



Original Article

A Study on Changes in the Instructor System for Elementary Physical Education

Dong-Soo Jeong and Bang-Chool Kim*

Department of Physical Education, Seoul National University of Education

Article Info

Received 2025. 03. 25.

Revised 2025. 05. 29.

Accepted 2025. 10. 28.

Correspondence*

Bang-Chool Kim

kim507@snue.ac.kr

Key Words

Educational system change,
Causal mechanism,
Morphogenetic approach,
Historical institutionalism

This work is based on Jeong Dong-Soo's Ed.D. dissertation submitted to Seoul National University of Education.

PURPOSE This study analyzes the elementary physical education (PE) instructor system and identifies patterns of change and their underlying causal mechanisms. **METHODS** The study examines the systems that define the qualifications and roles of elementary school instructors, focusing on the subject specialist teacher system, the secondary-to-elementary teacher system, and the sports instructor system. These systems are analyzed using an integrated approach that combines morphogenetic theory and historical institutionalism. **RESULTS** First, during the implementation of the subject specialist teacher system, structural and institutional conditions created a necessary/incompatible relationship between the government and the education sector. This led to a compromise interaction, resulting in the implementation of the subject specialist teacher system. This change represents a case of morphogenesis, following a pattern of gradual change through displacement. Second, during the implementation of the secondary-to-elementary teacher system, structural and institutional conditions produced a contingent/incompatible relationship between the government and the education sector. Consequently, a competitive interaction occurred, leading to the establishment of the secondary-to-elementary teacher system. This change is also classified as morphogenesis, with a pattern of gradual change through layering. Third, during the implementation of the sports instructor system, structural and institutional conditions fostered a contingent/compatible relationship between the government and the education sector. This resulted in an opportunistic interaction, culminating in the adoption of the sports instructor system. This change is considered morphogenesis and exhibits a pattern of radical change. Fourth, during the coexistence period of multiple elementary PE instructor systems, structural and institutional conditions created a necessary/compatible relationship between the government and the education sector. As a result, a defensive interaction occurred, leading to institutional path dependency and morphostasis. **CONCLUSIONS** This study presents three key findings. First, the education sector's role as an active agent in shaping changes to the elementary PE instructor system has gradually diminished. Second, institutional changes have been implemented in ways that promote openness and enhance PE expertise. Third, these changes have not addressed the fundamental challenges facing elementary PE.

서론

교수자는 교수·학습의 전 과정에서 많은 역할을 맡는다. 이들은 수업의 기획자이자 전문가이며, 학습자의 멘토이자 학습의 동반자이기도 하다(Kim et al., 2019). 교수자는 이러한 다방면의 역할을 수행하기 위해 여러 측면에서의 전문성을 지닐 필요가 있다.

이는 체육수업에서도 마찬가지이다. 초등체육의 교수자는 교육학 및 체육학적 지식과 기능뿐만 아니라, 아동의 발달 상황, 수업환경 및 교구에 대한 이해 등 다양한 차원에서의 전문성을 필요로 한다. 이를 바탕으로 볼 때, 체육수업 교수자가 다방면에서의 전문성을 지니는 것은 체육수업의 질적인 제고를 이루기 위한 중요한 요건 중 하나로 볼 수 있다.

그간 초등체육은 교수자 측면에서 큰 변화가 있었다. 새로운 제도들이 도입되면서 새로운 교수의 주체가 초등체육에 유입되었기 때문이다(Park & Jung, 2023). 일례로 교과전담교사제가 도입되면서, 교과전담교사가 체육수업의 교수자가 되었다. 또한 중초교사제도를 통해 중등교사 자격을 지닌 교수자가 초등체육 현장으로 들어섰다. 스포츠강사제도는 그간의 체육수업 교수자와는 다른 배경과 역할을 지니는 교수자를 등장시켰다.

연구자는 위의 세 제도를 포괄하는 초등체육 교수자 관련 제도를 하나의 분석대상으로 상정하였다. 이는 초등체육 교수자의 자격, 특성을 결정할 수 있다는 점 때문이다. 학생을 가르치는 사람이 어떤 사람인지, 어떤 상황에 직면해 있는지는, 배움의 장이 어떻게 펼쳐질지 결정하는 중요한 요소이다. 이는 초등체육의 교수자 제도에 따라 초등체육의 양상이 크게 달라질 수 있음을 시사한다.

초등체육을 누가 가르쳐야 하는가에 관한 기존 연구는 다양하게 이루어져 왔다. 담임교사의 수업과 체육전담교사의 수업, 스포츠강사와의 협력수업 모두 각자가 가진 나름의 강점이 있다. 예를 들어 교과전담교사제 도입이 담임교사의 수업 부담을 덜고 체육교과의 전문성을 제고할 수 있다는 점을 드러낸다(Seong, 1996). 이와 유사하게 중초교사가 초등체육의 발전에 기여할 수 있다는 점(Son, 1999; Yang & Park, 2002)도 확인된다. 교사와 스포츠강사의 협력수업이 교사의 단독수업과는 다른 양상의 체육수업을 전개한다는 점 역시 교수자에 따른 체육수업의 변화를 내포한다(Hong & Ko, 2012; Woo et al., 2023).

이에 더해 본 연구에서 다루고자 하는 주제인 교수자 제도의 변화에 대한 연구는, 누가 초등체육을 가르쳐야 하는지에 대한 오래된 논의에 기여할 수 있다. 교수자 제도의 변화 과정을 분석하는 것은 누가 가르쳐왔는지, 어떤 과정을 거쳐서 그들이 가르치게 되었는지를 파악할 수 있도록 한다. 즉 현재의 초등체육 교수자인 담임교사, 체육전담교사, 스포츠강사의 공존이 왜, 어떤 과정을 통해 이루어졌는지를 파악할 수 있도록 한다.

그렇기에 연구자는 교과전담교사제·중초교사제도·스포츠강사제도의 시행을 초등체육 교수자 제도의 변화로 이해하며, 제도 변화의 맥락에서 이를 분석하고자 한다. 이 결과는 교수자 제도의 과거와 현재를 점검하고 미래를 설계하는 데 시사점을 제공할 수 있을 것이다(Greener, 2005).

이를 위해 초등체육의 교수자 제도 변화를 총 네 시기로 구분하여 제도의 변화를 분석할 것이다. 첫째 교과전담교사제의 도입이 이루어진 시기(1987-1993), 둘째 중초교사제도의 시행 시기¹⁾(1997-

2005), 셋째는 스포츠강사제도의 도입 시기(2006-2008), 마지막은 여러 제도의 공존 시기(2009-)이다. 각 시기는 제도 변화의 주된 원인이나 배경이 이루어지는 시점부터 제도가 변화하는 시점까지로 설정하였다. 이는 제도 변화의 인과 메커니즘을 파악하기 위해서 제도 변화 이전의 배경 및 사건부터 제도 변화의 시기까지를 파악할 필요가 있기 때문이다.

이러한 변화는 오랜 기간에 걸쳐 이루어졌기에, 누군가의 의도와 계획에 의한 결과는 아닐 것이다. 그보다는 제도 도입 당시의 외부적 요인과 내생적 요인의 결합, 관련 주체들의 상호작용이 제도의 변화를 가져왔다고 보는 것이 타당하다. 하지만 선행하여 이루어진 제도 변화 연구는 비교적 단순화된 경향을 띠고 있다. 제도 변화의 내용 분석이나 제도의 지속과 변화를 이분법적으로 구분하여, 변인이나 규칙성을 파악하는 방식의 연구들이 주로 진행되었다(Kim, 2009).

Ragin(1997)은 제도 변화를 논의하는 연구들이 변수 지향적인 인과성(Casualty)을 찾는 경향이 있다고 지적한다. 기존 연구들이 특정 조건에서 변화가 이루어진다는 전제를 바탕으로, 변인이나 규칙성을 찾고 있다는 점을 짚는다. 하지만 실제 제도의 변화는 다양한 구성요소 및 상위 제도와 연관되어 있다. 그렇기에 기존의 연구 경향은 변화양상을 구체적이고 명료하게 설명하기 어렵다는 한계가 있다.

또한 이와 관련하여 Gorge(2001)는 변인과 더불어 변화의 과정을 인과 메커니즘(Casual mechanism)을 강조한다. 인과 메커니즘은 변화의 과정중심적인 서술을 통해, 변화의 발생기제와 양상을 구체적이고 연계성 있게 서술함으로써 파악할 수 있다.

이는 다양한 수준의 분석을 필요로 한다. 예컨대 제도의 지속이나 변화와 관련하여 사회·구조적인 배경과 관련 주체들을 중심으로 이루어지는 상호작용을 모두 고려해야 한다. 또한 시간 변수를 고려하여 변화의 맥락이나 과정을 파악할 수 있어야 한다. 마찬가지로 제도의 지속과 변화가 주기적으로 반복되는 원인과 해석에 대한 심층적인 규명이 이루어져야 한다(Lee, 2022).

이러한 인과 메커니즘의 파악을 위해 본 연구에서는 Archer(1995)의 형태발생적 접근(Morphogenetic Approach)과 역사적 제도주의를 통합적으로 활용하고자 한다. 형태발생적 접근에서는 사회이론으로서 사회의 구조·문화적 조건과 행위자를 연결하는 상호작용 메커니즘을 파악하고자 하는 이론이다. 그리고 형태발생 주기를 중심으로 사회의 지속과 변화를 이해하는 틀을 마련한다. 이는 제도의 변화와 관련된 사회구조와 행위자의 상호작용을 종합적으로 탐구하는데 유용하게 활용된다(Mickelsson, 2023; Lindsey & Wiltshire, 2021).

또 역사적 제도주의(Historical Institutionalism)를 위의 형태발생적 접근과 함께 통합적으로 활용하고자 한다. 역사적 제도주의는 제도의 형성과 변화를 역사적인 맥락을 중심으로 파악하는 데 활용된다(Ha, 2011). 특히 역사적 제도주의는 사회이론인 형태발생적 접근과 달리, 제도의 지속과 변화에 대한 다양한 수준의 분석을 가능하도록 한다(Ertugal, 2021; Hofmann & Yeo, 2024). 또한 여러 가지 변화의 양상을 파악하는 개념을 포함하고 있기에, 형태발생적 접근에

위의 두 제도는 시행 이후 지속적으로 제도가 이루어지고 있다. 하지만 중초교사제도는 1999년을 시작으로 세 차례 시행이 이루어졌으며, 2005년의 미발추법을 통한 중초교사 임용을 마지막으로 더 이상 활용되지 않는다. 이에 중초교사제도 시행 시기의 종점을 미발추법의 제정 시점으로 삼아 분석하였다.

1) 중초교사제도는 교과전담교사제, 스포츠강사제도와 시행 양상이 다르다.

서 드러내는 지속과 변화에서 한걸음 더 나아간 해석을 제시할 수 있다(North, 1990; Pierson, 1993; Streeck & Thelen, 2005). 그렇기에 본 연구에서는 위의 두 이론을 통합적으로 활용하여, 초등체육 교사 제도 지속과 변화에 관한 인과 메커니즘을 파악하고자 한다.

두 이론을 통합적으로 활용한 시도는 이미 선행연구에서 이루어진 바 있다. Greener(2005)는 형태발생적 접근과 경로의존의 개념을 통합적으로 활용하여, 영국의 의료보장 제도의 변화를 분석하였다. 위 연구에서는 영국의 기득권 간 상호의존적인 관계와 제도의 경로의존적인 경향이 있음을 확인하였다. Lee(2022)은 한국의 교원 보수정책의 지속과 변화를 위의 틀로 분석하였다. 그 결과 정부와 교원단체의 지속적인 상호작용과 해당 시기의 구조·문화적인 조건이 결합하여, 교원의 보수정책이 형성되었음을 도출해내었다. 위의 선행연구는 두 이론의 통합적 접근이 제도 및 정책 변화에 대한 분석력을 높일 수 있다는 점을 시사한다.

본 연구에서는 초등체육 교사 제도 변화 과정을 분석하기 위해, 형태발생적 접근과 역사적 제도주의를 통합적으로 활용하고자 한다. 구체적으로는 변화 당시 사회구조와 제도가 어떠한지, 행위자 간의 상호작용 등이 어떻게 이루어졌는지, 그 양상을 드러낼 것이다. 이를 통해 제도의 변화와 지속의 모습을 파악하고, 인과 메커니즘을 규명하고자 한다.

연구방법

형태발생적 접근(Morphogenetic Approach)

형태발생적 접근²⁾은 Margret Archer의 사회이론에서 활용된 접근법으로, 사회변화가 어떻게 발생하는지 알아보기 위한 분석의 틀이다. 이를 통해 우리는 완전히 인식할 수는 없지만 사회 내에 독립적으로 존재하고 작동하는 거대한 구조를 전제하게 된다. 이러한 전제하에서 사회구조, 문화, 행위자는 서로 영향을 주고받으며 사회는 변화한다.

형태발생적 접근은 시간을 변수로 설정할 수 있다는 장점을 갖는다. 즉 사회가 개인에게 영향을 주었을 때, 개인은 영향을 받기 전의 개인과는 다른 개인이 되었음을 의미한다. 개인이 사회에 영향을 주는 것 역시 마찬가지이다. 그렇기에 사회와 개인의 관계를 분석할 때, 시간성을 변수로 포함하게 된다.

