

오후 세션 I 공동주제발표

〈발표 5〉 한국교육정치학회

윤석열정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제

발표자: 안선희(중부대학교)

〈발표 6〉 한국교육정치학회

국내외 교육감 연구동향 분석

발표자: 김규태(계명대학교)

주제발표 5

윤석열정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제

안 선 회(중부대학교)

I. 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

제20대 대통령선거가 끝났다. 여당인 더불어민주당의 이재명 후보가 아니라, 야당인 국민의힘의 윤석열후보가 0.73% 포인트 차이로 당선되었다. 당선되었다. 후보인 5월 10일 윤석열 당선자가 대통령에 취임하고 새 정부가 출범한다. 현재는 대통령직인수위원회(위원장 안철수)가 활동하고 있는 상황이다.

민주주의체제에서 대통령선거는 거의 모든 분야에서 정책변동을 유발하는 '정책의 창'이 열리는 기회라고 할 수 있다. 교육 분야도 예외가 아니다. 윤석열 당선자와 안철수 인수위원장은 공동정부를 표방하였기에 교육분야의 정책변동 방향은 두 후보가 공식적으로 발표한 교육공약을 통해 예측해 볼 수 있다.

하지만, 본 연구는 단순히 새 정부 교육 분야 정책변동 방향을 예측하는 연구가 아니다. 단순히 예측을 한다면, 먼저 두 후보의 공약을 비교하여 공통점을 찾아야 한다. 그리고 교육 분야에서 누구 주도권을 가질 것인지 확인해야 한다. 최근 보도와 인수위원회 구성을 보면, 안철수 위원장이 의료·사회·복지, 과학기술·교육 등 분야에서 주도권을 가진 것으로 추정된다. 인수위원회 구성만을 보면, 교육개혁의 방향을 전혀 알기 어려운 상황이다. 하지만, 교육정책 분야는 이해관계 대립과 갈등이 심한 분야이고, 주요 정책마다 숨어있는 함정(늪)이 너무 많이 있기에 공약대로 추진된다거나, 인수위원들의 생각대로 추진된다고 예측하기도 어렵다.

그래서 본 연구는 새 정부 교육 분야 정책변동 방향을 예측하는 것이 아니라, 새 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제를 도출하고 제안하기 위한 것이 목적이다. 새 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제를 도출하고 제안함으로써 새 정부가 보다 올바른 방향으로 교육개혁을 추진하기를 바란다. 이를 통해 특정정부의 성공을 위해서가 아니라, 대다수 학생·학부모·국민의 학습과 성장 그리고 행복 증진을 위하여 새 정부의 교육개혁이 성공적으로 추진되기를 바란다.

II. 이론적 배경

1. 교육문제와 교육정책의 개념

“인간이 그저 행복해지는 게 불가능할 때 정치가 시작된다. 인간으로 사는 일은 하나의 문제이며, 그 문제를 다루는 데 정치가 있다(김영민, 2021: 17). ‘문제’란 ‘현재의 상황이 사람들이 기대하는 수준에 미치지 못하는 불만족스러운 상태로, 이를 해결하기 위한 시정조치 또는 구제방안이 필요하다고 느끼는 상황(안선희, 2021: 121)’을 의미한다. 그리고 이런 인간사회의 여러 문제를 해결하기 위한 활동이 정치라고 할 수 있다.

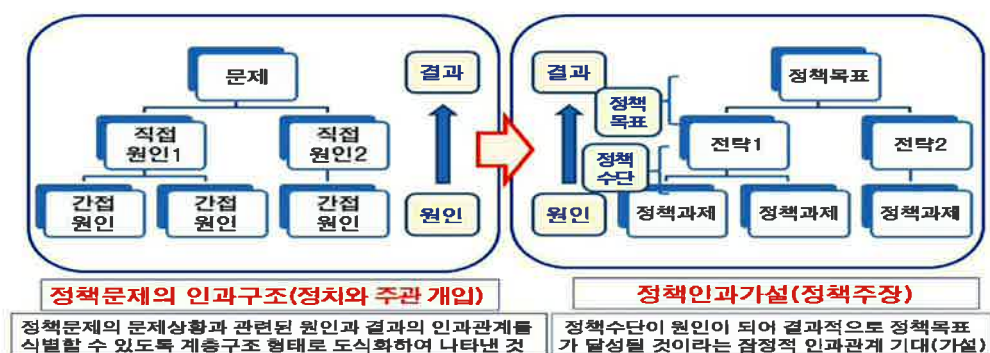
인간사회의 문제의 핵심은 희소가치의 생산과 분배 문제라고 할 수 있다. 이를 고려하여 David Easton은 정치를 “한 사회의 가치를 권위적으로 배분”하는 것으로 정의한다. 정치에 대한 다양한 정의가 존재하지만, 연구자는 현실주의와 이상주의적 시각을 종합하여, “정치란 권력을 목적이나 수단 또는 매개로 사회 자원과 희소 가치의 권위적인 배분 과정에 참여함으로써 자신과 다수 구성원의 행복을 증진하려는 활동”으로 이해하고 정의한다.

이런 맥락에서 교육문제는 ‘현재의 교육상황이 사회구성원들이 기대하는 수준에 미치지 못하는 불만족스러운 상태로, 이를 해결하기 위한 시정조치 또는 구제방안이 필요하다고 느끼는 상황’이며, 교육정책문제는 ‘사회구성원들이 인지하고 있는 교육문제 가운데, 대다수 구성원들이 정책의 정책 개입이 필요하다고 인식하거나, 정부가 정책적인 개입을 통해 해결을 의도하는 문제’라고 할 수 있다. 정부가 교육문제에 대한 정책적 해결을 의도하여 공식적으로 채택한 정책문

제이자 정책사항은 정책의자라고 부른다.

정책에 대한 여러 학자들의 개념 정의를 분해하여 재구성하면, 정책은 ‘정부가(주체) / 사회문제의 해결과 사회발전을 위하여(목적), / 합의된 정치적·행정적 과정을 통하여 권위 있게 결정한(절차의 합법성과 구속력), / 공적 목표와 이를 달성하기 위한 수단(정책의 내용구조)"h을 담은 기본방침(유개념)’이라고 할 수 있다. 정책을 유개념(類概念)으로 하여 교육정책을 간단하게 정의하면, ‘정부가(주체) / 교육문제의 해결과 교육발전을 위하여(목적) 결정하여 집행하는 정책’이다. 이러한 교육정책 정의에 학습자 지향성을 담고, 정책이라는 유개념을 풀어서 다시 정의하면, ‘교육정책이란, 정부가 학습자의 학습과 성장을 저해하는 교육문제를 해결하고 학습자의 성장과 행복을 지원 촉진하는 교육발전을 실현하기 위하여, 합의된 정치적·행정적 과정을 통하여 권위 있게 결정한 공적 목표와 이를 달성하기 위한 수단(정책의 내용구조)"을 담은 기본방침이다.

교육정책을 포함한 정책의 가장 핵심적인 구조는 ‘정책목표와 정책수단 간의 정책인과가설 관계’, 그리고 ‘정책문제 분석과 정책설계의 인과관계 연계성’이라고 할 수 있다. 먼저, 정책인과가설 관계는 정책이 ‘정책수단이 원인이 되어 결과적으로 정책목표를 달성할 것이라는 가설’을 담고 있다는 의미이다. ‘정책문제 분석과 정책설계의 인과관계 연계성’은 대부분의 정책이 정책문제의 인과구조 분석을 통해 정책목표와 정책수단의 인과가설 도출한다는 것을 의미한다. 따라서 정책문제 정의, 그 중에서도 인과구조가 올바르게 분석 정의되어야 올바른 정책설계가 가능하다.



[그림 1] 정책문제 분석과 정책설계의 인과관계 연계성

2. 민주주의 교육개혁과 교육정치

대한민국 헌법 제1조 제2항은 "대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다."고 규정하고 있다. 여기에서 주권은 국가의사를 최종적·전반적으로 결정하는 최고권력을 의미한다. '모든 권력'은 '복수의 권력으로서의 통치권(입법권, 사법권, 집행권)'이며, '권력이 국민으로부터 나온다'는 의미는 "모든 권력은 국민으로부터 위임된 권력"이라는 의미이다(김학성, 2015: 77).

이러한 헌법 규정과 의미에 근거하면, 교육주권이란 '교육에 대한 국가의사를 최종적·전반적으로 결정하는 최고권력. 즉, 국가 교육정책을 최종적으로 결정하는 최고권력'이다. 또한 그 교육주권은 다수 국민에게 있고, '모든 교육권력은 국민으로부터 위임된 권력'이다.

민주공화국의 민주주의 교육개혁이란, 이러한 '교육주권의 실현과정'이자, '다수 국민의 교육문제에 대한 인식과 교육정책에 대한 요구를 정책에 반영하여, 학습자의 학습과 성장이 올바른 방향으로 보다 효과적으로 이루어질 수 있도록, 기존 교육체제와 교육실천을 의도적이고 능동적으로 개선, 변혁하려는 활동이나 과정'이라고 할 수 있다.

정치 개념을 원용하여 학습자 중심의 교육정치를 정의하면, '권력을 목적이나 수단 또는 매개로 하여, 모든 학습자의 학습 향상을 위해 교육 분야의 사회 자원과 희소가치의 권위적인 배분 과정에 참여함으로써, 모든 학습자의 성장과 행복을 증진하려는 활동'이다. 따라서 '기존 교육체제와 교육실천을 의도적이고 능동적으로 개선, 변혁하려는 활동이나 과정'인 교육개혁은 당연히 정치 활동이자, 교육정치 활동일 수밖에 없다.

또한 정부의 본격적인 교육개혁은 교육정책을 통하여 이루어진다. 정부의 교육정책을 통해 이루고자 하는 교육개혁은 당연히 교육정치활동의 성격을 지니고 있다. 그리고 민주주의 체제에서는 선거를 통해 정책·교육정책에 대한 국민의 인식과 요구가 드러나고, 선거 이후 선출된 정치권력을 통해 책·교육정책에 대한 국민의 인식과 요구가 정책으로 시행되는 과정을 거치게 된다.

이렇게 대한민국의 헌법 및 교육정책, 교육정치, 교육개혁의 개념과 현실이 명백하게 교육정책 결정과 추진, 교육개혁 활동이 정치활동의 일부임을 드러내고 있다. 그럼에도 불구하고 헌법 제31조의 교육의 '정치적 중립성' 문구를 억지

적용하여, 학교의 교육행위가 아니라 교육정책결정, 교육개혁마저도 ‘정치적 중립성’을 보장해야 한다는 주장이 존재한다.

본 연구자는 교육정책결정과 교육개혁에 대한 ‘정치적 중립성’ 주장은 정치와 정책, 교육정치와 교육정책에 대한 학문규정에서도 타당하지 않고, 정치 현실과 교육정치 및 교육정책결정 현실에도 부합하지 않으며, 교육자 집단이 민주주의 교육개혁을 저지하고 교육정책권한을 독점하려는 정치적인 주장으로서, 국민의 교육주권과 민주주의 교육개혁을 저지하려는 잘못된 주장이라고 비판한다. 특히, 교육자 집단과 교육전문가 집단이 ‘정치적 중립성’을 명분으로 하여 교육정책결정기구인 국가교육위원회를 정치활동의 핵심 과정인 선거와 선출된 권력인 대통령으로부터 독립시켜 교육정책결정과 교육개혁 전반을 장악하려는 행태는 ‘교육의 정치적 중립성’을 빙자한 교육이익집단의 매우 ‘편협한 정치행위’인 것이다.

만약, 교육자 집단(교육전문가 집단 포함)이 ‘정치적 중립성’을 명분으로 교육정책결정기구인 국가교육위원회를 장악할 수 있다. 그렇게 된다면, 교육자 집단이 정치체제·교육정치체제에서 교육개혁에 대한 다수 학생·학부모·국민의 요구와 지지 관련 정보와 메시지를 취사·선택하고 수정하며 통제하는 게이트키퍼(gatekeeper, 문지기) 역할을 하게 될 것이다. 그들이 아무리 속의민주주의를 내세워 공론화를 통해 교육정책을 결정하는 흉내를 내더라도 그것은 민주주의 교육개혁이라고 할 수 없다.

따라서, 본 연구는 헌법이 보장하는 민주주의 교육개혁과 교육정치 이념에 따라 다수 학생·학부모·국민이 인식하는 교육문제를 중심으로 교육문제 해소·해결 및 교육발전을 지향하는 교육개혁 정책의제를 도출하고자 한다.

III. 연구방법

전술하였듯이, ‘정책문제 분석과 정책설계의 인과관계 연계성’은 대부분의 정책이 정책문제의 인과구조 분석을 통해 정책목표와 정책수단의 인과가설 도출한다는 것을 의미한다. 따라서 정책문제 정의, 그 중에서도 인과구조가 올바르게 분석 정의되어야 올바른 정책설계가 가능하다. 앞서 제시한 [그림 1]의 정책

문제 분석과 정책설계의 인과관계 연계성과 같이 정책문제의 내용과 원인을 객관적으로 분석해야만 정책목표와 정책수단의 내용을 합리적으로 도출할 수 있다. 다만, 정책문제의 인식 자체가 주관적인 성격을 지니고 있기에 교육문제의 내용과 그 심각성은 교육문제 피해자의 수(규모), 피해의 내용과 범위, 피해 강도에 대한 인식에 근거할 필요가 있다. 즉, 다수가 주관적으로 인식하고 해결을 요구하는 정책문제를 선정하고, 그 정책문제에 대한 합리적인 원인 분석을 거쳐 정책목표와 정책수단을 도출해야 마땅하다. 이를 제대로 수행하기 위해서는 각각의 교육문제의 원인 분석 역시 별도의 분석이 필요할 것이다.

하지만, 본 연구는 그 목적이 중앙정부 차원에서 새 정부(윤석열 정부)가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제를 도출하기 위한 것이기에 각 후보들이 인식하고 있는 교육개혁의 비전을 통해 이번 대선에 나타난 교육개혁의 시대정신을 추론하고, 이어 교육분야별로 핵심적인 교육개혁의제를 도출하고자 한다.

먼저, 제20대 대통령선거의 교육공약을 통해 분석한 교육개혁의 시대정신은 공정과 공평 및 미래교육으로 나타났다. 윤석열 당선자는 전체적으로 ‘공정과 상식’을 강조하였고, 교육분야에서는 ‘공정사회’와 ‘희망사다리교육’을 제시하였다. 안철수후보는 ‘바르고 깨끗한 G5 과학경제강국 대한민국’을 강조하였고, 교육분야에서는 수시 폐지로 기회균등, 학제 개편, 창의적 미래교육’을 강조하였다. 이재명 후보는 ‘국민의 삶을 책임지는 정부’를 내세우며, 교육공약의 주요 키워드는 공정, 미래인재 양성, 교육책임 등이었다. 이를 종합하면, 이번 대선에 나타난 교육개혁의 시대정신은 공정과 공평 및 미래교육이라고 할 수 있다.

국민들의 주요 요구가 반영된 언론의 문제제기와 교육학계(교육정책, 교육정치 분야)의 교육문제 분석에 기초하여 정책으로 해결해야 할 정책의제를 도출하고 그 핵심과제 내용을 제안하고자 한다. 정책과제의 분야 구분은 초·중등교육과 고등교육, 평생직업교육 및 교육정책결정구조로 한다. 본 연구에서 교육정책결정구조를 별도의 분야로 추가한 것은 중앙정부 차원에서 교육정책결정구조로 국가교육위원회가 법제화되어 출범을 앞두고 있기 때문이다. 또한 지난 대통령 선거에서 3명의 주요 후보들이 국가교육위원회에 관한 공약을 제시했기 때문이기도 한다. 연구목적 달성을 위해 적용하는 본 연구의 분석틀을 제시하면 다음과 같다.

교육문제 분석		⇒	교육개혁과제 도출	비전
초·중등 교육	교육문제 ①	⇒	교육개혁과제 ①	해당 분야
	교육문제 ②...		교육개혁과제 ②...	
고등 교육	교육문제 ①	⇒	교육개혁과제 ①	비전
	교육문제 ②...		교육개혁과제 ②...	
평생직업 교육	교육문제 ①	⇒	교육개혁과제 ①	
	교육문제 ②...		교육개혁과제 ②...	
교육정책 결정구조	교육문제 ①	⇒	교육개혁과제 ①	
	교육문제 ②...		교육개혁과제 ②...	

[그림 2] 본 연구의 분석틀

IV. 교육개혁 핵심과제

1. 초·중등 교육문제와 교육개혁 핵심과제

가. 초·중등 교육문제와 교육개혁 정책의제 도출

여기에서는 가장 시급하고 핵심적인 초·중등 교육문제를 학생 학력 저하 문제, 사교육비 폭발적인 증가, 학생 평가기혹의의 객관성·신뢰성 약화, 대입 불공정과 불평등 문제, 초등학교 돌봄교실 운영 문제, 교육책무성 약화를 선정하여 분석하였다. 이들 교육문제들은 최근에 가장 많이 언론에 등장하고 있으며 다수 학생·학부모·국민이 인식하고 있는 교육문제라고 할 수 있다.

1) 학생 학력 저하, 학생의 성장 정체

학생들의 학력이 급격하게 하락하고 있다. 국가수준학업성취도평가에서 중3학생의 수학 기초학력 미달비율이 2013년 5.2%에서 2019년 11.8%, 2020년에는 13.4%로 증가하였다. 2020년 수학의 보통학력 미만 비율은 40.23%에 달한다. 2020년 고2학생의 수학 기초학력 미달 비율은 무려 13.5%에 이른다.

<표 1> 중학교 3학년 기초학력미달학생 비율(단위: %)

과목	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국어	1.3	2.0	2.6	2.0	2.6	4.4	4.1	6.4
수학	5.2	5.7	4.6	4.9	7.1	11.1	11.8	13.4
영어	3.4	3.3	3.4	4.0	3.2	5.3	3.3	7.1

<표 2> 고등학교 2학년 기초학력미달학생 비율(단위: %)

과목(고2)	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
국	2.9	1.3	2.7	3.3	5.0	3.4	4.0	6.8
수	4.5	5.4	5.6	5.3	9.9	10.4	9.0	13.5
영	2.8	5.9	4.5	5.2	4.1	6.2	3.6	8.6

주: 교육부의 연도별 국가수준학업성취도 평가결과 보도자료.

13-16년도는 전수평가, 17년도 이후는 표집평가.

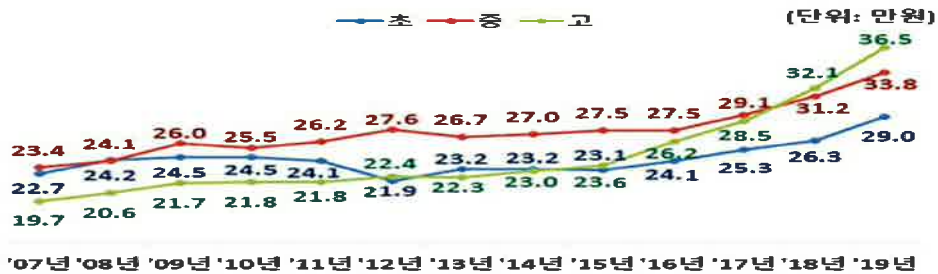
박근혜정부는 초등학생을 아예 국가수준학업성취도평가에서 배제하였다. 이 상황이 코로나 때문이라고 한다면 착각이다. 문재인정부 시기 코로나 이전부터 이런 추세가 심화되었다. 다만, 코로나로 인하여 그러한 경향이 조금 더 강화되었을 뿐이다.

중앙정부와 교육감들이 학생중심교육을 강조하고, 역량중심 교육과정을 운영한다고 하면서도 학생의 역량 수준은 어느 기관도 진단하지 않는다. 이러한 심각한 학력 저하 현상은 학생의 다음 단계 학습을 저해하고, 심지어 학습에 대한 흥미를 잃게 만든다. 학부모에게는 고통을 안기고, 학생의 미래 성장과 행복 실현만이 아니라, 국가의 발전을 가로막는 원인이 된다. 그럼에도 불구하고 어느 누구도, 어느 교육기관도 그에 대한 책임을 지고 있지 않다. 이 문제를 반드시 극복해야 한다.

2) 사교육비의 급격한 증가

사교육비가 폭발적으로 증가하고 있다. 학생부중심의 교육선발은 노무현정부에서부터 본격화되었다. 노무현정부는 사교육비를 줄인다는 이유로 정시 수능전형을 약화시키고 학생부내신의 반영비율을 높이고, 수시를 증가시켰다. 2002학년도에 수시비율 28.8%, 정시비율 71.2%에서, 2021년에는 수시비율이 무려 77.0%, 정시비율은 23.0%로 변경되었다(한국대학교육협의회, 2018; 2019; 2020). 노무현정부 이후 박근혜정부 시기에 이르기까지 수시 정시의 비율이 정반대로

변하였고, 문재인정부에서는 이를 고착화시켰다. [그림 3]에서 확인되듯이, 2019년의 학생 1인당 월평균 사교육비는 전년 대비 10.4%나 증가하였다. 특히 고등학생의 사교육비는 2019년에 무려 13.6%가 상승하였다(교육부, 2020a).



[그림 3] 학교급별 1인당 월평균 사교육비 연도별 변화

2020년 사교육비는 일시적으로 주춤하였다. 코로나로 인하여 학교만이 아니라 사교육기관도 운영에 규제를 받았기 때문이다. 2020년의 전체학생의 1인당 월평균 사교육비는 28만 9천원, 참여학생은 43만 4천원으로 전년 대비 각각 10.1% 감소, 0.3% 증가를 나타내었다(교육부, 2021). 대선 직후 3월 11일에 교육부와 통계청이 발표한 사교육비통계에 따르면, 2021년 사교육비 총액은 역대 최다였고, 2020년 대비 사교육비 연간 증가율도 21%로 사상 최고치였다(교육부, 2021a).

이러한 과다한 사교육(비) 문제는 공교육 신뢰 저하의 원인이자 결과로 작용하고, 학생·학부모에게 과다한 비용부담을 강제하여, 삶의 질을 하락시키며, 사회 전체적으로는 저출산의 주요 원인으로 작용하기도 한다. 그럼에도 불구하고 문재인정부는 사실상 사교육비 경감을 포기한 정부나 다름없다. 그런데 윤석열 당선자와 안철수 후보의 대선공약에는 사교육비 경감공약이 아예 없다.

3) 학생 평가기록의 객관성·신뢰성 약화, 대입 불공정과 불평등 문제

최근 몇 년 사이 초·중·고등학교 학생 평가와 그 평가기록의 객관성과 신뢰성이 약화되고 있다. 특히 고등학교의 학생평가와 기록에서 이러한 문제는 심각하다. 학생 평가와 기록에서 현재 부분적인 부풀리기가 만연하고 있는 상태이고, 일부에서는 거짓 기록조작 점차 증가하고 있는 것이 현실이다. 그 가장 대표적인 사례가 자기소개서와 교사추천서, 학생부 비교과 기록과 종합평가 내용이다

(안선희, 2021a). 2019년의 ‘대입공정성 강화방안’에 따라 시행된 고교의 대입전형자료 공정성 강화 조치가 있었다. 자기소개서와 교사추천서는 폐지되었고, 학생부 비교과 기록의 대입 반영도 폐지되었다. 평가와 기록에 대한 교사의 책무성도 강화되었다. 이에 따라 학생 평가와 그 평가기록의 객관성과 신뢰성은 조금이라도 향상될 것으로 기대된다. 하지만 이 조치에서도 허위사항과 기재금지사항 기재에 대한 비위에 대한 징계기준 적용이 발표되었을 뿐이다. 학생부종합전형뿐만 아니라, 학생부교과전형과 정시수능전형에까지 포함된 학생부 정성평가에 대비하기 위한 학생 평가와 기록에서의 부풀리기는 여전할 수밖에 없다.

