

2016년  
교육정책 연구보고서

# 경남의 구도심 및 농·산·어촌 작은학교 활성화 방안 연구

GYEONGSANGNAMDO EDUCATION  
RESEARCH & INFORMATION INSTITUTE







# 경남의 구도심 및 농·산·어촌 작은 학교 활성화 방안 연구

- 전홍표 책임연구원 -

연구진		
책임 연구자	전홍표	미래교육부
공동 연구자	류영철	미래교육부



## - 목 차 -

### <요약>

#### I. 서론

- 1. 연구의 필요성 및 목적 ..... 1
- 2. 연구 내용 및 방법 ..... 3

#### II. 본론

- 1. 소규모 학교 통폐합의 추진 배경과 현황 ..... 4
  - 1.1 농·산·어촌지역의 개념 ..... 4
  - 1.2 농·산·어촌의 인구 현황 ..... 4
  - 1.3 농·산·어촌의 다문화 가정의 증가 ..... 10
  - 1.4 농·산·어촌의 지역 학교의 교육여건 ..... 13
- 2. 소규모 학교에 대한 정책 변화 ..... 16
  - 2.1 소규모 학교 통폐합의 추진 배경 ..... 16
    - 2.1.1 1982 ~ 1993 통폐합 정책 ..... 16
    - 2.1.2 1993 ~ 2004 통폐합 정책 ..... 17
    - 2.1.3 2005 ~ 2009년 통폐합 정책 ..... 18
    - 2.1.4 2010 ~ 2014년 통폐합 정책 ..... 19
    - 2.1.5 2015 ~ 2016년 통폐합 정책 ..... 20
- 3. 소규모 학교 통폐합 추진과정에서 제기된 문제점 ..... 28
  - 3.1 소규모 학교 통폐합 논리 ..... 28
  - 3.2 소규모학교 통폐합의 비판적 논리 ..... 29
- 4. 외국의 소규모 학교 통폐합 효과 분석 사례 ..... 34
  - 4.1 외국의 소규모 학교 통폐합 사례(미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주 사례) ..... 37
    - 4.1.1 미국의 사례 ..... 37

4.1.2 영국의 사례 .....	38
4.1.3 일본의 사례 .....	39
4.1.4 핀란드의 사례 .....	41
4.1.5 호주의 사례 .....	43
4.2 외국 통폐합정책의 시사점 .....	45
5. 2016년 경상남도교육청 적정규모학교 육성 추진 계획 검토 .....	48
5.1 경상남도교육청 적정규모학교 육성사업 현황 .....	48

### Ⅲ. 결론

1. 경남의 구도심 및 농·산·어촌 작은 학교 활성화 방안 .....	52
1.1 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 사업 개선 .....	52
1.2 복식수업과 교과통합적 수업의 적극적인 결합 .....	56
1.3 소규모 학교 통폐합시 교육영향 평가제 도입 및 실시 .....	60
1.4 소규모학교 지원 및 육성 조례 제정 .....	62
1.5 소규모 학교를 살리는 부분적 자유 학군제 도입 .....	64
1.6 농·산·어촌중심의 교육 행복지구 선정 .....	68
1.7 경남형 적정규모학교 육성 방안 마련 .....	69

