

시스템 사고에 기반한 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 문제 및 원인 분석*

Analysis of Problems and Causal Relations of Functional Changes of Local Educational Authority Policy(FCLEAP) based on the Systems Thinking

하정윤** · 나민주***

Ha, Jung-youn · Rah, Minjoo

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the functional changes of local educational authority policy based on the systems thinking perspective using causal loop diagrams. In the past, the main function of the local educational authority was to manage and supervise schools. Through this policy, local educational authority would be transformed into a support agency. However, this policy did not achieve the goal, was to cause confusion and require improvement. This study shows structured causes of the problem based on systems thinking. These diagrams make it possible for educational policy makers to provide ideas, although they have some complicated environment. The findings indicate that based on systems thinking in this policy can help those who related to policy decision than existing diagnosis method.

Keywords: 지역교육청, 기능개편, 조직개편, 시스템 사고, 인과지도, 교육지원청
(Local Educational Authority, Functional Changes, Organizational Changes, Systems Thinking, Casual Loop Diagram, Office of Education)

* 이 논문은 “교육지원청 기능개편 실태분석” 연구의 일부 내용을 수정·보완하였음.

** 충북대학교 교육학과 박사과정(제1저자, hajy9615@cbnu.ac.kr)

*** 충북대학교 교육학과 교수(교신저자, demosrah@cbnu.ac.kr)

I. 서론

1991년 지방교육자치제가 다시 시작된 이후, 중앙의 권한을 지방으로 이양하는 지방교육 분권화 정책이 지속적으로 추진되고 있다. 이 가운데 지난 2010년 9월, 하급교육행정기관인 지역교육청을 교육지원청으로 새롭게 개편한 『지역교육청 기능 및 조직개편』 정책은 지역교육청이 설치된 이후 40여년만의 시도로서(배성근, 2010), 시·도교육청 및 지역교육청, 단위학교, 학생·학부모 등 다양한 구성원들에게 영향을 미친 획기적인 정책이었다. 당시 16개 시·도교육청 산하 180개 지역교육청의 기능 및 조직을 ‘관리·감독’에서 ‘현장지원’ 기능 중심으로 그 역할을 재정립하고자 하였다. 이는 수준별 행위주체들에게 자율권을 부여하면서 지도·감독 위주에서 지원과 조성을 지향하도록 하는 교육행정의 패러다임 전환이라 할 만하다(김성열, 2012).

하지만 정책 시행 이후, 약 4년여가 지난 시점에서 교육지원청의 현장지원 강화라는 정책목표에는 공감하지만, 지원 기능의 효과는 미미하고 현장에 혼란을 초래하고 있다는 비판이 있다. 최근 전국적인 실태조사에서 개편 정책의 가장 중요한 변화였던 기능중심²⁾ 조직개편 현황(2014. 5. 현재)을 확인한 결과, 서울을 비롯한 대전, 경남, 충북교육청은 과거의 대상중심³⁾ 조직으로 환원하였고, 교육지원청 역시 전국 177개 교육지원청 중 105곳(59.3%)이 대상중심으로 회귀한 것으로 나타났다(나민주 외, 2014). 또한 본청-지역청간 역할 재배분(감사, 학교평가, 인사 등), 컨설팅장학, 권역별 기능거점모형 등 다른 주요내용에 대해서도 현장의 불만이 계속되면서 이에 대한 개선을 요구하는 목소리도 높이지고 있어서 정책의 문제와 원인에 대한 체계적인 분석이 필요한 시점이다.

흔히 정책결정자들은 자신이 인식한 문제를 정책의제로 설정한 후, 정책의 결정과 집행에 이르는 과정에서 가능한 여러 의견과 대안을 검토하여 정책을 추진한다. 하지만 현대 사회의 복잡한 구조와 관련 기관 및 이해당사자들 간의 긴밀한 연관성과 복잡한 이해관계 등으로 문제의 해결은 쉽지 않다(Richmond, 1993). 우리나라의 교육정책 추진과정에서도 중앙과 지방이라는 위계적 관계, 그리고 다양한 교육수요자들의 복잡한 이해관계, 또한 지역마다 정책을 이해하고 집행하는 상황이 다름에도 불구하고 정책결정 및 집행 과정에서 이러한 여러 요인들과 이들간 역동성을 충분히 고려하지 못하는 경우가 있다. 해결하고자 하는 문제의 복잡한 구조를 충분히 살피지 못해 오히려 예상치 못한 또 다른 문제와 부작용이 나타나기도 한다. 목표 달성에 실패한 정책의 경우에 그 원인을 외부 환경의 변화, 반대 세력의 저항, 현장의 이해와 적극적인 참여 부족 등으로 돌리는 경우가 많다. 그러나 정

2) 2010년 9월 이전의 초·중등 학교급을 중심으로 한 조직운영 방식을 말함(초등교육과, 중등교육과).

3) 2010년 9월 이후의 담당업무를 중심으로 한 조직운영 방식을 말함(교원인사과, 교육과정과 등).

책 실패의 원인은 외부 요인이라기보다는 해결해야 할 문제와 정책 자체에 내재하고 있는 각종 요인들을 충분히 고려하지 못했기 때문인 경우가 많다. Chapman(2002: 43)은 “계획과 실행 사이의 갭(gap)은 존재하지 않는다. 오직 설계를 잘못하여 현실을 고려하지 못한 정책만이 존재할 뿐이다.”라고 하였다.

따라서 문제를 정확히 인식하고 이를 해결하고자 할 때, 단순히 겉으로 드러난 인과관계에 따라 처방해서는 근본적인 해결에 도달하기 어렵다. 문제의 원인과 해결방안이 단선적인 관계가 아니라 쌍방향으로 관계를 맺으며 환류하고, 시간의 흐름 속에서 동태적으로 영향을 미친다는 점을 인식하고, 복잡한 문제의 구조를 이해해야 올바른 정책을 수립할 수 있다. 이러한 이유로 문제의 원인과 구조를 보다 고차원적인 사고(thinking)로 접근하려는 노력이 시도되었는데, 이를 시스템 사고(systems thinking)라고 한다.

시스템 사고는 세상을 하나의 복잡한 시스템으로 보는 새로운 사고유형을 의미하며 (Sterman, 2001), 원인과 결과라는 단선적 사고의 논리를 극복하고 인과순환적인 사고를 통해, 문제의 본질적 특성인 다양한 요소들의 복잡성과 비선형성을 보다 정확하게 이해하는데 있다. 극단적인 객관주의로 인간의 행동을 인위적으로 분해하고 신뢰도의 지나친 강조로 타당성의 문제를 야기하는 양적 연구방법에 비해, 시스템 사고는 변수들 간의 인과적 관계를 순환관계로 분석하고 정책의 장기적 측면을 강조하여, 시스템과 환경이 통합적이고 긴밀하게 상호작용하는 것으로 본다. 따라서 관심의 대상이 되는 시스템의 패턴을 인식하는 것뿐 아니라 더 근본적인 구조를 보며 문제가 무엇인지 분명하게 밝힐 수 있다는 점에서 매우 유용한 방법이다(최남희, 2007).

