

초등교원 수급정책 변화 과정 분석 : 계량적 시기 구분 분석을 중심으로

한 효 진(한국교육개발원, 연구원)*
김 갑 성(한국교원대학교, 부교수)**

요 약

본 연구는 수요와 공급의 측면에서 해방 이후부터 지금까지 75년 동안의 초등교원 수급정책 변화 과정을 분석하여, 어떠한 동인(動因)이 수급정책의 변화를 촉발하였는지, 수급 정책의 정책적 실패 또는 성공 요소는 무엇이었는지 등을 규명하고, 향후 정책 수반에 도움이 되는 것을 목적으로 한다. 초등교원 수급정책 분석을 위해 학생수 증감에 따라 전체 시기를 5기로 구분했으며, 다시 정부별로 교원수 변동에 따라 확대, 축소, 정체의 시기로 세부적으로 구분해 분석하였다. 분석 결과 학생수에 영향을 미친 요인은 취학율과 취학적령인구의 변화였으며, 이러한 학생수 변화와 경제적·사회적·정책적 변동에 따른 교원수 변화 등에 따라 교원수급정책을 조정해 온 것을 알 수 있다.

[주제어] : 교원의 수요와 공급, 초등교원 수급정책 변화 과정, 계량적 시기 구분, 인구 변동

I. 서론

2017년 8월, 서울시교육청 초등교원 선발인원의 급감 사태로 교원 수급정책을 둘러싼 논란이 다시 한 번 도마 위에 올랐다. 교원 수급정책이 장기적 목표나 계획 없이 교원 수급 관련 주체가 분절적인 의사결정을 하였던 것이 한 원인으로 제기되었다(교육부 보도자료, 2018. 5. 1.) 이를 계기로 교육부, 국무조정실, 행정안전부, 기획재정부 등 교원 수급 관련 부처가 범정부적 TF를 구성하여 앞으로 10년 이상을 내다보는 중장기 수급 계획을 발표하였다.

* 주저자(ph2j1019@hanmail.net)

** 교신저자(kaoskks@gmail.com)

■ 접수일(2020.06.30), 심사일(2020.07.06), 게재확정일(2020.08.11)

그렇다면 이러한 교원수급정책의 실패는 비단 이번만의 문제일까? 교원수급은 학생수나 교원수, 이것에 영향을 미치는 경제적·사회적·정책적 변동 등을 충분히 고려하고 중장기적 관점에서 정책이 이루어져 왔는가? 이 질문에 대한 답을 찾기 위해 해방 후 75년간의 교원수급정책 역사를 전방위적으로 검토할 필요가 있었다. 기본적으로 교원수급은 수요와 공급의 논리에 의해 움직이는 만큼, 교원에 대한 수요와 공급이 어떠한 요인들에 의해 변동되는지 파악하고, 이 변동에 대해 정부가 어떠한 정책을 펼쳤는지, 펼친 수급정책은 문제가 없었는지, 문제가 있다면 어떠한 문제가 있었는지 등에 대해 알아볼 필요가 있었다. 이에 본 연구에서는 먼저 초등학교원 수급정책을 수요와 공급의 변동에 따라 역사적 시기를 구분하고, 다시 각 정부별로 세부적으로 구분하여 수급정책을 시기별·정부별로 상세하게 구분하였다. 또한, 세밀한 시기 구분을 기준으로 수요와 공급의 변동에 따라 각 정부가 어떠한 수급정책을 펼쳤는지에 대해 분석하였다. 이러한 분석은 교원수급정책이 작동하는 원리를 파악하는 데 도움을 주며, 중장기적 수급계획에서 수급정책의 실패를 최소화 수 있는 방안을 찾는 데 필요하다고 할 수 있다. 이 연구 결과를 타산지석 삼아 더 이상 기존의 실수를 반복하지 않게 되길 기대해 본다.

II. 초등학교원 수급정책 변화 과정의 분석 틀

교원수급정책의 역사를 통시적으로 고찰하여 시기를 구분하는 방법에는 세 가지 큰 흐름이 있다. 하나는 정부별이나 10~20년 단위의 연대별 구분이 있고, 다른 하나는 역사적 신제도주의의 관점이 있다. 정부별·연대별 관점은 정부 또는 일정 시기에 따라 물리적으로 시기를 구분하는 방식이라고 한다면, 역사적 신제도주의 관점은 물리적 시기 구분보다는 정책변동을 촉발하는 거시적 구조의 변화 시점을 기준으로 시기를 구분하는 방식이다. 마지막으로 통계적 관점으로 역사를 보는 흐름이 있다. 이 방법은 역사적 시기를 구분하기보다 교육 전반에 대한 시계열 데이터 추이를 파악하고, 주요한 사건 위주로 변동 사항을 분석하는 방식이다.

각각의 시기 구분에는 의의와 한계점이 명확한데, 먼저 정부별·연대별로 물리적 시기를 구분한 연구는 각 정부에서 이루어진 교원정책의 이해에는 유리하나, 제도적 맥락 하에 인과관계적 변화를 파악하는 것에는 한계가 있다. 두 번째로 역사적 신제도주의 관점으로 교원정책을 바라본 연구는 역사적 맥락과 인과관계를 파악해 시기를 구분했다는 점에서 큰 의의가 있지만, 각 정부별 교원정책의 특성을 파악하거나 평가하기 어렵고, 일부 특수한 변화가 발생한 경우에만 근거 데이터를 제시해 전체적인 데이터 변동성을 확인하기 어렵다는 한계를 가지고 있다. 마지막으로 시계열 데이터 중심의 교원정

책 역사는 시계열적 변동성을 파악하는 데는 유리하나, 교원정책의 변동을 분석해 파악하지 않았다는 한계를 가지고 있다.

따라서 이러한 각각의 장·단점을 보완해 교원수급정책의 변화과정을 분석할 필요가 있다. 기존의 역사적 신제도주의적 연구 방법에서는 제도적 맥락의 인과관계 변화를 파악하기 위해 정책변동이 나타난 시점을 찾아 분석했다면, 이 연구에서는 개별 시점의 데이터를 기반으로 변곡점을 찾아내 주요 시기들을 구분하는 방법을 사용했다. 이렇게 구분된 주요 시기들을 다시 정부별로 세부적인 시기를 구분했는데, 이러한 세(細)구분이 각 정부별로 당면한 경제적·사회적 환경과 추진한 교원 정책, 교원 수급 조정의 시의 적절성 등을 면밀하게 파악하는데 유용했기 때문이다.

교원수급정책 분석에 들어가기에 앞서 이 연구에서의 분석 범위와 방법은 다음과 같다. 먼저 교원수급정책에서의 수요와 공급에 대한 정의를 살펴보면, 수급이란 수요(demand)와 공급(supply)을 의미하는 말로, 주로 경제학에서 사용되는 개념이다. 경제학에서의 수요와 공급은 가격의 변동에 따라 수량을 결정하는데, 교원수급에서는 변동을 결정하는 축이 명(n)이라고 할 수 있다. 교원의 수요를 결정하는 여러 요인이 있지만 가장 대표적 변수는 학생수로 교원의 공급은 학생수의 변동에 크게 영향을 받는다. 학생수의 변동을 가져오는 가장 대표적인 요인은 취학적령인구와 취학률에 대한 정부의 강력한 의지인데, 이러한 변화가 학생수의 변동을 가져오고, 이에 따라 교원수급정책을 변화시키며, 그 결과 교원수가 변동하게 된다. 이번 연구에서는 주로 이 프로세스를 중심으로 교원수급정책의 변화 과정을 분석하였다.

교원에 대한 수요를 학생수, 교원에 대한 공급을 교원수라고 할 때¹⁾, 교원수급정책 변화 시기를 학생증감율을 기준으로 총 5기로 크게 구분할 수 있다. 이렇게 학생수가 증가하는 구간과 감소하는 구간으로 전체적인 큰 시기를 구분한 후에, 각 정부별로 교원증감율 변화를 기준으로 교원공급 정책을 분석했는데, 이 과정에서 교원증감율과 관련하여 조작적 정의가 다소 필요하였다. 학생증감율은 양의 기울기를 가질 때는 증가, 음의 기울기를 가질 때는 감소로 그 의미가 명백하나, 공급 측면에서 구간을 나눌 때는 공급의 흐름을 살필 필요가 있었다. 사실상 교원 공급과 관련해서 교원수는 아주 적은 퍼센트라도 대부분 증가해 왔기 때문에 교원 공급을 확대하는 정책과 축소하는 정책을 구분하기 위해서는 기준이 필요했는데, 이를 위해 변동율이 크고 데이터 신뢰성이 다소 떨어지는 미군정 학무군 기간을 제외하고, 전체 교원증감율²⁾의 평균값을 구해 교원의

1) 학생수를 수요, 교원수를 공급이라고 보고, 학생수와 교원수와의 관계로 초등교원 수급정책의 변화 과정의 큰 흐름을 단순화하여 분석한 이유는 이 흐름이 시기를 구분하는데 명확한 기준이 되기 때문이다. 사실상 수요와 공급에 영향을 미치는 사회·경제적 요인들은 다양하다. 수요와 공급에 영향을 준 사회적·경제적·정책적 요인 등과 그로 인한 교원수급정책의 변화 내용은 각 시기별로 해당 분석 표에 제시되어 있다.

2) 교원증감율은 전체 교원의 증감율인 명목 증감율과 전체 교원 중 기간제 교원을 제외한 실질

공급 확대와 공급 축소 시기를 구분하였다. 명목 교원증감율 2.7%, 실질 교원증감율 2.6%를 기준으로 초과인 경우 교원 공급 확대기, 이하인 경우 교원 공급 축소기로 공급 시기를 구분했으며, 교원 공급 축소기 중 교원증감율이 1% 이하인 경우 교원 공급 정체기로 추가적으로 분류해서 정체로 어려움을 겪는 구간에 대한 특징을 별도로 파악하였다.

앞의 정의를 기준으로 교원 수급정책의 시기를 구분하면 다음과 같다. 먼저 첫 번째 시기는 1945년 광복부터 제 3공화국이 막을 내리는 1971년까지로 학생수가 증가하는 시기이다. 이때 교원의 공급을 확대하는 정책을 시행하였으며 교원수가 빠르게 증가했다. 두 번째 시기는 1972년 제 4공화국부터 1997년 문민정부까지로 학생수가 감소하는 시기인데, 학생수가 줄기 시작하자 빠른 속도로 확장해 가던 교원의 공급에 급제동이 걸렸던, 수요와 공급이 축소되었던 구간이다. 세 번째 시기는 1998년부터 2002년까지 김대중 정부 기간인데, 다시 학생수가 증가하는 구간에 들어갔음에도 정권 초반에는 교원정년단축으로 교원수를 감소시키는 정책을 사용해 교원이 부족해졌고, 정권 후반에는 교육여건개선사업의 일환으로 학급당 학생수를 감소시키는 정책을 추진해 교원에 대한 수요가 증가하면서 교원 부족이 심각해진 다소 공급에 혼란이 있었던 시기이다. 네 번째 시기는 2003년 노무현 정부부터 2016년 박근혜 정부까지로 학생수가 다시 감소하는 시기이다. 저출산에 따른 학생수 감소로 교원에 대한 수요가 줄어들면서 교원 공급을 축소시키는 정책이 추진되었다. 마지막으로 다섯 번째 시기는 2017년부터 현재까지로 학생수가 다시 증가하는 기간이다. 그러나 교원 공급은 증감율 1% 이하인 정체 구간에 해당한다.

<표 1> 교원 수급정책에 대한 시기 구분

기	구분	정부	학생 증감율	교원 증감율		수급 정책
				명목	실질	
1기	해방 후 ~ 1960년대	미군정 ~ 3공화국(박정희)	△ 4.4%	△ 5.5%	-	초과수요에 따른 공급 확대 정책 (학생수 증가, 교원 공급 확대)
2기	1970년대 ~ 1990년대 중후반	4공화국(박정희) ~ 김영삼정부	▼ 1.6%	△ 1.1%	-	초과공급에 따른 공급 축소 정책 (학생수 감소, 교원 공급 축소)
3기	1990년대 후반 ~ 2000년대 초반	김대중정부	△ 1.8%	△ 1.3%	△ 0.8%	공급 부족과 교원 공급 혼란 (학생수 증가, 교원 공급 축소/확대)
4기	2000년대 초중반 ~ 2010년대 중반	노무현정부 ~ 박근혜정부	▼ 3.1%	△ 1.6%	△ 1.6%	초과공급에 따른 공급 축소 정책 (학생수 감소, 교원 공급 축소)
5기	2010년대 중반 ~ 현재	문재인정부	△ 0.9%	△ 0.9%	△ 0.4%	수요 증가와 교원 공급 정체 (학생수 증가, 교원 공급 정체)
평균			△ 0.4%	△ 2.7%	△ 2.6%	-

* 주 : 학생 및 교원의 전체 평균 증감율은 미군정 학무국(1945~1947)을 제외하여 산정함.

증감율로 나누었다. 이를 구분한 이유는 IMF 외환위기 이후 기간제 교원이 크게 증가함에 따라 교원수 증감에 영향을 미쳤는데, 기간제 교원 부분을 제외한 정규 교원으로 구성된 실제 교원의 증감율이 어떻게 변화했는지 확인할 필요가 있었기 때문이다.

본 연구에서는 분석을 위해 다음과 같은 데이터를 활용했다. 교육통계연보 발간 이전인 1945에서 1963년까지는 문교부교육정책심의회 고등교육분과위원회가 펴낸 연구보고서 「한국고등교육의 실제」, 문교부가 생산한 업무 통계, 「한국교육 10년사」 등을 교차 검증 등을 통해 상세하게 과거 데이터를 집대성한 「한국교육 100년」을 참고하였으며, 이후 현재까지는 교육통계연보에 수록된 통계자료를 사용하였다. 또한 취학률은 1960년부터 조사된 인구센서스 자료를 활용해 과거년도의 취학률을 현재와 같은 방식으로 재산정해 조정하였다.

Ⅲ. 시기별 초등교원 수급정책 변화 분석

1. 해방 후 ~ 1960년대 : 수요 증가에 따른 교원 공급 확대기

1945년 해방 이후부터 1960년대까지 변화무쌍한 역사의 변곡점이 있었지만, 전반적인 추세로는 전쟁 이후 초등학생의 증가에 따라 초등교원의 공급이 가장 급격하게 증가하는 시기라고 할 수 있다. 이 시기를 3개의 구간으로 구분해서 세부적으로 살펴보면, 1945년~1948년 미군정 학무국의 초등의무교육 확대 시기, 1948년~1960년 이승만 정부의 초등의무교육 6개년 계획 추진 시기, 1962년~1971년 제 1, 2차 의무교육 시설확충 5개년 계획의 시행 시기로 나눌 수 있다.

