

환경교육정책의 경로 고착 분석: 중등교육을 중심으로*

An Analysis of Lock-in Effect in Environmental Education Policy: Focusing on Secondary Education

이동민** · 진상현***

Dong-Min Lee · Sang-Hyeon Jin

요약: 본 논문은 정부의 다양한 노력에도 불구하고 학교환경교육이 활성화되지 못하고 정체되었던 현상을 경로 고착의 관점에서 분석하려는 목적을 지니고 있다. 구체적으로는 학교환경교육의 고착화 현상을 통계 자료에 기반해 정량적으로 증명할 뿐만 아니라, 기존 경로에 구속되었던 원인을 제도·조직·정치·사회적 고착이라는 정성적 요소 중심으로 세분화해서 밝혀낼 수 있었다. 먼저 양적 지표를 검토한 결과에 따르면, 환경교육에 대한 국민들의 정책 수요가 늘어난 반면에, 환경 교과목을 선택한 학교, 교과서 및 전담 교사는 정체 혹은 감소했던 고착화 현상이 확인되었다. 이러한 고착화의 원인을 질적인 측면에서 분석한 결과에 따르면, 환경부와 교육부의 전담 부처 이원화라는 조직적 고착이 가장 큰 원인이었다. 한편으로는 조직적 고착화로 인해 파생되었던 제도적 고착뿐만 아니라, 한국의 고질적 문제인 사회적 고착도 상당한 영향력을 미치고 있었다. 다만 정치적 고착은 진보와 보수의 정권 교체에도 불구하고 별다른 차이가 없었다. 결론적으로는 기후변화 문제를 해결하고 탄소중립이라는 도전적 목표를 달성하려면, 기존의 경로에서 벗어날 수 있도록 학교환경교육의 전면적인 개편이 필요하다는 정책적 함의가 제시될 수 있었다.

핵심주제어: 경로 의존성, 부처 칸막이 현상, 녹색성장, 기후변화, 탄소중립

Abstract: This study analyzed the “lock-in” phenomenon in environmental education policy, with a focus on secondary schools in South Korea. In this context, a variety of statistical data were used to reveal situations in which the lock-in effect appeared. Then, the causes of the lock-in mechanism were analyzed by adopting four qualitative elements such as institutional, organizational, political, and social lock-ins. According to the analysis, as weakening and strengthening indicators coexist in environmental education policies, the activation policy has been locked in the past, despite considerable efforts from the government. Moreover, environmental education has not been revitalized due to four elements of lock-ins. In particular, the organizational lock-in was evaluated as the most important factor, as it both preceded other factors and provoked the institutional lock-in. These findings suggest that systematic plans are needed to reactivate environmental education in secondary schools during the age of climate change and carbon neutrality, which is now prominent in South Korea.

Key Words: path dependency, government silo, green growth, climate change, carbon neutrality

* 본 논문은 “환경교육정책의 경로 고착 분석: 중등 교육과정을 중심으로”를 학술논문 형태로 재구성한 글이다.

** 제1저자, 국립농업박물관 교육문화실 선임학예사

*** 교신저자, 경북대학교 행정학부 교수 및 공공문제연구소 겸임연구원

I. 서론

20세기 중반 이후 세계적으로 산업화와 도시화가 가속화되었을 뿐만 아니라 성장 위주의 개발 정책이 확대되면서, 환경문제가 중요한 사회적 쟁점으로 등장하게 되었다. 구체적으로는 자연과 생명을 고려하지 않았던 난개발에 의한 생태계 파괴 및 환경 오염이 지구적 혹은 지역적 차원에서 발생하기 시작했다. 결과적으로 이러한 환경문제를 해결하기 위한 정책 수단으로 '환경교육'에 대한 관심이 국내외에서 높아졌다(장미정·윤순진, 2012).

여기서 말하는 환경교육은 자연 보호 및 환경 오염에만 국한되지 않으며, 경제개발, 사회정의, 민주주의, 인권까지 포함하는 교육이라고 할 수 있다. 바꿔 말하면, 환경교육은 환경 오염의 문제를 생태계 자체의 보전에 대한 문제를 뛰어넘어 환경을 대하는 인간과 사회의 관계를 통합적으로 바라보는 '지속가능한 발전(sustainable development)'을 추구하는 교육으로 이해될 수 있다. 따라서 환경문제에 대한 가치관을 전환하려면 국민들의 윤리 의식과 생태계 인식의 개선이 필요하며, 이러한 교육을 담당하는 학교의 역할이 중요할 수밖에 없다(권은주, 2003).

다만 환경교육 관련 논의는 국제기구에서 먼저 시작되었다. 즉, 환경문제를 해결할 수 있는 수단의 일환으로 시민들의 인식 자체를 개선하기 위한 교육의 필요성에 국제사회가 공감하면서, 진지한 논의가 이루어질 수 있었다. 구체적으로는 1975년 세르비아의 수도인 베오그라드(Belgrade)에서 개최되었던 국제 워크숍의 결과물로 '환경교육에 관한 헌장'이 공개되었으며, 1977년에는 조지아의 수도인 트빌리시(Tbilisi)에서의 '환경교육 진흥선언' 채택 및 기본 지침 제시를 통해 유엔 차원의 정책 방향이 정립될 수 있었다. 그리고 1985년 유네스코 보고서에서 환경교육의 목적이 확정되었을 뿐만 아니라, 2021년에는 '지속가능발전교육 베를린 선언'이 발표되었을 정도로 국제사회의 노력은 지금까지도 계속되고 있다.¹⁾

1) "Berlin Declaration on Education for Sustainable Development: Learn for our planet: act for sustainability", UNESCO, 2021.5.19.

국내에서의 환경교육에 대한 논의는 외국에 비해 한발 늦기는 했지만, 상당히 적극적으로 진행되었다. 즉, 1992년에 개정된 교육부의 「제6차 교육과정」에서 환경 교과목이 중등 선택과목으로 채택되었으며, 2008년에는 「환경교육진흥법」의 제정을 통해 법적 기반이 마련될 수 있었다. 이후로는 2020년에 「제3차 환경교육종합계획」까지 발표된 상태이다. 그렇지만 실제로는 교육과정 개편으로 인해 환경 교과목이 교양과목으로 분류되었으며, 심지어는 환경교육 관련 내용들이 사회·지리·도덕·과학 등의 유관 교과목에 흡수되고 말았다. 결과적으로는 학교환경교육의 확대라는 정책 목표가 달성되지 못한 것으로 판단된다.

이에 본 논문에서는 국내 학교환경교육이 별도의 진흥법 제정 및 행정계획의 수립 같은 다양한 정책적 노력에도 불구하고 활성화되지 못했던 현상을 학술적인 차원에서 분석하고자 한다. 즉, ‘경로 고착(path lock-in)’이라는 이론적 관점에서 학교환경교육의 침체 원인을 밝혀내고자 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위해 2장에서는 이론적 자원으로 활용될 경로 고착에 대한 검토를 바탕으로 분석틀이 도출될 것이다. 다음으로 3장에서는 본 논문의 분석 대상인 학교환경교육의 추진 경과 및 주요 정책에 대한 개괄적 검토가 이루어질 것이다. 이후 4장에서는 본격적으로 경로 고착에 대한 정량적 평가뿐만 아니라, 제도·조직·정치·사회적 고착이라는 정성적 요소에 대한 원인 분석이 이루어질 예정이다. 끝으로 5장에서는 이상의 연구 결과를 토대로 현재 한국 사회가 당면하고 있는 기후변화 및 탄소중립의 시대에 학교환경교육을 활성화하기 위한 정책적 함의가 제시될 것이다.

II. 이론적 배경 및 연구 방법

1. 경로의존성 이론 개요

본 논문에서 학교환경교육정책을 분석하기 위해 채택된 이론은 ‘경로 고착’이다. 다만 경로 고착은 사회과학에서 폭넓게 연구되는 ‘경로의존성

(path dependency)'과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 그렇다면 경로 고착을 분석틀로 활용하기 위해서는, 경로의존성에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다(Seto et al., 2016).

사실 경로의존성 이론이 포함되는 '신제도주의' 관련 논의는 정치·경제·사회학이라는 학문 분야별로 다른 기원을 지니고 있다. 즉, 정치학에 기반한 역사적 신제도주의, 경제학을 모태로 하는 합리적 선택 신제도주의, 사회의 관점에서 접근한 사회학적 신제도주의 등으로 구분이 가능하다. 이처럼 서로 다른 학문 분야에서 발전했음에도 불구하고, 이들은 다음과 같은 공통점으로 인해 동일하게 신제도주의로 분류된다. 첫째, 이들 학문 분야에서 모두 제도라는 구조적 측면에 관심을 두고 사회 현상을 설명한다. 둘째, 제도는 개인의 행위를 제약하며, 이러한 제도적 맥락 하에 이루어지는 개인의 행위는 일정한 규칙성을 보이게 된다. 셋째, 반대로 개인들의 상호작용으로 인해 제도가 변할 수도 있다. 넷째, 일단 형성된 제도나 정책은 급변하지 않는 안정적 특성을 지니고 있다(Mahoney, 2000; 정정길 등, 2020).

본 논문에서 분석틀로 활용하려는 경로 고착은 이러한 세 가지 접근법 가운데 특히 '역사적 신제도주의'와의 관련성이 높다. 이때 역사적 신제도주의는 제도가 다른 요인들과 어떻게 상호작용하는지에 관심이 있으며, 변수들 사이의 인과관계는 항상 고유의 맥락 속에서 형성됨을 강조하는 경향이 있다. 즉, 개별 변수의 영향력이 아니라 변수들 사이의 결합이 인과관계의 설명에 중요하다고 보며, 여러 요인들이 연계되는 역사적 시점과 상황에 따라 결과가 달라질 수 있는 것으로 이해한다. 또한 역사적 우연성과 맥락을 중요하게 고려하기 때문에, 비교 분석적 방법과 역사적 접근법을 주로 채택하게 된다. 따라서 역사적 신제도주의는 제도나 정책을 거시적인 측면에서 준거틀로 활용해 분석하게 된다(하연섭, 2011; 진상현, 2013).

구체적으로 역사적 신제도주의에는 제도의 변화를 설명할 때 과거의 제도가 새로운 제도를 제약하는 의존적·구속적 성향을 강조하는 특징이 있

다. 따라서 경로의존성은 선행 제도가 이미 기득권을 확보한 상태에서 새로운 제도가 도입되더라도 신규 제도가 제약된다는 의미로 해석될 수 있다. 즉, 특정 제도 및 정책이 일단 선택되면, 이들은 독립적인 생명체처럼 자신을 유지하려는 속성을 지니고 있으며, 시간이 흐를수록 새로운 경로로 바뀌는 데 필요한 노력과 비용이 커지기 때문에 다른 경로로 바뀌기 어렵게 된다. 이처럼 기존의 제도나 정책은 자기강화적인 관성을 지니며, 이후의 사건에 지속적으로 영향을 미치게 된다(김연수·이명석, 2007; 류지성·정호태, 2015).

