creative commons

COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:

저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.

변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

교육학박사학위논문

교육정보공개법 제정 과정에 관한 교육사회학적 연구

2013년 2월

서울대학교 대학원

교육학과 교육학전공

양 희 준

교육정보공개법 제정 과정에 관한 교육사회학적 연구

지도교수 김 기 석

이 논문을 교육학 박사학위논문으로 제출함
2012년 10월

서울대학교 대학원

교육학과 교육학전공

양 희 준

양희준의 박사학위논문을 인준함
2012년 12월

위 원 장 _____ ㊞

부위원장 _____ ㊞

위　　원 _____ ㊞

위　　원 _____ ㊞

위　　원 _____ ㊞

국문초록

본 연구는 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(이하 교육정보공개법)의 제정 과정을 법 텍스트의 변화를 통해 분석하였다. 본 연구가 답하고자 한 질문은 교육정보의 공개라는 정책 아이디어는 어떻게 하여 현재와 같은 형태의 법령으로 만들어졌는가? 이다. 이 연구 질문에 답하기 위한 하위 질문으로 다음을 제기하였다. 첫째, 교육정보공개라는 정책 아이디어가 법률안으로 진화하는 과정은 어떠하였는가? 둘째, 법률안은 어떻게 국회 심사를 통과할 수 있었고, 법률안의 내용은 어떻게 변화하였는가? 셋째, 교육정보공개법 시행령에는 어떤 내용이 담겼는가? 시행령의 제정은 교육정보공개법의 성격을 어떻게 변화시켰는가?

본 연구의 결과를 제시하면 다음과 같다. 교육정보공개법안은 평준화 정책의 개혁을 위한 학교 성과 정보 공개 담론의 생산자였던 한 야당 국회의원에 의해 발의되었다. 그것은 교육정보공개에 관한 여러 가지 담론들을 선택적으로 수용한 결과였다. 교육정보공개법안은 학업성취도평가 전수조사 실시 법안과 동반 발의됨으로써 학교 간 경쟁을 유발하고 평준화 정책을 개선하고자 하는 신자유주의적 교육정책의 성격을 강하게 띠고 있었다. 그러나 명시적으로는 국민의 알 권리 보장이라는 정책 목표가 부각되었다.

법안은 국회의 심사 과정을 거치면서 정교화되는 동시에 모호화되었다. 각급 학교의 교육 여건에 관한 정보의 공개와 연구자에 대한 자료 제공 부분은 정교화되었다. 학업성취도평가 관련 정보의 공시 부분은 모호화하였다. 그 결과 공공기관 정보공개법의 특례법으로서의 성격이 강화되었다. 국회에서 여야가 교육정보공개법안을 통과시킨 것은 정책 내용의 결정을 유보하는 합의에 기반한 것이었다.

시행령 제정 과정에서는 국회 심사 중 모호하게 수정되었던 학업성취도평가 관련 정보의 공시 부분이 구체화되었다. 그것은 내용적으로 국회 통과 이전 법안과 유사해지는 것이었다. 이 같은 변화는 시행령 제정 주체인 정부가 갖고 있던, 교육정보공개법에 대한 특정한 해석 위에서 가능했다. 시행령의 제정을 통해 교육정보공개법은 다시금 신자유주의적 교육정책의 성격을 획득하게 되었다.

본 연구의 결과는 다음과 같은 점을 시사한다. 첫째, 신자유주의적 교육정책의 명시적 내용과 정책의 집행으로 야기된 현실 사이의 긴장을 이해하기 위해서는

교육 정책이 만들어지는 과정에 대한 분석이 필요하다. 둘째, 근래 한국의 교육 개혁에 대한 이해를 위해서는 1990년대 중반 이래 한국에서 시행되어 온 여러 교육 정책을 역사적 맥락 속에서 서로 연관된 정책들로 파악할 필요가 있다.

주요어 : 교육정보공개법, 교육정보공시제, 신자유주의 교육개혁, 정책사회학, 교육정책, 교육법

학번 : 2007-30378

목 차

Ⅰ. 서론 ····· 1
1. 문제제기 ····· 1
2. 교육정보공개법 개관 ····· 2
(1) 교육정보공개법의 주요 내용 ····· 2
(2) 교육정보공개법 제정의 법 절차 ····· 5
3. 선행 연구 검토 ····· 7
(1) 교육정책 과정을 분석한 연구 ····· 7
(2) 교육정보공개 정책에 관한 연구 ····· 9
(3) 정책사회학적 교육 연구 ····· 14
4. 연구 문제와 연구 방법 ····· 19

Ⅱ. 신자유주의 교육개혁과 교육정보공개법 ····· 25
1. 신자유주의 교육개혁의 배경과 논리 ····· 25
(1) 신자유주의와 세계화 ····· 25
(2) 신자유주의 세계화와 정부 개혁 ····· 31
(3) 신자유주의적 교육개혁의 얼개 ····· 33
2. 한국 교육정책과 교육정보공개법 ····· 37
(1) 한국 교육정책의 변화 흐름 ····· 37
(2) 교육정보공개법 제정의 의미 ····· 42

Ⅲ. 교육정보공개법안의 발의 ····· 45
1. 아이디어에서 정책으로의 변화 ····· 45
(1) 교육정보공개 관련 담론들 ····· 45
(2) 교육정보공개법안의 내용 ····· 61
(3) 신자유주의적 교육정보 공개 담론의 선택적 수용 ····· 66
2. 교육정보공개 정책의 의제화 ····· 73
(1) 평준화 관련 논쟁의 가열 ····· 73
(2) 법안의 발의 ····· 77
3. 정책선도가의 활약과 국민의 알 권리 부각 ····· 81

Ⅳ. 교육정보공개법의 국회 통과 ····· 84
1. 법안의 수정 : 정책의 정교화와 모호화 ····· 84
(1) 수정 내용 ····· 84
(2) 정책의 정교화 : 정부 정책의 수용과 흡수 ····· 88
(3) 정책의 모호화 ····· 92
(4) 동상이몽 ····· 100
2. 법안의 통과 : 결정 유보에 대한 합의 ····· 103
(1) 대표 발의 의원의 담론 실천 ····· 104
(2) 여당 의원들의 비반대(非反對) ····· 118
(3) 교육정보공개의 탈맥락화 ····· 126
(4) 결정 유보로서의 합의 통과 ····· 128
3. 모호화와 결정 유보 합의 그리고 정책 성격의 변화 ····· 128

Ⅴ. 교육정보공개법 시행령의 제정 ····· 131
1. 정책 내용의 두 번째 정교화 ····· 131
(1) 시행령의 내용 ····· 131
(2) 시행령 제정에 따른 정책 내용의 정교화 ····· 135
2. 역방향의 정교화 ····· 142
(1) 2005년 법안과의 유사성 ····· 142
(2) 법 해석과 역방향의 정교화 ····· 147
3. 정책 집행자에 의한 정책 내용의 변화 ····· 152

Ⅵ. 결론 ····· 154
1. 요약 ····· 154
2. 논의 ····· 157
(1) 교육정보공개법의 정책 목표 ····· 157
(2) 한국 교육개혁에 대한 이해 ····· 160
(3) 연구의 시사점과 한계 ····· 162

〈참고문헌〉 ····· 165
〔부 록〕 ····· 177
Abstract ····· 205

〈표 차례〉

< 표 1 > 신공공관리론에 따른 정부 개혁의 내용 ····· 32
< 표 2 > 1995년 이후 정부의 규제 완화 정책 ····· 38
< 표 3 > 공개의 법적 의미 ····· 65
< 표 4 > 초·중등학교의 공개 대상 정보와 공개 방법 비교 ····· 70
< 표 5 > 고등교육기관의 공개 대상 정보와 공개 방법의 비교 ····· 71
< 표 6 > 교육정보공개 담론의 법률안 수용 ····· 72
< 표 7 > 법안과 법 조항 내용 비교 ····· 87
< 표 8 > 교육정보공개법에 반영된 정부의 고등교육법개정안 ····· 91
< 표 9 > 법안 제5조의 내용 변화 ····· 101
< 표 10 > 9월 16일 교육위원회 참석 야당 의원들의 주요 주장 ····· 123
< 표 11 > 9월 16일 교육위원회 참석 여당 의원들의 주요 주장 ····· 124
< 표 12 > 초·중등학교 정보공시항목의 정교화 ····· 138
< 표 13 > 고등교육기관 정보공시항목의 정교화 ····· 140
< 표 14 > 학업성취도평가 관련 정보의 공시 내용 비교 ····· 144
< 표 15 > 시행령안 부칙의 비교 ····· 145
< 표 16 > 국가수준 학업성취도평가 관련 정보의 공시 내용 비교 ····· 146

〈그림 차례〉

[그림 1] 교육에서의 경쟁 구조 정상화 ····· 34
[그림 2] 교육정보공개법 제안 논리 ····· 108

Ⅰ. 서론

1. 문제제기

본 연구는 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(이하 교육정보공개법)'의 제정 과정을 법 텍스트의 변화를 통해 분석하였다.

교육정책은 특정한 사회적 맥락 속에서 등장하고 형성되는, 일종의 사회적 구성물이다. 그 형성 과정에는 세계사적 변화와 한 사회 내부의 변화 그리고 정책을 둘러싼 다양한 행위자들 간의 갈등과 타협이 개입되며, 그 결과 때로는 누구도 예기치 않았던 변화가 일어나기도 한다. 그간의 교육정책 연구들은 교육정책이 국가나 정부가 교육 문제를 해결하고자 하는 의도 하에 수립하고 시행하는 합리적인 과정으로 보는 경향이 많았다. 그러나 본 연구는 교육정책이 사회적 맥락 속에서 구성되는 것이라고 본다. 즉, 어떤 교육정책이든 그것이 풀고자 하는 정책 문제와 그 문제를 풀기 위해 동원하는 정책 수단 등은 특정한 사회적 맥락을 가지고 있으며, 그러한 맥락을 고려할 때 비로소 해당 교육정책을 온전히 이해할 수 있다는 관점이다.

흔히 1990년대 이후 한국 교육의 현실 속에서 목격되는 여러 현상 즉, 교육 관련 정부 부처의 재구조화, 총체적 교육개혁 플랜의 등장 등과 같은 교육의 변화를 세계화(globalization)나 신자유주의의 영향으로 설명한다. 여기서 세계화란 개념은 지구적 수준에서의 경제적 통합 경향으로 이해된다. 신자유주의는 정부 개입 없는 자유방임을 핵심으로 하는 이념지향이다. 경제적 통합 현상으로서의 세계화는 신자유주의와 결합하면서 더욱 넓은 범위에서 심화되었는데, 이는 국가의 역할에 변화를 야기함으로써 교육에도 근본적인 수준의 변화를 가져왔다는 것이 세계화나 신자유주의가 교육에 끼친 영향에 관한 일반적인 설명이다.

그런데 그간 국내에서 이루어진 연구에서는 세계화나 신자유주의의 문제를 구체적인 교육정책과 관련하여 검토하지 않는 경향이 있었다. 즉, 한국 사회에서 신자유주의적 교육정책의 내용 요소는 무엇이며, 그것이 어떻게 실제 교육정책으로 만들어지는지 등의 문제는 심도 깊게 다루어지지 못했다. 그 결과 교육에 있어서 세계화나 신자유주의의 규정력이 지나치게 압도적인 것으로 간주되거나 혹은 반

대로 지나치게 경시되는 경향이 있었다. 근래 한국의 교육정책을 막연하게 신자유주의적 교육정책으로 예단하거나 특정한 이념 사조와는 전혀 무관한 것으로, 역사적·사회적 맥락과 유리시켜 이해하는 양 극단의 경향 모두 교육정책과 교육 현장의 발전을 위해서 바람직하지 않다.

신자유주의적 교육정책을 심도 깊게 이해하기 위해서는 구체적인 교육정책을 사례로 하여 그 정책의 면모를 세밀히 살펴볼 필요가 있다. 본 연구는 여러 교육정책 중 교육정보공개법을 특정하였다. 교육정보공개법은 국가수준 학업성취도평가 조사 결과의 공개라는 내용 요소로 인하여 대표적인 신자유주의적 교육정책의 하나로 이해된다. 교육정보공개법의 시행으로 교육 당국이 국가수준 학업성취도평가 결과를 학교별, 지역별로 공표할 수 있게 되었고, 그로 인해 학교 간, 지역 간 경쟁이 유발되는 등 교육의 시장화가 본격화한 것으로 평가되기 때문이다.

본 연구는 이러한 문제의식에서 교육정보공개법의 제정 과정을 법 텍스트의 변화를 중심으로 살펴보았다. 법안, 통과된 법, 시행령이라는 교육정보공개법의 주요 텍스트는 교육정보공개법이 정책화 하는 과정에서 중요한 위치를 차지하는 텍스트이다. 이러한 텍스트의 형성과 변화는 곧 교육정보공개법의 정책화 과정에 상응한다고 볼 수 있다. 주요한 법 텍스트의 변화를 통해 교육정책의 정책화 과정을 분석하는 본 연구를 통해 신자유주의적 교육정책에 대한 이해를 심화할 수 있을 것이다. 나아가 우리나라 교육정책에 대한 이해의 지평을 넓힐 수도 있을 것이다.

2 . 교육정보공개법 개관

(1) 교육정보공개법[1)]의 주요 내용

교육정보공개법은 2005년 당시 국회 교육위원회에 소속하여 활동하던 한 야당 의원의 대표 발의로 국회에 제출되어 2007년 국회를 통과한 법이다. 공공기관의

1) 교육정보공개법은 2007년 5월 제정 이후 2012년 11월 현재까지 모두 6차례 개정되었다. 이하 교육정보공개법의 개관에 사용한 텍스트는 2012년 3월 21일 개정된 교육정보공개법(법률 제11382호)이다.

정보공개에 관한 법률을 모법으로 하여 교육관련기관의 정보공개에 관한 사항만을 다루고 있는 특례법이다.

이 법은 총 15개의 조항으로 구성되어 있다[2]. 15개의 조항은 내용에 따라 크게 세 부분으로 나누어 볼 수 있다. 법 조항 1조부터 4조까지는 일종의 '서론' 격에 해당하는 부분이라고 할 수 있다. 법의 목적(1조), 법 조항에 사용되는 각종 용어의 정의(2조), 정보공개의 원칙(3조), 다른 법과의 관계(4조) 등이 여기에 해당된다. 이어지는 법 조항 5조부터 8조까지는 교육정보공개법의 중심적 내용을 담고 있다. 각급 학교가 공시해야 하는 정보의 종류(5조와 5조의2, 6조), 공시의 권고(7조), 학술연구자에 대한 자료 제공(8조) 등이다. 다음 9조부터 12조까지의 조항들과 부칙은 법의 집행에 관계되는 부수적인 사항들을 다루고 있다. 권한의 위임(9조), 시정 또는 변경 명령에 관한 사항(10조), 벌칙(11조)과 모법 즉 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'과의 관계(12조) 등이다. '부칙'은 법의 시행일과 다른 법률의 개정에 따른 용어의 변경 등을 다루고 있다.

교육정보공개법은 공개의 대상이 되는 정보를 유치원, 초・중등학교, 고등교육기관으로 나누어 명시하고 있다.

우선 유치원장이 공개해야 하는 정보[3]로는 유치원 규칙·시설 등 기본현황, 유아 및 유치원 교원에 관한 사항, 유치원 교육과정 및 방과후 과정 편성·운영에 관한 사항, 유치원 원비 및 예·결산 등 회계에 관한 사항, 유치원의 급식·보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항, 「유아교육법」 제30조부터 제32조까지의 시정명령 등에 관한 사항, 그 밖에 교육여건 및 유치원운영상태 등에 관한 사항 등으로 명시되어 있다.

초・중등학교의 장이 공개해야 하는 정보는 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정, 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항, 학년·학급당 학생 수 및 전·출입, 학업중단 등 학생변동 상황, 학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황, 교지(校地), 교사(校舍) 등 학교시설에 관한 사항, 직위·자격별 교원현황에 관한 사항, 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항, 학교운영위원회에 관한 사항, 학교급식

---

2) 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법[(타)일부개정 2012.3.21 법률 제11382호]. 2007년 5월 법 제정 당시에는 모두 12개의 조항으로 이루어져 있었다.

3) 교육정보공개법 제5조의2는 교육정보공개법이 처음 제정되던 2007년 당시에는 없던 조항이다. 2011년 12월 31일 법 개정으로 삽입되었다.

에 관한 사항, 학교의 보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항, 학교폭력의 발생현황 및 처리에 관한 사항, 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항, 학생의 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항, 「초·중등교육법」 제63조부터 제65조까지의 시정명령 등에 관한 사항, 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등에 관한 사항 등이다.

고등교육기관의 장에게 공개 의무가 부과된 정보는 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정, 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항, 학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항, 충원율, 재학생 수 등 학생현황에 관한 사항, 졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에 관한 사항, 전임교원 현황에 관한 사항, 전임교원의 연구성과에 관한 사항, 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항, 등록금 및 학생 1인당 교육비의 산정근거에 관한 사항, 「고등교육법」 제60조부터 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항, 학교의 발전계획 및 특성화 계획, 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황, 도서관 및 연구에 대한 지원 현황, 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등에 관한 사항 등이다.

위와 같은 정보의 공개 방법으로는 '공시'의 방법을 택하고 있다. 법에 사용된 용어의 정의를 다룬 법 제2조는 '공개'와 '공시'를 구분하는데, '공시'는 "교육관련기관이 그 보유·관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람·교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망 등 다른 법령으로 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법"으로 정의되어 있다. 각급 학교의 장은 법에 명시된 정보들을 '공시'해야 할 의무가 있다. 대체적인 공시 항목은 법에 명시되어 있지만 보다 구체적인 정보의 범위, 공시 횟수, 그 시기 등은 대통령령에 따르도록 규정되어 있다.

교육정보공개법이 교육기관의 정보 공시 외에 다루고 있는 또 하나의 정보 공개 사안은 학술연구자에 대한 자료 제공이다. 이는 법 제8조에 명시되어 있는데 그에 따르면 교육관련기관의 장은 학술연구의 진흥과 교육정책의 개발을 위하여 해당 기관이 보유·관리하는 자료를 연구자에게 제공할 수 있다. 자료 제공에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있다.

요컨대, 교육정보공개법은 유치원, 초・중등학교, 고등교육기관의 정보 공시와 학술연구자에 대한 교육관련기관의 자료 제공에 관한 사항을 주요 내용으로 하는

법이라고 할 수 있다.

(2) 교육정보공개법 제정의 법 절차

교육정보공개법은 국회법에 따른 법안 심사의 여러 절차를 거쳐 제정되었다. 국회에 제출된 법안의 처리 과정은 국회법에 의하여 규정되어 있다. 국회의원이나 정부에 의하여 발의된 법안은 해당 상임위원회로 회부된다. 해당 상임위원회가 어떤 법안을 논의하는 통상적인 과정은 위원회 상정으로부터 시작하여, 제안설명, 전문위원 검토보고, 대체토론, 소위원회 심사 및 보고, 축조심사, 찬반토론, 표결(의결), 심사결과 본회의 보고의 순서를 따른다. 대체토론과 소위원회 심사 사이에 위원회가 필요하다고 결정하는 경우 공청회나 청문회, 연석회의 등을 개최할 수 있으며, 표결과 심사결과 본회의 보고 사이에 국회 법제사법위원회의 체계·자구 심사를 받도록 규정되어 있다.

교육정보공개법 역시 이러한 절차를 모두 거쳤다. 교육정보공개법은 법안 제출 다음 날인 2005년 4월 7일 해당 상임위원회인 교육위원회로 회부되었다. 4월 21일 회의에서 교육정보공개법안이 상정되었고, 이어서 대표발의 의원의 제안 설명, 교육위원회 전문위원의 검토 보고를 거쳐 교육위원회 소속 의원들의 대체 토론의 대상이 되었다.

교육정보공개법안이 국회 교육위원회에서 다시 다루어진 것은 약 6개월 뒤인 2005년 11월이다. 교육정보공개법안에 대한 국회 교육위원회의 공청회[4]는 2005년 11월 10일 오후에 약 2시간 동안 이루어졌다. 공청회 직후인 2005년 11월 15일, 교육정보공개법안은 국회 교육위원회의 상설 소위원회인 법안심사소위원회에 상정되었다[5].

---

4) 국회법에 따르면 위원회에 회부된 제정법률안 및 전부개정법률안에 대하여는 공청회 또는 청문회를 개최하여야 한다. 교육정보공개법안은 제정법률안이었기 때문에 공청회 개최의 대상이 되었다. 위원회의 의결로 공청회 개최가 생략될 수 있으나 교육정보공개법안의 경우 공청회 생략에 대한 별도의 의결이 없었다.

5) 법안심사소위원회에 상정된 날 논의는 되지 않았다. 2007년 4월경에 작성된 교육위원회의 '교육관련정보의 공개에 관한 법률안 심사보고서'에는 이날 법안심사소위원회에서 법안의 상정 뿐만아니라 심사가 이루어졌다고 되어 있으나 회의록에는 교육정보공개법안의 심사 정보가 담겨 있지 않다. 이 날 법안심사소위원회에 상정된 법안은 모두 12개였다. 이 중 교육정보공개법안은 다섯 번

교육정보공개법안이 법안심사소위원회에서 논의된 것은 상정된 지 약 1년 4개월 뒤인 2007년 3월 2일이다. 이 날 교육정보공개법안은 국회 교육위원회의 법안심사소위원회를 통과했다. 3일 뒤인 3월 5일에는 교육위원회 전체회의에서 의결되었다. 명칭이 '교육관련기관의 정보공개에 관한 법률안'으로 변경된 법안은 국회법 제86조[6]에 따라 체계자구심사를 받기 위해 2007년 3월 12일 국회 법제사법위원회로 회부되었다. 법제사법위원회는 4월 26일 이 법을 수정 의결[7]하였다.

법제사법위원회 심사를 거치면서 명칭이 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법'으로 바뀐 교육정보공개법안은 2007년 4월 30일 국회 본회의[8]에서 재석 253인 중 찬성 240인 반대 10인, 기권3의 표결 결과로 가결되었다. 교육정보공개법은 2007년 5월 25일 대통령에 의해 공포되었다.

교육인적자원부는 이 법의 시행령안을 마련하여 2007년 11월 16일 홈페이지를 통해 입법예고하였다. 그러나 대통령 임기 종료를 몇 달 남기지 않은 정부는 이 시행령을 공포하지 않았다. 2008년 2월 17대 대통령직 인수위원회는 교육인적자원부에 새로운 시행령안을 주문했다. 2008년 8월에 새로 만들어진 시행령안이 입법예고 되었고, 11월에 비로소 교육정보공개법의 시행령이 공포되었다.

교육정보공개법은 2008년 5월 공포된 이후로 총 6차례 개정되었고, 시행령은 2008년 11월 처음 공포된 이후로 총 2012년 10월까지 총 10회 개정되었다. 2012년 11월 현재 19대 국회에는 교육정보공개법 개정안이 두 건 제출되어 있다. 이는 교육정보공개법이 고정된 정책이 아니라 계속적으로 변화하고 있는 정책임을 보여준다.

째 안건으로 올랐다. 그러나 오후 2시 17분부터 오후 5시 16분까지 약 세 시간 동안 이루어진 법안심사소위원회의 회의는 이주호 한나라당 의원이 대표발의한 '학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 전부개정법률안'과 안명옥 한나라당 의원이 대표 발의한 '학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 일부개정법률안'을 다루다가 끝이 났다.

6) 국회법 제86조(체계·자구의 심사) ①위원회에서 법률안의 심사를 마치거나 입안한 때에는 법제사법위원회에 회부하여 체계와 자구에 대한 심사를 거쳐야 한다. 이 경우 법제사법위원장은 간사와 협의하여 그 심사에 있어서 제안자의 취지설명과 토론을 생략할 수 있다.

7) 4월 12일 법제사법위원회 전체회의 상정, 대체토론, 법제사법위원회 법안심사 제2소위 회부가 이루어졌다. 법안심사제2소위원회는 이 법안을 수정 의결하여 법제사법위원회 전체회의로 넘겼다.

8) 제267회 국회 제7차 본회의

3 . 선행 연구 검토

(1) 교육정책 과정을 분석한 연구

포울러(Fowler, 2004)는 정책을 "정치체제가 공적 문제를 다루는 동안 생겨나는 역동적이며 가치 함축적인 과정"이라고 하였다. 정책이 하나의 정형화된 결과물 예컨대 하나의 법이나 정부 문서 같은 것이 아니라 일련의 과정이라고 규정한 것은 주목할 만하다. 정책이 한 국가의 정치 및 행정 시스템이 공공 문제에 대해 다양한 접근 방법을 고려하여 그 중 하나를 채택하고, 시도하고, 평가할 때 일어나는 일련의 사태로서, 결과적 개념이라기보다는 과정적 개념이라는 점이 강조된 것은 향후 교육정책에 관한 연구에서 충분히 고려할 필요가 있다.

한국에서 1995년에 있었던 교육재정 GNP 5% 확보 방안의 발표 과정을 분석한 송기창(2000)의 연구나 국내 한 지역의 고등학교 평준화 정책의 결정 과정을 분석한 임준희(2006)의 연구 등은 이러한 관점에 충실한 연구의 예로 볼 수 있다. 송기창(2000)은 정책 과정에 있어서 정치적 요인을 강조한 킹던(Kingdon)의 "정책흐름모형(policy streams)"에 입각하여 정책 과정을 분석하였다. 이 연구의 결론에 따르면 하나의 교육정책을 결정하는 힘은 행위자의 의지와 정치력으로부터 나온다고 할 수 있다. 임준희(2006)의 연구에서도 교육정책의 도입과정은 상이한 가치를 추구하는 다양한 집단들이 정치적 이익에 따라 연합(coalition)하여 최종적 정책 결정자인 교육감에게 영향력을 행사하는 과정으로 설명된다. 이 과정에서 정치적으로 결속력이 강하고 정치활동을 활발하게 하는 정책연합이 자신들이 선호하는 정책을 관철시키게 된다는 것이다.

그러나, 이러한 관점은 예컨대, 강력한 정치력의 행사에도 불구하고 그 정치력에 반하여 이루어진 특정한 교육정책이나, 권력의 의지에 반해 정책 결정이 지연되는 정책 사례에 대하여 아무런 설명력을 갖지 못한다. 또한, 성격을 달리하는 권력을 시간적으로 관통하여 추진된 교육정책 예컨대, 법학전문대학원 도입 정책이나 두뇌한국21과 같은 고등교육재정지원 정책의 지속에 대해서는 아무런 설명도 제공하지 못한다.

이러한 문제에 대하여 1970년대부터 1980년대까지 영국 대처 수상 재임 시기의

교육정책을 분석한 볼(Ball, 1990)은 중요한 시사점을 제공한다. 그는 교육정책이라는 것이 집단 간 갈등, 특정 집단의 지배와 관련되는 것은 사실이지만, 그것만으로는 설명하기 힘든, 비과학적이며 비합리적인 과정인 경우가 더 많다고 주장하였다. 교육정책 과정에서 발견되는 우여곡절이 때로 교육정책의 핵심적 부분을 설명할 수 있다는 것이다.

이와 관련하여 몇몇 국내 연구자들은 우리나라 교육정책 연구에서 그러한 우여곡절을 보고하고 있다. 김용일(2006)은 교육시장의 대외 개방과 관련된 정책의 하나인 '외국교육기관특별법'의 제정 과정을 분석하였다. 그는 경제자유구역에 세운 외국인 학교에 내국인의 입학을 일정 비율 이상 허가하는 법률적 쟁점이 종래의 초·중등교육법과 충돌하는 내용이었음에도 불구하고 교육 당국이나 유관 국회 위원회와의 사전 협의 없이 결정된 현상을 교육정책의 입안 과정에 있어서 교육적 논리보다 더 강하게 작용하는 교육 외적인 필요 혹은 도구주의적 교육관의 만연으로 설명하였다.

또 교육시장 개방 내용이 포함된 정책의 추진 과정에 대한 한 분석(김민호, 2007)에서도 교육정책의 비의도적인 측면이 부각되었다. 그는 제주국제자유도시특별법의 제정 과정에서 국제고등학교의 설립이라는 교육 개방 정책을 둘러싼 당국과 주민간의 갈등과 실천을 분석하였다. 교육시장을 개방하는 내용의 법이 제정되어 시행되었지만 사회의 기대나 우려와는 달리 외국 교육 자본이 물밀 듯 들어오지 않아서 정책 결정 과정에 크게 작용한 당국과 주민의 기대와 걱정이 모두 빗나갔음을 밝히고 있다.

윤여각(2000) 역시 학점은행제 결정 과정과 집행 과정을 분석하며 교육정책 과정에 관여하는 당사자들이 보여주고 있는 관행들과 그 이면에 있는 문화에 주목하였다. 그가 발견한 것은 당시의 권력 구조 하에서 교육 관료들이 처한 모순적 위치였다. 즉, 학점은행제 정책을 입안하는 주체는 대통령 직속의 특별위원회였는데, 여기에 파견된 실무자들은 교육부에 소속된 사람들로서, 대통령의 구상을 실현한다는 자신들의 임무에 충실한 일이 자신들의 본래 소속 기관인 교육부에 파장을 가져오게 되는 위치에 처해있었다. 이들 공무원들은 학점은행제와 같은 교육개혁안의 도입에 적극적일수도, 소극적일수도 없는 '기대와 압력'의 모순적 위치에 있었다는 것이다.

그러나 우리나라 교육정책의 과정을 다룬 선행 연구들에서 한 가지 아쉬운 점은 교육정책의 과정에 대한 예리한 분석이 단순히 정치적 세력 간의 갈등이나 타협, 기대치 않았던 결과, 우여곡절 등으로 기술되는데 그치고 있다는 점이다. 모든 교육정책이 정치 세력 간의 갈등을 포함하거나 또는 기대치 않았던 결과를 낳는 것은 아닐 것이다. 교육정책의 성격을 고려할 수 있다면, 어떤 성격의 교육정책이 한국 사회에서 정치적 세력 간의 갈등 속에 타협되는지를 밝힐 수 있을 것이다. 교육정책의 과정에 나타나는 여러 가지 독특함을 해당 교육정책의 사회적 맥락이나 성격과의 연관 속에서 논의하지 않고 있다는 점은 선행연구의 한계로 지적될 수 있다.

(2) 교육정보공개 정책에 관한 연구

교육정보공개법 제정 이전에 수행된 연구들은 법 제정의 필요성과 방안을 주로 탐색하였다. 이 연구들은 교육정보공개 정책 수립의 필요성을 논의하고 정책화 방안을 제시하였다. 대표적인 연구로는 권대봉 외(2004)의 연구와 박재윤 외(2006)의 연구를 들 수 있다. 권대봉 외의 연구는 2004년 국회 교육위원회의 정책연구개발 과제로 수행된 연구이다. 이 연구는 국민의 '알 권리'라는 관점에서 학교정보 공개의 현황을 미흡한 것으로 평가하고, 미국, 영국, 호주 등 외국의 사례를 검토하여 학교정보 공개의 필요성과 학교정보 공개의 유의점을 도출하였다. 아울러 학부모를 대상으로 한 설문조사[9]를 실시하여 학교정보 공개에 관한 학부모들의 지지 의사를 확인하였다. 결론적으로 학교정보 공시제도를 제안하면서 법률 제정의 방안으로는 기존 교육관계법을 개정하는 방안과 별도의 특별법을 제정하는 방안을 제시하였다[10].

박재윤 외(2006)의 연구는 대학정보공시제의 법제화 방안을 살폈다. 우선 관련 법제 현황을 검토함으로써 대학정보공개와 관련된 기존 제도를 '청구에 의한 정보공개제도'와 '행정정보의 사전공표제'로 나누어 보았다. 그러나 대학정보공시를 위

9) 이 연구는 2005년 1월 21일부터 2월 12일까지 서울, 인천 대전 등에 거주하는 학부모 46명을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 수록하고 있다.

10) 이 연구의 결과는 2005년 2월, 공동연구자 중 한 명인 강인수 교수(수원대학교)에 의해 '교육정보공개 특별법 제정을 위한 공청회'(국회의원 이주호 개최)에서 발표되었다.

한 장치로서 기존 제도는 미흡한 것으로 평가했다. 또 연구는 미국과 일본의 사례를 살펴봄으로써 우리나라에서 대학정보공시제를 설계할 때 유의해야 할 시사점을 도출하고 그에 터하여 대학정보공시제의 법제화 방향을 '국민의 알 권리 보장'과 '대학경영의 혁신'으로 제시하였다.

교육정보공개법이 제정된 이후의 국내 연구는 대부분 교육정보공개 정책에 대한 평가나 문제점 분석, 개선 방안 등을 담고 있다.

고장완·유현숙(2010)의 연구는 교육정보공개 정책을 정보의 비대칭성이 야기할 수 있는 위임자와 대리인 간의 문제 즉, 역선택과 도덕적 해이 문제를 피하기 위한 정책으로 보고, 미국의 대학정보 공시제도가 어떻게 운영되는지를 전반적으로 검토하여 우리나라의 대학정보 공개 정책에 주는 시사점을 도출하였다. 이 연구가 주목한 미국 대학 정보 공시제도의 주요 측면과 시사점은 다음과 같다. 첫째, 미국의 경우 대학정보 공시 제도의 주요한 목적이 '소비자의 알 권리 충족'에 있다는 점이다. 연구자들은 미국의 교육통계청(NCES)가 운영하는 웹사이트 'The College Navigator'에서 제공하는 등록금 상・하위 대학 리스트와 고등교육 수학 총 비용 추정 도구 시스템 등을 사례로 들고 있다. 연구는 이러한 대학정보공개에 정부가 주도적 역할을 하고 있다는 점을 주목했다. 정부는 주인-대리인 이론 속에서 '힘을 가진 주인'이므로 대학의 적극성을 끌어낼 수 있다는 것이다. 둘째로는 미국에서 대학에 대한 정보 수집과 활용이 매우 다양한 통로를 통해 이루어지고 있다는 것이다. 연방정부와 주정부 뿐만아니라 각종 공공기관, 협회, 언론사, 영리기관 등이 대학에 관한 정보를 수집하고 있으며, 그 활용 역시 소비자에 대한 정보 제공, 대학에 대한 평가, 순위 공개, 대학 인증, 대학 자체 평가 및 컨설팅 등 여러 가지로 이루어지고 있다는 점이다. 연구는 우리나라의 경우 대학정보공시제가 정부 주도이기는 하지만 전문기관이나 협회, 대학연구소 및 비영리 조직에 의한 다양한 종류의 정보 수집은 이루어지고 있지 않다는 점을 지적하면서 다양한 정보 수집 주체들의 참여가 정보공시제를 보완할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 셋째, 미국에서 대학 정보의 공시는 대학 평가와 연동되고 있을 뿐만아니라 학생, 학부모, 기업, 개별 대학, 주 정부, 다양한 평가 인증 기관들에 의해 공시 정보가 요긴하게 활용되고 있다. 우리나라의 경우 공시 정보의 활용은 제한적인 수준인데 이의 개선을 위한 방안으로 학부모 등 소비자들에게 실질적인 정보의 제공, 대학

평가 및 인증을 위한 활용 방안 개발 등이 제시되고 있다. 넷째, 미국의 경우 정보 공개의 내용이나 수준이 정부와 대학, 다양한 협의체 간에 이루어지는 협의를 통해 결정되고 있다는 점이다. 이는 대학의 입장에서는 자율성 상실의 문제를 미연에 방지하는 의미가 있고, 정부의 입장에서는 책무성의 수준을 사전에 설정하는 의미가 있다. 연구는 우리나라의 대학정보공시에 있어서 대학과의 협의가 필요한 이유로 대학들이 정보제공자인 동시에 정보활용자라는 점을 들고 있다. 마지막으로 미국에서는 양적 데이터 뿐만 아니라 질적 데이터를 반영한 정보공시가 이루어지고 있다는 것이다. 연구는 질적 데이터의 수합, 공시, 평가 연동에 대한 노하우의 축적을 강조하였다.

이경호(2010)의 연구는 학교정보공시제를 다양한 관점에서 분석하기 위해 쿠퍼 등(Cooper, Fusarelli, Randall)이 제시한 4차원 정책분석틀을 사용하였다. 4차원 정책 분석틀이란 정책의 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원을 의미한다. 연구자는 각각의 차원을 학교정보공시제의 목적, 집행구조, 이해당사자, 제도 운영의 측면으로 간주하고 각각의 차원에서 학교정보공시제에 대해 접근하고 평가하여 학교정보공시제의 합리적인 운영 방안을 제시하였다. 연구는 규범적 차원에서는 교육수요자의 요구에 맞는 정보를 제공하기 위한 시스템의 구축, 지나친 책무성 부과로 인한 부작용 방지 대책의 수립을 강조했다. 구조적 차원에서는 이해 당사자들의 의견수렴, 지역 주민의 의견 반영을, 구성적 차원에서는 교육 결과 뿐만아니라 교육과정 상의 노력 반영, 공시정보 자동 집계 시스템의 개발을 강조했다. 기술적 차원에서는 공시 관련 이해당사자들에 대한 연수와 지원, 벌칙 조항의 보완이 필요하다고 주장했다[11]. 이 연구는 학교정보공시제를 여러 관점에서 조망하고 정책의 개선 방안을 다양한 측면에서 제시한 점에서 유의미하다.

교육정보공개 정책에 관한 이상의 연구들은 교육정보공개 정책을 '국민의 알 권리'를 위한 정책으로 간주하고 그러한 관점에서 정책의 법제화 방향, 개선 방안 등을 논의하고 있다. 그러나 교육정보공개법의 정책 목표를 '국민의 알 권리'로 볼 수 있는지에 대해서는 논란이 있다. 대표적으로 정순원(2008)은 '교육정보'의 개념과 '알 권리'의 의미를 법적인 관점에서 규명하고, 교육정보공개법의 모법이라고

11) 이경호는 김경회와 함께 이 연구를 수정・보완하여 보다 구체적인 정책 개선 방안을 제시하였다. 그것은 정책 집행 구조의 개선, 유관기관 간 데이터베이스의 효율적 연계 및 활용, 정성적 평가지표 추가 개발, 신뢰성 제고 및 개인정보 보호 방안 강구 등이었다.(김경회・이경호, 2011)

할 수 있는 '공공기관의 정보공개에 관한 법'과의 관계 속에서 교육정보공개법의 의의와 구체적인 조항의 내용을 분석했다. 그는 교육정보공개법 제정의 목적을 '국민의 알 권리'로 파악하지 않았다. '국민의 알 권리'란 헌법재판소 등의 판례에 따르면 국가에 의해 수집·관리되는 정보에 대한 접근권, 정보공개청구권 등을 통해 실현되는 권리이기 때문이다. 따라서 교육정보공개법의 법적 의의는 국민의 '알 권리'를 보장하는데 있다기 보다는 학부모 등 교육당사자의 교육권을 확장하기 위한 것 즉, 학생의 학습권, 학부모의 학교선택권을 보장하기 위한 것으로 보아야 한다는 것이다. 그러나 그가 살펴본 바, 교육정보공개법은 이러한 법적 의의에 내용적 초점을 맞추고 있지 않다. 또 그는 교육정보공개법이 정보공개와 관련하여 교육 분야의 특수성을 살린다는 취지에서 특례법의 형식으로 제정되었지만 공개의 방식으로 '공시'를 택하고 있어 실제로는 교육관련기관에 대한 규제를 강화하고 있음을 밝혔다. 정순원은 별도의 독립법률로서 교육정보공개법은 불필요하다는 입장을 피력하였다. 그 이유로는 종래의 교육관계법과 동일하거나 중복되는 규정이 상당히 많고, 공시대상정보 중 몇 가지 항목을 제외한 대부분은 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'에 의한 사전공개정보에 포함되어 이미 공개되고 있다는 점을 들었다.

이러한 논란은 교육정보공개법의 정책 목표에 관한 논란이라고 할 수 있다. '정책 목표'는 정책이 이루려는 '바람직한 상태'는 어떤 상태인가에 관련되는 부분으로서 어느 경우에나 정책 문제(policy problem) 즉, 정책이 해결하고자 하는 문제와 관련된다. 해결해야 할 문제를 무엇으로 보느냐에 따라 정책 목표와 수단과 같은 정책 내용의 뼈대가 결정된다. 따라서 어떤 정책을 이해하려고 할 때 그 정책이 문제로 삼고 있는 것이 무엇인지를 파악하는 것은 매우 중요하다.

교육정보공개법의 정책 목표가 무엇인지에 대한 확인은 교육정보공개법의 정책화 과정을 살펴봄으로써 가능할 것이다. 정책 과정에서 어떤 교육 문제가 강조되었는지, 그 문제의 해결을 위해 어떤 수단이 선택되었는지를 살펴보는 연구가 필요하다고 할 수 있다.

교육정보공개법의 정책 과정을 살펴본 선행 연구에는 홍성창(2010, 2012)의 연구가 있다. 이는 교육정보공개법의 정책 과정을 직접 다룬 유일한 연구이다. 홍성창은 정책 과정에 관한 다중흐름 이론, 지지연합 이론, 정책선도가 이론 등을 혼

합하여 교육정보공개 정책 과정의 설명 모형을 수립하고 그 틀에 입각하여 교육정보공개 정책 과정 즉, 의제설정, 정책형성 및 변동, 정책집행의 각 단계를 설명했다.

그에 따르면, 교육정보의 공개라는 의제의 설정과 확산은 자유주의적 정책 지지 연합 내의 몇몇 정책선도가(policy entrepreneur)의 활약에 의해서였다. 교육정보공개 정책의 정책선도가들은 평준화 정책으로 인해 학교교육의 획일화와 질 저하, 학부모의 불만족, 과외의 급팽창, 교육의 형평성 훼손이 연쇄적으로 발생한다는 문제 인식을 가지고 있었다. 이들은 이 문제를 해결하기 위해서 학교별 학력정보가 공개되어야 한다는 주장을 학계와 언론계에서 적극적으로 제기하였다. 이들은 사교육 문제나 고교등급제 이슈 등을 학력관련 정보의 공개 문제와 관련시켜 제기함으로써 문제흐름을 구성하는 동시에, 교육정보공개법을 발의함으로써 정책과 관련된 정치흐름을 창출하였다.

정책형성 및 변동은 교육정보공개 정책 과정에서 각각 교육정보공개법의 제정과 시행령의 제정을 의미한다. 교육정보공개법의 제정 역시 정치 상황을 요령껏 활용한 정책선도가의 활약으로 설명된다. 2005년 여당이 사립학교법개정안을 단독처리한 이후 의회의 교착 상태가 계속되었는데, 2007년이 되면서 서둘러 로스쿨법을 제정해야 할 필요성이 있던 여당과 사립학교법을 재개정하고자 했던 야당 사이에 협상 무드가 조성되었다. 교육정보공개 정책의 정책선도가는 이 기회를 활용하여 교육정보공개법을 통과시켰다. 홍성창은 여야간 협상 무드가 조성된 것을 정책창구(policy window)의 개방으로 보았다.

그런데 교육정보공개법의 제정이 실제 학교별 학력 정보의 공개로 이어지지는 못했다. 법 제정 과정에서 해당 조항이 모호하게 처리되었고, 그와 관련된 중요 사항은 행정부가 정하는 시행령으로 정하도록 위임되었기 때문이다. 학교별 학력정보의 공개라는 정책 변동은 2007년 말의 대통령 선거를 통해 평등주의적 정부가 자유주의적 정부로 교체됨으로써 일어났다. 새로 출범한 정부에서 학교별 학력정보의 공시를 포함한 시행령이 제정되고 시행되었던 것이다[12].

홍성창의 연구에 따르면, 교육정보공개법의 정책 문제는 교육정보공개 정책의

12) 홍성창은 이어서 교육정보공개 정책의 집행 단계에서 자유주의적 정책 연합과 평등주의적 정책 연합 간의 갈등이 표면화되었고, 정책 불응이나 정치적 집행 등의 현상이 일어났음을 보고하고 있으나 이는 교육정보공개법의 제정 과정을 분석하고자 하는 본 연구의 범위 밖에 있다.

정책선도가가 가지고 있던 문제의식 즉, '평준화 정책'이었다. 그의 연구에서 드러나듯이 정책선도가는 평준화 정책으로부터 야기되는 연쇄적인 문제들의 고리를 인식하고 그 문제의 해결 방안으로 학교별 학력정보를 공개해야 한다는 논리를 가지고 있었다. 정순원이 파악한 바 교육정보공개법이 학부모의 학교 선택권을 보장하기 위한 법적 의의를 가진다고 한 것과 일맥상통한다.

교육정보공개법의 제정 과정을 살펴본 홍성창의 연구를 통해서 해소되지 않는 문제가 몇 가지 있다. 그것은 왜 '평준화 정책의 개혁'이라는 정책 문제의 해법으로 '교육정보의 공개'가 모색되었는가 하는 점이다. 또, 정책선도가의 문제의식은 학교별 학력 정보의 공개였음에도 불구하고 그것은 왜 '교육정보의 공개'라는 의제로 표현되었는가 하는 점도 의문이다. 교육정보공개 정책에 대한 반대 연합이 건재하였음에도 불구하고 교육정보공개법이 국회를 통과한 사실도 묘연하다. 이러한 문제들은 교육정책에 대한 다른 관점에서의 접근을 요구한다.

(3) 정책사회학적 교육 연구

앞서 교육정보공개법에 관한 선행 연구들을 통해서도 알 수 있듯이 국내의 교육정책 관련 연구에서 연구자들의 주된 관심은 정책 그 자체의 이해에 있기 보다는 특정한 교육 문제의 해결에 있어 왔다. 교육정책은 "교육목적의 달성을 위해 정부가 공익과 국민의 동의를 바탕으로 강제하는 체계적인 활동으로 구성된 교육에 관한 지침 혹은 의사결정[13]"으로 여겨졌고, 연구의 초점은 그러한 의사결정으로서의 교육정책이 교육문제의 해결에 적절한지, 부작용은 없는지 등에 맞춰졌다[14]. 그러한 경향 속에서 정책의 여러 면모 예컨대, 누가, 무엇을, 왜 문제로 제기하였는지, 해결책의 범위는 어떻게 한정되었는지 등의 문제는 연구자들의 큰 관심을 불러일으키지 못했다.

종래 교육정책 연구에서 지배적인 관심이 특정한 교육 문제나 정치적 과제에

---

13) 윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주.(2008). 교육행정학원론. 서울: 학지사. p.211

14) 우리나라에서 진행된 교육정책 연구의 목적을 분석한 정성수(2008)의 연구 결과에 따르면 1995년부터 2007년까지 학술지『교육행정학연구』에 실린 280편의 교육정책학 관련 논문 중 245편(87.5%)이 이른바 실제적 연구 즉, 교육 문제의 진단, 실태분석, 대책마련, 모형개발연구에 해당하는 것이었다.

대한 처방과 실행(action and practice)이었다는 지적은 1980년대 서구에서 선도적으로 제기되었다. 대표적으로 오즈가(Ozga,1987)는 정책 과정에 대한 분석(analysis)을 강조하면서 정책사회학(policy sociology) 즉, 사회과학적 전통에 뿌리를 두면서 역사적 사실을 풍부히 활용하는 탐구, 질적인 측면을 더욱 고려하는 접근을 강조하였다. 그는 종래 교육정책 분야의 연구 흐름을 교육 행정 및 교육 경영 분야에서의 연구와 사회학적 연구로 구분하고, 전자의 흐름이 사회과학적 이론(theory)을 간과하거나 도외시하고 있음을 지적하였다. 그는 교육정책에 대한 이러한 접근을 다원주의적(pluralist)이라고 불렀다. 1980년대 서구에서 교육정책에 대한 다원주의적 접근이 제한된 영역에서의 갈등과 변화에만 주목한 나머지 실천의 영역에서 실패한 것이 아니냐는 반성이 제기되었는데, 바로 이 지점에서 그가 교육정책사회학을 주창한 것이다.

데일(Dale, 1986, Ozga, 1987에서 재인용) 역시 정책연구에 있어서 사회과학적 접근의 필요성을 강조하였다. 그는 다원주의자들의 프로젝트를 '사회적 행정 프로젝트(the social administration project)' 또는 '정책분석 프로젝트(the policy analysis project)'라고 명명하고 그들과 구분되는 정책 연구를 '사회 과학 프로젝트(social science project)'라고 하였다. 그에 따르면 '사회 과학 프로젝트'는 그 현상이 어떤 모습인지, 어떻게 그렇게 되었는지에 주된 관심이 있는 반면에 전자의 두 프로젝트는 특정한 정책 문제나 그것의 적용, 시스템 내에서의 해결책과 개선안에 더 큰 관심을 둔다.

교육정책에 관한 사회학적 접근이 이른바 '정책사회학(policy sociology)'의 이름으로 주창된 이래, 교육정책의 여러 가지 측면을 탐구한 연구들이 이어져 왔다. 그러한 연구들은 교육정책의 기원, 목적, 효과 등을 묻기도 하였고, 정책이 강조하는 가치와 전제에 의문을 품기도 하였다. 또 어떤 연구들은 특정한 문제가 정책 이슈로 변화되는 과정과 그 과정에 작용하는 사회적 규칙을 살펴보기도 했다. 연구 방법에 대한 고민도 진행되어 고위 정책가에 대한 인터뷰와 그 분석을 활용하기도 하고, 담론 분석의 방법이 활용되기도 하였다.

코드(Codd, 1988)는 종래 정책 내용을 분석해 온 정책 연구들이 잘못된 정책관과 언어관을 전제하고 있음을 비판하면서 담론 분석의 방법을 통해 정책 문서를 분석했다. 그는 '교육과정검토(The Curriculum Review)'라는 뉴질랜드의 정책 문

서를 분석하였는데, 그에 따르면 이 정책 문서는 이해관계에 따른 갈등, 자율성과 통제 사이의 근본적인 모순 같은 것을 전혀 언급하고 있지 않다. 둘째, 구조적 불평등이나 유한한 자원을 쟁취하기 위한 극심한 경쟁 같은 사회적 맥락 역시 누락되어 있다. 셋째, 당시의 재정 위기나 권력의 불평등한 배분, 노동시장의 분절화에 대해서도 언급이 없다. 코드는 이를 내적 불일치, 왜곡, 구조화된 생략, 부정과 부인 등으로 개념화하며 이러한 사례는 정책 문서가 이데올로기적으로 구성된 정치적 힘의 산물이라는 점을 보였다. 그는 이러한 분석을 통해 공식적인 정책 문서에 담긴 이데올로기와 사회에 내재된 근본적인 갈등을 노출시키는데 성공한 것으로 평가되었다. 그러나, 그는 담론 분석의 실제를 흡족하게 보여주지는 못했다. 특정한 사실이나 입장들이 누락되어 있다는 점을 밝혀내는 것이 정책 문서에 대한 비판적 분석의 사례가 될 수 있음을 보여준 것은 의미가 있다.

볼(Ball, 1990)은 스스로 '정책사회학 탐험(explorations in policy-sociology)'이라 명명한 연구에서 영국의 대처 수상 재임 시기에 제정된 1988년 교육개혁법의 제정 과정을 분석하여 해당 정책의 기원(origin), 의도(purpose), 효과(effect)를 분석하였다. 교육정책가들에 대한 광범위한 인터뷰 자료를 활용하여 주요 행위자들의 실제 우선 순위가 무엇이었는지, 정치적 갈등의 실제는 어떠하였는지를 살핌으로써 1970년대 이래 영국에서 교육의 의미 변화 과정을 추적하였다. 그는, 교육정책이라는 것이 특정 집단의 이익, 특정 집단의 지배와 관련되는 것은 사실이지만, 그렇다고 하여 그것이 특정 집단의 의도가 순조롭게 적용되는 과정으로 해석될 수는 없다는 점을 밝혔다. 그에 따르면 교육정책은 오히려 특정 집단의 지배력만으로는 설명하기 힘든, 비과학적이며 비합리적인 과정인 경우가 더 많다. 그는 교육정책 과정에서 발견되는 단절, 타협, 생략, 배제 등의 우여곡절이 때로 교육정책의 핵심적 부분을 설명하는 열쇠가 될 수도 있다고 하였다.

슈리히(Scheurich, 1994)는 스스로 '정책고고학(policy archaeology)'이라 이름붙인 정책사회학적 연구를 주창하였는데 그가 제기한 연구 주제들은 다음과 같다. 어떻게 특정한 문제가 교육의 문제로 인식되었는가? 문제와 문제 아닌 것을 걸러내는 사회적 규칙은 무엇인가? 사회적 규칙에 의해 정책 수단의 범위가 어떻게 만들어지는가? 정책 연구의 발생, 기능, 효과는 무엇인가? 슈리히는 이러한 질문들이 '정책고고학'의 연구 주제가 될 수 있다고 하면서, 미국 내 빈곤 아동을 위한

연계 서비스 정책을 '정책고고학'의 관점과 방법으로 분석하였다. 그의 분석에 따르면 인종, 성, 계급, 통치성, 전문직업화 등의 사회적 규칙이 작동하여 빈곤 아동의 문제가 사회적 문제 혹은 교육적 문제로 가시화되었다. 그리고 그와 동시에 그것의 해결책 역시 근본적 사회 질서의 변화를 추구하지 않는 선에서 그 범위가 정해졌다. 빈곤 아동에 관한 연구들은 그것을 '문제'로 규정함으로써 이른바 정상적 시민의 상을 동시에 규정하고 그로써 생산적이고 바람직한 시민을 규율하는 기능을 수행하였다. 슈리히의 연구는 그 자신도 인정했듯이 '사회적 규칙성'이라는 복잡하고 어려운 개념을 상정하고 있으며 이론적으로 적잖이 복잡하고 불투명한 면이 있다. 사례 연구를 통해서도 사회적 규칙성의 구체적 작동을 보여주지는 못한 것 같다. 그러나, 그의 종래 교육정책 연구 전통에 대한 비판과 이른바 '정책고고학'의 네 가지 연구 영역은 향후 교육정책 연구에 참고할 가치가 있다.

테일러(Taylor, 1997)는 정책을 연구하는데 있어 경험적 연구 보다는 촌평이나 비평이 주로 이루어졌음을 지적하면서 정책 연구에 있어서 유의미한 방법론의 하나로 담론 이론(theories of discourse)을 소개하고 그것을 정책 연구에 적용한 자신과 헨리의 연구 사례(Taylor & Henry, 1994)를 보여줬다. 이 연구는 1992년 한 해 동안의 '호주인(The Austrailian)'이라는 신문의 교육 섹션에서의 토론을 분석함으로써 이루어졌다. 그는 영연방과 모든 주정부, 호주무역노동조합협회(ACTU), 노동조합들, 산업체들의 개입으로부터 정책 의제가 형성되는 과정과 새로운 정책들 안에서 담론들이 어떻게 경쟁하는지를 추적하였다. 그들은 분석을 통해 영국의 의무교육 이후의 교육 체제에 개입하는 핵심 행위자들의 새로운 동맹과 분화를 드러냈고, 가려져 있던 정책의 본질, 상호 이질적인 이해 관계를 드러냈다. 그들이 보기에 새로 출현한 직업교육 담론 내에는 포드주의자들과 후기 포드주의자들 간의 상이한 전제가 존재하고 있었다. '진로'나 '융합', '역량'이라는 용어는 같이 사용되었지만 그 의미가 달랐다. 테일러와 헨리의 다음 관심은 모순적이고 불투명한 정책이 어떻게 현장에서 적용되는가 하는 것이었다. 이들의 초점은 정책의 텍스트와 결과 간에 발생하는 불일치였다. 정책 관계자들에 대한 인터뷰와 관련 문헌을 검토한 결과, 정책 적용 과정에서의 변화는 정책 목표와 결과 사이의 관계에서 일어났다. 언어와 실천의 불일치는 정책 집행 초기 과정에서 명백했다. 정책 과정에서 강조되었던 평등이라는 가치는 정책의 적용 과정 속에서 급속히 약화되었다.

이른바 '정책사회학'의 흐름 속에서 수행되어 온 선행 연구들은 정책을 보는 관점과 정책 분석에 대한 새로운 문제 의식을 보여준다. 대표적으로 오페(Offe, 1984, Codd, 1988에서 재인용)는 정책을 주어진 목적을 달성하기 위한 수단으로 보는 관점을 비판한다. 그는 그러한 관점을 기술-경험주의적(technical-empiricist) 관점으로 규정하며 그러한 관점은 국가를 중립적으로 보는 관점 즉, 국가는 보편적으로 받아들여지는 규칙과 규정들의 체계에 의해 사회 모든 구성원들의 이익을 옹호하는 중립적 기능을 수행한다는 전제 위에 성립하는 것이라고 본다. 이러한 관점의 연장선상에서 정책은 사회적 선의 공평한 분배를 위한 것으로 미화된다는 것이다. 그러나 그가 보기에 국가는 특정 계급의 이익을 직접 옹호하지는 않아도 자본주의 생산양식을 유지하는 방향으로 작동하며, 자본 축적의 과정에서 필연적으로 발생하는 모순의 수정을 위해 정책 수단을 가동한다. 이 때 정책은 형식상 민주적 토론의 과정을 거치는 것으로 오인되어 공공의 이해에 부합하는 것으로 받아들여지지만 그 과정에서 실제의 계급 갈등이나 권력관계는 쉽사리 은폐되고 만다는 것이다.

이와 유사한 시각으로, 정책이란 특정한 관점에서 인지된 사회 문제의 해결을 위한 특정한 관점에서의 처방으로서 만들어진다는 관점이 있다. 슈리히(Scheurich, 1994)에 의하면 전통적인 정책 연구는 주로 사회문제에 대한 기술, 여러 해결책에 대한 논의, 정책집행에 있어서의 여러 문제들, 특정한 정책 집행에 대한 평가들에 대한 논의에 한정되는 경향을 보인다. 이는 정책이 해결하고자 하는 사회문제가 객관적으로 실재하는 것이라는 전제 위에 성립한다는 것이다. 그는 사회문제라는 것 자체가 특정한 세계관, 대개는 전통적 정책연구자들에게서 볼 수 있는 자유주의적 세계관에서 도출되는 것이라고 말한다. 이 세계관이란, 현재의 자유 민주주의적 사회가 완벽하지는 않지만 최선의 사회라는 세계관이다. 이러한 사회 속에서 발견되는 사회 문제들은 일종의 병리현상 같은 것으로 간주된다. 그러나 슈리히는 사회문제 역시 하나의 사회적 구성물임을 강조한다. 사회문제는 특정한 조건 속에서 특정한 힘의 작용에 의해 문제로 구성된 것이라고 본다. 이러한 관점의 연장선상에서 정책이라는 것도 역시 특정한 세계관을 전제한 사회적 구성물인 것이다.

볼(Ball, 1990) 역시 오페, 슈리히와 유사한 관점을 제공한다. 그에 의하면 정책이란 흔히 "가치의 권위적 배분"이라고 말해지지만 이 때 '가치'라는 것은 사회적

맥락에서 자유로운 것이 아니다. 즉, 정책에서 중요하게 다루어지는 가치는 항상 '누군가의 가치'이다. 더 나아가 정책이라는 것이 그 안에 이상적인 사회의 이미지를 담고 있는 것처럼, 교육정책 역시 '무엇이 교육인가'에 관한 특정한 관념을 담고 있다고 하였다.

이러한 관점을 교육정보공개법의 분석에 적용해 본다면 다음과 같은 질문들을 제기할 수 있을 것이다. 하나는 교육정보공개법의 정책 문제에 초점을 두는 것이다. 어떻게 평준화 정책이 문제로 인식되고 구성되었는가, 그리고 그것은 누구에 의한 것이었으며, 누구의 관점과 가치를 반영하는 것인가 하는 점이다. 둘째는, 수단이나 처방으로서의 정책의 범위에 의문을 제기하는 것으로서, 평준화 정책을 문제로 구성한 세력 혹은 개인이 어떤 방식으로 교육정보공개법이라는 제도적 수단으로서의 정책을 마련해가는가, 그 과정에 어떤 일들이 일어났는가 하는 것이다. 이러한 질문들은 종래 교육정보공개법에 대한 연구가 가졌던 지배적인 관심 즉, '국민의 알 권리'를 위한 정책으로서의 교육정보공개법의 실태 진단과 개선에 관심을 두기 보다는 정책 자체에 대해서 비판적으로 성찰하는 작업 즉, 정책이 현재 어떤 모습인지, 어떻게 해서 현재의 모습을 갖추게 되었는지 등에 대해 보다 더 관심을 갖는 연구라고 할 수 있다.

4 . 연구 문제와 연구 방법

본 연구는 선행 연구들의 성과와 한계 위에서 교육정보공개법의 제정 과정을 법 텍스트의 변화를 중심으로 살펴보고자 한다. 이는 교육정보공개법이라는 한 교육정책이 형성되는 과정 즉, 하나의 정책 아이디어로 출발하여 법률안으로 발의되고, 국회의 논의를 거쳐 법으로 공포되어 시행되기까지의 과정에서 생산된 법 텍스트 즉, 법률안, 법률, 시행령에 대한 텍스트 분석을 의미한다. 이러한 법 텍스트들은 교육정보공개 정책 담론 내에 들어 있는 여러 텍스트들 중에서도 단연 그 중요성이 큰 텍스트들이다. 서덕희(2010)에 따르면, 법 차원에서 전개되는 담론의 경우 그 담론과 힘의 관계가 다른 어떤 정책 담론보다도 직접적이다. 법률안은 법이 되기를 예비하고 있는 텍스트이다. 어떤 다른 텍스트도 법률안이 되지 않고서

는 법이 될 수 없다. 법은 '법률안 심사'라는 제도적 절차를 모두 거친 텍스트로서 사회적 규범으로서의 지위를 획득하고 공권력이라는 강제력을 동원할 수 있는 힘을 획득한 텍스트라고 할 수 있다. 시행령 역시 법의 시행을 위한 여러 가지 내용을 담은 텍스트로서 일정한 행정적 절차를 거쳐 법에 상응하는 권력을 획득한 텍스트라고 볼 수 있다. 이런 점에서 법률안, 법, 시행령이라는 텍스트는 교육정보공개 정책이 만들어지는 과정에서 중요한 위치를 점유하는 텍스트들이라고 할 수 있다[15].

교육정보공개 법 텍스트의 변화 과정을 통해 교육정보공개법의 정책화 과정을 분석하고자 하는 본 연구는 교육정보공개법률안, 교육정보공개법, 시행령이라는 텍스트의 완성을 정책화 과정의 주요 단계로 상정하고 각 텍스트들의 완성을 그 이전까지의 교육정보공개 정책과 관련된 담론 실천의 결과물로 간주한다. 예컨대, 법률안이라는 텍스트는 그 이전에 생산된 정책 텍스트들과의 관계 속에서 분석된다. 페어클로(Fairclough, 1992)가 말한 바, 모든 발화는 언어 의사소통의 연쇄 속의 한 고리이다. 이 점을 감안한다면, 예컨대 법률안이라는 텍스트는 과거로는 그 이전에 생산된 교육정보공개 관련 텍스트들과 연결되며, 미래로는 법률안이 발의된 이후 여러 텍스트들의 생산에 영향을 끼칠 가능성을 갖는다. 이러한 관점에서 수행되는 본 연구의 연구 질문은 다음과 같다.