이 시간성의 개념은 인과 메커니즘을 설명하기 위한 형태발생 주기와 연관된다. 형태발생 주기는 구조적 조건화, 사회적 상호작용, 구조적 정교화의 순서를 거치면서 순환하여 사회변화가 이루어진다고 설명한다. 이 주기는 반복하여 나타나며, 한 주기를 거치며 사회가 지속할지 변화할지 결정된다.

1. 형태발생의 주기

구조·문화적 조건화는 형태발생 주기의 첫 단계이다. 이는 과거

2) 형태발생적 접근은 사회구조(Structure), 문화(Culture), 행위주체성(Agency), 인과 메커니즘 등을 기본 개념으로 구성된다. 사회구조는 법, 조직, 계층 등의 행위자와 집단의 행동을 제한하거나 기회를 제공하는 역할을 한다. 문화는 가치, 신념, 이념 등을 말한다. 이는 행위자의 행동과 사고방식에 영향을 준다. 행위주체성은 사회 내에서 활동하는 개인이나 집단의 능력이나 성격을 의미한다. 인과 메커니즘은 사회구성요소들 사이에 존재하거나 이루어지는 개연적인 기제나 힘을 말한다.

Table 1. Interaction type shaped by structural and cultural conditions (Archer, 1995)

Structural and Cultural Conditions	Category		Interaction Type	
	Necessary / Compatible		Defensive	
	Necessary / Incompatible		Compromising	
	Contingent / Compatible		Opportunistic	
	Contingent / Incompatible		Competitive	

형태발생 주기의 결과물이자, 이번 주기에서 개인을 제약하거나 가능성을 제공하는 환경으로서 역할을 한다. 구조와 문화적 조건은 상황 논리를 결정하는데, 이는 개인이 처한 상황에서 어떤 방식으로 행위할지를 사회적 조건이 유도함을 말한다. 구조적 조건과 개인이 상호의존성을 갖는지의 여부에 따라, 관계적 속성이 필연적(Necessary), 상황의존적(Contingent)으로 구분된다. 또한 문화적 조건과 개인이 사회적 수용성을 갖는지의 여부에 따라 양립가능(Compatible)과 양립불가능(Incompatible)으로 나뉜다.

사회적 상호작용은 형태발생 주기의 두 번째 단계이다. 행위자는 구조·문화적 조건이 조성한 환경에 의해 유도된 행위를 하게 된다. 하지만 위의 조건들이 행위자에게 지속적으로 불편함이나 손해를 끼친다면, 조건을 변경하는 행위가 나타나기도 한다. 유사한 상황에 처해있는 행위자라도 상이한 해석과 행위를 하는데, 이를 통해 행위자의 주체성이 드러난다. 이는 개별적인 행위자 뿐만 아니라 행위자 집단에도 적용된다.

행위자와 행위자 집단(이하 행위 주체) 사이에서는 높은 협상 지위를 습득한 주체들과 그렇지 않은 주체들 사이에서 차이가 나타난다. 높은 협상 지위를 지닌 행위 주체는, 협상력을 활용하여 구조·문화적 조건을 자신에게 유리한 방향으로 변화시키고자 한다. 자신들에게 유리해진 조건들은 다시금 그들의 협상력을 강화하고 높은 협상 지위를 재생산한다.

위의 <Table 1>에서 볼 수 있듯이, 행위 주체는 주로 구조·문화적 조건의 상황논리에 따른 상호작용을 한다. 첫째, 조건과 행위 주체들이 서로를 필요로 하는 상황이며, 행위 주체 사이의 가치나 이념이 양립가능한 경우에는 방어적인 행위가 나타난다. 둘째, 조건과 행위 주체는 서로를 필요로 하지만, 행위 주체 사이의 가치나 신념이 양립하지 못하는 경우에는 타협적인 행위가 나타난다. 셋째, 조건과 행위 주체의 관계가 상호 필연적인 관계가 아니고, 행위 주체 사이의 여러 가치는 양립가능할 때는 기회주의적인 행위가 나타난다. 마지막으로 넷째, 조건과 행위 주체의 관계가 필연적이지 않으며, 행위 주체 사이의 가치나 신념도 양립하지 못하는 경우는 경쟁적인 행위가 나타난다.

구조·문화적 정교화는 형태발생 주기의 세 번째 단계이다. 구조·문화적 조건에 따라 사회체제 내에는 다양한 집단과 집단의 행위가 나타난다. 사회적으로 권력을 많이 가진 집단은 기득권에 해당하며, 높은 협상력을 지닌다. 하지만 반대의 경우 권력이 적고 협상력도 부족하다. 이에 자기 발전이나 다양한 방식의 사회적 상호작용을 통해, 형태발생을 통해 사회를 변화시키고자 한다. 그리고 이 변화는 구조·문화적 정교화로 이어진다. 이 단계에서 형태발생과 형태유지가 결정된다. 형태발생은 사회의 변화가 나타나는 것, 형태유지는 그렇지 않은 것을 말한다.

역사적 제도주의

역사적 제도주의(Historical Institutionalism)는 제도가 형성되거나 변화하는 과정에서 역사적 맥락이 중요하다는 점을 강조한다(Thelen, 1999). 이 관점에서 국가는 단순히 거시적인 배경이 아니라, 제도를 형성하고 유지하는 핵심적인 행위자이다. 제도 역시 국가의 구조를 형성하며, 이후의 제도와 정책에 영향을 준다(Steinmo et al., 1992). 또한 제도는 개인의 행위를 제약하기도 하지만, 개인의 상호작용과 선택이 제도를 형성하거나 변화시킨다는 순환적 구조를 지닌다. 즉 제도는 종속변인이자 독립변인의 속성을 지닌다고 볼 수 있다(Ha, 2011).

역사적 제도주의에서는 경로의존의 개념이 강조된다. 이는 특정 제도가 선택된 이후에, 해당 경로에서 이탈하는 것이 점차 어려워짐을 말한다(Ha, 2011). 기존의 제도를 배경으로 형성되어 있는 행위자 간 권력관계는 제도적인 변화를 가로막는 관성으로 작용한다. 그렇기에 이 개념은 기존 제도가 새로운 제도의 출현을 제약한다는 점을 강조한다. 이는 대체로 새로운 환경의 요구에 적절하게 대응하지 못하는 기존의 제도가, 보다 효율적인 새로운 제도의 출현 가능성을 배제하는 경우에 주로 활용된다(Hall & Taylor, 1996).

역사적 제도주의에서는 급진적인 변화를 설명할 수 있는 개념도 제시한다. 제도가 근본적으로 변화하는 지점을 중대한 전환점(critical junctures)³⁾이라 일컫는다. 이 임계점을 기점으로 기존의 제도는 폐지 수순을 밟으며, 새로운 제도가 형성되는 수준의 제도 변화가 이루어진다. 이 변화는 급격하고 간헐적으로 이루어지며, 사회경제적인 위기의 상황에서 주로 나타난다.

이 시기가 중요한 이유는 기존의 제도에서 비롯하는 경로의존 경향이 매우 약해지는 시기이기 때문이다. 그렇기에 제도의 변화가 급격하게 나타난다. 이 시기를 벗어나면 경로의 전환이 나타나며, 새로운 제도에 의해 경로의존성이 다시금 형성된다(Streeck & Thelen, 2005). 이 과정에서 상대적으로 많은 사회적 상호작용이 이루어진다(Capoccia, 2016).

이와 달리 점진적 변화도 이루어진다. 이는 두 가지의 성격을 지닌다. 첫째는 제도 내부에서 나타나는 자기약화에 따른 변화라는 점이다. 이는 일반적으로 내생적인 변수에 의해 일어나며, 행위자의 요구에 따라 기존의 제도가 변화될 필요가 있는 경우에 주로 나타난다(Lee, 2014). 둘째는 외부의 충격을 제어하는 성격에 의한 현상이다. 외생적인 요소가 제도에 충격을 가하더라도, 급진적인 변화나 제도 혁신은 통제되고 제한된다. 실제 점진적인 변화는 변화의 양상이지만, 변화를 일정 수준 이하로 제어하는 역할을 수행한다(Streeck & Thelen, 2005).

Thelen(2004)는 급진적인 변화와 점진적인 변화를 단계적으로 구분하는 경향을 비판한다. 제도의 변화가 둘 중 하나의 양상으로 반드시 해석되지 않는 경우, 두 양상이 명백하게 구분되지 않는 경우가 많다는 사실을 지적한다. 실제로 제도 변화의 분석에서 제도의 안정성과 변화는 구분하기 어렵다. 예를 들어 제도의 어떤 측면은 변화하지만, 일부의 구성요소는 본연의 것을 유지하기도 한다. 그렇기에 변화된 것

Table 2. Types of incremental change accompanied by disruptive transformation (Heo, 2017; Mahoney & Thelen, 2010)

Category	Abolition of Existing Institutions	Neglect of Existing Institutions	Change in the Influence of Existing Institutions	Introduction of New Institutions
Displacement	○	-	-	○
Layering	X	X	X	○
Drift	X	○	○	X
Conversion	X	X	○	X

과 유지된 것 중 어떤 것이 본질인지를 판단하기 어려운 경우가 많다.

Streeck and Thelen(2005)은 이 중 점진적인 변화임에도 기존의 제도와 단절되는 양상에 대해 <Table 2>와 같이 네 가지로 구분하였다.

우선 대체(Displacement)는 기존의 제도를 새 제도로 바꾸는 것이다. 새 제도는 기존의 제도와 경쟁했던 제도일 수도 있고, 기존 제도의 내부에서 생겨난 대안적인 제도일 수도 있다. 또한 완전히 새로운 제도가 선택되는 경우가 있다. 이는 대체로 외국의 제도나 관행을 도입하는 방식으로 이루어지고 있다.

반면에 층화(Layering)는 기존의 제도를 폐기하지 않고, 새로운 요소를 덧붙이는 방식을 말한다. 기존의 제도가 경로의존 경향을 나타내어, 제도의 수정이나 개선이 어려운 경우에 주로 나타난다. 기존의 제도에 이해관계 및 권력관계가 얽혀 있고, 기존 제도의 수확체증이 강하게 나타나는 경우에 전략적인 선택으로 이루어진다.

표류(Drift)는 제도가 변화하거나 개선되지 않아서, 점차 활용되지 않거나 쇠퇴하는 현상을 말한다. 물가와 최저임금에 대한 정책으로 이를 설명할 수 있다. 물가가 상승함에도 최저임금을 올리지 않는 것은, 최저임금 정책을 표류시키기 위한 것으로 볼 수 있다. 이를 표류시킴으로써, 최저임금 정책이 갖는 정책적 효과를 줄이거나 무력화하려는 의도를 내포하는 것이다(Hacker et al., 2015).

전환(Conversion)은 제도가 변화하지 않았으나 사회 환경의 변화로 인해 다른 방식으로 해석되거나 활용되는 경우를 말한다. 이는 제도를 활용하는 행위자가 해당 제도를 통해 본래의 목적 이외의 것을 달성하는 경우에 나타난다. 보통 기존의 제도를 형성하거나 제도 권력을 쥐고 있는 집단이 아닌, 주변 집단에 의해 이루어진다.

본 연구의 분석 틀: 형태발생론과 역사적 제도주의의 통합적 접근

본 연구에서는 형태발생론과 역사적 제도주의를 통합적으로 활용하여, 초등체육 교수자 제도의 변화 과정을 분석하였다. 형태발생 사회이론은 사회 변화를 위한 이론이기에 이를 제도 변화에 적용하기 위해서 분석의 틀을 몇 가지 수정하였다. 우선 형태발생 주기의 단계 명칭을 수정하였다. 제도 변화를 알아보기 위한 분석 틀이기에 첫 단계를 제도적 맥락의 조건화, 세 번째 단계를 제도적 정교화로 수정하였다.

또한 문화적 조건화를 제도적 조건으로 수정하였다. 사회 변화와 비교할 때, 제도 변화에서는 문화적 조건이 끼치는 영향이 상대적으

3) 이는 특정 지점을 가리키는 의미이지만, 해당 순간으로 파악하기보다는 제도가 급격하게 변화하는 시기로 이해하는 것이 중요하다. 이와 유사한 의미로서 역사적 전환점이라는 용어가 사용되기도 한다(Ikenberry, 1988; Krasner, 1988).

Table 3. Analytical framework (Reconstructed from Lee, 2022)

Stage	Category	Description
Institutional Conditioning	Structural Conditions	Political, Economic, Educational, and Social Environment
	Institutional Conditions	Relevant Legal Provisions
⇓	Structural-Institutional Realization	· Provision of Situational Logic to Actors · Drivers of Social Interaction
Social Interaction	Interaction Type	① Defensive ② Compromising ③ Opportunistic ④ Competitive
	Agency Activation	· Strategic Action Based on Interests · Interaction Induced by Situational Logic
Institutional Elaboration	Institutional Change (Y/N)	Morphostasis / Morphogenesis
	Pattern of Institutional Change	Path Dependence / Radical and Incremental Change (Displacement, Layering, Drift, Conversion)

로 적다. 이에 반해 역사적 제도주의의 관점을 통합적으로 활용하는 과정에서, 기존 제도 및 관련 제도의 분석이 중요해졌다. 그렇기에 이를 반영하여 문화적 조건을 제도적 조건으로 수정하였다.

