# 교육거버넌스 관점에서 본 소규모 학교 통폐합 정책 분석

이 인 회*

<차 례>

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 교육거버넌스
Ⅲ. 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책
Ⅳ. 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책과정 분석 및 진단
Ⅴ. 결론

국문요약

이 연구의 목적은 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책을 교육거버넌스의 관점으로 이해하고 분석하는데 있다. 구체적인 연구내용은 교육거버넌스의 개념과 분석틀을 규정하고, 제주지역의 소규모 학교 통폐합 정책의 추진배경과 내용을 파악하고, 소규모 학교 통폐합 정책의 실행과정을 분석·진단하여 지방 교육거버넌스의 혁신방안을 모색하는 것이다. 결론은 다음과 같다. 첫째, 교육거버넌스의 다양한 행위주체는 정책추진과정의 각 수준마다 참여하여야 한다. 둘째, 교육거버넌스의 본래적 의미에 충실하면서 현재의 교육행정체계 개선을 위한 (가칭)제주교육포럼을 구성할 필요가 있다. 셋째, 지방 교육거버넌스를 제대로 작동하기 위해서는 지역 시민사회의 참여와 모니터링을 확대해 나가야 한다.

주제어 : 교육거버넌스, 소규모 학교, 소규모 학교 통폐합 정책, 통합운영학교

* 제주대학교 교육대학원 교육학과 교수

www.kci.go.kr

## Ⅰ. 서론

제주특별자치도의회(이하 '제주도의회'라 함) 교육위원회는 2012년 12월 4일 '제주특별자치도 도립학교 설치 조례 일부개정조례안'을 심의하는 가운데 제주지역 소규모 학교 통폐합과 관련된 사안을 장시간 논의한 후, 수산초, 풍천초, 가파초의 분교 개편 시기를 2013년 3월에서 2015년 3월로 수정한 위원회 대안에 부대조건을 포함시켜 가결시켰다. 이에 따라 제주특별자치도육청(이하 '제주도교육청'이라 함)의 소규모 학교 통폐합 정책은 난항을 맞게 되었고, 이러한 교육정책의 결정과정에서 드러난 다양한 행위주체들 간의 갈등양상을 해결해 나가면서 새로운 대안을 모색해야 할 중요한 계기가 만들어졌다.

우리나라의 소규모 학교 통폐합 정책은 1980년대 초에 수립되어 30년 동안 추진되고 있으며, 그동안 통폐합된 학교는 2010년까지 총 5,452개에 이른다. 이러한 교육정책이 수립·추진되어온 직접적인 배경은 산업화와 도시화에 따른 농산어촌의 인구 감소와 이에 따른 학생수 감소 등을 지적할 수 있다(남궁윤, 2006; 이혜영, 김지하, 마상진, 2010; 임연기, 이진철, 2005). 사실 산업화와 도시화에 따른 농산어촌의 인구 감소와 학생수 감소의 현상은 우리나라뿐만 아니라 해외 선진국들이 경험한 사회문화적 현상이기도 하다. 따라서 영국, 미국, 일본, 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등의 국가들도 이러한 현상으로부터 파생된 농산어촌의 소규모 학교 교육에 대한 공통적인 문제를 해결하기 위해 많은 행·재정적 노력을 기울이고 있다(최준렬, 강대중, 2007).

정부가 추진해 온 소규모 학교 통폐합 정책은 교육적으로 복식수업 해소, 교육과정 운영 정상화, 적정규모 학교 조성으로 학업성취에 대한 동기유발, 사회성 강화 등의 성과를 거두었고, 경제적으로도 1982년부터

www.kci.go.kr

2006년까지 1.7조원의 예산을 절감하는 효과를 거두었다고 평가되기도 한다(교육과학기술부, 2009; 교육인적자원부, 2006). 그러나 다른 한편으로 이 정책의 실행과정에서 정부가 주도적으로 정책을 추진하면서 교육현장의 반대와 다양한 행위주체들의 비판이 발생하였다. 특히 정부의 일관성 없는 정책 추진은 정책에 대한 신뢰를 저하시켰고, 통폐합 모형을 단순화하고 획일적으로 추진하는 가운데 정책의 효과성에 대한 의문이 제기되었으며, 오히려 작은 학교를 살리기 위한 교육적 시도들이 나타나고 있다.

따라서 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 상반된 이해와 평가를 넘어서 이 정책에 대한 새로운 접근이 요구되는 시점이다. 그동안 농산어촌 소규모 학교 통폐합 정책에 관한 연구는 1980년대 이후 꾸준히 수행되어 왔다. 이들 연구들을 주제별로 분류하면 대체로 소규모 학교경영 및 학급 운영, 소규모 학교의 발전방안과 대안 제시, 학교 통폐합 정책, 통폐합 정책의 문제점과 개선방안, 폐교시설의 활용방안, 통폐합 학교의 지역적 특성과 관련 주체에 관한 연구들이 이루어졌고(손명철, 2005), 최근 들어 통폐합 학교의 효과성, 통합운영학교의 발전방안 및 해외 사례 연구 등 새로운 접근방법을 채택한 연구들이 있다. 그러나 이들 연구는 소규모 학교 통폐합 정책을 통해 발생하는 갈등양상을 해결하기 위한 정책분석적 접근을 시도하지 않았으며, 소규모 학교 (통폐합) 정책에 대한 실질적인 해결방안을 제시하는 데도 한계가 있었다.

이 연구는 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책을 교육거버넌스의 관점으로 이해하고 분석하고자 한다. 구체적인 연구내용은 다음과 같다. 첫째로 교육거버넌스의 개념과 분석틀을 규정하고, 둘째로 제주지역의 소규모 학교 통폐합 정책의 추진배경과 내용을 파악하고, 셋째로 소규모 학교 통폐합 정책의 실행과정을 분석하고 진단하여 지방 교육거버넌스

www.kci.go.kr

의 혁신방안을 모색한다.

## Ⅱ. 교육거버넌스

### 1. 교육거버넌스의 개념과 특성

거버넌스는 20세기에서 21세기로 넘어 오면서 세계화와 정보화가 급속하게 진행되는 동안에 국가중심의 통치능력은 약화되고, 통치 요구는 높아지는 상황에서 등장한 새로운 사회과학적 개념이다(김석준 외, 2000; Kooiman, 2003). 거버넌스 개념은 시대에 따라 달리 사용되어 왔고, 논의되는 공간에 따라 다르게 적용되어 왔으며, 학문 분야에 따라 다른 의미로 이해되는 다차원적이고 다접근적인 특성을 가지고 있다. 이러한 측면에서 거버넌스는 개념적 혼동을 극복해야 할 한계도 내포하고 있다.