"교육정보의 공개라는 정책 아이디어는 어떻게 하여 현재와 같은 형태의 법령으로 만들어졌는가?"

위 질문에 답하고자 할 때 분석의 범위가 먼저 한정될 필요가 있다. 교육정보공개법은 완결된 법령이라기 보다는 지금도 변화하고 있는 정책이기 때문이다. 교육정보공개법은 1990년대 중반 이래 2005년까지는 하나의 정책 아이디어 형태로 존재하다가 2005년에 법안의 형태로 발의되었다. 2007년에 국회를 통과하였고, 2008년에는 시행령이 제정됨으로써 비로소 온전한 법령의 형태를 갖추었다. 즉, 교육

15) 교육정보공개 정책 담론 내에서 이 세 텍스트 외에 다른 여러 텍스트들 즉, 법률안 이전에 교육정보공개 정책의 시행을 주장했던 여러 형태의 문서들, 교육정보공개 정책의 당위성을 주장한 특정 인사의 발언들, 교육정보공개 정책을 비판하는 내용의 여러 텍스트들은 법률안, 법, 시행령이라는 법 텍스트와의 관련 속에서 해석될 수 있다.

정보공개법의 형태는 [아이디어 → 법안 → 법 → 법령(법과 시행령)]으로 변화해 왔다고 할 수 있다. 2008년 시행령이 공포됨으로써 완전한 법령의 형태를 갖췄지만 그 이후에도 2012년 11월 현재에 이르기까지 6차례의 법 개정과 10차례의 시행령 개정이 이루어졌다. 2012년 11월 현재에도 2건의 개정법률안이 계류되어 있음을 생각할 때, 교육정보공개법은 지금도 변화하고 있는 정책이다. 그러나 본 연구에서는 분석의 대상을 2008년 처음 시행령이 공포됨으로써 법령의 형태를 갖추기 까지 [아이디어 → 법안 → 법 → 법령(법+시행령)]으로 변화하는 일련의 과정으로 한정하고자 한다.

앞서 제시한 연구 질문에 답하기 위해 다음의 세부적인 질문에 답하고자 한다.

첫째, 교육정보공개라는 정책 아이디어가 법률안으로 진화하는 과정은 어떠하였는가?

둘째, 법률안은 어떻게 국회 심사를 통과할 수 있었는가? 국회 심사 과정에서 법률안의 내용은 어떻게 변화하였는가?

셋째, 교육정보공개법의 시행령에는 어떤 내용이 담겼는가? 시행령의 제정은 '교육정보공개'의 의미를 어떻게 변화시켰는가?

본 연구의 본론 부분은 크게 네 개의 장으로 구성될 것이다. 각 장별 주요 내용을 일별하면 다음과 같다. 2장에서는 교육정보공개법 출현의 사회적 맥락을 다룬다. 3장은 2005년 17대 국회에 제출된 교육정보공개법률안 내용을 분석하고, 교육정보공개라는 정책 아이디어가 법률안으로 만들어지기 까지의 과정을 살펴 본다. 4장은 법률안이 국회에서 통과되는 과정과 그 과정에서 변화된 법률안의 내용을 분석한다. 법안에서 법으로 이행하는 과정에서 생겨난 변화 즉, 특정 조항의 삽입, 제외, 특정 문구의 변경 등의 의미를 추적해 본다. 5장은 교육정보공개법의 시행령을 제정하는 과정과 시행령의 내용을 분석한다.

교육정보공개법의 정책화 과정을 법 텍스트의 변화 과정을 통해 살펴보기 위해서 필요한 자료는 다음과 같이 수집하였다. 분석의 기본 텍스트인 법안, 법, 시행령은 국회 의안정보시스템[16], 법률정보시스템[17]을 통해 확보하였다. 먼저, 법안을

16) http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/main.jsp

17) http://likms.assembly.go.kr/law/jsp/law/Main.jsp

분석하기 위해서는 법안 발의자가 법안 발의 전후로 생산한 텍스트들의 수집이 필요했다. 교육정보공개법안의 발의자는 17대 국회 야당 소속의 L 의원[18]이었는데 그의 이력을 추적하면서 교육정보공개와 관련된 문헌을 수집하였다. 그는 1990년대 중반 정부의 교육개혁위원회 전문위원으로 재임하였으며 2000년대 초에는 경제 분야 국책연구기관의 교수로 재임한 경력이 있었다. 그는 2004년 국회의원이 되기 전까지 연구자로서 교육정보공개와 관련된 담론을 지속적으로 생산해왔다.

L 의원이 생산한 텍스트를 수집하는 과정에서 교육정보공개에 관한 아이디어가 1995년에 한 민간단체가 발간한 교육개혁 관련 정책 보고서에 처음 등장한 것을 확인할 수 있었다. 집필자는 P 교수였다. P 교수는 김영삼 정부 교육개혁위원회의 위원으로 활동한 경력이 있었다. 2000년대 초 P 교수는 L 의원(당시 교수)과 함께 교육개혁을 표방하는 한 민간 모임에서 회장과 간사로 함께 활동한 바 있다. 이 모임에서도 교육정보공개에 관한 텍스트가 생산되었다.

연구자는 교육정보공개라는 정책 아이디어가 정부의 교육개혁안으로 반영되었을 가능성을 염두에 두고 정부의 교육개혁 관련 문서들도 수집하여 분석에 활용하였다. 예컨대, 김영삼 정부 교육개혁위원회의 보고서, 김대중 정부의 교육개혁 관련 문서, 국가인적자원개발기본계획 문건, 교육발전5개년계획(시안) 문건 등이 여기에 포함된다.

법안의 발의 이전에 교육정보공개와 관련된 사건을 뉴스 DB를 통해 확인하고 그에 관련된 문헌도 수집을 하였다. 그 결과, 2004년에 국가수준 성취도검사결과 자료가 유출된 사건이 있었고 그로 인하여 학교간, 지역간 학력격차에 대한 사회적 논쟁이 있었음을 확인하였다. 연구자는 이 사건과 관련된 문헌도 수집하였다. 2004년의 사회적 논쟁을 야기한 L 교수의 연구물, 보도자료, 관련 언론 기사 뿐만 아니라 학력격차에 관한 주장을 담고 있는 다양한 문헌도 수집하였다.

국회에서 의결된 교육정보공개법 텍스트를 분석하는데는 주로 국회의 회의록을 활용하였다. 이는 국회가 제공하는 '회의록정보시스템'[19]을 통해 확보할 수 있었다. 부수적으로 17대 국회에서 교육위원으로 활동한 한 국회의원의 한국교육사고 기증자료[20] 중에서 연구 주제와 관련된 문서를 확보할 수 있었다. 기증자료는 대

---

18) 이하 L 의원과 L 교수는 동일 인물이다.

19) http://likms.assembly.go.kr/record/index.html

부분 기증 국회의원의 보좌관이 수집한 자료로서 특정한 사건에 관한 세부적 정보를 담은 정부의 문서, 언론기사 등이었다.

문헌자료로는 확인할 수 없는 사실을 확인하거나 사건의 맥락을 가늠하기 위해서 17대 국회 당시 교육인적자원부 장관과 국회 교육위원으로 활동했던 인사들의 구술 자료를 확보하였다. 시행령 제정 과정에 참여한 교육 분야 국책연구기관의 연구원의 구술 자료도 확보하였다. 그러나 교육정보공개법의 발의 과정에 관련된 구술을 확보하기 위한 L 전 의원의 보좌관 2인 인터뷰, 국회 법안심사소위원회에서의 상세한 논의 과정과 교육정보공개법 시행령 제정 과정에 관한 사실 관계의 파악을 위해 시도한 교육인적자원부 출신 전 고위공무원에 대한 면담 요청은 거절당했다.

교육정보공개 관련 언론기사나 학술논문, 정당이 생산한 각종 문서 등은 인터넷 웹사이트를 통해 확보할 수 있었다. 교육인적자원부나 교육과학기술부가 생산한 자료 등은 국가기록원과 대통령기록관 웹사이트, 교육과학기술부 홈페이지 등을 통해 수집하였다. 이렇게 수집한 자료들은 법 텍스트에 관하여 풍부한 맥락적 정보를 제공해 주었다.

법 텍스트의 분석은 그것이 생산된 시공간, 자료 생산의 주체와의 관련 등 맥락을 고려하지 않으면 성공하기 어렵다. 맥락을 고려하는 텍스트의 분석이란 코드(Codd, 1988)가 주장한 바, 언어가 의미를 실어 나르는 중립적 수단이라는 전제를 폐기하고, 언어 자체가 사회적 실천이 이루어지는 장이자 언어 사용의 효과 즉 물질성을 가진다는 점을 전제한다.

법 텍스트에 사용된 특정 어휘의 의미는 그 법 텍스트가 출현하기 이전에 생산된 관련 텍스트를 통해 그 의미를 파악해야 한다. 법안에 없었던 어휘가 국회를 통과한 법에 등장한다면 그 의미는 국회의 법안 심사 과정에 생산된 텍스트를 통해 파악할 수 있다. 똑같은 어휘라 하더라도 정책화의 어느 단계에서, 누구에 의해 사용되었느냐에 따라 그 의미가 달라질 수 있다. 법 텍스트의 분석에 관련자가

---

20) 이 기록물은 우리나라 최초의 국회의원 기증 기록물(국회의원 콜렉션)로서 약 2000여권(파일) 분량이다. 한국교육사고는 2008년 이 기록물을 한 국회의원으로부터 기증받아 문서고에 보관해 오다 2011년 기록물의 가목록을 작성하였다. 연구자는 기록물의 이관, 보존, 가목록 작성에 주도적으로 관여하였다. 한국교육사고는 2012년 9월 기록물의 보존과 활용상의 이점을 고려하여 국회도서관 국회기록보존소로 이관하였다. 국회기록보존소 측은 이 기록이 최초의 국회의원 기증 기록물임을 확인하였다.

생산한 여러 종류의 텍스트 확보가 필요한 이유가 여기에 있다.

II . 신자유주의 교육개혁과 교육정보공개법

이 장에서는 교육정보 공개 정책의 사회적 맥락을 살펴본다. 신자유주의적 교육개혁은 교육에 시장(市場) 기제를 도입하여 정부와 교육기관, 교사를 교육의 공급자로, 학생과 학부모를 교육의 소비자로, 교육을 거래가 가능한 상품으로 위치시키는 정책 패러다임이다. 교육정보의 공개는 소비자에게 교육 상품의 정보를 제공하기 위한 장치이자 공급자인 학교에 교육의 질에 관한 책무를 강제하기 위한 정책이었다. 교육정보의 공개는 1990년대 이래 한국 사회에서 가속화된 신자유주의적 교육개혁에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있었다.

1 . 신자유주의 교육개혁의 배경과 논리

(1) 신자유주의와 세계화

신자유주의[21]라는 말이 세간에 유행하게 된 것은 영국의 대처 수상(Margaret Thatcher, 1979~1990 재임)과 미국의 레이건 대통령(Ronald Raegan, 1980~1988)이 자유주의적인 경제정책을 채택하기 시작한 이래로 알려져 있다. 이들은 빈부격차, 절대빈곤, 불황, 실업, 독과점, 외부성 및 공공재의 부족 등으로 표현되는 시장의 실패를 시정한다는 명분으로 한 정부의 경제 개입을 비판하면서 자유방임주의(laissez faire)로 돌아갈 것을 주창하였다. 경제 정책 방향에 있어서 이들은 정부규제의 축소, 공공복지의 축소, 균형재정, 엄격한 통화관리, 공기업의 민영화, 노동시장의 유연화 등을 주장하였다. 내용적으로 고전적 자유주의와 다를 바 없는 이들의 주장에 '신(新, new, neo)'이라는 접두사가 붙게 된 것은 역사적 출현 시점이 다르다는 것을 명시하기 위한 것으로 보인다.

이념 지향으로서의 신자유주의를 이해하기 위해서는 자유주의(liberalism)에 대한 역사적 이해가 필요하다. 자유주의란 말 그대로 개인 자유의 보장을 최우선 가치로 지향하는 이념이라고 할 수 있다. 이근식(2009)에 따르면, 자유주의는 경제에

21) new liberalism 혹은 neo-liberalism

대한 정부의 규제와 지원 즉, 대자본에 대한 정부의 부당한 지원을 철폐하고 경제 활동의 자유를 보장하는 것을 의미하였다. 애덤 스미스는 중상주의의 경제 정책을 반대하고 자유방임주의를 잘 대변한 사람이었다. 애덤 스미스는 정부 규제를 철폐하면 자연적 질서가 작동하여 경제는 저절로 발전하고 그 결과로 모든 빈곤이 사라지고 조화로운 세상이 실현된다는 요지의 주장을 폈다.

그러나 19세기 이후 산업화된 자본주의에 들어서서 애덤 스미스의 예측은 상당히 빗나갔다. 산업화에 따른 자본주의의 발전으로 인해 경제발전은 이루어졌으나 모든 사람이 잘 사는 조화로운 세상은 되지 못한 것이다. 19세기 말까지 노동자 계급은 절대 빈곤을 벗어나지 못하고 빈부격차는 확대되었다. 게다가 20세기 초에는 대공황이 발생하였다. 대공황은 시장경제에 대한 신뢰를 바닥까지 무너뜨렸다. 2차 세계 대전은 독점 자본의 위기 탈출구로 얼마간 작용하였지만 그것으로 위기가 종식된 것은 아니었다. 이러한 불황과 빈곤의 문제를 해결하기 위한 정부의 적극적 개입 정책 이른바 케인즈주의(Keynesianism) 경제 정책이 실시되었다. 미국과 영국 등에서는 자본주의의 병폐인 빈부격차, 불황과 실업, 독과점, 공해, 공공재의 부족 등 시장의 실패를 시정하기 위하여 정부가 경제활동에 적극 개입하였다. 실업 해소를 목적으로 확대 금융 정책이, 빈곤 해소를 목적으로 공공복지 정책이 시행되었다. 2차 세계대전 이후 세계 경제 질서에 대한 바타차리야(Bhattacharyya, G., 2005)의 분석에 따르면, 1974년 석유 파동이 발생할 때까지의 세계경제사는 케인즈주의의 전성기로 기록되고 있다. 시장의 실패를 교정할 수 있는 정부에 대한 믿음에 기초한 케인즈주의 정책은 서방 각 나라에서 실업과 빈곤 문제의 해결에 상당한 정도로 성공했다. 그러나 1971년에 미국이 선택했던 금태환제 포기는 6년 이상 지속된 베트남 전쟁으로 인한 과도한 정부 지출과 맞물려 국내 산업의 불안정성이라는 새로운 문제를 야기하였다. 어떤 산업도 유동적인 환율 환경 속에서 완벽한 정부 통제 하에 있을 수는 없었다. 케인즈주의의 국민 경제 운용은 딜레마 상황 속에서 빠른 속도로 무너져 갔고, 다시 돌아온 불안정 경제 상황 속에서 개인의 자유, 시장경제 및 사유재산제도 같은 고전적인 자유주의 가치가 희생되는 부작용 등도 나타났다. 비대해진 정부의 문제들이 불거지기 시작한 것이다. 정부의 비대화는 입법부, 사법부를 포함한 국가의 실패로까지 언급되었고 결국 1980년을 즈음하여 영국과 미국에서 다시금 자유주의가 지배적인 정책기조

로 등장하게 되었다. 영국의 대처 총리와 미국의 레이건 대통령은 이러한 정책 기조에 입각하여 규제철폐, 공기업의 민영화, 노동 시장의 유연화, 공공복지 축소 등의 정책을 실시하였다. 이것이 오늘날 목격되는 소위 신자유주의 출현의 역사적 맥락이다.

이념적 지향으로서 신자유주의의 첫째 특징은 그것이 정부 개입을 배제한 자유방임주의를 의미한다는 것이다. 물론 이러한 자유방임주의는 그것이 개인의 자유와 평등, 번영과 안정 같은 보편적 가치를 실현하는데 유일한 방법이라는 점에서 정당화된다. 두 번째로, 신자유주의는 케인즈주의가 '완전한 정부'를 가정하고 정부에 대한 전폭적 신뢰를 포함하고 있던 것과 대조적으로 '완전한 시장'을 가정하고 있다는 것이다. 반대로 정부에 대해서는 절대적으로 불신한다. 신자유주의 논리 내에서 정부는 특정한 집단의 이익을 옹호하고 대변하는 불공정 조직으로 파악된다. 이는 애덤 스미스가 중상주의 시대 왕과 대자본가들의 정경유착으로 특징지어지는 정부를 불신했던 것과 마찬가지이다.

그러나 신자유주의는 역사적 전개 과정에서 과거의 고전적 자유주의와는 사뭇 다른 특징을 드러낸다. 신자유주의를 역사적 과정으로 볼 때 두드러지는 점은 시장의 자유를 보장하기 위한 정부의 적극적 개입을 허용했다는 것이다. 본래 자유주의가 정부를 불신하고 완전한 시장을 가정한다는 점에서 이는 신자유주의가 가진 모순이라고 할 수 있다. 그러나 이것은 신자유주의의 실천 과정 속에서 명백히 드러났다.

한편, 세계화(globalization)[22]는 단순한 현상이 아니지만 흔히 "재화 및 용역과 생산요소, 즉 노동과 자본의 시장이 더욱 밀접하게 국제적으로 통합되는 과정"(양동휴, 2005) 즉, 지구적 수준에서의 경제적 통합 경향으로 간주된다. 통상적으로는 1870년대부터 1914년까지의 19세기 후반을 세계화의 1차 물결(first wave), 1970년대부터 현재까지를 2차 물결(second wave)이라고 부른다. 목하 논의의 대상이 되는 세계화는 1970년대 이후부터 관찰되는 세계화를 지칭한다[23].(양동휴, 2005; 안

---

22) 세계화(globalization)이라는 용어는 경제학자인 테오도어 레빗(Theodore Levitt)이 생산과 소비, 투자에 영향을 미치는 지구적 경제에 있어서의 변화를 기술하기 위해 처음 사용한 것으로 알려져 있다. (Stromquist, 2002; Joel Spring, 2008에서 재인용)

23) 세계화라는 현상은 역사상 처음 나타난 것은 아니다. 경제학자들은 이와 유사한 현상이 16세기에도 관찰된다고 말한다. 지리학자들 역시 15세기 이전까지 중국에 의한 세계화, 이슬람에 의한 세

현효, 2005)

세계화의 2차 물결 즉, 현재 우리가 목도하는 세계화 현상의 경제적 측면에 대한 설명은 최소한 2차 세계대전 이후 미국을 중심으로 한 자본주의 진영의 전후 세계 질서 재구축 시도로 거슬러 올라가야 한다[24]. 왜냐하면 1970년대 이후 국제 경제 질서의 모태가 되는 이른바 브레튼우즈 체제는 2차 세계대전 종전에 즈음하여 시작된 것이기 때문이다. 브레튼우즈 체제 출범 이후부터 1970년대 이전까지의 국제경제 질서에서 '번영과 안정'이라는 가치의 추구는 국제 금융 기관(IFIs, Internatinal Financial Institutions)을 통한 통제와 지원이라는 특수한 전략을 통해서 이루어졌다.

1944년 7월, 미국 뉴햄프셔주의 브레튼우즈에서 세계 44개국의 대표가 참여한 가운데 열린 회담에서 미국을 위시한 참여국들은 전쟁 종결에 대한 기대를 품고 전후 세계를 통합할 질서에 대한 구상을 논의했다. 여기서 국제부흥개발은행(IBRD, International Bank for Reconstruction and Development)이나 국제통화기금(IMF, International Monetary Fund) 같은 국제적 금융 기관(IFIs)과 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT, the General Agreement on Tariffs and Trade) 같은 무역 규칙이 마련되었다. 이로써 세계는 경제적으로 번영되고 안정적인 질서의 구축을 위해 일할 금융 기관과 규칙을 갖게 된 것이다. 이 회의를 통해 참여국이 공통으로 합의한 가치 즉, '번영과 안정'에 이르는 전략이란 곧 자유로운 국제 무역이었다. 국제통화기금(IMF)은 환율의 안정을 위한 감독과 조정 역할을 담당하였다. 당시 국제적 무역의 안정성을 보장하는 축으로 고정 환율제가 유지되고 있었는데, IMF는 이 규칙을 참여국에 엄격히 적용하는 기능을 담당했다. 국제부흥개발은행은 개발도상국의 전후 재건을 위한 차관과 자금 지원을 담당했다. 1970년대 초까지 브레튼우즈 체제는 대체로 잘 작동했다.

그러나 1971년 미국이 금태환제 즉, 고정환율제를 포기함으로써 세계적 통화 위기가 발생했고, 1970년대 세계 경제의 고물가에 동반된 경기 후퇴 즉, 스태그플레

계화, 유럽에 의한 세계화가 동시에 진행되고 있었음을 보고하고 있다. 그러나 당시 국가들 간의 교역 대상물이 사치품에 국한되었고 가격수렴이 관찰되지 않는다는 점에서 혹은 지구 한 편에서 일어난 일이 다른 한 편에 영향을 미치는 정도의 광범위한 것이 아니었다는 점에서 일반적으로는 세계화의 현상으로 보지 않는다.

24) 이하 세계화의 경제적 측면이 전개되어 온 양상에 대한 설명은 바타차리야(Bhattacharyya, G., 2005: 7-17, 43-48)에 주로 의존하였다.

이션 속에서 국제 금융 기관들의 기능은 변화를 피할 수 없게 되었다. IMF는 1971년 이후 환율의 안정을 유지하기 위해 더욱 복잡한 정책을 마련하고 시행하였다. 이것은 전후 재건에 나선 나라들을 재정적으로 지원하는 역할을 수행하고 있던 세계은행과의 상호의존성을 더욱 깊게 하는 것이었다.

1970년대 후반부터 국제통화기금과 세계은행은 훗날 '워싱턴 컨센서스[25]'라고 알려진 신자유주의적 경제 이론에 기반을 둔 정책들을 추구하기 시작했다. 국제통화기금과 세계은행, 미국 재무부 등의 지리적 위치를 반영하여 이름 지어진 이 정책들은 공공 지출의 삭감, 세제 개혁, 금융자유화, 변동 환율, 무역 자유화, 외국 자본 투자의 자유화, 사유화, 탈규제화, 재산권의 보호 등을 포함한 것이었다. 워싱턴 컨센서스의 핵심은 경제적 자유주의 즉, 국가 혹은 정부가 주도하는 개발에 대한 불신과 시장에 대한 절대적 신뢰였다. 위기에 빠진 나라들이 도움을 요청할 때마다 그들에게 주어진 처방은 거의 예외 없이 정부에 대한 불신을 바탕으로 한 통화의 평가 절하, 긴축 재정, 대외 무역 장벽의 철폐였다[26].

보다 직접적으로 문제가 된 것은, 개발도상국들이 받아들여야만 했던 구조조정 프로그램(SAPs, stuructural adjustment programmes)이었다. 이것은 '충격 요법(shock therapy)'이라고 평가될 정도로 가혹한 것이었다. 차관 또는 구제금융의 대가로 개발도상국들에 의해 받아들여져야만 했던 이 프로그램들은 개발도상국 정부의 정책을 시장 주도의 정책으로 급격히 전환시켰다. 자유 시장의 가격 결정, 정부 개입의 축소, 민영화, 정부 지출의 감축, 정부 기관의 개혁 등의 내용은 차관에 대한 조건으로서 제시되었다. 이러한 조건들을 만족하기 위해서는 수입 조절 정책이나 관세 정책, 외국인 투자 장벽 등의 정책도 조절되어야만 했다. 이자율이나 신용과잉 등의 금융 정책, 노동관계 규정 등도 마찬가지였다. 결과적으로, 구조조정 프로그램은 개발도상국의 경제를 세계 시장을 향해 개방하는데 즉, 세계적으로 동일한 경제 운용의 규칙을 확산·적용하는데 효과적으로 작용했다. 이로 말미암아 1970년대 이후 세계 경제는 급속하고 광범위한 통합의 새로운 전기를 맞이하였다.

---

25) 이 용어는 1980년대 중남미 경제 위기에 대한 미국 정부의 권고안을 국제 경제 연구 기관의 연구원인 윌리암슨이 정리하면서 사용한 것이다.(이근식, 2009)

26) IMF의 무차별적 정책 적용에 대해서는 스티글리츠(Stiglitz, 2006) 참조.

한편, 1980년대 후반부터 1990년대 초반에 걸쳐 일어난 동구 사회주의권의 붕괴라는 세계사적 사건은 자본주의 진영을 중심으로 구축되고 있던 세계 경제 질서를 종래 사회주의권 국가들과 그 영향력 하에 있던 아시아, 아프리카 대륙의 나라들에 파급되는 결정적 계기가 되었다.

1945년 이래 '자유 무역을 통한 경제적 번영'이라는 브레튼우즈 체제 이래의 가치와 전략은 여러 나라들의 경제적 번영에 대한 열망과 결합하여 현재에 이르기까지 꾸준히 그 범위를 확장해 왔다. 관세 및 무역에 관한 일반 협정(GATT)에 참여한 나라들의 수는 1948년 23개국으로 출발했지만 8회의 다자간 무역 협상을 거치면서 141개국으로 늘어났고, 2008년을 기준으로 세계무역기구(WTO, World Trade Organization)에 가입된 나라는 153개국에 달한다. 이란과 이라크, 러시아까지 옵저버의 역할로 이 기구에 참여하고 있다는 사실은 세계가 바야흐로 단일한 경제 질서로 통합되고 있다는 점을 보여준다.

그러나 이러한 세계화가 항상 성공적인 것만은 아니었다. 다시 말해 브레튼우즈 체제 이래 일관되게 추구되었던 가치와 전략 즉, 자유 무역을 통한 경제적 번영과 안정이 이 질서에 참여한 모든 국가들에서 성취되었던 것은 아니었다. 1997년 IMF 구제금융 사태를 맞았던 한국은 대단히 성공적인 사례로 기억되지만, 많은 나라들에서는 외채의 증가, 기아, 그로 인한 사회 불안정, 내전 등의 현상이 발발하였다. 스티글리츠(Stiglitz, 2006)는 잘못된 세계화의 결과 빈곤이 확산되고 심화되고 있음을 고발하였다. 그에 따르면, 중국 이외 개발도상국들의 빈곤 상태는 지난 20년간 계속해서 심화되고 있다. 극빈 인구의 비율은 1981년 41%에서 2001년 46%로 증가했다. 불평등 역시 심화하여 세계 인구 중 59%가 불평등이 증가하는 국가에 살고 있다. 바타차리야(Bhatacharyya, 2005)는 소비에트 연방 국가에서 증가하는 조직 범죄나 선진국에서의 마약 거래 증가, 대량 살상 무기를 포함한 각종 무기 거래의 세계적 증가가 금융 자본의 자유로운 이동과 관련 있음을 밝혔다. 그녀는 이것을 세계화의 급소(underbelly)로 표현하였다. 세계화와 교육의 관계를 논의한 버블스와 토레스(N. C. Burbules & C. A. Torres, 2000)는 구조적 실업, 정치경제적 권력으로서의 조직화된 노동의 감소, 사회적 배제, 국내외에서의 빈부 격차 등을 세계화의 '악마적 모습'으로 기술하였다[27].

---

27) 그 외 세계화의 그늘에 대해서는 Jean Ziegler, 2000; El Fisgon, 2002; Karl Albrecht Immel,

(2) 신자유주의 세계화와 정부 개혁

세계화의 상황 속에서 세계 여러 나라들은 정부 개혁에 시동을 걸게 된다. 정정길(2003)은 1980년대 즈음부터 본격화한 세계 여러 나라들의 정부 개혁을 '신공공관리적 개혁'이라고 보고 그 출현 배경을 설명한다. 그는 영국과 미국 등지에서 이러한 개혁의 조류를 등장시킨 국가 내적 요소로 경제적 위기, 국가간 경쟁의 격화, 정부에 대한 불신 등을 꼽았다. 영국의 경우 1970년대부터 복지비 부담의 과중으로 인해 조세부담이 과중하고 민간기업의 투자가 활력을 잃었다는 비판이 많았다. 1976년의 IMF 구제금융 신청은 국가 내적으로 복지에 대한 반감과 극우 보수주의의 등장을 촉진했는데, 대처(Thatcher) 정권은 그러한 배경에서 출현하여 노동운동을 강력하게 통제하고 복지정책을 대폭 수정 감축하는 개혁을 추구하였다. 미국의 경우도 이와 유사한데, 1960년대 이래로 추진된 갖가지 복지 사업이 재정적자의 누적으로 나타나자 반복지주의적 이념이 급속하게 확산되는 가운데 조세저항 운동까지 나타나게 되었다. 대외적으로는 1980년대 접어들어 일본에 대한 무역적자가 늘어나고 냉전체제 종식과 함께 국가 간 경제 경쟁이 격화되었다. 이러한 상황 속에서 미국도 기업 활동의 활성화를 위해 규제완화와 정부 개입의 축소를 강조하게 되었다.

이러한 배경에서 추진된 신공공관리적 정부 개혁의 핵심 내용은 크게 다섯 가지로 요약된다. 그것은 규제완화를 포함한 정부개입(행정서비스)의 축소, 민영화와 민간 위탁, 고객중심주의, 경쟁원리 도입, 그리고 기업의 경영방식 모방 등이 그것이다. 이러한 정부 개혁의 내용을 뒷받침하는 논리는 물론 신자유주의적 원리이다. 즉, 그것은 시장이 가장 능률적으로 값싸고 품질 좋은 서비스를 제공할 수 있다는 믿음에 기초한 것으로서 정부가 개입하지 않고 시장에 맡겨야 소비자는 자유롭게 최선의 상품을 선택하고 생산자인 기업도 자유롭게 생산하여 결국에는 소비자 주권이 실현되고 자원과 부의 배분도 최적화될 것이라는 논리이다. 이 점에서 신공공관리적 개혁을 신자유주의적 개혁이라고 부르기도 한다.(정정길, 2003)

2007; Hans Peter Martin & Harald Schumann, 1997 등을 참조.

< 표 1 > 신공공관리론에 따른 정부 개혁의 내용

구분	관료제적(전통적) 정부	기업가적 정부
정부의 역할	노 젓기(row)	방향잡기(steer)
정부의 활동	정책집행 (직접 서비스 제공)	정책결정 (유도와 지원)
서비스 공급	독점공급	경쟁적 공급
지도적 관리기제	행정 기제	시장기제
관리방식	통제중심(규칙 중심) 투입통제예산 폐쇄적 인사관리	성과주의(사명중심) 성과지향예산 개방적 인사관리
행정주도주체	관료중심 계층제적 책임확보	고객중심 참여적 대응성 확보

출처 : 정정길(2003). 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사. p.424.

공공서비스의 생산에서 공공적인 결정과 집행을 벗어나 시장의 원리에 의존하려는 신공공관리적 정부 개혁은 1990년대 이래 우리나라에서도 수용되어 폭넓게 실천되었다.

김영삼 정부의 경우, 행정기구의 통폐합과 규모 축소를 대대적으로 추진하였다. 기구 통폐합의 전반에 흐르는 기조는 규모 축소를 통한 효율화라고 할 수 있다. 김영삼 정부는 지속적인 규제 완화를 통해 정부의 개입을 축소시키려고 하였다. 당시의 규제개혁은 시장에서의 경쟁을 강화하기 위한 것으로부터 생활규제의 완화에 이르기까지 광범위한 것으로 평가된다. 정부 출범 초기에는 '행정쇄신위원회'와 같은 민간인 주도의 기구를 통하였고, 나중에는 '규제개혁위원회'를 법적 기관으로 설치하여 추진하기도 하였다. 김대중 정부 역시 두 차례에 걸친 행정개혁을 추진하였는데, 기구축소와 인력감축을 목표로 한 조직 개편 뿐만 아니라 공공사업의 민간 위탁과 민영화, 행정에서의 고객헌장제도 도입, 일선 기관장에게 기업가적인 행정 운영을 주문하는 책임운영기관제, 성과지향적 예산제도, 개방형 임용

제도 등 시장주의적 신공공관리의 이념을 반영하는 개혁이 다수 추진되었다.(정정길, 2003)

(3) 신자유주의적 교육개혁의 얼개

신자유주의적 정부 개혁의 자장(磁場)에서 교육개혁이 벗어날 수 없었던 것은 교육이라는 것 자체가 정부가 제공하는 대표적인 행정 서비스였기 때문이다. 교육에 대한 시장주의적 개혁 논리의 원형은 경제학계에서 이루어진 교육개혁 논의 속에서 발견할 수 있다. 경제 분야 국책연구기관 소속의 경제학자들은 한국 교육의 핵심적 문제를 '경쟁 구조의 왜곡'으로 파악한 바 있다.

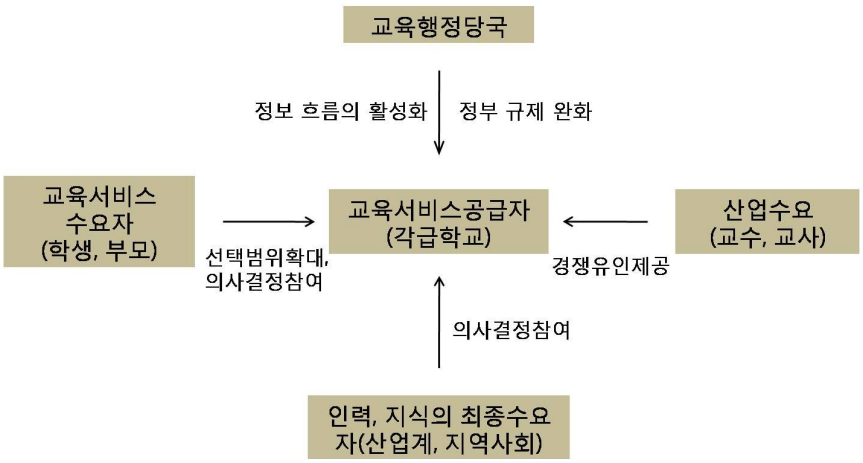
> 교육체제의 작동 방식과 원리는 모든 경제재들에 대하여 작용하는 '경쟁'의 개념에 의거하여 파악하고 평가할 수 있다. 다시 말하여, 학교들 간에는 학생들을 확보하려는 경쟁이 존재하며, 학생들 간에는 학업 경쟁이 존재한다. 그런데, 한국 교육은 경쟁 구조가 왜곡되어 있다는 점이 문제이다. 학생들 간의 대입 경쟁을 통한 신호 창출 기능이 지나치게 강조되는 반면 학교간의 경쟁을 통한 인적 자원 형성 기능이 심각하게 약화되어 있는 왜곡된 경쟁 구조로 말미암아 교육 체제 전반에 걸쳐 심각한 문제가 유발되고 있다[28].

이들이 제시한 해결책은 정부규제의 완화와 정보 흐름 활성화, 학생 및 학부모의 선택 확대, 교사 및 교수들에 대한 유인 제공, 산업계와 지역사회의 의사결정 참여 등으로 요약된다[29]. ([그림 1] 참조)

---

28) 신광식・이주호(1995). 교육개혁의 과제와 방향: 경제적 접근. 서울: 한국개발연구원. p.7. 김용(2012)에서 재인용.

29) 김용(2012)은 경제학계의 교육개혁 논의가 교육 운영의 방식을 중심으로 하고 있으며, 확대된 당사자 개념을 갖고 있고, 구조적으로 제안되는 특징이 있다고 평가하였다.



[그림 1] 교육에서의 경쟁 구조 정상화

출처 : 신광식・이주호(1995). 교육개혁의 과제와 방향: 경제적 접근. 서울: 한국개발연구원. p.13. 김용(2012). p. 92에서 재인용.

5・31 교육개혁에 주도적으로 참여했던 한 경제학자의 1995년 글 "세계화 시대의 교육을 위한 발상의 전환 : 규제에서 탈규제로[30]는 교육의 왜곡된 경쟁구조 개혁을 위한 해결책을 보다 구체적으로 보여준다.

규제완화란 학교의 설립과 운영, 입시 관리, 교육 과정 등에 대한 각종 규제들을 폐지하여 새로운 교육 기회와 교육의 장을 누구든지 공급할 수 있도록 자유화하는 것이다. 고등교육 분야의 경우, 첫째, 교육기관의 설립을 자유화하고, 대학 설립에 있어서 기본 재산 등에 대한 기준을 없앤다. 둘째, 교수 채용과 교육 과정도 자유화한다. 교수 채용 방법과 채용 기준, 학과 설치, 학과의 프로그램 결정,

30) 이 글은 <소비자 주권의 교육대개혁론>이라는 단행본에 수록되어 있다. 1995년 2월에 발간된 이 보고서는 '나라정책연구회'라는 한 민간 단체가 발행한 것으로서 교육개혁의 방향과 과제와 구체적인 방안을 포함하고 있었다. 나라정책연구회는 소위 '합리적 개혁'을 표방하며 1992년 6월 문을 연 '나라정책자료실'이 1993년 5월 조직을 개편하며 출범한 단체였는데, 이 단체 구성원들의 대부분은 이른바 재야와 '경실련'같은 시민단체에서 활동하던 교수, 변호사, 전문가 등 소장 지식인들이었다. 이들은 1993년 출범 이후 약 1년 동안 30여회의 포럼, 9회의 공개 심포지움, <정치개혁방안>이나 <국회의정활동평가> 등 각종 정책 보고서 발간, 개혁과 관련된 대국민 여론조사 실시, 한국 사회 개혁 과제와 개혁 방안을 담은 '나라 총서' 출간 사업 등을 벌였다.

학력 평가 방법 등을 개별 고등교육 기관이 자유롭게 결정하도록 한다. 셋째, 학생 수와 학비의 결정도 완전히 자율화 한다. 중등교육 분야에서도 학교 설립, 학생 모집, 교육 과정, 교육 방식에 관한 규제를 완전히 푼다. 학교 운영을 위한 다양한 형태의 의사결정구조를 인정하고, 학교 경영과 관련한 주요 의사 결정을 자유롭게 할 수 있도록 한다. 사립학교의 학비 결정도 자유화한다.

공급이 다양해진다는 것 자체가 소비자의 입장에서는 선택의 범위가 확대된다는 것을 의미하지만, 선택권 확대를 위한 별도의 정책도 시행한다. 예컨대, 학생들이 자유롭게 학교를 선택할 수 있도록 학생 배정 방식을 자유화한다. 즉, 평준화 정책을 폐지한다.

정보의 흐름 활성화는 개별 학교에 관한 자세한 정보를 학생과 학부모들에게 알려 준다는 것이다. 고등교육 부문에서도 '교육 정보 센터'를 설립하여 일체의 대학 관련 정보를 공개하고 저렴하게 공급한다.

산업계와 지역사회의 참여는 학교가 산업 현장 인력 수요를 교육 과정의 운용에 반영함으로써 이루어질 수 있다. 이를 위한 방안으로는 산업 현장 인력 수요에 관한 정보를 고등교육 기관에 제공하기 위한 '인력 정보 센터'를 설립하는 것이 제시된다. 고등교육 기관이 새로운 교육 프로그램을 개발하거나 기존 프로그램을 개선할 때 이를 활용할 수 있다는 것이다.

이렇게 규제완화, 선택권 확대, 정보흐름 활성화, 산업계와 지역사회의 참여가 활발하게 됨으로써 교육의 통치 구조가 '관료 존중형'에서 '소비자 존중형'으로 바뀌게 된다는 것이다. 이는 자유 시장의 메커니즘에 제품의 품질 향상을 맡기는 전형적인 신자유주의적 사고라고 할 수 있다.

'경쟁원리'와 '고객주의'라는 시장주의, 신자유주의의 기본 원리는 1990년대 중반 이래 우리나라의 교육개혁 과정에서 폭넓게 받아들여졌다.

무엇보다도 1990년대 중반 이래 한국 교육개혁의 정당성이 세계화와의 관련 속에서 제시되었던 것은 교육개혁의 맥락 자체가 세계화와 신자유주의의 확산과 심화에 따른 국가의 성격 변화였다는 점을 시사한다. 교육개혁의 정당성을 세계화와의 관련 속에서 도출하는 방식은 역대 정부의 교육개혁안에서 목격된다.

김영삼 정부의 5·31 교육개혁은 매우 직접적인 방식으로 '세계화'를 강조했다. 이는 교육개혁위원회[31]의 보고서 '新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안[32]'(이하

보고서)에 잘 나타나 있다. 보고서는 '신교육체제' 구상의 배경을 '지식·정보사회', '세계화'로 소개하며 이를 '문명사적 변화'로 평가하고 있다. 보고서는 한국사회가 이러한 변화에 적합한 대응책을 마련하지 않는다면 '역사의 낙오자'가 될 것이라고 경고하였다.

김영삼 정부에 뒤이어 출범한 김대중 정부는 '인적자원개발'을 강조했다. 김대중 정부는 정부조직법 개정(2001.1.29.)을 통해 교육부를 교육인적자원부로 명칭을 변경하고, 교육부장관을 부총리 겸 교육인적자원부 장관으로 격상시켰다. 그런데 이러한 정부 개혁의 방향은 현대 사회가 '지식기반사회'라는 인식에서 나온 것이었다. '지식기반사회'의 의미는 '경제의 지식집약화', '세계 경제의 통합'으로 요약되며, 실제 의미는 '사람과 지식을 핵심 축'으로 하고, '경제에 있어 국경이 사라지고 국가 간 지식·정보의 교류가 확대되는' 이른바 '지식기반경제'였다[33]. 이는 사실상 김영삼 정부가 말했던 '세계화' 즉, '국경없는 세계 경제'와 같은 내용이었다. 강조점이 달랐을 뿐 기본적인 인식론은 동일했다고 볼 수 있다.

이러한 시대 인식 속에서 추진된 국가 과제로서의 교육개혁은 교육을 상품으로, 학교 및 교사를 상품의 공급자로, 학생과 학부모를 수요자로 간주하고 교육 운영에 있어 시장주의적 원리[34]를 도입하는 것이었다.

---

31) 김영삼 정부의 교육개혁위원회는 1994년 2월 5일 정식 출범한 대통령 직속의 조직이었다. 이는 대통령령을 근거 규정으로 하여 개혁안을 대통령에게 보고하는 것을 최종 목적으로 하는 임시적인 성격의 기구였으나, 국무총리를 위원장으로 하는 '교육개혁추진위원회'와 행정조정실장을 위원장으로 하고 관계 부처의 실장급 인사들이 위원으로 참여하는 실무 조직을 갖추고 있었다. 그 이전의 정부 차원의 교육개혁 기구들과는 달리 개혁안 추진의 안정성을 상당한 수준으로 담보하고 있었던 것이다.

32) 제2차 대통령 보고서 "세계화·정보화 시대를 주도하는 新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안"(1995. 5. 31.)

33) 대한민국정부(2001). 사람, 지식, 그리고 도약 - 국가인적자원개발기본계획. 서울: 교육인적자원부 인적자원정책국 정책총괄과. 정부의 여러 부처가 참여하여 작성한 '국가인적자원개발기본계획'은 크게 두 개의 장으로 나누어져 있다. 제1장의 제목은 '우리의 현실과 나아갈 길'로서 세부 내용으로는 '21세기와 한국의 미래', '경제·사회 환경의 변화와 전망', '국가 인적자원 체제의 현황과 문제점', '국가인적자원 정책목표와 추진 전략' 등 '국가인적자원개발기본계획'의 기본적인 문제의식과 방향을 담고 있다. 제2장은 '영역별 핵심 추진과제'를 담고 있다. 여기서는 '국가인적자원개발'의 영역을 '전 국민의 기본역량 강화', '성장을 위한 지식과 인력개발', '국가 인적자원 활용 및 관리의 선진화', '국가 인적자원개발 인프라 구축' 등 4개의 영역으로 나누어 세부적인 과제들을 제시하고 있다.

34) 이는 미국의 신자유주의자 밀턴 프리드먼의 바우처(voucher) 아이디어에 함축된 시각과 유사하

2 . 한국 교육정책과 교육정보공개법

(1) 한국 교육정책의 변화 흐름[35]

한국 교육의 신자유주의적 변화 흐름은 실제 교육정책의 변화 속에서 매우 뚜렷이 관찰된다. 1995년 이래 전개된 한국 교육정책의 변화 속에서 규제완화, 선택권 확대 등 신자유주의적 요소가 강조되어 왔음을 확인할 수 있다.

가 . 규제완화 정책

규제완화는 '규제'에 대응하는 개념이므로 규제 수단을 변용하면 곧 교육규제 완화의 수단으로 된다. 예컨대, 허가나 인가와 같은 사전 승인 절차를 폐지하거나 조건을 완화하면 곧 규제완화가 된다. 어떤 기준을 설정하는 것 역시 규제의 한 수단이므로 기준을 완화하거나 철폐하면 그것 역시 규제완화 정책이 된다. 규제완화에는 지정이나 보고 같은 규제적 행정 행위를 축소하거나 폐지하는 것도 포함되며 학교나 지역 단위로 규제의 적용을 면제하거나 완화하는 것도 포함된다[36]. 1990년대 중반 이래 규제완화와 관련된 교육정책 흐름은 교육과정 자율화, 교원 초빙제의 도입, 지방교육자치제도의 변화, 대학설립 준칙주의의 도입, 대학 자율화

다. 그 역시 교육을 하나의 상품으로 간주하고 그것을 시장의 맥락에 위치시키는 것이었다. 프리드만이 이미 1960년대에 제안한 이 정책은 국가책임의 공교육을 실시해 온 학교에 일체의 간섭을 중지하는 대신 재정지원도 중단하고, 공립학교를 사립학교처럼 독립된 사업체로 전환해 나가자는 것을 말한다. 학교에 대한 재정지원 중단 대신 학부모에게 일정한 교육비를 지원하고 학부모는 그 교육비를 활용하여 학교를 자유롭게 선택할 수 있게 된다. 대신 학교는 학부모의 선택을 받기 위해 교육프로그램의 품질을 높여야 한다. 학교 간에 전격적인 경쟁 체제가 도입되고 교육은 상품으로서 시장 상황에 놓이게 되는 것이다. (천보선・김학한(1998). 신자유주의와 한국교육의 진로. 서울: 도서출판 한울. 참조.)

35) 이하의 내용은 김용(2012). 교육개혁의 논리와 현실. 파주: 교육과학사., 한국경제60년사편찬위원회 편(2011). 한국경제 60년사(Ⅰ) 사회복지·보건. 서울: 한국개발연구원., 교육부(2000). 한국교육개혁의 흐름과 향후 발전전망. 교육부., 교육인적자원부(2003). 교육인적자원백서 : 1998-2002. 교육인적자원부.에 제시된 여러 교육정책의 추진 경과를 주로 참고하여 작성하였다.

36) 김용(2010). 교육규제완화의 헌법적 통제. 충북대학교 대학원 법학박사학위논문.

정책 등에서 볼 수 있다.

< 표 2 > 1995년 이후 정부의 규제 완화 정책

정책	주요 사항
교육과정 자율화	6차 교육과정 : 교육과정 분권화 추구 7차 교육과정 : 선택 중심 교육과정 도입
교원 초빙제	1995 법적 근거 마련 1997 시범 실시 2006-2007 확대실시
학교회계제도	1997 도급경비 확대 1998 일부 지역, 교비회계와 학교운영지원회계 통합 운영 2000 학교회계 법적 근거 마련
학교운영위원회	1995 영국의 학교 이사회를 모델로 도입 1998 국공립학교의 심의기구, 사립학교의 자문기구로 설치
대학설립준칙주의 도입	1996 2차 교육개혁안 포함 일정 기준만 충족하면 학교설립 자유
대학 자율화	1999 지방 사립대 정원 자율 증원 / 학위수여 관리 권한 대학 이양

교육과정 자율화 정책의 흐름은 제6차 교육과정을 도입할 당시 교육과정 분권화를 추구한다는 선언에서부터 시작되었다. 이러한 흐름은 제7차 교육과정의 도입에서 더욱 명확해졌는데, 1997년 12월에 고시된 제7차 교육과정의 기본 방향은 "21세기의 세계화·정보화 시대를 주도할 자율적이고 창의적인 한국인 육성"이었다. 이러한 방향 하에 초1부터 고1까지 10년을 '국민 공통 기본 교육 기간'으로 설정하고, 학교 및 학생 선택 교육과정과 수준별 교육과정을 도입한 것이었다. 국민 공통 기본 교육 기간을 벗어난 고등학교 2, 3학년에는 선택 중심 교육과정을 도입하고, 교과의 특징에 따라 단계형, 심화보충형, 과목선택형으로 나누어지는 수준별 교육과정을 도입하는 것은 종래 국가가 장악하고 있던 교육과정의 결정권을 상당 부분 부분 일선 학교로 이양함으로써 교육과정에 대한 정부 규제를 완화한 것이었다.

교원초빙제는 학교 공동체 구성원들이 학교의 특성을 살리고 학교에 헌신할 수 있는 사람을 채용할 수 있도록 한다는 취지에서 제안되었다. 1995년에 교사초빙제의 법적 근거가 마련되어 학교운영위원회에 교사초빙에 대한 심의권이 부여되었고, 1997년에 시범 실시가 시작되었다. 2006년과 2007년을 지나면서 초빙교사제가 확대 실시되었다. 이 역시 종래 교원과 교장에 대한 인사권이 정부에 귀속되어 있던 것을 일선 학교로 이양한 것으로 규제 완화의 흐름으로 이해할 수 있다.

학교회계제도의 변화나 학교운영위원회의 발전도 국가 책임의 이양이라는 관점에서 볼 수 있다. 학교회계제도는 재정 운용에서 학교 재량을 확대한다는 취지에서 도입되었다. 1997년에는 도급경비를 확대하고, 1998년에는 일부 지역에서 교비회계와 학교 운영 지원 회계를 통합·운영하였다. 2000년에는 학교 회계의 법적 근거를 갖추었다. 이로 인하여 학교 자체 수입 발생시 교육청에 귀속시키는 대신 학교 수입으로 취할 수 있게 되었다. 이월금 발생 시에도 전과 같이 교육청에 반납하지 않고, 학교 수입으로 이월하여 사용하게 되는 변화가 생겼다. 이는 정부에 귀속되어 있던 재정 운용의 권한을 단위학교에 이월한 것으로 볼 수 있다.

학교운영위원회는 당초 교장임면권을 가지는 영국의 학교 이사회(school council)를 모델로 하였던 것으로 1995년 5·31 교육개혁의 대표적인 정책, 학교 자율의 핵심 장치로 평가된다. 시행 당시 학생참가를 허용할 것인가의 문제와 학교운영위원회의 권한, 설치 범위 등 몇 가지 논쟁 사항이 있었지만 최종적으로는 학생 참가는 허용하지 않는 것으로 되었고, 국공립학교에는 심의기구, 사립학교에는 자문기구(1998. 8)로서 설치하였다. 이로써 단위 학교에 초보적인 형태나마 권한을 이양받아 행사하는 의사결정기구가 탄생하게 된 것이다.

고등교육 분야에서 대학설립 준칙주의의 도입 역시 대학의 설립과 존폐 같은 교육의 문제에서 국가가 져 왔던 책임을 이양한 것으로 규제 완화 정책에 해당한다고 볼 수 있다. 대학설립 준칙주의는 1996년 교육개혁위원회가 발표한 2차 교육개혁과제에 포함된 것으로서 일정한 기준만 충족하면 학교설립을 자유롭게 하도록 한다는 내용이다. 그 취지는 다양한 학교가 생겨야 지식기반사회에 걸맞은 다채로운 인재를 키워낼 수 있다는 것이었다.

대학 정원의 자율화나 학사운영의 자율화 등도 마찬가지 맥락에서 파악이 가능하다. 1998학년도까지 대학 학생 정원은 정원 증원 규모를 정부가 조정해 왔었는

데, 1999학년도부터는 국공립대학, 의료관련 인력, 교육 사범계 인력, 수도권 대학을 제외한 지방 사립대학은 대학의 자율로 정원을 증원할 수 있도록 그 범위가 확대되었다. 또 1999년 고등교육법 개정을 통하여 각 대학이 수여하는 학위에 대하여 교육부장관이 학위등록번호를 부여하지 않고, 대학 자체적으로 학위 번호를 부여하고 학위 수여에 관한 일반 통계 현황만을 보고하도록 한 학사운영의 자율화 정책도 대학설립 준칙주의와 같은 맥락에서 파악할 수 있다.

교육과정 운용, 재정, 인사, 학교의 설립, 정원과 학사 운영 그리고 각종 계약의 체결에 대한 정부의 규제를 완화하고 그 권한을 하급 행정 기관 혹은 단위학교로 이양한다는 정책들이 1990년대 중반 이래 한국의 교육개혁 흐름 속에서 지속되어 왔음을 확인할 수 있다.

나 . 선택권 확대 정책

선택권 확대의 흐름은 이른바 고교 평준화 정책의 보완을 위한 정책 속에서 발견할 수 있다. 추첨을 통한 학교 배정 방식은 학생과 학부모의 학교 선택을 제한하고, 사립학교의 자율성을 침해한다는 점에서 비판을 받아왔다.

한편으로 이는 고교 체제를 다양화하는 정책으로 나타났다[37]. 이는 시장주의적 관점에서 보자면 공급을 다양화하는 것이다. 평준화 정책이 도입되던 시기부터 새로운 유형의 학교를 설립하는 정책이 시행되었는데 즉, 특수분야의 전문적인 교육을 위한 '특수목적고등학교'의 설립이 대표적이다. 1970년대에는 예술고등학교와 체육고등학교가 설립되었고, 1980년대는 과학고등학교, 1990년대에는 외국어고등학교가 특수목적을 지닌 고등학교로 설립되었다. 이는 평준화 제도의 틀 바깥에 새로운 유형의 학교를 설립함으로써 교육 공급을 다양화하고 그럼으로써 학생과 학부모의 선택권을 확대한다는 취지에서 도입된 정책이라고 할 수 있다.

맥락은 조금 다르지만 특성화고등학교 정책의 실시도 학생과 학부모의 선택권 확대의 측면에서 파악할 수 있다. 1995년 5·31 교육개혁안에 포함되어 추진된 특성화고등학교는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 정보통신, 디자인, 대중

---

37) 고교체제의 다양화와 관련된 내용은 윤정일 외(2008). 전환기의 한국교육정책. 서울: 학지사. pp.249-256. 참조.

음악 등 특정 분야에서 전문적이고 집중적인 직업교육의 실시를 위한 특성화고등학교이고, 다른 하나는 소위 중도탈락 학생들을 대상으로 교육활동을 실시하는 대안교육분야의 특성화 고등학교이다. 어느 쪽이든 전국 단위의 학생선발을 할 수 있고, 교육과정을 자유롭게 편성·운영할 수 있다. 교원임용에 있어서도 상당한 정도의 자율권을 행사할 수 있다.

특수목적고등학교와 특성화고등학교가 평준화 정책 바깥에서 시행된 선택 확대 정책이라고 한다면, 평준화 정책 내에서의 선택권 확대 정책도 추진되어 왔다. 이는 일반 고등학교의 운영에 있어서 다양화를 추구하는 흐름과 추첨 배정 방식의 변화 등으로 나타났다.

일반 고등학교를 다양한 유형의 학교로 지정하여 운영하는 정책 중 대표적인 것으로는 '자율학교' 정책을 들 수 있다. 이 역시 1995년 정부의 교육개혁위원회가 제안한 이래 1998년 특성화고등학교와 특수목적고등학교로부터 시작하여 2000년대 들어서 확대되기 시작했다. 자율학교는 전국 단위의 학생선발, 교장 및 교사 임용, 교육과정의 운영, 납임금 책정 등에서 자율권을 부여받아 운영되는 학교다.

자립형사립고등학교 정책도 재정 상태가 건전한 사립고등학교에 학사·재정 운영상의 자율권을 대폭 부여함으로써 선택권의 확대에 기여하는 정책이라고 할 수 있다.

추첨배정 방식의 변화도 선택권의 확대를 위해 추진되었다. 서울시 일반계고 배정의 경우 학군의 조정과 추첨배정 방식의 변화를 통해 학교선택권에 지속적인 변화를 주어왔다. 1970년대 평준화 정책이 시행되던 시기에는 일반 학군 외에 '공동학군'을 지정하여 서울시 전역에서 누구나 지원할 수 있게 하였다. 공동학군의 범위는 학생인구의 지역별 분포의 변화에 따라 일반학군이 늘어가면서 점차 축소되었다. 마침내 1980년대에는 공동학군이 폐지되었지만, 1996년에는 도심 4킬로미터 이내에 존재하는 학교들을 '선복수지원 대상학교'로 지정하여 서울 전역에서 누구나 지원할 수 있도록 하였고, 그 범위를 확대한 바 있다. 배정방식도 처음에는 학군간 이동이 불가한 경직된 상태로 시행되었지만 점차 학군간 이동을 허용하는 방향으로 발전해 갔다. 2010년부터는 서울시 전역 학교 중에서 2개교를 선택하여 지원하고, 일반학교군에서 2개교를 선택하여 지원하는 방식을 실시하였다[38].

---

38) 박부권(2007). 서울특별시 후기일반계고 학교선택권 확대 방안 연구. 서울특별시교육청. pp.15-28.

이러한 방식은 자유시장경제에서 상품 선택에 대한 소비자의 완전한 자유 보장 상태와 비교했을 때 학생의 학교 선택권이 보장된 상태로 보기 어렵다는 시각이 있을 수 있다. 완전히 자유로운 학교 선택 상황에서는 원하는 학교에 입학하지 못하는 것은 지원자 당사자에게 그 책임이 있다. 그러나 초기의 추첨 배정 방식의 학생과 학부모의 의사를 전혀 고려하지 않고 배정 당국이 정한 기준에 의해 학교를 배정하는 방식에 비해 선택의 권한이 확대되어 왔음 또한 부정할 수는 없다.

또한 평준화 체제 바깥에서 다양한 유형의 학교들이 만들어지고, 일반학교들 내에서도 교육과정 등의 운영이 자유로운 학교를 지정하는 정책이 선지원 후추첨 배정 제도와 병행하여 추진되어 온 흐름은 점진적으로 학교선택권이 확대되어 가는 추세에 있음을 명확히 보여준다.

(2) 교육정보공개법 제정의 의미

교육정보의 공개라는 아이디어는 얼핏 보아 그 신자유주의적 특징이 잘 파악되지 않는다. 규제 완화 정책에 포함되지도 않고, 공급의 다양화와 같이 선택권 확대에 직접 연관되지도 않는다. 그러나 신자유주의적 교육개혁의 논리 내에서 교육이 '상품'의 위치를 점한다는 점을 떠올린다면, 교육정보를 공개해야 되는 이유는 명백해진다. 그것은 곧 소비자들의 선택을 돕기 위함이다. 자본주의 사회에서 상품의 정보가 공개되지 않으면 소비자들의 합리적 선택이 어려워진다. 그렇게 되면 공급자들 간의 경쟁이 일어날 수 없다. 상품정보가 공개되지 않으면 종국에는 시장 질서가 무너지게 된다. 교육정보공개 정책은 교육이라는 상품의 거래를 촉진시키는 동시에 교육 상품의 거래를 공정하게 관리하기 위한 정책으로 볼 수 있다.

이 아이디어를 다른 정책들과의 연관 속에서 보면 그 신자유주의적 성격이 뚜렷하게 드러난다. 교육기관을 교육 상품의 공급자로 위치시키는 정책, 학생과 학부모를 교육 소비자로 간주하는 정책과 함께 교육정보의 공개는 교육이라는 상품에 일종의 표시를 부착하자는 아이디어라고 할 수 있다.

자유시장에서 소비자가 합리적으로 소비를 하기 위해서는 상품에 관한 정보가

평준화 정책을 실시하고 있는 많은 도시들에서 학생들이 원하는 학교를 우선순위를 두고 지망하게 하여 그 순서대로 추첨배정을 하는 '선지망 후추첨배정 제도'를 채택하고 있다.

유통되어야 하듯이 교육이라는 상품을 학생과 학부모 등 교육소비자들이 합리적으로 구매하기 위해서는 그에 관련된 정보 즉, '교육정보'가 공개되어야 한다는 것이다. 교육정보의 공개는 이러한 맥락에서 나온 신자유주의적 교육정책이라고 할 수 있다.

'정보' 개념은 경제학에서 자원배분의 왜곡 문제를 설명하는 중요한 개념으로 다루어진다. 국책연구기관 소속의 한 경제학자는 과외를 비롯한 사교육비의 문제를 교육수요의 왜곡, 교육공급의 왜곡이 결합되어 나타난 것으로 보았다[39]. 그는 사교육비의 문제를 '정보부족, 조정실패'라는 '시장실패'와 정부의 부적절한 대응으로 인한 '정부실패' 문제가 복합되어 있는 양상으로 설명하면서 '정보실패'를 언급했는데, 교육문제를 논의하는 많은 연구들이 교육정책 등과 관련된 정부실패의 문제를 강조하였지만, 합리적인 교육결정을 지원할 수 있는 '전략적 정보 제공자'로서 정부가 적절한 역할을 수행하지 못한 문제를 간과한 경향이 있다고 지적했다. 즉, 과외 선택에 필요한 교육시장, 노동시장에 관한 수많은 정보가 적절히 제공되지 않은 상태에서 교육수요자의 선택은 '제약된 합리적 선택(bounded rationality)'의 성격을 갖게 된다는 것이다. 교육정보의 공개는 사교육 문제의 적절한 해결책으로도 그 가능성이 언급된다. 초중등 학업성취도의 정보를 포함하여 시장의 정보에 대한 수요와 소화역량은 계속 높아진다고 보고, 정보부족으로 인한 '시장실패' 요인을 해소하기 위해 적절하게 정책적으로 대응할 경우, 학부모의 과외선택 행태 변화를 유도하여 '실제 문제가 되는 사교육'을 점차 줄여나가는 것이 가능할 수 있다는 것이다[40].

그가 '학교정보공개'의 문제를 각별히 중요하다고 언급한 것은 신자유주의적 교육개혁 논리에서 정보의 공개 문제가 갖는 중요성을 시사한다. 교육정보의 공개가 신자유주의적 교육개혁의 논리 구조 내에서 갖는 위상은 결코 낮은 것이 아니었음에도 교육정보공개법이 법안의 형태로 국회에 발의될 때까지 교육정보의 공개

---

39) 우천식(2004). "사교육비 문제의 이해 : 접근방법과 주요 분석결과". 우천식 편(2004). 사교육의 효과, 수요 및 그 영향요인에 관한 연구. 서울: 한국개발연구원.

40) 우천식(2004)은 교육과 관련된 정보실패의 유형을 (1) 객관적인 정보가 있음에도 정부정책에 의해 공개되지 않는 경우, (2) 객관적인 정보가 있고 또 공개되고 있지만, 교육수요자에게 제대로 전달되지 않는 경우, (3) 객관적인 정보 자체가 아예 존재하지 않는 경우 등 세 가지로 제시했다. (pp.22-23)

에 관련된 정책은 아이디어 수준에 머물러 있었다. ‘수요자 중심’을 강조한 5·31 교육개혁안에서 교육 정보의 제공 문제가 언급된 적이 있었지만 실제 정책으로 입안되지는 않았다.

