



시·도교육청 차원의 정책결정 과정 분석: 부산다행복교육지구 정책결정 과정을 중심으로

박지현 · 이상철[†]
(부산대학교)

Analysis of Policy Decision Process of the Metropolitan and Provincial office of Education : Focusing on the Policy Decision Process for the Busan Dahaengbok Education District

Ji-Hyun PARK · Sang-Chul LEE[†]
(Pusan National University)

Abstract

The purpose of this study is to examine policy making process at the level of the metropolitan and provincial office of education through the policy decision cases of Busan Dahaengbok education district. To achieve the research objectives, the act analyzed the process of enacting clauses for supporting the activation of the public-private partnership to bridge the education gap and selecting the lucky bridge to be built. The result of the study is as follows. Campbell's model of policy decisions revealed the need for cooperation between the education office, local governments, and regions at Stage 1 and for commitment at Stage 2. Activities for enacting the ordinance were confirmed at Stage 3 and those of related agencies at Stage 4. Policymakers should fully consider the positions of education interests groups, including students, teachers, and parents, although the consensus of the private, public, private, and private organizations to which they belong is also important.

Key words : Dahaengbok education district, Innovational education district, Educational policy, Policy-making process

I. 서론

정책은 사회적 가치의 실현 및 문제해결을 위한 정부의 선택이다. 이러한 정책은 정치적·사회적·문화적·환경적 요인과 관련된 문제를 정책적인 대안으로 제시하는 정책체제의 성격 및 양태, 관련 정보 및 지식, 인적·물적 자원, 정책체제의 공식 및 관계집단 등의 상호작용을 통해 결정된다 (Easton, 1965). 교육정책결정도 이러한 일반적 과

정을 따라 이루어진다. 정책 과정 중, 정책결정과정은 문제에 대한 정부의 공식적인 결정으로, 관련 법규가 제정되고 정책을 집행하는데 필요한 자원이 확보할 수 있다는 점에서 매우 중요하다.

정책결정과정의 중요성에도 불구하고 일반적인로는 정책결정과정에 대한 학문적인 분석은 쉽지 않다. 왜냐하면 정책결정 그 자체가 일종의 '암흑 상자'로 외부인이 들여다 볼 수 없고, 연구에 필요한 객관적인 자료와 정보를 구하는데 한계가

[†] Corresponding author : 051-860-6174, sc2203@korea.kr

있기 때문이다(Lee & Kim, 2007). 그러나 최근 들어 정책결정과정 공개 및 정보화공개 등으로 이전에 비해서 정책결정에 관한 연구를 수행하기 한결 수월해졌다. 정책결정과정에 대한 연구는 정책결정과정에 대한 학문적 호기심을 만족시켜 관련 정책학의 이론 발전에 기여하는 한편, 더 나은 정책결정을 위한 자료를 제공한다는 점에서 의의가 있다고 할 수 있다(Lee & Kim, 2007).

이 연구에서는 부산교육청이 지역 간의 교육격차 해소방안으로 제시한 다행복교육지구를 결정하는 정책결정과정에 대해 논하고자 한다. 다행복교육지구는 부산지역에서 운영하는 혁신교육지구로 ‘아이들이 마음껏 꿈을 키우고, 지역과 함께 행복하게 성장할 수 있도록 지역사회와 학교가 상호협력하는 지역교육공동체와 공교육 혁신지구로서, 부산교육청과 부산시, 자치구가 공동으로 지정된 지역’을 의미한다(Sung & Lee, 2017). 교육격차를 해소하기 위해, 초기에는 초등의무교육을 통한 교육 기회의 평등에 주력하였으나, 보통교육의 확대로 취학기회의 격차 해소로 학교 시설, 교사 질과 같은 교육여건의 차이를 줄이는 것에 주목하게 되었다(Kim, 2005). 그리고 여기서 더 나아가 교육계 및 각 시도별 지자체에서 교육결과의 격차를 해소하고자 방안 마련에 노력하고 있다. 이는 교육격차가 다시 사회적·경제적 격차를 재생산할 수 있는 도구가 될 수 있기 때문이다. 교육격차를 줄이기 위해 공교육 강화를 내세우며 학교의 역할에 대해 다각도의 접근이 이루어지고 있는 지금, 지역·마을공동체를 지향하는 다행복교육지구 정책은 앞으로 나아가야 할 교육의 방향을 제시한다.

2007년 부산지역에서부터 실시된 주민직선에 의한 교육감 선출이 2010년, 2014년 전국동시지방선거에 의해 전국적으로 확대되면서, 민선교육감의 주요 사무에 해당하는 유·초·중등교육 분야에서는 전국 17개 시·도교육청별로 다양한 교육정책이 이루어지고 있다. 시·도교육청의 교육정책이 해당 지역 유·초·중등교육에 미치는 영향이 상

당함에도 불구하고, 시·도교육청 차원에서 이루어지는 교육정책결정 사례에 대한 연구는 전무한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 부산 지역에서 운영될 다행복교육지구 정책을 대상으로 정책이 추진되는 배경과 제정의 의미를 분석하고, 다행복교육지구 제정을 위한 각종 운동 및 활동 전개를 분석하고자 한다. 또한, 정책에 영향을 미치는 참여자들의 역할과 그 영향력을 분석하고, 공식적인 입법 및 제정의 주요 내용을 분석해본다. 연구의 체계적인 연구를 위해 Campbell 정책결정과정 모형을 분석틀로 하였으며 관련 논문 및 언론기사와 교육청 발표문을 위주로 사례 및 선행 연구를 분석하였다.

II. 이론적 배경

1. 교육격차의 의미

교육격차를 교육불평등, 학력격차, 교육양극화와 유사한 맥락에서 사용하는 경향이 있지만(Lee, 2016). 교육격차는 학교 환경의 차이, 지역 환경의 차이, 사교육을 받는 정도의 차이, 학부모지원의 차이, 학업성취의 차이 등과 같이 교육과 관련된 여러 형태의 차이에 대한 표현으로 이에 대한 개념은 학자들마다 조금씩 상이하다(Kim et al., 2010). Ryu et al. (2006)은 교육격차란 교육불평등의 차이가 심화되고 계층별 차이가 극대화되어 분절되는 것이라 정의하였고, Kim et al. (2010)은 교육격차를 사회를 구성하는 성, 지역, 계층과 같은 집단 간에 나타나는 교육결과의 차이와 그러한 교육 결과에 이르게 되는 가정, 지역사회, 학교와 같은 과정의 차이라고 정의하였다. 또한 Kang et al. (2004)은 교육불평등을 구체화시킨 개념으로 이해하면서, 교육불평등의 문제를 보다 구체적으로 사회와 학교의 구조적 측면과 기능적 측면에서 교육의 투입·과정·결과를 고려한 것이라고 정의하였으며, Ha & Yang(2005)은 교육격차의 개념을 교육불평등보다 구체적이고

접근 가능한 개념으로 받아들이며 보다 현상적·실제적·가시적이라고 하였다. 그리고 Ryu & Kim(2006)은 교육격차를 개인 간, 학교 간 상대적 차이를 중립적 혹은 기술적으로 나타내는 말이라고 하였다. 또한, 사회 불평등 구조에서 학교 교육의 기회, 과정, 결과의 차이가 발생하는 것이라면 이는 교육불평등이 더 적절하며, 이러한 교육불평등이 질적 변화를 수반하여 계층 차이를 심화시킨다면 이를 교육양극화로 보아야 한다고 하였다. 위의 개념들을 종합해보면 교육격차는 개인 혹은 집단 간의 교육 산출의 차이로 학력격차의 개념을 포함하며, 교육불평등보다 현상적이며, 이로 인해 교육양극화를 유발할 수 있다고 볼 수 있다.