김석준 외(2000)에 의하면, 거버넌스의 개념은 행정학 분야에서 새로운 국가통치와 방식을 의미하는 '국정관리'로, 정치학 분야에서는 다양한 주체들 간의 협력적 통치방식을 의미하는 '네트워크 통치'나 '협력적 통치'로, 경제학 분야에서는 공동체적 '자율관리체제' 혹은 '자치체제'로, 그리고 사회학 분야에서는 국가나 시장과 구별되는 '사회적 조정양식'이나 '자기조직적 네트워크'로 정의되고 있다. 거버넌스 개념의 등장 배경이나 학문분야의 특성에 따른 다양한 정의들을 분석하면, 거버넌스는 전통적인 정부나 통치와 다른 패러다임에 입각하여 새로운 세계를 서술하기 위한 언어로 선택되었다는 것을 이해할 수 있다. 따라서 거버넌스(Governance)는 종래 국가중심의 배타적이고 독점적인 통치(Governing)나 정부(Government)를 대체하는 용어로서, 정부 이외에 시장과 시민사회

www.kci.go.kr

와의 파트너십과 네트워크 형성을 통한 새로운 공동체적 운영체제, 제도, 메커니즘 및 운영방식에 관한 것으로 정의된다(은재호, 오수길, 2009; Peters, 1995; Rhodes, 2000).

교육분야에서 거버넌스라는 용어를 처음 사용한 Sergiovanni는 교육거버넌스를 연방정부, 주정부, 지방정부에서의 정책형성 과정과 정치체제로서의 학교 그리고 공립학교의 법률적 관계를 포함하는 교육 전반에 관한 국정운영 혹은 통치로 보고 있다(안기성, 1997; Sergiovanni et al., 2006). 서남수(1997)는 교육거버넌스를 교육정치학적 '교육통치'의 개념으로 설명하면서 교육거버넌스란 누가 무엇을 결정하는가의 문제를 중심으로 발전되어 왔다고 주장한다. 그러나 송지광과 한상연(2005)은 교육거버넌스를 국가의 기능과 역할을 최소화하면서 시장과 시민사회 등 사회의 다양한 주체들이 네트워크에 기초를 두고 집단적으로 의사결정을 내리는 유동적인 과정으로 이해하고 있다.

한편, 이종재 외(2012; 191)는 교육거버넌스를 "조직 공동의 문제 해결을 위한 다양한 참여 주체의 사회적 조정방식"으로 정의한다. 이들은 조직의 범위에 따라 거버넌스를 '국제적 수준의 거버넌스(Global Gover-nance)', '국가적 수준의 거버넌스(National Governance)', '지방 수준의 거버넌스(Local Governance)'로 구분하고 있다. 지방 수준의 거버넌스란 개별 국가 수준의 거버넌스 내에서 행정권한의 분권화에 따라 각 지방이 자체 문제의 해결을 위해 관련 주체들과 상호작용하는 과정을 의미한다(이은구 외, 2003; Pierre, 1999; Stoker, 1997). 따라서 지방교육거버넌스란 일정한 지역에 거주하는 공동체 구성원들이 교육활동이 전개되는 다양한 장면에서 누가 어떤 수단과 방법을 동원하여 어떤 과정을 거쳐 교육을 통제하는가에 관한 의사결정을 내리고 정책을 개발하는 과정이며, 참여자들 간의 사회적 관계망 속에서 통치와 권력 작용의 형태

www.kci.go.kr

로 전개된다(신현석, 2010a; 이기우, 2003; 황혜성, 2012).

## 2. 교육거버넌스의 기본 원리

지방에서 교육문제에 관한 다양한 행위주체들 간의 상호작용을 규율하는 합의된 원리는 교육거버넌스의 중요한 지향점을 제시한다. 이러한 기본 원리는 지리적, 문화적 근접성을 기초로 한 생활권을 의미하는 지방에서 교육거버넌스를 구축하거나 제도화하여 운용할 때 반드시 갖추어야 할 이념적 요소이며, 경우에 따라서는 전략적 기제가 되기도 한다. 이 연구에서 거버넌스와 관련된 선행연구를 분석·정리한 교육거버넌스 기본 원리의 성격과 준거는 다음과 같다. 첫째, 상생성은 교육과 관련하여 공동적 운명체로서의 인식과 동일한 목표를 공유하는 의식이다(신현석, 2010a). 이러한 점에서 상생성은 상호의존성과 밀접한 관계를 가지며, 개별 행위주체들이 각각 활동하는 것보다 서로를 보완하며 역량을 결집할 때 보다 큰 성과를 낼 수 있다는 경험에서 나온다. 상생성은 다양한 행위주체들이 성찰적 학습과정을 통하여 공동의 합의에 기반을 둔 보다 나은 대안을 탐색하는 능력을 이끌어낸다.

둘째, 파트너십은 공공조직과 사기업의 민간부문 그리고 시민사회 조직 간의 경계가 약화되면서 등장한 새로운 형태의 상호협력적인 조정양식을 의미한다(성수자, 2011; 이종재 외, 2012). 이들 3자는 서로의 차이를 인정하면서도 공동 문제의 해결을 위해 파트너로 참여하여 협력을 통해 문제를 해결해 나간다. 사회적으로 필요한 교육과 같은 공공재를 파트너십에 따라 함께 생산하고 관리하면 지방의 사회-제도적 역량이 동반 상승할 수 있다.

셋째, 네트워크는 문제해결에 필요한 자원과 권한이 다양한 행위주체

www.kci.go.kr

들에게 분산되어 있을 때, 그들 사이의 협력적 연계를 만드는 사회적 행위이다. 거버넌스에서 네트워크 형태는 기본적으로 각 행위주체들이 독립성을 바탕으로 균형을 유지하면서 밀고 당기고 하는 과정 속에서 형성된다(최영출 외, 2006; Kooiman, 1994; Rhodes, 1997). 네트워크는 중앙이나 지방정부로부터 상당한 정도의 자율성을 지니고 있으며 자기 조직화한다.

넷째, 합리성은 행위주체의 어떤 행위가 충동이 아닌 의식적이고 객관적이며 심사숙고의 지성적 사고과정을 거친 것으로 이성에 합치되는 개념이다(신상명 외, 2009). 여기서의 합리성은 정치적 합리성을 포함하며 보다 나은 교육정책을 추진할 수 있는 정책결정의 구조로서 변화와 혁신을 강조한다. 즉 지방의 내부 및 외부 환경을 고려하여 교육발전의 목적, 실행, 평가를 근본적이면서도 합리적으로 변화시키는 활동이라고 할 수 있다. 이상에서 논의한 교육거버넌스의 원리와 준거를 제시하면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 교육거버넌스의 기본 원리와 준거

| 정책과정 | 교육거버넌스의 원리 | 분석준거 |
|---|---|---|
| 정책형성<br>정책집행<br>정책평가 | 상생성 | 동일한 목표의 공유 정도<br>공동의 합의에 기반한 최적 대안 탐색 여부 |
| | 파트너십 | 공조직, 사조직, 시민조직 간의 협력 정도<br>상호 차이 인정과 공동협력 여부 |
| | 네트워크 | 필요 자원과 권한에 대한 협력 정도 |
| | 합리성 | 이성적인 변화와 혁신 실행 여부 |

교육거버넌스의 기본 원리는 근본적으로 다양한 행위주체 간의 상호 신뢰 및 협상과 절충의 외교정신(diplomacy)을 주요 조정수단으로 삼고

www.kci.go.kr

있다. 따라서 지방 교육거버넌스는 다양한 행위주체들 간의 네트워크를 통한 파트너십을 바탕으로 형성되며, 상생성과 합리성을 통해 바람직한 공동의 변화와 혁신을 추구한다고 할 수 있다.