이런 점을 고려할 때, 2007년에 교육정보공개법이 국회를 통과한 것은 중차대한 의미가 있다고 할 수 있다. 1990년대 중반 이래 한국 사회에서 추진되어 온 신자유주의적 교육개혁 정책의 논리 구조를 규제 완화, 선택권 확대, 정보 흐름 활성화라는 세 축으로 파악한다면, 신자유주의적 교육개혁의 흐름 속에서도 그 동안 전혀 추진되지 않았던 정책, 그러나 그 동안 추진되어 온 다른 정책과 함께 신자유주의적 교육개혁의 기본 구조를 완성시켜나갈 핵심적 정책의 도입을 의미하는 것이기 때문이다.

III . 교육정보공개법안의 발의

2005년 4월 7일, 한 야당 의원의 대표 발의로 교육정보공개법안이 국회에 제출되었다. 법안의 제목은 "교육관련정보의 공개에 관한 법률안"이었다. 이 장에서는 여러 가지 교육정보공개 담론이 정책으로 만들어지는 과정과 정책이 법률안이라는 형식을 취하게 된 이유를 분석해 봄으로써 교육정보공개라는 정책 아이디어가 법률안으로 진화하는 과정은 어떠하였는지를 살펴본다.

1 . 아이디어에서 정책으로의 변화

교육정보공개법안의 발의는 그와 관련된 담론 전개의 연속선 위에서 이해할 수 있다. 교육정보공개 담론은 법안이 발의되기 전부터 경제학자들, 교육학자들, 교육행정당국의 관료들 등 여러 분야의 전문가들에 의하여 생산되었다. 그것은 주로 교육개혁에 관한 담론에 내재되어 있었다. 이하에서는 교육정보공개법안 발의 이전에 존재했던 교육정보공개 담론들의 내용을 살펴보고자 한다.

(1) 교육정보공개 관련 담론들

가 . 교육소비자의 선택을 돕기 위한 정보의 제공

교육정보공개법안이 발의된 '담론적 사건'을 이해하기 위해서는 1990년대 중반으로 거슬러 올라갈 필요가 있다. 교육정보공개라는 정책 아이디어가 처음 나타난 것은 1990년대 중반 정부의 교육개혁에 주도적으로 참여했던 경제학자 P 교수가 작성한 글, "세계화 시대의 교육을 위한 발상의 전환 : 규제에서 탈규제로"(이하 "탈규제론")에서였다. 이 글에서 교육정보의 공개는 초·중등교육과 고등교육의 개선을 위한 정책의 일환으로 제안되었다. 글의 내용을 개략적으로 살펴보면 다음과 같다.

글은 맨 먼저 당대를 '국제화·세계화 시대'로 규정하고 그러한 시대에는 인적

자원(human resource)과 지적 자본(mental capital)의 수준을 높이는 일이 국가 발전을 위한 최우선의 과제라고 주장하면서, 한국 교육의 몇 가지 병리적 현상에 주목한다. 그것은 첫째, 대학입시 제도로 인한 학생들과 학부모들의 정신적, 물질적 부담과 낭비이다. 둘째는 과도한 사교육비 부담의 문제, 셋째는 '저품질의 교육 성과'이다. 글은 이러한 문제 상황이 '국제화·세계화'의 환경 속에서 한국 교육의 '파산'으로 이어질 수 있음을 우려하면서 이러한 문제의 소재를 '과다한 행정 규제와 학교 편의주의'로 집약했다. 즉, 우리나라의 교육에는 교육 규제가 지나치게 광범위하고 철저하여 민간과 지방의 자율과 자치가 이루어지지 않고, 이러한 규제의 기본 방향과 내용이 정부와 학교의 편의와 이익 위주로 이루어지고 있으며, '교육 소비자'인 학생과 학부모의 이익과 편의가 외면되고 있다는 것이다.

나아가 저자는 교육개혁의 기본 방향으로 '교육 자유의 확대 즉, 탈규제'와 '소비자 주권의 확대'를 '대원칙'으로 제시하였다. 전자는 민간 부문과 지방 정부에 중앙정부의 권한을 대폭 이양하는 것을 의미한다. 후자는 교육 소비자의 선택의 폭을 확대하는 것이다. 그는 학교의 설립과 운영, 입시 관리, 교육 과정 등에 대한 각종 규제들을 폐지하여 새로운 교육 기회와 교육의 장을 지방정부나 민간단체 누구든지 공급할 수 있도록 해야 한다고 주장했다. 이렇게 되면 학교 간, 교사 간, 교육 프로그램 간에 경쟁 체제가 만들어지고, 교육의 통치 구조가 '관료 존중형'에서 '소비자 존중형'으로 바뀌게 된다는 것이다.

저자는 이러한 논리의 연장에서 고등교육과 초·중등교육의 개혁 과제를 제시한다. 우선, 고등교육 분야에서는 첫째 고등교육기관의 설립을 자유화한다. 대학 설립에 있어서 기본 재산 등에 대한 기준을 없애자는 것이다. 둘째, 교수 채용과 교육 과정의 자유화이다. 교수 채용 방법과 채용 기준, 학과 설치, 학과의 프로그램 결정, 학력 평가 방법 등을 개별 고등교육 기관이 자유롭게 결정하도록 하자는 것이다. 셋째, 학생 수와 학비의 결정도 완전히 자율화 하자는 것이다. 요컨대 고등교육에 대한 일체의 규제를 풀자는 것이다.

중등교육 분야에서도 고등교육 분야와 유사한 방식으로 여러 정책들이 제안된다. 첫째, 학생들이 자유롭게 학교를 선택하고 학교가 자유롭게 학생을 선발할 수 있도록 평준화 정책을 폐지한다. 둘째, 학교 설립, 학생 모집, 교육 과정, 교육 방식에 관한 규제를 완전히 푼다. 셋째, 학교 운영을 위한 다양한 형태의 의사결정

구조를 인정하고, 학교 경영과 관련한 주요 의사 결정을 자유롭게 할 수 있도록 한다. 넷째, 사립학교의 학비 결정을 자유화하고 국공립 학교에 대한 재정지원은 학생 수에 연계시켜 서로 경쟁하도록 한다.

정부는 대학에 각 학교의 설립 목적, 교육 프로그램의 내용과 특징, 교수진의 내용, 학사 관리의 기본 방침, 학교 운영의 원칙과 기준 등을 포함한 '학교 헌장'을 요구하고 이의 준수를 감독한다. 또한 정부는 간접 지원의 방식을 통하여 고등교육 체제의 변화를 유도해야 한다. 초·중등교육에서는 교육의 성과를 측정할 수 있는 '학력 평가 시험'의 시행을 제안한다. 시험의 결과는 교육소비자들의 결정을 돕는데 활용된다.

교육정보의 공개는 이러한 교육개혁의 과제와 연계하여 주장된다. 그것은 지역별로 '교육 정보 센터'를 설립하여 개별 중·고등학교에 관한 자세한 정보를 학생과 학부모들에게 알려 주는 방식이었다. 중·고등학교 진학을 예비하고 있는 학생과 학부모에게 제공되어야 할 정보로는 학교의 프로그램의 특징, 교사의 구성과 교육 경력, 졸업자의 진로, 대학 입학 성과, 학생들과 학부모들의 자체 평가 결과, 학교의 역사와 시설, 재정 상황, '학력 평가 시험' 결과 등 학교에 대한 일체의 정보가 꼽혔다. 고등교육 부문에서도 '교육 정보 센터'를 설립하여 일체의 대학 관련 정보를 공개하고 저렴하게 공급한다.

학생과 학부모를 교육 프로그램의 소비자로, 대학이나 중등교육기관을 공급자로 간주하고, 자유시장에서 소비자가 합리적으로 소비를 하기 위해서는 상품에 관한 정보가 유통되어야 하듯이 교육이라는 상품을 학생과 학부모 등 교육소비자들이 합리적으로 선택하기 위해서는 그에 관련된 정보 즉, '교육정보'가 공개되어야 한다는 논리이다. 글의 곳곳에서 '저품질', '파산', '교육소비자' 등의 용어가 사용되고 있는데, 이는 이 보고서의 교육 인식론이 매우 시장주의적임을 보여준다. 보고서에 내재된 사고는 자유 시장의 메커니즘에 제품의 품질 향상을 맡기는 전형적인 신자유주의적 사고라고 할 수 있다. 학교 간, 교사 간, 교육 프로그램 간 경쟁 체제가 만들어지면 그 속에서 교육이라는 상품의 품질이 높아지고 연쇄적으로 학생, 학부모 등 이른바 '교육 소비자'의 만족이 달성될 수 있을 것이라는 신념이다. 최초의 교육정보공개 담론은 이러한 신자유주의적인 교육개혁의 패키지 속에서 출현하였다고 할 수 있다.

나 . 교육수요자에 대한 정보 제공 아이디어의 변형

이러한 교육정보공개 정책의 아이디어는 1995년 5월 31일 발표된 정부의 교육개혁안[41]에서 다시 발견할 수 있다[42]. 1차 교육개혁 방안에 포함된 9개 분야 중 일곱 번째 분야는 '교육 공급자에 대한 평가 및 지원 체제 구축'이라는 제목을 달고 있다. 이 분야의 개혁 과제는 크게 두 가지이다. 하나는 '규제완화위원회'를 설치하여 학교 설립・운영, 교육과정 운영, 학생 선발 등에 대해 학부모, 교원, 학교 설치・경영자 등 교육 관계자가 적극 참여할 수 있도록 각종 교육 규제를 완화한다는 것이다. 다른 하나는 '교육과정평가원'을 설치하여 학부모, 학생 등 교육 수요자에게 학교 선택과 진로 선택에 필요한 정보를 제공하고, 각급 학교에도 교육과정 운영과 학생 선발에 필요한 자료를 제공한다는 것이다.

교육정보를 제공하는 주체로는 '교육과정평가원'이라는 새로운 기관을 상정하고 있는데, 교육개혁안에 포함된 '교육과정평가원' 부분을 인용하면 다음과 같다.

> • 『교육과정평가원』 설치·운영 : 국가 수준의 교육과정을 개발하고, 교육 기관의 책무성을 높이며, 공신력이 높은 다양한 평가 정보를 제공해 줄 수 있도록 『교육과정평가원』을 설치한다.
>
> - 『교육과정평가원』의 구성 : 교육과정 및 평가 관련 전문가(상임 및 계약직) 중심으로 구성하고 관리 요원은 최소화하도록 한다. 이 기구 안에는 고등교육과 중등

---

41) 1차 방안이 발표된 날짜를 인용하여 교육개혁위원회의 교육개혁안을 '5・31 교육개혁안'이라고 부르기도 한다.

42) 이처럼 민간의 교육정책 아이디어가 정부의 교육개혁안에서 유사하게 나타나는 것은 민간단체에서 활동한 구성원이 정부 위원회에도 소속되어 활동한 것에서 그 이유를 찾을 수 있다. 나라정책연구회에 소속되어 <소비자 주권의 교육대개혁론>의 집필에 참여했던 P 교수는 1994년 2월 5일 정부의 교육개혁위원회 출범때부터 1차 대통령 보고자료가 발표된 이후인 1994년 12월 22일까지 교육개혁위원회의 위원으로 활동하였다. 그런데 '교육개혁의 방향 설정 및 개혁과제 선정'은 교육개혁위원회의 위원장, 부위원장, 상임위원 및 22명의 위원과 위원회 간사인 교육부차관, 대통령비서실 사회복지수석비서관 및 국무총리 행정조정실장이 참석하는 교육개혁위원회 전체회의에서 결정하도록 되어 있었다. 따라서 P 교수는 교육개혁위원회의 위원으로서 교육개혁위원회 전체회의에서 교육개혁의 방향과 과제를 논의하는 과정에 참여하여 자신의 의견을 활발히 개진했을 것이라고 추측할 수 있다. 또, P 교수는 1994년 12월 23일부터는 대통령비서실 사회복지수석비서관에 부임하여 교육개혁위원회의 간사로서 교육개혁위원회의 활동에 적극 참여하였다.

이하 교육 담당 부서를 분리하여 둔다.

- 『교육과정평가원』의 기능 : 신설되는 『교육과정평가원』은 다음과 같은 업무 기능을 갖도록 한다.

①초·중등 교육 분야 : 각급 학교교육과정 개발 및 평가, 학년별·교과별 학업 성취도 평가, 초·중등 학교의 학교 평가, 대학 수학 능력 시험 관리 등에 관한 업무

②고등교육 분야 : 국내·외 저명한 전문가로 구성된 평가단을 운영하며, 타기관의 대학 평가 업무 지원, 학점은행제의 운영과 이에 따른 학위 검정 및 수여, 학위 인정 기준 설정 등에 관한 업무

③평가의 공개 등 : 각급 학교교육의 질 관리에 필요한 평가 정보 및 자료의 공개, 평가와 행·재정 지원의 연계에 관한 정부의 업무 지원

『교육과정평가원』의 기능 세 번째 항목에 '평가의 공개'가 명시되어 있다. 평가정보와 각종 자료를 공개하는 목적은 '질 관리'이다. 여기서 구체적으로 언급된 각종 '평가'에는 각급 학교 교육과정에 대한 평가, 학년별・교과별 학업성취도평가, 초・중등학교 학교 평가, 대학 평가 등이 포함된다. 그러나 "탈규제론"에서 주장된 '교육 정보 센터의 설치'는 교육개혁위원회 안에서는 '교육과정 및 평가 관리 기구'으로 나타나고 있다. 더구나 이 '교육과정 및 평가 관리 기구'의 교육개혁위원회 논의 초기에 그 명칭이 '교육정보평가관리원'[43]이었음을 감안한다면 『교육과정평가원』의 설치는 초기의 정책 아이디어가 상당히 변화된 결과임을 알 수 있다.

1995년 5・31 교육개혁안에 포함되어 추진되었던 교육정보 공개 정책은 '교육과정평가원'의 설치로 귀결되었다. 그러나 교육과정평가원의 설치는 교육을 상품으로 간주하고 교육소비자의 합리적인 구매를 위한 제품의 정보를 제공한다는 취지에서 이루어지지는 않았다. 1997년 8월 22일 한국교육과정평가원법이 제정되었는데 이 법에 명시된 교육과정평가원의 설립 목적에는 '교육 정보의 공개'와 관련된 내용이 포함되지 않았다.

제1조(목적) 이 법은 한국교육과정평가원을 설립하여 고등학교이하 각급학교의 교육과정을 연구·개발하고 각종 학력평가를 실시함으로써 학교교육의 질적 향상 및 국

43) 교육개혁위원회(1996), 신교육체제 수립을 위한 교육개혁보고서, 대통령자문교육개혁위원회. p.316. 제12차 전체회의 토의사항.

가교육의 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다.

기관의 목적을 언급하는 부분에 '교육 정보의 공개'가 언급되어 있지 않음을 알 수 있다. 법에는 교육과정평가원의 목적 사업도 명시되어 있었으나 마찬가지로 거기에서도 '교육 정보의 공개'에 관한 사업은 포함되어 있지 않았다.

제5조(사업) ①평가원은 그 설립목적을 달성하기 위하여 다음 각호의 사업을 행한다.
1. 고등학교이하 각급학교 교육과정의 연구·개발 및 평가
2. 고등학교이하 각급학교 교과용 도서의 개발 및 검·인정업무의 지원
3. 고등학교이하 각급학교 학생을 대상으로 하는 학업성취기준의 연구·개발
4. 학업성취도평가도구의 개발 및 문제은행체제의 구축
5. 각종 교육 및 심리검사 도구의 연구·개발
6. 전국적으로 실시하는 학력평가시험의 출제·시행 및 채점
7. 교육과정 및 학력평가제도 발전방안의 연구 및 외국과의 비교
8. 교육과정 및 학력평가에 관한 정보의 제공 및 자료의 발간과 이에 따른 수익사업
9. 기타 법령에 의하여 위탁되거나 교육부장관으로부터 위탁받은 사업
②평가원의 원장은 제1항의 사업을 수행함에 있어 필요한 경우 교육부장관의 승인을 받아 해당사업의 일부를 다른 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있다.

훗날 교육과정평가원법을 대신하여 '정부출연연구기관의 설립・운영 및 육성에 관한 법률'이 제정, 공포[44]되었지만, 새로운 법률에도 교육과정평가원의 교육정보 공개 업무에 관한 내용은 포함되지 않았다. 실제로도, 교육과정평가원은 기관이 설립된 1998년에 초・중・고 학교급 별로 1개 학년을 대상으로 1% 이내의 학생을 표집하여 학업성취도평가를 실시하기는 하였으나 그 결과를 학생과 학부모가 활용할 수 있는 수준에서 공개하지는 않았다. 결국 교육수요자에 대한 정보 제공 아이디어는 국가의 정책 추진 과정에서 구현되지 않았다고 볼 수 있다.

44) 1999년 1월 29일

다 . 학부모의 참여를 위한 학교 정보 제공

교육정보 공개에 관한 정책이 다시 언급된 것은 1999년 3월에 발표된 '교육발전 5개년 계획(시안)'(이하 시안)에서다. 이는 김대중 정부에서 발표된 교육개혁안이라고 할 수 있다[45]. 이 '시안'은 모두 8개 분야 61개 추진계획을 가지고 있었다[46]. 이 중 첫 번째 정책 분야 "배우는 즐거움으로 활기가 넘치는 학교"이고, 이 분야에 포함된 11개 추진계획 중 첫 번째 추진 계획은 "모두가 참여하는 열린 학교교육 공동체 조성"이었다. 이를 위한 정책 방향으로 제시된 내용 중 하나가 교육정보의 공개와 관련된다. 이를 인용하면 다음과 같다.

> 학교교육에 대한 학부모의 신뢰를 회복하기 위하여 학부모의 학교교육 참여 기회를 대폭 확대하고, **학교교육에 관한 정보제공** 체제를 구축(강조는 인용자)

이러한 정책 방향 하에 구체적으로 제시된 정책은 두 가지다. 첫째는 학부모가 학교교육 활동에 대해 지원하고 체험할 수 있는 기회를 확대한다는 것이다. 이를 위해 학교별로 '학부모의 달, 주간, 날' 등을 운영하고, 수업 참관, 학생 축제, 체육회 등 이벤트 행사 개최를 통해 학부모의 학교 방문을 적극적으로 유인하고 특히 아버지의 학교 방문 기회와 자녀교육에 대한 관심을 확대할 수 있는 방안을 강구한다는 것이다. 두 번째로 제시된 정책은 학생과 학부모에게 교육관련 정보 제공 체제를 확립한다는 것이다. 학교운영위원회, 학부모회의, 가정통신문 등을 통해 학교교육 계획에 대한 소개 및 홍보를 강화하고, 시안 발표 당시인 1999년부터 2003년까지 학교별로 홈페이지를 구축하여 학교교육계획, 학교운영위원회 소식 등을

---

45) 당시 김대중 정부는 '제2의 건국'이라는 구호를 내걸고 사회 전 부문에 대한 개혁 작업을 추진하고 있었다. 교육 부문에서는 '제2의 교육입국'이라는 모토 하에 교육개혁안 마련이 추진되었다. 5·31 교육개혁안처럼 별도의 교육개혁 기구를 설치하고 마련한 교육개혁안은 아니었으나, 교육부 내에 차관을 단장으로 한 '제2의교육입국기획단'이라는 별도의 조직을 구성하고 소속 공무원 24명과 외부 전문가 7인의 인력을 배치했을 뿐만아니라, 교육개혁의 시안(試案)을 각급 학교, 시도교육청, 지방자치단체, 교육연구기관, 교원단체, 학부모단체, 시민단체 등의 기관과 모든 교직원, 학교운영위원, 교육위원, 지방의원 등 개인에게 대량 배포하여 의견 수렴 절차를 밟는 등 5·31 교육개혁 못지 않게 정부 차원에서 적극적으로 추진한 교육개혁이라고 할 수 있다.

46) 시안에는 67개의 '핵심 정책'도 수록되어 있다. 하나의 세부추진계획에 2개 이상의 핵심정책이 포함된 경우도 있어서 핵심 정책과 세부추진계획의 숫자가 일치하지 않는다.

학부모에게 제공하여 학부모 및 지역사회 주민의 의견 수렴 창구로 활용한다는 것이다.

시기적으로 5·31 교육개혁안에 후속하는 교육개혁안인 '교육발전 5개년 계획(시안)에 포함된 교육정보 공개 관련 정책은 5·31 교육개혁안에 포함되었던 교육정보의 공개 정책과는 그 맥락과 내용이 판이하다. 학교 선택이나 진로 선택을 위한 정보 제공이나 각급 학교 교육의 질 관리 등을 정보공개의 이유로 들고 있지 않다. 여기서는 학교교육에 대한 학부모의 참여를 진작시키기 위한 기제로서의 교육 정보 제공의 측면이 강조되고 있음을 알 수 있다.

라 . 평준화 정책 개혁을 위한 학교 성과 정보의 공개

새로운 형태의 교육정보공개의 아이디어는 '탈규제' 맥락의 교육정보 공개 주창자들과 일부 교육 전문가들이 결합하여 구성한 한 민간 연구 모임에서 제기되었다.

P 교수는 이 모임의 회장이었고, 그 외 경제분야 국책연구기관의 L 교수 등이 이 모임의 주축이었다. 이들은 1995년 이후 교육개혁의 흐름에 대해 비판적이었다. 이들은 자신들의 모임에서 발표된 원고를 편집하여 출간한 <자율과 책무의 학교개혁: 평준화를 넘어서>(이하 <평준화를 넘어서>)의 서문에서 다음과 같이 집필 의도를 밝히고 있다. 여기에는 그들이 1995년 이후 교육개혁의 흐름에 대해 가지고 있는 비판적 인식이 드러나 있다.

> 학교교육에 있어서 이미 1995년의 교육개혁부터 자율과 책무를 강조하여 왔는데도 불구하고 우리가 이 책에서 다시금 이것을 강조하는 데는 분명한 이유가 있다.
>
> 과거 개발연대 학교교육의 가장 큰 문제점은 개별 학교와 교사들이 학부모와 학생들보다는 교육부 혹은 교육청에 대하여 책무성을 가지면 되는 것이었다. 이러한 관치교육의 관행은 교실 구석구석에 너무나 깊이 배어 있어서, 교육규제에 관한 법령을 손질한다고 바뀌는 것이 아니라는 것을 우리는 1995년 이후 7년 넘은 기간 동안의 경험을 통하여 체득하였다. 학교에 진정한 자율을 허용하기 위해서는 **교육법 체계를 전체적으로 다시 구성**하는 것은 물론 과거 학교정책의 틀이었다고 할 수 있는 **평준화제도를 재정립**하지 않을 수 없다. 교육과정과 교육평가에 있어서도 학교의 자율이 당연히 확대되어야 하고 책무성이 강화되어야 한다. 교원인사제도도 이제는 전문성에 초점을 맞추어 교

사의 자율과 책무를 강화하도록 바뀌어야 한다. 또한, **교육자치제도를 전반적으로 재구조화**하고 학교단위 책임경영제가 정착될 수 있도록 많은 노력이 경주되어야 한다. 교육재정의 전체적인 틀은 물론 학교에 대한 재정지원방식도 같이 바뀌어야 하는 것도 필수적이다.

다시 말하면, 학교에 자율을 확대하는 정책은 그야말로 **우리 교육의 전체 시스템을 바꾸는 일**이 되는 셈이다. 따라서, 현재 우리 학교 자율의 확대가 계속 지연되고 있다는 느낌을 현장에서 가지게 되는 것은 이러한 교육시스템 전체를 바꿀 수 있는 종합적인 연구노력이 부족한 데에도 일부 기인한다고 할 수 있는 것이다. 우리는 이러한 문제를 인식하고 학교 자율을 과감하게 확대하기 위하여 교육시스템이 어떻게 변화하여야 하는지를 다각적으로 검토하고 대안들을 제시하였다.(강조는 인용자)

즉, P 교수를 비롯한 이들은 1995년 교육개혁안의 실천 과정을 통해 자신들이 추구했던 교육개혁 즉, 이른바 "탈규제론"의 교육개혁이 부분적인 정책 변화를 통해서는 이루어질 수 없음을 학습한 것이다[47]. 그들은 '교육의 전체 시스템을 바꾸는 일'이 필요함을 절실하게 느끼면서 '평준화 논의를 넘어서는', '자율과 책무의 학교개혁'을 주창하고 있다.

여기서 주목할 점은 '평준화 정책'이 교육개혁 논의의 한 가운데로 들어오게 된 점과 교육정보 공개 정책이 전체 교육개혁 논리에서 차지하는 위상이 변화하게 된 것이다.

첫째, 앞서 P 교수가 작성한 "탈규제론"을 살펴본 바, 1995년에 이들이 제창했던 교육개혁론에서 핵심은 '평준화 정책'의 변화가 아니었다. 그들은 문제의 핵심을 '규제'로 파악하고 있었다. 그러나 2002년에 그들은 과거에 주장했던 '탈규제'의 교육개혁이 이루어지지 않았던 이유를 분석하면서, 과거에 비해 진화된 개혁의 의제를 제시하였는데, 그것이 곧 '평준화 정책'의 개혁이었다. <평준화를 넘어서>의 제목에서 그들이 '교육개혁'이라는 용어보다는 '학교개혁'이라는 말을 사용하고, '평준화를 넘어서'라는 선언적 문구를 사용하고 있는 것도 바로 이러한 이유에서라고 볼 수 있다.

---

47) 교육개혁 실패에 대해서는 같은 책 제2장에서 상세히 논의하고 있다. 그들에 따르면, 그 동안의 교육개혁이 지속적으로 실패한 이유는 첫째, 잘못된 개혁의제, 둘째, 빈번한 정책 변화와 미봉책의 남발, 셋째, 개혁의제에 대한 의견수렴 부족, 넷째, 상명하달식 개혁의 한계, 다섯째, 개혁 우선순위와 수순의 문제 등이다.

두 번째 특징은, 이러한 의미의 교육개혁 정책에서 교육정보 공개 정책의 위상이 매우 높아졌다는 점이다. P 교수는 <평준화를 넘어서>의 제1장에서 교육정책의 책무성을 언급하면서 정보의 부족으로 정책성과에 대한 평가와 분석이 불가능하다는 주장을 편다.

> 예컨대, 고교평준화정책이 도입된 지 수십년이 되고 과연 우리 사회에 바람직한 제도이냐 아니냐에 대한 많은 논란이 있지만 그동안 고교평준화정책의 정책성과에 대한 객관적·과학적 평가와 분석은 거의 없었다. 과연 평준화가 상향 평준화를 가져왔느냐 아니면 하향 평준화를 가져왔느냐는 지역별·학교별 학업성취도의 변화를 수년간만 조사하여 분석하면 쉽게 알 수 있는 문제이다. 아니 지역별·학교별 수능성적만 공개되어도 쉽게 분석해 볼 수 있는 문제이다. 그러나 과거 교육부는 수능성적 공개에 대하여 위화감 조성이라는 명분으로 항상 부정적이었다. 결국 정책의 과학화를 기피하는 결과가 되었다.(p.18)

'평준화 정책'의 공과를 평가하기 위해서라도 학업성취도를 비롯한 교육 정보가 필요한데, 그것이 공개되고 있지 않아 논란만 되풀이되고 있는 현실에 대한 불만이 토로되고 있다.

L 교수는 2002년에 발표한 다른 글[48]에서 '평준화 정책 재정립'의 출발점으로 학교정보의 공개를 제시하였다.

> 정보의 공개는 학교교육의 형평성과 효율성을 동시에 제고할 수 있는 정책수단이 될 수 있다. 학교 간의 진정한 차이가 공개되면 정부는 이러한 차이를 줄이는 노력을 하게 된다는 측면에서는 형평성 제고의 기초가 되며, 동시에 학교 간의 차이가 알려지면 개별 학교 간의 경쟁이 시작될 수 있다는 측면에서는 효율성을 강화시킬 수 있는 초석이 될 수 있다. 따라서, 학교정보의 공개는 평준화 개선의 출발점이 될 수 있다. 학교정보의 공개는 평준화 재정립을 위한 학교교육 개혁의 출발점이자 핵심이 될 수 있으며(후략) (p.186)

L 교수가 2002년에 발표한 글은 '평준화 문제'를 본격적으로 다루고 있다. 그는 그 동안 평준화 정책의 문제를 단편적으로 접근했기 때문에 성과가 없었다면서

---

48) 이주호(2002). "고교 평준화 정책의 개선 방안". 교육재정경제연구, 11(1). pp.237-269.

평준화 정책의 문제를 다면적으로 접근하기 위해 '평준화 개선 종합대책'을 수립해야 한다고 주장한다. 글은 '평준화 개선 종합대책'에 반드시 포함되어야 할 다섯 가지 사항들을 제안하는데 교육정보의 공개는 그 중 하나였다. 이 글에서는 학교정보의 비공개가 수요자인 학생 및 학부모에 대하여 책무성(accountability)을 가지지 않고 교육부만 책무성을 묻는 '평준화의 틀'과 깊이 관련된다면서, 모든 학교로 하여금 '학교 책무성 보고 양식'을 작성하도록 하고 이를 인터넷에 공개하도록 하자는 주장을 펼친다.

이 글에서는 교육정보 공개의 방법론으로 단계별 공개가 제시된다. 1단계는 현재 학교에서 가지고 있지만 외부로 공개가 되지 않았던 사항들을 공개하도록 하는 것이다. 2단계에는 각 학년별로 학생들의 학업성취가 비교 가능한 시험을 국가적으로 혹은 지역적으로 시행하여 그 결과를 공개한다. 3단계에는 기초학력 부진 학생들이 많은 학교에 대한 지원 프로그램을 시행하고 다른 한편으로 학업성취도의 개선 정도를 근거로 하여 교사 혹은 학교에 대한 유인책을 연결시킨다.

2002년의 글에서 공개 대상 정보로 언급된 사항들은 교육정보공개법안 발의 이전의 교육정보공개 담론에서 무엇이 '교육관련정보'로 간주되었는지를 보여준다. 여기에는 각급 학교 운영과 관련된 일반적인 정보들도 있지만 학교별로 비교가 가능한 학업성취도 관련 지표들이 다수 포함되어 있었다. 이를 제시하면 다음과 같다.

· 학교생활기록부의 주요 내용
· 교사에 관한 내용
· 학교 예·결산 사항 등
· 학교지원률(예를 들어 비평준화고교 및 실업계 고교의 경우는 실제 지원률, 선지원 후추첨제의 학교들의 경우 선지원 학생 수, 과목별로 학력이 전국 상위 50%에 포함되는 학생비율을 연도별로 적시한 고3학년의 수능 점수)
· 각 학년별로 학생들의 학업성취가 비교 가능한 국가적 혹은 지역적 시험의 결과
· 기초학력 부진 학생의 비중
· 학교별 성적 향상도

사실 이러한 주장은 L 교수에 의해 2001년부터 주장되어 오던 것이었다. L 교

수는 2001년 한 논문[49]에서 초·중등교육에서의 교육정보공개를 주장한 바 있다. 이 글은 평준화 정책과 함께 획일적 입시제도, 통제위주의 행정·인사체계를 문제시하면서 교육정보공개 정책을 이러한 개혁 문제들의 개혁을 촉발시킬 수 있는 정책으로 제시하였다. 논문은 학교 정보의 공개가 '학교의 책무성 강화', '학교 내신의 유용성 강화', '학교 행정의 효율화'를 가져올 수 있다고 하였다. 이 글이 강조하는 교육정보공개의 의미를 다음 인용에서 보다 명확히 알 수 있다.

> 학교 정보의 공개를 실행하기 위해서는, 무엇보다 개별 학교의 성과와 질적 수준을 학부모가 쉽게 비교 평가할 수 있도록 각 광역교육청별로 그 지역 개별 학교들의 학생 성적, 교사의 질적 수준 등 지표에 맞추어 공표하고 이를 인터넷에 공개하도록 추진하여야 한다. 이와 병행하여, 학교 평가가 상위학교로의 진학 실적에 치우치지 않도록 다양한 학교평가방법을 개발하고, 학교 내에서의 학생평가 또한 단순히 필답고사에 의하여서만 이루어지지 않도록 유의할 필요가 있다. 이를 위하여, 전국 단위의 평가와 동시에 학습 단위별 평가제를 활성화하고, 이를 위한 법·제도 및 조직을 정비하여야 한다.[50]

이 글은 학교 정보 공개가 이미 여러 나라에서 시행되고 있다고 하면서, 미국 캘리포니아 주의 학교가 사용하고 있는 이른바 '학교 책무성 보고 양식(school accountability report card)'에 포함된 구체적인 항목들, 미국 메릴랜드 주의 '학교 성과보고(school performance report)' 등을 예로 들었다. 두 사례 모두에서 학생의 성취도에 관한 사항이 표시되고 공개되고 있어 교육 당국은 물론 학생과 학부모들도 이에 대해 긍정적으로 생각하고 있다는 것이다.

L 교수를 비롯한 교육정보공개 주창자들이 공개를 주장한 교육정보는 무엇보다 각급 학교 교육의 성과를 보여주는 지표의 성격이 강하다고 할 수 있다. 초·중등학교에서 공개해야 할 교육정보로 제시한 각종 성취도 평가의 결과, 향상도 등은 학교 간 비교에 매우 유용하게 사용될 수 있는 정보라고 할 수 있다. 이들이 교육정보공개의 방법으로 선호한 것은 인터넷을 통한 공개였다.

초·중등교육 분야에서 학교 성과 정보를 공시해야 한다는 담론은 학교 간 비

---

49) 이주호(2001). "학교 정책의 개혁 과제". 교육행정학연구, 19(3), pp.79-98.

50) 이주호(2001). 위의 글, p.91.

교를 가능하게 하여 당시의 초·중등교육 체제 전반을 개혁한다는 아이디어였다. 그 핵심 기제가 경쟁이었다는 점에서 학교 성과 정보 공개의 담론은 신자유주의적 교육개혁의 맥락에 닿아 있는 것이었다.

마 . 정책 효과 검증을 위한 종단 자료 수집 담론

한편, 2000년대 초 일군의 경제학자들을 통해 제시된 교육정보공개 담론과는 조금 다른 맥락에서 교육정보공개를 주장한 담론이 2000년대 중반에 출현하였는데 그것은 일군의 교육학자들에 의한 것이었다.

2004년은 고교평준화정책의 존폐를 두고 언론을 통한 논쟁이 유례없이 고조된 때였다. 발단은 2004년 발간된 두 개의 보고서였다. 하나는 서울대학교 사회과학연구원이 발행한 <입시제도의 변화 : 누가 서울대학교에 들어오는가?>였고, 다른 하나는 한국개발연구원(KDI) 정책대학원 소속 경제학자들의 <고교평준화 정책이 학업 성취도에 미치는 효과에 관한 실증 분석>이라는 보고서였다. 두 개의 보고서는 각각 '평준화 정책'과 관련하여 논쟁을 불러일으킬만한 주장을 담고 있었다. 그 주장은 첫째, 평준화 정책 탓에 부유층 학생이 다른 학생보다 서울대학교에 몇 배 더 많이 입학하였다. 즉, 평준화 정책 탓에 학력 대물림 현상이 나타났다. 둘째, 비평준화 정책이 평준화 정책에 비하여 학생들의 학업성적을 보다 더 향상시킨다는 주장이다.

교육학자들은 이와 같은 주장을 조목조목 반박하는 논문들[51]에서 '평준화 정책'의 효과 검증을 위한 과학적 연구의 필요성을 주장하였다.

> "지금 우리에게 필요한 것은 평준화정책과 그에 관련된 주요 쟁점에 대한 엄밀한 과학적 검토이다."[52]

---

51) 김기석 외(2005). 평준화 정책이 학업성취에 미치는 영향에 대한 종단적 분석. 한국교육개발원 연구보고 RR2005-3. ; 우용제 외(2004). 최근 평준화 논쟁의 주요 쟁점과 문제점: 사회대 입학생 분석의 재검토. 한국교육사고, 연구노트 23호. 등

52) 우용제 외(2004). 최근 평준화 논쟁의 주요 쟁점과 문제점: 사회대 입학생 분석의 재검토. 한국교육사고, 연구노트 23호. p.43.

교육학자들은 과학적 연구를 위한 자료의 필요성을 강조하였다.

> "현재 결여되어 있는 것은 자료이다. 평준화효과 평가 연구에 합당한 자료를 새로 모아야 하며… (중략) … 앞에서 제안한 연구 설계에 따른 자료의 수집에는 많은 시간과 노력이 필요하다. 관심 있는 시민들의 궁금증을 조속히 해소하려면 평가연구 수행과 병행하여 기존에 각 연구 기관에 소장된 자료를 활용하여 중간보고를 할 수도 있다. 특히 외국과 국제비교를 위해 시행하는 TIMMS나 PISA 자료 또는 국가교육성취도조사 자료를 사용할 수 있도록 하면 평가연구에 즉각 착수할 수 있다."[53]

이들이 평준화 정책의 효과 연구를 위해 필요한 자료로 제시한 것은 학업성취도, 학교 여건(시설 환경), 성취도 촉진 혹은 변화요인, 대학 진학률, 사교육비 지출 형태와 규모, 비지적 특징의 발달, 졸업 후 직업으로의 이동 현황과 경로 등 '변동 추세'에 관한 자료들이었다. 이러한 자료들은 최소한 수 년간 학교와 학생의 변화를 추적해야 하는 '종단적 자료'였다.

조금 다른 맥락이긴 하지만 2004년 평준화 논쟁의 다른 당사자들인 경제학자들도 교육정책의 효과 검증을 위한 자료의 공개 필요성에 공감했던 것으로 보인다. 그들의 논리는 2005년 한 경제학자와 자유주의 표방 시민단체의 대표 등이 교육인적자원부를 상대로 낸 정보공개거부처분 취소 행정소송[54]의 소장 내용을 통해 확인할 수 있다. 그들의 주장은 다음과 같다. 첫째, 교육인적자원부가 정보를 공개하지 않는 것은 현실에 대한 분석을 막아 자신에 맞는 정책을 이루어 나가려는 것이다. 둘째, 외국에서는 유사한 데이터가 공개되어 연구자료로 활용되고 있다. 셋째, 정보를 공개하지 않는 것은 교육전문가들이 연구자료로 활용, 다양하게 분석하여 교육정책에 기여할 수 있는 기회를 막는 것이다. 이들이 이러한 자료의 공개를 청구한 것은 소장의 내용을 통해서도 알 수 있듯이 교육전문가들의 연구 목적 달성을 위한 것이었다. 이 점은 교육학자들이 교육정책 효과 검증을 위해 자료 공개가 필요하다고 주장한 것과 일맥상통한다.

L 의원의 경우도 국회의원이 된 후 지속적으로 정부 연구 기관이 소장한 자료

---

53) 우용제 외(2004). 앞의 책, p.43.

54) 이들은 당시 교육부에 2002년~2005년 대입수학능력시험 원데이터, 2002년~2003년도 국가수준 학업성취도평가 연구자용 분석 자료 공개를 청구했다가 비공개 처분을 받은 바 있다. 그들은 정부의 정보 비공개 결정에 반발하여 행정소송을 제기한 것이다.

의 제출을 요구한 바 있었다. 2004년 6월에는 국무총리인사청문회 위원으로 활동하면서 '1998~2003 교육과정평가원의 학력 진단 평가 결과 일체'를 요구했었다. 2004년 7월에는 '국가수준 학업성취도평가 (1998~2003) 및 전국연합 고등학생 학력평가(2002~2004) 원본 데이터'를 요구한 바 있다[55].

교육학자들은 정책 효과 검증이라는 목적의 달성을 위해서는 엄밀하게 설계된 종단자료가 필요하다는 점을 강조했다. 그러나 종단자료의 수집에는 많은 시간과 노력이 필요하므로 각 연구기관에 소장된 자료를 임시로 먼저 활용할 수 있다고 하였다. 즉, 교육학자들은 경제학자들이 공개를 주장한 자료들에 대해 그것은 정책의 검증 목적에 정확히 부합하는 자료는 아니라는 입장을 가지고 있었다.

교육학자들로부터 나온 교육정보공개 담론은 경제학자들의 교육정보공개 담론과 상당한 내용적 차이를 보인다. 교육학자들의 주장에서 '교육정보'는 교육정책의 효과를 검증하기 위해 정교하게 설계된 '종단자료'를 의미한다. 그러나 경제학자들이 공개를 주장한 자료는 이미 수집되어 있는 학력 평가 관련 자료의 공개를 의미한다. 그러한 자료의 제공은 공히 '전문 분야 학자'와 '교육전문가'를 대상으로 하는 것이었다.

바 . 대학정보공시 담론

노무현 정부는 출범 직후부터 이른바 '고등교육 경쟁력 강화'를 위한 정책을 추진했다. 2003년에는 이를 위해 대학에 대한 재정지원방식을 '균등 지원'에서 '선별 지원'으로 전환하고, 대학에 대한 규제를 폐지하는 등 노력을 기울였다. 2004년에도 '교육의 경쟁력 확보'라는 목표 하에 '대학의 교육·연구 역량 강화', '대학 구조조정'을 중점적으로 추진하였다. 전자는 인문사회분야와 기초과학 분야에 대한 재정 지원과 '두뇌한국21(BK21)' 사업을 통한 연구중심 대학의 육성, 대학의 역량 평가를 위한 평가 전담 기구 설립을 포함한 평가 시스템의 구축 등의 사업을 포함하였다. 후자는 대학의 정원 미충원 현상이 심각하다는 전제 하에 국립 대학 체제 개편, 사립대학 간 통합 절차 마련 및 유인, 대학 특성화 유도를 위한 재정 지

55) 이주호(2004). "학력격차 자료요청 일지". 한나라당국회의원 이주호 보도자료 "야당간사의원을 출석대상자로 요구한 것은 다수여당의 협박이자 교육실정 은폐의도"(2004. 9. 15). p.5.

출 등으로 구체화되었다[56].

고등교육 분야의 정보공시는 대학에 대한 평가 구상과 연계되어 있었다. 대학간 경쟁 촉진을 위해 대학에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 데이터베이스로 구축하여 일반인에게 정보를 공개한다는 아이디어는 2004년 초 정부의 정책 문서에서 볼 수 있다. 여기서 공개 대상 정보로는 대학의 교육여건을 보여주는 지표, 취업률, 연구실적, 장학금, 후생복지 실태 등이 언급되었다.

> ○ 교육·연구역량 평가를 통한 대학간 경쟁 촉진
> (중략)
> - 평가결과의 DB구축 및 일반인에게 정보 공개
> ※ 대학의 교육여건(교원확보율, 교수1인당 학생수, 도서관장서수, 정보화비율), 취업률, 연구실적, 장학금, 후생복지 실태 등[57]

2004년 초까지만 해도 대학 정보 공개의 아이디어가 체계적이고 구체적이지는 않았다. 그러나 2004년 말에 이르러 정부는 보다 진전된 형태의 '대학 구조조정 방안'을 발표하였는데, 그 안에서 대학 정보공시의 아이디어는 '대학정보공시제'라는 명칭과 함께 상당히 구체화되고 체계화된 형태로 등장하였다.

그것은 '대학 구조개혁' 촉진을 위한 여러 제도 즉, '가칭 대학구조개혁특별법 제정', '가칭 고등교육평가원 설립 추진' 등과 함께 '대학정보 공시제'라는 이름으로 언급되었다. 이 제도는 "대학 및 대학원 관련 주요 정보를 의무적으로 공개함으로써 학생, 학부모, 정부, 산업체 등의 학교 선택 및 평가에 신속·정확히 반영할 수 있도록 함"이라는 취지를 가지고 있었다. 공시 대상 정보로는 신입생 충원율, 취업률, 교원확보율 등 교육 여건과 학교 운영 상태를 알릴 수 있는 지표 외에 정부, 산업계, 언론계 등에서 이루어지는 대학의 교육여건, 경영성과에 대한 평가 결과 등이 언급되었다. 정부는 이 정책의 법적 근거를 고등교육법에 마련하고 그 안에 허위 공개에 대한 제재 조항도 포함시킨다는 계획 추진을 분명히 하였다[58].

---

56) 교육인적자원부(2004. 3. 2.). 2004 대통령 업무보고 - 2004년 주요 업무계획.
57) 교육인적자원부(2004. 3. 2.). 위의 책, p.23.
58) 교육인적자원부(2004. 12). 경쟁력 강화를 위한 대학 구조개혁 방안. p.16.

대학 정보 공개에 관련된 주장은 초·중등학교의 교육정보공개를 주장했던 L 교수가 공저자로 작성한 글 "대학개혁의 청사진: 제2단계의 개혁"[59]에도 등장한다. 이 논문은 대학 개혁의 방향을 '대학 간 경쟁의 심화를 위한 경쟁구조의 개혁', '지배구조의 개혁', '정부의 대학에 대한 행·재정 지원체제의 개혁' 등으로 제시하고 그에 따라서 17개의 핵심과제를 추출한 뒤, 각 핵심과제 마다 3개의 세부 실천과제를 도출하여 총 51개의 개혁 과제를 제안하고 있다. 대학 정보의 공개는 첫 번째 핵심과제인 고등교육기관의 경쟁 촉진 정책의 하나로 제안되었다. 논문은 교육정보의 공개 즉, '대학의 교육서비스와 관련된 다양한 정보'를 공개하는 것이 가장 효과적으로 대학의 책무성을 제고할 수 있는 방안으로 소개되고 있다. 우리나라 현실에서 가장 시급한 대학교육 관련 정보로는 '전문대학 취업률'이 예시되었다.

이러한 정보들의 공시는 대학 간 경쟁을 촉진하기 위한 것으로 대학정보공시 담론은 고등교육에 관한 신자유주의적 개혁 담론이었다고 볼 수 있다.

(2) 교육정보공개법안의 내용

교육정보공개 관련 담론들은 어떻게 법안으로 변화하였을까? 이를 살펴보기 위해 먼저 교육정보공개법안의 내용을 살펴보고자 한다. 2005년 4월 7일, 국회에 제출된 법안의 제목은 "교육관련정보의 공개에 관한 법률안"이었다. 법안의 제목에서 '교육관련정보의 공개'는 이 텍스트의 내용을 집약하고 있다. 앞서 살펴본 바 여러 가지 교육정보공개 관련 담론에서 교육정보의 의미는 제각기 다양했다. 공개의 의미도 제공이나 공시 등과 같이 다양했다. 이하에서는 법안에 드러난 '교육관련정보'와 '공개'의 의미를 먼저 살펴보고자 한다.

가. '교육관련정보'의 의미

법안 제2조에서 '교육관련정보'라는 용어의 의미를 정의하고 있지만 여기서 '교

59) 이주호·박정수·우천식(2004). "대학개혁의 청사진: 제2단계의 개혁". 박세일·이주호·우천식 편(2004). 자율과 책무의 대학개혁 : 제2단계의 개혁. 서울: 한국개발연구원·한국직업능력개발원. pp.23-52.

육관련정보'의 정확한 의미를 파악하기는 어렵다. 법안 제2조는 '교육관련정보'의 보유 주체가 누구인지와 '교육관련정보'의 형식만을 언급하고 있을 뿐이다.

제2조 1. "교육관련정보"라 함은 학교, 교육행정기관 및 교육연구기관이 학교교육에 관련하여 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다.

'교육관련정보'의 내용과 직접적으로 관련되는 조항은 법안에 포함된 11개의 조항 중에 제5조(초・중등학교의 공시대상정보), 제6조(고등교육기관의 공시대상정보)이다. 그리고 8조(학술연구의 진흥 등)이다.

제5조(초·중등학교의 공시대상정보) ①초·중등교육을 실시하는 학교의 장은 당해 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 교육관련정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 당해 학교의 장은 그 공시정보를 교육인적자원부장관에 제출하여야 한다.

1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항
3. 학년·학급당 학생수 및 전출·입, 학업중단 등 학생변동상황
4. 학생의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 상황
5. 교지, 교사 등 학교시설에 관한 사항
6. 직위·자격별 교원현황 및 교원동태에 관한 사항
7. 예산·결산 등 학교 및 법인회계에 관한 사항
8. 학교운영위원회에 관한 사항
9. 학교급식에 관한 사항
10. 학교의 보건관리, 환경위생 및 안전관리에 관한 사항
11. 학교폭력 발생현황 및 처리에 관한 사항
12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달 현황 및 전년대비 향상도 등에 대한 사항
13. 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항
14. 「초·중등교육법」 제63조 내지 제68조의 시정명령 등에 관한 사항
15. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항

제6조(고등교육기관의 공시대상정보) ①고등교육을 실시하는 학교의 장은 당해 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 교육관련정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 당해 학교의 장은 그 공시정보를 교육인적자원부장관에 제출하여야 한다.

1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정
2. 교육과정 등 학사운영에 관한 사항
3. 학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항
4. 충원율, 재학생 수 등 학생현황에 관한 사항
5. 전임교원 현황 등 교육여건에 관한 사항
6. 졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생 진로에 관한 사항
7. 전임교원의 연구성과에 관한 사항
8. 예·결산 내역 등 학교 및 법인회계에 관한 사항
9. 「고등교육법」 제60조 내지 제64조의 시정명령 등에 관한 사항
10. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항

제8조(학술연구의 진흥 등) ①교육관련기관의 장은 학술연구의 진흥과 교육정책의 개발을 위하여 해당 기관이 보유·관리하는 자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다.

②제1항에 따라 자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외에 이를 누설하거나 부정 사용하여서는 아니 된다.

제5조는 초・중등학교와 고등교육기관의 공시 대상 정보를 명시하고 있다. 교육정보공개법안에서 공개 의무를 명시한 '교육관련정보'란 초·중등학교의 경우, 학교운영에 관한 규정, 교육과정 편성과 운영에 관한 사항, 학생변동 상황, 학년별·교과별 학습에 관한 상황 등 학교에 관한 일반적인 정보들이다. 이 점은 고등교육기관의 공시 대상 정보를 보아도 마찬가지다. 제6조는 고등교육기관의 공시대상 정보를 명시하고 있다. 역시 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항, 학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항, 충원율이나 재학생 수 등 학생현황에 관한 사항, 졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에 관한 사항, 전임교원 현황에 관한 사항 등 역시 일반적인 정보들이다. 제8조에서는 각급 학교, 교육행정기관, 교육연구기관과 같은 '공개기관'이 연구자에게 제공할 수 있는 '교육관련정보'에는 '원시자료'가 포

함됨을 명시하고 있다. '원시자료'의 의미는 법안의 내용만으로는 추정하기가 어렵다.

법안의 조항을 통해 알 수 있는 '교육관련정보'의 의미는 초·중등학교가 보유·관리하는 학교 운영 및 여건 등에 관한 일반적 정보, 고등교육기관이 보유·관리하는 일반적 정보, 그리고 '공개기관'이 보유·관리하고 있어 연구자 등에게 제공할 수 있는 자료 중 원시자료를 포함한 자료라고 할 수 있다.

나. '공개'의 의미

법안에서 '공개'의 의미는 정보공개에 대한 열람·교부 및 청구와 관계없이 사전에 정보통신망 등 다른 법령이 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 것으로서 사실상 '공시'의 의미이다.

법안의 제1조는 법의 목적을 적고 있는데 여기에는 '공개'라는 용어만 사용되고 있다.

> 제1조(목적) 제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제26조의2의 규정에 따라 국가 및 지방자치단체가 보유·관리하는 교육관련정보의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 정하여 국민의 알권리를 보장하고 학술 및 정책개발연구를 진흥함과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 제고하기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다.

「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 대한 특례를 규정한다는 기술된 법의 목적만 본다면 교육관련정보의 '공개'는 다른 공공정보의 '공개'와는 무엇인가 다를 것으로 기대된다. 그러나 법안 제목과 목적 부분에서 사용되고 있는 '공개'라는 용어의 의미는 법 제2조에 명시되어 있는바, 이는 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'(이하 공공기관정보공개법)에 규정된 '공개'의 의미와 거의 동일하다. 다른 점이 있다면 '공개'의 범위에 '공시'를 포함하고 있는 점이다.

< 표 3 > ‘공개’의 법적 의미

공공기관정보공개법 [전부개정 2004.1.29 법률 제7127호]	교육정보공개법안
제2조 2. "공개"라 함은 **공공기관**이 이 법의 규정에 의하여 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률 제2조제7호의 규정에 의한 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 통하여 **정보를 제공하는 것** 등을 말한다.	제2조 2. “공개”라 함은 **공개기관**이 이 법의 규정에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본・복제물을 교부하는 것 또는 「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」제2조제7호의 규정에 따른 정보통신망(이하 “정보통신망”이라 한다)을 통하여 **정보를 공시하거나 제공하는 것** 등을 말한다.

주 : 차이에 대한 강조는 인용자

<표 3>에서 공공정보공개법에 규정된 ‘공개’의 의미와 다른 부분은 조항의 말미에 ‘공시’라는 문구가 추가된 것 뿐임을 확인할 수 있다. 결국 교육정보공개법안에서 사용하는 ‘공개’의 의미는 종래 공공정보공개법에서 사용하는 ‘공개’의 의미에 ‘공시’의 의미가 추가된 것이라고 할 수 있다.

‘공시’의 의미는 교육정보공개법안 제2조에서 확인할 수 있다. 그것은 정보를 국민의 정보공개 청구와 관계없이 사전에 적극적으로 알리거나 제공하는 것을 의미한다.

> 제2조 4. “공시”라 함은 공개기관이 그 보유·관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람·교부 및 청구와 관계없이 사전에 정보통신망 등 다른 법령이 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법을 말한다.

이 ‘공시’에 관한 내용이 교육정보공개법안 내용의 대부분을 차지하고 있다. 법안의 내용 중 가장 많은 부분을 차지하는 5조부터 7조까지[60]는 각각 ‘초・중등학교의 공시대상정보’, ‘고등교육기관의 공시대상정보’, ‘공시의 권고’를 다루고 있다.

법안은 그 제목에도 드러나듯이 '교육관련정보'의 '공개'에 관한 것이지만 법안에서 '공시' 외에 교육관련정보의 '공개'에 관한 별도의 내용을 찾아보기 어렵다[61]. '다른 법률과의 관계'를 적고 있는 법안의 제4조는 교육관련정보의 공개에 관하여 법안에서 다루고 있지 않은 내용은 공공정보공개법을 적용한다는 내용에 불과하다.

한편, 법안 제8조에서 '공개기관' 즉, 각급 학교, 교육행정기관, 교육연구기관이 보유・관리하는 자료를 연구자에게 제공하는 경우도 '교육관련정보'의 '공개'라고 할 수 있지만, 그 방법은 대통령령으로 정하도록 되어 있어 그 구체적인 방법이 무엇인지는 법안의 내용만으로는 파악할 수가 없다.

> 제8조 ①공개기관의 장은 학술연구와 교육정책 개발의 진흥을 위하여 당해 기관이 보유·관리하는 자료(원시자료를 포함한다)를 대통령령이 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다.

결국 교육정보공개법안에서 다루고 있는 '공개'란 각급 학교가 보유・관리하는 일반적 정보의 '공시'와 연구자 등에 대한 자료의 제공이라고 할 수 있다.

(3) 신자유주의적 교육정보 공개 담론의 선택적 수용

---

60) 법안 전체 965개 낱말 중 327개 낱말, 약 33%에 해당하는 분량이다.

61) 법안의 9조부터 11조까지가 교육관련정보를 공개할 때 공공정보공개법이 정한 방법과 달리 해야 함을 규정한 내용이라고 할 수 있는데 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선 제11조는 교육관련정보의 공개에 공공정보공개법을 적용할 때 법률의 해석과 관계된 사항을 다루고 있는데, 이는 공공정보공개법 상의 '공공기관'을 교육정보공개법안에서 규정한 '공개기관'으로 본다는 것과, 공공정보공개법에 의해 대통령직속으로 설치하게 되어 있는 정보공개위원회를 교육관련정보와 관련해서는 '교육인적자원부 장관' 소속 하에 설치하며, 공공정보공개법 상 제도의 총괄, 공공기관에 대한 자료의 제출 요구 권한, 국회에의 보고 의무가 '행정자치부 장관'에게 있는 것을 교육관련정보의 경우 '교육인적자원부 장관'에게 부여한다는 내용이다. 제10조는 교육인적자원부 장관이 교육관련정보를 공개하지 않거나 허위로 공개하는 기관의 장에게 시정 또는 변경 명령을 내릴 수 있음과 이를 이행하지 않는 경우 초・중등교육법과 고등교육법 상의 '시정 또는 변경명령'에 준한 조치 즉, 대통령령이 정하는 바에 의하여 그 위반행위를 취소 또는 정지하거나 당해 학교의 학생정원의 감축, 학급·학과의 감축·폐지 또는 학생모집의 정지 등의 조치를 취할 수 있다는 내용이다. 제9조는 교육정보공개법에 의한 교육부장관의 권한 일부를 교육감 등에게 위임할 수 있다는 내용이다.

교육정보공개법안에 포함된 '교육관련정보'와 '공개'의 의미는 법안 발의 이전에 존재했던 여러 교육정보공개 담론들과의 관계 속에서 보다 정확히 파악될 수 있다. 이하에서는 교육정보공개법안에서 말하는 '교육관련정보'와 '공개'의 맥락적 의미를 파악하기 위하여 여러 교육정보공개 담론에서의 '교육정보', '공개'의 의미와 비교해 볼 것이다.

2005년 교육정보공개법안이 발의될 때 다른 두 건의 법 개정안이 동반 발의된 사실에 먼저 유념할 필요가 있다. 이는 교육정보공개법안과 동일한 주체에 의해 동일한 시기에 발의되었다. 두 법안의 내용은 교육정보공개법안에 담긴 '교육관련정보'와 '공개'의 의미를 파악하는데 도움이 된다.

교육정보공개법안과 동일한 주체에 의해 동일한 시기에 발의된 두 개의 법 개정안은 교육기본법 일부개정법률안과 초·중등교육법 일부개정법률안이었다. 전자는 교육기본법 내에 '국가나 지방자치단체의 교육관련정보의 공개에 관한 의무'를 명시하고, 교육관련정보의 공개와 관련된 사항은 별도의 법률로서 정한다는 내용이었다. '교육정보공개법'을 별도로 제정할 근거를 마련하기 위한 법안이라고 할 수 있다. 한편, 후자는 교육부장관이 초·중등학교의 모든 학생들을 대상으로 주기적인 학업성취도평가를 실시하도록 하며, 그 결과를 공개하고 정책에 반영해야 한다는 내용이었다.

> 제9조(평가 등) ①교육인적자원부장관은 모든 학생들의 기초학력 수준 도달과 학교교육의 질적 개선을 위하여 학교에 재학 중인 학생을 대상으로 주기적으로 학업성취도를 측정하기 위한 평가를 실시하여야 한다.
>
> ② (현행과 같음)
>
> ③교육인적자원부장관은 제1항 및 제2항의 규정에 따른 평가 결과를 공개하고, 이를 교육관련 정책에 반영하여야 한다[62].

당시 초·중등교육법은 학업성취도평가의 실시와 범위에 관하여 교육부장관의 재량으로 결정하도록 하고 있었다[63]. 이에 근거하여 2005년 당시의 국가수준 학업

---

62) 법안에 첨부된 비용추계서에 따르면 전수조사 실시 대상은 초등학교3학년부터 고등학교 1학년까지 8개 학년이었으며 학년당 5개 과목에 대해 평가를 실시한다는 계획이었다. 그럴 경우 응시 인원은 약 520만명이 된다.

63) 초·중등교육법(일부개정 2005.3.24 법률 제7398호) 제9조 ①교육인적자원부장관은 학교에 재학중

성취도평가는 전국 3% 수준의 표집 평가로 이루어지고 있었다. L 의원의 초·중등교육법개정안은 이러한 현실을 변화시키기 위한 것이었다. L 의원이 같은 시기에 발의한 교육정보공개법안, 교육기본법개정안, 초·중등교육법개정안을 연결시켜 보면 교육정보공개법안의 '교육관련정보'에 국가수준 학업성취도평가에 관한 사항이 포함된 이유를 알 수가 있다. 그것은 곧 모든 학교가 학업성취도평가 정보를 공시하게 하기 위한 것이었다.

1995년 이래 교육정보공개 담론에서 공개의 대상으로 취급된 '교육관련정보'의 내용들을 초·중등교육기관과 고등교육기관으로 나누어 교육정보공개법안에 명시된 '교육관련정보'와 비교해 보면 과거의 신자유주의적 교육개혁의 담론 속에서 제시된 공개 대상 정보들이 2005년의 법안에 상당 부분 수용되었음을 알 수 있다.

1995년 P 교수의 글에서 초·중등학교가 공개해야 할 정보로 언급된 것은 '학교의 프로그램의 특징, 교사의 구성과 교육 경력, 졸업자의 진로, 대학 입학 성과, 학생들과 학부모들의 자체 평가 결과, 학교의 역사와 시설, 재정 상황, 교육의 성과를 측정할 수 있는 '학력 평가 시험'의 결과 등 학교에 대한 일체의 정보'이다. 2001년 L 교수의 글에서 언급된 '교육관련정보'는 학교생활기록부의 주요 내용, 교사에 관한 내용, 학교 예·결산 사항 등, 학교지원률(예를 들어 비평준화고교 및 실업계 고교의 경우는 실제 지원률, 선지원후추첨제의 학교들의 경우 선지원 학생수, 과목별로 학력이 전국 상위 50%에 포함되는 학생비율을 연도별로 적시한 고3 학년의 수능 점수), 각 학년별로 학생들의 학업성취가 비교 가능한 국가적 혹은 지역적 시험의 결과, 기초학력 부진 학생의 비중, 학교별 성적 향상도 등이었다. 교육학자들이 공개를 주장한 '교육관련정보'는 교육정책의 효과를 검증하기 위해 정교하게 설계된 '종단자료'였다. L 의원은 2004년 한 해 동안 교육부를 대상으로 "교육과정평가원의 학력진단 평가 결과 일체(1998년~2003년, 원본데이터 포함)", "국가수준 학업성취도평가(1998~2003) 및 전국연합 고등학생학력평가(2002~현재) 원본 데이터" 등을 지속적으로 제출 요구해 왔었다.

고등교육기관의 경우, P 교수는 1995년의 글에서 교수진의 구성, 배경, 연구 실적, 교과 과정, 프로그램의 특징, 졸업자의 진로, 취직 현황, 학생들의 학교 프로그램에 대한 자체 평가, 학부모들의 평가, 학교 운영상의 특징, 장학금 관계, 학교

인 학생의 학업성취도를 측정하기 위한 평가를 실시할 수 있다.

재정 등 일체의 학교 관련 정보의 공개가 필요하다고 주장했다. L 교수는 2002년의 글에서 '대학의 교육서비스와 관련된 다양한 정보'의 공개가 필요함을 주장했다. 2004년 정부는 대학정보공시제의 도입을 예고하면서 대학의 교육여건(교원확보율, 교수1인당 학생수, 도서관장서수, 정보화비율), 취업률, 연구실적, 장학금, 후생복지 실태 등의 정보를 공시하는 방안을 제시한 바 있다.

