

Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers

Summary in Korean

교사 문제: 효과적인 교사 유도, 개발 및 정착시키기

국어 개요

교사정책의 중요성

정부정책 아젠다는 교사정책에 높은 우선순위를 부여한다. 학교와 교사가 당면한 요구사항은 점점 복합적 성격을 띠는 실정이다. OECD 교육 장관들은 각국의 제반사회계층이 증진된 품질 학습의 혜택을 받도록 노력을 기울여 왔다. 이같은 야심적인 취지는 학생 전부가 고품질 교육을 받게 될 때 비로소 결실을 맺는 것이다.

학교에서 가장 중요한 자원인 교사들은 학교생활을 향상시키는 데 핵심역할을 한다. 유능한 인력이 교사직을 선택하고, 이들이 우수한 품질의 교사법을 갖추며 학생 전부가 고품질의 교사를 접하게 되면서, 학교교육의 효율성과 형평성 증진이 확고히 보장된다.

본고는 OECD 주요 계획인 *효과적인 교사 인력을 유도, 개발 및 정착시키기*의 개략을 보고한다. 이 계획에 참여국은 25 개국으로 호주, 오스트리아, 벨기에 (플랑드르 지역 주민), 벨기에 (불어권 지역 주민), 캐나다 (퀴벡), 칠레, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아일랜드, 이스라엘, 이탈리아, 일본, 한국, 멕시코, 네덜란드, 노르웨이, 슬로박 공화국, 스페인, 스위스, 영국 및 미국이다.

학교와 교사들에게 바라는 사항은 점점 복합적 성격을 띠는 현실이다. 사회가 학교로부터 기대하는 점은 다음과 같다 : 서로 다른 언어와 환경의 학생들을 실질적으로 고려; 문화 및 성별에 따른 문제에 민감히 반응; 관대와 사회통합을 도모; 불이익층 학생과 학습이나 행동에 어려움을 겪는 문제학생의 요구에 효과적인 대처; 신기술 활용; 급속히 발전하는 지식영역과 학생평가방식을 부단히 갱신. 또한 향후 사회경제여건은 평생학습을 실천할 능력과 의욕을 갖춘 자기주도적 학습자의 인력을 필요로 할 것이므로 교사들은 이에 맞게 학생들을 대비시켜 놓을 필요가 있다.

다수국가에서 신규 교사인원은 향후 5~10 년간은 지난 20 년간에 비해 훨씬 급증할 것이다. 최신 능력과 참신한 생각을 갖춘 신교사들이 상당수 등용되면서 학교에 현격한 변화를 초래할 수 있다. 또한 교사 인력의 젊은 연령으로 재정적 압박이 줄면서 이로 마련된 재원을 학교개발 목적에 할당할 수 있다. 하지만 교사직이 일반인에게 매력적인 직업으로 간주되지 않고, 교사방식이 근본적인 변화를 꾀지 않는 한, 학교 품질은 계속 하락할 것이고 이같은 하락세를 향후 반전하기에 어려울 위험성이 있다.

정책의 주요 현안문제

교사직업의 매력 정도에 따른 우려

- 약 절반의 국가가 고품질 교사의 수요를 계속적으로 충족시키는 데 상당한 어려움을 겪으며 특히 수요가 높은 과목영역에서 이 현상이 심화된다고 보고한다;
- 교사인력 구성면에서 “최고 연공자”수 및 남성교사 비율의 하락 추세가 장기적으로 예측되며 이에 따른 우려가 확산되는 중이다;
- 교사직이 갖는 이미지와 신분에 연관된 문제가 있는 한편, 교사들은 종종 그들이 수행한 직무가 과소 평가된다는 견해이다;
- 대부분의 국가에서 교사 임금은 상대적으로 하락하였다.

교사의 지식과 직업능력 개발에 관한 문제

- 거의 모든 국가가 학교 요구에 부합한 지식과 능력을 겸한 교사들이 충분히 있는지 따위의 “질적” 취약성에 대한 우려를 표명한다;
- 교사연수, 교사직업능력개발, 학교요구, 이 세 사항간 연결성이 한정되었다는 우려도 대단하다;
- 다수 국가에서 초보 교사를 겨누는 체계적인 안내 프로그램이 미비된 상태이다.

