

요약

‘혁신교육지구 총괄 추진단’ 설치·재설계로 서울형혁신교육지구 사업의 지속성 보장해야

2015년 시행 서울형혁신교육지구 사업, 교육정책의 패러다임 전환

서울형혁신교육지구 사업은 학교와 지역사회가 우리 아이를 함께 키워야 한다는 인식에서 출발하였다. 2012년 서울시교육청에서 시행한 시범사업(금천, 구로구 지정)을 토대로, 서울시와 서울시교육청이 「상생과 협력의 글로벌 교육혁신도시 서울」이라는 공동 비전을 선언(2014.12.) 하면서 2015년부터 시행되었다.

본격 추진 3년 차 사업이 시행되는 현재 서울형혁신교육지구 사업은 자치구·교육지원청·학교·지역사회와의 협력체계 구축, 학생(청소년) 교육을 위한 학교와 마을의 공조, 민·관·학 협치 시도로 교육정책의 패러다임 전환을 꾀하고 있다. 그럼에도 불구하고 기존 교육(복지)사업과의 중복, 대규모 예산 대비 가시적 성과 미흡, 거버넌스 운영 과정에서 불협화음 등 여전히 도전적인 과제가 남아있는 것도 사실이다.

혁신교육지구 사업의 개선 과제를 마련하기 위해 구체적 운영실태를 분석하였고, 양적·질적 조사 방법을 동원하여 실제 거버넌스 운영과 작동, 사업실행 과정에서의 어려움과 한계, 혁신교육지구 사업이 가져온 마을의 변화를 중심으로 살펴보았다.

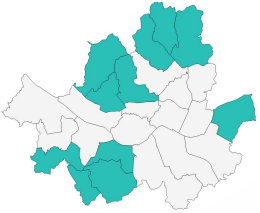
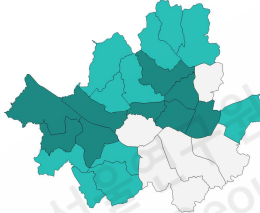
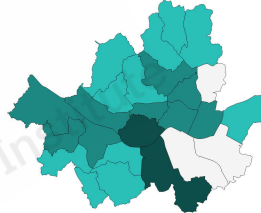
지난 3년간 사업 유형, 필수과제, 지원예산 등이 ‘끊임없이 변모 중’

지난 3여 년간 서울형혁신교육지구 사업의 운영 현황을 살펴본 결과, 서울형혁신교육지구 사업은 계속 변화해왔다. 먼저 사업 목표는 ‘교육격차 해소’와 ‘공교육 혁신’(1기: 2015~2016년)에서 ‘학교-마을교육공동체 조성’(2기: 2017~2018년)으로 바뀌었다.

이러한 변화의 흐름은 필수과제와 지정방식에서도 드러난다. 정책 수립 초기에는 지역 간 교육

격차 심화에 대한 고민에서 구로·금천 지역을 시범 운영하였고 ‘중학교 학급당 학생 수 25명 이하 감축 사업’이 핵심 과제였다. 그러나 점차 22개 지역으로 확대되면서 ‘마을-학교 연계사업’이 주요 연속사업으로 시행되었다. 지정방식은 1기에는 매년 공모 후 유형별 지구 지정에서, 2기부터는 유형 구분 없이 신청하면 2년 동안 지정하게 되었다. 지구 유형에 따른 필수과제 수, 지원예산이 다르던 1기 방식에서 2기에서는 단일 유형에 필수과제도 동일하였다. 이처럼 혁신교육지구 사업은 끊임없이 변모 중이다.

[표 1] 서울형혁신교육지구 지정 현황(2015~2017년)

구 분	1기		2기
	2015년	2016년	2017년
지정 혁신 교육 지구	<ul style="list-style-type: none"> 11개 지구  <p>강동구, 강북구, 관악구, 노원구, 구로구, 금천구, 도봉구, 동작구, 서대문구, 은평구, 종로구</p>	<ul style="list-style-type: none"> 20개 지구  <p>+ 강서구, 광진구, 동대문구, 마포구, 성동구, 성북구, 양천구, 영등포구, 중구</p>	<ul style="list-style-type: none"> 22개 지구  <p>+ 서초구, 용산구</p>
유형	<ul style="list-style-type: none"> 혁신지구형 7개 우선지구형 4개 ※ 예비 혁신교육지구 6개 별도 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신지구형 12개 우선지구형 4개 기반구축형 4개 	-
필수 과제	<ul style="list-style-type: none"> 중학교 학급당 25명 이하 단축 일반고 진로직업교육 지원 마을-학교 연계 지원 민·관학 거버넌스 구축 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 청소년 자치 및 동아리 지원 학교교육 지원 마을-학교 연계 지원 민·관학 거버넌스 구축 운영 	<ul style="list-style-type: none"> 청소년 자치 활동 마을-학교 연계 지원 민·관학 거버넌스 운영
	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화사업 	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화사업 	<ul style="list-style-type: none"> 지역특화사업
운영 예산	<ul style="list-style-type: none"> 혁신지구형: 총 20억 우선지구형: 총 3.5억 	<ul style="list-style-type: none"> 혁신지구형: 총 15억 우선지구형: 총 10억 기반구축형: 총 3억 이상 	<ul style="list-style-type: none"> 기존 지구: 평균 15억 신규 지구: 총 4억
지정 방식	공모 지정	공모 지정	신청 지정
기간	2년(2015~2016년)	1년(2016년)	2년(2017~2018년)