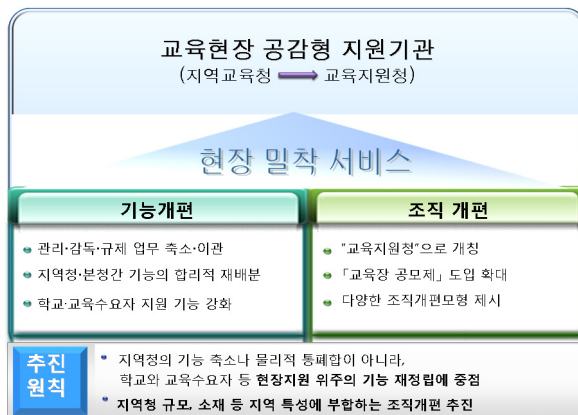
그동안 관리·감독 중심의 지역교육청을 현장지원 기능 중심으로 재정립하기 위해 대대적인 변화를 시도한 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책이 추진되었으나, 지역적 특성이 다르고 하위조직이나 직무에 따라 이해관계가 복잡하여 다양한 동태성(dynamics)이 나타나 정책집행 과정에서 각종 부작용과 문제가 초래되고 있다. 달성하고자 하는 목표가 포괄적이고, 관련 조직과 대상이 광범위할수록, 그리고 변화의 정도가 심한 정책일수록 여러 문제와 부작용이 발생하기 쉽다. 이는 조직 구조 속에서 여러 요인들이 어떤 인과관계를 나타내며 환류하는지를 고려하고 예측하기란 쉽지 않기 때문이다. 이런 측면에서 시스템 사고는 정책의 구조를 살피고 기저에 작동하고 있는 여러 요인들을 탐색하는 데 매우 유용한 도구이다. 본 연구에서는 정책에 대한 불만과 개선요구가 현장에서 계속 제기되고 있는 바, 단순히 드러난 문제만을 해결하려는 그간의 문제해결식 접근을 지양하고, 문제의 구조적인 원인을 확인하고자 하였다. 이를 위해 첫째, 당초 교육부가 의도한 정책의 목표를 인과지도로 제시한 후, 정책집행 이후 현장에서 나타난 주요 문제들을 정리하였다. 둘째, 정책의 효과를 제한시키고 있으나 기존 연구에서 언급되지 않은 근본적인 원인을 시스템 사고를 통

해 탐색하고, 그 요인들이 정책목표 달성을 어떤 구조로 방해하고 있는지 인과지도로 살펴보고자 하였다.

II. 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책 개관

1. 추진배경 및 목표

대·내외 교육환경은 급속하게 변화하고 교원·학생·학부모의 요구는 날로 다양화됨에도 불구하고 2010년 당시 지역교육청은 “교과부, 본청보다 더 관료적이며, 학교에 부담만 가중시키고 있다.”는 비판이 있을 정도로 관리·감독 위주의 업무 수행에 머물고 있었다(교육과학기술부, 2010). 지역교육청의 수행사무 중 현장지원 업무는 31.4%에 불과하고, 68.6%가 감사, 시설 및 예산 등 행정·관리 업무가 더 많은 것으로 나타나 단위학교에 대한 현장서비스 기능은 미약한 실정이었다(김민희, 2009). 이러한 상황에서 단위학교 중심의 자율경영체제 구축이 강조되었고, 학교의 교육여건을 조성하고 지원하는 방향으로 지방교육행정체제의 개편 필요성이 대두되었다. 지역교육청의 관리·감독 기능이 학교자율화를 저해한다는 인식, 현장의 교육수요에 대응하고 지원하는 기능이 미미하다는 지적, 그리고 전국의 모든 지역교육청이 획일적·경직적인 조직구조로 지역 여건을 반영하지 못한다는 인식에 따라 학교자율화를 추진하는 정부 정책의 일환으로 「지역교육청 기능 및 조직개편」이 전면 시행되었다.



자료: 교육과학기술부(2010. 5).

[그림 1] 지역교육청 기능 및 조직 개편 추진방향 및 목표

지방교육행정체제 개편의 큰 축으로 진행된 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책은 학교와 교육수요자 등 현장지원 위주의 기능 재정립에 중점을 두고 지역교육청의 규모와 소재 등 지역 특성에 부합하는 조직개편을 추진하였고, 기능개편과 조직개편을 통해 현장 밀착 서비스를 강화하여 교육현장 공감형 지원기관으로 전환하고자 하였다. 과거의 관리·감독·규제 중심의 지역교육청을 학생과 학부모, 현장을 지원하는 기관으로 새롭게 변모시키는 것을 목표로 하였다.

2. 주요 내용

관리·감독 중심의 지역교육청 기능을 학생·학부모·학교현장지원 위주로 새롭게 정리하기 위해 실효성이 낮은 관리·감독·규제 업무는 대폭 축소하고, 교육지원청-본청 간 기능을 합리적으로 재조정하며, 학생·학부모·교사 등 현장에 대한 지원기능을 강화하였는데, 그 주요 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 「지역교육청 기능 및 조직개편」 주요 내용

영역		세부내용	
기능 개편	① 관리·감독·규제 업무의 축소·이관	1. ‘담임장학’ 폐지, 컨설팅장학으로 전환	
		2. 학교평가 업무의 교육연구원 이관	
		3. 획일적 지시, 규제, 불필요한 행사 등 현장 자율 저해하는 규제의 폐지·축소	
	② 교육지원청-본청 간 합리적인 기능 재배분	4. 일반계 고교에 대한 컨설팅 등 현장지원 기능을 교육지원청으로 이관	
		5. 종합감사, 학교평가, 학생수용계획 등 관리업무를 본청으로 이관	
	③ 학교현장 기능 강화	학생 지원 기능 강화	6. 학교별 개설이 어려운 심화과정을 교육지원청에서 개설 7. 학생진로·입시 상담 및 Wee센터 설치·확대를 통한 부적응 학생 지원 확대
		학부모 지원 기능 강화	8. 학부모회 지원, 고충상담 및 교육정보 제공 등 학부모 활동 지원 9. 학부모 연수프로그램을 개설 운영 및 학교지원 자원봉사 인력 확보·지원
		학교 지원 기능 강화	10. 학교에서 확보하기 어려운 원어민·예체능 강사 등을 교육지원청에서 확보·지원 11. 현장컨설팅지원단 구성·운영 및 교과협의회 등 학교자율장학 지원
		④ 지역특성 및 교육여건에 부합하는 지원위주의 조직 개편	12. 권역별 기능거점형 운영, 대상별에서 기능별 조직개편 등 기능개편의 취지에 부합되는 다양한 교육청 조직개편 실시
			13. 지역교육청 명칭을 ‘교육지원청’으로 변경

자료: 교육과학기술부 내부자료(2011).

『지역교육청 기능 및 조직개편』 정책은 조직개편과 기능개편으로 구분되며, 모두 4개 영역의 13개 세부내용으로 구성되어 있다. 주요 내용을 살펴보면, ‘① 관리·감독·규제 업무의 축소·이관’ 영역에서 과거 담임장학을 폐지하고 교사들의 자발적 요청에 따라 컨설팅을 직접 제공하거나 전문가를 연결해 주는 컨설팅장학으로 전환하였다. ‘② 교육지원청-본청 간 합리적인 기능 재배분’ 영역에서는 지역교육청에서 담당하던 종합감사와 학교평가, 학생수용계획을 본청과 교육연구원으로 이관하였다(학교평가는 ① 영역의 관리·감독·규제 업무의 이관과 중복되기도 함). 3년 주기의 종합감사를 본청으로 이관하면서 본청은 기획·사안감사 강화, 재정운용상황을 모니터링하고, 비리 소지가 높은 급식, 시설 등에 대해 상시 기획·사안감사를 실시하는 것으로 하였다. 학교평가의 경우, 나이스(NEIS)를 통해 통계 DB자료가 집적·관리되고 있는 교육연구원으로 이관하였는데, 학교평가를 학교정보공시 데이터 등 기 구축 자료에 근거해서 시행함으로써 평가업무량과 학교현장의 준비 부담을 최소화하고 각종 평가의 연계·통합을 추진하였다. 이외에도 학생수용계획, 전산처리가 가능한 교원인사 등을 본청으로 이관, 통합하여 교육지원청의 행정관리 업무량을 줄이는 대신, 고교 컨설팅과 같은 현장지원 기능을 부여하였다. (③영역은 주로 구체적인 지원 내용에 해당하여 본 연구의 논의에서 제외하였음) ‘④지역특성 및 교육여건에 부합하는 지원위주의 조직개편’ 영역에서는 지역교육청 명칭을 교육지원청으로 변경하여 지원기관의 이미지를 부각시키고자 했다. 또한 도 지역 교육청에서 지역별 특성을 고려한 기능거점모형⁴⁾ 운영을 통해 업무 비효율성을 줄이고 효율적인 지원을 강화하고자 하였다.

