

2017 서울특별시의회 연구용역 최종보고서

교육선진국의 국가교육위원회와 지자체 교육서비스 전달체계 비교 연구

2017. 12



서울특별시의회

SEOUL METROPOLITAN COUNCIL

제 출 문

서울특별시의회 의장 귀하

이 보고서를 「교육선진국의 국가교육위원회와 지자체 교육서비스 전달체계 비교 연구」의 최종보고서로 제출합니다.

2017. 12

- 과제제안 : 김생환 (서울특별시의회 의원)
- 연구기관 : 한성대학교 산학협력단
- 책임연구원 : 이성우 (한성대학교 교수)
- 연구원 : 오수길 (고려사이버대학교 교수)
곽병훈 (한국학중앙연구원 선임연구원)
- 자문위원 : 김성균 (지역사회연구원 소장)
염철현 (고려사이버대학교 교수)
오현순 (경희대학교 강사)
오병용 (전국지속가능발전협의회 사무총장)
이창언 (한국방송통신대학교 교수)
정제련 ((주)정책과평가 대표)

(요약문)

교육선진국의 국가교육위원회와 지자체 교육서비스 전달체계 비교 연구

한성대학교 산학협력단

요 약

최근의 국가교육위원회 논의는 지자체와 교육청의 역할 증대를 더욱 요구할 전망이므로 서울시가 선도적으로 국가 교육체계의 변화를 이해하고, 기존의 교육 거버넌스를 정비해 나갈 필요가 있다. 이에 따라 이 연구는 국가교육위원회 체계가 있는 교육선진국들의 교육 거버넌스에서 국가교육위원회 - 지방자치단체 - 교육청의 교육서비스 전달체계를 검토함으로써 서울시의 관련 대응 전략을 모색하는 데 목적이 있다.

이 연구의 범위는 첫째, 국가교육위원회 논의의 쟁점을 정리하는 것이다. 둘째, 교육선진국의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계를 분석하는 것이다. 셋째, 교육선진국의 교육 거버넌스에서 지자체의 역할을 검토하는 것이다. 넷째, 이와 같은 내용을 바탕으로 한국적 함의와 서울시의 대응 방안을 모색하는 것이다.

교육선진국의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계를 분석하기 위해서는 해당 국가의 교육정책의 흐름과 발전 과정 등을 우선적으로 검토하고, 국가교육위원회의 기능이 어떻게 정립되어 왔는지를 비교한다. 교육선진국 각국의 교육 거버넌스의 체계와 특징을 분석하기 위해서는 교육 거버넌스의 주요 행위자들의 상호작용을 검토하면서 교육 서비스의 전달체계라는 관점에서 분석적 함의를 도출하기로 한다.

1985년 교육개혁심의회에서부터 2012년 국가교육과학기술자문회의에 이르기까지 각 정부에서는 필요에 따라 대통령 직속의 교육정책 자문기구를 두기도 했다. 교육정책 자문기구는 주로 대통령령에 의해 설치되었고, 이명박 정부의 국가교육과학기술자문회의가 국가교육과학기술자문회의법에 의해 설치되었다. 그런데 이명박 정부의 국가교육과학기술자문회의는 실제로 교육정책에 관한 자문은 하지 않았고, 박근혜 정부에서는 교육정책 자문기구를 두지 않았다. 문재인 정부에서는 2017년 10월 대통령 직속 자문기구로 ‘국가교육회의’를 출범시켰다.

국가교육위원회 관련 제반 구상의 유형은 결국 국가교육위원회를 행정부 내의 정책 기구로 둘 것인가, 독립적인 국가기구로 둘 것인가가 쟁점이 되고, 행정부 내의 정책 기구로서 교육의제 활동에 집중할 것인가, 비판과 견제에 집중할 것인가가 쟁점이 되고 있음을 알 수 있다. 이러한 내용을 통해 문재인 정부가 이전 정부와는 다른 국가교육위원회 체제를 설계하는 것으로 볼 수 있고, 국가교육위원회 설치가 교육민주주의 및 교육자치 강화와 크게 연계되어 있어 지자체 중심의 교육 거버넌스 논의가 시급함을 알 수 있다.

이 연구는 교육선진국으로서 핀란드와 스웨덴 교육 거버넌스의 역사적 배경, 거버넌스를 구성하는 정책과 교육시스템에 집중한다. 특히 공식적인 제도와 행위자들이 중심이 되는 거버넌스의 맥락에서 교육목표를 실현하기 위한 교육정책이 제도적 행위자들을 통해 어떻게 효과적으로 전달·집행되고 있는지, 그 속에서 교육시스템은 어떻게 조직화되어 작동하고 있는지가 주된 초점이다.

여기에서 주목해 볼 것은 두 나라 모두 사회통합과 기회균등이라는 이상을 신자유주의와 경제위기에 부딪혀 일정 정도 축소하게 되었지만, 지방정부와 학교의 교육역량을 바탕으로 하는 교육분권화를 추진하면서 국가 차원의 '보상과 제재'라는 틀을 유지하고 있다는 것이다.

〈표 1〉 교육선진국 교육 거버넌스의 역사적 맥락 비교

핀란드		스웨덴	
시기	특징	시기	특징
조직	핀란드국가교육위원회 (FNBE)	조직	스웨덴국가교육위원회 스웨덴국가교육청
1960-1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 사회통합 • 교육의 중앙집권적 계획과 조정시스템의 중앙집중화 • 지방분권과 평가중심국가로의 변화: 중앙에서 지방으로 교육리더십 확산 	1970-1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 동등한 기회 보장 • 중앙집권적 교육거버넌스 • 의사결정 분권화 • 중앙과 지방의 명확한 업무분장
1990-2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 경제위기와 신공공관리론 • 지역사회의 지혜 • 신뢰에 기반한 학교문화의 시대 • 지방정부와 학교의 교육역량 구축 	1990-2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 역할 축소 • SNBE 폐지(1990) • 국가적 수준의 평가 수행 • 자율적 거버넌스의 확대 • 교육의 동등한 기회 보장
2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 분권적 교육시스템 • 보상과 제재 	2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 주도의 교육분권화

교육선진국으로서 핀란드와 스웨덴 두 나라 모두 의회가 설정한 교육정책의 일반원칙을 국가교육위원회와 국가교육청이 교육정책의 목표를 정하고 집행하고 있다. 단층제 분권형 교육시스템 하에서 지방정부와 학교에 권한을 부여하되 평가체계를 적극적으로 활용하고 있고, 지역국가행정기관이나 학교위원회를 활용하여 중앙과 지방을 매개하고 있다.

〈표 2〉 교육선진국 교육서비스 전달체계 비교

		핀란드	스웨덴
법적 기반		<ul style="list-style-type: none"> 헌법, 지방정부법, 교육법 중앙-지방정부간 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> 헌법, 지방정부법, 교육법 지역의 특색과 자율
제도적 행위 자	중앙 정부	<ul style="list-style-type: none"> 의회: 교육정책의 일반 원칙 교육문화부(MEC): 교육정책 FNBE: 정책목표의 집행 	<ul style="list-style-type: none"> 의회: 교육정책의 일반 원칙 교육연구부(MER)와 SNAE가 국가 목표의 지침 수립과 개발
	지방 정부	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부와 학교에 권한 위임 단층제 분권형 교육시스템 	<ul style="list-style-type: none"> 목표달성방식에 대한 결정 권한과 책임 단층제 분권형 교육시스템
상호작용		<ul style="list-style-type: none"> 민주적 절차 네트워크 협력 평가의 활용 지역국가행정기관(RSAA)과 경제 개발 교통 환경 센터(CEDTE)의 매개 	<ul style="list-style-type: none"> 지방정부협의회(SALAR), 사립학교협회, 중앙교원노조 학교위원회의 활용

지방의 교육자치를 실현하기 위해서는 지방정부가 수행하는 것이 바람직한 기능은 다양함으로써 지역의 환경과 특성, 지역주민의 수요를 감안하여 지방정부의 교육정책적 활동의 장이 확대되도록 해야 한다는 지적이 높다. 주민에 가장 가까운 정부가 지방교육의 다양성, 창의성, 지역적합성, 주민참여 활성화, 근거리 행정 등의 목적을 달성하는 데 효과적이라는 것이다.

특정 정권을 넘어 교육정책에 안정성과 일관성을 보장하는 한편 교육 주무부처의 정책 독점을 막는 것이 반드시 국가교육위원회의 구성 자체에만 있는 것은 아니라는 점에 유념할 필요가 있다. 오히려 입법부의 기능을 회복하거나 강화하여 일반 원칙을 수립하는 등 교육 거버넌스 체제 전반에 대한 변화가 필요하다.

즉 교육의 역할은 결국 다른 많은 영역들이 효과적으로 작동하고 연계되도록 하는데 있다고 볼 수 있다. 위에서 교육복지와의 연계를 언급했지만, 국가교육위원회 신설로 교육자치가 좀 더 활성화 된다면 교육이 지방자치와 지방의 정책을 연계하는 데 어떻게 기여할 것인가 하는 관점에서 보아야 한다는 것이다. 더 나아가 교육목표와 교육자치의 달성이라는 목표를 중심으로 지역의 제반 현안을 어떻게 바라보고 조정할 것인가 하는 지점에서 서울시와 서울시의회의 기여가 필요하다.

목 차

I . 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구의 범위 및 방법	2
가. 연구의 범위	2
나. 연구의 방법	3
II . 국가교육위원회 논의의 쟁점	5
1. 교육정책 체계와 국가교육위원회의 의의	5
2. 국가교육위원회안의 비교	8
3. 문재인 정부의 교육정책과 체계	18
III . 교육선진국 교육 거버넌스의 맥락	19
1. 분석대상 국가 선정과 비교분석의 목적	19
가. 분석대상 국가 선정	19
나. 비교분석의 목적	21
2. 교육선진국 교육 거버넌스의 맥락	22
가. 핀란드 교육 거버넌스의 역사적 맥락	22
나. 스웨덴 교육 거버넌스의 역사적 맥락	28
3. 교육선진국 교육 거버넌스의 특징	34
가. 핀란드 교육시스템의 특징	34
나. 스웨덴 교육시스템의 특징	38

IV. 교육선진국의 교육 서비스 전달체계	42
1. 핀란드의 교육서비스 전달체계	42
가. 지방분권적 교육서비스 전달체계의 법적 기반	42
나. 교육서비스 전달체계의 제도적 행위자	45
다. 제도적 행위자들 사이의 상호작용	57
2. 스웨덴의 교육서비스 전달체계	62
가. 지방분권적 교육서비스 전달체계의 법적 기반	62
나. 교육서비스 전달체계의 제도적 행위자	64
다. 제도적 행위자들 사이의 상호작용	77
V. 한국적 함의와 서울시의회의 대응 방안	81
1. 한국적 함의	81
2. 서울시의회의 대응 방안	83
VI. 결론	85
참고문헌	87
〈부록 1〉 미국의 교육서비스 전달체계	95
〈부록 2〉 영국의 교육 서비스 전달체계	98
〈부록 3〉 국가교육회의 설치 및 운영에 관한 규정	103
〈부록 4〉 국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안 ..	107

표 목차

〈표 2-1〉 역대 교육정책 자문기구	6
〈표 2-2〉 2017년 대선 주요 후보들의 국가교육위원회 관련 공약	14
〈표 2-3〉 국가교육위원회 관련 국회 발의 법안 비교	16
〈표 2-4〉 국가교육위원회 관련 구상의 유형 분류	17
〈표 3-1〉 핀란드와 스웨덴의 교육성과	20
〈표 3-2〉 교육개혁의 세계적인 흐름과 1980년대 이후 핀란드 교육정책의 원칙	25
〈표 3-3〉 1980년 이전과 2003년 스웨덴의 교육 통제수단	32
〈표 3-4〉 스웨덴 교육개혁의 개요	33
〈표 3-5〉 핀란드 종합중등학교 수 및 재학생 수(2017년 현재)	36
〈표 3-6〉 교육선진국 교육 거버넌스의 역사적 맥락 비교	41
〈표 4-1〉 스웨덴 교육시스템의 핵심 이해당사자	78
〈표 4-2〉 교육선진국 교육서비스 전달체계 비교	80
〈표 5-1〉 국가교육위원회 정책 대안의 차이	81

그림 목차

〈그림 1-1〉 본 연구의 연구수행 흐름도	4
〈그림 2-1〉 교육부와 교육청의 역할 분담에 관한 설문	10
〈그림 3-1〉 핀란드 교육시스템(2015년 기준)	35
〈그림 3-2〉 스웨덴 교육시스템(2017년 기준)	38
〈그림 4-1〉 핀란드 기초교육 권리의 헌법적 기초	43
〈그림 4-2〉 핀란드 교육서비스 전달의 권한 위임 체계	44
〈그림 4-3〉 중앙정부의 교육행정시스템	45
〈그림 4-4〉 MEC 조직도(2017년 기준)	47
〈그림 4-5〉 FNBE 조직도(2017년 기준)	51
〈그림 4-6〉 지방정부의 교육행정시스템	52
〈그림 4-7〉 Tampere시 조직도(2017년 기준)	55
〈그림 4-8〉 기초교육의 조정시스템	57
〈그림 4-9〉 핀란드 교육 거버넌스 구조	60
〈그림 4-10〉 스웨덴 중앙정부의 교육행정시스템	65
〈그림 4-11〉 MER 조직도(2017년 기준)	67
〈그림 4-12〉 SNAE 조직도(2017년 기준)	71
〈그림 4-13〉 스웨덴 지방정부의 교육행정시스템	71
〈그림 4-14〉 스웨덴 지방 교육거버넌스 구조	73
〈그림 4-15〉 Västerås시의 조직도	75
〈그림 4-16〉 스웨덴 교육 거버넌스 구조	79
〈그림 5-1〉 국가교육위원회 정책 대안의 차이	84

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

제19대 대통령선거 당시 주요 후보들은 새로운 교육체계의 구상으로서 국가교육위원회를 제기함으로써 우리나라 국가 교육 거버넌스에 대한 전면적인 재검토가 가시화되었다. 특히 교육 거버넌스는 교육 자치를 강화하는 방향으로 전환될 전망이며, 중앙정부의 교육부 기능은 전체적인 방향 제시와 조정 역할로 초점이 맞춰질 것으로 제시되었다.

문재인 정부가 지난 7월 국정기획자문위원회 차원에서 발표한 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에서도 5대 국정목표 중 ‘고르게 발전하는 지역’ 목표의 전략 1 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’에 포함된 4가지 국정과제에 ‘교육 민주주의 회복 및 교육 자치 강화’(76번 국정과제)를 설정하고 있다.

이 국정과제에서는 2017년 대통령 지속 자문기구로 ‘국가교육회의’를 설치하고, 2019년에는 중장기교육정책 수립을 위한 ‘국가교육위원회’ 설치를 추진하는 것으로 되어 있다. 이를 통해 중장기적 교육정책을 설계하고 추진 시스템을 구축한다는 것이다. 국가교육위원회가 설치될 경우 지자체 수준의 교육 서비스 전달체계에도 큰 변화가 있을 것으로 보인다.

서울시의 경우 2013-2014년 구로구와 금천구가 시범적으로 시작한 서울형 혁신교육지구 사업이 2015년부터는 서울시와 서울시교육청이 공동으로 수행하는 협력사업으로 전환되면서 중장기 발전계획에 맞춘 혁신교육지구 정책이 2016년 들어 20개 자치구로 확대되었다. 각 지자체에서는 서울시교육청 및 자치구의 교육지원청들과 협력하여 다양한 형태로 혁신교육지구 사업을 진행하고 있다.

이와 맞물려 국가교육위원회 논의는 지자체와 교육청의 역할 증대를 더욱 요구할 전망이다. 서울시가 선도적으로 국가 교육체계의 변화를 이해하고, 기존의 교육 거버넌스를 정비해 나갈 필요가 있다. 이에 따라 이 연구는 국가교육위원회 체계가 있는 교육선진국들의 교육 거버넌스에서 국가교육위원회 - 지방자치단체 - 교육청의 교육서비스 전달체계를 검토함으로써 서울시의 관련 대응 전략을 모색하는 데 목적이 있다.

국가교육위원회 논의는 교육정책의 일관성 확보 필요성과 교육부 중심의 교육개혁에서 나타나는 한계를 극복할 수 있는 대안으로 지속적으로 강조되며 제기되어 왔다. 그럼에도 국가교육위원회 논의 자체에 한정됨으로써 교육 서비스의 전달체계라는 관점에서 지자체의 대응에 초점을 맞춘 논의는 거의 없었다는 점이 이 연구의 필요성이라 할 수 있다.

2. 연구의 범위와 방법

가. 연구의 범위

이 연구의 범위는 첫째, 국가교육위원회 논의의 쟁점을 정리하는 것이다. 둘째, 교육선진국의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계를 분석하는 것이다. 셋째, 교육선진국의 교육 거버넌스에서 지자체의 역할을 검토하는 것이다. 넷째, 이와 같은 내용을 바탕으로 한국적 함의와 서울시의 대응 방안을 모색하는 것이다.

구체적인 연구 내용은 다음과 같다. 우선 국가교육위원회 논의의 쟁점을 정리하기 위해서는 교육체계와 국가교육위원회의 의의를 교육서비스와 교육 거버넌스라는 관점에서 살펴볼 것이다. 그간 제기된 학계와 교육계, 그리고 국회의 국가교육위원회 논의를 비교함으로써 쟁점을 도출할 것이며, 새 정부의 교육정책과 체계를 교육정책 공약과 국정과제의 내용을 통해 정리할 것이다.

교육선진국의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계를 분석하기 위해서는 영미권과 유럽권 국가들의 교육정책의 내용과 특징, 그리고 국가교육위원회의 역할 및 체계에 대한 예비 검토를 거쳐, 국가교육위원회가 있는 핀란드와 스웨덴을 중심으로 분석하기로 한다.

교육선진국의 교육 거버넌스를 검토하면서 그 체계와 특징을 분석하는 한편, 특히 지방자치단체의 역할에 초점을 맞춰 분석적 함의를 도출할 것이다. 지방자치의 수준이나 방식도 다양할 것이므로, 교육 거버넌스의 구체적인 행위자들을 충분히 살펴보기로 한다.

한국적 함의와 서울시의 대응 방안을 모색하기 위해서는 국가 교육정책의 체계와 교육 거버넌스에 대한 함의, 그리고 지자체의 역할에 대한 함의로 나눠 살펴볼 것이며, 서울시의 대응으로는 교육 거버넌스 대응 방안과 혁신교육지구 등 기존 정책의 보완 차원에서 방안을 제시하기로 한다.

나. 연구의 방법

국내 차원에서 진행되어 온 국가교육위원회 논의의 흐름과 쟁점에 대해서는 정치권의 논의, 시민사회의 논의, 교육계의 논의, 그리고 새 정부의 정책 방향에 대한 검토안 등을 비교하여 도출하기로 한다. 이 비교에서도 지자체의 역할을 집중적으로 검토하고자 했다.

교육선진국의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계를 분석하기 위해서는 해당 국가의 교육정책의 흐름과 발전 과정 등을 우선적으로 검토하고, 국가교육위원회의 기능이 어떻게 정립되어 왔는지를 비교할 것이다. 국가교육위원회보다는 주정부의 교육위원회가 작동하는 경우에도 국가 차원과 지방 차원의 교육정책과 기능이 어떻게 연계되는지를 살펴볼 것이다.

교육선진국 각국의 교육 거버넌스의 체계와 특징을 분석하기 위해서는 교육 거버넌스의 주요 행위자들의 상호작용을 검토하면서 교육 서비스의 전달체계라는 관점에서 분석적 함의를 도출할 것이다.

교육선진국의 교육 거버넌스를 분석한 뒤 국가적 차원의 함의를 제시하는 한편, 서울시 혁신교육지구 사업 등 교육정책에 대한 함의를 중심으로 서울시의회 등 관련 구성원들의 역할도 제시할 것이다.

본 연구의 연구수행 흐름도는 <그림 1-1>과 같이 나타낼 수 있다. 연구는 크게 국가교육위원회 논의의 쟁점 도출, 교육선진국의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계 분석, 교육선진국 교육 거버넌스의 체계와 특징 분석, 한국적 함의와 서울시에 대한 함의 도출 등 네 단계로 나누어 수행할 수 있다. 국내외 문헌 연구를 중심으로 하되, 전문가 자문회의를 최대한 활용하기로 한다.

첫째, 국가교육위원회 논의의 쟁점 도출 단계에서는 정치권, 시민사회, 교육계, 국정 과제 등에서 제기된 국가교육위원회 논의를 비교함으로써 연구수행을 위한 세부계획을 수립하고 분석 방향을 설정할 것이다.

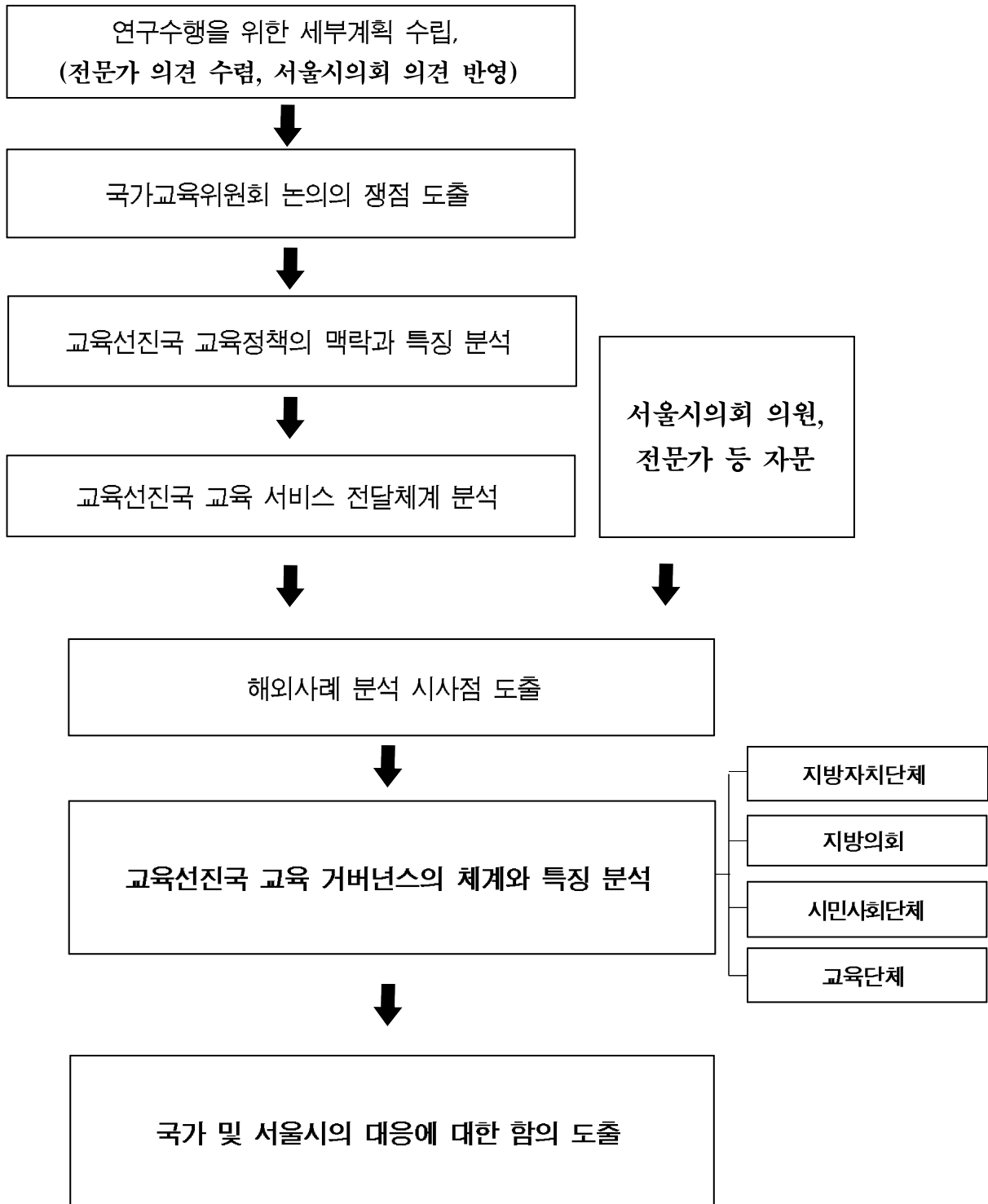
둘째, 교육선진국의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계 분석 단계에서는 영미권과 유럽권의 교육선진국에 대한 문헌 검토를 거쳐 국가교육위원회가 있는 핀란드와 스웨덴의 교육정책과 국가교육위원회의 역할 및 체계를 분석하고 함의를 도출할 것이다.

셋째, 교육선진국 교육 거버넌스의 체계와 특징 분석 단계에서는 교육 거버넌스의 체계와 주요 행위자들의 상호작용을 분석하고, 지자체의 역할을 중심으로 지방의회, 시민사회단체, 관련 단체 등의 역할을 분석할 것이다.

넷째, 한국적 함의와 서울시에 대한 함의 도출 단계에서는 2019년으로 추진 예정인 국가교육위원회가 견지해야 할 교육 거버넌스와 지자체의 역할에 대한 고려점을 제시할 것이고, 서울시가 기존 교육정책 및 교육 거버넌스를 개선해 나갈 방안을 제시할

것이다.

〈그림 1-1〉 본 연구의 연구수행 흐름도



Ⅱ. 국가교육위원회 논의의 쟁점

1. 교육정책 체계와 국가교육위원회의 의의

한국의 교육정책 체계와 관련하여 해방 후 미군정기의 문교부와 조선교육심의회를 가장 초기의 체계로 들 수 있다. 조선교육심의회는 100여 명의 위원으로 구성된 미군정청의 문교 관련 정책자문기구로서 교육이념, 교육제도, 교육행정, 초등교육, 중등교육, 직업교육, 사범교육, 고등교육, 교과서, 의학교육 등 10개 분야에 걸쳐 분과위원회를 두었다. 사실상 준국가기구로서 군정보조기구의 위상으로 교육정책 수립 전반을 관장했다 할 수 있다(김용일, 2003: 102).

1949년 12월 교육법이 제정되면서 문교부와 별도의 중앙교육위원회가 설치되어 교육정책에 대한 견제 기능을 담당하기도 했다. 당시 교육법 제57조에서는 “국가교육의 중요정책을 심의하기 위하여 중앙교육위원회를 둔다.”라고 밝히고 있고, 제58조에서는 “중앙교육위원회는 교육에 이해가 깊고 학식 덕망이 높은 30인의 위원으로써 조직한다.”라고 명시하고 있다.

당시 교육법 제63조에서는 중앙교육위원회의 심의를 요하는 사항을 다음과 같이 정하고 있다.

- 첫째, 문교행정에 관한 제법령의 제정 또는 개폐에 관한 사항
- 둘째, 중요 문교정책에 관한 사항
- 셋째, 교육재정에 관한 사항
- 넷째, 예산심의에 관한 사항
- 다섯째, 교육공무원에 대한 중요시책
- 여섯째, 국제문화교류에 관한 사항
- 일곱째, 하급위원회의 신청 또는 교육에 관한 청원에 관한 사항
- 여덟째, 법령에 의하여 그 직무권한에 속하는 사항
- 아홉째, 기타 필요하다고 인정되는 사항

이후 중앙교육위원회 제도가 없어진 뒤에는 교육부를 중심으로 중앙교육행정체제가 유지되고 있다. 1985년 교육개혁심의회에서부터 2012년 국가교육과학기술자문회의에 이르기까지 각 정부에서는 필요에 따라 대통령 직속의 교육정책 자문기구를 두기도 했다. <표 2-1>에서 보는 바와 같이 교육정책 자문기구는 주로 대통령령에 의해 설치되었고, 이명박 정부의 국가교육과학기술자문회의가 국가교육과학기술자문회의법에 의해 설치되었다. 그런데 이명박 정부의 국가교육과학기술자문회의는 실제로 교육정책에 관한 자문은 하지 않았고, 박근혜 정부에서는 교육정책 자문기구를 두지 않았다. 문재인 정부에서는 2017년 10월 대통령 직속 자문기구로 ‘국가교육회의’를 출범시켰다.

〈표 2-1〉 역대 교육정책 자문기구

정부	기구명	기간	근거	주요 활동
전두환	교육개혁심의회	85.3 - 87.12	대통령령	대학입학적성시험 제안
노태우	교육정책자문회의	89.2 - 93.2	대통령령	독학사 교육전담방송
김영삼	교육개혁위원회	94.2 - 98. 2	대통령령	본고사 폐지 로스쿨설치 제안
김대중	새교육공동체 위원회	98.6 - 00.7	대통령령	교육현장에 대한 조언과 지원
	교육인적자원정책 위원회	00.10 - 03.2	대통령령	교육과 노동시장 연계
노무현	교육혁신위원회	03.7 - 08.2	대통령령	교육분권자치 논의
이명박	국가교육과학기술 자문회의	08.10 - 12.12	국가교육과학기술 자문회의법	교원평가 제도화
박근혜	-	-	-	
문재인	국가교육회의	17.10 -	대통령령	국가교육위원회의 토대

문재인 정부는 국가교육위원회 설치를 대신 공약으로 내세웠고, 이는 ‘문재인 정부 국정운영 5개년 계획’에도 반영되었다. 이에 따라 ‘국가교육회의 설치 및 운영에 관한 규정’을 대통령령으로 제정하고, 대통령 직속 교육정책 자문기구로 국가교육회의를 설치한 것이다. 정부는 국가교육회의가 안착되면 시급한 현안이 아니라 교육정책의 중장기적 개혁을 위한 연구와 논의에 집중할 국가교육위원회를 만든다는 구상이다.

2017년 9월 5일 ‘국가교육회의 설치 및 운영에 관한 규정’이 반포되면서 동시에 발효됨으로써 설치된 국가교육회의는 대통령이 위촉위원 중 지명하는 의장 1명을 포함한 21명 이내의 위원으로 구성되며, 위원은 당연직과 위촉위원으로 구성되도록 되어 있다. 대통령령 제28285호에 의거한 이 규정은 제1조 (목적)에서 “이 영은 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성을 효율적이고 민주적으로 도모함과 동시에, 교육에 대한 국가의 책임 이행을 지원하기 위하여 국가교육회의를 설치하고, 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”라고 규정한다.

이 규정 제2조(설치 및 기능) 1항에서는 “교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성과 관련된 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 국가교육회의(이하 “교육회의”라 한다)를 둔다.”라고 규정하고 있고, 기능과 관련하여 제2조(설치 및 기능) 2항에서는 다음과 같은 사항을 심의, 조정하도록 규정하고 있다.

1. 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성과 관련한 중장기 국가계획 및 주요 정책에 관한 사항
2. 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성과 관련한 주요 정책의 추진성과 점검 및 정책 조율에 관한 사항
3. 교육재정의 확보 방안 및 교육복지 확대 방안에 관한 사항
4. 교육기회의 균등한 보장을 위한 지원 및 제도에 관한 사항
5. 학생의 소질과 적성 개발 및 민주시민 양성을 위한 학교 교육의 혁신에 관한 사항
6. 국가경쟁력 제고와 고등교육의 공공성 확대를 위한 고등교육의 혁신에 관한 사항
7. 국가와 지방자치단체 간의 교육·학예에 관한 사무 분배 조정 및 협력에 관한 사항
8. 일자리 관련 문제 해소와 일자리 창출 지원을 위한 직업교육 확대 등에 관한 사항
9. 인문·소양 교육의 확대 및 평생교육 기회의 균등한 제공 등 평생교육 활성화에 관한 사항
10. 특수교육대상자의 사회 참여 역량 강화를 위한 특수교육 지원 확대 등에 관한 사항
11. 4차 산업혁명 및 미래사회에 대비한 교육혁신 등에 관한 사항
12. 학교를 중심으로 하는 학교와 지역사회 간 협력 및 산학연 협력 등에 관한 사항
13. 교육 거버넌스 개편과 관련한 조사, 연구 및 제도 개선에 관한 사항
14. 그 밖에 교육회의의 의장(이하 “의장”이라 한다)이 필요하다고 인정하여 교육회의에 부치는 사항

2. 국가교육위원회안의 비교

국가교육위원회와 같은 합의제 기구 설치를 초기에 제안한 것은 한국교원단체총연합회이다. 한국교원단체총연합회는 2001년 12월 「교육의 자주성 보장을 위한 초정권적 국가교육위원회 설치·운영 방안」이라는 정책연구집에서 ‘국가고등교육위원회’를 설치하여 국가 교육정책의 심의, 평가 권한을 부여하자고 주장했다.

한국교원단체총연합회는 김대중 정부의 무시험 대학입학제도, 교원 정년 단축 등의 정책을 혼란만 가중시킨 무책임한 정책이라고 평가하면서 교육계, 학부모단체, 시민단체 등의 추천을 받은 위원들로 국가교육위원회를 구성하라고 요구했다. 또한 이 위원들의 정당 가입이나 정치 관여를 금지시키고 정권교체와 관계없이 임기를 보장하는 방식으로 연속성을 갖춰야 한다고 주장했다.

2002년 대통령선거에서는 대선을 앞두고 당시 한나라당 이회창 후보가 ‘21세기교육위원회’ 설치를 공약으로 내세웠고 국가교육정책의 심의 및 평가권한 부여하겠다고 제시하였다. ‘교육의 일관성과 미래지향성을 위해 초정파적인 기구를 설치’하겠다는 것이었다. 민주당에서도 교육혁신의 일관성, 계속성, 신뢰성을 확보할 수 있는 ‘교육개혁국민회의’를 제안하며, 대통령 직속으로 상설화함으로써 교육정책의 심의, 협의, 조정 기능을 부여하겠다고 제시하였다. 대선 이후 2003년 당시 노무현 대통령 측 대통령 직인수위원회가 ‘교육혁신기구’ 설치를 제시하였다.

2007년에는 당시 교육인적자원부가 내부 자료를 통해 교육부 소속의 독립 행정위원회로서 고등교육위원회를 설치하고, 위원회 내에 사무국을 두는 방안을 검토하였다. 이를 위해 교육부의 기능 조정은 다음과 같이 제시되었다.

첫째, 초·중등교육의 대폭적인 시·도교육청 이양

둘째, 대학에 교원인사제도 및 대학 정원조정권 부여

셋째, 대학과 대학원의 학사제도 개선

넷째, 국립대 병원 운영 관련 사항을 대학에 이양

2007년 대통령선거에서도 당시 대통합민주신당 정동영 후보가 ‘국가미래교육전략회의’ 설치를 공약으로 내세웠다. 대통령이 직접 주재하는 주요 교육정책의 결정기구로서 교육관련 의제들에 대한 사회적 합의를 도출하겠다는 것이었다. 반면 당시 이명박 한나라당 대통령 후보는 이와 관련한 언급을 하지 않았는데, 실제로 대통령이 되고 난 뒤 교육정책과 관련한 논의는 그리 많지 않았다.

2012년에는 경기도교육청이 국가교육위원회 설립을 주장했다. 당시 교육과학기술부가 정부재정지원제한 대학을 정하는 등 교육 자율성을 침해하고 있다면서 ‘국가교육위원회’를 설치하여 합의제 행정기관으로서 국가 교육정책을 수립 및 평가하고 대통령이 나 교육부가 부의한 정책들을 심의하도록 하자라는 것이었다. 2012년 10월에는 실제로 민주통합당 이용섭 의원이 인사청문을 거친 위원장을 포함하는 ‘국가교육위원회 설

립'을 담은 '국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안'을 발의했으나 법안 소위를 넘지 못했다.

그리고 2012년 대선을 앞두고 당시 7월 1일 이해찬 민주통합당 대표가 국가교육위원회를 만들어 교육정책은 여야를 떠나 국가 차원에서 만들고 교육과학기술부는 이를 실행하는 이원화 체제로 가야 한다고 주장했다. 대선에서는 당시 민주통합당 문재인 후보는 국가교육위원회 설치를 첫 번째 교육공약으로 내세웠다. 핵심적인 교육개혁 과제에 대해 사회적 합의를 추진하면서 교육정책의 독립성을 보장하고 국민적 합의를 바탕으로 삼기 위해 정권과 정파를 초월하여 교육발전의 중장기 정책목표 및 기본 방향을 수립하겠다고 밝혔다. 반면 박근혜 후보 진영 역시 교육정책의 방향을 정하는 독립기구로 '국가미래교육위원회' 신설을 논의했으나 공약집에는 포함하지 않았다.

