

지방자치단체 혁신교육지구 사업 분석: 서울형혁신교육지구를 중심으로

권정현*

오늘날의 복잡한 교육 문제를 기존의 학교 교육만으로는 해결할 수 없다는 인식하에 교육의 주체를 지역사회로까지 확대하고자 한 것이 혁신교육지구이다. 즉 지역사회와의 협력과 사회의 다양한 자원을 활용하여 기존 공교육의 한계를 극복하고자 하는 것이다. 서울시 역시 학교 교육의 외연을 확장하여 교사, 학부모를 포함한 지역주민 모두의 협력을 통해 아이들의 올바른 성장을 지원해야 한다는 공감대하에 2015년부터 서울형혁신교육지구 사업을 추진하고 있다. 서울형혁신교육지구 사업은 새로운 목표와 가치, 다양한 참여자, 법과 제도, 운영구조와 정책수단 등 복잡한 요소들의 상호작용을 통해 성패가 좌우되는 사업이라 할 수 있다. 따라서 이 사업이 소기의 목적을 달성하고 있는지 점검하고 사업의 지속성과 확장성을 확보하기 위해서는 사업에 대한 다각적 분석을 통해 실태를 파악하고 지금까지의 성과와 한계를 바탕으로 앞으로의 방향을 검토할 필요가 있다.

따라서 본 연구에서는 Cooper, Fusarelli & Randall(2004)의 다차원 정책분석 모델을 활용하여 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 서울형혁신교육지구 사업을 종합적으로 분석하여 시사점과 향후 과제를 도출하고자 하였다. 규범적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업이 추구하는 목표와 가치가 무엇인지를 분석하였고, 구조적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업의 추진체계와 제도적 기반을 분석하였다. 구성적 차원에서는 서울시와 서울시교육청, 학교와 지역사회 등 참여자들의 역할과 상호관계를 분석하였고, 기술적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업이 어떤 자원·수단의 투입과 과정에 의해 어떻게 집행되었는지 그 실행과정은 무엇인지를 거버넌스의 운영, 구성원의 역량 강화, 중간지원조직의 역할의 측면에서 분석하였다.

Ⅰ 주제어 Ⅰ

혁신교육지구, 거버넌스, 지방자치단체, 지방교육, 다차원 정책분석 모형

* 단독저자, 숙명여자대학교 아시아여성연구원 연구교수

I. 서론

대한민국은 사교육 공화국이라고 한다. 이는 교육에 대한 우리 사회의 과도한 관심과 투자를 지적하는 것이기도 하지만 동시에 공교육의 위기를 보여주는 것이기도 하다. 우리나라 교육을 둘러싸고 있는 사회문화적 환경 즉 사교육 열풍과 사회계층의 고착화, 가족 및 사회의 해체 그리고 시민사회의 활성화 등으로 인해 공교육 강화¹⁾를 통한 교육의 질 관리 개선 등 우리나라 교육의 기존 패러다임에 변화가 필요하다는 요구가 계속되어 왔으며(이경호, 2010), 교육 현장에서도 학교 폭력 및 부적응, 치열한 사교육과 교육격차로 인한 불평등 심화 등 공교육 체계에서 발생하는 복합적인 문제들을 현재의 교육방식으로는 해결하기 힘들다는 문제의식이 확산되어 왔다(이혜숙 외, 2017). 그동안의 입시 중심의 경쟁 교육은 여러 가지 병폐를 야기해 왔으며, 입시에 종속되어 선발 기능 중심으로 작동하고 있는 학교 교육은 여전히 획일적인 교육내용과 교육방식, 지식 습득 위주 교육의 한계를 벗어나지 못하고 있다. 이렇게 교육청과 학교의 노력만으로는 해결할 수 없는 구조적인 문제들이 존재하기에 지역과의 적극적인 협력을 통한 근본적인 변화가 필요하다는 논의가 지속적으로 이루어져 왔다(강민정 외, 2017).

1) 매일경제에서 실시한 '대한민국 업그레이드 설문조사'에서 전문가의 28.9%가 정부의 사회 분야 우선 과제로 공교육 강화를 꼽았다. 계층 사다리가 무너지고 사교육 자체가 양극화되는 가운데 '초·중·고 공교육 강화'를 시급한 과제로 꼽은 것이다. 2017년 3월 교육부와 통계청이 발표한 '2016년 초·중·고 사교육비 조사 결과'에 따르면 1인당 사교육비는 월평균 25만6000원으로 조사를 시작한 2007년 이래 가장 높고, 증가폭 역시 가장 컸다. 더욱 우려스러운 대목은 월평균 소득 700만원 이상 가구가 사교육에 쓴 돈이 한 달 44만3000원꼴로, 소득 100만원 미만 가구(5만원)의 8.8배에 달해 2015년 6.4배보다 격차가 커졌다는 점이다. 이 때문에 전문가들은 "결국 사교육 번성의 주범은 부실한 공교육"이라며 사교육 공화국을 벗어나기 위해선 초·중·고 공교육을 강화해 교육의 질을 끌어올려야 한다"고 강조했다.

(<https://www.mk.co.kr/news/society/view/2017/05/294319>)

특히 지역주민에 의한 교육감 직선제가 시행되면서 지역주민의 지방 교육에 대한 참여 요구도 커지고 있다. 지방교육과 학교에 대해 교육청과 지방자치단체뿐만 아니라 지역에 뿌리를 두고 있는 학교와 마을이 주체로 등장하고, 교원 중심에서 학생과 학부모와 지역주민들로 교육 주체의 폭이 실질적으로 넓어지고 있다는 특징을 보인다(김민희 외, 2018). 최근 교육기관과 행정기관, 학교, 학부모 및 시민단체 등간의 교육 거버넌스 논의는 종래 국가 중심주의 교육으로부터 탈피하여 지방교육 또는 지역교육으로 옮겨가고 있는 양상이며, 교육감 직선제 이후 지역의 행정 및 교육기관과 학교 구성원 주체간 협력이 가속화되고 있는 현상을 보여주고 있다(박승열 외, 2020).

교육은 백년지대계라고 할 만큼 사회적 중요도가 높은 동시에 다양한 행위자들이 관련되고, 그들이 함께 협력해야 해결할 수 있는 사회 공동의 문제이다. 이렇게 복잡한 오늘날의 교육 문제를 기존의 학교 교육 만으로는 해결할 수 없다는 인식하에 지역사회와의 협력을 통해 지역사회의 다양한 자원을 활용하여 해결하고자 교육의 주체를 지역사회로까지 확대한 것이 혁신교육지구 사업이다. 혁신교육지구 사업은 2011년 경기도를 시작으로 전국으로 확산되었다. 서울시 역시 학교 교육의 외연을 확장하여 교사, 학부모를 포함한 지역주민 모두의 협력을 통해 아이들의 올바른 성장을 지원해야 한다는 공감대하에 2015년부터 서울형 혁신교육지구 사업을 추진하고 있다.

서울형혁신교육지구 사업은 자치구·교육지원청·학교·지역사회와의 협력체계 구축, 지역교육을 위한 학교와 마을의 공조, 민관학 협치 시도로 교육정책의 패러다임 전환을 꾀하는 것이다(이혜숙 외, 2017). 이러한 서울형혁신교육지구 사업은 새로운 목표와 가치, 다양한 참여자, 법과 제도, 운영구조와 정책수단 등 복잡한 요인들의 상호작용을 통해 성패가 좌우되는 사업이라 할 수 있다.

따라서 이 사업이 소기의 목적을 달성하고 있는지 점검하고 사업의 지속성과 확장성을 확보하기 위해서는 사업에 대한 다각적 분석을 통해 실태를 파악하고 지금까지의 성과와 한계를 바탕으로 앞으로의 방향을 검토할 필요가 있다. 하지만 혁신교육지구에 대한 선행연구들은 참여자간 네트워크(김효선 외, 2020; 이용운, 2020; 채현우, 2016), 참여자나 전문가의 인식(배현순 외, 2017; 성병창 외, 2017; 성병창 외, 2019; 이귀선 외, 2019), 참여자의 발달 경험(이귀선 외, 2019) 등 미시적인 연구들이 주로 이루어져 왔고, 서울시교육청에서 수행한 연구보고서들도 평가지표, 예산분석, 운영방침 등(김세희, 2016; 박인후, 2019; 이용환 외, 2020; 정바울, 2019; 하봉운, 2018) 사업 운영에 필요한 특정 과제를 주로 다루고 있어 혁신교육지구 사업의 가치, 구조, 참여자, 정책수단 등을 통합적으로 분석한 연구는 부족한 실정이다. 이에 본 연구에서는 Cooper, Fusarelli & Randall(2004)의 다차원 정책분석 모형(Multi-Dimensional Policy Model)을 활용하여 서울형혁신교육지구를 다각적 차원에서 종합적으로 분석하고 시사점과 향후 과제를 도출하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 서울형혁신교육지구 사업 개요

서울형혁신교육지구 사업은 2013-2014년 서울시교육청에서 시행한 시범사업(금천, 구로구 지정)을 토대로, 서울시와 서울시교육청이 「상생과 협력의 글로벌 교육혁신도시 서울」이라는 공동 비전을 선언(2014. 12)하면서 2015년부터 시행되었다(이혜숙 외, 2017). 이는 그동안 그동안 관계였던 교육자치와 일반자치의 벽을 허물고 지방자치단체와 교육청 간의 협력적 거버넌스 모델을 만들고자 한 것이다. 이를 통해 서울시의

교육우선지구와 서울시교육청의 혁신교육지구 사업을 서울형혁신교육지구 사업으로 통합 운영하게 되었고, 혁신지구형 사업(20억 사업)과 우선지구형(3억 사업)의 2개 모형으로 시작되었다. 우선지구형 자치구는 다음 연도에 혁신지구형 공모에 응모할 수 있도록 하고, 혁신지구형으로 지정되면 우선지구형은 자동 해제되는 방식이었다. 2016년부터는 자치구의 희망에 따라 자치구 대응투자(2억 이상)를 조건으로 기반구축형을 지정하여 교육지원청과 자치구가 협력 사업을 실시할 수 있도록 하였다.