3. 선행연구 검토

교육행정체제에 관한 연구는 주로 교육부와 시·도교육청에 초점이 맞춰져 있고, 지역교육청만을 대상으로 한 연구는 그리 많지 않다(황준성 외, 2011). 특히, 지역교육청의 기능 및 조직개편 정책에 관한 연구는 매우 적은 편이다. 제한적이지만 관련 연구의 주요 내용을 제시하면 다음과 같다.

최준렬(1998)은 ‘지역교육청의 기능 및 구조 개편방안’ 연구에서 지역교육청의 기능을 시·도교육정책의 구체화 및 지역교육계획의 수립, 지역 교육정책의 집행 및 평가, 단위학교에 대한 지원·지도·감독, 시·군·구 수준에서 기준의 통일 또는 조정을 요하는 업무, 단위학교의 능력을 초과하는 업무, 시·도교육청과 단위학교 사이의 연락·조정 기능 등으로 보았다. 이어 지역교육청의 문제를 기능의 불명확, 본청-지역청간 기능배분 불명확,

4) 제주도를 제외한 8개 도 지역에서 영세한 규모의 인접 교육지원청 3~4개를 권역화하고 시설·전산·특수교육 등 핵심 기능별로 거점지역교육청을 지정·운영하여 단위학교를 지원하는 모형을 말한다.

부서 간 업무중복 및 비효율성, 사회변화에 적절한 대응 미흡, 기획기능 부재, 단위학교 지도·감독 기능 수행 부족, 지역청 간 업무 불균형이라고 지적하면서 지역교육청의 기능과 구조개편 방안을 제시하였다. 유현숙(2002)은 ‘교육서비스 기능 강화를 위한 지역교육청 개선 대안’ 연구에서 지역교육청의 문제점을 기능과 역할 모호, 교육내용 지원행정 미흡, 기능 중복 및 비분질적인 업무가 많음을 지적하였고, 개선안으로 교육행정체제 전반의 개선 방안과 연계, 교육서비스 개념 도입, 지역별 특수성 고려, 자율행정 추구를 제시하였다. 김민희(2009)는 ‘지역교육청 직무분석: 기능분석 및 재설계를 중심으로’ 연구에서 지역교육청 기능을 정책기획, 조직관리, 행정일반, 지원 서비스, 관리감독, 민원처리로 구분하였다. 연구결과, 지역교육청의 기능은 주로 상급기관의 지시를 전달하고 있으며, 주요 사무들이 목표와 전략에 연계되지 않아 단위학교 지원을 제공하기 어렵고, 부서와 개인 간 업무 불균형이 큰 것으로 확인하여 구체적인 기능 재설계를 위한 조직개편 및 인력 재배치가 필요함을 제안하였다.

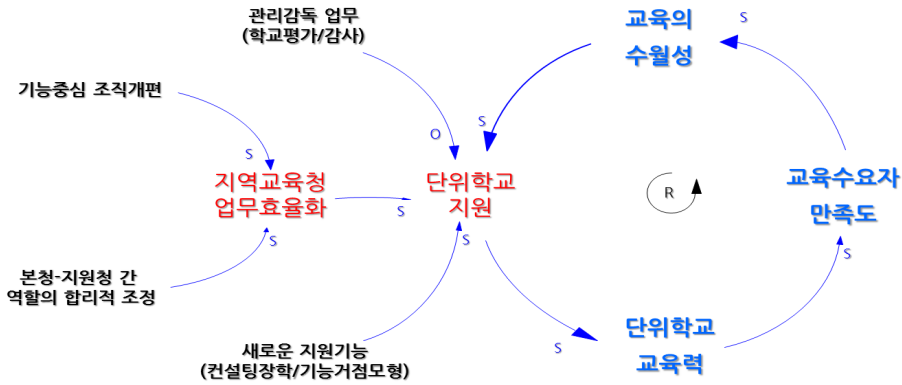
이상의 연구들은 주로 지역교육청의 현황과 문제점을 정리한 후, 그에 대한 개선 대안을 제시하였다. 하지만 지역교육청의 문제에 대한 원인을 구조적이고 논리적으로 밝히지 않았다는 점에서 자칫 또 다른 문제나 부작용을 야기할 수 있다는 한계가 있다. 하나의 문제는 ‘빙산의 일각’처럼 쉽게 지적할 수 있지만, 문제를 야기한 근본 원인은 수면 밑의 거대한 빙산처럼 그 구조를 규명하는 것이 쉽지 않다. 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책 시행 이후 수행된 선행연구 역시 찾아보기 어렵다. 이에 본 연구에서는 정책의 문제와 그 원인을 시스템 사고를 사용하여 구조적으로 탐색하고자 한다.

III. 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책에 대한 시스템 사고적 접근

본 장에서는 먼저 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책이 추구하는 목표와 정책의 주요 내용을 시스템 사고를 통해 논리적으로 정리하여 논의를 진행하고자 한다.

1. 정책 목표의 인과지도

「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책은 학교 자율화 추진을 비롯한 다양한 교육개혁 조치에도 불구하고 교육현장과 직접 대면하는 지역교육청이 여전히 관리·감독에 치중하고 있고, 조직구조 또한 획일적인 계층 구조로서, 교육수요자의 요구에 제대로 부응하지 못한



[그림 2] 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책 목표의 인과지도

다는 판단에 따라, 권위적인 지역교육청의 모습을 탈피하고 단위학교와 일선 교사, 교육수요자에 대한 지원을 최우선하는 ‘교육현장 공감형 지원기관’으로 변화하는 데 그 목적을 두고 있다(교육과학기술부, 2010).

본 정책의 주요 내용은 실효성이 낮은 관리·감독·규제 업무 대폭 축소, 본청-지역청 간 역할의 합리적인 조정, 교육수요자 및 현장 지원 기능 강화 등이다. 이를 위해 과거 초·중등 학교급 중심의 조직(대상중심)을 담당 업무 중심(기능중심)으로 전환하였고, 학교평가와 종합감사와 같은 관리·감독 업무를 본청으로 이관하였다. 또한 컨설팅장학과 권역별 기능거점모형 등 새로운 지원기능을 제시하였다. 이는 관리·감독 중심의 지역교육청 기능을 단위학교 지원 중심으로 전환하고자 한 것임을 알 수 있는데, 이상의 내용을 인과지도(CLD: Causal Loop Diagram)로 제시하면 [그림 2]와 같다.

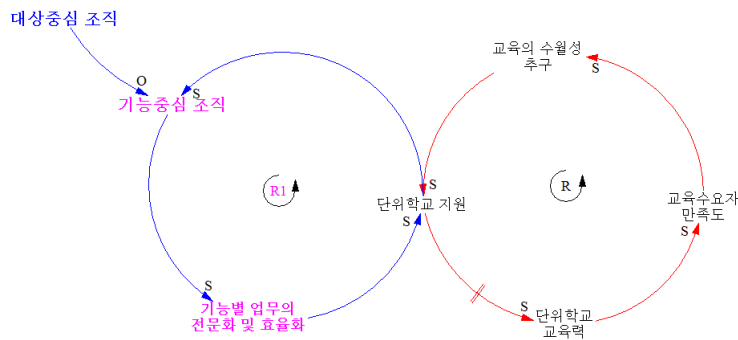
위의 루프를 구체적으로 설명하면, 학교평가와 종합감사와 같은 실효성이 낮은 관리·감독·규제 업무를 대폭 축소, 본청-지역청간 역할의 합리적 조정을 통해 지역교육청의 업무효율화를 유도, 컨설팅장학, 권역별 기능거점모형 등의 수단을 통해 현장 지원기능을 강화하여 단위학교 지원 기능을 높이고자 한 것이다. 지역교육청의 단위학교 지원이 강화되면 단위학교의 교육력이 상승하여 교육수요자의 만족으로 이어진다. 교육수요자들은 지속적으로 교육의 수월성을 추구하게 되면서 교육지원청의 단위학교 지원은 양적으로나 질적으로 더욱 강화된다. 따라서 지역교육청의 단위학교 지원 강화는 교육수요자들이 만족하고 교육의 수월성을 가져오는 강화루프(reinforcing loop)를 형성하며 선순환한다(R). 이러한 구조를 통해 볼 때, 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책은 단위학교의 지원기능을 강화하고 단위학교의 교육력을 제고함으로써 궁극적으로 교육의 수월성을 추구하는 목표를 갖고 있음을 알 수 있다.

