「한국 시스템다이내믹스 연구」 제11권 제1호(2010. 4) : 85-102

시스템 사고를 활용한 지역교육청 기능전환정책의 정책 지렛대(Policy Leverage) 분석

Analysis of Policy Leverages Linked to Functional Changes of Local Educational Authority: Application of Systems Thinking

최영출* · 박수정**
Choi, Young-Chool* · Park, Soo-Jung**

Abstract

This paper explores the ways in which the functions of local educational authority in Korea can be analyzed by systems thinking, and puts forward some policy leverage strategies to enhance predictability of education policy effects and also to prevent unanticipated side effects arising from it. In dong so, we sketch causal diagrams to depict functional changes of local educational authority, based on before and after comparison, and attempt to derive policy intervention points to minimize unforseen reactions from the stake-holders concerned. These diagrams make it possible for educational policy-makers to capture the feedback, stocks and flows, time delays, and non-linearities they identify, although they have some limitations. This paper concludes that newly-designed functions and structures for local educational authority may be accepted by the stake-holders including teachers and unions, only if complex systems surrounding functional changes regarding local educational authority can be clearly understood and relevant policy measures can be effectively taken before the functional changes happen.

KeyWords : 지역교육청, 정책 지렛대, 조직 개편, 기능 개편
(Local Educational Authority, Policy Leverages, Organizational Changes, Functional Changes)

* 충북대학교 행정학과 교수 (제1저자, ycchoi@cbu.ac.kr)
** 안양대학교 교육대학원 교수 (교신저자, sjpark@qnyang.ac.kr)

Ⅰ. 서 론

행정조직은 행정환경수요가 변화되면 이에 대응하기 위하여 적극적으로 재설계되어야 한다. 지방교육행정기관도 관할 학교 수, 학생 수, 업무의 이양, 교통통신의 발달 등 교육행정환경이 변화되면서 탄력적으로 변화해야 하며 이러한 변화에 대응하지 못하면 경쟁력 있는 교육서비스의 제공은 어려울 수밖에 없다. 2008년 2월 출범한 이명박 정부는 초중등 교육에 관한 주요한 기능들을 중앙에서 지방으로 이양하는 계획을 수립, 발표해 오고 있다.[17] 이를 위해서 여러 가지 세부정책들을 시행해 오고 있으며, 그중의 하나는 현재 16개 시도교육청 산하의 180개 지역교육청의 기능을 개편하고자 하는 것이다. 개편방향은 현재 수행해 오고 있는 단순집행업무 등 관할 단위학교에 대한 형식적 관리, 감독위주의 업무수행에서 학교현장, 교육수요자 지원 중심의 기능으로 개편하고자 하는 것이다.

이러한 지역교육청의 기능전환은 지방교육기능의 분권화, 자율화 추세와 부합되며, 일선 학교현장의 환경변화에 대한 대응책으로서도 필요하다고 생각된다. 즉, 지역 내의 인구수의 변화와 더불어, 학교 수 및 학생 수의 변화와 같은 교육행정수요 뿐만 아니라 업무의 이양, 기능전환과 같은 환경변화로 인하여 지역교육청도 이에 대응한 기능, 조직 및 정원의 변화가 불가피하게 수반된다는 점이다. 조직의 기능변화가 정원변화를 수반하게 되기 때문에 이러한 정책은 관련된 이해관계자들의 반발이 따르게 되고, 아울러 관련된 인적, 물적 지원체제의 변화도 동시에 수반된다. 그만큼 복잡한 동태적 성격을 지니고 있다는 점이다.

지금까지, 지역교육청 기능전환의 필요성에 대한 학술적, 정책적 연구들은 교육학 분야에서 종종 이루어져 왔다. 그러나, 대부분의 연구들이 지역교육청 기능전환의 일반적이고도 거시적인 방향제시에 그치고 있으며, 그 결과 실질적인 측면에서의 지역교육청 기능전환은 아직까지도 이루어지지 못하고 있다. 이러한 사정 때문에 교육과학기술부에서는 2009년 지역교육청 기능전환을 위해서 시범지역교육청을 4개 선정하고 2010년부터 시범교육청의 기능전환을 추진하면서 이의 이행과정을 모니터링해 오고 있다. 시범교육청이 학교현장과 수요자 중심을 강조한 기능으로 전환하여 실시하는 과정을 모니터링하고 이러한 모니터링결과를 바탕으로 2011년에는 180개 전체 지역교육청을 새로운 기능을 수행하는 조직으로 재편하고자 계획하고 있다.

---

17) 이명박정부는 100대 국정과제를 설정해 놓고 있는데 이 국정과제 속에는 중앙기능의 지방이양(지방분권화) 부분이 포함되어 있다. 이를 위해서 대통령 직속으로 '지방분권촉진위원회'가 설치되어 있으며, 지방분권촉진특별법이 제정되어 있다. 이러한 결과로 교육분야에서도 세부적인 계획들이 계속 발표되어 오고 있다. 대표적인 것으로는 '선진형 교육청 기능개편 방안; 학생, 학부모, 교원이 중심이 되는 지방교육행정'(2010. 4) 등이 있다.

본 연구의 목적은 바로 이 같은 배경하에서, 기존의 지역교육청의 기능과 조직이 안고 있는 문제점과 새로운 지역교육청의 기능과 조직모델의 특성에 관한 인과지도를 작성하고, 이를 통해서, 새로운 기능모델의 성공을 위한 정책레버리지의 강화 전략을 제시해 보고자 한다.