〈표 1〉 서울형혁신교육지구 사업 주요 추진경과

시기	추진과정	주요내용
2012.07	혁신교육지구 추진 기본계획 수립	교육감 결재
2012.09	혁신교육지구 지정 운영	구로구, 금천구 -2013년: 서울시교육청 30억, 구로구 18억, 금천구 11억 -2014년: 서울시교육청 10억, 구로구 6억, 금천구 4억
2014.03	서울시 교육우선지구 선정 운영	11개 자치구 선정 운영 -8개 자치구 3억 지원, 3개 자치구 1억 지원, 총 예산 27억
2014.11	상생과 협력의 글로벌 교육혁신도시 서울 선언(교육감-시장 공동선언)	교육혁신도시 5대 비전, 20대 교육협력 사업 발표
2015.01	2015-2016 서울형혁신교육지구 공모 지정 결과 발표	-혁신지구형(7개, 자치구별 운영 예산 20억) -우선지구형(4개, 자치구별 운영 예산 3억)
2015.03	2015 서울형혁신교육지구 운영계획	혁신지구형(7개), 우선지구형(4개), 예비형(6개)
2015.12	2016 서울형혁신교육지구 지정 심사 결과	혁신지구형(12개), 우선지구형(4개), 기반구축형(4개)
2016.02	2016 서울형혁신교육지구 운영 계획	교육감 결재
2016.11	2017 서울형혁신교육지구 지정 결과	서울형혁신교육지구(22개, 신규 지정: 서초구, 용산구)
2016.12	서울형혁신교육지구 관련 조례 제정	서울특별시 혁신교육지구 운영에 관한 조례
2017.01	서울형혁신교육지구 관련 조례 제정	서울특별시 혁신교육지구 지원에 관한 조례
2017.02	2017 서울형혁신교육지구 운영 계획	교육감 결재
2017.02	2017-2018 서울형혁신교육지구 중간 평가 기본계획	교육감 결재

2018.12	서울형혁신교육지구 종합평가	대면 평가 및 지정 컨설팅 운영
2019.01	서울형혁신교육지구 2단계 협약식	서울시, 서울시교육청, 25개 자치구 참여
2019.07	서울형혁신교육지구 2단계 종합 계획 발표	“새로운 상상, 양적 성장에서 질적 성숙으로”

출처: 김용(2020) 수정·보완

서울형혁신교육지구 사업을 운영하게 된 배경은 우선 학교의 역할과 사회적 기대 변화에 따라 교육정책의 패러다임을 전환할 필요가 있었고, 지역 청소년 복지 및 청소년 문화 지원, 돌봄 등 교육복지 관련 학교 기능의 비대화로 인해 지역사회의 역할 분담이 필요했기 때문이다. 또한 지역간 교육격차를 해소하기 위한 교육예산의 집중 투자와 지원이 필요했던 측면도 있다. 즉, 기존 교육의 위기, 교육 재정의 위기를 일반 자치를 담당하는 지방자치단체와 교육자치를 담당하는 교육청 그리고 학교와 지역사회와의 협력과 협치를 통해 극복하고자 한 것이다. 뿐만 아니라 학교와 지역사회간의 관계 변화에 대한 요구 역시 중요한 배경이다. 지역사회의 자원을 학교 교육에 적극적으로 활용해야 한다는 것이 사업 시작 초기 단계부터 일관되게 강조되고 있다. 학교와 지역사회간의 관계가 보다 밀접해질 때에 학교 교육을 효율적으로 지원할 수 있으며, 지역사회의 요구를 반영할 수 있고, 궁극적으로는 학교와 지역사회가 함께 학생의 성장을 지원할 수 있다는 것을 전제한다(김용, 2020).

서울형혁신교육지구 사업은 2015년부터 2018년까지 1단계, 2019년부터 현재까지 2단계가 진행 중이며, 2015년 11개 자치구로 시작하여 2016년 20개, 2017년 22개로 확대되었고, 2021년 현재 25개 모든 자치구가 참여하고 있다. 지정방식은 공모지정방식으로 시작하여 2017년부터는 신청지정방식으로 운영되고 있다. 서울형혁신교육지구 운영 현황을 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2〉 서울형혁신교육지구 운영 현황

주요내용	1단계(2015-2018)				2단계(2019-현재)
	2015	2016	2017	2018	2019-현재
운영 자치구 수	11	20	22	22	25
혁신지구형	7	12	22		25 (서울시 모든 자치구)
우선지구형	4	4			
기반구축형	0	4			

출처: 서울시교육청·서울시(2020)

정책 수립 초기에는 지역간 교육격차 심화에 대한 고민에서 구로구와 금천구 지역을 시범 운영하였고, ‘중학교 학급당 학생 수 25명 이하 감축 사업’이 핵심 과제였다. 그러나 점차 지역이 확대되면서 ‘마을-학교 연계사업’이 주요 연속사업으로 시행되었다. 즉 사업의 목표가 교육격차 해소에서 공교육 혁신으로 전환되고 이를 위해 마을교육생태계 조성 및 교육의 공공성 강화를 위한 민관학 거버넌스 체제 구축 등이 필수과제²⁾로 제시되었다(하봉운, 2018). 그동안 지역특화에 초점을 맞추어 필수과제를 지속적으로 축소하여 왔으며, 2019년부터는 필수과제를 별도로 지정하지 않고 기존의 필수과제를 기본방향으로 설정하여 자치구별 특수성과 여건을 반영하여 자율적으로 사업을 진행하도록 하고 있

2) 연도별·유형별 필수과제

구분		2015년		2016년			2017년	2018년	2019년 -현재
		혁신 지구형	우선 지구형	혁신 지구형	우선 지구형	기반 구축형			
필수 과제	학급당 학생 수 25명 이하 감축	○		×			×	×	필수 과제를 기본 방향으로 제시
	진로직업교육지원	○							
	학교교육지원	×		○	-	-	○	○	
	청소년 자치 및 동아리 지원			○	-	-			
	마을-학교 연계 지원	○	○	-	○	○			
	민관학 거버넌스 구축 운영	○	○	○	○	-			
지역특화사업 운영		○	○	○	○	○	○	○	○

주1: 필수과제란 모든 혁신교육지구에서 수행해야 하는 사업으로 혁신교육지구 기초사업이며, 지역특화사업은 마을교육 생태계 조성을 목적으로 하는 지역 특성이 반영된 사업임

주2: ×는 필수과제로 미설정, -는 유형에서 필수과제가 아닌 경우

출처: 서울시·서울시교육청, 「서울형혁신교육지구 운영계획」 각 연도, 이해숙 외(2017) 수정·보완

다. 사업 초기에 비해 필수과제의 수는 계속 축소되어 왔으나 마을-학교 연계 지원과 민관학 거버넌스 구축·운영은 필수사업으로 계속 유지되어 왔고 필수과제가 폐지된 이후에도 사업의 기본방향으로 운영되고 있다는 점에서 민관학 거버넌스를 통한 마을-학교 연계가 혁신교육지구 사업의 핵심 과제임을 알 수 있다(이혜숙 외, 2017).

이 사업의 운영 목적(서울시·서울시교육청, 2021)은 우선 어린이·청소년이 자기 삶의 주체로 성장하도록 지원하는 학교-마을간 협력체제 구축하는 것이다. 교원, 학부모, 지역주민의 참여와 역할이 더욱 활성화되도록 함으로써 시민참여를 촉진하고 지역의 다양한 교육 수요와 지구의 특색을 반영한 민관학 거버넌스의 운영원리를 도출하고 공유하고자 한다. 또한 전통적인 학교 수업을 넘어 공원, 박물관, 공방 등 지역사회 전체를 교육 장소로 활용하는 마을결합형 교육과정을 지원하는 것이다. 마을결합형학교³⁾ 체제(일반학교-중점학교-혁신학교)를 지원하고, 교사와 마을교육단체, 교사와 마을강사간의 협력을 강화하여 교육의 질을 제고하고자 한다. 더불어 어린이·청소년의 안전하고 건강한 성장, 여가 및 방과후 활동을 지원하는 것이다. 어린이·청소년의 성장을 위한 학교-마을 통합 지원을 강화하기 위해 학습, 정서, 돌봄 등 지원이 필요한 학생을 위한 지역사회의 역할을 강화하고, 교육지원청, 자치구 내 각종 센터 등 다양한 지원조직과 지역사회 유관기관이 학교와 어린이·청소년의 안전망 역할을 하도록 한다. 뿐만 아니라 어린이·청소년이 지역사회에 적극 참여하는 민주 시민으로 성장할 수 있도록 자치활동을 지원한다. 이를 위해 학교 내외 청소년 활동 인프라를 확충하고, 마을과 함께하는 마을결합형 청소년 자치활동을 활성화하는 것을 운영 방향으로 하고 있다.

3) 마을결합형학교란 초, 중, 고교 학생들에게 학교와 마을에서 행복한 배움과 성장이 이루어지도록, 마을과 학교가 협력하여 교육활동(교육과정)을 운영하는 학교이다(서울시·서울시교육청, 2021).

2. 연구 분석틀: 다차원 정책분석 모형(Multi-Dimensional Policy Model)

Cooper 등(2004)은 체제 이론, 옹호연합 이론, 제도 이론, 비판 이론, 여권주의 이론, 후현대주의 이론과 이데올로기적 관점 등 여러 가지 핵심적인 정책 이론이 가지고 있는 장점과 약점을 분석하여 교육정책을 분석하는데 적용할 수 있는 개념적 도구로서 다차원 정책분석 모형을 제시하였다. 이 모형은 교육개선을 위한 구체적 사례를 단순히 논리실증적 방식의 기술적 평가나 질적 연구방법을 통한 자료의 제시와 해석에 치우치지 않고, 교육개선을 위한 시도가 갖는 환경적 변인에서부터 목표가 내포하고 있는 가치에 대한 확인, 그리고 교육개선을 위한 계획에서 프로그램의 구성요소 설정, 성공적인 실행과정과 그 평가, 이를 둘러싼 구성원간의 상호작용 등을 다양한 접근을 통해 이해(양성관, 2006)할 수 있도록 해줌으로써 다층적 영향요인을 갖는 교육정책을 분석하는데 유용한 모형이다.

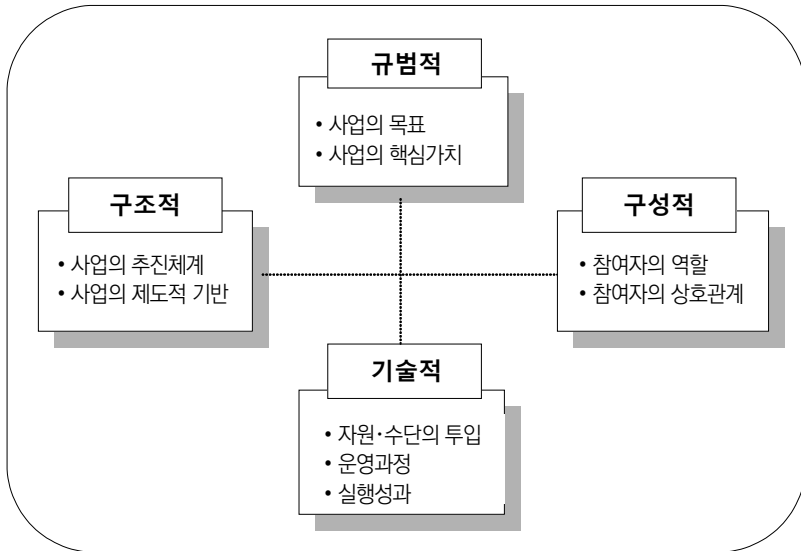
이들은 교육정책에 관한 다양한 이론과 모델들을 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원의 4가지 범주로 분류하였다.