대입제도는 고교교육과 심지어 중학생의 교육학습에까지 영향을 미치기에 초·중등교육 문제로 분류하여 제기하였다. 대입제도의 불공정과 불평등 문제는 2019년의 ‘대입공정성 강화방안’에 따라 2020년 일부 개선 조짐을 보였다가 다시 증가하는 양상을 보인다. 문재인정부가 2019년 대입공정상강화방안으로 서울 소재 16개 대학의 정시비율을 40% 이상으로 요구하였지만, 2023학년도 대입전형에서 수시비율은 78.0%로 역대 최고이고, 정시비율은 22%, 정시수능전형은 최하위인 20.0%에 불과하다. 박찬대 더불어민주당 의원 분석결과에 의하면, 국가장학금을 적게 받는 상위 7개 대학 모두 서울 위치하고, 그들 학교의 2019년 국가장학금 평균지급비율은 22.37%에 불과하다. 서울 7개 대학의 재학생 중 77.63%의 학생이 국가장학금을 지급받지 않는 소득분위 9-10분위에 속하는 상류층 학생이라는 것이다(한국일보, 2019.09.25.).

최근에는 대입전형에서 다시 입학사정관의 정성평가 도입이 증가하여 불공정 논란을 재점화하고 있다. 서울대는 2023학년도 전형에서 정시 일반전형(수능위주전형) 2단계에서 학생부 정성평가 20%를, 또한 정시 지역균형선발(수능위주전형)에서는 학생부 정성평가 40%를 포함시켜 정시 수능전형마저 사실상 입학사정관전형으로 변질시키고 있다.

수시의 학생부 교과 전형에서도 이미 비슷한 일이 벌어지고 있다. 이미 여러 대학이 수시 학생부 ‘교과’ 전형에 서류 평가를 도입해 사실상 학생부 ‘종합’ 전형으로 변질시켰다. 내신 성적이 좋으면 갈 수 있는 게 교과 전형인데, 이마저도 무력화해 내신 성적이 좋아도 합격 여부를 알 수 없게 만들었다. 고려대와 성균관대는 서류평가 20%, 경희대·건국대·동국대는 서류평가 30%의 주관적 정성평가를 도입했다. 학교생활을 얼마나 충실히 했는지 보겠다는 걸 명분으로 내

세웠지만, 실제로는 입학사정관이 알아서 선발하겠다는 것과 다르지 않다(안선회, 2022).

4) 초등학생 돌봄교실 운영 문제

교육부(2021c)에 의하면, 2022년 초등돌봄 이용 수요는 53만 명으로 추정하고 있으며, 매년 돌봄 수요는 증가 추세라고 할 수 있다. 정부의 방과후학교 정책에 포함돼 운영을 시작한 초등돌봄교실은 올해로 시행 18년차를 맞았다. 사람으로 치면 성인의 나이에 가까운 초등돌봄정책이지만, 아직도 이를 둘러싼 많은 논란은 그 접점을 찾지 못하고 있다. 현재 정부의 방과후돌봄 체계는 학교돌봄과 마을돌봄 두 축으로 교육부(초등돌봄교실), 보건복지부(다함께돌봄센터·지역아동센터), 여성가족부(청소년방과후아카데미)가 담당하고 있다. 하지만 수요 대비 부족한 공급, 돌봄의 질, 분절돼 운영되는 부처별 연계성 부족 등으로 방과후돌봄 욕구에 적절히 대응하지 못하고 있단 지적을 받아왔다(참여와 혁신, 2021.04.03.).

가장 중요한 문제는 돌봄서비스의 공백이다. 7시 이후에도 운영하는 초등돌봄교실은 전체의 11.1% 수준에 불과하다. 초등학생들의 하교 이후 부모의 퇴근 시간 이전까지 돌봄공백이 발생하고 있다. 따라서 학부모들은 돌봄 제공시간의 확대, 학교 내 돌봄서비스의 질적 제고, 프로그램 다양화에 대한 요구가 높다. 이러한 초등돌봄서비스의 공백은 학부모의 일·육아 병행을 어렵게 하고, 여성에게 출산 이후 소득활동을 포기하는 2번째 위기로 이어지고 있는 실정이다(교육부, 2021c). 초등돌봄교실을 둘러싸고 이해당사자 간 갈등도 계속 이어지고 있다. 따라서, 이 문제는 교원들이 생각하는 문제 수준보다 훨씬 더 심각한 교육문제로 부각되고 있다.

초등학생 돌봄교실 운영 문제를 학생·학부모를 위한 맞춤형 학습복지 부족문제라고 한다면, 이 외에도 학교 밖 청소년 학습지원 부족, 특수교육에 대한 맞춤형 지원 부족 등의 문제가 중요하다.

5) 교육책무성 약화

전술한 학생들의 급격한 학력 하락, 사교육비의 급격한 증가, 학생 평가·기록의 객관성·신뢰성 약화, 초등학생 돌봄교실 운영 등의 교육문제와 모두 연관된

사안이 학교교육의 책무성 문제라고 할 수 있다. 현재의 교육 관계 법령에서는 이러한 심각한 교육문제 등에 대해 중앙정부나 시도교육청, 단위학교 어느 교육기관도 책임을 지지 않고, 책임을 묻지도 않는다. 시도교육청에서는 공교육의 책임 강화를 언급하지만 이는 윤리적·도덕적 책임에 불과하다.

특히 학생의 학업성취도 및 역량수준에 대해 전수평가를 하지 않기 때문에, 학생에게 나타나는 교육의 성과와 한계가 객관적으로 드러나지 않는다. 누구도 제대로 알 수 없다. 특히 전국교직원노동조합(전교조) 국가수준 학업성취도 전수평가는 물론이고 기초학력진단도 거부하고 있다.

교육부가 기초학력진단 정책방안을 내놓았을 때와 조희연 서울시교육감(서울특별시교육청, 2019.09.05)이 ‘2020 서울학생 기초학력 보장 방안’에서 ‘기초학력진단’ 도입을 시도하였을 때, 전교조(2019.03.29.; 2019.09.09.)는 “교육부는 일제식 전수 평가 계획을 철회하고 ‘기초 학력’ 개념 정립부터 다시 시작하라”, “서울시교육청은 기초학력 보장방안 전면 재검토하라.”고 요구하였다.

우리 교육은 거대한 블랙박스라 같다. 우리 교육 그 자체가 캄캄이교육이다. 그 결과 국민이나 중앙정부가 시도교육청, 단위학교와 교원 등 어느 교육기관이나 누구에게도 교육적 책임, 법적 책임을 물을 수 없다. 오로지 교육자(교원) 개인의 윤리적, 교육적 헌신에 의존하고 있을 뿐이다. 이러한 교육책무성 부족이 교육에 대한 불신과 사교육(비) 증가의 근본적인 원인이라고 할 수 있다.

<표 3> 초·중등교육 문제와 교육개혁 정책의제

초·중등 교육문제 분석	⇒	교육개혁 정책의제 도출	비전
학생 학력 저하, 학생의 성장 정체	⇒	학생 성장 최우선 교육혁명 미래 대비 학교 교육력 강화	학생 성장 최우선 교육 혁명
사교육비의 급격한 증가	⇒	사교육비의 실질적인 경감(30%↓↓)	
학생 평가·기록의 객관성·신뢰성 약화, 대입 불공정과 불평등 문제	⇒	(학생 평가제도 개선) 공정·공평, 단순·타당한 미래형대입제도	
초등학생 돌봄교실 운영 문제	⇒	초등돌봄교육 등 맞춤형 교육복지·학습복지 확대 및 개선	
학교의 교육책무성 약화	⇒	학생을 위한 공교육의 책무성 강화	

나. 정책의제별 핵심과제 도출

학습자 중심의 교육이란, '학습자의 학습과 성장이 올바르게 효과적으로 이루어지도록 관리·지원·조장·촉진하는 활동'을 의미한다. 이러한 교육의 본질적 개념과 현 단계 교육문제에 근거하여 초·중등 교육개혁의 비전을 '학생 성장 최우선 교육혁명'으로 설정하였다.

1) 학생 역량성장 최우선 교육혁명, 학교 교육력 강화

1-1. '학생 기본학력 보장을 위한 특별종합대책' 수립 시행: <표 4>

- 기본학력 관련 법률과 제도 종합 개선
- 기초학력진단과 국가수준 학업성취도평가 개선, 단위학교 역할 확대
- 교사역량 강화, 부모교육 확대, 재정 투자 확대 등

<표 4> 학생 기본학력 보장을 위한 특별종합대책 주요 추진 과제

구분	주요 내용
기본학력 관련 법과 제도 및 관련 교육정책 개선	● 기초학력보장법을 기본학력보장법으로 전면 개정 ● 기초학력 개념을 폐기하고 기초학력으로 재개념화, 기준 상향 ● 학습지원 대상을 기초학력 미달이 아닌 보통학력 미달 대상으로 확대하고 이를 충족하는 만큼의 재정지원 규정 ● 정부정책을 사후대책에서 사전대처, 초등 저학년 단계의 조기개입을 통한 예방중심으로 전환 ● 기초학력진단, 국가수준 학업성취도평가 전면 개선 ● 자유학년제 개선: 교과시험 시행, 중3 진로학기제로 수정 ● 온라인진단 및 AI활용 기본학력신장 시스템 구축 지원 ● 학습약자를 위한 학교 밖 (인증)민간교육기관 바우처 제공
기초학력진단, 국가수준 학업성취도평가 전면 개선	● 국가수준 학업성취도평가를 학생 전수평가로 전환, 진단결과 제공 ● 초등학교 3학년과 6학년 국가수준 학업성취도평가 추가 ● 초등학교 1학년부터 매 학년 3월과 12월 기초학력진단 의무화 ● *지역별, 학교별 평가결과는 비공개, 교육·학습지원에만 활용 ● 매 학년 7월, 10월 중 1회 이상 기초학력 온라인진단 최대한 권장
단위학교 교육 역할 추가 대책	● 기초학력 진단·지원 및 평가 체제의 실효적인 운영 ● 기초학력진단, 국가수준 학업성취도평가 의무 실시 ● 기초학력 진단방법에 대한 학교장과 교사의 자율 선택 배제: 의무진단 방법에 추가하여 자율진단방법 병행 추진 ● 유아, 초등 저학년 대상 기본학력 학습지원 집중 시행 ● 방과후와 방학 중 교과보충, 튜터링, AI활용 학습컨설팅 등 지원 일상화. 대면수업, 온라인수업, 블렌디드 수업 등 다양한 수업 운영

	● 기준 이상의 보통학력, 기초학력 미달 발생 학교 추가 지원 ● 학습지원 학습컨설팅 전담교사 확보, 관련 자격과 연수 신설
교사 역량 강화	● 교사 교육역량, 학습지원 역할, 교육적 책무의식이 핵심. - 특히 학습과정 중 피드백이 중요
부모교육 추가	● 부모교육 이수 의무화 추진, 부모 역량 신장, 역할 확대 추진 ● 공교육을 신뢰하되, 맞춤형 사교육도 때로는 활용 필요
재정 지원	● 기준치 이상의 보통학력 미달, 기초학력 미달 비율이 발생한 학교와 대상학생에 대한 추가 재정 지원

1-2. 학생역량중심 교육내용, 교수학습방법, 성취기준과 평가방법 실현

- 역량중심교육에서 개념·원리기반의 지식·기술교육 및 가치·태도교육의 균형 추구
- 역량중심 교육과정에 적합한 역량중심 교과평가제 전면 도입
- 국가 차원의 학생역량진단 도구 개발하여 1년에 1번씩 역량 진단하여 학생과 학부모 및 교사와 학교에서 확인 가능하도록 함.

1-3. 모든 학생을 위한 맞춤형 최우수교육 실현

- 일반학교 교육다양화와 학교별 교육특장점 교육정보 공개
- 맞춤형 최우수교육 실현을 위한 지역 내 학교 간 협력 확대
- 특성화학교 확대 및 직업교육 내실화

1-4. 학생의 창의성과 인성, 적성·강점·진로 중심 교육 실현

- 창의성 신장 중심 교수학습평가,
- (중1)자유학년제를 (중3-2)진로학기제로 대체하여 운영 축소, 내용 변경
- 선택 중심 교육과정 운영 확대: 진로중심 고교학점제 실현(진로중심 수능 연계), 공통과목 축소, 진로중심 선택과목 재편

1-5. 학생평가제도 전면 개선, 공정평가 실현

- 초중고 모두 절대평가(성취평가) 일원화,
- 과정중심평가와 결과중심평가 적정화: 과정중심평가 범위와 방법 명시
- (교사)주관적 평가와 객관적 평가 간 균형 실현: 주관적 평가 범위 한정
- 초등학생 4학년부터 매 학년말에 학생부담 없는 국가수준학업성취도평가

전집평가, 기본학력진단 시행

1-6. 학생 학습, 학업성취, 역량성장, 교육만족도 중심의 교원정책 도입

- 학생의 학업성취 성장 중심 교원정책 수립과 전면 시행
- 장학사, 연구사로의 전직, 교장공모 신청 등의 조건 설정: 학생의 학업성취 향상도와 학생·학부모 교육만족도가 전체 교원의 평균점수 이상일 경우에만, 승진, 전직 자격 부여
- 교육력 우수교사에 대한 다양한 인센티브와 인사상 우대책을 개발하여 시행
- 부적격교사 대책 내실화, 교육력부족교사에 대한 의무연수 확대

1-7. 건강하고 안전한 학습을 보장하는 교육환경·교육공간 제공

- 학생 안전과 미래 교육환경 구축을 위한 교육재정 투자 점진적 확대

2) 사교육비의 실질적인 경감(20-30% 경감)

2-1. 내신 부담경감형 대입제도: '공정·공평, 단순·타당한 미래형대입제도'

- 고등학생 내신경쟁부담(학생부종합전형 폐지, 학생부교과전형 30% 수준으로 적정화) 축소
- 대입은 수능중심전형을 전체 전형의 50% 이상 시행하도록 법제화
 - 실제로는 수능중심전형을 전체 전형의 60% 이상 시행하도록 권고
- 하나의 전형에 여러 전형요소를 반영하는 복잡한 전형을 완전히 철폐. 수능 또는 학생부교과와 같은 중심전형요소 한 가지를 90% 이상 반영

2-2. 고교평준화 전면 확대

- 고교평준화 전국적 확대 시행 추진(예체능고, 마이스터고, 과학고 및 우수 특성화고 예외 인정, 도서지역 등 극히 일부특수지역 예외 인정)
- 고등학교 선발에서의 내신경쟁, 내신사교육비 부담 완화

2-3. 중학생 내신 부담경감 위해 부담경감형 고교학생선발·배정제도

- 특성화고·마이스터고 등 고입전형에서 주요 교과목 내신성적을 중3 학업성취도평가 점수 또는 학력진단 점수로 대체

- 내신성적이 좋지 않은 학생들도 중3 시기 재도전 가능하도록 기회 제공

2-4. 차세대 EBS교육서비스 실현:

- 원격교육 지원을 위해 ‘차세대 EBS-AI교육학습플랫폼’ 구축에 2000억 원 투입
- 학교 내신과 수능 사교육비를 줄이기 위해 EBS수능콘텐츠 제작에 연간 2천억 원을 지원하여 EBS 수능교육과 내신교육의 질 혁신
- 학교 내신과 수능 사교육비를 줄이기 위해 EBS-AI교육학습시스템 구축

2-5. 영유아, 초등학생을 위한 돌봄교육을 전면 확대

***4)초등돌봄교육 등 모두를 위한 맞춤형 교육복지·학습복지 확대·개선(중복제시)**

- 맞벌이가정, 한부모가정, 조손가정 등을 위해 초등학생 돌봄교육을 저녁 8시까지 확대,
- 초등학생 오후 3시 동시하교제 도입
- 교사에게 돌봄교육 관련 부담을 추가하지 않도록 전담인력 대폭 고용

2-6. 초·중고 방과후학교 전면 확대 및 내실화:

- 관리자와 교·강사 인력 확충, 학교 방법인력 확충, 지원예산 확충하여 임기내 방과후학교
- 방과 후에 주요 내신교과와 수능 교과목, 사고력·글쓰기·논술 교과목 그리고 예체능 실기교육까지 무상교육을 확대

2-7. 학습약자를 위한 학교 밖 (인증)민간교육기관 바우처 제공

- 학교 안에서 보충교육을 확대할 경우 발생하는 기초학력 미달학생 낙인효과를 없애기 위해 학습약자(학습지연아동)를 위한 학교 밖의 (인증)민간교육기관의 보충교육으로 보완

2-8. 예·체능 사교육비 경감 특단의 대책 시행:

- 대학생들과 예체능 우수기능보유자의 방과후학교 맞춤형 예체능교육프로그램 무상 제공

2-9. 대안교육기관과 학교 밖 청소년들 교육비 지원 확대

- ‘학교 밖 청소년지원법’을 개정하여 현행 학교급별 학생교육비 해당 금액의 최소 50% 이상을 학교 밖 청소년에게도 지원함으로써 학교 밖 청소년 사교육비 축소
- ‘대안교육기관에 관한 법률’을 ‘대안교육지원법’으로 전면 개정하여 대안교육을 통한 학생성장까지 실질적으로 지원하여 대안교육 비용 부담도 축소 - 학교급별 학생교육비 해당 금액의 최소 70% 이상 지원

2-10. 국가와 단위학교의 무한하고, 완전한 교육책무 실현

- 학생의 기본학력, 즉 보통학력 이상의 학업성취도와 핵심역량 성장을 학교가 국가 즉 중앙정부, 교육청 및 단위학교가 보장
- 교과지도만이 아니라, 학습컨설팅, 진로진학컨설팅, 돌봄교육, 기초학력교육(학습지도) 등 다양한 분야의 전문인력을 확대하여 완전한 교육책무성 실현

3) 공정·공평, 단순·타당한 미래형 대입제도

*안선희(2020c; 2021d)와 안선희 · 이광현 · 이수정(2019). 선행연구 참조

3-1. 공정대입제도

- 불공정전형으로 비판 받으며 부정비리 온상인 학생부종합전형은 폐지
- 수시용 7월 대학수학능력시험(이하 수능) 신규 도입. 1년에 2번의 수능
- (수시/정시 합하여)수능중심전형이 실질적으로 60%가 되도록 추진(수능전형 50% 이상 시행을 고등교육법에 법제화)
- 수능중심전형(50-60%)과 학생부교과전형(30%)을 중심으로, 실기위주전형을 부분 운영
- 수능중심전형과 학생부교과전형 등 모든 전형에 학생부 등 서류에 대한 정성평가 도입 배제(면접 평가는 허용)
- 수능중심전형에서는 내신반영은 10% 이내로 제한하고 정량평가로 반영

3-2. 공평대입제도: 지역균형과 사회약자를 적극적으로 선발

- 지역균형선발을 위해 수시에 학생부교과전형 30% 실제 실현
*학생부교과전형은 모든 학교의 내신성적을 동일하게 취급하기에 지역균형 선발, 고교서열화 배제의 의미를 지니는 전형임.
- 학생부교과전형은 반드시 학생부 교과 내신성적을 정량적으로 반영함. 주관적 정성평가 배제하여 불공정 가능성 전면 배제
- 사회약자를 위한 사회통합전형(수능/교과반영)을 국립대는 30% 이상, 사립대는 15% 이상으로 확대 적용
- 학생부교과전형과 사회통합전형에서는 대학별로 수능최저기준 적용

3-3. 단순대입제도: 전형요소 단순화

- 하나의 전형에 다양한 전형요소 반영 배제, 수능 또는 교과 등 중심전형요소를 85% 이상 반영하도록 요구

3-4. 타당한(적격자선발) 미래형 대입제도 * 고교학점제와 연계

- 수능의 선택교과목을 다양화하여 고교학점제와의 상호 연계성 제고
- 수능전형과 학생부교과전형 모두 모집단위별로 선택과목을 차별화하는 진로맞춤형 대입전형 시행(고교학점제 지원·촉진 요인으로 활용),
- 미래핵심역량 신장을 위해 수능 평가문항을 고급사고력과 핵심역량 중심으로 점차 개선
- 부분적으로 논·서술형평가 도입(연도별로 점진적 증대. 임기 내 10-15%)
* 논·서술형평가 도입 여부와 비율 및 평가방법에 대해서는 전문 연구와 공론화 과정 필요

3-5. 특기적성 위주의 실기위주전형 유지 및 내실화:

- 국·영·수 등 교과 위주 특기자전형은 금지
- 다양한 특기적성 위주의 실기위주전형은 유지하며 개선, 내실화

4) 초등 돌봄교육 등 모두를 위한 맞춤형 교육복지·학습복지 확대 및 개선

4-1. 질 높은 유아 무상 보육·교육 시행, 유아교육에 대한 국가책임 확대

- 유아에 대한 실질적인 무상보육과 무상교육 실현

- 유아교육에 대한 국가책임 범위를 예산이 가능한 한도 내에서 최대한 확대
- 유아 보육과 교육의 단계적인 통합 추진

4.2. 초등학생 돌봄교육 전면화, 초등학생 오후 3시 동시하교 시행

- 오후 8시까지 초등돌봄교육 확대 시행 *이 정책은 윤석열 당선자(오후 8시)와 이재명 후보(오후 7시) 및 안철수 후보(한국형 전일제 학교)의 공약에 거의 유사하게 나타남.
 - 다양하고 질 높은 창의적인 교육프로그램 제공: 코딩, 회화 위주 외국어교육, 논술·토론, 예체능 취미활동 등 프로그램 제공
- 국가, 지자체, 교육청 재원을 공동 부담하고 운영은 교육청과 지자체가 주관
- 교사는 초등돌봄 운영에서 제외하도록 전문인력을 별도 임용하여 시행함으로써 교사 돌봄부담 경감
- 초등학생 오후 3시 동시하교 시행

4.3. 실질적으로 평등한 교육 실현을 위해 특수아동·사회약자·학습약자 등을 위한 전면적·실효적인 맞춤형 교육복지·학습복지 확대

- 특수아동, 학습지연아동에 대한 전면적·실효적인 맞춤형 교육복지·학습복지 확대
- 단위학교에 행정지원, 학습컨설팅, 돌봄교육, 진로(고교 진학추가)컨설팅 전문인력을 추가 배치하여 학습복지와 동시에 교사의 교수학습지도 전념 여건 조성

4.4. '대안교육기관에 관한 법률'을 '대안교육지원법'으로 전면 개정, 지원 확대 (2-9 과제와 중복 제시)

- '대안교육지원법'에서 초·중·고등학교의 1인당 학생교육비의 70% 이상을 지원하도록 법제화
- '차세대 EBS-AI교육학습플랫폼'가입과 활용에 대한 지원 확대

4.5. 학교밖청소년지원법 개정하여 학교 내 학생교육비 고려한 지원 확대 (2-9 과제와 중복 제시)

- 학교 밖 청소년에게 초·중·고등학교의 1인당 학생교육비의 50% 이상 지원
법제화
- ‘차세대 EBS-AI교육학습플랫폼’가입과 활용에 대한 지원 확대

4-6. 학교 밖 교육학습 경험의 인정

- 학교·학교밖교육·학습기관(프로그램) 간 이수단위·학점 교환, 연계 실현
- 학교 밖 교육학습 경험 인정하여 학교 밖 청소년의 학교 재진입 지원

5) 학생을 위한 국가와 학교의 무한하고, 완전한 교육책무성 실현

5-1. 기초학력보장법을 전면수정하여 기본학력보장법 개정: 국가수준학업성취 도평가 전집평가, 기본학력진단 의무화로 최소수준(기초학력)이 아닌 적 정수준 보장

5-2. 교원인사제도를 학생 성장 중심으로 전면 개편:

- 학생 학업성취향상도, 교육만족도 평가에서 평균점 이상의 교사들에게만
교감 승진, 장학사·장학사 전직 자격 부여 (*[1-6] 중복 제시)

5-3. 코로나 대비 및 미래교육 실현을 위한 AI 활용 교수학습 혁신

- 각 ‘단위학교별로 학생·학부모·교사 모두 이용·활용 가능한 학습관리시스템
(LMS)’ 도입·운영(5년 간 5조원 투자. 특별교부금 30%, 시도교육청 70% 부담)
- 국가 차원에서는 EBS와 협력하여 단위학교 학습관리시스템(LMS) 지원 및
차세대 온라인교수학습시스템 구축 운영:
 - 2천억 원 이상 초기 시스템 구축 투자,
 - 교육과 학습, AI활용 진단과 평가, 진로진학컨설팅 연계 지원 체제 구축.
매년 1천억원 이상 인프라와 콘텐츠 제작에 투자

5-4. 학습자 기본인권으로 학업성취 관련 진단정보와 학습컨설팅 제공

- 국가수준 학업성취도 평가 결과, 학생 핵심역량 진단 결과 제공
- 중앙에서는 EBS 차세대 온라인교수학습시스템,
- 단위학교 학습컨설팅트 및 학교 내외의 다양한 맞춤형 교육 지원

2. 고등교육문제와 교육개혁 핵심과제

가. 고등교육문제와 교육개혁 정책의제 도출

우리 나라의 고등교육은 세계 최저 수준의 낮은 공교육비와 세계 최고수준의 대학등록금 부담, 서울 주요대학 상류층 장악으로 불평등 대물림 기제화, 대학교육의 질, 교육경쟁력 하락, 대학교육의 자주성 추락, 국·공립과 사립대 간 교육격차 심화, 지역 소멸과 연계된 지방대 존립 위기, 대학교육의 책무성 약화 등으로 추락하고 있는 중이다. 이들 고등교육 문제들 역시 언론에서 많이 제기하고 있으며, 다수 학생·학부모·국민이 인식하고 있는 교육문제를 중심으로 선정하였다.

