



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](#)

박사학위논문

제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 연구  
- 델파이 조사방법을 중심으로 -

제주대학교 대학원

교육학과

윤 두 호

2020년 2월



제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 연구  
- 델파이 조사방법을 중심으로 -

지도교수 이 인 회


윤 두 호


이 논문을 교육학 박사학위 논문으로 제출함


2019년 12월

윤두호의 교육학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 고 전  (인)

위 원 김민희  (인)

위 원 이 재덕  (인)

위 원 김민호  (인)

위 원 이 인회  (인)

제주대학교 대학원

2020년 2월



A Study on Restructuring of the Educational  
Administration System in Jeju Special  
Self-Governing Province Using Delphi Technique

Yun, Doo-Ho

(Supervised by professor Lee, In-Hoi)

A thesis submitted in partial fulfillment of the  
requirement for the degree of Doctor of Education

2019. 12.

This thesis has been examined and approved.

Thesis director, Ko, Jeon Prof. of Education

Thesis director, Kim, Min-Hee Prof. of Education

Thesis director, Lee, Jae-Duck Prof. of Education

Thesis director, Kim, Min-Ho Prof. of Education

Thesis director, Lee, In-Hoi Prof. of Education

2020, 2

Department of Education

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY



<국문 초록>

## 제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 연구 - 델파이 조사방법을 중심으로 -

윤 두 호

제주대학교 대학원 교육학과

지도교수 이 인 회

4차 산업혁명이라는 시대적 흐름은 교육 전반에 급격한 변화를 예고하고 있다. 이러한 변화는 기존 교육 활동 및 지방교육행정체제와는 전혀 다른 새로운 패러다임으로의 전환을 요구한다. 현행 지방교육행정체제로는 급변하는 시대와 불확실한 미래의 교육행정 수요를 맞추기 어려울 뿐만 아니라, 지속가능한 경제 성장과 사회구성원들의 삶의 질적 수준을 체계적으로 지원하기 어렵기 때문이다.

문재인 정부는 ‘교육자치 및 학교 자율화 추진계획’과 ‘학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵’을 추진하고 있다. 이러한 계획과 로드맵은 교육부와 시·도교육청 간의 권한 배분의 문제를 넘어 학교현장의 자율성을 강화하고, 학생들이 진정한 배움을 받을 수 있도록 하는 교육 혁신의 내용을 담고 있다.

이러한 교육정책이 실질적인 성과를 달성하기 위해서는 정책의 내용뿐만 아니라 정책이 추진되는 전달체계인 지방교육행정체제의 변화가 수반되지 않으면 안 된다. 본 연구는 지방교육자치와 지방분권의 시대를 맞아 지방교육행정기관이 정책 주도성을 지니고, 어떻게 지방교육행정체제의 변화를 유도할 것인가에 대한 문제의식에서 출발하였다.

본 연구의 목적은 제주특별자치도 교육행정체제를 재구조화하고, 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안을 제시하는 것이다. 이러한 연구목적은



달성하기 위해 설정한 구체적인 연구문제는 다음과 같다. 첫째, 제주특별자치도 교육행정체제를 어떻게 재구조화해야 하는가? 둘째, 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안은 무엇인가?

본 연구는 연구방법으로 문헌분석과 델파이 조사방법을 활용하여 접근하였다. 문헌분석을 통해 지방교육자치의 원리, 역사적 제도주의, 그리고 제주특별자치도 교육행정체제의 특징과 쟁점을 분석하였다. 그리고 본 연구는 예측적인 성격이 강하기 때문에 전문가들의 의견수렴을 통해 합의점을 도출하는데 가장 적합한 연구방법인 델파이 조사방법을 사용하였다. 델파이 조사는 E-mail을 통해 2019년 7월 초순부터 9월 초순까지 총 3회에 걸쳐 실시되었다. 3차까지 참여한 전문가 패널은 총 35명(학계 21명, 교육행정기관 14명)이며 제주지역에서는 11명이, 그리고 제주 이외 지역에서는 24명이 참여하였다.

본 연구의 주요 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 제주특별자치도 교육행정체제를 재구조화하는 방안은 7가지로 도출되었다. 7가지 재구조화 방안 가운데 ‘교육지원청을 폐지한 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치하는 방안’이 가장 적절한 것으로 도출되었다. 둘째, 이 재구조화 방안에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안은 다음과 같았다. ① 본청의 주요 기능은 기존 11가지에서 9가지로 축소되거나 15가지로 확대되는 것으로 나타났다. ② 학교종합지원센터의 주요 기능은 기존 6가지에서 15~21가지로 확대·편성되는 것으로 나타났다. 이러한 연구 결과를, 지방교육자치의 원리적 관점과 역사적 제도주의의 관점, 그리고 지방교육행정기관의 기능 재분배의 관점에서 논의하였다.

본 연구의 결론을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구의 결과로 제시된 제주특별자치도 교육행정체제의 재구조화 방안을 실행하기 위해서는 현행 교육지원청을 폐지하여 ‘제주특별자치도교육청 본청-단위학교’의 단일체제를 구축하면서, 본청 산하에 권역별로 7~8개의 학교종합지원센터를 설치해 나가야 한다.

둘째, 제주특별자치도 교육행정체제를 효과적으로 재구조화하기 위해서는 지방교육자치 시대를 맞아 지방교육행정기관이 정책 주도성을 가지고 주체적으로 제도적 변화를 이끌어내야 한다. 즉, 지역교육에 대한 권한과 책임이 지방교육행정기관에게 있음을 각성하고, 중앙정부 차원의 정책형성과 집행에 대해 형식적으로 대응하는 차원을 뛰어넘어 지방교육행정기관이 지역주민과 더불어 변화의 주체

로서 새로운 제도적 관성을 수립할 수 있어야 한다.

셋째, 제주특별자치도 교육행정체제를 효율적으로 재구조화하고 교육행정기관의 기능을 효과적으로 재분배하기 위해서는 제주지역의 교육적 특수성과 능률성, 그리고 사회적 정서를 고려하여 중장기적으로 추진해야 한다. 그동안 제주특별자치도 교육행정체제는 역사와 문화적 측면에서 기타 시·도와는 상이하게 발전되어 왔다. 그러므로 학교종합지원센터를 설치하면서 지방교육행정체제를 재구조화하는 과정에서 제주지역의 인구 수, 학생 수, 교통 및 지역적 특성을 반영한 단계적인 추진방안이 마련되어야 한다.

본 연구의 결론을 토대로 다음과 같이 제언한다. 첫째, 지방교육행정체제 관련 후속연구는 교육행정기관의 기능과 업무뿐만 아니라 조직구조 측면과 인력 측면을 연구의 범위에 포함하여 종합적으로 수행하기를 기대한다. 둘째, 향후 후속연구는 델파이 조사방법의 한계를 보완할 수 있도록 학교현장의 교원 등을 포함한 초점집단면담(Focused Group Interview)을 병행하여 실시하기를 기대한다. 셋째, 본 연구가 제안한 재구조화 방안이 실행될 경우 향후 후속연구는 제도의 역사, 제도, 문화의 맥락 등을 포함한 추적 연구 또는 실증적 중단 연구를 수행할 필요가 있다. 넷째, 향후 후속연구는 본 연구의 내용으로 충분히 포함하지 못한 지방교육행정체제 재구조화에 영향을 미치는 요인들을 구체적으로 분석할 필요가 있으며, 학교구 신설 방안에 대한 심층적인 후속 연구가 요구된다. 이를 통해 제주특별자치도 교육행정기관의 기능과 업무가 미래지향적으로 재분배되고, 교육행정기관의 학교지원 기능을 강화하는 방향으로 지방교육행정체제가 재구조화되기를 기대한다.

**주제어:** 지방교육행정체제, 지방교육행정기관, 지방교육자치제도, 학교자치, 역사적 제도주의, 재구조화



# 목 차

국문초록	i
I. 서 론	1
1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 연구문제	7
3. 연구의 범위	7
4. 용어의 정의	8
가. 지방교육행정체제	8
나. 지방교육행정기관	8
다. 지방교육자치제도	9
라. 학교자치	9
마. 재구조화	10
II. 이론적 · 법제적 배경	11
1. 지방교육자치제도와 제주특별자치도 교육행정체제	11
가. 지방교육자치와 학교자치의 의미	11
나. 제주특별자치도 교육행정체제의 구조	27
다. 제도원리 측면에서 제주특별자치도의 특징	44
2. 지방교육행정체제의 재구조화 관점 및 배경	46
가. 역사적 제도주의의 관점	46
나. 미래사회와 학교 교육의 혁신	53
다. 제주특별자치도 교육행정체제의 관련 쟁점	59
3. 제주특별자치도 교육행정체제 변천 과정	66
가. 시 · 군 · 구(區)교육청 시대	67
나. 제주도 교육위원회 시대	72
다. 제주도교육청 시대	81

라. 제주특별자치도교육청 시대.....	89
마. 제주특별자치도 교육행정체제 변천의 특징.....	95
4. 선행연구 분석.....	97
가. 지방교육행정기관 간의 조직과 기능 재구조화 연구.....	98
나. 교육지원청의 조직과 기능 강화 관련 연구.....	103
다. 선행연구로부터의 시사점.....	107
III. 연구방법.....	109
1. 문헌분석.....	109
2. 델파이 조사.....	109
가. 전문가 패널 구성.....	110
나. 델파이 조사 진행 절차 및 방법.....	112
다. 자료 분석.....	114
3. 연구 절차 및 모형.....	116
IV. 연구 결과.....	117
1. 제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 방안.....	117
가. 델파이 1차 조사 분석결과.....	117
나. 델파이 2차 조사 분석결과.....	122
다. 델파이 3차 조사 분석결과.....	126
2. 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안.....	136
가. 델파이 1차 조사 분석결과.....	136
나. 델파이 2~3차 조사 분석결과.....	141
3. 종합 정리.....	162
V. 논의 및 결론.....	165
1. 요약.....	165
2. 논의.....	166
가. 지방교육자치의 원리적 관점에서 본 학교종합지원센터의 성격.....	167

나. 역사적 제도주의의 관점에서 본 학교종합지원센터 설치.....	170
다. 지방교육행정기관 기능 재분배를 통한 학교종합지원센터의 기능.....	173
3. 결론 및 제언.....	176
참고문헌.....	180
ABSTRACT.....	193
부    록.....	199
[부록 1] 제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 방안에 대한 패널 의견....	199
[부록 2] 재구조화 방안에 따른 교육행정기관별 기능 재분배 빈도분석.....	206
[부록 3] 델파이 1차 조사 설문지.....	211
[부록 4] 델파이 2차 조사 설문지.....	217
[부록 5] 델파이 3차 조사 설문지.....	227

## 표 목 차

<표 II-1> 지방교육자치제도에 대한 관점 비교.....	13
<표 II-2> 지방교육자치제도의 원리에 대한 학자들의 견해.....	15
<표 II-3> 지방교육자치제도 변천 과정.....	22
<표 II-4> 학부모회 및 학교자치 조례제정.....	25
<표 II-5> 본청 실·국의 설치기준(16개 시·도 적용).....	30
<표 II-6> 교육지원청 기구의 설치기준(16개 시·도 적용).....	31
<표 II-7> 시·도교육청의 기능.....	32
<표 II-8> 제주특별자치도교육청 본청 정원 현황.....	38
<표 II-9> 교육지원청 정원 현황.....	42
<표 II-10> 제주시와 서귀포시 학교지원센터 정원 현황.....	43
<표 II-11> 제주특별자치도교육청과 16개 시·도교육청 간의 비교.....	44
<표 II-12> 신제도주의 주요 분과 간의 특징 비교.....	47
<표 II-13> 제주특별자치도교육청 학교 교육 관련 정책의 변화.....	58
<표 II-14> 단위학교의 교육지원청 이관 희망 업무.....	61
<표 II-15> 시·군·구교육청 시대의 지방교육행정체제 현황.....	71
<표 II-16> 제주도 교육위원회 시대의 지방교육행정체제 현황.....	80
<표 II-17> 제주도교육청 시대의 지방교육행정체제 현황.....	88
<표 II-18> 제주특별자치도교육청 시대의 지방교육행정체제 현황.....	95
<표 II-19> 학교종합지원센터의 10대 핵심 과업 안.....	100
<표 II-20> 세종특별자치시교육청 북부학교지원센터 업무 분담.....	102
<표 III-1> 패널 구성과 설문 응답률.....	111
<표 III-2> 델파이 전문가 패널 수에 따른 최소 CVR 값.....	115
<표 IV-1> 교육지원청 폐지 본청 2개 분리에 관한 전문가 의견.....	117
<표 IV-2> 학교구 신설에 관한 전문가 의견.....	118
<표 IV-3> 학교종합지원센터 설치에 관한 전문가 의견.....	119
<표 IV-4> 교육행정과 일반행정기관 통합 운영에 관한 전문가 의견.....	120

<표 IV-5> 기타 소수 전문가 의견.....	120
<표 IV-6> 수정된 재구조화 방안.....	121
<표 IV-7> 재구조화 방안 델파이 2차 조사 기술통계.....	123
<표 IV-8> 재구조화 방안 델파이 3차 조사 기술통계.....	127
<표 IV-9> 전문가가 제시한 [1안]에 대한 기능.....	137
<표 IV-10> 전문가가 제시한 [2안]에 대한 기능.....	138
<표 IV-11> 전문가가 제시한 [3안]에 대한 기능.....	139
<표 IV-12> 전문가가 제시한 [4안]에 대한 기능.....	140
<표 IV-13> 본청 및 교육지원청 추가 기능 분석결과 .....	142
<표 IV-14> 중복기능 재분배 분석결과(1) .....	143
<표 IV-15> 재구조화 [1안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능.....	144
<표 IV-16> 교육지원청 및 본청 추가 기능 분석결과 .....	145
<표 IV-17> 중복기능 재분배 분석결과(2) .....	146
<표 IV-18> 재구조화 [2안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능.....	148
<표 IV-19> 교육지원청 기능 재분배 분석결과 .....	149
<표 IV-20> 단위학교 추가 기능 분석결과 .....	150
<표 IV-21> 재구조화 [3안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능 .....	151
<표 IV-22> 본청 및 교육지원청 기능 재분배 분석결과(1).....	152
<표 IV-23> 학교구 신설시 추가 기능 분석결과 .....	154
<표 IV-24> 재구조화 [4-1안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능.....	155
<표 IV-25> 본청 및 교육지원청 기능 재분배 분석결과(2) .....	156
<표 IV-26> 학교종합지원센터 구축 시 추가 기능 분석결과.....	158
<표 IV-27> 재구조화 [4-2안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능.....	158
<표 IV-28> 기존 교육행정기관 기능의 재분배 분석결과.....	160
<표 IV-29> 재구조화 [5안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능.....	161
<표 V-1> 교육행정기관의 재분배 기능.....	166



## 그림 목 차

[그림 II-1] 지방교육자치제도에 관한 법적 근거 .....	12
[그림 II-2] 지방교육자치제도의 원리 구조도 .....	16
[그림 II-3] 교육지원청의 성격 .....	33
[그림 II-4] 교육지원청으로의 기능개편 주요 내용 .....	34
[그림 II-5] 제주특별자치도교육청 조직기구 .....	36
[그림 II-6] 제주시교육지원청 조직기구 .....	39
[그림 II-7] 서귀포시교육지원청 조직기구 .....	39
[그림 II-8] 학교 중심 자율경영체제 구성 요소 .....	56
[그림 II-9] 구(區)지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도 .....	67
[그림 II-10] 제주도 초기 지방교육자치제도 교육행정 기구 .....	70
[그림 II-11] 지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도(1) .....	73
[그림 II-12] 지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도(2) .....	82
[그림 II-13] 지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도(3) .....	89
[그림 III-1] 델파이 조사 과정 .....	114
[그림 III-2] 연구의 절차 및 흐름도 .....	116
[그림 IV-1] Pay-off Matrix 분석결과(1) .....	125
[그림 IV-2] [1안]의 집단별 선호도 분석결과 .....	129
[그림 IV-3] [2안]의 집단별 선호도 분석결과 .....	130
[그림 IV-4] [3-1안]의 집단별 선호도 분석결과 .....	131
[그림 IV-5] [3-2안]의 집단별 선호도 분석결과 .....	132
[그림 IV-6] [4-1안]의 집단별 선호도 분석결과 .....	133
[그림 IV-7] [4-2안]의 집단별 선호도 분석결과 .....	134
[그림 IV-8] [5안]의 집단별 선호도 분석결과 .....	135
[그림 IV-9] Pay-off Matrix 분석결과(2) .....	136
[그림 V-1] 제주특별자치도교육청의 새로운 기능 재구조화(안) .....	175
[그림 V-2] 학교종합지원센터의 조직기구(안) .....	176

# I. 서론

## 1. 연구의 필요성 및 목적

4차 산업혁명이라는 시대적 흐름은 교육 전반에 급격한 변화를 예고하고 있다. 이 변화는 기존 교육 활동 및 지방교육행정체제와는 전혀 다른 새로운 패러다임으로의 전환을 요구한다(Hargreaves & Shirley, 2012; Schwab, 2016). 현행 지방교육행정체제로는 급변하는 시대와 불확실한 미래의 교육행정 수요를 맞추기 어려울 뿐만 아니라, 지속가능한 경제성장과 사회구성원들의 삶의 질적 수준을 체계적으로 지원하기 어렵기 때문이다(박삼철 외, 2017; Owens, 2002; Goffin & Mitchell, 2005; Anderson, Potočnik & Zhou, 2014). 이러한 맥락에서 단위학교는 더 이상 교육행정의 말단 기관의 임무를 수행하면서 교육력을 낭비할 수 없는 상황에 놓여 있다.

우리나라의 지방교육행정체제는 중앙정부를 중심으로 시·도교육청, 교육지원청, 단위학교로 그 사무가 전달되는 수직적·계층적인 구조로 이루어져 있다. 이러한 구조는 1991년 지방교육자치제도의 부활과 1995년 5·31 교육개혁 이후에도 크게 변화하지 않은 채 지금까지 유지되어 왔다. 그러나 지방교육자치제도의 이념과 원리는 지역의 특수성과 독자성을 충분히 반영하는 분권화와 자치·자율에 기반한 교육행정과 정책이 이루어져야 함을 말하며, 이를 뒷받침하기 위해서는 중앙집권적 교육행정체제가 분권적 지방교육행정체제로 변화되어야 함을 의미한다(신현석, 2010; 김성열, 2013; 오세희, 2013; 나민주, 고전, 김성기, 차성현, 이수경, 2018; Owens, 2002; Goffin & Mitchell, 2005).

최근 들어, 문재인 정부는 ‘교육자치 및 학교 자율화 추진계획’과 ‘학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵’을 추진하고 있다. 이러한 계획과 로드맵은 교육부와 시·도교육청 간의 권한 배분의 문제를 넘어 학교현장의 자율성을 강화하고, 학생들이 진정한 배움을 받을 수 있도록 하는 교육 혁신의 내용을

담고 있다. 나아가 규제 위주의 교육정책 관행과 문화를 혁신하여, 유·초·중등 교육의 권한을 지방으로 분권화하고 유연한 학교 운영과 자율적 교육 활동을 통한 공교육 혁신을 유인하고 있다(교육부, 2017).

그러나 이러한 교육정책이 실질적인 성과를 달성하기 위해서는 정책의 내용뿐만 아니라 정책이 추진되는 전달체계인 지방교육행정체제의 변화가 수반되지 않으면 안 된다. 지방교육행정체제의 핵심 기관인 시·도교육청과 교육지원청이 교육행정의 수요 변화에 따라 탄력적으로 대응하여 양질의 교육서비스를 제공할 수 있어야 하기 때문이다(오세희, 김민희, 박상완, 주현준, 정재훈, 2014; Kowalski, 2006).

따라서 지방교육행정체제는 교육행정 환경 및 수요의 변화에 따라 단위학교의 자율성과 책임성에 기초하여 적극적으로 재설계될 필요가 있다(최준렬, 2000; 김민희, 정성수, 김숙이, 정봉섭, 이은정, 2011; 강민정 외, 2018; Amabile, 1997; Toffler, & Toffler, 2006). 나아가 지역의 교육을 책임 맡은 지방교육행정기관의 기능과 업무도 교육행정 수요의 변화에 대응하기 위하여 적극적으로 재조정되거나 재분배되어야 하며, 경쟁력 있는 교육서비스를 제공하면서 단위학교를 지원할 수 있어야 한다(박삼철, 2010; 김민희 외, 2011; Owens, 2002; Kowalski, 2006).

지방의 교육행정기관은 대통령령으로 직제를 규정하기 시작한 1963년 이후 지속적으로 개편·확대되었으며, 1991년 지방교육자치제도의 본격적인 시행으로 기구가 크게 팽창하였다(김성열, 1998). 특히 2010년 9월 1일 기존의 지역교육청이 ‘교육지원청’으로 명칭이 변경되고 전면적으로 기능이 개편되면서, 지방교육행정체제에 대한 새로운 패러다임이 모색되기 시작하였다(정영수 외, 2009; 오세희, 2013; 나민주 외, 2018).

시·도교육청의 하급교육행정기관의 위상을 가지고 있던 교육지원청의 기능은 일선 학교에 대한 지도·감독에서 학교현장을 지원하는 기능으로 바뀌었다. 그리고 교육지원청이 학교현장 지원 업무에 치중할 수 있도록 시·도교육청의 본청과 교육지원청 간의 업무 배분 및 역할 재정립이 이루어져 왔다. 종전 교육지원청의 관리·감독 기능의 상징이었던 종합감사는 본청으로, 학교평가는 직속기관으로 이관됨으로써 교육지원청의 관리·감독 기능이 축소되었으며, 초·중학교

시설계획 및 학생수용계획도 본청으로 이관되었다(배성근, 2010; 서범중, 박수정, 이지혜, 김민희, 2012). 이에 따라 교육지원청의 위상과 역할에 대한 인식과 실제에 변화가 만들어졌다.

이러한 변화는 교육지원청 기능 및 조직개편의 시행 10년을 맞이하여, 외형적으로는 어느 정도 자리를 잡아가고 있는 것으로 보이지만, 실질적으로는 아직도 개선의 여지가 남아 있다(전제상, 2011; 오재길, 이수광, 정병오, 김은정, 홍섭근, 2015; 황준성, 2015; 강민정 외, 2018; 이재덕, 황준성, 백승주, 김혜진, 김홍주, 2018). 하정윤, 나민주(2014)는 시스템 사고에 기반을 둔 분석을 바탕으로 하여, 교육지원청의 기능 및 조직개편 정책의 문제점으로 선순환 구조가 나타나지 않는 점을 부각하였고, 조직개편 및 운영상의 혼란과 현장지원 미흡, 교육지원청 기능 및 위상 약화 등의 문제점을 지적하였다. 김민희(2012)는 이러한 문제점의 원인을 역사적 제도주의의 경로의존성 관점으로 분석하였다. 즉, 교육지원청 기능개편의 취지와 목적에는 동감하지만 제반 여건이 성숙하지 못한 상태에서 중앙정부 차원의 정책형성과 일방적 정책 추진, 그리고 지방교육행정기관의 형식적 대응이라는 제도적 관성이 문제점의 원인이라는 것이다.

그러면 이러한 제도적 관성으로부터 어떻게 이탈하거나 탈주할 수 있는가? 오세희(2013)는 교육행정의 지역화를 강조하며 교육의 분권화를 통하여 지역교육에 대한 권한과 책임이 지역사회에 있는 것을 확인하였다. 김민희(2012)는 지역의 주민과 지방교육행정기관이 정책형성과 체제 변화의 주체가 되어 경로의탈을 통해 새로운 제도적 관성을 수립해야 한다고 주장하고 있다. 그리고 하정윤, 나민주(2014)도 교육지원청의 학교현장 지원 기능을 강화하여 질적 수준과 만족도를 높이는 지역별 교육자치역량을 제고할 것을 제안하였다. 이제 지방교육자치제도의 성숙과 더불어 지방분권의 시대를 맞아 지방이 정책주도성을 지니고 정책을 추진할 뿐만 아니라 지방교육행정체제의 변화를 유도할 필요가 있다.

최근 들어, 서울특별시교육청과 경기도교육청(2012a), 강원도교육청(2017)은 교육지원청의 관리와 감독 위주의 기능을 학교지원 기능으로 활성화하기 위해 교육지원청의 조직 및 업무에 대한 행정혁신을 시도하였다(박삼철 외, 2017). 이는 지방교육행정기관이 주체가 되어 단위학교가 더 효율적으로 교육 활동에 전념할 수 있도록 시·도교육청의 본청과 교육지원청 간의 조직과 기능을 재구

조화한 것이다. 이러한 변화는, 교육지원청으로의 권한위임보다 학교지원의 고유한 권한 설정이 그 출발점이라는 전제하에 이루어진 것이기도 하다. 또한, 이러한 혁신은 교육지원청의 조직 운영 자체를 학교지원 기능을 강화하는 방식이나 교육 전문직의 학교지원을 효율적으로 전담하는 전문행정팀을 조직하는 방식으로 이루어졌다. 그러나 이와 같은 교육행정 혁신은 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정」(이하 「기구정원규정」)의 통제로 인해 충분히 성과를 거두지 못하고 있다고 평가된다(박삼철 외, 2017; 김민호, 이인희, 김민희, 2018).

반면에, 제주특별자치도교육청은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 「제주특별법」)에 의해 교육청 기구 및 정원의 특례규정에 따라 자율적인 기구 설치 권한이 부여되어 있다. 이러한 특례는 제주특별자치도(이하 ‘제주자치도’)<sup>1)</sup> 교육행정체제의 재구조화 가능성, 즉 지방교육행정체제로서 제주특별자치도교육청과 제주시교육지원청, 서귀포시교육지원청 간의 기능과 업무를 학교의 자율성과 학교지원 기능을 강화하는 방향으로 개편할 가능성을 시사한다.

제주특별자치도교육청의 경우 2010년 9월 지역교육청이 교육지원청으로 명칭이 바뀐 이래 3차례의 주요한 조직개편이 있었다. 첫 번째 조직개편은 다른 시·도와 같이 전국적이고 전면적인 차원에서 동일하게 추진되었다. 제주특별자치도교육청은 기존 조직을 기능별로 개편하여 1실, 2국, 1담당관, 10과 체제를 편성하였고, 제주시교육지원청과 서귀포시교육지원청의 기능과 조직은 학교현장과 교육수요자 지원 중심으로 개편되었다. 두 번째의 조직개편은 2015년 1월에 이루어졌다. 조직진단의 결과, 본청은 1실 2국 2담당관 12과 체제로 확대되었고 양 교육지원청의 조직 구성은 외적으로 동일한 수준을 유지하였으나 그 내용은 상당히 바뀌었다. 본청에는 정책기획실의 기능이 강화되었고, 학생 관련 업무를 활성화하기 위해 본청과 교육지원청의 학생지원체제가 마련되었다(이인희, 민기, 금창호, 이지혜, 2014). 그러나 이러한 2차례의 조직개편이 학교현장을 밀착 지

1) 본 연구에서 제주자치도는 2006년 출범한 제주특별자치도를 의미하며 그 이전의 명칭은 제주도로 표기함. 그러나 필요에 따라 제주도 또는 제주자치도를 제주지역이라고 혼용하여 사용함. 다만, 제주특별자치도교육청의 명칭은 제주도교육청과의 혼동을 피하기 위해 그대로 사용함.

원하는 지방교육행정기관의 혁신에 초점을 두었음에도 지방교육행정체제의 ‘혁신적인 변화’를 지향점으로 설정하지 못한 문제점과 「제주특별법」의 특례를 활용하지 못한 한계가 있었다.

김민호 외(2018)는, 교육 활동 중심의 학교 실현을 위해 현장지원 중심의 지방교육행정기관을 재구조화하는 데 초점을 둔 세 번째 조직진단을 수행하였다. 조직진단의 결과, 2019년 1월 본청은 1실 2국 2담당관 13과 2추진단 체제로 확대되었고, 제주시와 서귀포시의 교육지원청에 한시적이지만 학교지원센터가 과단위로 신설되었다. 이 학교지원센터는 교사가 수업에 몰입하고 학생 맞춤형 교수학습, 평가혁신, 생활지도와 학부모 상담 등 본연의 업무를 수행할 수 있도록 학교를 지원하는 ‘학교구(學校區, School district)’의 위상으로 제안되었다(김민호 외, 2018). 제주특별자치도교육청(2019b)에 따르면, 학교지원센터의 2019년 상반기 운영에 대한 만족도는 100점 만점에 81점으로 평가되었으며, 시스템적 지원체계의 미흡으로 충분한 성과가 나타나지 않은 것으로 평가된다. 그러나 학교지원센터의 신설은 제주지역의 지방교육행정기관이 주체가 되어 「제주특별법」의 특례를 활용하여 기존의 제도적 관성을 이탈하고자 하는 사례로 그 의미가 적지 않다고 할 수 있다. 이러한 변화는 일회적으로 끝날 것이 아니라 미래사회를 전망하면서 지속적인 지방교육행정체제의 재구조화로 연계될 필요가 있다.

그동안 수행된 지방교육행정체제의 재구조화에 관한 주요 선행연구는 크게 교육지원청의 안정화 방안 연구와 지방교육행정기관의 재구조화 방안 연구로 대별된다. 전자는 교육지원청의 안정화 방안과 관련된 연구(황준성, 현주, 김성기, 장덕호, 2011; 서범중 외, 2012)와 교육지원청의 통합 또는 분리 방안 연구(오세희 외, 2014; 나민주, 최원석, 서재영, 김민희, 2015)로 구분된다. 한편, 후자는 다시 교육지원청의 기능 강화 연구(오재길 외, 2015; 박삼철 외, 2017; 강민정 외, 2018)와 시·도교육청과 교육지원청 간의 기능 및 조직 재구조화를 학교지원센터 설치(이덕난, 2012; 강민정 외, 2018; 이재덕 외, 2018) 또는 학교구 신설(박삼철, 2010; 김민호 외, 2018; 이인희, 윤두호, 김승희, 최선명, 2019)로 접근한 연구로 구분할 수 있다. 그리고 교육지원청의 조직 및 기능개편을 넘어 보다 포괄적인 차원에서 지방교육행정체제의 조직과 기능, 역할을 분석한 연구(임연기, 2010; 전제상, 2011; 오세희, 2013; 황준성, 2015; 김찬동, 최진혁,



2016; 이인회 외, 2019)가 있다.

이러한 선행연구는 본 연구에 다음과 같은 점을 시사한다. 첫째, 지방교육행정체제의 재구조화는 본청의 기능 강화보다 교육지원청의 역할과 기능을 강화하거나 확대하는 방향으로 추진되어야 한다. 그리고 지방교육행정기관의 재구조화를 추진하는 과정에 자율성을 부여하고 자발성을 유도해야 한다. 둘째, 지방교육행정체제의 재구조화를 위해서는 지역의 특수성을 반영하여 본청과 교육지원청 간, 그리고 교육지원청 상호 간에 기능과 업무에 대한 재조정 또는 재분배가 이루어져야 하며, 이를 지원하기 위한 관련 법규의 개정이 필요하다. 셋째, 지방교육행정기관의 교육지원청의 경우 2010년 조직 및 기능개편 이후의 정착과 안착 단계를 넘어, 실효성 낮은 관리·감독·규제 업무를 대폭 축소하면서 학교현장을 구체적으로 지원하는 기능을 중심으로 개편되어야 한다.

선행연구의 이러한 의미 있는 시사점에도 불구하고 연구의 관점과 방법적 차원의 한계는 다음과 같다. 첫째, 현행의 법적 구조 아래서 지방교육행정체제의 틀을 그대로 유지한 채 변화하는 교육행정 수요와 욕구를 반영하여 학교현장을 지원하는 기능을 강화 또는 확대하려는 경향성이 강하였다. 그 이유는, 대부분의 선행연구가 지방교육행정기관과 단위학교의 자율성 확대라는 관념적 수준을 벗어나지 못하거나, 교육부, 시·도교육청, 교육지원청의 기능과 위상의 변화까지를 구체적으로 포괄할 수 없는 법규적 제약 때문으로 이해된다(강민정 외, 2018). 둘째, 선행연구는 접근방법의 측면에서 볼 때, 문헌연구와 양적연구가 차지하는 비중이 크다. 그리고 최근 들어, 네트워크 분석, AHP 분석, 시스템사고 분석 등 다양한 연구방법론이 시도되고 있으나 델파이 조사방법을 활용한 연구물은 이인회 외(2019)의 연구 이외에는 전무하다.

본 연구는 지방교육자치와 지방분권의 시대를 맞아 지방교육행정기관이 정책 주도성을 지니고 어떻게 지방교육행정체제의 변화를 유도할 것인가에 대한 문제의식에서 출발하였다. 따라서 본 연구는 경험적인 측면보다 예측적인 성격이 강하기 때문에 델파이 조사방법으로 접근하고자 한다. 델파이 조사방법은 직관적 예측기법의 하나로서 불확실한 미래에 관한 전문적 의견을 교환하고 이를 종합함으로써 정책이나 방안을 개발하는 데 활용되고 있다(백순근, 2004). 그리고 델파이 조사방법은 교육학의 다른 분야에서 많이 활용되고 있으며, 교육 발전의

미래 예측, 교육의 목적과 목표 설정, 교육문제 해결 등 다양한 목적으로 교육 관련 구성원의 의견을 수렴하고 종합하여 집단지성으로 판단하는 기술로 이용되고 있다(이종성, 2006; Blackman, 1971).

이러한 맥락에서 본 연구는 지방교육자치 시대에 다소 불확실한 미래사회를 전망하며 제주자치도의 교육행정체제 재구조화를 연구하는 데 목적이 있다. 구체적으로 본 연구는 문헌분석을 통해 제주자치도 교육행정체제의 특징과 쟁점을 분석하고, 델파이 조사방법을 활용하여 재구조화의 방안을 도출하고자 한다. 이러한 연구의 결과는 제주자치도 교육행정기관의 기능과 업무를 미래지향적으로 재구조화하거나, 교육행정기관의 학교지원 기능을 강화하는 방향으로 현재의 기능과 업무를 재분배하는 과학적 기초자료로 활용될 것으로 기대된다.

## 2. 연구문제

이러한 연구목적을 달성하기 위해 설정한 구체적인 연구문제는 다음과 같다.  
첫째, 제주자치도 교육행정체제를 어떻게 재구조화해야 하는가?  
둘째, 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안은 무엇인가?

## 3. 연구의 범위

본 연구는 제주자치도 교육행정체제를 재구조화하고 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능을 재분배하는 방안을 제시하기 위한 연구로, 연구의 범위는 다음과 같이 한정한다.

첫째, 본 연구는 제주자치도 교육행정체제의 조직적 범위를 제주특별자치도교육청의 본청과 교육지원청 및 학교지원센터로 한정한다.

둘째, 본 연구는 제주자치도 교육행정체제의 재구조화를 연구하는 데 초점을



두고 있으나 교육행정체제의 구조적 차원보다는 기능적 차원으로만 연구의 범위를 한정한다.

#### 4. 용어의 정의

##### 가. 지방교육행정체제

지방교육행정체제란 중앙정부의 교육부를 제외한 시·도교육청, 교육지원청, 그리고 단위학교로 그 사무가 전달되는 수직적·계층적인 구조를 의미한다. 지방교육행정체제는 구조적 차원에서 교육행정의 계층, 단위, 환경, 그리고 이들의 상호관계를 말하며, 광역단위 수준의 시·도교육청과 기초단위 수준의 시·군·구 교육지원청의 계층적 구조적 관계를 가진다. 또한, 지방교육 행정체제는 기능적 차원에서 볼 때, 지방교육의 정책을 결정하는 정치체제와 정책을 집행하는 행정체제로 구분하여 설명할 수 있다. 정치체제로서 지방교육행정체제는 민주주의 이념을 실현하는 기능을, 그리고 행정체제로서 지방교육행정체제는 지역 실정에 맞는 교육행정의 실천 기능을 수행한다.

##### 나. 지방교육행정기관

지방교육행정기관은 특별시·광역시·도·특별자치도·특별자치시의 교육·학예에 관한 사무를 담당하기 위해 설치된 행정기관으로 그 관할권의 범위가 일정 지역에 한정되는 기관을 의미한다. 지방교육행정기관은 대부분 시·도교육청과 교육지원청을 의미하나, 본 연구에서는 학교지원센터까지 포함한다. 시·도교육청은 교육감을 보조하는 기관과 교육감 소속으로 설치된 기관을 말하며, ‘본청’은 시·도교육청의 기관 중 직속기관을 제외하고 교육감을 직접 보조하는 기관이다. 교육지원청은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군·구를 관할구역으로 설치한 시·도교육청의 하급교육행

정기관을 말한다.

#### 다. 지방교육자치제도

지방교육자치제도는 지방교육행정체제와 유사한 개념이다. 지방교육행정체제가 ‘구성 요소와 환경 간의 역동적인 관계’에 초점을 두는 개념이라면, 지방교육자치제도는 ‘지방의 교육자치’에 초점을 두는 개념이라고 할 수 있다. 「헌법」 제31조 제4항에서 “교육은 자주성, 전문성, 정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.” 라고 규정하고 있으며, 「교육기본법」 제5조(교육의 자주성 등) “① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다. ② 학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모와 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다” 라고 명시되어 있다. 그리고 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 「교육자치법」)은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위한 목적으로 지방교육자치제도를 시행함을 밝히고 있다. 따라서 지방교육자치제도는 지방 교육의 본래 목적을 달성하기 위하여 교육의 자주성을 보장하고 교육행정의 민주화를 실현하며 나아가 교육행정의 전문성과 특수성을 살리기 위한 제도라고 할 수 있다.

#### 라. 학교자치

학교자치란 교육기본권과 학교운영의 자율성을 존중하기 위해 관련 교육법규를 통하여 교육당사자의 학교운영 참여권과 교사의 전문적 자율성, 보호자의 교육의견 제시권, 학생의 자치활동 보호권 등을 보장하는 것을 의미한다. 학교자치의 방식은 구성원들의 자발적 참여와 자율성을 바탕으로 소통과 신뢰와 협치를 끌어내는 민주적 운영이며, 추구하는 목적은 교육 주체들이 학교운영에 참여할 권리를 보장하여 민주적인 학교공동체를 실현하고, 교육력을 향상하여 바람직한 학교문화를 조성함으로써 학교만족도와 구성원의 행복감을 높이는 데 있다.

#### 마. 재구조화

재구조화란 조직 체제의 효과성과 경쟁력 강화를 위하여 구조와 기능, 과업의 수행과정, 문화적 부분까지 포함하는 전면적 개편을 뜻한다(Reavis, & Griffith, 1992). 즉, 재구조화는 조직의 구조, 기능, 업무를 총체적으로 새롭게 개편하여 구성원들에게 더욱 많은 자율성과 책무성을 제공함으로써 교육현장에서 교육성과를 증대하고자 하는 변화를 의미한다. 본 연구에서 재구조화란 지방교육행정체제의 구조적 차원보다 기능적 차원에 초점을 두고 있으며, 지방교육행정기관의 조직 측면은 제외하고 기능 재분배 측면에 초점을 둔다.

## Ⅱ. 이론적 · 법적 배경

### 1. 지방교육자치제도와 제주특별자치도 교육행정체제

#### 가. 지방교육자치와 학교자치의 의미

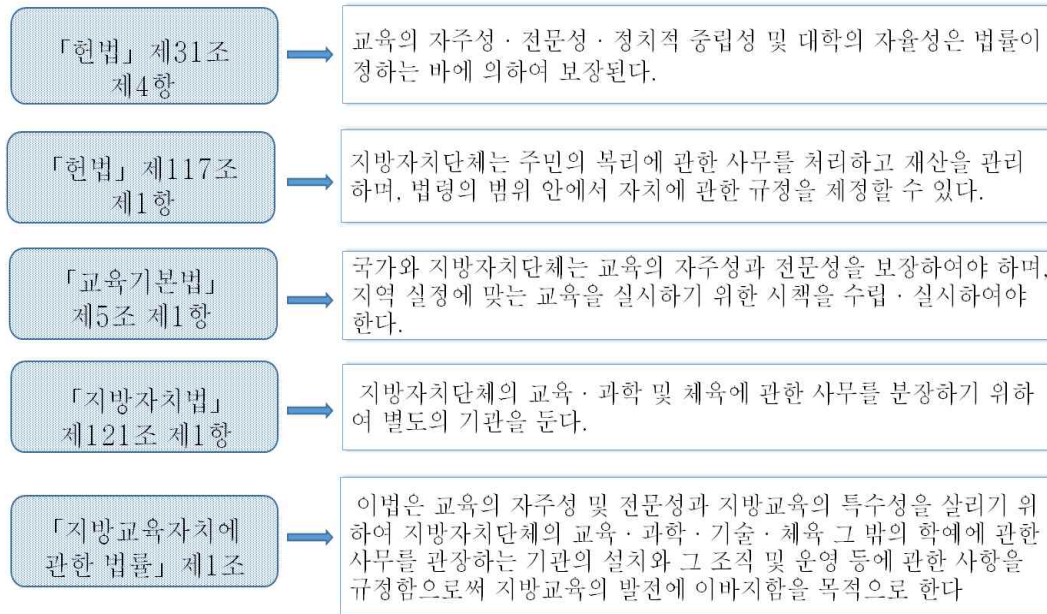
##### 1) 지방교육자치제도의 의미

우리나라 지방교육자치제도는 「헌법」과 「교육기본법」, 「지방자치법」, 「교육자치법」 및 동법 시행령에 근거를 둔다. 지방교육자치제도의 헌법정신은 교육의 자주성 등에 근거한 교육자치와 주민참여에 근거한 지방자치 정신의 제도보장이 라는 입법 정신에 근거한 제도이다(고전, 2017).

「헌법」 제31조 제4항은 “교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.” 라고 규정하고 있다. 헌법재판소는 「헌법」 제31조 제4항을 근거로 지방교육자치가 지방자치의 일환이지만 지방자치와 구별되는 별도의 제도적 보장으로 인정하여, 지방교육자치의 독자성을 인정하였다(김민희, 김민조, 김정현, 박상완, 박소영, 2018). 「헌법」 제117조 제1항은 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.” 라고 규정한다.

「교육기본법」 제5조 제1항은 “국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 지역 실정에 맞는 교육을 하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.” 라고 규정하였다. 「지방자치법」 제121조 제1항에서는 “지방자치단체의 교육·과학 및 체육에 관한 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 둔다.” 라고 되어있다. 그리고 「교육자치법」 제1조에서는 “이 법은 교육의 자주성 및 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영

등에 관한 사항을 규정함으로써 지방교육의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.” 라고 되어있다. 이상의 내용을 정리하면 [그림 II-1]과 같다.



[그림 II-1] 지방교육자치제도에 관한 법적 근거

백규호(2017)에 의하면, 지방교육자치제도란 교육자치라는 영역적 자치와 지방자치라는 지역자치가 결합한 형태로서, 지방 교육의 특수성을 살리기 위해 지방자치단체의 수준에서 교육자치를 행하는 것을 말한다. 한편, 행정법학자 중에는 통치제도로서 교육자치를 인정하지 않으려는 일단의 통합론자들이 있다. 대표적으로 이기우(1999)는 교육자치는 학교자치를 의미하는 것으로, 학교가 교육 및 학교생활에 관련된 사항을 교육의 주체인 교사, 학부모, 학생이 참여하여 자기 책임 하에 분권적으로 수행하도록 하는 조직원리라고 정의하였다. 그리고 신현석(2014)은 역사적으로 교육자치의 의미가 생성되고 변화되어 온 것을 탐색하면서, 중앙 수준과 지방 수준의 교육자치를 분석함으로써 교육자치는 지방교육자치를 의미한다고 주장하였다. 이처럼 지방교육자치 용어의 의미에 대하여 서로 다른 주장들이 제기되고 있지만, 지방교육자치는 지방교육행정조직과 그 운영에 국한해 사용되면서 교육자치와 지방교육자치를 동일한 의미로 사용하는 경향이

많다(최희선, 1995).

지방교육자치는 지방자치와 교육자치를 포괄하는 개념으로, 지방자치의 일환으로 교육사무에 대한 지방자치의 성격을 갖는다. 그러나 실제로 학자들은 지방교육자치의 의미를 관점에 따라 달리 규정하고 있는데 2가지 관점으로 대별할 수 있다. 첫째, 교육행정기관의 자치로 보는 관점이다. 즉, 이 관점은 지역교육의 특수성을 고려하고 교육의 자주성과 정치적 중립성을 확보하기 위하여 중앙정부와 지방자치단체의 일반행정으로부터 분리·독립시켜 운영할 것을 강조한다(이형행, 고전, 2006; 김홍주, 고전, 김이경, 2008). 둘째, 교육에 관한 지방자치로서 지방자치의 일환으로 보는 관점이다. 즉, 지방교육자치제도를 지방자치의 틀 안에서 접근함으로써 지방교육자치의 본질적인 요소인 교육사무의 지방분권, 주민참여 및 정부의 정치적 중립성이 균형 있게 강조되어야 한다는 의견이다(이기우, 1999; 이승중, 2014). 이러한 두 가지의 관점을 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 지방교육자치제도에 대한 관점 비교

구 분	교육행정기관의 자치 관점	지방자치의 일환으로 보는 관점
강조 측면	일반교육행정기관과 교육행정기관 간 관계	중앙-지방 관계, 지방정부-주민의 관계, 교육행정기관-교육 주체의 관계, 정부-기득권층의 관계
지향 방향	교육영역의 독자성	지방자치 발전, 교육의 자율성
일반-교육 관계	분리·독립	통합
교육의 특수성	매우 강조	강조
분권의 성격	기능 분권	지역분권, 기능 분권
주요 참여자	교육자	교육 주체 및 주민
처방	일반-교육행정의 분리·독립 보장	지방정부의 조합성, 교육의 지방분권

※ 출처: 김민희 외(2018: 37).

## 2) 지방교육자치의 기본원리

지방교육자치제도의 원리는 교육행정의 기본이념을 실현하기 위한 제도 보장적 관점에서의 구체적인 원리이다(고전, 2018). 이러한 원리는 시대에 따라 변화될 수 있고, 각각의 원리가 전체적으로 작용하여 교육행정의 실천과 평가에 유용하고 의미 있는 지침 역할을 하기도 한다(윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주, 2015).

고전(2018)은 지방교육자치제도의 원리에 대한 논의 중, 교육행정학회에서는 교육자치제도의 근거 논의를 헌법보다는 교육행정의 원리에서 접근하고 있으며, 헌법학계는 헌법상 제도보장(제31조 4항)에 근거하는 것으로 보고 있다. 그러나 교육법학계에서는 헌법상의 교육자치와 지방자치가 결합한 제도로 보는 입장이며, 지방자치학계는 교육자치를 어디까지나 지방자치의 일환으로 상정하고 있다. 정리하면, 지방교육자치제도의 기본원리로는 헌법에 의거한 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성에 두고 있다. 그리고 교육자치제도의 원리의 초출은 일본으로부터 유입된 교육위원회의 도입과 맥을 같이 한다.

김민희 외(2018)의 연구에서 김종철(1965)은 지방교육자치제도를 다음과 같이 정의하고 있다. “교육행정에 있어서 지방분권의 원칙에 따라 교육에 관해 의결기관으로서의 교육위원회와 의결된 교육정책의 집행기관으로서의 교육위원회의 사무장 격으로 교육감제를 두고 민주적 통제와 전문적 지도 사이에 조화와 균형을 얻게 하며 인사와 재정을 비롯하여 교육행정을 일반행정으로부터 분리·독립시킴으로써 행정의 제도조직 면에서 교육의 자주성을 보장하려는 것이 교육자치제도이다.” 그는 지방교육자치제도의 원리를 지방분권의 원리, 민중 통제의 원리, 일반행정으로부터의 분리·독립의 원리, 전문적 관리의 원리로 기술하였는데, 이것이 오늘날 교육학계의 일반적 견해가 되었다. 학자들이 제시하는 견해를 정리하면 <표 II-2>와 같다.



<표 II-2> 지방교육자치제도의 원리에 대한 학자들의 견해

김중철 (1991)	윤정일 (1992)	이차영 (1997)	김홍주 (2008)	표시열 (2010)	김혜숙 등 (2011)
교육의 자주성	자주성, 존중성의 원리	일반행정과 의 구분 및 협응의 원리	자주성 존중	교육의 자주성	교육의 자주성
교육의 전문성	전문적 관리	전문적 관리	전문적 관리	전문성	전문성
교육의 정치적 중립성	-	-	-	중립성	중립성
분권주의	지방분권의 원리	적도집권 <sup>2)</sup> (適度集權)의 원리	지방분권의 원리	분권화	지방분권
주민 통제	주민 통제	민주적 통치	민중 통제	주민참여/ 민주성	주민참여
-	-	-	-	행정집행의 효율성	행정집행의 효율성

※ 출처: 김민희 외(2018: 39).

송기창(2015)은 교육자치의 원리를 교육의 자주성 및 전문성의 원리, 정치적 중립성의 원리, 지방분권의 원리, 주민참여의 원리로 정리하고 있다. 첫째, 교육의 자주성 및 전문성의 원리이다. 자주성의 원리는 일반행정으로부터의 분리·독립을 의미하며, 교육의 자주성은 교육내용과 교육기구가 교육자에 의하여 자주적으로 결정되고 행정 권력에 의한 교육 통제가 배제되어야 한다는 의미이다. 전문성의 원리는 교육행정은 일반행정과 달리 인간행동의 변화가 본질이기 때문에 성과가 비가시성을 띠며, 활동 대상이 인간이라는 점과 전문가의 전문적 판단과 소양이 필요하다는 점을 의미한다.

둘째, 정치적 중립성의 원리이다. 정치적 중립성의 원리는 교육이 국가권력이

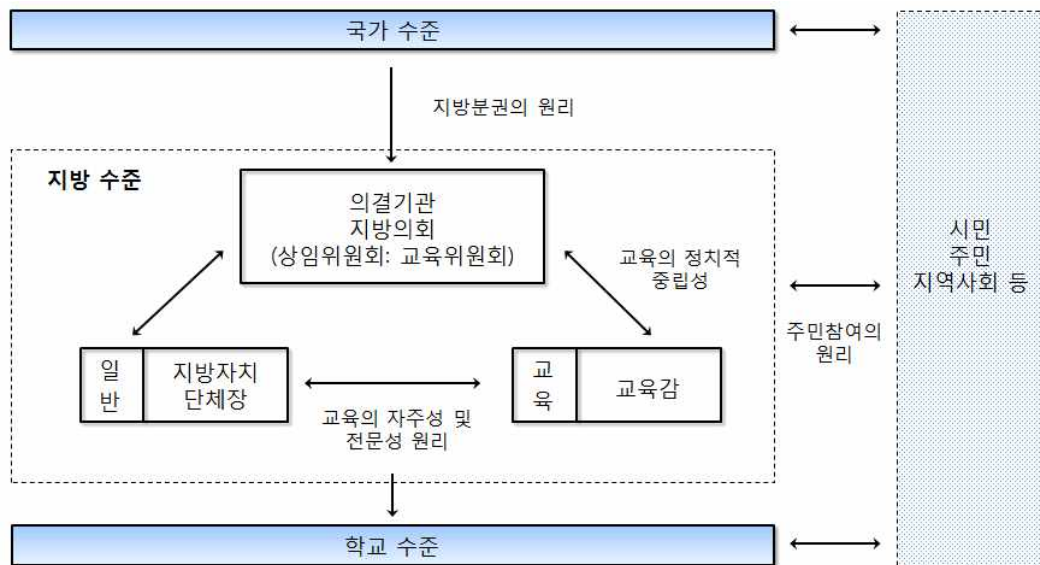
2) 집권주의(centralization)와 분권주의(decentralization) 사이에 적도의 균형점(optimum balance)을 발견하려는 것을 말함(네이버, 두산백과에서 2019. 9. 1 인출).



나 정치적 세력으로부터 부당한 간섭을 받지 않아야 할 뿐만 아니라 교육도 그 본연의 역할을 벗어나 정치적 영역에 개입하지 않아야 한다는 것이다.

셋째, 지방분권의 원리이다. 지방분권의 원리는 중앙정부에 의한 획일적인 통제와 지시를 지양하고 지방의 실정과 특수성을 고려하여 지방교육을 위한 교육 정책을 수립하고 집행해야 한다는 것을 의미한다.

넷째, 주민참여의 원리이다. 지방자치단체가 지방 사무를 수행하는 과정에 주민들이 직접 혹은 간접적으로 참여하여 자신들의 권리를 행사하고 지방행정 및 정책을 통제하는 것을 의미한다. 이상에서 언급한 지방교육자치제도의 의미와 그 원리를 정리하면 [그림 II-2]와 같다.



[그림 II-2] 지방교육자치제도의 원리 구조도

그리고 지방교육자치제도의 원리는 구체적인 제도를 설계하는 기반이자 제도의 평가 기준이 되기도 한다. 또한 지방교육자치제도의 거의 모든 쟁점과 논란에 밀접하게 관련되어 사안에 따라 매우 민감한 주제가 되기도 한다. 지방교육자치제도의 원리는 전술한 4가지 원리가 오랫동안 고수되어 왔으나, 환경의 변화에 따라 시대적 적합성을 가지고 있는지 재검토하고 재정립할 필요가 있다는 주장이 제기되어 왔다(박수정, 2013). 이종재(2010)는, 일반행정으로부터의 분리·

독립 원리는 협력과 소통의 시대에 맞게 시대 적합성을 재검토할 것을 주장하였다.

고전(2018)은 1997년 교육기본법 제정 이후 교육개혁을 주도하고 교육분권과 학교운영의 자율성 보장이 중심 화두로 제기된 시기부터 지방교육자치제도 보장의 방향 역시 적지 않은 변화와 도전에 직면하고 있다고 보고 있다. 이러한 맥락에서 고전(2018)은 지방교육자치의 원리에 대한 보완을 지속적으로 논의할 필요성을 주장하였으며, 이미 일반자치행정에서도 추가된 능률성의 원리를 추가할 것을 제안하였다. 능률성의 원리는 단순한 효과·효율이 아닌 교육적 능률성을 말하는 것으로, 교육 구성원과 주민이 실감하고 체감하는 수준에서의 좋은 의사결정 구조와 과정을 의미한다. 교육위원회가 지방의회 상임위원회로 슬림화되어 경제적 능률을 기했다면, 그것이 더욱 좋은 교육적 의사결정 구조와 과정에 이바지하는 사회적 능률성이 요구된다는 것이다. 이것이 중국적으로 학교 교육의 효과성과 효율성을 높이는데 이바지하는 교육적 능률성이다. 기존의 4대 지방교육자치의 원리와 더불어 교육적 능률성의 원리는 4차 산업혁명 시대의 새로운 교육환경아래 교육분권을 시행하는데 적절한 원리로 여겨지고 있다.

### 3) 지방교육자치제도의 변천 과정

지방교육자치제도의 역사를 분석한 선행연구와 지방교육자치 관련 법령을 분석해 볼 때, 지방교육자치제도의 역사는 교육위원회와 교육감의 성격 및 위상, 교육위원 및 교육감의 자격 기준, 교육위원 및 교육감의 선출방식 등 3가지의 변화로 정리할 수 있다(박수정, 2014). 1951년 「교육법」이 개정되었으나, 지방교육자치는 도입 당시부터 많은 논란이 있었다. 당시 내무부 측은 지방행정의 중합성을 이유로 교육구제(敎育區制)의 시행을 지지하려 하였고, 교육감의 설치도 강력히 반대하였다. 이들은 시와 특별시에 교육비특별회계를 두는 것은 중앙부처마다 재무부를 만드는 것과 같다고 하면서 재정권이 내무부장관에게 있음을 강조하였고, 예산 절약을 위해서도 교육구의 분리는 있을 수 없다고 하였다. 또한, 교육구가 분리되면 군수 아래에 있는 읍·면장이 교육세 징수에 협조하지 않을 것이고, 그렇게 되면 교육재정에 막대한 지장이 있을 것이라고 주장하였다(송기

창, 1996). 우여곡절 끝에 「교육법」이 통과되었으나, 「교육법시행령」의 제정 과정에서 많은 진통이 있어 「교육법」이 통과된 지 2년 만에 지나서야 제1기 지방교육자치제도가 시행되었다.

그러나 시행 후 1961년 5·16군사정변으로 지방자치제와 함께 지방교육자치제도가 폐지되었다. 지방교육자치제도는 폐지된 지 2년 만에 부활하였고, 형식적으로는 1964년 제2기 지방교육자치가 실시되었다. 1991년 3월 「교육자치법」이 제정되어 출범한 제3기 지방교육자치제도도 순탄하지 않았다. 위임형 의결기관 형태로 출범한 교육위원회는 위원 선출과정에서 잡음이 많았고, 교육위원회를 운영하는 과정에서 시·도의회와 마찰이 잦았다. 1995년 5·31 교육개혁안의 후속대책 일환으로 지방세 일부를 교육 재원으로 이전함으로써 교육자치와 지방자치의 연계 협력 방안이 논의되기 시작하였다(김민희 외, 2018).

참여정부는 2006년 12월 교육위원회를 시·도의회 상임위원회로 개편하고, 시·도교육감을 주민들의 직접선거로 선출하는 내용을 골자로 한 「교육자치법」을 통과시켰다. 그러나 교육의원제도는 계속 논란의 대상이었고, 교육감 직선제는 계속 공격의 대상이었다. 개정 법률이 통과된 지 4년 만에 본격 도입된 교육의원제도는 한 번만 시행되고 4년 후에는 폐지되었다. 또한, 교육감 직선제는 교육감 자격 기준 폐지로 교육자치의 본질에 대한 혼미 속에서도 보궐선거부터 교육경력과 교육행정 경력을 포함한 3년으로 개정되었다. 우리나라 지방교육자치제도의 역사는 다음과 같이 정리할 수 있다(송기창, 2015).

#### 가) 1949년 교육법 적용기(1952. 5.~1961. 5.)

1949년 제정된 「교육법」에 따라 1952년 5월 최초 교육자치로 교육위원 선거를 거쳐 그해 6월 출범한 교육위원회는 행정 수준에 따라 다양한 형태를 띠었다. 이미 지방자치단체가 있는 구역(도, 특별시, 시, 읍·면)에는 의결기관으로서의 교육위원회를 두지 않고, 지방자치단체가 아니었던 행정구역인 군(郡)지역에만 의결기관으로서의 교육위원회를 두어 교육위원회의 구조는 매우 복잡한 양상을 띠었다(임연기, 2010).

군에는 교육자치단체로 교육구(教育區)를 두고, 교육구에는 의결기관으로서 구교육위원회를, 집행기관으로서 교육감을 두었다. 교육구는 군내의 초등교육을 관

장하였다. 시(市)의 경우는 이미 지방자치단체가 있어 교육에 관한 의결기관은 시의회이었기에 별도의 교육구를 둘 수 없으므로 시교육위원회는 합의제(合議制, Council or Board System) 집행기관이 되었다. 시교육위원회도 교육감을 두었으나, 시교육위원회는 집행기관이 아니라 시교육위원회의 사무를 대행하는 사무장이었다. 시교육위원회는 시의 초등교육을 관장하였으며, 중등교육은 도에서 관장하였다. 도(道)에는 합의제 교육위원회 대신 심의기관으로 도교육위원회를 두었다. 따라서 중등교육은 도지사 관할 하에 있었고, 도지사가 임명한 교육국장이 관장하였다. 교육위원은 명예직이었으며, 교육감은 「교육공무원법」이 정하는 자격을 가진 자로서, 교육위원회 추천으로 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하였다. 이러한 교육자치는 1952년 6월에 시작하여 1961년 5·16군사정변에 의해 중단되었고, 법적으로는 1961년 12월까지 유지되었다.

#### 나) 교육자치 폐지 시기(1961. 5.~1963. 12.)

5·16군사정변으로 교육위원회의 기능이 정지되었고, 1961년 9월 1일 제정된 「교육에 관한 임시특례법」에 의거 문교재건자문위원회가 중앙교육위원회를 대신하였다. 1962년 1월 6일 개정된 「교육법」에 의해 교육구 및 시교육위원회를 폐지하고 서울특별시·시장·군수로 하여금 지방의 교육·학예에 관한 사무를 담당하게 함으로써 지방교육자치제도가 법적으로 폐지되었다.

한편, 교육의 전문성과 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 서울특별시·도·시·군에 교육 및 학예에 관한 의결기관으로서 교육위원회<sup>3)</sup>를 두도록 하였지만, 형식상으로만 교육위원회가 의결기관으로 존재하였다. 즉, 교육위원회가 지방자치단체장의 관할 하에 있었기 때문에 교육위원회는 심의 또는 자문기관의 역할에 불과하였다.

3) 서울특별시와 도는 지방의회에서 선출한 3인과 문교부장관이 임명한 2인으로 구성, 시·군은 지방의회 3인 선출과 도지사 2인 임명토록 규정되어 있으나, 지방의회 미구성으로 교육위원은 서울특별시장과 도지사 추천으로 문교부장관 임명, 시·군은 시장 군수 추천으로 도지사가 임명함.

#### 다) 형식적 교육자치 시기(1964. 1.~1991. 6.)

1962년 개정된 「헌법」에 의해 1963년 11월 「교육법」 개정으로, 1964년부터 지방교육행정을 일반행정기관으로부터 분리·독립하여 지방교육자치제도를 실시하게 되었다. 교육·학예에 관한 행정사무의 집행기관으로서 서울특별시·부산직할시 및 도에 교육위원회를, 시·군에는 교육장을 두어 그 사무에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하게 하였다. 시·도교육위원회는 합의제 집행기관으로 사무를 처리하기 위하여 ‘학식과 덕망이 높고 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자’ 중에서 교육위원회의 추천과 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명한 교육감을 두었다. 한편 시·군의 교육장은 「교육공무원법」에 따라 교육장 자격 기준을 가진 자 중 교육감의 제청으로 대통령이 임명하였으며, 독임제(獨任制, single system) 집행기관의 위상을 가졌다.

#### 라) 실질적 교육자치 시기(1991. 6.~2010.6.)

1991년 본격적인 지방교육자치의 실시를 위하여 「교육자치법」이 제정되었다. 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원<sup>4)</sup>으로 구성된 교육위원회를 설치토록 하였고, 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감<sup>5)</sup>을 두도록 하였다. 교육위원회는 합의제 집행기관 성격에서 위임형 의결기관 성격으로 바뀌었고, 교육감은 교육위원회 사무장에서 독임제 집행기관으로 바뀌었다.

#### 마) 지방의회 상임위원회 및 교육의원제 도입 시기(2010. 7.~2014. 6.)

2006년 12월에 개정된 「교육자치법」은 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하기 위한 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 두도록 하였고(2010년 지방선거부터 적용), 시·도의회 의원과 교육의원으로 교육위

4) 교육위원은 학식과 덕망이 높고, 정당의 당원이 아니어야 하며, 당해 시·군 및 자치구의회가 추천한 자 중에서 시·도의회가 선출하되 그 정수의 2분의 1 이상은 교육(또는 교육행정) 경력이 15년 이상이어야 함.

5) 교육감은 「교육자치법」 제28조에 따라 해당 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하되 학식과 덕망이 높고, 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육경력 또는 교육 전문직원 경력 20년 이상 또는 양 경력 합하여 20년 이상인 자, 1995년 개정된 「교육자치법」에서는 교육감 자격 중 경력 기준을 15년 이상으로 하향 조정함.

원회를 구성하되, 교육의원이 과반수가 되도록 규정하였다. 2010년 7월부터 교육자치 의결기관이었던 교육위원회가 시·도의회 교육상임위원회로 바뀌었다. 또한, 교육감 선출방식이 학교운영위원회에 의한 간선제에서 주민직선제로 변화되었다.

#### 바) 이원적 교육위원회 시기(2014. 7.~ 현재)

2010년 개정된 「교육자치법」은 교육의원 주민직선제를 2014년 6월 말까지만 유지하는 이른바 ‘교육의원 일몰제’를 규정함에 따라, 2014년 7월부터 교육의원 제가 폐지되어 2014년 6월 지방선거에서 교육의원 선거가 사라졌고, 시·도의회에 교육상임위원회는 시·도의원으로만 구성되었다(16개 시·도는 전원 일반의원으로, 제주자치도는 교육의원이 과반수로 구성됨). 한편 교육감 경력도 삭제되었다가 2014년 개정된 「교육자치법」에 의해 다시 교육감 자격 기준을 교육경력 3년 이상으로 규정하였다. 다만 제주자치도인 경우 「특별법」에 의해 교육감 경력을 5년 이상으로 규정하고 있으며, 교육의원 제도도 계속 유지되고 있다. 지방교육자치제도 변천 과정을 요약하면 <표 II-3>과 같다.



<표 II-3> 지방교육자치제도 변천 과정

연도	의결기관	교육위원 자격	교육위원 선출	집행기관	교육감 자격	교육감선출
1952 ~ 1961	교육구 교육위원회  특별시·시의회	지방의원 피선거권 (6개월 거주, 만 25세 이상)	각 읍·면의회에서 1인씩 선출, 군수(당연직)  특별시·시의회에서 선출한 9 인, 특별시장·시장(당연직)	교육구 교 육감  특별시·시 교육 위원 회[교육감]	교육·교육행정 경력 5년 이상	교육위원회의 추천, 도 지사와 문교부장관 경 유(특별시 교육감은 문 교부장관만 경유), 대통 령 임명
1964 ~ 1990	시·도의회 미구 성 [문교부장관]	학식과 덕망, 교육·교육 행정 경력	지방의회에서 선출한 5인, 지 방자치단체장, 교육감	시·도교육 위원회[교 육감]	학식과 덕망, 교육·교육 행정 경력	교육위원회의 추천, 문 교부장관 제청, 대통령 임명
1991 ~ 1997	시·도의회(중요)/ 시·도교육위원회 (기타)	학식과 덕망, 시·도의원 피선 거권, 비정당인, 정수의 1/2 이 상은 교육·교육 행정 경력 15 년(1995년부터 10년 이상)	선출(정수의 1/2 이상은 교 육·교육행정 경력자) 시·군· 자치구의회 추천, 시·도의회	교육감	학식과 덕망, 시·도의원 피선거권, 비정당인, 교육·교육 전문직 경력 20년(1995년부터 15년) 이상	교육위원회 선출
1998 ~ 2006	시·도의회(중요)/ 시·도교육위원회 (기타)	학식과 덕망, 시·도의원 피선 거권, 비정당인(2000.1. 이후 비정당인 2년), 정수의 1/2 이 상은 교육·교육 행정 경력 10 년 이상	학교운영위원회와 교원단체 (2000.1. 이후 운영위원 전원 으로 구성)의 교육위원 선거 인단이 선출	교육감	학식과 덕망, 시·도지사 피선거권, 비정당인(2000.1. 이후 비정당인 2 년), 정수의 1/2 이상은 교육·교육 전문직 경력 5년 이상	학교운영위원회와 교원단 체(2000.1. 이후 운영위 원 전원으로 구성)의 교 육감 선거인단에서 선출
2007 ~ 2010	시·도의회(중요)/ 시·도교육위원회 (기타)	학식과 덕망, 시·도의원 피선 거권, 비정당인 2년, 정수의 1/2 이상은 교육·교육 행정 경 력 10년 이상	학교운영위원 전원으로 구성 된 교육위원 선거인단이 선출	교육감	시·도지사 피선거권, 비정당인 2년, 교육·교육 전문직 경력 5년 이상	주민의 보통·평등·직접· 비밀선거에 따라 선출
2010 ~ 2014	시·도의회 (교육상임위원 회)	교육의원: 시·도의원 피선거권, 비정당인 1년, 교육·교육 행정 경력 5년 이상	교육의원: 주민의 보통·평등· 직접·비밀선거에 따라 선출	교육감	시·도지사 피선거권, 비정당인 1년, 교육·교육 행정 경력 5년 이상	주민의 보통·평등·직접· 비밀선거에 따라 선출
2014.6. 2014.7.	시·도의회	교육의원제 폐지 (제주도 제외)	교육의원제 폐지 (제주도 제외)	교육감	시·도지사 피선거권, 비정당인 1년 시·도지사 피선거권, 비정당인 1년, 교육·교육 행정 경력 3년 이상	주민의 보통·평등·직접· 비밀선거에 따라 선출

※ 출처: 송기창(2015: 119).

#### 4) 학교자치

최근 ‘학교자치(學校自治, School autonomy)’가 교육계의 관심사가 되고 있다. 학교자치는 문재인 정부의 국정과제이며, 전국교육감협의회에서도 적극적으로 추진하는 핵심 사업이기도 하다. ‘학교자치’라는 용어가 학술연구에서 등장한 것은 거의 30년이 다 되어 가는데(김희영, 1992), 1995년 발표된 5·31 교육개혁안’에 따라 학교운영위원회가 도입됨으로써 널리 사용되었다.

백규호, 고전(2016)은 학교자치를 교육의 자주성이라는 교육조리를 바탕으로 분권과 효율성을 강조하는 지방자치의 제도적 요소가 결합된 것이라고 강조하고 있으나, ‘단위학교 책임경영’이나 ‘학교 자율경영’ 등과 같은 의미로도 사용된다(김혁동, 임현화, 김인엽, 정승환, 하병수, 2018; 황현정, 손동빈, 민윤, 김삼향, 박승열, 2018). 이명균(2004)은 학교자치는 ‘학교조직’과 ‘교육자치’라는 두 가지 요소를 복합한 개념으로, ‘학교의 일을 학교구성원들이 스스로 처리하는 것’으로, 외부의 간섭 없이 자율적으로 결정하고 실행하며 운영 및 확인하는 행위라고 규정한다. 백규호(2017)는 학교자치란 “학교운영의 자율성을 존중하기 위해 법령과 조례를 통해 교직원·학생·학부모 및 지역주민의 학교운영 참여권과 교사의 전문적 자율성(교육내용·방법·평가권 등), 보호자의 교육의견 제시권, 학생의 자치활동 보호권 등을 보장하는 것”이라고 정의하였다. 한편, 이기우(1999)는 교육자치의 개념을 자치의 일반개념으로 정의를 내렸는데, 교육자치의 주체가 되는 행정의 단위를 학교로 제시하고 있으며, 교육자치를 학교의 자치적 운영이라는 의미에서 학교자치와 동일시하고 있다.

김장중(2019)에 의하면, “학교자치의 주체는 학교공동체 구성원인 학생·학부모·교직원이고, 공간적 범위는 단위학교이며, 그 내용은 학생교육을 중핵으로 하여 이에 수반된 교육행정 사항(인사, 재정, 시설 및 환경 등)을 결정·집행·통제하고 책임을 지는 것이다. 학교자치의 방식은 구성원들의 자발적 참여와 자율성을 바탕으로 소통과 신뢰와 협치를 끌어내는 민주적 운영이며, 추구하는 목적은 교육 주체들이 학교운영에 참여할 권리를 보장하여 민주적인 학교공동체를 실현하고, 교육력을 향상하고 바람직한 학교문화를 조성함으로써 학교만족도와 구성원의 행복감을 높이는 데 있다.”



한편, 광주광역시와 전라북도에서는 2019년 초 학교자치 조례를 만들어 시행하고 있다. 전라북도교육청은 교직원들의 인식을 조사하여 변화 추이를 분석하고, 학교자치 운영 사례와 지침서 및 연구보고서를 발간했다. 경기도교육청도 학생·교직원·학부모 등 교육 3주체의 광범위한 의견과 요구를 수렴하고 국내외 사례를 분석하여 학교자치 구현 방안을 수립하는 한편, 학교자치를 효과적으로 담보하기 위한 규제 개선 및 교육과정 구성 방안을 내놓았다(김장중, 2019).

이러한 일련의 연구는 학교혁신을 위한 교육 주체들의 요구와 기대를 담은 것으로, 학교자치를 원만하고 조속히 정착시키려는 노력의 산물이라고 할 수 있다. 왜냐하면 단위학교의 교육력 제고와 교육의 질 향상 및 교육과정과 내용의 다양화에 대한 요구가 커지게 되었으며, 지역사회의 환경과 학교 여건에 알맞은 교육을 해야 한다는 목소리도 점점 높아지고 있기 때문이다. 따라서 교육의 효과와 학교경영 능력을 향상하면서, 학교구성원들의 참여와 자율적 의사결정을 통한 학교 거버넌스 실현이라는 민주성 확보도 더욱 중요해지고 있다.

단위학교의 자율권을 확대하여 학교자치를 하는 것은 사회 변화와 발전에 부응할 수 있도록 학교 교육과 운영방식을 일대 전환하는 것이다. 국가가 정해준 교육목표를 동일한 교육과정과 교과서에 의해서 일선 학교 교사들이 충실히 수업하는 과거와 같은 산업사회방식의 교육을 계속한다면, 굳이 학교자치를 할 필요성과 의미가 없을 것이다. 하지만 4차 산업혁명 사회에서는 단위학교의 자율성을 강화하고 학교자치를 확대하는 것이 큰 흐름이 되고 있다(임중현, 유경훈, 김병찬, 2017).

단위학교 책임경영제나 자율경영은 교육의 효과와 능력에 무게를 두고 이를 학교장에게 맡기는 것이라면, 학교자치는 학교구성원들이 함께 참여하는 조화와 통합의 민주성을 보다 중시하는 것이다. 따라서 개인의 창의성과 문제해결 능력이 더욱 중요해짐에 따라 권한위임을 통해 단위학교에 자율성을 부여한다는 것은 같지만 엄밀한 의미는 다르다고 할 수 있다(김장중, 2019).

진보적 교육단체들은 교육의 공공성과 학교 민주화 및 학교자치 실현을 위해 교장선출보직제의 필요성을 강조하면서 입법운동을 진행하였고, 학교운영위원회의 한계를 지적하면서 교무회의 의결기구화와 교직원회·학생회·학부모회 등 학교자치의 법제화를 요구하고 있다. 이 내용은 제16대 대통령선거 때 공약으로

제시되어 참여정부의 국정과제로 반영되었다(김혁동 외, 2018). 학교자치의 법제화는 법적 기구인 학교운영위원회를 단위학교 의사결정기구의 정점에 놓고 그 하부에 학생회·학부모회·교사회를 두어 각 구성원의 참여를 제도적으로 보장하자는 것이다(홍석노, 2016). 학교자치와 관련한 법률안 발의는 제20대 국회 후반인 지금까지 계속 이어지고 있으나, 법안의 제·개정은 아직 이루어지지 않은 상태이다.