자료: 서울시·서울시교육청. 「서울형혁신교육지구 운영 계획」, 각 연도 재구성

민·관·학 거버넌스 운영 시 주체별 협력정도, 학교·마을이 가장 낮아

설문조사 결과, 사업 발굴 시 가장 중요하게 고려하는 점은 ‘학교와 지역사회의 당면 교육문제’(1순위+2순위)였다. ‘마을-학교 연계사업’을 운영하면서 가장 주력해야 할 부분은 ‘지역사회 아동에 대한 관심 제고’였다. 혁신교육지구 사업 목표에 대한 성과 인식 중 ‘학교-마을 교육공동체 형성 계기 조성’ 항목은 전체 응답자의 72.1%가 대체로 달성 또는 목표 이상 운영되는 것으로 보였다. 그러나 사업 운영 시 실무자가 느끼는 가장 큰 어려움이 ‘학교와의 협력 부족’이어서 다소 상반된다. 학교와 지역의 협력이 상대적으로 많이 이뤄지고 있지만, 여전히 어려움을 느끼고 있다.

민·관·학 거버넌스 운영 시 주체별 협력 정도를 살펴본 결과 역시 ‘학교와 마을의 협력 정도’가 5.68점(10점 만점)으로 가장 낮았다. 목표 달성을 위한 최우선 과제도 ‘지속 가능한 마을-학교 상생 관계 구축’이었다. 실무자들은 마을-학교의 관계 구축을 중시하는 데 비해, 그동안 마을과 학교 협력 정도가 충분하지 못하다고 인식하고 있음을 보여준다.

협치경험, 협치구조 생성, 학교·지역 교육협력 시도 등이 주요 성과

혁신교육지구 사업 실무자들은 서로 다른 주체가 모여 사업을 만들고 일귀가는 과정 그 자체가 하나의 성과이자 주민자치를 실현하는 토대로 판단하여 주요 성과로 보고 있다. 혁신교육지구 사업을 통해 이원화된 교육행정과 일반행정이 지역사회 내 교육을 접점으로 연결되는 과정으로 예견하는 시각도 있다.

혁신교육지구 사업은 기존 사업들과 달리 학교와 마을이 함께 협력교육을 시도한다는 점에서 지역사회의 여러 변화를 촉발하고 있다. 학교와 지역사회가 아이들을 위한 교육협력을 시도하면서 학교와의 연계 방식과 연계 내용도 다양하고 풍부해지고 있다. 특히 학부모 등 지역주민이 동원의 대상에서 벗어나 직접 참여하면서 주체로 나서는 변화를 경험하고, 참여 지역주민의 역량 강화로 이어지는 변화가 수반되고 있다.

주체 간 사업철학 공유, 거버넌스 재정비, 평가체계 개선 등이 '과제'

설문 응답자의 86.9%(높음+매우 높음)가 '중장기적 계획 수립 및 공유'가 혁신교육지구 사업의 발전 방안으로 매우 중요하다고 보았다. 면담 관계자도 다양한 주체가 참여하는 사업 성격상 혁신교육지구 사업을 바라보는 관점이나 이상이 다르므로 일정 정도 합치된 사업철학을 공유할 수 있도록 논의과정을 거쳐 주체 간 합의에 도달해야 한다고 보았다.

민·관·학 거버넌스 운영실태에 관한 설문조사에 따르면, '협의회 구성'이나 '협의회에서의 의사결정과정 및 집행'에 대해서는 70% 이상 우수한 것으로 인식하였다. 그러나 '협의체 내 수평적인 문화'와 '원활한 의사소통'은 상대적으로 미온적인 평가를 보여줘, 민·관·학 거버넌스 운영의 재정비가 중요 과제임을 보여준다. 이외에도 정량평가 중심의 평가체제로 인해 사업의 취지와 달리 왜곡되는 경향도 발생하고 있어 실무자들은 평가체계의 개선을 주요 과제로 인식하였다.

조례 개정·'혁신교육지구 총괄 추진단' 운영으로 사업 지속성 도모

혁신교육지구 사업을 지속하기 위해서는 법적 기반을 구축하고 총괄 기관을 설치해야 한다. 2016년 말과 2017년 초 서울시교육청과 서울시는 혁신교육지구 사업 운영과 지원에 관한 조례를 제정하였다. 조례 제정에도 불구하고, 서울시는 '지원' 역할에 그쳐 혁신교육지구 사업의 주체로서 위상에 맞는 역할이 부족한 편이다. 조례 개정으로 서울시가 혁신교육지구 사업의 종합 계획 수립 등 공동 운영의 적극적인 주체가 될 수 있는 법적 기반의 재정비가 이루어져야 한다. 또한, 지구별 조례 제정으로 혁신교육지구 사업의 안정성을 담보해야 한다. 혁신교육지구 사업 계획 수립, 운영협의회의 구성과 기능, 실무협의회 설치 운영 및 예산 지원, 실행추진기구의 설치·운영에 관한 내용을 조례에 포함할 것을 제안한다. 특히, 운영협의회가 심의가 아닌 의결 기능을 가지도록 적시해야 한다.