가. 1945년~1948년 미군정 학무국 : 초등의무교육 확대기

광복 이후, 1945년 9월부터 1948년 8월 15일까지 미국은 군정청을 설치하여 주둔하였는데, 미군정 학무국에서 교육을 관장하였다. 미군정기의 교육개혁에서 가장 중점을 두었던 사안은 학제개편과 식민지 교육 청산이었으며, 초등의무교육 실현을 목표로 초등교육 대상자인 미취학 아동들을 최대한 수용하기 위한 초등교육 정책을 강력히 추진하였다. 학무국은 초등의무교육의 실시를 위해 1946년 교육재정의 68%에 해당하는 금액을 초등교육에 투자하였다.

그러나 초등교원의 40% 이상을 차지하고 있던 일본인 교원들이 광복 이후 본국으로 돌아감에 따라 초등교원이 크게 부족해졌다. 학무국은 부족 교원을 양성하기 위해 남한의 사범학교³⁾ 10개교 중 7개교를 초등학교 양성기관으로 유지하였고, 이후 10개교를 신

3) 사범학교는 중학교 졸업자를 대상으로 한 고등학교 과정이었으며, 미군정기에는 수업연한이 2년이었으나, 1949년부터는 3년으로 연장되었다. 대한민국정부 수립 전에는 사범학교에서 초등, 중등교원이 양성되었으나, 대한민국정부 수립 이후에는 사범대학이 별도로 분리되어 사범학

설하였다. 그러나 사범학교 졸업생만으로는 교원의 수요를 맞추기 어려워, 각 사범학교에 초등교원 속성과, 강습과 등 단기 초등교육 양성과정을 부설하여 초등교원을 양성하였다. 또한 각 도에 임시초등교원 양성소를 1~6개씩 설치하는 등 교원의 양적 공급을 확대하는 정책을 시행하였다. 그럼에도 불구하고 미군정기 동안의 완전한 의무교육 실시는 어려운 과제였으며, 이 과제는 정부 수립 후 이승만 정부로 승계되었다.

나. 1948년~1960년 이승만 정부 : 초등의무교육 6개년 계획 추진기

완전 취학과 무상교육을 원칙으로 한 초등의무교육 6개년 계획이 정부 수립 직후 1949년에 발표되었다. 1950년 6월 1일부터 본격적으로 초등의무교육의 시행을 추진하려 했으나, 한국전쟁으로 인해 지연되었다. 전쟁 기간 학생과 교원은 감소하였으며, 초등의무교육은 시행되지 못하다가 휴전 이후, 1954년에 6개년간의 의무교육 계획이 입안되었다. 취학을 90% 이상 달성을 목표로, 총 18개교⁴⁾의 사범학교를 운영하였으며, 부족한 초등교원을 충원하기 위해 사범학교에서는 연수과, 강습과, 초등교원양성소 등을 부설하여 1년 이내의 단기 교육과정을 통해 초등교원을 양성하였다. 또한, 교직 과정을 고등학교에 특설하여 초등학교 준교사 자격증을 수여하는 등 교원수 확대를 위한 적극적인 교원 공급 정책을 시행하였다. 한편 고등학교 졸업자에게 18주간의 단기양성을 거쳐 준교사 자격증을 부여하기도 했던 임시초등교원 양성소는 교원수급이 나아지자 1958년까지 모두 폐지되었으며, 초등교육 양성은 사범학교로 일원화 되었다.

의무교육 추진을 위해 전쟁 직후인 1953년 문교부 예산 중 약 63%가 의무교육을 위해 사용되었으며, 점차 늘어 정권 말인 1960년에는 문교부 예산의 약 81%까지 증액하였다. 한국전쟁 직후 국가 재정이 어려운 상황에서 초등의무교육 6개년 계획을 통해 높은 취학률⁵⁾을 달성하였지만, 취학아동이 급격하게 증가함에 따라 학교 시설 및 교실이 부족해졌다⁶⁾. 신·증축을 추진하고자 했으나, 시설 확충에 필요한 재원을 확보할 수 없어 과밀학급, 과대학교의 열악한 교육환경을 개선하기 어려웠다.

교에서는 초등교원이, 사범대학에서는 중등교원(2년제는 중학교, 4년제는 고등학교)이 양성되었다.

- 4) 1950년대는 교원양성기관의 기초가 확립된 시기로, 기존 7개의 사범학교를 포함하여, 서울, 부산 등에 신설된 10개의 사범학교(김종철, 1989: 207)와 이대 사범대학 교육학과 아동교육전공을 포함해 총 18개교에서 초등교원이 양성되었다.
- 5) 취학률은 96%까지 증가해 취학률 90%의 목표를 달성했다는 기록이 「문교 40년사」에 남아 있으나, 취학률 산정의 기초 자료인 인구센서스가 1960년부터 시행되었기 때문에, 인구센서스 기반의 만 6~11세의 취학적령인구로 취학률을 산정하는 지금의 방식으로 학령인구를 계수했다고 보긴 어렵다. 인구센서스 기반의 취학률이 1960년대에 80%대에서 점차 증가해 1968년에 처음으로 90%를 넘어선 것을 보면, 당시 96%라는 취학률은 과대 추정되었을 수 있다.
- 6) 당시 학급당 학생수의 법정 정원은 60명이었으나, 그 수를 훨씬 초과하여 학급당 80~100명까지 수용해야 하는 상황이었다.

다. 1961년~1971년 박정희 정부 : 제 1, 2차 의무교육 시설확충 5개년 계획 시행기

한국 전쟁 이후 형성된 1차 베이비 붐 세대(1955년~1963년)가 초등학생이 되는 시점인 1960년대는 인구의 자연적 증가에 따라 취학 적령아동수가 크게 증가했다. 초등교육의 완전 취학과 의무 교육을 목표로 1960년대에는 취학률이 85%를 넘어서며 지속적인 증가 추세를 보였다. 인구증가에 따른 학생수 증가 뿐 아니라 의무교육에 따른 취학을 증가로 1971년에는 한국 역사상 가장 많은 초등학교 학생수(5,807,448명)를 기록하였다.

이러한 급격한 학생수 증가는 교원 및 시설의 부족을 가중시켰고, 정부는 초등교원을 확보하기 위해 교육대학⁷⁾의 모집정원을 늘리고, 교육대학을 증설(진주, 목포, 안동, 군산, 마산, 강릉 등)하였다. 그럼에도 불구하고 교원이 부족하자, 이를 충원하기 위해 1966년에는 대학졸업자에게 5~8주간의 교육을 실시하여 초등학교 2급 정교사 자격증을 발급하였으며, 1967년에는 교육대학에 다시 임시 초등교원 양성소를 부설하여 18주간의 단기교육을 통해 고등학교 졸업자에게는 초등학교 준교사 자격증을, 초급대학 졸업자에게는 2급 정교사 자격증을 수여하였다(교육50년사, 1998: 613).

한편 부족한 시설문제를 해결하기 위해 경제개발 5개년 계획과 같은 시기인 1962년부터 1966년까지 제1차 의무교육 시설확충 5개년 계획을 수립·추진하였다. 전국적으로 교실 신축과 노후 교실 개선 사업을 진행하였는데, 5년간 학교의 평균 증가율은 2.5%였으며, 학급수는 매년 4~5%씩 증가하였다. 재정 확보를 위해 모세인 소득세와 입상제가 신장되었으며, 모세에 대한 교부율도 인상되었다.

1967년부터 1971년까지는 제2차 의무교육 시설확충 5개년 계획이 추진되었다. 개혁과제는 학교의 증설 사업을 통한 단위 학교의 과밀화·대형화 방지로 이를 위해 부족한 학교 시설 해소와 노후 교육 시설의 개축이 이루어졌으며, 의무교육 재정 확보 등도 비중 있게 다루어졌다. 이 기간 동안 학교수는 매해 평균 2.9%씩 증가하였으며, 학급수의 평균 증가율도 3% 이상이였다. 이로 인해 의무교육 시설확충 5개년 계획의 완성 연도인 1971년은 부족한 교실을 거의 해소할 수 있었고, 대도시 지역의 저학년 2부제 수업을 제외하고는 전국적으로 2부제 수업이 폐지되었다(교육50년사, 1998: 101).

라. 1945년 ~ 1971년 초등교원 수급정책 분석 : 초과수요에 따른 교원 공급 확대기

초등교원 수급정책의 첫 번째 시기인 1945년~1971년은 초등교원에 대한 수요의 증가가 교원 공급의 증가를 주도한 시기라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 수요가 증가한 두 가지 주요한 원인은 첫째, 전쟁 이후 1차 베이비 붐 세대의 등장으로 자연적

7) 5.16 군사정변 이후, 1962년 국립학교 설치령이 개정되어, 사범학교가 초급대학 수준의 2년제 교육대학으로 격상되었으며, 10개교가 발족하였다.

으로 취학적령 인구가 증가했기 때문이고, 둘째, 해방 이후 초등의무교육 실현이라는 정책적 목표와 초등의무교육에 대한 국민들의 적극적 의지가 더해져 취학률이 높아졌기 때문이다. 초등학교 학령인구의 증가와 취학률의 증가로 학생수가 급격하게 늘어나자, 이를 뒷받침하기 위해 사범학교 증설, 단기 양성과정 부설 등 다양한 교원 공급 확대 정책들이 시행되었다(<표 2> 참조).

실제로 학생수와 교원수는 비슷한 기울기 양상을 보이는데, [그림 2]를 살펴보면, 학생수 변동에 따라 교원수도 같이 변동하는 특징을 보인다. 이때 학생들의 평균 증가율은 4.4%였던 반면, 교원들의 평균 증가율은 5.5%로 학생보다 교원이 상대적으로 빠르게 증가한 것을 알 수 있다. 그 결과 교원 1인당 학생수 역시 1948년 62.9명에서 1971년 56.0명으로 20여년 동안 6.9명 감소해([그림 3] 참조), 당시의 교육 환경이 조금씩 개선되고 있었다는 것을 말해주고 있다.

그러나 교원이 양적으로 확대되는 과정에서 속성과, 임시 초등교원 양성소 운영 등으로 인해 초등교원의 질적 저하라는 한계점도 나타났다. 빠르게 증가하는 학생수를 따라잡기 위한 불가피한 조치였다고 볼 수도 있는데, 초등교원의 질적 측면은 1956년부터 1962년까지 미국 정부의 지원계획에 따라 미국의 피바디 사범대학이 서울대학교 및 전국 18개 사범학교에 교원양성 프로그램 개발을 지원하면서 체계를 조금씩 갖춰가기 시작했다(신극범, 1988:7). 또한 1962년부터는 초등교원을 양성하는 기관인 사범학교가 고등학교 과정에서 초급대학인 2년제 교육대학으로 격상되면서, 초등교원의 질을 향상시키는 방안이 점차 모색되어지고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 제 1기 교원 수요 및 공급 정책(1945~1971) : 초과수요에 따른 공급 확대 정책

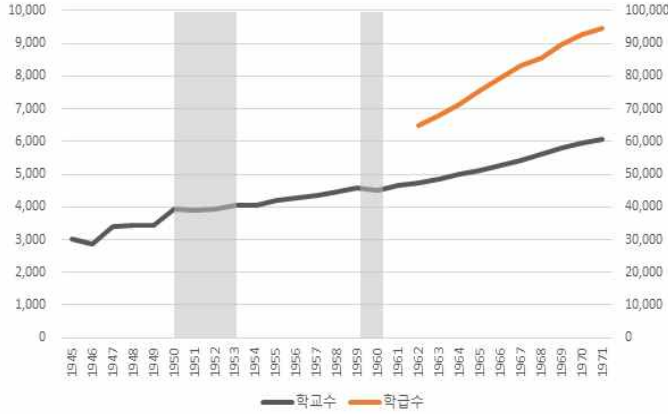
정부 및 교육 정책	수요/공급	상세 내용
1945~1948 미군정 학무국 초등의무교육 확대	수요 증가	초등의무교육 확대(의무교육실시계획 발표)
	공급 부족	일본 초등 교사들의 본국 귀환으로 교사 감소
	공급 확대 정책	사범학교 증설 및 사범학교 내 초등교사 양성, 임시초등교사 양성소 설치 등
1948~1960 이승만 정부 초등의무교육 6개년 추진	수요 증가	초등의무교육 6개년 계획 추진
	공급 부족	전쟁으로 교사 감소
	공급 확대 정책	사범학교 내 연수과, 강습과, 임시초등교원양성소, 특별교원양성소 부설(1년 이내 단기 과정), 고등학교 내 교직과정 특설 초등학교 준교사 자격증 수여
1961~1971 박정희 정부 1차 베이비붐 세대 12차 의무교육 시설확충	수요 증가	1차 베이비 붐 세대로 인한 자연적 인구 증가
	공급 부족	교사 부족
	공급 확대 정책	교육대학 증설 및 교육대학 모집정원 확대, 고등/초급/대졸자에게 초등 교사 자격증 수여, 중등 자격증 소지자의 보수교육을 통한 임용 등