초·중등학교의 공개 대상 정보에서 1995년에 제시된 '교사의 구성과 교육 경력'은 2002년에 '교사에 관한 내용'으로 교육정보공개법안에서는 '직위·자격별 교원현황 및 교원동태에 관한 사항'으로 변화하였다. 1995년의 '재정 상황'은 2002년에 '학교 예·결산 사항'으로 법안에는 '예산·결산 등 학교 및 법인회계에 관한 사항'으로 변화했다. '졸업자의 진로'와 '대학 입학 성과'는 법안의 13호 '입학 상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항'에 포함된다. 1995년의 '교육의 성과를 측정할 수 있는 학력 평가 시험의 결과'는 2002년에 '각 학년별로 학생들의 학업성취가 비교 가능한 국가적 혹은 지역적 시험의 결과', '기초학력 부진 학생의 비중', '학교별 성적 향상도' 등으로 세분화되었다가 교육정보공개법안에서는 4호 '학생의 학년별 ·교과별 교과학습발달에 관한 사항'과 12호 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력 도달 현황 및 전년 대비 향상도 등에 대한 사항'으로 포함되었다. 그 외 1995년의 '학생들과 학부모들의 자체 평가 결과', '학교의 프로그램의 특징', '학교의 역사와 시설' 등은 교육정보공개법안에서 2호 '교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항', 5호 '교지, 교사 등 학교시설에 관한 사항', 15호 '그 밖에 교육여건 및 학교 운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항'으로 흡수되었다고 할 수 있다. (<표 4> 참조)

< 표 4 > 초·중등학교의 공개 대상 정보와 공개 방법 비교

구 분	1995년(P 교수)	2002년(L 교수)	교육정보공개법안 (제5조 제1항)
공개 정보	교사의 구성과 교육 경력	교사에 관한 내용	6. 직위·자격별 교원 현황 및 교원동태에 관한 사항
	재정 상황	학교 예·결산 사항 등	7. 예산·결산 등 학교 및 법인회계에 관한 사항
	졸업자의 진로, 대학 입학 성과	학교지원률	13. 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항
	교육의 성과를 측정할 수 있는 '학력 평가 시험'의 결과 등	각 학년별로 학생들의 학업성취가 비교 가능한 국가적 혹은 지역적 시험의 결과, 기초학력 부진 학생의 비중, 학교별 성적 향상도	4. 학생의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 상황 12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달 현황 및 전년대비 향상도 등에 대한 사항
	학교의 프로그램의 특징		2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항
	학생들과 학부모들의 자체 평가 결과, 학교의 역사		15. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항
	시설		5. 교지, 교사 등 학교시설에 관한 사항
공개 방법	교육정보센터를 통한 제공	인터넷을 통한 공개	홈페이지 등에 공시

대학의 정보 공개에 관한 주장은 1995년과 2002년, 2004년에 있었는데 이 역시 2005년 법안에 대부분의 내용이 수용되었다고 볼 수 있다. 교원에 관한 사항의 공개는 P 교수, L 교수, 정부 모두가 공개를 주장했는데 이는 법안에서 '전임교원 현황 등 교육여건에 관한 사항', '전임교원의 연구성과에 관한 사항' 등으로 수렴

되었다. 1995년과 2002년의 교육정보공개 담론에서 공개 항목으로 언급된 '교과과정, 프로그램의 특징, 학교 재정 등'은 법안에서 '교육과정 등 학사운영에 관한 사항', '예·결산 내역 등 학교 및 법인회계에 관한 사항'과 같이 수용되었다. '졸업자의 진로, 취직 현황, 취업률' 등은 '졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생 진로에 관한 사항'으로, '장학금 관계, 학교운영상의 특징, 학생들의 학교 프로그램에 대한 자체 평가, 학부모들의 평가, 도서관 장서 수, 정보화 비율, 후생복지 실태' 등의 공개는 법안에서 구체적으로 명시되지는 않았지만 '그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항' 등과 같이 포괄적인 항목이 생김으로써 수용의 여지가 확보된 것으로 볼 수 있다. (<표 5> 참조)

< 표 5 > 고등교육기관의 공개 대상 정보와 공개 방법의 비교

	1995년(P 교수), 2002년(L 교수)	2004년(정부)	교육정보공개법안 (제6조 제1항)
공개대상 정보	교수진의 구성, 배경, 연구 실적	교원확보율, 교수1인당 학생수, 연구실적	5. 전임교원 현황 등 교육여건에 관한 사항 7. 전임교원의 연구성과에 관한 사항
	교과 과정, 프로그램의 특징		2. 교육과정 등 학사운영에 관한 사항
	졸업자의 진로, 취직 현황	취업률	6. 졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생 진로에 관한 사항
	학교 재정 등		8. 예·결산 내역 등 학교 및 법인회계에 관한 사항
	장학금 관계, 학교운영상의 특징, 학생들의 학교 프로그램에 대한 자체 평가, 학부모들의 평가	장학금,도서관장서수, 정보화비율, 후생복지 실태	1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정 10. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항
공개 방법	정보센터를 통한 제공	공시	공시

교육정보공개 담론 중 교육 실태를 파악하거나 교육정책의 효과를 검증하기 위하여 전문가 혹은 연구자 등에게 제공되어야 할 자료로 '정교하게 설계된 종단자료', '교육과정평가원의 학력진단 평가 결과' 등이 제시된 바 있었다. 이러한 자료의 공개에 관한 담론 중에서 '종단자료' 공개 담론은 법안으로 수용되지 않은 것으로 보인다.

법안 제8조 내용은 법안 발의 이전의 담론에서는 물론 법 제정을 위한 정책연구나 공청회 자료에서도 볼 수 없던 내용이다. 그러나 조항에 L 의원이 2004년 정부에 학력 관련 자료를 요청하면서 사용한 '원본데이터'라는 용어와 유사한 의미의 '원시자료'라는 용어가 사용되고 있는 것으로 보아 법안 제8조에는 L 의원 등 경제학자들이 주장했던 연구자용 자료 공개 담론이 수용된 것으로 볼 수 있다. (<표 6> 참조)

< 표 6 > 교육정보공개 담론의 법률안 수용

구분	교육학자들 (2004년)	L 의원 등 (2004년)	교육정보공개법안 제8조 제1항
공개 대상 정보	교육정책의 효과를 검증하기 위해 정교하게 설계된 '종단자료'	교육과정평가원의 학력진단 평가 결과 일체(1998년~2003년, 원본데이터 포함) "국가수준 학업성취도평가(1998~2003) 및 전국연합 고등학생학력평가(2002~현재) 원본 데이터"	학술연구와 교육정책개발의 진흥을 위하여 당해 기관이 보유·관리하는 자료(원시자료를 포함한다)
공개 방법	전문가에게 제공	전문가에게 제공	연구자 등에게 제공

지금까지 살펴본 바, 교육정보공개법안이 지시하는 '교육관련정보의 공개'란 첫째, 초·중등학교의 교육 여건과 성과에 관한 정보의 공시, 둘째, 고등교육기관의 교육 여건과 성과에 관한 정보의 공시, 셋째, 연구자에 대한 자료의 제공을 의미한다고 할 수 있다. 이러한 정보의 공시 이유는 법안의 발의에 선행했던 교육정보

공개 담론들과 논쟁들을 통해 알 수 있다. 그것은 탈규제를 위한 것, 학교의 성과 보고를 위한 것, 교육정책의 효과 검증을 위한 것 등이다. 교육정보공개법안의 내용에 탈맥락적으로 접근한다면 법안이 말하는 '교육관련정보'와 '공개'란 각급 학교 운영에 관한 일반적인 정보의 공시, 제공에 불과할 뿐이다. 그러나 앞서 살펴본 바대로 법안의 핵심적 내용은 1995년과 2002년에 주장된 탈규제와 평준화 정책 개혁의 맥락에서 제기된 교육정보공개의 내용과 2004년 정부가 경쟁 원리를 도입함으로써 대학 구조조정을 가속화하기 위해 도입을 공언했던 '대학정보공시제'의 맥락에 닿아 있다. 법안 제8조의 경우에는 L 의원 등이 2004년과 2005년에 교육 행정 당국을 대상으로 학력 자료의 공개를 요구했던 사건에 연결된다. 2005년 4월에 발의된 교육정보공개법안은 이러한 신자유주의적 교육개혁 정책 담론이 상당 부분 수렴된 결과로 볼 수 있다.

2 . 교육정보공개 정책의 의제화

교육정보공개법안 발의 이전에 다양하게 존재하던 교육정보의 공개에 관한 담론들은 평준화 관련 논쟁 속에서 논쟁의 일방 당사자인 L 의원에 의해 법안으로 만들어졌다. 법안의 발의는 격화되는 논쟁과 갈등 속에서 다소 급작스럽게 추진되었다. 교육정보공개법의 제정은 17대 국회의원 총선거 이전에 미리 공표된 것이 아니었다. 2004년 12월에 이 법의 제정 계획이 발표될 때도 그 형식으로는 '특별법'이 거론되었다. 법안은 4개월여의 기간 동안 전문가들에 의한 정책연구, 공청회 등을 거쳐 준비된 것이었다.

(1) 평준화 관련 논쟁의 가열

가 . 학자들간의 논쟁

2004년의 '평준화 논쟁'은 교육정보공개에 관련된 상이한 맥락의 담론들이 충돌한 사건이라고 할 수 있다. 2004년의 '평준화 논쟁'은 그 해 1월 서울대학교 사회

과학연구원이 『입시제도의 변화: 누가 서울대학교에 들어오는가?』라는 제목의 보고서를 발표한 것에서 시작되었다. 이 보고서는 1970년부터 2003년까지 서울대학교 사회과학대학에 입학한 신입생들의 학생카드에 담긴 학생들의 배경 정보와 1981년 이래의 학생 성적 자료를 활용하여 저소득층의 고등교육 기회가 확대되었는가의 문제를 다루었다. 보고서는 고소득층과 저소득층을 구분하는 기준을 설정하고 그 기준에 따라 나누어진 집단 간에 서울대학교 입학률 격차와 그 격차의 시계열 변화를 분석했다. 분석 결과는 요컨대, 출신지역에 따라, 부모의 대학 졸업 여부에 따라, 아버지의 소득 수준에 따라 사회대학 입학 비율이 커진다는 것이다. 보고서는 이어서 '저소득층 자녀의 입학 가능성을 높이고자 한 평준화나 그동안 자주 바꾼 입시제도 특히 쉬운 수능 시험 출제 방침 등과 같은 교육정책은 의도에 반하는 결과를 초래하였다'고 평준화 정책을 비판하였다. 이를 일부 언론에서 "학력의 세습화"라는 선정적 제목의 기사로 보도하고, 일부 언론 등이 한국 사회 불평등의 대물림이 '평준화 탓'이라며 고교 평준화 정책의 폐지를 주장하였다.

이러한 주장은 사회적으로 격렬한 논쟁을 불러일으켰다. K 교수를 비롯한 교육학자들은 사회과학연구원 보고서를 검토하는 별도의 독회를 열어 그 내용을 검토하였다. 그는 교육사회학 분야의 '학교효과연구팀'과 미국 UCLA 부설 CRESST[64] 연구소 소속 임시 연구팀에 사회과학연구원 보고서의 검토를 의뢰하고 그 결과를 토대로 보고서의 오류를 다루는 논문을 발표했다. 요컨대 그들의 주장은 사회과학연구원의 보고서가 자료에 대해 과도한 해석을 내리고 있다는 것이었다. 즉, 자료가 보여주는 사실 이상의 정책적 함의를 보고서가 주장하고 있다는 것이다. 이러한 주장은 다음 인용에서 명확히 드러난다.

> 『보고서』는 서울대 입시제도 변화의 효과를 실증적으로 검토한 연구이지 평준화 정책 효과를 평가한 연구가 아니다. 정책 효과를 언급하려면 최소한 평준화 지역 입학생과 타 지역 입학생 간에 특징 차이를 비교 검토하여야 한다. 『보고서』어느 곳에서도 두 권역간의 차이를 엄밀하게 분석한 경우는 없다. 이런 상태에서 입학률 산출과 시계열 추세 분석만으로 평준화정책의 효과를 과학적으로 검토할 수는 없다[65].

---

64) National Center for Research on Evaluation, Standards, and Students Testing.

65) 우용제 외(2004). 앞의 책, p.31.

교육학자들은 논문에서 평준화 정책의 효과를 검증하기 위해서 그에 합당한 자료를 새로 수집해야 한다는 점을 강조하였다. 그리고 그러한 자료는 학생 배경, 학교 시설, 교육환경, 교사의 질 요인 등과 학생의 학업성취 또는 지적 성장 정도 간의 인과관계를 밝힐 수 있는 종단 조사 자료이어야 한다고 주장했다.

그러나 교육학자들의 분석과 비판에도 불구하고 논쟁은 사그러들지 않았다. 2004년 2월 한국개발연구원(KDI)의 교육개혁연구소는 "고교 평준화 정책이 학업 성취도에 미치는 효과에 관한 실증 분석" 논문[66]을 통해 "비평준화 지역 고교생의 성적 향상도가 평준화 지역 고교생에 비해 뚜렷하다"는 주장을 제기하였다[67]. 이 연구는 2001년 국가수준 학업성취도평가 결과 자료 즉, 72개 중소 도시의 고교 1학년생 1,560명과 2학년생 1,464명 등 3,024명을 대상으로 국어, 영어, 수학 등 5개 과목에 대한 시험을 실시해 얻은 점수를 기초로 성적 변화를 추정해 분석한 것이었다. 이 같은 연구 결과에 기초하여 일부 언론 사설은 "고교 평준화 정책에 관한 지루한 논의를 계속하는 것은 더 이상 의미가 없음이 다시 확인됐다."면서 평준화 정책의 폐지 주장을 펴기도 했다.

국가수준 학업성취도평가를 주관하는 한국교육과정평가원(KICE)은 기자회견을 열고 "KDI의 연구와 같이 한 해에 고1과 고2의 두 집단을 표집하여 성취도의 증감을 분석한다는 것은 표본이 다르고 평가내용도 다른 상황에서는 무리한 연구설계로 판단된다"고 반박했다. 주장과 반박이 반복된 것이다.

나 . 논쟁의 정치권 확산

2004년 9월에는 학자들 간의 논쟁이 정치권으로 확산되었다. 야당 소속의 L 의원[68]이 초중고생의 학업성취도가 지역과 학교별로 큰 격차를 보인다는 주장을 담

---

66) 김태종・이명희・이영・이주호(2004). 고교평준화 정책이 학업 성취도에 미치는 효과에 관한 실증 분석. KDI 국제정책대학원 교육개혁연구소. 이 연구에 사용된 자료는 2001년 국가수준 학업성취도평가연구 데이터였다.

67) 조선일보 2004년 2월24일 1면. "비평준화가 성적 향상에 도움"

68) 2004년 17대 국회의원 총선거에서 P 교수와 L 교수는 야당의 비례대표 국회의원이 되었다. 정당투표가 처음 실시되었던 2004년의 국회의원 총선거에서 당시 야당은 총21명의 비례대표 국회의원을 당선시켰는데 P 교수는 비례대표 2번, L 교수는 12번 후보였다. 국회의원이 된 P 의원은 2004

은 보도자료를 배포한 것이다. 이는 2001년 한국교육과정평가원이 실시한 국가수준 학업성취도평가 자료를 자체 분석한 결과였다. 이는 L 의원이 국회의원이 되기 전 교수 시절인 2004년 2월에 발표한 연구에서 사용한 자료와 같은 자료를 분석한 결과였다. 175개 고교 가운데 '성취도 수준 상위 10%에 속한 학생이 하나도 없는 학교가 69개교', '학생 50% 이상이 상위 10%에 속한 학교가 11개' 등의 단순 비교 사실을 근거로 초중고생의 학업성취도가 지역과 학교별로 상당한 격차를 보인다고 주장했다. 그의 이러한 주장은 '평준화 정책'이나 '고교등급제'에 관한 사회적 논쟁을 다시금 야기하였다.

이후 정부출연연구기관인 한국교육개발원(KEDI)은 2005년 별도의 연구[69]를 통해 평준화 지역에서 학력이 하향하지 않을 뿐만아니라 성적의 상향 혹은 하향 여부는 고교 입학 전형 방식에 따라 큰 차이가 나지 않음을 다시 주장했다.

2004년 한 해 동안 경제학자들과 교육학자들, 정치권에 진출한 경제학자들이 평준화 정책을 둘러싸고 치열한 논쟁을 벌였으나 이 논쟁을 통해 합의점이 찾아지지는 않았다. 경제학자들과 일부 정치권 인사들은 평준화 정책으로 인해 학력의 하향화가 일어나거나 지역 간 학교 간 성적 격차가 커지는 등의 현상이 일어나고 있다고 주장하면서 불평등 격차 감소를 위해 도입된 평준화 정책은 더 이상 실효성이 없다는 주장을 반복했다. 반면에 교육학자들은 경제학자들의 연구가 정책의 실효성을 주장하기에는 합당하지 않은 자료와 방법론을 사용하고 있음을 지적하면서 엄밀한 조사자료의 수집을 주장하는 동시에, 확보 가능한 종단자료를 활용해 분석한 결과로는 학력의 하향화 현상이 관찰되지 않으며 고교 입학 전형의 차이가 학업성취도에 미치는 영향은 매우 미미함을 강조하였다.

이러한 논쟁은 격화되어 법정 소송으로까지 비화되었다. 한국교육과정평가원은 2004년 11월, 2001년 국가수준 학업성취도평가 원자료에 대한 '사용금지가처분'을 신청했다[70]. 이 사건의 신청인은 한국교육과정평가원이었고, 피신청인은 L 의원, M 교수 등 4인이었다.

년 6월 야당의 정책연구소 소장에 부임했다. L 의원은 국회 교육위원회에 배정되었다.

69) 김기석·이종재·강태중·류한구·최길찬·김성식·남명호(2005). 평준화 정책이 학업성취에 미치는 영향에 대한 종단적 분석. 서울: 한국교육개발원.

70) 당시 교육과정평가원이 행한 법적 조치에는 국책연구기관 퇴직 시 자료를 반출한 M 교수(전 교육과정평가원 연구원)에 대한 형사고발도 포함되었다.

(2) 법안의 발의

'법률안' 혹은 '법안'이란, 법상 국회에서의 심의와 의결을 요하는 안건 즉, '의안'[71]의 하나로서 국회에서의 심의와 의결을 거친다면 하나의 '법률'이 될 수 있는 상태의 정책이라고 할 수 있다. 법률안의 형성은 입법 절차에서 입법에 영향을 주는 사회적 사실의 확인과 축적된 사회과학적 연구 결과를 기초로 한 정책적 결정, 규범적 요구의 가시화를 의미한다[72]. 이것은 아직 규범화되기 이전의 상태이기 때문에 객관적이라고 여겨지는 여러 사실들 중 선택된 사실들에 대한 특정한 형태의 인과관계 분석과 그에 기반하여 성립 가능한 여러 다양한 모델들 중 어느 하나의 정책 대안이 선택된 것을 의미한다. 이것은 아직 국회의 법안 심사라는 '규범화'의 과정을 앞두고 있기 때문에 어떠한 결과로 나타날지는 불확실한 상태에 있는 것이다.

그러나 '법률안'은 '법률' 즉, 국가 권력에 의해 정당성이 부여된 사실들 즉, 일종의 규범이 되기 직전에 놓인 아이디어로서 어떤 정책 아이디어가 '법률안'이 되었다는 것은 그 아이디어가 국가권력이 부여하는 정당성 나아가 공권력 획득의 가능성을 포함하게 되었다는 것을 의미한다. 한국 사회에서 법률안을 제출할 수 있는 권한은 국회의원과 정부에게만 있다[73]는 점을 고려할 때 법률안의 형식을 획득한 정책 아이디어는 그 이전의 상태와 비교하여 매우 큰 정책화의 가능성을 가진 상태에 놓여 있는 것이다.

가 . 급작스러운 법 제정 추진

평준화 정책에 대한 학계와 정치권의 논쟁과 갈등 속에서 2004년 12월 다소 급작스럽게 법 제정이 추진되었다. 2004년 12월 23일, 당시 야당은 교육정보공개특

---

71) 의안에는 법률안 외에도 예산안 및 결산안, 각종 동의안, 결의안 등이 포함된다.

72) 이상영(1993). 법사회학적 입법연구. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.

73) 헌법 제52조 국회의원과 정부는 법률안을 제출할 수 있다. 일반 국민은 입법을 '청원'할 수 있을 뿐이다. 청원을 하기 위해서는 국회의원의 소개가 있어야 하고, 입법 청원이 받아들여질 확률은 매우 적다.

별법 제정 추진 계획을 발표했다. 야당은 "교육부는 지금까지 국민의 알권리를 무시하고 학생들의 학업성취도를 비롯해 학교에 대한 중요한 정보공개를 거부, 은폐함으로써 교육발전을 가로막았던 것에 대해 책임져야 한다"고 하면서 법안에 학업성취도평가, 학교 평가, 교육청 평가를 정기적으로 실시하고 이에 대한 결과를 공개하도록 하는 내용을 담을 계획이라고 밝혔다[74].

교육정보공개특별법 제정 추진은 2004년에 있었던 국회의원 총선거 과정에서 당 차원에서 제시했던 공약을 이행하는 차원의 것은 아니었다. 총선 전에 발표된 야당의 '총선 50대 공약[75]'에는 교육정보공개법의 제정과 관련된 내용이 들어있지 않다. 물론 정당차원에서 가지고 있던 교육정책의 청사진 속에서 '고교정보공시제'가 언급된 적은 있었다[76]. 그러나 이것은 대학입시제도 개선의 한 방편으로 제시된 것이었다. 즉, 대학이 학생 선발에 있어서 출신 고교의 정보를 활용하게 하기 위한 것이었다[77].

법안의 초안은 교육 분야 전문가들에 의하여 작성되었다. 2004년에는 '학교의 정보공개에 관한 법률 제정'에 관한 정책연구가 수행되었다. 이 연구에서 교육정보공개법 제정 방안이 제시되었다. 이 연구의 결과를 토대로 2005년 2월 L 의원 주최 '교육정보공개 특별법 제정을 위한 공청회'가 개최되었다.

나 . 야당의 전폭적 참여

교육정보공개법안의 발의는 2005년 당시 야당의 전폭적인 지지 속에서 이루어졌다. 법안의 발의자는 대표발의자인 L 의원을 포함하여 19인의 야당 소속 국회의원들이었다. 그 외 101인의 같은 당 소속 의원들이 법안에 찬성 의견을 표하였다. 당시 전체 국회의원 수가 299명, 그 중에 야당 소속의 국회의원 수가 121명이었다는 점을 감안하면 상당한 수의 야당 의원이 이 법안의 발의에 참여한 것이라고 할 수 있다.

---

74) 연합뉴스 보도자료. 2004. 12. 23.

75) 한나라당 정책위원회(2004). (new)한나라당이 만드는 50가지 희망이야기 : 당원용.

76) 2004. 11. 16. 한나라당 정책연구소 여의도연구소 주최 '교육강국 2012' 토론회.

77) 여의도연구소(2004). 교육선진화 비전 공개토론회 교육강국 2012 자료집. 재단법인여의도연구소. p.38.

법안이 상당한 정도의 구체성을 확보하고 있었다는 점은 당시 야당의 의지를 확인시켜준다. 법안은 모두 11개 조항으로 구성된 제정법률안[78]이었다. 법안에는 교육관련정보'의 공개를 통해 '국민의 알 권리 보장', '학술 및 정책 연구 진흥', '학교교육참여, 교육행정의 효율성, 투명성 제고' 등을 달성하겠다는 제안 목적이 진술되어 있었고, 교육관련정보를 보유하고 있는 모든 기관 즉, 유치원과 초·중등학교, 대학교 등 각급 학교, 교육과학기술부와 그 소속기관, 광역시·도의 교육청 등 교육행정기관, 교육에 관한 전문적 연구를 시행하는 국공립의 교육연구기관, 교육공무원의 연수를 위한 연수기관, 교육관계법령과 각종 조례에 의해 설치된 학생수련기관 등 연수기관 등으로 정보 공개의 주체가 명시되어 있었다. 아울러 초·중등학교의 공시대상정보 15가지, 고등교육기관의 공시대상정보 13가지 외에 '학술연구와 교육정책개발의 진흥'을 위해 활용할 수 있는 교육관련기관이 보유·관리하고 있는 자료 등 공개해야 할 정보의 내용까지도 포함되어 있었다. 법안 발의로부터 약 4개월 전 교육정보공개법의 입법 추진 계획이 발표된 2004년 12월까지만 해도 교육정보공개 담론은 상당히 추상적인 수준에 머물러 있었다. 당시 보도자료[79]에서 야당은 법 제정의 필요성과 관련하여 '국민의 알 권리' 정도를 언급하였고, 법의 내용으로는 '학업성취도평가, 학교 평가, 교육청 평가 결과의 공개' 정도만을 언급했을 뿐이었다. 법률안 발의는 교육정보공개 담론이 이전에 비해 획기적으로 진전된 구체성을 획득하게 된 계기였다.

다 . 정책화에 용이한 형식

2000년대 초부터 교육정보공개 정책 담론을 지속적으로 생산해왔던 인사가 2004년 내 지속되었던 사회적, 정치적 논쟁의 한 쪽 당사자였고, 그의 사회적 지위가 국회의원이었다는 점은 교육정보공개라는 정책 아이디어가 '법률의 제정'으로 귀결되는 이유의 일단을 설명한다.

교육정보공개법안이 '제정법률안[80]'의 형태로 발의된 것은 정책화의 용이성이

---

78) 국회에 제출되는 법률안에는 기존에 있던 법률 조항의 일부를 개정하는 '일부개정법률안', 전체를 개정하는 '전부개정법률안', 기존에 없던 법을 새로 만들어 제출하는 '제정법률안'이 있다.

79) 연합뉴스 보도자료. 2004. 12. 23.

80) 법률안의 종류에는 개정법률안(일부개정, 전부개정), 제정법률안, 폐지법률안 등이 있다.

고려된 결과라고 할 수 있다. 법안 발의 전에 이루어진 교육정보공개법 제정에 관한 정책 연구에서 당시 교육정보공개를 주장했던 전문가들에게 입법의 방안으로 특별법 제정이 선호되었음을 확인할 수 있다. 입법의 필요성으로는 '공공정보공개법의 미흡함'이 거론되었다[81].

> 더욱이 교육정보공개에 관한 사항을 입법화할 필요성은 기존의 '공공기관의정보공개에관한법률'이 학교와 교육기관에 대해 효력을 발휘하지 못하고 있다는 데에서 더욱 기인한다. 즉, '공공기관의정보공개에관한법률'은 학교교육의 특수성을 반영하는 구체적인 내용이 규정되어 있지 않으므로, 학교, 교육행정기관, 교육연구기관의 정보공개를 적극적으로 유도하지 못하는 미흡한 점이 있으므로 교육정보공개에 대해 따로 법률을 제정할 필요가 제기되는 것이다. (p.2)

정책 연구에서는 입법의 형식으로 당시의 교육기본법, 초·중등교육법 및 고등교육법에 학교정보공개에 관련된 조항을 추가하여 개정하는 방법, 별도로 교육정보공개에 관한 특별법을 제정하는 방안 등 두 가지 방안이 고려되었다. 전자의 장점으로는 법률 개정 절차와 방법의 용이성, 단점으로는 법률 활용의 불편함이 제시되었다. 후자의 장점으로는 해당 내용에 대한 국민의 인식 제고 유리, 현장에서 지침으로 활용할 가능성, 단점으로는 새로운 법률 제정 절차의 어려움과 법률의 증대로 인한 법체계의 복잡성 등이 언급되었다. 결과적으로는 별도의 법률 제정이 선택된 것으로 보아 '교육정보공개에 대한 국민의 인식 제고 유리, 현장에서 지침으로 활용이 용이하다'라는 별도 법률 제정의 장점이 발의 주체들에 의해 선택되었던 것이다.

별도의 법 제정이 주는 입법 상의 편의도 고려되었을 것이다. 교육정보의 공개를 입법이라는 형식으로 정책화하려고 할 때, 교육정보를 보유하고 있는 여러 학교급에서의 정보 공시를 종래의 법 개정을 통해 가능하게 하려면 초중등교육법, 고등교육법, 뿐만아니라 정부출연연구기관법, 공공기관정보공개법 등 관련되는 법을 모두 개정해야 한다. 그러나 별도의 독립된 법률을 제정하여 정보 공시 기관 규정하면 복잡한 문제가 쉽게 정리될 수 있었다.

---

81) 권대봉 외(2004). 학습권보장 및 학교행정의 효율화를 위한 '학교의 정보공개에 관한 법률제정'에 관한 연구. 교육위원회정책연구개발과제 2004-05.

3 . 정책선도가의 활약과 '국민의 알 권리' 부각

2005년에 발의된 교육정보공개법안의 핵심적 아이디어는 법안이 발의되기 훨씬 전인 1995년에 이미 등장했다. 그 아이디어는 정부의 교육개혁 과정에서 정책화의 기회를 맞이하였지만 정책화하지는 못했다. 교육정보공개 아이디어는 이후 그 주창자들을 중심으로 민간영역에서 내용적 진화를 거듭했고, 마침내 2005년 법률안으로 발의됨으로써 비로소 정책 의제가 되었다.

10여년에 걸친 이 과정에서 지속적으로 등장하는 행위자가 있다. 그는 법안의 대표발의자인 L 의원이다. 그는 1995년 당시 "탈규제론"을 통해 교육소비자의 선택을 돕기 위한 정보의 제공을 주장했던 P 교수와 함께 정부의 교육개혁위원회에서 전문위원으로 활약하였고, 2000년대 초에는 국책연구기관의 교수로 재임하였다. 그는 P 교수와 함께 교육개혁을 추구하는 한 민간단체에서 간사로 활동하기도 하였다. 2004년에는 국회의원 총선거에서 보수적 야당의 비례대표 의원으로 국회에 진출하였다.

교육정보공개 정책이 의제화하는 과정에서 L 의원의 활약은 주목할 만하다. 그는 2000년대 초 논문 집필, 저서 발간 등의 담론 실천을 통해서 1995년 "탈규제론"에서 다소 부차적인 정책으로 다루어졌던 교육정보공개 아이디어를 그들이 추구하는 교육개혁의 중요한 위치로 격상시켰고, 이른바 지역 간, 학교 간 점수의 차이를 학력 격차의 문제로 여론화하는데 기여하였다. 국회의원이 된 이후에는 평준화 정책의 개혁을 위한 학교 성과 정보의 공개, 대학의 정보 공시 문제 등을 '교육관련정보의 공개'로 의제화하는데 성공했다.

홍성창(2010, 2012)은 교육정보공개 정책 과정을 분석한 연구에서 L 의원을 이른바 '정책선도가'의 일인으로 꼽았다. 정책선도가는 민트롬(Mintrom, 2000. 홍성창, 2010에서 재인용)에 따르면 정책에 관한 기술적 전문성과 정치적인 수완이 있고, 또한 남의 말을 듣고 수용하며, 인식력이 높아 개인과 사회의 요구가 무엇인지 감지하고, 전문성을 바탕으로 문제인식을 이슈화하고 의제화한다. 정책과정에서 정책선도가의 중요성에 대해서는 킹던(Kingdon, 2003)이 언급한 바, 정책선도

가는 정부 기관 안 혹은 밖에서 출현하여 정책의 형성에 결정적으로 기여한다. 킹던에 따르면 그러한 정책선도가에는 대통령, 정치인, 장관, 공무원, 교사 등이 포함될 수 있다.

L 의원이 교육정보공개법안의 발의라는 정책 의제 설정의 과정에서 지속적으로 활동했다는 사실을 부인할 수 없다. 그러나 본 연구의 관심사는 정책선도가의 직업이 무엇인가 하는 점에 머물지 않는다. 종래의 정책 연구들은 정책선도가를 정치인, 교수, 연구원, 교사 등과 같은 직업을 기준으로 분류했다. 그러한 분류를 따르자면 교육정보공개법안의 의제화 과정에서 활약한 정책선도가 L 의원은 교수였고, 국회의원이었다. 이는 L 의원과 신자유주의적 교육개혁 정책인 교육정보공개법과의 관련을 충분히 설명하지 못한다. 본 연구를 통해 드러난 사실을 활용하여 교육정보공개법의 정책선도가에 대한 지식 확장을 시도할 수 있다. 교육정보공개법의 정책선도가는 경제학을 전공한 교수였고, 법안 발의 당시 보수적 성향의 정당에 소속된 국회의원이었다. 신자유주의적 교육정책으로서의 교육정보공개 정책은 경제학 배경을 가진 보수적 정당 소속의 국회의원의 주도로 의제화한 것이라고 할 수 있다.

교육정보공개 정책의 의제화 과정에서 발견되는 또 하나의 특징적인 현상은 정책 목표로 '국민의 알 권리'가 부각되는 현상이다. 이미 살펴본 바와 같이 교육정보공개법안은 법안 발의 이전에 존재했던 관련 담론의 내용이 선택적으로 수용되어 형성된 법안으로서 학교 간 비교가 가능한 교육 여건, 성과 정보의 공시를 핵심적 내용으로 하고 있다. 그리고 그러한 정보의 공시라는 정책 수단은 평준화 정책을 개선하기 위해 강구된 것이다. 교육정보공개법안의 대표발의자인 L 의원이 생산한 담론 속에서 확인할 수 있는 바 교육정보공개법안의 정책 목표는 평준화 정책의 개선이라고 할 수 있다.

그런데 교육정보공개법안의 발의 과정에서 '국민의 알 권리'라는 정책 목표가 부각되었다. 우선 "교육관련정보의 공개에 관한 법률안"이라는 정책의 명칭부터 이 정책이 다루는 정책 문제를 '교육관련정보의 비공개'로 오인할 가능성을 높인다. 그러나 다 알 듯이 교육관련기관이 보유하는 정보의 공개나 공시는 1996년에 이미 제정된 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'을 통해 실현할 수 있는 정책문제였다. 교육정보공개법안에 명시된 법 제정의 목적도 '국민의 알 권리 보장', '학술

및 정책개발연구의 진흥', '학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성의 제고' 등으로 평준화 정책의 문제를 직접 다루고 있지 않다. 평준화 정책의 개선이라는 교육정보공개법안의 정책 목표가 정책의 의제화 과정에서 국민의 알 권리 보장이라는 정책 목표에 밀려난 것이라고 할 수 있다. 이러한 사실은 한국 사회에서 신자유주의적 교육정책을 식별하기 힘든 현실의 일단을 설명한다.

Ⅳ. 교육정보공개법의 국회 통과

2005년 4월에 발의된 교육정보공개법안은 2007년 초까지 약 2년 동안 계류 상태에 있다가 2007년 3월 교육위원회 법안심사소위원회를 통과하였다. 교육정보공개법의 국회 통과는 법안의 관점에서 보자면 '수정'과 '통과'의 두 측면으로 구성된다. 이 장에서는 교육정보공개법안 국회 통과의 두 측면을 분석한다.

1. 법안의 수정 : 정책의 정교화와 모호화

교육정보공개법안은 국회의 법안 심사 과정에서 일부 조항의 내용이 수정되어 통과되었다. 이하에서는 법안이 국회에서의 심사 과정을 거치면서 무엇이, 어떻게 수정되었는지 그 내용을 구체적으로 살펴보고자 한다.

(1) 수정 내용

우선 법[82] 제목에서 '교육관련정보의 공개'가 '교육관련기관의 정보공개'로 바뀌었다. 정보공개의 주체도 법률안에서는 "국가 및 지방자치단체"라고 하였으나 통과된 법에는 정보공개의 주체를 "교육관련기관"으로 하고 있다. 법 제2조에서는 "교육관련기관"을 다시 "학교·교육행정기관 및 교육연구기관"으로 상세히 정의하였다[83].

정보를 공개해야 하는 학교의 범위는 다소 한정되었다[84]. 법률안에는 "초·중등교육법 제2조, 고등교육법 제2조, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교"라고 하여 모든 종류의 학교를 망라하고 있었지만, 통과된 법에서는 "국방·치안 등의 사유로 정보공시가 어렵다고 대통령령이 정하는 학교"를 제외하였다. 이로 인

82) 교육정보공개법은 2012년 11월까지 모두 여섯 번 개정되었다. 이 글에서 '통과된 법'으로 통칭하는 법의 텍스트는 맨 처음 공포된 법률 즉, 2007년 5월 25일 제정된 법률 제8492호를 말한다.

83) 그렇다고 하여 '지방자치단체'가 교육정보공개의 주체에서 제외된 것은 아니다. 2007. 7. 27. 개정된 교육기본법 제26조의2는 '국가 및 지방자치단체'가 보유·관리하는 교육관련정보의 공개를 명시하고 있다.

84) 교육정보공개법 제2조

해 각 군의 사관학교, 경찰대학 등은 정보공개의 의무가 면제될 여지가 생겼다.

초·중등학교 공시 정보의 제출처도 수정되었다[85]. 법안에는 공시정보를 교육인적자원부장관에게 제출하도록 하였으나 통과된 법은 이의 제출처를 시·도 교육감으로 하고 장관은 "필요하다고 인정하는 경우" 공시정보와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있도록 하였다.

초·중등학교의 공시대상정보는 여러 부분 수정되었다. 법안에서 "학생의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 상황"으로 되어 있던 부분[86]은 "학교의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 상황"으로 '학생'이 '학교'로 수정되었다. "직위·자격별 교원현황 및 교원 동태에 관한 사항"[87]은 "직위·자격별 교원현황"으로 바뀌면서 '교원 동태'라는 문구가 삭제되었다. 또, 학업성취도평가에 관한 사항이 수정되었는데, 법안에는 "국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달 현황 및 전년 대비 향상도 등에 관한 사항"[88]으로 되어 있었으나, 법에는 "국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항"으로 수정되었다. 법안 공시대상정보 중 "초·중등교육법 제63조 내지 제68조의 시정명령 등에 관한 사항"[89]은 제65조까지로 줄어들어 제66조(청문), 제67조(벌칙), 제68조(과태료) 부분이 제외되었다.

그런데, 학업성취도에 관한 사항의 공개에 대해서는 문구만 바뀐 것이 아니라 단서 조항이 새로 생겼다. 법안에는 아무런 단서가 없었으나 통과된 법에는 학업성취도에 관한 사항 즉, "학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황"(제5조 제1항 제4호), "국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항"(제5조 제1항 제12호)을 공개할 경우, 개별학교의 명칭은 제공하지 않으며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정하도록 단서 조항[90]이 신설되었다.

고등교육기관의 공시대상정보와 관련된 조항도 여러 곳 수정되었고 일부 내용

---

85) 교육정보공개법 제5조 제1항
86) 교육정보공개법안 제5조 제1항 제4호
87) 교육정보공개법안 제5조 제1항 제6호
88) 교육정보공개법안 제5조 제1항 제12호
89) 교육정보공개법안 제5조 제1항 제14호
90) 교육정보공개법 제5조 제2항

이 추가되었다. 법안에서 "전임교원 현황 등 교육여건에 관한 사항"[91]으로 되어 있던 것은 "전임교원 현황에 관한 사항"으로 수정되었다. 그리고 법안의 공시대상 정보에는 들어있지 않았던 "학교의 발전계획 및 특성화 계획"[92], "교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황"[93], "도서관 및 연구에 대한 지원 현황"[94] 등이 새로이 추가되었다. 고등교육기관의 정보공시와 관련하여 대통령령으로 정하도록 한 사항에 '공시정보의 구체적인 범위, 공시횟수 및 그 시기' 외에 '정보의 공개방법'이 추가되었다[95]. 공시대상정보 중 "고등교육법 제60조 내지 제64조의 시정명령 등에 관한 사항"[96]은 제63조(청문), 제64조(벌칙)에 관한 사항이 제외되었다.

법안에는 아예 그 내용이 없었던 정보관리기관에 관한 사항이 통과된 법에는 새로이 추가되었다. 법안에는 교육부장관의 공시정보 취합 및 관리 의무만을 규정하고 있었으나, 법은 교육부장관이 공시정보의 수집·관리를 위한 '총괄관리기관과 항목별관리기관 등'을 지정할 수 있도록 하였다[97].

학술연구를 위해 정보공개기관이 연구자에게 제공할 수 있는 자료에서 '원시자료를 포함한다'는 문구가 삭제되었다[98]. 법안은 "학술연구와 교육정책개발의 진흥을 위하여 당해 기관이 보유·관리하는 자료(원시자료를 포함한다)를 대통령령이 정하는 바에 따라 연구자에게 제공할 수 있다"고 하였으나 법은 "당해 기관이 보유·관리하는 자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다"로 수정되었다. 그리고, 자료를 제공받은 연구자 등이 본래의 목적 외에 자료를 누설하거나 부정사용할 경우 처벌하는 조항[99]이 삽입된 것도 주요한 변화였다. 법안에는 구체적인 처벌조항이 없었으나 법에는 "1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금"이라고 명시되었다.

---

91) 교육정보공개법안 제6조 제1항
92) 교육정보공개법 제6조 제1항 제10호
93) 교육정보공개법 제6조 제1항 제11호
94) 교육정보공개법 제6조 제1항 제12호
95) 교육정보공개법 제6조 제3항
96) 교육정보공개법안 제6조 제1항 제9호
97) 교육정보공개법 제7조 제2항
98) 교육정보공개법 제8조 제1항
99) 교육정보공개법 제11조

< 표 7 > 법안과 법 조항 내용 비교

구분	법안	법
제목	교육관련정보의 공개에 관한 법률안	교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법
정보공개의 주체	국가 및 지방자치단체	교육관련기관(학교, 교육행정기관, 교육연구기관)
정보를 공개해야 하는 학교의 범위	초·중등교육법 제2조, 고등교육법 제2조, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교	국방·치안 등의 사유로 정보공시가 어렵다고 대통령령이 정하는 학교는 제외
초·중등학교 공시 정보의 제출처	교육인적자원부장관에게 제출	시·도 교육감에게 제출. 장관은 필요하다고 인정하는 경우 공시정보와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있음
초·중등학교의 공시대상 정보(세부내용)	학생의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 상황	학교의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 상황
	직위·자격별 교원현황 및 교원 동태에 관한 사항	직위·자격별 교원현황
	국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달현황 및 전년 대비 향상도 등에 관한 사항	국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항
	「초·중등교육법」 제63조 내지 제68조의 시정명령 등에 관한 사항	「초·중등교육법」 제63조부터 제65조까지의 시정명령 등에 관한 사항
학업성취도에 관한 사항 공개에 관한 단서	없음	(신설)교육감 및 교육인적자원부장관이 학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황과 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항을 공개할 경우, 개별학교의 명칭은 제공하지 않으며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정함
고등교육기관의 공시대상 정보	전임교원 현황 등 교육여건에 관한 사항	전임 교원 현황에 관한 사항
		(신설)학교의 발전계획 및 특성화계획, 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황, 도서관 및 연구에 대한 지원 현황
		(신설)교육인적자원부장관은 국민의 편의를 위하여 필요한 경우 학교의 장이 공시한 정보를 학교의

		종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 수 있다.
	공시정보의 구체적인 범위, 공시횟수 및 그 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	공시정보의 구체적인 범위,공시횟수 및 그 시기, 정보의 분류·공개의 방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
	「고등교육법」제60조 내지 제64조의 시정명령 등에 관한 사항	「고등교육법」제60조부터 제62조의 시정명령 등에 관한 사항
정보관리기관에 관한 사항		(신설) 교육인적자원부장관은 제1항의 공시정보를 수집·관리하기 위한 총괄 관리기관과 항목별 관리기관 등을 지정할 수 있다.
학술연구를 위한 자료의 제공에 관한 사항	학술연구와 교육정책개발의 진흥을 위하여 당해 기관이 보유·관리하는 자료(원시자료를 포함한다)를 대통령령이 정하는 바에 따라 연구자에게 제공할 수 있다.	교육관련기관의 장은 학술연구의 진흥과 교육정책의 개발을 위하여 해당 기관이 보유·관리하는 자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다.
	제1항의 규정에 따라 자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외에 이를 이용하여서는 아니 된다.	제1항에 따라 자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외에 이를 누설하거나 부정사용하여서는 아니 된다.
		(신설)자료를 제공받은 자가 같은 조 제2항을 위반한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

(2) 정책의 정교화 : 정부 정책의 수용과 흡수

법안에서 법으로의 변화에서 두드러지는 한 가지 특징은 교육정보 공개 정책이 정교화되었다는 것이다. 그것은 교육정보의 공개와 관련된 정부의 정책을 수용하면서 야기된 변화였다. 교육정보공개법안이 수용한 정부의 정책이란 첫째, 교육정보공개법안에 대한 정부의 검토의견이었다. 둘째는 정부가 2005년 8월에 국회에 제출한 고등교육법 개정안이었다.

가 . 정부 측 검토의견의 수용

정부가 작성한 '교육관련 정보공개안에 대한 검토의견'(이하 '검토의견')은 교육

정보공개법안의 초·중등학교 및 고등교육기관의 공시대상정보 각각에 대한 정부의 검토 의견을 담고 있다[100].

문서는 법안 조항의 수정과 관련된 여러 내용을 담고 있다. 법안에 정의된 '학교'의 범위를 '치안, 국방 등의 이유를 고려하여 대통령령으로 정한다'는 내용, 법안에서 공시대상정보를 교육인적자원부장관에게 제출하도록 되어 있던 것을 교육감에게 제출하고 교육부장관은 필요시 자료제출을 요구할 수 있도록 변경한다는 내용, 공시대상 정보 중 '학생의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 사항'을 '학교'에 관한 사항으로 수정한다는 내용, '직위·자격별 교원현황 및 교원동태'에 관한 사항' 중에서 '교원동태'에 관한 부분을 삭제한다는 내용, 학업성취도평가는 '학술적 연구를 위한 기초자료로서 대통령령이 정하는 사항'만 공개하도록 한다는 내용, 공시정보의 관리기관으로 '총괄관리기관'과 '항목별 관리기관'을 지정한다는 내용, 연구자 등에 제공할 수 있는 자료에서 '원시자료'는 제외하고, '다만, 학생 개인정보, 학교 및 지역을 식별할 수 있는 정보는 제공하지 아니한다'는 단서 규정을 신설한다는 내용 등이다. 이러한 내용의 대부분은 통과된 법으로 수정 없이 수용되었다. 그대로 수용되지 않은 부분은 학업성취도평가에 관한 부분 정도였다.

교육정보공개법안이 국회 심사를 거치는 과정에서 교육정보공개와 관련된 정부의 담론을 상당부분 수용하였음은 2007년 3월 2일에 열렸던 교육위원회 법안심사위원회의 회의록을 통해서도 확인된다. 교육정보공개법안의 대표발의자인 L 의원은 회의 석상에서 정부의 의견을 반영한 교육위원회 수석전문위원의 법안검토의견을 청취한 뒤 법안의 수정 내용을 대부분 수용하겠다는 요지의 발언을 한다.

> ○ **L 위원** 정보 공개법이 2년 이상 되었습니다마는 이제 결론을 낼 때가 된 것 같고요. 저희도 그동안 논의하면서 열린우리당 위원님들이 많은 우려를 하시는 것에 대해서 그동안 많이 의견을 경청해 왔고 법안이라는 게 상대가 있는 것이니까 원칙대로만 다 할 수 없다는 것도 인정하겠습니다. (중략) 나머지는 제가 다 수용하겠습니다.[101]

---

100) 이 자료는 한국교육사고가 소장하고 있던 국회의원 기증자료에 들어 있었다. 문서 상에는 문서의 작성 시기가 명시되어 있지 않다. 그러나 2006년 9월 6일에 있었던 서울행정법원의 판결문이 첨부되어 있다는 점과 문서의 첫 페이지에 '국회 교육위원회 심의시 참고자료로 활용하고자 함'이라는 문서 작성의 배경이 적시되어 있는 것으로 보아 2006년 9월부터 교육정보공개법안에 대한 상임위 심의가 시작된 2007년 3월 사이에 작성된 것으로 보인다.

101) 국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록(법안심사소위원회). 제3호.(2007. 3. 2.)

나 . 정부 제출 고등교육법개정안의 흡수

정부가 제출한 고등교육법개정안은 그 내용이 거의 대부분 교육정보공개법 안으로 흡수되었다. 2005년 8월 정부가 제출한 이 법안은 고등교육법에 '학교의 정보공시'에 관련된 조항을 신설하는 것으로서 대학의 정보 공시에 관한 내용이었다. 그 내용은 다음과 같다.

> 제5조의2(학교의 정보공시) ①학교의 장은 다음 각 호의 정보를 누구든지 용이하게 열람할 수 있도록 당해 학교의 인터넷 홈페이지에 매년 1회 이상 공시하되, 이를 할 수 없는 부득이한 사유가 있는 경우에는 대통령령이 정하는 방법에 의하여 공시할 수 있다.
>
> 1. 학교의 조직 및 전공의 설치 현황
> 2. 교사(校舍)·교지(校地)·교원 및 수익용 기본재산
> 3. 학생모집·등록·재학 및 졸업 현황
> 4. 졸업 후의 진로 및 취업 현황
> 5. 학사운영에 관한 사항
> 6. 학교의 재정 현황
> 7. 학교의 발전계획 또는 특성화 전략
> 8. 교원의 연구·학생교육 및 산학협력 현황
> 9. 도서관 및 연구지원 현황
> 10. 그 밖에 교육·연구에 관한 정보로서 대통령령이 정하는 사항
>
> ②교육인적자원부장관은 일반국민의 편의를 위하여 필요한 경우에는 제1항의 규정에 의하여 학교의 장이 공시한 정보를 학교종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 수 있다.
>
> ③제1항 및 제2항의 규정에 의한 정보의 구체적인 종류, 정보의 공개방법 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

위 내용은 교육정보공개법안의 제6조 '고등교육기관의 공시대상정보'에 담긴 내용과 거의 유사하지만 다른 부분도 있다. 제1항에서 공시항목으로 제시된 10개 항목 중 7, 8, 9호의 항목 '학교의 발전계획 또는 특성화 전략', '교원의 연구・학생교육 및 산학협력 현황', '도서관 및 연구지원 현황'은 교육정보공개법안에는 없던

내용이다. 제2항의 내용도 교육정보공개법안에는 들어 있지 않은 내용이다. 그런데 이 내용들은 통과된 법에서 발견된다. 다음은 통과된 법 제6조 제1항의 10호, 11호, 12호이다.

제6조 제1항
10. 학교의 발전계획 및 특성화 계획
11. 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황
12. 도서관 및 연구에 대한 지원 현황

또, 교육부장관이 공시 정보를 학교종류별·지역별로 분류하여 공개할 수 있도록 한 정부의 고등교육법개정안 제2항의 내용은 통과된 법의 제6조 제2항에 거의 그대로 반영되었다.

< 표 8 > 교육정보공개법에 반영된 정부의 고등교육법개정안

정부의 고등교육법 개정안 제5조의2 제2항	통과된 법 제6조 제2항
②교육인적자원부장관은 일반국민의 편의를 위하여 필요한 경우에는 제1항의 규정에 의하여 학교의 장이 공시한 정보를 학교종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 수 있다.	②교육인적자원부장관은 국민의 편의를 위하여 필요한 경우 제1항에 따라 학교의 장이 공시한 정보를 학교의 종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 수 있다.

정부 정책을 흡수함으로써 교육정보공개법안에 포함된 교육정보 공개 정책의 내용이 정교화되었다. 정교화의 구체적인 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 의미가 불분명하거나 법률 체계상 용어의 변경이 필요한 부분이 삭제되거나 수정되었다. 정보공개의 주체가 '교육관련기관'으로 명시되는 변화가 있었고, 국방이나 치안 등의 이유로 정보공개의무가 제외되는 학교에 관한 단서가 신설되었다. 초·중등학교의 공시대상정보에서 '학생의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 사항'이 '학교의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 사항'으로 변경되었다. '교원동태에 관한 사항'이 삭제되었고, 고등교육기관의 공시대상정보에서 '전임 교원 현황 등 교육여건에 관한 사항'이 '전임 교원 현황에 관한 사항'으로 바뀌었다.

둘째, 교육관련기관의 정보 공개를 시행하는 방법과 관련하여 기술적, 제도적인 부분이 구체적으로 보완되었다. 예를 들면, 교육부장관이 국민의 편의를 위하여 정보를 분류하여 공개할 수 있다는 내용이 추가된 것, 공시정보의 구체적인 범위나 공시 횟수, 시기 외 '정보의 공개 방법'까지 대통령령으로 정하도록 추가된 것, 초·중등학교 공시정보의 제출처가 시·도 교육감으로 변화되고, 교육부장관이 '총괄관리기관'과 '항목별관리기관'을 지정할 수 있도록 한 것, 공시항목 중 시정명령에 관한 사항에서 청문, 벌칙, 과태료에 관한 부분이 제외된 것, 고등교육기관의 공시대상정보에 학교의 발전계획 및 특성화 계획, 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황, 도서관 및 연구에 대한 지원 현황 등 법안에는 없던 항목들이 새로이 추가된 것, 학술연구를 위한 자료의 제공과 관련하여, 법안에서 교육관련기관이 보유·관리하는 자료의 의미를 부연한 부분 즉, '원시자료를 포함한다'이 삭제되고, 자료를 제공받은 자에게 금지하는 내용이 '누설'이나 '부정사용' 등으로 구체화된 것, 이를 위반했을 때의 벌칙 조항이 신설된 것 등을 제도 보완의 예로 들 수 있다.

(3) 정책의 모호화

법안에서 법으로의 변화에 나타나는 또 한 가지 특징은 모호성이 증대된 부분이 있다는 것이다. 통과된 법에서 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 관한 부분은 법안에서 보다 포괄적으로 규정되면서 구체적인 사항을 대통령령으로 위임하는 형태로 모호해졌다. 이 부분은 법안에서 '응시현황', '기초학력도달 현황', '전년 대비 향상도' 등과 같이 구체적으로 명시되어 있었다. 그런데 통과된 법에서는 '학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'으로 보다 포괄적으로 규정되었다. 이 사항의 공시와 관련하여 구체적인 사항을 대통령령으로 위임한 조항도 추가되었다. 그 내용은 교육감이나 교육부장관이 공시대상정보 중 '학교의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 사항'과 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'을 공개할 경우, 개별학교의 명칭은 제공하지 않으며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정한다는 것[102]

102) 교육정보공개법 제5조 제3항

이었다. 이러한 변화는 2007년 3월 교육위원회 법안심사소위원회에서 있었던 두 가지 논쟁의 결과였다[103]. 하나는 이른바 '소재지'에 관한 논쟁이었고, 다른 하나는 행정법원의 판결 해석에 관한 논쟁이었다.

가 . 소재지 논쟁과 그 결과

교육정보공개법안의 대표발의 의원인 L 의원이 법안심사소위원회 회의에서 문제 제기한 부분은 다음 세 가지였다. 이것은 법안에 대한 정부 측 의견을 반영하여 교육위원회 전문위원이 작성한 '검토안'의 내용에 포함되어 있었다.

◦ 제5조 제1항 12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료로서 대통령령이 정하는 사항
◦ 제5조 제2항 교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항 제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭 및 소재지에 관한 정보는 제공하지 아니하여야 한다.
◦ 제8조 제1항 교육관련기관의 장은 학술연구와 교육정책개발의 진흥을 위하여 당해 기관이 보유·관리하는 자료를 대통령령이 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다.

위 내용 중 첫째와 셋째 조항 즉, 제5조 제1항 12호에 관한 것과 제8조 제1항에 대해서는 L 의원이 금방 태도를 바꿔 수용하였다.

○ **L 위원** 제가 시간 많이 끌지 않고 빨리 타결하기 위해서 6쪽의 제12항 이것을 받아들이겠습니다. 이것 빼고 하는 것으로 하겠습니다.
(중략)
○ **L 위원** (중략) 마지막 조항인데 로우데이터 이것은 제가 연구자 출신으로서 당연히 '보유·관리하는 자료' 그러면 원시자료가 포함되어야만 마땅한 것인데 검토안은 어떻게 하자는 것이지요?
○ **교육인적자원부정책홍보관리실장** 이것도 대통령령으로 정하는 것으로 했었는데 의원님 안의 괄호 '원시자료를 포함한다' 그 부분은 빼고 대통령령에서 정하는……

103) 이하에서 인용문은 특별한 설명이 없는 한 모두 국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록(법안심사소위원회) 제3호(2007. 3. 2).에서 가져온 것이다.

○ L **위원** 대통령령으로 정할 때 다 그렇게 하실 것 같아서 그렇긴 한데 이것도 받아들이겠습니다.

그러나 L 의원은 제5조 제2항 "교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항 제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭 및 소재지에 관한 정보는 제공하지 아니하여야 한다."에 대해서는 문제제기를 하였다. 논쟁은 '소재지'라는 용어 선택의 문제에서 출발했다.

○ L **위원** 7페이지에 '소재지'라는 게 너무 브로드하니까 '주소지'로 하면 어때요?

여야 의원들은 '소재지'에 대해 상이한 해석을 내리고 있었다. L 의원은 '소재지'의 의미가 너무 넓으니 '주소지'로 하자고 주장했다가 뒤에는 '주소지'도 넓은 행정구역을 가리킬 수 있으니 '주소'로 해야한다고 주장했다. 그의 주장은 넓은 행정구역 단위로서의 '소재지'나 '주소지'에 관한 정보를 제공하지 않게 된다면 성취도 정보 공개의 의미가 없다는 것이었다. '검토안'의 내용대로라면 서울, 경기 등 광역 단위의 평균 점수까지도 산출하지 못하게 된다는 것이었다. 그는 학업성취도 평가에 관한 자료의 구체적인 공개 범위는 대통령령으로 정하도록 되어 있었으므로 제공하지 말아야 할 사항을 정하는 단서 조항은 매우 구체적으로 정해져야 한다고 생각했다.

○ L **위원** 그런데 '제공하지 아니하여야 한다'는 것은 굉장히 강한 금지이기 때문에 예를 들어서 잘못하면 서울 지역하고 경기 지역에 이런 것을 통계를 가공해서 내는 것도 금지하는 것이 되어 버립니다. 그러니까 주소지라고 해야지 예를 들어서 이 학교가 서울에 소재하는지 제주도에 소재하는지 이런 것은 알 수도 있는 것이지요. 군 단위로까지 내려가면 확인이 되니까 군 단위는 금지시킬 수 있겠지요.
(중략)
○ L **위원** (생략) '소재지'를 '주소'로 변경해서 통과시키는 것을 제안드리겠습니다.

그러나 정부 관료들은 개별 학교의 명칭이 드러나지 않아야 하는 동시에 지역별 비교가 불가능해야 한다는 점에 주의를 기울였다. 그래서 그들은 법 조항에 '소재지'라고 명시해야 함을 주장했다. 특히 정부 관료들은 제공하지 말아야 할 정

보를 특정 위치를 의미하는 '주소지'로 정하게 되면 행정구역 단위의 정보가 공개될 수 있고 그렇게 될 경우 해당 행정구역 내에 유일하게 존재하는 학교는 그 명칭이 사실상 공개된다는 점을 우려하였다.

○ **교육인적자원부차관** 예를 들어서 관악구 봉천동에 위치한 무슨 학교 그러면 다 드러나는 것이거든요.

법안을 발의했던 L 의원은 학업성취도평가 결과를 학교 간에 비교할 수는 없을지라도 어떤 수준에서든지 간에 지역간 비교는 가능한 형태로 정보가 공개되어야 한다는 생각을 하고 있었다. 그의 이런 생각은 다음 인용에서 확인할 수 있다.

○ **L 위원** 말씀 들어 보세요. 교육인적자원부장관이 공개를 할 때 개별 학교를 딱딱 집어 가지고 하는 것은 지금 안 하기로 한 거잖아요. 그러니까 이 조항이에요. '자료 공개할 경우 개별 학교의 명칭 및 주소에 관한 정보 공개는 하지 않는다' 이렇게 되면 딱 그것이 되는 것이고, 그다음에 그러면 광역을 할 거냐 아니면 시·군·구를 할거냐, 이것은 내가 결정할 것이 아니고 대통령령에 정하라는 거예요. 저는 사실 시군까지 하고 싶지요. 그렇지만 지금 현 정부가 그것을 반대하니까…… 대통령령에 정하는 사항이 있잖아요? 그러니까 대통령령이 정해서 하라는 거예요.

여당 의원들은 L 의원과 사실상 같은 내용의 주장을 펼쳤다. 사실상 같은 내용의 주장이란 검토안 제5조 제2항 "교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항 제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭 및 소재지에 관한 정보는 제공하지 아니하여야 한다."를 예컨대 '개별학교의 명칭 및 주소에 관한 정보는 제공하지 아니하고, 주소지(혹은 소재지)에 관한 정보의 공개범위는 대통령령으로 정한다'와 같이 수정하자는 주장이라고 할 수 있다.

○ **K 위원** 그러면 명확해졌어요. '서울시 종로구' 이것이 주소지야, 그렇지? 주소는 번지수까지 다 나오는 거예요. 그러면 나머지는 범위를 대통령령으로 정하자, 그렇다고 한다면 서울시까지 할 건지 동대문구까지 할 건지 이것은 대통령령으로 정하면 되는 것 아니에요?

그러나, L 의원은 검토안 제5조 제1항 제12호 성취도평가에 관한 공시대상정보가 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료로서 대통령령이 정하는 사항'과 같이 구체적인 사항을 대통령령으로 정하도록 되어 있으므로 검토안 제5조 제2항에서 제공하지 않아야 할 정보를 규정할 때는 '개별학교의 명칭 및 주소'와 같이 제한적으로 기술되어야 한다는 주장을 편 것이다.

이른바 '소재지' 논쟁은 제5조 제2항에 '소재지'의 범위에 관해서 대통령령으로 정한다는 내용을 삽입하는 것으로 귀결되었다.

○ **교육인적자원부정책홍보관리실장** 대통령령으로 제2항의 규정에 따른 소재지의 범위에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다 이렇게 하면 어떨까요?

(중략)

○ **Y 위원**(여당)

박 실장이 이야기한 것인데 소재지의 범위에 관해서 대통령령으로 정한다고 해 놓고 넘어가면 어때요?

○ **K 위원**(여당)

그러면 돼요.

○ **Y 위원**(여당)

왜냐하면 너무 브로드하게 해서 오히려 지금보다 더 나빠질 것을 우려하는 것 아니에요? 내가 보기에는 그게 오늘 여기서 타협할 수 있는 안이에요. 또 하나는 길게 보면 앞으로 정보공개가 확대되는 추세로 갈 텐데 영은 고치기가 쉽잖아요. 나중에 더 돼서 정말 공개를 지금처럼 제한할 필요가 없는 상황이 되면 그때 가서 더 하고, 그 정도로 합시다.