2. 경로 고착 이론 및 분석틀

본 논문의 이론적 자원인 “경로 고착”이라는 개념은 연구자에 따라 ‘잠김 효과’ 혹은 ‘구속 효과’라는 용어로도 사용되고 있다. 그렇지만 행정학 및 정책학 분야의 선행연구에서는 ‘경로 고착’으로 번역해서 사용하는 경우가 대부분이며, 경제지리 및 지역개발 분야에서는 ‘잠김 효과’로 표현되는 경우도 있다. 물론 용어의 차이만 있을 뿐이지, 개념 정의 및 적용 방법에서는 차이가 없다(김민희, 2012; 우정석·이승철, 2018).²⁾

게다가 선행연구에서는 경로의존성과 경로 고착을 혼용해서 사용하는 경우가 많은 실정이다. 그렇지만 경로 고착은 경로의존성이 설명하는 전체 과정 가운데 특정 단계만을 지칭하는 하위 개념이라는 측면에서 차이가 있다. 물론 이들 두 가지 개념이 불가분의 관계를 지니고 있기는 하지만, 학술 연구에서는 이들의 공통점과 차이점에 대한 이해가 필요할 수 있다. 특히 본 논문에서처럼 경로 고착이라는 이론이 분석틀로 활용될 때에는 경로의존성과의 개념적 구분이 반드시 이루어져야 한다(Liebowitz and Margolis, 1995; 김미나, 2006; 진상현, 2021).

2) 유관 개념인 ‘경로의존성’은 학계에서 논의와 검토가 충분히 이루어졌기 때문에, 일반적으로는 하나의 단어처럼 사용되고 있다. 그렇지만 ‘경로 고착’은 아직까지 상대적으로 많이 활용되지 않았기 때문에, 본 논문에서는 두 개의 단어로 분리해서 표기하고자 한다.

먼저 경로 고착과 경로의존성의 공통점은 기존의 제도 혹은 정책에서 나타나는 일련의 ‘자기강화(self-reinforcing)’ 기제라고 할 수 있다. 그렇지만 경로의존성이 초기 경로 설정의 우발성까지 포함하는 개념인 데 반해, 경로 고착은 기존 경로의 도입에 대한 설명을 배제한 상태에서 대안적인 경로가 반영되지 못하게 만드는 구속 현상에 초점을 맞춘다는 측면에서 차이가 있다. 따라서 경로 고착은 경로의존성의 전체 과정 가운데 일부에 해당하는 하위 단계로 이해될 수 있다(하혜수·양덕순, 2007; 김철희, 2013; 진상현, 2021).

특히 학계에서는 ‘경로 고착’의 원인을 세부적으로 분류해서, 제도 혹은 정책이 드러내는 현상을 설명하는 시도가 활발히 이루어지고 있다(Karlsson, 2012; Jin, 2021; Goldstein et al., 2023; 채영진 등, 2014; 오수미·진상현, 2016). 대표적으로 독일의 경제지리학자인 Grabher(1993)는 1970년대 독일 루르 지역에서 석탄 산업과 철강 산업이 몰락하고 있음에도 불구하고 다른 산업 혹은 경제 구조로 전환하지 못하는 이유를 경로 고착의 개념으로 설명한 바 있다. 이때 고착화의 원인은 기능·인식·정치적 고착이라는 세 가지 범주로 구분되었다. 결론적으로는 이런 요인들로 인해 지역발전이 기존의 산업 구조에 구속되는 현상이 나타나 새로운 산업으로의 재구조화가 불가능했던 상황이 잠김 효과로 정의 내려질 수 있었다(우정석·이승철, 2018). 반면에 Unruh(2000)는 지구온난화 문제를 해결하기 위한 목적의 기후변화 정책과 관련해서 ‘탄소 고착(carbon lock-in)’이라는 가설을 제시한 바 있다. 여기서 말하는 탄소 고착이란 기술 및 제도가 화석연료 중심의 산업구조에 고착된 상태를 의미한다. 후속 연구에서 Unruh(2002)는 고착화의 원인을 기술·조직·산업·사회·제도적 고착이라는 다섯 가지 범주로 세분화시킬 수 있었다. 국내에서는 문제인 정부의 에너지 전환이 성공적으로 수행되지 못했던 이유를 설명하기 위해 외교·제도·조직·정치·산업·사회적 고착이라는 6개 요소가 적용된 바 있다(진상현, 2021).

이에 본 논문에서는 이들 경로 고착 관련 국내외의 선행연구에 대한 검토를 바탕으로 우리나라의 학교환경교육정책에 대한 경로 고착의 원인을

다음과 같이 제도·조직·정치·사회적 고착이라는 네 가지 범주로 구분하고자 한다.³⁾ 즉, 본 논문에서는 국내 정책만을 분석 대상으로 설정하고 있기 때문에, 선행연구의 ‘외교적 고착’이 제외되었다(진상현, 2021). 마찬가지로 ‘산업적 고착’이나 ‘기술적 고착’의 경우에도 본 논문의 교육 정책과 무관한 경제·산업 분야에 해당하기 때문에 분석틀에서 제외되었다(Unruh, 2002). 결론적으로 본 논문에서 채택된 경로 고착의 네 가지 하위 요소에 대해 보다 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 “제도적 고착(Institutional lock-in)”은 사실 정부 부문의 공식적인 제도뿐만 아니라 민간 부문의 비공식적인 제도까지 포괄하는 광범위한 개념이다. 그렇지만, 일반적으로는 정부의 제도적 개입, 법률 체계, 국가 시스템에 의한 고착화를 주로 가리킨다. 구체적으로는 제도 관련 주체들의 상호작용에서 폐쇄성이 강하게 나타나, 사회적 관계의 ‘과도한 뿌리내림(over-embeddedness)’ 혹은 정책의 경직성이라는 현상을 초래하게 된다. 결과적으로는 이러한 제도적 폐쇄성 때문에 새로운 관점을 유연하게 받아들이지 못하게 된다(이종호·이철우, 2003; 진상현, 2021).

다음으로 “조직적 고착(organizational lock-in)”은 정부 조직 혹은 부서의 역할 구분, 업무의 정례화, 고객 및 공급자의 관계에 의한 고착화를 의미한다. 이처럼 행정 부문의 경직성으로 인해, 새로운 제도나 정책이 도입되었음에도 불구하고 전담 부서의 개편이 이루어지지 않을 때 발생하는 현상이 조직적 고착과 관련된다. 게다가 한국처럼 폐쇄적인 관료제가 영향력을 크게 발휘하는 구조에서는 특히 중요한 요인일 수 있다(김미나, 2006).

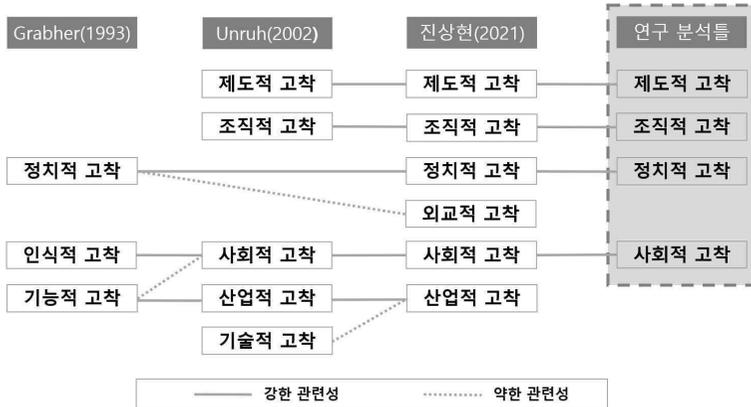
한편으로 “정치적 고착(political lock-in)”은 정치 시스템의 관성뿐만 아니라 의회 및 관료 정치에 의한 고착화를 의미한다. 미국식 양당제 선거 제도 하에서 군소정당의 정책 제안이 채택되지 못하는 현실뿐만 아니라, 일본식 내각제 정치 구조에서 하위정부가 작동하는 상황이 정치적 고착과

3) 특히 선행연구는 기후변화 정책 관련 탄소 고착에 집중되는 경향이 있다. 반면에 본 논문은 포괄적인 환경교육에 초점을 두고 고착화 현상을 분석했다는 측면에서 차별화될 수 있다(Unruh; 2000; 2002; Jin, 2021; 채영진 등, 2014; 오수미·진상현, 2016).

관련된다. 한국의 경우에는 진보와 보수의 정권 교체를 통한 양당제 전통이 수립되는 상황에서도 관료 정치가 작동할 때에는 정치적 고착화가 진행되었을 수 있다(신동호, 2017; 김기완·김형태, 2017),

끝으로 “사회적 고착(social lock-in)”은 선행연구에서 Unruh가 제안했던 개념이며, Grabher가 분류했던 인식적 고착과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 왜냐하면, ‘인식적 고착’은 구성원들이 공유하던 가치관과 목표가 집단사고 같은 비합리적 과정을 통해 강화되는 현상을 가리키기 때문이다. 즉, 시스템의 사회화, 선호 및 기대에 대한 순응, 가치관과 목표의 비합리적 강화에 의한 경직성이 바로 구성원의 인식 체계와 관련되는 사회적 고착이라고 할 수 있다. 부분적으로는 ‘기능적 고착’과도 관련이 있다. 왜냐하면 시스템의 구성원들이 과거의 지식 및 인적 연결망에 의존해 새로운 변화를 수용하지 못하는 잠김 효과를 의미하는 기능적 고착의 경우에는 사회적 고착과 약한 관련성을 지니기 때문이다. 다만 기능적 고착과 직접 대응하는 ‘산업적 고착’은 환경교육을 다루는 본 논문의 분석틀에서 배제되었다. 이와 같이 본 논문에서 경로 고착의 원인으로 제시되었던 네 가지 하위 요소의 개념 정의 및 도출 과정을 도식화시켜서 정리하면, <그림 1>과 같다.

<그림 1> “경로 고착”의 원인 관련 하위 요소



자료: Grabher, 1993; Unruh, 2002; 진상현, 2021 수정.

Ⅲ. 환경교육 및 학교환경교육 정책 개요

1. 환경교육의 개념 및 목표

경로 고착에 기반한 분석을 시행하기 전에, 3장에서는 환경교육에 대한 개괄적 검토가 이루어질 예정이다. 그렇지만 환경교육정책을 이해하기 위해서는 개념부터 정확히 이해할 필요가 있다. 앞에서 살펴보았듯이 1975년에 환경교육헌장이 발표된 이래로 최근까지도 개념 정의 작업이 다양하게 이루어지고 있다. 이러한 국내외의 논의들을 바탕으로 정리하면, 환경교육은 “환경문제의 예방 및 해결에 필요한 인식·지식·태도·기능을 갖추는 뿐만 아니라, 환경문제의 해결 과정에 적극적으로 참여할 수 있도록 기회를 제공하는 교육”으로 정의가 가능하다. 따라서 환경교육의 목표는 “환경문제의 심각성에 대한 인식을 통해 환경적으로 바람직한 의사 결정과 실천적 활동을 이끌어내는 것”으로 이해될 수 있다(한국교육과정평가원, 2000).