그리고 제도적 정교화의 단계에 역사적 제도주의의 제도 변화 개념을 추가하였다. 형태발생 주기를 통해 알 수 있는 것은 형태유지와 형태발생이다. 이에 역사적 제도주의에서 드러낼 수 있는 제도의 연속과 변화의 구체적인 양상을 통합적으로 적용하였다. 이렇게 할 때 보다 구체적으로 인과 메커니즘을 도출할 수 있을 것이라 판단하였다.

이를 위한 본 연구의 구조·제도적 조건으로는 역대 정부의 성격이나 기조, 정치적 사건과 대통령 공약, 경제적 조건으로는 경제상황과 그에 따른 경제주체의 판단, 노동정책과 노동조합의 활동 등을 파악하였다.

사회적 상호작용의 행위자는 정부와 교육계로 구분하였다. 정부는 제도 결정의 주체이며, 교육계와의 협상을 통해 자신들의 목적을 달성하기 위해 노력한다. 교육계는 교사·교육대학교 교수진·교육대학교 학생·교원단체 등을 일컫는다. 이들은 정부와의 협상을 통해 교사 권의 증진 및 교육 정상화라는 나름의 목적을 달성하고자 하였

다. 사회적 상호작용에서는 이해관계 및 상황논리에 따른 행위들에 대해 탐색하였다.

제도적 정교화의 결과로 나타나는 초등체육 교사자 제도는 교과전담교사제·중초교사제·스포츠강사제도를 말한다. 기존의 초등체육 교사자 자격은 학급담임에게만 부여되었다. 하지만 교사자 제도가 변화함에 따라 교과전담교사가 생겨나거나, 중초교사가 초등교사로 편입되었고, 스포츠강사가 체육수업에 들어오게 되었다. 위의 단계를 바탕으로 일련의 초등체육의 교사자 제도 변화가 어떠한 인과 메커니즘을 갖는지 확인하고자 하였다.

연구결과

교과전담교사제 시행의 제도 변화 메커니즘 분석 (1987-1993)

교과전담교사제의 구조적 조건은 아래와 같다. 당시 정부는 사회 변화

Table 4. Institutional changes in the subject-specialist teacher system

Stage	Category	Description
Institutional Conditioning (Necessary / Incompatible)	Structural Conditions	· Demands for Democratization Across Society · Economic Growth and Union Activation · Formation of Teacher Organizations and Educational Democratization · Prolonged Political Gridlock (Opposition-Controlled Parliament)
	Institutional Conditions	· Continued Research on the Subject-Specialist Teacher System · Trend Toward Improving Primary Education Conditions
⇓	Structural-Institutional Realization	· Need for Political Support by the Roh Tae-woo Administration · Poor Working Conditions of Primary School Teachers
Social Interaction	Interaction Type	Compromising
	Agency Activation	· Demand from the Education Sector to Improve Working Conditions · Negotiation Between Education Sector and Government on Subject-Specialist System
Institutional Elaboration	Institutional Change	Morphogenesis
	Pattern of Institutional Change	Incremental Change (Displacement)

에 대한 요구로 여러 측면에서 압박을 받고 있었다. 87년 6월의 민주항쟁은 사회 전반의 개혁을 이끌었다. 민주화 운동으로 인한 사회 개혁은 노동 분야로도 이어졌으며, 노동개혁의 필요성이 제기되었다. 당시 우리나라의 경제는 3저상황으로 인해 크게 성장하고 있었고, 이는 자연스럽게 노동자들의 인건비 상승과 근무환경의 개선 요구를 수반하였다(Lim & Lee, 2020). 게다가 우리나라의 시장을 개방하라는 외국의 요구는 큰 부담으로 작용하고 있었다. 경제가 성장함에 따라, 우리나라와의 무역적자를 해소하기 위한 선진국들의 압박이 이어졌다.

이어진 88년 총선에서의 여소야대의 정치환경은 사회 개혁의 동력으로 작용했다(Park, 1994). 당시의 노태우 정부는 전두환의 독재에 많은 부분 책임이 있다는 평가에서 자유로울 수 없었다. 일반적으로 정부의 초기에 있는 선거는 여당에게 극히 유리하게 전개되기 마련이다. 하지만 88년의 선거는 사회 전반에 남아있는 민주화의 열기를 일부 반영하는 결과를 가져왔다.

사회 전반에 일고 있던 민주화 운동은 교육민주화운동으로 확산되었다. 당시 대부분의 학교는 수직적이고 비민주적인 분위기였다. 하지만 교사들은 민주적인 학교를 조성하고, 근무환경을 개선하고자 지속적으로 노력하였다. 이 과정에서 교원단체가 설립되었다. 대한교원은 한국교총(한국교원단체총연합회)으로 변모하였으며, 전교조가 생겨났다(Lee, 2012).

제도적 조건으로는 교과교사 없는 학급담임제 한계를 드러내고 있었다는 점을 꼽을 수 있다. 우리나라는 오랜 기간 학급담임제를 근간으로 초등교육이 이루어졌다. 학급담임제는 담임교사가 학급의 모든 수업을 담당하는 제도이다. 이는 학생의 학습 수준을 잘 알기에, 학생의 눈높이에 맞는 수업을 할 수 있다는 장점이 있다. 또한 학생과의 관계를 형성함으로써 생활지도의 측면에서도 장점을 지닌다.

하지만 학급담임제는 제도 자체의 문제가 지속적으로 제기되어왔다. Heo(1992)에 의하면, 한 명의 담임교사가 모든 교과에 능통할 것을 기대하기는 어려운 것이 현실이다. 특히 예체능과 같이 실제 수행능력을 필요로 하는 교과의 경우, 교사의 해당 교과 전문성의 한양이 더욱 어렵다고 볼 수 있다.

이 외에도 학급담임제는 초등교사들의 열악한 근무환경을 야기하였다. 당시 초등교사의 과도한 업무는 언론에 의해 지속적으로 문제시되고 있었다. 게다가 초등학교 고학년 교사는 저학년 교사 및 중·고등학교 교사에 비해 훨씬 많은 수업을 하고 있었다. 이는 고학년의 수업시수가 저학년에 비해 많은 상황임에도, 담임교사가 오롯이 감당하고 있기에 나타나는 문제점이었다(Jeon, 1990.8.21.).

제도에 대한 평가는 시기에 따라 달라질 수 있다. 역사적인 배경이나 당시의 환경에 따라 제도가 달리 해석되거나, 제도에 내재하던 모순이 점차 노출되기 때문이다(Lee, 2022). 해방 이후부터 초등교육에 적용된 교과 교사 없는 학급담임제는 점차 의미가 퇴색되고 있었다.

교과전담교사제는 기존의 학급담임제도와 증치교사⁴⁾제도의 한계와 모순을 극복하기 위한 제도이다. 하지만 증치교사제도는 제대로 된 기능을 하지 못하고 있었다. 당시 증치교사제도는 학급담임교사의 수업시수나 업무를 줄여주기보다는 보결수업과 교무실 업무, 잡무 등을 담당하고 있었다. 심지어 증치교사 배치는 의무가 아니었기에, 많

은 학교에서 법정 인원만큼 교사를 배치받지 못하고 있었다.

Streek and Thelen(2005)은 제도의 변화가 이루어지는 기반을 두 가지로 제시한다. 첫째는 제도 변화를 위한 내적인 토대가 필요하다는 점이고, 둘째는 이해집단의 논리가 설득력 있게 제시되어야 한다는 것이다. 교과전담교사제는 1960년대 초반부터 교육부 및 교육청 단위를 중심으로 꾸준히 연구가 이루어졌다. 그리고 당시의 근무환경은 제도 변화를 위한 논리적인 정당성이나 필요성을 드러내고 있었다. 즉 교과전담교사제로의 변화를 위한 두 가지의 기반 모두 조성되어 있었다고 볼 수 있다.

이어진 사회적 상호작용의 단계에서 교원단체들은 정부와의 협상을 통해 교육 여건의 개선을 이루고자 노력하였다. 한국교총에서는 교원의 근무부담 경감을 위한 회의를 개최하며, 정부와 협상을 추진하였다. 전교조는 주로 집회와 투쟁을 통해 시민들의 공감을 얻고자 하였다. 이러한 교원단체의 움직임은 교육계의 목소리를 정부에게 전달하는 데 큰 역할을 하였다.

그렇지만 두 집단의 요구는 상충하고 있었다. 정부는 재정적인 문제와 교사 수급의 문제로 인해 기존의 제도였던 증치교사의 배치도 제대로 이행하지 않았다. 그리고 학교에 배치되는 교사의 수는 법정 정원 수보다 부족한 상황이었다. 교육계는 더 이상의 열악한 근무환경을 버릴 수 없었다.

제도적 정교화 과정에서는 결과적으로 교육계의 움직임을 통해 교육 여건이 개선되었다. 과대학교는 분립되었으며, 학급당 학생 수는 감소되었다. 또한 정부는 교원의 수를 법정 정원에 맞게 증원하고자 노력하였다.

무엇보다 초등교사들의 염원이었던 교과전담교사제를 시행하게 되었다. 교과전담교사제는 법령의 개정을 통해 만들어졌다. 이를 위해 기존에 있던 증치교사의 명칭을 바꾸고, 역할을 재조정하였다. 그리고 지속적인 시행령의 개정을 통해, 배치 교사의 수를 증가시켰다. 교과전담교사제의 시행을 통해, 초등학교 교사 특히 고학년 교사가 과도하게 부담하던 수업시수가 점차 줄어들었다(Jeong, 2024).

위의 교과전담교사제의 시행과정을 본 연구의 분석 틀로 해석하면 아래와 같다. 정부와 교육계는 필연적/양립불가능한 관계였다고 볼 수 있다. 양측은 서로를 필요로 하는 상황이었다. 정부는 교육계의 요구가 무리한 것이 아님을 이해했고, 교육계 역시 자신들의 요구는 정부의 결단에 의해 이루어질 수 있는 것임을 인지하고 있었다.

이에 정부와 교육계라는 양측의 행위집단 사이에서는 타협적인 상호작용이 나타난 것으로 볼 수 있다. 정부에서는 예산과 교원 수급의 문제로 기존의 증치교사조차 법정 인원만큼 배치하지 못하였다. 그럼에도 교육 환경 전반을 개선하는 과정에서 교원의 근무환경 개선의 중 핵심요구 사항인 교과전담교사제를 시행하였다. 물론 교과전담교사제를 모든 학교에서 일괄적으로 시행하는 것은 어려웠다. 그렇기에 교육계에서는 93년을 시작으로 교과전담교사를 확산하여 배치하는 것을 용인하였다.

교과전담교사제의 시행으로 형태발생이 나타난 것으로 해석할 수 있다. 제도 변화의 모습은 점진적 변화 중 대체의 양상을 띤 것으로 판단된다. 교과전담교사제는 내부적으로는 60년대부터 논의가 시작되었으며, 교육계가 끊임없이 주장했던 제도이다. 오랜 기간 교육계와 정부의 지난한 협상의 과정은 점진적인 변화로 이해할 수 있다. 또한 증치교사제도와 관련한 법령을 개정함으로써, 교과전담교사제가 증치교사제도를 대체하였다.

4) 1952년 대통령령 제633호로 제정된 『교육법시행령』의 45에는 증치교사에 대한 내용이 적시되어 있다. 이는 17학급을 초과하는 학교에서 학급수가 6개씩 증가할 때마다 학급 담당 교사 이외에 교사 1인을 증가하여 배치할 수 있다는 내용을 담고 있다(Jeong, 2024).

Table 5. Institutional changes in the secondary-educated elementary teacher policy

Stage	Category	Description
Institutional Conditioning (Contingent /Incompatible)	Structural Conditions	<ul style="list-style-type: none"> · IMF Financial Crisis and Economic Recession · Labor Flexibilization Policy under the IMF Program · Publicized Mibalchu issue
	Institutional Conditions	<ul style="list-style-type: none"> · Reduction in Teacher Retirement Age and Teacher Shortage · Implementation of the July 20th Educational Conditions Improvement Initiative
⇓	Structural-Institutional Realization	<ul style="list-style-type: none"> · Economic Crisis and Preference for Stable Employment · Establishment and Activities of the Mibalchu Committee
Social Interaction	Interaction Type	Competitive
⇓	Agency Activation	<ul style="list-style-type: none"> · Teacher Shortage and Demand for Legally Mandated Staffing · Conflict Over the Mibalchu Act (Support and Opposition Movements)
Institutional Elaboration	Institutional Change	Morphogenesis
	Pattern of Institutional Change	Incremental Change (Layering)

중초교사제도 시행의 제도 변화 메커니즘 분석(1997-2005)

교원의 자격에 대한 문제는 곧 교육의 문제로 볼 수 있다. 교원의 질이 교육의 질을 담보하는 중요한 요소이기 때문이다. 그렇기에 이 제도를 통한 교원 임용은 초등교육 전반에 영향을 주는 것이라 볼 수 있다.

중초교사제도⁵⁾의 구조적 조건은 아래와 같다. 1990년대 후반 중초교사제도가 시행되던 당시는 외환위기를 극복하기 위한 노력이 이루어지고 있었다. IMF에서는 구제금융을 제공한 대가로 신자유주의적인 노선으로 우리나라 경제를 변화시키고 있었다. 김영삼 정부에서부터 시작되었던 신자유주의적인 정책들은, 이를 계기로 견고하게 자리 잡았다. 그 결과 빈부의 격차가 커지고, 노동유연화 정책을 통해 노동자의 해고가 쉽게 이루어지게 되었다. 비정규직의 비율도 점차 늘어나게 되었다(Geum, 2000). 이러한 노동시장의 분위기는 시민들이 점차 안정적인 직장을 선호하는 경향을 만들어내었다(Boo, 1997).