2. 지역·학교간 교육격차의 실제

교육격차를 인식하게 된 것은, 2001년 한국교육과정평가원이 전국 각급 학교에 같은 시험을 치게 되면서부터이다. 2001년 실시한 초등학교 6학년, 중학교 3학년, 고등학교 2학년의 전체학생 1%(2만 2,500여명)의 학업성취도 평가에 따르면, 서울의 평준화 28개 고교의 평균성적은 강남구의 A학교 70.75점에서 중구의 B학교 44.20점까지 큰 편차를 보였다. 전국 각급 학교가 같은 시험을 치킨 결과로 학력차를 확인한 것은 평준화 정책이 시행된 이후 처음이었다. 이로써 전국 초중고교 학생들의 학력이 학교·지역에 따라 큰 격차를 보이고 있는 것으로 공식 확인됐다. 고등학교 뿐 아니라 초중등학교에서의 학력차도 확인할 수 있었다. 전국 상위 10%에 드는 학생 비율이 대전은 19.5%였으나, 충북은 2.5%에 불과했다. 특히 서울의 강동, 구로, 중랑, 관악구 등에 있는 중학교는 중소도시와 농어촌에 있는 학교들보다 낮은 점수를 보여 서울지역 내의 극심한 학력차를 볼 수 있었다. 초등학교의 경우 상위 10%에 드는 초등학교 비율이 강남구 학교는 32.9%였으나, 동대문구에 있는 학교는 1.5%로 22배의 차이를 보였

다. 같은 지역에 있는 초·중·고등학교의 학력수준은 거의 비슷하여 지역별 학력 격차가 고착화되는 현상이 나타났다. 또한, 전국 주요도시가 대부분 평준화 지역이 됨으로써 평준화 지역 초중고의 성적이 중소도시와 농어촌이 많은 비평준화 지역보다 높았다. 이에 2008년부터 내신비중이 높아지는 대학입시에서의 고교등급제를 우려하는 논란이 제기되기 시작했다. 이처럼 학력격차는 교육격차 중 가장 민감한 사안으로, 2001년 이후 교육격차에 대한 논란은 꾸준히 있어왔다. 교육격차에 관한 연구는 계층에 따른 격차의 존재유무, 발생요인은 무엇인지, 격차가 학교에 의해 완화될 수 있는지를 관심사로 진행되어 왔다. 교육격차에 대한 연구는 학생특성별, 지역별, 학교특성별 성취격차 분석을 기반으로 격차 추세 및 그 요인을 탐색하는 것을 목적으로 이루어졌다(Kang et al., 2004; Kim et al., 2012).

부산의 교육격차를 연구한 Lee(2015)는 교육격차 지표로 2013년과 2014년에 실시한 국가수준의 국어, 영어, 수학 학업성취도 평가 결과를 중학교 3학년과 고등학교 2학년을 대상으로 분석하였다. 중학교는 기초학력 미달학생 비율이 가장 낮은 구(1.90%)와 가장 높은 구(5.47%)의 격차가 약 3.57%였으나, 우수학력 학생비율은 가장 높은 구(29.52%)와 가장 낮은 구(12.57%)의 격차가 약 16.95%로 구군별 격차가 기초학력 미달학생 비율보다 높음을 알 수 있었다. 동서지역별 교육격차는 서부산 지역이 동부산보다 기초학력 미달 학생 비율이 평균 1.13% 높고 우수학력 학생비율은 동부산 지역이 평균 7.67% 높았다. 고등학교는 기초학력 미달학생 비율이 가장 낮은 구(0.98%)와 가장 높은 구(7.38%)의 격차가 약 6.48%였으나, 우수학력 학생비율은 가장 높은 구(52.52%)와 가장 낮은 구(9.34%)의 격차가 약 43.15%의 큰 격차로 중학교보다 그 격차가 심하게 벌어짐을 보여준다. 동서지역별 교육격차는 동부산 지역의 기초학력 미달 비율은 서부산 지역보다 더 적고, 우수 학력 학생 비율은 더 높은 것으로 확인되었

다. 교육격차를 타파하고자 정부 및 각 지자체는 다양한 정책을 내놓고 있으나 그 격차가 좁혀지지 않는 등 그 효과성은 미미한 수준이다. 이런 현실 속에 부산시교육청은 ‘모두에게 희망을 주는 부산교육’이라는 비전 아래 교육부의 정책에 기대지 않고 이러한 지역간, 동서 학력격차를 해소하기 위해 다행복교육지구라는 자체적인 처방책을 추진하고 있다.

Ⅲ. 연구 방법

본 연구는 사례분석 연구로, 교육격차해소방안 정책결정 과정을 분석하기 위해 이와 관련된 학위논문과 단행본, 출간물, 학술지에 발표된 논문, 교육부와 부산시교육청 관련 자료, 인터넷 자료, 신문 및 언론보도, 관련 단체에서 발간한 유인물 등을 토대로 문헌연구를 진행하였다.

정책결정과정은 정부나 사회문제 혹은 목표를 가장 잘 구현해 줄 수 있는 정책 대안이나 수단을 선택하는 매우 복잡하고 동태적인 과정이다 (Lee & Kim, 2007). 따라서 정책결정과정을 거시적으로 파악하는 체제분석 모형은 정치체제와 환경과의 상호작용을 중시함으로써 정책과 환경과의 동태적인 상호관계를 파악하는데 유리하다 (Easton, 1965). 정책결정과정에 관한 다양한 모델 중에서, Dror의 최적 모형은 정책 결정자의 정책결정 과정에서 경제적 합리성을 포함하여 합리성의 요소를 중시하는 이상적인 정책결정모델이며, Easton의 정치체제 모형은 정책결정을 정치적 의사결정 과정의 산출물로 파악하면서 정책에 대한 정치체제 하위 요소들간의 상호관계를 중시하는 거시적 관점의 정책결정 모델이고, Allison의 조직과정 모형은 중앙 또는 지방정부의 여러 기관 또는 부서 간에 이해관계가 엇갈릴 때 적용가능한 모형이다(Jeong et al., 2016). 반면에 본 연구의 분석틀로 활용하는 Campbell의 교육정책결정과정 모델은 교육 분야에서의 정책결정과정 연구

의 분석틀로 활용되어 유용함이 검증되었으며, 정책결정과정을 거시적으로 파악하고자 하는 체제분석의 성격을 지니고 있다(Kim, 2008). Campbell의 교육정책결정 과정 모델은 정책 의제화를 촉발하는 환경, 이에 근거한 문제의 제기 및 운동, 그것을 받아들여서 의제화 시키는 구도, 정책의 실현 과정으로 설명할 수 있는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Jeong et al., 2016).

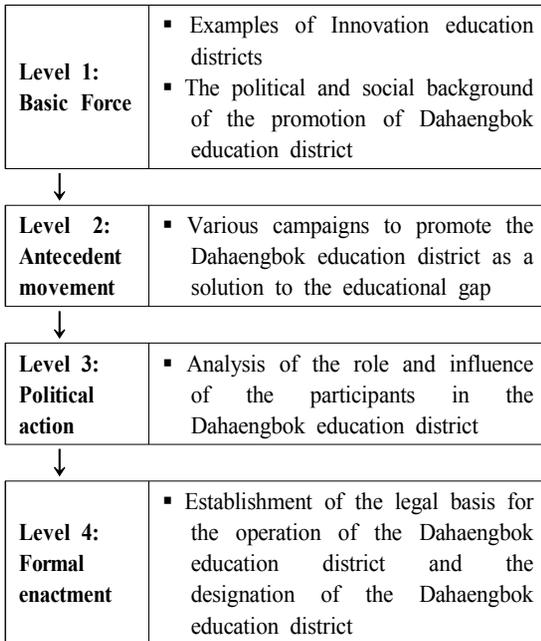
첫 번째 단계인 '기본적인 힘의 작용' 단계는 지역적 혹은 전국적 단위에서 발생하는 변화와 움직임의 영향을 받아 교육정책이 의제화되고 추진되는 것을 말한다. 일반적으로 정책의 환경은 정책 결정자에게 문제를 제기하고 제기된 문제들의 해결을 위한 노력을 돕거나 혹은 방해하는 정치·경제·사회적 현상을 의미한다(Lee & Kim, 2007). 본 연구에서는 학력격차를 해소하기 위한 정책 마련 과정에 국내외 학력격차 해소에 관한 동향이 직·간접적으로 영향을 미쳤을 것으로 보고 국내외 사례를 조사하였다. 또한, 지금까지 발표되었던 문헌 및 언론을 중심으로 과거부터 현재까지 제기된 학력격차 해소 방안 및 그 필요성을 분석하였다.

두 번째 단계는 '선행운동' 단계로 정책결정을 위한 각종 운동이 전개되는 과정이다. 공신력있는 보고서 혹은 교육운동 등을 통해 사회적으로 문제제기가 되고, 그에 대해 전문기관이나 정부기관이 검토할 수 있는 단계를 의미한다. 본 연구에서는 보고서 및 연구물 대신 다행복교육지구 조례 제정에 도화선이 된 부산일보의 新맹모삼천지교 기사를 살펴본다. 또한, 다행복교육지구에 대한 논의가 이루어지기 전이지만, 학력격차 해소를 위한 교육청과 부산시청 등 관련된 주요인사, 전문집단의 선행정책 활동도 살펴본다.