교육감 직선제가 시행된 2010년부터 학교자치조례 제정 운동이 전개되었으며, 2013년 2월에는 경기도에서 최초로 학부모회 설치 조례가 제정되었다. 이후 전북·서울·광주·인천·부산·제주·전남·세종 등 9개 시·도에서 학부모회 조례가 만들어졌다. 한편, 학교자치조례 제정은 2013년 광주광역시교육청이 처음으로 제정하였다. 그러나 교육부가 상위법령 위반을 이유로 법원에 조례안 무효 확인 및 집행정지 가처분신청을 함으로써 제동이 걸렸다. 교육부는 “회의기구의 논의결과를 학교장이 따라야 한다는 것이 초·중등교육법이 보장하는 학교장의 학교경영권과 자율성을 침해할 소지가 크다”며 제소하였다. 그 후 2016년 전라북도교육청이 학교자치 조례를 제정하였지만, 집행정지로 시행에 옮기지 못하였다. 2016년 12월 대법원은 “공립학교에 교원인사자문위원회를 두도록 하고 그 심의사항에 관하여 규정한 것(조례 제10조)은 국가 사무에 관하여 법령의 위임 없이 조례로 정한 것으로 조례제정권의 한계를 벗어나 위법하다”는 이유로, 무효 판결<sup>6)</sup>하였다. 이들 학교자치조례는 법원의 효력 정지 결정과 무효 판결을 받는 등 약 6년 동안의 오랜 우여곡절 끝에 2019년 2월에 비로소 시행되었다. 학부모회 및 학교자치 조례제정 과정을 간단히 정리하면 <표 II-4>와 같다.

**<표 II-4> 학부모회 및 학교자치 조례제정**

시·도별 학부모회 설치 조례제정		학교자치 조례제정 과정	
2013.02	경기도	2013.03	광주 학교자치 조례제정
2015.04	전라북도	2013.08	광주 학교자치 조례 효력 정지 결정(대법원)

6) 대법원 선고 [조례안 재의결 무효 확인, 2013추36 판결](2016.12.29.)(daum. Case Note에서 2019. 11.15 인출).

2015.10	서울특별시	2016.01	전라북도 학교자치 조례제정
2016.12	광주광역시	2016.02	전북 학교자치 조례 효력 정지 결정(대법원)
2017.01	인천광역시	2016.02	광주 학교자치 조례 무효 판결(대법원)
2017.09	부산광역시	2017.09	경기 학교자치 조례 상정 보류
2019.01	제주자치도	2019.02	전북 학교자치 조례 시행
2019.03	전라남도	2019.03	광주 학교자치 조례 시행
2019.03	세종특별자치시		

※ 출처: 김장중(2019: 28).

이처럼 광주광역시와 전라북도는 오랫동안 어려운 과정을 거쳐서 학교자치조례를 만들어 시행하고 있다. 이들 조례는 학교자치에 대한 종합적이고 체계적인 규정(정재균, 조무현, 2014)을 최초로 명문화했다는 점이 가장 큰 의의라고 할 수 있다. 또한, 학교자치에 관한 불완전한 입법을 보충하여 교육당사자들의 권리를 보장하고(홍석노, 2016) 학교구성원들이 학교자치에 참여할 수 있는 근거를 만들었으며, 각 주체의 역할과 책무 및 행동규범을 규정함으로써 학교자치의 실천 기반을 마련하였다. 나아가 학교자치 참여 활성화에 이바지할 수 있도록 진일보한 실천적 대안을 제시하고 규정한 것은 매우 바람직하다고 할 수 있다.

반면에, 김장중(2019)은 학교자치조례의 미비한 부분과 우려되는 점도 지적하고 있다. 첫째는 자치법규인 조례가 가지는 한계 문제이다. 조례는 기본권 형성이 아닌 확인과 제도적 보장 측면이 강하므로 학교구성원들의 학교자치 권리를 실효성 있게 보장하기에는 미흡하다(백규호, 고전, 2016). 따라서 입법을 통해 학교자치에 관한 사항을 해결해야 하며(홍석노, 2016), 이를 위해서는 입법청원 운동이 필요하다. 둘째는 학교자치회의(광주)와 교무회의(전북)의 위상과 운영에 대한 것이다. 이 기구들은 각 단위학교 자치의 중심으로서 중추적 역할을 하고 실질적인 학교운영과 의사결정에 관여할 것으로 보인다. 학교자치조례가 학교자치의 법적 기구인 학교운영위원회의 심의 권한과 학교장의 권한을 침해할 수 있다는 우려는 오래전부터 나왔으며, 전라북도 교총은 조례 제정 반대 운동도 전개한 바 있다. 따라서 이들 기구의 기능이 학교운영위원회와 구분되고 정리되지 않으면 학교운영위원회가 완전히 유명무실한 기구로 전락할 수 있으며, 학교장과의

분쟁과 갈등이 일어날 소지도 많을 것으로 보인다. 셋째는 지나치게 조례(제도)에 얽매이는 문제이다. 조례가 교육 주체들의 권리행사 근거와 참여에 뒷받침이 되지만, 여기에만 의존하면 활동 범위가 좁아지고 교육 주체 간에 협력을 어렵게 만들 수 있다. 수동적이고 소극적으로 정해진 일만 하거나 역할과 활동에 대한 오해와 갈등이 발생할 가능성이 크다. 예를 들면, 학교장이 교무회의 의장으로서 회의를 주관하면 교감의 위상과 역할이 애매해지고 총체적인 효율이 떨어질 수도 있다. 조례가 만들어졌다고 곧바로 민주적 학교운영이 정착되고 학교자치가 활성화되기는 어렵다. 구성원들의 태도와 참여 의지, 배려와 관용 및 상호 존중의 문화적 실천들이 함께 이루어져야 하기 때문이다(김영식, 2017).

백규호(2017)는 학교자치의 입법 정신과 법인식, 법체계상의 틈의 존재를 인정하였고, 이를 해소하기 위하여 학교자치의 입법 정신이 반영된 「교육기본법」 제5조에 ‘학교운영의 자율성 보장’이 추가되어야 한다고 주장하였다. 그리고 학교자치를 실현하기 위해서는 「초·중등교육법」 제20조(교직원의 임무) 제1항의 교장 권한 내에 교원인사자문위원회의 법률적 근거가 추가되어야 한다고 밝히고 있다. 백규호(2017)에 의하면, 동법 제31조(학교운영위원회의 설치)에 교사회, 학생회, 학부모회, 직원회, 학교의 규칙, 교무회의 법적 근거를 추가시켜야 한다. 그리고 동법 제32조(기능)를 통하여 자치 기구 및 회의기구의 역할 분담을 명확히 제시하여 학교자치 기구의 권한 충돌을 최소화하여야 한다.

이러한 맥락에서 볼 때, 학교자치가 원활하게 이루어지도록 하기 위해서는 그 환경요인으로서의 지방교육행정체제를 재구조화할 필요성이 제기되며, 이를 통해 학교구성원들의 주체의식을 확립하고, 소통과 평등의 민주적 분위기를 조성하여, 학부모 모임의 활성화와 학교운영의 자율성을 확대하는 데 기여할 필요가 있다.

## 나. 제주특별자치도 교육행정체제의 구조

### 1) 지방교육행정기관의 법적 근거와 기능

지방교육행정기관은 특별시·광역시·도·특별자치도·특별자치시(이하 시·도)의 교육·학예에 관한 사무를 담당하기 위해 설치된 행정기관으로 그 관할권

의 범위가 일정 지역에 한정되는 기관이다. 지방교육행정기관의 범위는 1991년 제정된 「교육자치법」 제30조로부터 제34조<sup>7)</sup>까지의 규정에 그 범위와 역할이 규정되어 있으나, 현재는 「기구정원규정」 제2조<sup>8)</sup>에 명시되어 있다.

시·도교육청은 교육감을 보조하는 기관과 교육감 소속으로 설치된 기관을 말한다. 이 중 ‘본청’은 시·도교육청의 기관 중 직속기관 등을 제외하고 교육감을 직접 보좌하는 기관이다. ‘직속기관’은 각급 학교를 제외한 본청 소속의 「교육자치법」 제32조에 따른 교육기관이다. ‘교육지원청’은 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 자치구를 관할구역으로 하

7) 제30조(보조기관) ① 교육감 소속하에 국가공무원으로 보하는 부교육감 1인(인구 800만 명 이상이고 학생 170만 명 이상인 시·도는 2인)을 두되, 대통령령이 정하는 바에 따라 「국가공무원법」 제2조의2의 규정에 따른 고위공무원단에 속하는 일반직공무원 또는 장학관으로 보한다. ② 부교육감은 당해 시·도의 교육감이 추천한 자를 교육부장관의 제청으로 국무총리를 거쳐 대통령이 임명한다. ③ 부교육감은 교육감을 보좌하여 사무를 처리한다. ④ 제1항의 규정에 따라 부교육감 2인을 두는 경우에 그 사무 분장에 관한 사항은 대통령령으로 정한다. 이 경우 그중 1인으로 하여금 특정 지역의 사무를 담당하게 할 수 있다. ⑤ 교육감 소속하에 보조기관을 두되, 그 설치·운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령이 정한 범위 안에서 조례로 정한다. ⑥ 교육감은 제5항의 규정에 따른 보조기관의 설치·운영에 있어서 합리화를 도모하고 다른 시·도와의 균형을 유지하여야 한다.

제32조(교육기관의 설치) 교육감은 그 소관 사무의 범위 안에서 필요한 때에는 대통령령 또는 조례가 정하는 바에 따라 교육기관을 설치할 수 있다.

제33조(공무원의 배치) ① 제30조 제5항의 보조기관과 제32조의 교육기관 및 제34조의 하급교육행정기관에는 제38조의 규정에 따른 해당 시·도의 교육비특별회계가 부담하는 경비로써 지방공무원을 두되, 그 정원은 법령이 정한 기준에 따라 조례로 정한다. ② 제30조 제5항의 보조기관과 제32조의 교육기관 및 제34조의 하급교육행정기관에는 제1항 및 「지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 법률」에 불구하고 대통령령이 정하는 바에 따라 국가공무원을 둘 수 있다.

제34조(하급교육행정기관의 설치 등) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관으로서 교육지원청을 둔다. ② 교육지원청의 관할구역과 명칭은 대통령령으로 정한다. ③ 교육지원청에 교육장을 두되 장학관으로 보하고, 그 임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 교육지원청의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

8) 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. "지방교육행정기관"이란 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 '시·도')의 교육·학예에 관한 사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권이 미치는 범위가 일정 지역에 한정되는 기관을 말한다. 2. "시·도 교육청"이란 교육감을 보조하는 기관과 교육감 소속으로 설치된 기관을 말한다. 3. "본청"이란 시·도 교육청의 기관 중 직속기관 등을 제외하고 교육감을 직접 보조하는 기관을 말한다. 4. "교육지원청"이란 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 자치구를 관할구역으로 하여 설치된 「교육자치법」(이하 '법') 제34조에 따른 하급교육행정기관을 말한다. 5. "직속기관"이란 각급 학교를 제외한 본청 소속의 법 제32조에 따른 교육기관을 말한다. 6. "교육지원청 소속기관"이란 각급 학교를 제외한 교육지원청 소속의 법 제32조에 따른 교육기관을 말한다. 7. "각급 학교"란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 및 「유아교육법」 제2조 제2호에 따른 유치원을 말한다. 8. "보조기관"이란 지방교육행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적 달성에 공헌하는 기관을 말한다. 9. "보좌기관"이란 지방교육행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보좌함으로써 행정기관의 목적 달성에 공헌하는 기관을 말한다.



여 설치된 「교육자치법」 제34조에 따른 하급교육행정기관을 의미한다. ‘교육지원청 소속기관’이란 각급 학교를 제외한 교육지원청 소속의 「교육자치법」 제32조에 따른 교육기관이다. ‘각급 학교’는 「초·중등교육법」 제2조<sup>9)</sup>에 따른 학교 및 「유아교육법」 제2조 제2호<sup>10)</sup>에 따른 유치원이다. ‘보조기관’은 지방교육행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적 달성에 공헌하는 기관을 말한다. ‘보좌기관’은 지방교육행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보좌함으로써 행정기관의 목적 달성에 공헌하는 기관을 말한다.

「교육자치법」 제18조 제1항에 따라 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관은 교육감이며, 교육감은 동법 제20조의 각호에서 규정하고 있는 사무의 관장<sup>11)</sup>을 책임진다. 동법 제35조(교육장의 분장 사무)에 의하면, 교육장은 시·도의 교육·학예에 관한 사무 중 공·사립의 유치원·초등학교·중학교·공민학교·고등공민학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영·관리에 관한 지도·감독 사무와 그 밖에 조례로 정하는 사무를 위임받아 분장하도록 되어 있다. 이처럼 시·도교육청과 교육지원청의 법적 관계는, 교육청의 사무 중 각급 학교 및 이에 준하는 각종학교의 운영·관리에 관한 지도·감독 기능을 위임받아 분장하는 상하 관계로 규정되어 있다. 따라서 교육지원청의 법적 성격은 교육감 대리자의 성격을 가진다.

다음으로, 지방교육행정기관의 행정기구 조직 및 운영에 관한 사항은 「기구정원규정」에 의해 그 구조와 범위 등이 결정된다. 「교육자치법」 제34조에 의거 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·

9) 제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각호의 학교를 둔다. 1. 초등학교·공민학교, 2. 중학교·고등공민학교, 3. 고등학교·고등기술학교, 4. 특수학교, 5. 각종학교  
 10) 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각호와 같다. 2."유치원"이란 유아의 교육을 위하여 이 법에 따라 설립·운영되는 학교를 말한다.  
 11) 제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각호의 사항에 관한 사무를 관장한다. 1. 조례안의 작성 및 제출에 관한 사항, 2. 예산안의 편성 및 제출에 관한 사항, 3. 결산서의 작성 및 제출에 관한 사항, 4. 교육규칙의 제정에 관한 사항, 5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항, 6. 교육과정의 운영에 관한 사항, 7. 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, 8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예 진흥에 관한 사항, 9. 학교체육·보건 및 학교환경정화에 관한 사항, 10. 학생통학구역에 관한 사항, 11. 교육·학예의 시설·설비 및 교구(教具)에 관한 사항, 12. 재산의 취득·처분에 관한 사항, 13. 특별부과금·사용료·수수료·분담금 및 가입금에 관한 사항, 14. 기채(起債)·차입금 또는 예산 외의 의무부담에 관한 사항, 15. 기금의 설치·운용에 관한 사항, 16. 소속 국가공무원 및 지방공무원의 인사관리에 관한 사항, 17. 그 밖에 당해 시·도의 교육·학예에 관한 사항과 위임된 사항 등이다.

군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관으로서 교육지원청을 둘 수 있다. 교육지원청의 관할구역과 명칭은 대통령령으로 정하며, 교육지원청에 교육장을 두되 장학관으로 보하고, 그 임용에 관하여 필요한 사항과 교육지원청의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

지방교육행정교육기관 중 ‘본청’의 조직구성과 사무분장은 「기구정원규정」 제6조<sup>12)</sup>와 제8조에 의해 해당 시·도의 조례로 정하며, 실·국의 설치는 법령이 정한 기준에 따라 서울은 4실·국 이내, 부산은 2개, 경기도는 5개, 그 밖의 특별자치시와 광역시 및 특별자치도의 도교육청은 인구와 학생 수를 기준으로 3개 또는 2개로 정한다. 본청 실·국의 설치기준은 <표 II-5>와 같다.

<표 II-5> 본청 실·국의 설치기준(16개 시·도 적용)

구 분		실·국의 수
서울특별시교육청		4실·국 이내
부산광역시교육청		2실·국 이내
경기도교육청		5실·국 이내
그 밖의 특별자치시· 광역시교육청	인구: 400만 명 이상, 학생: 80만 명 이상	3실·국 이내
	그 밖의 경우	2실·국 이내
그 밖의 도교육청	인구: 300만 명 이상, 학생: 60만 명 이상	3실·국 이내
	그 밖의 경우	2실·국 이내

주: 1. 실·국의 수를 산정할 때 해당 보조기관의 직급에 상응하는 정원을 실·국의 명의 아닌 기구의 정원으로 유지하고 있는 경우에는 이 표의 수에 포함하여 산정한다.  
2. 학생 수는 각급 학교의 해당 연도 4월 1일 기준 학생 수를 말하고, 인구수는 주민

12) 제6조(기구 설치의 일반요건) ① 국(局)은 특별한 경우를 제외하고는 소관 업무의 성질이나 양이 3개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우에 설치한다. ② 실(室)은 업무의 성질상 국 또는 과로서는 그 목적 달성이 곤란하다고 인정되는 경우에 설치한다. ③ 담당관은 전문적 지식을 활용하여 정책의 기획이나 계획의 입안·조사·분석·평가와 행정개선 등에 관하여 기관장이나 보조기관(국장은 제외한다)을 보좌하기 위하여 필요한 경우에 설치하되, 특별한 경우를 제외하고는 기획업무를 담당하는 실장 밑에 설치하며, 담당관 밑에는 과를 둘 수 없다. ④ 과(본청 및 교육지원청의 과로 한정한다)는 다음 각호의 요건을 모두 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명(본청의 경우에는 5급 또는 이에 상당하는 직급의 정원을 3명 이상 포함하여야 한다) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에만 설치한다. 1. 국의 소관업무(국이 설치되지 아니한 기관의 경우에는 그 소관 사무를 말한다)를 업무의 양이나 성질에 따라 수 개로 분담하여 수행할 필요가 있을 것, 2. 업무의 한계가 분명하고 업무의 독자성과 계속성이 있을 것, ⑤ 본청에 설치하는 실·국과 과·담당관은 그 행정사무를 총괄하는 부교육감의 지휘·감독하에 둔다. 다만, 교육감을 직접 보좌하는 공보(公報)기능 등 특수성이 인정되는 경우에는 예외로 한다.

등록표상의 해당 연도 4월 1일 기준 인구수를 말하며, 학생 수와 인구수를 모두 충족하여야 한다.

※ 출처: 「지방교육행정기관의 정원 기준 등에 관한 규정」 [별표 1].

‘교육지원청’의 설치기준은 제11조<sup>13)</sup> 교육지원청 기구의 설치기준을 따르며, 교육지원청 국·과·센터의 설치, 국장·과장·센터장의 직급 및 그 사무분장은 해당 시·도 교육규칙으로 정한다. 인구와 학생 수를 기준으로 최대 2국부터 최소 2과(담당관) 1센터를 설치할 수 있다. 교육지원청 기구의 설치기준은 다음 <표 II-6>과 같다.

<표 II-6> 교육지원청 기구의 설치기준(16개 시·도 적용)

구 분		국	과·담당관·센터
인구 50만 명 이상	학생 6만 명 이상	2국	
인구 50만 명 미만 30만 명 이상	학생 6만 명 미만 4만 명 이상	-	4과(담당관) 2센터
인구 30만 명 미만 15만 명 이상	학생 4만 명 미만 2만 명 이상	-	3과(담당관) 2센터
인구 15만 명 미만 10만 명 이상	학생 2만 명 미만 1만 명 이상	-	2과(담당관) 2센터
인구 10만 명 미만	학생 1만 명 미만	-	2과(담당관) 1센터

※ 근거 규정: 「기구정원규정」 제11조.

시·도교육청의 기능은 크게 학무 및 장학 기능과 일반 학사 및 관리 기능으로 구분될 수 있다. 전자는 교육 및 교육현장과 관련성이 높으며, 교육 전문직들이 주로 담당한다. 후자는 일반직공무원들이 주로 담당하고, 인사·시설·재무 등 조직관리 및 경영 등과 관련성이 높다. 시·도교육청의 기능은 <표 II-7>과

13) 제11조(교육지원청 기구의 설치기준 등) ① 교육지원청 국·과(담당관)·센터의 설치 및 국장·과장(담당관)·센터장의 사무분장은 해당 시·도의 교육규칙으로 정하되, 국·과(담당관)·센터의 설치 기준 및 국장·과장(담당관)·센터장의 직급 기준은 별표 3에 따른다. ② 제1항에도 불구하고 교육지원청에 설치하는 국·과의 명칭은 국은 지원관으로, 과는 팀으로 각각 달리 정할 수 있으며, 이 경우 이 영을 적용할 때 국·과로 본다.



같다.

<표 II-7> 시·도교육청의 기능

단위 기능		하위 기능
학무 및 장학 기능	초등교육	초등교육, 유아교육, 특수교육 등의 정책 기획
	중등교육	중등교육, 장학기획, 생활지도 등의 정책 기획
	평생교육	평생교육 기획, 방과후교육, 특별활동, 평생교육지도
	과학정보	과학교육, 영재교육, 과학교육지원, 교육정보화 등
일반 학사 및 관리 기능	교원정책	초등인사, 중등인사, 교원연수 등
	학교운영지원	학교설립기획, 학교운영지원, 학생수용 등
	재무	경리, 예산, 재산관리, 계약관리, 법무 등
	총무	총무, 인사, 공무원단체, 국제협력 등
	기획관리	행정관리, 의회협력, 행정정보기획 등
	감사	감사, 공보 등
	혁신복지	혁신기획, 학교혁신, 교육복지지원 등
	학교체육 보건	체육교육, 청소년, 학교보건, 학교급식 등
	교육시설	시설기획, 사학시설, 일반시설 등

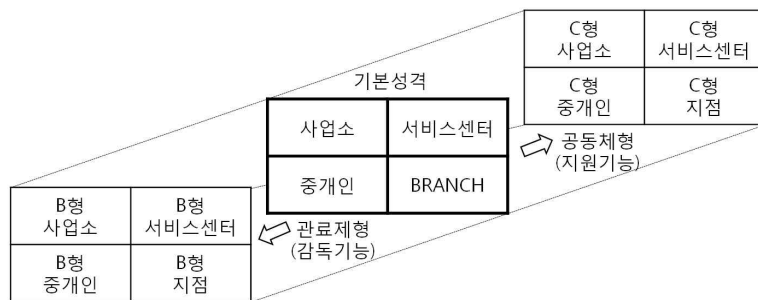
※ 출처: 나민주 외(2015: 146).

한편, 조석훈(2010)은 교육지원청의 기능과 역할의 수행 정도와 특징에 따라 교육지원청의 성격을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 중개인의 성격이다. 이 경우 교육지원청은 시·도교육청과 학교 간에 의사소통의 채널과 인적·물적 등의 자원을 매개하는 임무를 수행하게 된다(최준렬, 1998; Anderson, et al., 2014). 둘째, 본청의 지점(Branch)이라는 성격이다. 이러한 관점은 본청-교육지원청으로 이어지는 중층관계가 아니라 본청-본청으로 이어지는 단층체제로 이해하는 모형이다. 지점모형은 시·도교육청이 관할구역 내에 있는 많은 학교에 대한 행정행위를 직접 제공하기 어려우므로 지점 설치를 통해 교육행정 수요자의 필요와 요구에 책무성을 가지고 즉각적으로 제공할 수 있는 장점이 있다. 셋째, 사업소의 성격이다. 학교에 요구되는 다양한 사업 중에서 전문적 기술이나

지원이 필요한 사업의 전부 혹은 일부를 대행해 줌으로써 본청의 위임사무를 교육지원청과 단위학교가 상호 역할 분담을 하는 모형이라 할 수 있다. 즉, 특정한 교육 활동을 교육지원청이 자체적 고유 사업으로 운영한다. 넷째, 서비스센터의 성격이다. 학교컨설팅, 법률자문, 학교폭력에 대응한 지원, 상담 및 시설 개보수 등 학교에서 제공하기 어려운 전문적 서비스를 제공하는 임무를 수행하는 경우이다. 이 모형은 학교의 자율성이 강조되는 상황에서 학교가 보다 효율적으로 사업을 전개할 수 있도록 전문적 서비스를 제공하는 성격이 강한 모형이다.

우리나라의 교육지원청은 이들 4가지 유형 중에서 어느 하나의 유형으로 설명될 수 없으며, 2~3가지의 특성을 융합한 모형이라 할 수 있을 것이다. 2010년 이전의 지역교육청은 지점 혹은 중개인 모형의 성격을 갖고 있었다. 반면에, 선진화 지역교육청 기능·조직 개편 이후 교육지원청의 혁신 노력은 서비스센터의 성격을 지향하고 있다고 볼 수 있다.

요약하면, 지방교육행정체제 내에서 교육지원청의 기본적인 성격은 [그림 II-3]에서 볼 수 있는 것처럼 중개인, 지점, 사업소와 서비스센터의 4가지 성격을 갖는다. 각각의 모형은 본청과 단위학교와의 관계 및 수행하는 역할 등에 따라 구분된다. 또 다른 성격 구분의 준거는 단위학교와 교육지원청의 관계를 관료제적 상하 관계와 공동체적 협력 관계로 보는가에 따라 달라질 수 있다. 이처럼 지방교육행정체제 내에서 하급교육행정기관인 교육지원청의 성격은 본청과 교육지원청, 학교로 이어지는 행정체제 내에서 수행하는 기능과 역할의 차이에 따라 다양한 관점으로 규정될 수 있다.



※ 출처: 박삼철 외(2017: 48).

[그림 II-3] 교육지원청의 성격

정부는 지역교육청의 현장지원 기능을 강화하기 위해 2009년 10월 부산 남구와 울산 강북, 경기도의 군포·의왕 교육청을 시범 기관으로 지정 운영한 결과를 토대로, 2010년 5월 선진형 지역교육청 기능·조직 개편방안을 수립하고 「교육자치법 시행령」을 개정하여 지역교육청을 교육지원청으로 전환하였다. 교육지원청 기능개편의 주요 내용은 [그림 II-4]와 같다.

구분	지역교육청	교육지원청
<b>관리·감독·규제 위주 업무 축소</b>		
장학	· 행정적 성격의 담임 장학	➔ · 전문성을 바탕으로 하는 컨설팅장학
감사	· 3년 주기 일률적 종합감사	➔ · 기획·사안감사 등 실효성 있는 감사 실시
학교 평가	· 지역교육청에서 실시 (학교 부담 가중)	➔ · 교육연구원에서 실시(NEIS정보 등에 근거한 평가로 학교 부담 경감)
<b>본청-지역청 간 역할의 합리적 조정</b>		
사무 범위	· 감사, 평가 등 일반 행정관리 업무 다수 관장 · 관할 지역 내의 유·초·중학교 사무 관장	➔ · 행정관리업무는 가능한 본청 이관 ➔ · 유·초·중 및 고교 일부 사무 통합 지원(필요 시 다른 지원청 업무도 통합, 수행)
<b>교육수요자 및 현장지원 기능 강화</b>		
학생	· 고교 심화 과정 개설, Wee센터 운영, 학생진로·진학·입시 상담 등	
학부모	· 학부모의 학교 참여 지원, 고충 상담 및 학부모 연수 등	
현장	· 학교에서 확보하기 어려운 원어민·예체능·심화 과정 강사 등 지원 · 순회교사제 확대, 학교현장컨설팅단 운영, 교수-학습자료실 운영, 교과협의회·학습동아리 등 학교 자율장학 지원	

※ 출처: 황준성 외(2011: 102).

[그림 II-4] 교육지원청으로의 기능개편 주요 내용

## 2) 제주특별자치도 교육행정체제의 구조

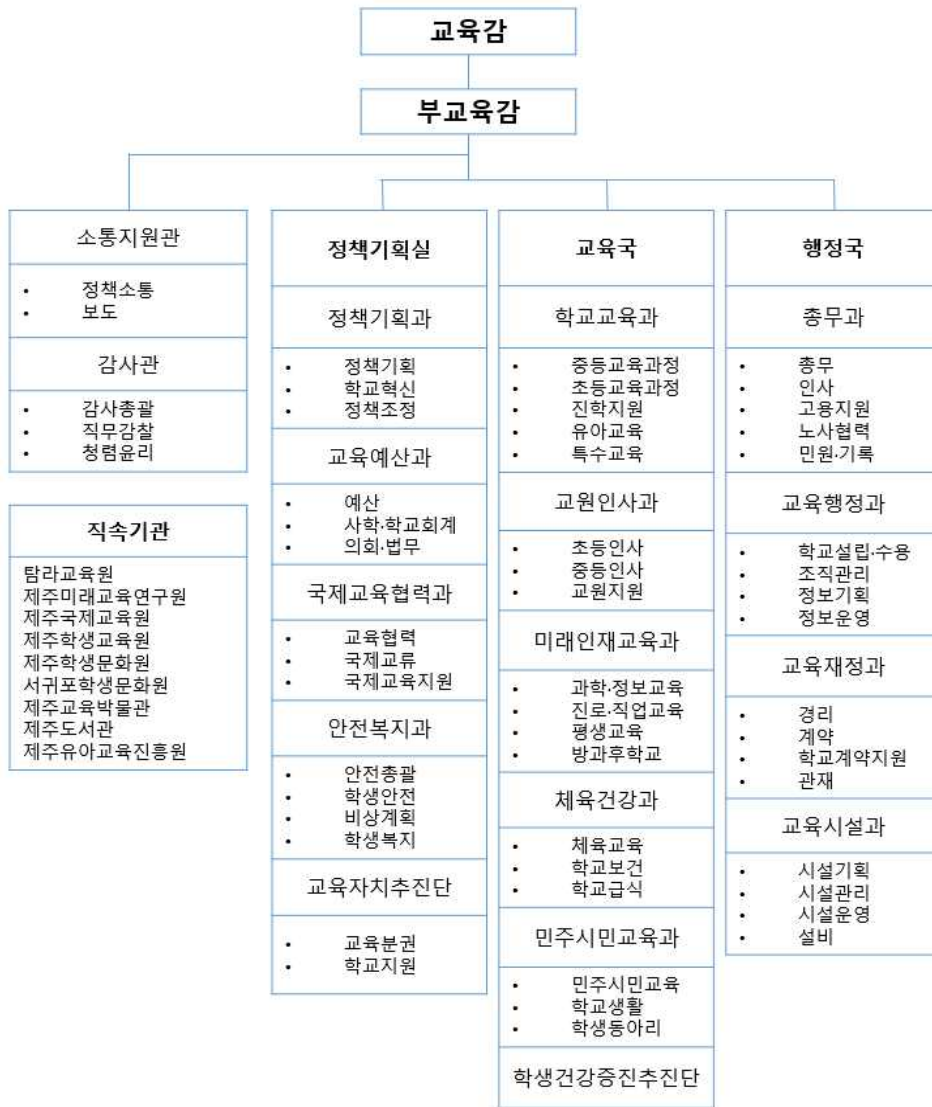
### 가) 제주특별자치도교육청

첫째, 조직구조의 측면에서 제주특별자치도교육청은 본청과 제주시교육지원청, 서귀포시교육지원청, 그리고 8개의 직속기관으로 편제되어 있다. 교육행정기관의 조직구성에서는 타 시·도와 달리 현행 「기구정원규정」<sup>14)</sup>이 적용되지 않고, 「제주특별법」 제79조<sup>15)</sup>에 따라 「제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례」(이하 「행정기구설치조례」)를 적용하고 있다. 이에 따라 「제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례 시행 규칙」(제주특별자치도교육규칙 제246호, 2019. 1. 16 개정, 이하 「제주자치도교육규칙」)에 의거 2019년 현재, 본청의 조직은 1실 2국, 13과, 2담당관, 2추진단, 55담당으로 구성되어 있다. 그러나 본청과 교육지원청의 주요 기능은 타 시·도와 큰 차이가 없으며, 2010년 9월의 조직개편 이래 본청과 교육지원청은 모두 기능 중심의 조직을 유지하고 있다. 제주특별자치도교육청 본청의 기구표는 [그림 II-5]와 같다.

14) 제77조(「지방자치법」의 준용) ① 도교육감에 관하여는 「지방자치법」 제15조, 제16조, 제100조, 제106조부터 제108조까지, 제148조 및 제151조를 준용한다. 이 경우 ‘지방자치단체’는 ‘제주자치도’로, ‘지방자치단체나 그 장’, ‘지방자치단체의 장’, ‘시·도나 그 장’ 및 ‘시·도지사’는 각각 ‘도교육감’으로, ‘시·군 및 자치구나 그 장’은 ‘교육장’으로, ‘지방의회’는 ‘도의회 또는 교육위원회’로, ‘행정안전부장관’은 ‘교육부장관’으로 본다. ② 제1항에도 불구하고 조례의 제정·개정·폐지청구의 요건에 관하여는 제29조를 적용한다.

제78조(「지방교육자치에 관한 법률」과의 관계) ① 도교육감에 관하여는 「교육자치법」 제28조를 적용하지 아니한다. ② 도교육감에 관하여는 「교육자치법」 제18조부터 제21조까지, 제23조, 제25조부터 제27조까지 및 제29조를 적용한다. 이 경우 「교육자치법」의 규정을 적용할 때에는 다음 각호에 따른다. 1. ‘시·도’는 ‘제주자치도’로, ‘교육감’은 ‘도교육감’으로 본다. 2. 「교육자치법」 제26조제2항 전단 중 ‘구·출장소 또는 읍·면·동(특별시·광역시 및 시의 동을 말한다. 이하 이 조에서 같다)’의 장’은 ‘출장소 또는 읍·면·동의 장’으로 보고, 같은 항 후단 중 ‘구·출장소 또는 읍·면·동의 장’은 ‘출장소 또는 읍·면·동의 장’으로 본다.

15) 제79조(보조기관 등에 관한 특례) ① 「교육자치법」 제30조 제1항 및 제4항에도 불구하고 도교육감 밑에 부교육감을 두되, 그 정수와 사무분장에 관한 사항은 도 조례로 정한다. 다만, 부교육감 1명은 「교육자치법」 제30조 제1항에 따른 국가공무원으로 임명한다. ② 「교육자치법」 제30조 제2항에도 불구하고 부교육감(제1항 단서에 따른 부교육감은 제외한다)을 별정직지방공무원으로 임명하는 경우에는 도교육감이 임명한다. ③ 「교육자치법」 제30조 제5항 및 제33조 제1항에도 불구하고 도 교육감 밑에 필요한 보조기관을 두되, 그 설치·운영 및 정원 등에 필요한 사항은 도 조례로 정할 수 있다. ④ 「교육자치법」 제33조 제2항에도 불구하고 도교육감의 보조기관과 같은 법 제32조에 따른 교육기관 및 이 법 제80조의 교육지원청에는 제1항 단서에 따른 부교육감 1명 외에는 국가공무원을 두지 아니한다. 다만, 도교육감이 필요하다고 인정하면 교육부장관과 협의하여 「교육자치법」 제33조 제2항에 따른 국가공무원을 둘 수 있다.



※ 출처: 제주특별자치도교육청 홈페이지 인출 (2019. 8. 7).

[그림 II-5] 제주특별자치도교육청 조직기구

둘째, 제주특별자치도교육청 본청의 기능은 크게 초·중등 및 평생교육 지원과 관련된 학무·장학 기능 및 인사, 학교시설, 재무, 총무 등의 일반 학사·관리 기능으로 구분할 수 있다. 제주특별자치도교육청 조례에 의한 실·국의 업무 분장 내용은 다음과 같다. 소통지원관은 ① 제주교육 홍보 기본계획 수립, ② 교육정책 홍보, ③ 교육홍보자료 제작 및 보급, ④ 기관장 연설문 작성, ⑤ 월간 제주교

육 발간, ⑥ 주요사업 보도자료 발굴 및 제공, ⑦ 보도내용 분석 및 여론 수집, ⑧ 언론매체 보도 지원, ⑨ 기자실 운영, ⑩ 그 밖에 보도 및 홍보 업무와 관련된 사항으로 다른 과의 소관에 속하지 아니하는 사항을 담당한다.

감사관은 ① 교육·학예 행정감사 계획 수립 및 실시, ② 감사위원회 등 외부 기관 감사 수감, ③ 국회 국정감사 및 도의회 행정사무 감사 수감 총괄, ④ 비위·진정·청원 사항 조사와 처리, ⑤ 공직기강, ⑥ 공무원 범죄처분, ⑦ 열린 신고방 운영 및 고충민원 처리, ⑧ 반부패·청렴 추진, ⑨ 부패방지 및 공무원행동강령 운영, ⑩ 공직자 재산등록 및 공직자윤리위원회 운영, ⑪ 교육자치 법규 부패 영향평가, ⑫ 공익신고 및 부패 신고제도 운영, ⑬ 그 밖에 감사·조사 업무와 관련된 사항으로 다른 과의 소관에 속하지 아니하는 사항을 처리한다.

정책기획실은 ① 중·장기 교육시책 수립에 관한 사항, ② 교육정책 기획에 관한 사항, ③ 제주자치도 교육 발전을 위한 제도 개선 및 연구·개발에 관한 사항, ④ 대통령·국무총리·장관 및 도교육감 지시사항 처리에 관한 사항, ⑤ 지방교육행정기관 평가에 관한 사항, ⑥ 예산의 편성·운영에 관한 사항, ⑦ 사립 학교 육성·지원에 관한 사항, ⑧ 의회, 법제 업무 등에 관한 사항, ⑨ 교류협력에 관한 사항, ⑩ 국제교육에 관한 사항, ⑪ 교육복지에 관한 사항, ⑫ 재난 및 안전관리 총괄·조정에 관한 사항, ⑬ 비상대비 및 보안업무에 관한 사항, ⑭ 「제주특별법」 제도 개선 및 지방분권에 관한 사항, ⑮ 학교 교무행정 업무의 효율적 운영에 관한 사항을 담당한다.

교육국은 ① 교육과정 운영에 관한 사항, ② 장학에 관한 사항, ③ 유아·초등·중등 및 특수교육에 관한 사항, ④ 교육공무원 인사에 관한 사항, ⑤ 교원 능력 및 교원단체에 관한 사항, ⑥ 과학·수학·정보 및 영재교육에 관한 사항, ⑦ 직업교육·진로교육에 관한 사항, ⑧ 평생교육에 관한 사항, ⑨ 방과 후 학교 운영에 관한 사항, ⑩ 학교체육에 관한 사항, ⑪ 학교보건에 관한 사항, ⑫ 학교 급식에 관한 사항, ⑬ 민주시민 교육에 관한 사항, ⑭ 생활지도에 관한 사항, ⑮ 학생의 마음 건강과 위기상담 지원에 관한 사항을 분담한다.

행정국은 ① 민원·공인과 청사 관리 업무에 관한 사항, ② 지방공무원(교육 전문직원 제외) 인사 및 교육 훈련에 관한 사항, ③ 교육공무직원 지원 및 단체 협약에 관한 사항, ④ 공립·사립학교의 설립·폐지에 관한 사항, ⑤ 학생 배치

에 관한 사항, ⑥ 조직·정원에 관한 사항, ⑦ 교육행정 전산화에 관한 사항, ⑧ 물품의 취득·보관·사용 및 처분에 관한 사항, ⑨ 예산의 집행과 결산에 관한 사항, ⑩ 재산의 관리와 취득·처분에 관한 사항, ⑪ 시설계획 및 투자계획의 수립·조정·집행에 관한 사항, ⑫ 다른 실·국 및 담당관 소관에 속하지 않는 사항을 처리한다.

셋째, 제주특별자치도교육청 본청의 지방공무원과 특정직 정원의 현황은 <표 II-8>과 같다.

<표 II-8> 제주특별자치도교육청 본청 정원 현황

직급별	총계	정무직	일반직				별정직	특정직 (장학관(사) 연구관(사))
			일반직	전문 경력관	연구직	소계		
인원	317	1	231	6	1	239	3	75

※ 출처: 제주특별자치도교육감 소속 지방공무원 정원 규칙 제246호(2019. 1. 16.).

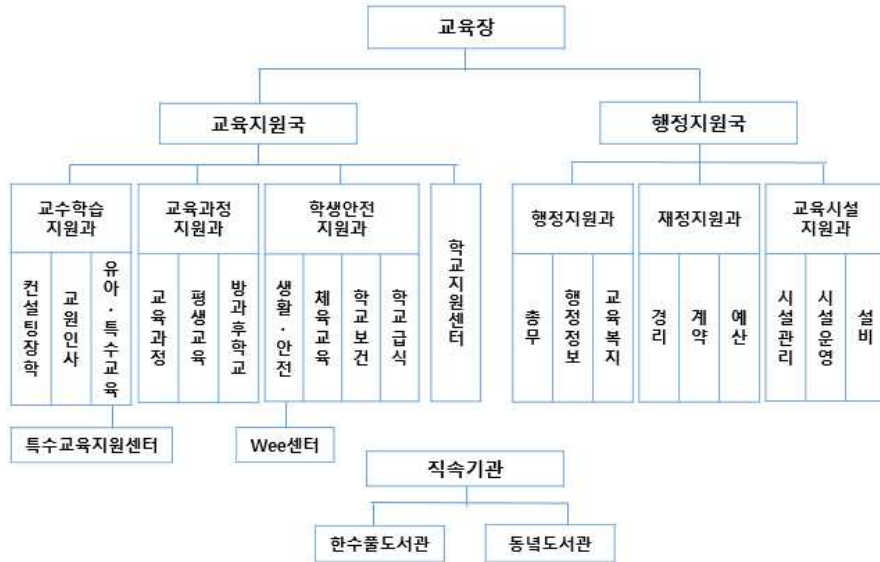
### 나) 교육지원청

첫째, 조직구조의 측면에서 볼 때 제주자치도는, 「제주특별법」 제80조에 의하면 「교육자치법」 제34조<sup>16)</sup> 제1항에도 불구하고 제주자치도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 각 행정시를 관할구역으로 하는 교육지원청을 두고, 교육지원청의 관할구역과 명칭, 조직과 운영 등은 도 조례로 정하고 있다. 그리고 교육지원청에 교육장을 두며, 교육장을 임명할 때에는 후보자를 공개 모집할 수 있다. 이때 공개모집하는 교육장의 자격, 공개모집 절차, 후보자의 심사 등에 필요한 사항은 도 조례로 정하고 있다. 「제주자치도교육규칙」 제246호(2019. 1. 16. 개정)에 의거 제주시교육지원청은 2국 6과 1센터 19담당, 그리고 서귀포시 교육지원청은 전국 유일의 1국 4과 1센터 13담당 체제로 대폭 확대된 조직구조

16) 「교육자치법」 제34조 ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군 및 자치구를 관할구역으로 하는 하급교육행정기관으로서 교육지원청을 둔다. ② 교육지원청의 관할구역과 명칭은 대통령령으로 정한다. ③ 교육지원청에 교육장을 두되 장학관으로 보하고, 그 임용에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. ④ 교육지원청의 조직과 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

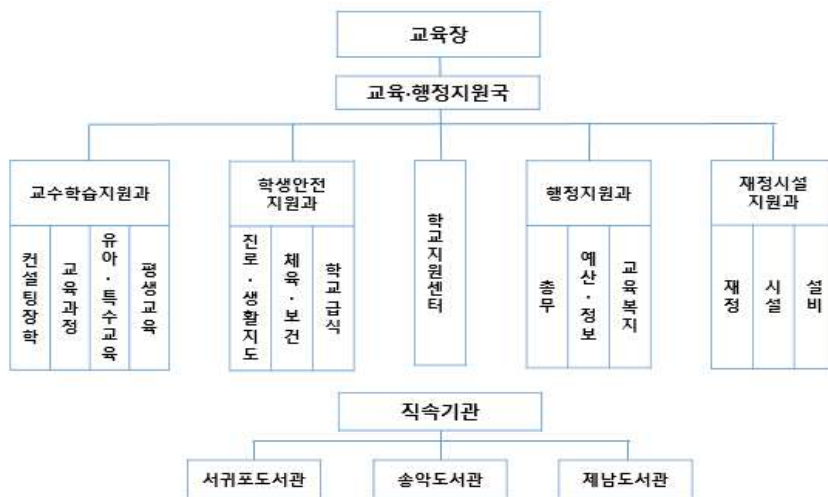


를 형성하고 있다. 교육지원청의 조직이 확대된 이유는, 2006년 7월 제주도가 제주특별자치도로 행정조직이 변경되면서 북제주군이 제주시로, 남제주군이 서귀포시로 통합되었기 때문이다. 제주시교육지원청의 조직기구는 [그림 II-6], 그리고 서귀포시교육지원청의 조직기구는 [그림 II-7]과 같다.



※ 출처: 제주시교육지원청 홈페이지 인출(2019. 8. 7).

[그림 II-6] 제주시교육지원청 조직기구



※ 출처: 서귀포시 교육청 홈페이지 인출(2019. 8. 7).

[그림 II-7] 서귀포시교육지원청 조직기구



둘째, 기능의 측면에서 볼 때 교육지원청의 사무는 「제주특별법」 제81조와 「행정기구설치조례」 제2조와 시행 규칙에 따라 분장되고 있다. 시행 규칙에 정해진 사무 중 제주시교육지원청의 사무분장은 다음과 같다.<sup>17)</sup>

교수-학습지원과는 ① 주요 교육정책 수립·추진, ② 중앙정부 및 교육감 지시사항 추진, ③ 학교평가 지원, ④ 제주형 자율학교(다혼디배움학교) 운영, ⑤ 교실수업 개선 및 교과서 자료개발, ⑥ 컨설팅 장학 및 연구학교 운영지원, ⑦ 학교생활기록부 작성 관리 지도, ⑧ 초등학교 전·입학 관리, ⑨ 학습준비물 지원, ⑩ 교육공무원 인사·복무·상훈 및 징계, ⑪ 사립학교 교원 인사관리, ⑫ 교원능력개발평가, ⑬ 교원단체와 교원노동조합, ⑭ 교원 자격·해외연수, ⑮ 유치원 교육과정 운영지원 및 유아교육 진흥, ⑯ 특수교육 교육과정 운영지원 및 특수교육 진흥, ⑰ 특수교육지원센터 운영, ⑱ 그 밖에 교육지원국 내 다른 과의 소관에 속하지 아니하는 사항을 담당한다.

교육과정지원과는 ① 중학교 전·입학 관리 및 무시험 입학 배정, ② 독서교육 및 학교도서관 운영지원, ③ 교과교육연구회 지원, ④ 초·중학교 교구·설비기준 관리, ⑤ 제주어 교육, ⑥ 교육홍보, ⑦ 진로·직업교육, ⑧ 초·중학교 교육과정 운영지원, ⑨ 평생교육 진흥, ⑩ 학원(교습소, 개인과의 교습자 포함) 설립 등록·신고 및 운영 지도·감독, ⑪ 폐쇄학교 학력증명, ⑫ 평생교육시설 설치·폐쇄 및 운영 지도, ⑬ 계기 교육, ⑭ 통일·안보교육, ⑮ 인권교육, ⑯ 4·3평화교육, ⑰ 외국어교육·국제교육 교류 진흥 및 원어민 보조교사 운영, ⑱ 학력평가 및 학력 신장, ⑲ 경제교육·환경교육 및 관광교육, ⑳ 과학교육·영재교육·발명교육 및 정보교육, ㉑ 방과후학교 운영지원, ㉒ 사교육비 경감, ㉓ 학부모참여 교육 활동 지원, ㉔ 소속도서관 운영지원을 담당한다.

학생안전지원과는 ① 학생 안전교육, ② 학생생활지도, 학교폭력, 중도탈락자 예방 및 적응교육, ③ 봉사활동 및 청소년단체 지원·육성, ④ 창의·인성교육 지원, ⑤ 학생의 학예·문화예술 지원, ⑥ 현장체험학습 지원, ⑦ Wee센터 운영, ⑧ 학교체육교육과정 지원 및 체육 진흥, ⑨ 학교스포츠클럽 및 생활체육 활성화, ⑩ 학교운동부 및 학생선수 관리 지원, ⑪ 학교운동부 지도자 등 전문성 신장 및 운영관리, ⑫ (생존) 수영교육 운영지원, ⑬ 학교체육 시설 개보수 및 기

17) 서귀포시지원청의 사무분장도 제주시지원청과 대동소이 하므로 설명을 생략함.

구 확충, ⑩ 초등학교 어린이놀이시설 개보수, ⑪ 학생 건강검사 및 건강증진, ⑫ 학생 비만 예방 및 관리, ⑬ 학생 감염병 예방·관리 및 위기대응, ⑭ 학생 흡연·음주 및 약물 오남용 예방, ⑮ 학교 응급의료 관리체계 지원, ⑯ 교육환경 보호구역 관리, ⑰ 학교 교사 내 환경위생관리, ⑱ 학생 성교육 등 학교 보건교육, ⑲ 학교급식 운영 및 위생·안전관리, ⑳ 영양·식생활 교육 및 학교급식 전문성 강화 지원, ㉑ 친환경·무상급식 지원, ㉒ 학교급식 식중독 예방관리, ㉓ 학교급식 환경(시설·설비 및 기구) 개선, ㉔ 유치원 급식 운영관리, ㉕ 학교급식 종사자 관리 및 지원을 처리한다.

행정지원과는 ① 공인관리, ② 보안 및 비상대비 업무, ③ 청사와 공용차량 관리, ④ 민원제도 개선 및 민원실 운영, ⑤ 지방공무원 정·현원 관리, ⑥ 지방공무원 인사관리 및 인사위원회 운영, ⑦ 지방공무원 복무·교육훈련 및 상훈, ⑧ 사회복지무요원 관리, ⑨ 교육공무직원 인사노무관리 지원, ⑩ 청렴도 평가, 공직기강 및 각종 감사 수검, ⑪ 재난 및 안전관리 업무 총괄, ⑫ 도의회 협력 업무, ⑬ 소송사무 및 행정심판 사무, ⑭ 행정서비스현장제 운영, ⑮ 기록물 관리와 기록관 운영, ⑯ 정보공개 및 정보공시, ⑰ 교육기본통계 및 교육정보통계시스템 운영, ⑱ 학교정보화 및 교육행정정보시스템 운영지원, ⑲ 개인정보 보호 및 정보보안, ⑳ 행정제도 개선, 제안제도 운영 및 사무위임, ㉑ 사립유치원규칙 관리 지원, ㉒ 학교 설립·폐지 지원, ㉓ 각급 학교 학생 배치지원, ㉔ 초등학교 통학구역 설정, ㉕ 의무취학, ㉖ 적정 규모 학교 육성지원, ㉗ 성과관리 운영, ㉘ 교육복지 지원, ㉙ 그 밖에 행정지원국 내 다른 과 및 다른 국의 주관에 속하지 아니하는 사항을 처리한다.

재정지원과는 ① 교육비특별회계 세입·세출예산 집행 및 결산, ② 세입 세출외 현금 관리, ③ 공무원 급여지급, ④ 공무원연금 및 건강보험, ⑤ 공무원 맞춤형 복지, ⑥ 세입금 수납 및 관리, ⑦ 회계관계 공무원 재정보증, ⑧ 교육비특별회계 세출 계약, ⑨ 교육비특별회계 물품 관리, ⑩ 에너지 절약, ⑪ 교육비특별회계 예산 관리, ⑫ 공립학교회계 운영지원, ⑬ 학교운영위원회 지원·지도, ⑭ 학교발전기금 조성·운용 및 회계 관리 지도, ⑮ 사립학교 재정결함보조 및 회계 운영지원, ⑯ 교과용 도서 수급관리(초·중학교)를 담당한다.

교육시설지원과는 ① 시설사업 계획 수립, ② 건축협의 및 승인, ③ 학교시설

복합화 사업, ④ 학교시설 관련 현황 및 이력 관리, ⑤ 시설물 안전점검 및 유지 관리, ⑥ 도시계획 시설 결정 협의, ⑦ 학교시설 사업 시행계획 협의, ⑧ 시설사업 설계·감독·검사와 사립학교 시설공사 지도, ⑨ 친환경 및 신재생에너지 시설사업, ⑩ 공사용 관급자재의 수급관리를 담당한다.

셋째, 제주시교육지원청과 서귀포시교육지원청의 정원은 <표 II-9>와 같다.

<표 II-9> 교육지원청 정원 현황

기관	총원	일반직			교육 전문직(장학, 연구직)			
		소계	5급 이상	5급 이하	소계	3급 상당	4급 상당	5급 이하 상당
교육지원청 (제주시, 서귀포시)	223	184	9	175	39	2	1	36

※ 출처: 제주특별자치도교육감 소속 지방공무원 정원 규칙(2019. 1. 16.)에 의거 연구자가 재구성함.

#### 다) 학교지원센터

첫째, 조직구조의 측면에서 볼 때 제주시와 서귀포시 학교지원센터는 학교현장을 밀착 지원하기 위해 교육지원청에 설치된 과 단위 기구로서, 유·초·중학교 교사가 교육과정 운영, 생활지도 및 학부모 상담에 전념할 수 있도록 학교 업무를 지원하는 기구이다. 센터는 2019년 1월 개정된 「행정기구설치조례」 제2조(과·담당관·한시기구 등의 설치 및 사무분장)<sup>18)</sup>에 의거 2019년 3월부터 2021년 6월까지 한시기구로 제주시와 서귀포시교육지원청에 설치·운영되고 있다. 그리고 「제주도교육규칙」에 따라 학교지원센터를 지원하기 위하여 본청에는 교육자치추진단이 설치되었다. 교육자치추진단의 역할과 업무는 다음과 같다: ① 학교지원 업무 총괄, ② 학교지원 업무에 대한 안내서 작성, ③ 운영에 대한 문제점 개선 및 반영, ④ 학교지원시스템 구축 운영, ⑤ 지원 대상 학교 연수 및

18) 제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례 제2조(과·담당관·한시기구 등의 설치 및 사무분장) ① 제주특별자치도교육청(이하'본청')·직속기관 및 교육지원청의 과·담당관 등의 설치와 그 사무분장에 관한 사항은 교육규칙으로 정한다. ② 한시적 행정수요에 대처하거나 일정기간 후에 종료되는 사업을 수행하기 위하여 3년의 범위에서 한시기구를 둘 수 있으며, 그 설치와 사무분장에 관한 사항은 교육규칙으로 정한다.

모니터링, ⑥ 학교지원센터 운영에 대한 만족도 조사 및 환류, ⑦ 자문단 구성·운영, ⑧ 추가 지원 과제 검토·확정.

둘째, 기능의 측면에서 볼 때 학교지원센터의 역할은 ① 학교 업무지원, ② 운영상 문제점에 대한 조사 분석 및 개선 과제 발굴, ③ 업무지원 매뉴얼 작성 및 홈페이지 탑재, ④ 지원 대상 학교 권역별 협의체 구성 운영, ⑤ 지원과제 추가 발굴 등이다. 그리고 센터는 다음과 같은 구체적인 6가지 업무를 담당하고 있다. ① 학교 이관업무(방과후학교, 초등돌봄교실, 병설유치원 방과후과정, 보건교사 미 배치교의 보건 업무, 숙박형 현장체험학습) 지원, ② 어린이 놀이시설 및 학교환경위생관리, ③ 학교 이관업무 발굴 및 지원이다.

2019년 현재 학교지원센터가 지원하고 있는 대상 학교는, 제주시교육지원청 관내의 초등학교 16개교, 중학교 5개교 총 21개 학교이며, 서귀포시교육지원청 관내에는 초등학교 14개교, 중학교 6개교 총 20개 학교가 포함되어 있다. 지원 대상 학교의 선정기준은, 초등학교는 교무행정지원 일반직(또는 행정실무원) 미 배치교 중 20학급 미만 학교이며, 중학교는 읍면지역 소규모학교(교무행정지원 기간제교사 2명 충원 학교 제외)이다.

셋째, 제주시와 서귀포시 학교지원센터의 정원은 <표 II-10>과 같다.<sup>19)</sup>

<표 II-10> 제주시와 서귀포시 학교지원센터 정원 현황

구 분	센터장	직원				합 계
		장학사	6급	7급	-	
제주시학교지원센터	사무관	장학사	6급	7급	-	-
	1	2	1	3	-	7
서귀포시학교지원센터	장학관	장학사	6급	7급	8급	7
	1	1	2	2	1	

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2019a: 6).

19) 학교지원센터를 지원하는 본청의 학교지원담당은 정원 4명으로 구성됨.

## 다. 제도원리 측면에서 제주특별자치도의 특징

제주자치도 교육행정체제는 법규적 측면에서 타 시·도와 다른 점이 있다. 「제주특별법」 제6장은 교육자치에 관한 사항을 명문화하고 있다. 구체적으로는 제1절(교육위원회 설치 및 구성)의 제63조(교육위원회 설치), 제64조(교육위원회의 구성 등)와 제2절(교육의원)의 제65조(교육의원 선거), 제66조(교육의원의 피선거자격 등), 제3절(교육위원회), 제4절(도교육감)의 제74조(도교육감의 선출), 제75조(도교육감의 피선거 자격), 제5절(보조기관 및 소속 교육기관)의 제79조(보조기관 등에 관한 특례), 제80조(교육지원청에 관한 특례), 그리고 제81조(교육장의 분장 사무에 관한 특례)에 규정되어 있다.

이러한 법규를 바탕으로 제주자치도 교육행정체제의 제도원리적 주요 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 제주자치도는 부교육감의 정수와 사무를 도 조례로 정할 수 있다. 1인은 타 시·도와 같이 국가공무원으로 보해야 하지만 제주도교육감이 추가적으로 별정직 지방공무원 1인을 부교육감으로 임명할 수 있다. 둘째, 교육지원청의 교육장은 공모로 공개모집하여 임명하는 것이 가능하며, 교육지원청이 고등학교 관련 업무까지 위임받아 수행할 수 있다. 셋째, 의원발의와 관련하여 본회의 의결을 요하는 사안은 「교육자치법」 제66조에도 불구하고 도교육감, 도의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 10명 이상 연서로 발의가 가능하다. 그리고 교육위원회 의결을 본회의 의결로 보는 사안은 도교육감 또는 교육위원회 재적위원 3분의 1 이상이 연서로 발의할 수 있다. 제주특별자치도교육청과 타 시·도의 교육청 관련 법·제도적 차이는 <표 II-11>과 같다.

<표 II-11> 제주특별자치도교육청과 16개 시·도교육청 간의 비교

구 분	제주자치도	16개 타 시·도
보조기관 (부교육감)	· 부교육감의 정수, 사무는 도 조례로 정함, 1인은 국가공무원으로 포함(시·도 임명 동일)/1인은 별정직 지방공무원(도교육감이 임명하는 특례)	· 국가공무원직(800만이상 조건 추가)/ 일반직공무원 또는 장학관으로 포함/ 교육감 추천, 장관 제청, 대통령 임명(「교육자치법」 제30조)
직원 정수	· 도교육청설치·운영·정원은 도 조례	· 시·도청교육청, 교육기관, 교육

(공무원의 배치)	로 정함 • 교육청 등에 국가공무원은 부교육감 1인 원칙(필요할 경우 장관과 협의하여 증원 가능)	지원청에는 지자체 교육비특별회계 부담경비로 지방공무원을 둠(정원은 법령기준에 따라 조례로 정함)/대통령령에 따라 국가공무원도 둘 수 있음(「교육자치법」 제33조).
하급교육행정기관(교육지원청)	• ‘교육지원청’이라 하며 도 조례 사항 • 후보자의 공개모집 가능 특례 • 고등학교까지 위임 수행 가능	• ‘교육지원청’이라 하며 대통령령 사항, • 교육장은 장학관으로 보임하는 원칙, • 유·초중학교의 운영관리의 지도·감독
의안 발의	• 본회의 의결을 요하는 사안(1-4호)은 「교육자치법」 제66조에도 불구하고 도교육감, 도의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 10명 이상 연서로 발의. • 교육위원회 의결을 본회의 의결로 보는 사안(5-11호)은 도교육감 또는 교육위원회 재적위원 3분의 1 이상이 연서로 발의.	• 시도지사나 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10명 이상의 연서로 발의(「교육자치법」 제66조)
보통교부금	• 장관이 교부하는 보통교부금 총액의 1만분의 157로 산정	• 기준재정 수입액이 기준재정 수요액에 미달하는 지자체에 대하여 미달액을 기준으로 총액 교부
교육비특별회계	• 도세총액에서 도 조례가 정하는 비율의 금액을 매 회계연도 일반회계에 계상하여 교육비특별회계로 진출(현재 5%)	• 도세 총액 1천분의 36 해당 금액을 진출
재정 지방채 발행	• 교육·학예 관련 사업 시 필요한 경우에는 도의회의 의결을 거쳐 지방채 발행 가능. 장관이 정한 지방채 발행 한도액 초과 시에는 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 2/3이상의 찬성(「교육자치법」 제 124조 적용 배제함)	• 교육감은 지방채 발행 가능, 채무부담의 원인이 될 계약의 체결 가능, 공익필요상, 의회의결을 받아 보증채무 부담 가능/교육감은 조례, 계약에 의하지 않고는 채무이행 지체불가, 법령 및 조례에 따르거나 지방의회 의결없이 채권에 관한 채무면제나 효력변경 불가(「교육자치법」 124조)

※ 출처: 고전(2016: 13)을 토대로 연구자가 일부 수정함(교육비특별회계 5% 추가).

## 2. 지방교육행정체제의 재구조화 관점 및 배경

### 가. 역사적 제도주의의 관점

#### 1) 신제도주의의 등장

신제도주의가 등장한 배경은 신제도주의와 대비되는 구제도주의에 대한 논의에서 출발한다. 구제도주의의 하나인 행태주의는 제도나 국가에 관한 관심은 없고, 상대적으로 개별 행위 주체들의 상호작용을 중시했다. 이러한 행태주의적 접근은 경험적 연구인 논리 실증주의적 방법론을 기반으로 하여 인과관계의 추론 방식을 통해 보편적이고 일반적인 법칙을 추론해 낼 수 있다고 본다. 또한, 국가나 제도적인 특수성에 대한 고려보다는 보편적으로 적용 가능한 객관적인 현상으로부터 사회현상을 설명해 낼 수 있다고 본다(염재호, 1994; 박수정, 윤명선, 2019).

신제도주의는 이러한 행태주의적 접근의 한계점을 부각하며 사회과학 연구의 새로운 패러다임으로 등장하였다(정용덕 외, 1999). 정치·경제·사회 현상을 설명하는 데 있어서 ‘제도’를 중심개념으로 설정하는 학문적 흐름을 신제도주의라고 부르는데, 이것은 단일 학문 분과라기보다는 구조, 제도 등 개인의 행위에 영향을 주는 요인을 무시하는 기존의 접근법에 대해 비판하는 이론들을 통틀어 의미한다. 따라서 정치·경제·사회 등 각 학문 분야에 따라 구제도주의와의 차이점을 설명할 때, 정치학에서의 신제도주의는 제도를 바라보는 시각의 차이를 중시하고, 사회학에서는 조직 구성원의 의도적 행위에 초점을 맞추는 등 학문 분야에 따라 신제도주의의 모습은 다양하게 나타난다(염재호, 1994; 하연섭, 2013). 최근 들어, 교육학 및 교육행정학 분야에서도 신제도주의적 접근이 다양하게 활용되고 있다(김민희, 2012; 권정현, 김도기, 문영빛, 2015; 박상완, 2015; 신현석, 윤지희, 2018; 박수정, 윤명선, 2019).

신제도주의는 공통으로 구조적, 제도적 맥락을 중시하며 상호 관계를 강조하는 다양한 이론적 논의로 전개되지만, 크게 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주



의, 역사적 제도주의로 주요 분과를 나누어 볼 수 있다(Hall & Taylor, 1996).

첫째, 합리적 선택 제도주의는 사회현상을 설명할 때 합리적 개인을 출발점으로 삼는 미시적 접근으로 개인의 행위에 초점을 맞추는 관점인데, 제도를 통해 개인의 행위를 구조화시킨다는 점에서 기존의 행태주의와는 차별점이 있다(정용덕 외, 1999).

둘째, 사회학적 제도주의는 조직을 둘러싼 규범, 문화, 상징체계 등과 같은 비공식적 제도에 주목하는 거시적 접근으로, 개인은 사회적으로 만들어진 것이며 사회·문화적 맥락과 유리될 수 없는 존재로 본다. 그러므로 개인의 선호 또한 선형적으로 주어진 것이 아니라 사회·문화적 맥락 속에서 형성되는 것으로 설명한다(하연섭, 2013).

셋째, 역사적 제도주의는 정치학에서 태동하여 사회학적 제도주의에서 강조하는 비공식적 제도에 주목하면서 정치체제 등과 같은 공식적 제도에도 관심을 보여 왔다. 역사적 제도주의는 합리적 선택 제도주의와 사회학적 제도주의의 강점을 적절히 수용하고 있고, 권력 배분의 불균형과 제도의 경로의존성에 초점을 맞춘다는 측면에서 다른 신제도주의와는 구분된다. 신제도주의 3개 분과 간의 특징을 비교하면 <표 II-12>와 같다.

<표 II-12> 신제도주의 주요 분과 간의 특징 비교

구분	역사적 제도주의	합리적 선택 제도주의	사회학적 제도주의
주요 개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 역사와 맥락</li> <li>· 국가와 구조 등 거시변수 중시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도구적 합리성</li> <li>· 개인의 선호</li> <li>· 거래비용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 적절성의 논리</li> <li>· 사회문화적 정당성</li> <li>· 동형화</li> </ul>
제도의 개념	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주요 공식적 규범과 규칙</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 게임의 규칙으로서의 균형점</li> <li>· 규칙, 규범</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 의미의 준거 틀</li> <li>· 문화(인지적, 상징적)</li> </ul>
제도형성 및 유지	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 역사적 우연성</li> <li>· 제도의 경로의존성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개인의 의식적 설계</li> <li>· 개인이익/선호의 불변</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 동형화</li> <li>· 모방</li> </ul>
제도변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외부적 충격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 주로 외부 충격</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외부의 충격</li> </ul>
한계	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제도결정론</li> <li>· 행위에 대한 미시적 설명 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선호형성에 대한 설명 부족(역사와 맥락 무시)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 합리적 이익 추구 경시</li> <li>· 미시 수준이 행위 무시</li> </ul>

※ 출처: 윤인재, 나민주(2013: 82).



## 2) 역사적 제도주의의 개념과 특성

역사적 제도주의는 사회과학 분야에서 지배적이었던 다원주의와 행태주의, 합리적 선택이론 등에 대한 비판에서 시작되었으며, 1960~70년대 정치학에서의 집단이론과 구조기능주의로부터 영향을 받아 발전하였다(Hall, & Taylor, 1996). 역사적 제도주의자들은 다원주의, 행태주의 등 기존 이론에서 사회적 영향에서 벗어난 개인을 상정하는 것을 비판하면서 구조와 제도의 중요성을 강조하였다. 한편으로는 희소한 자원에 대한 갈등의 관계를 상정하는 집단이론으로부터 구조의 불평등에 대한 설명을 찾고, 정체를 상호작용하는 체제로 보는 구조기능주의의 시각을 받아들였다(신현석, 윤지희, 2018). 이를 바탕으로 역사적 제도주의는 제도적 맥락에 의한 개인의 선호형성과 불평등한 권력 배분, 급진적이고 우연적인 제도의 변화 과정, 제도형성 경로의존성 등의 이론을 발전시키며 제도를 설명하고 분석한다.

역사적 제도주의에서 제도란 ‘장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴을 의미하며, 개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적·비공식적 제약요인’을 의미한다(하연섭, 2013; 박상완, 2015). 공식적 제도는 법, 법률, 규정, 계약, 헌법 등이며, 비공식적 제도는 관습, 풍습, 규범, 관례, 사회적으로 공유되는 규칙 등으로 이는 문화 안에서 나타난다(Adrian, 2009). 제도의 개념은 3가지 수준으로 나눌 수 있는데, 광의 수준은 국가와 사회의 관계를 규정하는 규범을, 중위 수준은 국가 내부의 권력 집산을, 협의 수준은 각종 행정적·법적·규제적 규정과 절차를 의미한다(Ikenberry, 1988).

역사적 제도주의는 제도분석에 있어 ‘역사’와 ‘맥락’을 강조한다는 점에서 주요한 특징을 가지며, 구체적인 이론적 특성은 다음과 같다(장아름, 2018). 첫째, 역사적 제도주의는 정치 영역을 사회 영역으로부터 독립된, 즉 상대적으로 자율성을 지닌 영역으로 파악한다. 일반적으로 역사적 제도주의에서는 중범위 수준의 제도에 초점을 맞추고 연구를 진행하는 경향이 있다. 둘째, 역사적 제도주의는 제도적 맥락과 역사에 따라 개인 행위 또는 행위자 간 상호작용 양상이 달라지고 정책 산출 또한 달라지는 상황에 주목한다. 셋째, 역사적 제도주의는 선호의 내생성을 강조한다. 즉, 역사적 제도주의에서는 독립변수로서의 제도가 종속변수

인 개인의 행위나 선택을 어떻게 형성하고 제약하는지에 주목한다. 넷째, 역사적 제도주의는 제도의 지속과 변화와 관련된 권력 관계의 불균형성을 강조한다. 다섯째, 역사적 제도주의는 독립변수와 종속변수로서의 제도를 상정하기에 제도가 행위자를 제약하지만, 그 제도가 행위자에 의하여 형성되고 변화할 가능성을 인정한다. 즉, 제도는 ‘행위와 구조적 제약요인의 변증법적 관계’ 속에서 때로는 독립변수로서, 때로는 종속변수로서 기능한다.

### 3) 역사적 제도주의의 주요 요인

#### 가) 제도적 상호보완성

역사적 제도주의 관점에서는 제도를 둘러싼 역사적 발전 과정에 관심을 가지고 그 맥락 안에서 제도를 분석한다. 제도는 각각 다른 제도와 동떨어져 구성된 단일체가 아니라 상호관계를 맺고 있는 복합체이다. 제도를 단일체로 보는 관점에서는 제도의 변화를 분석할 때 외부적인 요인에 의해 설명할 수밖에 없었지만, 제도가 다양한 하위 요소들로 구성되어 있다고 가정하면서 내부적인 요인에 의한 제도의 점진적인 변화에 대한 설명이 가능하게 된다. 제도를 구성하고 있는 요소 간의 불합리성, 불일치, 이질성 등이 나타나면 향후의 제도변화를 일으키는 요인으로 작용할 수 있기 때문이다(하연섭, 2006; 박진형, 2014; 신현석, 윤지희, 2018). 제도가 다양한 하위 요소들로 구성되어 있다고 한다면, 이들 요소 간의 관계는 동등할 수도 있고 상하 관계를 상정할 수도 있다. 우리나라의 교육제도는 대입제도, 초·중·고의 교육, 평생교육 등 다양한 하위 제도로 구성되어 있으며 또 그 하위의 요소들을 찾을 수 있다.

이러한 제도들은 서로 수평적 관계로 존재할 수 있지만, 제도 간의 영향력이 달리 나타날 수도 있다. 제도 간 영향력의 수직적인 차이가 나타나는 것을 제도의 위계성으로 설명할 수 있다. 제도의 위계성으로 인해 상위의 제도는 다른 제도를 통제하거나 진작시키기도 하고, 상위 제도의 변화는 하위 요소들의 변화를 일으킬 수 있다. 또한, 제도의 위계성은 제도 간의 긍정적인 상호보완성을 위협함으로써 전체 구조를 불안정화 시키기도 한다(Amable, 2000).

## 나) 경로의존성과 경로이탈

경로의존성이란 초기의 역사적 사건이 이후의 사건 전개에 인과적으로 영향을 미치는 것을 의미한다. 경로의존성은 주로 제도의 역사적 변천 과정을 통하여 특정 제도를 존속 혹은 변화시키는 기제를 밝히는 정책 개념으로 활용되고 있다(하연섭, 2002; 하혜수, 양덕순, 2007; 박상완, 2015; North, 1983).

제도적 상호보완성에 의해 제도는 안정적이며, 변화는 점진적으로 나타난다. 즉, 제도들이 서로 관련되어 있으므로 하나의 제도가 변화하고자 할 때 관련 제도들의 제약을 받게 되면서 점진적이고 경로의존적인 형태가 나타나게 된다. 또한, 제도의 변화가 내부적 차원에서 제도를 구성하고 있는 다양한 요소들의 재결합이라고 본다면, 이 요소들은 과거의 제도와 연결된 것으로서, 제도의 변화는 기존의 모습과 전혀 다른 새로운 것으로는 나타날 수 없다. 따라서 제도의 변화는 경로의존성(path-dependency)을 띤다(Krasner, 1988).

경로의존성이 발생하는 이유는 자기강화기제 때문인데, 이는 일정한 제도적 패턴이 한번 채택되면 지속화를 통해 편익의 증대를 가져오고 시간이 지남에 따라 그 패턴을 변화시키기 어려우며, 더 효율적인 새로운 대안이 존재할 때도 채택되기 어렵기 때문이다. 이준희(2006)는, 제도가 경로의존성을 띠는 이유를, 수혜집단의 저항, 변화비용과 유지비용의 비교, 제도의 상호의존성, 그리고 복잡한 현실과 인식 제한의 4가지로 분석하였다.

그러나 경로의존적 관점이 제도의 지속화를 설명하기도 하지만, 제도 자체의 변화, 대안적 경로를 보여주는 역할 모델의 존재 등으로 경로이탈 현상을 통해 새로운 제도로의 이동을 설명하기도 한다. Krasner(1984)는 제도의 단절적 균형, 즉 전쟁, 혁명, 외적 충격 등에 의해 제도변화가 생긴다고 주장한다. 김민희(2012)는, 과거 또는 과외의 제도적 대응목록의 사용, 영역 간 경험의 이전, 유일 최선의 대안 출현, 기존 제도개혁에의 강력한 관심, 급진적 조치를 시행하려는 단기적 욕구 등에 의해 기존 제도와는 전혀 다른 경로로 이동하는 경로이탈 현상을 강조하기도 하였다. 따라서 특정 제도의 변화는 기존 제도의 지속 및 강화적 측면과 아울러 경로이탈적 측면에서 동시에 고려함으로써 설명력을 높여 나갈 수 있게 된다.

#### 다) 행위자의 아이디어

최근의 이론적 경향에서는, 점진적인 제도변화에 관해서도 설명하지만 외부적 요인뿐만 아니라 내부적 요인에서 제도변화의 원인을 찾기도 한다. 구조, 제도 등 거시적 관점의 중요성을 강조했던 것에서 행위자의 역할과 아이디어에도 관심을 가지며, 일방적으로 제도의 영향을 받는 행위자의 모습이 아니라 제도변화에 영향을 주는 행위자의 역할과 권력 관계에 주목하고 있다(하연섭, 2006). 이러한 맥락에서 기존 신제도주의 이론들의 한계를 인식하며 학자들이 주목하는 개념 중 하나가 아이디어이다.

특히 구조적이고 역사적인 관점에서 제도와 제도의 변화에 대해 분석하고 설명하여 온 역사적 제도주의의 경우, 상대적으로 행위자와 미시적인 측면에서의 분석을 소홀히 한다는 한계가 있었다. 제도가 역사적 산물이고 제도를 둘러싼 맥락의 영향을 받는 것이 사실이라 할지라도 현실에서 제도를 형성하고 변화시키는 것은 행위자로서 간과할 수 없는 요소이다. 이러한 이론적 한계를 극복하기 위해 도입한 개념이 아이디어이다.