첫째, 규범적 차원(normative dimension)에서는 정책이 추구하는 목표와 가치, 신념이나 이념 등이 무엇이며 이것이 정책에 어떻게 반영되었는지를 살펴본다. 정책은 그 사회가 추구하는 목적을 나타내기 때문에 규범적인 성격을 갖는다. 정책의 목표와 가치는 다양한 참여자들을 연결시키고 정책의 정당성을 부여하며 정책에 대한 수용성을 높이는 역할을 함으로써 정책의 성공과 효과적 실행에 영향을 미친다. 둘째, 구조적 차원(structural dimension)에서는 정책기구의 구조, 시스템 및 과정, 지원체제 등과 관련되어 있다. 중앙과 지방의 제도적 구조에 대한 분석은 제도가 정책의 형성과 집행에 어떤 영향을 주는지를 적절하게 이해하는데 도움을 준다. 셋째, 구성적 차원(constituent dimension)은

정책과정에 참여하고 영향을 미치는 행위자들이 누구인지 그리고 그들의 역할과 상호작용이 정책과정에 어떤 영향을 미치는지에 관심을 갖는다. 넷째, 기술적 차원은 정책의 핵심인 기획, 실제, 집행 및 평가와 관련되어 있다. 정책의 기술적·수단적 효과를 추적할 때 기술적 차원이 강조된다. 가장 핵심은 구체적인 사항의 실행에 달려 있기 때문에 정책에 대한 완성된 분석을 위해서는 정책의 효과와 결과를 검토해야 한다(이달곤, 2011). 이를 통해 설정된 정책 목표가 어떤 자원과 수단을 바탕으로 실행되며, 각각의 실행효과가 무엇인지를 분석할 수 있다(하봉운, 2017). 이러한 다차원 정책분석 모형은 정책을 특정한 일면만 검토하는 것이 아니라 종합적 관점에서 통합적으로 검토함으로써 정책분석 및 정책평가의 이해도를 증대하는 장점을 지니고 있다. 4차원적 변수가 정책과정에 어떤 영향을 미쳤는지 분석해 봄으로써 영향요인을 분석하고, 시사점을 도출하는데 유용하다(김철희 외, 2014).

서울형혁신교육지구 사업은 기존의 교육정책과 달리 공공부문과 민간부문의 다양한 행위자가 참여할 뿐만 아니라, 새로운 가치와 목표, 새로운 법제와 기구, 새로운 정책수단과 운영방식을 추구하며, 이런 다양한 요인들이 복합적으로 작용하여 정책의 성패를 좌우하게 된다. 따라서 본 연구에서는 서울형혁신교육지구 사업을 다양한 각도에서 분석하기 위해 다차원 정책분석 모형의 4가지 차원인 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원을 구분하여 검토하고자 한다.

〈그림 1〉 연구의 분석틀



첫째, 규범적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업이 추구하는 목표와 가치가 무엇인지를 분석한다. 둘째, 구조적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업의 추진체계와 제도적 기반을 분석한다. 셋째, 구성적 차원에서는 서울시와 서울시교육청, 학교와 지역사회 등 참여자들의 역할과 상호관계를 분석한다. 넷째, 기술적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업이 어떤 자원 및 수단의 투입과 과정을 통해 시행되었고, 실행성과는 무엇인지를 분석한다.

Ⅲ. 서울형혁신교육지구 사업 분석

1. 규범적 차원(Normative Dimension)

정책목표는 무엇이 바람직한 상태인가를 판단하는 가치판단에 의존

하기 때문에 규범적인 성격을 지니고 있다(정정길, 2020). 그렇다면 서울형혁신교육지구 사업이 궁극적으로 추구하는 목표와 가치는 무엇인가? 이 사업의 목표는 지자체, 교육청, 학교, 지역주민간 협력적 거버넌스의 실현을 통해 교육혁신을 이루는 것이다. 2021년 서울형혁신교육지구 기본계획에 따르면, 서울형혁신교육지구란 “어린이·청소년이 학교와 마을에서 삶의 주체로 성장할 수 있도록 서울시, 교육청, 구청, 교육지원청, 지역사회, 학교가 함께 참여하고 협력하여 학교-마을교육공동체를 실현해 나가는 자치구”이다. 또한 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」 제2조(정의) 2항에 따르면, 혁신교육지구의 정의는 “교육감이 혁신교육지구로 지정한 자치구가 해당 교육지원청과 공동으로 지역의 학생, 학부모, 교원, 지역주민 등 교육 주체와 민관학 거버넌스를 구축하여 운영하는 사업”이라고 명시하고 있다.

서울형혁신교육지구 기본계획의 정의에서 “삶의 주체로 성장할 수 있도록”이라는 문구는 그동안 시행된 교육의 한계를 반증하는 것이기도 하다. 우리 사회의 교육이 여전히 평균주의적 인재 양성 체제에 머무르고 있다는 지적이 있다. 입시경쟁 교육체제에서 학생들은 자신의 꿈과 적성 등을 펼칠 기회를 누리지 못하고, 주어진 환경하에 미래직업과 대학진학이라는 또 다른 목표를 향해 현재를 참고 견디는 삶을 살아갈 수밖에 없는 상황이다.⁴⁾ 교육과정은 경직되어 있고 학생의 자치활동은 차단되어 있어, 학생들이 주도성을 발휘하여 학습과 생활을 해나가기에

4) 한국 학생 ‘삶의 만족도’ 48개국 중 47위... 한국 학생 82% ‘1등 하고파’, 75% ‘성적 스트레스’(https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/21/2017042100131.html) 대학생 81% ‘고교는 전쟁터(좋은 대학을 목표로 높은 등수를 차지하기 위해 치열한 경쟁이 일어나는 곳)’...중고생 고민 1순위 ‘공부’ (<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191213075400002>)

중고생 4명 중 1명 우울감 경험...가장 큰 고민 ‘공부’

(https://m.mk.co.kr/stockview/?sCode=21&t_uid=21&c_uid=3425676)

‘명문대 스트레스’ 극단적 선택까지 고민하는 학생들

(<https://www.hankookilbo.com/News/Read/202001091614375270>)

는 어려운 환경이 계속 이어지고 있다(신철균, 2019). 신철균(2018)의 연구에 따르면 학생들이 ‘학업과 생활이 균형을 이루고, 현재와 미래가 조화되는 행복한 삶이 보장되는 교육’을 원하고 있었다. 학업적 성취만이 아닌 사회적 실현을 중시하고, 집단적 평균이 아닌 개별적 특성과 주도성을 인정해나가는 것이 곧 교육혁신이다(신철균, 2019). 혁신교육지구는 거대 담론 수준의 교육개혁 논의나 교사나 교육청에게만 맡겨왔던 교육혁신 실천을 지역의 더 많은 구성원들이 구체적으로 고민하게 함으로써 공교육혁신에 대한 고민과 노력이 실천적이면서도 확장적인 힘으로 결집될 수 있도록 한다(강민정 외, 2018). 인간은 생활세계인 지역사회에서 성장하고 발달하게 마련이다. 따라서 모든 지역의 주민들이 서로 얹혀있는 사회적 관계 속에서 교육은 일어나는 것이다. 지역에서의 교육혁신을 위해서는 교육 주체인 주민과 교사, 어린이·청소년, 행정 등의 활발한 교류가 필수적이다. 학교에 국한된 교육을 넘어 지역사회 네트워크형 교육구조로 전환해야 한다는 것이다(양병찬, 2020).

서울형혁신교육지구 기본계획에서 정의하는 민관학 거버넌스는 “구청, 교육지원청 등 행정기관 뿐만 아니라 어린이, 청소년, 교원, 학부모, 지역주민, 유관기관 등이 참여하여 사업의 계획, 실행, 평가의 전 과정을 함께 공유, 운영하는 협치체계”이다(서울시·서울시교육청, 2021). 여기서 추구하는 핵심가치는 참여와 협력이다. 거버넌스는 공공영역에 다양한 민간영역의 행위주체들이 참여하여 공동의 목표를 달성하기 위해 협력을 이루어가는 과정이라 할 수 있다(권오상 외, 2004). 혁신교육지구에서는 공공부문과 민간부문의 다양한 조직간의 협력을 통해 교육문제를 해결하고자 한다. 그렇기에 협력적 거버넌스 또는 민관학 거버넌스라는 말이 사용되고 있는 것이며(성열관, 2016), 거버넌스는 혁신교육지구에 내재된 사업 취지이자 철학이라 할 수 있다(최장의 외, 2016).

그동안 지역교육에 있어 교육청은 운영·관리자, 지자체는 지원자, 주

민은 정책수혜자 또는 고객으로만 여겨져 왔다. 하지만 신뢰받는 지역 교육의 혁신을 위해서는 기존과 같이 수동적 고객에 대해 일방적 교육 서비스를 제공한다는 관점을 넘어서서 지역과의 적극적이고 상호작용적인 협력이 요구된다. 왜냐하면 지역교육의 당면한 한계를 극복하고 혁신을 이루어내기 위해서는 지역사회내에 분산되어 있는 다양한 인적·물적 자원의 동원과 효과적 활용이 필요하기 때문이다. 하지만 기존과 같이 교육에 대한 책임을 교육청과 학교에 국한시킨다면, 지역주민과 지역사회는 공교육에 대한 참여와 협력을 자신들의 책임 영역으로 인식하지 못할 것이고, 결과적으로 그들의 자발적 참여와 지속적 협력을 이끌어낼 수 없을 것이다.

Gray(1989)는 협력이란 “참여자의 상호의존성, 참여자의 이질성을 건설적인 방향으로 극복할 수 있는 능력, 의사결정 권한 및 책임의 공유, 결과에 대한 집합적인 책임성의 특징을 갖는다”(이명석, 2010에서 재인용)고 보았고, John 등(2006)은 협력을 “한 부문의 조직들로는 성취할 수 없는 성과를 함께 달성하기 위해서 두 개 이상 분야의 조직들이 정보, 자원, 활동, 능력을 결합하고 공유하는 것”이라고 보았다. 즉 협력이란 참여자간의 자원과 권한, 책임의 공유를 통해 하나의 행위자나 조직만으로는 달성할 수 없는 목표와 성과를 이루어내기 위한 전제조건이라 할 수 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 교육은 다양한 이해관계자들과 다양한 사회요인들이 상호작용하여 그 결과가 도출되는 복잡한 문제로서, 이러한 복잡한 사회문제 해결에 대한 정부 능력의 한계는 사적 영역의 행위자에 대한 권위의 이전과 협력의 증가로 이어지고 있다. 즉, 복잡한 사회문제를 해결하고 지역주체의 다양한 요구를 충족시키기 위해서는 거버넌스에서 강조하는 참여, 협력, 조정, 분권 등이 필요한 것이다(박상필, 2005).