2. 주요 정책 내용의 인과지도

「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책은 앞서 제시한 목표를 효과적으로 달성하기 위한 세부 정책들로 구성되어 있다. 교육부에서 제시한 정책의 기본 방향과 세부 정책을 핵심 내용을 중심으로 정리하면 첫째, 과거 대상중심 조직을 기능중심으로 개편, 둘째, 지역교육청의 관리·감독·규제 위주의 업무를 축소하기 위한 본청↔지역청간 역할 재배분, 셋째, 지역교육청의 새로운 지원 기능부여(컨설팅장학, 권역별 기능거점모형) 등이다.

1) 대상중심에서 기능중심으로 조직개편

지역교육청이 설치된 이후 2010년까지 지역교육청의 조직은 초·중등 학교급을 중심으로 운영해 왔다. 대상중심 조직은 학교급에 따른 교육대상의 특성과 교사의 전문성이 구분된다는 인식으로 교원양성부터 선발과정, 임용 이후의 근무 전반이 초등과 중등으로 이원화된 체제를 말한다. 하지만 지역교육청의 지원 기능을 강조하면서 기존 대상중심 조직운영은 비효율적이라고 지적하였다. 예를 들면, 대상중심 조직에서는 인사를 초·중등교육과에서 구분하여 담당했는데, 이는 기능의 중복이고 행정적인 낭비로 보였다. 이러한 인식을 토대로 수행업무(기능) 중심으로 개편한 것이다. 이상의 내용을 인과지도로 제시하면 [그림 3]과 같다.



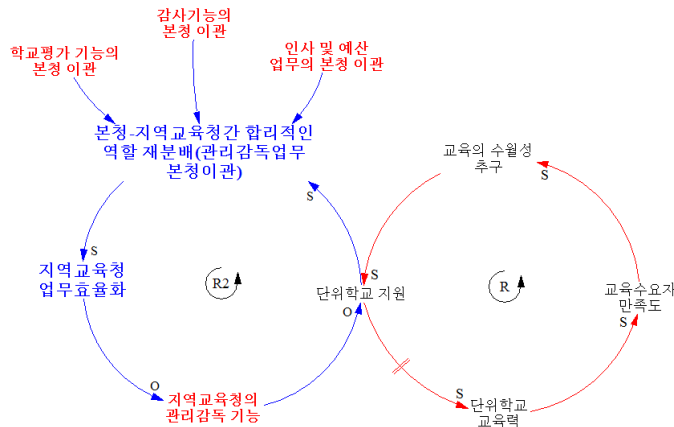
[그림 3] 대상중심에서 기능중심으로의 조직개편에 대한 인과지도

위 루프에서 과거 학교급에 따른 대상중심 조직을 담당 업무별 기능중심으로 조직을 개편하면 기능별 업무의 전문화와 효율화를 가져오게 되고, 이는 단위학교의 지원을 강화하는 결과로 이어진다(R1). 교육지원청의 지원 강화로 단위학교 교육력의 제고, 교육수요자의 만족, 교육의 수월성으로 연결되는 선순환 구조(R)를 예측한 것으로, 앞서 제시한 정책의

목표와 연결되어 있음을 확인할 수 있다.

2) 지역교육청의 관리·감독·규제 위주의 업무 축소(본청↔지역청간 역할 재배분)

지역교육청이 관리·감독·규제 성격의 기능이 강하다는 지적은 지역교육청이 단위학교를 통제하는 수단으로 종합감사와 학교평가, 인사 및 예산권 등을 남용해 온 것이라고 할 수 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 3년 주기의 일률적인 종합감사를 본청으로 이관하여 교육지원청 내 감사기능을 완전히 삭제하였고, 학교평가 기능을 교육연구정보원 등 직속기관으로 이관하였다. 또한 인사 및 예산 업무를 본청으로 이관하여 지역교육청의 관리·감독 기능을 대폭 축소하면서 본청-지역청 간 역할을 합리적으로 재배분하였다.



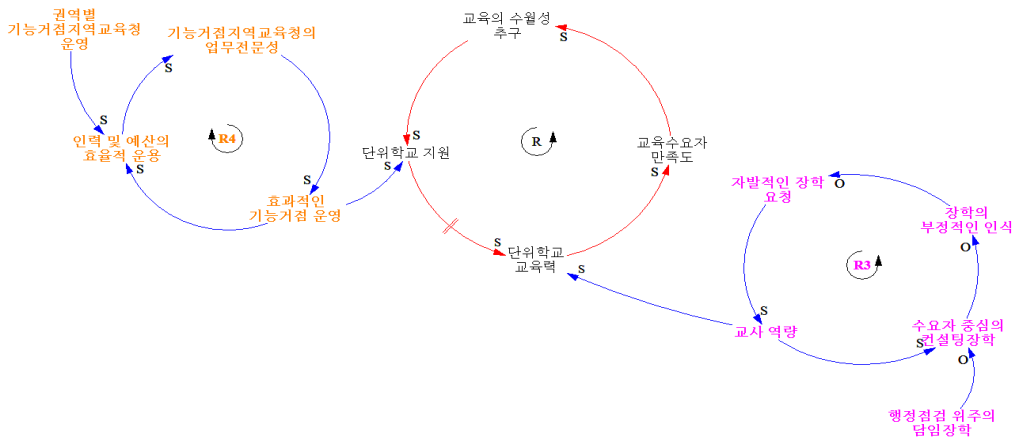
[그림 4] 지역교육청의 관리·감독·규제 위주의 업무 축소에 대한 인과지도

위 [그림 4]에서 제시한 루프는 지역교육청의 관리·감독·규제 기능을 축소하고 단위학교 지원기능을 강화하기 위해 지역교육청의 학교평가와 감사 기능, 인사 및 예산 업무를 본청으로 이관한 내용을 보여준다. 본청-지역교육청간 합리적인 역할 재배분을 통하여 지역교육청의 관리·감독 기능은 최소화하고자 하였음을 확인할 수 있다(R2). 지역교육청의 관리·감독 기능을 축소한 결과, 지역교육청의 단위학교 지원을 강화하고 결국 교육수요자들이 만족하고 교육의 수월성을 가져오는 정책 목표는 인과지도와 연결된다(R).

3) 지역교육청의 새로운 지원 기능부여(컨설팅장학, 권역별 기능거점모형)

『지역교육청 기능 및 조직개편』 정책의 핵심은 지역교육청이 단위학교를 지원하는 기관으로 거듭나도록 하는 것이다. 이를 위해 새로운 지원 기능을 부여했는데, 컨설팅장학과 권

역별 기능거점모형이 대표적이다. 컨설팅장학은 교사의 전문성 신장을 위해 학교 혹은 교사의 자발적인 의뢰에 따라 제공하는 독립적인 자문활동으로 기존 점검·행정 위주의 담임장학과는 다른 자율적이고 전문적인 지원활동이라고 할 수 있다. 권역별 기능거점모형은 도 지역을 대상으로 영세한 규모의 인접 교육지원청을 3~4개로 권역화하고, 시설, 전산, 영재, 특수, 영어체험 등 핵심 기능별 거점지원청을 운영하여 단위학교를 지원하는 모형이다. 이는 소규모 교육지원청의 경우, 영세한 인적·물적 자원의 효율적 활용이 가능한 교육지원청에 그 기능을 부여하여 양질의 서비스를 제공하여 단위학교를 지원하기 위한 시도로 볼 수 있다.