행위자의 아이디어는 상황이 복잡하고 불확실할 때 이것을 해결하는 기능을 수행한다(하연섭, 2006). 아이디어는 문제 상황에 대한 행위자의 해석에 활용되는 것일 수도 있고, 문제를 해결하는 구체적인 도구가 될 수도 있다. 상황이 복잡하고 불확실할 때 행위자는 아이디어를 통해 정책과정에 영향을 준다. 아이디어는 행위자로부터 촉발되는 제도 내부적인 변화의 요소로서, 정책을 결정하는 주요 행위자들의 인식, 정서, 정책 기조 등이 될 수도 있고 구체적인 형태로서 문제해결을 위한 정책일 수도 있다.

아이디어의 개념은 협의의 수준에서는 정책 아이디어에서부터 광의로는 공공의 정서에까지 넓은 범위에서 다루어질 수 있다. Hall(1989)은 아이디어가 수용되기 위해서는 해당 분야에서의 실행 가능성, 행정적 실행 가능성, 정치적 실행 가능성을 갖추어야 한다고 주장하였다. 새로운 아이디어는 관련된 분야의 문제를 해결할 수 있는 잠재력이 있는지, 정책 결정자의 행정적 성향과 부합하는지, 정책을 형성하는 정치 집단에 이익이 되는지에 따라 정책으로 선택된다. 따라서 장지호(2013)는 제도변화의 시작은 주요 행위자들이 아이디어 경쟁을 통해 더 많은 사회적 지지를 얻는 것이라고 보았다. 즉, 정책과정에서 다양한 아이디어가

등장하는데 이 아이디어들은 사회적 적합성 획득을 위해 경쟁하며, 경쟁에 살아남은 아이디어는 선택되어 제도변화에 영향을 준다.

#### 4) 역사적 제도주의의 교육행정체제 재구조화에 대한 함의

역사적 제도주의는 정치학, 경제학 등 사회과학 분야에서 활용되던 접근방법으로, 최근에는 교육정책 연구에서도 다양하게 활용되고 있으며, 특히 교육행정학 분야에서 경험적 사례연구를 분석하는 이론적 시각으로 활용되고 있다. 교육정책 연구에서 정책 대상의 특성을 분석하여 파악하는 것은 매우 중요한데, 역사적 제도주의 접근법은 제도적 측면에서 정책과 행위자 간의 관계, 제도적 환경의 영향 등을 설명할 수 있다는 측면에서 유용하다(김용, 2013).

역사적 제도주의의 관점에 기반을 둔 정책연구는 국가적 맥락에 따른 교육현상과 정책을 이해하는 것에 도움을 주며, 이에 따라 타당한 정책 수립을 위한 시사점을 제공해 줄 수 있다(윤인재, 나민주, 2013). 이러한 접근방법은 행위자에 초점을 맞추면서 미시적 측면에서 학교조직에 관해 분석하여 행위자 간의 관계와 그에 따른 정책변화 등 교육현장에 대한 현실적인 이해를 제공해 줄 수 있다. 나아가 교육의 주요 행위자인 교사, 학생, 학부모 등에 초점을 맞추면서 학교를 둘러싼 환경적 변화와 행위자의 관계 등 교육현장 자체가 연구의 대상이 되기도 한다.

최근 들어, 박수정, 윤명선(2019)은 역사적 제도주의 관점을 적용하여 컨설팅장학 정책의 변화를 분석하였다. 이들의 연구는 컨설팅장학 정책의 시기를 자생적 형성기(1999~2009), 도입기(2010), 강력추진기(2011~2013), 과도기(2014), 자율기(2015~현재)로 구분하였고, 도입기에 정책의 '경로창조'가 일어났으나 강력추진기 이후 현재까지 '경로의존' 경향성이 지배적이라고 밝히고 있다. 이러한 경로의존성의 이유로 박수정, 윤명선(2019)은, 컨설팅장학 정책은 학교현장의 요구를 수용하여 시행된 장학정책이었지만, 애초부터 자발성의 원리를 강조하는 '컨설팅'과 현실적으로 지도·감독적인 성격이 짙은 '장학'의 결합이라는 모순이 있었고, 이 정책이 중앙정부의 주도로 하향식으로 시행되었기 때문에 학교현장에서의 형식적인 운영 등의 문제점이 나타난 것으로 분석하였다.

한편, 김민희(2012)는 경로의존성의 관점에서 주요 개념인 제도적 관성, 네트워크 효과 그리고 속박의 개념을 사용하여 교육지원청 기능개편 과정을 분석하였다. 김민희(2012)는 제도 추진의 논리적 변화가 이미 시작되었고 변화가 가속될 것으로 예견하나, 중앙정부 차원의 정책형성과 일방적 정책 추진, 지방교육행정기관의 형식적 대응이라는 제도적 관성이 반복된다면 제도변화는 기존의 제도로 회귀할 가능성이 높다고 전망하였다.

역사적 제도주의 관점은 제도를 둘러싼 맥락의 영향을 설명할 수 있는 이론적 토대를 제공한다는 점에서 유용하다. 역사적 제도주의에서 제도는 경로의존성에 의해 지속되며 제도의 변화는 중대한 전환점에서 일어난다고 설명한다. 하지만 실제로 제도의 변화는 행위자나 관련 집단의 전략, 갈등, 행위 때문에 나타나기도 한다(Toby, 2016). 따라서 역사적 제도주의의 최근 경향에서는 제도변화에 있어 내부적인 요인, 즉 행위자의 역할에 대해 간과하였던 것을 극복하기 위한 이론적 진화가 이루어지고 있다(윤인재, 나민주, 2013). 이처럼 역사적 제도주의 접근방법은 교육 또는 교육행정과 관련된 제도와 정책에 대한 설명과 이해를 높여줄 수 있는 분석 틀을 제공할 수 있다.

이러한 맥락에서 지방교육행정체제의 재구조화 연구에서도 신제도주의 또는 역사적 제도주의에 대한 이론적 이해를 바탕으로 분석하고자 하는 현상에 대한 적합한 분석틀을 고안하여 적용한다면, 관련 연구의 범주가 넓어질 것이며 분석의 이론적 토대를 확장할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 나. 미래사회와 학교 교육의 혁신

최근 화두가 되는 4차 산업혁명은 우리 사회에 위기의식을 투영하고 있다. 미래 위협에 대한 경고와 도약을 위한 기회나 계기로서의 의미가 복합되어 있기 때문이다. 교육 분야에서도 큰 반향(反響)을 불러일으키고 있는 것은 현 학교 교육에 대한 불만, 사회 변화에 비해 더딘 변화 속도, 미래를 대비하지 못하는 경직성 등에 대한 비판이 복합적으로 작용한 데 기인하는 것으로 보인다(Schwab, 2016). 우리 교육의 우수성은 국제학생성취도 평가 결과에서 보여주었듯이 최고 수준이다. 그러나 그 이면에 세계 최장의 학습 시간, 학습 시간 대비 낮은 효율



성 등의 문제는 가려져 왔다. 디지털 기술의 발달로 인공지능이 인간을 능가하는 모습을 보이고, 의료계나 증권가에서 로봇이나 알고리즘이 인간보다 더 나은 분석을 하는 현실에서 이러한 불만과 비판을 견디며 종래와 같은 교육을 계속할 수 있을지 회의적이기 때문이다(류방란 외, 2018).

Hargreaves와 Shirley(2012)는 학교가 교육적으로 성공하기 위해서는 학교 시스템을 구성하고 있는 교육자들에게 영감을 주는 올바른 목표, 전문성을 강화·발전시키려는 노력, 그리고 문화와 구조 간 연계의 필요성을 강조한다. 문화와 구조가 유기적으로 연계되어야 전체가 통합적으로 작동할 수 있기 때문이다. 이들은 단순 개선을 넘어 혁신을 지향하는 개혁에서는 국가가 자원 제공이나 지원과 관련된 큰 방향, 즉 플랫폼(platform)만 제공하고 학교와 교사가 교육과정을 자율적으로 구성하고 채용을 자체적으로 진행하며, 전문적 네트워크를 구성하도록 함으로써 변화를 꾀하여야 한다고 주장한다. 이는 미래 지향적인 지방교육 행정체제가 추구해야 할 기본 방향이기도 하다.

교육부(2016)도 혁명에 비유되는 변화 상황에 직면하여 국가 수준에서는 ‘지능정보사회를 선도하는 창의융합 인재 강국’을 내세우며 미래 교육의 방향을 제시하였다. 교육부에서 제시한 미래 교육의 방향은 “학생들의 흥미와 적성을 최대한 발휘할 수 있는 교육, 사고력, 문제해결력, 창의력을 키우는 교육, 개인의 학습능력을 고려한 맞춤형 교육, 지능정보기술 분야 핵심 인재를 기르는 교육, 사람을 중시하고 사회통합을 이바지하는 교육” 등이다. 4차 산업혁명을 배경으로 한 교육학 연구들과 교육부의 방향은 궤를 같이하고 있다. 따라서 4차 산업혁명의 동력이 되는 과학기술의 발달을 주도하기 위하여 혹은 새로운 사회에 적응하는 데 필요한 인재양성을 위해 창의성 교육, 역량 중심교육, 융합 교육, 프로젝트 기반 수업, 공동체 교육, 시민교육 등이 필요하다(조상식, 2016; 류태호, 2017; 성태제, 2017; 정광희, 김주아, 손찬희, 이재덕, 2017; 정미경 외, 2017; Schwab, 2016).

한편, 이찬승(2017)은 4차 산업혁명이 교육에 미칠 영향을 다음과 같이 정리하였다. 첫째, 발전된 기술을 교육에 잘 활용함으로써 교육의 목적과 목표를 저비용으로 더 효과적으로 달성할 수 있는 길을 열어줄 것이다. 둘째, 직업의 자동화는 많은 학생에게 미래에 직업 없이 살아가야 하는 것은 아닌가 하는 불안감

을 주고, 이것이 현재의 학교 교육에 대해 학생들이 의미를 느끼지 못하거나 냉소적인 상황을 심화시킬 수 있다. 셋째, 진로교육의 패러다임을 전면 수정해야 할 것이다. 넷째, 지식과 정보의 기하급수적 증가와 이의 수명주기 단축은 새로운 교수-학습 방식을 요구하게 될 것이다. 다섯째, 교사의 역할이 달라지고 새로운 교육생태계에 어울리는 새로운 개념의 학교 탄생을 촉진할 것이다. 여섯째, 지속가능한 사회를 만들기 위해 교육격차를 줄이는 교육, 민주 시민교육과 사회정의 교육의 필요성이 커질 것이다.

류방란 외(2018)에 따르면, 미래의 학교체제는 다음과 같은 점을 고려해야 한다. 첫째, 네트워크성, 개방성, 확장성 등을 기초로 학습자 요구나 주문의 수용성 면에서 현실의 다소 경직된 학교체제에 비해 강점을 지니는 플랫폼 혹은 블록체인과 같은 비트 세계의 교육체제 구축을 구상해야 한다. 둘째, 학교 교육체제가 학생들의 요구나 필요에 유연하게 대응할 수 있게 되려면 현실적인 제도의 변화와 함께 온라인이나 가상세계 혹은 지역사회와의 결합이 불가피하다.

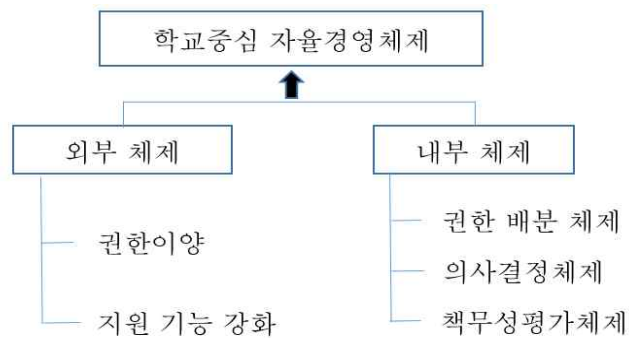
미래사회는 기존 교육 및 지방교육행정체제와는 전혀 다른 새로운 패러다임의 전환을 요구한다. 단위학교는 더 이상 교육행정체제의 말단 행정기관의 임무를 수행하면서 교육력을 낭비할 수 없는 상황에 놓여 있다. 중앙집권화되고 관료화된 교육행정기관의 권한은 단위학교의 자율성과 책임성에 기초하여 수평적으로 재분배될 필요가 있다(강민정 외, 2018; Bolman & Deal, 1997; Kowalski, 2006). 특히 지역의 교육을 책임 맡은 지방교육행정기관은 교육행정 수요의 변화에 대응하기 위하여 적극적으로 개편되어야 하며, 경쟁력 있는 교육서비스를 제공하면서 단위학교를 지원하기 위해서는 지방교육행정체제의 역할과 기능이 재구조화되어야 한다.

이제 단위학교의 교육 혁신을 촉진하여 좋은 학교로 만드는 것은 시대적 사명이라고 할 수 있다. 학교의 교육력에 대한 우리 사회의 회의(懷疑)가 높아지고 있기 때문이다. 좋은 학교는 학생들의 교육적 성취 수준을 높임으로써 그들 자신의 꿈을 키우고 끼를 개발하는 기반을 마련해준다. 학부모들은 자녀들의 잠재적 능력이 좋은 학교의 교육을 통하여 개발되기 때문에 학교를 신뢰하고 사교육에 덜 의존하게 된다. 국가적으로는 학교 교육의 경쟁력이 높아지면서 교육투자의 효율성이 증대한다. 왜냐하면 학교 단위의 혁신을 이룬 좋은 학교는 한정된 재원



으로 국가가 기대하는 교육목표의 달성을 보다 효율적으로 이루어지도록 만들기 때문이다. 단위학교 교육 혁신을 촉진하기 위하여 추진해야 할 과제들에는 그것의 성격에 따라 국가가 해결해야 할 것도 있고, 시·도가 해결해야 할 것도 있다. 그리고 단위학교가 주도적으로 해결해야 할 것들도 있다. 따라서 국가에 집중되었던 권한이 성격에 따라 시·도교육청과 단위학교로 위임되거나 이양되어야 한다(박수정, 2014; 김성열, 2018).

한편, 학교 중심 자율경영체제는 외부체제(교육행정기관과 단위학교와의 관계)와 내부체제(단위학교의 자율역량을 높일 수 있는 내부체제)로 구성된다. [그림 II-8]에서 보듯이, 중앙이나 지방교육행정기관이 가지고 있던 교육과정·인사·재정·학사운영 등에 대한 적절한 권한을 단위학교로 이양하는 것이 요구된다. 단위학교에 위임하거나 이양한 권한은 학교 내 다양한 구성원들에게 분산되어야 하고, 학교운영위원회, 학부모회, 교직원회의 등 다양한 의사 수렴기구를 통해 의사결정이 이루어져야 한다. 나아가 학교 중심 자율경영체제는 단위학교에 자율적인 권한을 부여함과 동시에 단위학교의 책무성을 물어야 한다. 학교 중심 자율경영체제의 구성 요소는 [그림 II-8]과 같다.



※ 출처: 김성열(2015: 193).

[그림 II-8] 학교 중심 자율경영체제 구성 요소

정제영(2016)에 의하면, 단위학교를 [그림 II-8]과 같이 혁신하기 위해서는 현재 제기되고 있는 학교 교육의 문제를 분석하고 미래에 적합하도록 새롭게 디자인해야 한다. 즉, 기존의 학교 교육 개혁 방안들은 단선적인 사고에 기반하여 학교 교육 시스템을 부분적으로 최적화하는 것에 그쳤고, 그 결과 학교 교육의 개선을 위한 시스템 사고(system thinking)의 부족으로 학교 교육을 개선하지 못하였다. 지능정보사회에 대비하는 미래형 학교 교육을 구현하기 위해서 미래형 학교 모형을 새롭게 디자인하여 시범 적용할 필요가 있다. 유연한 학교제도, 학습자 맞춤형 교육과정, 학습자 중심 평가 체제 및 지능정보형 학교시설의 시범 적용을 통해 학교현장에서의 적합성을 높이고 확산해 나가야 한다.

따라서 단위학교가 교육 활동에 전념하기 위해서는 교육 활동과 관련 없는 행정업무의 경감이 무엇보다 선행되어야 하는데, 이는 단위학교의 노력을 넘어서는 수준이기도 하다. 학교는 내부적으로 업무의 축소와 효율화, 업무 및 조직구조 개편을 통해서 지속해서 업무를 덜어 주기 위해 노력해야 하지만, 교육부와 교육청 수준에서는 행정업무 총량 감축을 위한 노력이 선행되어야 할 것이고, 구조적으로 상향식 교육행정 패러다임에 대한 전환도 필요하다.

이러한 맥락에서 제주특별자치도교육청(2015)은 2015년 이래 교육중심학교 시스템 구축 정책을 추진해오고 있다. 이 정책의 목적은 교육환경의 다변화와 방과후 학교, 혁신학교 등 다양한 교육시책으로 정규 수업 이외에 교육 활동 및 학교 행정업무 증가로 인한 교원업무 부담을 해소하고 교사가 학생교육에 전념할 수 있는 교육환경을 조성하는 데 있다. 교육중심학교시스템 정책은 기존의 교원 행정업무경감 구축 정책을 본질적으로 접근하여 학교현장의 변화를 유도하려는 정책이라고 할 수 있다. 이 2가지 정책을 비교하면 다음의 <표 II-13>과 같다.

<표 II-13> 제주특별자치도교육청 학교 교육 관련 정책의 변화

명칭	교원업무경감(2011~2014)	교육중심 학교시스템 구축(2015~2018)	
목적	교원 업무경감	학교문화 개선	
지속적으로 추진되어 온 점 (공통점)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교직원 대상 회의(출장) 간소화 및 효율화</li> <li>· 공문서 처리방법 개선</li> <li>· 연구학교 운영의 간소화</li> <li>· 학교의 각종 유사 위원회 통합 운영</li> <li>· 정보시스템 통계자료 활용</li> <li>· 학교 위임 전결규정 정비</li> <li>· 교원 행정업무 경감 자문단/모니터링단 운영</li> <li>· 매년 말에 교원 만족도 조사를 통한 의견수렴</li> </ul>		
차이점	담당부서	· 교원인사과	· 정책기획과(교육청 역점과제)
	조직 전환	· 교육 활동·교무행정, · 일반행정	· 교육과정운영팀, 교육과정지원팀, · 일반행정
	교원행정 지원인력	· 과학실험보조원, · 전산보조원 등	· 지방공무원, 행정실무원, · 기간제 교원 등
	학교 업무 지원 등	-	· 학교업무의 교육청 이관, 학교 계약 업무 지원, 학교 감사 방법 개선
	기타	· 에듀과인 학교회계시스템 개선	· 게시판(자료실, 제안마당, 개선방안 등) 운영, 인사 시기 조정, 통합전달 주간 운영 등

※ 출처: 강성기(2018: 17).

나아가 제주특별자치도교육청은 교육 활동 중심의 학교 실현을 위해 현장지원 중심의 지방교육행정기관을 재구조화하는 연구를 수행하였다(김민호 외, 2018). 이 연구의 결과, 학교지원센터가 제주자치도 제주시와 서귀포시의 교육지원청 내에 한시적이지만 과 단위로 신설, 운영 중이다. 따라서 학교지원센터의 운영에 대한 성과와 한계를 평가하여 지속적인 지방교육행정체제의 재구조화로 연계할 필요도 있다.

이상의 내용을 요약하면, 미래사회를 전망하고 학교 교육의 혁신을 지속적으로 유인하기 위해서는 지방교육행정체제가 단위학교의 자율적 책임경영을 지원하고 학교 교육의 효과성과 효율성을 극대화하는 방향으로 개편되어야 한다. 나아가 시·도교육청과 교육지원청 간의 기능과 역할도 미래지향적 측면에서 재구조화 될 필요가 있다.

## 다. 제주특별자치도 교육행정체제의 관련 쟁점

### 1) 교육지원청의 정체성과 효율성 문제

이인회, 이지혜, 금창호(2016)에 의하면 제주시교육지원청과 서귀포시교육지원청은, 외부대응성과 내부유연성이 모두 낮은 동원적 조직문화의 특성을 나타내고 있다. 2010년 9월 지역교육청이 교육지원청으로 개편될 당시, 교육지원청의 기능이 교육수요자 중심으로 전환되었으나 이러한 연구 결과는 이와는 상반된 결과로 이해할 수 있다. 따라서 양 교육지원청은 내부 조직관리 측면의 경직성을 해소하는 방안을 마련할 필요성이 제기되었다. 조직관리 측면에서의 경직성은 다양한 원인에서 유발될 수 있지만, 우선적으로 기관 내부의 경직성에 큰 영향을 미칠 것으로 판단되는 권한위임의 문제, 의사소통의 문제, 조직기구의 신축성 문제를 교육지원청의 위상에 맞게 개선하는 것이 중요하다.

교육지원청의 법적 위상은 「교육자치법」 제3장 제3절에 하급교육행정기관으로 규정되어 있다. 즉, 교육지원청의 중요한 성격은 단위학교의 운영·관리에 관한 지도 기능이다. 여기서 ‘지도’라는 의미는 상급기관이 하급행정기관의 운영과 관리에 관하여 지도·조언하는 활동으로 이해된다. 그러나 광의의 장학개념에서 보면, 지도를 상하 관계에서 이루어지는 행정행위라기보다는 협동 관계의 관점에서 함께 문제를 해결해가는 지원적·협력적 행정행위로 이해할 수도 있다(박삼철 외, 2017). 이러한 주장은 관련 법적 개정이 없더라도 지도의 개념을 보다 광의적으로 해석하여 교육지원청의 정체성을 어느 정도 설정할 수 있다는 것을 의미한다.

이러한 맥락에서 조석훈(2010)은 교육지원청의 기능과 역할의 수행 정도와 특징에 따라 교육지원청의 성격을 다음과 같이 규정하였다. ① 교육지원청은 시·도교육청과 학교 간에 의사소통의 채널과 인적·물적 등의 자원을 매개하는 임무를 수행하는 중개인의 성격이 있다. ② 반면에 교육지원청을 본청-지원청으로 이어지는 중층관계가 아니라 본청-본청으로 이어지는 단층체제로 이해하는 본청의 지점(Branch)으로 보는 시각이 있다. 또한 ③ 학교에 요구되는 다양한 사업 중에서 전문적 기술이나 자원이 필요한 사업의 전부 혹은 일부를 대행해

증으로써 본청의 위임사무를 교육지원청과 단위학교가 상호 역할 분담하는 사업소의 성격도 있다. 그리고 ④ 교육지원청은 학교컨설팅, 법률자문, 학교폭력에 대응한 지원, 상담 및 시설 개보수 등 학교에서 제공하기 어려운 전문적 서비스를 제공하는 임무를 수행하는 서비스센터의 성격을 가질 수 있다. 이러한 교육지원청의 성격유형을 고려할 때, 제주시교육지원청과 서귀포시교육지원청의 기능과 역할은 법적인 ‘지도’의 개념에 가까우며, 교육지원청의 서비스센터로서의 정체성은 교육지원청의 다른 성격보다 미약하다고 판단된다.

다음으로, 제주시교육지원청과 서귀포시교육지원청은 조직개편의 유연성과 효율성 측면에서 미흡한 문제점이 있다. 2007년 제주자치도가 출범되기 이전에는 제주시교육청, 북제주군교육청, 서귀포시교육청, 남제주군교육청 4개의 지역교육청이 설치·운영되었다. 그러나 특별자치도가 출범하여 지역교육청이 흡수, 통합되면서 각 지역에서 요구되는 교육수요와 필요에 신속하게 대응하기 위한 조직개편의 유연성이 부족해졌다. 오세희, 김민희, 박상완, 주현준(2015)의 연구 결과를 살펴보면, 통합교육지원청 직원들의 업무가 과중하고 다양한 지역적 요구조정이 어려우며, 너무 넓은 지역이 통합되면서 주민 접근성이 어려워지는 문제가 발생하고 있다. 인구는 적지만 면적이 넓은 지역을 1개 교육지원청이 통합, 관리하고 지원하기에는 현실적으로 어려움이 있다는 것이다. 기관이 통폐합되면서 각종 민원 발생의 빈도와 양의 증가로 직원 1인당 업무량이 확대되어, 이로 인해 신속한 민원처리 지연 등의 불만이 발생하기도 한다. 경직된 조직과 정원규제로 적절한 인력 배분 및 충원이 어려워 업무 효율성이 낮아지기도 한다. 특히 관할구역의 면적이 넓어지면서 주민 접근성이 떨어지고, 지역교육청 상실에 따른 주민의 박탈감 등의 문제도 발생하고 있다. 따라서 현재 교육지원청의 기능과 역할을 재구조화하여 이러한 문제점들을 개선할 필요가 있다.

## 2) 교육지원청의 학교현장 지원 기능 미흡

김민호 외(2018)에 의하면, 제주지역 단위학교에서는 교육지원청으로 운동부 지도자, 안심 서비스, 방과후학교, 돌봄교실, 정보, 시설, 공사계약, 생활 안전 등의 업무 이전을 희망하였다. 단위학교가 제시한 교육지원청으로의 이관 희망 업

무는, 구체적으로 다음의 <표 II-14>와 같다.

**<표 II-14> 단위학교의 교육지원청 이관 희망 업무**

단위학교의 이관 희망 업무	이관 또는 업무경감 가능 업무
방과후학교 운영, 돌봄교실, 학교폭력대책자치위원회 운영, 청소년단체 운영, 정보관련 업무(정보기기 관리 유지 보수), 의무교육관리위원회 운영, 외부 강사와 기간제교사 채용, 과학실 선진화 사업, 악기 관리, 수질 및 정화조 관리, 건물 도색, 스포츠강사 계약업무, 교육복지, 놀이시설 및 운동시설 소독, 5천만 원 또는 1억 원 이상 입찰·계약업무, 교직원 정기승급, 기간제교원 4대보험, 공기질 검사, 교육공무직 인건비 지급, 학교 교육환경보호구역, 보건 관련 업무 일체 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 돌봄교실 운영(초등)</li> <li>· 방과후학교 업무(유·초·중)</li> <li>· 병설유치원 방과후과정 업무 중 일부</li> <li>· 보건실(보건교사 미 배치학교) 약품 관리(유·초등)</li> <li>· 수질 및 정화조 관리(유·초·중 등)</li> <li>· 놀이 및 운동 시설(모래 포함) 소독(유·초·중등)</li> </ul>

※ 출처: 김민호 외(2018: 135).

<표 II-14>에 제시된 업무는 제주자치도 내 교육지원청의 학교현장 지원 기능에 한계가 있다는 것을 시사한다. 즉, 이러한 단위학교의 요구사항은 학교현장 지원 기능의 강화를 요구하는 근거가 되기도 한다. 사실 이인회(2018)는, 교육지원청은 위임받은 사무 처리 등으로 공문을 생산하여 단위학교의 업무를 가중하는 원인으로 여겨진다고 주장하고 있다. 이에 따라 단위학교에서는 학교업무의 다변화로 인해 교사들의 업무가 가중되고 있다는 인식이 팽배하며, 교사들은 담당업무 중 상당수가 학교 교육 본연의 업무가 아니라고 인식한다는 것이다.

고전(2011)은 일찍이 학교자율화 및 지방교육행정기관의 효율화를 위해 지방교육행정체제의 개편이 진행되었지만, 정부 주도로 추진되다 보니 학교현장에 교육지원청이 어떤 기능을 해주어야 하는가의 요구에 초점이 맞추어지지 못하였다고 분석하였다. 그러나 중앙정부로부터 교육권한이 상당히 시·도교육청으로 분권화되고, 2014년 이후 이석문 제주도교육감이 새로운 교육정책을 추진하고 있는 현재의 시점에서 교육지원청의 본질적 기능이 수행되지 못하는 한계가 드러나고 있다(이인회, 2018). 이러한 맥락에서 이덕난(2012)은, 교육지원청은 관료조직의 특징이 강하여 학교현장의 필요에 따라 유연하게 대처하기 어려운

때가 많고, 본청과 단위학교 사이의 중개소 역할만 하는 비효율적인 조직으로 비판한다.

박삼철 외(2017)는 조직의 특성상 교육지원청은 위임받은 사무를 실행해야 하는 기구이지만 과도한 자료 조사 요구로 학교의 교육력 저하가 발생하고 있다고 주장하였다. 그리고 이들은 단위학교에서 확보하기 어려운 강사 채용 및 지원, Wee센터를 통한 부적응학생 지원 등에 있어서는 어느 정도의 정책 효과가 나타나고 있으나, 단위학교가 요구하는 교원의 전문성과 일반적 상식의 범위를 벗어난 전문직 지식이 필요한 영역에 대한 지원 효과는 매우 미흡한 실정이라고 평가하고 있다.

교육지원청은, 오세희 외(2015)의 주장처럼, 지역마다 그리고 교육수요자마다 다른 요구사항을 파악할 필요가 있다. 대체로 단위학교는 학교시설 및 환경에 관한 현장 점검 및 지원을, 교사들은 장학, 연수 등 전문적인 교육행정서비스를 요구하고 있고, 학부모와 지역사회 주민은 교육지원청의 접근성 제고와 즉각적인 민원 대응을 요구하고 있다. 따라서 교육지원청은 학교에 대한 지원 기능을 강화하고, 교원, 학생, 지역사회 주민 등을 위한 교육수요자 중심의 교육행정 서비스를 제공함에 있어서도 이들의 요구를 적극적으로 반영할 뿐만 아니라 지역별 특성을 고려할 필요가 있다.

### 3) 교육중심학교시스템의 구조적 한계

제주특별자치도교육청(2018a)의 만족도 조사에 따르면, 교육중심학교시스템 구축 정책에 대한 긍정적인 응답은 40.93%로 부정적인 응답 24.66%보다 높게 나타났다. 그리고 이 정책을 통해서 교육 활동에 소홀할 수밖에 없었던 교사의 경험은 49%가 감소된 반면에, 교사 본연의 역할에 대한 만족도는 47%가 높아진 것으로 나타났다. 이러한 만족도 조사의 결과는 이 정책에 대한 긍정적인 평가라고 판단할 수 있다.

그러나 김민호 외(2018)에 의하면, 현행 교육중심학교시스템은 다음과 같은 한계를 노출하고 있다. ① 담임교사와 업무지원 교사 간 상호 이해가 부족하고 역할이 다르면서 갈등의 모습을 보인다. ② 담임교사와 비담임교사, 교사와 행정



실 간에 정확히 업무를 규정하고 분담하기 어려운 업무가 늘어남으로써 구성원 간 소통이 부족할 경우 업무 갈등으로 확대되고 있다. ③ 교육중심학교시스템으로 학교현장이 변화하는 과도기에 있지만, 학교구성원은 그 역할에 상관없이 변화하는 교육환경에 대한 효용성과 성과를 체감하지 못한다. 특히 교육중심학교시스템을 구축한 제주자치도 내 초등학교의 경우, 교무실과 행정실의 문서와 업무 담당의 경계가 모호한 경우가 발생하며 그 결과 행정실의 업무가 증가하고 있다고 보고하였다(김민호 외, 2018).

이러한 문제를 해결하는 방안으로 강성기(2018)는 다음과 같은 방안을 제시하였다. ① 교육중심학교시스템의 수업 지원교사에 대한 가산점 부여 방식을 개선하고 기존 가산점 제도를 재정비한다. ② 단위학교에 교무업무로 지원되는 인력과 관련해서 현재의 수준보다 학교현장에 좀 더 적극적인 인력 지원이 필요하다. ③ 제주특별자치도교육청에서 관련 정책을 추진하면서 일부 학교 지원인력에 대해 계획과 달리 추진한 점은 향후 세밀한 접근이 필요하다. ④ 제주특별자치도교육청에서는 중·대규모 학교와 함께 일반학교에서의 학교조직 전환과 관련하여 소규모학교와 다훈디배움학교에서 참고할 점을 발굴하여 확산한다. 그러나 이러한 해결방안은 단기적이고 미봉책의 성격이 강하며, 본질적으로 현재의 문제를 해결하기 위해서는 장기적이고 시스템적인 접근이 요구된다.

한편, 제주특별자치도교육청은 교육중심학교시스템 구축 정책을 처음 시행한 2015년 3월, 본청과 교육지원청의 지방공무원 정원 15명을 감축하여 단위학교 교무행정인력으로 재배치하였다. 단위학교 교무행정인력으로 재배치된 지방공무원은 읍면지역 9학급 미만 중학교, 제주형 혁신학교인 다훈디배움학교, 구도심공동화학교, 그리고 50학급 이상 대규모학교에 배치되어 교무행정 업무를 주로 하되 학교구성원의 협의에 따라 업무를 분담하여 실행하고 있다(강형인, 2015). 그러나 이러한 정책집행은 현재까지도 제주도교육청공무원노동조합의 반발의 대상이 되고 있다.

제주특별자치도교육청 지방공무원의 직무 만족에 관해 연구한 이인희, 이지혜(2016)는 의사소통과 조직 신축성의 요인이 공무원의 직무 만족 수준을 높이는 것으로 밝혔다. 특히 직무 만족 전체와 직무 자체 만족에 대해서는 조직 신축성의 영향력이 가장 큰 것으로 나타났으며, 직무환경 만족에 대해서는 의사소통의

영향력이 가장 큰 것으로 나타났다. 따라서 조직 신축성의 수준을 높이기 위해서 조직문화는 고정체가 아니라 환경과 수요에 따라 지속해서 변화가 요구되는 유기체로서의 특징을 가지고 있다는 것을 이해하고 보다 혁신적인 조직변화를 추진할 필요가 있다(금창호 외, 2011; 이석환, 손동기, 주효진, 주동범, 한승준, 2011). 그리고 의사소통의 수준을 개선하기 위해서는 조직의 공동 문제에 대한 공감을 통하여 일체감을 형성해 나가야 하며, 의사소통 장애의 주된 원인 중 하나인 권한과 인력 배치에 대한 불신을 해소하는 것이 필요하다고 지적하였다.

요약하면, 제주특별자치도교육청이 2015년 이후 핵심적인 교육정책으로 추진하고 있는 교육중심학교시스템 구축 정책의 효과성을 제고하기 위해서는 새로운 접근이 필요하다. 현재까지 추진된 단위학교로의 인력 지원(교육공무직, 지방공무원 또는 수업 지원교사 지원)이나 학교조직 일부에 대한 개편(교육과정운영팀과 교육과정지원팀 분리 운영)만으로는 교육중심학교시스템의 문제점을 해결하기에는 비효율적이라고 할 수 있다. 따라서 현행 교육중심학교시스템의 구조적 한계를 보완하기 위한 거시적 차원의 지방교육행정체제 재구조화가 요구된다.

#### 4) 제주특별자치도교육감의 법적 권한 미흡

2006년 2월 21일 ‘중전의 제주도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화 및 국제적 기준의 적용 등을 통하여 국제자유도시를 조성함으로써 국가발전에 이바지함을 목적으로’하는 「제주특별법」이 제정 및 시행되었다. 그러나 「제주특별법」은 ‘교육자치제도의 개선’과 ‘자치권 확대’라는 측면에서 볼 때 3가지 쟁점을 가지고 있다.

우선, 「제주특별법」 제19조(법률안 제출 및 입법반영)<sup>20)</sup>는 제주특별자치도지

20) 법률안 제출 및 입법반영(법 제7조 및 제8조): 제주자치도지사는 제주자치도와 관련하여 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 관하여 제주자치도지원위원회에 제출할 수 있도록 하고, 동 위원회는 이에 관한 사항을 관계중앙행정기관의 장에게 통보하도록 하되, 통보를 받은 관계중앙행정기관의 장은 2개월 이내에 그 내용에 관하여 타당성 여부를 검토하여 관계 법률에 반영하거나 타당성이 없는 경우에도 검토결과를 동 지원위원회에 통보하도록 함.

사(이하 ‘제주도지사’)의 중앙정부(제주자치도 지원위원회)에 대한 법률안 제출 요청권 부여 및 권한 행사 방법을 규정하고 있다. 이에 따라 제주도지사는 도의회 재적의원 2/3 이상의 동의를 얻어 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 대한 의견을 제주자치도 지원위원회(이하 ‘지원위원회’)에 제출할 수 있다. 이에 반해 제주특별자치도교육감(이하 ‘제주도교육감’)은 법률안 제출 요청 권한이 없고, 일반적으로 국민 누구에게나 인정되는 법률안 제출 및 발의 건의만 할 수 있다.

강창일 의원은 2016년 9월 5일 동료의원 11인과 함께, 제주도교육감이 「제주특별법」 중 교육에 관한 사항에 대하여 법 개정 의견을 제출할 수 있도록 「제주특별법 개정안」을 제출했다. 개정의 취지는 현행 지방자치제도는 교육·학예에 관한 사무는 교육감이, 그 밖의 사무는 도지사가 담당하고 있는 이원적인 구조를 취하고 있기 때문에 제주의 교육·학예에 관한 법률 반영 의견은 제주도교육감이 제출할 수 있어야 한다는 주장이다. 고전(2016)에 의하면, 이 법안은 제주자치도의 경우 실질적 교육자치 완성을 위하여 필요한 부분이며, 직접적인 국회법률안 제출이 아닌 정부 내 지원위원회에 제출하는 의견이기에 문제가 없다. 더구나 이 법안 제정 당시 제주도교육감은 학교운영위원회를 통해 간접 선출되어 대표성의 한계가 있었으나 현재는 제주도지사과 같이 지방선거에서 주민직선으로 선출되고 있으므로 그 대표성이 같다는 것이다. 만일 제주도교육감에게도 중앙정부에 대한 법률안 제출 요청권이 부여되면 제주지역의 교육 및 지방교육행정체제의 변화를 모색하는 또 다른 공식적인 절차가 확보될 것으로 기대된다.

다음으로, 「제주특별법」 제17조(제주자치도 지원위원회의 설치 등) 제1항은<sup>21)</sup> 국무총리 소속으로 지원위원회를 둔다고 규정하였다. 이에 대해 중앙행정기관의 장관급 등이 참여하는 지원위원회 당연직 위원에 제주도지사가 포함되어 있다. 그리고 중앙행정기관의 차관급 등이 참여하는 실무위원회 당연직 위원에도 제주도부지사가 참여한다. 그러나 제주의 교육 및 학예에 관한 사무를 총괄하는 제주도교육감은 포함되어 있지 않아서 교육관련 협의사항에 대한 제주특별자치도교육청의 직접적인 의견 개진 및 반영이 어려운 한계가 있다. 이덕난(2016)은

21) “제주자치도가 이 법의 목적을 달성할 수 있도록 제주자치도의 성과목표와 평가 및 국제자유도시의 조성  
에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 제주자치도 지원위원회(이하 ‘지원위원회’)를 둔다.”

지원위원회와 실무위원회에 제주도교육감과 부교육감이 포함되어야 한다고 주장한다.

그리고 지방자치단체의 주요 결정사항에 관하여 주민의 직접 참여를 보장하는 ‘주민투표’에 대해서는 「지방자치법」 및 「제주특별법」에 규정되어 있다. 「제주특별법」 제28조(주민투표에 관한 특례)<sup>22)</sup>에 의하여 제주도지사는 주민투표의 실시를 청구할 수 있다. 따라서 교육자치제 개선을 통한 지방분권 선도라는 제주자치도의 조성 취지에 맞도록 제주도교육감에게도 주민투표권 부여 및 주민투표에 관한 특례 적용이 필요하다는 의견이 제기되었다(이덕난, 2016). 즉, 제주교육 주요정책은 도민의 상당수를 차지하는 학부모에게 직접적인 영향이 있으므로 제주도민에게 중대한 영향을 미치는 교육관련 주요 결정사항 등에 대해 제주도교육감이 도민의 의견을 물을 수 있는 주민투표 도입이 필요하다는 것이다.

이러한 맥락에서 볼 때, 법령 개정을 통한 제주도교육감에 대한 법률안 제출요청권 부여와 지원위원회 및 실무위원회 당연직 위원으로 제주도교육감과 부교육감의 참여, 그리고 제주도교육감에 대한 주민투표권 부여가 이루어진다면 제주자치도 교육행정체제의 변화를 유인하는 새로운 법적 장치가 될 수 있다.

### 3. 제주특별자치도 교육행정체제 변천 과정

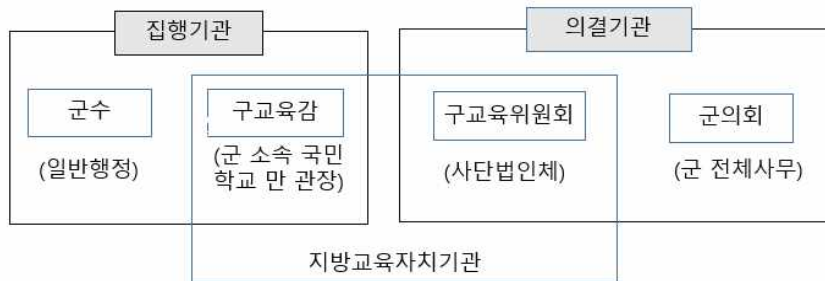
광복 이후 제주지역의 교육행정은, 1945년 10월 제주도 출신 김달행이 전라남도에서 제주도(島) 시학(視學)으로 파견되어 과도기의 교육행정을 담당하면서 시작되었다. 1946년 8월 1일 제주는 전라남도 행정 소속에서 벗어나 도제(道制)로 행정기구가 개편됨에 따라, 교육행정도 제주도청에서는 총무국 학무과 체제를, 그리고 북제주군청과 남제주군청에서는 내무과 학무계의 체제를 갖추게 되었다(제주도교육청, 1991).

22) 「제주특별법」 제28조(주민투표에 관한 특례) 제1항은 “도지사는 「주민투표법」 제7조 제2항 제3호에도 불구하고 도 조례로 정하는 예산 이상이 필요한 대규모 투자사업은 주민투표에 부칠 수 있다”. 제2항은 “「주민투표법」 제9조 제2항에도 불구하고 주민투표청구권자 총수의 50분의 1 이상 5분의 1 이하의 범위에서도 조례로 정하는 수 이상의 서명으로 주민투표의 실시를 청구할 수 있다”

그 후 지방교육자치제도가 도입된 이래 제주지역 교육행정기관의 변천 과정을, 제주도교육청을 중심으로 구분하면 4개의 시대로 나눌 수 있다: 시·군·구(區) 교육청 시대(1952. 5.~1963. 12.), 제주도 교육위원회 시대(1964. 1.~1991. 2.), 제주도교육청 시대(1991. 3.~2006. 6.), 제주특별자치도교육청 시대(2006. 7.~현재). 시대별로 제주도 교육행정기관의 관련 법규, 조직구조, 주요 업무 및 특성을 기술하면 아래와 같다.

### 가. 시·군·구(區)교육청 시대

이 시대는 1952년 5월부터 1963년 12월까지의 기간이다. 1949년 12월 31일 「교육법」에 규정된 교육자치에 관한 조문은 1952년 4월 「교육법시행령」의 공포로 구체화 되었다. 이에 동년 6월 의무교육기관인 당시 국민학교만을 관장하는 사단법인체 위상으로 북제주군교육구(區)와 남제주군교육구(區)가 발족되고, 의결기관인 구교육위원회와 독립체 집행기관인 구(區)교육감과 구(區)교육청이 설치되었다. 당시 교육행정과 일반행정의 관계와 의결기관과의 관계는 [그림 II-9]와 같다.



[그림 II-9] 구(區)지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도

#### 1) 초기 교육자치 시기(1952. 5.~1961. 5.)

초기 교육자치 시기에 제주도는 북제주군과 남제주군 2개 군으로만 편제되어 있었다. 우선 제주도 단위에서의 교육 관련 사무는 제주도청의 총무국 학무과가

관장하였으며, 제주도 내 2개 교육구 교육위원회에서 1인씩 선출된 위원과 도지사가 선임한 3인의 위원으로 구성된 도교육위원회가 심의기관의 역할을 담당하였다(제주도교육청, 1991).

다음으로 군 단위에서는 교육자치의 실현을 위한 교육위원회가 설치되었다. 구체적으로 북제주군과 남제주군교육구 교육위원회는 군수와 교육구(區)내 각 읍·면의회에서 1인씩 선출한 위원으로 조직되어 구교육감을 선출하였다. 교육위원은 명예직으로서 지방의회의 의원, 국회의원, 국가공무원(시장 제외) 또는 지방공무원을 겸할 수 없었다. 만 21세에 달한 자로서 6개월 이내 동일 교육구 내에 주소를 가진 자는 그 소속한 교육구의 교육위원 선거권이 있었으며, 교육위원 선거권이 있는 자로서 만 25세 이상이 된 자는 교육위원 피선거권이 있었다. 교육감은 「교육공무원법」이 정하는 자격을 가진 자로서, 교육위원회의 추천으로 도지사와 문교부장관을 경유하여 대통령이 임명하였다(김민희 외, 2018).

북제주군교육구 교육위원회는 당연직 의장인 군수 부환석을 제외한 읍·면의회에서 6명의 위원이 선출되었다. 남제주군교육구 교육위원회는 당연직 의장인 군수 강성익을 제외한 7명의 위원이 선출되었다. 각 교육위원회는 「교육법시행령」 제19조에 의거 1952년 6월 4일 교육구청의 장이며, 집행기관인 구(區)교육감을 선출하였는데, 북제주군교육구교육감에 김시형, 남제주군구교육감에 강운옥이 선출되었다. 이들은 문교부를 경유하여 대통령으로부터 1952년 8월 8일 정식으로 임명되었다. 이때 구교육청은 별도의 청사를 가지고 있었고, 직제는 학무과와 관리과 2과로 편성되었으며, 직원은 일반직 9명과 고용직 7명이었다(양진건, 2001; 제주도서귀포교육청, 2002; 제주도북제주교육청, 2004).

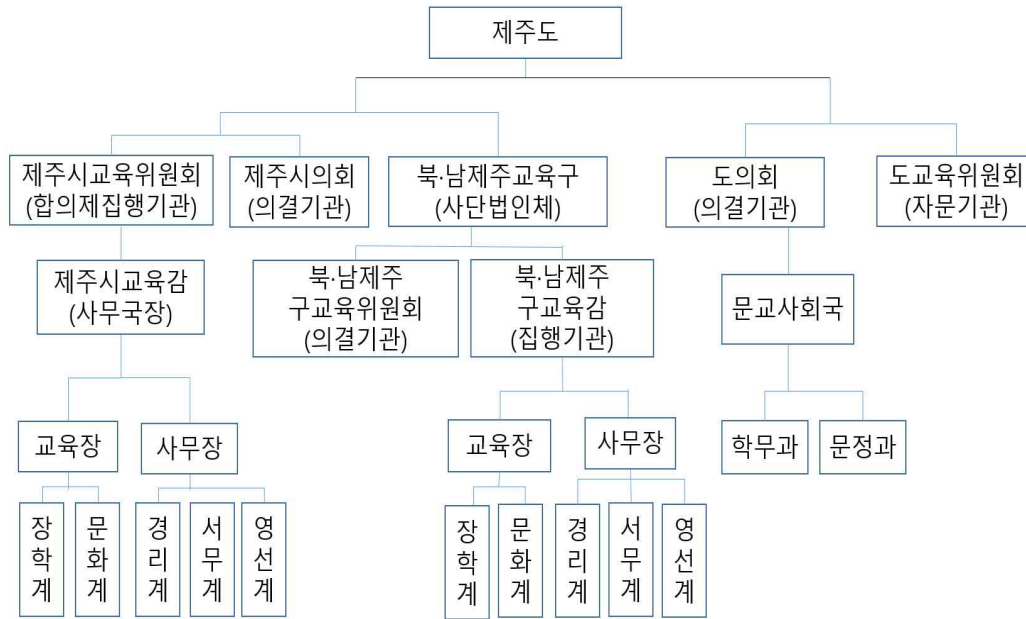
그 이후 북제주군교육구 김시영 교육감과 남제주군교육구 강운옥 교육감은 재선되어 1957년 4월 18일 각각 취임하였다. 또한, 1957년 북제주군교육위원으로 김대홍, 신상근, 김병훈, 고광훈, 문사만, 김현덕, 강우준이 선출되었고, 남제주군교육위원으로 김남원, 고군철, 고기생, 변시봉, 김석형, 홍도철, 강인옥, 김선옥이 선출되었다. 1961년 3월 북제주군구교육감으로 김인지, 남제주군구교육감으로 양원평이 추천되어 각각 취임하였고, 북제주군교육위원으로 김호중, 송윤원, 김훈석, 고종석, 박한성, 강덕훈, 남제주군교육위원은 이치량, 문공식, 이공오, 고두철, 김상중, 홍계서, 김태삼, 홍태승이 선출되었다(제주도 교육위원회, 1974).



한편, 1955년 9월 1일 제주읍이 시로 승격되어 북제주군에서 분리된 시제(市制)를 실시함에 따라, 제주시의회가 구성되고 이 의회에서 시교육위원 10명을 선출하였다. 의장으로 최수진(시장), 시교육위원으로는 홍종언, 문중삼, 장시우, 강기익, 김한조, 문중옥, 김만수, 김지아, 고순하, 최승호가 시무하였다. 제주시는 동일지역에 동일 주민을 대상으로 같은 성질에 속하는 2개의 자치단체를 둘 수 없다는 해석에 따라, 군교육위원회와는 별개로 시의회를 의결기관으로 하는 합의제 집행기관으로 탄생하였다. 1957년 2월 2일 문교부의 제주도 교육감 전임 결정에 따라 초대 교육감으로 문중성을 선출하였다(시교육감 전임 결정이 내리기 까지 1년 4개월간 북제주군교육구 교육감이 겸임). 1961년 3월 제주도 교육감으로 이승택, 교육위원으로는 김종희, 문중삼, 김병식, 고순하, 서상형, 김지아, 고순협, 문일봉, 전군현, 김기임, 김차봉이 시무하였다(제주도 교육위원회, 1974).

당시 시·군교육위원회는 시·군의 초등교육만을 관장하였다. 중등교육은 도(道)에서 관장하고, 도는 지방자치단체였으므로 중등교육을 관장하는 교육자치단체를 둘 수 없었다. 시와 마찬가지로 합의제 집행기관으로서의 도교육위원회를 둘 수 있었으나, 당시 내무부의 반대로 합의제 집행기관 대신에 심의기관으로서의 도교육위원회를 설치하게 되었다. 중등교육에 대한 의결기관은 도의회, 집행기관은 도지사였고, 도교육위원회는 도지사의 심의기관에 불과하였다. 따라서 도내 중등교육은 도지사의 관할 하에 있었고, 도지사가 임명한 교육국장이 관장하는 구조였다. 제주 교육자치제 초기의 교육행정 기구는 [그림 II-10]과 같다.





※ 출처: 연구자가 제주도교육청(1999a: 491)과 제주도서귀포교육청(2002: 130)을 토대로 재구성함.

[그림 II-10] 제주도 초기 지방교육자치제도 교육행정 기구

## 2) 교육자치 폐지 시기(1961. 5.~1963. 12.)

1960년 4·19혁명은 한국교육에 획기적인 변화를 일으키는 계기를 마련하였다. 이에 따라 과도정부인 민주당 정권하에서 여러 가지 민주적 개혁 운동이 태동하였으며, 교육의 개혁을 위한 정책적 노력의 목적으로 지방교육자치제도의 개편 운동이 크게 대두되었다. 이후 1961년 5·16군사정변으로 혁명정부가 수립되었고, 지방행정기구의 통일성 확립과 경비의 절약 그리고 행정능률의 향상을 도모한다는 전제하에 지방의회 기능의 전면 중지와 함께 교육위원회의 기능은 정지되었다. 중앙교육위원회는 종전과 마찬가지로 유지되었으나, 1961년 9월 1일에 제정된 「교육에 관한 임시특례법」 제2조 규정에 따라 중앙교육위원회가 구성될 때까지 ‘문교재건자문위원회’가 그 기능을 대신하였다. 1962년 1월 6일 「교육법」이 개정되었는데, 종전의 교육구 및 시교육위원회를 폐지하고 서울특별시·시장·시장 또는 군수에게 지방의 교육·학예에 관한 사무를 담당케 함으로써

지방교육자치제도는 폐지되었다. 지방교육자치제도가 폐지된 상황이었지만, 「교육법」 상으로는 의결기관으로 교육위원회를 두도록 규정되어 있었다. 그러나 지방의회가 구성되지 않았으므로 지방의회의 선임 또는 추천을 요하는 특별시·도 교육위원은 특별시장 또는 도지사의 추천으로 문교부장관이, 시·군 교육위원은 시장 또는 군수의 추천으로 도지사가 임명하였다(김민희 외, 2018).

이에 따라 제주도에서는 1961년 군사정변 후 과도조치로서 제주시에 김성택, 북제주군에 김인지, 남제주군에 양원평이 교육감으로 임명되었으나, 1962년 1월 6일 법률 955호로 시·군교육청 기구가 시·군청에 통합되었다. 1961년 9월 1일 도교육위원으로 고자환, 신상빈, 고창련, 김재은, 조창규가, 제주시에 문중성, 양두혁, 김태용, 전영기, 김석두가 임명되었고, 북제주군에는 황응원, 김기봉, 김정우, 강승헌, 김행태, 김대현이, 남제주군에는 송인석, 김권세, 이희숙, 고응삼, 강사규, 이재준이 임명되어 1963년 12월 31일까지 교육행정의 자문에 응하였다(제주도 교육위원회, 1974).

시·군·구(區)교육청 시대의 구교육구와 제주도 교육위원회 그리고 지역교육청의 구성 현황을 정리하면 <표 II-15>와 같다.

<표 II-15> 시·군·구(區)교육청 시대의 지방교육행정체제 현황

구 분	시기 및 관련 법률	명칭	의결기관	집행기관	교육위원 선출	교육감 선출
초기 교육자치 시기 (1952. 5. ~ 1961.5.)	1952년 6월 5일 시행	북제주 교육구 (사단법인 체)	의결기관 (구교육위 원회)	집행기관 교육감: 김시형 57년 1월 25일 김시형 재선 61년 3월 김인 지 취임	교육위원: 7명 (1952년 5월 24 일 각 읍면의회 에서 각 군교육 위원 선출)	교육감 선출(교 육위원 추천으 로 대통 령 임 명)
		남제주 교육구 (사단법인 체)	의결기관 (구교육위 원회)	집행기관 교육감: 강운옥 57년 1월 25일 강운옥 재선 61년 3월 양원평 취임	교육위원: 8명 (선출일과 방법 은 상동)	
	1955년 제 주시 승격 (2월 2일)	제주시교 육위원회 (의장: 제	의결기관 (시의회)	합의제 집행기 관(교육위원회 사무장인 교육	교육위원: 10명, 시의회에서 선 출	교육감 선출(교 육위원

	교육감 선출)	주시장)		감: 문중성) 61년 3월 이승택 취임		추천으로 대통령 임명)
	1952년 6월 시행	제주도 교육위원회	심의기관 (도지사 자문기관)	집행기관: 도지사(도 소속 교육국장)	1952년 5월 교육위원 선거	
교육자치 폐지시기 (1961.5. ~ 1963.12.)	• 1961년 9월 1일 「교육에 관한 임시특례법」로 교육자치체 정지	제주시 교육청	시·군의회 기능은 도교육위원회 대행(위원장: 고자환, 신상빈, 고창련, 김재은, 조창규)	독임제 집행기관(교육장: 김보현)	문중성, 양두혁, 김태용, 전영기, 김석두	정부 임명
	• 1963년 12월 16일 법률 제158호 부활	북제주군 교육청		독임제 집행기관(교육장: 김해룡)	황응원, 김기봉, 김정우, 강승현, 김행태, 김대현	정부 임명
		남제주군 교육청		독임제 집행기관(교육장: 강군평)	송인석, 김권세, 이희숙, 고응삼, 강사규, 이재준	정부 임명

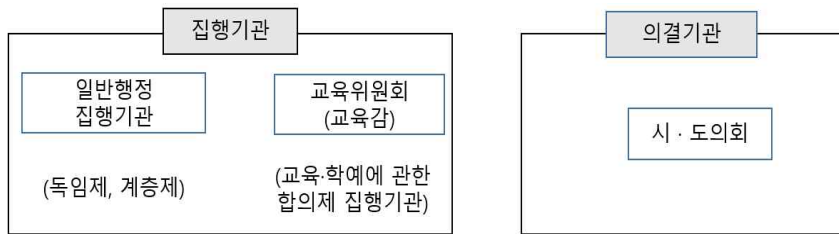
요약하면, 시·군·구교육청 시대의 제주도 교육행정기관은 행정단위로 구분된다. 도 단위에서는 일반행정이 교육사무를 관장했으며, 시 단위의 제주시교육청은 합의제 집행기관으로, 군 단위의 2개 구교육청은 독임제 집행기관으로서의 역할을 수행하였다. 그러나 전체 교육사무 관장에 대해 서로 다른 의결기관과 집행기관이 존재함으로써 많은 혼란이 야기되었으며 집행기관의 안건 처리도 비능률적이었다.

#### 나. 제주도 교육위원회 시대

이 시대는 1964년 1월부터 1991년 2월까지의 기간이다. 1962년 12월 26일에 개정된 「헌법」(1963.12.17. 시행) 제27조 제4항이 “교육의 자주성과 정치적 중립성은 보장되어야 한다.” 라고 규정함으로써 「교육법」(1963년 11월 1일) 개정으로 지방교육자치제도가 부활되었다. 이 기간에 지방의 교육행정기관이 일반행정기관으로부터 분리·독립되어 명목상으로나마 지방교육자치제도를 실시할 수 있었다. 법규에 따라 교육·학예에 관한 행정업무의 집행기관으로서 시·도에 교육위원회를, 시·군에 교육장을 두어 해당 사무에 관하여 당해 지방자치단체를 대표하였다. 또한, 제주도 교육위원회에 관한 의결기관은 제주도의회가,

제주시와 북제주군 및 남제주군 교육청에 대해서는 시·군의회가 의결기관의 역할을 담당하였다. 따라서 제주도 교육위원회는 합의제 집행기관으로, 시·군의 교육장은 독임제 집행기관으로서의 위상을 가졌다(김민희 외, 2018).

제주도 교육위원회는 교육행정 업무를 처리하기 위하여 사무장으로 도 교육감을 두었으며, 7명의 교육위원으로 구성하였다. 해당 지방단체장과 교육감은 당연직 위원으로 하고 나머지 5명은 지방의회에서 선출하되 지방의회 성립의 과도조치로서 문교부장관이 임명하였다. 이 밖에 교육감을 교육위원회에서 선임, 추천한 자를 문교부장관 제청으로 대통령이 임명하였으며, 임기는 4년이였다. 당시 교육행정과 일반행정과의 관계 및 의결기관과 집행기관과의 관계는 [그림 II-11]과 같다.



※ 출처: 최희선(1995: 12).

[그림 II-11] 지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도(1)

### 1) 제1기 제주도 교육위원회(1964. 1.~1968. 2.)

당시 문교부는 1963년 12월 31일 김용하, 부대현, 김문규, 고순하, 고정일을 제1대 제주도교육위원에 임명하였다. 교육감이 선출되기까지 잠정조치로 교육위원회 법정 의장인 강우준 지사는 교육감 직무대리를 맡아 교육과장과 문정과장을 임명하였다. 제주도 교육위원회와 제주도교육청은 1964년 1월 4일 제주시 이도리 1642번지에서 개청식을 거행했다(제주도교육청, 1991).

1964년 2월 4일 신성여중·고등학교 교장이었던 최정숙 초대 교육감이 취임하였다. 이때 교육위원회 직제는 교육과에 초등교육계와 중등교육계, 문정과에 관리계와 재무계를 두었고, 직원은 일반직 6명, 고용직 4명이였다. 초기의 직제

는 관리행정을 보강하려는 조치였고, 장학·학무행정의 보강은 1967년 5월에 이루어졌다. 이후 교육위원회 직제는 1964년 8월 6일 문정과 재무계가 시설계, 세입계, 경리계로 개편되어 2과 6계 체제를 갖추게 되었다. 1967년 5월 8일 문정과에 서무계, 교육과에 초등장학계, 초등인사계, 중등장학계, 중등인사계가 신설 또는 변경되어 2과 9계 체제로 개편되었다. 그리고 고순하와 고정일 교육위원이 재임 중에 사퇴하여 고종석과 강운옥이 1967년 5월부터 12월까지 교육위원으로 활동하였다(제주도교육청, 1991).

당시 교육위원회에 부의되었던 주요 업무는 다음과 같다. ① 교육·학예에 관한 조례 및 규칙의 제정 또는 폐지에 관한 사항, ② 통학구역에 관한 사항, ③ 학교, 기타 교육기관의 설치 이전 및 폐지에 관한 사항, ④ 학교환경의 정화에 관한 사항, ⑤ 사회교육 기타 문화 학예의 진흥에 관한 사항, ⑥ 학교체육 및 일반 체육에 관한 사항, ⑦ 문화재의 보호·관리와 향교·사찰에 관한 사항, ⑧ 교육내용에 관한 사항, ⑨ 교육·학예·시설, 기타 교원에 관한 사항, ⑩ 교육·학예의 예산과 결산에 관한 사항, ⑪ 교육·학예에 관한 재산의 취득 및 처분에 관한 사항, ⑫ 교육·학예에 관한 특별부과금, 수수료, 사용료 또는 부담금의 부과에 관한 사항, ⑬ 교육·학예에 관한 기본재산과 적립금에 관한 사항, ⑭ 교육·학예에 관한 기채 또는 차입금에 관한 사항, ⑮ 교육·학예에 관한 예산외의 의무부담에 관한 사항, ⑯ 교육·학예에 관한 예산의 편성 및 집행에 관한 사항, ⑰ 지방의회가 구성될 때까지의 교육·학예에 관하여 시·군의회의 의결을 요하는 사항, ⑱ 기타 교육위원회에 위임된 사항과 당해 지방자치단체구역 안의 교육·학예에 관한 사항 등이다.

한편, 1964년 1월 도 단위 교육자치제로서 제주도 교육위원회가 발족되면서 시·군의 교육행정 기구도 시장·군수 관할에서 분리·독립하게 되었다. 도교육위원회 감독하에 교육청을 신설하고 1964년 3월 제주시교육청 교육장에 김보현, 북제주군교육청 교육장에 김해룡, 남제주군교육청 교육장에 강군평을, 교육감이 추천하고 문교부장관의 제청으로 대통령이 임명하였다. 직제는 계 단위 없이 학무과와 관리과 2과 체제로 출범하였고(제주도 교육위원회, 1979), 당시 정원은 일반직 9명, 고용직 7명이었다. 뒤이어 1965년 12월 제주시 교육장에 좌봉두, 북제주군 교육장에 양상중, 남제주군 교육장에 고경옥이 60년대 후반까지 교

육청을 관리하였다. 이때 교육청의 주요 업무는 1972년 말 교육위원회의 직제개편이 있기까지 초등교육만을 관장하였다.

## 2) 제2기 제주도 교육위원회(1968. 2.~1972. 2.)

1968년 1월 1일 제2기 제주도 교육위원회가 출범하였고, 교육위원으로 강은옥, 김문규, 고봉식, 김두희, 김석두가 임명되었다. 그리고 제2대 교육감으로 제1기 교육위원이었던 부대현이 2월 12일 취임하였다. 교육위원이었던 김석두가 1968년 4월 사직하게 되어 초대 교육감인 최정숙이 새 교육위원으로 추대되었다.

1968년 9월 20일 학무국에 초등교육과와 중등교육과가 신설되어 1국 3과 9계로 기구가 개편되었다. 학무국의 신설은 교육위원회의 본질적 업무라고 할 수 있는 학무행정의 출발을 시사하는 것으로 교육위원회가 교육의 관료 통제적 기구라기보다는 교육의 필요에 응하기 위한 수단적 존재라는 것을 제도적으로 정비한 것이다. 학무국의 과장은 전문직인 장학관으로 보하였으며, 전문직 10명, 일반직 13명, 고용직 3명 등 총 26명으로 구성되었다.

당시 중학교 입시제도가 단계적으로 폐지됨에 따라 1970년에는 제주시 관내 중학교에서, 그리고 1971년에는 도 전역 중학교에서 무시험진학이 시행되었다. 이때 진학 학군과 학구는 2학군(제주시, 서귀읍) 24학구(북제주군 13, 남제주군 11)로 설정되었다. 더불어 학교 격차를 줄이기 위하여 1969년부터 3개년간의 평준화 작업이 착수되었고, 평준화를 위한 인사교류와 중학교 학생들의 복장도 통일되었다. 한편 1969년 8월 남제주군교육청 교육장에 김황수가 취임하였다.

## 3) 제3기 제주도 교육위원회(1972. 2.~1976. 2.)

1972년 1월 5일 제3기 제주도 교육위원회가 출범하였고, 교육위원으로 송방식, 김계용, 한재원, 김용훈, 송봉규가 임명되었으며, 교육위원들은 남제주군 교육장이었던 김황수를 제3대 교육감으로 추천하여 2월 4일부터 업무를 시작하였다. 1973년 1월 29일 제주도 교육위원회 직제 조례가 개정되어 관리국에 관리

과와 재무과 신설로 2국 4과 13계 체제로 변경된 후, 1974년 8월 31일 관리과에 비상계획담당관이 신설되어 2국 4과 14계 체제로 개편되었다.

1973년 직제개편으로 교육위원회 사무의 규모가 커짐에 따라 직원이 보장되었는데, 일반직 13명이 39명으로 대폭 늘어났다. 이러한 일반직의 증가로 전문직의 열세 현상은 관리행정 우위적 양상을 반영한 것으로 70년대 권위주의적 정치 현상과 무관하지 않았다. 1970년도 38%였던 전문직 비율이 크게 하락하여 1977년도에는 18%에 불과하였다(제주도교육청, 1991).

한편, 「교육법」 제84조가 개정되어 1973년 3월 1일부터 중학교의 지휘·감독권이 시·군 교육장에게 이양되고 「제주도 교육위원회 행정권한의 위임에 관한 규칙」(제정 1973. 4. 6. 규칙 제33호, 개정 1977. 2. 1. 규칙 제82호)이 공포됨에 따라 행정능률의 향상과 사무의 간소화를 도모하기 위하여 교육감이 행정권한 중 일부를 교육장에게 위임하였는데 그 주요 내용은 다음과 같다(제주도 교육위원회, 1979). ① 공립의 초등학교, 중학교, 공민학교, 고등공민학교, 기술학교의 교감·교사에 대한 관내 전보, ② 상기 학교의 교감·교사에 대한 임지 지정, 휴직, 복직, 호봉 재사정, 정기승급(장학사 포함), ③ 상기 학교의 교감·교사에 대한 경력 및 근무평정 재교육 지명, ④ 상기 학교의 임시교원과 강사 임용, ⑤ 상기 학교의 학급편제, 학급증설, 학칙변경, 급식 관리 운영, ⑥ 상기 학교의 육성회, 실험실습비, 자율적 경비의 지도 감독과 공립중학교 학비 감면, ⑦ 유치원, 공립학교, 사설강습소의 설립·폐지·인가 등이다.

1972년 2월 북제주교육장에 고맹선, 동년 3월 제주시교육장에 장선중, 남제주교육장에 이재준이 취임하였다. 1974년 3월 제주시교육장에 양치중, 북제주교육장에 송계명, 동년 9월 남제주교육장에 김홍수가 취임하였다.

#### 4) 제4기 제주도 교육위원회(1976. 1.~1980. 2.)

1976년 1월 1일 제4기 제주도 교육위원회가 출범하였고, 교육위원으로 이동일, 강태순, 양중해, 현학순, 홍관수가 임명되었으며, 제3대 김황수 교육감은 제4대 교육감으로 재선되어 1976년 2월 4일 중임되었다. 그는 1972년부터 1980년까지 국가의 통제가 가장 강력했던 1970년대 전반에 걸쳐 재임하게 되었다.



3대 교육위원인 김계용 대신 부대현이, 4대 교육위원인 홍관수 대신 김태규가 활동하였다.

1977년 11월 1일에는 중등교육과에 실업교육계가 신설되어 2국 4과 15계 체제로 개편되었고, 1978년 3월 7일에는 교육감 직속으로 서무과가 신설되어 2국 5과 16계 체제를 갖추면서 직제 균형을 유지하게 되었다. 그리고 전문직 인력이 1978년도 16명으로 증원되어 20%를 넘어서게 되었다. 하급교육행정기관인 교육청 직제의 전문직 비율이 상급교육행정기관인 교육위원회의 비율보다 훨씬 높다는 사실은 교육청의 업무가 일선 학교 교육과 가장 직접적인 관련을 맺고 있다는 점에서 대단히 긍정적이었다(제주도교육청, 1991).

1980년대 들어서 관장학교들이 늘었는데 특히 유아교육 기관이 대폭 확충되었고, 사설학원들이 증가함에 따라 시·군교육청의 감독기관 역할이 크게 확대되었다. 이는 교육청이 교육위원회의 단순한 위임사무기관이라는 잘못된 인식에 벗어나 고유사무를 관장할 만큼의 여건이 성숙하였다는 것을 의미한다. 그러나 그 내용을 살펴보면 전문직 증원은 없고 일반직만 증원되어, 관장학교의 교육행정적 관리가 오히려 소홀했음을 반증하고 있기도 하다.

1976년 8월 제주시교육장에 김재봉, 북제주교육장에 박중흠이 취임하였다. 그 후 1978년 9월 북제주교육장에 김하룡, 1979년 12월 남제주교육장에 허경옥이 취임하여 1970년 말까지 지역교육청을 관리하였다. 한편 교육장 권한이 확대되고 업무량이 증가함에 따라 1976년 8월 26일 「시·군 교육장 하부조직규칙」이 개정되고 계 단위가 신설되었다. 이에 따라 기구를 2과 6계(학무과: 초등교육계, 중등교육계, 사회체육계, 관리과: 관리계, 경리계, 시설계) 체제로 확대하였다(제주도 교육위원회, 1979).

##### 5) 제5기 제주도 교육위원회(1980. 1.~1984. 2.)

1980년 1월 1일 제5기 제주도 교육위원회가 출범하였고, 교육위원으로 장용직, 현용준, 현천관, 조문부, 신순냥이 임명되었으며, 1980년 2월 11일 제5대 교육감으로 양치종이 취임하였고, 이후 장용직과 조문부 대신 김국희와 오윤겸이 교육위원으로 활동하였다.

1980년 6월 24일 서무과에 인사계가 신설되어 2국 5과 20계 체제를 갖추면서 직원 수도 100명을 넘어섰다. 1981년 8월 직제개편은 학무국 산하 기구들이 대폭 장학직 체제로 바뀌어, 관리행정의 절대 우위 속에 장학행정을 제고시키는 결과를 가져왔고, 서무과는 관리국에 흡수되었다. 그리고 1980년 4월 기준 공립 유치원 1개소와 사립유치원 11개소가, 1981년에는 51개소, 82년에는 69개소, 83년에는 71개소로 계속 증가하였다(양진건, 2005). 1980년대 급격히 부상하게 된 유아교육 추세에 부응하여 1983년 5월 25일 초등교육과에 유아교육담당관을 신설함으로써 2국 5과 21계 체제가 되었다.

한편, 제주시교육장은 1980년 3월 김동익, 1981년 8월 박중흠, 1983년 3월 강두화가 취임하였으며, 북제주교육장은 1981년 9월 강종숙, 1983년 3월 장중식이 취임하였다. 1981년 7월 1일 법률 제3425호로 서귀포시가 승격되어 남제주군교육청을 통합 운영하는 서귀포시교육청이 발족되었다(제주도서귀포교육청, 2002).

## 6) 제6기 제주도 교육위원회(1984. 1.~1988. 2.)

1984년 1월 1일 제6기 제주도 교육위원회가 출범하였고, 교육위원으로 김석범, 김영돈, 양상중, 오윤겸, 황옥선이 임명되었으며, 제6대 교육감에 고봉식을 선임 추천하여 1984년 2월 11일 임명되었다. 이후 오윤겸 대신 현평숙이 교육위원으로 임명되었다.

1984년 4월 6일 직제개편으로 학무국에 과학기술과를 두어 과학교육담당관과 실업교육담당관 그리고 진흥계가 설치되어 2국 6과 24계 체제를 갖추었다. 1985년 3월 1일에는 기획감사담당관이 설치되어 그 산하에 기획계와 교육지도계, 감사계를 설치함으로써 2국 6과 1담당관 27계로 직제가 개편되었다. 그리고 1985년도 전국 시·도교육위원회는 교육 전문직이 692명, 일반직이 1,520명으로 전문직 비율이 45.5%인데, 제주도는 전문직 50명, 일반직 128명으로 전문직 비율이 39.0%에 머물러 관리행정 편제가 여전함을 보여주었다(제주도교육청, 1991).

1987년 10월 5일에는 사회체육과가 설치되어, 초등교육과 보건체육담당관을

보건계와 체육담당장학관으로 나누어 사회체육과에 둘과 동시에 사회체육계를 같은 산하에 신설하여 전체적으로 2국 7과 1담당관 28계 체제를 갖추었다. 한편 1987년부터 제주도 내 112개 초등학교 중 24학급 이상인 15개교에 사무직원을 배치하여 급여, 회계, 일반 서무 등을 담당케 하였지만, 24학급 미만인 학교는 교사가 계속하여 행정업무를 담당하였다. 그리고 1986년 4월 제주시교육장에 장주열, 1987년 3월 북제주교육장에 정옥두, 서귀포시교육장에 한평구가 취임하였다.

### 7) 제7기 제주도 교육위원회(1988. 1.~1991. 2.)

1988년 1월 1일 제7기 제주도 교육위원회가 출범하였고, 교육위원으로 고경옥, 강종숙, 현상흡, 임홍선, 부청자가 임명되었으며, 1988년 2월 11일 제7대 강정은 교육감이 취임하였다. 1990년 3월 26일 대통령령 제12958호 직제개편으로 관리과 소속이었던 시설계와 설비계를 시설과에 두고, 일부 과에 계가 신설되어, 전체적으로 2국 8과 1담당관 28계의 체제를 갖추게 되었다(제주도 제주 교육위원회 교육규칙 제220호). 1990년을 기점으로 1987년 116명의 고용직이 거의 일소되어 조직의 안정성에는 이바지하였으나, 고용직이 차지하던 공간만큼 일반직이 점유하여 일반직 비율이 75%를 넘어 오히려 조직을 경화(硬化)시키는 측면과 관리행정이 학무행정보다 지나치게 우위를 독주하는 현상이 나타났다(양진건, 2001). 그리고 1989년 8월 제주시교육청 교육장에 정옥두 북제주교육장이, 북제주교육청 교육장에 김봉종이 임명되었다.