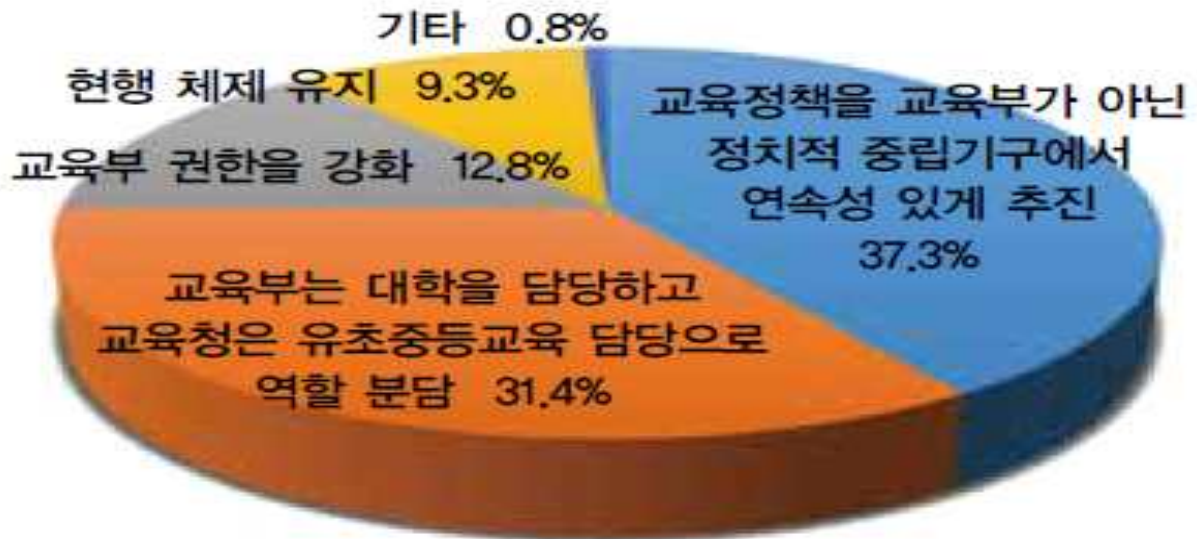
2015년 4월에는 한국교원단체총연합회, 한국교육행정학회, 한국교원교육학회가 공동으로 개최한 '5.31 교육개혁 20주년 평가세미나'에서는 교육정책이 포퓰리즘으로 흘러 중장기적인 악영향을 미치지 않도록 헌법재판소와 같은 독립적인 지위를 갖춘 국가교육위원회를 설치해야 한다는 주장이 제기되었다. 5월에는 한림원에서 "더 이상 소수 관료와 교육전문가에게만 국가의 미래를 맡겨둘 수 없다."면서 국가교육위원회를 설치하여 교육정책에 대한 범부처, 범사회적 합의를 도출하자고 주장하였다.

2017년 1월에는 전국시도교육감협의회가 교육정책 방향설정을 위한 설문조사를 실시했다. 설문은 교육정책의 방향성, 대학체제 및 입시제도 관련 인식, 교육주권 관련 인식, 미래준비 관련 인식 등 4개 주제로 구성되었다.

이 가운데 '4차 산업혁명의 미래사회 대비를 위한 교육부와 교육청의 역할 분담'을 묻는 질문에는 '교육정책을 교육부보다는 정치적 중립기구에서 연속성 있게 추진해야 한다'는 의견이 37.3%로 가장 많은 것으로 나타났다. 교육부의 권한을 강화하자는 의견(12.8%)이나 현행 체제를 유지하자는 의견(9.3%)은 그리 많지 않았다. 또한 교육부는 대학교육을 담당하고, 교육청은 유·초·중등교육을 담당하는 것으로 역할을 분담하는 데 대해서는 31.4%가 동의하는 것으로 나타났다(<그림 2-1> 참조).

이와 더불어 교육관련 독립기구를 설치한다면, 사회적 갈등을 유발하는 교육문제 합의(36.5%), 그리고 '교육개혁의 기회와 추진'(34.7%), '교육정책의 수립'(21.4%) 등의 역할을 기대하는 것으로 분석되었다.

〈그림 2-1〉 교육부와 교육청의 역할 분담에 관한 설문



자료: 전라남도교육청. 「전남교육」, 180호:3, 2017. 9. 10

2017년 2월 6일에는 전국 시도교육감협의회가 ‘우리는 교육대통령을 원합니다’라는 주제로 기자회견을 열고, 다음과 같은 9가지 교육과제를 제시하였다.

- 첫째, 미래교육 준비와 진로교육 강화
- 둘째, 교육체제 전면 혁신
- 셋째, 학부모 교육 부담 경감
- 넷째, 영유아 교육, 보육 재정비
- 다섯째, 교육재정의 안정적 확보
- 여섯째, 국정교과서 폐기 및 교과서 제도 개편
- 일곱째, 교권 보장
- 여덟째, 학교 민주화 정착
- 아홉째, 교육부 개혁 및 현장 중심 교육자치 실현

이 가운데 국가교육위원회와 관련 있는 것은 아홉째 교육과제로서 다음과 같은 내용을 담고 있다.

지금은 자치와 분권의 시대입니다. 신뢰와 자발성을 이끌어내지 못하는 교육정책이 현장에 뿌리내릴 수 없습니다. 중앙정부의 획일적 교육 정책의 강행 과정에서 교육의 지역적 특색과 다양성은 몰각되었으며, 그 결과 누리 과정, 역사교과서 국정화 등 여러 부문에서 교육 정책의 난맥을 초래하였습니다.

교육부 권한과 조직의 과감한 개혁이 필요합니다. 유·초·중등교육에 관한 사항은 교육감의 권한으로 명확히 규정한 후, 자율성을 최대한 보장하는 방향으로 정비되어야 합니다. 아울러 국가 교육의제 설정 및 교육 개혁의 안정적 추진을 위한 (가칭) 국가교육위원회의 설치도 적극 검토해야 합니다.

또한 전국시도교육감협의회는 “우리는 ‘교육대통령’을 원합니다”라는 제목 아래 ‘새 시대, 교육대통령이 완수해야 할 교육개혁 과제를 제안합니다’라는 부제를 붙인 기자회견문을 다음과 같이 발표하였다.

대한민국의 근본을 새롭게 하고 미래 비전을 빛나게 하는 힘은 교육에서 나옵니다.

교육혁신은 총체적이고 유기적이어야 합니다.

유초중등 교육개혁과 대학교육 혁신은 함께 이루어져야 합니다. 아울러 정치권의 약속은 구체적이고 실천 가능한 것이어야 합니다. 우리 교육감들은 오래된 교육병폐 해소와 교육문화 혁신에 대한 국민적 기대를 누구보다 절박하게 체감하고 있으며, 새로운 시대를 열기 위한 교육개혁의 핵심과제를 여야 후보와 정치권, 그리고 국민 여러분께 긴급 제안하고자 합니다.

미래 교육을 준비해야 합니다.

지능혁명으로 표상되는 4차 산업혁명 시대는 지금까지 관행적으로 유지해 온 교육의 틀을 깨고, 미래 교육 방향을 새롭게 제시할 것을 요구하고 있습니다. 교육과정의 권력을 국가가 틀어쥐고 강제하는 국정 역사교과서 식의 낡은 관치(官治) 접근으로 국력과 교육력을 낭비할 시간이 없습니다.

영유아 교육에서부터 대학교육까지 교육체제를 전 면 혁신하여 미래교육을 뒷받침해야 합니다. 기존의 과도한 학습 부담을 대폭 경감시키고 학생들의 자아실현 및 진로 탐색을 위한 교육방안을 미래교육의 차원에서 다시 설계해야 합니다. 보편적 복지에 대한 시대적 요구에 걸맞은 교육재정 확보로 학부모의 교육 부담을 대폭 줄여야 합니다.

교육의 건강성과 공공성을 높여 나가야 합니다.

우리 학생들이 외형적으로는 높은 학력 수준을 보이지만 개인의 행복감과 학습 흥미도는 OECD 최저이며, 배움에서 떨어진 아이들은 학교 밖을 떠돌고 있습니다. 교사들의 자기 효능감 역시 최하위권입니다. 학부모 또한 불안한 노후에 대한 대비보다 당장의 사교육에 막대한 비용을 지출하고 있습니다. 학교의 안전과 인권은 언제나 불안합니다. 국가와 학교에 대한 학생들의 신뢰도 수준은 최하위권입니다.

학벌체제 해체와 대학개혁이 필요합니다.

학벌사회와 대학 서열화 경쟁, 학생과 학부모에게 고통을 가중시키는 입시 체제를 그대로 두고 교육의 정상화가 이루어질 수는 없습니다. 무엇보다도 학력·학벌 차별의 주범인 고교서열화를 해소하고 대 입제도 개혁과 함께 대학운영 방식을 근본에서부터 개혁해야 합니다.

학교민주화와 교육자치를 정착시켜야 합니다.

관치교육의 상징인 교육부의 권력을 과감하게 분산·이양하고, 국가 백년대계의 교육정책을 수립할 체제를 마련해야 합니다. 정부 주도의 획일적 교육 정책은 자율과 다양성의 시대적 가치를 훼손하고 교육의 불평등을 심화시킵니다. 교육부의 권한과 체제는 과감하게 축소하여 유·초·중등 교육은 교육감에게 완전 이양하는 현장 중심의 교육자치를 실현해야 합니다.

국정교과서를 폐기하고 교과서 자유발행제로 나아가야 합니다.

수업권과 평가권 보장 등 교원의 교권을 확실하게 보장해야 하고, 학교 구성원인 학생과 학부모의 학교 교육 참여를 제도화하는 장치를 마련해야 합니다.

올해는 향후 우리나라 국가 정책 방향을 결정하는 중요한 해입니다. 공존과 평화를 위한 복지와 민주주의의 가치에 합의하고, 사회적 내면화를 통한 새로운 나라의 꿈을 현실화할 기회입니다. 우리 교육감들은 이처럼 중대한 변화와 전환의 국면에서 미래교육 비전 수립과 공교육 정상화를 위하여 ‘교육대통령’이 수행해야 할 핵심 교육과제를 제시합니다. 우리가 제시한 교육과제를 각 당 대통령 후보가 교육의제로 적극 수용하고, 집권 후에는 즉시 추진할 것을 요청합니다. 아울러 우리 전국 시도교육감협의회는 우리가 제시한 과제를 포함한 교육개혁의 의제와 실행방식에 관하여 대통령 후보자와 교육계 및 시민사회단체 등과의 공개적 토론을 제안합니다. 우리 전국 시도교육감들은 새로운 시대를 열어가는 개혁의 동반자로서, 역사적 소명의식을 가지고 대한민국의 교육혁신을 위하여 최선의 노력을 다하겠습니다.

2017년 2월 6일
전국 시도교육감협의회

2017년 3월에는 문재인 대통령 후보가 독립적인 국가기구로서 국가교육위원회를 신설하고, 교육부 기능은 대폭 축소함으로써 초·중등교육 업무는 시·도교육청으로 이관하고 대학입시나 구조조정 같은 대학 관련 업무는 별도의 사무처가 담당하도록 하겠다고 밝힌 바 있다. 또한 국가교육위원회 설치를 위해 전 단계로서 국가교육회의를 대통령 직속 자문기구로 설치하여 범사회적 합의를 우선시 하겠다고 주장했다. 실제로 이러한 제안은 2017년 7월 국정기획자문위원회의 ‘문재인정부 국정운영 5개년 계획’에 대부분 반영되었다.

2017년 대선 당시 주요 후보들의 관련 공약을 비교한 것이 <표 2-2>이다.

<표 2-2> 2017년 대선 주요 후보들의 국가교육위원회 관련 공약

후보	명칭	법적 위상	교육부
문재인	국가교육회의	사회적 합의 도출 중심의 대통령 자문 기구	국민교육·고등교육 중심으로 교육부 기능 조정 후 유지
홍준표	국가교육위원회	정책기획 및 국민여론 수렴 기구	교육·행정업무 중심으로 교육부 기능 조정 후 유지
안철수	국가교육위원회	독립된 심의·의결 기구	폐지 후 집행기능 중심의 교육지원처로 재편
유승민	미래교육위원회	교육정책 기획 중심의 기구	평생교육, 교육격차 해소 중심의 기능으로 축소 후 유지
심상정	교육미래위원회	교육정책 기획의 사회적 합의 기구	정책집행과 관리 중심으로 기능 조정 후 유지

자료: 황준성(2017: 11)을 수정

2017년 3월 29일에는 서울시교육청이 ‘국가교육위원회 설치 및 국가교육위-교육부-시도교육청 역할분담에 대한 제안’을 통해 교육정책이 정권 교체가 될 때마다 바뀌는 문제를 해결하고 교육자치와 교육정책의 안전성 확보를 위해 국가교육위원회 설치와 교육부 기능 분할을 제시했다.

여기에 따르면, 국가교육위원회는 정치적 독립성을 보장받아 중·장기 국가교육정책을 총괄한다. 또한 교육부는 국가교육위원회가 수립한 정책을 집행하고 행정지원을 담당하면서 고등교육에 대한 총괄적인 지원과 관리 기능은 유지한다. 그리고 시·도교육청은 유·초·중등교육의 정책집행을 총괄하면서 단위학교의 자율적인 권한은 강화한다는 것이다. 이러한 제안의 기본 방향은 다음과 같다.

- 첫째, 직무의 독립성 보장을 통한 교육정책의 일관성과 안전성 확보
- 둘째, 사회적 합의를 통한 교육정책의 민주성 강화
- 셋째, 학교자치와 지방교육자치의 활성화

이를 위해 국가교육위원회를 자문기구가 아닌 정부조직법 제5조의 대통령 소속 독립 행정기관으로 만들어야 한다고 서울시교육청은 제안한다. 나아가 장기적으로는 대통령과 행정부로부터의 독립성을 강화하기 위해 헌법기구로서 ‘국가교육원’으로 개칭하고, 교육부는 국가교육원의 사무국으로 재편하자는 것이다. 또한 국가교육위원회에는 교육기관, 지방자치단체, 교원단체, 시민사회단체 등 각계 50-100인 규모의 국민심의기구를 두도록 하고 있다.

한편 제19대 국회 이후 국회에 발의되었던 국가교육위원회 설치와 관련된 법안은 <표 2-3>과 같이 정리할 수 있다.

〈표 2-3〉 국가교육위원회 관련 국회 발의 법안 비교

구분	이용섭 외 31인 대표발의	박홍근 외 10인 대표발의	안민석 외 10인 대표발의
발의	제19대 국회 (2012.10.2.)	제20대 국회 (2016.6.21.)	제20대 국회 (2016.7.22.)
법안명	국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안	교육기본법 일부개정법률안	국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안
법적 지위	독립기구 (소관업무를 독립하여 수행)	대통령 소속 합의제 행정기관	독립기구 (소관업무를 독립하여 수행)
기능	심의·의결 중심	정책기획 중심	심의·의결 중심
주요 업무	<ul style="list-style-type: none"> 교육발전의 중장기 정책목표 및 기본 방향 국가 교육발전계획에 관한 사항 국가 교육정책의 심의 및 평가에 관한 사항 국가 교육 균형발전 및 교육여건 개선에 관한 사항 교육 투자확대 및 소요재원에 관한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> 국가교육 기본계획 수립 및 추진, 조정과 평가 교육관련 제도 조사, 연구 국가교육진흥5개년 계획 수립, 심의 	<ul style="list-style-type: none"> 교육발전의 기본방향 및 중장기 정책목표의 수립에 관한 사항 국가 교육발전계획 수립에 관한 사항 국가 교육정책의 심의 및 평가에 관한 사항 국가 교육 균형발전 및 교육여건 개선에 관한 사항 교육 투자 확대 및 소요 재원에 관한 사항
타 기관과 관계	<ul style="list-style-type: none"> 교육부 업무집행전위원회 심의·의결 위원회 의결시 교육부장관에 보고 	<ul style="list-style-type: none"> 심의·의결 결과를 관계 중앙행정기관의 장, 지자체의 장, 교육감에 통보 	<ul style="list-style-type: none"> 교육부 업무집행전위원회 심의·의결 위원회 의결시 교육부장관에 보고

자료: 황준성(2017: 12-13)을 수정, 요약

국가교육위원회 관련 제반 구상의 유형을 <표 2-4>와 같이 정리한바 이순철(2017)의 표는 이상의 내용을 훨씬 더 풍부하게 요약하고 있다. 여기에서도 결국 국가교육위원회를 행정부 내의 정책 기구로 둘 것인가, 독립적인 국가기구로 둘 것인가가 쟁점이 되고, 행정부 내의 정책 기구로서 교육의제 활동에 집중할 것인가, 비판과 견제에 집중할 것인가가 쟁점이 되고 있음을 알 수 있다.

<표 2-4> 국가교육위원회 관련 구상의 유형 분류

구분	행정부 내의 정책 기구		독립적인 국가기구
	교육 의제 활동	비판·견제형	
헌법 기구	I (존재하지 않음)	II (존재하지 않음)	III <헌법기구> ◆ 박거용 교수(2012) 안 ◆ 박도순 교수(2012) 안
법률 기구	IV <정책 심의기구> ▲ 중앙교육위원회(1948. 12. 31, 교육법 상의 심의기구) ▲ 인적자원개발회의(2002. 8-현재) ▲ 국가교육과학기술자문회의(2008. 9-2013. 3) • 한나라당(이회창 후보)의 '21세기(국가)교육위원회'(2002. 5. 17; 2002. 12) • 대통합민주신당(정동영 후보)의 '국가미래전략 교육회의'(2007. 10)	V <정책 총괄기구> • 한국교총(2002)의 국가교육위원회 • 교육시민사회(2002. 11. 1)의 국가교육위원회 • 전국교직원노동조합(2012. 8)의 국가교육위원회 • 경기도교육감 김상곤(2012. 9. 12)의 국가교육위원회 • 이용섭 의원의 국가교육위원회 설치 법률안(2012. 10. 2)	VI <국가 차원의 독립기구> • 이주호 의원(2007. 12)의 국가교육위원회 • 민주통합당(2012a) 안: 독립적인 국가 상설기구[←문재인 후보 대선 공약(2012. 12)] • 이해찬 전 민주당 원내대표(2012. 7. 1)의 국가교육위원회 • 교육혁명공동행동 연구위원회(2012)의 국가교육위원회
기타 하위 법규 근거	VII <정책 자문기구> ▲ 조선교육심의회(미군정기) ▲ 교육개혁심의회(1985-1987) ▲ 교육정책자문회의('문민정부') ▲ 새교육공동체위원회(←교육인적자원위원회, '국민의 정부') ▲ 교육혁신위원회('참여정부') • 안철수 후보(2010)안	VIII (존재하지 않음)	IX (존재하지 않음)

주 : [유형I](IV와VI)의 ▲표시(고덕 포함) 기존의 자문기구나 심의기구들을 나타낸 것임

자료: 이순철(2017: 25)

3. 문재인 정부의 교육정책과 체계

문재인 정부는 “유아기 출발선부터 대학까지 보육과 교육에 대한 국가의 책무성을 강화하고 생애주기별 맞춤형 지원”을 내걸고 100대 국정과제 중 교육 분야 6대 국정과제를 다음과 같이 제시했다.

- 첫째, 유아에서 대학까지 교육의 공공성 강화
- 둘째, 교실 혁명을 통한 공교육 혁신
- 셋째, 교육의 희망사다리 복원
- 넷째, 고등교육의 질 제고 및 평생·직업교육 혁신
- 다섯째, 미래 교육 환경 조성 및 안전한 학교 구현
- 여섯째, 교육민주주의 회복 및 교육자치 강화

다섯 가지의 국정과제는 ‘내 삶을 책임지는 국가’ 목표의 ‘국가가 책임지는 보육과 교육’ 전략에 속한 것이고, 여섯째 국정과제는 ‘고르게 발전하는 지역’ 목표의 ‘풀뿌리 민주주의를 실현하는 자치분권’ 전략의 국정과제로 포함되어 있다.

국가교육위원회 설치에 여섯째 국정과제로서 교육 거버넌스 개편과 관련되어 있다. 이 과제의 주요 내용으로는 역사교과서 국정화 금지, 교육민주주의 회복, 국가교육위원회 설치, 교육부 기능 개편, 단위학교 자치 강화, 현장과의 소통·협력 등이 포함되어 있다. 이를 통해 “역사교과서 국정화, 사학비리 등 교육 현장의 문제를 해소하여 교육정책 신뢰 회복 및 교육 현장의 자율성 강화”에 기여하고, ‘중장기적 교육정책 설계 및 추진 시스템 구축’을 기대하는 것으로 나타나 있다.

국가교육위원회 설치에 관해서는 2017년에 대통령 직속 자문기구인 ‘국가교육회의’를 설치하고, 2019년에는 중장기 교육정책 수립을 위해 국가교육위원회를 설치하도록 되어 있다. 또한 2017년에 고등교육, 평생교육, 직업교육 중심으로 교육부 조직과 기능을 개편하고, 초·중등교육은 지방으로 이양하기 위해 시도교육청 등과 함께 공동협의체를 구성하는 것으로 되어 있다. 그리고 2017년에 학교운영위원회의 학생·학부모 자치활동 활성화 방안을 마련하고, 유치원을 비롯하여 초중고교 학부모회 지원을 확대하는 것으로 되어 있다.

이러한 내용을 통해 문재인 정부가 이전 정부와는 다른 국가교육위원회 체제를 설계하는 것으로 볼 수 있고, 국가교육위원회 설치가 교육민주주의 및 교육자치 강화와 크게 연계되어 있어 지자체 중심의 교육 거버넌스 논의가 시급함을 알 수 있다.

Ⅲ. 교육선진국 교육 거버넌스의 맥락

1. 분석대상 국가 선정과 비교분석의 목적

가. 분석대상 국가 선정

이 글은 본 연구과제의 목적을 효과적으로 달성하기 위해 국가교육위원회의 존재 유무 및 효과적 운영, 체계적인 교육 거버넌스 구축 등을 종합적으로 고려해 핀란드와 스웨덴을 분석대상 국가로 선정하였다. 핀란드는 공교육 선진국으로 평가되고 있다. 2000년 이후로 국제학력평가프로그램(Programme for International Student Assessment: PISA)에서 줄곧 최상위 수준을 유지하고 있는 국가가 핀란드다(OECD, 2013: 4).

평가 결과뿐만 아니라 교육시스템의 높은 성과로 인해 세계가 주목하고 있는 국가가 핀란드이기도 하다(Sahlberg, 2009). 교육을 경제·사회발전의 동력으로 적극 활용해 비교적 짧은 기간에 농업국가에서 대표적인 지식경제로 발전한 모범국가이면서 빈약한 자원 등 불리한 조건 아래서 전통적인 교육시스템을 합리적인 비용으로 폭 넓은 형평성, 우수한 질, 보편적 참여로 특징되는 지금의 공적 교육시스템으로 바꾼 국가가 핀란드다(Sahlberg, 2007: 147; 2009: 1, 3). 그 중심에 이와 같은 교육개혁의 성공을 이끈 핀란드국가교육위원회(Finish National Board of Education: FNBE)가 있으며, 현재도 FNBE를 통해 교육정책 및 거버넌스 발전을 도모하고 있다.¹⁾

전통적인 교육 강대국으로 평가되고 있는(Sahlberg, 2009) 스웨덴 또한 PISA에서 높은 수준을 유지하고 있으며, 2012년 이후로 PISA 평가 결과가 안정된 모습을 보이고 있다(OECD, 2017: 5). 핀란드와 같이 스웨덴 역시 스웨덴국가교육청(Swedish National Agency for Education: SNAE[구 스웨덴국가교육위원회(Swedish National Board of Education)])을 통해 교육 공급자 주도가 아닌 수요자 중심의 교육시스템을 제도적으로 뒷받침하고 있다.

참고로 핀란드와 스웨덴의 교육성과 수준을 살펴보면, <표 3-1>과 같다.

1) <http://edredesign.org/sites/default/files/case%203%20-%20Finland.Pdf>.

〈표 3-1〉 핀란드와 스웨덴의 교육성과

분야	OECD(PISA)			IMD (스위스국제경영개발 대학원)		News- week	Forbes	WFF (세계경제 포럼)
	2009			2005		2010	2010	2011
순위	읽기	수학	과학	교육제도 경쟁력	대학교육 경쟁력	Best Country	국민행복도	글로벌 국가경쟁력
1	한국	한국	핀란드	핀란드	핀란드	핀란드	덴마크	스위스
2	핀란드	핀란드	일본	아일랜드	이스라엘	스위스	핀란드	싱가포르
3	캐나다	스위스	한국	아이슬란드	아이슬란드	스웨덴	노르웨이	스웨덴

자료: 김병찬(2012: 4).

나. 비교분석의 목적

이 글은 핀란드와 스웨덴의 교육정책 등 교육 거버넌스의 맥락과 거버넌스의 제도적 행위자를 포함한 교육 거버넌스 구조를 비교분석함으로써 연구과제가 목표로 하는 분석적 함의를 제시하는 데 목적이 있다. 초점은 핀란드와 스웨덴 교육 거버넌스의 역사적 배경, 거버넌스를 구성하는 정책과 교육시스템이다. 특히 공식적인 제도와 행위자들이 중심이 되는(McGuinn & Manna, 2013) 거버넌스의 맥락에서 교육목표를 실현하기 위한 교육정책이 제도적 행위자들을 통해 어떻게 효과적으로 전달·집행되고 있는지, 그 속에서 교육시스템은 어떻게 조직화되어 작동하고 있는지가 이 글의 주된 초점이다.

2. 교육선진국 교육 거버넌스의 맥락

가. 핀란드 교육 거버넌스의 역사적 맥락²⁾

1) 1960년대 ~ 1980년대

사회통합의 관점에서 1960대 후반 최초로 제도화된 9년제 종합중등학교는 7세에서 15세 아동들을 위한 기초교육을 제공해 주었다는 점에서 1921년 의무교육 도입 이후 핀란드 교육시스템에 있어 중요한 진일보였다. 이는 의무교육 도입 이후 의회 주도의 포괄적 교육 원칙에 입각한 지속적인 대정부 설득의 결과였다. 교육시스템의 이런 변화는 중앙집권적 구조와 중앙통제로 특징되는 학교 조직시스템의 재편³⁾과 함께 정치권력의 이동을 가져왔다. 의무교육과 때를 같이해 1921년 설립된 핀란드국가교육위원회(Finnish National Board of Education: FNBE(Skolöverstyrelsen))가 교육정책의 전면에 나서게 된 것이다. 국가 핵심 교육과정의 중앙 관리화(Lavonen, 2017)로 대변되는 교육의 ‘중앙집권적 계획’과 ‘조정시스템의 중앙집중화’의 신호탄이었다.

1970년대를 관통하는 이와 같은 교육의 중앙집권화를 통한 정책의 핵심 목표는 모든 시민에게 연령, 거주지, 성, 경제사정 등에 관계없이 질 높은 교육을 받을 수 있는 동등한 기회를 주는 것이었다(Sahlberg, 2009: 29).⁴⁾ 교육개혁의 세계적인 흐름에 편승하기보다는 교육 개선에 대한 ‘핀란드식 접근(Finnish approach)’으로 일컬어지는 교육의 장기 비전과 기본 가치에 대한 사회적 합의가 그 배후에 자리해 있었다.

이러한 교육의 질과 형평성에 역점을 둔 교육정책의 방향은 1980년대도 이어진다. 그러나 추진 방식에 있어서는 재무부(Ministry of Finance)가 주축이 된 국가 관리의 전반적인 개혁과 맞물려 새로운 양상을 띠게 된다. 교육 거버넌스 정책의 구심점을 형성하는 ‘지방분권’과 ‘평가 중심 국가(evaluative state)’(Rinne et al., 2000)가 그것이었다. 변화의 배후에 당시 상당한 정치적 영향력을 행사했던 정부 산하 지방분권위원회(Decentralization Committee)가 있었다. 중앙정부에서 지방자치단체로의 기능 및 권한 이양과 중앙행정위원회들의 기능과 지위 조정에 관한 위원회의 새로운 전략에 기초해 정부는 1988년 국가 거버넌스 개혁의 일환으로 교육 관리

2) 여기서는 Rinne et al.(2000)의 연대별 구분을 기준으로 하여 핀란드 교육 거버넌스의 역사적 맥락을 개관한다. 출발점은 1960년대다. 핀란드 교육시스템의 근간이 된 9년제 종합중등학교(comprehensive school)가 제도화된 시기가 1960년대이기 때문이다(Rinne et al., 2000: 29 참조).

3) 포괄적 교육을 실행에 옮기기 위해 모든 학교가 수업방식 등에서 단일의 통합형태로 조직화되며, 국가 전체를 학교구(school district)로 구획해 중앙기관의 엄격한 통제를 받는 등 포괄적 교육의 기반을 마련한다(Rinne et al., 2000; Sahlberg, 2007).

4) 이 형평성 원칙은 이후 핀란드 교육비전의 핵심 가치로 남게 된다.

의 지방분권을 단행하기에 이른다. 평가위원회(Evaluation Committee)가 정부 차원의 계획시스템을 대신하게 된 것도 교육 거버넌스 개혁의 핵심을 구성했다(Rinne et al., 2000: 35 참조).

주목할 것은 이러한 지방분권적 개혁이 소위 '신뢰의 문화' 속에서 추진되었다는 사실이다. 중앙에서 지방으로 교육 리더십의 확산이 교육 거버넌스 변화의 본질이었다. 리더십은 단순히 관리적, 행정적 수준을 넘어 “교육시스템의 지속적인 발전을 이끌 책임과 권리”(Sahlberg, 2007: 166)를 의미했다. 이러한 책임과 권리는 학교와 지방 자치단체에 젊고 역량 있는 인재들의 영입으로 이어졌고, 이들이 교육 리더의 역량을 갖출 수 있도록 시스템 차원의 연구 중심 방법들이 지속적으로 도입된다. 1980년대 초 스웨덴, 잉글랜드, 미국, 독일 같은 전통적인 교육 강대국의 그늘 아래 있었던 핀란드 교육이 1980년대 이후로 교육 강대국 속에 편입될 수 있었던 것도 이와 무관치 않은 결과라 할 수 있다(Sahlberg, 2007: 157; 2009: 3 참조).

2) 1990년대 ~ 2000년대

신뢰를 토대로 한 교육 분권은 1990년대 교육정책의 담론을 변화시킨 신공공관리(New Public Management: NPM)의 영향 아래 심각한 경제위기와 공공예산 삭감의 분위기 속에서도 지속되었다. 지방 교육예산을 삭감할 경우 학교에 부정적인 영향을 줄 수밖에 없는 재정적 결정을 중앙정부 스스로가 원치 않았다는 데에 기인하는 바가 컸다. 교육정책의 사회적 파트너였던(Dahlman et al., 2006) 교원노동조합(Teachers' Trade Union)이 교육부문에 도입하려 했던 경쟁 중심의 시장 지향적 관리 모델을 완강히 거부했던 정치적 상황도 한 몫 했다(Sahlberg, 2007: 157, 153).

그럼에도 경제위기의 여파는 컸다. 1992년 7.9%에서 1995년 6.3%(Hirvi, 1996: 124; Rinne et al., 2002: 654; Sahlberg, 2009: 2)로 교육기관에 대한 GDP 대비 총 지출이 큰 폭으로 축소될 만큼 지방 교육당국들은 줄어든 교육예산과 싸워야 했고, 효율성을 명목으로 학교가 통폐합되기도 했다(Rinne et al., 2002). “사람들에게 무엇이 가장 좋은 것인지를 결정하는 데” 주효했던 ‘지역사회의 지혜(local wisdom)’가(Sahlberg, 2007: 157) 이러한 재정적 난관을 해쳐나가는데 중요한 역할을 했다. 모든 이들을 위한 우수한 중등교육의 기본조건들을 오히려 국가 전체 차원에서 이용할 수 있게 되었다(Sahlberg, 2009: 3)는 사실이 그 한 예일 수 있다.

더욱이 1990년대는 이른바 ‘신뢰에 기반한 학교문화의 시대’(Sahlberg, 2007)로 여겨질 정도로 교사, 교장 등 교육주체들이 학교 발전에 참여하게 되었고, 학교는 변화의 주체로서 비전 등 자체 변화 전략을 구상할 수 있는 위치에 서게 되었다. 이처럼

핀란드 교육시스템의 밑바탕에는 신뢰문화가 자리하고 있었다. 시장 지향적 교육개혁을 추진했던 국가들과는 달리 지방분권에 따른 후속 개혁과 혁신을 단행하기보다 형평성을 핵심 가치로 하는 교육의 장기 비전에 대한 기존의 사회적 합의를 앞세운 지속가능한 리더십에 입각한 교육정책의 원칙도 중요한 배경이 되었다(Aho et al., 2006).⁵⁾

교육은 모든 시민을 위한 핵심적인 공공서비스이며, 교육을 통해서만이 세계시장에서 성공할 수 있다는 역대 좌·우익 정권 모두의 확고한 믿음(Aho et al., 2006; Sahlberg, 2007)도 있었다. 무엇보다 교사들의 지혜를 존중하는 차원에서 “필요한 교육혁신들은 이미 시스템 어딘가에 존재한다.”(Sahlberg, 2007: 167)는 일반 국민들의 인식이 이러한 원칙을 떠받친 힘이였다. 과거 경험을 통한 학습이 새롭지만 이질적인 아이디어를 도입하는 것만큼이나 중요하다는 것이었다(Sahlberg, 2007: 167). <표 3-2>에서와 같이, 학생들이 질 높은 교육을 받을 수 있는 최적의 학습환경과 교육내용에 역점을 둔 교수와 학습, 그리고 지적 책임성(intelligent accountability)이 교육정책 원칙의 핵심적인 구성요소였다(Sahlberg, 2007: 147; 2009: 1 참조).

5) 실례로 FNBE는 학교, 이해당사자들과 협력해 기초교육과 고등학교 국가교육과정의 틀을 마련한다 (FNBE, 1994; Lavonen, 2017: 2에서 재인용).

〈표 3-2〉 교육개혁의 세계적인 흐름과 1980년대 이후 핀란드 교육정책의 원칙

교육정책과 개혁원칙	
세계 교육개혁의 흐름	핀란드 교육정책
표준화(standardization) 학교, 교사, 학생이 결과의 질을 개선토 록 하기 위한 중앙 차원의 명확한 상위 성과기준 확립	유연성과 느슨한 기준(loose standards) 기존 우수사례(good practice)를 바탕 으로 한 학교 중심의 교육과정 개발과 정보 및 지원을 통한 학습목표와 학습네 트워킹 확립
읽고 쓰기 능력과 수학적 사고력 중심 교육개혁의 주요 타겟으로 독해, 작문, 수학, 자연과학의 기본지식과 기술	창의성과 결합된 폭넓은 학습 개인의 인격, 도덕, 창의성, 지식 성장의 모든 측면들에 동등한 가치를 부여하는 심화된 폭넓은 학습에 초점을 둔 교수와 학습
결과적 책임성(consequential accountability) 학교 성과와 학생 성취도 향상은 책임성 수단, 특히 성공의 주요 기준으로서 표 준화된 시험에 근거한 승진 및 감사과정 과 학교, 교사에 대한 보상 혹은 제재와 연계	신뢰 중심의 전문성을 지닌 지적 책임성 학생들에게 무엇이 가장 좋은 것인지를 판단하고 그들의 학습 진전을 보고하는 데 있어 교사와 학교장들의 전문성을 존 중하는 교육시스템 안에서 지적 책임성 정책 채택과 신뢰문화의 점진적인 형성

자료: Sahlberg(2007: 152).

이러한 신뢰문화와 교육정책의 원칙이 학교 학습자료의 사전평가와 시찰단제도 (inspectorate system)의 폐지(Lavonen, 2017)와 더불어 1990년대 교육개혁을 추진했던 국가들과는 달리 시험정책(testing policy)을 제어하는, 교사들이 교육 지식과 기술을 발전시킬 수 있는 전문적인 자율성을 부여받는 기제로 작용했다. 시험 정책이 학생의 학습 증대를 가져올 수 있을지, 높은 학습 결과로 이어질지에 대한 교육학계의 불신과 교육당국 및 교사들의 회의적인 시각이 큰 영향을 미쳤다 (Sahlberg, 2009: 30 참조). 이처럼 교사 전문성에 대한 강조는 교육시스템의 유연성으로 이어졌고, 이는 학생들의 필요를 충족시키기 위한 학교와 지방자치단체 사이의, 학교들 간의 상호 학습과 의사소통에 기초한 혁신의 촉진 및 확산 네트워크의 구축을 유도함으로써 지방정부뿐만 아니라 학교의 교육역량을 구축하는 데 기여했다 (Schleicher, 2006).

이에 더해 지방분권적 차원에서 이루어진 지방정부로의 의사결정 권한 이양을 확대, 1994년을 기점으로 중앙정부는 교육 공급자인 지방자치단체가 교육의 질 관리뿐만

아니라 지역 이해당사자들과의 협력 하에 자체 교육과정(local curriculum)을 책임 지도록 했다. 이 교육과정 역시 결과보다는 과정에 중점을 둬으로써 학교 교육 향상에 중심적인 역할을 한다(Lavonen, 2017: 2, 6). 이처럼 핀란드 교육시스템 발전의 이면에는 교육개혁을 이끌었던 행위자들 사이의 신뢰가 있었다.

3) 2000년대 이후

1980년대 후반 단행된 교육의 지방분권은 경제위기의 여파로 과거 수준에는 못 미치는 교육예산⁶⁾의 현실 가운데서도 교사들이 중추적인 역할을 담당하는 분권적 교육 시스템으로 자리 잡는다. 물론 NPM 철학이 핀란드에서는 받아들여지지 않았음에도 교육부(Ministry of Education[현 교육문화부(Ministry of Education and Culture: MEC)]) 주도로 교사를 포함한 학교와 지방자치단체에 대한 새로운 기준을 도입하는 내용의 프로그램(2005-09 Productivity Program)이 발표된다. 주된 내용은 학교와 지방자치단체의 생산성 평가와 그에 따른 보상과 제재였다(Sahlberg, 2007).