### Ⅳ. 제언 .....

* 참고문헌 .....	75
--------------	----

## - 표 목차 -

<표 1> 동.읍.면지역 인구 .....	5
<표 2> 동.읍.면지역 유소년 인구 변화 추이 .....	6
<표 3> 경상남도 학생수 변화 추이 .....	8
<표 4> 전국 학령인구 변화 추이 .....	9
<표 5> 학생수별 학교수의 지역별 분포(초등학교) .....	10
<표 6> 연도별 학교급별 다문화가정 학생 수(2012~2015) .....	11
<표 7> 지역규모별 학교급별 다문화가정 학생 수(2015) .....	11
<표 8> 시도별 학교급별 다문화가정 학생 수(2015) .....	12
<표 9> 전국 소규모 초등학교 학생수별 학교수 (2013년 기준) .....	14
<표 10> 학령인구의 지속적 감소에 따른 소규모학교 증가추이 .....	14
<표 11> 전국 소규모 초등학교 복식학급 학교수(2015) .....	15
<표 12> 1993 ~ 2004 통폐합 기준 시·도별 통폐합 기준 .....	18
<표 13> 연도별 소규모 학교 통폐합 추진 과정 .....	21
<표 14> 단계별 소규모 학교 통폐합 추진 과정 .....	22
<표 15> 2016년 교육부 적정규모 학교 육성 권고(안) 기준 .....	22
<표 16> 경상남도 학생수별 학교수(2015년 통계기준) .....	23
<표 17> 교육부 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화에 따른 학교 통폐합 인센티브 .....	24
<표 18> 2015년 지방교육재정 운영성과평가 평가지표별 배점표 .....	25
<표 19> 2015년 시·도 교육청별 지방교육재정 운영성과 평과 결과 .....	26
<표 20> 지방교육재정교부금의 학급당, 학생당 경비 개정(안) .....	27
<표 21> 지방교육재정교부금의 기관운영비 개정(안) .....	27
<표 22> 소규모 학교 통폐합 논리 .....	28
<표 23> 학생 수 100명 이하의 호주 극소규모 학교 수 (1996-2010년) .....	43
<표 24> 학령인구의 지속적 감소에 따른 소규모학교 증가추이 .....	48

<표 25> 2016년 적정규모학교 육성 기준 .....	48
<표 26> 2016년 경상남도교육청 적정규모학교 대상학교 .....	49
<표 27> 2016년 경상남도교육청 지역별 적정규모학교 대상학교 현황 .....	50
<표 28> 2015년 경상남도교육청 통폐합 추진현황 .....	51
<표 29> 2016년 경상남도교육청 통폐합 추진방향 .....	51
<표 29> 경상남도교육청 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업 운영성과 (2015) .....	53
<표 30> 경상남도교육청 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업 개선방안 (2015) .....	54
<표 31> 교육청 주도형 학교통폐합 추진 절차의 사례 .....	60
<표 32> 단위학교 주도형 학교통폐합 추진 절차 .....	61
<표 33> 교육영향평가 기반형 학교통폐합 추진 절차의 사례 .....	62
<표 34> 초·중등교육법 시행령」 제16조 개정(안) .....	66

## - 그림 목차 -

[그림 1] 동.읍.면지역 인구 변화 추이(1980~2015) .....	6
[그림 2] 동.읍.면지역 유소년 인구 변화 추이 .....	7
[그림 3] 초등학교 학령인구 변화 추이 .....	8
[그림 4] 학령인구 변화 추이 .....	9
[그림 5] 연도별 학교통폐합 추이(1982 ~ 2015 .....	19
[그림 6] 전국 학교 통폐합 현황(2010-2014) .....	22
[그림 7] 2016년 전국 초등학교 교사 임용 현황> .....	24
[그림 8] 전국 특별교부금 중 지역교육현안수요 교부 현황 .....	26
[그림 9] 핀란드의 수도 헬싱키에 위치한 스트론베리(strombergin) 초등학교 복식 학급 편성 교실 배치 .....	57
[그림 10] 스트론베리(strombergin) 초등학교 복식수업을 위한 유리로 연결된 교실 .....	57
[그림 11] 독일의 복식학급제도를 위한 시간표 .....	58
[그림 12] 도시서 소규모 농촌학교 전학 허용하자(2013-2015) .....	67
[그림 13] 행복교육지구 추진체계(안) .....	68



## <연구 요약>

### 1. 연구 목적

도시와 농촌간 교육, 경제, 사회, 문화적 여건이 낙후되어 왔다. 이로 인해 급격한 이촌향도(離村向都)가 이뤄졌다. 낙후된 농어촌지역은 저출산 영향이 겹쳐 학령아동수가 급감하게 되었다. 이로 인해 지역내 학교는 소규모화 되었고 교육여건을 악화시켰다. 농어촌의 열악한 교육 여건은 이농을 부추기는 요인으로 작용하고 귀농의 장애가 되고 있다. 이러한 현상은 농어촌학교를 열악하게 하는 등 악순환이 반복되었다.