이러한 거버넌스를 통해서 주민과 당사자들이 삶의 중요한 과제로서 지역의 교육문제에 주체적으로 참여하게 된다. 최근 지방정부의 교육지원 사업이 확대되면서 협력이 강조되는 문화 형성 등 지자체와 교육청 간의 행정적 협력을 넘어선 주민의 주체적인 참여를 통한 교육 거버넌스가 시도되고 있으며(양병찬, 2020), 혁신교육지구 사업은 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 서울형혁신교육지구사업은 2018년까지 민관학 거버넌스 구축 및 운영을 필수과제로 하였고, 2021년 현재까지 일관되게 사업의 목표로 삼고 있다.

서울형혁신교육지구 사업은 교사, 학부모, 지역주민 모두가 참여하고 협력하여 공동으로 아이들을 건강한 구성원으로 키우겠다는 시도에서 출발(이혜숙, 2018)하였으며, 학교와 지역사회와의 협력을 통해 기존의 학교 교육을 뛰어넘는 더 다양하고 질 높은 교육을 제공하고자 하는 것이다. 서울형혁신교육지구 기본계획(2019)에 따르면 공교육 혁신을 위해서는 민관학이 책임과 권한의 균형을 유지하는 참여형 협치체제를 구축하여 운영해야 한다. 자치구의 특성을 반영하여 다양한 거버넌스 체제를 지향하되, 학교, 지역내 다양한 비영리 교육기관 및 교육단체, 교육지원청, 자치구청간 유기적인 협력체제를 구축하기 위해 노력할 것을 요구하고 있다(최정은 외, 2019).

하지만 실증적 조사 결과들을 보면 거버넌스 주체별 협력의 정도에 대한 인식은 집단간에 차이를 보였는데, 이혜숙(2018)의 연구에 따르면, 지역주민이 다른 집단에 비해 협력에 대한 인식이 모든 협력 관계에서 낮았으며, 특히 지역주민이 인식한 학교-마을간 협력의 정도는 매우 낮았다. 정바울 등(2019)의 평가 결과에서도 거버넌스 협력 정도에 대한 인식에서 지역주민이 다른 집단(공무원·교원, 사업참여기관·민간기관)에 비해 협력에 대한 인식이 낮게 나타났다(손성호, 2020에서 재인용). 또한 사업의 목표에 대한 논의 과정과 합의가 불충분하고, 기본방

향의 결정도 하향식으로 결정되어 지구 단위의 의사 반영은 제한적이라는 평가다(이혜숙, 2018).

자발적 참여와 유기적 협력을 통한 사업의 성공과 지속가능성을 위해서는 사업의 목표와 가치에 대한 지역의 합의가 우선되어야 할 것이다. 지역주민을 포함하여 다양한 이해관계자의 참여를 통한 합의가 이루어지기 위해서는 거버넌스라고 하는 것이 형식적 제도의 구축에 머물러서는 안되며, 지역주민들의 실질적 참여를 보장하고 결정 권한의 분산과 이양이 우선되어야 할 것이다.

2. 구조적 차원(Structural Dimension)

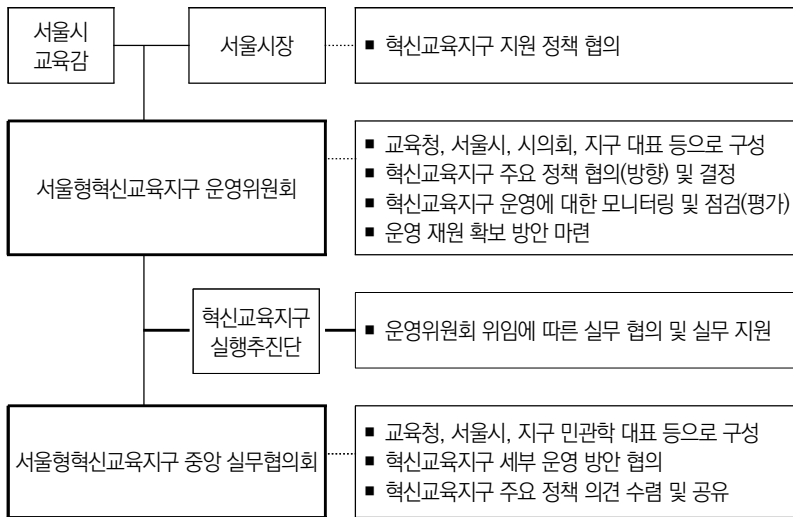
서울형혁신교육지구 사업의 운영 체제는 사업의 전 과정에서 민관학 거버넌스 체제를 기본으로 하며, 자치구의 특성을 반영한 다양한 거버넌스 체제를 지향하고 있다(정바울 외, 2019). 서울시교육청은 민관학 거버넌스를 효율적으로 운영하고 정책 수립의 정당성을 확보하기 위해 다음과 같은 사업 추진체제를 갖추고 있다.

서울형혁신교육지구는 민관학 거버넌스를 중요한 기본운영 원리로 삼고 있기 때문에 조직체계상으로도 이들이 함께 참여하는 거버넌스 기구(서울형혁신교육지구 운영위원회와 중앙 실무협의회)를 통해 중요한 정책 방향을 논의하여 결정한다. 자치구별로도 동일한 원리에 의해 거버넌스 기구(자치구혁신교육지구 운영협의회와 실무추진협의회)가 조직되고, 지역 차원의 혁신교육지구 사업을 논의하여 집행한다(강민정 외, 2018).

중앙 단위인 서울시와 서울시교육청은 혁신교육지구 지원체제를 구축하고 지원정책을 협의한다. 서울형혁신교육지구 운영위원회는 교육청, 서울시, 시의회 지구 대표 등으로 구성되며, 혁신교육지구와 관련된 주요 정책과 예산 지원 등에 대해 협의하고 결정하며, 혁신교육지구 운

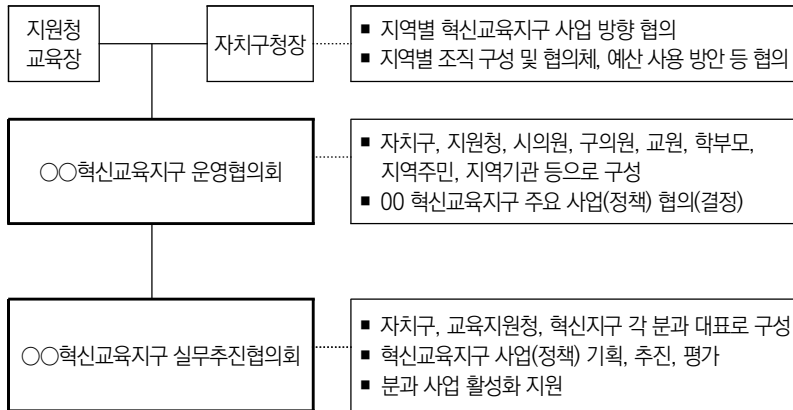
영에 대한 모니터링 및 평가를 실시한다. 서울형혁신교육지구 중앙 실무협의회는 교육청, 서울시, 지구 민관학 대표 등으로 구성되며, 혁신교육지구 세부 운영 방안을 협의하고 혁신교육지구 주요 정책에 관한 의견을 수렴하고 공유한다. 중앙의 경우 지구 단위와 달리 실행추진단이 별도로 존재한다는 점에서 차이가 있다. 이 실행추진단은 운영위원회의 위임에 따른 실무 협의 및 실무 지원 등의 역할을 하고 있는데, 이는 중앙 운영위원회의 규모가 크기 때문에 의사결정에 있어 효율성을 증가시키기 위해 마련한 것이다(박상현, 2021).

〈그림 2〉 서울형혁신교육지구 중앙단위 추진체계



출처: 서울시·서울시교육청(2021)

〈그림 3〉 서울형혁신교육지구 지구(지역)단위 추진체계



출처: 서울시·서울시교육청(2021)

지구(지역) 단위에서는 지원청과 자치구가 지역별 혁신교육지구의 사업 방향, 조직 구성 및 협의체, 예산 사용 방안 등에 대해 협의한다. 운영협의회는 자치구, 교육지원청, 시의원, 구의원, 교원, 학부모, 지역주민, 지역기관 등 민관학의 다양한 주체로 구성되며, 혁신교육지구의 주요 사업을 협의하고 결정한다. 실무추진협의회는 자치구, 교육지원청, 혁신지구 각 분과 대표로 구성되며, 지역에 따라 차이는 있지만 사업별 혹은 주체별로 구성된 단위들이 결합하여 사업을 직접 기획하고, 추진 및 평가도 함께 진행한다.

서울형혁신교육지구 사업을 통해 민관학이 거버넌스를 구축하기 위해서는 상호 규율할 수 있는 지침이나 규정이 필요하다(박상현, 2016). 즉, 사업이 보다 안정적이고 지속적으로 집행되기 위해서는 조례 등의 형식으로 법적 근거와 정책제도적 기반을 확보하고(성열관, 2016), 책무, 조직, 예산 등을 명확히 할 필요가 있다. 이러한 법적 근거는 협력의 제도적 효율성을 증대시킬 뿐만 아니라 이후 지속적인 참여와 책임을 담보한다. 또한 교육주체간의 책임과 역할 등을 담보하는 수단이 될 수

있다(최창의 외, 2016).

서울시교육청에서 2015년에 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」를 제정하였고, 서울시에서는 2017년에 「서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례」를 제정하여 이 사업의 법적 근거가 되고 있다. 하지만 조례의 제정에도 불구하고, 서울시는 지원 역할에 그쳐 혁신교육지구 사업의 주체로서 위상이 약하다. 서울시와 서울시교육청의 조례를 보면, 서울시교육청 조례에는 혁신교육지구의 지정 및 운영(제4조), 평가, 연장 및 지정의 해지(제5조), 혁신교육지구운영 종합계획 수립(제6조), 혁신교육지구 운영위원회의 설치 및 기능(제7조), 행정적·재정적 지원(제14조), 대외협력(제15조) 등이 명시되어 있지만, 서울시 조례의 경우 시장의 책무(제3조), 평가(제4조), 지원위원회(제5조)에 관한 내용만을 담고 있다. 조례 개정으로 서울시혁신교육지구 사업의 종합계획 수립 등 사업 기획 및 실행에서 협의를 넘어 공동 운영의 적극적인 주체가 될 수 있는 법적 기반의 재정비가 이루어져야 한다는 지적(이혜숙 외, 2017)이 조례 제정 당시부터 지속적으로 제기되어 왔으나 아직까지 개정되지 않고 있는 실정이다.