그럼에도 Lavonen(2017: 15)의 지적처럼, 교사의 자기평가와 이를 지지하는 발전적 토론이 교육의 질을 좌우하는 질 관리의 핵심을 구성한다. 교사교육 전략도 도입된다. 중앙정부의 교육 핵심 프로젝트의 일환으로 2016년 MEC가 신설한 핀란드교사교육포럼(Finnish Teacher Education Forum)이 그것이다. 교사교육발전프로그램(Teacher Education Development Programme)의 확립 및 집행과 함께 핀란드 사회가 요구하는 교사의 전문성 향상이 포럼의 목적이다(Lavonen, 2017).

2003년 교육과 문화에서의 동등한 기회 보장, 참여와 통합의 증진을 교육의 핵심 전략 영역으로 규정한(OECD, 2013: 6) 당시 교육부(Ministry of Education)의 전략안(The Ministry of Education Strategy 2015)을 토대로 국가 차원에서 협력에 입각한 국가전략 및 국가교육과정 수립의 전통도 이어진다. 지방정부의 교육문제 해결을 지원하기 위해 1994년 이후 2004년 FNBE는 교사, 이해당사자들과 상호협력해 예비학교(pre-primary education) 등의 교육과정을 마련한다. 교육과정의 집행은 '지방정부의 해석(local level interpretation)'을 원칙으로 했다(Lavonen, 2017: 3, 14-15 참조).

FNBE와 교육공무원, 관련 연구자, 교사들의 실무그룹을 통한 구조와 국가목표에 주안점을 둔 교육과정 개혁도 2014년 이루어진다. 구체적인 목적은 학생의 성장을 지원하고, 핵심적인 교육내용에 초점을 맞추는 것이었다(OECD, 2013). 교육을 개

6) 앞서와 같이 GDP 대비 교육기관에 대한 총 지출은 1992년 7.9%, 1995년 6.3%로 축소되었다가 2002년 6.6%(Hirvi, 1996; Sahlberg, 2009: 2)로 1995년에 비해 약간 상승했으나 이전 수준으로까지는 회복하지 못했다.

선하기 위한 국가전략 차원에서 나뉘는 성공을 거둔 학교실패에 대한 예방적 접근과 함께 2013년 교육 거버넌스의 주요한 변화를 상징하는 개혁도 추진되었다. 유아교육과 돌봄서비스(Early Childhood Education and Care: ECEC)의 행정 권한을 보건사회부(Ministry of Social Affairs and Health)에서 교육주무부처인 MEC로 이관한 것이다(OECD, 2013). 질적으로 우수하고 공평한 교육서비스를 보장하고 지방정부의 교육자치제를 강화하기 위한 지방자치단체 구조 개혁도 단행되었고, 지금도 진행되고 있다.

다른 스칸디나비아 국가들에 비해 자원이 풍부하지 않은 현실에서⁷⁾ 2000년 이후로 PISA에서 최상위 수준을 유지하고 있고, 교육성과에 대한 학생의 가족이나 출신 배경의 영향이 낮은 데에는(OECD, 2013) 이처럼 중앙정부의 교육정책과 함께 정책 집행, 특히 지방분권이 중요한 영향을 미친 것으로 받아들여지고 있다. 핀란드 교육시스템이 잘 작동하고 있다는 증거가 이 같은 결과라 할 수 있다(Lavonen, 2017: 11-12). Hautamäki et al.(2008)이 주장하듯이, 핀란드의 교육지출 수준을 감안할 때 높은 수준의 평가 결과는 교육시스템의 효과성이 단순히 예산에만 의존해 있는 것이 아님을 말해준다. 핀란드가 사회적 불평등에 성공적으로 대처한 이면에 학교가 있다는 평가(Field et al., 2007)나 비교적 짧은 기간에 공평한 교육시스템을 구축하는 데, 교수법(teaching)이 이러한 결과를 가져오는데 교육정책과 개혁이 주효했다는 시각(Grubb, 2007; Sahlberg, 2009)도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

7) <http://edredesign.org/sites/default/files/case%203%20-%20Finland.Pdf>.

나. 스웨덴 교육 거버넌스의 역사적 맥락

1) 1970년대 ~ 1990년대

현대 스웨덴 복지국가를 확립하는 데 중요한 요소로 여겨졌던 교육개혁(1940년대-1970년대)은 사회적 배경 등과 상관없이 아동의 질 높은 교육에 대한 동등한 기회를 주요 내용으로 했다. 이러한 가치를 보장해야 한다는 것이 강한 국가거버넌스(state governance)의 존립 근거이기도 했다(Lundahl, 2005). 스웨덴은 1920년 설립 이후 실질적인 교육 총괄 관료조직으로 상징되었던 국가교육위원회(Swedish National Board of Education: SNBE[Skolöverstyrelsen])의 영향력 있는 정치적 위상과 결합된 『교육법(Economic Act)』과 교육과정 등으로 인해(Helgøy & Homme, 2004) 1970년대까지 중앙집권적 교육 거버넌스를 특징으로 했다.⁸⁾ 국가교육과정을 통한 학교와 수업에 대한 규제와 통제도 이런 맥락에서 이루어졌다. 1950년대 지방자치가 확립되었지만 지방자치단체의 영향력은 제한적이었던 상황도 같은 맥락에 있었다.

그러나 1970년대 후반 경제적 불안정이 불어지면서 시장 기제를 활용한 공공부문 개혁, 규제 완화 등이 개혁의 흐름을 지배하게 됨에 따라 OECD 국가 중 가장 중앙집권적인 교육 거버넌스 체계를 가지고 있던 스웨덴은 1970년대 후반에서 1990년대에 걸쳐 시장 지향적인 폭넓은 교육정책의 변화와 함께 “중앙정부에서 지방자치단체와 학교로의 광범위한 의사결정의 분권화”로 집약되는 교육 거버넌스의 급진적 개혁이 단행되었다(Lundahl et al., 2013: 497). 이는 경제적 우려(Miron, 1993)에 따른 소위 신자유주의(neo-liberalism) 영향의 결과이기도 했다. 중앙정부가 행정적인 문제들에만 치중하고 학교의 일상적인 일들과 교육과정이 어떻게 이루어지고 있는지에 대해서는 무지하다는 비판의 목소리도 감지되었다(Helgøy & Homme, 2004). 비판의 주요 대상은 교육의 평가주체이자 책임기관이었던 SNBE였다.

이러한 환경적 변화가 1980년대 지방자치단체의 책임성과 재량권 확대, 다시 말해 지방자치단체의 영향력 증대를 의미하는 지방정부로의 권력 이양의 시발점이 된다. 1989년에는 중앙, 지방정부 간에 명확한 업무분장체계가 도입된다. 교사들의 비판의 대상이었던 교사와 직원의 고용책임도 의회를 등에 업고 지방정부로 이관되었다(Lundahl, 2005).⁹⁾ 같은 해 당시 교육부(Ministry of Education) 장관이었던 Göran Persson은 취임사에서 학교를 재조직화하겠다는 의지를 피력했다(Haldén,

8) 당시 위원회의 공식보고서(SOU, 1973:48)에 따르면, ‘스웨덴의 교육구조는 거의 100% 중앙집권적으로 이루어졌다.’ 그 중심에 법과 규정에 따라 학교위치, 교사, 교육기관의 모집과 채용 등과 같은 세부 사항에 대한 결정권을 행사했던 SNBE가 있었다(Helgøy & Homme, 2004: 14).

9) 교사들의 주된 비판은 새로운 지방고용주들이 자신들의 필요를 무시할 수 있다는 것이었다(Lundahl, 2005: 13).

1999; Helgøy & Homme, 2004: 14에서 재인용). 여기에는 SNBE의 폐지도 전제되어 있었다. 기존 중앙집권적 시스템 내에서의 변화를 제안했던 전문가들의 의견에도 불구하고(Helgøy & Homme, 2004) 경쟁이 학교와 교육의 질을 개선할 수 있는 핵심 수단이라는 확고한 믿음(Lundahl et al., 2013) 속에 경쟁이 지방정부 수준의 모든 학교에서 제도화되기 시작했다. 학교 업무는 NPM을 특징짓는 관리주의(managerialism)의 조정을 받았고, 국가교육과정의 지침이 ‘목표에 의한 관리’로 바뀌에 따라 학교 교육과정과 교육평가 또한 학업 성취도, 효과성 등을 위주로 하는 등 학교가 “반자율적인 결과 중심의”(Lundahl et al., 2013) 교육 단위로 바뀌었다.

이런 가운데서도 학교는 국가교육과정의 목표와 『교육법』의 큰 틀 속에서 종전에 비해 더 많은 자유를 부여받았고, 1990년대까지 의무교육의 대다수 요소들이 순수 공공서비스로 제공되었다(Lundahl et al., 2013). 무엇보다 교육의 평등성과 보편주의를 증진하기 위한 국가적 목표가 과거의 유산이 되지는 않았다는 것이다. 1970-80년대를 거치면서 동등한 교육기회를 제공할 법적 요건이 여전히 『교육법』에서 중심적인 위치에 있었다. 교육의 평등성 보호 차원에서 강한 국가통치의 원칙이 옹호되었던 이유이기도 했다(Lundahl, 2013: 509; 2005).

2) 1990년대 ~ 2000년대

높은 실업률을 기록한 경제위기로 인해 1990년대는 개혁의 가속화 시기였다. 교육에 대한 중앙정부의 역할 축소를 겨냥한 많은 정치적 결정이 이루어졌고, 학교들 사이에 경쟁이 강화되었으며, 소위 ‘학교 선택권’이 개혁을 지배하게 되었다. 1990년 “지방정부로의 자원배분의 권한 이양”(Lundahl, 2002)을 상징하는 정액교부금 형태의 교육재정 지원방식이 정치적 결정을 통해 현실화되고 1993년 집행에 들어갔다.

이는 경제적 조정 수단의 포기과 지방정부 수준에서의 수업량(volume of teaching)에 대한 중앙정부 규제의 종식을 의미하는 동시에 지방자치단체가 교육정책 결정의 주체로, 학교시스템에서 교사의 고용주, 학교활동의 기획자로, 그리고 각종 수단의 할당자로 새로운 역할을 부여받게 되었다는 사실을 말해주는 것이었다(Helgøy & Homme, 2004: 14; Lundahl, 2005: 13-14 참조). 정책집행기관으로서 지방정부의 책무성 강화와 더불어 “교육의 국가목표를 실제 측정 가능한 조건들로 변화시키는 것”(Lauvdal, 2000; Helgøy & Homme, 2004: 16에서 재인용)이 학교의 역할이라는 논리가 이와 같은 결정의 저변에 깔려 있었다.

1990년 SNBE도 결국 폐지되었다. SNBE의 지역교육위원회들(Regional Boards of Education)도 폐지 수순을 밟았다. 규모가 축소된 스웨덴국가교육청(Swedish National Agency for Education: SNAE(Skolverket))이 1991년 SNBE를 대신하게 된다. 학교 발전을 위한 목표들을 명확히 하기 위해 국가적 수준의

평가를 수행하는 것이 SNAE의 주요 기능이였다(Helgøy & Homme, 2004: 14-16 참조). 지방분권을 위한 이러한 일련의 조치들은 교육시스템에서 목표와 결과에 의한 관리가 한층 강화되고, 고객 선택의 신자유적 담론이 거세진, 특히 “교육이 점차적으로 공공재가 아닌 사적재”(Helgøy & Homme, 2004: 16)로 여겨지는 시대적 상황과 맞물려 외부 민영화의 길을 터주는 계기가 되었다(Lundahl, 2002; Lundahl et al, 2013). ‘시스템 변화’, ‘국가독점의 와해’를 내걸었던 정치적 세력(자유당, 보수당)이 배후에 있었다. 무엇보다 권한 이양과 규제 완화는 피할 수도 없고, 필요하다는 정치권의 합의가 있었다(Lundahl, 2002; 2005).

이에 따라 1994년 국가교육과정의 주안점이 투입에서 산출통제로 바뀌며, 교사들의 전문적 판단과 자율성을 저해하는(Lundström, 2011) 개인성과 중심의 교사 및 직원 임금체제도 1996년 도입된다. 1990년대 초 자유학교(free school) 등 많은 민간공급자들이 생겨났고, 지방자치단체 내에서 학부모와 학생들은 이들을 선택할 수 있게 되었다. 이러한 선택권은 전국으로 확대된다. 정부보조에 의존하지 않는 사립학교(independent school) 설립도 본격 추진되었고, 바우처제도 또한 도입되었다.

이러한 자율적 거버넌스(self-governance)의 확대는 국가통제의 새로운 형태인 질 평가(quality evaluation)를 수반하기도 했다. 1996년 질감사위원회(Quality Investigation Committee)를 설치해 학교 성과의 조건들에 관심을 집중했다. 연이어 1997년 중앙정부는 법령에 근거한 보고절차(Ordinance on Quality Reports in the Education System)를 마련하고 학교와 지방자치단체에 자체 질 현황을 매년 보고토록 했다. 국가 차원의 질 감사는 앞서와 같이 SNAE가 맡았다. 학교 발전에 대한 지원이 평가시스템을 도입한 주된 동기의 하나이긴 했지만 근본적인 이유는 결과, 목표 중심의 통제에 있었다(Helgøy & Homme, 2004; Lundahl, 2005). 핵심적인 통제수단들도 여전히 중앙정부에 있었다. 『교육법』을 비롯해 국가교육과정, 시험제도 등이 그것이었다.

이러한 지방분권의 영향은 이처럼 국가통제를 강화하는 동시에 학교들은 수업시간, 수업내용 등에 있어 이전보다 더 많은 자율성을 갖게 되는 요인으로 작용했다. 1999년 289개 중 79개 지방자치단체 관할의 학교들을 대상으로 5년 계획의 시범사업이 의회 승인을 받아 추진되었는데, 학교에 대한 규제보다는 자율성 증진에 주목적이 있었다. Lundahl(2005: 10)도 강조하듯이, 교육의 지방분권은 처음부터 교사와 학교 리더들의 교육 발전에 대한 전문적 책임성을 강조하는 가운데 단행되었고, 여전히 교육담론의 중심에 있었다. 교사와 학교 리더들의 전문적 책임성의 증대가 교육 변화의 핵심적인 측면이었다(Lundahl, 2002: 628). 지방자치단체가 급속하게 변화하는 불확실한 환경에서 자율적이고 유연하게 행동해야 한다는 것(Bogason, 1996)이 교육분권의 또 하나의 이유이기도 했다. 더욱이 교육의 지방분권적 개혁은 교육의 동등한 기회를 보장하는 가운데 이루어졌다는 사실이다(Lundahl et al., 2010).

3) 2000년대 이후

경제위기의 여파는 2000년대에도 지속되었다. 학업 성취도에서 성, 사회적 배경 등에 따른 차이를 확대시키고 있다는 부정적인 평가 결과가 나오기까지 했다(Swedish National Agency for Education, 2001). 반면 다른 선진국들에 비해 스웨덴 학교가 더 큰 자율성을 가지고 있다는 평가가 있기도 했다(OECD, 2002).¹⁰⁾

〈표 3-3〉과 같은 다양한 통제수단들을 통한 교육분권의 이러한 상반된 결과를 반영하듯, 교육의 지방분권의 영향에 대한 전반적인 평가가 뒤따랐다. 가령 분권이 사회적 위험을 불러왔다는 비판이 제기되었다. 지방분권적 개혁이 스웨덴의 핵심적인 교육가치인 ‘교육 평등성’에 부정적인 영향을 미치고 있다는 것이었다. 국가 차원에서 교육 평등 개념이 여전히 중심적인 위치에 있지만 “규칙(rule)에 의한 거버넌스에서 목표(objective)에 의한 거버넌스”로의 변화를 불러온 분권으로 인해 학교, 지방자치단체들 간에 차이가 심화되어 교육의 동등한 기회를 보장하고 유지하기가 어려워졌다는 것이었다. 이에 반해 국가의 교육목표를 실현하기 위해서는 지금과 같이 지역 행위자들이 국가 교육정책의 집행 방법을 선택할 수 있는, 교사의 전문적 지식을 활용할 수 있는 자유가 주어져야 한다는 시각도 있었다(Lundahl, 2002: 631-633).

10) 이런 가운데 교육분권의 연장선상에서 중앙정부는 2002년 새로운 『교육법』을 통해 목표 관리 요소들을 한층 강화시켰다. SNAE의 조사절차를 강화하는 조치도 2003년 이루어졌다. 같은 해 신설된 국가학교개선청(National Agency for Education: NAE)으로 SNAE의 발전지원업무를 이관하기도 했다.

〈표 3-3〉 1980년 이전과 2003년 스웨덴의 교육 통제수단

통제수단	1980년 이전	2003년
『교육법』/기타 학교법	상세한 규정	느슨한 규정(less detailed)
국가교육과정 지침 및 계획서	목표 및 방법론 지침에 의한 관리(governing)	목표에 의한 관리
국가 차원의 시간계획서 (『교육법』 부록)	수업시간의 세부 규제	각 교과목 수업시간 총 규제 등
자원 배분	상세한 국가규정	지방자치단체
고용주 책임	국가	지방자치단체
교사임금, 교사의무, 기타 근로조건의 규제	국가-중앙교원노동조합 간 협약	스웨덴지방정부협의회-교원노동조합 간 중앙협약/지방협약
초임교사 교육	국가	국가
연수교육/ 교사능력향상교육	국가	지방자치단체
학교감사	국가	국가
국가발전계획	-	국가 (1993년-1994년)
질보고서/질감사	-	국가 (1990년대 후반부터)

자료: Lundahl(2005: 16).

이런 가운데 학교 선택이 교육 결과에 부정적인 영향을 주고 있다는 평가 결과들이 나왔다. PISA 등의 결과를 고려할 때 1990년대 초반 도입된 학교 선택으로 인해 학업 성취도가 오히려 떨어졌다는 것이다(Swedish National Agency for Education, 2009). 스웨덴의 경우 학교 선택이 교육의 평등성을 저해하는 학교 성과의 차이 또한 확대시키는 경향이 있다는 보고서도 발표되었다(Musset, 2012). 특히 SNAE가 2012년 발표한 보고서(Swedish National Agency for Education, 2012)에 따르면, 1990년대 말 이후로 의무교육에서 평등성이 저하되는 모습을 보이고 있는데, 이는 분권화뿐만 아니라 학교 선택과 무관치 않다는 것이었다(Lundahl et al., 2013: 508).

그럼에도 이러한 일련의 교육 거버넌스의 변화(〈표 3-4〉 참조)에 따른 영향의 정도를 단정적으로 규정하기는 쉽지 않다는 견해가 설득력을 얻고 있다. 성과, 목표, 경쟁 등의 용어가 교육정책과 거버넌스에서 일반화되어 있지만, 그에 못지않게 사회적 통합(social inclusion)과 평등성이 스웨덴 교육을 통괄하는 『교육법』 과 국가교육과정

의 중요한 지침이 되고 있다는 것이다. 예를 들면, 2010년 새로운 스웨덴 『교육법』은 ‘사회민주적 정책 패러다임’의 연장선상에 있다. “교육은 기본적인 민주적 가치와 인권에 의거해 만들어져야 한다.”는 것이 핵심 내용이다. “교육은 지리적 위치와 관계 없이 동등해야 하고, 모든 아동의 개인적 필요에 따라야 하며, 학교는 적절한 교육목표를 달성 하는 데 아동들이 필요로 하는 특별한 지원을 제공할 법적 책임이 있다.”는 것이 또한 주요 골자다(Education Act, 2010: 800; Lundahl et al., 2013: 509에서 재인용). 자유학교 도입의 근본적인 목적도 불우한 처지에 있는 학생들을 위한 질 높은 교육을 보장하는 것이었다(Lundahl, 2005).

〈표 3-4〉 스웨덴 교육개혁의 개요

시점	개혁
1991	<ul style="list-style-type: none"> ■ 교육책임의 지방자치단체로의 공식적 이양 ■ 사립학교 설립 촉진 ■ 사립학교 설립을 감독하기 위한 스웨덴국가교육청(SNAE) 신설
1992	<ul style="list-style-type: none"> ■ 학교 선택 ■ 등록 학생 수에 따른 지방자치단체 사립학교 공공재정 지원
1993	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체에 대한 정액교부금 형식의 예산 지원
1994	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가교육과정을 통한 학교에 대한 과목 선택 자율성 확대
1996	<ul style="list-style-type: none"> ■ 지방자치단체 수준에서 협상을 통한 임금 지급
2003	<ul style="list-style-type: none"> ■ 감독 및 자료 배포 등 SNAE의 업무 명확화
2003-2008	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국가학교개선청(NAE) 신설 및 폐지
2008	<ul style="list-style-type: none"> ■ SNAE의 관할에 있던 학교감사업무를 담당하는 스웨덴학교감사단(Swedish Schools Inspectorate) 설치 ■ 학교개선업무의 SNAE로의 이관
2010	<ul style="list-style-type: none"> ■ 신 『교육법』 및 새로운 국가교육과정 도입

자료: Swedish National Agency for Education(2014); Blanchenay et al.(2014: 22)에서 재인용 및 발췌.

이처럼 스웨덴이 NPM을 전적으로 받아들인 것은 사실이지만 지금의 스웨덴 교육은 사회민주적 정책 패러다임의 큰 틀 속에서 교육 거버넌스가 작동하고 있다는 것이다(Lundahl, 2013). 이러한 교육정책의 사회민주적 패러다임 속에서 중앙정부 중심에서 지방정부 주도의 교육 분권화를 지속적으로 추진하고 있는 국가가 지금의 스웨덴이라는 것이다(Blanchenay, 2014).

3. 교육선진국 교육 거버넌스의 특징

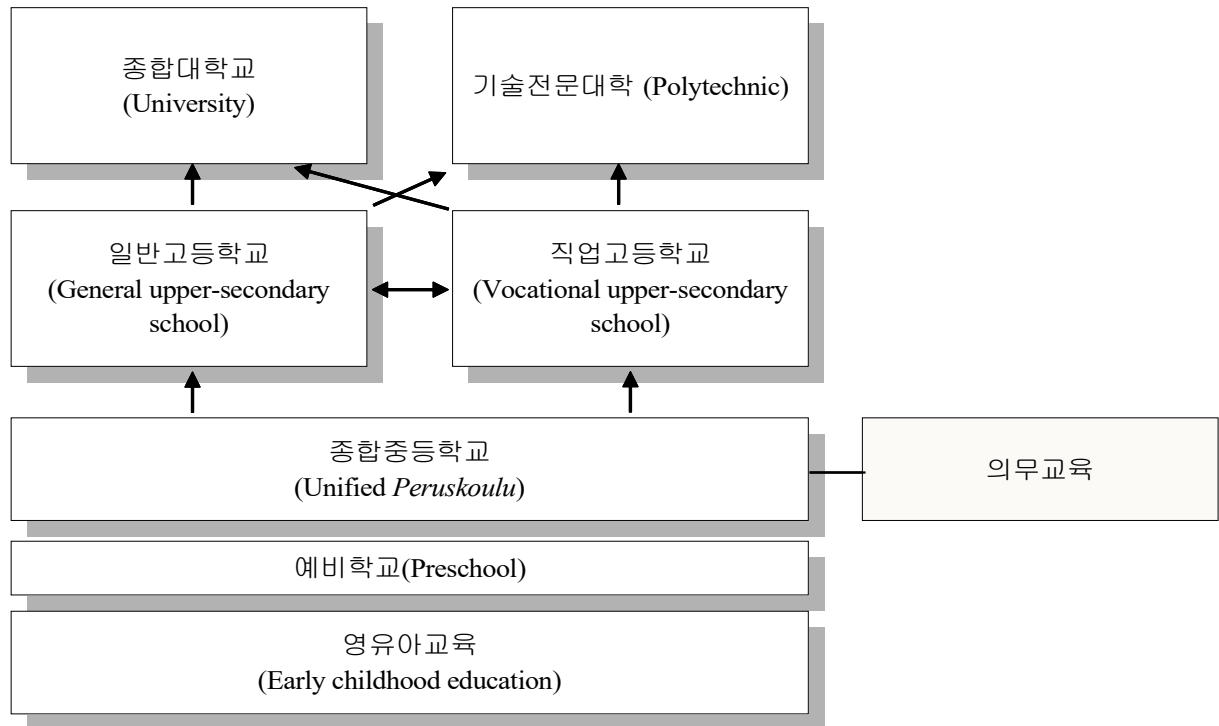
가. 핀란드 교육시스템의 특징

핀란드 교육이 세계 최고 수준을 유지하는 데 핵심적인 요인의 하나가 교육시스템이다(Finnish National Board of Education, 2010; European Commission, 2016). 핀란드는 이러한 교육시스템의 질과 형평성으로 국제적인 관심을 받고 있다.¹¹⁾ 핀란드의 높은 교육성과는 이와 같은 질과 형평성을 제도적으로 뒷받침하는 시스템 수준의 정책들을 통해 유지되고 있다. 형평성을 최우선으로, 교육의 평등성 증진을 장기적 목표로 한(Lavonen, 2017) 유연성, 창의성, 교사 전문성 그리고 신뢰가 이들 정책의 핵심 가치다(Sahlberg, 2007). 이들 가치에 대한 사회적, 정치적 합의가 교육시스템의 안정성을 보장해주고 있기도 하다(OECD, 2013: 4). 현재 핀란드 교육정책의 가장 중요한 특징은 지식 기반 사회의 비전에 대한 폭 넓은 헌신이다(Laukkanen, 2008).

이러한 교육정책의 맥락에서 현재 핀란드 교육시스템(〈그림 3-1〉 참조)은 아동 성장의 촉진, 사회구성원으로서의 책임의식 고취, 삶에 필요한 지식과 기술 습득을 교육 목표로 형평성과 낮은 교육 성취도의 사전 예방에 중점을 둔 기초교육과 제3차 교육(tertiary education)으로 이어지는 일반교육 및 직업교육 등으로 이루어져 있다. 구체적으로 기초교육¹²⁾은 무상으로 일반 국민 모두에게 동등하게 제공되고 있으며, 그 이상의 교육 또한 개인적 능력과 필요에 따른 동등 기회를 원칙으로 하고 있다.

11) <http://edredesign.org/sites/default/files/case%203%20-%20Finland.Pdf>.

12) 핀란드 기초교육의 목표는 “도덕적으로 책임감 있는 인간이 되도록, 사회구성원이 되도록 학생들의 성장을 지원하고, 그들에게 삶에 필요한 지식과 기술을 제공하고, 사회의 개화(civilisation)와 평등, 그리고 학생들의 교육 참여의 필수조건들을 증진함과 아울러 국가 전체 차원에서 교육의 적절한 형평성을 보장하는 것이다(Basic Education Act, Section 2[Objectives of education], <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>).



자료: Sahlberg(2015: 50).

〈그림 3-1〉 핀란드 교육시스템(2015년 기준)

7세에서 15세 아동을 대상으로 하는 기초교육은 1960년대 후반 확립된 9년제 종합중등학교를 통해 이루어지며, 7세 유아들에게는 입학 전 1년 단위의 예비기초교육이 제공된다. 6세 대상의 영유아 교육은 2001년 제도화되었으며, 2013년 교육 거버넌스 개혁의 일환으로 영유아 교육과 돌봄서비스(Early Childhood Education and Care: ECEC) 업무를 맡게 된 교육문화부(Ministry of Education and Culture: MEC) 관할의 주간돌봄센터(day-care center)를 통해 제공된다. OECD는 형평성과 포괄성을 특징으로 하는 ECEC가 공평한 교육시스템에 기여하고 있다고 평가한다(OECD, 2013: 6). 2017년 현재 종합중등학교 수와 학생 수는 〈표 3-5〉와 같다.

(표 3-5) 핀란드 종합중등학교 수 및 재학생 수(2017년 현재)

학교 지역	종합중등학교 수	학생 수
Whole country, total	2,384	556,742
Mainland Finland, total	2,361	553,852
Uusimaa	538	165,398
Varsinais-Suomi	211	44,787
Satakunta	115	21,303
Kanta-Häme	87	17,748
Pirkanmaa	175	52,251
Päijät-Häme	70	19,333
Kymenlaakso	84	16,084
South Karelia	39	11,546
Etelä-Savo	76	12,788
Pohjois-Savo	115	23,429
North Karelia	72	14,609
Central Finland	113	28,174
South Ostrobothnia	134	21,186
Ostrobothnia	127	19,922
Central Ostrobothnia	55	8,116
North Ostrobothnia	215	53,193
Kainuu	34	6,833
Lapland	101	17,152
Åland, total	23	2,890
Åland	23	2,890

자료: Statistics Finland

(http://www.stat.fi/til/pop/2017/pop_2017_2017-11-14_tie_001_en.html).

기초교육의 다음 단계인 일반교육과 직업교육은 일반고등학교(general upper secondary school)와 직업고등학교(vocational upper secondary school)에서 제공된다. 교육이수기간은 3년이다. 일반교육과 직업교육은 이처럼 학문 중심과 전문기술 중심의 이원체제(dual system)로 되어 있다. 기초교육뿐만 아니라 일반교육과 직업교육 모두 핀란드국가교육위원회(Finnish National Board of Education: FNBE)가 관장하는 국가핵심교육과정(national core curriculum)에 적용을 받으며, 여기서 정한 교육목표의 큰 틀 속에서 학교 및 교사에게 많은 자율성을 부여하고 있다. 달리 말해, 교사의 교수 전문성은 의무가 아닌 권리로 받아들여지고 있다(Sahlberg, 2007: 155).

이런 맥락에서 많은 다른 국가들과는 달리 ‘시험 중심의 책임성’과 ‘외부 주도의 학습 기준’은 학교에서 찾아보기 어렵다. ‘전인적 시각(holistic perspective)’(OECD, 2013)에서 학생들이 수업의 일반적인 목표에 다다를 수 있게 학교 스스로가 최적의 학습환경을 조성하고 수업내용을 갖추도록 권장하는 방식의 교수와 학습을 강조하고 있다. 학생들에게 중요한 것은 기준, 평가와 같은 것들이 아니라 지도(instruction)

라는 사고가 학교 교육에 내재화되어 있다(Sahlberg, 2007: 167; 2009: 32). 학교 스스로의 자기평가(OECD, 2013)와 ‘지방 교육과정(local curriculum)’, 그리고 ‘현장 중심의 평가(classroom based assessment)’가 핀란드 교육분권의 핵심적인 요소라는 주장도 이런 맥락과 맞닿아 있다(Lavonen, 2017: 6).

최근 FNBE는 청년 실업률 상승에 능동적으로 대처하기 위해 ‘학습과 노동 연계 강화’에 중점을 둔 대안을 마련해 시행에 들어갔다. 일반고등학교와 직업고등학교 간의 국가핵심교육과정의 연계성 강화가 핵심 내용이다. 대학교육은 개인적 능력과 필요에 따라 종합대학교(university)나 기술전문대학(polytechnic)에 입학해 받을 수 있고, 『핀란드 헌법』 제123조에 의거, 대학 운영은 자율성을 원칙으로 하고 있다.

재정 지원은 『기초교육법』(1998[Amendments up to 1136/2010])’ 제43조(Financing, amendment 1707/2009)¹³⁾ 등에 따라 기초교육의 경우 기본적으로 중앙정부와 지방정부의 공동부담방식으로 이루어지고 있다. 9년제 기초교육에 소요되는 교육비는 전액 중앙정부와 지방자치단체가 부담한다. 고등학교 교육의 경우에도 지방자치단체와 중앙정부가 공동 부담한다. 일반적으로 중앙정부가 지역교육청에 예산을 배정하면 지방자치단체가 예산에 맞춰 학급규모별 배분기준을 정하는 형식이다. 국·공립 및 사립대학교 등 고등교육기관 또한 국가의 재정 지원을 받는다.

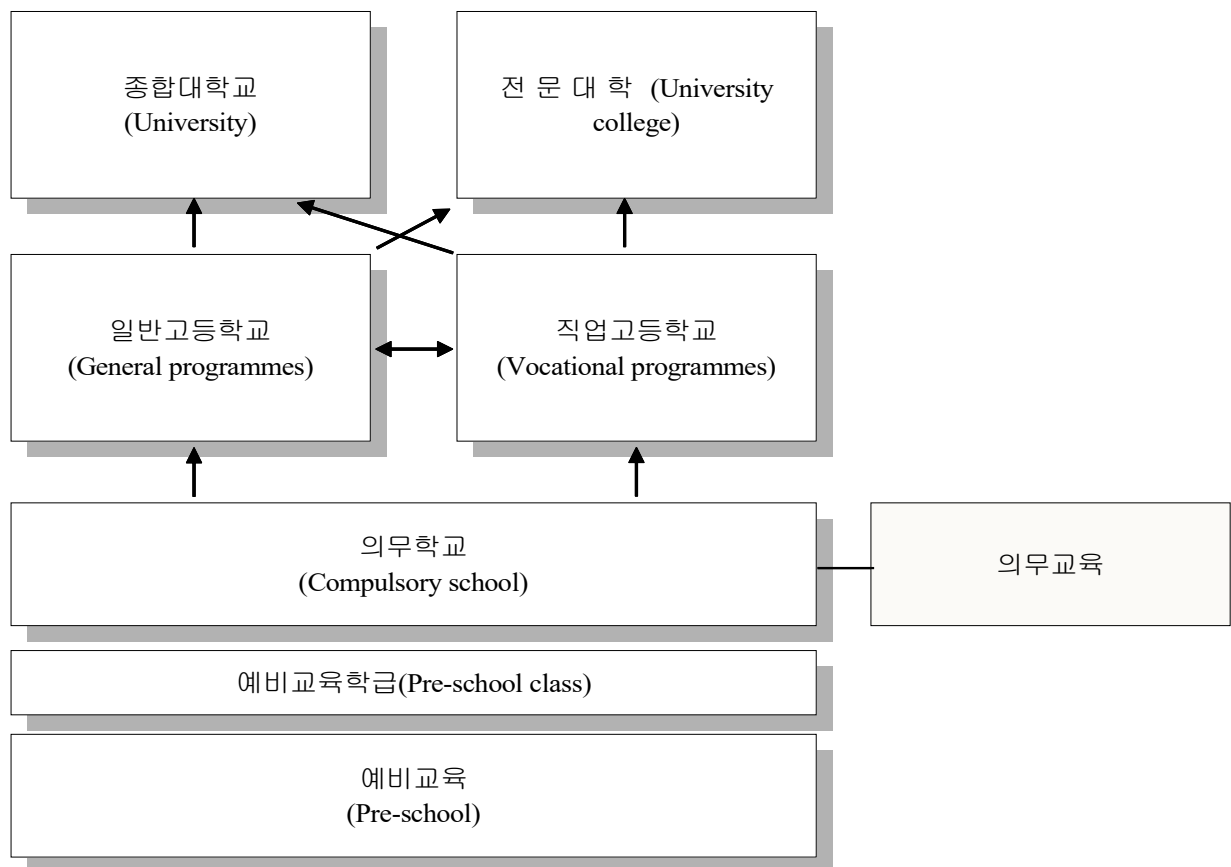
이런 교육여건들이 합쳐져 오늘날 핀란드 교육은 PISA의 수치적 측면에서의 최상위 수준의 평가를 넘어 질적 측면에서 다음과 같은 매우 긍정적인 평가를 받고 있다(Sahlberg, 2007: 158, 160). 첫째, 교육의 모든 수준에서 참여율이 상대적으로 높다. 둘째, 학교 전체적으로 학생 성취도의 편차가 거의 없다는 점이다. 이는 학교가 사회적 불평등에 잘 대처하고 있다는 것을 말해준다. 이와 같은 평가는 교육정책뿐만 아니라 정책 집행, 특히 교육분권의 결과로 받아들여지고 있다(Lavonen, 2017: 11).

13) Basic Education Act(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>).

나. 스웨덴 교육시스템의 특징

핀란드와 마찬가지로 7세에서 16세 학생들을 위한 포괄적인 의무교육과 더불어 평등성의 가치가 스웨덴 교육시스템을 특징짓고 있다(Heløy & Homme, 2004; OECD, 2017). 스웨덴은 6세부터 무상교육을 동등하게 이용할 수 있다. 학교시스템은 학생을 위한 안전하고 친근한 환경을 보장하는 『교육법(Education Act)』의 규제를 받는다.¹⁴⁾

스웨덴의 교육시스템(〈그림 3-2〉 참조)은 크게 예비교육, 의무교육, 일반교육과 직업교육, 그리고 고등교육으로 이루어져 있다. 특징적인 것은 핀란드와는 달리 일반교육과 직업교육의 경우 ‘김나지움(Gymnasium)’이라는 선택적 교육과정이 제도화되어 있다는 것이다.



자료: OECD(2017: 19)에서 정리.

〈그림 3-2〉 스웨덴 교육시스템(2017년 기준)

14) Education in Sweden(<https://sweden.se/society/education-in-sweden/>).

