

국가교육발전계획 수립을 위한 해외 교육기구 동향 조사

Analysis of Trends in Overseas Educational Institutions to
Establish a National Education Development Plan

국가교육위원회

제 출 문

국가교육위원회 위원장 귀하

본 보고서를 "국가교육발전계획 수립을 위한 해외 교육기구 동향 조사에 관한 연구" 최종보고서로 제출합니다.

2023년 02월 28일

- 주관연구기관명 : 한국정책학회
- 연구기간 : 2022년12월~2023년2월
- 주관연구책임자 : 하 연 섭

이 연구는 국가교육위원회 정책연구비 지원에 의한 것이나, 본 연구에서
제시된 정책 대안이나 의견 등은 국가교육위원회 공식 의견이 아니라
본 연구진들의 개인 견해를 밝혀둠

목 차

○ 연구보고서 목차

I. 비교행정에서의 국가 유형 구분	1
1. 앵글로-색슨 모델	1
2. 유럽 대륙 모델	2
3. 북유럽 모델(노르딕 모델, 스칸디나비아 모델)	3
II. 사회적 의사결정과 담론	5
1. 사회적 의사결정과 숙의민주주의	5
2. 담론의 조정적 기능과 소통적 기능	5
3. 담론적 제도주의와 정책과정의 세분화	6
4. 우리나라 정책 결정과정과 담론의 특징	8
III. 주요국의 교육기구	10
1. 핀란드	10
2. 프랑스	11
3. 독일	12
4. 스웨덴	12
5. 영국	13
IV. 교육위원회(Education Councils)의 비교	15
1. 주요국의 교육위원회	15
가. 플란더스	15
나. 프랑스	17
다. 네덜란드	18
라. 포르투갈	19
마. 스페인	22
2. 교육위원회의 특징 비교	24

3. 유럽 교육위원회의 과제와 경향26

IV. 결론 및 제언28

참고문헌29

○ 표 목차

<표 1> 조정적·소통적 의사결정단계와 담론의 주요 내용 6

<표 2> 사회의사결정구조의 국가간 비교 8

<표 3> 플란더스 교육위원회의 특징 요약15

<표 4> 프랑스 교육위원회의 특징 요약17

<표 5> 네덜란드 교육위원회의 특징 요약18

<표 6> 포르투갈 교육위원회의 특징 요약19

<표 7> 스페인 교육위원회의 특징 요약22

○ 그림 목차

[그림 1] 영국 교육부(Department for Education)의 조직도13

[그림 2] 교육위원회의 구성원 유형24

[그림 3] 교육위원회와 정부와의 관계 유형25

요 약 문

- 한 나라의 교육 거버넌스를 이해하기 위해서는 이를 그 나라의 행정 시스템에 위치시켜 이해할 필요가 있음
 - 비교행정 연구에서는 국가-사회의 관계, 법적 전통, 정치와 행정의 관계를 중심으로 국가 유형을 구분
 - 비교행정에서는 통상적으로 앵글로-색슨 모델, 유럽 대륙 모델, 그리고 북유럽 모델로 구분

- 국가교육위원회의 설립 목적 중 하나는 교육정책 결정 과정에서 소통과 조정을 원활하게 하기 위한 것이므로 사회적 의사결정과 숙의민주주의에 대한 연구를 소개하고 있음
 - 담론적 제도주의에서는 담론을 조정적 기능과 소통적 기능으로 구분
 - 우리나라의 정책결정과정은 조정적 기능과 소통적 기능이 모두 약한 것이 특징
 - 향후 이를 극복하기 위한 방안이 필요

- 핀란드, 프랑스, 독일, 스웨덴, 영국의 교육기구를 소개

- 플란더스, 프랑스, 네덜란드, 포르투갈, 스페인을 중심으로 유럽의 교육위원회를 소개
 - 교육위원회의 구성원과 정부와의 관계에 따라 교육위원회를 유형 구분
 - 구성원의 변화와 정부와의 관계 변화를 최근 경향으로 제시

- 국가교육위원회의 투입 정당성과 산출 정당성을 동시에 제고할 수 있는 방안 제시

S U M M A R Y

- In order to understand a country's educational governance, it is necessary to locate it in the country's administrative system.
 - In comparative public administration, state types are classified based on the relationship between state and society, legal tradition, and the relationship between politics and administration.
 - The typical models are Anglo-Saxon model, Continental European model, and Northern European model.

- One of the purposes of the establishment of the National Education Commission is to facilitate communication and coordination in the educational policy-making process.
 - It is useful to focus on social decision-making and deliberative democracy.
 - Discourse has coordinating and communicative functions.
 - Because Korea's policy-making process is characterized by weak coordination and communication, we need a plan to overcome this weakness in the future.

- This study introduces educational institutions in Finland, France, Germany, Sweden, and the UK

- This study also introduces educational councils in Europe focusing on Flanders, France, the Netherlands, Portugal, and Spain
 - Educational councils can be classified based on the membership composition and the relationship between the educational council and the government.
 - This study focuses on the recent changes in the membership composition and the changes of relationships with the government.

- Finally, this study suggests ways to improve input and output legitimacy of the National Education Commission.

I. 비교행정에서의 국가 유형 구분

- 한 나라의 교육 거버넌스를 이해하기 위해서는 이를 그 나라의 행정 시스템에 위치시켜 이해할 필요가 있음
- 비교행정 연구에서는 국가-사회의 관계, 법적 전통, 정치와 행정의 관계를 중심으로 국가 유형을 구분
- 비교행정에서는 통상적으로 앵글로-색슨 모델, 유럽 대륙 모델, 그리고 북유럽 모델로 구분

1. 앵글로-색슨 모델

- 영국, 아일랜드, 미국, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등
- 국가에 대한 개념
 - 계약론적, 자유주의적, 공리주의적, 도구주의적 시각에서 국가를 이해
 - 정부와 구별되는 국가라는 개념이 존재하지 않음
 - 정치와 사회에 대한 다원주의적 시각, 국가개입에 대한 반감, 자치와 자발적 조직에 대한 강조
 - ※ 국가 없는 사회(stateless society)
 - 국가와 사회의 경계가 뚜렷하지 않으며, 국가 혹은 정부에 비해 시장과 시민사회의 역할이 현저한 것이 특징
 - 이 모델에서는 민간영역에서 발달한 개념과 관리기법 등이 손쉽게 공공부문으로 전파될 수 있다고 믿으며, 그 결과 신자유주의와 신공공관리가 앵글로-색슨 국가에서 맹위를 떨칠 수 있었음(Paintner & Peters, 2010; Kuhlmann & Wollmann, 2014).
- 법과 행정에 대한 생각
 - 성문법 체계가 아닌 보통법 체계
 - 보통법은 개별 판례의 누적에 기반한 귀납적이고 절차적인 방법에 의존하는 것이

특징

- 연역적이고 세밀한 법령화로 대표되는 로마법 전통과 구별
- 유럽 대륙국가에서는 행정이란 일차적으로 법을 집행하는 것이라고 보는 반면, 앵글로-색슨 국가에서는 행정이란 정부 프로그램을 관리하고 프로그램의 효과를 높이기 위한 더 나은 방법을 찾는 과정으로 이해
- 책무성 확보 방법도 법적 방법보다는 정치적 방법에 의존하며, 행정도 법의 집행이라기보다는 관리와 정책이라고 보는 것이 특징(Paintner & Peters, 2010; Kuhlmann & Wollmann, 2014)

○ 정치와 행정의 엄격한 구분

- 미국에서는 의회와 민주주의의 발달이 전문 관료제의 발달에 선행했으며, 영국의 경우에는 의회의 발달이 전문 관료제 발달에 선행했지만 전문 관료제의 발달이 대중민주주의의 발달보다는 앞선 것이 특징
- 의회-전문 관료제-민주주의의 발달 순서에서 약간의 차이는 있지만, 미국과 영국 모두 전문 관료제의 발달보다 의회제도의 발달이 선행했기 때문에, 전문 관료제의 발달을 위해서는 정치로부터 행정의 독립이 관건이었음
- 이러한 이유로 앵글로-색슨 모델에서는 정치와 행정의 엄격한 구분, 행정의 정치적 중립성이 강조되는 것이 특징

