명되고 있다. Creswell et al(2003)는 순차 모형에 대한 용어가 혼용된다는 점에서 양적연구와 질적연구의 순서를 기준으로 설명적 순차 연구(explanatory sequential design), 탐색적 순차 연구(exploratory sequential design)로 나누었다.

설명적 순차 연구는 양적연구를 먼저 수행한 뒤, 양적연구에서 얻어진 결과를 자세히 설명하기 위하여 질적연구를 다루는 연구 방법이다. 이때, 질적연구는 양적연구의 결과를 설명하기 위해 사용된다는 점에서 ‘설명적’이라는 표현이 붙게 되었다. 설명적 순차 모형은 양적인 연구가 질적인 연구보다 앞서 이뤄지기 때문에 양적인 연구에 우선순위가 맞춰져 진행되는 경향(QUAN → qual)이 있다. 하지만, Mogan(1998), Creswell, & Plano Clark(2017)에 따르면 연구목적에 따라 양적연구보다 질적연구에 우선순위(quan → QUAL)를 둘 수 있다.

29) 교사의 분포는 교사의 개인 선호에 의해서만 이뤄지는 것이 아니라 인사제도와의 관계, 다른 교사들과의 상호작용을 통해 이뤄지는 복잡계적인 특성을 지닌다(권순형 외, 2015).

제 2 절 연구설계 및 방법

본 연구의 목적은 서울시교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현상의 변화를 관측하고 변화의 원인을 탐색하는 것이다. 양적연구를 통하여 ‘교사 쏠림’ 현상을 관측하고 교원의 근무지 선호에 불균형이 있음을 드러낼 것이며, 시간에 따른 추이 분석을 통해 변화의 양상을 분석하고자 한다. 분석된 자료를 바탕으로 교사 쏠림 현상에 변화가 크게 나타났으며, 선행연구의 관점으로 설명하기 어려운 지역을 사례로 선정하여 교사 쏠림 현상의 변화 원인을 심층적으로 분석하고자 한다.



[그림3-1] 설명적 순차 연구 설계 방법에 따른 연구 절차[30]

본 연구는 [그림3-1]의 연구 절차를 따라 연구를 진행하였다. 연구 절차는 크게 양적연구와 질적연구로 나뉜다. 양적연구 단계에서 ‘교사 쏠림’ 현상과 그 변화를 분석하고자 했으며 유·초·중등 교육기본통계 자료, 교육지원청별 전·출입 현황 자료, 교원 전보 원칙 등의 자료를 분석 대상으로 삼았다. 데이터는 표, 그래프 등의 방식으로 표현하였으며 지리정보시스템(GIS)을 활용하여 자료를 공간적으로 시각화하였다. 질적연구는 사례연구 방식을 이용하였다. 본 연구의 목적이 현상에 내재한 원인을 분석하는 것인데, 사례연구 방법이 현상에 내재한 원인을 밝히는데 적합한 방식이란 점을 고려하였다(Yin, 2011). 그리고, 연구참여자의 관점에서 그들의 경험을 해석하기 위해 심층 면담 방법을 이용하였다(Seidman, 2006; 김영천, 2016). 심층적 대화를 통해 교원들이 느끼는 시간에 따른 근무환경의 변화, 근무지 결정에 대한 의사결정 등을 탐색하고자 하였다. 본 연구는 변화 원인을 탐색하는 데 초점이 맞춰져 있으므로 양적연구보다 질적연구에 초점을 두어 연구를 진행하였다.

1. 양적연구

가. 자료 수집

1) 연구 대상

본 연구는 ‘교사 쏠림’ 현상을 관측하기 위해 서울시교육청 내 공립학교에 근무하는 초등 교원의 분포를 연구 대상으로 삼았다. 서울시교육청에 한정하여 연구를

30) Creswell, & Plano Clark(2017)와 Ivankova, N. et al(2006)를 바탕으로 재구성하였음.

진행한 이유는 다른 시・도교육청과 달리 전보내신 점수제[31]를 운영하지 않기 때문이다(김순남, 2016). 전보내신 점수제를 운영하는 지역은 교원의 근무평정과 가산점이 미치는 영향도 분석 과정에서 고려해야 한다. 하지만, 서울시교육청은 전보내신 점수제를 사용하기에 근무평정과 가산점이 미치는 영향을 배제할 수 있는 연구의 이점이 있다. 또한, 시 단위 교육청은 도 단위 교육청에 비해 관할 범위가 상대적으로 좁고 지역 규모가 균질하다. 선행연구에서 '도시 규모'가 작은 지역에서 '교사 쏠림' 현상이 발견된다는 점(김영식 외, 2012; 최원석, 2019)을 고려하면, '도시 규모'의 격차가 적은 서울시의 분석은 도시 규모가 교원 분포에 미치는 영향을 최소화할 수 있다는 이점이 있다.

공립학교에 근무하는 초등 교원을 연구 대상으로 삼은 것은 첫째, 공립학교에 근무하는 교원은 사립학교에 근무하는 교원에 비해 전・출입이 자유로우며 이동하는 교원의 수가 많기 때문이다. 국립학교에 근무하는 교원은 그 수가 적고, 이동 조건이 까다롭다는 측면에서 연구 대상에서 제외하였다. 둘째, 공립학교 교원의 전보는 전보와 관련된 다양한 정보를 얻을 수 있다는 이점이 있다. 공립학교 교원은 '전보 원칙'을 토대로 전보를 수행하는데, 이 원칙은 교원들의 의사결정에 영향을 미치기도 하며 반대로 교원의 선택이 전보 제도에 영향을 미치기도 한다. '전보 원칙'은 제도가 교원의 결정에 미치는 영향을 가늠하게 하는 자료이며 전보 원칙의 변화를 통해 교원의 수급 변화를 추론할 수 있게 한다. 따라서, 교사 쏠림 현상을 이해하는데 충분한 자료가 제공된다는 점에서 공립학교 교원을 연구 대상으로 삼았다. 이와 관련된 자료는 교원의 전・출입 현황, 경력에 따른 교원의 수, 전보 원칙 등이 있다. 셋째, 초등학교 교원을 대상으로 삼은 것은 공립학교 교원의 비율이 초등학교에서 가장 높기 때문이다. 공립학교 교원의 비율은 초등학교의 경우 약 96.3%를 차지할 정도로 높은 비율을 차지한다.[32] 초등학교 교원은 공립학교 교원의 비율이 매우 높으므로 공립학교에서 사립학교로 이동하는 수가 적은 편이다. 따라서, 전보를 통한 공립학교 내 이동을 관찰하기 유리한 측면이 있다.

본 연구에서 교원의 분포를 살피는 단위는 교육지원청이다. 선행연구자들은 교원 분포를 학교 단위, 지역 단위에서 분석하고 있으나[33], 이는 서울시교육청에서 전보가 이뤄지는 단위와 다르다. 서울시교육청은 교육지원청 단위[34]로 전보를 시행한 후, 각 교육지원청에서 근무교에 교원을 배치하는 절차를 거친다. 첫 번째 단계인 교육지원청 배정에서는 교원의 희망과 주거지 등을 고려하여 배정하지만, 두 번째

---

31) 전보내신 점수제는 근무연한(경력), 근무성적, 가산점 등을 정량화하여 전보 시 희망하는 근무지 배정에 반영하는 제도이다. 이는 특정 지역에 교원이 쏠리는 현상을 완화하기 위해 마련된 제도이지만 고경력자들이 저경력자들에 비해 전보에 유리한 측면이 있다고 비판받기도 한다(김영식 외, 2012).

32) 공립교원의 비율은 중학교의 경우 약 75.47%, 고등학교는 약 38.2%를 차지한다(교육부, 2021)).

33) 김영식 외(2012), 주현성(2015), 최원석(2019)은 학교 단위, 양정호(2013)는 지역구 단위, 김경원, 정성수(2016)은 시・군 단위로 교원의 분포를 연구했다.

34) 서울시교육청 내에는 동부, 서부, 남부, 북부, 중부, 강동・송파, 성동・광진, 성북・강북, 동작・관악, 강서・양천, 강남・서초 교육지원청이 있으며 교육지원청은 각 학군을 관할하고 있다.

단계인 근무교 배정은 전산 처리되어 교원의 희망이 반영되지 않는다. 앞서 살펴본 것처럼 '교사 쏠림' 현상이 교원의 선호 불균형으로 인해 발생하는 현상이라는 점을 떠올린다면, 교원의 선호 불균형이 나타나는 단계는 첫 번째 단계에 한정된다고 볼 수 있다. 따라서, 본 연구는 전보를 학교 단위, 행정구역 단위로 분석하지 않고, 교육지원청 단위로 분석하였다.

2) 자료 수집 방법

양적연구에서 분석할 자료는 유·초·중등 교육기본통계 자료, 교육지원청별 전·출입 현황, 서울시교육청 초등학교 교사 전보 원칙이다. 교육부와 한국교육개발원은 매년 전국의 학교, 학생, 교원 현황 등을 조사하여 유·초·중등 교육기본통계 자료를 발간하고 있으며, 이를 교육정책 수립 및 연구에 사용하고 있다(교육부, 2021). 본 자료는 매년 4월 1일을 기준으로 조사가 이뤄지며 9월에 교육통계 서비스를 통해 자료가 공시되고, 자료에 대한 분석은 교육통계연보 및 분석 자료집의 형태로 12월에 발간된다.

유·초·중등 교육기본통계 자료는 학교 현황과 관련된 자료로 학급수별 학교 수, 학생수별 학교 수, 복식학급 학교 수 등을 제공하며, 학생과 관련된 자료로 학생의 변동 상황, 학업중단 학생 현황, 유학 현황 등을 제공하고 있다. 그리고, 교원과 관련된 자료로 직위별 교원수, 경력연수별 교원수, 연령별 교원수 등을 제공하고 있다. 본 연구는 '경력연수별 교원수' 자료를 활용하여 저경력교원의 비율을 구하고 이를 토대로 교사 쏠림 현상을 관측하고자 한다.

선행연구자들은 '교사 쏠림' 현상을 관측하기 위한 변수로 평균 교직경력(김경원, 정성수, 2016; 김영식 외, 2012; 주현성, 2015) , 신규 교원의 비율(김경원, 정성수, 2016; 양정호, 2013; 주현성, 2015), 저경력교원의 비율(최원석, 2019) 등을 설정하여 분석에 활용하였다. 선행연구에서 평균 교직경력을 변수로 사용한 것은 경력이 높을수록 전보내신 점수를 받기 유리하다는 점을 고려한 것이다. 하지만, 서울시교육청은 전보내신 점수 제도를 사용하지 않기 때문에 평균 교직경력은 서울시교육청 내 교사 쏠림 현상을 분석하는데 적합하지 않은 변수이다. 신규 교원의 발령 수는 전체 교원의 수에 비해 매우 작은 값을 가지며 매해 교원 수급 상황에 크게 영향을 받는다는 단점이 있다. 따라서, 본 연구는 '교사 쏠림' 현상을 이해하기 위해 '저경력 교원의 비율'을 변수로 활용하여 교사 쏠림 현상을 분석하였다. 최원석(2019)은 저경력 교원을 교직 경력 3년 미만의 교원으로 정의하였으나, 서울시교육청 내 정기전보를 위해 5년 이상의 근무 기간이 필요하다는 점을 고려하여[35] 본 연구에서 저경력 교원을 교직 경력 5년 미만의 교원으로 설정하였다.

---

35) 정기전보 외에 1년의 근무를 마치고 도내 이동을 할 수 있는 비정기전보 제도가 있지만, 전보를 위한 조건이 까다로우며 전체 전산전보 중 약 4%만을 차지할 정도 수가 적기 때문에, 비정기전보로 인한 영향은 미미할 것으로 보았다.

‘교사 쏠림’ 현상은 경력이 높은 교원들이 특정 지역에 몰림으로 인해 나타난다. 경력이 높은 교원들이 몰리는 지역도 있고, 반대로 경력이 높은 교원이 부족한 지역도 존재한다. 경력이 높은 교원들이 적은 지역은 신규 발령이 많아져 저경력 교원들이 몰리는 현상이 발생한다. 이는 전보 배치 후 빈자리를 신규교사로 채우는 절차적 문제(양정호, 2013; 주현성, 2015)에서 기인한다. 본 연구는 ‘교사 쏠림’ 현상을 두 가지로 나눠서 분석하였으며 교직 경력 5년 미만 교원의 비율이 높은 지역을 ‘저경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타난다고 보았으며 5년 미만 교원의 비율이 낮은 지역을 ‘경력 교원의 쏠림’[36] 현상이 나타난다고 분석하였다.

유·초·중등 교육기본통계 자0료는 2014년도~2021년도의 자료를 분석 대상으로 삼았다. 그 중 ‘교사 쏠림’의 최근 현황을 분석하기 위해 2019~2021년 자료를 사용하였다. 3년간의 데이터를 사용한 이유는 한 시점의 자료를 바탕으로 분석할 경우, 편향된 결과를 얻을 수 있기 때문이다. 그리고, 2018년을 기점으로 경합교육지원청과 관련된 규정이 변했기 때문에 2018년 이전과 이후의 자료에 대한 접근이 다르게 다뤄질 필요가 있다. 따라서, 최근 3년간의 자료에 한정하여 교사 쏠림의 최근 현황을 분석하였다. 교사 쏠림의 변화를 관측하기 위해서 2014~2021년도의 자료를 사용하였다. 2018년을 기점으로 경합교육지원청과 관련된 규정이 변했으며 이로 인해 교원 분포에도 변화가 생겼을 것으로 추론되기에 2018년을 전·후로 4년의 기간을 연구 대상의 시간적 범위로 삼았다.

교육지원청별 전·출입 현황은 교사 전보가 이뤄진 후, 교육지원청 간 교원의 유입과 출입의 수를 표기한 통계자료이다. 서울시교육청은 해당 자료를 2020년부터 제공하고 있으며, 본 연구는 전·출입 현황 중 초등학교 교원의 자료를 활용하였다. 교육지원청별 전·출입 현황은 <표3-1>와 같이 제공되고 있으며 서울시교육청에서 제공하는 자료를 재정리한 것이다.

<표3-1> 2021년도 교육지원청별 전·출입 현황

전입 / 전출	동부	서부	남부	북부	중부	강동 송파	강서 양천	강남 서초	동작 관악	성동 광진	성북 강북	합계
동부	136	9	6	29	5	76	0	27	1	5	20	314
서부	1	406	20	1	8	12	28	25	12	4	11	528
남부	0	8	293	1	6	12	31	35	32	0	9	427
북부	8	12	10	359	3	13	0	5	0	1	24	435
중부	1	17	6	5	57	20	3	45	7	6	6	173

36) 여기서 사용하는 ‘경력 교원’은 저경력교원(5년차 미만)과 구별하기 위해 사용된 단어로, 교직 경력 5년 이상의 교원으로써 정기전보를 기회를 얻기 위한 최소한의 경력 기간이 넘은 교원을 의미한다.

강동송파	94	6	6	2	29	289	1	0	2	28	34	491
강서양천	3	20	22	1	6	5	404	17	4	0	9	491
강남서초	38	20	41	2	35	28	3	193	26	19	36	441
동작관악	1	14	20	0	5	10	7	22	220	1	6	306
성동광진	5	2	8	5	7	52	1	30	1	177	10	298
성북강북	10	22	9	40	17	24	5	20	1	17	165	330
본청	2	2	1	3	1	0	1	2	3	0	0	15
합계	299	538	442	448	179	541	484	421	309	258	330	4,249

교육지원청별 전·출입 현황자료의 시간적 범위는 2014년과 2020~2022년이다. 최근 교사 쏠림의 현황을 분석하기 위해서 2020~2022년도 자료를 분석하였으며, 교사 쏠림 현상의 변화를 분석하기 위해서 2014년과 2021년도 자료를 비교하였다. 교육지원청별 전·출입 현황자료는 서울시교육청에서 2020년도 이후부터 제공하고 있어 이전 자료를 분석하는 데 제한이 따랐다. 하지만, 2014년도 「초등학교 교사 전보 발령자 현황」 자료를 구할 수 있었으며, 이를 전·출입 현황자료와 같은 방식으로 재구성하여 2014년도 교원의 전·출입을 분석하였다.

교육지원청별 전·출입 현황 중 '잔류비율'과 '순 유동량'을 구하여 교원의 분포를 관측하기 위한 변수로 활용하였다. 교원의 쏠림 현상이 경력 교원의 선호로 인해 발생한다는 점을 고려하면 경력 교원이 자신의 근무지에 잔류하는 '잔류비율'과 전보를 통한 전입량과 전출량을 비교한 값인 '순 유동량'은 교사 쏠림 현상을 가늠하게 해줄 변수라고 판단되었다. 따라서, '잔류비율'이 높고, '순 유동량'이 양의 값을 갖는 지역은 경력 교원들이 몰리는 지역이라 추론하였다. 반면, '잔류비율'이 낮고 '순 유동량'이 음의 값을 갖는 지역은 경력 교원들이 부족한 지역으로 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역이라 추론하여 위 변수들을 토대로 교사 쏠림 현상을 연구하였다.

'잔류비율'을 변수로 활용하기 위하여, 교육지원청에 잔류하는 교원의 수를 유입해 들어오는 교원의 수로 나누어 계산하였다. <표3-1>의 자료를 이용하여 예를 들면, 동부 교육지원청으로 전입 들어오는 교원의 수는 299명이며 잔류하는 교원은 136명이다. 전입 들어오는 교원의 수로 잔류하는 교원의 수를 나누면 약 45.48%라는 '잔류비율'을 구할 수 있다. 본 자료를 통해 동부 교육지원청에 잔류하는 교원의 비율은 절반이 채 안 된다는 사실을 알 수 있다. 반면, 강서·양천 교육지원청의 잔류비율을 구하면 약 83.47%라는 값을 얻을 수 있다. 이는 서울시교육청 내 잔류비율 중 가장 높은 값이다. 따라서, 해당 지역은 상당한 수의 교원이 잔류를 선택

한다는 것을 확인할 수 있다. 이와 같은 방식을 활용하여 잔류비율을 구하고, 교육지원청별 경력 교원의 분포 정도를 비교하고자 한다.

‘순 유동량’은 전입량에서 전출량을 뺀 값으로 교육지원청에 전입해서 들어오는 교원의 수와 전출 나가는 교원의 수를 비교한 값이다. <표3-1>를 예로 들면, 북부 교육지원청에서 전출을 간 교원의 수는 435명이고 전입해 온 교원의 수는 448명이다. 전입량과 전출량을 뺀 ‘순 유동량’을 구하면 13명이라는 값이 나온다. 이는 북부 교육지원청에서 전출 나가는 교원보다 전입해오는 교원이 13명 더 많다는 것을 의미한다. ‘순 유동량’이 양의 값을 지닌 지역은 전입 오는 교원의 수가 더 많은 지역이며 상대적으로 ‘경력 교원’들이 많아 신규 발령이 적은 지역이라고 볼 수 있다. 반면, 강남·서초 교육지원청은 ‘순 유동량’이 -20명으로 음의 값을 지녔다. 이처럼 ‘순 유동량’이 음의 값인 지역은 전출 나가는 교원이 많은 지역임을 알 수 있다. 따라서, 이 지역에서는 빈자리를 채우기 위해 상대적으로 신규 발령이 많이 날 것이며 저경력교원의 비율이 높을 것이라 예상할 수 있다. 하지만, 순 유동량은 교원의 휴직 및 복직, 정년 퇴임 등으로 인해 일시적인 변동이 나타날 수 있기에 별도의 분석 자료로 활용하기보다 잔류비율에 대한 분석을 보완하기 위한 자료로 활용하고자 한다.

그리고, 저경력 교원의 비율에 대한 분석, 전·출입 현황자료에 대한 분석을 종합하는 과정을 거칠 것이다. 분석을 종합하는 과정에서 공통된 결과를 도출한다면 교사 쏠림 현상이 나타나고 있는 지역이라 추론할 것이며, 해석되지 못한 부분이나 모순되는 부분이 발견된다면 추가적인 자료를 분석함으로써 이를 검토하고자 한다. 이 과정에서 서울시교육청 초등학교 교사 전보 원칙을 활용할 것이며, 제도가 교사 쏠림 현상에 미친 영향을 분석할 것이다. 이처럼 분석하는 자료를 다각화함으로써 본 연구의 타당성을 높이고자 하였다.

서울시교육청 초등학교 교사 전보 원칙은 「교육공무원 인사관리규정」과 서울특별시교육청의 「초등학교 교원 및 교육전문직원 인사관리원칙」에 기반한다. 전보 원칙은 교육지원청 교육장 간 합의를 거쳐 매년 개정된다. 교육장들은 전보를 시행하기 전 「전·출입 예비 조사」를 통해 전보 대상자들의 희망 전출지를 조사하고 이를 반영하여 전보 원칙을 결정한다. 이렇게 개정된 전보 원칙은 이듬해 3.1. 자 전보에 적용된다. 서울시 교육청은 교원 수급을 조절하기 위해 경합교육지원청의 전입, 전출에 제한을 둠으로써 특정 지역에 교원이 몰리는 현상을 완화하고자 노력하고 있다.

‘전보 원칙’을 분석하는 이유는 첫째, 전보를 통한 교원 이동을 더 명확하게 이해하기 위해서이다. 교원 전보는 전보 원칙에 따라 이뤄지기에 이를 자세히 이해하기 위해서는 전보 원칙을 분석하는 것이 필요하다. 앞서 분석한 ‘저경력 교원의 비율’, ‘잔류비율’, ‘순 유동량’ 등은 교원 전보 원칙에 영향을 받는 변수이다. 따라서, 변수를 해석하기 위해서는 전보 원칙에 대한 분석이 필요하다. 둘째, 전보 원칙을 통해 해당연도의 교원 수급 상황을 추론할 수 있기 때문이다. ‘전보 원

칙’은 매년 교원 수급 상황을 고려하여 개정되는 자료이다. 교육장들은 「전·출입 예비 조사」를 토대로 전보 원칙을 개정하기 때문에, 전보 원칙이 변한다면 교원 수급의 변화를 추론할 수 있다. 특히, 서울시 교육청은 특정 지역에 교원이 몰리는 현상을 막기 위해 ‘경합교육지원청’을 정하고 해당 지역에 전출, 전입에 제한을 두는 방식으로 교원의 수급을 조절하고 있다. 따라서, 경합교육지원청과 관련된 조항 분석은 교원 수급 상황을 이해하는 데 도움이 될 것이다.

서울시교육청 초등학교 교사 전보 원칙 자료는 2014~2021년을 연구의 시간적 범위로 설정하였다. 전보 원칙 분석을 통해 ‘저경력 교원의 비율’, ‘잔류비율’, ‘순 유동량’에 대한 분석을 보완하고자 했다. 이를 위해 전보 원칙 중 ‘경합교육지원청과 관련된 규정’, ‘교육장 협의 사항’, ‘시외 관할 지역에 관한 규정’ 등의 변화를 분석 대상으로 삼았다.

나. 자료 분석

본 연구는 ‘교사 쏠림’ 현상을 확인하기 위해 교육지원청별 저경력(0~5년차) 교원의 비율을 표준화하고 평균으로부터 1 표준편차만큼 떨어진 지역을 ‘교사 쏠림’ 현상이 나타나고 있는 지역으로 잠정적으로 분류하였으며, 다른 자료와의 비교를 통해 교사 쏠림 현상을 심층적으로 분석하였다. 표준화 점수는 변수의 편차를 표준편차로 나누는 방식($Z=(X-\mu)/\sigma$)을 사용하여 계산하였으며, 표준화 점수를 사용한 것은 서로 다른 시점의 자료를 비교하기 위함이다.

교사 쏠림 현상은 ‘경력교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역과 ‘저경력교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역으로 분석하였다. 교사들이 선호하는 지역에는 ‘경력교원의 쏠림’ 현상이 나타나고 교사들이 비선호하는 지역에는 ‘저경력교원의 쏠림’ 현상이 나타난다고 분석하였다. 이를 확인하기 위해 저경력교원의 비율의 표준화 점수 ±1을 분석의 기준으로 삼았다. 저경력교원의 비율이 +1 이상인 지역은 평균으로부터 1 표준편차 이상 높은 값을 지닌 지역으로 다른 지역에 비해 저경력교원의 비율이 높은 것을 확인할 수 있다고 보이며, 해당 지역에 ‘저경력 교원 쏠림’ 현상이 나타날 것이라 잠정적으로 추론하였다. 또한, 표준화 점수가 -1 미만인 지역은 경력 교원이 몰려서 상대적으로 저경력교원의 수가 부족한 지역으로 ‘경력교원 쏠림’ 현상이 나타나는 지역이라 잠정적으로 추론하였다. 하지만, 저경력교원의 비율은 각 교육지원청별 수급 상황(퇴직자 비율 증가, 신설 학교의 증가 등)에 따라 일시적으로 변동될 수 있다는 점을 고려하여, 교육지원청별 전·출입 현황 자료 및 서울시교육청 전보 원칙을 추가로 분석하여 연구의 타당성을 높이고자 하였다.

저경력 교원의 비율 변화를 관측하기 위해서 표준화한 점수(z-score)를 표, 그래프 등으로 자료를 처리하였으며, 교원 분포를 지리적으로 비교하기 위해 지리정보시스템(GIS)을 활용하여 공간적으로 시각화하였다. 분석을 위해 Qgis(3.22.6ver) 프로그램

을 활용하였으며 통계지리정보서비스(https://sgis.kostat.go.kr)에서 제공하는 시·도 수준의 공간 데이터와 저경력교원의 비율을 결합하여 데이터 처리하였다. 이를 통해 교육지원청 간 교원의 분포 차이와 양상의 변화를 보다 효과적으로 나타내고자 하였다.

교육지원청별 전·출입 현황은 서울시교육청 내 11개의 교육지원청 및 본청 소속 교원의 전출과 전입을 표로 정리한 자료이다. 앞서 서술했듯이 교원의 이동량을 토대로 교원의 쏠림 현상을 추론할 것이며 데이터 중 '잔류비율'과 '순 유동량'을 변수로 설정하여 데이터를 분석하였다. '잔류비율'은 해당 지역에 전입한 총 인원을 잔류하는 인원으로 나누어 백분율로 계산하였으며 '순 유동량'은 교육지원청별 전입량과 전출량의 차로 구하였다.

잔류비율의 높고 낮음을 비교하기 위해 표준화 점수를 구하여 비교하였으며 표준화 점수가 +1 이상인 지역, +1미만 0이상인 지역, 0미만 -1이상인 지역, -1 미만인 지역을 분류하여 분석하였다. 데이터 해석을 위해서 순 유동량과 비교하였으며 잔류비율이 높고 순 유동량이 높은 지역은 '경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역, 잔류비율이 낮고 순 유동량이 낮은 지역은 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역으로 추론하였다. 그리고, 앞서 분석한 저경력 교원의 비율 자료와 비교하여 서울 시교육청 내 '쏠림 현상'을 분석하였다.

잔류비율과 순 유동량의 경향성이 다르게 나타나는 지역은 추가적인 해석이 필요할 것으로 보이므로 따로 분류하였으며, 해당 지역에 대한 분석은 서울시교육청 전보 원칙을 분석하면서 다루었다. 잔류비율과 순 유동량의 경향성이 다른 지역은 잔류비율이 높지만 순 유동량이 음의 값을 갖는 지역과 잔류비율은 낮지만 순 유동량이 양의 값을 갖는 지역을 의미한다. 경력 교원의 선호도를 나타내는 두 변수 간 모순이 발생하는 것은 해당 지역이 갖는 특수한 배경에 기인한 것일 수 있으며, 전보 원칙으로 인해 발생한 현상일 수도 있다. 따라서, 전보 원칙을 분석함으로써 전보 원칙에서 기인한 것인지, 해당 지역이 갖는 특수성인지를 분석하고자 했다.

'서울시교육청 초등학교 교사 전보 원칙' 자료는 '경합교육지원청'과 관련된 조항을 중심으로 분석하였다. 전보 원칙 중 제3장과 제5장에 제시된 '교육지원청 배정'과 '강동·송파, 강남·서초교육지원청 전출 전입' 항목은 경합교육지원청의 배정과 관련된 조항이다. 경합교육지원청으로 지정되는 지역은 경력 교원이 몰려서 교원의 수급이 조절되는 지역이기에 경합교육지원청과 관련된 조항을 분석하면 교원 수급 상황의 변화를 가늠할 수 있을 것이라 보았다. 또한, 서울 시외 거주자들의 배정과 관련된 내용을 담고 있는 '행정사항' 부분도 전보를 통한 교원 수급에 영향을 줄 것이라 보여 이를 분석함으로써 교육지원청별 교원의 수급 상황을 가늠하고 교사 쏠림 현상을 분석하기 위한 자료로 활용하였다. 마지막으로, '교육장 합의 사항'을 분석 대상으로 삼았다. 이 조항은 당해연도에 적용되지 않지만 차후 전보 원칙의 변화를 예고하는 역할을 하며 그 당시 교사 수급 상황을 가늠하게 한다는 점에서 분석 대상으로 삼았다.

다. 연결

서울시 교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현상과 변화의 양상을 분석한 자료를 토대로 양적연구와 질적연구를 연결 짓고자 했다. 이 단계에서는 질적연구에서 다룰 사례를 정의하고 사례의 범위를 정할 것이다. 사례를 정하는 기준은 1) 서울시 교육청 내 교육지원청 중 ‘교사 쏠림’ 현상이 발생하는 지역인가? 2) 2014~2021년 간 변화가 크게 관측되는 지역인가? 3) 기존의 관점에서 해석될 수 없는 사례인가? 이다. 본 연구는 기존의 관점으로 설명할 수 없는 특수한 사례를 선정하고 그 원인을 분석함으로써 연구의 새로운 통찰력을 제시하고자 하며, 어떤 맥락에서 이러한 변이(deviant)가 이뤄지는지를 발견하고자 하였다(Flyvbjerg, 2011; 서덕희, 2020).

2. 질적연구

본 연구는 질적연구 방법 중 사례연구 방법을 선택하였다. 이는 본 연구가 현상에 내재한 원인과 기제를 분석하는 데 목적을 두고 있으며, 현상의 원인을 밝히는 데 초점을 맞추는 사례연구 방법이 본 연구의 목적과 일치한다고 판단했기 때문이다(박병식, 1993; 이지훈, 2000; 이영철, 2006). 본 연구는 사례연구를 통해 현상에 내재한 원인과 기제를 밝혀냄으로써 연구에 새로운 시각을 제시하고자 한다.

가. 자료 수집

1) 연구 대상

본 연구는 양적연구를 통해 얻은 분석 결과에 기반하여 정의된 사례의 교원을 심층면담하였다. 그들의 경험을 가장 잘 드러낼 수 있는 연구참여자를 선정하기 위해 다음의 조건을 설정하였다. 첫째, 해당 교육지원청 소속 학교를 두 곳 이상 근무한 적이 있는 자, 둘째, 그 지역에서 가장 최근에 근무한 경험이 만 3년을 넘지 않는 자를 대상으로 삼았다. 위 조건을 모두 만족한 자를 연구 대상으로 삼았으며 경력 기간 중 기간제 경력은 제외하였다.

이처럼 설정한 이유는 첫째, 단일 학교에 근무한 교원의 경험은 편향될 수 있기 때문이다. 같은 교육지원청 내 학교일지라도 학교마다 교육 환경이 다르며, 학교 구성원, 관리자의 성향 등에 따라 학교의 분위기가 다르다. 따라서, 적어도 두 곳 이상의 학교에서 근무한 교원을 면담하여 교육환경, 근무환경 등에 대한 경험이 편향되지 않게 하였다. 둘째, 본 연구는 교사 쏠림 현상의 ‘변화’에 초점을 두고 있기 때문이다. 현상의 변화를 체감하기 위해서는 현상의 변화가 발생하는 시점 전후로 해당 지역에서 근무를 한 자여야 한다. 양적연구를 통해 서울시 내 교사 쏠림 현상의 변화를 관측한 결과 교사 쏠림 현상의 변화는 2014~2021년 사이에 크게 나타났으며 특히, 2016~2018년 사이에 급격하게 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 따라서,

변화가 나타난 시점 전후로 근무한 경험을 지닌 교원을 연구 대상으로 삼는 것이 적절하다고 보았다. 근무 경험 중 기간제 근무 경험을 제외하였는데, 기간제 근무 경험을 포함하면 5년 이상 근무하지 않은 경우도 포함되기 때문이었다. 셋째, 연구 대상으로 삼은 교원의 근무지 선호를 확인하기 위함이다. 전보 제도의 특성상 첫 발령을 받은 교원들은 자신의 선호와 관련 없는 지역에 근무하는 경우가 많다. 이는 기존 교원의 전보를 마친 후, 빈자리에 신규 교원을 발령내는 절차적 문제로 인해 발생한다. 따라서, 한 곳에서만 근무한 교원들은 자신의 선호와 상관없이 해당 지역에 근무했을 가능성이 높다. 반면, 적어도 두 곳 이상의 학교에 근무한 교원들은 전보 제도를 통해 자신이 선호하는 지역을 희망해서 선택했을 가능성이 높기에 연구 대상의 조건에 포함시켰다. 특히, 교사 쏠림 현상은 교원들의 선호로 인해 발생하는 점을 고려하면 교원의 선호를 확인할 수 있는 위와 같은 조건은 본 연구에 필요한 조건이라 여겨진다. 마지막으로, 교원의 경험을 최대한 생생하게 전달하기 위해 해당 지역에서 근무한 가장 최근의 경험이 만 3년이 지나지 않은 자를 연구 대상으로 삼았다. 본 연구는 교원의 경험을 통해 현상을 이해하고 현상을 분석하는 연구이기 때문에 교원의 경험이 생생하게 전달되는 것이 중요하다고 보았다. 따라서, 해당 지역에 근무한 경험이 마지막 시점으로부터 만 3년이 넘지 않는 자를 대상으로 삼았다.