다만 본 논문의 분석 대상인 환경교육과 관련해서는 개념적 혼란이 존재할 수 있기 때문에, 무엇보다도 “내용적 범위”부터 명확히 설정할 필요가 있다. 구체적으로 환경교육은 학교환경교육과 사회환경교육으로 구분된다. 이때 ‘학교환경교육’은 공교육 체계 내에서 이루어지는 교육을 가리키며, 대부분은 교육과정에 의거해 교사가 학생을 가르치는 방식으로 진행된다. 반면에 ‘사회환경교육’은 학교 바깥에서 이루어지는 환경교육을 말하며, 초중고생뿐만 아니라 국민 전체를 대상으로 친환경적인 가치관과 행동 양식을 형성하려는 목적을 지니고 있다. 그렇지만 본 논문에서는 학교에서 실시되는 환경교육의 경로 고착 현상에 관심을 갖고 있기 때문에, 분석의 내용적 범위를 학교환경교육에 국한하고자 한다. 다만 초등교육의 경우에는 환경이 독립 교과로 편성되지 않았을 뿐만 아니라, 특성상 통합교육을 지향하기 때문에 본 논문의 분석 대상에서 제외될 것이다. 결과적으로 본 논문에서는 중학교와 고등학교가 포함되는 “중등교육”만을 대상으로 분석이 진행될 예정이다(박강리, 1995; 이영 등, 2000).⁴⁾

2. 국내 학교환경교육정책의 도입 및 활성화 과정

다음으로 학교환경교육정책의 경과를 살펴보려면, “시간적 범위”도 명확하게 설정할 필요가 있다. 즉, 본 논문에서 분석하려는 기간은 2008년부터 2020년까지이다. 이때 분석 시점인 2008년은 이명박 정부에서 ‘저탄소 녹색성장’이 대한민국의 향후 60년 국정 기조로 제시되었던 시기이기도 하지만, 특히 본 논문과 관련해서는 「환경교육진흥법」이 제정되어 법률적 기반이 체계화되었다는 측면에서 의미를 지니고 있다. 물론 2008년 이전 환경교육의 역사에 대해 간략히 살펴보기는 하겠지만, 본격적인 분석은 이명박 정부 이후의 기간에 초점을 두고 진행될 예정이다(진상현, 2013; 이재영, 2019).

역사적으로 우리나라의 학교환경교육은 「제4·5차 교육과정」이 시작되었던 1980년대에 도입된 것으로 볼 수 있다. 왜냐하면 국제적으로 학교환경교육에 대한 논의가 1970년대에 시작되면서, 한국도 영향을 받을 수밖에 없었기 때문이다. 이후 1992년 「제6차 교육과정」에서는 과거에 비해 실용적인 관점으로 환경교육이 발전했으며, 1997년 「제7차 교육과정」에서는 자연과학 및 사회과학을 동시에 고려하는 통합적 접근이 강조되었다. 이후 「2007개정 교육과정」에서는 경제·사회·환경을 동등한 가치로 설정하는 지속가능발전의 개념이 추가되었다. 마찬가지로 「2009개정 교육과정」은 지속가능발전을 기반으로 경제와 사회의 상생을 추구한다는 측면에서 특징을 지니고 있다(교육부, 1997; 교육인적자원부, 2007; 교육과학기술부, 2009a).

법률적인 측면에서는 1990년에 제정된 「환경정책기본법」 제25조 ‘환경보전에 관한 교육’ 조항이 신설되면서 환경교육의 근거가 마련되었다. 이후 1992년에는 교육부의 「제6차 중·고등학교 교육과정 고시」에서 환경이 선택과목으로 지정될 수 있었다. 게다가 2008년에는 「환경교육진흥법」이

4) 현행 법률은 학교환경교육의 범위에 유아교육뿐만 아니라 대학에서의 교육과정까지 포함해놓은 상태이다. 그렇지만 본 논문은 중등교육만을 다룰 예정이기 때문에, 유아교육과 대학교육도 분석 대상에서 제외될 것이다.

별도로 제정되면서 환경교육을 위한 법적 기반이 강화되었다. 이처럼 독립·확장된 법률을 바탕으로 2010년에는 환경교육정책 관련 국가 차원의 종합계획인 「제1차 환경교육종합계획」이 최초로 수립되었으며, 환경교육 위원회도 구성되었다. 이후 2012년에는 환경교육을 안정적으로 추진하기 위한 전담 기관의 필요성이 대두됨에 따라 국가환경교육센터라는 행정 조직까지 설립되었다. 2015년에는 「제2차 환경교육종합계획」이 수립되었으며, 2020년에 「제3차 환경교육종합계획」이 발표되면서, 지금은 환경교육의 체계적인 추진 전략까지 갖춰진 상태이다.

이러한 제도적 변화에 부응하기 위해 1993년에는 환경부 산하에 환경교육과가 별도로 신설되었다. 그렇지만 1999년에 폐과되면서 환경교육정책을 전담할 수 있는 조직이 사라졌기 때문에, 환경교육정책의 일관성을 상실했다는 비판이 이루어졌다. 이에 환경부는 2018년에 환경교육 담당 부서를 환경교육팀으로 재편해 다양한 사업을 시행해오고 있다. 마찬가지로 인력 양성이라는 측면에서는 전담 교사를 양성하기 위한 목적의 환경교육과가 1996년 공주대·목포대·순천대·한국교원대에 신설되었으며, 1998년에는 대구대에도 추가로 설립되었다(환경부, 2020). 이처럼 한국 정부가 환경교육을 확대하기 위해 다양한 노력을 기울였음에도 불구하고, 학교환경교육은 활성화되지 못한 채 기존 경로에 고착되고 말았다. 이러한 학교환경교육의 경로 고착 현상에 대해서는 다음의 4장에서 본격적인 분석이 이루어질 것이다.

IV. 학교환경교육정책의 경로 고착 분석

1. 경로 고착의 정량적 검토

1) 활성화 지표

먼저 4장 1절에서는 학교환경교육의 경로 고착 현상에 대한 정량적 검

토부터 진행될 예정이며, 다음의 2절에서 고착화의 원인에 대한 정성적 분석이 이루어질 것이다. 다만 정량적 검토와 관련해서는 환경교육의 활성화와 관련된 긍정적인 지표들을 먼저 제시함으로써, 정부가 상당한 정책적 노력을 기울였다는 사실이 증명될 것이다. 이후에는 이런 국가 차원의 노력과 달리 학교환경교육이 활성화되지 못했음을 나타내는 부정적인 지표들을 살펴봄으로써 고착화 현상을 드러내고자 한다.

그렇다면 환경교육 활성화의 가장 큰 동기는 국민들의 “인식 변화”일 수 있다. 한국에서도 경제가 성장하고 삶의 질에 대한 요구가 증가함에 따라 환경보전에 대한 시민 의식이 개선되면서 교육의 필요성이 강조되기 시작했다. 실제로 환경부의 2009년 「녹색성장 및 환경교육에 관한 국민의식조사」에 따르면, 학교에서의 환경교육이 환경문제의 해결에 도움이 될 것이라는 응답이 90.9%였으며, 이러한 환경교육을 확대하기 위해 정부의 적극적 지원이 필요하다는 의견이 85.8%를 차지했었다. 게다가 당시에는 초중고생에 대한 조사가 별도로 진행되었으며, 64.7%의 학생들이 환경교육을 받은 경험이 있었고, 87.7%가 국내 환경문제를 심각한 수준으로 인식하고 있었다. 마찬가지로 2018년 「환경보전에 관한 국민의식조사」에서도 동일한 취지의 여론 조사가 실시되었다. 결과적으로 일반 국민의 19.2%가 학교·직장·사회단체에서 환경교육을 받아본 경험이 있다고 응답했었다. 특히, 청소년 응답자에게는 47.5%에 달하는 것으로 나타나, 학교 환경교육이 학생들에게 큰 영향력을 미치고 있음이 재차 확인될 수 있었다(환경부, 2009; 2018).

다음으로는 환경교육 관련 “신문 기사”의 게재 수를 통해서도 사회적 관심의 증대를 확인할 수 있다.⁵⁾ 조사 결과, 이명박 정부에서는 핵심 정책 기조였던 ‘녹색성장’의 영향으로 인해 직전 노무현 정부에 비해 환경교육 관련 기사가 2배 이상 늘어난 것으로 나타났다. 이후 박근혜 정부에서는

5) 구체적으로는 환경교육, 녹색교육, 생태교육, 학교환경교육, 중학교 환경교육, 고등학교 환경교육이라는 키워드가 적용되었으며, 본 논문의 시간적 범위인 2008년부터 2020년 사이의 기간을 대상으로 웹사이트 빅카인즈를 활용해 검색이 진행되었다(www.bigkinds.or.kr).

관련 신문 기사가 약간 감소하는 추세를 보였지만, 그래도 매년 1,500건 이상 게재되었다. 최근의 문재인 정부에서는 정권 초반에 환경교육 관련 신문 기사가 적었지만, 후반기의 탄소중립 선언 이후부터는 기사 건수가 급증한 것으로 확인되었다.⁶⁾

이러한 사회적 인식의 변화를 반영해서 환경교육 관련 “정부 예산”도 늘어났다. 예를 들면, 환경부의 환경교육 예산은 2008년 49억 원에서 2020년 127억 원으로 세 배 가까이 증가했다. 특히 환경부는 2008년과 2009년에 학교환경교육과 사회환경교육을 구분해서 예산을 편성할 정도였다. 그렇지만 2010년 이후로는 예산을 분리하지 않고 ‘환경교육 강화’라는 항목으로 통합해서 편성해오고 있다. 즉, 환경교육 관련 예산의 전반적인 증가 경향은 확인되지만, 학교환경교육에 대한 세부 예산은 현재 별도로 파악할 수 없는 실정이다(환경부, 2020).

이처럼 정부 예산이 증액되면서, 학교 내 ‘환경 동아리’에 대한 지원 사업도 늘어나고 있다. 실제로 환경부는 2017년부터 ‘환경동아리 지원 사업’을 실시해오고 있다. 즉, 초중고를 대상으로 모집된 환경 관련 주제의 동아리는 8개월 동안 지원을 받는다. 이 사업은 창의적 체험 활동 및 진로 활동과 연계해서 환경 동아리의 특성을 구현하는 방향으로 운영되며, 활동이 종료된 이후에는 발표대회를 통해 우수 동아리를 선발하는 평가 작업까지도 진행된다. 구체적으로는 <표 1>에서 볼 수 있듯이 2017년 93개교에서 32,365명이 동아리 활동에 참여했으며, 2020년에는 120개교에 39,660명으로 늘어나는 추세이다(환경부, 2022a).

<표 1> 환경동아리의 활동 현황

년도	2017	2018	2019	2020
학교 (개교)	93개교	100개교	120개교	120개교
교육생 (명)	32,365명	38,584명	44,658명	39,660명

자료: 환경부, 2022a 재구성.

6) 2008년 1,471건에 비해 2020년에는 2,429건을 기록해 증가율이 65%에 달했다.

2) 고착화 지표

이처럼 환경교육의 확대를 보여주는 통계 수치에도 불구하고, 국내에서는 정책 목표를 달성하지 못하고 기존 경로에 구속되었음을 보여주는 지표들도 확인된다. 먼저 교육과정 개편으로 인해 “학교환경교육의 배정” 자체가 줄어들고 말았다. 구체적으로 1997년 「제7차 교육과정」에서는 환경교과를 포함한 선택과목이 중학교에서 연간 136시간 이상으로 운영되었지만, 「2007개정 교육과정」에서 102시간, 「2009개정 교육과정」에서 68시간, 「2015개정 교육과정」에서는 56시간으로 축소되었다. 마찬가지로 고등학교의 경우에도 「제6차 교육과정」까지는 ‘환경과학’이 선택과목으로 운영되었지만, 「제7차 교육과정」에서는 ‘생태와 환경’이라는 교양 교과로 편성되었으며, 「2007개정 교육과정」에서는 ‘환경’이라는 교과로 재편되었다. 게다가 「2009개정 교육과정」부터는 교과목의 이수 시기와 수업 시수를 학교에서 자율적으로 결정할 수 있게 되면서, 국·영·수 같은 주요 교과목의 시수가 늘어난 반면에 선택과목의 시수는 줄어드는 상황이 발생했다(교육부, 2015).