교사 모집, 선발 및 채용에 따른 문제

- 학교간 교사분포는 불균등 상태가 아닌지, 불이익 지역 학생들은 그들이 필요로 하는 질 높은 교사를 접하고 있는지 등에 대부분 국가 관심이 고조되었다.
- 교사 임명에 있어 학교당국의 직접적인 개입은 종종 미흡하다;
- 일부 국가 경우, 자격을 갖춘 교사 수요가 과잉상태를 보여 정책수립상 여타 도전을 던지고 있다.

효과적 교사를 학교에 정착시키는 데에 따른 어려움

- 교사소모율이 높은 수준을 보이는 국가들이 있는데 이는 신교사 사이에 특히 현저하다.
- 교사들은 직무부담의 증대, 스트레스, 빈약한 근무환경이 직무만족도와 교육 효과성에 부정적 결과를 미치지 않는지 염려한다;

- 대부분의 국가에서 교사의 직무를 인정하고 보상하는 수단이 극히 제한된 실정이다;
- 비효율적 교사법을 대체하는 과정은 종종 방해물에 봉착하며 더디게 진행된다.

위에 언급한 문제사항의 다수가 교사인력의 고령화에 기인한다. 50세 이상의 교사 비중이 초등, 중등에 각각 평균 25%, 30%로 이 연령층 교사 비중이 40%를 넘는 국가도 있다.

하지만 후보고서 사례들이 시사하듯, 정책수립을 통해 문제해결을 볼 수 있다는 긍정적인 조짐이 있다. 예로, 교사의 사회적 신분이 다소 높은 국가 일부 경우, 자격을 갖춘 지원자 수가 공석직 수를 상회하는 실정이다. 한편, 교사 부족난이 우려되었던 국가마저 최근 교사직을 향한 관심이 고조되는 추세이니 이는 창의적인 정책수립으로 효과적인 결과를 초래할 수 있음을 시사한다.

두 측면에서 정책적 함의 (implications)

교육품질 정도를 좌우하는 데에 교사의 “질”뿐만 아니라 -물론 결정적인 요소이나- 교사의 근로환경 또한 중요하다. 적당한 지원이나 충분한 직무과제 및 보상이 교사에게 보장되지 않는 여건에서는 아무리 유능한 교사도 자신의 잠재력을 최대한 발휘하지 못할 것이다.

창의적인 정책수립은 두 측면에서 고안되어야 한다. 일차 전략은 교사직업을 전체로서 고려, 교사신분 및 교사노동시장의 경쟁성을 증진시키고 교사능력개발과 근로환경을 개선하는 데 그 역점을 둔다. 일련의 이차 전략은 보다 목표지향적이라 특정 유형의 교사가 특정 학교에 근무토록 이들을 유도하여 정착시키는 것이 주핵심이 된다. 표 1에 주요 정책방향을 요약했다.

