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

행정학 석사 학위논문

고교학점제 정책의 형성 및 변동과정 연구

- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

2021년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

윤 정 현

고교학점제 정책의 형성 및 변동과정 연구

- Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 -

지도교수 이 수 영

이 논문을 행정학 석사 학위논문으로 제출함

2020년 9월

서울대학교 행정대학원

행정학과 행정학 전공

윤 정 현

윤 정 현의 석사 학위논문을 인준함

2020년 12월

위 원 장 엄 석 진 (인)

부위원장 김 병 조 (인)

위 원 이 수 영 (인)

국문초록

본 연구는 고교 교육의 혁신과 변화를 위한 핵심 정책으로 손꼽히는 고교학점제 정책의 형성 및 변화 과정에 대해 Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로 분석하고, 이를 통해 정책의 형성과 변동을 이끌어낸 결정적 영향 요인에 대해 도출하는 것을 목표로 한다. 아울러, 이러한 분석 내용을 토대로 정책의 성공적 추진과 현장 안착을 위해 고려해야할 사항에 대해서도 도출하고자 하였다.

고교학점제 정책은 고교 단계에서부터 학생들이 원하는 과목을 선택하여 수강하고, 수강한 과목에 대한 이수 학점이 일정 기준에 도달하면 이를 인정받아 졸업하는 제도이다. 이는 문재인 정부의 교육 분야 대표 국정과제로 선정되어 도입을 준비 중에 있으며, 제도 도입 시에는 고교 교육과정 및 학사 운영 체제 전반의 변화를 가져올 것으로 예상된다. 교육부는 정부 출범과 함께 고교학점제 정책 추진 방향 발표를 통해 시범 운영 및 기초 연구를 거쳐 2022년 제도 도입을 목표로 준비해나가겠다고 밝힌 바 있다. 이어 이듬해에는 대입 제도 개편안 발표와 함께 고교 교육 혁신을 위한 주요 과제들의 추진 계획을 밝히며 2022년에는 제도의 부분적 도입, 2025년 본격적 도입 등 단계적인 도입을 추진해나간다는 계획을 연이어 발표한 바 있다.

본 연구에서는 고교학점제 정책의 도입이 결정되고 정부 차원의 추진방향이 발표된 시기를 정책 형성기로, 이후 단계적 도입을 발표한 시기까지를 정책 변동기로 나누어 각 과정별로 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름 등 세 가지 흐름을 분석하

고, 세 가지 흐름이 결합되며 정책의 창이 개방된 계기와 이를 촉발한 정책 선도자의 역할을 분석하였다. Kingdon의 정책흐름모형은 정책이 형성되거나 변동되는 시점에 대한 분석에 중점을 둔 모형에 해당하는 바, 동 연구에서는 모형의 일부 수정을 통해 연구대상 시기를 확장하여 형성기와 변동기를 나누고 시기별로 정책의 흐름을 살펴보았으며, 특히 형성기에서 이루어진 정책 산출물이 변동기의 각 흐름에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 흐름을 비교해보았다.

고교학점제 정책의 형성 과정을 분석한 결과, 고교학점제 정책의 도입을 이끈 가장 결정적 영향 요인은 정치의 흐름과 정책선도자에 해당함을 알 수 있었다. 그간에도 일반고의 교육력 제고, 미래사회가 요구하는 인재 양성을 위한 교육 구현 등을 위해 우리 교육의 변화와 혁신계기가 필요하다는 문제 인식이 존재해왔고, 중장기적 과제로서 고교학점제가 몇 차례 제안되기는 하였으나 본격적 도입에 대한 결정이 이루어지지 못했음에 반해 조기 대선에 따른 새 정부 국정과제의 설정, 대선 공약 설계자의 교육 분야 수장 임명이라는 정치적 요소들이 정책의 본격적 도입을 결정하는 데에 있어 추진 동력을 확보에 기여하였기 때문이다. 아울러, 그간 교육계에서의 다양한 활동을 통해 이와 같은 교육 철학을 강조해 온 정책 선도자가 교육 분야 공약을 설계하고, 교육 분야 수장으로 임명됨에 따라 이와 같은 정책이 본격적으로 도입, 추진될 수 있도록 활동하는 기회를 확보하였다고 볼 수 있다.

다음으로 고교학점제 정책의 변동 과정을 이끌어 낸 가장 큰 흐름은 정책문제의 흐름에 해당하였다. 정책의 도입 여부를 결정하는 형성기에 비해 변동기는 단계적 도입 계획의 추가 발표 수준의 변동에 해당하는 바 변동의 폭이 크지는 않았으며, 이에 따라 정책 형성기에 비해 세 흐름이 거세지 않았고, 선도자의 역할 역시

크지 않았다. 그럼에도 불구하고 고교학점제 정책을 비롯한 주요 교육개혁 정책들이 잇달아 발표되며 큰 폭의 교육 개혁에 따른 변화에 대한 현장의 우려와 불안이라는 문제의 흐름이 촉발되었으며, 이러한 문제 인식에 기반한 국민적 여론 및 이익집단의 활동 등 정치의 흐름에의 영향 요인으로 작용하게 되었다. 이와 같은 현장의 문제 인식을 반영하여 정책의 현장 안착을 도모하기 위한 단계적 도입 계획을 정부 주도로 추가로 발표하게 된 것으로 볼 수 있다.

이와 같은 정책의 형성과 변동 과정을 분석해 볼 때, 교육 분야 정책 설계 단계에서는 강력한 개혁 의지도 중요하나 현장에의 파급력을 고려하여 정책 추진의 일관성과 안정성에 대한 의지 표명 역시 함께 이루어져야 함을 알 수 있다. 강도 높은 개혁이 가져오는 현장의 변화와 쇄신이라는 긍정적 측면에도 불구하고 자칫 이와 같은 개혁이 가져오는 변화가 학생, 학부모, 교원 등 정책의 직접적 적용 대상자들에게 불안과 우려로 작용할 수 있기 때문이다.

특히, 정책 형성기의 분석에서도 살펴본 바와 같이 정권의 교체 등과 같은 정치적 흐름이 교육 정책의 변동에 영향을 미치는 경우가 많은데 교육과정, 입시, 학교 제도 등과 같은 주요 정책에 대해서는 정치적인 영향력에서 벗어나 중장기적인 관점에서 일관된 정책 기조를 유지하고, 현장과의 소통 속에서 정책을 수립해나가는 구조를 확립해나갈 필요성도 요구된다.

주요어 : 고교학점제, 정책 형성, 정책 변동, Kingdon, 정책흐름모형
학 번 : 2015-24326

목 차

제 1 장 서론 ····· 1

제 1 절 연구배경 및 목적 ····· 1

제 2 절 연구 대상 및 방법 ····· 5

1. 연구 대상 ····· 5

2. 연구 방법 ····· 6

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토 ····· 8

제 1 절 이론적 논의 ····· 8

1. 고교학점제 ····· 8

2. Kingdon의 정책흐름 모형 ····· 17

제 2 절 선행연구 검토 ····· 24

1. 고교학점제 관련 선행 연구 ····· 24

2. Kingdon의 정책흐름 모형 관련 선행연구 ····· 29

제 3 장 연구 설계 ····· 38

제 1 절 연구 문제 ····· 38

제 2 절 연구 분석틀 ····· 40

제 4 장 고교학점제 정책 형성 및 변동과정 분석 ··· 42

제 1 절 정책 형성과정 분석 ····· 42

1. 정책문제의 흐름 ····· 42

2. 정책대안의 흐름 ····· 49

3. 정치의 흐름 ····· 57

4. 정책의 창 및 정책선도자 ····· 60
5. 소결 ····· 64
제 2 절 정책 변동과정 분석 ····· 66
1. 정책문제의 흐름 ····· 66
2. 정치의 흐름 ····· 71
3. 정책대안의 흐름 ····· 75
4. 정책의 창 및 정책선도자 ····· 77
5. 소결 ····· 79
제 3 절 종합 논의 ····· 81

제 5 장 결론 ····· 85
제 1 절 연구의 요약 ····· 85
제 2 절 연구결과의 시사점 및 한계 ····· 89
1. 시사점 ····· 89
2. 연구의 한계 ····· 92

참고문헌 ····· 93
Abstract ····· 101

표 목 차

[표 1] 고교학점제 정책 관련 시기별 주요 발표 내용 ····· 5
[표 2] 교육과정 및 관련 제도 변천 경과 ····· 11
[표 3] 2015 개정 교육과정 총론 상 고등학교 시간 배당 기준 ··· 12
[표 4] 정책의 창의 종류 ····· 21
[표 5] 정책문제의 흐름 관련 중점 검토 내용 ····· 42
[표 6] 서울대학교 신입학생 고교 유형별 현황(2016학년도) ····· 44
[표 7] '15~'17년 전국 자사고 국·영·수 교과 편성 현황 ····· 44
[표 8] 초·중·고등학교에 대한 평가 ····· 45
[표 9] 지능정보 사회 대비 중장기 교육정책 방향 및 전략 ····· 50
[표 10] 제19대 대통령 선거 정당별 공약 중 고교학점제 관련 내용····· 53
[표 11] 우리나라 교육정책에 대한 의견 ····· 68
[표 12] 고교학점제 정책 관련 의견 ····· 69
[표 13] 고교학점제 도입 관련 현장 교원 의견 ····· 70
[표 14] 고교학점제 도입 관련 현장 교원 인식조사 ····· 72
[표 15] 대통령 취임 1년 분야별 평가 ····· 74

그 림 목 차

[그림 1] 학점제형 학사제도 운영 체계(최종완성 모형) ···· 9
[그림 2] Kingdon의 정책흐름모형 요약 ····· 18
[그림 3] 연구의 분석틀 ····· 40

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 배경 및 목적

지금 우리 사회는 눈부신 기술혁명이 이루어낸 이른바 제4차 산업혁명 시대로의 변화를 몸소 체험하고 있다. 기존에 우리가 겪어 온 형태의 기술적 변화와 달리 다가오는 시대에는 기술이 인간의 지적 노동을 대체함에 따라 산업 구조와 삶의 전반에 혁명적인 변화가 진행되고 있으며, 직업 세계의 지형 역시 전면적 변화가 일어날 것으로 예상된다.

사회에서 필요로 하는 인재상의 변화에 따라 미래 세대들이 앞으로의 사회를 이끌어갈 인재로 성장할 수 있도록 지원하는 교육체제의 혁신 역시 함께 이루어져야 한다는 목소리가 높아지고 있다.

우리 교육은 그간 많은 성과를 이루어왔음에도 불구하고, 표준화된 내용에 따라 저마다 다른 특성을 지닌 모든 학생에게 동일한 내용을 가르치고, 획일적 잣대에 따라 학생들을 줄 세우기 식으로 평가함에 따라 지나친 성적 경쟁과 학업 부담을 유발했다는 지적이 있다. 무엇보다도 학생들이 저마다의 잠재력과 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 개별화된 맞춤형 교육을 제공하지 못했다는 측면에서 산업화 시대의 표준화된 인재상 양성에 매몰된 교육 체제라는 취약점을 지난다. 아울러, 고교 평준화 체제 하에서 다양한 교육 수요에 대응하고자 생겨난 자사고, 특목고 등 다양한 유형의 학교들은 본연의 취지에서 왜곡되어 입시 명문학교와 같이 변질되고 일반 고교의 교육력 저하를 야기하여 고교 체제의 서열화를 초래하는 등 교육 현장의 다양한 폐해를 낳았다.

이와 같은 시대적 상황의 변화에 따라 고교 교육의 패러다임에 대한 전환 요구가 지속되고 있다. 입시·경쟁 중심의 획일적 교육에서 벗어나 학생들 개개인이 가진 특성에 따라 자신의 역량을 극대화시켜주는 성장 중심의 교육으로 전환하는 한편, 특정 유형의 학교에서 입시 중심의 교육을 실시하는 방식에서 벗어나 다양한 학교가 각자의 특성에 맞는 개별화된 교육과정을 운영함으로써 수평적 다양화 방식으로 전환해야한다는 요청이 현장에서부터 제기되고 있는 것이다. 즉, 우리 고교 교육은 전면적 혁신과 전환 계기를 맞이하였다고도 할 수 있다.

이러한 교육 현장의 요청에 대응하여 그간 우리 교육 정책 역시 변화와 혁신을 위한 시도를 지속해왔다. 획일적 교육에서 벗어나 학생 개개인의 선택권을 강화하고 개별화된 교육을 제공하기 위해 2002년 현장에 적용된 7차 교육과정을 시작으로 학생의 과목선택권을 확대하고자 하는 제도적 개선을 시행해왔다. 아울러, 국가 수준의 교육과정 개정과 같은 정책적 노력 외에도 교과 중점학교, 교과교실제 등과 같이 일부 학교와 시·도교육청에서는 학생들이 원하는 방식으로 과목을 선택하여 수강하는 선택형 교육과정을 운영하여 교육의 다양성을 확대해나가고 있다.
그러나 이와 같은 정책적 개선 시도와 현장의 노력에도 불구하고, 선택형 교육과정은 일부 혁신 의지를 가진 학교와 교육청 차원에서 시도되고 있을 뿐 일반화되지는 못한 상황이다. 대입 수능 시험의 강력한 영향력과 상대평가 방식의 내신평가 체제 하에서 사실상 학생의 진로와 적성에 따른 과목 선택과 이를 지원할 만한 학교의 교육과정 편성·운영에는 한계가 있었기 때문이다. 즉, 입시·평가제도, 고교 체제개편 등 관련 정책의 종합적 연계와 혁신이 뒷받침 되지 않을 경우 학생 선택 중심의 다양한 교육을 실현하는 것이 어렵다는 것을 알 수 있다.

이에 문재인 정부는 출범과 함께 교육 분야 핵심 국정과제로 '고교학점제'를 선정하고, 고교 체제 개편, 수업 및 평가의 혁신 등 이를 뒷받침할 제도적 여건을 함께 갖추어나가겠다는 의지를 밝히며 고교학점제 도입에

대한 추진 의지를 밝혀왔다. 학생 개개인의 진로, 학업 수요에 따른 맞춤형 교육을 시행하여 입시 중심의 획일적, 주입식 교육에서 벗어나 고교 교육 혁신을 촉발하는 기제로 활용하기 위함이었다. 이에 2017년 정부 출범 이후 발표한 '고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영 계획'에 따라 '18년부터 연구·선도학교 운영을 시작하였으며, 향후 그간의 시범운영 성과 분석을 토대로 제도의 전면적 도입을 위한 '고교학점제 도입 종합 추진계획'이 발표될 예정이다.

이와 같은 제도 도입의 긍정적 취지와 정부의 강력한 정책 추진 의지에도 불구하고 고교학점제 정책은 교육과정, 평가 등을 아우르는 고교 학사 운영 체제 전반의 변화를 필요로 하기 때문에 급격한 제도 변화로 인해 교육 현장에 혼란이 발생하는 일이 없도록 단계적이고 체계적인 접근이 필요할 것이다. 문재인 정부에서도 보다 강력한 정책 의지를 통해 제도의 본격적 도입을 추진하고 있으나 출범 첫 해인 2017년 발표 시 2022년 제도 도입을 목표로 체계적 준비를 추진하겠다고 밝힌 이후, 2018년 「2022 대학입학제도 개편 방안 및 고교 교육 혁신 방안」을 통해 2022년에는 고교학점제를 부분 도입하고, 본격적 제도 시행은 2025년부터 시행하겠다는 단계적 접근 계획을 밝힌 바 있다.

정권 출범과 함께 현 정부의 임기 내인 2022년 제도 도입을 목표로 했던 동 정책이 본격적 현장 적용 단계가 아닌 도입 준비 단계에서, 1년여 만에 단계적 제도 도입 계획을 연이어 추가로 발표한 것은 정책의 본격적인 집행과 이에 대한 평가 이전에도 다양한 계기를 통해 정책에 대한 변동이 이루어질 수 있음을 시사한다. 이에 본 연구에서는 고교학점제 정책 과정 전반에 대한 조명을 통해 정책의 형성과 변동을 야기한 요인들에 대해 분석해보고자 한다.

정책의 형성과정에 대해서는 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 고교학점제 정책이 정책 의제로 설정되는 과정과 변화하는 과정 등을 분석하고 이를 초래한 요인과 과정 등을 분석하고자 한다. 아울러, 정책의 형성

이후 준비 과정에서 보다 단계적인 제도 도입 계획을 잇달아 발표한 점을 고려할 때, 고교학점제 정책에 대해서 완전한 설명을 위해서는 정책 변동에 대해서도 함께 분석이 이루어져야 할 것이다. 이에 본 연구에서는 고교학점제 정책이 정책 의제로 채택된 과정과 이후 단계적 도입 계획이 발표된 과정에 이르기 까지 고교학점제 정책의 형성과 변동 과정 전반에 대해 검토하고자 한다. 이러한 분석을 통해 정책의 전 과정에서 다양한 영향 요인에 따라 정책이 지속적으로 변동될 수 있음을 파악하고, 정책의 성공적 추진과 현장 안착을 위해 고려할 점에 대해서도 분석해보고자 한다.

제 2 절 연구 대상 및 방법

1. 연구 대상

본 연구의 연구대상은 고교학점제 정책이 정책 의제로 설정된 과정과 이후 이어진 단계적 도입 계획 발표 등 고교학점제 정책의 형성 및 변동 과정에 해당하며 본격적 의제 설정에 앞서 진행되었던 관련 정책의 추진 경과와 정치적 상황, 도입 결정 이후 제기된 교육계의 다양한 의견 등을 포함한다. 유사 정책과의 혼동이 없도록 연구는 2017년 대선 및 정부 출범 초기에 대해 집중 주목하여 현 정부의 고교학점제 정책으로 범위를 좁혀 중점적으로 논의를 진행하고자 한다. 현 정부의 고교학점제 정책 분석에 있어서는 크게 두 시기로 구분하여 1) 정부 출범과 함께 고교학점제 정책이 국정과제로 선정된 정책 형성기와 2) 정책 추진을 확정한 이후 단계적 도입 계획이 제시되기까지의 변동기를 나누어 분석한다.

[표1] 고교학점제 정책 관련 시기별 주요 발표 내용

구분	주요 내용
정책 형성기 : 2016년 말~2017년 11월	• 고교학점제가 국정과제로 선정 •「고교학점제 추진방향 및 연구학교 운영계획」 발표 ('17.11.27.) - 2022년 도입을 목표로 고교학점제 준비
정책 변동기 : 2017년 말~2018년 8월	•「2022학년도 대학입학제도 개편 방안 및 고교교육 혁신방향」 발표 ('18.8.17.) - 고교학점제는 2022년 부분 도입하고, 충분한 준비를 거쳐 2025년 본격 시행

각 시기별 고교학점제 정책의 형성 및 변동 과정에 대해서는 Kingdon의 정책흐름모형을 활용하여 분석하고자 한다. 동 모형의 흐름에 따라 각 과정별로 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름을 살펴보고, 세 가지 흐름이 결합되는 정책의 창이 열린 계기와 정책 선도자의 역할에 대해서도 살펴보고자 한다.

2. 연구 방법

본 연구는 고교학점제 정책의 형성 및 변동 과정을 파악하고 분석하기 위해 문헌 조사를 기본으로 한 질적 연구 방법을 통해 진행하고자 한다. 질적 연구의 기본 방식에 따라 고교학점제 정책을 설명할 수 있는 각종 정부 보고서와 신문 기사, 국회 속기록, 학술 논문 등을 종합적으로 분석할 예정이며, 이러한 자료들을 본 연구에서 분석하고자 하는 연구 문제에 초점을 두고 해석하고 비판적으로 분석하고자 한다.

특히, 동 연구는 고교학점제라는 특정 정책의 과정을 살펴보는 사례 연구에 해당하며 정책의 형성과 변동의 구체적 사례를 토대로 정책의 형성과 변동 과정에서 나타나는 정책 결정자와 다양한 이해 관계자들의 행위와 이에 영향을 미친 요소들에 대한 분석을 진행하고자 한다. 구체적인 사례에 근거하여 구체적인 정책의 전개 과정을 심도 있게 분석함으로써 각 과정에 영향을 미친 요인들을 심도 있게 분석할 수 있을 것으로 기대되며, 이와 같은 분석 과정은 앞서 서술한 바와 같이 정책이 형성되고 변동하는 과정을 크게 두 시기로 분류하여 시계열적으로 분석할 예정이다. 이와 같은 시계열적 분석 방식을 통해 고교학점제 정책이 정부의 정책의제로 급부상하기 시작하여 정부의 핵심 정책으로 확정되고 도입 일정을 구체화 해나가는 과정 전반을 구체적으로 살피고자 한다. 특히, 본 연구에서 상정한 정책형성기의 경우에는 연구자가 해당 정책의 설계 집단에 참여한 경험을 기반으로 한 관찰 연구의 성격도 함께 지니고 있다.

본 연구에서 중점적으로 연구하고자 하는 각 시기별 분석에 있어 활용할 자료는 아래와 같다.

우선적으로 7차 교육과정 이후 교육과정의 동향 등 선택형 교육과정으로의 제도적 변화를 분석하기 위해 교육과정 총론을 비롯한 정부의 정책 보고서, 국내·외 선행연구, 각종 연구 보고서 등을 살펴보고자 한다. 이와 같은 제도적 변화를 살펴볼 때에는 교육과정 개정 전반에 대한 변화 과정보다도 학생의 과목 선택권 확대가 언제부터 본격적으로 이루어져 왔는지, 어떠한 방향으로 이루어져왔는지 등에 초점을 맞추어 분석한다.

다음으로 고교학점제 정책의 형성 과정에 대한 파악은 2016년부터 2017년 사이 발표된 정부의 정책 보고서, 대선 후보자들의 공약집, 국정과제 보고서 등을 통해 분석하고자 한다. 이를 통해 정부 출범 시기를 전후하여 본격적으로 정책에 대한 필요성이 언급되고, 현 정부의 핵심 정책으로 선정되기까지의 과정을 분석할 것이다. 또한, 당시의 정치적 변동 상황에 대한 분석은 다양한 언론 기사와 논평, 정부의 보고서 등을 활용하여 분석할 것이다.

아울러, 고교학점제 정책이 정부의 국정과제로 설정된 이후, 단계적 도입계획을 발표하기까지의 상황 분석은 고교학점제 발표 이후 조사된 국민 대상 여론 조사, 언론 보도, 이와 관련하여 이루어진 정부의 정책 발표 보고서 등을 참고하여 분석하고자 한다. 정책 형성기에 이루어진 정책 결정들이 이후 사회 전반에 어떤 영향을 미쳤으며, 새롭게 전개된 정치적 상황들이 이어지는 고교학점제 정책의 도입 과정에 어떤 영향을 미쳤는지 등에 대해서도 추가적으로 분석하고자 한다.

제 2 장 이론적 논의 및 선행연구 검토

제 1 절 이론적 논의

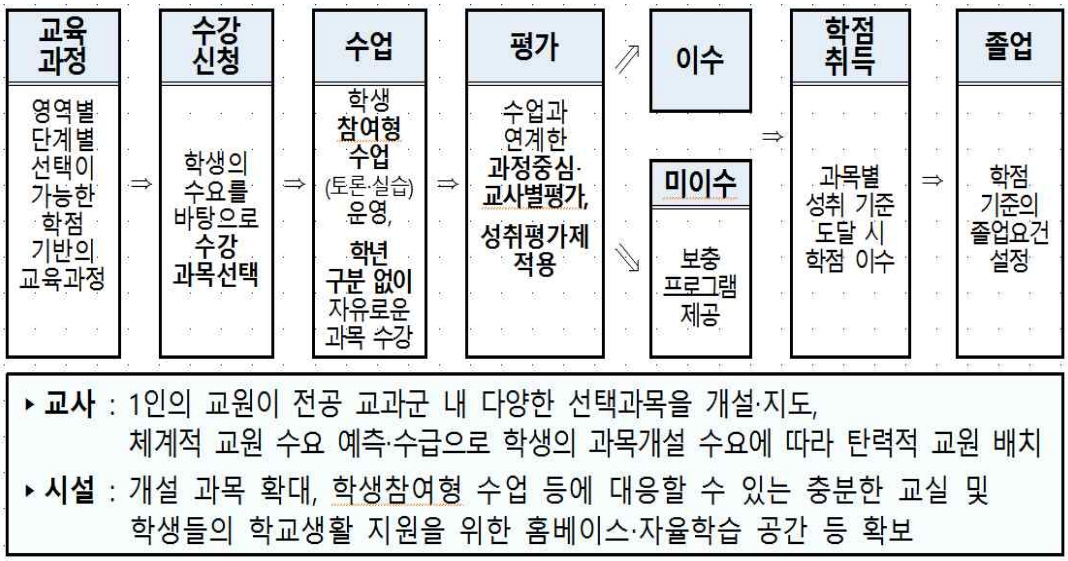
1. 고교학점제

교육부(2017)의 발표에 따르면 학점제는 진로에 따라 다양한 과목을 선택하여 이수하고, 누적 학점이 기준에 도달할 경우 졸업을 인정받는 교육과정 이수·운영 제도를 말한다.[1] 구자억·남궁지영(2011)은 학점제를 교과별 이수 성취 기준에 도달한 학생에게 학점을 부여함으로써 각 과목별 학점이 누적되어 설정해놓은 최소 졸업학점에 도달하는 학생에게 졸업을 인정하는 제도라고 정의하였으며, 두 정의 모두 학생의 과목 선택을 인정하고, 이수 학점의 누적을 통해 졸업 여부를 결정하는 교육과정 및 학사 운영 제도를 전제하고 있음을 알 수 있다.

상기 정의를 종합적으로 고려하여 정의할 때, '고교학점제'란 고등학교 단계에서부터는 학생들이 본인의 희망에 따라 수강하고자 하는 과목을 '선택'할 수 있고, 선택한 과목을 수강하여 '일정 기준에 의거하여 이수를 인정'받아 그 결과 '해당 누적학점이 정해진 기준에 도달하였을 때 졸업을 인정'받을 수 있는 고등학교의 학사 운영 체제를 의미함을 파악할 수 있다. 현재 학년이나 학급 단위로 짜여 있는 시간표에 따라 과목을 이수하고, 집합 단위의 평가가 이루어지는 방식과는 달리 학생의 과목선택에 대한 자율성과 학교와 교사의 과목 개설에 대한 자율권이 부여된다는 점이 현행 제도와 뚜렷하게 구별되는 차이점으로 파악될 수 있다.

1) 고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(교육부, 2017)

[그림 1] 학점제형 학사제도 운영 체계(최종 완성 모형)[2]



초·중등교육법 제26조 제1항에서는 '학생의 진급이나 졸업은 학년제로 한다.'라고 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 초·중·고 모두 학년제를 따르고 있으며, 고등학교의 경우엔 제2차 교육과정(1963)에서 '고등학교에서는 단위제를 채택함을 원칙으로 한다.'라고 규정한 이래 단위제를 따르고 있다.(김정빈, 2017) 단위란 주당 50분씩 한 학기(17주) 동안 이루어지는 수업 시간의 양[3]을 의미하며, 고등학교를 졸업하기 위해서는 총 204단위, 평균적으로 매 학기 34단위에 해당되는 시간을 배워야 한다. 단위제 하에서는 수업에 출석하고 참여하면 그 과목을 이수한 것으로 인정되며, 학업 성취 수준과 상관없이 출석을 통해 해당 시수를 채울 경우 졸업을 할 수 있게 된다. 아울러, 우리나라와 같이 학년제를 기반으로 하는 단위제 체제 하에서 학생들은 학교 차원에서 학년별로 개설해놓은 교과목을 선택하여 수강함으로써 동일 학년의 학생들과 함께 수업을 수강하고, 해당 내용에 대한 평가를 받는 것을 기본으로 한다. 이에 현실적으로 현 고등학교 학사 운영 체제 하에서는 학교에서 해당 학년에의 수강

2) 고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(교육부, 2017)
3) 초중등학교 교육과정 총론(교육부 고시 제2015-74호)

을 허용한 일부 제한적 과목 내에서만 학생들의 과목 선택이 가능하고, 수강 이후 이루어지는 평가는 학생의 해당 과목 이해 수준을 측정하는 척도로 활용되지 과목 이수 여부에 대해 결정하는 잣대는 아니라는 점에서 위에서 분석한 학점제와는 운영 방식의 차이가 존재함을 알 수 있다.

현행 교육과정이 비록 학년제와 단위제를 기본으로 하여 운영되고 있기는 하나 해당 요건 하에서도 고교 단계에서는 학생의 과목 선택을 타 학교급의 교육과정에 비해 허용하고 있다. 이와 같은 노력의 첫 시도는 7차 교육과정이라고 할 수 있다.