Ⅱ. 선행연구검토와 연구문제의 선정

지역교육청의 기능과 관련하여 학계의 연구물은 많지 않은 편이다. 일부 연구자들의 연구결과를 보면, 김성열(1998)은 「시도교육청의 기능 및 구조 개편 방안」에서 시도교육청, 지역교육청, 단위학교의 행정계층별 기능배분의 기준을 제시하였다. 지역교육청의 기능으로 ① 시도교육정책의 구체화 및 지역교육계획 수립 ② 지역교육청 수준에서 기준의 통일 또는 조정을 요하는 업무 ③ 단위학교 능력을 초과하는 업무 ④ 시도교육청과 단위학교 사이의 연락・조정업무 ⑤ 단위학교에 대한 지도・감독 기능을 제안하였다. 이러한 기준을 활용하여 최준렬(1998)은 「지역교육청의 기능 및 구조 개편 방안」에서 지역교육청의 기능과 구조 개편 방안을 제시하였다. 지역교육청에 고등학교 업무가 이관되는 전제 하에서 장학과 같은 전문적인 지도와 조언을 하기 위해서 일정한 규모가 되어야 한다고 보았다. 학생 수 3만 명의 지역교육청의 통합 및 분할 기준을 제시하고, 장학 기능의 강화를 주장하였다.

유현숙(2002)은 「교육서비스 기능 강화를 위한 지역교육청 개선 대안」에서 서비스 개념을 도입한 행정체제 구축이라는 관점에서 지역교육청 개편 시나리오를 제안하였다. 단기적으로는 지역교육청의 장학기능 회복방안(지역교육청 유지, 지역별 특수성에 따른 장학서비스 제공이 가능하도록 개편), 장기적으로는 지역별 교육 요구를 반영한 행정서비스 강화방안(지역교육청 통폐합 및 증설, 장학서비스 기능의 단위학교 이양)과 대중 선택에 의한 교육서비스 강화방안(기초 교육자치기구화)을 제시하였다. 한편, 한국교육개발원에서 2005년 펴낸 「학교지원 중심체계 구축을 위한 교육행정체제 혁신방안 연구」(김홍주 외)는 교육부, 시도교육청, 지역교육청, 단위학교의 교육행정체제에 대하여 종합적인 연구를 시도하였다. 전국적으로 교육청에 대한 조직 진단과 설문조사를 통하여 수행된 연구로서, 지역교육청에 대해서는 각급학교의 교육활동에서 필요로 하는 사항을 전문적으로 지원하는 기관으로 혁신할 것을 제안하였다. 지역교육청의 핵심 기능은 ① 학교교육활동에 대한 전문적 지원, ② 학교혁신을 위한 전문적 교육행정 서비스, ③ 학교 간 조정과 각종 교육요구 반영, ④ 각급 학교의 각종 교육법령 및 규칙 준수 상황 점검 및 지도로 설정하였다. 이를 위하여 학무국(과)을 '학교지원센터'로 개편하여 현재의 초등 및 중등 장학과를 통합하여 운영할 것을 제

안하였다. 수업장학의 경우 학교 자율장학과 교과연구회 등을 지원하는 것으로 대체하고, 센터에서는 주로 학생의 자기주도적 학습 방법에 대한 전문적 정보 전달, 학생들에 대한 생활지도 방법에 초점을 두고 교원들을 지원하도록 하였다. 나아가, 예외적이기는 하지만, 2006년도에 국회 이주호 의원이 주관한 세미나에서 권영주 외(2006)는 지역교육청의 기능이 시도교육청과 상당부분 중복되며 불합리하게 수행되고 있다는 점에서 이는 폐지되고 단위학교의 기능이 강화되어야 한다는 취지에서 시도교육청-단위학교라는 2층제를 제시한 바 있다.

최근에는 개별 시도교육청 단위에서 지역교육청의 기능을 개별적으로 분석하고 시도교육청 및 단위학교로 이관할 업무를 제시하고 부분적으로 기능개편을 시도하고자 하는 노력도 있다. 이러한 연구노력들을 간추려 보면 아래 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 지역교육청 관련 연구물의 주요 내용

구 분	지역교육청의 기능	지역교육청의 구조	비 고
최준렬 (1998)	• 본청의 집행기능 위임, 기획기능 강화 • 학교 자체적으로 수행할 수 있는 영역은 학교에 위임 (자율장학, 수업장학 등) • 장학기능 강화	• 지역교육청의 통합 및 분할 기준 제시 (예: 유·초·중·고 학생 수 3만 명 이하인 경우 통폐합) • 지역적으로 멀리 떨어져 있는 경우 출장소 형태로 개편	• 권한 확대 (집행, 기획기능) • 고교 사무의 지역교육청 이관
유현숙 (2002)	• 구체적인 언급 없음	• 세 가지 대안 제시 - 지역교육청 유지 - 지역교육청 통폐합 및 증설 - 지역교육청의 기초교육자치기구화	• 교육서비스 강화를 위한 지역교육청 개편 관점
최준렬 (2003)	• 관리기능과 장학기능 축소 • 학교 지원기능 강화	• 조직 축소	• 지역정보제공센터, 지역연구센터로의 조직 개편
김홍주 외 (2005)	• 학교 교육활동에 대한 전문적 지원 • 학교 혁신을 위한 전문적 교육행정 서비스 • 학교 간 조정과 각종 교육요구 반영 • 각급학교의 각종 교육법령 및 규칙 준수 상황 점검 및 지도	• 지역교육청의 통폐합 기준 제시 (예: 유·초·중학생 수 5,000명 이하이면서 인구 수 5만 명 이하인 경우 통폐합) • 시설행정(학교 신설 등)은 거점 지역교육청 또는 시도 권역의 시설사업소로 통합	• 권한 확대(교육과정 및 학사운영권, 인사권, 재정운영권 중 일부) • 고교 사무의 지역교육청 이관 • 학무국(과)을 학교지원센터로 개편

구 분	지역교육청의 기능	지역교육청의 구조	비 고
권영주 외 (2006)	• 폐지	• 폐지	• 일부기능 폐지, 일부기능은 시도교육청 및 단위학교로 이관

자료: 최영출 외 (2008: 59-60)

지금까지의 연구들을 보면, 지역교육청의 기능에 대해서는 최근 학교 지원 기능의 강화에 초점을 두고 있다는 점에서는 공통적이지만 장학 기능의 확대에 대해서는 다소 차이가 있다. 일부 연구는 기존에 수행하고 있는 초·중학교 기능 외에도 고교사무 등 권한 확대를 주장하는 연구도 있다. 이에 반하여 예외적으로 아주 제한적이지만 지역교육청의 기능 폐지를 주장하는 연구도 있다.