스웨덴은 9년제 의무교육에서 성인교육에 이르기까지 무상교육을 실시하고 있다. OECD 국가 중 유일하게 교육에 대한 공공예산 비중이 100%를 차지하고 있는 국가가 스웨덴이다(OECD, 2017: 17). 이는 사회경제적 배경, 거주지 등과 관계없이 모든 사람에게 동등한 교육기회를 주기 위한 조치다. 교육개혁 이후 도입된 차터스쿨(charter school[friskola])¹⁵⁾ 같은 사립학교에 대해서도 바우처 등을 통한 재정 지원이 이루어지고 있다.

예비교육은 부모의 육아와 고용, 혹은 학업의 원활한 수행¹⁶⁾과 아동의 개인적 욕구와 관심에 부합하는 학습 지원을 주목적으로 교육, 보육, 돌봄이 통합된 교육서비스를 제공한다. 제공 방식은 4세에서 5세 아동을 대상으로 한 예비교육과 1988년 제도화된 예비교육과 의무교육의 중간단계에 있는 6세 대상의 ‘예비교육학급(förskoleklass)’이다. 현재 예비교육은 지방자치단체가 관할하거나 사립교육기관들이 제공하고 있다. 예비교육 제공의 법적 책임과 사립교육기관의 승인 권한은 지방자치단체에 있다.¹⁷⁾ 예비교육은 의무교육에 해당하지는 않지만 거의 모든 아동이 참여하고 있다.¹⁸⁾

『교육법』(2010: 800)¹⁹⁾에 의거, 의무교육은 아동 및 청소년들이 사회생활의 적응을 위해 요구되는 지식, 기술, 기타 교육활동의 제공을 목표로 한 아동과 청소년의 교육에 대한 권리로 9년제 종합중등학교(comprehensive school)를 통해 보장되고 있다. 학습장애가 있는 학생들은 별도의 학교(compulsory school for learning disabilities)나 특수학교(special school, Sami-school)를 통해 권리를 보장받는다. 의무교육인 만큼 스웨덴 의회(Riksdag)와 중앙정부가 법과 법령의 틀을 결정한다. 중앙정부는 의무학교의 수업계획을 결정하고, 스웨덴국가교육청(Swedish National Agency for Education: SNAE)은 특수학교 등의 수업계획을 결정한다.²⁰⁾ 의무교육의 법적 책임은 지방자치단체에 있다. 학교선택제가 도입된 이후 거주지 이외의 학교에 대한 지원이 허용되고 있다.

일반교육과 직업교육은 일반고등학교 과정(national programme), 직업고등학교 과정(vocational programme), 선택학업과정(introductory programme)의 3개 교육과정으로 이루어져 있다. 일반고등학교 과정은 대학교육을 위한 준비과정이고, 직업고등학교 과정은 취업 중심의 교육과정이다. 이 일반고등학교 과정과 직업고등학교

15) 2014년 현재 스웨덴 의무학교(compulsory school)의 17%, 고등학교의 50%가 차터스쿨이다(<https://sweden.se/society/education-in-sweden/>).

16) The Swedish National Agency for Education(<https://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english/the-swedish-education>).

17) The Swedish National Agency for Education(<https://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english/the-swedish-education>).

18) Education in Sweden(<https://sweden.se/society/education-in-sweden/>).

19) The Swedish Education Act(<http://www.friendinternationalcenter.com/advice/the-swedish-education-act/>)

20) The Swedish National Agency for Education(<https://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english/the-swedish-education>).

교 과정을 자유롭게 선택해 배울 수 있도록 한 장치가 선택학업과정이다. 고등교육은 『교육법』에 적용을 받으며, 세부사항은 중앙정부가 결정한다. 의무교육에서 일반교육과 직업교육에 이르는 교육과정은 모두 중앙정부의 국가교육과정에 적용을 받는다. 이들 교육에 대한 일관성 있는 평가 틀은 아직까지 마련되어 있지 않다(OECD, 2017). 고등교육은 국립 및 사립 종합대학교와 전문대학을 통해 이루어지고 있다. 의회와 정부가 고등교육과 연구를 전반적으로 책임지고 있다. 고등교육에 적용되는 규정, 목표, 지침 및 자원 배분 등에 관한 결정 권한은 의회와 정부에 있다. 그러나 정부와 의회가 정한 규정의 큰 틀 내에서 대학은 상당한 자율성을 누리고 있다.²¹⁾

재정 지원은 교육시스템이 매우 분권화되어 있는 만큼 전체 교육의 우선순위에 초점을 두고 중앙정부는 조정하고 지방자치단체가 재정적 책임을 맡는 구조로 되어 있다. 사립학교의 경우에는 재정의 법적 책임이 있는 지방자치단체와 사립교육 공급자들 간의 계약을 통해 재정을 지원하는 방식으로 되어 있다(OECD, 2017: 4). 학교에 대한 재정 지원의 대부분은 지방자치단체마다 다른 재정지원모델을 통해 배분되는 지방세(municipal tax revenue)다. 각 지방자치단체에 자원 배분에 관한 결정 권한이 있으며, 학교는 학생의 필요에 따른 자원 배분의 책임을 상당 수준 지고 있다(OECD, 2017: 17). 고등교육의 경우에는 대학 재정과 교육과정에 대한 중앙정부의 역할이 큰 편이다.

이상의 논의를 정리한 것이 <표 3-6>이다. 여기에서 주목해 볼 것은 두 나라 모두 사회통합과 기회균등이라는 이상을 신자유주의와 경제위기에 부딪혀 일정 정도 축소하게 되었지만, 지방정부와 학교의 교육역량을 바탕으로 하는 교육분권화를 추진하면서 국가 차원의 '보상과 제재'라는 틀을 유지하고 있다는 것이다.

21) The Swedish National Agency for Education(<https://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english/the-swedish-education>).

〈표 3-6〉 교육선진국 교육 거버넌스의 역사적 맥락 비교

핀란드		스웨덴	
시기	특징	시기	특징
조직	핀란드국가교육위원회 (FNBE)	조직	스웨덴국가교육위원회 (SNBE) 스웨덴국가교육청 (SNAE)
1960-1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 사회통합 • 교육의 중앙집권적 계획과 조정시스템의 중앙집중화 • 지방분권과 평가중심국가로의 변화: 중앙에서 지방으로 교육리더십 확산 	1970-1990년대	<ul style="list-style-type: none"> • 동등한 기회 보장 • 중앙집권적 교육거버넌스 • 의사결정 분권화 • 중앙과 지방의 명확한 업무분장
1990-2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 경제위기와 신공공관리론 • 지역사회의 지혜 • 신뢰에 기반한 학교문화의 시대 • 지방정부와 학교의 교육역량 구축 	1990-2000년대	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 역할 축소 • SNBE 폐지(1990) • 국가적 수준의 평가 수행 • 자율적 거버넌스의 확대 • 교육의 동등한 기회 보장
2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 분권적 교육시스템 • 보상과 제재 	2000년대 이후	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 주도의 교육분권화

IV. 교육선진국의 교육 서비스 전달체계

1. 핀란드의 교육서비스 전달체계

가. 지방분권적 교육서비스 전달체계의 법적 기반

핀란드 교육이 세계 최고의 경쟁력을 가질 수 있게 된 데에는 지방분권, 즉 교육자 치제가 중요한 역할을 했다(Paaso & Korento, 2010; European Commission, 2016). 핀란드 교육정책의 주요 원칙의 하나가 바로 지방정부로의 의사결정 권한과 책임 이양 혹은 교육행정의 분권이다(Lavonen, 2017: 4). 1860-70년대 초 지방정부시스템의 구축, 1970-80년대 지방자치단체들의 자율권과 정책결정 권한의 꾸준한 요구, 그리고 1990년대 교육 거버넌스의 변화 등이 합쳐져 현재 지방정부는 교육정책의 결정 및 집행 등에서 상당한 자율성과 영향력을 갖고 있다.²²⁾

지방정부의 이런 위상은 『핀란드 헌법(Finnish Constitution)』(731/1999)에 명시된 교육의 권리에 근간한 『지방정부법(Local Government Act)』(365/1995; amendments up to 325/2012)²³⁾과 『기초교육법(Basic Education Act)』(628/1998; amendments up to 1136/2010)²⁴⁾ 등을 통해 보장받고 있다. 구체적으로 『핀란드 헌법』 제2조 16항에는 다음과 같은 교육의 권리가 명시되어 있다. Mäkelä(2013: 24)는 기초교육의 권리를 명확히 규정하고 있는 『핀란드 헌법』에 명시된 권리와 책임을 <그림 4-1>과 같이 도식화하고 있다. 여기에 기술된 권리와 의무 사이의 관계로 인해 핀란드 교육시스템이 엄격한 외부 책임성 장치들이 없이도 지방정부 수준에서 자율적으로 동등한 기회를 제공할 수 있는 것이라고 Mäkelä는 주장한다(Aurén, 2017: 4).

22) 핀란드는 6개 행정주(administrative province), 1개 자치주(autonomous Province of Åland), 311개 지방자치단체로 구성되어 있다.

(<http://www.localfinland.fi/expert-services/finnish-municipalities-and-regions>)

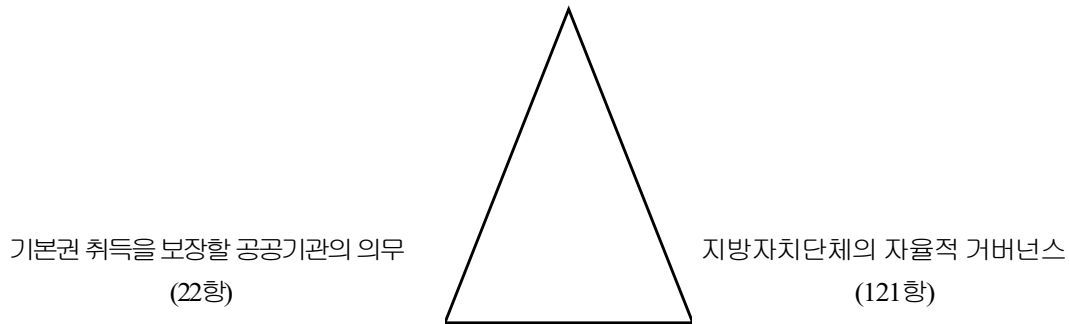
23) Ministry of Finance

(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf>).

24) Ministry of Finance

(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>).

교육과 문화에 대한 동등한 권리(16항)



자료: Mäkelä(2013: 24); Aurén(2017: 4)에서 재인용.

〈그림 4-1〉 핀란드 기초교육 권리의 헌법적 기초

모든 사람은 무상 기초교육의 권리가 있다. 법에 의거, 공공기관들은 모든 사람에게 그들 능력과 특별한 요구에 부합하는 교육서비스를 받을 수 있는 동등한 기회뿐만 아니라 경제적 어려움에 구애받지 않고 그들 자신을 발전시킬 수 있는 기회를 보장해야 한다.....²⁵⁾

『지방정부법』 제1조(General provisions) 1항(Local self-government)에서도 핀란드가 지방자치단체로 구성되어 있음을 법으로 명시하고, “교육은 동법에 의거, 통합 국가핵심교육과정에 따라야 한다.”는 『기초교육법』 제1조(Application and Objectives) 3항(The foundations for education)에 따라 중앙정부는 교육 전반의 조정자로서의 권한을 가지고 있다. 지방정부는 동법 제2조(Local authority as education provider) 4항에 의거, 교육 공급자로서 관할 지역에 거주하는 의무 교육 연령의 아동을 위한 기초교육 및 해당 연령 아동을 위한 예비교육을 제공할 책임이 있다.²⁶⁾ 이들 관계 법령에 따라 지방자치단체는 지역 욕구를 반영한 교육의 일반 규칙들을 만들어 실행에 옮기고 있다(Lavonen, 2017). 이 외에 지방자치단체는 아동교육 등과 관련된 복지서비스를 제공한다. 교육과정에 있어서도 중앙정부는 교육목표 설정, 국가교육과정 수립 등을 주로 맡고(Basic Education Act, Section 14),²⁷⁾ 교육과정 운영과 교육내용 및 방법 등에 관한 결정은 지방자치단체와 학교에

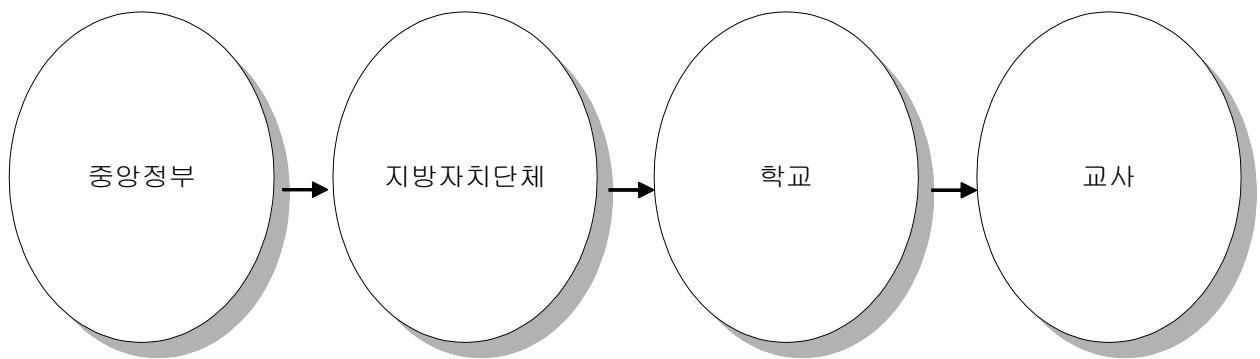
25) Ministry of Finance

(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>).

26) Ministry of Finance(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1995/en19950365.pdf>); Ministry of Finance(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>).

있다(Basic Education Act, Section 15).²⁸⁾

이상의 관계 법령에 따른 교육서비스 전달의 권한 위임 체계를 도식화하면 <그림 4-2>와 같다. 이러한 위임 흐름은 앞서와 같이 신뢰, 자율성 보장, 교육 리더십의 공유라는 맥락 속에서 이루어지고 있다(Aho et al., 2006; Sahlberg, 2007; 2009; 2015). 이처럼 핀란드는 교육서비스 주체들 간에 리더십을 공유하면서 중앙-지방정부 간의 신뢰를 통해 학교와 교사들의 전문적 자율성을 보장해 주고 있다.



<그림 4-2> 핀란드 교육서비스 전달의 권한 위임 체계

27) Ministry of Finance
(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>).

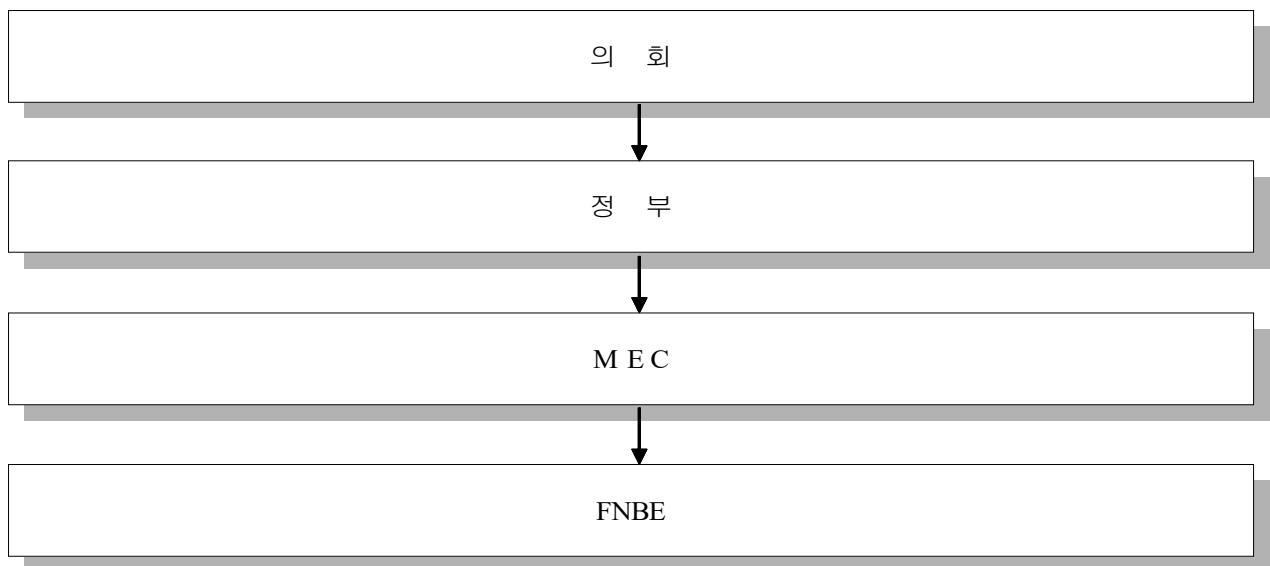
28) Ministry of Finance
(<http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/1998/en19980628.pdf>).

나. 교육서비스 전달체계의 제도적 행위자

1) 중앙정부 수준

국가 수준에서 의회는 교육·연구와 관련된 입법내용을 결정하고, 교육정책의 일반원칙을 정하는 역할을 한다. 핀란드의 교육정책은 이처럼 의회가 결정한 『교육법』과 교육정책의 일반원칙에 바탕을 두고 평등성의 증진을 궁극적인 목표로 하는 ‘교육·연구발전계획(Education and Research Development Plan)’에 기초해서 수립된다. 교육·연구정책의 핵심 문서가 교육·연구발전계획이다. 교육·연구정책 목표들의 집행 기준이 되는 포괄적인 전략문서가 매 5년마다 채택되는 이 발전계획이라 할 수 있다(Lankinen, 2010). 여기에는 교육·연구의 양적 목표와 교육·연구계획, 자원 배분 계획, 단계 및 분야별 교육·연구계획 등이 담겨 있다.²⁹⁾

이 교육·연구발전계획을 작성하고, 이를 기반으로 교육정책을 수립·조정하는 국가교육행정기구가 정부로부터 권한을 위임받은 교육문화부(Ministry of Education and Culture: MEC)와 산하기구인 핀란드국가교육위원회(Finnish National Board of Education: FNBE)다. 전자는 교육정책을 책임지고 있으며, 후자는 정책목표의 집행 책임이 있다. 이처럼 핀란드의 국가교육행정은 이원화된 구조(two-tier structure)로 되어 있다. 이를 도식화하면 <그림 4-3>과 같다.



<그림 4-3> 중앙정부의 교육행정시스템

29) The Education and Research Development Plan promotes equality(http://www.oph.fi/download/148961_The_Education_and_Research_Development_plan.pdf).

가) 교육문화부(Ministry of Education and Culture: MEC)

MEC는 1809년 핀란드의회정부(Government of Council of Finland) 산하조직(Ecclesiastical Department)으로 있다가 1917년 독립과 더불어 기독교교육사무부(Department of Ecclesiastical and Educational Affairs)로 명칭이 변경되었다. 이후 1922년 교육부(Ministry of Education)로 잠깐 명칭이 바뀌었다가 2010년 지금의 MEC가 되었다(Ministry of Education and Culture, 2017: 6). MEC는 국가예산의 12%를 차지하는 핀란드 중앙부처 중 3번째로(Ministry of Education and Culture, 2017: 6) 큰 교육정책의 최상위기관이자 공교육 전담기관이다.

MEC는 사람들의 복지와 성공(success)에 광범위한 영향을 미치는 교육, 과학, 문화, 체육, 청소년 관련 정책의 개발 및 발전의 책임을 맡고 있다. MEC의 목표는 시민들에게 교육과 문화서비스를 통해 개인적 발전의 가능성을 제공하고, 노동시장에서 필요로 하는 기술을 보장해 주고, 국민문화를 강화하는 것이다.³⁰⁾ 이런 책임과 목표로 인해 MEC의 관할 영역은 1) 주간보호(daycare), 교육, 훈련, 연구, 2) 예술, 문화, 체육, 청소년 활동, 3) 기록보존소, 박물관, 공공도서관, 4) 종교단체(Evangelical Lutheran Church, Orthodox Church, other religious communities), 5) 학생장학 지원 등 그 폭이 넓다. 이 중에서 교육과 관련한 MEC의 핵심적인 역할은 전략적 성과 관리(Ministry of Education and Culture, 2017)와 교육 관련 법, 법령 마련 및 결정이다. 교육예산 사용 계획 수립의 책임 있는 주체가 MEC이기도 하다.³¹⁾ MEC는 또한 의사결정 시 정치적 의사결정자들에게 필요한 정보를 제공하는 역할을 한다.³²⁾

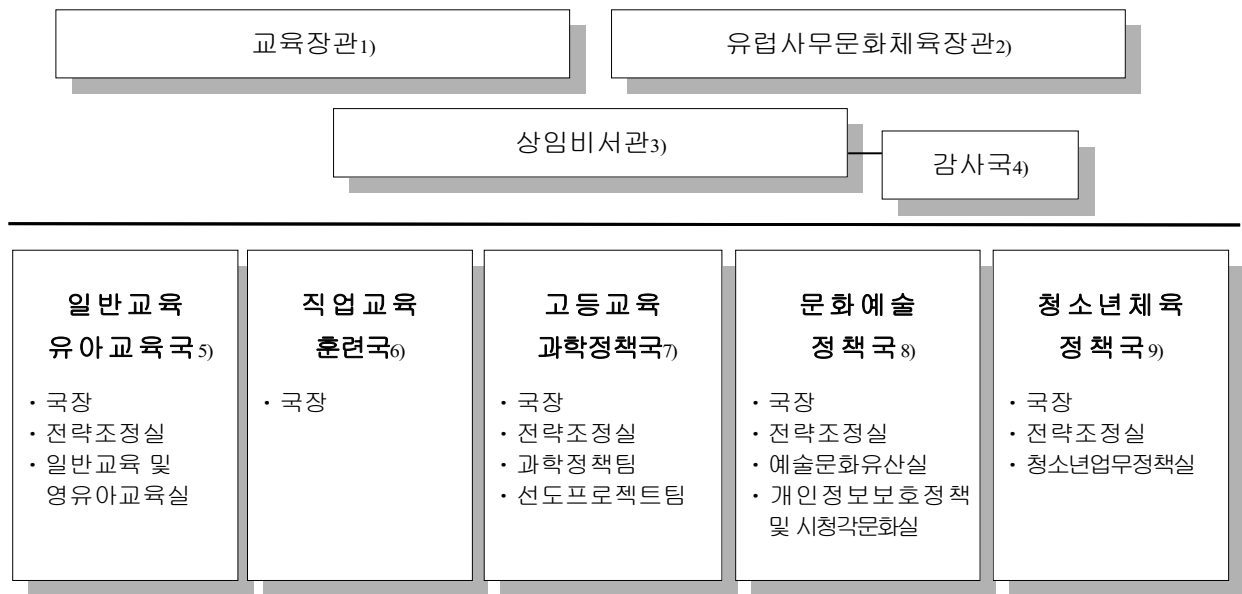
이러한 역할을 수행하기 위해 MEC는 <그림 4-4>와 같이 교육 전반을 관장하는 다양한 부서들로 이루어져 있다. MEC의 경우 교육 관련 업무와 문화 관련 업무를 각각 관장하는 2명의 장관을 두고 있는데, 이들은 정부가 정한 책임 분담에 따라 MEC 권한 내에서 교육 및 문화 문제 전반을 책임진다. 상임비서관은 2명의 장관과 함께 MEC 활동을 감독한다. 상임비서관 직속으로 5개 부서(Unit for Upper Secondary School Reform, Communications Unit, Secretariat for International Relations, Administrative Unit, Finance Unit)를 두고 있다.³³⁾

30) Duties and objectives of the Ministry of Education and Culture(<http://minedu.fi/en/duties-and-objectives>).

31) 교육예산은 지방자치단체의 재정 현실을 고려해 차등 지원하는 방식을 취하고 있다(Oulasvirta & Turala, 2009).

32) Ministry of Education and Culture(<http://minedu.fi/en/ministry>).

33) Organisation of the Ministry of Education and Culture(<http://minedu.fi/en/organisation>).



자료: Ministry of Education and Culture
[\(<http://minedu.fi/en/organisation>\)](http://minedu.fi/en/organisation)

- 1) Minister of Education
- 2) Minister for European Affairs, Culture and Sport
- 3) Permanent Secretary
- 4) Internal Auditing
- 5) Department for General Education and Early Childhood Education
- 6) Department for Vocational Education and Training
- 7) Department for Higher Education and Science Policy
- 8) Department for Art and Cultural Policy
- 9) Department for Youth and Sport Policy

〈그림 4-4〉 MEC 조직도(2017년 기준)

조직도에는 없지만 MEC의 행정부서 내에는 다양한 법인, 재단, 전문가집단이 있다. 교육 및 과학정책과 관련된 문제들은 FNBE를 위시해 다양한 위원회 및 기관들 (Matriculation Examination Board, Student Financial Aid Appeal Board, Academy of Finland, National Archives of Finland, Finnish Education Evaluation Centre, Institute for the Languages of Finland, National Repository Library)에서 처리하고 있다. 문화정책과 관련된 문제들도 다양한 제도적 행위자들(National Board of Antiquities, Governing Body of

Suomenlinna, National Audiovisual Institute, Finnish Library for the Visually Impaired, Arts Promotion Centre Finland)을 통해 다뤄지고 있다.³⁴⁾

나) 핀란드국가교육위원회(Finnish National Board of Education: FNBE)

MEC와 함께 핀란드의 교육정책을 이끄는 또 하나의 축이 핀란드국가교육청(Finnish National Agency for Education)으로도 불리는 FNBE다. FNBE는 1991년 일반교육국가위원회(National Board of General Education, 1869년 설치)와 직업교육국가위원회(National Board of Vocational Education, 1966년 설치)가 통합되어 만들어졌다. 1990년대 초반 분권화가 추진되면서 중앙행정제도에 대한 개혁을 단행하게 되는데, FNBE로의 통합도 같은 맥락 속에 있었다(Lavonen, 2017).

이러한 과정을 거쳐 탄생한 FNBE는 MEC 산하기구로 교육과 훈련, 영유아교육, 평생학습을 발전시키고, 국제화를 촉진하는 책임을 맡고 있다. 구체적으로 FNBE는 1) 국가교육정책 집행, 2) 국가핵심교육과정 및 자격요건의 수립과 결정³⁵⁾, 3) 교육 및 교수인력 개발, 4) 교육교재 출판 같은 교육분야의 서비스 제공 등의 역할을 하고 있다. FNBE는 또한 국제협력 및 관련 프로그램, 정보 제공 등을 통해 교육, 훈련, 문화영역 등에서 국제화를 촉진하고 있다. 교육비, 교육기관, 학생 수 등에 관한 정보를 제공하는 것도 FNBE의 주요 기능의 하나다. 뿐만 아니라 FNBE는 초·중등교육 및 일반교육과 직업교육·훈련과 관련한 입학지원서비스 등을 제공한다. 교육과 학습결과를 모니터링하고 국립교육기관에 대한 행정지도를 맡고 있는 조직이 FNBE이기도 하다.³⁶⁾

FNBE는 특히 핀란드 교육정책의 연구 및 개발에서 중요한 역할을 담당하는 교육개발기관이다. FNBE는 MEC와의 협약에 기초해 영유아·예비·기초교육과 일반 및 직업 고등학교 교육뿐만 아니라 성인교육·훈련 등의 목표, 내용, 방법 등의 개발 업무를 수행을 통해 MEC가 교육정책을 수립·결정하는 데 있어 중요한 지원 역할을 하고 있다. 다시 말해, MEC와 긴밀한 협력관계를 유지하면서 영유아교육에서 성인교육에 이르기까지의 교육목표, 교육내용, 교육방법을 개발하고 있는 기관이 FNBE다(Pitkälä, 2015).³⁷⁾

34) Administrative branch of the Ministry of Education and Culture
(<http://minedu.fi/en/administrative-branch>).

35) 국가핵심교육과정과 관련해 FNBE는 학업구성과 목표, 핵심 내용, 평가기준을 결정한다(Lankinen, 2010: 4).

36) Tasks, services and organisation
(http://www.oph.fi/english/about_us/task_services_and_organisation).

37) Tasks, services and organisation

이처럼 FNBE는 MEC가 관장하는 고등교육을 제외한 영유아·예비·기초·일반 및 직업고등학교 교육뿐만 아니라 성인교육·훈련을 책임지는 국가개발기관으로³⁸⁾ 〈그림 4-5〉에서와 같이 해당 교육정책의 집행·관리·개발을 담당하는 부서들로 구성되어 있다. 일차적으로 FNBE는 정치적 의사결정 집단, 지방자치단체, 교사, 사회적 파트너를 대표하는 위원들로 구성된 위원회(BORAD)를 통해 운영된다.³⁹⁾ 위원회는 위원장⁴⁰⁾과 최대 13명의 위원들로 구성되며, 정부가 위원들을 임명한다. 위원회를 구성하는 위원장과 위원 1명은 FNBE에 적을 두고 있다. 위원회에서는 이들 위원 중 1명을 부위원장(vice-chair)으로 선출한다. 따라서 위원회는 위원장, 부위원장을 포함해 13명의 위원들로 구성된 조직이다. 위원들의 보수는 FNBE의 승인을 받아 지급된다.

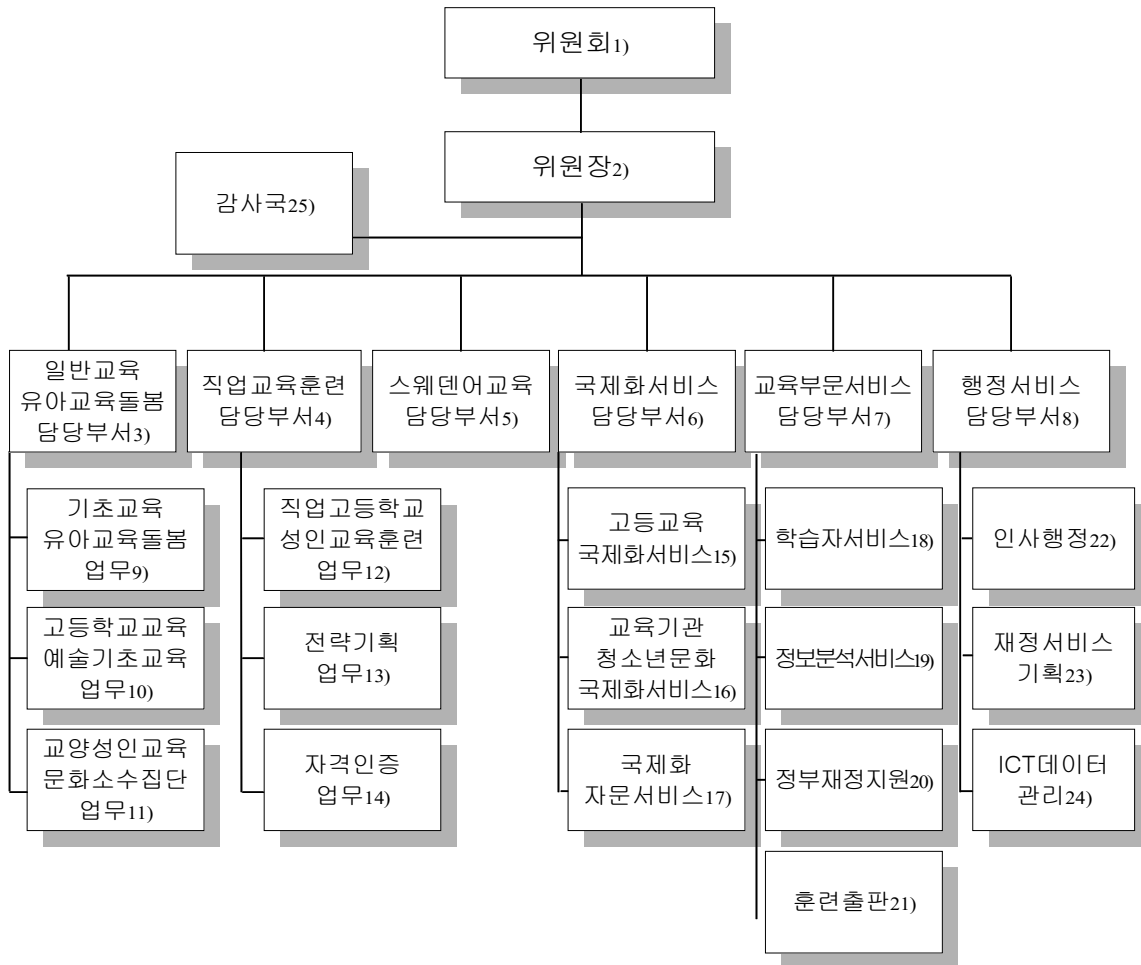
(http://www.oph.fi/english/about_us/task_services_and_organisation).

38) Finnish National Agency for Education(http://www.oph.fi/english/about_us).

39) Tasks, services and organisation

(http://www.oph.fi/english/about_us/task_services_and_organisation).

40) 위원장은 인사권 등을 포함한 조직 운영과 조직 성과목표 충족 등에 대한 최종 책임이 있다(<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2008/en20080805.pdf>).



자료: Finnish National Agency for Education

(http://oph.fi/download/181391_organisation_chart.pdf)

- 1) BOARD
- 2) Director general
- 3) General education and early childhood education and care
- 4) Vocational education and training
- 5) Education and early childhood education and care in Swedish
- 6) Internationalisation services
- 7) Services for the education sector
- 8) Administrative services
- 9) Basic education and early childhood education and care
- 10) General upper secondary education and basic education in the arts
- 11) Liberal adult education and education for cultural minorities
- 12) Vocational upper secondary and adult education and training
- 13) Foresight

- 14) Recognition of Qualifications
- 15) Internationalisation services for higher education
- 16) Internationalisation services for educational institutions, youth and culture
- 17) Advisory services for internationalisation
- 18) Services for learners
- 19) Information and analysis services
- 20) Government funding
- 21) Training and publishing
- 22) Administration and personnel
- 23) Financial services and planning
- 24) ICT and data management
- 25) Communications Internal auditing Innovation centre Support for education export

〈그림 4-5〉 FNBE 조직도(2017년 기준)

위원회의 기능은 크게 1) FNBE의 전략계획 및 활동 개발에의 참여, 2) 국가핵심 교육과정 및 국가자격요건들(national qualifications requirements)과 관련해 개발이 필요한 사항들에 대한 모니터링과 평가, 3) FNBE의 운영·재정계획과 예산안 및 파급효과가 큰 중요 활동계획과 지침에 대한 승인, 4) 영향력이 큰 문제 해결, 5) FNBE의 최종결산서 및 운영보고서 등에 대한 승인과 서명 등이다.⁴¹⁾ 이러한 위원회 중심의 FNBE는 MEC와 운영 협의 등 긴밀한 연계 속에서 일을 수행하고 있다 (European Union, 2017).

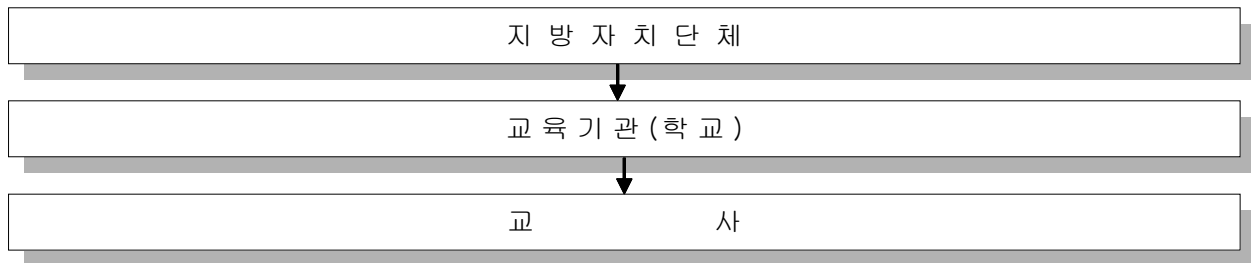
2) 지방정부 수준

교육행정의 분권이 핀란드 교육정책의 주요 원칙의 하나인 만큼 핀란드는 전형적인 지방분권형 교육시스템을 갖추고 있다. 1990년대 교육 분권화의 흐름 속에서 1990년까지 막강한 권한을 행사했던 일반교육국가위원회와 직업교육국가위원회가 FNBE로 통합되면서 지방자치단체와 학교에 권한을 대폭 위임했고(Ahonen, 2001: 191 참

41) Finnish National Board of Education Decree
(<http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/2008/en20080805.pdf>).

조), 그 일부로서 의사결정 권한이 지방정부 수준으로 이관되었던 역사도 있다(Lavonen, 2017: 2). 이에 따라 현재 중앙정부는 국가 수준의 교육방향, 교육목표, 교육정책 수립 및 평가⁴²⁾ 등의 권한 정도만을 행사하고, 그 외 모든 권한은 지방자치단체에 있다. 유럽에서 교육 분권화 수준이 가장 높은 나라가 핀란드라 할 수 있다(European Commission, 2017).

주목할 것은 교육서비스 전달체계의 관점에서 핀란드의 분권형 교육시스템은 단층제(one-tier)로 우리나라의 시·도교육청에 해당하는 중간단계의 교육기구가 존재하지 않는다는 것이다. 핀란드 자체의 현실적 환경이 반영된 결과다(Sahlberg, 2015). 이처럼 지방자치단체가 지방교육행정을 책임지는 구조에서 학교, 특히 교사가 중심적인 역할을 수행하고 있다. 교육 운영의 실질적인 권한은 학교에 있으며, 교육 분권의 실질적인 주체는 교사라 할 수 있다. 지방정부 수준의 이러한 교육과정은 결과가 아닌 과정으로 받아들여지고 있고, 학교 개선에 의미 있는 기여를 하고 있다(Lavonen, 2017). 이러한 지방교육행정시스템을 도식화하면 <그림 4-6>과 같다.