이처럼 교과과정 개편으로 인해 환경교육에 대한 시간 배정이 줄어들자, “환경 교과서의 발간” 자체도 감소할 수밖에 없었다. 이러한 환경 교과서는 선택 혹은 교양 교과로 분류되기 때문에, 국정 및 검정 교과서가 존재하지 않으며 인정 교과서만 발간되는 실정이다.⁷⁾ ‘교과서 민원 바로처리센터’의 자료에 따르면 「2007개정 교육과정」에서는 중학교 4권과 고등학교 7권이 환경 교과서로 채택되었으며, 「2009개정 교육과정」에서는 각각 3권으로 줄어들었다. 가장 최근인 「2015개정 교육과정」에서는 중학교와 고등학교 모두 2권으로 축소되고 말았다.⁸⁾

결과적으로 환경 교과목의 “선택 학교” 자체도 줄어들었다. 구체적으로

7) 국내 교과서는 정부의 관여 정도를 기준으로 국정·검정·인정이라는 세 가지로 구분된다. 먼저 국정 교과서는 정부가 직접 편찬하는 교과서이고, 검정 교과서는 민간이 집필하되 정부 기준을 통과한 교과서이며, 마지막으로 인정 교과서는 보충적으로 사용되는 교과서이다(김진영 등, 2010).

8) 교과서 민원 바로처리센터 홈페이지 참조(www.textbook114.com).

2008년에는 환경교육을 실시한 중·고등학교가 전국 5,288개교 가운데 955개교를 차지해, 선택 학교의 비율이 18.1%에 달했다. 그렇지만 시간이 지남에 따라 급격히 줄어들어, 2013년 573개교인 9.8%에서 2019년에는 312개교의 5.6%로 감소하는 추세를 보여주었다. 즉, 선택 학교의 숫자와 비율 모두 큰 폭으로 줄어들게 되었다(환경부, 2020).

따라서 전담 “환경 교사”의 임용도 중단되고 말았다. 실제로 <표 2>에서 제시된 것처럼 2008년에 6명이 선발된 이후 2020년까지는 환경 교사의 신규 채용이 전혀 이루어지지 않았다.⁹⁾ 이처럼 환경교육 전공 교사의 선발이 중단되면서 환경 교과를 환경을 부전공으로 이수했던 교사가 담당하거나, 심지어는 환경과 무관한 교사에 의해 진행되는 상황까지 발생했다.¹⁰⁾ 구체적으로는 2019년을 기준으로 전국 중·고등학교 교원 243,683명 가운데 환경 교과를 담당할 교원이 95명이었으며, 이들 가운데 환경 전담 교사는 36명에 불과했고, 나머지 59명은 자격을 보유하지 않은 교사일 정도였다(환경부, 2019).

<표 2> 환경교사의 신규 임용 현황

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009~2020	계
충남	3	3	1			1			1	0	9
충북				2	3			1		0	6
경남	2									0	2
대구			3	4					1	0	8
경기			5	10	20			6	4	0	45
계	5	3	9	16	23	1	0	7	6	0	70

자료: 환경부, 2019 재구성.

9) “신경준 환경교사, 12년 만의 신규 임용 기쁘지만은 않아... 환경교육 필수화 해야”, 에듀인뉴스, 2020.8.17.

10) “기후위기 교육 강화 홍보하더니... 서울시교육청, 환경교사 선발 후 영똥 배치”, 경향신문, 2021.4.5.

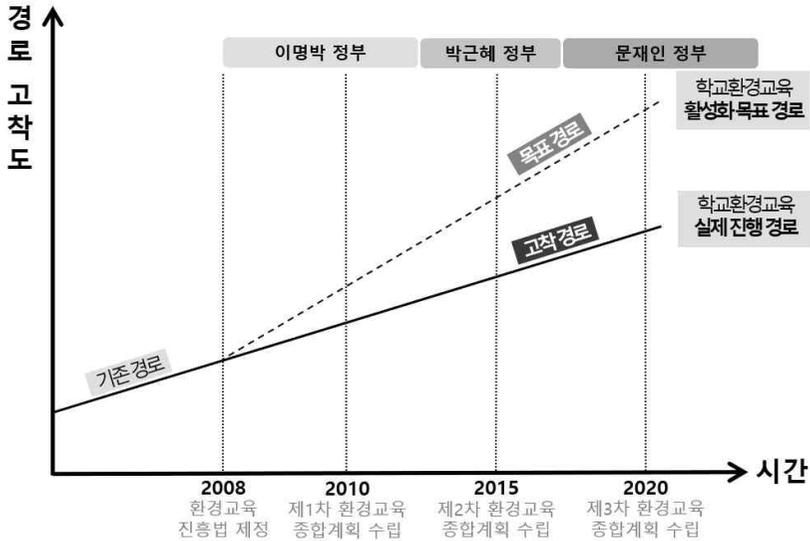
3) 정량적 지표의 검토 결과 종합

이상으로 학교환경교육 관련 활성화 및 고착화의 긍정·부정적 지표들을 살펴본 결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 사회 전반적으로는 환경문제에 대한 국민들의 인식이 개선되고 언론에서 환경 관련 기사가 늘어남에 따라, 학교환경교육에 대한 정책적 요구가 높아진 것으로 확인되었다. 이에 환경부는 학교환경교육을 활성화하기 위해 예산을 증액했을 뿐만 아니라, 환경 동아리에 대한 지원 사업 등을 통해 환경교육을 강화하려는 정부의 의지를 보여줄 수 있었다.

그럼에도 불구하고 교육과정의 개편이 진행되면서, 환경 교과가 포함된 중학교의 특별 활동 및 고등학교의 교양과목 시수는 감소하는 추세이며, 환경교육의 기반이 되는 교과서의 발간도 줄어들고 말았다. 결과적으로 환경 교과목을 선택하는 학교의 숫자가 줄어들었을 뿐만 아니라 환경교사가 신규로 임용되지 않으면서, 현행 학교환경교육은 비전공자가 담당하며 명목만 유지되는 실정이다.

이상의 정량적 검토 결과를 시간의 흐름에 따라 정리하면, <그림 2>와 같다. 즉, 3장에서 살펴본 바와 같이 정부는 2008년에 환경교육 관련 법률을 제정한 이후부터 환경교육의 활성화를 본격적으로 추진했었다. 그렇지만 기존의 점진적 관심 증대 수준만이 유지되었을 뿐이지, 실제로 환경교육을 진행하는 학교나 전담 교과서 및 교사도 담보 내지는 줄어드는 수준의 고착화가 한국의 현실이라고 할 수 있다. 이러한 학교환경교육의 경로 고착 관련 원인을 분석하기 위해 본 논문에서는, 2장의 이론적 논의에서 제시되었던 제도·조직·정치·사회적 고착이라는 네 가지 요소에 기반한 정성적 분석이 시도될 것이다.

〈그림 2〉 학교환경교육의 경로 고착 현상



2. 경로 고착의 정성적 분석

1) 제도적 고착

(1) 법률의 고착화

먼저 제도적 고착은 국가 정책의 기반이 되는 “법률의 고착화”부터 살펴볼 필요가 있다. 실제로 학교환경교육은 중등교육 관련 법률, 시행령 및 시행규칙의 제·개정을 통해 경로의 고착화가 진행되었다. 이들 법률에 의한 고착화 과정을 파악하기 위해 본 논문에서는 「환경교육진흥법」의 제·개정 이력을 중심으로 검토하였다.

실제로 이 법률이 수립되기 전까지는 「환경정책기본법」을 근거로 비법정계획인 ‘환경교육 발전계획’ 수준의 정책만이 추진되었을 뿐이었다. 이후 2008년에 「환경교육진흥법」이 제정되면서, 학교환경교육은 다음과 같은 법적 특징을 지니게 되었다. 먼저 환경교육종합계획의 작성이 법조문으로 명문화되었다는 측면에서 의미가 있었다. 한편으로는 환경교육을 활

성화하기 위한 교재의 개발, 환경교육 전문인력의 양성, 지원 기관으로서 환경교육센터의 지정 같은 세부 사업의 근거까지도 마련될 수 있었다.

이후 「환경교육진흥법」은 2021년까지 열 차례 개정되었지만, 정작 학교환경교육을 활성화시킬 수 있는 실질적인 내용은 거의 포함되지 않았다. 예를 들면, 2018년에는 일선 학교에서 환경 교과목의 선택 감소 문제를 해결하기 위해 학교환경교육의 활성화를 위한 학교의 책무를 언급하는 정도의 개정만이 이루어졌을 뿐이다.¹¹⁾ 반면에 입시 위주의 교과목을 개별 학교에서 자율적으로 편성할 수 있도록 교육과정의 개편되면서, 환경교육은 축소될 수밖에 없었다. 이어서 2019년에는 「환경교육진흥법」의 전면 개정이 이루어졌다.¹²⁾ 즉, 법률의 명칭부터 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」로 변경되었을 뿐만 아니라, 제도적 기반을 정비하고 행·재정적 지원을 강화하는 방향으로 내용도 개선되었다. 그렇지만 당시의 법률 개정도 학교환경교육 관련 지원 항목만이 추가적으로 나열되거나 우수 학교 및 환경교육도시를 지정하는 수준이어서, 학교환경교육을 활성화하기 위한 획기적 제도 개선은 이루어지지 않았다.

(2) 「환경교육종합계획」의 고착화

입법부가 담당하는 법률뿐만 아니라 환경부가 주도하는 “행정계획의 고착화”도 확인이 가능하다. 구체적으로는 환경부에서 5년마다 수립하는 「환경교육종합계획」 가운데 학교환경교육의 추진 과제를 살펴보면, 학교 환경교육정책 자체도 기존의 경로에 고착된 현실이 드러난다. 먼저 「제1차 환경교육종합계획(2011~2015)」에서는 이동환경교실 운영, 환경교육 교구 상자의 무상 대여, 환경교육시범학교의 지정 같은 성과를 어느 정도 얻을 수 있었다. 그렇지만 이들 정책이 중앙정부 주도로 이루어지면서, 전국적인 확산에는 한계가 있었다(환경부, 2015).

11) 구체적으로 제4조에서는 “「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 장은 학교의 교육 여건에 적합한 범위에서 환경교육 교과과정의 운영 활성화를 위하여 노력하여야 한다”라고 규범적 책무만을 명시하고 있을 뿐이다.

12) “환경문제 해결을 위해 환경교육진흥법 대폭 손본다”, 환경부 보도자료, 2019.11.5.

다음으로 「제2차 환경교육종합계획(2016~2020)」에서는 개정교육과정의 중점 사항을 반영한 학교환경교육 활성화 방안이 포함되었다. 구체적으로는 융합인재교육, 창의적 체험학습, 지속가능발전교육 등이 반영되었다. 한편으로는 교육부와와의 협력에 기반한 방학 환경프로그램이 진행되었으며, 환경교사가 12년 만에 신규로 임용되는 성과도 있었다. 그럼에도 불구하고 교원을 대상으로 하는 환경교육 연수의 기회가 여전히 부족했으며, 실질적인 정책의 활성화를 이끌어내지는 못했다. 마찬가지로 현재 이행 중인 「제3차 환경교육종합계획(2021~2025)」에서도 지속가능발전에 대한 내용 보완, 환경 교원을 양성하는 대학에 대한 인센티브 제공, 전공교사가 환경 교과목을 담당할 수 있도록 관계 기관에 요구하는 조치들이 일부 보완되기는 했지만, 학교환경교육의 전면적 활성화에는 여전히 기여하지 못하고 있다(환경부, 2015; 2020).