지역교육청의 구조에 대해서는 통폐합 및 증설의 기준을 명시적으로 제시한 연구, 여러 대안을 시론적으로 제시한 연구, 출장소 설치나 일부 시설의 민간 위탁 등을 제안한 경우 등이 있다. 대부분 실증적 근거에 의하기 보다는 논리적, 규범적 차원에서 기능과 구조 개편을 논하고 있다는 점이 공통적이다. 그 결과, 조직 진단 및 설문 조사에 의한 체계적인 대안 제시는 아직 발견하기 어렵다.

특히 연구방법론 면에서 보면, 기능이나 구조개편의 전반적 내용을 거시적으로 제시하기 위하여 설문조사나 인터뷰 등의 방법을 택하고 있는 것이 일반적이다. 그 결과, 이해관계자가 복잡하게 관여되는 기능개편 정책을 성공적으로 집행하는데 필요한 주요 변수들의 관계성이나 상호관계, 변수들의 구조와 행태들에 대한 분석은 거의 이루어지지 못한 상태이다. 오늘날의 정책은 문제를 구성하는 변수들의 수와 종류가 많고 이들 간의 관계 또한 복잡다양하기 때문에 문제에 대한 접근자체가 대단히 어렵다. 이러한 어려움에 대한 대안으로서 포레스터 교수가 창시한 시스템다이내믹스 방법론은 기존 방법론이 안고 있는 많은 문제들을 해결해 주는데 기여하고 있다. 본 연구는 시스템다이내믹스 방법론을 적용하여 지역교육청의 기능전환과 관련한 주요 쟁점들을 분석하고 정책을 성공적으로 집행하기 위한 정책 레버리지 강화전략을 제시함으로써 향후 지역교육청 기능전환 정책이 성공을 가져오도록 하는데 기여하고자 하는 것이다. 이 같은 배경하에서 본 연구에서는 아래와 같은 세 가지 연구문제를 선정한다.

① 연구문제 1: 현재 지역교육청이 수행하는 기능들을 둘러싼 주요 변수들은 어떠한 인과구조로 연결되어 있는가?

② 연구문제 2: 지역교육청이 새로운 기능전환을 한다고 하였을 때 수행해야할 기능들을 둘러 싼 주요 변수들은 어떠한 인과구조로 연결되어 있는가?

③ 연구문제 3: 지역교육청이 새로운 기능전환을 한다고 하였을 때 주요한 정책지렛대 전략은 무엇인가?

Ⅲ. 지역교육청의 현재 수행기능과 새로운 기능수행에 대한 검토

1. 현재 지역교육청의 수행기능

2009년 12월 현재 우리나라 지역교육청 수는 180개이며 여기서 근무하는 공무원 수는 10,675명이다. 여기에는 신분이 공무원인 경우만 포함되어 있으며, 비정규직은 포함되어 있지 않다. 교육부문의 경우 비정규직이 정규직의 약 21%에 해당하고 있음(최영출, 2008)을 감안할 때, 실제 교육청 근무인원은 약 1만 2,046명에 이른다고 추정될 수 있다. 다만, 본 연구에서는 비정규직은 제외하고 법상 공무원 신분을 가진 공무원만 대상으로 하고자 한다.

지역교육청에서 수행하고 있는 기능들 중에서 실제 어떠한 기능이 많이 수행되고 있는지를 분석하기 위해서는 공문서 전체나 전 직원들을 대상으로 한 직무분석을 실시해야 한다. 그러나 본 연구에서는 여러 가지 제약상 지역교육청 직원들을 대상으로 하여 설문지 형태로 수행기능들의 상대적 빈도를 측정해서 분석한 자료(최영출 외, 2008)를 활용해 보고자 한다. 이 연구에서는 교육행정 공무원들을 대상으로 수행하는 교육행정기능을 분류하여 이 기능들이 현재 어느 정도 수행되는 지를 상대적 중요도 측정방법인 AHP 방법을 이용하여 분석한 것이다. 이 분석결과는 <표 2>와 같다.

다음의 <표 2>를 보면, 가장 비중 있게 다루고 있는 1위 기능은 운영지도이며, 2위는 예산감독, 3위는 혁신관련 업무, 4위는 감사기능, 그리고 5위는 장학지원으로서 상위 5위까지 주로 행정지원적 기능이 차지하고 있음을 알 수 있다. 이는 지역교육청의 수행기능이 학교에 대한 경영지원이나 교육과정지원, 또는 학부모 지원과 같은 서비스적 지원기능이 아니라, 행정감독적 기능에 여전히 치중하고 있음을 알 수 있게 한다. 지역교육청의 기능을 세부적으로 나누면 <표 2>에서와 같이 24개 정도의 기능으로 분류할 수 있으나 가장 비중을 많이 차지하고 있는 5개 기능을 놓고 볼 때, 행정감독적 기능위주로 구성되어 있다고 할 수 있다.