제7차 교육과정(1997)에서는 “일반계 고등학교의 교육과정에는 학생의 진로와 관련한 엄격한 과정을 따로 두지 아니하며, 개별 학생은 자신이 선택하여 이수한 과목들을 모아 자신의 과정을 만들어 가는 것을 원칙으로 한다. 학교는 학생의 진로 선택을 돕고, 계열성 있는 선택과목의 이수를 위하여 필요한 과정을 설치하여 운영할 수 있으며” 라고 규정하여 일반계 고등학교에서 유연한 선택형 교육과정 운영 방식을 지향하고 있다.[4] 동 교육과정에서는 고 1학년에 해당하는 10학년까지 국민 공통 기본 교육과정을 이수한 이후, 2년간의 교육과정은 학생의 진로와 관련한 엄격한 과정을 따로 두지 않고 개별 학생들이 자신이 선택하여 이수한 과목들을 모아 자신의 과정을 만들어 나갈 수 있도록 허용하였다.[5]

이후 2009개정 교육과정에서는 선택의 범위를 고교 3년으로 모두 늘려 선택의 범위를 확대하는 한편, 학생의 요구, 흥미, 적성 등을 고려하여 진로를 적절히 안내할 수 있는 진로집중 과정을 편성·운영하도록 하였다.[6] 7차 교육과정에 비해 과목 선택이 적용되는 시기를 늘렸으나 진로에 따른 집중형 교육과정을 강화함에 따라 실질적 선택의 범위와 가능성은 오히려 제한되었다는 평가를 받기도 한다.

---

4) 「고교학점제 도입을 위한 기초 논의」. 교육비평(40), 10-43 (김정빈, 2017)
5) 초중등학교 교육과정 (교육부 고시 제1997-15호)
6) 초중등학교 교육과정 (교육과학기술부 고시 제2009-41호)

이후 현재 학교 현장에 적용되고 있는 2015 개정 교육과정은 문·이과 등 계열에 관계없이 학생들이 본인이 원하는 과목을 더욱 자유롭게 선택할 수 있도록 통합형 교육과정을 제시하여 학생들의 선택권을 강화하고, 개인 맞춤형 교육 실현을 위한 토대를 강화하였다.

[표 2] 교육과정 및 관련 제도 변천 경과[7]

구분	교육과정 성격	학생평가	대입제도
7차 ('02~)	문·이과 폐지, 수준별 교육과정 강조	절대평가	수능 중심
2009 ('11~)	고1~3까지 선택교육과정으로 편성, 진로집중과정 강조	석차등급제 도입('05~)	수능 중심, 입학사정관 전형 확대('07~)
2015 ('18~)	공통과목 도입, 문·이과 통합, 과목선택권 확대	성취평가제 도입('14~) 석차등급병기	학생부전형 확대

2015 개정 교육과정에서는 교육과정 총론을 통해 인문·사회·과학기술 기초소양을 균형 있게 함양하고 학생의 적성과 진로에 따른 선택학습을 강화한다[8]고 명시하고, 아래 제시된 표 3의 시간 배당 기준에서 나타나듯 고교 단계의 경우에는 총 이수 단위 204단위 중 창의적 체험활동을 제외한 교과군의 이수 단위 중 자율편성단위를 86단위로 배정하여 학교와 학생의 과목 선택의 자율성을 강화하였다. 아울러, 이러한 교육과정의 내실 있는 운영을 뒷받침하기 위한 교원 수급, 시설 확보, 프로그램 개발 등의 행·재정적 지원 필요성을 강조하는 등 학생의 폭 넓은 과목 선택권 보장을 위한 제도적 기반을 다졌다고 할 수 있다.

7) 「고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획」(교육부, '17.11.27.)
8) 초중등학교 교육과정 총론(교육부 고시 제2015-74호)

[표 3] 2015 개정 교육과정 총론 상 고등학교 시간 배당 기준[9)]

	교과 영역	교과(군)	공통 과목(단위)	필수이수단위	자율편성단위
교과(군)	기초	국어	국어(8)	10	학생의 적성과 진로를 고려하여 편성
		수학	수학(8)	10	
		영어	영어(8)	10	
		한국사	한국사(6)	6	
	탐구	사회 (역사/도덕 포함)	통합사회(8)	10	
		과학	통합과학(8) 과학탐구실험(2)	12	
	체육·예술	체육		10	
		예술		10	
	생활·교양	기술·가정/ 제2외국어/ 한문/교양		16	
	소계			94	86
창의적 체험활동				24(408시간)	
총 이수단위				204	

이처럼 7차 교육과정 이래로 우리 교육과정은 고교 단계에서 기본적으로 학생 선택 중심 교육과정을 전제로 하고 있어 필수적으로 모든 학생이 이수해야하는 필수 이수 과목을 제외하고서는 본인의 흥미와 진로, 학습 수요에 따라 자유롭게 교과목을 선택할 수 있어 고교학점제의 기초 단계라고 할 수 있는 선택형 교육과정을 일부 구현해낼 수 있으며, 이를 기반으로 일부 학교에서 시범적으로 고교학점제에 대비한 학사 운영 형태를 차용하여 운영하고 있다.

9) 초·중등학교 교육과정 총론 (교육부 고시 제2015-74호)

다만, 고교학점제의 본격적 추진을 위해 선행되어야 할 단위제에서 학점제로의 변화, 평가 체제 개편, 졸업 요건 재설정과 같은 제도적인 개편 등은 고교 학사 운영 제도의 전면적 변화와 개편이 수반되는 바, 연구와 검토를 거쳐 전면적 도입 시기에 맞추어 점진적으로 개선해나간다[10]는 것이 교육부를 통해 발표된 계획이며 이와 같은 내용을 골자로 한 '고교학점제 종합 추진계획'이 곧 발표될 예정이다.

고교학점제와 관련하여 정부 차원에서 처음 공식적으로 도입을 논의한 것은 교육과학기술부에서 2009년 발표한 '고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안'이다. 동 방안에서 교육부는 외고 등 일부 특목고로 인한 과도한 사교육 유발과 일반고의 붕괴 등을 극복하기 위해 일반계고에서도 수월성 학습 수요를 해소할 수 있도록 일반계고 교육력을 획기적으로 개선하기 위한 방안 중 하나로 학점제 도입을 검토한 바 있다. 당시 교육과학기술부는 학생들의 학업 성취 수준에 맞게 다양한 수월성 학습 기회를 제공하고 뒤처지는 학생에 대한 맞춤형 교육을 지원하기 위해 학년에 관계없이 고교 졸업 기준에 따라 학생이 수준별로 다양하게 교과를 선택하여 학점을 취득하도록 하는 영어, 수학과목 '무학년제·학점제' 운영을 제안하였다.[11] 당시 정부는 영어, 수학과목 '무학년제·학점제'를 교육과정 혁신학교, 자율형 공립고, 자율형 사립고에 우선 시행하고 일반 고교는 시범 적용 후 시행 범위를 확대하겠다는 계획을 밝혔다.(교육과학기술부, 2009)

당시 제안된 영어, 수학과목 '무학년제·학점제'는 시범 운영이라고는 하나 영어, 수학 교과에 적용을 한정하고 수준에 10~15단계에 이르는 과목 재구성, 수준에 따른 맞춤형 수업 적용에 중점을 둔다는 점에서 현 정부에서 제시하고 있는 고교학점제와는 성격이 다른 점을 확인할 수 있다.

그러나 이후 영어, 수학과목 '무학년제·학점제'는 일부 학교를 대상으로 한 시범 운영에 그쳤으며, 본격적 제도 개편, 도입을 위한 논의까지는 이

10) 고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(안) 보도자료 (교육부, 2017.11.27.)
11) 고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안 (교육과학기술부, 2009)

어지지 못했다. 이에 대해서는 다양한 의견이 제기되고 있으나 진로집중형 교육과정을 기본으로 하는 2009 개정 교육과정 체제하에서 '수준별 수업' 수준의 교육과정 편성·운영 방식을 유지함에 따라 시범적이라고 하나 고교학점제 제도 본연의 취지대로 학점제가 작용할 수 없었으며, 교사에게 부여되었어야 하는 수업과 평가의 자율성이 간과되었다는 점을 주된 이유로 꼽는 의견이 있다.(김정빈, 2017) 결국 당시의 고교학점제 도입 논의는 더 이상 진행되지 못한 채 시범 운영 단계에서 논의가 마무리되었다.

이후 동 과제가 정부 차원의 보고서에서 재등장한 것은 2016년 교육부에서 발표한 '지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략' 보고서이다. 4차 산업혁명 시대에 대비한 교육의 근본적 개편 방향을 논의하기 위해 교육부 차원에서 다양한 교육 비전과 과제들을 중장기적 관점에서 제시하였으며 이 중 하나로 고교학점제가 제안되었다. 동 보고서에서는 학점제 도입의 시기 등에 대해 명시적으로 언급하고 있지는 않으나 학생들이 능력, 흥미, 적성에 맞게 배워 자기주도적 학습 능력을 키우고 미래 성장 잠재력을 극대화할 수 있도록 학점제 도입을 적극 검토하겠다고 명시하였다. 또한, 학점제 운영을 위해서는 학교급별로 필수로 이수해야 하는 과목을 제시하고, 위계성이 있는 교과는 수준별로 수업을 개설하며, 학생들의 수요에 맞는 다양한 선택과목을 개설해야한다는 운영의 기본 방향도 함께 제시하고 있다.[12] 특히, 현재 우리나라가 채택하고 있는 학년제와 비교할 때, 학생이 자신의 학습 속도에 맞추어 수업을 수강할 수도 있고, 필수 과목을 제외한 나머지는 학생이 원하는 다양한 과목을 선택할 수도 있다는 점을 강조하며 학생의 능력·흥미·적성에 맞는 교육을 구현해 낼 수 있을 것으로 보았다. 아울러, 2015 개정 교육과정은 고등학교를 선택중심 교육과정으로 운영하도록 하고 있으므로 고등학교에 우선 적용 후 중학교 단계로 점진적 확대하겠다는 점진적 도입 방안에 대해서도 고려하고 있음을 밝혔다.(교육부, 2016) 다만, 당시로서는

12) 지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략(시안) (교육부, 2016.12.23.)

2015 개정 교육과정이 개정 고시 이후 고교 단계에서는 아직 적용조차 되지 않은 상황이었고, 도입 시기를 명확히 제시하지 않은 중장기적 관점에서의 교육정책 방향으로서 제안된 바, 학점제 도입을 위한 구체적인 후속 논의는 진행되지 않았다.

고교학점제 정책이 정부 차원에서 본격적인 도입 여부와 구체적 도입 일정 등에 대해 논의를 시작하게 된 것은 2017년 새 정부의 출범과 함께이다. 대통령 탄핵에 따라 조기 대선이 진행되게 되었고, 각 정당에서는 공약으로 고교학점제, 수강신청제 등의 이름으로 정부에서 2016년 중장기 과제로서 발표한 고교학점제와 유사한 형태의 공약을 제시하게 된다. 이후 문재인 후보의 당선과 더불어 당시 제시되었던 대통령 공약을 국정기획자문위원회와 정부 간 논의를 통해 국정과제로 선정하는 과정에서 '고교학점제'는 교육 분야 대표 국정과제로 포함되며, 2017년 11월 교육부의 '고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획' 발표를 통해 정부 차원에서 구상하는 학점제의 도입 시기와 준비 방향에 대해 발표하게 됨으로써 본격적 정부 정책으로 추진되게 되었다고 할 수 있다.

당시 교육부는 고교학점제가 학사 제도와 학교 운영 전반의 변화를 가져오는 제도에 해당하는 바, 중장기적 관점에서의 단계적 접근이 필요하다는 의견을 제시하였다. 이에 연구·선도학교 운영을 통해 단위학교에서 필요한 제도 개선사항을 발굴하고 인프라 소요를 파악하는 한편, 교육과정, 평가, 졸업 제도 등 고교 학사제도 전반을 학점제형 정비하기 위해 '18년부터 '20년까지 정책 연구를 추진하고 연구학교 운영 결과와 연구 결과를 토대로 2020년 종합 추진 계획을 발표하겠다고 하였다. 이 과정에서 교육 현장의 의견을 수렴하고 국가교육회의 논의 등을 거쳐 세부 실행 방안을 확정하는 등 충분한 사회적 공감대 하에서 2022년 제도를 도입을 목표로 충분한 연구와 검토, 체계적 준비를 거쳐 제도 준비를 실행해 나가겠다고 밝혔다.(교육부, 2017)

1년 후, 2022학년도 대학입학제도 개편 방안과 함께 발표된 고교 교육

혁신 방향을 통해 교육부는 고교학점제 도입에 대한 보다 단계적인 접근 계획을 발표하였다. 고교학점제의 취지를 반영하여 현행 교육과정 총론 일부를 개정 고시하고, 2022년에는 학점제 제도를 부분 도입하고, 이후 운영 상황 점검을 통해 개선이 필요한 사항을 지속 발굴하여 학점제형으로 교육과정 총론을 전면 개정 고시하여 2025학년도 고 1부터 적용하고, 학점제를 본격 시행하겠다는 계획이다.(교육부, 2018) 대입 제도 및 고교 체제 개편 등 타 제도와의 정합성을 제고하고, 현장에의 혼란을 최소화하는 방식으로 안정적으로 제도의 안착을 도모하겠다는 의도로 파악되며, 현재 고교학점제는 동 계획에 맞춰 시범 운영 중에 있으며 종합 추진계획 발표를 앞두고 있다.

2. Kingdon의 정책흐름 모형

Kingdon의 정책흐름 모형은 문제들이 어떻게 이슈화되고, 어떻게 정책 결정자들의 주목을 받게 되며, 어떻게 의제가 설정되는지를 분석한다. 이 모형의 기본구조는 문제의 흐름(problem stream), 정책의 흐름(policy stream), 정치의 흐름(political stream)이라는 별개의 흐름들이 어떤 계기에 의해 서로 결합되어 새로운 정책 의제로 형성된다는 것이다. Kingdon에 의하면 이들 세 가지 흐름들은 상호 독립적인 경로를 따라 진행된다. 즉, 세 가지 흐름이 상호 분리된 채로 흘러 다니다가 어떤 중대한 시점에서 특정 사건을 계기로 서로 합류하면서 큰 정책변화가 일어난다는 것이다. Kingdon의 정책 흐름 모형은 정책 결정의 비합리성을 강조하며, Cohen, March, 그리고 Olsen의 '쓰레기통모형'의 기본 아이디어를 정책의제설정과정에 적용시킨 것이다.(Parsons, 1995).[13)]

쓰레기통 모형은 기존의 합리모형 혹은 점증모형이 가지고 있는 합리성에 대한 전제를 부인하고 있으며, 조직화된 혼란 상태를 가정한다. '해결할 문제', '문제의 해결책', '의사결정의 참여자', '의사결정의 기회'의 네 가지 흐름이 극적 사건이나 정치적 사건으로 인해 합쳐지는 순간이 발생하고 그 과정에서 정책 결정이 이루어진다고 본다. 정책흐름모형은 쓰레기통 모형을 기초로 하였지만 쓰레기통 모형과 달리 '정책문제', '정치', '정책대안'의 세 가지 흐름의 결합으로 정책현상을 설명한다. 과정과 참여자를 구분하고 그 중에서도 참여자를 '가시적 참여자'와 '비가시적 참여자'로 나누었다는 점, 그리고 정치와 정책선도자(Policy Entrepreneurs)의 역할을 강조했다는 점도 차이로서 거론된다.(최홍삼, 2013)

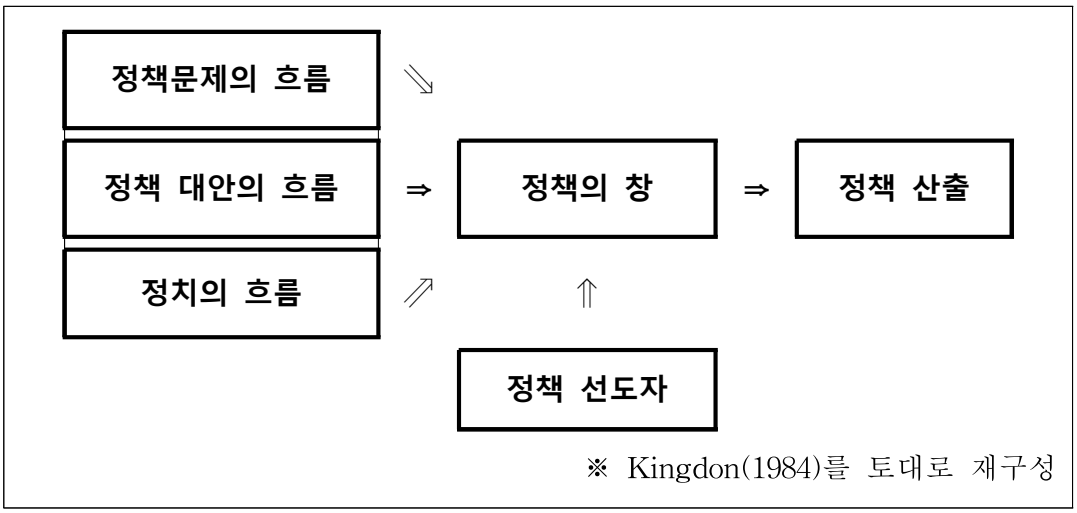
Kingdon 정책흐름모형의 핵심 전제는 기존 합리 모형이 전제하는 인과

13) 정정길「정책학원론」p.300-301 참고

관계를 부정하고 현실의 각 정책과정이 상호독립적 구조를 가지고 있으며, 각각의 흐름들이 서로 합류할 때 정책이 정책의 창을 통과한다는 점이다. (최성락·박민정, 2012) 이러한 전제 하에 어떤 의제는 정부 의제가 되고 어떤 의제는 정부의제로 채택되지 않는지, 정부 내외의 관계자들이 어떤 대안에 깊이 관심을 기울이는지 등에 대해 설명하는 것에 주안점을 두고 있다. (Kingdon, 1984)

Kingdon 모형은 정책 문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름과 더불어 정책선도자, 정책의 창이라는 개념을 기본으로 구성되며 각각의 내용은 아래와 같다.

[그림 2] Kingdon의 정책흐름모형 요약



1) 정책 문제의 흐름

Kingdon은 정부 내외의 주요 인물들이 어떤 문제에는 관심을 갖고, 어떠한 문제에는 그렇지 않는지에 대해 의구심을 가졌다. 그는 정책 결정자 혹은 정부 관리들이 상황에 대해 인식하는 상태, 그리고 문제가 정의되는 방법에 의존하며 그들이 그 상황을 심각하게 고려하고 무엇인가 변해야한다고 지각하고 인식할 때 정책 문제가 된다고 본다. Kingdon은 사회의 모든 상황이 문제가 되는 것은 아니며 사회 상황이 정책 문제가

되기 위해서는 정책결정자 및 관리가 그 상황을 심각하게 고려하고 무엇인가 변해야한다고 지각하고 인식해야한다고 본다.[14]

이렇듯 정책 결정자들이 특정 사안을 정책 문제로 인지하고 관심을 갖도록 하는 데에는 사회 상황을 반영한 각종 지표(indicators), 위기나 재난 등 관심이 집중될만한 사건(focusing events), 정부 프로그램이 계획에 따라 잘 이행되고 있는지 등에 대한 국민과 전문가, 입법부 등의 평가와 자문과 같은 환류(feedback) 등이 기여한다.

타 사안들 보다 특정 사안에 대해 정책 결정자들이 문제로 인지하고, 관심을 갖게 되는 것 자체가 해당 사안의 정책 의제화에 기여할 수 있고, 그 자체로 주요한 의미를 가질 수 있다는 점에서 다양한 정책 참여자들은 자신이 원하는 바를 관철시키기 위한 첫 단계로서 특정 사안이 공식 의제로 설정되고, 정책 결정자들의 관심을 이끌고자 다양한 노력을 기울이게 된다고 할 수 있다.

2) 정책 대안의 흐름

두 번째 흐름은 정책 대안의 흐름으로 여러 가지 정책 대안들이 실현 가능하고 타당한 대안으로 좁혀가는 과정을 이르며, 이 과정에서 관료, 전문가, 이익집단 등의 정책 공동체 형성을 통해 대안을 개발하고 발전시켜 나가는 과정을 일컫는다. 이 과정에서 전문가들 중에서도 특히 정책기업가의 역할이 중시되며, 다양한 정책 참여자들이 자신이 선호하는 대안이 정책으로 채택될 수 있도록 적극적으로 공동체 구성원을 설득하고 정책 대안을 소개하는 과정을 가지게 된다. (최성락, 2012)

정책 초기 단계에서 많은 대안들이 우선적으로 제안되고 논의되는 과정을 거치며 대안들 간의 병합이 이루어지거나 몇몇 대안의 폐기 과정 등을 겪게 된다. 대안 간 비교를 통해 더 좋은 대안을 선택하는 과정에서 기술적 실행가능성(technical feasibility)과 가치 수용성(value acceptability), 예산상의 제약이나 대중들이 받아들일 수 있는지 등이 주요 기준으로 고

14) Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구 (한국정책연구, 12(1), 121p, 최성락, 2012)

려된다. 이에 따라 초창기 제안된 수많은 대안 중 소수의 대안만이 생존하고 나머지는 사라지게 되며 그 과정에서 자신들이 선호하는 대안이 드러나고 수용될 수 있도록 장기간에 걸쳐 적극적으로 노력하는 정책선도자의 활동이 주요한 요소로 작용된다.

3) 정치의 흐름

마지막으로 정치의 흐름은 정책 문제의 흐름이나 정책 대안의 흐름과는 무관하게 자신의 역동성과 규칙에 따라 흐른다.(Kingdon, 1984) 정치의 흐름은 행정부의 교체, 의석 수의 변동, 이익 집단의 압력, 대대적인 국민 여론의 변화 등과 같이 정치적 사건이 발생함으로써 정책 의제에 영형을 미치는 것을 의미한다. 특히, 의회 및 행정부의 교체는 주요한 정책 참여자를 변동시키게 되는데 이와 같은 변화는 정책 의제를 변경시키는 데에 영향을 미치게 된다.(최성락, 박민정, 2012) 국가적 분위기나 선거와 같은 정치적 흐름이 결합될 경우 갑자기 새로운 의제가 설정될 수도 있는 등 정치의 흐름은 특정 사안의 정책 의제화에 기여하거나 억제하는 데에 있어 주요한 역할을 담당한다.

4) 정책의 창

Kingdon 모형의 가장 중요한 특징은 이 세 가지 흐름의 결합이다. 서로 아무런 관련이 없이 흘러다니던 세 흐름이 어느 순간 결합하는 순간을 정책의 창(policy window)이 열린다고 한다.

이는 특정 정책을 지지하는 정책 상황 주도자들이 그들의 관심 대상인 문제에 정책 결정자의 관심을 기울이도록 압력을 행사하여 그들이 주장하는 정책 대안을 관철 시키는 기회를 맞이하였음을 뜻한다. 이러한 정책의 창은 예산심의나 국정감사 등과 같이 예측 가능한 사건에 의해 열리기도 하며 우연한 사건에 의해 열리기도 한다.(양승일, 2014)

흐름들의 결합은 세 가지 흐름이 모두 결합되는 '완전결합'과 이 중 하

나의 흐름이 결여된 형태인 '부분결합'으로 구분된다. Kingdon은 이들 흐름의 결합 작용을 통해 어떤 주제는 정부 의제가 되고, 정부 의제는 다시 결정 의제가 된다고 본다. 그러나 결정 의제는 부분 결합만으로는 어려우며 세 흐름이 완전히 결합될 때 가능하다고 본다.(공병영, 2003)

Howllet와 Ramesh는 Kindon의 견해를 토대로 정책의 창이 열리는 상황을 네 가지로 분류하였다.(유훈, 2009)

[표 4] 정책의 창의 종류[15]

높다	routine windows	제도화된 절차적 사건이 창을 열게 하는 경우
예측가능성 ↑	spillover window	이미 창이 열려진 이슈와 관련이 있는 이슈가 끌려 들어가는 경우
↓	discretionary window	개별적 정치 활동가의 행태가 창을 열게 하는 경우
낮다	random window	우연적이며 무작위적인 사건이나 위기가 창을 열게 하는 경우

이와 같이 각 흐름 간의 결합이 언제, 어떻게 결합되어 정책의 창이 열리는지에 대해서는 특정한 법칙성이 있는 것이 아니므로 정책 참여자들은 이러한 기회가 왔을 때 선호하는 대안을 가지고 기다리다가 이를 관철시키기 위해 노력한다. 특히, 이러한 정책의 창은 오래 열려있지 않고 쉽게 닫히는 특징이 있다. 이에 정책 참여자들은 자신들이 개발해 온 정책대안을 항상 준비하고 해당 정책이 채택되고 집행될 수 있도록 준비하며, 원하는 대안을 관철시키기 위해 가용 자원을 기꺼이 투자하여 정책변동을 이루어내고자 한다.

5) 정책 선도자

Kingdon의 모형을 구성하는 정책 문제, 정책 대안, 정치의 문제라는 각

15) 유훈「정책변동론(2009)」, 153p 참고

각의 흐름이 결합하도록 하여 정책의 창이 열리도록 역할을 하는 자를 정책선도자(policy entrepreneur)라고 한다. 그는 정책선도자를 자신이 선호하는 정책이 채택될 수 있도록 기꺼이 자신이 가진 자원을 투자하는 자로 정의하였으며, 정책 아이디어의 관철을 위하여 노력하는 정부 관료, 정치인, 학자, 언론인 등을 포함하여 정책 참여자 중 누구라도 정책 선도자가 될 수 있다.(Kingdon, 1984)

이들은 특정 문제에 대하여 직접적인 관심을 지니고 있는 경우, 특정 정책 대안을 실현하는 것에 자기 자신의 편익이 크게 영향을 받게 되는 경우, 자신의 가치를 증진시키기 위한 목적, 정책 과정에 참여한다는 자기 자신에 대한 긍지 등 다양한 동기를 가지고 활동하며 어떠한 정책 문제에 대한 그들의 관심을 유포하여 정책문제를 정책 의제로 끌어올린다. 또한 정책 문제 해결을 위한 대안들을 소개하고 이 대안들이 채택될 수 있도록 노력한다. 자신의 정책 대안들이 채택될 수 있도록 각 흐름들을 결합 하고 흐름을 조정하려는 노력도 이루어진다.(최성락·박민정, 2012)

그러므로 정책 문제와 대안이 부각되고 채택될 수 있도록 하는 정책 선도자의 역할도 중요하지만 정책의 창이 열렸을 때에도 가능한 모든 자원을 동원하여 자신의 의견 개진, 정치적 연계성 확보, 협상 등을 통해 정책 의제를 관철 시키고자 하는 정책선도자의 출현 여부는 몹시 중요하다고 볼 수 있다.(공병영, 2003)

6) Kingdon의 정책흐름모형에 대한 평가

Kingdon의 정책흐름모형은 정책을 둘러싼 다양한 흐름들이 결합되어 불확실하고 복잡한 정책 과정 속에서 정책의제가 형성되고 변동되는 상황을 현실적으로 설명해냈다는 평가를 받는다. 그럼에도 현실의 정책 입안 및 변동 과정을 해석하는 데에 있어 몇 가지 한계점을 가져 최근에는 타 이론과의 결합을 통한 적용, 이론의 수정·보완을 통한 분석 연구들이 이루어지고 있다.

무엇보다도 정책 입안 단계에서 여러 가지 흐름이 결합하여 정책의 창이 열리는 순간에 대한 중요성이 강조되어 이후 정책의 현장 안착 과정에서 이루어지는 다양한 조정 과정 등에 대해서는 설명이 어렵다는 평가를 받는다. 즉, 정책입안단계에서 정책의 창이 열리는 상황에 집중하여 이후 이루어지는 정책과정의 단계를 상대적으로 경시하게 되는 것으로 실제로 현실에서는 정책이 재구성되는 등의 변화가 있을 수 있는데 이 부분에 대한 고려가 미진했다는 점이다.(정우철·우창빈, 2015) 이와 같은 특성은 단기적 시계 하에서의 정책 의제 설정 및 변동 상황 자체에 대한 설명에는 유용하나 이후 이어지는 변동에 대한 해석에는 한계점을 가질 수 있다고 볼 수 있다.