1) 세계 최고수준의 대학등록금 부담

OECD(2020)에 따르면, 우리 나라의 초·중등 공교육비는 OECD 평균의 128.7%이지만, 고등교육 공교육비는 OECD 평균의 65.1%(일반대학 69.8%, 전문대학 44.5%)에 불과하다. 세계 최저 수준이다. 하지만, 2021학년도에 우리 나라 대학생 1인이 연간 부담하는 평균등록금은 6,733천 원에 달한다. 사립대학교의 대학등록금은 세계 3위 수준으로 높은 수준이다.

특히, 우리 나라는 매우 높은 대학진학률(70%, OECD평균 44%)과 높은 사립대학교 비중(학교수는 86.4%, 학생은 77.6%)으로 인하여 세계 최고수준의 학부모 등록금(교육비) 부담에 시달리고 있다.

2) 대학교육의 질, 교육경쟁력 하락

2015년 IMD 대학교육경쟁력은 35위였으나, 2020년 IMD 대학교육경쟁력 순위 48위(63개국 중)로 떨어졌다. 이러한 지표는 지극히 당연한 결과라고 할 수 있다. 대학교육의 질을 높일 수 있는 원인변수는 없어지고 그 반대의 원인변수들이 작용하고 있다. 학생 등록금 대체 국가장학금 외 정부의 대학재정지원은 극히 제한되고 있으며, 대학의 등록금 인상조차 사실상 동결 수준이다. 이렇게 대학의 교육비 수입 증가는 극히 제한되어 있다. 하지만 대학의 재정지출은 점차 증가하고 있다. 교직원 인건비와 시설 관리비 등 각종 비용은 계속 증가하는 중이다. 그 결과 나타난 공교육비 부담 수준을 보면, 우리 나라는 고등교육 공교

육비 중 정부가 37.5%를 부담하고, 민간이 62.5%를 부담한다. 하지만, OECD는 평균적으로 고등교육 공교육비의 71.4%를 정부가 부담하고 있다.

정부에서 시행하는 대학구조개혁평가(대학기본역량진단)의 평가지표는 투입 분야의 정량지표(학생 충원률, 1인당 교육비 등)나 과정단계에 지표에 치중하며, 교육의 질과 학생 역량 성장이라는 대학교육의 산출, 결과 단계의 지표는 경시하고 있다. 또한 여러 대학의 혁신노력에도 불구하고 일부 대학과 일부 교직원들은 기득권을 고수하며 교육혁신 노력을 저해하고 있다. 교육인사제도에서도 학생을 위한 교육력과 학습지원, 강의평가결과가 아닌 연구실적 위주 교수 재계약이 중심이 되어 있다. 그 결과 대학교육의 질 향상 미흡, 대학교육의 사회적 합성 부족이라는 비판을 받고 있다. 대학 졸업생들은 높은 전공 불일치도(50.3%), 낮은 전공취업율, 하향 취업으로 진로선택과 기술습득·활용에 어려움을 겪는 삼중고에 봉착하고 있다.

3) 대학교육의 자주성 추락: 국가가 총체적 규제로 대학발전을 저해(방해)

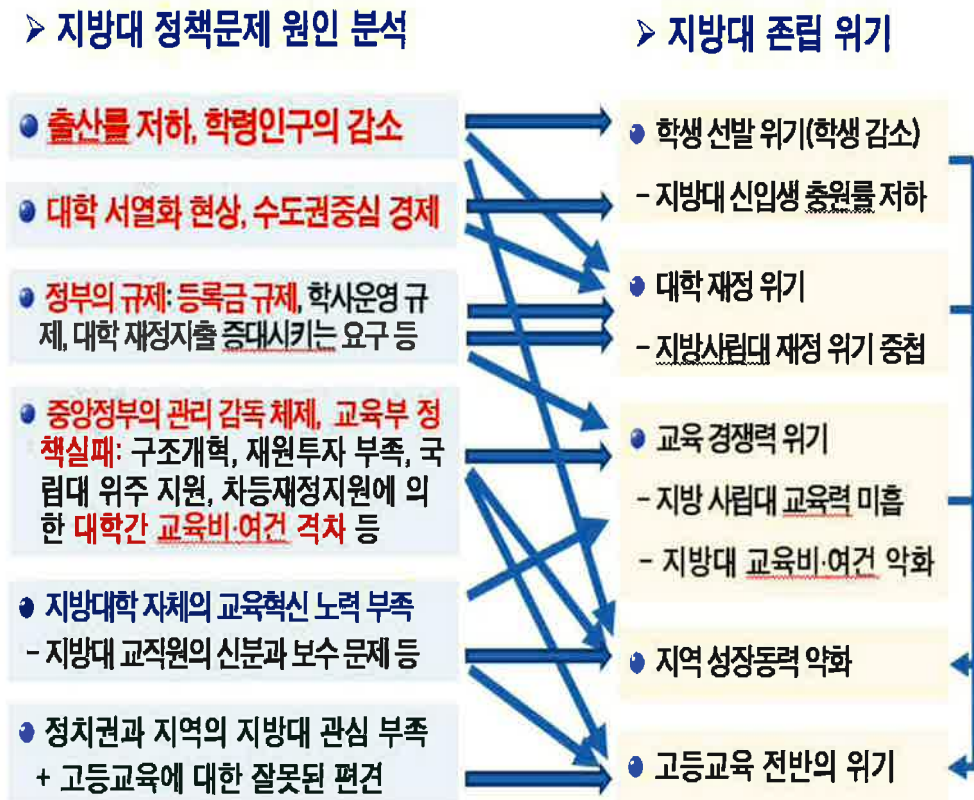
현재 고등교육법에 의하면 중앙정부(교육부)가 전국의 모든 대학에 대한 관리 감독 및 감사 권한을 보유하고 있다. 특히, 대학재정지원사업을 통해 교육부의 대학교육 통제력은 크게 강화되었으며, 대학교육에 대한 교육관료의 권한 역시 크게 강화되었다. 대학은 심각한 재정 위기 상태에서 정부의 재정지원에 목매면서 대학의 교육부 눈치 보기 현상이 극심한 실정이다. 그럼에도 불구하고 대학에 대한 교육부의 구시대적인 총체적 규제(캠퍼스(건물) 시설, 정원, 학사운영 등 전반에 대한 규제)는 거의 그대로 유지되고 있다.:

4) 국·공립대와 사립대 간 교육격차 심화: 국가가 사립대 재학생 사실상 방치

특히, 문재인정부는 국·공립대에 대해 집중 지원하며, 86.4%에 이르는 사립대(학생수 77.6%)는 사실상 방치하여 왔다. 국내 대학의 전체 재정 대비 등록금 수입 비율은 평균 40.9%이지만, 국공립 대학과 사립대는 각각 25.7%와 62.9%로 차이가 매우 크다(한국교육개발원, 2021). 특히, 국·공립대와는 달리 86.4%에 이르는 사립대(학생수 77.6%)에는 대학운영비 지원을 배제하면서 사립대학교의 재학생들에게 그 피해가 누적되고 있다.

5) 지역 소멸과 연계된 지방대 존립 위기

학령인구 감소로 인한 대학 입학자원 감소 충격이 지방대학(전문대 포함) 미충원 충격을 초래하고 있다. 2021년 전체 대학 충원율은 91.4%로, 총 40,586명(8.6%) 미충원 상태이며, 미충원 학생수(전체 대비)는 비수도권 30,458명(75%), 전문대 24,190명(59.6%) 수준이다. 대학 신입생 충원률 순서는 2021년 3월 기준 수도권 일반대(99.2%) > 비수도권 일반대(92.2%) > 수도권 전문대(86.6%) > 비수도권 전문대(82.7%) 순이다. 이를 고려한다면 지방대 존립 위기는 곧 지역산업 정체, 연구개발과 인재양성 저해와 연계되면서 해당지역 소멸 위기를 가속화하고 있는 실정이다. 지방대 존립 위기의 원인을 종합적으로 도식화하면 다음 [그림 5]와 같다.



[그림 5] 지방대 존립 위기의 원인 분석

6) 대학교육의 책무성 약화

전술한 바와 같이, 정부에서 시행하는 대학구조개혁평가(대학기본역량진단)의 평가지표는 투입 분야의 정량지표(학생 충원률, 1인당 교육비 등)나 과정단계에 지표에 치중하며, 교육의 질과 학생 역량 성장이라는 대학교육의 산출, 결과 단계의 지표는 경시하고 있다. 현재 대학의 최우선 목표는 신입생충원률이고, 그 다음 목표는 재학생충원률이다.

대학은 대학구조개혁평가(대학기본역량진단)에 대비하여 투입과 과정 단계의 지표 향상 등에 치중하며, 교육의 질과 학생 학업성취(역량신장)와 성장이라는 대학교육 성과(산출) 향상은 경시하고 있는 실정이다. 그 결과 학습자와 수요자인 학생·학부모에 대해 대학과 교직원들은 책임을 지지도 묻지도 않는 제도와 풍토가 형성되어 있다. 즉, 대학교육의 책무성을 확인하는 제도가 아예 존재하지 않는다.

이러한 고등교육 문제에 근거하여 고등교육 개혁의제를 도출하면 다음과 같다.

<표 5> 고등교육 문제와 교육개혁 정책의제

고등교육 문제 분석	⇒	고등교육 개혁과제 도출	비전
세계 최고수준 등록금 부담	⇒	점진적인 대학무상교육 실현	모든 학습자의 성장을 책임지는
대학교육의 질 하락 (대학 교육경쟁력 하락) 대학교육 사회적합성 부족	⇒	학습자 성장 중심 대학교수학습 혁신 (교육경쟁력 제고, 고등교육재정 확충) 대학교육의 사회적합성, 미래주도성 강화	
대학교육의 자주성 추락	⇒	대학교육의 자주성 실현 (대학교육에 대한 규제 전면 철폐) (시·도 중심 고등교육 관리체계 혁신)	
국·공립/사립대 교육격차 심화		국·공립과 사립대 교육격차 해소 (국공립대 지원 수준 사립대 교육 지원)	학생 성장 대학 교육 실현
지방대 존립 위기 봉착	⇒	지방대 육성 특별종합대책 수립·집행 (+ 고등교육관리체계 혁신, 대학서열 완화)	
대학교육의 책무성 약화	⇒	학습자성장 중심 대학교육 책무성 강화 (재정지원과 학생성장, 교원대책혁신 연계)	

나. 정책의제별 핵심과제 도출

전술하였듯이, 학습자 중심의 교육이란, ‘학습자의 학습과 성장이 올바르게 효

과적으로 이루어지도록 관리·지원·조장·촉진하는 활동’을 의미한다. 이러한 교육의 본질적 개념과 현 단계 고등교육의 문제에 근거하여 고등 교육개혁의 비전을 ‘모든 학습자의 성장을 책임지는 학생성장 대학교육 실현’으로 설정하였다.

1) 점진적인 대학무상교육 실현: 대학무상교육 실현 중장기(10년)계획 추진

1-1. 1단계(임기전반) 국가장학금과 일반재정지원사업 재원 확대

- 고등교육재정교부금법 제정 이전에 국가장학금 1조 확대. 일반재정지원사업 1조 확대
- 재정지원사업연구 기반한 고등교육재정교부금법 제정, 재정지원 안정적 지원근거 마련
- 재학재정지원을 대학평가와 대학구조개혁의 연계를 위한 제도적 기반 마련
 - * 고등교육재정교부금법 제정이 지연될 경우 “대학균형발전을 위한 특별법(가칭)을 제정하여 대학재정지원 확대 시행

1-2. 2단계(임기후반-말) 고등교육재정교부금법에 근거한 혁신적인 대학재정지원 시행

- 고등교육재정교부금법에 근거, 정부의 고등교육 공교육비 지원비율을 2017년 기준 37.5%(OECD, 2020)에서 60%로 상향 달성: 기초생활수급자부터 5분위까지 무상교육, 6분위 60%, 7분위 50%, 8분위 40% 등록금 지원
- 전체 고등교육 재정소요액이 약 20조 원 달성(약 7조 추가소요): 국가장학금 지원 소요금액 외 금액은 대학평가와 연계하여 학생성장대학사업 지원에 투입
·2019년 교육부 소관 4년제 대학 198개, 전문대학 136개 대학이 정부로부터 지원받은 재정지원액은 총 12조 1,497억 원임. 이 가운데 학자금지원이 3조 7,965억 원, 국·공립지원이 3조 1,151억 원, 일반지원이 5조 2,381억 원으로, 각각 31.2%, 25.6%, 43.1%를 차지함.

*출처: 임희성(2021), 정부대학재정지원 분석, 대학교육연구소

1-3. 3단계 고등교육재정교부금법 개정하여 OECD 평균수준 고등교육 공교육비 지원비율(71.4%) 달성

- GDP 1.1% 정부부담 고등교육재정 확보: 필요 추가 소요 재원은 약 10조 원

<표 6> 고등교육재정의 현재 규모와 추가재원 규모(2020년도 기준)

(단위: 억원)

2020년 대학재정 국고지원 규모	국립대학 운영지원	국가장학금	국·공·사립대학 재정사업재원	총계
	37,273	42,082	28,975	108,330
2020년 GDP 규모	1,924.5조원			
고등교육재정교부금법 제정에 의한 재원 규모	211,695 (GDP 1.1% 규모, 2020년 기준)			
고등교육재정 GDP 1.1% 확보에 필요한 추가재원 규모	103,365			
- 대학체제 개편 의제 관련 추가 소요예산 : 4조 2,245천억원 정도 - 교육비 부담 경감 의제 관련 추가 소요예산 : 6조 1,120억원 (국립대+사립대 등록금 총액 12조 2,243억원의 반값등록금) - 총 10조 3,365억원 추가 소요예산 총당 가능				

*출처: 반상진(2021). 고등교육재정 확충 방안.고등교육 위기극복과 재정확충 방안 마련을 위한 공청회 자료집.

1-4. 4단계(미래형) 고등교육재정교부금법 개정하여 OECD 평균수준 정부 고등교육 공교육비 지원비율(71.4%) 초과 달성

- 국가재정상황을 고려하여 모든 학부 수준 대학교육 무상교육 전면 달성
- 대학교직원의 인건비 등 대학재정운용 효율화 방안 동시 시행

2) 학습자 성장 중심 대학교육 전면 혁신

2-1. '학생성장 중심' 일반재정지원사업: 일원화된 대학평가에 기반한 '학생성장 중심' 일반재정지원 시행(재정지원 전면 확대)

- 대학평가지표를 교수학습과정과 대학교육 성과평가에 집중. 대학교육 결과 학생의 역량성장을 확인할 수 있는 '학생역량성장지표(가치)' 개발하여 대학교육 성과평가에 적용:
- '학생역량성장지표(가치)'에 활용할 수 있는 공적 '성인핵심역량평가(가치)', '직무능력평가' 개발하여 적용
- 대학생 학생특성과 진로특성을 고려한 단계별 맞춤형 진로교육 전면 확대

2-2. '학생성장 중심' 대학교원제도 수립·시행

- 연구실적과 함께 학생 교육력과 학습지원, 강의평가결과에 근거한 교수 임용-재계약
- 일반재정지원의 전제조건으로 대학 교직원 임금체계 합리화 필요
 - 현재 대학마다 매우 다른 교직원 임금체계 일부 정비 필요

2-3. 학습자중심, 산업수요맞춤 대학교육체제 구축

- 대학 전공 설정과 교육과정을 학습자중심, 산업수요맞춤 교육으로 전면 전환
- 특히, 지역공동체와 산·학·관 협력 대폭 강화

3) 대학교육의 자주성 실현, 시도 중심 대학(고등교육) 관리체계 혁신

3-1. 고등교육 관리감독체계 혁신: 고등교육법 개정, 시도에 권한 부여, 교육부 축소

- 교육부의 사립대학 관리감독 권한과 조직 대폭 축소, 시도에 고등교육교부금 교부
- 광역지방자치단체에 해당지역 소재 공립대학과 사립대학 관리감독 및 고등교육교부금을 활용한 재정지원 관련 정책사업 수립과 관리 권한과 책임 부여

3-2. 대학 규제 전면 철폐: 대학교육에 대한 네거티브 규제 도입: 법률이나 정책으로 금지된 것이 아니면 모두 허용하는 규제 방식

- 시설규제, 대학원정원 규제 완화, 학사운영구조 대폭 유연화
- 미래기술인력에 대한 학부정원 확대 허용: 탄력정원제로 미래인재 양성 지원 필요
- 최고급 전문인력 양성을 위한 박사과정 정원 대폭 확대: 관련조건 완화 등
- 대학재정에 부담을 주는 규제는 시급히 개선: 국가장학금 II유형 기준 완화, R&D 간접비 현실화 및 대학운영비 사용 허용 등

4) 국·공립/사립대 교육격차 해소: 국공립대 지원비율 수준 사립대 교육 지원

4-1. 고등교육재정교부금법 제정(1-1참조)에 근거한 사립대학재정지원 확대 시행

- 만약, 고등교육재정교부금법 제정이 지연될 경우 “대학균형발전을 위한 특

별법(가칭) 또는 ‘사립대학 지원을 위한 특별법(가칭)’ 제정하여 사립대학재정지원 확대 시행

- 국공립대와 사립대의 재정지원 비율 수준을 균형 있게 조정: 이를 위해 사립대 재정지원대책 수립

4.2. 사립대 재정진단과 대학평가에 근거하여 차별화된 사립대 재정지원사업 시행

- 고등교육재정교부금법 제정 시 격차 해소를 위한 사립대 특별 대학재정지원 확대 경과조치를 규정하여 시행
- * 고등교육재정교부금법 제정이 지연될 경우 “대학균형발전을 위한 특별법(가칭)을 제정하여 그 내용에서 사립대에 대한 특별 대학재정지원 경과조치를 규정하여 시행

4.3. 사립대학의 자체 재정 확충 대책 적극 허용: 규제 완화 및 재정부담 완화 모색

5) 지방대 육성 특별종합대책 수립·집행

5-1. [4-1 참조] 광역지방자치단체 중심 고등교육 관리감독 체계 전면 개편:

- 고등교육법 개정하여, 광역지방자치단체에 해당지역 소재 공립대학과 사립대학 관리감독 및 고등교육교부금을 활용한 재정지원 관련 구체적인 정책사업 수립과 관리 권한과 책임 부여 ⇒ 중앙정부가 아니라 지자체가 중심이 된 지방대학 살리기

5-2. 실효성 있는 고등교육 재정 확충: ‘고등교육재정교부금법’ 또는 “대학균형발전 위한 특별법(가칭)을 통하여 지방대 육성 특별지원을 위한 고등교육 재정 대폭 확충

*주의: 대학등록금 인상 규제를 완화하지 않음. 일반국민 요구에 반하는 정책임

5-3. 대학의 유형, 규모, 지역특성을 고려한 합리적인 대학구조개혁평가 추진

- 지방대학 불리한 요소 배제: 정량평가 비율 축소, 지역특수성 반영

5-4. 중장기적으로 대학서열 완화 및 유연화 대책 수립·시행

6) 학생성장 중심 대학교육 책무성 강화

6-1. 일반재정지원사업과 연계한 ‘학습자 성장 중심’ 대학평가체제 도입: 대학 평가와 대학재정지원 방식을 일반재정지원사업에 적합한 형태로 전면 개선하여 시행

- 대학평가 일원화: 교육진단청(신설)과 대교협이 대학평가원 협력하여 일원화
- 교육진단청이 신설될 경우 대교협의 대학평가원은 교육진단청 대학진단평가 파트에 통합 가능
- 일반재정지원사업: 일원화 평가 기반 ‘학생성장 중심’ 일반재정지원 시행

6-2. 대학출구 경로, 제도적 기반 마련

- 고등교육재정교부금법 제정과 연계하여 ‘대학구조개혁에 관한 법률’ 동시 제정
- 일부 한계대학에 대해서는 매우 엄격한 기준과 심사절차 및 관리감독 추진, 학생 성장에 도움 되지 않는 대학은 퇴출 추진

3. 평생직업교육문제와 교육개혁 핵심과제

가. 평생직업교육 문제와 교육개혁 정책의제 도출

1) 평생교육 참여 저조와 불평등: 2020년 평생학습 참여율 40.0%.

우리 나라 평생교육 참여율은 여성(40.3%)이 남성(39.7%)보다 높고, 오프라인 참여(52.2%)가 온라인 참여(47.2%)보다 높은 수준이다. 연령별로는 청년층(25~34세, 50.2%)이 노년층(65~79세, 29.5%)보다 높다. 소득수준별로는 고소득층(월평균 가구소득 500만원 이상) 참여율(45.4%)이 저소득층(월평균가구소득 150만원 미만) 참여율(29.7%) 보다 15.7%p 높다. 소득수준별로 평생학습 참여율에서 불평등이 나타나고 있다.

프로그램 및 학습자 현황: 직업능력향상(36.9%) > 문화예술(30.1%) > 인문교양(21.2%) > 학력보완(11.3%) 프로그램 순이다. 평생학습 참여자의 현재 생활 만족도는 71.4점, 평생학습 비참여자의 현재 생활 만족도는 68.6점 수준이다.

2) 평생·직업교육 지원 시스템 부족과 재정투자 부족

2021년 교육부 예산 76.46조의 1.22%(9383억원)가 평생직업교육에 투자되고, 이 중 전문대학 및 특성화학교 교육비 등을 제외한 직접적 평생교육직업체제 구축비는 극히 소액에 불과한 수준이다. 2021년 평생교육이용권(바우처) 지원사업의 지원대상마저 극히 제한되어 있다. 지원대상은 19 세이상 성인 중 기초생활수급자, 차상위계층, 기타 저소득층이며, 지원규모는 총 73억8천4백만 원으로서, 15,000여 명에게 연간 35만 원을 지원하는 수준에 불과하다.

현재 대학 미진학 고졸청년 등에 대한 심각한 교육지원 불평등이 발생하고 있다. 대학 진학자에게는 기초생활수급자, 차상위계층부터 3구간까지 국가장학금을 연간 520만 원 지원하고 있으나, 대학 미진학 고졸청년, 고졸 군제대청년 등에게는 이에 상응하는 직업교육 지원이 이루어지고 있지 않다.

또한, 사회적 배려 계층의 평생교육 참여가 부족하며, 맞춤형 지원이 부족하다. 평생학습 통한 직업교육, 특히 재취업·전직 직업교육 지원체제가 미흡하다. 그 중에서도 은퇴 시기인 베이비붐 세대는 평생교육, 특히 고등교육에 대한 수요가 매우 높지만, 중·고령자의 정년 준비 및 제2의 인생설계를 위한 지원이 부족하다.