이에 정부는 농어촌지역의 소규모학교에 대하여 경제적 효율성에 기반을 둔 교육정책으로 1982년도부터 소규모학교 통폐합 정책을 추진하였다. 참여정부에 들어 ‘작고 아름다 운학교 육성’으로 농어촌 소규모학교에 대한 정책변화가 있었지만, 이명박 정부 초기부터 ‘농·산·어촌 소규모학교 통폐합을 통한 적정규모 학교 육성 계획(교육과학기술부, 2009)’을 추진하였다. 또한 박근혜 정부에서는 “지역별·학교급별 특성을 반영한 새로운 적정규모학교 육성” 권고 기준에 따라 소규모학교는 통폐합되었다. 이에 1982년부터 현재까지 전국적으로 3,697개 학교가 폐교 되었다. 이 기간 동안 경상남도의 경우 1982~1998년 사이 563개 학교가 통폐합되었다<sup>1)</sup>. 1999년 100명 이하의 소규모 학교 194교 통폐합하였으며, 1982년부터 2016년 3월 현재까지 554 개교가 폐지되었다<sup>2)</sup>.

이런 과정에서 중앙집권적이고, 국가 주도적으로 일을 처리하면서 현장의 반대와 비판이 많이 발생하고 있으며, 교육적으로도 문제가 되기도 하였다.

내가 졸업한 학교, 우리 고장이 아끼고 가꾸었던 학교가 없어지면서 이에 대한 저항이 컸으며, 아이들을 통합된 원거리의 학교로 보내면서 안전의 문제, 통학시간의 문제, 다양한 교육활동을 쉽게 접할 수 없는 등의 문제가 제기되고 있다<sup>3)</sup>. 또한 농어촌지역에서 통폐합은 전통적으로 학교가 가지고 있던 지역 문화 중심적 역할을 상실케 하고 지역사회의 상호유대를 약화 시키게 만든다. 왜냐하면 농어촌 지역의 학교문제는 는 학교만의 문제가 아니며, 지역사회 문제이고, 학교가 폐쇄되면 그

1) 2014-2016년 초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모학교 육성 세부 추진 계획, 경상남도교육청 적정규모학교육성추진단, 2013

2) 경상남도교육청 자료 통폐합 학교 현황(2016.3월 기준)

3) 최준열,(2005)농·산·어촌 소규모 학교 통폐합실태 분석과 개선방안, 공주대학교 교육연구소

지역사회도 쇠퇴 시키고 있기 때문이다(최준열 등, 2007: 101-102)<sup>4)</sup>.

소규모 학교 통폐합 정책이 가지는 장단점의 문제는 학교의 여건에 따라 달라질 수 있다. 비록 소규모 학교 이지만 유지하면서 발전시켜야 할 학교가 있는가 하면 통합하여 교육활동을 다양화할 학교가 있을 수 있다. 이에 본 연구에서는 이런 양면의 차원을 감안하여 구도심과 농·산·어촌 작은학교의 장점과 지역적 특성을 살릴 수 있는 방법 모색하고 찾아오는 학교 만들기를 위한 대응 방안 모색해 보았다.

## 2. 연구 내용 및 연구 방법

- 소규모 학교의 통폐합 추진 배경과 현황 분석
  - 통폐합 정책의 도입배경과 정책목표 분석
  - 통폐합 정책의 연도별, 시도별 추진과정과 현황 분석
  - 외국의 통폐합 사례분석
  
- 소규모 학교 통폐합 정책 논리적 기초 분석
  - 소규모 학교 통폐합의 효과 분석
  - 소규모 학교 통폐합에 대한 찬반 논점 분석
  - 소규모 학교 통폐합 추진과정에서 제기된 문제점

## 3. 연구방법

- 문헌 연구
  - 소규모 학교 통폐합 관련 국내외 학술논문, 학위논문, 언론 기사, 정책자료를 분석하여 소규모 학교 통폐합에 관한 문헌자료를 분석함.
  - 소규모 학교 통폐합 관련 영국, 미국, 캐나다, 일본, 호주, 뉴질랜드의 사례를 분석하여 우리나라의 통폐합 정책과 비교함.
  