이 시기의 교육위원·교육감·교육장 선임방법은 1950년대 교육자치 실시 시기의 방법과 대동소이하나, 자격 기준이 구체화 되었다. 교육위원회는 당해 지방의회에서 선출하는 5인의 위원(선출직 교육위원)과 당해 지방자치단체장과 교육감으로 구성되었다. 이상의 제주도 교육위원회 시대의 내용을 정리하면 <표 II-16>과 같다.

<표 II-16> 제주도 교육위원회 시대의 지방교육행정체제 현황

구분	의결기관	집행기관	교육위원 선출	교육감 선출	관장사무와 직제
제1기 제주도 교육위 원회	도 의 회 기 능 은 문 교 부 장 관 대 행	합의제 집행기관 (교육 위 원회 사무장인 초대 도교육감: 최정숙)	교육위원(도지 사와 교육감은 당연직) 5명은 도의회에서 선 출(김용하, 부대 현, 김문규, 고 순하, 고정일)	교육위원 회 선임·추 천, 문교부장 관 제청, 대통령 임명	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육위원회 직제는 교육과 와 문정과 2과 체제</li> <li>• 직원은 일반직 6명, 고용 직 4명 계 10명</li> <li>• 1964년 8월 6일 2과 6계 체제</li> <li>• 1967년 5월 8일 2과 9계 체제개편</li> </ul>
	제주도 교육 위원회 제주 시교육청	교육장: 김보현 임명, 후임 좌봉두	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1972년 말 교육위원회 직 제개편 전까지 초등교육만 담당</li> <li>• 직제는 학무과와 관리과 2 과 체제 출범하였고, 직원은 일반직 9명, 고용직 7명 계 16명</li> <li>• 1973년 중학교 이양</li> </ul>		
	제주도 교육 위원회 북제 주교육청	교육장: 김해룡 임명, 후임 양상중			
	제주도 교육 위원회 남제 주교육청	교육장: 강군평 임명, 후임 고경옥, 김황수			
제2기 제주도 교육위 원회	의 결 기 관 (의 내 지 자문 기관)	합의제 집행기관 (2대 도교육감: 부대현)	상동 교육위원: 강은옥, 김문규, 고봉식, 김두희, 김석두(김석두 사퇴로 최정숙 임명)	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1968년 9월 20일 학무국 설치로 1국 3과 9계 체제</li> <li>• 직원은 전문직 10명, 일반 직 13명, 고용직 3명 계 26 명</li> <li>• 1971년도 도 전역 중학교 무시험 진학 시행</li> </ul>
제3기 제주도 교육위 원회	상동	합의제 집행기관 (3대 도교육감: 김황수)	상동 교육위원: 송방식, 김계용, 한재원, 김용훈, 송봉규(김계홍 사퇴로 부대현 임명)	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1973년 1월 29일 관리국 신설로 2국 4과 13계 체제</li> <li>• 1973년 일반직 39명으로 대폭 보강됨</li> <li>• 1974년 8월 31일 관리과에 비상계획담당관 신설로 2국 4과 14계 체제로 개편</li> </ul>
제4기 제주도 교육위 원회	상동	합의제 집행기관 (4대 도교육감: 김황수)	상동 교육위원: 이 동 일, 강태순, 양 중해, 현학순, 홍관수(홍관수 사퇴로 김태규 임명)	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1977년 11월 1일 중등교육 과에 실업교육계 신설 2국 4 과 15계 체제</li> <li>• 1978년 3월 7일 교육감 직 속으로 서무과 신설로 2국 5 과 16계 체제를 갖추면서 타 시도와 직제 균형을 유지</li> </ul>
제5기 제주도 교육위 원회	상동	합의제 집행기관 (5대 도교육감: 양치중)	상동 교육위원: 장용직, 현용준, 현천관, 조문부, 신순남(장용직, 조문부 사퇴로 김국희, 오윤검 임명)	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1978년 전문직 16명 증원</li> <li>• 1980년 6월 24일 인사계 신설 2국 5과 20계 체제</li> <li>• 1981년 8월 학무국 산하 기구들이 장학직으로 대체, 서무과는 관리국에 흡수</li> <li>• 1983년 5월 25일 유아교육 담당관 신설로 2국 5과 21계 체제개편</li> </ul>

제6기 제주도 교육위 원회	상동	합의제 집행기관 (6대 도교육감: 고봉식)	상동 교육위원: 김석범, 김영돈, 양상중, 오윤겸, 황옥선(오윤겸 사퇴로 현평숙 임명)	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1984년 4월 6일 과학기술과 신설 2국 6과 24계 체제</li> <li>• 1985년 3월 1일 기획감사담당관 신설로 2국 6과 1담당관 27계 체제</li> <li>• 1987년 10월 5일 사회체육과 설치로 2국 7과 1담당관 28계 체제</li> <li>• 1987년 도내 112개 초등학교 중 15개교에 사무직원 배치</li> </ul>
제7기 제주도 교육위 원회	상동	합의제 집행기관 (7대 도교육감: 강정은)	상동 교육위원: 고경옥, 강종숙, 현상흡, 임홍선, 부청자	상동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1990년 3월 26일 시설과 설치 2국 8과 1담당관 28계</li> <li>• 1987년 116명의 고용직이 1990년 일반직으로 전환</li> </ul>

요약하면, 제주도 교육위원회 시대는 명목상 교육자치의 시대로서, 제주도 교육위원회가 도 단위에서 합의제 집행기관의 위상을 가지고 있었으며 사무장으로도 교육감을 두었다. 선출직 교육위원과 교육감을 ‘학식과 덕망이 높고 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자’로 규정함으로써 자격 기준에 ‘학식과 덕망’이 포함되었다. 종전 규정보다 교육경력 또는 교육행정 경력의 최저 연수가 삭제된 것이 특징이다. 반면에 제주시와 북·남제주군의 교육장은 대통령에 의해 임명된 독립제 집행기관으로서 위상을 가졌다. 특히 이 시대에는 중학교 지휘·감독권이 시·군 교육장에게 이양되고 교육수요가 증가하면서 시·군교육청의 업무 증가와 직제 확대도 계속 이루어졌다. 더불어 제주도 교육위원회의 직제와 업무도 교육환경의 변화와 교육수요의 증가에 따라 지속해서 확대되었다.

#### 다. 제주도교육청 시대

이 시대는 1991년 3월부터 2006년 6월까지의 기간이다. 이 기간은, 1991년 지방자치제가 시행되면서 독자적인 법률로 「교육자치법」(1991. 3. 8. 제정, 법률 제4347호)이 제정된 이후부터 2006년 「제주특별법」이 제정되기 이전까지를 의미한다.

제6공화국의 출범에 앞서 1988년 대통령선거와 국회의원 총선거를 계기로 지방자치의 부활이 합의되면서 지방교육자치제도를 발전적으로 개편, 활성화하려는

노력이 활발히 진행되었다. 1991년부터 지방자치가 실시됨에 따라 「교육법」에 규정되어 있던 지방교육자치 및 지방교육 관계 조항을 분리하여 독자적인 법률로 제정되었다. 「교육자치법」은 시·도의 교육·학예에 관한 중요사항을 심의·의결하기 위하여 시·도에 교육위원회를 설치하도록 하였고, 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 독립제 집행기관으로서 시·도에 교육감을 두도록 하였다(김민희 외, 2018). 이에 제주도 교육위원회는 합의제 집행기관에서 위임형 의결기관으로 성격이 바뀌었고, 교육감은 교육위원회의 사무장에서 독립제 집행기관으로 전환되었다. 당시 교육행정 집행기관과 의결기관의 관계는 [그림 II-12]와 같다.



※ 출처: 배순기(2005: 58).

[그림 II-12] 지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도(2)

제주도교육청은 1991년 3월 교육행정 집행기관으로 개칭되었고, 3국(관리국, 초등교육국, 중등교육국) 2담당관 10과 체제로 출발하였다. 1998년 12월 초등교육국과 중등교육국은 다시 교육국으로 통합되어 2국 1담당관 9과로 축소되었다가, 2004년 9월 직제개편으로 혁신복지담당관이 신설되어 2국 2담당관 9과의 체제를 다음 시대 이전까지 유지하였다(제주도교육청, 1991).

한편 시·군 단위에서 독립제 집행기관이었던 교육장은, 도 교육감이 임명권자가 되면서 제주도교육청의 하급교육행정기관으로 바뀌었다(제주도제주시교육청, 2004). 즉, 우리나라 2원 구조의 교육행정체제 아래에서 제주도의 시·군교육청은 1991년 3월 26일부터 제주도교육청 하부기관으로서 제주도제주시교육청, 제

주도북제주군교육청, 제주도서귀포교육청<sup>23)</sup>으로 명칭이 개편되었다. 당시 지역 교육청의 직제는 모두 2과(학무과, 관리과) 8계 체제로 사회체육계가 사회교육계와 보건체육계로 나누어졌을 뿐 다른 큰 변화는 없었다. 이 시대를 교육위원회 의한 교육감선출, 학교운영위원회와 교원단체 대표에 의한 교육감선출, 학교운영위원회 전원에 의한 교육감선출의 시기로 나누어 정리한다.

### 1) 교육위원 간선제 시기(1991. 3.~2000. 2.)

1991년 3월 26일 집행기관인 제주도교육청이 개청되었고, 동년 8월 10일 제주도의회에서 교육위원 7명을 선출하였다. 교육위원회가 1991년 9월 2일 개원하였고, 교육위원회는 백자훈을 의장, 오남련을 부의장으로 하고, 고맹선, 박형신, 문정열, 김기진, 강통원 등 7명의 교육위원으로 구성되었다.

이 시기에 교육감은 교육위원회에서 무기명 투표로 선출하되 과반수 득표자를 당선자로 하였다. 반면 교육위원은 시·도의회에서 시·군 및 자치구 의회가 추천한 자 중에서 무기명 투표로 선출하되, 그 정수의 2분의 1 이상은 교육 또는 교육행정 경력이 있는 자로 구성하였다. 교육감 자격은 ‘학식과 덕망이 높고 시·도의회 의원의 피선거권이 있는 자로서 정당의 당원이 아니어야 하며, 교육 경력 또는 교육 전문직원 경력이 20년 이상이거나, 두 경력을 합하여 20년 이상 있는 자’로 규정되었다. 1995년 7월 26일 「지방자치법」 개정으로 ‘교육 전문직원 경력’은 ‘교육공무원으로서의 교육행정 경력’으로, 경력 기준은 ‘20년 이상’에서 ‘15년 이상’으로 하향 조정되었다(김민희 외, 2018).

1992년 2월 11일 제7대 강정은 교육감이 제8대이자 민선 초대 교육감으로 중임되었다(제주도교육청, 1999a). 또한, 「교육자치법」 제4347호에 의거 종래 의결권이 없는 합의제 집행기관에서 자율적 의사결정권과 정책결정권을 가진 의결기관으로 교육위원회가 새롭게 탄생하였고, 교육감 또한 독임제 집행기관으로서 행정의 신속성과 능률성을 기할 수 있게 되어 진정한 지방교육자치의 서막을 올리게 되었다.

23) 1981년 7월 서귀포읍이 서귀포시로 승격되면서 서귀포시교육청이 발족되었고, 남제주군교육청과 통합 운영(광명시 등 시 설치와 군 관할구역 변경에 관한 법률, 1981. 4. 13 제정).



대통령령 제13451호에 의거 1991년 8월부터 실시된 제주도교육청 조직개편은 학무국을 초등교육국과 중등교육국으로 분리함으로써 교육행정 대상 영역 중 교육 기능을 크게 강화하여 관리행정주의라는 종래의 비판을 수용한 것이 특징이다. 그리고 종래 서울특별시와 부산직할시에만 두고 있던 부교육감제가 국가공무원으로 신설되어, 장주열이 초대 부교육감에 임명되었다(양진건, 2001). 종래의 기획감사담당관 이외에 행정관리담당관을 신설하여 총무과와 더불어 부교육감 직속으로 둠으로써 전문적 참모 기능을 수행토록 한 것도 또 다른 특징이다.

시·군·구교육청의 조직은 인구 규모에 따라 3가지 유형으로 크게 나뉘었는데 제주도는 모두 30만 명 미만 체제인 종래 이원구조를 유지했다(양진건, 2001).

「교육자치법」 제4조 및 제5조의 근거에 의하여 교육위원은 시·군의회에서 선출하되 도의회에 추천된 자와 도의회에 직접 신청한 자를 대상으로 1995년 8월 22일 제주도의회에서 교육위원을 선출하였는데, 제주시의회에서 김두은, 북제주군의회에서 김제반, 서귀포·남제주군의회에서 이재준, 제주도의회에서 현화진, 한수철, 박경후, 김순오 등 7명이 선출되었다. 한편, 1991년 9월 제주도북제주군교육청 교육장으로 문채기, 제주도서귀포시교육청 교육장으로 김성표, 1992년 3월 제주도제주시교육청 교육장으로 김석진이 임명되었다. 1994년 3월 북제주교육장에 이지순, 서귀포시교육장에 윤세철, 동년 12월 제주시교육장에 조명철, 1996년 9월 제주시교육장에 김봉종이 임명되어 취임하였다. 1995년 1월 지역교육청 기구가 확대되었는데, 학무과의 사회체육계를 사회교육계로 명칭을 변경하고, 보건체육계를 신설하여 2과 8계 체제로 개편되었다.

1996년 1월 23일에 개최한 제48회 제주도 교육위원회 임시회의에서 다수표를 얻은 김태혁 교육감이 선출되어 2월 11일부터 제9대(민선 2대) 교육감으로 임기를 시작했다(제주도교육청, 1999b). 그리고 1996년 3월 1일부터 과거의 ‘국민학교’라는 명칭이 ‘초등학교’로 개칭되었다(제주특별자치도교육청, 2011).

1997년 12월 17일에 일부 개정된 「교육자치법」은 사회적으로 문제가 되고 있는 교육감선출 비리를 방지하기 위하여 교육감 및 교육위원을 학교운영위원회에서 선출한 자와 교육단체에서 추천한 교원으로 구성된 시·도별 선거인단에서 선출하도록 했다. 그리고 교육감 경력 요건도 15년에서 5년 이상으로 완화하는

등 현행 제도의 운용상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하였다. 한편, 교육감의 시·도 교육기관 설치에 대한 교육부장관의 승인권을 폐지하였으며(법률 제 5467호 「교육자치법」 제41조), 당선자의 선거 범죄로 인한 당선 무효와 직계 존·비속 등의 선거 범죄로 인한 당선 무효 규정을 각각 신설하였다(법률 제467호 「교육자치법」 제61조 및 62조). 또한, 교육감 후보자 난립을 방지하기 위한 기탁금 제도가 도입되었으며 후보자는 3,000만 원의 기탁금을 내도록 하였고 일정 수 이상 득표한 자는 반환받을 수 있도록 하였다(김민희 외, 2018).

이에 제주도는 시·도에 조직된 교원단체에서 추천한 선거인 7명과 각급 학교 운영위원회에서 선출한 선거인 177명과 함께 184명 선거인단이 제1권역인 제주시 및 북제주군과 제2권역인 서귀포시 및 남제주군 권역을 나누어서 교육위원을 선출하였다. 1998년 8월 18일 선거 결과, 제1권역에서는 김찬흡, 박경후, 오남두, 한수철 위원이, 제2권역에서는 김성표, 허문익, 현화진이 제3대 교육위원으로 당선되었다(제주도교육청, 1999a).

1998년 12월 30일 「제주도교육청행정기구설치조례」(제2070호)에 의거 교육청 직제가 3국 3담당관 10과에서 2국 1담당관 9과로 축소되었다. 한편, 1997년 3월 북제주교육장에 신찬주, 서귀포시교육장에 고시수가 취임하였고, 1998년 9월 제주시교육장에 신찬주, 북제주교육장에 고찬식, 서귀포시교육장에 김행구를, 1999년 9월 제주시교육장에 김철권, 서귀포시교육장에 김평하를 임명하였다. 그리고 1999년 1월 지역교육청 조직개편으로 계 단위를 폐지하고 담당제로 변경하였다.

## 2) 학교운영위원회와 교직원대표 간선제 시기(2000. 2.~2004. 2.)

2000년 1월 13일 선거인 183명 전원이 참가한 가운데 제주학생문화원에서 교육감 선거가 있었는데, 2차 결선 투표까지 가는 접전을 벌여 김태혁 교육감이 결국 50.8%인 93표를 얻음으로써 차점자를 3표 차로 누르고 제10대(민선 3기) 교육감에 재선되었다(제주특별자치도교육청, 2011). 이후 교육감제도는 2000년 3월 1일 「교육자치법」 개정으로, 교육감 선거인단 구성, 교육감 자격요건 등의 변화와 교육감 소견 발표회와 선거공보 외에 후보자 초청 회담·토론회가 허용

되었으며, 과거 2년 동안 정당한 아닌 자로 확대되었다(김민희 외, 2018).

2000년 6월 「제주도교육감 행정 권한위임에 관한 규칙」의 개정규칙(제주도교육규칙 제395호: 2000. 6. 1.)에 의거 행정능률과 사무의 간소화를 도모하기 위하여 교육감의 행정 권한 중 일부를 교육장에게 위임했는데 주요 내용은 다음과 같다. ① 공립의 유치원·초등학교와 이에 준하는 각종학교 교사의 임용(관외 전보제외), ② 공립의 유치원·초·중학교와 이에 준하는 각종학교 교원·일반직 및 기능직 공무원의 정기승급 및 호봉 재획정, ③ 상기 학교 교원(교장 원장 제외)의 임지지정·관내 전보·의원면직·휴직·직위해제 및 복직, ④ 상기 학교와 교육장 소속 공무원(교육장 제외)의 겸직 허가·공무원증 발급, ⑤ 상기 학교의 임시교사·강사 임용, ⑥ 상기 학교 교원의 재교육과 연수 대상자 추천, ⑦ 공립의 유치원, 초등학교·교육장 소속 6급 이하 일반직 및 기능직 공무원 임용(단, 일반직 신규임용·6급에의 승진임용 및 당해 교육청 관할 이외의 기관과의 전·출입 제외), 대우공무원 선발, ⑧ 공립의 유치원·초·중학교와 이에 준하는 각종학교의 교실 증·개축, 부대시설 공사, 시설 유지관리 및 지도·감독, ⑨ 공립 유치원 원장·원감의 임명에 관한 사항, ⑩ 중학교 이하 사립학교와 법인의 예·결산 및 보조금 관리, ⑪ 학교의 환경위생정화구역 설정과 정화구역 내의 대상물 심의 및 의견서 발급, ⑫ 공·사립의 유치원·초등학교·공민학교·중학교·고등공민학교·기술학교와 이에 준하는 각종학교의 감사계획 수립 및 실시, ⑬ 초등학교·공민학교·중학교·고등공민학교·기술학교와 이에 준하는 각종학교의 설립·폐지 신청, ⑭ 각급 학교의 운영관리에 관한 지도·감독, ⑮ 각급 학교의 교과서 수급관리, ⑯ 학교급식 운영 지도, ⑰ 학원의 설립·폐지와 지도·감독, ⑱ 각급 학교의 교육과정 운영·장학지도 및 학생생활지도, ⑲ 공·사립 유치원의 설립·폐지 및 학칙변경인가 등이다.

교육감과 교육장이 소속 학교장에게 위임한 사항은 다음과 같다. ① 소속 공무원의 정기 승급(교장 제외), ② 소속 공무원의 공무원증 발급(교장 제외), ③ 보직교사 임용(전보제외), ④ 임시교사·강사의 임용, ⑤ 교과서에 기재되지 아니한 기사·악보 교수, ⑥ 교육 재교육 및 연수 대상자 추천, ⑦ 학생 수학여행 실시, ⑧ 소속 공무원의 겸직 허가(교장 제외), ⑨ 입학금 및 수업료의 면제·감액 대상자 선정, ⑩ 학생의 관외 체육대회 출전, ⑪ 소속 교사의 휴직(단, 교육공무

원법 제44조 제1항 제1호에 경우에 한함), ⑫ 임시 회계직 및 대리 회계직(출납 기관) 공무원의 임면 등이다.

한편, 2000년 3월 제주시교육장에 부광도, 2001년 3월 북제주교육장에 양관수, 2002년 9월 북제주교육장에 고성휴, 서귀포교육장에 백치해, 그리고 2003년 3월 제주시교육장에 신영근이 임명되었다. 그리고 학교운영위원 전원에 의한 교육위원선거를 통해, 제1선거구(제주시, 북제주군)에서 강재보, 고찬식, 오창수, 오남두, 제2선거구(서귀포시, 남제주군)에서 김성표, 양성언, 노상준이 당선되어 2002년 9월 6일 제4대 교육위원회가 개원되었다.

### 3) 학교운영위원 전원 간선제 시기(2004. 2.~2006. 6.)

2004년 1월 15일 학교운영위원회 전원에 의한 제11대 제주도교육감 1차 선거에서 오남두 교육위원이 유효투표의 50.78%를 획득하여 당선되었으나, 2004년 3월 18일 사직서를 제출하고 교육감 직에서 물러났다. 2004년 3월 제주시교육장에 김광호, 북제주교육장에 김용작이 취임하였다.

교육감의 공석으로 2004년 5월 13일 보궐선거에서 제12대 양성언 교육감이 당선되어 취임하였다(제주특별자치도교육청, 2011). 2004년 9월 1일 교육청 직제 개편(조례 제2599호)으로 혁신복지담당관이 신설되어 2국 2담당관 9과 체제로 변경되었다. 그리고 2005년 3월 북제주교육장에 김봉추, 2005년 9월 제주시교육장에 송기삼, 2006년 4월 북제주교육장에 고현철이 취임하여 특별법 시행 전까지 지역교육청을 관장하였다. 그리고 동년 11월 지역교육청도 혁신담당을 신설하여 2과 10담당 체제로 기구가 개편되었다.

이상에서 논의한 제주도교육청 시대의 교육감과 교육위원 선출제도의 변천 과정을 정리하면 <표 II-17>과 같다.

<표 II-17> 제주도교육청 시대의 지방교육행정체제 현황

구분	시기	교육감	선출방식	교육위원
교육위원 간선제 시기	1991. 3. ~ 1997. 12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1992. 2. 11. 8대(민선초대) 강정은 선출</li> <li>• 1996. 2. 11. 9대(민선 2대) 김태혁 선출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 8대는 제주도의회에서 선출된 교육위원(7명)</li> <li>• 9대는 시·군의회와 도의회에서 선출한 교육위원(7명)이 무기명 투표로 과반수 득표자(간선제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년 8월 10일 교육위원 선출(의장: 백자훈, 위원: 오남련, 고맹선, 박행신, 문정열, 김기진, 강통원 등 7명)</li> <li>• 1995년 8월 22일 김두은, 김제반, 이재준, 현화진, 한수철, 박경후, 김순오 7명</li> </ul>
학교운영 위원과 교원단체 대표 간선제 시기	1997. 12. ~ 2000. 2.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000. 1. 13. 10대(민선 3대) 김태혁 선출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교운영위원회 선거인(97%인 177명)+교원단체추천 선거인(3%인 7명)으로 구성된 교육감 선거인단 (간선제24)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998년 8월 18일 김찬흡, 박경후, 오남두, 한수철, 김성표, 허문익, 현화진 7명</li> </ul>
학교운영 위원 전원 간선제 시기	2000. 3. ~ 2006. 12.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2004. 1. 15. 11대(민선4대) 오남두 선출</li> <li>• 2004. 5. 13. 12대(민선5대) 양성언 선출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학교운영위원회 전원 무기명 투표 (간선제)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2002년 9월 6일 개원 강제보, 고찬식, 오창수, 김성표, 양성언, 오남두, 노상준 7명</li> </ul>

※ 출처: 연구자가 김민희 외(2018: 102)와 제주특별자치도교육청(2011: 293-325)을 토대로 재구성함.

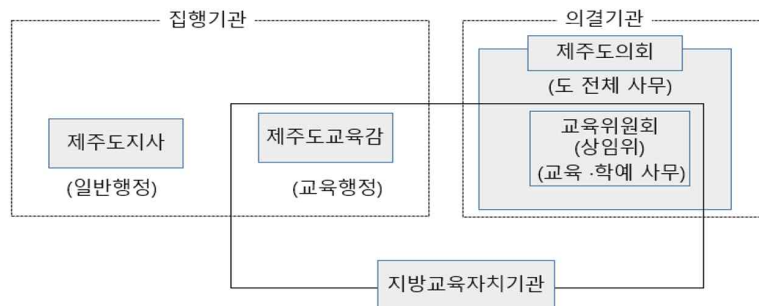
요약하면, 제주도교육청 시대의 가장 큰 특징은 실질적인 교육자치의 시행과 더불어 교육감이 독임제 집행기관으로 바뀌었고, 민선으로 선출되면서 위상이 강화되어 행정의 신속성과 능률성을 가지게 된 것이다. 그리고 「제주도교육감 행정 권한위임에 관한 규칙」 개정으로 교육감 행정 권한 중 일부를 교육장과 학교장에게 위임하여 행정능률과 사무의 간소화를 도모했지만, 시·군교육청은 제주도교육청의 하급교육행정기관으로 그 위상이 약화되었다.

24) 원래 간선제란 주민이 선거인단을 선출하고 선거인단이 다시 교육감을 선출하는 제도를 말한다. 엄밀히 말해 교육 관련종사자들로 교육감 선거권이 제한되어 있던 선거 방식은 보통선거에 반대되는 개념인 제한 선거를 의미함(김영환, 2011).

## 라. 제주특별자치도교육청 시대

이 시대는 2006년 7월 이후 현재까지의 기간이다. 참여정부는 2004년 1월 16일 「지방분권특별법」을 제정함에 따라 정부혁신지방분권위원회에서는 교육위원회를 시·도의회로 통합하되, 별도의 교육위원과 교육감은 주민에 의한 직선으로 정하도록 하였다. 다만, 기초자치는 시행하지 않되 기초자치단체장에게 교육시설, 교육환경조성사업을 자체적으로 추진할 수 있는 권한을 부여하는 것 등 지방교육자치제도의 개선방안을 제시하였다(황해봉, 2007).

그리고 제주도를 지방분권 모델로 삼기 위하여 2006년 2월 21일 법률 제 7849호로 「제주특별법」을 공포하여 2006년 7월 제주도가 제주특별자치도로 출범되면서, 전국적으로 유일하게 동년 5·31 지방선거에서 교육경력 또는 교육행정 경력을 가진 자로서 교육의원 5명을 주민직선으로 선출하였다. 교육의원 제1선거구는 고점유, 교육의원 제2선거구는 강무중, 교육의원 제3선거구는 강남진, 교육의원 제4선거구는 고태우, 교육의원 제5선거구는 지하식을 선출하였으며, 일반 도의원 4명과 함께 제주자치도의회 교육상임위원회를 구성하였고, 기존 교육위원회는 9월 폐지되었다. 특히 ‘교육의원’이라는 용어가 최초로 등장하였으며, 「제주특별법」에 따라 7월부터 우리나라 최초로 지방의회 기관연계형 의결기관 형태인 제5기 교육상임위원회가 출범함으로써 교육자치 모델이 시범적으로 운영되어(백혜선, 2014) 현재까지도 지속되고 있다. [그림 II-13]은 당시 제주자치도 기관연계형(지방의회 통합형) 의결기관 형태인 지방교육행정체제이다.



※ 출처: 최희선(1995: 15).

[그림 II-13] 지방자치단체와 지방교육자치기관의 관계도(3)



또한, 「제주특별법」에 의거 교육행정과 일반행정의 연계·협력을 강화하기 위하여 ‘제주도교육행정협의회’가 설치되었다. 정부는 2006년 12월에 개정된 「교육자치법」(법률 제8069호, 2006. 12. 20. 전부개정)을 「제주특별법」 내용과 같이 교육위원회를 시·도의회 내 상임위원회로 전환하여, 시·도의회 의원과 교육위원으로 교육위원회를 구성하되, 교육위원이 과반수가 되도록 규정하였다. 「제주특별법」에 의거하여, 교육위원은 지방의원의 지위와 권한을 가지며, 교육위원과 교육감 선출방식은 학교운영위원회에 의한 간선제에서 주민의 보통·평등·직접·비밀선거로 바뀌었고, 의원의 발의 및 제출은 교육감이 제출하거나 시·도의회 재적의원 5분의 1 이상 또는 의원 10인 이상의 연서로 발의하게 되었다. 그리고 교육상임위원회에서 시·도의 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결토록 하였으나, 교육감의 성격은 변화가 없었다(김민희 외, 2018). 이 시대를 2명의 교육감을 중심으로 구분하여 다음과 같이 살펴본다.

#### 1) 양성언 교육감 시기(2006. 7.~2014. 6.)

2004. 5. 13, 제12대 교육감(민선 5대)으로 선출된 양성언은, 제주도교육청이 제주특별자치도교육청으로 전환되었지만 잔여 임기가 남아 있어 계속하여 교육감 직무를 수행하였다. 제주특별자치도교육청은 기존 부교육감 2국 2담당관 9과 체제를, 2006년 7월 제2 부교육감과 교육정책과를 신설하고, 교원지원과를 폐지하는 직제개편으로 제1 부교육감 제2 부교육감 2국 2담당관 9과 체제로 개편하였다. 명칭도 교육국을 교육정책국으로, 기획관리국을 교육행정국으로, 직급도 국가 4급에서 지방 3급으로 변경하였다. 교육정보화과를 과학기술정보과, 기획재정과를 재정운영과로, 학교운영지원과를 행정지원과로 변경하였다. 그리고 제주자치도가 출범하면서 기존 2개 시와 2개 군 행정구역이 제주시와 서귀포시 2개의 행정시로 재편되었다. 이에 따라 제주시교육청은 북제주군교육청을 통합하여 4과 14담당 직제로, 서귀포교육청은 서귀포시교육청으로 명칭을 변경하면서 2과 9담당 체제로 운영하게 되었다(제주특별자치도교육청, 2011).

2007년 12월 19일 대통령선거와 동시에 주민직선으로 치러진 제13대 제주자치도 교육감 선거에서 양성언 후보가 첫 주민직선제 교육감이 되어 2008년 2월



11일 재취임하였다(제주특별자치도교육청, 2011). 2008년 3월 본청은 제2 부교육감을 감원하여, 부교육감 1실 2국 2담당관 9과 체제로 조직을 개편하였다. 지역교육청도 직제개편을 통해 제주시교육청은 4과 체제를 2국 6과 15담당으로, 서귀포시교육청은 2과 체제를 1국 4과 15담당으로 대폭 확대되었다.

반면에 2010년 2월에 개정된 「교육자치법」은 교육의원 주민직선제를 2014년 6월 말까지 유지하는 이른바 ‘교육의원 일몰제’를 규정함에 따라 2014년 7월부터 교육의원제도가 폐지되었고, 「교육자치법」에는 교육위원회 관련 규정이 삭제되어 교육감에 관한 규정만 남았다. 2015년 17개 시·도의회의 교육 및 학예에 관한 상임위원회 명칭이 모두 교육위원회로 되어 있어서 종전의 교육자치기관으로서의 교육위원회와 구분되지 않지만, 조례에 따른 교육상임위원회는 언제든지 명칭이 바뀔 수 있다는 점에서 교육자치기관이라고 보기는 어렵다는 주장도 있다(윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주, 2015). 제주자치도의 경우에는 예외적으로 「제주특별법」 제79조에 의해 교육위원회를 두고 있으나, 다른 시·도의회에는 「지방자치법」 제56조 제1항에 의해 조례로 둘 수 있는 상임위원회인 교육위원회를 두어 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·처리하고 있다(김민희 외, 2018).

2010년 6월 2일 지방선거에서 제13대 양성언 교육감이 3선에 성공하였고, 교육의원으로는 교육의원 제1선거구에서 윤두호, 교육의원 제2선거구에서 이석문, 교육의원 제3선거구에서 강경찬, 교육의원 제4선거구에서 오대익, 교육의원 제5선거구에서 문석호가 당선되어 7월 1일부터 일반 도의원 4명과 함께 제주자치도의회 교육상임위원회에서 활동하였다.

2010년 8월 20일 「제주자치도교육규칙」 제103호에 의거 본청의 기능 및 조직이 기능별 조직으로 개편되었다. 이에 따라 본청 조직은 1실 2국 2담당관 9과에서 1실 2국 1담당관 10과로 개편되었으며, 공보감사담당관을 개방형 직위로 임명할 수 있도록 하였다. 그리고 「제주특별자치도조례」 제653호(2010. 8. 18)에 의거 ‘제주시교육청’을 ‘제주시교육지원청’으로, ‘서귀포시교육청’을 ‘서귀포시교육지원청’으로 명칭을 개명하였으며, 기존 지역교육청의 감사와 평가의 업무가 본청으로 일원화되었다. 가장 중요한 변화는, 지역교육청이 교육 ‘지원’청으로서 역할을 수행하기 위해 그 기능과 조직이 학교현장과 교육수요자 지원 중심으

로 개편되었다는 것이다. 이에 Wee센터, 장학지도, 특수교육대상자 관별 및 선정, 유치원 급식 관리 등의 업무를 본청에서 지역교육청으로 이관하였다. 동년 8월 제주자치도 교육감 행정 권한위임에 관한 규칙 일부 개정규칙(제주자치도교육규칙 제104호)에 의거 교육감의 행정 권한 일부를 교육장과 학교장에게 위임하였다. 이러한 업무 위임 등으로 제주시교육지원청은 2국 5과 18담당, 서귀포시교육지원청은 1국 4과 13담당으로 조직이 개편되었다.

2012년 5월 1일 「제주자치도교육규칙」 일부 개정에 의거 교육국의 창의·인재지원과를 없애고, 과학직업교육과와 학교생활문화과를 신설하였다. 급변하는 행정환경 및 복합화된 교육행정 수요에 능동적으로 대응하기 위해 2013년 12월 19일 「제주자치도교육규칙」 제166호 일부 개정에 의거 공보감사담당관을 공보관과 감사관으로 분리하였고, 정책기획실에 대외협력과를 두었다. 교육국 평생교육체육과의 명칭을 체육건강과로 변경하고, 일부 사무를 조정하였다. 한편 제주시교육지원청 행정지원국의 학교운영지원과를 행정지원과 및 재정지원과로 분리하고, 학교시설지원과의 명칭을 시설지원과로 변경하였다. 서귀포시교육지원청의 교육·행정지원국 학교운영지원과는 행정지원과로, 교육협력지원과는 재정시설지원과로 명칭이 변경되었다.

## 2) 이석문 교육감 제1기(2014. 7.~2018. 6.)

2014년 6월 4일 지방 동시선거에서 이석문 교육의원이 제14대 교육감으로 당선되어 2014년 7월 1일 취임하였다. 동 선거에서 교육의원 5명이 선출되었는데, 교육의원 제1선거구에는 부공남, 제2선거구에는 김광수, 제3선거구에는 강성균, 제4선거구에는 오대익, 제5선거구에는 강시백이 당선되어 교육상임위원회에서 활동하였다.

2015년 2월 13일 「제주자치도교육규칙」 제184호 일부 개정에 의거 정책기획실에 교육예산과를 신설하였고 교육기획과를 정책기획과로, 대외협력과를 국제교육협력과로 각각 변경하였다. 교육복지과를 폐지하고 이를 교육국의 분장 사무로 조정하였다. 교육국의 장학지원과, 교원지원과, 과학직업교육과, 체육건강과 및 학교생활문화과의 명칭을 학교교육과, 교원인사과, 미래인재교육과, 체육복지과

및 학생생활안전과로 각각 변경하고 그 분장 사무를 변경·조정하였다. 행정국의 시설과 명칭을 교육시설과로 변경하고, 교육행정과의 의회·법무·사무 및 교육재정과의 예산, 사학·학교회계 사무를 정책기획실에 신설하여 교육예산과의 사무로 분장하고, 시설과의 관재 사무는 교육재정과로 조정하여, 학교회계 계약업무지원에 관한 사무를 교육재정과에 분장하였다. 또한, 제주시교육지원청 교육지원국의 평생교육체육과를 학생안전지원과로, 행정지원국의 시설지원과를 교육시설지원과로 각각 명칭을 변경하였다. 서귀포시교육지원청 교육·행정지원국의 평생교육체육과를 학생안전지원과로 명칭을 변경하였다.

2017년 3월 8일 「제주특별자치도교육감 행정권한 위임에 관한 규칙」 일부 개정규칙 제228호에 의거 위임 대상 사무의 명확화 및 행정기관의 업무와 권한을 일치시켰으며, 학교장에게 위임한 사무인 교육공무원의 겸직 허가 사무를 삭제하였다. 당시 교육장에게 위임된 내용은 다음과 같다. ① 공립의 유치원·초등학교·공민학교 및 이에 준하는 각종학교 교사의 임용(선발·승진·전직·관외 전보·파견·정직·해임·파면 및 별표 2의 학교장에게 위임하는 교사의 휴직·정기승급 사무 제외), ② 공립의 유치원·초등학교·공민학교·중학교·고등공민학교와 이에 준하는 각종학교(이하 ‘관할 공립학교’) 교(원)감의 관내 전보·임지 지정·의원면직·휴직·직위해제 및 복직, ③ 공립의 중학교·고등공민학교와 이에 준하는 각종학교 교사의 관내 전보·임지 지정·의원면직·휴직(별표 2의 학교장에게 위임하는 교사의 휴직 사무 제외)·직위해제 및 복직, ④ 교육장 소속 교육공무원(교육 전문직원 제외) 보직 발령, ⑤ 관할 공립학교 교장·교감의 공립병설유치원 원장·원감 겸임, ⑥ 관할 공립학교 교원의 호봉 재획정, ⑦ 교육장 소속 교육공무원(교육 전문직원 제외)의 호봉 재획정·정기승급, ⑧ 관할 공립학교 교장과 교육장 소속 교육공무원(교육 전문직원 제외)의 겸직허가, ⑨ 중학교 이하 사립학교를 설치·경영하는 학교법인의 「사립학교법」 제45조 제2항부터 제4항까지의 정관변경에 관한 권한(법인의 목적·명칭·위치·학교 폐지에 관한 사항은 제외), ⑩ 사립 유치원과 이를 설치·경영하는 기관에 대한 「사립학교교직원 연금법」 적용 대상기관 지정, ⑪ 공·사립의 유치원·초등학교·공민학교·중학교·고등공민학교 이에 준하는 각종학교의 교과서 수급관리, ⑫ 공·사립 유치원과 초등학교의 어린이 활동 공간·환경안전관리기준 지도 점검 업무

등이다. 그리고 학교장에게 위임된 사무는 다음과 같다. ① 보직교사의 임용(전보제외), ② 교사의 휴직, ③ 기간제교사의 임용, ④ 교육공무원의 정기승급, ⑤ 교과서에 기재되지 아니한 가사·악보 교수, ⑥ 특수학교 및 고등학교 교과서 수급관리 등이다.

### 3) 이석문 교육감 제2기(2018. 7.~ 현재)

2018년 6월 13일 지방선거에서 제14대 이석문 교육감이 재선에 성공하여 제15대 교육감으로 취임하여 현재에 이르고 있다. 또한, 교육의원 선거에서 5명이 선출되었는데, 제주시 동부선거구에 부공남, 제주시 중부선거구에 김장영, 제주시 서부선거구에 김창식, 서귀포시 동부선거구에 오대익, 서귀포시 서부선거구에 강시백이 선출되었다. 이들 교육의원은 현재 일반 도의원 4명과 함께 제주자치도의회 교육상임위원회에서 활동하고 있다.

김민호 외(2018)는 급변하는 교육환경에 능동적으로 대응하고 교육 활동 중심의 학교 실현을 지원하는 지방교육행정기관의 조직과 기능을 재구축하기 위해 제주특별자치도교육청의 조직진단 연구를 수행하였다. 조직진단의 결과, 본청은 1과 2추진단 4담당이 증설된 1실 2국 2담당관 13과 2추진단 55담당으로 확대되었고 이에 따라 정원 83명이 증원되었다. 이 조직진단에 따른 조직개편의 가장 큰 특징은, 제주시와 서귀포시의 교육지원청에 학교지원센터를 과 단위로 신설하고 본청 교육자치추진단 내에 학교지원담당을 신설한 것이다(현행 조직기구는 [그림 II-5]를 참조).

제주특별자치도교육청(2019a)에 따르면, 학교지원센터는 제주의 여건과 특성에 맞는 제주형 교육자치·분권 모델로 향후 3년 동안 단위학교의 교무실과 행정실로부터 요청받은 업무를 담당하게 된다. 나아가 증원된 인력의 일부가 단위학교 행정실로 배속됨으로써 학교는 인력 증원의 직·간접적인 효과와 더불어 교육 활동 중심으로 학교를 운영할 수 있는 조건을 조장할 수 있게 된다. 다만 시범운영기에는 학교지원센터 설치와 단위학교 업무의 센터 이관에 따른 학교 인력의 변화는 예상되지 않으나, 시범지구 내에서의 이관 업무와 관련한 유·초·중학교의 인력을 조정하는 것은 가능할 수 있다. 학교지원센터는 시범운영을 통

해 권역별로 7~8개로 확대되어 단위학교를 지원하는 기능을 수행할 예정이다 (김민호 외, 2018).

이상에서 논의한 제주특별자치도교육청 시대의 지방교육행정체제 현황을 교육감과 교육의원제도의 변화 과정을 중심으로 정리하면 <표 II-18>과 같다.

<표 II-18> 제주특별자치도교육청 시대의 지방교육행정체제 현황

시기	교육감				교육의원		
	선거일	성명	후보자 자격	임기	성명	자격	임기
양성언 교육감 시기	• 교육감: 2007.12.19 (대통령선거 동시실시)	양성언	• 교육경력과 교육행정경력 합하여 5년 이상(제주도 특별법) • 시·도지사 피선거권 • 비정당원(1 년)	4년 중임 3회	고점유, 강무종, 강남진, 고태우, 지하식	• 교육경력 과 교육행 정경력 5년 이상 • 시·도의회 의원의 피 선거권 • 비정당인 (1년)	4년
	2010. 6. 2.	양성언			윤두호, 이석문, 강경찬, 오대익, 문석호		
이석문 교육감 제1기	2014. 6. 4.	이석문	상동	상동	부공남, 김광수, 강성균, 오대익, 강시백	상동	상동
이석문 교육감 제2기	2018. 6.13.	이석문	상동	상동	부공남, 김장영, 김창식, 오대익, 강시백	상동	

주 1. 교육감과 교육의원 선출 방법은 지역주민 보통·비밀 투표 직선제.

2. 초대 교육의원 선거일: 2006. 5. 31.

※ 출처: 연구자가 제주특별자치도교육청(2011: 293-325)을 토대로 재구성함.

#### 마. 제주특별자치도 교육행정체제 변천의 특징

이상의 논의를 바탕으로 제주자치도 교육행정체제의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 제주도 교육행정기관의 조직과 인원은 1970년대 후반까지 여타 시·도교육청보다 그 규모가 훨씬 작았다. 제주도는 1945년 전라남도 교육행정의 일부로 시작하여 1946년 제주도(道)제의 실시로 행정기구 개편에 따라 제주도청 총무국 학무과와 북제주군과 남제주군에 내무과 학무계 체제를 갖추어 교

육행정에 대한 체계성을 확보하였다. 이후 1949년 제정된 「교육법」과 1952년 「교육법시행령」의 공포로 제주도 또한 전국과 동일한 제도로 운영되었다. 그러나 제주도는 작은 규모의 도(道)수준이어서 교육행정기관의 조직과 정원에서 타 시·도와는 달리 차별적 대우를 받을 수밖에 없었다. 1978년 3월, 제4기 제주도 교육위원회 시기가 되면서 제주도교육청의 본청은 비로소 2국 5과 16계 체제를 갖추고 타 시·도와 같은 직제 균형을 유지하기 시작했다.

둘째, 2006년 7월 제주특별자치도가 출범하여 고도의 교육자치권이 인정되면서 제주자치도 교육행정기관은 조직과 인원에 있어 타 시·도와 다른 법적 적용을 받고 있다. 「제주특별법」 제79조(보조기관 등에 관한 특례)에 의거하여 제주특별자치도교육청 본청 기구의 설치·운영 및 정원 등에 필요한 사항은 도 조례로 정할 수 있는 자율적인 기구 설치 권한이 부여되었다. 2006년 7월 본청은 2국 2담당관 9과 체제로 개편되었다가 2010년에 1실 2국 1담당관 10과 체제, 2015년에 1실 2국 2담당관 11과 1단 체제, 그리고 2019년 1실 2국 3담당관 12과 체제로 확대되어 왔다. 교육지원청도 「제주특별법」 제80조 특례 규정에 의거하여, 「교육자치법」 제34조 제1항에도 불구하고 제주자치도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위해 각 행정시를 관할구역으로 하는 교육지원청을 두고, 관할구역과 명칭, 조직과 운영 등은 도 조례로 정하고 있다. 즉, 타 시·도는 「기구정원규정」 제11조에 의거하여 「교육지원청의 기구의 설치기준」을 적용받고 있지만, 제주자치도의 경우 「제주특별법」 특례규정으로 제주시교육지원청은 2국 6과 1센터 19담당, 그리고 서귀포시교육지원청은 1국 4과 1센터 13담당 체제로 타 시·도 교육지원청보다 대폭 확대된 조직구조를 편성하고 있다. 「제주특별법」의 특례규정은 자율권 인정과 같은 긍정적인 면도 있으나, 부정적인 측면에서 볼 때 특례 활용은 「기구정원규정」에 구속된 기타 시·도와 달리 조직 확대와 인력 증원을 초래하기도 한다.

셋째, 제주자치도에는 타 시·도와 달리 주민직선으로 선출되는 교육의원제도가 시행되고 있다. 제주자치도를 지방분권 모델로 삼기 위한 「제주특별법」 시행으로 2006년 5월 전국에서 처음으로 주민직선에 의한 교육의원이 선출되었다. 교육의원은 지방의원의 지위와 권한을 가지며, 교육상임위원회에서 교육·학예에 관한 의안과 청원 등을 심사·의결하고 있다. 타 시·도의 경우 2010년 1회에



한하여 교육위원을 주민직선으로 선출하였으나 일몰되어 현재는 시·도의회 교육상임위원회에 교육위원이 없는 일반의원으로 구성·운영되고 있다. 제주자치도의 경우, 교육위원제도를 운영하는 것이 그렇지 않은 경우보다 교육 의사결정에 있어서 전문성과 합리성을 보장하는 데 유리하다는 장점이 드러나고 있다(고전, 2016; 백혜선, 2014).

넷째, 2019년 현재 제주특별자치도교육청은 한시적으로나마 타 시·도와 달리 학교지원센터를 과 단위로 설치·운영하고 있다. 제주시교육지원청과 서귀포시교육지원청에 학교지원센터를 설치한 목적은 학교현장을 밀착하여 지원하는 데 있다. 학교지원센터는 20학급 미만인 교무행정지원 일반직 또는 행정실무원이 배치되지 않은 30개 초등학교와 읍면지역 소규모 11개 중학교를 선정하여 학교에서 요청한 업무들을 적극적으로 지원하고 있다. 제주특별자치도교육청(2019a)에 따르면 향후 3년간의 시범 운영한 뒤 7~8개로 확대될 수 있다.

마지막으로, 「제주특별법」이 보장하는 특례를 활용하여 교육행정기관의 조직개편 및 인원 증감에 대한 새로운 접근과 창조적 시도가 가능해졌다. 이러한 법적 권한을 활용하여 자율학교 운영 등 교육과정의 지역화가 시도되고 있으며, 학교지원센터 설치를 포함한 교육행정기관의 재구조화에 대한 논의가 전개되고 있다.

#### 4. 선행연구 분석

지방교육행정기관에 대한 선행연구는 이명박 정부 이후 지방분권 및 일반행정체제 개편과 함께 학교자율화가 강조되면서 수행되기 시작하였다. 이러한 연구는 주로 각 단위 교육행정기관의 조직·기능 등에 대한 분석 및 학교-교육지원청-시·도교육청-교육부 등 전반에 대한 실태 및 권한에 관한 총괄적인 연구가 대부분이었다(이재덕 외, 2018). 그러나 2010년 교육과학기술부가 ‘선진형 지역교육청 기능 및 조직 개편방안’을 발표하면서, 지방교육행정기관의 학교지원 기능에 관한 연구와 이를 위한 지방교육행정체제에 대한 재구조화 논의가 적극적으로 이루어져 왔다.



## 가. 지방교육행정기관 간의 조직과 기능 재구조화 연구

지방교육행정기관 간의 조직, 역할, 기능에 관한 재구조화 연구는 지방교육행정기관의 일반적인 조직과 기능, 역할을 분석한 연구와 이들 지방교육행정기관의 조직과 기능, 역할의 재구조화를 학교지원센터 설치나 학교구 신설을 통해 분석한 연구로 구분된다.

첫째, 포괄적인 차원에서 지방교육행정기관의 조직과 기능, 역할을 분석한 연구는 다음과 같다. 박삼철(2010)은 지방교육자치 차원에서 볼 때, 중앙정부에 집중되어 있던 권한과 기능 등을 단순히 지방으로 이양하는 것을 넘어 교육분권화를 통하여 지방교육의 자주적인 발전과 활성화를 추구하였다. 그리고 이러한 목표를 구현하기 위해서는 지방교육행정기관의 기능과 역할이 재조정되어야 한다고 주장하며, 지방교육행정기관이 수행해야 하는 기능으로 크게 정치적 기능, 조정과 협의 기능, 관리적 기능과 지원적 기능을 제시하였다.

오재길 외(2015)는 이러한 기능들을 지방교육행정기관 간의 성격과 특성에 따라 계층별로 재조정할 필요가 있다고 강조한다. 즉, 법적으로 상급기관과 하급기관으로 구분된 시·도교육청과 교육지원청의 관계를 기능상으로는 파트너적인 성격을 가질 수 있도록 두 기관 간에 기능과 역할을 적절히 배분할 때 지방교육자치는 안정적으로 궤도에 진입할 수 있다는 것이다. 오재길 외(2015)에 따르면, 시·도교육청은 지방교육자치체도의 입법 의도를 최대한 구현하기 위하여 지역의 교육 현안을 최대한 반영할 수 있도록 정치적 기능을 강화해야 한다. 반면에, 교육지원청은 우선 집행기능으로 시·도 교육정책의 지역화, 지역의 특성을 반영한 교육계획 수립 및 집행, 지역 수준에서 기준의 통일 또는 조정을 요하는 업무, 단위학교 능력을 초과하는 업무, 단위학교에 대한 지도·감독, 종합 민원 해결 등을 수행해야 한다. 그리고 교육지원청은 지원적 기능으로 단위학교에 대한 종합적 지원 계획 수립, 장학 및 학교컨설팅 계획 수립 및 집행, 교원연수 계획 및 지원, 각종 행정서비스 제공, 기타 단위학교가 필요로 하는 지원 기능을 수행해야 한다.

오세희(2013)는, 교육행정의 지역화는 교육의 분권화를 통하여 지역교육에 대한 권한과 책임이 지역사회에 있는 것을 의미하며, 시·도교육청은 이러한 목표

를 달성하고 그 임무를 수행하기 위해서 주민 대표성, 교육행정 전문성, 정원 및 기능 개선, 재정 확충을 바탕으로 한 분권화된 자율역량체제를 갖추고 있어야 한다고 주장한다. 이를 바탕으로 시·도교육청은 지역교육정책에 대한 주도권을 강화하여 지역교육 발전에 이바지할 수 있다는 것이다. 또한, 변화하는 교육환경에 부응하여 교육행정 전문성을 높여 나가고, 정원 운영 및 기능의 재구조화를 통하여 이를 뒷받침할 수 있도록 재정운영의 자율성과 효율성을 높여 나가야 한다고 주장했다.

이인회 외(2019)는 델파이 조사방법을 통하여 제주자치도의 현행 지방교육행정기관을 재구조화하는 방안을 탐색하여 다음과 같은 방안을 제시하였다. 단기적으로는 현행 제주의 지방교육행정기관을 그대로 유지하되 교육지원청의 기능을 확대하는 방향으로 본청과 교육지원청 간에 재구조화를 추진해야 한다는 것이다. 그러나 장기적으로는 제주자치도 교육행정기관의 현행 본청-교육지원청의 2원구조를 바꾸어 단위학교를 지원하기 위한 밀착형 독립기구를 설치할 필요가 있다는 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 법적 제한을 극복하기 위한 관련 법규 개정과 본청, 독립기구 및 단위학교 간의 업무 재분배의 문제를 고려할 필요가 있다고 제안하였다.

둘째, 지방교육행정기관의 조직과 기능, 역할의 재구조화를 학교지원센터 설치 또는 학교구 신설을 통해 분석한 연구가 있다. 우선, 이덕난(2012)은 교육지원청 개편 정책의 쟁점 및 개선방안에 관한 연구를 통해서 교육지원청이 개편 정책의 취지대로 지원 기능을 강화하려면 그 명칭부터 관리·감독기관의 인상이 강한 ‘청’과 같은 형식이 아닌 ‘학교지원센터’ 등의 형식으로 변경하는 방안을 검토해야 한다고 주장하였다. 나아가 중·장기적으로 현재와 같은 광역단위의 지방교육자치체도가 유지된다는 전제하에 교육지원청의 법적 지위를 ‘하급행정기관’이 아닌 ‘지역교육지원센터’로 전환하는 방안을 제안하였다. 이러한 방안은 지방교육행정기관을 시·도교육청 수준으로 단일화하여 중층구조로 인한 비효율성을 개선할 수 있는 장점이 있다. 이러한 주장은 시·도교육청의 조직과 역할을 그대로 둔 채 지역교육청을 교육지원청으로 명칭만 변경하여 단위학교 자율역량을 높이려는 시도는 무리가 있다는 지적과 그 맥락이 동일하다(전제상, 2011; 이인회, 2018).

강민정 외(2018)도 장기적으로는 교육지원청을 폐지하고 학교지원센터로 전환할 것을 제안하고 있으며, 학교지원센터의 구성원은 교육 전문직원과 일반행정 직원이 아닌 학교구성원과 지역사회 인적자원을 활용하여 학교지원의 최적화된 구조를 마련할 것을 강조한다. 이덕난(2012)과 강민정 외(2018)는 중기 또는 장기적으로 교육지원청을 폐지하고 지역교육지원센터나 학교지원센터 설치를 주장하고 있다.

반면에, 이재덕 외(2018)는 지방교육행정기관 간의 기능 및 권한의 재정립을 주장하면서 현행 교육지원청을 유지한 채 교육지원청의 학교지원 기능을 강화하기 위하여 학교종합지원센터(CSCS: Comprehensive Support Center for Schools)를 신설하는 방안을 제시하였다. 즉, 교육지원청은 시·도교육청의 하급 교육행정기관이 아닌 각급 학교 지원에 대한 자율 집행권을 가진 교육행정기관으로서의 위상을 가져야 하며, 이를 위한 방안으로 교육지원청의 기능을 조정할 필요가 있다는 것이다. 학교종합지원센터는 학교에서 일어나는 교육과정 운영과 수업 및 학생지도에 대한 서비스 제공에 집중하기 위한 기관이며, 시·도교육청 소속 전문직 중 80% 이상을 학교종합지원센터로 균등 분산 배치하여 전문적 지원 활동을 더욱 강화할 필요가 있다는 것이다. 이재덕 외(2018)는 교육지원청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치할 경우의 10대 핵심 과업을 <표 II-19>와 같이 제시하였다.

**<표 II-19> 학교종합지원센터의 10대 핵심 과업 안**

과업	내용
과업 1	· 단위학교의 수업 개선을 위한 교수-학습 지원(교수-학습 방법, 교수 공학, 교육평가, 학생 생활지도 및 진로지도 등에 대한 전문적 지원)
과업 2	· 장애인, 영재, 학습부진아, 상담 활동, 지역적 서클 등 단위학교 능력 밖의 특수프로그램 운영, 지역 차원의 각종 교육프로그램 개발 지원
과업 3	· 단위학교 능력 밖의 교수-학습 차원의 각종 대회 및 행사 주관 운영(가능한 한 최소로 운영)
과업 4	· 시 직속기관 및 소속기관과 학교 간 지원 중개, 교육지원청 차원의 각종 교육자료와 기자재, 교육정보화 자료와 교육용 소프트웨어의 지원
과업 5	· 교육지원청 간 및 학교 간 상호 장학협력체제 구축 운영
과업 6	· 학교평가 결과에 대한 컨설팅, 단위학교의 자발적인 교육방법 및 학교운

	영방법의 새로운 실험과 시도에 대한 지원과 컨설팅
과업 7	· 교육청의 컨설팅을 학교가 적극적으로 수용 실천하는데 필요한 행정 및 재정적 지원과 지원사항에 대한 주기적 모니터링
과업 8	· 학생에 대한 생활지도, 상담, 고충 처리, 학생 폭력 예방 및 지도 등에 대한 지원, 학생 자치활동 및 동아리 활동 지원
과업 9	· 학부모 교육, 학부모 학교지원동아리 지원
과업 10	· 교사들 간의 교수·학습지도 및 생활지도에 관한 정보 및 혁신 사례 제공, 교사의 각종 교과연구회 및 자발적 교육 연구동아리 지원, 교원 간 교육 혁신 네트워크 구축 및 운영지원. 교원의 복지 지원 및 교원 고충 처리 지원

※ 출처: 이재덕 외(2018: 124).

실질적으로 경상남도교육청은 2015년 이래 전국에서 최초로 교육행정서비스를 제공하는 ‘학교지원센터’를 설치하여 운영하고 있다. 그 설치 배경은 학교 시설관리직 일부를 타 직렬로 전환 배치하면서 일선 학교의 시설 담당 인력이 감원되어 학교가 시설을 직접 유지 관리하던 방식에 변화가 필요했기 때문이다. 경상남도교육청은 학교시설 관리 인력감축을 해결하기 위한 현실적인 배경 아래 학교지원센터를 설치하였다(경상남도교육청, 2015).

그러나 세종특별자치시교육청(이하 ‘세종시교육청’)은 교육환경에 부합하는 학생 개별 맞춤형 교육을 종합적으로 지원하는 학교지원센터 설치를 통해 읍·면 지역의 교육력 제고를 도모하고, 학교자치를 지원하기 위한 학교종합지원체제의 모델을 개발하여 북부학교지원센터와 남부학교지원센터를 운영하고 있다. 전반적으로 학교지원센터는 학교가 교수학습에 전념할 수 있도록 행정업무를 지원하고, 지역사회와 연계하여 학생들에게 다양한 배움이 일어날 수 있는 공간과 기회를 제공하는 데 집중하고 있다. 즉, 교육지원청이 설치되지 않은 세종시교육청은, 사업기획은 본청에서, 집행은 학교지원센터에서 실시하는 단일체제를 구축하고 있는 것이다. 세종시교육청 학교지원센터의 주요 업무는 <표 II-20>과 같다.

<표 II-20> 세종특별자치시교육청 북부학교지원센터 업무 분담

담당	주요 업무
담당 1	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시설개선에 관한 사항</li> <li>· 방과후학교 운영지원에 관한 사항</li> <li>· 읍·면 지역교육 거버넌스 운영에 관한 사항</li> <li>· 다문화·상담·복지에 관한 사항 협력 지원에 관한 사항</li> </ul>
담당 2	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다문화가정 학생 맞춤형 교육비 지원에 관한 사항</li> <li>· 읍면지역 초등 수습교사 학교지원에 관한 사항</li> <li>· 읍면지역 학부모와 학교장 연석회의 운영에 관한 사항</li> </ul>
담당 3	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 홍보에 관한 사항</li> <li>· 현장체험학습 차량(초등) 지원에 관한 사항</li> <li>· 마을도서관 운영 및 관리에 관한 사항</li> <li>· 각종 행사지원에 관한 사항</li> </ul>
담당 4	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방과후 활동 운영지원에 관한 사항</li> <li>· 읍면지역 방과후학교 인력풀 관리에 관한 사항</li> </ul>
담당 5	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 위기 학생 상담 활동 지원에 관한 사항</li> <li>· 학생 보호자, 교직원 상담 및 치유프로그램 운영에 관한 사항</li> <li>· 또래 상담 및 또래 등 학생 상담에 관한 사항</li> <li>· 상담 인력 배치교의 학부모 내방 상담 활동에 관한 사항</li> <li>· 학부모·교사 학생 이해 및 상담 전문성 신장 지원에 관한 사항</li> <li>· 학교폭력 가해 학생 학부모·학생 특별교육에 관한 사항</li> <li>· 학교폭력업무에 관한 사항 지원에 관한 사항</li> </ul>
담당 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육복지선도학교지원에 관한 사항</li> </ul>
담당 7	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 학교폭력 및 학생 생활교육에 관한 사항</li> <li>· 읍·면 지역 교육과정 운영지원에 관한 사항</li> </ul>

※ 출처: 세종특별자치시교육청 홈페이지 인출(2019. 8. 7).

다음으로, 박삼철(2010)은 현행 교육지원청의 특성상 단위학교의 교육력 제고를 위한 실질적 지원에는 한계가 있어 본청의 직속 혹은 교육지원청의 외곽 지원조직으로 ‘학교구’의 설치·운영을 주장하였다. 학교구의 기능과 역할은 현재 대규모 교육지원청의 학교지구에서 수행하던 기능과 역할을 보다 구체화하여 실질적으로 단위학교에 대한 장학과 컨설팅 기능, 교원평가 등의 기능을 수행할 수 있도록 기능을 확대 및 조정한 것이다. 학교구의 설치 시·도교육청과 지역교육청 산하의 학교 수와 학교급 등을 고려하여 3~4개의 유형으로 시·도교육청 또는 교육지원청에 설치·운영할 수 있다는 것이다.

김민호 외(2018)는 제주특별자치도교육청 조직진단 연구를 수행하였는데 이 조직 진단의 가장 큰 특징은, 제주시와 서귀포시의 교육지원청에 학교지원센터들과 단위로 신설하고 본청의 교육자치추진단 내에 학교지원 담당을 신설한 것이었다. 그러나 이들 연구는 장기적으로 학교지원센터를 학교구로 전환하여 현행 교육지원청을 대체하는 것으로 제안하였다. 김민호 외(2018)가 제시하는 학교구의 성격은 ① 교원의 교육 활동 지원 및 교직원 행정업무 경감을 통한 학교 교육의 내실화 지향, ② 단위학교 기반 교육 중심 학교시스템의 구조적 한계 보완, ③ 권역 기반의 단위학교 문제 공동해결의 지원 역량 강화에 있다.

한편 양성관(2019)에 따르면, 학교구를 교육지원청의 교육장 직속의 기구로 설정하는 경우 그 기구의 역할은 교사의 교수-학습, 장학, 교원의 인사, 조직, 재정지원을 포괄적으로 포함하지만, 본청 행정국장 소속의 기구인 경우에는 주로 학교현장에서 요청하고 있는 인사, 조직, 채용 지원이 주를 이룰 수 있다. 이러한 지적은 학교구 설치 시에 고려해야 할 주요한 사안이기도 하다.

#### 나. 교육지원청의 조직과 기능 강화 관련 연구

최근 들어, 교육지원청의 기능 확대에 대한 연구물들은 증가하고 있다. 여기서는 우선 교육지원청의 조직 및 역할에 대한 확대의 필요성과 방향성, 그리고 교육지원청의 기능 확대의 구체적인 방안에 관한 선행연구로 구분하여 정리한다.

첫째, 교육지원청의 조직 및 역할에 대한 확대의 필요성과 방향성에 관한 연구에는 다음과 같은 것이 있다. 강민정 외(2018)는 교육지원청이 단위학교에 대한 형식적 관리, 지도·감독 위주의 업무 수행에서 탈피하여 학교현장을 실질적으로 지원할 수 있도록 하는 새로운 정체성을 마련해야 하며 교육지원청의 조직과 업무를 강화하는 방향으로 재구조화할 것을 제안하였다. 특히 학교지원센터에 소속된 팀제 또는 팀의 성격을 행정조직이 아닌 플랫폼 조직으로 전환해야 한다고 주장하고 있다.

이재덕 외(2018)는 교육자치 강화에 따른 지방교육행정기관의 학교지원 기능 강화방안 연구에서 교육지원청의 기능과 역할의 확대를 강조하였다. 이들은 교육지원청은 시·도교육청의 하급교육행정기관이 아닌 각급 학교 지원에 대한 자율



집행권을 가지고, 교육행정의 방식을 학교 중심의 교육정책으로 전환해야 한다고 주장하고 있다. 즉, 교육부의 국가 위임사무를 축소하여 사무 이양을 확대해야 하며, 시·도교육청의 교육지원청 혁신 지원체제를 확립함으로써 단위학교가 필요로 하는 것과 단위학교의 효율적 지원을 위해 본청에서 교육지원청으로 각종 자원과 인력 및 예산을 의무적으로 이관하는 것이 필요하다는 것이다.

오재길 외(2015)도 학교현장의 입장에서 상향식으로 접근하여 교육지원청의 역할과 기능을 분석하고 교육지원청의 역할 확대를 위한 방안들을 제시하였다. 이들은, 교육지원청 개편의 한계점은 정책의 수립·집행·평가 과정이 학교현장 중심의 관점에서 출발하지 않았고, 그 방법 역시 구체적이고 실질적이지 않았다고 지적하고 있다. 교육지원청 개편 추진과정에서 교육지원청이 그 취지에 맞게 ‘지원 서비스 중심의 현장 공감형 기관’으로 기능하기 위한 선행조건들이 충족되지 않았다는 것이다. 또한, 지역의 특색을 반영할 수 있는 시·도교육청의 자율성 부족으로 인해 교육지원청 운영 모델을 다양화하기에는 역부족이었고, 교육지원청 개편에 따른 법령 정비의 미비한 점이 가장 큰 한계였다는 것이다.

이러한 맥락에서 오재길 외(2015)가 교육지원청의 기능 확대를 위해 제시한 방안들은 다음과 같다. ① 시·도교육청 사업을 슬림화한다. ② 시·도교육청과 단위학교의 이원체제 구축이 필요하다. 이원체제를 구축하기 위해 시·도교육청 사업을 필수사업과 선택사업으로 구분하고, 필수사업은 교육지원청을 통해 학교로 이행하게 하고, 선택사업은 시·도교육청이 직접 학교로 안내하는 시스템을 구축한다. ③ 조직개편을 통한 학교현장지원 기능을 담당할 새로운 조직인 ‘학교현장지원팀’을 신설하여 운영한다. ④ 교육지원청이 학교현장의 각각의 요구사항에 대응하는 방식이 아닌 학교현장의 요구에 다양하게 대응할 수 있는 ‘플랫폼’을 조성하여 네트워크 효과를 창출해야 한다.

한편, 조석훈(2010)과 박삼철 외(2017)는 교육지원청의 역할을 4가지로 구분하면서, 교육지원청의 역할과 기능의 확대를 주장하였다. 박삼철 외(2017)는 현행 교육지원청의 역할은 중개인과 지점의 성격이 강하다고 분석한다. 우선 교육지원청의 중개인의 성격은 공간의 거리를 효과적으로 극복할 수 있도록 해 줄 수 있지만, 행정절차의 중복과 중개 과정에서 때로 왜곡되는 부작용이 발생할 수도 있다고 비판한다(이윤중, 2018). 그리고 교육지원청의 지점의 성격은 교육의



지방자치라는 특성을 반영하지 못하고 관할구역 내에 있는 수많은 학교에 대한 행정행위를 직접 제공하기 어렵다고 지적한다. 반면에 이들은 교육지원청의 성격을 서비스센터로 보는 관점에 무게를 두고 있다. 이 모형은 교육지원청이 학교에서 제공하기 어려운 전문적 서비스를 제공하는 과업을 수행해야 한다는 인식을 기본으로 한다. 즉, 이 모형은 교육지원청의 자체 사업에 중점을 두기보다는 학교의 자율성이 강조되는 상황에서 학교가 보다 효율적으로 사업을 전개할 수 있도록 전문적 서비스를 제공하는 성격이 강한 모형이다(임연기, 2010). 박삼철 외(2017)는 현재의 교육정책이 학교현장에 유의미한 성과를 유인하기 위해서는 교육지원청의 서비스센터로서의 기능을 강화하기 위한 교육지원청 기능 확대의 필요성을 주장하였다.

사실, 최근 들어 추진되고 있는 교육지원청 혁신의 노력은 이러한 서비스센터로서의 교육지원청의 성격을 지향하고 있다고 할 수 있다. 일부 시·도교육청에서는 단위학교 지원을 극대화하기 위하여 「기구정원규정」의 범위 내에서 교육지원청의 기능을 확대 또는 강화하기 위한 노력을 전개하고 있다. 예를 들어, 경기도교육청(2012b)은 2012년 ‘지역교육청 교육 전문직 업무 재구조화’라는 학교지원 중심의 교육지원청 혁신방안을 제시하고 교육지원청의 본질인 ‘학교지원 기능 강화’라는 배경 아래 교육지원청의 개편을 추진하였다. 강원도교육청(2017)은 ‘학교자치, 학교혁신 지원’ 및 ‘지역 특성에 맞는 장학전략 수립’이라는 배경 아래 교육지원청 내 학교혁신지원단과 장학행정팀을 두는 개편을 추진하였다(남수경, 박주병, 김은영, 허훈구, 장이선, 2016).

서울특별시교육청(2017)은 2017년 교육청의 정책 추진과정에서 ‘학교혁신과 서울미래교육’을 대비하고 학교자치 시대를 열기 위해 행정혁신 시범교육청을 운영하면서 교육지원청의 개편 작업을 진행하여, 미래 교육행정 수요에 능동적으로 대응할 수 있는 교육지원청 역할의 확대 모형을 제시하고 있다. 서울특별시 강동송파교육지원청이 교육지원청의 역할과 기능을 확대하기 위해 시도한 구체적인 내용은 다음과 같다(윤명선, 박수정, 2019). ① ‘조직 재구조화’ 영역에서는 초·중등교육지원과를 장학기획팀과 장학운영팀으로 구분하고, 장학기획팀에 주무관과 실무사를 배치하여 행정업무를 전담하게 한다. ② ‘구성원 역량 제고’ 영역에서는 교육 전문직을 대상으로 학습공동체 및 역량 강화 직무연수를 운영한

다. ③ ‘조직문화 혁신’ 영역에서는 부서 간 협력과 워크숍 실시로 협조문화 조성  
 성과 전문적 학습공동체를 운영하고 있다. ④ ‘사업(정책)평가’ 영역에서는 행정  
 혁신 평가회 등을 통해 자체 점검을 하고, 운영 성과의 일반화를 위해 노력한다.  
 즉, 서울특별시 강동송파교육지원청의 사례는 업무와 조직개편 외에 구성원 역량  
 제고, 조직문화 혁신, 사업평가 등 보다 확장된 영역에서 교육지원청을 개편하여  
 학교현장을 지원하고 있다.

둘째, 교육지원청의 기능 확대의 구체적인 방안에 관한 선행연구의 주요 내용  
 은 다음과 같다. 우선 이재덕 외(2018)는 교육지원청의 확대 방안으로 교육지원  
 청을 학교지원에 대한 자율 집행권을 가진 교육행정기관으로 규정하고 그 기능  
 을 다음과 같이 제시하였다. ① 각급 학교의 순수 교수활동(학습지도와 생활지  
 도)에 필요한 전문적 사항 지원 기능이다. 이에는 새로운 형태의 전문적 장학지  
 도 및 장학지원 협력망 구축, 학교 교육 혁신을 위한 전문적 컨설팅, 단위학교  
 능력 밖의 교육프로그램 운영지원, 각종 교수-학습자료 지원 등이 있다. ② 학  
 교혁신을 위해 요청하는 각종 행·재정 사항, 교육 시설과 여건 개선 사항에 대  
 한 점검과 지원 기능이다. 이에는 학교혁신을 위한 행·재정지원, 학교 교육 여  
 건 개선 지원, 학교시설 현대화 지원 등이 있다. ③ 지역주민, 교원, 학생들의 교  
 육적 요구 수렴 및 지원 기능이다. 이에는 학생 자치활동 지원, 교원의 자발적  
 교과연구 동아리 육성 지원, 학부모의 학교지원 활동 도출 및 지원, 지역사회 센  
 터로서의 학교 활용 지원 등이 있다. ④ 각종 교육법령 및 규칙 준수 상황 점검  
 과 기타 학교에 대한 지도·관리 기능이다. 이에는 국가 및 시·도의 교육 관련  
 법령의 관리, 국가교육과정 실행 관리가 있다.

나아가 이재덕 외(2018)는 교육지원청의 학교지원 강화방안으로 10가지 구체  
 적인 과업을 제안하였다: ① 돌봄교실 운영지원 강화, ② 방과후학교 운영지원  
 강화, ③ 학교폭력 예방 및 해결 지원 강화, ④ 학생 안전지원 강화, ⑤ 학교 밖  
 교육 활동 지원 강화, ⑥ 학생 상담 지원 강화, ⑦ 자유학기제 지원 강화, ⑧ 학  
 교 급식 지원 강화, ⑨ 다문화 교육 활동 지원 강화, ⑩ 학습 준비물 공동구매  
 지원.

한편, 오재길 외(2015)는 교육지원청의 기능 확대 방안으로 단위학교 자율역  
 량 기제 강화와 학교현장지원기능 강화를 강조하였으며, 교육지원청의 역할 확대

를 위해 다음과 같은 기능을 제안하였다: ① 교육복지 운영에 관한 사항, ② 연금과 국민건강보험에 관한 사항, ③ 비정규직 근로조건, 단체 등에 관한 사항, ④ 세입·세출예산의 집행과 결산에 관한 사항, ⑤ 공립 각급 학교 시설사업비 집행 지원, ⑥ 자금관리와 기채·상환, ⑦ 세입 세출 외 현금과 유가증권의 출납·보관에 관한 사항, ⑧ 물품관리와 재물조사, ⑨ 산하기관의 회계 지도·감독, 물품의 구매 조달과 시설공사 계약, ⑩ 국·공유재산 관리(취득·처분 포함)에 관한 사항, ⑪ 방재에 관한 사항.