재학-구직-재직-이·전직-퇴직-노후 단계 등을 고려한 생애 단계별 직업교육 지원시스템이 구비되어 있지 못하다. 생애단계별 직업교육을 위한 평생학습기관 및 프로그램 역시 매우 부족한 실정이다. 특히, 여성 생애주기를 고려한 직업교육 지원 그 중에서도 출산·육아 등으로 인해 노동시장에서 이탈한 여성의 재진입을 위한 직업교육이 제대로 이루어지고 있지 못하다. 아울러 세대별 디지털 친화도에 따른 맞춤형교육이 제공되고 있지 않다.

3) 희망을 잃어버린 직업계 특성화고와 전문대

우리 나라의 직업계고 학생 비중은 세계 최저수준이다. 한국의 직업계고 학생 비중은 17.8%에 불과(OECD, 2019)하다. 2021년 현재 특성화고 학생 비중 15.3%(대안고 빼면 더 감소)로 더 축소되었다. 참고로 핀란드는 71.3%, 스위스는 65.3%, 호주는 57.8% 수준이며, OECD 평균은 45.7% 수준이다.

특히, 문재인정부 들어서 특성화고와 마이스터고 등 전체 직업계고 졸업생의 취업자 비율이 추락하고 있다. 직업계고 졸업생의 취업자 비율이 2017년 50.6%에

서 2020년 27.7%로 대폭 추락하였다. 직업계고 졸업생의 진학률은 같은 기간 32.5%에서 42.5%로 증가하였다. 이런 상황에서 문재인정부 교육부는 2020년 직업계고 졸업생의 취업자 비율을 조작하여 50.8%라고 발표(<표 7>)하기에 이르렀다.

<표 7> 교육부의 직업계고 졸업생의 취업률과 진학률 현황

<직업계고 졸업자 취업통계 현황>

구분 (2017 기준)	학교 수	졸업 자	취업 자	취업자현황			진학 자	입대 자	제외 인정 자	미취 업자	취 업 률	진 학 률
				보험 가입 자	해외 취업 자	농림 어업 종사 자						
특성화 고	461	79,503	20,785	20,717	-	68	35,195	1,176	864	21,483	49.2	44.3
마이스 터고	45	5,666	3,510	3,501	-	9	297	394	48	1,417	71.2	5.2
일반고 직업반	70	4,829	643	640	-	3	2,723	15	58	1,390	31.6	56.4
전체	576	89,998	24,938	24,858	-	80	38,215	1,585	970	24,290	50.7	42.5

*출처: 20년 직업계고 졸업자 취업 통계 조사 세부 분석 자료 (교육부, 2020.11)



[그림 6] 직업계고 졸업생의 취업률의 진실

2020년 직업계고 졸업생 중 취업도 아니고 진학이나 입대자도 아닌 미취업자들이 무려 29.8%에 달하고 있다. 현재 지속적으로 증가가 예상되는 후진학 수요 충족을 위한 기반이 부족하다.

특히, 전문대는 현재 존폐 위기에 몰려 있는 상태다. 2021학년도 신입생 충원률이 수도권 전문대 86.6%, 비수도권 전문대 82.7%로 존폐 위기에 봉착하고 있다. 2025년 이후에는 대학입학정원의 30% 이상이 미 충원될 것으로 추산되고 있으며, 이러한 충원 위기는 전문대학이 가장 심각할 것으로 전망되고 있다.

이러한 평생·직업교육의 한계 발생의 근본 원인은 학령기 중심, 학교교육 중심의 편견, 학벌과 학위 중심의 사회풍조 및 고용구조라고 할 수 있다. 그 외 중요 원인으로는 생애단계별 평생직업교육 지원체제 미흡, 산업수요와의 연계 미흡, 평생·직업교육의 중요성 인식 부족, 재정투자 부족 등이 있다. 또한 전문대학 교육성과 측정이 가능한 성인을 위한 핵심역량, 직업능력 중심의 진단 도구, 시스템이 미비되어 있다는 점도 들 수 있다. 여러 분야의 자격증은 활용되고 있으나, 성인 직무능력 관련 객관적 진단지표가 없기에 대학졸업이라는 학력과 일류대 학벌 중심 고용풍토가 유지되고 있다고 할 수 있다.

이러한 평생직업교육 문제에 근거하여 개혁의제를 도출하면 다음과 같다.

<표 8> 평생직업교육 문제와 교육개혁 정책의제

평생직업교육 문제 분석	⇒	평생직업교육 개혁의제 도출	비전
평생교육 참여 저조, 계층간 불평등	⇒	모든 국민의 평생학습 기회 보장 및 생애 단계별 맞춤형 지원 실현	전국민 평생학습·직업교육 국가책임제 실현
평생·직업교육 지원 시스템 부족과 재정투자 부족	⇒	평생·직업교육 지원 시스템, 인프라 구축과 재정투자 확대	
희망을 잃어버린 직업계 특성화고와 전문대	⇒	직업계 특성화고와 전문대 직업교육 내실화	

나. 정책의제별 핵심과제 도출

평생직업교육의 현 단계 문제를 고려하고, 가장 이상적인 지향을 담아 평생직업교육 개혁의 비전을 ‘전국민 평생학습·직업교육 국가책임제 실현’으로 설정하였다.

1) 모든 국민의 평생직업교육 보장 및 생애 단계별 맞춤형 지원 실현

- 1-1. 모든 국민의 평생직업교육 보장을 위한 법률 개정: 평생교육법, 교육기본법 등 전면 수정 보완
- 1-2. 대통령 당선 직후 ‘전국민 평생직업교육 국가책임제를 통한 국민성장국가 실현’을 주요 국정과제로 설정
- 1-3. 관련 법률에 모든 국민의 평생학습권 보장, 중앙·지방정부의 모든 국민의 평생직업교육권 보장 책임, 특별대상집단에 대한 직업교육 책임을 구체적으로 명시
- 1-4. 고졸미진학 청년 직업교육 전면 지원: 창업희망자 창업교육 확대, 취업희망자 직업교육 제공, 대학생 국가장학금 해당금액 만큼 지원. 단, 중복지원은 배제
- 1-5. 임신과 출산으로 인한 경력단절 여성에 대한 직업교육 특별 지원
- 1-6. 중고령층 맞춤형 평생직업교육 전면 확대: 중·고령층 대상 퇴직준비교육, 65세 이상 고령층에 대한 맞춤형 직업교육 확대
- 1-7. 장애인 맞춤형 평생직업교육 전면 확대: 특수학교 졸업 성인에 대한 직업교육 추가 지원, 전공과 교육 외에도 생애주기별 직업교육 지원 추진

2) 평생·직업교육 지원 시스템, 인프라 구축과 재정투자 확대

- 2-1. 디지털시대에 적합한 열린 미래평생직업교육 인프라 구축
 - o 재학·구직·재직·이전직·퇴직·노후 단계 등을 고려한 생애 단계별 직업교육 지원시스템 구축과 운영(*국민의 힘 공약에 제시되어 있음)
- 2-2. 모든 성인이 가입하여 활동하는 온라인 학습포털 내실 운영
 - o 19세 이상의 모든 성인의 가입과 활용 가능하게 설계하고 AI 활용 운영
 - o 한국방송통신대학의 모든 교육콘텐츠와 모든 국공립대학과 국공립직업훈련기관의 동영상 콘텐츠 중에 선정된 우수동영상 콘텐츠 탑재
 - o 정부 재원으로 운영되어 제작되는 모든 민간교육프로그램 동영상콘텐츠를 의무적으로 탑재
 - 정부재원으로 제작된 콘텐츠 저작권을 정부가 공유
 - o 전문대학, 4년제대학 및 각종 직업교육기관을 평생직업교육 메카로 개편

- 대학 및 각종 직업교육기관에서 단기 직업교육프로그램 운영 활성화
- 중고령자 진화대학 육성, 성인 정원외등록, 시간제등록 확대
- o 평생교육 바우처를 평생직업교육 바우처로 전면 개편하고 재원 1조원 확충
 - 10년 주기 생애단계별 평생직업교육바우처 지원하여 이직·전직 대비교육 시행
 - 주기별 일반바우처(점진 확대)와 실업자·퇴직예정자 등 특별바우처 균형 적용

3) 직업계 특성화고와 전문대 직업교육 내실화

- o 일반고 재학생 중 희망자에 대한 직업교육 전면 확대
- o 특성화고·마이스터고 선진화대책: 특성화고 확대, 예산지원 확대, 현장실습 실질 확대 내실화, 현장중심 교원정책, 산업수요 맞춤형 교육과정 운영, 특성화고 졸업자 특별전형 확대 등
- o 전문대학 교육선진화대책: 재정지원 확대, 고등직업교육체제 재구조화, 국가 역량체계(KQF) 기반 생애주기별 맞춤형 평생직업교육 중심기관으로 육성

4. 교육정책결정구조의 문제와 교육개혁 핵심과제

가. 교육정책결정구조 문제와 교육개혁 정책의제 도출

교육개혁 초기에 대입제도나 사교육비 정책, 고등교육정책 만큼 중요한 개혁과제가 교육개혁을 위한 교육정책결정구조의 개편이다. 이론적 개경에서 서술한 민주공화국의 민주주의 교육개혁의 관점에 근거하여 진단하면 현행 교육정책결정구조에는 다음과 같은 문제가 존재한다.

첫째, 문재인정부에서 ‘국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률’이 제정되었기에 교육부 축소 논란과 교육부총리로서의 교육부장관의 위상에 관한 논란이 발생할 수밖에 없다. 독립 행정위원회로서의 국가교육위원회가 설치·운영되어 국가교육발전계획과 국가교육과정, 정책조정안 등을 교육부가 집행해야 한다면, 반드시 교육부의 기능·역할, 조직 규모 등도 재 논의해야 한다. 독립 행정위원회로서의 국가교육위원회의 설립·운영은 반드시 교육부 조직과 기능 축소 개편안과 맞물려 진행해야 조직과 기능상의 중복과 비효율이 발생하지 않을 것임. 교육부 폐지까지는 아니더라도 교육부 조직과 기능의 대폭 축소까지 함께 논의

되어야 마땅하다. 정부조직법 개정안과 교육부 인원의 재구조화 그리고 한국교육과정평가원의 편제와 재구조화까지 함께 다루어져야 한다는 의미이며, 특히 교육부 조직과 기능의 대대적인 축소 조정은 필수적이다(안선희, 2021b).

<표 9> ‘국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률’ 주요 내용

목적	국가교육위원회를 설치하여 교육정책이 사회적 합의에 기반하여 안정적이고 일관되게 추진되도록 함으로써 교육의 자주성·전문성 및 정치적 중립성을 확보하고 교육발전에 이바지함을 목적으로 한다.
지위	대통령소속 행정위원회 독립적 업무수행 보장 (결정도 변경도 위원회의 권한)
기능 사무	국가교육발전계획 수립: 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립 국가교육과정의 기준과 내용의 수립 고시 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등
구성	위원 21명(상임 3명) 국회추천 9명(상임2명, 1명은 비교섭단체가 추천) 대통령지명 5명(상임 1명), 교육부 차관 교원단체 추천 2명, 대학교협·전문대학교협 각1명, 시도지사협 1명, 학생·청년, 학부모 대변 각 2명 이상 대통령이 위원장·위원 임명. 위원장과 상임위원은 정무직공무원으로 보임
자격 요건	* 제2항 각 호에 해당하는 사람이 각각 10분의 3을 초과하지 아니하도록 하여야 한다. * 제2항 각 호: 초·중고 교원으로서 10년 이상 있었던 사람, 대학 부교수 이상 있었거나 상응 직에 10년 있었던 사람, 3급이상 교육공무원 10년 이상자, 여타 단체나 기관 대표자 또는 임직원 직에 10년 있었던 사람, 학생·청년·학부모 주민 대변 사람. 교육전문가
임기	3년, (한 차례만 연임 가능) *대통령 임기 만료에도 임기 동안 재임 가능

둘째, 국가교육위원회 위상, 구성에 관한 논란이 발생하거나 잘못된 구성으로 인해 심각한 부작용이 발생할 수 있다. 독립된 행정위원회라는 국가교육위원회의 위상은 형식적으로는 합의제 중앙행정기관이지만, 실제로는 ‘대통령으로부터 독립된 심의·의결 기구’라고 할 수 있다. 이는 사실상, 대통령과 교육부의 교육정책 결정 권력을 아예 박탈하는 것이 의도였고 실제 그런 결과를 가져올 것으

로 우려되었다. 법률에 의하면, 교육부도 국가교육위원회의 업무 수행에 관여할 수 없다. 대통령 선거를 통해 정권이 바뀔 경우에도 위원에 대한 철저한 신분보장으로 인해 3년 동안의 위원 임기 동안에는 새로운 위원으로의 교체도 불가능하다. 국민들이 민주적인 선거로 현직 대통령의 교육정책에 대한 평가하면서 국가교육위원회 위원 구성을 바꿀 수 없다면 책임정치도 실현이 불가능할 뿐만 아니라 선거를 통한 교육정책의 민주적인 변경·개선이 불가능하다. 나아가, 국가교육위원회 위원장이 교육권력을 장악 가능하며, 대통령과 정치권의 요구를 정치 개입이라며 거부할 가능성이 높다(안선희, 2021b).

따라서 대통령 취임 직후에 국가교육위원회 위원 구성을 잘못 하는 경우 심각한 부작용이 발생할 수 있음을 알고 이를 경계해야 한다. 소위 진보교육진영이 교육의 ‘정치적 중립성’을 내세우며 국가교육위원회를 설립한 이유도, 대입제도를 비롯한 학부모·국민들의 교육개혁 요구가 선거 등 정치과정을 통해 교육개혁으로 투입되는 것을 원천적으로 막고, 교육계가 교육정책을 장악하기 위한 것이다.

셋째, 국가교육위원회의 초기 운영 과정에서 문제가 발생하고 이것이 윤석열 정부의 교육개혁을 실패로 이끌 것이 우려된다. ‘국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률’에 이미 국가교육위원회의 기능과 사무가 규정되어 있다. 국가교육발전계획 수립은 ‘교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육 제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립’을 의미한다. 또한 국가교육과정의 기준과 내용의 수립 고시와 교육정책에 대한 국민의견 수렴·조정 등이 국가교육위원회의 업무 내용이다. 특히, 2022년 하반기에 교육과정 개편과 그 직후 대입제도 개편 일정이 이미 예정되어 있다. 특히 대입제도 개편은 이해관계가 첨예하게 충돌하고, 온갖 함정과 늪이 존재하는 정책의제이다. 윤석열 정부 초기 대입제도 개편의 성과가 그 이후 정권 전체의 교육개혁의 성패를 좌우할 수 있다.

넷째, 교육부의 유초중등교육 관련 중요 교육정책 결정은 사실상 대통령이나 대통령비서실 또는 교육부장관이 아니라 교육자조직 그것도 진보교육진영이 장악하고 있는 실정이다. 전교조를 중심으로 한 진보교육진영은 ① 대통령의 교육

자문기구인 국가교육회의를 교육자들이 대부분 장악, ② 교육부와 국가교육회의 내부에 전교조 등 교원단체 출신의 주요 직책 관료 진출 확대, ③ 진보교육감이 대다수를 차지하고 있는 전국시도교육감협의회에서의 초·중·등 관련 정책 심의 의결과 제안, 그리고 ④ 법적 근거도 없는 교육자치정책협의회를 사실상 의결기구로 구성하여 운영이라는 4가지 주요 수단을 이용하여 교육부를 사실상 전교조와 진보교육감 등의 진보교육진영의 하부조직으로 전락시켰다.

① 이 중에서 국가교육회의가 국가교육회의에 대한 교육자(教育者) 중심 교육지배(教育支配) 시스템 즉 교주체제(敎主體制)의 핵심이다. 국가교육회의는 대통령 소속 교육정책 심의·조정기구임에도 불구하고 위원 21명 중에서 당연직 위원 중 장관 5명(이들은 대부분 회의에 참석하지 않음)과 대통령비서실 사회수석 1명을 제외하고는 대부분이 교육자출신이거나 현직 교육자(교수, 교사 등)로 구성되어 있다. 당연직인 전국시도교육감협의회장과 대교협과 전문대교협 회장 등 3명 그리고 위촉직 위원 11명 중 청년 대표 2명과 학부모대표 1명을 빼 8명이 현직 교육자(6명)이거나 전직 교육자(2명, 위원장과 산근위원 겸 기획단장)이다. 이는 완벽히 국가교육회의에 대한 교육자(教育者) 중심 교육지배(教育支配) 시스템으로 기획되었으며 그에 맞추어 기능하고 있다.

② 교육부와 국가교육회의의 내부에 전교조 등 교원단체 출신 관료들의 진출을 확대시켜 중요 정책결정에 영향을 미치고 있다. 그 대표적인 인사들이 국가교육회의 의장인 김진경과 교육부 교육과정정책관 함영기, 지방교육자치강화추진단 부단장 안순억 등이다. 그리고 전교조 출신 전직 관료로는 김성근 전 학교혁신지원실장, 이중현 전 학교정책실장 등이 있다. 학위 직급 전문직 인사들인 이보다 훨씬 많다고 할 수 있다. 문제는 전교조 지향성만이 아니다. 교원단체는 하나의 이익집단에 불과함에도 학생·학부모·국민보다는 소속하였던 이익집단(전교조, 한국교총 등)의 정체성과 관점을 가지고 교육정책에 임하고 있다는 점이 문제이다. 이들은 교육정책체제의 주요 게이트키퍼(gatekeeper, 문지기)로서 교육정책에 대항 학생·학부모·국민의 요구를 취사선택하거나 왜곡·변질시킴으로써 교육자(教育者) 중심 교육지배(教育支配) 시스템 즉 교주체제(敎主體制)의 유지 온존에 기여하고 있다. 이러한 경향성은 정도 차이가 있겠지만 일반적 교육관료 또한 마찬가지다. 교육부 전·현직 교육관료집단도 교원집단에 비해 소수이지만 하나의 막강한 이익집단으로서 기능하며 자신들의 집단적 이익과 특

해를 유지하고 있다.

③ 진보교육감이 대다수를 차지하고 있는 전국 시도교육감협의회에서의 초·중·고 관련 교육정책을 심의 의결하여 교육부에 그 정책을 제안하는 형식으로 압력을 가하며 교육자(教育者) 중심 교육지배(教育支配) 시스템 즉 교주체제(敎主體制)를 유지 강화하고 있다. 전국 시도교육감협의회는 교육정책 전반, 심지어 대입정책에 대해서까지 강력한 정책 요구를 하고 있는 실정이다. 가장 최근(전국 시도교육감협의회, 2022.03.31.)에는 ‘윤석열 당선인과 인수위에 바라는 전국 시도교육감협의회 제안문’을 통해 ‘인수위 산하에 유·초·중등교육 전문가들이 참여하는 교육정책 관련 기구 마련, 교육자치 관점에서 국가교육위원회와 교육부, 시도교육청의 역할과 업무 검토 촉구, 미래교육을 위한 지방교육재정의 안정적인 유지 확대 추진, 2025년 전면화되는 고교학점제와 2022 교육과정 개정 고시가 급격한 정책변화로 현장이 혼란스럽지 않게 추진, 사교육 확대 및 공교육 왜곡 우려에 따라 대입정시 비율 확대 신중 검토’를 요구하였다. 이를 한 마디로 요약하면, 문재인정부에서 확립된 교육자(教育者) 중심 교육지배(教育支配) 시스템 즉 교주체제(敎主體制)와 안정적 교육재정체제, 학생부중심 대입제도를 그대로 유지하라는 요구이다.

④ 특히, ‘교육자치정책협의회’의 문제는 국가교육회의보다 더욱 심각한 문제를 안고 있다. 국가교육회의보다 많이 알려지지 않았음에도 사실상 교육부의 주요 교육정책결정을 전교조와 진보교육감들이 장악하는 핵심 기제로 작동하고 있다. 문재인정부는 2017년 10월 11일에 교육부훈령으로 ‘교육자치정책협의회 설치 및 운영에 관한 규정(이하 규정)’을 만들었고, 이에 근거하여 이 기구를 사실상 심의·의결기구로 운영하며 교육부장관의 법적 권한을 사실상 진보교육감들에게 헌납하고 있다. 규정 제2조는 “교육부장관과 교육감협의체가 협력하여 교육자치를 종합적으로 심의·조정하기 위한” 기구라고 하였지만, 교육관련 법령을 포함한 주요 안건을 ‘심의·의결’하고 있음을 회의결과 보도자료(교육부, 2017; 2020b)를 통해 당당히 밝히고 있다. 교육부는 법적 근거도 없는 정책결정 기구를 구성하였고, 규정에서는 ‘심의·조정하기 위한 협의체’라고 하였지만, 사실상 심의·의결기구로 운영해왔다. 훈령이란 ‘상급 행정기관이 하급 행정기관(보조기관 포함)의 권한행사를 지휘하기 위하여 발하는 명령’에 불과한 것임에도 그런 훈령을 통해 헌법과 법률로 보장된 대통령과 교육부의 교육정책결정권한

을 사실상 진보교육감들에게 헌납한 것과 다름없다. 현행 교육자치정책협의회의 인적 구성은 다음 <표 10>과 같다.

<표 10> 교육자치정책협의회의 구성

구분	성명	직위	구분	성명	직위
공동 의장	유은혜	부총리 겸 교육부장관	공동 의장	최교진	세종특별자치시교육감 (전국시도교육감협의회 회장)
교육부 당연직	김문희	교육부 기획조정실장	당연직 교육감	도성훈	인천광역시교육감 (전국시도교육감협의회 부회장)
	이상수	교육부 학교혁신지원실장		박종훈	경상남도교육감 (전국시도교육감협의회 부회장)
위촉 위원	이영기	법무법인 자연 대표 변호사		장석웅	전라남도교육감 (전국시도교육감협의회 부회장)
	하봉운	경기대 교직학부 교수		김병우	충청북도교육감 (전국시도교육감협의회 감사)
	한영욱	충북교육청 소속 중등학교사		조희연	서울특별시교육감

이 구성에 근거하면 중앙정부인 교육부 위원은 3명에 불과하고, 교육감이 총 6명이며, 위촉위원은 3명이다. 결국, 교육감들의 동의가 없다면 어떤 정책도 심의·의결될 수 없는 구조이고, 위촉위원 중 1명은 전교조와 새로운학교 충북네트워크 활동 교사이며, 한 명은 역시 진보교육감 진영에 협조적인 교수 그리고 남은 한 명은 민변 변호사로 구성되어 있다. 결국, 이러한 교육자치정책협의회의 구성은 헌법과 법률로 보장된 대통령과 교육부의 교육정책결정권한을 사실상 진보교육감들에게 헌납하는 것을 보장한 인적 구성이다. 심지어 진보교육감들은 제8회 교육자치정책협의회(교육부, 2021d)에서 탈법적으로 운영되고 있는 교육자치정책협의회를 「지방교육자치에 관한 법률」로 규정하여 아예 법제화하기로 심의·의결하였다.