자치구에서도 노원구(2016년 6월)를 시작으로 하여 혁신교육지구 관련 조례의 제정이 확산되어 왔으며, 2021년 현재 대부분의 자치구가 관련 조례를 시행하고 있다. 지구별 조례 제정에 있어서도 사업의 지속성과 안정성을 확보하기 위해 혁신교육지구 사업계획 수립, 운영협의회의 구성과 기능, 실무협의회 설치 운영 및 예산 지원, 실행추진기구의 설치·운영에 관한 내용이 조례에 포함되어야 하며, 특히 운영협의회의 기능을 조례에 구체적으로 명시해야 한다. 자치구 운영협의회는 주로 심의 또는 자문기구인데(<표 3>), 혁신교육지구 사업이 거버넌스를 중시하고 거버넌스 방식으로 운영되고 있다는 점에서 신중하고 민주주의적인 의사결정을 확보하기 위해서는 운영협의회가 단순 자문 또는 심의가

아닌 의결기능을 하도록 법적 근거를 마련해야 하며(이혜숙 외, 2017), 자치구의 결정을 정당화하거나 승인해주는 형식적 기구여서는 안된다. 지구별 협의체가 갖는 의결 및 집행에 대한 자율권은 지구별로 상이한 데(이혜숙 외, 2017), 민관학의 주체들이 직접 사업을 기획하고 예산 수립 및 집행, 평가까지 함께 진행하기 위해서는 결정과 집행에 대한 자율권이 제도적으로 보장되어야 한다.

〈표 3〉 자치구별 운영협의회 기능(2021년 10월 현재)

동작	○(심의)	동대문	○(협의·자문)
노원	○(심의·자문)	마포	○(협의·자문)
도봉	○(심의·자문)	성동	○(협의·자문)
강동	○(심의)	성북	○(협의·자문)
강북	○(자문)	양천	○(협의·자문)
관악	○(협의·조정)	영등포	○(협의·자문)
구로	○(심의·자문)	중구	○(심의)
금천	-	서초	○(심의·자문)
서대문	○(협의·조정)	용산	○(협의·조정)
은평	-	강남	○(자문)
종로	○(심의·자문)	송파	○(심의)
강서	○(협의·조정)	중랑	○(심의)
광진	○(심의)		

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)

3. 구성적 차원(Constituent Dimension)

지방자치와 교육자치가 시행된 이후 학부모와 지역주민 등 지역 차원에서 교육에 대한 관심과 요구가 증가하고 있음에도 불구하고, 그동안 지역사회는 학교 교육에 관여하기 어려운 구조였다. 하지만 혁신교육지구 사업은 교육혁신을 도모함에 있어, 지역의 교육역량을 강화하기 위해 교육청, 지자체, 학교, 지역사회 간의 협력관계를 설정하고 있으며, 앞서 살펴본 바와 같이 학교와 지역사회의 소통과 협력을 통해 ‘민관학이 함께 참여하는 거버넌스 구축’을 주요 목표로 하고 있다(최창의

외, 2016). 혁신교육지구 사업은 단일 관청 또는 단일 주체에 의해 운영 되는 것이 아니다. 서울형혁신교육지구 사업의 경우 조례 등을 통해 자 치구뿐만 아니라 교육청과 지역사회, 특히 학부모 등을 참여의 주체로 설정하고 있다. 적어도 명시적으로 혁신교육지구 사업은 관청이 아니라 민관학 즉 지역의 교육 주체를 모두 포함하고 있다(심정보 외, 2019). 즉 혁신교육지구는 지자체와 교육청, 학교와 지역사회가 공동 주체가 되어 함께 운영하고자 하는 것이다.

〈표 4〉 서울형혁신교육지구 운영을 위한 주체별 역할

사업 기관	역 할
서울시교육청	• 서울형혁신교육지구 운영 총괄 및 중장기 계획 수립
	• 서울형혁신교육지구 운영 예산 지원
서울시교육청	• 서울형혁신교육지구 운영 평가, 지구별 사업계획 수립 지원 등 지구 사업 방향 제시
	• 서울형혁신교육지구 운영 지원체제 구축 '서울형혁신교육지구 운영위원회' 구성·운영 '중앙실무협의회' 구성 및 운영 '실행추진단' 구성 및 운영 '주체별네트워크' 운영 지원
서울시청	• 서울형혁신교육지구 운영 자치구 지정, 중간(종합) 평가 등
	• 서울형혁신교육지구 운영 워크숍, 정책포럼 등 공동 운영
자치구청	• 서울형혁신교육지구 운영 예산 지원
	• 서울형혁신교육지구 운영 방향 교육청과의 지속 협의
교육지원청	• 지역의 물적·인적 자원 발굴, 마을교육공동체 지원 및 혁신교육지구 통합 관리
	• 서울형혁신교육지구 운영을 위한 예산 확보(대응투자)
학교	• 마을 방과후활동 및 마을교육공동체 활성화 적극 지원
	• 서울형혁신교육지구 운영 컨설팅단 운영, 지구 운영계획, 컨설팅 등 공동 운영
지역주민	• 서울형혁신교육지구 운영을 위한 '혁신교육지구 운영협의회' 구성 운영
	• 서울형혁신교육지구 실무추진협의회 공동 운영
지역주민	• 서울형혁신교육지구 운영 계획 공동 수립 및 집행
	• 서울형혁신교육지구 운영 중간(종합) 평가, 종합보고회 등 공동 운영
지역주민	• 서울형혁신교육지구 내 학교 통합 지원을 위한 사업 수요 조사 및 연계 지원
	• 학교 마을결합형교육과정 활성화 적극 지원
지역주민	• 서울형혁신교육지구 운영협의회, 실무추진협의회 참여
	• 지역단위의 학교-마을교육공동체 참여, 학교-마을 연계 협력 활동 적극 참여
지역주민	• 학생 삶의 현장에 기반한 실천적 배움을 위한 마을결합형교육과정 운영
	• 학생들의 배움과 쉼을 위한 마을방과후 활동 운영 참여

출처: 서울시·서울시교육청(2021)

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 서울형혁신교육지구 사업의 주체는 서울시교육청, 서울시, 자치구청, 교육지원청, 학교와 지역주민이라 할 수 있다. 주체별 역할을 보면, 먼저 서울시교육청은 서울형혁신교육지구 운영을 총괄하고 중장기 계획을 수립하며 운영 예산을 지원한다. 또한 사업 운영에 대해 평가하고, 지구별 사업계획 수립 지원 등 지구 사업의 방향을 제시한다. 또한 서울시와 협력하여 서울형혁신교육지구 운영지원체계를 구축하고, 운영 자치구를 지정·평가하며, 운영 워크숍이나 정책포럼을 공동으로 운영한다. 서울시는 서울형혁신교육지구의 운영 예산을 지원하며, 운영 방향에 대해 교육청과 지속적으로 협의하는 역할을 한다. 자치구청은 지역의 물적·인적 자원을 발굴하고 혁신교육지구를 통합적으로 관리한다. 또한 혁신교육지구 운영을 위한 예산을 확보하고, 마을방과후 활동과 마을교육공동체의 활성화를 지원한다. 교육지원청은 서울형혁신교육지구 내 학교 통합 지원을 위한 사업 수요 조사 및 연계를 지원하며, 학교 마을결합형교육과정의 활성화를 지원한다. 자치구와 교육지원청은 운영협의회, 실무추진협의회 등을 구성하여 운영하며, 운영계획도 공동으로 수립하고 집행한다. 학교와 지역주민은 서울형혁신교육지구 운영협의회, 실무추진협의회, 지역단위의 학교-마을교육공동체, 학교-마을 연계 협력 활동 등에 참여하며, 마을방과후 활동과 마을결합형교육과정을 운영한다.

이러한 주체별 역할에 있어 서울시의 역할이 상당히 제한적이라는 한계를 노출하고 있다. 서울시교육청은 서울형혁신교육지구의 운영을 총괄하고 중장기 계획을 수립하는 역할을 담당하고 있는 반면 서울시는 이를 보조적으로 지원하는 역할로 한정되어 있다. 서울시는 주로 예산을 확보하고 홍보 및 광역 네트워킹을 지원하는 선의 역할이다. 책무에 가까운 예산 확보 외에 실질적인 역할은 네트워킹에 그치고 있다. 서울시는 서울시교육청과 유사한 수준의 예산을 투입하고 있기 때문에 사

업의 기획과 중장기 계획 수립 및 성과 평가 등에 있어 더 적극적인 역할이 요청되며, 지구 단위에서는 자치구청을 중심으로 사업이 활발하게 추진되고 있는데 반해 서울시의 역할이 미미하다보니 추진체계에 있어서도 불균형이 계속되고 있는 실정이다(이혜숙 외, 2017).

또한 서울형혁신교육지구 사업에서는 학교와 지역사회의 상생적 역할 분담이 강조(김용, 2020)되고 있음에도 불구하고, 민-관 협치에 치중하여 학교가 상대적으로 소홀히 되었다는 비판을 받아왔다. 이 사업에 대해 학교의 요구를 반영하거나 이해를 구하는 과정이 충분히 이루어지지 않았기 때문에 학교는 소극적으로 결합할 수밖에 없었고, 이는 학교 측의 자발적인 협력을 끌어내기 어려운 결과를 초래했다는 것이다(김세희, 2016). 혁신교육지구의 주요 목표 중 하나가 공교육혁신이기 때문에 이러한 목표를 제대로 달성하기 위해서는 공교육의 직접 당사자인 학교와 교사의 참여가 절대적으로 필요하다. 하지만 혁신교육지구사업에 학교와 교사들의 참여와 결합은 대단히 미흡한 상태이다. 이는 교사들의 혁신교육지구 사업에 대한 이해가 부족한 것도 한 원인이라 할 수 있다. 그러나 교사들의 결합도가 지나치게 낮은 것은 현재 진행되고 있는 혁신교육지구 정책이 교육청의 하향식 정책추진 방식에 의해 진행되었다는 데 큰 이유가 있다. 학교구성원들과의 정책의 취지에 대한 사전 논의와 공유의 과정이 없었다는 것이 학교와 교사의 참여와 결합을 약화시킨 원인이 되었다(강민정 외, 2018).