연구참여자의 모집은 위의 두 조건을 만족하는 교원을 목적 표집(purposeful sampling)했으며, 교사 커뮤니티 사이트(인디스쿨)에 모집문건을 게시하여 연구 참여를 희망하는 교원을 모집하였다. 면담은 새로운 내용이 더 나타나지 않는 '연구의 충분성'에 도달할 때까지 진행되었으며(Seidman, 2002), 연구참여자의 수가 부족한 경우 눈덩이 표집 방법(snowball sampling)을 통해 연구참여자를 추가하였다. 눈덩이 표집 방법을 이용할 때도 조건에 해당하는 교원만을 대상으로 삼았다. 눈덩이 표집 방법은 지인을 통해 소개받는 형식이기 때문에 참여자의 의사와 상관없이 연구에 참여할 수 있다는 윤리적 문제를 고려하여 연구참여자에게 참여 의사를 재차 묻고 언제든지 연구 참여를 거절할 수 있음을 안내하여 연구 윤리 문제를 해결하고자 하였다.

2) 자료수집 방법

질적연구 자료는 심층 면담 방법을 이용하여 수집하였다. 심층 면담은 질적연구에서 가장 많이 사용되는 자료 수집 방법으로써 연구참여자의 삶과 경험을 그들의 관점에서 해석하는 방법이다(김영천, 2016). 심층 면담은 사회현상 및 인간의 행위를 총체적이고 맥락적으로 이해할 수 있는 장점을 갖고 있어 본 연구의 목적과 부합하다고 여겨졌다. 본 연구는 심층 면담을 통해 사례로 삼은 지역에 근무하는 교원들의 경험을 이해하기 위해 그들의 언어를 토대로 교사 쏠림 현상 변화의 원인을 교사와 학생, 학부모, 동료 간의 관계에 초점을 맞춰서 탐색하고자 하였다.

심층 면담의 방법은 구조화된 면담, 반구조화된 면담, 비구조화된 면담, 생애사 면담 등으로 나눌 수 있다. 본 연구는 반구조화된 면담 방식을 사용하였는데, 이는 해당 방법이 갖는 "균형 잡힌 유연성"(김영천, 2016, p.298) 때문이다. 반구조화된 면담은 의도치 않은 방향으로 면담이 진행되는 비예측성을 줄이고, 개방형 질문을 통해 연구참여자의 입장과 느낌을 담아낼 수 있다는 장점을 지닌다(이용숙, 2005; 김영천, 2016). 따라서, 본 연구는 사전 설계한 인터뷰 가이드에 따라 면담을 진행하면서 연구참여자의 반응을 고려하여 질문을 유연하게 변경하는 방식으로 면담을 진행했다.

면담을 위한 인터뷰 가이드는 교원의 경험을 이해하기 위한 배경 질문과 교원의 근무 경험과 관련된 질문으로 구성하였다. 교원 근무에 영향을 미칠 것으로 보이는 학부모, 학생, 교원들 간의 관계 등과 관련된 질문으로 문항을 구성하였다. 또한, 전보에 대한 차후 계획은 교사들이 선호하는 지역과 그 이유에 대해 들을 수 있을 것이라 여겨져 사전 가이드에 포함하였다. 인터뷰 질문은 발생한 이유에 초점을 맞추고 있지만, 질문에 "왜"와 같은 이유를 묻는 표현은 되도록 피했다. 이와 같은 질문은 연구참여자에게 방어기제를 작동시킬 수 있기에(Yin, 2011), 이를 직접적으로 묻기보다 연구참여자의 경험을 묻는 방식으로 질문했다. 인터뷰 가이드에 대한 예시는 <표3-2>와 같으며 자세한 내용은 부록에 첨부하였다.

<표 3-2> 심층면담을 위한 사전 가이드

질문영역	질문 내용
배경질문	선생님께서 근무하셨던 지역과 근무 기간에 대해 이야기해주세요.
근무 환경 (타 지역과 차이)	타 지역의 근무와 이 지역의 근무에서 차이를 느끼시나요?
근무 환경 (시간의 흐름에 따른 차이)	만약 체감하신다면 어느 시점부터 이를 체감하셨나요?
학부모와 관계	신문 기사에 따르면, 학부모의 민원으로 인해 강남·서초 교육지원청의 근무가 어렵다는 이야기를 듣습니다. 이에 대해 어떻게 생각하시나요?
학생지도	근무하시면서 느끼는 학생의 학업지도와 생활지도는 어떠십니까?
업무 및 교원들 간의 관계	근무하실 때 느끼시는 업무상의 어려움, 다른 교원과의 관계에 어려움이 있으시다면 이야기해주세요.
전보	의사결정에 미친 요인은 무엇인가요? 이것은 개인적인 상황에 따른 것인가요? 아니면 동료 선생님들도 같은 문제로 고민하시나요?

심층 면담은 2022년 9월부터 11월 사이에 이뤄졌으며, 연구참여자들과 사전 조정을 거쳐 면담 일정을 정하였다. 각 면담 별 소요 시간은 2시간 이내였다. 심층 면담은 개별 면담으로 진행되었으며 연구참여자 5명의 개별 면담을 먼저 수행한 후, 다른 연구참여자와의 면담을 진행하는 방식으로 시간 간격을 두어 심층 면담을 진행하였다. 질적연구의 자료 수집과 분석이 상호연결되기에, 면담 자료 분석을 통해 얻

은 잠정적 분석을 연구에 반영하기 위해서 연구참여자와의 면담 간 시간적 간격을 두었다(Miles, M. & Huberman, A.M., 2009; Linneberg, S. & Korsgaard, 2019).

면담은 인터뷰 가이드를 토대로 진행했으나, 질문 내용에 얽매이지 않고 편안한 분위기에서 자신의 이야기를 하도록 진행하였다. 면담 내용 중 불명확한 표현이 있는 경우, 자세히 설명해주길 요청했으며 연구참여자의 답변 중 공통되게 발견되는 내용에 대해서는 추가 질문함으로써 연구참여자의 시각을 심층적으로 이해하고자 했다. 그리고, 면담 중 연구 노트를 작성하면서 연구참여자들의 억양과 어조 등과 같은 비언어적 표현, 면담 분위기 등을 기록하였다.

면담 내용을 정확히 분석하기 위해 면담 내용을 녹음했으며, 녹음은 면담 시작 전에 동의를 얻고 진행하였다. 녹음된 자료는 전사했으며 전사 기록지에는 연구참여자의 정보를 식별할 수 있는 개인정보를 제외하거나, 익명 처리하였다. 녹음 자료는 전사를 마친 후 즉시 파기하였다. 면담 과정에서 이뤄진 대화를 생생하게 담기 위해 면담이 이뤄진 후 바로 녹음 자료를 전사했으며, 현장 노트를 참고하며 전사 기록지에 드러나지 않는 부분을 보완했다.

연구를 윤리적으로 수행하기 위해 연구 내용과 방법에 대해 서울대학교 생명윤리위원회(Institutional Review board, IRB)의 승인을 받은 후 연구를 진행하였다(No. 2209/004-010). 면담을 시작하기 전에 연구의 목적과 취지에 대해 안내하였으며 연구참여자의 권리에 대해 안내하였다. 연구 참여는 자발적 참여를 원칙으로 하기에 면담을 시작하기 전에 참여자의 의사를 재차 확인했으며 연구 참여에 대한 동의서를 받았다. 연구 참여의 중단을 원할 경우, 언제든 참여를 중지할 수 있음을 안내하였으며 연구참여자를 식별할 수 있는 자료는 가명 처리함으로써 참여자의 익명성을 보장하고자 했다. 또한, COVID-19 상황을 고려하여 정부의 방역 지침을 준수하여 진행하였으며, 면담 과정에서 마스크 착용, 체온 확인 및 소독 등의 과정을 거쳤다.

나. 자료분석

본 연구는 교사 쏠림 현상의 변화에 대한 원인을 탐색하기 위해 교사, 학생, 학부모 등의 관계가 교사들의 분포에 미친 영향을 심층적으로 분석하고자 했다. 이는, 선행연구들이 교육여건과 관련된 변인(학생의 학업성취도, 부모의 경제력, 학력 등)이 교직 경력과 갖는 관계를 분석했을 뿐, 각 변수가 교사에게 어떻게 영향을 미쳤는지를 미시적으로 분석한 연구가 부족했기 때문이다. 따라서, 본 연구에서는 교사와 학생, 학부모, 동료 교사의 관계를 통해 만들어지는 교육 환경에 대한 분석을 통해 교사 쏠림 현상의 원인을 탐색하고자 하였다.

연구참여자들의 언술을 이해하고 그들의 경험을 분석하기 위해, 전사 자료를 해석할 수 있는 의미 단위로 부호화(coding)하고 코드 간의 관계를 살핌으로써 자료 안에 숨어있는 패턴과 의미를 해석하고자 하였다. 이를 위해 다음의 과정을 따라 자료를 분석하였다.[37]

1) 전사 자료 읽기, 녹음파일 재생을 통한 자료 탐색.
2) 데이터 코딩 및 텍스트 라벨링
3) 비슷한 코드 통합
4) 코드를 하나의 주제로 통합

먼저, 전사 자료를 반복적으로 읽으면서 그들의 언어를 이해하고 내부적 관점에서 그들의 경험을 해석하고자 하였다(유기웅, 2012). 이 과정에서 연구자의 판단을 배제하고자 노력하였으며 그들의 일상적 언어와 연구 질문과의 관계를 지속적으로 성찰하였다. 그리고, 분석적 메모를 작성하면서 연구자의 성찰을 기록으로 남겨 두어 이후에 이뤄질 코딩 과정에서 참고 자료로 사용하였다(Saldana, 2009).

코딩 과정에서 연구자의 개인적인 주관성이 개입될 수 있다는 점을 고려하여 연구자가 선택한 코드와 연구참여자의 언어를 비교하면서 코드에 포함된 자료는 무엇이며, 포함되지 않은 자료는 무엇인지를 반성적으로 성찰하였다(김영천, 2016). 이를 통해, 연구자의 주관성을 가능한 한 배제하고, 연구목적에 부합하도록 분석하고자 하였다. 또한, 다른 연구자들과 지속적으로 의논하는 과정(peer debriefing)을 거치며 연구의 신뢰성을 확보하고자 하였다.

코딩을 통해 얻은 자료 중 비슷한 코드는 하나의 코드로 통합하였다. 하지만, 코드를 통합하는 과정에서 연구 자료가 가지고 있는 의미가 축소되거나 다른 의미를 발견할 가능성을 배제할 가능성이 없도록 주의하였다. 코드를 통합한 후, 통합된 코드를 바탕으로 전사 기록지를 다시 분석하는 과정을 거쳤으며 연구참여자의 경험을 담아내지 못한 부분이 없는지 비판적으로 성찰하였다. 이러한 지속적 비교 분석(constant comparison) 과정을 통해 코드 사이의 논리적 일관성을 발견하고자 했다.

분석된 코드 간 관계를 확인하고 서로 관련된 코드를 하나의 주제로 통합시키는 과정을 거쳤다. 주제를 도출하면서 코드 간 관계를 재해석하였고 하나의 주제로 묶기 어려운 코드의 경우 억지로 통합하지 않고 그 의미를 살리고자 했다. 또한, 하나의 주제로 묶었지만, 그 주제를 바라보는 관점이 다양한 경우(multiple perspectives), 주제 속 여러 관점을 설명하여 현상의 복잡성을 드러내고자 하였다(Creswell, 2015).

다. 통합

양적연구와 질적연구를 통해 얻은 분석을 통합하고 연구의 결과를 정리하고자 한다. 양적연구를 통해 관측한 서울시 내 교사 쏠림 현상의 변화를 정리하고, 질적연구를 통해 얻은 결과를 토대로 특정 지역의 교사 쏠림의 변화 원인을 탐색하고자 하였다. 본 연구는 순차적 설명 모형을 따라 진행되었으므로 연구 과정을 따라 연구 결과도 순차적으로 통합할 것이다(Bryman, 2007; Toyon, 2021).

---

37) Creswell, J. (2015). Educational Research : Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research 중 p.242~ 252를 바탕으로 구성하였음.

제 4 장 서울시 교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현상 분석

제 1 절 교사 쏠림 현상의 현황 분석

1. 저경력 교원의 비율 분석

본 연구는 서울시 교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현황을 조사하기 위해 2019~2021년 ‘저경력교원의 비율’을 분석 대상으로 삼았다. 교육지원청별 수급 상황(퇴직자 비율 증가, 신설 학교의 증가 등)이 일시적으로 변동될 수 있기에 다년간의 자료 분석이 필요하다고 보았으며, 2018년을 기점으로 전보 원칙에 큰 변화가 있다는 점을 고려하여 2019년 자료부터 3년 간의 자료를 대상으로 삼았다. 저경력교원의 비율은 유·초·중등 교육기본통계 자료 중 초등학교급 ‘경력 년 수별 교원 수’ 자료를 바탕으로 변수를 구하였다. 이를 정리하면 <표4-1>와 같다[38].

<표4-1> 2019~2021년도 저경력교원(교직경력 5년 미만 교원)의 비율

교육 지원청	2019		2020		2021		19 ‘~21’
	비율	표준화 점수	비율	표준화 점수	비율	표준화 점수	표준화 점수 평균
중부	13.20	- 0.36	12.66	- 0.18	12.34	0.36	- 0.06
성동 광진	12.52	- 0.61	9.40	- 1.37	7.42	- 1.45	- 1.14
동부	13.99	- 0.06	11.63	- 0.56	9.74	- 0.60	- 0.40
성북 강북	18.60	1.68	17.30	1.52	15.12	1.38	1.53
북부	13.34	- 0.30	13.81	0.24	11.76	0.14	0.03
서부	12.52	- 0.61	11.96	- 0.43	9.45	- 0.71	- 0.59
강서 양천	13.73	- 0.16	12.44	- 0.26	10.66	- 0.26	- 0.23
남부	13.22	- 0.35	11.95	- 0.44	9.98	- 0.51	- 0.43
동작 관악	10.15	- 1.51	9.54	- 1.32	8.39	- 1.09	- 1.31
강남 서초	19.93	2.18	18.04	1.79	16.71	1.96	1.98
강동 송파	14.39	0.09	15.94	1.02	13.50	0.78	0.63
평균	14.14		13.15		11.37		
표준편차	2.65		2.74		2.72		

38) 서울시교육청 내 교육지원청은 중부, 성동·광진, 동부, 성북·강북, 북부, 서부, 강서·양천, 남부, 동작·관악, 강남·서초, 강동·송파 교육지원청으로 총 11개의 교육지원청이 있다.

서로 다른 시점의 자료를 비교하기 위해서 변수를 표준화하였으며 ‘교사 쏠림’ 현상을 분석하기 위해 표준화 점수 ±1을 기준으로 삼았다. 표준화 점수 1 이상인 지역을 ‘저경력교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역으로, 표준화 점수 -1 이하인 지역을 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역으로 잠정적으로 분석하였다.

<표4-1> 하단을 보면, 서울시 교육청 내 저경력교원 비율의 평균이 해마다 줄어드는 모습을 확인할 수 있다. 평균은 2019년에 14.14%였으나 2020년에는 13.15%, 2021년에 11.37%로 점차 줄어들고 있다. 이는 학령인구의 감소로 인해 서울시 교육청에서 교원 채용을 줄이고 있는 것과 관련된 현상으로 보인다. 2021년 교육기본통계에 따르면, 2011년도에 3,132,477명이었던 초등학생이 2021년도에 2,672,340명으로 약 14.69% 감소하였다. 학령인구의 감소와 함께 서울시 교육청은 2018년도부터 신규 임용을 줄였는데, 2017년도에 846명을 채용했으나 2018년도 385명, 2019년도 370명, 2020년도 370명, 2021년도 304명으로 점차 신규 임용을 줄였다(에듀프레스, 2022.07.29.). 이처럼 학령인구 감소는 서울시 교육청 내 저경력교원 비율에 영향을 미친 것으로 보인다.

서울시 교육청 내 교사 쏠림 현상을 관측하기 위해 저경력교원의 비율을 표준화한 값의 평균은 <표4-1> 우측에 제시되어 있다. 이를 살펴보면, 교육지원청마다 저경력교원의 비율이 상이한 것을 알 수 있다. 강남·서초 교육지원청처럼 평균에 비해 저경력교원의 비율이 높은 지역도 있지만, 동작·관악 교육지원청처럼 ‘저경력교원의 비율’이 낮은 지역도 있다. 표준화 점수 ±1을 기준으로 교사 쏠림 현상을 분석했을 때, 저경력 교원의 쏠림 현상이 발견되는 지역은 성북·강북, 강남·서초 교육지원청이며, ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 발견되는 지역은 성동·광진, 동작·관악 교육지원청이다.

강남·서초 교육지원청의 표준화 점수는 약 1.98로 다른 지역에 비해 저경력교원의 비율이 높은 것을 알 수 있다. 그리고, 성북·강북 교육지원청도 저경력교원의 표준화 점수가 약 1.53으로 그 다음 높은 수준을 보인다. 경력 교원의 전보가 끝난 후, 빈자리에 신규 교원의 발령이 이뤄진다는 점(양정호, 2013)을 고려하면 저경력교원의 비율이 높은 지역은 전보로 인한 교원 수급이 부족한 지역임을 알 수 있다. 따라서, 강남·서초와 성북·강북 교육지원청은 경력 교원의 수급이 부족한 ‘저경력교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역이라 할 수 있다.

반면, 성동·광진과 동작·관악 교육지원청과 같이 저경력 교원의 비율이 매우 낮은 지역도 있다. 동작·관악 교육지원청은 표준화 점수가 약 -1.31로 저경력교원의 비율이 매우 낮으며, 성동·광진 교육지원청도 약 -1.14로 평균보다 낮은 수준이다. 저경력교원의 비율이 낮은 지역은 정기전보를 거친 경력 교원의 비율이 높은 지역을 의미하며, 전보로 인한 교원 수급이 충분하기에 신규 발령이 상대적으로 적어 저경력교원의 비율이 낮은 지역이다. 따라서, 성동·광진과 동작·관악 교육지원청은 경력 교원이 몰리는 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역이라 할 수 있다.

2019~2021년간 표준화 점수의 변화를 살펴보면, 저경력교원의 비율이 높아지는 지역과 낮아지는 지역이 있다. 저경력교원의 비율이 증가하는 지역은 중부 교육지원청과 동작・관악 교육지원청이다. 중부 교육지원청은 2019년에 표준화 점수가 약 -0.36으로 저경력교원의 비율이 평균보다 낮은 수준이었으나, 2021년에는 약 0.36으로 저경력교원의 비율이 높아지는 것을 확인할 수 있다. 동작・관악 교육지원청 역시 저경력교원의 비율이 높아지는데 약 -1.51에서 약 -1.31로 증가하였다. 동작・관악 교육지원청은 '경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역임을 고려했을 때, 저경력교원의 비율이 높아지는 것은 쏠림 정도가 완화되고 있음을 의미한다고 볼 수 있다.

반면, 성동・광진 교육지원청, 동부 교육지원청, 성북・강북 교육지원청, 강서・양천 교육지원청, 남부 교육지원청과 같이 저경력교원의 비율이 감소하는 지역도 있었다. 성동・광진 교육지원청은 -0.61에서 -1.45로 저경력 교원의 비율이 낮아지는 것을 확인할 수 있으며, 동부, 성북・강북, 강서・양천, 남부 교육지원청도 감소하는 추세를 보이고 있다. 성북・강북 교육지원청은 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역임을 고려했을 때, 저경력교원의 비율이 낮아지는 것은 해당 지역의 쏠림 현상이 완화되고 있음을 의미한다.

저경력교원의 비율이 증감을 반복하는 지역도 있었는데 북부 교육지원청과 서부 교육지원청, 강남・서초 교육지원청, 강동・송파 교육지원청이 이에 해당했다. 증감의 정도는 교육지원청별로 상이하며, 북부 교육지원청과 같이 증감의 폭이 적은 지역도 있지만 강동・송파와 같이 증감의 폭이 큰 지역도 있었다. 이는 각 교육지원청의 교원 수급 상황이 매년 다르며 휴직/복직자의 수, 교직 이탈률 등에 의해 일시적으로 영향을 받아 생긴 현상으로 보인다.

표준화 점수 ±1을 기준으로 교원의 쏠림 현상이 나타나는 지역을 분류하였으나, 평균을 기준으로 경력 교원의 비율이 높은 지역과 낮은 지역에 대해서도 추가로 해석이 필요하다. 강동・송파, 북부 교육지원청의 경우 상대적으로 저경력교원의 비율이 높은 경향을 보이며, 중부, 동부, 서부, 강서・양천, 남부 교육지원청의 경우 상대적으로 저경력교원의 비율이 낮은 경향을 보이고 있다. 저경력 교원의 비율을 표준화한 값을 기준으로 지역을 분류하면 <표4-2>과 같다.

<표4-2> 2019~2021년도 저경력교원 비율의 표준화 점수에 따른 분류

표준화 점수	교육지원청
Z≥1(저경력교원 쏠림)	**강남·서초, 성북·강북**
1>Z≥0	북부, 강동·송파
0>Z≥-1	동부, 남부, 강서·양천, 서부, 중부
Z≤-1(경력교원 쏠림)	**동작·관악, 성동·광진**

앞서 분석한 내용을 토대로 교원의 쏠림 현상이 나타나는 것으로 추론되는 지역은 글씨를 굵게 표현하여 구분하였다. 강남・서초와 성북・강북 교육지원청은 '저경

력교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역으로, 동작·관악과 성동·광진 교육지원청은 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역으로 분류하였다. 표준화 점수 ±1의 범주를 넘지 않은 지역은 연하게 표현하였는데, 본 자료만으로는 교사 쏠림 현상을 분석하기 어려우므로 교육지원청별 전·출입 현황 및 전보 원칙 등을 추가 분석하여 설명을 보완하고자 한다.

2. 교육지원청별 전·출입현황 분석

교육지원청별 전·출입 현황 자료는 교원들이 전출지로부터 전입지로 이동하는 수를 나타내는 자료이며 교원의 이동 흐름을 이해할 수 있는 자료이다. 교사 쏠림 현상이 경력 교원들의 선호로 인해 발생한다는 점을 고려하면, 자신이 근무하던 근무지에 잔류하는 ‘잔류비율’과 전입량과 전출량의 차인 ‘순 유동량’은 경력 교원의 쏠림 현상을 가늠하게 해줄 변수로 보인다.

잔류비율이 평균보다 높은 수준이며 순 유동량이 양의 값을 갖는 지역은 전보를 통해 경력 교원들이 몰리는 지역이라 할 수 있으며 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타난다고 추론할 수 있다. 반면, 잔류비율이 평균보다 낮은 수준이며 순 유동량이 음의 값을 갖는 지역은 전보를 통해 경력 교원들이 부족해지는 지역이므로 저경력 교원이 많아지는 ‘저경력 교원의 쏠림 현상’이 나타나는 지역이라 볼 수 있다. 따라서, 앞서 살펴본 저경력 교원의 비율 자료와 교원의 전·출입 현황 자료를 비교·검토하며 교사 쏠림 현상에 대한 분석을 보완하고자 한다.

교육지원청별 잔류비율과 순 유동량을 정리하면 <표4-3>, <표4-5>와 같다. 서울시교육청은 교육지원청별 전·출입 현황 자료를 2020년도부터 공개하고 있으며, <표4-3>과 <표4-5>는 2020~2022년도의 자료를 정리한 것이다. <표4-3>은 교육지원청별 잔류비율을, <표4-5>은 교육지원청별 순 유동량을 정리한 것이다.

<표4-3>에 따르면, 교육지원청별 잔류비율의 평균은 2020년에 약 59.95%, 2021년 약 61.07%, 2022년 약 52.79%를 차지하고 있다. 해마다 잔류비율에 차이를 보이지만, 평균적으로 교원의 절반 이상이 근무하던 지역에 잔류하고 있음을 알 수 있다. 잔류비율은 표준편차가 15 이상으로 지역 간 편차가 크게 나타나는 것을 알 수 있다. 잔류비율이 가장 낮은 지역과 높은 지역을 비교하면 지역 간 차이를 더욱 잘 알 수 있는데, 2020년 기준으로 동부 교육지원청은 약 37.10%, 북부 교육지원청은 약 82.28%로 큰 차이가 나는 것을 볼 수 있다.

시점이 다른 자료들을 비교하기 위해서 교원의 잔류비율을 표준화한 값은 <표4-3> 우측에 제시되어 있다. 2020~2022년 동안 표준화 점수가 0 이상인 지역은 서부, 남부, 북부, 강서·양천, 동작·관악 교육지원청이며 이 지역은 평균보다 잔류비율이 높았다. 이는, 이 지역에 근무하던 교원들은 평균보다 더 많이 자신의 근무지에 잔류한다는 것을 의미한다. 잔류비율의 표준화 점수 평균을 살펴보면, 북부 교육지원청은 약 1.35, 강서·양천 교육지원청은 약 1.32의 값을 나타냈다. 두 지역은 모두 평균으로부터 1 표준편차 이상 차이가 났으며, 다른 지역에 비해 경력 교원들이 잔

류하는 비율이 매우 높음을 알 수 있다. 서부 교육지원청과 동작・관악 교육지원청은 각각 약 0.81, 약 0.92를 차지할 정도로 평균보다 높은 수준의 잔류비율을 보이나, 남부 교육지원청은 약 0.37을 나타내며 평균보다 약간 높은 정도로 교원들이 잔류한다고 볼 수 있다.

<표4-3> 2020~2022년도 교육지원청별 잔류비율

교육지원청	잔류비율			표준화 점수			
	2020	2021	2022	2020	2021	2022	20‘~22’ 평균
동부	37.10	45.48	29.43	- 1.46	- 0.98	- 1.17	- 1.20
서부	72.97	75.46	66.42	0.83	0.91	0.68	0.81
남부	64.02	66.29	63.24	0.26	0.33	0.52	0.37
북부	82.28	80.13	81.31	1.43	1.20	1.43	1.35
중부	42.64	31.84	22.22	- 1.11	- 1.84	- 1.53	- 1.49
강동・송파	54.58	53.42	43.38	- 0.34	- 0.48	- 0.47	- 0.43
강서・양천	80.77	83.47	76.94	1.33	1.41	1.21	1.32
강남・서초	42.71	45.84	25.84	- 1.10	- 0.96	- 1.35	- 1.14
동작・관악	77.64	71.20	72.46	1.13	0.64	0.98	0.92
성동・광진	52.53	68.60	52.13	- 0.47	0.47	- 0.03	- 0.01
성북・강북	52.19	50.00	47.35	- 0.50	- 0.70	- 0.27	- 0.49
평균 (표준편차)	59.95 (15.65)	0.00 (15.87)	52.79 (20.01)				

2020~2022년 기간 동안 표준화 점수가 0 이하인 지역은 동부, 중부, 강동・송파, 강남・서초, 성북・강북 교육지원청이다. 이는, 이 지역에 근무하던 교원들이 적은 비율로 이 지역에 남는다는 것을 의미한다. 특히, 동부, 중부, 강남・서초 교육지원청의 경우 표준화 점수가 -1 이하이며, 교원들이 매우 낮은 수준으로 잔류하는 것을 알 수 있다. 강동・송파 교육지원청은 약 -0.43의 값을 가지며, 성북・강북 교육지원청은 약 -0.49의 값을 가지는데, 이 지역도 경력 교원이 잔류하는 비율이 낮은 편임을 알 수 있다.

반면, 성동・광진 교육지원청은 2020~2022년 기간 동안 교원의 ‘잔류비율’ 양상에 변화하고 있는 지역이라 ‘잔류비율’의 높고 낮음을 구분하기 어려웠다. 이 지역은 2020년에는 표준화 점수가 약 -0.47로 낮은 잔류비율을 보였지만, 2021년에는 표준화 점수가 약 0.47로 높은 잔류비율을 보였다. 그리고, 2022년에는 교원들이 잔

류하는 비율이 평균 수준으로 확인된다. 따라서, 성동・광진 교육지원청은 현시점의 '잔류비율' 만으로 잔류 비율이 높은 수준인지, 낮은 수준인지 구분하기 어렵다. 따라서, 이 지역에 대한 분석은 이후, 추이 변화에 대한 분석에서 다루기로 하겠다.

'잔류비율' 의 양상이 변했던 성동・광진 교육지원청을 제외하면 2020~2022년도 기간 동안 '잔류비율' 의 표준화 점수가 양수에서 음수로, 음수에서 양수로 바뀐 지역은 없었다. 즉, 각 지역의 '잔류비율' 이 평균보다 높거나, 낮은 경향이 3년간 지속되었음을 의미한다. 따라서, '잔류비율' 표준화 점수의 평균은 해당 지역의 잔류하는 경향을 드러낼 수 있는 변수로 판단된다. 따라서 <표4-4>과 같이 표준화 점수의 평균을 기준으로 지역을 분류하였다. '잔류비율' 의 표준화 점수의 평균은 표준화 점수 ±1을 기준으로 분류하였으며 +1 이상인 지역, +1 미만~0 이상인 지역, 0 미만~ -1 이상인 지역, -1 미만인 지역으로 분류하였다.

<표4-4> 2020~2022년도 교육지원청별 잔류비율의 표준화 점수에 따른 분류[39]

표준화 점수	교육지원청
Z≥1	북부, **강서・양천**
1>Z≥0	**서부**, 남부, 동작・관악
0>Z≥-1	강동・송파, **성북・강북**
Z≤-1	동부, 중부, **강남・서초**
분류 제외	성동・광진(양상의 변화가 큼)

표준화 점수가 1 이상인 지역은 기존 교원들이 높은 비율로 잔류하는 지역임을 의미하며 북부와 강서・양천 교육지원청이 이에 해당한다. 반면, -1 미만인 지역은 교원들의 잔류하는 비율이 낮은 지역임을 의미하며, 동부, 중부, 강남・서초 교육지원청이 이에 해당한다. '잔류비율' 은 경력 교원이 잔류 희망 정도를 가늠할 수 있는 자료이기에 '교사 쏠림' 현상을 분석할 수 있는 자료로 보이며, 표준화 점수가 1 이상인 지역에서는 '경력 교원의 쏠림' 현상이, 표준화 점수가 1 미만인 지역에서는 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타날 가능성이 있다.

하지만, 잔류비율만으로 교사 쏠림 현상을 분석할 경우, 몇 가지 해석에 난점이 존재한다. 먼저, 잔류비율이 낮더라도 다른 지역에서 전입을 오는 교원의 수가 많다면 '저경력 교원 쏠림' 현상이 나타나지 않을 가능성이 있다. 또한, 잔류비율이 높은 지역이더라도 전출량이 전입량보다 많다면 '경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나지 않을 가능성이 있다. 따라서, 잔류비율에 대한 해석을 더 명확하게 하기 위해서는 교육지원청별 전입량과 전출량을 비교한 순 유동량을 함께 분석하여 이를 보완할 필요가 있다.

39) '잔류비율'과 '순 유동량'의 값이 같은 경향을 보이는 지역은 진하게 표시했으며, 다른 경향을 보이는 지역은 밑줄선으로 표시를 했다. 이는 후술되는 분석 결과를 토대로 작성한 것이며 진하게 표현된 지역은 '교원의 쏠림' 현상이 발생하는 것으로 보이는 교육지원청이다. 밑줄선으로 표시된 지역은 '잔류비율'과 '순 유동량'의 값이 상반된 경향을 보이는 지역을 의미하며, 이를 이해하기 위해서 '전보 규정'을 분석하여 해석을 보완하였다.

<표4-5>은 교육지원청별 교원의 순유동량을 정리한 자료이며, 각 교육지원청의 전입량을 전출량으로 뺀 값을 정리한 것이다. 이를 통해 교원의 유・출입 정도를 비교할 수 있으며 전보를 통한 교원의 수급 상황을 확인할 수 있다. 해마다 교육지원청별 교원의 수급 상황이 달라 해당 변수를 단독으로 분석하기 어렵지만, 잔류비율에 대한 분석을 보완하기 위한 자료로 사용한다면 연구의 타당성을 높여줄 것으로 보인다.

<표4-5> 2020~2022년도 교육지원청별 순 유동량

년도	동부	서부	남부	북부	중부	강동·송파	강서·양천	강남·서초	동작·관악	성동·광진	성북·강북
2020	21	18	22	-27	7	49	33	-40	-22	13	-52
2021	-15	10	15	13	6	50	-7	-20	3	-40	0
2022	60	33	-47	-5	-14	60	25	-48	-11	-17	-15
평균	22.00	20.33	-3.33	-6.33	-0.33	53.00	17.00	-36.00	-10.00	-14.67	-22.33

전출량 대비 전입량이 가장 높은 지역은 강동・송파 교육지원청으로 매년 전보를 통해 나가는 교원보다 들어오는 교원의 수가 약 53명 정도 많은 지역이다. 또한, 동부, 서부, 강서・양천 교육지원청도 전출보다 전입이 많은 지역으로 약 17~22명 정도 더 높은 값을 갖는다. 그 중, 강동・송파 교육지원청과 서부 교육지원청은 3년 동안 '순 유동량'이 높은 수준을 유지하였으며, 전출보다 전입이 많은 경향이 3년 동안 유지되었음을 알 수 있다.