○ **K 위원**(여당)

나중에 더 할 수도 있지요. 소재지에 관한 것은 대통령령으로 정한다 이렇게 하면 돼요.

○ **교육인적자원부정책홍보관리실장** 소재지의 범위에 관한 사항은 대통령령으로 넣어서 시군 단위가 되든 도 단위가 되든……

○ **소위원장**(여당)

이렇게 되는 것 아니에요? 법률에서는 주소지를 하면 안 되잖아요. 시행령에서는 구까지 할 수도 있고 도까지 할 수도 있고 시까지 할 수도 있고 그런 것 아니에요? 만약에 주소지를 법률에 담으면 그것이 격에 안 맞는 것이에요.

그것만 해도 큰 성과입니다. 지금 아예 소재지 구분을 하지 말라는 것 아닙니까? 그

런데 그 범위에 대해서 시행령으로 정한다는 것은 일단 접근할 수 있는 가능성이 있다라는 얘기에요.
(중략)
○ S **위원**(야당) '주소지에 관한 정보 공개 범위는 대통령령이 정한다', 그렇게 하면 안 되겠어요?
○ L **위원**(야당) 그러면 그렇게 하든지요.[104]

국회 교육위원회 법안심사소위원회에서 벌어졌던 '소재지'에 관한 논쟁은 '검토안' 제5조 제2항 "교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항 제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭 및 소재지에 관한 정보는 제공하지 아니하여야 한다."의 변경을 둘러싼 논쟁이었다.

여당 의원들과 정부 관료들의 입장은 행정구역 단위로 공개하지 않는 것을 명시하는 것이었다. 당시 국가 수준 학업성취도평가 결과 공표 방식이 '대도시, 중소도시, 읍면지역' 단위였다는 점을 감안할 때 정부 관료들은 종래의 공표 방식을 유지하고자 했던 것으로 보인다. 그러나 L 의원은 어떤 방식으로든 지역간 비교가 가능한 형태로 학업성취도평가 결과가 공표되기를 희망했다. 그가 보기에 '검토안'대로 통과되는 것은 시・군 단위의 결과 공표는커녕 광역시・도 단위의 결과 공표도 불가능해지는 것을 의미했다. 그래서 그는 학업성취도평가 결과 공개시 제공하지 않아야 할 정보로 '주소지', '주소'와 같은 특정 지점을 의미하는 용어를 사용하려고 했다. 그가 예컨대, '소재지에 관한 정보는 시・군 단위 이하로는 제공하지 않는다.'거나 '소재지에 관한 정보는 광역시・도 단위로 제공한다.'와 같이 소재지에 관한 정보의 공개 범위를 특정하는 방식으로 단서 조항을 정하자고 제안하지 않은 점에 유의해야 한다. 이 점은 그가 어떤 방식으로든 지역간 비교가 가능한 형태로 학업성취도평가 결과가 공표되기를 희망했다는 것을 보여준다.

여야의 논쟁 결과가 '소재지에 관한 정보의 공개범위는 대통령령으로 정한다'가 된 것이 여야간 입장 차이의 불식을 의미하지는 않는다. 대통령령으로 정한다는 결정은 곧 '법으로 정하지 않는다'는 것을 의미하기 때문이다. 그러한 결정을 논쟁의 양 측이 받아들였다는 것은 그러한 결정이 자신들의 주장을 반영한 결정이라고 여겼기 때문이었다. 다시 말해 여당 의원들은 그렇게 결정함으로써 행정구역

104) '여당', '야당' 표시는 인용자

단위별 공표가 되지 않는 것이라고 생각했고, 야당 의원들은 그러한 결정으로 행정구역단위별 공표가 가능해졌다고 생각한 것이다.

나 . 판결 해석 논쟁과 그 결과

2007년 3월 법안심사소위원회에서 논의된 또 하나의 쟁점은 2006년 9월에 있었던 학업성취도평가 자료 공개에 관한 법원의 판결[105]에 대한 해석 문제였다. 이 판결은 교육부의 정보공개거부처분 취소 행정 소송에 대한 서울행정법원의 1심 판결이었다. 소송의 발단은 교육정보공개법안이 발의된 직후인 2005년 5월, 자유주의를 표방하는 교육시민단체 관계자들이 교육부에 "2002년~2005년 대입수학능력시험 원데이터(학교별 데이터 포함, 개인식별자료 제외)"와 "2002~2003년도 국가수준 학업성취도평가 연구자용 분석 자료"의 정보 공개를 청구한 것이었다. 교육부는 이 정보공개청구에 대해서 비공개 결정을 내렸다. 그러자 정보공개청구자들이 소송을 제기한 것이다.

1심 판결은 교육정보공개법안에 대한 법안심사소위원회의 심사가 열린 2007년 3월보다 약 6개월 앞선 2006년 9월 6일에 있었다. 법원은 수학능력시험 자료와 학업성취도평가 연구자용 분석 자료의 공개 문제에 대해서 각각 다른 판결을 내렸다. 수학능력시험 자료의 경우 자료의 공개가 장래 대학수학능력시험 관리에 지장을 준다고 보기 어렵다고 하였다. 그러나 외부유출로 인한 혼란을 방지하기 위해서 복사를 허용하지 않고 교육부 보유 컴퓨터를 활용하여 열람하거나, 외부 유출 시 불이익을 줄 수 있다는 조건을 붙여 공개할 수 있다고 판결했다. 국가수준 학업성취도평가 연구자용 분석 자료에 대해서는 이 자료가 성적 뿐만아니라 학생, 교사, 학교장 등에 대한 설문지 답변과 같은 개인정보를 포함하고 있고, 이 조사가 교사 및 시·도교육청의 협조로 이루어지고 있으므로 이것을 공개하는 것은 개인정보가 유출될 수 있고, 장래 국가수준 학업성취도평가 업무 수행에 지장을 초래할 수 있으므로 공개거부가 정당하다고 판결하였다. 요컨대, 행정 소송의 1심 판결은 수능자료에 대해서는 공개 판결을, 국가수준 학업성취도평가 자료에 대해서는 공개 불가 판결을 내린 것이다.

---

105) 판결문(2006. 9. 6). 서울행정법원 제2부 판결 사건 2005구합20825 정보공개거부처분취소등

2007년 3월의 법안심사소위원회에서는 법원의 국가수준 학업성취도평가 자료에 대한 공개 불가 판결에 대한 해석을 둘러싼 논쟁이 벌어졌다. L 의원은 법원의 판결이 학업성취도평가 자료 그 자체의 공개를 막은 것이 아니라고 해석했다.

○ **L 위원** 그러니까 이 판결은 학업성취도평가 결과를 공개하는 그 자체를 문제시 삼은 것이 아니고 현행 학업성취도평가의 로우데이터에 포함되어 있는 다른 정보가 개인정보보호법 취지에 반하는 그 문제, 그다음에 1% 샘플이기 때문에 오해가 있을 수 있는 그 문제를 지적한 거예요. 그러니까 이것은 지금 이 법하고 전혀 상치가 안 되지.

그러나 여당 의원은 법원의 판결을 학업성취도평가 자료가 공개되면 안된다는 것으로 해석하고 있었다.

○ **소위원장** (중략) 그러니까 내 얘기는 비공개대상에 대해서 두 가지를 얘기한 거예요. 하나는 신상에 관한 문제, 하나는 1% 정도이기 때문에 전수조사에 비해서 신뢰도가 떨어지는데 그대로 공개되면 안 된다……

한 야당 의원이 학업성취도평가에 병행하여 실시되는 배경 조사 결과를 포함하여 공개하지 말라는 취지라고 해석을 내리고, 정부 관료들이 그러한 해석에 힘을 실어주자 논의가 급진전되었다.

○ **S 위원** (중략) 그래서 만약 부모의 학력, 교사의 최종학력, 출신학교, 이것을 그대로 공개할 경우에 학부모들이나 일반인들의 오해를 불러일으킬 가능성이 있으므로 이것은 비공개다, 이 뜻으로 생각이 되거든요.
(중략)
○ **교육인적자원부차관** 제가 해석하면 이렇습니다. 학업성취도도 일반적으로는 공개를 할 수 있는 것인데 원고가 여기에서 제기한 특정의 학업성취도는 개인정보가 많이 들어 있고, 두 번째 이 성취도 조사를 할 때 공개하지 않겠다고 약속을 했고, 표집이 1%밖에 안 됐기 때문에 이 건의 학업성취도는 비공개 내지 열람제한에 해당된다, 이게 판결의 취지인 것 같습니다.

이러한 해석에 국회사무처 입법공무원도 동의를 하자 여야 의원들이 법안 제5조의 수정안에 문제가 없다는 의견을 밝히고, 소위원장은 이 조항에 대한 심사를 종결했다.

○ L **위원** 그러면 이 수정안이 사실 개별 학교를 공개하지 않고 다만 소재지에 대한 공개 범위는 대통령령으로 정한다 그랬잖아요. 그러면 저는 이게 충분히……
○ K **위원** 그리고 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료로써 대통령령이 정하는 사항, 그러니까 시행령 만들 때 이 법에 위배되지 않는 범위 내에서 만든 것 아니에요. 그러면 우리가 정해 주면 되는 것 아닙니까?
○ **소위원장** 그러면 이 수정안대로 해도 교육부 이견 없어요?
○ **교육인적자원부차관** 예, 없습니다.

여야 의원들은 판결에 대한 특정한 해석에 합의하였다. 그 해석은 정부 관료가 제공한 것이었다. 판결 해석의 핵심은 법원의 판결이 학업성취도평가 결과의 공개 자체를 불가하다고 한 것인가 하는 점이었다. 정부 관료와 여야 의원들은 판결에서의 '공개 불가'가 '개인정보 유출 우려'나 '시・도 교육청 및 교사의 협조' 등을 고려한 것이므로 결과 공개 자체를 불가하다고 한 것은 아니라는 해석에 동의했다. 그들은 공히 학업성취도평가 결과 공개가 판결과 상치되지 않도록 대통령령으로 정할 수 있다고 보았다. 그러나 이 역시 '소재지'에 관한 논쟁에서처럼 해당 사항을 '법으로 정하지 않는다는 것'을 의미한다. 대통령령으로의 위임 자체가 법원의 판결 수용을 의미하는 것은 아니다. 국회에서는 어떠한 방식으로 학업성취도평가 결과를 공개할 것인지는 논의되지 않았던 것이다.

(4) 동상이몽

논쟁 끝에 통과된 법 조항은 다음과 같다.

○ 제5조(초·중등학교의 공시대상정보 등) 제1항
12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항
○ 제5조 제2항

교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭은 제공하지 아니하며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정한다.

법안심사소위원회 심사 전후 제5조의 모습을 대조해 보면 두 가지 차이점을 발견할 수 있다. 첫째는 대통령령에 위임된 사항의 내용이 변화하였다. 검토안에서는 12호 공시정보의 내용 자체를 대통령령으로 정하도록 하고 있었으나, 통과된 법에서는 12호의 자료를 공개할 경우 소재지에 관한 정보의 공개 범위만 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 둘째, 소재지의 공개 범위와 관련된 내용이 변화하였는데, 검토안에서는 소재지에 관한 정보는 공개하지 않는 것으로 되어 있었으나 통과된 법에서는 이를 대통령령으로 정하도록 하였다.

< 표 9 > 법안 제5조의 내용 변화

법안심사소위원회 검토안	통과된 법
제5조(초・중등학교의 공시대상정보) 제1항 12. 국가 또는 시・도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료**로서 대통령령이 정하는 사항** 제5조 제2항 교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항 제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 **명칭 및 소재지에 관한 정보는 제공하지 아니하여야 한다.**	법 제5조(초·중등학교의 공시대상정보 등) 제1항 12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료**에 관한 사항** 법 제5조 제2항 교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항 제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 **명칭은 제공하지 아니하며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정한다.**

주 : 강조는 인용자

공시대상정보 12호의 내용이 바뀐 것이다. 검토안에서 12호는 '개별학교의 명칭과 소재지에 관한 정보가 포함되지 않은, 대통령령으로 정한 학업성취도평가 관련 자료'라고 할 수 있다. 그러나 통과된 법에서 12호는 '대통령령으로 정한 소재지에 관한 정보가 들어 있는 학업성취도평가 관련 자료'이다. 학업성취도평가 관련 자료의 공시와 관련하여 대통령령으로 정할 수 있는 사항의 범위가 축소된 것이다.

또, 공시 정보에 어떤 형태의 소재지에 관한 정보가 포함된 것이다.

논쟁 끝에 통과된 법 조항이었지만 정부 관료와 여당 의원들, L 의원과 야당 의원들 사이에는 여전히 법 해석에 차이가 있었던 것으로 보인다. 정부 관료와 여당 의원들은 통과된 법 제5조가 검토안 제5조와 내용적으로 차이가 없다고 여겼을 가능성이 있다. 다시 말해, 조항의 문구에 변화가 생겼음에도 불구하고 여전히 공개할 자료의 내용을 대통령령으로 통제할 수 있다고 믿었던 것이다. 반면에 L 의원과 야당 의원들은 소재지에 관한 정보의 공개를 금지하도록 되어있던 조항을 고쳐 그 범위를 대통령령으로 정하도록 함으로써 어떤 형태로든 소재지에 관한 정보를 제공할 수 있게 되었다고 판단했을 가능성이 높다.

이는 당시 법안심사소위원회에서 제5조 제1항의 공시 주체와 제2항의 공개 주체가 일치하지 않은 문제에 대해서 전혀 논의하지 않았다는 점이 뒷받침한다. 제5조 제1항과 제2항에 명시된 정보 공개의 주체가 '학교의 장'과 '교육감 및 교육인적자원부장관'으로 상호 달랐다. 다시 말해 통과된 법 제5조 제1항에서 공시정보 12호 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'의 공개 주체는 '학교의 장'으로 명시되어 있다. 그러나 제5조 제2항은 제1항 제12호의 정보를 교육감이나 교육인적자원부장관이 공개할 때 금지하는 사항을 정하고 있다. '검토의견'에서는 학업성취도평가에 관한 정보는 국가 또는 시·도 수준에서 보유하고 있는 자료이므로 학교장이 공개하도록 하는 것이 비효율적이며 따라서 제12호의 내용은 법안 제8조(학술연구의 진흥 등)로 옮겨져야 함을 주장하고 있었다. 이 문제는 법안심사소위원회에서 전혀 논의가 안되었지만 국가수준 학업성취도평가가 표집 평가로 실시되었던 당시의 상황에서 두 가지 문제를 함축하는 것이었다. 첫째는, 법 제정 당시 제12호의 공시 정보를 학교의 장이 보유하고 있는가의 문제이다. 미보유 학교장은 법에 명시된 의무를 이행할 수 없는 문제가 야기된다. 당시 국가수준 학업성취도평가는 해당 학년 학급의 3% 정도를 표집하여 실시하고 있었다. 따라서 표집학급이 없는 학교의 장은 그와 관련하여 공시할 자료를 가지고 있지 않을 수 있다. 둘째, 만일 학교장이 국가수준 학업성취도평가에 관한 정보공시의 주체임을 인정한다면 제5조 제2항에서 '개별학교의 명칭은 제공하지 아니하며'라는 법 내용이 사문화된다. 다시 말해, 국가수준 학업성취도평가 관련 자료를 보유한 학교장이 그 자료를 학교 홈페이지에 공시한

다면 자연히 개별학교의 명칭이 드러나게 됨으로써 법 제5조 제2항의 위반이 발생한다.

그러나 이는 여야 의원들 각각의 입장에서 보았을 때 심각한 문제가 되지 않았다. 공개할 자료의 내용을 대통령령을 통해 통제할 수 있다고 믿었던 여당 의원들은 통과된 법 조항에 저촉되지 않으면서 3% 표집으로 실시하는 국가수준 학업성취도평가 관련 자료를 개별학교의 명칭과 소재지에 관한 정보 없이 학교장이 제공할 수 있다고 생각한 것이다. 또한 L 의원의 입장에서는, 그가 동반발의한 초·중등교육법 개정안 즉, 국가수준 학업성취도평가 전수조사 실시 법안이 당시에 여전히 계류 중에 있었으므로 그 법안이 통과된다고 가정했을 때 모든 학교의 장이 성취도평가와 관련하여 공시할 정보를 보유하게 되므로 법 제5조 제1항 12호의 공시주체를 학교의 장으로 남겨두는 것은 전혀 문제가 되지 않았던 것이다.

법안 제5조의 내용은 변화하였지만 통과된 법에서 '교육관련정보'의 의미는 입장에 따라 달리 해석될 수 있는 여지가 충분했다. 이 역시 법안이 법으로 통과되는 과정에서 증가된 법 조항의 모호성이었다. 당초 법안의 12호 즉, '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달 현황 및 전년 대비 향상도 등에 관한 사항'과 비교하면 그 모호성은 대폭 확대된 것이었다. 통과된 법 12호 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'에서 무엇이 '학술적 연구를 위한 기초자료'이며 무엇이 그에 관한 사항인지는 분명치 않았다.

2 . 법안의 통과 : 결정 유보에 대한 합의

교육위원회 법안심사소위원회를 통과한 교육정보공개법안은 2007년 4월 교육위원회 본회의와 법제사법위원회 의결을 거쳐 2007년 4월 30일 국회 본회의를 통과하였다. 대부분의 법안이 그렇듯이 법안심사소위원회 통과 이후의 과정은 일사천리로 진행되는 절차일 뿐이다. 교육정보공개법안의 법안심사소위원회 통과는 법안의 상정 때부터 예고되어 있었다고 할 수 있다. 특정 법안이 위원회의 회의에 상정되는 것은 여야 정당 간사가 합의해야 가능하기 때문이다. 그렇다면 어떻게 교

육정보공개법안은 법안심사소위원회에 여야 합의 하에 상정될 수 있었을까? 본 연구는 이러한 합의가 L 의원, 여당 의원, 법원 등이 행한 담론 실천 속에서 가능했다고 보고 그들의 담론적 실천을 분석해보고자 한다.

(1) 대표 발의 의원의 담론 실천

가 . 여러 가지 교육 문제의 해결책으로서의 교육정보 공개

교육정보공개법안이 발의된 이후 교육정보의 공개와 관련된 최초의 국회 발언은 상임위원회에 법안이 상정되는 날 L 의원의 제안설명[106]을 통해서였다. L 의원의 제안설명은 다음과 같이 시작된다[107].

> ○ **L 위원** 교육기본법 일부개정법률안, 교육관련정보의 공개에 관한 법률 제정안, 초·중등교육법 일부개정안에 대한 제안설명을 드리겠습니다. 최근 잇달아 불거지고 있는 우리 학교와 교육의 문제들을 접할 때마다 무척 안타깝습니다. 내신성적 부풀리기, 답안지 조작뿐만 아니라 각종 학교 폭력 문제, 급식 문제, 안전사고 등의 사건이 끊이지 않고 발생하고 있습니다. 무엇보다 유사한 사건들이 반복해서 발생하고 있는 것에 문제의 심각성이 있습니다. 이로 인해서 공교육에 대한 학부모와 사회의 신뢰가 무너지고 있습니다. 그러나 정부는 몇몇 국제시험에서 우리 학생들의 점수가 높게 나타난 것을 공교육의 성과로 돌리면서 초·중등 교육의 암울한 현실을 외면하고 있습니다. 그러한 국제적 평가의 실효성을 차치하더라도 국내 학생들의 학력수준을 점검할 수 있는 국가수준의 평가체제도 갖추지 못한 것이 우리의 현실입니다. 고등교육 또한 세계적인 연구 역량 또는 산업계가 필요로 하는 전문성을 갖춘 인재를 길러내지 못하고 있습니다. 공교육에 대한 국민들의 불만은 증폭되고 있으며 세계 수준에서의 교육경쟁력, 나아가 국가경쟁력이 저하되고 있습니다. 시급히 교육의 질

106) '제안설명'은 제안자가 위원회에 출석하여 법률안의 제안이유와 주요내용, 제안의 취지를 설명하는 것이다. 국회법 제58조 제1항에는 '위원회는 안건을 심사함에 있어 먼저 그 취지의 설명을 듣는다'라고 규정되어 있다. 정부가 제출한 법률안인 경우에는 국무위원이나 정부위원이 설명한다. 의원이 발의한 법률안의 경우 발의한 의원이 설명하지만 발의 의원이 여러 명인 경우에는 대표발의의원이 설명을 한다. 심사 절차와 관련된 자세한 설명은 국회교육위원회(2006). 제17대 교육위원회 편람. pp.47~48. 참조.

107) 이하의 인용은 별도의 설명이 없는 한, 국회사무처(2005). 제253회 국회(임시회) 교육위원회 회의록 제3호(2005. 4. 21.)에서 인용한 것이다.

관리 체계를 마련하고 학부모와 국민들에게 이를 공개하는 제도를 마련해야 합니다.

우선 '제안설명'을 통해 교육정보공개법안과 교육기본법개정안, 초·중등교육법개정안 등 이날 상정된 세 법안이 서로 연계된 법안임을 다시금 확인할 수 있다. 교육정보공개법안과 교육기본법개정안, 초·중등교육법개정안은 '교육정보공개'를 중심 내용으로 하여 연계되어 있는 법안들이었다.

제안설명에서 한국 교육의 현실은 매우 심각한 상태로 묘사되었다. '내신성적 부풀리기', '답안지 조작', '학교 폭력 문제', '급식 문제', '안전사고' 등의 '사건'이 '끊이지 않고 발생'하는 실정이다. 게다가 이러한 '사건'들은 '반복해서 발생'하는 '심각한' 상태에 있다. 이는 '공교육에 대한 학부모와 사회의 신뢰'가 '무너지고 있는' 현실로 연결되고 있다.

제안설명에서 이어지는 몇 문장은 현실 문제의 심각성을 강조하고 있다. 우선 정부는 초·중등교육의 암울한 현실을 외면하고 있다. 국내 학생들의 학력수준을 점검할 수 있는 국가수준의 평가체제는 갖추어져 있지 않고, 고등교육에 있어서는 세계적인 연구 역량 또는 산업계가 필요로 하는 전문성을 갖춘 인재를 길러내지 못하고 있는 현실이다. 그리하여 '공교육에 대한 국민들의 불만은 증폭'되고 있으며 '세계 수준에서의 교육경쟁력, 나아가 국가경쟁력은 저하'되고 있다. 교육정보의 공개는 이러한 심각한 상태의 한국 교육을 위한 '시급한' 해결책으로 제시되고 있다.

이어서 세 법안에 대한 간략한 설명이 이어진다. 먼저 교육기본법 개정안의 핵심적인 내용은 "국가 및 지방자치단체가 보유 또는 관리하는 교육 관련 정보를 공개하도록 명문화하고 그리고 이에 관한 법률을 따로 정하도록 하는 조항을 신설"하는 것이다.

○ L **위원** 이를 위해서 교육기본법 개정을 통해 국민의 알권리와 학습권 보장을 위하여 국가 및 지방자치단체가 보유 또는 관리하는 교육 관련 정보를 공개하도록 명문화하고 그리고 이에 관한 법률을 따로 정하도록 하는 조항을 신설하고자 합니다.

교육정보공개법안은 다 알 듯이 "교육 관련 정보의 공개를 위하여 그 기본적 원칙과 필요한 사항"을 정하는 법안으로 소개된다.

○ L **위원** 다음으로 교육관련정보의 공개에 관한 법률 제정안에 대해서 설명드리겠습니다. 교육 관련 정보의 공개를 위하여 그 기본적 원칙과 필요한 사항을 교육관련 정보의 공개에 관한 법률에 담았습니다.

초·중등교육법개정안은 학업성취도평가의 목적을 '모든 학생들의 기초학력 수준 도달과 학교교육의 질적 개선'으로 분명히 하고, 주기적으로 실시하도록 하며, 교육부장관은 학업성취도와 교육기관의 평가 결과를 공개하고, 그 결과를 교육정책에 반영하도록 하는 내용으로 소개된다.

○ L **위원** 학업성취도평가의 목적을 분명히 하고 주기적으로 실시하도록 관련 규정을 개정하였습니다. 또한 교육부장관으로 하여금 학업성취도와 교육기관의 평가 결과를 공개하도록 하고 이를 교육정책에 반영하도록 하여 지속적인 교육의 발전을 도모하고자 합니다.

이 세 법안을 통해 구현하고자 하는 바는 직접적으로는 '국민의 알 권리 보장', '학생의 학습권 신장', '실증적 연구 증진' 등으로 소개되고, 보다 궁극적인 목적으로 '올바른 교육정책의 수립', '교육의 질적 개선 체계 마련' 등이 제시된다. 이 진술을 통해 '교육 관련 정보의 공개'가 '교육의 질적 개선 체계 마련'을 위한 첫 출발점으로 간주되고 있다는 점을 알 수 있다.

○ L **위원** 이러한 국민적 요구를 반영하여 학교와 교육행정기관, 교육연구기관 등이 보유 또는 관리하는 교육 관련 정보의 공개를 통하여 국민의 알권리를 보장하고 학생의 학습권을 신장시키며 객관적 자료를 활용한 실증적 연구를 증진하여 올바른 교육정책을 수립하여 교육의 질적 개선 체계를 마련하고자 합니다.

같은 날 법안의 제안설명에 이어 대체토론[108]이 이루어졌다. 대체토론에서 L 의

108) 2005. 4. 21. 대체토론은 안건 전체에 대한 문제점과 당부에 관한 일반적 토론을 말하며 제안자와의 질의·답변을 포함한다(국회법 제58조). 대체토론의 목적은 안건 전체에 대한 문제점과 당부에 관한 검토이고 다른 하나는 여러 가지 수정 방향을 제시하는 것이다. 이 때 위원과 제안자 간에 오가는 질의와 답변은 그 법률안에 관한 사항의 범위 내에서 이루어져야 한다(국회법 102조).

원은 '교육 관련 정보의 공개'가 가지는 여러 의미를 제시한다. 그것은 '제대로 된 평준화'를 위한 것, '사교육 완화'를 위한 것, '학부모들의 불안감 해소', '문제의 실상을 정확하게 파악하기 위한 것', '성과 관리' 등이었다.

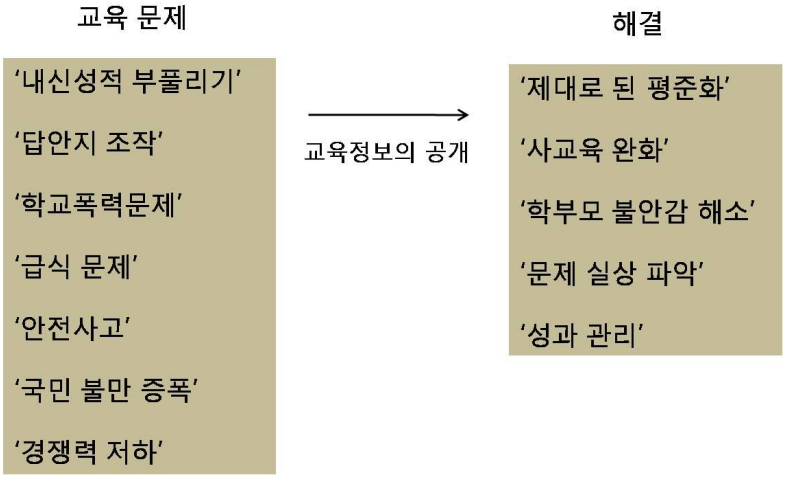
> ○ L **위원** 이 정보공개법은 평준화 흔들기가 아니고 정말 **제대로 된 평준화**를 하기 위한 법입니다. 지금 교육부 전체 관료들이 다 그렇게 생각하시는 것 같은데 이 부분은 정말 공부 좀 하세요.
> (중략) 그래서 오히려 이렇게 정보 공개가 되어서 개별 학교들이 질을 높이기 위해서 노력을 하면 학교의 질이 높아질 것이고, 그러면 학교 교육의 질이 높아지면 **사교육이 오히려 줄어들지 않겠습니까**?
> (중략) 그래서 사실 막연히 그냥 불안한 **학부모들의 불안감을 공개를 해서 해소**해 드려야 됩니다. 알권리를 충족시켜 드려야 됩니다. 그리고 이제 문제가, 사실 부총리께서 더 잘 아실 겁니다. 문제를 해결하려면 일단 **문제의 실상을 정확하게 파악**하는 것이 첫 번째 단계입니다. 가장 기본적인 조치입니다.
> (중략) 그래서 교육에서 **성과관리**가 안 되고, 부처 사이에서도 공공연한 사실 아닙니까? 정말 제일 성과관리가 안 되는 부처가 아닙니까? 왜 그렇습니까? 정보 공개가 안 되니까 성과관리를 어떻게 합니까? (강조는 인용자)

대체토론에서는 '교육 관련 정보의 공개'가 가져올 수 있는 문제 해결의 상태, 청사진이 제시되었다고 할 수 있다. '교육 관련 정보의 공개'가 실현되기만 한다면 그것은 '제대로 된 평준화', '사교육 완화', '학부모 불안감 해소', '성과 관리' 등이 이루어질 수 있다는 것이다.

제안설명과 대체토론에서의 발언을 통해 L 의원은 '교육 관련 정보의 공개'를 긍정적인 정책으로 각인시키고자 하였다. 이를 위해 제안설명에서는 한국 교육의 '심각한 상태'가 강조되었다. '교육 관련 정보의 공개'는 '질 관리 체계'의 마련을 위한 '첫 단추'로 묘사되었다. 대체토론에서는 한국 교육의 문제가 해결된 상태가 '제대로 된 평준화' 등으로 제시되었다.

한 가지 유의할 점은 L 의원이 제안 설명과 대체토론을 통해 '문제-해결책'의 연쇄 고리를 형성해 놓았다는 점이다. 그는 한국 교육의 여러 문제점들을 나열하고, 그러한 문제들의 심각성을 강조한 뒤 그 문제들의 해결책으로 '교육 관련 정보의 공개'를 제시하였다. 이 점은 L 의원이 이어지는 회의에서 지속적으로 '문제

들'에 대한 상대방의 인정을 끌어내기 위해 노력한 것과 관련이 된다. (<그림 2> 참조)



[그림 2] 교육정보공개법 제안 논리

제안 설명과 대체 토론을 통해 한국 교육의 문제와 그 해결책을 제시한 L의원은 다시 주어진 자신의 발언 기회에서 '교육 관련 정보의 공개'가 정부 보다는 국회가 앞장서서 해결해야 할 문제임을 말한다.

○ **L 위원** 하여튼 저는 교육부는 반대할 것이라고 예상했습니다. 왜냐하면 정보가 공개되면 가장 피곤해지는 분들이 교육부 관료 분들입니다. 결국 학교가 노력해야 되고 교육부가 책임져야 될 일이 많아지는 것입니다. 그렇지만 가장 혜택을 보는 분들은 학부모들이고 학생들입니다. 그래서 저는 오늘 오히려 동료·선배 위원님들에게 호소하고 싶습니다. 이 법안은 국회가 주도해서 통과시켜야 됩니다. 교육부는 반대할 것입니다. 그렇지만 이것이야말로 정말 교육개혁의 시초가 되는 법이기 때문에…… 그리고 아까 이인영 위원께서도 잘 지적하셨습니다마는 분명히 우려되는 부분들이 또 있을 것입니다. 저희가 이 법안을 만들 때 부작용을 최소화하기 위한 노력을 했습니다마는 여전히 우려가 있으신 것에 대해서는 제가 충분히 받아들이겠습니다.

기본 취지는 학교의 질을 높이자는 것이기 때문에 여야가 머리를 맞대고 이 법을 좋

은 법으로 만들어서 통과시키자는 것을 호소하고 싶고요.

상대 당 의원들은 자신의 법안에 대한 잠재적 반대자들이라고 할 수 있다. L 의원은 법안의 통과를 통해 가장 혜택을 받을 사람들로 '학부모들과 학생'을, 가장 피곤해 할 사람들로 '교육부 관료들'을 직접 언급하면서, 여야가 법안의 통과를 위해 함께 노력하자고 말한다. 이러한 발언은 자신과 여야 국회의원 모두를 '학부모와 학생'을 생각하는 선한 존재로 위치시킨다. 그럼으로써, 그런 '선한 존재'가 추구하는 '교육 관련 정보의 공개'의 타당성을 강조하는 효과를 빚어내는 것이다.

이러한 진술 체계 속에서 '교육 관련 정보의 공개'를 반대하거나 문제를 제기하는 개인이나 세력은 한국 교육의 심각한 상태의 개선에 함께 하지 않거나, '교육부 관료'처럼 '학부모와 학생'을 먼저 생각하지 않고 자신들의 '피곤함'을 앞세우는 개인이나 세력, 나아가 '긍정적인 정책'을 추구하는데 반대하는 몰상식한 개인이나 세력으로까지 치부될 수 있는 여지가 만들어진다. 교육정보공개법안 발의 이후 첫 발언을 통해 L 의원은 교육정보공개법안이 다루어지는 담론 지형의 큰 뼈대를 법안 통과에 유리한 방식으로 구조화해 놓았던 것이다.

나 . 동음이의 용어의 사용

교육정보공개법안과 함께 교육기본법개정안, 초·중등교육법개정안이 내용적으로 연계되어 발의되었음은 주지의 사실이다. 여기에 더하여 2005년 8월 29일 L 의원에 의하여 교육정보공개와 관련되는 또 하나의 법안이 발의되었다. '교육격차해소를 위한 법률안[109]'이 바로 그것이다.

이 법안의 주요 내용은 다음과 같다. 학업성취도평가와 교육 여건에 관한 조사를 주기적으로 실시하고 그 결과를 반영하여 우선지원학교에 재정을 지원한다. 우선지원학교는 지원받은 재정을 활용하여 다양한 교육활동을 전개하고, 학업성취도의 변화 등을 교육감과 학부모에게 보고한다. 개선의 정도가 미흡할 경우 지도·

109) 이 법안은 2005년 4월 21일에 있었던 교육정보공개법안 대체토론에서는 L 의원에 의해 '학력격차해소법'으로 언급된 바 있다. "저희들도 사실 학력 격차 해소 법을 후속적으로 준비하고 있습니다. 말씀하시는 그런 격차를 해소하는 정부의 어떤 노력이 있어야 되는가를 구체적으로 담는 법입니다." 2005. 4. 21. 회의록 참조.

감독기관이 개입하지만, 학업성취도 향상이 명확하고, 학교평가 결과가 우수한 학교에 대해서는 학교 운영상의 특례를 인정한다.

이 법안에서 '교육격차'의 의미는 뚜렷하지 않다. 법률안에 적시된 제안이유에서는 '교육목표의 도달 정도'의 격차, '그 밖에 교육과 관련된 학교별, 지역별 여건과 환경의 실태'의 격차 등이 혼재되어 있는 개념인 것으로 보인다.

○ 제안이유

교육의 형평성 제고를 위한 교육여건 개선 등의 정책노력에도 불구하고 취약계층이나 낙후지역 학생들의 학업성취는 저조하고 지역별, 학교별, 계층별로 교육격차가 여전히 심한 것으로 나타나고 있음.

이에 학업성취도를 평가하여 학생의 교육목표의 도달 정도를 조사하고 그 밖에 교육과 관련된 학교별, 지역별 여건과 환경의 실태를 주기적으로 파악하여 공개하며, 저소득·저학력 학생들의 학업성취도 제고와 특기적성교육의 기회를 우선적으로 지원하며, 아울러 지역의 실정에 맞는 정책을 수립할 수 있도록 학교 및 교육행정기관의 자율을 신장하고 책무성을 강화하고자 함.

법률안 제2조에서는 '교육격차'에 대한 정의가 수록되어 있어 그 의미를 확인할 수 있다. 그것은 "학생들의 학업 성취를 포함하여 교육여건, 교육프로그램의 운영, 교육과정 등에서의 학교간, 지역간 차이"를 말한다.

그런데, 대표발의자인 L 의원은 여러 발언에서 자신이 대표 발의한 이 법안의 '교육격차'의 개념이 사실상 '학업성취도 격차'를 의미하는 것임을 드러낸다. 2005년 11월에 있었던 '교육격차해소를 위한 법률안'에 대한 제안설명에서 L 의원은 자신의 법안이 학생들이 '필수 학업 성취 수준'에 도달하도록 하기 위한 것임을 밝힌다.

○ **L 위원** (중략) 특히 현재 학교별·지역별 교육격차의 심각성이 많이 지적되고 있는 실정입니다. 익히 알려진 도시와 농촌 간의 격차는 물론 도시 내 계층 간의 격차 역시 심각한 것으로 지적되고 있습니다. (중략) 본 법안은 교육의 질적 수준을 높일 수 있도록 교육 관련 기관의 책무성을 강화하는 동시에 이를 위하여 행·재정적, 제도적 여건을 갖추자는 것이 그 주요 취지입니다. 또한 학생들로 하여금 필수 학업 성취 수준에 도달하도록 각 학교와 시·도교육청 및 그 하급 교육행정기관의 책무성을 강

화하는 동시에 학교 운영의 자율권을 확대하고 저소득 계층 및 학력 저하 학생들이 많은 지역과 학교에 대한 경제적 지원을 강화하고자 합니다.[110]

뒤이은 '보충 질의'에서 L 의원은 '교육격차 해소'를 위한 정책의 시행에 있어서 지원 대상을 선정하는 문제의 중요성을 언급하면서 '객관적인 데이터'를 강조한다.

○ **L 위원** (중략) 이 법안에 의하면 이것이 객관적인 데이터에 의해서 하자는 것입니다. 그러니까 학력을 측정하고, 예를 들어서 급식지원 학생이라든지 국민기초생활보장 수급권자라든지 차상위계층 이렇게 해서 데이터에 나와 있는 것을 가지고 선정을 하자는 것이지요.

L 의원의 발언 속에 나타난 '객관적인 데이터'는 사실상 '학업성취도'를 의미한다. 이 점은 2006년 9월에 있었던 '교육격차 해소를 위한 법률안' 공청회에서의 발언에서 확인된다. '본질의'에서 L 의원은 '교육격차'를 '학업성취도'를 중심으로 보아야 한다고 주장하면서, '분수 모르는 대학생'의 사례로 '교육격차'의 심각성을 강조한다.

○ **L 위원** 일단 교육격차를 어떻게 볼 것이냐 하는 것이 계속 오늘 논쟁이 되는데 저는 사실 학업성취도를 중심으로 보는 것이 중요하다고 생각합니다. 왜냐하면 학업성취도가 그래도 가장 만질 수 있는, 계량화할 수 있고 성과로 측정할 수 있는 것이라고 생각합니다. (중략) 저희가 대학생들 표본으로 해서 초중고등학교의 학업성취도 조사하는 그 똑같은 문항을 대학생들한테 테스트해 봤습니다. 그랬더니 소위 초등학생용의 분수 모르는 대학생이 15%나 됐습니다. (중략) 분수를 못 푸는 대학생이 15%다 하는 것은 사실 굉장히 심각하다고 생각합니다. 그러니까 이런 아이들이 정말 사회에서, 특히 지식사회화되고 하는데 정말 제대로 역할을 할 수 있을까 했을 때 굉장히 걱정이 됐고, 이런 아이들을 빨리 끌어올려 주는 것이 교육격차 해소의 기본이라고 생각합니다.

L 의원은 교육의 성과로서 학업성취도 외에 교과흥미도, 자아존중감, 자기효능감, 신체적 발달 등을 계량화해서 지표로 활용하기는 어렵다는 입장이었다. 그는

110) 국회사무처(2005). 제256회국회(정기회). 교육위원회 회의록 제14호(2005. 11.22.)

공청회 자리에서 진술인으로 참여한 한 교육학 교수로부터 교과흥미도, 자아존중감 등의 요소들이 객관적인 지표가 될 수 있다는 답변을 듣고서도 자신의 생각을 굽히지 않았다.

○ **진술인** A (중략) OECD에서는 각 국가의 교육의 퀄리티 정보를 줄 때 학업성취도하고 그 아이들의 교과흥미도, 그 다음에 그 학교의 디서플린(discipline) 정도 이런 것을 다 총체적으로 주어서, 학교가 기본적으로 목적으로 하는 것이 아이들의 균형 있는 성장 발달을 요구하는 것이기 때문에 그 정보를 다 주지요, 자기효능감, 자아존중감, 이런 정보를. 그래서 그런 정보가 우리나라에도 필요하다, **그것 측정이 가능하고 교육학자들은 흔히 그렇게 연구를 합니다.**

○ **L 위원**

그 정보를 교육학자들뿐만 아니고 경제학자들도 마찬가지로 다 알지요, 피사 내용도 알고. 저희가 교육을 생각하는 데 교육학자가 따로 있고 경제학자가 따로 있겠습니까? 그래서 그것은 저도 존중을 하는데, **문제는 계량화해서 학교의 성과지표로 사용하기에는 아직도 좀 문제가 많이 있다는 것이 일반적인 경향이라고 생각을 합니다.** (강조는 인용자)

L 의원은 '학업성취도 격차'를 줄이기 위해서는 이른바 '성과관리'가 되어야 하고 그것의 핵심은 교사들에 대한 인센티브라고 생각하였다. 그는 공청회 진술인으로 참여한 한 대학교수로부터 교사의 열의나 헌신도 같은 변인의 영향이 일관적이지 않으며 때로 약하게 나타난다는 대답을 듣고서도 자신의 주장을 굽히지 않았다. 그는 자신이 발의한 '교육격차해소를 위한 법률안'이 교사를 통한 '성과관리'에 주목하고 있는 법안임을 강조하였다.

○ **진술인** B 교사 열의라든지 헌신도 이런 것들이 생각보다 크지는 않은데 그것이 아주 최악의 경우와 최선의 경우가 대비되면 그 차이는 나타나겠지만 **대체로 전체적인 다른 변수에 비교해 보면 약하게, 어떤 경우에는 있고 어떤 경우에는 없고 그렇게 나옵니다.**

○ **L 위원** (중략) 저희가 교육격차 해소를 한다고 법안을 내고 이것을 정부 차원에서 추진한다면 반드시 성과관리가 되어야 되는데 그 **성과관리의 핵심은 어떻게 하면 교사들이 열심히 아이들을 지도하고 하는 인센티브를 주느냐 하는 그 문제**에 있는 것 같거든요. 그래서 그런 부분에서 저희 법안은 특히 그런 성과관리, 교사들에

대한 성과관리를 집중적으로 많이 부각시키겠다는 것을 말씀드리겠습니다. (강조는 인용자)

L 의원의 2005년, 2006년 발언을 통해 확인한 바, '교육격차해소를 위한 법률안'에서 '교육격차'가 의미하는 바는 곧 '학업성취도 격차'라고 할 수 있고, 그 격차를 줄이는 방안으로는 '교사에 대한 인센티브 제도 등을 활용한 성과관리'가 고려되고 있었다.

나아가 법률안은 조사된 '교육격차'를 '공개'한다고 선언하고 있다. 결국 '교육격차해소를 위한 법률안'의 내용은 '학업성취도 격차'를 공개함으로써 교육 성과에 대한 학교의 책무성을 강조하는 법안이라고 할 수 있다.

제4조(교육격차 실태조사 및 공개) ①교육인적자원부장관은 「초·중등교육법」 제9조에 따른 학생의 학업성취도평가 및 학교와 지역의 교육여건 조사를 주기적으로 실시하여 교육격차의 실태를 파악하여야 한다.

②국가 및 지방자치단체는 다른 법령이 정하는 바에 따라 교육격차의 실태 결과를 공개하여야 한다.

그런데, 흥미로운 점은 '교육격차'라는 용어가 정부와 여당에 의해서 이미 사용되고 있었다는 점이다. 2005년 당시 정부는 이른바 '교육복지사회의 구현'을 교육정책의 비전으로 설정하고 있었다. 당시 정부는 '사회통합을 위한 교육복지의 확충'이라는 목표 하에 '사회문화·경제적 양극화 현상으로 인한 교육격차 해소'를 정책 목표로 내세우고 '농어촌 우수고등학교 육성 지원', '교육복지투자우선지역 확대' 등의 정책을 추진하고 있었다[111].

'교육격차'라는 용어는 정부의 교육정책 담론 내에서는 2004년 이전에 등장했던 것으로 보인다. 2004년 3월에 있었던 교육인적자원부의 대통령 업무보고 자료에는 '참여정부 출범 당시 교육상황'의 한 측면을 '소득격차로 인한 계층간·지역간 교육격차 심화'로 언급하고 있다. 이어서 2003년 한 해 동안 '학생들의 다양한 교육욕구 수용과 교육격차 해소를 통해 교육복지 확대에 주력'해 왔음을 명시하고 있다.

---

111) 교육인적자원부(2005. 3. 25). 2005 대통령 업무보고 - 2005년 주요 업무계획.

교육인적자원부의 2004년 주요업무 추진계획에서 '교육격차' 문제는 적극적으로 제기되었다. 2004년의 교육부 중점 추진과제 중 세 번째 과제는 "교육과 사회통합 : 교육의 공공성 보장"으로 제시되었고, 그 첫 번째 세부 과제는 "교육복지 강화로 사회안전망 확충"이었다. '교육격차 해소'는 이 과제의 핵심적 목표로서 '지역간 교육격차', '계층간 교육격차', '대상별 교육격차'로 나뉘어 세부적인 대책이 제시되었다.

이 문서에서 '교육격차'의 현황 및 문제점을 언급한 부분은 당시 정부가 '교육격차'를 무엇으로 보고 있었는지를 잘 보여준다. 그것은 '학업성취도 격차'를 유발하는 요인 예컨대 '소득계층간 교육 기회의 격차'를 포함하고 있는 개념이었다.

□ 현황 및 문제점
○ 도시 저소득 및 농어촌 지역의 **학력 저하**
○ 소득계층간 교육격차의 심화로 **'학벌세습 현상'** 우려
○ 초·중등, 대학교육 분야보다 **유아·특수교육 기회 제공 미흡**[112)]

실제로 '교육격차 해소'와 관련하여 당시 정부가 세웠던 정책의 대부분은 '교육복지투자우선지역사업'과 같은 도시 저소득 지역, 농어촌 지역에 대한 재정 및 교육 프로그램 지원 사업과 저소득층 자녀에 대한 수업료, 급식비, 학자금 융자 등 재정적인 지원 사업, 유아 및 특수교육 대상 학생 등에 대한 지원 대책 등이었다.

또, 한 여당의원은 '교육격차해소법안'이라는 유사한 명칭의 법안을 2006년 2월에 국회에 제출하였다. 이 법에서 '교육격차'는 '교육 여건의 차이'에 가까운 개념이었다. 이 점은 '교육격차해소법안'의 용어 정의 부분에서 확인할 수 있다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "교육격차"라 함은 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등 **교육여건의 차이**로 인하여 학생·학교 또는 지역사회 간에 발생하는 교육의 양·질적 차이를 말한다.

2. "교육여건"이라 함은 교사와 학생 비율, 교육시설 등 학교의 교육조건, 국가 및 지방자치단체의 재정지원 규모, 지역사회의 사회문화시설 등을 포함한 교육조건을

112) 교육인적자원부(2004. 3. 2). 2004 대통령 업무보고 - 2004년 주요 업무계획. p. 38. 강조는 원문 그대로임.

말한다.(강조는 인용자)

L 의원의 '교육격차해소를 위한 법률안' 발의는 2003년 혹은 그 이전부터 '교육격차'라는 용어가 정부나 여당에 의해 '교육 여건'이나 '교육 기회'의 차이를 가리키는 용어로 사용되고 있던 상황에서 이루어졌다. L 의원은 '교육격차'라는 용어를 '학업성취도 격차'의 의미로 사용하였다.

법안 발의 이후 L 의원의 발화 속에서 '교육격차'라는 용어를 어렵지 않게 발견할 수 있다. 동음이의어의 사용은 그 의도 여부와는 관계없이 듣는 이의 혼란을 야기할 수 있다. 예컨대, 교육격차의 실태 파악을 위해 교육정보공개가 필요하다고 할 때 화자의 '교육격차' 개념은 특정한 의미라 하더라도 이 발언은 그 개념을 달리 가지고 있던 상대 측의 청자로부터 동의 표시를 획득할 수 있는 것이다. 2006년 10월 교육인적자원부에 대한 국정감사 첫날 L 의원과 교육부장관 간의 다음 대화는 '학업성취도 격차'라는 용어 대신 '교육격차'라는 용어를 사용함으로써 상대방의 동의를 이끌어낸 발화의 사례로 들 수 있을 것이다.

○ **L 위원** 이번에 보고하실 때도 **교육 격차**를 제일 앞에 내세우고 계시지만 실제로 이 정도 가지고는 안 됩니다. 그러니까 **교육 격차** 해소의 가장 핵심적인 방식도 아이들의 차이, 아이들의 다양성을 인정하고 끌어올려 줘야지 평준화식으로 무조건 획일적으로 하시면 안 됩니다. 그래서 이런 부분도 평준화의 개선 없이는 안 된다는 것을 제가 말씀드리겠습니다.

○ **부총리겸교육인적자원부장관**

예, 체계적으로 하기 위한 노력을 하겠습니다. (강조는 인용자)

L 의원의 위 발언에서 앞의 '교육격차'와 뒤의 '교육격차'는 다른 의미의 교육격차이다. 전자는 당시 정부의 업무를 보고하면서 언급된 '교육격차'로서 교육기회의 격차나 여건의 격차를 의미한다. 후자는 L 의원의 '교육격차' 개념을 담고 있다. 그러나 발언에서 그러한 차이는 드러나지 않는다. 이어지는 교육부장관의 긍정적 답변이 '교육격차'에 대한 정부 측 개념을 전제로 한 것이었을 가능성이 높다.

L 의원의 발언 속에서 교육정보공개법안의 필요성이 '교육격차'의 실태 파악을 위한 것으로 강조되었다는 점은 '교육격차해소를 위한 법률안'의 발의가 교육정보

공개법안의 상정과 통과에 모종의 방식으로 기여했을 가능성을 시사한다. 2005년 11월에 있었던 교육정보공개법안에 대한 공청회에서 나온 L 의원의 다음 발언에서 교육정보의 공개가 '격차 해소'를 위한 것이라는 주장을 확인할 수 있다.

> ○ **L 의원** (중략) 정보 공개는 격차 해소를 위해서 하는 것이지 그야말로 신자유주의 철학을 가지고 하는 것이 아닙니다. 그래서 이 정보공개법은 격차해소법이랑 같이 가야 되고 기본적인 취지는 오히려 격차를 해소하고 저소득층 자녀를 위한 정책이다 하는 것을 계속 누누이 이야기하는 것입니다.

다 . 국회의원 요구자료 미제출과 교육정보 은폐의 연결

앞서 살펴보았지만 L 의원은 국회의원이 된 직후부터 정부에 학업성취도평가 관련 자료의 제출을 요구해 왔다. 2004년 9월 L 의원이 낸 보도자료에 첨부된 이른바 '학력격차 자료요청 일지'[113]에 따르면, 그는 2004년 6월 15일 교육부에 "교육과정평가원의 학력진단 평가 결과 일체(1998년~2003년, 원본데이터 포함)"의 제출을 요구했었다. 자료 요구의 계기가 되었던 것은 국무총리 임명동의에 관한 인사청문특별위원회[114]였다. 국무총리 후보자의 과거 교육부장관 경력 때문에 여러 교육 문제들이 인사청문회에서 쟁점이 되던 때였다. 그러나 이 때 L 의원은 정부로부터 관련 자료를 제출받지 못했다. 인사청문회가 끝난 7월 13일, L 의원은 국정감사를 준비하는 과정에서 다시 한 번 자료의 제출을 요구하였다. 이 때 제출을 요구한 자료는 "국가수준 학업성취도평가(1998~2003) 및 전국연합 고등학생학력평가(2002~현재) 원본 데이터"였다. '전국연합 고등학생 학력평가'가 추가된 것이다. 그러나 이때도 L 의원은 자료 확보에 실패했다. 국정감사를 앞두고 L 의원은 다시금 자료의 확보를 시도하였으나 끝내 자료를 얻지 못했다.

L 의원은 이 문제를 2004년 국정감사에서 강하게 문제제기했다. 2004년 10월 교육인적자원부에 대한 국정감사 첫 날 L 의원은 정부의 자료 미제출을 언급했다.

---

113) 이 자료는 2004년 9월 16일에 국회 교육위원회에 참석한 전 의원에게 배포가 되었다. 제목에 '학력 격차'를 명시하여, 학업성취도평가 자료 원데이터를 '학력 격차 자료'로 의미 규정하고 있다. L 의원은 '교육격차해소를 위한 법률안' 발의 전까지 '교육격차'라는 용어 보다는 '학력격차'라는 용어를 더 자주 사용하였다.

114) 이해찬 국무총리 후보자 인사청문회 2004. 6. 5.~7. 4.

○ L **위원** 이번 감사를 준비하면서 국회가 요구한 자료 제출에 대해 교육부에 심각한 문제가 있기 때문에 이를 지적하고 시정을 요구하겠습니다. 본 위원이 존경하는 황우여 위원장님 이하 동료 위원 7명과 함께 요구서까지 같이 첨부해서 교육과정평가원의 학업성취도 연구 2003년 · 2004년 자료를 8월 12일에 요구한 바 있습니다. 그런데 국감이 시작된 오늘까지도 자료가 제출되고 있지 않습니다. 이것은 명백한 국회법 위반입니다. 국회법에는 국가 안위를 위협하는 기밀사항이 아닌 이상은 국회의원들의 요구에 응해서 자료를 제출하기로 되어 있습니다. 이것을 명백하게 어기고 자료를 제출하지 않은 것은 심각한 문제가 있다고 생각합니다.

L 의원은 2년 뒤인 2006년 국정감사에서도 학업성취도 관련 자료를 정부에 요구했었고 제출받지 못했다. 그는 교육인적자원부에 대한 국정감사 마지막 날인 2006년 10월 31일 발언에서 이 자료의 미제출에 대해 '학생들의 학력 저하나 평준화의 문제점을 파악하는데 굉장히 중요한 자료'의 미제출 즉, 학력저하나 평준화 등 교육 실태 은폐와 같은 도덕적 해이로 의미화하였다.

○ L **위원** (중략) 두 번째는 국가수준 학업성취도 원자료, 세 번째는 초등학교 3학년 기초학력진단평가 원자료, 네 번째는 수능모의평가 원자료, 다섯 번째는 수능시험 원자료, 여섯 번째는 평준화고교 선지원 현황자료, 이렇게 해서 이것들이, 저희가 계속 국감 때 지적했습니다마는, 우리 **학생들의 학력 저하나 평준화의 문제점을 제대로 파악하는 데 굉장히 중요한 자료**임에도 불구하고 아직까지 제출을 하지 않고 있습니다. 그래서 반드시 제출하도록 요구하고요.[115] (강조는 인용자)

이러한 발언은 정부의 자료 미제출을 성토함으로써 사실상 교육정보공개법안의 통과 필요성을 강조한 것이라고 할 수 있다. 앞서 살펴본 바, L 의원은 2005년 4월 교육정보공개법안에 대한 제안설명에서 교육정보의 공개가 교육 문제 해결의

---

115) 국회사무처(2006). 2006년도 국정감사 교육위원회 회의록. (2006. 10. 31). L 의원은 '고발'까지 언급했다. "지금 저한테 온 것은 6건 중에 1건은 완전한 자료를 제출하겠다고 했는데 나머지에 대해서는 불완전하게 하거나 아니면 아예 못 하겠다고 하는 회신이 와 있습니다. 저희가 자료 요청에 대한 서류가 어제 도착했다 하는 그런 문제가 있기 때문에 시간을 더 드려서, 내일이 국감 마지막 날입니다. 그래서 내일까지 시간을 드릴 테니까 내일까지 제출해 주십시오. 그리고 만약 제출 안 하시면 상임위 차원에서 좀 고발 조치를 해 줄 것을 위원장님께 말씀드리겠습니다."

출발점이라는 뜻의 발언을 한 적이 있다. 2006년 10월의 발언 속에서 정부의 자료 제출은 '교육 문제'의 해결을 위한 것으로 의미화되었다. 그는 국정감사 자료로 학업성취도평가 관련 자료를 요구하고 그 자료를 제출받지 못하자 교육정보공개법안의 제안설명과 똑같은 논리 즉, 교육 문제를 '제대로' 파악하기 위해 반드시 필요한 자료가 공개되지 않고 있다는 논리를 반복한 것이다.

(2) 여당 의원들의 비반대(非反對)

가 . 첨예해 보이는 의견 차이

교육정보공개법안이 발의되었을 때, 법안에 대한 찬성과 반대 의견은 극명하게 갈렸다. 법안이 상임위원회에 상정되던 2005년 4월, 대체토론에서 여당 의원들은 이 법안에 대해 대부분 반대 의견을 제시하였다. 여당 의원들은 학업성취도평가 결과의 공개가 평준화 정책의 붕괴나 고교등급제의 사실상 허용으로 연결될 수 있다는 점을 강하게 부각시켰다. 한 여당 의원의 다음 발언은 성취도평가 결과와 같은 교육정보의 공개가 가져올 수 있는 폐해를 지적하고 있다.

> ○ **J 위원** 지난해 문제가 되었던 것이 평가 결과의 가공된 내용이 공개되면서, 또 하나는 지난해 교육상임위원회에서 고교등급제가 심각한 문제가 됐었지요. (중략) 평가 결과가 공개되고 학교 간 차별이 부분적으로 공표되고 하게 되면 고교등급제의 현실적 수용인데 이렇게 되면 학교선택권 문제에 대한 요구가 증폭할 것이고 그렇게 되면 30년 동안 유지되어서 이제 좀 뿌리 내리려고 하는 평준화정책, 그것을 통해서 PISA에서 상당히 높은 평점을 받고 있는 거거든요. 이런 것이 근본에서부터 흔들릴 위험성이 있기 때문에 평가 결과의 공개는 단지 공개하지 않는다 이런 차원을 떠나서 오히려 학교 간 혹은 지역 간 비교 가능한 자료는 공개하지 못하도록 법적으로 규정하는 것이 더 바람직하다고 생각하거든요.[116]

또 다른 여당 의원의 경우 평가 결과의 공개가 가져올 수 있는 경쟁의 심화, 그로 인한 평준화 정책의 후퇴를 우려하였다.

---

116) 국회사무처(2005). 제253회 국회 임시회 교육위원회 회의록 제3호(2005.4. 21). p.36.

○ **Y 위원** 본 개정안[117]의 제9조제3항에 평가 결과를 공개한다고 명시되어 있는데 일선 학교를 등급화시킴으로 인해서 발생하는 학교간·학생간의 지나친 경쟁 때문에 현행 교육정책의 주요 기조 중의 하나인 평준화 정책을 저해할 우려가 있다고 생각합니다. (중략) 의원님께서 제출하신 개정안 제5조제1항제12호에서는 일선 학교장이 "학업성취도평가의 응시현황, 기초학력 도달 현황"을, 제13호에서는 "졸업생의 진로에 관한 사항"을 공시하도록 규정하고 있습니다. 이는 현행 교육정책의 가장 큰 중심축의 하나인 평준화 정책과 고교등급제 불가 정책에 반할 소지가 다분하다고 생각하고 지역 내에서의 학교간 등급이 생길 우려가 대단히 높아진다고 보겠습니다.[118]

이 점은 2005년 11월에 있었던 교육정보공개법안에 대한 공청회[119]에서도 마찬가지로 확인된다. 여당 의원들은 교육정보공개법안에 대해 부정적이거나 신중한 입장을 피력하였다. 한 의원은 진술인에 대한 질의를 통해 교육정보공개법안이 학업성취도평가를 전국적 범위에서 주기적으로 실시한다는 내용의 초·중등교육법 개정안과 함께 발의되었음을 밝히면서 학업성취도평가 결과의 공개가 가져올 파장에 대해 우려를 표명하였다. 또 다른 의원은 교육정보공개법안에 대한 우려의 목소리를 내었다. 그는 교육정보공개가 교육 격차를 줄이기 위한 방안의 하나가 되기보다는 현실 조건 속에서는 서열화를 고착시키는 방향으로 작용할 가능성이 있다면서, 서열화라는 부작용의 해소책을 질의하였다.

○ **N 위원** 어떻게 격차를 해소할 것인가 이런 쪽으로 정보가 활용되기 보다는 석차 내지는 서열구조로 가는 데 대한 문제의식들이 있는 것이고 또 한편에서는 그러다 보면 이것이 경쟁을 촉발하는 요인으로 작용해서 결과적으로 그 경쟁에서 살아남기 위해서 공교육 내에 사교육을 조장하는 이런 쪽으로…… (중략) 결과적으로 현실 속에서는 제가 지적했던 서열화·석차구조라든가 아니면 사교육 활성화 이런 쪽으로 흘

---

117) L 의원 대표발의 초·중등교육법 일부개정안을 말한다.

118) 국회사무처(2005). 위의 글 p.25~26.

119) 2005. 11. 10. 공청회는 위원회나 소위원회가 중요한 안건 또는 전문지식을 요하는 안건을 심사하기 위하여 이해관계자 또는 전문가로부터 의견을 청취하는 절차이다. 제정법률안이나 전부개정법률안에 대해서는 반드시 공청회를 개최해야 한다.(국회법 제58조 제5항. 그러나 위원회가 의결로서 생략할 수는 있다.)

러가는 것으로 될까봐 걱정들을 하시는 것 같거든요. (중략) 어떻게 할 때 그런 부작용은 해소할 수 있다, 그리고 어떻게 해도 그것은 결과적으로 지금 시점에서는 잘 안 될 것 같으니까 유보해서 했으면 좋겠다 그런 측면에서 말씀들을 주셨으면 좋겠습니다.[120]

한편 야당 의원들은 법안에 대해 찬성 의견을 표명했다. 교육정보의 공개가 선의의 비교를 가능하게 함으로써 개별 학교의 발전적인 노력을 이끌어 낼 수 있을 것이고, 공개된 정보의 분석을 통해 단위학교와 정부 정책을 판단하는데 근거가 될 것이라는 점이 주요 근거였다. 다음 야당 의원의 발언은 교육정보공개법안에 대한 찬성 의견을 단적으로 보여준다.

○ **C 위원** 공개된 정보는 선의의 비교를 가능하게 하고 이는 개별 학교의 발전적인 노력을 동반해서 궁극적으로는 공개가 자발적인 광고가 될 수 있도록 할 수 있을 것 같습니다. 그리고 그 외 공개된 정보를 효율적으로 분석함으로써 단위 학교가 가지는 취약점을 보완할 수 있고 대신 장점은 부각시킬 수 있는 긍정적인 측면이 더 많이 포함되어 있다고 생각합니다. (중략) 일단 정보가 공개되면 여러 문제가 공론화될 수 있고 그것을 통해서 학부모를 비롯한 교육 관계자들의 이해를 바탕으로 발전적인 참여를 이끌어낼 수가 있고 또 이는 공교육의 내실화를 구현하는 성과를 가져오게 될 것이라고 생각합니다.[121]

2005년에 있었던 교육정보공개법안에 대한 대체토론과 공청회에서 쟁점은 학업성취도평가 결과의 공개에 관한 것이었다. 여당 의원들은 학업성취도평가의 결과 공개가 가져올 수 있는 부작용에 대한 우려를 반복적으로 강조했고, 야당 의원들은 평가 결과의 공개에 따라 학교 간에 선의의 경쟁이 시작될 수 있고, 공개된 정보를 분석함으로써 단위 학교 혹은 국가의 정책적 판단에 유용할 것이라는 기대감을 강조했다. 당시 국회 교육위원회의 여야 의원들은 교육정보의 공개에 대해 상이한 입장을 가지고 있었다. 이러한 두 입장이 2005년 4월의 대체토론과 11월의 공청회의 과정을 통해서 조율되지는 않았던 것처럼 보인다.