5) 〈서울형혁신교육지구 연도별 예산 현황〉

(단위: 백만원)

구분	2016년			2017년	2018년	2019년	2020년
	혁신지구형	우선지구형	기반구축형	혁신교육지구	혁신교육지구	혁신교육지구	혁신교육지구
서울시	7,750	1,200		10,200	11,000	12,500	12,500
교육청	7,750	650	400	10,200	11,000	12,500	12,500
자치구	6,000	1,500	1,400	12,862	13,034	13,360	14,697
소계	21,500	3,350	1,800	33,262	35,034	38,360	39,697
연도별예산	26,650			33,262	35,034	38,360	39,697

출처: 서울시·서울시교육청(2020)

지역사회를 기반으로 하는 교육공동체를 구축하기 위해 가장 필요한 것은 지자체와 교육청, 학교와 교육주체들 간에 힘의 균형을 이루고 민주적 참여를 보장하는 것이다. 교육주체들의 자발적 기여와 참여 없이는 공동체의 형성 자체가 불가능하기 때문에 각 참여주체들 간의 협력적 관계의 설정, 참여를 보장하기 위한 체제 구축, 교육공동체적 활동을 조직화하고 지속시킬 수 있는 지원체제 마련 등이 면밀하게 검토되어야 한다(최창의 외, 2016).

4. 기술적 차원(Technical Dimension)

기술적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업이 어떤 자원·수단의 투입과 과정에 의해 어떻게 집행되었는지 그 실행성과는 무엇인지를 거버넌스의 운영, 구성원의 역량 강화, 중간지원조직의 역할의 측면에서 분석한다.

1) 거버넌스의 운영

서울형혁신교육지구 사업은 현장으로부터의 요구를 반영하고 참여하고 소통하는 발전적 운영이 될 수 있도록 지역의 민관학이 참여하는 협의체(지역 운영협의회, 지역 실무협의회)를 구성·운영하도록 하고 있다. 혁신교육지구는 혁신교육의 정책 확산과 책무성 강화를 위해 지구의 민관학 대표가 참여하는 지역 운영협의회를 구성·운영해야 하고, 민관학 거버넌스를 통한 사업 계획 수립 및 집행을 위해 지역 실무협의회를 구성·운영해야 한다. 지구별 민관학 협의체(운영협의회, 실무협의회 등) 구성시 민관학 분야를 담당하는 위원에 대해서는 공개 모집하도록 하고 있으며, 지구를 대표하는 중앙 운영위원회 위원은 지구별 실무협의회와 운영협의회를 통해 공식 추천받은 인사로 구성한다(서울시·서

울시교육청, 2018). 서울형혁신교육지구들은 연 2회 이상의 운영협의 회, 월 1회 이상의 실무협의회를 통해 사업의 계획, 실행, 평가의 전 과정에 민관학 거버넌스의 원리를 도입하고 있으며, 사업 주체별 혹은 주제별로 분과를 구성하여 분과별 유기적 협력체제를 구축하고 있다(서울시·서울시교육청, 2019). 사업 주제별·주체별 분과를 통해 교사, 학부모, 학생, 주민 등 다양한 주체들이 참여하고 있으나, 혁신교육지구의 취지에 맞게 실효성있는 참여를 위해서는 참여자들간의 수적 균형도 중요하다. 관 주도-민 배제 또는 민 주도-관 무관심 등 어느 일방에 의한 운영이 이루어지지 않도록 해야 하며, 민관학이 고루 참여하여 서로의 입장과 의견을 투입할 수 있도록 해야 한다. 특히 어린이·청소년 중심의 거버넌스를 추구하고 있는 만큼 청소년들의 참여를 확대하고, 소수의 학생 리더 중심의 참여가 아닌 학교 안팎의 다양한 배경을 지닌 청소년들의 참여가 보장되어야 하며, 기획과 평가단계에도 청소년들이 적극적으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 더불어 분과별로 자율성을 유지하되 분과별로 독립된 논의가 이루어지는 것보다는 분과간 소통 및 정보공유를 통한 사업간, 민관학간 유기적 연계를 통해 사업을 발전시켜 나가야 한다. 또한 동 단위 거버넌스로의 확장이 서울형혁신교육지구의 기본방향이므로 기존의 협의체들에서 한발 더 나아가 다양한 동 단위 거버넌스를 구축함으로써 사업 운영에 있어 협치를 확장할 필요가 있다.

2) 구성원의 역량 강화

혁신교육지구의 성공적이고 안정적인 운영을 위해서는 사업에 대한 구성원들의 이해와 전문성 강화가 중요하다. 현재 공동 주체들 중 마을강사에 대한 역량 강화 활동이 가장 활발하게 이루어지고 있다. 이는 마을교육의 콘텐츠와 인적자원의 개발을 위해 중요하기 때문일 것이다. 하지만 마을강사에 대한 역량 강화 연수를 수업기술이나 실무기술 등 기

술습득 중심으로 설계하는 것보다는 혁신교육지구가 추구하는 목표와 가치를 중심으로 설계해야 할 것이다. 또한 마을강사에 대한 정보 제공 및 연수 교육과 함께 향후 변화하는 교육 환경에 맞춘 새로운 교육 콘텐츠 개발을 위한 연구활동 지원이 필요하며, 특히 언택트 시대에 대응한 마을강사에 대한 온라인 활용 교육도 필요하다. 즉 영상제작이나 원격 수업 등 비대면 온라인 학습으로의 변화에 따른 교육적 지원이 필요하다. 또한 마을강사에 대한 기본교육 외에 체계적인 맞춤형 교육이나 지속적인 심화교육이 필요하다. 모범적 사례로 구로구의 경우, 온마을 학습공동체를 통해 마을강사의 역량을 강화하고 학습 분위기를 조성할 수 있도록 지원하고 있다. 또한 온마을 교육대학을 운영하여 교육주체별 맞춤형 역량 강화를 지원하고 있는데, 혁신교육지구 사업과 교육과정의 이해를 위해 입문-기본-심화 단계로 마을강사 연수를 진행하고 있다(구로구·서울시남부교육지원청, 2020).

혁신교육지구 사업의 실행주체로서 활약하기 위해서는 일정 수준 이상의 업무역량과 전문성이 필요하다. 혁신교육지구 사업은 분업을 통한 협업 체제로 운영되기 때문에, 구성원들의 사업에 대한 이해와 담당 영역에 대한 전문성 및 역량을 갖추어야 협력을 통한 시너지가 가능하다. 이를 위해 지구 단위에서 다양한 교육과 연수가 이루어지고 있고, 중앙 단위에서는 워크숍을 개최하여 참여자들에게 사업의 목표와 방향을 공유하는 기회를 제공한다(이혜숙 외, 2017).

〈표 5〉 혁신교육지구의 구성원 역량 강화 분석

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	총계
교사 연수	○	○			○			○	○		○	○		○	○	○	10
행정직원 연수		○		○				○			○						4
학교장 리더십 연수		○						○						○		○	4
학부모·지역사회 대상 연수		○		○	○		○	○		○							6
마을 강사 (활동가) 연수	○	○	○	○	○	○	○		○	○	○			○	○	○	13
위원 역량 강화		○			○	○										○	4
대학 및 대학원 위탁		○						○						○			2
학습공동체 운영		○						○		○		○			○	○	7
연구회 (동아리) 운영	○	○			○	○		○	○	○	○	○					9
워크숍	○	○		○	○	○	○		○	○	○		○	○			11
컨설팅	○	○		○	○	○	○	○	○		○	○		○			11
기타 국외 연수												○				○	2

출처: 박수정 외(2021)

하지만 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 서울시의 경우 주로 교사와 마을강사(활동가)에 대한 연수가 이루어지고 있고, 행정직원이나 학교장, 학부모·지역사회 대상 연수는 거의 이루어지지 않고 있다. 성공적인 마을교육이 이루어지기 위해서는 마을강사에 대한 다양한 역량 강화 연수가 바탕이 되어야 하지만, 마을강사의 학교교육에 대한 이해와 전문성 확보 외에도 학교 교원의 지역과 마을교육에 대한 이해 역시 반드시 필요하다. 학교와 교사가 마을자원이나 마을강사에 대한 정보가 부족한 경우가 많으므로 지속적인 정보 제공 및 홍보와 함께 학습공동체 운영이나 연수 등을 통해 마을에 대한 이해도를 높일 수 있도록 지원해야 한다. 학교

와 마을간 상호 이해가 확보되어야 마을과 함께하는 학교교육과정에 대한 만족도와 성과를 높일 수 있다(서울시·서울시교육청, 2019).

또한 그동안 교육의 수요자나 소비자로 간주되었던 학생과 학부모 등이 교육의 주체로 인정되고 있는 점 등을 고려한다면 그들을 위한 각종 역량 강화 활동이 점차 증가되는 방향으로 다각적인 검토가 필요하다(박수정 외, 2021).

3) 중간지원조직의 역할

중간지원조직은 정부와 지역공동체의 중간에서 주민들의 역량개발뿐만 아니라 행정협력, 네트워크 연계 등의 여러 핵심적 가교 역할을 수행한다. 구체적으로 인적 네트워크의 촉진, 정보 및 기술의 중개와 제공, 주민 역량 교육, 실무적 운영지원의 역할 등을 수행한다(하현상 외, 2017).

서울형혁신교육지구에서도 중간지원조직들은 사업의 원활하고 안정적인 추진, 지역사회의 다양한 주체들간 네트워크 구성, 마을과 학교를 연계하는 플랫폼 역할을 수행하고 있다(서울시·서울시교육청, 2019).

대표적으로 서대문구 혁신교육지원센터는 각 주체별 네트워크 및 추진단 회의 등을 지원하고 공모사업을 지원하며 현장 의견을 수렴하는 역할을 하고 있다(서대문혁신교육지원센터, <https://blog.naver.com/sdmhappyschool>). 구로구 온마을교육지원센터의 경우 분과별 사업 및 운영 지원, 모니터링, 역량 강화 교육, 홍보 등의 역할을 하고 있다(구로혁신교육, <https://edu.guro.go.kr:446/inno/main.do>). 동작구의 경우 플래너, 서포터즈, 청년보좌관 등이 중간지원조직의 역할을 하고 있는데, 플래너는 지역사회 교육활동과 마을교육에 대한 경험을 바탕으로 혁신교육지구 사업과 활동, 행정서비스를 지원하고, 마을자원을 발굴·조사하며, 지역사회와 연계하는 역할을 한다. 또한 주체별 활동을 지원하고 주체간 연결을 촉진함으로써 민관학 거버넌스의 구축을 지원하는

역할을 한다. 서포터즈는 마을공동체 또는 혁신교육 관련 사업에 관한 경험을 바탕으로 혁신교육지구 사업을 홍보하고 모니터링하며, 사업분야별 네트워킹 및 각 분과의 활동을 지원하는 역할을 한다. 청년보좌관은 청소년 자치활동 경험을 바탕으로 혁신교육지구 내 청소년관련 사업을 기획하고 운영을 지원하며, 청소년분과와 청소년의회를 지원함으로써 청소년들의 참여 및 활동을 돕고 청소년들과의 의사소통을 촉진하는 역할을 하고 있다(동작구·동작관악교육지원청, 2019).