표 1: 정책적 함의

정책 목표	교사직업을 전체로서 고려	특정 유형의 교사나 학교를 겨냥
교사직을 매력적인 직업 선택으로 만들기	<ul style="list-style-type: none"> -- 교사직의 신분 및 이미지 개선 -- 교사 보수의 경쟁력 촉진 -- 교사고용조건 제고 -- 교사의 과잉수여를 활용 	<ul style="list-style-type: none"> -- 교사가 될 소지가 있는 자를 고려, 교사수요층 확장 -- 보다 유연한 보상제도 구축 -- 신교사의 등용조건 개선 -- 학생-교사 비율과 평균교사보수 간의 상충효과 재검토
교사 지식 및 직업능력 개발	<ul style="list-style-type: none"> -- 교사 프로필 개발 -- 교사의 직업능력개발을 연속 단계로 간주 -- 보다 유연하고 융통한 교사연수 -- 교사연수 프로그램의 승인화 -- 교사직 경로에 부단한 직업능력개발을 삽입 	<ul style="list-style-type: none"> -- 교사연수 선발과정 향상 -- 직업의 현장 경험 증진 -- 신교사의 자격 인정 -- 안내 프로그램 강화
교사 모집, 선발 및 채용	<ul style="list-style-type: none"> -- 보다 유연한 고용제도 활용 -- 교원운영에 학교당국의 책임성 강화 -- 단기적 교사인원 필요 충족 -- 교사노동시장의 정보유통과 모니터링 개선 	<ul style="list-style-type: none"> -- 교사선발 기준의 통용화 -- 수습기간의 의무화 -- 교사인력의 이동 증대를 장려
효과적 교사를 학교에 정착토록 하기	<ul style="list-style-type: none"> -- 효과적인 교사능력을 평가, 보상 -- 교사직업의 다양성과 다양화를 실현할 수 있는 기회를 보다 많이 제공 -- 지도력과 학교 환경 개선 -- 근무조건 개선 	<ul style="list-style-type: none"> -- 비효율적 교사에 대처 -- 초보교사에게 지원을 다수 제공 -- 보다 유연한 근무시간과 근무조건 제공
교사정책 개발 및 집행	<ul style="list-style-type: none"> -- 교사정책 개발 및 집행 과정에 교사들을 개입 -- 교사학습 목적의 지역사회 개발 -- 교사정책 지원에 필요한 지식기반을 확충 	

국가 유형별로 달라지는 정책적 함의

정책적 함의 전부가 25 개 참가국 모두에 동등히 적용되는 것은 아니다. 실로 대부분의 정책지침이 이미 정착된 국가가 있는 반면 사회·경제·교육상의 체제와 전통의 차이로 위 정책지침 적용이 타당치 않을 국가도 있다.

교사 대부분이 공공부문에 채용되었으나, 공공부문 채용은 국가마다 그 기본 모형이 달라진다. “경력위주”와 “직책위주”의 두개 기본모형이 교사채용양상을

특징짓는데, 참가국 경우 이 기본모형이 명백하게 구분된다. 비록 어느 국가도 각 모형의 “순수” 예를 대변하지 못하나, 이러한 모형 구분은 교사 채용 양상을 확인하는 데 유용한 역할을 한다.

일반적으로 경력위주제도 교사는 평생 직업생활을 공직에서 수행하게 되어 있다. 이들의 최초입사는 보통 젊은 연령에 행해지고 정규학교자격증 그리고/혹은 민간직의 입사시험에 근거하며 입사기준은 통례적으로 요구된다. 교사들은 일단 채용되면 교내 규칙에 따라 부서에 배치된다. 한편, 승진은 특정 직책보다는 개인을 토대로 한 등급제도를 따른다. 종종 초기 보수는 비교적 낮으나 소득증대를 보장하는 임금구조가 확고하며 보통 연금체계가 상대적으로 관대하다. 이와 같은 경력위주 공직 특징을 다수 드러낸 국가는 프랑스, 일본, 한국, 스페인이다.

전반적으로, 교직이 경력위주인 국가는 현재 교사수요에 특별한 문제를 겪지 않는다: 이 국가들 대부분 경우, 잘 숙련된 지원자 수는 공식부 수를 훨씬 상회하는 수준이다. 원래 경력위주 제도는 질적 차원에서 문제를 제기하는데 그 일례로 교사연수교육이 학교측 요구에 잘 연관되어 있지 않고, 효과적 교육 수행능력이 반드시 채용선정기준의 쟁점이 아니며, 교사들은 일단 평생직장이 보장되면 부단한 자기 개발을 위한 의욕 원동력을 상실하게 되고, 규제에 치중된 학교운영은 학교당국이 현지민의 다양한 요구에 부합하는 능력과 의욕을 발휘하는 데 걸림돌이 된다. 게다가, 경력위주제도는 교직을 평생직으로써 일찌감치 선택하는 것이 실로 올바른 선택인지 의심스러워 하는 자나 여타 직업에서 이미 직업경력을 쌓은 자나 그 누구의 관심도 끌지 못한다. 따라서 교직이 경력위주인 국가는 교사의 최초연수, 선발 및 직업능력개발간의 연결성을 증진, 보다 유연한 고용 형제를 도입, 외부채용기회를 확대, 지방교육당국과 학교의 교원결정권을 대폭 강화시키는 데 정책상 최우선순위를 둔다.