아울러, 각각의 흐름과 결합 과정에 대한 설명에 집중했음에도 불구하고, 사회 전반의 사회경제적 조건이나 근본적인 정치, 사회, 문화적 조건과 같은 외적 변수에 대한 고려가 미흡하고, 정책참여자들의 명확한 구성과 그들의 정체성인 신념 체계에 대한 설명도 미흡하다는 평가를 받는다.(양승일, 2014) 정책 선도자 외에도 정책을 둘러싼 다양한 이해 관계자들 간의 상호작용이 정책에 영향을 미칠 수 있으며, 특정 사회가 구조적으로 가지고 있는 배경 등에 따라 정책의 변동에 미칠 수 있는 영향 요인들이 추가적으로 제기될 수 있음을 고려해야 할 것이다.

그럼에도 불구하고 특정 의제의 설정 혹은 변동 과정에 대해서 명확하게 촉발 시점을 제시할 수 있고, 우연한 계기로 발생한 사례에 대해서도 설명가능한 분석의 틀을 마련했다는 점에서 의의를 가질 수 있는 바, 수정·보완을 통해 현실의 정책 설정과정과 변동에 대한 분석에 있어 유의미한 분석 틀로 활용 가능할 것이다.

제 2 절 선행연구 검토

1. 고교학점제 관련 선행연구

1) 선행 연구 정리

고교학점제와 관련하여 진행된 선행 연구들은 제도 도입을 앞두고 우리나라의 교육 현실에서 적용 가능한 고교학점제의 개념을 정의하고, 구현하기 위해 앞서 해결해야할 쟁점에 대한 검토와 이를 토대로 한 실질적 구현 방안, 이미 학점제 형태의 학사 운영 제도를 도입하여 운영하고 있는 해외 사례에 대한 분석을 통한 시사점 도출 등에 대해 검토한 연구가 다수 이루어졌다.

주주자(2017)은 '고교 무학년 학점제 구현 방안 연구'를 통해 고교 단계에서의 무학년 학점제를 운영하기 위한 방안을 단계별로 접근하여 분석하였다. 먼저 시작 단계에서는 현재의 선택 교육과정 체제 하에서 학생들이 다양한 교과목을 선택할 수 있도록 소수가 희망하는 과목도 학교에서 적극적으로 개설하고 성취평가제가 허용된 교과목부터 완화된 형태로 과정중심평가를 확대해나갈 것을 제안하였다. 아울러, 1학년 학생들부터 체계적인 진로 교육, 학교 시설이 허락하는 하에서의 교과교실제 시행, 교사 1인당 담당학생 수 제한 등이 이루어져야 한다고 하였다. 다음 2단계에서는 선택의 폭을 보다 확장하여 학교 밖 공동 교육과정이나 학교 내 소인수 강좌의 지속적 운영, 전 과목에 걸친 과정중심평가, 교과교실의 증·개축 등을 제안하였다. 마지막으로 정착 단계에서는 모든 영역에서 학생의 자유로운 과목선택이 가능하도록 하고 일정 범위 내에서 학교 밖 학점 기관도 활용할 수 있으며 학점 미충족 시 혹은 특정 상황에서 졸업을 선택하지 않은 경우에는 고교에 지속 재학할 수 있도록 하는 방

식으로의 단계적 제도 도입을 제안하였다.

박균열·엄준용(2018)은 고교학점제 도입의 쟁점과 이에 따른 과제를 분석하며 규범적 차원에서 입시·경쟁 중심의 교육을 지양하고 학생들이 자기주도적으로 이수 과목을 설계하고 학업을 실행할 수 있도록 학교 현장에서 이와 같은 일련의 과정이 원활히 수행될 수 있는 실현 가능성 있는 지원 방안들이 제시되고 현장에 신뢰를 획득해야함을 강조하였다. 구조적으로는 대학 입시와의 연계성을 충분히 보장하고, 학교 내 다양한 교과목 개설은 물론 학교 간 교류 활성화가 필요하며 교사 행정업무 경감 등이 필요하다고 분석하였다. 아울러, 학생의 진로 지도와 진로에 따른 교육과정, 교과목 선택에 대한 지도가 필요하여 이러한 전반의 과정을 지원할 수 있는 학교 교육 역량 강화 등이 뒷받침되어야 한다고 보았다.

김대영·우옥희(2019)는 고교학점제 도입에 앞서 타 국가의 학점제 운영 사례를 분석하고 현행 우리 교육과정 체제에서의 단위제를 분석하며 학점제 도입에 필요한 사항을 검토하였다. 현행 우리 교육과정 문서는 학생의 과목 선택권을 보장하고 있으나 수업량을 규정하는 단위제의 기준을 충족하지 못했을 경우에 대한 규정이 없어 출석일수가 해당 과목이 아닌 학년의 진급 요건으로 규정되어 있다고 밝혔다. 이로 인해 학교는 학년별로 교육과정의 큰 틀을 결정하고 일부 과목에 대한 학생들의 과목 선택을 허용함으로써 학년이라는 기본 골격을 유지하고 있음을 지적하였다. 향후 제도 도입을 위해서는 1학점의 양적 기준을 줄여 학생들의 과목 선택의 폭을 늘리고 하나의 과목을 선택하여 집중적으로 학습할 수 있도록 교육과정을 운영하도록 하는 것이 수업 분량과 수준이 결정되는 주요한 요인이 될 것이며 향후 최소이수학점의 결정에 영향을 미칠 것이라고 하며 학점제의 출발에 앞서 이와 같은 조정을 통해 학생들의 과목 선택에 대한 부담을 완화할 것을 제안하였다.

김혜영·홍후조(2018)는 미국 노스캐롤라이나 주의 고교에서 운영되는 학점제의 특징을 알아보고, 이를 통해 우리나라의 고교학점제가 잘 실행되기 위한 정책적 시사점을 도출하였다. 우선, 고교학점제에 대해 합의할 만한 최소한의 공통적 인식과 정의가 필요하며, 학기제-학년제-무학년제

와 고교학점제의 관계, 필수-선택과목 배정과 고교학점제의 관계, 상대평가-절대평가와 고교학점제에 대한 검토가 필요하다는 점, 개별 과목의 이수여부에 대한 확인을 얼마나 엄정하게 할 것인지의 관점에서 과목의 성공적 이수요건과 성취 기준, 학년 진급과 졸업 요건의 기준이 필요한 점을 강조하고, 고교학점제 실시를 위해 교과별로 충분한 수의 진로·수준·영역별 과목 개설이 필요하고 위계적 과목 개설과 이수 순서 정비 등 교육과정의 재설정이 필요하며, 진로진학교사를 통해 이러한 학업 설계를 지원할 것을 제언하였다. 아울러, 고교평준화 정책과 고교체제 개편 정책과 고교학점제 간의 통합적 고려를 통한 제도 간 정합성 제고가 필요함을 강조하였다.

아울러, 현행 교육과정의 범위 내에서 고교학점제를 시범 운영의 형태로 운영 중인 연구·선도학교들의 운영 상황을 분석하고, 해당 학교 관계자들과의 면담 등의 방식을 통해 향후 제도의 성공적 도입을 위해 필요한 사항을 검토하고, 정책 제언을 제시한 연구들도 진행되었다.

이상은·장덕호(2019)는 현재 운영 중인 고교학점제 연구·선도학교들의 운영 실태를 분석하고 현장 교원들과의 심층 면담을 통해 고교학점제의 도입을 위해 필요한 사항에 대해 정책적 제언을 제시하였다. 선택중심 교육과정을 운영 중인 하교들을 분석한 결과 상당수 학교들은 학생 수요조사 및 수강신청시스템 도입을 통해 종래 교사와 학교 중심으로 운영되어 온 교육과정을 개선하고자 노력하고 있었으나 학생과 학부모에 대한 진로 지도 교육, 공감대 형성 등은 아직 부족한 상황으로 학생 중심 교육과정으로의 근본적 전환에는 아직 한계가 있다고 분석하였다. 이러한 상황을 극복하기 위해서 미래사회의 변화에 대응하여 단일 교과 전문가로서의 전통적 교사 전문성 패러다임으로부터 전환하여 교사 양성과정의 개편과 심화, 교사 중심의 수업탐구공동체 활성화 등이 뒷받침되어야 하고, 이러한 교원들의 변화를 이끌어내기 위한 학교장의 리더십을 강화할 필요가 있다고 주장하였다. 아울러, 중기적으로는 교사의 담당 교과 확대가 필요하며, 이를 위해 교사의 전공과 관련된 교과 연계 선택 프로그램

을 개발하고 운영할 수 있도록 장려하고, 복수전공 및 부전공 관련 전문성을 활용할 수 있도록 재연수 기회의 확대도 필요하다고 보았다. 장기적으로는 과도하게 세분화된 표시과목 위주의 교원 자격 부여 및 관리 운영에 융통성을 부여하여 학교급별, 표시과목 교과별 교사 수급 배치의 경직성을 완화하는 등의 교원자격검정체계의 개선이 필요하다고 보았다.

윤보연(2020)은 고교학점제 연구학교를 경험한 교사와 선택 중심 교육과정을 경험 중인 교사와 학생에 대한 인식 조사 등을 통해 고교학점제의 시범적 운영을 경험한 현장의 반응을 분석하고 향후 동 제도의 성공적 시행을 위한 준비과제에 대해 검토하였다. 교사 및 학생들은 동 제도 도입의 취지 자체에는 공감하고 있으나 고교 체제에 가장 큰 영향을 미치는 대입제도와의 연계성이 부족하다는 측면에서 제도의 성공적 시행 가능성에 대해서는 회의적 입장을 보이기도 하였으며, 과목 선택에 대한 어려움 해소, 학교 밖 교육과정의 적극적 활용, 고교학점제를 위한 기타 제도의 전면적 개편이 수반되지 않을 경우 제도의 안착에 한계가 있을 것으로 보았다.

고교학점제 정책에 대한 본격적 추진이 결정되고 핵심 국정과제로 확정된 것이 얼마 되지 않았고, 전면적 도입을 위한 종합적 운영 계획이 아직 발표되지 않은 점 등을 감안할 때, 아직까지 고교학점제 정책에 대한 선행 연구의 숫자는 많지 않은 실정이다. 아울러, 기존에 진행되어 온 연구들을 분석할 때, 전반적으로 새로운 교육 정책에 대한 이해와 향후 현장 적용 방안을 도출하기 위해 고교학점제의 개념 분석, 교육과정 정책의 일환으로서 효과적 운영을 위한 관련 제도의 개선 방향, 안정적 현장 적용을 위한 정책 제언 도출 등의 방향에 집중되어 왔다.

2) 선행 연구와의 차별성

본 연구에서는 고교학점제 정책의 일반적 개념 분석이나 적용 방안 보다는 2017년 문재인 정부의 출범 시기를 전후하여 이루어진 고교학점제

정책의 형성 및 변동 과정에 중점을 두어 연구를 진행하고자 한다. 동 정책이 새 정부의 출범과 함께 정부의 핵심 정책 중 하나로 형성되어 가는 과정을 분석해보고 이 과정에서 결정적 영향을 미친 요인 등에 대해서 규명해보고자 한다. 아울러, 본격적 제도의 집행이 이루어지지 않은 도입 준비 과정에서 추가로 단계적 도입 계획이 발표되는 등의 정책 변동 과정도 함께 분석해보고자 한다.

제도의 도입 여부 자체에 대해서는 이미 정부 출범과 함께 결정이 되었고, 이미 시범 운영 3년 차에 돌입하여 올해 말에는 전면 도입을 위한 종합 추진 계획 수립이 예정되어 있는 점 등을 고려할 때, 정책의 개념이나 도입 쟁점에 대한 분석보다도 정책의 형성과 변동에 영향을 미친 요인에 대한 분석을 통해 기존의 연구들과 차별성을 갖고자 하며, 이를 통해 향후 이루어질 정책의 전면적 도입과 안착을 위해 고려해야할 부분과 준비사항에 대해 예측할 수 있을 것으로 예상된다.

2. Kingdon의 정책흐름 모형 관련 선행연구

1) 정책흐름모형을 적용한 정책형성·변동 분석 연구

그간 Kingdon의 정책흐름모형(다중흐름모형)을 활용하여 국내 정책의 형성 및 변동 과정을 설명한 연구는 다수 진행되어 왔다. 이들 연구에서는 주로 정부 정책이 동 이론에서 설명하는 세 가지 흐름별로 어떻게 설명될 수 있으며, 이러한 흐름이 결합되어 정책 의제로의 채택에 이르고, 정책의 변동을 이끌어내었는지 분석하는 것에 집중한다.

김시진·김재웅(2012)는 대학등록금부담완화 정책이 결정되는 과정을 Kingdon의 정책흐름 모형을 사용하여 분석하였다. 연구결과, 등록금의 직접 당사자라고 할 수 있는 대학과 학생, 학부모 등 이해 집단의 입장과 요구가 극명하게 상반되는 교육 이슈라는 점에서 정치권의 활동이 핵심적인 영향을 미쳤다고 주장하며 정치의 흐름이 등록금 부담 완화 정책 의제 설정과정에서 핵심적인 변수의 역할을 하였음을 확인하였다.

김중길(2014)은 대형마트·SSM 규제정책 도입 과정을 Kingdon의 정책흐름모형에 적용하여 분석하고 그 과정에서 나타난 정책 갈등 양상과 조정 기제를 분석하였다. 대형 마트의 급속한 증가, SSM의 신규 출점이 가속화됨에 따라 대형 유통업체와 중소 유통업체 간 갈등이 고조되고, 대형마트와 SSM을 규제하자는 사회적 공감대가 형성되는 등의 정책문제의 흐름이 있었다고 분석하였다. 아울러, 6·2 지방선거를 계기로 중소영사상공인 대표들이 비대위를 결성하고 결의대회를 가지는 등 시민·사회단체들을 중심으로 정부와 여당에 대한 압박이 거세지는 등 파장이 확장됨에 따라 대형마트와 SSM에 대한 규제 도입을 관철시키는 등 정책의 창을 열게 되었다고 분석한다.

정제영·이희숙(2015)은 2004년부터 2013년까지 10년간의 외국어고 관련 정책 흐름을 Kingdon의 정책흐름모형의 관점에서 분석하였다. 외국어고 관련 정책은 교육적 이슈일 뿐만 아니라 정치적 이슈로 다루어져 왔으

며, 외국어고와 관련하여 정책의 창이 열린 것은 사회적으로 큰 문제가 발생하였기 보다는 정치적 변동에 의해 정치의 창이 열린 것에 영향을 많이 받는 것으로 분석되었다. 아울러, 정책의 창이 열렸을 때 제기되는 문제가 완전히 해소되지 않으면 정치적 변동에 따라 계속 이슈로 제기될 수 있음을 확인하였다.

공병영·이상돈(2015) 역시 외국어고 정책변동 과정에 대해 동 모형을 통해 설명하였는데 정책 변동 과정을 집행평가와 연계하여 분석하였다. 노무현 정부와 이명박 정부의 외국어고 정책에 대해 각각 동 모형에 따른 세 가지 흐름에 따라 변동 요인을 분석하였으며 이에 대한 평가와 환류 과정이 어떠한 방식으로 반영되고 변동에 기여하였는지를 조명하였다. 정책 문제의 흐름 측면에서는 양 정부의 외국어고 정책에 영향을 미친 배경이 유사하다고도 할 수 있으나 노무현 정부에서는 외고폐지론, 제도개선론 등과 같은 정책 대안의 흐름이 제시되었음에도 집권 후반부로의 돌입 등의 정치적 흐름이 약했다고 보여지는 반면, 이명박 정부는 정권 교체기부터 행정부와 여권을 중심으로 정치 흐름의 주도 하에 정책 대안을 이끌고 나가면서 정책 변동의 창을 열었다고 분석하였다.

지은정(2016)은 노인일자리 사업의 도입 과정을 분석하였는데 각각 독립적으로 흐르는 세 가지 흐름 중 정책대안이 명확하지 않더라도 정책의 창이 열리는데 성공할 수 있다고 분석하였다. 다만, 세 가지 흐름이 완전히 결합하지 않을 경우 정책결정은 미완성이 될 가능성이 높다고 보았다. 분석의 대상으로 삼은 2015년 노인일자리 사업의 변동이 이에 해당되는데 문제흐름과 정치흐름이 있었음에도 불구하고 준비된 정책 흐름이 부족하고 사회적 합의과정이 불충분한 상태에서 변동이 추진되었으며 향후에는 장기적으로 근본적인 해결을 위해 사회적 합의 도출을 위한 소통창구 마련, 근거법 제정 등이 필요함을 제안하였다.

김민설(2016)은 부산시의 사례를 중심으로 무상급식정책의 형성과정을 동 이론을 통해 분석하며 Kingdon의 모형이 상당히 적실성이 있음을 확인하였다. 무상급식 정책 형성과정에서 특히 정치와 밀접한 관련이 있는 정권 교체 시 정책이 변동하는 동태적 모습을 잘 설명해준다고 보았으

며, 정책 채택 과정에 있어서 정책 선도자의 역할을 강조하였는데 이는 무상급식정책의 형성과정에서의 교육감의 활동을 분석한 결과 중요한 구심점 역할을 한 것을 확인하였다.

김영준·이찬구(2018)은 2011년 원자력안전법안 형성을 중심으로 원자력 규제정책의 의제설정과정을 동 모형을 통해 분석하였다. 2009년 UAE 원전수출과 2011년 후쿠시마 사고라는 초점 사건을 계기로 잠복된 사회 무제가 어떻게 결정 의제로 변화되는지 분석하고, 1차와 2차에 걸쳐 열린 정책의 창에서 제도 의제를 거쳐 결정 의제로 변화된 과정을 분석하였다. 1차 정책의 창 개방 시에는 결정 의제로까지 전개되지 못하였고, 2차 정책의 창 개방 시에는 결정 의제로 발전된 차이로서 사회의 관심도가 결정적인 차이로 작용하였음을 규명하였다.

최지혜·유정호·조민효(2020)는 건강보험 보장성 강화대책의 정책변동과정을 분석하며 박근혜 정부와 문재인정부에서 동 정책이 상이한 변동과정을 보인 것에 대해 Kingdon 모형의 각 흐름과 정책 혁신가를 비교 분석하여 그 원인을 규명하였다. 분석 결과 두 정부에서 정책 문제의 흐름과 정책대안의 흐름은 유사하게 구성되었으나 정치의 흐름과 정책 혁신가의 추진력이 차이를 보였다고 분석하였다.

2) 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구

이렇듯 국내에서 이루어진 다수 연구들이 Kingdon의 이론을 차용하여 이루어지고 있다. 최근 진행된 연구 중에는 Kingdon의 이론은 적용한 국내 논문들의 유형에 대한 분석 연구나 과연 우리와는 다른 사회적 분위기와 정치적 상황 등을 가진 외국에서 형성된 동 이론을 적용하여 우리 사회의 정책 형성과정을 분석하는 것이 적합한지, 한계가 존재하지는 않는지 등에 대한 연구도 이루어지고 있다.

장현주(2017)는 Kingdon의 이론을 적용한 국내 논문들을 분석하였다. 분석 결과, 복지 분야 정책에 대한 분석 연구가 가장 많았으며 뒤이어 교육, 정부 재정, 문화, 국토개발 등 동 이론의 적용 분야는 다채롭게 진

행되고 있음을 확인하였다. 중앙 정부와 지방정부에서의 정책 변동 중 정책 변동의 폭이 큰 정책 혁신과 정책 승계 유형에서는 입법부가 정책 주도자로 가장 많이 나타났고, 중앙 정부에서는 이익집단도 정책주도자 역할을 수행한 반면, 지방정부수준에서는 나타나지 않았으며, 입법부의 정책주도 비중도 높지 않은 것으로 나타났다. 중앙과 지방에서 모두 정치의 흐름이 주로 정책의 창을 여는 흐름이었으며, 조합된 흐름들의 영향은 중앙정부에서 주로 나타나 지방정부의 정책변동 과정에서는 중앙 단위에 비해 정책 행위자의 범위가 단조롭고 다원주의적 성격이 낮은 것으로 분석하였다.

최성락·박민정(2012)는 Kingdon 모형은 기존의 사례를 답습하는 것이 아닌 새로운 길을 개척해나가는 미국적 상황에서 주로 그 이론적 의의를 지니는 모형으로 타 국가의 사례를 모방하여 다른 대안을 탐색하는 후발국이나 개도국 입장에서는 적용될 여지가 감소되며, 정책공동체가 완전 경쟁적 성격을 갖는 넓은 규모를 지닌 경우에 타당성이 높아지는 바, 정책공동체의 규모가 적은 한국에서는 이론 적용에 한계가 있을 수 있다고 지적하였다. 동 모향이 한국적 상황에서 큰 비중으로 적용되는 것은 한계를 지닐 수 있으나, 동 모형에서 설정한 각 흐름의 구성 요소에 대한 질적인 연구는 한국 정책 공동체 내의 세부 작동 원리와 정책의 현실적 과정을 탐색하는데 주요한 이론적 틀로서 작용할 수 있을 것이라는 의의를 강조하였다.

강태중·김승배(2019)는 외국에서 구축된 분석 모형을 차용하여 교육정책을 분석할 경우 발생할 수 있는 한계를 지적하며 Kingdon 모형을 기계적으로 적용하는 경우에는 우리나라 교육정책에 대한 기술과 분석이 왜곡될 수 있음을 지적하였다. 1970년대 중반과 1990년대 초에 이루어진 대입 재수 문제에 대한 대책을 강구하던 사례를 들어 분석하였는데 두 사례 모두 대통령의 지시가 재수 문제를 정책 의제로 부상시켰으며 그 계기로 대안이 제시되었음을 확인하며 특별한 모형을 빌려 설명할 현상이 아니라고 보았다. 정책의 창이 열리기 전에 문제 흐름이 있었다는 사실을 드러내는 데 그칠 것이 아니라 문제 흐름이 대책의 흐름과 별개로

움직이고 있었으며 이 두 흐름이 정책의 창이 열려 정책 방안으로 부상하는 것을 규명하지 못하면 동 모형의 적용이 의의를 갖기 어렵다고 보았다. 당시 우라나라 정책 과정의 전제성을 숨긴 채 정책 의제가 민주적으로 결정된 것으로 왜곡할 우려가 있으며 사회 문제나 해결 대안에 대한 논의가 당시의 상황에 비추어볼 때 다양하고 전문적이게 이루어진 것으로 치장할 위험이 있음을 지적하였다. 이에 향후 우리의 정책 분석에 있어 이러한 사회의 특성을 고려하여야 하며 기계적인 모형 적용의 한계를 지적하였다.

3) 정책흐름모형의 수정 모형 혹은 타 이론 결합 모형을 적용한 연구

앞서 정책흐름모형이 갖는 한계로서 주로 정책 입안단계에서의 정책이 형성되거나 변동되는 상황 자체에 집중하여 상대적으로 이후 일어나는 정책과정 전반의 단계를 상대적으로 경시하였다는 측면을 언급한 바 있다. 최근에는 이러한 모형의 한계를 보완하여 정책결정의 변화와 전 과정과 관련된 모형으로 동 모형을 수정하여 정책과정을 분석한 연구들도 진행되고 있다.

배용수·주선미(2004)는 KT의 민영화를 중심으로 민영화 정책의 결정과정을 분석하였는데 Kingdon의 모형을 수정하여 의제 설정뿐만 아니라 정책 결정을 포함한 정책 형성 전 과정을 포괄한 Zahariadis의 모형을 활용하여 분석하였다. KT의 민영화가 필요하다는 인식이 이전부터 유지되어 오다가 경제 위기를 계기로 문제에 대한 인식과 정부와 야당의 전략, 정책 대안의 수립이 결합되었고, 기획예산처 등 정책기업가의 적극적 노력을 통해 정책이 결정되고 매각에 이를 수 있었다고 분석하였다.

유은주(2008)는 노인장기요양보험의 정책 과정에 대해 Kingdon의 정책흐름 모형을 적용하여 분석하였다. 다만, 동 모형의 적용 시점과 범위를 정책 과정 전반으로 확장하여 아젠다 형성, 대안의 구체화, 정책 결정, 정책 집행에 이르기까지 노인장기요양보험의 추진 경과와 분석 시기를 구분하여 세 가지 흐름에 따른 영향요인과 정책선도자의 역할을 규명해

내었다.

이서연(2016)은 「부정청탁 및 금품수수 금지에 관한 법률」(이하 '김영란법')의 입안부터 통과까지의 과정을 동 모형을 통해 분석하였다. 타 연구와는 달리 특정 시점이 아닌 입안기, 상정기, 제정기로 나누어 시기별로도 각 흐름의 결합 양상이 다르게 일어날 수 있음을 규명하였다. 김영란법 입법 과정에서는 세 흐름이 모두 나타나지만 정책 대안의 흐름을 이끌어가야 할 당사자들이 충분한 준비가 되지 않은 상태에서 갑작스러운 위기 사건이 발생하여 창이 열렸을 때, 이를 이끌어갈 정책선도자가 충실한 역할을 수행하지 못하여 부실한 대안이 선택되었음을 지적하였다.

정우철·우창빈(2015)은 다중흐름모형과 정책과정과의 결합을 주장한 Howlett의 모형을 차용하여 기존 모형에 정책과정의 요소와 정책혁신가의 역할을 강조한 모형을 적용하여 치매특별등급제도의 변동 과정을 분석하였다. 이를 통해 정책의 입안 혹은 의제 설정에만 집중되어 있는 기존 모형의 한계에서 벗어나 17대 대통령 선거 전후를 1기, 18대 대통령 선거 전후를 2기로 나누어 각 시기별로 정책의 창이 발생하고 각 흐름의 변화에 따른 정책 변동 상황을 분석하였다. 이를 통해 최종 정책은 의제 설정이나 정책 입안에서 더 나아가 정책이 입안되어 실행되기ㄲ지 정책의 창이 열리고 닫히며 정책 변화가 진행되거나 중지·환류되는 복잡한 단계를 거친다는 점을 설명하였다.

이동규·우창빈·강민규(2015)는 게임물등급위원회의 설립과 게임물관리위원회로의 전환까지의 과정을 다중흐름모형을 이용한 시기별 비교를 통해 분석하였다. 게임물등급 위원회 설립 및 폐지 시기를 1기로, 게임물관리위원회의 신설 시기를 2기로 구분하여 시기별로 어떤 흐름과 변동이 이루어졌는지를 살펴보았으며, 1기 정책의 창을 통해 제정된 게임산업진흥법이 2기 정책 형성에 영향을 미쳤음을 밝혀내었다.

이와 더불어 Kingdon의 이론과 정책 변동을 설명할 수 있는 타 이론을 결합하여 정책형성과정과 변동의 양상을 분석하는 연구도 다수 이루어지고 있다. 여러 이론을 결합하여 적용함으로써 각 이론이 가지는 한계점을 보완하고, 현실의 정책 형성과 변동 과정에 대한 분석에 있어 정확성

을 제고할 수 있기 때문이다.

양승일(2007)은 참여정부시기에 나타나는 사학정책을 정책변동 차원에서 살펴보기 위해 Sabatier의 정책옹호연합모형과 Kingdon의 정책흐름모형을 결합하여 ACPS 모형이라는 새로운 모형을 설정하여 분석한다. ACPS 모형은 안정적인 외적변수와 역동적인 외적변수가 정책하위체제에 영향을 미치며, 이 영향으로 신념체계를 공유하고 있던 옹호연합이 정책흐름으로서의 촉발기제가 정책변동의 창을 열면서, 게임의 장에 임하게 된다. 창에서는 옹호연합 간 정책경로, 전략, 결정 순으로 진행되는 정책갈등을 통해 창이 닫히게 되고, 정책 산출물이 생성되어 정책변동이 발생하게 된다고 상정한다. 동 모형은 정책옹호연합모형은 정책흐름모형에 비해 정책변동의 시작점이 명확하지 않고 복잡한 상호작용에 대한 설명이 부족한 점을 보완하고자 하였으며, 반면 정책흐름모형에서 부족한 외적변수에 대한 고려가 빈약한 점을 정책옹호연합모형에서 일부 보완할 수 있다는 장점을 갖는다.

최성구·박용성(2014)은 세종시 정책 변동 과정을 정책옹호연합과 다중흐름모형의 결합 모형을 중심으로 설명한다. 노무현 대통령 후보자의 공약발표에서 시작하여 이명박 정부의 수정론 발표 및 원안 추진까지 10여년 간의 기간을 네 단계로 구분하고 각각의 시기에 영향을 미친 외적 변수들과 상반된 신념을 가진 양 집단의 상호작용과 신념체계 변화, 세 흐름의 결합과 분석을 통해 정책 변동에 정치 흐름이 가장 중요한 위치에 있으며, 정책혁신가의 신념에 따라 정책이 변동되고 정책의 차이 열린다는 점을 확인하였다.