하지만 현재 모든 자치구들의 중간지원조직을 갖추고 있는 것은 아니며, 중간지원조직의 설치·운영을 조례에 포함하고 있는 자치구는 7개(노원, 도봉, 서대문, 종로 성동, 성북, 서초)에 불과하다(국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr>). 협의체 등이 안정적으로 운영되고 거버넌스를 활성화하기 위해서는 중간지원조직의 역할이 중요하므로, 조례 개정을 통해 중간지원조직의 설치를 의무화하고 운영에 대한 적극적인 지원이 검토되어야 한다.

IV. 결론

오늘날의 복잡한 교육 문제를 기존의 학교 교육만으로는 해결할 수 없다는 인식하에 교육의 주체를 지역사회로까지 확대하고자 한 것이 혁신교육지구이다. 즉 지역사회와의 협력과 사회의 다양한 자원을 활용하여 기존 공교육의 한계를 극복하고자 하는 것이다. 서울시 역시 학교 교육의 외연을 확장하여 교사, 학부모를 포함한 지역주민 모두의 협력을 통해 아이들의 올바른 성장을 지원해야 한다는 공감대하에 2015년부터 서울형혁신교육지구 사업을 추진하고 있다. 서울형혁신교육지구 사업은 새로운 목표와 가치, 다양한 참여자, 법과 제도, 운영구조와

정책수단 등 복잡한 요소들의 상호작용을 통해 성패가 좌우되는 사업이라 할 수 있다. 따라서 이 사업이 소기의 목적을 달성하고 있는지 점검하고 사업의 지속성과 확장성을 확보하기 위해서는 사업에 대한 다각적 분석을 통해 실태를 파악하고 지금까지의 성과와 한계를 바탕으로 앞으로의 방향을 검토할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 Cooper, Fusarelli & Randall(2004)의 다차원 정책분석 모형을 활용하여 규범적 차원, 구조적 차원, 구성적 차원, 기술적 차원에서 서울형혁신교육지구 사업을 종합적으로 분석하여 시사점과 향후 과제를 도출하고자 하였다.

첫째, 규범적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업이 추구하는 목표와 가치가 무엇인지를 분석하였다. 서울형혁신교육지구 사업의 목표는 지자체, 교육청, 학교, 지역주민간 협력적 거버넌스의 실현을 통해 교육혁신을 이루는 것이며, 여기서 추구하는 핵심가치는 참여와 협력이다. 하지만 실증적 연구 결과(손성호, 2020; 이혜숙, 2018)들에 따르면, 이 사업에 대해 지역주민이 인식한 협력의 정도는 매우 낮았고, 사업 목표에 대한 논의과정과 합의도 불충분했으며, 지구 단위의 의사 반영도 제한적이라는 평가다. 참여와 협력을 통한 사업의 성공과 지속가능성을 위해서는 사업의 목표와 가치에 대한 지역의 합의가 우선되어야 할 것이다. 지역주민을 포함하여 다양한 이해관계자의 참여를 통한 합의가 이루어지기 위해서는 거버넌스라고 하는 것이 형식적 제도의 구축에 머물러서는 안되며, 지역주민들의 실질적 참여를 보장하고 결정 권한의 분산과 이양이 우선되어야 할 것이다.

둘째, 구조적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업의 추진체계와 제도적 기반을 분석하였다. 서울형혁신교육지구의 중앙 단위와 지구 단위의 추진체계를 살펴보고, 이 사업의 법적 기반으로 서울시의 「서울형혁신교육지구 운영에 관한 조례」와 서울시의 「서울형혁신교육지구 지원에 관한 조례」, 그리고 자치구의 관련 조례들을 검토하였다. 서울

시와 서울시교육청, 그리고 대부분의 자치구들이 관련 조례를 제정하여 사업의 법적 근거를 마련하고 있으나, 조례의 개정을 통해 중앙 단위에서는 서울시의 책임을 강화하고, 지구 단위에서는 지구별 협의체가 갖는 의결 및 집행에 대한 권한과 자율성을 강화할 것을 제안하였다.

셋째, 구성적 차원에서는 서울시와 서울시교육청, 학교와 지역사회 등 참여자들의 역할과 상호관계를 분석하였다. 서울형혁신교육지구 사업은 지자체와 교육청, 학교와 지역사회를 사업의 공동 운영 주체로 설정하고 운영을 위한 주체별 역할을 분담하고 있지만, 주체별 역할에 있어 서울시의 역할이 제한적이라는 점과 학교와 교사들의 참여와 결합이 미흡하다는 점이 한계라 할 수 있다. 이 사업의 목표를 달성하기 위해서는 모든 교육주체간의 힘의 균형과 적극적이고 민주적인 참여가 전제되어야 하므로, 각 주체간의 협력적 관계를 재설정하고 참여를 보장하기 위한 체제 구축 등이 검토되어야 함을 제안하였다.

넷째, 기술적 차원에서는 서울형혁신교육지구 사업이 어떤 자원·수단의 투입과 과정에 의해 어떻게 집행되었는지 그 실행성과는 무엇인지를 거버넌스의 운영, 구성원의 역량 강화, 중간지원조직의 역할의 측면에서 분석하였다. 거버넌스 운영에 있어서는 사업 주체별·주체별 분과를 통해 교사, 학부모, 학생, 주민 등 다양한 주체들이 참여하고 있으나, 혁신교육지구의 취지에 맞게 실효성있는 참여를 위해서는 참여자들간의 수적 균형도 중요하다. 관 주도-민 배제 또는 민 주도-관 무관심 등 어느 일방에 의한 운영이 이루어지지 않도록 해야 하며, 민관학이 고루 참여하여 서로의 입장과 의견을 투입할 수 있도록 해야 한다. 특히 어린이·청소년 중심의 거버넌스를 추구하고 있는 만큼 청소년들의 참여를 확대하고, 소수의 학생 리더 중심의 참여가 아닌 학교 안팎의 다양한 배경을 지닌 청소년들의 참여가 보장되어야 하며, 기획과 평가단계에도 청소년들이 적극적으로 참여할 수 있도록 해야 한다. 더불어 분과별로

자율성을 유지하되 분과별로 독립된 논의가 이루어지는 것보다는 분과 간 소통 및 정보 공유를 통한 사업간, 민관학간 유기적 연계를 통해 사업을 발전시켜 나가야한다. 또한 동 단위 거버넌스로의 확장이 서울형 혁신교육지구의 기본방향이므로 기존의 협의체들에서 한발 더 나아가 다양한 동 단위 거버넌스를 구축함으로써 사업 운영에 있어 협치를 확장할 필요가 있다. 다음으로 구성원의 역량 강화 측면에서는 성공적인 마을교육이 이루어지기 위해서는 마을강사에 대한 다양한 역량 강화 연수가 바탕이 되어야 하지만, 마을강사의 학교교육에 대한 이해와 전문성 확보 외에도 학교 교원의 지역과 마을교육에 대한 이해 역시 반드시 필요하다. 학교와 교사가 마을자원이나 마을강사에 대한 정보가 부족한 경우가 많으므로 지속적인 정보 제공 및 홍보와 함께 학습공동체 운영이나 연수 등을 통해 마을에 대한 이해도를 높일 수 있도록 지원해야 한다. 또한 그동안 교육의 수요자나 소비자로 간주되었던 학생과 학부모 등이 교육의 주체로 인정되고 있는 점 등을 고려한다면 그들을 위한 각종 역량 강화 활동이 점차 증가되는 방향으로 다각적인 검토가 필요하다(박수정 외, 2021). 중간지원조직의 역할 측면에서는 서울형혁신교육지구에서도 중간지원조직들이 사업의 원활하고 안정적인 추진, 지역사회와의 다양한 주체들간 네트워크 구성, 마을과 학교를 연계하는 플랫폼 역할을 수행하고 있다(서울시·서울시교육청, 2019). 하지만 현재 모든 자치구들의 중간지원조직을 갖추고 있는 것은 아니며, 중간지원조직의 설치·운영을 조례에 포함하고 있는 자치구는 7개(노원, 도봉, 서대문, 종로 성동, 성북, 서초)에 불과하다. 협의체 등이 안정적으로 운영되고 거버넌스를 활성화하기 위해서는 중간지원조직의 역할이 중요하므로, 조례 개정을 통해 중간지원조직의 설치를 의무화하고 운영에 대한 적극적인 지원이 검토되어야 한다.