(3) 국가 교육과정 및 대학입시 제도의 고착화

이처럼 법률의 제·개정 및 행정계획의 수립을 통해 제도적 개선을 도모했음에도 불구하고 학교환경교육이 기존 경로에서 벗어나지 못했던 데에는 “입시 제도의 고착화”가 중요한 원인일 수 있다. 이와 관련해서 역대 정부의 대학 입시 제도를 개략적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 노무현 정부에서는 내신·수능·논술이라는 대입 제도의 기틀이 마련되었으며, 이명박 정부에서는 입학사정관제의 확대에 의해 대입 전형이 복잡해졌을 뿐만 아니라, 사교육비가 증가하는 부작용이 발생했다. 박근혜 정부에서는 학생부 교과전형 및 종합전형이 대폭 확대되었으며, 그로 인해 학부모의 부담이 늘어나고 말았다. 끝으로 문재인 정부에서도 입학사정관제가 학생부 종합전형으로 명칭만 바뀌었을 뿐이지, 기존의 입시 제도가 그대로 유지되었다(통계청, 2020).

다음으로는 역대 정부의 교육과정 가운데 환경 과목이 포함되었던 “선택 교과목” 관련 정책에 대해서도 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련해서 박근혜 정부의 핵심 교육 정책 가운데 하나는 청소년의 적성 및 소질을 탐색

하기 위해 ‘자유학기제’를 중학교에 전면 도입하는 것이었다. 문재인 정부에서도 이를 자유학년제라는 유사한 명칭으로 확대했다. 이처럼 역대 정부에서 자유학기제 혹은 자유학년제 같은 진로 교육에 치중하면서, 환경교육에 대한 일선 학교의 관심은 줄어들 수밖에 없었다. 결과적으로 우리나라의 대학입시 제도는 정권 교체와 무관하게 여전히 주류 교과목 중심으로 강화되는 모습을 보여주었으며, 그로 인해 선택과목인 환경 교과는 침체 혹은 정체되는 수준에 머물러야만 했다(안선희, 2018).¹³⁾

2) 조직적 고착

(1) 부처 칸막이 현상

앞에서 살펴본 제도적 고착은 법률 자체의 고착화 현상에 기인할 수도 있지만, 한편으로는 행정부 내부의 조직 요인에 의해서도 발생할 수 있다. 이러한 조직적 고착은 정부 부처의 역할 구분, 업무의 정례화, 고객과의 정형화된 관계 등에 의한 고착화를 의미한다. 이때 본 논문의 분석 대상인 학교환경교육정책을 담당하는 중앙정부의 부처는 환경부와 교육부이며, 실질적인 교육은 지역의 시·도 교육청이 수행하게 된다. 따라서 이들 환경부, 교육부, 시·도 교육청에서 환경교육을 전담하는 조직의 구조와 형태를 살펴봄으로써, 고착화 현상의 파악이 가능하다.

먼저 환경부와 교육부의 “부처 칸막이(government silo)” 현상이 조직적 고착의 일차적 원인일 수 있다. 여기서 말하는 부처 칸막이는 정부 조직 간에 권한이 적절히 이양되지 않거나 정보가 공유되지 않아서 업무 조율이 제대로 이루어지지 않는 현상을 가리킨다. 일반적으로 부처 칸막이 현상은 정부 내부에서의 대화 단절을 초래하고, 공무원들로 하여금 소속 부서의 이익만을 고려하게 만드는 문제를 일으킨다. 한편으로는 상호협력적인 문화를 훼손하거나, 조직의 소통을 차단해 공익의 달성을 방해하는

13) 국·영·수 같은 주요 과목의 연간 시수가 유지되는 상황에서, 정부의 정책에 따라 적성 탐색 및 진로 교육 같은 신규 교과목이 추가적으로 도입되면, 4장 1절에서 살펴본 것같이 환경 교과에 배정된 시간은 줄어들 수밖에 없다.

부작용도 지적되고 있다(고경훈·김건위, 2014).

이러한 부처 칸막이 현상이 발생하는 이유는 근본적으로 소관 부서가 다르기 때문이다. 앞에서 살펴본 「환경교육진흥법」이 제정되던 2008년 당시의 주무 부처는 환경부였으며, 유관 부처인 교육부는 신규 법률의 제정에 소극적인 태도를 보였다. 왜냐하면 교육부는 진흥법에 원칙적으로 동의했지만, 교사 대상의 환경교육 연수와 환경 교사의 배치 조항에 대해서는 반대했다. 그로 인해 「환경교육진흥법」은 2002년에 발의되었음에도 불구하고, 교육부의 반론에 직면해 표류하다가 2008년에서야 국회를 통과할 수 있었다(최수경, 2015; 이재영, 2019).

이러한 부처 칸막이 현상은 환경교육 관련 예산에 대한 체계적인 관리가 이루어지지 않아 재정이 낭비되고 정책의 사각지대가 발생하는 문제를 일으키고 있다. 구체적으로는 환경부, 교육부, 시·도 교육청이 예산을 각자 편성함에 따라 효율적인 예산의 집행이 불가능했으며, 환경교육의 혜택을 받는 학생과 받지 못하는 학생의 격차가 벌어지게 되었다. 한편으로는 정책의 비일관성이라는 문제도 발생하고 있다(조성화·김문옥, 2018).

게다가 법률이 제정될 당시에는 환경부 내에 전담 부서가 편성되지도 않았었다. 그로 인해 환경전략실에서 교육 업무를 부수적으로 수행해야만 했다. 이후에도 환경교육 관련 업무는 환경정책실, 기후미래정책국, 기획조정실 같은 조직으로 이관되었기 때문에, 환경부 내부에서조차 부수적인 업무로 여겨졌을 정도였다. 이처럼 초창기에는 환경교육이 행정적 기반을 갖추고 체계적으로 추진되지 않았으며, 이후로도 명목상의 조직만이 존재하는 상황이다(조성화·김문옥, 2018; 김찬국, 2019).¹⁴⁾

그럼에도 불구하고 주무 부처였던 환경부는 유관 부처와의 협력을 강화하기 위해 환경교육위원회와 환경교육실무위원회를 구성했다. 그렇지만 정작 환경교육위원회는 2010년, 2011년, 2012년, 2015년, 2020년에 각각 한 차례씩 개최되었으며, 환경교육실무위원회도 2019년과 2020년에만 운영되었을 뿐이었다. 이처럼 정부내 협력기구인 위원회가 적절히 작동하지

14) 국가법령정보센터 홈페이지 참조(www.law.go.kr).

않는 현실은 부처 칸막이를 해소하기 위한 노력이 충분하지 않음을 보여 준다. 정리하자면, 환경부만으로는 학교환경교육의 목적을 달성하기 어려웠으며, 유관 부처인 교육부의 협조를 얻지 못하면서, 결국에는 정책이 활성화되지 못했다(환경부, 2022b).

(2) 교육부의 위상 약화

이처럼 부처 칸막이의 조직적 고착화가 존재하는 상황에서, “교육부의 위상 약화”라는 문제마저 발생했다. 즉, 환경부와 교육부가 협력해서 학교 환경교육을 추진해야 활성화가 가능함에도 불구하고 적절한 협조가 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 2008년 당시의 교육부는 조직 자체의 위상이 약화되는 위기를 겪고 있었다. 구체적으로는 이명박 대통령이 취임하면서 노무현 정부의 교육인적자원부와 과학기술부를 교육과학기술부로 통합하는 개편이 추진되었다. 결과적으로 이 시기의 환경교육은 이명박 정부의 핵심 정책 기조였던 ‘저탄소 녹색성장’을 합리화하는 방향으로 진행되고 말았다(정민걸, 2013).

게다가 교육과학기술부로 통합되면서 부처 내부에서도 조직문화의 차이로 인한 갈등, 특정 분야에 대한 불균형적 자원 배분 등의 문제가 발생했다. 일반적으로는 정부 조직 개편과 관련해서 흡수된 부처의 공무원들이 인사 및 정책 관련 주도권을 상실하며 위축되는 성향을 보인다. 마찬가지로 통합 이전에 개별 부서가 보유했던 고유 정책에 대해 일관성 및 연속성이 침해받는 문제도 보고되고 있다. 결과적으로는 기존의 부처가 담당했던 환경교육 정책의 경우에도 가치가 평가 절하되는 상황마저 발생하고 말았다(정명은·오재록, 2014; 박철순, 2018).

그로 인해 교육부 내에서도 환경부와와의 협력이 필요하다고 인식하고는 있었지만, 정작 환경교육의 전담 조직을 편성할 정도의 여건이 갖춰지지 않았다. 다행히 박근혜 정부에서 다시 교육부로 독립했을 뿐만 아니라, 문재인 정부에서는 민주시민교육과가 환경생태교육이라는 명목으로 업무를 전담할 수 있었다. 그렇지만 환경교육 담당자는 여전히 1명에 불과한 실

정이다. 결과적으로 환경교육의 주무 부처가 환경부였기 때문에, 교육부는 해당 법률 및 학교환경교육에 대한 실행 방안을 제대로 마련하지 않았을 뿐만 아니라, 위상이 약화된 교육부 차원에서 배정된 예산도 충분하지 못한 수준이었다.

(3) 시·도 교육청 조직체계의 미비

이처럼 중앙 부처인 교육부에서 학교환경교육을 추진하기 위한 조직이 제대로 구축되지 않았기 때문에, 지역의 시·도 교육청에서도 이행 기반이 미흡할 수밖에 없었다. 2020년을 기준으로 시·도 교육청 가운데 환경교육 조직을 설치한 곳은 전국 16개 가운데 15개였다. 그렇지만 이들은 융합교육과 미래교육을 함께 담당하고 있었으며, 실질적인 환경교육의 전담자는 소수에 불과했다(국가환경교육센터, 2020).¹⁵⁾

마찬가지로 시·도 교육청에서 환경교육에 배정한 예산도 평균 5,700만 원으로 부족한 수준이었다. 다만 지역마다 예산 규모가 달라서, 경기도교육청은 4,000만 원에 불과했지만 경상북도교육청은 25억 원에 달할 정도로 차이가 있었다. 게다가 중앙과 마찬가지로 시·도 교육청에서도 환경교육 관련 위원회를 설치하고 있지만, 실제로는 12개 시·도 교육청만이 운영하고 있을 뿐이었다. 심지어 회의 개최 횟수도 2019년을 기준으로 연간 1~2회에 불과했으며, 전혀 개최되지 않았던 지역까지 존재할 정도였다.¹⁶⁾ 이처럼 교육청의 예산 및 인력이 충분히 배정되지 못한 상태에서, 일선

15) 다행히도 최근에는 기후변화 및 탄소중립에 대한 논의가 활성화되면서 환경교육 담당 인력이 늘어나는 추세이다. 예를 들면, 서울특별시교육청에서는 교육혁신과에 '생태·환경·에너지교육'을 담당하는 인력 6명을 배치해 환경교육 관련 업무를 맡고 있다. 마찬가지로 경상남도교육청에서도 기후환경교육을 확대하기 위해 '기후환경교육추진단'을 신설하고, 10명의 인력을 배치한 바 있다("전국최초! 원격교육팀, 생태·환경·에너지교육팀, 통합교육팀, 기술인재육성팀 등 신설로 미래교육 기반 선제적 대응", 서울특별시교육청 보도자료, 2020.6.22 및 "기후위기시대 교육대전환 전국비상선언 주도", 경상남도교육청 보도자료, 2021.2.15).