2. 유럽 대륙 모델

○ 나폴레옹 전통과 독일 전통으로 구분

○ 나폴레옹 전통 : 프랑스, 이탈리아, 스페인, 그리스, 포르투갈 등

○ 독일 전통 : 독일, 오스트리아, 스위스 등

○ 공통된 특징

- 유럽 대륙 모델에서 행정은 절대주의의 제도적 유산
- 국가-사회관계에 대한 유기체적 시각(organic view)이 특징
- 국가란 공익을 정의하고 이를 실현하는 주체
- 성문법 체계에 기초한 법치

- 프로이센의 전통을 이어 받은 독일이 법치국가(Rechtstaat) 전통의 대표적인 사례이지만, 나폴레옹 모델에서도 법치가 가장 중요한 특징
- 이 유형의 국가들에서 법은 서로 다른 사회적 행위자들 간의 갈등조정 수단이라기보다는 국가가 사회에 개입하기 위한 수단으로서의 의미를 지니며, 사법과 구분되는 공법체계가 국가와 시민 간의 관계를 규율하는 것이 특징

○ 나폴레옹 모델과 독일 모델의 차이점 : 중앙과 지방의 관계

- 나폴레옹 모델 : 강한 중앙정부, 중앙집권화된 관료제, 단방제
- 독일 모델 : 연방제
- 독일 모형에서는 중앙정부의 역할이 상대적으로 제한되는 반면, 보충성(subsidiarity)의 원칙에 따라 지방정부가 상당한 권한과 자율성을 향유(Paintner & Peters, 2010; Kuhlmann & Wollmann, 2014)

3. 북유럽 모델(노르딕 모델, 스칸디나비아 모델)

○ 덴마크, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드 등

○ 로마법 전통에 기초, 지방정부의 역할 중시 (대륙계 독일(혹은 연방제) 모델과 유사)

○ 정책결정과 정책집행의 뚜렷한 구분

- 정책결정은 정부부처(ministry)에서, 정책집행의 책임은 단일 목적의 조직(single-purpose organization)인 이른바 책임운영기관(agency)에 귀속
 - 부처보다 책임운영기관 수가 훨씬 많고 규모가 큼
 - 대부분의 정부 업무는 반자율적인(semi-autonomous) 책임운영기관에서 수행
 - 정부부처의 크기는 매우 작은 반면, 대부분의 인력은 책임운영기관에 속해 있음
- 예) 스웨덴에서 부처 수준에 고용된 공무원의 수는 2022년 현재 5,000명 정도에 불과 (외교부 및 국제기구 파견 포함)
- 스웨덴 부처는 전체 공무원의 2%, 공공부문 종사자의 1% 미만을 고용

○ 정부와 부처, 책임운영기관 간 엄격한 구분

- 책임운영기관은 부처와 분리되어 있을 뿐만 아니라 부처가 개별 사안에 대해 책임운영기관을 지휘할 수 있는 권한도 매우 제한적

- 정부의 정책결정이 집합적으로 이루어지는 것이 특징
 - 부처 간 높은 수준의 정책 조정
 - 그 결과
 - ① 개별 부처가 산하 책임운영기관을 지휘·감독하는 것을 제한
 - ② 부처가 책임운영기관의 개별적인 사안에 개입하지 않음(Lægried, 2017)

- 행정의 투명성, 공개성, 행정에 대한 시민참여 등이 상대적으로 발달

- 합의제 정책결정이 특징
 - 조합주의 전통
 - 책임운영기관 이사회(board)에 조직화된 이익집단들이 공식적으로 참여
 - 정책결정 초기 단계에서 사회적 조정 담론이 발달한 것이 특징

II. 사회적 의사결정과 담론

1. 사회적 의사결정과 숙의민주주의

- 국가교육위원회가 설치되고 교육 거버넌스의 개혁을 추구한 이유 중 하나는 교육 영역에 숙의민주주의 혹은 심의민주주의(deliberative democracy)를 실현하고자 한 것임
- 숙의민주주의는 이해관계자 간, 시민들 간, 시민과 이해관계자들 간의 숙의 혹은 담론 과정을 필요로 함
- 따라서 숙의민주주의에서의 사회적 의사결정과정은 담론과정을 전제로 하는 것임
 - 일방적·폐쇄적 정책결정 방식으로부터 벗어나 일반 시민의 참여에 기반해서 정책을 결정하고자 하는 것이 숙의민주주의의 기본 지향이기 때문에, 숙의민주주의에서는 정책이 정책결정과정에서 정책을 둘러싼 논의과정에 주목하는데, 이러한 논의과정이 바로 담론과정임

2. 담론의 조정적 기능과 소통적 기능

- Schmidt(2002)는 담론을 조정적 기능과 소통적 기능으로 구분
- 조정적 기능(coordinative function) : 정책형성 과정에서 정책엘리트들 상호 간 혹은 정책엘리트와 이해관계자 간 사전적으로 정책 조율을 하는 기능
- 소통적 기능(communicative function) : 정부 내부적으로 정책이 결정된 후 일반 국민들을 대상으로 정책의 필요성과 정당성을 설득·홍보하는 기능
- 조정적 기능과 소통적 기능을 수행하는 담론을 각각 조정적 담론과 소통적 담론이라고 부름
- <표 1>은 조정적·소통적 의사결정단계와 담론의 주요 내용을 보여주고 있음
- 조정적 담론 단계에서의 주요 행위자는 정책 행위자, 즉 정책엘리트들(혹은 정책에 직접 영

향을 미치거나 영향을 받은 이해관계자 집단)이며, 담론 방식은 상호 간에 이루어지는 방식을 취함

- 조정적 담론의 목적은 정책 프로그램을 만들고, 이 과정에서 합의를 도출하는 것이며, 담론의 형태는 정책 행위자 간의 토론을 특징으로 함

○ 소통적 담론에서 주요 행위자는 정치적 행위자이며, 담론 방식은 대중을 대상으로 하는 것이 특징

- 소통적 담론의 목적은 대중과의 소통, 정보전달과 정당화이며, 형태는 정책 프로그램의 공론화가 주로 이루어짐

<표 1> 조정적·소통적 의사결정단계와 담론의 주요 내용

단계	행위자	담론 방식	아이디어 창안자	목적	형태
조정적	정책 행위자	상호간	민간 전문가, 정책 중개자	정책 프로그램 형성, 합의도출	정책행위자간의 토론
소통적	정치적 행위자	대중 대상	정책 행위자, 정치적 중개자	대중과의 소통, 정보전달과 정당화	정책 프로그램의 공론화

자료: Schmidt(2002: 231).

3. 담론적 제도주의와 정책과정의 세분화

○ Schmidt 등이 주창하는 이른바 담론과정에 대한 논의를 담론적 제도주의(discursive institutionalism)이라고 부름

- 이 이론에서는 담론 구조와 제도의 모습(institutional arrangements)을 연결시키고 있는 점이 특징
- 즉, 한 국가에 지배적으로 나타나는 제도의 모습에 따라 조정적 담론과 의사소통적 담론의 상대적 중요성이 다르게 나타난다는 것임

○ 정책 과정의 세분화

- 정책 과정을 정책 아이디어의 제안 → 정책의 입안 → 정책의 구체화·공고화 → 정책의 발표 → 사회적 이슈로의 전환 → 정책집행 (혹은 사회적 갈등의 증폭) → 정책의 재검토와 수정/변형으로 구분할 수 있음