- 소규모 학교 통폐합의 실태 분석
  - 교육청별 소규모 학교 통폐합 정책과 추진과정, 추진실적을 분석함.
  - 소규모 학교 통폐합의 효과, 문제점, 제기된 문제점에 대한 대응 방안 등을

---

4) 최준열·강대중(2007)농·산·어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석과 개선방안. 교육인적자원부

분석함.

## 4. 연구 결과

농어촌 소규모학교는 단순히 아동들에게 수업만 해주는 곳이 아니라 그 지역사회 아동의 생활공간이 되어 있으며, 지역주민의 중심센터가 되어 있다. 농어촌 학교의 운동회, 소풍, 졸업식, 입학식과 같은 행사는 단순히 학교만의 행사가 아니라 농어촌 지역의 전체 행사이다. 이러한 소규모 학교의 특성을 고려하여 경남의 농·산·어촌 작은 학교 활성화 방안을 제시 하자면 다음과 같다.

### 가. 소규모학교 지원 및 육성 조례 제정

경상남도 교육청도 저출산 등으로 인한 학생수의 감소로 작은 학교가 지속적으로 발생할 것을 감안하여 소규모학교가 위치한 주민 자녀에 대한 교육기회와 지역의 역사와 문화의 흐름을 유지하고 작은 학교가 갖는 장점과 지역적 특성을 살려 행정·재정의 지원을 통해 교육과정을 특성화하고 낙후된 시설을 개선하여 학생들에게 질 좋은 교육을 제공하여 농촌 살리기에도 기할 농어촌 소규모학교 지원 조례 등 제정이 요구되어진다

### 나. 소규모 학교를 살리는 부분적으로 자유 학군제 도입

교육여건 격차를 최소화하고 도시 학교의 과밀학급과 농촌 학교의 폐교 위기를 해결하고 소규모학교와 농촌 지역실정에 맞는 교육을 위해 통학구역 미지정 대상에 포함시키는 초·중등교육법 시행령 개정 요구와 함께 소규모 농촌학교 활성화에 위해 부분적으로 자유 학군제를 도입해 소규모 학교로 전입학이 가능한 조건 마련이 필요하다.

## 다. 소규모 학교 통폐합시 교육영향 평가제 도입 및 실시

어쩌면 학교의 통폐합은 학교의 수요 발생에 따른 학교 설립처럼 지역사회의 발전과 쇠락에 따라 수요 및 요구가 감소하여 발생하는 자연스러운 교육행정 행위이며 향후 지속적으로 발생하게 될 것이다. 그래서 정부와 교육청은 학교 통폐합시 나타날 수 있는 사회적 갈등 요인을 미리 예측하고 이를 최소화하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 통폐합 위원회를 구성하고 여기에서 학교 통폐합 영향평가를 실시하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 학교는 오랫동안 한 지역의 중요한 사회 시설이었다. 단지 학생 수가 감소했다는 이유로 무조건 폐교시킬 것이 아니라 폐교에 따른 교육적 및 사회적 충격에 대한 깊이 있는 분석이 선행되어야 할 것이다. 즉, 학교 통폐합 이전에 장단기 관점에서 학교 통폐합을 통해 얻는 것은 무엇이고, 잃는 것은 무엇인지에 대해 다양한 영역에서 깊은 질문이 선행되어야 할 것이다.