<표 3> 제 1기 정부 및 교육 정책(1945~1971) : 연도별 학교, 학급, 교원, 학생수

년도	역사적 사건	정부 및 교육정책	학교		학급		교원		학생		취학율
			학교수	증감율	학급수	증감율	교원수	증감율	학생수	증감율	
1945	8.15 광복	미군정 학무국: 초등의무교육	3,037	-	-	-	13,064	-	1,372,883	-	-
1946		미군정 학무국: 초등의무교육	2,868	▼5.6	-	-	22,974	75.9	1,623,330	18.2	-
1947		미군정 학무국: 초등의무교육	3,401	18.6	-	-	32,199	40.2	2,243,258	38.2	-
1948	대한민국 정부 수립	1공화국(이승만)	3,443	1.2	-	-	38,591	19.9	2,426,115	8.2	-
1949		1공화국(이승만)	3,443	0.0	-	-	48,700	26.2	2,771,078	14.2	-
1950	6.25 한국전쟁	1공화국(이승만)	3,942	14.5	-	-	47,248	▼3.0	2,668,420	▼4.1	-
1951	6.25 한국전쟁	1공화국(이승만)	3,888	▼1.4	-	-	32,421	▼31.4	2,073,844	▼22.0	-
1952	6.25 한국전쟁	1공화국(이승만)	3,923	0.9	-	-	36,100	11.3	2,399,776	15.7	-
1953	6.25 한국전쟁	1공화국(이승만)	4,033	2.8	-	-	37,320	3.4	2,259,313	▼5.9	-
1954		1공화국(이승만) 의무교육 6개년 계획	4,053	0.5	-	-	41,857	12.2	2,678,374	18.5	-
1955		1공화국(이승만) 의무교육 6개년 계획	4,205	3.8	-	-	47,020	12.3	2,949,436	10.1	-
1956		1공화국(이승만) 의무교육 6개년 계획	4,274	1.6	-	-	52,635	11.9	2,997,463	1.6	-
1957		1공화국(이승만) 의무교육 6개년 계획	4,369	2.2	-	-	56,705	7.7	3,170,982	5.8	-
1958		1공화국(이승만) 의무교육 6개년 계획	4,461	2.1	-	-	59,593	5.1	3,316,389	4.6	-
1959		1공화국(이승만) 의무교육 6개년 계획	4,576	2.6	-	-	61,059	2.5	3,549,510	7.0	-
1960	4.19 혁명	2공화국(윤보선/장면)	4,496	▼1.7	-	-	61,749	1.1	3,621,269	2.0	-
1961	5.16 군사정변	군정	4,653	3.5	-	-	63,003	2.0	3,854,770	6.4	-
1962		군정: 1차 의무교육 시설확충	4,732	1.7	65,045		68,124	8.1	4,089,146	6.1	85.1
1963		3공화국(박정희) 1차 의무교육 시설확충	4,835	2.2	67,833	4.3	72,128	5.9	4,421,541	8.1	88.9
1964		3공화국(박정희) 1차 의무교육 시설확충	5,004	3.5	71,377	5.2	75,455	4.6	4,726,297	6.9	89.1
1965		3공화국(박정희) 1차 의무교육 시설확충	5,125	2.4	75,603	5.9	79,164	4.9	4,941,345	4.6	88.9
1966		3공화국(박정희) 1차 의무교육 시설확충	5,274	2.9	79,225	4.8	84,927	7.3	5,165,490	4.5	88.8
1967		3공화국(박정희) 2차 의무교육 시설확충	5,418	2.7	83,031	4.8	89,277	5.1	5,382,500	4.2	89.6
1968		3공화국(박정희) 2차 의무교육 시설확충	5,601	3.4	85,368	2.8	92,530	3.6	5,548,577	3.1	90.2
1969		3공화국(박정희) 2차 의무교육 시설확충	5,810	3.7	89,500	4.8	96,358	4.1	5,622,816	1.3	89.5
1970		3공화국(박정희) 2차 의무교육 시설확충	5,961	2.6	92,596	3.5	101,095	4.9	5,749,301	2.2	92.0
1971		3공화국(박정희) 2차 의무교육 시설확충	6,085	2.1	94,663	2.2	108,756	2.6	5,807,448	1.0	95.3

* 주 : 광복 전후 및 6.25 한국전쟁 직후의 데이터가 불안정한 것은 혼란했던 시대적 상황 및 기준 시기와 생산 기관이 다른 다양한 통계자료 때문으로, 데이터 신뢰성이 다소 떨어질 수 있음.

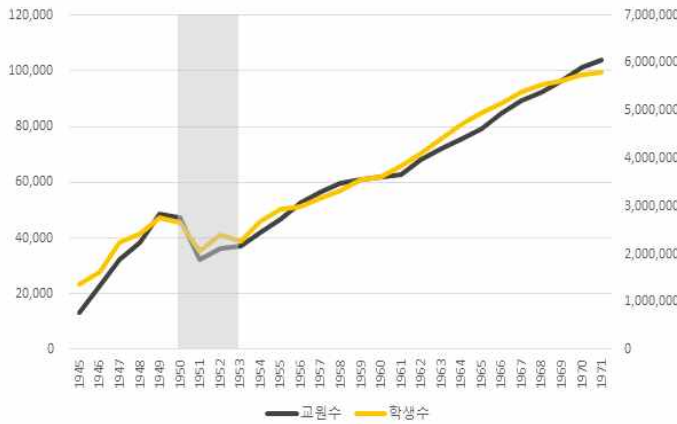
* 출처 : 65년 이전은 한국교육 100년, 65년 이후는 교육통계연보 데이터를 활용함.



[학교수 및 학급수 특징]

- ▶ 한국전쟁(1950~1953) 및 제2공화국 : 학교수 일시 감소
- ▶ 제1, 2차 의무교육 시설 확충 시기(1962~1971)의 평균 학교수 증가율이 타 기간에 비해 높음

[그림 1] 연도별 학교수 및 학급수(1기)



[교원수 및 학생수 특징]

- ▶ 매년 가파르게 학생수 및 교원수 증가
- ▶ 학생수 증가 추이와 비슷하게 교원수 증가

[그림 2] 연도별 교원수 및 학생수(1기)



[교육지표 특징]

(교원 1인당 학생수, 학급당 학생수)

- ▶ 교원 1인당 학생수는 1948년 62.9명에서 1971년 56.0명으로 6.9명 감소(변동폭이 컸던 1945년~1947년 제외)
- ▶ 학급당 학생수는 1962년 62.9명에서 1971년 61.3명으로 1.6명 감소
- ▶ 교육지표가 개선되고 있으나, 여전히 60명 이상의 과밀학급임.

[그림 3] 연도별 교원1인당 학생수 및 학급당 학생수(1기)

2. 1970년대 ~ 1990년대 중후반 : 수요 감소에 따른 교원 공급 축소기

초등교원 수급정책 1기는 해방 후부터 1960년대까지로, 초등의무교육의 확대와 학생 수 증가로 인해 교원 공급이 증대되었던 시기였다면, 1970년대부터 1990년대 중후반까지인 2기는 1기의 교원 과잉 공급의 여파로 공급을 축소하는 시기라고 할 수 있다. 이 시기를 각 정부별로 4개의 구간으로 나누어 살펴보면, 1972년~1979년 박정희 정부의 교원 과잉 공급에 따른 공급 축소 시기, 1981년~1987년 전두환 정부의 학생수 감소와 공급 축소 시기, 1988년~1992년 노태우 정부의 학생수 감소와 교원 공급 축소 시기(교원 증원), 마지막으로 김영삼 정부의 학생수 감소와 공급 감소 시기로 구분할 수 있다.

가. 1972년~1979년 박정희 정부 : 학생수 감소와 교원 공급 축소 정책

한국전쟁 이후 초등의무교육의 확대와 출생율의 증가로 매년 큰 폭으로 증가하던 학생수는 1차 베이비붐 학생수 정점인 1971년 이후부터 감소하기 시작했다. 학생수의 증가에 맞춰 큰 폭으로 확대시켜왔던 교원의 공급은 인구변동이라는 요소를 고려하지 못한 채 계속적으로 증가되다가 첫 번째로 수급 조절에 실패하였다.

<표 6>을 살펴보면, 1972년에 감소하기 시작한 학생수와는 달리, 교원은 초기 2년간 연 1% 이상씩 증가한 것을 알 수 있다. 노동시장 특성상 수요의 변동에 따라 유연하게 공급을 조절하는 것이 쉽지 않다 보니 발생할 수 있는 문제였지만, 초등교원의 경우 목적형 교원양성체계이기 때문에 학생수 감소라는 인구학적 변동이 나타나는 것을 사전에 고려했다면, 교원양성기관에서 초등교원의 공급 규모를 조정하는 것이 가능했을 수 있다⁸⁾.

교원의 과잉 공급 상태는 1973년 의무교육교부금법에서 한도액이 폐지됨에 따라 의무교육 재정계획에 차질이 생기며 초등교원의 증원이 억제되게 되었고(문인원, 1977: 236~237), 1974년이 돼서야 비로소 교원의 증가폭이 1% 미만으로 떨어지는 수급 조절 단계에 들어섰다. 즉, 1972년 학생수 감소 이후 2년이 지난 후에야 뒤늦게 수급 조절이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

초등교원 증원 억제로 졸업생 중 미임용된 적체 인원이 늘어나자⁹⁾ 정부는 1960년대

8) 학생수는 취학적령인구에 비례하며, 취학적령인구는 출산율에 영향을 받는 만큼, 출산율에 대한 행정데이터를 활용하면, 사전적 초등교원 공급 조절은 충분히 통제 가능한 요소라고 할 수 있다.

9) 1970년부터 1973년까지 초등교원이 매년 6천명씩 양성되었지만 교원은 2천명씩 늘어나 양성 과 임용의 차이가 커지게 되었고, 교원의 퇴직률 역시 1971년 4.31%에서 1973년 2.86%로 감소해 1973년부터는 교육대학 졸업자의 임용대기 현상이 발생하였다. 이후 교육대학졸업자 미발령자들이 최소 1년에서 3년간 대기하게 되면서 적체 인원이 큰 폭으로 증가했다. 교원 증가율이 감소한 상태에서 교원 양성의 비탄력성과 퇴직률 감소는 신규 임용 교원의 적체상태를 더욱 심화시킨 것으로 보여 진다.

에 설치했던 임시 초등교원 양성소를 폐지하였으며, 1974년 이후 교육대학 모집정원을 대폭 감소시켰다. 또한, 1977년에는 16개 교육대학을 11개로 줄이고(강릉, 목포, 안동, 군산, 마산 5개 교육대학을 일반대학으로 개편), 교육대학 졸업자 중 미임용된 자들에게 타직종에 취업할 수 있는 기회를 허용하는 등 과잉된 교원 공급을 축소시키기 위한 다양한 정책을 펼쳤다.

나. 1981년~1987년 전두환 정부 : 학생수 감소와 교원 공급 축소 정책

감소 추세에 있던 학생수는 잠시 증가해 1980년¹⁰⁾에는 5,658,002명으로 두 번째 인구 봉우리에 도달했다. 2차 베이비 붐 세대¹¹⁾의 등장으로 학생수는 증가했으나, 교원은 2차 베이비 붐의 정점 다음해인 1981년에만 일시적으로 증원의 폭을 늘렸다. 학생수가 증가한 다음에 증원한 조치로, 출생을 변동 정보를 기반으로 학생수 증가에 맞춰 교원수를 증원했다면 시의적절한 수급 정책이 이루어졌을 것으로 보여 지나, 1979년 박정희 대통령의 서거와 12.12 군사반란, 1980년 5.18 광주민주화운동과 최규하 정부에서 전두환 정부의 정권교체 등 역사의 소용돌이 속에서 학생수 증감을 사전에 예측해 수급정책을 시행하는 것은 사실상 불가능했을 수 있다.

전두환 정부 출범 초기¹²⁾에 교원수가 일시적으로 늘어난 이후, 4년간 교원수는 12만 6천명 대를 유지했다. 정권 후기인 1986년 아시아게임 당시에는 처음으로 교원 증가율이 마이너스를 기록하는 등 전두환 정부 집권 기간 동안 교원수를 거의 동결시켰다. 정권 말인 1987년에 교원수를 잠시 늘리긴 했지만, 학생수 감소로 인한 교원 수요의 전반적 감소 추세 속에, 교원 증가율이 줄고, 퇴직률이 1.32%까지 떨어지다 보니 신규 임용 교원의 20% 이상이 적체되어 제5공화국의 교원 수급 조절은 실패하게 되었다.

한편 교원의 질적 측면에서는 큰 변화가 있었다. 1980년 7월 30일, 국가보위 비상대책 위원회는 학교교육의 정상화를 골자로 한 7.30 교육개혁조치를 단행하였는데, 특히 초등교육과 관련해서는 기존 2년제였던 교육대학을 4년제로 연장할 것을 결정함으로써, 1981년에는 서울, 부산, 광주교대가 1982년에는 대구, 인천, 공주교대가, 1983년에는 춘

10) 엄밀하게 따지면, 1980년은 전두환 정부가 아닌 과도내각기라 할 수 있다. 1980년을 전두환 정부에 해석상 포함시킨 이유는 1979년 12.12 및 5.17 군사 반란으로 전두환을 중심으로 한 신군부가 정권을 장악했기 때문에 시기적으로는 4공에 포함되나, 의미적으로 5공에 포함하여 해석했다.

11) 2차 베이비 붐 세대는 2차(1967~1971년), 3차(1972~1976년) 경제개발계획 시기인 1967년~1976년 사이에 출생한 세대(학령기 1976~1982년)이다. 국가 경제의 성장에 따른 국민 소득의 증대로 출산율이 증가한 것으로 보여 진다.

12) 교육법과 교육공무원법을 개정, 교원의 경제적, 사회적 지위 우대와 신분보장 내용도 강화했다. 이어 1982년을 교원확립의 해로 정하고, 스승의 날을 부활했으며, 교직수당 신설 등을 시행했다(신극법, 1988: 9~10).

천, 진주, 전주교대가, 1984년에는 청주, 제주교대가 4년제로 승격되어 총 11개교였던 전국의 모든 교육대학이 4년제가 되었다(윤정일, 1996: 573~576). 또한, 1984년에 교원양성의 종합화 및 전문화를 위해 한국교원대학교가 설립되었으며, 1985년 교육개혁심의위원회의에서는 우수교원을 확보하고, 교원처우를 개선하기 위해 주당 수업시간수를 감축하는 등 교육의 질적 발전을 위한 다양한 시도들이 도입되었다.

다. 1988년~1992년 노태우 정부 : 학생수 감소와 교원 증원 정책

2차 베이비 붐 세대 이후, 꾸준히 감소해 왔던 학생수는 베이비 붐 에코세대¹³⁾의 등장으로 다시 일시적으로 증가하였다. 1989년에 초등학교 학생수는 4,894,261명으로 세 번째 인구 봉우리가 나타났다. 그러나 교원수 증가는 인구증가보다 앞선 1987년에 시작되는데, 이 시기는 87년 6월 민주항쟁과 6.29 민주화선언의 결과로 전두환 정부에서 노태우 정부로 넘어가는 시점이었다. 이때도 정책 실행에 있어 시차(time-lag)가 발생했지만, 전두환 정부 말기부터 노태우 정부 후반까지 평균 2천명씩 증가한 교원으로 인해 적체 인원이 교대 졸업자의 21.8%(1988년)에 이르렀던 수급 불균형 상황이 일시적으로나마 해소되었다.

노태우 정부에서 새로 도입된 교육정책은 임용시험으로, 교육대학교를 졸업하면 우선 채용되었던 우선임용제도가 1990년 위헌으로 결정이 난 이후, 1991년부터는 임용시험을 통과해야 교원으로 임용되기 시작했다. 이에 따라 국비장학생으로 입학금, 수업료 면제 등을 제공했던 각종 특혜가 없어지고, 공개전형으로 변경되었다. 이 정책은 사실상 초등교원보다는 중등교원의 문제를 해결하기 위해 도입되었는데, 교원의 공급이 어느 정도 통제 가능한 목적형 형태의 초등교원 양성기관과는 달리, 중등은 개방형으로 교원의 공급을 조절하기 어려워 심각한 수급불균형 문제가 발생했다. 당시 국공립 사범대 졸업생들의 발령이 적체되고, 사립 사범대생들의 교직 진출이 제한되어 실업문제가 심각해지자, 국·사립 교원양성기관 간의 차별적 임용을 해소를 위해 도입되었으며, 교대에서는 재학생들의 면학분위기 조성과 교사양성기관의 책무성 강조, 교원노조에 가입된 사람의 사전 차단적 역할을 했다(신광호, 2003: 205).