<그림 4-6> 지방정부의 교육행정시스템

가) 지방자치단체

앞서 살펴본 바와 같이, 지방교육행정은 지방자치단체의 책임이다. 지적할 것은 핀란드에는 소위 지방공동자치단체(municipal joint authorities)가 존재한다는 점이다. 지방공동자치단체는 회원으로 가입한 지방자치단체들이 임명한 의원들(council

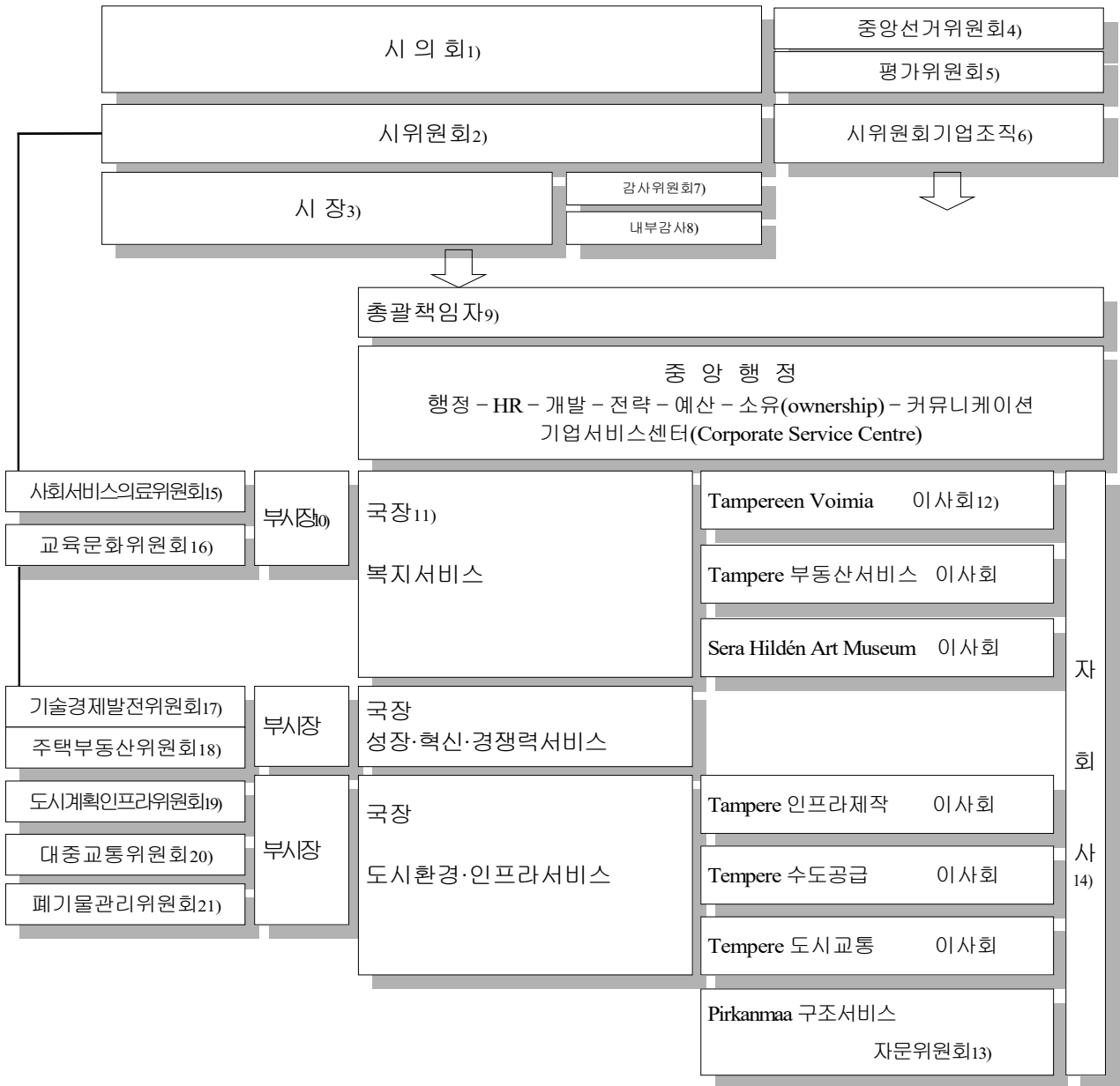
42) 중앙정부는 교육의 질적 측면에서 국가 차원의 조정이 여전히 필요하다는 인식에서 FNBE, 핀란드교육평가위원회(Finnish Education Evaluation Council) 및 핀란드고등교육평가위원회(Finnish Higher Education Evaluation Council)가 수행하던 평가업무를 교육평가 개선 차원에서 2014년 신설된 핀란드교육평가센터(Finnish Education Evaluation Centre: FEEC)로 통합했다. FEEC는 국가 수준에서 교육평가를 책임지고 있는 독립 정부기관이다. FEEC는 평가위원회(Evaluation Council), 고등교육평가위원회(Higher Education Evaluation Committee), 일반교육·직업교육·훈련, 고등교육의 평가를 담당하는 부서들로 이루어져 있다. FINEEC의 주요 기능은 교육, 교육 공급자 및 고등교육기관과 관련된 평가를 실행하는 것이다(<http://www.bildungsser.de/bisy.html?a=8478&spr=1>; Lavonen, 2017: 15).

members)로 구성되어 있으며, 일반 지방자치단체가 커버하지 못하는 이른바 광역적 활동을 펼치고 있다(Qulasvirta & Turala, 2009). 교육행정에 있어서는 일반 지방자치단체와 동일한 위치를 점하고 있다. 이 지방공동자치단체를 포함한 지방자치단체들은 재원 배분, 지방교육과정, 인력 충원 등에 대한 결정 권한이 있으며, 학교에 의사결정 권한을 위임할 수 있는 자율권을 가지고 있다. 학교의 재량범위를 결정하는 것도 지방자치단체다(Ministry of Education and Culture, 2016).

지방자치단체는 또한 의무교육을 담당하는 의무교육기관의 조직 및 운영에 대한 책임이 있으며, 관련 재정에 대한 책임도 지고 있다. 『기초교육법』에 따라 지방자치단체는 관할 지역의 아동을 위한 교육·사회복지서비스도 제공할 의무가 있다. 가령 지방자치단체는 통학이 불편한 학생들에게는 통학서비스를, 특별한 보호가 필요한 학생들에게는 학교급식, 건강 및 치아검진 등의 사회복지서비스를 제공해 주어야 한다. 따라서 각 학교에는 사회복지사, 심리치료사, 의사 등 전문가들이 배치되어 있다(European Commission, 2016).

이러한 역할을 수행하는 지방자치단체는 『교육법』과 『지방정부법』에 근거해 교육서비스를 전달한다. <그림 4-7>의 탐페레시를 예로 들면, 지방자치단체의 최고 의사결정 권한은 지방의회에 있다. 시장 아래 부시장이 관장하는 교육문화위원회가 있고, 교육을 포함한 사회복지서비스 전반을 담당하는 국장과 총괄부서가 있다. 국장은 보통 교육 리더십의 정점에 있는 사람으로 학교 목표와 학교 발전에 대한 개념과 인식을 갖춘 전문가다(Simola et al., 2002). 일반적으로 지방자치단체는 일반행정과 교육행정을 별도로 분리하지 않고 교육행정을 일반행정에 포함시켜 행정업무를 처리하는 구조로 되어 있다. 교육행정 전담기관이나 기구는 없고, 위원회 정도만이 있을 뿐이다. 즉 의무교육은 정부의 재정 지원을 받는 지방자치단체의 기본서비스의 한 부분이라 할 수 있다.⁴³⁾ 이는 교육은 정치, 경제, 사회, 문화 전반과 긴밀히 연관되어 있다는 인식에서 기인하는 것이다(Sahlberg, 2015; European Commission, 2016). 중요한 점은 학교와 교사에 대한 통제가 아닌 이들을 지원하는 것이 지방자치단체의 교육행정을 담당하는 사람들의 역할이라는 것이다.

43) National Education Union
(<http://www.org.uk/files/5-roles-and-responsibilities-in-finnish-education.pdf>).



자료: City of Tampere
 (http://www.tampere.fi/tiedostot/c/PmzYllaVP/city_of_tampere_organisation.pdf).

- 1) City Council
- 2) City Board
- 3) Mayor
- 4) Central Election Committee
- 5) Review Committee

- 6) City Board's Corporate Section
- 7) Audit Committee
- 8) Internal Auditing
- 9) Chief Executive Officer
- 10) Deputy Mayor
- 11) Executive Director
- 12) Board of Directors
- 13) Advisory Board
- 14) Subsidiaries
- 15) Social services and Health Care Committee
- 16) Education and Culture Committee
- 17) Committee for Competence and Economic Development
- 18) Housing and Real Estate Committee
- 19) Committee for City Region and Infrastructure Services
- 20) Tampere Central Region Committee for Public Transport
- 21) Regional Waste Management Committee

〈그림 4-7〉 Tampere시 조직도(2017년 기준)

나) 학교

이러한 지방자치단체의 지원적 역할을 고려하면, 교육정책을 실제 추진하는 주체는 학교와 교사라 할 수 있다. 『교육법』과 국가핵심교육과정에서 정한 목표의 큰 틀 속에서 핀란드 학교는 자기 관리(self-management), 즉 ‘교육 자율성(education autonomy)’을 특징으로 한다(Ministry of Education and Culture, 2016). 기본적인 법적 요건만 충족하면, 학교는 자체 조직, 교육과정 등에 있어 상당한 자율권이 있다. 자체 수업방식을 결정하는 주체도 학교다. 말 그대로 학교는 스스로의 교육비전에 따라 교육서비스를 제공할 권리가 있다(Ministry of Education and Culture, 2016).

교육의 효과성과 질을 책임지는 주체도 학교다. 질 관리는 학교를 통해 이루어진다. 학교의 일반적인 평가를 조직하는 책임이 교육 공급자인 학교에 있기 때문이다. 일반적으로 평가는 자기평가(self-evaluation)가 중심이 되고 있다. 따라서 학교에서는 수업과 학교 운영을 개선하기 위해 학생과 학부모로부터의 피드백을 모아 교사모임에서 이를 분석하는 것이 일반화되어 있다. 자기평가는 지방자치단체 수준에서 논의되기

도 한다(Lavonen, 2017: 16). 평가 결과는 법적으로 공표하도록 되어 있다. 이 외에도 학교는 자체 예산과 인력 충원 등을 관리한다(Ministry of Education and Culture, 2016; Lavonen, 2017).⁴⁴⁾

핀란드의 교육시스템은 교사의 신뢰와 전문적 능력을 중시하고 있다(OECD, 2013: 12). 이런 까닭에 교사는 교육의 핵심 주체로서 ‘교수 자율성(pedagogical autonomy)’(Ministry of Education and Culture, 2016), 다시 말해 자신의 교수법(pedagogy)을 스스로 통제하는 위치에 있다. 교사는 학생평가의 책임이 있다. 평가는 교실 중심의 평가가 핵심이 되고 있다(Lavonen, 2017). 교육과정을 계획하고, 교과서와 수업자료를 선택하는 것도 교사다.⁴⁵⁾ 교사의 전문적 능력에 대한 이러한 신뢰와 자율성으로 인해 교사에 대한 평가는 교사 스스로의 자기평가가 일반적이다.⁴⁶⁾ 교사를 대상으로 한 국가평가시스템은 없다. 물론 교사평가(teacher appraisal) 지침이 있긴 하지만 이마저도 지방정부 수준에서 정부고용자인 지방자치단체와 교원노동조합(teachers’ trade union) 간의 계약형태로 만들어진다(OECD, 2013: 12). 이처럼 교사의 전문적 역량을 중심에 두고 교육시스템을 운영하고 있는 국가가 핀란드다(Ministry of Education and Culture, 2016).

44) National Education Union
(<http://www.org.uk/files/5-roles-and-responsibilities-in-finnish-education.pdf>).

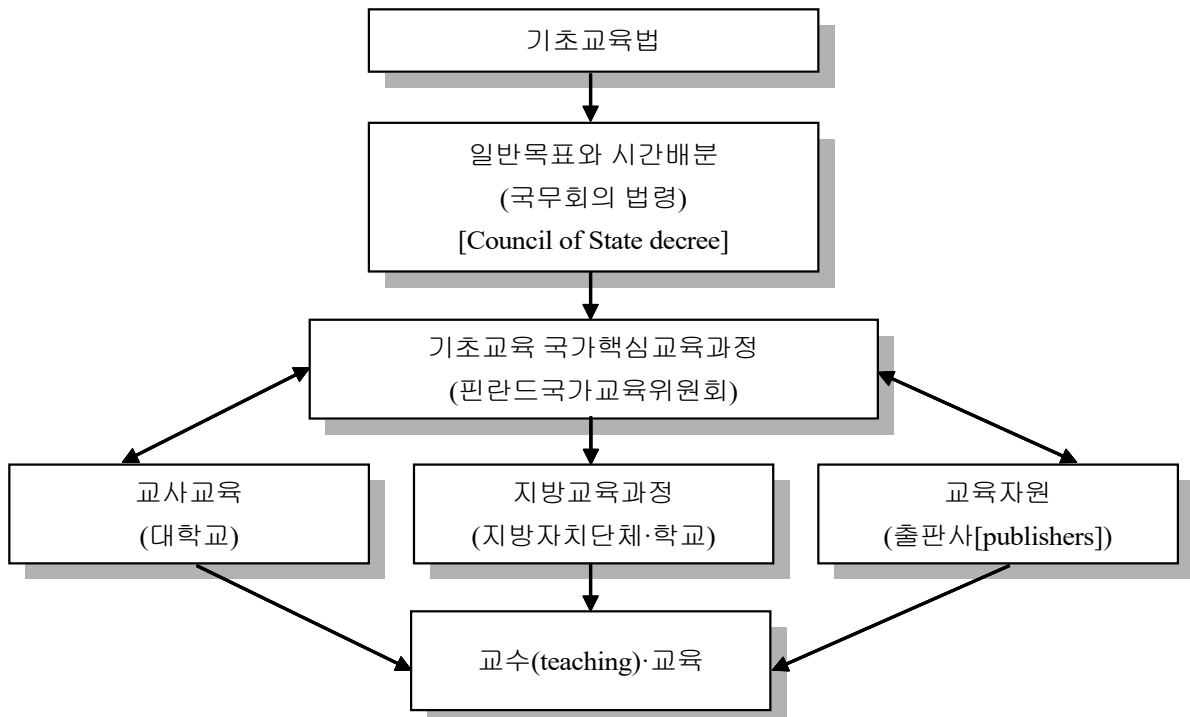
45) National Education Union
(<http://www.org.uk/files/5-roles-and-responsibilities-in-finnish-education.pdf>).

46) 이처럼 교사들은 교육과정의 계획, 평가 수행, 질 관리 등 다양한 의무를 이행하기 때문에 핀란드의 교육시스템은 교사들에게 있어 도전적이라는 평가도 있다(Lavonen, 2017: 16).

다. 제도적 행위자들 사이의 상호작용

1) 합의과정을 통한 국가교육핵심과정의 수립

〈그림 4-8〉과 같이 핀란드 교육에서 국가핵심교육과정은 중요한 위치에 있다. 교사 교육, 지방교육과정, 교육자원, 그리고 학교 현장에서의 수업 및 교육과 밀접히 연관되어 있는 것이 국가핵심교육과정이라 할 수 있다. 이런 맥락에서 국가핵심교육과정의 수립 과정은 민주적 절차를 특징으로 하고 있다. 이 과정은 다른 국가들에서와 같이 교육전문가와 행정관리자들만의 점유물이 아니라 교육전문가, 학부모, 교육 공급자, 광범위한 사회이해집단들이 의견을 나누고, 그들 시각을 반영하는 자리다.



자료: Vitikka et al.(2012: 3).

〈그림 4-8〉 기초교육의 조정시스템

FNBE가 주도하는 핀란드의 국가핵심교육과정은 이처럼 교육전문가, 행정관리자, 노동조합, 교육 공급자인 지방자치단체, 학교 간의 협력적 노력의 결과물이다. 소위 ‘네트워크 협력(network collaboration)’이 국가핵심교육과정 수립의 핵심 수단이며, 협력을 발전시키고, 협력체계를 구축하는 것이 국가교육핵심과정의 핵심 부분을 구성하고 있다(Vitikka et al., 2012: 3).

영국 전국교육노동조합(National Education Union) 대표단과의 인터뷰 자리에서 FNBE의 일반교육국장은 FNBE와 핵심적인 교육 이해당사자들의 관계가 “핀란드 성공의 여러 비밀 가운데 하나”라고 강조했다. 국가핵심교육과정과 관련해서도 모든 교육 이해당사자들을 대표하는, 이들이 참여하는 가운데 2년간의 논의와 합의를 통해, 추가 2년간의 교사들을 위한 자문과 지원을 통해 비로소 구체화되는 타협(compromise)의 산물이 국가핵심교육과정이라는 것이다. FNBE도 자신의 시각을 발전시키고, 다른 국가들의 경험을 국가핵심교육과정을 마련하는 데 적극 활용하고 있다는 것이다. 특히 중요한 사실은 국가핵심교육과정을 마련하는 데 있어 교육 이해당사자들의 이해와 아동 및 학생들의 요구, 욕구를 균형화하고자 노력하고 있다는 점이다. 국가핵심교육과정 발전의 중심에 교육 이해당사자들의 목소리와 함께 아동과 학생들의 이해관계가 자리해 있다는 것이다.⁴⁷⁾

2) 협력 메커니즘으로서 평가의 활용

핀란드의 경우 학교 중심의, 교사 주도의 자기평가가 일반화되어 있지만 교육의 질 관리를 위해 중앙정부 차원의 평가시스템이 제도화되어 있다. 하지만 이 평가시스템의 목적은 학교 성과를 평가하기 위한, 학교를 서열화하기 위한 것이 아니라 국가핵심교육과정에서 정한 목표에 어느 정도 도달했는가를 평가하는 것이 주목적이다. 이런 점에서 핀란드에는 학교 성과를 평가하기 위한 국가시스템은 존재하지 않는다. 현재 중앙정부의 FEEC가 주관하는 외부평가는 학교의 자발적 참여를 전제로 하고 있다(OECD, 2013: 12; Ministry of Education and Culture, 2016). 핀란드 교육에 있어 평가의 의미는 중앙정부의 통제 수단이 아니라 중앙정부와 지방자치단체, 나아가 학교와 교사 간의 상호작용을 통해 이들을 실질적으로 돕고, 지원하기 위한 협력 메커니즘이라는 데 있다. 중앙과 지방의 협력관계를 통해 교육의 질을 개선하는 것이 평가의 본질적인 목적이다. 평가 결과는 교육 공급자들의 발전적인 목적에 사용된다(Ministry of Education and Culture, 2016).

학교와 교사의 자기평가 또한 상호작용을 통한 교육 개선에 그 목적이 있다. 앞서와 같이, 학교는 학생과 학부모로부터 피드백을 받아 교사모임에서 이를 분석해 교수와 학교 운영 개선에 활용한다. 자기평가는 지방자치단체 수준에서도 논의된다. 이처럼 자기평가는 학교, 교사, 학부모, 그리고 지방자치단체 사이의 상호작용 메커니즘이라 할 수 있다. Niemi & Lavonen(2012)의 주장처럼, 핀란드에서 교육의 질 관리는 제재가 아닌 개선을 위한 수단을 의미한다(Lavonen, 2017: 16).

47) National Education Union(<http://www.teachers.org.uk/files/5-roles-and-responsibilities-in-finnish-education.pdf>).

3) 정부 간 조정 메커니즘을 통한 의견 조율

핀란드는 중앙정부와 지방정부 사이를 매개하는, 지방정부와의 협조체계를 유지하는 제도적 행위자를 통해 교육에 관한 의견을 조율하고 수렴하고 있다. 지역국가행정기관(Regional State Administrative Agency: RSAA)과 경제개발·교통·환경센터(Centre for Economic Development, Transport and Environment: CEDTE)가 그것이다. 2017년 현재 RSAA는 전국에 6개가 설치되어 있으며, CEDTE는 15개 기관에 약 4,300명이 근무하고 있다.⁴⁸⁾

RSAA는 지역의 최상위기관으로 국가지방사무소(State Provincial Offices), 산업보건안전지구(Occupational Health and Safety Districts), 환경관리소(Environmental Permit Agencies), 지역환경센터(Regional Environmental Centres) 등에서 맡던 업무를 2010년 통합해 관장하고 있다.⁴⁹⁾ RASS와 함께 최상위기관인 CEDTE 역시 2010년 정부의 지역행정 개혁의 일환으로 여러 기관(Employment and Economic Centres, Road Districts, State Provincial Offices' departments for transport and communications and for education and culture)에서 담당하던 업무를 이관 받아 관장하고 있다.⁵⁰⁾

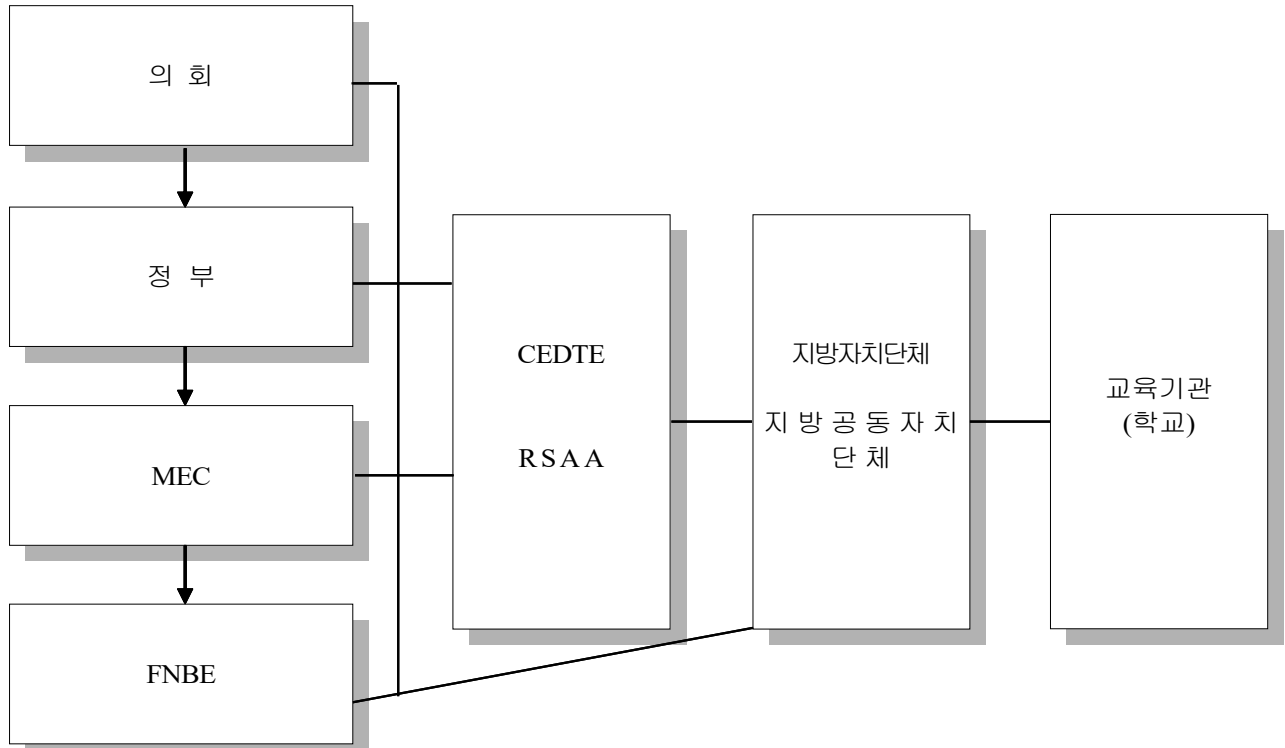
이 RSAA와 CEDTE는 지방자치단체 및 지방의회와의 긴밀한 협력관계를 통해 지역의 교육, 문화, 교통, 환경 등과 관련된 다양한 활동을 조정하고 촉진하는 역할을 하고 있다. 특히 CEDTE의 경우 교육주무부처인 MER을 비롯해 다양한 중앙정부 부처들(Ministry of Employment and the Economy, Ministry of the Interior, Ministry of Agriculture and Forestry, Ministry of the Environment, Ministry of Transport and Communications)을 통해 운영되고 있어⁵¹⁾ 중앙정부 차원의 부처 간 연결고리 역할을 하고 있다. RASS와 CEDTE의 역할을 반영한 핀란드의 교육서비스 전달체계를 도식화하면 <그림 4-9>와 같다.

48) Regional State Administrative Agencies(<http://www.avi.fi/web/avi-en>); Centres for Economic Development, Transport and the Environment at Your Service(http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/183923/ELY_esite_englanti.pdf).

49) RSAA의 미션은 법에 명시된 집행, 조정, 감독 업무를 통해 지역 평등을 촉진하는 것이다. 이러한 미션에 따라 RSAA는 기본권의 집행과 법적 보호, 기초공공서비스에 대한 접근성 등을 강화하는 데 주력하고 있다. RSAA의 책임영역은 기초공공서비스와 법적 권리, 교육과 문화, 산업보건안전, 환경관리 등이다(<http://www.avi.fi/web/avi-en>).

50) CEDTE의 주요 업무는 1) 교육과 기금 관리, 2) 도서관, 스포츠, 청소년 행정, 3) 학교 건립, 4) 국제사무, 5) 교통행정 등이다(<http://www.laaninhallitus.fi/lh/home.nsf/pages>). 구체적으로 교육업무는 직업교육, 도서관서비스, 스포츠훈련서비스, 교육시스템, 그리고 청소년서비스 등이다(http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/183923/ELY_esite_englanti.pdf).

51) Centres for Economic Development, Transport and the Environment at Your Service(http://www.ely-keskus.fi/documents/10191/183923/ELY_esite_englanti.pdf).



자료: Lankinen(2010: 4).

〈그림 4-9〉 핀란드 교육 거버넌스 구조

4) 학교와 교사 네트워크를 통한 교육의 질 개선

핀란드도 물론 학교 운영에 대한 학부모와 지역사회의 참여를 장려하고 있다. 이러한 참여 메커니즘이 학교운영위원회다. 그러나 학교운영위원회 설립은 법적 의무사항이 아니기 때문에 실제 이를 운영하거나 설치하지 않은 학교가 많이 존재한다(European Commission, 2016). 따라서 학교운영위원회의 역할과 기능은 제한적일 수밖에 없다.

대신, 학교와 교사 네트워크(school and teacher networks)가 핀란드에서는 일반화되어 있다. 이 네트워크는 비공식적이며, 정부 통제를 받지 않는다. 일부 경우 FNBE의 재정 지원을 받기도 한다. 이 네트워크는 포괄적인 협력관계를 특징으로 한다. 학교와 교사는 이 협력적 네트워크를 통해 다른 학교, 교사와 다양한 교육정보를 공유한다(Finnish National Board of Education, 2016). 따라서 학교, 교사네트워크가 핀란드 교육의 질을 높이는데 중요한 기여를 하고 있다. 상호 신뢰에 기반한 학교, 교사들 간의 협력적 네트워크가 교육 혁신의 확산 및 학교 간 교육 격차 해소에 중요한 역할을 하고 있는 것이다(Schleicher, 2006).

이런 맥락에서 FNBE는 최근 학교 혁신에 초점을 둔 새로운 네트워크를 지원하기 위한 노력에 착수했다. ‘등대(Lighthouse(Majakka))’라는 이름의 네트워크가 그것이다. 이 네트워크는 38개 지방자치단체와 180개 학교로 구성되어 있다. 네트워크의 주된 역할은 10가지 발전적 주제를 함께 생각하고 실천함으로써 다른 학교와 지방자치단체를 위한 개척자가 되는 것이다. 10가지 주제는 학생복지와 동기부여, 학생 참여, 교수·수업방식, 공동수업, 교사역량과 복지, 학습환경, 학교의 날 조직, 학교문화, 기술과 리더십 등이다. 네트워크를 구성하는 학교와 지방자치단체는 다른 학교 및 지방자치단체와 정보를 공유할 책임이 있다(Finnish National Board of Education, 2016: 72).

2. 스웨덴의 교육서비스 전달체계

가. 지방분권적 교육서비스 전달체계의 법적 기반

스웨덴도 『스웨덴 헌법(Constitution of the Kingdom of Sweden)』⁵²⁾의 법적 기반 위에서 『교육법(Education Act)』을 통해 교육의 분권시스템이 작동하고 있다. 『스웨덴 헌법』 제2조(Fundamental rights and freedoms) 21항에는 “의무교육에 적용되는 모든 아동은 공립학교(public school)에서 무상 기초교육을 받을 권리가 있으며, 공공기관들은 고등교육을 제공할 책임 또한 있다.”고 명시되어 있다.⁵³⁾ 이 헌법상의 교육에 관한 일반 국민의 기본권이 『교육법』의 근간이 되고 있다.⁵⁴⁾

『교육법』은 스웨덴 교육시스템을 통괄하는 가장 기본이 되는 법령으로 “모든 아동은 교육을 동등하게 이용할 수 있으며, 성, 거주지 혹은 사회적, 경제적 요인들과는 무관하게 이 권리를 누릴 수 있어야 한다는 것”(OECD, 2015: 14)이 핵심 골자다. “학교시스템에서의 교육은 학생들이 지식과 가치를 습득하고 발전시키는 데 목적이 있으며, 교육은 스웨덴 사회가 기초한 인권과 기본적인 민주적 가치에 대한 존중을 전하고, 확립해야 한다.”(UNESCO·IBE, 2011: 1)는 것이 핵심 내용이다.

『교육법』은 1962년 최초 『교육법』을 대신해 1986년 발효되었고, 이후 교육시스템의 환경적 변화를 반영한 『교육법』이 1998년 공포되었다가, 2010년 지금의 교육법을 채택, 2011년 발효된다. 이 사이 교육개혁을 이끈 국가 거버넌스의 분권화가 단행되었고, 이러한 개혁 흐름을 반영한 1991년 『지방정부법(Local Government Act)』과 일련의 『교육법』을 통해 지방자치단체가 지역적 특색에 맞게 자율적으로 학교의 전반적인 교육활동을 실행하고 개발할 수 있는 책임을 맡게 된다.⁵⁵⁾ 스웨덴의 현 『교육법』(2011)은 국가와 지방자치단체의 공교육 실현을 위한 법적 책임과 의무를 명시하고, 교육에 대한 중앙정부의 전반적인 권한과 함께 학교교육에 대한 지방자치단체의 책임과 의무를 상세히 규정해 놓고 있다.

이에 근거해 지방자치단체는 중앙정부가 관장하는 국가핵심교육과정의 틀 안에서 학교에 대한 총체적인 책임과 결정 권한을 가지고 있다. 교육자원의 배분 책임도 지방자

52) The Constitution of the Kingdom of Sweden(<http://www.parliament.se/library/sahmanadruty/unner/Sweden.pdf>).

53) The Constitution of the Kingdom of Sweden (<http://www.parliament.se/library/sahmanadruty/unner/Sweden.pdf>).

54) 스웨덴에서 국가-지방자치단체 간의 교육관계를 관할하는 법률은 크게 『고등교육법(Higher Education Act)』과 『교육법』이 있다. 『고등교육법』은 대학 중심의 교육 및 연구에 관한 내용을 규정하고 있다.

55) 스웨덴은 20개 주(county)와 290개 지방자치단체로 이루어져 있다(<http://skl.se/tjanster/englishpages/municipalitiescountycouncilsandregions.1088.html>).

치단체에 있다. 각 지방자치단체가 학교활동의 재정 지원, 조직, 개발, 평가를 자세히 설명한 지역 학교계획(local school plan)을 수립할 것을 명문화하고 있다 (UNESCO·IBE, 2011: 3). 이처럼 스웨덴도 핀란드와 같이 교육과 관련한 지방자치단체의 의사결정의 자율성을 보장하고 있다.

나. 교육서비스 전달체계의 제도적 행위자

1) 중앙정부 수준

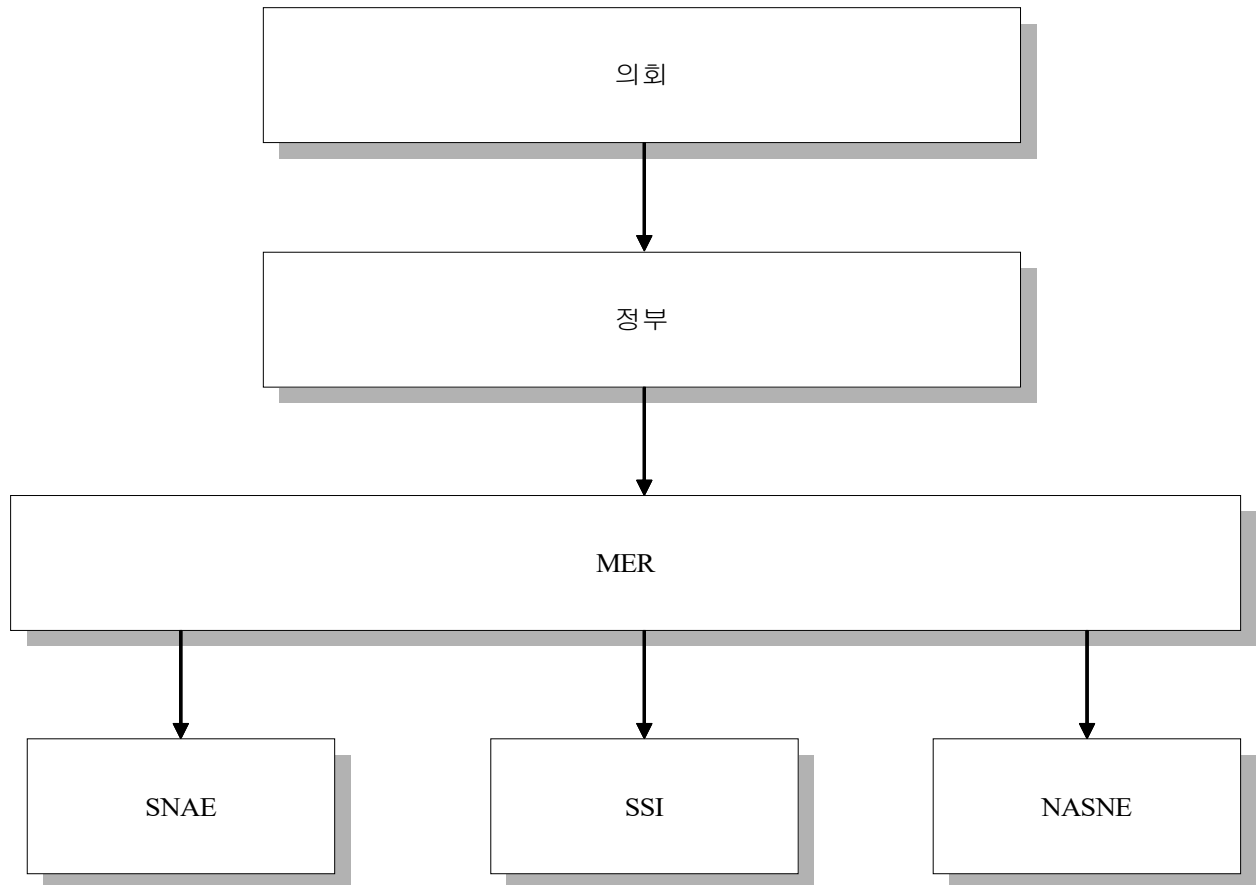
스웨덴은 앞서 살펴본 바와 같이, 1990년대 중앙집권적 교육 거버넌스에서 철저한 지방분권적 교육 거버넌스로 교육개혁을 단행한 결과 교육정책 차원에서 국가 수준의 목표는 중앙정부가 수립하고, 목표 달성을 위한 방법과 집행 등에 대한 의사결정 및 책임은 지방정부가 담당하는 교육분권시스템이 제도화되었다.

이런 맥락에서 현재 중앙정부는 교육예산 지원⁵⁶⁾과 함께 의회⁵⁷⁾가 정한 『교육법』의 틀 속에서 교육의 평등성과 동등성을 보장하기 위한 국가목표와 지침의 수립 및 개발 등을 포함해 교육에 대한 전반적인 책임을 지고 있다. 중앙정부 수준에서 이러한 책임은 교육주무부처인 교육연구부(Ministry of Education and Research: MER)와 법에 의거해 설립된 3개 독립 국가기관(Swedish National Agency for Education: SNAE, Swedish Schools Inspectorate: SSI, National Agency for Special Needs Education: NASNE)이 공유하고 있다.⁵⁸⁾ 이 중에서 스웨덴국가교육청(Swedish National Agency for Education: SNAE)이 교육시스템의 전반적인 평가를 관장하고 있으며, 특히 MER과 함께 국가목표와 국가교육과정을 수립하는 데 참여하고 있다(OECD, 2017). 스웨덴의 이러한 중앙교육행정을 도식화하면 <그림 4-10>과 같다.