16) 시·도 교육청 가운데 환경교육 관련 위원회를 설치한 지역은 서울, 부산, 대구, 인천, 울산, 세종, 경기, 경남, 경북, 전북, 충남, 제주였다. 반면에 광주, 대전, 강원, 전남은 환경교육 관련 위원회가 설치되어 있지 않다. 게다가 부산교육청의 경우에는 위원회를 설치해놓고 회의를 한 번도 개최하지 않았다(국가환경교육센터, 2020).

학교들이 환경교육을 체계적으로 실행하지 못하면서 환경 교과목을 선택한 학교의 숫자는 감소할 수밖에 없었다(국가환경교육센터, 2020).

3) 정치적 고착

(1) 이명박 정부의 녹색성장 교육

정치적 고착은 대의제 정치체제에 의한 고착화뿐만 아니라, 관료정치에 의한 고착과도 관련된다. 본 논문에서는 정권 교체에도 불구하고 기존의 관행적인 시스템을 유지함으로써 발생하는 고착화에 초점을 맞춰 설명하고자 한다. 구체적으로는 본 논문의 시간적 범위인 2008년부터 2020년 사이에 해당하는 이명박·박근혜·문재인 정부의 정치적 특성과 행태를 검토하고자 한다. 이때 대통령의 인식과 태도는 한국 사회에서 정책 결정권자로서 중요한 수밖에 없다. 따라서 환경문제에 대한 역대 대통령의 인식부터 살펴볼 필요가 있다(최수경, 2015; 김기완·김형태, 2017; 신동호, 2017).

먼저 2008년부터 임기를 시작했던 “이명박 정부”는 100대 국정과제 가운데 ‘녹색성장’을 일곱 번째 전략으로 설정하고 5개 과제를 배정할 정도로 중요하게 간주했다. 이 국정과제에는 ‘맞춤형 환경교육 실시’라는 항목이 포함되었다.¹⁷⁾ 그렇지만 국정과제에 명시된 정책의 취지와 실제 추진 실적은 전혀 다른 모습을 보였다. 즉, 과제명은 맞춤형 환경교육이어서 대중 교육으로 이해되지만, 추진실적에는 전문인력 양성이 대부분이었다. 결과적으로 이명박 정부의 환경교육은 생태적 감수성에 기반한 일반인 대상 교육이 아니라, 녹색성장이라는 명분으로 4대강 사업의 합리화 기틀을 마련하기 위한 전문가 교육으로 평가되고 있다(국무총리실, 2011; 환경노동위원회, 2013; 정민결, 2013).

(2) 박근혜 정부의 지속가능발전 교육

이후의 “박근혜 정부”는 녹색성장을 폐기하는 대신에 지속가능한 발전

17) “이명박 정부의 100대 국정과제 확정”, 국무회의 보도자료, 2008.10.8.

을 전략과제로 재편했다. 이로 인해 환경복지, 기후변화, 환경 서비스 분야를 포함하게 되어, 이명박 정부 보다 국정과제가 40개나 늘어났다. 그렇지만 140개의 국정과제 가운데 환경부 소관은 4개에 불과했다. 즉, 당시에 미세먼지나 기후변화 같은 현안이 존재했음에도 불구하고, 실제로는 환경 규제의 완화가 추진되고 말았다.

한편으로 이 시기의 교육부는 창의적 융합 인재 양성을 목표로 문·이과 통합형 교육을 도입하려 했다. 그로 인해 전체 39개의 학습주제를 10개로 통합하는 과정에서, 환경교육이 제외되고 말았다. 구체적으로는 정보 및 진로 과목을 필수 교과로 전환하고 학습량을 감축하면서, 환경 관련 내용이 삭제 또는 축소되었다. 결과적으로 다른 교과목이 필수로 지정되면서, 환경 교과목의 선택 가능성이 줄어들었다. 이에 학계 및 교육단체가 당시를 환경교육의 위기 상황으로 간주해 선언문을 발표하자, 정부는 예상하지 못했던 거센 반발에 직면해야 했다.¹⁸⁾

(3) 문재인 정부의 탄소중립 교육

2017년에 대통령 탄핵과 더불어 출범했던 “문재인 정부”도 100대 국정과제를 발표했다. 그렇지만 환경부의 현안 과제는 박근혜 정부와 마찬가지로 4개에 불과했다. 다만 이전 정부와 달리 미세먼지 해결, 기후체제 대응, 지속가능한 국토환경 조성 같은 환경 현안을 해결하려는 정책적 의지는 반영되어져 있었다. 실제로 2018년에는 환경부 산하에 환경교육팀이 신설되면서 환경교육에 대한 관심이 높아지는 것처럼 보였다.¹⁹⁾ 그렇지만 국정과제의 세부 추진 사항에는 환경교육이 포함되지 않았으며, 여전히 정부의 핵심적인 사업으로는 고려되지 못했다.

다만 정권 후반기에는 탄소중립에 대한 논의가 활성화되면서 환경교육의 중요성에 대한 인식이 높아질 수 있었다. 심지어 문재인 대통령은

18) “2015개정 교육과정의 환경교육 위기에 대한 공동 선언문”, 환경교육위기대응연대, 2015.9.1.

19) “문재인 대통령, 국민 시민의식 환경분야도 세계 최고... 미세먼지도 해결 가능”, 아시아투데이, 2019.12.3.

2021년 유엔 기후변화협약 당사국 총회의 기조연설에서 정부나 기업뿐만 아니라 국민들이 동참해야 탄소중립을 달성할 수 있다며, 환경교육의 필요성을 강조했을 정도였다.²⁰⁾ 덕분에 문재인 정부에서 환경 교과목의 선택률이 반등하기는 했지만, 학교 현장에 환경교사가 거의 존재하지 않는 구조는 여전히 개선되지 않았다.²¹⁾ 즉, 학교환경교육 관련 기존의 관행이 그대로 유지되는 상태에서 단기적인 교육프로그램만 일시적으로 늘어났을 뿐이었다. 결과적으로 문재인 정부의 학교환경교육은 탄소중립에 대한 강조에도 불구하고, 이전 정부에서 설정된 경로에 여전히 고착되었던 것으로 판단된다.

4) 사회적 고착

(1) 개발·성장주의 인식 체계

사회적 고착은 정부 차원의 고착화와 달리 사회 전반에서 진행되는 구속 현상과 관련된다. 즉, 일반인들이 지니는 사회적 인식, 가치관, 선호·기대에 대한 순응, 목표의 맹목적 자기강화 등에 의한 잠김 효과를 의미한다. 이러한 사회적 고착은 구성원들이 기존에 공유하던 신념과 목표가 집단사고 같은 비합리적 과정을 통해 강화되는 현상을 가리킨다(신동호, 2017; 김기완·김형태, 2017).

먼저 한국 사회에 만연한 “개발 및 성장주의”로 인해 환경보전의 가치가 저평가되는 상황부터 살펴볼 필요가 있다. 여기서 말하는 ‘개발주의’는 경제 이론의 하나이며, 국가가 적극적인 역할을 맡아 경제 발전을 이룩한다는 가치관을 가리킨다. 반면에 ‘성장주의’란 사회적·환경적 가치보다도 경제성장을 우선시하는 신념 체계를 말한다. 이러한 개발주의와 성장주의는 빠른 경제성장과 산업발전을 경험한 개발도상국에서 특히 두드러지는 경향이 있다(김철규, 2007; 2008; 지주형, 2021).

20) “문재인 대통령의 제26차 유엔기후변화협약당사국총회 정상회의 기조연설 전문”, 2021.11.1.

21) “미래세대 위해 탄소중립 한다더니... 정작 ‘환경교사’는 없다?”, 한국일보, 2021.11.10.

실제로 개발주의와 성장주의는 한국의 역사적 발전 과정과 밀접한 관련성을 지니고 있다. 먼저 권위주의적인 성향의 박정희 정부는 경제개발을 통한 민생의 해결을 정권의 존립 근거로 삼고, 당시 사회 전반적으로 광범위하게 존재했던 근대화 및 국가 발전에 대한 욕구를 경제성장으로 달성하고자 했다. 심지어 개발독재 체제가 종료된 이후인 1997년 금융위기 상황에서도 경제성장에 대한 국민들의 열망은 더 커졌으며, 이로 인해 지금까지도 경제성장이 한국 사회의 최우선 가치로 간주될 정도이다(황병주, 2008; 오원철, 2010; 강우진, 2015; 조희연, 2010; 지주형, 2021).

이처럼 강력한 개발주의와 성장주의라는 가치 체계를 바탕으로 정부는 많은 자원을 경제개발에 할당했으며, 이로 인해 환경·복지·정의 같은 가치는 상대적으로 저평가되는 상황이 만들어지고 말았다. 결과적으로 정부는 미세먼지, 생태계 파괴, 기후위기 같은 환경문제에 소극적으로 대응할 수밖에 없었다. 정리하자면, 한국 사회에서는 개발주의와 성장주의가 강화되면서 환경교육에 대한 관심이 약화되거나, 기존의 경로를 유지하는 수준에서 활성화되지 못하는 상황이 반복되고 있다(임재형, 2016; 지주형, 2021).

(2) 학벌주의와 대학 서열화

한편으로 한국에서는 “학벌주의”가 광범위하게 자리잡으면서, 사교육 시장이 비대해지는 사회적 혼란을 겪고 있다. 여기서 말하는 학벌주의란 개인의 학력이 임금, 승진, 결혼, 직장 및 사회적 지위를 결정한다는 인식을 가리킨다. 우리나라 학부모의 인식을 조사한 결과에 따르면, 학벌주의 성향이 강할수록 공교육에 대한 만족도가 낮고 사교육에 대한 신뢰가 높은 것으로 확인될 정도이다(강인원·전성일, 2003).

이러한 학벌주의와 동일한 맥락에서 “대학 서열화”도 사교육 시장을 확대하는 사회적 요인이 되고 있다. 이때 대학 서열화란 특정 기준을 중심으로 대학별 위계가 결정되는 사회 현상을 가리킨다. 이렇게 결정된 순위가 대학 및 학과의 선택에 영향을 미칠 뿐만 아니라, 심지어 졸업 이후의 사

회생활에서도 지속되는 특징을 지니게 된다. 실제로 대학의 서열과 노동 시장의 성과에는 밀접한 관련성이 존재하며, 특히 지방대 졸업생일수록 임금이 상대적으로 낮다는 연구 결과까지 발표된 바 있다. 결과적으로 학벌주의와 대학 서열화가 만연한 한국 사회에서는 환경교육이 아닌 입시 위주의 교과목 중심으로 중등교육이 운영될 수밖에 없는 실정이다(오호영, 2007; 안선희, 2018).