라. 1993년~1997년 김영삼 정부 : 학생수 감소와 교원 공급 축소 정책

김영삼 정부 기간 학생수는 지속적으로 감소하였다. 박정희, 전두환, 노태우 정부 당시에도 학생수는 감소하는 추세였지만, 교원의 평균 증가율은 1% 이상이었던 반면, 김

13) 베이비 붐 에코세대란 1차 베이비붐 세대의 자녀들로 1979년~1985년 사이에 출생한 세대(학령기 1985~1991년)를 의미한다.

영삼 정부는 0%대로 교원을 거의 충원하지 않았다. 김영삼 정부의 5년 정권 기간 중 연속 3년간 교원수가 감소하였는데, 미발령 교사가 밀려 한명도 채용하지 않는 시·도가 있는 등 신규 임용의 적체가 심화되었다. 정권 말기인 1997년에서 와서야 교원수가 증가하기 시작했는데, 당시 학생수는 가장 큰 폭으로 감소한 골짜기(valley) 시점이었던 만큼, 적시에 적절한 수급 정책이 이루어진 것으로 보긴 어려웠다.

한편 교원 정책은 공급 위주에서 교원의 질적 측면을 강화하는 정책으로 점차 발전했는데, 1993년 정권 초기에 국립학교 설치령이 개정되어 교육대학이 교육대학교로 변경되었으며, 1996년 교육대학교에서 교육대학원이 설치·운영됨에 따라 석사과정까지 개설됨으로써 초등교원의 전문성을 더욱 신장시킬 수 있게 되었다.

특히 김영삼 정부의 주요 개혁 과제 중 하나가 교육개혁이었는데, 1995년에 발표한 5.31 교육개혁은 김영삼 정부의 교육 방향을 명확하게 드러냈다. 5.31 교육개혁안을 통해 세계화, 정보화, 다문화 시대를 주도하는 신교육체계 수립을 천명하였으며, 열린교육체제, 수요자 중심의 교육, 다양화와 특성화, 정보화 등을 내세웠다. 이러한 정책 기조는 21세기 한국교육의 방향성을 결정하는 큰 틀이자 역사적 변곡점으로, 5.31 교육개혁 이후부터 세계화, 정보화, 다양화의 프레임 하에 각 정부별로 교육정책이 발전해 왔다. 또한, 일제의 잔재를 청산해야 한다는 국민적 공감대 속에 국민학교라는 명칭이 1996년부터 초등학교로 변경되었다. 학교발전기금도 이때 당시 도입되어 발전기금 모금을 통해 학생들에게 장학금을 지급하고, 교직원들의 연구에 활용하는 등 대학의 자구 능력을 향상시켰다.

마. 1972년~1997년 초등교원 수급정책 분석 : 초과공급에 따른 교원 공급 축소기

1970년대 박정희 정부부터 1990년 중후반 김영삼 정부에 이르기까지의 초등교육 수급 정책은 빠른 속도로 증가했던 교원수 증가에 급제동을 거는 공급 축소기에 해당한다. 전쟁의 종식과 경제 개발 정책으로 인한 경제적 번영은 출산율 증가를 가져왔고, 이는 자연스럽게 학생수 증가로 이어졌다. 그러나 출산율이 빠르게 증가하자 정부는 경제개발 5개년 계획의 일환으로 가족계획사업을 실시해 출산율 억제하였고, 이에 따라 학령 인구 및 학생수 역시 감소하기 시작했다¹⁴⁾. <표 4>를 보면, 가족계획사업이 학생수 변동에 미친 영향을 살펴볼 수 있는데, 가족계획사업의 시행 효과는 제도의 도입 후 민간에 정착하기까지의 시간과 출산된 아이들이 입학하기까지의 일정 시간이 소요된 이후에 비로써 나타난 것을 알 수 있다. 이러한 시차(time-lag)는 62년 1차 사업 시행 후 10년 뒤, 72년 3차 사업 시행 후 9년 뒤, 82년 5차 사업 시행 후 8년 뒤 감소하기 시작하면서, 정책이 진행될수록 점차 효과가 빨라지는 양상을 보였다.

14) [그림 7]을 보면, 1972년 4공화국부터는 인구지형의 변화에 따라 학생수가 봉우리(peak)와 골짜기(valley)를 오가며 물결 모양으로 감소하는 것을 알 수 있다.

<표 4> 가족계획사업과 학생수 변동

가족계획사업	사업 내용	학령기(6년 뒤)	학생수 정점(peak)	비고
62년 1차 가족계획사업	알맞은 수 자녀 갖기	68년 이후 학생수에 영향	71년, 5,807,448명	1차 베이비 붐
67년 2차 가족계획사업	3자녀 갖기 운동	73년 이후 학생수에 영향	-	-
72년 3차 가족계획사업	2자녀 갖기 운동	78년 이후 학생수에 영향	80년, 5,658,002명	2차 베이비 붐
77년 4차 가족계획사업	가족계획 생활화기	83년 이후 학생수에 영향	-	-
82년 5차 가족계획사업	1자녀 갖기 운동	88년 이후 학생수에 영향	89년, 4,894,261명	베이비붐 예코

한편 1차 베이비붐 세대가 끝나고 학생수가 감소하자 교원 공급을 줄이기 위한 다양한 정책들이 시행되었다. 교원 1인당 학생수가 많았기 때문에 교원수 자체를 줄이진 않았지만, 교원수 증가 속도는 줄어들었다. 교원공급 확대기인 1기 때는 평균 5.5%의 빠른 증가율을 보인 반면, 교원 공급 축소기인 2기에는 평균 1.1%의 증가율을 보였다. [그림 6]을 보면, 1기 때 학생수와 비슷한 증감의 기울기를 가지며 변동했던 교원수와는 달리 ([그림 2] 참고), 2기에서는 학생수의 증감과는 무관하게 완만한 증가를 보이는 것을 확인할 수 있다.

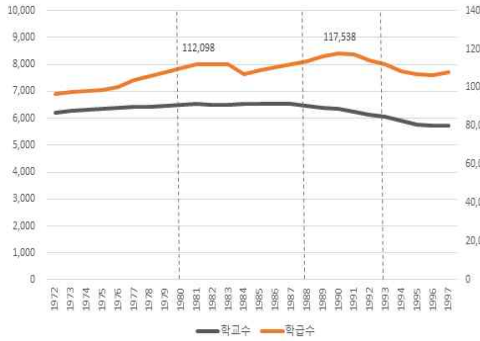
한편 공급 축소기에 해당하는 2기에서는 교원의 질적 측면에서 큰 변화가 있었다. 단기간의 교육으로 초등교원을 양성해 냈던 양성소 등이 폐지되고, 초등교원을 양성하는 교육대학이 4년제로 승격되었으며, 이후 교육대학원이 설치되어 초등교원의 전문성이 향상되게 되었다. 또한, 교육의 질적 측면에서도 낮은 증가율이지만 계속 증가하는 교원수와 급격히 감소하고 있는 학생수로 인해 교원 1인당 학생수는 1972년 57.4명에서 27.3명으로 50%이상 줄어들었으며, 학급당 학생수 역시 1972년 59.8명에서 35.1명으로 40% 이상 감소해 학생들의 학습 환경이 더욱 나아지고 있음을 알 수 있다.

<표 5> 제 2기 교원 수요 및 공급 정책(1972~1997) : 초과공급에 따른 공급 축소 정책

정부 및 교육 정책	수요/공급	상세 내용
1972~1979 박정희 정부	수요 감소	1차 베이비 붐 이후의 인구 감소
	과잉 공급	계속된 공급 확대정책으로 교원 과잉 양성
	공급 축소 정책	초등교육 양성소 폐지, 교육대학(16개교→11개교) 및 모집정원 감소
1981~1987 전두환 정부 (7.30 교육개혁)	수요 감소	2차 베이비 붐 이후의 인구 감소
	과잉 공급 / 공급 축소 정책	적체 인원 증가로 교원 증가율 감소
	교원 정책 : 질적 변화	교육 대학 2년제 → 4년제로 승격
1988~1992 노태우 정부 임용제도 도입	수요 감소	베이비 붐 예코세대 이후의 자연적 인구 감소
	과잉 공급 / 교원 증원 정책	일시적인 교원 증원으로 적체 인원 일부 감소
	교원 정책	임용고시 도입으로 교원의 진입장벽 강화 및 정부 공급 조절
1993~1997 김영삼 정부 5.31 교육개혁	수요 감소	계속적인 인구 감소
	과잉 공급 / 공급 축소 정책	적체 인원 증가와 교원수 감소
	교원 정책 : 질적 변화	교육대학원 설치 운영

<표 6> 제 2기 정부 및 교육 정책(1972~1997) : 연도별 학교, 학급, 교원, 학생수

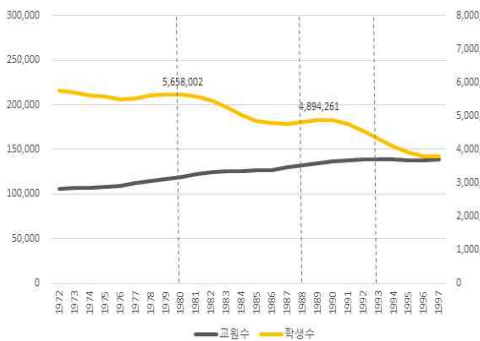
년도	역사적 사건	정부 및 교육정책	학교		학급		교원		학생		취학율
			학교수	증감율	학급수	증감율	교원수	증감율	학생수	증감율	
1972	10월 유신	4공화국(박정희)	6,197	1.8%	96,647	2.1%	105,672	1.8%	5,775,880	▼05%	95.9%
1973		4공화국(박정희)	6,269	1.2%	97,843	1.2%	107,259	1.5%	5,692,285	▼14%	96.6%
1974		4공화국(박정희)	6,315	0.7%	98,098	0.3%	107,436	0.2%	5,618,768	▼13%	97.3%
1975		4공화국(박정희)	6,367	0.8%	98,684	0.6%	108,126	0.6%	5,599,074	▼04%	97.8%
1976		4공화국(박정희)	6,405	0.6%	100,147	1.5%	109,530	1.3%	5,503,737	▼17%	96.3%
1977		4공화국(박정희)	6,408	0.0%	103,663	3.5%	112,997	3.2%	5,514,417	0.2%	95.6%
1978		4공화국(박정희)	6,426	0.3%	105,743	2.0%	115,245	2.0%	5,604,365	1.6%	96.3%
1979	12.12 군사반란	4공화국(박정희)	6,450	0.4%	108,002	2.1%	117,290	1.8%	5,640,712	0.6%	97.3%
1980	518 광주민주화	과도내각(최규하): 7.30 교육개혁	6,487	0.6%	109,855	1.7%	119,064	1.5%	5,658,002	0.3%	97.7%
1981		5공화국(전두환)	6,517	0.5%	112,098	2.0%	122,727	3.1%	5,586,494	▼13%	98.8%
1982		5공화국(전두환)	6,501	▼02%	111,908	▼02%	124,572	1.5%	5,465,248	▼22%	99.8%
1983		5공화국(전두환)	6,500	0.0%	112,122	0.2%	126,163	1.3%	5,257,164	▼38%	98.7%
1984		5공화국(전두환)	6,528	0.4%	106,729	▼48%	126,233	0.1%	5,040,958	▼41%	
1985		5공화국(전두환)	6,519	▼01%	108,753	1.9%	126,785	0.4%	4,856,752	▼37%	
1986	아시안게임	5공화국(전두환)	6,535	0.2%	110,372	1.5%	126,677	▼01%	4,798,323	▼12%	
1987	6월 민주항쟁	5공화국(전두환)	6,531	▼01%	112,055	1.5%	130,142	2.7%	4,771,722	▼06%	97.2%
1988	88올림픽	6공화국(노태우)	6,463	▼10%	113,451	1.2%	132,527	1.8%	4,819,857	1.0%	97.8%
1989		6공화국(노태우)	6,396	▼10%	116,170	2.4%	134,898	1.8%	4,894,261	1.5%	98.9%
1990		6공화국(노태우)	6,335	▼10%	117,538	1.2%	136,800	1.4%	4,868,520	▼05%	100.5%
1991		6공화국(노태우) : 임용고시도입	6,245	▼14%	117,179	▼03%	138,200	1.0%	4,758,505	▼23%	100.6%
1992		6공화국(노태우)	6,122	▼20%	114,290	▼25%	138,880	0.5%	4,560,128	▼42%	100.1%
1993		문민정부(김영삼)	6,057	▼11%	111,833	▼21%	139,159	0.2%	4,336,252	▼49%	99.6%
1994		문민정부(김영삼)	5,900	▼26%	108,700	▼28%	139,096	0.0%	4,099,395	▼55%	99.0%
1995		문민정부(김영삼): 5.31 교육개혁	5,772	▼22%	107,174	▼14%	138,369	▼05%	3,905,163	▼47%	98.2%
1996		문민정부(김영삼)	5,732	▼07%	106,594	▼05%	137,912	▼03%	3,800,540	▼27%	97.7%
1997	IMF 외환위기	문민정부(김영삼)	5,721	▼02%	107,860	1.2%	138,670	0.5%	3,783,986	▼04%	97.7%



[학교수 및 학급수 특징]

- ▶ 학교수는 80년대 초중반을 기점으로 조금씩 감소하고 있는 반면, 학급수는 학생수의 증가에 영향을 받으며, 꾸준히 증가하는 경향성을 보인다.

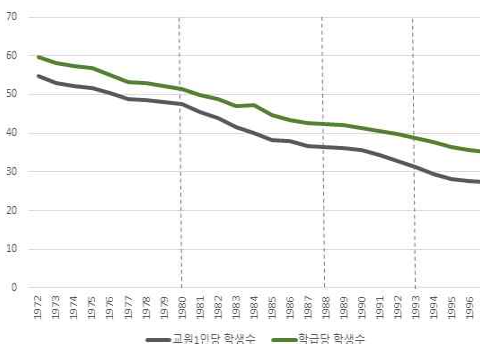
[그림 4] 연도별 학교수 및 학급수(2기)



[교원수 및 학생수 특징]

- ▶ 교원수는 꾸준히 증가하고 있으나, 증가율은 낮은 구간임. 반면 학생수는 인구수에 영향을 받아 감소 추세로 전환됨.