- 아이디어의 제안부터 정책의 구체화·공고화 단계까지를 조정적 담론이 지배적으로 나타나는 단계
- 정책의 발표 이후 단계는 소통적 담론이 지배적으로 나타나는 단계
- 담론적 제도주의의 명칭이 시사하듯, 각 국가에서 나타나는 제도의 모습에 따라 담론의 특징적인 모습이 다르게 나타남
- 한국, 영국, 프랑스처럼 행정부에 의사결정권한이 집중되어 있고 일반국민들로부터 절연되어 있는 경우, 정책결정과정의 참여자들은 주로 정치·행정엘리트로 국한
 - 참여의 폭이 확대된다 하더라도 일부 이해관계자들만이 의사결정과정에 의견을 낼 수 있는 기회가 있으나, 이러한 참여가 제도화되어 있지 않을 뿐만 아니라 참여 자체가 편향되어 있는 것이 일반적임
 - 외부의 투입이 제한되어 있기 때문에 정책결정과정에서 조정적 담론의 중요성은 상대적으로 약하게 나타나며, 정책의 대강이 결정된 후 일반 국민들에게 정책의 필요성과 적합성을 설득·홍보하는 소통적 담론이 상대적으로 강하게 나타남(하연섭 외, 2006)
- 독일, 오스트리아, 스웨덴, 네덜란드처럼 연방제, 조합주의적 전통, 비례대표제 등의 제도적 특징을 지니고 있어 의사결정권한이 분절화되어 있고 개방화되어 있는 경우 정책결정과정에서(특히, 행정부 내에서) 어떤 정책이 공익에 부합하는지를 놓고 광범위한 토론이 이루어지는 것이 일반적임
 - 특히, 정치제도의 측면에서 볼 때, 의원내각제이면서 연립정부가 구성되어 있어서 입법과정과 정책집행과정에서 연정 파트너들 간 합의가 필요한 경우 매우 포괄적인 숙의가 이루어짐
 - 합의를 위한 정치적 필요성에 따라 의회뿐만 아니라 행정부 내부에서도 숙의적 협상(deliberative negotiation)이 광범위하게 이루어지는 점
 - 이러한 상황에서는 다양한 이해관계를 조정하는 동시에 보다 나은 정책을 만들기 위해 이해관계자와 일반 국민들의 의견을 듣는 이른바 조정적 담론이 활발하게 나타나는 것이 특징(Schmidt, 2002; Bächtiger *et al.*, 2018)

〈표 2〉 사회의사결정구조의 국가간 비교

	제도의 특성	조정적 담론의 특성	소통적 담론의 특성	비고
한국	.단일국가체제 .대통령중심제 .의회선거: 단순다수대표제와 비례대표제 혼용	.행정부 소수 정책창안자의 주도 .낮은 개방성	.불충분한 홍보와 설득 .오해와 의견충돌 .이견수렴통로의 결여와 갈등발생 .집단행동과 경제적·사회적 손실	.권위주의 체제의 유산
영국	.단일국가체제 .입헌군주제 .의원내각제 .의회선거: 단순다수대표제	.수상과 각료, 행정관료 등 소수의 정책창안자의 주도 .낮은 개방성	.활발하게 운영됨 .의회질문시간 활용 .대중매체 활용 .집권당·당대회 등	.수상권력의 강화
독일	.연방제 .의원내각제 .의회선거: 단순다수대표제와 비례대표제 혼용	.활발하게 운영됨 .다양한 행위자들(엘리트)의 참여에 의한 폭넓은 담론 .합의의 추구	.상대적으로 간략함 .각 집단 엘리트들의 집단 구성원 설득	.조합주의 관행(비공식적 형태)
네덜란드	.단일국가체제 .입헌군주제 .의원내각제 .의회선거: 비례대표제	.활발하게 운영됨 .다양한 행위자들(엘리트)의 참여에 의한 폭넓은 담론 .합의의 추구	.상대적으로 간략함 .각 집단 엘리트들의 집단 구성원 설득	.협약제 민주주의(사회의 심각한 균열을 반영) .조합주의(공식화) .엘리트주의 성향이 강함

4. 우리나라 정책 결정 과정과 담론의 특징

- 우리나라의 제도적 특성 때문에 조정적 담론이 거의 이루어지지 않고 소통적 담론만 일방적으로 나타나지만 그마저도 설득과 홍보가 대단히 미흡한 수준에서 이루어지고 있는 것이 특징
 - 이러한 제도적 특성과 담론구조는 권위주의 시대에 정부가 신속하게 정책을 결정한 후 국민들을 일방적으로 설득하면서 정부의 의도대로 정책을 집행하는데 있어서 더 없이 좋은 구조였다고 할 수 있음
 - 그러나 사회적 이익이 다원화되고 사회적 갈등이 심화될 수 있는 상황에서 조정적 담론의 부재와 일방적 소통적 담론은 사회적 갈등을 증폭시킴으로써 오히려 효율적인 정책집행을 가로막는 장애물로 작용할 위험성이 대단히 큼
- 사례

- 다음 사례에서 미흡한 조정적 담론과 소통적 담론이 일관되게 나타남
- 방사성 폐기물 처리장 입지 선정 사례
- 교육행정정보시스템(NEIS) 사례
- 한미FTA 협상에서의 사회의사결정과정
- 공공의료개혁 (의대정원 확대 및 공공의대 설립 추진방안)

○ 사례의 공통된 특징

- 조정적 단계에서 내밀하고 일방적으로 정책의 큰 줄기가 형성
- 이 단계에서, 이후 정책이 발표될 경우 사회집단들의 다양한 이해관계가 어떻게 표출될 것인가에 관련된 예측과 이에 대한 대응책은 전혀 구상되지 않음
- 소통적 단계에서는 조정적 단계에서 일단 결정된 정책에 대한 일방적인 홍보와 정당화 노력만 존재
- 이해관계자들의 저항과 반발이 있음에도 불구하고 소통적 담론의 초기 단계에서는 이를 아예 무시하고 이미 결정된 정책을 밀어붙이는 것이 공통적으로 나타나는 현상
- 이 단계를 거치게 되면서 정부가 구상했던 틀과는 전혀 다른 프레임이 반대 집단에 의해 구축
- 이러한 반대 집단의 프레임이 오히려 사회여론을 주도하고 정부는 수세에 몰리게 되는 상황 전개
- 정부가 조정적 담론 과정에서 소통적 단계에서 나타날 반대 프레임을 전혀 예측하지 못했기 때문에 이에 대응할 프레임을 정교화시키는데 계속해서 실패
- 전략적으로 볼 때 정부가 추구하는 프레임은 이미 노출된 상태이고 반대 집단은 이에 대응해서 프레임을 구축하기 때문에 논리와 설득력 측면에서 정부의 프레임이 모두 수세적인 입장으로 몰리게 됨
- 정부가 구축한 프레임과 정책내용이 수세에 몰리고 여론으로부터 지지가 상실될 시점에서야 정부는 반대 프레임에 대응할 수 있는 새로운 논리의 개발, 기존 프레임의 재구축이라는 과정을 거침

○ 결국 조정적 담론과 소통적 담론 모두에서 나타나는 정부의 일방적 정책 결정과 추진, 그리고 양 단계 모두에서 나타나고 있는 반대 프레임에 대한 예측 실패와 이에 따른 정교한 정책 프레임의 구축 실패가 네 사례 모두에서 갈등을 증폭시킨 원인

○ 그리고 이러한 사회적 갈등을 겪은 이후에야 뒤늦은 담론조정제도의 제도화를 시도

Ⅲ. 주요국의 교육기구

1. 핀란드

- 교육정책 결정은 교육문화부 소관
- 교육정책의 집행은 국가교육청(Finnish National Agency for Education) 소관
- 90년대 행정조직 분권화로 교육과정을 제외한 대부분 업무를 지방자치단체와 학교에 위임
- 1991년 기존의 일반교육위원회(National Board of General Education)와 직업교육위원회(National Board of Vocational Education)를 통합하여 교육위원회(National Board of Education) 설립
- 2017년 National Board of Education과 Centre for International Mobility(CIMO)를 통합하여 Finnish National Agency for Education 설립
- 교육문화부의 기능
 - 교육정책 전략을 수립
 - 교육법 제정 업무
 - 교육예산 편성 업무
- 국가교육청의 기능
- 국가교육청이 교육부 산하기관이지만, 교육부가 개별적인 사안에 대해서는 개입하지 않는 것이 특징
- 국가교육청은 교육문화부의 정책 결정을 지원하고 교육정책을 집행하는 기능 수행
- 교육부와의 성과협약(3년) 체결을 통해 고등교육을 제외한 유·초·중등교육 및 직업교육, 평생교육 부문에 대한 교육목표, 교육내용, 교육방법 개발