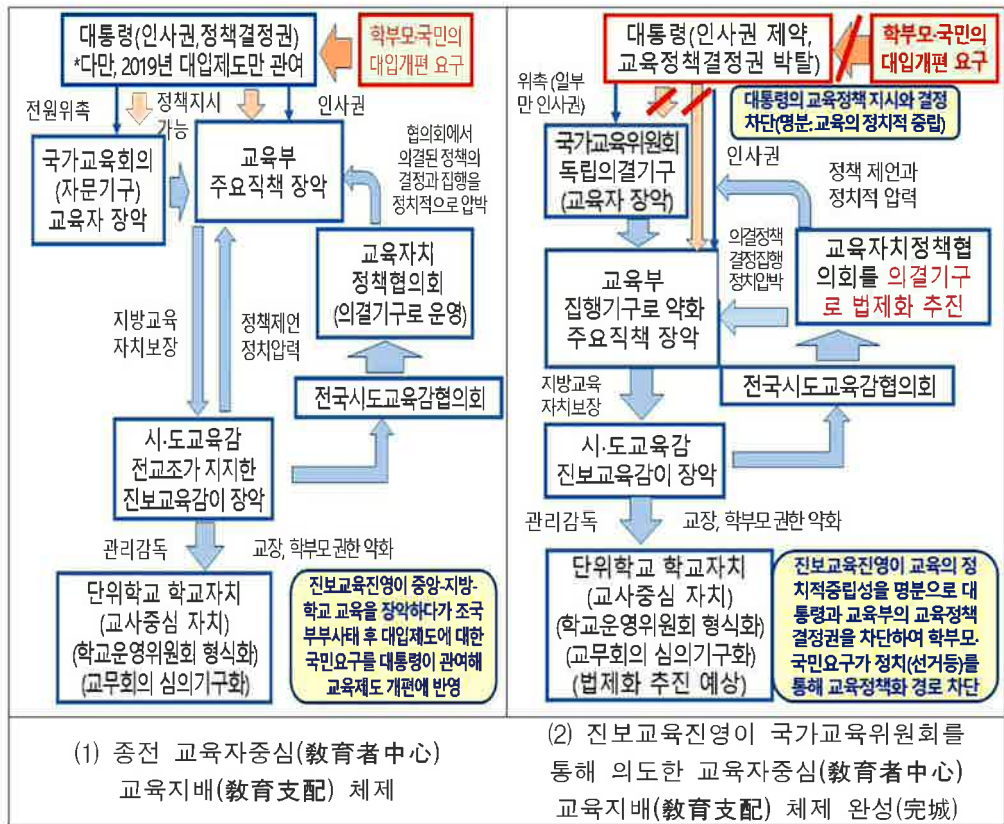
다섯째, 현재 문재인정부에서는 지방교육을 좌지우지하는 제왕적 진보(?)교육감들이 지방교육권력을 장악하고 있고, 심지어 중앙정부의 교육정책까지 매우 큰 영향을 미치고 있다. 그리고 이들을 선출하는 과정에서 진보 또는 보수 진영의 단일화 작업을 통해 사실상 이익집단인 진보 또는 보수 교원단체에 줄서기

가 강요된다. 최소한 전교조 또는 한국교총이라는 양대 교육이익집단의 이해관계를 해치지 않는 후보가 단일후보로 추대되어 주민 직접선거를 거쳐 제왕적인 교육감으로 선출되어 지방 교육권력을 장악하고 이를 근거로 중앙의 교육권력에까지 영향력을 확대한다.

나아가, 전교조 등 교원단체는 교육정책 결정과 집행 권한, 교감 승진과 교장 임용 및 전문직 선출 등에 대한 인사권, 그리고 교육재정 관련(예산편성권 등)을 가진 교육감을 통해 단위학교에 대해 위(시도교육청)에서 혁신학교 사업 등 교육정책을 강하게 요구하고 있다.

또한 전교조와 진보교육감들의 주도 아래, 단위학교에서는 ‘학교자치’를 명분으로 내세우며 사실상 교사(중심)자치를 추진 중이다. 진보교육감들은 단위학교에서 교무회의(또는 교직원회의) 심의기구화가 핵심인 교사(중심) 학교자치를 추진하며, 학부모회와 학생회 심지어 학교운영위원회마저도 사실상 들러리 역할을 하는 형식상 기구로 만들고 있다. 이들은 ‘학교자치’가 아니라 사실상 교사자치, 학교의 민주화(民主化)가 아닌 학교 교주화(敎主化)가 그 핵심내용인 교사(중심) 학교자치를 적극 추진 중이다. 다수 학부모가 중심인 국민들이 국가에 위탁한 교육을 다시 위탁받아 수행하는 교육자(대리인)들이 사실상 주권자이자 학교교육의 진정한 주인인 학생·학부모·국민의 위에 군림하는 ‘교육자중심’ 학교지배체제가 만들어지고 있는 중이다.

이러한 분석을 종합하면, 문재인정부에서 중앙과 지방의 교육정책 수립과 함께 학교운영을 사실상 교육자(교사, 교수, 교육관료, 교육전문가)들이 장악하고 있는 교육자(敎育者) 중심 교육지배(敎育支配) 시스템 즉 교주체제(敎主體制)가 안정적으로 구축되어 있다고 할 수 있다. 중앙정부 차원에서는 문재인정부가 설치한 국가교육회의와 그리고 ‘교육자치정책협의회’와 교육부를 통해, 지방정부 차원에서는 교육감을 통해, 단위학교에서는 교무회의가 중심이 되는 ‘교사(중심) 학교자치(?)’를 통해 교육자의 교육권력, 교육통제를 실현하기 위한 것이다. 이를 도식화하면 다음과 같다.



[그림 7] 문재인정부 교육자중심(教育者中心) 교육지배(教育支配) 체제

이제까지 분석한 교육자중심 교육지배체제라는 교육정책결정구조 문제에 근거하여 교육개혁 의제를 도출하면 다음과 같다.

<표 11> 교육정책결정구조 문제와 교육개혁 정책의제

교육정책결정구조 문제 분석	⇒	교육개혁과제 도출	비전
교육부 통합·축소 논란	⇒	교육부 축소·유지 공·사립대학 관리감독 권한을 광역지방자치단체로 이관	민주주의
국가교육위원회 위상 논란 잘못된 구성으로 인한 부작용	⇒	민주적 국가교육위원회 위상 수립, 구성 개선	교육정책결정구조
국가교육위원회 운영 문제로 인한 정부 교육개혁 실패 우려	⇒	학부모·국민의 요구에 기반한 국가교육위원회 운영과 민주적 교육정책 결정 확립	

전교조 등 진보교육진영이 주도하는 교육부 교육정책 결정	⇒	민주적(民主的)인 교육부 교육정책 집행구조 확립	확립
제왕적 교육감 체제 교원 중심 학교자치 추진	⇒	지방교육자치제도 개선 학교운영위원회 중심 학교자율운영체제 구축	

나. 정책의제별 핵심과제 도출: 민주주의 교육정책 결정구조 구축

교육개혁에 있어 교원의 의견을 존중하되, 민주헌법의 이념을 적용하여 교육주권·교육권력을 학생·학부모·국민이 행사하고 그들을 위한 교육개혁이 실현되는 민주주의 교육정책결정구조를 만들어야 한다. 이를 위한 과제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 교육부 조직과 인력은 축소하여 유지하되, 공사립대학 관리업무를 광역자치단체(시·도·지사)에 이양하여 지역살리기와 연계된 대학지원을 추진한다. 중앙정부는 안정적인 고등교육교부금을 배부하되, 대교협과 협력하여 고등교육 질진단평가를 통해 한계대학을 정리한다.

둘째, 새 정부에서 국가교육위원회의 위상과 구성에 대한 논의를 거쳐 정부가 추진하고자 하는 교육개혁방향을 고려한 위원장과 위원을 인선하고 학생·학부모·국민 중심으로 운영되는 민주적인 교육정책결정구조를 확립해야 한다.

현행 법률이 국가교육위원회가 법령 이외의 교육개혁정책에 관한 전권을 대통령으로부터 독립하여 행사하도록 규정해 놓고 있기 때문이다. 이 인선이 만약 특정 정치인 한두 명의 인맥 중심으로 편협하게 이루어지면 교육개혁은 처음부터 실패할 것이다.

학습자 중심의 교육개혁 패러다임을 고려하여 위원 구성 시 교사, 교수를 포함한 교원위원(대교협·전문대교협 추천 위원을 함하여)은 30% 이내로 하고, 교원위원과 교육행정가·교육연구자 위원의 비율의 합이 최대 40%를 넘지 않도록 구성할 것을 제안함. 그래야 교육에 대한 교원독재를 방지하고, 학습자 중심의 교육개혁·교육혁신이 가능할 것이다. 교육전문성은 산하의 전문적인 분과위원회나 특별위원회 위원 구성 시에는 50% 이하로도 고려가 가능함. 하지만 사회적 합의체인 본위원회에서는 교원 위원의 비율을 일정 비율(40%) 이내로 축소

조정이 필요하다.

특히, 유초중등교육은 지방교육자치의 영역임을 고려하여 유초중등학교 교원은 최소 수준(2명 이내)으로 제한할 필요가 있다. 유초중등 교원정책 등 만일 유초중등학교 교원의 의견이 필요하다면 전문적인 분과위원회나 특별위원회 위원 구성 시에 포함하는 것이 타당하고 더 효과적이다. 대신 향후 교육혁신 방향을 고려하여 평생교육, 직업교육 분야 전문가는 좀 더 포함할 필요가 있다(안선회, 2021b). 또한 상임위원 인선 시에는 학생·학부모 중심의 교육개혁 정책내용과 함께, 개혁 정책과정을 기획하고 운영할 정책리더십 역량을 중심으로 인선하는 것이 중요하다.

나아가, 국가교육위원회를 중심으로 학생·학부모·국민 중심으로 운영되는 민주적인 교육정책결정구조를 확립해야 한다. 민주적인 교육정책 결정은 윤석열 당선자와 안철수 후보가 공약한 수능중심 대입제도 개편으로부터 시작되어야 한다.

셋째, 전교조 등 진보교육진영이 주도하는 교육부의 교육정책 결정구조를 민주적(民主的)인 교육정책 집행구조로 전환시켜야 한다. 문재인정부에서 ‘국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률’이 제정되었기에 교육부의 조직과 권한은 축소하고, 독립 행정위원회인 국가교육위원회가 수립하고 결정한 국가교육발전 계획 및 국가교육과정과 대입제도 개편 등 주요 교육정책을 효과적, 효율적으로 집행하는 교육부 조직으로 완전히 개편해야 한다. 이를 위해서는 문제점으로 논의된 사항을 모두 개선해야 한다. ① 국가교육회의는 국가교육위원회가 출범하며 해체될 기구이기에 개편이 필요 없다. 그리고 국가교육위원회의 위원 구성과 운영에 대해서는 이미 앞서 제시하였다. ② 교육부와 국가교육회의 내부에 있는 전교조와 한국교총 등 이익집단 정체성과 개인 또는 교원집단의 이익을 위해 복무하는 전문직관료는 배제해야 한다. 나아가 전·현직 교육부관료에 대학 각종 특혜조치도 전면 철폐해야 한다. 오직 학생·학부모 및 국민을 위해 헌신할 수 있는 인사를 배치해야 한다. ③ 진보교육감이 대다수를 차지하고 있는 전국시도교육감협의회에서의 초·중등 관련 교육정책 제안은 제안으로만 받아들여 참고해야 한다. ④ 법적 근거도 없는 교육자치정책협의회를 사실상 의결기구로 구성하여 운영하는 행태를 근절해야 한다. 훈령의 취지에 맞지 않는 내용을 규정하여 법률이 보장한 교육부 권한을 스스로 속박하고 있는 교육부훈령 ‘교육자치정책협

의회 설치 및 운영에 관한 규정'을 즉시 폐지해야 한다. 만약 시행령으로 다시 규정한다면, 최소한 '교육정책 심의·조정' 문구를 삭제하고 '교육정책에 관련한 의견을 수렴하거나 논의(또는 협의)할 수 있다'는 수준의 임의 규정으로 변경해야 한다.

넷째, 인수위원회와 교육부, 국가교육위원회에서 가장 중요한 현안인 수능전형으로의 대입제도 개편과 사교육비 대책, 기초학력 대책 수립 및 고등교육과 평생직업교육 개혁을 위한 방향 설정과 함께 특단의 조치가 있을 것을 공식적으로 천명해야 한다. 인수위원회에서는 위 과제에 대한 정책의제 설정을 주도하고, 국가교육위원회를 중심으로 정책일정을 고려하여 단계적으로 개혁과정을 기획하고 추진해야 한다. 특히 대입제도 개편이 가장 민감하며 시급하다. 전술한 바와 같이 이전 정부의 입학사정관제 옹호세력이 재등장하고 있으며, 정시수능 전형마저 입학사정관제로 변질시키려는 서울대의 시도가 확산되기 전에 이를 강력하게 바로잡아야 한다. 면접 외에 모든 정성평가는 금지해야 한다.

학제개편을 포함한 중장기 교육발전계획은 충분한 시간을 가지고 신중하되 적극적으로 기획하고 추진해야 한다. 중장기 교육발전계획에 대한 국민 제안 수렴과 주요 의제 공론화부터 시작하여 개혁방안 수립까지 3년·6년 동안의 정책일정을 기획해야 한다. 이때 공약으로 제시된 학제개편안 만이 최선이라는 편견을 가지지 말고 열린 자세를 가지고 개혁안을 수립해야 한다.

다섯째, 지방교육자치제도 개선과 함께, 교사중심 학교자치가 아닌 학교운영위원회 중심 단위학교 책임운영제를 구축하며, 다양한 학부모지원을 법제화하는 제도 개편이 필요하다. 먼저, 현행 교육자치제도를 학생·청년·학부모·지역주민 중심의 주민통제형 교육자치제도로 개선해야 한다. 이를 위해서는 교육감의 제왕적 권력 축소, 모든 시도교육청에 학생·청년·학부모·지역주민 중심의 교육개혁심의위원회 설치 의무화 등을 고려할 필요가 있다. 다만, 교육감 선출제도와 지방교육자치구조는 전문가 연구와 공론화를 거쳐 개선을 시도해야 한다. 또한 단위학교에서는 교무회의(또는 교직원회의)의 심의기구화가 아니라 학교운영위원회를 중심으로 학교 자율성과 책무성을 함께 강조하는 책임운영제를 구축하고 내실화해야 한다. 또한 이를 위해서라도 학교장과 교감 및 교사의 교육적 권한과 책무를 법령에 명료하게 규정해야 한다. 나아가, 학부모지원법을 제정하고, 이에

근거하여 국가·시도·시군구·학교 차원에서 다양한 학부모활동을 적극적으로 지원함으로써 학부모를 교육개혁의 주체이자 동반자로 삼아야 할 것이다.

V. 결 론

이 연구의 목적은 새 정부가 추진해야 할 교육개혁의 핵심과제를 도출하고 제안하기 위한 것이었다. 이는 교육정치학에서 합당하게 요구되는 과제라고 본다. 다만, 장문의 연구보고서가 아니기에 모든 교육문제별 인과구조 분석에 근거한 정책과제 제안까지는 다루어지지 못한 것이 아쉽다.

연구자는 교육정치학이란, ‘현실 정치체제와 교육체제 속에서 이루어지는 교육정치 과정과 그 결과로서의 교육정책에 대한 체계적인 연구를 바탕으로, 모든 학습자의 학습과 성장을 위해 부당한 교육정치와 교육권력, 교육정책을 감시하고 비판하며, 나아가 보다 민주적이고 바람직한 교육정치와 교육정책을 탐색하고, 그것을 실현하기 위한 실천전략을 찾아 구현하려는 학문’이라고 규정한다.

교육정책과 교육정책 결정 과정이 명백히 정치적이며, 정치중립적일 수 없듯이, 교육정책학과 교육정치학도 결코 정치중립적일 수 없다. 이 말은 특정 정파를 옹호한다는 의미가 아니라, ‘모든 학습자의 학습과 성장을 위해 부당한 교육정치와 교육권력, 교육활동을 감시하고 비판하며, 나아가 보다 민주적이고 바람직한 교육정치와 교육정책을 탐색하고, 그것을 실현하기 위한 실천전략을 찾아 구현하려는 학문’이기에 가치중립적일 수도 없고, 정치중립적일 수도 없다는 뜻이다.

교육정책학자, 교육정치학자가 어느 한 정치진영의 입장에 서있다고 해서 잘못된 것도 아니고 부끄러운 것도 아니다. 비판하거나 지지하는 정치진영이 바뀐다고 해서 잘못된 것도 아니고 부끄러운 것도 아니다.

정작 부끄러운 것은 자신의 행위가 자신의 학문적, 교육정치학적 소신에 어긋나거나, 교육의 본질인 학습자의 학습과 성장에 도움이 되지 않는다는 것을 알

면서도 비판하지 않고 옹호하면서 교육권력에 기생하거나 더 나아가 자신이 교육권력자가 되려고 발버둥치는 모습이어야 한다.

전술하였듯이, 학습자 중심의 교육이란, ‘학습자의 학습과 성장이 올바르고 효과적으로 이루어지도록 관리·지원·조장·촉진하는 활동’을 의미한다. 우리의 교육 활동이 연구활동과 교육정치 활동이, 자신과 자신이 속한 집단을 우선하는 것이 아니라, 학습자 중심 교육의 본질을 실현하기 위한 최선의 노력이 되기를 기대한다.

참고문헌

- 교육부(2017.12.12.). 제2회 교육자치정책협의회, 학교 민주주의 위한 「교육자치 정책 로드맵」 심의·의결.
- 교육부(2019). 2018년 초중고 사교육비조사 결과 발표.
- 교육부(2020a). 2019년 초중고 사교육비조사 결과 발표.
- 교육부(2020b). 제6회 교육자치정책협의회 개최.
- 교육부(2021a). 2020년 초중고 사교육비조사 결과 발표.
- 교육부(2021b). 2020년 국가수준 학업성취도 평가 결과.
- 교육부(2021c). 초등돌봄교실 운영 개선 방안(안).
- 교육부(2021d). 제8회 교육자치정책협의회 개최,
- 교육부 학생부종합전형조사단 (2019.11.28.). 대입제도 공정성 강화 방안.
- 김영민(2021). 인간으로서 사는 일은 하나의 문제입니다. 서울: 에크로스.
- 김학성(2017). 헌법개론. 경기: 피앤씨미디어.
- 반상진(2021). 고등교육재정 확충 방안. 국회 교육위원회 '고등교육 위기극복과 재정확충 방안 마련을 위한 공청회' 자료집.
- 서울특별시교육청(2019.09.05.). 2020 서울학생 기초학력 보장 방안.
- 안선회(2021a). 한국교육 정책문제와 진보교육진영 교육개혁 정책패러다임의 연관성 분석. 교육정치학연구 28(1). 119-153.
- 안선회(2021b). 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」 관련 의견. 국회 교육위원회 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률안」에 대한 공청회 자료집.
- 안선회(2021c). Kingdon의 정책흐름모형을 적용한 대입제도 정책변동 분석. 한국교육학연구 27(1). 243-280.
- 안선회(2021d). 대입제도 관련 교원과 학부모 간 정책갈등 분석. 학부모연구 891). 27-56.
- 안선회(2022). 걸으론 정시 확대, 실제론 무력화...'尹공약 거꾸로' 서울대 비밀. 중앙일보(2022.03.28.)
- 안선회 · 이광현 · 이수정(2019). 교육제도의 현황과 과제-대입제도를 중심으로-. 대통령비서실 2019년 연구용역과제.

임희성(2021), 정부대학재정지원 분석. 대학교육연구소

전국교직원노동조합(2019.03.29.). [성명서] 교육부는 일제식 전수 평가 계획을 철회하고 ‘기초 학력’ 개념 정립부터 다시 시작하라. \

전국교직원노동조합 (2019.11.06.). ‘교육 불평등 해소와 입시 만능 경쟁 교육 철폐를 위한 고교 교사 선언’.

전국시도교육감협의회(2022.03.31.). 윤석열 당선인과 인수위에 바라는 전국시도 교육감협의회 제안문.

참여와 혁신(2021.04.03.). 초등돌봄 주체 둘러싼 ‘평행선’ 갈등.

한국일보(2019.09.25.). 박찬대 “고소득층 자녀 서울권 대학 쏠림 심각”.

주제발표 6

국내외 교육감 연구동향 분석

김 규 태(계명대학교)

I. 서론

지방교육자치제가 도입된 1991년부터 교육감은 지방교육의 사무에 대한 지방자치단체의 장으로서 그 역할을 수행해왔다. 교육감은 헌법 제117조에 따라 자치행정권, 자치입법권, 자치재정권 등 지방교육에 대한 권한을 행사하고 있다(김철수, 2015; 이주희, 2010). 교육감은 교육·학예에 관한 자치사무와 국가의 위임사무를 수행하는 행정기관인 동시에 의결기관(국회, 지방의회 등)의 의결 및 위임사무를 수행하는 독립형 집행기관이다(김범주, 2018; 안주열, 2015; 최봉석, 2015).

교육감의 사무는 지방교육자치법, 지방교육재정교부금법, 초중등교육법 등에서 포괄적으로 규정되어 있다. 교육감은 교육과정, 인사, 재정, 시설 및 교육규칙 제개정 등에 대한 교육·학예에 관한 사무를 처리해 오고 있다(김규태, 2012). 이를 위해 교육감은 국가 및 지방자치단체와의 연계와 협력을 통해 효과적인 사무를 이행해 오고 있다. 한편, 국가와 지방자치단체는 교육감에게 지방교육 권한을 이양 및 위임해 오고 있다(노기호, 2016).

교육감은 자신에게 주어진 권한과 사무를 적법하고 타당하게 재량적으로 처리하고 있지만, 특정 사무가 권한 행사가 일탈 남용 또는 위법한 경우는 국가 및 주민 통제를 받을 수 있다(장경원, 2017). 교육감은 국회의 국정감사 및 조사권, 교육부의 시정명령, 직무이행명령, 행정감사, 사법부의 소송 및 위헌심사, 감사원의 행정감사, 중앙선거관리위원회의 공직선거법 판단, 국민권익위원회의 청렴도 평가, 지방의회의 감사와 조사, 주민의 투표와 주민소환 및 민원과 소송

등을 통해 통제받을 수 있다(김규태, 2012).

교육감은 1991년 이전은 중앙정부 임명, 1991년부터 1996년까지는 교육위원회에서, 1997년부터 1999년까지는 학교운영위원회 선거인단 및 교원단체 선거인단에 의해, 2000년부터 2006년까지는 학교운영위원회 전원 선거인단을 통해 선출되었다. 2007년부터는 주민직선제를 통해 선출되고 있다.

교육감 입후보 자격은 피선거권, 정당 경력과 교육(행정) 경력으로 규정되어 있다. 1991년부터 2000년까지는 정당 당원이 아닌 자로, 2000년부터 2009년까지는 과거 2년 동안 정당의 당원이 아닌 자로, 2010년부터는 과거 1년 동안 정당 당원이 아닌 자로 규정되었다. 반면, 교육(행정)경력은 1991년부터 1995년까지는 교육경력 또는 교육전문직원경력이 20년 이상, 1995년부터 1997년까지는 15년으로, 1997년부터 2021년 3월 교육자치법 개정 전까지는 5년으로, 2021년 4월 이후 현재까지 3년으로 줄어들었다. 교육감의 입후보 자격 완화로 인해 정치인, 교수 등 비교육계 교육감들이 다수 당선되었다.

교육감 직선제는 소위 진보교육감의 당선으로 인한 교육에서의 이념 및 진영 논쟁을 야기했다. 또한, 국가, 시도지사과 교육감 간의 정책 결정과 집행 과정에서 갈등이 심화되고, 그동안 사문화되었던 국가의 교육감에 대한 통제 수단인 직무이행명령과 시정명령 등의 발동되었으며, 사법부에 대한 권한쟁의와 소송을 통한 정치의 사법화가 가속화되었다(김규태, 2021).

교육부장관과 교육감 간의 갈등은 주로 보수정권과 진보교육감 사이에서 발생했다. 그 갈등 사례는 교원능력개발평가, 국가수준 학업성취도 평가, 시국선언 교사 징계 보류, 자율형 사립고 인가취소, 학생인권조례, 교육공무원 특별채용, 교권조례, 학생생활기록부 학교폭력사항 기재 등을 들 수 있다. 또한, 시도지사과 교육감의 갈등도 발생했는데, 서울과 충북의 무상급식 갈등에 해당된다. 진보 교육감과 학교법인의 갈등도 발생했는데, 자율형 사립고 취소에 대한 행정소송을 들 수 있다(김규태, 2021; 김규태, 김창우, 2016).