현상진·문광민(2019)은 탈원전 에너지정책의 변동과정을 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 중심으로 분석한다. 연구 분석틀 설정에 있어 단일 모형이 아닌 다양한 이론을 사용하는 것은 한국적 맥락의 사회 특성에서 독특한 정책변동 양태가 발생하고, 각 모형의 장단점을 보완할 수 있으며 개입되는 변수들 간의 인과적 영향을 규명하는 데에도 한계가 있기 때문이라는 설명이 제시된다. 두 이론을 모두 적용하여 분석함으로써 정책옹호연합모형의 역동적 외적 변수가 정책흐름모형의 정치의 흐름을

자극하여 정책 선도자의 주도로 정책 문제를 이끌고 정책의 창이 열리도록 한 것이, 정책 하위체제 내에서 정책중개자의 권위에 의해 이루어진 정책 결정의 모호성을 해소하여 주었다고 분석한다.

4) 선행 연구와의 차별성

앞서 Kingdon의 정책흐름모형에 대한 평가 시, 정책 결정이나 변동이 이루어지는 순간 자체에 대해 주목함으로써 이후 일어나는 단계에 대한 설명력이 상대적으로 미흡할 수 있음을 언급한 바 있다. 이에 선행 연구 검토 과정에서도 정책흐름모형에 대한 일부 수정과 보완, 타 이론과의 결합 적용을 통한 분석 등으로 연구 흐름이 변화하고 있다는 점도 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 위와 같은 동 모형의 한계를 극복하여 정책의 형성과 변동으로 연구의 대상이 되는 범위를 확장하고자 한다. 이는 연구의 대상이 되는 고교학점제 정책에 대한 설명력에 정확성을 기하고자 함이다. 고교학점제 정책은 정부 출범과 함께 교육 분야 핵심 정책으로서 현 정부의 임기 내인 2022년 도입을 목표로 준비해나간다는 정책 결정 이후, 이듬해 발표에서는 2022년에는 제도의 일부 도입, 2025년에는 제도의 본격적 도입을 하겠다는 단계적 도입 계획을 발표한다. 이와 같이 본격적 정책의 집행과 이에 따른 평가, 환류 과정 이전에도 정책이 끊임없이 변화할 수 있으며, 그 과정에 영향을 미치는 요인을 분석하기 위해 Kingdon의 모형을 정책 의제설정에서 더 나아가 정책 과정으로 확장하여 분석을 진행하고자 한다.

Howlett, McConnell & Perl(2014)은 다중흐름모형과 정책과정을 결합하여 세 가지 흐름이 합류하는 시점에 정책 아젠다가 설정되는 등 정책 형성이 시작되고, 이어 정책 과정과 프로그램의 흐름이 기존의 세 흐름에 추가적으로 합류되어 정책 결정으로 이어지는 흐름을 거친다는 “다섯 가지 흐름 합류 모델(Five stream confluence model)”을 제시한 바 있다. 본 연구 역시 이와 같이 기존의 정책흐름모형을 수정 보완하여 고교학점

제 정책을 결정하고 제도 도입을 준비하는 과정 전반으로 확장하고, 정책 의제 설정 과정과 이후 진행된 변경 과정을 분석하고자 한다.

정책 산출물이 정책 상황에 따라 끊임없이 영향을 받고 변동할 수 있음을 분석을 통해 규명하고, 동 정책은 교육 정책임을 고려하여 잦은 정책 변동이 현장에 혼란을 야기할 수 있음을 예상하여 안정적 정책의 현장 정착 등을 위해 향후 어떤 준비 등이 필요할 지에 대해서도 연구를 통해 분석해보고자 한다. 이를 통해 정책 형성 혹은 변동 상황 자체에 주목한 기존의 연구들과 달리 정책 과정에 대한 분석을 토대로 아직 현장에 직접 적용되지 않은 동 정책의 현장 안착을 위한 제언을 제시함으로써 기존의 연구와 차별성을 갖고자 한다.

제 3 장 연구 설계

제 1 절 연구 문제

본 연구에서는 고교학점제 정책이 어떠한 과정을 거쳐 정부의 정책 의제로 설정되어 왔는지에 대해 Kingdon의 정책흐름 모형을 활용하여 분석할 것이다. 다만, 고교학점제 정책이 정부의 정책 의제로 등장하여 도입을 확정한 이후에도, 도입 준비 과정에서 단계적인 도입 계획을 발표하며 일부 변동을 겪은 과정까지 종합적으로 정책에 대한 설명을 진행하기 위해서는 정책의 형성과 변동 과정을 모두 분석해야 하므로 앞서 언급한 바와 같이 정책의 형성기와 변동기로 나누어 분석을 진행하고자 하며, 기존의 Kingdon 모형이 특정 시점에의 분석에 집중한 것에서 더 나아가 시계열적으로 정책의 변화 양상을 분석 가능하도록 각 단계에 대한 정책의 창을 구분하여 분석하는 방식으로 모형의 수정을 거치고자 한다.

[문제 1. 고교학점제라는 정책이 어떤 과정을 통해 정부의 주요 정책으로 채택되었으며, 이 과정에 가장 결정적 영향을 미친 요인은 무엇인가?]

Kimgdon의 정책흐름모형에 의거하여 정책문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름 각 흐름별로 어떠한 요인들이 '고교학점제'라는 과제를 논의의 화두로 부상시키고, 또 누구의 주도로, 어떠한 계기에 이와 같은 흐름이 합류되어 정부의 주요 정책으로 확정하게 하는 데에 기여하였는지 살펴보고자 한다. 특히, 동 정책과 유사한 형태의 정책 추진에 대한 아이디어 제시 및 움직임이 이전에도 있었음에도 불구하고 그간에는 본격적 정책 추진으로까지 이어지지 못했음에도 불구하고 2017년에는 세

흐름 중 어떤 요인이 결정적으로 작용하여 고교학점제 정책이 교육 분야에의 대표 정책으로 선정되었는지에 대해 규명해본다.

[문제 2. 고교학점제 정책 도입 결정 이후 1년여 만에 단계적 도입 계획이 추가로 발표되는 등 정책 도입 준비 단계에서 고교학점제 정책의 변동이 야기된 요인은 무엇인가?]

고교학점제 정책은 당초 정부 출범과 함께 2022년 도입을 목표로 연구·선도학교 운영과 정책 연구 등을 거쳐 안정적 도입을 준비해나가겠다는 계획으로 발표된 바 있다. 그러나 1년 뒤 대입 정책 개편 방안을 발표 시, 관련 정책으로서 향후 도입 계획에 대한 발표가 있었는데 동 계획에서는 고교학점제 정책은 2022년에는 제도의 부분 도입, 2025년 본격적 도입을 추진하겠다는 단계적 도입 일정이 담겨 있다.

이는 본격적 정책 집행 이후가 아닌 도입 준비 단계에서 정책 변동이 발생한 사례에 해당하는데 고교학점제 정책의 사례에서 이는 어떤 요인에 의한 것인지 정치의 흐름, 정책 문제의 흐름, 대안의 흐름 등을 종합하여 그 원인을 분석해보고자 한다.

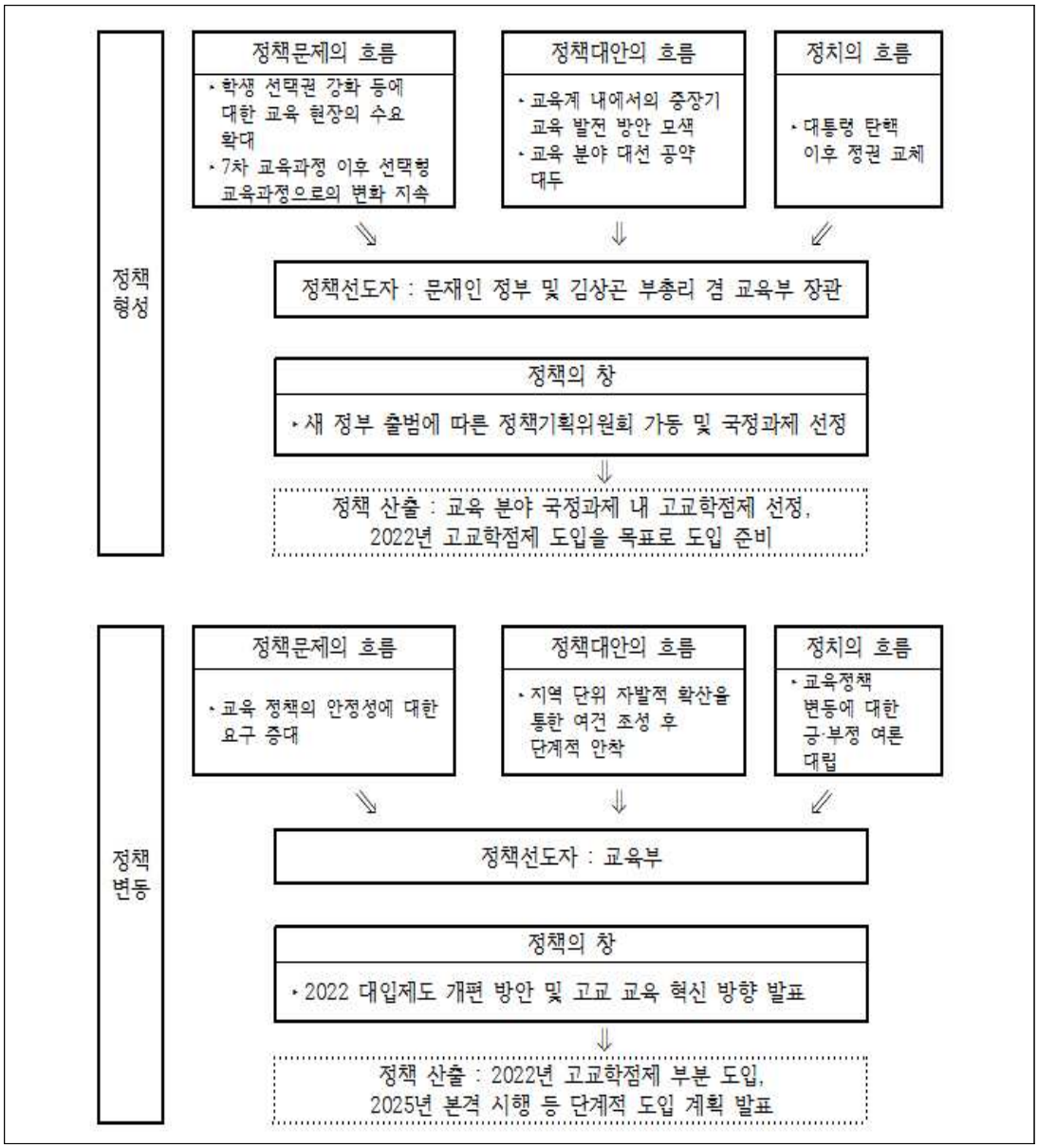
[문제 3. 잦은 정책 변동에 따른 교육 현장의 혼란을 야기하지 않도록 정책 설계 단계에서 고려해야할 사항은 무엇인가?]

더 나은 방향으로의 개선을 위한 정책 변동은 반드시 이루어져야 함에는 분명하나 교육 정책은 적용의 당사자가 학생이 되는 경우가 가장 많다는 점을 고려할 때, 잦은 정책 변동은 교육 현장의 혼란 요인으로 작용하는 경우가 많다. 이에 안정적이고 예측 가능한 합리적 정책 추진이 요구되는 영역으로 꼽히기도 하는데 앞서 살펴본 정책의 변동 요인에 대한 분석 결과를 토대로 향후 교육 정책의 안정성을 기하기 위해 정책 수립, 설계 단계에서 고려해야할 사항에 대해서 도출하고 제안하고자 한다.

제 2 절 연구 분석틀

동 연구에서 진행하고자 하는 분석틀을 표로 나타내면 아래와 같다.

[그림 3] 연구의 분석틀



정책흐름모형을 기본 분석틀로 삼아 고교학점제 도입이 결정되는 과정에 대해서 어떠한 흐름들이 결합하고, 특정한 계기로 인해 정책 도입의 확정이 가속화되었는지를 분석하고, 정책 추진 확정 이후 단계적 도입 계획이 발표되기까지의 변동 상황도 추가적으로 분석한다.

정책의 형성 혹은 변동의 순간을 선택하여 분석하는 Kingdon의 정책흐름 모형의 적용 대상 범위를 보다 확장하여 도입기와 형성기로 나누어 각각의 단계에서 정책을 둘러싼 정책 문제, 정치, 정책 대안의 흐름이 작용했는지 분석하고 이러한 흐름의 결합이 어떻게 이루어져 정책의 창이 열렸는지, 그 과정에서 결정적인 역할을 한 정책 선도자의 역할은 무엇인지 분석해보고자 한다.

제 4 장 고교학점제 정책형성 및 변동과정 분석

제 1 절 정책 형성과정(~2017.11) 분석

1. 정책문제의 흐름

정책문제의 흐름은 동 정책과 관련하여 그간 사회에 존재되어 온 문제들에 해당한다. 이러한 문제들이 특정 지표나 관심이 집중되는 사건, 혹은 위기 상황 등으로 인해 주요 정책 참여자들의 주목을 끌게 되며 정부의 관심 의제가 된다.

고교학점제 정책 역시 그간 우리의 고교 교육이 가져온 본질적인 문제에 대한 교육 현장의 요구와 대내외 환경 변화에 대응한 변화 필요성이 복합적으로 작용되며 추진 필요성이 부각되었다. 이미 교육계에서는 고교 교육의 문제로 지적되어 오고 있던 것들은 어떤 것이 있는지, 어떤 사안의 발생으로 정책 결정자들의 주목을 받게 되었는지 등에 대해 분석해보고자 한다.

[표 5] 정책문제의 흐름 관련 중점 검토 내용

구분	중점 검토 내용 및 분석 자료
1) 지표	• 고교 교육에 대한 여론 조사 결과, 고교 유형별 신입생 성적·입시 결과 분석 자료 등 분석
2) 사건	• 2016 다보스 포럼(WEF) 이후 4차 산업혁명에 대한 본격적 관심 및 논의에 대한 포럼, 기고, 기사 등의 자료 참고

1) 일반고 위기 심화 및 교육력 제고를 위한 교육 현장의 요청

우리 교육이 이뤄온 많은 성과에도 불구하고 우리 사회 전반에는 대학 입시와 수능에 종속된 획일적 교육과정 운영과 암기식 수업에 대한 문제 인식을 갖고 있는 것이 사실이다. 더욱이, 대입에 활용되는 고교 내신 성적이 상대평가 방식으로 이루어져 지나친 성적 경쟁을 유발하는 한편, 일부 학교의 교육과정 운영을 살펴볼 때, 소수 상위권 학생의 입시 성과를 기준으로 이루어지는 문제 역시도 함께 지적되고 있다.[16]

더욱이, 학생과 학부모의 학교 선택권을 확대하고 다양한 수요에 부응하는 양질의 교육을 구현하고자 시도한 고교 체제 다양화는 다양한 교육적 시도를 이루어냈다는 긍정적 측면도 있으나 특정 소수 학교로의 학생 집중 현상과 학교 간 경쟁, 과도한 교육 경쟁을 유발하기도 하였다. 특히, 특정 유형의 고교에서 중점적인 수월성 교육을 실시하고 대입 결과로 이어진다는 인식으로 인해 고교의 유형들 간 서열화 된 고교 체제가 발생하게 되고, 이로 인해 입시 위주 교육이 더욱 공고화되고 있다는 점 역시 사회 문제로 부각되었다.(교육부, 2017)

서울대학교 입학 본부 보도 자료를 토대로 2014~2016학년도 서울대학교 신입생을 아래 표 6과 같이 출신 고교 유형별로 분석해 볼 경우, 3개년도 모두 절반 정도의 비율로 일반고 학생들이 입학하고 있으며 자율고 및 특목고가 나머지 절반 정도의 비율을 차지하는 것으로 나타났다. 2014년 기준, 일반고가 1,520개교이고 특수목적고는 143개교, 자율고는 164개교임을 감안[17]할 때 학교 및 학생 수에 대비하여 특정 유형의 고교에서 상위권 대학으로의 진학이 집중되고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 입시 결과는 특정 유형의 고교로 진학하여 상위권 대학으로 진학하고자 하는 교육 현장의 왜곡된 현상을 심화시키는 결과를 낳음으로써 일반고의 위기를 더욱 심화시키는 문제를 야기하였다.

---

16) 고교 서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안(교육부, 2019.11.)
17) 교육통계서비스 참고 (https://kess.kedi.re.kr)

[표 6] 서울대학교 신입학생 고교 유형별 현황(2016학년도)[18]

(단위: 명(%))

	일반 고교	자율고 (자사·자공)	특목고 1 (과학·영재·외국어·국제)	특목고 2 (예술·체육)	외국 유학	검정 고시	특성 화고	계
2016	1,680 (49.7)	777 (23)	710 (21)	173 (5.1)	23 (0.7)	9 (0.3)	5 (0.1)	3,377
2015	1,687 (50.1)	710 (21.1)	736 (21.9)	187 (5.6)	19 (0.6)	22 (0.7)	5 (0.1)	3,366
2014	1,580 (47.2)	665 (19.9)	888 (26.6)	165 (4.9)	30 (0.9)	12 (0.4)	6 (0.2)	3,346

아울러, 아래 표 7의 분석결과를 보면 자사고, 외고, 국제고 등의 학교에서 성적과 입시 중심의 교육과정을 운영하는 부작용 역시 심화되었음을 확인할 수 있다. 교육의 다양화와 특성화, 전문 인력 양성이라는 설립 취지와 다르게 입시 위주 교육 운영을 강화시켜 결과적으로 획일적 교육 추세를 심화 시키는 문제를 낳게 되었다. 이는 7차 교육과정 이후로 학생의 선택권을 강화하고, 학생들의 학업 부담을 완화하는 한편, 특정 분야로의 학업 편중을 지양하고 균형 잡힌 역량 함양을 지양하는 교육과정의 지향점에 역행하는 교육 운영이라고도 지적될 수 있다.

[표 7] '15~'17년 전국 자사고 국·영·수 교과 편성 현황 [19]

(단위: 이수단위)

구분	학교 유형	과정	국어	수학	영어	권장 기준 (ⓐ)	합계 (ⓑ)	초과 수준 (ⓑ-ⓐ)		일반고 대비 국·영·수 초과시수*
'15년	자사고 49교	인문	31.3	29.6	31.7	90.0	92.5	2.5	⇛	42.5 시간
		자연	29.0	37.4	30.7	90.0	97.2	7.2		122.4 시간
'16년	자사고 46교	인문	29.8	28.1	31.2	90.0	89.2	-		-
		자연	28.5	36.8	29.9	90.0	95.2	5.2		88.4 시간
'17년	자사고 46교	인문	29.6	28.4	30.1	90.0	88.2	-		-
		자연	28.3	36.3	29.1	90.0	93.7	3.7		62.9 시간

* 이수 단위 1은 17시간 수업과 동일 / 시도교육청 수합자료

18) 2016학년도 서울대학교 정시모집 결과(서울대학교 입학본부 보도자료, 2016.1.14.)
19) 고교 서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안(교육부, 2019.11.)

이렇듯 서열화 된 고교 체제는 특정 학교 유형으로의 우수학생 쏠림 현상을 과열시키게 되고, 일반 고교의 교육력 저하로 이어지게 된다.[20] 이에 대응하여 일반고의 교육과정을 혁신적으로 개선하고, 이를 뒷받침하는 교육 여건을 개선하여 학교 유형에 따른 교육 격차를 극복해야한다는 각계의 요청이 지속 제기되게 되었다. 더욱이, 대학 입시와 관계된 특정 과목 위주의 교육이 바람직하지 않음은 분명하나 대학수학능력 시험을 앞둔 학생과 학부모들의 입장에서는 입시 위주의 교육 수요를 해소하는 한편, 다양한 수월성 교육을 좋은 교육 환경에서 제공받을 수 있는 특정 유형의 고교로의 진학을 선호하게 되는 결과도 발생하였다.[21] 이와 같은 고교 교육 전반에 대한 위기와 불안감은 교육 수요자와 일반 국민들이 체감하는 학교 교육에 대한 전반적 만족도 저하로도 나타났다. 표 8에서 볼 수 있듯 2016년 한국교육개발원의 교육 여론 조사 결과 결과에 비추어 볼 때, 초·중학교에 비해 고등학교에 대한 긍정 평가 비율이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과에 비추어볼 때 우리 고교 교육 전반의 쇄신과 개선이 필요하다는 인식이 점차 확산되고 있음을 확인 가능하다.

[표 8] 초·중·고등학교에 대한 평가(2016)[22]

(단위 : 명(%))

평가	전체				초·중·고 학부모			
	초·중·고 전반	초	중	고	초·중·고 전반	초	중	고
A	20 (1.0)	42 (2.1)	29 (1.5)	26 (1.3)	3 (0.7)	9 (2.0)	5 (1.1)	5 (1.1)
B	224 (11.2)	445 (22.3)	236 (11.8)	181 (9.1)	50 (11.1)	116 (25.7)	51 (11.3)	32 (7.1)
C	903 (45.2)	884 (44.2)	905 (45.3)	639 (32.0)	213 (47.1)	203 (44.9)	217 (48.0)	157 (34.7)
D	607 (30.4)	434 (21.7)	606 (30.3)	753 (37.7)	125 (27.7)	84 (18.6)	131 (29.0)	160 (35.4)
E	246 (12.3)	195 (9.8)	224 (11.2)	401 (20.1)	61 (13.5)	40 (8.8)	48 (10.6)	98 (21.7)
계(%)	2,000 (100.0)	2,000 (100.0)	2,000 (100.0)	2,000 (100.0)	452 (100.0)	452 (100.0)	452 (100.0)	452 (100.0)

[A: 아주 잘하고 있다. B: 잘하고 있다. C: 보통이다 D: 못하고 있다. E: 아주 못하고 있다.]

20) 고교 서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안(교육부, 2019.11.)
21) 자사고 등 인기 여전‥고교 개편 과제는?(EBS 황대훈 기자, 2019.12.13.)
22) 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL) (한국교육개발원, 2016)

고교 체제 다양화 이후 나타난 일반고의 교육력 약화와 위기 상황을 극복하기 위해 교육부는 2013년 「일반고 교육역량 강화 방안」 발표, 일반고의 교육 여건 개선을 위한 재정지원 사업 운영 등의 노력을 기울인다. 그럼에도 이와 같은 고교 서열화 문제나 교육과정 운영의 편중 현상 등을 근본적으로 해소되긴 어려웠으며 보다 근본적인 교육 제도의 개선을 통한 문제 해결 방안 모색이 필요하다는 인식이 대두된다. 특히, 자사고나 자율학교 등은 일반학교에 비해서 교육과정을 자율적으로 구성할 수 있는 재량권이 더욱 주어진다는 장점이 있는데 이러한 재량권이 특정학교만이 아닌 보편적으로 부여되는 방향으로 전환되는 것이 필요하다는 인식이 대두되었다.(김성천·신철균, 2011) 이를 위해서는 일반 고교에서도 다양한 과목을 개설하여 학생들이 자신이 원하는 과목을 선택할 수 있도록 학교의 자율성과 학생의 선택권을 강화한 교육과정 제도의 개선이 수반되어야 했다.

이러한 문제 인식을 바탕으로 가장 최근 이루어진 2015 개정 교육과정에서는 지식 위주의 암기식 교육을 벗어나 핵심 개념과 원리 중심으로 학습 내용을 적정화하고, 사회가 요구하는 핵심 역량을 갖춘 창의융합형 인재상을 제시하며 교수학습 및 평가 방식을 개선하고 학생들의 학습 부담을 줄이는 방향으로 교육과정을 개정하게 되었다.(교육부, 2015)

특히, 고등학교 단계에서는 학생들이 '공통 과목'을 통해 기초 소양을 함양한 후, 학생 각자의 적성과 진로에 따라 맞춤형으로 교육받을 수 있도록 일반선택과 진로선택 등 선택과목을 개설하도록 하고, 학생의 진로에 따른 선택권을 확대하기 위해 진로선택 과목을 3개 이상 이수하도록 하는 지침을 마련하였다.[23] 다만, 2015년 개정 교육과정은 개정 고시 이후 준비 기간을 거쳐 2018년부터 연차적으로 적용된 바, 현장에의 실질적 교육 변화를 이끌어내기 위해서는 시차가 발생할 수 밖에 없는 상황이었고, 보다 강력한 정책적 대안을 통한 현장의 교육 혁신 유인이 필요한 상황이었다.

---

23) 초중등학교 교육과정 총론(교육부 고시 제2015-74호)

2) 교육환경의 변화 : 4차 산업혁명 시대로의 진입

입시 위주의 교육 운영에 대한 개선과 현장의 자율성, 학생의 선택권을 강화한 교육과정으로의 제도 개선에 대한 교육계의 요구와 더불어 다가오는 미래 사회에 대비할 국가 차원의 전략 수립이 필요하다는 사회적 공감대가 형성되기 시작한다.

2016년 다보스 포럼(WEF)에서는 핵심 의제 중 하나로 '4차 산업혁명의 이해(Mastering thr Fouth Industrial Revolution)'가 선정되며, 전 세계적으로 4차 산업혁명에 대한 관심이 높아지기 시작한다. 4차 산업혁명은 인공지능, 로봇, 사물인터넷(IoT) 등의 기술을 기반으로 하는 혁명으로 디지털, 물리적, 생물학적 영역의 경계가 없어지면서 기술이 융합되는 것을 목표로 한다.[24] Schwab 회장은 4차 산업혁명은 변화의 속도와 범위, 총체적 영향력이 3차 산업혁명과 근본적으로 차이를 보이고 있으며 우리 삶의 모든 영역에 걸쳐 총체적 변화를 이끌 것이라고 예고했다. 특히, 4차 산업혁명의 핵심적인 기술은 인공지능(AI)과 정보통신 기술의 발달로 요약되기도 하는데 이에 '지능정보사회'로의 전환이 본격화되었다는 사회 전반의 분위기가 형성된다. 이와 같은 4차 산업혁명이 교육과 사회 전반에 미칠 영향력에 대응하여 중장기적 관점에서 전략적 움직임이 필요하다는 논의는 교육계로도 확장되고 그간의 교육 혁신 노력을 능가하는 학교 교육 문제의 근본적 개선을 위한 교육 시스템의 총체적인 변화요구에 대응해야 한다는 움직임이 교육부와 교육계를 중심으로 이루어지게 되었다.(정제영, 2017)

특히, 2016년 세계경제포럼에서는 앞으로의 사회를 살아가기 위해 필요한 10대 핵심역량을 1)복잡한 문제 해결, 2)비판적 사고, 3)창의성, 4)대

24) 2016 다보스 포럼의 주요 내용과 시사점 - '4차 산업혁명', 글로벌 성장 원동력으로(현대경제연구원, 2016)

인 관리, 5)타인과의 협조, 6)정서 지능, 7)판단과 의사 결정, 8)서비스 지향성, 9)협상, 10)인지적 유연성으로 제시한다. 2015 개정 교육과정에서 규정한 6대 핵심역량(자기관리 역량, 지식정보처리 역량, 창의적 사고 역량, 심미적 감성 역량, 의사소통 역량, 공동체 역량)에서도 이와 같은 역량의 일부를 이미 포함하여 구현해내고 있듯 WEF에서 규정한 10대 역량은 전통적으로 교육에서 강조되어 온 인지적 역량과 최근 각광받기 시작한 비인지적 역량을 고루 포함하고 있으며, 양 역량을 조화롭게 계발시켜줄 수 있는 방향으로 교육의 혁신과 변화가 이루어져야 함을 시사하였다.(류성창·강태훈, 2018)

이렇듯 4차 산업혁명 시대로의 진입에 따른 사회 환경의 변화는 교육 분야에도 변화와 혁신을 위한 여러 시사점을 주었다. 산업화 시대의 표준화된 인재를 키워내는 데에 익숙한 기존의 학교 교육 시스템에서 벗어나 직업 지형의 변화 분석 및 미래 사회 인재상의 변화, 이를 뒷받침하기 위한 교육 시스템의 변화 등을 고민해야하는 시점이라는 인식을 우리 사회에 갖게 하였다. 지능정보사회의 변화 전망을 분석해 볼 때, 단순 반복 중심의 업무는 기계로 대체되고 인성과 감성, 창조적 사고가 필요한 업무 분야가 우세할 거라고 전망된다. 반면, 우리 교육은 선택 중심 교육과정, 자유학기제 도입 등의 정책적 노력을 기울여왔음에도 불구하고 학사 운영의 경직성과 다양한 선택과목 개설의 부족으로 학생의 흥미와 적성에 맞는 교육을 충분히 구현하기는 어려운 상황이라는 문제점이 진단되었고, 이를 극복하기 위해서는 학생의 수업 선택권을 확대하고, 학교 안팎의 자원을 활용하여 다양한 학습 활동이 활성화되도록 학사제도를 유연화해야 한다는 교육 정책의 방향을 정립하게 된다.(교육부, 2016)

2. 정책대안의 흐름

정책 대안의 흐름은 대안으로 제시된 여러 과제들 중 실현 가능하고 수용 가능한 특정 대안이 정부의 정책으로 채택되는 과정이다. 우리 고교 교육이 가지고 있는 문제를 해결하고, 미래 사회로의 변화에 대응한 교육 체제로의 전환을 위해 어떠한 대안들이 모색되었고, 어떤 대안이 선택되었는지에 대해 분석해보고자 한다.