- 국가핵심 교과과정(national core curricula)설계·개발
- 직무자격에 대한 국가지침 마련
- 교육국제화 업무
- 교육비용, 교육기관, 학생 수, 지원자 수, 졸업생 수 등에 대한 정보 수집 및 모니터링 기능

○ 인원 : 약 480명

- 핀란드 국가교육청은 구성원 자체를 공개 채용

□ The Board of the Finnish National Agency for Education

○ 구성 : 16명, 임기 4년('19. 10 ~ ' 23. 9)

- ※ 정당 대표, 지방자치단체 대표, 교원 및 사회적 파트너 포함

○ 기능

- 국가교육청 업무 추진전략 및 주요사항 승인
- 국가교육청 예산 및 결산 승인
- 국가교육청 운영규칙 및 국장 임명 심의 등

2. 프랑스

○ 중앙집권적 교육행정 체제가 특징

- 국가가 교육에 관한 가이드라인, 프로그램 제공
- 모든 직위의 공무원 임용, 교사 평가, 학교 설립권, 예산배분권

○ 초중등을 관장하는 교육부

○ 고등교육, 연구를 관할하는 고등교육·연구부

○ 자문기구로는 교육최고위원회(Conseil supérieur de l' Education: CSE)

3. 독일

- 연방정부와 16개 주정부가 교육을 관할
- 기본법에서 연방정부의 업무라고 명백하게 정하지 않는 한 주정부에 교육에 대한 입법권과 책임이 귀속
- 유아교육, 초중등교육, 고등교육, 평생교육이 모두 주정부 관할
 - 학교 조직, 기획, 관리 및 감독, 교원 임용 및 보수 등 교육행정도 모두 주정부 관할
- 대신 기초자치단체와 학교의 역할을 상대적으로 약함
 - 기초자치단체는 학교의 시설과 교육인프라에만 관여
- 연방정부에서는 교육연구부(BMBF)가 교육을 관장
- 주정부 간 교육정책의 조율은 주정부 교육문화장관 상설협의체(KMK)에서 이루어짐
 - 예) 교원 연수, 교원 임용, 교육 표준, 휴일 규정 등
 - KMK의 결정은 주의회에서 통과되어야만 공식적인 효력을 가짐
- 조합주의적 전통으로 인해 사회적 행위자가 교육정책에서 중요한 역할을 수행
 - 교원노조, 총장협의체, 성인교육연합회 등
 - 직업교육 영역에서는 사회적 파트너들이 모든 수준에서 참여

4. 스웨덴

- 교육연구부(the Ministry of Education and research)와 국가교육청(the Swedish National Agency for Education: Skolverket)
- 스웨덴 국가교육청의 장은 director general로써 6년 임기
- 교육행정은 기초자치단체로 분권화되어 있음

5. 영국

○ 교육부(Department for Education)가 유아교육, 초중등교육, 고등교육, 평생교육, 직업교육 등을 관할

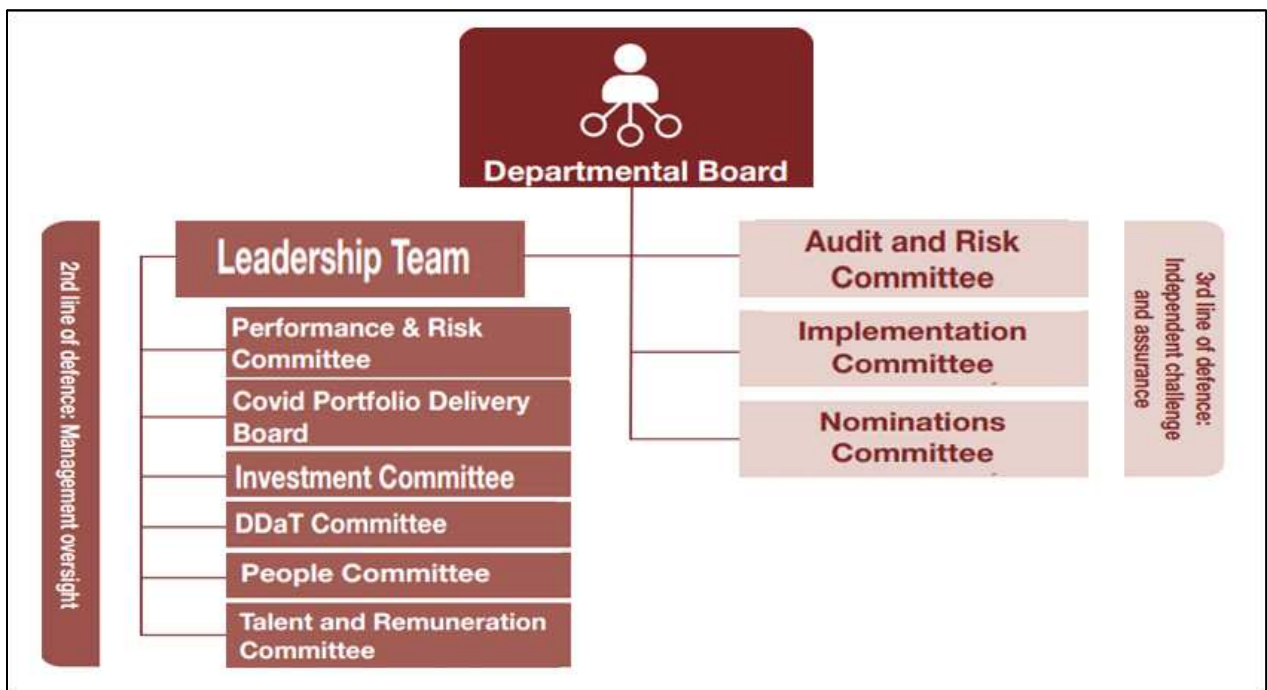
○ 16개의 집행기구(agency)가 교육정책의 집행을 담당

예) Ofqual(the Office of Qualifications and Examinations Regulation)

Ofsted(the Office for Standards in Education, Children's Services and Skills)

Education Funding Agency

[그림 1] 영국 교육부(Department for Education)의 조직도



자료: Department for Education. (2021). *Consolidated Annual Report and Accounts: For the Year ended 31 March 2021*.

○ Department Board

- 집단적 전략적·운영적 리더십 발휘
- 부처의 전략, 운영, 정책의 실행 가능성 등을 자문
- 정책 집행과 성과를 감독
- 성과목표 달성을 독려
- 구성 : 장관, 부장관, 비상임위원(6명), 국장급 고위공무원(6명)

- Leadership Team : Board를 대신해서 일상적 부처 관리
 - 구성 : 사무차관을 비롯한 고위공무원(11명)

- Audit and Risk Committee
 - 내부감사, 리스크 관리 등 수행
 - 구성 : 2명의 비상임위원, 4명의 전문가

- Implementation Committee
 - Board의 자문위원회
 - 부처의 성과와 정책의 효과성에 대해 자문
 - 구성 : 6명의 비상임위원, 9명의 고위공무원

- Nominations Committee : Board의 소위원회
 - 인력관리에 대해 자문
 - 구성 : 6명의 비상임위원, 3명의 고위공무원

IV. 교육위원회(Education Councils)의 비교

1. 주요국의 교육위원회

가. 폴란드

〈표 3〉 폴란드 교육위원회의 특징 요약

벨기에 폴란드(VLOR)				
위원회	명칭 : Flemish Education Council (VLOR) 설립 : 1990년 6월 30일 (법률에 근거) 예산 : 교육부에서 예산을 지원하나 통제하지는 않음(교육부와 매4년마다 계약 체결)			
구성	위원장 : 위원 중 호선 위원 : 300명 구성 : 대표성 모델(representation model) 각 위원은 개인이 아닌 조직의 대표자로서 위원회에 참여 (위원회와 사회 조직 간 가교 역할) 전문가는 위원이 아님 특징 : 사회적 합의를 통해 교육정책 집행을 원활화 사회적 갈등과 장애물을 미리 예측하고 정책을 조정			
	정부 참여	교육계 참여	이익집단 참여	전문가
	No	Yes	Yes	No
사무국	26명 사무국이 독립적인 재정, 운영, 인사를 담당하며 위원회에 대해서만 책임을 짐			
역할	- 공식적이지만 독립적인 위원회 - 장기적 및 단기적 자문 제공 - 연간 10회 정도 회의 개최			