박삼철 외(2017)는 본청과 교육지원청 간의 기능 재배분 연구에서 본청으로 이관할 기능으로, 초·중학교 등에 대한 3년 주기의 종합감사 기능, 초·중학교 시설기획 및 학생수용계획, 재산의 취득 처분에 관한 사항, 교육·학예의 시설·설비 및 교구에 관한 사항 등을 제안하였다. 반면에 교육지원청의 기능을 확대하기 위해 담당해야 할 기능으로 ① 교수학습활동, 진로지도, 강사 확보·관리 등 교육과정 운영에 관한 사항, ② 과학·기술교육의 진흥에 관한 사항, ③ 특수교육, 학교 부적응학생교육, 저소득층 학생지원 등 교육복지에 관한 사항, ④ 학교 체육·보건·급식 및 학교환경 정화 등 학생의 안전 및 건강에 관한 사항, ⑤ 학생 통학 구역에 관한 사항, ⑥ 학부모의 학교 참여, 연수·상담, 학교운영위원회 운영에 관한 사항, ⑦ 평생교육 등 교육·학예 진흥에 관한 사항, ⑧ 그 밖에 예산안의 편성·집행, 수업료, 입학금 등 각급 학교의 운영·관리에 관한 지도·감독 사항을 제시하였다. 요약하면, 이재덕 외(2018), 오재길 외(2015), 그리고 박삼철 외(2017)가 제시한 교육지원청의 기능(업무)은 그 범위와 수치에는 다소 차이가 있으나 구체적인 기능의 내용은 동일 선상에 있는 것을 알 수 있다.

#### 다. 선행연구로부터의 시사점

이상의 선행연구 분석이 제시하는 시사점을 3가지 측면에서 정리할 수 있다. 첫째, 지방교육행정기관 간의 조직, 기능 및 역할의 재구조화에 대한 시사점은 다음과 같다. ① 지방교육행정기관의 재구조화를 추진하는 과정에 자율성을 부여하고 자발성을 유도해야 한다. ② 지방교육행정기관의 조직 및 정원 조정에 대한 자율성을 부여해야 한다. ③ 지방교육행정기관 간의 업무를 명확히 하고 인구 및

학생 수 규모와 지역의 특수성을 반영하여 재구조화해야 한다. ④ 교육 전문직 제도의 개편을 통해 학교현장을 지원하는 전문 인력을 확보해야 한다. ⑤ 교육지원청의 지원 및 장학 기능을 확충하기 위한 관련 법규를 개정해야 한다.

둘째, 교육지원청의 역할과 기능 확대에 관한 선행연구는 다음과 같은 의미를 시사한다. ① 교육수요자와 단위학교 지원 기능을 강화한다. 구체적인 지원 기능 강화의 방안으로는 교육지원청에서 Wee센터 운영, 학생진로·진학·입시상담 업무, 순회교사제 확대, 학교컨설팅단 운영, 교수·학습자료실 운영 등을 고려할 수 있다. ② 교육지원청과 본청 간의 역할을 합리적으로 조정해야 한다. 즉, 교육지원청의 행정관리 업무량을 줄이는 대신 새로운 현장지원기능을 강화해 나갈 수 있다. ③ 교육지원청의 실효성 낮은 관리·감독·규제 업무를 대폭 축소한다. ④ 선행연구가 제시하는 확대된 교육지원청의 기능(업무)은, 그 범위와 수치에는 다소 차이가 있으나 구체적인 기능의 내용은 동일 선상에 있다.

마지막으로, 선행연구의 시사점을 종합하면 다음과 같다. ① 지방교육행정기관의 교육지원청 경우 2010년 조직 및 기능개편 이후 정착과 안착의 단계를 넘어, 학교현장을 지원하기 위한 조직개편의 방향을 추구하고 있다. ② 지방교육행정체제의 재구조화와 관련하여 본청의 기능 강화보다는 교육지원청의 역할과 기능을 강화 또는 확대하거나 독립기구를 신설하는 방향으로의 경향성이 나타나고 있다. ③ 지방교육행정체제의 재구조화를 위해서는 본청과 교육지원청 간, 그리고 교육지원청 상호 간에 기능과 업무에 대한 재조정 또는 재분배가 이루어져야 하며, 이를 지원하기 위한 관련 법규의 개정이 필요하다. ④ 선행연구의 방법접근론 측면에서 볼 때, 정책연구와 문헌연구, 양적연구가 차지하는 비중이 매우 높다. 최근 들어, 네트워크 분석, AHP 분석, 시스템사고 분석 등 다양한 연구방법론이 시도되고 있으나 미래 예측적 측면이 강한 델파이 조사방법을 활용한 연구는 거의 수행되지 않은 실정이다.

### Ⅲ. 연구방법

#### 1. 문헌분석

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 지방교육행정체제 재구조화에 관한 이론적 기반으로 지방교육자치제도 및 역사적 제도주의와 관련한 국내외 문헌, 관련 법규 및 학술논문을 분석하였다. 그리고 각 시·도의 지방교육행정기관의 조직진단과 개편안, 관련 법 조항, 정책보고서, 그리고 신문 기사 등을 1차 자료로 분석하였다.

#### 2. 델파이 조사

본 연구는 교육행정 분야의 학계와 교육행정기관의 전문가 의견을 수렴하여 제주자치도 교육행정체제의 재구조화와 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능재분배에 대한 구체적인 방안을 제시하는 데 목적이 있다. 이를 위해 전문가들의 의견수렴을 통한 합의점을 도출하는데 가장 적합한 연구방법인 델파이(Delphi) 조사방법을 사용하였다.

델파이 조사방법은 직관적 예측기법의 하나로서 미래 사건에 관한 전문적 의견을 교환하고 이를 종합함으로써 정책이나 방안을 개발하는 데 활용된다. 델파이 기법은 특정 분야의 전문가 집단의 의견을 수집 및 수렴하기 위한 도구로서, 결과 예측에 대한 방법이 부족할 때 이를 보완하기 위해 전문가들의 직관을 동원하는 방법으로서 발전해왔다(양혜진, 2017). 따라서 델파이 조사방법은 추정하려는 문제에 대한 합의를 도출하는 것을 목적으로 하며, 추정에 대한 방법론적 타당성으로는 ‘한 사람의 의견보다 복수의 의견이 정확하다’라는 계량적 측면에

서의 객관의 원리와, '다수 판단이 소수보다 정확하다'라는 민주적 의사결정의 원리를 논리적인 근거로 한다(이중성, 2006). 이러한 연구방법은 익명성을 보장하고 타인의 응답을 참조하는 일련의 전문가 집단의 반복된 피드백을 통해 집단적 합의를 도출해 내는 기법이다. 즉, 통제된 피드백이 제공된 수차례의 설문조사를 통하여 특정 분야 전문가들의 합의점을 찾아내는 조사방법이다(김병성, 1996; 백순근, 2004).

이러한 델파이 조사방법은 교육학에서 많이 활용되고 있으며, 교육 발전의 미래 예측, 교육의 목적과 목표 설정, 교육문제 해결 등 다양한 목적으로 교육구성원의 의견을 수렴하고 종합하여 집단으로 판단하는 기술로 이용되고 있다. 델파이 조사의 절차는 일반적인 여론조사방법과 협의회와 장점을 결합한 방법이다. 델파이 조사 참여자는 델파이 절차가 반복되는 동안 피드백된 전 회의 통계적 집단반응과 소수의견 보고서를 참고하여 다음 회에 자기 판단을 수정·보완할 기회를 얻는다는 점이 일반 조사절차와 다르다(이중성, 2006; Blackman, 1971; Linston, & Murray, 1975). 또한, 델파이 조사는 전문가들만을 대상으로 의견을 수렴하기 때문에 심도 있고 질 높은 결과를 얻을 수 있는 장점이 있다(이춘식, 2014). 전문가 패널은 일반적으로 고도의 교육을 받고 실무 경험이 풍부한 전문인으로 구성하고, 주로 개방형, 폐쇄형, 혼합형 질문지를 필요한 차시만큼 설문조사를 실시한다. 이러한 방법은 여러 분야의 전문가들 간의 의견교환을 쉽게 하고, 시간이나 경제면에서 효율적이라 할 수 있다. 융통성 있는 집단 규모의 구성이 가능하고 다수의 의견을 통계적인 방법을 통하여 과학적인 자료로 수집하여 피드백 할 수도 있다(황해익, 2010). 본 연구는 제주자치도 교육행정체제의 재구조화와 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배라는 다소 불확실한 상황에서 미래의 방향을 예측하는 연구이기에 델파이 조사방법이 적합하다고 판단된다.

#### 가. 전문가 패널 구성

델파이 조사방법에서 가장 중요한 문제는 관련 분야의 전문가 패널을 올바르게 선정하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 전문가 패널을 선정하는 데는 연구문제와

관련된 분야에서의 전문성, 대표성, 전문적 지식과 능력, 참여의 성실성, 적절한 인원수가 고려되어야 한다(박균열, 2017). 델파이 조사는 통계적 검증력보다는 전문가들의 합의에 도달하기 위한 조사방법이므로 그룹 내 역동성을 탐색하는 것이 더 중요하며, 이러한 역동성을 담보하기 위한 적절한 최소 패널 규모가 10~18명으로 제시되고 있다(Okoli & Pawlowski, 2004).

김우룡 외(2008)는 델파이 조사 시 질의응답에 응할 수 있는 전문적 지식을 가지며, 지리적으로 고르게 분포되고, 합리적이며 객관적으로 편향되지 않은 사고를 하는 인물로서, 조사에 열성적으로 참여할 수 있고, 연구가 진행되는 기간에 시간적 여유가 있으며, 연락이 용이한 전문가 집단으로 선정할 것을 권고하였다.

이를 고려하여 전문가 패널의 섭외를 위하여, 본 연구의 패널 선정기준에 부합되는 전문가 명단을 작성하고 지도교수의 검토를 받고, 전화로 연구의 목적과 절차를 안내하면서 참여를 요청하여 이에 동의한 전문가들을 패널로 위촉하였다. 본 연구에서는 델파이 조사의 대상으로 제주지역과 제주 이외 전국에 거주하는 교육 및 교육행정 전문가 총 36명(학계 22명, 교원 및 교육 전문직 12명, 일반행정직 2명)을 선정하였다. 그러나 델파이 3차 조사 시 교수 1명이 건강상의 이유로 설문조사에 응하지 못하여 최종 3차 조사까지 참여한 전문가 패널의 구성과 설문 응답률은 <표 III-1>과 같다.

**<표 III-1> 패널 구성과 설문 응답률**

구분	1차 응답률		2차 응답률		3차 응답률		
	인원	비율	인원	비율	인원	비율	
성별	남성	23	63.9	23	63.9	23	65.7
	여성	13	36.1	13	36.1	12	34.3
지역	제주	12	33.3	12	33.3	11	31.4
	제주 이외	24	66.7	24	66.7	24	68.6
분야	학계	22	61.1	22	61.1	21	60.0
	교육행정기관	14	38.9	14	38.9	14	40.0
전체		36	100	36	100	35	100



<표 III-1>에 나타나듯이, 최종 3차 델파이 조사까지 참여한 총 35명 가운데 남성은 23명으로 65.7%, 여성은 12명으로 34.3%의 비율을 보였다. 지역별로 구분하면 제주지역은 11명으로 31.4%, 제주 이외 지역은 24명으로 68.6%의 비율로 나타났다. 그리고 분야별로 구분하면, 학계는 21명으로 60.0%, 교육행정 기관은 14명으로 40.0%의 비율을 차지하였다.

#### 나. 델파이 조사 진행 절차 및 방법

본 연구에서는 전통적인 델파이 조사 기법과 함께 변형된 기법인 수정된 델파이 기법(Modified Delphi Method)을 혼용하였다. 일반적인 델파이 조사에서는 1차 조사 시 개방형 질문을 활용하여 전문가 의견을 수집하고 이를 폐쇄형 항목으로 구조화하여 2차 이후의 조사를 시행하게 된다. 그러나 수정된 델파이 조사의 경우에는 연구자가 문헌분석 등을 통해 측정 문항을 구조화하고, 이에 대한 전문가의 의견을 수집하여 구조화된 문항에 대한 타당성을 검증하는 방식이다. 이 경우 보다 구체화한 조사항목들에 대한 타당도를 측정하는 것이 가능하다.

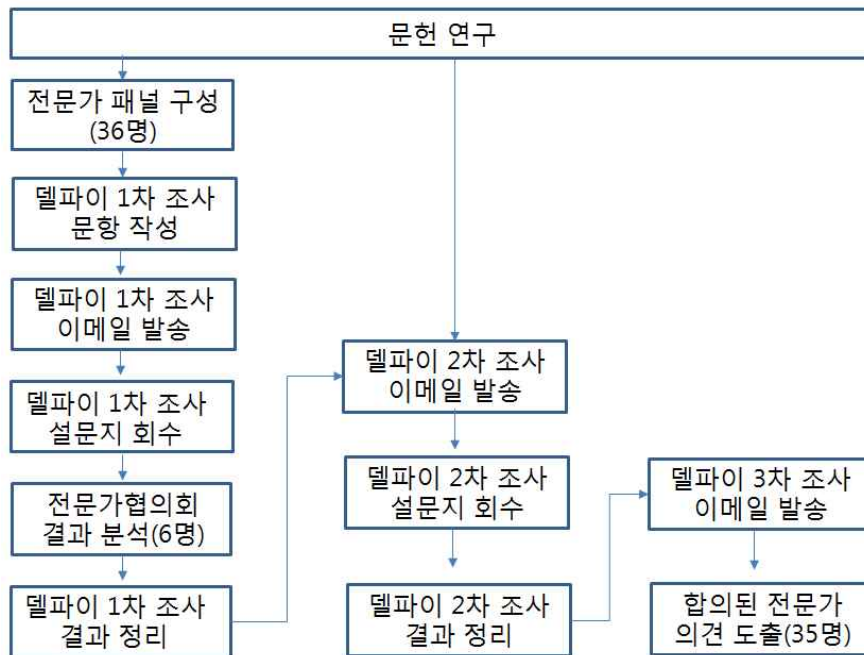
본 연구의 델파이 조사는 E-mail을 통해 총 3회에 걸쳐 실시되었으며, 1차 설문지는 2019년 7월 8일 송부되어 전문가 패널 36명 가운데 36명(100%) 모두가 7월 18일까지 응답하였다. 동년 8월 1일 2차 설문지를 36명의 패널에게 다시 보냈고, 이들 36명 전원이 8월 14일까지 응답하였다. 3차 설문지는 동년 8월 21일 36명에게 발송되었고, 1명이 건강상 이유로 응답하지 않았으나 35명(97.2%)이 9월 2일까지 응답하였다. 이는 델파이 1차 조사 대상자 대비 97.2%의 응답률이다.

델파이 1차 조사에서는 일반적인 델파이 절차에 따라 본 연구의 목적과 3차에 걸친 절차를 간단히 설명하고 설문조사 협조를 당부하였다. 이와 함께 제주자치도 교육행정체제 재구조화 방안으로 4가지 방안을 제시하였고, 제주특별자치도 교육청 및 교육지원청에 대한 기본 정보와 주요 기능 배분 표를 제공하였다. 그리고 패널들이 법적·제도적인 한계를 고려하지 않고, 미래사회의 교육적 요구에 부응할 수 있는 각 재구조화 방안에 따른 교육행정기관의 기능 재조정 또는 추가 기능을 기술하도록 하였다. 마지막으로, 제시한 4가지 방안 이외에도 고려할

수 있는 기타 방안이 있으면 그 방안의 내용과 배경 및 예상되는 효과성을 개방형으로 기술하도록 요청하였다([부록 3] 참조). 델파이 1차 조사 결과를 분석하기 위해 2019년 7월 27일 전문가협의회를 개최하였다. 이 협의회에는 교육행정 전공 교수 2명, 교육행정전문가 1명, 현장전문가 3명 등 총 6명이 참여하여 1차 조사의 응답 결과를 분석하고 2차 조사를 위한 재구조화 방안과 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안을 구안하였다.

델파이 2차 조사에서는 1차 조사 결과를 바탕으로 도출된 7가지 재구조화 방안과 각 방안에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안에 대한 설문조사를 진행하였다. 첫째, 7가지 재구조화 방안별로 각각의 ① 개선 필요성과 ② 실현 가능성에 대해 “불필요/낮음”에서 “필요/높음” 정도까지를 Likert 5점 척도에 의하여 표시하도록 하였다. 둘째, 7가지 재구조화 방안에 따른 교육행정기관 기능의 재분배 방안으로 재조정 또는 추가된 기능을 제시하고, 그 타당성을 “낮음”에서 “높음” 정도까지를 Likert 5점 척도에 의하여 표시하도록 하였다. 마찬가지로 중복기능에 대해서는 기능 수행의 주체 기관을 선택한 뒤, 그 기능의 타당성을 5점 척도로 표시하도록 하였다([부록 4] 참조).

그리고 델파이 3차 조사에서는 2차 조사 결과를 분석하여, ① 개선 필요성과 ② 실현 가능성에 대해서는 중앙치(Md)와 사분위 범위를 제시하고, 전문가 패널이 표시한 응답 수치를 기재하였다. 이러한 분석결과와 패널 자신의 응답을 참고하여 패널들이 동일한 질문에, 2차 조사 시와 같이 Likert 5점 척도로 다시 표시하도록 요청하였다. 만일 전문가 패널의 재응답이 제시된 사분위의 범위를 벗어나면 그 이유를 기술하도록 하였다. 한편, 7가지 재구조화 방안에 따른 교육행정기관 기능의 재분배 방안에 대해서도 중앙치(Md)와 사분위 범위를 제시하고, 전문가 패널이 표시한 응답 수치를 기재하여, 패널들이 같은 질문에 Likert 5점 척도로 다시 표시하도록 요청하였다. 만일 재응답이 사분위의 범위를 벗어나면 그 이유를 기술하도록 하였다. 그리고 교육행정기관의 중복기능으로 제시된 기능의 경우에는, 각 교육행정기관에 대한 패널의 빈도수를 기재하여 이를 참고로 재선택이 가능하도록 제시하였다([부록 5] 참조). 델파이 조사의 구체적인 절차는 다음의 [그림 III-1]과 같다.



[그림 III-1] 델파이 조사 과정

#### 다. 자료 분석

본 연구에서는 전문가들의 의견수렴을 통한 제주자치도 교육행정체제의 재구조화 방안 도출과 타당성을 검증하기 위해 각 문항의 중앙치와 사분위 분석, 평균과 표준편차 등의 기술통계를 분석하여 변수들의 기본적 특성을 파악하였다. 교차분석 및 빈도분석을 실행하여 재구조화에 대한 의견에 관한 결과를 분석하였다. 또한, 응답한 의견에 대한 타당도를 검증하기 위하여 Lawshe(1975)가 제시한 내용타당도(CVR; content validity ratio)를 활용하였다.

CVR은 주요 쟁점에 대해 전문가들의 합의된 의견을 계량화한 것으로 패널 수에 따른 최소기준값 이상의 CVR 값을 가진 항목들만이 내용타당도가 있다고 판단하는 근거이다(Lawshe, 1975: 567). 본 연구에서의 CVR 산출식은 다음과 같다.

$$CVR = \frac{n_e - \frac{N}{2}}{\frac{N}{2}}$$

여기서  $n_e$ 는 ‘개선 필요성’이 ‘필요’하다고 응답한 패널들의 수와 ‘실현 가능성이’ ‘높다’라고 응답한 패널들의 수로, 본 연구에서는 5단계 Likert 척도의 4점과 5점에 응답한 빈도수를 의미한다. N은 전체 델파이 패널 수를 의미하며, 참여 패널 수에 의해서 CVR의 최소기준값이 결정된다. 본 연구의 경우, 참여 패널 수가 35명이므로 최소 CVR 값은 .31이라고 할 수 있다. 전문가 패널 수에 따른 최소 CVR 값은 <표 III-2>와 같다.

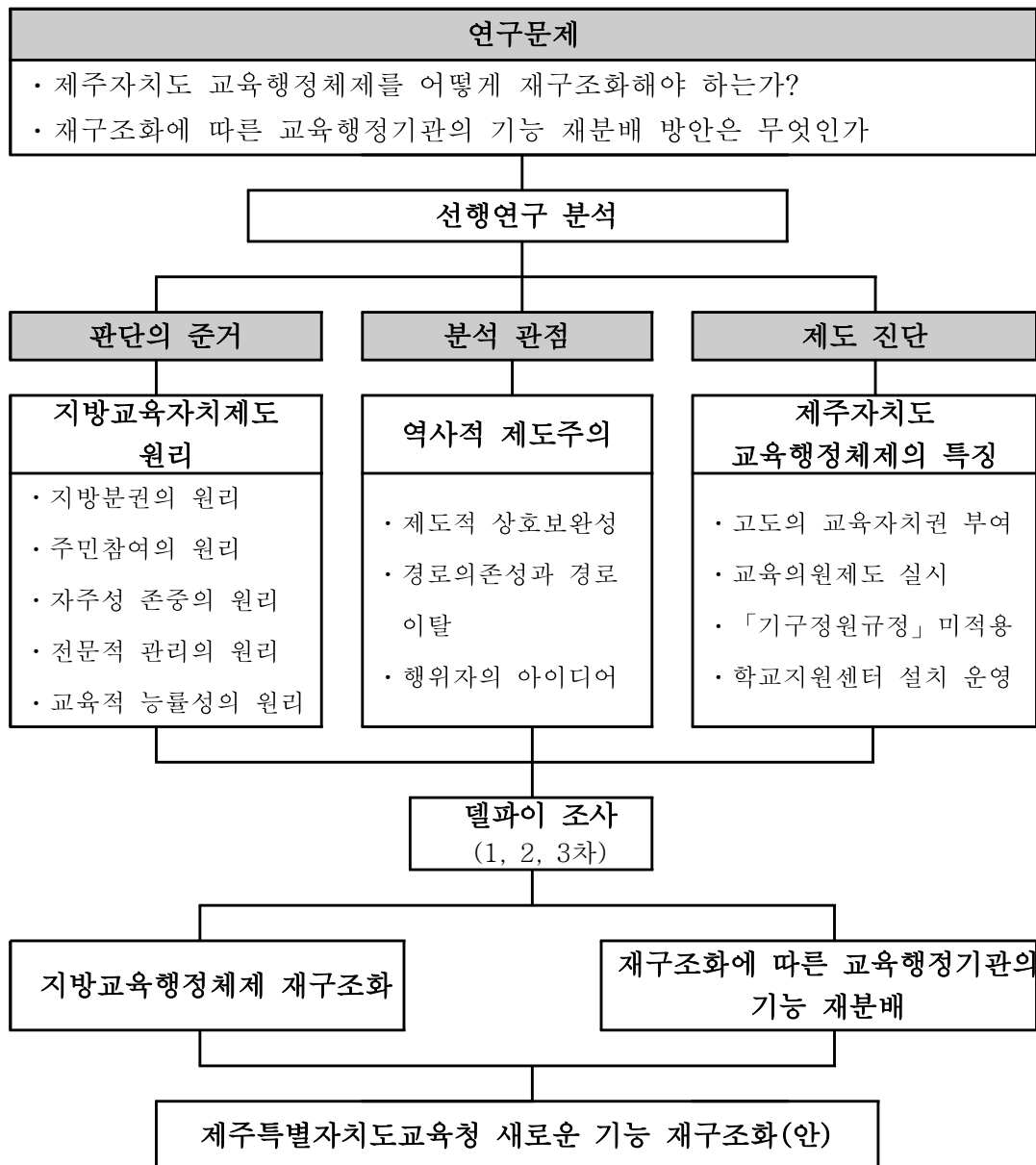
<표 III-2> 델파이 전문가 패널 수에 따른 최소 CVR 값

패널수	최소 CVR 값
5	.99
6	.99
7	.99
8	.78
9	.75
10	.62
11	.59
12	.56
13	.54
14	.51
15	.49
20	.42
25	.37
30	.33
35	.31
40	.29

※ 출처: Lawshe(1975: 568)의 CVR 표를 재구성함.

### 3. 연구 절차 및 모형

본 연구의 구체적인 절차와 이에 따른 연구의 흐름도는 다음의 [그림 III-2]와 같다.



[그림 III-2] 연구의 절차 및 흐름도

## IV. 연구 결과

### 1. 제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 방안

#### 가. 델파이 1차 조사 분석결과

델파이 조사방법과 절차에 따라 1차 조사에서는 우선 미래사회의 변화를 조망할 때 이에 따른 교육적 요구에 부응하며 창의적인 인재를 양성하기 위해서, 향후 단위학교의 자율적 책임경영 및 학교 교육의 효과성과 효율성의 극대화를 지원하는 제주자치도 교육행정체제를 새롭게 구상하기 위한 방안을 질문하였다. 기존 선행연구의 4가지 방안을 제시하고 이외의 기타 방안에 대해서도 개방형으로 자유롭게 기술하도록 하였다. 특히 법적 제도적인 한계를 고려하지 않고, 미래사회의 교육적 요구에 부응할 수 있는 제주자치도 교육행정체제의 재구조화 방안에 대해 고려할 수 있는 기타 방안과 그 이유를 개방형으로 기술하도록 요청하였다.

제주자치도 교육행정체제 재구조화 방안에 대한 델파이 1차 조사에서 새로이 제시된 전문가 패널의 의견<sup>25)</sup>을 정리하면 5가지로 유목화된다. 첫째는 교육지원청을 폐지하고 본청을 2개로 분리하자는 의견으로, 이를 정리하면 다음의 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 교육지원청 폐지 본청 2개 분리에 관한 전문가 의견

패널 ID	세부 내용	
11	방안	· 본청 이원화, 교육지원청 폐지 (본청 2, 교육지원청 0 체제)
	제시 배경	· 제주의 넓은 면적, 제주시와 서귀포시의 지역민 밀착화 고려, 제주특별자치도란 명칭에 걸맞게 본청을 제주시와 서귀포시에 두고 업무를 2개 본청으로 재편성

25) 전체 전문가 패널의 의견은 <부록 1>를 참조함.

		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 본청에서 직접 학교를 지원함으로써 인력 낭비 방지 및 업무의 효율성 증대</li> <li>· 제주도의 여건상 가장 바람직한 방안으로 사료됨</li> </ul>
29	방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육지원청을 본청으로 통합하여 교육청-단위학교로 이어지는 행정체제로 단순화함</li> <li>· 제주시의 특징은 도시와 농어촌 교육이 이원화되어 있어서 하나의 정책을 모든 학교에 적용할 수 없는 상황임. 따라서 대부분 사무는 교육청 본청에서 처리하고, 서귀포 등에 본청의 사무를 동일하게 수행할 수 있는 경기 2청과 같이 분청을 설치하여 운영할 수 있음</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교육행정체제의 단순화로 행정지원 기능 강화</li> </ul>

둘째는 학교구를 신설하자는 의견으로, 이를 정리하면 다음의 <표 IV-2>와 같다.

#### <표 IV-2> 학교구 신설에 관한 전문가 의견

패널 ID	세부 내용	
12	방안	· 본청 폐지를 전제로 제 4안의 학교구 규모의 지역교육청 중심 체제로 전환
	제시 배경	· 실 생활권 중심의 중역단위 교육자치제 실시(현재의 광역단위 자치 각 지역의 특색있는 정책의 기획 및 운영이 어려움)
33	방안	· 학교구 설치로 학교에 대한 지원 및 직속기관 기능 강화
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 외국의 사례를 보면 교육자치를 우리나라처럼 시행하는 경우는 거의 없음. 그리고 실질적으로 교육자치에 대하여 권한위임이나 자율권을 부여하지 못하고 있음</li> <li>· 본청에서 정책 결정을 하고, 이에 대한 시행 및 행정적 지원은 학교구에서 운영하고, 학교에서 학생과 관련하여 지원하기 어려운 지원을 학교구 산하에 설치된 센터에서 지원</li> <li>· 현재 직속기관이 역할과 기능에 대한 독립적이고 체계적인 역할 수행이 어려운 구조로 이에 대한 개선 필요</li> </ul>
24	방안	· 교육지원청의 운영체계를 권역별 학교지원시스템으로 변경하여 상부 기관으로서가 아닌 플랫폼으로서 역할을 하도록 할 필요가 있음
	제시 배경	· 교육지원청의 제안 배경은 교수학습중심의 학교환경을 지원하는 것이므로 관리 감독의 기능을 배제하고, 학교자치에 필요한 행·재정·교육과정 운영 등의 전문성 지원 등을 위하여 운영방식의 혁신이 필요함

셋째는 학교종합지원센터를 설치하자는 의견으로, 이를 정리하면 다음의 <표 IV-3>과 같다.



<표 IV-3> 학교종합지원센터 설치에 관한 전문가 의견

패널 ID	세부 내용	
1	방안	· 교육지원청(2곳)은 기존처럼 그대로 유지하되 유·초·중학교 지도·감독·지원 관련 기능과 학교지원센터만 남기고 모든 기능을 본청으로 이관함
	제시 배경	· 세종과 비슷하지만, 세종도 학교지원센터가 있는 등 결국 학교와 근거리에서 교육지원청이 학교지원센터의 기능을 하면 좋겠음
2	방안	· 교육지원청을 학교지원센터로 전환
	제시 배경	· 학교 관점에서 학교 전폭 지원하는 기관이 필요함
3	방안	· 교육지원청의 학교지원센터 학교지원 기능 강화 · 전문직 선발 및 운영 제도 개선하여 교감·교장으로 전직하지 않고, 전문직으로 입문하면 퇴직까지 교육청에서 근무할 수 있도록 교육 전문직 인사제도를 개선
	제시 배경	· 전문직의 잦은 전직으로 업무 연계성, 효율성이 낮으며, 일반직과의 소통 업무 협업에도 문제가 생기는 현상을 예방함. 전문직의 전문성을 높여 교육지원청 기능개편을 지원할 수 있는 역량 강화 · 현재 학교지원센터는 단위학교의 사업 처리 기능만 가짐. 향후 교사의 전문적 수업 지원 등의 기능을 강화해야 함
4	방안	· 본청 기능 축소 유지, 교육지원청 통합 (가칭) 학교지원센터 설치
	제시 배경	· 국가의 기본적인 교육정책을 수행하기 위한 본청 기능 필요, 시·군·구별 교육지원청을 모두 두고 있으나 지역, 인구 등 기준을 정해 교육지원청을 통합하여 국가정책의 역할 최소화
7	방안	· 교육지원청을 학교교육지원센터로 성격을 전환하는 방안 고려
	제시 배경	· 지도 감독기관으로서의 교육지원청이 아니라 학교지원기관으로 성격을 전환하고 그에 따른 기능을 집중적으로 수행할 필요가 있음
8	방안	· 제주도의 특성을 고려할 때 본청과 학교지원센터로 이원화하는 방안 고려
	제시 배경	· 정보통신 기술의 발달 및 권역 등 지역적 특성 고려
17	방안	· 위계적인 구조에서는 도교육청만 유지하고, 교육지원청을 폐지하고, 학교구 또는 학교종합지원센터를 설치하는 안이 제일 합당하다고 봄
	제시 배경	· 제주도의 학교 규모가 적고, 특별법에 따라 다른 시도의 운영 규정에 구애받지 않고 자유롭게 적용할 수 있는 상황임
18	방안	· 교육지원청을 폐지하고 본청에서 모든 업무를 총괄하되, 영역별로는 전문적인 직속기관을 설치하여 일선 학교업무의 실질적 지원을 위한 통합지원센터로 운영
	제시 배경	· 학교 운영상의 문제가 점차 복잡하고 전문적인 영역으로 변해가고 있어, 해당 사안을 바로 지원할 수 있는 전문기관의 협조가 학교의 행정업무경감에 도움을 줄 것임 · 학교현장에서 이루어지는 교육 활동 영역별로 하나로 통합되어 전문적으로 운영함으로써 학교에 체계적이고 일관성 있는 지원 활동이 이루어질 수 있음

넷째는 교육행정기관과 일반행정기관을 통합하여 재구조화하자는 의견으로, 이를 정리하면 다음의 <표 IV-4>와 같다.

<표 IV-4> 교육행정과 일반행정기관 통합 운영에 관한 전문가 의견

패널 ID	세부 내용	
9	방안	· 교육자치를 일반지방자치에 통합하는 방안
	제시 배경	· 행정 및 예산 낭비 요인 제거 · 예산의 중복 투자 방지
21	방안	· 제주시와 서귀포시의 생활권이 다르다면, 본청을 폐지하고 일반 행정과 통합하여 교육지원청만 두 곳을 두는 방안을 검토할 수 있음.
	제시 배경	· 만약 두 곳에 거주하는 인구가 대략 30~35만 명 수준이라면 검토해 볼 수 있음

다섯째는 기타 소수의견으로 이를 정리하면 다음의 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 기타 소수 전문가 의견

패널 ID	기타 방안
25	· 단위학교 자율 기능 확대
6	· 학교 위기관리 기능의 확충을 위한 전담기구(가칭 학교외상회복센터) 설립 · 지역사회 교육적 요구를 구현하기 위한 연구개발 기구(가칭 제주교육개발원) 설립
10	· 학교를 행정조직에서 교육조직으로 개편
15	· 학교구 설치 없이 본청과 학교의 단일 교육행정체제 구축 · 최소한의 기획·관리·감독 기능만 본청에 남기로 모든 기능(기존 교육 지원청과 학교지원센터 업무)을 단위학교로 이관
28	· 교육행정의 핵심적인 두 기능(관리 행정과 지원 행정)을 이원화
30	· 교육지원청을 큰 학교(교육행정기관+교육기관)로 만들

텔파이 1차 조사에서 제시된 전문가 패널의 의견을 유목화하여, 2019년 7월 27일 전문가협의회를 통해 수정된 제주자치도 교육행정체제 재구조화의 7가지 방안은 다음의 <표 IV-6>과 같다.

<표 IV-6> 수정된 재구조화 방안

텔파이 1차 조사 방안		텔파이 1차 조사 후 수정된 방안	
[1안]	· 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대 방안	[1안]	· 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대 방안
[2안]	· 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소 방안	[2안]	· 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소 방.
[3안]	· 교육지원청 폐지 및 본청으로 통폐합하는 방안	[3-1안]	· 교육지원청 폐지 및 본청으로 통폐합하는 방안(1개 청사 운영)
		[3-2안]	· 교육지원청 폐지 및 본청으로 통폐합하는 방안(2개 청사 운영)
[4안]	· 교육지원청 폐지(본청유지) 및 (가칭) 학교구 설치 방안	[4-1안]	· 교육지원청 폐지 후 본청 유지하면서 학교구 설치 방안
		[4-2안]	· 교육지원청 폐지 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터 설치 방안
		[5안]	· 교육행정기관과 일반행정기관을 통합하되 본청과 교육지원청 유지 방안

수정된 7가지 재구조화 방안을 구체적으로 기술하면 다음과 같다. 우선 [1안]은 기존 교육지원청의 기능을 축소하면서 본청의 기능을 확대하는 방안이다. 반면에, [2안]은 기존 교육지원청의 기능을 확대하면서 본청의 기능을 축소하는 방안이다.

[3-1안]은 기존 교육지원청을 폐지한 후 본청으로 통합하여 본청-단위학교의 단일 교육행정체제로 재구조화하면서 현재 제주특별자치도교육청 1개 청사로 운영하는 방안이다. [3-2안]은 [3-1안]과 같이 기존 교육지원청을 폐지한 후 본청으로 통합하여 본청-단위학교의 단일 교육행정체제로 재구조화하되 현재 제주특별자치도교육청 1청사와 서귀포시에 남부청사를 설치하여 2개 청사로 운영

하는 방안이다.

[4-1안]은 기존 교육지원청을 폐지한 후 본청을 유지하면서 학교구를 신설하는 방안이다. 학교구는 일정 권역별로 7~8개를 신설할 수 있으며 본청에 편성되어, 일정한 자치권한을 가지고 학교지원기능을 중심으로 교육행정을 수행한다. 반면에 [4-2안]은 기존 교육지원청을 폐지한 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치하는 방안으로, 일정 권역에 설치되는 학교종합지원센터는 학교지원기능만을 수행하는 조직이라고 할 수 있다.

마지막으로, [5안]은 제주자치도에서 현재 분리·운영 중인 교육행정기관(교육청)과 일반행정기관(도청)을 통합하되, 일단 본청과 교육지원청은 현행 체제로 운영하는 방안이다(교육감 선출방식은 본 연구의 범위에서 제외함).

## 나. 델파이 2차 조사 분석결과

델파이 2차 조사는, 1차 조사에 대한 분석을 통해 신규로 추가하여 수정한 7가지 방안에 대하여 ‘개선 필요성’과 ‘실현 가능성’을 Likert 5점 척도로 표시하도록 하였다. 2차 조사에 대한 분석결과를 기술통계와 Pay-off Matrix<sup>26)</sup> 분석으로 나누어 제시한다.

### 1) 기술통계 분석

델파이 2차 조사 결과를 바탕으로 7가지 방안의 개선 필요성과 실현 가능성을 분석하였다. 각 방안에 대하여 5점 척도로 측정된 개선 필요성 및 실현 가능성에 대하여 기술통계분석한 결과와 CVR 값을 제시하였고, 지역별 및 분야별 집단 간의 차이도 분석하였다. 구체적인 분석결과는 <표 IV-7>과 같다.

---

26) Pay-off Matrix(利得行列)는 게임에서 이해관계가 상충하는 두 플레이어(player)가 수취하는 이득을 행렬표로 나타낸 것을 말함.

〈표 IV-7〉 재구조화 방안 델파이 2차 조사 기술통계

안	구분	2차					
		개선 필요성			실현 가능성		
		M	SD	CVR	M	SD	CVR
1안	제주	3.00	1.65	-0.33	3.33	1.56	0.00
	제주 이외	2.54	1.28	-0.50	2.63	1.24	-0.42
	학계	2.64	1.29	-0.55	3.14	1.32	-0.09
	교육행정기관	2.79	1.63	-0.29	2.43	1.40	-0.57
	전체	2.69	1.41	-0.44	2.86	1.38	-0.28
2안	제주	2.83	1.27	-0.33	3.17	1.27	0.00
	제주 이외	3.33	1.49	0.25	3.04	1.40	0.00
	학계	3.32	1.17	0.18	3.23	1.23	0.09
	교육행정기관	2.93	1.77	-0.14	2.86	1.51	-0.14
	전체	<b>3.17</b>	1.42	0.06	<b>3.08</b>	1.34	0.00
3-1안	제주	3.00	1.65	0.17	3.08	1.38	-0.33
	제주 이외	2.71	1.43	-0.42	2.33	1.17	-0.67
	학계	2.86	1.42	-0.18	2.64	1.18	-0.55
	교육행정기관	2.71	1.64	-0.29	2.50	1.45	-0.57
	전체	2.81	1.49	-0.22	2.58	1.27	-0.56
3-2안	제주	2.00	0.95	-0.83	2.42	1.51	-0.33
	제주 이외	2.67	1.13	-0.58	2.58	1.41	-0.42
	학계	2.68	1.09	-0.55	2.91	1.44	-0.18
	교육행정기관	2.07	1.07	-0.86	1.93	1.21	-0.71
	전체	2.44	1.11	-0.67	2.53	1.42	-0.39
4-1안	제주	3.50	1.31	-0.17	3.33	1.37	0.17
	제주 이외	3.00	1.41	-0.25	2.46	1.14	-0.75
	학계	3.32	1.46	0.00	2.64	1.33	-0.45
	교육행정기관	2.93	1.27	-0.57	2.93	1.21	-0.43
	전체	<b>3.17</b>	1.38	-0.22	2.75	1.27	-0.44
4-2안	제주	<b>3.67</b>	1.44	<b>0.33</b>	<b>3.75</b>	1.42	<b>0.50</b>
	제주 이외	<b>4.29</b>	1.00	<b>0.67</b>	<b>3.83</b>	0.96	0.25
	학계	<b>4.18</b>	1.01	<b>0.64</b>	<b>3.82</b>	1.05	<b>0.36</b>
	교육행정기관	<b>3.93</b>	1.44	<b>0.43</b>	<b>3.79</b>	1.25	0.29
	전체	<b>4.08</b>	1.18	<b>0.56</b>	<b>3.81</b>	1.12	<b>0.33</b>
5안	제주	2.83	1.59	-0.33	2.42	1.44	-0.33
	제주 이외	2.42	1.32	-0.50	1.79	1.10	-0.83
	학계	2.68	1.39	-0.45	1.77	1.02	-0.73
	교육행정기관	2.36	1.45	-0.43	2.36	1.50	-0.57
	전체	2.56	1.40	-0.44	2.00	1.24	-0.67

※ 주: 제주: 11명, CVR 최소값: .59, 제주 이외: 24명, CVR 최소값: .37, 학계: 21명, CVR 최소값: .42, 교육행정기관: 14명, CVR 최소값: .51, 전체: 35명, CVR 최소값: .31

우선, 개선 필요성의 평균 점수가 가장 높은 것은 4.08(표준편차: 1.18)로 [4-2안](교육지원청 폐지 후, 본청 유지 학교종합지원센터 설치)으로 나타났다. CVR 값도 .56으로 Lawshe(1975)가 36명의 기준값으로 제시한 .31보다 높아 내용타당성이 있는 것으로 분석되었다. 그리고 집단별로 살펴보면, 지역별 및 분야별 모두 [4-2안]의 평균값이 가장 높은 것으로 나타났다. 제주지역이 3.67(표준편차: 1.44), 제주 이외 지역이 4.29(표준편차: 1.00)로 다른 방안들의 값보다 높은 것으로 나타났으며, 학계 전문가가 4.18(표준편차: 1.01), 교육행정기관 전문가들이 3.93(표준편차: 1.44)으로 이 역시 다른 방안들의 분야별보다 높은 것으로 분석되었다. CVR 값을 살펴보면, 제주 이외 지역이 .67, 학계가 .64, 교육행정기관이 .43으로, 제시된 기준값보다 모두 높아 타당성이 있는 것으로 밝혀졌다.

개선 필요성의 평균 점수가 가장 낮은 것은 2.44인 [3-2안]이었다. 지역별로 살펴보면, 제주지역 전문가들은 [3-2안](교육지원청 폐지 후 제주시 및 서귀포시에 2개의 청사 설치)에 대하여 가정 부정적으로 응답하였다(평균: 2.00; 표준편차: 0.95). 제주 이외 지역의 전문가들은 [5안](교육행정기관과 일반행정기관 통합, 현 체제유지)에 대하여 평균 2.42(표준편차: 1.32)로 가장 낮은 점수를 부여하였다.

다음으로, 실현 가능성에 대한 분석결과를 살펴보면, 분야별로 분석한 결과 학계는 평균 1.77(표준편차: 1.02)로 [5안]에 대하여 가장 부정적인 견해를 나타냈다. 교육행정기관에 있는 전문가들은 [3-2안]에 대하여 가장 낮은 값을 주었다(평균: 1.93; 표준편차: 1.21).

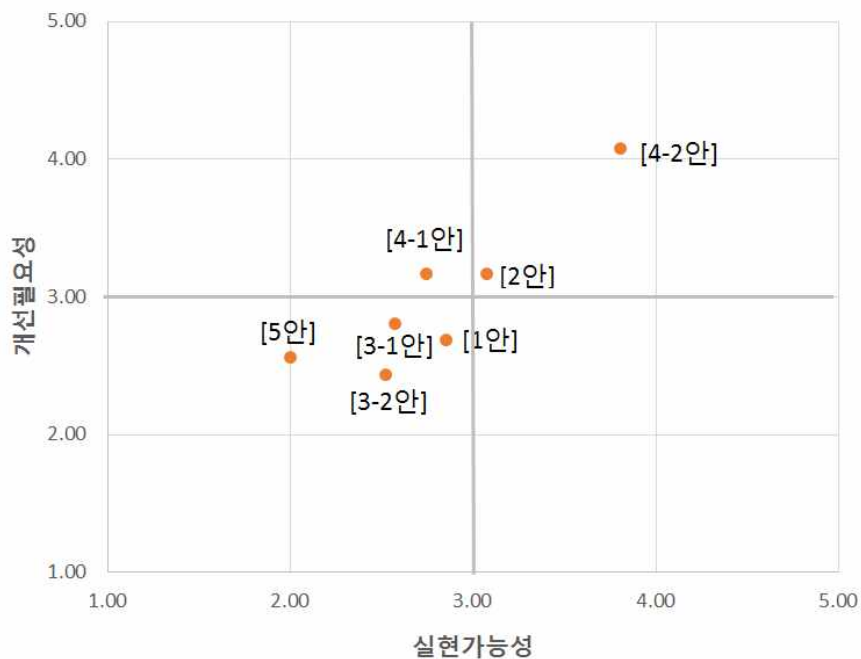
실현 가능성에 대해 응답한 결과값을 살펴보면, 우선 평균값이 가장 높은 방안은 개선 필요성과 동일하게 [4-2안]으로 나타났다. 평균값이 3.81이고 표준편차가 1.12이었다. 집단별로 분석하면, 제주(평균: 3.75; 표준편차: 1.42), 제주 이외(평균: 3.83; 표준편차: 0.96), 학계(평균: 3.82; 표준편차: 1.05) 그리고 교육행정기관(평균: 3.79; 표준편차: 1.25) 모두 [4-2안]에 대하여 긍정적으로 응답하였다.

실현 가능성이 가장 낮다고 응답한 방안은 [5안]으로 분석되었다. 평균값이 2.00(표준편차: 1.24)으로 나타났다. 지역별로 보면, 제주와 제주 이외 지역 전

문가 모두 실현 가능성이 낮은 안으로 [5안]을 선택하였다(제주지역은 평균 2.42, 표준편차 1.44; 제주 이외 지역은 평균 1.79, 표준편차 1.10). 분야별 결과에서는 학계는 [5안]에 가장 부정적으로 응답하였고(평균 1.77; 표준편차 1.02), 교육행정기관은 [3-2안]에 실현 가능성이 가장 낮은 것으로 응답하였다(평균: 1.93; 표준편차: 1.21).

## 2) Pay-off Matrix 분석

다음으로 재구조화 7가지 방안에 대한 우선순위를 파악하고자 Pay-off Matrix 분석을 실시하였다. X축은 '실현 가능성', Y축은 '개선 필요성'으로 설정하여 평균값을 다음의 [그림 IV-1]의 Pay-off Matrix에 제시하였다.



※ 주: 개선 필요성 평균:2.99, 표준편차:1.34, 실현 가능성 평균:2.80; 표준편차:1.29.

[그림 IV-1] Pay-off Matrix 분석결과(1)

[그림 IV-1]을 보면, 개선 필요성과 실현 가능성 둘 다 높은 방안은 [4-2안]으로 나타났으며, 두 번째 방안으로는 [2안]으로 나타났다. 개선 필요성과 실현



가능성이 둘 모두 낮은 방안은 [5안], [3-1안], [3-2안] 및 [1안]으로 나타났다.

<표 IV-7>과 [그림 IV-1]에 대한 분석결과를 통합하여 살펴본 결과, 재구조화의 최선의 방안으로 [4-2안]으로 나타났다. 이는 교육지원청 폐지 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치하는 안이다. 이 방안의 특징은 본청-학교의 단일 행정체제를 구축하되, 일정 권역별로 학교종합지원센터를 설치하여 학교지원기능만을 수행하는 조직으로 재구조하는 방안이다. 차선으로 선정할 수 있는 안은 개선 필요성과 실현 가능성 모두 1사분면에 있는 [2안]이라 할 수 있다. [2안]은 교육지원청의 기능을 확대하고 본청 기능을 축소하는 방안이다.

#### 다. 델파이 3차 조사 분석결과

델파이 3차 조사는 2차 조사와 동일한 방식으로 실시되었다. 재구조화 7가지 방안에 대하여 '개선 필요성'과 '실현 가능성'을 Likert 5점 척도로 다시 표시하도록 하였다. 전문가 패널의 응답이 제시한 사분위 범위를 넘어갈 때에는 그 이유를 기술하도록 하여 소수의견으로 처리하였다. 3차 조사에 대한 분석결과를 기술통계, 집단별 선호도 분석, 그리고 Pay-off Matrix 분석으로 나누어 제시한다.

##### 1) 기술통계 분석

델파이 3차 조사 결과를 바탕으로 7가지 재구조화 방안의 개선 필요성과 실현 가능성을 분석하였다. 각 방안에 대하여 5점 척도로 측정된 개선 필요성 및 실현 가능성에 대하여 기술통계 분석한 결과와 이에 대한 CVR 값을 <표 IV-8>에 제시하였다. 그리고 지역별 및 분야별 집단 간의 차이도 분석하여 <표 IV-8>에 제시하였다.

〈표 IV-8〉 재구조화 방안 델파이 3차 조사 기술통계

안	구분	3차					
		개선 필요성			실현 가능성		
		M	SD	CVR	M	SD	CVR
1안	제주	3.00	1.41	-0.27	3.45	1.29	0.27
	제주 이외	2.67	1.09	-0.58	2.58	0.97	-0.58
	학계	2.76	1.22	-0.62	3.00	1.14	-0.24
	교육행정기관	2.79	1.19	-0.29	2.64	1.15	-0.43
	전체	2.77	1.19	-0.49	2.86	1.14	-0.31
2안	제주	3.00	1.34	-0.09	3.73	1.01	0.45
	제주 이외	3.25	1.26	0.25	3.00	1.10	-0.17
	학계	3.33	1.20	0.24	3.33	1.06	0.05
	교육행정기관	2.93	1.38	0.00	3.07	1.21	0.00
	전체	<b>3.17</b>	1.27	0.14	<b>3.23</b>	1.11	0.03
3-1안	제주	3.00	1.48	0.09	2.82	1.25	-0.27
	제주 이외	2.58	1.18	-0.50	2.17	0.92	-0.92
	학계	2.81	1.17	-0.33	2.38	1.02	-0.71
	교육행정기관	2.57	1.45	-0.29	2.36	1.15	-0.71
	전체	2.71	1.27	-0.31	2.37	1.06	-0.71
3-2안	제주	2.00	0.89	-0.82	1.82	1.08	-0.82
	제주 이외	2.54	0.98	-0.75	2.54	1.22	-0.50
	학계	2.57	1.08	-0.62	2.67	1.24	-0.43
	교육행정기관	2.07	0.73	-1.00	1.79	0.97	-0.86
	전체	2.37	0.97	-0.77	2.31	1.21	-0.60
4-1안	제주	3.36	1.36	-0.09	2.73	1.42	-0.27
	제주 이외	2.96	1.12	-0.42	2.50	0.83	-0.83
	학계	3.24	1.34	-0.14	2.62	1.16	-0.62
	교육행정기관	2.86	0.95	-0.57	2.50	0.85	-0.71
	전체	<b>3.09</b>	1.20	-0.31	2.57	1.04	-0.66
4-2안	제주	<b>4.18</b>	1.17	<b>0.82</b>	<b>4.00</b>	1.18	<b>0.64</b>
	제주 이외	<b>4.33</b>	0.82	<b>0.75</b>	<b>3.83</b>	0.76	0.25
	학계	<b>4.14</b>	1.06	<b>0.71</b>	<b>3.86</b>	0.96	<b>0.43</b>
	교육행정기관	<b>4.50</b>	0.65	<b>0.86</b>	<b>3.93</b>	0.83	0.29
	전체	<b>4.29</b>	0.93	<b>0.77</b>	<b>3.89</b>	0.90	<b>0.37</b>
5안	제주	2.55	1.57	-0.45	2.09	1.30	-0.64
	제주 이외	2.33	1.24	-0.67	1.50	0.66	-1.00
	학계	2.67	1.32	-0.62	1.86	21.00	-0.81
	교육행정기관	2.00	1.30	-0.57	1.43	0.65	-1.00
	전체	2.40	1.33	-0.60	1.69	0.93	-0.89

※ 주: 제주:11명, CVR 최소값: .59, 제주 이외:24명, CVR 최소값: .37, 학계:21명, CVR 최소값: .42, 교육행정기관:14명, CVR 최소값: .51, 전체:35명, CVR 최소값: .31

우선, 개선 필요성에 대한 기술통계 값을 살펴보면, 가장 긍정적으로 응답한 방안은 [4-2안]으로 나타났다. 평균은 4.29이고 표준편차는 0.93이었다. 이는

2차 조사 결과와 동일하다. 그리고 응답자들끼리의 동일성을 검증한 내용타당도는 .77로 35명의 기준 점수인 .31보다 높아 내용타당도도 있는 것으로 판단하였다. 지역별 차이를 살펴보면 제주지역 전문가가 가장 개선이 필요하다고 생각한 안은 역시 [4-2안]으로 밝혀졌으며, 평균값이 4.18(표준편차: 1.17)이고 내용타당도는 .82로 나타났다. 제주 이외 지역의 전문가가 가장 긍정적으로 개선 필요성이 있다고 응답한 안도 [4-2안]으로 분석되었다(평균: 4.33; 표준편차: 0.82; CVR= .75). 분야별 분석결과도 앞의 지역별 분석과 동일하게 학계와 교육행정기관 소속 전문가 모두 [4-2안]에 대해서 개선 필요성이 가장 높다고 응답하였다.

반면에 개선 필요성이 가장 낮은 것은 무엇인지 분석한 결과, 35명 전체 값의 평균으로 보면 [5안](교육행정기관과 일반행정기관을 통합, 본청과 교육지원청 현 체제 유지)이 가장 낮은 것으로 나타났다. 이는 2차 조사와는 조금 상이하다. 2차 조사에서는 [3-2안]이 가장 낮은 것으로 나타났으며, [5안]은 두 번째로 낮은 것으로 나타났다. 다음으로 집단 간 차이를 살펴보면, 지역별 차이 중 제주 지역에 있는 전문가 및 학계 전문가들은 모두 동일하게 [3-2안]에 부정적으로 응답하였으며, 제주 이외 지역 및 교육행정기관 소속 전문가들은 모두 동일하게 [5안]을 개선 필요성이 가장 낮은 것으로 응답하였다.

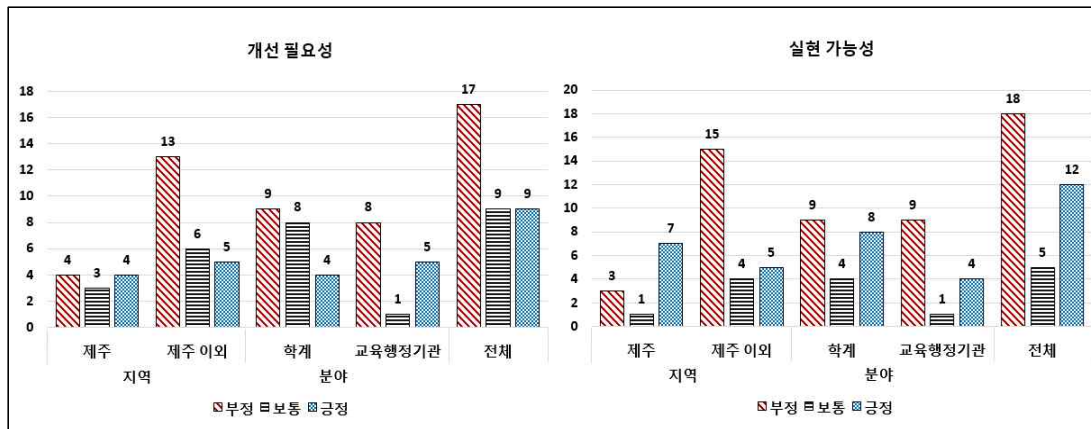
다음으로 실현 가능성에 대한 분석결과를 살펴보면, [4-2안]에 대한 평균값이 3.89(표준편차: 0.90)로 7가지 방안 중 가장 높은 것으로 나타났다. 또한, 내용타당도에 대한 분석결과, Lawshe(1975)가 35명의 기준값으로 제시한 .31보다 높은 .37로 밝혀졌다. 집단별 분석 중 지역별로 통계 처리한 결과도 제주지역(평균: 4.00; 표준편차: 1.18)과 제주 이외 지역(평균: 3.83; 표준편차: 0.76) 모두 [4-2안]이 높은 것으로 나타났다. 제주지역 전문가들의 의견은 타당성이 높게 나타났으나(CVR= .64, 최소기준값= .59, n=11) 제주 이외 지역은 타당성이 없는 것으로 나타났다(CVR= .25, 최소기준값= .37, n=24). 분야별 분석결과 지역별 분석과 동일하게 학계 및 교육행정기관 소속 전문가들은 모두 [4-2안]에 대하여 가장 긍정적으로 응답하였다. 21명으로 구성된 학계는 평균값이 3.86(표준편차: 0.96)이고 CVR은 .43(최소기준값: .42)으로 내용타당성이 있는 것으로 나타났다. 12명으로 구성된 교육행정기관 소속 전문가들 역시 [4-2안]

에 대하여 가장 긍정적으로 응답하였다(평균: 3.93 표준편차: 0.83; CVR=.29). 7가지 방안 중에서 가장 부정적으로 응답한 것은 [5안]으로 평균값이 1.69, 표준편차가 0.93이었다. 이는 2차 조사 결과와 동일하다. 집단별로 살펴보면, 제주지역은 [3-2안], 제주 이외 지역은 [5안]에 대하여 가장 부정적으로 응답을 하였고, 학계와 교육행정기관 모두 [5안]에 대하여 실현 가능성이 가장 낮은 것으로 응답하였다.

## 2) 집단별 선호도 분석

텔파이 3차 조사에서 수집된 재구조화 방안에 대하여 집단별 응답 분포를 살펴보기 위하여 빈도분석을 실시하였다. 5점 척도 중 4점과 5점은 긍정으로 처리하였고, 3점은 보통, 1점과 2점은 부정으로 코딩 값을 변경하여 빈도분석을 실시하였고, 그 결과를 그래프로 제시하였다.

첫째, [1안]에 대한 집단별 개선 필요성과 실현 가능성의 선호도 분석결과는 [그림 IV-2]와 같다.



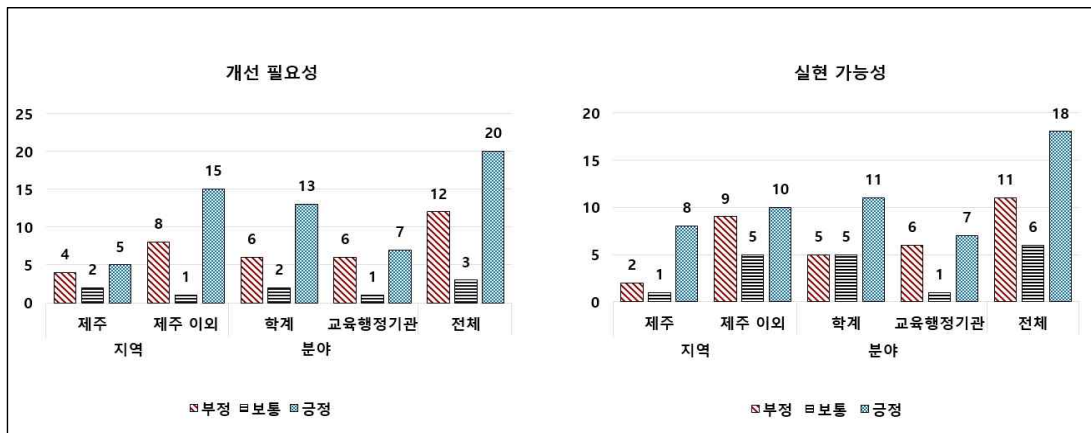
[그림 IV-2] [1안]의 집단별 선호도 분석결과

우선 개선 필요성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 부정의 견해는 17명으로 긍

정의 견해를 표시한 9명보다 높았다. 집단별 차이를 살펴보면 제주 이외 지역 및 교육행정기관 전문가들은 부정으로 응답한 경우가 많았으나, 제주지역 전문가들은 긍정과 부정이 비슷한 분포를 보였고, 학계는 부정과 보통이 비슷한 빈도를 보였다.

다음으로 실현 가능성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 부정(18명)이 긍정(16명)보다 다소 높게 나타났다. 보통은 5명에 그쳤다. 제주 이외 지역과 교육행정기관 전문가는 부정이 긍정보다 50% 이상 높게 나타났다. 제주지역은 긍정이 부정보다 50% 이상 높게 나타나고 있으며, 학계는 긍정과 부정이 비슷한 분포를 보였다. 제주와 제주 이외 지역의 전문가는 실현 가능성에 대한 응답이 반대로 나타났다. 그 이유에 관하여 추가적인 연구가 필요한 것으로 사료되나, 지역에 대한 이해가 다르기 때문일 것이라고 유추할 수 있다.

둘째, [2안]에 대한 집단별 개선 필요성과 실현 가능성의 선호도 분석결과는 [그림 IV-3]과 같다.



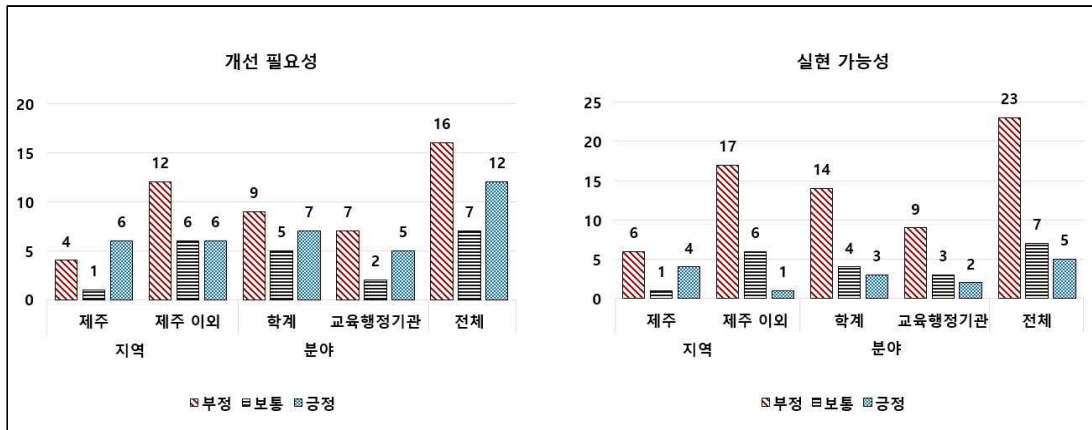
[그림 IV-3] [2안]의 집단별 선호도 분석결과

우선 개선 필요성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 긍정이 20명으로 부정 12명보다 높은 것으로 나타났다. 집단별로 구분하면, 제주 이외 지역과 학계는 둘 다 긍정(15명)이 부정(13명)보다 2배 이상 높게 응답하였으나, 제주지역과 교육행

정기관 전문가는 긍정과 부정 모두 유사한 응답을 보여주었다.

다음으로 실현 가능성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 긍정이 높게 나타났다. 그러나 집단별 차이를 보면 앞의 개선 필요성과는 다소 상이한 결과를 보여주고 있다. 제주지역 전문가들이 응답한 개선 필요성은 높지 않았으나, 실현 가능성은 높다는 응답이 높지 않다는 응답보다 높게 나타났다. 또한 제주 이외 지역은 개선 필요성에 대해서 개선이 필요하다고 응답한 사람이 훨씬 많았으나 실현 가능성에서는 긍정과 부정이 비슷한 수치를 보였다.

셋째, [3-1안]에 대한 집단별 개선 필요성과 실현 가능성의 선호도 분석결과는 [그림 IV-4]와 같다.



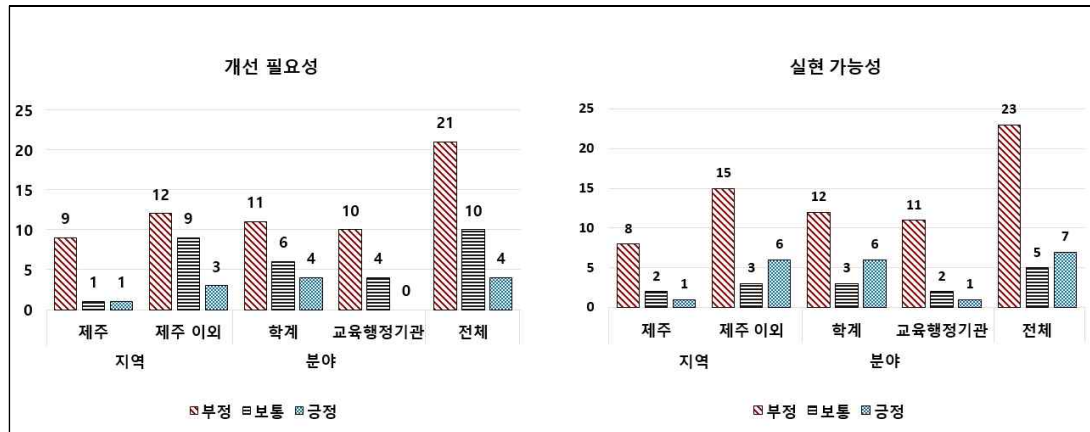
[그림 IV-4] [3-1안]의 집단별 선호도 분석결과

우선 개선 필요성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 부정이 16명이고, 보통이 7명 그리고 긍정이 12명으로 부정과 긍정은 큰 차이가 나타나지 않았다. 그러나 집단 간 차이를 살펴보면, 제주지역 전문가들은 긍정에 6명, 부정에 4명이 응답하여 다소 긍정이 높았지만, 제주 이외 지역은 부정이 12명, 긍정이 6명으로 부정적인 견해를 보였다. 분야별 차이는 크지 않은 것으로 나타났다.

다음으로 [3-1안]에 대한 실현 가능성에 대하여 분석한 결과, 부정적 사례가 23명으로 높았다. 또한, 제주지역 전문가, 학계 및 교육행정기관 모두 동일하게

부정적으로 응답한 값이 긍정이라고 응답한 값보다 높게 나타났다.

넷째, [3-2안]에 대한 집단별 개선 필요성과 실현 가능성의 선호도 분석결과는 [그림 IV-5]와 같다.



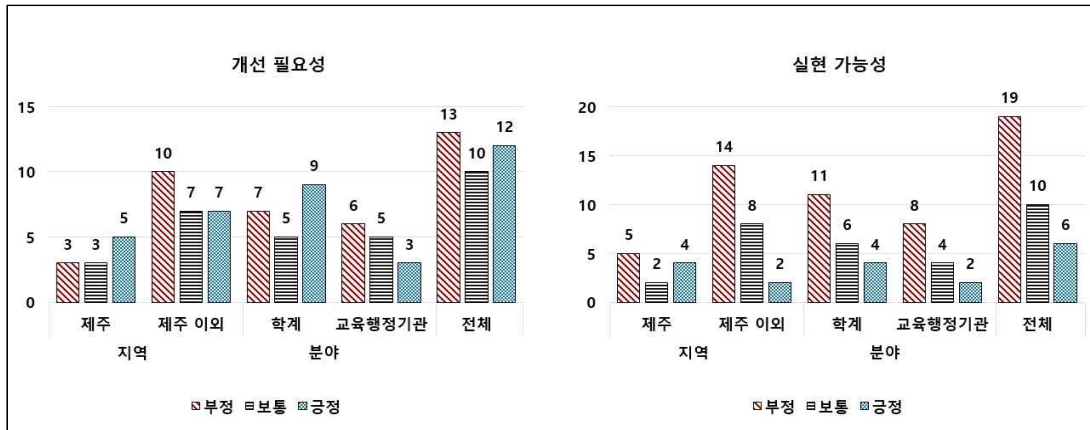
[그림 IV-5] [3-2안]의 집단별 선호도 분석결과

우선 개선 필요성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 35명 중 21명(66%)이 부정적으로 응답하였다. 집단별로 분석한 결과도 제주지역은 11명 중 9명(82%)이, 제주 이외 지역은 24명 중 12명(50%)이 부정적으로 응답하였다. 학계는 총 21명 중 11명(52%), 교육행정기관은 14명 중 10명(71%)이 부정적으로 응답하였다.

다음으로 실현 가능성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 부정이 높게 나타났다. 지역별로 보아도 제주(부정: 8명)와 제주 이외(부정: 15명) 지역 모두 부정적으로 응답하였다. 또한, 분야별로 살펴보아도 학계는 57%, 교육행정기관은 88%가 실현 가능성이 낮다고 응답하였다.

다섯째, [4-1안]에 대한 집단별 개선 필요성과 실현 가능성의 선호도 분석결과는 [그림 IV-6]과 같다.



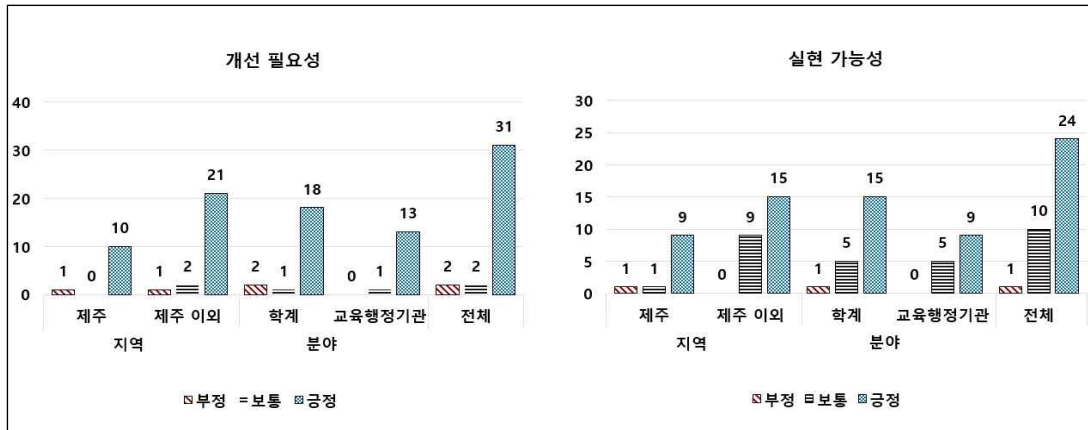


[그림 IV-6] [4-1안]의 집단별 선호도 분석결과

우선 개선 필요성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 부정과 긍정에 대한 응답이 13명(37%) 대 12명(34%), 그리고 보통이 10명(29%)으로 서로 비슷한 분포를 보였다. 집단별 차이를 보면, 제주지역과 학계 전문가들은 긍정적이라고 응답한 사람이 다소 많았고, 제주 이외 지역과 학계는 부정적이라고 응답한 사람이 다소 많았다.

다음으로 실현 가능성의 측면에서, 35명 전체 중 19명이 부정적이라고 응답을 하였고, 6명만이 긍정적이라고 응답하였다. 지역별로 살펴보면, 제주지역은 부정과 긍정이 5:4로 비슷한 분포를 보였으나, 제주 이외 지역은 부정이 14명으로 긍정 2명보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 분야별로는 학계 및 교육행정기관 모두 부정적이라고 생각하는 사람들이 긍정적이라고 생각하는 사람들보다 다소 많은 것으로 나타났다.

여섯째, [4-2안]에 대한 집단별 개선 필요성과 실현 가능성의 선호도 분석결과는 [그림 IV-7]과 같다.

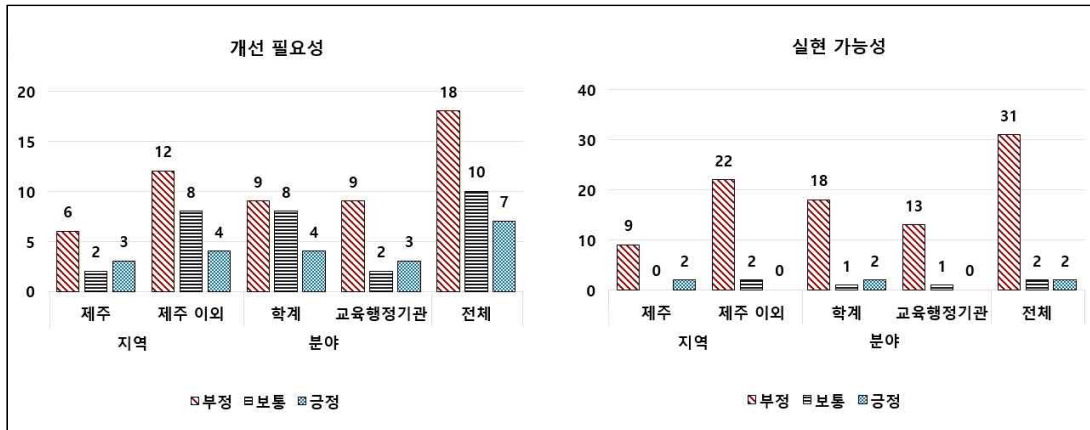


[그림 IV-7] [4-2안]의 집단별 선호도 분석결과

우선 개선 필요성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 총 35명 중 31명(89%)이 개선이 필요하다고 응답하였으며, 단 2명(2%)만이 개선 필요성이 없다고 응답하였다. 집단별 차이를 살펴보아도 모두 압도적으로 개선 필요성에 대하여 긍정적으로 응답하였다.

다음으로 실현 가능성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 전체 35명 중 24명이 긍정적으로 응답하였고, 보통이라고 응답한 사람이 10명이었다. 그리고 부정으로 응답한 사람은 단 1명으로 나타났다. 지역별로 분석한 결과 제주지역 전문가는 긍정에 82%가 응답하였고, 제주 이외 지역 전문가는 긍정에 63%가 응답하였다. 분야별로 살펴보면, 학계는 21명 중 15명(71%)이 실현 가능성이 높다고 응답하였고, 교육행정기관은 14명 중 9명(64%)이 긍정적으로 응답하였다.

일곱째, [5안]에 대한 집단별 개선 필요성과 실현 가능성의 선호도 분석결과는 [그림 IV-8]과 같다.



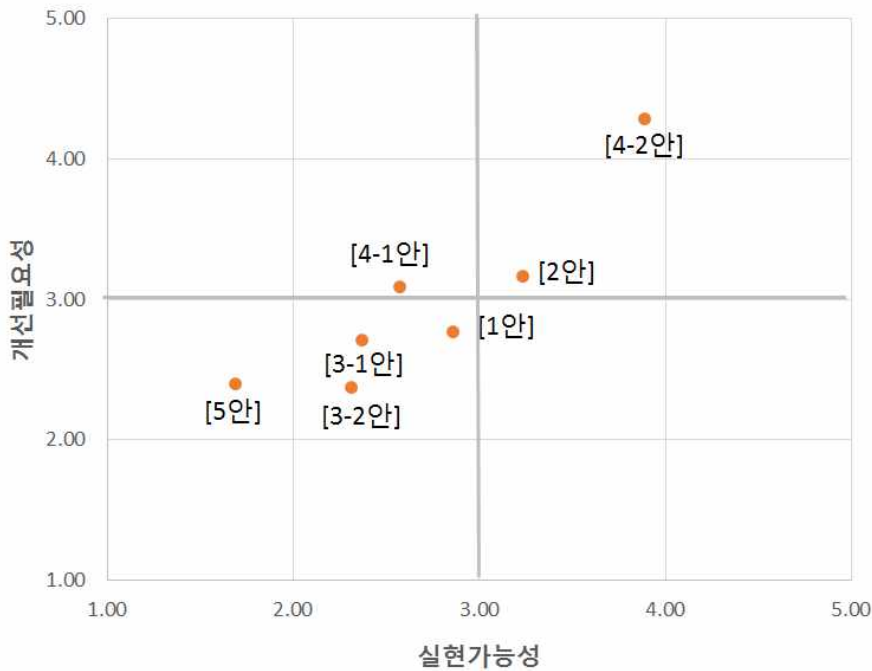
[그림 IV-8] [5안]의 집단별 선호도 분석결과

우선 개선 필요성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 35명 중 51%인 18명이 개선 필요성이 낮다고 응답하였으며, 20%인 7명만이 개선할 필요가 있다고 응답하였다. 지역별로 살펴보면, 제주 및 제주 이외 지역 전문가 모두는 개선 필요성에 대하여 부정적으로 응답하였다. 그리고 분야별로 살펴보아도 학계 및 교육행정기관 전문가는 모두 개선 필요성에 대하여 부정적으로 응답하였다.