세 번째 단계는 '정치적 활동' 단계로 정책의제를 책임있는 단위에서 공식적으로 전개하는 과정을 뜻한다. 이 단계에서 본격적으로 보고서 작성과 조사가 이루어지고, 언론 등을 통해 국민에게 공론화 시킨다. 여기에서 이루어지는 정책의제는

입법화 내지는 정책시행으로 이어질 수 있다. 본 연구에서는 다행복교육지구 정책에 대한 각 지자체 및 단체 등 관련 집단이 정책결정 과정에서 보인 역할과 입장을 살펴본다.

네 번째 단계는 '산출' 단계로 정책결정의 최종 단계이다. 정책의제는 정치적 활동을 거쳐 행정부나 입법부에서 정책으로 채택하여 입법이나 행정시행의 결정이 있어야 완료된다. 본 연구에서는 다행복교육지구에 선정된 각 구·관계 기관 및 집단이 보인 입장을 통한 입법화 과정을 분석하고 최종적으로 공포된 다행복교육지구에 관련 주요 내용을 살펴본다.



[Fig. 1] Analysis Model of Decision Process of Dahaengbok Education District

IV. 분석 결과

1. 1단계(환경) : 기본적인 힘의 작용

가. 타 시·도의 혁신교육지구 사례

1) 서울 은평구

서울시 서북부 변두리 동네인 은평구는 수십 년간 베드타운이었으며, 2002년 은평 뉴타운 조성이 되었지만 베드타운을 벗어나지 못해 자급자족 도시를 향한 고민은 계속되었다. 이에 2012년 교육콘텐츠 사업을 대안으로 마련하였다. 지자체의 전폭적인 지지로 마을과 학교를 연계하는 각종 프로젝트로 마을 교육콘텐츠를 발굴했고, 혁신교육지구 사업을 필두로 2017년에는 마을방과후학교 사업을 추진했다. 컨트롤타워인 '민·관·학 거버넌스' 구성은 기관 간의 견해차로 여러 번 무산되었다. 이런 과정을 거치며 '모든 아이는 모두의 아이'라는 공감대가 형성되었다.

은평구청이 기대했던 효과는 2가지였다. 하나는 지역경제 활성화였는데 마을 교육자원 입장에서는 교육콘텐츠 사업이 일이자 소득수단이였다. 다른 하나는 교육자원 확대로 다양한 교육자원이 공모를 통해 학교로 소속되었다. 국악 전공 퓨전 밴드로 은평구에 사무실을 둔 예술단체 공명이 그 대표적인 예로, 2017년을 기준으로 교육콘텐츠는 170여개에 달한다. 지자체의 주도로 교육보다는 일자리 창출에 목적을 두고 이루어진 교육콘텐츠 사업은 마을과 학교를 잇는 교육정책 플랫폼으로, 교육공동체로 진화했다. 교육콘텐츠로 활동한 교육자원이 합의를 통해 협동조합을 꾸렸고, 학교는 자유학기제나 체험·문화예술 교육과정에 교육콘텐츠를 접목시켰다. 마을 교육자원·행정·당국·교육당국이 협업하는 '민·관·학 거버넌스'가 구축되었다.

2015년 서울형 혁신교육지구 사업에 선정되어 '민·관·학 거버넌스'를 운영하였으나 각 조직은 서로의 입장을 고수했다. 행정은 무리하지 않는 집행 원칙을 벗어나지 않으려 했고, 학교는 민간조직을 신뢰하지 못했다. 이런 문제들을 해결하고자 2016년 은평구는 '혁신교육지원단'을 만들며 해결책을 찾았다. '민·관·학'상시 만남을 강화했으며, 산하에 분야별 분과위원회, 정책위원회, 운영협의회를 구성했다. 분과위원회는 분과장과 간사단체가, 정책위원회는 분과장과 은평구청·서울시

부교육청·민간 대표가 과제를 논의했고, 운영협의회는 최종심의 의결기구를 맡았다. 이에 은평구청장, 서울서부교육지원청 교육장, 정책위원장, 교사 대표, 학부모 대표 등이 참석한다.

2017년 은평구청은 '은평마을방과후지원센터', '마을배움터', '고교 학교복지사 배치' 사업을 진행했다. 마을 교육단체와 학교를 연결하는 중간자인 은평마을방과후지원센터는 행정업무를 전담하며 학교의 부담을 줄였다. 마을강사양성과 보수교육, 배움터 개발도 병행한다. 운영은 교육공동체 도움협동조합에 위탁했다. 1개동 1개교 연계사업인 '마을배움터'는 1년간 시범 운영했다. 이는 교육을 학교 밖으로 확장하는 프로젝트로 마을내 유휴공간과 전문시설을 교육의 장으로 활용했다. 7개 일반고에는 학교복지사를 배치한다.

대부분 교육지원청의 주도로 이루어지는 교육공동체 사업에 은평구의 사례는 지자체의 주도로 진행되었으며, 이는 학력격차 해소 보다는 일자리 창출이라는 문제를 해결하고자 했기 때문으로 보인다. 일자리 창출의 문제는 교육 문제 해결이라는 문제의 뿌리까지 내려갔으며, 일과 교육은 불가분의 관계이기 때문이다.

2) 경기도 시흥시

인구 42만 명의 도농복합도시 경기도 시흥시의 교육만족도는 대체로 낮았으며, 중고생의 안산, 안양, 부천시로의 이동으로 학령인구 유출을 겪고 있었으나 2011년 시흥시와 시흥교육지원청의 혁신교육지구사업과 허브센터의 설립으로 교육만족도가 상승하였다. 이는 2010년 중3의 고등학교 진학률이 60%대에 그치던 것이 90%에 달하는 수치로 확인할 수 있다.

2011년 시청과 교육지원청은 혁신교육지구사업에 동의하며 거버넌스를 만들었다. 2011년에는 23개교 참여, 연간 60억원이 투입되었다. 시가 80%, 교육지원청이 20%를 부담했다. 2014년에는 시흥지역 혁신교육협의회가 구성되었다. 교육지원청 교육장과 과장 시청의 시장과 과장, 시의회

의원, 학교 교장과 교사, 학부모, 마을단체대표로 구성된 협의기구였다. 2015년까지 협의체 구성 등의 조직 구성의 1단계를 마친 후 2016년부터는 학생중심의 공교육 콘텐츠 집중 단계인 2단계로 3가지 목표 14개 과제로 진행됐다. 목표는 함께 만드는 지역특색 교육도시 모델, 지속 가능한 지역 사회교육 인프라, 학교와 마을이 함께하는 지역교육공동체 구축이었다. 교육에 있어 그 역할을 학교의 책임으로 전가시키지 않는 행정당국의 지원이 시흥시 교육공동체의 강점이며, 2016년 시흥시의 교육 투자 예산은 전체 예산의 11%로 연간 224억원 정도를 배정하고 있다. 혁신교육지구사업 예산은 31억원 대이다.

2015년 5월에는 마을과 학교를 잇는 가교 역할을 수행하는 행복교육지원센터가 설립되었다. 학교는 수업에만 집중할 수 있도록 체험 프로그램 등은 행복교육지원센터에서 일임한다. 시와 교육지원청이 여기에 인력을 배치하고 과건한다. 행복교육지원센터는 2016년 9월 기준으로 9개 분야, 28개 프로그램을 운영하고 있다. 이용률도 증가하고 있는데 2015년 785학급에서 2016년 1,136학급으로 44% 증가했다. 신청률은 더 높아 2016년 1학기 기준, 이용가능한 학급은 660학급이었는데 2,331학급 신청, 신청률은 353%에 달했다. 신분이 불안정한 핵심 주체인력, 행정업무 부담이 여전한 교사, 사회적 합의가 미흡한 공교육 등의 문제점이 남아있다. 하지만 마을공동체를 활용한 학령인구 유출 저지, 공교육 강화 및 진로의 다양성 교육에 힘입어 시흥시는 수업다양화 뿐 아니라 성적 최상위권 고등학생의 타지역으로의 대학진학 대신 마을 조직 간사를 택하는, 우수인재의 타지역으로의 유출까지 막고 있다.

3) 전라북도 완주군

도농복합지인 완주는 2013년 말 전후로 학령인구가 6년 새 1,000명 정도가 감소했다. 2016년 1월, 전체 초중고생이 1만 1,500여명 정도였던 것을 감안하면 1,000명은 적지 않은 숫자다. 인구절

벽으로 인해 학령인구 감소 및 학급수 감소는 전국적인 현상이었으나 중고등학교 학급수는 급격히 감소했다. 이로 인한 교원정원 감축 및 교육과정 운영 문제 등이 추가로 발생했다. 더불어 국가수준 학업성취도 평가는 전북 평균치 이하였고, 자녀 대입을 앞둔 학부모의 교육 만족도는 떨어졌다.