자료 : Brans, et al. (2010)을 기초로 저자가 수정·보완

○ Vlor은 대표성이 특징임

- Vlor은 교육정책 영역에서 대표성을 가진 기구로서 설립되었고, 이에 따라 다양한 이익집단이 의견을 교육정책에 반영하는 역할을 수행
- 위원 구성이 대표성을 띠고 있기 때문에, 교육정책 결정에 있어 정부는 다양한 기구에 의견을 구하지 않고 Vlor에만 자문을 구함
- 이러한 구조는 안정성과 단순성을 지니고 있지만, 동시에 Vlor이 제공하는 자문의 견을 정부가 무시할 수 없는 것이 특징

- Vlor 설립은 1988년의 정부개혁에 의해 단초가 마련됨
 - 1988년에 벨기에 정부는 교육정책 결정 권한을 세 개의 언어권으로 완전히 이양 (프랑스어, 네덜란드어, 독일어 언어권)
 - Vlor는 네덜란드 언어권인 플란더스 지방의 교육정책 자문기구임
 - Vlor은 1990년에 설립됨

- Vlor는 교육정책 입안 과정에서 매우 중요한 역할을 수행하지만, 교육부와는 완전히 독립된 기구임

- Vlor는 자문 및 담론(deliberative) 기능을 수행
 - Vlor는 두 가지 기능을 수행하는데, 하나는 정부에 교육에 관한 자문의견을 전달하는 것이며, 다른 하나는 다양한 사회적 집단 간 ‘조정 및 협력(concertation)’ 기능을 수행하는 것임

- 대표성 모델(representation model)
 - 각 위원은 개인이 아닌 조직의 대표자로서 위원회에 참여
 - 위원은 위원회와 사회 조직 간 가교역할을 수행
 - 전문가는 위원이 아님

- 각 위원은 자신의 속한 조직 및 영역으로부터의 의견을 정책 자문에 반영하는 역할 수행
 - 이러한 역할은 양방향으로 진행
 - 각 위원은 그가 대표하는 조직이나 집단으로부터 정당성을 부여받는 동시에 각 위원들은 Vlor의 집합적인 의견을 자신이 속한 조직이나 집단에 전달하는 기능을 수행

- 교육정책 자문 과정에 다양한 이해관계자들을 포함시킴으로써 (특히, 이러한 절차가 일치된 자문으로 연결될 때), 사회적 합의와 광범위한 사회적 지지를 확보하는 기능을 수행
 - 특히, 교육 영역에서 이러한 사회적 합의와 지지는 정책집행을 용이하게 함
 - 결국 자문 절차는 정책결정자들이 사전에 정책집행의 장애물을 파악하고 정책내용을 조정하도록 하는 기능을 수행

- Vlor은 조합주의 모델에서 보다 포용적인 다원주의적 모델로 진화한 것이 특징
- Vlor은 전체 회의 외에 교육단계에 조응하는 초등교육위원회, 중등교육위원회, 고등교육위원회, 평생교육위원회로 구성되어 있음
 - 각 위원회는 지원 조직을 두고 있음
- 정부에서 예산을 지원하지만, 독립적으로 운영
 - 이는 유럽 교육자문위원회의 공통된 특징
- 위원회는 정부와 4년 계약을 맺음
 - 계약 내용에는 위원회의 임무가 구체적으로 포함됨

나. 프랑스

〈표 4〉 프랑스 교육위원회의 특징 요약

프랑스				
위원회	명칭 : 교육최고위원회 (CSE: Conseil Supérieur de l'Éducation)			
	설립 : 1989년 (법률에 근거)			
	예산 : 교육부와 협의 (반자율적 기구)			
구성	위원장 : 교육부장관			
	전문위원회 위원장 : 초, 중, 고등교육을 총괄하는 고위공무원			
	구성 : 97명의 본회의 위원 (교원, 연구원, 행정직원, 학부모, 학생, 지역대표, 유아교육 단체, 교육.경제.사회.문화 이익집단)			
	임기 : 3년 (고등학생 대표만 2년) 3개의 실무그룹 (초등, 중등, 고등교육)			
	정부 참여 Yes	교육계 참여 Yes	이익집단 참여 Yes	전문가 No
사무국	1명			
역할	<ul style="list-style-type: none"> - 실무그룹의 역할은 교육과정, 학교 일정, 교육 조직 등에 관한 위원회의 의견 준비 - 장기적 및 단기적 자문 제공 			

자료 : Brans, et al. (2010)을 기초로 저자가 수정·보완

- 프랑스 교육위원회의 명칭은 교육최고위원회(CSE: Conseil Supérieur de l'Éducation)임
 - 1989년 법률에 근거하여 설립되었으며, 예산은 교육부와의 협의를 통해 결정하는 반자율적 기구임

- 위원장은 교육부장관이며, 전문위원회의 위원장은 초, 중, 고등교육을 총괄하는 고위공무원으로써 자율성보다는 정부의 부가물(add-on) 형태로 운영되는 것이 특징
 - 교원, 연구원, 행정직원, 학부모, 지역대표, 유아교육 단체, 교육·경제·사회·문화 분야의 이익집단을 대표하는 97명의 본회의 위원으로 구성되어 있음
 - 위원의 임기는 3년(고등학생 대표만 2년)이며, 3개의 실무그룹으로 구성되어 있음
- 사무국 직원은 1명으로, 매우 작은 규모임

다. 네덜란드

〈표 5〉 네덜란드 교육위원회의 특징 요약

네덜란드											
위원회	명칭 : 네덜란드 교육위원회 (Onderwijsraad)										
	설립 : 1919년 설립, 1997년에 대폭 개편 (법률에 근거)										
구성	예산 : 정부에서 지원하나 독립적으로 운영										
	위원장 : 정부에서 추천하고 국왕이 임명 구성 : 법적으로 8~19명으로 구성하도록 되어 있음 2020년 현재 위원장 포함 10명의 전문가 (정부에서 추천하고 국왕이 임명) 위원은 개인 자격으로 참여 <table border="1" style="width: 100%; text-align: center;"> <tr> <td>정부 참여</td> <td>교육계 참여</td> <td>이익집단 참여</td> <td>전문가</td> </tr> <tr> <td>No</td> <td>No</td> <td>No</td> <td>Yes</td> </tr> </table>				정부 참여	교육계 참여	이익집단 참여	전문가	No	No	No
정부 참여	교육계 참여	이익집단 참여	전문가								
No	No	No	Yes								
사무국	12명의 전문 직원, 8명의 지원 인력 10명의 위원들이 1주일에 1/2 혹은 1일 간 위원회 업무 수행										
역할	- 교육부나 의회에 대해 독립적인 자문 의견 제출 - 교육 관련 입법을 위해서는 법안이 의회에 제출되기 전에 교육위원회의 자문을 반드시 거치도록 되어 있음 - 단기적 자문보다는 장기적 자문에 치중 - 1년에 24회 회의 개최										

자료 : Brans, et al. (2010)을 기초로 저자가 수정·보완

- 네덜란드 교육위원회는 유럽의 교육자문위원회 중 유일한 독립적 ‘전문가’ 위원회임
- 네덜란드 교육위원회는 교육의 모든 영역에 대해 자문을 하는 독립적 정부 자문기구임
 - 학계와 교육계의 전문가로 구성

- 교육 관련 입법을 위해서는 법안이 의회에 제출되기 전에 교육위원회의 자문을 받
드시 거치도록 되어 있음

- 1919년 설립되었으나 1997년에 대폭 개편
 - 위원 수도 80명 이상으로 최대 19명으로 축소
 - 교육위원회의 축소는 네덜란드의 전반적인 자문기구 축소의 일환으로 진행됨(일명
다이어트법)
 - 1919년 설립되었을 때에는 사회경제적 조합주의 전통에 따라 운영됨
 - 1997년 개편을 통해 전문가 중심의 위원회로 전환
 - 이러한 변화에도 불구하고 여전히 위원 선정에서 여성이나 소수집단을 고려함으로써,
위원 구성이 네덜란드의 사회적 구성을 반영하도록 하고 있음