## 라. 소규모 학교 통폐합시 교육영향 평가제 도입 및 실시

어쩌면 학교의 통폐합은 학교의 수요 발생에 따른 학교 설립처럼 지역사회의 발전과 쇠락에 따라 수요 및 요구가 감소하여 발생하는 자연스러운 교육행정 행위이며 향후 지속적으로 발생하게 될 것이다. 그래서 정부와 교육청은 학교 통폐합시 나타날 수 있는 사회적 갈등 요인을 미리 예측하고 이를 최소화하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 통폐합 위원회를 구성하고 여기에서 학교 통폐합 영향평가를 실시하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 학교는 오랫동안 한 지역의 중요한 사회 시설이었다. 단지 학생 수가 감소했다는 이유로 무조건 폐교시킬 것이 아니라 폐교에 따른 교육적 및 사회적 충격에 대한 깊이 있는 분석이 선행되어야 할 것이다. 즉, 학교 통폐합 이전에 장단기 관점에서 학교 통폐합을 통해 얻는 것은 무엇이고, 잃는 것은 무엇인지에 대해 다양한 영역에서 깊은 질문이 선행되어야 할 것이다.

## 마. 일관성 있는 소규모학교 통합 정책마련

경상남도교육청의 적정규모학교 육성 추진 계획에 고려되어야 할 사안은 일관성 있는 소규모학교 통합 정책마련이다. 현재까지 소규모학교 통폐합 정책은 중앙 정부 주도로 추진하다가 시도 자율에 맡기기도 하였으며, 국가 재정으로 지원하기도 하고 시도 자체 재원으로 지원하기도 하는 등 일관성 없는 정책 추진되었다. 이에 경상남도는 소규모학교 통폐합 정책을 경제적 문제와 사회구조적 접근을 통해 통합적이고 일관성 있는 정책 추진을 도모하여야 한다. 그리고 교육재정 효율화라는 근시안적 재정적 편익의 문제점을 고려해야 한다. 학교 통폐합으로 인해 줄어드는 경비와는 대조적으로 소요되는 경비가 적지 않다는 점에서 경제적 편익에 대한 문제점이 점검 될 수 있는 경남형 적정규모학교 육성 방안 마련해야 할 것이다.



# <경남의 구도심 및 농·산·어촌 작은 학교 활성화 방안 연구>

## I. 서론

### 1. 연구필요성 및 목적

우리나라는 1948년 제정된 헌법에 모든 국민의 균등하게 교육받을 권리와 초등교육의 의무화·무상화를 규정하고, 1954년에 의무교육완성 6개년 계획을 수립하는 등 교육기회의 확대를 도모하였다. 이때 의무교육의 확충 전략은 ‘선 학생수용, 후 여건조성’이었다. 정부는 오지 벽지를 포함한 농어촌 등 전국 방방곡곡에 학교를 만들고, 교육의 기회를 모두에게 개방하고자 하였다.<sup>5)</sup>

우리나라의 1960년대 지역개발정책은 경제적 효율성에 바탕을 둔 성장 지향적 정책이었다. 자원을 배분함에 있어 선택과 집중의 원리가 적용되어, 성장 잠재력이 큰 수도권과 대도시 중심으로 인적·물적 자원이 집중 되었다<sup>6)</sup>(최혜천, 2003; p. 130). 이 과정에서 농·산·어촌 지역은 정책적 소외현상을 겪으면서 도농격차의 문제와 지역간 갈등으로 표출되고 있다.

이러한 성장 중심의 산업화 과정에서 농어촌지역은 주요정책에서 소외되는 정책적 불균형이 오랜 기간 지속되면서 도·농간 격차가 지역 간 갈등의 문제로 표출되어 왔고, 교육 분야에서도 지역 간 교육격차 문제로 쟁점화 되고 있다.

특히 도시에 비해 농촌은 교육, 경제, 사회, 문화적 여건이 낙후되어 왔다. 이로 인해 급격한 이촌향도(離村向都)가 이뤄졌다. 낙후된 농어촌지역은 저출산 영향이 겹쳐 학령아동수가 급감하게 되었다. 그리고 학교가 소규모화 되며 교육여건이 낙후되었다. 이오같은 농어촌의 열악한 교육 여건은 이농을 부추기는 요인으로 작용하고 귀농의 장애가 되고 있다. 이러한 현상은 농어촌학교를 열악하게 하는 등 악순환을 반복하고 있는 실정이다.