[그림 5] 지역교육청의 새로운 기능부여(컨설팅장학/권역별 기능거점모형)에 대한 인과지도

위 [그림 5]에서 제시한 루프는 컨설팅장학을 통한 단위학교 교육력 강화 루프(R3)와 권역별 기능거점모형 운영에 따른 단위학교 지원 강화 루프(R4)가 정책 목표와 연결되어 강화시킨다는 것(R)을 보여준다. 먼저 컨설팅장학은 과거 행정점검 위주의 담임장학을 폐지하고 전면적으로 시행한 새로운 장학이다. 수요자 중심의 컨설팅장학이 활성화되면 과거 장학의 부정적인 인식은 줄어들고 점차 자발적인 장학을 요청하게 되어 결국 교사들의 역량(교육과정, 교수학습, 생활지도, 학교·학급경영 등)이 강화된다(R3). 그리고 권역별 기능거점지역교육청은 인력 및 예산의 효율적인 운용을 통해 기능거점지역교육청의 전문성을 강화하고, 효과적인 기능거점 운영이 가능케 되면서 계속 강화된다(R4). 결국 컨설팅장학과 권역별 기능거점모형 운영 모두 단위학교를 지원하여 교육력 제고, 교육수요자 만족, 교육의 수월성 추구라는 정책 목표와 연결되면서 강화루프를 지원한다(R).

IV. 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 문제와 원인 및 시스템 사고를 적용한 인과지도

이상에서 살펴본 정책의 목표와 이를 달성하기 위한 여러 세부 정책들은 단위학교 지원 강화를 통해 교육의 수월성을 추구하고 있음을 확인하였다. 하지만 정책의 목표를 효과적으로 달성되기보다는 현장의 불만과 개선에 대한 요구가 계속 증가하고 있다. 본 장에서는 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 문제와 원인을 시스템 사고를 통해 인과지도로 확인해 보고자 한다.

1. 문제 분석

1) 조직 개편 및 운영상의 혼란

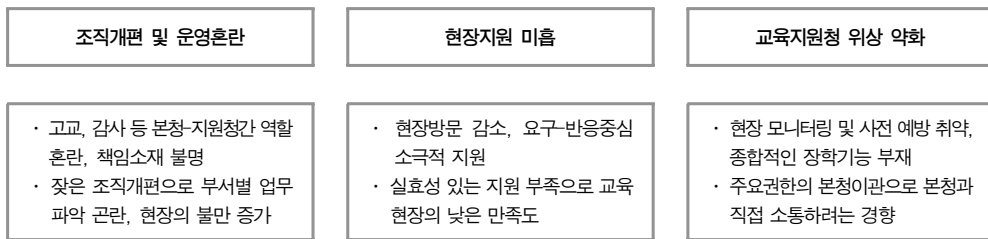
대상중심에서 기능중심으로 조직을 개편한 이후, 일부 지역은 다시 대상중심으로 환원하거나 업무를 재이관하는 등 크고 작은 개편이 이루어져 부서별 업무 파악이 어려워졌다. 일부 지역은 본청(기능중심)과 교육지원청(대상중심)의 조직구조가 달라 구성원들의 혼란과 불만을 증가시키기도 했다. 조직개편 없이 기능중심으로 조직을 운영하는 지역들도 내부적으로는 대상중심으로의 환원을 요구하며 불만을 갖고 있는 실정이다. 또한 고교사무 및 감사, 인사 등 본청-지원청 간 업무 이관으로 인한 역할 혼란, 각종 정책 및 사업으로 인한 행정업무 과다로 교육전문직의 역할에 대한 혼란, 부서명이 불명확한 데에 따른 교육수요자들의 혼란 등이 문제로 지적되고 있다.

2) 현장지원 미흡

과거 지역교육청의 관리·감독·규제 관련 업무들을 본청으로 이관하면서 인력도 함께 이동하였다. 하지만 관련 행정 업무는 크게 줄지 않아 오히려 업무량이 증가하여 실질적인 지원기능 수행에 어려움을 초래하였다. 또한 단위학교를 지원하는 실효성 있는 수단(평가, 인사, 예산 등)이 본청으로 이관되어 효과적인 지원이 어렵게 되었다. 이는 현장지원은 직접적인 지원서비스뿐 아니라 약간의 인사, 재정, 평가권이 수반될 때 그 효과를 높일 수 있다는 것을 보여준다. 그리고 교육부 및 본청의 각종 정책과 다양한 사업들이 추진되면서 교육전문직의 업무가 증가하였는데, 일과 중 많은 시간을 행정업무에 사용하게 되어 자연스럽게 학교를 방문하는 횟수가 감소하고, 지원 활동을 제대로 수행하지 못하는 경우가 발생하였다.

3) 교육지원청 기능 및 위상 약화

과거 지역교육청이 갖고 있던 감사권한이 본청으로 이관되면서 사전 예방기능이 약화되었다. 해당 지역의 학교에 사안이 발생해도 모르거나 직접 조치를 취할 수 없게 된 것이다. 또한 담임장학을 전면 폐지하고 컨설팅장학으로 전환하면서 기존 담임장학의 중요한 기능이었던 학교 모니터링 및 지도 기능도 약화되었다. 그리고 기존 지역교육청에서 수행하던 학생수용계획 업무가 본청으로 이관되어 관할 지역의 상황과 여건 등을 교육지원청 만큼 본청에서 정확히 파악할 수 없게 되어 오히려 효과적인 계획 수립이 어렵게 되었다. 감사, 평가, 인사, 예산과 같은 주요 권한이 본청으로 이관되면서 학교를 관리하고 지원하는 수단이 제한되어 단위학교가 본청과 직접 소통하려고 하는 현상이 나타나 교육지원청의 위상이 약화되었다는 점 역시 문제로 지적되고 있다.



[그림 6] 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 문제

2. 원인 분석

「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책 문제의 원인은 1차적 원인과 2차적 원인으로 구분할 수 있다. 1차적 원인은 문제에 직접적으로 영향을 미친 요인이고, 2차적 원인은 본 정책과 직접적인 관계는 없지만 지방교육행정의 구조 이면에서 작동하며 문제를 야기하는 근본적 요인이다.

1) 1차적 원인

(1) 구성원의 이해와 지지 부족

본 정책은 지역교육청 기능 및 조직 개편 시범사업 운영기간 중인 2010년에 전면 실시하겠다고 발표하였다. 정책의 목표와 취지, 주요 내용에 대한 이해가 부족한 상황에서, 교육지원청의 기능과 역할, 조직을 단번에 전면적으로 개편하였다는 점에서 현장의 지지를

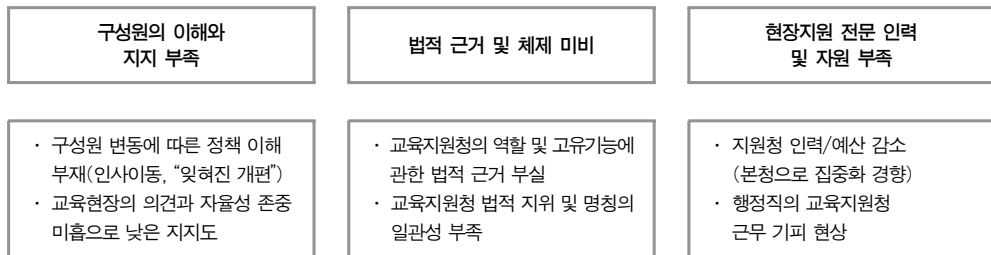
받지 못했다. 또한 현장의 의견을 수렴했다고는 하나, 현장에서는 자신들의 의견은 거의 반영되지 않았다는 점을 지적했다. 잦은 조직개편과 함께 계속된 인사이동으로 구성원들에게 “잊혀진 개편”이라는 점도 주요 원인이라 할 수 있다. 교육 현장의 이해와 지지를 얻지 못한 채 국가 수준에서 강제적으로 추진하여 능동적인 움직임을 이끌어내지 못한 점이 중요한 1차적 원인이라고 할 수 있다.