- 2020년 현재 위원장 외 9명의 위원으로 구성
 - 모든 위원은 개인 자격으로 위원회에 참여
 - 모든 위원은 정부에서 지명되고 국왕이 임명함(위원장도 마찬가지)
 - 정부에서 위원을 지명하나, 정부를 대표하는 위원은 없음
 - 2008년까지는 위원이 임기가 4년이었으나, 2008년에 2년으로 변경됨

- 위원회의 위상 강화를 위해 미디어를 활용한 것이 특징

- 위원회의 실무는 사무국에서 담당
 - 사무국이 자문의 내용에 대해 상당한 영향력을 행사
 - 그러나 위원회의 아젠다와 주제에 대해서는 위원들이 영향력을 행사

- 정부에서 예산을 지원하지만, 독립적으로 운영

라. 포르투갈

〈표 6〉 포르투갈 교육위원회의 특징 요약

포르투갈	
위원회	명칭 : 국가교육위원회(Conselho Nacional de Educação: CNE) 설립 : 1987년 (법률에 근거) 예산 : 정부에서 지원하나 독립적으로 운영

구성	위원장 : 의회에서 선출 구성 : 핵심 이익집단을 대표하는 67명 (의회, 정부, 지방자치단체, 시장협의회, 사용자단체, 노동조합, 학부모단체, 학생단체, 과학협회, 교육단체, 문화단체, 교육협의회, 종교단체, 청년단체 등에서 지명) - 대표성 모델과 전문가 모델의 혼합 - 위원들은 개인 자격으로 임명되기 때문에 자신을 임명한 조직과는 독립적으로 활동 임기 : 4년			
	정부 참여	교육계 참여	이익집단 참여	전문가
	Yes (위원회에서 요청할 경우 장관 참석)	Yes	Yes	Yes (초빙 전문가들이 위원으로 참여)
사무국	12명의 직원			
역할	- 사회, 경제, 문화 부문 이익집단 간 논의를 통해 교육정책에 대한 합의를 도출 - 단기적 자문 및 장기적 자문 - 1년에 최소 4회 개최 (소그룹은 4회 이상 개최)			

자료 : Brans, et al. (2010)을 기초로 저자가 수정·보완

- 포르투갈 교육위원회(CNE)는 포르투갈 민주화의 산물임
 - 정부의 의사결정과정에서 일반 국민의 참여를 확대하고자 한 노력의 산물임
- 포르투갈 교육위원회(CNE)는 독립적 자문위원회로써 위원장은 의회에서 선출
 - CNE는 사회, 경제, 문화영역의 이익집단 간 토론과 논쟁을 통해 교육문제에 대한 합의에 도달하는 것이 특징
 - CNE의 가장 중요한 임무는 사회, 경제, 문화 및 과학 영역의 다양한 목소리를 교육정책에 반영하고 이를 통해 사회적 합의를 도출하는 것임
- 구성 : 핵심 이익집단을 대표하는 67명으로 구성
 - 의회, 정부, 지방자치단체, 시장협의회, 사용자단체, 노동조합, 학부모단체, 학생단체, 과학협회, 교육단체, 문화단체, 교육협의회, 종교단체, 청년단체 등에서 지명
 - 위원의 임기는 4년이나 연임이 가능함
 - 위원들은 개인 자격으로 임명되기 때문에 자신을 임명한 조직과는 독립적으로 활동
- 대표성 모델과 전문가 모델의 혼합이 특징
 - 대부분의 위원들은 특정 이익집단을 대표
 - 동시에 정책 토론에 학문적 전문성을 반영하기 위해 전문가를 포함

- 또한 중앙정부와 지방정부를 대표하는 위원들도 포함한 것이 특징 (특히, 교육부와 의회를 대표하는 위원들을 포함)
- 정부는 자신들을 대표하는 위원을 임명하는 외에는 위원 선정에 관여하지 않음
- 각 집단은 개별적으로 위원을 선임
- 위원장은 의회에서 선출되기 때문에 행정부보다는 의회의 영향력이 상대적으로 강함
- 이를 통해 위원회의 정당성이 의회로부터 도출되며, 행정부와의 관계에서는 독립성을 유지
 - 위원장은 국가적으로 명망 있는 인물 중에서 선출되기 때문에, 이를 통해 위원회의 위상이 제고됨
- 구성
- 의회 : 상·하원 각 1명
 - 정부 : 7명
 - 각 광역자치단체 : 각 1명
 - 시장협의회 : 2명
 - 교육단체 : 7명
 - 학부모 단체 : 2명
 - 교사 단체 : 2명
 - 학생 단체 : 2명
 - 학생 근로자 단체 : 1명
 - 사용자 단체 : 2명
 - 노동조합 : 2명
 - 교계 : 1명
 - 문화단체 : 2명
 - 여성단체 : 1명
 - 전문가단체 : 1명
 - 사회적 연대를 위한 민간 조직 : 1명
 - 교육계 : 7명(호선)
 - 학술단체 : 2명
 - 교육기관 : 2명

- 학술원, 역사아카데미, 교육학회 : 각 1명

○ 정부에서 예산을 지원하지만, 독립적으로 운영

마. 스페인

〈표 7〉 스페인 교육위원회의 특징 요약

스페인				
위원회	명칭 : 스페인 국가학교위원회(Consejo Escolar del Estado) 설립 : 1985년 (법률에 근거) 예산 : 정부에서 지원하나 위원회가 예산운영의 자율권을 가짐			
구성	위원장 : 정치적 임명직으로 장관이 임명 구성 : 이익집단과 전문가를 대표하는 106명			
	정부 참여	교육계 참여	이익집단 참여	전문가
	Yes (정부 대표가 위원회에 참석)	Yes (지역 자문위원회 위원장도 포함)	Yes (교회, 여성단체, 장애인 단체 포함)	Yes (12명의 저명한 전문가를 정부가 임명)
사무국	교육부에서 채용하는 18명의 직원			
역할	- 대표를 통한 입법(legislation through representation)이라는 원칙하에 입법 과정에 이익집단의 참여를 보장 - 단기적 자문 및 장기적 자문 - 본 위원회는 1년에 최소 1회 개최 (소위원회는 1년에 24회 개최)			

자료 : Brans, et al. (2010)을 기초로 저자가 수정·보완

○ 스페인 교육위원회는 강한 대표성을 띠는 동시에 자문 과정에서 정부 측의 참여가 특징임

○ 프랑코 권위주의 체제 후인 1985년 설립된 교육위원회는 스페인 민주화의 상징임
 - 이익집단, 교육계, 전문가, 정부 측(지방정부 포함) 인사들이 위원회에 참여

○ 교육위원회는 크게 두 가지 기능을 수행
 - 법률안에 대한 의견 제시
 - 교육에 대한 연간 보고서의 작성

○ 구성 : 105명

- 교사 대표 : 20명
- 학부모 대표 : 12명
- 학생 대표 : 8명
- 학교 직원 대표 : 4명
- 사립학교 소유자 대표 : 4명
- 대학교 대표 : 4명
- 광역자치단체 학교위원회 대표 : 17명
- 지방자치단체 대표 : 4명
- 교육계 대표 : 12명 (이들은 정부에서 지명하지만, 정부의 대표는 아님)
- 교육부 대표 : 8명 (투표권도 지니고 있으며, 자문과정에 적극적으로 참여)
- 노동조합 대표 : 4명
- 사용자단체 대표 : 4명
- 여성단체 대표 : 2명
- 양성평등운동 대표 : 2명

○ 임기 : 4년 (학생대표만 임기 2년)

○ 위원회 조직

- 105명의 전체 회의 구성원과 위원장으로 구성
- 4개의 운영위원회로 구성되는데 전체 회의의 1/4인 22명으로 구성(위원장과 부위원장을 포함하여 24명)
- 교육부 대표는 각 위원회에 2명씩 참여