전입보다 전출 나가는 교원의 수가 가장 많은 지역은 강남・서초 교육지원청이며, 평균적으로 전출 나가는 교원이 약 36명 정도 더 많다. 특히, 강남・서초 교육지원청은 2020년도부터 2022년도까지 순 유동량이 음의 값을 갖는데, 전입보다 전출이 높은 경향이 일시적인 것이 아니라 계속 지속되는 현상임을 의미한다. 또한, 성북・강북, 성동・광진, 동작・관악 교육지원청도 전입보다 전출이 높은 지역으로 전입보다 전출량이 각각 약 22.33명, 14.67명, 10명 높게 나타나고 있다.

남부, 중부 교육지원청은 순 유동량이 음의 값을 가지며 전입보다 전출량이 많은 지역이다. 그러나, 평균값이 매우 적으며 해마다 순 유동량의 변동이 크기 때문에 전입보다 전출이 많은 것이 일시적인 현상인지 지속되는 현상인지 분석하기 어려움이 따른다. 따라서, 해당 지역은 잔류비율과 연결 지어 해석하지 않고, 현상을 이해하는 자료로만 사용하고자 한다.

순 유동량과 잔류비율을 연결 지어 해석하면, 잔류비율이 높으면서 순 유동량이 높은 지역은 강서・양천 교육지원청과 서부 교육지원청이다. 이 지역들은 기존에 근무하던 경력 교원들이 잔류를 선호하며, 전출보다는 전입이 많은 지역이다. 강서・양천 교육지원청은 잔류비율 표준화 점수가 1을 넘는 지역이며 경력 교원들의 잔류가 많고 순 유동량의 평균도 약 17명으로 높은 편이다. 서부 교육지원청의 잔

류비율 표준화 점수는 1을 넘지 않지만 약 0.81로 높은 편이며 순 유동량의 평균도 약 20.33으로 전출보다 전입의 수가 많다. 따라서, 두 지역은 '경력 교원의 쏠림' 현상이 있다고 해석할 수 있다.

잔류비율이 높지만 순 유동량이 음의 값을 갖는 지역은 북부 교육지원청과 동작·관악 교육지원청이다. 이 지역들은 기존에 근무하던 교원들이 잔류를 선호하지만, 전입보다 전출이 많은 지역이다. 북부 교육지원청은 잔류비율 표준화 점수가 1을 넘는 지역이며 경력 교원들의 잔류가 많지만 순 유동량의 평균이 약 -6.33명으로 낮은 편이다. 동작·관악 교육지원청의 잔류비율 표준화 점수는 1을 넘지 않지만 약 0.92로 높은 편이다. 하지만, 순 유동량의 평균이 약 -10.00명으로 전입보다 전출의 수가 많다. 두 지역은 잔류비율과 순 유동량의 경향이 상반되는 지역으로 기존 교원들이 잔류하는 비율은 높으나 전입보다는 전출량이 많은 특징을 지닌다.

잔류비율이 낮으면서 순 유동량도 낮은 지역은 강남·서초 교육지원청과 성북·강북 교육지원청이다. 이 지역들은 기존에 근무하던 '경력 교원'들이 잔류보다는 전출을 선택하는 경향을 보이며, 전입보다 전출량이 많은 지역이다. 강남·서초 교육지원청은 잔류비율 표준화 점수가 -1을 미만인 지역이며 잔류하는 경력 교원이 적고 순 유동량의 평균도 약 -36명으로 매우 낮은 편이다. 성북·강북 교육지원청의 잔류비율 표준화 점수는 -1보다 작지 않지만 약 -0.49의 낮은 값을 가지며 순 유동량의 평균도 약 -22.33명으로 전입보다 전출의 수가 많다. 따라서, 두 지역은 전보로 인한 경력 교원의 수급이 부족하여 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타난다고 해석할 수 있다.

반면, 잔류비율이 낮지만 순 유동량이 높은 지역이 있는데 이는 동부 교육지원청과 강동·송파 교육지원청이다. 해당 지역은 잔류하는 교원의 비율이 낮지만, 전출보다는 전입되는 교원의 수가 많은 지역이다. 동부 교육지원청은 잔류비율 표준화 점수가 -1을 미만인 지역이며 경력 교원들의 잔류가 적지만 순 유동량의 평균은 약 22.00명으로 높은 편이다. 강동·송파 교육지원청의 잔류비율 표준화 점수는 -1보다 작지 않지만 약 -0.43으로 낮은 값을 가진다. 하지만, 순 유동량의 평균이 약 53.00명으로 전출보다 전입의 수가 많다. 두 지역은 잔류비율과 순 유동량의 경향이 상반되는 지역으로 기존 교원들이 잔류하는 비율은 낮으나 전출보다는 전입량이 많은 특징을 지닌다.

잔류비율이 높고 순 유동량이 양의 값을 갖는 지역은 경력 교원들이 전보를 통해 몰리는 지역으로 '경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역이라 할 수 있으며, 서부 교육지원청과 강서·양천 교육지원청이 이에 해당한다. 반면, 잔류비율이 낮고 순 유동량이 음의 값을 갖는 지역은 전보를 통한 경력 교원의 수급이 부족한 지역으로 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역이다. 이에 해당하는 지역은 성북·강북 교육지원청과 강남·서초 교육지원청이다. 잔류비율의 높고 낮음, 순 유동량의 높고 낮음의 경향이 다른 지역도 있는데 북부, 동작·관악, 동부, 강동·송파 교육지원청이 이에 해당한다. 잔류비율과 순 유동량 모두 경력 교원의 근무지 선호

와 연결된다는 점에서 두 변수의 경향이 다르게 나타난 것은 모순되는 현상이기 때문에 이를 해석하기 위해선 추가적인 자료 분석이 필요할 것으로 보인다. 이 부분은 서울시 교육청 전보 규정 분석에서 후술하고자 한다. 앞서 살펴본 저경력교원의 비율, 교육지원청별 전·출입현황 자료에 대한 분석을 정리하면 <표4-6>과 같다.

<표4-6> 두 자료 비교를 통한 교원의 쏠림 현상의 분석

	저경력교원의 비율	교육지원청별 전·출입현황
경력 교원의 쏠림 현상	동작·관악, 성동·광진	강서·양천, 서부
저경력 교원의 쏠림 현상	강남·서초, 성북·강북	강남·서초, 성북·강북
추가 분석이 필요한 지역	동작·관악, 북부, 동부, 강동·송파	

'경력 교원의 쏠림' 현상이 관측된 지역은 저경력교원의 비율에 근거해 동작·관악, 성동·광진 교육지원청, 교육지원청별 전·출입현황에 근거해 강서·양천, 서부 교육지원청이었다. 두 자료 간 '경력 교원의 쏠림'에 대한 분석이 일치하지 않기에. 이를 해석하기 위해서는 각 지표를 보다 자세히 살펴볼 필요가 있다.

먼저, 동작·관악 교육지원청은 저경력교원의 비율이 매우 낮은 편이며 잔류비율이 높게 나타난다는 점에서 경력 교원이 몰리는 지역임을 알 수 있다. 하지만, 순유동량이 음의 값을 가지므로 이 부분에 대해서는 추후 분석이 요구된다. 다음으로, 성동·광진 교육지원청은 저경력교원의 비율이 낮아 '경력 교원의 쏠림' 현상이 확인되었으나, 잔류비율의 변동이 커서 경향성을 판단하기 어렵다고 보고 교육지원청별 전·출입현황 분석에서 제외하였다. 즉, 두 자료 간 분석의 불일치라고 보기보단 자료의 한계로 인해 교사 쏠림 현상의 여부를 정확히 알 수 없다고 보는 것이 정확할 것이다. 셋째, 강서·양천 교육지원청과 서부 교육지원청은 교육지원청별 전·출입현황 자료에서 '경력 교원의 쏠림' 현상이 확인된 지역이며 두 지역의 저경력 교원의 비율은 낮은 값을 갖고 있다. 다만, 교원의 쏠림 현상의 기준으로 삼은 표준화 점수 -1 미만에 속하지 않아 분류되지 않았다. 하지만, 저경력 교원의 비율이 낮은 편이며 전·출입을 통해 경력 교원이 몰리고 있기에 이 두 지역은 '경력 교원의 쏠림' 현상이 나타난다고 봐도 무방할 것이다.

반면, '저경력 교원의 쏠림' 현상이 관측된 지역은 저경력교원의 비율 자료와 교육지원청별 전·출입현황 자료 모두 공통되게 발견되고 있으며, 강남·서초, 성북·강북 교육지원청이 이에 해당한다. 두 지역은 모두 저경력교원의 비율 표준화 점수가 1이상을 차지할 정도로 평균에 비해 높은 수준이며, 경력 교원의 잔류비율이 낮고 전입보다 전출이 많은 지역이다. 따라서, 두 지역은 경력 교원의 부족으로 인해 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역이라 할 수 있다.

자료 분석을 거친 이후 자료 간 모순되는 지역이 있었는데 동작·관악, 북부, 동부, 강동·송파 교육지원청이 있었다. 해당 지역들은 교육지원청별 전·출입현황 자료 분석에서 잔류비율과 순 유동량이 상반된 경향을 보였다. 동작·관악, 북부 교육지원청은 잔류하는 교원은 많으나 전입보다 전출이 많은 특징을 보였으며, 동부, 강동·송파 교육지원청은 잔류하는 교원이 적으나 전출보다 전입이 많은 특징을 보였다. 이처럼 상반된 경향을 보이는 것이 해당 지역의 특수성에서 기인했을 가능성도 있지만, 서울시 교육청 전보 규정으로 인한 조정으로부터 기인했을 가능성이 있다. 따라서, 이를 해석하기 위해서 서울시 교육청 전보 규정을 살펴볼 필요가 있다.

3. 서울시 교육청 전보 규정 분석

서울시 교육청은 교원 수급 조절을 위해 매년 전보 규정을 개정하고 있으며, 전입이 몰리는 지역을 경합교육지원청으로 설정하여 전입, 전출에 제한을 두고 있다. 다시 말해, 경력 교원들이 특정 지역에 몰리는 '경력 교원의 쏠림' 현상을 완화하고자 해당 지역에 전입 및 전출에 제한을 두고 있다. 경합교육지원청의 선정은 전보 이전에 수행하는 전·출입 예비 조사를 바탕으로 교육지원청 교육장 간 합의를 거쳐 선정되며, 경합교육지원청에 대한 정의는 다음과 같다.

> "'경합교육지원청'이라 함은 강동송파·강남서초교육지원청과 해당 교육지원청 관내 정기전보 대상자 수보다 관내 거주하는 정기전보 대상자 수가 많은 교육지원청을 말하며, '비경합교육지원청'이라 함은 해당 교육지원청 관내 정기전보 대상자 수보다 관내 거주하는 정기전보 대상자 수가 적은 교육지원청을 말한다."
>
> 2021년도 서울시 교육청 교사 전보 원칙(서울시 교육청, 2020, p.4)

경합교육지원청은 전입, 전출에 제한을 두는 방식으로 교원의 수급을 조절하고 있다. 경합교육지원청의 전입에 대한 제한을 살펴보면, 첫째, 경합교육지원청은 해당 지역에 거주하는 교원들만 지원이 가능하다는 점에 제한이 있다. 경합교육지원청의 지원은 1 희망으로만 가능하며, 2 희망 이하로는 지원을 할 수 없다. 교육지원청 지원 시, 본인의 거주지가 속한 관할 교육지원청을 반드시 1 희망으로 지원해야 하기에, 경합교육지원청 관할 지역에 거주하지 않은 교원은 경합교육지원청에 지원할 수 없다는 제한이 있다. 둘째, 경합교육지원청 지원은 비정기전보로는 불가하며 정기전보로만 가능하다. 비정기전보를 위해서는 1년 이상의 근무 기간을 요구하지만, 정기전보를 위해서는 5년 이상 근무 기간을 요구한다는 점에서 해당 지역에 전입하기 위한 요건이 다른 지역에 비해 높다고 볼 수 있다. 마지막으로, 경합교육지원청의 지원은 거주기간, 보직경력, 서울시 내 근무 경력 등에 차등을 두고 있다. 서울시 교육청은 경합교육지원청에 지원하는 교원들이 많은 경우에 우선순위를 배정하

기 위해 기준을 마련하였는데, 관내 거주기간을 우선순위로 삼고 있으며 거주기간이 같다면 보직경력, 서울시 내 근무 기간 등을 차례로 비교하여 교원을 배정하고 있다. 경합교육지원청 내 전입을 위해 필요한 관내 거주기간은 교육지원청마다 다르며, 전보가 시행되는 해마다 달라진다. 하지만, 전입을 위해서 요구되는 일정 기간의 관내 거주기간이 필요하다는 점에서 다른 지역에 비해 전입이 까다롭다는 것을 알 수 있다[40].

경합교육지원청은 전입뿐 아니라 전출에도 제한을 두고 있다. 전출에 제한을 두는 경합교육지원청은 강동・송파, 강남・서초 교육지원청이다. 이 지역에 근무하는 교원은 일정 근무 기간이 지나면 반드시 전출을 가야 한다는 제한이 있다. 강동・송파는 10년(2개 학교 근무), 강남・서초는 5년 근무(1개 학교 근무)라는 제한이 있다. 두 지역은 경합교육지원청이기 때문에 정기전보로만 전입할 수 있다는 점을 고려하면, 전출을 간 교원이 이 지역에 다시 근무하기 위해서는 다른 지역에서 5년 근무를 반드시 해야 한다. 이처럼, 두 교육지원청은 전입, 전출에 모두 제한을 두고 있으며, 다른 경합교육지원청보다 더 큰 제한을 두고 있다는 것을 알 수 있다.

앞서 살펴본 것처럼 경합교육지원청은 전입에 제한이 있는 지역과 전입・전출 모두 제한이 있는 지역으로 나눌 수 있다. 전입에 제한이 있는 지역은 “교육지원청 관내 정기전보 대상자 수보다 관내 거주하는 정기전보 대상자 수가 많은 교육지원청(서울시 교육청, 2020, p.4)” 이 선정되며 이 지역은 매해 교원 수급 상황을 고려하여 교육장 협의를 거쳐 결정된다. 경합교육지원청으로 선정된 지역은 전보 원칙에 명시되어 있지 않지만, 전보 업무를 수행을 위한 안내 책자에서 이를 확인할 수 있다. 2019~2022년 「전보 안내 책자」에 따르면, 북부, 강서・양서, 동작・관악 교육지원청이 경합교육지원청으로 지정되어 있으며 이 지역들은 전입에만 제한이 있는 경합교육지원청이다. 반면, 전입과 전출 모두 제한이 있는 지역은 강동・송파, 강남・서초 교육지원청이다. 이는, 전보 원칙에서 살필 수 있으며 강동・송파, 강남・서초 교육지원청과 관련된 별도의 조항이 마련되어 있다.[41] 이 지역은 전입과 전출 모두 제한이 있다는 점에서 다른 경합교육지원청보다 경력 교원이 많이 몰리는 지역이며, 이를 해소하기 위한 규제도 많은 지역이라 짐작할 수 있다.

경합교육지원청의 제한 규정은 앞선 분석에서 추가 분석이 필요했던 지역에 대한 실마리를 제시할 것으로 보인다. 앞서, 동작・관악, 북부, 강동・송파, 동부 교육지원청은 잔류비율과 순 유동량이 다른 경향을 보여 추가 분석이 필요한 지역으로 설정한 바 있다. 이 중 동작・관악, 북부 교육지원청은 잔류비율이 높지만 순 유동량이 음의 값을 가졌던 지역이었다. 해당 지역은 기존 교원들이 평균적으로 전출보다 잔류를 선택하지만, 전입보다 전출량이 많은 특징을 보였다. 경합교육지원청과 관련

40) 서울시 교육청 내 경합교육지원청의 전입을 위해 필요한 관내 거주기간은 서울시 교육청에서 따로 공개하지 않고 있다. 하지만, 교원들의 전보 경험에 기반하여 암묵적으로 공유되는 관내 거주기간이 있는데, 관내 거주기간이 5년 이상 필요한 경우가 많았다.

41) 서울시 교육청 전보 원칙에 경합교육지원청과 관련된 항목은 제3장, 강동송파, 강남・서초 교육지원청과 관련된 항목은 제5장에 제시되어 있다.

된 조항을 살펴본 결과, 해당 지역에 경력 교원의 전입량이 적은 것은 경합교육지원청의 전입 제한으로 인한 것임을 알 수 있다. 즉, 이 지역들은 경력 교사들이 몰리는 지역이지만, 전입에 제한이 있어 '경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나지 않는 지역이었다. 즉, 해당 지역은 서울시 교육청에 의해 교사 쏠림 현상이 조절되고 있다고 볼 수 있다.

강동·송파 교육지원청은 전입과 전출 모두 제한이 있는 지역이다. 이 지역은 잔류비율이 낮았지만 순 유동량이 양의 값을 지녔던 지역이었다. 해당 지역의 잔류비율이 낮았던 점은 해당 지역에 최대 10년 근무할 수 있다는 제한이 있었던 것과 연결된 것이라 볼 수 있다. 전입, 전출에 모두 제한이 있는 강남·서초 교육지원청 역시 잔류비율이 매우 낮은 것을 확인할 수 있다. 하지만. 강동·송파 교육지원청과 강남·서초 교육지원청은 순 유동량에서 차이를 보이는데, 강동·송파 교육지원청은 순 유동량이 가장 많은 지역인 반면 강남·서초 교육지원청은 순 유동량이 가장 적은 지역이라는 점에서 차이를 보인다. 이는, 경력 교원이 몰리는 현상을 완화하고자 전출, 전입에 제한을 두었지만 강동·송파 교육지원청에서 '경력 교원의 쏠림' 현상이 지속적으로 나타나고 있음을 의미한다. 반면, 강남·서초 교육지원청은 전출, 전입에 제한으로 인해 오히려 교원 수급이 부족해지고 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

동부 교육지원청은 경합교육지원청으로 설정되지 않은 지역임에도 불구하고 잔류비율과 순 유동량이 다른 경향을 보였다. 이는, 인접 경합교육지원청의 원칙에 간접적으로 영향을 받아 생긴 현상으로 보인다. 2021년도 교육지원청별 전·출입 현황 자료에 따르면, 동부 교육지원청으로 전입해오는 교원들은 강동·송파 교육지원청에서 약 31.44%, 강남·서초 교육지원청에서 약 12.71%인 것을 확인할 수 있다. 동부 교육지원청은 강동·송파와 강남·서초 교육지원청의 교원들이 전입해오는 비율이 매우 높은데, 이는 두 지역이 동부 교육지원청과 인접해 있기 때문이다. 강동·송파와 강남·서초 교육지원청은 전출에 제한을 두고 있기에 일정 기간이 지난 교원들은 반드시 전출을 가야 하며, 이들이 인접지인 동부 교육지원청으로 몰린 것으로 보인다. 따라서, 동부 교육지원청은 교원들의 잔류비율이 낮지만, 강동·송파와 강남·서초 교육지원청에서 전입오는 교원의 수가 많아 잔류비율과 순유동량의 경향이 다르게 나타난 것으로 보인다. 다시 말해, 동부 교육지원청은 잔류하는 교원이 적어 '저경력교원의 쏠림' 현상이 나타날 수 있는 지역이지만, 인접한 강동·송파와 강남·서초 교원의 전입으로 교사 쏠림이 완화되었다고 볼 수 있다. 동부 교육지원청은 제도에 의해 직접적으로 조절을 받고 있지 않지만 인접지인 경합교육지원청의 전출 조항으로 인해 저경력교원의 쏠림 현상이 조정되었다 할 수 있다.

앞서 살펴본 내용을 종합하면, 교원의 쏠림 현상은 '경력 교원의 쏠림' 현상과 '저경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역으로 나눌 수 있으며 실제로 쏠림 현상으로 이어진 지역도 있지만 전보 원칙에 의해 교사 쏠림 현상이 조정받는 지역도 있음을 알 수 있다. 이를 정리하면 <표4-7>과 같다.

<표4-7> 자료 종합을 통한 교원의 쏠림 현상의 분석 정리[42]

	쏠림 현상이 나타나는 지역	현상이 조정된 지역
경력 교원의 쏠림	**동작·관악**, 성동·광진, **강서·양천**, 서부	**북부, 강동·송파**
저경력 교원의 쏠림	**강남·서초**, 성북·강북	동부

‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역과 현상이 조정된 지역을 살펴보면, 쏠림 현상이 나타나는 지역은 동작·관악, 성동·광진, 강서·양천, 서부 교육지원청이 있으며, 전보 제도에 의해 교사 쏠림 현상이 조정받은 지역은 북부, 강동·송파 교육지원청이라 볼 수 있다. 앞서 언급한 교육지원청 중 동작·관악, 강서·양천, 북부, 강동·송파 교육지원청은 교사 쏠림 현상을 완화하고자 경합교육지원청으로 지정된 지역이었다.

‘저경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역과 현상이 조정된 지역을 살펴보면, 쏠림 현상이 나타나는 지역은 강남·서초, 성북·강북 교육지원청이었으며, 현상이 조정된 지역은 동부 교육지원청이었다. 강남·서초 교육지원청은 경합교육지원청으로 설정되었으나, ‘저경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 특이한 특징을 보였다. 경합교육지원청은 경력 교원들이 몰려 전입과 전출의 제한을 높인 지역이라는 점을 고려하면 이는 제도의 취지와 사뭇 다른 양상이라 할 수 있다. 동부 교육지원청은 잔류하는 교원이 적어 ‘저경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타날 수 있는 지역이었으나, 인접지인 강남·서초, 강동·송파 교육지원청의 교원들이 이 지역으로 전입을 들어와 이 지역의 교사 쏠림 현상이 조절되고 있었다.

교사 쏠림 현상은 ‘저경력 교원의 쏠림’과 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상 두 가지로 나눌 수 있었다. 서울시 교육청은 ‘경력 교원의 쏠림’을 완화하기 위해 경합교육지원청을 설정하여 전입·전출을 조절하고 있었다. 경합교육지원청으로 설정된 동작·관악, 강서·양천, 북부, 강동·송파 교육지원청은 ‘경력 교원’이 몰리는 경향이 나타나지만, 강남·서초 교육지원청은 경력 교원이 부족한 현상이 관측되었다. 학생들의 학업성취가 좋고 학부모의 경제적 배경이 좋은 학교에 교원의 경력이 높아지는 경향을 보인다는 선행연구 분석(김영식 외, 2012, 양정호, 2013; 주현성, 2015)에 비춰봤을 때, 강남·서초 교육지원청에 경력 교원이 부족한 것은 선행연구 관점으로 설명되지 않는 특수한 현상이라 할 수 있다. 따라서, 이와 같은 현상을 설명하기 위해서는 변화가 나타난 시점을 추적하고 변화를 일으킨 원인이 무엇이었는지를 탐색할 필요가 있다. 따라서, 다음 절에서는 2014~2021년 동안의 ‘교사 쏠림’ 현상을 분석함으로써 현상의 변화를 탐색하고자 한다.

42) 교원의 전입, 전출에 제한이 있는 경합교육지원청은 다른 지역과 달리 전보 원칙의 제한이 있다는 점에서 다른 지역과 구분되어 해석될 필요가 있으므로 굵은 글씨로 표시하였다.

제 2 절 2014~2021년간 ‘교사 쏠림’ 현상의 변화 추이 분석

1. 저경력 교원의 비율 분석

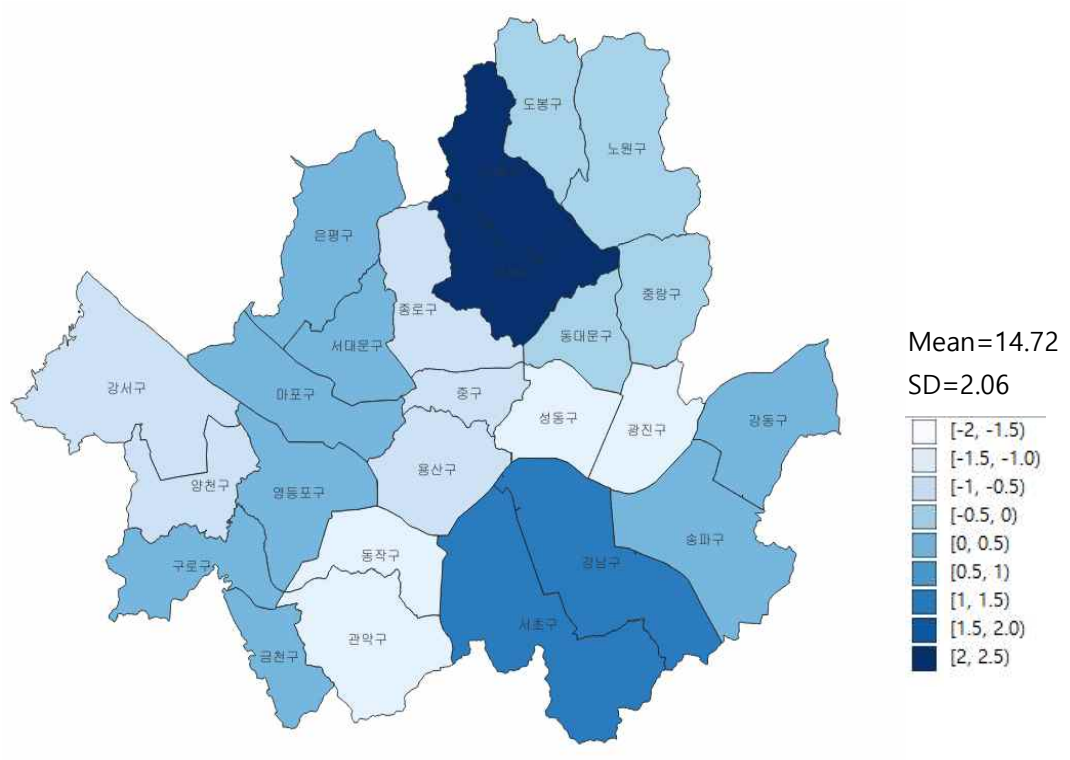
강남·서초 교육지원청은 2000년부터 경합교육지원청으로 지정되었으며 다른 지역에 비해 전입, 전출에 높은 제한이 있다. 경력 교원의 쏠림 현상이 나타나는 지역이 주로 경합교육지원청으로 선정된다는 점을 고려하면, 강남·서초 교육지원청은 경력 교원의 쏠림 현상이 심했던 지역이라 추론할 수 있다. 하지만, 앞 절에서 살폈듯이 최근 강남·서초 교육지원청에는 경력 교원이 몰리지 않고, 되려 부족한 현상이 나타나고 있었다. 이와 같은 현상의 변화를 이해하기 위해서는 서울시 교육청 내 변화 양상을 분석하고 어느 시점에 위와 같은 변화가 나타났는지를 분석하는 것이 필요하다. 그리고, 변화가 나타난 시점에 어떠한 변화가 이뤄졌는지를 분석하는 과정은 현상의 변화에 대한 이해를 깊게 할 것으로 보인다. 따라서, 본 절에서는 서울시 교육청 내 교사 쏠림 현상의 변화를 살피고, 변화의 시점을 분석하고자 한다. 그리고, 본 절에서 얻은 분석 결과를 토대로 사례를 선정하여 이후에 진행될 질적연구 단계에서 교사 쏠림 현상의 변화 원인을 분석하고자 한다.

우선, 서울시 교육청 내 저경력교원의 분포 변화를 비교하기 위해 2014~2021년도 저경력교원의 비율을 표준화하였으며, 이를 시각적으로 비교 분석하기 위해 GIS(지리정보시스템)를 이용하여 ‘저경력교원의 분포’를 지리적으로 시각화하였다. 2014년도와 2021년도의 저경력교원의 비율을 시각화한 자료는 [그림4-1]과 [그림4-2]과 같다[43]. 저경력교원의 비율이 높은 지역은 표준화점수가 높으므로 짙은 색으로 표현되었으며, 저경력교원의 비율이 낮은 지역은 옅은 색으로 표현되었다.

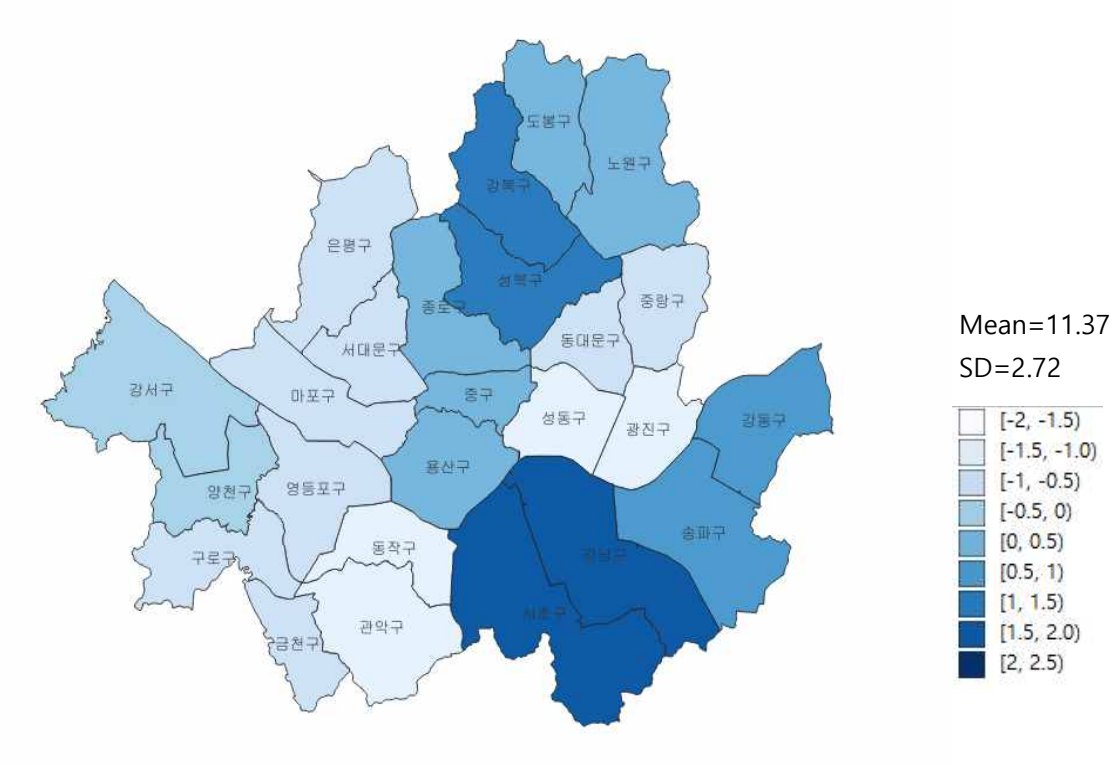
[그림4-1]은 2014년도 저경력교원의 비율을 나타낸 자료이다. 자료에 따르면, 2014년에 서울시 교육청 내 저경력교원의 비율이 평균에 비해 높은 지역은 서부 교육지원청, 남부 교육지원청, 성북·강북 교육지원청, 강동·송파 교육지원청, 강남·서초 교육지원청이다. 이 중, 강남·서초, 성북·강북 교육지원청은 다른 지역에 비해 저경력교원의 비율이 높은 지역으로, 강남·서초 교육지원청은 표준화 점수가 1 이상 1.5 미만이며 성북·강북 교육지원청은 2 이상으로 다른 지역에 비해 저경력 교원의 비율이 높았다. 반면, 북부 교육지원청, 동부 교육지원청, 성동·광진 교육지원청, 중부 교육지원청, 동작·관악 교육지원청, 강서·양천 교육지원청은 저경력교원이 상대적으로 적고 경력 교원의 비율이 높은 것을 확인할 수 있다. 그 중 성동·

43) 본 자료는 행정구 단위가 아닌 교육지원청별 단위로 ‘저경력교원의 비율’을 표준화하여 나타냈다. 각 교육지원청별 관할 지역은 다음과 같다. 강서·양천 교육지원청은 강서구, 양천구, 남부 교육지원청은 구로구, 금천구, 영등포구, 동작·관악 교육지원청은 동작구, 관악구, 강남·서초 교육지원청은 강남구, 서초구, 강동·송파 교육지원청은 강동구, 송파구, 서부 교육지원청은 마포구, 서대문구, 은평구, 중부 교육지원청은 용산구, 중구, 종로구, 성동·광진 교육지원청은 성동구, 광진구, 동부 교육지원청은 동대문구, 중랑구, 성북·강북 교육지원청은 성북구, 강북구, 북부 교육지원청은 도봉구, 노원구를 담당한다.

광진 교육지원청과 동작·관악 교육지원청은 표준화 점수가 -1 미만인 지역이며 저경력교원의 비율이 낮은 지역이다.