이런 상황에서 완주교육지원청은 교육공동체 '로컬에듀'를 해법으로 내세웠다. 이는 교육당국-완주군청-시민사회단체 3기관이 학교를 지원하는 것으로 학력 하락과 학력격차 문제를 해결하자는 것이었다. 이를 위해 2014년 12월 완주교육지원청은 완주군청과 '창의적 교육특구' 공동 추진 협약을 맺었다. 완주교육지원청이 이 협약을 맺기까지는 완주군청과 논의회를 상대로 1년여의 시간이 걸렸으며, 이 기간 동안 교육은 교육청의 몫이라는 통념을 깨고, '마을이 아이를 키운다'는 공감대를 만들었다. 정책 토론회 및 설명회, 원탁토론 등을 거쳐 2015년 2월 전라북도교육청의 혁신교육특구로 선정되었다.

로컬에듀는 완주교육지원청-완주군청-학교-학부모-지역사회로 운영되는 교육공동체로 각 주체의 역할은 구분되어 있다. 교육지원청과 학교는 공교육 강화, 완주군청은 마을교육 자원 네트워킹과 예산, 지역사회는 체험교육, 돌봄교실, 방과후교실을 맡았다. 완주교육지원청은 로컬에듀 사업으로 2015년에 3개 분야 18개 과제를 시작으로 2016년에는 4개 분야 17개 과제를, 2017년에는 4개 분야 21개 과제를 추진했다. 4개 분야로는 따뜻한 학교, 실천하는 학교, 즐거운 학교, 마을학교이며 총 사업비는 10억 8,100만원으로 완주군청이 5억 8,100만원을 교육지원청이 5억원을 지원했다. 로컬에듀의 핵심목표는 공교육 강화이다. 교육공동체는 공교육을 지원하는 구조로 공교육 강화 로드맵은 3가지로 요약할 수 있다. 첫째, 교육과정과 수업바꾸기, 둘째 학교 다이어트, 셋째 외부 인력 학교 투입이다. 2017년에는 돌봄교실과 학부모교육, 예체능 교육, 진로체험을 학교에

서 마을교육지원센터로 이관하는 사업을 진행했다. 완주군 고산면을 시범지역으로 지정하여 2017년 3월, 교육지원청과 군청이 공동 운영하는 마을교육지원센터를 개소, 방과후과정을 이관했다. 다양한 마을 자원과 학부모, 교육지원청이 참여했으며 협의체도 구성했다. 이의 목표는 학교는 방과후과정에서 벗어나 수업에만 집중하여 교육 본질을 회복하는 것이다.

2015년 시작하여 2017년까지 3년째 진행 중인 완주군의 로컬에듀의 가시적인 성과는 미미하나 그를 확인할 수 있다. 로컬에듀 도입 초기와 비교해 군 내 고등학교 진학자가 30% 가량 증가하였다. 완주를 떠나는 학령인구 숫자가 줄어들었는데, 이는 인구 유출을 막는 효과가 있었음을 의미한다. 혁신학교 숫자도 늘어나 2015년 5개교로 시작한 혁신학교는 2017년에는 20개로 늘어났다. 완주군 초중고 51개교의 39.2%에 해당하는 수치다. 학령인구 유출저지 및 공교육 강화 등의 효과로 로컬에듀 프로그램에 동참하는 학교가 늘어나고 있다.

나. 다행복교육지구 추진의 정치·사회적 배경

1998년 1월 20일 자 부산일보에 현대판 맹모삼천지교에 관한 사실이 실렸다. 과다한 사교육비 지출로 시작되는 맹목적인 부모의 삼천지교를 부모의 잘못된 사랑이기에 절제해야한다는 내용이였다. 그로부터 20여년, 新맹모삼천지교는 사회 문제로 불거져 더 큰 영향력을 사회 곳곳에 미치고 있다. 한국보건사회연구원의 '사회통합 실태 진단 및 대응방안Ⅱ' 연구보고서에 따르면 대체로 아버지의 학력이 높을수록 아들의 학력이 높았고, 아버지의 학력이 낮으면 아들도 낮았다. 학력의 대물림이 확인된 것이다. 직업대물림도 확인할 수 있었는데 관리전문직 아버지를 둔 아들이 관리전문직인 비율은 민주화세대(1960-1974년생)는 56.4%로 평균(23.3%)의 배에 달했고, 정보화세대(1975-1995년생)에서는 37.1%로 역시 평균(18.2%)의 배 정도였다. 아버지의 계층에 따라 아

들이 특정 계층에 속할 확률 또한 젊은 세대로 갈수록 뚜렷했다. 반면 산업화세대(1940-1959년생)는 계층 이동이 상대적으로 활발했던 것으로 나타났다. 이 보고서에서는 한국의 '신분사회'를 확인할 수 있다. 중산층과 하층의 계층 고착화가 일어나고 있으며, 일정 이상의 상향 이동은 세대가 갈수록 힘든 상황이 되어 가고 있다고 해석할 수 있다. 고소득층과 저소득층 가구의 교육비 지출 격차가 벌어질수록 부모의 소득 수준이 자녀의 학력 차이로 대물림 될 가능성이 크다(부산일보, 2016.5.31.). 정부는 계층 고착화와 직업 대물림의 발판이 되는, 한국사회에서 유일한 계층 이동의 발판이 되는 교육으로 상황을 극복하려 다각도의 정책을 펼쳤음에도 학력격차 문제는 고착화되어가며 공교육의 기능에 대한 비판은 사그라들지 않고 있다.

부산 지역 간 교육격차 또한 더욱 심화되고 있는데 2013년-2016년 4년 사이 부산지역 162개 일반 중학교의 국가 수준 학업성취도 평가를 분석한 결과 동부산 지역에서는 하위권 비율이 높은 학교(하위권 학교)가 감소한 반면 서부산·원도심권에서는 하위권 학교가 증가하고 있는 것으로 나타났다. 지역 간 교육격차 문제는 시간이 지날수록 고착화되며 더욱 악화되고 있는데 그 문제가 있다. 지역 간 교육격차 문제는 부산의 동서 지역 간 불균형 문제에서 비롯된다. 지역 간 소득 및 교육, 문화 인프라의 격차가 학력격차를 만들어 내기 때문이다. 지역 간 사교육 인프라의 차이도 상당한 영향을 미친다. 교육격차는 교육문제에만 국한되는 것이 아니다. 격차가 심화된 지역에서는 교육환경이 나은 지역으로의 이사로 인구유출이 일어나고 그 결과 학령인구 공동화 현상이 지역 슬럼화를 초래해 지역 간 불균형은 더욱 심화되는 악순환이 벌어진다. 예로 사상구의 2006년 초등학교 입학생은 3,098명이었으나 이들이 중학교를 졸업하던 2015년에는 2,046명만 사상구에 남아 있었다. 10년 새 1,052명이 떠난 셈이다. 사상구는 구 내 11개 중학교 중 10개교

가 2016년 수학 학업성취도 평가에서 하위권 비율이 높은 학교에 속했다. 하위권 학교는 기초학력자와 기초학력 미달자가 부산 전체 중학교 평균치보다 많은 학교다. 북구, 사하구, 영도구도 같은 기간 200-500명 줄었는데 동부산권인 동래구, 금정구, 남구, 해운대구는 200-740여 명의 학령인구가 늘었다. 학업성취도가 낮은데서 높은 데로 움직이는 현상은 서부산·원도심권에서의 동부산권으로의 이동으로, 학령인구 공동화를 유발하기 때문에 학력격차 해소를 부산 균형발전의 선결과제로 볼 수 있다. 마을 간 학력격차는 학령인구 이탈과 쏠림을 부추기는 요소로 학력 격차는 마을 공동화를 유발하고 이는 교육 인프라를 위축시켜 마을 동력을 상실하게 하여 결국에는 부산 발전에 불균형을 초래한다. 학력격차가 마을의 성장과 균형 발전에 부정적인 영향을 미치는 것이다. 이에 교육청만이 나서야 할 문제가 아닌 지역사회에서 함께 동참해야하는 사안으로 인식되어 다행복교육지구에 대한 필요성을 절감하여 마을 교육공동체를 형성하게 된다.