(2) 법적 근거 및 체제 미비

『지방교육자치에 관한 법률』 제34조(하급교육행정기관의 설치) 제1항에 따르면, 지역교육청은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 가운데 일부를 담당하는 지방자치단체의 하급행정기관의 지위를 갖는 것으로 해석된다. 그간 교육지원청으로의 명칭 변경 및 지원 기능 강화를 위해 노력했음에도 법적으로 지원기관의 지위를 갖고 있지 못한 실정이다. 『지방교육자치법』 제35조(교육장의 분장 사무)는 하급교육행정기관을 해당학교의 운영·관리에 관한 지도·감독사무를 위임받아 수행하는 지도·감독 기관으로 규정하고 있어, 교육장의 업무도 위임사무로 국한되어 능동적이고 독자적인 지원업무 수행에 한계가 있다. 지원기능 수행을 위한 법적근거가 4년여 동안 마련되지 않았다는 점을 문제의 원인으로 지적할 수 있다.

(3) 현장지원 전문 인력 및 자원 부족

개편 과정에서 드러난 일부 문제들은 인력 및 자원의 부족으로 기인한다. 당초 지역교육청 기능 및 조직 개편 시에 효과적인 지원 업무 수행을 위한 교육전문직원의 충원 의지를 밝혔으나 추가 인력이 확보되지 못했다. 오히려 인력이 본청으로 집중되면서 교육지원청 소속 교육전문직원들은 현장지원 업무보다 행정업무에 상당한 시간을 쏟는 등의 문제가 발생하였다. 그리고 지원기능을 수행하는데 필요한 각종 자원이 부족하다는 점 역시 문제이다. 예를 들어, 컨설팅장학의 경우에 컨설턴트 활동에 필요한 재원이 한정되어 예산이 조기에 소진되면 더 이상 컨설팅장학을 수행할 수 없게 된다. 본 정책의 핵심이라 할 수 있는 컨설팅장학에 대한 재원도 마련되어 있지 않다는 점은 중요한 문제의 원인이라고 할 수 있다.



[그림 7] 『지역교육청 기능 및 조직개편』 정책의 1차적 원인

2) 2차적 원인

(1) 하향식 정책 추진

「지역교육청 기능 및 조직개편」은 교육전문직 및 교원, 일반직 등의 관심과 지지가 정책의 성공에 중요한 영향을 줌에도 불구하고 충분한 시범기간과 의견수렴을 제대로 거치지 않았다는 점이 문제였다(이덕난, 2012). 또한 가이드라인을 제시한 후, 이를 시·도교육청 평가 항목으로 점검하는 등 지역별 상황과 특색을 무시하고 중앙에서 일방적으로 추진한 것도 문제였다. 교육지원청 개편 정책의 추진 방향 및 방법에 대해 시·도교육청의 자율권을 부여하지 않은 채 2009년부터 실시된 시범사업을 1년여 만에 중단하고, 2010년 9월부터 전국적으로 확대 실시하기로 결정하여 성급한 추진으로 개편 정책의 취지를 무색케 하였다. 이러한 중앙의 하향식 정책 추진이 교육현장의 반발을 불러일으키고 수동적으로 따르게 하는 문제를 야기했다.

(2) 현장지원/교육자치 역량 미흡

현장 지원의 효과를 제고하기 위해서는 교육수요자의 니즈(needs)를 파악하고 관련 프로그램을 기획하여 이를 효과적으로 제공하는 역량이 필수적이다. 하지만 교육전문직원의 경우 소수의 인원이 각종 사업과 행사를 단순히 처리하는 소극적 기능만 수행하고 있어 실질적인 지원이 제공되지 못하고 있다. 또한 현장에서 요구하는 중요한 역량 중 하나는 ‘기획 역량’이다. 특히, 교육지원청의 일반직 팀장의 경우 기획 역량이 더욱 계발되어야 한다는 현장의 요구가 많다. 실질적인 지원기능 수행을 위해 교육지원청 수준에서 현장을 이해하고 지원이 필요한 사안을 탐색하여 기획해야 하나, 이러한 역량을 갖고 있지 못하다는 것이다. 결국 적정 인원의 확보와 함께 현장을 제대로 지원할 수 있는 전문성 있는 인력이 확보되지 못한 점이 구조적인 원인 중 하나라고 할 수 있다.

(3) 조직구성원 및 문화의 이질성

초등-중등 간 칸막이 문화는 학교급의 특성과 전문성을 살릴 수 있다는 장점이 있는 반면, 칸막이에 의한 고질적인 분열과 갈등으로 인한 폐해도 적지 않다. 오랜 기간 초등과 중등 간 칸막이 문화가 교육계에 깊이 뿌리내리고 있다는 점이 정책의 효과를 제한하는 중요한 원인 중 하나이다. 각각의 특성과 전문성을 존중하되, 학생들의 연속적인 발달 과정에 대한 정보를 공유하고 지원할 수 있는 협업 체계를 마련하여 집단지성의 효과를 극대화할 수 있도록 해야 정책이 추구하는 목표를 달성할 수 있을 것이다. 또한 교육전문직-일반직 간 이질감도 문제의 원인이라고 할 수 있다. 교육행정기관의 인력 구성은 교육전문직과 일반행정직의 이원적 구조로 이루어져 있다. 하지만 교육행정을 움직이는 두 수레바퀴라 할

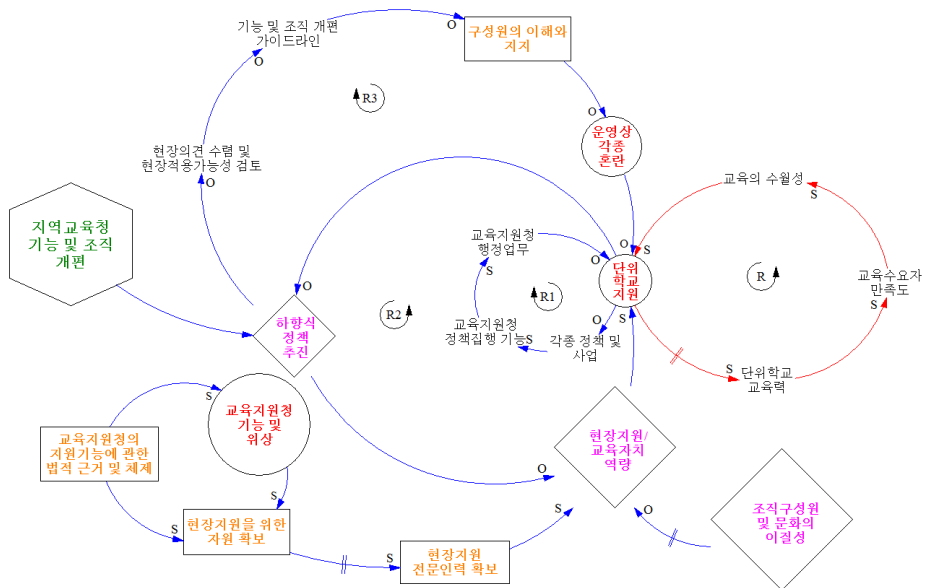
하향식 정책 추진	현장지원/교육자치 역량 미흡	조직 구성원 및 문화의 이질성
<ul style="list-style-type: none"> · 획일적 가이드라인 (지역별 상황 및 특색 무시) · 교육부주도 현장점검과 시도교육청 평가 반영 	<ul style="list-style-type: none"> · 현장지원인력의 전문성 부족 (장학사, 컨설턴트 등) · 지방교육 자치역량의 미흡 (기획, 분석, 평가 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 초/중등간 일체감 미흡 및 칸막이 문화 · 교육전문직/일반행정직간의 공유가치 부재 및 갈등

[그림 8] 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 2차적 원인

수 있는 일반직과 교육전문직 간의 공유가치 부재와 갈등도 효과적인 정책집행을 가로막는 요인으로 꼽을 수 있다.