[그림 6] 연도별 교원수 및 학생수(2기)



[그림 8] 교원 1인당 학생수 및 학급당 학생수(2기)



[학생수 및 학급수 특징]

- ▶ 학생수는 인구수에 비해 증감을 반복하며 전반적으로 감소하는 반면, 학급수는 학생수 증가의 주기적 특성을 보이며 조금씩 증가함.

[그림 5] 연도별 학급수 및 학생수(2기)



[학생수 및 인구수 특징]

- ▶ 가족계획사업으로 출산율이 감소함에 따라 학령인구가 감소함. 학생수 역시 학령인구의 증가의 주기성과 비슷한 기율기로 감소함.

[그림 7] 연도별 학생수 및 인구수(2기)

[교원 1인당 학생수 및 학급당 학생수 특징]

- ▶ 교원 1인당 학생수는 54.7명에서 27.3명으로 27.4명 감소(50.1% 감소).
- ▶ 학급당 학생수는 59.8명에서 35.1명으로 24.7명 감소(41.3% 감소).
- ▶ 교육지표 상으로 교육의 질이 향상되고 있는 것으로 보이며, 학급 보다는 교원이 조금 더 빠르게 증가하고 있음.

3. 1990년대 후반 ~ 2000년대 초반 : 공급 부족에 따른 교원 공급 혼란기

초등교원 수급정책 3기는 전기와 후기 정책으로 구분해 살펴볼 수 있다. 이 시기는 학생수가 증가하는 구간인 만큼, 교원에 대한 수요가 증가한 시기였으나, 전기에는 오히려 교원 공급을 축소하는 정책을, 후기에는 교원 정책 실패로 공급이 크게 부족해지자 공급을 확대하는 정책을 사용함으로써 정책적 혼선이 있었다. 학생수 증가로 인해 자연스럽게 공급을 늘렸던 1기와는 달리, 3기에서는 정책적 난맥상으로 인해 공급 부족이 심화되어 공급을 확대했다는 점에서 1기와는 다른 특징을 보였다.

가. 1998년~2002년 김대중 정부 : 학생수 증가와 교원 공급 축소/확대 정책

IMF 외환위기라는 국가부도사태에서 시작된 김대중 정부는 교육예산을 절감하고, 타 직종과의 정년 형평을 맞추며, 학생과 교사의 세대 격차를 해소해 교직사회의 체질을 개선하겠다는 목적으로 1999년 1월 교원정년단축을 시행하였다. 교원의 정년이 65세에서 62세로 단축되자 정년퇴직자가 크게 증가하게 되었는데, 연이어 3월에 발표된 공무원연금개정으로 공무원 퇴직자의 연금수령액이 크게 줄어들자 명예퇴직자까지 증가해 전체 퇴직자는 1999년 8,789명, 2000년 10,244명으로 급격히 늘어났고, 김대중 정부 기간 총 24,740명의 교원이 퇴직하였다. 고령 교사 1인을 퇴출하는 대신 젊은 교사 2.6명을 채용해 예산을 절감하고, 대신 교육시설 및 환경에 투자할 수 있다는 경제논리였지만, 오히려 많은 교원이 일시에 퇴직함으로써 연금기금에 무리를 주게 되어 국가재정에 부담이 되었고, 이로 인해 정책적 실효성이 떨어지게 되었다. 한편 이 시기는 학생수가 감소했던 2기와는 달리 학생수가 증가하는 기간이었는데, 퇴직자의 급격한 증가로 교원수는 감소한 반면, 학생수는 오히려 증가해 교원수급의 차이가 더 벌어지게 되어 심각한 교원부족사태를 초래하였다.

매년 교대를 중심으로 공급되는 5,000명의 초등교사 자격 소지자로는 당시의 초등 교원 부족 현상을 해소하기 어려웠다(신현석, 2018: 385). 이에 교육부는 교원자격검정령 및 동 시행령을 개정하고, 중등교사 자격증 소지자를 단기 보수교육을 시켜 초등교사로 임용하게 하는 중초임용을 시작하였다(강원근, 2002: 405). 뿐만 아니라 기간제 교원의 채용을 늘려 부족한 교원을 확보하였는데, 가장 극심한 교원부족 현상을 겪었던 2000년에는 전체 교원의 6%인 8,332명이 기간제로 채용¹⁵⁾되었으며, 이는 전년도 보다 약 10배

15) 기간제 교원의 규모는 2000년을 기점으로 양상이 크게 달라진다. 2000년 전에는 기간제 교원 규모가 1000명 미만으로 전체 교원의 1%를 넘지 않았던 반면, 2000년 이후부터 각 정부 별로 차이는 있지만, 초등교원의 경우 전체 교원의 약 3~4%선을 유지하고 있다. 이러한 현상은 신자유주의적 정책 기조 속에 교원 임용에도 노동의 유연성을 강조한 정책들이 확대되었기 때문으로 보여 진다.

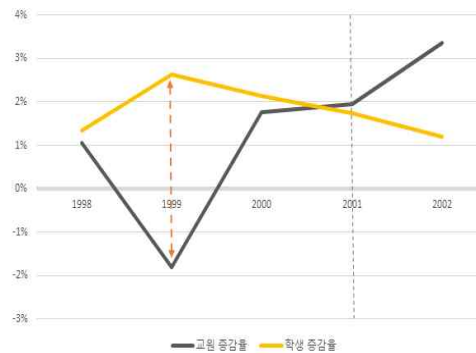
정도 증가한 인원이었다.

한편 교원정년단축과 학생수 증가로 교원수급이 난항을 겪고 있는 상황에서 교원수요가 크게 요구되는 정책이 추가적으로 추진되었다. 2001년에 7.20 교육여건개선사업이 발표되었는데, 제7차 교육과정을 실효성 있게 운영하기 위해 2003년까지 학급당 학생수를 35명으로 감축한다는 내용이 주요 골자였다. 학교신설 및 학급증설을 통해 이 목표를 달성하고자 2004년까지 12조 정도를 투입하였는데, 학교 및 학급의 신·증설로 인해 더욱 많은 교원 충원이 필요해졌다.

절대적으로 부족한 초등교원을 확보하기 위해 중등교원의 교대 편입, 초등 임용고사의 응시제한 연령 상향조정 등 교원의 질을 고려하지 않는 임시방편적 수급 정책이 동원되었다. 많은 지역에서 50세 이상으로 제한 연령을 늘렸는데 지원자의 50% 이상이 50세 이상으로 나타났으며, 퇴직한 교원의 1/3 이상이 다시 기간제 교원으로 돌아오는 등 고령 교사를 내보내고 대신 젊은 교사를 충원하겠다는 교원정년 단축 논리와 전면 배치되는 결과가 교육 현장에서 벌어졌다(오태진, 2001: 106-107).

나. 1998년~2002년 초등교원 수급정책 분석 : 공급 부족에 따른 교원 공급 혼란기

김대중 정부의 초등교원 수급정책은 정권 초중반의 1차 실패와 정권 후반 2차 실패로 구분된다. 먼저 이 기간은 가족계획사업의 영향으로 학생수가 감소했던 2기와는 달리, 일시적으로 학생수가 증가하는 구간이었음에도 불구하고, 학생 증가율이 가장 높았던 1999년에 교원정년단축을 시행함으로써 퇴직자가 크게 증가하게 되어 한국전쟁 시기를 제외하고, 당시 교원이 가장 크게 감소했다. 이에 더하여 정권 후반인 2001년에 발표한



[그림 9] 교원 및 학생 증감율(3기)

교육여건개선 사업은 교원수급 불균형 문제를 더욱 심화시켰다. 2003년까지 학급당 학생수를 35명으로 감축하겠다는 정책 발표로 인해 교원에 대한 수요는 더욱 커졌고, 결국 퇴직교원을 기간제로 재임용하고, 임용 응시제한 연령을 상향 조정하는 등 정권 초 교원정년단축 논리와는 반대 결과를 초래했다. [그림 9]를 보면, 이러한 정책 실패가 더욱 명확하게 나타나는데, 학생증가율이 최고점(▲2.6%)이었던 1999년에 교원정년단축의 영향으로 교원감소율은 최저점(▼-1.8%)을 나타내 그 차이가 더 벌어졌음을 알 수 있다. 또한 2001년 이후부터는 교육여건개선 사업의 영향으로 교원증감율과 학생증감율의 기울기가 반대로 벌어지게 되었다. 자연적 인구 증가와 초등의무교육 확대에 의해 공급

확대 정책을 펼쳤던 1기와는 달리, 3기 역시 학생수가 증가하는 구간이었지만, 정책적 결정에 의해 교원수급이 널뛰면서 교원공급이 부족해지자 공급 확대 정책을 펼치게 되었다는 점에서 '교원 수요 증가기' 정책 간 차이가 발생했음을 알 수 있다.

<표 7> 제 3기 교원 수요 및 공급 정책(1998~2002) : 공급 부족과 공급 축소/확대 정책

정부 및 교육 정책	수요/공급	상세 내용
1998~2002 김대중 정부 7.20 교육여건개선	수요 증가	학생수 증가, 교육여건개선사업(학급당 학생수 감축) 시행
	공급 부족	교원정년단축, 공무원 연금개정으로 퇴직자 증대
	공급 확대 정책	중초임용, 기간제 교원 확대, 응시연령 상향 조정 등

4. 2000년대 초중반 ~ 2010년대 중반 : 수요 감소에 따른 교원 공급 축소기

초등교원 수급정책 4기는 2000년대 초중반부터 2010년대 중반까지로, 1970년대부터 1990년대 중반까지인 2기와 같이 학생수가 감소하는 시기에 해당한다. 그러나 평균 1.1%의 증가율을 보였던 2기의 교원 증가율과는 달리, 4기는 1.6% 증가율로 2기보다는 다소 높은 교원 증가율을 나타내고 있다. 그 이유는 교육여건개선 사업의 일환으로 학급당 학생수를 35명으로 감축하겠다는 전 정부의 교육 정책 기조가 영향을 미쳤기 때문으로 보여 진다. 이 시기를 각 정부별로 3개의 구간으로 나누어 살펴보면, 2003년~2007년 노무현 정부의 학생수 감소와 교원 공급 확대/축소 시기, 2008년~2012년 이명박 정부의 학생수 감소와 공급 축소 시기, 2013년~2016년 박근혜 정부의 학생수 감소와 공급 정체 시기(신규 교원 증원)로 구분할 수 있다.

가. 2003년~2007년 노무현 정부 : 학생수 감소와 교원 공급 확대/축소 정책

노무현 정부의 교육수급정책은 이전 정부의 교원정책 실패로 인한 정책적 난맥상 속에 시작되었다. 다행히 퇴직교원은 교원정년단축 이전의 규모로 돌아왔고, 신규교원 채용규모도 이전에 비해 안정화 되어가고 있었다(<표 12> 참조). 한편 김대중 정부 기간 계속적으로 증가해 온 학생수는 노무현 정부의 출범 시기에 네 번째 인구 붐우리로 정점을 찍은 후 다시 감소세에 들어섰다. 이 시기 학생들은 IMF 외환위기 당시 출생한 아이들로, 이후 학생수는 이명박 정부에 이르기까지 장기간에 걸쳐 감소했다. 이전의 학생수 감소는 정부의 인구 억제정책의 일환으로 인한 출생율 감소 때문이었다면, 2000년 이후의 감소는 IMF 외환위기 이후 경제적 어려움과 고용불안정이라는 사회적 분위기 속에 저출산 현상이 지속되어졌기 때문으로 보여 진다.

노무현 정부 초기에는 이전 정부의 교원 공급 확대 정책을 유지했다. 2003년까지 학급당 학생수 35명을 목표로 한 김대중 정부의 교육여건개선사업의 영향으로, 노무현 정부 출범 초기에는 교원 증가율이 4.5%까지 올라가 정점을 찍었다. 다음해인 2004년부터 교원은 평균적으로 2.1%씩 증가한 반면, 학생수는 연평균 2.1%씩 감소해 학생과 교원의 증감율 차이가 더 크게 벌어지게 되었다. 이러한 현상은 교육여건개선사업의 정책적 목적을 달성하고, 학급당 학생수 및 교원 1인당 학생수 감소로 인해 교육의 질적 측면이 개선된다는 점에서 긍정적인 부분이 있었으나, 다음 정부 이후부터는 교원의 증감율을 떨어뜨리는 정책에 드라이브를 걸어야 하는 부담이 가중되었을 수 있다. 실제로 2005년부터는 교대 입학 정원을 감소시키고, 제주교대와 제주도를 통합하는 등 중장기적 측면에서 교원의 공급을 축소하는 정책이 시작되었다. 한편 이전 정부에서 전체 교원 중 6%까지 늘어났던 기간제 교원 비율은 점차 감소해 최소 0.9%까지 감소했으며, 퇴직교원이 이전 정부의 반도 안되었지만 신규교원 채용 규모는 오히려 조금 늘어나는 등 기간제교원은 줄이고, 신규교원 채용은 늘리는 방식으로 교육여건개선사업을 위해 교원의 공급을 확대해 간 것을 알 수 있다.

나. 2008년~2012년 이명박 정부 : 학생수 감소와 교원 공급 축소 정책

이명박 정부는 사교육비 절감, 고교 다양화, 영어 몰입교육 등 다양화와 책무성을 강화시키는 교육 정책을 지향하였다. 그러한 맥락에서 교원 정책적 측면에서는 교원능력개발평가를 확대 시행하였으며, 이와 연계하여 맞춤형 연수와 학습연구년제를 도입하고, 교원성과급을 차등해 지급하는 등 시장의 경쟁적 측면을 교원 정책에 도입하였다. 또한 교원의 승진과 관련해서는 교장공모제와 수석교사제가 법제화되어 시행되었다.

교원의 질적 측면에서 다양한 접근이 이루어졌지만, 양적 측면인 교원수급과 관련해서는 변동을 줄 만한 특별한 정책 변화는 없었다. 다만 이 시기는 저출산 사회로 본격적으로 진입하면서 노무현 정부 때보다 더 빠르게 학생수가 감소했다¹⁶⁾. 교원수 역시 감소하는 추세에 맞춰 증가율에 브레이크를 걸기 시작했다. 정권 초에는 교원증가율이 3%였던 반면, 정권 말에는 0.4%로 정체기에 들어가기 시작한 것을 알 수 있다. 이 시기에 특이할 만한 것은 기간제 교원의 증가이다. 노무현 정부 당시에는 김대중 정부 때 6%까지 치솟았던 기간제 교원 비율이 점차 낮아져 정권 말에는 전체 교원 중 1% 정도가 기간제 교원이었던 반면, 이명박 정부 때는 정권 초 1%대에서 정권 말에는 4% 대

16) 노무현 정부는 정권 초인 2003년에 학생수가 0.9%증가한 이후, 매년 감소해 정권 말인 2007년에는 2.4% 감소한 반면, 이명박 정부는 정권 초인 2008년에 학생수 4.1% 감소를 시작으로 매년 5%대로 감소하였다. 이것을 보면, 이명박 정부 당시 학생수 감소가 매우 빠르게 진행되었음을 알 수 있다.