1) 정부 차원의 중장기 교육 정책 방향 제시

교육부는 2016년 말, 「지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략」을 발표하여 4차 산업혁명의 도래에 대응하여 대한민국 교육이 중장기적으로 나아가야할 방향과 그에 따른 추진 전략을 제시한다.

정부는 해당 방안에서 지능정보기술의 발달에 따른 미래 사회의 변화 양상을 분석하고, 이에 따라 변화해야할 교육의 역할을 전망하였다. 이에 비추어 우리 교육이 처한 현실에 대해 분석하고, 개선해나가야 할 방향을 도출하였다. 이를 토대로 2030년까지 우리 교육이 나아가야 할 방향을 다섯 가지로 제시하고, 동 방향 하에서 우리나라가 지능정보 사회를 선도하는 인재 강국으로 도약하기 위해 필요한 구체적인 전략들을 도출한다. 동 방안에서 제시된 교육 정책의 방향과 전략은 표 9에 구체적 내용이 제시되어 있다.

정부 차원에서 발표되는 정책 추진 방안들이 통상 시급한 현안의 해결을 위해 구체적인 목표 달성 시점을 두고, 이에 대한 단계적 이행 계획과 투입 예산 등을 제시함에 반해 동 보고서에서는 단기 이행과제들 외에도 장기적인 관점에서 추진되어야 할 중장기 과제들을 모두 포함하여 우리 교육 정책이 나아가야 할 방향과 이를 뒷받침할 구체적 전략을 제시하는 방식의 내용이 담겼다는 점에서 기존의 정부 보고서들과 차이를 보인다.

[표 9] 지능정보 사회 대비 중장기 교육정책 방향 및 전략(2016)[25]

교육 방향	중점 추진 전략
1. [유연화] 학생들의 흥미와 적성을 최대한 발휘할 수 있는 교육	■능력, 흥미, 적성에 맞게 배우는 학사제도 구현 ■학교 밖 교육자원을 활용한 학습기회 확대 ■초·중등 온라인 강화 개설 ■대학 학사제도 유연화
2. [자율화] 사고력, 문제해결력, 창의력을 키우는 교육	■다양한 형태의 수업 혁신 ■교사의 교육과정 편성, 운영 권한 확대 ■학생의 성장을 지원하는 평가 체제 조성 ■미래형 대학입학전형 구상 ■신임교원의 역량 강화 ■대학의 수업 혁신
3. [개별화] 개인의 학습능력을 고려한 맞춤형 교육	■최소 성취수준의 보장 ■지능형 학습플랫폼 구축 ■교육 컨텐츠 오픈마켓 조성 ■초중고 무선 인터넷망 확충 ■첨단 미래학교 육성 프로젝트
4. [전문화] 지능정부기술 분야 핵심인재를 기르는 교육	■초중고 및 대학 SW 교육 활성화 ■지능정보 핵심인재 양성을 위한 지원 확대 ■지능정보기술 분야 연구역량 강화
5. [인간화] 사람을 중시하고 사회통합에 기여하는 교육	■인성, 예술, 체육 교육 활성화 ■교육 소외계층 지원 대책 마련 ■정보소외계층 정보 문해 교육 ■성인의 지속적 학습기회 확대

동 방안에서는 학사제도의 혁신 및 교육과정의 운영과 관련하여 능력·흥미·적성에 맞게 배울 수 있는 학사제도를 구현하기 위한 학점제 도입에 대한 적극 검토를 제안한다. 학교급별로 필수로 이수해야하는 과목을 제시하고, 위계성 있는 교과에 대해서는 수준별 수업 개설, 학생들의 수

25) 지능정보 사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략 시안(교육부, 2016)

요가 다양한 분야에 대해서는 이를 반영한 다양한 선택 과목을 개설하여 학생들이 자신의 학습 속도와 희망에 따른 과목 선택권을 보장한다는 것이다. 필수로 이수해야하는 교과목의 경우에는 최소 성취기준에 미달한 경우 학년이 지나서도 다시 배울 수 있도록 함으로써 학습 결손이 누적적으로 발생하는 것을 줄이도록 하되, 다양한 수준의 수업을 개설하여 학생들이 충분히 자신의 수준에 맞는 수업을 들을 수 있도록 지원할 것을 추가적으로 요구하였다. 2015 개정 교육과정에서 고등학교를 선택중심 교육과정으로 운영하도록 하고 있으므로 이를 기반으로 고등학교 단계에서 우선 적용하고 중학교 단계로 점진적으로 확대해나가는 등의 단계적 도입 일정이 제시[26]되어 있으며 정부에서는 학점제 도입에 필요한 제도를 개선하고, 학점제의 도입, 시범운영, 확대 등은 교육감이 지역 특성과 여건에 맞춰 실시할 수 있도록 하는 교육 주체 간 역할에 대해서도 함께 제시하였다.

중장기 추진 과제라는 관점에서 제시되었음에도 불구하고 당시 정부에서는 구체적 도입 시점 등에 대해서만 제시하지 않았을 뿐 학점제 정책에 대한 기본 개념과 중점 추진 방향에 대해서는 동 방안을 통해 제시하였다고 할 수 있다. 학생의 흥미와 적성에 초점을 맞춤 과목 선택권뿐만 아니라 위계성 있는 교과에 대한 수준별 수업 개설, 최소 성취 기준 미달에 대한 재이수 등의 개념을 제시한 것은 학습의 질 관리와 개개인의 능력에 따른 맞춤형 과목 이수 등에 대해서도 고려한 것으로 선택의 영역과 범위를 단순히 영역별로 학생의 기호를 반영한 선택과목 범위 확대로 한정하지 않은 것이 특징이라고 할 수 있다. 현재 학생의 학습 수요를 반영한 과목 선택권 확대 등에 중점을 둔 고교학점제 정책의 개념보다 더 나아가 학습 수준의 측면에서도 선택과 이수를 강조한 개념으로서 선택의 관점을 학습의 영역에서 수준까지 확장한 대안으로도 평가할 수 있다.

---

26) 지능정보 사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략 시안(교육부, 2016)

2) 정당별 대선 공약 제시

정부 차원의 중장기적 정책 대안 제시 외에도 2017년 초 대통령 탄핵 판결에 따른 조기 대선은 다양한 정책 대안이 제안되는 계기를 마련한다. 각 정당별로 대선 공약을 통해 분야별 정책 대안들을 제시하였으며 교육 분야 공약 역시 다수 제안되었다. 더불어민주당은 '교육의 국가 책임 강화', 자유한국당은 '모두가 함께 누리는 체감형 복지와 교육·문화', 국민의당은 '유아부터 노년까지 대한민국 교육혁명', 바른정당은 '모두를 위한 미래교육 구현' 등과 같은 교육 분야 공약의 대표적 개혁 키워드를 살펴볼 때, 정당별 교육 공약 전반에 깔린 공통적 기조는 교육에 대한 국가의 책임과 보장을 강화하고, 학생들의 잠재력을 이끌어내는 교육의 혁신을 이루어낸다는 점을 알 수 있다.

공교육의 혁신을 이끌고자 하는 목표가 공통적으로 설정되어 있는 바, 각 정당별 교육 분야 공약 내에는 고교학점제 혹은 이와 유사한 내용의 정책 대안들이 포함되어 있다. 대체로 학생의 소질과 적성, 흥미에 맞는 교육을 구현하여야 하며 개인 맞춤형 교육을 통해 4차 산업혁명 시대가 필요로 하는 미래형 인재를 양성해야한다는 차원에서 관련 과제들이 공약으로 제시되었다. 고교학점제 정책이라는 것이 이전에 시행되지 않았고, 또 적용의 범위와 수준을 어떻게 설정하는 지에 따라 운영 방식이 상이해지므로 각 정당별로 제시된 유사 공약의 형태가 일정하게 현재 정책으로 채택된 고교학점제와 일치한다고 보기는 어려우나 제도의 취지와 기본 개념, 의미 차원에서 유사 공약이 대다수의 정당에서 제시되었다.

자유한국당을 제외한 4개 당에서는 모두 현재의 고교학점제의 개념과 부합하는 혹은 유사한 공약을 '고교학점제', '수강신청제', '무학년학점제' 등의 명칭으로 제시하였으며, 자유한국당에서도 명시적인 공약 제시는 없으나 4차 산업혁명을 선도할 미래형 교육과정 운영, 학생의 적성과 진

로를 찾아주는 교육 강화 등과 같이 교육과정의 내용과 운영 방식의 개선을 요하는 포괄적 과제들을 제시하여 고교학점제의 지향점과 유사한 공약을 제시하였다.

[표 10] 제19대 대통령 선거 정당별 공약 중 고교학점제 관련 내용

정당명	관련공약 내용
더불어 민주당[27]	• 고교학점제(DIY형 교육)로 진로맞춤형 교육을 추진 - 고등학교에서 필수 교과를 최소화하고 학생에게 교과 선택권 부여 - 학생이 원하는 강좌를 신청하여 학점제로 운영 - 고교학점제 도입 시 진로설계 코칭 강화 - 고교학점제는 유형별·단계별로 확대 ※ ①학교 내 개인맞춤형 선택 교육과정, ②학교 간 연합 교육과정 운영, ③지역사회연계형 교육과정 운영, ④온라인기반형 교육과정으로 확대 - 고교학점제를 통해 벽 없는 학교 추진 ※ 일반고-특성화고-대안학교 간 학점 연계로 학교 간 이동 허용 / 일반고 학생의 특성화고 전공인증제 도입
자유한국당[28]	• 고교학점제 혹은 유사 개념을 가진 내용을 명시적으로 공약으로 제시하지는 않음 • [관련 공약] 4차 산업혁명을 선도할 미래형 교육과정 운영, 학생의 적성과 진로를 찾아주는 교육 강화
국민의당[29]	• 학생의 교과목 선택권 확대를 위해 무학년 학점제 도입 검토 및 학생 희망 교과목 개설
바른정당[30]	• 고등학교부터 '수강신청제' 도입 - 과목별 필수단위만 이수하고 나머지는 학생 선택 • '무학년제' 전환으로 유연한 학제 운영 - 수강신청제 정착 시 무학년제 전환을 통해 학생 개인의 관심과 성장 중심의 유연한 학제 운영 가능
정의당[31]	• 일반고 선택과목 중심 무학년제 • 인근학교의 좋은 수업 듣는 교육과정 클러스터 확대

표 10과 같이 각 정당별 공약집을 통해 확인된 고교학점제 관련 공약의 세부 내용을 분석해보면 다음과 같은 차이점을 지닌다.

더불어민주당의 공약은 타 정당의 공약에 비해 고교학점제의 운영 방식과 개념을 보다 자세히 제시하였다. 필수 교과를 최소화하고 학생이 원하는 강좌를 선택하여 진로 맞춤형 교육을 추진하는 것에 가장 큰 목표를 둔다. 학교 내에서 원하는 과목이 개설되지 않을 경우에는 학교 간 연합 교육과정, 계열 간 칸막이 해소 등의 대안도 제시하고 있어 학생들의 교과 선택권에 대해 가장 큰 초점을 맞추었다고 볼 수 있으며, 현행 교육과정의 범위 내에서 운영 가능한 선택형 교육과정의 운영 방식으로서 이후 문재인 정부의 국정과제로 채택된 교육부의 학점제 추진 방향과도 일치하는 등 현행 고교학점제 정책과 제도의 추진 방향과 적용 범위, 운영 방식 측면에서 일맥상통한 공약으로 평가할 수 있다.

다음으로 국민의당 공약은 역시 학생의 교과목 선택권 확대를 학점제 운영의 중점 목표로 제시하고 있으며, 단기적으로는 학생의 희망 교과목을 최대한 개설하는 것을 보조적 과제로 함께 제시하고 있다. 운영 방식과 관련해서는 무학년 학점제라는 점을 명시하여 학년제에 기반한 경직적 학사 운영에서 탈피하여 학년 간 장벽을 없애 학생들의 과목 선택의 범위를 보다 확장할 수 있어야 함을 드러내고 있으며 특정 학교급을 한정하지 않고 '무학년 학점제'라는 명칭으로만 제시되어 있어 단순히 고교 단계로 한정하지 않았을 수 있음을 암시한다. 더불어민주당에 비해 과제명 중심으로만 공약에 제시되어 있어 구체적인 운영 방식에 대해 확정적으로 확인할 수는 없으나 고교 단계에서 더 나아간 학점제의 확장 가능성과 학년제의 경계 탈피라는 측면에서 현행 교육 체제에서 보다 나아간 방식의 학사 운영 방식을 의미함을 유추할 수 있다.

바른정당의 경우에는 '수강신청제'라는 명칭으로 공약을 제시하였으며,

---

27) 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집-나라를 나라답게 (더불어민주당, 2017.4.)
28) 제19대 대통령선거 자유한국당 정책공약집-대한민국을 다시 일으키는 힘(자유한국당, 2017.4.)
29) 제19대 대통령선거 국민의당 정책공약집-국민이 이긴다(국민의당, 2017.4.)
30) 제19대 대통령선거 바른정당 정책공약집-바른 생각으로 만드는 모두의 대한민국(바른정당, 2017.4.)
31) 제19대 대통령선거 정의당 정책공약집 - 노동이 당당한 나라(정의당, 2017.4.)

역시 과목별 필수 단위 외에는 학생의 선택을 허용한다는 점을 제시하여 학생의 과목 선택권 확대에 초점을 두어 공약을 제시하였다. 한 가지 차별점은 고교 단계에서의 수강 신청제가 안착이 된 이후에는 무학년제로의 전환을 통해 학생의 관심과 성장 중심의 유연한 학제 운영이 가능하다는 점을 제시하여 '수강신청제 도입 및 정착 → 무학년제로의 전환'이라는 단계적 도입 계획을 밝혔다. 학생의 관심 영역에 따른 과목 선택권 확대를 우선적으로 도입한 이후 학생의 관심뿐만 아니라 개개인별 학습 속도와 능력에 따른 수업 이수가 가능하도록 하는 무학년제로 단계적으로 전환하겠다는 계획으로서 단기적 도입이 가능한 과제부터 관련 제도의 개선과 현장 안착이 어려운 과제로의 전환까지 점진적 도입 의사를 밝혔다고 볼 수 있다.

마지막으로 정의당은 일반고를 선택 과목 중심의 무학년제로 운영할 계획이며 학교 간 연합을 통해 선택 과목을 공유하는 교육과정 클러스터를 확대해나간다는 공약을 제시하였다. 고교 단계의 교육 공약들과 함께 일부 공약으로 간략히 제시되어 있어 구체적 운영 계획까지는 제시하지 못하였으나 현행 운영 중인 교육과정 클러스터의 확대라는 측면에서 학생의 선택권을 강조한 것으로 유추 가능하며, 무학년제 역시 일반고의 선택 과목 중심의 무학년제라는 측면에서 전면적 무학년제가 아닌 일부 과목에 한해 무학년제를 운영하겠다는 계획으로 예상되어 학생의 과목 선택권 확대를 강조한 공약 과제임을 예측할 수 있다.

3) 각 정책 대안별 평가

앞에서 살펴본 바와 같이 2016년 말부터 2017년 대선 기간에 이르기까지 고교 교육이 가져온 입시 위주의 획일적 교육을 극복하고 학생들의 잠재력을 계발시키고자 하는 정책 대안으로서 고교학점제 혹은 이와 관련된 정책 대안들이 여러 가지 형태로 다수 제안이 되었다. 유사한 형태의 정책 대안이 다수 제안되었음에도 불구하고 현재 채택된 국정과제는 더불어민주당에서 제시한 공약 과제 수준으로 설정되었다. 이는 단순히

더불어민주당이 정권 교체에 성공함에 따른 결과라고 인식될 수도 있으나 국정과제 설정 과정에서 과제의 실행 가능성 등을 고려하여 조정되는 과제들도 다수 존재함을 감안할 때, 해당 공약 과제가 가치수용성과 실현가능성 측면에서 타당성을 입증 받았기 때문이라고도 볼 수 있다.

실제로 앞서 살펴본 바와 같이 정부와 정당들을 통해 제안되었던 과제들 중 학점제의 도입을 특정 학교급으로 제한하지 않았거나 선택의 영역을 학습 수준으로까지 넓힌 학점제 모델을 제시한 과제들의 경우에는 학년제를 기반으로 하여 다년간 운영되어 온 현행 학사 운영 제도에 비춰볼 때 다소 급진적인 과제로 인식될 수 있다.

고교 단계에서는 현행 교육과정 상에서도 일정 부분 선택형으로 운영될 수 있도록 제도적으로 허용해두었기 때문에 현재 제도 하에서 제한적 형태로 시범 운영을 거쳐 향후 제도를 전면적으로 도입해나가는 데에 무리가 없다고 할 수 있겠으나 초등학교나 중학교 단계에서는 학생 선택에 기반한 교육과정을 운영하는 것이 바람직할 것인지에 대한 가치 판단이 필요하고 제도의 실효성과 효과성에 대해서도 관계자별로 판단이 상이할 수 있으며, 현장의 공감대를 형성하기까지 많은 시간이 소요될 것으로 보인다.

아울러, 학년제를 허물어 학습 수준까지 고려한 무학년제 기반 학점제를 운영하는 것 역시 관련 제도 전반의 개편의 폭이 현행 수준의 학점제에 비해 더욱 크고, 현장 안착까지 많은 시간이 소요되는 과제로 예상된다. 학년의 경계를 허물고 이루어지는 수업에 대한 평가 방식 설정, 학급 운영 방식 개선, 교육과정의 개정 방향 검토에 이르기까지 전면적 개편을 위해서 소요되는 사회적 비용과 교육 현장에 미치는 파장을 고려할 때 중장기적인 관점에서 도입이 검토되는 것이 바람직하다.

이에 고교 단계에서 학생의 흥미와 적성, 학습 수요에 기반한 영역부터 과목 선택권을 최대한 확대하고, 현행 교육과정의 범위 내에서의 시범 운영을 거쳐 단계적으로 관련 제도의 개편을 통해 전면적 도입을 목표로 하는 현 수준의 고교학점제 모델이 정책 대안으로서 채택되었음을 확인할 수 있다.

3. 정치의 흐름

정치의 흐름은 주요 정책 의제의 형성과 변동의 흐름을 바꾸는 계기를 가져오는 국가적 사건과 분위기를 의미한다. 정책 결정자들의 관심과 결정에의 변화를 가져올만한 사건들이 이에 해당하며, 세 흐름 중 정책 결정과정의 비합리성을 드러내는 가장 큰 요인이라고도 할 수 있다. 고교학점제 정책이 본격적으로 정부의 주요 정책으로 채택되게 한 당시의 국가적 분위기와 상황에 대해 분석하고자 한다.

1) 국가적 분위기 및 집권세력의 변동

2016년 12월, 제345회 국회(정기회) 제18차 본회의에 국회의원 171명이 본회의에 '대통령 탄핵 소추안'을 상정한다. 공무상 비밀이 담긴 각종 기밀 정보 누출 및 사인의 국정개입 허용, 대통령의 권한 남용, 뇌물 수수 등 각종 형사법을 위반함으로써 헌법과 법률을 중대하게 위반하였다는 것이 그 이유에 해당하였다.[32] 손상된 헌법 질서를 회복하고 민주주의의 복원을 위해 제출된 동 소추안은 재적의원 300인 중 234인의 찬성으로 가결되었으며, 소추 위원들은 헌법재판소법 제49조 제2항에 따라 소추의결서 정본을 헌법 재판소에 제출하여 탄핵 심판을 청구하였다.[33]

2017년 3월, 헌법재판소는 비선 조직의 국정 개입, 대통령의 권한 남용, 재벌기업과의 정경 유착과 같은 정치적 폐습을 정산하고 정치적 폐습을 조장한 권력 구조를 개혁하기 위한 반성과 성찰이 있어야 할 것이며, 이 사건의 탄핵 심판은 단순히 대통령의 과거 행위의 위법과 파면 여부만을 판단하는 것이 아니라 미래 대한민국이 지향해야 할 헌법적 가치와 질서의 규범적 표준을 설정하는 것이라고 보았다. 그리고 이는 헌정사상 유래 없는 대통령 파면 결정으로 이어졌다.[34]

---

32) 제346회 국회(정기회) 국회본회의 회의록 제18호 (국회사무처, 2019.12.9.)
33) 대통령 탄핵 - 헌재 2017.3.10. 2026헌나1 결정 - (김하열, 2016)

대통령 탄핵으로 인해 우리나라는 같은 해 5월 10일 조기 대선을 치르게 되고 제19대 대통령 선거에서는 문재인 후보가 당선됨에 따라 '문재인 정부'가 출범하게 된다. 탄핵으로 인한 조기 대선은 기존의 정권인수인계 일정과 절차와는 다른 형태로 진행되었으며, 대통령직인수위원회를 대신하는 '국정기획자문위원회'를 설치하여 약 2개월 동안 대선 공약의 정책화를 추진하게 된다. 그 과정에서 대선 당시 더불어민주당에서 제안한 분야별 공약의 기조가 유지되며 정책화가 추진되게 되는데 공약집에서 밝힌 바와 같이 교육 분야와 관련해서는 교육에서의 특권이나 불공정한 구조를 탈피하는 한편, 저출산 고령화 등 인구구조의 변화와 4차 산업혁명 시대의 도래 등 사회 변화에 대응하기 위한 미래 교육 체제 구축에 중점을 두어 '교육의 국가책임 강화'라는 큰 목표 하에 국정과제 선정 절차가 진행되게 된다.

2개월여 간의 국정기획자문위원회의 활동 결과물로서 문재인 정부는 '국민의 나라, 정의로운 대한민국'이라는 국가 비전 아래 국민주권·경제민주주의·복지국가·균형발전·한반도평화번영 등 5개 분야로 세분화된 100대 국정과제를 제시하여 임기 내 추진하고자 하는 중점 과제들을 선정하게 되었다. (국정기획자문위원회, 2017)

2) 고교 교육 개선 및 교육과정 혁신에 대한 긍정 여론

교육계를 중심으로 서열화 된 고교 체제를 개선하고, 미래 사회를 대비하여 혁신적인 교육과정 체제를 도입하자는 여론 역시 확산되기 시작한다. 고교학점제의 초기 운영 모델이라고 할 수 있는 선택형 교육과정, 인근 학교 간 연합을 통한 교육과정 클러스터 등의 교육 모델을 자발적으로 운영 중인 지역들을 중심으로 해당 교육 모델에 대한 성과가 확산되고 긍정 여론이 확산됨에 따라 고교 교육의 혁신을 위한 대표 과제로서 고교학점제 도입에 대한 긍정적 인식도 강화되어 갔다고 할 수 있다.

권역별 거점학교를 중심으로 개별 학교에서 개설이 어려운 교과목을 개

34) 2016헌 나1 대통령(박근혜) 탄핵 헌법재판소 결정문(헌법재판소, 2017.3.10.)

설하여 권역 내 학교 학생들에게 수강 기회를 주거나 인근 연구단지, 대학 등과의 협업을 통해 외부 자원을 활용한 강의를 개설하는 방식으로 캠퍼스형 공동 교육과정을 시범적으로 운영해 온 세종시교육청은 2017학년도 1학기 공동 교육과정 운영 결과, 학생 85%, 학부모 78%, 강사 87%가 강좌 운영에 만족했고, 학생 86%, 학부모 88%가 진로·진학 설계에 도움을 받았으며, 학생 93%, 학부모 89%가 2학기 강좌 신청 의사를 나타내는 등 긍정적 성과가 나타났다고 밝혔다.[35]

아울러, 학교 간 벽을 허물고 교육과정의 다양화를 도모하는 교육과정 클러스터 사업을 지속 운영해 온 경기도 교육청 역시 교육감 차원에서 고교 단계에 진로 적성을 찾아가는 교육과정 수립, 지식위주의 과도한 학습량에 대한 재검토, 대학과 직업에 대한 연계교육과정 등 고교 체제에 대한 전면적인 개편을 위해 고교 단계에서 학점제 도입이 필요함을 역설하였다.[36]

서울특별시교육청 역시 새 정부의 출범에 앞서 초중등교육의 정상화를 위한 국가교육개혁 의제를 제안하며, 이 중 하나로 고교 단계에서는 교육과정을 개방화·유연화하고 학생의 선택권을 보장하여 대학의 수강방식과 같이 무학년제하에서 학생들이 수강과목을 선택하고 일정 학점을 이수하면 졸업하게 하는 방식으로 운영하여 미래 역량을 키우는 교육 체제로의 전환이 필요함을 강조하였다.[37]

이와 같이 학교 교육과정의 직접적 운영과 관리를 위해 정부와 밀접한 협업 관계를 지닌 교육청 단위에서 교육과정 운영 체제의 유연화와 개방화를 도모하고, 학점제 도입의 필요성에 대한 공감대를 자발적으로 확산해나가면서 고교 교육 혁신을 위한 대표 과제로서 고교학점제의 정책 추진을 위한 국가적 분위기가 더욱 공고해졌다.

---

35) 세종시교육청, 1학기 캠퍼스형 공동교육과정 성료(종특별자치시교육청 보도자료, 2017.8.18.)

36)「이재정 경기교육감 '고교 무학년 학점제 단계적 실시'」(뉴스 1, 최대호 기자, 2017.6.13.)

37) 미래를 여는 새로운 교육 : 초중등교육 정상화를 위한 12대 국가교육개혁의제 제안(서울특별시교육청, 2017.3.9.)

4. 정책의 창 및 정책선도자

1) 정책의 창

Kingdon의 모형에서 가장 중요한 특징은 앞서 언급한 세 가지 흐름의 결합이라고도 할 수 있다. 각각의 흐름이 어느 순간 결합을 통해 정책 대안을 관철 시키는 기회가 마련되는데 고교학점제 역시 정부의 정책 의제로 확정되는 계기를 맞이하게 된다.

고교학점제 정책의 본격적 추진을 이끌어낸 정책의 창은 2017년 5월 문재인 후보의 당선과 이에 따른 국정기획자문위원회의 발족에 의해 개방되었다. 전임 대통령의 탄핵에 따른 조기 대선으로 출범한 정부인만큼 문재인 정부는 통상의 정부와 달리 대통령직 인수위원회 구성없이 바로 출범을 하게 되었다. 각 정부의 장관 임명을 위한 인사청문회와 인준 절차에 소요되는 기간을 감안하여 청와대 중심으로 인수위 기능을 담당할 '국정기획자문위원회'를 구성해 가동하게 되었으며, 역대 인수위원회에서 담당하는 정부의 조직과 기능에 대한 설계를 동 위원회를 통해 진행하게 되었다. 정권 교체에 따른 새 정부의 중점 정책 과제 설정이라는 계기를 맞이하게 된 바, 고교학점제 정책과 관련하여 열리게 된 정책의 창은 제도화된 절차적 사건이 창을 열게 한 경우라고 할 수 있을 것이다.

국정기획자문위원회의 출범에 따라 문재인 대통령이 후보 시절 공약했던 공약과 실천과제들을 기반으로 정부 각 부처 및 공공 기관들의 업무계획과 국민들의 제안을 종합하여 문재인 정부의 국정 운영계획과 과제를 수립하는 절차가 진행되었다. 새 정부의 국정 기조에 맞추어 우선 추진 과제를 설정하고, 공약들의 실행 가능성에 대한 중점적 검토, 단계별 추진 일정 설정, 이에 대한 재원 조달 가능성 등에 대한 검토를 토대로 새 정부에서 임기 내 추진할 핵심 국정 과제를 설계하는 작업을 담당하게 된 것이다.[38]

대선 당시 문재인 정부의 교육 공약 중 하나로 포함되었던 고교학점제는 국정기획자문위원회를 중심으로 한 국정과제 설정 시 교육 분야 핵심 국정과제 중 하나로 선정되었으며, '교실 혁명을 통한 공교육 혁신' 과제 중 하나로 고교학점제 도입을 도입·확대해나갈 것을 확정[39]하였다.