〈표 2〉 현재 수행기능의 처리비중 중요도

기 능	현재 업무량	
	가중치	순 위
공보	0.016	14
감사	0.073	4
기획	0.04	7
혁신	0.114	3
학생수용계획	0.011	16
인사.정원	0.055	6
복무	0.018	13
연수	0.013	15
급여.복지	0.018	13
총무	0.039	8
정보화	0.012	15
재무.회계	0.016	14
장학지원	0.066	5
교육과정지원	0.035	9
학교경영지원	0.009	18
학부모지원	0.009	18
지역사회지원	0.007	19
교육복지지원	0.029	11
예산감독	0.125	2
시설감독	0.034	10
운영지도	0.227	1
인허가	0.019	12
제증명	0.005	20
고충처리	0.01	17

자료: 최영출 외 (2008: 78)

5위까지의 우선순위 가중치를 합산해 보면, 0.605로서 전체 24기능 중 5개 기능이 60% 이상을 차지하고 있다는 것과 같은 의미이다. 따라서 본 연구에서는 핵심기능을 중심으로 분석해 보는 것이 연구의 목적에 부합하다고 생각되어 5개 주요 핵심을 중심으로 분석한다.

2. 새로운 기능전환

교육과학기술부는 2008년 12월 [지방교육행정기관 효율화 방안] 기본계획을 수립하였으며, 이 계획의 내용은 지역교육청이 현재의 행정적 관료적 기능에서 탈피하여 학교현장 지원기능 수행 쪽으로 기능전환을 해야 한다는 것을 내포하고 있다. 교과부의 지역교육청 기능전환계획(2009)에 의하면, 핵심이 학교현장지원기능으로 압축되며, 이를 세분하면, 학교경영지원 기능, 교사능력 개발지원 기능, 학생・학부모 교육상담 기능, 지역사회협력 기능, 교육복지지원 강화 기능 등이다.

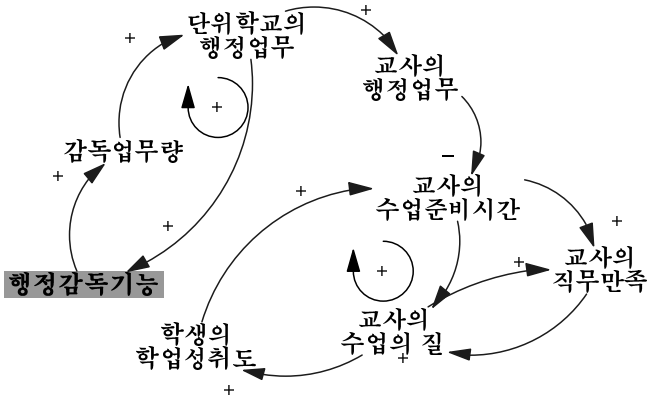
학교경영지원 기능은 주로 교장, 교감 대상 리더십 관련 연수강화, 학교경영 컨설팅 단의 운영, 학교경영 우수사례 발굴 등과 관련된다. 교사능력 개발지원기능이란, 컨설팅 장학으로 장학 패러다임을 전환하는 것에서부터, 교수학습지원단을 구성하여 운영하는 것, 교원 연수관리강화, 학교 자율장학 지원 기능들을 의미한다. 학생・학부모 교육상담 기능은 상담관련 교사 연수계획 수립, 상담 관련 인적, 물적 자원 구축운영, 학생과 학부모 등 상담관련 민원 해결 등이 포함된다. 지역사회 협력 기능으로서는 관할구역 내 관련 행정기관, 시민단체와의 협력망 구축, 운영, 교육환경 개선을 위한 지역 물적 자원 동원 기능, 지역주민과 함께하는 평생학습활성화 등의 기능이 포함된다. 그리고 교육복지 지원강화 기능으로서는 저소득층 자녀학비 지원, 장학금 지급 업무, 교육복지 투자 우선 지역선정, 그리고 각종 교원 및 학생들에 대한 복지 문제 등이 포함된다고 할 수 있다. 결국 이러한 기능들의 핵심은 학교현장 서비스지원기능 강화라고 할 수 있겠다.

Ⅳ. 인과지도 작성과 정책 지렛대(policy leverage)전략

1 인과지도 작성

1) 현재 기능모델

지역교육청이 현재 수행중인 주요기능 수행과정에서 나타나는 주요변수들과 이들의 인과관계를 중심으로 인과지도를 작성해 보면 아래 [그림 1]과 같다. 그림에서 보는 바와 같이, 현재의 지역교육청 수행기능은 단위학교에 대한 지원기능이 아니라 행정을 감독하는 감독자적 기능중심으로 수행되고 있다. 단위학교에 대한 감독업무량이 늘어나며, 이로 인하여 단위학교의 행정업무 수가 늘어나고 이는 결국 교사의 행정업무 수행 시간을 늘어나게 한다. 교사의 행정업무로 인하여 교사의 수업준비시간이 줄어들며, 이는 교사의 직무만

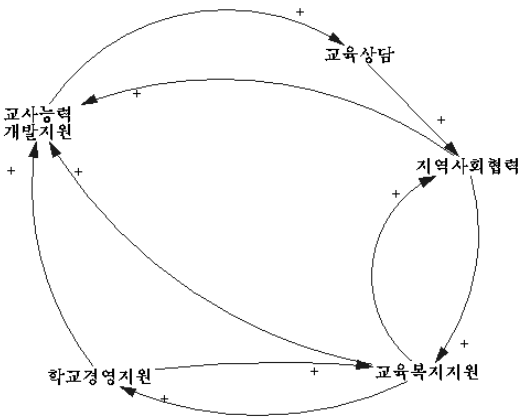


[그림 1] 지역교육청의 현재 기능수행 관련 인과지도

족 수준을 저하시키고 교사의 수업의 질을 저하시킬 수밖에 없다. 이는 결국 학생들의 학업성취도에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없게 된다.