3. 시스템 사고를 적용한 인과지도

「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책 문제와 그 원인을 종합하여 인과지도로 정리하면 다음 [그림 9]와 같다. 주요 문제는 원으로, 1차적 원인은 사각형 박수로, 2차적 원인은 다리아몬드 로 표시하였다.



[그림 9] 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 주요 문제에 대한 원인 인과지도

「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 목표는 현장지원을 강화하여 단위학교 교육력을 제고시키고 교육수요자를 만족하게 함으로써 교육의 수월성을 추구한다는 논리였다. 하지만 교육지원청의 단위학교 지원이 계획한대로 진행되지 않음으로써 선순환 루프가 제대로 작동하지 않고 있다. 그렇다면 왜 이런 현상이 발생하고 있는가? 시스템의 구조를 분석한 결과, 단위학교 지원을 방해하는 여러 요인들이 작용하고 있음을 알 수 있다.

먼저 R1 루프에서 볼 수 있듯이, 교육부 및 시·도교육청 수준의 각종 정책과 사업이 많아 교육지원청은 주로 정책집행 기능에 치중한다. 자연히 정책 수행에 따른 관련 행정업무가 많아져 교육지원청의 단위학교 지원이 원활히 이뤄지지 못한다. 즉, 교육지원청의 단위학교 지원을 약화시키는 힘(각종 정책과 사업)이 시스템 기저에서 계속 작동하고 있는 것이다.

R2 루프에서는 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책을 교육부에서 하향식의 일률적 방식으로 추진함으로써 현장지원 및 교육자치 역량을 저해하고 있음을 보여준다. 교육지원청의 지원 역량이 계발되지 않음으로써 단위학교를 효과적으로 지원하는 기능을 정체시킨다. 결국 단위학교 교육력을 끌어올리기 위해 정부는 각종 정책과 사업을 추진하게 되는데, 많은 경우 하향식 정책 추진으로 이어지면서 약속한 고리를 강화한다. 지역 여건에 부합하는 정책을 발굴·기획하는 역량이 계발되지 못하고 정부 주도의 정책을 집행하는 기관으로 전락하면서 그 기능이 제한되고 있음을 보여준다.

R3 루프에서는 R2와 마찬가지로 하향식 정책 추진으로 인한 문제를 보여준다. 정책 추진과정에서 현장의 의견 수렴과 현장 적용가능성을 제대로 검토하지 않은 채, 교육부 주도로 정책을 결정하고 집행한다. 교육부에서는 이행내용을 가이드라인으로 제시하였고, 시·도교육청 평가 등을 통해 이행을 유도하였다. 정부 주도로 정책을 급히 추진하면서 구성원들의 이해와 지지를 충분히 확보하지 못하였다. 이러한 이유로 현장에서는 정책을 수동적으로 따르게 되고, 정책 준비과정을 소홀히 하여 각종 혼란마저 발생하였다. 결국 현장의 불만은 증가하고 정부 정책에 대한 불신은 팽배해졌다. 이러한 전반적인 분위기로 단위학교를 효과적으로 지원하지 못하는 현상이 자연스럽게 나타나게 된 것이다.

이외에도 루프로 형성되지는 않았으나 앞서 살펴본 교육지원청의 지원 기능에 대한 법적 근거 및 체제의 불비로 현장지원을 위한 각종 자원(인력 및 예산)의 미확보로 이어져, 현장지원 전문 인력을 확보하지 못하게 되었다. 이는 현장지원 및 교육자치 역량을 약화시키면서 단위학교 지원을 제한하는 결과로 이어지고 있음을 알 수 있다. 그리고 조직구성원 및 문화의 이질성이라는 요인 역시, 현장지원 및 교육자치 역량에 부정적인 영향을 미치면서 효과적인 단위학교 지원을 방해하고 있다.

교육지원청의 현장지원을 강화하기 위해 전면적인 개편을 단행하고 각종 세부 정책들을

시행하였으나, 1차적 원인과 2차적 원인이 복합적으로 시스템의 원활한 흐름을 방해하는 것으로 나타났으며, 이러한 원인들이 역동적으로 단위학교 지원을 제한하고 있음을 알 수 있다.

V. 결론

본 연구는 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 목표와 주요 내용을 인과지도로 정리하고, 정책 목표를 달성하지 못하게 하는 문제의 원인을 시스템 사고와 인과지도를 활용하여 논리적으로 분석하는 것이 주 목적이었다. 주요 결과를 요약하면 다음과 같다.

「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책은 교육지원청의 단위학교 지원 기능을 강화하기 위한 것이었다. 이를 통해 단위학교 교육력을 제고하고 교육수요자의 만족도를 높임으로서 교육의 수월성을 추구하는 것이 정부 정책의 목표였다. 그러나 정책이 추구한 선순환 구조는 나타나지 않고, 조직개편 및 운영상의 혼란, 현장지원 미흡, 교육지원청 기능 및 위상 약화 등의 문제가 나타났다. 이는 정책설계 및 집행과정에서 소홀했던 요인들이 1차적 원인으로 작용하였다. 먼저 정책에 대한 구성원의 이해와 지지가 부족했고, 교육지원청의 지원 기능에 대한 법적 근거 및 체제가 미비했다. 또한 현장지원 전문 인력 및 자원을 확보하지 못해 정책의 원활한 추진을 어렵게 했다. 하지만 이러한 1차적인 원인들보다 더 근본적인 요인들이 정책 집행과 목표 달성을 제한하고 있었다. 이는 2차적인 원인으로 정부의 하향식 정책 추진, 현장지원 및 교육자치 역량 미흡, 조직 구성원 및 문화의 이질성이었다. 결국 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책은, [그림 7]의 인과지도를 통해 알 수 있듯이, 정책의 목표를 달성하려는 R루프 보다 R1, R2, R3루프에서 1차적, 2차적 원인들이 구조화되어 복합적으로 작동하면서 당초 설계한 정책 목표 달성을 제한하고 있다.

본 연구는 시스템 사고를 적용하여 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책을 분석하였다. 위 정책의 범위와 대상, 내용이 광범위하고 관련 문제들이 다양하게 제기되고 있어서 이를 모두 인과지도에 제시하지 못한 점은 추후 보완이 필요한 부분이다. 그럼에도 불구하고 정책결정 및 집행과정에서 목표로 한 바를 달성하기 위해 제반 요인들과 시스템 이면의 구조를 고려해야 한다는 점에서 그 의의가 있다. 상당수 정책들이 여러 이해관계자들과 시스템 이면의 숨겨진 요인들, 그리고 현장의 상황을 충분히 고려하지 못한 채 정책을 설계·집행되는 경우가 많기 때문이다. 「지역교육청 기능 및 조직개편」 정책의 문제와 원인을 시스템 사고를 활용하여 인과지도로 분석한 결과가 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 교육(행정)수요, 규모, 성과 등을 반영하여 지역에 적합한 조직구조를 설계할 수 있

도록 지역별 자율성을 보장할 필요가 있다. 『선진형 교육지원청 기능·조직개편』 정책에서 강조한 조직개편의 취지는 지역 실정에 적합한 교육지원 시스템을 구축하는 데 있다. 조직개편 모형 가운데 논란이 되었던 권역별 기능거점형 모형의 경우에도 지역 특성에 맞는 학교교육의 효과적인 지원을 목표로 하였다. 전국단위의 일괄적인 조직 및 기능 재개편은 지양하고, 교육부는 목표와 핵심전략을 중심으로 가이드라인을 제시하며 필요시에 컨설팅 등을 지원하는 것이 법령 및 정책의 취지에 부합한다. 이를 통해 지역별 특성과 요구를 반영한 최적의 지방교육지원 시스템이 구축되어 가도록 해야 할 것이다.