그리고 제도적 조건은 국가 위기 상황과 김대중 정부의 교육개혁 의지에 관련되어 있다. 당시의 전 국가적 경제위기는 자연스럽게 정부의 재정 감축으로 이어졌다. 교육재정 역시 예외가 아니었다. 재정 결손을 막기 위해, 정부는 교원의 정년 단축을 추진하였다. 이는 고경력 교사 1인이 퇴직하면 저경력 교사 2.8명을 충원할 수 있다는 논리를 내세우며 이루어졌다. 결과적으로 65세에서 62세로의 정년 단축이 이루어졌다.

한편 김대중 정부는 재정적 위기에도 흔들리지 않고 교육개혁을 추진하고 있었다. 학생들이 행복할 수 있는 공교육을 만들고자 하였고, 이러한 움직임의 일환으로 교육 환경을 개선하기 위해 노력하였다. 7·20 교육여건 개선사업은 교육의 여러 분야에 걸쳐 이루어졌는데,

5) 중등학교 교사자격증을 소지한 초등교사를 의미한다. 이는 법과 제도상 명기된 용어는 아니다(Heo et al., 2002). 초기 중초교사는 일시적인 교과전담교사로서의 역할을 하였기에 '기간제 교과전담교사'라는 용어로 불리기도 하였다. 하지만 중초교사제도는 세 번에 걸쳐 시행되었고, 기간제 교과전담교사는 이 중 첫 번째의 시행에만 관련이 있다. 그렇기에 해당 용어의 사용은 적절하지 않으며, 중초교사로 서술하는 것이 타당하다고 볼 수 있다.

그중 학급당 학생 수의 감소도 포함되었다(Byun et al., 2019).

학급당 학생 수를 줄이기 위해서는 정부는 교사의 수를 증원해야 했다. 학생의 수는 줄이지 못하기 때문에, 학교와 학급, 그리고 교사의 수를 늘려야만 학급당 학생 수를 줄일 수 있었다. 하지만 당시는 재정문제로 교원의 정년 단축이 시행된 시기였다. 즉 교사의 수는 감소한 상황이었다. 정부는 부족한 교사의 수를 충원하기 위해 중초교사제도를 활용하고자 하였다.

이 외에도 정부는 당시 사회적인 이슈였던 미발추 문제를 해소하고자 하였다. 기존의 국·공립 사범대학의 졸업자는 우선 임용 대상이었다. 하지만 1990년에 국·공립사대 졸업자의 우선 임용은 위헌 판결을 받았다. 이에 대기 중이었던 임용 후보자가 임용되지 못하는 상황에 직면한다. 이를 해결하고자 하는 움직임이 미발추 위원회를 통해 이루어졌다(Cho, 2003).

정부에서는 이 문제를 해결하기 위해 중초교사제도를 활용하고자 하였다. 당시 미발추와 관련된 문제는 미임용자만 2,000여 명이 넘는 큰 논쟁거리였고, 이 문제는 법원과 정부의 결정에 의해 발생한 국가 발생적 이슈였다. 이를 타개하기 위해 중등교사 자격증 소지자를 초·등교원으로 임용하고자 하였다. 이는 미발추의 미임용자 문제를 해소함과 동시에, 초·등교원의 수급 문제 역시 해소할 수 있다는 점에 착안하였다.

하지만 이는 사회적 상호작용의 단계에서 교육계와 정부 사이의 갈등을 불러일으켰다. 중초교사제도 1기는 갑작스러운 발표로 이루어졌고, 교육계에서는 임용 직후 반대의 목소리를 내기 시작되었다. 이는 중초교사의 전문성에 대한 우려 때문이었다. 중초교사는 단기간의 보수교육을 통해 양성되었고(Yoon, 1999), 이는 초·등교육적 전문성을 고려하지 않은 처사로밖에 볼 수 없었기 때문이다(Park, 2001).

많은 교육 주체가 참여하는 전면적인 중초교사제 반대운동이 전개되었다. 전교조, 학부모, 전국교육대학생대표자협의회 등에서는 공동 대책위원회(이하 공대위)를 구성하고 강경한 투쟁을 이어갔다. 결국 중초교사제도 1기 이후 교육부에서는 보수교육을 통한 중초교사제는 없을 것이라는 확약이 이루어졌다.

하지만 중초교사 2기와 3기가 지속적으로 임용되었다. 물론 약속한

대로 보수교육을 통해 이루어지지는 않았다. 중초교사 2기와 3기는 교육대학교 편입제도를 활용하였다. 물론 교육계는 교대 편입을 통한 방식 역시 반대했으나, 교육대학교 학생으로 편입하여 교육과정을 이수하는 방식을 지속적으로 거부하는 것은 어려웠다.

결과적으로 제도적 정교화의 단계에서 세 차례 중초교사제도가 활용되었다. 중초교사 1기는 1999년의 단기간의 보수교육을 통해 이루어졌다. 2기는 2001년 시작된 이루어진 중등 2급정교사 자격증 소지자의 편입학으로 시행되었다. 3기는 2005년 제정된 미발추 특별법을 통해 이루어졌다. 이 과정은 사회적 상호작용과 함께 이루어졌다고 볼 수 있다. 중초교사제도의 시행은 정부와 교육부 사이의 사회적 상호작용을 촉발하였고, 상호작용은 다시금 교육계가 용인할 수 있는 방식으로 제도를 조정하였다.

이를 본 연구의 틀로 해석하면, 당시의 정부와 교육계는 상황의존적/양립불가능한 관계였던 것으로 볼 수 있다. 정부는 중초교사제를 거부하는 교육계의 목소리를 들어주는 듯 보였으나, 결과적으로 10년 가까운 시간 동안 세 차례에 걸쳐 중초교사제도를 활용하였다. 정부에게는 교육계의 협조가 크게 필요하지 않은 상황이었다. 오히려 교육계의 요구는 시민과의 약속이었던 학급당 학생 수의 감축과 재정 문제의 해소를 방해하는 요소로 작용하였다. 교육계 역시 중초교사제도를 거부하였으나, 정부와 협상을 하기에는 당시 협상력이 부족했다. 결국 교원 정년 축소와 학급당 학생 수의 감소라는 동행할 수 없는 정부의 목표와 이를 저지할 힘이 없는 교육계의 관계는 이례적인 제도를 만들어내었다.

두 행위집단은 경쟁적인 상호작용 유형이 나타났다고 볼 수 있다. 정부는 교사의 증원을 위해 다양한 방안을 모색하고, 이 중 가장 단기간에 빠른 효과를 낼 수 있는 중초교사제도를 선택했다. 하지만 교육계는 서명운동, 상경투쟁, 동맹휴업 등 다양한 방식으로 반대하였다. 하지만 정부는 교육계의 요구를 반영하지 않았다.

중초교사제도가 형성되던 당시의 제도 변화 모습은 점진적 변화 중 증화의 양상으로 볼 수 있다. 우선 위의 제도 변화가 점진적인 변화로 해석될 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 중초교사제도는 기존의 제도와는 다른 단절적인 모습을 띠는 제도이다. 하지만 이러한 양상 역시 점진적 변화로 볼 수 있다. 점진적인 변화는 낮은 수준의 변화를

오랜 기간 지속해온 것만을 의미하지 않는다. 둘은 이분법적으로 구분되지 않으며, 점진적이면서도 단절적인 변화가 충분히 이루어질 수 있다(Streek & Thelen, 2005).

또한 증화는 기존의 제도가 현존하는 상황에서 새로운 제도가 추가되는 것을 말한다. 이는 기존의 제도가 여전히 큰 영향력을 유지하고 있는 상황에서 전략적으로 선택되는 경우가 많다. 새로운 제도를 추가하지만 기존의 제도를 유지함으로써, 기존의 기득권 행위자와의 협상을 회피할 수 있기 때문이다(Streek & Thelen, 2005). 정부 역시 중초교사제도를 시행하였지만 기존의 초등교사 임용제도를 유지하였다. 그리고 교육계와의 직접적인 협상을 회피함으로써 그들의 목적을 달성하고자 하였다.

스포츠강사제도 시행의 제도 변화 메커니즘 분석 (2006-2008)

스포츠강사제도의 구조적 조건은 아래와 같다. 스포츠강사제도는 2008년 이명박 정부가 출범하던 해에 도입되었다. 이명박 정부는 실용적인 국정운영을 추구하는 정부였으며, 이러한 점은 신자유주의적인 맥락과 맞물리며 유용성과 효율성을 강조하는 방향으로 이어졌다. 이명박 대통령 본인이 기업가 출신이었고, 스스로를 대한민국의 CEO라고 일컬을 만큼 경제분야의 유능함을 내세웠다.

이명박 대통령의 취임 당시는 청년실업 문제가 크게 대두되던 시기였다. 청년 실업문제 자체는 많은 나라에서 겪는 문제였다. 하지만 다른 나라와는 다르게, 우리나라의 청년실업 문제는 높은 수준의 고등교육과 실업교육을 받았음에도 나타난다는 점에서 일반적인 청년실업과는 다른 차원의 고려가 필요했다(Kim, 2008).

청년의 실업문제는 다양한 차원에서 심각성을 드러낸다. 청년 실업률이 전체 인구 실업률보다 3배가량 높다는 양적인 문제도 제기되었다(Lee, 2009). 하지만 청년 실업의 문제는 청년층을 사회적으로 배제하는 효과가 있다는 질적인 차원의 접근은 청년실업 문제가 시급히 해결되어야 한다는 공감대를 형성하도록 하였다(Lee, 2003).

한편 이명박 정부에서는 학교체육의 패러다임을 전환하고자 하였다. 기존의 학교체육은 운동부 위주로 이루어져 왔고, 체육수업은 부

Table 6. Institutional change in the implementation of the sports instructor system

Stage	Category	Description
Institutional Conditioning (Contingent /Compatible)	Structural Conditions	<ul style="list-style-type: none"> · Lee Myung-bak government's school sports policy · Sharp Increase in Youth Unemployment · Rising Concerns over Students' Health and Physical Fitness
	Institutional Conditions	<ul style="list-style-type: none"> · Lee Myung-bak government's job creation program · Continuation of Neoliberal Education Policies
⇓	Structural-Institutional Realization	<ul style="list-style-type: none"> · Heightened Emphasis on School Physical Education · Paradigm Shift in School Physical Education
Social Interaction	Interaction Type	Opportunistic
⇓	Agency Activation	<ul style="list-style-type: none"> · Seeking Measures to Improve the Quality of Elementary Physical Education · Seeking Solutions to Youth Unemployment in the Sports Sector
Institutional Elaboration	Institutional Change	Morphogenesis
	Pattern of Institutional Change	Radical Change

실하거나 일종의 노는 시간처럼 취급되었다. 이는 일반학생들의 건강과 체력의 저하를 가져왔다. 또한 체육수업 이외에는 일반 학생들이 신체활동에 참여하기 어려웠다. 이러한 학교체육의 문제는 언론과 교육현장에서 반복하여 지적되었다(Kim, 2011).

스포츠강사제도를 위한 제도적 조건으로는 두 가지 방향성의 정책이 제시된다. 첫째는 스포츠강사제도의 상위 범주의 정책, 둘째는 스포츠강사제도의 유사한 목적을 지닌 선행 정책의 시행이다.

스포츠강사제도의 상위범주 정책은 이명박 정부의 인수위에서 제안한 '재정지원 일자리 사업'이다. 해당 사업에서는 정부의 재정 지원 확대를 통해 일자리를 창출하고자 하였다. 이른바 경제적 취약계층을 대상으로 여러 유형의 일자리를 제공하였다. 당시 체육계 청년들의 일자리 부족 문제가 심각하였기에, 그들을 대상으로 스포츠강사제도가 시행되었다(Kim et al, 2019).

스포츠강사제도에 선행한 유사한 정책들은 학생건강체력평가제도(PAPS)와 학교스포츠클럽 정책이 있다. 정부에서는 학생들의 건강 및 체력 문제의 해결은 학교체육의 활성화를 통해 가능하다는 점을 인지하였다. 이에 학생의 건강 및 체력을 체계적으로 관리하기 위해서 팍스를 도입하였고(Ministry of Education, Science and Technology, 2009), 일반 학생들의 스포츠 활동시간을 늘리기 위해서 학교스포츠클럽 정책을 추진하였다(Ministry of Education and Human Resources Development, 2008).

사회적 상호작용의 단계에서 정부와 교육계에 사이의 소통은 많지 않았던 것으로 보인다. 특히나 제도의 시행 결정 과정에서는 교육계와의 소통이 많지 않았다. 정책 시행을 결정한 이후에 교육계와의 소통이 시작되었다고 볼 수 있다. 정부는 스포츠강사 양성과 관련하여 교육계와 소통하면서 신속하게 이를 마무리하였다(Jeong, 2024). 그리고 새 정부 차원에서 추진하는 사업으로서, 스포츠강사 배치가 전격적으로 이루어졌다.

이 외에도 교육계와 정부는 스포츠강사제도의 초기 평가 단계에서도 상호작용이 이루어졌다. 이는 스포츠강사제도 사업의 성과를 평가하는 초등학교 교장단을 대상으로 하는 세미나에서 이루어졌다. 90%를 상회하는 응답자가 스포츠강사제도를 긍정적으로 평가하면서, 스포츠강사제도에 대해 유사한 인식을 보인 것으로 확인되었다(Kim, 2011).