이후 같은 해 11월, 교육부에서는 동 국정과제의 구체적 실행과 추진 방향을 '고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획'을 통해 발표한다. 해당 계획을 통해 교육부는 '18년부터 학점제 연구·선도학교 운영을 통해 학점제 도입 기반을 마련하고 관련 제도의 개선 등을 위한 정책 연구 등을 추진하여 '22년 도입을 예정으로 제도를 단계적으로 준비해나갈 계획을 밝힌다.

2) 정책선도자

고교학점제 정책이 정부의 주요 국정과제로 확정되는 과정 전반은 문재인 정부의 초대 사회부총리 겸 교육부 장관으로 임명된 김상곤 전 부총리와 교육부 중심으로 이루어져왔다. 이에 고교학점제 정책의 정책 형성과 관련하여 주도적 역할을 담당한 정책 선도자는 교육부와 김상곤 전 부총리 겸 교육부 장관이라고 할 수 있다.

김상곤 전 부총리는 2017년 대선 준비 당시부터 문재인 후보의 대선 캠프의 공동 선거대책위원장을 맡아 교육 분야 공약 설계 전반을 담당하여 설계하였다. 당시 문 후보 측은 "김 위원장은 문 후보의 교육 분야를 총괄하며 학부모와 교육계, 시민사회, 국회 등과의 소통 창구를 맡아 안정적인 교육 개혁의 장을 열 것"이라고 밝히기도 하였다.[40]

이후 문재인 후보의 교육 분야 정책참모로서 교육 공약에 대한 소개와 정당성 확보를 위한 다양한 행보도 이루어지는데 안철수 국민의당 후보의 교육 참모와의 토론회에서도 김상곤 전 부총리는 수능 절대평가와 고교학점제 등 주요 교육 공약의 필요성에 대해 적극 입장을 표명한다. 특

38) 국민의 나라 정의로운 대한민국(국정기획자문위원회 백서, 2017)
39) 문재인 정부 국정운영 5개년 계획(국정기획자문위원회, 2017)
40) 「김상곤, 文 캠프 공식 합류」(헤럴드 경제, 김상수 기자, 2017.2.20.)

히, 고교학점제에 대해서는 이미 세종시, 경기도, 서울시 등에서 학교끼리, 지역사회와 연계해 개인 맞춤형 수업으로 시범 실시하고 있으며, 학생이 수업을 선택하고 교사가 자율 평가한 내용이 학생부가 되고 대입으로 연결시키면 사교육 수요도 줄고 고교 교육도 정상화될 것[41]이라는 기대를 표명하며 고교학점제 도입의 필요성을 적극 피력하였다.

더불어민주당에서 공식적으로 대선 공약집을 배포하기 이전, 문재인 후보는 교육 분야 공약을 총괄한 김상곤 전 부총리와 함께 초등학교를 방문하여 교육정책 간담회와 더불어, 교육 분야 공약의 전반적 방향에 대해 발표한 바 있다. 해당 발표를 통해 문 후보는 '모든 아이는 우리 모두의 아이'라는 기조 하에 대한민국의 교육을 다시 시작할 것을 제안하였다. 특히, 주요한 과제들로서 외국어고, 자사고, 국제고의 단계적 일반고 전환을 통한 고교 서열화 해소, 대학 입시의 단순화, 중학교 일제고사의 폐지 및 단계적 절대평가 도입, 고교 단계에서의 학점제 도입 등이 제시되었고 이러한 교육 공약은 경기도 교육감 재임 시절을 비롯하여 학계에서 활동해 온 기간 동안 김상곤 전 부총리가 총괄하여 설계하였다.[42]

특히, 김상곤 부총리는 경기도 교육감 재임 시절 '혁신학교'로 대표되는 공교육 혁신 정책을 구현해왔다. 혁신학교에 대해서는 다양한 개념이 제시되나 이광호(2012) 등은 '공교육 혁신과 내실화를 위한 실험학교로서 교육과정과 수업, 평가, 학교문화 등을 총체적으로 바꾸어 일반학교에 영향을 미치는 학교'로 정의했다. 무엇보다도 교육과정과 수업, 평가의 내실을 기할 것을 가장 중시하였으며, 이의 연장선상에서 고교 단계에서 '교육과정 클러스터'라는 개념을 도입하여 추진해왔다. 고교 평준화를 보완하는 기제로서 교육과정의 다양화와 특성화를 도모하고자 도입된 이 개념은 A 고교와 B 고교에서 서로 다른 과목이 개설되었을 때, 각 학교의 학생들이 클러스터 내 타 학교에 가서 과목을 수강하고 평가까지 받는 방식으로 운영된다. 이를 통해 고교 교육과정의 다양화와 특성화를

41) 문재인-안철수, 교육대통령은 누구? 정책 참모들 '맞짱 토론' (한겨레, 김미향 기자, 2017.04.26.)

42) [일문일답] 문재인 "뒤처진 아이들 이끄는 교육이 돼야" (머니투데이, 최경민 기자, 2017.03.22.)

더욱 공고히 할 수 이도 질 높은 평준화 체제를 모색할 수 있다는 판단 하에서였다.(김성천, 2013) 이러한 교육과정 클러스터의 개념은 학교 내에서의 과목 선택권 확대와 더불어 학교 안팎의 자원을 활용하여 다양한 과목 이수를 허용하고 학교 간 경계를 허물고자 하는 교육부의 고교학점제 운영 방침과도 방향을 같이 하고 있으며 이는 정책 선도자로서 과거부터 해당 아이디어를 발전시켜 온 김상곤 부총리의 의지가 반영된 것으로도 분석할 수 있다.

고교학점제와 관련한 김 전 부총리의 의견은 인사청문회 과정에서도 답변을 통해 드러나는데 그간 정부에서 추진해 온 교과교실제나 2015 개정 교육과정을 통해 한 단계 더 나아간 초중등교육의 변화의 연장선상에서 고교학점제 역시 도입의 길이 열렸다고 밝히며, 이러한 진척 괖엉은 국가교육회의에서의 논의와 국민 의견 수렴을 통해 진행해나가겠다는 입장을 밝혔다.[43]

취임 이후, 김 부총리는 핵심 국정과제의 차질 없는 이행을 위해 교육부 내 전담 부서를 신설한다. 해당 부서는 고교학점제의 단계적 도입을 위해 필요한 준비 사항을 고교 체제 개편 등 관련 제도와의 연관성 하에서 검토하고, 같은 해 11월 고교학점제 정책의 추진 방향을 발표하여 체계적 준비를 통해 동 정책을 추진해나가겠다는 의지를 피력하였다.

결론적으로 교육감 재임 시절을 비롯하여 그간 선택형 교육과정의 확산과 고교학점제 도입을 주장해 온 김상곤 전 교육감이 부총리 겸 교육부 장관으로 문재인 후보의 교육 분야 공약 설계를 총괄하고, 이어 교육 분야 정책의 수장으로 임명되며 동 정책의 추진력을 확보하였으며, 교육부 내 전담 부서의 신설을 통해 현 정부의 교육개혁 과제들을 이행해나가고자 한 교육부의 노력 등을 토대로 동 과제의 본격적 추진을 더욱 공고히 하였다는 분석이 가능하다.

---

43) 제20대 국회 제351회 제5차 교육문화체육관광위원회(국무위원 후보자 부총리 겸 교육부장관 김상곤 인사청문회) 회의록(대한민국 국회, 2017.6.29.)

5. 소결

고교학점제 정책의 도입과정을 Kingdon의 정책흐름모형에 입각하여 분석한 결과는 다음과 같다. 고교학점제 정책은 문재인 정부 출범 시기를 전후하여 정부 안팎에서 중장기 추진 과제로서 존재해 온 정책 대안 중 하나였다. 이 대안이 고교 체제의 서열화와 입시 경쟁이 심화되어 일반고의 교육 혁신을 통한 위기 극복이 필요하다는 교육 현장의 요청과 4차 산업혁명 시대의 도래에 대응한 교육 체제의 혁신이 필요하다는 문제 인식을 바탕으로 본격적 교육 개혁 과제 모색에 대한 필요성이 제기되었으며, 조기 대선에 따른 정권의 교체와 이에 따른 새로운 국정과제의 선정이라는 정치적 계기로 인해 정부의 핵심 국정과제로의 선정을 보다 공고히 하게 되었다고 할 수 있다. 이 과정에서 고교학점제라는 정책 과제의 교육 공약에의 반영과 국정 과제로의 확정을 주도적으로 이끈 김상곤 전 부총리 겸 교육부 장관과 해당 과제의 구체적 도입 방향을 설계한 교육부가 동 정책에 대한 정책 선도자라고 할 수 있을 것이다. Kingdon에 따를 때, 세 가지 흐름 중 일부 흐름이 결여되어 있어도 정책 형성이 가능한 경우도 있다고 하였으나 고교학점제 정책의 경우에는 세 가지 흐름과 정책선도자가 모두 존재한 경우라고 볼 수 있다.

이 중 정책의 형성에 가장 결정적 영향을 미친 요소는 정치의 흐름과 정책 선도자라고 할 수 있다. 정책문제의 흐름과 대안의 흐름, 정치의 흐름이라는 각각의 요소를 두고 보았을 때, 정책 문제의 흐름과 대안의 흐름은 정치의 흐름 이전에도 지속 존재해왔었음에도 불구하고 고교학점제 정책은 그간 본격적인 정부의 정책으로 채택되지는 못했던 것이 사실이다. 제도의 도입에 따른 교육과정의 개편, 평가체제의 개선, 실질적 운영을 뒷받침할 교원과 시설의 확충 등이 필요한데 이를 담보할 재원이나 정책 추진의 타당성을 확보하기 위해서는 이를 뒷받침할 강력한 리더십과 정책 추진의 원동력이 필요하기 때문이었다. 정권의 교체에 따른 새

정부의 출범이 진행되고, 공약 단계에서부터 동 정책을 교육 분야 핵심 과제로 내세운 후보자의 당선, 그리고 해당 공약을 설계한 정책 선도자의 교육 분야 수장으로의 임명이라는 상황이 그간 중장기 검토 과제로 머물러 온 고교학점제를 정부의 핵심 과제로 확정했다고 할 수 있다.

아울러, 정책선도자 역시 교육 분야 수장으로 임명되기 이전부터 교육계에서의 다양한 활동을 통해 학교 현장의 교육과정 다양화와 혁신을 강조하고, 학교 간 연계를 통한 교육과정 클러스터 구성 등과 같은 교육 철학을 지속적으로 강조하고, 교육감 재임 당시에도 이와 같은 취지의 교육 정책을 현장에서 확산해 온 바 있다. 이러한 현장에서의 운영 경험과 교육 철학이 실제 교육 공약 설계 과정부터 반영되었다고 할 수 있으며, 해당 후보의 당선과 교육 분야 수장으로의 임명 등의 계기를 통해 이와 같은 교육 철학을 실제 교육 정책으로 구현할 수 있는 기회를 확보하였다고 할 수 있다. 또한, 중점 국정과제의 추진 동력 확보를 위한 교육부 내 전담 부서 신설, 교육 분야 공약 달성을 위한 다양한 교육 개혁 과제들의 추진 계획 발표 등을 통해 고교학점제 정책의 성공적 추진을 위한 밑바탕을 마련하였다고도 할 수 있을 것이다.

제 2 절 정책 변동과정(2017.말～2018.8) 분석

앞서 논의해온 바와 같이 교육부는 정부 출범 첫 해, 고교학점제 추진 방향 발표를 통해 '18년부터 고교학점제 시범운영과 기초연구를 추진하며 이를 토대로 2022년 도입 예정을 목표로 체계적 준비 과정을 밟겠다고 발표한다. 뒤이어 이듬해 8월, 교육부는 대입 제도 개편 방안과 함께 보다 고교 교육 혁신 방향을 발표하며 고교학점제에 대해서는 2022년 부분 도입, 2025년 본격적 시행이라는 단계적 도입계획을 발표한다.

이는 정책이 형성된 이후에도 관련 제도의 변화, 여론, 국가적 상황에 따라 지속적인 변동과 계획 조정이 이루어질 수 있음을 보여주는 사례로서 정책 형성 이후 제도의 변화와 조정에 영향을 미치는 요인과 양상에 대해 분석하고 파악해보고자 한다.
특히, 본 절에서는 기존에 발표된 고교학점제 추진 방향이 최종적으로 발표된 단계적 도입 계획 발표에 이르기까지 문제의 흐름, 정치의 흐름, 대안의 흐름에 어떤 영향을 주었는지 살펴보고 어떤 측면에서 가장 큰 영향을 받았는지 살펴보고자 한다.

1. 정책문제의 흐름

고교학점제 정책 추진 방향이 발표된 이후, 정부는 교육청과의 협업을 통해 각 지역별 연구·선도학교를 선정하고, 제도 개선을 위한 기초 연구를 추진하는 등 본격적 제도 도입을 위한 준비를 진행한다.

기본적으로 고교학점제 정책에 대해서는 정부를 비롯하여 시도교육감협의회, 학계 등이 긍정적 의견을 제시해온 것이 사실이다. 대선 당시에도 여러 정당들이 공통 공약으로 제시한 만큼 보수와 진보 진영 정당 모두 동 정책에 대해서는 우호적 입장을 갖고 있으며, 정부 역시 대선 이전부

터 중장기 미래교육 혁신 과제의 일환으로 동 과제를 제시해왔음은 익히 확인한 바 있다. 아울러, 이와 유사한 정책을 2009년 추진하고자 하였던 경험 등에서도 알 수 있듯이 교육계에서는 동 정책이 오랜 기간 동안 특목고, 자사고에 비해 경쟁력이 약화된 일반고의 경쟁력을 강화할 수 있는 대안이 될 수 있다고 생각해왔음 역시 유추할 수 있다. 아울러, 시도교육감협의회 역시 고교 교육과정의 정상화 측면에서 대입 제도, 고교 내신 평가, 교육과정 운영 방식 전반의 개선이 필요하다고 인지[44]하고 있으며, 지역 단위에서도 자발적으로 고교학점제 도입 준비 계획을 수립하는 등 정부의 추진방향 발표에 맞추어 도입을 준비해나가겠다는 의지를 표명하였다.

이렇듯 정부를 비롯하여 제도의 운영과 관련하여 공식적 영향력을 행사할 수 있는 집단을 중심으로 고교학점제 도입에 대한 긍정적 입장이 견지되었음에도 불구하고, 정책의 직접적 적용 대상자로서 영향을 받는 교사, 학부모들은 교육 정책의 변동에 따라 야기될 변화와 안착까지 요구되는 일부 혼선에 대한 우려의 입장을 갖고 있는 것으로 나타났다. 정부에서 발표한 바와 같이 고교학점제 정책 도입 시에는 평가 체제와 교육과정, 대입 제도 및 고교 체제의 전반적 개선이 종합적으로 이루어져야 하는데 이 변화의 과정이 미칠 영향력이 상당히 클 것이라는 예상에서였다.
고교학점제 정책뿐만 아니라 대선 공약 단계부터 강력하게 의지가 표명된 고강도의 교육개혁의 실현을 위해 정부 출범 초기 발표된 주요 교육 정책들이 교육현장에 미치는 파급력 등이 상당한 과제들이 다수 포함되어 있어 교육 현장을 개선하겠다는 당초의 취지와 다르게 정작 정책의 적용 대상이 되는 정책 수요자들에게는 불안감이 야기되는 요인으로 작용되었다는 점이다.

표 11에 분석된 바와 같이 2018년 한국교육개발원의 교육여론조사 중 교육정책과 관련한 국민들의 인식을 묻는 조사 항목에서도 이와 같은 국

44) 교육청强, 교육부弱…기우는 '교육권력'(아시아경제, 이민우 기자, 2017.06.17.)

민들의 의견을 확인할 수 있다. 해당 분석 결과에 비추어 볼 때, 전반적으로 국민들은 교육 정책에 대해 정책의 일관성 유지나 장기적 비전 제시가 부족하다고 인식하는 것으로 유추할 수 있다.

[표 11] 우리나라 교육정책에 대한 의견(한국교육개발원, 2018)[45]

(단위 : 명(%))

의견		매우 있다	있다	보통이다	없다	전혀 없다	계
일관성	2018	26 (1.3)	143 (7.2)	532 (26.6)	838 (41.9)	461 (23.1)	2,000 (100.0)
	2017	41 (2.1)	144 (7.2)	550 (27.5)	830 (41.5)	435 (21.8)	2,000 (100.0)
장기적 비전	2018	25 (1.3)	154 (7.7)	578 (28.9)	863 (43.2)	380 (19.0)	2,000 (100.0)
	2017	26 (1.3)	176 (8.8)	553 (27.7)	857 (42.9)	388 (19.4)	2,000 (100.0)

특히 타 영역에 비해 교육 정책의 입안과 변동에 따라 직접적으로 영향을 받는 대상은 학생이므로 장기적인 관점에서 로드맵을 제시하고, 현장의 혼란과 불안함이 없도록 일관되고 안정적인 교육 정책이 구현이 필요하다는 요구로 보인다. 즉, 이는 교육 현장의 전면적이고 혁신적인 변화에 대한 개혁도 중요하지만 실질적인 정책 대상자에 해당하는 국민들은 이에 못지않게 교육 정책의 안정성을 담보 받고, 이를 바탕으로 혼란과 불안감 없이 교육을 받고자 하는 욕구도 강한 것으로 파악할 수 있다.

잦은 교육정책의 변동이 야기하는 교육 현장의 혼란은 지속적으로 교육 현장에서 지적되어 온 문제였다. 특히, 대선에 따른 정권 교체가 수반될 때의 교육 정책 변화는 이전에 비해 더욱 큰 폭의 개혁을 겪게 되는데 교육 개혁의 취지와 필요성에 대한 공감과 별개로 정책의 직접 적용 대상자로서 국민들이 체감하는 정책 변동에 따른 피로도와 불안감에 대해서는 개선이 필요하고, 개혁 추진 시에도 장기적 비전을 가지고 일관성

45) 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2018) (한국교육개발원, 2018)

있는 안정적 개혁이 필요하다는 인식이 확산되었다고 할 수 있다.

아울러, 취임 초 정부의 강력한 추진 의지 피력을 통한 추진 방향 발표에도 불구하고, 고교학점제 정책에 대한 일반 국민들의 이해도와 정책 도입의 시급성 등에 대한 여론 역시 아직은 높지 않은 것으로 나타났다. 한국교육개발원의 2018 교육여론조사 중 학부모 및 일반 국민을 대상으로 현 정부의 고교 교육 정책과 관련한 의견 조사 시 표 12에서 볼 수 있듯이 고교학점제에 대해서는 찬성 비율은 약 30% 수준에 머물렀으며 '보통이다'라는 의견이 약 50% 수준으로 나타났다. 정부에서는 핵심 국정과재로 동 정책을 선정하여 강력한 추진 의지를 피력했음에도 불구하고 국민들은 제도에 대한 명확한 이해와 도입 필요성에 대한 공감대 형성이 더욱 필요한 상황임을 방증하는 지표로도 확인 가능하다. 제도의 성공적 현장 안착을 위한 사전 준비와 안정적 제도 도입을 위해서는 국민의 이해와 공감대가 절실히 요구됨을 감안할 때, 도입에 앞서 현장과의 지속적 교감과 제도 안내 등이 필요함을 알 수 있는 대목이다.

[표 12] 고교학점제 정책 관련 의견(한국교육개발원, 2018)[46]

(단위 : 명(%))

의견	매우 찬성한다	찬성한다	보통이다	반대한다	매우 반대한다	계
2018	111 (5.6)	617 (30.9)	969 (48.5)	261 (13.1)	42 (2.1)	2,000 (100.0)
2017	106 (5.3)	601 (30.1)	983 (49.2)	256 (12.8)	54 (2.7)	2,000 (100.0)

정책연구 보고서에서 연구 과정의 일환으로서 상대적으로 정책에 대한 이해도가 높은 현장 교원들을 대상으로 진행한 설문 조사 결과를 분석해 볼 때에는 표 13에서 확인되는 바와 같이 일반 국민 대상 인식 조사와 비교할 때, 상대적으로 도입에 대한 긍정 여론이 높게 나타났다. 그럼에도 불구하고 전면적 도입보다는 단계적 도입을 지지하는 의견이 압도적으로 높게 나타났다.

46) 한국교육개발원 교육여론조사 KEDI POLL 2018(한국교육개발원, 2018.12.)

[표 13] 고교학점제 도입 관련 현장 교원 의견[47]

(단위 : 명(%))

구분	전면적 도입	단계적 도입	도입 반대	기타	계
응답률	239 (10.7)	1,450 (64.6)	532 (23.7)	22 (1.0)	2,243 (100.0)

(서울지역 교원 2,243명 대상 온라인 설문조사)

이와 같은 설문 결과를 토대로 유추할 때 전반적으로 교원들의 경우, 고교학점제의 도입 자체에는 공감하되 사전에 충분한 공론화 과정과 철저한 준비를 토대로 단계적으로 도입하는 것이 필요하다는 인식을 갖고 있음을 확인할 수 있다. 교육 현장에서 실질적으로 교육을 구현해야 할 교원들의 입장에서도 급격한 제도 변화에 대해서는 우려의 시각을 갖고 있음을 확인할 수 있으며, 이는 교육 정책의 일관성과 안정성을 요구하는 국민적 요청과도 유사하다고 할 수 있다.

47) 고교학점제 도입을 위한 교육과정 및 학생평가 재구조화 방안(서울특별시교육청 교육연구정보원 교육정책연구소, 김정빈, 2017.12.)

2. 정치의 흐름

고교학점제 정책은 앞 절에서 분석한 바와 같이 2017년 대선 당시, 정당을 막론하고 유사 공약이 제안되었던 것과 같이 도입 취지 자체에 대해서는 특정 이념과 관계없이 긍정적 평가를 받은 과제임은 확실하다. 그럼에도 불구하고 도입의 시점과 방식, 선결 과제 등에 대해서는 이해관계자별로 상이한 입장을 견지하는 바, 제도의 도입과 관련하여 각계 이견이 대립될 수 밖에 없었다.

특히, 고교학점제 도입과 관련해서는 동 정책의 직접적 적용 대상이 되는 학생과 학부모, 현장에서 실질적 운영을 담당하는 현장 교원의 여론이 중요 요소로 고려되어야 할 것이다. 특히, 현장 관계자들의 긍정적 인식과 정책에 대한 신뢰가 뒷받침되지 않을 경우, 정책의 현장 안착과 원활한 운영이 담보될 수 없는 바, 정책 추진에 있어 국민 여론은 주요 요소로 고려될 수 밖에 없다.

2017년 11월, 고교학점제 정책 추진 방향이 발표된 이후 교원 단체 중 가장 큰 규모와 대표성을 지녔다고 할 수 있는 한국교원단체총연합회(이하 한국교총)과 전국교직원노동조합(이하 전교조)는 보도자료를 통해 입장을 발표한다.

한국교총은 학생이 원하는 과목을 학습할 수 있다는 점에서 고교 교육과정에 획기적 변화를 유도하는 등 동 제도가 가진 긍정적인 취지에는 공감하면서도 학년제와 단위제를 기본으로 하는 현재의 제도 하에서 준비해야할 사항과 선결 과제가 산적해있음을 우려하며 교육 현장의 혼란이 없도록 철저히 준비해야 함을 강조하였다. 선제적으로 유사 제도를 운영 해 온 일부 지역에서 교사 수급과 이동, 행정 업무의 증대 등을 이유로 운영상의 어려움을 겪고 있으며, 전국적으로 교사 수급이나 공간 마련 등에 큰 무리가 없이 통일성과 일관성을 유지해 온 기존의 교육 체

제와 달리 고교학점제 운영 시 이러한 문제를 해결하지 않으면 실질적 운영 과정에 애로사항이 다수 발생할 수 밖에 없다는 우려를 표시하였다. 아울러, 한국교총 차원에서 전국 교원을 대상으로 고교학점제 도입에 대해 실시한 인식 조사에서 긍정 여론이 42.6%임에 반해 부정 여론이 47.4%로 더 높았던 점도 이와 같은 현실을 반영한 것으로 보았다.

[표 14] 고교학점제 도입 관련 현장 교원 인식조사(한국교총, 2017)[48]

(전국 초·중·고 교원 2,077명 대상 / 2017.6.13.~23.)

긍정(885명 / 42.6%)	부정(984명 / 47.4%)
▪ 적성과 소질에 맞는 진로맞춤형 교육 강화 (577명/65.2%) ▪ 학생에게 교과선택권 부여(155명/17.5%) ▪ 학생들의 학습 및 입시부담 경감(111명/12.5%)	▪ 대입에 유리한 교과목 위주로 쏠릴 우려(425명/43.2%) ▪ 다양한 수업을 위한 교과목 및 교사, 학교시설 등 부족(342명/34.8%) ▪ 대도시, 중소도시, 농산어촌 학교 간 격차 발생 심화(134명/13.6%)

한국교총은 교사 및 시설 등 교육 여건의 개선, 평가 체제 및 대입 제도의 개선 병행, 고교 교육의 질 제고를 위한 종합적 방안 모색, 연구·선도 학교 학생들의 피해 예방을 위한 지원 등을 우선적 해결을 위한 선결 과제로 제안하며, 고교학점제가 우리 교육을 근본적으로 바꾸는 실질적 기폭제가 될 수 있도록 임기 내 도입과 성과 창출을 위해 서두르기 보다는 신중하고 체계적인 준비를 해나갈 것을 강조하였다.(한국교총, 2017)

전교조는 보다 강력한 입장을 표명하며, 고교학점제 도입을 전제로 하는 연구학교 운영 계획을 중단할 것을 촉구하였다. 대선 공약으로 제시되기 전까지 아이디어 수준으로 제시되었던 고교학점제가 대선을 통해 핵심 공약으로 부각되고 2022년에 전체 고교에 시행을 전제로 연구학교를 운영하는 것은 성급한 추진이라는 입장이었다. 세부 운영과 관련한

48) 교육부의 '고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(안)' 발표에 대한 교총 입장(한국교원단체총연합회 보도자료, 2017.11.27.)

기본 개념이 정립되지 않은 상태에서 전면적 시행을 결정하는 것은 성급하며 자칫 편식교육이 심화될 우려도 있다는 것이 반대의 이유였다. 정권이 바뀔 때마다 기존의 교육과정이나 교육 정책들에 대한 평가가 타 제도와의 연관성에 대한 종합적 검토 없이 새로운 교육 정책을 도입하는 것이 현장에 혼란과 부담을 가중 시켜온 점을 지적하며 충분한 검토와 사회적 논의를 통해 고교학점제 도입 여부를 결정해야 함을 역설하였다. 이를 위해서는 국가교육회의와 산하 위원회로서 교육과정 위원회의 출범을 통해 고교학점제를 포함한 중등 교육과정 전반에 대한 총체적 논의가 선행되어야 하며, 고교학점제 연구학교는 제도의 도입을 전제로 한 것이 아닌 제도 도입의 타당성 여부를 검토하는 데 목적을 두어야 한다는 입장을 밝혔다.(전교조, 2017)

고교학점제 정책 자체에 대한 국민적 여론 외에도 교육 분야 정책 전반에 대한 여론 역시 주목할 만한 변화가 나타났다. 2018년 5월 1주 기준, 대통령 취임 1주년을 기점으로 시행된 분야별 직무수행 평가 결과를 통해 교육 분야 정책에 대한 국민 여론을 파악할 수 있다. 대통령의 전반적 직무 수행과 관련해서는 5월 1주 기준 '잘하고 있다'라는 긍정 평가가 83%, '잘못하고 있다'는 부정 평가가 10%로 나타났다.[49] 역대 대통령들의 취임 1년 직무 수행 평가 중 긍정 평가가 50% 내외에 해당한다는 점을 감안할 때 상당히 높은 긍정 여론이 형성되었음을 알 수 있다.

그러나 이어 진행된 분야별(대북, 외교, 복지, 인사, 경제, 교육) 직무 수행 평가와 관련해서는 표 15에 정리된 바와 같이 분야별로 편차가 나타나는데 대북 정책과 관련하여 긍정 평가가 83%, 외교 정책 관련 긍정평가는 74%에 이르는 데에 반해 교육 분야에 대해 '잘하고 있다'는 긍정 평가는 30%에 그쳐 긍정 평가에 있어 가장 낮은 지지율을 나타내었다.

---

49) 한국갤럽 데일리 오피니언 제305호(2018년 5월 1주)-대통령 취임 1년 분야별 평가(한국갤럽, 2018.5.3.)

[표 15] 대통령 취임 1년 분야별 평가(한국갤럽, 2018)[50]

(전국 성인 1,002명 전화조사 / 2018.5.2.~3.)