2) 전환된 지역교육청 기능모델

지역교육청이 안고 있는 이러한 문제점을 개선하기 위하여 교육과학기술부나 학계에서는 지역교육청이 학교현장서비스 지원기능을 수행하는 체제로 전환해야 한다는 주장이 많이 제기되어 왔다. 그 결과, 교육과학기술부에서는 전술한 바와 같이 2009년도에 시범지역교육청을 4개 선정하고 이러한 지역교육청으로 하여금, 학교현장을 지원하는 서비스 기관으로서의 기능수행을 하도록 하였다. 이러한 시범 지역교육청에게는 연 5억 원의 별도 지



[그림 2] 새로운 지역교육청 수행 기능

원금을 지급하였으며, 2010년도부터 실시해 오고 있다(교과부, 2010). 이러한 전환된 지역교육청 기능은 크게 단위학교에 대한 학교경영지원 기능, 교사능력 개발지원기능, 학부모 및 학생들에 대한 교육상담기능, 지역사회와 협력을 강화하는 기능, 그리고 교육복지지원 기능이며, 이러한 기능들은 [그림 2]에 제시되어 있다.

학교경영지원기능의 강화는 교사능력의 개발지원기능을 강화시킬 수 있으며, 동시에 교육복지지원에 초점을 맞출 수 있는 여력이 생긴다. 교사능력개발지원은 교육상담을 강화시킬 수 있는 자질을 향상 시킬 수 있게 된다. 교육상담이 강화되면 이는 지역주민 들 및 지역사회와의 협력이 강화될 수 있는 계기가 되며, 지역사회 협력이 강화되면, 지역 내의 자원을 교육복지에 활용될 수 있도록 하는 가능성이 크게 될 것이다.

2. 전환된 지역교육청 기능수행 상 정책지렛대

1) 정책지렛대

시스템을 모델링하고 이를 시뮬레이션하여 시스템의 특성을 이해했다면 그 다음은 시스템을 바람직한 방향으로 변화시킬 수 있는 정책적인 방안을 강구해야 한다. 이러한 정책방안이 바로 정책 레버리지 (policy leverage), 즉 정책 지렛대이다. 정책지렛대란 제한된 정책자원을 조금만 투입하면 커다란 정책효과를 생산할 수 있는 정책개입지점 (policy interruption point)을 의미한다(김도훈 외, 1999: 148; Elshobagy, 2005).

세상을 하나의 복잡한 시스템으로 보는 능력을 의미하는 시스템 사고(systems thinking) (Sterman, 2001: 9)는 관심의 대상이 되는 시스템을 어떻게 하면, 효과적으로 변화시킬 수 있는 지를 보여 주는 장점이 있다. 즉, 시스템 사고는 변화시키고자 하는 변수를 직접 공략하기 보다는 그 변수를 움직일 수 있는 메커니즘, 즉 피드백 구조를 이해한 다음, 그 메커니즘을 활용하여 변화시키는 것을 강조한다(서혁, 이상은, 2009: 88). 본 연구에서는 인과지도를 통해서 지역교육청의 새로운 기능별로 정책지렛대 전략을 제시해 보도록 한다. 정책지렛대는 시스템내의 변수에 대한 작은 변화를 주어서 시스템으로부터 큰 변화를 유도하는 정책방안을 의미한다는 것은 위에서 언급한 바와 같다. 따라서, 본 연구의 목적도 지역교육청의 기능전환에 관련된 주요변수들의 인과지도 작성에 본래의 목적이 있는 것이 아니라, 전체의 시스템을 올바로 이해하고 그 특성을 도출한 후 시스템의 전반적인 향후 발전방향을 제시하는데 더욱 큰 연구의 목적이 있다고 하겠다. 이러한 측면에서 정책지렛대 전략은 중요성을 가진다.

따라서 정책결정가적 입장에서 제일 중요한 것은 정책지렛대의 발견이다. 인과구조 속에서의 주요 변수들의 행위와 변화과정에 대한 추론을 통하여 지속적인 시스템의 발전을 유

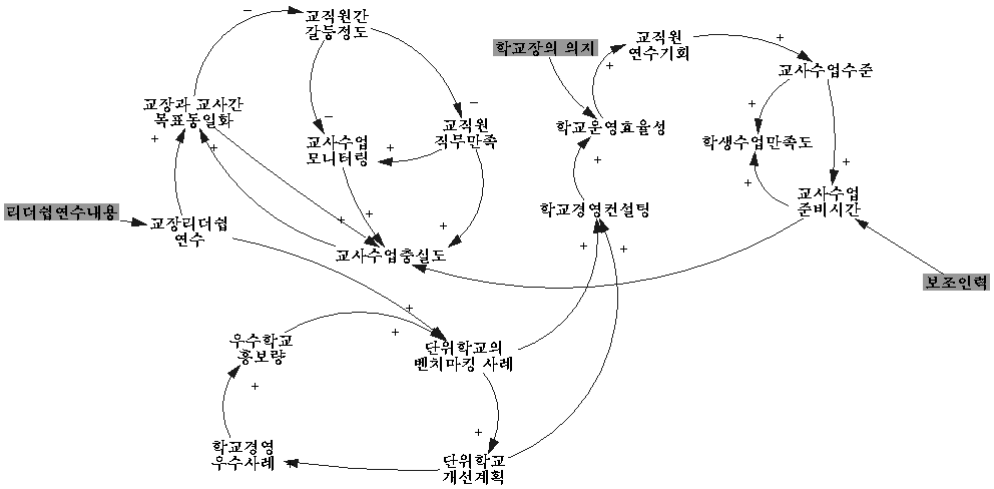
도하는 것이 필요하기 때문이다. 정책지렛대를 발견하는 것이 쉬운 일은 아니다. 이를 위해서는 시스템 사고의 전개과정과 시스템의 구조에 대한 직관력, 그리고 오랜 경험을 통해서 발견하는 것이 일반적이다 (서혁, 이상은, 2009: 88). 그럼에도 불구하고 정책지렛대를 발견하는데 도움을 줄 수 있는 고려사항은(김도훈 외, 1999: 149) 피드백 루프 중에서 병목지점에 걸려 있는 지점이나 어느 변수의 값이 극히 낮아서 양의 피드백 루프가 임계점에 도달하지 못하지는 않은지 하는 점들이다.