로 기간제 교원 비중이 크게 증가했다. 노무현 정부 당시에는 기간제 교원 대신 신규교원을 조금 더 채용한 반면, 이명박 정부에서는 신규교원 채용은 줄고, 기간제 교원 채용이 늘어났다. 이에 따라 임용고시 경쟁률이 노무현 정부 당시 평균 1.7:1이었으나, 이명박 정부에 들어서 평균 2.7:1로 증가한 것을 알 수 있다. 연도별로 살펴보면, 임용고시 경쟁률이 정권 초 1.7:1에서 정권 말 3.2:1로 증가하였는데, 이를 통해서도 신규교원의 적체 현상이 심화되어 가고 있는 것을 알 수 있다.

다. 2013년~2016년 박근혜 정부 : 학생수 감소와 신규 교원 증원 정책

박근혜 정부는 이명박 정부의 정책적 기조를 이어 갔다. 사실상 초등교육 보다는 취학 전 아동들의 누리과정 지원이나 중학교 자유학기제, 고교 무상교육, 대학 등록금 감소와 같은 교육정책에 힘이 실렸다. 교원 정책과 관련해서는 학급당 학생수 및 교원 1인당 학생수를 OECD 상위 수준으로 감축할 것을 공표함에 따라 교원에 대한 수요가 증가하였다. 그러나 이 시기 역시 학생수가 감소하는 구간이었고, 노무현 정부에서 이명박 정부에 이르기까지 학생수가 급감했던 상황이라, 사실상 학생의 자연 감소율로 학급당 학생수와 교원 1인당 학생수가 줄어들고 있었다. 따라서 이러한 수요 증가 요인에도 불구하고 전체적인 교원 증가율은 1% 미만으로 매우 낮았다.

그러나 신규 교원 채용은 이명박 정부보다 오히려 늘어났는데, 2015년 공무원 연금 납부액을 인상하고 연금 수령액을 줄이는 내용의 공무원연금법이 통과됨에 따라 교원의 명예퇴직이 크게 증가했다. 박근혜 정부 초, 퇴직 교원수는 4천명 이상이었으나, 공무원 연금법의 시행 이후 명예퇴직자의 증가로 6천명 이상의 교원이 퇴직했다. 퇴직자의 증가는 신규교원 채용의 증가로 이어졌으며, 임용고시 경쟁률도 평균 2.8:1에서 1.8:1로 감소했다. 또한, 이명박 정부 당시 4%대까지 증가했던 기간제 교원 비율도 박근혜 정부에서는 3%대 범위 내에서 점차 감소했다.

라. 2003년~2016년 초등교원 수급정책 분석 : 수요 감소에 따른 교원 공급 축소기

2000년대 초중반 노무현 정부부터 박근혜 정부에 이르기까지의 초등교육 수급정책은 저출산으로 인한 급격한 학생수 감소로 교원에 대한 수요가 줄어들어 교원 공급이 축소하는 단계에서 교원증감율 1% 이하의 정체 단계로 진입하였다. 물론 교육여건개선사업과 OECD 상위 수준으로의 목표 설정으로 학급당 학생수와 교원 1인당 학생수를 줄이는 측면에서 교원 공급에 대한 수요가 있었지만, 학생수 감소가 매우 빠르게 진행되고 있어 정부의 정책적 노력 없이 학생의 자연 감소율로도 이 목표는 점차 달성돼 가고 있다.

정부별로 살펴보면, 노무현 정부에서는 학생증감율이 0.9%에서 -2.4%로 연평균 1.5%

씩 감소함에 따라 교원수 역시 4.5%에서 1.9%로 실질 교원 증가율의 증가 속도가 둔화되기 시작했다. 이명박 정부 때에는 저출산 사회로 본격적으로 진입함에 따라 연평균 5.1%씩 학생수가 감소하면서 역대 정부 중 가장 크게 학생수가 급감하였는데, 명목 교원 증가율은 1.7%였으나 기간제 교원을 제외한 실질 교원 증가율은 1.0%로 교원 공급이 정체기에 들어선 것을 알 수 있다. 이에 따라 임용경쟁률은 2.7:1로 노무현 정부 1.7:1보다 증가하게 되었다. 또한, 퇴직 교원은 노무현 정부 보다 두 배 정도 증가했지만, 신규 교원은 오히려 더 적게 채용함에 따라 교원 채용의 적체 현상이 심화되고 있는 것을 알 수 있다. 마지막으로 박근혜 정부에서는 계속적으로 감소하는 학생수로 인해 명목 교원 증가율은 0.3%로 거의 증가하지 않은 것처럼 보이나, 공무원연급법의 개정으로 퇴직교원이 증가해 실질적으로는 신규교원 채용이 이전 정부인 이명박 정부 보다 증가했다. 이에 따라 임용경쟁률 역시 1.8:1로 감소하게 되었다(<표 13> 참조).

<표 8> 제 4기 교원 수요 및 공급 정책(2003~2016) : 수요 감소에 따른 공급 축소 정책

정부 및 교육 정책	수요/공급	상세 내용
2003~2007 노무현 정부	수요 감소	IMF외환위기 및 저출산으로 인한 학생수 감소
	공급 확대 정책	중초임용, 신규 교원 채용 확대
	공급 축소 정책	교대 입학 정원 감소, 학교 통폐합 등 장기적 교원 공급 축소
2008~2012 이명박 정부	수요 감소	저출산으로 인한 학생수 감소
	공급 축소 정책	신규교원 채용 감소, 기간제교원 채용 증가
2013~2016 박근혜 정부 공무원 연급법 개정	수요 감소	저출산으로 인한 학생수 감소
	공급 부족	공무원연급법으로 퇴직자 증대, OECD 평균 학급당 학생수 및 교원 1인당 학생수
	공급 확대 정책	신규교원 채용 증가

5. 2010년대 중반 ~ 현재 : 수요 증가와 교원 공급 정체기

초등교원 수급정책 5기는 1기와 3기처럼 학생수가 증가하는 구간에 해당한다. 학생수 증가에 따라 교원의 공급을 늘렸던 1기나 정책적 난맥상으로 공급 부족이 심화되어 정권 중반부터 공급을 확대시켰던 3기와는 달리 5기에서는 교원의 공급을 증가시키지 않고 있다. 명목 교원증감율은 0.9%, 실질 교원증감율은 0.4%로, 교원증감율 1% 이하의 정체기에 해당하며, 신규교원 대신 기간제 교원 채용으로 교원의 공급을 조절하고 있는 것으로 나타났다.

가. 2017년~2019년 문재인 정부 : 학생수 증가와 교원 공급 축소 정책

문재인 정부 역시 초등교육보다는 혁신학교 확대, 고교 무상급식 확대, 일반고 확대(외고, 자사고 폐지), 대입 정시 확대 등 주로 중, 고등학교 및 입시와 관련된 정책에 관심을 기울이고 있는 것으로 보인다. 교원정책과 관련해서는 교원능력개발평가 및 교원 성과급제를 축소하는 방안과 교장공모제의 확대 등이 논의되고 있다.

교원 수급과 관련해서 살펴보면, 문재인 정부 출범 시기인 2017년부터 학생수는 증가 추세로 돌아섰다. 그러나 이러한 증가는 저출산이라는 큰 흐름 속에 일시적 현상으로 볼 수 있으며, ‘특정 해에 태어나면 운이 좋다’는 사주를 믿는 우리나라의 사회적 믿음이 인구학적 변동에 영향을 준 결과로 해석할 수 있다. 이러한 효과는 특수한 해에만 발생하는 특년효과(special year effect)¹⁷⁾로 증가하는 기간이 매우 짧아 학생수 감소라는 큰 흐름에 미치는 파동은 크지 않다고 할 수 있다¹⁸⁾.

한편 학생수는 증가하고 있지만, 신규교원 채용 규모는 이전 정부 보다 감소했다. 따라서 미발령 교원이 증가하고, 임용고시 경쟁률도 매년 증가하는 등 현재 교원 임용은 절벽에 부딪혔다(<표 11> 참고). <표 12>에서 기간제, 신규, 퇴직 교원수를 살펴보면, 퇴직교원이 줄어들어 신규교원을 채용할 수 있는 자리가 부족하기도 했겠지만, 정부의 정책적 결정에 의해 신규교원 채용 규모를 늘리지 않은 영향도 있는 것으로 보인다. 사실 전체 교원수는 학생수의 증가에 맞춰 움직이는 것처럼 보이지만, 이 증가는 신규교원의 채용 증가가 아닌 기간제 교원의 채용 증가 때문으로 현재 기간제 교원수는 9,024명, 역대 최고치를 기록하고 있다¹⁹⁾.

<표 9> 제 5기 교원 수요 및 공급 정책(2017~2019) : 수요 증가와 공급 축소 정책

정부 및 교육 정책	수요/공급	상세 내용
2017~2019 문재인 정부	수요 증가	특년효과로 인한 학생수 증가
	공급 축소 정책	신규교원 채용 감소, 기간제교원 채용 증가

17) 이 논문에서 새롭게 정의한 용어로, ‘특수한 해에만 나타나는 일시적 증가 효과’를 가리키는 의미로 사용하였다.

18) 2010년 ‘백’호랑이띠 아이들이 2017년에 입학하였고, 2012년 ‘흑’뱀띠 아이들이 2019년에 입학함에 따라 학생수가 일시적으로 증가하였다. 그러나 2013년부터는 출생자가 감소하기 때문에, 학생수 역시 다시 저출산의 흐름 속에 점차 감소할 것으로 보여 진다.

19) 학생증가율은 2017년 0.1%, 2018년 1.4%, 2019년 1.3%이며, 명목 교원증가율은 2017년 0.5%, 2018년 1.3%, 2019년 1.0%로 학생증가율과 거의 비슷하게 움직였다. 그러나 기간제 교원을 제외한 실질 교원증가율로 살펴보면 2017년 0.2%, 2018년 0.8%, 2019년 0.2% 증가해 부족분을 기간제 교원으로 충당하고 있는 것을 알 수 있다.

<표 10> 제 3~5기 정부 및 교육 정책(1998~2019) : 연도별 학교, 학급, 교원, 학생수

년도	역사적 사건	정부 및 교육정책	학교		학급		교원		학생		취학율
			학교수	증감율	학급수	증감율	교원수	증감율	학생수	증감율	
1998		국민의 정부(김대중)	5,688	▼06%	110,021	2.0%	140,121	1.0%	3,834,561	1.3%	97.9%
1999		국민의 정부(김대중): 교원정년단축, 공무원 연금 개정	5,544	▼25%	111,184	1.1%	137,577	▼18%	3,935,537	2.6%	97.6%
2000		국민의 정부(김대중)	5,267	▼50%	112,437	1.1%	140,000	1.8%	4,019,991	2.1%	97.2%
2001		국민의 정부(김대중): 720 교육개선	5,322	1.0%	115,015	2.3%	142,715	1.9%	4,089,429	1.7%	97.5%
2002	월드컵	국민의 정부(김대중)	5,384	1.2%	118,502	3.0%	147,497	3.4%	4,138,366	1.2%	97.6%
2003		참여정부(노무현)	5,463	1.5%	123,008	3.8%	154,075	4.5%	4,175,626	0.9%	98.4%
2004		참여정부(노무현)	5,541	1.4%	125,278	1.8%	157,407	2.2%	4,116,195	▼14%	97.9%
2005		참여정부(노무현)	5,646	1.9%	126,326	0.8%	160,143	1.7%	4,022,801	▼23%	98.8%
2006		참여정부(노무현)	5,733	1.5%	127,161	0.7%	163,645	2.2%	3,925,043	▼24%	98.9%
2007		참여정부(노무현)	5,756	0.4%	126,681	▼04%	167,182	2.2%	3,829,998	▼24%	99.2%
2008		이명박정부	5,813	1.0%	125,935	▼06%	172,190	3.0%	3,672,207	▼41%	99.4%
2009		이명박정부	5,829	0.3%	124,892	▼08%	175,068	1.7%	3,474,395	▼54%	98.4%
2010		이명박정부	5,854	0.4%	123,933	▼08%	176,754	1.0%	3,299,094	▼50%	99.1%
2011		이명박정부	5,882	0.5%	122,866	▼09%	180,623	2.2%	3,132,477	▼51%	98.7%
2012		이명박정부	5,895	0.2%	121,393	▼12%	181,435	0.4%	2,951,995	▼58%	98.5%
2013		박근혜정부	5,913	0.3%	119,896	▼12%	181,585	0.1%	2,784,000	▼57%	97.3%
2014		박근혜정부	5,934	0.4%	119,894	0.0%	182,672	0.6%	2,728,509	▼20%	96.7%
2015		박근혜정부: 공무원 연금 개정	5,978	0.7%	120,063	0.1%	182,658	0.0%	2,714,610	▼05%	99.1%
2016	탄핵소추	박근혜정부	6,001	0.4%	119,547	▼04%	183,452	0.4%	2,672,843	▼15%	98.6%
2017		문재인정부	6,040	0.6%	120,152	0.5%	184,358	0.5%	2,674,227	0.1%	97.6%
2018		문재인정부	6,064	0.4%	121,818	1.4%	186,684	1.3%	2,711,385	1.4%	97.6%
2019		문재인정부	6,087	0.4%	123,761	1.6%	188,582	1.0%	2,747,219	1.3%	98.7%

<표 11> 임용고시 경쟁률

	노무현 정부					이명박 정부					박근혜 정부				문재인 정부		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
지원자수	10,082	13,051	10,995	12,649	8,576	11,204	11,562	15,374	15,035	21,536	17,220	11,225	10,308	9,191	7,995	6,610	6,764
합격자수	7,366	8,895	6,191	6,585	4,458	6,417	6,062	4,688	4,770	6,669	7,488	7,369	6,173	5,744	4,851	3,820	3,624
경쟁률	1.4	1.5	1.8	1.9	1.9	1.7	1.9	3.3	3.2	3.2	2.3	1.5	1.7	1.6	1.6	1.7	1.9

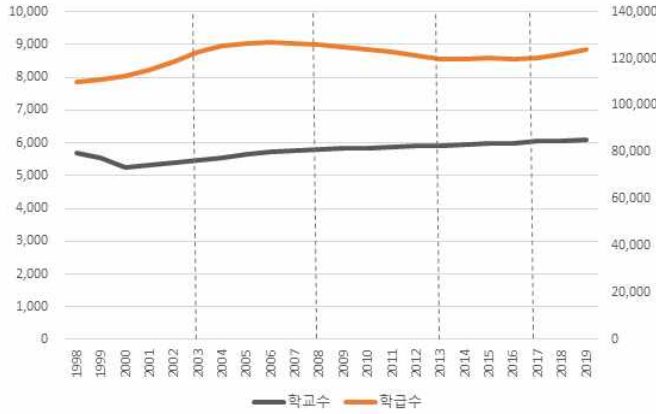
<표 12> 제 3~5기 교원수(1998~2019) : 연도별 기간제, 신규, 퇴직 교원수