○ 교육 관련 법률안에 대한 위원회 자문은 법률에 규정되어 있음

- 교육위원회의 자문을 거치지 않은 법률안은 유효하지 않음
- 이러한 기능은 교육위원회에 의한 법률안에 대한 법적인 검토 과정을 통해 뒷받침되는데, 이를 통해 위원회의 자문의견을 반영하지 않았을 경우 정부는 그 이유를 분명히 밝혀야 함

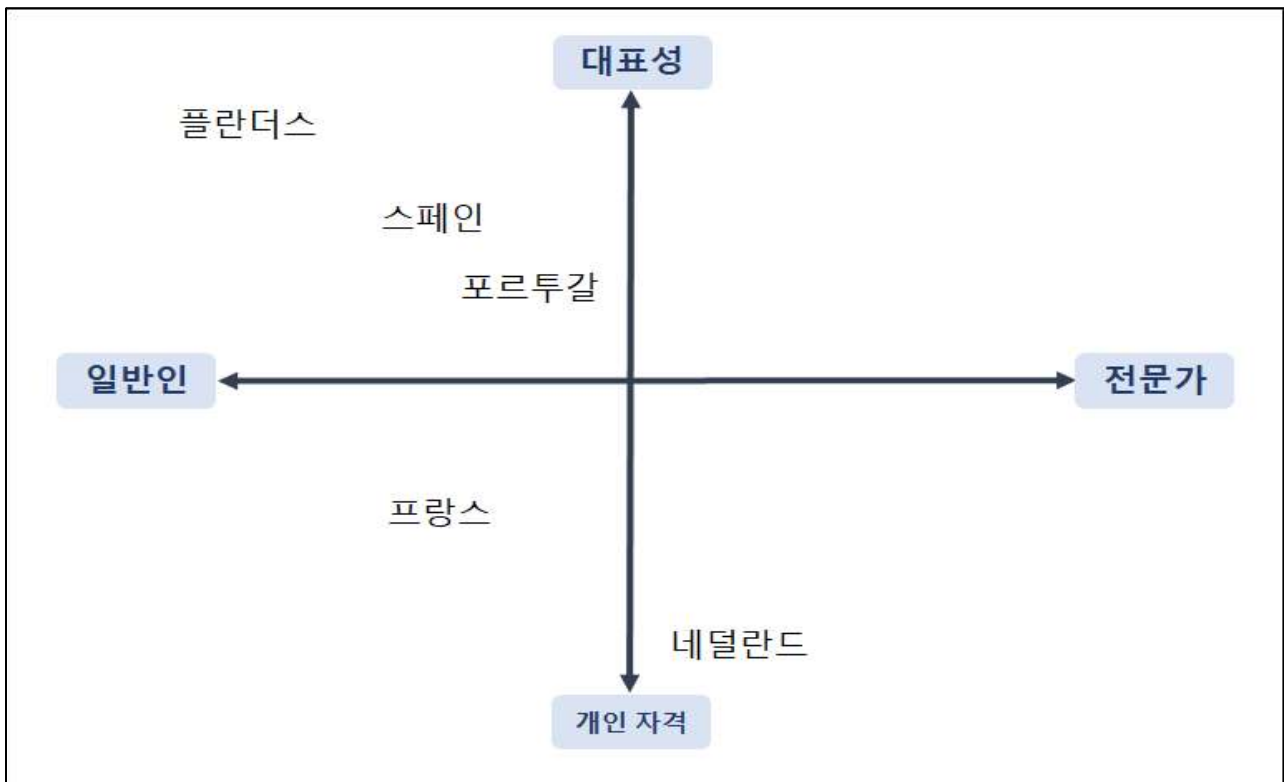
○ 교육위원회 활동의 대부분은 스페인 교육에 대한 연차보고서 작성에 집중되어 있음

- 이 보고서를 통해 위원회는 정부의 지난 업적과 정책을 평가할 뿐만 아니라 미래 정책에 대한 아젠다를 설정하며, 개선을 위한 제안도 포함

- 교육위원회는 공동체 교육 기능도 수행하는데, 워크숍과 세미나를 통해 성찰과 논쟁을 위한 포럼의 기능을 수행
 - 모든 위원들이 워크숍과 세미나를 위한 주제를 제안함
- 사회의 모든 집단의 의견을 반영하는 동시에 법률안에 대해 합의를 모으는 것 사이의 균형을 잡는 것이 위원장의 가장 중요한 과제임

2. 교육위원회의 특징 비교

[그림 2] 교육위원회의 구성원 유형

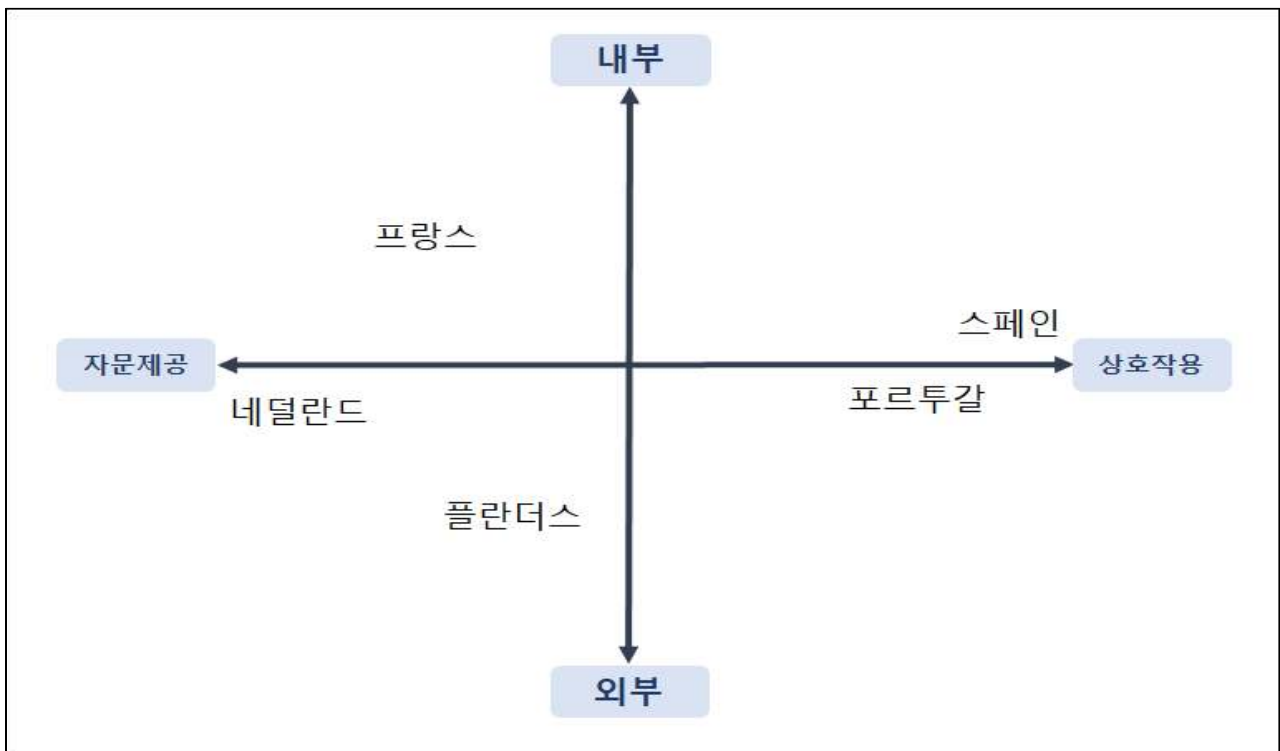


자료: Damme, et al. (2011).