[그림4-1] 2014년도 서울시교육청 내 저경력교원 분포



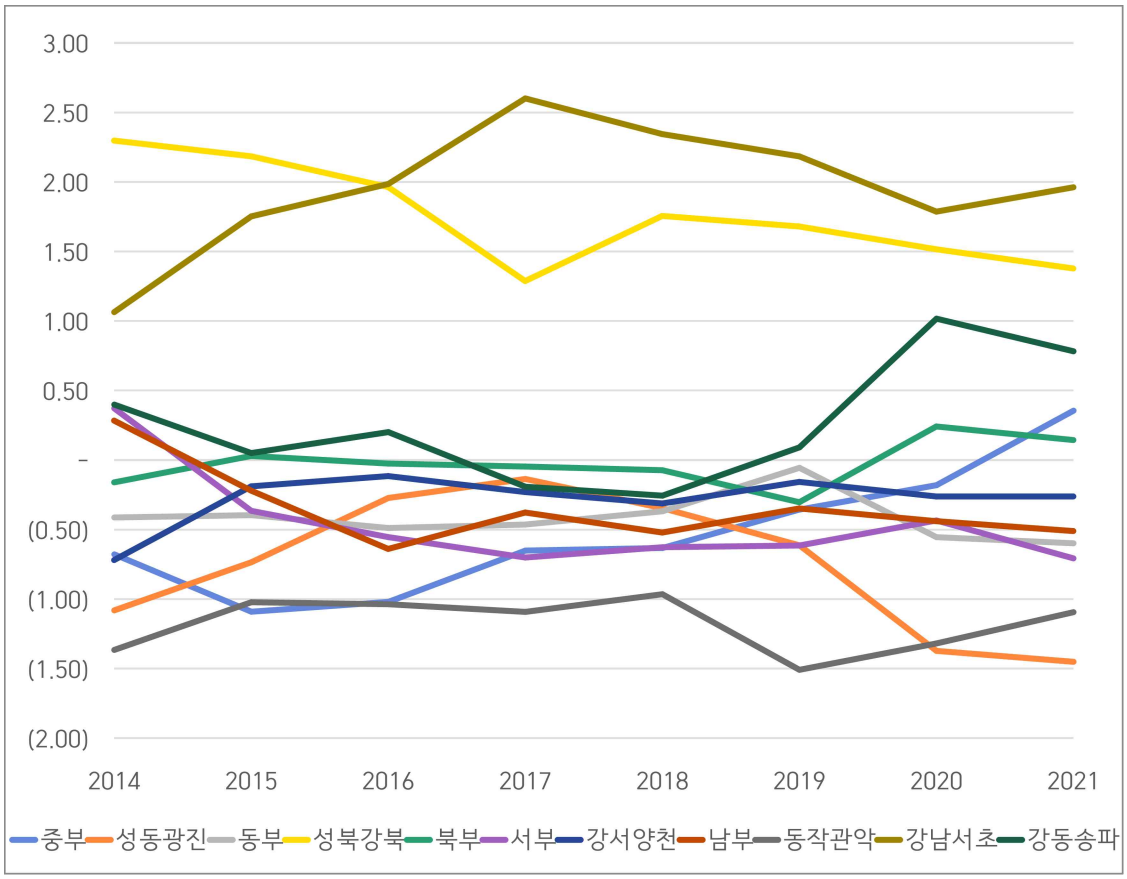
[그림4-2] 2021년도 서울시 교육청 내 저경력교원 분포

[그림4-2]은 2021년도 저경력교원의 비율을 나타낸 자료이다. [그림4-1]과 비교했을 때, 2014년에 비해 2021년에 저경력교원의 비율이 높아진 지역은 색이 짙어졌으며, 저경력교원의 비율이 낮아진 지역은 색이 옅어지는 것을 확인할 수 있다. 강동・송파, 북부, 중부, 강서・양천 교육지원청은 저경력교원의 비율이 높아진 것을 확인할 수 있으며, 동부, 성북・강북, 서부, 남부 교육지원청은 저경력교원의 비율이 높아진 것을 확인할 수 있었다. 반면, 동작・관악 교육지원청과 성동・광진 교육지원청과 같이 큰 변화가 나타나지 않은 지역도 있었다. 하지만, 2014년도와 2021년도 자료는 평균과 표준편차 다르기에 각 시점에 따른 지역별 쏠림 정도는 다를 것으로 보인다.

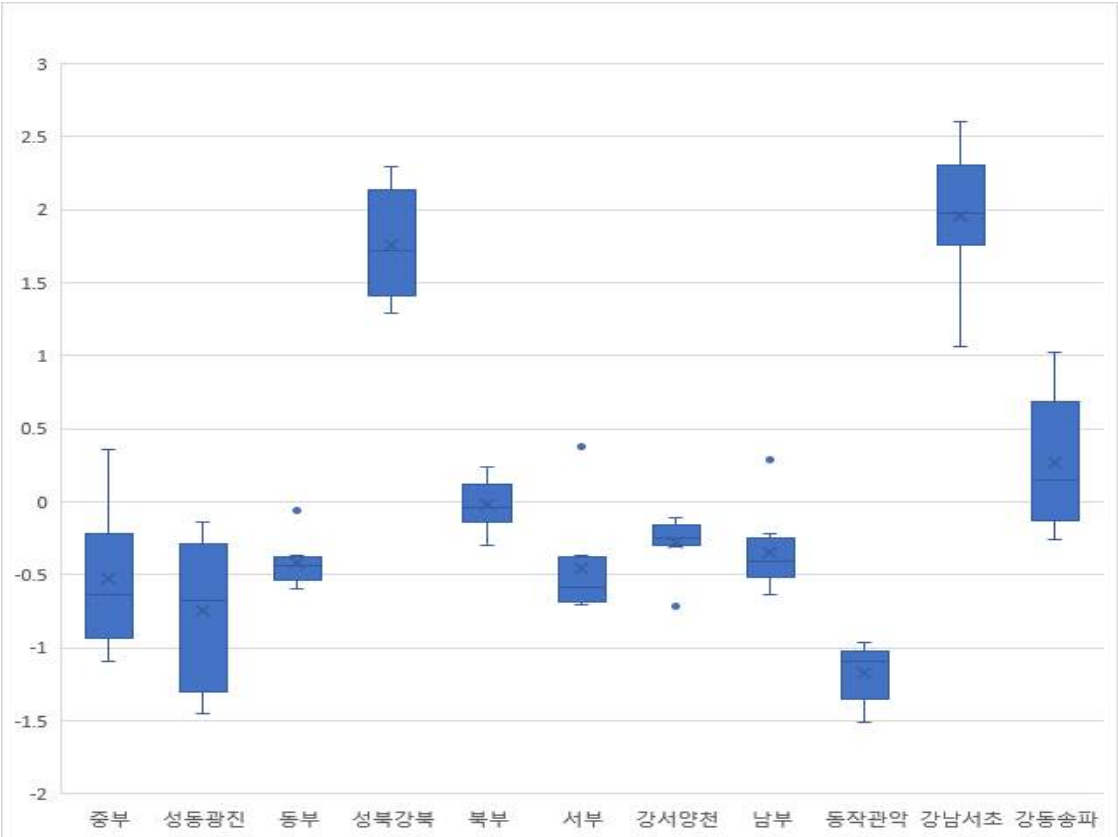
2014년도와 2021년도의 저경력 교원 분포를 비교하면 다음의 특징을 확인할 수 있다. 첫째, 저경력 교원의 비율이 높게 나타나는 강남・서초와 성북・강북 교육지원청의 변화 양상이 다르게 나타난다. 2014년에서 2021년으로 오면서 강남・서초 교육지원청 내 저경력교원의 비율은 높아지지만, 성북・강북 교육지원청 내 저경력교원의 비율은 낮아지는 것을 확인할 수 있다. 이는 지역에 따라 저경력교원의 쏠림 현상의 변화 양상이 다를 수 있음을 의미한다. 둘째, ‘경력 교원의 비율이 낮은 동작・관악 교육지원청과 성동・광진 교육지원청은 2014년도와 2021년도 분포에 큰 변화가 나타나지 않았다. 이는 2014년도와 2021년도에 저경력교원의 비율이 적은 경향이 유지되었을 것이라 추측할 수 있다. 셋째, 시간이 지남에 따라 경합교육지원청인 강서・양천, 강남・서초, 강동・송파, 북부 교육지원청 내 저경력교원의 비율이 높아졌다. 이는 시간이 지남에 따라 해당 지역으로 경력 교원이 몰리는 현상이 완화되고 있음을 의미한다. 다시 말해, 동작・관악 교육지원청을 제외한 경합교육지원청에 저경력 교원의 비율이 늘어나고 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 완화되었다고 볼 수 있다.

[그림4-1]과 [그림4-2]를 통해 2014년, 2021년 저경력 교원 분포를 비교하고 교사 쏠림 현상의 변화를 확인할 수 있었다. 하지만, 시간의 흐름에 따라 분포의 양상이 어떻게 변화했으며, 어느 시점에 어떤 지역에서 변화가 이뤄지고 있는지를 세밀하게 분석하기엔 한계가 있다. 따라서, 자료의 한계를 보완하기 위해 2014년~2021년 사이의 저경력 교원의 비율의 변화를 살펴보고자 한다.

이를 위해, [그림4-3]과 [그림4-4]를 토대로 저경력교원의 분포 변화의 양상을 살피고 변화의 시점을 분석하고자 한다. [그림4-3]은 2014년~2021년의 저경력교원의 비율을 표준화한 값을 그래프로 표현한 자료이다. 본 자료를 통해 저경력교원의 분포의 변화 양상을 분석하고 변화 시점을 관측할 수 있다. 하지만, [그림4-3]의 자료만으로는 변화의 폭을 비교하기에는 어려움이 따른다. 따라서, [그림4-3]에 사용되었던 데이터를 [그림4-4]과 같이 상자 수염의 형태로 표현하여 변화의 폭을 비교하고자 한다. [그림4-4]를 토대로 지역을 구분하여 변화의 양상을 분석하였는데, 첫째, 최댓값과 최솟값의 차가 큰 지역, 둘째, 이상치를 보이는 지역, 셋째, 최댓값과 최솟값의 차가 작은 지역으로 분류하였다.



[그림4-3] 2014~2021년도 서울시 교육청 내 저경력교원 비율의 표준화 점수 변화



[그림4-4] 2014~2021년도 교육지원청별 저경력교원 비율의 표준화 점수 분포

이에 따라, 최댓값과 최솟값의 차이가 큰 상위 5곳을 분류하여 1그룹으로 명명하였다. 1그룹에 속한 지역은 중부, 성동・광진, 성북・강북, 강남・서초, 강동・송파 교육지원청이다. 다음으로 이상치를 보이는 지역 4곳을 분류하여 2그룹으로 명명하였다. 2그룹에 속한 지역은 동부, 서부, 강서・양천, 남부 교육지원청이다. 마지막으로 최댓값과 최솟값의 차가 작은 지역을 3그룹으로 분류하였으며, 해당 지역은 북부, 동작・관악 교육지원청이다. 위와 같은 분류를 토대로 [그림4-3]의 변화의 양상을 살피면 다음과 같다.

먼저, 1그룹으로 분류된 지역은 2014~2021년 동안 저경력교원 분포의 변화가 큰 지역이며 강남・서초, 강동・송파, 중부, 성동・광진, 성북・강북 교육지원청이 이에 속한다. 이 중 중부 교육지원청을 제외한 네 지역은 제1절에서 '교사 쏠림' 현상이 나타나거나 '교사 쏠림' 현상이 조절되는 지역이었다. 강남・서초, 성북・강북 교육지원청은 '저경력교원의 쏠림' 현상이 일어나고 있었으며, 성동・광진 교육지원청은 '경력 교원의 쏠림' 현상이 관측되었으며 강동・송파 교육지원청은 '경력 교원의 쏠림' 현상이 조절되고 있는 지역이었다. 해당 지역들은 2014~2021년 동안 교원의 분포에 큰 변화를 겪은 것으로 보이며, 2019년~2021년도의 양상과 그 이전의 양상이 달랐을 것으로 보인다.

이 중 가장 큰 폭의 변화를 보이는 지역은 강남・서초 교육지원청이다. 해당 지역은 2017~2018년을 기점으로 가장 큰 변화를 보이며 2017년 이전에는 저경력교원의 비율이 증가하는 추세였지만 2018년부터는 감소하는 경향을 보인다. 다음으로, 중부 교육지원청은 2014~2015년도에 일시적으로 저경력 교원의 비율이 감소하였지만 그 이후에는 점차 증가하는 추세를 보였다. 2014년과 비교해서 2021년에 저경력 교원의 비율이 증가한 것을 확인할 수 있다. 성북・강북 교육지원청은 2017년을 제외하고 저경력 교원의 비율이 전반적으로 꾸준히 감소하는 경향을 보인다. 이는 2014년에 비해 경력 교원이 전반적으로 증가했음을 의미한다. 강동・송파 교육지원청은 2014~2018년에는 감소하는 추세를 보이지만, 2018년 이후부터 저경력 교원의 비율이 급증하는 추세를 보인다. 성동・광진 교육지원청은 2017년도를 기점으로 양상의 변화가 이뤄지는데 2017년도 이전에는 저경력 교원의 비율이 증가하지만, 이후에는 저경력 교원의 비율이 감소하여 2014년에 비해 2021년에 더 낮은 수준이 되었다.

2그룹으로 분류된 지역은 이상치를 보이는 지역으로 동부, 서부, 강서・양천, 남부 교육지원청이다. 이상치가 나타난 지역은 일시적으로 최댓값이 높게 나타나거나 최솟값이 매우 낮게 나타난 지역이다. 이상치를 지닌 지역은 평소의 변화의 폭이 작다는 점을 고려하면, 특정 시점을 제외하고 저경력 교원의 비율의 변동이 크지 않았음을 알 수 있다. 동부 교육지원청은 2019년에 일시적으로 저경력교원의 비율이 높아지지만 이를 제외하면 저경력 교원의 비율이 비슷하게 유지되는 것을 볼 수 있다. 서부 교육지원청은 2014년에 저경력 교원의 비율이 높은 편이었지만 2015년도부터 비슷한 수준을 유지하고 있다. 강서・양천 교육지원청은 2014~2015년에 저경력 교원의 비율이 증가한 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 남부 교육지원청은

2014~2016년에 감소한 이후 비슷한 추세를 지닌다. 이를 통해, 이상치를 보인 지역들은 특정 시점을 제외하고 비슷한 수준이 유지되고 있음을 알 수 있다.

3그룹으로 분류된 지역은 변화의 폭이 작은 지역을 의미하며 북부, 동작・관악 교육지원청이 이에 해당한다. 북부 교육지원청은 2019년까지 비슷한 수준을 유지하였으나 이후 저경력 교원의 비율이 증가하는 추세를 보인다. 하지만 그 변화의 크기는 크지 않은 편이다. 동작・관악 교육지원청은 저경력 교원의 비율이 낮은 지역이며 2019년까지 증감을 반복하다가 2019년 이후 점차 비율이 증가하는 모습을 볼 수 있다. 하지만, 2014년도와 2021년도의 값이 큰 차이가 없는 것을 확인할 수 있다.

<표4-8> 2014~2021년도 교육지원청별 저경력교원 분포 변화에 따른 분류

변화의 폭에 따른 분류	교육지원청
변화의 폭이 큰 지역(1그룹)	강남·서초, 강동·송파, 중부, 성동·광진, 성북·강북
이상치를 보이는 지역(2그룹)	동부, 서부, 강서·양천, 남부
변화의 폭이 작은 지역(3그룹)	북부, 동작·관악

변화의 양상에 따라 교육지원청별을 분류하면 <표4-8>와 같이 정리할 수 있다. 변화의 양상을 분석한 결과, 다음의 특징을 보인다. 첫째, 1그룹에 속한 지역은 변화의 폭이 큰 특징을 지니며 '교사 쏠림' 현상이 나타난 지역이거나 '교사 쏠림' 현상이 조절되는 지역이었다. 해당 지역들은 2014~2021년도에 '교사 쏠림' 현상에 변화가 나타났을 것으로 추측할 수 있다. 둘째, 2그룹, 3그룹에 속한 지역들은 저경력교원의 비율의 변화가 크게 관측되지 않은 특징을 보였다. 2그룹의 경우 특정 시점에 매우 낮은 값을 보이거나 높은 값을 보였다. 하지만, 그 시점을 제외하고는 비슷한 경향이 관측되었다. 또한, 3그룹은 변화의 폭이 작은 지역이었다. 셋째, 변화의 폭이 크게 나타났던 1그룹에서의 변화는 주로 2016~2018년에 나타났다. 성동・광진 교육지원청과 강남・서초 교육지원청의 경우 2017년을 기점으로 저경력 교원의 분포 양상의 변화가 관측되었다. 그리고, 성북・강북 교육지원청도 2017년에 저경력 교원의 비율이 일시적으로 급감하는 양상을 보인다. 중부 교육지원청은 2016년을 기점으로 저경력 교원의 비율이 점차 증가하는 양상을 확인할 수 있으며, 강동・송파 교육지원청은 2018년을 기점으로 저경력 교원의 비율이 급증하는 것을 확인할 수 있다. 종합하면, 변화의 폭이 큰 지역은 강남・서초, 강동・송파, 중부, 성동・광진, 성북・강북 교육지원청이었으며 주된 변화는 2016~2018년 사이에 집중적으로 나타나는 것을 알 수 있었다.

2. 교육지원청별 전・출입현황 분석

저경력교원의 비율은 교원의 분포를 가늠할 수 있는 주요한 지표 중 하나이지만, 단일 자료를 분석할 경우, 편향된 결과를 얻을 수 있으므로 교육지원청별 전・출입

현황 자료를 추가 분석하여 해석을 보완하고자 한다. 서울시 교육청은 교육지원청별 전·출입 현황을 2020년부터 제공하기 시작했다. 따라서, 이전 자료에 대한 접근이 제한적이며 2014~2021년 동안 나타난 변화 양상을 모두 분석하기에 한계가 있다. 하지만, 2014년도 발령자 현황 자료를 토대로 교육지원청별 전·출입현황 자료를 재구성할 수 있었기 때문에 2014년도와 2021년도의 전·출입 현황을 비교 분석함으로써 해당 기간 내 교원 분포의 변화를 가늠하고자 한다. 2014년도와 2021년도의 교육지원청별 전·출입현황 자료를 정리하면 <표4-9>과 같다.

<표4-9> 2014년도와 2021년도 교육지원청별 잔류비율 및 순유동량

잔류비율(%)											
년도	동부	서부	남부	북부	중부	강동·송파	강서·양천	강남·서초	동작·관악	성동·광진	성북·강북
2014	38.27	80.35	68.25	85.68	25.13	52.44	86.21	6.25	72.32	40.15	43.19
2021	45.48	75.46	66.29	80.13	31.84	53.42	83.47	45.84	71.20	68.60	50.00
증감률	18.85	-6.08	-2.87	-6.47	26.74	1.87	-3.18	633.49	-1.55	70.86	15.76
순 유동량(명)											
년도	동부	서부	남부	북부	중부	강동·송파	강서·양천	강남·서초	동작·관악	성동·광진	성북·강북
2014	-1	-43	7	-28	2	40	4	62	2	29	-47
2021	-15	10	15	13	6	50	-7	-20	3	-40	0

잔류비율의 변화가 큰 지역부터 차례대로 살펴보면, 강남·서초 교육지원청은 2014년에서 2021년이 되면서 잔류비율이 약 6.25%에서 약 45.84%로 증가한 것을 확인할 수 있다. 이는 기준 년도 대비 잔류비율이 633.49% 증가했음을 의미한다. 이는 다른 지역과 다르게 높은 변화를 나타낸 것이라 볼 수 있다. 다음으로, 성동·광진 교육지원청의 잔류비율이 높게 증가하였는데 2014년에 약 40.15%의 교원만이 잔류했던 것에 비해 2021년에는 68.60% 잔류하였으며 이는 2014년 대비 약 70.86% 증가한 값이다. 중부, 동부, 성북·강북 교육지원청도 잔류하는 교원의 비율이 증가하였으며, 20214년에 비해 2021년에 각각 약 26.74%, 18.85%, 15.76% 증가하였다. 위 다섯 지역을 제외하고 나머지 지역에서는 잔류비율의 증감이 한자리의 값을 가질 정도로 변화의 폭이 작게 나타났다.

교육지원청별 잔류비율의 변화 폭이 큰 상위 다섯 지역 중 네 곳(강남·서초, 중부, 성동·광진, 성북·강북 교육지원청)은 앞서 분석한 '저경력 교원 분포' 자료에서 변화의 폭이 크게 나타났던 지역(1그룹)에 속했던 지역이다. 그리고, 나머지 한 곳인 동부 교육지원청은 앞선 분석에서 2그룹에 속한 지역이었다. 즉. 앞선 분석에서 저경력 교원의 변화 폭이 크게 관측된 지역에서 교원의 잔류비율이 크게 증가한 것을 확인할 수 있다.

잔류비율의 변화 폭이 큰 지역의 순 유동량을 살펴보면, 강남·서초 교육지원청은

잔류비율이 급증하였으나 전입보다 전출량이 증가한 것을 볼 수 있다. 2014년에는 잔류비율이 낮았음에도 불구하고 전입 들어오는 교원의 수가 많았지만, 2021년에는 잔류비율이 높아졌으나 전출 나가는 교원의 수가 더 많은 특수한 경향을 나타낸다. 이는 성동·광진 교육지원청에서도 확인할 수 있는 모습인데, 2014년과 2021년을 비교하면 잔류비율이 증가하였으며 전입이 많은 지역에서 전출이 많은 지역으로 변한 것을 확인할 수 있다. 즉, 두 지역은 전보를 통해 잔류하는 교원이 늘어났으나 전출 대비 전입이 많은 지역에서 전입이 적은 지역으로 변하였다.

중부 교육지원청은 잔류비율이 증가하였으나 순 유동량은 비슷한 수준을 유지한 지역이다. 그리고, 동부 교육지원청은 잔류비율이 증가했지만, 2021년에 전입보다 전출이 더 늘어난 것을 확인할 수 있다. 하지만, <표4-5>에서 동부 교육지원청의 2020~2022년 동안 평균 순 유동량이 약 22명인 것을 고려한다면 동부 교육지원청의 2021년 순 유동량이 한시적으로 감소했던 것이라 볼 수 있다. 따라서, 2014~2021년 동안 동부 교육지원청은 잔류비율이 증가했으며 순 유동량도 증가했다고 볼 수 있다. 성북·강북 교육지원청도 잔류비율이 증가했으며 순 유동량이 증가한 것을 볼 수 있다. 다만, <표4-5>에서 2020~2022년도 성북·강북 교육지원청 순 유동량의 변동이 크다는 점을 고려하면 순 유동량의 증가가 일시적인 현상일 수 있기에 경향의 변화로 보기엔 한계가 있다.

본 자료 분석은 몇 가지 한계점을 지닌다. 첫째, 자료의 접근 제한으로 되어 2014년도와 2021년도의 단일 시점 자료만을 비교하였기 때문에 일시적인 현상인지 아니면 경향성을 지니는지 분별하기 어려웠다. 특히, 전입량을 전출량으로 뺀 순 유동량의 변동 폭이 크게 나타났는데 해마다 교육지원청별 교원 수급 상황이 다를 수 있다는 점을 고려하면 자료 분석의 한계가 존재했다. 따라서, 자료의 분석은 잔류비율의 변화 폭이 컸던 지역에 한정했으며 '순 유동량' 변수는 현상을 이해하기 위한 참고 자료로만 활용했다. 둘째, 경합교육지원청의 전·출입 분석을 위해서 추가 자료 분석이 필요할 것으로 보인다. 서울시 교육청은 경합교육지원청 선정을 통해 교사 쏠림 현상을 조절하고 있기에, 이와 관련된 규정이 변한다면 전·출입의 변화가 나타났을 가능성이 있다. 따라서, 현상을 더욱 분명하게 해석하기 위해서는 서울시 교육청의 전보 규정 변화에 대한 분석이 더해질 필요가 있다. 따라서, 2014~2021년도 서울시 교육청의 전보 규정을 분석함으로써 교사 쏠림 현상의 변화를 분석하고자 한다.

3. 서울시 교육청 전보 규정 분석

서울시 교육청 전보 규정은 교원의 수급을 조절하기 위해 매년 개정되고 있다. 바꿔 말하면, 전보 규정에는 각 교육지원청별 교원의 수급 상황이 반영되어 있으며, 규정의 변화를 살핀다면 해당 시점의 교육지원청별 교원의 수급 상황의 변화를 가늠할 수 있을 것으로 보인다. 특히, 서울시 교육청은 경합교육지원청과 관련된 조항

을 통해 교원의 수급을 조절하고 있기에 교사 전보 원칙 중 경합교육지원청의 규정 변화를 살핀다면 교원 수급 상황의 변화를 가늠할 수 있을 것으로 보인다.

경합교육지원청의 규정은 크게 세 가지 부분에서 살필 수 있다. 첫째, 「서울시 교육청 전보 원칙」 제3장과 제5장에 있는 '경합교육지원청 규정', 둘째, '행정 사항' 부분에 서술된 서울특별시 시외 거주자를 위한 '교육지원청 배정 기준', 셋째, 문서 말미에 서술된 '교육장 협의 사항'이다.

먼저 '경합교육지원청에 대한 규정'은 3장과 5장에서 확인할 수 있다. 제3장에서는 경합교육지원청, 비경합교육지원청에 대한 정의가 있으며, 경합교육지원청과 비경합교육지원청 내 배정기준을 살필 수 있다. 제5장에는 강남·서초 교육지원청과 강동·송파 교육지원청에 대한 규정이 별도로 마련되어 있다. 다음으로, 행정 사항은 교원의 전보를 처리하는 과정에서 생기는 실무적 문제를 해결하기 위해 마련된 조항이다. 이 중 서울특별시 시외 거주자를 위한 '교육지원청 배정기준'은 서울 시외에 거주하는 교원의 근거지를 어디로 설정할지를 다룬 조항이다. 서울시 이외에 거주하는 교원의 수가 많다는 점을 고려할 때 시외 배정 지역이 바뀌는 것은 각 교육지원청의 교원 수급에 영향을 미칠 것이다. 서울시 교육청은 교원 수급이 부족한 지역에 서울 시외 관할 지역을 변경하는 방식으로 교원 수급을 조절하기도 한다. 예를 들면, 서울 시외 지역 중 양평은 북부 교육지원청 내 관할 지역이었다. 하지만, 2020년을 기점으로 관할 지역에서 빠지게 되었는데, 이는 북부 교육지원청이 경력 교원이 몰리는 경합교육지원청이기에 수급 조절을 위해 조정한 것으로 보인다. 이처럼, '교육지원청 배정기준'의 변화를 살피는 것은 교원의 수급 변화를 가늠하게 할 것으로 보인다. 마지막으로, '교육장 협의 사항'에서는 11개 교육지원청의 교육장이 매년 협의를 통해 앞으로 이뤄질 전보 원칙 개정에 대한 방향이 제시되어 있다. 따라서, 이 부분을 살핀다면, 전보 원칙의 수정 방향을 알 수 있기에 교사 쏠림 현상의 변화를 분석하는 데 도움이 될 것이다. 따라서, 위 세 가지 조항의 변화에 초점을 맞춰서 2014~2021년도 서울시 교육청 전보 규정의 변화를 살폈으며 전보 원칙의 변화를 정리하면 <표4-10>과 같다.

먼저, '경합교육지원청에 대한 규정'의 변화는 2018년에 나타난다. 강남·서초 교육지원청에 잔류 허용 조항이 신설된 것이다. 강남·서초 교육지원청은 전입과 전출의 제한이 높은 지역으로 5년 이상 근무한 교사는 반드시 다른 지역으로 전출을 가야 하는 조건이 있었다. 하지만, 2018년을 기점으로 잔류를 원하는 교원에 한하여 잔류를 허용하기 시작했다. 이는, 2018년에 한시적으로 이뤄진 것이 아니며 이후 전보 원칙에도 지속되고 있다. 또한, 강동·송파 교육지원청도 8년을 근무했을 경우 전출을 가야 하는 조항이 있었으나 2018년을 기점으로 10년으로 늘어나게 되었다. 이는 경합교육지원청의 전출 제한이 완화된 것이라 볼 수 있으며, 예전에 비해 두 지역에 경력 교원이 몰리는 경향이 줄어들었을 것이라 추론할 수 있다[44].

44) 2023년 전보 원칙에 따르면, 2028년 전보부터 강남·서초 교육지원청의 전출 제한을 5년 근무에서 10년 근무로 늘린다고 안내되었다(서울시교육청, 2022). 이는, 이 지역의 전·출입 제한 요건이 완화되었음을 의미한다.

<표4-10> 2014~2021 서울시 교육청 전보 원칙의 변화

년도	전보 원칙의 변화
2014	관할지역 • 강남 : **용인(추가)**[45]
2015	관할지역 • 동부 : ~~미금~~(삭제) • 강남: **성남(추가)** 교육장 협의사항 • "2020. 3. 1. 자 전보부터 강남교육지원청 내 공석이 발생될 경우 강남교육지원청에서 전출되는 교사의 일정 비율에 한하여 관내 잔류를 허용할 수 있다."
2016	관할지역 • 동부 : **가평(추가)** • 남부 : **화성(추가)** • 동작・관악 : **화성(추가)** • 성동・광진 : **가평(추가)**
2017	교육장 협의사항 • "강남・서초교육지원청 관내 잔류는 초등학교 교사 전보에 대한 정책 연구 결과에 따라 2018. 3. 1. 자부터 조기 시행할수 있다."
2018	경합교육지원청 규정 • "강남・서초 교육지원청 내 공석이 발생될 경우 강남・서초 교육지원청에서 전출되는 교사의 일정 비율에 한하여 **관내 잔류를 허용할 수 있다.**" • 강동・송파 교육지원청의 전출 제한이 8년에서 **10년**으로 증가.
2019	**변화없음.**
2020	관할지역 • 북부 : ~~양평~~(삭제)
2021	**변화없음.**

다음으로, '관할 지역'과 관련된 조항은 2014년, 2015년, 2016년, 2020년에 변화가 나타났다. 강남・서초 교육지원청은 2014년까지 시외 관할 지역이 없었으나 2014년에 용인 거주자를 강남・서초 교육지원청에 배정하였으며 2015년에는 성남 지역이 추가되었다. 강남・서초 교육지원청의 시외 관할지가 늘어난 것을 검토하면, 해당 지역에 교원 수급 부족 문제가 나타나고 있었을 것으로 보인다. 2015년에 동부 교육지원청의 관할 지역 중 미금이 삭제되었다. 미금은 남양주에 속한 지역이며 남양주는 이미 동부 교육지원청 관할 지역이었다. 따라서, 미금 지역이 삭제된 것은

45) 2013년까지 강남・서초 교육지원청의 시외 거주자의 관할 지역이 없었으나 2014년도를 시점으로 용인이 배정되었다(서울시교육청, 2014).

중복된 표현을 피하기 위한 것으로 보인다. 2016년에 동부, 성동·광진 교육지원청에 가평이, 남부, 동작·관악 교육지원청에 화성이 추가되었다. 이전에 가평, 화성이 배정되지 않았던 점을 고려하면 두 지역의 추가는 새로운 규정이 필요하여 마련된 것으로 보인다. 2020년에 북부 교육지원청의 관할 지역 중 양평이 삭제되었다. 앞 절에서 북부 교육지원청은 '경력 교원의 쏠림' 현상이 나타나는 지역임을 확인했으며 쏠림 현상을 완화하기 위해 배정지를 줄인 것으로 보인다.

마지막으로, '교육장 협의 사항'은 2015년, 2017년에 변화가 나타난다. 2015년 자료에 따르면, 2020년도 전보부터 강남·서초 교육지원청의 잔류를 허용할 것이라는 조항을 마련해두었다. 이는 2015년 전보를 앞두고 교육장들이 강남·서초 교육지원청에 경력 교원이 부족하다는 사실을 인식하고 있었으며 수급 조절을 위해 새로운 조항을 마련한 것으로 보인다. 하지만, 이 조항은 계획보다 빨리 시행되어 2018년에 적용되었다. 이는, 2017년도 전보 원칙 자료에서 확인할 수 있는데, "정책 연구 결과에 따라 2018.3.1. 자부터 조기 시행할 수 있다(서울시 교육청, 2016, p13)."고 적혀 있다. 즉, 2015년 이전부터 강남·서초 교육지원청에 경력 교원 부족 현상이 나타나고 있었던 것으로 보이며 교육장들은 이를 해결하고자 잔류 허용 조항을 마련한 것으로 짐작된다. 그리고, 이 조항은 2018년에 조기 시행되었는데, 경력 교원 부족 현상이 생각보다 빨리 진행되어 조기 시행된 것으로 보인다.

서울시 교육청 내 2014~2021년 동안 '교사 쏠림'현상의 변화 추이를 분석한 결과는 다음과 같다. 저경력 교원의 비율을 토대로 '교사 쏠림'현상의 변화 양상을 분석한 결과, 변화의 폭이 큰 지역은 대부분 교사 쏠림 현상이 나타나는 지역이거나 제도에 의해 현상이 조정되는 지역이었다. 그리고, 이 지역들의 변화는 대부분 2016~2018년 사이에 이뤄진 것을 알 수 있었다. 또한, 전·출입 현황을 분석한 결과, 변화의 폭이 컸던 지역에 경력 교원이 잔류하는 비율도 증가했음을 알 수 있었다. 전보 원칙의 변화를 통해 알 수 있었던 것은 강남, 서초 교육지원청의 경력 교원 부족 현상이 2015년도 이전부터 나타나고 있었으며, 교육장들은 이를 조정할 제도를 마련하고 있었음을 알 수 있었다. 하지만, 2020년에 시행될 잔류 허용 조항은 2018년에 조기 시행되었는데, 이를 통해 강남·서초 교육지원청 내 경력 교원 부족 현상이 2015~2017년 사이에 급격하게 심화되었을 것이라 추론할 수 있었다.