교육감 직선제는 보수와 진보 진영 간 대결로 인해 교육감의 이념적 지향과 정당 추천 등의 효과에 대한 쟁점, 그리고 고비용 선거, 낮은 투표율, 부패 및 인사권 비리, 정치적 중립성 유지 어려움, 보수와 진보 성향의 지자체 단체장 연계 협력 미비 등의 쟁점을 야기했다(장지현, 2014; 최영출, 2015). 이에 따라 교육감 직선제는 선거이권 개입, 인사부조리, 그리고 선거법 위반 등으로 당선

자들에 대한 고소, 기소, 구속 등이 여러 건 발생되었다.

지방교육자치제 도입 이후 교육감에 대한 연구들도 관심을 받아왔다. 교육감 연구들은 교육감의 지위, 권한, 사무, 자격, 선거제 쟁점, 당선자 특성과 공약 분석, 교육감의 정책 집행과 효과, 당사자 간 정책 갈등 등 여러 주제들로 수행되어왔다(김규태, 2021). 아직까지 교육감 관련 선행연구에 대한 체계적인 연구 동향 분석을 실시한 연구가 미비한 실정이다. 다만, 지방교육자치에 관한 연구경향에 대한 주제어 네트워크 분석을 통해 연구주제에 초점을 두어 분석한 연구들이 있었을 뿐이었다. 박수정, 박선주, 박진영(2011)은 1991년부터 2010년까지 지방교육자치 연구동향 분석에서 교육감 관련 연관어로 자주성과 전문성이 높았다고 제시했다. 또한, 박수정, 이상호(2021)은 2011년부터 2020년까지 지방교육자치 연구동향에서 교육감의 권한과 선출에 관한 연구주제가 많았다고 지적했다.

따라서 본 연구에서는 교육감 연구물이 게재된 주요 학술지는 무엇인지, 논문을 게재한 연구자들의 특성은 어떠한지, 교육감 관련 주요 연구주제와 연구방법은 어떠한지, 외국 문헌에서 나타난 교육감 연구 사례들은 어떠한지에 대해 탐색해 보고자 한다. 이를 위한 구체적인 연구문제는 다음과 같다.

- 첫째, 교육감 논문이 게재되는 학술지는 무엇이며, 그 연구자는 누구인가?
- 둘째, 교육감 관련 연구 주제는 어떠한가?
- 셋째, 교육감 관련 연구 방법은 어떠한가?
- 넷째, 교육감 관련 외국 문헌 사례는 어떠한가?

II. 연구동향 분석 방법 및 기준

연구동향 분석은 특정 연구 문제에 대한 연구자, 연구 주제, 연구 방법과 연구 결과 등에 대해 체계적으로 문헌 분석을 하여 연구 동향과 성과를 분석하고 그에 따라 미래 연구 방향을 제언하기 위해 실시된다(김규태, 2017, 2018; 박효원, 2021; 이평구, 조지혜, 서지현, 정영현, 황정훈, 엄문영, 2021). 연구동향 분석은 문헌 선정 기준 설정, 관련 문헌 확인, 분석 대상 문헌 선별, 선별된 문헌 검토 및 결과 분석의 절차를 거쳐 이루어진다(임규연, 임지영, 진명화, 2021).

본 연구의 분석 대상인 교육감 관련 논문을 설정한 과정은 다음과 같다. 우선,

학술연구정보서비스(RISS, <http://www.riss.kr>)에서 “교육감”, “지방교육 + 교육감”, “지방교육자치 + 교육감”, “지방교육행정기관 + 교육감” 등을 키워드로 하는 673개 논문을 수집하였다. 이 중 분석 논문의 질적 수준과 객관성을 확보하는 차원에서 한국연구재단 등재 및 등재후보지 논문들인 451개 논문을 추출하였다. 그리고 논문의 중복성을 확인하여 232개 논문 목록을 추출하였고, 최종적으로 연구초록과 논문 내용 등을 확인하여 160개 논문이 최종 선정되었다.

연구동향은 일반적으로 학술지, 출판연도, 연구자, 연구주제, 연구방법 등으로 분석된다(김규태, 2017, 2018; 김규태, 손보라, 이석열, 2010; 변기용, 가신현, 2012; 신나라, 박수정, 2017; 임한려, 정철영, 2015). 본 연구에서도 교육감 논문 게재 학술지, 출판연도, 연구자(논문편수, 전공 등), 연구주제와 연구방법 등을 분석하였다. 이에 대한 세부 분석기준은 다음의 <표 1>과 같다.

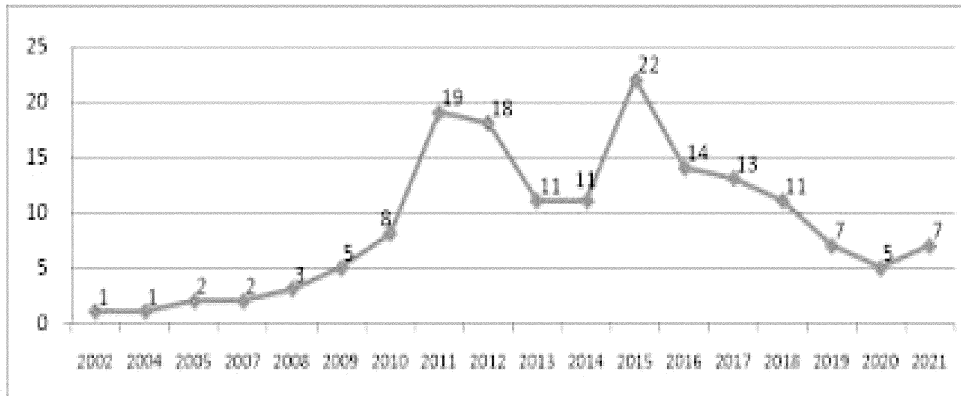
<표 1> 본 연구에서의 교육감 관련 연구 동향 분석 기준

구분	분석기준
학술지	출판연도, 게재 학술지
저자	저자별 논문편수, 논문별 저자수, 전공
연구주제	교육감 관련 거버넌스 교육감의 권한, 자격, 지위, 역할, 사무 교육감 관련 정책분석 교육감 관련 제도 분석 교육감 선출 제도(쟁점, 제도, 입후보/당선자 특성, 공약, 투표행태) 교육감 관련 판례분석 연구동향
연구방법	문헌연구 양적분석(통계분석, 요구분석) 질적분석 비교연구 네트워크, 의미망, 토픽모델링, 트렌드 분석 등

III. 교육감 연구의 일반 현황

1. 게재 논문 추이

교육감 관련 논문 추이는 [그림 1]와 같다. 교육감 연구는 교육감 직선제가 도입된 2007년 이후 증가하였으며, 교육감 선거가 치러졌던 2010년과 2014년 직후 연구가 급증하였다. 이것은 전국 동시선거로 17개 시도 교육감이 선출되고 보수 정권과 진보교육감의 갈등이 심화된 시기에 관련 연구물이 활성화되었기 때문인 것으로 판단된다.



[그림 1] 교육감 관련 논문 추이(N=160)

2. 학술지 현황

교육감 논문이 게재되는 학술지 분석은 교육감 연구가 활발하게 이루어지는 학술단체나 학술지 현황 파악에 도움을 준다. 교육감의 논문이 가장 많이 게재된 학술지는 <표 2>와 같이 18편이 게재된 교육법학연구와 교육정치학연구이었다. 그 다음으로는 13편이 게재된 교육행정학연구와 6편이 게재된 법학연구, 한국교육이었다. 하지만, 교육감 연구는 주로 교육행정학, 교육법학, 교육정치학 관련 학술단체보다는 법학, 행정학, 정치학, 신문방송학 등 비교육 전공 분야에서 활발하게 연구되고 있는 것으로 보인다.

<표 2> 교육감 관련 논문 게재 학술지 현황

논문편수	학술지(62개)	
18	<u>교육법학연구</u> , <u>교육정치학연구</u>	2
13	<u>교육행정학연구</u>	1
6	법학연구, <u>한국교육</u>	2
5	한국지방자치학회보	1
4	민주법학, 지방자치법연구, 지방정부연구, 지방행정연구, 한국비교정부학보	5
3	공법학연구, <u>교육문제연구</u> , 사회과학연구, 한국자치행정학보	4
2	공법연구, <u>교육비평</u> , <u>교육종합연구</u> , 법과 정책연구, <u>비교교육연구</u> , 세계헌법연구, <u>아시아교육연구</u> , 커뮤니케이션학연구, 토지공법연구, 한국과 국제정치, <u>한국교육학연구</u> , 한국컴퓨터정보학회논문지, 행정판례연구, 홍익법학, 21세기정치학회보	15
1	강원법학, <u>교육사상연구</u> , <u>교육재정경제연구</u> , 국가법연구, <u>다문화교육연구</u> , 도시행정학보, 법경제학연구, 법제연구, 법조, 법학논집, 서울법학, <u>수산해양교육연구</u> , 연구방법논총, 의정논총, 인문논총, 인문사회21, 입법과 정책, 입법학연구, 정치정보연구, 정치커뮤니케이션연구, 제도와 경제, <u>학습자중심교과교육연구</u> , <u>한국교육문제연구</u> , 한국도서관정보학회지, 한국인사행정학회보, 한국지방자치연구, 한국콘텐츠학회논문지, 한국행정연구, 행정법연구, 헌법학연구, 현대정치연구, Journal of the Korean Data analysis Society	32

주: 밑줄은 교육학 분야 학술지를 의미

3. 연구자 현황

연구자 분석은 교육감 관련 연구에 관심을 갖고 연구하고 있는 저자가 누구인지, 연구에 참여한 저자 수는 어떠한지, 저자의 전공 영역은 어떠한지 등의 현황을 탐색하는데 의의가 있다. 본 연구에서는 교육감 연구를 수행한 저자의 논문편수, 전공과 소속 현황을 분석하였다. 연구자별 교육감 논문 편수는 10편 1명, 7편 1명, 6편 1명, 5편 1명, 4편 2명, 3편 2명 등으로 나타났으며, 이들은 교육행정, 법학, 행정학을 전공하는 교수들이었다.

<표 3> 교육감 논문 저자 현황

편수	10	7	6	5	4	3
연구자	박수정 (교수, 교육행정)	송기창 (교수, 교육행정)	최영출 (교수, 행정학)	고전 (교수, 교육행정)	김경희 (교수, 교육행정) 김규태 (교수, 교육행정) 김용 (교수, 교육행정) 김민희 (교수, 교육행정)	성병창 (교수, 교육행정) 노기호 (교수, 법학) 박종렬 (교수, 경찰행정)

다음으로 논문별 저자 수 현황은 <표 4>와 같이 주로 1명 저자가 집필한 논문이 108편(67.5%)으로 가장 많았다. 그 다음으로 2명 저자 논문 40편(25.0%), 3명 저자 논문 8편(5.0%) 순으로 나타났다.

<표 4> 논문별 저자수 현황

저자수	1명	2명	3명	4명	5명	전체
편수	108	40	8	3	1	160
%	67.5	25.0	5.0	1.9	0.6	100.0

교육감 연구를 수행하는 저자들의 전공 현황은 <표 5>와 같이 교육행정 전공자가 76편으로 가장 많았다. 다음으로 법학 전공자 45편, 행정학 전공자 14편, 정치학 전공자 11편, 신문방송(언론) 전공자 4편 순으로 나타났다.

<표 5> 논문별 주저자 전공 현황

구분	교육 행정	법학	행정학	정치학	신문 방송	경찰 행정	교육학 일반	사회과 교육	경제학	문헌 정보	전체
편수	76	45	14	11	4	3	3	2	1	1	160
%	47.5	28.1	8.8	6.9	2.5	1.9	1.9	1.3	0.6	0.6	100.0

IV. 교육감 관련 연구주제 경향

1. 연구주제 현황

교육감 관련 연구주제는 <표 6>에서와 같이 선거, 거버넌스, 정책분석, 권한·지위·역할·사무 등으로 나타났다. 가장 빈도가 연구주제는 선출 쟁점과 제도 및 입후보/당선자 특성과 공약 등 교육감 선출 관련 논문(68편, 42.5%)으로 나타났다. 그 다음으로는 교육감의 거버넌스 34편(21.3%), 정책분석 20편(12.5%), 교육감의 권한, 자격, 지위, 역할, 사무 관련 논문 13편(8.1%), 교육감 제도 및 쟁점 관련 논문 13편(8.1%)으로 나타났다.

<표 6> 교육감 관련 연구 주제 현황

연구주제		편수	%
선거	쟁점분석	22	14.4
	제도분석	21	13.1
	입후보/당선자 특성	9	5.6
	선거 공약 및 홍보	9	5.6
	투표행태	7	4.4
	소계	68	42.5
거버넌스		34	21.3
정책분석		20	12.5
권한, 자격, 지위, 역할, 사무		14	8.8
교육감 제도, 쟁점		13	8.1
판례분석(교육감 구속 관련)		9	5.6
연구동향(지방교육자치)		2	1.3
전체		160	100.0

2. 교육감 선출

가. 교육감 선출제도

교육감 선출제도에 대한 연구는 교육감 선출제도의 변화 과정과 자치단체장과의 연계협력, 선출제도에 대한 비교연구 등으로 수행되었다. 우선, 교육감 선출제도의 변화 과정은 신제도주의적 분석을 통해 교육감 선출 제도의 역사적

변천과 동인을 탐색한 조홍순(2018)의 연구를 그 예로 들 수 있다. 둘째, 지방자치와 교육자치의 연계와 협력 강화를 위한 교육감 선출제에 대한 연구들이 수행되었다(김원중, 2015; 김학성, 2017; 육동일, 2012; 임종수, 2015). 셋째, 교육감 선출방식에 대한 미국, 영국, 일본 등 사례를 분석하는 연구들이 있었다(김철우, 2012; 황아란, 박수정, 2012; 최철호, 2016). 넷째, 교육감 선출 방식에 있어서 교육 분야 전공자는 현행대로 교육감 선거를 찬성하는 관점을, 비전공자들은 시도지사와의 러닝메이트제나 시도지사로의 선거 일원화 등을 주장했다.

나. 교육감 선거와 관련된 쟁점

교육감 선거 관련 쟁점을 분석한 연구는 입후보 자격, 선거비용 및 선출방식 등에 초점을 두었다(고전, 2010; 권혁운, 2011; 기현석, 2011; 김달효, 2016; 김혜연, 김성열, 2016; 박명호, 이익주, 2015; 박세훈, 조미애, 김가인, 2012; 박진우, 2011; 손희권, 2005; 송기창, 2017; 송기춘, 2012; 안철현, 2013; 음선평, 2012; 이상철, 2009, 2011; 이일용, 장승혁, 2014; 이종근, 2015; 장지현, 2014; 최영출, 2013, 2015, 2016). 또한, 교육감 선거에 대한 언론 보도와 이슈에 대한 네트워크 텍스트 분석(박수정, 2011)와 관계자 인식 분석(김혜숙, 장덕호, 조석훈, 홍준현, 김종성, 2013; 성병창, 김달효, 2007; 최영출, 박수정, 김민희, 오세희, 2011; 최영출, 김민희, 박수정, 오세희, 2012) 등의 연구도 수행되었다.

다. 교육감 입후보/당선자 특성

교육감 입후보 및 당선자 특성을 분석한 연구들(고전, 2008, 2014, 2019; 양은택, 김왕준, 2018)은 투표율 및 득표현황, 당선자의 연령, 직업, 재선 여부 등의 특성 분석, 보수와 진보 선출 현황 등을 주로 분석했다. 아울러 교육감 당선자는 정치적 중립성에도 불구하고 정치적 이념과 정당 효과가 반영되고 있다는 연구들도 있었다. 김영진, 가상준(2019)은 2018년 교육감 선거에 있어서 후보자는 정치적 이념을, 유권자는 정당에 대한 호감을 교육감 선출 요인으로 제시했다. 또한, 함승환(2019)은 교육감 선거 후보자의 경쟁력은 정당과 연계된 진영논리와 밀접한 관련이 있다고 제시했다.

라. 교육감 선거 공약

교육감 직선제 이후 교육감 선거 공약과 그 이행 정도를 분석 평가하는 연구들이 수행되었다. 김민희(2017)는 교육감 공약인지도, 실현가능성, 차별성, 공약 포지셔닝과 공약 이행 현황 등을 분석하였다. 정재요(2018)는 2018년 교육감 당선인 선거공약에서 진보와 좌파 이념을 지닌 공약들을 분석하였다. 강은숙(2019)은 2010년과 2014년 교육감 선거공약과 취임사에 대한 언어네트워크 분석을 통해 진보와 보수 진영 모두 안전을, 진보 교육감은 교육비, 교육복지, 무상급식, 무상교복을, 보수 교육감은 인재, 교육환경, 행복 등을 강조하였다고 분석하였다. 서현진(2019)은 2018년 선거 후보자의 이념 성향과 정책 공약은 대통령 선거와 비슷한 경향을 반영하고 있다고 제시했다. 한편, 함승환(2020)은 교육감 선거 공약에서 다문화 공약에 초점을 두어 분석하였는데, 이는 핵심 공약들에 대한 포지셔닝과 세분화 분석 등을 위한 시사점을 제공한다. 교육감 선거 의제와 공약의 공유와 확산은 입후보자의 선거 운동보다는 TV 토론, 소셜 미디어 및 선거 공고물 등을 통해 이루어지는 경향이 있음을 지적한 연구들도 있었다(고대훈, 최영, 2015; 박지영, 박한우, 2015; 이두원, 2018; 정성호, 2010).

마. 교육감 선거 행태

교육감 선거 행태에 대한 논문은 기호 순서나 유권자의 투표 행태에 대한 연구가 대부분이었다. 송기창, 박소영(2011)은 교육감은 기호 효과보다는 경력 효과가, 교육위원은 기호효과가 있음을 제시했다. 정우승(2016)은 2010년과 2014년 교육감 선거에 있어서 투표 용지 순서 효과에 대한 지역의 조절효과를 실증 분석하였다. 한편, 장승진(2014)은 유권자의 정당 및 이념 성향은 교육감의 이념적 성향에 따른 투표에 영향을 미쳤다고 분석하였다. 서현진(2014)은 2014년 교육감 선거에서 여자와 3040대인 학부모 세대의 투표가 당락에 영향을 미쳤다고 분석했다. 강우진, 배진석(2018)은 외교 및 자사고 폐지에 찬성할수록 교육감 선거에 불참할 확률이 높고, 교육감 정당 공천에 찬성할수록 진보 분할투표, 정당동원 투표 독려와 일관투표 등의 행태를 보인다고 하였다.

3. 교육감 제도 및 정책 분석

교육감 제도 관련 연구는 교육감 제도의 변화(송기창, 2015), 교육자치를 위한 교육감 제도 개선(곽창신, 2013; 박종렬, 노상욱, 2021), 주민소환제(김용일, 2012; 홍완식, 2012), 교육감 제도에 대한 일본, 미국 등 사례분석(고전, 2011; 권동택, 최봉섭, 2012) 등이 수행되었다. 특히 교육감 제도개편에 있어서 교육행정 전공자들은 지방자치제도와 독립된 교육감 제도를, 비교육 전공자들은 지방자치단체와의 통합을 강조하였다. 한편, 교육감과 관련된 정책 분석은 이념적 갈등, 교육부, 지방자치단체와의 갈등, 교육감의 정책 집행에 대한 정치학적 분석 등으로 분류될 수 있다.

교육감 관련 정책 분석은 진보와 보수 교육감이 추구하는 이념적 경향과 주요 정책 키워드에 대한 분석(김경희, 2012; 박수정, 박선주, 2013; 성병창, 2015)과 교육부, 시도지사 및 교육감 간의 갈등 및 해소 방안을 모색하는 정치학적 분석(장귀덕, 김왕준, 2015; 김경희, 2012; 김현진, 김영재, 2017)이 주로 수행되었다. 다음으로 특정 교육정책에서의 교육당사자들 간의 정치학적 분석 연구들이 수행되었다. 예를 들면, 누리과정 예산편성 갈등 분석(이상미, 2016), 충북 및 서울시의 무상급식 쟁점(명주영, 2020; 이은혜, 윤가영, 안선희, 2016), 학생인권조례(박현정, 김한나, 홍유정, 2017), 자율형 사립고 쟁점(박대권, 이인수, 이예슬, 2018; 이영신, 2021) 등이 있었다. 이들 연구들은 다중흐름모형, 패러독스 분석, 옹호연합이론 등의 정치학적 분석 방법을 활용하였다. 아울러 교육감의 정치적 성향과 경력에 따른 정책 및 사업 효과 분석도 있었다. 예를 들면, 교육감의 경력 및 정치적 성향에 따른 교육핵심정책사업비 투자 영향 요인 분석(김민희, 장지현, 2015)과 직선 교육감 하에서의 학교평가제도 변화 요인 분석(김한나, 박대권, 2017) 등이 있었다.

4. 교육감 관련 거버넌스

교육감 관련 거버넌스 연구는 교육부장관과 교육감 간의 관계, 지방자치단체와 교육감 관계, 교육감 간 연계 및 협력, 지방교육행정 분권을 위한 조직, 예산 및 법제 방안 등이 수행되었다. 우선, 교육부장관과 교육감 관계에 대한 연구는

국가의 감사권, 직무이행명령, 시정명령 등을 통한 교육감 권한과 감독 및 통제(김규태, 2002, 2004; 박종렬, 노상욱, 2021; 임현, 2012; 최봉석, 2015; 장경원, 2017), 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 국가 통제에 대한 쟁점과 관계자 인식 분석(김창우, 김규태, 2014, 2015), 교육감에 대한 장관의 감독권에 대한 일본 사례 분석(김경희, 2015) 등이 있었다. 둘째, 시도지사와 교육감 관계, 즉 지방자치와 지방교육자치 관계 설정에 대한 연구가 수행되었다(문명현, 2018). 구체적으로 의결기관 통합(상임위원회와 교육위원회; 권영주, 2011)과 집행기관(교육감과 시도지사) 분리(이기우, 2011; 조성규, 2011; 노기호, 2015), 지방자치단체와 지방의회로의 통합(김찬동, 최진혁, 2016)에 대한 연구가 수행되었다. 셋째, 교육감과 지방의회 간의 연계 협력에 대한 평가와 활성화 방안도 연구되었다(성병창, 2020; 송기창, 2007, 2009, 2010; 이일용, 2011; 조동섭, 2010; 주철안, 2014). 또한, 지방교육행정 간 연계 협력을 위한 협의체 관련 연구도 수행되었다(박수정, 김용, 2009; 이인희, 박수정, 나민주, 김용, 2009). 마지막으로 지방교육분권 확립을 위한 권한 배분 및 관계, 권한 분쟁과 함께 조직·인사, 사무, 재정과 교육법제 방안을 탐색하는 연구도 이루어졌다(김가람, 이일용, 2017; 노기호, 2013, 2016; 류시조, 2017; 이현수, 2015; 최우용, 2016).

5. 교육감 자격, 권한, 지위 및 사무

교육감 관련 연구는 교육감의 자격, 권한, 지위 및 사무 등에 대한 연구가 수행되었다. 예를 들면, 교육감 및 교육위원회의 법적 지위(강현철, 2008), 교육부장관 관계에서의 교육감 법적 지위(박종렬, 노상욱, 2019; 안주열, 2015; 조성규, 2016), 교육감의 지방자치단체 대표권(김범주, 2018) 등을 들 수 있다. 아울러 교육감 자격이나 권한에 대한 관련 당사자들의 인식과 법규 해석 등을 논의하는 연구도 수행되었다(김성기, 2015; 김경희, 김대욱, 오대영, 2011; 최지혜, 강민수, 2021). 아울러 교육감이 수행하는 사무에 대한 쟁점과 판례를 분석하는 연구들도 수행되었다(박주형, 정제영, 이주연, 2013; 김용, 2016).

6. 교육감 관련 판례 분석

교육감 관련 재송 판례를 분석한 연구들도 있었다. 교육감 직선제 위헌확인 심판청구(정일화, 정지옥, 2015), 시국선언 교원 징계유보와 직무이행명령에 대한 제소행위에 대한 직무유기죄(오병두, 2010), 광노현 교육감의 공직선거법 상 사후배수죄(김종서, 2012; 박지현, 2012; 한상희, 2011), 조희연 교육감의 낙선목적 허위사실 공표죄(김종철, 2015; 정한중, 2016; 조소영, 2015), 학교생활기록부 작성에 관한 교육부의 시정명령에 대한 취소소송(박재윤, 2017; 이호용, 2017)에 대한 판례 분석을 실시하였다.