56) 핀란드와 동일하게 스웨덴도 지방자치단체의 재정 현실을 고려한 교육예산의 차등 지원 방식을 적용하고 있다

57) 고등교육 및 연구의 경우 의회와 정부가 전반적인 책임을 공유한다. 의회와 정부는 목표, 규정, 자원 배분에 대한 결정을 한다. 스웨덴고등교육국(Swedish Higher Education Authority)이 고등교육의 질 관리 책임을 맡고 있으며, 스웨덴고등교육위원회(Swedish Council for Higher Education)가 대학의 차별 예방, 동등 처우 증진 등의 일을 주도하고 있다. 그러나 이러한 제도적 맥락 속에서 대학은 교과과정, 입학, 학점 등에 관한 자율적인 결정 권한을 갖고 있다(OECD, 2017: 15).

58) 스웨덴학교감사청(Swedish Schools Inspectorate: SSI)은 새로운 사립학교 설립 인가 업무와 함께 지방자치단체, 사립학교 설립자, 학교 스스로가 중앙에서 정한 법과 규정을 따르도록 하는 일을 맡고 있다. 특수교육을 필요로 하는 학생들과 관련된 정부의 노력을 조정하는 기관이 국가특수교육청(National Agency for Special Needs Education: NASNENASNE)이다. 이처럼 스웨덴의 교육 거버넌스 구조는 중앙정부(MER)가 교육에 관한 국가목표와 지침을 수립하고, 독립기관들이 정책목표 달성을 감독·평가하는 이원화된 형태로 되어 있다(OECD, 2017: 13, 15).



자료: Blanchenay et al.(2014: 25); OECD(2015: 25)에서 종합 정리.

〈그림 4-10〉 스웨덴 중앙정부의 교육행정시스템

가) 교육연구부(Ministry of Education & Research: MER)

1968년 이전까지 기독교사무부(Ministry of Ecclesiastical Affairs)로 불렸던 MER은 탁월한 지식·연구 국가로서의 스웨덴을 교육과 연구정책의 핵심 목표로 내걸고,⁵⁹⁾ 이를 효과적으로 달성하기 위해 정부의 교육, 연구, 청소년 정책 전반을 책임지고 있다. MER은 학교성과, 교사조건, 연구 재정 지원, 청소년의 생활조건 등을 포함한 문제들을 해결하고 있다. 이 외에 성평등, 시민사회 정책을 다루고 있는 부처가 MER이기도 하다. 무엇보다 MER은 교육시스템의 평가 틀을 세우는 책임을 맡고 있다.

MER은 정부로부터 위임받은 역할을 충실히 수행하기 위해 다양한 부서들을 배치해 운영하고 있다. 책임의 정점에 있는 3명의 장관과 조직을 실제 이끄는 차관 3명이 서

59) Government Offices of Sweden(<http://www.government.se/government-policy/education-and-research/goals-and-visions/>).

로 협력해 MER 조직을 관장하고 있다. 장관은 정부의 다른 공직자들과는 달리 정권이 바뀌면 직에서 물러나도록 되어 있다.⁶⁰⁾ 차관 아래 국장은 MER의 업무를 조정하는 역할을 한다. MER의 각 부서는 법률자문실의 지원을 받아 다양한 정책문제를 처리하고, 정부 결정에 필요한 문서들을 작성한다. 이들 부서의 가장 중요한 업무의 하나는 정부법안을 뒷받침하기 위한 자료를 만들어내는 것이다. 이들 부서에는 현재 200명의 직원이 근무하고 있다(〈그림 4-11〉 참조).⁶¹⁾



자료: Government Offices of Sweden

(<http://www.government.se/490063/globalassets/government/dokument/utbuildingsdepartementet/organigram.pdf>).

60) Government Offices of Sweden(<http://government.se/government-of-sweden/ministry-of-education-and-research/organisation/>).

61) Government Offices of Sweden(<http://government.se/government-of-sweden/ministry-of-education-and-research/organisation/>).

- 1) Minister for Education Head of Ministry
- 2) State Secretary
- 3) Minister for Upper Secondary School and Adult Education and Training
- 4) Minister for Higher Education and Research
- 5) Director-General, Ministry of Education and Research
- 6) Director-General for Administrative Affairs
- 7) Director-General for Legal Affairs
- 8) Budget Department
- 9) Secretariat for Communication
- 10) Human Resources Department
- 11) Legal Secretariat
- 12) Division for Policy Analysis and International Affairs
- 13) Division for Schools
- 14) Division for Youth Policy and Liberal Adult Education
- 15) Division for Research Policy
- 16) Division for Upper Secondary and Adult Education and Training
- 17) Division for Higher Education

〈그림 4-11〉 MER 조직도(2017년 기준)

나) 스웨덴국가교육청(Swedish National Agency for Education: SNAE)

지방 분권화의 일환으로 1990년 폐지된 국가교육위원회(Swedish National Board of Education)를 대신해 1991년 설립된 SNAE는 독립 중앙행정기관(autonomous central administrative authority)으로 정부의 “교육목표를 달성하기 위해 적극적으로 노력하는 것”(Swedish National Agency for Education, 2017: 2)이 핵심 미션이다.⁶²⁾ 이를 위해 SNAE는 모든 아동과 학생들이 안전한 환경에서 질적으로 우수한 교육수준을 똑같이 받을 수 있도록⁶³⁾ 지방자치단체와 학교 업무를 지원하고, 평가하는 역할을 맡고 있다. 즉 질과 결과를 개선하

62) 구체적인 미션은 다음과 같다. 첫째, 명확한 목표와 지식요건들(knowledge requirements)을 마련한다. 둘째, 예비학교와 학교 발전을 위해 지원한다. 셋째, 대상집단에 도움이 되는 새로운 지식을 개발하고 확산시킨다. 넷째, 소통을 통해 개선한다는 것이다(Swedish National Agency for Education, 2017: 3).

63) This is the Swedish National Agency for Education(<http://www.skolverket.se/o-m-skolverket/andra-sprak/in-english>).

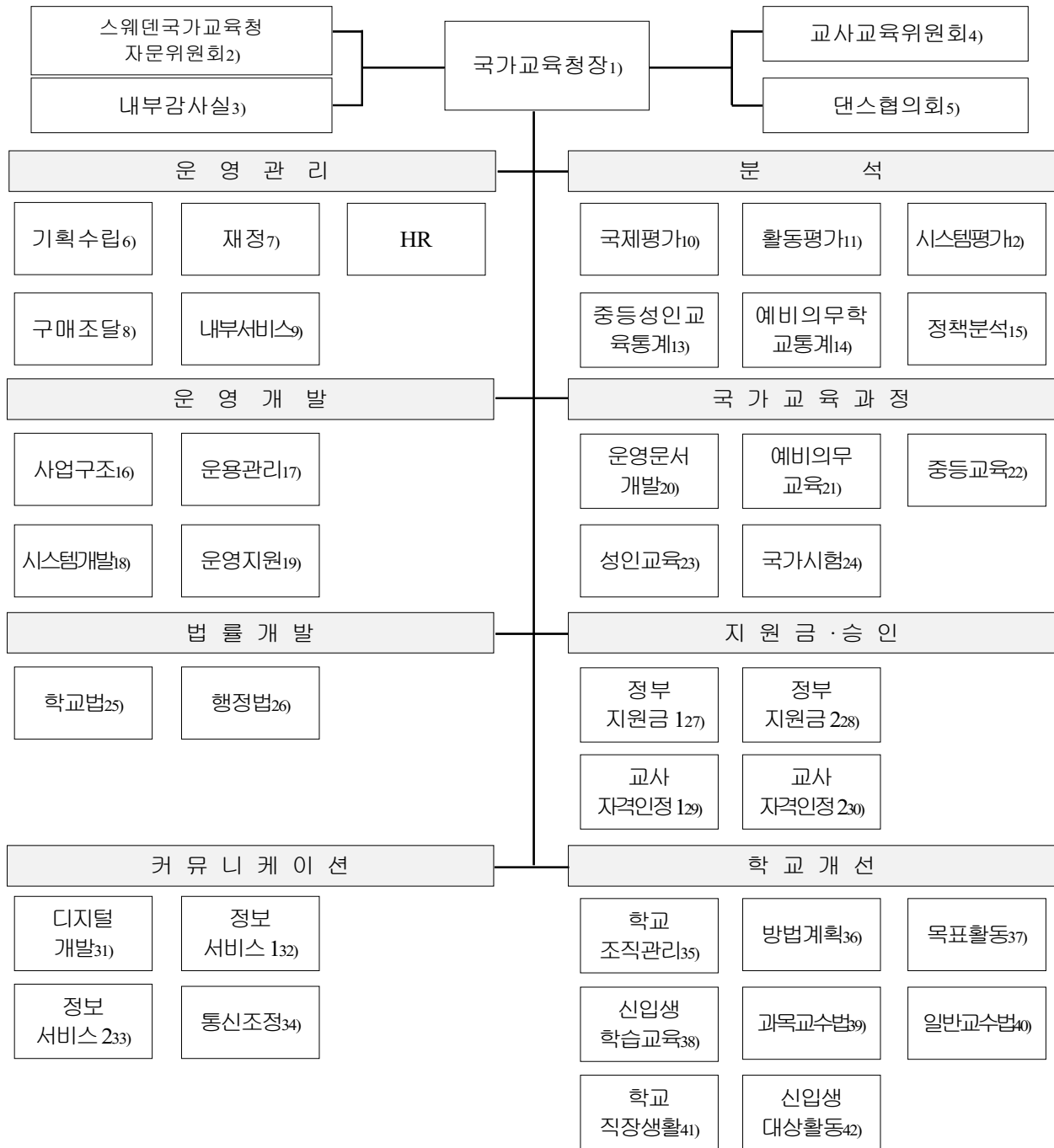
기 위해 학교를 감독·지원·점검·평가하는 주체가 SNAE다(Swedish National Agency for Education, 2017).

구체적으로 MER과 함께 국가목표와 국가교육과정을 수립하는 데 있어 조정 역할을 하는 제도적 행위자가 SNAE다. SNAE는 교육의 지속적인 개혁에 중요하다고 여겨지는 수업계획서, 과목계획, 시험, 그리고 일반지침들을 가지고 교육을 어떻게 제공하고 평가할 것인지에 대한 틀과 가이드라인을 만드는 역할을 한다. SNAE는 국가지식평가(national knowledge assessment)를 책임지고 있기도 하다. 학생들이 동등한 평가를 받을 수 있도록 국가시험과 교사들을 위한 평가지침을 개발하는 주체가 SNAE다. SNAE는 또한 국가 차원에서 개발이 필요한 영역들을 파악하기 위해 심층적인 연구와 분석을 통해 학교교육을 평가하는 역할을 맡고 있으며, 교육시스템의 국제연구에도 참여하고 있다(Swedish National Agency for Education, 2017: 3-4). 이를 통해 아동의 성장 및 학습의 최상의 조건을 창출하고, 학생들의 학습 성과를 개선하는 데 도움을 주는 것이 SNAE의 궁극적인 미션이다.⁶⁴⁾

이러한 미션은 <그림 4-12>와 같은 SNAE의 부서들을 통해 실행으로 옮겨지고 있다. 국가교육청장의 주도 하에 이들 부서는 정부가 임명하는 자문위원회의 지원을 받아 학습요건, 규정, 일반권고사항, 국가시험 등을 마련해 시행하고 있을 뿐만 아니라 국가, 지방정부 수준에서 교육정보의 공유를 목적으로 한 공식통계 및 평가와 관련한 제반사항들을 책임지고 있다. 능력 개발을 통한 교육의 질적 우수성을 보장하기 위한 국가학교리더십훈련프로그램(national school leadership training programme) 같은 교사교육프로그램의 시행과 마련, 지원금 지급 등도 이들 부서에서 담당한다. 더불어 SNAE 부서들은 교사자격증 발급, 신입생 학습 지원, 직업교육 개선을 위한 교육 공급자·고용자·관련 조직들에 대한 지원, 최신 교육연구에 관한 정보 및 직업교육에 관한 정보 제공과 질 관리를 맡고 있다(Swedish National Agency for Education, 2017).⁶⁵⁾

64) This is the Swedish National Agency for Education(<http://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english>).

65) This is the Swedish National Agency for Education(<http://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak/in-english>).



자료: Swedish National Agency for Education
 (http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.251179!/Eng_Organisation_20170822_1.jpg).

- 1) Director General Chief Director
- 2) The Swedish National Agency for Education's advisory council
- 3) Internal audit

- 4) Teachers' Disciplinary Board
- 5) Dance council
- 6) Planning and preparation
- 7) Finance
- 8) Purchase and procurement
- 9) Internal service
- 10) International large scale assessments
- 11) Action evaluation
- 12) System evaluation
- 13) Upper secondary and adult education statistics
- 14) Preschool and compulsory school statistics
- 15) Policy analysis
- 16) Enterprise architecture
- 17) Portfolio management
- 18) System development
- 19) Operations and Support
- 20) Steering document development
- 21) Preschool and compulsory school
- 22) Upper secondary education
- 23) Adult education
- 24) National tests
- 25) School law
- 26) Administrative law
- 27) Government grants 1
- 28) Government grants 2
- 29) Teacher certification 1
- 30) Teacher certification 2
- 31) Digital development
- 32) Information service 1
- 33) Information service 2
- 34) Coordination of Communication
- 35) School's organisation and management
- 36) Methods and planning
- 37) Targeted actions
- 38) Learning and teaching for new arrivals

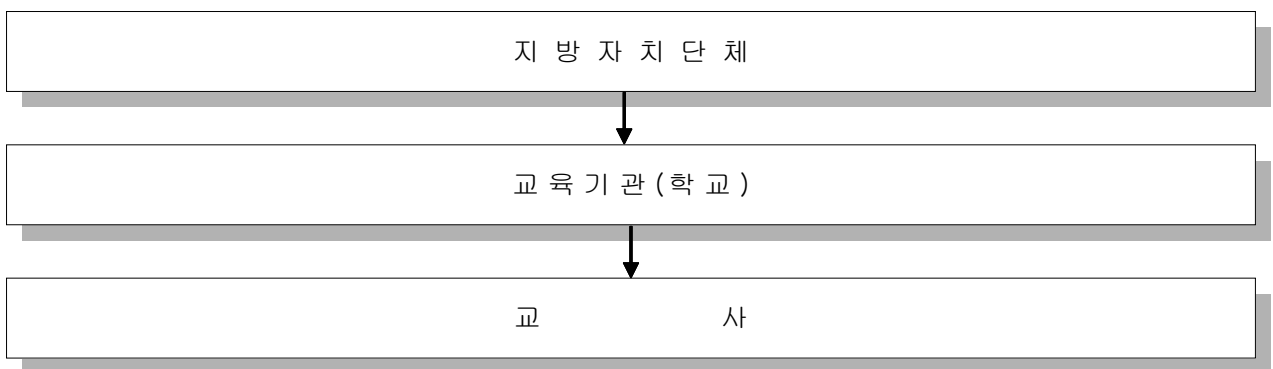
- 39) Subject didactics
- 40) General didactics
- 41) School and working life
- 42) Targeted actions for new arrivals

〈그림 4-12〉 SNAE 조직도(2017년 기준)

2) 지방정부 수준

스웨덴도 1980-90년대 중앙집권적 교육정책에서 지방분권적 교육정책으로 교육개혁을 단행한 결과 교육정책 차원에서 국가목표와 국가교육과정 등은 중앙정부가 수립하고, 목표 달성 방식에 대한 결정 권한과 책임은 지방정부가 맡는 교육분권시스템을 제도화시켰다. 현재도 규제 완화와 더불어 중앙정부 중심에서 지방정부 주도의 교육분권화를 지속적으로 추진하고 있다(Blanchenay et al., 2014).

이런 맥락에서 지방정부 수준의 교육행정은 지방자치단체가 실질적인 권한을 갖고 지역 현실에 맞는 교육정책을 집행하는 구조로 되어 있다. 지방자치단체는 학교시스템의 주요 조직자(principal organizer)다. 자원을 배분하고, 국가목표를 달성하기 위한 활동을 조직하는 주체가 지방자치단체다(Swedish National Agency for Education, 2017: 2). 학교는 상당 수준의 결정 권한을 갖고⁶⁶⁾ 지방자치단체가 위임한 교육적, 행정적 책임을 지는 최일선의 교육 주체다. 이처럼 지방정부 수준의 교육행정시스템은 핀란드와 유사하다(〈그림 4-13〉 참조).



〈그림 4-13〉 스웨덴 지방정부의 교육행정시스템

66) 2012-2013년 현재 스웨덴의 4,909개 종합중등학교의 자율 수준은 2003년 이후로 높아져 왔다. 학교가 47%의 의사결정 권한을 갖고 있으며, 지방자치단체가 35%, 나머지 18%가 중앙정부에 집중돼 있다(OECD, 2017: 15).

가) 지방자치단체

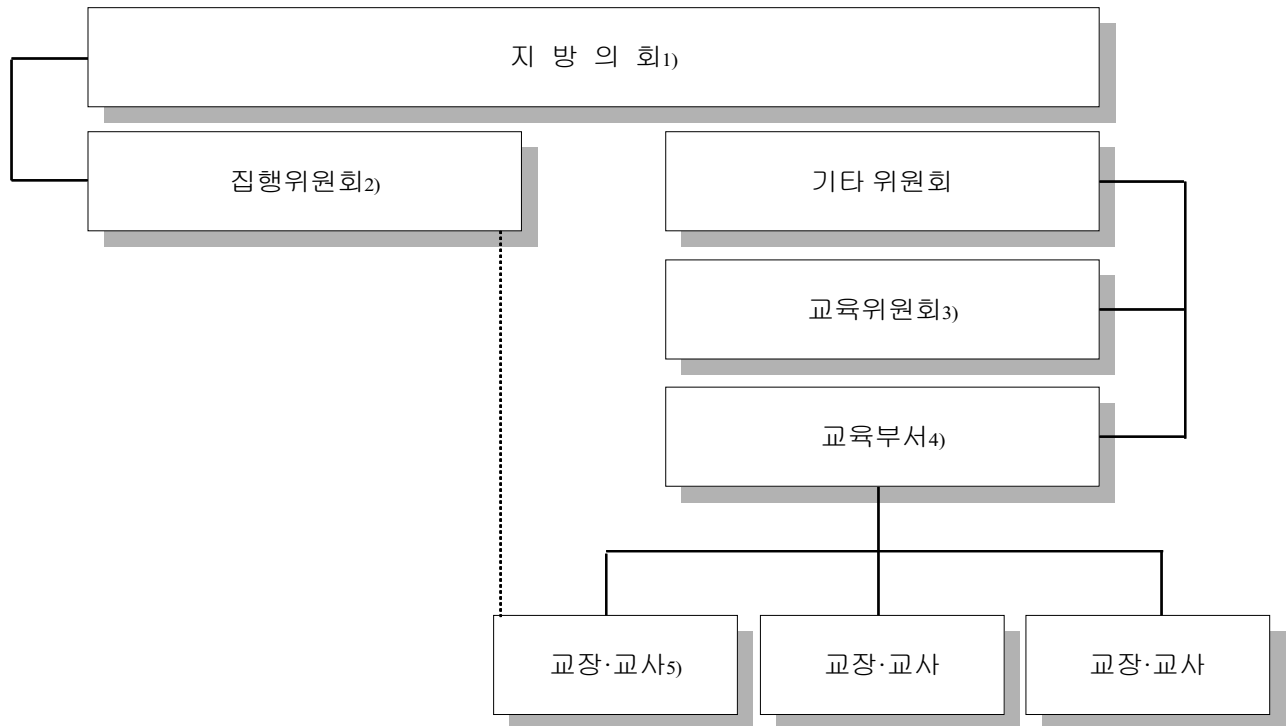
지방자치단체는 의회와 정부의 국가교육과정과 지침에 부합하는 교육을 실행할 책임이 있다. 이러한 책임에 따라 지방자치단체는 지방 수준에서 교육전략과 우선순위를 정할 수 있는 상당한 권한이 있다. 소위 교육을 조직할 수 있는 상당한 자율권을 가지는 교육행정단위가 지방자치단체다(Lundahl, 2005; Lundahl et al., 2013). 지방정부 수준에서 교육을 제공하는 공적 주체는 지방자치단체와 주의회(county council)다.⁶⁷⁾ 대학을 제외한 모든 공교육을 편성하는 지방자치단체와 함께 일부 경우 주의회가 중등학교를 조직하고 있다. 특수학교(Sami-school, special needs school)는 중앙정부가 관할한다(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization·International Bureau of Education, 2011).

구체적으로 지방자치단체는 『교육법』에 의거, 교육활동의 집행, 학교서비스의 조직 및 운영, 자원 배분, 그리고 교육의 국가목표 충족 등의 책임을 맡고 있다. 지방자치단체는 또한 학교에 자체 운영의 재량범위를 결정하는 행정적 책임의 위임 권한을 가지고 있다. 학교에 관한 자료 제출과 학교 교육활동 평가에 참여하는 것도 지방자치단체의 의무다. 지방자치단체는 법에 따라 중앙정부에서 보조금을 받는 각종 서비스의 제공 의무도 있다(Blanchenay et al., 2014; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization·International Bureau of Education, 2011).

교육서비스 전달체제와 관련해 주목할 것은 핀란드와 같이 스웨덴의 경우도 지방정부 차원에서 주 수준의 거버넌스(county-level governance)가 존재하지 않는다는 점이다(Blanchenay et al., 2014: 26). 스웨덴 『지방정부법』은 <그림 4-14>에 서와 같이 모든 지방자치단체가 최고 의사결정 기구인 지방의회(Municipal Assembly)의 통제를 받도록 규정하고 있다. 지방의회는 집행위원회 및 기타 위원회와 더불어 국가 규정과 지침에 맞는 교육활동을 보장할 책임이 있는 공교육시스템 통괄 기구인 교육위원회(education committee)를 임명한다. 지방자치단체의 학교 관리자들은 교육위원회에 보고토록 되어 있다. 학교가 교육의 동등한 기준을 지키도록 하는 실질적 책임을 맡고 있는 제도적 행위자가 이들 위원회다(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization·International Bureau of Education, 2011: 9; Blanchenay et al., 2014: 26; OECD, 2017: 15).⁶⁸⁾

67) 현재 스웨덴의 경우 교육분권적 개혁으로 인해 민간학교단체(private school organizer)도 주요 교육 제공 주체다. 기업법인, 경제협회, 재단 등이 사립학교를 운영하고 있다(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization·International Bureau of Education, 2011).

68) 교장과 교사의 업무는 『교육법』과 국가교육과정 등에 따라 중앙정부가 관할한다.

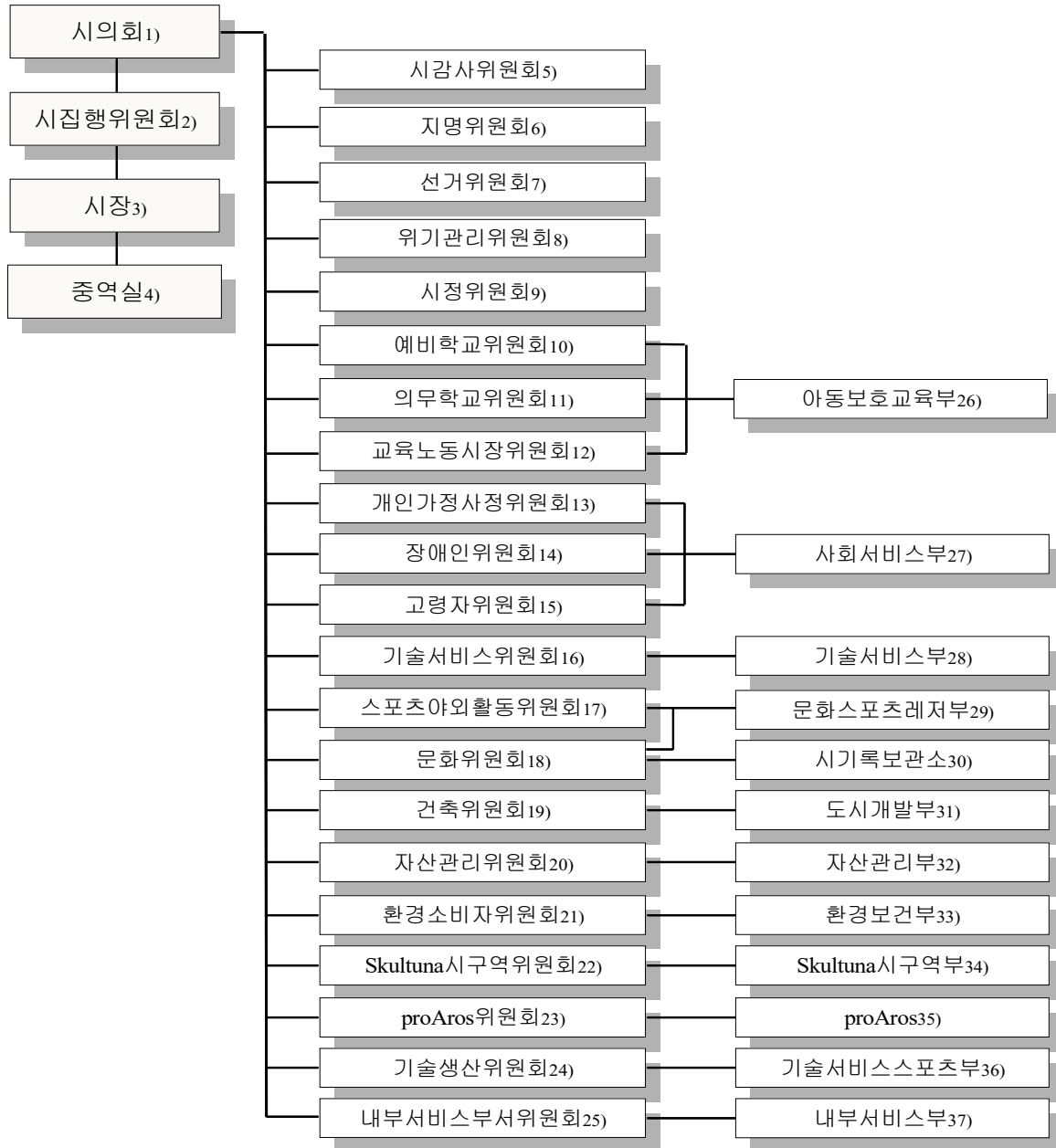


자료: Blanchenay et al.(2014: 25); OECD(2015: 25)에서 종합 정리

- 1) Municipal Assembly
- 2) Executive Committee
- 3) Education Committee
- 4) Education Department
- 5) Head Teacher & Teachers

〈그림 4-14〉 스웨덴 지방 교육거버넌스 구조

실제 베스테로스(Västerås) 시 사례(〈그림 4-15〉 참조)에서 보듯이, 이들 위원회를 중심으로 교육행정이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 눈여겨 볼 것은 핀란드와는 달리 교육행정을 일반행정에 편입시키기보다는 교육업무 전담부서를 통해 교육서비스를 전달하고 있다는 점이다.



자료: The City of Västerås
 (<http://www.vasteras.se/download/18.1dc82af414c5e5cb717a20/1425987166122/Så+stys+Västerås+-+version+på+engelska.pdf>).

- 1) City Council Assembly
- 2) City Executive Committee
- 3) City Chief Executive
- 4) City Executive Office
- 5) City Audit Committee

- 6) Nominations Committee
- 7) Electoral Committee
- 8) Crisis Management Committee
- 9) Chief Guardians Committee
- 10) Pre-school Committee
- 11) Compulsory School Committee
- 12) Education and Labour Market Committee
- 13) Individuals and Family Affairs Committee
- 14) Disabilities Committee
- 15) Elderly Committee
- 16) Technical Services Committee
- 17) Sports and Outdoor Recreation Committee
- 18) Culture Committee
- 19) Building Committee
- 20) Property Management Committee
- 21) Environment and Consumer Committee
- 22) Skultuna City District Committee
- 23) Board of proAros
- 24) Technical Production Board
- 25) Board of Internal Services Department
- 26) Childcare and Education Department
- 27) Social Services Department
- 28) Technical Services Department
- 29) Culture, Sports and Leisure Department
- 30) City Archive
- 31) Urban Development Department
- 32) Property Management Department
- 33) Environment and Public Health Department
- 34) Skultuna City District Department
- 35) proAros
- 36) Technical Services and Sports Department
- 37) Internal Services Department

〈그림 4-15〉 Västerås시의 조직도

나) 학교

스웨덴에서 학교는 교육책임의 제3의 위치에 있다. 중앙정부의 국가목표와 지침, 특히 지방자치단체 교육계획(municipal plan)의 목표와 목적을 어떻게 달성할 것인지를 기술한 자체 실행계획(action plan)에 따라 학교 최고 관리자를 위시한 교사들은 학생들과 협력해 학교교육에 구조와 내용을 채워 넣는 역할을 하고 있다. 중앙정부와 지방자치단체의 전제조건들 안에서 수업의 방법과 내용, 수업시간 배정 등을 결정하는 것도 최고 관리자와 교사들의 몫이다. 수업방식의 개발과 개선의 책임도 학교와 교사에게 있다(Lundahl, 2005; United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization·International Bureau of Education, 2011: 9). 학교평가의 경우에는 아직까지 일관성 있는 평가들이 확립되어 있지는 않지만 중앙정부는 평가기준 마련에 역할을 되도록 한정하면서 학교가 주도적으로 평가하는 시스템을 운영하고 있다(OECD, 2017).⁶⁹⁾

Lundahl(2002: 630)이 지적하듯이, 교육 분권 이후 의회, MER, SNAE 같은 전통적인 중앙행위자들의 영향력은 줄어든 반면, 이처럼 지방행위자들의 영향력은 상대적으로 커졌다. 특히 학교 최고 관리자와 교사들이 영향력 있는 행위자들로 여겨지고 있다. 폭넓은 의미에서 의회, 정부와 함께 교사들이 교육내용을 결정하고, 학교, 지방자치단체, 학부모들이 교육에 대한 결정적인 영향력을 갖고 있는 국가가 스웨덴이다(Lundahl, 2002: 630).

69) 스웨덴은 국가 차원의 기준 설정과 평가 수행에 대한 높은 수준의 학교 권한을 결합한 평가시스템을 갖추고 있다. 학교 주도의 평가 결과는 중앙부처인 SNAE에 보고하도록 되어 있다. 외부평가는 교육의 질과 규정 준수를 감독하는 스웨덴학교감사청(Swedish Schools Inspectorate: SSI)이 주관한다. 2008년 신설된 SSI는 2011년 『교육법』에 의거, 규정과 기준을 준수하지 않은 학교에 제재 및 벌금을 부과할 수 있도록 되어 있다(OECD, 2017: 4, 13).

다. 제도적 행위자들 사이의 상호작용

1) 다양한 교육 이해당사자들과의 협력을 통한 교육 개선

스웨덴은 중앙정부 차원에서 교육의 질적 개선을 위해 다양한 제도적 이해당사자들과 협력관계를 유지하고 있다. 대표적으로 스웨덴지방정부협의회(Swedish Association of Local Authorities and Regions: SALAR)를 들 수 있다. SALAR은 지방자치단체의 시각을 대표하는 자문기구로 자체 교육분석자료들을 내놓고 있다. 공공서비스의 효율성에 관한 공공토론을 촉진하고, 서비스 개선을 위한 지방자치단체의 노력을 지원하는 것이 SALAR의 주된 역할이다(Blanchenay et al., 2014). 사립학교 공급자들을 대표하는 스웨덴사립학교협회(Swedish Association of Private Schools)와 전국 교사들을 대표하는 중앙교원노동조합(Swedish Teachers' Union, National Union of Teachers in Sweden)도 교육의 지방분권 이후 중앙정부와 협력 및 견제 관계를 유지하면서 이전보다 교육정책 등에 더 많은 의견을 투입하고 있다. 이들 단체는 교육활동 집행, 학교서비스의 조직 및 운영, 자원 배분, 교육의 국가 목표 충족 관리 등의 역할을 맡고 있다(Ministry of Education and Research, 2010: 20-21; OECD, 2017: 15).

지방정부 수준에서도 학교는 국가교육과정에서 정한 기준에 따라 학생들에게 미래 학습을 위한 교육지침을 제공하기 위해 산업체, 사회적 파트너, 산업조직들뿐만 아니라 대학교와 협력을 도모하고 있다. 다른 이해당사자들과의 협력 또한 공고히 이루어지고 있다. 교원조직(Teachers' Organization)과 다른 여타의 직원조직들은 공동결정법(Co-determination Act)에 의거, 중요 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 정보와 기회에 대한 권리가 있다. 중앙정부 수준에서 학생들에게 영향을 주는 학교시스템과 관련된 제안들의 경우도 스웨덴학생협의회(Swedish Pupil's Council)와 학생단체(Pupils' Organization)에 배포해 의견을 청취하고 있다(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization·International Bureau of Education, 2011: 9).

스웨덴은 교육 분권화 이후 교육 성과는 안정된 모습을 보였지만 교육분권의 취지와는 달리 학생들의 학업 성취 수준이 향상되거나 학교 간 격차는 완화되지 않은 것으로 최근 보고되고 있다. 현 교육서비스 전달체계에 있어 가장 핵심적인 위치에 있는 지방정부의 책무성이 주된 원인으로 지적되고 있다(Blanchenay et al., 2014). 따라서 스웨덴 정부는 문제로 지적된 지방정부 내에서의 명확한 책임 분담 문제를 해결하기 위한 노력을 기울이는 동시에 지방정부의 책무성을 강화하고자 제도권 이해당사자들(〈표 4-1〉 참조)뿐만 아니라 지역사회, 나아가 광범위한 시민사회의 참여를 확대하고 있다. 이와 함께 지방정부들이 전략적 계획에 필요한 적절한 데이터를 사용하도록

강조하는 동시에 다양한 교육 이해당사자들과의 토론 및 워크숍 등을 통해 장기적인 전략적 사고와 정책을 개발하도록 장려하고 있다(OECD, 2014).

〈표 4-1〉 스웨덴 교육시스템의 핵심 이해당사자

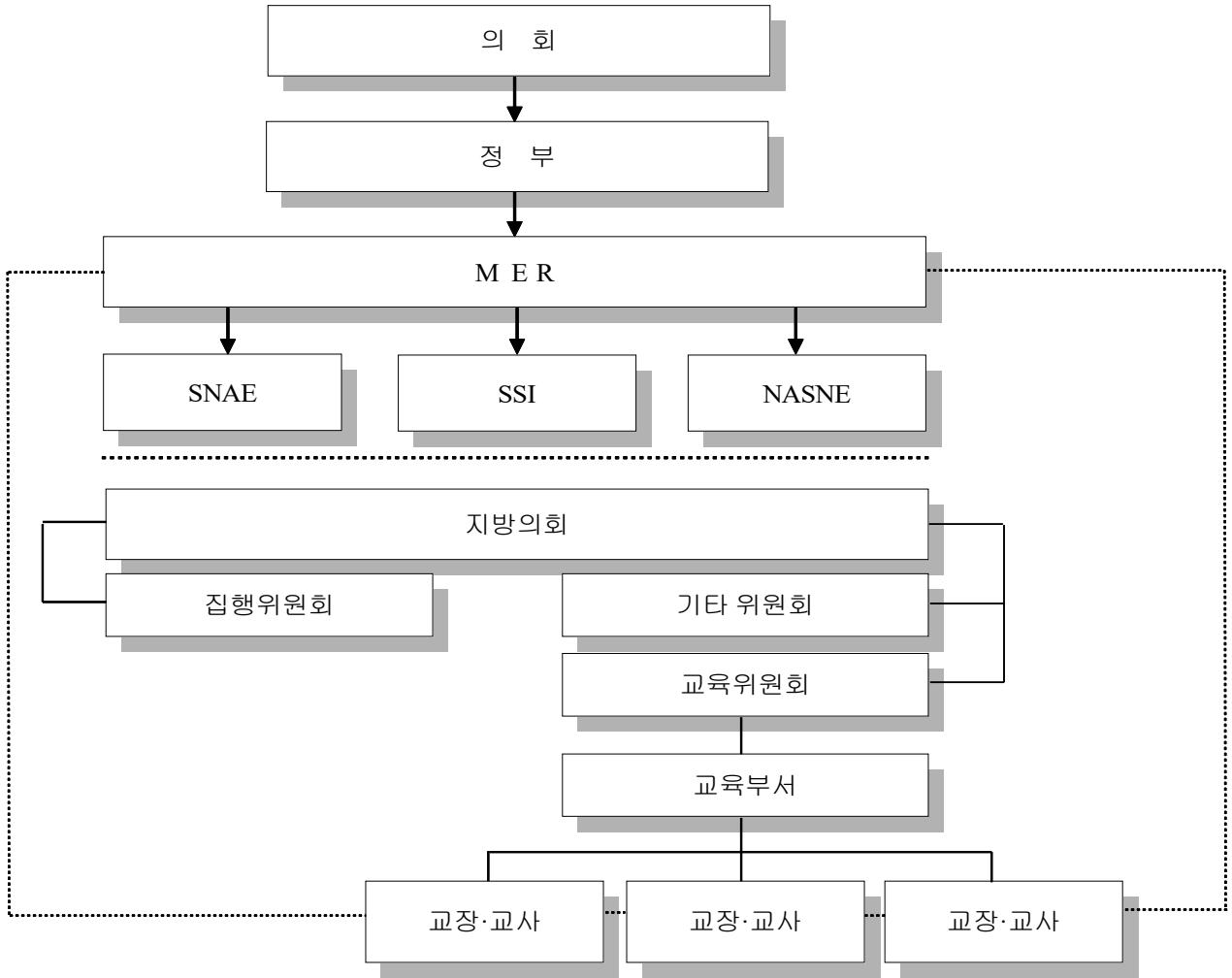
이해당사자	역할/이해(interest)
MER	■ 교육의 전반적인 질에 대한 책임
SNAE	■ 질과 결과를 개선하기 위한 교육법, 교육과정 등의 목표 달성
SSI	■ 예비학교와 학교에 대한 감독 책임
SNASPNE ⁷⁰⁾	■ 교육의 전반적인 질에 대한 책임
지방자치단체 (지방의회, 집행위원회, 교육위원회, 교육부서)	■ 예비학교 및 학교 교육 질의 책임 기관
교장	■ 학교 질과 조직 개선을 위한 교수리더십에 대한 책임
교사	■ 수업 교육의 질에 대한 책임
학부모	
아동 및 학생	■ 자신의 학습에 대한 책임

자료: Blanchenay et al.(2014: 19); OECD(2015: 147)에서 정리.