2) 기능별 정책지렛대 전략

(1) 학교경영지원기능

아래 그림에서 보는 바와 같이, 학교경영지원기능을 지역교육청이 수행하게 되면, 단위학교를 경영하는 학교장의 기능이 강화되기 때문에 학교장에 대한 리더십 연수기능과 같은 것이 강화되게 되며, 이렇게 되면, 교장과 교사간의 목표의식의 동일화에 기여할 수 있게 될 가능성이 커질 것이다. 다만, 이러한 과정에는 리더십의 연수내용과 연수과정이 실질적 의미를 가지게 될 것이다. 즉, 형식적인 교장 리더십의 연수로 운영되면 이는 과거와 같은 경로를 밟게 되며, 교사들에 대한 실질적인 의식전환 역할을 하기 어렵다.

아울러, 교직원 직무만족이 중요한바 여기에서는 교사평가제도의 합리성이라는 정책지렛대도 가능할 수 있겠다. 그러나 교사평가제도의 합리성은 달성하기가 대단히 어려운 과제이기 때문에 약간만 변화시켜도 큰 변화를 가져올 수 있는 성격을 가진 정책지렛대로 포함시



[그림 3] 학교경영지원기능에 대한 인과지도와 정책지렛대

키기에는 무리가 있을 수 있다. 따라서 여기에서는 정책지렛대에 포함시키지 않기로 한다.

학교경영컨설팅과 관련하여서 학교장의 의지가 가장 중요한 정책개입지점이 될 수 있다. 학교운영효율성을 위한 학교장의 적극적 의지가 뒷받침이 되지 않으면 효율성이라는 총론적 개념에는 동의하겠지만 세부적인 계획수립이나 실천과는 거리가 멀 수 있다. 따라서 학교장의 의지라는 정책지렛대도 나타날 수 있다.

또 한 가지 추가적인 정책개입지점으로서는 교사수업 준비시간을 들 수 있는데 이에 관련된 정책지렛대로서는 교사들의 행정업무량 경감을 위한 보조인력 전략이 사용될 수 있다 우리나라의 교사들이 학생들에 대한 교육업무 외에 행정적 업무로 많은 시간과 스트레스를 받고 있다는 것은 주지의 사실이다. 이를 개선하기 위해서는 교사들의 행정업무량이 줄어들어야 하는데, 이를 위해서는 선진외국과 같이 교사들의 업무를 보조해 주는 행정지원요원제도가 도입되는 것이 필요할 것이다. 이와 관련하여, 영국의 사례는 많은 시사점을 준다. 영국에 있어서 학교 보조인력의 수는 잉글랜드의 경우 2005년 기준으로 26만 8,600명인데 초중・고 교사 수 43만 1,900명을 고려하면 대단히 많은 수이다. 한 연구결과에 의하면 표본조사된 학교들의 16%는 학교 보조인력의 수자가 자기 학교에 10명 이하가 있다고 응답하고 있으며, 30%는 11~20명, 37%는 21~40명, 11%는 41~60명, 그리고 6%는 61명 이상의 학교 보조인력이 근무하고 있는 것으로 응답하고 있다.(Institute of Education, 2006) 이를 통해서 보면 단위학교당 평균 약 30~40명 정도의 보조인력을 가지고 있다고 할 수 있다. 학교 보조인력의 특징을 보면 대부분(89%)이 여성이며 단지 현장 근무자들의 경우 남성들이다. 이들은 주당 평균 23시간 정도 근무하고, 전체 보조인력의 약 87%는 상시계약직이며 이들도 자기들의 업무성과에 대하여 1년 단위로 업적평가를 받는다. 이러한 보조인력들은 아래와 같이 크게 7개 종류로 구분된다.

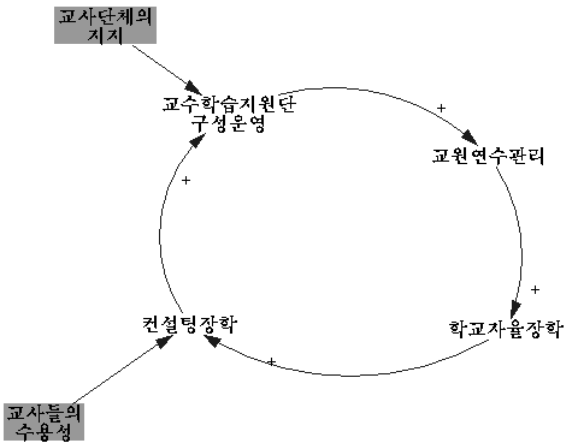
- TA 담당(TA, 간호업무담당자, 치료요법사)
- 학생복지담당자(학습멘토, 복지보조사 등)
- 기술업무보조사(ICT 네트워크 관리자, ICT 기술자, 사서, 과학기술자 및 기술자)
- 여타 학생지원인력(외국에서 온 아이의 언어지도사, 시험감독자 등)
- 시설직원(청소원, 요리사 및 기타 음식조달인력 등)
- 보조행정직원(서기, 회계원, 자료관리담당자 등)
- 현장직원(부지관리인 등)

즉, 이러한 단위학교의 보조인력들이 교사들의 행정업무를 경감시켜 줄 수 있기 때문에 교사들의 수업준비시간이 확보될 수 있으며, 이는 결국 학생수업 만족도로 연결될 수 있는

기제가 될 수 있는 것이다.