### 3. 교육거버넌스의 운영 과정

교육거버넌스와 관련하여 중요한 것은 제도화된 기구의 조직구성뿐만 아니라 실제로 운영하고 그 운영하는 과정에서 제도화된 기구 밖의 의견을 어떻게 수렴하는가에 대한 문제이다. 이를 위해서는 기구에 대한 세밀한 설계가 필요하며 무엇보다 정책의 추진과정 즉, 정책의 형성, 결정, 집행, 평가에서 실질적인 권한이 이 제도화된 기구에 부여되어야 한다. 왜냐하면 이를 바탕으로 교육거버넌스가 정책의 추진과정에서 어떻게 작동하는지에 대한 표준적인 운영 기준을 설정될 수 있기 때문이다.

정책의 추진과정은 학자들에 따라 6단계론에서 3단계론에 이르기까지 다르게 구성되지만, 이 연구에서는 정책형성, 정책집행, 정책평가의 3단계로 설정한다(박균열, 2010; 신현석, 2010b). 이러한 정책과정은 다양한 요소들이 장기간에 걸쳐 상호작용하는 복잡한 과정이며, 서로 다른 이해관계와 신념을 가진 이익집단, 여러 단계의 정부 기관, 언론, 연구자, 시민단체 등 다양한 정책행위자들이 오랜 기간에 걸쳐 논쟁과 갈등을 거치는 역동적인 과정이다. 구체적으로 제주지역에서 지방 교육거버넌스가 작동하는 운영 기준을 정리하여 제시하면 다음의 <표 2>와 같다.

www.kci.go.kr

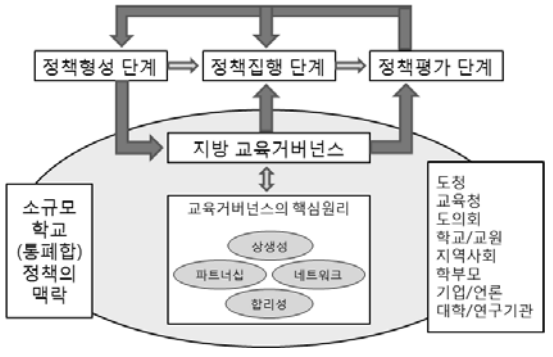
<표 2> 정책추진 단계별 지방 교육거버넌스의 운영 기준

| 단계 | 참여자 및 역할 | 운영방식<br>(기본 원리) | 제도화된 기구(예) |
|---|---|---|---|
| 정책형성 | 도청:정책의제발굴/의견수렴/대안조정<br>도의회:정책의제발굴/의견수렴/대안제시<br>교육청:정책의제발굴/의견수렴/대안조정<br>학교/교원:정보제공/입장전달/대안제시<br>지역사회:문제제기/여론형성/대안제시<br>학부모:문제제기/입장전달/대안검토<br>기업/언론:문제제기/입장전달/대안검토<br>대학/연구기관:정보제공/대안검토/입장전달 | 합리적 소통구조에서 대화와 협력을 통한 문제의식과 대안결정을 위한 과정의 공유<br>(상생성+합리성) | 기획위원회<br>교육위원회<br>제주교육발전연구회<br>(가칭)제주교육포럼<br>(가칭)교육개혁위원회 |
| 정책집행 | 도청:집행여건조성/의견수렴/집행조정<br>교육청:집행방안마련/의견수렴/집행조정<br>학교/교원:집행추진/문제제기/대안제시<br>지역사회:여론형성/변경요구/대안제시<br>학부모:여론형성/문제제기/대안검토<br>도의회:여론수렴/집행점검/변경요구 | 결정된 대안의 합리적 집행과 의견수렴 및 피드백<br>(파트너십+네트워크) | 지역교육발전위원회<br>집행위원회<br>교육행정협의회<br>실무협의회<br>학교운영위원회 |
| 정책평가 | 도청:정보제공/평가실행/결과보고<br>교육청:정보제공/평가실행/결과보고<br>학교:정보제공/평가실행/결과보고<br>도의회:의견수렴/감사실행/책무성요구<br>지역사회:평가참여/책무성요구/피드백<br>학부모:결과검토/책무성요구/피드백<br>기업/언론:결과검토/입장전달/피드백<br>대학/연구기관:결과검토/평가실행/대안제시 | 다양한 구성원이 참여할 수 있는 평가체제의 구안을 통한 다면평가의 실행과 책무성 제고 및 피드백<br>(합리성) | 지역공동체 구성원이 참여하는 집행부 업무평가, 학교평가, 교원평가 위원회로 재구조화 |

※ 출처: 성수자(2011: 42)와 신현석(2010b: 194)을 재구성함.

이상에서 논의된 교육거버넌스의 개념과 원리 그리고 분석 준거에 초점을 두고 지방 교육거버넌스가 작동하는 과정을 정책추진 단계와 연계하여 분석틀로 제시하면 다음의 [그림 1]과 같다.

www.kci.go.kr




[그림 1] 정책추진 단계별 분석틀

## Ⅲ. 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책

### 1. 소규모 학교 통폐합 정책의 추진 배경 및 목적

제주지역의 소규모 학교 통폐합 정책은 1980년대 초부터 시작된 정부의 소규모 학교 통폐합 정책으로부터 비롯되었다고 볼 수 있다. 정부가 소규모 학교 통폐합 정책을 추진하게 된 직접적인 배경은 1970년대 이후 산업화와 도시화로 인한 농산어촌 인구 감소와 학생수 감소 그리고 이에 따른 소규모 학교 수의 증가이다(남궁윤, 2006; 이혜영, 김지하, 마상진, 2010). 1970년 농어촌인구는 우리나라 전체 인구의 58.9%이었으나 1980년대에는 26% 수준으로 떨어졌다(임연기, 이진철, 2005). 따라서 당시 교육부는 소규모 학교가 야기하는 교육적 비효과성 및 교육재정 운영의 비효율성이라는 두 가지 문제를 해결하기 위한 목적으로, 1981년 소규모 학교 통폐합 기준을 마련하여 1982년부터 통폐합 계획을 수립·추진해 왔다.

www.kci.go.kr

이러한 소규모 학교 통폐합 정책은 2006년 교육인적자원부가 발표한 '농산어촌 소규모 학교 통폐합 계획과 적정 규모 학교 육성 계획'에서 전환점을 맞는다. 즉 이 계획안에서 학교의 교육력 제고와 정주 여건 개선을 통한 학교의 적정 규모화가 강조되면서 중앙정부가 다시 소규모 학교 통폐합의 중심으로 부각된다(최준렬, 강대중, 2007). 지난 2012년 5월 17일, 교육과학기술부(이하 '교과부'라 함)는 '초·중등교육법시행령 일부개정령'을 입법예고하면서, "초등학교는 학년별 1학급을 원칙으로 6학급, 중·고등학교는 교원의 평균 수업시수 및 교육과정의 단위별 수업시간을 고려하여 중학교는 6학급, 고등학교는 9학급으로 하고, 초·중·고등학교의 학급당 학생수를 정할 때에는 최소 20명 이상 되도록" 기준을 강화하고 있다.