제도적 정교화 단계에서는 스포츠강사제도가 전격적으로 시행되었고, 이에 대해 다차원적 평가가 이어졌다. 스포츠강사제도를 비롯한 이명박 정부의 교육정책은 실용성을 강조하는 과감한 정책으로 평가받는다. 기존의 교육현장에서는 일회성으로 교단에 서는 강사를 제외하면, 학생을 가르치는 일은 오롯이 교사의 역할로 여겨졌다. 하지만 이명박 정부에서는 교사가 아닌 강사를 학교 현장에 배치하고, 지속적으로 교육활동을 할 수 있도록 하였다. 이러한 정책으로 영어전문화강사와 스포츠강사가 학교 현장에 투입되었다.

이러한 결정은 양면적으로 평가받는다(B. Park, 2008; D. Park, 2008; Seo, 2009). 긍정적인 면으로는 각 과목에 대한 전문성을 심화시킬 수 있으며, 더 다양한 교육의 주체가 교단에 설 수 있게 되었다는 점이 있다. 하지만 부정적인 면으로는 교육전문성이 보장되지 않으며, 교육자로서의 자질이 검증되거나 길러진 바 없다는 것을 꼽을 수 있다. 이러한 방식으로 강사를 활용하는 것은 교육의 안정성을 저해할 수 있으며, 교육전문성을 경시한다는 문제점도 교육계를 통해 제기되었다.

본 연구의 분석 틀로 스포츠강사제도를 해석하자면 아래와 같다.

스포츠강사제도의 도입과 관련하여 정부와 교육계는 두 행위집단은 상황의존적이며 양립가능한 관계에 있던 것으로 볼 수 있다. 당시에는 이명박 정부의 집권 초였기에, 국정수행의 동력이 충분하던 시기였다. 즉 새 정부 나름의 제도적인 시도가 자연스럽게 이어지는 시기였고, 스포츠강사제도의 도입에 정부와 교육계의 합치된 의견이나 동의가 필요한 상황이 아니었다. 교육계 역시 체육교과의 부실에 대한 해결방안을 모색하고 있었지만, 정부의 도움을 절실하게 요구하는 상황도 아니었다. 그렇기에 두 행위집단은 상황의존적인 관계였던 것으로 볼 수 있다.

또한 당시 정부는 청년실업의 문제를 신속하게 해결하고자 하였다. 그리고 그 해결방안 중 하나로 정부는 스포츠강사제도를 도입하였다. 교육계에서도 초등체육의 부실 문제에 대한 자성의 목소리가 높아지고 있었기 때문에, 스포츠강사제도를 긍정적인 시도로 볼 가능성이 높았다. 그렇기에 정부와 교육계는 스포츠강사제도의 도입에 대해서 일정 수준의 공감대를 이룰 수 있었다. 이러한 모습을 볼 때, 스포츠강사제도의 도입은 양측의 행위집단에게 양립가능한 상황이었다고 볼 수 있다.

두 행위집단 사이에서는 기회주의적인 상호작용의 양상이 나타났다. 스포츠강사의 도입이 전격적으로 추진된 만큼 큰 교육계와 정부의 상호작용이 많지는 않았다. 당시 정부는 당면 과제였던 청년실업을 해소하고자 하였고, 교육계의 일부는 초등체육의 질적 제고를 위해 스포츠강사제도의 도입을 일부 지원하였다. 즉 두 행위집단은 각자의 이익을 위해 스포츠강사제도를 도입하였다.

스포츠강사제도의 도입과 관련한 제도 변화는 급진적 변화로 볼 수 있다. 청년실업률이 급증하던 경제 상황과 부실하고 열악했던 학교체육의 문제를 해소하고자 하는 교육적 요구가 결합되었다. 특히나 실용성을 강조하는 이명박 정부의 신속한 결정과 전격적인 도입은 이러한 제도 변화를 이끌었다.

그 결과로 초등체육의 교수자 제도가 큰 폭의 변화를 경험하게 된다. 기존의 제도에서는 교사자격증을 지닌 교수자만이 초등체육의 교수자가 될 수 있었다. 하지만 스포츠강사제도의 도입을 통해 초등체육 교수자가 될 수 있는 또 다른 주체가 등장하게 되었다.

여러 초등체육 교수자 공존 시기의 제도 변화 메커니즘 분석 (2009-)

스포츠강사제도가 자리 잡은 이후 초등체육 교수자 제도는 담임교사와 교과전담교사, 스포츠강사가 공존하게 되었다. 공존 이후에도 초등체육 교수자 제도가 변화하려는 움직임이 없었던 것은 아니었다. 이 시기는 제도 변화에 대한 요구가 지속적으로 있었음에도, 변화의 수준이 미비했다고 볼 수 있다. 특히 스포츠강사와 관련한 제도 변화 요구나 체육전담교사의 필요성에 대한 논의가 크게 대두되었다.

이 시기의 구조적 조건은 아래와 같다. 문재인 정부는 출범과 함께 비정규직 관련 공약을 내세웠다. 이는 공공부문의 비정규직 근로자를 정규직으로 전환해주겠다는 것이었다. 비정규직 문제는 외환위기부터 이어진 노동계의 오래된 고민거리였으나, 정부에서는 공공부문에서부터 선도적으로 정규직 전환이 시작되어야 한다고 발표하였다. 정규직 전환은 7가지의 원칙을 토대로 2017년 말까지 전환을 마무리하겠다는 목표를 설정하였다(Noh, 2019). 결과적으로 전환 목표의 97.4%를 달성함으로써 정규직 전환이 사회적인 방향으로 제시되었다(Ministry of Government, Republic of Korea, 2021).

Table 7. Institutional change in the era of multiple elementary pe instructor

Stage	Category	Description
Institutional Conditioning (Necessary /Compatible)	Structural Conditions	· Moon Jae-in's non-regular worker regularization pledge · Rise of the School Non-Regular Workers' Union
	Institutional Conditions	· Persistent school violence & need for character education · Sports instructor cuts from budget constraints
⇓	Structural-Institutional Realization	· Emphasis on the need for PE specialist teachers · Movement Toward Regularization of Non-Regular Workers
Social Interaction	Interaction Type	Defensive
⇓	Agency Activation	· Activation of Non-Regular School Workers' Union · Demands for Better Working Conditions and Permanent Contracts for Sports Instructors
Institutional Elaboration	Institutional Change	Morphostasis
	Pattern of Institutional Change	Path Dependence

위의 공공부문 정규직 전환의 주요 대상이 되었던 집단 중 하나는 학교비정규직노조였다. 이들은 2000년대 초반 전국여성노조의 노력으로 조직화되었고, 점차적2004년 민주노총에 가입하였다. 2010년대를 지나며 교육감 직선제를 기회로 노조의 세를 확장하였다. 교육감 직선제에서는 표가 되는 집단으로 인식되면 될수록 더 강한 교섭력을 가질 수 있었다. 그렇기에 노조원을 모집하고 조직화에 박차를 가하게 되었다. 학교비정규직노조는 초기 학교장 단위 교섭에서, 점차 교육감 및 중앙정부와의 협상테이블에 앉으며 입지를 다지게 되었다(Kim, 2019).

이 시기의 제도적 조건으로는 스포츠강사의 인원축소가 선행되고 있었다는 점을 확인할 수 있다. 스포츠강사제도는 문체부와 교육부의 공동사업으로 도입되었지만, 점차 문체부는 해당 사업의 예산을 삭감하고자 하였다. 결과적으로 교육부가 스포츠강사 예산을 점차 더 많이 부담하게 되었다. 하지만 교육부의 재정으로는 한계가 있었고, 결과적으로 스포츠강사의 수를 점진적으로 축소하게 되었다.

이명박 정부에 이어 박근혜 정부에서도 학교체육을 통해 학교폭력을 예방하고자 하는 움직임이 이어졌다. 2012년에는 학교폭력 근절 종합대책이 발표되면서 구체적인 방안을 제시하였다. 이는 대구에서 있었던 2011년 학교폭력으로 인한 중학생 자살 사건을 계기로 정치권과 언론에서 학교폭력을 집중적으로 조명한 결과였다.

박근혜 정부는 이명박 정부와 같은 보수를 표방하는 정치인이었지만 교육관에서는 차이가 드러났다. 이명박 정부에서는 인재대국을 표방하며 신자유주의적인 교육관을 강조했다. 또한 학생들을 인적자원으로 바라보고, 학력 중심의 경쟁적인 교육을 지속하였다. 하지만 박근혜 정부는 따뜻한 보수를 지향하며 교육을 통한 창의성과 인성의 함양을 강조하였다(Yang, 2016). 이러한 맥락에서 선행학습금지법이나, 자율학기제 등을 통해 학교교육을 정상화하고자 하였다.

사회적 상호작용의 단계에서 제도 변화의 시도는 크게 셋으로 구분할 수 있다. 첫 번째는 체육을 전담하는 교과전담교사(이하 체육전담교사)를 확대하고자 했던 정부의 움직임이다. 두 번째는 스포츠강사 집단의 처우개선 및 무기계약직 전환 요구, 세 번째는 스포츠강사의 의무 배치 관련 법안의 발의이다.

체육전담교사의 확대 시도는 박근혜 정부에 의해 일시적으로 추진

되었던 변화의 움직임이다. 박근혜 정부는 학생들의 인성교육과 학교폭력의 예방을 바탕으로 학교교육을 정상화하고자 하였다. 이러한 교육적 목적을 달성하기 위해, 체육전문성과 교육전문성을 겸하고 있는 체육전담교사의 확대가 필요하다고 판단했다. 그리고 2013년 모든 학교에 체육전담교사를 배치하겠다는 발표를 하였다(Ministry of Education, 2013.).

스포츠강사의 처우개선에 대한 요구는 제도의 도입 시기부터 지속되었다. 학교비정규직노조는 1년 미만의 계약이나 지나치게 적은 임금, 수당과 퇴직금의 실현 등을 주장하였다. 예산의 증감에 따른 대량 해고 사태가 빈번하게 일어났던 점이나, 일부 지역에서 이루어진 쪼개기 계약 등을 명분으로 민주노총에서는 투쟁을 전개하였다(Kim, 2015).

또한 스포츠강사를 포함하는 학교비정규직노조에서는 스포츠강사의 무기계약직 전환을 요구하였다. 이는 스포츠강사의 업무가 공공부문 비정규직의 정규직화 원칙 중 하나인 상시·지속적 업무에 속한다는 점을 근거로 내세웠다(Kim, 2017). 하지만 전국교대생연합은 교내 전일제 강사의 무기계약직 전환에 반대하는 성명을 내었다. 이들의 무기계약직으로의 전환이 이루어지면, 교사의 임용 정원을 축소할 것이라는 우려에서 이루어졌다(Lee & Seong, 2017).

한편 스포츠강사를 확대하여 모든 학교에 의무배치하는 법안이 발의되기도 하였다. 이는 스포츠강사가 학교체육의 활성화에 이바지한 점, 스포츠강사의 고용불안 문제를 해소할 수 있다는 점, 스포츠강사의 수가 전국의 초등학교 수의 31%에 그친다는 점 등 때문에 제기되었다. 하지만 교육부에서는 교사의 자율성을 침해할 수 있다는 점, 교육청에서는 재정문제로 이어질 수 있다는 점을 들어 우려를 표명하였다(Park, 2022).

제도적 정교화의 단계에서는 제도 변화를 위한 시도 대부분이 실패하였다는 점을 확인할 수 있다. 우선 스포츠강사의 처우개선에 대한 요구는 일부 실현되었다. 스포츠강사의 임금과 계약 기간은 점차 늘어났고, 수당과 퇴직금의 적립 역시 이루어졌다(Kim et al., 2021). 하지만 이를 제도의 변화로 판단하기는 어렵다.

그리고 스포츠강사의 무기계약직 전환도 이루어지지 않았다. 스포츠강사 집단, 학교비정규직 노조에서는 스포츠강사의 무기계약직 전

환을 강력하게 요구하였다. 하지만 교육계에서는 이를 반대했고, 정부의 정규직 전환 예외사항에 적시되어 있던 기존의 계약을 넘어서지 못하였다. 그리고 정규직 전환 대상에서 스포츠강사는 제외되었다(Ministry of Education, 2017).

마찬가지로 스포츠강사의 의무 배치 법안은 통과되지 못하였다. 이는 입법부 차원의 시도였으나, 정부와 교육계의 반대에 의해 좌절되었다(Park, 2022). 이 법안의 상정을 시도한 임오경 의원은 계속해서 관련 법안을 통과시키고자 노력하겠다고 하였으나, 이후의 움직임이 이루어지고 있지 않은 것으로 확인된다.

본 연구의 분석 틀을 활용하여 이 시기의 초등체육 교수자 제도는 아래와 같이 해석된다. 당시 정부와 교육계는 필연적/양립가능한 관계에 있었던 것으로 볼 수 있다. 당시의 세 가지 제도 변화의 요구에 대해 정부와 교육계는 서로를 필요로 하는 상황이었다. 첫째 체육전담교사의 확대와 스포츠강사의 축소는 교육계와 정부가 모두 원하는 바였다. 하지만 이는 학교당 배치되는 교과전담교사의 수가 줄어들어 따라, 현실적으로 어려워졌다.