(2) 교사능력 개발 지원기능

새로운 지역교육청 기능으로서 교사능력 개발을 지원하는 기능이 제시되고 있다. 교사능력을 개발하기 위해서는 컨설팅적인 장학기능과 교원 연수관리 등이 효과적으로 이루어져야 한다. 이와 관련된 정책개입지점으로서는 컨설팅 장학을 들 수 있다. 장학기능이 단위학교의 교사들에 대한 규제적 기능으로서가 아니라 교사들을 지원해 주기 위해서는 컨설팅적 성격을 띠어야 한다. 이를 위해서는 아래 그림에서 보는 바와 같이 교사들의 수용성이 확보되어야 한다. 단위학교 교사들에 대한 평가와 이에 기초한 상벌적 기능에 익숙한 단위학교 교사들은 설령 컨설팅 장학이라고 하더라도 이에 대한 거부감을 가질 수 있다. 따라서, 교사들의 수용성을 높일 수 있는 전략이 필요하다.



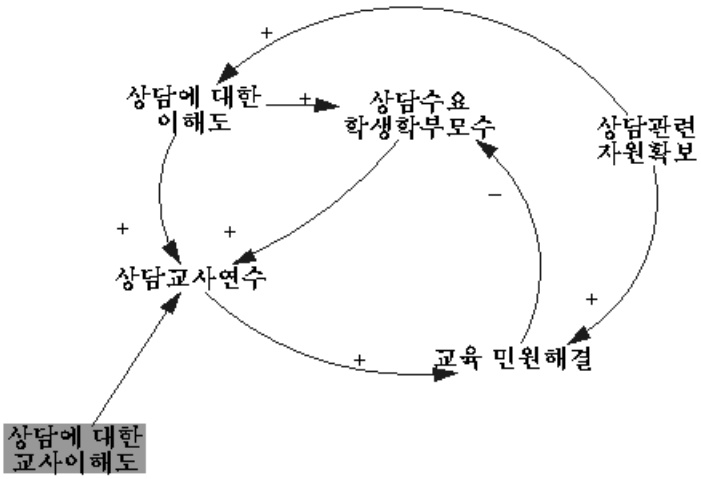
[그림 4] 교사능력개발 지원기능에 대한 인과지도 및 정책지렛대

교사들에 대한 실질적인 개발지원기능을 수행하기 위해서는 교수학습지원단이 각 과목별 전문가들로 구성되어 있어야 할 것이다. 이러한 전문가 풀에서 선발된 지원단 인력이 단위학교 교사들에 대한 실질적인 지원을 해 주어야 한다. 이러한 단계에서 교사단체의 지지확보라는 정책지렛대가 발견될 수 있다. 교사들의 단체들이 이러한 취지에 공감하지 않으면, 교수학습지원단의 구성이나 운영의 실질적인 효과를 가져오기 어렵다는 점이다. 이에 대한 적극적인 노력도 필요하다.

(3) 교육상담기능 지원

학부모나 학생들에 대한 지역교육청의 교육상담기능도 또한 중요하다. 아래 그림에서 보는 바와 같이 상담기능이 강화되기 위해서는 상담관련자원이 확보되어야 하며, 상담에 대한 이해도가 증진되어야 한다.

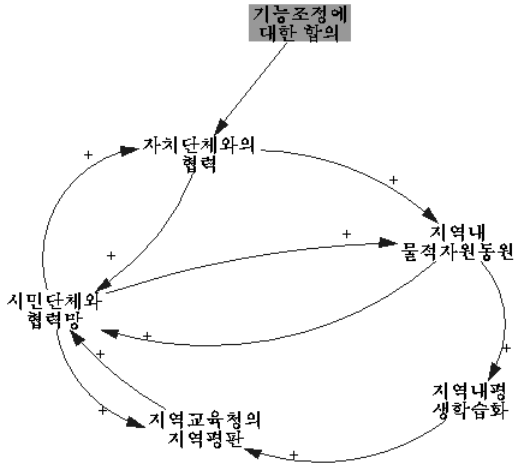
지금까지 상담제도가 있어왔으나 내실이 없었던 이유 중의 하나는 상담에 대한 교사들의 중요성에 대한 인식도의 저하라고 할 수 있다. 특히, 상담교사들에 대한 연수가 행해져 왔으나 이에 대한 인식의 저하로 내실 있는 상담연수로 이어지지 못한 경우가 많았다. 상담이 가지는 기능에 대한 저평가 및 형식적인 요식행위로 여기는 까닭으로 내실 있는 상담이 이루어질 수 없었다. 이러한 문제는 상담에 대한 교사들의 이해도 향상이 전제될 때 해결될 수 있을 것이다.



[그림 5] 교육상담기능에 대한 인과지도 및 정책지렛대

4) 지역사회협력기능

지역교육청이 수행해야 할 기능 중에서 지역사회와 협력하는 기능도 중요하다. 지역교육청의 새로운 기능에는 지역사회와의 협력기능 강화도 중요성을 지닌다. [그림 6]에서 보는 바와 같이 지역사회는 자치단체 및 시민사회단체가 대표적으로 관계될 수 있다. 특히, 자치단체와의 협력이 중요하다고 생각된다.

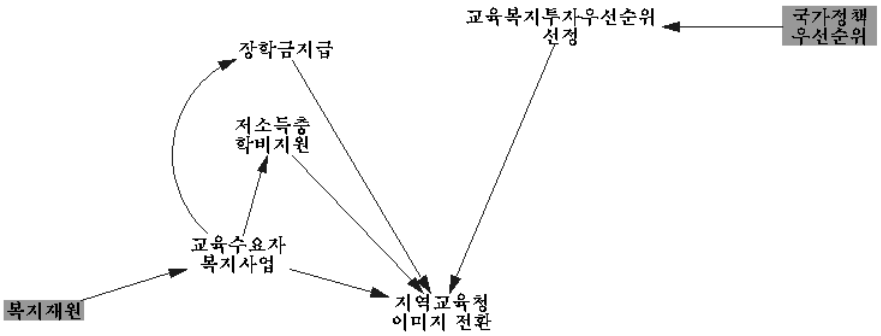


[그림 6] 지역사회협력기능에 대한 인과지도 및 정책지렛대

현재 지방자치법 상으로는 자치단체의 고유기능 속에 학교를 지원하는 기능은 포함되어 있지 않다. 그 결과, 학교지원을 두고는 자치단체와 지방교육행정기관 간에 관할권을 두고 갈등을 보이는 사례가 많이 있어 왔다. 자치단체와의 협력이 실질적 효과를 가져 오기 위해서는 자치단체와 지방교육행정기관간의 기능상의 갈등조정이 먼저 이루어지는 것이 필요하다. 이는 법적 절차의 개선이 수반되어야 하는 문제이기도 하다.