'(가칭)혁신교육지구 총괄 추진단'을 설치하여 혁신교육지구 사업의 총괄 및 조정, 사업 집행 및 관리 기능을 수행하는 상시 관리체제로 운영할 필요가 있다. 서울시와 교육청이 공동으로 출자하여 협력 행정의 모델로 운영하되 사업 진행관리에서 기획 및 평가 등의 핵심 기능은 단계적으로 이전하는 방향 등을 고려할 수 있다.

민·관·학 거버넌스 확대 개편하고 사업 추진에 서울시의 역할 강화

혁신교육지구 사업은 민·관·학 거버넌스를 실현하는 방식으로 기획되었기 때문에 거버넌스의 활발한 연계가 사업의 관건이다. ‘중앙 운영위원회-지구 운영위원회’ 거버넌스 구조를 ‘중앙-광역-지구-마을 단위 거버넌스’로 확대·개편하여 민·관·학의 협치 실현 가능성을 높여나간다. 이미 일부 지구는 동 단위의 마을협의체, 권역별 협의회 등을 구축하여 거버넌스를 세밀하게 확장한 사례가 질적조사 결과 목격되었다.

서울시는 혁신교육지구 사업의 새로운 기획과 시도의 중요성을 고려하여 주무부서를 교육정책팀으로 이전할 것을 제안한다. 혁신교육지구 사업은 학교와 지역사회가 함께하는 사업으로 평생교육의 성격이며, 평생교육에 대한 권한과 책임은 서울시장에 있으므로 더욱 서울시의 적극적인 역할이 요청된다.

신청 지정방식 대신 모든 자치구 아우르는 일반교육사업으로 추진

지구 지정방식에 있어 현재 신청 지정방식을 채택하고 있다. 22개 지구(전체의 88%)가 참여하고 있는 상황에서 신청 지정의 의미는 희박하다. 혁신교육지구 사업이 신청 자치구만 아닌 서울시 25개 자치구의 모든 학생과 청소년, 지역주민에게 혜택이 돌아갈 수 있도록 보편적인 교육 기능을 수행해야 한다. 따라서 일반교육사업으로 추진할 것을 제안한다. 다만 일반교육사업으로 운영될 때 재정지원사업으로 변질할 가능성도 있으므로 철저한 관리가 뒤따라야 하며, 성과에 따라 예산을 차등 배분해 자치구의 의지가 반영될 수 있는 구조를 만들어야 한다.

필수사업이 전체예산 절반 안 넘게 하고 참여주체 역량 강화 필요

혁신교육지구 사업의 목표를 달성하기 위한 필수사업 시행은 필연적이나, 서울은 자치구 간 교육격차가 커 이를 반영한 지역특화사업을 개발하고 실행할 기회가 보장되어야 한다. 필수사

업과 지역특화사업의 적정 비율에 대한 논의가 필요하며, 필수사업이 전체 예산의 절반을 넘지 않는 비율을 유지할 것을 제안한다.

질적조사에서 복잡한 평가방식에 따른 시간 소요 및 변화를 제대로 측정할 수 없는 정량평가에 대한 의견이 제기되었다. 따라서 정량평가 중 사업실적을 입증하기 위한 평가 항목은 향후 '사업관리 시스템'을 구축하여 상시 입력하는 관리지표로 개선할 것을 제안한다. 또한, 혁신교육지구 사업 평가를 위해서 무엇을 성과로 보고 어떻게 잴 것인가에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 현재 평가 항목에 있는 구성원의 만족도는 성과를 보여주기에 매우 제한적이다. 투입-과정-결과를 아우를 수 있는 교육적 성과 평가가 실시되어야 하며, 성과 측정을 위한 실태조사를 2년마다 주기적으로 실시할 것을 제안한다.

한편, 필수과제로 설정된 '민·관·학 거버넌스 운영'을 중장기적으로는 모든 지구의 기반이 되는 '기반구축 과제'로 설정하여 혁신교육지구 사업의 민·관·학 협치 실행 정도를 지속해서 점검할 것을 제안한다.

끝으로 참여주체의 역량 강화를 위해서 필요 역량에 대해 진단하고 업무 수행에 필요한 역량을 추출하며 이를 향상할 수 있는 교육과정을 구성할 필요가 있다. 역량 기반 교육과정 개발과 더불어 참여주체별로 연수를 시행해야 할 것이다. 그리고 필수역량 교육과 별개로 학교교육과정에 대한 이해가 선행되어야 할 필요가 있다.