5) 임연기·박삼철·이진철(2013), 소규모학교 성공사례 분석 연구. 한국교육개발원.

6) 최혜천(2003), 실천성의 측면에서 본 우리나라 지역개발정책의 비판적 검토와 정책과제. 한국도시행정학회 제16집 제3호

정부는 이러한 악순환을 해결하기 위해 농어촌지역의 소규모학교에 대하여 경제적 효율성에 기반을 둔 교육정책으로 1982년도부터 소규모학교 통폐합 정책을 추진하였다. 참여정부에 들어 ‘작고 아름다운학교 육성’으로 농어촌 소규모학교에 대한 정책변화가 있었지만, 이명박 정부 초기부터 ‘농·산·어촌 소규모학교 통폐합을 통한 적정규모 학교 육성 계획(교육과학기술부, 2009)’을 추진하였다. 또한 박근혜 정부에서는 “지역별·학교급별 특성을 반영한 새로운 적정규모학교 육성” 권고 기준을 제시하였다. 이처럼 정부의 소규모학교 통폐합 정책을 통하여 1982년부터 현재까지 전국적으로 3,697개 학교가 폐교 되었다. 이 기간 동안 경상남도의 경우 1982~1998년 사이 563개 학교가 통폐합되었다<sup>7)</sup>. 1999년 100명 이하의 소규모 학교 194교 통폐합하였으며, 1982년부터 2016년 3월 현재까지 554 개교가 폐교되었다<sup>8)</sup>.

이런 소규모 학교에 대한 중앙집권적이고, 국가 주도적인 정책은 현장의 반대와 비판을 발생시키고 있으며, 교육적으로도 문제가 되기도 하였다.

우선 내가 졸업한 학교, 우리 고장이 아끼고 가꾸었던 학교가 없어지면서 이에 대한 저항이 발생하였다. 농어촌지역에서 통폐합은 오랜 기간 학교가 가지고 있던 지역 문화 중심적 역할을 상실케 하고 지역사회 상호유대를 약화시키기 때문이다. 그리고 아이들을 통합된 원거리의 학교로 보내면서 안전의 문제, 통학시간의 문제, 다양한 교육활동을 쉽게 접할 수 없는 등의 문제가 제기되고 있다<sup>9)</sup>. 또한, 왜냐하면 농어촌 지역의 학교문제는 학교만의 문제가 아니며, 사회사회의 문제이고, 학교가 폐쇄되면 그 지역사회도 쇠퇴하기 때문이다(최준열 등, 2007: 101-102)<sup>10)</sup>.

학교의 여건과 지역의 여건에 따라 소규모 학교 통폐합 정책이 가지는 장단점의 문제는 달라질 수 있다. 비록 소규모 학교 이지만 유지하면서 발전시켜야 할 학교가 있는가 하면 통합하여 교육활동을 다양화 할 학교가 있을 수 있다.

이에 본 연구에서는 이런 양면의 차원을 감안하여 구도심과 농·산·어촌 소규모학교의 장점과 지역적 특성을 살릴 수 있는 방법 모색하고 소규모 학교를 위한 활성화 방안 모색해 보고자 한다.