V. 교육감 관련 연구방법 동향

교육감 관련 연구는 <표 7>과 같이 문헌연구, 양적연구, 질적연구, 비교연구 등을 통해 수행되었다. 연구방법 중에서 주로 활용되는 방법은 117편으로 나타난 문헌연구(73.1%)인 것으로 나타났다. 그 다음으로는 양적연구 18편(11.3%), 질적연구 9편(6.3%), 비교연구 8편(5.6%), 네트워크 및 트렌드 분석 8편(5.6%)으로 나타났다. 연구방법별 구체적인 연구내용은 아래와 같다.

<표 7> 교육감 관련 연구의 방법 현황

구분	편수	%
문헌연구	117	73.1
양적연구(통계분석, 요구분석)	18	11.3
질적연구	9	6.3
비교연구	8	5.6
네트워크, 의미망, 토픽모델링, 트렌드 분석 등	8	5.6
전체	160	100.0

우선, 교육감 연구에 있어 주요 방법은 문헌연구이었다. 이들 연구들은 학술 논문, 정책자료, 법규, 판례 등을 활용한 교육감 자격 및 권한, 사무와 선출 방법 및 정책 등을 분석한 것이 일반적이었다.

둘째, 교육감 제도와 선출 방법 등에 대한 관계자 인식 분석과 교육감이 실시하는 주요 정책에 대한 효과 분석 등을 포함한 양적연구가 18편 수행되었다. 그 예를 들면, 지방교육자치 권한에 대한 시도지사과 교육감의 인식 차이(김경희, 김대욱, 오대영, 2011) 교육감 선출제도에 대한 이해관계자 인식 분석(김혜숙, 장덕호, 조석훈, 홍준현, 김종성, 2013; 성병창, 김달효, 2007; 최영출, 박수정, 김민희, 오세희, 2011; 최영출, 김민희, 박수정, 오세희, 2012), 2010년과 2014년 교육감 선거에 있어서 투표 용지 순서 효과에 대해 지역에 따른 조절효과 분석(정우승, 2016), 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 국가 관여 기제에 대한 쟁점과 학부모와 교원 인식 분석(김창우, 김규태, 2015) 등을 들 수 있다.

셋째, 교육감 관련 질적연구는 2018 교육감 주민직선 결과(고전, 2019)과 같은 입후보 및 당선인 교육감의 특성 분석과 교육감 선거 유권자 설득 메시지 분석 등과 같은 연구들이 있었다.

넷째, 교육감 선출방식이나 교육감 제도에 대한 미국, 영국, 일본의 사례를 비교 분석하는 비교연구이었다. 예를 들면, 교육감 선출방식에 따른 광역자치단체장 간의 연계협력(일본 사례) (최철호, 2016) 교육감 선출제도의 국제비교(미국, 영국, 일본) (김철우, 2012), 미국 교육감 선출제도(황아란, 박수정, 2012), 일본의 교육장 제도 분석(고전, 2011), 영국의 교육감 제도 분석(권동택, 최봉섭, 2012) 지방분권 개혁과 교육감의 역할에 대한 프랑스에 대한 사례(박상완, 2013) 등 외국의 교육감 제도 및 선출제도 사례를 분석한 연구들이었다.

마지막으로, 교육감 선거 관련 신문사설 네트워크 텍스트 분석(박수정, 2011), 학생인권조례에 대한 토픽모델링을 통한 이슈 분석(박현정, 김한나, 홍유정, 2017) 등과 같이 교육감 선거 공약이나 신문기사 등에 대한 텍스트 분석, 토픽 모델링, 트렌드 분석 등을 활용한 연구들이 수행되었다.

VI. 국외 교육감 관련 연구 사례

본 연구에서는 교육감 연구에 대한 국외 연구 사례들을 제시하고자 한다. 국외 학술논문의 사례 분석은 국내 교육감 연구에 대한 연구 주제의 다각화를 도모할 수 있는데 의의가 있다. 이를 위해 본 연구는 Science Direct와 Sage

Premier Package를 통해 2010년 이후 발표된 superintendent 키워드로 검색된 논문들을 탐색하였다. 이들 논문들은 여러 주제들이 있었지만 교육감의 역할과 역량, 교육감 리더십, 여성 및 퇴직 교육감, 교육감의 의사결정과 조언, 교육감의 직무만족과 스트레스 등과 관련된다. 하지만, 본 연구는 국외 교육감 관련 연구에 대한 학술지 등을 체계적으로 분석하지 못한 점과 여러 연구주제들을 종합적으로 탐색하지 못한 점에 대한 한계를 지니고 있음을 밝힌다.

첫째, 교육감이 수행할 역할과 역량에 대한 국외 연구 사례를 보면, Kowalski와 Brunner(2011)는 교사-학자, 경영자, 민주적 리더, 응용사회과학자, 의사소통자의 역할을 제시했다. Copeland(2013)은 농촌 지역의 교육감에서 기대되는 역할로서 관리자, 계획자, 청취자, 의사소통자 등을 제시했다. Björk, Browne-Ferrigno와 Kowalski(2018)는 교육감이 CEO와 팀리더로서의 역할에 대해 분석했다. Sharp(2012)는 1989년부터 2010년까지 교육감이 의회 등을 대상으로 단체교섭자로서의 역할에 대해 분석했다. 이러한 역할을 담당할 수 있는 교육감 핵심역량에 대해서 Wilhite, Schilling, Brierton와 Tomal(2018)은 학교 거버넌스, 학교법, 수업지도성, 자원관리, 비전 리더십, 변화 리더십, 의사소통, 전략적 기획, 학교데이터관리, 지역사회 관계, 다양한 학습전략, 협업 등을 제시했다.

둘째, 교육감은 지역 교육과정, 조직, 인사, 시설, 재정, 교육행정 등에 대한 교육 리더로서 효과적인 리더십을 발휘해야 한다. 외국문헌에서는 교육감이 수행해야 할 리더십 스타일, 그릿과 리더십, 수업리더십, 변혁적 리더십 등의 주제들이 연구되고 있었다. Bird와 Wang(2013)은 교육감의 리더십 스타일을, Klocko, Justis와 Kirby(2019)는 교육감들의 끈기와 회복탄력성을 발휘하는 강직한 리더십(leadership tenacity)을, Shields(2017)은 사회정의를 실천을 위해 교육감이 실행하는 변혁적 리더십을, McLeod, Richardson와 Sauers(2015)는 테크놀로지 기반 수업 리더십을, Lewis, Rice와 Rice(2011)는 수업 리더십 실행의 장애요인 분석, Björk, Johansson와 Bredeson(2014)은 교육감 리더십과 교육개혁에 대한 국제 비교를, Bird(2010)은 교육감 리더십의 연금술을 통한 예산과 신뢰 구축 등에 대한 연구를 수행하였다.

셋째, 여성 교육감과 퇴직한 교육감의 성공적인 지역교육 전략이나 리더십 등에 대한 심층면담이나 사례를 분석하는 연구도 있었다. Brunner와 Kim(2010)은 여성 교육감에 대한 신화와 오해 사항에 대해 다루면서 남자 교육감보다 교육

과정이나 수업에 대해 높은 성과를 보인다고 주장했다. 또한, Freeley와 Seinfeld(2012)은 네 명의 은퇴 교육감을 통해 성공적인 교육감으로 직무 수행 전략과 방법 등에 대한 심층 분석을 하였다.

넷째, 교육감은 지역교육을 위한 효과적인 전략적 기획과 의사결정을 수행하는 전략가로서 그 역할을 담당해야 한다. 외국 문헌에서는 교육감의 의사결정과 조언 활동에 대한 연구가 진행되고 있었다. 예를 들면, Hart(2018)는 교육감이 직무 수행에 따른 딜레마 직면할 때 의사결정에 있어 합리적 또는 직관적 요인 중 어떤 요인들을 활용하는 것인가를 분석했다. Melton(2019)은 교육감이 학생들의 학업 성공에 대한 의사결정에 영향을 미치는 요인들과 정책 소통 전략을 분석했다. 또한, 교육감이 지역교육 정책 이행과 평가에 필요한 전문적 자문과 멘토링은 교육감이 수행하는 교육정책의 적절성과 합리성 확보를 위해 중요하다. 이러한 측면에서 Lehmann, Olson, Leikvold, Jong과 Reed(2021)은 교육감에 대한 멘토링 프로그램에 대한 멘토링에 대한 만족도 등을 분석했다. 아울러 교육감이 결정하는 정책이나 사업 등에 대한 평가에 대한 연구도 수행되었다. 예를 들면 교육감 정책 집행 및 성과 등에 대한 평가 기준과 절차 등을 제시한 Williams, Robinson, Gillham와 Fetty(2021)의 연구를 들 수 있다.

다섯째, 교육감도 지역교육 정책 결정과 관리 등에 대한 직무를 수행하는 교육공무원이라는 점에서 직무만족과 스트레스 등을 경험할 수 있다. 이와 관련한 외국 문헌의 예시를 들면, Lefdal와 De Jong(2019)은 교육감들이 경험하는 스트레스의 원인과 그것을 대처하는 방법 등에 대해 분석했다. Bell(2019)은 건축 재정과 책무성 시대에서 교육감의 직무만족에 대한 조사 연구를 수행하였다.

VII. 논의 및 제언

본 연구는 지방교육자치제 도입 이후 교육감 관련 연구 동향을 분석하였다. 구체적으로 출판연도, 게재 학술지, 연구자 특성, 연구주제 및 연구방법 등을 분석하였다. 본 연구에서 분석된 학술논문들은 학술연구정보서비스에서 교육감과 관련된 등재(후보)지에 게재된 160편이었다. 본 연구에서 주요 연구동향 특징은 다음과 같다. 첫째, 교육감 관련 논문은 교육감 선거 직후 증가하였고, 교육 및

비교육 분야 학술지에서 출판되었으며, 교육행정 교수와 법학, 행정학, 정치학 전공 교수들 모두가 교육감 연구에 관심을 갖고 있었다. 둘째, 교육감 관련 연구주제는 교육감의 선거, 교육감 제도 및 정책 분석에 치중되어 있었다. 셋째, 문헌, 법규 및 판례 등을 분석한 문헌연구를 통해 수행되는 경향이 높았다. 이들 결과에 대한 논의와 제언을 하면 다음과 같다.

본 연구는 교육감 선거 직후 연구물이 증가하였고, 교육 및 비교육 분야 학술지와 전공자들이 교육감 연구에 관심을 지니고 있다는 점을 확인하였다. 교육감 연구는 교육감 선거나 이슈가 발생할 때 실시되는 ‘이벤트성’ 연구가 아닌 지방교육자치의 지속적 발전을 연구로 자리매김할 필요가 있다. 또한, 교육감 연구는 교육행정 및 일반 정치와 행정 전공자 모두 관심 주제라고 보여진다. 다만, 전공 영역 간 접근 관점과 이슈는 다르다. 교육 분야 전공자들은 일반자치로부터의 교육자치 독립과 교육감 선거의 유지를, 비(非)교육 분야 전공자들은 일반행정으로의 통합과 시도지사 선거의 통합과 러닝메이트제 등을 주장한다. 이러한 측면에서 향후 연구에서는 교육행정과 일반행정 관점에서 교육감 제도와 선출제도 등에 대한 대립되는 이슈와 대안에 대한 합리적인 지식기반을 구축할 필요가 있다.

교육감 연구는 교육감의 역할과 사무, 권한 관계와 통제, 교육감 자격 및 선출제, 교육감 선거 공약과 결과, 교육감 정책 갈등 등 거시적 수준의 주제가 주로 수행되었다. 따라서 향후 연구에서는 교육감에 대한 미시적, 조직행동 수준의 연구주제, 즉 교육감 스트레스와 대처, 리더십 실행 전략, 의사결정, 의사소통, 조직 편성 및 운영, 조직풍토, 조직효과성 등 조직행동론 관점에서의 연구주제로의 외연확대를 도모할 필요가 있다. 둘째, 교육감은 지역 교육의 효과성 증진을 위해 교육과정, 수업, 평가 등에 대한 수업 리더십이나 지방교육의 혁신과 변화를 위한 변혁적 리더십 등을 발휘할 필요가 있다. 이럼에도 불구하고 그동안 교육감의 리더십 실행과 전략을 밝힌 연구들은 미비하여 이에 대한 후속연구가 활성화될 필요가 있다. 셋째, 교육감 지위, 권한과 사무에 대한 여러 연구들이 수행되었지만, 국가의 교육감에 대한 권한 위임과 이양에 대한 역사적 제도주의 분석, 국가 및 지방자치단체(시장과 지방의회)와의 연계 및 협력에 대한 효과적인 전략과 효과 분석 등에 대한 연구가 보다 활성화될 필요가 있다. 넷째, 교육감 선출 제도, 선거 결과에의 이념적 진영 관계 반영 등에 대한 다수의 논

문은 있었지만, 교육감 선거 운동 과정, 즉 출마선언, 출판기념회, 선거사무소 및 후원회, 신문·홍보, 입후보자 단일화, 공약 개발 및 홍보, 토론회 등에 대한 연구, 진보와 보수에 따른 교육감 선거에서의 진영 논리의 효과와 정책 집행 과정과 요인들에 대한 분석 등에 대한 후속연구가 요청된다. 다섯째, 교육감 자격 완화로 인해 대학교수나 정치인들이 대거 교육감으로 선출되었다. 이럼에도 교육계 출신 교육감과 정치인 출신 교육감의 매니페스트와 이행 성과 분석, 주민들과의 소통 전략, 주민의 지지도 또는 만족도, 교육성과 분석 등에 대한 연구는 미비하여 이에 대한 후속연구가 필요하다.

교육감에 대한 연구는 주로 문헌, 법규, 판례 등을 활용한 문헌연구를 통해 수행되었다. 교육감 연구는 교육감이 일하는 조직에서 일어나는 조직행동, 즉 동기, 의사소통, 의사결정, 리더십, 조직풍토 및 조직효과성 등에 대한 양적연구, 질적연구, 혼합연구 등이 보다 활성화될 필요가 있다. 둘째, 교육감이 시행한 정책 집행 요인과 성과 분석 등을 양적분석도 활성화될 필요가 있다. 셋째, 교육감 제도에 대한 신제도주의적 분석과 당사자 간 정치적 상호작용을 옹호연합이론, 딜레마, 다중흐름모형 등을 통해 분석한 연구들이 수행되었다. 이에 더해 교육감 정책이나 조직 운영에 대한 사회적 제도주의 분석을 통해 시도 교육감이 수행한 정책 및 조직 구성과 운영 등에 대한 동형화 현상을 밝히는 후속연구도 요청된다. 넷째, 교육감 관련 신문 기사나 선거 공약에 대한 분석 연구가 있었지만, 교육감이 추구하는 이념과 정책에 대한 키워드, 연차별 기본계획에 대한 텍스트 분석, 네트워크 분석, 의미망 분석 등도 활성화될 필요가 있다. 마지막으로 전·현직 교육감, 여성 교육감, 도시와 농촌 지역 교육감을 대상으로 성공적인 지역교육 정책이나 행정, 리더십, 국가 및 지자체와의 연계 협력 방안 등에 대한 심층면접, 내러티브 분석, 사례연구 등 질적연구가 활성화될 필요가 있다.

외국에서 수행되는 교육감 연구는 교육감의 스트레스와 직무만족, 교육감의 역량과 역할, 여성 교육감 및 퇴직 교육감의 특성과 성공 전략, 교육감의 특성과 효과, 교육감의 수업 및 변혁적 리더십, 교육감의 전략적 기획과 의사결정, 교육감 정책 집행과 성과 분석 등이 수행되고 있었다. 이것은 국내에서 수행되는 제도 및 정책 등 거시적 수준의 교육감 연구에서 교육감의 역량, 스트레스, 리더십, 의사결정 등과 같은 미시적, 조직행동 차원의 연구로의 외연 확대가 필요하다는 시사점을 제공한다.

결론적으로 교육감 연구는 교육행정과 일반행정 전공 연구자들 모두가 관심하는 연구주제이지만, 연구 목적과 이슈는 차이를 보이고 있다. 따라서 전공 영역별로 주장하는 이슈와 대안에 대한 체계적 분석을 통해 교육감 제도의 발전을 위한 합리적인 지식기반을 구축할 필요가 있다. 아울러 교육감 제도, 선거, 정책 등 거시적 수준의 연구주제에 대한 문헌연구에 치중된 연구이었다. 향후 연구에서는 외국 문헌 사례를 참고하여 다양한 연구방법을 활용한 교육감 관련 개인 및 조직 차원의 연구주제, 즉 스트레스와 대처, 교육 및 변혁적 리더십, 당사자 간 소통과 협력, 의사결정, 조직풍토와 조직효과성 등과 같은 연구주제로의 외연 확대를 도모할 필요가 있다.

참고문헌

- 김규태(2012). 교육책무성: 이론 · 정책 · 제도. 서울: 원미사.
- 김규태(2021). 교육감 제도의 성과와 발전 과제. 2021년 한국교육행정학회 연차 학술대회자료집.
- 김규태(2018). 교육조직행동에 대한 국내 연구동향 분석. 교육문화연구, 24(4), 79-104.
- 김규태(2017). 학생리더십 연구동향 분석. 교육문화연구, 23(6A), 7-25.
- 김규태, 김창우(2016). 교육감론. 파주: 양서원.
- 김규태, 손보라, 이석열(2010). 한국 고등교육행정 연구 동향의 성찰과 과제. 교육행정학연구, 28(3), 181-204.
- 김범주(2018). 교육감의 지방자치단체 대표권에 관한 고찰. 교육법학연구, 30(2), 19-42.
- 김철수(2015). 헌법개설(14판). 서울: 박영사.
- 노기호(2016). 국가와 지방자치단체 간의 교육권한 배분 및 관계 정립에 관한 연구. 법과 정책연구, 16(3), 207-239.
- 박효원(2021). 초등학교 교사의 발달과정 및 영향요인: 체계적 문헌고찰을 중심으로. 교육행정학연구, 39(3), 189-217.
- 변기용, 가신현(2012). 한국 고등교육행정 연구의 동향과 과제: 연구주제, 연구방법 및 연구자를 중심으로. 아시아교육연구, 11(1), 121-145.
- 신나라, 박수정(2017). 학급경영에 대한 국내 연구동향 분석(2000-2016). 교육행정학연구, 35(5), 85-110.
- 안주열(2015). 교육감의 법적 지위에 관한 고찰. 국가법연구, 11(1), 1-21.
- 이주희(2010). 지방자치법 이론과 운영. 파주: 서강출판사.
- 이평구, 조지혜, 서지현, 정영현, 황정훈, 엄문영(2021). 교육리더십 개념 탐색을 위한 체계적 문헌분석. 교육행정학연구, 39(4), 265-293.
- 임규연, 임지영, 진명화(2021). 테크놀로지 기반 개별화 학습에 대한 체계적 문헌 분석: 2011-2020년 국내연구를 중심으로. 교육공학연구, 37(3), 525-559.
- 임한려, 정철영(2015). 국내 인적자원개발 학회지 분석을 통해 본 경력개발 연구 동향. 산업교육연구, 30, 87-113.

- 장경원(2017). 교육자치와 국가의 감독권. 서울법학, 24(4), 135-161.
- 장지현(2014). 신문사설에 나타난 교육감 선출제도의 문제점 분석. 한국자치행정 학보, 28(1), 75-93.
- 최봉석(2015). 교육에 관한 국가와 지방자치단체의 권한. 행정판례연구, 20(1), 231-278.
- 최영출(2015). 시도교육감 선출제도의 주요쟁점 도출과 향후 제도 개선 방향. 한 국비교정부학보, 19(4), 31-60.
- Bell, J. J. (2019). Superintendent job satisfaction in an era of reduced resources and increased accountability. AASA Journal of Scholarship & Practice, 16(3), 38-55.
- Bird, J. J. (2010). Building budgets and trust through the alchemy of superintendent leadership. Management in education, 24(2), 46-50.
- Bird, J. J., & Wang, C. (2013). Superintendents describe their leadership styles: Implications for practice. Management in Education, 27(1), 14-18.
- Björk, L. G., Johansson, O., & Bredeson, P. (2014). International comparison of the influence of educational reform on superintendent leadership. Leadership and Policy in Schools, 13(4), 466-473.
- Brunner, C. C., & Kim, Y. L. (2010). Are women prepared to be school superintendents? An essay on the myths and misunderstandings. Journal of Research on Leadership Education, 5(8), 276-309.
- Copeland, J. D. (2013). One head-many hats: Expectations of a rural superintendent. The Qualitative Report, 18(77), 1-15.
- Freeley, M. E., & Seinfeld, L. (2012). Attaining and sustaining the superintendency: The perspectives of four successful retirees. The Clearing House: A Journal of Educational Strategies, Issues and Ideas, 85(3), 93-95.
- Hart, W. H. (2018). Is It Rational or Intuitive? Factors and Processes Affecting School Superintendents' Decisions When Facing Professional Dilemmas. Educational Leadership and Administration: Teaching and Program Development, 29(1), 14-25.

- Klocko, B. A., Justis, R. J., & Kirby, E. A. (2019). Leadership Tenacity and Public-School Superintendents. *Journal of Leadership Education*, 18(1), 1-13.
- Kowalski, T. J., & Brunner, C. C. (2011). The school superintendent: Roles, challenges, and issues. Educational Leadership Faculty Publications. Paper 43. http://ecommons.udayton.edu/eda_fac_pub/43
- Lefdal, J. & De Jong, D. (2019). Superintendent stress: Identifying the causes and learning To cope. *AASA Journal of Scholarship & Practice*, 16(3), 55-81.
- Lehmann, E., Olson, D., Leikvold, D., De Jong, D., & Reed, K. (2021). Mentee Perceptions of Public School Superintendent Mentorship in a Rural, Midwest State. *Online Journal of Rural Research & Policy*, 16(1), 1-17.
- Lewis, T., Rice, M., & Rice Jr, R. (2011). Superintendents' Beliefs and Behaviors regarding Instructional Leadership Standards Reform. *International Journal of Educational Leadership Preparation*, 6(1), 1-13.
- McLeod, S., Richardson, J. W., & Sauers, N. J. (2015). *Journal of Research on Leadership Education*, 10(2), 104-126.
- Melton, T. D., Reeves, L., McBrayer, J. S., & Smith, A. Q. (2019). Navigating the politics of the superintendency. *AASA Journal of Scholarship and Practice*, 16(3), 23-37.
- Sharp, W. L. (2012). The Role of the Superintendent and School Board in Collective Bargaining: 1989-2010. *Educational Research Quarterly*, 35(4), 32-56.
- Shields, C. M. (2017). Is Transformative Leadership Practical or Possible? Learning from Superintendents about Social Justice. *International Studies in Educational Administration (Commonwealth Council for Educational Administration & Management (CCEAM))*, 45(2), 3-20.
- Wilhite, R. K., Schilling, C. A., Brierton, J., & Tomal, D. R. (2018). Superintendent Core Competencies. *Lutheran Education Journal*, Winter 2018, 16-26.