정책 분야	잘했다	잘못했다	어느 쪽도 아니다	모름 / 응답 거절
대북	83%	7%	4%	5%
외교	74%	7%	6%	13%
복지	55%	18%	10%	16%
인사	48%	24%	10%	18%
경제	47%	27%	11%	15%
교육	30%	23%	11%	35%

이는 새 정부 출범과 함께 취임 초기 굵직한 교육 정책들의 추진 방향을 발표하고, 교육혁신을 위한 기틀을 잡는 과정에서 국민들에게 일부 혼선을 야기하였기 때문이라는 전문가들의 분석 의견이 있다.[51] 수능 개편안 발표 유예, 유치원 영어 금지 정책 발표 후 취소 등의 사안들로 인해 현장에서는 보다 안정적이고 장기적 관점에서의 교육 정책 설계 및 발표를 원하게 되었고 국정 운영에 대한 국민들의 여론에도 반영된 것으로 보인다. 고교학점제 역시 도입과 함께 현장에 미치는 영향력과 파급력이 상당할 것으로 예상되는 정책이며, 안착에 이르기까지 일부 혼란이 발생할 수 밖에 없는 정책에 해당하므로 도입 시점 설정 및 해당 시점까지의 단계적 준비 계획에 대한 명확한 로드맵 제시가 필요한 상황이었다고 할 수 있다.

50) 한국갤럽 데일리 오피니언 제305호(2018년 5월 1주)-대통령 취임 1년 분야별 평가(한국갤럽, 2018.5.3.)
51) 지지율 높은 文 정부…교육은 최악평가(동아일보 김연주 기자, 2018.5.9.)

3. 정책 대안의 흐름

고교학점제 정책의 도입에 따라 발생하게 될 교육 현장의 변화에 대한 우려의 의견들이 존재하였음에도 불구하고, 정부의 고교학점제 추진 방향 발표를 전후하여 각 지역에서는 자체적인 고교학점제 도입 추진계획을 발표하는 등 고교학점제 도입에 대한 긍정적 여론을 확산하고 준비에 착수하는 등 학점제 도입 기반을 구축해 나가기 시작하였다.

서울특별시 교육청은 교육부의 고교학점제 추진방향 발표에 이어 같은 해 12월, 개방-연합형 교육과정 운영 계획을 발표하여 일반고 학생들을 위한 선택형 교육과정을 활성화하겠다는 입장을 표명한다. 2018년 선도학교 20교를 운영한 이후, 2019년에는 모든 일반고에서 개방형 선택 교육과정을 편성·운영[52]함으로써 고교학점제 도입을 위한 기반을 다지겠다는 취지에서였다. 또한, 교육과정 클러스터, 혁신학교 등 개혁적 교육 정책 운영을 선도해온 경기도 교육청의 경우에도 교육부의 고교학점제 추진 방향 발표에 대한 지지 입장을 발표[53]하며, 관련 제도의 개선과 연구·선도학교를 통한 도입 준비 과정에 대한 적극적 협조를 약속하였다.

이처럼 각 지역 단위에서는 고교학점제와 관련하여 현 제도 체제 하에서 구현해볼 수 있는 범위에서 자발적으로 운영 모델을 구축하며 체계적 도입을 준비해나가는 등 고교학점제 정책의 본격적 도입을 위한 기반을 다져나가고 있었다. 이는 향후 제도의 본격적 도입에 대비하여 현 제도 하에서 시범적 운영 모델을 통한 운영 경험 축적, 현장의 적응력 제고 등을 통해 급속한 제도의 변경에 따른 혼란을 최소화할 수 있도록 하게 하는 대안으로 인식되었다.

---

52) 서울시교육청, 2기 개방-연합형 종합캠퍼스 교육과정 계획 발표(서울특별시 교육청, 2017.12.05)
53) [입장] 고교학점제 추진계획 발표를 환영한다. (경기도교육청, 2017.11.27)

아울러, 제도 도입에 대한 현장의 우려는 제도 도입 자체에 대한 부정 의견보다도 급격한 제도 도입에 따른 현장의 혼란에 대한 우려와 체계적 준비가 필요하다는 의견이 다수 제기된 바, 기존에 발표된 정책 추진 방향을 대체할 대안의 발굴보다는 전면적 제도 도입에 앞서 충분한 준비 기간을 확보하고 지역 단위의 자발적 운영 경험을 토대로 한 제도 도입 기반을 확산하는 것이 필요하다는 공감대가 형성되었다고 할 수 있다. 즉, 충분한 사전 준비와 현장의 공감대 확산, 제도 운영을 위한 적응력 제고 및 관련 제도의 종합적 개선을 통한 단계적 도입이 기존의 추진 방향에 대한 보완책으로 검토되었다.

4. 정책의 창 및 정책선도자

문재인 정부는 취임 초기, 수능개편안 발표를 1년 유예하며 2018년 8월까지 2022학년도 대입제도 개편 방안과 더불어 종합적인 교육 개혁 방안을 제시[54]하기로 한 바 있다.

대입제도 개편안 발표를 위한 숙의와 공론화 과정 등을 통해 공정하고 투명한 입시제도에 대한 국민적 염원과 함께 이를 뒷받침할 학교 교육의 정상화가 필요하다는 인식 하에 교육부는 2018년 8월, 2022학년도 대학입학제도 개편 방안을 확정하고, 경쟁·입시 중심의 고교 교육을 학생 중심으로 바꾸어나가고, 미래 인재를 양성하기 위한 고교 교육 혁신 방향을 함께 발표한다.[55] 입시 중심의 고교 교육과정 운영 전반을 개선하고, 고교 교육의 혁신을 지원하기 위한 과제로 고교학점제 및 성취평가제, 고교 체제 개편 등이 포함되었으며 이는 이러한 제도들이 연계성 있게 종합적으로 추진될 때 우리 교육의 전반적 개선이 가능하기 때문이다.

이를 통해 고교학점제는 2017년 추진방향 발표 이후, 대입 제도 개편안 발표를 계기로 관련 제도 전반의 종합적 개선이라는 목표 하에 정책 변동의 계기를 맞이하게 된 것이라고 할 수 있다. 이는 제도화된 절차적 사건이 정책의 창을 열게 한 정책 형성기와는 달리 '대입 제도 개편'이라는 이미 창이 열려진 이슈와 관련이 있는 이슈인 '고교학점제'가 끌려들어가 정책의 창이 열린 경우라고 볼 수 있다.

동 발표를 통해 교육부는 2021년까지는 연구·선도학교의 운영과 2015 개정 교육과정의 현장 안착을 통해 학점제 도입 기반을 마련하고, 현행 교육과정 총론의 일부를 개정하여 2022년에는 고교학점제를 부분적으로 도입하여 안정적으로 제도를 개선해 나가는 한편, 2025년부터는 학점제

54) 수능 개편, 1년 유예하기로 (교육부 보도자료, 2017.8.31.)
55) 2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향 발표(교육부 보도자료, 2018.8.17.)

를 본격 시행하겠다고 밝혔다. 이는 선택과목 재구조화 등 학점제형으로 전면 개정되는 교육과정이 2025학년도 고1부터 적용이 되는데 해당 학생들이 대학에 진학하는 시점까지 약 10년 간에 걸쳐 고교학점제가 완성될 수 있도록 하겠다는 취지에서였다. (교육부, 2018)

이는 기존에 2022학년도를 목표로 제도 도입을 준비해나가겠다는 기존의 입장은 유지하면서도 제도의 연착륙을 위한 단계적 도입 계획을 추가하여 현장에의 혼란을 최소화하고, 제도 시행의 안정성을 높이는 방안으로서 취임 초기 주요 교육정책의 급속한 변화 예고에 대한 현장의 우려와 불안을 최소화하면서도 교육 개혁의 의지는 훼손하지 않는 정책 결정이었다고 볼 수 있다.

이러한 과정을 주도한 것은 교육부라고 할 수 있다. 정책 추진 방향 발표 이후 교육 현장의 반응과 국민적 여론을 반영하고, 관련 제도의 개편 방안과 연계한 종합적 개선 방안이었기 때문이다.

그러나 고교학점제 도입이 결정되던 최초의 정책형성기에 비하여 정책 변동기에는 정책 선도자의 역할과 활동이 명확하게 드러나지는 않는다. 이는 고교학점제와 관련하여 이루어진 정책 변동이 전면적 제도의 개편이나 조정이 아닌 제도의 연착륙을 위한 단계적 도입 일정 추가를 통한 안정성 제고에 주된 목적을 둔 바, 특정 이해관계자의 입장을 관철시기보다는 전반적 국민 여론의 반영과 제도의 정합성 제고 측면에 초점을 둔 정책 변동이었기 때문으로 보인다.

5. 소결

고교학점제 정책 도입이 결정된 이후, 현재와 같은 모습으로 정책에 대한 최종 의사결정이 이루어지기까지의 변동 과정을 정책흐름모형에 의거하여 분석한 결과는 다음과 같다.

정부 출범 첫 해, 강도 높은 교육 개혁을 위해 발표된 주요 정책들에 따라 예상되는 교육 현장의 변화에 대해 교육 현장에서 일부 우려 여론이 제기되었다. 교육 개혁의 취지에 대해 공감하고 우리 교육의 개선이 필요하다는 개혁 요구만큼이나 교육의 안정성과 장기적 비전에 입각한 일관성 있는 교육 정책 추진에 대한 요청 역시 높았기 때문이다. 이러한 문제 인식과 더불어, 고교학점제 추진 방향이 발표된 이래로 주요 교원 단체들을 중심으로 제도 도입에 따른 파급력이 큰 동 정책에 대한 신중한 검토와 단계적 도입에 대한 여론이 고조되고, 국정 운영에 대한 국민들의 평가에 있어서도 교육 정책에 대한 긍정 여론이 가장 낮게 조사되는 등 교육 분야 정책과 관련한 국가적 분위기와 여론이 형성되기 시작한다. 그 과정에서 지역 단위에서는 현행 교육 제도 하에서 시범적 운영 모델을 자발적으로 확산해 나가기 시작하고, 제도 도입에 대한 우려 여론들도 제도의 도입 자체에는 공감하나 관련 제도 전반의 종합적 검토와 체계적 준비에 기반한 단계적 도입이 필요하다는 대안들이 제기되었다. 이 과정에서 2022학년도 대입 제도 개편 방향 발표 시, 학교 교육 정상화를 위한 고교 교육 관련 정책의 종합적 개선 계획을 수립하여 발표하게 되고, 고교학점제 정책은 기존의 도입 계획에 더하여 단계적인 도입 일정을 추가하여 당초 발표의 취지를 유지하되, 제도의 현장 안착을 위한 단계적 도입을 결정하게 된다. 이 과정 전반을 주도적으로 이끈 것은 교육부에 해당하나 정책 형성기에 비해 정책 선도자의 역할이 뚜렷하게 드러나지는 않는다는 점에서 차이를 보인다. 아울러, 정책 형성기로부터 변동에 이르는 기간이 만 1년이 채 되지 않는 기간에 해당하므로 형성기

와 비교할 때, 각 흐름이 뚜렷하고 명확하게 구분되지는 않지만 교육 정책의 안정성 제고에 대한 현장의 요구와 대안들이 특정 계기 하에 결합하여 변동의 계기를 맞이하였다는 측면에서 Kingdon의 모형에 입각한 분석이 가능하다.

정책 변동기에 있어서는 가장 결정적 영향을 미친 요소는 정책문제의 흐름이라고 할 수 있다. 제도의 변동을 이끌어낸 핵심 요인은 교육 정책의 잦은 변동과 개편에 대한 현장의 불안감에 대한 개선과 철저한 준비를 통한 현장 안착 도모에 해당하였기 때문이다. 아울러, 기존에 도입되지 않았던 정책의 시행을 결정하는 단계에 비해 단계적 도입 계획 발표의 경우에는 기존의 취지를 유지하되 교육 현장의 요청을 반영한 단계적 도입 일정 추가에 해당하여 변동의 폭이 크지는 않았고, 이러한 과정 전반을 주도한 것이 정부였으므로 문제의 흐름을 인지하고 개선해 나가는 방향에 가까웠기 때문에 형성기에 겪은 정권의 교체와 같은 국가적 상황의 변동이 아니어도 정책 변동을 촉발 시키는 기제로서 문제의 흐름이 충분히 작동 가능했다고 할 수 있을 것이다.

교육 분야 정책은 직접적 적용 대상이 학생과 학부모, 현장의 교원에 이르기까지 연령과 세대를 아우르며 전 국민적인 영향을 미친다고 할 수 있다. 특히, 초중등 단계에서의 교육 정책은 학생들이 지속적 학업 수행의 기초를 다지는 기간이기도 하며, 이후 이어질 상급학교로의 진학과 관련이 된다는 특성이 있어 더더욱 국민적 관심이 크고 제도 변화에 따른 현장의 반응이 더욱 민감하게 드러난다는 특징을 가진다. 앞서 살펴본 바와 같이 고교학점제 정책 역시 제도 도입에 따른 관련 정책의 변화와 같은 파급력에 대한 불안감을 호소하는 경우가 많았으며, 이러한 불안 여론이 실제 정책 변동의 요인으로 작동함 역시 확인할 수 있었다. 이에 교육 정책의 설계에 있어서는 타 영역에 비해 제도의 변화에 따른 현장에의 파급력과 기존 정책과의 일관성 여부에 대한 판단, 중장기적 관점에서의 체계적 도입 계획 등이 함께 이루어져 정책의 안정성을 담보할 수 있어야 함 역시도 확인할 수 있다.

제 3 절 종합 논의

교육 정책은 정책의 직접적 적용 대상자인 학생과 학부모를 비롯하여, 현장에서 이와 같은 교육 정책의 실행을 담당하는 시도교육청과 대학, 정책 방향에 따라 교육적으로 이를 구현해내는 교원에 이르기까지 다양한 당사자들이 영향을 받는다. 이에 교육 정책 방향의 변동에 따라 영향을 받는 대상자의 범위가 타 영역에 비해 넓고, 전 국민적 관심을 받는 영역이라고도 할 수 있다.

본 연구는 이처럼 교육 정책이 국민의 삶과 관련된 밀접한 연관성과 정책 변화에 따라 미치는 영향력에 대한 중요성에 주목하여 고교학점제 정책이 도입되고 준비되는 과정을 분석하고, 이 과정을 통해 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 고교학점제 정책은 새 정부의 출범과 함께 도입이 결정된 이래로 아직 본격적 시행이 이루어지지 않았음에도 불구하고, 고교 단계 교육과정과 학사제도 운영 전반에 있어 전면적 변화를 가져오는 정책이라는 점에서 국민적 관심이 쏠린 정책일 뿐만 아니라 도입 결정에 이어 단계적 도입 계획이 1년여 만에 추가로 발표되는 등 짧은 시기에 정책의 형성에 이어 변동에 이르는 과정을 거쳐 온 바, 이러한 변화에 영향을 미친 국가적 분위기와 상황을 비롯하여 정책의 변화에 의해 영향을 받은 국민적 여론 등을 살펴보기 적합하다는 판단에서였다.

이에 이러한 정책의 형성과 변화에 영향을 준 요인을 정책 문제의 흐름, 정치의 흐름, 정책 대안의 흐름과 같이 나누어 다각적으로 분석 가능하고, 이와 같은 흐름의 결합과 이를 촉진한 선도가의 역할에 대한 분석이 가능한 Kingdon의 정책 흐름 모형을 분석의 틀로 활용하였으며, 정책의 형성과 변화라는 동태적 과정을 시계열적으로 분석하기 위해 기존의 모형을 일부 수정하여 정책의 형성기와 변동기에 대한 분석이 가능하도록 나누어 살펴보았다.

이와 같은 분석을 통해 도출한 연구의 결과는 아래와 같다.

첫째, 고교학점제 정책의 도입을 이끈 가장 결정적 영향 요인은 정치의 흐름과 정책선도자에 해당한다. 정책 형성기에 대한 분석과정을 살펴볼 때, 정책 문제의 흐름과 정책 대안의 흐름은 흐름의 크기와 영향력의 범위가 다소 작을 수는 있으나 정권의 교체 이전에도 존재해왔다. 그럼에도 불구하고 고교학점제는 학계와 현장을 중심으로 아이디어 차원에서 제기되었을 뿐 본격적 정부 정책으로는 채택되지 못하였는데 이는 정책의 도입에 따라 수반되어야 하는 관련 제도 전반의 개편 폭은 물론 인력 및 시설 등 재원의 규모 역시도 상당하고, 가장 중요한 것은 이에 따른 교육 현장에의 파급력이 엄청날 것으로 예상되는데 이를 극복하고 정책을 추진할 의지와 추진력이 뒷받침되어야하기 때문이었다. 이에 대선 공약 단계부터 교육 분야 핵심 공약으로 고교학점제가 선정되고, 연이어 핵심 국정과제로도 반영되며 정책 추진에 대한 정부 차원의 강력한 의지가 표명되고, 추진 동력을 확보한 형성기의 경우 이전에 비해 정책의 본격적 도입이 결정될 수 있는 충분한 영향 요인으로 작용했다고 볼 수 있다. 공약 단계부터 동 정책을 핵심 공약으로 내세운 후보자의 당선에 이어 해당 공약을 설계한 정책 선도자를 교육 분야 정책의 수장으로 임명한 결정에 이르기까지 이와 같은 일련의 결정들이 모두 정치의 흐름과 맞닿아 있으며 이것이 기존에는 중장기 검토과제로만 머물렀던 고교학점제를 정부의 핵심 정책으로 선정하게 한 핵심 요인으로 작용하였다.

또한, 이와 같은 정치의 흐름의 연장선상에서 교육 분야 수장으로 임명된 김상곤 부총리의 정책선도자로서의 역할도 정책의 도입과 추진을 가속화 시킨 원동력이라고 할 수 있다. 교육감 재직 시절을 비롯하여 교육계에서 활동하는 동안 설파해온 교육과정 다양화 및 자율화, 교육과정-평가 체제 전반의 개선을 통한 공교육 혁신 등의 아이디어를 제시해 온 바 있으며 대선 캠프에의 참여를 통한 교육 분야 공약 설계, 해당 후보의 당선, 교육 분야 수장으로의 임명이라는 일련의 절차에 따라 그간 주장해 온 교육 철학을 정책으로 구현하는 기회를 확보하였기 때문이다.

둘째, 고교학점제 정책의 도입이 결정된 이후 단계적 도입 계획의 추가적인 발표와 같은 정책의 변동을 이끌어낸 결정적 요인은 정책문제의 흐름에 해당한다. 고교학점제 정책의 변동은 정책의 안정적 현장 정착을 위한 단계적 도입 계획 발표로서 도입 결정과 비교할 때에는 변화의 폭이 상당히 적은 편에 해당한다. 또한, 정책의 형성 과정에 비해 변동 과정에 소요된 시간 역시 짧아 형성기에 비해 변동기의 경우에는 각 흐름이 거세지 않았고, 선도자의 역할 역시 크지 않았다. 그럼에도 불구하고 변동의 영향 요인으로 작용된 가장 큰 흐름은 고강도의 교육 개혁에 따라 예상되는 주요 교육 정책의 큰 변화에 대한 국민적인 우려와 불안이었다고 할 수 있다. 이와 같은 문제의 흐름이 전반적인 국민 여론으로도 영향을 미쳤으며, 이러한 문제 인식을 기반으로 교원 단체 등의 공식적 의견 표명 등이 이루어졌으므로 정치의 흐름 역시 문제의 흐름과 맞닿아 있어 이와 같은 문제 인식이 정치의 흐름에 영향 요인으로 작용되었다고 볼 수 있다. 특히, 변동기의 경우에는 기존 정책의 취지를 유지한 상태에서 현장의 문제 인식을 반영하여 현장에의 정책 안착을 도모하기 위한 단계적 도입 계획을 추가로 발표하며 개선해 나간 사항으로 문제의 흐름에 대한 정책선도가로서의 정부의 명확한 문제인식이 이와 같은 단계적 도입 계획 발표로 이어진 것으로 볼 수 있어 정책 문제의 흐름이 가장 큰 영향 요인으로 작용되었다고 할 수 있다.

셋째, 교육 정책의 안정성과 일관성을 담보할 수 있는 정책 결정 구조의 확립이 필요할 것으로 보인다. 교육 분야의 경우, 정책의 가장 직접적인 적용 대상자는 학생으로 정책의 설계 및 적용 방향은 학생의 학업 수행과 학교 생활, 상급학교로의 진학 혹은 사회로의 진출 단계까지도 영향을 미치는 등 정책이 미치는 파급력과 영향력의 범위가 상당히 크다는 특징을 갖는다. 이에 교육 정책의 방향에 대해 학생과 학부모 등 국민들이 더욱 많은 관심을 가지고 민감하게 받아들일 수 밖에 없고, 기존의 교육 정책 흐름과 다른 급격한 정책 변동에 대해서도 불안과 우려를 가

질 수 밖에 없다.

사회의 변화에 대한 탄력적 대응, 교육현장에서 발생하는 다양한 문제 상황의 해결 등을 위해 교육 정책에 대한 지속적인 개선은 필요하며, 이에 따른 변동은 피할 수 없는 과제이다. 다만, 앞서 분석해본 바에 따를 때, 교육의 변화와 쇄신을 위한 강력한 교육 개혁에 대한 요청만큼이나 교육 정책의 안정성과 일관된 정책 기조 유지에 대한 열망 역시도 현장에 만연해 있음을 알 수 있었다. 이와 같은 현상을 분석해 볼 때, 교육 개혁의 실현과 안정성 확보라는 목표를 모두 실현하기 위해서는 교육 정책의 설계와 입안 단계에서 정책의 변동 상황이 미칠 파급력을 고려한 단계적 적용 계획 마련, 기존 정책과의 연계성 확보, 향후 지속적이고 일관된 정책 기조 유지에 대한 의지 표명과 현장과의 소통을 통한 충분한 공감대 형성 과정이 수반되어야 할 것으로 예상된다.

아울러, 정책 형성기에 대한 분석에서도 알 수 있었듯 정권의 교체와 같은 정치적 흐름이 교육 정책의 변동에 영향을 미치는 경우가 많은 점을 고려할 때, 교육과정이나 입시, 학교 제도 등과 관련된 주요 정책에 대해서는 정치적인 영향력에서 보다 벗어나 중장기적인 관점에서 일관된 기조를 유지하고 국민적 여론을 반영하여 현장과의 소통 속에서 정책을 이끌어나갈 수 있는 정책 구조를 확립해나갈 필요성도 있다. 정권의 교체에 따른 잦은 정책 변동 방식에서 탈피하여 국민적 여론을 수렴하고, 숙의 과정을 거쳐 정책을 설계하고, 변동의 폭이 큰 정책의 경우에는 충분한 사전 예고와 단계적 현장 적용을 추진함으로써 교육 현장의 혼란을 최소화하는 방식의 정책 결정 구조를 확립해 나가는 것이다. 특히, 이와 국민적 여론 수렴 및 현장 소통 단계에서 다양한 구성원의 균형적 의견 확보를 위한 별도의 기구 설립 혹은 제도적 장치 마련 등의 조치를 통해 이와 같은 정책 결정 구조를 안정적으로 확립하는 방안에 대한 검토도 필요할 것이다.

제 5 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 변화하는 시대에 대응하여 우리 교육 체제의 혁신을 도모하고자 도입 준비 중인 고교학점제 정책의 형성 과정을 분석해보고 이를 통해 향후 제도의 본격적 도입에 대비하여 고려해야할 사항들을 도출하기 위한 목표를 두고 진행되었다. 시범 운영 3년 차에 돌입하고, 제도의 본격적 도입에 대비한 종합 추진 계획의 발표가 예정된 올해 이와 같은 정책적 시사점을 도출함으로써 향후 제도의 성공적 추진과 현장 안착을 위한 참고 자료가 될 수 있을 것이다.

고교학점제 정책은 입시 위주의 획일적, 일방적 교육에서 벗어나 학생 개개인의 학습 수요와 흥미, 진로 등을 반영한 맞춤형 교육을 제공하기 위해 고교 교육의 혁신을 선도하는 정책 과제로서 그 필요성을 인정받아 도입을 추진하게 되었다. 그 간 교육과정 개정 과정에서 학생의 선택권을 확대하는 방향으로 진행되어 온 제도적 개선 방향과도 맥을 같이 하였으며, 다양하고 유연한 교육에 대한 현장의 요구에도 부합하는 방향으로의 교육 방식 전환이라는 평가를 받는다. 그러나 이와 같은 제도의 의미와 도입 취지에 대한 교육계 전반의 공감대에도 불구하고 그 동안은 고교학점제는 도입 필요성과 가능성에 대해서 빈번히 언급되기만 하였을 뿐 본격적 제도의 도입을 위해서는 관련 제도 전반의 정비가 필요하고, 교육 현장에 미치는 파급력이 상당하다는 측면으로 인해 정부의 의제로 채택되어 오지 않았던 것이 사실이다.

고교학점제 정책은 2017년 대선 당시 더불어민주당의 핵심 공약으로 포함된 이후, 문재인 정부 출범과 함께 교육 분야 국정과제로 선정되게 되었다. 이어서 같은 해 교육부는 「고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영 계획」을 통해 2018년부터 연구·선도학교 운영 등 시범 운영을 실시하고, 관련 제도 개선을 위한 기초 연구와 인프라 소요 파악 등을 거쳐 2022년 제도 도입을 목표로 준비해나가겠다는 입장을 밝혔다. 이듬해 교육부는 2022학년도 대입제도 개편방안을 발표하는데, 이때 학교 교육 정상화를 위한 고교 교육 관련 정책의 혁신 방향을 종합하여 함께 발표하게 되고, 고교학점제 역시 해당 방안 내 과제로 포함된다. 해당 방안을 통해 교육부는 2021년까지는 고교학점제 도입 기반을 마련하고, 2022년에는 제도의 일부 개선을 통한 고교학점제 부분 도입, 2025년에는 고교학점제의 본격적 도입을 추진한다는 단계적 이행 계획을 발표한다. 즉, 고교학점제는 취임 초기 1~2년 간 정책의 도입 여부에 대한 결정과 추진 방향을 발표하고, 제도의 연착륙을 위한 단계적 도입 계획 까지를 연이어 발표한 정책으로 짧은 시간 내에 정책의 형성과 변동 과정을 모두 겪은 정책이라고 할 수 있다.

이에 본 연구에서는 Kingdon의 정책흐름모형에 입각하여 고교학점제 정책의 형성과 변동 과정에 대해 분석해보았다. 다만, Kingdon의 정책흐름모형이 정책형성 혹은 변동의 순간에 중점을 두고 이후의 과정을 연속적으로 다루지는 못하고 있음에 착안하여 모형의 일부 수정을 통해 고교학점제가 정부의 정책과제로 채택되어 추진방향을 발표한 시기까지를 정책형성기, 이후 대입제도 개편안 발표와 함께 단계적 도입 계획이 발표된 시점까지를 정책변동기로 구분하여 정책의 형성과 변동의 주요 흐름을 살펴보았다. 두 시기별로 정책문제의 흐름, 정책 대안의 흐름, 정치의 흐름이 어떻게 이루어졌으며 정책의 창을 통해 도출된 산출물에 대해 살펴보았다. 특히, 각각의 시기별로 가장 핵심적인 영향을 미친 요인은 무엇인지 살펴보고, 정책변동기의 경우에는 정책형성기의 산출물이 변동기의 각각의 흐름에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서도 분석하였다.

고교학점제 정책의 형성 과정을 분석한 결과, 그간 교육계 내에서는 학교의 과목 개설에 대한 자율성과 학생의 과목 선택권을 강화해달라는 수요가 지속적으로 제기되었으며, 실제로 교육과정 개정의 흐름 역시 이와 같은 흐름에 맞추어 선택형 교육과정으로의 변화를 겪어왔음을 알 수 있었다. 그 과정에서 이러한 현장의 요구와 변화, 미래 사회로의 변화에 대응한 교육 혁신 요청 등이 맞물려 장기 검토 과제로 고교학점제 정책이 제시되고, 2017년 대선 과정에서 다수의 후보들이 이러한 흐름을 반영하여 공약 내 고교학점제 혹은 이와 유사한 형태의 공약을 설계하여 발표함에 따라 동 정책 과제가 본격적인 정책 대안으로 부각되게 되었다. 아울러, 교육 분야 대표 공약으로 고교학점제를 제시했던 문재인 후보가 당선됨에 따라 고교학점제는 교육 분야 대표 국정과제로 선정되었음을 확인할 수 있었다. 특히, 이 과정에서 교육 분야 공약 설계를 총괄하였던 김상곤 전 경기도 교육감이 부총리 겸 교육부 장관으로 임명되었고, 김 부총리를 수장으로 한 교육부 내에서 전담부서 신설 등을 통한 추진 방향 설정을 통해 정책 추진 동력을 확보하게 되었음도 확인하였다.