2. 2단계(투입) : 선행운동

가. 언론기사

2017년 2월 6일 [학력격차 '新맹모삼천지교'] 부산 학력 불균형 같은 구 내에서도 마을 간 하위권 편차 최대 47%p' 를 시작으로 부산일보는 8월 3일까지 [학력격차 新맹모삼천지교] 연속 기획 기사를 게재했다. 더 좋은 교육환경을 찾아 이사를 가는 부모를 빗대어 고사성어인 맹모삼천지교에 新을 붙여 新맹모삼천지교 라 이름을 붙인 연속기획은 특정마을의 학령인구 공동화 현상의 주요 원인을 학력 격차로 지목했다. 기획기사는 크게 4부로 나뉘어 진행되었다. 1부는 '학력격차 실태를 조사 및 분석'하여 기초생활 수급자의 비율과 기초학력 미달자의 비율이 비례함을 밝히며 학력의 대물림에 대한 심각성을 해결할 수 있는 방안은 공교육 강화임을 밝혔다. 첫 기사가 나간

뒤, 학부모로는 우리 아이 학교 수준을 알고 싶다는 요청을, 학교를 공부 못하는 마을로 낙인찍는다는 비난을 받았다. 그러나 사하구, 영도구 등 서부산권 지역교육청의 자각을 이끌어냈다. 2부 '교육공동체의 필요성'으로 서부산권의 지자체의 교육활동의 동참과 부산교대, 영산대 등의 교육공동체 합류 의사를 받아내어 민관학 거버넌스를 구축하는데 큰 일조를 한다. 또한, 부산시교육청과 부산시청, 지자체의 삼위일체로의 3부 '교육공동체 국내 사례'와 4부 '교육공동체 외국 사례'를 소개 등으로 앞서 교육공동체를 행한 사례를 통해 이 정책이 용두사미가 되지 않도록 했다. 학령인구의 특정 마을로의 편중은 부산의 균형 발전을 저해하는 요소임을 자각하고, 통해 교육공동체에 대한 필요성 및 지역과 연계하여 운영하는 교육공동체 운영 방안을 제시하고 있다.

나. 집행 및 관계기관 의견 발표

1) 교육청

2016년 5월 19일 동·서 지역, 학교 간 교육격차 해소를 통해 균형 있는 교육발전을 이루기 위해 부산시교육청은 서구 대신초등학교 강당에서 '서부산권 교육격차 해소 위한 현장 토론회'를 개최했다. 부산지역 학생, 학부모, 교직원 등의 참가 인원(150명)의 84%인 129명이 부산 동·서 지역, 학교 간 교육격차가 '심각하다'고 했으며 '심각하지 않다'로 답한 참가자는 8%인 13명이었다. 이날 참가자들은 격차의 원인을 1순위는 '부모의 사회·경제적 배경(48%)'으로 부모의 경제적 상황을 가장 큰 원인으로 꼽았다. 2순위는 '문화적 여건(17%)'으로 체험시설, 도서관 등의 시설 차이가 지역·학교 간 교육격차를 만들어낸다고 하였으며, 그 외의 원인으로서는 사교육 참여정도(13%), 학생 개인의 노력(7%), 교원의 자질(5%) 등을 꼽았다. 참가자들은 "동·서부산 간 사교육 수준 격차가 크다.", "서부산권은 영어도서관의 위치가 멀다.", "인재들은 인프라가 좋은 곳으로 떠나게 되어있는 환경이다.", "서부산권 학교에 혁신학교처럼

예산 지원을 늘려달라." 등의 의견을 개진했다. 토론에 참가한 학부모는 "아이가 로봇을 배우고 싶어하나 서부산권에는 학원이 없어 남천동까지 다녀야한다."며 문화적 여건 부족이 이사의 원인이 됨을 발언하였다. 또한, 참가자들의 "학생들에게 진로 교육도 하고 기초 학력도 보충해줄 수 있는 학생 센터가 필요하다.", "체험학습 관련 인프라가 확대되어야 한다.", "진로, 상담 등과 관련된 교육 프로그램 확충이 필요하다." 등의 의견을 통해 교육인프라 부족이 학령인구 유출을 유발하는 원인이 됨을 알 수 있었다.

2016년 12월 14일 부산시교육청은 2017년도 핵심사업으로 '교육 균형 발전을 위한 추진계획'을 수립했다. 이를 추진하게 된 배경은 소득 차와 거주지 발전 수준에 따라 벌어지는 동네 간 교육 격차였다. 2015년 학업성취도 평가를 기준으로 볼 때 연제구 A동의 한 중학교는 기초학력 미달자가 3.23%인데 반해 B동의 다른 학교는 8.53%로 3배에 가까운 기초학력 미달자 수치를 확인할 수 있다. 동래구도 동네 간 기초학력 미달자 비율이 4.7%에서 8.5%에 달하는 큰 편차를 보였다. 이처럼 같은 자치구인데도 격차가 발생하는 것은 16개 구군에서 공통적으로 벌어지는 현상이다. 사하구 C동의 중학교 4곳은 미개발지역 인근 중학교 3곳은 기초학력 미달자 비율이 3%이상이었지만 개발지역 주변 중학교인 1곳은 1% 미만이었다. 북구 D동도 중학교 5곳 중 미개발지역 중학교 1곳의 기초학력 미달 비율은 3%인데 반해 개발지역 학교는 2% 미만이었다. 이에 부산시교육청은 지역사회 교육협력 강화를 통한 교육 균형 발전을 추진하게 했다. 이는 '마을(동네) 교육 공동체 조성'으로 학교와 동네 교육 자원을 연계해 협력체를 구성한다. 도서관등의 교육 인프라를 기초학력 미달자 비율이 높은 동네에 지원하며, 주민교육도 병행한다. 또한, 부산시교육청·학계·교육전문가교육 유관 단체로 구성된, 추진계획을 전담할 '교육 균형 발전을 위한 추진단'도 발족할 계획이다. 관련 예산 또한 확보했

다. 기초학력 미달자 비율이 높은 북부·서부교육청 예산을 2억에서 3억원으로 증액했고, 11개 공공도서관의 사회적 배려층 학생 대상 프로그램 예산도 확대 편성했다.

2) 지역 국회의원

부산 북구의 전재수 의원은 2016년 7월 31일 정부와 지방자치단체의 교육격차 해소 의무화하기 위해 '교육격차 해소법안'을 발의했다. 전재수 의원은 관련 법안이 없어 교육격차 해소 정책의 안정성과 지속성 확보가 어려운 실정을 해결하기 위해 법안을 발의했다. 법안은 국무총리 소속의 교육격차해소중앙위원회를 신설하고, 시·도에 교육격차해소지역위원회를 두도록 하고 있다. 교육부 장관은 교육격차 해소를 위한 기본 계획을 5년마다 수립해야 하고, 지방자치단체에 보조금 배분 시에도 교육격차 해소를 위한 재정 수요를 반영토록 하는 등을 골자로 하는 법안을 발의하였다.

3) 대학

부산교육대학교 성병창 교수는 '부산 구·군 간 교육격차 실태와 교육정책 성과 분석'을 통해 서부산 지역의 교육격차 지수가 상대적으로 낮게 나타남을 밝혔다. 성교수는 이 자료에서 소득, 교육환경, 시설, 학업 성취도, 교육만족도 등의 교육격차 지표를 종합한 결과 주로 서부산 지역이 기준치에 미달한다고 했다. 교육격차 지수는 기준치인 50에 미달할수록 교육적으로 열악한 상태를 나타내는데 중구(44.10)와 서구(44.45), 영도구(47.37) 등은 기준보다 낮은 지수를 기록했다. 반면 동부산권인 남구(48.69), 수영구(48.93)를 제외하고는 대부분의 지역이 기준보다 높은 교육격차 지수를 나타냈다. 우수학력 학생 비율, 기초학력 미달 학생 비율, 학생과 학부모의 교육 만족도 등을 포함한 '학교 교육 산출영역'에서도 마찬가지로 동서 격차를 확인할 수 있었는데 서구(37.02)의 교육격차 지수가 가장 낮았고, 영도구(41.46)와 동구(46.31)가 뒤를 이었다. 연제구

(58.51), 동래구(54.98), 해운대구(53.83) 등은 학력 등 교육의 결과와 만족도가 상대적으로 높은 것으로 분석됐다.

3. 3단계(전환) : 정치적 활동

2017년 2월 6일 [학력격차 신맹모삼천지교], 학력격차로 대변되는 교육 격차가 부산 균형발전의 걸림돌이자 공교육 불신의 주요 원인이라는 부산일보의 기획기사 이후 학력격차 해소를 위한 각 관련기관의 협력 활동이 중요함을 인식, 협조구조를 구축하기 위해 협약식 및 간담회를 개최하는 등의 노력을 하기 시작했다. 보도 이후 2017년 7월20일, 다행복교육지구 운영의 법령적 근거가 되는 '교육 격차 해소를 위한 민관협력 활성화 지원' 조례안이 통과되기 전까지의 각 기관의 역할, 입장 및 활동을 살펴본다.