둘째와 셋째인 스포츠강사의 처우개선 및 무기계약직 전환, 스포츠강사의 의무 배치에서도 정부와 교육계는 입장을 같이 하였다. 정부의 입장에서는 재정적인 문제를 가져올 수밖에 없는 무기계약직의 전환이나 스포츠강사 의무 배치가 부담스러울 수밖에 없었다. 또한 교육계에서도 교원 외의 강사를 활용하여 교육 문제를 해결하는 것이 적절하지 않은 것으로 판단하였다(Lee & Seong, 2017).

마찬가지로 두 집단의 이해관계가 대체로 일치하는 관계였기에, 상호의 목적은 양립가능한 상황이었다. 정부는 대체로 재정문제와 고용문제의 측면에서 제도 변화를 우려스러워했다. 교육계에서는 교육의 문제를 외부의 개입으로 해결하는 것이 바람직하지 않다고 판단하였다. 또한 초등체육의 목적이 신체 기능 수준의 향상보다는 학생의 신체적·정서적 성장에 있다는 점을 강조하였다(Kim, 2022). 결국 두 집단의 목적은 제도를 변화시키지 않고, 당시의 상황을 유지하는 것에 가까웠다고 볼 수 있다.

그렇기에 두 행위집단 사이에서는 방어적 상호작용이 나타났다. 학교비정규직노조를 통한 스포츠강사들의 요구에 정부는 처우개선을 이루어주었지만, 무기계약직 전환이나 모든 학교교의 의무 배치는 거부하였다. 교육계의 입장에서 정부와 다르지 않았다. 교육계는 현 상황에서 제도적인 변화가 이루어지길 원하지 않았다. 두 행위집단은 현재의 기득권을 보존하고 이익을 강화하는 방향으로 방어적 상호작용을 하게 되었다.

여러 초등체육 교수자의 공존 시기의 제도 변화는 형태유지로 볼 수 있다. 일부 처우개선이 되었지만 큰 틀에서 제도 변화가 이루어진 것은 아니었다. 그리고 스포츠강사제도에 명시되어 있던 무기계약직 전환 불가 조항이 유지되었다는 점, 교육계라는 기득권 집단이 학교비정규직 노조의 요구를 저지하였다는 점 등을 토대로 볼 때, 경로의존의 경향이 나타난 것으로 볼 수 있다.

논 의

본 연구에서는 초등체육 교수자 제도 변화의 인과 메커니즘을 파악하였으며, 네 가지의 함의를 도출하였다.

첫째는 제도 변화의 과정에서 교육계의 주체성이 감소하였다는 점이다. 주체성의 발현은 제도 변화에서 기득권이라면 자연스럽게 나타

날 수밖에 없다. 이는 그 자체로 인과적인 힘을 지니며, 주변 행위집단과의 상호작용을 통해 관계적 힘을 통해 기득권을 유지하거나 강화하기 마련이기 때문이다(Archer, 1995). 하지만 교육계는 교육 제도 변화의 중심에 있는 행위집단임에도 주체성의 발현이 감소하였다. 이는 초등체육 교수자 제도 변화의 과정에서 교육계는 점차 소외되었다는 것을 의미한다.

교과전담교사제가 도입되는 과정에서 교육계의 주체성이 크게 발현되었다. 당시는 사회전반의 민주화 열기가 교육 분야에도 전이되는 시기였다. 민주화의 열기는 교육민주화 및 교육환경의 개선의 요구로 이어졌다. 특히 중·고등학교와 비교할 때, 초등학교의 수업시수가 압도적으로 많았고 잡무도 많이 부과되고 있었다. 이러한 열악한 초등학교의 근무환경을 개선하고자 하는 열망이 서명운동, 집회, 시위 등으로 이어졌다.

또한 오랜 기간동안 교육계에서는 교과전담교사제를 위한 연구가 진행되어왔다. 교육부, 교육청 등에서는 1960년대 이후로 꾸준히 교과전담교사제의 운영방식을 시도해왔고, 그 결과로 교육계의 열망을 담은 교과전담교사제가 도입되었다.

제도 변화는 변화에 대한 내생적인 기반이 조성되어 있어야 하며, 변화를 추구하는 행위집단의 논리가 설득력 있게 구성되어 있어야 한다(Streek & Thelen, 2005). 교과전담교사제의 시행 시기에는 교육계에서 꾸준히 연구해온 교과전담교사제 연구로서 내생적인 기반이 탄탄하게 닦여 있었다. 그리고 초등학교의 과도한 수업시수와 열악한 근무환경의 개선이라는 논리가 준비되어 있었다(Seong, 1992). 그렇기에 제도 변화에서 교육계는 주체성을 발현할 수 있었다.

이에 비해 중초교사제도는 교육계의 주체성이 일부 반영되었지만, 사실상 정부의 필요에 의해 도입되었다. 김대중 정부는 외환위기를 극복하는 과정에서 재정적인 이유로 교원의 정년 단축을 시도하였다. 그와 동시에 교육개혁을 위한 교육여건 개선사업을 시행하였다. 정년의 단축으로 교사들이 감소하였고, 교육여건 개선사업을 통해 필요 교사는 오히려 증가하는 결과가 나타났다. 중초교사제도는 이렇게 발생한 교사 수급의 문제를 해결하기 위해 정부에서 처음 도입하였다. 교육계는 중초교사의 의무연수의 방식이나 이수해야 하는 시수에 대해 의견을 제시하며 주체성이 발현되었지만, 제도 전반의 흐름에 영향을 주기는 어려웠다.

이후에도 중초교사의 임용은 정부의 필요에 의해 활용되며, 교육계의 주체성이 크게 발현되지 않았다. 국립사범대학교 졸업자의 우선임용 위헌판결에 의해 생겨난 미발령교사의 문제를 해결하기 위해, 정부는 중초교사제도를 활용하였다. 국립사대 출신의 미발령 교사들은 교육대학교 편입을 통해 중초교사로서 초등교사로 임용되었다. 이 과정에서 교육계는 지속적으로 중초교사제도를 반대하였으나 큰 영향을 주지 못하였다.

이렇게 교육계의 주체성이 발현되지 못한 이유는 정부에서 충화를 통한 제도 변화를 꾀했기 때문으로 볼 수 있다. 충화에서는 전략적으로 제도의 새로운 층을 통해 기득권 행위집단과의 협상을 회피할 수 있다는 장점이 있다(Streek & Thelen, 2005). 즉 정부는 기존의 초등교사 임용 방식에 변화를 주지 않으면서, 중초교사제도라는 새로운 초등교사 임용방식을 추가하는 전략을 활용했다. 이는 교육계의 주체성이 발현될 수 있는 상황을 회피하여 이를 제한했다고 볼 수 있다.

위의 두 제도와는 달리 스포츠강사제도는 정부의 전격적인 도입으로 인해 이루어졌고, 교육계의 의지는 거의 포함되지 않았다고 볼 수 있다. 이명박 정부의 신자유주의적인 교육정책은 효율성의 제고를 근

간으로 하였다. 이 과정에서 일종의 교육 외주화가 이루어졌다. 사실 상 스포츠강사는 교육의 범주보다는 체육의 범주에 속해있는 집단이었다. 정부는 이 집단을 공교육으로 끌어들이며 체육전문성을 제고하고자 하였다. 또한 당시 사회적으로 문제가 되던 청년실업을 줄이고자 하는 목적도 반영되어 있었다. 결과적으로 교육계의 의지가 스포츠강사제도의 도입에 반영된 바는 없다고 볼 수 있다.

물론 스포츠강사제도와 교육계가 완벽하게 절연된 상태로 이루어진 것은 아니었다. 스포츠강사제도의 도입 과정에 교육대학교 교수진이 일부 포함되어 있다. 그리고 스포츠강사제도의 도입 배경에는 부실했던 체육수업의 질적 제고를 이루고자 했던 교육계의 바람도 포함되어 있었을 수 있다. 하지만 제도의 도입이 전격적으로 이루어진만큼 교육계의 의견이 수렴되었다거나 반영된 흔적은 찾기 어렵다.

이렇게 교육계의 주체성이 발현되지 않은 것은 구조·제도적인 조건과의 관계에서도 이유를 찾을 수 있다. 당시 정부와 교육계는 상황의존적/양립가능의 관계에 해당했으며, 기회주의적인 전략이 종종 나타나다(Russel, 2016). 이 경우 기존의 기득권 행위집단에 대한 보호나 구속이 약해진다. 또 외부 세력의 유입되거나, 기득권의 경계에 있던 행위집단이 이익을 취할 수 있는 새로운 자원이 활성화되기도 한다(Archer, 1995).

스포츠강사집단은 이러한 외부세력, 혹은 기득권의 경계에 있던 행위집단으로 볼 수 있다. 이들이 유입되고, 초등체육 수업에 '수업 지원'의 형태로 새로운 자원을 활성화한 것으로 해석할 수 있다. 당시의 구조·제도적 조건에 따른 기회를 새로운 집단이 획득하면서 제도 변화가 일어났기에, 기득권 행위집단인 교육계의 주체성이 발현될 여지가 없었다.

물론 제도 변화가 나타나지 않은 네 번째 시기에서는 교육계의 주체성이 다시금 발현한 것으로 볼 수 있다. 이 시기의 정부와 교육계의 관계는 필연적/양립가능한 상황이었기에, 기득권 행위집단으로서 제도 변화를 제한하는 형태의 발현이 이루어진 것으로 볼 수 있다.

제도는 역사·사회적인 맥락을 바탕으로 조성되며, 이는 기존의 권력과 결합하는 형태로 존재하는 것이 일반적이다(Hall & Taylor, 1996). 하지만 이 시기에 제도 변화는 기득권 행위집단의 이권을 일정 부분 요구하는 형태로 이루어졌다. 이는 교사가 가진 학교 내에서의 권력을 분산시키는 형태로 이해되었고, 이는 제지될 수밖에 없었다.

둘째, 제도의 변화는 개방성과 체육전문성을 더하는 방식으로 이루어졌다. 교과전담교사제의 도입 명분을 통해 체육전문성의 제고를 목적으로 하고 있음을 확인할 수 있다. 물론 제도의 도입 명분에 일부 담임교사의 과도한 수업시수나 잡무를 해소하기 위한 측면도 있다. 하지만 교과전담교사제의 초기 연구는 음·미·체 등의 수행중심 교과와 질적 제고에 초점을 맞추고 있다. 법령에도 역시 음·미·체 및 기타 교과와 전담교사를 둘 수 있다고 명시되어 있다. 즉 교과전담교사제의 주된 목적 중 하나는 예체능 계열의 교과 전문성을 높이기 위한 것임을 알 수 있다.

또한 담임교사 이외의 교사가 수업을 하게 되었다는 점에서 개방성을 더하였다고 볼 수 있다. 전통적인 방식의 학급담임제를 벗어나, 다양한 교사가 학생을 교육한다는 점은 오히려 담임교사가 책임을 지던 기존의 교육현장을 더 개방적으로 조성하였다.

중초교사제도는 더 높은 수준의 개방성과 체육전문성을 담보한다. 중초교사제도는 중등교사 자격증을 소지자를 초등교사로 임명하는 제도이다. 즉 초등교사 자격증을 소지하지 않은 자에게 초등교사의 길을 열어준 것은 개방성을 더한 것으로 볼 수 있다. 또한 중등교사

자격증은 과목별로 부여되기에, 일반적으로 초등교사에 비해 교과전 문성이 높을 확률이 크다고 볼 수 있다. 이러한 점 때문에 높은 체육 전문성 역시 일정 수준 보장되는 것으로 판단할 수 있다.

스포츠강사제도 역시 이와 유사하다. 중초교사제도가 중등교사 자격증 소지자에게 초등체육의 교수자 자격을 부여하였다면, 스포츠강사제도는 체육지도자 자격증 소지자에게 초등체육 교수자 자격을 부여한 것으로 볼 수 있다. 물론 중초교사는 초등교사 자격을 부여했다는 점에서 스포츠강사제도와 차이가 있다. 하지만 학교 현장에 교육 활동을 할 수 있다는 측면에서는 맥을 같이하는 것으로 판단된다.

하지만 이는 교육의 외주화가 심화될 수 있다는 비판에 직면한다. 교육이 이루어지는 과정에서 불필요한 업무를 축소하거나 전문성을 강화하기 위한 목적의 외주는 일정 부분 인정될 수 있다. 다만 교육적 목적과 의미, 철학적 고민이 퇴색되고, 특장점이 있는 다른 집단에 교육을 위탁하는 형태가 반복될 수 있기에 이를 경계할 필요도 있다(Lee, 2021).

셋째, 문제의 파악과 해결책의 모색이라는 근원적인 문제해결을 위한 변화가 아니다. 초등체육의 기본은 학급 담임교사의 체육수업이다. 담임교사와의 체육수업에 문제가 있다면, 이를 해결하기 위해서는 담임교사의 전문성을 함양하고, 담임교사가 겪는 어려움을 해소해 주어야 한다.

하지만 본 연구에서 분석한 일련의 제도 변화는 그러한 문제해결을 위한 방안으로 보기 어렵다. 오히려 담임교사의 부족한 체육 전문성을 전제하고 있다. 그리고 담임교사의 부족한 전문성을 보완하기 위해, 제도적인 보완점을 마련하는 방식의 변화이다.