2) 학교위원회의 적극적 활용을 통한 교육의 질 향상

스웨덴은 학교교육의 질적 개선을 위해 학교위원회(School Board)를 적극 활용하고 있다. 학교위원회의 경우 『학교법(School Law)』에는 명시되어 있지 않지만 〈그림 4-16〉의 현 스웨덴 교육서비스 전달체계에서의 교육위원회를 의미하며, 베스테로스 시 사례와 같이 개별 지방자치단체에서는 통상 학교위원회라는 용어를 사용하고 있다.

70) 공식명칭은 스웨덴국가특수교육학교청(Swedish National Agency for Special Needs Education and Schools)이다.



자료: Blanchenay et al.(2014: 25); OECD(2015: 25)에서 종합 정리.

〈그림 4-16〉 스웨덴 교육 거버넌스 구조

2014년 현재 290개 지방자치단체에 약 470개 학교위원회가 있다. 학교위원회는 1991년까지 『교육법』에 적용을 받았으나 이후 지방의회가 위원들을 임명하고 있으며, 주된 역할은 지방 수준에서 국가정책의 집행 과정 및 질 관리 과정과 연관되어 있다. 학교위원회가 다루는 중요한 정책문제는 1) 목표 성취와 학생 결과, 2) 좋은 교육과 학습환경에 대한 학생들의 권리, 3) 민주적 가치와 성평등, 4) 학생을 위한 좋은 학습환경을 창출할 수 있는 교사와 학교 최고관리자의 능력이다(Johansson et al., 2014: 77).

학교위원회는 학교, 교사, 학부모 등 지역 행위자들의 특성과 행동에 관한 중앙정부의 학습 메커니즘이 되고 있다. 지방정부 수준에서는 학교위원회가 교사와 학부모, 학교 최고관리자와 학교 소유주 간의 의사소통 채널의 역할을 하고 있다. 반면, 학교위

원회가 중앙정부의 개입 수단이 되고 있다는 지적도 고려할 필요가 있다(Johansson et al., 2014: 81).

이상의 논의를 정리한 것이 <표 4-2>이다. 표에서 볼 수 있는 바와 같이 두 나라 모두 의회가 설정한 교육정책의 일반원칙을 국가교육위원회와 국가교육청이 교육정책의 목표를 정하고 집행하고 있다. 단층제 분권형 교육시스템 하에서 지방정부와 학교에 권한을 부여하되 평가체계를 적극적으로 활용하고 있고, 지역국가행정기관이나 학교위원회를 활용하여 중앙과 지방을 매개하고 있다.

<표 4-2> 교육선진국 교육서비스 전달체계 비교

		핀란드	스웨덴
법적 기반		<ul style="list-style-type: none"> • 헌법, 지방정부법, 교육법 • 중앙-지방정부간 신뢰 	<ul style="list-style-type: none"> • 헌법, 지방정부법, 교육법 • 지역의 특색과 자율
제도적 행위자	중앙정부	<ul style="list-style-type: none"> • 의회: 교육정책의 일반 원칙 • 교육문화부(MEC): 교육 정책 • FNBE: 정책목표의 집행 	<ul style="list-style-type: none"> • 의회: 교육정책의 일반 원칙 • 교육연구부(MER)와 SNAE가 국가 목표의 지침 수립과 개발
	지방정부	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부와 학교에 권한 위임 • 단층제 분권형 교육시스템 	<ul style="list-style-type: none"> • 목표달성방식에 대한 결정 권한과 책임 • 단층제 분권형 교육시스템
상호작용		<ul style="list-style-type: none"> • 민주적 절차 • 네트워크 협력 • 평가의 활용 • 지역국가행정기관(RSAA)과 경제개발교통환경센터(CEDTE)의 매개 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부협의회(SALAR), 사립학교협회, 중앙교원노조 • 학교위원회의 활용

V. 한국적 합의와 서울시의회의 대응 방안

1. 한국적 합의

지방의 교육자치를 실현하기 위해서는 지방정부가 수행하는 것이 바람직한 기능은 이양함으로써 지역의 환경과 특성, 지역주민의 수요를 감안하여 지방정부의 교육정책적 활동의 장이 확대되도록 해야 한다는 지적이 높다(한국지방정책연구소, 2008). 주민에 가장 가까운 정부가 지방교육의 다양성, 창의성, 지역적합성, 주민참여 활성화, 근거리 행정 등의 목적을 달성하는 데 효과적이라는 것이다.

이러한 제안은 총체적인 학교행정에 대한 위기의식을 바탕으로 한다. 여기에는 교육부의 과부화에 따른 경직성, 획일성에 따른 정책적 위험성 등이다. 특히 지역교육청을 폐지하면서 단위학교의 자율성 강화가 선행된다면, 정국이 안정되고 정책결정 비용을 줄일 수 있다는 지적도 덧붙여졌다.

이순철(2017)에 따르면, 국가교육위원회가 교육부문의 중요한 개혁 과제로 끊임없이 제기되어 온 데는 교육부의 지나친 중앙집중적 행정권과 재정권 행사에 대한 문제의식이 배경으로 깔려 있다. 이는 특히 주민 직선에 의한 교육감 직선이 대통령에 의해 임명되는 교육부 장관과 주민이 선출하는 시도 교육감이라는 대비로 권한 배분과 행사에 대한 쟁점으로 이어질 수밖에 없다는 것이다.

그는 각 정책 대안의 차이를 <표 5-1>과 같이 요약한다. 그러면서 대안흐름 3을 문재인 정부의 논의에 맞춰 가장 바람직한 대안이라고 제시한다. 또한 국가교육위원회가 중장기 교육정책의 방향을 정하고, 교육부 업무는 과감하게 교육감협의회와 시도교육청에 넘겨야 한다고 주장한다. 국가단위 교육 관련 의제는 시도교육감협의회를 법제화함으로써 이 단위에 그 처리를 넘겨야 한다는 것이다.

<표 5-1> 국가교육위원회 정책 대안의 차이

구분	성격	핵심 의의	주도성	위원구성	강조되는 가치
<대안흐름 1>	자문기구	교육개혁의 효율적 추진, 교육행정의 합리성 보완	정부중심성	전문성 > 대표성	효율성
<대안흐름 2>	심의·의결기구	교육행정의 독단성 견제 및 교육정책 과정의 전문성, 민주성 보완	정부중심성 ≥ 사회중심성	전문성 = 대표성	전문성, 민주성
<대안흐름 3>	심의·의결기구	사회적 합의에 의한 교육정책 결정	정부중심성 ≤ 사회중심성	전문성 ≤ 대표성	정치적 중립성, 사회적 통합성

자료: 이순철(2017: 27).

또한 그는 핀란드의 국가교육청이 성공한 데에는 중범위 중역 교육행정 체제를 재편하거나 일반행정과의 통합과 이에 따른 역할 재정립이라는 구조조정이 있었다면서 중앙집중을 탈피하고 민주적 분권화를 장기적 교육개혁 정책과 결합시켜야 한다고 주장한다.

김용일(2013)이 지적한 바와 같이 특정 정권을 넘어 교육정책에 안정성과 일관성을 보장하는 한편 교육 주무부처의 정책 독점을 막는 것이 반드시 국가교육위원회의 구성 자체에만 있는 것은 아니라는 점에 유념할 필요가 있다. 오히려 입법부의 기능을 회복하거나 강화하여 일반 원칙을 수립하는 등 교육 거버넌스 체제 전반에 대한 변화가 필요하다는 것이다.

그러므로 교육선진국 사례를 검토하면서 보았듯이 중앙정부의 권한은 핵심적으로 무엇을 어떻게 지방에 이양할 것인가, 자율성을 보장하면서도 평가체계는 어떻게 활용할 것인가, 지방정부, 지방의회, 학교가 어떻게 역할 분담할 수 있을까 하는 논의들이 이어져야 할 것이다. 이런 관점에서 보면 교육감 직선제 시행이 정착되면서 시도 교육청 별로 다양한 정책이 펼쳐지고 있는 것은 다행스런 일이다.

2. 서울시의회의 대응 방안

국가교육위원회 설치에 따라 교육자치가 지방자치와 결합된다면, 교육소외와 교육격차 해소문제는 더욱 높아질 것으로 전망된다. 이에 따라 서울시와 서울시의회는 지역 사회복지체계와 지역교육복지체계를 어떻게 접목시키며 이 문제에 대응해야 할지를 깊이 고민할 필요가 있다.

이와 관련하여 김인희(2010)는 민관을 아우르는 서비스 공급주체를 확보하고 공급주체들 사이의 협력 네트워크를 구축하며, 전문성을 갖춘 인적자원을 배치하여 활용하고, 안정적이며 충분한 재정지원이 따라야 하고, 일관되고 지속적인 체제 운영을 위해 법적, 제도적 기반을 조성해야 한다고 제안했다. 특히 취약층에 직접적인 도움이 될 교육복지사업 외에도 교육정책의 사회적 영향을 심층적으로 검토하고 이에 따른 대책을 강구해야 한다고 주장한다.

또한 그는 지역의 교육복지 비전과 청사진을 제시하여 네트워크를 구축하고 운영할 수 있는 지역 리더십을 구축해야 한다고 지적했다. 그런데 이 리더십은 여러 기관이 연계되는 공유된 리더십(shared leadership)이어야 한다는 것인데, 네트워크의 촉진자 역할을 기대하는 것이다.

그러므로 국가교육위원회 설치와 교육자치 활성화에 따라 서울시와 서울시의회의 역할은 일반자치와 교육자치, 일반행정과 교육행정, 일반정책과 교육정책을 어떻게 연계할 것인가 하는 데 초점을 두어야 할 것이다. 이를 위해 정책 영역별로 행정 부서별로 구획되어 있는 정책과 행정을 넘어, 그리고 그와 관련된 주요 이해당사자들을 넘어 지역사회 제반 의제를 효과적으로 연계하는 것으로 나아가야 할 것이다.

2002년 유엔총회 결의안 57/254에서는 2005-2014년까지의 지속가능발전교육 10년(Decade of Education for Sustainable Development)을 선포한 바 있는데, 여기에서 지속가능발전교육의 목표로서 다음 두 가지를 들었다.

첫째, 시민들이 현재와 미래의 도전에 맞설 수 있게 한다.

둘째, 각 분야 리더들로 하여금 살기 좋은 세계를 위한 의사결정을 할 수 있게 한다.

또한 이를 위해 리더는 다음과 같은 역할을 수행해야 한다고 제시하였다.

첫째, 사회활동에 적극적으로 참여하고 기여하기 위해 비판적이고 창조적인 사고, 의사소통, 갈등관리와 문제해결 전략, 프로젝트 평가 등의 기술을 획득해야 한다.

둘째, 지속가능발전의 중요성에 대한 대중의 인식을 고취한다.

셋째, 언론이 지속가능발전 이슈를 정기적으로 심도 있게 다루도록 한다.

즉 교육의 역할은 결국 다른 많은 영역들이 효과적으로 작동하고 연계되도록 하는데 있다고 볼 수 있다. 위에서 교육복지와의 연계를 언급했지만, 국가교육위원회 신설

로 교육자치가 좀 더 활성화 된다면 교육이 지방자치와 지방의 정책을 연계하는 데 어떻게 기여할 것인가 하는 관점에서 보아야 한다는 것이다.

더 나아가 2015년 9월 유엔 193개 회원국 만장일치로 2016-2030년까지를 목표연도로 잡아 합의, 채택된 유엔 지속가능발전목표(SDGs: Sustainable Development Goals)는 특히 이들 목표의 지방화(localizing)가 중요하다고 제시하고 있다(〈그림 5-1〉 참조). 이 SDGs의 실현을 위해서는 연계 접근방법(Nexus Approach)이 강조되는 바, 교육목표와 교육자치의 달성이라는 목표를 중심으로 다른 16개 목표를 어떻게 바라보고 조정할 것인가 하는 지점에서 서울시와 서울시의회 의 기여가 필요하다.



자료: un.org

〈그림 5-1〉 국가교육위원회 정책 대안의 차이

VI. 결론

이 연구는 최근까지 끊임없이 제기되어 온 국가교육위원회 논의가 문재인 정부 들어 본격화 되고 있는 가운데, 지방정부와 지방교육청 등 지역의 역할이 더욱 중요해진다는 문제의식을 갖고 있다. 국가교육위원회 체계로 국가 교육정책의 체계가 변화될 경우 국가교육위원회 - 지방자치단체 - 교육청의 교육서비스 전달체계가 변화될 전망이다. 이로 이에 대한 대비가 필요하다는 것이다. 이를 위해 핀란드와 스웨덴 두 교육선진국의 교육서비스 전달체계를 검토함으로써 한국적 함의와 지방의 과제를 도출하는 것이 이 연구의 목적이다.

국가교육위원회 논의는 최근 들어 갑자기 부각된 것이 아니다. 크게 보면 우리 사회의 여러 가지 모순과 특성이 반영되어 있겠지만, 국가교육위원회에 대한 논의는 결국 국가 거버넌스에 대한 모색이 중심에 자리 잡고 있다. 국가교육위원회를 행정부 내의 정책 기구로 둘 것인가 독립적인 국가기구로 둘 것인가, 교육의제 활동에 집중시킬 것인가, 비판과 견제에 집중할 것인가 등의 논의였다.

그런데 교육선진국의 역사적 맥락을 검토해 보면, 가장 근간이 되어야 할 것은 결국 사회적 합의라 할 수 있다. 핀란드와 스웨덴의 경우 사회통합과 기회균등이라는 확고한 사회적 합의를 바탕으로 했기에 경제위기를 기회로 확산된 신자유주의와 신공공관리 논리에도 사회통합과 동등한 교육기회 보장이라는 이상은 놓지 않았던 것이다. 보상과 제재, 국가적 수준의 평가 수행 체제도 그 일환이라고 볼 수 있다. 단층제 분권형 교육시스템을 시행하면서도 지역국가행정기관이나 학교위원회를 통해 중앙과 지방을 매개하려는 노력도 같은 맥락에서 이해할 수 있다.

최근 각 시도에서는 시도교육청이 중심이 되어 다양한 프로그램을 진행하고 있다. 서울의 경우 서울시교육청이 서울시와 각 기초자치단체와 함께 ‘마을이 학교다’라는 모토로 서울형 혁신교육지구 사업을 진행해 왔다. 경기도교육청의 경우 지역사회를 운영 주체로 삼아 학생들의 꿈을 실현시킨다는 ‘꿈의학교’ 프로그램을 진행하고 있다. 이러한 프로그램들은 교육을 공교육에 한정하거나 학교교육에 한정하지 않고 지역사회 전체를 교육의 주체로 부각시키고자 하는 노력이라 할 수 있다.

이러한 경험 속에서 자주 등장하는 비판은 민학관 거버넌스를 관이 주도한다는 것이었다. 그런데 좀 더 들여다보면, 지역사회를 교육의 장으로 만들려는 노력 속에서 공교육 체계 속에 묶여 있는 학교 교육의 주체는 학교라는 울타리 안의 일상을 벗어나기 어렵다는 한계가 있다. 마을을 학교로 만드는 데 교사가 학교의 틀을 넘어서기 어렵다는 것이다. 지역사회의 학부모나 청년들이 다양한 대안을 모색하고자 하지만, 국가 전체의 교육체제와 획일적인 교육의 역할기대 등을 쉽게 극복하기 어렵다.

이 지점에서 지방의회의 역할을 기대할 만하다. 교육 분야에 한정짓기보다는 지역사회의 발전을 염두에 둘 경우 지역사회의 다양한 문제나 지향을 교육과 어떻게 접목시

키고 연결시킬 것인가 하는 지점이 바로 서울시의회의 역할이라는 것이다. 각 영역과 분야별로 제기되는 문제들을 지역사회 발전이라는 관점에서 연계하는 가운데 좋은 정책도 지역사회 교육역량도 증대될 것으로 기대한다.

〈 참고 문헌 〉

■ 단행본

- 김세희 외, 「2017 서울형혁신교육지구 주요 운영 방침 연구」, 서울특별시교육연구정보원, 2016
- 박상철, 「국가 교육과정 심의기구 강화 방안 및 교육과정 개정 절차에 관한 연구」, 교육과학기술부, 2008
- 박상현 외, 「마을결합형학교의 개념과 유형화 연구」, 서울특별시교육연구정보원, 2015
- 법제처, 「핀란드의 공교육 법제 동향 및 시사점 연구」, 공교육 정상화 법제지원 역량 강화를 위한 국외출장 결과 보고서, 2014
- 서울특별시교육청, 「해외출장보고서」, 2010
- 성열관 외, 「서울형혁신교육지구 중장기 발전방안연구」, 서울특별시교육연구정보원, 2016
- 이윤미 외, 「2015 서울형혁신교육지구 사업의 현황 분석 및 발전 방안 연구」, 서울특별시교육연구정보원, 2015
- 주삼환, 「미국의 교장: 미국의 교육행정과 교장론」, 서울: 학지사, 2005
- 최영출 외, 「해외 지방교육행정체계에 관한 연구」, 충북대학교 한국지방교육연구소, 2009
- 한국교원단체총연합회, 「한국교총 핵심 정책 설명자료」, 2002
- 한국지방정책연구소, 「지방교육자치의 정착 및 활성화를 위한 방안연구」, 2008, 서울특별시의회.
- 황준성, 「국가교육위원회 설치·운영에 관한 쟁점과 과제」, 한국교육개발원, 2017
- Hautamäki et al., *PISA 2006: Analysis, Reflections, Explanations*, Helsinki: Ministry of Education, 2008
- OECD, *Education Policy Outlook: Finland*, 2013
- OECD, *Shifting Responsibilities: 20 years of Education Devolution in Sweden*, Working Paper, No. 104, 2014
- OECD, *Education Policy Outlook: United Kingdom*, 2015
- OECD, *Education Policy Outlook: Sweden*, 2017
- OECD/CERI, *Think Scenarios, Rethink Education*, 2006

■ 연구논문

- 국회입법조사처, 영국 교육자치의 특징과 시사점, 「이슈와 논점」, 293, 2011
- 김병찬, 핀란드 교육의 특징과 시사점, 「전문가간담회자료집」, 국회입법조사처, 2012
- 김용일, 교육인적자원부 개혁 방안. 교육개혁은 교육부 개혁으로부터!, 전국교수노동조합 창립1주년 국민대토론회 자료집), 96-110, 2002
- 김용일, 국가교육위원회 제도 설계를 위한 시론, 경기도교육청 보도자료, 2012
- 김용일, 국가교육위원회 구상의 유형 분류에 관한 연구, 「한국교육」, 40(4): 188-205, 2013
- 김인희, 교육소외와 격차 해소를 위한 교육복지정책의 과제, 「한국사회정책」, 17(1): 129-175, 2010
- 이병근, 영국 교육정책의 최근 동향, 「교육비평」, 25: 13-31, 2009
- 이순철, 새로운 정부는 교육행정 체제를 어떻게 개편해야 하는가, 「우리교육」, 6월호: 22-31, 2017
- 이윤미, 평생학습과 복지-스웨덴, 「교육비평」, 30: 13-31, 2012
- Aho, Erkki, Kari Pitkänen & Pasi Sahlberg, Policy Development and Reform Principles of Basic and Secondary Education in Finland since 1968. Working paper series, Number 2. Washington, D.C.: Human Development Network Education, The World Bank, 2006
- Ahonen, Sirkka, The End of the Common School: Change in the Ethos and Politics of Education in Finland towards the End of the 1900s, In Sirkka & Jukka Rantala(eds.), *Nordic Lights: Education for Nation and Civic Society in the Nordic Countries, 1850-2000*, Finnish Literature Society, 2001
- Arnstein, S., A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4): 216-224, 1969
- Aurén, Hilla, Finland Country Case Study. Country case study prepared for the 2017/8 Global Education Monitoring Report. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization(UNESCO), 2017
- Blanchenay, Patrick, Tracey Burns & Florian Köster, Shifting Responsibilities: 20 Years of Education Devolution in Sweden. OECD Education Working Papers, No. 104, Paris: OECD

- Publishing, 2014
- Bogason, Peter(ed), *New Modes of Local Political Organizing: Local Government Fragmentation in Scandinavia*. Commack, NY: Nova Science Publishers, 1996
- Dahlman, Carl J., Jorma Routti & Pekka Ylä-Anttila, *Finland as a Knowledge Economy: Elements of Success and Lessons Learned*, Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2006
- Education Act, SFS 2010:800. Stockholm: Government Offices of Sweden, 2010
- European Commission, *Education and Training Monitor 2017*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2017
- European Commission, *The Structure of the European Education Systems 2016/17: Schematic Diagrams*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, European Commission, 2016
- Field, Simon, Malgorzata Kuczera & Beatriz Pont, *No More Failures: Ten Steps to Equity in Education*, Paris: OECD, 2007
- Finnish National Board of Education(FNBE), *Framework curriculum for the comprehensive school(in Finland)*. Helsinki: State Printing Press and National Board of Education, 1994
- Finnish National Board of Education(FNBE), *New Learning Environments in Finland: The Finnish National Board of Education and the 2015/16 Core Curriculum Reforms*. Helsinki: FNBE, 2016
- Grubb, W. Norton, *Dynamic Inequality and Intervention: Lessons from a Small Country*, *Phi Delta Kappan*, 89(2): 105-114, 2007
- Haldén, E., *Et centralt ämbetsverk I omvandling-från Skolöverstyrelsen till Skolverket*. In P. Læg Reid & O. K. Pedersen(eds.), *Fra opbygning til ombygning I staten. Organisationsforandringer I tre nordiske lande*. København: Jurist-og Økonomforbundets forlag, 1999
- Hautamäki et al., *PISA 2006: Analysis, reflections, explanations*, Helsinki: Ministry of Education, 2008
- Helgøy, Ingrid & Anne Homme, *Governance in Primary and Lower Secondary Education: Comparing Norway, Sweden and England*,

- Working paper 16, Stein Rokkan Centre for Social Studies, 2004
- Hirvi, V., Koulutuksen rytminvaihdos. 1990-luvun koulutuspolitiikka Suomessa(The rhythm change in education. Finnish education policy in the 1990s), Helsinki: Otava, 1996
- Johansson, Olof, Elisabet Nihlfors & Linda Jervik Stten, School Boards In Sweden, In Lejf Moos & Jan Merok Paulsen(eds.), School Boards in the Governance Process, 67-83, Switzerland: Springer, 2014
- Lankinen, Timo, Building Blocks for Education: Whole System Reform. Helsinki: Finnish National Board of Education, 2010
- Laukkanen, R., Finnish Strategy for High-level Education for All, In N. Soguel & P. Jaccard(eds.), *Governance and Performance of Education Systems*, 305-324, The Netherlands: Springer, 2008
- Laukkanen, Reijo, Finnish Strategy for High-Level Education for All. In Nils C. Soguel & Pierre Jaccard(eds.), *Governance and Performance of Education Systems*, 305-324, The Netherlands: Springer, 2008
- Lauvdal, T., Erfaringene med kvalitetsarbeid i Danmark og Sverige, In E. L. Madsen(ed.), *Kommunene og kvalitetsutvikling i skolen*, NF-rapport nr. 5/2000, Bodø: Nordlandsforskning, 2000
- Lavonen, Jari, Governance decentralisation in education: Finnish innovation in education, *Revista de Educación a Distancia*, 53(1): 1-22, 2017
- Lavonen, Jari, Governance Decentralisation in Education: Finnish Innovation in Education, *Revista de Educación a Distancia*, 53(1): 1-22, 2017
- Lundahl Lisbeth., Inger Erixon Arreman, Ulf Lundström & Linda Rönnerberg, Setting Things Right?: Swedish Upper Secondary School Reform in a 40-Year Perspective. *European Journal of Education*, 45(1): 46-59, 2010
- Lundahl, Lisbeth, A Matter of Self-Governance and Control: The Reconstruction of Swedish Education Policy, 1980-2003. *European Education*, 37(1): 10-25, 2005
- Lundahl, Lisbeth, Inger Erixon Arreman, Ann-Sofie Holm &

- Lundström, Educational marketization the Swedish way. *Education Inquiry*, 4(3): 497-517, 2013
- Lundahl, Lisbeth, Sweden: decentralization, deregulation, quasi-markets-and then what? *Journal of Education Policy*, 17(6): 687-697, 2002
- Lundström, Ulf, Teachers' Perceptions of Individual Performance-related Pay in Practice: A Picture of a Counterproductive Pay System. *Educational Management Administration & Leadership*, 40(3): 376-391, 2011
- Mäkelä, M., Yhdenvertainen oikeus sivistykseen (Equal Right to Education and Culture) (in Finnish). PhD Thesis, University of Tampere, Finland, 2013
- McGuinn, Patrick & Paul Manna, Education Governance in America: Who Leads When Everyone Is in Charge? In Paul Manna & Patrick McGuinn (eds.), *Education Governance for the Twenty-First Century: Overcoming the Structural Barriers to School Reform*, 1-17, Washington D.C.: The Brookings Institution, 2013
- McGuinn, Patrick & Paul Manna, Education Governance in America: Who Leads When Everyone Is in Charge? In Paul Manna & Patrick McGuinn (eds.), *Education Governance for the Twenty-First Century: Overcoming the Structural Barriers to School Reform*, 1-17. Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2013
- Ministry of Education and Culture, Brochure 2017. Helsinki: MEC, 2017
- Ministry of Education and Culture, Finnish Education in a nutshell. Helsinki: MEC, 2016
- Ministry of Education and Research, OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes, Helsinki: MER, 2010
- Miron, Gary, Choice and the Use of Market Forces in Schooling: Swedish Education Reforms for the 1990s. Stockholm: Institute of International Education, Stockholm University, 1993
- Musset, Pauline, School Choice and Equity: Current Policies in

- OECD Countries and A Literature Review, Directorate for Education Working Paper, No. 66, Paris: OECD Publishing, 2012
- Niemi, H. & Lavonen, J., Evaluation for improvements in Finnish teacher education. In J. Harford, B. Hudson & H. Niemi(eds.), Quality assurance and teacher education: International challenges and expectations. Oxford: Peter Lang, 2012
- OECD, Education at a Glance: OECD Indicators 2002, Paris: OECD, 2002
- OECD, Education Policy Outlook: Finland. Paris: OECD, 2013
- OECD, Education Policy Outlook: Sweden. Paris: OECD, 2017
- OECD, Improving Schools in Sweden: An OECD Perspective. Paris: OECD, 2015
- Paaso, Aila & Kati Korento, The Competent Teacher 2010-2020: The competences of teaching staff in upper secondary vocational education and training. Final report. Tampere: Finnish National Board of Education, 2010
- Pitkälä, Aulis, Administration and Development of Finnish Education, Helsinki: Finnish National Board of Education, 2015
- Qulasvirta, Lasse & Maciej Turala, Financial autonomy and consistency of central government, policy towards local governments. International Review of Administrative Sciences, 75(2): 311-332, 2009
- Rinne, Risto, Joel Kivirauma & Hannu Simola, Shoots of revisionist education policy or just slow readjustment?: The Finnish case of educational reconstruction, Journal of Education Policy, 17(6): 643-658, 2002
- Rinne, Risto, Joel Kivirauma, Piia Hirvenoja & Hannu Simola, From Comprehensive School, Citizen towards Self-selective Individual, In Sverker Lindblad & Thomas S. Popkewitz(eds.), Public discourses on education governance and social integration and exclusion: Analyses of policy texts in European contexts, 29-58, Uppsala: Department of Education, Uppsala University, 2000
- Sahlberg, Pasi, A short history of educational reform in Finland. Proposal for the European, 2009
- Sahlberg, Pasi, Beskrivande data 2013. Förskola, skola och

- vuxenutbildning[Descriptive Statistics 2013. Preschool, School and Adult Education], Report 399. Stockholm: SNAE, 2014
- Sahlberg, Pasi, Education policies for raising student learning: the Finnish approach, *Journal of Education Policy*, 22(2): 147-171, 2007
- Sahlberg, Pasi, *Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers College Press, 2015
- Schleicher, Andreas, *The economics of knowledge: Why education is key for Europe's success.* Brussels: The Lisbon Council, 2006
- Simola, Hannu, Risto Rinne & Joel Kivirauma, Abdicating the Education State or Just Shifting Responsibilities? The appearance of a new system of reason in constructing educational governance and social exclusion/inclusion in Finland, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 46(3): 247-264, 2002
- SOU, Skolans regionala ledning. Betänkande av länskolnämndutredningen, 1973
- Swedish National Agency for Education, *Likvärdig utbildning i svensk grundskola? En kvantitativ analys av likvärdighet över tid.* (Equal education in Swedish compulsory schools? A quantitative analysis of equality over time), Rapport 374. Stockholm: Fritzes (in Swedish), 2012
- Swedish National Agency for Education, *The Swedish National Agency for Education supervises and provides support for better schooling. A Presentation.* Stockholm: SNAE, 2017
- Swedish National Agency for Education, *What influences Educational Achievement in Swedish Schools?: A Systematic Review and Summary Analysis*, Stockholm: SNAE, 2010
- United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization·International Bureau of Education, *World Data on Education: Données mondiales de l'éducation, Datos Mundiales de Educación.* UNESCO·IBU, 2011
- Vergari, Sandra, *Education Governance in Canada and the United States*, In Paul Manna & Patrick McGuinn (eds.), *Education*

Governance for the Twenty-First Century: Overcoming the Structural Barriers to School Reform, 252-274, Washington D.C: The Brookings Institution, 2013

Vitikka, Eria, Leena Krokfors & Elisa Hurmerinta, *The Finnish National Core Curriculum: Structure and Development*. Draft. Helsinki: University of Helsinki, 2012

■ 서울시의회 보고서

이윤미 외, 「서울교육발전을 위한 학교혁신 방안 연구: 혁신학교 운영 성과를 중심으로」, 서울시의회, 2013

〈부록 1〉 미국의 교육 서비스 전달체계

가. 미국의 교육자문기구

미국에는 교육부 장관의 자문기구로 1965년 고등교육법 제491조에 의거, 설치된 학생재정지원자문위원회(Advisory Committee on Student Financial Assistance)가 있다. 위원은 11명으로 구성된다. 4명은 대통령이 임명하되, 그 중 2명은 Majority Leader of the Senate의 추천, 나머지 2명은 Minority Leader of the Senate의 추천을 통해 이루어진다. 4명은 연방하원위원장이 임명하되, 그 중 2명은 Majority Leader of the House of Representatives의 추천, 2명은 Minority Leader of the House of Representatives의 추천에 의해 이루어진다. 3명은 교육부 장관이 임명하되, 그 중 최소 1명은 학생이어야 한다(김용일, 2012).

이와는 별도로 교육위원회가 있다. 위원은 동일하게 11명이며, 공모형식을 취하고 있다. 위원 출신은 교육장, 교수, 교사, 기업가, 학생 등 다양하다. 주요 역할은 교육 관련 정책 심의 및 결정이다. 이 위원회는 독립기구다. 또 하나 주목할 것은 2011년 연방 교육부가 각 분야 전문가 27명으로 구성된 '특별교육위원회(Equity and Excellence Commission)'를 설립하여 학생성취도와 차이를 조사하고 이에 따라 연방정부 차원의 정책과 교육의 방향을 만들어어나가고 있다는 점에서 시사하는 바가 크다.

나. 미국의 교육 거버넌스⁷¹⁾

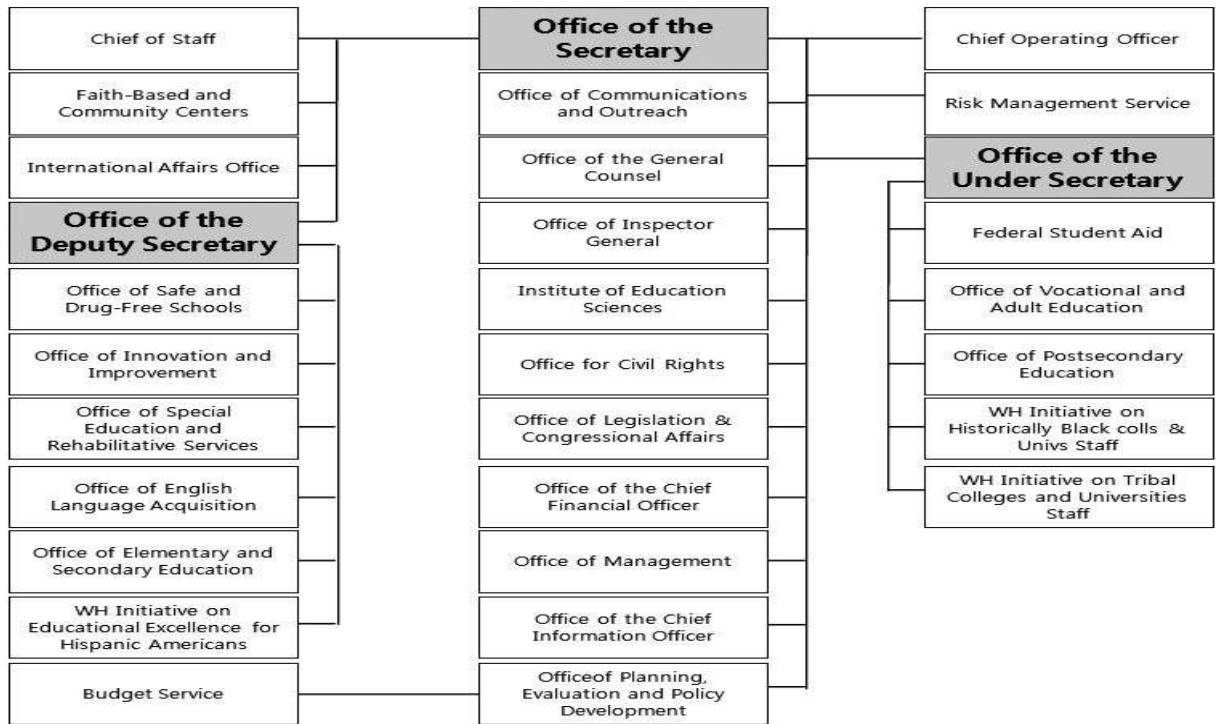
미국 교육행정체계는 연방교육행정, 주교육행정, 지역단위 교육행정(중간학교구 혹은 기초학교구), 단위학교로 이어지는 구조로 되어 있다. 철저한 지방분권화, 주민통치, 비전문가 통제를 근거로 주마다 다양한 교육행정제도가 운영되고 있다.

우선 연방교육행정의 경우 연방교육부가 교육행정의 중추적 권한과 기능을 담당하지 않고 재정지원과 연구를 담당하는 지원기관으로서의 역할을 수행하고 있다. 교육에 관한 법적 권한은 주정부에 있으며, 주정부에 따라 주지사로부터 주 차원의 독립된 교육행정기관 혹은 통합 교육행정기관(32개 주)이 있다. 교육행정의 법적 근거는 헌법과 주헌법이다. 1791년 헌법 수정조항 제10조는 연방정부에 위임되지 않은 권한은 각 주에 있음을 명확히 했다. 이에 따라 각 주는 주법으로 교육에 관한 권한을 명시하고 있다.

71) 이 부분은 최영출 외(2009)를 주로 참조함.