7) 2014~2016년 초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모학교 육성 세부 추진 계획, 경상남도교육청 적정규모학교육성추진단, 2013

8) 경상남도교육청 자료 통폐합 학교 현황(2016.3월 기준)

9) 최준열,(2005),농·산·어촌 소규모 학교 통폐합실태 분석과 개선방안, 공주대학교 교육연구소

10)최준열·강대중(2007),농·산·어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석과 개선방안. 교육인적자원부

## 2. 연구 내용 및 방법

- 소규모 학교의 통폐합 추진 배경과 현황 분석
  - 통폐합 정책의 도입배경과 정책목표 분석
  - 통폐합 정책의 연도별, 시도별 추진과정과 현황 분석
  - 외국의 통폐합 사례분석
  
- 소규모 학교 통폐합 정책 논리적 기초 분석
  - 소규모 학교 통폐합의 효과 분석
  - 소규모 학교 통폐합에 대한 찬반 논점 분석
  - 소규모 학교 통폐합 추진과정에서 제기된 문제점
  
- 문헌 연구
  - 소규모 학교 통폐합 관련 국내의 학술논문, 학위논문, 언론 기사, 정책자료를 분석하여 소규모 학교 통폐합에 관한 문헌자료를 분석함.
  - 소규모 학교 통폐합 관련 영국, 미국, 캐나다, 일본, 호주, 뉴질랜드의 사례를 분석하여 우리나라의 통폐합 정책과 비교함.
  
- 소규모 학교 통폐합의 실태 분석
  - 교육청별 소규모 학교 통폐합 정책과 추진과정, 추진실적을 분석함.
  - 소규모 학교 통폐합의 효과, 문제점, 제기된 문제점에 대한 대응 방안 등을 분석함.

## Ⅱ. 본론

### 1. 소규모 학교 통폐합의 추진 배경과 현황

#### 1.1 농·산·어촌지역의 개념

일반적으로 농촌이란 도시와는 상반되는 개념으로 쓰인다. 구체적인 행정구역으로는 인구 3만이 넘는 읍을 제외한 군부(읍,면)지역을 말한다.<sup>11)</sup> 좁은 의미에서의 농촌은 어촌이나 산촌과 구별하여 주로 농사만을 짓고 사는 농업 촌(agricultural village)을 말하는 수도 있으나 보통 넓은 의미에서는 농업 촌, 어촌, 산촌 등을 포함하는 즉, 도회지가 아닌 시골을 의미한다.<sup>12)</sup>

본 연구에서 '농·산·어촌'이란 농림어업인 삶의 질 향상 및 농·산·어촌지역 개발촉진에 관한 특별 법 제3조와 읍·면의 전지역, 동(洞)의 지역 중 국토의 계획 및 이용에 관한법률 제35조 제1항 제1호의 규정에 의하여 지정된 주거지역·상업지역 및 공업지역을 제외한 지역이라는 정의를 근거로 사용하였다. 즉, 농·산·어촌지역의 개념은 1994년 도농 통합 이후 동 지역은 도시로 읍·면 지역은 농촌지역을 구분 한 것으로 사용하였다.

#### 1.2 농·산·어촌의 인구 현황

농·산·어촌은 급속한 산업화와 더불어 인구가 도시로 유출되고 있다. 더구나 이러한 농·산·어촌의 인구 감소 추세는 세계무역기구(WTO), 자유무역협정(FTA) 등과 관련되어 세계가 변화하는 흐름에 가속화 될 것으로 예상되어 진다.

1980년 이후 전국 인구는 3,741만 명에서 2015년 4,970만 명으로 약 1,200만 명이 증가하였다(<표 1> 참조). 도시(동지역) 인구 또한 지난 30년간 2,100만 명이 늘어나 1980년부터 2015년까지 약 2배 가까이 인구가 증가하였다([그림 1] 참조). 이에 반해 농촌(읍·면지역) 인구는 1980년 1,600만 명에서 2015년 939만 명으로 약 700 만명이 줄어들었다.

11) 황종호(2002), “농촌 노인의 복지 욕구 충족 방안에 관한 연구”, p.4

12) 황종호(2002), “농촌 노인의 복지 욕구 충족 방안에 관한 연구”, p.4

전국 인구 대비 읍·면지역 인구 비율은 1980년 42.8%에서 2015년 18.9%로 크게 떨어졌다.