다음으로 실현 가능성의 측면에서, 전체적으로 볼 때 35명 중 31명(89%)이 부정적으로 응답하였다. 이는 7가지 방안에 대한 실현 가능성 중 가장 낮은 값이다. 집단별로 살펴보아도 모든 집단이 실현 가능성이 낮다고 응답하였다.

### 3) Pay-off Matrix 분석

마지막으로 델파이 3차 조사를 바탕으로 7가지 재구조화 방안에 대한 우선순위를 파악하고자 Pay-off Matrix 분석을 실시하여 다음의 [그림 IV-9]와 같이 제시하였다. X축은 '실현 가능성', Y축은 '개선 필요성'으로 설정하였고, 좌표 값은 35명 전체 응답자의 평균값으로 제시하였다. 개선 필요성의 전체 평균값은 2.97(표준편차: 1.17)이었고 실현 가능성의 전체 평균값은 2.70(표준편차: 1.06)이었다.



※ 주: 개선 필요성 평균:2.97, 표준편차:1.17, 실현 가능성 평균:2.70; 표준편차:1.06.

#### [그림 IV-9] Pay-off Matrix 분석결과(2)

[그림 IV-2]에 나타나듯이, 실현 가능성과 개선 필요성 모두 높은 방안은 [4-2안]으로 나타났다. 다음으로 선택할 수 있는 방안은 [2안]이었다. 그리고 실현 가능성 및 개선 필요성은 모두 낮은 방안은 [5안]과 [3-1안], [3-2안], [1안]으로 나타났다. 이러한 결과는 모두 델파이 2차 조사의 결과와 동일하다. 위의 <표 IV-8>과 [그림 IV-2]의 결과를 종합하여 보면, 가장 우선순위가 높은 방안은 [4-2안]이었고 다음 순으로는 [2안]으로 나타났다.

## 2. 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안

### 가. 델파이 1차 조사 분석결과

제주자치도 교육행정체제의 재구조화 방안에 대한 델파이 조사와 함께 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안에 대한 설문도 동시에 실시되었다<sup>27)</sup>. 델파이 1차 조사에서는 제시된 재구조화 방안에 따른 기존 제주특별자치도교육청과 교육지원청, 학교지원센터의 주요 기능 재분배 방안과 추가할 기능을 개방형으로 기술하도록 요청하였다. 델파이 1차 조사에서, 제주자치도 교육행정체제 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안에 대한 전문가 패널의 의견<sup>28)</sup>을 재구조화 방안별로 정리하면 다음과 같다.

첫째, [1안]의 기능 재분배 방안으로 패널들이 제시한 의견을 정리하면 다음의 <표 IV-9>와 같다. 본청에 추가할 기능으로 14가지, 교육지원청에 추가할 기능으로 27가지, 그리고 본청 또는 교육지원청이 선택할 수 있는 업무로 20가지가 제시되었다.

<표 IV-9> 전문가가 제시한 [1안]에 대한 기능

구분	세부 내용	총계
본청에 추가할 기능	정책 기획 기능 강화, 학교폭력전담 기구를 설치, 교권 확립 및 보호를 위한 기능, 사립학교지원 및 관리, 학교에서 발생하는 소송 전담부서, 시설기획 기능, 학부모단체와 노조 관리 기능, 성 및 민주시민교육 관련 업무, 단위학교 문제해결을 위한 법 제도 개선방안, 미래교육 비전 및 교육 아젠다 설정 기능, 컨설팅·장학지원 기능, 연구기능 강화, 혁신교육정책 개발 기능, 학교시설 및 계약 업무	14
교육지원청에 추가할 기능	기간제교원등의 인력풀 관리 기능, 각종교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능), 학생생활지도 기능, 학부모 교육 및 연수 업무·마을교육공동체 관련 업무, 교수-학습자료 연구센터 등 수업 지원 기능 강화, 교육환경 개선을 위한 지원, 학교지원센터 활성화(교무행정, 교교사무 지원), 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원, 교육자원의 양성 관리 및 지원 기능, 정책 기획·연구 기능, 학교폭력예방 및 사안 처리 지원 기능, 예산 확보·편성·배분 기능, 장학지도 및 컨설팅 기능, 연수·능력 개발 기능, 인사·조직·정원 관리 기능, 교사 지원 기능인 수업 개선, 행정지원 등 강화, 단위학교 문제해결 기능, 예산 확보·인사관리, 교원 강사 지원센터 운영, 자	27

27) 제주자치도 교육행정기관의 기존 기능은 [부록 3]을 참조함.

28) 전체 전문가 패널의 의견은 <부록 2>를 참조함.

	유학기제 활동 지원 기능, 학교별 맞춤형 지원 기능 강화, 초·중학교 학구 지정 및 학생 배정 사무 유·초·중학교 지도·감독 기능, 학교지원센터 기능, 교육자료 개발·학교현장 순회 지원, 학교현장 지원 중심 기능 강화, 학교 교수-학습 지원 업무만 수행	
본청 또는 교육지원청의 기능으로 선택 가능한 기능	학원 관리 기능, 유·초·중학교 지도·감독 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능, 학교폭력 사안 처리 기능, 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, 컨설팅장학 지원 기능, 어린이 놀이시설 및 학교환경위생관리 업무, 숙박형 현장체험학습 업무 지원, 초등돌봄교실 업무 지원	20

둘째, [2안]의 기능 재분배 방안으로 패널들이 제시한 의견을 정리하면 다음의 <표 IV-10>과 같다. 교육지원청에 추가할 기능으로 28가지, 본청에 추가할 기능으로 15가지, 그리고 본청 또는 교육지원청이 선택할 수 있는 업무로 23가지가 제시되었다.

<표 IV-10> 전문가가 제시한 [2안]에 대한 기능

구분	세부 내용	총계
교육지원청에 추가할 기능	자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원, 학교 밖 청소년 지원 및 교육 활동, 학교현장지원센터 기획 기능 강화, 자율적 예산 편성 기능, 교권침해 예방 및 대응 기능, 교육자원의 양성 관리 및 지원 기능, 기간제교원등의 인력풀 관리 기능, 교과서 신청 접수 및 분배 업무 담당 부서, 교직원 복지 및 연수능력 개발 지원 기능, 평생교육 지원 기능, 학생생활 지도 기능, 지역사회 연계 기능, 학원 관리, 학교의 방과후학교 및 돌봄, 기간제 교사 확보, 대체강사 확보, 방과후 돌봄 체험 등, 교육자료 개발, 학교폭력 등 각종 사안 지원 전담팀 구성·운영, 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능), 학교지원센터의 기능과 역할 강화, 단위학교 행정실 업무 지원 강화, 체험학습차량 일괄 계약 및 지역체험처 관리 지원, 학교 학교폭력 예방 및 사안 처리 지원, 컨설팅 및 장학지원, 교사·학부모 대상의 연수, 마을교육공동체 관련 업무, 학교 사업 및 시설지원,	28
본청에 추가할 기능	학교폭력 전담기구 설치, 정무 담당 기능 신설, 통계분석 및 조사연구 기능 강화, 정책 기획 기능, 교육자원의 양성 관리 및 지원 기능, 학교 신설 등 시설기획 및 학생수용계획, 학교지원센터 활동의 총괄 기획, 미래사회 대비를 위한 혁신교육 정책 개발업무 추진, 재난안전 총괄 업무, 학교폭력 전담 기능 추	15

	가, 전문직과 교원 전문성 신장 연수기획 담당 부서, 대외협력 및 교육 활동기반 확충 기능, 학교 밖 청소년 지원에 대한 전담부서 설치, 학교환경위생관리업무, 학교환경위생관리업무	
본청 또는 교육지원청의 기능으로 선택 가능한 기능	정책 기획·연구 기능, 감사 및 평가 기능, 법·제도 개선 기능, 교육과정 기획·관리 기능, 예산 확보·편성·배분 기능, 장학지도 및 컨설팅 기능, 연수·능력 개발 기능, 인사·조직·정원 관리 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능, 시설 관리 및 계약 기능, 고등학교 운영관리·지도·감독 기능, 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, 컨설팅장학 지원 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능, 유·초·중학교 지도·감독 기능, 학원 관리 기능, 학교폭력 사안 처리 기능, 방과후학교 업무 지원, 초등돌봄교실 업무 지원, 보건 업무 지원, 숙박형 현장체험학습 업무 지원, 유치원 방과후과정 업무 지원, 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원	23

셋째, [3안]의 기능 재분배 방안으로 패널들이 제시한 의견을 정리하면 다음의 <표 IV-11>과 같다. 본청에 추가할 기능으로 10가지, 그리고 교육지원청 또는 학교지원센터의 기능으로 선택 가능한 업무로 12가지가 제시되었다.

<표 IV-11> 전문가가 제시한 [3안]에 대한 기능

구분	세부 내용	총계
본청에 추가할 기능	단위학교 행정실 지원 강화, 단위학교 자율연수 지원 기능, 학교폭력 사안 전담업무, 성 및 민주시민교육 관련 업무, 위기 학생 관리 업무, 방과후학교 업무, 숙박형 현장체험학습 업무, 대외협력 및 교육 활동 기반 확충 기능, 교직원 복지 및 연수능력 개발 지원 기능, 자유학기제 활동 지원 기능	10
교육지원청 또는 학교지원센터의 기능으로 선택 가능한 기능	유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, 컨설팅장학 지원 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능, 유·초·중학교 지도·감독 기능, 학원 관리 기능, 학교폭력 사안 처리 기능, 방과후학교 업무 지원, 초등돌봄교실 업무 지원, 보건 업무 지원, 숙박형 현장체험학습 업무 지원, 유치원 방과후과정 업무 지원, 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원	12

넷째, [4안]의 기능 재분배 방안으로 패널들이 제시한 의견을 정리하면 다음의 <표 IV-12>와 같다. 학교구 또는 학교종합지원센터에 추가할 기능으로 27가



지, 그리고 본청, 교육지원청 또는 학교지원센터의 기능으로 선택 가능한 업무로 23가지가 제시되었다.

<표 IV-12> 전문가가 제시한 [4안]에 대한 기능

구분	세부 내용	총계
<p>학교구 또는 학교종합지원 센터에 추가할 기능</p>	<p>자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원, 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능, 학교문제 해결 TF 구성 및 운영, 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리 등) 기능, 교원 치유센터 운영, 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무, 학교밖 교육 활동 지원, 각종 교육 기자제 운영시스템(대여 및 관리 기능), 소규모학교 행정실 학교 구에서 통합 운영, 학교의 행정 자료 정리 및 처리 기능, 교수-학습 지원 기능, 고등학교 지원 기능, 특수교육 관련 업무 기능, 학교의 방과후학교 및 돌봄 기능, 학교지원 및 장학 컨설팅 업무 관련 예산 책정권(요구권), 소규모학교 급식 지원, 학교폭력 처리 지원단 설치, 각종 지원단(장학 지원단, 인력지원단, 행정지원단, 시설관리지원단 등) 설치, 과학교육지원센터 등의 학교지원 시설 구축, 교직원 복지 및 연수능력 개발 지원 기능, 다양성 확충 및 갈등 해결 지원 기능, 온종일 돌봄(초등돌봄교실) 확대, 유·초·중·고 방과후 활동 지원, 특수교육지원센터 설치, 학교폭력 사안 처리 등 업무 직접 담당, 학생 복지(교복, 방과후, 치료 등) 지원, 학생안전, 학교민주주의, 학교자치, 관행 문화 개선 등 업무통합 지원</p>	27
<p>본청, 교육지원청 또는 학교지원센터의 기능으로 선택 가능한 기능</p>	<p>정책 기획·연구 기능, 감사 및 평가 기능, 법·제도 개선 기능, 교육과정 기획·관리 기능, 예산 확보·편성·배분 기능, 장학지도 및 컨설팅 기능, 연수·능력 개발 기능, 인사·조직·정원 관리 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능, 시설 관리 및 계약 기능, 고등학교 운영관리·지도·감독 기능, 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, 컨설팅장학 지원 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능, 유·초·중학교 지도·감독 기능, 학원 관리 기능, 학교폭력 사안 처리 기능, 방과후학교 업무 지원, 초등돌봄교실 업무 지원, 보건 업무 지원, 숙박형 현장체험학습 업무 지원, 유치원 방과후과정 업무 지원, 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원</p>	23

텔파이 1차 조사에서 제시된 재구조화 방안에 따른 교육행정기관의 기능 재분

배에 대한 전문가 패널의 의견을 유목화하고 빈도를 분석하였다.<sup>29)</sup> 방안별로 빈도수가 높은 기능부터 재분배 기능의 대상으로 도출하여 교육행정기관의 기존 기능을 참조하여 중복되지 않도록 선정하였다. [3안]에 대한 재분배 기능들은 [3-1안]과 [3-2안]에 동일하게 적용되었으며, [4안]의 재분배 기능들도 [4-1안]과 [4-2안]에 동일하게 적용되었다. 이러한 절차를 거쳐 2019년 7월 27일, 전문가협의회를 통해 델파이 2차 조사의 7가지 재구조화 방안에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안이 설문조사지로 구안되었다.

## 나. 델파이 2~3차 조사 분석결과

델파이 2차 조사는 1차 조사 결과를 바탕으로 도출된 7가지 재구조화 방안에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안에 대한 설문조사로 실시되었다. 7가지 방안에 따른 교육행정기관의 기능으로 재조정 또는 추가할 기능에 대한 타당성을 Likert 5점 척도로 표시하도록 하였고, 기관을 선택해야 할 때에는 해당 기능을 수행할 적절한 기관을 선택한 뒤 그 기능의 타당성을 5점 척도로 표시하도록 하였다. 그리고 델파이 3차 조사도 2차 조사와 동일한 방식으로 실시하였다. 단지 전문가 패널의 응답이 제시한 사분위 범위를 넘어갈 때는 그 이유를 기술하도록 하여 소수의견으로 처리하였다.

여기서는 델파이 2차 조사와 3차 조사의 결과를 비교하고 종합하기 위해, 그 분석결과를 바탕으로 재구조화의 각 방안에 대한 교육행정기관 주요기능의 재분배 방안을 제시한다.

### 1) 재구조화 [1안]의 기능 재분배 방안

[1안]은 “교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대 방안”이다. 이 방안의 경우 교육행정기관 기능의 재분배 방안으로, 본청에 추가할 기능이나 교육지원청에 추가할 기능에 대한 타당성, 본청 또는 교육지원청에 중복으로 제시할 수 있는 기능에 대한 선택 및 그 타당성을 설문하였다. 설문 결과에 대한 기술통계를 실시

29) 전체 전문가 패널의 의견을 재구조화 방안별로 빈도분석한 내용은 <부록 2>를 참조함.

하였고, CVR 값을 구하기 위하여 5점 척도 중 4, 5점을 긍정으로 처리하였다.

첫째, 기존 본청 또는 교육지원청의 기능 이외에 추가할 기능에 대한 분석결과는 다음의 <표 IV-13>과 같다.

<표 IV-13> 본청 및 교육지원청 추가 기능 분석결과

기능		2차			3차		
		M	SD	CVR	M	SD	CVR
본청에 추가	① 학폭 전담기구 설치	3.44	1.48	0.11	3.51	1.46	0.26
	② 정책연구 기능 강화	4.69	0.52	<b>0.94</b>	4.57	0.70	<b>0.89</b>
교육 지원청에 추가	① 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	3.64	1.40	0.22	3.71	1.34	<b>0.37</b>
	② 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	3.78	1.27	0.28	3.83	1.07	<b>0.31</b>
	③ 교육환경 개선을 위한 지원	3.33	1.29	-0.06	3.40	1.14	0.09
	④ 학교지원센터 활성화	4.36	0.96	<b>0.72</b>	4.40	0.95	<b>0.77</b>
	⑤ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	3.81	1.26	<b>0.44</b>	3.94	1.08	<b>0.54</b>
	⑥ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	3.83	1.23	<b>0.39</b>	3.86	1.12	<b>0.43</b>
	⑦ 교수-학습자료 연구센터 등 수업 지원 기능 강화	4.14	1.07	<b>0.72</b>	4.21	1.04	<b>0.65</b>
	⑧ 학생생활지도 기능	2.89	1.37	-0.39	2.80	1.28	-0.37
2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31							

<표 IV-13>에 나타나듯이 델파이 2차와 3차 조사 결과를 비교하여 보면, 본청에 추가하여야 할 기능에 대해서는 2차와 3차의 차이 없이 ② 정책연구 기능 강화 기능을 본청에 추가하여야 한다고 응답하였다. CVR 값도 최소기준값(.31)보다 높은 .89가 나와 내용타당도가 있는 것으로 판단하였다. 교육지원청에 추가할 기능에 대해서는 2차와 3차 간에 다소 차이가 있었다. ① 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능 및 ② 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능) 기능은, 2차에서는 내용타당성은 없는 것으로 나타났으나 3차에서는 내용타당성이 있는 것으로 밝혀졌다. ⑤ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약 업무 지원, ⑥ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무, 그리고 ⑦ 교수-학습자료 연구센터 등 수업 지원 기능 강화는, 2차 및 3차 조사에서 모두 내용타당성이 있는 것으로 나타났다. 그리고 ⑧ 학생 생활지도 기능은 2차 및 3차에서 모두 내

용타당성이 없다는 결과를 보였다.

둘째, 기존 교육지원청과 학교지원센터의 기능 가운데 중복으로 제시된 기능에 대한 교육행정기관별 분석결과는 다음의 <표 IV-14>와 같다.

<표 IV-14> 중복기능 재분배 분석결과(1)

기능	2차				3차				
	본청	지원청	지원센터	CVR	본청	지원청	지원센터	CVR	
기존 교육지원청 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	7	29	0	0.61	7	28	0	0.60
	② 컨설팅장학 지원 기능	4	32	0	0.78	3	32	0	0.83
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	11	25	0	0.39	9	26	0	0.49
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	22	14	0	0.22	21	14	0	0.20
	⑤ 학원 관리 기능	27	9	0	0.50	26	9	0	0.49
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	15	20	1	0.11	15	20	0	0.14
기존 학교지원센터 업무	① 초등돌봄교실 업무 지원	2	15	19	0.06	2	12	21	0.20
	② 숙박형 현장체험학습 업무 지원	4	12	20	0.11	3	11	21	0.20
	③ 어린이 놀이시설·환경위생관리 업무 지원	5	12	19	0.06	4	11	20	0.14

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

기존의 교육지원청 업무 및 학교지원센터 업무 중 본청, 교육지원청 또는 학교지원센터 어느 곳에 재분배하는지에 대하여 분석한 결과인 <표 IV-14>를 자세히 보면, 2차 조사와 3차 조사 간에는 차이가 없는 것으로 나타났다. 기존 교육지원청 업무 중 ① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, ② 컨설팅장학 지원 기능, ③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능, 그리고 ⑤ 학원 관리 기능은, CVR 값이 모두 최소기준값보다 높게 분석되어 내용타당성은 검증되었다. 이중 ① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, ② 컨설팅장학 지원 기능, 그리고 ③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능은 교육지원청에 두어야 하는 것으로 나타났으며, ⑤ 학원 관리 기능은 본청에 재분배하는 것이 타당한 것으로 분석되었다. 그리고 기존 학교지원센터의 업무 3가지 모두 2차 및 3차 조사 결과 내용타당성이 없는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과를 종합하여 정리하면, 재구조화 [1안]에 따른 교육행정기관의 재분배 기능은 다음의 <표 IV-15>와 같다.

<표 IV-15> 재구조화 [1안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능

기관	재분배 기능	비고	합계
본청	·정책 기획·연구 기능	기존 기능	13
	·감사 및 평가 기능	기존 기능	
	·법·제도 개선 기능	기존 기능	
	·교육과정 기획·관리 기능	기존 기능	
	·예산 확보·편성·배분 기능	기존 기능	
	·장학지도 및 컨설팅 기능	기존 기능	
	·연수·능력 개발 기능	기존 기능	
	·인사·조직·정원 관리 기능	기존 기능	
	·체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	기존 기능	
	·시설 관리 및 계약 기능	기존 기능	
	·고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	기존 기능	
	·정책 연구기능 강화	추가 기능	
	·학원 관리 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	교육 지원청	·유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	
·컨설팅장학 지원 기능		기존 기능	
·체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능		기존 기능	
·기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능		추가 기능	
·각종 교육기자재 운영시스템(대여·관리 기능)		추가 기능	
·학교지원센터 활성화		추가 기능	
·자유학기제 등 위탁프로그램 계약업무 지원		추가 기능	
·학부모 교육·연수, 마을교육공동체 관련 업무		추가 기능	
·교수-학습자료연구센터 등 수업지원기능 강화		추가 기능	
본청/교 육지원청*	·유·초·중학교 지도·감독 기능	기존 교육지원청 기능	2
	·학교폭력 사안 처리 기능	기존 교육지원청 기능	
학교지원 센터	·방과후학교 업무 지원	기존 기능	6
	·초등돌봄교실 업무 지원	기존 기능	
	·보건 업무 지원	기존 기능	
	·숙박형 현장체험학습 업무 지원	기존 기능	
	·유치원 방과후과정 업무 지원	기존 기능	
	·어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무 지원	기존 기능	
총계			30

※ 주: \*는 양 기관의 여건과 맥락에 따라 이들 기능을 선택할 수 있음.

## 2) 재구조화 [2안]의 기능 재분배 방안

[2안]은 “교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소 방안”이다. 이에 대한 교육행정기관 기능의 재분배 방안으로, 교육지원청에 추가할 기능이나 본청에 추가할 기능에 대한 타당성, 교육지원청 또는 본청에 중복으로 제시할 수 있는 기능에 대한 선택 및 그 타당성을 설문하였다. 설문 결과에 대한 기술통계를 실시하였고, CVR 값을 구하기 위하여 5점 척도 중 4, 5점을 긍정으로 처리하였다.

첫째, 기존 교육지원청 또는 본청의 기능 이외에 추가할 기능에 대한 분석결과는 다음의 <표 IV-16>과 같다.

<표 IV-16> 교육지원청 및 본청 추가 기능 분석결과

기능		2차			3차		
		M	SD	CVR	M	SD	CVR
교육 지원청 추가	① 학교지원센터 기획 기능	4.08	1.18	<b>0.50</b>	4.29	0.86	<b>0.89</b>
	② 학교 밖 청소년 지원	3.69	1.21	0.17	3.71	1.05	0.09
	③ 자율적 예산 편성 기능	3.75	1.16	0.22	3.74	1.12	0.20
	④ 자유학기제 위탁프로그램 계약업무 지원	4.42	0.73	<b>0.72</b>	4.43	0.65	<b>0.83</b>
	⑤ 교권침해 예방 및 대응 기능	3.61	1.34	0.06	3.80	1.11	0.20
본청 추가	① 정무 담당 기능 신설	4.14	1.05	<b>0.56</b>	4.23	0.94	<b>0.83</b>
	② 통계분석과 조사연구 기능 강화	4.50	0.74	<b>0.83</b>	4.54	0.66	<b>0.94</b>
	③ 학교폭력 전담기구 설치	3.44	1.34	0.22	3.34	1.28	0.26

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

<표 IV-16>에서 보듯이, 교육지원청과 본청에 추가할 기능에 대하여 델파이 2차 및 3차 조사에서 수집된 자료를 분석한 결과 그 차이가 없었다. 교육지원청에 추가해야 할 기능의 내용타당성을 검토한 결과, ① 학교지원센터 기획 기능(평균: 4.29; 표준편차: 0.86), 그리고 ④ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원(평균: 4.43; 표준편차: 0.65)이 높게 나타났다. 그리고 본청에 추가하

여야 할 기능으로는 ① 정무 담당 기능 신설(평균: 4.23; 표준편차: 0.94)과 ② 통계분석과 조사연구 기능 강화(평균: 4.54; 표준편차: 0.66)로 분석되었다.

둘째, 기존 본청, 교육지원청과 학교지원센터의 기능 가운데 중복으로 제시된 기능에 대한 교육행정기관별 분석결과는 다음의 <표 IV-17>과 같다.

<표 IV-17> 중복기능 재분배 분석결과(2)

기능	2차				3차				
	본청	지원청	센터	CVR	본청	지원청	센터	CVR	
기존 본청 업무	① 정책 기획·연구 기능	36	0	-	1.00	35	0	-	1.00
	② 감사 및 평가 기능	33	3	-	0.83	33	2	-	0.89
	③ 법·제도 개선 기능	36	0	-	1.00	35	0	-	1.00
	④ 교육과정 기획·관리 기능	22	14	-	0.22	22	13	-	0.26
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능	29	7	-	0.61	29	6	-	0.66
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	4	32	-	0.78	3	32	-	0.83
	⑦ 연수·능력 개발 기능	12	24	-	0.33	11	24	-	0.37
	⑧ 인사조작·정원 관리 기능	34	2	-	0.89	33	2	-	0.89
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	12	24	-	0.33	9	26	-	0.49
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	14	22	-	0.22	12	23	-	0.31
	⑪ 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	10	26	-	0.44	8	27	-	0.54
기존 교육 지원 청 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	4	29	3	0.61	3	30	2	0.71
	② 컨설팅장학 지원 기능	1	30	5	0.67	1	29	5	0.66
	③ 체육·보건·급식·방과후 운영지원 기능	3	25	8	0.39	3	25	7	0.43
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	11	25	0	0.39	10	25	0	0.43
	⑤ 학원 관리 기능	20	14	2	0.11	18	14	2	0.06
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	13	15	8	-0.17	14	14	7	-0.20
기존 학교 지원 센터	① 방과후학교 업무 지원	2	10	24	0.33	2	10	23	0.31
	② 초등돌봄교실 업무 지원	2	9	25	0.39	2	7	26	0.49
	③ 보건 업무 지원	3	15	18	0.00	3	13	19	0.09



업무	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	1	11	24	0.33	1	8	26	0.49
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	1	11	24	0.33	1	9	25	0.43
	⑥ 어린이 놀이시설 환경위생업무 지원	4	12	20	0.11	4	10	21	0.20

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

<표 IV-17>은 기존의 교육행정기관에서 수행하고 있는 기능에 대해서 [2안]을 고려할 경우 재분배해야 할 기능에 대하여 분석한 결과이다. 이를 구체적으로 살펴보면, 델파이 2차와 3차 분석결과 간에는 차이가 없는 것으로 나타났다.

기존 본청의 업무 중 내용타당성이 높은 것들 가운데 ① 정책 기획·연구 기능, ② 감사 및 평가 기능, ③ 법·제도 개선 기능, ⑤ 예산 확보·편성·배분 기능, 그리고 ⑧ 인사·조직·정원 관리 기능은 그대로 본청에 두어야 하는 것으로 응답하였다. 그러나 ⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능, ⑦ 연수·능력 개발 기능, ⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능, ⑩ 시설 관리 및 계약 기능 및 ⑪ 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능은 교육지원청으로 이관해야 한다고 분석되었다. 그리고 나머지 기능은 내용타당성이 없는 것으로 나타났다.

또한, 기존 교육지원청 업무 중 ⑤ 학원 관리 기능과 ⑥ 학교폭력 사안 처리 기능은 내용타당성이 없었으며, 나머지 4가지의 기능은 그대로 교육지원청에 두어야 한다고 응답하였다. 이에 대해서는 내용타당성이 검증되었다. 그리고 기존 학교지원센터 업무 6가지 중 4가지, ① 방과후학교 업무 지원, ② 초등돌봄교실 업무 지원, ④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원과 ⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원은 그대로 학교지원센터에 두는 것이 좋다고 응답하였으며, ③ 보건업무 지원과 ⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원 기능은 CVR 값이 최소 기준값보다 낮아 타당성이 검증되지 않았다.

이상의 분석결과를 종합하여 정리하면, 재구조화 [2안]에 따른 교육행정기관의 재분배 기능은 다음의 <표 IV-18>과 같다.

<표 IV-18> 재구조화 [2안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능

기관	재분배 기능	비고	합계
본청	· 정책 기획·연구 기능	기존 기능	7
	· 감사 및 평가 기능	기존 기능	
	· 법·제도 개선 기능	기존 기능	
	· 예산 확보·편성·배분 기능	기존 기능	
	· 인사·조직·정원 관리 기능	기존 기능	
	· 정무 담당 기능 신설	추가 기능	
	· 통계분석과 조사연구 기능 강화	추가 기능	
교육 지원청	· 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	기존 기능	11
	· 컨설팅장학 지원 기능	기존 기능	
	· 유·초·중학교 지도·감독 기능	기존 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	기존 기능	
	· 학교지원센터 기획 기능	추가 기능	
	· 자유학기제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	추가 기능	
	· 장학지도 및 컨설팅 기능	본청에서 이관된 기능	
	· 연수·능력 개발 기능	본청에서 이관된 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	본청에서 이관된 기능	
	· 시설 관리 및 계약 기능	본청에서 이관된 기능	
	· 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	본청에서 이관된 기능	
본청/교육 지원청	· 교육과정 기획·관리 기능	기존 본청 기능	3
	· 학원 관리 기능	기존 교육지원청 기능	
	· 학교폭력 사안 처리 기능	기존 교육지원청 기능	
학교지원 센터	· 방과후학교 업무 지원	기존 기능	4
	· 초등돌봄교실 업무 지원	기존 기능	
	· 숙박형 현장체험학습 업무 지원	기존 기능	
	· 유치원 방과후과정 업무 지원	기존 기능	
교육지원 청/학교지 원센터*	· 보건 업무 지원	기존 학교지원센터 기능	2
	· 어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무 지원	기존 학교지원센터 기능	
총계			27

※ 주: \*는 양 기관의 여건과 맥락에 따라 해당 기능을 선택할 수 있음을 의미함.

### 3) 재구조화 [3안]의 기능 재분배 방안

[3안]은 “교육지원청 폐지 후 본청으로 통폐합 방안”이며, 2가지 대안으로 구분하였다. 하나는 교육지원청을 폐지한 후 현재처럼 본청 1개 청사로 운영하는 [3-1안]이며, 다른 하나는 교육지원청을 폐지한 후 본청을 2개 청사로 운영하는 [3-2안]이다. 이 2가지 대안은 기능상으로는 동일하다는 전제하에 단일 [3안]에 대한 교육행정기관의 기능 재분배 방안을 설문하였다. ① 기존 교육지원청의 기능이 본청 또는 단위학교 가운데 어디에 두어야 하는가를 선택하게 하고, 그 타당성을 질문하였다. ② 단위학교에 추가할 기능에 대한 타당성을 설문하였다. 설문 결과에 대한 기술통계를 실시하였고, CVR 값을 구하기 위하여 5점 척도 중 4, 5점을 긍정으로 처리하였다.

첫째, 기존 교육지원청 업무 6가지 중 본청 또는 단위학교로 재분배해야 할 기능에 대하여 분석한 결과, 교육행정기관의 기능 선택에 대한 빈도와 CVR은 다음의 <표 IV-19>와 같다.

<표 IV-19> 교육지원청 기능 재분배 분석결과

기능	2차			3차			
	본청	학교	CVR	본청	학교	CVR	
기존 교육지원청 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	24	12	0.33	24	11	0.37
	② 컨설팅장학 지원 기능	21	15	0.17	20	15	0.14
	③ 체육·보건·급식·방과후 운영지원 기능	29	7	0.61	29	6	0.66
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	33	3	0.83	32	3	0.83
	⑤ 학원 관리 기능	34	2	0.89	33	2	0.89
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	29	7	0.61	29	6	0.66
기존 학교지원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원	23	13	0.28	23	12	0.31
	② 초등돌봄교실 업무 지원	22	14	0.22	22	13	0.26
	③ 보건업무 지원	25	11	0.39	25	10	0.43
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	23	13	0.28	23	12	0.31
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	22	14	0.22	22	13	0.26
	⑥ 어린이 놀이시설·환경위생관리업무 지원	24	12	0.33	24	11	0.37

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

<표 IV-19>에 나타나듯이 기존 교육지원청 업무의 재분배에 대해서 살펴보면, 델파이 2차와 3차 결과 간에는 차이가 없었다. 총 6가지의 업무 중 5가지 업무는 모두 본청으로 재분배해야 한다고 응답하였고, 이에 대한 타당성도 확보되었다. 그러나 ② 컨설팅장학 지원 기능에 대해서는 본청에 두어야 한다는 전문가가 20명, 학교구에 두어야 한다는 전문가가 15명으로 비슷한 분포를 보였다.

기존 학교지원센터 업무에 대해서도 델파이 2차와 3차 결과 간에 큰 차이가 없었다. 단 ① 방과후 업무 지원, ④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원에 대해서만 2차에서는 본청과 학교 간에 23 대 13으로 CVR 값이 최소기준값에 못 미쳤으나, 3차에서는 23 대 12로 수렴되면서 CVR 값이 최소기준값을 넘어 타당성이 확보되었다. 그리고 ③ 보건 업무 지원과 ⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생 관리 업무 지원은 모두 본청에 두어야 한다고 응답하였고, ② 초등돌봄교실 업무 지원과 ⑤ 유치원 방과후 과정 업무 지원에 대한 타당성이 2차 3차 조사에서 모두 확보되지 못하였다.

둘째, 단위학교에 추가할 기능을 분석한 결과 기능별 빈도와 CVR은 다음의 <표 IV-20>과 같다.

<표 IV-20> 단위학교 추가 기능 분석결과

기능	2차			3차		
	M	SD	CVR	M	SD	CVR
① 단위학교 행정실 지원 기능 강화	3.86	1.10	0.28	4.11	1.02	<b>0.49</b>
② 단위학교 자율연수 지원 기능	4.36	0.68	<b>0.78</b>	4.49	0.56	<b>0.94</b>

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

<표 IV-20>에 나타나듯이, ① 단위학교 행정실 지원 기능 강화는 델파이 2차 조사에서 CVR 값이 최소기준값보다 작아 타당성이 없는 것으로 나타났으나, 3차 조사에서는 평균 4.11, 표준편차 1.02, CVR 값이 .49로 나타나 타당성이 있는 것으로 밝혀졌다. 그리고 ② 단위학교 자율연수 지원 기능은 2차 및 3차 조사에서 모두 타당성이 있는 것으로 분석되었다.

이상의 분석결과를 종합하여 정리하면, 재구조화 [3안]에 따른 교육행정기관의 재분배 기능은 다음의 <표 IV-21>과 같다.

<표 IV-21> 재구조화 [3안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능

기관	재분배 기능	비고	합계
본청	· 정책 기획·연구 기능	기존 기능	20
	· 감사 및 평가 기능	기존 기능	
	· 법·제도 개선 기능	기존 기능	
	· 교육과정 기획·관리 기능	기존 기능	
	· 예산 확보·편성·배분 기능	기존 기능	
	· 장학지도 및 컨설팅 기능	기존 기능	
	· 연수·능력 개발 기능	기존 기능	
	· 인사·조직·정원 관리 기능	기존 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	기존 기능	
	· 시설 관리 및 계약 기능	기존 기능	
	· 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	기존 기능	
	· 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 유·초·중학교 지도·감독 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 학원 관리 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 학교폭력 사안 처리 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 방과후학교 업무 지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 보건업무 지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 숙박형 현장체험학습 업무 지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무 지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
단위학교	· 단위학교 행정실 지원 기능 강화	추가 기능	5
	· 단위학교 자율연수 지원 기능	추가 기능	
	· 장학지도 및 컨설팅 기능	본청에서 이관된 기능	
	· 연수·능력 개발 기능	본청에서 이관된 기능	
	· 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	본청에서 이관된 기능	
본청/단위 학교*	· 컨설팅장학 지원 기능	기존 교육지원청 기능	3
	· 초등돌봄교실 업무 지원	기존 학교지원센터 기능	
	· 유치원 방과후과정 업무 지원	기존 학교지원센터 기능	
총계			28

※ 주: \*는 양 기관의 여건과 맥락에 따라 해당 기능을 선택할 수 있음을 의미함.

#### 4) 재구조화 [4-1안]의 기능 재분배 방안

[4-1안]은 “교육지원청 폐지 후 본청을 유지하면서 학교구를 신설하는 방안”이다. 이 방안의 경우, 교육지원청 폐지를 전제로 하므로 교육행정기관 기능의 재분배 방안으로, 우선 기존 본청과 교육지원청의 기능을 어디로 이관해야 하는가에 대한 선택과 그 타당성을 설문하였고, 다음으로 학교구 신설시 추가할 기능에 대한 타당성을 설문하였다. 설문 결과에 대한 기술통계를 실시하였고, CVR 값을 구하기 위하여 5점 척도 중 4, 5점을 긍정으로 처리하였다.

첫째, 본청, 교육지원청 또는 학교지원센터의 기능에 대한 교육행정기관의 기능 재분배 빈도와 CVR은 다음의 <표 IV-22>와 같다.

<표 IV-22> 본청 및 교육지원청 기능 재분배 분석결과(1)

기능		2차			3차		
		본청	학교구	CVR	본청	학교구	CVR
기존 본청 업무	① 정책 기획·연구 기능	36	0	1.00	35	0	1.00
	② 감사 및 평가 기능	32	4	0.78	32	3	0.83
	③ 법·제도 개선 기능	36	0	1.00	34	1	0.94
	④ 교육과정 기획·관리 기능	22	14	0.22	23	12	0.31
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능	34	2	0.89	33	2	0.89
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	10	26	0.44	10	25	0.43
	⑦ 연수·능력 개발 기능	13	23	0.28	11	24	0.37
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능	34	2	0.89	35	0	1.00
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	17	19	0.06	17	18	0.03
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	22	14	0.22	23	12	0.31
	⑪ 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	17	19	0.06	15	20	0.14
기존 교육 지원청 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	10	26	0.44	10	25	0.43
	② 컨설팅장학 지원 기능	6	30	0.67	5	30	0.71
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	7	29	0.61	5	30	0.71
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	18	18	0.00	17	18	0.03

	⑤ 학원 관리 기능	25	11	0.39	24	11	0.37
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	18	18	0.00	18	17	0.03
기존 학교 지원 센터 업무	① 방과후학교 업무 지원	4	32	0.78	3	32	0.83
	② 초등돌봄교실 업무 지원	3	33	0.83	3	32	0.83
	③ 보건업무 지원	7	29	0.56	7	28	0.60
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	3	33	0.83	2	33	0.89
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	2	34	0.89	2	33	0.89
	⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무지원	8	28	0.50	8	27	0.54

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

<표 IV-22>에서 보듯이, 기존 본청 업무의 재분배 분석결과에 대해서 살펴보면 델파이 2차와 3차 결과 간에 다소 차이가 있었다. 우선 차이 분석을 보면, ④ 교육과정 기획관리 기능은, 2차에서는 학교구에 두어야 한다는 전문가가 3차 조사에서 14명이 12명으로 변경되어 본청에 두어야 하는 것으로 타당성이 확보되었다. ⑦ 연수능력 개발 기능은 2차에서는 본청과 학교구의 응답자 수가 13 대 23에서 3차에서는 11 대 24로 변경되어 학교구에 두어야 하는 것으로 타당성이 검증되었다. 그리고 ⑩ 시설 관리 및 계약 기능도 2차에서는 본청과 학교구 사례 수가 22 대 14로 내용타당성이 검증되지 않았으나, 3차에서 11 대 24로 변경되어 학교구에 두는 것으로 내용타당성이 검증되었다. 델파이 2차 및 3차 결과에서 ① 정책 기획 연구기능, ② 감사 및 평가 기능, ③ 법제도 개선 기능, ⑤ 예산 확보 편성 배분 기능, 그리고 ⑧ 인사·조직·정원 관리 기능은 내용타당성이 있었고 본청에 두어야 하는 것으로 분석되었다. ⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능도 2차 3차 모두 학교구에 설치해야 하는 것에 내용타당성이 검증되었다. 또한 ⑪ 고등학교 운영 관리 지도 감독 기능은 3차 조사에서는 35명 중 본청은 15명, 학교구는 20명이 응답하였다. 3차 조사에서 학교구에 응답한 비율이 다소 증가하였으나 내용타당성(CVR= .14)의 값을 보면 학교구에 두어야 한다고 결론지을 수 없었다.

기존 교육지원청 업무는 델파이 2차와 3차 결과 간에는 차이가 없었다. ① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, ② 컨설팅 장학지원 기능, ③ 체육·보



건·급식 방과후학교 운영지원 기능은 학교구에 두어야 하는 것으로 분석되었으며, ⑤ 학원 관리 기능은 본청에 두어야 하는 것으로 나타났다. 그리고 ④ 유·초·중학교 지도 감독 기능과 ⑥ 학교폭력 사안 처리 기능은 내용타당성이 없는 것으로 밝혀졌다.

마지막으로, 기존 학교지원센터의 6가지 업무는 모두 내용타당성이 검증되었고, 학교구에 설치해야 한다고 분석되었다.

둘째, 학교구 신설시 추가할 기능을 분석한 결과 기능별 빈도와 CVR은 다음의 <표 IV-23>과 같다.

<표 IV-23> 학교구 신설시 추가 기능 분석결과

기능	2차			3차		
	M	SD	CVR	M	SD	CVR
① 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	4.08	1.02	<b>0.50</b>	4.29	0.83	<b>0.77</b>
② 교원치유센터 설치 운영	3.36	1.31	0.00	3.29	1.05	0.03
③ 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리) 기능	4.00	0.93	<b>0.50</b>	4.11	0.80	<b>0.71</b>
④ 학교 밖 교육 활동 지원	4.00	0.96	<b>0.50</b>	4.17	0.75	<b>0.71</b>
⑤ 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	4.08	1.16	<b>0.50</b>	4.14	0.97	<b>0.71</b>
⑥ 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	4.19	0.89	<b>0.61</b>	4.29	0.75	<b>0.77</b>
⑦ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	4.22	0.96	<b>0.78</b>	4.37	0.73	<b>0.83</b>
⑧ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	4.31	0.95	<b>0.72</b>	4.31	0.93	<b>0.77</b>

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

<표 IV-23>에서 보듯이, 델파이 2차와 3차 결과는 차이가 없었다. 총 8가지 기능 중 ② 교원치유센터 설치 운영 기능(평균: 3.36; 표준편차: 1.31) 이외에는 모두 평균값이 4점 이상으로 나왔고, CVR 값도 최소기준값이 .31을 초과하였다. 따라서 7가지 기능을 학교구에 설치하여야 한다고 판단할 수 있었다.

이상의 분석결과를 종합하여 정리하면, 재구조화 [4-1안]에 따른 교육행정기관의 재분배 기능은 다음의 <표 IV-24>와 같다.

<표 IV-24> 재구조화 [4-1안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능

기관	재분배 기능	비고	합계
본청	· 정책 기획·연구 기능	기존 기능	8
	· 감사 및 평가 기능	기존 기능	
	· 법·제도 개선 기능	기존 기능	
	· 교육과정 기획·관리 기능	기존 기능	
	· 예산 확보·편성·배분 기능	기존 기능	
	· 인사·조직·정원 관리 기능	기존 기능	
	· 시설 관리 및 계약 기능	기존 기능	
	· 학원 관리 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
학교구	· 장학지도 및 컨설팅 기능	본청에서 이관된 기능	18
	· 연수·능력 개발 기능	본청에서 이관된 기능	
	· 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 컨설팅장학 지원 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 방과후학교 업무지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 초등돌봄교실 업무지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 보건 업무 지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 숙박형 현장체험학습 업무 지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 유치원 방과후과정 업무 지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무지원	학교지원센터에서 이관된 기능	
	· 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	추가 기능	
	· 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리) 기능	추가 기능	
	· 학교 밖 교육 활동 지원	추가 기능	
	· 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	추가 기능	
	· 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	추가 기능	
	· 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약 업무 지원	추가 기능	
	· 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	추가 기능	
본청/ 학교구*	· 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	기존 본청 기능	4
	· 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	기존 본청 기능	
	· 유·초·중학교 지도·감독 기능	기존 교육지원청 기능	
	· 학교폭력 사안 처리 기능	기존 교육지원청 기능	
총계			30

※ 주: \*는 양 기관의 여건과 맥락에 따라 해당 기능을 선택할 수 있음을 의미함.

### 5) 재구조화 [4-2안]의 기능 재분배 방안

[4-2안]은 “교육지원청을 폐지 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치하는 방안”이다. 이 방안의 경우, 교육지원청 폐지를 전제로 하므로 교육행정기관의 기능 재분배 방안으로, 우선 기존 본청과 교육지원청의 기능을 어디로 이관해야 하는가에 대한 선택과 그 타당성을 설문하였고, 다음으로 학교종합지원센터 구축 시 추가할 기능에 대한 타당성을 설문하였다. 설문 결과에 대한 기술 통계를 실시하였고, CVR 값을 구하기 위하여 5점 척도 중 4, 5점을 긍정으로 처리하였다.

첫째, 기존 본청, 교육지원청 또는 학교지원센터의 기능에 대한 교육행정기관의 기능 재분배 빈도와 CVR은 다음의 <표 IV-25>와 같다.

<표 IV-25> 본청 및 교육지원청 기능 재분배 분석결과(2)

기능		2차			3차		
		본청	지원센터	CVR	본청	지원센터	CVR
기존 본청 업무	① 정책 기획·연구 기능	36	0	1.00	35	0	1.00
	② 감사 및 평가 기능	35	1	0.94	34	1	0.94
	③ 법·제도 개선 기능	36	0	1.00	35	0	1.00
	④ 교육과정 기획·관리 기능	29	7	0.61	28	7	0.60
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능	36	0	1.00	35	0	1.00
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	14	22	0.22	13	22	0.26
	⑦ 연수·능력 개발 기능	17	19	0.06	16	18	0.06
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능	35	1	0.94	34	1	0.94
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	17	19	0.06	15	20	0.14
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	21	15	0.17	21	14	0.20
	⑪ 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	26	10	0.44	25	10	0.43
기존 교육 지원청 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	15	21	0.17	15	20	0.14
	② 컨설팅장학 지원 기능	6	30	0.67	6	29	0.66
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	1	35	0.94	1	34	0.94

	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	26	10	0.44	25	10	0.43
	⑤ 학원 관리 기능	25	11	0.39	24	11	0.37
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	15	21	0.17	15	20	0.14
기존 학교지 원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원	1	35	0.94	1	34	0.94
	② 초등돌봄교실 업무 지원	1	35	0.94	1	34	0.94
	③ 보건 업무 지원	5	31	0.72	5	30	0.71
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	1	35	0.94	1	34	0.94
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	1	35	0.94	1	34	0.94
	⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원	5	31	0.72	5	30	0.71
2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31							

<표 IV-25>에서 보듯이, 델파이 2차 및 3차 분석결과를 살펴보면 그 결과가 크게 차이가 없는 것으로 나타났다. 기존 본청의 업무 중 ⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능, ⑦ 연수·능력 개발 기능, ⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능, 그리고 ⑩ 시설 관리 및 계약 기능만 CVR 값이 최소기준값이 낮아 내용타당성이 없는 것으로 판단하였다. 따라서 기존의 본청 업무 11가지 중 앞의 CVR 값이 낮은 4가지를 제외한 7가지 업무는 기존 본청의 업무로 그대로 두는 것으로 판단하였다.

기존 교육지원청에 대한 업무 중 CVR 값이 최소기준값(.31)보다 높은 것은 총 4가지의 기능이었다. 이중 ② 컨설팅장학 지원 기능, ③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능은 학교지원센터에 두는 것이 좋다고 응답하였으며, ④ 유·초·중학교 지도·감독 기능, ⑤ 학원 관리 기능은 본청에 두는 것이 좋다고 응답하였다.

마지막으로 기존 학교지원센터 업무 6가지는 모두 학교지원센터 업무로 두어야 한다고 응답하였다. 6가지 기능 역시 CVR 값이 최소기준값을 넘어 내용타당성이 있는 것으로 판단하였다.

둘째, 학교종합지원센터 구축 시 추가할 기능을 분석한 결과 기능별 빈도와 CVR은 다음의 <표 IV-26>과 같다.

<표 IV-26> 학교종합지원센터 구축 시 추가 기능 분석결과

기능	2차			3차		
	M	SD	CVR	M	SD	CVR
① 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	4.36	0.80	0.50	4.51	0.56	0.77
② 교원치유센터 설치 운영	3.69	1.35	0.00	4.03	1.04	0.03
③ 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리) 기능	4.17	0.94	0.50	4.40	0.69	0.71
④ 학교 밖 교육 활동 지원	4.19	0.95	0.50	4.37	0.88	0.71
⑤ 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	4.22	0.90	0.50	4.20	0.99	0.71
⑥ 각종 교육기자재 운영시스템(대여·관리 기능)	4.42	0.77	0.61	4.60	0.60	0.77
⑦ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약 업무 지원	4.47	0.61	0.78	4.60	0.50	0.83
⑧ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	4.56	0.65	0.72	4.54	0.82	0.77

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31

<표 IV-26>을 자세히 보면, 델파이 2차 조사에서는 ② 교원치유센터 설치 운영에 대한 평균값이 3.69(표준편차: 1.35), CVR 값은 0.00(최소기준값=. 31, n=36명)으로 나타났으며, 델파이 3차 조사에서는 평균값이 4.03(표준편차: 1.04), CVR 값은 .03(최소기준값=.31, n=35명)으로 나타났다. 2차와 3차 조사에서 CVR 값이 최소기준값보다 낮아 추가 기능으로는 채택하지 않았다. 따라서 총 8가지의 기능 중 ② 교원치유센터 설치 운영 기능만 제외되었다.

이상의 분석결과를 종합하여 정리하면, 재구조화 [4-2안]에 따른 교육행정기관의 재분배 기능은 다음의 <표 IV-27>과 같다.

<표 IV-27> 재구조화 [4-2안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능

기관	재분배 기능	비고	합계
본청	· 정책 기획·연구 기능	기존 기능	9
	· 감사 및 평가 기능	기존 기능	
	· 법·제도 개선 기능	기존 기능	
	· 교육과정 기획·관리 기능	기존 기능	
	· 예산 확보·편성·배분 기능	기존 기능	
	· 인사·조직·정원 관리 기능	기존 기능	
	· 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	기존 기능	
	· 유·초·중학교 지도·감독 기능	교육지원청에서 이관된 기능	

	· 학원 관리 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
학교종합 지원센터	· 방과후학교 업무 지원	기존 기능	15
	· 초등돌봄교실 업무 지원	기존 기능	
	· 보건 업무 지원	기존 기능	
	· 숙박형 현장체험학습 업무 지원	기존 기능	
	· 유치원 방과후과정 업무 지원	기존 기능	
	· 어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무 지원	기존 기능	
	· 컨설팅 장학지원 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	교육지원청에서 이관된 기능	
	· 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	추가 기능	
	· 복지센터(복지프로그램, 상담, 사례관리) 기능	추가 기능	
	· 학교 밖 교육 활동 지원	추가 기능	
	· 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	추가 기능	
	· 각종 교육기자재 운영시스템(대여·관리 기능)	추가 기능	
	· 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무지원	추가 기능	
	· 학부모 교육·연수, 마을교육공동체 관련 업무	추가 기능	
본청/학 교종합지 원 센터*	· 장학지도 컨설팅 기능	기존 본청 기능	6
	· 연수·능력 개발 기능	기존 본청 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	기존 본청 기능	
	· 시설 관리 및 계약 기능	기존 본청 기능	
	· 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	기존 교육지원청 기능	
	· 학교폭력 사안 처리 기능	기존 교육지원청 기능	
총계			30

※ 주: \*는 양 기관의 여건과 맥락에 따라 해당 기능을 선택할 수 있음을 의미함.

## 6) 재구조화 [5안]의 기능 재분배 방안

[5안]은 “교육행정기관과 일반행정기관을 통합하되 본청과 교육지원청은 현 체제로 유지하는 방안”이다. 이 방안의 경우, 교육행정기관 기능의 재분배 방안으로, 기존 본청, 교육지원청 그리고 학교지원센터의 기능에 대한 선택 및 그 타당성을 설문하였다. 설문 결과에 대한 기술통계를 실시하였고, CVR 값을 구하기 위하여 5점 척도 중 4, 5점을 긍정으로 처리하였다. 기존 교육행정기관의 기능에 대한 재분배 방안에 대한 분석결과는 다음의 <표 IV-28>과 같다.

<표 IV-28> 기존 교육행정기관 기능의 재분배 분석결과

기능		2차				3차			
		본청	지원청	센터	CVR	본청	지원청	센터	CVR
기존 본청 업무	① 정책 기획·연구 기능	36	0	-	1.00	35	0	-	1.00
	② 감사 및 평가 기능	35	1	-	0.94	35	0	-	1.00
	③ 법·제도 개선 기능	36	0	-	1.00	35	0	-	1.00
	④ 교육과정 기획·관리 기능	28	8	-	0.56	27	8	-	0.54
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능	34	2	-	0.89	34	1	-	0.94
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	7	29	-	0.61	7	28	-	0.60
	⑦ 연수·능력 개발 기능	18	18	-	0.00	17	18	-	0.03
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능	34	2	-	0.89	34	1	-	0.94
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	17	19	-	0.06	16	19	-	0.09
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	19	17	-	0.06	19	16	-	0.09
	⑪ 고등학교 운영 관리 지도·감독 기능	15	21	-	0.17	14	21	-	0.20
기존 지원 청 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	2	30	4	0.67	2	28	5	0.60
	② 컨설팅장학 지원 기능	1	27	8	0.50	0	26	9	0.49
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	0	23	13	0.28	0	23	12	0.31
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	7	28	1	0.56	5	28	2	0.60
	⑤ 학원 관리 기능	18	15	3	0.00	16	15	4	-0.09
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	10	17	9	-0.06	9	17	9	-0.03
기존 학교 지원 센터 업무	① 방과후학교 업무 지원	-	6	30	0.67	-	7	28	0.60
	② 초등돌봄교실 업무 지원	-	6	30	0.67	-	7	28	0.60
	③ 보건 업무 지원	-	12	24	0.33	-	10	25	0.43
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	-	6	30	0.67	-	5	30	0.71
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	-	6	30	0.67	-	6	29	0.66
	⑥ 어린이 놀이시설·환경위생 업무 지원	-	10	26	0.44	-	9	26	0.49

2차: 36명, CVR 최소값: .31; 3차: 35명, CVR 최소값: .31



<표 IV-28>을 자세히 살펴보면, 우선 본청 업무를 재분배한 분석결과는 델파이 2차와 3차 결과 간에는 차이가 나타나지 않았다. ① 정책 기획·연구 기능, ② 감사 및 평가 기능, ③ 법·제도 개선 기능, ④ 교육과정 기획·관리 기능, ⑤ 예산 확보·편성·배분 기능, 그리고 ⑧ 인사·조직·정원 관리 기능은 그대로 본청에 두어야 한다는 것에 내용타당성이 확보되었다. 그리고 나머지 기능은 내용타당성이 최소기준값을 넘지 않았다.

기존 교육지원청 업무에 대한 재분배 의견 분석결과, ① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능과 ② 컨설팅장학 지원 기능은 델파이 2차와 3차 결과에서 모두 교육지원청에 두는 것으로 내용타당성이 확보되었다. 그리고 ③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능은 2차에서는 내용타당성이 없었으나 3차에서 내용타당성이 최소기준값보다 높게 나타났다. 그러나 ⑤ 학원 관리 기능, ⑥ 학교폭력 사안 처리 기능의 재분배에 대하여는 어느 한 쪽으로 의견이 수렴되지 않았다.

마지막으로 기존 학교지원센터의 업무 재분배 분석결과를 살펴보면, 델파이 2차와 3차 결과에서 동일하게 기존의 업무 6가지 모두를 학교지원센터에 두어야 한다고 응답하였다.

이상의 분석결과를 종합하여 정리하면, 재구조화 [5안]에 따른 교육행정기관의 재분배 기능은 다음의 <표 IV-29>와 같다.

<표 IV-29> 재구조화 [5안]에 따른 교육행정기관 재분배 기능

기관	재분배 기능	비고	합계
본청	· 정책 기획·연구 기능	기존 기능	6
	· 감사 및 평가 기능	기존 기능	
	· 법·제도 개선 기능	기존 기능	
	· 교육과정 기획·관리 기능	기존 기능	
	· 예산 확보·편성·배분 기능	기존 기능	
	· 인사·조직·정원 관리 기능	기존 기능	
교육지원청	· 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	기존 기능	5
	· 컨설팅장학 지원 기능	기존 기능	
	· 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	기존 기능	
	· 유·초·중학교 지도·감독 기능	기존 기능	
	· 장학지도 및 컨설팅 기능	본청에서 이관된 기능	

본청/교육 지원청*	· 연수·능력 개발 기능	기존 본청 기능	6
	· 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	기존 본청 기능	
	· 시설 관리 및 계약 기능	기존 본청 기능	
	· 고등학교 운영 관리·지도·감독 기능	기존 본청 기능	
	· 학원 관리 기능	기존 교육지원청 기능	
	· 학교폭력 사안 처리 기능	기존 교육지원청 기능	
학교지원 센터	· 방과후학교 업무지원	기존 기능	6
	· 초등돌봄교실 업무지원	기존 기능	
	· 보건업무 지원	기존 기능	
	· 숙박형 현장체험학습 업무지원	기존 기능	
	· 유치원 방과후과정 업무지원	기존 기능	
	· 어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무지원	기존 기능	
총계			23

※ 주: \*는 양 기관의 여건과 맥락에 따라 해당 기능을 선택할 수 있음을 의미함.

### 3. 종합 정리

제주자치도 교육행정체제 재구조화 방안과 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안에 대한 본 연구의 결과를 종합적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째, [그림 IV-9]에 의하면 제주자치도 교육행정체제 재구조화의 7가지 방안은 3가지 유형으로 정리된다. 첫 번째 유형은 재구조화 방안에 대한 개선 필요성과 실현 가능성 모두가 중위수보다 높은 유형이다. 이 유형에는 [4-2안]과 [2안]의 2가지 방안이 포함되었다. [4-2안]과 [2안]은 모두 학교현장지원 중심으로 분권화해야 한다는 공통점을 가지고 있다. 그러나 연구 결과, 동일한 맥락에서도 교육지원청의 기능을 확대·강화하는 [2안]보다 기존 교육지원청을 폐지하더라도 학교종합지원센터를 설치하는 방안이 보다 우선적으로 나타났다. 두 번째 유형은, 재구조화 방안 가운데 개선 필요성은 중위수보다 높으나 실현 가능성은 중위수보다 낮은 유형이다. 이 유형에는 [4-1안]만이 해당되는 것으로 나타났다. 마지막 세 번째 유형은 재구조화 방안에 대한 개선 필요성과 실현 가능성 모두가 중위수보다 낮은 유형이다. 이 유형에는 [1안], [3-1안], [3-2안], 그

리고 [5안]의 4가지 방안이 포함되었다. 연구 결과, [1안]보다 [3-1안]과 [3-2안]에 대한 우선순위가 낮은 것으로 나타났고, [5안]에 대한 우선순위가 가장 낮은 것으로 나타났다. 따라서 본 연구의 결과는, 첫 번째 유형에 해당하는 [4-2안]이 제주자치도 교육행정체제를 재구조화하는 가장 적절한 방안이라는 것을 시사한다.

한편 본 연구의 델파이 조사 전문가 패널들의 집단별 선호도 분석결과를 살펴보면, [4-2안]의 학교종합지원센터를 설치하는 방안에 대한 개선 필요성의 응답은 89%(31명)로 높게 나타났다. 지역과 분야의 구분 없이 모든 패널은 개선 필요성에 대하여 긍정적으로 응답하였다. 그리고 실현 가능성에 대한 긍정적 답변은 69%(24명)로 나타났다. 제주지역 전문가는 82%가 긍정적이었으며, 제주 이외 지역의 전문가도 63%가 긍정적으로 응답하였다. 분야별로 보더라도 학계 전문가 71%(15명)는 실현 가능성이 높다고 응답하였고, 교육행정기관 전문가는 64%(9명)가 긍정적으로 응답하였다. 즉, 제주지역과 학계 전문가들은 이 방안에 대한 실현 가능성까지도 높다고 인식하고 있었다.

이러한 맥락에서 볼 때, [4-2안]은 단기적으로 현행 교육지원청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치하는 것이 가능하며, 장기적으로는 교육지원청을 폐지하면서 설치해 나갈 수 있다는 것을 시사한다. 특히 학교종합지원센터 설치는, 기존 교육지원청과는 달리 하급교육행정기관이 아닌 순수 지원기관으로 단위학교에 대한 형식적 관리, 지도·감독 위주의 업무 수행에서 탈피하여 학교현장을 실질적으로 지원할 수 있도록 하는 조직으로 재구조화되어야 하는 것을 시사한다.

둘째, 제주자치도 교육행정기관의 기능 재분배 방안과 관련하여 [4-2안]은 다음의 2가지를 시사한다. 우선, 기존 교육지원청이 폐지되면서 교육지원청의 기능 가운데 초·중학교 지도·감독 기능과 학원 관리 기능이 본청으로 이관되는 것으로 나타났다. 또한, 본청의 기능 가운데 장학지도 컨설팅 기능, 연수·능력 개발 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능, 시설 관리 및 계약 기능, 그리고 교육지원청의 기능 가운데 학원 관리 기능과 학교폭력 사안 처리 기능은, 본청 또는 학교종합지원센터에 둘 수 있는 것으로 제시되었다. 이러한 연구 결과는, 교육행정기관의 기능 재분배가 이루어지면 본청의 주요 기능은 기존 11가지에서 9가지로 축소되거나 15가지로 확대될 수 있다는 것을 시사한다.

다음으로, 학교종합지원센터의 기능으로는, 우선 기존 학교지원센터의 6가지 기능(방과후학교 업무 지원, 초등돌봄교실 업무 지원, 보건 업무 지원, 숙박형 현장체험학습 업무 지원, 유치원 방과후과정 업무 지원, 어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무 지원)과 교육지원청에서 이관된 2가지 기능(유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, 컨설팅 장학지원 기능)이 제시되었다. 또한, 7가지 새로운 기능(학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영 기능, 복지센터 기능, 학교 밖 교육 활동 지원, 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능, 각종 교육기자재 운영시스템 대여 및 관리 기능, 자유학기제 등 위탁프로그램 계약 업무 지원, 그리고 학부모 교육 및 연수·마을교육공동체 관련 업무)이 추가되었다. 그리고 교육행정기관의 상황에 따라 학교종합지원센터 또는 본청에 들 수 있는 기능도 6가지가 있었다. 이러한 연구 결과는, 교육행정기관의 기능 재분배가 이루어지면 학교종합지원센터의 주요 기능이 기존 6가지에서 15~21가지로 확대·편성된다는 것을 시사한다.

## V. 논의 및 결론

### 1. 요약

본 연구의 목적은 지방교육자치 시대에 다소 불확실한 미래사회를 전망하며 제주자치도의 교육행정체제 재구조화를 연구하는 데 있었다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 설정한 연구문제는 다음과 같았다. 첫째, 제주자치도 교육행정체제를 어떻게 재구조화해야 하는가? 둘째, 재구조화에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안은 무엇인가?

본 연구는 연구문제를 접근하는 방법으로 문헌분석과 델파이 조사를 활용하였다. 델파이 조사는 2019년 7월부터 9월까지 총 3회에 걸쳐 E-mail을 통해 실시되었으며, 최종적으로 총 35명의 전문가 패널이 참여하였다. 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 제주자치도 교육행정체제를 재구조화하는 방안은 7가지로 도출되었다. 7가지 재구조화 방안 가운데 ‘개선 필요성’과 ‘실현 가능성’ 모두가 중위수보다 높은 방안은 [4-2안]과 [2안]으로 나타났다. [4-2안]과 [2안]은 모두 학교현장 지원 중심으로 분권화해야 한다는 공통점을 가지고 있었다. 그러나 종합 분석 결과, 교육지원청을 폐지하더라도 학교종합지원센터를 신설하는 [4-2안]이 교육지원청의 기능을 확대·강화하는 [2안]보다 우선순위가 높게 나타나, [4-2안]이 제주자치도 교육행정체제를 재구조화하는 가장 적절한 방안이라고 할 수 있다.

둘째, 분석결과 7가지 재구조화 방안 가운데 [4-2안]에 따른 교육행정기관의 기능 재분배 방안을 요약하면 다음과 같다. ① 본청의 주요 기능은 기존 11가지에서 9가지로 축소되거나 15가지로 확대될 수 있다. ② 학교종합지원센터의 주요 기능은 기존 6가지에서 15~21가지로 확대·편성될 수 있다. 이러한 기능

재분배 방안을 구체적으로 정리하면 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 교육행정기관의 재분배 기능

기관	본청	학교종합지원센터
주요 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정책 기획·연구 기능</li> <li>· 감사 및 평가 기능</li> <li>· 법·제도 개선 기능</li> <li>· 교육과정 기획·관리 기능</li> <li>· 예산 확보·편성·배분 기능</li> <li>· 인사·조직·정원 관리 기능</li> <li>· 유·초·중학교 지도·감독 기능</li> <li>· 고등학교 교육과정 운영 지원 및 지도·감독 기능</li> <li>· 학원 관리 기능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 방과후학교 업무 지원</li> <li>· 초등돌봄교실 업무 지원</li> <li>· 보건업무 지원</li> <li>· 숙박형 현장체험학습 업무 지원</li> <li>· 유치원 방과후과정 업무 지원</li> <li>· 어린이 놀이시설·학교 환경위생관리 업무 지원</li> <li>· 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능</li> <li>· 컨설팅 장학지원 기능</li> <li>· 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영</li> <li>· 복지센터(복지프로그램, 상담, 사례관리) 기능</li> <li>· 학교 밖 교육 활동 지원</li> <li>· 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능</li> <li>· 각종 교육기자재 운영시스템(대여·관리 기능)</li> <li>· 자유학기제 등 위탁프로그램 계약업무지원</li> <li>· 학부모 교육·연수, 마을교육공동체 관련 업무</li> </ul>
본청 또는 학교종합 지원센터 에 들 수 있는 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 장학지도 컨설팅 기능</li> <li>· 연수·능력 개발 기능</li> <li>· 체육·보건·급식·방과후학교지원 기능</li> <li>· 시설 관리 및 계약 기능</li> <li>· 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능</li> <li>· 학교폭력 사안 처리 기능</li> </ul>	

## 2. 논의

본 연구의 결과로 도출된 제주자치도의 교육행정체제를 재구조화 방안인 [4-2안] (교육지원청을 폐지 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터 설치 방안)을 지방교육자치의 원리적 관점, 역사적 제도주의의 관점, 그리고 지방교육행정기관의 기능 재분배의 관점에서 논의하면 다음과 같다.

## 가. 지방교육자치의 원리적 관점에서 본 학교종합지원센터의 성격

지방교육자치의 원리는 제도 또는 제도화 과정에서 지켜져야 할 원칙이나 문제점을 진단하는 준거로 작용되어 왔다(고전, 2018). 이러한 관점에서 볼 때, 본 연구의 결과로 도출된 ‘교육지원청을 폐지 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터 설치 방안’에서의 학교종합지원센터의 위상과 성격을 2가지 측면에서 논의할 필요가 있다.

첫째, 본 연구에서 제시된 학교종합지원센터의 위상과 성격은 이론적으로 제시되거나(이덕난, 2012; 강민정 외, 2018; 이재덕 외, 2018) 현재 실질적으로 운영되고 있는(경상남도교육청, 2015; 강정화, 2018) 학교지원센터의 성격과는 차이가 있다. 이덕난(2012)과 강민정 외(2018)는 중·장기적으로 교육지원청의 법적 지위를 학교지원센터로 전환하는 방안을 제안하였다. 이들과 거의 동일선상에서 이재덕 외(2018)는 지방교육행정기관 간의 기능 및 권한의 재정립을 주장하면서, 현행 교육지원청을 유지한 채 교육지원청의 학교지원 기능을 강화하기 위하여 학교지원센터를 설치하는 방안을 제시하였다. 이러한 2가지 방안의 공통점은, 교육지원청의 위상이 시·도교육청의 하급교육행정기관이 아닌 각급 학교 지원에 대한 자율 집행권을 가진 교육행정기관으로서의 위상을 가지는 것이다.

반면에, 본 연구의 학교종합지원센터 설치 방안은 다음과 같은 2가지 측면에서 상기의 방안들과 차이가 있다. ① 학교종합지원센터는 교육지원청의 기존 법적 지위인 하급교육행정기관의 위상을 가지는 것도 아니며, 상기의 방안들과 같은 독립된 자율적 교육행정기관의 위상을 가지는 것도 아니다. 즉, 센터는 후술하는 것처럼 제주특별자치도교육청의 양 교육지원청을 폐지하고 본청-단위학교의 단일구조를 구축하면서 본청 산하에 설치하는 새로운 지원조직을 의미한다. ② 기존의 방안들은 궁극적으로 현행 교육지원청을 학교지원센터로 전환하는 것이기에 1개의 교육지원청이 1개의 학교지원센터로 전환될 가능성이 크다. 반면에 본 연구의 학교종합지원센터는, 제주자치도 내 학교들이 해안선을 따라 산재된 지역적 특수성을 고려하여 일정 권역별로 7~8개까지 설치할 수 있다. 예를 들어, 제주시교육지원청을 대체하는 4개의 센터, 그리고 서귀포시교육지원청을 대체하는 3~4개의 센터 설치를 고려할 수 있다(김민호 외, 2018).



따라서 본 연구 결과를 통해 도출된 학교종합지원센터의 위상은, 기존 하급교육행정기관인 교육지원청이 학교지원센터라는 자율적 교육행정기관(이덕난, 2012; 강민정 외, 2018; 이재덕 외, 2018)으로 전환되는 것이 아니라, 교육지원청 자체를 폐지하고 본청 산하에 설치하는 전문적 서비스센터(박삼철 외, 2017)의 순수 지원기관이라는 것이다.

이러한 학교종합지원센터의 위상과 성격을 지방교육자치의 일반적 4대 원리와 교육적 능률성 원리의 관점에서 평가하면 다음과 같다. ① 센터는 전통적 4대 원리 가운데 지방분권 원리와 자주성 존중 원리를 강화하는 정책적 시의성을 담보하고 있으며, 전문적 관리 원리를 바탕으로 제시되고 있다고 판단할 수 있다. ② 4대 원리의 나머지 하나인 주민통제의 원리를 강화하기 위해서는 센터의 조직구조를 설계하면서 이를 구체적으로 반영할 수 있는 방안들(예를 들어, 지역교육운영위원회 등)이 제도화될 필요가 있다. ③ 새로운 지방교육자치의 원리로 추가된 교육적 능률성과 관련해서는, 주민통제의 원리가 적극적으로 실현되지 않을 경우 교육적 능률성을 실현한다는 것은 미지수라고 할 수 있다. 따라서 학교종합지원센터의 혁신적인 성격에도 불구하고 센터가 지방교육자치 시대에 적합한 기능을 수행하기 위해서는, 주민통제의 원리를 구현하기 위한 제도적 장치를 구안해야 하며 교육적 능률성을 강화하기 위한 좋은 의사결정의 구조와 과정을 창안해야 하는 과제가 있다고 할 수 있다.

둘째, 지방교육자치의 원리적 관점에서 볼 때 교육지원청을 폐지한 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치하기보다는 학교구를 신설하는 [4-1안]을 고려할 수 있다는 것이다. 박삼철(2010)은 지방교육자치 차원에서 볼 때, 중앙정부에 집중되어 있던 권한과 기능 등을 단순히 지방으로 이양하는 것이 중요한 것이 아니라, 교육분권화를 통하여 지방교육의 자주적인 발전과 활성화를 추구해야 한다고 주장하며, 이러한 목표를 구현하기 위해서는 지방교육행정기관의 기능과 역할이 재조정되어야 한다고 강조하였다.

이러한 맥락에서, 박삼철(2010)은 현행 교육지원청의 특성상 단위학교의 교육력 제고를 위한 실질적 지원에는 한계가 있기 때문에 본청의 직속 혹은 교육지원청의 외곽 지원조직으로 학교구의 설치·운영을 주장하였다. 학교구의 기능과 역할은 현재 대규모 교육지원청의 ‘학교지구’에서 수행하던 기능과 역할을 보다

구체화하여 실질적으로 단위학교에 대한 장학과 컨설팅 기능, 교원평가 등의 기능을 수행할 수 있도록 그 기능을 확대 및 조정한 것이다.

김민호 외(2018)는 학교구의 성격을 ① 교원의 교육 활동 지원 및 교직원 행정업무 경감을 통한 학교 교육의 내실화 지향, ② 단위학교 기반 교육 중심 학교 시스템의 구조적 한계 보완, ③ 권역 기반의 단위학교 문제 공동해결의 지원 역량 강화로 규정하고 있다. 그리고 김민호 외(2018)가 제시한 본청과 교육지원청, 학교구의 관계는 다음과 같다. ① 시범운영 단계에서 교육지원청은 기존 조직, 업무 및 인력을 그대로 유지하고, ② 본청의 교육자치추진단이 학교구를 직접 관리하며, ③ 교육지원청 업무 중 학교구로 이관할 업무를 상시 발굴하여 점차 확대하고, ④ 학교구 사무실은 해당 지역 내 교육청 소유 공공시설 내 마련하며, ⑤ 장기적으로 교육지원청은 학교구책임경영제(DBM, District-based Management) 정착을 목적으로 단계적으로 기능을 축소하거나 학교구로 흡수·통합된다.

즉, 학교구 신설 방안은 일정한 자치권 부여라는 측면을 제외하면 전반적으로 학교종합지원센터 설치 방안과 매우 유사하다. 따라서 학교구의 위상과 성격은 지방교육자치의 원리적 관점에서 센터 설치 방안과 비교할 때, 전문적 관리의 원리를 제외한 지방분권 원리와 자주성 존중 원리, 주민통제의 원리, 그리고 교육적 능률성 원리를 향상할 수 있는 방안으로 평가될 수 있다.