그러나 교육정보공개법은 2007년 3월 교육위원회 법안심사소위원회에 상정된

120) 국회사무처(2005). 제256회 국회(정기회) 교육위원회 회의록 제10호(2005.11.10). p.32.
121) 국회사무처(2005). 제253회 국회(임시회) 교육위원회 회의록 제3호(2005.4. 21). p.28.

지 하루만에 통과되었다. 당시 회의 기록 속에서 여야 간의 합의가 사전에 성립되어 있었다는 추정을 가능하게 하는 대목을 다수 찾아볼 수 있다. 즉, 교육정보공개법안의 법안심사소위원회 통과는 법안심사소위원회에서의 토론의 결과가 아니었다. 법안을 통과시키기로 한 합의가 먼저 있었고, 법안심사소위원회에서는 의결을 전제로 한 토론과 조항의 수정 등이 이루어진 것이다. 다음 여당의원의 발언은 회의 개최 이전에 여야 의원들 간에 법안 통과에 대한 타협이 이미 이루어져 있었다는 것을 보여준다.

('소재지'의 의미에 대해 L 위원과 논쟁하다가)
○ Y **위원** 위원님, **우리가 타협하지만** 기본적으로 위원님 입장을 받아들여서 이 법안을 만드는 것인데 거기다가 더 악화시키는 조항을 끼워 놓자는 것이 우리 뜻이 아니예요.[122] (강조는 인용자)

법안심사소위원회의 위원으로 회의에 참여하고 있었던 L 의원도 교육인적자원부가 제출한 여러 수정안에 대해서 재빨리 수용하는 모습을 보여주었다.

○ L **위원** 제가 시간 많이 끌지 않고 빨리 타결하기 위해서 6쪽의 제12항 이것을 받아들이겠습니다. 이것 빼고 하는 것으로 하겠습니다.
(중략)
○ L **위원** 명칭 및 소재지, 이것도 왜 이렇게 해야 되나 하는 생각이 들지만, 여당 위원님들이 우려를 많이 하시니까 이것도 받아들이겠습니다.
(중략)
○ L **위원** 대통령령으로 정할 때 다 그렇게 하실 것 같아서 그렇긴 한데 이것도 받아들이겠습니다.[123]

2007년 3월 2일에 있었던 교육위원회 법안심사소위원회에서 이루어진 여야 의원들 간의 토론은 법안의 통과 여부에 대한 토론이 아니었다. 교육정보공개법안의 구체적인 조항을 수정하기 위한 토의의 성격이 강했다. 이는 그들 사이에 법안의

---

122) 국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록(법안심사소위원회) 제3호(2007. 3. 2). p.29.
123) 국회사무처(2007). 위의 글, p.26.

통과 자체에 대해서는 이미 동의가 형성되어 있었다는 점을 보여준다. 의원들은 자신들의 결정이 교육정보 공개에 관한 행정법원의 판결과 배치되지는 않는지의 여부, '소재지' 같은 특정 문구의 의미에 더 주의를 기울였다. 예를 들면 그것은 법안심사소위원회 검토안 제5조 2항의 '소재지'라는 문구였다.

나 . 전제의 공유 : 여야 모두 반대하지 않은 법안

2004년 9월, L 의원이 2001년 한국교육과정평가원이 실시한 국가수준 학업성취도평가 자료를 자체 분석하여 그 결과를 언론에 발표하였다. 그는 175개 고교 가운데 '성취도 수준 상위 10%에 속한 학생이 하나도 없는 학교가 69개교', '학생 50% 이상이 상위 10%에 속한 학교가 11개' 식의 단순 비교 사실을 근거로 초중고생의 학업성취도가 지역별, 학교별로 상당한 격차를 보인다고 주장했다. 그의 이러한 주장은 '평준화 정책'이나 '고교등급제'에 관한 사회적 논란을 야기하였다.

그가 분석한 자료는 한국교육과정평가원이 2001년에 실시한 전국 학업성취도평가의 결과 자료였는데, 그 자료의 입수 경위가 여야 간에 정치적 공방의 계기가 되었다. 자료는 L 의원이 국회의원이 되기 전 한국교육과정평가원 근무 경력이 있던 한 대학교수로부터 제공받은 것이었다.

이 일로 인해 2004년 9월 16일에 교육위원회 회의가 열렸다. 이날 회의에서는 2001년도 국가수준학력평가자료에 대한 보고가 안건으로 채택되었다. 4시간이 넘는 회의에서 교육정보공개에 관한 논쟁이 벌어졌다.

이 날 회의에서의 여야 의원들의 발언은 교육정보 특히 국가 수준 학업성취도평가 결과의 공개에 관한 여야 의원들의 인식을 잘 보여준다. 표면적으로 보았을 때 여야 의원들은 학업성취도평가 결과 자료의 공개에 대해 대립하고 있는 것처럼 보여도 사실은 그렇지 않았다.

<표 10>과 <표 11>은 당시 의원들의 발언 내용을 표로 정리한 것이다. 이 내용을 살펴보면, 여야 의원들의 주장은 서로 다르지만 부딪치지는 않는다. 첫째, 야당 의원들은 학교 간, 지역 간 학력 격차를 기정사실화하고 있는 반면, 여당 의원들은 그 문제에 대해서 반박하지 않고 있다. 여당 의원들은 이 문제를 아예 언급하지 않거나 일부 의원의 경우는 학력 격차 자체를 인정하고 있다. 둘째, 야당 의원

들은 학업성취도평가 자료의 공개가 다른 국책연구기관의 관행이나 선진국에 사례에 부합함을 이야기하는데 비해 여당 의원들은 학업성취도평가 자료 유출의 불법성, 불법적으로 유출된 자료를 활용한 연구의 불법성, 연구 주체의 오보(誤報) 등의 문제를 주로 제기하고 있다.

< 표 10 > 9월 16일 교육위원회 참석 야당 의원들의 주요 주장

의원	발언 내용
1	◦학교 간의 격차가 분명함 ◦평준화 정책에 대한 실증적 연구 필요 ◦대학이 고교 간의 격차를 감안하여 학생 선발할 수 있도록 해야 함 ◦학업성취도 등에 관한 정보가 더 공개되어야 함
2	◦'상향평준화'를 위해서 '학력 격차' 등 정보가 더 공개되어야 함 ◦ 성취도 평가 자료의 공개가 여타 국책연구기관의 관행에 부합 ◦ 평준화 정책의 보완이 필요함
3	◦ 지역간, 학교간 학력 격차가 확인되었음
4	◦ 획일적인 평준화 제도 하 '학력 격차'가 확인되었음 ◦ 학업성취도평가 자료가 공개되어야 함 ◦ 대학들이 학교간 차이를 고려하여 학생 선발을 할 수 있도록 해야 함

출처 : 제250회국회(정기회). 교육위원회회의록, 제4호. 2004. 9. 16. 의 내용을 재정리.

< 표 11 > 9월 16일 교육위원회 참석 여당 의원들의 주요 주장

의원	발언 내용
1	◦ 자료 유출의 불법성(정부출연연구기관법) ◦ 2004년 2월 연구의 주체는 KDI가 아님 ◦ 자료 사용의 불법성(개인정보보호법)
2	◦ 불법 자료 유출에 대한 법적 조치 ◦ 개인정보 유출 우려
3	◦ 자료 유출의 불법성(정부출연연구기관법) ◦ 불법 유출 자료 활용한 연구의 불법성 ◦ 학교 간 학력차이가 곧 평준화 정책의 실패는 아님 ◦ 학력 격차 주장의 오류 지적 ◦ 2004년 2월 연구의 신뢰도에 문제 제기
4	◦ 평준화 지역과 비평준화 지역간 비교를 위해서는 별도의 연구 설계가 필요함 ◦ KDI의 연구 참여에 대해 적극 대응 주문
5	◦ 2004년 2월 연구의 의도는 '평준화 해체'임 ◦ 불법 자료 유출 활용한 연구도 불법이므로 법적 대응 필요
6	◦ 평준화 정책에 대한 문제제기는 교육안보에 대한 도전 ◦ 자료 유출 인지 즉시 법적 조치 취했어야 함 ◦ 학력 격차 줄이는 방안 탐색 필요
7	◦ 2004년 2월 연구의 주체는 KDI가 아님이 확인되었으니 교육과정평가원의 법적 조치 필요 ◦ 재발 방지 위해 단호한 법적 조치 필요

출처 : 제250회국회(정기회). 교육위원회회의록, 제4호. 2004. 9. 16. 의 내용을 재정리.

이러한 점들을 통해 당시 교육위원들이 여야 구분 없이 '학력 격차'의 존재를 인정하고 있음을 알 수 있다. 여당 의원의 다른 발언 속에서 '학력 격차의 존재가 평준화 정책의 실패를 의미하는 것은 아니라'거나 '학력 격차'를 파악하기 위한 '별도의 연구 설계 필요', '학력 격차 줄이는 방안 모색 필요' 주장이 제기되는 것

등은 여당 의원들이 이미 '학력 격차' 주장은 인정하고 있는 것으로 볼 수 있는 근거가 된다.

또 한 가지 중요한 점은 당시 여당 의원들의 발언에서 교육정보의 공개 자체를 반대하는 발언을 발견할 수 없다는 것이다. 이 점은 당시 여당 의원들이 교육정보의 공개라는 대의에는 입장을 같이 하고 있었던 것이 아닌가 하는 추정을 가능케 한다. 심지어 2005년 11월 교육정보공개법안에 대한 공청회 직후에 한 여당 의원은 교육정보의 공개에 관련된 법안을 제출하기도 하였다. 그가 제출한 고등교육법 일부개정법률안의 주요 내용은 대학으로 하여금 학생 및 교원 현황, 졸업 후의 취업 실태, 학교 재정 등 주요 정보를 매년 1회 이상 공시하도록 하는 내용의 법안이었다. 이 법안은 야당 의원이 발의한 교육정보공개법안과 그 내용에 있어서 다소간의 차이는 있지만 교육정보를 공개해야 한다는 대의에 있어서는 같다고 할 수 있다. 즉, 여야 간에는 교육정보의 공개에 대한 이견은 없고 교육정보의 공개 방법에 대한 이견만 있었던 것라고 볼 수 있다. 2007년 3월 2일에 있었던 법안심사소위원회에서도 교육정보공개법안의 취지에 동의하는 여당 의원의 발언을 발견할 수 있다.

> ○ **Y 위원** (소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정하도록 하자고 주장하면서) 또 하나는 길게 보면 앞으로 정보공개가 확대되는 추세로 갈텐데 영은 고치기가 쉽잖아요. 나중에 더 돼서 정말 공개를 지금처럼 제한할 필요가 없는 상황이 되면 그때 가서 더 하고, 그 정도로 합시다.[124]

지금까지 살펴본 바, 여당 의원들은 '학력 격차'의 존재를 인정하고 있었다. 교육정보의 공개 자체에 대해서도 여당 의원들은 반대 입장은 아니었다. 여당 의원들 중 다수는 법안에 대해 원칙적으로는 반대 의견을 표명하면서도 학업성취도평가 결과를 포함한 교육정보의 공개에 대해서 그다지 부정적인 의견을 가지고 있지 않았다. 여당 의원들이 문제시 했던 것은 학업성취도평가 결과를 포함한 교육정보를 공개했을 때 생길 수 있는 부작용이었다. 야당 의원들은 여당 의원들도 동의하는 '학력 격차', '정보 공개'의 지반 위에서 교육정보공개법안의 통과를 주장

---

124) 국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록(법안심사소위원회) 제3호(2007. 3. 2). p.29. 괄호 안의 내용은 인용자가 발언의 맥락을 소개하기 위해 삽입.

하였다. 이런 점에서 교육정보공개법안은 여야가 공히 '반대하지 않은 법안'이라고 할 수 있다.

(3) 교육정보공개의 탈맥락화

2005년 5월부터 자유주의를 표방하는 교육시민단체 관계자들이 교육부에 학업성취도평가 관련 자료에 대해 정보공개를 청구하고, 공개거부처분에 대해 행정소송을 제기한 것은 지속적인 교육정보공개법안 통과 캠페인의 효과를 가지는 담론 실천으로 볼 수 있다.

이들이 제출한 소장의 주요 내용은 다음과 같다[125]. 첫째, 정보를 공개하지 않은 것은 현실에 대한 분석을 막아 교육부가 자신에 맞는 정책을 이루어 나가려는 것이다. 둘째, 외국에서는 유사한 데이터가 공개되어 연구자료로 활용되고 있다. 셋째, 정보를 공개하지 않는 것은 교육전문가들이 연구 자료로 활용, 다양하게 분석하여 교육정책에 기여할 수 있는 기회를 막는 것이다. 넷째, 자료를 공개하지 않는 것은 학생과 학부형 등 국민의 알 권리를 침해하는 것이다.

이러한 문제제기에 대해 교육부가 밝힌 정보 비공개의 사유는 다음과 같다. 첫째, 학업성취도평가의 경우 개인, 학교, 시・도교육청별 자료를 산출하지 않는다는 방침 하에 표집평가를 시행하고 있으며, 대학수학능력시험 또한 대학입학전형을 위한 자료로 개인별 자료만 산출하고 있다. 둘째, 개인, 학교, 시・도교육청간 비교나 서열정보 등이 공개될 경우, 전국의 서열화로 인한 과열경쟁, 사교육 조장, 교육과정 정상운영 저해 등 교육적 부작용이 우려되어 공개하기 어렵다.

양측 논리의 대립은 국회 내에서의 교육정보공개법안에 대한 여야의 의견 대립을 연상하게 할 만큼 그 내용이 유사하다. 2005년 4월 교육정보공개법안 발의로 국회에서 시작된 교육정보공개에 관련된 담론 투쟁은 2005년 7월 국회 바깥의 행정법원에서 유사한 양상으로 진행되었던 것이다.

법원의 1심 판결은 교육정보공개법안이 국회에 계류 중이던 2006년 9월 6일에 있었는데 그 논리를 잘 살펴볼 필요가 있다. 판결은 수학능력시험 자료와 학업성취도평가 연구자용 분석 자료에 대해서 각각 다른 판결을 내렸다. 수학능력시험

125) 교육인적자원부(2005). 교육위 실무 당정협의 회의자료. (2005. 8. 22.). p.10.

자료의 경우 교육부가 학교별 비교 데이터를 가지고 있지 않다고 한 것에 대해 간단한 전산 조작으로 공개대상의 정보가 산출되므로 정보를 보유하고 있는 것으로 보았으며, 정보공개청구인이 개인 정보를 제외한 자료를 청구하고 있으므로 자료의 공개가 장래 대학수학능력시험 관리에 지장을 준다고 보기 어렵다고 하였다. 그러나 외부유출로 인한 혼란을 방지하기 위해서 복사를 허용하지 않고 교육부 보유 컴퓨터를 활용하여 열람하거나, 외부 유출시 불이익을 줄 수 있다는 조건을 붙여 공개할 수 있다고 판결하였다. 국가수준 학업성취도평가 연구자용 분석 자료에 대해서는 자료가 성적 뿐만아니라 학생, 교사, 학교장 등에 대한 설문지 답변과 같은 개인정보를 포함하고 있고, 조사가 교사 및 시·도교육청의 협조로 이루어지고 있으므로 그 공개로 인해 개인정보가 유출될 수 있고, 장래 국가수준 학업성취도평가 업무 수행에 지장을 초래할 수 있으므로 공개거부가 정당하다고 판결하였다. 요약하자면, 1심 법원은 수능자료에 대해서는 공개 판결을, 국가수준 학업성취도평가 자료에 대해서는 공개 불가 판결을 내린 것이다. 원고들과 피고들은 모두 이 판결에 불복하여 항소하였다.

판결의 논리를 살펴보면 법원이 판결을 내리는 과정에서 따지고 있는 논리가 피고의 주장에 한정되어 있음을 알 수 있다. 법원은 교육정보공개 담론이 제기된 사회적 맥락 즉, 교육의 성과를 학업성취도만으로 판단하고 그럼으로써 단위 학교에 책무성을 부과하는 동시에 지역간, 학교간 경쟁을 야기하려는 정책적, 사회적 맥락 속에서 정보공개청구와 교육당국의 거부처분, 그에 따른 거부처분 취소 행정소송이 파생되었음을 고려하지 않고 있었다. 법원에 의해 교육정보공개의 탈맥락화가 진행된 것이다.

이러한 탈맥락적 판결은 결과적으로 원고의 입장에 손을 들어준 것이 되었다. 2007년 3월의 교육정보공개법안에 대한 법안심사소위원회에서 국회의원들은 교육정보공개법안의 제5조 제1항 제12호 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'에 대한 축조심사 과정에서 이 소송의 1심 판결문의 의미를 세심히 검토한 바 있다. 위원들은 이 판결이 학업성취도평가 관련 자료의 공개 자체를 금지한 판결이 아니라고 해석하였고, 정보 공개의 구체적인 범위, 소재지에 관한 정보의 공개 범위를 대통령령으로 한정하여 공개할 수 있다고 보았다.

(4) 결정 유보로서의 합의 통과

교육정보공개법안이 발의된 2005년 이후 2007년 법안심사소위원회를 통과할 때까지 여당 의원들은 교육정보공개법안을 현실에 큰 영향을 줄 수 있는 정보의 공개 문제로 바라보았다. 이들은 이른바 정보공개의 부작용에 주목한 것이다. 같은 기간 동안 L 의원을 비롯한 야당의 성적 공표 주창자들은 교육정보공개법안을 발의한 실제 의도 즉, 국가수준 학업성취도평가 결과를 포함한 정보를 공시하는 동시에 국가수준 학업성취도평가를 전수조사로 실시함으로써 학교간 지역간 학력 격차를 공시를 통해 드러나게 하려는 의도를 적극적으로 드러내지 않았다. 대신 그들은 교육정보의 공개 문제를 여러 가지 교육 문제의 해결을 위한 시작점으로 의미화하였고, '학력 격차'를 '교육 격차'라는 용어로 대치함으로써 학업성취도평가 결과의 공개를 '교육격차의 해소'라는 정부 여당의 담론에 연결시켰다. 동시에 L 의원 자신이 정부를 대상으로 학업성취도평가 자료의 공개를 요구함으로써 정부의 자료 미제출을 교육문제의 은폐와 같은 도덕적 해이로 의미화하였다. 같은 시기 법원에서 진행된 교육정보공개 관련 행정소송의 판결은 해당 정보공개청구의 사회적 맥락을 고려하지 않은 판결을 내림으로써 교육정보공개법안의 수정과 통과에 기여하였다.

부작용을 일으킬만한 요소를 제어한 상태의 교육정보공개법안으로의 여야 간 합의는 이러한 담론 실천 속에서 이루어졌다. 부작용을 제어하기 위한 구체적인 방법이란 사실상 결정의 유보에 불과한 것이었다. 여야 의원들이 결정하지 못한 내용은 모두 대통령령으로 위임되었기 때문이다.

3 . 모호화와 결정 유보 합의 그리고 정책 성격의 변화

교육정보공개법안의 국회 통과 과정에서 여러 조항들의 문구가 수정됨으로써 각급 학교의 정보공시 정책은 정교화되었으나 학업성취도평가 관련 자료의 공시에 관한 부분은 모호함이 커졌다.

L 의원이 발의한 초·중등교육법개정안은 국가수준 학업성취도평가를 표집이 아닌 전수(全數)로 실시한다는 내용이었다. 그런데 이 법안은 교육정보공개법안이 2007년 4월 국회 본회의를 통과할 때까지 교육위원회에서 심의되지 않았고, 결국 17대 국회의 임기만료와 함께 폐기되었다.

이러한 두 가지 사실을 동시에 파악하면 통과된 교육정보공개법의 성격은 발의 당시의 교육정보공개법안의 그것과 크게 다른 것임을 알 수 있다. 발의 당시 교육정보공개법안은 단위 학교가 공시해야 할 정보 항목 내에 '학업성취도평가의 응시 현황, 기초학력도달 현황 및 전년 대비 향상도 등에 관한 사항'을 포함하고 있었고, 국가수준 학업성취도평가의 전수조사 내용을 담은 초·중등교육법 개정안과 함께 발의되어 있던 상태였다. 이 때의 교육정보공개법안은 단위 학교에 학업성취도를 기준으로 하는 책무성을 부과함으로써 학교간 경쟁을 유발하려는 신자유주의적 정책 패키지의 한 부분으로서의 성격이 강했던 것이다.

그러나 학업성취도평가 관련 공시항목의 내용이 '학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'과 같이 모호하게 진술되는 동시에 개별학교의 명칭은 제공하지 않는다는 조항이 새로 삽입되고, 학업성취도평가 전수조사 법안이 폐기됨으로써 교육정보공개법은 그러한 신자유주의적 교육개혁 정책의 일환이라고는 볼 수 없는 법이었다. 오히려 통과된 교육정보공개법은 교육관련기관의 정보공개에 관해 공공기관정보공개법에서 정하고 있는 바와는 달리 각급 학교의 경우 특정 정보를 공시해야 한다는 내용을 다룬 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법'으로서의 성격이 강했다. 법안의 국회 통과 과정에서 일어난 법 제목의 변화 즉, '교육관련정보의 공개에 관한 법률안'에서 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법'으로의 변화는 이러한 법 성격의 변화를 상징적으로 보여준다.

본 연구는 교육정보공개법안이 '수정 통과'되었다는 점에 주목한다. 법안의 수정은 내용의 '정교화'와 '모호화'로 파악했다. 정교화는 정책의 시행을 위해 구체적인 사항들이 결정되는 현상을 의미하므로 교육정보공개법의 통과 과정에서만 발견되는 현상은 아니라고 할 수 있다. 보다 중요한 것은 '모호화'인데, 그것은 학업성취도평가 결과 공개와 같은 첨예한 의견 대립과 논쟁이 있었던 조항의 변화를 설명한다. 교육정보공개법의 국회 통과 과정에서 법안에서 의미가 분명했던 조항이 오히려 불분명하게 되는 현상이 일어났고 정책 내용 중 핵심적이라 할 수 있

는 부분의 결정을 대통령령으로 위임하는 현상도 일어났다. 다소 모순적으로 해석될 수 있는 조항이 나열되기도 했다.

한편, 법안의 '통과'란 위와 같은 모호화한 정책 내용을 포함하는 법안을 여야가 합의하여 통과시켰다는 점을 말한다. 그러한 합의는 정책 결정 과정에 관여한 주요 행위자의 담론 실천 속에서 가능했다.

교육정보공개법의 통과 과정에 대한 이러한 설명은 한국 사회에서 신자유주의적 교육정책이 결정되는 과정의 일단을 설명한다. 신자유주의적 교육정책은 의제화 단계의 내용 그대로 정책화하지 않는다. 쟁점이 되었던 내용이 모호화하고 중요한 내용은 행정부에 위임된다. 그 과정에서 신자유주의적 교육정책으로서의 성격은 상당부분 탈각된다.

교육정보공개법의 국회 통과는 정치적 상황의 변화로 인해 개방된 정책 창구(policy window)를 정책선도가가 성공적으로 활용한 결과로 설명되기도 한다. 즉, 2007년 대통령 선거를 앞두고 로스쿨법 제정 지연을 피하고 싶었던 여당이 사립학교법 재개정을 원했던 야당과 협상을 시작함으로써 정책창구가 열렸고, 그 기회를 교육정보공개법의 입법을 위해 노력해 왔던 정책선도가가 놓치지 않고 충분히 활용했기 때문에 교육정보공개법안이 국회를 통과할 수 있었다는 설명이다. 이러한 설명은 교육정보공개법이라는 정책이 결정된 과정의 일부에 대한 설명이라고 볼 수 있다. 정치 상황의 변화는 교육정보공개법안을 포함한 여러 법안의 심사 개시를 설명할 수 있으나 특정 법안의 구체적 내용 변화를 설명하지는 않는다.

Ⅴ. 교육정보공개법 시행령의 제정

2007년 5월 교육정보공개법이 공포되었지만 시행령이 제정되지 않은 미완의 법이었다. 법 공포 후 약 1년 6개월만인 2008년 11월 교육정보공개법의 시행령이 국무회의를 통과하였다. 시행령에는 교육정보공개법에서 대통령령으로 결정을 위임한 내용과 법의 시행을 위해 필요한 여러 규정들이 담겼다. 시행령 제정을 통해 법 내용은 더욱 정교해졌다. 통과된 법에서 모호했던 부분도 구체적으로 정해졌다. 그러나 학업성취도평가 결과의 공시 부분은 2005년 법안의 내용을 되살린 것이었다. 학업성취도평가 전수조사 실시 정책의 발표와 함께 교육정보공개법은 발의 당시의 성격 즉 신자유주의적 교육개혁 정책으로서의 성격을 다시금 획득하였다.

1. 정책 내용의 두 번째 정교화

(1) 시행령의 내용

가. 위임 입법 사항

2008년에 공포된 교육정보공개법의 시행령[126]은 교육정보공개법에서 위임된 사항과 그 외 법의 시행에 필요한 사항들을 규정하고 있다. 교육정보공개법에서 대통령령에 정하도록 위임한 사항은 모두 다섯 가지였다. 첫째, 국방이나 치안 등의 이유로 정보의 공시 의무를 면제받는 학교의 범위, 둘째, 초·중등학교의 공시대상 정보 중 '학교의 학년별·교과별 학습에 관한 사항'과 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'을 공개할 경우 소재지에 관한 정보의 공개 범위, 셋째, 초·중등학교의 공시정보의 구체적인 범

126) 교육정보공개법 시행령은 2012년 10월까지 모두 10회 개정되었다. 이하에서 다루는 교육정보공개법 시행령은 2008년 11월17일 제정된 교육정보공개법 최초의 시행령인 대통령령 제21119호를 말한다.

위와 공시횟수, 시기 등, 넷째, 고등교육기관 공시정보의 구체적인 범위, 공시횟수, 시기, 교육부장관이 국민의 편의를 위하여 고등교육기관의 공시 정보를 학교의 종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 경우 그 공개방법, 다섯째, 학술연구의 진흥과 교육정책의 개발을 위하여 교육 관련 기관이 보유하는 자료를 연구자 등에게 제공할 때 그 절차와 방법 등이다.

법에 의해 시행령에 위임된 사항이 상세히 정해졌다. 자세한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정보공시 적용 제외 학교는 시행령 제2조에서 규정되었다. 관련 법에 의거하여 설치된 공군항공과학고등학교, 육군·해군·공군사관학교, 국방대학교, 국군간호사관학교, 경찰대학, 육군3사관학교, 국가정보대학원은 정보공시의 의무를 면제받았다.

둘째, 초·중등학교의 공시대상 정보 중 '학교의 학년별·교과별 학습에 관한 사항'과 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'을 공개할 경우 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 시행령 제3조 제4항에 규정되었다.

> 시행령 제3조 ④. 교육감 및 교육과학기술부장관이 법 제5조제1항제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 소재지에 관한 정보의 공개범위는 다음과 같다.
> 1. 「초·중등교육법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 학교와 같은 조 제6호에 따른 각종학교 중 초등학교·중학교 과정의 학교: 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조제1항에 따른 하급교육행정기관 단위로 공개
> 2. 「초·중등교육법」 제2조제4호 및 제5호에 따른 학교와 같은 조 제6호에 따른 각종학교 중 고등학교 과정의 학교: 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)를 관할하는 교육청 단위로 공개

여기서 "「초·중등교육법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 학교와 같은 조 제6호에 따른 각종학교 중 초등학교·중학교 과정의 학교"는 당시의 초·중등교육법 제2조[127]에 따라 초등학교와 공민학교, 중학교와 고등공민학교, 각종학교 중 초등학

127) 초·중등교육법 제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각호의 학교를 둔다. <개정 2004.1.29>

교·중학교 과정의 학교가 되므로 통상적 의미의 초등·중학교라고 볼 수 있다. 시행령 조항 제2호의 "「초·중등교육법」 제2조제4호 및 제5호에 따른 학교와 같은 조 제6호에 따른 각종학교 중 고등학교 과정의 학교"는 고등학교와 고등기술학교, 특수학교, 각종학교 중 고등학교 과정의 학교를 의미하므로 통상적 의미의 고등학교와 특수학교를 가리킨다고 볼 수 있다. 그리고 "「지방교육자치에 관한 법률」 제34조제1항[128]에 따른 하급교육행정기관"은 '지역교육청'을 의미한다. 그러므로 초·중등학교의 공시대상 정보 중 '학교의 학년별·교과별 학습에 관한 사항'과 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'을 공개할 경우 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 초·중학교 과정의 학교는 지역교육청 단위로, 고등학교 과정의 학교와 특수학교는 시·도를 관할하는 교육청 단위로 공개하도록 한 것이다.

셋째, 초·중등학교의 공시정보의 구체적인 범위와 공시횟수, 시기 등은 시행령의 '별표 1'에 기재되었다. '별표 1'에는 모두 39개의 정보공시 세부항목과 공시의무 기관, 공시 횟수, 공시 시기가 기대되었다[129]. 공시항목 중 제4호 '학교의 학년별·교과별 학습에 관한 사항'의 경우, 세부항목은 '교과별(학년별) 평가계획에 관한 사항'과 '교과별 학업성취 사항'이다. 전자는 초·중·고 각급 학교가 연 1회 매년 4월에 공시하고, 후자는 중·고 단계의 각급 학교가 연 2회 매년 2월과 8월에 공시하도록 되어있다. 공시항목 제12호 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'은 '국가 수준 학업성취도평가 응시 현황', '국가 수준 학업성취도평가 결과 3등급 비율(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달), 국가수준 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도(보통학력

---

1. 삭제<2004.1.29>
2. 초등학교·공민학교
3. 중학교·고등공민학교
4. 고등학교·고등기술학교
5. 특수학교
6. 각종학교

128) 지방교육자치에관한법률(일부개정 2008.2.29. 법률 제8852호) 제34조(하급교육행정기관의 설치) ①시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할 구역으로 하는 하급교육행정기관(이하 "지역교육청"이라 한다)을 둔다.

129) <부록 3> 별표 1 참조.

이상, 기초학력 미달) 등으로 세분화되었고, 세 항목 공히 초·중·고 각급 학교에서 연 1회 매년 2월에 공시하도록 되어 있다. 공시항목 제15호 '그 밖에 교육 여건 및 학교 운영 상태 등의 정보에 관한 사항'은 모두 9개 항목으로 세분화되었는데 그것은 '장학금 수혜 현황', '동아리활동 현황', '교육운영 특색사업 계획', '학교도서관 현황', '방과후학교 운영 및 지원 현황', '학생·학부모 상담 실적', '연수참여 교원 현황', '사무직원 현황', '교직원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)' 등이다.

넷째, 고등교육기관 공시정보의 구체적인 범위, 공시횟수, 시기는 초·중등학교의 공시정보와 마찬가지로 '별표 2'에 제시되었다. 13개 공시항목은 모두 55개 항목으로 세분화되었다. 예를 들어, 공시항목 제4호 '충원율, 재학생 수 등 학생 현황에 관한 사항'의 경우, '입학전형 유형별 선발 결과', '기회 균형 선발 결과', '신입생 충원 현황', '학생 충원 현황(편입학 포함)', '재적 학생 현황', '외국인 학생 현황', '중도탈락 학생 현황', '학사학위 전공심화과정 학생 현황' 등 8개 항목으로 세분화되었다.

고등교육기관의 공시 정보를 학교의 종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 경우 그 공개의 방법 역시 대통령령에 위임되어 있었는데 시행령 제4조 제2항과 제3항에서 '학과별 또는 학부별 전공단위 또는 모집단위 및 학교단위로 공시'하고, 대학원과 대학을 구분하며, 대학원은 일반대학원, 전문대학원, 특수대학원으로 구분하여 공시하도록 정해졌다. 그리고 고등교육기관의 공시정보는 공시일로부터 최근 3년 동안 공시한 정보를 함께 공시하도록 규정되었다.

다섯째, 교육 관련 기관이 보유하는 자료를 연구자 등에게 제공할 때 적용할 절차와 방법 역시 대통령령에 위임되어 있었는데, 시행령은 제9조에서 이를 상세히 규정하였다. 제9조에 의하면, 자료를 요청하는 연구자 등은 요청인의 이름, 주민등록번호, 주소, 전화번호, 전자우편주소 등의 연락처, 제공받으려는 정보의 내용과 제공 방법 등을 적은 '정보제공요청서'와 연구의 목적, 내용, 기간, 방법, 활용계획 등을 적은 '연구계획서'를 해당 기관에 제출하여야 한다. 정보 제공을 요청받은 기관의 장은 그로부터 최대 20일 이내에 제공 여부를 결정하여야 한다. 이 때 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관 등은 이미 설치된 정보공개심의회의 심의를 거쳐 자료의 제공범위와 내용을 결정하고, 정보공개심의회 설치 의무가 없는 기관의

경우에도 자체 정보공개심의회를 설치하여 심의할 수 있다. 초·중등학교의 경우에는 학교운영위원회가 정보공개심의회의 역할을 대신할 수 있도록 하였다.

나 . 법률의 집행에 필요한 사항

교육정보공개법이 대통령령에 위임한 위의 다섯 가지 사항 외에도 시행령은 법의 시행을 위한 여러 가지 사항을 규정하고 있다. 제6조는 정보공시 방법과 관련하여 '해당 기관의 홈페이지를 통하여 공시'할 것과 공시정보 자료의 관리, 공시정보의 제공을 요청받았을 때의 대응에 대한 사항을 규정하고 있다. 제7조는 공시정보의 총괄 관리기관과 항목별 관리기관을 지정하기 위한 과정과 각 관리기관의 역할을 규정하고 있다. 그 외 정보공시제도의 운영을 위한 '교육관련기관 정보공시운영위원회'의 설치에 관한 규정(제8조), 권한의 위임에 관한 규정(제10조), 공시항목별 작성자 지정에 관한 규정(제12조) 등이 법의 시행에 관련된 구체적 사항들이다. 시행령의 부칙은 시행령의 시행일, 정보공시에 관한 적용례, 정보공시의 범위 및 시기에 관한 특례를 담고 있다.

(2) 시행령 제정에 따른 정책 내용의 정교화

시행령의 제정 과정은 법안에 대한 국회의 심사 과정에서 정교화 된 정책의 내용 즉, 각급 학교 교육 여건에 관한 정보의 공시, 연구자에 대한 자료 제공 부분이 더욱 구체적이고 체계적으로 되는 과정이었다.

교육정보공개법이 제정·공포되자 정부는 곧바로 이 법의 시행령을 제정하기 위한 작업에 착수했다. 정부는 '시행령 제정 추진위원회'를 구성하고 회의를 개최하여 시행령 제정의 방향을 확정했다. 그 방향은 고등교육기관의 정보공개와 초·중등교육기관의 정보공개가 각각 다른 것이었다. 고등교육기관의 정보공시는 '수요자'가 교육기관의 질적 수준을 비교·판단할 수 있도록 '적극적'으로 공개하는 반면, 초·중등교육기관의 정보공개에 대해서는 '평준화 제도의 기본틀을 유지'한다는 원칙이 강조되었다. 당시 '시행령 제정 추진위원회' 회의자료에 수록된 시행령 제정의 기본방향은 다음과 같다.

◇ 고등교육기관과 초·중등교육기관의 차별화

o 고등교육기관의정보는 수요자가 학교의 **질적 수준을 비교·판단**할 수 있도록 적극적으로 공개

o 초중등교육기관의 정보는 국민의 알권리를 충족하되, **평준화 제도의 기본틀을 유지하는 범위**에서 공개

◇ **국민의 알권리 충족**이라는 법의 취지를 고려하되, 공시에 따른 이익과 비공시에 따른 이익을 **비교형량**하여 **구체적인 사안 결정**

◇ 학부모, 기업체, 정부 및 일반 국민, 초중등 및 대학관계자 등 **다양한 이해관계자 의견수렴** 등을 통해 **사회적 합의 도출**

◇ **교육의 질 제고 및 교육격차 해소**를 위한 기제로 활용[130)]

정부는 구체적인 시행령안의 입안 작업을 한국교육개발원 연구팀에 위탁하였다. 연구팀은 교육정보공개에 관한 선행연구 분석, 해외 사례 분석, 실태 조사, 수요자 요구 분석, 전문가 및 유관기관 협의회, 토론회 및 공청회 개최를 포함하여 약 4개월 간의 연구를 통해 시행령안을 마련하였다.

시행령안은 본칙 12개조, 부칙 3개조, 별표 2개로 이루어졌다. 그 내용은 앞서 살펴본 바와 같이 교육정보공개법이 위임한 사항과 그 외 법의 시행에 필요한 사항들이었다. 이 때 마련된 시행령안의 내용 대부분은 2008년에 제정된 시행령으로 반영되었다.

2008년 새 정부 출범 이후 교육정보공개법의 시행령 마련을 위한 또 한 번의 정책연구가 이루어졌다. 그러나 2008년의 연구가 시행령안의 큰 틀을 변화시킨 것은 아니었다. 2008년의 연구를 통해 정보공시 제도의 운영 방법과 각급 학교 정보공시 세부 항목이 더욱 구체화되었다.

먼저, 정보공시 제도 운영 방법의 변화 부분을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 초・중등학교의 정보 공시 범위를 정한 제3조에서 '공시일부터 최근 3년 전까지의 정보를 공시'하도록 하였다.

---

130) 교육인적자원부(2007).『교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법』 시행령 제정 추진위원회 회의자료. 강조는 원문 그대로이다.

둘째, 제4조 고등교육기관의 공시정보 부분에서 교육인적자원부 장관이 공시의 횟수 및 시기를 달리 정할 필요가 있는 경우 그렇게 할 수 있도록 한 내용이 삭제되었다. 정보공시의 범위·횟수 및 시기에 대해서 교육인적자원부 장관의 재량을 없앤 것이다.

셋째, 제6조 학교의 정보공시 방법 부분에서는 기관이 제공요청을 받은 정보를 제공할 때 소요되는 비용의 부담과 감면에 대하여 2007년 시행령안에서는 '공공기관의 정보공개에 관한 법'을 준용한다고만 되어 있었으나 시행령에서는 준용의 구체적인 내용을 적시하였다.

넷째, 제7조의 내용 중에 공시정보의 총괄관리기관과 항목별 관리기관에게 부여되어 있던 정보의 확인·검증 권한 부분을 2008년 시행령에서는 제11조로 독립시켜 그 책임이 교육과학기술부장관에게 있음을 명시하였다.

다섯째, 제8조 교육관련기관 정보공시운영위원회의 구성·운영에 대하여 교육인적자원부장관이 정하도록 되어 있던 것을 수정하여 위원 구성과 위원장에 관한 내용을 구체적으로 명시하였다.

여섯째, 제9조 연구자 등에 대한 자료제공 부분에서 '공공기관의 정보공개에 관한 법률'을 준용하도록 되어 있던 부분을 구체적으로 하여 준용의 내용을 명시하였다. 2008년 시행령에는 연구자 등이 제출해야 하는 '정보제공요청서'와 '연구계획서'의 각 항목이 명시되고, 교육관련기관의 자료 제공 여부, 범위 등의 결정 방법에 대해서도 보다 구체적으로 명시되었다.

이러한 변화들은 교육정보공개법이 담고 있는 각급 학교의 정보 공시 제도의 운영 방법이 더욱 구체화하면서 생겨난 것이라고 할 수 있다. 이러한 변화들은 법안에 대한 국회 심사 과정에서 볼 수 있었던 이른바 '정책의 정교화'와 동일한 성질의 것이라고 할 수 있다.

각급 학교 정보공시 세부 항목의 변화를 살펴보면 이러한 '정교화' 경향이 두드러진다.

초·중등학교 공시 정보의 범위·횟수 및 시기를 담은 '별표 1'의 변화를 보면, 2008년의 '별표 1'에서 세부항목들을 일일이 나열하기 보다는 포괄적인 기술함으로써 그 의미가 더욱 명료해진 부분이 있다. 또, 법에 명시된 공시항목에 직접 관계가 없어 보이는 세부 항목들은 삭제되었다. 그 외 학교 도서관 현황, 동아리 활

동 현황 등 학교 운영에 관계되는 여러 항목들이 새로 추가되기도 하였다. (<표 12> 참조)

< 표 12 > 초·중등학교 정보공시항목의 정교화

법 제5조제1항 정보공시항목	2007년 시행령안 [별표1]	2008년 시행령 [별표1]
1.학교규칙 등 학교 운영에 관한 규정	o 학교규칙(학칙)	o 학교규칙
	o 학교폭력대책자치위원회 규정	
	o 생활지도 규정	o 학교규칙 외 학교운영에 관한 규정
	o 학교분쟁조정위원회 규정	
2.교육과정 편성 및 운영 등에 관한 규정	o 학교교육과정 편성·운영 방향	o 학교교육과정 편성·운영 및 평가에 관한 사항
	o 교과, 재량활동, 특별활동의 지도 계획	o 교과·재량·특별활동 계획·교외체험활동 계획
	o 학교교육과정의 평가 (교과,재량 및 특별활동, 학교교육과정의 편성·운영)	
	o 현장체험활동 운영 계획	o 수업일수 및 수업시수 현황
3.학년·학급당 학생수 및 전·출입, 학업중단 등 학생변동 상황	o 학년별 학급별 학생 현황	o 학년·학급당 학생 수
	o 전·출입 현황	o 전·출입 및 학업중단 학생 수
	o 학업중단 현황	
4.학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황	o 교과별 평가계획 및 기준	o 교과별(학년별) 평가계획에 관한 사항
	o 성적관리 규정	
	o 교과별 수행평가 계획	o 교과별 학업성취 사항
	o 학년별 수행평가 계획	
	o 정기고사 출제 문항	
5.교지(校地)교사(校舍) 등 학교시설에 관한 사항	o 학교용지 현황	o 학교용지·교사 현황
	o 교사(校舍) 현황	o 각종 지원시설 현황
	o 학교시설 개방에 관한 사항	o 학교시설 개방에 관한 사항
6.직위·자격별 교원 현황에 관한 사항	o 직위별 교원 현황	o 직위별 교원 현황
	o 자격별 교원 현황	
	o 기간제 교원 현황	o 자격별 교원 현황
	o 강사현황	

7.예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	o 학교회계 예·결산서	o 학교회계 예·결산서(국공립)
	o 사립학교교비회계 및 학교법인 회계 예·결산서	
	o 학교발전기금 회계 예·결산서	o 사립학교 교비회계 및 법인회계 예·결산서
	o 학교발전기금 접수 및 사용 내역	o 학교발전기금
	o 수익자 부담경비 정산 및 사업 추진내역	
8.학교운영위원회에 관한 사항	o 학교운영위원회 구성 현황	o 학교운영위원회 구성 현황
	o 학교운영위원회 규정	o 학교운영위원회 심의 결과
	o 학교운영위원회 심의결과	
9.학교급식에 관한 사항	o 급식실시 현황	o 급식 실시 현황
	o 급식비 중 식품비 사용 비율	
10.학교의 보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항	o 학교보건관리 현황	o 보건관리 현황
	o 학교환경위생 관리 현황	o 환경위생관리 현황
	o 학교 안전관리 현황	o 안전관리 현황
11.학교폭력의 발생 현황 및 처리에 관한 사항	o 학교폭력 발생 현황	o 학교폭력 발생 및 처리 현황
	o 학교폭력 처리 현황	
12.국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항	o 국가수준 학업성취도 응시 현황	o 국가 수준 학업성취도평가 응시 현황
	o 시도수준 학업성취도 응시 현황	
	o 국가수준에서 공개하는 학업성취도평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	o 국가 수준 학업성취도평가 결과 3등급 비율(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달)
	o 시도수준에서 공개하는 학업성취도평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	o 국가수준 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)
13.학생의 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항	o 입학생 현황	o 입학생 현황
	o 졸업생의 진로 현황 (중 : 일반계/전문계/기타) (고 : 4년제/전문대/기타)	o 졸업생의 진로 현황
	o 진학률 (4년제/전문대/기타)	
	o 취업률	
14.「초·중등교육법」 제63조부터 제	o 위반내용 및 조치결과	o 위반 내용 및 조치 결과

65조까지의 시정명령 등에 관한 사항		
15.그 밖에 교육여건 및 학교 운영 상태 등의 정보에 관한 사항	o 방과후 학교 활동 계획	o 장학금 수혜 현황
		o 동아리활동 현황
		o 교육운영 특색사업 계획
	o 장학금 수혜 현황	o 학교도서관 현황
		o 방과후학교 운영 및 지원 현황
		o 학생·학부모 상담 실적
		o 연수 참여 교원 현황
		o 사무직원 현황
		o 교직원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)

고등교육기관의 정보공시 항목도 더욱 정교화되었다. 추가된 항목은 제4호에 '입학전형유형별 선발 결과', '기회균형 선발 결과', '외국인 학생 현황', '중도탈락 학생 현황', 제13호에서 '9. 「고등교육법」 제11조의2에 따른 대학 평가 결과' 등이다. (<표 13> 참조)

< 표 13 > 고등교육기관 정보공시항목의 정교화

법 제6조 제1항 정보공시항목	2007년 시행령안[별표1]	2008년 시행령[별표1]
1.학교규칙 등 학교운영에 관한 규정	o 학교규칙(학칙)	가. 학교규칙
	o 학사운영, 학생의 신분변동에 관한 학칙외 제 규정	나. 학칙 외 학사운영에 관한 각종 규정
2.교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항	o 교육과정 편성 및 학점	1. 교육과정 편성 및 평가기준
	o 성적평가 결과(성적평가 분포)	2. 성적평가 결과(성적평가 분포)
3.학생의 선발 방법 및 일정에 관한 사항	o 대학입학(편입학)전형시행계획	1. 대학입학(편입학)전형시행계획
	o 모집요강(학과(부)별 입학정원 포함)	2. 모집요강(편입학 포함)
4.충원율, 재학생수 등 학생 현황에 관한 사항	o 신입생 충원율	1. 입학전형유형별 선발 결과
		2. 기회균형 선발 결과
		3. 신입생 충원 현황
	o 학생 충원율	4. 학생 충원 현황(편입학 포함)
		5. 재적 학생 현황

	o 재적 학생 현황	6. 외국인 학생 현황
		7. 중도탈락 학생 현황
	o 학사학위 전공심화과정 학생 현황	8. 학사학위 전공심화과정 학생 현황
5.졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에 관한 사항	o 졸업생 현황	1. 졸업생 현황
	o 졸업생의 상급학교 진학 현황	2. 졸업생의 진학 현황
	o 졸업생의 취업 현황	3. 졸업생의 취업 현황
6.전임교원 현황에 관한 사항	o 전체 교원 현황	1. 전체 교원 대비 전임교원 현황
	o 전임교원1인당 학생 수	2. 전임교원 1인당 학생 수
	o 교원 확보율	3. 전임교원 확보율
	o 산업체 경력 전임교원 현황	4. 산업체 경력 전임교원 현황
	o 외국인 교원 현황	5. 외국인 전임교원 현황
7.전임교원의 연구 성과에 관한 사항	o 국내외 학술지 게재 논문실적	1. 국내외 학술지 게재 논문실적
	o 저(著)·역(譯)서 실적	2. 저(著)·역(譯)서 실적
8.예결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	o 일반회계 예·결산 현황	1. 일반회계 예·결산 현황
	o 기성회계 예·결산 현황	2. 기성회계 예·결산 현황
	o 발전기금 예·결산 현황	3. 발전기금 예·결산 현황
	o 예·결산(합산재무재표) 현황	4. 예·결산(합산재무재표) 현황
	o 법인회계 예·결산 현황	5. 법인회계 예·결산 현황
	o 교비회계 예·결산 현황	6. 교비회계 예·결산 현황
	o 적립금 현황	7. 적립금 현황
	o 기부금 현황	8. 기부금 현황
	o 산학협력단 회계 현황	9. 산학협력단 회계 현황
	o 등록금 현황	10. 등록금 현황
9.「고등교육법」제60조부터 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항	o 위반내용 및 조치결과	1. 위반내용 및 조치결과
10.학교 발전계획 및 특성화 계획	o 학교 발전계획	1. 학교 발전계획 및 특성화 계획
	o 학교 특성화 계획	
11.교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황	o 연구비 수혜실적	1. 연구비 수혜 실적
	o 전임교원 강의담당 비율	2. 교원 강의 담당 현황
	o 장학금 수혜 현황	3. 장학금 수혜 현황
	o 산업체연계 교육과정 개설 현황	4. 외국대학과 교류 현황
	o 기술이전 수입료 및 계약실적	5. 산업체연계 교육과정 개설 현황
	o 특허출원 및 등록 실적	6. 기술이전 수입료 및 계약실적
		7. 특허출원 및 등록 실적
12.도서관 및 연구에	o 장서보유 현황	1. 장서보유 현황

대한 지원 현황	o 도서관 예산 현황	2. 도서관 예산 현황
	o 연구시설 현황	3. 연구시설 현황
13.그 밖에 교육여건 및 학교운영 상태 등에 관한 사항	o 정관	1. 정관
	o 법인의 지배구조(임원 현황)	2. 법인의 임원 현황
	o 교지(校地) 확보현황	3. 교지(校地) 확보현황
	o 교사(校舍)시설 확보현황	4. 교사(校舍)시설 확보현황
	o 기숙사 수용 현황	5. 기숙사 수용 현황
	o 수익용 기본재산 확보 현황	6. 수익용 기본재산 확보 현황
	o 직원 현황	7. 직원 현황
	o 외국대학과 교류 현황	8. 재정지원사업 수혜 실적
	o 재정지원사업 수혜 실적	9. 「고등교육법」 제11조의2에 따른 대학 평가 결과

이러한 '정교화'의 경향은 교육정보공개법의 주요 내용 중 교육 여건에 관한 부분, 연구자에 대한 자료 제공 부분에서 두드러지게 나타났다. 이는 법안 심사 과정에서 정교화되었던 부분에 해당한다. 시행령 제정 과정에서도 그 부분이 더욱 정교화됨으로써 두 번째 정교화 과정이 진행되었던 것이다.

2 . 역방향의 정교화

(1) 2005년 법안과의 유사성

시행령의 제정 과정에서 국회 심사 과정에서 법안에서보다 모호하게 되었던 내용 즉, 학업성취도평가 관련 부분도 정교화되었다. 그러나 이것은 '정책의 정교화'이면서도 그 내용상 다른 성격의 정교화라고 할 수 있다. 그것은 내용상 2005년의 법안에 접근하는 것이었기 때문이다.

주지하다시피 교육정보공개법의 시행령안은 두 차례 입법예고 되었다. 한 번은 2007년 11월이었고, 다른 한 번은 2008년 11월이었다. 그러나 입법 예고의 주체는 각기 다른 성격의 정부였다. 2007년 11월 당시의 정부는 교육정보공개법이 국회에서 의결될 당시 여당 즉, 학업성취도평가 결과 공개에 대해서 신중한 입장을 취했던 정부였다. 그러나 2008년 11월 당시의 정부는 2005년 교육정보공개법안을 발의

한 야당이 여당이 되어 정권을 수임한 정부였다. 즉, 학업성취도평가 결과 공개에 대해서 매우 적극적인 입장을 가진 정부라고 할 수 있다. 더구나 새 정부의 교육정책과 관련하여 큰 영향력을 발휘할 수 있는 핵심 요직에 2005년 당시 교육정보공개법안을 발의했던 L 의원이 진출[131]했다는 점은 교육정보공개법 시행령 제정 과정을 이해하는데 매우 중요한 점이다. 정책 도입 주창 세력이 정책 집행 세력이 된 것이기 때문이다[132].

2007년 시행령안과 2008년 시행령을 비교해 보면 학업성취도평가 관련 정보의 공시에 있어서 차이가 두드러진다. 두 텍스트의 차이는 교육정보공개법에 대한 두 정부의 상이한 이해를 반영한 것이어서 시행령 제정을 통한 교육정보공개법의 완성이 갖는 의미를 더욱 부각시킨다.

학업성취도평가 관련 정보의 공시에 있어서 두드러진 차이는 각급 학교의 공시 정보의 범위・횟수 시기 등을 담은 별표1, 별표2와 시행령과 관련하여 부수하는 필요사항을 담고 있는 부칙에서 확인된다. 초・중등교육기관의 정보공시 범위・횟수 및 시기를 담은 '별표1'의 변화를 살펴보면, 첫째, 공시대상 학업성취도평가의 종류를 '국가수준의 학업성취도평가'로 제한되었다. 시·도 수준의 학업성취도평가는 공시 대상에서 아예 제외되었다. 둘째, 학업성취도평가 결과를 종래 4등급으로 표시하도록 했던 것을 3등급 즉, '보통학력이상, 기초학력, 기초학력미달'로 공시하고, 전년대비 향상도도 공시하게 한 것이다. (<표 14> 참조)

131) L 의원은 17대 대통령직 인수위원회 사회문화분과 간사(2008), 대통령실 교육과학문화수석비서관(2008), 교육과학기술부 제1차관(2009-2010)을 지냈다.

132) 2005년 교육부의 정보공개거부처분에 대한 행정소송의 원고 중 2인이 2008년 국회의원 총선거에서 여당 측 국회의원으로 당선된 점도 정책의 정교화와 모종의 관련이 있는 것으로 해석될 수 있다.

< 표 14 > 학업성취도평가 관련 정보의 공시 내용 비교

법 제5조제1항 정보공시항목	2007년 시행령안 '별표 1' 중 해당 부분	2008년 시행령 '별표 1' 중 해당 부분
12.국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항	o 국가수준 학업성취도 응시 현황	o 국가 수준 학업성취도평가 응시 현황
	o 시도수준 학업성취도 응시 현황	
	o 국가수준에서 공개하는 학업성취도평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	o 국가 수준 학업성취도평가 결과 3등급 비율(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달)
	o 시도수준에서 공개하는 학업성취도평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	o 국가수준 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)

시행령 부칙도 변화되었다. 2007년 시행령안의 부칙은 3개 조항에 시행령의 시행일, 고등교육기관 3년간의 정보공시 특례, 정보공시 시기 특례를 정하고 있었다. 시행일은 2008년 5월 26일로 교육정보공개법이 공포된 지 정확히 1년이 되는 날이었다. 제2조는 시행령 제4조에 규정되어 있는 고등교육기관의 최근 3년간 정보공시 의무의 적용 시점을 '3년간의 공시정보가 확보된 날'로 정하고 있다. 마지막으로 제3조는 시행령이 시행된 첫 해 정보의 공시 시기를 2008년 9월로 정하고 있다.

2008년 시행령의 부칙 역시 3개 조항으로 되어 있지만 내용에는 차이가 있다. 시행일은 '공포한 날'로 되어 있다. '최근 3년 전까지 공시하여야 하는 정보의 공시'에 대해서는 2007년과 마찬가지로 해당 정보가 확보되는 시점부터 적용하도록 되어 있다. 부칙 제3조는 2개 항으로 구성되어 있는데, 제1항은 3년 간의 정보가 확보되지 않아도 공시일까지의 정보를 공시한다는 내용이다. 제2항은 시행령 공포 후 최초의 정보공시 시점을 2008년 12월 1일로 하되, '교과별 학업성취 사항'은 2009년에 실시하는 평가 결과, '국가 수준 학업성취도평가 응시 현황 및 국가수준 학업성취도평가 결과 3등급 비율'은 2010년에 실시하는 평가부터, 국가 수준 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)'는 2011년에 실시하는 평가결과부터, '대학평가 결과'는 2009년에 실시하는 평가결과부터 공시한다는 내용이다.

< 표 15 > 시행령안 부칙의 비교

구분	2007년 시행령안 부칙	2008년 시행령 부칙
시행일	2008년 5월 26일	공포한 날
정보공시 적용	고등교육기관 3년간의 공시정보는 정보가 확보된 날부터 적용	좌동
정보공시 시기, 특례	시행 최초년도의 공시시기는 2008년 9월	① 설립 되어 3년이 지나지 않은 학교의 장은 공시일까지의 정보를 공시 ② - 영 시행 후 최초의 정보공시는 2008년 12월 1일. 단, - '교과별 학업성취 사항'은 2009년에 실시하는 평가 결과부터, - '국가 수준 학업성취도평가 응시 현황 및 국가수준 학업성취도평가 결과 3등급 비율'은 2010년에 실시하는 평가부터, - '국가 수준 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)'는 2011년에 실시하는 평가결과부터, - '대학평가 결과'는 2009년에 실시하는 평가결과부터 공시

'별표 1'과 '별표 2' 그리고 부칙의 변화에서 단연 두드러지는 것은 법안에 대한 국회 통과 과정에서 모호성이 증대되었던 내용이 구체화된 것이라고 할 수 있다. 즉, 교육정보공개법에서 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항' 등으로 모호하게 적시된 공시 정보의 내용이 시행령 '별표 1'을 통해 "국가 수준 학업성취도평가 응시현황, 결과의 3등급 비율(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달), 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)"과 같이 구체화된 것이다.

내용적으로 볼 때 이는 2005년에 발의된 법안의 내용과 흡사한 것이었다. 2005년 4월에 발의된 법안에서 학업성취도 관련 부분은 "국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달 현황 및 전년 대비 향상도 등에 대한 사항"으로 명시되어 있었다. 2008년 시행령 '별표 1'에서는 '시·도 수준 학업성취도평가'가 제외되었을 뿐 '학업성취도평가의 응시현황', '결과의 3등급 비율', '전년 대

비 향상도' 등의 내용이 2005년 법안과 거의 똑같다.

< 표 16 > 국가수준 학업성취도평가 관련 정보의 공시 내용 비교

구분	2005년 법안 제4조(초·중등학교의 공시대상정보) 제1항 12호	2008년 시행령의 '별표 1' 중 초·중등학교의 공시대상정보 제12호의 범위
내용	국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달 현황 및 전년 대비 향상도 등에 대한 사항	국가수준 학업성취도평가 응시현황, 국가수준 학업성취도평가 결과의 3등급 비율(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달), 국가수준 학업성취도평가 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)

시행령에서 학업성취도평가 관련 정보의 공시 방법과 시기가 정해진 것도 주목할만하다. '별표 1'에는 국가수준 학업성취도평가 관련 공시 항목의 공시 기관, 공시 횟수, 공시 시기가 각각 '초·중·고', '연 1회', '2월'로 명시되었다. 부칙에는 각 항목의 첫 공시 시점이 명시되어 있다. 이 점에서 학업성취도평가 관련 공시정보 부분은 2005년 법안 발의 때 보다 더욱 구체화되었다고 평가할 수 있다.

이것은 법안에 대한 국회 심사 과정에서 볼 수 있었던 이른바 '정책의 정교화'와는 성격을 달리하는 것이다. 법안 심사 과정이나 시행령 제정 과정에서 볼 수 있었던 '정책의 정교화'는 법안 발의 때부터 법안의 국회 심사 과정을 거쳐 시행령 제정 과정까지 내용적으로는 일관된 방향 하에 이어져 왔다. 그것은 각급 학교 교육 여건에 관한 정보의 공시, 연구자에 대한 자료 제공 부분이 더욱 구체화되고 법 시행 상의 미정 사항 등이 정해지는 과정이었다. 그러나 학업성취도평가 관련 정보 공시 관련 내용이 변화하는 방향은 '법안에서 법으로'의 방향과 '법에서 시행령으로'의 방향이 일관되지 않다. 후자의 방향은 전자의 방향을 역행하는 '역방향'의 변화로 볼 수 있다[133]. 내용이 구체화되기는 하였지만 그 구체화는 국회 심

133) 이런 점에서 당초 17대 대통령직 인수위원회가 2007년 시행령안에 대해 '교육 수요자의 알 권리를 침해해 위헌 소지가 있고 입법 취지에도 어긋나는 것'으로 평가한 사실을 반추해 볼 수 있다. 2008년 시행령이 보여주는 '역방향'의 변화는 당시 인수위원회가 추구했던 '교육 수요자의 알 권리 충족'과 '위헌 소지 제거', '입법 취지 구현'의 의미가 곧 학업성취도평가 결과의 상세한 공시였음을 시사한다.

사 과정에서 수정되거나 삭제된 2005년 법안의 내용을 복구하는 것이었기 때문이다. 시행령 제정을 통해 학업성취도평가 관련 정보와 관련된 교육정보공개법의 실내용은 2005년 법안의 내용으로 회귀하였다. 이러한 회귀는 시행령 제정 주체의 법 해석으로부터 비롯된 것이었다.

(2) 법 해석과 역방향의 정교화

시행령의 제정을 통해 초·중등학교의 장은 학업성취도평가 응시현황, 등급별 비율, 전년 대비 향상도 등을 연 1회, 매년 2월에 공시하도록 되었다. 부칙에 명시된 바, 국가수준 학업성취도평가 학교별 응시현황과 등급별 비율은 2010년부터, 전년 대비 향상도는 2011년부터 공시해야 했다.

그러나 시행령 제정되기 두 달 전 까지만 해도 각 학교의 장은 학업성취도평가와 관련하여 공시할 정보를 갖고 있지 못했다. 왜냐하면 2007년까지 국가수준 학업성취도평가는 3% 수준의 표집평가로 이루어졌기 때문이다. 따라서 표집 대상이 되지 않았던 대부분 학교의 장은 등급별 비율, 전년대비 향상도는 말할 것도 없고 응시현황 조차 공시할 수 없는 상황이었다.

이러한 상황은 시행령이 공포되기 직전에 변화되었다. 2008년 10월 14일과 15일 양일간에 걸쳐 전국 11,080개교 초·중·고의 초6, 중3, 고1 전체 학생 약 201만명이 응시한 학업성취도평가 전수조사가 치러진 것이다[134]. 학업성취도평가 전수조사의 시행을 통해 교육정보공개법의 시행령을 통해 구체화된 학업성취도평가 결과 관련 정보의 학교별 공시(학교장에 의한 공시)가 비로소 가능해졌다. 학업성취도평가가 전집 평가로 이루어졌다는 것은 전국 모든 학교의 학교장이 이와 관련하여 공시할 정보를 보유하게 된 것을 의미하기 때문이다.

이러한 변화는 2008년 4월에 이미 예고된 것이었다. 정부는 2008년 4월 말, 종래 1~3% 표집 평가로 실시했던 국가수준 학업성취도평가와 기초학력 진단평가를 대상 학생 전체가 응시할 수 있도록 하고, 이를 각 시·도 교육청이 자율 결정할 수 있다는 내용을 담은 지침을 확정하여 교육청별로 통보한 바 있었다[135]. 교육정

134) 2008년 10월 14일 연합뉴스 보도, "초6.중3.고1 학업성취도평가 실시"
http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002312955

135) 2008년 5월 1일 연합뉴스 기사 "학업성취도평가 '모든 초중고생'으로 확대".