- 구성원 유형은 대표성 vs. 개인 자격 참여와 일반인 vs. 전문가로 구분할 수 있음
 - 대표성 vs. 개인 자격 참여는 위원이 특정 단체의 대표자 자격으로 참여하는지 혹은 개인 자격으로 참여하는지를 기준으로 구분하는 것임
 - 일반인 vs. 전문가 구분은 위원이 교육에 대한 특별한 전문성이 없는 일반인인지 혹은 전문가인지를 기준으로 구분하는 것임

- 단체를 대표하는 자격으로 참여하는 동시에 일반인으로 참여하는 유형으로서는 플란더스, 스페인, 포르투갈 교육위원회를 들 수 있음
 - 프랑스의 경우는 일반인인 동시에 개인자격으로 교육위원회에 참여하는 것이 특징
 - 네덜란드의 경우는 전문가들이 개인자격으로 교육위원회에 참여함
- 대표성 모델의 특징
 - 합의에 상대적으로 긴 시간 소요
 - 자문 의견의 정책적 영향력이 큼
- 일반인 참여
 - 합의제 모형 국가의 일반인 참여가 특징

[그림 3] 교육위원회와 정부와의 관계 유형



자료: Damme, et al. (2011).

- 정부와의 관계 유형은 내부 vs. 외부 및 자문제공 vs. 상호작용을 구분할 수 있음
- 네덜란드와 플란더스의 교육위원회는 정부 바깥에 교육위원회가 위치하면서 자문을 제공하는 기능을 수행

- 프랑스의 경우에는 교육위원회에 정부 인사들이 참여하지만 자문 제공에 그치고 있는 점이 특징
- 스페인과 포르투갈은 내부와 외부의 경계에 위치하면서 정책결정 과정에서 정부와 상호작용을 주로 하는 것이 특징임

3. 유럽 교육위원회의 과제와 경향

□ 구성(멤버십)의 변화

○ 조합주의적 구성

- 네덜란드, 플란더스, 스페인, 포르투갈 교육위원회는 모두 조합주의적 특성으로 출발한 것이 공통점
- 조합주의적 구성은 정부와 엘리트 이해관계자 모두의 시각에서 볼 때 순기능을 수행

○ 그러나 이러한 조합주의적 구성은 몇 가지 측면에서 비판의 대상이 됨

- ① 윈-윈 관계는 위원회에 참여하고 있는 집단들 사이에서만 가능
 - 위원회의 결정에 의해 발생하는 비용은 사회 모든 집단들이 부담
- ② 위원회의 결정이 몇몇 주요 집단에 의해서 ‘포획(capture)’ 되는 문제 발생
 - 이에 따라 정책결정과정에서 민주적 통제가 약화되는 문제 발생
- ③ 조합주의적 구조는 현상 유지(status quo)에 공헌할 뿐 혁신적인 교육정책 개발에는 한계가 있는 것으로 지적됨

○ 조합주의적 모델이 전문가 모델이나 포용적 모델로 진화

- ① 네덜란드의 경우 교육위원회가 조합주의적 모델에서 벗어나 전문가 모델로 전환한 대표적인 예임
 - 이에 따라 네덜란드에서는 전문성이 투입 정당성의 근거로 대체됨
- ② 플란더스의 경우 교육위원회의 구성이 조합주의에서 포용적 모델로 전환
 - 포르투갈과 스페인 교육위원회의 경우에도 멤버십을 확대함으로써 포용적 모델로 전환
- ③ 사회적 이해관계자 그룹뿐만 아니라 전문가들로 포함시키려는 경향이 나타남
 - 혼합 멤버십을 통해 투입 정당성뿐만 아니라 혁신적이며 포용적인 시각을 반영함으로써 산출 정당성 제고에도 기여

□ 정부와의 관계 변화

- 정부의 견제 세력(countervailing force)인가 혹은 정부의 부가물(add-on)인가의 문제
 - 이러한 역할 구분은 교육위원회가 출범하던 역사적 맥락을 반영

- 정치적 혼란기에 출범한 교육위원회는 교육개혁을 뒷받침하는 역할을 수행
 - 교육개혁 시기에 정부와 주요한 사회적 파트너들이 적극적으로 상호작용함으로써 교육개혁을 추동
 - 스페인과 포르투갈 교육위원회의 경우 이러한 유형을 대표
 - 이 유형에서는 정부가 교육위원회에 적극적으로 참여
 - 이러한 역사적 맥락에도 불구하고 스페인과 포르투갈 교육자문위원회의 경우에는 독립적이고 비판적 정책자문을 위해 노력하고 있는 것이 특징

- 네덜란드와 플란더스의 경우에는 정책결정과 정책자문의 분리가 중요한 원칙으로 자리 잡고 있음
 - 이 유형에는 정부 공무원이 위원회 위원으로 참여하지 않음
 - 네덜란드의 경우 교육자문위원회의 아젠다 설정에는 정부가 관여하지만 실제 정책자문 과정에는 정부의 참여는 없음
 - 이러한 정부와 교육자문위원회 간 거리는 위원회의 독립성 확보에 기여
 - 그러나 정부정책에 대한 비판적 성찰은 다른 한편으로 위원회의 교육정책에 대한 직접적인 영향력을 약화시키는 요인으로 작용하고 있음

V. 결론 및 제언

- 교육 영역뿐만 아니라 거의 모든 사회정책 영역에서 우리나라는 조정적 담론과 소통적 담론 모두에서 문제점을 드러냄
 - 조정적 담론과 소통적 담론의 미흡은 민주주의의 제도화 이후 효과적인 정책 결정과 집행에 걸림돌로 작용하고 있음

- 국가교육위원회의 핵심적인 역할은 교육 영역에서 조정적 담론과 소통적 담론을 활성화시키는 것임
 - 조정적 담론을 활성화시키기 위해서는 정책 결정 과정 초기 단계부터 다양한 사회적 목소리가 반영될 필요가 있으며, 이를 위해서는 국가교육위원회 정책 결정 과정의 중요한 원칙으로써 투명성과 공개성을 확립할 필요가 있음
 - 또한 국가교육위원회 위원 구성도 다양한 사회적 목소리를 반영할 수 있는 방식으로 구성되어야 함
 - 동시에 국가교육위원회에서 결정되는 정책들에 대해 국민들에게 충분히 알리고 이해를 구할 수 있는 소통(communication) 기능이 활성화될 필요가 있으며, 이를 뒷받침할 전문가 그룹도 필요

- 유럽 교육위원회의 최근 경향에서 볼 수 있듯이 사회적 이해관계자뿐만 아니라 전문가들로 포함시키려고 노력하고 있음
 - 이는 투입 정당성(input legitimacy)뿐만 아니라 산출 정당성(output legitimacy)도 제고하려는 노력의 일환임
 - ※ 투입 정당성이란 정책 결정 과정에 사회의 다양한 목소리가 반영되어 투입 측면에서 치우침이 없는 것을 의미하며, 산출 정당성이란 결정된 정책이 효율적·효과적일 수 있는 내용을 갖추고 있음을 의미

- 투입 정당성을 위해서는 국가교육위원회의 구성이 포용적이어야 하며, 산출 정당성을 위해서는 국가교육위원회를 뒷받침할 수 있는 전문가 그룹이 구성될 필요가 있음

참고문헌

- 김영미 외. (2022). “미래교육 체제 구현을 위한 교육거버넌스 발전방안 연구.” 교육부 정책연구보고서.
- 하연섭. (2020). 「한국 행정: 비교역사적 분석」. 서울: 다산출판사.
- 최진실·주현준. (2021). “핀란드와 한국의 국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 비교 연구.” 지방교육경영 24(1): 1-28.
- Eurydice. Comparative Educational Systems
- Brans, Marleen, Jan Van Damme, Jonathan Gaskell. (2010). Education Councils in Europe: Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice. Public Management Institute.
- Damme, Jan Van, Marleen Brans, and Ellen Fobé. (2011). “Balancing Expertise, Societal Input and Political Control in the Production of Policy Advice: A Comparative Study of Education Councils in Europe.” *Holdus-Kulfuur-Administrative Culture* 12(2): 126-45.
- Department for Education. (2021). *Consolidated Annual Report and Accounts: For the Year ended 31 March 2021*.
- European Network of Education Councils (EUNEC). (2021). *Education Councils in Europe: Going beyond the Tensions*.
- Hall, Patrik. (2015). “The Swedish Administrative Model.” in Jon Pierre (ed.), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*. 299-314. Oxford: Oxford University Press.
- Lægried, Per. (2017). “Nordic Administrative Traditions.” in Nedergaard, Peter and Anders Wivel (eds.), *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. 80-91. New York: Routledge.