한편, 본 연구의 델파이 조사 전문가 패널들의 집단별 빈도분석 결과를 살펴보면, 학교구 신설 방안([4-1안])의 개선 필요성에 대하여 총 35명의 패널 중 긍정과 부정의 응답이 13명(37%) 대 12명(34%)으로 비슷한 분포를 보였다. 집단별로 보면, 제주지역과 학계 전문가들은 긍정적이라고 응답한 사람이 다소 많았으나, 제주 이외 지역과 교육행정기관 전문가 중에는 부정적이라고 응답한 패널이 다소 많았다. 다음으로 실현 가능성 측면에서 볼 때, 총 35명의 패널 중 19명(64%)이 부정적이라고 응답하였고, 6명(17%)만이 긍정적이라고 응답하였다. 지역별로 살펴보면, 제주지역에서는 부정과 긍정의 의견이 5:4로 비슷한 분포를 보였으나, 제주 이외 지역에서는 부정의 의견이 14명으로 높게 나타났다. 분야별로 살펴보면, 학계 및 교육행정기관 전문가는 부정적인 의견이 긍정적인 의견보다 다소 많은 것으로 나타났다.

이러한 분석결과는 이인회 외(2019)의 연구 결과와 차이가 있다. 본 연구에서는 학교구에 일정한 자치권 부여를 전제하였는바, 이러한 자치권 부여가 현장에서 혼란을 초래하거나 이해 당사자 간에 상충을 발생시킬 수 있다는 우려가 반영된 것으로 예측된다. 따라서 학교구 신설 방안은 장기적인 관점에서 고려되어야 하며 이를 실현하기 위해서는 심층적으로 연구할 필요가 있다.

#### 나. 역사적 제도주의의 관점에서 본 학교종합지원센터 설치

교육지원청을 폐지하면서 학교종합지원센터를 설치하는 방안은, 2010년 9월 교육지원청의 조직 및 기능 개편 이후 법규적 차원에서 제도적 경로의존성을 가장 멀리 이탈한 시도라고 할 수 있다. 앞에서 논의한 것처럼 학교종합지원센터의 위상은, 기존 하급교육행정기관인 교육지원청을 학교지원센터라는 자율적 교육행정기관으로 전환하는 현행 법적 제약까지도 넘어 선 것이기 때문이다.

여기서 쟁점은, 제주자치도에 학교종합지원센터를 설치하기 위하여 기존의 교육지원청을 폐지할 필요가 있느냐 하는 것이다. 본 연구의 델파이 조사 전문가 패널들은 학교종합지원센터를 설치하기 위해 교육지원청을 폐지하는 방안의 개선 필요성에 대하여 89%로 높게 응답하였으며, 그 실현 가능성에 대해서도 긍정적으로 지지하였다. 특히 개선 필요성에 대한 의견을 지역적으로 살펴보면, 제주지역의 전문가는 82%가 긍정적으로 응답하였고 제주 이외 지역의 전문가도 63%가 긍정적으로 지지하고 있다. 실현 가능성에 대한 의견도 거의 동일하게 나타났다.

전문가 패널들의 교육지원청 폐지의 필요성에 대한 의견을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 제주자치도의 단일 생활권적 지역의 특성상, 인구 70만 명과 학생 수 9만 명 수준에서는 본청-단위학교 단일체제가 효율적이다. 둘째, 현재 2개의 제주시교육지원청과 서귀포시교육지원청만으로는 제주지역에 넓게 산재된 단위 학교를 현장 밀착적으로 지원하는데 한계가 크다. 이러한 전문가 패널의 의견은, 이재덕 외(2018)가 주장하는 법적 개정 방안에 대해 공감하면서도 시·도교육청-교육지원청-단위학교의 계층적 구조를 유지할 경우 교육행정기관 간의 위상과 기능 재분배의 실효성에 대한 의문으로 해석되며, 고도의 교육자치권이 부여

된 제주자치도의 경우에는 교육지원청을 폐지하는 선도적 경로이탈의 시도를 지지하거나 기대하는 것으로 판단된다.

그러면 제주자치도의 교육지원청을 어떠한 절차를 통해 폐지할 수 있는가? 교육지원청을 폐지하면서 학교종합지원센터를 설치하는 방안이 기존과 다른 대안적 경로가 되기 위해서는 법령상의 한계와 구조적 제한을 넘어서야 한다. 사실 2010년 교육지원청 기능 및 조직개편 이후 지방교육행정체제 개편을 위한 가장 큰 한계는 법령 정비의 미비로 지적되어 왔다(나민주 외, 2013; 오재길 외, 2015, 황준성, 2015). 제주 이외의 지역에서 이재덕 외(2018)가 제안한 것처럼, 교육지원청을 학교지원센터로 전환하는 경우 먼저 「교육자치법」을 개정해야 한다. 나아가 동법의 제26조(사무의 위임·위탁 등), 제33조(공무원의 배치), 제35조(교육장의 분장 사무), 동법 시행령, 「기구정원규정」 등이 개정되어야 한다. 그러나 문제는 이러한 관계 법령이 개정되기까지는 민주적 절차와 다양한 정치적 상황을 통과하지 않으면 안 된다는 것이다. 지방교육행정체제 재구조화의 논리와 교육지원청을 학교지원센터로 전환할 필요성이 곧바로 법적 개정으로 이어지지 않기 때문이다.

반면에, 제주자치도의 경우 학교종합지원센터를 설치하는 방안은 법규적으로 타 시·도보다는 유연하다. 단기적으로는 「제주특별법」 제79조(보조기관 등에 관한 특례)를 활용하여 학교종합지원센터를 본청의 ‘보조기관’<sup>30)</sup>으로 둘 수 있으며, 「기구정원규정」의 구속 없이 도 조례에 따라 이를 추진할 수 있다. 그러나 본 연구의 제안처럼 센터를 권역별로 설치할 경우 현행 교육지원청의 위상을 존속시키는 상황에서는 비효율적이고 갈등의 소지만 만들 수 있다. 따라서 장기적으로는 「제주특별법」 제80조(교육지원청에 관한 특례)를 아래와 같이 개정할 필요가 있다.

30) 「제주특별법」 제79조(보조기관 등에 관한 특례) ③ 「지방교육자치에 관한 법률」 제30조제5항 및 제33조제1항에도 불구하고 도교육감 밑에 필요한 보조기관을 두되, 그 설치·운영 및 정원 등에 필요한 사항은 도 조례로 정할 수 있다.

현행	개정(안)
<p><b>제80조(교육지원청에 관한 특례)</b> ① 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조 제1항에도 불구하고 제주자치도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 각 행정시를 관할구역으로 하는 교육지원청을 둔다</p>	<p><b>제80조(교육지원청에 관한 특례)</b> ① 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조제1항에도 불구하고 제주자치도는 교육지원청을 두지 않는다.</p>

김용(2013)에 따르면, 법적으로 규제를 완화하는 방안에는 규제 근거 법령을 폐지하는 방식이 전형적이거나, 부칙을 개정하여 기타 조정제도를 통해 규제의 시행을 정지하거나 연기하는 방식도 있다. 이는 제주자치도 교육지원청 폐지에 대한 중기적인 방안을 시사한다. 즉, 장기적으로 「제주특별법」 제80조를 개정하는 것을 목표로 하면서 이에 관한 심층연구와 더불어 제주자치도의 의견수렴을 위해 「제주특별법」의 부칙을 개정하여 학교종합지원센터를 설치·운영할 수 있다. 이와 더불어 제주도교육감이 제주도지사과 같이 중앙정부에 법률안을 제출하는 동일한 권한을 부여받을 수 있도록 「제주특별법」 제19조(법률안 제출 및 입법 반영)를 개정해 나가는 것도 고려해야 하며, 이를 위해 제주자치도 차원에서 이해 당사자의 공감대를 형성해 나가야 한다.

한편, 김민희(2012)가 분석한 것처럼 제도의 경로의존성을 이탈하기 위해서는 행태적 속박(Behavioral lock-in)으로부터도 탈주해야 한다. 이러한 속박의 기제로부터 이탈하여 학교종합지원센터가 새로운 제도적 관성을 가지기 위해서는 조직과 인력 및 예산이 센터로 이관될 필요가 있다. 최진경(2018)과 박혜진, 유재, 윤정, 김만희(2018), 그리고 양성관(2019)은 학교종합지원센터를 설치하기 위해서는 다음과 같은 조건들이 선행되어야 한다고 제안하고 있다. ① 학교종합지원센터가 독립적으로 학교를 지원하기에 충분한 정도의 예산이 배정되어야 한다. ② 학교종합지원센터의 조직 운영 구조가 보다 자율적으로 개편될 수 있도록 조례 및 시행 규칙 개정 등 제도적 지원이 필요하다. ③ 새로운 기능에 따라 학교종합지원센터의 학교지원 인력이 확충되어야 하며, 인력의 효율적 운영을 위한 교육 훈련체계가 마련되어야 한다. ④ 단기적인 성과추구를 지양하고, 학교종합지원센터에 소속된 구성원들이 자부심과 긍지를 가지고 일을 할 수 있는 여건을 조성해야 한다. ⑤ 승진 및 인센티브에 있어서 더 많은 지원이 필요하다. 이러한

행·재정적 조건들이 법령 정비와 함께 구비되기 위해서는 무엇보다 제주자치도 지방교육행정기관이 그 변화의 주체가 되어 지방교육행정체제의 새로운 제도적 관성을 구축해 나갈 필요가 있다.

#### 다. 지방교육행정기관 기능 재분배를 통한 학교종합지원센터의 기능

마지막으로, 학교종합지원센터를 설치하면서 교육지원청을 폐지하는 방안은, 교육지원청의 폐지가 곧바로 본청의 기능을 확대하는 방향으로 귀결된다는 오해와 논쟁을 불러일으킬 수 있다. 이러한 주장이 가지는 설득력이 적지 않기 때문이다.

오재길 외(2015)는 학교현장의 입장에서 상향식으로 접근하여 교육지원청의 역할과 기능을 분석하고 교육지원청의 역할 확대와 시·도교육청의 슬림화를 강조하였다. 박삼철 외(2017)도 현재의 교육정책이 학교현장에 유의미한 성과를 유인하기 위해서는 교육지원청의 서비스센터 기능을 강화하고, 이를 위해 교육지원청의 기능을 확대할 필요가 있다고 주장하였다. 그리고 최근 들어, 일부 시·도교육청에서는 단위학교 지원을 극대화하기 위하여 「기구정원규정」의 범위 내에서 교육지원청의 기능을 확대 또는 강화하는 노력을 전개하고 있다(경기도교육청, 2012b; 남수경 외, 2016; 박수정, 윤명선, 2019).

그러나 교육지원청 폐지가 곧 본청 기능의 확대를 의미하지는 않는다. <표 V-1>에서 보듯이, 학교종합지원센터가 설치될 경우 제주특별자치도교육청 본청의 주요 기능은 기존 11가지에서 9가지로 축소된다. 단지 본청 또는 학교종합지원센터의 양쪽 기관에 선택적으로 둘 수 있는 기능으로 6가지 기능이 있기에, 경우에 따라 본청의 기존 기능에 최대 6가지의 기능이 추가될 수 있을 뿐이다. 그리고 본 연구의 결과에 따르면, 교육지원청이 폐지될 경우 그 주요 기능 6가지 가운데 초·중학교 지도 감독 기능과 학원 관리 기능만이 본청으로 이관되는 것으로 나타났다. 반면에 본청의 주요 기능 11가지 가운데 4가지 기능(장학지도 컨설팅 기능, 연수·능력 개발 기능, 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능, 시설 관리 및 계약 기능)은 학교지원센터로 이관할 수 있는 것으로 제시되었다.

이재덕 외(2018)에 따르면, 본청의 기능과 관련하여 교육지원청의 업무 중 본



청으로 역이관해야 할 기능으로, 평생교육시설 등록 및 운영에 관한 권한과 사설 학원 또는 교습소의 설립·폐지 및 지도 감독권과 학원 관련한 제반 증명 발급 및 민원 처리 업무 등이 제시되었는데, 이는 본 연구 결과에서도 동일하게 나타났다. 반면에 본 연구에서는 초·중학교 지도·감독 기능도 본청으로 역이관하는 것으로 제시되었다.

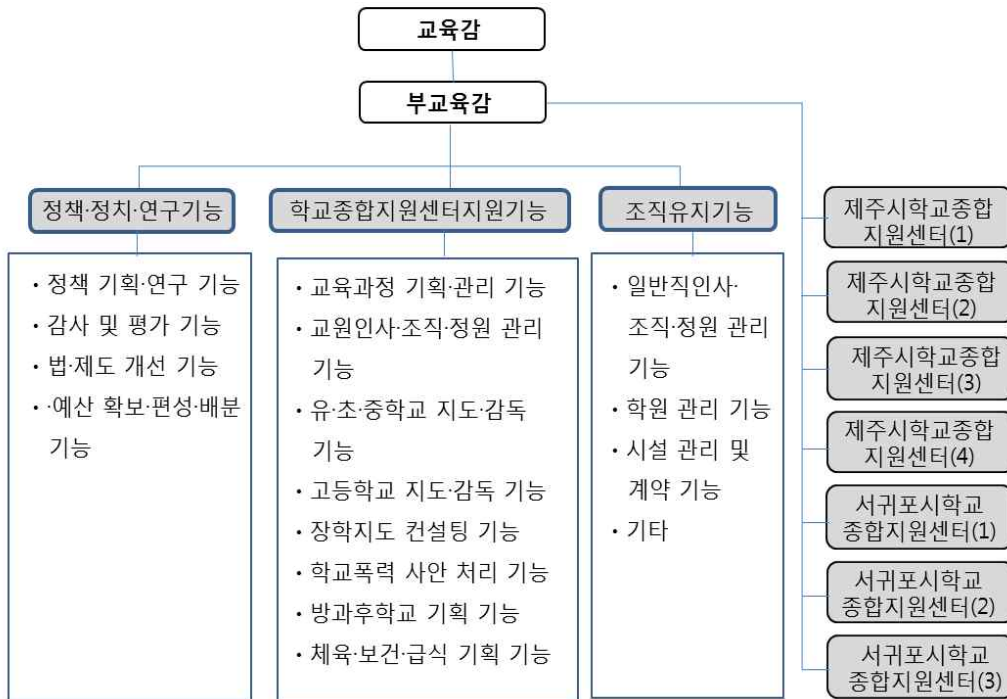
한편, 제주시와 서귀포시 학교지원센터는 현재 다음과 같은 6가지 업무를 담당하고 있다(제주특별자치도교육청, 2019a): 방과후학교, 초등돌봄교실, 보건교사 미 배치교의 보건 업무, 숙박형 현장체험학습, 유치원 방과후과정, 어린이 놀이시설 및 학교환경위생관리 업무이다. 본 연구의 결과에 따르면, 교육지원청을 폐지할 경우 기존 교육지원청의 주요 기능 6가지 가운데 2가지 기능은 학교종합지원센터로 이관되고, 다른 2가지 기능(유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, 학교폭력 사안 처리 기능)은 본청이나 학교종합지원센터의 양쪽 기관에 선택적으로 둘 수 있는 것으로 나타났다. 따라서 학교종합지원센터의 주요 기능은 현재의 6가지에서 최소 15가지 또는 최대 21가지로 확대될 수 있다(<표 IV-27>과 <표 V-1> 참조).

이재덕 외(2018)는 학교지원센터의 핵심 기능으로 10가지를 제시하였다. 그러나 본 연구의 결과, 학교종합지원센터의 새로운 기능으로 4가지 기능(유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능, 컨설팅 장학지원 기능, 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능, 그리고 각종 교육 기자재 운영시스템 대여 및 관리 기능)이 추가되었다. 또한 본 연구에서 제시한 학교종합지원센터의 기능에는, 세종시교육청 학교지원센터의 업무(강정화, 2018) 이외에도 새로운 기능으로 9가지(유치원 방과후 업무 지원, 어린이 놀이시설·학교환경위생관리 업무 지원, 유·초·중·고 교육과정 운영지원, 컨설팅 장학지원, 학교문제 해결 TF팀 구성 운영 기능, 학교 밖 교육 활동 지원, 기간제 등의 인력풀 관리 기능, 각종 교육 기자재 운영시스템 대여 및 관리 기능, 그리고 자유학기제 등 위탁프로그램 계약 업무 지원)가 더 추가되었다. 이러한 결과는, 교육지원청 폐지가 본청의 기능 확대를 유인하기보다는 학교종합지원센터가 교육지원청의 폐지를 통해 기존 교육지원청의 대부분 기능까지도 담당하는 것으로 이해할 수 있다. 이는 상기에서 오재길 외(2015)와 박삼철 외(2017)가 교육지원청의 기능 확대를 주장한 것을, 지역의



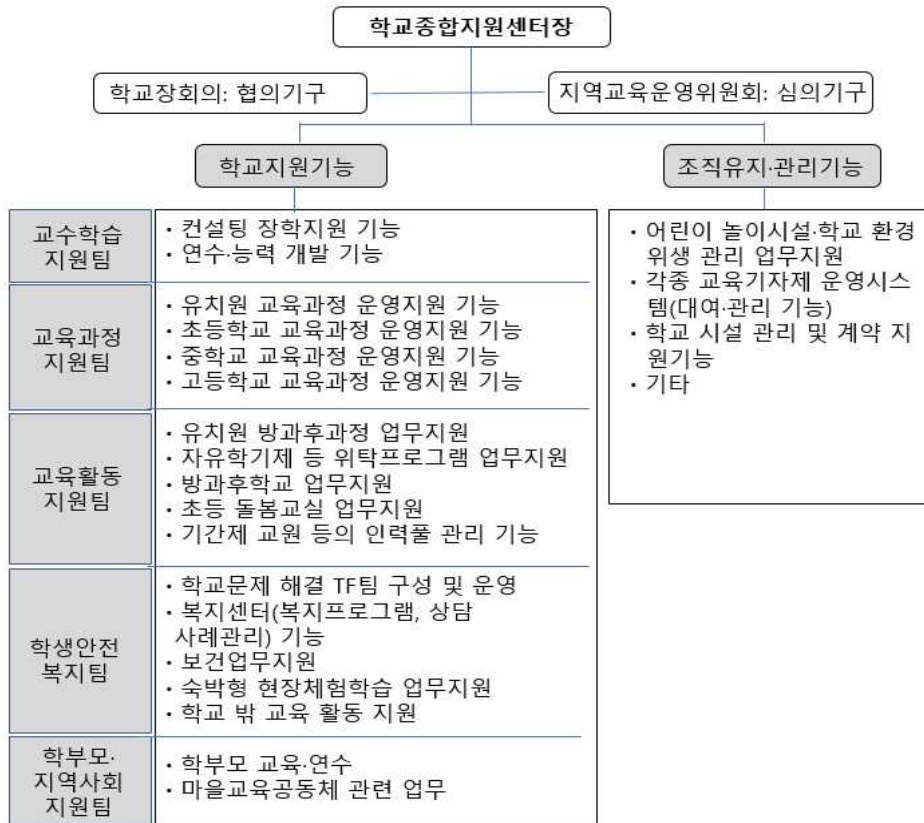
특수성을 고려하여 학교현장 지원 기능으로 실체화한 것이라고 해석할 수 있다.

이러한 맥락에서, 본 연구가 주장하는 ‘교육지원청 폐지 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터 설치 방안’은 교육지원청 폐지를 통해 본청의 기능을 확대하기 보다 학교종합지원센터 설치를 기반으로 센터의 기능과 역할을 핵심에 두고 본청의 기능을 재분배하는 측면을 부각하는 것으로 사료된다. 이는 [그림 V-1]에 제시된 제주특별자치도교육청의 새로운 기능 재구조화(안)을 살펴보면 더욱 분명해진다.



[그림 V-1] 제주특별자치도교육청의 새로운 기능 재구조화(안)

나아가 본 연구의 결과로 제시된 학교종합지원센터의 재분배 기능을 6개 팀(2과)으로 편성하여 제안하면, 다음의 [그림 V-2]와 같은 조직기구(안)으로 정리된다.



[그림 V-2] 학교종합지원센터의 조직기구(안)

### 3. 결론 및 제언

본 연구는 지방교육자치 시대에 다소 불확실한 미래사회를 전망하며 제주자치도 교육행정체제의 재구조화를 연구하는 데 목적이 있었다. 이러한 연구목적을 달성하기 위해 문헌분석과 델파이 조사를 실시하였다. 본 연구의 결과와 논의를 바탕으로 연구자의 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 본 연구의 결과로 제시된 제주자치도 교육행정체제의 재구조화 방안을 실행하기 위해서는 현행 교육지원청을 폐지하여 ‘제주특별자치도교육청 본청-단위학교’의 단일체제를 구축하면서, 본청 산하에 권역별로 7~8개의 학교종합지원

센터를 설치해 나가야 한다.

이를 위해서는 우선, 「제주특별법」 제80조(교육지원청에 관한 특례)에 대한 개정을 추진하여 법적 기반에 의한 새로운 변화의 동인을 지속적으로 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 제주도교육감이 중앙정부에 법률안을 제출할 수 있는 권한을 부여받도록 「제주특별법」 제19조(법률안 제출 및 입법 반영)를 개정하는 것도 고려할 필요가 있다. 다음으로, 학교종합지원센터의 설치를 구체화하고 학교현장 지원 기능을 강화하기 위해서는 전문적 인력을 확보하고 적절히 배치해야 한다. 센터가 전문적으로 단위학교의 교육 활동을 지원하기 위해서는 전문적 인력의 확충이 요구되며, 본청의 전문직 인력을 센터로 집중하여 배치할 필요가 있다. 그리고 센터의 학교현장 지원 기능을 강화하기 위해서는 관련 예산을 충분히 확보하여 센터에 먼저 확대 배분해야 하며, 이를 위해 교육재정 배분 시스템을 개선할 필요가 있다.

둘째, 제주자치도 교육행정체제를 효과적으로 재구조화하기 위해서는 지방교육자치 시대를 맞아 지방교육행정기관이 정책 주도성을 가지고 주체적으로 제도적 변화를 이끌어내야 한다. 즉, 지역교육에 대한 권한과 책임이 지방교육행정기관에게 있음을 각성하고, 중앙정부 차원의 정책형성과 집행에 대해 형식적으로 대응하는 차원을 뛰어넘어 지방교육행정기관이 지역주민과 더불어 변화의 주체로서 새로운 제도적 관성을 수립할 수 있어야 한다.

이를 위해 우선, 지방교육행정기관을 이끄는 조직의 리더들은 학교종합지원센터 설치를 이전에 제한적 조직문화의 성격을 탈피하여 조직의 비전과 목적을 핵심으로 하는 적극적 조직문화를 창출함으로써 집단 창의성을 높여 나갈 필요가 있다. 나아가 급변하는 교육환경과 새로운 교육적 수요를 충족하기 위해 학교현장 지원을 핵심으로 하는 센터를 지방교육행정체제의 중심축으로 자리매김해 나갈 수 있도록 유연한 조직구조를 편성해야 한다. 그리고 이를 구현하기 위해 신규 지원과제를 지속해서 발굴할 수 있는 구성원의 역량을 강화해야 한다. 특히 구성원의 효율적인 인사관리를 위해 선발과 임용 단계에서부터 지방 교육자치역량을 강화하는 방향으로 관련 제도를 정비할 필요가 있다. 마지막으로, 학교종합지원센터를 설치하면서 교육지원청을 폐지하는 재구조화 방안이 본청의 기능을 확대하는 방향으로 귀결될 수 있다는 오해와 우려를 불식시키기 위해 노

력해야 한다.

셋째, 제주자치도 교육행정체제를 효율적으로 재구조화하고 교육행정기관의 기능을 효과적으로 재분배하기 위해서는 제주지역의 교육적 특수성과 능률성 그리고 사회적 정서를 고려하여 중장기적으로 추진해야 한다. 그동안 제주자치도 교육행정체제는 역사와 문화적 측면에서 기타 시·도와는 상이하게 발전되어 왔다. 그러므로 학교종합지원센터를 설치하면서 지방교육행정체제를 재구조화하는 과정에서 제주지역의 인구수, 학생 수, 교통 및 지역적 특성을 반영한 단계적인 추진방안이 마련되어야 한다.

우선 「제주특별법」 개정과 관련하여, 단기적으로는 동법 제79조를 활용하여 법 개정 없이 학교종합지원센터를 설치·운영하고, 중기적으로는 부칙만 개정하여 교육지원청을 폐지하는 절차를 밟을 수 있으며, 이러한 기반 위에 장기적으로 동법 제80조를 개정해 나갈 수 있다. 그리고 학교종합지원센터 기능의 확대도 「제주특별법」 개정의 단계를 고려하여, 단기적으로는 현행 학교지원센터의 기능을 그대로 유지하고, 중장기적으로 [그림 V-2]에 제시된 학교종합지원센터의 기능으로 확대해 나갈 필요가 있다. 이에 따라 학교종합지원센터의 조직구조도 단기적으로는 현행 1과 체제를 유지하나, 중장기적으로는 [그림 V-2]에 제시된 것처럼 2과 6개 팀으로 확대해 나갈 수 있다. 마지막으로 학교종합지원센터의 조직적 확산의 단계도, 단기적으로는 현행 학교지원센터를 본청 산하의 학교종합지원센터로 개편하여 제주시와 서귀포시에 각각 1개 센터를 두고 운영하나, 중기적으로 이를 4개로 확대하고, 장기적으로 7~8개로 확대해 나갈 수 있다.

이러한 제주자치도 교육행정체제의 단계적 재구조화를 통해 학교종합지원센터는 일선 학교의 근거리에 위치하면서 단위학교가 직면하고 있는 다양하고 어려운 문제들을 해결할 수 있는 전문적인 서비스 제공의 역할과 기능을 담당해 나갈 수 있을 것이다. 특히 학교종합지원센터는 미래사회의 새로운 교육행정 수요를 반영하며 학교지원 기능의 의미를 구체화하면서 실질적으로 학교현장을 지원하는 기능을 현실화해 나갈 수 있을 것이다.

이상의 연구 결과와 논의 및 결론을 토대로 후속연구를 위해 제언하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 제주자치도 교육행정체제를 재구조화하는 방안을 탐색하

는 데 목적을 두었으나 조직구조적 차원을 분석하고 조직개편 방안을 실질적으로 탐색하는 데는 한계가 있었다. 따라서 지방교육행정체제 관련 후속연구는 교육행정기관의 기능과 업무뿐만 아니라 조직구조 측면과 인력 측면을 연구의 범위에 포함하여 종합적으로 수행하기를 기대한다.

둘째, 본 연구는 제주자치도 교육행정체제를 재구조화하는 방안을 탐색하면서 델파이 조사방법의 특성상 전문가 패널을 학계 교육전문가와 교육행정기관의 현장 전문가들만으로 구성할 수밖에 없었다. 따라서 향후 후속연구는 델파이 조사방법의 한계를 보완할 수 있도록 학교현장의 교원 등을 포함한 초점집단면담(Focused Group Interview)을 병행하여 실시하기를 기대한다.

셋째, 본 연구는 다소 불확실한 미래사회를 향한 제주자치도 교육행정체제를 재구조화하는 방안을 탐색하면서 델파이 조사방법을 활용하였으나 교육행정기관의 기능 재분배 방안에 대하여 그 타당성을 자세히 검토하기에는 한계가 있었다. 따라서 재구조화 방안이 실행될 경우 향후 후속연구는 델파이 조사방법의 한계를 보완하기 위한 실증적 연구를 수행할 필요가 있으며, 제도의 역사, 제도, 문화의 맥락 등을 포함한 추적 연구 또는 종단 연구도 수행할 필요가 있다.

마지막으로, 향후 후속연구는 본 연구의 내용에 충분히 포함하지 못한 지방교육행정체제 재구조화에 영향을 미치는 요인들을 구체적으로 분석할 필요가 있으며, 재구조화 방안 가운데 하나로 제시된 학교구 신설 방안에 대해서도 심층적으로 후속 연구하기를 기대한다.

## 참 고 문 헌

- 강민정, 이차영, 손동빈, 양영식, 최승택, 오재길. (2018). 교육자치 실현을 위한 지방교육행정체계 개선방안 연구: 서울특별시교육청을 중심으로. 서울: 재단법인 우리교육연구소.
- 강성기. (2018). 제주도 교육중심학교 조직 운영 실태와 개선방안: 교육과정지원팀을 중심으로. 제주: 제주교육정책연구소.
- 강원도교육청. (2017). 장학행정팀 구성 운영 매뉴얼. 내부자료.
- 강정화. (2018). 학교지원종합시스템 구축 방안. 미래를 여는 세종교육 2018 제 1회 세종교육포럼 자료집 (pp. 37-46). 세종: 세종특별자치시교육청.
- 강형인. (2015). 교육중심의 학교 조직 체제 개편방안. **연수논총**, 33, 191-216.
- 경기도교육청. (2012a). 교육지원청 조직개편 및 업무 재구조화 방안. 내부자료.
- 경기도교육청. (2012b). 2013년 경기혁신교육 방안. 내부자료.
- 경상남도교육청. (2015). 학교지원센터 교육지원청별 업무추진 계획서. 내부자료.
- 고전. (2011). 학교자율운영 지원을 위한 지방교육행정기관 관계 법률의 개정 과제. **교육법학연구**, 23(1), 35-61.
- 고전. (2016). 제주특별자치도의 교육자치 10년, 특별했는가? 교육자치 10년의 성과와 과제 정책토론회 자료집 (pp. 5-34). 제주: 제주특별자치도교육청.
- 고전. (2017). 한국의 지방교육자치 입법정신에 관한 교육법학적 논의. **교육법학연구**, 29(1), 1-30.
- 고전. (2018). 한국 교육행정자치제 원리 논의, 그 연원에 대하여. **교육행정학연구**, 36(2), 1-30.
- 교육부. (2016). 지능정보사회에 대응한 중장기 교육정책의 방향과 전략. 내부자료.
- 교육부. (2017). 학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵. 내부자료.

- 권정현, 김도기, 문영빛. (2015). 역사적 신제도주의 경로의존성 관점에서의 교  
장공모제 제한요인 분석. **교육행정학연구**, 33(3), 1-28.
- 금창호, 김병국, 박해육, 류영아, 김민희, 이보라, 전성훈. (2011). 경북교육청 산  
하 조직 및 인력진단 연구용역 보고서. 경북: 경상북도교육청.
- 김민호, 이인희, 김민희. (2018). 2018 제주특별자치도교육청 조직진단 연구.  
제주: 제주대학교.
- 김민희. (2012). 경로의존성 관점에서 본 교육지원청 기능 개편. **한국자치행정학  
보**, 26(1), 1-25.
- 김민희, 김민조, 김정현, 박상완, 박소영. (2018). 한국의 지방교육자치. 서울: 학  
지사.
- 김민희, 정성수, 김숙이, 정봉섭, 이은정. (2011). 지방교육행정기관조직 운영 진  
단 연구. 충북: 한국지방교육연구소.
- 김병성. (1996). **교육연구방법**. 서울: 학지사.
- 김성열. (1998). 시·도교육청의 기능 및 구조 개편 방안. **교육행정학연구**,  
16(3), 28-60.
- 김성열. (2013). 교육제도 운영의 통제권 배분 성과와 과제: 박근혜 정부 이전  
을 중심으로. **인문논총**, 31, 159-182.
- 김성열. (2015). 학교교육 혁신을 위한 교육행정 추진체계. 한국교육정책연구소  
(편.), 5·31교육개혁과 학교교육의 혁신 세미나 자료 (pp. 175-203).  
서울: 한국교육정책연구소.
- 김성열. (2018). 지방교육자치제 발전: 제도의 정착과 성과 그리고 과제. 서울:  
한국교육개발원.
- 김영식. (2017). 제도와 문화가 함께 가는 교육자치 활성화 방안. 경기도 학교자  
치 실현을 위한 대토론회 자료. 경기: 경기도교육연구원.
- 김영환. (2011). 헌법상 지방교육자치의 기본원리. **한국공법학회**, 40(2), 103-  
132.
- 김용. (2013). 교육과정 정책과정에 대한 신제도주의적 분석: 제7차 교육과정  
개정과정 연구. 박사학위논문. 서울대학교.
- 김우룡, 강남준, 이상식, 강형철, 황근, 박정의, 심미선, 김국진, 김흥규, 정인숙,



- 마동훈, 원종원, 최영, 이수범, 안임준, 김영찬, 박성희, 김유경, 정윤식, 유승관, 성동규, 김춘식, 이유나, 이현숙, 이희복. (2008). **커뮤니케이션 연구와 방법**. 과주: 나남출판사.
- 김장중. (2019). 학부모가 보는 학교자치의 문제점과 활성화 방안. **학부모연구**, 6(2), 23-54.
- 김종철. (1965). **교육행정의 이론과 실제**. 서울: 교학사
- 김찬동, 최진혁. (2016). 교육자치의 제도개혁방향: 교육행정기관구성을 중심으로. **지방정부연구**, 20(2), 393-414.
- 김혁동, 임현화, 김인엽, 정승환, 하병수. (2018). 지방분권화시대의 단위학교자치 구현 방안. 경기: 경기도교육연구원.
- 김흥주, 고전, 김이경. (2008). 지방교육분권 성과 분석 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 김희영. (1992). 학교자치 활성화를 위한 주민의 학교교육 참여방안 연구. 석사학위논문. 수원대학교 .
- 나민주, 고전, 김성기, 차성현, 이수경. (2018). 지방분권 강화에 따른 지방교육자치 정착을 위한 과제. 충북: 한국지방교육연구소.
- 나민주, 김왕준, 박수정, 오세희, 우명숙, 이덕난, 정재훈. (2013). 교육지원청 기능개편 실태 분석. 충북: 한국지방교육연구소.
- 나민주, 최원석, 서재영, 김민희. (2015). 교육행정 수요 변화를 반영한 교육지원청 조직 합리화 방안. 충북: 한국지방교육연구소.
- 남수경, 박주병, 김은영, 허훈구, 장이선. (2016). 강원도형 신장학 방안: 강원도 교육지원청의 장학활동 활성화 방안. 강원: 강원도교육연구원.
- 류방관, 김경애, 이상은, 한효정, 이윤미, 이종태, 최향섭. (2018). 제4차 산업혁명 시대의 교육: 학교의 미래. 충북: 한국교육개발원.
- 류태호. (2017). **4차 산업혁명, 교육이 희망이다**. 서울: 경희대학교 출판문화원.
- 박균열. (2017). 델파이 기법을 활용한 ICT기반의 미래 초·중등학교 설계와 교원교육연구. **한국교원연구**, 34(1), 103-126.
- 박삼철. (2010). 지방교육행정기관의 기능과 역할 조정. 한국교육행정학회(편.), 지방교육행정체제 선진화 방안 학술세미나 자료집 (pp. 97-125). 서

- 울: 한국교육행정학회.
- 박삼철, 김민희, 김왕준, 김종환, 박선형, 최준렬. (2017). 행정혁신 시범교육지원청 운영 정책연구. 서울: 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 박상완. (2015). 역사적 제도주의 관점에서 교장공모제도 변화 분석: 정책변화의 경로의존성을 중심으로. **교육행정학연구**, 33(3), 323-350.
- 박수정. (2013). 지방교육자치. **한국교육행정학 연구 핸드북** (pp. 397-416). 한국교육행정학회(편). 서울: 학지사.
- 박수정. (2014). 지방교육자치 연구의 경향과 쟁점. **한국지방교육자치 연구 동향과 전망** (pp. 11-61). 서울: 학지사.
- 박수정, 윤명선. (2019). 역사적 신제도주의 관점에서 컨설팅장학 정책 변화 분석. **한국교육**, 46(3), 65-98.
- 박진형. (2014). 대학평가정책의 변화와 지속에 대한 제도적 분석. 박사학위논문. 서울대학교.
- 박혜진, 유재, 윤정, 김만희. (2018). 교육지원청 체제개편 방안 연구: 학교지원 강화를 중심으로. 경기: 경기도교육연구원.
- 배성근. (2010). 지방교육행정기관 기능 및 조직 개편. 한국교육행정학회(편.), 지방교육행정체제 선진화 방안 학술세미나 자료집 (pp. 137-146). 서울: 한국교육행정학회.
- 배순기. (2005). 지방자치와 지방교육자치의 제도적 관계에 관한 연구. **한국자치행정학보**, 19(3), 49-74.
- 백규호. (2017). 학교자치 입법정신의 규명과 법인식 분석. 박사학위논문. 제주대학교.
- 백규호, 고전. (2016). 학교자치 조례의 입법정신과 입법분쟁 분석. **교육법학연구**, 28(1), 29-58.
- 백순근. (2004). **교육연구 및 통계분석**. 경기: 교육과학사.
- 백혜선. (2014). 제주특별자치도의회 교육위원회 구성·운영에 관한 실증연구. 박사학위논문. 제주대학교.
- 서범중, 박수정, 이지혜, 김민희. (2012). 교육지원청 기능거점 모형에 대한 교육청 구성원의 인식. **교육연구논총**, 33(2), 31-56.

- 서울특별시교육청. (2017). 서울미래교육의 상상과 모색. 서울: 서울특별시교육청.
- 성태제. (2017). 제4차 산업혁명시대의 인간상과 교육의 방향 및 제언. **교육학연구**, 55(2), 1-21.
- 송기창. (1996). 교육자치와 일반지방자치의 역사적 관계 고찰. **교육행정학연구**, 14(4), 104-153.
- 송기창. (2015). 지방교육자치제에 대한 역사적 고찰과 미래 방향 모색. **교육행정학연구**, 33(2), 105-127.
- 신현석. (2010). 교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제. **교육행정학연구**, 28(4), 351-380.
- 신현석. (2014). 교육자치와 일반자치의 관계 및 미래 방향. **교육행정학연구**, 32(2), 27-59.
- 신현석, 윤지희. (2018). 초등 교원수급정책 변화에 대한 역사적 신제도주의적 분석. **교육정치학연구**, 25(4), 379-408.
- 양성관. (2019). 학교혁신을 위한 교육행정기관 재구조화 방안 탐색. **열린교육연구**, 27(2), 191-216.
- 양진건. (2001). **제주교육행정사**. 제주: 도서출판 제주문화.
- 양진건. (2005). 제주교육행정의 역사적 정리. **학생생활연구**, 26(1), 15-32.
- 양혜진. (2017). 창의역량 증진을 위한 대학 강의실 모델 개발. 박사학위논문. 숭실대학교.
- 염재호. (1994). 국가정책과 신제도주의. **사회비평**, 11, 10-33.
- 오세희. (2013). 교육행정 지역화에 따른 시·도교육청의 역할 방향. **사회과학연구**, 24(2), 67-88.
- 오세희, 김민희, 박상완, 주현준. (2015). 대규모 교육지원청 효율화 방안 연구. **교육행정학연구**, 33(2), 157-182.
- 오세희, 김민희, 박상완, 주현준, 정재훈. (2014). 교육지원청 효율적 행정서비스 제공을 위한 개선방안 연구. 충북: 한국지방교육연구소.
- 오재길, 이수광, 정병오, 김은정, 홍섭근. (2015). 교육지원청 혁신 방안 연구. 경기: 경기도교육연구원.

- 윤명선, 박수정. (2019). 시·도교육청의 교육지원청 개편 사례 분석. **교육연구논총**, 40(2), 31-60.
- 윤인재, 나민주. (2013). 신제도주의에 기반한 국내 교육정책연구의 동향과 과제. **교육정치학연구**, 20(2), 75-101.
- 윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주. (2015). **교육행정학원론**. 서울: 학지사.
- 이기우. (1999). 교육자치와 학교자치 및 지방교육행정제도에 대한 법적 검토. **한국교육법연구**, 4, 1-31.
- 이덕난. (2012). 교육지원청 개편 정책의 쟁점 및 개선방안. 서울: 국회입법조사처.
- 이덕난. (2016). 제주특별자치도법 제도 개선과 교육자치 10년. 교육자치 10년의 성과와 과제 정책토론회 자료집 (pp. 62-72). 제주: 제주특별자치도교육청.
- 이명균. (2004). 학교자치론에 기초한 교사회·학부모회 법제 개편 방안 연구. **교육법학연구**, 16(2), 185-212.
- 이석환, 손동기, 주효진, 주동범, 한승준. (2011). 광주광역시교육청 조직진단 연구용역. 광주: 광주광역시교육청.
- 이승중. (2014). 2014년 지방행정 평가와 과제. **지방행정**, 63(734), 8-9.
- 이윤중. (2018). 교육지원청 기능 변화에 따른 교육 전문직원 인사제도 개선방안 연구. 박사학위논문. 강원대학교.
- 이인회. (2018). 학교지원 플랫폼, 지구(支區) 설치의 개선 필요성. 한라일보 (2018. 8. 21).
- 이인회, 민기, 금창호, 이지혜. (2014). 제주특별자치도교육청 조직진단 연구. 제주: 제주대학교.
- 이인회, 윤두호, 김승희, 최선명. (2019). 델파이조사를 활용한 제주 지방교육행정기관 재구조화 방안 탐색. **한국교육학연구**, 25(1), 55-77.
- 이인회, 이지혜. (2016). 교육청 조직문화가 일반직공무원의 직무만족에 미치는 영향: 외부대응성과 내부유연성을 중심으로. **교육문제연구**, 29(3), 87-110.
- 이인회, 이지혜, 금창호. (2016). J교육청의 조직문화 유형과 직무만족과의 관계

- 분석. **한국교육학연구**, 22(2), 213-233.
- 이재덕, 황준성, 백승주, 김혜진, 김홍주. (2018). 교육자치 강화에 따른 지방교육행정기관의 학교 지원 기능 강화 방안 연구. 충북: 한국교육개발원.
- 이중성. (2006). **텔파이 방법**. 경기: 교육과학사.
- 이중재. (2010). 5·31교육개혁의 역사적 함의와 향후 방향. 서울: 한반도선진화재단.
- 이준희. (2006). 교원성과급 정책결정과정의 한계요인에 관한 연구: 역사적 신제도주의의 경로의존성을 중심으로. **교육과학연구**, 37(1), 77-100.
- 이찬승. (2017). 4차 산업혁명이 교육에 미칠 영향과 새 정부의 교육개혁 과제. 국제미래학회(편.), 4차산업혁명시대 현정부의 교육개혁 과제와 정책방안 대토론회 자료집 (pp. 17-42). 서울: 국제미래학회.
- 이춘식. (2014). 검인정 교과서의 선정 제도 개선을 위한 텔파이 조사 연구. **교과교육학연구**, 18(3), 561-578.
- 이형행, 고전. (2006). **교육행정론: 이론·법제·실제**. 서울: 양서원.
- 임연기. (2010). 지방교육행정체제의 발전방향에 대한 교육행정 전문가의 인식 분석. **교육행정학연구**, 28(4), 139-162.
- 임중헌, 유경훈, 김병찬. (2017). 4차 산업혁명사회에서 교육의 방향과 교원의 역량에 관한 탐색적 연구. **한국교육**, 44(2), 5-22.
- 장아름. (2018). 대학재정지원정책 변화에 대한 역사적 신제도주의 분석. 박사학위논문. 고려대학교.
- 장지호. (2013). 노무현정부의 재벌개혁: 정책아이디어를 중심으로. **사회과학연구**, 39(2), 43-65.
- 전제상. (2011). 지방교육행정체제의 현황 진단 및 개선방향. **한국교육논단**, 10(2), 69-93.
- 정광희, 김주아, 손찬희, 이재덕. (2017). 고교 학점제의 단계적 도입을 위한 진로수요 맞춤형 교육과정 운영 방안 탐색. **교육과정연구**, 35(4), 201-229.
- 정미경, 황준성, 이성호, 허은정, 최수진, 김성기, 박상완, 안성훈. (2017). 교육개혁 전망과 과제(II): 초중등교육영역. 충북: 한국교육개발원.

- 정영수, 최영출, 박수정, 김민희, 이인희, 윤유진. (2009). 지방교육행정체제 개편 모형에 관한 연구. 충북: 한국지방교육연구소.
- 정용덕, 권순만, 김관보, 김난도, 김준기, 김현성, 이명석, 최재송, 최태현. (1999). **합리적 선택과 신제도주의**. 서울: 대영문화사.
- 정재균, 조무현. (2014). 학교자치 운영 사례 연구. 전북: 전라북도교육연구정보원 전북교육정책연구소.
- 정제영. (2016). 지능정보화사회에 대비한 학교교육 시스템 재설계 연구. **교육행정학연구**, 34(4), 49-71.
- 제주도 교육위원회. (1974). **제주교육통사**. 제주: 제주도교육연구원.
- 제주도 교육위원회. (1979). **제주교육사**. 제주: 제주도교육사편찬위원회.
- 제주도교육청. (1991). **제주교육행정사**. 제주: 제주도교육청.
- 제주도교육청. (1999a). **제주교육사**. 제주: 제주도과학교육연구원.
- 제주도교육청. (1999b). **통계로 본 제주교육 100년**. 제주: 제주도교육청.
- 제주도북제주교육청. (2004). **북제주교육 50년사**. 제주: 제주도북제주교육청.
- 제주도서귀포교육청. (2002). **서귀포교육 50년사**. 제주: 제주도서귀포교육청.
- 제주도제주시교육청. (2004). **제주시교육 50년**. 제주: 제주도제주시교육청.
- 제주특별자치도교육청. (2011). **제주교육 100년사**. 제주: 제주교육박물관.
- 제주특별자치도교육청. (2015). 교육중심 학교시스템 구축을 위한 교무행정 인력 시범배치 및 운영계획. 내부자료.
- 제주특별자치도교육청. (2018a). 2018 교육중심학교시스템 구축 계획(안). 내부자료.
- 제주특별자치도교육청. (2018b). **제50회 제주교육 통계연보**. 제주: 제주특별자치도교육청.
- 제주특별자치도교육청. (2019a). 학교지원센터 업무 지원 안내서. 내부자료.
- 제주특별자치도교육청. (2019b). 2019년 상반기 학교지원센터 운영 성과 분석 결과. 내부자료.
- 조상식. (2016). 제4차 산업혁명과 미래 교육의 과제. **미디어와 교육**, 6(2), 152-185.
- 조석훈. (2010). 지방교육행정체제의 관계 구조 분석. 한국교육행정학회(편.),

- 지방교육행정체계 선진화 방안 (pp. 17-50). 서울: 한국교육행정학회.
- 최준렬. (1998). 지역교육청의 기능 및 구조 개편 방안. **교육행정학연구**, 16(3), 61-88.
- 최준렬. (2000). 학교 재구조화의 의미 탐색. **교육학연구**, 38(4), 245-257.
- 최진경. (2018). 세종형 학교지원종합시스템 구축 방안 탐색: 북부교육지원센터 를 중심으로. 세종: 세종특별자치시교육청 교육정책연구소.
- 최희선. (1995). 교육의 전문성 제고와 지방자치제. **교육행정학연구**, 13(2), 17-28.
- 하연섭. (2002). 신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴. **한국행정학보**, 36(4), 339-359.
- 하연섭. (2006). 정책아이디어와 제도변화: 우리나라에서 신자유주의의 해석과 적용을 중심으로. **행정논총**, 44(4), 1-27.
- 하연섭. (2013). **제도분석: 이론과 쟁점** (제2판). 서울: 다산출판사.
- 하정윤, 나민주. (2014). 시스템 사고에 기반한 지역교육청 기능 및 조직개편 정책의 문제 및 원인 분석. **한국시스템다이내믹스연구**, 15(2), 75-96.
- 하혜수, 양덕순. (2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체 의 총액인건비를 중심으로. **행정논총**, 45(2), 127-153.
- 홍석노. (2016). 학교자치조례의 제정 범위와 한계: 광주광역시 학교자치에 관한 조례의 법적 쟁점과 적법성 판단을 중심으로. **고려법학**, 82, 14-18.
- 황준성. (2015). 중앙과 지방의 교육행정권한 배분에 관한 연구. **교육법학연구**, 27(1), 243-267.
- 황준성, 현주, 김성기, 장덕호. (2011). 교육지원청의 기능 개편 안정화 방안 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 황해봉. (2007). 개정 지방교육자치법의 평가와 앞으로의 과제. **법제**, 591(3), 54-78.
- 황해익. (2010). **아동연구방법**. 경기: 정민사.
- 황현정, 손동빈, 민윤, 김삼향, 박승열. (2018). 학교자치 실현을 위한 지역 교육 과정 구성 방안. 경기: 경기도교육연구원.



- Adrian, L. (2009). Analysing the politics of state–business relations a methodological concept note on the historical institutionalist approach. IPPG Discussion Paper Series 23.
- Amabile, T. M. (1997). Motivating creativity in organizations. On doing what you love and loving what you do. *California Management Review*, 40, 39–58.
- Amable, B. (2000). Institutional complementarity and diversity of social systems of innovation and production. *Review of International Political Economy*, 7(4), 645–687.
- Anderson, N., Potočnik, K., & Zhou, J. (2014). Innovation and creativity in organizations: A State–of–the–Science review, prospective commentary, and guiding framework. *Journal of Management*, 40(5), 1297–1333.
- Blackman, A. W. Jr. (1971). The use of Bayesian techniques in Delphi forecasts. *Technological Forecasting and Social Change*, 2(2), 261–268.
- Bolman, L. C., & Deal, T. E. (1997). *Reframing organizations: Artistry, choice and leadership* (2nd ed.). San Francisco, CA: Jossey–Bass, Inc.
- Goffin, K., & Mitchell, R. (2005). *Innovation management: Strategy and implementation using the pentathlon framework*. New York: Palgrave.
- Hall, P. A. (1989). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalism. *Political Studies*, 44(4), 936–957.
- Hargreaves, A., & Shirley, D. (2012). *The global fourth way*. 이찬승 · 홍완기 공역(2016). **학교교육 제4의 길**. 서울: 21세기교육연구소.
- Ikenberry, G. (1988). Conclusion: An institutional approach to american

- foreign economic policy. *International Organization*, 42(1), 219–243.
- Kowalski, T. J. (2006). *The school superintendent: Theory, practice, and cases*. CA: Sage Publications.
- Krasner, S. D. (1984). Approaches to the state: Alternative conceptions and historical dynamics. *Comparative Politics*, 16, 223–246.
- Krasner, S. D. (1988). Sovereignty: An institutional perspective. *Comparative Political Studies*, 21(1), 66–94.
- Lawshe, C. H. (1975). A quantitative approach to content validity. *Personal Psychology*, 28(4), 563–575.
- Linston, H. A., & Murray, T. (1975). *The Delphi method: Techniques and applications*. MA: Addison–Wesley.
- North, D. C. (1983). *Structure and Change in Economic History*. Yale university Press.
- Okoli, C., & Pawlowski, S. (2004). The Delphi method as a research tool: an example, design considerations and applications. *Information & Management*, 42(1), 15–29.
- Owens, R. G. (2002). *Organizational behavior in education* (7th ed.). Boston: Allyn & Bacon.
- Reavis, C. A., & Griffith, H. (1992). *Restructuring schools: Theory and practice*. Pennsylvania: Technomic Publishing Company, Inc.
- Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. 송경진 역(2018). **클라우스 슈밥의 제4차 산업혁명**. 서울: 새로운 현재.
- Toby, S. J. (2016). Neo–Statecraft theory, historical institutionalism and institutional change. *Government and Opposition*, 51(1), 84–110.
- Toffler, A., & Toffler, H. (2006). *Revolutionary wealth*. 김중웅 역(2006). **부의 미래**. 경기: 청림출판.

<참조 법규>

- 교육기본법. (2017). 법제처.  
대한민국 헌법. (1987). 법제처.  
제주도교육규칙 제 395호(2000).  
제주교육위원회 교육규칙 제 220호(1990).  
제주도교육청 행정기구 설치 조례. (1998). 법제처.  
제주특별자치도교육감 행정권한 위임에 관한 규칙. (2017). 제주도특별자치도교육청.  
제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례. (2019). 법제처.  
제주특별자치도교육청 행정기구 설치 조례 시행 규칙. (2019). 제주특별자치도교육청.  
제주특별자치도 독립학교 설치 조례. (2019). 법제처.  
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법. (2017). 법제처.  
지방교육자치에 관한 법률. (2012). 법제처.  
지방교육자치에 관한 법률 시행령. (2012). 법제처.  
지방교육행정기관의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정. (2018). 법제처.

<인터넷 검색>

- 제주특별자치도교육청 조직기구. [http://www.jje.go.kr/index.jje?menuCd=DOM\\_000000205006001000&cpath=에서](http://www.jje.go.kr/index.jje?menuCd=DOM_000000205006001000&cpath=에서) 2019. 8. 7 인출.  
제주시교육지원청 조직기구. [http://www.jjse.go.kr/index.jjse?menuCd=DOM\\_000000101008001000에서](http://www.jjse.go.kr/index.jjse?menuCd=DOM_000000101008001000에서) 2019. 8. 7 인출.  
서귀포시교육지원청 조직기구. [http://www.jse.go.kr/index.jse?menuCd=DOM\\_000000101008001000에서](http://www.jse.go.kr/index.jse?menuCd=DOM_000000101008001000에서) 2019. 8. 7 인출.  
세종특별자치시교육청 북부지원센터 업무 분장. <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=77338&cid=50305&categoryId=50305에서> 2019. 8. 7 인출.



## Abstract

# A Study on Restructuring of the Educational Administration System in Jeju Special Self-Governing Province Using Delphi Technique

Yun, Doo-Ho

Department of Education, Jeju National University, Korea

Supervised by professor **Lee, In-Hoi**

The current trend of the Fourth Industrial Revolution is foreshowing a radical change to the education. This change shifts our understanding of education to a completely new paradigm that is different from the existing educational activities and the local educational administration system. Not only is the current local educational administration system unable to meet rapidly the changing world and the uncertain future demands of educational administration, it also has been difficult to systematically support sustainable economic growth and the quality of members' life of the society.

The Moon Jae-in Administration is pushing ahead with the 'Educational Autonomy and School Autonomy Promotion Plan' and 'Educational Autonomy Policy Roadmap for Realizing School Democracy'. This plan and roadmap enhance the autonomy of the school and

innovative education techniques that enable students to truly learn, going beyond the distribution of educational authority legislated by the Ministry of Education as well as the Metropolitan and Provincial offices of education.

In order for these educational policies to achieve practical and visible results, they must be accompanied by changes in not only content of the policy but also the local educational administration system which is the delivery system of promoting policies. In an era of local educational autonomy and decentralization, this study starts by looking at the awareness of problems of how the local educational administrative organization has policy initiatives, and how the local educational administration system should be led to change.

The purpose of this study is to restructure the educational administrative system of Jeju Special Self-Governing Province, and to suggest the method for the redistribution of functions of the educational administrative organizations according to the restructuring. To achieve the purpose, the specific research questions are set up as follows: First, how should the education administrative system of Jeju Special Self-Governing Province be restructured? Second, what is the function redistribution method for the educational administrative organizations arising from the restructuring?

This study uses literature review and Delphi technique as the primary research method. Through the literature review, the principle of local educational autonomy, historical institutionalism, and the characteristics and issues of the educational administration system of Jeju Special Self-Governing Province were researched. Also, since this study is intended to be predictive in nature, Delphi technique is adopted, which is best suited to derive consensus by gathering expert opinions. The Delphi technique was conducted three rounds via e-mails, from early

July 2019 to early September 2019. A total of 35 expert panels, 21 from academics and 14 from educational administration organizations, participated in the three rounds of survey, of which 11 participants represented Jeju and the balance 24 participants represented opinions from outside of Jeju.

The main results of the study are summarized as follows: First, there are seven approaches to restructuring the educational administration system of Jeju Special Self-Governing Province. Among the seven restructuring approaches, the most appropriate method was ‘to establish a comprehensive school support center while attracting the main office after abolishing the education support office’. Second, the redistribution of functions of educational administrative organizations in accordance with this restructuring method indicated as follows: Firstly, the main functions of the main office were reduced from 11 to 9 or expanded to 15. Secondly, the main functions of the school comprehensive support center were expanded and organized from six to 15~21 functions. The results of the study were discussed in terms of the perspective of the principle of local education autonomy, historical institutionalism, and the function redistribution of local educational administration.

The conclusions of the study are as follows. First, in order to implement the restructuring method of educational administration system in Jeju Special Self-Governing Province, the seven to eight school comprehensive support centers should be established under the main office, building a single system of ‘the Jeju Special Self-Governing Education Main Office – Schools’ after the current education support office should be abolished.

Second, in order to effectively restructure the educational administration system of Jeju Special Self-Governing Province, local educational administrative organizations should autonomously bring out



institutional change with policy leadership in the era of local education autonomy. In other words, local educational administrative organizations have the authority, and responsibility of local education is needed. And local educational administrative organizations are responsible for establishing new institutional inertia with local residents as the main agent of the changes beyond the formal response to the formation and execution of policies of the central government.

Third, in order to efficiently restructure the educational administrative system of Jeju Special Self-Governing Province, and to redistribute the functions of educational administrative organizations, it should be promoted in the mid to long term plan in consideration of educational specificity, efficiency and social emotion in Jeju. The Jeju Special Self-Governing Province Educational Administrative System has developed differently from the other Provinces in terms of history and culture. Therefore, in the process of restructuring the local education administration system while establishing a comprehensive school support center, the step-by-step methods that reflect the population, students, traffic and local characteristics of the Jeju area, should be prepared.

Based on the conclusions of the study, the following suggestions are made. First, it is expected that the follow-up studies related to the local educational administration system will be comprehensively carried out including the functions and tasks of educational administrative institutions as well as the organizational structure and manpower. Second, future research needs to be conducted by Delphi technique as well as by focused group interview including teachers. Third, future research needs to be carried out as empirical research to supplement the limitations of Delphi research method. And if the restructuring is implemented, the follow-up longitudinal research including the history of system, system and cultural context should be conducted. Lastly, future

follow-up study need to specifically analyze the factors influencing the restructuring of the local education administration system, which are not fully included in the contents of this study, and further in-depth follow-up studies on the new school district method are required. Through this, it is expected that the function and task of educational administration organizations in Jeju will be redistributed by looking for the future, and the local education administration system will be restructured to strengthen the school support function of educational administration organizations.

**Key words:** local educational administration system, local educational administrative organization, local educational autonomy system, school autonomy, historical institutionalism, restructuring



## 부 록

### [부록 1] 제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 방안에 대한 패널 의견

1	방안	·교육지원청(2곳)은 기존처럼 그대로 유지하되 유·초·중학교 지도·감독·지원 관련 기능과 학교지원센터만 남기고 모든 기능을 본청으로 이관
	제시 배경	·세종과 비슷하지만, 세종도 학교지원센터가 있는 등 결국 학교와 근거리에서 교육지원청이 학교지원센터의 기능을 하면 좋겠다는 생각이 들었기 때문
	예상 효과성	·본청과 유기적인 관계를 고려한다거나 학교지원의 실제 도움을 생각할 때 도움이 되리라 생각됨
2	방안	·교육지원청을 학교지원센터로 전환
	제시 배경	·학교 관점에서 학교를 전폭 지원하는 기관의 필요성
	예상 효과성	·지도·감독 기관(기존 지원청)을 대신하는 지원 기관 이미지 조성, 본청(인사재정 총괄)과 학교지원센터(교육과정 행정) 간의 역할 분담 ·다만, 본청의 기획조직에 학교지원센터의 운영 전반을 기획할 필요 있음
3	방안	·전문직 선발 및 운영 제도 개선하여 교감/교장으로 전직하지 않고, 전문직으로 입문하면 퇴직까지 교육청에서 근무할 수 있도록 교육 전문직 인사제도를 개선 ·교육지원청의 학교지원센터(또는 학교구) 학교지원 기능 강화
	제시 배경	·전문직의 잦은 전직으로 업무 연계성, 효율성이 낮으며, 일반직과의 소통 업무 협업에도 문제가 생기는 현상을 예방함. 전문직의 전문성을 높여 교육지원청 기능개편을 지원할 수 있는 역량 강화 ·현재 학교지원센터는 단위학교의 사업 처리 기능만 가짐. 향후 교사의 전문적 수업 지원 등의 기능을 강화해야 함
	예상 효과성	·교육청의 학교지원 전문성 강화 및 인식 제고 및 교육 전문직의 역량 강화 제고
4	방안	·본청 기능 축소 유지와 교육지원청 통합 (가칭)학교지원센터 설치
	제시 배경	·국가의 기본적인 교육정책을 수행하기 위한 본청 기능 필요, 시·군·구별 교육지원청을 모두 두고 있으나 지역, 인구 등 기준을 정해 교육지원청 통합하여 국가정책의 역할을 최소화하도록
	예상 효과성	·학교 운영에 대한 체계적이고 실질적이 도움으로 학교조직이 민주화되고 자율적이고 창의적인 운영이 기대됨 ·학교와 학교구성원은 책임감이 더 막중해져서 스스로 전문적이고 적극적인 운영을 위해 다양한 노력을 할 수 있음

5	방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>·본청은 제주교육의 큰 틀에서 기획하고, 특성화고, 특목고, 특수학교에 대한 지원하며, 도청과 대학 등과 연계한 지역인재 양성</li> <li>·지원청은 학교구 내에 있는 학생의 유·초·중·고의 연계된 배움과 성장 지원</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>·현재의 교육부-도교육청-지원청-학교로 연결되어 Top-Down으로 학교가 말단 교육행정기관으로 전락되어 있는 관리·지도하는 체제를 학교교육 중심의 지원하는 교육행정으로 전환하고자 함</li> <li>·지역과 함께하는 만들어가는 교육 실현</li> <li>·&lt;2안&gt;과 &lt;4안&gt;의 통합 모형</li> </ul>
	예상 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·제주교육의 통합적 사고를 통한 방향성 수립 및 수행</li> <li>·학교구 내 유·초·중·고의 연계(지금은 거의 단절되어 있음)된 배움과 성장 지원</li> <li>·그 지역과 함께 하는 교육으로 학교 효과보다는 학교구의 교육 효과 거양</li> </ul>
6	방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>·학교 위기관리 기능 확충을 위한 전담기구(가칭 학교외상회복센터) 설립</li> <li>·지역사회의 교육적 요구를 구현하기 위한 연구개발 기구(가칭 제주교육개발원) 설립</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>·학교 폭력 등 다양한 갈등 사태에 노출된 학생과 학부모, 교사 등의 트라우마 극복과 학교생활 복귀를 지원하기 위한 전문가 집단과의 협력적 문제해결 기구가 필요함.</li> <li>·시대적 변화에 맞는 지역사회의 교육적 요구와 학교환경에서 발생하는 다양한 문제를 진단하고 해결할 수 있는 정책을 수립하기 위한 전문적인 연구개발 기구가 필요함</li> </ul>
	예상 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·4차 산업혁명과 같은 사회적 변혁기에 학교 교육의 능동적인 혁신과 제도 개선을 통해 구성원 각자의 개인적 행복은 물론 공동체 복지 건설에 기여할 수 있는 인적자원 개발에 역점을 두는 균형 잡힌 교육행정체제 구현이 가능함</li> </ul>
7	방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>·교육지원청을 학교교육지원센터로 성격을 전환하는 방안도 고려</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지도 감독기관으로서의 교육지원청이 아니라 학교지원기관으로 성격을 전환하고 그에 따른 기능을 집중적으로 수행할 필요가 있음</li> </ul>
	예상 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·학교현장의 요구에 부합하는 학교교육지원센터는 학교로부터 교육적 만족도를 높이는 효과가 있을 것으로 기대함</li> </ul>
8	방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>·제주도 특성을 고려할 때 본청과 학교지원센터로 이원화하는 방안 고려</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>·정보통신 기술의 발달 및 권역 등 지역적 특성 고려</li> </ul>
	예상	<ul style="list-style-type: none"> <li>·대응성 및 통일성, 즉시성을 제고할 수 있을 것으로 기대되나 관료화,</li> </ul>

	효과성	공무원단체 등의 반발이 있을 것으로 생각됨
9	방안	·교육자치를 일반지방자치에 통합하는 방안
	제시 배경	·행정 및 예산 낭비 요인 제거 ·예산의 중복 투자 방지
	예상 효과성	·일반지방자치와 교육자치 간 집행기능의 분리에 따른 낭비 요인을 근본적으로 해결하기 위해서는 교육감을 지방자치단체의 부지사로 법적 지위를 전환하고 교육 및 학예 업무를 관장하게 함으로써 행정의 효율화 기여
10	방안	·학교를 행정조직에서 교육조직으로 개편
	제시 배경	·학교 교원은 행정업무를 잘할 수 있도록 교육받은 사람이 아니므로 학교가 가장 잘할 수 있는 업무 중심으로 조직 성격 개편
	예상 효과성	·학교는 필요한 사항을 요청만 하면 교육청에서 모두 수행하도록 하고 학교는 순수하게 교수 학습활동에만 초점을 맞추으로써 학교의 교육력을 제고함.
11	방안	·본청 이원화, 교육지원청 폐지 (본청 2, 교육지원청 0 체제)
	제시 배경	·제주의 넓은 면적, 제주시와 서귀포시의 지역민 유착화 고려, 제주특별자치도란 명칭에 걸맞게 본청을 제주시와 서귀포시에 두고 업무를 2개 본청으로 재편성 ·본청에서 직접 학교를 지원함으로써 인력 낭비 방지 및 업무의 효율성 증대 ·제주도의 여건상 가장 바람직한 방안으로 사료됨
	예상 효과성	·지원청을 거치지 않고 도교육청 단위로 정책을 기획하고 연구, 실행, 평가가 이루어지기 때문에 업무의 신속성, 일관성, 효율성 극대화 ·본청 기능개편, 학교 교육 리모델링으로 혁신교육 수행 및 파급효과 증대 ·감축된 예산으로 모든 학교의 특색있는 교육지원 확대 ·행정실무사 증원으로 단위학교의 일반행정업무 및 교원행정업무 간소화 ·본청의 업무를 수행한다는 자부심과 제주특별자치도민이라는 자긍심 고취 ·제주만이 갖는 특별자치도로서의 차별화된 미래인재 양성 기대
12	방안	·본청 폐지를 전제로 제 4안의 학교구 규모의 지역교육청 중심 체제 전환
	제시 배경	·실 생활권 중심의 중역단위 교육자치제 실시(현재의 광역단위 자치는 각 지역의 특색있는 정책의 기획 및 운영이 어려움)
	예상 효과성	·지방교육자치의 실질적 실현 및 일반자치단체와의 권한 갈등 조정
15	방안	·4안과 다소 유사하나 학교구 설치 없이 본청과 학교의 단일 교육행정

		<p>체제 구축</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>·최소한의 기획·관리·감독 기능만 본청에 남기로 모든 기능(기존 교육 지원청과 학교지원센터 업무)을 단위학교로 이관</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>·학생 수의 급격한 감소가 현실화된 시점에서 수요자의 요구에 즉각적으로 반응하는 서비스를 제공할 필요가 있으므로 학교장의 권한과 책임을 강화하는 것이 필요함. 다만, 학교장의 강화된 권한을 감시하고 감독할 수 있는 기제 강화 필요(본청의 감사 및 평가 기능 강화 혹은 단위학교의 학교운영위원회가 본연의 기능과 역할을 할 수 있도록 함)</li> </ul>
	예상 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·본청은 최소한의 기획·관리·감독 기능만 수행하고 단위학교에 모든 자율성을 하고 이양함으로써 실질적인 단위학교 책임경영체 가능</li> </ul>
16	방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>·본청 기능 축소와 지원청 기능 확대</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방교육자치 확대, 학교현장 교육지원 강화라는 취지에서 보면 본청 기능을 축소하고 지원청의 기능을 확대하여야 한다고 봄</li> <li>·본청과 지원청의 역할을 어느 한쪽에서 통합 담당하는 것은 본청은 정부 교육정책과 국가교육과정에 따른 시도의 기본 교육정책을 기획하고 학교가 교육과정을 성공적으로 운영하도록 지원청은 학교 교육 활동을 근접 직접 지원하는 시스템이 되어야 한다고 보기 때문임</li> </ul>
	예상 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·학교현장의 교육 활동을 직접 도움을 주게 되어 행복한 학교문화 조성</li> </ul>
17	방안	<ul style="list-style-type: none"> <li>·위계적인 구조에서는 도교육청만 유지하고, 교육지원청을 폐지하고, 학교구 또는 학교종합지원센터를 설치하는 안이 제일 합당하다고 봄</li> </ul>
	제시 배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>·제주도의 학교 규모가 적고, 특별법에 따라 다른 시도의 운영 규정에 구애받지 않고 자유롭게 적용할 수 있는 상황임</li> </ul>
	예상 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>·돌봄교실 운영지원: 학교는 장소만 빌려주고, 돌봄교실 운영 책임자를 학교장이 아닌 지원센터 소장으로 하여, 직접 관리</li> <li>·방과후학교 운영지원: 방과후학교 운영 주체는 지원센터이며, 학교 교사들은 홍보와 모집을 하며, 강사 채용과 관리, 교육프로그램 운영 등의 일체를 지원센터에서 담당</li> <li>·학교폭력 예방 및 해결 지원: 경미한 사안은 학교에서 담당하고, 가해자와 피해자 간 합의가 안 되는 심각한 상황은 경찰 조사를 기반으로 하여 지원센터에서 일괄 사안 처리</li> <li>·학생 안전지원: 학교 안전교육 강사풀을 구성하고, 학교가 강사 인력 요청 시 지원, 강사비 지급 등 제반 행정 사항은 지원센터에서 담당. 학교 보안관 등의 인력도 지원센터에서 채용하고, 학교의 필요에 따라 파견 시행. 수학여행 및 현장학습 시 지원센터 소속의 안전요원 파견</li> <li>·학교 밖 교육 활동 지원: 학교 밖 교육 활동 시 지원센터에서 대형 버스(통학버스 또는 전세 버스)를 지원하고 업체와 계약 및 비용 지</li> </ul>



		원을 담당하며, 학교에서는 장소 및 교육 활동 일정만 잡고, 신청하면 지원센터에서 배차와 시행. 수련 활동 등 학교 밖 교육 활동 시 지원센터에서 해당 업체 선정 및 안전시설 점검 인증을 시행하고, 학교에서 교육 활동 일정을 보고하면 업체와의 계약 및 활동비 지급 등을 지원센터에서 담당
18	방안	·교육지원청을 폐지하고 본청에서 모든 업무를 총괄하되, 영역별로는 전문적인 직속기관을 설치하여 일선 학교 업무의 실질적 지원을 위한 통합지원센터로 운영
	제시 배경	·학교 운영상의 문제가 점차 복잡하고 전문적인 영역으로 변해가고 있어, 해당 사안을 바로 지원할 수 있는 전문기관의 협조가 학교의 행정업무경감에 도움을 줄 것임 ·학교현장에서 이루어지는 교육 활동 영역별로 하나로 통합되어 전문적으로 운영함으로써 학교에 체계적이고 일관성 있는 지원 활동이 이루어질 수 있음 ·학교현장에서 필요한 업무 지원 요청에 따라 지원센터에서는 인적, 물적 자원을 확보하여 지원하는 방향으로 나아가는 것이 효율적임
	예상 효과성	·직속기관을 통합지원센터화하여 학교의 실질적인 지원이 강화될 것임 ·지원팀별로 전문적인 영역을 담당함으로써 학교의 업무 간소화 및 전문성, 효율성 강화를 기대할 수 있음 ·시대적 상황에 맞고 미래사회 인재양성을 위한 전문적인 지원센터 신설로 불필요한 업무의 폐지 또는 축소가 가능할 것임 ·본청 업무를 슬림화하여 정책·기획, 초·중등 교육과정 운영 및 교원 수급, 장학 및 컨설팅 기능에 집중하고, 별도의 전문화된 지원센터에 숙련된 전문가를 배치하여 학교 교육과정 운영상 필요한 영역을 지원함으로써, 학교 중심의 교육 활동 지원 및 학교자치 구현이 가능함
21	방안	·제주시와 서귀포시의 생활권이 다르다면, 본청을 폐지하고 교육지원청만 두 곳을 두는 방안을 검토할 수 있음. 만약 두 곳에 거주하는 인구가 대략 30~35만 명 수준이라면 검토해볼 수 있음
	제시 배경	·인구가 35만 명 선이면 교육자치의 적절한 규모라고 판단됨
	예상 효과성	·일반행정과 교육행정의 긴밀한 연계 협력이 가능해질 것임(교육장 직선제가 시행되는 경우 교육장과 시장이 민주적 정당성이 같은 수준에 이름)
22	방안	·‘학교자치’의 실행으로 기존 행정이 지배하던 교육 분위기를 학교가 교사가 주인이 되는 학교로 만드는 방안을 제안
	제시 배경	·학교들이 지역의 마을과 호흡하지 못하고, 지역단위의 정체성을 반영하지 못하고, 학생들이 지역에 대한 애착보다는 교외로 갈수록 자기 학교를 오히려 폄하하는 상황이 되고 있으므로 이런 문제를 다양성과 지역의 정체성, 지역의 공동체 문화 활성화 차원에서 제안하는 것임