5) 교육복지지원기능

교육복지 지원기능은 지역교육청의 기능중 당연한 것으로서 향후에는 더욱 중요성을 띠어야 할 것이다.



[그림 7] 교육복지지원기능에 대한 인과지도 및 정책지렛대

교육수요자에 대한 복지사업이 제대로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 복지재원이 충분히 확보되어야 할 것이다. 아울러, 교육복지투자우선순위 선정 단계에서는 국가정책상의 우선순위가 먼저 명확히 설정되는 것이 필요하다. 지방교육자치단체의 권한과 기능상으로는 한계가 있기 때문에 국가정책상의 우선순위 설정과정에서 지방교육자치단체에 위임시켜 주던지, 아니면 국가정책상으로 우선순위를 명확히 설정해 주는 장치가 필요하다는 점이다.

Ⅴ. 결 론

본 연구는 지역교육청의 현재기능과 향후 수행해야 할 기능의 인과지도를 작성해 보고, 이러한 인과지도 기반위에서 정책개입지점을 발견하는 것을 관심대상으로 하였다. 아울러, 지역교육청의 신규기능을 성공적으로 추진하기 위한 정책지렛대를 선정해서 이의 활용을 통한 성공적인 집행전략을 제시해 보는 것을 중요한 연구의 목적으로 하고 있다. 지금까지의 지역교육청의 기능개편에 관한 기존 연구들은 당위론적으로 수행해야할 일정한 기능수행을 제시하는데 그쳤지만 본 연구는 새로운 기능전환의 방향이 가져올 변수들 간의 인과관계 기반위에서 새로운 기능전환 정책의 실질적 효과를 가져 올 수 있는 정책개입지점 발견과 이에 대한 대응전략을 제시해 보았다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

정책지렛대는 조그마한 노력을 해서 시스템 전체가 큰 역동성을 발휘할 수 있도록 만들 수 있는 변수이기 때문에 이를 어떻게 발견하는지는 정책집행 성공의 관건이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 정책지렛대를 발견한다는 것은 쉬운 일은 아니며, 개별 정책분야에 대한 충분한 식견과 경험이 중요할 것이다. 앞으로 교육행정분야에서도 시스템다이내믹스 방법론은 통한 정책분석, 특히 정책지렛대를 발견하여 이에 대한 전략을 수립하는 노력도 실질적인 교육정책의 성공을 위해서 더욱 필요하다고 생각한다.

【참고문헌】

교육과학기술부. (2009).「학교현장・교육수요자 지원중심의 지역교육청 기능개편 공모・선정계획(안)」. 교육과학기술부.

교육과학기술부. (2010).「선진형 지역교육청 기능개편 방안」. 교과부 학교선진화과 발표자료.

교육혁신위원회 (2003).「교육지방분권・자치에 관한 연구」.

권영주・이기우・최영출. (2006).「중앙정부 교육행정체제 개편방안」. 이주호 의원 주최, 교육부 발전적 해체방안 토론회 자료집.

김도훈・문태훈・김동환. (1999).『시스템 다이내믹스』. 서울: 대영문화사.

김성열 외 (2005).「학교운영 자율성・다양성 제고방안 모색 및 제도화 지원에 관한 연구」, 경기도교육청

김성열 (1998).「시 ・ 도교육청의 기능 및 구조 개편 방안」.『교육행정학연구』. 16(3): 28-60.

김성열 (1998).「시 ・ 도교육청의 기능 및 구조 개편 방안」.『교육행정학연구』. 16(3): 28-60.

김태완 외 (2004).「경상북도 교육행정체제의 진단 및 혁신방안」. 한국교육개발원.

김태완 외(2004).「대구광역시 교육행정체제의 진단 및 혁신방안」. 한국교육개발원.

김홍주 외(2005).「학교지원 중심체계 구축을 위한 교육행정체제 혁신방안 연구」. 한국교육개발원.

서혁・이상은. (2009).「시스템 사고를 이용한 국방사업분석 레버리지 전략」.『한국시스템다이내믹스 연구』, 제10권 제2호.

안선회 외 (2007. 7).「지방교육자치제도 변화에 따른 서울시 교육협력사업 발전방안 연구」, 서울시정개발연구원

최영출・김민희・박수정・박정수・이기우. (2008).「지역교육청의 조직 및 기능개편 연구」. 한국지방교육연구센터 연구보고서.

Elshobagy, A., Jutia, A., Barbour, L. and Kells, J. (2005). System Dynamics Approach to Assess the Sustainability of Reclamation of Distributed Watershed. *Journal of Civil Engineering*. Vol. 32.

Department for Children, Schools and Families. *The Children's Plan One Year On: A Progress Report*. UK.

Pidd, M. (1998). *Computer Simulation in Management*. N. Y. : Wiley.

TSO. (2003). *Every child matters, Green Paper*.

Sterman, J. D. (2001). System Dynamics Modelling: Tools for Learning in a Complex World. *California Management Review*, Vol. 43, No. 4.

논문접수일: 2010.03.03 / 심사완료일: 2010.04.20