현재 제주지역의 경우, 읍면지역의 인구와 학생수 감소 및 도시지역 이주로 인해 농어촌의 소규모 학교 수가 지속적으로 증가하고 있다. 이에 제주특별자치도교육청(2012)은 자체 기준을 책정하여 학생수 60명 이하의 본교, 학생수 20명 이하의 분교장을 대상으로 3년간 유보기간을 경과한 후, 교육과정 운영이 어려운 학교를 우선 통폐합하는 정책을 추진하고 있다. 그리고 학생수 30명 이하의 도서지역 본교도 분교장으로 개편할 계획이다. 제주특별자치도교육청(2006; 2012)이 제시하는 소규모 학교 통폐합 정책의 추진 목적은 다음과 같다. 첫째, 소규모 학교가 야기하는 복식학급 운영(현재 본교 4교, 분교장 7교에서 총 197명의 학생이 해당됨) 등 정상적인 교육과정 운영상의 곤란을 해결한다. 둘째, 학급편제, 교직원 인사·배치, 업무분장 등 학교경영상의 애로 및 교원의 업무부담 가중을 해소한다. 셋째, 도·농간 학력격차 등 교육여건의 악화를 극복하기 위해서 소규모 학교 통폐합을 통해 적정규모학교를 육성한다는 것이다.

www.kci.go.kr

## 2. 소규모 학교 통폐합 정책의 추진 내용

1982년 이후 현재까지 제주지역에서 추진된 통폐합 학교 수는 총 56개 교이다. 그동안에 이루어진 소규모 학교 통폐합 과정을 정부가 제시한 통폐합 기준인 학생수를 바탕으로 구분하면 크게 세 시기로 나눌 수 있다. 제1기는 1982~1993년으로 총 19개 학교가 통폐합(본교 폐지 1개 교, 분교장 개편 8개 교, 분교장 폐지 10개 교)되었다. 통폐합 기준은 학생수 180명 이하였으며, 전체적으로 초등학교를 대상으로 통폐합이 이루어졌다. 특히 하천초, 화산초, 가시초 3개 초등학교가 한마음초 하나로 통합되기도 하였다. 제2기는 1994~2005년으로 학생수 100명을 기준하여 총 23개 학교가 통폐합(본교 폐지 9개 교, 분교장 개편 5개 교, 분교장 폐지 9개 교)되었다. 이 시기에는 통합운영학교의 모형이 학교 통폐합의 한 유형으로 시도되어 총 12개 초, 중, 고가 통합되었다(<표 4>). 제3기는 2006~2012년으로 학생수 60명(분교장 20명)을 기준하여 2개의 분교장이 폐지되었다. 이상의 내용을 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 제주지역 통폐합 학교

| 구분 | 연도 | 기준 | 본교 폐지 | 분교장 개편 | 분교장 폐지 | 합계 | 통폐합 학교 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 제1기 | 1982 ~ 1993 | 학생수 180명 | 1 | 8 | 10 | 19 | 비양분교장, 해안교, 도평교, 신흥교, 동복교, 대평교, 보흥분교장(무릉), 광명분교장(서광), 화전분교장(어도), 색달분교장(중문), 덕천분교장(김녕), 횡간분교장(추자), 상전(광령), 금덕(장전), 신평(보성), 상천(창천), 명월교, 난산교, 무릉동교 |
| 제2기 | 1994 ~ 2005 | 학생수 100명 | 9 | 5 | 9 | 23 | 무릉동분교장, 산양교, 영락교, 용수교, 조수교, 구억분교장, 난산분교장, 산양 |

www.kci.go.kr

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | 분교장, 선흘교, 판포교, 회천분교장, 신풍분교장, 대평분교장, 삼달교, 더럭교, 신도교, 삼달분교장, 어음분교장, 신양교, 하천교, 화산교, 가시교, 영천교 |
| 제3기 | 2006 ~ 2012* | 학생수 60명 | - | - | 2 | 2 | 동광분교장, 신흥분교장 |

* 2011년부터는 적정규모학교 육성과 연계하여 통폐합이 추진되고 있음.
※ 출처: 제주특별자치도교육청(2012)을 재구성함.

<표 4> 제주지역 통합운영학교

| 연도 | 초 | 중 | 고 | 합계 | 통합운영학교 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1998 | 1 | 1 | - | 2 | 신창초·중 |
| 1999 | 3 | 3 | - | 6 | 무릉초·중, 신산초·중, 저청초·중 |
| 2000 | 1 | 1 | - | 2 | 연평초·중 |
| 2003 | - | 1 | 1 | 2 | 고산중·뷰티고 |
| 합계 | 5 | 6 | 1 | 12 | |

※ 출처: 제주특별자치도교육청(2012)을 재구성함.

제주특별자치도교육청(2012)에 따르면, 학생수 100명 이하 소규모 학교는 52교(초 45교, 중 7교)이며 이들 학교 전부는 농어촌지역에 소재하면서 전체 초·중학교 153교(초 110교, 중 43교)의 33.9%를 차지하고 있다. 이중에서 읍면지역의 학생수 60명 이하 소규모 학교는 본교 22교(초 17교, 중 5교), 분교장 8교(초등)나 된다. 제주특별자치도교육청(2012)이 수립한 '적정규모 학교 육성계획'에 따르면, 2012~2016년까지의 통폐합 대상 학교는 다음의 <표 5>와 같다.

www.kci.go.kr

<표 5> 향후 제주지역 통폐합 대상 학교

| 연도 | 본교 | 분교장 | 합계 | 통폐합 대상 학교 |
|---|---|---|---|---|
| 2013 | 3 | - | 3 | 풍천초(29), 수산초(25), 가파초(4) |
| 2014 | 1 | - | 1 | 은평초(37) |
| 2015 | 3 | - | 3 | 한동초(47), 가마초(44), 송당초(43) |
| 2016* | 8 | 2 | 10 | 홍산초(51), 하도초(52), 하례초(56), 창천초(56), 토산초(57), 종달초(55), 구좌중앙초(58), 신례초(54), 선흘분교(17), 교래분교(18) |
| 합계 | 15 | 2 | 17 | |

* 관리대상 학교(덕수초와 평대초는 관리대상에서 유보되었고, 더럭분교는 관리대상에서 제외됨)
※ 주: ( )의 수치는 현재 학생 수
※ 출처: 제주특별자치도교육청(2012)을 재구성함.

<표 5>에 제시된 소규모 학교 통폐합에 대한 학생수 기준은 본교 60명 이하, 분교장 20명 이하로 이전과 동일하며, 도서지역의 경우 30명 이하이면 본교를 분교장으로 개편할 예정이다. 그러나 제주도교육청은 통합운영학교와 도서·벽지지역 학교는 통폐합 추진 대상에서 제외하고 있으며, 만일 도서지역과 통합운영학교 및 기준 초과 학교의 지역주민 또는 학교 구성원들이 학교 통폐합을 요구하면 적극적으로 수용한다는 입장이다.