여타의 제도적 보완에 앞서, 담임교사의 체육수업의 질이 높아져야 한다는 것은 초등교육의 특성을 감안할 때 당연한 일이다. 초등교육은 학급담임제를 기반으로 하고 있다. 이는 학습의 과정에서 학생과 래포를 형성하고 개별 학생의 흥미 및 수준에 따라 수업을 조직해야 함을 의미한다. 체육 교과도 다르지 않다. 하지만 위 제도의 변화는 담임교사에게서 체육수업에 대한 부담과 책임을 점차 멀어지게 한 것으로 보인다(Ko, 2011).

물론 체육수업에서 스포츠강사가 제외되어야 한다거나, 전담교사의 수업이 담임교사의 수업보다 덜 중요하다는 의미가 아니다. 다만 제도 변화의 과정에서 담임교사의 체육수업에 대한 고민이 담겨야 한다는 것이다.

넷째, 교수자 제도의 변화와 상호작용을 토대로 현재의 초등체육 교수자 제도가 만들어졌음을 전제하고 있다. 현재의 초등체육은 담임교사·체육전담교사·스포츠강사가 공존하고 있다. 이는 정부와 교육계라는 기득권 행위집단이 때로는 연합하고, 때로는 분열하며 자아낸 결과이다.

교과전담교사제는 담임교사의 근무 환경 개선이라는 명분에 의해 이루어졌다. 하지만 오랜 기간 음악, 미술, 체육 등의 수행중심 교과를 교과전담교사에게 전담하는 연구가 지속되어 왔다. 이러한 연구적 속성이 없었다면, 교과전담교사제가 도입되지 않았을 것이다.

마찬가지로 교과전담교사제가 없었다면, 기간제 교과전담교사로 출발했던 중초교사제도도 존재하기 어려웠을 것이다. 물론 본질은 부족한 초등교사 수급과 적체된 중등교원 임용 준비생의 해소를 위한 것이었다. 하지만 명분상 중초교사는 수행중심 교과를 전담할 수 있는 전문성 있는 자를 초등교사로 임용한 것이기 때문이다.

그리고 중초교사제도를 활용했던 정부의 경험은 스포츠강사제도의 도입에도 적용되었을 것이라 본다. 도입 당시에 사회적인 문제로 주

목반던 청년실업률 문제와 학교체육 정상화 문제는 스포츠강사제도를 통해 일부 개선이 가능한 상황이었다. 이에 정부는 중초교사제도를 활용했던 과거의 경험을 토대로 스포츠강사제도를 도입했다고도 볼 수 있다. 이러한 점들을 바탕으로 볼 때, 각 제도는 상호작용하며 현재의 초등체육을 만들었다고 볼 수 있다.

결론 및 제언

본 연구는 초등체육 교수자 제도의 변화 과정을 형태발생론과 역사적 제도주의를 통합적으로 활용하여 분석하였다. 분석의 결과 시기의 구분 및 제도적 맥락의 조건화, 사회적 상호작용, 제도적 정교화, 인과메커니즘을 파악할 수 있었다.

각 시기는 교과전담교사제 도입 시기(1987-1993), 중초교사제도의 도입 시기(1997-2005), 스포츠강사제도 도입 시기(2006-2008), 여러 초등체육 교수자 제도의 공존 시기(2009-)로 구분하였다.

첫 번째 시기인 교과전담교사제의 도입 당시 제도적 맥락의 조건화로는 사회 전반의 민주화 요구, 경제성장과 노동운동의 활성화, 교원단체의 설립과 교육민주화, 여소야대 정국, 교과전담교사제 연구의 축적, 초등교사의 열악한 근무환경으로 볼 수 있다.

그리고 교과전담교사제의 도입 상황에서 나타난 상황논리는 타협/수정혼합이며, 사회적 상호작용은 타협적 상호작용으로 나타났다. 정부와 교육계는 서로를 필요로 했지만, 제도 변화와 관련하여 상호간의 이익은 배치되는 상황이었다. 이에 두 행위집단 사이에서는 타협적인 상호작용이 나타났다. 정부는 여소야대 정국을 타개할 국정운영의 지지기반을 얻고자 했고, 교육계에서는 열악한 근무환경을 개선하고자 했다.

이는 제도의 변화가 나타난 것으로 형태발생으로 볼 수 있다. 변화의 모습은 점진적 변화 중 대체의 양상과 유사한 것으로 판단된다. 그 결과로 교육계에 의해 오랜 기간 요구되었던 제도인, 교과전담교사제가 도입되었다.

둘째 시기인 중초교사제도 시행 시기의 제도적 맥락의 조건화는 김영삼정부의 신자유주의적 정책, 외환위기와 경기침체, IMF에 의한 노동유연화 정책, 교원의 정년단축, 7·20교육여건 개선사업, 국립사대 졸업자의 우선임용 위한 결정, 미발추법의 제정이다.

중초교사제도의 시행과정에서 나타난 상황논리는 제기/선택강요이며, 이에 따른 사회적 상호작용은 경쟁적 상호작용으로 나타났다. 당시 교육계와 정부는 제도 변화와 관련하여 서로를 필요로 하지 않는 상황이었으며, 두 행위집단의 의견은 양립하기 어려웠다. 그렇기에 두 행위집단은 제도 변화의 과정에서 경쟁을 할 수밖에 없었다. 교육계에서는 중초교사의 임용이 초등교육의 전문성을 폄하한다며 거부하였으나, 정부에서는 교사 수급의 문제 해결과 국립 사대 졸업자 중 미발령교사의 임용을 위해 중초교사제를 도입하고자 했다.

이러한 제도 변화는 형태발생이 나타난 것으로 볼 수 있다. 또한 변화의 양상은 점진적 변화 중 증화의 모습을 띠는 것으로 판단된다. 결과적으로 중초교사제도는 정부의 의지대로 도입되었고, 정부의 목적의 달성 이후에 폐지되었다.

셋째 시기인 스포츠강사제도 도입 시기의 제도적 맥락의 조건화는 청년실업률의 급증, 신자유주의적 교육정책, 학생의 건강 및 체력 문제 대두, 학교체육의 중요성 부각, 학생건강체력평가(팍스)와 학교스포츠클럽의 도입이다.

스포츠강사제도의 시행 과정에서 나타난 상황논리는 기회주의/실질적 자유이며, 이에 따라 나타난 사회적 상호작용은 기회주의적인 모습으로 나타났다. 당시 정부와 교육계는 스포츠강사제도의 도입과 관련하여 서로의 동의나 지지가 필요로 하지 않는 상황이었으나, 제도의 도입이 서로의 이익을 침해하지는 않았다. 그렇기에 정부는 스포츠강사 제도의 도입을 정치적인 목적을 달성하기 위한 기회로 판단하고 이를 활용하였다. 정부는 청년실업률의 문제해결하고자 하였고, 이를 위해 스포츠강사제도가 도입되었다.

스포츠강사제도의 도입에 따른 제도 변화는 형태발생이 나타난 것으로 볼 수 있다. 그리고 변화의 양상은 급진적인 변화로 판단된다. 결국 정부는 교육계와의 협상이나 논의의 과정을 거치지 않고, 전격적으로 스포츠강사제도를 도입하였고 지속적으로 이를 시행하고 있다.

마지막 시기인 여러 초등체육 교수자의 공존 시기의 제도적 맥락의 조건화는 신자유주의적 노동관과 교육관의 탈피, 학교폭력 문제의 대두와 인성교육의 필요성 증대, 비정규직의 정규직화 공약, 인성교육진흥법 제정이다. 이러한 사회적 조건하에서 체육전담교사의 확대 및 스포츠강사 수 축소, 스포츠강사의 처우개선 및 무기계약직 전환, 스포츠강사의 의무배치 법안 등의 제도 변화 요구가 나타났다.

여러 초등체육 교수자의 공존 시기에 나타난 상황논리는 보호/이익 보호이며, 이에 따라 행위집단 사이의 방어적 상호작용이 나타났다. 이 시기는 정부와 교육계가 제도 변화와 관련하여 서로의 의견에 공감하던 시기였다. 즉 이익을 위해 서로를 필요로 하는 관계였다. 또한 제도의 변화에 대한 입장이 유사하였기에, 각 집단의 이익을 위한 방식이 양립가능하였다. 그렇기에 제도 변화와 관련하여, 정부와 교육계는 서로의 기득권을 존중하고 이익을 보호해주는 방어적 상호작용이 나타났다. 즉 두 집단 모두 제도 변화를 억제하고자 하였다.

이에 제도 변화에 대해 형태유지가 나타난 것으로 볼 수 있다. 또한 기존의 제도에 대한 경로의존의 경향이 드러난 것으로 판단된다. 결과적으로 체육전담교사의 확대 및 스포츠강사의 축소, 스포츠강사의 무기계약직 전환, 스포츠강사의 의무배치와 관련된 요구들은 제도 변화를 이끌어내지 못하였다.

제언으로는 첫째, 초등체육 교수자 제도의 변화 과정에서 교육계의 주체성 회복이 필요하다. 교과전담교사제의 도입을 위해 노력하였던 교육계의 주체적인 모습은 시간이 지나며 점차 감소해왔다. 중초교사제도에서는 일부, 스포츠강사제도에서는 사실상 교육계의 주체성이 발휘되는 모습을 찾기 어려운 상황이다.

물론 교육제도의 결정은 정부에서 이루어지는 것이 일반적이다. 하지만 제도의 변화를 위해 절실하게 목소리를 내었던 교과전담교사제 도입 당시의 교육계는 지금 사라졌다고 볼 수 있다. 교사들은 제도 변화의 주체가 되지 못하고 있을 뿐만 아니라, 정책과 제도의 결정 과정에 교육계의 목소리가 반영되지 않고 있다.

둘째, 학급 담임교사 체육수업의 질적 제고라는 근본적인 부분의 발전에 대한 고민이 필요하다. 초등체육 교수자 제도가 변화하는 과정에는 담임교사의 체육수업이 가진 부족한 점을 보충하기 위한 제도적 보완이 이루어져왔다. 즉 담임교사의 수업능력을 향상하기 위한 제도적인 뒷받침이 아니라, 담임교사의 부족한 점을 다른 방식으로 메우는 형태의 변화이다. 하지만 이는 초등체육의 근간을 경시하는 것으로 볼 수 있다.

물론 교육대학교의 특성상 많은 교과를 교육해야 하기에 특정 교과의 전문성을 함양하기 위한 교육과정을 운영하기 어렵다. 게다가 체육교과는 수행능력과 실기가 상대적으로 중요한 과목이다. 그렇기에

교육대학교 출신의 학급 담임교사가 하는 체육수업을 질적으로 개선하기는 쉽지 않다.

셋째로, 결국 초등체육의 정당성에 대한 고민을 다시금 이어 나가야 한다. 학급 담임교사의 체육수업은 초등체육의 근간이며, 이를 경시할 수 없다. 이는 초등체육이 가진 고유한 특성이며, 다른 연령대의 체육수업이 갖지 못한 부분이다. 정당성의 문제는 초등체육이 연구 분야로 자리잡으며, 현재 초등체육의 주된 연구과제로 보기는 어려운 상황이다.

하지만 초등체육은 변화하고 있다. 본 연구를 통해 분석한 교수자 제도의 변화뿐 아니라, 수업의 양상 역시 매우 달라지고 있다. 스포츠 강사와 협력수업이 어떠한 모습과 형태이어야 하는지는 새로운 고민이지만 매우 중요한 부분이다. 또한 코로나19로 인해 잠시 경험했던 기술적인 발전에 의한 체육수업의 시공간적 확장은 또 다른 변화를 이끌 것이다. 이처럼 초등체육의 변화는 초등체육의 정당성 문제를 지속적으로 환기해왔고 앞으로도 그럴 것이다. 연구자들은 이에 대해 고민하며 초등체육의 뿌리를 건강하게 유지해야 할 것이다.

CONFLICT OF INTEREST

논문 작성에 있어서 어떠한 조직으로부터 재정을 포함한 일체의 지원을 받지 않았으며 논문에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 관계도 없음을 밝힌다.