즉, 그 간 지속 존재해왔던 정책 문제의 흐름과 이에 대응하는 대안의 흐름들이 정권 교체라는 정치적 상황과 이를 이끈 정책 선도자들에 의해 본격적인 정책 의제 설정을 이끌어내었다는 점을 확인할 수 있었으며, 이는 상호 독립적으로 진행되어 온 세 가지의 흐름이 특정한 계기에 합류하며 큰 정책결정을 일으킨다는 Kingdon의 이론에서 기본 전제에도 부합하는 과정임을 확인할 수 있었다.

다음으로 정책변동 과정에 대해 분석해 본 결과, 고교학점제 정책을 비롯하여 새 정부의 출범과 함께 강도 높은 교육 개혁을 위해 제안된 주요 교육정책들이 연이어 발표됨에 따라 교육 현장에서는 교육의 혁신에 대한 기대와 더불어 정책의 변화에 따른 불안감과 우려도 공존해 온 것으로 확인되었다. 정책의 직접적 적용 대상자인 교원 단체 등을 중심으로

체계적 준비에 따른 단계적 도입이 필요하다는 의견이 제기되는 등 제도 도입의 취지 자체에 대한 공감대는 형성되어 있었음에도 불구하고 제도의 급격한 변화에 따른 현장에의 혼란 발생에 대한 불안이 형성되었다. 2022학년도 대입 제도 개편 방향 발표와 함께 이루어진 고교 교육 혁신 방향 발표에서는 기존에 발표되었던 고교학점제 추진 방향을 토대로 하여 더욱 구체적이고 단계적인 도입 일정이 발표된다. 22년에는 제도의 일부 개선을 통한 부분 도입, 25년에는 본격적 제도 도입을 추진한다는 단계적 도입 계획으로 교육 혁신에 대한 기존의 취지는 유지하되 제도의 연착륙을 위한 단계적 도입 일정을 추가함으로써 국민적 여론을 반영하고 제도의 현장 안착을 도모하게 되었다고 할 수 있다. 제도의 도입을 결정하는 정책형성기에 비하여 변동기의 경우 기존의 계획에서 단계적 도입 일정을 추가하는 수준의 소폭 변동에 해당하는 바, 형성기에 비해 각각의 흐름이 명확하고 뚜렷하게 구분되지는 않는다는 특징이 있었으며, 정부 차원에서 타 정책과 연계한 종합적 관점에서의 계획 수립에 해당한 바, 정책선도자의 역할 역시 형성기에 비해 두드러지게 나타나지는 않았다.

이와 같은 정책의 변동 과정을 살펴볼 때, 교육 정책의 경우에는 정책의 직접적 적용 대상에 해당하는 학생, 학부모, 교원 등의 의견과 수용도가 중요 요소로 고려되어야 함을 확인할 수 있었다. 장기적 비전에 입각한 체계적인 준비와 단계적 도입 계획 등을 통해 현장의 관계자들과의 충분한 공감대 형성을 토대로 제도의 연착륙을 지원해야 하며, 잦은 변동과 큰 폭의 개혁을 통한 변화와 쇄신 못지않게 제도의 안정성과 신뢰도 확보 역시 중요 고려 요소임 역시도 확인할 수 있다. 장기적으로는 교육 정책의 안정성과 일관성을 담보하기 위해 정치적인 요소가 미치는 영향력을 줄이고, 국민적 여론 수렴과 소통, 전문성을 기반으로 한 교육 정책 결정 구조를 확립해 나가는 방향에 대해서도 검토할 필요가 있을 것이다.

제 2 절 연구결과의 시사점 및 한계

1. 시사점

고교학점제는 본격적으로 제도 도입하기로 결정하고 준비를 추진한 지 3년 남짓한 비교적 최근의 정책에 해당한다. 이에 그간 이루어진 고교학점제 관련 연구들은 제도 도입의 필요성이나 개념 정립, 본격적 도입을 위한 준비 필요사항 등에 중점을 두고 분석하거나 검토한 경우가 많았다. 아직까지 동 제도가 도입된 과정과 현장 안착을 위한 고려점 등에 대해 분석한 연구는 많지 않은 상황으로 이러한 관점에서 볼 때 동 연구는 기존 연구와의 차별성을 가질 수 있을 것이다.

본 연구를 통해 정책의 형성과 변동 과정을 Kingdon의 정책흐름모형을 토대로 분석하며 도출한 이론적 시사점은 다음과 같다.

앞서 연구 모형 설정의 기본 전제로 삼은 바와 같이 현실에서 정책은 다양한 이해관계자들의 입장과 이에 따른 집단 간 이견, 정치적 사건, 실행 가능성 등을 감안하여 정책의 전 과정을 거쳐 지속적인 변화를 겪게 된다. 이에 정책이 형성되거나 변동되는 일정 시점 이외에도 실제 정책에 대한 온전한 분석이 진행되기 위해서는 정책 과정 전반을 살펴보아야 할 것이다. 이에 정책의 형성과 변동이 일어나는 특정 시점에 집중한 기존의 Kingdon의 정책흐름모형에 대한 수정을 거쳐 정책의 형성 혹은 변동 이후를 포함한 정책 과정에 대한 분석을 진행함으로써 동 이론의 설명력과 현실성을 보다 제고할 수 있을 것이다.

또한, 정책 형성기와 변동기의 각 흐름의 진행과 결합을 대비해볼 때, 정책 변동의 폭과 규모가 크지 않을 경우에는 세 가지 흐름과 정책 선도자의 역할이 역시 규모가 축소될 수 있음을 확인하였다. 고교학점제 정

책의 변동에 있어서는 정부 중심으로 기존 정책의 취지를 유지하며 소폭의 보완이 이루어진 경우에 해당하므로 활동의 범위와 역할이 축소되어 나타남을 확인할 수 있었다. 이에 정책흐름모형의 각 구성요소의 흐름과 역할은 정책의 형성이 가져오는 변화의 정도나 혹은 정책 변동의 범위와도 연동되어 그 크기와 중요성이 달라질 수 있음을 알 수 있었다.

아울러, 본 연구를 통해 주요 교육정책의 도입을 결정하고 추진함에 있어 고려해야할 사항에 대해서도 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

특히, 이와 같은 정책적 시사점은 연구문제 3에 대한 연구 결과를 통해서 유추 가능한데 정책의 도입과 변화 과정을 분석하면서 도출해 낸 바와 같이 교육 현장에 파급력이 큰 중요 정책을 도입할 때 개혁의 의미를 생각하여 개혁의 범위와 강도를 강도 높게 설정하는 것도 중요하나, 교육 현장에서 느낄 변화에 대한 우려와 불안에 대해 사전에 심도 있게 거려해야함을 알 수 있었다. 이러한 심도 깊은 고려와 더불어, 큰 폭의 변화를 수반하는 정책의 추진을 정부 차원에서 결정한 경우에는 정책의 추진 방향 발표 시 보다 장기적이고 체계적인 도입 계획과 비전 제시를 통해 일관성 있고 신뢰감 있는 정책 추진이 필요하다는 점 역시 확인 가능하였다. 교육 정책의 추진에 있어 현장을 통해 지속 요청되는 사항이지만 종종 지켜지지 않는 이 점을 다시금 인지시켰다는 점에서 본 연구는 주요 교육 정책의 도입 결정과 추진 과정에 주요한 시사점을 줄 수 있을 것이다.

특히, 정책형성기에 대한 분석 결과에서 알 수 있듯이 교육 정책의 도입 여부를 결정하는 주요 요인으로 정권의 교체와 같이 정치적인 흐름이 작용하는 경우가 빈번하다는 점 역시 주목해야할 점에 해당한다. 그간 고교학점제 정책은 도입 필요성과 의미에 대해 교육계에서는 빈번히 언급되어 왔음에도 불구하고 변동의 폭이 상당하고 준비 사항이 많은 과제라는 특성으로 인해 도입에 대한 결정이 쉽게 이루어지지 않았던 과제에 해당한다. 그럼에도 불구하고 대선에 따른 정권의 교체라는 정치의 흐름이 동 과제의 본격적 도입을 결정하는 도화선의 역할을 하였으며, 이것

이 교육과정 정책의 큰 흐름을 바꾸고 우리 교육 전반의 변화를 가져오는 의미 있는 정책결정이 될 것으로 기대되는 것 또한 사실이다. 이처럼 정치의 흐름이 중요 교육 정책을 도입하는 주요 계기가 된다는 점에서 긍정적 의미를 갖는 것도 사실이나, 이는 자칫 일관성 있게 교육 정책을 유지하고 현장에의 안착을 방해하는 요소로 작용될 수도 있다는 점에 대해서도 중요하게 고려해야함을 알 수 있었다. 타 정책 분야보다도 교육 정책의 영역은 더욱 안정성이 요구되고 학생이 직접적 적용대상에 해당하는 바, 현장의 혼란이 적어야 하는 영역임을 감안할 때, 주요 교육 정책에 대해서는 정권의 교체 여부와 관계없이 백년지대계의 관점에서 정책을 유지해나간다는 정부 차원의 강력한 시그널을 통해 정책에 대한 국민의 신뢰도를 높이는 노력들이 필요할 것으로 보인다.

추후 중장기 교육 개혁 과제 추진 시, 사회적 합의를 토대로 충분한 공감대를 형성하는 한편, 정치적 독립성을 보장하고 다양한 관계자들의 참여와 소통을 장려하는 과정 등을 통해 제도의 현장 안착과 현장의 수용도를 제고해야 함 역시도 본 연구를 통한 분석을 통해 파악할 수 있었으며, 정책 추진에의 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

2. 연구의 한계

고교학점제 정책이 제도의 본격적 추진을 위한 종합 추진 계획이 현재 준비 중에 있으며, 현장에서도 시범 운영 단계로만 운영 중인 정책인 바, 정부 정책으로 채택되고 준비되는 과정에 대해서만 중점적인 분석이 이루어졌다. 또한, 제도 도입이 결정된 이래로 오래되지 않은 최근의 정책이기 때문에 아직은 분석의 대상으로 삼을만한 사건과 자료의 범위가 상대적으로 타 정책에 비해 적다는 점이 한계점으로 꼽힐 수 있다.

아울러, 고교학점제 정책은 고교 단계에서의 교육과정, 평가, 학사 운영, 대입 수능 등과 같이 관련된 정책 전반의 변화와 혁신이 수반될 때, 본래의 취지와 의미를 구현해낼 수 있는 정책에 해당한다. 이에 동 정책의 안착을 위한 정책적 고려사항을 분석할 때 앞서 언급한 관련 제도들에 대한 분석과 변화 가능성 진단, 변화를 가로막는 제약 요인 등에 대해서도 추가적으로 분석하여 볼 필요가 있다. 특히, 이러한 점을 고려할 때 동 연구에서는 고교학점제 정책이라는 단일 사례에 집중하여 진행된 연구에 해당하므로 이를 통해 얻어진 결론은 초중등 교육정책 혹은 교육정책 전반의 형성과 변동 과정에 적용하는 등의 일반화 가능성에는 한계가 있다고 보여진다.

또한, 고교학점제 추진 방향이 발표된 시점이 2017년 11월, 단계적 도입 계획이 발표된 시점은 2018년 8월로 정책 형성과 변동에 이르는 기간이 몹시 짧아 정책 변동기에는 형성기와 달리 세 가지 흐름과 정책선도자 등과 같이 Kingdon의 정책흐름모형의 구성 요소가 보다 명확히 규명되지는 못했다는 점 역시 한계점으로 남는다. 앞으로 제도가 본격적으로 도입되고 현장에 적용되는 과정까지 긴 시간을 두고 제도의 변동 과정을 더욱 심층적으로 살펴보고, 또 정책 과정을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 상호 작용을 분석해보는 것 역시 유의미한 시사점을 줄 수 있을 것으로 기대되며, 이는 추후 제도의 본격적 집행과 운영을 거치며 후속 연구로서 진행해볼 의미가 있을 것으로 예상된다.

참 고 문 헌

[학술 논문]

공병영 (2003). 교원정년정책 변동과정 연구 : Kingdon의 정책흐름모형을 중심으로. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

배용수, 주선미 (2004). "민영화정책의 결정과정 분석 -Zahariadis모형의 KT 적용을 중심으로." 한국정책학회보 13(1): 1-20.

양승일 (2007). "교육정책형성과정의 동태성 분석." 한국정책과학학회보 11(2): 53-78.

유은주 (2008). "노인장기요양보험의 정책과정에 관한 연구." 한국정책과학학회 학술대회 발표논문집 2008(1): 165-185.

김재웅, 김시진 (2012). "Kingdon의 정책흐름모형에 의한 대학등록금 부담완화정책 분석." 교육행정학연구 30(3): 181-203.

최성락, 박민정 (2012). "Kingdon 정책흐름모형 적용의 적실성에 대한 연구." 한국정책연구 12(1): 119-137.

이진숙, 조은영 (2012). "노인장기요양보험법의 정책결정과정 분석." 사회과학연구 23(1): 3-22.

김성천 (2013). "경기 혁신교육, 성과와 과제." 교육비평(31): 154-171.

최성구, 박용성. (2014). "세종시 정책변동 과정에 관한 연구 -정책옹호연합모형과 다중흐름모형의 결합모형을 중심으로." 한국정책학회보 23(4): 371-412.

김상봉, 김중길. (2014). "대형마트텯SM 규제정책형성에 나타난 정책갈등 구조분석에 관한 연구 : Kingdon의 정책모형을 중심으로." 한국행정연구 23(3): 161.

김주경, 현재은 (2014). "Kingdon의 다중흐름모형(Multiple Stream Framework)을 적용한 영유아 무상보육정책 분석 -누구를 위한 무상보육인가?" 한국정책학회보 23(4): 527-563.

정우철, 우창빈. (2015). "다중흐름모형의 수정모형을 활용한 정책과정 분석 - 치매특별등급제도의 정책변동 과정에 대한 분석." 한국정책학회보 24(3): 437-469.

이동규, 우창빈, 강민규. (2015). "다중흐름모형을 적용한 정책과정 연구: 게임물등급위원회의 설립·폐지부터 게임물관리위원회로의 신설까지의 입법과정을 중심으로." GRI연구논총 17(1): 71-106.

양승일 (2015). "정책변동유형흐름모형의 검증 분석: 4대강정비사업을 중심으로." 한국행정학보 49(2): 507-530.

공병영, 이상돈 (2015). "외국어고등학교 정책변동과정 사례분석." 교육행정학연구 33(1): 203-227.

정제영, 이희숙 (2015). "Kingdon의 정책흐름모형을 활용한 외국어고 정책분석 : 2004-2013을 중심으로." 교육행정학연구 33(2): 85-104.

이동규, 김대영, 김영형. (2015). "'다중흐름모형(MSF)'을 활용한 정책과정 분석 : 네이버 포털의 독점적 사업자에 대한 '정부 위기문제 인식'이 반영된 포털 규제 정책과정을 중심으로." 한국위기관리논집 11(5): 167-194.

김민설 (2016). 무상급식정책 형성과정 분석 : 부산시 사례를 중심으로. 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.

박성현, 최명희, 오부환. (2016). "국가공간정보 정책변동에 관한 연구." 한국지적정보학회지 18(1): 99-112.

이서연 (2016). 김영란법(「부정청탁 및 금품등 수수의 금지에 관한 법률안」)의 입법과정 분석. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.

지은정 (2016). "다중흐름모형의 관점에서 본 노인일자리사업의 정책변동." 행정논총 54(3): 225.

정 민 (2016). "현안과 과제 : 2016년 다보스 포럼의 주요 내용과 시사점 - "4차 산업 혁명", 글로벌 성장 원동력으로." 이슈리포트 2016(2): 1

정기덕, 정주호, 김민정, 조민효. (2017). "김영란법 정책결정과정 분석." 한국사회와 행정연구 28(2): 217-245.

정제영 (2017). "4차 산업혁명 시대의 학교 시스템 혁신 방안." 한국교육학회 학술대회논문집: 1-19.

방민석 (2017). "정권교체기 국정과제의 변동과 관리에 대한 연구: '4차 산업혁명' 과제의 채택과정을 중심으로." 한국정책과학학회보 21(4): 43-70.

장현주 (2017). "다중흐름모형을 적용한 국내 논문들에 대한 분석." 지방정부연구 21(2): 379-403.

이득순, 김문성 (2017). "다중흐름모형을 활용한 정책형성과정 분석." 교통연구 24(4): 25-44.

주지예, 신현영, 박형준. (2017). "정책흐름모형과 중앙과 지방간의 동태적 정책과정 분석." 한국정책학회 춘계학술발표논문집 2017: 21.

안상진 (2017). "고교학점제 도입과 고교평가 혁신." 교육비평(40): 76-98.

김정빈 (2017). "고교학점제 도입을 위한 기초 논의." 교육비평(40): 10-43.

김정빈 (2017). "고교학점제 도입을 위한 교육과정 및 학생평가 재구조화 방안" 서울특별시교육청교육연구정보원 교육정책연구소

김용기 (2017). "제19대 대통령 선거 후보자의 교육공약 비교 및 쟁점 분석." 학습자중심교과교육연구 17(17): 335-351.

김영준, 이찬구. (2018). "다중흐름모형을 적용한 원자력 규제정책의 의제설정과정 분석 : 2011년 원자력안전법안 형성을 중심으로." 한국행정연구 27(4): 233-276.

이 현 (2018). "고교학점제 도입 추진 정책에 대한 비판적 검토." 교육비평(41): 77-144.

홍후조 (2018). "고교 학점제 도입의 문제와 과제." 학습자중심교과교육연구 18(1): 699-724.

엄준용, 박균열 (2018). "고교학점제 도입의 쟁점과 과제 탐색." 교육학연구 56(4): 1-29.

홍후조, 김혜영 (2018). "미국 고교학점제의 특징과 한국 고교학점제 시행을 위한 정책적 시사점: 노스캐롤라이나 주의 운용 사례를 중심으로." 교육학연구 56(1): 246-277.

강태훈, 류성창 (2018). "4차 산업혁명 대비 미래 교육과정 및 교육방법 방향 탐색." 교육연구 72(72): 101-117.

이상은, 장덕호 (2019). "고교학점제 학생 선택형 교육과정 편성 과정에 나타난 쟁점과 과제." 학습자중심교과교육연구 19(14): 109-136.

김정완 (2019). "균형있는 국가 인적자원개발 위한 교육제도 개편 방안: 「2022 대입개편 방안」과 「고교학점제」를 중심으로." 한국인사행정학회보 18(3): 207-234.

현상진, 문광민 (2019). "탈원전 에너지정책의 변동 분석: 정책옹호연합모형과 다중흐름모형을 중심으로." 한국사회와 행정연구 30(3): 97-129.

강태중, 김승배 (2019). "분석모형을 차용하는 교육정책 분석의 한계: 'Kingdon 모형'의 사례." 국정관리연구 14(3): 151-175.

한동효 (2019). "Zahariadis의 다중흐름모형(MSM)을 적용한 전자감독제도의 정책변동 연구 : 전자감독장치 부착대상의 확대과정을 중심으로." 사회적경제와 정책연구 9(3): 227-275.

김대영, 우옥희 (2019). "고교학점제에 대한 국제비교 연구." 한국교육학연구(구 안암교육학연구) 25(3): 1-27.

신 연 (2020). 정책흐름모형을 활용한 승차공유 서비스 갈등 조정과정 분석. 석사학위논문, 서울대학교 대학원.

최지혜, 유정호, 조민효. (2020). "Kingdon의 다중흐름모형을 이용한 건강보험 보장성 강화대책의 정책변동과정 분석." 한국행정논집 32(1): 69-102.

윤보연 (2020). 선택중심 교육과정 경험에 비추어 본 고교학점제 시행의 준비 과제 탐색 석사학위논문, 이화여자대학교 교육대학원

김하열 (2017). "대통령 탄핵 - 헌재 2017. 3. 10. 2016헌나1 결정." 법조 66(2): 399-425.

Howlett, M., et al. (2015). "Streams and stages: Reconciling Kingdon and policy process theory." European journal of political research 54(3): 419-434.

Zahariadis, N. (2008). "Ambiguity and choice in European public policy." Journal of European public policy 15(4): 514-530.

< 단행본 >
유 훈 (2009). 정책변동론. 대영문화사.
Kingdon, J. W. (2011). Agendas, alternatives, and public policies. Boston, Boston : Longman.
구자억 외 (2011). 학점제 도입 방안. 한국교육개발원.
양승일 (2014). 정책변동론 : 이론과 적용. 박영사.
정정길 (2016). 정책학원론. 大明出版社.
임소현 외 (2016). 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2016). 한국교육개발원.
주주자 외 (2017) 고교 무학년 학점제 구현 방안 연구. 경기도교육연구원
주주자 외 (2018) 고교 학점제 해외 사례 연구. 경기도교육연구원
임소현 외 (2018). 한국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2018). 한국교육개발원.

< 정책 보고서 및 기타 자료 >
교육부 (1997) 초중등학교 교육과정 총론(교육부 고시 제1997-15호)
교육과학기술부 (2009) 초중등학교 교육과정 총론(교육과학기술부 고시 제2009-41호)
교육과학기술부 (2009) 고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안
교육부 (2013)「꿈과 끼를 키우는 행복교육 실현을 위한 일반고 교육역량 강화 방안 확정 발표(안)」
교육부 (2013)「꿈과 끼를 키우는 행복교육 실현을 위한 일반고 교육역량 강화 방안 확정 발표」보도자료
교육부 (2015) 초중등학교 교육과정 총론(교육부 고시 제2015-74호)
교육부 (2016)「지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략(시안)」
교육부 (2016)「지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략(시안)」보도자료

헌법재판소 (2016) 2016헌나1 대통령(박근혜) 탄핵 결정문
서울대학교 (2016) 2016학년도 서울대학교 정시모집 결과 - 서울대학교 입학본부 보도자료
대한민국 국회 (2017) 제20대 국회 제351회 제5차 교육문화체육관광위원회(국무위원 후보자 부총리 겸 교육부장관 김상곤 인사청문회) 회의록
교육부 (2017) 제58대 부총리 겸 교육부 장관 취임사
국정기획자문위원회(2017) 문재인정부 국정운영 5개년 계획
국정기획자문위원회 (2017) 국정기획자문위원회 백서 - 국민의 나라 정의로운 대한민국
교육부 (2017)「수능 개편, 1년 유예하기로」보도자료
교육부 (2017)「고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(안)」
교육부 (2017)「고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(안)」보도자료
교육부 (2017)「고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(안)」모두발언
전국교직원노동조합 (2017) 고교학점제 도입을 전제로 하는 연구학교 운영계획 중단해야 - 보도자료
한국교원단체총연합회 (2017) 교육부의 '고교학점제 추진 방향 및 연구학교 운영계획(안)' 발표에 대한 교총 입장
세종특별자치시교육청 (2017) 세종시교육청, 1학기 캠퍼스형 공동교육과정 성료 - 보도자료
서울특별시교육청 (2017) 미래를 여는 새로운 교육 : 초중등교육 정상화를 위한 12대 국가교육개혁의제 제안 - 보도자료
서울특별시교육청 (2017) 2기 개방-연합형 종합캠퍼스 교육과정 계획 발표
경기도교육청(2017) [입장] 고교학점제 추진계획 발표를 환영한다.
한국갤럽 (2018) 한국갤럽 데일리 오피니언 제305호(2018년 5월 1주)-대통령 취임 1년 분야별 평가
교육부 (2018)「2022학년도 대학입학제도 개편 방안 및 고교교육 혁신 방향」

교육부 (2018) 「2022학년도 대학입학제도 개편 방안 및 고교교육 혁신 방향」 보도자료
교육부 (2018) 「2022학년도 대학입학제도 개편 방안 및 고교교육 혁신 방향」 발표문
교육부 (2018) 「2022학년도 대학입학제도 개편 방안 및 고교교육 혁신 방향」 질의·답변
교육부 (2019) 「고교 서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안」
교육부 (2019) 「고교 서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안」 보도자료
국회사무처 (2019) 제346회 국회(정기회) 국회본회의 회의록 제18호 (2019.12.9.)
한국교육개발원 교육통계서비스 (https://kess.kedi.re.kr)

< 대선공약집 >
더불어민주당 (2017) 제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집 - 나라를 나라답게.
자유한국당 (2017) 제19대 대통령선거 자유한국당 정책공약집 - 대한민국을 다시 일으키는 힘
국민의당 (2017) 제19대 대통령선거 국민의당 정책공약집 - 국민이 이긴다
바른정당 (2017) 제19대 대통령선거 바른정당 정책공약집-바른 생각으로 만드는 모두의 대한민국
정의당 (2017) 제19대 대통령선거 정의당 정책공약집 - 노동이 당당한 나라

< 언론 보도 >
「이재정 경기교육감 '고교 무학년 학점제 단계적 실시'」 (뉴스 1, 2017.6.13.)
「김상곤, 文 캠프 공식 합류」 (헤럴드 경제, 2017.2.20.)
「[일문일답] 문재인 "뒤처진 아이들 이끄는 교육이 돼야"」 (머니투데이, 2017.03.22.)
「문재인-안철수, 교육대통령은 누구? 정책 참모들 '맞짱 토론'」 (한겨레,

2017.04.26.)
「대선주자 공약 뜯어보기 - 문재인, “외고·자사고·국제고, 일반고로 단계적 전환”」(한국일보, 2017.3.22.)
「교육청强, 교육부弱…기우는 ′교육권력′」(아시아경제, 2017.6.17.)
「지지율 높은 文 정부…교육은 최악평가」(동아일보, 2018.5.9.)
「자사고 등 인기 여전…고교 개편 과제는?」(EBS, 2019.12.13.)

Abstract

A study on the Policy formation and change of High School Credit System

- Based on Kingdon's Policy Stream Model -

Yoon Jung-hyun
The Graduate School of
Public Administration
Seoul National University

This study aims to analyze the process of forming 'High school credit system' policy and the process of change, based on the policy stream model of Kingdon, and to derive the decisive factors that led to the formation and change of the policy. Based on this analysis, it also aims to derive matters to be considered for the successful

implementation of the policy.

High school credit system policy is a system in which students select and take the subjects they want at the high school level, and graduate when credits for the subjects they studied reach a certain criteria. This policy has been selected as the Moon government's representative educational policy that is being prepared to be implemented, and expected to cause overall changes in high school education in the future.

With the launch of the Moon government, the Ministry of Education announced that the High school credit system policy will be prepared for the introduction in 2022 based on the pilot operation and research. And the next year, Ministry of Education additionally announced a series of plans for phased introduction of the High school credit system policy through partial introduction of the system in 2022 and full-scale introduction in 2025.

In this study, the timing when the government decided to introduce the High school credit system policy and announced the government's implementation direction is the 'policy formation period', and the timing of when the government announced the phased introduction of the 'High school credit system policy' is the 'policy change period'. This study tried to analyze the three streams such as problem stream, policy stream, political stream in each period, and to analyze the opportunity of the combination of these three streams and the role of the policy entrepreneur who triggered it.

As a result, in terms of the policy formation period, the political

stream and the policy entrepreneur were the most decisive factors that led to the introduction of the high school credit system. In the meantime, with the perceived need for the change and innovation in high school education, and although the High school credit system policy had been proposed several times as a mid-to long term task, it had not led to the actual introduction of the High school credit system policy. In contrast, setting it as the new government's core policy after the early presidential election served as an important impetus to finally decide on the launching the high school credit system. Moreover, the appointment of the policy entrepreneur who had emphasized similar educational philosophy as the Minister of Education accelerated the implementation of the policy.

Next, the most decisive factor that led to the policy change in the High school credit system policy was the problem stream. In the policy change period, a series of major education reform policies including the High school credit system was announced, triggering a wave of concerns and anxiety over changes in the drastic education reform. This perception of the problem also affected the political streams including the public opinion, and it caused the government's announcement of the additional plans for phased introduction.

The result of analysis for the process of the policy formation and change shows that while strong will for educational reform is important, a commitment to consistency and stability in policy implementation should also be maintained. This is because despite the positive aspects of the intensive reform, such changes could act as a source of anxiety to students, parents and teachers.

In particular, as shown in the analysis of policy formation periods,

political streams such as regime change often affect changes in education policies. Thus, measures are needed to overcome frequent changes in education policies from political factors. Especially for the policies such as national curriculum, university admission policy, and school systems that have a large range of influence on the people, it is also necessary to maintain a consistent policy stance from a mid-to long-term perspective and establish a structure to make policies in communication with the public.

keywords : High school credit system, policy formation, policy change, Kingdon, Policy stream model
Student Number : 2015-24326