연방교육행정기관으로는 1867년 일시적으로 연방교육부(Federal Department of Education)가 만들어졌으나 주정부의 반발로 교육청(Office of Education) 수준으로 격하되고, 연방의 교육업무는 보건교육후생부 산하에 있었다. 1980년 카터 정부에 의해 연방교육부조직법(Department of Education Organization Act)이 제정되었고, 이에 따라 연방교육부(U.S. Department of Education: DE)가 설립되어 지금에 이르고 있다. DE는 국무위원인 장관을 수장으로 차관(deputy secretary) 및 차관보(under secretary) 직속 하에 여러 부서를 두고 있다. 교육부 장관이 직접 관장하는 업무도 있지만, 대부분의 업무는 차관과 차관보 관할 하에 이루어지고 있다. 장관은 필요에 따라 각계 대표나 전문가로 구성된 특별위원회(commission)를 조직해 운영하고 있다(〈그림〉 참조). 현재 워싱턴 D.C.에 근무하는 연방교육부 직원은 약 3,500명이며, 그 밖에 약 1,300여 명이 지방에 대한 지원을 원활히 하기 위해 전국 10곳의 지방사무소에서 근무하고 있다.

〈그림〉 미국 연방정부 교육부 조직도



자료: 최영출 외(2009: 22)

주 교육행정기관과 관련해서는 주정부가 미국 교육의 가장 핵심적인 역할을 담당하고 있으며, 주정부는 교육정책의 결정기관으로서 주교육위원회를 설치하고 있다. 주교육위원회는 합의제 집행기관의 성격을 가지며, 교육감과 교육부는 주 교육위원회의

위임 하에 행정을 집행한다. 주 교육위원회는 행정적 수준에서의 제반정책을 결정할 뿐만 아니라 헌법과 주법이 부여하는 책임을 수행하는 데 필요한 규칙과 조례를 제정하는 기관이다. 주 교육위원회는 또한 주의 교육정책을 결정하는 데 있어 지역주민을 위한 공공서비스 차원의 프로그램을 반영하는 데 기여하고 있다.

미국은 같은 주 안에서도 기초교육청 단위의 지방교육자치를 시행하고 있는데, 전국적으로 15,000개 이상의 기초단위 교육청이 있다. 중앙정부의 연방 미국교육부, 주 교육부, 지방교육청이 갖고 있는 교육 자치와 영향력의 비중을 보면 8:50:42 정도가 되는 것으로 알려져 있다(주삼환, 2005: 12).

주정부에 따라 주지사로부터 독립되거나 통합된 형식으로 주 교육위원회가 존재하고 있다. 이러한 주교육위원회의 일반적인 교육권한은 교육법규 제정 및 정책 수립, 주교육부 직원의 자격기준 설정 및 직원 채용, 교육조건의 최저기준 설정, 교원자격제도 수립, 주교육예산 편성, 교육계획의 수립·실시·평가, 주교육정책의 집행에 따른 분쟁 조정, 교육문제에 관해 주의회와 주지사에게 자문할 책무성 등이다.

주 교육감(State Superintendent)과 주 교육부(State Education Department)의 역할도 크다. 주 교육감은 주 교육위원회의 집행기관, 주정부의 행정수반, 교육 관련 법, 규칙, 조례를 집행하는 주의 최고 교육행정 책임자다. 주 교육감은 주정부의 관료일 뿐만 아니라 교육전문가로서 연방정부의 교육정책을 반영하면서 교육경영에 관한 전반적인 사항에 책임을 지는 위치에 있고, 교육 운영에 대한 지도력을 발휘하고, 초·중등교육의 향상을 위해 교육목표와 정책의 우선순위를 정하는 역할을 수행하고 있다.⁷²⁾ 주교육감과 주교육위원회의 관계, 그리고 주교육감의 권한과 위상은 각 주에 따라 차이가 있다. 주교육감과 더불어 주교육부의 주요 업무는 연방정부의 지원금 재분배, 기초학교구(local school district)에 대한 다양한 교육정보와 서비스 제공, 교원의 자격요건 심사, 학교 효과성 제고, 학생수송 및 안전 등과 관련된 업무 등이다.

미국의 경우 학교 단위가 아니라 교육구 단위를 자치를 하고 있다. 공립학교 학교교육의 책임자는 교장이 아니라 교육감인 것이다. 교육구가 작아 몇 개의 학교가 묶여 돌아가므로 학교운영위원회와 같은 의결기구가 없다. 공립학교체제라는 것이 바로 몇 개의 학교가 묶인 교육구(school district)를 의미한다(주삼환, 2005: 168-169).

72) 구체적으로 주 교육감은 1) 주 교육부와 주 교육위원회의 업무 집행, 2) 주 교육부의 직원 선발, 3) 교육규칙과 교육예산의 개선 권고, 4) 주 교육법령의 준수 보장, 5) 주 교육법의 설명·해석, 6) 주 교육기관의 교육활동 조정, 7) 문제를 확인하고 해결책을 제시하는 데 필요하다고 생각되는 연구 주제, 위원회, 특별대책본부 등의 설치, 8) 주 교육부의 장으로서 당해 교육부 통솔, 9) 주지사, 주의회, 교육위원회 및 주민에게 주의 교육현황 보고 등이다.

〈부록 2〉 영국의 교육 서비스 전달체계

가. 영국 교육위원회

영국의 경우 국가교육위원회 같은 공식 기구는 없으나 외부자문단(EAG) 제도가 운영되고 있다. EAG의 자문위원은 10명 이내이며, 임의방식이다. EAG는 교육부 내 비공식 자문단체이다. 이와는 별개로 지방정부 수준에 교육위원회(Education Committee)가 있다. 이 위원회는 실질적인 지방교육 관련 업무의 총괄기구다. 지방교육위원회(Local School Board)는 지방교육의 사무 집행기관으로 교육활동의 원활한 지원을 위해 지방교육국과 교육감(Chief Education Officer)을 두고 있다.

지방교육위원회는 지방의회로부터 독립된 기관이 아닌 합의제 집행기구이며, 지방의회의 의원직과 겹치다. 지방교육위원회의 위원들은 지역 교육에 정통한 사람들이기 때문에 관할 지역 내의 초·중등학교 교육계획 수립, 관내 특수교육에 대한 시설 정비와 관리, 성인교육을 위한 계획안 작성 및 시행과 관련된 사항, 관내 교사 임용에 관한 사항, 관내 학교 시찰 및 문제 해결 등에 관여한다. 지방교육위원회의 의원은 지역에 따라 차이가 있지만, 20명에서 60명으로 구성되어 있다.

나. 영국의 교육 거버넌스

영국은 잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈로 구성된 국가로 각기 나름의 교육정책과 거버넌스 시스템을 갖추고 있으나 교육 거버넌스 구조에서 나름의 공통점이 있다. 대부분의 교육정책은 각기 영역에서 정의되며, 학교와 교사의 역할을 증대하는데 목표를 두고 있다(OECD, 2015: 4).

우선 지난 한 세기에 걸쳐 영국은 지방교육청(LEA: Local Education Authorities)을 중심으로 학교교육을 운영해 왔으며, 국가는 학교에 간섭하지 않는다는 원칙을 고수해 왔다. 가령, 1870년 최초의 ‘교육법’이 제정되어 전국을 2,568개 학교구로 나누고 학교구별 학교자치위원회(school board)를 두고 자율적으로 학교를 운영토록 하고 있다(국회입법조사처, 2011).⁷³⁾

현재 영국의 교육자치의 큰 줄기는 교육의 행·재정적 책임과 권한을 중앙정부와 지방자치단체 간에, 행정부와 의회 간에 균형 있게 분산하는 것이다. 이는 직접 교육을 실시하는 학교와 행·재정적 지원을 담당하는 중앙행정부 및 지자체, 학교평가를 담당하는 의회 간의 역할 구분에서 찾아 볼 수 있다(국회입법조사처, 2011).

73) 최근의 전환점은 대처 정부에서 제정된 ‘1988년 교육개혁법’이다. 대처 정부는 LEA의 권한 가운데 교육과정 편성권, 학교선택권, 학교평가권 등을 중앙정부로 귀속시켰다(국회입법조사처, 2011).

이런 맥락에서 중앙정부의 교육업무는 크게 2개 부처에서 담당하고 있다. 초·중등 및 가족업무를 수행하는 아동학교가족부(DCSF: Department for Children, School and Families)와 대학교육 및 과학기술업무를 맡고 있는 혁신대학기술부(DIUS: Department for Innovation, Universities and Skills)가 그것이다.

DCSF는 2007년 이전까지 학교 및 아동과 관련된 기능들이 여러 부처에 나누어져 있던 것을 2007년 중앙부처 직제 개편에 따라 아동에 관한 통합적 관리부처로 자리 잡았다. 각 부처에 산재해 있던 학교부문과 여성가족부, 보건복지부, 내무부 등에서 부분적으로 관할하던 아동문제와 관련된 모든 기능을 망라하는 부처가 DCSF다.

DCSF의 주요 기능은 1) 교육활동에 필요한 예산 확보, 2) QCA(Qualification Curriculum Authority)를 통한 학력 평가, 3) OFSTED(Office for Standards in Education)를 통한 단위학교 수준 평가, 4) 지방정부의 교육부서를 통한 교육수요 충족 등이다(최영출 외, 2009).

DIUS는 기존 교육부에서 분리된 기구다. 이러한 제도 변화는 정부의 교육에 대한 확고한 의지를 보여주는 조치로 평가받았다. 대학과 기업 사이의 협력을 증진해 세계 경제 시장에서 경쟁력을 교육적 차원에서 강화하려는 포석이 대학 정책 주관 부서의 독립에 가장 큰 요인으로 작용했다(이병근, 2009: 14).

지방정부 수준에서는 광역지방정부가 초·중등 교육기능을 담당한다. 광역지방정부는 우리나라의 도에 해당하나 도의 명칭이 카운티(county) 하나로 국한되는 것이 아니라 Unitary Authority, Metropolitan Authority 등 다양하게 불리고 있다. 영국에서 교육기능은 기본적으로 지방자치단체의 기능이며, 그 중에서도 광역자치단체 및 단층자치단체의 기능이다. 교육기능을 수행하는 광역지방정부 수준을 이해하기 위해서는 지방정부의 계층구조를 이해할 필요가 있다. 교육은 county level, 즉 광역자치단체 수준에서 이루어지고 있다. 런던의 경우에는 32개 런던 버러 및 city of London에서 교육기능을 수행하고 있다. 교육업무에 종사하는 공무원은 전체 지방공무원의 약 25%에 해당하며, 지방정부 총 지출의 약 33%를 차지한다(최영출 외, 2009).

지난 반세기 동안 지방교육청의 권한은 다소 약해졌으나, 여전히 영국의 교육자치에서 지방교육청의 권한과 역할은 크다. 지방교육청은 심의·의결기관과 집행기관이 분리된 우리나라와는 달리 두 기능이 통합된 복합기관이다. 지방교육청은 심의기구인 지방의회 교육위원회, 교육감이 책임자인 교육국, 타 상임위원회에 소속된 부서의 장(director)들로 구성된 '집행위원회(executive group)' 등을 총칭하는 포괄적 기구이며, 협의로는 교육위원회의 사무국을 가리킨다.

지방의회의 경우 상임위원회 중 교육위원회에 소속된 집행기관인 의회교육국(Education Department)의 장이 교육감(Chief Education Officer 혹은 Director of Education)이며, 교육감은 교육위원회가 임명하는 일반적 공무원이다.

그러나 교육의 실질적인 서비스는 지방정부와 단위학교를 통해 이루어지고 있다. 지방 정부, 구체적으로 광역정부가 교육지원기능을 수행하고 있다. 35,000개(이 중 5,000개는 중등학교) 학교에 있는 950만 학생들을 지원하고 있는 것이다. 이러한 지방정부의 주요 기능은 학교 제공, 교사 인사, 학생들에 대한 교통 제공, 급식문제 해결 등이다(최영출 외, 2009).

종합하면, 영국의 교육자치제도는 중앙정부의 정책기획과 재정 배분, 지방교육청 중심의 행정 지원과 감사, 그리고 개별 학교의 자율적인 교육활동으로 구분할 수 있다. 주목할 것은 교육자치에서 중요한 특징이 교육의 질에 대한 감독권이 중앙 행정부나 지방교육청 혹은 개별 학교가 아닌 의회에 있다는 것이다. 의회 산하의 학교평가청 (OFSTED: Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)⁷⁴⁾이 정기적으로 의회에 보고하는 학교평가보고서는 교육정책의 개선 및 학교 교육의 질 향상에 중요한 영향력을 발휘하고 있다. OFSTED의 학교평가를 통해 단위 학교의 학교 질 관리를 해 나가고 있는 것이다.

이러한 OFSTED가 의회기관으로 활동하면서 중앙정부는 정책기획과 재정 배분에, 지방교육청은 교육프로그램의 개발과 지원 및 인사에만 전념하는 형태를 취하고 있다. 즉 중앙정부 및 의회, 지방자치단체와 개별 학교가 교육정책 기획, 자원 배분, 평가기능과 권한을 나뉘으로써 기과 간에 상호견제와 협력을 하고, 개별 학교는 교육에만 전념하도록 하는 제도를 운영하고 있는 국가가 영국이다(최영출 외, 2009).

이러한 영국의 교육자치제도를 지역별로 살펴보면 다음과 같다.

1) 잉글랜드

잉글랜드의 학교는 평가와 교육과정에 있어 높은 자율성을 누리고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2015: 6). 이 학교평가는 교육아동서비스기술청(OFSTED: Office for Standards in Education, Children Services and Skills)에서 담당하고 있다. OFSTED의 2012년 새로운 학교감사들은 4가지 핵심 영역, 즉 성취, 리더십과 관리, 교수의 질, 그리고 행동과 안전에 초점을 두고 있다. 2013년 교사들과의 공청회를 거쳐 교사와 학교의 행정부담을 줄이는데 목표를 둔 학교책임성 개혁(reform of school accountability)이 도입되기도 했다(OECD, 2015: 7).

잉글랜드 교육시스템의 경우 교육부(Department for Education)가 교육기준 및 규정 수립 등을 담당하며, 제3단계 교육은 경영혁신기술부(Department for Business, Innovation and Skills)의 관할에 있다. 교육은 지역당국을 통해 공적 재원 지원을 받는다. 현재 잉글랜드의 경우 교육과 관련한 다양한 행위자들 사이의 조정을 개선하고, 거버넌스를 최적화하는 것이 핵심 목표다. 잉글랜드는 교육 재정 지원

74) 의회 지원을 위해 1992년 의회 직속기관으로 OFSTED를 발족시켰다(최영출 외, 2009).

에서 간소성, 효율성, 지속가능성, 그리고 책임성을 일구어내고, 교육재정지원청(Education Funding Agency)을 통해 재정 사용에 대한 투명한 정보를 학교 측에 제공하는 데 역점을 두고 있다(OECD, 2015: 6-7).

2) 북아일랜드

북아일랜드의 학교 역시 교육과정과 평가에 있어 OECD 평균을 상회하는 자율성을 갖고 있는 것으로 나타났다(OECD, 2015: 8). 학교 개선은 학교 자체의 자기평가에 기반해 있다. 학교 감사는 수준 높은 학습·교수기준을 증진하고 교육과 훈련의 질에 관한 정보를 제공하는 데 목적을 두고 있다.

북아일랜드의 경우 잉글랜드와 동일하게 교육부(Department of Education)가 교육의 핵심적인 거버넌스와 관리를 제공한다. 교육부의 법적 책임영역은 유아교육에서부터 특수교육에 이르고 있다. 이와 함께 고용학습부(Department for Employment and Learning)가 16세 이상 교육 및 직업훈련프로그램과 고등교육을 책임진다. 학교 운영 및 학교발전계획, 교육과정 제공 등의 업무는 주지사위원회(Appointed boards of governors)에서 관장한다. 자원 배분에 있어 학교의 자율성은 OECD 평균을 약간 상회한다(OECD, 2015: 8-9).

3) 스코틀랜드

잉글랜드, 북아일랜드와 달리 스코틀랜드는 OECD 평균과 비교해 볼 때 교육과정과 평가에 있어 자율성이 낮은 것으로 나타났다(OECD, 2015: 10). 스코틀랜드 교육 행정의 경우 교육부(Education Scotland)가 지방정부 교육서비스에 대한 외부평가를 담당한다. 하지만 자기평가와 자기 개선에 중점을 두고 있다. 교육부는 2011년 설립된 독립기관으로 목표는 교육시스템의 질 관리와 개선을 지원하는 것이다. 주요 기능은 학습과 교수의 지원 및 자원 제공, 감사와 점검, 교사 전문성 향상, 교육 관련 연구 등이다. 중앙정부가 핵심적인 교육 권한을 갖고 있으며, 교육정책 수립을 책임지고 있다.

학교교육은 32개 지방자치단체가 제공한다. 지방자치단체는 학교에 대한 직접적인 책임이 있으며, 학교 인력 고용, 교육서비스 재정 지원, 중앙정부의 정책 집행 등의 업무를 담당하고 있다. 이 외에 지방의회를 비롯한 교육 관련 핵심 기관들(Scottish Further and Higher Education Funding Council(SFC), Scottish Qualifications Authority(SQA)이 존재한다. 2007년 중앙정부와 지방자치단체 협의회(Convention of Scottish Local Authorities: COSLA) 간의 이루어진 협정을 통해 교육성과를 개선하고 있다는 점은 주목할 필요가 있다(OECD, 2015:

10-11)

4) 웨일즈

웨일즈의 학교는 스코틀랜드와는 달리 교육과정과 평가에서 긍정적인 수준의 자율성을 누리고 있는 것으로 평가되었다(OECD, 2015: 12). 웨일즈에서는 교육훈련감사청(Office of Her Majesty's Inspectorate for Education and Training: Estyn)이 각급 학교, 교육기관 및 지방자치단체의 질과 기준을 감사하는 역할을 하고 있다. 교육정책은 교육기술부(Department for Education and Skills)에서 관리한다. 지방자치단체는 교육공공서비스 전달을 책임지고 있다. 학교는 예산, 인사 결정, 국가 교육과정의 계획 및 전달 등을 자체 실행할 수 있다. 학교 재정은 재정지원제도(Revenue Support Grant)를 통해 배분된다.

웨일즈는 학교가 교육성취수준을 높일 수 있는 유일한 방법은 학급에서 교수와 학습의 질을 개선하는 것이라는 인식 하에 이를 학교 개혁에 대한 정부 접근의 핵심으로 삼고 있다. 아울러 교육 거버넌스 체계에 대한 개혁이 비용효과성과 교육 측면에서 학교에 도움을 줄 수 있을 것이라는 확신에 따라 교육의 법적구조와 재정지원시스템의 효율성을 개선하는 데 노력을 집중하고 있다(OECD, 2015: 12)

〈부록 3〉 국가교육회의 설치 및 운영에 관한 규정

시행 2017.9.12. 대통령령 제28285호, 2017.9.12. 제정

제1조(목적) 이 영은 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성을 효율적이고 민주적으로 도모함과 동시에, 교육에 대한 국가의 책임 이행을 지원하기 위하여 국가 교육회의를 설치하고, 그 구성 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(설치 및 기능) ① 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성과 관련된 주요 정책 등에 관한 사항을 효율적으로 심의·조정하기 위하여 대통령 소속으로 국가 교육회의(이하 "교육회의"라 한다)를 둔다.

② 교육회의는 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다.

1. 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성과 관련한 중장기 국가계획 및 주요 정책에 관한 사항
2. 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성과 관련한 주요 정책의 추진성과 점검 및 정책 조율에 관한 사항
3. 교육재정의 확보 방안 및 교육복지 확대 방안에 관한 사항
4. 교육기회의 균등한 보장을 위한 지원 및 제도에 관한 사항
5. 학생의 소질과 적성 개발 및 민주시민 양성을 위한 학교 교육의 혁신에 관한 사항
6. 국가경쟁력 제고와 고등교육의 공공성 확대를 위한 고등교육의 혁신에 관한 사항
7. 국가와 지방자치단체 간의 교육·학예에 관한 사무 분배 조정 및 협력에 관한 사항
8. 일자리 관련 문제 해소와 일자리 창출 지원을 위한 직업교육 확대 등에 관한 사항
9. 인문·소양 교육의 확대 및 평생교육 기회의 균등한 제공 등 평생교육 활성화에 관한 사항
10. 특수교육대상자의 사회 참여 역량 강화를 위한 특수교육 지원 확대 등에 관한 사항
11. 4차 산업혁명 및 미래사회에 대비한 교육혁신 등에 관한 사항
12. 학교를 중심으로 하는 학교와 지역사회 간 협력 및 산학연 협력 등에 관한 사항
13. 교육 거버넌스 개편과 관련한 조사, 연구 및 제도 개선에 관한 사항
14. 그 밖에 교육회의의 의장(이하 "의장"이라 한다)이 필요하다고 인정하여 교육회의에 부치는 사항

제3조(교육회의의 구성) ① 교육회의는 의장 1명을 포함하여 21명 이내의 위원으로 성별을 고려하여 구성한다.

② 의장은 제3항제4호에 따른 위원(이하 "위촉위원"이라 한다) 중 대통령이 위촉하는 사람이 된다.

③ 교육회의의 위원은 다음 각 호의 사람이 된다.

1. 기획재정부장관, 교육부장관, 보건복지부장관, 고용노동부장관 및 여성가족부장관
2. 대통령비서실의 교육 관련 정책을 보좌하는 수석비서관
3. 「지방교육자치에 관한 법률」 제42조제1항에 따른 교육감 협의체의 대표자, 「한국대학교육협의회법」 제2조제1항에 따른 한국대학교육협의회의 회장 및 「한국전문대학교육협의회법」 제2조제1항에 따른 한국전문대학교육협의회의 회장
4. 교육혁신, 학술진흥, 인적자원개발 및 인재양성 등에 관하여 전문적 지식이나 경험이 풍부한 사람으로서 대통령이 위촉하는 사람

④ 위촉위원 중 의장이 지명하는 1명은 제4조에 따른 임기 동안 상근한다.

제4조(위촉위원의 임기) 위촉위원의 임기는 1년으로 한다. 다만, 위원의 사임 등으로 새로 위촉된 위원의 임기는 전임(前任)위원 임기의 남은 기간으로 한다.

제5조(위원의 해촉) 대통령은 위촉위원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 위원을 해촉(解囑)할 수 있다.

1. 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 직무와 관련된 비위사실이 있는 경우
3. 직무태만, 품위손상이나 그 밖의 사유로 위원으로 적합하지 아니하다고 인정되는 경우
4. 위원 스스로 직무를 수행하는 것이 곤란하다고 의사를 밝히는 경우

제6조(의장의 직무) ① 의장은 교육회의를 대표하고, 교육회의의 업무를 총괄한다.

② 의장이 부득이한 사유로 그 직무를 수행할 수 없을 때에는 의장이 미리 지명한 위원이 그 직무를 대행한다.

제7조(회의 등) ① 의장은 교육회의를 소집하고, 회의를 주재한다.

② 교육회의의 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의(開議)하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 의장은 상정된 안건의 협의를 위하여 필요한 경우에는 안건과 관련된 관계 행정

기관·공공단체나 그 밖의 기관·단체의 장 또는 민간전문가를 회의에 참석하게 하여 의견을 들을 수 있다.

제8조(전문위원회·특별위원회 및 자문단) ① 교육회의는 소관 업무를 전문적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 분야별 전문위원회를 둘 수 있다. 이 경우 각각의 전문위원회에 위원장 1명씩을 두며, 위원장은 위촉위원 중 의장이 지명하는 사람이 된다.

② 교육회의는 소관 업무 중 특정 현안을 논의하기 위하여 필요한 경우 존속기간을 정하여 운영하는 특별위원회를 둘 수 있다.

③ 교육회의는 소관 업무를 전문적으로 검토하거나 이해관계자 등의 의견을 수렴하기 위하여 필요한 경우 전문위원회와 특별위원회에 관계 전문가 및 이해관계자 등으로 구성된 자문단을 설치·운영할 수 있다.

제9조(국가교육회의기획단) ① 교육회의의 회의 운영 지원 등의 사무를 처리하기 위하여 교육회의에 국가교육회의기획단(이하 "기획단"이라 한다)을 둔다.

② 기획단의 단장은 다음 각 호의 사람이 각각 겸임한다.

1. 대통령비서실의 교육 관련 정책을 보좌하는 비서관 중 대통령이 지명하는 1명
2. 제3조제4항에 따라 상근하는 위촉위원

③ 기획단의 단장은 의장의 지휘를 받아 공동으로 기획단의 사무를 총괄하고 소속 직원을 지휘·감독한다. 다만, 제14조에 따른 운영세칙에서 업무 담당을 구분하여 정한 경우에는 그에 따라 해당 업무를 단독으로 수행한다.

제10조(공무원 등의 파견 요청 등) ① 교육회의는 교육회의의 운영 또는 기획단의 업무수행을 위하여 필요한 경우에는 중앙행정기관 및 지방자치단체 소속 공무원과 공공기관 및 관계 기관·단체·연구소 임직원 등의 파견 또는 겸임을 요청할 수 있다.

② 교육회의는 교육회의의 운영 또는 기획단의 업무수행을 위하여 필요한 경우에는 예산의 범위에서 관련 분야 전문가를 임기제공무원으로 둘 수 있다.

제11조(관계 기관 등에 대한 협조 요청 등) ① 교육회의는 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 전문적인 지식과 경험이 있는 관계 전문가의 의견을 듣거나, 학교, 관계 행정기관 및 그 밖의 기관·법인·단체 등에 자료 제출 또는 의견 제시 등의 협조를 요청할 수 있다.

② 교육회의는 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 관계 전문가 또는 기관·법인·단체 등에 조사나 연구를 의뢰할 수 있다.

③ 교육회의는 업무를 수행하기 위하여 필요한 경우 설문조사, 공청회 및 세미나 개최 등을 통하여 여론을 수렴할 수 있다.

제12조(수당 등) 교육회의의 위원, 전문위원회·특별위원회의 위원, 자문단의 구성원, 관계 공무원 및 관계 전문가 등에게는 예산의 범위에서 수당 및 여비, 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 교육회의에 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.

제13조(존속기한) 교육회의는 이 영 시행일부터 5년간 존속한다.

제14조(운영세칙) 이 영에서 규정한 사항 외에 교육회의·전문위원회·특별위원회·자문단 및 기획단의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 교육회의의 의결을 거쳐 의장이 정한다.

부 칙 〈대통령령 제28285호, 2017.9.12.〉

이 영은 공포한 날부터 시행한다.

〈부록 4〉 국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안

발의연월일: 2016. 7. 22.

발의자: 안민석·유은혜·김병욱·노웅래·전혜숙·소병훈·전재수·최경환(국)·민병두·유승희·도종환 의원(11인)

제안 이유

급변하는 사회와 세월호 참사를 계기로 새로운 교육 패러다임의 필요성이 제기되고 있음. 대한민국 헌법 제31조는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성의 보장을 규정하고 있지만 우리나라 교육정책은 장기적인 비전 없이 이해관계와 여론에 따라 수시로 바뀌어 왔고, 교육부장관의 평균 임기는 겨우 1년 남짓에 불과하여 교육정책의 안정성과 일관성을 갖기 어려운 상황임.

교육은 정치논리나 경제논리, 시장논리로 접근하여서는 아니 되고 어떤 정책보다 일관성 있고 예측 가능해야 하므로 사회적 교육 합의기구 설치에 대한 필요성에 모두 공감하고 있음.

따라서 초정권적·초당적 독립기구인 ‘국가교육위원회’를 설치하여 국민적 합의를 통해 헌법에 보장된 교육의 자주성과 전문성 그리고 정치적 중립성을 보다 온전하게 구현하면서 교육 자치가 실현되는 백년지대계의 국가교육정책을 수립하고자 함.

주요 내용

가. 교육정책의 기본방향과 중장기 정책목표 수립 등의 업무를 수행하기 위하여 국가교육위원회를 설치하도록 하고, 위원회는 그 권한에 속하는 업무를 독립하여 수행하도록 함(안 제3조).

나. 위원회는 상임위원 5명을 포함한 15명의 위원으로 구성하도록 하고, 위원장은 국회의 인사청문을 거치도록 하며 국회에 출석하여 소관 사무에 관한 의견을 진술할 수 있도록 함(안 제4조 및 제5조).

다. 위원은 결격사유에 해당하는 경우 등을 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니하도록 하고, 정치활동에 관여할 수 없도록 함(안 제7조부터 제9조까지).

라. 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분과위원회를 둘 수 있도록 함(안 제10조).

마. 위원회의 회의는 공개를 원칙으로 하며, 재적위원 과반수의 찬성으로 의결하도록 함(안 제11조).

바. 위원회의 업무에 관한 전문적인 조사·연구 등을 수행하기 위하여 15명 이내의

전문위원을 둘 수 있도록 함(안 제12조).

사. 위원회의 사무를 처리하기 위하여 사무처를 두도록 하고, 사무처장은 위원장의 지휘를 받아 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독하도록 함(안 제13조).

아. 위원회는 교육발전의 기본방향 및 중장기 정책목표의 수립, 국가 교육발전계획 수립에 관한 사항 등의 업무를 수행하도록 함(안 제14조).

자. 교육부장관은 위원회의 업무에 관하여는 그 집행에 앞서 위원회의 심의·의결을 거치도록 함(안 제15조).

법률 제 호

국가교육위원회의 설치 및 운영에 관한 법률안

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 국가교육위원회를 설치하여 교육정책이 사회적 합의에 기반을 두고 안정적이며 일관되게 추진되도록 함으로써 헌법에 보장된 교육의 자주성과 중립성 등을 확보하고 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(운영원칙) ① 국가교육위원회는 교육정책 결정 과정에 다양한 교육주체가 참여하여 의견을 개진하고 사회적 합의를 형성할 수 있도록 노력하여야 한다.

② 국가교육위원회는 교육정책이 사회적 합의에 기반을 두고 안정적으로 추진될 수 있도록 노력하여야 한다.

제2장 국가교육위원회의 설치 등

제3조(국가교육위원회의 설치) ① 교육정책의 기본방향과 중장기 정책수립 등의 업무를 수행하기 위하여 국가교육위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

② 위원회는 그 소관에 속하는 업무를 독립하여 수행한다.

제4조(위원회의 구성) ① 위원회는 상임위원 5명을 포함한 15명의 위원으로 구성한다.

② 위원은 교육에 관하여 전문지식과 경험이 있고 교육정책의 기본방향과 중장기 정

책 수립 등의 업무를 공정하고 독립적으로 수행할 수 있다고 인정되는 사람 중에서 다음 각 호의 사람을 대통령이 임명한다.

1. 국회가 선출하는 11명(상임위원 4명을 포함한다)
2. 대통령이 지명하는 4명(상임위원 1명을 포함한다)
- ③ 위원장은 상임위원 중에서 대통령이 임명한다. 이 경우 위원장은 국회의 인사청문을 거쳐야 한다.

제5조(위원장의 직무) ① 위원장은 위원회를 대표하고 위원회의 회의를 주재하며 소관 사무를 통할한다.

② 위원장이 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때에는 위원장이 미리 지명한 상임위원이 그 직무를 대행한다.

③ 위원장은 국회에 출석하여 위원회의 소관 사무에 관하여 의견을 진술할 수 있으며, 국회에서 요구하면 출석하여 보고하거나 답변하여야 한다.

④ 위원장은 국무회의에 출석하여 발언할 수 있으며, 소관 사무에 관하여 국무총리에게 의안 제출을 건의할 수 있다.

⑤ 위원장은 위원회의 예산 관련 업무를 수행할 때 「국가재정법」 제6조제3항에 따른 중앙관서의 장으로 본다.

제6조(위원의 임기) ① 위원회의 임기는 3년으로 하되, 1회에 한하여 연임할 수 있다.

② 위원회의 결원이 있을 때에는 결원된 날부터 30일 이내에 후임자를 임명하여야 한다.

③ 결원이 된 위원회의 후임으로 임명된 위원회의 임기는 새로 시작된다.

제7조(신분보장) 위원은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 면직되지 아니한다.

1. 장기간 심신장애로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우
2. 제8조의 결격 사유에 해당하는 경우

제8조(결격사유) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 위원이 될 수 없다.

1. 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람
2. 「공직선거법」에 따라 실시하는 선거에 후보자(예비후보자를 포함한다)로 등록한 사람

② 위원이 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하게 되면 그 직에서 당연히 퇴직한다.

제9조(위원의 겸직금지) ① 위원은 재직 중 다음 각 호의 직을 겸하거나 업무를 할

수 없다.

1. 국회 또는 지방의회의 의원의 직
 2. 다른 국가기관 또는 지방자치단체의 공무원의 직
 3. 그 밖에 위원회 규칙으로 정하는 직 또는 업무
- ② 위원은 정치활동에 관여할 수 없다.

제10조(분과위원회) ① 위원회의 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 유·초·중등교육위원회, 고등교육위원회 및 평생·직업교육위원회 등의 분야별 분과위원회(이하 “분과위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

② 분과위원회의 구성과 운영에 관한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

제11조(회의) ① 위원회의 회의는 4분의 1 이상의 위원의 요구가 있는 때에 위원장이 소집한다. 다만, 위원장은 단독으로 회의를 소집할 수 있다.

② 위원회의 회의는 이 법에 특별한 규정이 없으면 재적위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 위원회의 회의는 공개한다. 다만, 위원회 또는 분과위원회가 필요하다고 인정하면 공개하지 아니할 수 있다.

④ 위원회의 회의 운영과 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제12조(전문위원) ① 위원회의 업무에 관한 전문적인 조사·연구 등을 수행하기 위하여 위원회에 15명 이내의 전문위원을 둘 수 있다.

② 전문위원은 교육 관련 분야에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 위원장이 위촉한다.

제13조(사무처) ① 위원회의 사무를 처리하기 위하여 위원회에 사무처를 둔다.

② 사무처에 사무처장 1명과 필요한 직원을 두되, 사무처장은 위원장이 임명한다.

③ 사무처장은 위원장의 지휘를 받아 사무처의 사무를 관장하고 소속 직원을 지휘·감독한다.

④ 그 밖에 사무처의 조직 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제3장 위원회의 업무와 권한

제14조(업무) 위원회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 교육발전의 기본방향 및 중장기 정책목표의 수립에 관한 사항
2. 국가 교육발전계획 수립에 관한 사항

3. 국가 교육정책의 심의 및 평가에 관한 사항
4. 국가 교육 균형발전 및 교육여건 개선에 관한 사항
5. 교육 투자확대 및 소요재원에 관한 사항
6. 그 밖에 교육발전 및 교육여건 개선 등을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

제15조(교육부장관과의 관계) ① 교육부장관은 「정부조직법」 제28조에도 불구하고 위원회의 업무에 관하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 집행에 앞서 위원회의 심의·의결을 거쳐야 한다.

② 위원회는 필요하다고 인정하는 경우 그 의결로 교육부장관으로 하여금 업무에 관한 사항을 위원회에 보고하게 할 수 있다.

제16조(관계 기관 등의 협조 등) ① 위원회는 업무 수행을 위하여 필요한 때에는 관계 공무원 및 전문가를 위원회에 참석하게 하여 의견을 듣거나, 관계 기관·단체 등에 자료 및 의견의 제출 등을 요구할 수 있다.

② 위원회는 업무 수행을 위하여 필요한 때에는 관계 전문가 또는 관계 기관·단체 등에 전문적인 조사 또는 연구를 의뢰할 수 있다.

③ 제2항에 따라 관계 전문가 등에게 조사 또는 연구를 의뢰한 경우에는 예산의 범위에서 필요한 경비를 지급할 수 있다.

제17조(운영 규칙) 이 법에서 규정한 사항 외에 위원회의 운영에 필요한 사항은 위원회 규칙으로 정한다.

제19조(수당 등) 위원회에 출석한 위원·전문위원 및 관계 전문가 등에 대하여는 예산의 범위에서 수당·여비, 그 밖에 필요한 경비를 지급할 수 있다. 다만, 공무원이 그 소관 업무와 직접적으로 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 위원 및 소속 직원의 임명, 이 법의 시행에 관한 위원회 규칙의 제정·공포, 위원회의 설립준비는 이 법 시행일 이전에 할 수 있다.

제2조(위원의 임기개시에 관한 적용례) 이 법에 따라 최초로 임명된 위원의 임기는 이 법의 시행일부터 시작하는 것으로 본다.

(판권지)

교육선진국의 국가교육위원회와 지자체 교육서비스 전달체계 비교 연구

발행일 : 2017년 12월

발행처 : 서울특별시의회 사무처

발행인 : 서울특별시의회 사무처장 김경호

주관부서 : 교육전문위원실(수석전문위원 김창범, 입법조사관 이원상)

입법담당관(입법담당관 배선희, 입법조사관 최현종, 주무관 이수호)

홈페이지 : <http://www.smc.seoul.kr>

연락처 : 서울특별시 중구 덕수궁길 15 서울특별시의회 의원회관

전화) 02-3705-1068 (교육전문위원실)

전화) 02-3705-1170 (입법담당관)

과제제안 : 서울특별시의회 김생환 의원

연구기관 : 한성대학교 산학협력단

책임연구 : 이성우 한성대학교 교수

연락처 : 02-760-4218

발간등록번호 : 51-6110100-000100-01

※ 본 학술연구용역보고서의 지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하며, 내용은 서울특별시의회의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 알려드립니다.

(지식재산권은 서울특별시의회와 용역수행자가 공동으로 소유하되, 서울특별시의회가 해당 학술연구용역 보고서를 대국민 공개한 이후 용역수행자가 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있음)

ISBN : 979-11-6161-120-4 93370