보공개법의 시행령을 통해 학업성취도평가 결과에 관련된 정보의 공시 범위, 공시 주체, 횟수 등이 구체화된 것은 이러한 국가수준 학업성취도평가 정책의 전수조사로의 변화와 맞물려있다.

그런데 이러한 변화 즉, 시행령의 제정과 행정 공문에 의한 전수조사의 실시를 통해 학업성취도평가 결과 정보의 학교별 공시가 가능하게 된 것은 정책 집행의 주체가 교육정보공개법의 목적과 내용을 그 전과는 달리 해석하고 있었기 때문이라고 할 수 있다.

우선, 교육정보공개법의 목적과 관련하여 2007년 3월 교육위원회의 교육정보공개법안 의결시 제출된 심사보고서[136]에 기재된 '수정이유'는 당시 법안 심사 주체인 입법부가 교육정보공개법의 입법 취지를 설명하고 있는 문서로서 다시금 살펴볼 필요가 있다.

> **학업성취도평가에 관한 자료를 공개할 경우에는 사회적 파장 등을 고려하여 그 자료의 공개범위를 학술적 연구를 위한 기초자료로서 대통령령이 정하는 사항을 공시하도록 하고, 아울러 학교의 명칭은 제공하지 아니하며** 개별학교의 소재지에 관한 정보공개 범위는 대통령령으로 정하도록 하고, 효율적인 정보관리를 위하여 교육인적자원부장관은 공시정보를 취합·관리하기 위한 총괄관리기관과 항목별 관리기관을 지정할 수 있도록 하며, 교육관련기관의 장은 당해 기관이 보유·관리하는 원시자료를 포함한 자료를 연구자 등에게 제공할 경우에는 그 공개로 인하여 사회적인 파장을 가져올 우려가 있으므로 자료의 제공은 대통령령에서 정하는 범위 내에서 하도록 하려는 것임.(p. 8. 강조는 인용자)

2007년 4월 국회 교육위원회의 수정이유에 따르면, 국회는 법안을 심사하면서 학업성취도에 관한 자료의 공개와 관련된 내용을 제출된 법안과는 달리 수정하여 의결하였다. 수정 내용은, 그것이 공개되었을 때 발생할 수 있는 '사회적 파장' 등을 고려하여 자료의 공개 범위를 '학술적 연구를 위한 기초자료로서 대통령령이 정하는 사항'으로 하고, 개별 학교의 명칭은 제공하지 않으며, 개별학교 소재지에 관한 정보공개 범위는 대통령령으로 정한다는 것이었다.

---

http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002068914

136) 교육위원회(2007. 4.). 교육관련정보의 공개에 관한 법률안 심사보고서. 국회 의안정보시스템. http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=030370.

이러한 입법부의 법안 '수정이유'는 2007년 시행령 제정 단계에서 구체적인 법 조항의 의미를 해석하는데 하나의 기준으로 작용한 것으로 보인다. 2007년 시행령안을 입안했던 한국교육개발원 연구진은 교육정보공개법 제5조 제1항과 제2항[137] 간의 관계에 대하여 제2항이 제1항의 내용을 제한한다고 해석하였다.

이 해석은 교육정보공개법의 수정입법 취지에 대한 이해에 결부되어 있는 것이었다. 두 조항은 같은 정보에 대해 공시주체를 달리 설정하고 있기 때문이다. 교육정보공개법 제5조 제1항과 제2항의 내용은 초·중등학교의 정보공시와 관련하여 각각의 법 조항이 규제하고자 하는 행위 주체에 차이가 있다. 제1항은 '초·중등교육을 실시하는 학교의 장'을 규제한다. 제2항은 '교육감 및 교육인적자원부장관'을 규제한다. 제1항은 학교장의 정보 공시 의무를 적고 있으며, 이어서 15개 공시대상정보를 열거하고 있다. 이 중 12호가 학업성취도평가에 관한 내용이다. 문제는 학교장에게는 공시 의무가 주어져 있고, 교육감 및 교육인적자원부장관에게는 개별 학교 명칭 비공개의 의무가 주어져 있다는 것이었다. 2007년 시행령안 연구진은 해당 조항의 의미를 해석할 때 교육위원회의 '수정이유' 즉, '사회적 파장'을 고려하여 개별학교의 명칭을 드러나지 않게 한다는 점에 무게를 두었다. 2007년 시행령안 연구진의 보고서에서 그 내용을 확인할 수 있다.

> "**법 제5조 제1항과 제2항에 대해서는 이해당사자 뿐만 아니라 법률전문가들 내에서도 그 해석이 서로 상이하였음. 그래서 제2항이 제1항의 4호와 12호의 정보를 제한하는 것인가와 제1항 4호와 12호의 공시주체가 누구이냐**, 그리고 제2항에서의 소재지를 어떻게 정할 것인가에 대한 여러 차례의 전문가협의회와 법률 검토를 통해 당초 제안한 안은 다음과 같음"(p.49)[138].
>
> (중략)
>
> 연구진은 학업성취도 정보에 대한 국민의 알권리를 충족시키면서, **학교(지역간) 서열화 등 부작용을 최소화 한다는 공개원칙**을 정하고 초·중학교 학업성취도 정보는

---

137) 교육정보공개법 제5조 ①초·중등교육을 실시하는 학교의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. (이하 생략) ② 교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별 학교의 명칭은 제공하지 아니하며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정한다.

138) 김창환 외(2007). 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령 제정 방안 연구. 서울: 한국교육개발원.

지역교육청 단위로, 고등학교 학업성취도 정보는 시도교육청 단위로 공개(**학교별 자료는 공개하지 않음**)하는 수정 방안을 구상하였음.(p.50, 강조는 인용자)

'학교별 자료는 공개하지 않음'이라는 연구진의 결론은 연구진이 제5조 제2항의 내용이 제1항의 내용을 제한하는 것으로 판단했음을 보여준다. 즉, 제5조 제1항 4호와 12호 정보의 공시 주체는 학교장이 아니라 교육감이나 교육인적자원부장관으로 간주한 것이다. 학교장을 해당 정보의 공시 주체로 볼 경우 학교의 명칭이 자연스럽게 드러나므로 이는 학교의 명칭은 공개하지 않는다는 법 조항을 위반하는 것이 된다. 12호 정보의 공시 주체를 교육감 및 교육인적자원부장관으로 간주하는 것은 곧 심사보고서에서 밝힌 바, '사회적 파장'을 고려하여 '학교의 명칭'은 공개하지 않는다고 한 법안 수정 이유를 수용한 결과라고 볼 수 있다.

한국교육개발원 연구진이 법 제5조의 내용을 그렇게 해석한 것은 당시 국가수준 학업성취도평가가 표집평가로 진행되고 있었다는 사실과도 관련이 있다. 당시 국가수준 학업성취도평가는 해당학년 3% 정도의 표집평가로 이루어지고 있었다. 따라서 2007년 시행령안 연구팀이 시행령안을 입안할 당시에는 전국 각급 학교의 장이 자기 학교 홈페이지에 공시할 수 있는 학업성취도평가의 결과를 보유하고 있지 않았다. 2007년 시행령안의 '별표 1'에서 학업성취도평가 관련 공시대상정보의 공시 횟수나 시기가 각각 공란과 '수시'로 되어있던 것은 이러한 현실을 반영한 것이었다.

반면에 2008년 시행령 입법예고 했던 정부는 이 문제에 대해 전혀 다른 인식을 갖고 있었다. 2008년 당시 정부의 정무직 고위 관리는 교육정보공개법의 제5조의 제1항과 제2항을 각각 'school accountability를 명문화하는 조항'과 제3자의 정보공개에 대비한 '개인정보보호의 원칙과 학교익명처리의 원칙을 명문화한 조항'으로 인식하고 있었다.

만약 연구자 등 제3자가 정보공개를 요구할 경우 이들이 원자료 상의 모든 정보를 내주어야 하는가? 그렇지 않다. 2항은 바로 이러한 상황에 대비한 조항이다. (법안심사소위 과정에서) 실제 2항의 문구를 원자료 제공여부를 언급한 '제8조 학술연구의 진흥'의 두 번째 항으로 두자는 의견도 있었다. 그러나 이러한 제한 조건은 해당 조항 가까이 두어야 한다는 의견을 존중하였다. 즉 전자(1항)는 school

accountability를 명문화하는 조항이다. 학교정보공시 또는 school report card 등을 통하여 학교장이 본인 학교의 교육성과 등을 학부모와 지역사회에 알리는 근거가 되는 것이다. 반면 후자(2항)는 평가를 시행한 주체가 수집한 정보를 제3자가 공개를 요청하였을 때 개인정보보호의 원칙과 학교익명처리의 원칙을 명문화한 조항이다.[139]

이와 유사한 법 해석은 2008년 시행령안 정책 연구를 수행한 '학교정보공시제 정책연구팀'의 문서에서도 발견할 수 있다. 연구팀의 일원인 한 대학교수는 공청회 발표문에서 제5조 제1항 12호의 정보 즉, 학업성취도평가 관련 정보의 공시 주체가 '학교의 장'임을 분명히 하였다.

법 제5조는 제1항과 제2항에서 내용이 서로 엇갈리는 문제가 있다. 제1항에서는 <학교의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 … 정보를 … 공시하여야 한다>고 규정하고 있고, 제2항에서는 <교육감 및 교육과학기술부장관은 제1항제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭은 제공하지 아니하며> 소재지별로 공개하도록 하고 있는데, 제1항에 의하여 제1항제4호 및 제12호의 자료는 학교장에 의해 공시되었는데(공시주체는 학교장으로 보아야 함), 제2항에서 교육감 및 교육과학기술부장관은 개별학교의 명칭은 제공하지 아니한다는 모순이 보인다. 이에 대하여 교육감 및 교육과학기술부장관의 지도, 감독을 받는 학교의 장은 상급관청이 공시하지 않는 정보를 공시할 수 없는 것으로 해석하는 입장도 있으나 이미 제1항에서 공시주체를 분명히 규정하고 있다. 이는 입법상의 불비로 볼 수도 있으나 교육감, 교육과학기술부장관은 학교의 서열화 우려 등을 고려하여 학교별 비교 등으로 학교 명칭이 드러나지 않도록 노력할 것을 규정한 것으로 볼 수도 있다.[140]

2008년 시행령 제정의 주체는 12호 정보의 공시 주체를 '학교의 장'으로 보았고, 2항의 내용은 교육감과 교육인적자원부장관의 자료 공개에 적용되는 것으로 제1

---

139) 2008년 청와대 교육비서관실 관계자 미발간 메모자료. 홍성창(2010). 교육정보공개 정책과정에 관한 연구. 홍익대학교 박사학위논문. p. 190.에서 재인용. 이 논문의 저자는 17대 국회 L 의원의 보좌관이었으며, 2012년 현재 행정부의 고위 관리이다. 그의 행정부 직위를 고려할 때, 논문 내 인용 자료의 출처가 다소 불분명함에도 자료의 신뢰성은 충분하다고 판단하여 재인용하였다.

140) 강인수(2008). "교육관련기관의 정보공개에 관한 특별법 시행령 제정 방향". p.67. 학교정보공시제 정책연구팀(2008). 학교정보공시제 발전방안 모색. 공청회 자료집.

항과 제2항을 분리해서 보았다.

이러한 법 해석의 차이 위에서 학업성취도평가 전수조사가 실시됨으로써 법 제5조 제1항 12호의 정보가 시행령 '별표 1', 부칙 제3조와 같이 구체화될 수 있었다. 그것은 '정책의 정교화'이기는 하였으나 내용적으로는 2005년에 발의된 법안의 내용으로 회귀하는 것이었다. 이 점에서 2008년 시행령 제정을 통한 정책의 구체화는 '역방향의 정교화'라고 할 수 있다.

3 . 정책 집행자에 의한 정책 내용의 변화

2008년 교육정보공개법의 시행령이 제정됨으로써 교육정보공개법은 비로소 하나의 교육정책으로 완성되었다. 시행령의 제정으로 법 통과 과정을 거치면서 대통령령으로 정하도록 위임된 사항과 법 집행에 필요한 기술적 부분이 구체화하였다. 정보의 공시 의무를 면제받는 학교의 범위나 학업성취도평가 관련 소재지에 관한 정보의 공개 범위, 각급 학교 공시 정보의 구체적인 범위와 공시횟수, 시기, 연구자 등에 대한 자료 제공의 절차와 방법 등이 구체화되고 정교화되었다. 이는 교육정보공개법안의 국회 통과 과정에서 볼 수 있었던 '정책의 정교화'와 같은 성격의 변화였다.

국회 통과 과정에서 더욱 모호하게 된 조항들도 시행령 제정을 통해 정교화되었다. 법 제5조 제1항 12호의 정보 즉, 학업성취도평가 관련 정보의 공시 부분이다. 법 제5조 제1항 12호 '국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'이 시행령의 '별표 1'을 통해 '국가수준 학업성취도평가의 응시현황, 3등급 비율, 전년 대비 향상도'로 구체화하였다. 이는 2005년에 발의된 법안의 내용을 시행령을 통해 되살리는 방향의 정교화였다.

이러한 변화는 시행령 제정 주체의 특정한 법 해석에 기댄 것이었다. 2008년의 시행령 제정에 관여한 인사들은 교육정보공개법 제5조 제1항을 이른바 "school accountability"를 위한 것으로, 학업성취도평가 관련 정보의 공시 주체를 학교장으로 간주하고 있었다. 이는 2007년 국회의 심사보고서에 나타난 '수정 이유' 즉, '사회적 파장'을 고려하여 자료의 공개 범위를 제한한다는 것과는 판이한 것이었

다. 그러한 법 해석 위에 학업성취도평가 결과의 학교별 공개를 규정한 교육정보공개법 시행령이 제정되고 학업성취도평가 전수조사가 시행된 것이다. 이는 2005년 L 의원이 교육정보공개법안 발의와 초·중등교육법개정안의 발의를 통해 구현하고자 했던 바와 내용적으로 동일한 것이었다.

본 연구는 2008년 교육정보공개법 시행령의 제정으로 일어난 정책 변동을 '2005년 법안 내용의 재등장'으로 본다. 어떤 법의 시행령이 국회에서 결정된 정책인 법의 집행을 위한 지침이라는 점을 감안하면 이 현상은 매우 특이하다. 왜냐하면 정책의 집행자에 의해 정책 내용이 변화한 것이기 때문이다.

2007년 대통령 선거의 결과 보수적 정당의 대통령 후보가 당선되었던 사실을 감안하면, 신자유주의적 교육정책의 결정 과정에 있어서 보수적 성향의 정부가 갖는 강한 영향력을 확인할 수 있다. 2008년 당시 새로 출범한 정부는 교육정보공개법 시행령 제정 과정에서 시행령 제정 방안 연구를 재차 수행하면서 법의 시행을 6개월 정도 지연시키기도 하였다.

Ⅵ. 결론

1. 요약

본 연구는 교육정보공개법의 정책화 과정을 법 텍스트의 변화를 중심으로 살펴보았다.

교육정보의 공개라는 정책 아이디어는 1990년대 중반 이래 한국 사회에서 가속화된 신자유주의적 교육개혁의 논리 속에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다. 신자유주의적 교육개혁은 교육에 시장 기제를 도입하는 것이 핵심이다. 시장기제의 도입이란 규제완화를 통한 교육기관·교사의 교육 공급자화, 선택권 확대를 통한 학생과 학부모의 소비자화, 정보의 공개를 통한 경쟁 촉진 등을 의미한다.

1990년대 중반 이래 전개된 한국 교육정책의 변화 속에서 규제완화, 선택권 확대의 흐름을 확인하기란 그리 어렵지 않다. 교육과정 자율화 정책, 교원 초빙제, 학교회계제도의 도입, 대학설립준칙주의 등은 대표적인 규제 완화 정책이라고 할 수 있다. 선택권 확대의 흐름은 고교 평준화 정책의 보완을 위한 정책들 속에서 확인할 수 있다. 특수목적고등학교와 특성화고등학교의 확대, 자율학교 지정 등의 정책은 교육 공급을 다양화시킴으로써 선택권을 확대하는 정책으로 볼 수 있다. 평준화 지역 내에서 추첨 배정 방식이 선지원 후추첨 방식으로 변화하는 것도 선택권 확대의 흐름으로 파악할 수 있다. 그러나 규제완화와 선택권 확대의 정책 흐름을 신자유주의적 교육정책의 완성으로 연결시킬 교육정보의 공개 정책은 2005년 교육정보공개법안이 발의될 때까지 정책 아이디어 수준에 머물러 있었다. 2005년 교육정보공개법안의 발의는 교육을 시장화하는 신자유주의적 교육개혁이 그 완성을 향해 진일보하는 계기가 되었다.

교육정보공개법안은 법안 발의 이전에 이미 존재했던 교육정보 공개 관련 담론이 법안으로 일부 수용됨으로써 만들어졌다. 법안 발의 이전에 존재했던 교육정보 공개 관련 담론에는 1990년대 중반 교육개혁에 주도적으로 참여한 한 경제학자의 탈규제 교육개혁론에서 제기된 '교육정보센터' 아이디어도 있었고, 2000년대 초반 일부 경제학자들에 의해 제기된 '평준화 정책 개혁'을 위한 '학교 성과 보고' 담론도 있었다. 그 외 교육학자들에 의해 주장된 교육정책 효과 검증을 위한 '종단자

료 공개' 담론과 고등교육의 경쟁력 강화를 위해 대학정보의 공시를 실시한다는 정부의 담론도 있었다.

이러한 담론들이 평준화 정책에 관한 사회적 논쟁과 갈등 속에서, 평준화 정책의 개혁을 위한 교육정보 공개 담론의 생산자였던 한 야당 국회의원에 의해 법안으로 만들어졌다. 법 제정 추진 계획은 다소 급작스럽게 발표되었지만 4개월여의 준비 속에서 법안은 상당한 정도의 구체성을 획득하였고 야당 의원 대다수의 찬성을 획득하여 제출되었다.

법안에서 사용된 '교육관련정보'라는 용어의 드러난 의미는 초·중등학교와 고등교육기관이 보유·관리하는 학교 운영 및 여건 등에 관한 일반적인 정보, 연구자에게 제공할 수 있는 원시자료를 포함한 자료였다. '공개'의 드러난 의미는 정보의 공개 청구와 관계없이 사전에 알리거나 제공하는 '공시', 연구자 등에 대한 자료의 제공이었다. 그러나 교육정보공개법안이 학업성취도평가 전수조사 실시 법안과 함께 발의되었다는 점과 법안의 공시 정보에 학업성취도평가 결과에 관한 사항이 포함되어 있었다는 점, 법안의 내용에 과거 탈규제와 평준화 정책 개혁, 대학정보공시 담론 등이 수용되었다는 점을 고려할 때, '교육관련정보의 공개'라는 표현이 갖는 맥락적 의미는 곧 신자유주의적 교육개혁을 위한 교육정보의 공개라고 할 수 있다.

이 과정에서 두드러지는 점은 경제학을 전공한 교수로서 법안 발의 당시 보수적 성향의 정당에 소속된 국회의원이 이른바 '정책선도가'로서 뚜렷한 활약을 보였다는 점과 평준화 정책의 개선이라는 교육정보공개법안의 정책 목표보다 '국민의 알 권리 보장'이라는 정책 목표가 더욱 부각되었다는 점이다. 이는 한국 사회에서 신자유주의적 교육정책을 쉽게 식별하기 힘든 현실의 일단을 보여준다고 할 수 있다.

교육정보공개법안은 국회의 심사를 거치면서 '수정'되어 '통과'되었다. '수정'의 내용은 크게 둘로 나뉜다. 하나는 교육정보 공개에 관한 정부 정책과 의견이 수용되면서 일어난 정책의 '정교화'이다. 각급 학교 교육 여건의 공시와 연구자에 대한 자료 제공 부분이 매우 구체화하였다. 또 다른 '수정'의 내용은 학업성취도평가 관련 정보의 공시 부분이 여야 의원들의 이른바 '소재지'에 관한 논쟁과 법원의 판결에 대한 논쟁을 거치면서 매우 모호하게 되었다는 것이다. 공시정보의 내용을

지시하는 조항은 '학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'과 같이 매우 포괄적으로 수정되었고, 공시정보의 범위 설정은 대통령령으로 위임되었다. 그렇게 수정된 내용은 여야 의원들이 각자 자신들에게 유리한 의미로 해석할 수 있을 정도의 큰 모호성을 갖고 있었다.

국회를 통과한 직후의 교육정보공개법은 더 이상 신자유주의적 교육개혁 정책의 일환이라고는 볼 수 없었다. 학업성취도평가 전수조사 법안은 통과되지 않은 상태였고, 학업성취도평가 결과 공개에 관한 조항은 매우 모호하게 수정된 상태였다. 그것은 '공공기관정보공개법'의 교육관련기관에 대한 특례를 규정한 법으로서의 성격이 강했다.

그럼에도 불구하고 교육정보공개법안이 국회를 통과할 수 있었던 것은 법안 발의 의원의 다양한 의회 내 담론 실천과 여당 의원들의 비반대(非反對), 법원의 교육정보 공개 관련 행정 소송에 대한 탈맥락적 판결 속에서 여야 합의로 법안이 법안심사소위원회에 상정되었기 때문이라고 할 수 있다. 여야가 교육정보공개법안을 통과시킨 것은 법안의 구체적 내용에 대한 합의에 기반한 것이 아니었다. 그것은 구체적인 판단을 유보하는 결정에 기반한 것이었다.

국회를 통과한 교육정보공개법은 시행령 제정을 통해 시행이 가능한 정책으로 완성되었다. 시행령에는 법에서 대통령령으로 결정을 위임한 내용과 법의 시행을 위해 필요한 여러 내용들이 담겼다. 국회 심사를 통해 정교화되었던 부분 즉, 각급 학교의 여건에 관한 정보 공시, 연구자에 대한 자료 제공 부분은 더욱 더 정교화되었다.

국회 심사 과정에서 모호하게 수정되었던 학업성취도평가 관련 정보의 공시 부분도 시행령 제정을 통해 구체화되었다. 그러나 그것은 내용적으로 2005년에 발의된 법안과 유사해지는 '역방향의 정교화'였다. 공시 기관, 횟수, 시기 등도 정해졌으므로 그 구체화의 수준은 것은 오히려 2005년 법안보다 더욱 진전된 것이었다.

이러한 역방향의 정교화는 시행령 제정 주체인 정부가 갖고 있던 교육정보공개법에 대한 특정한 해석 위에서 가능했다. 그것은 통과된 법의 제5조가 '학교 책무성'을 위한 조항이라는 해석이었다. 이것은 2007년 국회의 법안 '수정이유'와는 거리가 먼 것이었다. 2008년 시행령의 제정을 통해 '교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법'은 다시금 신자유주의적 교육개혁 정책의 성격을 획득하게 되었다.

이는 정책의 집행자에 의해 중요한 정책 내용의 변화가 일어난 것으로서 신자유주의적 교육정책의 결정 과정에 있어서 보수적 성향의 정부가 갖는 강력한 영향력을 보여준다.

2 . 논의

(1) 교육정보공개법의 정책 목표

'국민의 알 권리'를 위한 정책으로 세간에 알려진 교육정보공개법이 도입 초기부터 시행 반대 시위, 공직자의 정보 조작, 교사들의 저항과 그에 대한 징계 등 현실에서의 긴장과 갈등 사태에 관련되어 왔던 것은 교육정보공개법이 갖는 신자유주의적 교육정책으로서의 성격 때문이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 현실에서의 변화와 긴장, 갈등을 야기하는 교육정보공개법의 실제 내용을 살펴보면, 그것은 초·중등학교와 고등교육기관의 교육 여건을 보여주는 여러 정보의 공시와 학술 연구자에 대한 자료의 제공에 관한 내용에 불과하다. 현실의 긴장과 갈등을 야기했던 신자유주의적 교육정책의 법적 실체는 학교장이 매년 1회 이상 "학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항"을 공시해야 한다는 한 개의 조항이다. 다소 모호한 의미의 법 조항 하나로 인하여 국가수준 학업성취도평가 전수조사 결과의 공표, 그로 인한 경쟁의 격화, 교사들의 저항과 징계, 성취도평가 결과의 조작 등 적지 않은 사회적 긴장과 부작용이 유발되었던 것이다.

사회적 갈등과 긴장을 포함하는 역동적인 교육 현실과 그 현실을 낳은 신자유주의적 교육정책 조항은 표리부동(表裏不同)의 관계에 있는 경우가 많다. 신자유주의의 이념 지향은 구체적인 교육정책 즉, 법 조항이나 정부 문서의 문장, 문구를 통해 관철된다. 그런데 이 때 해당 법 조항이나 문장, 문구에서 '시장 기제의 도입'과 같은 핵심적 정책 의도는 잘 드러나지 않는다. 교육정보공개법의 경우도 학교 간 경쟁, 지역 간 경쟁 유발이라는 의도를 표방하지 않았다. 학업성취도평가 전수조사 결과의 학교별 공시라는 신자유주의적 교육정책 아이디어는 실제 정책

속에서 '학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항의 공시'와 같이 모호하게 진술되어 있다. 교육정보공개법 제1조에 명시된 법의 목적은 신자유주의와는 거리가 멀어 보이는 국민의 알 권리 보장, 학술 및 정책연구의 진흥, 교육행정의 효율성과 투명성 등을 제고한다는 것이었다.

교육정보공개법의 제정 과정은 교육정책의 표방된 목표와 실제 의도, 그로 인해 빚어진 현실 사이의 불일치 문제를 이해할 실마리를 제공한다. 본 연구의 결과가 보여주는 바, 신자유주의적 교육정책에 있어서 명시적으로 표방된 목표는 실제의 목표와 차이가 있다.

교육정보공개 정책이 아이디어 수준에 머물러 있을 때 정책 문제와 목표는 비교적 명확하게 진술되었다. 평준화 정책이나 대학의 순위 부진 등이 문제로 진술되었고, 시장 기제의 도입이 정책 수단으로 언급되었다. 그러나 정책화의 과정에서 정책 내용은 모호하게 변화했다. 이 과정에서 '국민의 알 권리'라는 정책 목표가 부각되었다. 학업성취도평가 결과 같은 가시적 지표를 비교 가능한 형태로 공개한다는 핵심적 내용은 '학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항의 공시'와 같이 모호하게 변화하였다. 정책과 관련된 중요한 결정이 행정부에 위임되었다. 이는 정책 결정에 관여하는 여러 행위자들이 상호 작용하는 과정에서 이루어졌다. 정책을 구성하는 요소로는 흔히 정책 목표와 정책 수단이 꼽히는데, 10여개의 조항으로 구성된 교육정보공개법의 본문을 통해 실제 정책 목표와 수단을 쉽게 파악하기는 어렵다. 거기에는 가장된 정책 목표와 모호한 정책 수단만이 제시되어 있기 때문이다.

실제의 정책 목표와 명확한 정책 수단은 정책 집행의 지침에 진술된다. 교육정보공개법의 시행령은 법이 갖는 모호성을 대부분 해소한다. 예컨대 '학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항'은 '응시 현황, 등급별 비율, 전년대비 향상도'로 명시되었다. 의미가 분명하다. 정보의 공개 범위나 시기, 방법 등도 명시됨으로써 정책의 의도나 목표가 보다 명확히 드러난다.

이러한 점에서 교육정보공개법을 '국민의 알 권리' 보장 차원에서 제정되고 시행되는 정책으로 보는 관점은 대단히 탈역사적이고 탈맥락적인 이해일 수 있다. 물론 교육정보공개법에 명시된 각급 교육기관의 공시대상항목에는 그 동안 학생과 학부모가 취득하기 어려웠던 정보들도 일부 포함되어 있다. 또, 교육정보공개

법의 특정 조항에서 교육정책연구나 학술연구를 위한 자료, 예를 들면 국가 수준의 학생성취도 정보를 담은 대학수학능력시험 성적 자료나 학업성취도평가 자료 등의 제공 절차를 규정하고 있는 점도 그러한 자료를 필요로 하는 연구자나 정책연구기관의 입장에서는 매우 고무적인 일이 아닐 수 없다. 부분적으로는 그 동안 미흡했던 정보 공개의 문제를 해결해 주는 측면이 있다고 볼 수 있다.

그러나 보다 중요한 것은 교육정보공개법이 한국 교육의 경쟁 부재 상황을 문제로 인식하고 그것을 해결하기 위한 정책으로 다른 정책들과의 연계 속에서 등장했다는 점이다. 초·중등학교 정보공시제도의 경우 2008년부터 시행하고 있는 국가수준 학업성취도 전수평가 정책과 연계되었다. 대학정보공시제의 경우, 대학평가나 '대학교육역량강화 사업' 같은 정부의 대학 재정지원 사업과 연계되었다.

국가수준 학업성취도평가는 국가 교육과정의 성취 수준을 측정하기 위하여 2008년 이전까지는 전국 초·중등학교 학급 중 1~5% 정도를 표집하여 실시하던 평가였다. 그러나 2008년부터는 전국의 해당 학년 학생들이 모두 응시해야 하는 전집 평가로 실시되고 있다. 정부가 밝히고 있는 이 전집 평가의 목적은 '기초학력 미달 학생 제로'라는 구호에 단적으로 드러난다. 즉, 전집 평가를 통해 기초학력 미달 학생을 파악하여 보정 교육을 실시한다는 것이다.[141] 이 계획에 그 결과를 교육정보공개법에 의거하여 학교별로 공시한다는 내용이 포함되어 있었다. 국가수준 학업성취도 평가 정책이 초·중등학교 정보공시제와 만나는 부분이다. 다시 말하면, 국가수준 학업성취도평가 정책은 '국가수준 학업성취도 전수 평가'와 '교육정보공시' 등 두 정책의 결합인 것이다. 두 정책을 따로 떼어 놓고 보면 각각의 의도를 '학업 부진 학생의 파악과 지도', '국민의 알 권리 보장' 등으로 파악할 수 있다. 그러나 두 정책을 연결하여 하나의 정책으로 보면 그것은 학업성취도의 책임을 단위 학교에 부과하고 학교 간 경쟁을 유발하려는 이른바 '책무성 정책'이 된다. 실제로 정부 문건에는 전수 평가를 통해 "학교 간 선의의 학력경쟁을 유도" 한다는 내용이 들어 있다.

---

141) 구체적인 계획은 다음과 같다. 각 시·도 교육청이 주체가 되어 전국의 초3, 초6, 중3, 고1 학생을 대상으로 시험을 실시하고 채점을 한 다음 시험 결과를 우수/보통/기초/기초학력 미달 등으로 표기하여 학생에게 통보한다. 그 결과는 교육정보공개법에 의거하여 학생의 과목별 성취수준 비율로 공시한다. 교육과학기술부(2008). 「'08년 초·중·고 학생대상 국가수준」 기초학력 진단 및 학업성취도평가 기본 계획(안). (2008. 4.)

정보공시를 통해 학교 간 경쟁을 유발하겠다는 의도는 대학정보공시와 연계된 다른 정책 사례에서도 발견된다. 일례로, 정부의 '대학교육역량강화 사업'은 대학과 전문대학에 재정을 지원하기 위한 사업으로서 2009년의 경우 4,959억원의 재정을 대학에 배분한 사업이었다. 정부는 재정 지원을 받을 대학을 선정하는데 있어서 사전에 구성된 공식 이른바 포뮬러(formula)를 사용하였다. 포뮬러에 대입한 수치는 대학정보공시제를 통해 이미 공시되어 있는 정보 즉, 취업률, 재학생 충원율, 국제화(전문대학의 경우 산학협력) 수준, 전임교원 확보율, 1인당 교육비, 장학금 지급율 등이었다. 정부는 이러한 정량적 지표들을 정해진 공식에 투입하여 손쉽게 대학별 재정지원여부와 액수를 결정한 것이다.

정부가 대학 재정 지원 대학을 선정하는 과정에서 공시된 정보를 활용한 것은 종래 유사한 사업 시행 과정에서 발생했던 대학과 정부의 수고를 줄이기 위한 것으로 볼 수도 있다. 그러나 더 중요한 변화는 대학정보공시제로 인해 대학 평가의 여러 지표들이 개발되고 공시되어 대학에 대한 평가가 일상화되고 매우 용이해졌다는 점이다. 즉, 대학 간 경쟁이 상시화된 것이다. 이 점은 대학정보공시제의 목적을 "대학 간 경쟁을 통한 질 제고를 촉진하고 지속적 대학구조개혁을 가속화" 하기 위한 것으로 명시한 정부의 문서에서도 확인된다[142].

정부가 제시하고 있는 "대학 간 경쟁 촉진을 통한 대학의 경쟁력 제고"라는 목적은 앞서 살펴본 초·중등학교에서의 학업성취도 전수 평가에 대한 정부 문서가 명시하고 있는 목적 즉, "학교 간 선의의 학력경쟁을 유도하여 학교교육의 질을 제고할 수 있는 기반을 마련"한다는 목적과 유사하다. 교육정보공개법은 '국민의 알 권리'를 위한 정책이기보다는 학교 간, 대학 간 경쟁을 유발하기 위한 정책이라고 할 수 있다.

(2) 한국 교육개혁에 대한 이해

교육정보공개법이 문제시하고 있는 한국의 교육 상황 즉, 초·중등교육에 있어서 평준화 정책이 시행되고 있고, 대학교육의 국제 순위가 낮으며, 학교 간, 대학 간에 경쟁이 충분하지 않은 상황은 그 사실 여부는 차치하더라도 사회적, 역사적 맥

142) 교육과학기술부(2008). 제1차 정보공시운영위원회 회의자료.(2008. 11. 24.). p.23.

락을 떠나 보편적으로 문제시 되는 상황이 아니다. 그것은 1990년대 이래 한국 사회에서 성립한, 정부의 개입이 최소화되고 개인 간의 자유로운 시장 거래가 활발한 자본주의 경제 사회를 이상적으로 보는 특정한 관점에서만 문제로서 성립하는 상황이다.

이러한 관점에서 구성된 교육 문제를 해결하기 위한 여러 정책들은 교육을 거래의 대상이 되는 상품으로 위치시키고, 학교와 교사를 교육이라는 상품의 생산자나 공급자로, 학생과 학부모를 교육 상품의 소비자의 위치로 이동시키려는 방향을 취한다. 이것이 이른바 신자유주의적 교육개혁이다.

초·중등교육에서 학교와 교사를 교육 상품의 생산자나 공급자로 위치시키려는 정책은 단위 학교에 교육과정 결정이나 교원 인사 권한을 부여하는 이른바 '자율성'을 위한 정책들로 나타난다. 대학교육에서도 이러한 경향은 동일하다. 학생 선발과 재정운영에 대한 권한 부여, 각종 규제의 철폐 등은 교육 상품을 생산해야 하는 공급자로서의 대학에 교육 상품 생산 활동의 자유를 부여하기 위한 정책들이다.

정부는 교육 상품의 시장 거래가 공정하게 이루어지도록 하며, 불량품이 나오지 않도록 생산자를 관리할 책임을 가진다. 그리고 상품의 생산자들 간에 건전한 경쟁의 풍토가 조성되도록 노력해야 한다. 정부는 일선 초·중등학교와 대학에 최소한의 기준을 요구하거나 각종 평가에 재정지원을 연계하게 되는데 이것이 이른바 '책무성'을 위한 정책들이다.

1990년대 중반 이래 한국 사회에서 추진된 여러 교육정책들을 '자율성'이나 '책무성'을 위한 것으로 설명하는 관점에 대해서 다시 생각해 볼 필요가 있다. 교육과정 자율화, 교원 초빙제, 지방교육자치제도의 변화, 대학 자율화 정책 등과 같은 정책들은 '자율성'을 위한 정책으로 쉽게 간주되었지만 실제 의미는 학교나 교사 등 교육기관을 상품의 공급자로 위치시키는 정책들이라고 볼 수 있다. 교육청 평가, 학교 평가, 교원 평가, 학업성취도평가 같은 각종 평가 정책들은 교육기관에 부과된 자유에 대한 책임이라는 의미에서 '책무성'을 위한 것이라고 말해지지만 실상은 교육 상품의 품질 관리와 교육 시장의 공정 경쟁 풍토를 조성하기 위한 정책들이라고 볼 수 있다. 이러한 두 종류의 정책들은 개념상 구분되지만 정책이 적용되는 현장의 관점에서 볼 때는 하나의 구성체이다. 일선 학교에서는 교육과정

을 자유롭게 운영할 수 있었지만 학업성취도 평가 경쟁 역시 받아들여야 했으며, 대학은 정부의 재정 지원을 받았지만 학과를 통폐합해야 했던 상황이 1990년대 중반 이래 지속되고 있는 신자유주의적 교육개혁의 현실태이다.

이 점에서 근래 한국의 교육개혁을 '자율과 책무'를 위한 것이라고 보는 관점은 다소 일면적인 것으로 평가될 수 있다. '자율성'이나 '책무성'을 표방하는 정책들을 단일한 정책의 서로 다른 양상으로 파악하지 않고 각각 별개의 정책으로 볼 경우, 한국의 교육정책이 갖는 신자유주의적 의미는 탈각된다. 이 때 '자율성'을 위한 정책은 타율적 교육 운영, 교육에 대한 관료 통제의 대립항으로서 의미를 갖는다. 심지어 어떤 경우 '자율성'을 위한 정책은 교육 현장의 민주성을 강화하는 정책으로서 환영받기도 한다. 또한 '책무성'을 위한 정책의 경우는 소비자로서의 학생·학부모가 지불한 비용에 대해 학교와 교사가 져야 하는 최소한의 책임을 요구하는 정책으로서의 의미를 획득한다. 이러한 맥락에서는 '책무성'을 거부하는 교사나 학교는 비윤리적이라는 비난을 피할 수 없게 된다. 2008년 이른바 '일제고사'를 거부했던 교사에게 해임이라는 중징계가 내려졌던 것은 바로 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

'자율성'을 위한 정책과 '책무성'을 위한 정책은 별개로 존재하지 않는다. 그동안 시행되어 온 여러 교육정책들을 역사적 맥락 속에서 서로 연관된 정책들로 파악할 때 1990년대 중반 이래 지속되어 온 '자율과 책무'의 교육개혁은 곧 교육을 상품으로 간주하고 교육 주체들의 위치를 시장 속의 주체들로 변화시키는 신자유주의적 교육개혁으로 볼 여지가 충분하다.

(3) 연구의 시사점과 한계

이 논문의 분석은 교육정책의 연구와 실천과 관련하여 다음과 시사점을 제공한다.

첫째, 본 연구는 교육정책이 결정되는 과정의 복잡성을 확인한다. 교육정책의 형성 과정은 교육정책이 필연적으로 포함하게 되는 특정 집단 혹은 계급·계층의 의도가 일방적으로 순조롭게 관철되는 과정으로서는 파악될 수 없다. 교육정보공개법의 경우도 법안에 반영된 중심적인 정책 아이디어는 신자유주의적 교육개혁

의 맥락에서 도출된 정책 아이디어 즉, 학교의 성과를 일반에게 공개함으로써 경쟁을 유발한다는 아이디어였다. 그러나 그 아이디어가 법안으로 수용되고 국회에서 심사 절차를 거치면서 그러한 아이디어의 요소들이 모호화되거나 혹은 삭제되는 변화를 겪었다. 그러다가 행정 권력의 교체와 함께 법 심사 과정에서 삭제된 내용이 시행령의 내용으로 다시 포함되고, 행정 지침으로 학업성취도평가 전수조사가 실시되면서 애초의 정책 아이디어가 다시 실현되는 모습을 보였다.

둘째, 본 연구는 우리나라 교육정책에 있어서 증가하는 위임입법의 경향을 확인한다. 헌법 제31조는 교육에 관한 중요 사항은 반드시 법률로 정하도록 하는 원칙을 확립하고 있다. 그러나 교육정보공개법의 사례에서도 볼 수 있듯이 교육정책 세부 사항의 상당한 부분이 대통령령에 위임되고 있다. 위임입법은 국회의 입법 활동 부담을 경감하고, 입법에 있어서 전문성의 활용을 용이하게 하며, 정책 환경의 변화에도 유연하게 대처할 수 있다는 이점이 있는 반면 행정권력의 자의적 정책 집행 역시 가능하게 한다는 문제점을 가진다[143]. 교육정보공개법의 정책화 과정에서 위임입법은 의회에서 타협되지 않은 정책 내용의 처리 방법 중 하나였다. 위임입법은 국가수준 학업성취도평가 관련 정보의 공시에 관련된 정책 내용을 모호화하는데 기여하였다. 현대 사회에서 위임입법이 증가하는 경향은 여러 나라에서 광범위하게 관찰된다고 하나 교육정책에 있어서 위임입법은 권력의 변화에 따른 잦은 정책 변경을 야기하는 요인이 될 수도 있다. 우리나라 교육정책의 잦은 변경이 사실이라면 교육제도 법정주의라는 헌법의 원칙은 다시금 새겨볼 문제이다.

교육정보공개법의 정책화 과정을 분석한 본 연구는 다음과 같은 점에서 제한점을 갖는다.

첫째, 본 연구는 교육정책의 과정 분석에 교육정보공개법의 한정된 사례를 활용하였다. 따라서 본 연구의 결과는 교육정책의 연구 영역과 방법을 탐색하고 제안하는 한에서 의미가 있다고 할 수 있다. 향후 광범위한 사례의 연구 등을 통해 한국 교육정책 과정 일반을 설명하는 이론의 제안으로 나아갈 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 정책화 과정을 텍스트의 변화 과정을 중심으로 살핀 탓에, 정

143) 박재윤(2004). “위임입법에 관한 연구”. 교육법학연구 16(1). pp.97-116.

책에 관여하는 행위자를 본격적인 분석의 대상으로 삼지 못했다. 한국의 교육정책에 관여하는 세력의 파악과 그 특성을 밝히는 후속 연구가 필요하다.

셋째, 교육정보공개법 시행령 제정 과정 분석에서 확인한 바, 행위자의 입장에 따라 상이한 법 해석이 일어났다. 이는 객관적인 법령에 대해서도 전혀 다른 해석이 존재할 수 있음을 암시한다. 따라서 교육 현장의 여러 주체 즉, 하급행정기관의 공무원, 일선학교 관리자와 교사, 학부모, 학생의 입장에서는 이 정책이 어떻게 해석되고 받아들여졌는지를 탐구해 볼 필요가 있다. 이를 통해 계획된 정책의 의미를 넘어 실제 적용된 정책의 의미를 밝혀 나갈 수 있을 것이다.

<참고문헌>

1. 단행본 및 연구논문

강진구(2004). “청소년 상담사 자격검정 제도화 과정에 대한 교육정치학적 분석”. 미래교육연구, 17(2), 1-13.

고장완·유현숙(2010). “미국의 대학정보 공시와 그 활용분석을 통한 정책적 시사점”. 교육정치학연구, 17(4), 7-37.

교육부(2000). 한국교육개혁의 흐름과 향후 발전전망. 교육부.

교육인적자원부(2003). 교육인적자원백서 : 1998-2002. 교육인적자원부.

국정브리핑 특별기획팀(2007). 대한민국 교육 40년. 서울: 한스미디어.

김경회·이경호(2011). 대학정보공시제 정책분석 및 효율적 운영방안 탐색. 한국교원교육연구, 28(2), 341-364.

김기석(1999). 교육역사사회학. 서울: 교육과학사.

김기석·이종재·강태중·류한구·최길찬·김성식·남명호(2005). 평준화 정책이 학업성취에 미치는 영향에 대한 종단적 분석. 서울: 한국교육개발원.

김기석·강상진·김성식(2010). 고교 평준화정책 효과 실증 검토: 과연 성적이 떨어지는가?. 파주: 교육과학사.

김대현(2001). “한국교육의 신자유주의적 정치적 지형”. 한국교육, 28(2), 277-299.

김명숙 외(2001). 국가수준 학업성취도 평가 체제 구축 방안 연구(연구보고 CRE 2001-2). 서울: 한국교육과정평가원

김민호(2007). “세계화에 따른 지역 교육의 변화에 대한 비판적 분석: ‘제주국제자유도시’ 추진 사례를 중심으로.” 교육사회학 연구, 17(2), 23-48.

김성식(2011). “학업성취도 평가 정책의 성과와 문제점 탐색”. 2011 한국교육사회학회 하계 학술대회 발표 자료(2011.8.27.). 서울: 한국교육사회학회.

김양분 외(2006). 한국교육종단연구2005(Ⅱ). 서울: 한국교육개발원

김영철, 허경철, 이용남 편(2009). 세계화와 교육. 서울: 교육과학사.

김용(2005). “교육정책과 교육과정.” 교육과정연구, 23(1), 283-303.

____(2010). 교육규제완화의 헌법적 통제. 충북대학교 대학원 법학박사학위논문.

____(2012). 교육개혁의 논리와 현실. 파주: 교육과학사.

김용일(1997). “교육개혁에서 세계화 담론의 정책적 귀결.” 교육행정학연구, 15(2), 269-288.

_____(2006). “외국교육기관 특별법 제정과정 분석 연구.” 한국교육, 33(3), 69-192.

김창환 외(2007). 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령 제정 방안 연구. 서

울: 한국교육개발원
김천기(1997). “세계화를 위한 시장논리적 교육개혁에 관한 비판적 고찰.” 교육사회학연구, 7(3), 219-238.
김태종 외(2004). “고교평준화 정책이 학업 성취도에 미치는 효과에 관한 실증 분석”. KDI 국제정책대학원 교육개혁연구소.
김태훈(2006). 대한민국 교육정책은 누가 결정하는가. 서울: 태영출판사
김현철 외(2001). 국가수준의 종단적 교육 조사 설계. 서울: 한국교육개발원
나라정책연구회 편(1995). 소비자 주권의 교육대개혁론. 서울: 길벗.
류한구 외(2004). 국가수준의 종단적 교육 조사 모형 개발. 서울: 한국교육개발원
류한구 외(2005). 한국교육종단연구 2005(Ⅰ)-예비조사보고서. 서울: 한국교육개발원
문재인(2011). 문재인의 운명. 서울: 가교출판
박거용(2005). 350만의 배움터 한국 대학의 현실. 서울: 문화과학사.
박부권(2000). “두뇌한국21을 통한 서울대 개혁.” 한국교육연구, 6(1), 19-55.
_____(2007). 서울특별시 후기일반계고 학교선택권 확대 방안 연구. 서울특별시교육청
박세일 외 편(2002). 자율과 책무의 학교개혁: 평준화 논의를 넘어서. 한국개발연구원.
박정수(2006). 한국교육거듭나기. 서울: 삼성경제연구소.
박재윤(2004). “위임입법에 관한 연구: 유아교육법의 위임입법 방안을 중심으로.” 교육법학연구, 16(1), 97-116.
박재윤·채재은(2006). “대학정보공시제의 법제화 방안 연구.” 교육법학연구, 18(1), 91-114.
박현정(2008). “고등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제.” 교육개발, 35(2), 45-51. 서울: 한국교육개발원. 52-55.
부향숙(2006). “국내 대학교육의 질적 변화에 있어서 세계사회 담론의 영향력.” 한국교육, 33(3), 51-87.
서덕희(2010). “교육학에서 담론적 접근의 의미.” 교육사회학연구, 20(4), 111-137.
서동진(2009). 자유의 의지 자기계발의 의지 : 신자유주의 한국사회에서 자기계발하는 주체의 탄생. 서울: 돌베개
손준종(2008). “지구화와 국가교육의 재고.” 교육사회학연구, 18(3), 87-110.
손흥숙(2004). “BK21정책의 집단별 대응과 해석: 담론으로서의 정책(Ⅱ).” 한국교육, 31(2), 441-467.
_____(2004). “BK21정책의 형성 과정 : 담론으로서의 정책(Ⅰ).” 한국교육, 31(1), 421-443.
송기창(2000). “교육재정 GNP 5% 확보정책의 결정과정에 관한 연구.” 교육재정경제연구, 9(1), 123-164.
송두율(1998). 21세기와의 대화. 서울: 한겨레신문사.

안병영(2001). “입법 및 정책결정과정에서 장관과 국회 상임위원회의 상호관계.” 의정연구, 11, 94-143.

안현효(2005). “워싱턴 컨센서스에서 포스트 워싱턴 컨센서스로의 진화: 주류 발전경제학에 대한 방법론적 비판.” 신자유주의와 세계화. 서울사회경제연구소(편), 73-103. 서울: 한울아카데미.

양동휴(2005). “세계화의 역사적 조망.” 신자유주의와 세계화. 서울사회경제연구소(편), 13-46. 서울: 한울아카데미.

오세희(2008). “초·중등교육기관 정보공시의 쟁점과 과제.” 교육개발, 35(2), 45-51. 서울: 한국교육개발원.

옥한석·이영민·이민부·서태열(2005). 세계화 시대의 세계지리 읽기. 서울: 도서출판 한울.

우용제 외(2004). 최근 평준화 논쟁의 주요 쟁점과 문제점: 사회대 입학생 분석의 재검토. 한국교육사고 연구노트. 서울: 한국교육사고.

우천식·이주호(1999). 지식경제시대를 위한 교육발전방향. 서울 : 한국개발연구원

유승익(2006). “17대 국회의원의 인구사회학적인 배경분석: 역대 국회와의 비교”, 의정연구 12(1). 79-108.

윤민재(2008). “뉴라이트의 등장과 보수의 능동화.” 시민과세계, 13. 서울: 참여사회연구소.

윤여각(2000). “교육정책 결정·집행 과정에 대한 교육인류학적 검토: 학점은행제를 중심으로.” 교육인류학연구, 3(3), 19-50.

윤정일·김병주·김영철·김윤태·윤종건·이현청(2003). 교육개혁론. 서울: 하우.

윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주.(2008). 교육행정학원론. 서울: 학지사.

이경호(2010). “학교정보공시제 정책분석과 합리적 운영방안 탐색: Cooper 등의 4차원 정책분석 모형을 사용하여.” 교육정치학연구, 17(2), 89-110.

이군현(1987). “한국의 교육정책 결정과정 분석에 관한 연구: K대학 설립 결정과정의 분석을 중심으로.” 한국교육, 14(1), 229-244.

이근식(2009). 신자유주의: 하이에크·프리드먼·뷰캐넌. 서울: 도서출판 기파랑.

이돈희 외(1996). 열린교육 펼쳐지는 꿈: 교육개혁. 서울: 미래미디어

이두휴(2001). “글로벌라이제이션에 대응하는 고등교육의 개혁방안.” 교육사회학연구, 11(3), 105-125.

이미석·김재웅(2007). “유아교육법 제정 과정 분석: Campbell의 정책결정 과정 모형을 중심으로.” 교육행정학연구, 25(2), 71-91.

이민경(2010). “한국 다문화교육정책 전개과정과 담론 분석: 교과부의 다문화가정 자녀교육 지원정책(2006-2009)을 중심으로.” 한국교육, 37(2), 155-176.

이병천, 백영현 편(1998). 한국 사회에 주는 충고. 서울: 삼인.

이병환(2002). “신자유주의 교육개혁의 성격과 평가,” 한국교육, 29(2), 33-55.

이은영(2007). 관습의 정치. 서울: 박영사.
이주호 외(2006). 평준화를 넘어 다양화로: 실천적 한국교육정책론. 서울: 학지사
이주호(2001). “학교 정책의 개혁 의제.” 교육행정학연구, 19(3), 79-98.
이주호(2002). “고교 평준화 정책의 개선 방안.” 교육재정경제연구, 11(1), 237-269.
이주호, 홍성창(2001). “학교 대 과외: 한국 교육의 선택과 형평.” 경제학연구, 49(1), 37-56.
이종재·정성수·김영식(2007). “시·도교육청 평가의 개선 방안 연구”. 교육행정학연구, 25(4). 237-261.
이혁규(2012), “교원양성체제는 어떤 교사를 길러내는가?” 오늘의 교육, 6, 서울: 교육공동체벗
임준희(2006). “고교 평준화 정책과 교육이해관계자들의 정책연합.” 교육행정학연구, 24(2), 125-148.
임후남(2008). “교육정보공시제 시행, 의미와 전망,” 교육개발, 35(2), 39-44. 서울: 한국교육개발원.
정민승(2007). “사학법의 다이나믹.” 교육비평, 23, 187-206.
정성수(2008). “한국 교육정책학의 최근 연구동향 분석 - 「교육행정학연구」를 중심으로”. 교육행정학연구, 26(4). 191-216.
정일용(2005). “세계화와 제3세계의 경제발전: 주류경제학의 세계화론에 대한 비판적 고찰.” 신자유주의와 세계화. 서울사회경제연구소(편), 47-72. 서울: 한울아카데미.
정진민(2008). 한국의 정당정치와 대통령제 민주주의. 고양: 인간사랑.
정해구(1997), “한국정치의 민주화와 개혁의 실패.” 학술단체협의회(편). 6월 민주항쟁과 한국사회 10년Ⅱ. 서울: 당대.
제17대 대통령직인수위원회(2008). 대통령직인수위원회 백서. 서울: 제17대대통령직인수위원회
조전혁·이명희(2010). 한국 교육을 토론하다. 파주: 말과창조사.
천보선, 김학한(1998). 신자유주의와 한국교육의 진로. 서울: 도서출판 한울.
최미희(2007). 교육기관정보공개 활성화 방안 연구. 명지대학교 기록관리학 석사논문.
최장집(1996). 한국민주주의의 조건과 전망. 서울: 나남.
하상복(2006). 세계화의 두 얼굴: 부르디외&기든스. 서울: 김영사.
한국경제60년사편찬위원회 편(2011). 한국경제 60년사(Ⅴ) 사회복지·보건. 서울: 한국개발연구원.
한나라당 정책위원회(2004). 한나라당이 만드는 50가지 희망이야기. (미간행, 당원용 자료)
한반도선진화재단 교육개혁패널 편(2007), 대한민국 교육개혁의 선진화 구상과 실천. 서울: 한반도선진화재단

홍성창(2010). “교육정보공개 정책과정에 관한 연구.” 박사학위논문, 홍익대학교 대학원.
홍성창(2012). “교육정보공개 정책과정 연구.” 한국교육, 39(1), 235-259.
Appadurai, A.(2001). Grassroots Globalization and the Research Imagination. A. Appadurai(ed.), *Globalization*. Duke University Press.
Apple, M. (2005). Audit cultures, commodification, and class and race strategies in education. *Policy Futures in Education*, 3(4).
Ball, S. J.(1990). *Politics and Policy Making in Education: Explorations in policy sociology*. Routledge: London and New York.
Ball, S.J.(1993). “What is Policy? Texts, Trajectories and Toolboxes”. *Discourses*, 13:2, 10-17.
Ball, S. J.(1994). *Edcuation Reform: a critical and post-structural approach*. London: Open University Press.
Bensimon, E.(1995). Total quality management in the academy: A rebellious reading. *Harvard Educational Review.*
Bhattacharyya, G. (2005). *Traffick: The Illicit Movement of People and Things.* London: Pluto Press.
Blackmore, J. (2000). Warning signals or dangerous opportunities? Globalization, gender , and educational policy shifts. *Educational Theory*, 50. 467-486.
Bowe, R., S. J. Ball, A. Gold (1992). *Reforming education and changing schools: Case studies in policy sociology*. Routledge: London and New York.
Bowles, S. & Gintis, H.(1976). *Schooling in Capitalist America*. 이규환 역(1986). 자본주의와 학교교육. 서울: 사계절출판사.
Burbules, N. C., C. A. Torres(2000). Globalization and Education: An Introduction. Burbules, N. C., C. A. Torres(eds). *Globalization and Education : Critical Perspectives*. NY: Routledge. 1-26.
Codd, John A.(1988). The construction and deconstruction of educational policy documents. *Journal of Education Policy*, 3(3), 235-247.
Dale, R.(1989). *The State and Education Policy*. Oise Press.
Dale, R.(2007). Globalization and the rescaling of educational governance. C.A.Torres and A. Teodoro(eds.), *Critique and Utopia: New Developments in the sociology of education in the twenty-first century*. Lanhm: Rowman and Littlefield.
Deem, R., Hillyard, S., & Reed, M.(2007). *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism*. Oxford: Oxford University Press.
DeSequeira, A. (2005). The regulation of education through WTO/GATS. *Journal for*

Critical Education Policy Studies(March).

El Fisgon(2002). *How To Succeed at Globalization*. 김명신 역(2005). 세계화에서 살아남기. 서울: 부광

Fairclough, Norman(1992). *Discourse and social change*. Londeon: Polity Press.

Fairclough, Norman(2003). *Analysing discourse: Textual analysis of social research*. London: Routledge.

Fowler, F. C.(2004). *Policy Studies for Educational Leaders: An Introduction*, 2/E. N.J. : Merrill. 신현석·한유경 역(2007). 교육정책의 이론과 실제. 서울: 아카데미프레스.

Friedman, M.(1972). *Bright Promises, Dismal Performance: An Economist's Protest*. 안재욱, 이은역 공역(2005). 화려한 약속, 우울한 성과 : 노벨상 경제학자의 충고. 경기: 나남출판.

Friedman, T. L.(2000). *The Lexus and The Olive Tree*. 신동욱 역(2003). 렉서스와 올리브나무. 서울: 도서출판 창해.

Gerwirtz, Sharon, Dickson, Marny and Power, Sally(2004). Unravelling a 'spun' policy: a case study of the constitutive role of 'spin' in the education policy process', *Journal of Education Policy*, 19(3), 321-342.

Giddens, A.(1989). *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*. 한상진·박찬욱 역(2001). 제3의 길(개정판). 서울: 생각의 나무.

Giddens, A.(2000). *The Third Way and Its Critics*. 박찬욱·최형익·구자선·전진영·홍운기 공역. 제3의 길과 그 비판자들. 서울: 생각의 나무.

Giddens, A., W. Hutton(2000). *On The Edge*. 박찬욱·형선호·홍윤기·최형익 공역(2000). 기로에 선 자본주의. 서울: 생각의 나무

Grubb, W. N. & Lazerson, M.(0000). *Broken Promises*. 권대봉·현영섭·강석주 공역(2005). 지키지 못한 약속. 서울: 원미사

Hans-Peter Martin, Harald Schumann(1997). *Die globalisierungsfalle*. 강수돌 역(1997). 세계화의 덫: 민주주의와 삶의 질에 대한 공격. 서울: 영림카디널.

Harvey, D.(2005). *A Brief History of Neoliberalism*. 최병두 역(2007). 신자유주의: 간략한 역사. 서울: 도서출판 한울.

Held, D.(1998). "The Timid Tendency."*Marxism Today*(Nov/Dec, 1998). London: Marxism Today.

Held, D., A. Mcgrew, D. Goldblatt, and J. Perraton(1999). *Global Transformations. Basil Blackwell.* 조효제 역(2002). 전지구적 변환. 서울: 창작과비평사.

Hobsbawm, E. et al.(1998). *Marxism Today*(special issue of Oct-Dec 1998). Marxism Today: London. 노대명 역(1999). 제3의 길은 없다. 서울: 도서출판 당대.

Immel, K. A.(2007). *Tatort Eine Welt*. 서정일 역(2009). 세계화를 둘러싼 불편한 진실. 서울: 현실문화.

Kingdon, John W.(2003). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Pearson Education: IL.

Kozol, Jonathan.(1991). *Savage Inequalities*. 김명신 역(2010). 야만적 불평등. 서울: 문예출판사.

Lakoff, G.(2002). *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*, 2nd Edition, Illinois: The University of Chicago Press. 손대오 역(2010). 도덕, 정치를 말하다. 파주: 김영사

Lakoff, G.(2004). *Don't think of an elephant!: know your values and frame - the debate : the essential guide for progressives*. 유나영 역(2006). 코끼리는 생각하지 마. 서울: 도서출판 삼인.

Lauder, H., Brown, P. and Halsey, A. H.(2004). Sociology and political arithmetic: some principles of a new policy science. *The British Journal of Sociology*, 55(1), 3-22.

Levinson, B. A. U., Sutton, M., & Winstead, T.(2009). Education policy as a practice of power: Theoretical tools, ethnographic methods, democratic options. *Educational Policy*, 23, 767-795.

Olssen, M. & Peters, M.A. (2005). Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: From free market to knowledge capitalism. *Journal of Education Policy*, 20, 313-345.

Ozga, J.(1987). Studying Education Policy through the Lives of the Policy-makers: An attempt to Closethe Macro-micro gap. Walker, S., L. Barton(eds). *Changing Policies, Changing Teachers: New Directions for Schooling?* Open University Press. Milton Keynes.

Ravitch, Diane(2010). *The death and life of the great American schoolsstem : how testing and choice are undermining education*. PA : Basic Books. 윤재원 역(2011). 미국의 공교육 개혁, 그 빛과 그림자. 서울: (사)한국방송통신대학교출판부.

Scheurich, James Joseph.(1994). Policy Archaeology: a new policy studies methodology. *Journal of Education Policy*, 9(4), 297-316.

Springer, J.(2008). Research on Globalization and Education. *Review of Educational Research*, 78(2), 330-363.

Stiglitz, J. E.(2006). *Making Globalization Work*. 홍민경 역(2008). 인간의 얼굴은 한 세계화. 경기: 21세기북스.

Taylor, Sandra & Henry Miriam(1994): Equity and the new post compulsory education and training policies in Australia: a progressive or regressive agenda? *Journal of Education Policy*, 9(2),.105-127.

Taylor, Sandra(1993): "EQUAL OPPORTUNITIES" POLICIES AND THE 1988 EDUCATION REFORM ACT IN BRITAIN: Equity issues in cultural and political context. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 14(1), 30-43

Taylor, Sandra(1997). Critical Policy Analysis: exploring contexts, texts and consequences. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 18(1), 23-35.

Tilky, L.(2010). Globalisation and Education in the Postcolonial World: Towards a conceptual famework. *Comparative Education,* 37(2), 151-171.

Torres, C. A.(1989). The Capitalist State and Public Policy Formation. Framework for a Political Sociology of Educational Policy Making. *British Journal of Sociology of Education*, 10(1), 81-102.

Whitty, Geoff.(1997). Education policy and the sociology of education, *International Studies in Sociology of Education*, 7(2), 121-135.

Ziegler, Jean.(2000). *La Faim Dans Le Monde Expliquee a Mon Fils*. 유영미 역 (2007). 왜 세계의 절반은 굶주리는가. 서울: 갈라파고스.