둘째, 교육지원청의 학교현장 지원기능을 강화하여 교육의 질적 수준과 만족도를 높이기 위해서는 지역별 교육자치역량을 제고하는 것이 중요하다. 조직 및 기능을 선언적으로 혹은 제도적으로 개편하는 것만으로는 현장지원이 제대로 이루어지기 어렵다. 교육지원청의 인력들이 현장의 요구를 파악하고 그 필요를 충족시킬 수 있는 전문적인 역량을 갖추도록 하는 것이 중요하다. 교육지원청의 활성화를 위한 국가 차원의 지원 확대가 필요하다. 중앙정부는 우수사례의 발굴 및 확산, 전문적 컨설팅 확대를 통해 지역별 교육자치역량 제고를 지원하고, 한편으로는 지방교육행정기관 조직분석 및 진단을 통해 매년 추진상황을 점검할 필요가 있다.

셋째, 시·도교육청-교육지원청-학교 간의 합리적 역할 분담 및 유기적 연계가 필요하다. 시·도교육청 본청과 교육지원청간 합리적인 기능 재조정은 ‘선진형 교육지원청 기능·조직개편’ 정책의 기본 목표 가운데 하나로 시·도교육청 본청으로 초·중학교 학생수용계획과 인사, 종합감사 등 학교행정 관리 업무를 지속적으로 이관하였고, 교육지원청으로 고교지원업무 등 학교현장지원 업무를 지속적으로 이관하였다. 그러나 기능 재조정에 따른 적절한 인력 배치가 이루어지지 않았고, 단위학교까지 포함한 기능 재조정으로 확산되지 못하였으며, 지방교육행정기관의 효율화로 이어지지 못하였다. 앞으로 교육현장지원에 초점을 두고 조직 및 인력 배치 시, 적도분권을 지향하고 기관간 역할, 업무, 책임 범위를 명료화하고, 기능 및 조직에서 지역별로 시·도교육청으로의 신집권화를 방지할 필요가 있다. 교육지원청 차원에서 학교교육의 질적 수준 제고 및 관리 능력 향상을 도모할 수 있도록 자유재량범위를 확대하고 책임을 명료화할 필요가 있다. 합리적 역할 분담에 적합한 범위 내에서 지방교육행정기관(본청-교육지원청-학교) 간의 인력 재배치 방안을 마련하여 현장지원 기능을 강화하고 지방교육행정의 효율화를 도모할 필요가 있다.

무엇보다도 교육지원청 관련정책 추진전략의 전환이 필요하다. 이 정책은 교육지원청의 현장지원 기능강화라는 공감대 형성에도 불구하고, 정책 추진은 중앙정부에서 교육지원청의 구체적인 개편 모습을 가이드라인을 통해 제시하고 현장점검과 시·도교육청 평가를 통해 그 반영 여부를 확인하여 인센티브를 부여하는 전형적인 하향식 추진방식으로 이루어

졌다. 이러한 방식은 신속하고 정확한 정책 집행을 촉진하였으나, 현장에서는 지역실정에 적합하지 않은 일률적인 추진으로 혼란을 겪게 하였다. 앞으로는 지역 특성에 부합하는 조직 개편과 운영이 이뤄질 수 있도록 하는 전략의 전환이 필요하다. 현장 지원을 어렵게 하는 점으로 지적한 교육부와 본청의 각종 정책과 사업의 과다, 그리고 이를 우선하여 집행할 수밖에 없는 구조적인 환경에 대해 심도 깊은 논의와 고민이 필요하다. 먼저 불필요한 전시성 사업과 프로그램은 최소화하고, 현장에서 필요로 하는 정책에 집중할 수 있도록 노력해야 한다.

이와 더불어 지방교육 조직문화를 바꾸기 위한 노력도 중요하다. 한정된 인력과 예산 제약 속에서 교육지원청의 현장지원 기능을 강화하고 학교교육의 질적 수준과 만족도를 높이기 위해서는 지역교육을 담당하는 구성원간 협력이 절실하다. 초·중등교육의 오랜 칸막이 문화와 교육전문직-일반직 간 폐쇄적인 문화를 개선하기 위해서는 지역별 여건과 인적 구성에 적합한 조직 편제, 역할 수행 모델을 발전시켜 나갈 필요가 있다. 장기적으로는 교육전문직 선발을 초·중등 구분 없이 통합할 수 있다. 교육전문직과 일반직은 서로 다른 업무를 수행한다고 생각하기보다 현장 지원을 위한 동반자적 마인드를 가져야 할 것이다.

정책의제 설정, 정책결정 및 정책집행의 과정에서 여러 요인들을 충분히 검토하지 않고 중앙 수준에서 설계하여 지방으로 하달하고, 정책과정에서 충분한 지적활동이나 실증적 분석이 이뤄지지 못할 경우, 당초의 정책의도와 달리 정책과정의 비합리성이 증폭되어 결국 각종 부작용과 문제를 양산하고 국가에 막대한 손실을 발생시키기 때문에 시스템 사고를 통한 통찰력 있는 정책 분석이 필요하다. 시스템 사고를 교육정책 전반에 적극 활용하고, 나아가 시스템 다이나믹스를 통한 정책 설계, 정책 예측, 정책 평가에 대한 연구가 필요하다.

【참고문헌】

- 교육과학기술부. (2010). 「선진형 지역교육청 기능 및 조직 개편방안」. (2010. 05.).
- _____. (2011). 「교육지원청 기능개편 관련 현장점검 결과 및 후속조치 계획」. (2011. 11.).
- 김도훈 · 문태훈 · 김동환. (1999). 『시스템 다이내믹스』. 대영문화사.
- 김동환. (2000). 『김대중 대통령의 시스템 사고』. 집문당.
- _____. (2004). 『시스템 사고: 시스템으로 생각하기』. 선학사.
- 김민희. (2009). “지역교육청 직무분석: 기능분석 및 재설계를 중심으로”. 『교육행정학연구』 제27권 제1호: 75-99.
- 김성열. (2012). 교육지원청 기능개편 현장 안착방안 및 보완모형. 제3차 지역교육발전포럼 자료집. 한국지방교육연구소.
- 나민주 · 김왕준 · 박수정 · 이덕난 · 우명숙. (2014). 교육지원청 기능개편 실태분석. 한국지방교육연구소.
- 배성근. (2010). 40여년만의 변신: 하급행정청에서 교육지원청으로. 한국교육개발원, 교육정책포럼, 207.
- 손태원 · 신중경. (2002). 시스템 다이내믹스를 활용한 경쟁전략 수립방안에 대한 연구. 한국시스템다이내믹스학회 하계 학술대회 발표집, pp.29-28.
- 유현숙. (2002). 교육서비스 기능 강화를 위한 지역교육청 개선 대안. 『교육행정학연구』 제20권 제4호: 251-273.
- 이덕난. (2012). 「교육지원청 개편 정책의 쟁점 및 개선방안」. 현안보고서 제163호 국회입법조사처.
- 최남희. (2007). “시스템사고를 통한 참여정부의 지방분산정책에 대한 평가”. 『한국시스템다이내믹스연구』 제8권 제2호: 275-294.
- 최준렬. (1998). “지역교육청의 기능 및 구조 개편방안”. 『교육행정학연구』 제16권 제3호: 61-88.
- 황준성 외. (2011). 교육지원청의 기능 개편 안정화 방안 연구. 한국교육개발원.
- Chapman, Jake. (2002). *System failure: Why governments must learn to think differently*. DEMOS.
- Richmond, B. (1993). *System Thinking: Critical Thinking Skills for the 1990s and Beyond*. *Systems Dynamics Review*, Vol.9, No.2: 112-133.
- Senge, P. M. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday.
- Sterman, J. D. (2001). *System Dynamics Modeling: Tools for Learning in a Complex World*.

California Management Review, Vol. 43, No.3: 8-25.

Weick, K. E. (1979). Cognitive Processes in Organizations. *Research in Organizational Behavior*, Vol.1: 41-74.

▶ 접수일 : 2014. 6. 30. / 수정일 : 초심게재 확정 / 게재확정일 : 2014. 07. 17.