가. 교육관련 기관

1) 교육청

2017년 3월 5일 부산시교육청은 "갈수록 벌어지는 부산의 권역 간, 마을 간 학력 격차를 해소하기 위해 예산을 집중 투입하기로 했다"면서 교육부로 받은 포상금 67억원(전국 시·도교육청 교육활동 종합평가 27억원, 재정 성과평가 40억원)을 증액하여 90억 여원을 학력 격차 해소 예산으로 사용하기로 했다고 밝혔다. 당초 20억원 대로 책정됐던 예산을 부산일보 보도 이후 대폭 증액했다. 행정업무 부담을 줄이기 위해 학교 공문을 줄였다. 또한 연내 부산시와 교육행정협의회를 통해 긴밀한 협조체계 구축 계획을 세울 계획했다.

2017년 4월 17일 학교와 지역 대학을 포괄하는 '민·관·학 거버넌스'를 구축하고 기존의 교육균형발전위원회를 확대 개편, 교육환경 취약지역을 중심으로 부산 최초의 '혁신교육지구'를 올해 안에 선정한다는 '교육 격차 해소 종합대책'을 발표했다. 교육격차 해소를 2017년 역점과제로 설정했다. 첫째, 수업혁신을 통한 교육력 제고, 둘째, 미

래 핵심역량 강화 지원, 셋째, 균등한 교육기회를 위한 교육복지지원, 넷째, 지역사회 교육협력 강화 등 4가지를 역점 과제로 정하고 이를 통해 교육여건 취약 지역에 대한 행·재정적 지원을 확대한다. 먼저 초·중·고교와 민간조직, 기초자치단체, 지역 대학이 함께 참여하는 '민·관·학 거버넌스'를 구축해 흩어진 마을교육 자원을 모아 갈수록 벌어지는 교육 불균형을 막는다. 또한 기존의 '교육 균형발전위원회'를 보강해 서부산·원도심권과 동부산권 내 교육 격차를 줄이는 기구로 개편한다. 더불어 부산교육정책연구소는 '부산교육 중단연구'를 통해 교육 격차 실태를 분석하고 해법을 마련하는 연구를 진행한다. 혁신교육지구도 북·사·상·사·하·영·독 중 2-3 곳을 2017년 내 선정해 부산시교육청-부산시-기초자치단체가 협력해 학력 증진 맞춤형 프로그램, 지역 대학과 연계한 교육과정 운영, 마을공동체와 연계한 방과후학교, 학부모컨설팅 지원사업 등을 추진한다. 97억 원의 예산을 들여 '교육 복지 우선 지원' 사업은 컨설팅을 진행해 프로그램 중복 지원 여부를 검토, 맞춤형 복지사업으로 전면 리모델링한다.

2017년 6월 30일, 부산시의회 교육위원회는 부산시의회에서 부산교육 격차 해소를 위한 '민·관·학 거버넌스' 구축 협약식을 가졌다. 참여기관은 부산시교육청, 부산시, 부산시의회, 부산시구청장군수협의회, 부산 7개 대학이다. 협약서에는 교육 격차를 해소하기 위해 유관기관 간에 긴밀하게 협력할 것을 명시했다. 협약 내용은 기관 간 협력적 동반자 관계 유지와 협력, 상호 협력과 행·재정적 지원, 협의체 구성, 교육관련 정보 교류 및 사업 추진에 따른 홍보 협력 등을 아우르고 있다. 또한, 부산시의회 교육위원회는 '부산시 교육격차 해소를 위한 민관협력 활성화 지원 조례' 제정을 추진했다. 교육위원회 신정철 의원이 대표 발의하고, 교육위원회 의원 전원이 연대서명했다. 조례는 교육 여건 취약 지역을 중심으로 교육지원청, 지자체, 민간단체가 거버넌스를 구축해 민관협력 사업을 추진하도록 하는 체도를 마

련하도록 했다.

서부교육지원청은 지역대학과 지자체, 마을이 참여하는 '교육공동체'를 구성한다. 사·하·서·영·도·중구의 기관장 및 실무자 협의회를 구성하고 감천문화마을·국화행복마을 등 5개 마을과 30개 사회적 기업과 협약을 맺었다. 서구관내 모든 중학교 1학년생들에게 카약 등 해양 레포츠 체험을 실시하며 사하구진로교육지원센터, 영도진료진학센터 등을 운영한다. 초중학생 665명을 대상으로 대학생 멘토링제를 실시하고 '서부 생생 문화예술 통', '서부만다인문학교실' 등의 프로그램을 운영한다. 북부교육지원청은 초·중·고 연계 교육을 강화한 다행복지구를 추진한다. 초등학교 6개교, 중학교 3개교, 고등학교 1개교에 지역이해 교과과정을 공통으로 진행한다. 학부모와 교사가 참여하는 지역사회 학습공동체도 구축한다.

2) 대학교

2017년 4월 10일 지역 내 교수를 중심으로 부산발 교육공동체 '우리 아 아니가!(우아아)'를 설립, 소외계층 학생들에게 맞춤형 교육을 제공할 계획이라 설립을 주도하는 부산대 전자공학과 김재호 교수가 발표했다. 우아아는 멘토링에 참여하는 대학생을 코디네이터가 관리하고, 학습지도법에 대해 코칭한다는 계획이다. 2017년 내 사단법인 형태로 출범해 16개 구군별 전담 조직을 마련해 운영할 계획이라 밝혔다. 고신대 이병수 교수가 이끄는 국제다문화 연구소도 교육공동체 사업에 참여한다. 고신대, 부산대, 부산외대 등 각 대학 다문화 동아리와 연구소 참여 교수 등 국내외 교수 307명으로 이뤄진 다문화 연구소는 다문화 가정과 탈북자 자녀를 대상으로 프로그램을 운영할 계획이다.

2017년 4월 13일 8개 기관(경성대, 동아대, 동의대, 부산교대, 신라대, 영산대, 한국해양대, 부산일보사)은 지역 내 사회배려계층 자녀에게 교육 인프라를 제공하기 위한 '부산지역 교육공동체 기반 조성을 위한 업무협약(MOU) 체결식'을

맏고 대학은 대학생, 교직원 등 인적자원과 도서관 등 물질자원 제공을, 부산일보는 교육격차 해소를 위해 사회 여론 환기를 전담키로 했다. 이에 경성대는 남구·수영구·기장군, 동아대는 서구·사하구·동구, 동의대는 부산진구·사상구, 부산교대는 연제구·동래구, 신라대는 북구·강서구, 영산대는 금정구·해운대구, 한국해양대는 영도구·중구 지역을 중심으로 교육 인프라를 구축하기로 한다. 대학들은 저소득층 자녀의 학력 신장을 위한 대학생 멘토링제, 교내 상담소를 활용한 심리 상담, 자유학기제에 맞는 진로탐색 프로그램 등을 공동으로 모색한다. 동아대 총장(한석정)은 지역발전을 위해 대학·언론사 뿐 아니라 주요기관들이 나서줘야 한다고 하였다.

나. 기초지자체 및 시의회

1) 기초지자체

영도구는 2017년 3월 4일 개최된 제1회 지역사회 협력교육 세미나 개최하여 마을교육에 대한 개념을 설명하고 학교 관계자, 학부모, 학생, 기타 관련 관계자들의 의견을 수렴하였다.

해운대구는 2017년 4월 19일 동네 간 교육격차 해소를 위해 학력과 진로, 문화예술 프로그램을 통합 지원하는 '행복한 동행 프로그램'을 운영한다고 밝혔다. 해운대 지역 내 환경 차이로 교육 불균형의 심각성을 타파하고자 운영되는 이 프로그램은 반송·반여지구 8개 초등학교 및 6개 중학교를 공모로 선정해 학력 수준별로 3단계로 나누어 학력수준에 맞게 학습지도 및 학습 동기를 지원하는 지원 프로그램인 탄탄·다짐·공리 학교'를 운영한다. 학습역량 신장을 통해 자존감을 회복시키는 '꿈·실력·희망 어울림 해운대 드림 프로젝트'도 실시한다. 반송·반여·재송지구 7개 중학교를 대상으로 부산대 교육연구소와 연계한 '희망사다리 사업', 10개 초·중학교를 선정해 영화의 전당·시청자 미디어센터·국제어린이청소년영화제 조직 위원회와 협력해 '영화·논술', '영화와 환경디자인', '필름 앤 펀' 등의 프로그램도 제공한다.