지금까지 서울형혁신교육지구 사업을 규범적, 구성적, 구조적, 기술

적 차원의 4가지 차원에서 분석하고 시사점과 향후 과제를 제시하였다. 서울형혁신교육지구는 교육청과 학교만으로는 해결할 수 없는 기존 공교육의 한계를 극복하기 위해 지역사회의 다양한 주체들의 참여를 통해 협력적 거버넌스를 실현하고 배움의 현장을 학교를 넘어 지역사회로 확대함으로써 어린이·청소년의 교육과 삶의 질을 개선하는데 이바지하고 있다. 하지만 사업의 성공적 운영을 위해서는 관-관, 민-관, 민-학, 민-민 등 주체 간 긴밀한 연계가 필요하며 그러기 위해서는 민관학 간 대등한 지위에서 실질적인 참여와 의견 투입이 이루어져야 한다. 민관학 모두의 의견을 수렴하는 거버넌스 체제가 결정과 운영에 있어 속도가 더딜 수 있으나 주체들 간의 충분한 협의와 공감대 형성을 통해 사업의 효과성과 지속성을 높일 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강민정·안선영·박동국(2018). 『혁신교육지구란 무엇인가』. 서울: 맘에드림.
- 구로구·서울시남부교육지원청(2020). 『구로혁신교육지구 사업계획서』. 구로구·서울시남부교육지원청.
- 구로혁신교육. <https://edu.guro.go.kr:446/inno/main.do>.
- 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr>.
- 권오상·이정훈·노인만(2004). “대체에너지 정책에서 지방정부와 NGO의 파트너십에 관한 연구: 솔라시티(Solar City) 사업을 중심으로” 『한국지방자치학회보』, 16(1): 229-248.
- 김민희·김민조·김정현·박상완·박소영(2018). 『한국의 지방교육자치』. 서울: 학지사.
- 김세희(2016). 『2017 서울형혁신교육지구 주요 운영 방침 연구』. 서울특별시교육연구정보원.
- 김용(2020). 『서울혁신교육정책 10년 연구』. 서울특별시교육청연구정보원.
- 김철희·진재완(2014). “2010-2014년 시군구 통합정책의 분석과 평가: 다차원분석모형을 중심으로.” 『한국콘텐츠학회논문지』, 15(1): 123-131.
- 김효선·이선영(2021). “혁신교육지구사업의 민관학 거버넌스 네트워크 연구: 서울시 E구를 중심으로.” 『학습자중심교과교육연구』, 21(4): 1081-1104.
- 동작구·동작관악교육지원청(2019). 『동작혁신교육지구 사업 실행계획서』. 동작구·동작관악교육지원청.
- 매일경제(2017). “소외계층 복지 강화 37%, ‘공교육 정상화’ 29%.” <https://mk.co.kr/news/society/view/2017/05/294319>.
- 매일경제(2021). “중고생 4명 중 1명 우울감 경험...가장 큰 고민 ‘공부’.” https://m.mk.co.kr/stockview/?sCode=21&t_uid=21&c_uid=3425676.
- 박상필(2005). 『NGO학: 자율·참여·연대의 동학』. 서울: 아르케.
- 박상현(2016). 『혁신교육지구 및 마을결합형학교의 종합 발전 방안』. 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 박상현(2021). 『코로나19 이후, 마을교육공동체의 발전 방안 모색: 생태주의적 관점을 중심으로』. 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 박수정·김경주·방효비(2021). “시도교육청의 혁신교육지구 정책 분석: 2020학년도 혁신교육지구계획을 중심으로.” 『학습자중심교과교육연구』, 21(11): 761-778.
- 박승열·김세영·김현주·공정옥(2020). 『학교-마을 연계 강화를 위한 단위학교

- 교육과정 거버넌스 구축 방안』. 경기도교육연구원.
- 박인우(2019). 『서울형혁신교육지구 협력강사와 함께하는 코티칭 수업 운영 방안 연구』. 서울특별시교육청교육연구정보원.
- 배현순·이희수·임경수·김수정·이효영·한희정(2017). “학교평생교육사업과 서울형혁신교육지구사업의 관계에 대한 전문가 인식 분석.” 『교육연구논총』, 38(3): 1-30.
- 서대문혁신교육지원센터. <https://blog.naver.com/sdmhappyschool>.
- 서용선·김혁동·홍섭근·김용련(2016). 『혁신교육지구사업 비교분석을 통한 협력적 교육거버넌스 발전 방안 연구』. 경기도교육연구원.
- 서울시·서울시교육청(2015). 『2015학년도 서울형혁신교육지구 운영 기본 계획』. 서울시·서울시교육청.
- 서울시·서울시교육청(2018). 『2018 서울형혁신교육지구 기본 계획』. 서울시·서울시교육청.
- 서울시·서울시교육청(2019). 『2019 서울형혁신교육지구 기본 계획』. 서울시·서울시교육청.
- 서울시·서울시교육청(2019). 『2019 서울형혁신교육지구 중간평가보고서』. 서울시·서울시교육청.
- 서울시·서울시교육청(2020). 『2020 서울형혁신교육지구 운영 계획』. 서울시·서울시교육청.
- 서울시·서울시교육청(2021). 『2021 서울형혁신교육지구 기본 계획』. 서울시·서울시교육청.
- 성병창·이상철(2017). “부산지역 혁신교육지구 도입에 대한 교원과 학부모의 인식 연구.” 『교육혁신연구』, 27(4): 149-171.
- 성병창·이상철(2019). “혁신교육지구 운영에 대한 학교 구성원의 인식 연구: 부산 지역 사하다행복교육지구를 중심으로.” 『수산해양교육연구』, 31(4): 1076-1089.
- 성열관(2016). 『서울혁신교육지구 중장기 발전방안연구』. 서울특별시교육연구정보원.
- 손성호(2020). “미래형 교육자치 협력지구 추진방향과 과제.” 『교육정책포럼』, 통권322: 13-16.
- 신철균(2018). 『고교 교육 환경 변화 전망과 과제』. 한국교육개발원.
- 신철균(2019). “포용국가 실현을 위한 교육혁신 전략과 과제.” 『교육개발』, 46(1): 16-21.

- 신현석(2011). “지방교육의 협력적 거버넌스 구축을 위한 쟁점 분석과 설계 방향 탐색.” 『교육행정학연구』, 29(4): 99-124.
- 심성보·김용련·강영택·김영철·이영란·박성희·정해진·하태욱·유성상·양병찬 (2019). 『마을교육공동체운동: 세계적 동향과 전망』. 서울: 살림터.
- 양병찬(2020). “지역과 함께하는 교육, 교육협력 거버넌스.” 『교육정책포럼』, 통권 322: 4-8.
- 양성관(2006). “단위학교 개선을 위한 지원방안: 대학-단위학교 협력 프로그램을 중심으로.” 『지방교육경영』, 11: 117-142.
- 연합뉴스(2019). “대학생 81% ‘고교는 전쟁터(좋은 대학을 목표로 높은 등수를 차지하기 위해 치열한 경쟁이 일어나는 곳)’...중고생 고민 1순위 ‘공부’.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20191213075400002>.
- 이경호(2010). “방과후학교 정책 분석 및 발전방향 탐색.” 『열린교육연구』, 18(2): 173-195.
- 이귀선·조용주·정남운(2019). “시흥혁신교육지구 학교상담사 발달 경험에 관한 연구: 5개년 상담(교)사 지원 사업 참여자를 중심으로.” 『학습자중심교과교육연구』, 19(7): 423-447.
- 이달곤(2011). “다차원 분석모형에 기초한 지방자치단체 자율통합 정책과정 분석.” 『정책분석평가학회보』, 12(1): 187-217.
- 이명석(2006). “거버넌스에서 정부로?: 한국장기이식 거버넌스 사례를 중심으로.” 『정책분석평가학회보』, 16(3): 195-220.
- 이명석(2010). “협력적 거버넌스와 공공성.” 『현대사회와 행정』, 20(2): 23-53.
- 이명석·배재현·양세진(2009). “협력적 거버넌스와 정부의 역할.” 『한국정책학회보』, 18(4): 145-171.
- 이용운(2020). “혁신교육지구에서 지역 거버넌스의 연결망으로서 학교 거버넌스 효과.” 『교육연구논총』, 41(4): 5-35.
- 이용환·이영기·황덕현·권혜정·김판주(2020). 『2019 서울형혁신교육지구사업 2단계 정착 지원을 위한 퇴직교직원 전문성 활용 방안』. 서울특별시 교육청교육연구정보원.
- 이혜숙(2018). “서울형혁신교육지구 사업의 발전전략.” 『서울연구원 정책리포트』, 249.
- 이혜숙·이영주(2017). 『서울형혁신교육지구 사업 운영실태와 개선과제』. 서울연구원.
- 정바울(2019). 『서울형혁신교육지구 성과 관리 및 평가 개선방안 연구』. 서울

특별시교육청교육연구정보원.

정정길(2020). 『정책학원론』. 서울: 대명문화사.

조선일보(2017). “한국 학생 ‘삶의 만족도’ 48개국 중 47위...한국 학생 82% ‘1등
하고파’, 75% ‘성적 스트레스’.” [https://www.chosun.com/site/data/html_dir/
2017/04/21/2017042100131.html](https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/21/2017042100131.html).

최정은·김혜원(2019). “서울형혁신교육지구 사업의 협력적 거버넌스 분석: 도봉구,
마포구, 은평구 사례를 중심으로.” 『한국자치행정학보』, 33(4): 261-292.

최창의·서용선·김혁동·홍섭근·김용련(2016). 『혁신교육지구사업 비교분석을
통한 협력적 교육거버넌스 발전 방안 연구』. 경기도교육연구원.

하봉운(2017). “4차원 정책분석모형을 활용한 누리과정 정책 분석.” 『교육정치학
연구』, 24(4):77-106.

하봉운(2018). 『서울형혁신교육지구 예산 분석을 통한 실태조사 및 개선방안 연구』.
서울특별시교육청 교육연구정보원.

하현상(2017). 『지역공동체의 이해와 활성화』. 행정안전부.

한국일보(2020). “‘명문대 스트레스’ 극단적 선택까지 고민하는 학생들.” [https://www.
hankookilbo.com/News/Read/202001091614375270](https://www.hankookilbo.com/News/Read/202001091614375270)

Cooper, B. S., Fusarelli, L. D., & Randall, E. V.(2004). Better policies, better
schools: Theories and applications. Boston: Allyn and bacon.

John, M . B., Barbara C. C., & Melissa Middleton, S(2006). “The Design and
Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the
Literature.” Public Administration Review, 66:44-55.

Abstract

Analysis of Innovative Education District Project: Focusing on Seoul-based Innovative Education District

Jung Hyun Kwon
(Sookmyung Women's University)

Innovative education districts were established with a goal to expand the realm of educational participants to include communities, under the recognition that school education was not enough to resolve today's complex educational problems. In other words, the goal is to help overcome the limits of the existing public education through collaboration with communities and utilization of their diverse resources. As is the case with many local governments, the Seoul Metropolitan Government has pushed for Seoul-based innovative education district since 2015, based on a consensus that the realm of education should be expanded to promote collaboration among teachers, parents, and community members, which is needed to guide students to the right path of growth. The success or failure of Seoul-based innovative education district may be determined by an interaction of various factors, such as new goals and values, various participants, law and institutions, and management structure and policy measures. To ensure the delivery of the project's goal and its sustainability and scalability, there is a need to identify the current state of the project through a multifaceted analysis, and overview in which direction the project should proceed based on the achievements and limits that the project has shown thus far. The purpose of the study was to provide a comprehensive analysis of Seoul-based innovative education district in four dimensions, offer its implications, and present future challenges. The study drew on the normative, structural, constituent, and technical dimensions that were used in the Multi-Dimensional Policy Model. Cooper, B.S, Fusarelli, L.D., & Randall, E.V.(2004). The study analyzed the goals and values of the project in the normative dimension and the project's implementation structure and institutional foundations in the structural dimension. The study analyzed the roles and interrelationships of participants, such as the Seoul Metropolitan Government, the Seoul Metropolitan Office of Education, schools and villages in the constituent dimension, and governance management, empowerment of members, and intermediary organization' roles in the technical dimension.

Key Words: Innovative Education District, Governance, Local Government, Local Education, Multi-Dimensional Policy Model

논문신청일: 2021.12.10.

논문심사일: 2021.12.22.

게재확정일: 2021.12.25.