본 연구 결과를 검토했을 때, 2014~2021년에 강남·서초 교육지원청의 교원 분포가 크게 변한 것으로 보인다. 이 지역에 경력 교원이 부족해지는 현상이 표면화된 것은 2015년~2017년 사이로 보이며, '저경력교원의 쏠림' 현상이 나타나기 시작한 시점은 그보다 이전일 것으로 보인다. 강남·서초 교육지원청의 경력 교원 부족 현상은 선행 연구의 관점으로 설명되지 않는 특수한 현상이기에 이 시기에 이뤄진 변화가 무엇인지를 분석하는 것은 '교사 쏠림'과 관련된 연구에 새로운 시작을 제시해줄 것으로 보인다. 따라서, 다음 장에서는 강남·서초 교육지원청의 사례연구를 통해 '교사 쏠림'현상 변화의 원인을 탐색하고자 한다.

제 5 장 ‘교사 쏠림’ 현상 변화에 내재한 원인 탐색

제 1 절 강남·서초 교육지원청의 사례 분석

1. 연구 대상

본 장에서는 2014~2021년 간 교원의 분포에 큰 변화가 나타났으며, 선행연구의 관점으로 설명하기 어려운 현상이 나타나고 있는 강남·서초 교육지원청을 사례로 선정하여 변화 원인을 탐색하고자 한다. 강남·서초 교육지원청은 과거 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타난 지역이었으나, 최근에는 경력 교원이 부족해지는 ‘저경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나고 있다. 이는, 학생의 학업성취도가 높고 학부모의 경제적, 사회적 배경이 좋은 지역에 교사들이 몰리는 현상이 나타난다는 선행연구의 결과와 일치하지 않는 변이적(deviant) 사례라 할 수 있다. 이처럼 기존 관점에서 벗어난 사례연구는 기존에 밝혀지지 않았던 새로운 시각을 제공할 것으로 보인다(Flyvbjerg, 2011; 서덕희, 2020). 따라서, 강남·서초 교육지원청 관할 초등학교에 근무하는 교원들을 연구 대상으로 선정하여 교사들이 체감하는 이 지역의 근무 여건의 특징을 분석하고 교사 쏠림 현상의 변화 원인을 탐색하고자 하였다.

연구참여자를 모집하기 위해서는 다음의 사항을 고려하였다. 첫째, 강남·서초 교육지원청 내 두 학교 이상 근무한 교원을 연구 대상으로 삼았다. 한 학교에서만 근무했을 경우, 그들의 경험이 강남·서초 교육지원청의 근무환경을 대변할 수 없기 때문이다. 둘째, 가능한 한 연구참여자의 연령대를 고르게 모집하고자 하였다. 강남, 서초 지역은 5년 근무 후 전출을 가야 하므로 이 지역에서 2곳 이상 근무한 교원은 대부분 연령대가 높은 편이었다. 이로 인해, 20대 교원은 본 연구에서 제외되었으나 가능한 한 연구참여자의 연령대를 고르게 모집하고자 하였다. 셋째, 여성과 남성의 비율을 고려하였다. 성별에 따라 교사의 경험이 다를 수 있다는 점을 고려하여 연구참여자의 성별 비율을 교육지원청 내 성별과 유사하게 맞추고자 하였다. 강남·서초 교육지원청 내 남녀 비율이 약 7대 93이라는 점(2021년도 서울시 통계 연보 기준)을 고려하여 연구참여자의 비율도 이에 맞춰 총 14명 중 한 명을 남성으로 모집하였다. 마지막으로, 교사와 관리자로서 체감하는 경험이 다를 수 있다는 점을 고려하여 교사뿐 아니라 관리자도 연구 대상에 포함했다. 하지만, 직위를 기술한다면 연구참여자를 특정할 수 있다는 점에서 직위와 관련된 정보는 따로 제공하지 않았다. 연구참여자의 이름은 익명으로 제시하였으며, 연구참여자에 대한 정보는 연구에 참여한 순서를 기준으로 배열하였다. 연구참여자와 관련된 배경정보는 <표5-1>과 같다.

<표5-1> 연구참여자의 배경정보

	이름	성별	교직 경력	연령대	강남·서초 근무교	강남·서초 첫 근무 시점	강남·서초 근무 기간
1	김은혜	여	22년	40대	3곳	2000년	11년
2	남지현	여	10년	30대	2곳	2013년	9년
3	주은애	여	27년	50대	2곳	2009년	8년
4	권혜자	여	40년	60대	2곳	2009년	8년
5	이희나	여	7년	30대	2곳	2016년	6년
6	한재인	여	20년	40대	3곳	2000년	13년
7	박서현	여	24년	50대	3곳	1998년	12년
8	김하나	여	24년	40대	2곳	2011년	11년
9	이해선	여	25년	50대	2곳	2014년	8년
10	윤은비	여	27년	50대	2곳	2013년	8년
11	서미연	여	37년	60대	3곳	1997년	16년
12	박원미	여	22년	40대	4곳	2000년	16년
13	정민아	여	20년	40대	2곳	2007년	7년
14	서남규	남	15년	40대	2곳	2006년	8년

2. 면담을 토대로 한 코드 분석

교원들의 면담 자료를 바탕으로 분석한 코드 목록은 <표5-2>와 같다. 연구에 참여하기 전에 사전에 구성한 질문은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 첫째는 교사들이 이 지역에서 느끼는 근무환경과 관련된 질문이며, 둘째는 과거와 비교하여 어떤 변화를 체감하는지와 관련된 질문이다. 먼저, 이 지역에서의 근무환경을 이해하기 위해 면담 과정에서 다른 지역과 구별되는 이 지역의 특징을 위주로 진술해주길 부탁하였다. 본 연구에서 연구 대상 중 2명을 제외한 교원들은 다른 지역에서의 근무경험이 있었기에 다른 지역과의 차이를 중심으로 진술하였으며, 이 지역에서만 근무했던 교원들은 본인이 체감하는 특징을 위주로 진술하였다. 다음으로, 시간의 흐름에 따른 변화는 과거와 현재의 교사들이 체감하는 변화를 중점적으로 분석하였다. 또한, 앞서 강남・서초 교육지원청의 교사 쏠림 현상이 2015~2017년에 이뤄졌다는 점을 고려하여 교사들이 체감한 시점과 이를 비교하고자 하였다. 근무환경과 관련된 주제어는 학생, 학부모, 동료 교원과의 관계를 중심으로 분석하였으며, 시간의 흐름에 따른 변화는 교원들이 체감하는 변화 양상과 이를 체감한 시점을 중심으로 에틱(etic)하게 분석했다. 하위 주제어는 연구참여자들의 진술을 바탕으로 에믹(emic)하게 분석하였다. 이때, 연구참여자들의 경험을 생생하게 표현할 필요가 있다고 여겨지는 때에 그들의 언어를 사용해서 코딩(in-vivo coding)하고자 노력했다.

<표5-2> 교원들이 체감하는 근무환경에 대한 생성 코드 목록

사전목록	주제어(범주)	하위 주제어(하위범주)
교사들이 느끼는 강남·서초 지역의 근무환경	학교보다는 학원 공부에 치중된 아이들	• 공부에 지친 학생들 • 편한 학습지도 vs 편치 않은 생활지도 • 블랙홀처럼 늘어나는 학생 수
	항상 조심해야 하는 학부모와의 관계	• “모두가 교양은 깔고 있어” • 교육 활동에 대한 학부모 개입 • 다양한 전략을 이용한 민원
	고경력 교원 부족 문제와 교사 문화	• 고경력 교사와 저경력 교사의 불균형 • 개인주의적인 교사 문화
시간의 흐름에 따른 변화	교원들이 체감하는 변화의 양상	• 교사에 대한 학부모의 태도 변화 • 학부모 맞춤형 교육 • 점점 심해지는 선행학습
	교원들이 변화를 체감한 시점	• 2000년 전후 • 2010년 초반

3. 기술 및 분석

가. 교사들이 느끼는 강남·서초 지역의 근무환경

1) 학교보다는 학원에 치중된 아이들

가) 공부에 지친 아이들

연구참여자들에 의하면, 이 지역 학생들은 사교육을 많이 받고 있었다. 학교 수업을 마친 후 바로 학원에 가는 학생들이 많았으며, 학교 내 방과후 프로그램, 돌봄 프로그램에 참여하기보다 학원에 가는 학생들이 많았다. 학생들은 학원 스케쥴로 인해 바쁜 시간을 보내고 있었으며 학원 진도를 소화하기 위해 학교에서도 틈틈이 학원 숙제를 하는 모습을 보인다고 한다. 연구참여자들은 학생들마다 사교육을 처음 시작하는 시기, 사교육을 받는 정도가 다르지만, 사교육을 통해 선행학습을 전혀 받지 않고 학교 교육만 받는 학생은 드물다고 한다. 이와 같은 사례는 몇 안 되기에 한 연구참여자는 이를 다른 학생들과 구별하여 설명하기 위해 “자연주의적으로 자라고 있는 아이”(남지현)라는 표현을 사용하기도 했다. 학부모의 신념에 의해 자연주의적으로 자라는 아이가 몇몇 있기도 했으나, 연구참여자들에 의하면 이처럼 자라는 아이는 그 수가 많지 않다고 한다. 학교에서 새로운 개념을 익히거나 문제를 풀 때 자연주의적으로 자란 아이들은 현행에 맞는 속도로 배우고 있지만, 선행학습을 한 아이들이 상

대적으로 많은 상황에서 자연주의적으로 자란 아이들은 다른 이들보다 느려 보일 수 밖에 없다. 따리서, 일부의 학생들은 자연주의적으로 자란 학생들에게 문제 푸는 것이 느리다고 비난하기도 한다고 한다.

학생들은 대부분 선행학습을 받고 있었으며, 이는 학교 현장에도 영향을 미치고 있었다. 연구참여자들은 이 지역 학생들이 학교 수업에 흥미를 잃고 무기력한 모습을 보이는 경우가 많다고 이야기한다. 학생들은 이미 배운 내용을 학교에서 반복적으로 배우기 때문에 흥미를 느끼지 않는 경우가 많았으며 수업 참여도도 저조한 편이었다. 연구참여자들에 따르면, 이는 선행학습을 받는 학생들이 적은 지역의 학생들과 구별되는 특징이라고 한다. 이 지역 교사들은 학생들의 흥미를 자극하기 위해 심화 학습을 준비하거나 학생들의 참여를 이끄는 방법들을 고안하는 방법으로 해결 방안을 마련하고 있었다. 하지만, 교사들은 학생들의 참여도가 적어 학생들을 가르치는 보람이 다른 지역에 비해 떨어진다고 이야기한다.

> (이 지역 근무의 단점은) **선행을 너무 많이 해서 학교생활을 열심히 하지 않는다**. 그리고 선생님에 대한 존경심이 없어서 학습 효과가 떨어지는 게 있고요. **수업 시간에 재미가 좀 떨어지죠. 다 해왔으니까 그리고 어떤 수업 시간에 다양한 활동들은 좀 무시하는 경향이 있어요**.[46] (이해선)

또한, 이 지역 학생들이 학교를 바라보는 모습은 다른 지역의 학생들과 다소 다른 것처럼 보였다. 연구참여자들은 이 지역 학생들이 학교를 '배우는 공간'으로 인식하기보다 '의무적으로 가는 곳', 친구들과 어울리고, 노는 공간으로 여기는 것처럼 느끼고 있었다. 학생들은 이미 학원을 통해 학습적인 부분을 배우고 있기에 학교에서는 배움에 대한 기대가 낮은 것처럼 보였다.

> 요즘 아이들은 **'학교에서 뭘 배우러 오는 것보다는 학교는 다녀야 되는 곳이니까 오는 거다.' 라는 인식**이 더 많잖아요. 그리고 **학습적인 부분은 학원이나 이런 개인적인 걸 통해서 더 많이 습득한다고 초등학생들도 그렇게 생각을 해요**. …… 그러다 보면, 설명하려고 하면 "선생님, 저 그거 다 알아요. 학원에서 다 배웠어요. 엄마하고 미리 다 공부를 했어요." 아이들이 이렇게 이야기를 해요. (서미연)

이와 같은 현상은 강남 고소득층 학생의 삶을 다룬 임종헌(2019)의 연구와도 일치한 부분이다. 그의 연구에 따르면 학생들의 학습이 대부분 사교육을 통해 이뤄지고 있었기에, 학생들은 학교를 학습을 위한 곳보다 사회생활을 배우고 여유를 찾을 수 있는 곳으로 여기고 있었다. 연구자는 이에 대해 "학교에서 학습이 이루어지지 않고 그 기능을 실질적으로 학원이 대체하고 있다."(임종현, 2019, p.15)고 비판했지만, 오히려, 이는 전후 관계가 바뀐 해석이라 볼 수 있다. 학생들은 학교에서 배울 내용

46) 연구자가 강조를 위해 직접 인용된 부분 중 일부분을 볼드체로 표현하였다. 이후에도 직접 인용하는 부분에서 강조가 필요한 부분은 볼드체로 표현하였다.

을 미리 학원에서 선행으로 배우기 때문에, 학교 수업에 대한 흥미도가 떨어지고 학교에 대한 학업적 기대가 낮은 것이라고 볼 수 있다. 이와 같이, 학생의 사회경제적 지위가 높은 지역에서는 사교육에 의해 학교 교육이 위축되고 제약받고 있는 모습을 볼 수 있다(장수명, 박혜원, 2016).

나) 편한 학습지도 vs 편치 않은 생활지도

강남·서초 지역에 근무하는 교원들은 이 지역 학생들의 학습지도가 다른 지역보다 수월하다고 이야기한다. 이는 이 지역 학생들이 다른 지역 학생에 비해 "학부모의 케어"를 잘 받고 있기 때문이다. 학부모의 케어란, 아이들의 '방과후 시간 관리', '숙제 봐주기', '등하교 마중', '학습 준비물 챙기기' 등을 포함하는 용어로 의미 범주가 넓었으며, 학생의 학업과 관련된 학부모의 지원을 의미했다. 학부모가 직접 아이를 케어할 수 없는 상황이라면, 이 지역의 학부모는 '이모님'이라 불리는 가사 도우미의 도움을 받아 학생들을 케어하고 있었다.

> 예를 들어서 ○○교육청에 근무할 때는 집안 형편이 굉장히 안 좋은 아이들이 꽤 많이 있었거든요. 그런 **아이들에게 시간 관리**나 이런 것들이나 아니면 하다 못해 **아이가 일어나서 학교를 준비해서 가고 이런 것들**은 **돌봄을 못 받는 아이들이 굉장히 많았는데**.... (이곳은) 그런 것들에 대해서 하다 못해 이모님이라는 분들이 존재해서 이모님들이 챙겨서 **학교 앞까지 데려다 주시고, 하교 할 때도 데리러 와서 데려가시고 …… 학교를 늦는다든가 이런 것들이 벌어지지 않게끔**이나 아니면 **준비물을 챙기는 거**라든지 …… **오후 시간에 대한 관리**나 …… **책 읽는 거**나 이런 것까지도 굉장히 신경 써서 하고 있는 게 그런 것들 하나하나 다 보이죠. (박원미)

이는, 경제적 여건이 어려운 지역의 학생들과 대비되는 모습이었다. 학생의 경제적 여견이 어려운 지역의 경우, 학습을 위한 준비가 잘 되어 있지 않거나 학부모의 교육적 협조를 얻기가 어려운 측면이 있다고 한다. 하지만, 강남·서초 지역의 학생들은 대부분 학부모의 케어를 받고 있었기에 학습에 대한 준비가 잘 되어 있었으며 학교 이후의 시간에 대해서도 체계적인 관리를 받는 모습을 보였다.

학부모의 케어는 학부모의 학업적 지원 외에도 학생들에게 '사교육을 시키는 것'도 포함되었다. 앞서 살핀 것처럼 이 지역의 학생들은 대부분 사교육을 받고 있었다. 사교육에는 영, 수, 국과 같은 교과 학습 이외에도 예체능과 관련된 다양한 교육이 포함됐다. 학생들은 사교육을 통해 다양한 경험을 하고 있었으며, 이로 인해 이 지역 학생들은 다른 지역 학생들보다 배경지식이 많은 편이었다. 그리고, 학교에서 진행하는 활동과 유사한 활동을 한 경험이 많아 수업에 잘 적응하는 특성도 보였다. 이로 인해, 교사들은 수업을 진행하기 편하다고 느꼈으며, 진도에 연연하지 않지 않고 교사가 "꿈꾸는 교육을 할 수 있다고"(정민아) 느끼기도 했다.

하지만, 연구참여자들은 이 지역 학생들의 학습지도는 수월하지만, 생활지도에는 어려움이 있다고 이야기한다. 학생들이 서로 융화되지 않는 모습이 있어 생활지도에 어려움이 있다고 하는데, 학생들은 '심한 경쟁심', '떨어지는 사회성' 등을 보였다. 학생들은 경쟁심이 심한 모습을 보였는데, 학업적인 부분에서도 그랬으며, 학업 이외의 영역에서도 경쟁심이 심한 모습을 찾아볼 수 있었다. 학생들은 주로 모둠활동, 체육 활동 등에서 이와 같은 모습을 보였으며 이로 인해 교사들은 학생들의 생활지도가 어렵다고 느끼고 있었다. 연구참여자에 따르면, 일부 학생들은 학업 능력이 뛰어나지만 다른 친구들과 교제하는 법을 알지 못해 어려움을 겪는 모습을 보이기도 했다. 그 학생들은 이런 스트레스를 '자해'라는 행동으로 표출하기도 했다.

> **정상적인 사회성이나 인성이나 보통 아이들이 느껴야 되는 감성이나 이런 게 발달을 안 하고, 한 가지 목적(학업)만 가지고 계속 그거로 해서** 좀 이상한 애들이 있어요. 그래서 다른 애들한테 **스토킹**을 하기도 하고 남자애들 같은 경우는 이제 좋아하는 여자애한테 똑바로 표현을 해야 되는데, **그렇게 표현을 할 줄 어려서부터 못 배운 거죠. 계속 공부만 했으니까** …… 그래서 담배 피우는 애들도 많다고 …… **자해하는 애가 많아요. 공부 스트레스로. 근데 걔네들이 (공부를) 다 잘해요.** (이해선)

이 지역의 학생들은 학부모의 케어를 잘 받고 있다는 점에서 다른 지역에 비해 학습지도가 수월하다는 특징을 보였다. 이 지역 학생들은 학부모의 학업적 지원을 받고 있었으며, 사교육을 통한 다양한 경험을 하고 있었다. 이로 인해, 학생들은 학교교육에 쉽게 적응하는 모습을 보였으며 교사들은 학업 지도에 수월함을 느끼고 있었다. 반면, 교사들은 학생들의 생활지도에 어려움을 느끼고 있었다. 학생들의 경쟁심이 심하고 서로 융화되지 못한 모습으로 인해 교사들은 학업적인 부분보다 생활지도에 힘을 쓰는 모습을 보였다.

다) 블랙홀처럼 늘어나는 학생 수

강남, 서초 지역은 다른 지역에 비해 학급당 학생 수가 높다. 이는, 2021년도 서울시 교육통계 연보 자료에서도 확인할 수 있다. 자료에 따르면, 서울시 공립 초등학교 중 '학생 수가 26명 이상인 학급의 비율'은 17.79%으로 학급당 학생수가 26명 이상인 학급이 많지 않은 편이다. 하지만, 강남, 서초에서 '학생 수가 26명 이상인 학급의 비율'은 55.56%를 차지하고 있으며, 다른 지역에 비해 학급 당 학생 수가 높은 것을 확인할 수 있다. 과밀 학급의 기준이 '학급 당 학생 수 28명 이상'이라는 점을 고려할 때, 강남, 서초 지역은 다른 지역보다 과밀 학급이 차지하는 비율이 상당히 높을 것이라 볼 수 있다[47].

47) 서울시 교육통계 연보 자료(교육부, 2021)는 '학생 수별 학급수' 자료를 제공하고 있지만, 20이하,

이 지역은 학생들이 계속 몰리고 있었으며 학급 당 학생수를 낮추기 위해 건물을 증축·개축을 하지만, 과밀 현상이 해소되지 않고 있었다. 유휴 교실, 특별실 등을 줄이고 학급을 늘리다 보니 교과 수업은 주로 특별실보다 학급에서 진행되고 있었다. 그리고, 방과 후에 진행되는 프로그램과 돌봄 프로그램 등은 유휴 교실이 부족해서 특별실이 아닌 각 학급에서 진행되고 있었다. 이와 같은 과밀 현상을 두고 한 연구참여자는 "블랙홀"(한재인)과 같다고 표현하기도 했다. 학령 인구 감소로 인해 다른 학교에서는 학생수가 줄어들고 있지만 이 지역은 오히려 학생들이 몰려 과밀 현상이 해소되지 않고 있었기 때문이다.

학생들이 강남, 서초 지역에 블랙홀과 같이 몰리는 현상은 통계에서도 확인할 수 있다. 2021년도 서울시 교육통계 연보 자료에 따르면, 서울시 내 총 전입 학생의 수는 23,706명이었으며, 총 전출 학생의 수는 25,510명으로 전입 들어오는 학생보다 전출 나가는 학생들이 많았다. 반면, 강남·서초 교육지원청의 경우, 전입 들어오는 학생이 4,111명이었으며 전출 나가는 학생은 2,270명으로 전출 대비 전입의 수가 약 1.81배 높은 것을 확인할 수 있다. 즉, 다른 지역에 비해 강남·서초 교육지원청에 많은 학생들이 몰린다고 볼 수 있다. 이와 같은 이유에 대해서는 여러 가지 설명이 가능하지만, 이 지역의 학군 때문에 이뤄진 현상이라 볼 수 있다. 이는 강남, 서초 지역에 5, 6학년 학생들의 비율이 높다는 점, 학군에 따라 남, 여학생의 비율이 다르다는 점에서도 알 수 있다.[48]

> 보통 성비가 남자애들이 조금 더 많거든요. 보통 여느 평범한 학교들 같으면 남자 성비가 조금 더 많은데 저희는 **여자 성비가 비슷하거나 여자가 오히려 많거든요**. 바로 옆에 있는 ○○ **여자 중학교** 때문인 것 같아요. …… 보통 다른 학교도 약간 비슷할 수 있는데 이렇게 **역피라미드였어요. 5~6학년으로 갈수록 학급이 많아지고** (한재인)

이는 통계적으로 확인할 수 있는 사실인데, 2021년도 서울시 교육통계 연보 자료에 따르면 서울시 공립 초등학교 내 5, 6학년 학생의 비율은 약 33.47%인 데 반해, 강남·서초 교육지원청 내 공립학교의 5, 6학년 학생 비율은 35.10%로 상대적으로 높은 수준임을 알 수 있다. 또한, 학군을 특정할 수는 없지만, 학군이 좋다고 여겨지는 여자중학교 인근 초등학교의 여학생 비율은 다른 학교에 비해 높은 수준이었으며, 학군이 좋다고 여겨지는 남자중학교 인근 초등학교의 여학생 비율은 다른 학교에 비해 낮은 수준인 것을 확인할 수 있었다.

21~25, 26~30, 31~35, 36이상으로 나눠서 자료를 제공하기 때문에 과밀 학급의 기준인 28명 이상인 학급의 수를 정확히 알기엔 어려움이 있었다. 하지만, 강남, 서초 지역에 학급당 학생 수가 26명 이상인 학급의 비율이 다른 지역에 비해 월등히 높다는 점을 고려한다면, 이 지역의 과밀 학급의 비율은 다른 지역보다 높을 것이라 추론할 수 있다.

48) 학군에 대한 판단은 주관적일 수 있으나 여기서 다룬 내용은 연구참여자의 언술에 기반하였다. 학군이 좋다고 여겨지는 여자중학교 인근 초등학교의 여학생 비율은 강남·서초 평균의 1.11배였다. 반면, 유명한 남자중학교 인근 초등학교의 여학생 비율은 평균의 0.82배 수준이었다(2021년 서울시 교육통계 연보 기준). 연구참여자의 배경이 드러날 수 있기에 학군에 대한 정보는 별도로 제공하지 않았다.

연구참여자에 따르면, 좋은 학군에 들어오기 위한 목적은 여러 가지가 있다고 한다. 자녀를 좋은 학습 분위기를 가진 학교에 다니게 하고, 명문대학교에 진학시키고자 하는 목적도 있었으나 그 이외의 목적도 있었다. 자녀가 좋은 학군을 나온 "출신"(김은혜, 한재인)이 되도록 만들고 싶은 욕구가 있다고 한다. 그리고, 공부를 못하는 아이이지만, 이 지역에 보내면 자연스럽게 공부를 잘하게 될 것이라는 막연한 기대로 전입을 오는 경우도 있었다. 하지만 이와 같은 학생들은 대부분 학교생활에 적응을 잘 하지 못하고 학교생활에 어려움을 겪는다고 한다.

> (학부모님께서) 애를 관리를 안 하시는 거예요. **'갖다만 놓으면은 이 학군에 갖다 놓으면 괜찮겠지.'** 또는 지방에서 애만 혼자 여기다가 방을 얻어주고 강남에만 오면 잘 클 거라 생각하는 거예요. 그리고 **강남 출신으로 만들고 싶은 거예요. 고등학교 가서 꼴찌를 해도 □□고 출신이고 △△고 출신이고 이렇게 만들고 싶으신 거예요.** (이해선)

이와 같이, 다양한 목적을 지닌 학부모들로 인해 이 지역에는 과밀 현상이 해소되지 않고 있었다. 이 지역의 과밀 현상은 이전보다 더욱 심화되고 있었는데, 과거에는 학생들이 5, 6학년 때부터 전입 오기 시작했다면, 요즘에는 전입 오는 시기가 빨라져 1, 2학년 때부터 오는 학생들이 많아졌다고 한다. 학생들이 많아지면서 교사들은 학생들의 지도에 어려움이 늘었다고 한다. 이는 개별 학생에 대한 요구가 그만큼 많기 때문이다. 이 지역 학부모들은 학생에 대한 개별 요구가 많은 편이었는데, 학생들이 정시에 약을 먹을 수 있도록 확인하는 것부터 생활지도와 관련된 요구들도 있었다. 잦은 요구로 인해, 교사들은 교육이 아닌 보육을 하는 것 같다고 느끼고 있었다. 이처럼 강남, 서초 지역에 학생의 수가 많은 것은 교사들이 학생을 지도하는 데 있어 어려움으로 작용하였다.

또한, 학생 수가 많아짐에 따라 특별한 지도를 요하는 학생도 많아지고 있었다. 건강보험심사평가원이 제공한 「2017~2021년도 서울 자치구별 ADHD 약물 처방 인원 현황」에 따르면, ADHD 약물 처방을 받은 학생이 강남 2위, 서초 4위를 차지할 정도로 이 지역 내 많은 학생들이 ADHD와 관련된 처방받고 있었다(경기메디뉴스(2022.10.22.). 물론, 과잉처방이라는 반론이 존재할 수 있지만, 연구참여자들이 이 지역에 "마음이 아픈 아이들"(남지현)이 늘고 있다는 진술에 비춰봤을 때 특별한 지도를 요하는 학생들이 늘고 있다고 볼 수 있다.

> 이거는 저만의 의견이 아니고, 동학년 선생님들이랑 이제 허심탄회하게 반에 힘든 아이들 이야기를 하게 되잖아요. 그러면 **"예전만 해도 이렇게 아이들이 힘들지 않았다."** 아이들이 이제 좋게 말하면 **'개성이 많이 생긴 아이들'**이 많고, …… 최근 한 5~6년 사이에 **'마음이 아픈 아이들이라고 해야 되나?'** 이제 저희가 신경 써야 되는 아이들도 많은 것 같고 (남지현)

이처럼, 강남·서초 교육지원청 내 관할 학교에는 많은 학생들이 몰리고 있었다. 각 학교에서는 과밀 현상을 해소하고자 학급을 증설하고 있었지만, 과밀 현상은 해소되지 않고 있었다. 학생들이 늘면서 교사들은 학생 지도에 어려움을 겪고 있었는데 개별 학생에 대한 요구가 많아졌으며, 특별한 지도를 요구하는 학생들이 늘었기 때문이었다. 또한, 전체 학생 수가 많아 같은 업무일지라도 다른 지역에 비해 처리해야 할 업무의 양이 많아지는 어려움이 있었다.

2) 항상 조심해야 하는 학부모와의 관계

가) "모두가 교양은 깔고 있어"

연구참여자들에 따르면, 이 지역은 민원이 잦으며 민원의 양상이 다른 지역과 다르다고 한다. 경제적 여건이 어려운 지역의 경우, 학교에 찾아와 소리를 지르거나, 흉기를 들고 오는 등 물리적인 방식으로 문제를 제기하는 학부모가 있었지만, 이 지역은 그러한 경우가 드물다고 한다. 이 지역의 학부모들은 교양있는 말과 행동으로 민원을 제기하고 학교 교육에 개입하고 있었다.

> (다른 지역) 같은 경우는 보면 자기 아이에 대해서 불만이 있거나 선생님에 대한 불만이 있으면 그냥 수업시간에도 막 와 가지고서는 소리 지르고 술 마시고 와 가지고서는 하는 그런 학부모님이 있고 그렇긴 하지만. **여기는 조금 더 교양있게 조근조근 선생님을 약간 좀 가르치면서 이렇게 민원을 제기하고 '학교에서 그렇게 하면 안 된다.'는 식으로 이런 식으로 민원을 제기하시는 학부모님들이 있죠.** (서미연)

그리고, 이들은 학교 교육에 대해 갖는 태도도 다른 지역과 구별되는 특징을 보였다. 가정 형편이 어려운 지역의 학부모는 교사의 권위를 인정하고 학교 교육을 교사에게 맡기는 경향을 보였다. 학교 교육에 만족하지 않더라도 자녀의 교육을 학교에 일임하고 민원을 자주 제기하지 않는 특징을 보였다. 반면, 강남, 서초 지역의 학부모들은 학교에서 이뤄지는 교육 활동에 대해 평가하고 적극적으로 개입하는 모습을 보였다. 자기 자녀에 대한 개별 요구 사항이 있을 경우, 담임교사에게 적극적으로 이야기하고 개선을 "요구하는 태도"(박서현)를 보이기도 했다. 이러한 태도를 지닌 학부모와 대화를 나눌 때 교사들은 "하대받는다는 느낌"(한재인, 김하나, 이해선, 박원미)을 받는다고 이야기했다.

> 학부모님들과도 민원이 그런. 이제 어떻게 보면 **이기적인 면**이 있는 거죠. **"우리 아이만 조금 해달라."** 이런 것들. **요구 사항이 너무 많고, 그 요구 사항에 대해서 너무 당당하게 요구를 하시고,** 그런 것도 많고. 일단 민원이 제일 심할 것 같아요. (박서현)

학부모들은 자신의 관점에 비춰 교사의 지도 방식 및 학교 운영 방식을 평가했으며, 자신의 관점과 다를 경우 적극적으로 민원을 제기하며 학교 교육에 개입했다. 이와 같은 태도는 학생들의 개별 요구를 이해하는 데 도움이 되기도 했으나. 교사들이 학생을 지도하기 어렵게 만드는 요인 중 하나였다. 학생의 문제 행동을 교정하기 위해서는 학부모의 도움이 필요하지만, 학생에 대한 생활지도의 과정에서 교사의 진심이 통하지 않고, 오해가 생기는 경우가 많았기 때문이다.

이 지역의 학부모들은 자녀에 대한 상담이나 교육 프로그램을 지원해줄 경제적 여유가 있고, 교육열이 높은 편이기에 학생들의 문제에 대해 수용하기만 하면 학생들의 문제가 빨리 개선되는 모습을 보였다. 하지만, 이 지역의 학부모와 학생의 문제에 대해 이야기하는 것은 쉽지 않기에 문제 해결로 이어지기 쉽지 않았다. 학부모들이 자녀에 대한 생활지도 문제점에 대해 들으면, 교사가 자기 자녀를 미워한다고 오해하거나 자녀의 문제를 인정하지 않는 모습을 보였다. 학부모들은 자녀의 문제를 내부에서 찾기보다 외부에서 찾곤 했으며, ‘주변 아이들의 문제’, ‘교사의 지도 방식’에 대해 문제 삼는 경향을 보였다.

> **‘이 문제가 이렇게 생겨날 때에 나머지 애들의 문제점이 있어서 우리 아이가 이렇게 된 거다.’** 근데 이거는 저희 반만의 문제가 아니더라고요. …… 학부모들의 문제점은 다 아이들은 괜찮은데 나머지 **‘외부의 문제점’이라고 생각을 하셔서 학부모님들과 상담하는 게 너무 힘들어졌어요.** (박서현)

이로 인해, 교사들은 학부모와의 관계가 틀어질 것이 염려되어 학부모에게 학생의 문제 행동을 이야기하는 것에 주의를 기울이는 모습을 보였다. 교사들은 문제 학생을 개별적으로 지도하면 다른 아이들 앞에서 혼이 났다는 이유로 민원이 발생할 수 있기에, 학생을 개별 지도하지 않고 전체 지도하는 모습을 보였다. 개별 지도는 문제 행동을 한 학생만을 따로 지도하는 방식이며, 전체 지도는 한 명을 지목해서 지도하는 것이 아니라 학급 모두를 대상으로 지도하는 방식을 의미한다. 만일, 개별 지도가 필요할 경우 교사들은 다른 학생들이 보지 않는 별도의 공간으로 불러서 지도하는 방식을 택하고 있었다. 하지만, 그럼에도 불구하고 문제가 해결되지 않는다면 문제 행동을 교정하지 않고 좋은 말만 하거나, 지도를 포기하는 전략을 사용하기도 했다. 학부모와의 불편한 관계로 인해 이 지역 교사들은 학부모와 지속적으로 소통해야 하는 담임교사보다는 학부모와 접촉이 적은 교과교사를 선호하고 있었다.