## Ⅳ. 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책과정 분석 및 진단

본 장에서는 앞에서 제시한 분석틀을 가지고 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책의 추진과정, 즉 정책형성과정, 정책집행과정, 정책평가과정을 분석하고 진단한다. 이러한 분석과 진단은 정책참여자의 역할 측면, 교육거버넌스의 운영방식 측면, 교육거버넌스 취지를 반영하여 제도화

www.kci.go.kr

된 기구 측면 그리고 교육거버넌스의 기본 원리 측면의 네 가지 영역에서 이루어진다.

## 1. 정책 형성 과정

우리나라 소규모 학교 통폐합 정책은 1970년대 이후 산업화와 도시화로 인한 농산어촌 인구 감소와 학생수 감소 및 소규모 학교의 급격한 증가를 배경으로 소규모 학교가 야기하는 교육 효과와 교육재정 운영상의 문제해결 및 적정규모 학교를 육성하려는 목적으로 추진되고 있다. 소규모 학교 통폐합 정책이 30년간 추진되어 오는 동안, 시·도교육청이 자율적으로 정책을 수립한 경우도 있었다. 그러나 현재까지 교과부가 소규모 학교 통폐합 및 적정규모 학교 육성의 기준을 마련하는 등 핵심 역할을 담당하고 있고, 시·도교육청(제주도교육청)은 지역 실정을 고려하여 자체 계획을 수립함으로써 정책형성과정에 참여하고 있다(교육과학기술부, 2012). 구체적으로 교육거버넌스 관점에서 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책의 형성과정을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 제주도교육청은 소규모 학교 통폐합 정책형성의 과정에서 다양한 교육주체들의 참여적 의사결정을 충분히 반영하지 못하였다. 물론 교과부가 교육사회적 환경변화에 대응하기 위하여 정부주도의 정책추진 방식을 채택하고 통폐합 정책을 전국적으로 추진하고 있기에 전반적인 정책형성의 과정에서 시·도교육청이 주요 역할을 담당하기는 한계가 있다(이혜영, 김지하, 마상진, 2010). 그러나 여타 시·도교육청과 함께 제주도교육청도 지역 실정을 고려한 자체 계획을 수립해야 하기 때문에 지방의 정책형성과정에서 행위주체들의 다양한 참여적 의사결정을 반영하는데 소홀했다는 비판을 피하기는 어렵다. 이는 교과부와 동일선상에

www.kci.go.kr

서 교육청 주도의 정책추진 방식을 통해 관료적 통제를 지속한 것이며, 이에 따라 교육소비자의 주권을 고려하지 않은 한계를 드러낸 것이다(신현석, 2010). 이로써 지방 교육거버넌스의 참여자들은 주어진 역할을 수행하기보다는 방관자의 위상으로 전락할 수밖에 없었다.

둘째, 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책에서는 교육거버넌스를 지향하는 합리적 소통구조를 창출하지 못하여, 정책참여자들 간의 수평적인 대화와 협력을 통한 문제의식의 공유와 대안 결정을 위한 교육거버넌스의 운영방식이 적용되지 않았다. 예를 들어, 제주도교육청은 통폐합 정책을 추진하면서 소규모 학교가 야기하는 "복식학급 운영 등 정상적인 교육과정이 곤란"한 점을 해결하려는 첫 번째 목표를 설정하였다(제주특별자치도교육청, 2012). 그러면 제주도교육청은 교육현장에서 교육과정을 편성·운영하고 있는 교원 및 교원양성기관의 전문적 의견을 수렴할 수 있는 여건을 조성해야 하지 않았을까? 이러한 전문적 기술이 배제된 현행 교육행정체제 하에서는 올바른 교육정책을 형성하기 위한 대안창출과 대안결정의 과정에서 교육거버넌스의 합리 메커니즘이 작동되기란 용이하지 않기 때문이다.

셋째, 정책형성과정에서 교육거버넌스를 제도화할 수 있는 포괄적인 협치기구가 부재했다. 경기도교육청(2012)은 '적정규모학교 육성 추진단'을 범교육청 차원에서 구성·운영하며 교육지원청의 통폐합 및 적정규모학교 육성을 지원하고 있다. 나아가 합리적이고 상생적인 추진절차를 설정하여 교육주체 간의 갈등을 최소화하고 있다. 그 추진절차는 통폐합 추진 의견 수렴(학부모, 학교, 동문회, 지역주민 등)→ 학부모 50% 이상 동의시 통폐합 추진→ 학부모 80%이상 동의시 통폐합 선정→ 행정예고 완료 후 통폐합 확정→ 경기도립학교설치조례 상정 및 의결→ 최종 통폐합 확정 및 예산지원 등의 순서이다. 제주지역에도 동일한 기구가

www.kci.go.kr

설치되어 있으나 추진절차는 경기도와 달리 명확하지 않다(제주특별자치도교육청, 2012). 한편, 범교육청의 협치기구도 필요하지만, 도청, 도의회(교육위원회), 학교, 지역사회 및 대학과 연구기관을 포함하는 포괄적 소통구조를 통해서 정책 관련 담당자와 이해관계자들이 스스로 학습하고 숙의할 수 있는 포괄적 기구도 고려할 필요가 있다.

넷째, 교육거버넌스의 기본 원리 측면에서 볼 때, 정책형성과정에서 상생성 또는 합리성이 드러나지 않았다. 상생성이란 지역공동체가 동일한 목표를 공유하는 정도와 이를 위해 공동의 합의에 기반하여 최적의 대안을 탐색하는 여부로 판단할 수 있다(이종재 외, 2012). 제주지역의 소규모 학교 통폐합 정책은 다양한 교육주체들이 서로를 보완하며 역량을 결집하는 상생성 원리와 집단지성을 활용하여 변화와 혁신을 유발하는 합리성 원리를 제대로 적용하지 못하고 있기 때문에 행위주체들 간의 갈등양상이 표출되고 있는 실정이다.