5) 정성적 분석 결과의 종합

이상의 정성적 분석 결과를 정리하면 다음과 같다. 즉, 본 논문에서는 고착화의 하위 요소인 제도·조직·정치·사회적 고착이라는 네 가지 기준을 활용함으로써, 학교환경교육의 고착화 현상에 대한 원인을 규명해낼 수 있었다. 물론 이들 네 가지 요소가 개별적으로 고착화 현상을 일으킬 수도 있지만, 실제로는 다양한 상호작용을 통해 학교환경교육의 활성화를 저해하는 요인으로 작동하고 있다. 따라서 이 요인들 사이의 상대적인 영향력의 크기를 종합적으로 정리할 필요가 있다.

먼저 학교환경교육이라는 정책의 핵심적인 실행 주체는 정부일 수밖에 없다. 구체적으로는 환경부와 교육부라는 중앙정부뿐만 아니라 시·도 교육청 같은 지방정부가 학교환경교육을 담당하는 주체들이다. 그렇지만 환경교육의 활성화 관련 법률을 제정하고 실행을 담당하는 조직이 ‘환경부’였던 반면에, 정작 학교 교육의 주무 부처인 ‘교육부’가 피동적인 자세를 취하면서, 지난 15년 동안 환경교육은 활성화되지 못하고 말았다. 이러한 부처 칸막이에 의한 “조직적 고착”이 학교환경교육 활성화의 가장 큰 저해 요인이라고 할 수 있다.

다음으로는 해당 법률 및 시행령에서 학교환경교육을 활성화하기 위한 법적 체계와 절차가 불완전했던 것도 고착화의 요인일 수 있다. 그렇지만 이러한 제도적 고착은 조직적 고착에 수반되는 부차적 결과물일 수 있다. 왜냐하면 한국에서는 행정부가 법률을 입안할 수 있을 뿐만 아니라, 입법 기관인 국회조차 주무 부처가 동의하지 않는 법률은 통과시키기 어려운

실정임을 고려했을 때, 환경부와 교육부가 대립하는 상황에서 학교환경교육 활성화 관련 법률은 한계를 지닐 수밖에 없기 때문이다. 따라서 이러한 “제도적 고착”은 조직적 고착으로 인해 파생되었던 중간 수준의 저해 요인이었다.

한편으로 한국 사회의 개발주의 및 성장주의도 변하지 않는 신념 체계로 환경교육의 활성화를 방해하는 요인이었을 수 있다. 마찬가지로 학벌주의와 대학 서열화로 인해서도 선택 과목이었던 환경교육이 등한시된 반면에, 대학입시를 위한 주류 교과목이 강화되는 현상이 발생했다. 그렇지만 이처럼 고질적인 가치관의 문제는 「환경교육진흥법」이 제정되었던 2008년 이후에만 국한되지는 않는다. 즉, 이들 “사회적 고착”은 지난 수십 년 동안 한국 사회를 지배했던 만성적 문제이기 때문에, 학교환경교육의 활성화와 관련해서 중요하기는 하지만, 분석 기간에 해당되는 고착화의 직접적인 원인은 아니어서 중간 정도의 영향을 미친 것으로 판단되었다.

마지막으로 “정치적 고착화”는 그다지 큰 영향을 미치지 않았던 것으로 평가될 수 있다. 왜냐하면 역대 대통령의 환경 인식에서 정도의 차이가 존재하기는 했지만, 어떤 정부도 학교환경교육을 활성화하려는 정치적 의지가 명확하지 않은 편이었기 때문이다. 실제로 역대 모든 정부에서 환경교육의 활성화에 동의하기는 했지만, 특별히 관심을 크게 기울였던 대통령도 없었다. 결과적으로 진보와 보수의 정권 교체에도 불구하고 환경교육의 고착화에 미치는 정치적 영향은 크지 않다. 다음의 <표 3>은 이들 네 가지 하위 요소가 학교환경교육의 고착화에 미친 영향력을 정리해서 보여주고 있다.

〈표 3〉 학교환경교육정책 관련 경로 고착의 분석 결과

고착화 요소	대표 사례	영향력*
제도적 고착	· 환경교육 진흥 및 활성화 관련 법률의 고착 · 「환경교육종합계획」의 고착 · 교육과정 및 대학 입시제도의 고착	●
조직적 고착	· 부처 칸막이 현상의 심화 · 교육부의 위상 약화 · 시·도 교육청의 추진 체계 미흡	●
정치적 고착	· 이명박 정부의 녹색성장 교육 · 박근혜 정부의 지속가능발전 교육 · 문재인 정부의 탄소중립 교육	○
사회적 고착	· 개발·성장주의에 기반한 인식 체계 · 학벌주의와 대학 서열화에 따른 환경교육 축소	●

* 영향력은 학교환경교육정책에 대한 고착화의 정도를 의미함 (上 ●) 中 ●) 下 ○)

V. 결론 및 정책적 함의

본 논문에서는 학교환경교육이 활성화되지 못하고 기존의 경로를 지속적으로 답습했던 사회 현상에 대해 경로 고착이라는 관점에서 분석이 이루어졌다. 구체적으로는 정량적 지표를 검토한 결과에 따르면, 환경교육에 대한 국민들의 정책적 수요가 늘어났음에도 불구하고, 실제로 환경교육을 선택한 학교, 환경 교과서 및 전담 교사가 정체 내지는 감소했던 고착화가 확인되었다. 한편으로는 이러한 경로 고착의 정성적 원인이 제도·조직·정치·사회적 고착이라는 하위 요소로 규명될 수 있었다. 특히 상대적 영향력에 대한 비교를 통해 조직적 고착이 가장 중요한 요인이었음을 보여줄 수 있었다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 논문은 학교환경교육을 활성화하기 위한 정책적 함의를 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 가장 심각한 원인이었던 ‘조직적 고착화’를 해소하기 위해서는 환경부, 교육부, 시·도 교육청의 적극적인 협력체계가 구축되어야 한다. 지금처럼 환경교육을 전담하는 인력이 부처 칸막이에 가로막힌 구조의 환경부에 국한되어서는 체계적인 환경교육이 이루어질 수 없다. 특히 일선 학교의 변화를 만들어낼 수 있는 교육부와 시·도 교육청의 역할이 중요하기

때문에, 교육계에서도 환경교육의 활성화를 담당하는 부서와 인력을 확대할 필요가 있다. 한편으로는 형식적인 조직으로 전락했던 환경교육위원회와 환경교육실무위원회의 정상화를 통해서도, 환경교육을 활성화하기 위한 협력적 네트워크가 강화될 수 있을 것이다.

둘째, '제도적 고착화'의 원인을 해결하기 위해서는 환경교육 관련 법률 뿐만 아니라 종합계획까지도 전면적으로 개정할 필요가 있다. 대표적으로는 현행 법률 체계 내에 학교환경교육에 대한 의무 규정이 포함될 수 있도록 개선방안에 대한 논의가 이루어져야 한다. 예를 들면, 선진국에서 확인되듯이 학교환경교육 관련 연간 시수를 의무 배정하는 방안이 고려되어야 할 것이다. 또한 친환경적인 사회를 추구하는 방향으로의 교육과정 개편도 필요할 수 있다.

셋째, '정치적 고착화'는 본 논문의 분석 결과에 따르면 영향력이 가장 약한 편이었다. 즉, 역대 한국 정부는 환경교육의 활성화에 전부 동의하고 있었다. 그렇지만 정권의 핵심 공약에 포함되지 않았을 뿐만 아니라 정치력이 적극적으로 투입되지 않았기 때문에, 정책의 진정성을 보이지 않았던 게 사실이다. 이에 각 기관의 정책 결정 주체들은 학교환경교육에 대한 철학을 국가적인 차원에서 확고히 구축할 필요가 있다. 한편으로는 미래의 정치 주체인 청소년에 대한 기후변화 교육을 체계화해나가야 할 것이다.

넷째, '사회적 고착화'의 문제는 장기적인 관점에서 본질적인 접근이 이루어져야 한다. 지난 수십 년 동안 한국 사회를 지배했던 개발주의 및 성장주의에 대한 인식을 개선하고, 학벌주의와 대학의 서열화를 해소하는 작업은 국민 가치관의 변화뿐만 아니라 사회 시스템의 근본적인 전환이 수반되어야 한다. 만약에 이러한 가치관과 인식의 변혁이 이루어지지 않는다면, 핵심 교과목에 편중된 현행 교육체계에서 환경교육의 확대는 여전히 한계에 부딪힐 수밖에 없다. 따라서 새로운 대안적 성장 개념에 기반한 환경교육을 적극적으로 실시하여 국민들의 환경 인식 수준을 높여야 한다. 구체적으로는 국제사회에서 합의가 이루어진 유엔의 지속가능발전목표를 교육과정에 포괄적으로 반영하려는 노력이 필요할 수 있다.

이러한 정책적 함의에도 불구하고, 본 논문은 몇 가지 측면에서 한계를 지니고 있다. 예를 들면, 분석의 시간적 범위를 탄소중립 선언 이전까지로 설정했기 때문에, 문재인 정부 후반기의 성과뿐만 아니라 윤석열 정부의 학교환경교육 관련 내용이 세밀하게 포함되지는 않았다. 그렇지만 본 논문이 2008년 이후 2020년까지의 충분한 시간을 분석에 할애하고 있기 때문에, 최근의 정책 변화는 후속 연구에서 다루어져야 할 것이다. 또한 학교 환경교육의 경로 고착을 거시적인 관점에서 분석했기 때문에, 미시적인 변수들을 면밀히 분석하지 못했다는 한계도 존재한다. 예를 들면, 고질적 문제인 사회적 고착을 일으키는 원인에 대한 추가적인 분석이 필요할 수 있다. 한편으로는 제도와 조직에 대한 분석뿐만 아니라, 환경교육을 제안하고 주도했던 개인과 교육 자체에 초점을 맞춘 후속 연구도 진행되어야 한다. 그렇지만 이처럼 세부적인 사항들은 본 논문에서 채택되었던 신제도주의 이론이 아니라, 정밀한 질적 분석을 통해 향후 연구에서 보완되어야 할 것이다. 끝으로 본 논문은 「환경교육진흥법」 제정 이후의 환경부 정책을 중심으로 분석했다는 측면에서 한계를 지니고 있으며, 교육부 차원의 중등교육과정 개편을 중심으로 하는 고착화에 대한 분석은 교육학 분야에서 추가적으로 연구될 필요가 있다. 다만 이러한 이론적·현실적 한계에도 불구하고 본 논문은 국내 학교환경교육이 활성화되지 못하는 고착화 현상을 정량적·정성적으로 밝혀냈을 뿐만 아니라, 현재 한국 사회가 당면하고 있는 기후변화 및 탄소중립의 시대에 학교환경교육을 활성화하기 위한 정책적 함의를 제공할 수 있다는 측면에서 학술적 의의를 지닐 것이다.