나) 교육 활동에 대한 학부모 개입

강남, 서초 지역은 다른 지역에 비해 학부모의 민원이 많은 편이다. 이는 ‘교육지원청별 민원 접수 건수’ 자료에서도 확인할 수 있는데, 강남·서초 교육지원청은 강동·송파 교육지원청 다음으로 가장 높은 순위를 차지하고 있다.[49] 교육지원청에

49) 2015~2021년도 간 교육지원청별 민원 접수 건수의 평균은, 강동·송파 2640건, 강남·서초 2097건,

접수된 민원의 양을 토대로 단위 학교에 접수되는 민원의 수를 가늠해본다면, 강남·서초 교육지원청 내 초등학교는 다른 지역의 학교에 비해 접수되는 민원도 많을 것이라 추론할 수 있다.

이 지역에 민원이 많은 이유는 그만큼 학부모들이 학생들에 대한 관심도가 높기 때문이다. 앞선 분석에서, 이 지역의 학생들은 "학부모의 케어"를 받고 있다고 이야기했는데, 학부모의 케어는 학교 교육에 대한 준비, 사교육에만 한정된 것이 아니었다. 자녀의 교육 성향을 파악하고 자녀의 필요에 맞는 교육을 학교에 요구하는 것 역시 이에 속했다. 학부모의 학교 교육에 대한 개입 정도는 학교마다, 학급마다 달랐다. 하지만, 정도의 차이가 있을 뿐, 교사의 학생 지도에 영향을 주고 있었다는 점은 공통되었다.

이 지역 학부모들은 학교 평가에 관심이 높았는데, 자기 자녀가 몇 점을 받았는지도 중요했지만, 같은 반 학생 중 누가 백 점을 받았는지에도 관심을 기울였다. 이 지역은 경쟁이 심하여 다른 학생이 "튀어나는 것"(서미연, 정민아)도, 자기 자녀가 "처지는 것"(정민아)도 드러나는 것도 원치 않았다. 이러한 학업 경쟁은 "평가를 보면 안 되는 분위기"(이해선)를 만들고 있었으며, 교사들은 꼭 필요한 평가를 제외하고 평가를 축소하였고, 학생들의 성취가 드러나는 상벌제도를 최소화했다.

> (성적에 들어가지 않는) **평가를 안 하는 분위기더라고요.** 학교는 그냥 노는 데. 평가는 다 학원. 그래서 평가를 아예 안 했죠. **거의 하면 안 되는 분위기였으니까요.** …… 잘하는 학부모님들은 별 말이 없는 것 같은데요. 못하는 학부모님들이 **"아니, 왜 스트레스를 주고 그러냐? 뭐 평가를 왜 하냐?"** 이런 분위기더라고요. …… **"다 학원에서 하는데 뭐 학교에서 그런 거를 시켜."** 그리고 **애 점수가 드러나는 거 싫어하시고** (이해선)

연구참여자들에 따르면, 이 지역 학부모들은 학업과 관련된 새로운 시도를 원치 않았다. 새로운 시도를 할 경우, 학부모의 반발을 마주해야 했기에 마찰을 원치 않는 교사들은 '안정주의'를 택하기도 했다. 또한, 이 지역의 민원 강도가 강한 편이기에 교사들은 자신이 여러 해를 걸쳐서 지속해오던 학급 경영일지라도 학부모의 민원이 발생한다면, 이를 중단하거나 축소해서 운영하는 모습을 보였다. 하지만, 안정주의를 따르지 않은 교사들도 있었는데, 이들은 학부모와의 오해를 최소화하기 위해 SNS 등을 통해 학부모와 자주 소통하는 모습을 보였다.

> 제가 보면 **학부모님들 대부분은 학교는 그냥 기본적으로 해야 되는 것만 (하는 곳으로 봐요)**……그리고 뭘 좀 특이하게 하려고 하면 **"선생님, 우리는 그런 거 원하지 않아요. 그런 거 안 하셨으면 좋겠어요."** 이렇게 학부모님들의 의견이 나오니까 선생님들 입장에서는 그런 거를 하시려고 하다가도 주춤하게 되고 그러면 대부분 **안정주의로 가는 거죠.** (서미연)

강서·양천 2039건, 서부 1508건, 남부 865건, 동작·관악 601건, 북부 568건, 성동·광진 471, 중부 442건, 성북 424건, 동부 333건이었다. 본 자료는 정보공개포털에서 정보 공개 요청한 자료를 바탕으로 작성되었다.

학부모들이 학교 교육을 평가하고, 학교 교육과정 운영에 깊이 관여하고자 하는 태도를 갖는 것은 그들의 계층에서 기인한 특징으로 보인다. 중상류층 학부모들은 하위 계층의 학부모에 비해 학교 교육을 평가하고, 개입하는 태도를 보인다는 점(오경희・한대동, 2009; Lareau, 2012)이 본 연구에서도 확인되었다. 또한, 이 지역 학부모들은 학업과 관련된 평가, 상벌제도를 최소화하길 원했는데 이는 학교에 대해 기대하는 부분이 학업보다 다른 곳에 있기 때문으로 보인다. 이두휴(2008)에 따르면, 상류계층이면서 사교육에 대한 의존성이 높은 부모일수록 학교 교육에 학업보다 관리, 보호적 기능을 원했다. 이는, 본 연구에서도 발견되는 부분으로써 상류층에 속하는 이 지역 학부모들은 학교에 학업적인 부분을 기대하기보다 학생의 관리, 보호적 기능을 바라는 것으로 보인다.

다) 다양한 전략을 이용한 민원

강남・서초 지역의 학부모들은 다른 지역과 달리 자신의 의견을 관철하기 위해 다양한 전략을 사용하는 특징을 보였다. 다른 지역의 학부모들은 학교에 찾아와 문제를 제기하거나 물리적인 방식을 동원하였지만, 이 지역의 학부모들은 '상위 기관에 민원 신청하기', '법적인 절차 따르기', '집단으로 결집하기' 등의 다양한 전략을 사용하였다. 학부모들은 자신의 의견을 관철하기 위해, 담임교사와 이야기하기보다 교감, 교장과 같은 관리자에게 민원을 제기하는 모습을 보였다. 그리고 자신의 의견이 관철되지 않을 경우, 교육청, 신문고 등에 민원을 제기하는 모습을 보였다. 이는 앞서 살펴본 것처럼 다른 교육지원청에 비해 이 지역에 민원 접수 건수가 많다는 사실에서도 확인할 수 있는 부분이었다.

그리고, 이 지역 학부모들은 법적인 절차에 익숙한 모습을 보였다. 이 지역 학부모들은 법과 관련된 일을 하는 경우가 많았으며, 법조계에 지인이 있는 경우가 많아 문제가 발생했을 때 법적인 절차를 이용하는 경우가 많다고 한다[50]. 교사들은 학부모들이 법제도에 익숙하기에 이들을 대하는 데 긴장된 모습을 보였으며 큰 사건에 휘말려 교직 생활이 어렵게 되지 않을까 하는 염려를 가진 교원들도 있었다. 이 지역은 다른 지역에 비해 민원 강도가 센 편이었으며 담임 교체도 자주 이뤄졌다.

또한, 이 지역 학부모들은 집단으로 결집하여 문제를 해결하는 모습을 보였다. 학부모들은 학교 정책에 대해 반대하기 위해 집단으로 시위하기도 했으며, 팀을 나눠 조직적으로 민원을 제기하기도 했다. 이러한, 조직적인 활동이 가능했던 것은 이 지역에 맘카페, 부동산 카페, 아파트 카페, 반 단톡방 등 커뮤니티가 활성화되어 있기 때문이다. 이런 커뮤니티가 활성화되는 정도는 지역마다, 학급마다 달랐으나 학교와 관련된 어떤 문제가 발생했을 때 빠르게 결집하는 모습을 보였다.

---

50) 이는 국회 교육위원회 소속 박경미 의원이 서울시교육청으로부터 정보 요청한 '2016~2018.9 서울시 내 초중고 학교폭력 소송 현황 분석 결과' 자료에서도 볼 수 있다. 지역별 소송 건수가 다른 것을 확인할 수 있는데 서초구가 11건, 강남구와 성북구가 9건, 노원구와 송파구가 6건, 은평구와 양천구가 5건을 차지하고 있었다(머니투데이, 2018.10.08.).

학부모들은 학교 정책뿐 아니라 학급 내의 문제에도 결집하는 모습을 보였다. 학급 내 문제 학생이 있는 경우에도 학부모들이 결집하여 문제를 해결하는 모습을 보였다. 다른 학생의 학습을 방해하는 문제 행동을 지닌 아이가 "미꾸라지"(한재인) 같이 분위기를 흐린다면 학부모들은 이를 견뎌 하지 못했다. 과거에는 이러한 학생이 같은 반에 배정되더라도 그들을 이해하는 분위기였지만 요즘에는 학부모들이 이 문제에 개입하여 해결하는 모습을 보이기도 했다.

> 한 마리의 **미꾸라지**가 만약에 있다. 그러면 **'다 같이 잘 해보자.' 이런 끌어안기 보다는 보내버리는 거**. 그냥 우리 아이한테 피해만 안 주면 되니까 이제 그런 개념이죠. 그런 게 조금 더 심한 것 같아요. …… **그 아이가 다른 학교로 가게끔 자발적 전학이라고 해야 되나? 그런 식으로 …… 안 떠나면 안 되게끔 만드는 거죠**. (한재인)

이 지역의 학부모들은 다양한 전략을 사용하여 민원을 제기하는 특징을 보였다. 그들은 상위 기관에 민원을 넣거나, 법적인 절차를 활용하거나, 집단으로 결집하는 형식으로 자신의 의견을 관철하는 모습을 보였다. 이는 그들이 법적인 절차에 익숙했기 때문이며, 결집할 수 있는 커뮤니티가 활성화되어 있었기 때문이다. 그들은 다양한 전략을 사용하여 학교 운영에도 영향을 주었으며, 학급 내 학생의 문제가 발생했을 때도 적극적으로 개입하는 모습을 보였다.

3) 고경력 교원 부족 문제와 교사 문화

가) 고경력 교사와 저경력 교사의 불균형

강남, 서초 지역은 저경력 교사가 많고, 고경력 교사들이 적은 것이 다른 지역과 구별되는 특징이다.[51] 이와 같은 현상은 특정 교원에 대한 업무의 편중, 보직교사를 둘러싼 교원 간 갈등, 고학년의 생활지도 문제 등으로 이어지고 있었다. 먼저, 고경력 교사(교직 경력 20년차 이상)의 부족 현상은 보직교사 부족 문제로 이어지고 있었다. 보직교사는 다른 교사에 비해 수업 시수는 적은 대신 중한 업무를 맡는 교사를 의미한다. 일반적으로 보직교사를 맡기 위해선 학교 운영에 대한 전반적인 이해를 하고 있어야 하며, 업무에 대한 경험이 많을수록 좋기에 주로 고경력 교원들이 보직교사를 맡는 경향이 있다(김민제, 2019). 하지만, 강남, 서초 지역은 고경력 교사가 부족하기에 보직교사를 맡을 교사가 부족한 문제가 있었다. 또한, 저경력 교사들에게 중한 업무를 맡길 수 없기에 중간 정도의 경력을 지닌 교원 중 일부 교원에게 업무가 편중되는 현상이 나타나고 있었다.

---

51) 2021년도 서울시 교육통계 연보 자료(서울시교육청, 2020)에 따르면, 서울시 내 교직 경력 5년 미만 교원의 비율은 약 11.53%를 차지하고 있지만 강남, 서초 지역의 경우 약 16.71%를 차지하고 있다. 이는 서울시 내 평균보다 강남, 서초 지역의 저경력 교원 비율이 높음을 의미한다. 반면, 고경력 교사의 비율은 낮은데 서울시 내 교직 경력 20년 이상 교사의 비율은 약 35.16%를 차지하지만, 강남·서초 지역은 약 29.41%를 차지한다.

학교에 일부 교사만 엄청 일을 많이 하는 그런 것들.…… **이전보다 강남에서 근무하시는 선생님들의 평균 연령대가 많이 낮아졌어요. 신규 교사들의 발령이 많아졌고** 강남 같은 경우에는 강동 송파에 비해서 중간 연령대의 허리가 거의 없으세요. …… **'연세 드신 분들은 연세가 들어서 젊으신 분들은, 어리신 분들은 경험치가 없어서. 그래서 업무의 부담을 느끼고 그래서 업무 편중 현상이 심해졌구나.' 라는 그런 차이점을 느꼈었어요.** (정민아)

이를 해소하고자 서울시교육청은 2018년도부터 잔류 제도를 만들어 보직교사를 맡는 교원에게 잔류를 허용하였다(서울시 교육청, 2017). 보직교사를 맡을 교원들에게 전출 조항을 면제해준 것이다. 잔류 제도에 대한 교원의 반응은 교사의 상황에 따라 달랐다. 주로 교원들이 잔류를 결정하는 것은 자녀 교육과 연관이 있었다. 대입을 마치지 않은 어린 자녀를 둔 교원은 주로 잔류를 택하였으나, 자녀 교육을 마친 교원들은 잔류보다 전출을 택하는 모습을 보였다. 연구참여자들에 따르면, 이 지역은 학생 생활지도가 어려우며, 잔류 시 보직을 맡아야 하는 업무적인 부담감이 있기 때문이다. 따라서, 고경력 교사들은 잔류보다는 전출을 택하는 모습을 보였으며, 다시 이곳에 들어올 차례가 되어도 다시 돌아오지 않는 교원들도 있었다.

'내가 주소가 강남이라서 꼭 와야 된다.' 라고 생각을 안 하시는 선생님도 많은 거죠. 제가 전에 있던 학교에서 강남에 들어오실 차례인 선생님 계셨거든요. 저랑 같이 이동할 때 그 선생님은 안 들어오시더라고요. **"난 싫어. 난 그냥 멀리 다녀도 편하게 여기 그냥 있을래."** 그러면서 안 들어오시는 선생님도 꽤 계셨어요. 몇 분이나 계셨어요. 그러다 보니까 이 (교원의) 수급이 안 맞는 거잖아요. (서미연)

서울시교육청은 잔류 제도를 통해 어느 정도 교원 수급을 조절했지만, 보직교사 자리를 둘러싼 교원 간 갈등이 자리했다. 잔류하는 교원들은 보직 업무를 맡기로 서약하고 잔류 신청을 했지만, 학교의 사정으로 인해 혹은 교사의 개인 사정으로 인해 보직 업무를 맡지 않은 상황이 발생하였다. 이로 인해, 잔류한 교원들 간에 보직 업무를 맡는 형평성 문제가 있었다. 그리고, 잔류한 교사들마다 보직 업무를 맡는 기간도 달랐기에 이에 대한 갈등도 있었다. 또한, 잔류한 교원에 대한 보직 업무를 맡는 기간에 대한 명확한 기준이 없기에 잔류한 교원과 그렇지 않은 교원들 간 보직 업무를 둘러싼 갈등이 자리했다.

강남, 서초 지역에 저경력 교사가 많아서 생기는 문제도 있었다. 고학년의 생활지도가 어렵기 때문에 경력 교원들은 고학년 지도를 기피하고, 저경력 교원들이 고학년에 편중되는 경향이 있다(김미화, 정동욱, 2013). 하지만, 저경력 교사들은 경험이 적기 때문에 생활지도의 문제, 학부모의 민원에 대한 대처에 어려움을 겪었다. 이 문제를 중재할 고경력 교사가 필요했지만, 이를 도와줄 만한 교원이 부족하기에 쉽게 해결할 수 있었던 문제도 커지는 경향이 있었다.

이처럼 고경력 교원과 저경력 교원의 불균형은 교원의 업무 및 학생 지도에 영향을 미치고 있었다. 고경력 교원이 부족함에 따라 보직 업무를 둘러싼 문제가 자리했으며, 특정 교원에게 업무가 편중되는 현상이 나타났다. 이 문제를 해소하고자 서울시교육청은 잔류 제도를 시행했으나, 잔류 교원을 대상으로 한 규정이 명확하지 않아 보직교사를 둘러싼 갈등을 해소하지는 못했다. 그리고, 이 지역에 저경력 교원이 많아 학생 지도, 학부모의 민원 대처에 문제가 발생하기도 했다.

나) 개인주의적인 교사 문화

연구참여자들은 이 지역에 다른 지역과 구별되는 교직 문화가 있다고 한다. 이 지역은 다른 지역과 달리 교사들 간의 유대가 깊지 않은 편이며, 업무시간 외에 모임이 적고, 업무 분담 시 함께하기보단 각자 맡는 점 등이 특징이라고 한다. 이러한 사실을 통해 연구참여자들은 이 지역에 '개인주의적인 문화'가 있다고 느끼고 있었다. 한 연구참여자는 교직 문화에 차이가 나서 처음 이곳에 왔을 때 "이방인"(김하나)처럼 느꼈다고 말했다. 그리고, 다른 연구참여자는 이 지역의 교직 문화가 다른 지역과 다름을 표현하기 위해 "강남스러움"(이희나)이라는 표현을 사용하기도 했다.

> **저희끼리 막 농담삼아 얘기하거든요. 처음에 강남에 왔을 때는 '이방인' 같았다고 우리가 다른 지역에 있다가 강남 왔을 때** …… 사람들이 다 이렇게 뭐라고 해야 되죠? 좀 이렇게 거리 두기를 하더라고요. **심리적 거리두기**를 많이 하면서 처음에는 이렇게 적응이 안 됐어요 (김하나)

개인주의 문화는 업무 배분에 영향을 주고 있었다. 학교 업무를 공정하게 배분하려고 해도 결국엔 누군가가 업무를 더 해야 하는 특수한 상황이 발생하곤 한다. 이러한 상황이 발생할 때, 교원들 간 관계가 끈끈한 지역은 서로 배려하면서 정에 의해 문제를 해결하는 모습을 보였다. 이와 달리 강남, 서초 지역은 규정에 따라 업무가 배정되는 경향이 있었다. 학년순, 경력순, 학교에 근무한 순서 등의 기준에 따라 배정되었으며 원칙의 공정성이 중시되는 모습을 보였다. 하지만, 이처럼 공정성을 중시하다 보니 먼저 나서서 중한 업무를 맡는 사람이 적었고 보직교사가 부족해지는 문제로 이어지기도 했다.

또한, 이러한 교직 문화는 학년 교육과정 운영에도 영향을 주었다. 이 지역은 업무시간 외에 교원들 간 모임이 적은 것이 특징이었다. 이로 인해, 같은 학년 내에도 협의회가 적은 편이었으며 이는 학년 교육과정 운영에도 어려움으로 작용했다. 동학년 협의회를 통해 학교 내 전달 사항이 나눠지기도 하고, 학급 운영의 고충을 나누면서 동학년 선생님들끼리 함께 도와주는 분위기가 형성되지만, 이 지역에는 그러한 시간이 부족했다. 이는, 동료 교원 간 소통의 어려움으로 이어졌으며 동학년 간 유대가 깊지 않은 원인 중 하나였다.

"오늘 이런 일이 있었다.", "이런 수업을 했다." 그랬을 때 "이런 피드백이 이랬다." "이런 점이 좋았고 이런 점을 고쳐야 되고." 그런 것들 나누고 그다음에 이**번 주 계획한 여러 가지 일정이나 이런 것도 공유도 하고 …… 소통에 대한 아쉬움이 많아요.** (서남규)

하지만. 이러한 교직 문화에 단점만 있는 것은 아니었다. 다른 지역에 비해 수평적인 교직 문화를 지녀 이를 선호하는 교원들도 있었다. 개인적인 이야기를 나누지 않아도 돼서 이에 대해 편안함을 느끼는 교원들도 있었으며, 다른 지역보다 수평적인 교직 문화를 지녀 이 지역을 선호하는 교원들도 있었다. 특히, 이 지역에 근무하는 교원들도 학부모인 경우가 많아 자녀 양육을 위한 시간을 중시하는 모습을 보였는데, 이 지역에서는 자녀 양육을 위한 시간을 배려받을 수 있는 장점이 있다고 이야기했다.

강남, 서초 지역의 개인주의 문화는 다른 지역과 구별되는 분명한 특징을 보였다. 이로 인해, 타 지역에서 이 지역으로 전출 온 교원은 '이방인'처럼 느끼기도 했고, 이 지역만의 특수성을 표현하기 위해 '강남스러움'이 있다고 표현하기도 했다. 이 지역의 교사들은 다른 지역에 비해 유대가 깊지 않은 편이었으며, 업무 외의 시간에 별도로 만나는 시간이 적었다. 이와 같은 문화는 업무 분배, 학년 교육과정 운영 등에 영향을 주고 있었다. 이와 같은 문화는 수평적인 교직 문화로 이어져 이를 선호하는 교원들도 있었다.

나. 교사들이 느끼는 강남·서초 내 근무환경의 변화

1) 교원들이 체감하는 변화의 양상

가) 교사에 대한 학부모의 태도 변화

교사들은 과거와 비교했을 때, 교사를 대하는 학부모의 태도가 달라졌음을 체감하고 있었다. 예전에는 교사의 지도 방식을 존중하는 분위기였으며 교사와 학부모 간의 협력이 잘 이뤄졌다고 한다. 하지만. 지금은 그런 경우가 드물다고 한다. 한 연구참여자는 과거와 달라진 모습을 보면서, 더 이상 자신을 교육의 전문가라고 이야기할 수 없는 분위기가 안타깝다고 이야기하기도 했다.

예전에는 …… 내가 항상 학부모들한테 연수를 하거나 이럴 때도. **"나는 전문가다. 당신들은 뭐 가정에서 뭔가 나보다 더 잘하는 게 있지만, 나는 전문가다." 이렇게 얘기를 하면서 했는데 이제는 뭐 그런 이야기를 그렇게 내세우지는 않아요. ……** (은퇴하면서 교사들에게) **"그래도 여러분이 전문가라는 걸 잊지 마세요."라는 이야기를 꼭 하고 싶었는데 그 이야기를 못하겠더라고요. 그걸 잊지 말고 우리가 있어야 되잖아. 마음속에 '나는 전문가다.' 라는 거를 갖고 있어야 되는데 ……** 하기가 쉽지 않더라고요. (권혜자)

연구참여자들은 앞서 살핀 학부모들의 학교 교육에 대한 태도와 개입으로 인해 교권이 하락했다고 느끼고 있었다. 그리고, 학부모들이 학생에 대한 교사의 지도를 받아들이지 않는 태도에서 교권이 하락했다고 체감하고 있었다. 물론, 이는 시간에 따른 변화를 이야기한 것이기에 다른 지역에도 적용될 수 있는 이야기이지만, 연구참여자들은 다른 지역에서의 변화보다 강남·서초 지역의 변화가 크다고 느끼고 있었다. 연구참여자들은 교권의 하락과 함께 교사로서 요구되는 역할이 달라졌다고 느끼고 있었다. 예를 들면, SNS를 통해서 학부모들과 지속적으로 소통을 해야 하거나, 학생의 안전 문제와 생활지도 문제 등으로 지속적인 예방 활동을 해야 한다거나 하는 식으로 교사에게 요구되는 역할이 달라졌다고 느끼고 있었다.

교사에 대한 학부모의 태도가 변한 이유에 대해서는 연구참여자마다 다른 의견을 제시하였다. 먼저, 한 연구참여자는 사회에서 교사들에게 요구되는 모습이 달라졌기 때문이라고 느꼈다. 사회가 변함에 따라 학교 교육에 기대하는 모습이 달라졌고, 이전에는 다루지 않던 안전, 보육의 개념들이 학교에 점차 들어오고 교사에게 요구되는 모습도 달라진 것 같다고 느꼈다. 다른 교원들은 학교폭력과 관련된 이슈들이 주목되면서 교육에 대한 신뢰도가 하락한 것이 이유인 것 같다고 인식하고 있었다. 또 다른 연구참여자는 학교 교육에 관련된 정보가 공개되기 시작하고 학교 교육에 대한 참여가 늘어서 그렇다고 보고 있었다. 우리나라는 교육과 관련된 정보를 2008년 이후 매년 공시하고 있으며, 학교 알리미, 유초중등 교육통계 사이트 등을 정보를 제공하고 있다. 그리고, 신문고, 학교운영위원회 등을 통해 학교 교육에 대한 시민들의 참여를 늘려 가고 있다. 이와 같이 학교 정보에 대한 접근이 높아지고 학교 교육에 대한 참여가 늘면서 교사에 대한 인식이 예전과 달라졌다고 느끼는 연구참여자도 있었다.

교사에 대한 태도가 변한 이유에 대한 인식은 연구참여자마다 달랐으나, 과거와 현재에 교사에 대한 학부모들의 태도가 달라졌다는 점은 공통되게 인식하고 있었다. 연구참여자들은 현재 교직이 서비스직에 가까운 것 같다고 느꼈다. 학부모, 학생의 수요를 조사하고 그 필요에 맞춰 교육 활동을 조정해야 하기 때문이다. 그리고, 과거에 비해 개별 학생에 대한 학부모의 요구가 늘었으며, 상당수의 요구가 학습과 관련된 것이기보다 학생들 간의 다툼 조정. 학생들의 자리 교체, 학생의 투약 점검, 물건 챙겨주기 등과 관련된 요구가 많아 “교육보다는 보육을 하는 느낌”(한재인)이 든다고 말하기도 했다. 이처럼, 연구참여자들은 교사에 대한 학부모들의 태도가 이전과 다르다고 느꼈으며, 과거와 다른 역할을 요구받고 있다고 느끼고 있었다.

나) 학부모 맞춤형 교육

이 지역은 학부모의 민원이 많으므로 이를 예방하기 위한 조치가 많았다. 학교에서는 하이클래스, 클래스팅 등의 SNS을 통해 학교 교육 활동에 대해 지속적으로 안

내하고 있었으며, 학교 내에 학생들 간 문제가 발생했을 경우 학급 내 있었던 문제에 대해 알림장을 통해 안내하기도 하였다. 그리고, 학급 운영 과정에서 학부모들의 오해를 가져올 가능성이 있는 사안에 대해서는 교육 활동의 취지와 의도에 대해 자세히 설명하려는 모습을 보였다. 이처럼 잦은 소통을 하는 이유는 학부모의 민원을 사전에 예방하기 위함이라고 한다. 또한, 다른 지역에 근무한 경험이 있는 교원들은 다른 지역에서는 고민하지 않을 사안에 대해 이 지역에서는 '학부모의 민원이 있지 않을까?'를 고민해야 해야 한다고 밝혔다. 마지막으로 이 지역에는 학부모 민원에 대한 체계적인 대처 과정을 가지고 있었다. 민원이 발생할 시, 관리자들은 민원이 들어온 사안에 대해 전 교직원들과 신속히 공유하고 이와 관련된 예방 활동을 하는 모습을 보였다. 예를 들면, 안전과 관련된 민원이 들어온다면 안전과 관련된 예방 활동을 하고, 학교 폭력과 관련된 민원이 들어온다면 학교 폭력과 관련된 연수를 계획하는 방식으로 민원에 대처하고 있었다. 연구참여자들은 이와 같은 부분이 과거와 현재에 달라진 부분이라고 이야기했다.

한 연구참여자는 이를 두고 학교가 "학부모 맞춤형 교육"(주은애)을 하고 있는 것 같다고 말했다. 학교에서 학부모의 요구에 맞춰 그들이 궁금해할 만한 내용을 사전에 안내하고 있으며, 학부모의 요구에 맞춰 교육 활동을 준비하고 있으며. 학부모의 민원을 예방하기 위해 노력하고 있기 때문이다. 앞서 살핀 것처럼 학교는 교육 활동과 관련된 정보를 가정통신문, 알림장, SNS를 통해 적극적으로 안내하고 있었다. 또한, 교육 활동을 계획할 때도 학부모의 민원 가능성을 중요하게 고려하고 있었다. 그리고, 민원에 맞춰 다양한 예방 활동을 하고 있었다. 이는 마치 학교 교육의 수요자가 학부모로 보이며, 교육 활동이 수요자에게 맞춰져 있는 것 같다는 인상을 준다.

이와 같은 '학부모 맞춤형 교육'은 전체적인 학교 운영에도 영향을 주고 있었다. 관리자들은 학부모의 반응을 고려하지 않을 수 없었으며, 외부에 보여지는 행사에 더 신경을 쓰는 모습을 보였다. 특히, 온라인 매체의 발달과 함께 주변 학교에 대한 정보가 빨리 공유되기 때문에, 학교 운영 방침은 주변 학교 운영에 비춰 민원이 제기되곤 했다. 따라서, 관리자들도 학교 운영을 할 때, 주변 학교의 운영상황을 고려하지 않을 수 없게 되었다. 이로 인해, 학교 운영은 학교 구성원들의 합의나 교육철학에 의해 결정하기보다 주변의 학교에서의 운영상황에 맞춰 결정되는 모습을 보였다.

> 저희 같은 부장들도 보면 **전체 특방이 있어서는** 궁금하면 **예를 들어 "이번에 가을 운동회 어떻게 했어요?"** 라고 딱 올리면 "우리는 업체에서 불러서 했어요." **"학부모 공개했나요? 학부모 오시라고 했나요?"** … 그러고서 **이제 몇 학교 막 수집해서 "대부분의 학교가 학부모님들 공개 요청 안 했대요." 그러면, 교장선생님한테 얘기하면 교장 선생님이 "그럼, 우리 학교도 하지 말지." 근데, "나머지 학교가 다 학부모님들이 오셔서 공개했대요." 그러면, 우리 학교만 안 하면 분명히 민원 들어올 것 같으니까 공개를 하고.** (서미연)

이처럼, 이 지역은 학부모 민원에 대비한 예방 조치가 마련되어 있었다. 교원들은 학급 운영과 관련된 내용을 지속적으로 안내하고 있었으며, 교육 활동을 계획할 때도 민원 가능성을 고려하는 모습을 보였다. 그리고, 학교 내 민원이 발생할 시 이를 예방하기 위한 체계적인 대처를 하는 모습도 보였다. 하지만, 이와 같이 교육 활동을 할 때 학부모의 민원 여부를 우선시하여 고려하는 모습은 학교 교육의 수요자가 학부모인 것처럼 느껴지게 만들었으며, 이는 "학부모 맞춤형 교육"이라고 불리기도 했다. 관리자들도 이것에서 자유로울 수 없었는데, 학교의 전체 운영을 결정할 때 학부모의 민원을 고려하여 주변 학교 운영 상황에 맞춰서 학교 운영을 하는 모습을 보였다.

다) 학생들의 점점 심해지는 선행 학습

교원들은 이 지역 학생들의 선행 학습이 이전보다 심해지고 있음을 체감했다. 학생들이 선행 학습을 처음 받는 시기도 빨라지고 있었으며, 현 교육과정보다 앞서서 배우는 정도도 심해지고 있었다. 초등학교 저학년 학생들도 선행 학습을 받고 있었으며, 선행 학습을 받는 학생들은 2~3년 정도 교육과정을 앞서서 배우고 있었다. 그 중, 초등학교 1학년 학생이 중학교 1학년 수학을 배우는 극단적인 사례도 있었다.

> 저희 반 아주 극적인 예를 하나 드리자면 **중학교 거를 하는 아이가 있어요. 1학년인데.** …… 제가 알기로 예전에 한 불과 몇 년 전만 해도 한 2년 좀 앞서가는 거? 한 1년, 2년 이 정도 앞서가는데, 요즘은 더 빨라졌고요. …… 이 학원가 흐름이 그렇게 됐나 봐요. 그리고 **(선행을 하는 시점이) 더 내려왔다고 들었어요.** 예전에는 예를 들면 (예전에는) "3학년 때부터 이렇게 막 달리기 시작한다." 그랬다고 하면 이게 점점 내려오는 거예요. ……(학원에서) 더 어린 아이를 받는 거죠. (한재인)

이처럼 과도한 선행 학습은 학생들에게 학업 부담으로 작용하고 있었다. 학생들은 선행 학습을 따라가기 위해 많은 시간을 공부에 투자해야 했다. 따라서, 이 지역 학생들은 무기력한 모습을 보이고, 학교 교육에 대한 흥미가 적은 모습을 보였으며 학교에서 틈틈이 학원 숙제를 하는 모습을 보인다고 앞서 서술한 바 있다. 선행 학습을 받는 정도가 심한 학생 중 일부는 번아웃을 겪기도 했다.