## 2. 정책 집행 과정

교과부는 소규모 학교 통폐합 정책을 추진·집행하면서 범부처 차원의 협력체제를 구축하고 시·도교육청과 협의하여 통폐합 관련 기준과 시기 등을 조정하고 있으며, 통폐합 유형으로 본교 폐지, 분교장 폐지, 본교를 분교장으로 개편, 통합운영학교의 네 가지를 제시하고 있다. 나아가 교과부는 통폐합 학교에 상당한 규모의 재정(현재 본교폐지 20억 원, 분교장폐지 10억 원, 분교장개편 1억 원)을 지원하고, 2007년 이후부터는 시·도교육청별 통폐합 실적을 평가하여 추가재정을 지원하는 등(최준렬, 강대중, 2007)의 방식으로 통폐합 정책집행을 유도하고 있다. 한편, 제주도교육청은 학생 통학 여건과 수용 계획 등 지역 실정을 고려

www.kci.go.kr

하여 지역사회와 학부모 의견을 수렴하면서 향후 2016년까지의 소규모 학교 통폐합 및 적정규모 학교 육성에 대한 세부계획을 추진·집행하고 있다(제주특별자치도교육청, 2012). 구체적으로 교육거버넌스 관점에서 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책의 집행과정을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책은 정부와 교육청 중심의 일방적인 집행계획에 따라 하향적으로 추진되면서 정책참여자들이 지방 교육거버넌스의 일원으로서 그 역할을 수행하기 어려웠다. 정부주도의 하향적이고 일방통행적인 정책집행은 지방교육행정기관으로 하여금 상부기관의 지시와 명령에 의존하려는 풍토를 형성하게 하여 교육주체들의 자율적이고 창의적인 의견수렴과 피드백을 방해했고(Fullan, 2007), 지방에서 교육청 주도의 정책집행을 유도했다(노컷뉴스, 2012.10.15). 따라서 통폐합 정책의 집행과정에서 학교, 교원, 학부모, 지역사회는 지방 교육거버넌스의 논평자로서의 역할을 수행하였고, 도청과 도의회는 최근까지 교육거버넌스의 국외자들이었다.

둘째, 정책집행과정에서 지방 교육거버넌스의 부재로 지방 실정에 부합하는 소통과 대화의 공간에서 합리적으로 의견수렴하고 합의하는 운영방식이 부재했다. 1991년 지방자치와 지방교육자치의 부활은 정부주도의 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 사회적 반발을 촉진하였고, 시·도교육청 중심의 자율적인 통폐합 정책집행이 가능하게 만들었다(이혜영, 김지하, 마상진, 2010). 비록 2006년 이후 통폐합 정책의 주도권은 다시 정부로 환원되었지만, 지방교육자치 차원에서 각 시·도교육청이 지방의 교육관련 주체들과 대화와 타협을 통해 통폐합 정책을 지역 실정에 맞게 다양하게 변화시킬 수 있는 계기가 마련되었다(교육과학기술부, 2012; 안주열, 2012). 그러나 지방 교육거버넌스의 관점에서 보았을 때, 제주도교육청은 거버넌스의 일원으로 집행방안을 마련하여 교육거버넌

www.kci.go.kr

스 구성원들과 대화를 통해서 협력을 이끌어내고, 합리적인 의사수렴을 통해 집행방안을 지방차원에서 조정해 나가야 함에도 불구하고 여전히 중앙정부의 조치에 따라 획일적으로 반응하는 모습을 보여주었다. 예를 들어, 2012년 5월 13일 서귀포시교육지원청이 실시한 설문조사에서 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 의견으로 찬성 52.3%, 반대 41.4%, 모름 6.3%가 나타났지만, 정책결정자는 '반대'와 '모름'의 47.7%에 해당하는 의견을 무시한 채 통폐합 정책을 집행하고 있다. 이러한 의사수렴 과정의 형식성, 설문조사 과정의 불투명성 그리고 설문결과에 대한 비공개성은 제주지역에서 지방 교육거버넌스의 부재를 의미한다.

셋째, 정책집행과정에서 교육거버넌스의 취지를 제대로 반영하고 추진하는 제도화된 기구를 찾아볼 수 없었다. 제주지역 통폐합 정책의 추진체계를 보면, 제주도교육청의 '적정규모학교 육성 추진단' 아래 '소규모학교 통폐합 추진위원회'가 각 교육지원청에 설치되어 있다(제주특별자치도교육청, 2012). 그러나 기구자체의 명칭이 시사하듯이 이 기구는 통폐합 정책을 집행하기 위해 의견이나 아이디어를 추인하는 기구이지 실질적으로 교육거버넌스의 취지에 부합하는 기구라고 말할 수 없다. 한편, 제주지역에는 도청과 교육청 간의 지방교육행정협의회와 교육협력관제도가 설치되어 있지만, 지방교육행정협의회와 실무협의회를 통해 소규모 학교 통폐합 정책이 논의되지 않았으며 교육협력관제도도 유명무실하여(이인회 외, 2011), 공식적인 기구로서 통폐합 정책에 대한 조정기제의 역할을 수행하지 못하였다. 이러한 현실 속에서 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책의 집행과정은 도교육청과 도의회 간 '견제와 균형(checks and balances)'의 조화보다는 '독점과 반대'의 극단적인 대결양상으로 비춰지기도 했다. 따라서 '작은학교살리기 추진위원회' '작은학교 희망만들기 제주연대'뿐만 아니라(김혜림 외, 2013) 학교운영위원회 및

www.kci.go.kr

교원들의 의견까지 합리적으로 수렴할 수 있는 교육거버넌스의 취지를 반영한 제도적 기구가 필요하다.

넷째, 교육거버넌스의 기본 원리 측면에서 볼 때, 정책집행과정에서 파트너십과 네트워크의 원리가 적용되지 않았다. 파트너십은 공공조직과 사기업의 민간부문 그리고 시민사회 조직 간의 상호협력적인 조정양식이며, 교육정책 집행과정에서 지방의 사회-제도적 역량을 상승시킬 수 있는 요소이다. 최영출 외(2006)에 따르면, 지방의 교육거버넌스에서 네트워크 형태는 기본적으로 각 행위주체들이 독립성을 바탕으로 균형을 유지하면서 밀고 당기고 하는 과정 속에서 형성되고 이를 바탕으로 지방 교육거버넌스의 파트너십이 구축된다.

### 3. 정책 평가 과정

교육정책평가는 일반적으로 국가, 시·도 및 지역, 학교차원에서 이루어진다(한국교육행정학회, 2003). 교과부는 소규모 학교 통폐합 정책을 추진해 오면서 정책에 대한 교육적 및 재정적 성과와 다양한 효과성을 한국교육개발원, 한국농어촌교육연구센터 및 개별 연구를 통해 평가하고 있다. 그리고 타 정부부처의 연구물이나 관련 기관과의 협의회나 세미나 방식을 통해서도 통폐합 정책에 대한 평가가 이루어지고 있다. 제주지역도 지역 실정과 여건을 고려하여 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 평가를 추진해야 하나 제주도 수준에서는 이루어지지 않고 있다. 구체적으로 교육거버넌스 관점에서 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책의 평가과정을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 평가과정은 분명히 설정되지 않았고 이에 따라 교육거버넌스 구성원들의 역할이 활용되지

www.kci.go.kr

않았다. 정책평가의 목적은 특정한 정책에 대한 향후의 계획을 향상시키거나 부차적으로 추가되는 결정에 기여하려는 것으로 정책의 성과뿐만 아니라 정책의 내용, 집행 및 그 영향 등을 사정하거나 평정하는 것이다(엄준용, 정우진, 이준희, 2010). 최희선(2006)에 의하면, 정책형성의 과정에서부터 정책평가에 대한 체계와 계획이 수립되어야 하지만, 제주지역 통폐합 정책 추진계획에는 이러한 사항이 규정되지 않아 제도적인 정책평가체제가 부재할 뿐만 아니라 교육거버넌스의 구성원은 '경마장 구경꾼'의 역할만을 수행하였다.