2) 부산시의회

교육행정협의회는 마을 교육 공동체 조례 제정과 학력 격차 해소책 현안으로 내세웠다.

2017년 3월 22일 부산시·부산시교육청 교육행정협의회에 학력 격차 주요의제로 긴급 상정하였고, 2017년 5월 28일 '부산시 지역교육공동체 지원에 관한 조례'(가칭)를 제정하기로 했다고 밝혔다. 조례는 다양한 마을 교육 자원을 네트워킹해 공교육을 지원하는 내용이며, 교육공동체가 진로·문화예술·체험·방과후 활동 프로그램을 운영하고 교육환경 취약지에 교육격차 완화 프로젝트를 진행한다. 교육공동체를 전담하는 센터와 지원위원회 설치도 검토 중이라 밝혔다. 부산시청-부산시의회-부산시교육청-대학이 참여하는 '민·관·학 거버넌스'도 조직한다. 2017년 6월 1일 '부산시 지역교육공동체 지원에 관한 조례' 제정을 위해 조례 제정 정책 간담회를 개최하였다. 2017년 6월 30일 '민·관·학 거버넌스' 구축 협약식을 가졌다. 거버넌스 참여기관은 부산시교육청-부산시-부산시의회-부산시구청장군수협의회-부산 7개 대학이다. 거버넌스 출범에 따라 교육격차를 공동으로 해결하기 위한 상설 실무협의체가 구성되어 교육지원 방안을 논의하는 공식 창구 역할을 한다. 부산시교육청이 공교육 강화를, 부산시청과 부산시구청장군수협의회가 행정·재정적 지원을, 부산시의회가 공교육 지원 조례와 예산 확충을, 부산 7개 대학이 학습 부진아 멘토링을 담당한다.

4. 4단계(산출) : 공식적 입법

가. 시의회 : 부산교육공동체 조례 제정

2017년 7월 20일 '교육 격차 해소를 위한 민관 협력 활성화 지원' 조례안이 통과됐다. 이에 각 지자체는 전담계를 신설하고 관련예산을 대폭 늘리는 등 대대적인 '교육공동체 맞이'에 들어갔다. 교육격차 해소와 관련해 시범지구 및 선도학교 지정, 지역실무협의체 설치, 민관 협의회 설치 등을 골자로 한다. 이 조례에 따라 시행되는 사업을

에 대해서는 부산시장과 교육청, 지자체가 사업 경비를 지원한다. 대표 발의한 신정철 부산시의회 교육위원회 부위원장은 "다소 낙후된 학교나 지역 학생들 주변으로 대학생, 교수, 퇴직 교직원, 교육단체 등 풍부한 교육자원을 다소 낙후된 학교나 지역 학생들에게 지원할 예정이다."고 밝혔다.

나. 관련기관

1) 교육청

2017년 8월 29일 부산일보사 10층 대강당에서 '다행복교육지구 공칭회' 개최했다. '다행복교육지구'는 공교육과 마을의 동반 성장을 목표로 다행복학교에만 머물렀던 공교육 혁신을 지역사회와 연계한 다양한 프로그램을 진행하는 교육 혁신 모델이다. 서부산·원도심권 지방자치단체를 우선으로 한다. 다행복교육지구 시범지구에 선정되면 부산시·부산시교육청·지방자치단체가 대응 투자 방식으로 각각 5억원씩 총 15억원의 예산을 배정 받는다.

2017년 9월 18일 시교육청-시-시의회 '부산 마을교육공동체 비전' 선포식을 2017년 9월 20일 기장 교육공동체 선포식을 가졌다.

2017년 10월 1일, 다행복교육지구를 선정했다. 마을공동체가 함께하는 교육 환경을 만드는 사업인 부산 다행복교육지구 공모에 5개 기초자치단체가 선정됐다. 부산시교육청은 19개 구군을 대상으로 한 2018학년도 행복교육지구 선정 자치구를 원도심인 동구, 영도구, 서부산권인 사하구, 사상구, 북구임을 발표했다. 김석준 현 교육감이 2015년 도입한 부산형 혁신학교(다행복학교)의 확장판인 다행복교육지구는 교육청과 자치단체의 협약을 통해 지역교육공동체를 구축하고 교육환경 개선을 위해 각종 교육사업을 공동으로 추진한다. 선정된 다섯 자치구는 지역협력을 통한 공교육 혁신과 동반성장이라는 공통된 목표 아래 지역 실정에 맞는 사업 계획을 내놓았다. 북구는 '학교를 품은 마을, 꿈 짓는 교육 교육공동체' 라

는 비전 아래 3가지 과제, 지역이해 교육과정, 지역 활용 독서 및 문화예술 교육과정, 마을자원 양성사업을 추진한다. 동구는 '마을과 함께해서 즐거운 우리 학교, 동구'를 내세우며 2가지 과제 문화예술 등 지역자원 활용 교육콘텐츠 지원, 다행복산복학교(방과 후 돌봄) 운영으로 지역 내 학교 문화 혁신에 나서게 된다. 영도구는 '다함께 행복한 꿈을 만드는 교육마을 영도'라는 슬로건을 걸고 3가지 과제 방과후 마을학교, 해양스포츠 체험교실, 친환경 급식지원(초등)을 추진해 가고 싶은 학교, 살고 싶은 마을을 구현하고자 했다. 사하구는 '학교와 마을이 만나 배우는 즐거움이 넘치는 사하'를 내세워 3가지 과제, 교육콘텐츠 지원사업, 현장체험학습 버스 지원, 청소년자치예산제 등으로 배움을 즐기고 꿈을 펼치는 다행복교육지구를 운영한다. 사상구는 '아이들이 행복한 교육문화도시'를 슬로건으로 잡고 2가지 과제, 맞춤형 문화예술교육 지원, 지역 방과 후 학교 시범운영 사업을 펼친다. 다행복교육지구는 2018년부터 2년간 운영되며, 이후 종합평가 결과에 따라 2년간 연장될 수 있다. 예산은 부산시·자치구·교육청의 공동 투자금으로 운영되며 교육청은 자치구에서 투자하는 금액(3억-5억)만큼 대응 투자할 예정이다.

북부교육지원청은 2017년 12월 14일 다행복교육지구 교육공동체 공감토크 개최하여 교사, 학부모, 학생의 의견을 수렴하여 2018년도 사업에 대비하였다.

2018년 1월 25일 시교육청과 사하구, 5개 자치구는 MOU를 맺었으며, 2019년 12월까지 2년간 운영되며, 이후 종합평가 결과 등에 따라 2년간 연장 운영한다. 이들 지구에는 교육청과 자치구가 매년 3억~5억원의 예산을 투입해 운영한다.

2) 기초지자체

사하구청은 부산에서 처음으로 교육공동체 설치와 운영을 담당할 계를 신설했다. 이를 위해 혁신교육 TF팀을 구성했다. 교육공동체 구성에

따른 필요 경비를 확보하기 위해 구세의 3%인 교육경비를 5%로 늘리는 조례를 제정했다. ‘학교와 마을이 만나 배우는 즐거움이 넘치는 사하’를 내걸고 교육콘텐츠 지원사업, 현장체험 학습버스 지원, 청소년 자치예산제 등 사업을 진행한다.

동구청은 ‘마을과 함께해서 즐거운 우리학교, 동구’라는 목표를 세우고 문화예술 등 지역자원 활용 교육콘텐츠 지원, 다행복산복학교(방과후 돌봄) 운영 등의 사업을 통해 학교문화 혁신에 나설 계획이다.

영도구청은 ‘다 함께 행복한 꿈을 만드는 교육마을 영도’를 목표로 방과후 마을학교, 해양스포츠 체험교실, 친환경급식 지원 등을 추진한다. 기존 운영되고 있는 ‘마을 교육공동체’ 프로그램을 새 교육공동체와 연계하는 방안을 모색한다. 지역 내 한국해양대, 해양 공공기관 등과 연계한 교육 멘토링, 진로·진학 체험 활동 등을 더욱 활성화한다.

북구청은 다행복교육지구 사업 추진에 앞서 12월 5일 지역 관계자, 주민, 학부모를 대상으로 설명회를 개최하였다. 북구는 지역특화사업 프로젝트인 ‘학교에서 잇다’를 운영하며, ‘학교를 품은 마을, 꿈 잇는 교육공동체’를 비전으로 지역이해 교육과정 운영, 지역 활용 독서 및 문화예술 교육, 마을자원 양성 사업 등 특색 사업을 추진하기로 했다. 구비 4.19억원에 시 교육청 예산을 일대일로 매칭받아 2019년까지 2년 간 사업을 진행한다.