직책위주 공직은 지원자 중 가장 적합한 이를 선발, 개개 직책위치에 배정하는데 중점을 두는 것이 특징인데 이때, 교내승진과 외부채용이 골고루 활용된다. 일반적으로 이 제도는 광범위한 연령층을 접근하게 하며, 한편 여타 직업 경력자를 수용하는 것이 상대적으로 일반화되어 다른 직업으로 이동한 전직교사도 향후 다시 교사직으로 복귀할 수 있다. 초기 임금 수준이 종종 유리하기는 하나 재직중 대체로 이른 시기에 최고수준에 다다른다. 아울러 교사 각자가 공식 배정에 어느만큼 성공적으로 경쟁하였는냐에 승진 차도가 생기고 한편 상위권 공식수는 보통 한정되었다. 제도상 직원 선발 및 운영은 일반적으로 지방당국처에 분권화된 상태이다. 직책위주의 공직 채용 특징을 다수 반영한 국가로는 캐나다, 스웨덴, 스위스, 영국이 있다.

이 제도의 국가 다수가 교사채용의 난관에 봉착하는데 이는 특히 수학, 자연과학 및 ICT 영역에 심화되었다. 이 국가들의 공공부문 채용조건은 민간부문의 그것과 유사하게 정립되어 가는데도 공공부문은 민간부문 조건으로 경쟁하기에 아직 유연성이 종종 결여된 실정이다. 또한 제도상 연륜의 삼사십대 핵심 교사 인력을 정착시키는 데에 어려움을 겪는다. 그 결과, 교내의 보충 인원은 자주 높은 수준을 보이며 특히 불이익 지역에 이 현상이 심화된다.

교직이 직책위주일 경우,인원 선발기준을 제도에 널리 확산, 성과 평가 및 직업경로를 설정하는 데 교사정책 우선순위를 두고 있다. 지방운영자가 인원운영과 현지학생 요구에 부합된 학교프로그램을 조성하는 데 또한 결정적인 역할을 하므로 정부는 교장과 여타 학교지도자의 선발 및 훈련과정에 비교적 더 많은 심혈을 기울일 필요가 있다. 직책위주 제도는 교사 선발 및 운영 과정에 시장원리를 보다 적극적으로 활용하므로 불이익 지역이나 인기 없는 지역의 학교

또한 질 높은 교사 채용에 여타 학교와 경쟁할 수 있도록 이들에게 더 많은 재원을 제공할 필요가 있다. 한편 공급이 빈약한 특정유형교사를 유인토록 보수와 근로조건을 더 본격히 차별화할 필요가 있다.

공통 정책방향

본 계획사업의 참가국은 경력 후 직책중심의 공직전통 측면의 차이를 비롯한 여러 측면의 차이를 보이지만, 정책방향 설정에서는 일부 공통점을 반영하기도 한다.

교사의 양적보다 질적 측면에 초점

교사 품질, 교사방법의 품질 둘 다 학생 성적에 핵심 영향을 미친다는 연구 사례가 현재 상당히 있다. 아울러 교사마다 효과성이 현저하게 차이 진다는 실증자료도 상당히 있다. 한편 학생간 성취 격차는 학교간보다 학교 내부에 더욱 확고히 나타난다. 교사직은 항상 요구에 부응해야 하는 직업이라 아무나 효과적인 실무 교육자가 될 수 없으며 또한 장기간동안 효과적인 실무자로 남아 있기도 어렵다.

교사품질 아젠다에서 보다 주의를 요하는 핵심사항으로 교사최초연수 및 교사채용에 적용할 선발기준의 신중한 설정, 재직중 교사를 부단히 평가하여 향상시켜야 할 부분 확인, 효과적인 교사법은 인정 및 보상, 그리고 높은 기대사항에 답변할 수 있도록 교사에게 충분한 재원과 지원 제공 보장 등이 있다. 아울러 교사로서 아동, 청년과 작업하며 이들 개발에 도움을 주면서 사회에 기여하는 것 등 이와 같은 학생교육의 본질적 혜택에 교사 의욕이 대폭 고취되므로 이같은 작업에 교사들이 전념할 수 있는 방향으로 교육제도체계와 학교 근무지의 여건을 조성할 필요가 있다.