AUTHOR CONTRIBUTION

Conceptualization: Kim Bang-school, Data curation: Jeong Dong-soo, Formal analysis: Jeong Dong-soo, Methodology: Jeong Dong-soo, Projectadministration: Kim Bang-school, Visualization: Jeong Dong-soo, Writing-original draft: Jeong Dong-soo, Writing-review & editing: Kim Bang-school

참고문헌

- Archer, M. S. (1995). *Realist social theory: The morphogenetic approach*. Cambridge university press.
- Boo, H. K. (1997, December 5). "Civil servants are the best in the IMF era"... Also highly valued as prospective grooms. *Dong-a Ilbo*. Retrieved from <https://www.donga.com/news/Society/article/all/19971205/7304723/1>
- Byun, K. Y., Park, J. H., & Jang, J. H. (2019). Political rationality and technical rationality in the process of education policy: Based on the analysis of 7.20 policy for improving educational conditions. *Korean Society of The Politics of Education*, 26(1), 1-28.
- Capoccia, G. (2016). When do institutions "bite"? Historical institutionalism and the politics of institutional change. *Comparative Political Studies*, 49(8), 1095-1127.
- Cho, S. C. (2003, December 16). Abolish the special law on non-requested teacher placement, say education universities. *The Korean Education Newspaper*. <https://www.hangyo.com/news/article.html?no=7883>
- Ertugal, E. (2021). Hidden phases of de-Europeanization: Insights from historical institutionalism. *Journal of European Integration*, 43(7), 841-857.
- Geum, J. H. (2000). *Changes in employment structure and policy tasks*. Sejong: Korea Labor Institute.
- Gorges, M. J. (2001). New institutionalist explanations for institutional change: A note of caution. *Politics*, 21(2): 137-145.
- Greener, I. (2005). The potential of path dependence in political studies. *Politics*, 25(1), 62-72.
- Ha, Y. S. (2011). *Institutional analysis: Theory and issues* (2nd ed.). Seoul: Dasan Publishing.
- Hacker, J. S., Pierson, P., & Thelen, K. (2015). Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. *Advances in Comparative-Historical Analysis*, 180-208.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957.
- Heo, B. G., Cho, D. S., Wang, H. S., Na, M. J., & Kim, M. H. (2002). The impact of middle-to-elementary teacher appointments on the organizational climate of elementary schools. *The Journal of Elementary Education*, 15(2), 497-514.
- Heo, T. J. (1992). *A study on improvement measures for the elementary school subject-based teacher system*. Korean Federation of Teachers' Associations, Educational Policy Research Institute.
- Heo, Y. C. (2017). A historical institutional analysis of changes in the dependent support obligation criteria: Applying the theory of gradual institutional change. *Social Welfare Policy*, 44(4), 127-153.
- Hofmann, S. C., & Yeo, A. (2024). Historical institutionalism and institutional design: Divergent pathways to regime complexes in Asia and Europe. *European Journal of International Relations*, 30(2), 306-332.
- Hong, S. H., & Ko, M. S. (2012). The educational value of the elementary school sports instructor system and support measures. *Korean Society of Sport Policy*, 10(1), 61-75.
- Ikenberry, G. J. (1988). Conclusion: an institutional approach to American foreign economic policy. *International organization*, 42(1), 219-243.
- Jeon, H. S. (1990, August 21). The murderous workplace of extraordinary people. *KTU Newspaper*, p. 4.
- Jeong, D. S. (2024). *Analysis of the change process of the elementary physical education: Focusing on the integrated approach of morphogenetic theory and historical institutionalism* [Unpublished doctoral dissertation]. Seoul National University of Education.
- Kim, B. C., Kwon, S. Y., Lee, J. Y., & Kim, H. B. (2021). *A basic study on the improvement of the elementary (special) school sports instructor system for the revitalization of school physical education: Based on school status and demand analysis*. Seoul Metropolitan Office of Education, Department of Physical Education, Health, Culture, and Arts.
- Kim, C. (2015, August 14). *I am an elementary school sports instructor* [Photograph; in Korean]. VOP (Minjungui Sori).
- Kim, C. H. (2008). 2008 *Educational Statistics Analysis Report* (SM2008-16). Jincheon: Korea Educational Development Institute.
- Kim, C. Y. (2011, January 31). 92% of elementary school principals respond positively to the activation of physical education classes and satisfaction with sports instructors. *Kyunghyang Shinmun*. <https://m.khan.co.kr/sports/sports-general/article/201101312137225#c2b>
- Kim, J. D. (2019). Movement strategies in political opportunities and threats before and after electoral politics: Focusing on the organization and negotiation process of the irregular school workers' union. *Proceedings of the Conference*, 263-264. Korean Sociological Association.
- Kim, J. H. (2017). An analysis of school physical education pledges by candidates in the 19th presidential election. *National Sports Festival Commemorative Publication*, 421-422.
- Kim, S. H. (2008). *Institutional Condition and Mechanism of Policy Change: In Case of National Health Insurance Regulation Policy* [Unpublished doctoral dissertation]. Korea University.
- Kim, S. H. (2009). Exploring the possibility of explaining institutional change through critical realism: Focusing on comparisons with historical institutionalism. *The Korean Association For Public Administration*, 47(2), 337-374.
- Kim, S. J. (2022, January 10). KTU(Korean Teachers and Education Workers Union) calls for immediate withdrawal of the bill mandating elementary sports instructors. *Education Hope*. Retrieved from <https://news.eduhope.net/23974>
- Kim, Y. O., Choi, R. Y., & Cho, M. K. (2019). *Methods of lifelong education*. Seoul: Hakjisa.
- Ko, J. G. (2011). Types of physical education class by the elementary school teacher according to introduction of sports Lecturer system. *Korean Association of Sport Pedagogy*, 18(3), 85-97.

- Krasner, S. D. (1988).** Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66-94.
- Lee, B. H. (2003).** Analysis of the youth labor market. Korea Labor Institute Report.
- Lee, D. H. (2021).** A study of outsourcing for school sports day. *The Journal of Learner-Centered Curriculum and Instruction*, 21(14), 569-594.
- Lee, H. J., & Sung, S. Y. (2017, July 13).** Teacher trainees also join in... Opposing the regularization of elementary school instructors. *Korea Economic Daily*. Retrieved from <https://plus.hankyung.com/apps/newsinside.view?aid=2017071378481>
- Lee, J. C. (2014).** Theories of institutional change: Issues and limits of new institutionalism. *The Korean Political Science Association*, 48(1), 163-184.
- Lee, J. S. (2022).** A study on change of elementary and secondary school teachers' remuneration policy in the Republic of Korea: Focusing on the integrated approach of the morphogenetic approach and the historical institutionalism [Unpublished doctoral dissertation]. Korea University.
- Lee, S. K. (2009).** Social exclusion of youth in Korean society: Focusing on the issue of youth unemployment. *Korean Sociological Association Conference Proceedings*, 569-581.
- Lee, Y. J. (2012).** The significance and changing role of teacher movements in Korean social movements: Focusing on the formation, changes, and challenges of KTU. *Memory & Vision*, 26, 50-82.
- Lim, Y. J., & Lee, Y. H. (2020).** The Limit of Economic Democracy in Korea. *The Journal OF Political Science & Communication*, 23(1), 223-246.
- Lindsey, I., & Wiltshire, G. (2021).** Sport for development and transformative social change: The potential of Margaret Archer's morphogenetic approach to reconceptualize a long-standing problem. *Sociology of Sport Journal*, 39(1), 78-87.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010).** A theory of gradual institutional change. *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1(1).
- Mickelsson, T. B. (2023).** A morphogenetic approach to sport and social inclusion: A case study of good will's reproductive power. *Sport in Society*, 26(5), 837-853.
- Ministry of Education and Human Resources Development. (2008).** 2008 plan for promoting school sports clubs. Ministry of Education and Human Resources Development Press Release. <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=155281668&pageIndex=19&repCodeType=&repCode=&startDate=1970-01-01&endDate=2024-01-20&srchWord=%ED%95%99%EA%B5%90%EC%8A%A4%ED%8F%AC%EC%B8%A0%ED%81%B4%EB%9F%BD&period=all>
- Ministry of Education, Science and Technology. (2009, February 4).** Student Health and Physical Fitness Evaluation (PAPS) manual. Korea Policy Briefing. <https://www.korea.kr/archive/expDocView.do?docId=10368>
- Ministry of Education. (2013).** Deployment of physical education teachers in all elementary schools [Press release]. Department of Character, Physical Education, and Arts Education, Ministry of Education. Retrieved from <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148762944>
- Ministry of Education. (2017, September 11).** Announcement of improvement measures for non-regular employees in the education sector [Press release]. Ministry of Education.
- Ministry of Government, Republic of Korea. (2021, May 28).** Public sector irregular workers' transition to regular employment [Policy information]. Korea.kr. <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148866481>
- Noh, K. P. (2019).** Assessment of the Moon Jae-in administration's policy on the regularization of non-regular workers in the public sector. *Korea Labor & Society Institute Issue Paper*, 10(3), 1-15.
- North, D. C. (1990).** A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2(4), 355-367.
- Park, B. K. (2008).** A study on the autonomy and publicness of private schools. *The Korean Society for Sociology of Education*, 18(1), 21-38.
- Park, D. S. (2008).** Some suggestions on research projects conducted by the Korea Institute for Curriculum and Evaluation. *Educational Plaza*, 28(1), 10-11.
- Park, J. C. (2001, November 2).** Controversy over the Ministry of Education's elementary teacher supply and demand measures. *Kookje Newspaper*. Retrieved from <https://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20011102.01001035216>
- Park, J. Y. (2022, April).** Review report on the partial amendment to the School Sports Promotion Act. The 1st Meeting of the Education Committee, the 395th National Assembly (Extraordinary Session). National Assembly of the Republic of Korea.
- Park, K. D. (1994).** The consolidation of the system and the decline of reformism under the Roh Tae-woo administration: An attempt to establish a theory of reform. *The Korean Political Science Association*, 28(1), 123-161.
- Park, Y. N., & Jung, D. S. (2023).** Exploring co-teaching aspects of classroom teacher and sport instructor in elementary school. *The Korean Society of Elementary Physical Education*, 28(4), 173-187.
- Pierson, P. (1993).** When effect becomes cause: Policy feedback and political change. *World politics*, 45(4), 595-628.
- Ragin, C. (1997).** Turning the Tables: How Case-Oriented Research Challenges Variable-Oriented Research. *Comparative social Research*, 16, 27-42.
- Russell, C. (2016).** Understanding reform project failure in the UK: A morphogenetic approach [Doctoral dissertation, University of Oxford]. Oxford University Research Archive (ORA). <https://doi.org/10.17638/03004316>
- Seo, J. H. (2009).** Future Tasks of Myung bak Lee's Government

- Education Reform Implementation. *The Korean Society For The Study Of Educational Administration*, 27(2), 481-499.
- Seong, K. H. (1996).** An Analysis of Physical Education Classes by Elementary Physical Education Specialists and Classroom Teachers. *Korean Association of Sport Pedagogy*, 3(1), 77-91.
- Son, J. G. (1999).** Qualitative approaches for diagnosis on gymnastic teaching ability of temporary elementary school physical education specialists. *The Korean Journal of Elementary Physical Education*, 5(2), 37-48.
- Steinmo, S., Thelen, K., & Longstreth, F. (Eds.). (1992).** *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge University Press.
- Streeck, W., & Thelen, K. (Eds.). (2005).** *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies*. Oxford University Press.
- Sung, S. C. (1992).** *Teachers' professionalism collapsing under poor working conditions and excessive workload*. Chodeung Uri Gyoyuk, 74-79. [in Korean]
- Thelen, K. (1999).** Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2(1), 369-404.
- Thelen, K. (2004).** *How institutions evolve: The political economy of skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Yang, E. J. (2016).** Evaluation of the character education policy under the Park Geun-hye administration. *Education Review*, 37, 73-97.
- Yang, G. Y., & Park, D. G. (2002).** The instruction styles of temporary elementary physical education specialists related to job satisfaction. *Korean Society for the Study of Physical Education*, 6(2), 83-97.
- Yoon, G. H. (1999, October 6).** Rapid supply and demand measures leading to a decline in the quality of elementary education. *KTU Newspaper*, p. 3.

초등체육 교수자 제도의 변화 연구

정동수¹, 김방출^{2*}

¹서울교육대학교 체육교육과, 강사

²서울교육대학교 체육교육과, 교수

*교신저자: 김방출(kim507@snue.ac.kr)

[목적] 본 연구의 목적은 초등체육 교수자 제도를 분석하여 변화의 양상 및 인과 메커니즘을 파악하는 것이다.

[방법] 초등학교 교수자의 자격이나 특성을 규정하는 제도인 교과전담교사제, 중초교사제도, 스포츠강사제도를 형태발생론과 역사적 제도주의의 통합적 접근을 활용하여 분석하였다.

[결과] 첫째, 교과전담교사제의 시행 시기의 구조적·제도적 조건은 정부와 교육계를 필연적/양립불가능한 관계로 만들었다. 이에 정부와 교육계는 타협적 상호작용을 통해 교과전담교사제를 시행하였다. 이 변화는 형태발생이 일어난 것으로 판단할 수 있으며 변화의 양상은 점진적 변화 중 대체의 양상을 띠는 것으로 확인된다. 둘째, 중초교사제도 시행 시기의 구조적·제도적 조건은 정부와 교육계의 관계를 상형의존적/양립불가능한 관계로 만들었다. 정부와 교육계는 경쟁적 상호작용을 하였고, 그 결과 중초교사제도가 시행되었다. 이는 형태발생이 일어난 것이며, 변화의 양상은 점진적 변화 중 증화로 볼 수 있다. 셋째, 스포츠강사제도 시행 시기의 구조적·제도적 조건은 정부와 교육계 사이의 상형의존적/양립가능한 관계를 이끌었다. 정부와 교육계는 이에 기회주의적인 상호작용을 하였으며, 그 결과 스포츠강사제도가 시행되었다. 이는 형태발생이 나타난 것이며, 급진적 변화가로 볼 수 있다. 넷째, 여러 초등체육 교수자 제도의 공존 시기의 구조적·제도적 조건은 정부와 교육계를 필연적/양립가능한 관계로 만들었다. 이에 정부와 교육계는 방어적 상호작용을 하였다. 제도는 경로의존적 경향이 나타나면서 형태유지가 된 것으로 판단된다.

[결론] 본 연구를 통해, 첫째로 초등체육 교수자 제도의 변화 과정에서 교육계의 주체성이 점차 줄어들고 있다는 점, 둘째로 제도의 변화가 개방성과 체육전문성을 더하는 방식으로 이루어졌다는 점, 셋째로 제도 변화가 담임교사의 체육수업이라는 근원적인 문제의 해결을 위한 방식이 아니라는 점을 도출할 수 있었다.

주요어

교육제도 변화, 형태발생 사회이론, 역사적 제도주의, 인과 메커니즘

※ 본 연구는 정동수의 박사학위 논문을 수정·보완함.