> 며칠 전에도 우리 반 애 일기장에 **'자기가 언제로 돌아간다면 그 후회하는 시기가 언제냐?'** 했더니 …… **3학년을 쓴 것 같아요. 그때 자기가 자는 시간이 4시간이었다는 거야.** 새벽에 2시인가 3시에 자서 그래서 4시간인가? 3시간, 4시간만 자고 일어나 가지고 듣고 뭘 했다는 거예요. 그래서 그러니까 그걸 보고 자기는 **그때가 돌아가고 싶지 않은 때고 …… 버거웠다고 얘기를 하더라고요.**……아니, 2학년 3학년이 그렇게 어린 나이인데도 이렇게 이제 너무 하시는 분을 하시는구나 싶더라고요. (박서현)

이처럼 학생들의 선행 학습이 심해진 이유에 대해서 다양한 설명이 가능하지만, 이 지역에 존재하는 학생들의 학업적인 계급이 하나의 원인이 될 수 있을 것이다.

> **여기 안에서는 사실은 학생들의 '학업적인 계급' 있잖아요. 그런 것들을 학교 안에 있는 선생님들은 잘 몰라요. 그렇지만 엄마들끼리는 다 아세요. 얘가 영어 학원은 어디를 다니고 수학의 학원에서 어느 레벨 안에 들어가 있고. 이런 것들은 본인들끼리 다 알죠.** 학원의 수준에 따라서 그 아이의 레벨이 결정이 되더라고요. (정민아)

이 지역에는 선행 학습 정도에 따라 학생들의 학업 능력이 판별되는 학업적인 계급이 존재했다. 이 지역 내 유명한 학원에 들어가기 위해서는 입학테스트(이는 입.테라는 용어로 불리고 있었다. 이하 입.테.)를 봐야하며 입.테에 통과한 학생들만 그 학원에 다닐 수 있었다. 그리고, 입.테에 통과한 학생들도 성적에 따라 반 배정을 달리 받고 있어 학원에서 배정받은 반, 학원에서 배우는 선행 학습 정도는 학생들의 학업적인 계급이 되어 있었다. 유명 학원의 입.테는 문제의 난이도가 높기 때문에 이를 준비하기 위해 과외를 받는 학생도 있었다. 이처럼 학원에 의해 나뉘어진 학업적 계급은 학생들의 학업 수준을 대변하고 있었으며 그 수준에 미치지 못한 학생들을 불안하게 만들고 있었다.

> 아이들 사이에서 자꾸 "나는 몇 학년 거야." "나는 몇 학년 거야."해서 **정상인 아이가 불안해지는 거예요.** 그래서 엄마한테 가서 **"엄마, 나만 못해."** 그래서 **그 엄마도 다 학원을 보내야 되고**, 그러니까 사교육이 심해지니까 조금 경제력이 약한 분들은 불안하고 힘든 생활이 되는 것 같아요. (이해선)

학업적 계급은 학생들을 불안하게 만들고 있었으며, 과거에 비해 선행 학습이 심해지도록 만든 것으로 보인다. 연구참여자들에 따르면, 과거 이 지역 학생들은 선행 학습을 5~6학년에 시작하고 1학기 또는 1~2년 정도 진도를 앞서 나갔다고 한다. 하지만, 앞서 언급한 것처럼 학생들이 선행 학습을 시작하는 시기도 빨라졌으며, 선행 학습을 받는 정도도 심해지고 있었다. 과도한 선행 학습은 학생들의 삶에 영향을 미쳤으며 학생들은 학교 공부에 흥미를 잃고 무기력한 모습을 보이게 한 것으로 보인다. 이처럼 선행 학습이 심해지게 된 배경에는 학원에 기반한 학업적 계급이 자리한 것으로 보인다.

2) 교원들이 변화를 체감한 시점

교원들이 변화를 체감한 시점은 크게 2가지 시점으로 나눌 수 있었다. 교직 경력이 많은 교원들은 주로 2000년 전후를 기점을 이야기했으며, 다른 교원들은 2010년 전후를 기점이라고 이야기했다. 2010년 초반을 이야기한 교원들은 5.31 교육개혁을 기점으로 교원에 대한 시선이 변했다고 느꼈다. 연구참여자들은 이 교육정책을 기점으로 교육에 많은 변화가 생겼으며 교사에 대한 인식도 변했다고 진술했다. 이

시기의 변화를 체감한 교원들은 그 당싱의 변화 흐름이 지금까지 이어지고 있다고 느끼고 있었다.

> 그러니까 **90년대 말** 하고 지금 하고 한 20년 전 정도를 비교해 보면, …… 아이들을 이제 가르치기가 수월했고 교사에 대한 어느 정도 학부모들도 존경심이라든가 이런 게 좀 있었어요. 남아 있었기 때문에 **선생님들의 말이 학생이나 학부모한테 다 어느 정도 먹혀 들어가고 존경을 받을 수 있는 그런 분위기에** …… 선생님들이 되게 수월하신 거예요. **그러니까 강남을 많이 선호를 했었죠**. 그랬는데 **그런 부분이 어느 순간에 이제 무너지기 시작했어요. ……96년 인가? 97년도 때부**터 (서미연)

2010년대 초반에 변화를 체감한 교원들이 변화의 시점이라고 생각하는 시기는 저마다 달랐다. 2012~2013년을 기점이라고 생각하는 교원들도 있었으며, 2014년을 기점이라고 생각하는 교원들도 있었다. 교육 환경의 변화가 특정 시점을 경계로 확연히 달라지기보다 서서히 변하는 편이기에 어느 시점에 변화가 나타났는지 정확한 시기를 가늠하기는 어렵지만, 연구참여자들의 말을 종합하면 2010년 초반에 변화가 나타난 것으로 보인다. 연구참여자들에 의하면, 이 시점을 기점으로 점차 교원들이 강남·서초 지역을 선호하지 않는 분위기가 나타나기 시작했다고 한다. 교원들이 체감하는 이 지역의 변화가 2010년 초반에 나타났다면 이 지역의 경력 부족 현상도 이 시기를 기점으로 점차 이뤄졌을 것으로 보인다. 앞선 분석에서 강남·서초 교육지원청 내 경력 교원 부족 현상이 2015~2017년 사이에 표면화되었다는 점을 고려하면, 2010년 초반에 나타난 변화가 2015년 이후에 지속되었을 것이라 추측이 가능하다.

> **2012~13년? 그러니까 10년대 초반 2010년대 초반부터 그런 분위기가 좀 체감도 됐고** 실제로 그 쯤에 정확한 연도는 모르겠는데 아마 그 쯤이라고 저는 생각을 하고 있는 게 신문 기사가 한 번 났어요. **'강남, 서초 관내 학교에 근무하기를 선생님들이 꺼려한다.' 라는** …… 신문이 한 번 나왔었던 제가 기사를 읽었던 기억이 나거든요. (한재인)

교원들이 이 시점을 기점으로 강남·서초 지역을 선호하지 않게 된 이유에 대해서는 저마다 다른 의견을 제시했다. 우선, 연구참여자들은 학생 지도의 어려움을 꼽았다. 이 지역은 학급당 학생수가 많고, 생활지도가 어렵기에 교원들이 선호하지 않게 된 것 같다고 진술했다. 그리고, 이 시기를 기점으로 학생들이 점차 교사를 존경하지 않는 것을 체감했다고 이야기하는 연구참여자도 있었다. 또한, 이 시기를 기점으로 학부모의 민원이 많아진 것을 체감했다고 이야기한 연구참여자도 있었으며, 학부모의 관심도가 높고 학부모와의 관계가 이전과 달리 어려워졌다는 점을 이야기한 연구참여자도 있었다. 이처럼 학생과 학부모와의 관계가 변한 부분은 앞서 다룬 이 지역의 변화 양상과 일치하는 현상이었다.

또한, 교육 외부의 영향을 지목한 연구참여자들도 있었다. 연구참여자들은 이 지역의 집값이 상승하면서 중간 경력의 교원들이 들어올 수 없는 구조가 되었고 들어오고 싶어도 못 들어오게 된 것이라고 보는 교원들도 있었다. 하지만, 앞선 분석에서 교원의 선호 변화는 2015년 이전부터 나타났으며, 집값 상승은 2018년 전후로 급격하게 이뤄졌다는 점을 고려하면 이 지역 내 경력 교원의 부족 현상은 강남 집값 상승 이전에 이뤄진 것이라 볼 수 있다[52]. 따라서, 집값 상승은 경력 교원 부족 현상을 가속화 시킨 원인이라고는 볼 수 있지만 이것의 주된 영향이라고 보기는 어려울 것으로 보인다. 또한, 부정 청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률(이하 청탁금지법)의 도입과 함께 촌지가 사라졌기 때문에 교사 쏠림 현상에 변화가 생겼을 것이라는 의견도 있었다. 청탁금지법 시행 이전에는 암암리에 촌지가 존재했으며, 이와 같은 금전적 요인은 이 지역의 근무를 선호하게 하는 하나의 이유였을 것이라고 이야기한 연구참여자도 있었다. 하지만, 청탁금지법의 시행의 시작이 2016년 9월에 이뤄졌기 때문에 이 역시 이를 설명할 주된 원인이라고 보기 어렵다. 하지만, 시행 이전에도 법 개정과 관련된 논의가 이뤄지면서 촌지에 대한 인식이 변하고, 교직 문화에 변화가 생겼을 것으로 보이므로 이 영향에 대해서도 고민해볼 여지가 있는 것으로 보인다.

연구참여자들은 시간에 따른 변화를 체감한 시기를 크게 두 가지로 보았다. 2000년 전후 시기와 2010년대 초반이다. 먼저, 2000년 전후를 이야기한 교원들은 5.31 교육개혁을 전후로 교육에 많은 변화가 있었다고 진술했다. 다른 하나는 2010년대 초반으로 교원들은 이 시기를 기점으로 교사와 학생, 학부모의 관계에 변화가 나타나기 시작했으며 경력 교원들이 이 지역을 선호하지 않기 시작했다고 인식하고 있었다. 이와 같은 관계의 변화가 나타난 이유에 대한 생각은 연구참여자마다 달랐는데, 학부모 및 학생과의 관계 변화에서 찾는 경우도 있었으며, 집값 상승, 청탁금지법의 도입 등 교육 외적인 상황의 변화를 이야기한 연구참여자도 있었다.

제 2 절. ‘교사 쏠림’ 현상 변화에 대한 해석

강남, 서초 지역의 ‘경력 교원 부족’ 현상은 교육의 주체인 학생, 학부모, 교사가 만드는 교육 환경이 변함에 따라 나타난 현상으로 보인다. 교사들은 ‘학교보다는 학원에 치중된 아이들’로 인해 학습지도, 생활지도에 어려움을 겪고 있었다. ‘항상 조심해야 하는 학부모와의 관계’는 교사들의 교육 활동에 영향을 주고 있었으며, 학교 내에는 고경력 교원 부족으로 인한 업무 편중과 개인주의적인 교직

52) 부동산 통계정보 시스템(https://www.reb.or.kr/r-one/main.do)에서 제공하는 강남, 서초 지역 내 평균매매가격(아파트)에 따르면, 이 지역 내 아파트 평균매매 가격의 변동은 2017년 이후부터 나타나는 것을 확인할 수 있다. 서초구의 사례를 들어 2012년 1월의 평균매매가격을 기준으로 매년 1월의 평균매매가격을 비교 시, 2013년에 -24.43%, 2014년에 -35.64%, 2015년에 -27.95%, 2016년에 24.49%, 2017년에 33.03%, 2018년에 126.29%, 2019년에 220.56%, 2020년에 306.73%, 2021년에 425.03%의 평균매매가격을 나타냈다. 이를 검토했을 때, 2018년 전후를 기점으로 이 지역의 아파트 평균 매매 가격이 변동한 것으로 볼 수 있다.

문화가 자리하고 있었다. 교원들은 과거와 비교했을 때 교사에 대한 학부모의 태도가 변했음을 체감하고 있으며, 학부모 맞춤형 교육을 하고 있다고 느끼고 있었다. 또한, 학생들의 선행학습을 시작하는 시기와 선행학습을 받는 정도가 심해지고 있음을 체감하고 있었다. 교원들이 이와 같은 변화를 체감한 시점을 2000년 전후와 2010년대 초반이라고 이야기했다. 이 지역에 이와 같은 변화가 나타난 배경을 이해하기 위해서는 선행연구에 비추어 현상에 대한 해석이 더해질 필요가 있다.

1. 계층에 따른 문화 양식의 차이

이 지역의 학부모들은 다른 지역과 달리 공손한 말과 행동으로 문제를 해결하는 모습을 볼 수 있었다. 그리고, 학교 교육을 평가하고 문제가 있다고 여길 시 적극적으로 학교 교육에 개입하는 모습을 보였다. 이는 가정 형편이 어려운 지역의 학부모들이 취하는 방식과 다른 모습이었다. 가정 형편이 어려운 지역은 자녀 교육을 학교에 일임하는 모습을 보였다. 그리고, 비록 학교 교육에 만족하지 않더라도 민원을 자주 제기하지 않는 모습을 보였다. 이것은 두 가지 이유에 근거한 것으로 보이는데, 하나는 경제적인 문제가 커서 자녀 교육에 관심을 둘 정도로 여유가 없기 때문이며, 다른 하나는 본인의 사회적 지위가 교사보다 낮다고 생각하기 때문이다.

> 일단 생계 걱정하시는 분들이 더 많아서 그런지 **학교를 그냥 자동으로 믿어주는 거? 그러니까 학교를 정말 믿어서가 아니라 그냥 '여튼, 알아서 하시겠지.'** (한재인)

> **자기들이 교사들보다는 좀 사회 지위가 낮다고 생각하시기 때문에 말씀하실 때 (교사의 지도 방식에 대해) 약간 존중도 해 주셨어요.** (김하나)

반면, 이 지역의 학부모들이 경제적 여건이 되며 자녀 교육에 관심이 높은 모습을 보였다. 이 지역 학부모들은 저마다의 교육관을 지니고 있으며, 교육관에 비춰 자녀를 자연주의적으로 양육하는 부모들도 있었고, 선행학습을 과도하게 시키는 학부모들도 있었다. 학부모들은 자녀의 필요에 비춰 학교 교육에서 필요한 부분을 적극적으로 요구하는 모습을 보였는데, 학부모의 잦은 민원과 교사를 대하는 태도를 통해 교사들은 하대받는다고 느끼고 있었다. 경제적 여건이 어려운 지역의 학부모들과 이 지역의 학부모들의 양상을 비교해봤을 때, 이와 같은 태도는 학부모의 경제적, 사회적 배경에서 기인한 것으로 보인다.

> 교사들보다 다 사회적 지위가 높으신 분들이 많으시잖아요. **그래서 저희를 하대하신다는 느낌을 살짝 받았고요.** 실제적으로 하대를 많이 하신 분도 있으세요. …… 저희보다 **이제 본인들이 사회적 지위가 높다고 생각하시고** …… 마음적으로 힘들었죠. (김하나)

Lareau(2012)의 연구에 따르면, 계층에 따라 학교 교육에 참여하는 양상이 다르다고 한다. 그녀에 따르면, 중산층 계층은 학교 교육에 적극적으로 개입하는 "집중양육방식"(Concerted Cultivation)을 이용하며 노동자 계층은 자연적 성장"(Natural Growth)을 이용한다고 한다. 집중양육방식을 택하는 학부모들은 자녀의 재능과 능력을 정확히 이해하고 있으며, 학교에 학생의 필요에 맞는 교육을 적극적으로 요구하는 특징이 있다. 그리고, 교사가 계획한 일정, 과제 등을 평가하고 이것이 자녀에게 적합하지 않다면, 이를 개선하고자 적극적으로 개입하는 모습을 보인다. 반면, 노동자 계층은 자녀교육에 다소 수동적인 태도를 취하는 자연적 성장 방식을 택한다. 그들 역시 자녀에게 동일한 관심을 기울이지만 자녀의 학업보다는 성장에 초점을 맞추는 모습을 보인다. 그들은 교사의 교육 방식을 평가하기보다 수동적인 태도로 학교 교육을 받아들인다. 학교 교육에 대해 불만이 있더라도 특별한 상황이 아니라면 개입하지 않는데, 이는 자신의 학력이 교사보다 낮다는 인식에서 기인한다.

Lareau(2012)의 연구에 비춰봤을 때, 강남, 서초 지역의 학부모들이 학교 교육에 개입하고 자녀의 필요에 대해 당당하게 요구하는 태도에서 그들이 집중양육 방식을 택하는 모습을 찾아볼 수 있다. 이는 중상류층 학부모들이 학교 교육을 불신하며, 학교 교육에 깊이 관여하고자 하는 태도를 지니고 있다는 선행연구(오경희, 한대동, 2009; 이두휴, 2008)와도 일치하는 부분이다. 반면, 경제적 여건이 어려운 지역의 학부모들은 학교 교육에 대해 수동적으로 반응하고 민원을 자주 제기하지 않는 모습에서 자연성장 방식을 택하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 지역에 따른 학부모의 학교 교육의 개입 방식 차이는 학부모의 경제적, 사회적 배경에서 기인한 것으로 보인다.

2. 신자유주의에 기반한 교육정책

교사들은 학부모, 학생과의 관계 변화를 체감하고 있었으며, 이 변화의 시기를 크게 2000년 전후, 2010년대 초반이라 이야기했다. 이에 대해 다양한 해석이 가능할 수 있지만, 교육정책 변화가 교육에 미친 영향이 크다는 점을 고려하면 교육정책의 변화와 교사들이 체감한 변화의 시기를 비교해 보는 것은 현상을 해석하는 하나의 좋은 방법으로 보인다. 정확하게 일치하지는 않지만, 교사들이 변화를 체감한 시기는 신자유주의에 기반한 교육개혁 정책들이 시행된 시점과 유사하다.

신자유주의에 기반한 교육개혁 정책의 시작은 김영삼 정부에서 찾을 수 있다(윤상우, 2009). 김영삼 정부는 1995년에 '5.31 교육개혁안'을 제시하면서 교육계에서는 사용되지 않던 용어인 '자율, 경쟁, 공급자 중심, 서비스' 등의 용어들을 사용하였다(이윤미, 2001). 그리고, 김대중 정부에서도 규제를 완화하고 수요자의 선택권을 늘리고자 하는 신자유주의적 기조가 유지되었다(김천기, 2012; 양희준, 2015; 이병환, 2002). 이들이 집권한 시기는 1990년대 말이며 연구참여자들이 교직에 변화를 체감한 시기와 일치한다. 또한, 이명박 정부는 '잊어버린 10년'을 이야기하며 5.31 교육개혁의 기조를 이어받고자 하였다. 그는 국가수준 학업성취도 평가, 자율

화 사립고 확대 등의 정책을 시행하면서 교육에 자율과 경쟁의 요소를 도입하고자 하였다(조상식, 2008). 이명박 정부는 2008년~2013년 간 정권이 이루어졌는데, 이 시기는 연구참여자들이 교직의 변화를 체감한 시기 중 하나였다. 따라서, 교사들이 변화를 체감하는 시기는 신자유주의 교육개혁 정책의 시점과 매우 유사하다고 볼 수 있다.

교사들은 교사에 대한 학부모, 학생의 태도가 변했다고 느끼고 있었으며, 교사에게 요구되는 역할도 이전보다 다양해지고 많아졌다고 느끼고 있었다. 이 지역의 교원들은 학부모의 민원을 고려하여 교육 활동을 계획하였으며, 학부모 민원을 줄이기 위해 다양한 예방 활동을 하고 있었다. 이와 같은 상황에 대해 교사들은 학부모 맞춤형 교육을 하고 있다고 느꼈다. 학교 교육이 교육의 수요자인 학부모에게 맞춰져 있다는 연구참여자들의 언술을 고려했을 때 교육이 이뤄지고 있는 양상에서 신자유주의적인 특성을 확인할 수 있다. 이는, 권미경, 김천기(2015)의 연구와 일치하는 부분이다. 그들은 학부모와 교사의 관계를 신자유주의적 관점에서 분석하였는데, 학부모가 교육 서비스를 요구하고 학교의 운영을 평가하며 책임을 추궁하는 모습에서 학부모의 '소비자'적 태도를 밝혀냈다. 그리고, 교사들은 수요자인 학부모의 요구를 만족시키려 노력하면서 '공급자'의 모습을 보인다고 서술했다. 이는 본 연구에서도 발견되는 현상이었다. 이처럼 이 지역에서 이뤄지고 있는 학부모 맞춤형 교육은 '수요-공급'이라는 신자유주의적 원칙에 따라 이뤄지는 현상이라 보인다.

또한, 신자유주의에 기반한 교육개혁을 위해 사용된 담론들도 교사에 대한 태도에 영향을 미친 것으로 보인다. 교육개혁이 이뤄진 시기에는 '교실붕괴', '공교육 부실 담론' 등이 사용되었다. 먼저, 1999년대에는 '교실붕괴'라는 담론이 사용되었다. 이는, 조선일보에서 1999년 8월 23일에 시작된 기사를 기점으로 시작되었으며 이와 같은 담론은 다른 신문사에도 퍼지게 되었다(서덕희, 2003). 또한, 이명박 정부 시기에는 '공교육 부실 담론'이 사용되었는데, 우리나라 공교육이 사교육에 비해 입시교육 능력이 낮으므로 학교를 개혁해야 한다고 주장이 담론으로 사용되었다(김천기, 2009). 하지만, 두 가지 담론은 객관적 근거에 의해 입증되지 않은 실체가 없는 주장이었음에도 불구하고, 신자유주의적인 교육정책의 정당성을 확보하는 역할을 했다(서덕희, 2003; 김천기, 2009).

위와 같은 담론은 교사에 대한 사회적 인식을 변화시키는 데 영향을 미친 것으로 보인다. 박정인(2020)에 따르면, 1990~2016년 신문 사설 속 교사에 대한 인식이 점차 부정적으로 나타나고 있었다. 특히, 교사의 역량을 부정적으로 평가한 사설이 5.31 교육개혁을 기점으로 증가했으며, 김대중 정부 때에도 높은 추이를 유지하고 있었다. 그리고, 이명박 정부 시기에는 교사에 대한 부정적 인식이 최고점에 달하는 것을 확인할 수 있었다. 이처럼 공교육 비난 담론은 학교 교육에 대한 학부모, 학생들의 태도를 변화시킨 것으로 보이며, 사교육에 비해 공교육을 평가절하하는 역할을 한 것으로 보인다(김천기, 2011). 그리고, 학교 교육에 수요자-공급자의 관계가 나타나게 되었으며 수요자인 학부모에 맞춰진 교육을 하게 된 것으로 보인다.

3. 학벌주의가 낳은 과도한 사교육

강남, 서초 지역은 학생들이 ‘블랙홀’처럼 몰리는 현상으로 인해 과밀 현상을 겪고 있었다. 이는 이 지역에 학군을 위해 전입 오는 학생들이 많기 때문이었다. 학부모들은 학생들의 학교에서의 성적에 관심이 높았으며, 학교에서 누군가가 ‘튀어나오는 것’도 자기 자녀가 ‘뒤처지는 것’도 원치 않았다. 이로 인해, 학교에서는 학생의 학업 성취 차이가 드러나지 않게 평가, 교내 시상 등을 최소화하고 있었다.

이 지역 학생들은 대부분 선행 학습을 받고 있었으며, 일부 학생은 과도한 선행학습으로 인해 번아웃 현상을 겪고 있었다. 연구참여자들에 따르면. 과거에도 이 지역에 선행 학습이 존재하기는 했으나 이처럼 선행 학습이 심하지 않았다고 진술했다. 학생들은 남들보다 빠른 선행 학습을 받기 위해 이른 시기에 선행 학습을 받고 있었으며, 심한 학생의 경우 1학년 학생이 중학교 수학 문제를 푸는 경우도 있었다. 이와 같이, 학생들의 선행학습이 과도해진 배경에는 학부모의 불안을 자극하는 교육적 신화와 선행학습의 수준에 의해 나누어진 학업적인 계급이 자리한 것으로 보인다.

윤선진(2010)의 연구에 의하면, 교육 경쟁이 심한 곳에 있는 중·상류층 학부모들에게는 ‘학교 공부를 미리 해두면 좋다.’, ‘어려서부터 공부를 많이 시킬수록 머리가 좋아진다.’와 같은 ‘교육 신화’가 있다고 한다. 이와 같은 교육 신화는 학부모들을 불안하게 만들고, 남보다 일찍 그리고 많은 사교육을 시키는 전략으로 이어지게 된다고 한다(윤선진, 2010; 황성희, 2014). 이는 본 연구에서도 확인할 수 있는 현상으로 학생들이 선행 학습을 시작하는 시기가 빨라지고, 선행 학습을 받는 정도가 심해지고 있는 현상 이면에는 학부모들의 불안이 자리한 것으로 보인다.

또한, 교육 신화 외에도 학부모들의 불안을 자극하는 또 다른 실체가 있었다. 선행학습에 의한 학업적 계급이다. 학교에서는 직접적으로 드러나지 않지만, 학생들과 학부모들만 서로 알고 있는 학업적인 계급이 존재했다. 이는 학생이 받는 선행 학습의 수준에 따라 결정되었다. 학생들은 남들보다 빠른 시기에, 더 많은 선행 학습을 받기 위해서 입학 테스트를 하는 학원에 다니고 있었다. 학생들은 서로 다니는 학원을 비교하거나, 자신이 선행하는 정도를 비교하며 자신의 ‘선행 학습 계급’을 드러내곤 했다. 그리고, 이는 교육 경쟁을 심화시키는 역할을 한 것으로 보인다(김형준, 2017; 박지원·김회용, 2020; 장유진, 2014).

제 6 장 결론 및 논의

본 연구는 서울시 교육청 내 ‘교사 쏠림’ 현상의 변화를 관측하고 변화의 원인을 탐색하고자 진행되었다. 양적연구를 통해 ‘교사 쏠림’ 현상을 정태적, 동태적으로 분석하였고, 질적연구를 통해 ‘교사 쏠림’ 현상에 내재한 원인을 탐색하고자 하였다. 먼저, 양적연구를 위해 저경력교원의 분포, 전·출입현황 자료, 서울시 교육청 전보 원칙 등을 분석하였으며 ‘교사 쏠림’ 현상과 그 변화를 기술하였다.

서울시 교육청 내 ‘교사쏠림’ 현상을 분석한 결과, 교사 쏠림은 경력 교원이 몰리는 ‘경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역과 경력 교원이 부족하여 생기는 ‘저경력 교원의 쏠림’ 현상이 나타나는 지역으로 나눌 수 있었다. 서울시 교육청은 전보 원칙을 개정함으로써 이와 같은 쏠림 현상을 조정하고 있었는데, 이로 인해 쏠림 현상이 조정된 지역도 있었으며 그렇지 않은 지역도 있었다.

경력 교원의 쏠림 현상이 나타나는 지역은 동작·관악, 성동·광진, 강서·양천, 서부 교육지원청이었다. 이와 달리 경력 교원이 몰리는 현상이 있지만 전보원칙에 의해 수급이 조정되는 지역은 북부, 강동·송파 교육지원청이 있었다. 반면, 경력 교원이 부족하여 신규 교사 발령이 많이 이뤄지면서 저경력 교원의 쏠림 현상이 나타나는 지역은 강남·서초, 성북·강북 교육지원청이었다. 동부 교육지원청의 경우, 경력 교원이 부족해지고 있지만 주변 경합교육지원청의 교원들이 전출 오게 되면서 교사 쏠림 현상이 조정되고 있었다.

‘교사 쏠림’ 현상은 불변하는 것이 아니라 시간에 따라 변화하고 있었다. 변화의 폭을 기준으로 크게 3개의 그룹으로 나눌 수 있었는데, 변화의 폭이 큰 지역으로 강남·서초, 강동·송파, 중부, 성동·광진, 성북·강북 교육지원청이 있었다. 이상치(outlier)를 보이는 지역은 동부, 서부, 강서·양천, 남부 교육지원청이었으며 이 지역은 특정 시기에 일시적으로 큰 변화가 있었을 뿐 대체적으로 비슷한 수준을 유지하는 특징을 보였다. 마지막으로, 변화의 폭이 작은 지역으로는 북부, 동작·관악 교육지원청이 있었다.

변화의 폭이 큰 지역들은 대부분 교원의 잔류비율이 증가하는 공통된 모습을 보였다. 강남·서초 교육지원청도 잔류하는 교원의 비율이 증가했지만, 다른 지역과 달리 전출 나가는 교원에 비해 전입 들어오는 교원의 수가 줄어드는 현상이 나타났다. 서울시 교육청 전보 원칙의 분석 결과, 강남·서초 교육지원청의 경력 교원 부족 현상을 해소하고자 잔류 제도 도입과 시외 거주자의 배정 원칙 등의 변화가 나타난 것을 확인할 수 있었다. 2014~2021년 사이의 변화를 분석한 결과, 강남·서초 교육지원청은 과거에 경력 교원들이 선호하는 지역이었으나 현재에는 경력 교원들이 기피하는 현상이 나타나고 있음을 알 수 있었다. 그리고, 이와 같은 현상이 표면화된 시점은 2015~2017년으로 보인다. 이와 같은 변화는 선행연구의 관점으로 해석하기 어려운 현상이었는데, 학생의 학업성취도가 높고 학부모의 사회, 경제적 배경이 좋은 지역에 경력 교원들이 부족해지고 있었기 때문이다.

따라서, 이에 대한 원인을 미시적으로 탐색하고자 강남·서초 교육지원청에 근무한 경험이 있는 교원들을 대상으로 사례연구를 진행하였다. 그들은 '학교보다는 학원에 치중된 아이들'로 인해 학업지도 및 생활지도에 어려움을 겪고 있었으며, '항상 조심해야 하는 학부모와의 관계'는 교사들의 교육 활동에 영향을 주고 있었다. 그리고, '고경력 교원 부족 문제와 교사 문화'는 보직교사를 둘러싼 갈등, 업무의 편중, 교원 간 소통의 문제 등을 낳고 있었다.

이 지역 학생들은 많은 사교육으로 인해 지쳐있는 모습을 보이고 있었다. 교원들은 이 지역 학생들이 선행 학습을 통해 이미 많은 것을 알고 있기에 학교 교육을 통해 학생들의 흥미를 자극하는 것이 어렵다고 이야기했다. 하지만, 다른 지역에 비해 학부모의 케어를 잘 받고 있기에 학습지도가 편하고, 학생들의 과업 수행 능력이 뛰어나 교사가 원하는 교육을 실천할 수 있는 환경이라고 한다. 반면, 이 지역 학생들의 생활지도는 쉽지 않았는데, 학생들이 경쟁심이 심하고, 서로 융화되지 않는 모습을 보이기 때문이다. 이 지역은 다른 지역에 비해 학급당 학생수가 높은 것이 특징인데, 이는 교원의 업무, 교사의 학생 지도 등에 영향을 주고 있었다.

이 지역 학부모들은 다른 지역과 달리 교양있는 말과 행동으로 민원을 제기하고 학교 교육에 개입하는 모습을 보였다. 하지만, 민원의 수가 많고 학생 개별에 대한 요구가 많아 교사들의 생활지도를 어렵게 만들었으며 학급 운영 방식에도 영향을 미치고 있었다. 이로 인해, 교사들은 '안정주의'를 택하는 경우가 많았는데, 이를 택하지 않는 경우 학부모의 오해와 그로 인해 생길 상처를 감수해야만 했다. 그리고, 이 지역의 학부모들은 다양한 전략을 이용해 민원을 제기한다는 점에서 다른 지역과 차이를 보였다.

강남, 서초 지역은 고경력 교사와 저경력 교사의 불균형으로 인해 문제를 겪고 있었다. 고경력 교원이 부족해짐에 따라 보직교사를 맡을 인원이 부족했고 특정 교원에게 업무가 편중되는 현상으로 이어졌다. 또한, 저경력 교원이 많아지면서 학생의 생활지도, 학부모의 민원 대처 등에서 문제가 발생하기도 했다. 또한, 이 지역의 개인주의적인 교사 문화는 다른 지역과 구별되는 특징이었다. 이는, 교원들 간 교류가 적고, 업무 배정 시 기준에 의한 공정성을 중시한다는 점에서 알 수 있었다. 이러한 문화는 업무 배정의 어려움, 소통 부재 등으로 이어지고 있었다.

교원들은 과거와 비교했을 때, '교사에 대한 학부모의 태도'가 변했음을 느끼고 있었다. 과거에는 학부모들이 교사의 지도 방식을 존중하고 학부모와의 협력이 잘 이뤄졌지만, 현재는 교사의 지도를 받아들이지 않고 학교 교육에 개입하는 모습으로 변했다고 인식했다. 연구참여자들은 이전과 달리 교사로서 요구되는 역할이 달라졌음을 인식하고 있었으며, SNS를 통한 소통, 학생의 안전 문제에 대한 지속적 예방 활동 등이 요구된다고 인식했다. 교사에 대한 학부모의 태도가 변한 이유에 대해서는 저마다 다른 의견을 제시했는데, 사회의 변화, 학교 폭력 문제로 이어진 학교 교육에 대한 신뢰 감소, 학교 교육에 대한 정보 공개 및 참여 증가 등을 원인으로 꼽았다.

또한, 교원들은 민원을 예방하기 위한 다양한 예방을 하는 것이 과거와 달라진 부분이라고 느끼고 있었다. 교원들은 학교 교육 활동에 대해 학부모들과 지속적으로 소통하게 되었으며, 고민하지 않아도 되는 사안에 대해서도 민원이 발생하지 않을까를 고민하게 된다고 이야기했다. 연구참여자들은 학부모의 요구에 맞춰 학부모들이 궁금해할 만한 내용을 미리 안내하고, 학부모의 요구에 맞춰 교육 활동을 계획하고, 학부모의 민원을 예방하기 위한 노력에서 '학부모 맞춤형 교육'을 하고 있다고 느끼고 있었다. 이는 개별 학급에만 영향을 미치지 않았으며, 전체적인 학교 운영에도 영향을 주고 있었다. 주변 학교와의 비교를 통해 학부모의 민원이 발생하기 때문에 주변 학교 상황에 맞춰 학교 정책이 결정되는 모습을 보였다.