	예상 효과성	·교외 지역 단위의 학교들이 성장·발전하고, 다양하고 특색있는 교육과 다양성과 민주성을 함양한 학생들을 키울 수 있을 것임
23	방안	·제주도의 인구수를 감안한다면 분청 중심으로 운영하는 방안도 검토할 필요가 있다. 교육의 수장인 교육감을 중심으로 계획이 수립되고 보다 신속하게 처리할 수 있어 교육수혜자의 입장에서는 번거로움이 줄어들 수 있음
	제시 배경	·학부모나 학교 입장에서는 교육 결정자인 교육감과의 소통을 원하면 중간과정을 거치지 않아도 되는 편리함은 있음
	예상 효과성	·수직적 기구보다 수평적 기구(○○센터)를 설치함으로써 중간 관리자들의 역할이 중요시된다면 도교육청은 정책을 수립하고 교육지원청은 구체적이고 세부적인 현장지원 중심으로 운영, 민원 등을 담당하는 인식개선이 필요, ·현 정부의 정책에 부응한다면 수직적 기구보다는 지원센터 역할을 할 학교구를 중심으로 한 수평적 기구가 바람직하다고 볼 수 있음
24	방안	·교육지원청의 운영체계를 권역별 학교지원시스템으로 변경하여 상부 기관으로서가 아닌 플랫폼으로서 역할을 하도록 할 필요가 있음
	제시 배경	·교육지원청의 제안 배경은 교수학습중심의 학교환경을 지원하는 것이므로 관리 감독의 기능을 배제하고 학교자치에 필요한 행·재정·교육과정 운영 등의 전문성 지원 등을 위하여 운영방식 혁신이 필요함
	예상 효과성	·교육청이나 지원청의 사업을 수행하는 기관으로서 학교가 아닌 학교의 교육과정을 지원하는 교육청이나 교육지원청으로서 정체성을 정립하여 교육자치의 바탕이 될 수 있음
25	방안	·단위학교 자율화 기능 확대
	제시 배경	·조직개편 시 기능 및 조직의 변화도 중요하나, 단위학교의 자율적 운영의 확대 지원을 통해 단위학교들의 교육력 제고가 필요하다고 생각됨 ·단위학교장에게 특색 있는 자율적 고유 업무를 선택토록 하여 활성화할 필요가 있다고 생각하며, 단위학교에 위임이 아니라 이양하여 제도적 뒷받침이 필요하다고 생각하기 때문
	예상 효과성	·단위학교별로 전문요원 양성 및 과제 해결력 향상을 통한 교육력 제고
28	방안	·교육행정의 핵심적인 두 기능(관리 행정과 지원 행정)을 이원화
	제시 배경	·지역교육청을 교육지원청으로 바꾸어 지원 행정을 강화하려 했지만, 그 뿌리가 관리행정에 있었던 만큼 실질적인 효과를 얻지 못했다고 판단됨. 이름에 걸맞은 지원청이 되기 위해서는 관리 행정과 지원 행정의 위계 구조를 바꾸어야 한다고 생각됨
	예상 효과성	·이 방안은 현장지원 기능을 회복시키는 데 초점이 있음. 관리행정 중심의 교육행정이 지원 행정 중심으로 재편되는 데 큰 역할을 할 것이

		라고 판단됨
29	방안	·교육지원청을 교육청으로 통합하여 교육청-단위학교로 이어지는 행정 체제로 단순화함 ·제주시의 특징은 도시와 농어촌 교육이 이원화되어 있어서 하나의 정책을 모든 학교에 적용할 수 없는 상황임. 따라서 대부분 사무는 교육청 본청에서 처리하고, 서귀포 등에 본청의 사무를 동일하게 수행할 수 있는 경기 2청과 같이 분청을 설치하여 운영할 수 있음
	제시 배경	·교육행정체제의 단순화로 행정지원 기능 강화
	예상 효과성	·교육행정체제의 단순화로 행정지원 기능 강화
30	방안	·교육지원청을 큰 학교(교육행정기관+교육기관)로 만든다
	제시 배경	·최근 고교 학점제 논의에서 접한 아이디어로, 교육지원청에서 공동교육과정과 소인수 교육과정 운영, 영재교육, 방과후학교(필요할 때) 등 교육 기능을 수행하는 교육행정기관
	예상 효과성	·현재 학교지원센터는 주로 업무를 지원하고 있는데, 이 방안은 학교 밖, 학교 간, 학교 안에서 이루어지는 여러 학교의 교육 활동과 관련 업무를 함께 담당해줄 수 있으며, 교육지원청이 학교의 요구와 기대에 부응하는 기능을 할 수 있음
33	방안	·학교구 설치로 학교에 대한 지원 및 직속기관 기능 강화
	제시 배경	·외국의 사례를 보면 교육자치를 우리나라처럼 시행하는 경우는 거의 없음. 그리고 실질적으로 교육자치에 대하여 권한위임이나 자율권을 부여하지 못하고 있음 ·본청에서 정책 결정을 하고, 이에 대한 시행 및 행정적 지원은 학교구에서 운영하고. 학교에서 학생과 관련하여 지원하기 어려운 지원을 학교구 산하에 설치된 센터에서 지원 ·현재 직속기관이 역할과 기능에 대한 독립적이고 체계적인 역할 수행이 어려운 구조로 이에 대한 개선 필요
	예상 효과성	·기관별로 독립적이면서 특색에 맞는 역할을 수행, 교육적 요구를 시대 흐름에 맞게 전향적으로 실천할 수 있는 구조가 되어 인력운영에 대한 효율성 강화. 예를 들어 4차 산업혁명에 맞는 교육정책들을 만들어 갈 경우, 현재는 본청의 업무지시에 따라 운영을 하고 있으나 직속기관에서 독자적으로 교육정책을 운영하고, 교육 행정변화에 즉각적 대응과 이에 대한 정책 결정을 직속기관장 책임 하에 운영하여 책무성 강화(급식과 정보화 관련 업무를 직속기관으로) ·현재 행정체제가 수직적으로 연계되어 운영되는 것에 대한 대안을 직속기관에서 찾아보는 것도 필요

[부록 2] 재구조화 방안에 따른 교육행정기관별 기능 재분배 빈도분석

1. [1안]의 재분배 기능 빈도분석

본청에 추가할 기능	빈도(명)
· 정책 기획 기능 강화,	4
· 학교폭력진담 기구를 설치	4
· 교권 확립 및 보호를 위한 기능	2
· 사립학교지원 및 관리	1
· 학교에서 발생하는 소송 전담부서	1
· 시설 기획 기능	1
· 학부모단체와 노조 관리 기능	1
· 성 및 민주시민교육 관련 업무	1
· 단위학교 문제해결을 위한 법·제도 개선방안	1
· 미래교육 비전 및 교육 아젠다 설정 기능	1
· 컨설팅, 장학지원 기능	1
· 연구기능 강화	1
· 혁신교육정책 개발 기능	1
· 학교 시설 및 계약업무	1

교육지원청에 추가할 기능	빈도(명)
· 기간제교원 등의 인력풀 관리 기능	3
· 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	2
· 학생생활지도 기능	2
· 학부모 교육 및 연수 업무, 마을교육공동체 관련 업무	2
· 교수-학습자료 연구센터 등 수업 지원 기능 강화	2
· 교육환경 개선을 위한 지원	2
· 학교지원센터 활성화(교무행정, 교교사무 지원)	2
· 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	2
· 교육자원의 양성 관리 및 지원 기능	1
· 정책 기획·연구 기능	1
· 학교폭력예방 및 사안 처리 지원 기능	1
· 예산 확보·편성·배분 기능	1
· 장학지도 및 컨설팅 기능	1

· 연수·능력 개발 기능	1
· 인사·조직·정원 관리 기능	1
· 교사 지원 기능인 수업 개선, 행정지원 등 강화	1
· 단위학교 문제해결 기능	1
· 예산 확보, 인사관리	1
· 교원 강사 지원센터 운영	1
· 자유학기제 활동 지원 기능	1
· 학교별 맞춤형 지원 기능 강화	1
· 초·중학교 학구 지정 및 학생 배정 사무	1
· 유·초·중학교 지도·감독 기능	1
· 학교지원센터 기능	1
· 교육자료 개발, 학교현장 순회 지원	1
· 학교현장 지원 중심 기능 강화	1
· 학교 교수-학습 지원 업무만 수행	1

본청 또는 교육지원청의 기능으로 선택 가능한 기능	빈도(명)
· 학원 관리 기능	20
· 유·초·중학교 지도·감독 기능	14
· 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	13
· 학교폭력 사안 처리 기능	8
· 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	7
· 컨설팅장학 지원 기능	6
· 어린이 놀이시설 및 학교환경위생관리 업무	2
· 숙박형 현장체험학습 업무 지원	2
· 초등돌봄교실 업무 지원	2

## 2. [2안]의 재분배 기능 빈도분석

교육지원청에 추가할 기능	빈도(명)
· 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	3
· 학교 밖 청소년 지원 및 교육 활동	2
· 학교현장지원센터 기획 기능 강화	2
· 자율적 예산 편성 기능	2
· 교권침해 예방 및 대응 기능	2

· 교육자원의 양성 관리 및 지원 기능	1
· 기간제교원 등의 인력풀 관리 기능	1
· 교과서 신청 접수 및 분배 업무 담당 부서	1
· 교직원 복지 및 연수능력 개발 지원 기능	1
· 평생교육 지원 기능	1
· 학생생활지도 기능, 지역사회 연계 기능	1
· 학원 관리,	1
· 학교의 방과후학교, 돌봄	1
· 기간제 교사 확보, 대체강사 확보	1
· 방과후, 돌봄, 체험 등	1
· 교육자료 개발	1
· 학교폭력 등 각종 사안 지원 전담팀 구성운영	1
· 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	1
· 학교지원센터의 기능과 역할 강화	1
· 단위학교 행정실 업무 지원 강화	1
· 체험학습 차량 일관 계약 및 지역체험처 관리 지원	1
· 학교 학교폭력 예방 및 사안 처리 지원	1
· 컨설팅 및 장학지원	1
· 교사·학부모 대상의 연수, 마을교육공동체 관련 업무	1
· 학교 사업지원, 시설지원,	1
· 교육환경 개선을 위한 지원	1
· 특수교육 관련 업무	1
· 보건 급식	1

본청에 추가할 내용	빈도(명)
· 학교폭력 전담기구 설치	3
· 정무 담당 기능 신설	2
· 통계 분석 및 조사연구 기능 강화	2
· 정책 기획 기능	1
· 교육자원의 양성 관리 및 지원 기능	1
· 학교 신설 등 시설기획 및 학생수용계획	1
· 학교지원센터 활동의 총괄 기획	1
· 미래사회 대비를 위한 혁신교육정책 개발업무 추진	1
· 재난 안전총괄 업무	1

· 학교폭력 전담 기능 추가	1
· 전문직과 교원 전문성 신장 연수기획 담당 부서	1
· 대외협력 및 교육 활동기반 확충 기능	1
· 학교 밖 청소년 지원에 대한 전담부서가 설치	1
· 학교환경위생관리업무	1

### 3. [3안]의 재분배 기능 빈도분석

본청에 추가할 내용	빈도(명)
· 단위학교 행정실 지원 강화	3
· 단위학교 자율연수 지원 기능	2
· 학교폭력 사안 전담업무	1
· 성 및 민주시민교육 관련 업무	1
· 위기 학생 관리 업무	1
· 방과후학교 업무	1
· 숙박형 현장체험학습 업무	1
· 대외협력 및 교육 활동기반 확충 기능	1
· 교직원 복지 및 연수능력 개발 지원 기능	1
· 자유학기제 활동 지원 기능	1

### 4. [4안]의 재분배 기능 빈도분석

학교구 또는 학교종합지원센터에 추가할 기능	빈도(명)
· 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원,	3
· 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	3
· 학교문제 해결 TF 구성 및 운영	2
· 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리 등) 기능	2
· 교원 치유센터 운영	2
· 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	2
· 학교 밖 교육 활동 지원	2
· 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	2
· 소규모학교 행정실 학교구에서 통합 운영	1
· 학교의 행정 자료 정리 및 처리 기능	1
· 교수-학습 지원 기능	1



· 고등학교지원 기능	1
· 특수교육 관련 업무 기능	1
· 학교의 방과후학교 및 돌봄 기능	1
· 학교지원 및 장학 컨설팅 업무 관련 예산 책정권(요구권)	1
· 소규모학교 급식 지원	1
· 학교폭력 처리 지원단 설치	1
· 각종 지원단(장학지원단, 인력지원단, 행정지원단, 시설관리지원단 등) 설치	1
· 과학교육지원센터 등의 학교지원 시설 구축	1
· 교직원 복지 및 연수능력 개발 지원 기능	1
· 다양성 확충 및 갈등 해결 지원 기능	1
· 온종일 돌봄(초등돌봄교실) 확대	1
· 유·초·중·고 방과후 활동 지원	1
· 특수교육지원센터 설치	1
· 학교폭력 사안 처리 등 업무 직접 담당	1
· 학생 복지(교복, 방과후, 치료 등) 지원	1
· 학생안전, 학교 민주주의, 학교자치, 관행 문화개선 등 업무통합 지원	1

### [부록 3] 델파이 1차 조사 설문지

안녕하십니까

우선公私로 바쁘신 와중에서도 본 연구 조사에 참여해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

연구 조사의 목적은 미래사회의 변화를 전망하고 교육적 요구에 부응할 수 있는 인재양성을 위하여 제주자치도 교육행정체제를 새롭게 구상하고, 이를 실현하려는 방안을 탐색하는 데 있습니다.

본 설문조사는 델파이(Delphi) 조사 기법으로 총 3회(2019년 7월 초순~9월 초순)에 걸쳐서 진행됩니다. 설문 대상자는 일반인이 아닌 본 연구에 부합하는 제주지역과 제주지역 이외의 학계 교수님과 교육행정기관 현장 교육전문가 집단으로 구성되었습니다. **1차는 반구조화된 설문지입니다. 답변에 어려움이 있을 것입니다만 각 항 모두 답변 부탁드립니다. 특히 기타 방안에 대해서도 작성을 부탁드립니다. 2차와 3차 설문조사는 개방형 질문이 아닌 리커트척도에 의한 폐쇄형 질문으로 크게 부담을 드리지 않을 예정입니다.** 이에 귀하의 설문 응답 결과는 본 연구에 있어 매우 중요한 자료라고 할 수 있습니다.

본 설문조사의 응답 내용은 철저히 비밀이 보장되며, 순수하게 통계적 자료와 연구목적 이외의 다른 목적으로는 사용하지 않을 것을 약속드립니다. 귀하께서 평소에 생각하고 계시는 바를 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다.

다시 한번 귀하의 소중한 시간을 할애해 주신 것에 감사드리며, 답변하신 조사지는 발신자의 답장 메일로 보내 주시기 바랍니다.

(이메일: ydh5@daum.net, H.P: 010-5692-7566)

2019년 7월

연구자: 제주대학교 대학원 교육행정전공

박사과정 윤 두 호

지도교수 이 인 회

▣ 공사로 다망하시겠지만 1차 설문조사 답변지는 2019년 7월 18일까지 답장 메일로 보내 주시기 바랍니다.

## 제주자치도 교육행정체제에 관한 기본 정보

1991년 지방교육자치 제도 부활을 기점으로 1995년 5·31 교육개혁과 2008년 학교 자율화 조치는 중앙의 교육권한 이양과 학교운영의 자율성으로 초·중등 교육에 관해 책임기관으로서 교육감의 권한과 책임을 강화해왔습니다. 그리고 2010년 단위학교와 밀접한 관련이 있는 지역교육청을 교육지원청으로 개편하여 교육수요자와 현장지원에 초점을 두면서 오늘에 이르고 있습니다. 한편, 문재인 정부는 ‘교육자치 및 학교 자율화 추진계획’과 ‘학교 민주주의 실현을 위한 교육자치 정책 로드맵’을 발표하였습니다.

그러나 현행 교육행정체제는 여전히 수직적으로 연계되면서 중앙집권적 상명하달과 권위주의 및 관료화된 불합리한 기능을 지니고 있습니다. 선행연구에 의하면, 본청 조직과 기능의 확대 또는 축소, 교육지원청 조직과 기능의 확대 또는 축소, 단위학교를 지원하는 새로운 조직구조 설치 등 다양한 방안들도 논의되고 있습니다.

제주특별자치도의 경우, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 의해 도 단위 교육과 학예의 사무를 관장하기 위해 제주특별자치도교육청이 설치되어 있습니다. 하급교육행정기관으로 제주시와 서귀포시에 각각의 교육지원청이 설치되어 있고, 2019년 3월부터 지원청에 학교지원센터를 신설·운영하고 있습니다. 그리고 「제주특별법」에 의거 교육청의 기구 및 정원의 특례규정에 따라 자율적인 기구 설치 권한이 부여되고 있습니다. 현재 교육행정기관별로 수행하는 주요 기능은 다음과 같습니다.

□ 제주특별자치도교육청과 교육지원청 주요 기능 배분 표

본청 기능	교육지원청 기능	
① 정책 기획·연구 기능 ② 감사 및 평가 기능 ③ 법·제도 개선 기능 ④ 교육과정 기획·관리 기능 ⑤ 예산 확보·편성·배분 기능 ⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능 ⑦ 연수·능력 개발 기능 ⑧ 인사·조직·정원 관리 기능 ⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능 ⑩ 시설 관리 및 계약 기능 ⑪ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능 등	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능 ② 컨설팅 장학 지원 기능 ③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영 지원 기능 ④ 유·초·중학교 지도·감독 기능 ⑤ 학원 관리 기능 ⑥ 학교폭력 사안 처리 기능 등	■ <b>학교지원센터</b> (학교이관업무 지원) ① 방과후학교 업무 지원 ② 초등돌봄교실 업무 지원 ③ 보건 업무 지원 ④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원 ⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원 ⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원

이러한 맥락에서 다소 불확실한 미래사회를 전망하며 제주자치도 교육행정체제를 어떻게 변화시켜야 할지에 관심을 두고 델파이 조사방법을 활용하여 그 재구조화의 방안을 탐색하고 행정기관별 역할과 기능을 재분배하고자 합니다.

## 1차 델파이 조사 설문 답변지

**□ 질문** 미래사회의 변화를 조망할 때 이에 따른 교육적 요구에 부응하며 창의적인 인재를 양성하기 위해서, 향후 단위학교의 자율적 책임경영 및 학교 교육의 효과성과 효율성의 극대화를 지원하는 **제주자치도 교육행정체제**를 새롭게 구상한다면 어떠한 방안이 있겠습니까?

최근 이인회·윤두호·김승희·최선명(2019)은 「델파이 조사를 활용한 제주 지방교육행정기관 재구조화 방안 탐색」에서 다음과 같은 방안을 도출하였습니다. (단 현상 유지 방안을 본 연구의 목적과 상치되기에 삭제하였습니다.)

제 1안) 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대

제 2안) 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소

제 3안) 교육지원청 폐지 및 본청으로 통폐합

- 제주의 현재 인구는 약 70만 명이며 (미래 최대치는 80만 명으로 추산되고 있음) 지역이 넓지 않고 2개의 교육지원청만이 설치되어 있기에, 교육지원청을 폐지하고 본청-학교의 단일 교육행정체제로 재구조화하는 방안

제 4안) 교육지원청 폐지(본청 유지) 및 (가칭) 학교구 설치

- 3안과 유사하게 교육지원청을 폐지하여 본청-학교의 단일 교육행정체제를 구축하되, 일정 권역별(7-8개)로 (가칭) 학교구(학교구는 행정계층이 아님)를 설치하여, 학교지원 기능만을 수행하는 조직으로 재구조화하는 방안

전문가 패널들께서는 **2쪽에 제시한 제주특별자치도교육청과 교육지원청(학교지원센터 포함)의 주요 기능 배분표를 참조하시어 첫째, 각 방안별로 기능 조정안과 예상되는 효과성을 작성하여 주시기 바랍니다. 둘째, 4가지 방안 이외의 기타 방안에 대해서도 의견을 주시기 바랍니다.** 본 델파이 조사에서는 법적, 제도적 한계는 크게 염두에 두지 않으셔도 좋습니다.

<b>[1안] 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대</b>	
<input type="checkbox"/>	현행 교육청 간의 기능 재조정 방안
①	교육지원청의 기능 중 본청으로 이관할 기능은?
②	기타 본청 또는 교육지원청에 추가할 기능은?
	<본청>
	<교육지원청>
<input type="checkbox"/>	1안에 대해 예상되는 효과성

<b>[2안] 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소</b>	
<input type="checkbox"/>	현행 교육청 간의 기능 재조정 방안
①	본청의 기능 중 교육지원청으로 이관할 기능은?
②	기타 본청 또는 교육지원청에 추가할 기능은?
	<본청>
	<교육지원청>
<input type="checkbox"/>	2안에 대해 예상되는 효과성

**[3안] 교육지원청 폐지 및 본청으로 통폐합**

**현행 교육청의 기능 재조정 방안**

① 교육지원청 폐지 시 본청으로 이관할 기능은?

② 교육지원청 폐지 시 삭제할 기능은?

③ 교육지원청 폐지 시 새로이 추가할 기능은?

**3안에 대해 예상되는 효과성**

**[4안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 및 (가칭) 학교구 설치**

**현행 교육청의 기능 재조정 방안**

① 기존 교육지원청의 기능 중 학교구로 이관할 기능은?

② 학교구에 새로이 추가할 기능은?

**4안에 대해 예상되는 효과성**

[기타 방안]	
<input type="checkbox"/>	방안의 내용
<input type="checkbox"/>	방안을 제시한 배경
<input type="checkbox"/>	제시한 방안을 바탕으로, 어떤 기능을 재조정하면 좋을지 기술해 주세요?
<input type="checkbox"/>	기타 방안에 대해 예상되는 효과성

☆ 설문에 응해주셔서 감사합니다.



[부록 4] 텔파이 2차 조사 설문지

안녕하십니까.

우선 바쁘신 와중에서도 보내 주신 1차 설문지 응답에 감사드립니다.

본 연구방법을 익히 알고 계시겠지만 전문가님께서 마지막까지 응답하여 주시는 것이 매우 중요합니다. 3차 설문까지 무사히 마무리되어 저의 작은 결실을 볼 수 있도록 도와주시기를 다시 한번 간곡히 부탁드립니다.

본 설문조사의 응답 내용은 연구목적에만 소중하게 사용될 것이며, 패널에 대한 정보는 절대 공개되지 않을 것을 약속드리니 귀하께서 평소에 생각하고 계시는 바를 솔직하게 응답해 주시기 바랍니다.

가르치시는 일과 연구, 그리고 공사 간에 바쁘실 것을 알면서 번잡한 부탁을 드리게 되어 죄송하오나 첨부한 2차 설문을 기한 내에 발신자의 답 메일로 보내 주시기 바랍니다. 감사합니다.

(E-mail, [ydh5@daum.net](mailto:ydh5@daum.net) H.P 010-5692-7566)

2019년 8월 1일

연구자: 제주대학교 대학원 교육행정전공

박사과정 윤 두 호

지도교수 이 인 회

- ▣ 공사다망하시겠지만 2차 설문조사 답변지는 2019년 8월 8일까지 답 메일로 보내 주시기 바랍니다.

## 2차 델파이 조사 설문 답변을 위한 최종 방안

패널들께서 제시한 재구조화 방안을 정리하면 크게 아래와 같이 5가지 방안으로 정리할 수 있습니다.

이들 방안 가운데 [3안]과 [4안]은 다시 2가지 방안으로 세분할 수 있습니다. 각 방안에 대한 간단한 설명은 다음과 같습니다.

[1안] 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대

[2안] 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소

[3안] 교육지원청 폐지 및 본청으로 통폐합

- 기존 2개의 교육지원청을 폐지하고 본청-학교의 단일 교육행정체제로 재구조화하는 방안.

[3-1안] 교육지원청 폐지 후 현재 제주특별자치도교육청 1개 청사로 운영

[3-2안] 교육지원청 폐지 후 현재 제주특별자치도교육청(1청사)과 서귀포시에 남부청사를 설치하여 2개 청사로 운영

[4안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 및 학교구 신설 또는 학교종합지원센터 설치

[4-1안] 교육지원청 폐지 후 본청을 유지하면서 학교구를 신설

- 교육지원청을 폐지하여 본청-학교의 단일 교육행정체제를 구축하되, 일정 권역별(7-8개)로 학교구를 신설하여 교육감 직속부서로 편성하고, 일정한 자치권한을 부여하여 학교지원기능 중심으로 재구조화하는 방안

[4-2안] 교육지원청 폐지 후 본청을 유지하면서 학교종합지원센터를 설치

- 교육지원청을 폐지하여 본청-학교의 단일 교육행정체제를 구축하되, 일정 권역별(7-8개)로 학교종합지원센터를 설치하여 학교지원기능만을 수행하는 조직으로 재구조화하는 방안

[5안] 교육행정기관과 일반행정기관을 통합하되 본청과 교육지원청은 현 체제로 유지

- 제주특별자치도에서 현재 분리·운영 중인 교육행정기관(교육청)과 일반행정기관(도청)을 통합하되, 본청과 교육지원청은 현재 체제로 운영하는 방안(교육감 선출방식은 본 연구의 범위에서 제외함)

## I. 제주자치도 교육행정체제 재구조화 방안에 대한 설문

※ 아래에 제시된 각 재구조화 방안별로 ‘개선 필요성’, ‘실현 가능성’에 대한 귀하의 의견을 해당 숫자 란에 V 표로 표시하여 주시기 바랍니다. (예를 들어, ‘개선 필요성’ 또는 ‘실현 가능성’이 가장 높다(필요)고 생각하시면 높은 점수를 부여해주시고, 상대적으로 낮다(불필요)고 생각하시면 낮은 점수를 부여해 주시기 바랍니다.)

재구조화 방안		개선 필요성					실현 가능성				
		불필요 ←→ 필요					낮음 ←→ 높음				
[1안] 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[2안] 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[3안] 교육지원청 폐지 및 본청으로 통폐합	[3-1안] 지원청 폐지 후 현재 처럼 본청 1개 청사로 운영	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	[3-2안] 지원청 폐지 후 본청을 2개 청사로 운영(예, 제주시 1청사, 서귀포시 남부청사)	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[4안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 및 학교구 신설 또는 학교종합지원센터 설치	[4-1안] 학교구 신설	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	[4-2안] 학교종합지원센터 설치	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[5안] 교육행정기관과 일반행정기관을 통합하되 본청과 교육지원청은 현 체제로 유지		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

## II. 재구조화 방안에 대한 기관별 기능 재분배 대안에 대한 설문

※ 다음은 재구조화 방안별로 각 기관이 맡아야 하는 기능에 대한 재분배 대안입니다. 대안(기능)의 타당성 정도에 대한 귀하의 의견을 V 표로 표시하여 주시기 바랍니다.

### [1안] 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대 방안

가. 다음의 기능은 패널들께서 본청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

[1안]을 고려할 경우, 기능에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ←			→ 높음	
① 학교폭력 전담기구 설치	1	2	3	4	5
② 정책연구 기능 강화	1	2	3	4	5

나. 다음의 기능은 패널들께서 교육지원청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

[1안]을 고려할 경우, 기능에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ←			→ 높음	
① 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	1	2	3	4	5
② 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	1	2	3	4	5
③ 교육환경 개선을 위한 지원	1	2	3	4	5
④ 학교지원센터 활성화	1	2	3	4	5
⑤ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	1	2	3	4	5
⑥ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	1	2	3	4	5
⑦ 교수-학습자료 연구센터 등 수업 지원 기능 강화	1	2	3	4	5
⑧ 학생 생활지도 기능	1	2	3	4	5

다. 다음의 기능은 패널들께서 본청과 교육지원청의 기능으로 중복 제시한 것입니다.

[1안]을 고려할 경우, 본청과 교육지원청 및 학교지원센터 가운데 기능을 어디에 두어야 할 것인지를 선택해 주시고, 이에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 표시해 주시기 바랍니다.

기능		기능 재분배 시			타당성				
		본청 에 담	지원 청에 담	학교 센터에 담	낮음 ← → 높음				
기존 교육지 원청의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능			표시 하지 않음	1	2	3	4	5
	② 컨설팅장학 지원 기능				1	2	3	4	5
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능				1	2	3	4	5
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능 등				1	2	3	4	5
	⑤ 학원 관리 기능				1	2	3	4	5
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능				1	2	3	4	5
기존 교육지 원청의 학교 지원센터 업무	① 초등돌봄교실 업무 지원				1	2	3	4	5
	② 숙박형 현장체험학습 업무 지원				1	2	3	4	5
	③ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원				1	2	3	4	5

**[2안] 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소 방안**

가. 다음의 기능은 패널들께서 교육지원청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.  
[2안]을 고려할 경우, 기능에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ←		→ 높음		
① 학교지원센터 기획 기능	1	2	3	4	5
② 학교 밖 청소년 지원	1	2	3	4	5
③ 자율적 예산 편성 기능	1	2	3	4	5
④ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	1	2	3	4	5
⑤ 교권침해 예방 및 대응 기능	1	2	3	4	5

나. 다음의 기능은 패널들께서 본청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.  
[2안]을 고려할 경우, 기능에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ←		→ 높음		
① 정무 담당 기능 신설	1	2	3	4	5
② 통계분석과 조사연구 기능 강화	1	2	3	4	5
③ 학교폭력 전담기구 설치	1	2	3	4	5

다. 다음의 기능은 패널들께서 본청과 교육지원청의 기능으로 중복으로 제시한 것입니다.

[2안]을 고려할 경우, 본청과 교육지원청 및 학교지원센터 가운데 기능을 어디에 두어야 할 것인지를 선택해 주시고, 이에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능		기능 재분배 시			타당성				
		본청 에 들	지원청 에 들	학교지원 센터에 들	낮음 ←→ 높음				
기존 본청의 업무	① 정책 기획·연구 기능			표시 하지 않음	1	2	3	4	5
	② 감사 및 평가 기능				1	2	3	4	5
	③ 법·제도 개선 기능				1	2	3	4	5
	④ 교육과정 기획·관리 기능				1	2	3	4	5
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능				1	2	3	4	5
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능				1	2	3	4	5
	⑦ 연수·능력 개발 기능				1	2	3	4	5
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능				1	2	3	4	5
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능				1	2	3	4	5
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능				1	2	3	4	5
	⑪ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능				1	2	3	4	5
기존 교육지원 청의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능				1	2	3	4	5
	② 컨설팅장학 지원 기능				1	2	3	4	5
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능				1	2	3	4	5
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능				1	2	3	4	5
	⑤ 학원 관리 기능				1	2	3	4	5
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능				1	2	3	4	5
기존 교육지원 청의 학교 지원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원				1	2	3	4	5
	② 초등돌봄교실 업무 지원				1	2	3	4	5
	③ 보건 업무 지원				1	2	3	4	5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원				1	2	3	4	5
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원				1	2	3	4	5
	⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원				1	2	3	4	5

[3안] 교육지원청 폐지 후 본청으로 통폐합 방안

가. 다음은 현행 교육지원청의 기능입니다. [3안]을 고려할 경우, 아래의 기능을 본청 또는 일선 학교 가운데 어디에 두어야 할지를 선택해 주시고, 이에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능		기능 재분배 시		타당성				
		본청 에 들	학교 에 들	낮음 ←→ 높음				
기존 교육지	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능			1	2	3	4	5
	② 컨설팅장학 지원 기능			1	2	3	4	5

원청의 업무	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능			1	2	3	4	5
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능			1	2	3	4	5
	⑤ 학원 관리 기능			1	2	3	4	5
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능			1	2	3	4	5
기존 교육지 원청의 학교지 원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원			1	2	3	4	5
	② 초등돌봄교실 업무 지원			1	2	3	4	5
	③ 보건 업무 지원			1	2	3	4	5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원			1	2	3	4	5
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원			1	2	3	4	5
	⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원			1	2	3	4	5

나. 다음의 기능은 패널들께서 학교에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

[3안]을 고려할 경우, 기능에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ←		→ 높음		
① 단위학교 행정실 지원 기능 강화	1	2	3	4	5
② 단위학교 자율연수 지원 기능	1	2	3	4	5

#### [4- 안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 후 학교구 신설 방안

가. 다음은 현행 본청과 교육지원청 및 학교지원센터의 기능입니다.

[4-1안]을 고려할 경우, 아래의 기능을 어디에 두어야 할 것인지를 선택해 주시고, 이에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	기능 재분배 시		타당성					
	본청 에 둬	학교구 에 둬	낮음 ← → 높음					
기존 본청의 업무	① 정책 기획·연구 기능			1	2	3	4	5
	② 감사 및 평가 기능			1	2	3	4	5
	③ 법·제도 개선 기능			1	2	3	4	5
	④ 교육과정 기획·관리 기능			1	2	3	4	5
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능			1	2	3	4	5
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능			1	2	3	4	5
	⑦ 연수·능력 개발 기능			1	2	3	4	5
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능			1	2	3	4	5
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능			1	2	3	4	5



	⑩ 시설 관리 및 계약 기능			1	2	3	4	5
	⑪ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능			1	2	3	4	5
기존 교육지원청 의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능			1	2	3	4	5
	② 컨설팅장학 지원 기능			1	2	3	4	5
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능			1	2	3	4	5
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능			1	2	3	4	5
	⑤ 학원 관리 기능			1	2	3	4	5
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능			1	2	3	4	5
기존 교육지원청 의 학교지원 센터 업무	① 방과후학교 업무 지원			1	2	3	4	5
	② 초등돌봄교실 업무 지원			1	2	3	4	5
	③ 보건 업무 지원			1	2	3	4	5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원			1	2	3	4	5
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원			1	2	3	4	5
	⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원			1	2	3	4	5

나. 다음의 기능은 패널들께서 학교구 신설 시 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

[4-1안]을 고려할 경우, 기능에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	← 낮음				→ 높음
① 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	1	2	3	4	5
② 교원치유센터 설치 운영	1	2	3	4	5
③ 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리) 기능	1	2	3	4	5
④ 학교 밖 교육 활동 지원	1	2	3	4	5
⑤ 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	1	2	3	4	5
⑥ 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	1	2	3	4	5
⑦ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	1	2	3	4	5
⑧ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	1	2	3	4	5

#### [4-2안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 후 학교종합지원센터 설치 방안

가. 다음은 현행 본청과 교육지원청 및 학교지원센터의 기능입니다.

[4-2안]을 고려할 경우, 아래의 기능을 어디에 두어야 할 것인지를 선택해 주시고, 이에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능		기능 재분배 시		타당성				
		본청 에 들	종합지 원센터 에 들	낮음 ← → 높음				
기존 본청의 업무	① 정책 기획·연구 기능			1	2	3	4	5
	② 감사 및 평가 기능			1	2	3	4	5
	③ 법·제도 개선 기능			1	2	3	4	5
	④ 교육과정 기획·관리 기능			1	2	3	4	5
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능			1	2	3	4	5
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능			1	2	3	4	5
	⑦ 연수·능력 개발 기능			1	2	3	4	5
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능			1	2	3	4	5
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능			1	2	3	4	5
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능			1	2	3	4	5
	⑪ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능			1	2	3	4	5
기존 교육지원청 의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능			1	2	3	4	5
	② 컨설팅장학 지원 기능			1	2	3	4	5
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능			1	2	3	4	5
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능			1	2	3	4	5
	⑤ 학원 관리 기능			1	2	3	4	5
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능			1	2	3	4	5
기존 교육지원청 의 학교지 원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원			1	2	3	4	5
	② 초등돌봄교실 업무 지원			1	2	3	4	5
	③ 보건 업무 지원			1	2	3	4	5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원			1	2	3	4	5
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원			1	2	3	4	5
	⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원			1	2	3	4	5

나. 다음의 기능은 패널들께서 학교종합지원센터 설치 시 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

[4-2안]을 고려할 경우, 기능에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ← → 높음				
① 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	1	2	3	4	5
② 교원치유센터 설치 운영	1	2	3	4	5

③ 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리) 기능	1	2	3	4	5
④ 학교 밖 교육 활동 지원	1	2	3	4	5
⑤ 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	1	2	3	4	5
⑥ 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	1	2	3	4	5
⑦ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	1	2	3	4	5
⑧ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	1	2	3	4	5

**[5안] 교육행정기관과 일반행정기관을 통합하되 본청과 교육지원청은 현 체제로 유지 방안**

가. 다음은 현행 본청과 교육지원청 및 학교지원센터의 기능입니다. [5안]을 고려할 경우, 아래의 기능을 어디에 두어야 할 것인지를 선택해 주시고, 이에 대한 타당성 정도를 5점 척도에 V 표시해 주시기 바랍니다.

기능		기능 재분배 시			타당성				
		본청 에 둠	지원청 에 둠	학교지원 센터에 둠	낮음 ← → 높음				
기존 본청의 업무	① 정책 기획·연구 기능			표시 하지 않음	1	2	3	4	5
	② 감사 및 평가 기능				1	2	3	4	5
	③ 법·제도 개선 기능				1	2	3	4	5
	④ 교육과정 기획·관리 기능				1	2	3	4	5
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능				1	2	3	4	5
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능				1	2	3	4	5
	⑦ 연수·능력 개발 기능				1	2	3	4	5
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능				1	2	3	4	5
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능				1	2	3	4	5
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능				1	2	3	4	5
	⑪ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능				1	2	3	4	5
기존 교육지원 청의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능				1	2	3	4	5
	② 컨설팅장학 지원 기능				1	2	3	4	5
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능				1	2	3	4	5
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능 등				1	2	3	4	5
	⑤ 학원 관리 기능				1	2	3	4	5
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능				1	2	3	4	5
기존 교육지원 청의 학 교지원센 터 업무	① 방과후학교 업무 지원	표시 하지 않음			1	2	3	4	5
	② 초등돌봄교실 업무 지원				1	2	3	4	5
	③ 보건 업무 지원				1	2	3	4	5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원				1	2	3	4	5
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원				1	2	3	4	5
	⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관 리 업무 지원				1	2	3	4	5

※ 이상입니다. 답변에 응답해 주셔서 대단히 합니다.

[부록 5] 텔파이 3차 조사 설문지

안녕하십니까.

우선 바쁘신 와중에서도 보내 주신 1·2차 설문지 응답에 감사드립니다.

본 설문지가 **마지막** 3차 조사이며, 2차보다 간단히 응답하실 수 있습니다.

제시된 다른 패널의 의견을 참조하여 응답해 주시면 되겠습니다. 응답하실 때, 2차 설문지에 응답하셨던 귀하의 수치를 그대로 유지하시거나 귀하의 바뀌신 생각을 표시해 주시면 됩니다.

선생님들께서 2차에 응답하신 내용과 분석결과는 각 문항에 제시되어 있습니다. 각 페이지 설문 문항의 상단에 **중앙치는 Md로, 사 분점 간 범위는 [     ]**로, 그리고 **선생님 본인의 응답은 V로 표시했습니다.** 이를 바탕으로 선생님의 최종 의견을 각 문항의 해당란에 다시 표시해 주시면 되겠습니다. [     ] (사 분점 간 범위)는 패널 50%의 응답이 위치한 범위를 의미합니다. 만일 선생님의 최종 의견이 이 범위를 넘어갈 때는 각 문항 아래 간단히 그 이유를 적어주시면 됩니다.

본 설문조사의 응답 내용은 연구목적으로만 사용될 것이며, 패널에 대한 정보는 절대 공개되지 않을 것을 다시 한번 약속드립니다. 공사 간에 바쁘시겠지만 첨부한 3차 설문에 대한 응답을 기한 내에 답 메일로 보내 주시기 바랍니다. 감사합니다.

E-mail, [ydh5@daum.net](mailto:ydh5@daum.net) 또는 [ydh51@naver.com](mailto:ydh51@naver.com)

H.P 010-5692-7566)

2019년 8월 21일

연구자: 제주대학교 대학원 교육행정전공

박사과정 윤 두 호

지도교수 이 인 회

▣ 공사다망하시겠지만 3차 설문조사 답변지는 2019년 8월 27일까지 답 메일로 보내 주시기 바랍니다.

(           패널님)

I. 제주자치도 교육행정체제 재구조화 방안에 대한 3차 설문

※ 아래 응답 척도의 상단에는 2차 질문에 대한 전문가들의 응답 내용을 분석하여 중앙치는 Md로, 사 분점 간 범위는 [   ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다(중앙치와 같은 경우 Md 오른쪽에 V 했습니다). 그리고 하단에는 ‘개선 필요성’, ‘실현 가능성’에 대하여 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다. 만일 선생님의 재응답이 사분위[   ]의 범위를 벗어났을 때는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다.

재구조화 방안		개선 필요성					실현 가능성				
		불필요 ←→ 필요					낮음 ←→ 높음				
[1안] 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대		Md 1.....[2.....3.....4].....5					Md 1.....[2.....3.....4].....5				
이유:		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[2안] 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소		Md 1.....[2.....3.....4].....5					Md 1.....[2.....3.....4].....5				
이유:		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[3안] 교육지원청 폐지 및 본청으로 통합	[3-1안] 지원청 폐지 후 현재처럼 본청 1개 청사로 운영	Md 1.....2.....3.....4].....5					Md 1.....[2.....3].....4.....5				
	이유:	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	[3-2안] 지원청 폐지 후 본청을 2개 청사로 운영(예, 제주도 1청사, 서귀포시 남부청사)	Md 1.....[2.....3].....4.....5					Md 1.....[2.....3.....4].....5				
	이유:	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[4안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 및 학교구 신설 또는 학교 종합지원센터 설치	[4-1안] 학교구 신설	Md 1.....[2.....3.....4.....]5					Md 1.....[2.....3.....4].....5				
	이유:	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
	[4-2안] 학교종합지원센터 설치	Md 1.....2.....3.....[4.....5]					Md 1.....2.....[3.....4.....5]				
	이유:	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
[5안] 교육행정기관과 일반행정기관을 통합하되 본청과 교육지원청은 현 체제로 유지		Md 1.....2.....3.....4].....5					Md 1.....2.....[3.....4.....5]				
이유:		1	2	3	4	5	1	2	3	4	5

## II. 재구조화 방안에 대한 기관별 기능 재분배 대안에 대한 설문

### [1안] 교육지원청의 기능 축소 및 본청 기능 확대 방안

※ 아래 ‘가’와 ‘나’ 문항에서 응답 척도의 ‘타당성’ 상단에는 2차 질문에 대한 패널님들의 응답 내용을 분석하여 중앙치는 Md로, 사 분점 간 범위는 [ ] 로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다(중앙치와 같은 경우 Md 오른쪽에 V 했습니다).

그리고 ‘타당성’ 부분의 하단에서 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정 하실 수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다.

가. 다음의 기능은 패널들께서 본청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

기능	타당성				
	낮음 ←				→ 높음
① 학교폭력 전담기구 설치	Md				
이유:	1	2	3	4	5
② 정책연구 기능 강화	Md				
이유:	1	2	3	4	5

나. 다음의 기능은 패널들께서 교육지원청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

기능	타당성				
	낮음 ←				→ 높음
① 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5
② 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	Md				
이유:	1	2	3	4	5
③ 교육환경 개선을 위한 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
④ 학교지원센터 활성화	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑤ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑥ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	Md				

이유:	1	2	3	4	5
⑦ 교수-학습자료 연구센터 등 수업 지원 기능 강화	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑧ 학생 생활지도 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5

다. 다음의 기능은 패널들께서 본청과 교육지원청의 기능으로 중복으로 제시한 것입니다.

- 아래 응답 척도에는 2차 질문에 대한 패널님들의 ‘타당성’을 분석하여 중앙치는 Md로, 사 분점 간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서는 빈도(%)를 표시하였습니다.
- 패널들께서는 ‘타당성’에 대하여 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 하단에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서도 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다. 빈도를 살펴보고 이를 수정하고자 하면 원하는 해당란 하단에 V 표 해주시기 바랍니다. ( ☆는 표시하지 마십시오)

기능	기능 재분배 시			타당성 낮음 ← → 높음	
	본청에 들	지원청에 들	학교지원 센터에 들		
기존 교육지원청 의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	7명 (19%)		☆	Md 1...2...3...[4...5] 1   2   3   4   5
	이유:	☆	29명 (81%)		Md 1...2...3...[4...5] 1   2   3   4   5
	② 컨설팅장학 지원 기능	4명 (11%)	☆	☆	Md 1...2...3...[...4]...5 1   2   3   4   5
	이유:	☆	32명 (89%)		Md 1...2...3...[4...5] 1   2   3   4   5
	③ 체육·보건·급식·방과후 학교 운영지원 기능	1명 (31%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5] 1   2   3   4   5
	이유:	☆	25명 (69%)		Md 1...2...3...[4...5] 1   2   3   4   5
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능 등	22명 (61%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5] 1   2   3   4   5
			14명		Md



	이유:	☆	(39%)		1...2...3... [4...5]
	⑤ 학원 관리 기능	27명 (75%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
		9명 (25%)	☆		Md 1...2...3... [4...5]
	이유:	☆			Md 1...2...3... [4...5]
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	15명 (42%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
		21명 (58%)	☆		Md 1...2...3... [4...5]
이유:	☆			Md 1...2...3... [4...5]	
기존 교육지원청 의 학교지원센터 업무	① 초등돌봄교실 업무 지원	2명 (6%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4]...5
		15명 (42%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
	이유:	☆	☆	19명 (53%)	Md 1...2...3... [4...5]
	② 숙박형 현장체험학습 업무 지원	4명 (11%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...].5
		12명 (33%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
		20명 (56%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
	이유:	☆	☆		Md 1...2...3... [4...5]
	③ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원	5명 (14%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
		12명 (33%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
		19명 (53%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5]
	이유:	☆	☆		Md 1...2...3... [4...5]

## [2안] 교육지원청의 기능 확대 및 본청 기능 축소 방안

※ 아래 ‘가’와 ‘나’ 문항에서 응답 척도의 ‘타당성’ 상단에는 2차 질문에 대한 패널님들의 응답 내용을 분석하여 중앙치는 Md로, 사 분점 간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다(중앙치와 같은 경우 Md 오른쪽에 V 했습니다).

그리고 ‘타당성’ 부분의 하단에서 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다.

가. 다음의 기능은 패널들께서 교육지원청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

기능	타당성				
	낮음 ←		→ 높음		
① 학교지원센터 기획 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5
② 학교 밖 청소년 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
③ 자율적 예산 편성 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5
④ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑤ 교권침해 예방 및 대응 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5

나. 다음의 기능은 패널들께서 본청에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

기능	타당성				
	낮음 ←		→ 높음		
① 정무 담당 기능 신설	Md				
이유:	1	2	3	4	5
② 통계분석과 조사연구 기능 강화	Md				
이유:	1	2	3	4	5
③ 학교폭력 전담기구 설치	Md				
이유:	1	2	3	4	5

다. 다음의 기능은 패널들께서 본청과 교육지원청의 기능으로 중복으로 제시한 것입니다.

- 아래 응답 척도에는 2차 질문에 대한 패널님들의 ‘타당성’을 분석하여 중앙치는 Md로, 사 분점 간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서는 빈도(%)를 표시하였습니다.
- 패널들께서는 ‘타당성’에 대하여 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 하단에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서도 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다. 빈도를 살펴보고 이를 수정하고자 하면 원하는 해당란 하단에 V 표 해주시기 바랍니다. (☆난은 표시하지 마십시오)

기능		기능 재분배 시			타당성				
		본청 에 들	지원청 에 들	학교지 원 센터에 들	낮음 ← → 높음				
기 존 본 청 의 업 무	① 정책 기획·연구 기능	36명 (100%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]				
	이유:	☆			1   2   3   4   5				
	② 감사 및 평가 기능	33명 (92%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]				
	이유:	☆	3명 (8%)		1   2   3   4   5				
	③ 법·제도 개선 기능	36명 (100%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...[5]				
	이유:	☆			1   2   3   4   5				
	④ 교육과정 기획·관리 기능	22명 (61%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]				
	이유:	☆	14명 (39%)		1   2   3   4   5				
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능	29명 (81%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...[5]				
	이유:	☆	7명 (19%)		1   2   3   4   5				
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	4명 (11%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]				
	이유:	☆	32명 (89%)		1   2   3   4   5				
	⑦ 연수·능력 개발 기능	12명 (33%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...[...5]				
	이유:	☆	24명 (67%)		1   2   3   4   5				
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능	4명 (94%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]				
	이유:	☆	2명 (6%)		1   2   3   4   5				
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학 교 기획 기능	12명 (33%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]				
	이유:	☆	24명 (67%)		1   2   3   4   5				
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	14명			Md				

기 준 교 육 지 원 청 의 업 무		(39%)	☆	☆	1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	22명 (61%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	① 고등학교 운영관리·지도·감독 기능	10명 (28%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	26명 (72%)	☆	Md 1...2... [3...4...5] 1 2 3 4 5
	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	4명 (11%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4]...5 1 2 3 4 5
	이유:	☆	29명 (81%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	② 컨설팅장학 지원 기능	1명 (3%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4]...5 1 2 3 4 5
	이유:	☆	30명 (83%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	3명 (8%)	☆	☆	Md 1...2... [3...4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	25명 (69%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	11명 (31%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5	
이유:	☆	25명 (69%)	☆	Md 1...2...3...4... [5] 1 2 3 4 5	
⑤ 학원 관리 기능	20명 (56%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5	
이유:	☆	14명 (39%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5	
⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	13명 (36%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5	

	이유:	☆	15명 (42%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]
		☆	☆	8명 (22%)	Md 1...2...3...[4...5]
기존 교육지원청의 학교지원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원	2명 (6%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]
		☆	10명 (28%)	☆	Md 1...2...3...4...[5]
	이유:	☆	☆	24명 (67%)	Md 1...2...3...[4...5]
		☆	☆	24명 (67%)	Md 1...2...3...[4...5]
	② 초등돌봄교실 업무 지원	2명 (6%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]
		☆	9명 (25%)	☆	Md 1...2...3...4...[5]
	이유:	☆	☆	25명 (69%)	Md 1...2...3...[4...5]
		☆	☆	25명 (69%)	Md 1...2...3...[4...5]
	③ 보건 업무 지원	3명 (8%)	☆	☆	Md 1...2...[3...4]...5
		☆	15명 (42%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]
	이유:	☆	☆	18명 (50%)	Md 1...2...3...[4...5]
		☆	☆	18명 (50%)	Md 1...2...3...[4...5]
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	1명 (3%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...[5]
		☆	11명 (31%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]
	이유:	☆	☆	24명 (67%)	Md 1...2...3...[4...5]
		☆	☆	24명 (67%)	Md 1...2...3...[4...5]
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	1명 (3%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...[5]
		☆	11명 (31%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]
이유:	☆	☆	24명 (67%)	Md 1...2...3...[4...5]	
	☆	☆	24명 (67%)	Md 1...2...3...[4...5]	
⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원	4명 (11%)	☆	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
	☆	12명 (33%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
이유:	☆	☆	20명	Md	

				(56%)	1...2...3... [4...5]
					1 2 3 4 5

[ 3안] 교육지원청 폐지 후 본청으로 통폐합 방안

가. 다음은 현행 교육지원청의 기능입니다. 아래의 기능은 패널들께서 본청 또는 일선 학교 가운데 어디에 두어야 할지를 제시한 것입니다.

- 아래 응답 척도에는 2차 질문에 대한 패널님들의 ‘타당성’을 분석하여 중앙 치는 Md로, 사 분점 간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서는 빈도(%)를 표시하였습니다.
- 패널들께서는 ‘타당성’에 대하여 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 하단에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서도 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다. 빈도를 살펴보고 이를 수정하고자 하면 원하는 해당란 하단에 V 표 해주시기 바랍니다. ( ~~난~~ 표시하지 마십시오)

기능	기능 재분배 시		타당성					
	본청 에 둬	학교 에 둬	낮음 ← → 높음					
기존 교육지원청의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	24명 (67%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]				
	이유:	☆	12명 (33%)	Md 1...2... [3...4]...5				
	② 컨설팅장학 지원 기능	21명 (58%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]				
	이유::	☆	15명 (42%)	Md 1...2... [3...4...5]				
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운 영지원 기능	29명 (81%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]				
	이유::	☆	7명 (19%)	Md 1...2...3... [4...5]				
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	33명 (92%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]				
	이유::	☆	3명 (8%)	Md 1...2... [3...4]...5				
	⑤ 학원 관리 기능 《본청:, 학교:》	34명 (94%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]				
	이유::		2명	Md				

		☆	(6%)	1...2...3...4... [5]
				1   2   3   4   5
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	29명 (81%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]
				1   2   3   4   5
	이유::	7명 (19%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]
				1   2   3   4   5
기존 교육지원청의 학교지원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원	23명 (64%)	☆	Md 1... [2...3...4]...5
				1   2   3   4   5
	이유::	13명 (36%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	② 초등돌봄교실 업무 지원	22명 (61%)	☆	Md 1... [2...3...4]...5
				1   2   3   4   5
	이유::	14명 (39%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	③ 보건 업무 지원	25명 (69%)	☆	Md 1... [2...3...4]...5
				1   2   3   4   5
	이유::	11명 (31%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	23명 (64%)	☆	Md 1... [2...3...4]...5
				1   2   3   4   5
이유::	13명 (36%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]	
			1   2   3   4   5	
⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	22명 (61%)	☆	Md 1... [2...3...4]...5	
			1   2   3   4   5	
이유::	14명 (39%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]	
			1   2   3   4   5	
⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생 관리 업무 지원	24명 (67%)	☆	Md 1... [2...3...4...].5	
			1   2   3   4   5	
이유::	12명 (33%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]	
			1   2   3   4   5	

나. 다음의 기능은 패널들께서 학교에 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

- 아래 응답 척도의 '타당성' 상단에는 2차 질문에 대한 패널님들의 응답내용을 분석하여 중앙치는 Md로, 사분점간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다(중앙치와 같은 경우 Md 오른쪽에 V 했습니다).
- 그리고 '타당성' 부분의 하단에서 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다('타당성' 정도를 5점 척도에 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이



유를 의견란에 적어주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ←		→ 높음		
① 단위학교 행정실 지원 기능 강화	Md				
이유:	1	2	3	4	5
② 단위학교 자율연수 지원 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5

[4-1안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 후 학교구 신설 방안

가. 다음은 현행 본청과 교육지원청 및 학교지원센터의 기능입니다. 아래의 기능은 패널들께서 본청과 학교구 가운데 어디에 두어야 할지를 제시한 것입니다.

- 아래 응답 척도에는 2차 질문에 대한 패널님들의 ‘타당성’을 분석하여 중앙치는 Md로, 사분점간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서는 빈도(%)를 표시하였습니다.
- 패널들께서는 ‘타당성’에 대하여 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 하단에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서도 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다. 빈도를 살펴보고 이를 수정하고자 하면 원하는 해당란 하단에 V 표 해주시기 바랍니다. ( ☆ 은 표시하지 마십시오)

기능	기능 재분배 시		타당성					
	본청에 둬	학교구에 둬	낮음 ←		→ 높음			
기존 본청의 업무	① 정책 기획·연구 기능	36명 (100%)		Md				
				1	2	3	4	5
	이유:	☆	0명(0%)	1...2...3...4...5				
	② 감사 및 평가 기능	34명 (94%)	☆	Md				
				1	2	3	4	5
	이유:	☆	2명(6%)	Md				
	③ 법·제도 개선 기능	36명 (100%)	☆	Md				
				1	2	3	4	5
	이유:	☆	0명(0%)	1...2...3...4...5				
	④ 교육과정 기획·관리 기능	22명	☆	Md				

		(61%)		1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	14명 (39%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능	☆	34명 (94%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	2명(6%)	Md 1...2...3... [4]...5
				1   2   3   4   5
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	☆	10명 (28%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	26명 (72%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	⑦ 연수·능력 개발 기능	☆	13명 (36%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	23명 (64%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능	☆	34명 (94%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	2명(6%)	Md 1...2...3... [4]...5
				1   2   3   4   5
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	☆	17명 (47%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	19명 (53%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	☆	22명 (61%),	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	14명 (39%)	Md 1...2...3... [4]...5
				1   2   3   4   5
	⑪ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능	☆	17명 (47%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	19명 (53%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
기존 교육지원청의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영 지원 기능	☆	10명 (28%),	Md 1...2...3... [4]...5
				1   2   3   4   5
	이유:	☆	26명 (72%)	Md 1...2...3... [4...5]
				1   2   3   4   5
	② 컨설팅장학 지원 기능	☆	6명 (17%)	Md 1...2... [3...4]...5
				1   2   3   4   5
이유:	☆	30명 (83%)	Md 1...2...3... [4...5]	
				1   2   3   4   5
③ 체육·보건·급식·방과후학교	☆	7명	Md 1...2... [3...4...5]	
				1   2   3   4   5

	운영지원 기능	(19%)		1	2	3	4	5	
	이유:	☆	29명 (81%)	Md 1...2...3... [4...5]					
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	18명 (50%)	☆	1	2	3	4	5	
	이유:	☆	18명 (50%)	Md 1...2...3... [4...5]					
	⑤ 학원 관리 기능	25명 (69%)	☆	1	2	3	4	5	
	이유:	☆	11명 (31%)	Md 1...2...3... [4...5]					
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	18명 (50%)	☆	1	2	3	4	5	
	이유:	☆	18명 (50%)	Md 1...2...3... [4...5]					
	기존 교육지원청의 학교지원센터 업무	① 방과후학교 업무 지원	4명 (11%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]				
		이유:	☆	32명 (89%)	1	2	3	4	5
		② 초등돌봄교실 업무 지원	3명(8%)	☆	Md 1...2...3... [4]...5				
		이유:	☆	33명 (92%)	Md 1...2...3... [4...5]				
③ 보건 업무 지원		7명 (19%)	☆	Md 1...2... [3...4]...5					
이유:		☆	29명 (81%)	Md 1...2...3... [4...5]					
④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원		3명(8%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]					
이유:		☆	33명 (92%)	Md 1...2...3... [4...5]					
⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원		2명(6%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]					
이유:		☆	34명 (94%)	Md 1...2...3... [4...5]					
⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경 위생관리 업무 지원		8명 (22%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]					
이유:		☆	28명 (78%)	Md 1...2...3... [4...5]					

- 나. 다음의 기능은 패널들께서 학교구 신설시 추가할 기능으로 제시한 것입니다.
- 아래 응답 척도의 '타당성' 상단에는 2차 질문에 대한 패널들의 응답내용을 분석하여 중앙치는 Md로, 사분점간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다.(중앙치와 같은 경우 Md 오른쪽에 V 했습니다).
  - 그리고 '타당성' 부분의 하단에서 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다('타당성' 정도를 5점 척도에 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위 [ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다.

기능	타당성				
	낮음 ←			→ 높음	
① 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	Md				
이유:	1	2	3	4	5
② 교원치유센터 설치 운영	Md				
이유:	1	2	3	4	5
③ 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리) 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5
④ 학교 밖 교육 활동 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑤ 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑥ 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑦ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑧ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	Md				
이유:	1	2	3	4	5

#### [4 - 2안] 교육지원청 폐지(본청 유지) 후 학교종합지원센터 설치 방안

- 가. 다음은 현행 본청과 교육지원청 및 학교지원센터의 기능입니다. 아래의 기능은 패널들께서 본청과 학교종합지원센터 가운데 어디에 두어야 할지를 제시한 것입니다.
- 아래 응답 척도에는 2차 질문에 대한 패널님들의 '타당성'을 분석하여 중앙치는 Md로, 사분점간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다. 그리고 '기능 재분배 기관'에 대해서는 빈도(%)를 표시하였습니다.
  - 패널들께서는 '타당성'에 대하여 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실

수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 하단에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서도 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다. 빈도를 살펴보고 이를 수정하고자 하면 원하는 해당란 하단에 V 표 해주시기 바랍니다. (    난은 표사하지 마십시오)

기능		기능 재분배 시		타당성	
		본청 에 답	학교종합 지원센터 에 답	낮음 ←	→ 높음
기 존 본 청 의 업 무	① 정책 기획·연구 기능	36명 (100%)	☆	Md 1...2...3...4...5	
	이유:	☆	0명 (0%)	1...2...3...4...5	
	② 감사 및 평가 기능	35명 (97%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
	이유:	☆	1명 (3%)	Md [1]...2...3...4...5	
	③ 법·제도 개선 기능	36명 (100%)	☆	Md 1...2...3...4...[5]	
	이유:	☆	0명 (0%)	1...2...3...4...5	
	④ 교육과정 기획·관리 기능	29명 (81%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
	이유:	☆	7명 (9%)	Md 1...2...3...[4...5]	
	⑤ 예산 확보·편성·배분 기능	36명 (100%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
	이유:	☆	0명(0%)	1...2...3...4...5	
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	14명 (39%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
	이유:	☆	22명 (61%)	Md 1...2...3...[4...5]	
	⑦ 연수·능력 개발 기능	17명 (47%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
	이유:	☆	19명 (53%)	Md 1...2...3...[4...5]	
	⑧ 인사·조직·정원 관리 기능	35명 (97%)	☆	Md	

				1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	이유:		1명(3%)	Md 1...2...3...4...[5]
				1 2 3 4 5
	⑨ 체육·보건·급식·방과후학교 기획 기능	17명 (47%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	이유:	☆	19명 (53%)	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	21명 (58%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	이유:	☆	15명 (42%)	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	⑪ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능	26명 (72%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	이유:	☆	10명 (28%)	Md 1...2...[3...4...5]
				1 2 3 4 5
기존 교육지원청의 업무	① 유·초·중학교 교육과정 운영 지원 기능	15명 (42%)	☆	Md 1...2...3...[4]...5
				1 2 3 4 5
	이유:	☆	21명 (58%)	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	② 컨설팅장학 지원 기능	6명 (17%)	☆	Md 1...2...[3...4]...5
				1 2 3 4 5
	이유:	☆	30명 (83%)	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	1명(3%)	☆	Md 1...2...[3]...4...5
				1 2 3 4 5
	이유:	☆	35명 (97%)	Md 1...2...3...[4...5]
				1 2 3 4 5
④ 유·초·중학교 지도·감독 기 능	26명 (72%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
			1 2 3 4 5	
이유:	☆	10명 (28%)	Md 1...2...3...[4...5]	
			1 2 3 4 5	
⑤ 학원 관리 기능	25명 (69%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
			1 2 3 4 5	
이유:	☆	11명 (31%)	Md 1...2...3...[4...5]	
			1 2 3 4 5	
⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	15명 (42%)	☆	Md 1...2...3...[4...5]	
			1 2 3 4 5	
이유:	☆	21명 (58%)	Md 1...2...3...[4...5]	
			1 2 3 4 5	
기존	① 방과후학교 업무 지원	1명(3%)	☆	Md 1...2...3...4...[5]

교육지원청의 학교지원센터 업무				1	2	3	4	5
	이유:	☆	35명 (97%)	Md				
				1	2	3	4	5
	② 초등돌봄교실 업무 지원	1명(3%)	☆	Md				
				1	2	3	4	5
	이유:	☆	3 5 명 (97%)	Md				
				1	2	3	4	5
	③ 보건 업무 지원	5명 (14%)	☆	Md				
				1	2	3	4	5
	이유:	☆	31명 (86%)	Md				
				1	2	3	4	5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	1명(3%)	☆	Md				
				1	2	3	4	5
	이유:	☆	35명 (97%)	Md				
				1	2	3	4	5
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	1명(3%)	☆	Md				
				1	2	3	4	5
	이유:	☆	35명 (97%)	Md				
			1	2	3	4	5	
⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경 위생관리 업무 지원	5명 (14%)	☆	Md					
			1	2	3	4	5	
이유:	☆	31명 (86%)	Md					
			1	2	3	4	5	

나. 다음의 기능은 패널들께서 학교종합지원센터 설치 시 추가할 기능으로 제시한 것입니다.

- 아래 응답 척도의 ‘타당성’ 상단에는 2차 질문에 대한 패널님들의 응답내용을 분석하여 중앙치는 Md로, 사분점간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다(중앙치와 같은 경우 Md 오른쪽에 V 했습니다).
- 그리고 ‘타당성’ 부분의 하단에서 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재 응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다.



기능	타당성				
	낮음 ←		→ 높음		
① 학교문제 해결 TF팀 구성 및 운영	Md				
이유:	1	2	3	4	5
② 교원치유센터 설치 운영	Md				
이유:	1	2	3	4	5
③ 복지센터(복지 프로그램, 상담, 사례관리) 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5
④ 학교 밖 교육 활동 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑤ 기간제 교원 등의 인력풀 관리 기능	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑥ 각종 교육기자재 운영시스템(대여 및 관리 기능)	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑦ 자유학기(년)제 등 위탁프로그램 계약업무 지원	Md				
이유:	1	2	3	4	5
⑧ 학부모 교육 및 연수, 마을교육공동체 관련 업무	Md				
이유:	1	2	3	4	5

**[5안] 교육행정기관과 일반행정기관을 통합하되 본청과 교육지원청은 현 체제로 유지하는 방안**

가. 다음은 현행 본청과 교육지원청 및 학교지원센터의 기능입니다.

- 아래 응답 척도에는 2차 질문에 대한 패널님들의 ‘타당성’을 분석하여 중앙치는 Md로, 사분점간 범위는 [ ]로, 귀 선생님의 응답은 V로 나타냈습니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서는 빈도(%)를 표시하였습니다.
- 패널들께서는 ‘타당성’에 대하여 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있습니다(‘타당성’ 정도를 5점 척도에 하단에 다시 V 표 해주시기 바랍니다). 만일 선생님의 재 응답이 사분위[ ]의 범위를 벗어났을 경우에는 그 이유를 의견란에 적어주시기 바랍니다. 그리고 ‘기능 재분배 기관’에 대해서도 선생님의 응답을 그대로 유지 또는 수정하실 수 있도록 하였습니다. 빈도를 살펴보고 이를 수정하고자 하면 원하는 해당란 하단에 V 표 해주시기 바랍니다. ( ~~빈도~~은 표시하지 마십시오)

기능	기능 재분배 시			타당성	
	본청	지원청	학교지원	낮음 ←	→ 높음

		예	예	센터	예
기 존 본 청 의 업 무	① 정책 기획·연구 기 능	36명 (100%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5 1 2 3 4 5
	이유:	☆	0명 (0%)	☆	1...2...3...4...5 1 2 3 4 5
	② 감사 및 평가 기능	35명 (97%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	1명 (3%)	☆	Md 1...2...3... [4]...5 1 2 3 4 5
	③ 법·제도 개선 기능	36명 (100%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5 1 2 3 4 5
	이유:	☆	0명 (0%)	☆	1...2...3...4...5 1 2 3 4 5
	④ 교육과정 기획·관리 기능	28명 (78%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	8명 (22%)	☆	Md 1...2...3...4...5 1 2 3 4 5
	⑤ 예산 확보·편성·배 분 기능	34명 (94%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	2명 (6%)	☆	Md 1...2...3... [4]...5 1 2 3 4 5
	⑥ 장학지도 및 컨설팅 기능	7명 (19%)	☆	☆	Md 1...2... [3...4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	29명 (81%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	⑦ 연수·능력 개발 기 능	18명 (50%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	18명 (50%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	⑧ 인사·조직·정원 관 리 기능	34명 (94%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	2명 (6%)	☆	Md 1...2...3... [4]...5 1 2 3 4 5
	⑨ 체육·보건·급식· 방과후학교 기획 기 능	17명 (47%)	☆	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	19명 (53%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5
	⑩ 시설 관리 및 계약 기능	19명 (53%)	☆	☆	Md 1...2... [3...4...5] 1 2 3 4 5
	이유:	☆	17명 (47%)	☆	Md 1...2...3... [4...5] 1 2 3 4 5

					1	2	3	4	5	
	Ⅱ 고등학교 운영관리·지도·감독 기능	15명 (42%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5					
		21명 (58%)	☆		1	2	3	4	5	
이유:		☆			Md 1...2...3...4...5					
기 준 교 육 지 원 청 의 업 무	① 유·초·중학교 교육과정 운영지원 기능	2명 (6%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5					
		30명 (83%)	☆	☆	1	2	3	4	5	
	이유:		☆	☆	4명(11%)	Md 1...2...3...4...5				
	② 컨설팅장학 지원 기능	1명 (3%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5					
		27명 (75%)	☆	☆	1	2	3	4	5	
	이유:		☆	☆	8명(22%)	Md 1...2...3...4...5				
	③ 체육·보건·급식·방과후학교 운영지원 기능	23명 (64%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5					
		13명 (36%)	☆	☆	1	2	3	4	5	
	이유:		☆	☆	0명(0%)	1...2...3...4...5				
	④ 유·초·중학교 지도·감독 기능	7명 (19%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5					
		28명 (78%)	☆	☆	1	2	3	4	5	
	이유:		☆	☆	1명(3%)	Md 1...2...3...4...5				
	⑤ 학원 관리 기능	18명 (50%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5					
		15명 (42%)	☆	☆	1	2	3	4	5	
	이유:		☆	☆	3명(8%)	Md 1...2...3...4...5				
	⑥ 학교폭력 사안 처리 기능	10명 (28%)	☆	☆	Md 1...2...3...4...5					
		17명 (47%)	☆	☆	1	2	3	4	5	
	이유:		☆	☆	9명(25%)	Md 1...2...3...4...5				
기준	① 방과후학교 업무 지	☆	6명	☆	Md					

교육지원청의 학교지원센터 업무	원		(17%)		1...2... [3...4...5]
					1   2   3   4   5
	이유:	☆	☆	30명 (83%)	Md 1...2...3... [4...5]
					1   2   3   4   5
	② 초등돌봄교실 업무 지원	☆	6명 (17%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]
					1   2   3   4   5
	이유:	☆	☆	30명 (83%)	Md 1...2...3... [4...5]
					1   2   3   4   5
	③ 보건 업무 지원	☆	12명 (33%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]
					1   2   3   4   5
	이유:	☆	☆	24명 (67%)	Md 1...2...3... [4...5]
					1   2   3   4   5
	④ 숙박형 현장체험학습 업무 지원	☆	6명 (17%)	☆	Md 1...2...3... [4...5]
					1   2   3   4   5
	이유:	☆	☆	30명 (83%)	Md 1...2...3... [4...5]
					1   2   3   4   5
	⑤ 유치원 방과후과정 업무 지원	☆	6명 (17%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]
					1   2   3   4   5
이유:	☆	☆	30명 (83%)	Md 1...2...3... [4...5]	
				1   2   3   4   5	
⑥ 어린이 놀이시설 및 학교 환경위생관리 업무 지원	☆	10명 (28%)	☆	Md 1...2... [3...4...5]	
				1   2   3   4   5	
이유:	☆	☆	26명 (72%)	Md 1...2...3... [4...5]	
				1   2   3   4   5	

※ 이상입니다. 모든 답변에 응답해 주셔서 대단히 감사합니다.

## <감사의 글>

긴 터널의 입구에서 터널을 통과할까 말까 망설이다가 지도교수님의 권유에 첫발을 내디뎠는데, 꽤 오랜 시간 어두컴컴한 터널에서 희미한 한 줄기 빛을 보며 뚝뚝뚝 걸다 보니 출구가 보입니다. 교육행정 전공 학우들과 제주교육의 프런티어가 되자는 굳센 언약이 있었기에 가능했나 봅니다.

석가釋迦께서는 ‘잠 못 드는 사람에게는 밤은 길고, 피곤한 사람에게는 길이 멀다. 바른 법을 모르는 어리석은 자는 삶과 죽음의 길 또한 길고 멀다.’ 공자孔子께서도 ‘나이 70이 되니 마음이 하고자 하는 바를 좇아도 도리에 어그러지지 않았다[從心所欲不踰矩]’ 하였습니다. 젊은 시절 이루고자 했던 학문의 길을 만시지탄 晩時之歎이지만 성인의 가르침에 힘을 얻고 제주교육을 위한 마중물 하나를 만들어 보고자 도전을 하였습니다.

이제 인생 황혼기인 고희에 박사학위 논문 심사를 마치고 되돌아보니 학문의 길이 어려움과 삶의 이면에 자신을 성찰하는 길이 함께 있었던 것 같습니다.

이 논문과 마주하기까지 도움을 주신 많은 분께 감사의 말씀을 드립니다. 참으로 부족한 저를 학문의 길로 인도해 주신 이인희 교수님께 충심으로 감사드립니다. 성실과 노력이라는 연구자의 자세를 몸소 실천하시고 항상 긍정적인 자세와 따뜻한 웃음으로 부족한 문하생에게 큰 가르침과 귀감을 주셨습니다. 교수님께서 주신 긍정과 자유로움에 힘입어 「제주특별자치도 교육행정체제 재구조화 연구」에 도전할 수 있었습니다. 교육행정을 전공한 한 사람으로서 교수님의 가르침을 가슴 깊이 새기고 더욱 정진하는 제자가 되도록 노력하겠습니다.

또한, 깊은 통찰력과 자혜로움으로 연구의 큰 틀과 방향을 제안하고 지도해 주신 고전 교수님과 이재덕 교수님께 머리 숙여 감사드립니다. 논문 심사에서 연구의 맥을 짚어 주시고, 논문의 부족한 부분을 세심하게 지도해 주신 김민호 교수님과 김민희 교수님 고맙습니다. 그간 큰 가르침을 주신 양진건 교수님, 박정환 교수님, 김성봉 교수님, 송재홍 교수님, 최보영 교수님, 김대영 교수님께도 진심으로 감사의 말씀 드립니다.

특히, 통계처리에 어려움이 있을 적마다 조언을 아끼지 않으신 경영학과 김정훈 교수님과 항상 곁에서 격려와 조언을 아끼지 않으신 권순철 박사님과 김종학

박사님께도 감사의 마음 전합니다. 짧지 않은 기간 동안 텔과이 조사에 응해주신 서른다섯 분 교수님과 선생님들의 지원과 지지 덕분에 본 연구를 원활하게 수행할 수 있었습니다. 그리고 제주교육현장에서 묵묵히 일하시는 선생님들이 자료요청에 적극적으로 협조해주셔서 본 논문을 제때 마무리할 수 있었습니다. 이 글을 빌려 감사의 말씀을 드립니다.

학문과 삶의 동반자이자 물심양면으로 많은 도움을 주신 교육행정 전공 박사과정 프린티어인 권혁진, 현길아, 김은경, 김승희, 박은정, 문보경, 채종금, 최선명 선생님들께 진심으로 감사드립니다. 그리고 좋은 논문을 쓰도록 격려해 주신 제23교구 무소 허운 교구장 스님과 신도회 임원 및 학문의 과정에서 진지하게 고민을 함께해 주신 많은 대학원 선생님과 학우들, 가까이에서 도움을 준 동제주 종합사회복지관 동료들에게도 짧은 글로 고마움을 대신하고자 합니다.

마지막으로 감히 한 줄의 표현으로 가족에게 감사의 말을 드리는 것이 송구하나, 첫돌에 아버님을 여의시고 홀로 외아들 혼자만을 믿고 살아오셨던 어머니. 103세에 아버님 곁으로 가신 두 분 영전에 작은 영광과 감사의 마음을 바칩니다. 호국영웅이신 장인 영전과 장모님께도 깊은 감사의 말씀을 올립니다. 언제나 든든한 후견인이자 멘토인 누님들과 매형과 항상 삼촌이 하고자 할 때마다 지지해준 조카들에게도 고마움을 전합니다.

집안일보다는 외부의 일을 먼저 처리하다 보니 가장 노릇 충실치 못하였고, 45여 년 동안 묵묵히 동반자로 내조해 준 사랑하는 아내 고옥희 여사, 사랑합니다. 그리고 언제나 내 꿈의 언저리에서 맴돌아 눈에 넣어도 아프지 않을 내 인생의 보배인 딸 선아와 소연 쌍둥이에게 아버지가 걸었던 길이 인생의 등대가 되어 항상 동행하는데 소중한 작은 등불이 되길 기원한다.

또한, 이 글에서 미처 언급하지 못하였지만, 논문을 끝까지 완성할 수 있도록 도움을 주신 많은 분에게 다시 한번 감사의 말씀을 올립니다. 그동안 받은 은혜와 사랑의 마음을 오래 간직하고 나눔과 베품을 함께하는 삶을 살아가겠습니다.

2020년 1월 大圃 윤 두 호 삼가 올립니다.