둘째, 정책평가과정에서 향후 정책계획의 추진이나 결정을 위한 다면적 평가체제가 구안되지 않아 사실상 정책에 대한 책무성 검증이나 피드백이 부재했고, 셋째, 교육거버넌스의 취지에 부합하는 제도화된 평가기구도 찾아볼 수 없었다. 따라서 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 교육적, 경제적 그리고 사회적 효과의 긍·부정적 영향이 공존하고 있으며, 이에 대한 상반된 견해와 해석이 대립하고 있는 형국이다(이혜영, 김지하, 마상진, 2010). 이러한 상황 하에서는 향후 통폐합 정책의 타당성과 지속 여부를 결론내리기 쉽지 않다. 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책을 계속 추진하기 위해서는 교육거버넌스 구성원 집단의 의견과 요구를 반영하면서 다양한 요인들과 이들의 관계를 분석하는 양적, 질적 및 전체론적 정책평가 연구가 필수적이다(Fowler, 2007).

넷째, 교육거버넌스의 기본 원리 측면에서 볼 때, 정책평가과정에서 합리성의 원리가 작동되지 않았다. 여기서 합리성이란 정치적 합리성을 포함하여 보다 나은 교육정책을 추진할 수 있는 정책결정 구조로서의 변화와 혁신을 의미한다(박균열, 2010). 제주지역에서 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 적절한 평가체제가 부재하다는 것은 혁신과 변화를 위한 합리성보다 정책평가의 정치성이 더 크게 작용한 것으로 해석할 수 있다.

www.kci.go.kr

## Ⅴ. 결론

이 연구는 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책을 교육거버넌스 관점에서 분석하고 진단하여 지방 교육거버넌스의 혁신방안을 모색하고자 하였다. 우선 이 연구의 분석 결과를 정리하여 결론을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책은 정책형성과정에서 다양한 교육주체들의 참여적 의사결정을 반영하는데 미흡하였고, 정책집행과정에서 정부와 교육청 중심의 일방적인 집행계획에 따라 하향적으로 추진되면서 정책참여자들이 지방 교육거버넌스의 일원으로서 그 역할을 수행할 수 없었고, 정책평가과정에서 평가체제가 설정되지 않아 교육거버넌스 구성원들의 역할이 활용되지 않았다.

둘째, 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책은 정책형성과정에서 정책참여자들 간의 수평적인 대화와 협력을 통한 문제의식의 공유와 대안 결정을 위한 교육거버넌스의 운영방식이 없었고, 정책집행과정에서 지방 교육거버넌스의 부재로 인해 합리적으로 의견수렴하고 합의하는 과정이 생략되어 교육거버넌스 운영방식에 따른 정책집행이 사실상 어려웠으며, 정책평가과정에서 향후 정책계획의 추진을 위한 다면적 평가방식이 구안되지 않아 정책의 책무성 검증이나 피드백이 없었다.

셋째, 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책은 정책형성과정에서 교육거버넌스를 구현할 수 있는 포괄적인 협치기구가 부재했고, 정책집행과정에서도 교육거버넌스의 취지를 반영하는 제도화된 추진기구가 설치되지 않았으며, 정책평가과정에서도 교육거버넌스의 취지에 부합하는 평가기구를 찾아볼 수 없었다.

넷째, 교육거버넌스의 원리 측면에서 볼 때, 제주지역 소규모 학교 통

www.kci.go.kr

폐합 정책은 정책형성과정에서 상생성의 원리가 간과되었고, 정책집행과정에서 지방의 파트너십과 네트워크의 원리가 적용되지 않았으며, 정책평가과정에서 합리성의 원리가 활용되지 않았다.

이와 같은 결론을 바탕으로 제주지역 교육거버넌스의 혁신방안을 다음과 같이 제언한다. 특히, 2012년 12월 14일 제주도의회가 교육위원회의 대안을 조례안으로 최종 가결한 이후, 소규모 학교 통폐합 정책에서 파생되는 갈등양상을 해결하고 제주지역 소규모 학교 통폐합 정책에 대한 새로운 방안을 모색하기 위해서는 교육거버넌스 관점으로 접근하는 것이 필요하기 때문이다.

첫째, 교육거버넌스의 구성원인 다양한 정책 참여자들은 <표 2>에서 제시한 것처럼 정책추진과정의 각 수준마다 형성된 네트워크에서 자발적으로 방향을 함께 선정하고(co-steering), 문제해결의 내용과 과정을 함께 규제하고(co-regulation), 서로를 함께 지도(co-guidance)할 수 있어야 한다. 다양한 행위주체들이 정책추진과정에서 참여하는 단계는 대부분 정책형성단계나 정책평가단계보다는 정책집행단계이다(최희선, 2006). 그러나 지방에서 교육거버넌스의 원리와 운영방식이 활성화되기 위해서는 정책형성단계에서부터 교육거버넌스가 작동되어야 하며, 특히 정책평가단계에서 교육거버넌스를 통한 합리적 혁신방안이 지속적으로 모색되고 환류되어야 한다.

둘째, 교육거버넌스의 본래적 의미에 충실하면서 현재의 교육통치 혹은 행정체계의 개선을 계속 추진하기 위해서는 (가칭)제주교육포럼을 설치해야 한다. 이 포럼의 중요한 목적은 지방 교육거버넌스의 구성원들이 스스로 참여하여 스스로 학습하고 숙의할 수 있는 대화와 소통의 공간을 조성하는 것이다. 이 포럼을 통해 제주지역 교육정책의 각 추진단계가 협력적으로 검토될 수 있다. 나아가 이 포럼은 제주지역 교육현안

www.kci.go.kr

의 문제분석과 개선 그리고 교육발전을 위한 의제를 발굴하기 위해 정기적으로 운영되어야 한다(이인회 외, 2010). 이러한 지방의 학습공동체가 성숙되면 (가칭)교육개혁위원회를 구성하여 제주형 장기 교육비전을 설정하고, 이념적 대립과 경쟁을 극복하는 통합적인 추진 과제를 선택하여 실천해 나갈 수 있을 것이다.

셋째, 지방 교육거버넌스가 제대로 작동되기 위해서는 지역 시민사회의 참여와 모니터링을 확대해야 한다. 교육거버넌스 운영의 목적은 지역공동체 구성원들의 상생의식 공유, 자발적 참여, 합리적 소통구조, 책무성 제고를 통한 지역교육발전을 위한 상호협력이기 때문이다(이종재 외, 2008). 따라서 교육청, 도청, 교육위원회, 도의회, 학교, 학부모, 대학, 연구기관 그리고 시민사회 등을 포괄하여 다양한 교육행위주체들이 참여하는 상호협력과 상호 신뢰의 사회문화적 기반을 조성해야 나가야 한다(양영철 외, 2008).

www.kci.go.kr

## 참고문헌

경기도교육청(2012), 「2012~2016년도 적정규모학교 육성계획안」, 내부자료.