사상구청은 ‘아이들이 행복한 교육문화도시, 사상’을 목표로 맞춤형 문화예술교육지원, 지역방과후 학교 시범운영, 학교를 찾아가는 교구지원 등 특색사업을 펼친다. 또한, 지역연계 교육과정인 ‘온마을 배움터, 사상 명견만리’와 ‘백문이불여일견 체험교실’ 등을 각각 운영한다.

V. 결론 및 제언

이 연구는 시·도교육청 차원의 정책결정 과정을 분석하기 위해 부산교육청에서 추진하고 있는 다행복교육지구 사례를 대상으로 정책결정 과정에 직접 또는 간접적인 영향을 미친 요인들을 분석하는데 목적이 있다. 본 연구 목적을 달성하기 위해 Campbell 정책결정 모형 4단계를 사용하였다. Campbell 정책결정 모형은 정책 결정을 어떻게 해야 할 것인지에 대한 처방을 제공하는 처방적 모형이라기보다는, 정책 결정과정을 파악하는데 도움을 주는 모형이다. 연구 결과 Campbell의 정책결정 과정 모형의 4단계는 역동적인 ‘시·도교육청 차원의 정책결정 과정’을 설명하는데 도움을 준 것으로 판단된다.

첫째, 기본적인 힘의 작용 단계에서는 타 시·도의 혁신교육지구 사례와 다행복교육지구를 추진하게 된 배경을 살펴보았다. 지역의 학력 격차는 지역 불균형 문제로 이어져 과거 단순한 교육의 문제로만 여겨진 것에 대한 인식 개선과 교육청뿐 아닌 지자체, 지역 간의 협력이 필수요인임을 확인할 수 있었다.

둘째, 선행운동 단계에서는 다행복교육지구 추진 전의 시기로, 교육청, 지자체, 교육지원청 차원에서 각각 개별로 진행되고 있던 교육격차 해소를 위한 활동을 살펴보았다. 교육공동체에 대한 인식 및 필요성은 가지고는 있었으나 구심점이 없어 기관 간 협력이 힘들었음을 확인할 수 있었다.

셋째, 정치적 활동 단계에서는 다행복교육지구 운영의 근거가 되는 관련 조례의 제정과 다행복교육지구 지정 이전에 있었던 각 관련기관의 일련의 과정들을 살펴보았다. 부산일보의 학력격차 신명모삼천지교 기획기사로 인해 교육공동체의 필요성에 대한 공통된 의견을 모아 각 협의체를 구성하고 학력 격차 해소 방안을 위한 조례를 발의하는 등이 이루어졌다. 교육청, 시, 각 지자체의 정책 및 교육예산 운용 개선, 공청회 개최, 협의회 구성 등을 통해 여러 형태의 요구와 지지가 다행복교육지구 지정을 앞두고 다양한 활동들이

진행되었다.

넷째, 공식적 입법 단계로 다행복지구 운영의 법령적 근거가 되는 '교육 격차 해소를 위한 민관협력 활성화 지원' 조례가 제정되고 다행복교육지구 운영을 위한 관련 기관의 활동을 확인할 수 있었다.

본 연구를 통해서 시·도교육청 차원에서 이루어지는 교육정책결정 과정을 살펴볼 수 있었다. 다행복지구 운영의 법령적 근거가 되는 '교육 격차 해소를 위한 민관협력 활성화 지원' 조례는 2017년 7월에 통과되었고, 다행복교육지구 선정은 2017년 10월에 이루어졌다. 정책을 결정함에 있어 그 필요성에 대해 관계 기관들이 공감하고 있었기에 여타 다른 정책과 달리 그 진행과정이 다소 빠르게 진행되었다. 사회적 합의에서 행정적 합의, 정책 결정까지 1년이 채 걸리지 않았다. 하지만, 진행속도가 빨랐던 만큼 정책 시행으로 혜택을 받는 학생과 학부모, 정책 시행의 실무자인 학교 등 실제 상황에서 필요한 논의 사항들을 충분히 고려하는 절차가 없다면 정착할 수 없을 것이다. 정책 결정 참여자들은 본인들이 속한 기관인 민·관·학의 합의도 중요하지만, 학생, 교사, 학부모 등 교육 이해집단의 입장을 충분히 고려해야 할 것이다.

References

Easton, D.(1965). A systems analysis of political life. New York: John Wiley & Sons.

Ha, B. W. and Yang, S. A.(2005). Analysis of the educational Partnership program in Gyeonggi Province: The Good High School Case, The Journal of Educational Administration, 23(4), 405~424.

Jung, B. J.(2008). study on the educational policy making process shown in the cases about amendment of private school act : focused on the process of 1st & 2nd private school act amendments at the 17th national assembly, Major in Eudcational Management and Life-long

Education Graduate School of Education, Yonsei University.

Jung, I. H · Joo, C. H. and Kim, J. W.(2016). Educational Policy Theory and Case, Dongmoomsa.

Kang, Y. H · Kim, Y. B · Ryu, H. G · Kim, J. C. and Kang, T. J.(2004). A Study on the Present Situation and Solutions of Educational Gap, Korean Educational Development Institute, CR 2004-48.

Kim, D. Y.(2008). A Study on the Decision Making Process regarding the Appointment of Principals' applications. Kyonggi University.

Kim, J. Y. and Kim, J. E.(2013). Exploring the trend in within-school achievement gap and its school-level covariates, Journal of Educational Evaluation, 26(5) 959~980.

Kim, K. K.(2005). Educational Gap in Korea and Determinant Factors, Korean Journal of Sociology of Education, 15(3), 1~27.

Kim, K. W.(2017). Education Problems and Policies, Kyungpook National University.

Kim, Y. B. · Kim, S. S. · Park, H. J. · Shin, H. S. · Park, J. H. · Kim, K. S. and Lee, K. J.(2009). An Analysis of the Present Situation of Education in Korea : Focusing on the Educational Gap between Schools in the Region, Korean Educational Development Institute, RR 2009-37.

Kim, Y. B. · Lee, J. K. · Lim, H. J. and Shin, H. S.(2010). A Study on the Changing Trends and Solutions of Academic Disparity, Korean Educational Development Institute, RR 2010-25.

Lee, D. H.(2014). A Study on Politics of Education Policy-making by globalization: Focus on the Autonomy Private High School Policy-Making, The Educational Research for Tomorrow, 27(2), 115~151.

Lee, J. H.(2015). A Study on the Present Situation and Suggestions for Developing the Educational Equilibrium in Busan Metropolitan City, A Report on Busan Education Policy Studies, Busan Education Research & Information Center Education Policy Institute.

Lee, J. K. · Kim, Y. B. and Shin, H. J.(2016). A Study on Korea National Achievement Gap Trends and Remedial Measures, Journal of Korean Education, 43(1), 261~286.

Lee, M. S. and Kim, J. W.(2007). An Analysis of

- Policy-making Process of Early Childhood Education Act, The Journal of Educational Administration, 25(2), 71~91.
- Lee, S. C.(2016). A Search for Policy Implications for Balanced Education in Busan: Education Policy for the Western Busan Region, Busan Education Issue Paper, 10.
- Ryu, B. R. and Kim, S. S.(2006). Education Gap : An Analysis of the Influence of Home Location and School Education, Korean Educational Development Institute, RR 2006-7-2
- Shin, H. S. · Kim, Y. B. · Yang, S. K. and Cha, S. H.(2011). A Study on the Closing of Academic Disparity and the Analysis of Major Education Policies, Korean Educational Development Institute, OR 2011.
- Sung, B .C.(2017). A Study on the Policy Direction of Dahaengbok Education Zone, Busan Metropolitan City office of Education.
- Sung, B. C. and Jun, C. W.(2016). An Analysis of Educational Gap between the District Office and Military in Busan Metropolitan City and Its Policy Implications, The 2nd Busan Metropolitan City - Busan Metropolitan City office of Education Joint Seminar on Education, Busan Development and Education Innovation.
- Sung, B. C. and Lee, S. C.(2016). Development of Evaluation Model and Indicators for Quality Management of Busan Innovative Schools, Teacher Education Research, 55(1), 14~30.
- Sung, B. C. and Lee, S. C.(2017). A Study on Teachers and Parents' Perceptions on the Introduction of Innovational Education District in Busan Area, Journal of Educational Innovation Research, 27(3), 1~22.
- <http://www.busan.com>
-
- Received : 27 February, 2018
 - Revised : 13 March, 2018
 - Accepted : 19 March, 2018