학생들의 선행 학습은 점차 심해지고 있었는데 이는 학생들의 삶에 영향을 끼치고 있었다. 학생들은 무기력한 모습을 보이기도 했으며, 심한 경우 번아웃을 겪는 학생도 있었다. 이 지역에는 학생들의 선행 학습 수준, 학원의 수준에 의해 형성되는 학업적 계급이 존재했는데 이는 학생들의 학업 수준을 대변하고 있었다. 이와 같은 학업적 계급은 학생들을 불안하게 만들고 있었으며 과거에 비해 학생들의 선행 학습이 심해지도록 만든 원인 중 하나로 보인다.

교원들은 이러한 교육 환경의 변화 시점을 크게 두 가지로 이야기했다. 첫째는 2000년 전후이며, 다음은 2010년대 초반이었다. 2000년 전후의 시기를 이야기한 교원들은 5.31 교육 개혁 이후에 교육에 많은 변화가 생겼으며 이를 기점으로 교사에 대한 인식이 변했다고 느끼고 있었다. 2010년대 초반을 이야기한 교원들은 저마다 변화를 체감한 시기가 달랐으나 이 시기에 교육환경이 변했으며 이로 인해 교원들이 이 지역을 선호하지 않는 분위기가 나타나기 시작했다고 언급했다. 이는, 양적연구에서도 확인된 결과로서 교사 쏠림 현상 변화가 표면화된 2015~2017년 이전에 교원들의 선호가 변한 사실을 알 수 있었다.

선행연구에 비추어 본 연구 결과를 해석한 결과, 이 지역 내의 교육 환경 변화의 배경은 크게 세 가지로 볼 수 있다. 첫째, 계층에 따른 문화 양식 차이다. 이 지역 학부모들은 가정 형편이 어려운 지역의 학부모들과 학교 교육에 대한 태도 및 학교 교육에 개입하는 양상이 달랐다. 가정 형편이 어려운 학부모들은 학교 교육에 대한 개입이 적었으며, 교사의 권위를 인정하는 모습을 보이지만 이 지역 학부모들은 학교 교육을 평가하고 적극적으로 개입하는 모습을 보였다. 이는 계층에 따라 학교 교육에 참여하는 양식이 다르다는 Lareau(2012)의 연구와 일치하는 부분으로, 학부모의 학교 개입 양상에 차이가 있는 것은 계층의 차이에서 비롯된 것임을 알 수 있었다

둘째, 신자유주의에 입각한 교육 개혁이다. 교사들은 학부모의 수요에 맞춰 교육 활동을 계획하는 모습에서 '학부모 맞춤형 교육'을 하고 있다고 느끼고 있었다. 교원들은 이와 같은 변화를 체감한 시기를 2000년 전후, 2010년대 초반이라 언급했는데, 이는 신자유주의적 교육 개혁이 이뤄진 시기와 일치했다. 이 시기에는 '학교 붕괴', '공교육 부실 담론' 등의 공교육 비판 담론들이 사용되었는데, 이것은 교

권의 하락을 가속화시켰으며, 현재의 교육이 공급-수요의 관계로 만든 배경으로 보인다.

마지막으로, 이 지역의 높은 학업 경쟁의 이면에는 학벌주의가 자리했을 것으로 보인다. 이 지역에는 '교육적 신화'와 '학업적 계급'이 자리하고 있었으며, 이는 학생, 학부모의 불안을 자극했을 것으로 보인다. 교육적 신화에는 남들보다 앞선 교육이 더 나은 학업 성취를 이루게 해줄 것이라는 신화가 자리하고 있었으며, 학생들은 선행 학습의 수준과 학원의 수준에 의해 결정되는 학업적 계급을 서로 비교하는 모습을 보였다. 학부모들은 자기 자녀가 남들보다 앞서기 위해 더 이른 시기에, 더 많은 사교육을 시키고 있었으며, 이는 이 지역의 선행 학습이 심해지게 만든 것으로 보인다.

본 연구는 다음의 의의를 지닌다. 첫째, 본 연구는 교사 쏠림 현상을 해결해야 할 문제로 인식하기보다 현상이 나타나게 된 미시적인 원인을 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 교사 쏠림 현상을 다룬 연구들은 본 현상을 교육의 형평성을 헤치는 문제로 인식하며, 교사 쏠림 현상 여부를 확인하고 이를 해결하기 위한 대안을 마련하는 데 초점이 있다. 반면, 본 연구는 이를 해결해야 하는 문제로 인식하기보단 사회적 현상으로 보고 현상 안에 있는 원인이 무엇인지 심층적으로 분석하는 데 초점을 두었다. 둘째, 교사 쏠림 현상의 원인을 교원들의 관점에 근거하여 해석했다는 점에서 의의가 있다. 주현성(2015)의 연구와 같이 교사 쏠림 현상의 원인을 분석한 연구가 있었지만, 교육 전문가의 의견을 구하였을 뿐 교원들의 목소리를 담아내지 못한 한계가 있었다. 교사 쏠림 현상이 교원들의 근무지 선호에 의해 나타난다는 점을 고려하면, 이 현상의 주체인 교원들의 관점을 이해하고 현상을 해석하는 것이 무엇보다 중요하다 할 수 있다. 따라서, 본 연구는 이 지역에 근무한 경험이 있는 교사들이 체감하는 교육 환경 변화를 토대로 원인을 탐색하고자 하였다. 셋째, 교사 쏠림 현상의 변화를 다뤘다는 점에서 다른 연구와의 차별성을 보인다. 교사 쏠림 현상을 다룬 연구도 많지 않을뿐더러 현상의 변화를 다룬 연구는 부족한 실정이다. 김영식 외(2012)와 최원석(2019)의 연구에서 교사 쏠림 현상이 완화되고 있는지, 심화되고 있는지를 분석하고 있었으나 두 연구에서 서로 엇갈린 분석을 하고 있기에 이에 관한 후속 연구가 필요했다. 본 연구는 교사 쏠림 현상의 변화를 다뤘다는 점에서 의의가 있으며, 분석 자료를 다각화함으로써 분석의 신뢰를 높이고자 한 것이 다른 연구와의 차별점이라 할 수 있다. 마지막으로, 본 연구는 선행 연구의 관점으로 설명할 수 없는 사례를 분석함으로써 교사 쏠림 현상 연구에 새로운 시각을 제공하고자 했다. 선행연구에 따르면, 학생의 학업성취도가 높고 학부모의 경제적, 사회적 배경이 좋은 지역에는 경력이 높은 교사들이 몰리는 현상이 나타나야 하지만, 강남·서초 교육지원청에는 반대의 현상이 나타나고 있었다. 이는 선행연구의 관점과 일치하지 않는 변이적(deviant) 사례이며, 본 연구는 기존 관점에서 벗어난 사례 연구를 통해 기존에 밝혀지지 않았던 새로운 시각을 제공하고자 했다(Flyvbjerg, 2011; 서덕희, 2020).

마지막으로, 본 연구의 한계를 고려하여 다음의 후속 연구를 제안하며 글을 마치고자 한다. 첫째, 학교급에 따른 교사 쏠림 현상의 변화를 분석한 연구가 필요하다. 본 연구는 서울시 교육청 내 공립학교 교원들의 교사 쏠림 현상을 연구 대상으로 삼았다. 이는 공립 교원 중 초등학교 교원의 비율이 높아 현상을 관측하기 좋기 때문이다. 하지만, 시간의 흐름에 따른 교원의 분포 변화는 학교급에 따라 달리 나타날 수 있다. 국내에서 이뤄진 선행연구 대부분이 초등학교급을 다뤘다는 점을 고려하면, 중학교, 고등학교급에 대한 분석이 더해질 필요가 있다. 둘째, 강남, 서초 지역과 비슷한 사회적, 경제적 배경을 지닌 학부모, 학생들로 구성된 지역의 사례연구가 필요하다. 본 연구에서 강남, 서초 지역에서 교사 쏠림 현상의 큰 변화가 나타나고 있었으며, 현상의 이면에는 학생, 학부모, 교사 등과의 관계 변화가 자리하고 있었다. 이 지역과 비슷한 배경을 지닌 지역에 대한 분석이 이뤄진다면, 본 연구의 사례가 이 지역만의 특수성에 기인한 것인지, 구성원들의 사회적, 경제적 배경에서 기인한 것인지를 이해할 수 있게 해줄 것으로 보인다. 셋째, 저경력 교원 쏠림 현상이 나타나는 지역과 경력 교원 쏠림 현상이 나타나는 지역에 대한 비교 연구가 필요하다. 본 연구를 수행하면서 교원들이 인식하는 지역별 특징이 존재하며, 지역별 특수성이 교원의 근무지 선호를 대변한다는 것을 발견하였다. 교원들은 지역의 특수성을 표현하기 위해, ‘중부스러움’, ‘강남스러움’ 등의 표현을 이용하여 그 지역의 특수성을 표현하였다. 이와 같은 지역별 특수성이 교사 쏠림 현상에 대한 영향을 미치는 것으로 보이며, 이와 같은 비교 연구가 더해진다면 교사 쏠림에 대한 이해를 넓힐 것으로 보인다.

참 고 문 헌

경기메디뉴스(2022.10.22.). 사교육 1번지 강남 3구, ADHD 약물 처방 최다. http://www.ggmedinews.com/news/articleView.html?idxno=3422

교육부(2021.08.26.). 보도자료 - 2021년 교육기본통계 결과 발표. **대한민국 정책브리핑**. https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156468045

권미경, 김천기. (2015). 교사의 관점에서 본 학부모의 소비자 주권적 태도와 그에 따른 교사의 위축 및 정체성변화. **교육종합연구, 13**(3), 83-109.

권순형, 주현성, 김갑성, 김도기. (2015). 교사 쏠림 현상 분석을 위한 복잡계 관점의 전제조건 탐색. **교원교육, 31**(3), 23-45.

강세정. (2003). **초등교사 전보제도의 운영 실태와 개선 요구분석**. 석사학위논문. 대구교육대학교.

김종철, 이종철. (1994). **교육행정의 이론과 실제**. 파주 : 교육과학사.

김갑성·김이경·박상완·이현숙·고은정. (2009). **학교 교육력 제고를 위한 교원 인사제도 개선에 관한 연구:서울특별시 중등교사 순환전보제도를 중심으로** (CR2009-16). 진천 : 한국교육개발원.

김갑성, 주현준. (2013). 중등교원 전보제도 개선에 관한 연구:대구광역시 사례를 중심으로. **중등교육연구, 61**(4), 841-869.

김경원, 정성수. (2016). 초등 신규교사 배치로 살펴 본 교사쏠림 현황과 특성. **한국교원교육연구, 33**(3). 63-86.

김대현, 이도영, 이상수. (2014). 초등교원의 근무부담에 대한 질적 사례 연구. **한국교원교육연구, 31**(3), 1-33.

김미화, 정동욱. (2013). 초등학교 학급담임 배정 영향 요인 분석. **한국교원교육연구, 30**(3), 1-20.

김민제. (2019). **초등학교 보직교사 임용 영향 요인**. 석사학위논문. 서울대학교.

김민조. (2010). **교사 초빙제 확대에 따른 현안과 과제** (OR-2010-04-01). 진천 : 한국교육개발원.

김순남. (2016). **교원 순환전보제 운영 실태 및 개선 방안 연구** (OR2016-07). 진천 : 한국교육개발원.

김순남, 김규태, 이병환. (2017). 교원순환전보제의 논리 탐색. **교육행정학연구, 35**(4), 97-118.

김영란. (2002). 사례연구를 통해 살펴본 질적 연구방법의 쟁점. **비판사회정책, 13**(13), 73-109.

김영식, 지윤경, 김미화, 정동욱. (2012). 단위학교 간 교사자원 배분과 교사 쏠림 현상 분석. **교육재정경제연구, 21**(4), 125-153.

김영천. (2016). **질적연구방법론 1**, Bricoleur. 파주 : 아카데미 프레스.

김지혜, 전재은, 변수용. (2020). 누가 교직을 떠나려 하는가? 중학교 교사 교직 이탈 가능성 예측요인 분석. **교육사회학연구, 97**, 89-112.

김천기. (2009). 이명박 정부의 공교육정책 지배담론에 대한 비판적 고찰 : 공교육부실담론을 중심으로. **교육사회학연구, 19**(1), 81-102.

김천기. (2011). 신자유주의 교육정책의 과거, 현재, 미래. **한국교육사회학회 학술대회자료집**, 1-50.

김천기. (2012). 한국교육의 신자유주의화 과정과 그 성격. **교육종합연구, 21**, 119-149.
김철중. (2008). **대구광역시 초등교사 전보제도의 운영 실태 현황과 개선방안에 관한 연구**. 석사학위논문. 계명대학교 교육대학원.
김태완. (2010). **교사 초빙제 확대에 따른 현안과 과제** (OR2010-04-1). 진천 : 한국교육개발원.
김한별. (2008). 초임교사의 학교문화 적응과정에서의 학습경험 이해. **평생교육학연구, 14**(3), 21-49.
김형준. (2017). 사교육의 잠재적 기능과 교육경쟁의 동학. **문화와 사회, 23**, 311-377.
길양숙. (2013). 교사들이 경험하는 학교문제의 경력, 근무지, 직급별 차이. **인문과학연구, 38**, 481-506.
매일경제(2020.02.06.). 교육열이 부담돼서…선생님들 '강남 기피'. https://www.mk.co.kr/today-paper/view/2020/4381596
머니투데이(2018.10.08.) 법정 가는 학교폭력, 최근 3년간 서울시내 소송 91건... 서초구 최다. https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2018100809190982877
박병식. (1993). 사례조사의 방법론적 분석 - 한국행정학보에 게재된 사례조사연구를 대상으로. **한국행정학회 동계학술발표논문집**, 1-25.
박정인. (2020). 신문사설에 나타난 교사에 대한 인식과 태도 연구 : 정권교체와 교육정책을 토대로. **교육정치학연구, 66**, 257-284.
박종필. (2009). 초등학교 신규 교사의 교직 경험에 관한 연구, **한국교육학연구, 15**(3), 131-157.
박지원, 김회용. (2020). 과도한 교육열과 신자유주의적 불안의 관계. **교육사상연구, 34**(1), 113-135.
박혜연, 정혜주, 변보경. (2018). 도서·벽지 가산점 제도에 대한 여성 교원의 인식과 실태. **아시아교육연구, 19**(3), 795-823.
박남기, 박효원. (2018). 지역 간 교사 쏠림 완화 방안에 대한 초등 예비교사의 인식. **한국교원교육연구, 35**(1), 1-27.
서덕희. (2020), 질적 연구의 '원형'으로서 사례 연구의 방법론적 성격 : 사례와 연구자의 대칭적-되기, **교육인류학연구, 23**(4), 1-29.
서울시교육청(2013). 2014. 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2014). 2015 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2015). 2016 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2016). 2017 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2017). 2018 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2018). 2019 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2019). 2020 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2020). 2021 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2021). 2022 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
_____(2022). 2023 3. 1. 자 초등학교 교사 전보 원칙. 서울시교육청.
신현석. (2002). 교원자격제도의 개편방안 연구. **한국교원교육연구, 19**(1), 113-156.
양정호. (2013). 서울시의 신규교사 집중화 경향 분석. **한국교원교육연구, 30**(4), 459-489.
양희준. (2015). 한국 교육 개혁의 이념 지향 분석 : 1990년대 교육 개혁 문서의 재음미. **교육정치학연구, 22**(2), 81-100.
에듀프레스(2017.07.04.). "강남에 가르칠 선생님이 없어요"… 서울교육청, 교사들 근무 기피 골머리. http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=1246

에듀프레스(2022.07.29.). 서울 초등교사 ‘임용참사’ 예고…내년도 교사 선발 116명 줄어. http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=9326

오경희, 한대동. (2009). 학부모들의 학교교육에 대한 인식과 열망에 관한 이해. **열린교육연구, 17**(3), 127-148.

오영재. (2004). 초등 교사들이 선호하는 학교의 조건과 그 이유. **교육학연구, 42**(3), 349-374.

유기웅. (2012). **질적 연구방법의 이해**. 서울 : 박영스토리.

윤상우. (2009). 외환위기 이후 한국의 발전주의적 신자유주의화-국가의 성격변화와 정책대응을 중심으로. **경제와 사회, 83**, 40-68.

윤선진. (2010). 학부모 이해: 소비자권력이 된 학부모. **교육학논총, 31**(1), 19-43.

윤종건(2001). 한국교원정책의 쟁점과 교육의 질 향상 과제. **한국교원교육연구, 18**(3), 113-127.

이병환(2004). 현행 교원 평정 제도의 문제점 분석 및 바람직한 교사 평가제의 모습. **한국교원교육연구, 21**(2), 281-305.

이두휴. (2008). 자녀교육지원활동에 나타난 학부모 문화 연구. **교육사회학연구, 48**, 135-165.

이두휴. (2014). 평준화지역 고등학교 입학전형에서 학생의 쏠림현상에 관한 연구. **교육정치학연구, 21**(3), 61-91.

이민경. (2007). 중산층 어머니들의 자녀교육 담론: 자녀교육 지원태도에 대한 의미 분석. **교육사회학연구, 44**, 159-181.

이병환. (2002). 신자유주의 교육개혁의 성격과 평가. **한국교육, 29**(2), 33-55.

이영철. (2006), 사회과학에서 사례연구의 이론적 지위: 비판적 실재론을 바탕으로, **한국행정학보, 40**(1), 71~90.

이영철. (2009). 보다 나은 사례연구: 논리와 예시. **정부학연구, 15**(1), 189-213.

이용숙. (2005). **교육인류학 : 연구방법과 사례**. 서울 : 아카넷.

이우경. (2006). 각 시도교육청 인사관리원칙 비교 연구 : 서울, 대구, 강원, 충남 중등 교원 전보제도를 중심으로. **한국교육연구, 12**(1), 111-114.

이윤미. (2001). 교육개혁 담론으로서의 ’국제 비교’. **교육비평, 4**, 126-139.

이지훈. (2000). **사례연구방법**. 대전: 대경

임종헌. (2019). 강남 고소득층 학생의 삶에 관한 연구 : 유치원 및 초등학교 시절을 중심으로. **교육행정학연구, 37**(3), 1-31.

장수명, 박혜원. (2016). 중학생들의 생활양식에 드러난 주거지역별 학교역할의 차이. **한국청소년연구, 27**(1), 205-234.

장유진. (2014). 목동 엄마들의 분재(盆栽) 만들기: 유아 사교육의 상황적 구조와 한계. **교육인류학연구, 17**(1), 159-195.

전영국. (2017). 질적 연구에서 사용되는 면담 및 심층면담에 관한 비교 고찰. **열린교육연구, 25(1)**, 147-168.

정설미, 김영롱, 이승민, 정동욱. (2021). 초등교원의 교직 이탈 현황과 관련 요인 탐색: 지역 편차에 따른 쟁점을 중심으로. **교육재정경제연구, 30**(2), 105-134.

조동섭, 안병천. (2008). 교사들이 선호하는 학교의 조건과 특성. **초등교육연구, 21**(1), 371-386.

조상식. (2008). 이명박 정부의 교육정책에 대한 비판적 검토. **교육비평, 24**, 38-53.

조용환. (2009). **고등학생의 학업생활과 문화 연구** (RR 2009-08-2). 진천 : 한국교육개발원.

주현성. (2015). **인천광역시 초등학교 교사 쏠림 현상 분석과 완화 방안 탐색.** 석사학위논문. 한국교원대학교 대학원.

중앙일보(2017.12.04.). 강남권 초등학교에 경력 짧은 교사가 많은 이유.

https://www.joongang.co.kr/article/22172443#home
최나은. (2017). **발표 불안이 높은 학습자를 위한 발표 교육 연구**. 석사학위논문. 서울대학교 대학원.
최원석. (2019). 초등학교 간 저경력교사의 쏠림 현상 분석. **학습자중심교과교육연구, 19**(9), 1165-1187.
최현진, 한은정. (2013). 교원 인적자원 배분의 관점에서 본 초빙교사제 시행 학교의 특성 분석. **한국교원교육연구, 30**(1), 81-103.
파이낸셜뉴스(2019.01.31.). 초등교사 강남 기피 잇따르자…서울교육청 특별 잔류 허용. https://www.fnnews.com/news/201901311201461868
한만길. (1992). 교원전보제도의 발전방향. **교육개발, 79**, 43-51.
한종수, 강희용. (2016). **강남의 탄생 : 대한민국의 심장 도시는 어떻게 태어났는가?**, 서울 : 미지북스.
황성희. (2014). 중소도시 중산층 학부모의 자녀 사교육 지원 문화에 관한 연구. **교육사회학연구, 71**, 277-303.
황성희. (2022). 교사에 대한 학부모 기대와 인식에 대한 고찰: 선행연구를 중심으로. **학부모연구, 9**(3), 77-98.
황준성. (2001). 교원승진 및 전직・전보제도에 관한 연구. **연세교육연구, 14**(1), 137-172.
한국교육개발원. (2021). 2021년 교육통계 분석자료집 - 유・초・중등교육통계편. 통계자료 SM 2021-06
荻野 千辱. (2004). **江南8學群 地域의 形成 - 場所形成에 나타난 韓國的 特性**. 박사학위논문. 서울대학교 대학원.
American Psychological Association. (2022). **APA 논문작성법**. (강진령, 역). 서울 : 학지사.
Anzia, S. F., & Moe, T. M. (2014). Collective bargaining, transfer rights, and disadvantaged schools. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 36*, 83-111.
Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., Rockoff, J., & Wyckoff, J. (2008). The narrowing gap in New York City teacher qualifications and its implications for student achievement in high-poverty schools. *Journal of Policy Analysis and Management, 27*(4), 793-818.
Bridges, E. M. (1996). Evaluation for Tenure and Dismissal. In Millman,J. & Darling-Hammond,L.(Eds.), *The New Handbook of Teacher Evaluation* (p. 147-157). Newbury Park: SAGE Publications.
Bryman, A. (2007). Barriers to Integrating Quantitative and Qualitative Research. *Journal of Mixed Methods Research*, *1*, 8-22.
Carnoy, M. (2007). *Cuba's academic advantage: Why students in Cuba do better in school*. Stanford, CA: Stanford University Press.
Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. (2005). Who teaches whom? Race and the distribution of novice teachers. *Economics of Education Review, 24*(4), 377-392.
Clotfelter, C. T., Ladd, H. F., & Vigdor, J. L.(2006). Teacher-Student Matching and the Assessment of Teacher Effectiveness. *Journal of Human Resources, 41*, 778-820.
Creswell, J. (2015). *Educational Research : Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative and Qualitative Research*. Upper Saddle River, N.J. : Merrill
Creswell, J. & Plano Clark. (2017). D*esigning and Conducting Mixed Methods Research*. London : SAGE
Chudgar, A., & Luschei, T. F. (2016). Understanding teacher distribution cross-nationally: Recent empirical evidence. *Teachers College Record*.

Darling-Hammond, L. (2000). Teacher quality and student achievement: a review of state policy evidence. *Education Policy Analysis Archives, 8* (1).

Feng, L. (2010). Hire Today, Gone Tomorrow: New Teacher Classroom Assignments and Teacher Mobility. *Education Finance and Policy. 5*, 278-316.

Glassow, L., & Jerrim, J. (2022). Is inequitable teacher sorting on the rise? Cross-national evidence from 20 years of TIMSS. Large-scale Assessments in Education, 10(1), 1-20.

Goldhaber, D., Lavery, L., & Theobald, R. (2015). Uneven Playing Field? Assessing the Teacher Quality Gap Between Advantaged and Disadvantaged Students. *Educational Researcher, 44*(5), 293-307.

Hanushek, E.A., Kain, J.F., Rivkin, S.G. (1998). *Teachers, schools, and academic achievement*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Ivankova, N., Creswell, J., & Stick, S. (2006). Using Mixed-Methods Sequential Explanatory Design: From Theory to Practice. *Field Methods, 18*(1), 3-20.

Jackson, C. K. (2009). Student Demographics, Teacher Sorting and Teacher Quality: Evidence from the End of School Desegregation. *Journal of Labor Economics, 27*(2), 213-256

Kalogrides, D., Loeb, S., & Béteille, T.(2013). Systematic Sorting: Teacher Characteristics and Class Assignments. *Sociology of Education, 86*(2), 103-123.

Koski, W. S., & Horng, E.(2007). Facilitating the teacher quality gap? Collective bargaining agreements, teacher hiring and transfer rules, and teacher assignment among schools in California. *Education Finance and Policy, 2*, 262-300.

Ladd, H. F. & Fiske, E. B.(2001). The uneven playing field of school choice: Evidence from New Zealand. *Journal of Policy Analysis and Management, 20*, 43-64

Lankford, H. Loeb, S. & Wyckoff, J.(2002). Teacher Sorting and the Plight of Urban Schools: A Descriptive Analysis. *Educational Evaluation and Policy Analysis, 24*(1), 37-62.

Lareau, A. (2012). **불평등한 어린 시절 : 부모의 사회적 지위와 불평등의 대물림**. (박상은, 역). 서울 : 에코리브르.

Linneberg, M. S., & Korsgaard, S. (2019). Coding qualitative data: A synthesis guiding the novice. *Qualitative Research Journal, 19*(3), 259-270.

Luschei, T. F., & Carnoy, M. (2010). Educational production and the distribution of teachers in Uruguay. *International Journal of Educational Development*, 30(2), 169-181.

Luschei, T. F., Chudgar, A., & Rew, W. J. (2013). Exploring differences in the distribution of teacher qualifications in Mexico and South Korea: Evidence from the Teaching and Learning International Survey. *Teachers College Record*, 115(5).

Luschei, T., & Jeong, D.(2019). Is Teacher Sorting a Global Phenomenon? Cross-National Evidence on the Nature and Correlates of Teacher Quality Opportunity Gaps. *Educational Researcher, 47*(9), 556-576.

Miles, Huberman, & Huberman, A. M. (2009). **질적자료분석론**. (박태영 외, 역). 서울 : 학지사.

OECD(2018). The future of education and skills: Education 2030. Paris.

Saldaña, J. (2009). *The Coding Manual for Qualitative Researchers*. Thousand Oaks, CA : Sage Publications.

Seidman, I. (2022). **(교육학・사회과학 분야 연구자들을 위한) 질적 연구 방법으로서의 면담**

(박혜준, 이승연, 역). 서울 : 학지사.
Toyon, M. (2021). Explanatory sequential design of mixed methods research: Phases and challenges. *International Journal of Research in Business and Social Science, 10*(5), 253-260.
Edmonds, W. A. & Kennedy, T. D. (2016). *An Applied Guide to Research Designs: Quantitative, Qualitative, and Mixed Methods,* 2nd Edition. SAGE Publications, Inc
Yin, R. K. (2011). **사례연구방법**. (신경식, 서아영, 역). 서울 : 한경사.
Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications*, 6th Edition. Los Angeles : SAGE.

부록1. 면담질문지

질문영역	질문 내용
배경질문	선생님께서 근무하셨던 지역과 근무 기간에 대해 이야기해주세요.
	강남·서초 교육지원청에 처음 발령 받은 시점은 언제이십니까?
	이곳으로 전입을 오셨나요? 전입 오셨다면 고려하셨던 요인은 무엇입니까?
근무 환경 (타 지역과 차이)	연구참여자께서 느끼시는 이곳의 근무환경에 대해 간단히 이야기해주세요.
	타 지역의 근무와 이 지역의 근무에서 차이를 느끼시나요?
	차이가 있으시다면 이점이 선생님께 미치는 영향은 무엇입니까?
근무 환경 (시간의 흐름에 따른 차이)	강남·서초 교육지원청의 환경이 이전과 다르다는 이야기를 듣곤 하는데 이점이 체감되십니까?
	만약 체감하신다면 어느 시점부터 이를 체감하셨나요?
학부모와 관계	신문 기사에 따르면, 학부모의 민원으로 인해 강남·서초 교육지원청의 근무가 어렵다는 이야기를 듣습니다. 이에 대해 어떻게 생각하시나요?
	학부모와의 관계에서 좋은 부분이 있으시다면 어느 부분이 좋은가요?
	학부모와의 관계로 인해 겪으시는 고충이 있다면 어떤 부분이 있으신가요?
	학부모와의 관계를 위해 특별히 조심하시는 부분이 있으십니까?
학생지도	근무하시면서 느끼는 학생의 학업지도와 생활지도는 어떠십니까?
	학생의 학업성취 차이가 어느 정도인가요? 이점이 지도에 미치는 영향이 있으신가요?
	생활지도를 하실 때 특별히 신경쓰시는 부분이 있으신가요?
업무 및 교원들 간의 관계	강남·서초 교육지원청 내 신규교사의 수가 많고 중간 경력 교원(10~20년차)의 수가 부족하다는 통계가 있습니다. 이를 체감하시나요?
	이러한 상황이 선생님의 업무에 미치는 영향이 있으신가요?
	근무하실 때 느끼시는 업무상의 어려움, 다른 교원과의 관계에 어려움이 있으시다면 이야기해주세요.
전보	앞서 말씀하신 근무 경험을 토대로 했을 때, 강남·서초 교육지원청에 잔류하실 의향이 있으신가요?
	의사결정에 미친 요인은 무엇인가요? 이것은 개인적인 상황에 따른 것인가요? 아니면 동료 선생님들도 같은 문제로 고민하시나요?
	전출 시 선호되는 지역이 있나요? 있으시다면 그 이유는 무엇입니까?
	전보 시 고려하는 정보는 어떤 경로로 얻으십니까?

Abstract

The exploration of changes in ‘teacher sorting’ and what causes them

Sang min Kim

Department of Education

The Graduate School

Seoul National University

This study was conducted to analyze the phenomenon of 'teacher sorting statically and dynamically and to explore the causes of the change. Previous studies focused on the distribution of teachers with the background of students and parents, but few studies microscopically analyzed how each variable affects teachers. Therefore, this study focus on what makes teachers gather in a specific district given changes in the educational environment created by teachers, parents, and students. Through quantitative research, the phenomenon of 'teacher sorting' was analyzed statically and dynamically. And the causes inherent in the phenomenon of the changes were explored through qualitative research.

The results of the quantitative analysis are as follows. The phenomenon of 'teacher sorting' appears in two ways. One is about low-experienced teachers, another is about teachers who have a high career. The Seoul Metropolitan Office of Education was adjusting the supply and demand of teachers by revising the transfer principle to control the phenomenon of 'teacher sorting'. Among them, the Gangnam and Seocho Office of Education was an area where there was a significant change in 'teacher sorting' during 2014-2021. This area used to be gathered with experienced teachers in the past, but recently it has been changed to an area lacking

experienced teachers. This is a phenomenon that can't be explained from the perspective of previous studies. Because previous studies tell us that experienced teachers flocked to areas live students with academic achievement and parents with good socioeconomic backgrounds.

Therefore, in order to explain this phenomenon, I conduct qualitative research for the Gangnam and Seocho Office of Education as a case study. And the results are as follows. Teachers struggled with the involvement of parents, and students belittling their school class. And there are conflicts about work distribution in this area. Teachers felt a "decline in teaching authority" compared to the past, and were experiencing students' "previous learning is getting worse." These make teachers felt difficult to work in this place.

Teachers felt that the parent's attitude toward teachers has changed compared to the past. In the past, parents respected teachers' teaching methods and cooperated well with teachers, but now they have changed. Teachers felt that there were many activities to prevent civil complaints. Teachers felt that they were providing "customized education for parents" in that they should make efforts to prevent complaints from parents. A lot of students are doing pre-schooling And it was getting worse and worse. The students looked lethargic, and in severe cases, some students suffered from exhaustion. Teachers were experiencing significant changes in the educational environment in the 2000s and early 2010s.

In light of previous studies, there are three main backgrounds for the change in the educational environment in this region. First, there is a difference in cultural style according to class. According to a study by Lareau (2012), the style of participation in school education varies depending on the class, and parents in this area are using intensive parenting. Second, education reform is based on neoliberalism. Teachers mentioned the period when they felt the change as around the 2000s and early 2010s, which coincided with the period of neoliberal educational reform. During this period, discourse criticizing public education was used, which accelerated the decline of teaching authority and seems to have made the current education a supply-demand relationship. Finally, it seems that academicism was behind the high academic competition in this region. There were 'educational myths' and 'academic hierarchies' in this area, which seems to be the background of advanced learning.

This study is differentiated from the prior study in that it analyzed causes

of the 'teacher sorting' phenomenon, focusing on the relationship between parents, students, and fellow teachers.

This study investigated the cause of the change by analyzing the teacher sorting in the Seoul Metropolitan Office of Education in a static and dynamic manner and analyzing the cases of Gangnam and Seocho Office of Education where large changes were observed. This study deals with changes over time in teacher sorting, which has not been dealt with much before, and differs from previous studies in that it analyzed the patterns of changes in depth through various data analyses. And, from the perspective of previous studies, we tried to provide a new perspective on the study of teacher sorting through the analysis of deviant cases, which is difficult to explain.

keywords : teacher sorting, inequitable teacher distribution, undistributed middle class, parents involvement, neoliberalism, elitism

Student Number : 2021-28719