2. 자료

(1) 법률

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(2008. 11. 17 대통령령 제21119호)

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법(일부개정 2008. 2. 29 법률 제8852호)

국회법(일부개정 2007.12.14 법률 제8685호)

정부조직법(2001.1.29. 일부개정. 법률 제6400호)

(2). 국회 의안

高等敎育法 일부개정법률안(2005. 11. 11 정봉주의원 대표발의, 의안번호 3328)

高等敎育法 일부개정법률안(2005. 8. 30 정부 제출, 의안번호 2512)

교육관련정보의 공개에 관한 법률안(2005. 4. 7 이주호의원 대표발의, 의안번호 1597)

敎育基本法 一部改正法律案(2005. 4. 7 이주호의원 대표발의, 의안번호 1596)

대통령(노무현)탄핵소추안(2004. 3. 9. 의안번호 163171)

初・中等教育法 일부개정법률안(2005. 11. 11 정봉주의원 대표발의, 의안번호 3327)
初・中等教育法 一部改正法律案(2005. 4. 7 이주호의원 대표발의, 의안번호 1599)

(3) 국회 교육위원회 문서
교육과학기술위원회(2008). 18대교육과학기술위원회 편람.
교육위원회 수석전문위원 류충현(2005). 高等教育法 一部改正法律案(이주호 의원 대표발의) 검토보고(2005. 4. 21)
교육위원회 수석전문위원 류충현(2005). 교육관련정보의 공개에 관한 법률안(이주호 의원 대표발의) 검토보고(2005. 4. 21)
교육위원회 수석전문위원 류충현(2005). 初・中等教育法 一部改正法律案(이주호 의원 대표발의) 검토보고(2005. 4. 21)
교육위원회 전문위원 정순영(2002). 인적자원개발기본법안 검토보고(2002. 2.)
교육위원회 전문위원 천병호(2005). 인적자원개발기본법 일부개정법률안 검토보고. (2005. 6.)
교육위원회(2002). 인적자원개발기본법안 심사보고서.
교육위원회(2005). 高等教育法 일부개정법률안(정부 제출) 심사보고서(2005. 11)
교육위원회(2007). 교육관련정보의 공개에 관한 법률안 심사보고서(2007. 4)
교육위원회(2007). 교육관련정보의 공개에 관한 법률안에 대한 수정안(2007. 3. 제안자 교육위원장)
교육위원회(2007). 인적자원개발기본법 일부개정법률안 심사보고서(2007. 3)
국회교육위원회(2006). 제17대 국회 교육위원회 편람.
법제사법위원회(2007). 인적자원개발기본법 일부개정법률안 검토보고
정부(2001). 인적자원개발기본법안(2001.11). 의안번호 1228.
정부(2005). 인적자원개발기본법 일부개정법률안(2005. 6. 8). 의안번호 1976.

(4) 행정부 문서
교육개혁위원회(1997). 배경설명 참고자료.
교육개혁위원회(1997). 한국교육개혁백서(1994~1998)
교육개혁위원회(1998). 21세기 한국교육의 발전지표
교육개혁위원회. 제1차 대통령보고자료 “신한국 창조를 위한 교육개혁의 방향과 과제”(1994. 9. 5.).
교육개혁위원회. 제2차 대통령 보고서 “세계화·정보화 시대를 주도하는 新교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안”. (1995. 5. 31.)
교육과학기술부 공고 제2008-16호(2008. 8. 13)

교육과학기술부 보도자료(2008. 11. 28), “교육의 질을 높이는 출발점, 교육정보공시 대국민 서비스 실시”
교육과학기술부 보도자료(2008. 12. 1), “알고 싶은 대학 정보, 대학알리미에서”
교육과학기술부 보도자료(2008. 4. 15), “학교자율화 추진 계획 발표”
교육과학기술부 보도자료(2008. 8. 7), “학교정보 투명화로 공교육 지원”
교육부(1999). 교육발전 5개년 계획: 시안 요약서.
교육인적자원부(2005). 교육위 실무 당정협의 회의자료. (2005. 8. 22.)
교육인적자원부(2007). “교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법.” 시행령 제정 추진위원회 회의자료
교육인적자원부. 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령 제정(안), (2007. 11. 16.)
김대중(2000). 2000년 새천년 신년사(새천년 새희망) 2000. 1. 3. 국가기록원 대통령기록관 홈페이지. www.pa.go.kr.
김대중(2000). 김대중 대통령 2000년 신년메시지. 2000. 1. 1. 국가기록원 대통령기록관 홈페이지. www.pa.go.kr.
대통령자문 새교육공동체위원회(1999). 21세기 지식기반사회를 대비한 국가발전 전략과 교육개혁
대통령자문정책기획위원회(2008). 사립학교법 개정 - ‘그들’의 학교에서 ‘우리들’의 학교로.
대한민국정부(2001). 사람, 지식, 그리고 도약 - 국가인적자원개발기본계획. 서울: 교육인적자원부 인적자원정책국 정책총괄과.

(5) 국회 회의록

국회사무처(2002). 제229회 국회(임시회) 교육위원회회의록 제1호(2002. 4. 15)
국회사무처(2002). 제232회 국회(임시회) 국회본회의회의록 제9호(2002. 7. 31)
국회사무처(2004). 2004년도 국정감사 교육위원회회의록(2004. 10. 4)
국회사무처(2004). 제250회 국회(정기회) 교육위원회회의록 제4호(2004. 9. 16)
국회사무처(2005). 제253회 국회(임시회) 교육위원회회의록 제3호(2005. 4. 21)
국회사무처(2005). 제256회 국회(정기회) 교육위원회회의록 제10호(2005. 11. 10)
국회사무처(2005). 제256회 국회(정기회) 교육위원회회의록(법안심사소위원회) 제6호(2005. 11.15)
국회사무처(2006). 제263회국회(임시회) 교육위원회회의록 제1호(2006.12.12)
국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록 제4호(2007. 3. 5)
국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록 제4호(2007. 3. 5)

국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록(법안심사소위원회) 제3호 (2007. 3. 2)
국회사무처(2007). 제265회 국회(임시회) 교육위원회회의록(법안심사소위원회) 제3호 (2007. 3. 2)
국회사무처(2007). 제266회 국회(임시회) 국회본회의회의록 제1호(2007. 4. 2)
국회사무처(2007). 제266회 국회(임시회) 법제사법위원회회의록 제4호(2007. 3. 30)
국회사무처(2007). 제267회 국회 법제사법위원회회의록 제4호(2007. 4. 26)
국회사무처(2007). 제267회 국회 법제사법위원회회의록(법안심사소위원회) 제2호(2007. 4. 25)
국회사무처(2007). 제267회 국회(임시회) 국회본회의회의록 제7호(2007. 4. 30)

(6) 기타
YTN 2008. 1. 2. “대입 업무 대학협의체 이관”
경향신문 2008. 12. 1. “정보공시제 신뢰성에 문제…‘공교육 파괴 우려’”
연합뉴스 2008. 10. 14. “초6. 중3. 고1 학업성취도 평가 실시”
연합뉴스 2008. 5. 1. “학업성취도 평가 ‘모든 초중고생’으로 확대”.
연합뉴스 보도자료. 2004. 12. 23.
조선일보 2004년 2월24일 1면. “비평준화가 성적 향상에 도움”
판결문(2006. 9. 6). 서울행정법원 제2부 판결 사건 2005구합20825 정보공개거부처분취소등

[부 록]

<부록 1> 교육관련정보의 공개에 관한 법률안(이주호 의원 대표발의)

교육관련정보의 공개에 관한 법률안

(이주호의원 대표발의)

의 안 번 호	1597

발의연월일 : 2005. 4. 7.

발 의 자 : 이주호 · 고경화 · 권철현
김기현 · 김영덕 · 김영숙
김재경 · 김충환 · 박재완
배일도 · 유승민 · 윤건영
이종구 · 정두언 · 정병국
진수희 · 진 영 · 최인기
황진하 의원 (19인)

찬 성 자 : 101인

제안이유

학교, 교육행정기관 및 교육연구기관이 보유·관리하는 교육관련정보에 대한 관련기관의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 정하여 국민의 알 권리를 보장하고 학술 및 정책연구를 진흥함과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 제고하여 교육의 질을 관리할 수 있는 체계를 마련하고자 함.

주요내용

가. 국가 및 지방자치단체가 보유·관리하는 교육관련정보의 공개의무과 공개에 필요한 기본적인 사항을 정하는 목적과 용어를 정의함(안 제1조 및 제2조).

나. 공개기관의 정보공개원칙과 학생 및 교원의 개인정보보호 원칙을 명시함(안

제3조).

다. 초·중등교육 학교장은 학교규칙, 교육과정, 학생변동상황, 교과학습발달상황, 학교시설, 교원현황, 예·결산내역, 학교운영위원회 사항, 학교급식, 학교보건, 학교폭력, 학업성취도평가, 졸업생의 진로, 시정명령 등 각 학교의 정보를 공시하도록 함(안 제5조).

라. 고등교육 학교장은 학교규칙, 교육과정, 선발방법, 충원율, 교원현황, 취업현황, 연구성과, 예·결산 내역, 시정명령 등 각 학교의 정보를 공시하도록 함(안 제6조).

마. 교육인적자원부장관은 공시에 필요한 양식을 마련·보급하고 공개기관의 장에게 정보공개를 권고하도록 함(안 제7조).

바. 공개기관의 장은 학술연구 및 교육정책개발의 진흥을 위하여 연구자 등에게 자료를 제공할 수 있도록 하고, 연구자는 본래의 목적외에는 이를 사용할 수 없도록 함(안 제8조).

사. 교육인적자원부장관은 공개되는 정보의 정확성을 확보하기 위하여 허위 정보에 대해 시정 또는 변경을 명령해야 하고, 이의 명령을 위반한 기관에 불이익을 줄 수 있도록 함(안 제10조).

법률 제 호

교육관련정보의 공개에 관한 법률안

제1조(목적) 이 법은 「교육기본법」 제26조의2의 규정에 따라 국가 및 지방자치단체가 보유·관리하는 교육관련정보의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 정하여 국민의 알권리를 보장하고 학술 및 정책개발연구를 진흥함과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 제고하기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “교육관련정보”라 함은 학교, 교육행정기관 및 교육연구기관이 학교교육에 관련하여 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드 및 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다.
2. “공개”라 함은 공개기관이 이 법의 규정에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화촉진에 관한 법률」 제2조제7호의 규정에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 통하여 정보를 공시하거나 제공하는 것 등을 말한다.
3. “공개기관”이라 함은 학교, 교육행정기관 및 교육연구기관을 말한다.
4. “공시”라 함은 공개기관이 그 보유·관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람·교부 및 청구와 관계없이 사전에 정보통신망 등 다른 법령이 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법을 말한다.
5. “학교”라 함은 「초·중등교육법」 제2조, 「고등교육법」 제2조, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급 학교를 말한다.
6. “교육행정기관”이라 함은 「교육공무원법」 제2조제3항의 규정에 따른 기관을 말한다.
7. “교육연구기관”이라 함은 「교육공무원법」 제2조제4항의 규정에 따른 기관, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 기관을 말한다.

제3조(정보공개의 원칙) ①공개기관은 그 보유·관리하는 정보를 이 법이 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

②이 법에 의하여 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다.

제4조(다른 법률과의 관계) 교육관련정보의 공개 등에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 적용한다.

제5조(초·중등학교의 공시대상정보) ①초·중등교육을 실시하는 학교의 장은 당해 기

관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 교육관련정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 당해 학교의 장은 그 공시정보를 교육인적자원부장관에 제출하여야 한다.

1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항
3. 학년·학급당 학생수 및 전출·입, 학업중단 등 학생변동상황
4. 학생의 학년별·교과별 교과학습발달에 관한 상황
5. 교지, 교사 등 학교시설에 관한 사항
6. 직위·자격별 교원현황 및 교원동태에 관한 사항
7. 예산·결산 등 학교 및 법인회계에 관한 사항
8. 학교운영위원회에 관한 사항
9. 학교급식에 관한 사항
10. 학교의 보건관리, 환경위생 및 안전관리에 관한 사항
11. 학교폭력 발생현황 및 처리에 관한 사항
12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가의 응시현황, 기초학력도달 현황 및 전년대비 향상도 등에 대한 사항
13. 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항
14. 「초·중등교육법」 제63조 내지 제68조의 시정명령 등에 관한 사항
15. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항

②제1항의 규정에 따른 공시사항의 구체적인 범위, 공시횟수 및 그 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(고등교육기관의 공시대상정보) ①고등교육을 실시하는 학교의 장은 당해 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 교육관련정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 당해 학교의 장은 그 공시정보를 교육인적자원부장관에 제출하여야 한다.

1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정
2. 교육과정 등 학사운영에 관한 사항
3. 학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항
4. 충원율, 재학생 수 등 학생현황에 관한 사항
5. 전임교원 현황 등 교육여건에 관한 사항
6. 졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생 진로에 관한 사항
7. 전임교원의 연구성과에 관한 사항
8. 예·결산 내역 등 학교 및 법인회계에 관한 사항
9. 「고등교육법」 제60조 내지 제64조의 시정명령 등에 관한 사항
10. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등의 정보로 대통령령이 정하는 사항

②제1항의 규정에 따른 공시사항의 구체적인 범위, 공시횟수 및 그 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(공시의 권고 등) ①교육인적자원부장관은 제5조 및 제6조의 규정에 의한 공시에 필요한 양식을 마련·보급하고, 공시된 정보를 취합 및 관리하여야 한다.

②교육인적자원부장관은 공개기관의 장이 당해 정보를 이 법이 정하는 바에 따라 공개 또는 공시를 하지 아니하거나 게을리 할 경우 이에 대한 시정을 권고하여야 한다.

제8조(학술연구의 진흥 등) ①공개기관의 장은 학술연구와 교육정책개발의 진흥을 위하여 당해 기관이 보유·관리하는 자료(원시자료를 포함한다)를 대통령령이 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다.

②제1항의 규정에 따라 자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외에 이를 이용하여서는 아니 된다.

제9조(권한의 위임) 이 법에 의한 교육인적자원부장관의 권한은 그 일부를 대통령령이 정하는 바에 의하여 교육감 등에게 위임할 수 있다.

제10조(시정 또는 변경명령) ①교육인적자원부장관은 이 법에서 정한 정보를 공개하지 아니하거나 허위로 공개하는 기관의 장에게 이를 시정 또는 변경하도록 명령하여야 한다.

②교육인적자원부장관은 제1항에 따른 시정 또는 변경명령 및 제7조제2항의 규정에 따른 권고를 받은 기관의 장이 정당한 사유 없이 지정된 기간 내에 이를 이행하지 아니하는 경우, 「초·중등교육법」 제63조제2항 또는 「고등교육법」 제60조제2항을 준용하도록 한다.

제11조(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」과의 관계) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 「교육관련정보의 공개에 관한 법률」에 적용함에 있어서는 다음 각 호에 의한다.

1. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제6조 내지 제9조, 제11조, 제13조, 제15조, 제18조 내지 제22조, 제24조 및 제25조 중 "공공기관"은 "공개기관"으로 본다.
2. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제22조 중 "대통령소속하에" 는 "교육인적자원부장관 소속하에"로 본다.
3. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제24조 내지 제26조 중 "행정자치부장관"은 "교육인적자원부장관"으로 본다.

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

<부록 2> 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 (2007. 5. 25.)

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법

[제정 2007.5.25 법률 제8492호]

제1조(목적) 이 법은 교육관련기관이 보유·관리하는 정보의 공개의무와 공개에 필요한 기본적인 사항을 정하여 국민의 알권리를 보장하고 학술 및 정책연구를 진흥함과 아울러 학교교육에 대한 참여와 교육행정의 효율성 및 투명성을 높이기 위하여 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 대한 특례를 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "정보"란 교육관련기관이 학교교육과 관련하여 직무상 작성 또는 취득하여 관리하고 있는 문서(전자문서를 포함한다)·도면·사진·필름·테이프·슬라이드, 그 밖에 이에 준하는 매체 등에 기록된 사항을 말한다.
2. "공개"란 교육관련기관이 이 법에 따라 정보를 열람하게 하거나 그 사본·복제물을 교부하는 것 또는 「전자정부법」 제2조제7호에 따른 정보통신망(이하 "정보통신망"이라 한다)을 통하여 정보를 공시하거나 제공하는 것 등을 말한다.
3. "공시"란 교육관련기관이 그 보유·관리하는 정보를 국민의 정보공개에 대한 열람·교부 및 청구와 관계없이 미리 정보통신망 등 다른 법령으로 정하는 방법으로 적극적으로 알리거나 제공하는 공개의 한 방법을 말한다.
4. "교육관련기관"이란 학교·교육행정기관 및 교육연구기관을 말한다.
5. "학교"란 「초·중등교육법」 제2조·「고등교육법」 제2조에 따라 설치된 각급학교, 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급학교(국방·치안 등의 사유로 정보공시가 어렵다고 대통령령으로 정하는 학교는 제외한다)를 말한다.
6. "교육행정기관"이란 「교육공무원법」 제2조제3항에 따른 기관을 말한다.
7. "교육연구기관"이란 「교육공무원법」 제2조제4항에 따른 기관, 그 밖에 다른 법률에 따라 교육에 관하여 전문적으로 연구·조사를 하기 위하여 설치된 기관을 말한다.

제3조(정보공개의 원칙) ①교육관련기관은 그 보유·관리하는 정보를 이 법으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

②이 법에 따라 공시 또는 제공되는 정보는 학생 및 교원의 개인정보를 포함하여서는 아니 된다.

제4조(다른 법률과의 관계) 정보의 공개 등에 관하여 이 법에서 규정하지 아니한 사

항에 대하여는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 적용한다.

제5조(초·중등학교의 공시대상정보 등) ①초·중등교육을 실시하는 학교의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 그 학교의 장은 공시된 정보(이하 "공시정보"라 한다)를 교육감에게 제출하여야 하고, 교육인적자원부장관은 필요하다고 인정하는 경우 공시정보와 관련된 자료의 제출을 요구할 수 있다.

1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항
3. 학년·학급당 학생 수 및 전·출입, 학업중단 등 학생변동 상황
4. 학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황
5. 교지(校地), 교사(校舍) 등 학교시설에 관한 사항
6. 직위·자격별 교원현황에 관한 사항
7. 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항
8. 학교운영위원회에 관한 사항
9. 학교급식에 관한 사항
10. 학교의 보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항
11. 학교폭력의 발생현황 및 처리에 관한 사항
12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항
13. 학생의 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항
14. 「초·중등교육법」 제63조부터 제65조까지의 시정명령 등에 관한 사항
15. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등에 관한 사항

②교육감 및 교육인적자원부장관은 제1항제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭은 제공하지 아니하며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정한다.

③제1항에 따른 공시정보의 구체적인 범위·공시횟수 및 그 시기 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(고등교육기관의 공시대상정보 등) ①고등교육을 실시하는 학교의 장은 그 기관이 보유·관리하고 있는 다음 각 호의 정보를 매년 1회 이상 공시하여야 한다. 이 경우 그 학교의 장은 공시정보를 교육인적자원부장관에게 제출하여야 한다.

1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항
3. 학생의 선발방법 및 일정에 관한 사항
4. 충원율, 재학생 수 등 학생현황에 관한 사항

5. 졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에 관한 사항
6. 전임교원 현황에 관한 사항
7. 전임교원의 연구성과에 관한 사항
8. 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항
9. 「고등교육법」 제60조부터 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항
10. 학교의 발전계획 및 특성화 계획
11. 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황
12. 도서관 및 연구에 대한 지원 현황
13. 그 밖에 교육여건 및 학교운영상태 등에 관한 사항

②교육인적자원부장관은 국민의 편의를 위하여 필요한 경우 제1항에 따라 학교의 장이 공시한 정보를 학교의 종류별·지역별 등으로 분류하여 공개할 수 있다.

③제1항에 따른 공시정보의 구체적인 범위, 공시횟수 및 그 시기, 제2항에 따른 정보의 공개방법 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(공시의 권고 등) ①교육인적자원부장관은 제5조 및 제6조에 따른 공시에 필요한 양식을 마련·보급하고, 공시정보를 수집 및 관리하여야 한다.

②교육인적자원부장관은 제1항의 공시정보를 수집·관리하기 위한 총괄 관리기관과 항목별 관리기관 등을 지정할 수 있다.

③교육인적자원부장관은 교육관련기관의 장이 해당 정보를 이 법으로 정하는 바에 따라 공개 또는 공시를 하지 아니하거나 게을리 할 경우 이에 대한 시정을 권고하여야 한다.

제8조(학술연구의 진흥 등) ①교육관련기관의 장은 학술연구의 진흥과 교육정책의 개발을 위하여 해당 기관이 보유·관리하는 자료를 대통령령으로 정하는 바에 따라 연구자 등에게 제공할 수 있다.

②제1항에 따라 자료를 제공받은 자는 그 본래의 목적 외에 이를 누설하거나 부정사용하여서는 아니 된다.

제9조(권한의 위임) 이 법에 따른 교육인적자원부장관의 권한은 그 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육감 등에게 위임할 수 있다.

제10조(시정 또는 변경 명령) ①교육인적자원부장관은 이 법에서 정한 정보를 공개하지 아니하거나 거짓으로 공개하는 기관의 장에게 시정 또는 변경하도록 명령하여야 한다.

②교육인적자원부장관은 제1항에 따른 시정 또는 변경 명령 및 제7조제3항에 따른 권고를 받은 학교의 장이 정당한 사유 없이 지정된 기간 내에 이행하지 아니하는 경우 「초·중등교육법」 제63조제2항 또는 「고등교육법」 제60조제2항을 준

용한다.

제11조(벌칙) 제8조제1항에 따라 자료를 제공받은 자가 같은 조 제2항을 위반한 때에는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다

제12조(「공공기관의 정보공개에 관한 법률」과의 관계) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」을 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에 적용함에 있어서는 다음 각 호에 따른다.

1. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제6조부터 제9조까지, 제11조, 제13조, 제15조, 제18조부터 제21조까지 및 제25조 중 "공공기관"은 각각 " 교육관련기관"으로 본다.
2. 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제25조 중 "행정자치부장관"은 "교육인적자원부장관"으로 본다.

부칙 <제8492호,2007.5.25>

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

<부록 3> 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(2008.11.17)

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령

[대통령령 제21119호, 2008.11.17, 제정]

제1조(목적) 이 영은 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정보공시 적용 제외 학교) 「교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법」(이하 "법"이라 한다) 제2조제5호에서 "대통령령으로 정하는 학교"란 다음 각 호의 학교를 말한다.

1. 「공군항공과학고등학교 설치법」에 따라 설치된 공군항공과학고등학교
2. 「사관학교설치법」에 따라 설치된 육군·해군·공군사관학교
3. 「국방대학교설치법」에 따라 설치된 국방대학교
4. 「국군간호사관학교 설치법」에 따라 설치된 국군간호사관학교
5. 「경찰대학설치법」에 따라 설치된 경찰대학
6. 「육군3사관학교 설치법」에 따라 설치된 육군3사관학교
7. 「국가정보대학원 설치법」에 따라 설치된 국가정보대학원

제3조(초·중등학교 공시정보의 범위·횟수 및 시기 등) ① 법 제5조 제1항 각 호의 공시정보의 범위·공시횟수 및 그 시기는 별표 1과 같다.

② 법 제5조제1항 각 호 외의 부분 전단에 따른 초·중등교육을 실시하는 학교(이하 "초·중등학교"라 한다)의 장은 별표 1의 정보공시 내용 외의 내용도 자율적으로 공시할 수 있다.

③ 초·중등학교의 장은 별표 1에 따라 정보를 공시하는 경우 해당 공시일부터 최근 3년 동안 공시한 정보를 함께 공시하여야 한다.

④ 교육감 및 교육과학기술부장관이 법 제5조제1항제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 개별학교의 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 다음과 같다.

1. 「초·중등교육법」 제2조제2호 및 제3호에 따른 학교와 같은 조 제6호에 따른 각종학교 중 초등학교·중학교 과정의 학교: 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조제1항에 따른 하급교육행정기관 단위로 공개
2. 「초·중등교육법」 제2조제4호 및 제5호에 따른 학교와 같은 조 제6호에 따른 각종학교 중 고등학교 과정의 학교: 특별시·광역시·도 및 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)를 관할하는 교육청 단위로 공개

제4조(고등교육기관 공시정보의 범위·횟수 및 시기 등) ① 법 제6조제1항 각 호의

공시정보의 범위 · 공시횟수 및 그 시기는 별표 2와 같다.

② 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 전단에 따른 고등교육을 실시하는 학교(이하 "고등교육기관"이라 한다)의 장은 별표 2의 공시정보를 학과별 또는 학부별 전공단위 또는 모집단위 및 학교단위로 공시하여야 한다. 이 경우 대학원에 관한 정보는 대학과 구분하고, 「고등교육법 시행령」 제22조 각 호에 따라 구분하여 공시하여야 한다.

③ 고등교육기관의 장은 별표 2에 따라 정보를 공시하는 경우 해당 공시일부터 최근 3년 동안 공시한 정보를 함께 공시하여야 한다.

제5조(고등교육기관 정보의 관리 및 공개) ① 교육과학기술부장관은 법 제6조제1항 각 호 외의 부분 후단에 따라 고등교육기관의 장이 제출한 공시정보를 통합하여 관리할 수 있다.

② 교육과학기술부장관은 제1항의 공시정보 중에서 주요 항목을 표준화하여 공개할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따른 관리 및 공개에 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 정한다.

제6조(정보공시 방법) ① 초 · 중등학교 및 고등교육기관의 장은 법 제5조제1항 및 제6조제1항에 따른 공시정보를 국민들이 알기 쉽도록 해당 기관의 홈페이지를 통하여 공시하여야 한다.

② 초 · 중등학교 및 고등교육기관의 장은 공시정보 자료를 따로 갖춰 두고 관리하여야 한다.

③ 초 · 중등학교 및 고등교육기관의 장은 해당 기관의 공시정보의 제공을 요청받으면 이를 열람하게 하거나, 그 사본 · 복제물을 제공하여야 한다.

④ 제3항에 따른 공시정보의 열람이나 사본 · 복제물의 제공 · 우송에 드는 비용은 실제비용의 범위에서 청구인이 부담하여야 한다. 다만, 정보의 사용 목적이 공공복리의 유지 · 증진을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 이를 감면할 수 있다.

제7조(총괄 관리기관 및 항목별 관리기관의 지정 등) ① 법 제7조제2항에 따른 총괄 관리기관 및 항목별 관리기관으로 지정받으려는 자는 다음 각 호의 서류를 첨부하여 교육과학기술부장관에게 해당 기관의 지정을 신청하여야 한다.

1. 사업 추진 계획서
2. 업무 수행에 필요한 시설 · 설비 · 전문인력 등에 관한 명세서 및 운영계획서
3. 정관(법인의 경우만 해당한다)

② 법인이 제1항에 따른 지정을 받으려는 경우 감독청은 「전자정부법」 제21조제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인등기부 등본을 확인하여야 하며, 신청인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 이를 첨부하도록 하여야 한다.

③ 교육과학기술부장관은 제1항에 따라 총괄 관리기관 및 항목별 관리기관 지정신청을 받으면 신청서를 제출받은 날부터 30일의 범위에서 지정 여부를 결정하여야 한다. 다만, 부득이한 사유가 있으면 1회에 한하여 30일의 범위에서 기간을 정하여 연장할 수 있다.

④ 총괄 관리기관과 항목별 관리기관은 법 제5조제1항 후단 또는 제6조제1항 후단에 따라 제출된 공시정보를 수집·관리한다.

⑤ 총괄 관리기관은 항목별 관리기관과 연계하여 공시정보를 관리·운영하고, 공시정보의 품질을 높이기 위한 연구를 수행하여야 한다.

⑥ 총괄 관리기관은 매년 초·중등학교 및 고등교육기관의 장의 공시정보 관리·운영에 관한 사항을 교육감 및 교육과학기술부장관에게 보고하여야 한다.

제8조(교육관련기관 정보공시운영위원회) ① 교육관련기관의 정보공시에 관한 정책의 수립 및 제도개선 등의 사항에 대하여 교육과학기술부장관의 자문에 응하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 교육관련기관 정보공시운영위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다.

② 위원회는 위원장을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성한다.

③ 위원회의 위원장은 위원 중에서 교육과학기술부장관이 지명하는 사람이 되며, 위원회의 위원은 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 교육과학기술부장관이 위촉하거나 임명한다.

1. 정보공개와 관련한 지식이나 경험이 있는 초등학교·중학교·고등학교 및 고등교육기관의 교원
2. 시·도 교육청 및 하급행정기관의 장학관·교육연구관
3. 정보공개 업무와 관련된 시·도 및 중앙부처의 4급 이상의 공무원
4. 정보공개와 관련한 지식이나 경험이 있는 법률전문가
5. 학부모 단체(「비영리민간단체 지원법」 제2조에 따른 비영리민간단체)에서 추천한 사람
6. 그 밖에 정보공개에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 정한다.

제9조(연구자 등에 대한 자료 제공) ① 연구자 등이 교육관련기관의 장에게 해당 기관이 보유·관리하는 자료의 제공을 요청할 때에는 다음 각 호의 사항을 적은 정보제공 요청서와 연구의 목적·내용·기간·방법·활용계획 등을 적은 연구계획서를 제출하여야 한다.

1. 요청인의 이름, 주민등록번호, 주소와 전화번호·전자우편주소 등의 연락처
2. 제공받으려는 정보의 내용과 제공방법

② 교육관련기관의 장은 제1항에 따라 요청받은 날부터 10일 이내에 정보제공 여부를 결정하여야 하며, 부득이한 사유로 그 기간 내에 제공 여부를 결정할 수 없을 때에는 그 기간의 마지막 날의 다음 날부터 계산하여 10일 이내의 범위에서 정보제공 여부 결정기간을 연장할 수 있다. 이 경우 교육관련기관의 장은 연장된 사실과 연장 사유를 요청인에게 지체 없이 문서로 알려야 한다.

③ 교육관련기관의 장은 연구 목적에 필요한 정보 제공을 위하여 노력하여야 하며, 정보 제공을 요청받은 날부터 20일 이내에 교육관련기관의 장이 제공 여부를 결정하지 아니하였을 때에는 제공하지 아니하기로 결정한 것으로 본다.

④ 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제12조제1항에 따라 정보공개심의회를 설치하여야 하는 교육관련기관의 장은 정보공개심의회의 심의를 거쳐 자료의 제공범위와 내용을 결정하여야 한다.

⑤ 제4항에 따른 교육관련기관에 해당하지 아니하는 교육관련기관의 경우 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제12조를 준용하여 정보공개심의회를 설치하여 제4항에 따른 심의를 할 수 있으며, 초·중등학교의 경우에는 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회가 제4항의 심의를 할 수 있다.

제10조(권한의 위임) 교육과학기술부장관은 법 제9조에 따라 다음 각 호의 권한을 해당 교육감에게 위임한다.

1. 법 제7조제3항에 따른 시정의 권고
2. 법 제10조제1항에 따른 시정 또는 변경의 명령
3. 법 제10조제2항에 따라 준용되는 「초·중등교육법」 제63조제2항에 따른 위반행위의 취소·정지명령 또는 학생정원의 감축 등의 조치

제11조(공시정보의 확인 등) 교육과학기술부장관은 법 제10조제1항에 따른 시정 또는 변경의 명령을 시행하기 위하여 필요하다고 인정하면 초·중등학교 및 고등교육기관의 장의 공시정보를 확인·검증할 수 있다.

제12조(공시항목별 작성자 등 지정) ① 초·중등학교 및 고등교육기관의 장은 공시정보의 정확성을 높이기 위하여 공시항목별 작성자 및 확인자를 지정하고 이를 함께 공시하여야 한다.

② 초·중등학교 및 고등교육기관의 장과 공시항목별 작성자 및 확인자는 수시로 공시된 정보의 정확성과 충실도를 점검·확인하여야 한다.

③ 초·중등학교 및 고등교육기관의 장은 제2항에 따른 점검 결과 오류사항 등을 발견하면 지체 없이 수정·보완하여야 한다.

부칙 <제21119호, 2008.11.17>

제1조(시행일) 이 영은 공포한 날부터 시행한다.

제2조(정보공시에 관한 적용례) 제3조제3항 및 제4조제4항에 따라 최근 3년 전까지 공시하여야 하는 정보는 이 영 시행 후 최초로 공시된 정보부터 적용한다.

제3조(정보공시의 범위 및 시기에 관한 특례) ① 제3조제3항 및 제4조제4항에도 불구하고 이 영 시행 후 설치 또는 설립되어 3년이 경과하지 아니한 초·중등학교 및 고등교육기관의 장은 설치 또는 설립 후 공시일까지의 정보를 공시한다.

② 별표 1과 별표 2의 공시시기에도 불구하고 이 영 시행 후 최초의 정보공시는 2008년 12월 1일에 한다. 다만, 초·중등학교의 장은 별표 1의 제4호에 따른 학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황 중 교과별 학업성취 사항은 2009년에 실시하는 평가결과부터, 별표 1의 제12호에 따른 국가 또는 시·도 수준 학업성취도 평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항 중 국가 수준 학업성취도평가 응시 현황 및 국가 수준 학업성취도평가 결과 3등급 비율(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달)은 2010년에 실시하는 평가결과부터, 국가 수준 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)은 2011년에 실시하는 평가결과부터 공시하며, 고등교육기관의 장은 별표 2의 제13호에 따른 그 밖에 교육여건 및 학교 운영상태 등에 관한 사항 중 「고등교육법」 제11조의2에 따른 대학평가 결과는 2009년에 실시하는 평가결과부터 공시한다.

별표 / 서식

[별표 1]

[별표 2]

[별표 1]

초·중등교육기관의 공시정보 범위, 공시횟수 및 그 시기(제3조제1항 관련)

공시정보 항목	공시정보 범위	공시 기관	공시 횟수	공시 시기
1. 학교규칙 등 학교운영에 관한 규정	가. 학교규칙	전체	수시	수시
	나. 학교규칙 외 학교운영에 관한 규정	전체	수시	수시
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항	가. 학교교육과정 편성·운영 및 평가에 관한 사항	전체	연 1회	5월
	나. 교과·재량·특별활동 계획·교외체험활동 계획	초,중,고,특	연 1회	5월
	다. 수업일수 및 수업시수 현황	초,중,고	연 1회	5월
3. 학년·학급당 학생수 및 전·출입, 학업중단 등 학생변동 상황	가. 학년·학급당 학생 수	전체	연 1회	5월
	나. 전·출입 및 학업중단 학생 수	초,중,고,특	연 1회	5월
4. 학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황	가. 교과별(학년별) 평가계획에 관한 사항	초,중,고	연 1회	4월
	나. 교과별 학업성취 사항	중,고	연 2회	2월,8월
5. 교지(校地) 교사(校舍) 등 학교시설에 관한 사항	가. 학교용지·교사(校舍) 현황	전체	연 1회	5월
	나. 각종 지원시설 현황	전체	연 1회	5월
	다. 학교시설 개방에 관한 사항	초,중,고,특,각	연 1회	5월
6. 직위·자격별 교원 현황에 관한 사항	가. 직위별 교원 현황	전체	연 2회	5월, 10월
	나. 자격별 교원 현황	초,중,고,특,각	연 2회	5월, 10월
7. 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	가. 학교회계 예·결산서(국공립)	초,중,고,특,각	연 1회	(예) 5월 (결) 10월
	나. 사립학교 교비회계 및 법인회계 예·결산서	전체	연 1회	(예) 5월 (결) 10월
	다. 학교발전기금	초,중,고,특,각	연 1회	5월
8. 학교운영위원회에 관한 사항	가. 학교운영위원회 구성 현황	초,중,고,특	수시	수시
	나. 학교운영위원회 심의 결과	초,중,고,특	수시	수시
9. 학교급식에 관한 사항	급식 실시 현황	초,중,고,특	연 1회	5월

10. 학교의 보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항	가. 보건관리 현황	초,중,고,특	연 1회	5월
	나. 환경위생관리 현황	초,중,고,특	연 1회	5월
	다. 안전관리 현황	초,중,고,특	연 1회	5월
11. 학교폭력의 발생 현황 및 처리에 관한 사항	학교폭력 발생 및 처리 현황	초,중,고,특,각	연 2회	5월, 10월
12. 국가 또는 시·도 수준 학업성취도 평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항	가. 국가 수준 학업성취도평가 응시 현황	초,중,고	연 1회	2월
	나. 국가 수준 학업성취도평가 결과 3등급 비율(보통학력 이상, 기초학력, 기초학력 미달)	초,중,고	연 1회	2월
	다. 국가수준 학업성취도평가 결과 전년대비 향상도(보통학력 이상, 기초학력 미달)	초,중,고	연 1회	2월
13. 학생의 입학 상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항	가. 입학생 현황	초,중,고,특	연 1회	5월
	나. 졸업생의 진로 현황	중,고,특,각	연 1회	5월
14. 「초·중등교육법」 제63조부터 제65조까지의 시정명령 등에 관한 사항	위반 내용 및 조치 결과	초,중,고,특,각	수시	수시
15. 그 밖에 교육 여건 및 학교 운영 상태 등의 정보에 관한 사항	가. 장학금 수혜 현황	중,고,특	수시	수시
	나. 동아리활동 현황	초,중,고	연 1회	5월
	다. 교육운영 특색사업 계획	초,중,고,특,각	연 1회	5월
	라. 학교도서관 현황	초,중,고	연 1회	5월
	마. 방과후학교 운영 및 지원 현황	초,중,고,특	연 1회	5월
	바. 학생·학부모 상담 실적	초,중,고,특	연 1회	5월
	사. 연수 참여 교원 현황	초,중,고,특	연 2회	5월, 10월
	아. 사무직원 현황	초,중,고,특	연 1회	5월
	자. 교직원의 교원단체 및 노동조합 가입 현황(인원 수)	전체	연 1회	5월

※ 비고

1. 공시 기관: 위 표에서 「초·중등교육법」 및 다른 법률에 따라 설립한 학교 중 초등학교 과정(공민학교 제외)은 '초', 중학교과정(고등공민학교 제외)은 '중', 고등학교 과정(고등기술학교 제외)은 '고', 특수학교는 '특', 각종학교(외국인학교 제외)는 '각'으로 표기하며, 모든 학교를 포함한 경우는 '전체'로 표기한다.

2. 공시 횟수란 공시정보에 대한 수정 횟수를 말하며, 공시정보는 연중 게시하여야 한다.

3. 예산(위 표에서 '예'로 표기한다)은 해당연도 예산을 5월에, 결산(위 표에서 '결'로 표기한다)은 전년도 결산을 10월에 각각 공시한다.

[별표 2]

고등교육기관의 공시정보 범위, 공시횟수 및 그 시기(제4조제1항 관련)

공시정보 항목	공시정보 범위	공시 기관	공시 횟수	공시 시기
1. 학교규칙 등 학교 운영에 관한 규정	가. 학교규칙	대학	수시	수시
	나. 학교규칙 외 학사운영에 관한 각종 규정	대학	수시	수시
2. 교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항	가. 교육과정 편성 및 평가 기준	대학	연 1회	3월
	나. 성적평가 결과(성적평가 분포)	대학	연 1회	3월
3. 학생의 선발 방법 및 일정에 관한 사항	가. 대학입학(편입학)전형 시행계획	대학	수시	수시
	나. 모집 요강(편입학 포함)	대학	수시	수시
4. 충원율, 재학생 수 등 학생 현황에 관한 사항	가. 입학전형 유형별 선발 결과	대학	연 1회	9월
	나. 기회 균형 선발 결과	대학	연 1회	9월
	다. 신입생 충원 현황	대학	연 1회	9월
	라. 학생 충원 현황(편입학 포함)	대학	연 1회	9월
	마. 재적 학생 현황	대학	연 1회	9월
	바. 외국인 학생 현황	대학	연 1회	9월
	사. 중도탈락 학생 현황	대학	연 1회	9월
	아. 학사학위 전공심화과정 학생 현황	전문대학	연 1회	9월
5. 졸업 후 진학 및 취업 현황 등 학생의 진로에 관한 사항	가. 졸업생 현황	대학	연 1회	9월
	나. 졸업생의 진학 현황	대학	연 1회	9월
	다. 졸업생의 취업 현황	대학	연 1회	9월
6. 전임교원 현황에 관한 사항	가. 전체 교원 대비 전임교원 현황	대학	연 1회	9월
	나. 전임교원 1인당 학생 수	대학	연 1회	9월
	다. 전임교원 확보율	대학	연 1회	9월
	라. 산업체 경력 전임교원 현황	대학	연 1회	9월
	마. 외국인 전임교원 현황	대학	연 1회	9월
7. 전임교원의 연구 성과에 관한 사항	가. 국내외 학술지 게재 논문 실적	대학	연 1회	9월
	나. 저(著)·역(譯)서 실적	대학	연 1회	9월
8. 예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	가. 일반회계 예·결산 현황	국공립대학	연 1회	(예) 6월 (결) 11월
	나. 기성회계 예·결산 현황	국공립대학	연 1회	(예) 6월 (결) 11월
	다. 발전기금 예·결산 현황	국공립대학	연 1회	(예) 6월 (결) 11월
	라. 예·결산(합산 재무제표) 현황	사립대학	연 1회	(예) 6월 (결)11월
	마. 법인회계 예·결산 현황	사립대학	연 1회	(예) 6월 (결) 11월

	바. 교비회계 예·결산 현황	사립대학	연 1회	(예) 6월 (결) 11월
	사. 적립금 현황	사립대학	연 1회	(결) 11월
	아. 기부금 현황	사립대학	연 1회	(결) 11월
	자. 산학협력단 회계 현황	대학	연 1회	(예) 6월 (결) 11월
	차. 등록금 현황	대학	연 2회	4월, 11월
9. 「고등교육법」 제60조부터 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항	위반 내용 및 조치 결과	대학	수시	수시
10. 학교 발전계획 및 특성화계획	학교 발전계획 및 특성화계획	대학	수시	수시
11. 교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황	가. 연구비 수혜 실적	대학	연 1회	9월
	나. 교원 강의 담당 현황	대학	연 1회	9월
	다. 장학금 수혜 현황	대학	연 1회	9월
	라. 외국대학과 교류 현황	대학	연 1회	9월
	마. 산업체 연계 교육과정 개설 현황	대학	연 1회	9월
	바. 기술이전 수입료 및 계약 실적	대학	연 1회	9월
	사. 특허 출원 및 등록 실적	대학	연 1회	9월
12. 도서관 및 연구에 대한 지원 현황	가. 장서 보유 현황	대학	연 1회	9월
	나. 도서관 예산 현황	대학	연 1회	9월
	다. 연구시설 현황	대학	연 1회	9월
13. 그 밖에 교육여건 및 학교운영 상태 등에 관한 사항	가. 정관	사립대학	수시	수시
	나. 법인의 임원 현황	사립대학	수시	수시
	다. 교지(校地) 확보 현황	대학	연 1회	9월
	라. 교사(校舍)시설 확보 현황	대학	연 1회	9월
	마. 기숙사 수용 현황	대학	연 1회	9월
	바. 수익용 기본재산 확보 현황	사립대학	연 1회	9월
	사. 직원 현황	대학	연 1회	9월
	아. 재정지원사업 수혜 실적	대학	연 1회	9월
	자. 「고등교육법」 제11조의2에 따른 대학 평가 결과	대학	수시	수시

※ 비고

1. 대학이란 「고등교육법」 제2조에 따라 설치된 각급학교와 그 밖에 다른 법률에 따라 설치된 각급학교 중 고등교육을 실시하는 학교를 말한다.

2. 예산(위 표에서 '예'로 표기한다)은 해당연도 예산을 6월에, 결산(위 표에서 '결'로 표기한다)은 전년도 결산을 11월에 각각 공시한다.

<부록 4> 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(안) (2007. 11. 16)

대통령령 제　　호

교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(안)

제1조(목적) 이 영은 교육관련기관의 정보공개에 관한 특례법에서 위임된 사항과 그 시행에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정보공시 적용 제외 학교) 법 제2조 제5호에 의거한 국방·치안 등의 사유로 정보공시의 적용에서 제외되는 학교는 다음과 같다.

1.공군항공과학고등학교설치법에 따라 설치된 공군항공과학고등학교
2.사관학교설치법에 따라 설치된 육군·해군·공군사관학교
3.국방대학교설치법에 따라 설치된 국방대학교
4.국군간호사관학교설치법에 따라 설치된 국군간호사관학교
5.경찰대학설치법에 따라 설치된 경찰대학
6.육군3사관학교설치법에 따라 설치된 육군3사관학교
7.국가정보대학원설치법에 따라 설치된 국가정보대학원

제3조(초·중등학교의 정보공시 범위·횟수 및 시기 등) ①법 제5조 제1항의 각호 정보에 대한 구체적인 공시범위·횟수 및 시기는 별표1과 같다. 다만 공시정보의 특성, 산출방법 변경 등의 사유로 공시의 횟수 및 시기를 달리 정할 필요가 있는 경우 교육인적자원부장관이 따로 정할 수 있다.

②초·중등학교의 장은 별표1의 정보공시 항목 이외의 내용을 자율적으로 공시할 수 있다.

③초·중등학교의 장은 공시일 기준 최근 1년간의 정보를 공시하여야 한다.

④교육감 및 교육인적자원부장관은 법 제5조 제1항 제4호 및 제12호의 자료를 공개할 경우 초·중등교육법 제2조 제2호 및 제3호(제6호의 학교 중에서 초·중학교 과정의 학교를 포함한다)의 학교는 지역교육청 단위로 공시하고, 초·중등교육법 제2조 제4호(제6호의 학교 중에서 고등학교 과정의 학교를 포함한다) 및 제5호의 학교는 시·도교육청 단위로 정보를 공시하여야 한다.

제4조(고등교육기관의 정보공시 범위·횟수 및 시기 등) ① 법 제6조 제1항의 각호

정보에 대한 구체적인 공시범위・횟수 및 시기는 별표2와 같다. 다만 공시정보의 특성, 산출방법 변경 등의 사유로 공시의 횟수 및 시기를 달리 정할 필요가 있는 경우 교육인적자원부장관이 따로 정할 수 있다.

②고등교육기관의 장은 별표2의 정보를 학과, 학부별 전공단위, 모집단위 또는 학교 단위로 공시하여야 한다.

③제2항의 정보 중 대학원에 관한 정보는 대학과 구분하여, 종류별(일반・전문・특수대학원)로 공시하여야 한다.

④별표2에 따라 공시되는 정보는 공시일 기준 최근 3년간의 정보이어야 한다.

제5조(고등교육기관 정보의 통합공시) ① 교육인적자원부장관은 법 제6조 제1항에 따라 학교의 장이 제출한 공시정보를 대학정보공시 통합정보시스템을 통해 통합하여 관리・운영할 수 있다.

②교육인적자원부장관은 제1항의 공시정보 중에서 주요 항목을 별도로 표준화하여 공시할 수 있다.

③고등교육기관의 통합공시에 관하여 필요한 사항은 교육인적자원부장관이 정한다.

제6조(학교의 정보공시 방법)①교육관련기관의 장은 법 제5조 제1항, 법 제6조 제1항에 의한 공시정보를 국민들이 알기 쉽도록 해당 기관의 웹 사이트를 통해 공시하여야 한다.

②교육관련기관의 장은 정보공시 자료를 별도로 비치・관리하여야 한다.

③교육관련기관의 장은 법 제5조 제1항, 법 제6조 제1항에 의해 공시된 정보에 대한 정보제공의 요청이 있을 경우, 이를 열람하게 하거나, 그 사본 혹은 복제물을 내어주어야 한다. 이 경우 비용의 부담에 관하여는「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제17조(비용부담)를 준용한다.

제7조(총괄관리기관 및 항목별관리기관의 지정 등) ① 법 제7조 제2항에 따른 총괄관리기관 및 항목별 관리기관의 지정을 받으려는 자는 총괄관리기관 및 항목별관리기관 지정 신청서에 다음 각 호의 서류를 첨부하여 교육인적자원부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 담당 공무원은 「전자정부법」제21조 제1항에 따른 행정정보의 공동이용을 통하여 법인 등기부 등본(신청인이 법인인 경우에 한한다)을 확인하여야 하며, 신청인이 확인에 동의하지 아니하는 경우에는 이를 첨부하도록 하여야 한다.

1. 사업 추진 계획서
2. 업무 수행에 필요한 시설・설비・전문 인력 등에 관한 명세서 및 운영 계획서
3. 법인 등기부 등본 및 정관(법인의 경우에 한한다.)

②총괄관리기관과 항목별관리기관은 법 제5조 및 법 제6조에 따른 공시정보를 수집·관리하고, 공시정보의 신뢰성 확보를 위해 학교가 제출한 정보를 확인·검증할 수 있다.

③ 총괄관리기관은 항목별관리기관과 연계하여 정보공시 전반을 관리·운영하고, 공시정보의 품질 제고를 위한 연구를 수행하여야 한다.

④ 총괄관리기관은 매년 교육관련기관 정보공시에 대한 실태조사를 실시하고 보고서를 작성하여 교육감 및 교육인적자원부장관에게 제출하여야 한다.

제8조(교육관련기관 정보공시운영위원회) ① 교육관련기관의 정보공시에 관한 정책의 수립 및 제도개선 등의 사항에 대해 교육인적자원부장관을 자문하기 위하여 교육인적자원부장관 소속 하에 교육관련기관 정보공시운영위원회(이하 "위원회")를 둔다.

② 제1항에 의한 위원회의 구성·운영 등에 관하여 필요한 사항은 교육인적자원부장관이 정한다.

제9조(연구자 등에 대한 자료제공)① 법 제8조에 따라 연구자 등이 학술연구의 진흥과 교육정책의 개발을 위하여 교육관련기관의 장에게 해당기관이 보유·관리하는 자료의 제공을 요청하는 경우에는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제10조, 제11조를 준용한다. 이 경우 연구자 등은 연구계획서를 첨부하여 서면으로 제출하여야 한다.

②교육관련기관의 장은 필요한 경우「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제12조에 따라 설치된 정보공개심의회에서 연구계획서를 심의하여 자료의 제공범위와 내용을 결정 하여야 한다.

③정보공개심의회가 설치되어 있지 않은 교육관련기관의 장은 제2항에 준용한 정보공개심의회를 설치할 수 있고, 초·중등학교의 경우에는 초·중등교육법 제31조에 따른 학교운영위원회로 대신할 수 있다.

제10조(권한의 위임) 교육인적자원부장관은 다음 각 호 중 교육감이 지도·감독하는 교육관련기관의 장에 관한 사항을 법 제9조에 의하여 교육감에게 위임한다.

1. 법 제7조 제3항에 의한 시정의 권고
2. 법 제10조 제1항에 의한 시정 또는 변경의 명령
3. 법 제10조 제2항에 의한 「초·중등교육법」제63조 제2항의 조치

제11조(시정 또는 변경명령) ① 교육감 및 교육인적자원부장관은 법제5조 및 법 제6조에 의한 정보공시 내용을 정기적으로 확인·점검하고, 불성실·허위공시에 대해서는 시정명령 등의 조치를 취하여야 한다.

② 법 제10조 제1항에 의거 시정 또는 변경 명령을 받았을 때에는 14일 이내에 공

시정보의 내용을 시정 또는 변경하여야 하며 그 이행 결과를 교육감 또는 교육인적자원부장관에게 보고하여야 한다.

③ 초·중등학교 및 고등교육기관의 장은 제1항의 규정에 따른 조치사항에 대하여 이견이 있을 경우 서면으로 교육감 또는 교육인적자원부장관에게 의견을 제출할 수 있다.

제12조(정보공시 책임자 지정) ①교육관련기관의 장은 공시자료의 정확성을 제고하고 불성실·허위 공시에 대한 책임소재를 명확하게 하기 위해 공시항목별 작성자, 확인자를 지정하고 이를 함께 공시하여야 한다.

②교육관련기관의 정보공시 작성자, 확인자는 수시로 공시된 정보의 정확성과 충실도를 점검·확인하여야 한다.

③제2항의 규정에 따른 점검 결과 오류 사항 등에 대하여는 지체없이 이를 수정·보완하고 그 결과를 교육감 또는 교육인적자원부장관에게 통보하여야 한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 영은 2008년 5월 26일부터 시행한다.

제2조(고등교육기관 3년간의 정보공시 특례) 제4조 제4항의 규정은 3년간의 공시정보가 확보된 날부터 적용한다.

제3조(정보공시 시기 특례) 이 영 시행 최초년도에는 제3조 및 제4조의 공시시기를 2008년 9월로 한다.

【별표1】

초중등교육기관의 정보공시 범위, 횟수 및 시기(제3조제1항 관련)

정보공시항목	정보공시내용	공시기관	공시 횟수	공시 시기
1.학교규칙 등 학교운영에 관한 규정	o 학교규칙(학칙)	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학교폭력대책자치위원회 규정	초,중,고,특	연1회	4월
	o 생활지도 규정	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학교분쟁조정위원회 규정	초,중,고,특	연1회	4월
2.교육과정 편성 및 운영 등에 관한 규정	o 학교교육과정 편성·운영 방향	초,중,고,특	연1회	4월
	o 교과, 재량활동, 특별활동의 지도 계획	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학교교육과정의 평가 (교과,재량 및 특별활동, 학교교육과정의 편성·운영)	초,중,고,특	연1회	4월
	o 현장체험활동 운영 계획	초,중,고,특	연1회	4월
3.학년·학급당 학생수 및 전·출입, 학업중단 등 학생변동 상황	o 학년별 학급별 학생 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 전·출입 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학업중단 현황	초,중,고,특	연1회	4월
4.학교의 학년별·교과별 학습에 관한 상황	o 교과별 평가계획 및 기준	초,중,고,특	연1회	4월
	o 성적관리 규정	초,중,고,특	연1회	4월
	o 교과별 수행평가 계획	중,고	연1회	4월
	o 학년별 수행평가 계획	초	연1회	4월
	o 정기고사 출제 문항	중,고	연2회	1,8월
5.교지(校地)교사(校舍)등 학교시설에 관한 사항	o 학교용지 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 교사(校舍) 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학교시설 개방에 관한 사항	초,중,고,특	연1회	4월

정보공시항목	정보공시내용	공시기관	공시 횟수	공시 시기
6.직위·자격별 교원현황에 관한 사항	o 직위별 교원 현황	초,중,고,특	연2회	4,9월
	o 자격별 교원 현황	초,중,고,특	연2회	4,9월
	o 기간제 교원 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 강사현황	초,중,고,특	연1회	4월
7.예·결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	o 학교회계 예·결산서	초,중,고,특	연2회	3,7월
	o 사립학교교비회계 및 학교법인 회계 예·결산서	초,중,고,특 (사립)	연2회	2,5월
	o 학교발전기금 회계 예·결산서	초,중,고,특	연2회	3,4월
	o 학교발전기금 접수 및 사용 내역	초,중,고,특	연2회	1학기: 9월 2학기: 3월
	o 수익자 부담경비 정산 및 사업 추진내역	초,중,고,특	연2회	1학기: 9월 2학기: 3월
8.학교운영위원회에 관한 사항	o 학교운영위원회 구성 현황	초,중,고,특	연1회	수시
	o 학교운영위원회 규정	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학교운영위원회 심의결과	초,중,고,특	수시	수시
9.학교급식에 관한 사항	o 급식실시 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 급식비중 식품비 사용 비율	초,중,고,특	연1회	2월
10.학교의 보건관리·환경위생 및 안전관리에 관한 사항	o 학교보건관리 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학교환경위생 관리 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 학교 안전관리 현황	초,중,고,특	연1회	4월

정보공시항목	정보공시내용	공시기관	공시 횟수	공시 시기
11.학교폭력의 발생현황 및 처리에 관한 사항	o 학교폭력 발생 현황	초,중,고,특	연2회	2,9월
	o 학교폭력 처리 현황	초,중,고,특	연2회	2,9월
12.국가 또는 시·도 수준 학업성취도평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항	o 국가수준 학업성취도 응시 현황	초,중,고	-	수시
	o 시도수준 학업성취도 응시 현황	초,중,고	-	수시
	o 국가수준에서 공개하는 학업성취도 평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	초,중,고	-	수시
	o 시도수준에서 공개하는 학업성취도 평가결과 성취수준별(우수, 보통, 기초, 기초학력미달) 자료	초,중,고	-	수시
13.학생의 입학상황 및 졸업생의 진로에 관한 사항	o 입학생 현황	초,중,고,특	연1회	4월
	o 졸업생의 진로 현황 (중 : 일반계/전문계/기타) (고 : 4년제/전문대/기타)	중,고,특	연1회	4월
	o 진학률 (4년제/전문대/기타)	고(특수포함)	연1회	4월
	o 취업률	전문계고, 특	연1회	4월
14.「초·중등교육법」 제63조부터 제65조까지의 시정명령 등에 관한 사항	o 위반내용 및 조치결과	초,중,고	수시	수시
15.그 밖에 교육여건 및 학교 운영 상태 등의 정보에 관한 사항	o 방과후 학교 활동 계획	초,중,고	연1회	4월
	o 장학금 수혜 현황	중,고	연1회	4월

【별표2】

고등교육기관의 정보공시 범위, 횟수 및 시기 (제4조제1항 관련)

정보공시항목	정보공시내용	공시기관	공시 횟수	공시 시기
1.학교규칙 등 학교운영에 관한 규정	o 학교규칙(학칙)	대학	수시	수시
	o 학사운영, 학생의 신분변동에 관한 학칙외 제 규정	대학	수시	수시
2.교육과정 편성 및 운영 등에 관한 사항	o 교육과정 편성 및 학점	대학	연1회	3월
	o 성적평가 결과(성적평가 분포)	대학	연1회	3월
3.학생의 선발 방법 및 일정에 관한 사항	o 대학입학(편입학)전형시행계획	대학	연1회	2월 또는 8월
	o 모집요강(학과(부)별 입학정원 포함)	대학	연2회	8월, 11월
4.충원율, 재학생수 등 학생 현황에 관한 사항	o 신입생 충원율	대학	연1회	9월
	o 학생 충원율	대학	연1회	9월
	o 재적 학생 현황	대학	연1회	9월
	o 학사학위 전공심화과정 학생 현황	전문대학	연1회	9월
5.졸업 후 진학 및 취업현황 등 학생의 진로에 관한 사항	o 졸업생 현황	대학	연1회	9월
	o 졸업생의 상급학교 진학 현황	대학	연1회	9월
	o 졸업생의 취업 현황	대학	연1회	9월
6.전임교원 현황에 관한 사항	o 전체 교원 현황	대학	연1회	9월
	o 전임교원1인당 학생 수	대학	연1회	9월
	o 교원 확보율	대학	연1회	9월
	o 산업체 경력 전임교원 현황	대학	연1회	9월
	o 외국인 교원 현황	대학	연1회	9월

정보공시항목	정보공시내용	공시기관	공시횟수	공시시기
7.전임교원의 연구 성과에 관한 사항	o 국내외 학술지 게재 논문실적	대학	연1회	9월
	o 저(著)·역(譯)서 실적	대학	연1회	9월
8.예결산 내역 등 학교 및 법인의 회계에 관한 사항	o 일반회계 예·결산 현황	국공립대학	연1회	9월
	o 기성회계 예·결산 현황	국공립대학	연1회	9월
	o 발전기금 예·결산 현황	국공립대학	연1회	9월
	o 예·결산(합산재무재표) 현황	사립대학	연1회	9월
	o 법인회계 예·결산 현황	사립대학	연1회	9월
	o 교비회계 예·결산 현황	사립대학	연1회	9월
	o 적립금 현황	사립대학	연1회	9월
	o 기부금 현황	사립대학	연1회	9월
	o 산학협력단 회계 현황	대학	연1회	9월
	o 등록금 현황	대학	연2회	5월, 11월
9.「고등교육법」제60조부터 제62조까지의 시정명령 등에 관한 사항	o 위반내용 및 조치결과	대학	수시	수시
10.학교 발전계획 및 특성화 계획	o 학교 발전계획	대학	수시	수시
	o 학교 특성화 계획	대학	수시	수시
11.교원의 연구·학생에 대한 교육 및 산학협력 현황	o 연구비 수혜실적	대학	연1회	9월
	o 전임교원 강의담당 비율	대학	연1회	9월
	o 장학금 수혜 현황	대학	연1회	9월
	o 산업체연계 교육과정 개설 현황	대학	연1회	9월
	o 기술이전 수입료 및 계약실적	대학	연1회	9월
	o 특허출원 및 등록 실적	대학	연1회	9월

정보공시항목	정보공시내용	공시기관	공시횟수	공시시기
12.도서관 및 연구에 대한 지원 현황	o 장서보유 현황	대학	연1회	9월
	o 도서관 예산 현황	대학	연1회	9월
	o 연구시설 현황	대학	연1회	9월
13.그 밖에 교육여건 및 학교운영 상태 등에 관한 사항	o 정관	사립대학	수시	수시
	o 법인의 지배구조(임원 현황)	사립대학	수시	수시
	o 교지(校地) 확보현황	대학	연1회	9월
	o 교사(校舍)시설 확보현황	대학	연1회	9월
	o 기숙사 수용 현황	대학	연1회	9월
	o 수익용 기본재산 확보 현황	사립대학	연1회	9월
	o 직원 현황	대학	연1회	9월
	o 외국대학과 교류 현황	대학	연1회	9월
	o 재정지원사업 수혜 실적	대학	연1회	9월

Abstract

A Study of the Enactment of Education Information Posting Act on the perspective of Sociology of Education

Yang, Heejoon
Department of Education, Sociology of Education
The Graduate School
Seoul National University

This study is focusing on the enactment process of the Korean education policy through the case of "Act on Special Cases Concerning the Disclosure of Information by Education-Related Institutions"(hereinafter the Education Information Posting Act : the EIPA) which is passed in the 17th Korean National Parliament. Research question is as follows: How is the public policy ideas of the disclosure of educational information developed into the form of current laws and regulations? Sub-questions to answer the research question are made such as, How is the idea of policy developed into the EIPA bill? How is it possible that the bill was passed? What was the contents of the Enforcement Decree? How does enactment of the Enforcement Decree change the nature of the EIPA?

The results of this study are as follows. The EIPA bill has been legislated by one opposition lawmaker who was the producer of the discourse of school accountability for the reform of the high school equalization policy. It was the result of several selective acceptance from the public discourse about disclosure of educational information. The bill could be classed as a neo-liberal education policy which was accompanying inter-school competition through legislated with the bill

of academic achievement assessment census. In the legislation the policy objectives for improving the high school equalization policy were covered up by 'the public's right to know.'

The bill was obfuscated and refined through the screening process of the National Assembly. Part of the refinement was to provide material for researchers and the disclosure of information about educational conditions in schools and higher education institutions. Obscuring part was about the disclosure of information on student assessment. Refinement and obfuscation of the bill strengthened the characteristics of the act as the special cases concerning the Freedom of Information Act. The bill was passed on the consensus which reserved for specific policy decision.

In the process of making Enforcement Decree, obscuring part about the disclosure of information on student assessment was refined. It is substantially similar to the bill proposed in 2005. This change was enacted by the subject of the Enforcement Decree of the Government on a particular interpretation for the EIPA. Through the enactment of the Enforcement Decree neo-liberal nature was obtained again to the EIPA.

The results of this study suggest the following points. First, understanding about the tension between the reality that is caused by the neo-liberal education policy content and policy enforcement needs to understand the process of making educational policy. Second, to determine the neo-liberal nature of Korean education reform policy, policies which has been conducted since the mid-1990s should be identified in the association with each other in the historical context.

Key words: education information posting act, edcucation information disclosure, neo-liberal education reforms, policy sociology, educational policy, educational act

Student Number : 2007-30378