교사능력개발 및 교사성과를 학교요구에 일치시키도록 교사프로필 개발

국가는 교사로부터 어떤 지식과 능력을 갖추기를 바라는 지 간략명료히 입장을 밝힐 필요가 있으며, 이러한 교사 프로필을 학교당국 및 교사연수제도에 반영토록 해야 할 것이다. 교사자격 프로필은 학생학습의 목적을 감안하여 교사직에 널리 통용될 기준잣대를 제공하고 완전한 교육에 관한 이해를 공감시킬 필요가 있다.

교사프로필은 교육에 관한 견해를 광범위하게 수용, 이를 토대로 교사의 확고한 제재 학식 및 교육학적 숙련 정도, 다양 계층의 학생과 동료와 효과적인 직무수행 및 학교와 교직에 기여 능력, 부단한 자기개발 능력 따위를 골고루 참작할 필요가 있다. 아울러 교사프로필은 초보 교사, 연륜을 쌓은 교사, 중요 책무를 갖는 교사를 차별화하여 이들에게 서로 다른 수준의 성취를 요구할 수도 있다.

교사능력개발을 연속 단계로 간주

교사의 학생학습과 직업능력개발이 보다 일관성 있는 체계를 구축하도록 최초교사연수, 교사안내, 교사직업능력개발, 세 단계간 연결성을 더욱 강화할 필요가 있다. 다시 말해, 부단한 자기개발의 의무를 진 교사에게는 일련 기대사항을 명료히 표명하고 이어 이들 성장이 유리하도록 지원체계를 형성할 필요가 있다.

교사의 평생학습이 전망되면서, 대다수 국가는 초보교사 지원과 교사의 지속적 직업능력개발에 유용한 유인책과 지원 제공에 더욱 주력할 필요가 있을 것이다.

교사연수를 보다 유연하게 하기

다수 국가가 교사직 선택을 고등교육과정 초기에 결정토록 요구한다. 이러한 현실은 학생 관심사가 달라질 수 있는데도 일찌기 이들을 특정 직업경로에 고착시키는 것과 마찬가지로 교육 외 직업수행에는 거의 무용한 학과내용을 종료한 후에야 이들은 교직에 서게 되는 것이다. 또한 이러한 교육구조는 여타 고등교육 전공자나 다른 직업 종사자가 미래직업으로 교사직을 선택할 수 있는 가망성을 무효시킬 수 있다.

보다 유연한 교사연수제도는 더 다양한 시각에서 교사직 경로 진입을 모색토록 할 것이다. 이 맥락에서 교사의 사전자격증 과목을 대학원에서 수강, 학교전문가나 교사의 보조자가 본인 학교 경험에 준한 자격을 인정받도록 기회 제공, 직업 변화를 꾀하는 재직자가 교사직무부담 감소와 교사준비 프로그램 참여를 조정할 수 있도록 지원 등이 제안된다. 아울러 이같은 제도 개선은 학교와 밀접한 관계를 형성하며 초보 교사에게 보다 많은 직접 지원을 제공하는 식으로 추진되어야 할 것이다. 이미 대다수 국가에 도입된 이같은 변화는 교사연수재원이 이들 활용을 최대화할 사람에게 한해 집중적으로 제공되어지도록 할 것이다.

교사직을 지식기반직업으로 변형

효과적 직업능력개발의 특징에 관한 연구에 의하면 교사는 각자의 교육관행은 직업기준을 토대로, 본인 제자들의 향상정도는 학생학습기준을 토대로 분석할 수 있는 적극적인 주체가 될 필요가 있다고 보고한다. 한편 정책수립은 교사지원을 통해 교사직업학습에 연관된 지역사회를 교내와 학교간에 형성, 교사법 향상에 교사의 연구역할 강화, 교사의 더 적극적인 신지식 수용, 그리고 실증자료를 토대로 직업능력개발 향상을 도모하는 데에 그 취지를 두고 있다.