년도	정부	전체 교원			기간제 교원		신규 교원		퇴직 교원(세부)				
		명목	실질	증감율	교원수	비율	교원수	비율	교원수	비율	정년	명예	기타
1998	김대중정부	140,121	139,130	0.8%	991	0.7%	3,374	2.4%	1,731	1.2%	1,033	592	106
1999		137,577	136,697	▼17%	880	0.6%	7,432	5.4%	8,789	6.4%	1,259	7,376	154
2000		140,000	131,668	▼37%	8,332	6.0%	7,588	5.4%	10,244	7.3%	2,870	7,278	96
2001		142,715	139,145	5.7%	3,570	2.5%	9,348	6.6%	2,752	1.9%	391	2,262	99
2002		147,497	142,904	2.7%	4,593	3.1%	5,515	3.7%	1,224	0.8%	378	759	87
2003	노무현정부	154,075	149,290	4.5%	4,785	3.1%	7,767	5.0%	1,265	0.8%	675	509	81
2004		157,407	154,301	3.4%	3,106	2.0%	7,263	4.6%	1,634	1.0%	864	225	545
2005		160,143	158,213	2.5%	1,930	1.2%	6,400	4.0%	1,913	1.2%	1,283	204	426
2006		163,645	162,172	2.5%	1,473	0.9%	6,218	3.8%	1,870	1.1%	1,179	350	341
2007		167,182	165,176	1.9%	2,006	1.2%	6,416	3.8%	2,646	1.6%	1,242	1,073	331
2008	이명박정부	172,190	169,258	2.5%	2,932	1.7%	7,889	4.6%	3,500	2.0%	1,077	2,125	298
2009		175,068	170,195	0.6%	4,873	2.8%	5,871	3.4%	3,875	2.2%	1,388	2,171	316
2010		176,754	171,587	0.8%	5,167	2.9%	5,018	2.8%	3,338	1.9%	1,726	1,169	443
2011		180,623	172,180	0.3%	8,443	4.7%	5,538	3.1%	3,817	2.1%	1,898	1,462	457
2012		181,435	173,518	0.8%	7,917	4.4%	6,327	3.5%	3,991	2.2%	2,118	1,371	502
2013	박근혜정부	181,585	174,635	0.6%	6,950	3.8%	6,607	3.6%	4,672	2.6%	2,194	1,796	682
2014		182,672	176,128	0.9%	6,544	3.6%	6,228	3.4%	4,341	2.4%	2,223	1,263	855
2015		182,658	176,207	0.0%	6,451	3.5%	7,514	4.1%	6,757	3.7%	2,599	3,059	1,099
2016		183,452	177,421	0.7%	6,031	3.3%	5,808	3.2%	4,421	2.4%	1,724	1,595	1,102
2017	문재인정부	184,358	177,782	0.2%	6,576	3.6%	4,480	2.4%	3,911	2.1%	1,607	1,374	930
2018		186,684	179,241	0.8%	7,443	4.0%	5,474	2.9%	3,830	2.1%	1,496	1,484	850
2019		188,582	179,558	0.2%	9,024	4.8%	4,524	2.4%	3,840	2.0%	1,186	1,885	769

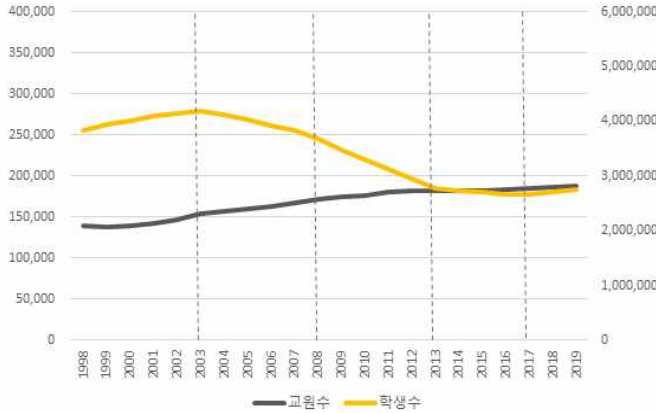
* 주 1. 명목은 전체 교원수, 실질은 기간제를 제외한 전체 교원수를 의미함

2. 이 표에서의 증감율은 실질 교원 증감율임.

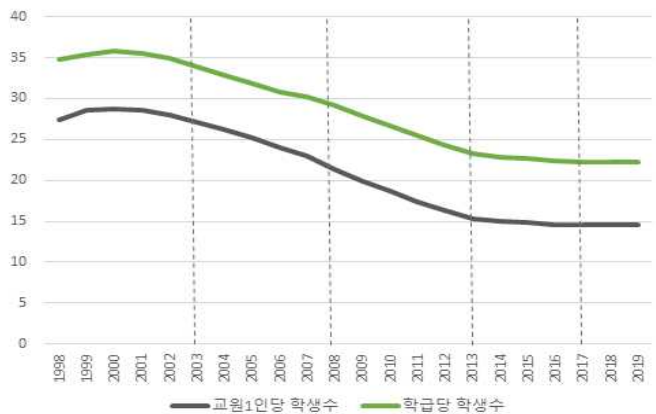
3. 퇴직교원은 정년, 명예, 기타 퇴직 교원의 합임.



[그림 10] 연도별 학교수 및 학급수(3~5기)



[그림 11] 연도별 교원수 및 학생수(3~5기)



[그림 12] 연도별 교원1인당 학생수 및 학급당 학생수(3~5기)

[학교수 및 학급수 특징]

- ▶ 2000년 최저치에 도달했던 학교수는 2001년 교육여건개선사업의 영향으로 지속적으로 증가함.
- ▶ 학급수 역시 교육여건개선사업의 영향으로 3%대까지 증가하다가 2006년 정점에 도달한 뒤 감소함. 문재인 정부 시기부터 다시 조금씩 증가하고 있음.

[교원수 및 학생수 특징]

- ▶ 저출산의 경향 속에 학생수는 지속적으로 감소하고 있으나, 김대중 정부 기간(1998~2002)과 문재인 정부 기간(2017~2019)에서 일시적으로 학생수가 증가함.
- ▶ 교원수는 전반적으로 증가하고 있으나, 이명박 정부부터 1% 이하로 증가하는(실질 기준) 정체기에 들어섬

[교육지표 특징]

(교원 1인당 학생수, 학급당 학생수)

- ▶ 교원 1인당 학생수는 1998년 27.4명에서 2019년 14.6명으로 12.8명 감소
- ▶ 학급당 학생수는 1998년 34.9명에서 2019년 22.2명으로 12.7명 감소. 교육여건 개선이 개선되고 있음.

* 2017년(2019년 발간) OECD 평균 학급당 학생수는 21명으로 점차 OECD 평균에 근접해지고 있음.

IV. 시기별 초등교원 수급정책 변화 분석 결과

지금까지 광복 이후부터 현재까지 75년 동안의 초등교원 수급정책 역사를 살펴보았다. 학생수 변동을 기준으로 교원수급정책을 총 5시기로 구분하였으며, 학생수 증감에 따라 교원의 공급 정책의 변화과정을 분석했다. 교원의 공급은 전체 교원증감율의 평균 값인 2.7%(실질 2.6%)를 기준으로 교원 공급의 확대 시기와 축소 시기를 구분했으며, 축소 시기 중 교원증감율 1% 이하인 경우 정체기로 구분해 관련 정책 등을 분석했다.

1기는 학생수 증가에 따라 교원 공급이 확대되었던 시기로, 학생증감율은 평균 4.4% 증가, 교원증감율은 평균 5.5% 증가했다. 초등의무교육 확대와 취학적령인구의 증가로 학생수가 증가했던 1기에서는 교원양성기관을 증설하고, 모집정원을 확대하였으며, 양성소, 연수과 등을 통해 빠르게 교원 공급을 확대했다. 그러나 교원을 단기간에 양적으로 공급하는 과정에서 교원의 질이 크게 고려되지 않은 한계점이 있었다.

2기는 학생수 감소에 따라 교원 공급이 축소되었던 시기로, 학생증감율은 평균 1.6% 감소, 교원증감율은 평균 1.1% 증가했다. 가족계획사업의 영향으로 학생수 감소가 시작되었던 2기에서는 교원 양성 기관을 축소하고, 모집정원을 줄였으며, 양성소 등이 폐지하는 등 교원의 공급을 축소하는 정책이 시행되었다. 한편 이 시기에는 교원의 질 향상이 더욱 고려되었는데, 교육대학을 2년제에서 4년제로 승격시키고, 교육대학원을 설치해 운영하는 등 교원 정책의 방향이 전환되었다.

3기는 학생수가 증가하는 구간으로 학생증감율은 평균 1.8% 증가했으나, 교원증감율은 정권 초중반 평균 1.5% 감소, 정권 후반에는 4.2% 증가해 교원 공급이 혼란스러웠던 시기였다. 사실상 교원의 수요가 증가하는 시기였으나, 정권 초중반 교원정년단축과 공무원 연금개정으로 퇴직자수가 급격하게 증가해 공급 부족이 심화됐으며, 정권 후반에는 교육여건개선사업의 일환으로 학급당 학생수가 감소함에 따라 교원에 대한 수요가 더욱 증가했으나, 앞선 정책으로 교원수가 줄어든 상태였기 때문에 교원공급에 어려움을 겪게 되었다. 이를 해결하기 위해 기간제 교원을 늘리고, 중초임용을 허용하였으며, 임용고사 응시 연령을 높이는 등 교원의 양적 확대를 위한 임시방편적 공급 정책이 시행되는 혼란이 있었다.

4기는 학생수 감소에 따라 교원 공급이 축소되었던 시기로, 학생증감율은 평균 3.1% 감소, 교원증감율은 평균 1.6% 증가했다. 저출산의 기조 속에 학생수가 다시 감소하기 시작한 4기에서는 교대 입학 정원을 감소시키고, 제주대와 제주교대를 통합하는 등 다시 교원 공급을 축소시키는 정책이 시행되었다. 특히 교원 공급이 1%미만으로 이루어지는 정체기에서는 신규교원의 적체 현상이 심화되는데, 이때 OECD 평균 학급당 학생수 및 교원 1인당 학생수로 감소시키는 정책을 통해 교원에 대한 수요를 증가시키고,

공무원연금법 시행으로 퇴직교원을 증가시켜 신규채용 규모를 늘리는 등의 정책이 시행되었다.

마지막으로 5기는 학생수가 증가하는 구간으로 현재까지 학생증감율은 평균 0.9% 증가했으나, 교원증감율은 명목 0.9%, 실질 0.4% 증가로 교원 공급을 축소시키는 정책이 이루어지고 있다. 특년효과의 영향으로 학생수가 증가해 사실상 교원에 대한 수요가 증가할 수 있는 기간이지만, 신규교원 채용이 줄고, 임용고시 경쟁률도 매년 증가하는 등 교원 증가율이 정체되고 있다. 반면 기간제 교원수는 매년 증가하고 있는 것으로 나타났다.

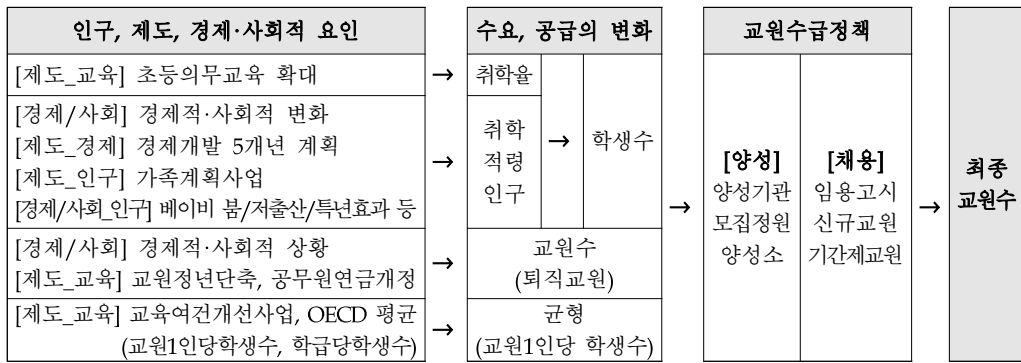
<표 13> 시기별·정부별 학생 및 교원 증감율

기	연도	정부	학생	교원		학생증감율	교원증감율 (명목)	교원증감율 (실질)	기간제 교원 비율	임용 경쟁률
				정책	시기					
1기	1945~1947	미군정 학무국	증가	공급 확대 정책	확대기	28.2%	58.0%	-	-	-
	1948~1960	이승만 정부				4.3%	6.1%	-	-	-
	1961~1971	박정희 정부				4.4%	4.8%	-	-	-
2기	1972~1980	박정희 정부	감소	공급 축소 정책	축소기	-0.3%	1.5%	-	-	-
	1981~1987	전두환 정부				-2.4%	1.3%	-	-	-
	1988~1992	노태우 정부				-0.9%	1.3%	-	-	-
	1993~1997	김영삼 정부			감소기	-3.6%	-0.0%	-0.0%	0.4%	-
3기	1998~2002	김대중 정부	증가	공급 축소 /확대 정책	혼란기	1.8%	1.3%	0.8%	2.6%	-
4기	2003~2007	노무현 정부	감소	공급 확대 /축소 정책	축소기	-1.5%	2.5%	2.9%	1.7%	1.7
	2008~2012	이명박 정부				-5.1%	1.7%	1.0%	3.3%	2.7
	2013~2016	박근혜 정부				-2.4%	0.3%	0.6%	3.6%	1.8
5기	2017~2019	문재인 정부	증가	공급 축소 정책	정체기	0.9%	0.9%	0.4%	4.1%	1.7
전체 평균						0.4%	2.7%	2.6%	2.1%	1.9

* 주 : 학생 및 교원의 전체 평균 증감율은 미군정 학무국(1945~1947)을 제외하여 산정함.