교육과학기술부(2009), 「농산어촌 소규모 학교 통폐합을 통한 적정 규모 학교 육성 계획」, 내부자료.

교육인적자원부(2006), 「농산어촌 소규모 학교 통폐합과 적정 규모 학교 육성 계획」, 내부자료.

김석준, 이선우, 문병기, 곽진영(2000), 『뉴 거버넌스 연구』, 대영문화사.

김혜림 외 12인(2013), 「농촌 소규모학교 통폐합 정책에 대한 지역주민의 대응양상」, 제주대신문(2013.1.1)

남궁윤(2006), 「농어촌 소규모학교 통폐합 정책 연구: 전북지역을 중심으로」, 『미래교육연구』 제13권 5호, 한국미래교육학회.

노컷뉴스(2012.10.15), 「소규모 학교 통폐합 교과부 정책 순응한 것」, 인터넷기사.

박균열(2010), 「학교자율경영제 관점에서의 학교 자율화 정책 분석」, 『교육행정학연구』 제28권 2호, 한국교육행정학회.

서남수(1997), 「국가이론의 관점에서 본 교육과 국가의 관계」, 『교육행정학연구』 제15권 2호, 한국교육행정학회.

성수자(2011), 「지방교육 거버넌스 구축 방안에 관한 연구」, 대전대학교 박사학위 논문.

손명철(2005), 「농어촌 소규모 학교 통폐합에 관한 주요 연구동향」, 『제주도지방의정』 제12호, 제주도지방의정연구소.

송지광, 한상연(2005), 「한국 대학의 거버넌스 체계 개선방향」, 『교육행정학연구』 제23권 3호, 한국교육행정학회.

신상명, 신윤섭, 권현정, 김태수, 박선용, 손병철(2009), 『학교 자율 경영』, 원미사.

신현석(2010a), 「교육거버넌스 갈등의 쟁점과 과제」, 『교육행정학연구』 제28권 4호, 한국교육행정학회.

신현석(2010b), 「교육 자율화 정책 거버넌스의 분석 및 혁신방안」, 『한국정책학회보』 제19권 1호, 한국정책학회.

안기성(1997), 「교육에서의 '거버넌스(Governance)'의 문제와 그의 장래」, 『교육정치학연구』 제4권 1호, 한국교육정치학회.

www.kci.go.kr

안주열(2012),「정부의 학교통폐합 정책에 관한 헌법적 고찰」,『법과인권교육연구』 제5권 2호, 한국법과인권교육학회.

양영철, 민기, 남진열, 황경수, 오승은, 허향진, 하승수, 김효명(2008),『제주특별자치도의 이해』, 대영문화사.

엄준용, 정우진, 이준희(2010),「교육정책평가 연구의 경향 분석」,『교육문제연구』 제36집, 고려대학교 교육연구소.

은재호, 오수길(2009),『한국의 협력적 거버넌스』, 대영문화사.

이기우(2003),「지방분권과 로컬 거버넌스」,『한국거버넌스학회보』 제10권 4호, 한국거버넌스학회.

이은구 외 9인(2003),『로컬거버넌스』, 법문사.

이인희, 하봉운, 이혜정, 김숙이(2011),『교육자치와 일반자치단체간 협력 강화 방안 연구』, 한국지방교육연구소.

이종재 외 9인(2008),『제주교육발전의 기본방향과 전략적 과제』, 제주교육발전연구위원회.

이종재, 이차영, 김용, 송경오(2012),『한국교육행정론』, 교육과학사.

이혜영, 김지하, 마상진(2010),『농산어촌 소규모 학교 통폐합 효과 분석』, 한국교육개발원.

임연기, 이진철(2005),『한국의 농어촌 학교 정책 연구』, 공주대학교 교육연구소.

제주특별자치도교육청(2012),「2012~2016 적정규모학교 육성 계획」, 내부자료.

제주특별자치도교육청(2006),「농산어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성 계획」, 내부자료.

최영출, 김병식, 김보흠, 배정환, 안성호, 엄태석, 이정주(2006),『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』, 대영문화사.

최준렬, 강대중(2007),『농산어촌 소규모 학교 통폐합 실태 분석과 개선 방안』, 교육인적자원부.

최희선(2006),『교육정책의 탐구논리』, 교육과학사.

한국교육행정학회(2003),『교육행정평가론』, 도서출판 하우.

황혜성(2012),「교육 로컬거버넌스의 분석: 교육감 직선제 시대 정책사례를 중심으로」, 전남대학교 박사학위논문.

Fowler, F. C.(2007), *Policy Studies for Educational Leaders: An Introduction (2nd ed.)*, Boston: Pearson Education, Inc. 신현석, 한유경

www.kci.go.kr

(옮김)(2007), 『교육정책의 이론과 실제』, 아카데미프레스.

Fullan, M.(2007), *The New Meaning of Educational Change (4th ed.)*, NY: Teachers College Press.

Kooiman, J.(2003), *Governing as Governance*, Thousand Oaks, CA: SAGE Publications Inc.

Kooiman, J.(Ed.)(1994), *Modern Governance, New Government-Society Interactions*, London: SAGE Publications Inc.

Peters, B. G.(1995), *The Future of Governing: Four Emerging Model*, Lawrence, KS: University of Kansas Press.

Pierre, J.(1999), "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics", *Urban Affairs Review* 34(3).

Rhodes, R. A. W.(2000), "Foreword" In Stoker G.(Ed.), *The New Politics of British Local Governance*, Macmillan Press Ltd.

Rhodes, R. A. W.(1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance and Accountability,* Buckingham: Open University Press.

Sergiovanni, T. J., Kellerher, P., McCarthy, M. M., & Fowler, F. C.(2009). *Educational Governance and Administration (6th ed.)*, Boston: Pearson Education, Inc.

www.kci.go.kr

Abstract

# An Analysis on the Policy of Integrating and Abolishing Small Schools from the Perspective of Educational Governance

Lee, In-Hoi*

The purpose of this study was to investigate and analyze the policy of integrating and abolishing small schools (PIASS) in Jeju from the perspective of educational governance. Three research topics for the study were to define the meaning and a conceptual frame of educational governance, explore background and details of PIASS, and analyze its decision-making process in order to find implications for local educational governance in Jeju. The conclusions drawn from the study were as follows: First, the various stakeholders of educational governance should participate into the every steps of the process of PIASS. Second, tentatively named the Jeju Education Forum would be established to improve the current educational system in accordance to the essential meaning of educational governance. Third, the participation of local citizens and their monitering should be allowed and expanded to operate local educational governance properly.

Key Words

Educational Governance, Small Schools, Policy of Integrating and Abolishing Small Schools, Combined Schools

* Professor, Department of Education, Graduate School of Education, Jeju National University

www.kci.go.kr

교신 : 이인회 690-756 제주특별자치도 제주시
제주대학로 102(아라일동, 제주대학교)
(E-mail : tomlee@jejunu.ac.kr)

논문투고일 2012. 12. 15.
심사완료일 2013. 02. 05.
게재확정일 2013. 02. 15.

www.kci.go.kr