교사직원운영에 학교 책임 강화

다수 국가에서 학교제도상 교사선발과정이 종종 철저히 비개인적이고 따라서 교사는 임명된 학교에, 학교는 임명된 교사에게, 서로 의무감을 공감하기가 어렵다.

교육제도에서 학교가 점점 학생학습을 향상시키는 핵심체로 등장하게 되면서 교사선발, 근로조건 및 능력개발면에서 이제 학교당국은 보다 많은 의무와 책무를 져야 함을 뜻한다. 하지만 이같은 의무를 효과적으로 수행하기 위해 다수 학교는 잘 숙련된 지도자단체와 강력한 지원을 더욱 더 필요로 할 것이다. 특히 불이익 지역사회 학교는 종종 숙련된 교사를 유도하고 정착시키는 데 상당한 난제를 겪는 실정이므로 이러한 학교에서 일하는 것 또한 생존가능한 직업선택이라고 인식시키려면 정부의 보다 대폭적 재원이 수반되어야 할 것이다. 중앙·지방당국이 교사재원의 적당하고 동등한 전국적 분포를 보장하는 역할을 할 때, 교사직원운영 분권화는 성공한 것이다.

교사정책 개발 및 집행

교사가 정책수립에 적극적으로 개입하지 않고 따라서 “개혁”의 “소유권”의식을 갖지 못하는 한 뚜렷한 정책변화조차 성공적으로 집행될 가능성은 거의 없다. 그런데 이해관계집단은 민주정치과정을 거쳐 통과된 교육개혁에는 거부권 행사를 못 할 것이다. 왜냐하면 이럴 경우 교육에 있어 특히 결정적 요소인 여론 지지를 상실하게 될 위험이 있기 때문이다. 참말로 적절한 균형을 이루기란 어렵지만 부단하고 개방된 체계적 대화 및 의논은 이 과정에서 근본요소가 된다.

제도상 조정 또한 한몫 기여할 수 있다. 여러 국가가 교육회의(Teaching Councils)를 개발하여 교사와 여타 이해관계집단에 정책개발을 위한 포럼을 제공하며 한편으로는 직업주도적 기준여건 설정과 교사연수, 교사안내, 교사성 및 직업개발 면의 품질 보장을 위한 기본체제를 제공하면서 더 중대한 역할을 수행한다.

정책수립은 보다 확장된 모니터링, 혁신 및 개혁 평가에 의한 혜택 또한 받게 될 것이다. 성공적 혁신이 갖는 요소들을 확인하여, 다른 학교에도 이 요소들이 확산, 통용, 그리고 지속될 수 있도록 여건 창출을 도모하는 것이 효과적 정책집행전략의 쟁점이다.

자세한 정보를 원하실 경우

주문 주소: OECD Publications
2 rue André Pascal
75775 Paris Cedex 16, France
Tel: + 33 1 4910 4235
Fax: + 33 1 4910 4276
Email: sales@oecd.org
온라인 주문: www.oecd.org

가격: €37.00

국가별 보고서를 비롯한 본 계획사업문서는 OECD 교사정책 웹사이트 <http://www.oecd.org/edu/teacherpolicy>에 실려 있다.

© OECD 2004

본 개요는 OECD 공식 번역이 아닙니다.

OECD 저작권 및 원본 출판물의 표제를 언급할 경우
본 개요를 복제할 수 있습니다.

다국어 개요는 영어와 불어로 각각 발간되었던 OECD 원본 출판물의
발췌문을 번역한 것입니다.

OECD 출판물과 개요는 OECD Online Bookshop
www.oecd.org/bookshop/ 에서 무료로 제공되고 있습니다.

더 많은 정보는 OECD Rights and Translation unit,
Public Affairs and Communications Directorate 부에 문의하시기 바랍니다.

rights@oecd.org rights@oecd.org

Fax: +33 (0)1 45 24 13 91

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal
75116 Paris
France

본 기구 웹사이트를 www.oecd.org/rights/ 방문하시기 바랍니다.