3장에서 살펴본 시기 구분과 정책 변화 분석을 바탕으로 교원수가 최종적으로 결정되는 과정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 수요에 변동을 주는 요인에는 취학율과 취학적령인구가 있는데, 이 변동이 학생수 증감에 영향을 주는 것으로 나타났다. 취학율에 영향을 미치는 제도적 변화에는 초등의무교육 확대가 있었으며, 다양한 경제적·사회적·제도적 변화가 취학적령인구 변화에 영향을 주는 것으로 추정되었다. 공급에 변동을 주는 요인에는 광복, 전쟁 등 경제·사회적 상황으로 인한 교원수 감소와 교원정년단축 및 공무원 연금제정과 같은 제도적 변화로 인한 퇴직교원의 증가 등이 교원수 증감에 영향을

주는 것으로 나타났다. 또한, 교육여건개선사업의 학급당 학생수 축소나 OECD 평균 수준으로 교원 1인당 학생수를 줄이는 정책 등은 수요와 공급의 균형점을 이동시키는 데 영향을 주는 것으로 나타났다. 다양한 경제적·사회적·제도적 요인들이 수요와 공급의 변화에 영향을 미쳤으며, 이러한 변화에 따라 각 정부는 양성기관이나 모집정원의 조정, 임용고시 경쟁률 조정, 신규교원 및 기간제교원 채용 등 다양한 교원수급정책들을 통해 교원수를 조정해 온 것으로 추정된다.



[그림 13] 교원수급정책 프로세스

V. 결론 및 제언

서울시교육청 초등교원 선발인원 급감 사태에 대한 논란으로 다시 돌아가면, 이번 교원수급정책 역시 중장기적 수급 흐름을 읽지 못한 실패의 연속성 상에 있다고 볼 수 있다. 2000년대부터는 저출산으로 학생수가 10년 이상 계속해서 감소하던 상황이었지만, 문재인 정부 출범 시기인 2017년부터 학생수는 증가 추세로 돌아섰다. 물론 이러한 인구 변동은 일시적인 것으로 특정 해에 태어나면 운이 좋다는 우리나라의 특수한 사회적 믿음이 인구학적 변동에 영향을 준 것인데, 이 인구 지형의 변화를 고려하지 못한 채 2017년 신규교원의 채용 규모를 급격하게 줄인 것이 문제의 원인 중 하나로 보인다.²⁰⁾ 한편 이 기간 기간제 교원은 매년 큰 폭으로 증가해 2019년에는 기간제 교원은 9천 명을 넘어섰다. 이 인원은 역대 최대 규모로, 교원정년단축과 명예퇴직 증가로 난항을 겪었던 2000년에도 기간제 교원은 8천명 수준에 불과했다. 그때 당시에도 장기간 학생수

20) 신규교원은 박근혜 정부 당시 5~7천명 수준이었으나, 문재인 정부에 들어 4~5천명 수준으로 줄어들었다. 이는 신규교원 채용에 가장 큰 영향을 미치는 퇴직교원 규모의 변화 때문으로도 해석할 수 있다.

가 감소하다가 김대중 정부 출범 시기부터 연속해서 5년간 학생수가 크게 증가했는데, 오히려 교원 공급을 축소시키는 정책을 사용해 정책적 난맥상을 보였다. 물론 학생수 증감율이 평균 1.8%였던 김대중 정부와는 달리 평균 0.9%로 증가폭이 작은 측면이 있지만, 학생수는 늘어나는데 교원 공급은 오히려 축소하는 그때와 비슷한 시기적 상황이 이번 정부 초에도 발생했음에도 선제적 대응은 이루어지지 않은 것으로 보인다. 내년부터는 일시적으로 출생율에 영향을 미친 특년효과(special year effect)가 끝나고 저출산 추세 속에 학생수가 다시 감소하기 시작해 교원 수요가 점차 줄어들기 시작하겠지만, 학생수가 증가함에도 신규교원 규모가 축소되고, 교원양성기관의 모집정원을 사전에 조정하지 않았다는 점 등에 있어 이 역시 교원수급의 실패 사례로 볼 수 있다.

그러나 이러한 초등 교원수급 정책 실패는 비단 이번만의 문제가 아니다. 해방 이후부터 지금까지 교원 수급 정책은 주기적 실패를 반복하였고, 이는 단기적 목표에 따라 편의적으로 바뀌는 권의지계(權宜之計)적 정책에 그 근간을 두고 있다. 지금까지 이루어진 수급정책 실패 과정을 살펴보면, 수요가 증가하는 구간에서는 교원 공급을 급격히 확대함에 따라 교원의 질을 크게 고려하지 않고 양성하는 문제점이 발생되었으며, 수요가 감소하는 구간에서는 수요 감소 시점 이후에 약간의 시차(time-lag)를 두고 교원 공급을 축소하다 보니, 나중에 교원 공급 정체기에서는 신규 임용 적체 현상이 발생하고, 임용경쟁률이 심화되는 등의 문제가 발생했다는 것을 알 수 있다. 이 두 가지 문제 모두 사전에 수요와 공급에 영향을 미치는 경제적·사회적·정책적 변동을 충분히 예측하지 않음에 따라 교원 양성기관에서 교원의 공급을 적시에 제공할 수 없었다는 동일한 문제점을 가지고 있다. 그렇다면 이러한 실패를 반복하지 않기 위해서는 어떻게 해야 할까? 각 시기별 교원수급 정책을 분석한 결과를 통해 나온 결론은 다음과 같다.

첫째, 교원 공급을 확대해야 하는 경우, 갑작스러운 무리한 확장보다는 학생수 변동이나 교원수에 영향을 미치는 외부 환경 변수에 대한 예측을 통해 사전에 필요한 교원수를 파악하고 양성해 교원의 질이 떨어지지 않는 방향으로 수급을 조정할 필요가 있다. 그 이유는 공급이 확대되는 시기에는 양적인 확장에 치중되어 단기간에 교원을 양성하거나, 중초임용이 이루어지는 등 초등교원 양성 상에 질이 크게 고려되지 않은 문제점이 있었기 때문이다.

둘째, 교원 공급이 축소하는 시기에는 초등교원 양성기관의 모집정원을 사전에 조정함으로써 교원 수급정책 차질로 인한 사회적 손실을 줄일 필요가 있다. 특히 공급이 정체되는 시기에는 임용고시 경쟁률이 심화되고, 미발령 교원이 증가하는 신규교원 적체 현상이 나타났다. 더욱이 실질 교원증감율 1% 이하의 교원 공급 정체가 5년 이상 계속 될 경우, 정부는 이를 타개하기 위해 정부는 공무원연금개정 등의 정책을 이용해 퇴직교원을 늘려 신규교원을 채용하는 방법으로 적체현상을 해소하거나, 교원 1인당 학생수의 목

표 수치를 조정함으로써 수급의 균형점을 낮춰 교원의 공급량을 늘리는 전략을 활용했다. 그러나 매년 이러한 카드를 활용해 정체 현상을 해결하긴 어렵다. 따라서 사전에 교원 수요-공급의 변동을 중장기적으로 예측해 모집정원을 사전에 조정할 필요가 있다.

셋째, 현재 교원수급정책과 관련하여, 학생수 및 교원수에 영향을 미치는 외부 환경 변수에 대한 분석 등을 통해 실제로 필요한 교원보다 덜 채용하고 있는 것은 아닌지 검토할 필요가 있다. 학생수가 증가하는 시기는 총 3번으로 1기, 3기, 5기이다. 학생수 증가에 따라 1기와 3기에는 교원 공급을 확대시키는 정책을 펼쳤지만, 5기에 해당하는 현재 시점에서 신규교원 채용 규모가 감소했고, 매년 기간제 교원 비율과 임용경쟁률이 증가하고 있다. 특년효과로 인해 학생수가 일시적으로 증가한 부분이 있지만, 부족한 채용이 없는지 확인해 매년 증가하고 있는 임용고시 경쟁률을 조절할 필요가 있다.

마지막으로 본 연구의 한계점은 다음과 같다. 본 연구의 한계점은 교원수급 정책을 대부분 학생수와 교원수의 관계로 단순화해 분석했다는 점이다. 물론 수급정책이 수요와 공급의 원리로 작동되는 만큼, 교원수요에 결정적인 영향을 미치는 학생수와 교원공급의 최종 산출물인 교원수가 수급 변동의 주요 흐름을 이끌지만, 수요곡선과 공급곡선 자체를 이동시키는 경제적, 사회적, 정책적 요인들은 각 시기별로 문헌 분석 내용과 분석 마지막 표에서 요약해 제시하는 정도로 상대적으로 다루는 비중이 적었다. 이번 연구에서는 수요 곡선과 공급 곡선 내에서 변동을 일으키는 매커니즘을 중심으로 다루었다면, 후속 연구에서는 시기별 초등교원 수급정책 변화 분석 결과 마지막에서 언급했던 교원수급정책 프로세스를 심도 있게 다루어 수요 곡선과 공급 곡선 자체를 이동시키는 경제적, 사회적, 정책적 요인들과 그 매커니즘에 대해 분석할 필요가 있다. 이 연구가 시의적절한 교원수급 정책을 입안하는데 시사점을 주는 자료로 잘 활용되어, 중장기 수급계획을 발전시키고, 교원수급 예측 실패로 임용절벽의 어려움을 겪고 있는 사람들에게 도움이 되길 바란다.

참고문헌

- 교육통계연구센터. (2018). 교육통계분석자료집 유초중등 교육통계편. 한국교육개발원.
 교육과학기술부. (2007). 교육50년사. 교육과학기술부.
- 강성국. (2005). 한국교육 60년 성장에 대한 교육지표 분석. 한국교육개발원.
- 강원근. (2002). 초등교원의 수급정책과 질 확보 방안. **초등교육연구**, 15(1), 397-416.
- 김기석. (1996). 한국교육 100년. 서울대학교 사범대학 교육연구소.
- 김대식, 노영기, 안국식. (2000). **경제학원론**. 박영사.
- 김예슬, 김병주. (2016). 「교육재정경제연구」의 역대 정부별 연구주제 변화 동향 분석. **교육재정경제연구**, 25(4): 123-146.
- 김용일. (2015). '참여정부'의 교육정책 결정 구조에 관한 연구. **교육정치학연구**, 22(4): 163-186.
- 김종철. (1995). 역사적 측면에서 본 한국 교원양성 교육체제의 방향. **한국교원교육연구**, 11(11): 91-105.
- 남경희. (2006). 서울교육대학교 60년 교원양성교육의 역사와 성과. **한국초등교육**, 17(1), 83-111.
- 노종희. (2003). 참여정부 교원정책의 방향과 과제. **교육행정학연구**, 21(3): 57-80.
- 박부권. (2003). 참여정부 교육정책의 과제와 전망. **한국교육학회 학술대회논문집**, 9-27.
- 박의수. (2009). 한국 교육문제의 역사적·인식론적 탐구. **교육문제연구**, 35: 43-62.
- 박정. (2010). 초등교사 임용시험의 타당성 분석. **교육평가연구**, 23(4): 821-842.
- 서정화. (2010). 이명박 정부의 교원정책 진단 및 평가. **한국교원교육학회 학술대회자료집**, 3-21.
- 신광호. (2002). 초등교원 신규채용 정책의 타당성 분석. **교육행정학연구**, 20(1): 143-168.
- 신광호. (2003). 초등교사 신규임용 정책의 개선방안 탐색. **한국교원교육연구**, 20(1): 199-220.
- 신범철, 이예슬, 박균열. (2018). 교원정책 연구 동향 분석. **한국교원교육연구**, 35(2): 211-240.
- 신현석, 윤지희. (2018). 초등 교원수급정책 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석. **교육정치학연구**, 25(4): 379-408.
- 신현석, 정용주, 장아름. (2019). 한국 교육의 변화와 미래의 교육 : 역사적 접근을 통한 미래 교육의 전망 탐색. **한국교육학연구(구 안암교육학연구)**, 25(3), 47-86.
- 신현석. (1999). 교원수급 정책의 진단 : 교원 정년 단축의 영향분석을 중심으로. **교육문제연구**, 11: 139-152.
- 신현석. (2001). 교육여건개선사업과 교원수급정책 : 쟁점의 분석. **한국교원교육연구**,

18(3): 151-172.

- 신현석. (2003). [국민의 정부] 교육개혁 평가. **교육문제연구**, 18: 35-78.
- 신현석. (2003). 「국민의 정부」 교원정책의 분석과 진단. **한국교원교육연구**, 20(1): 221-244.
- 양영유. (2019). 신문의 교육정책 뉴스보도 프레임 연구 - 노무현·이명박·박근혜·문재인 정부 비교를 중심으로 -. **교육정치학연구**, 26(3): 281-304.
- 유길한. (2010). 우리나라 정부 시기별 교육개혁 정책에 대한 교사의 정책실천 효과성에 관한 구조분석. **교육행정학연구**, 28(4): 109-137.
- 윤종진. (1999). 90년대 교원정책의 정치·경제학적 의미. **교육정치학연구**, 6(1): 51-72.
- 윤종진. (2001). 한국교원정책의 쟁점과 교육의 질 향상 과제. **한국교원교육연구**, 18(3): 113-127.
- 이숙재. (2003). 초등 교원 수급 정책에 관한 연구-교원 정년 단축 정책 분석. **교육행정학연구**, 21(1): 53-71.
- 이정표, 이주영, 권동택. (2013). 주요국 초등교사 선발제도 비교 연구. **비교교육연구**, 23(1): 81-101.
- 장은숙, 최승호, 이경은. (2017). 신자유주의 교육정책에 따른 교사채용 문제점 및 해결 방안. **한국산학기술학회 논문지**, 18(2), 465-471.
- 정영수. (2009). 한국교원정책 60년의 성과와 과제. **교육학연구**, 47(2): 135-160
- 정윤경. (2014). 한국교육의 역사 속에서 살펴본 "초등교육"의 의미와 특성. **한국초등교육**, 25(3), 251-273.
- 조홍순. (2017). 한국 교원정책 70년의 역사적 맥락과 함의. **한국교육학연구(구 안암교육학연구)**, 23(1), 353-377.
- 행정안전부 국가기록원. 시기별 인구정책. <http://theme.archives.go.kr/next/population/Policy/outline.do> 에서 2020.05.24.인출.

ABSTRACT

Analysis of Changes in the Supply and Demand Policy of Elementary School Teachers

Hyojin Han(Researcher, Korean Educational Development Institute)

Kapsung Kim(Associate Professor, Korea National University of Education)

This study analyzed the process of changes in the supply and demand policy of elementary school teachers in Korea for 75 years from liberation to the present. In order to analyze the supply and demand policy for elementary school teachers, the total period was divided into five periods according to the student increase and decrease rate of students, and these periods were divided into three periods of expansion, reduction, and stagnation according to the increase and decrease rate of teachers by government. Using this method of dividing the period, it was analyzed how the supply and demand for elementary school teachers changed, what factors influenced the changes, and how the supply and demand policy changed accordingly. The factors that affected the number of students were the changes in the enrollment rate and the school age population, and it can be seen that the teacher supply policy has been adjusted according to the changes in the number of teachers and students due to economic, social and policy changes.

[Key words] Demand and supply of teachers, the period division by inflection point, 75 years of teacher supply policy in Korea