■ 참고문헌 ■

- 강우진, 2015, “사람들은 왜 성장주의를 지지하는가?: 성장주의 결정요인에 대한 경험 분석,” 『한국과 국제정치』, 31(3), pp.25-55.
- 강인원·전성일, 2003, “학벌주의가 학부모들의 인식수준과 사교육 의도에 미치는 영향,” 『소비자학연구』, 14(1), pp.8-158.
- 고경훈·김진위, 2014, 『지방자치단체 칸막이 현상의 개선방안에 관한 연구』. 원주: 한국 지방행정연구원.
- 교육과학기술부, 2009a, 『2009개정 교육과정 해설서』, 서울: 교육과학기술부.
- _____, 2009b, 『2009개정 초·중등학교 교육과정 총론』, 서울: 교육과학기술부.
- 교육인적자원부, 2007, 『2007개정 초·중등학교 교육과정 총론』, 서울: 교육인적자원부.
- 교육부, 1997, 『7차 초·중등학교 교육과정 총론』, 서울: 교육부.
- _____, 2015, 『2015개정 초·중등학교 교육과정 총론』, 서울: 교육부.
- 국가환경교육센터, 2020, 『2020년 국가환경교육 현황조사』, 서울: 국가환경교육센터.
- 국무총리실, 2011, 『이명박 정부 100대 국정과제』. 서울: 국무총리실.
- 권은주, 2003, “우리나라 환경교육의 실태와 그 개선에 관한 연구”, 행정학 석사학위논문, 서강대학교, 서울.
- 김기완·김형태, 2017, 『지역산업구조 재편의 영향과 전략』. 세종: 한국개발연구원.
- 김미나, 2006, “제도변화의 고착화 요소와 혁신 요소: 행정자치부 지방공무원연수원의 진화 과정을 중심으로,” 『국가정책연구』, 20(1), pp.5-40.
- 김민희, 2012, “경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능 개편,” 『한국자치행정학보』, 26(1), pp.1-24.
- 김연수·이명석, 2007, “한국 행정개혁의 경로의존성 분석: 최근 3대 정부의 정부조직개편 및 인력변화를 중심으로,” 『한국행정학회』, 2007(5), pp.41-64.
- 김진영·이건재·이혜영·조난심, 2010, 『교과용도서 국·검·인정 구분 준거 및 절차에 관한 연구』. 파주: 한국검정교과서.
- 김찬국, 2019, “환경교육 국제 협력과 상호학습을 통한 우리나라 환경교육의 제도와 정책 개선 방향 탐색,” 『환경교육』, 32(4): pp.379-391.
- 김철규, 2007, “87년 체제의 해체와 개발주의의 부활,” 『한국사회』, 8(2), pp.33-53.
- _____, 2008, “한국의 개발주의와 환경갈등,” 『한국사회』, 9(1). pp.95-117.
- 김철희, 2013, “물 관리 행정체계, 왜 변하지 않는가?: Mahoney의 자기강화모형 관점에서,” 『행정논총』, 51(4), pp.167-194.
- 류지성·정호태, 2015, “통일정책의 경로의존성 분석에 관한 연구,” 『한국행정사학지』, 37(0), pp.237-265.
- 박강리, 1995, “우리나라 학교환경교육의 모형에 관한 연구,” 도시계획학 석사학위논문, 서울대학교, 서울.

- 박철순, 2018, “정부조직변동의 경로 및 정책아이디어 분석: 신제도주의 이론을 중심으로,” 『한국거버넌스학회보』, 25(1), pp.29-63.
- 신동호, 2017, “경로의존론과 지역회복력 개념: 지역격차에 대한 새로운 이론적 접근,” 『한국경제지리학회지』 20(1), pp.70-83.
- 안선희, 2018, “정권교체와 대학입시 정책변동,” 『한국교육정치학회 춘계학술대회지』, pp.105-156.
- 오수미·진상현, 2016, “한국 산업화 과정의 탄소 고착화 분석: 이명박 정부의 저탄소 녹색 성장을 중심으로,” 『한국정책과학학회보』, 20(3), pp.141-169.
- 오원철, 2010, 『박정희는 어떻게 경제 강국을 만들었나』, 서울: 동서문화사.
- 오호영, 2007, “대학서열과 노동시장 성과: 지방대생 임금차별을 중심으로,” 『노동경제론집』, 30(2우정석·이승철, 2018, “거제시 조선산업에 대한 지역경제의 잠김 효과,” 『국토지리학회지』, 52(4), pp.567-580.
- 우정석·이승철, 2018, “거제시 조선산업에 대한 지역경제의 잠김 효과,” 『국토지리학회지』, 52(4), pp.567-580.
- 이동민, 2022, “환경교육정책의 경로 고착 분석: 중등 교육과정을 중심으로,” 행정학 석사 학위논문, 경북대학교, 대구.
- 이영·김인호·김태경·남상준·남원희·류창희·박병권·양미란, 2000, 『현장체험학습 프로그램 개발 연구』, 환경부.
- 이종호·이철우, 2003, “혁신클러스터 발전의 사회, 제도적 조건,” 『기술혁신연구』, 11(2), pp.195-217.
- 이재영, 2019, “한국 환경교육 제도화 10년의 성과와 과제,” 『환경교육』, 32(4), pp.423-436.
- 임재형, 2016, “한국사회 환경갈등의 발생원인과 특징에 관한 연구,” 『분쟁해결연구』, 14(2), pp.109-136.
- 장미정·윤순진, 2012, “한국 환경교육운동의 형성과정과 정체성,” 『한국지리환경교육학회지』, 20(2), pp.85-105.
- 정명은·오재록, 2014, “정부조직 개편의 실제 결과: 자원 투입 관점의 목표-결과 간 정합성 분석,” 『현대사회와 행정』, 24(1), pp.1-24.
- 정민걸, 2013, “열(철학) 없는 환경교육의 환경철학적 과제: 4대강 사업을 중심으로,” 『환경철학』, 16(0), pp.109-130.
- 정정길·이시원·정준금·권혁주·김성수·문명재·정광호, 2020, 『정책학원론』, (개정판), 서울: 대명출판사.
- 조성화·김문옥, 2018, “한국 학교환경교육 현황 조사 연구: 법, 계획, 조직, 예산을 중심으로,” 『환경교육』, 31(4), pp. 391-405.
- 조희연, 2010, 『동원된 근대화: 박정희 개발동원체제의 정치사회적 이중성』, 서울: 후마니타스.
- 지주형, 2021, “한국의 성장주의: 기원, 궤적, 구조,” 『인문논총』, 56, pp.193-229.

- 진상현, 2013, “이명박 정부 저탄소 녹색성장 국정기조의 경로의존성,” 『한국행정논집』, 25(4), pp.1049-1073.
- _____, 2021, “문재인 정부 에너지 전환 정책의 경로 고착: 탈원전·탈석탄 공약을 중심으로,” 『한국정책과학학회보』, 25(3), pp.1-34.
- 채영진·노건기·박중구, 2014, “한국 전력산업의 탄소 고착에 대한 역사적 분석,” 『에너지공학』, 23(2), pp.125-148.
- 최수경, 2015, “경로 의존적 관점에서 본 환경교육 제도화 과정 연구,” 『한국환경교육학회 하반기 학술발표대회 자료집』, pp.41-46.
- 통계청, 2008, 『초중고 사교육비 조사 보고서』, 대전: 통계청.
- 하연섭, 2011, 『제도분석: 이론과 쟁점』, (2판), 서울: 다산출판사.
- 하혜수·양덕순, 2007, “공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액 인건비제를 중심으로,” 『행정논총』, 45(2), pp.127-153.
- 한국교육과정평가원, 2000, 『교과교육을 통한 환경교육 강화 방안』, 서울: 한국교육과정평가원.
- 환경노동위원회, 2013, 『2012년도 국정감사 결과보고서』, 서울: 대한민국 국회.
- 환경부, 2009, 『녹색성장 및 환경교육에 관한 국민의식조사 결과 보고서』, 과천: 환경부.
- _____, 2015, 『제2차 환경교육종합계획(2016~2020)』, 세종: 환경부.
- _____, 2018, 『환경보전에 관한 국민의식조사 결과 보고서』, 세종: 환경부.
- _____, 2019, 『환경교육 관련 통계』, 환경교육포털(www.keep.go.kr).
- _____, 2020, 『제3차 환경교육종합계획(2021~2025)』, 세종: 환경부.
- _____, 2022a, 『환경 시민과 함께하는 2022 대한민국 환경교육』, 세종: 환경부.
- _____, 2022b, “환경교육위원회 및 실무위원회 연도별 개최 횟수 및 안건,” 정보공개청구 자료.
- 황병주, 2008, “1960년대 박정희 체제의 ‘탈후진 근대화’ 담론,” 『한국민족운동사 연구』, 56, pp. 239-280.
- Goldstein, J.E., B. Neimark, B. Garvey, and J. Phelps, 2023, “Unlocking “lock-in” and path dependency: A review across disciplines and socio-environmental contexts,” *World Development*, 161(106116), pp. 1-15.
- Grabher, G., 1993, “The weakness of strong ties: The lock-in of regional development in the Ruhr area,” *The Embedded Firm: On the socioeconomics of Industrial Networks*, pp. 255-277, UK: Routledge.
- Jin, W., 2021, “Path dependence, self-fulfilling expectations, and carbon lock-in,” *Resource and Energy Economics*, 66(101263), pp. 1-24.
- Karlsson, R., 2012, “Carbon lock-in, rebound effects and China at the limits of statism,” *Energy Policy*, 51, pp. 939-945.
- Liebowitz, S.J., and S.E. Margolis, 1995, “Path Dependence, Lock-in, and History,”

Journal of Law, Economics, & Organization, 11(1), pp. 205-226.

Mahoney, J., 2000, "Path dependence in historical sociology," *Theory and Society*, 29(4), pp. 507-548.

Seto, K.C., S.J. Davis, R.B. Mitchell, E.C. Stokes, G. Unruh, and D. Urge-Vorsatz, 2016, "Carbon lock-In: types, causes, and policy implications," *Annual Review of Environment and Resources*, 41(1), pp.425-452.

Unruh, G.C., 2000, "Understanding carbon lock-in," *Energy Policy*, 28(12), pp. 817-830.

Unruh, G.C., 2001, "Escaping carbon lock-in," *Energy Policy*, 30(4), pp. 317-325.

이동민: 대구대학교 지리교육과와 경북대학교 행정대학원을 졸업했으며, 환경부 국립낙동강생물자원관을 거쳐, 농림축산식품부 국립농업박물관 교육문화실에서 선임학예사로 재직 중이다. 공공기관 교육 관련 업무를 담당하고 있으며, 생물자원, 종다양성 및 농업에 대한 국민 인식 제고에 기여할 수 있는 온·오프라인 교육프로그램을 기획·운영하고 있다. 석사학위 논문명은 "환경교육정책의 경로 고착 분석: 중등 교육과정을 중심으로"이다(eastmin@namuk.or.kr).

진상현: 경북대학교 행정학부에 재직 중이며, 공공문제연구소의 겸임연구원이다. 주요 관심분야는 에너지·기후변화 및 환경정책이며, "기후변화 시대 광역시 지방의제21 추진체계의 지속가능성 평가", "제주도의 UNESCO 세계자연유산 단계 과정에 대한 의제 설정 및 규제정치 분석", "대구 앞산티널공사 관련 환경갈등에 대한 담론분석", "21세기 환경의식의 변화에 관한 주관성 연구", "Fuel poverty and rebound effect in South Korea", "Home Appliances' Rebound Effects estimated by the Modified Nonlinear Model", "The Effectiveness of Energy Efficiency Improvement in a Developing Country", "Dilemma of Energy Efficiency Improvement" 등의 논문과 저서를 발표했다(upperhm@knu.ac.kr).

투 고 일: 2022년 11월 14일

심 사 일: 2022년 12월 05일

게재확정일: 2022년 12월 26일