<부록> 교육감 연구 동향 분석 논문 목록(160개)

- 강우진, 배진석(2018). 2018년 교육감 선거의 투표행태 결정요인에 대한 분석. 한국과 국제정치, 34(4), 89-121.
- 강은숙. (2019). 언어네트워크 분석을 이용한 2010년과 2014년 교육감 선거공약과 취임사에 관한 연구. 教育政治學研究, 26(1), 29-58.
- 강인수, 김성기(2005). 교육감 선출제도 개선방안 연구. 教育行政學研究, 23(2), 261-280.
- 강현철(2008). 교육감 및 교육위원회의 법적 지위에 관한 법제연구. 법제연구, 35, 337-370.
- 고대훈, 최영(2015). 온-오프 미디어간 의제 공유와 역동성: 2014년 서울시교육감 선거를 중심으로. 커뮤니케이션학연구, 23(2), 71-98.
- 고전(2014). 2014 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 教育法學研究, 26(3), 1-25.
- 고전(2010). 교육감 선거제도의 규범적 타당성 및 사실적 실효성 진단 연구. 教育法學研究, 22(2), 1-22.
- 고전(2011). 일본의 교육장 제도의 특징과 시사점. 比較教育研究, 21(5), 83-104.
- 고전(2008). 2007년 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 教育行政學研究, 26(2), 133-152.
- 고전(2019). 2018 교육감 주민직선 결과 및 쟁점 분석. 教育 法學 研究, 31(1), 1-25.
- 곽창신(2013). 시,도 교육감 선출제도 개선방안 탐색. 地方行政研究, 27(3), 263-287.
- 권동택, 최봉섭(2012). 영국 교육감 제도의 특징과 시사점. 比較教育研究, 22(1), 25-43.
- 권영주(2011). 지방자치역량 및 지역 리더십: 일반자치와 교육자치의 기관구성을 중심으로. 地方行政研究, 25(3), 3-33.
- 권혁운(2011). 교육감 직선제의 쟁점과 개선방안. 教育政治學研究, 18(2), 33-56.
- 권희청, 박수정(2019). 시·도교육청 장학 업무의 현황과 특성 분석: 교육청 주요 업무계획을 중심으로. 학습자중심교과교육연구, 19(12), 719-745.
- 김재웅(2011). 지방교육자치시대의 교육기획 : 쟁점과 과제. 의정논총, 6(1),

189-212.

기현석(2011). 교육감 선출제도의 대안별 적실성에 관한 연구. 公法研究, 40(2), 77-101.

김가람, 이일용. (2017). 지방교육분권 관련 조직·인사, 사무, 재정분야의법제와 쟁점 분석. 입법과 정책, 9(2), 79-103.

김경희, 박수정(2012). 일반논문 : 학교자율화에 대한 교육감과 학교장의 인식 분석. 地方行政研究, 26(1), 249-270.

김경희, 김대욱, 오대영(2011). 지방교육자치 권한에 대한 시·도지사과 교육감의 인식차이분석. 韓國行政研究, 20(3), 201-230.

김경희(2012). 무상급식을 둘러싼 서울특별시장과 교육감 간의 갈등 분석. 教育政治學研究, 19(1), 1-28.

김경희(2015). 교육감에 대한 장관 감독권의 한·일 간 비교. 한국교육, 42(1), 225-248.

김규태(2002). 교육감의 책무성에 관한 법적 고찰. 教育行政學研究, 20(1), 1-20.

김규태(2004). 교육감의 책무성 제고를 위한체제 구축 방향. 한국교육, 31(2), 27-46.

김달효(2016). 교육감 주민직선제의 타당성에 관한 재조명. 教育政治學研究, 23(4), 1-16.

김민희(2017). 시·도교육감 교육공약의 현황과 과제 탐색. 教育政治學研究, 24(4), 161-188.

김범주(2018). 교육감의 지방자치단체 대표권에 관한 고찰. 教育 法學 研究, 30(2), 19-42.

김성기(2015). 논문(論文) : 평생교육법상 교육감과 지방자치단체의 권한 연구. 教育 法學 研究, 27(3), 31-52.

김성배(2013). 지방교육행정기관의 구성논의에 대한 헌법적 검토. 憲法學研究, 19(1), 1-45.

김성열, 김홍주(2015). 지방교육자치제의 성과와 과제. 人文論叢, 37(-), 73-104.

김여선, 김대영(2021). 제주특별자치도 이석문 교육감 2기 교육정책 평가. 한국교육학연구, 27(1), 91-117.

김영식, 이호준(2018). 교육감 직선제가 단위 학교회계에 미치는 영향 분석. 教育

- 財政經濟研究, 27(1), 99-119.
- 김영진, 가상준(2021). 교육감 선거의 특징 분석: 후보자는 이념을 유권자는 정당
을. 연구방법논총, 6(1), 1-30.
- 김용(2016). 교육감이 수행하는 사무 구분에 관한 판례의 비판적 분석. 教育法學
研究, 28(4), 23-44.
- 김용(2014). 민선교육감 제1기의 평가와 제2기의 과제. 교육비평, 34, 10-22.
- 김용일(2012). 교육감 주민직선제 개편 관련 개정 법률안 비교 연구. 教育法學研
究, 24(3), 53-77.
- 김용일(2014). 교육감의 역할과 향후 변화 전망에 관한 연구. 教育問題研究,
27(4), 149-172.
- 김원중(2015). 지방자치와 교육감 선거제와의 관계 검토. 지방자치법연구, 15(2),
197-219.
- 김종서(2012). 광노현 교육감 사건 대법원 판결 비판. 민주법학, 50, 507-539.
- 김종철(2015). 공선법상 낙선목적 허위사실공표죄와 당선무효강제규정의 위헌성
- 소위 조희연 교육감 사건 제 심 판결을 중심으로-. 法學研究, 25(2),
181-215.
- 김찬동, 최진혁(2016). 교육자치의 제도개혁 방향: 교육행정기관구성을 중심으로.
지방정부연구, 20(2), 393-414.
- 김창우, 김규태(2014). 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 국가의 관여 방식과
기제에 관한 쟁점 분석. 教育政治學研究, 21(3), 1-27.
- 김창우, 김규태(2015). 교육감의 행정행위와 책무성에 대한 학부모와 교원의 인
식 분석. 教育政治學研究, 22(1), 1-27.
- 김철우(2012). 교육자치기관장 선출제도 국제비교연구: 지방교육자치이념의 구현
정도를 중심으로. 한국인사행정학회보, 11(1), 151-174.
- 김학성(2017). 교육감선출과 지방의회 일치형 교육위원회제도에 대한 비판적 연
구. 江原法學, 50, 319-348.
- 김한나, 박대권(2017). 직선 교육감 하에서의 학교평가제도 변화 비교 연구: 2012
년과 2016년을 중심으로. 教育行政學研究, 35(2), 45-69.
- 김현진, 김영재(2017). 중앙과 지방교육행정기관 간 교육정책 갈등 과정 분석. 교
육정치학연구, 24(1), 1-27.

- 김혜숙,장덕호,조석훈,홍준현,& 김종성. (2013). 교육감 선출제도에 관한 연구. 사회과학연구, 24(3), 135-159.
- 김혜연, 김성열(2016). 교육감 선출제도의 쟁점 분석-헌법재판소의 결정례를 중심으로-. 教育法學 研究, 28(3), 25-53.
- 노기호(2013). 지방교육분권 확립을 위한 교육법제 및 교육재정 방안 연구. 教育法學研究, 25(1), 103-127.
- 노기호(2015). 지방자치단체장과 교육감의 연계, 협력 방안. 법과 정책연구, 15(3), 911-942.
- 노기호(2016). 국가와 지방자치단체간의 교육권한 배분 및 관계 정립에 관한 연구. 법과 정책연구, 16(3), 207-239.
- 류시조(2017). 지방분권법상의 지방자치와 지방교육자치 통합의 문제에 관한 소고. 公法學研究, 18(1), 33-54.
- 명주영(2020). 학교무상급식정책을 둘러싼 충북도지사와 충북도교육감 간의 갈등 분석. 教育政治學研究, 27(1), 149-179.
- 문명현(2018). 일본에서의 지방자치와 지방교육자치의 관계에 대한 연구. 공법학연구, 19(2), 269-292.
- 박대권, 이인수, 이예슬(2018). 교육부와 시·도 교육청 간의 정책 갈등에 대한 패러독스 분석: 자율형 사립고등학교 정책을 중심으로. 教育政治學研究, 25(3), 237-265.
- 박명호, 이익주(2015). 한국형(型) 교육감 선임제도의 모색을 위한 시론(試論). 정치정보연구, 18(1), 215-237.
- 박상완(2013). 지방분권 개혁과 교육감의 역할과 책임. 한국교육, 40(4), 155-186.
- 박세훈, 조미애, 김가인(2012). 교육감 및 교육의원 선출제도의 쟁점과 발전 과제. 교육종합연구, 10(3), 145-164.
- 박수정, 김용(2009). 지방교육행정협의회의 현황과 발전 과제. 教育行政學研究, 27(4), 353-378.
- 박수정, 박선주(2013). 지방교육 거버넌스의 특성 : 교육감 관련 신문 사설을 중심으로. 教育政治學研究, 20(2), 129-155.
- 박수정, 이상호(2021). 지방교육자치 연구경향 분석(2011~2020). 教育行政學研究, 39(5), 175-199.

- 박수정, 박선주, 박진영(2011). 지방교육자치 연구경향 분석(1991~2010). 教育行政學研究, 29(2), 261-288.
- 박수정(2011). 교육감 선거 관련 신문사설에 대한 네트워크 텍스트 분석. 教育政治學研究, 18(2), 183-203.
- 박승배(2018). 제18대 전북교육감에 대한 전북교직원의 요구사항 분석. 教育종합연구, 16(4), 57-77.
- 박재운(2017). 職務履行命令의 適法성과 限界 -대법원 2015. 9. 10. 선고 2013추517 판결 및 2013추524 판결-. 행정판례연구, 22(1), 221-260.
- 박종렬, 노상욱(2021). A Study on the Improvement of Local Education Autonomy System. 韓國컴퓨터情報學會論文誌, 26(2), 141-150.
- 박종렬, 노상욱(2021). The strengthening of democratic control over the authority of the superintendent of education in the Corona era. 韓國컴퓨터情報學會論文誌, 26(6), 145-154.
- 박종렬, 노상욱(2019). 지방교육자치제도의 실질화를 위한 교육감 권한의 개편에 관한 소고. 법학연구, 73, 119-143.
- 박주형, 정제영, 이주연(2013). 학교폭력 사안의 학교생활기록부 기재에 관한 법적 쟁점 분석. 教育法學研究, 25(1), 129-150.
- 박지영, 박한우(2015). 의미망 분석을 통한 페이스북 대중여론의 역동성 분석: 서울 교육감 선거를 중심으로. Journal of the Korean Data Analysis Society, 17(3), 1557-1571.
- 박지현(2012). ‘목적만 불법한 목적범’의 목적 요건의 엄격해석론 및 ‘불법 없는 예방’경계론 - 광노현 교육감에 대한 대법원 2012도4637 사건 평석. 法學研究, 23(2), 419-448.
- 박진우(Park Jin-Woo). (2011). 교육감 직선제 도입에 따른 제 문제의 해결방안에 관한 연구. 世界憲法研究, 17(1), 175-197.
- 박현정(朴炫貞), 김한나(金漢娜), & 홍유정(洪侑政). (2017). 토픽모델링을 활용한 학생인권조례의 사회적 이슈 분석. 아시아교육연구, 18(4), 683-711.
- 서현진(2019). 2018년 교육감 선거 후보자의 이념성향과 정책 공약에 관한 연구. 한국과 국제정치, 35(2), 75-111.
- 서현진(2014). 동시 선거로 실시된 2014년 교육감 선거의 유권자 투표 행태에 관

- 한 연구. 현대정치연구, 7(2), 35-65.
- 성병창(2020). 교육감과 지방의회 관계의 정치성. 教育政治學研究, 27(4), 205-226.
- 성병창, 김달효(2007). 교육감 주민직선제에 관한 교원들의 요구와 개선방안 -부산광역시 교육감 주민직선제를 중심으로-. 教育行政學研究, 25(2), 377-399.
- 성병창(2015). 시·도교육청 차원의 교육정책 개발과 조정. 教育政治學研究, 22(4), 141-162.
- 손희권(2005). 교육감 선거인단 구성방안들의 헌법적 검토. 한국교육, 32(4), 301-332.
- 송기창, 박소영. (2011). 2010년 교육감 및 교육의원 선거의 기호효과에 관한 연구. 教育行政學研究, 29(2), 239-260.
- 송기창(2007). 참여정부의 지방교육자치 구조개편에 대한 평가. 教育行政學研究, 25(2), 235-255.
- 송기창(2010). 지방교육자치구조 개편의 정치학적 쟁점과 과제. 教育政治學研究, 17(4), 121-145.
- 송기창(2010). 지방교육행정체제 개편의 쟁점과 과제. 教育行政學研究, 28(4), 405-429.
- 송기창(2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. 教育行政學研究, 33(2), 105-127.
- 송기창(2017). 교육감 주민직선제의 쟁점과 개선방안. 教育政治學研究, 24(2), 1-27.
- 송기춘(2012). 교육감 직선제 대안에 대한 헌법적 검토. 法學論集, 16(3), 79-126.
- 안주열(2015). 교육감의 법적 지위에 관한 고찰. 국가법연구, 11(1), 1-21.
- 안철현(2013). 교육감 선출제도 논쟁 분석과 대안 모색. 韓國地方自治學會報, 25(3), 233-253.
- 양은택, 김왕준(2018). 2014년과 2018년 교육감선거 입후보자 특성 비교 분석. 教育政治學研究, 25(3), 267-296.
- 오병두(2010). 시국선언 교원 징계유보와 직무유기죄의 성부. 민주법학, 0(42), 339-362.
- 육동일(2012). 지방자치와 교육자치의 연계를 위한 교육감 선거제도 개선에 관한

- 연구. 한국지방자치연구, 14(2), 129-159.
- 윤상호, 허원제(2016). 공천제도와 당선자의 정치적 성향: 광역시·도단체장과 교육감 선거의 비교·분석. 법경제학연구, 13(2), 313-350.
- 윤성현(2012). 지방교육자치제와 교육감 직선제의 헌법학적 재검토. 世界憲法研究, 18(1), 91-123.
- 음선필(2011). 교육감 선임방식에 관한 헌법원리. 教育 法學 研究, 23(2), 107-131.
- 음선필(2012). 지방교육자치시대의 교육감 선임방식 -정당배제형 직선제를 위한 변론(辯論)-. 홍익법학, 13(1), 101-144.
- 이기우(2011). 일반지방행정과 지방교육행정의 관계. 地方行政研究, 25(3), 35-58.
- 이기우(2010). 지방교육행정체제의 개편방향. 제도와 경제, 4(1), 57-74.
- 이두원(2018). 한국사회의 교육문화적 이데올로기에 대한 기호학적 분석: 교육감 선거의 유권자 설득 메시지를 중심으로. 커뮤니케이션학연구, 26(3), 149-175.
- 이상미(2016). Fuzzy Set QCA를 활용한 중앙-지방 갈등 원인탐색. 韓國地方自治學會報, 28(3), 57-76.
- 이상철(2011). 교육감 주민직선제 주요 쟁점과 향후 과제: 2010년 전국동시 교육감 선거결과를 중심으로. 教育問題研究, 0(41), 247-274.
- 이상철(2009). 교육감 주민직선제 쟁점 및 과제 분석. 아시아교육연구, 10(2), 1-25.
- 이영신(2021). 옹호연합모형에 의한 자율형 사립고 정책변동 분석. 教育政治學研究, 28(1), 207-239.
- 이은혜, 윤가영, 안선희(2016). 다중흐름모형을 적용한 무상급식 정책 분석: 2010 2015년의 정책변동을 중심으로. 한국교육학연구, 22(1), 77-104.
- 이인수(2019). 패러독스 관점에서 본 교육의 정치적 중립성과 교육감 선거제. 한국교육, 46(1), 73-110.
- 이인희, 박수정, 나민주, 김용(2009). 미국, 영국, 일본의 교육감 협의체 운영 사례 분석. 한국교육, 36(2), 31-48.
- 이일용, 장승혁(2014). 6.4 교육감선거의 법적 쟁점 및 입후보자 특성 분석. 教育 法學研究, 26(3), 163-192.
- 이일용(2011). 지방교육자치와 일반자치의 연계협력 활성화 방안. 한국교육문제

- 연구, 29(2), 59-81.
- 이재승(2011). 교육감 선거와 공직선거법 ; 바야 콘 디오스. 민주법학, 47, 13-48.
- 이종근(2015). 헌법원리에 비추어 본 교육감 직선제의 문제점과 제(諸)대안의 적실성 검토. 教育法學研究, 27(3), 151-184.
- 이준한(2009). 2010년 지방선거와 교육감 및 교육의원선거의 동시실시에 따른 효과 예측. 韓國地方自治學會報, 21(3), 101-118.
- 이지호(2014). 6.4 지방선거에서 나타난 ‘앵그리맘 효과’. 21세기 정치학회보, 24(3), 431-455.
- 이태호, 엄태호(2020). 지방자치단체의 불용액 발생의 영향요인 탐색: 교육감의 정치적 영향요인을 중심으로. 지방정부연구, 24(1), 95-117.
- 이현수(2015). 광역단체장과 교육감의 교육사무집행상 분쟁해결기제. 教育 法學研究, 27(3), 185-207.
- 이호용(2017). 학교생활기록부 작성에 관한 사무의 법적 성질 - 대법원 2014. 2. 27. 선고 2012추183 판결 -. 法曹, 66(1), 515-539.
- 임종수(2015). 지방교육의 자주성,전문성 구현과 교육감 선출제도. 홍익법학, 16(3), 587-610.
- 임현(2012). 교육감의 권한과 통제에 관한 법적 문제. 土地公法研究, 56(-), 331-347.
- 장경원(2017). 教育自治와 國家의 監督權. 서울법학, 24(4), 135-161.
- 장귀덕, 김왕준(2015). 지방교육자치제의 헌법적 본질 관점에서 본 교육감-교육부 장관의 갈등 조정에 관한 연구. 教育 法學 研究, 27(3), 209-238.
- 장성호(2009). 교육감선거의 매니페스토 실현방안. 한국콘텐츠학회논문지, 9(2), 301-308.
- 장승진(Jang Seung-Jin). (2014). 2014년 교육감선거의 투표선택과 (유사) 분할투표. 21세기 정치학회보, 24(3), 395-414.
- 장은주(2014). 정치 양극화 시대, ‘진보교육감’으로 성공하기. 교육비평, 34, 161-170.
- 장지현(2014). 신문사설에 나타난 교육감 선출제도의 문제점 분석. 한국자치행정학보, 28(1), 75-93.
- 정성호(2010). 6.2 지방선거에 나타난 TV토론 포맷에 관한 연구 : 광역단체장과

- 교육감 후보 TV토론회를 중심으로. 정치커뮤니케이션 연구, 19, 233-283.
- 정승윤(2017). 현행 주민 직선 교육감 선출제도의 문제점과 개선방안에 관한 연구. 법학연구, 58(1), 33-78.
- 정우승(2016). 투표용지 순서효과에 대한 지역의 조절효과. 韓國地方自治學會報, 28(1), 129-153.
- 정일화, 정지욱(2015). 교육감 직선제 위헌확인 심판청구의 쟁점 고찰. 教育法學研究, 27(2), 57-85.
- 정재요(2018). 2018년 교육감 당선인 선거공약에서의 진보와 좌파 이념. 教育思想研究, 32(4), 171-193.
- 정지욱, 정일화(2020). 헌법 제31조 제4항에 기반한 지방교육자치제 개선방안. 教育法學研究, 32(1), 137-164.
- 정한중(2016). 허위사실공표죄와 허위사실적시 명예훼손죄 해석의 문제점 -조○ ○ 서울시교육감 항소심 판결을 중심으로-. 法學研究, 26(2), 85-119.
- 정희근, 김훈(2017). 학생인권 및 교권보호 조례의 법적 쟁점에 관한 일고찰. 土地公法研究, 79, 649-673.
- 조동섭(2010). 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안 탐색. 教育行政學研究, 28(4), 43-61.
- 조만형, 김이수(2010). 옹호연합 틀(ACF)을 활용한 교육정책이해관계자간 정책갈등에 관한 실증적 연구. 사회과학연구, 21(1), 119-150.
- 조석훈(2008). 교육감 선거 관련 「공직선거법」 준용 관계 분석. 教育法學研究, 20(1), 185-204.
- 조성규(2011). 지방교육자치의 본질과 지방교육행정기관의 구성. 지방자치법연구 (地方自治法研究), 11(4), 303-335.
- 조성규(2016). 지방교육자치의 본질과 교육감의 지위. 행정법연구, 46, 217-241.
- 조소영(2015). 정치적 표현행위에 대한 공직선거법상의 한계에 대한 헌법적 검토 - 공직적격검증을 위한 의혹제기와 공직선거법상의 허위사실공표죄 -. 公法研究, 44(1), 145-166.
- 조용완(2018). 광역자치단체장 및 교육감 후보자들의 도서관 관련 공약 분석 - 제1~6회 전국동시지방선거를 중심으로 -. 한국도서관정보학회지, 49(1),

149-171.

- 조재현(2013). 교육자치의 이념적 기초와 교육자치기관의 구성원리에 관한 연구. 公法學研究, 14(1), 101-131.
- 조진만, 윤상진(2012). 광역단체장선거와 교육감선거동시 실시와 유권자의 투표 선택: 경기도 사례에 대한 경험적 분석. 社會科學研究, 20(2), 202-230.
- 조흥순(2018). 교육감선거제 변화의 신제도주의적 분석. 인문사회 21, 9(4), 457-472.
- 주철안(2014). 현행 교육감 선거 및 교육상임위원회제도 진단 및 개선연구. 水産 海洋教育研究, 26(1), 22-33.
- 채우석. (2013). 지방자치단체의 교육자치권에 대한 중앙정부의 규제와 협력. 지방자치법연구, 13(3), 63-82.
- 최봉석. (2015). 教育에 關한 國家와 地方自治團體의 權限. 행정관례연구, 20(1), 231-278.
- 최영출, 박수정, 김민희, 오세희(2011). 이해관계자 AHP 분석을 통한 교육감 선출제도의 대안 탐색. 지방정부연구, 15(1), 51-73.
- 최영출, 김민희, 박수정, 오세희(2012). 일반시민 인식분석을 통한 교육감 선출제도 개선방안 탐색. 도시행정학보, 25(3), 243-271.
- 최영출, 김민희(2015). 시·도교육청 교육핵심정책사업비 투자 영향요인간 구조적 관계 분석 : QCA 적용. 한국자치행정학보, 29(4), 443-462.
- 최영출, 박수정, 황아란(2012). 세종특별자치시 교육행정체제에 대한 지역주민의 인식. 한국자치행정학보, 26(1), 87-106.
- 최영출(2013). 현행 교육감 선출제도의 주요쟁점과 성향일치도 분석. 한국비교정부학보, 17(2), 243-261.
- 최영출(2015). 시도교육감 선출제도의 주요쟁점 도출과 향후 제도 개선 방향. 한국비교정부학보, 19(4), 31-60.
- 최영출(2016). 시도교육감 선출제도 대안유형과 판단기준. 한국비교정부학보, 20(2), 47-73.
- 최우용(2016). 지방교육자치에 관한 중앙정부와 지방정부의 권한 분쟁과 갈등해소 방안에 관한 연구. 지방자치법연구, 16(1), 147-178.
- 최지혜, 강민수(2021). 교육감 자격제한에 관한 판례의 쟁점 분석. 教育問題研究,

34(1), 273-298.

최진혁, 김찬동(2011). 분권형 국가운영체제를 위한 교육선거의 개선방안. 韓國地方自治學會報, 23(3), 69-100.

최철호(2016). 교육감 선출방식에 따른 광역자치단체장과의 법적거버넌스-일본 법제를 참고하여-. 法學研究, 24(1), 303-323.

한상희(2011). 교육감 선거와 공직선거법; 공직선거법의 위헌성과 합헌적 해석. 민주법학, 47, 49-93.

함승환(2019). 정당 없는 정당효과?: 교육감 선거 후보자의 당선경쟁력 결정요인 재검토. 지방정부연구, 23(1), 325-342.

함승환, 이승현(2020). 교육감 선거와 ‘인정의 정치’: 어떤 후보자가 ‘다문화’ 공약을 제시하는가?. 다문화교육연구, 13(2), 57-79.

홍완식(2012). 교육감 주민소환제 도입에 관한 입법과정 고찰. 입법학연구, 9(1), 73-91.

황아란, 박수정(2012). 미국 교육감 선출제도의 특징과 시사점. 한국비교정부학보, 16(2), 101-122.