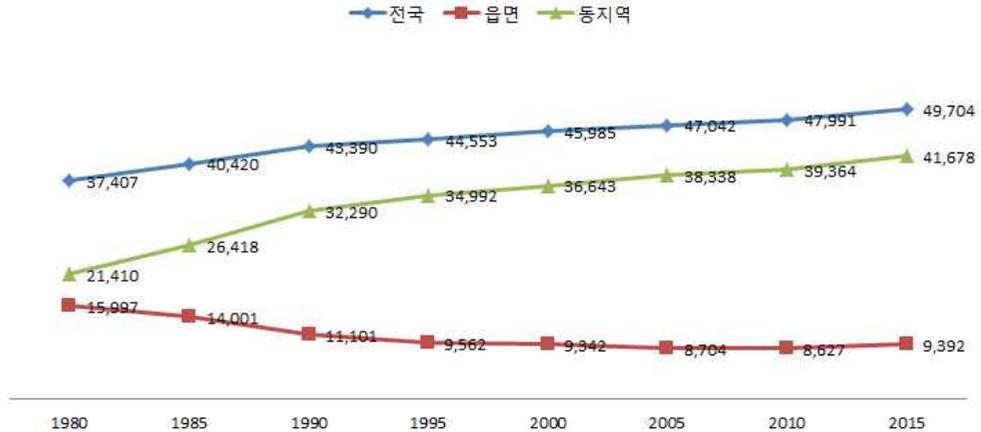
이는 도심 지역의 인구는 증가한 반면, 농·산·어촌 인구는 지속적으로 감소하고 있음을 보여주고 있다. 더욱이 농어촌학교 학생 수는 도시학교 학생 수에 비해 감소폭이 더 큰 실정이다.

<표 1> 동·읍·면지역 인구

(단위 : 천명, %)

지역	구분	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
전국	남자	18,749	20,228	21,771	22,357	23,068	23,466	23,841	24,819
	여자	18,658	20,192	21,619	22,196	22,917	23,576	24,150	24,885
	유소년인구*	12,656	12,095	11,134	10,236	9,639	8,986	7,787	6,906
	생산연령인구**	23,305	26,575	30,094	31,678	32,973	33,690	34,779	36,229
	고령인구***	1,446	1,750	2,162	2,641	3,372	4,365	5,425	6,569
	전체	37,407	40,420	43,390	44,553	45,985	47,042	47,991	49,704
읍면지역	남자	8,051	7,073	5,582	4,762	4,650	4,320	4,282	4,817
	여자	7,946	6,928	5,519	4,800	4,692	4,384	4,345	4,575
	유소년인구*	5,708	4,260	2,623	1,929	1,742	1,495	1,286	1,129
	생산연령인구**	9,392	8,785	7,473	6,507	6,230	5,590	5,535	5,954
	고령인구***	897	957	1,004	1,126	1,370	1,618	1,806	1,930
	전체	15,997	14,001	11,101	9,562	9,342	8,704	8,627	9,392
동지역	남자	10,698	13,154	16,189	17,596	18,418	19,146	19,559	20,792
	여자	10,712	13,264	16,101	17,396	18,225	19,192	19,805	20,886
	유소년인구*	6,948	7,835	8,511	8,307	7,897	7,491	6,500	5,777
	생산연령인구**	13,913	17,790	22,621	25,171	26,743	28,100	29,245	30,275
	고령인구***	548	794	1,158	1,515	2,001	2,747	3,618	4,638
	전체	21,410	26,418	32,290	34,992	36,643	38,338	39,364	41,678
	읍면지역인구비율 (%)	42.8	34.6	25.6	21.5	20.3	18.5	18.0	18.9

### 전국 인구변화 추이



[그림 1] 동.읍.면지역 인구 변화 추이(1980~2015)

한편 <표-2>에서 보는 바와 같이 동.읍면 지역 인구 구조를 보면, 읍면지역의 0~14세 인구를 살펴보면 1980년 읍면지역의 0~14세 유소년 인구는 5,708 천명에서 전국 45.1%에서 2015년 통계는 1,129천명(16.3%)으로 1980년 대비 4,579천명 감소하였다.

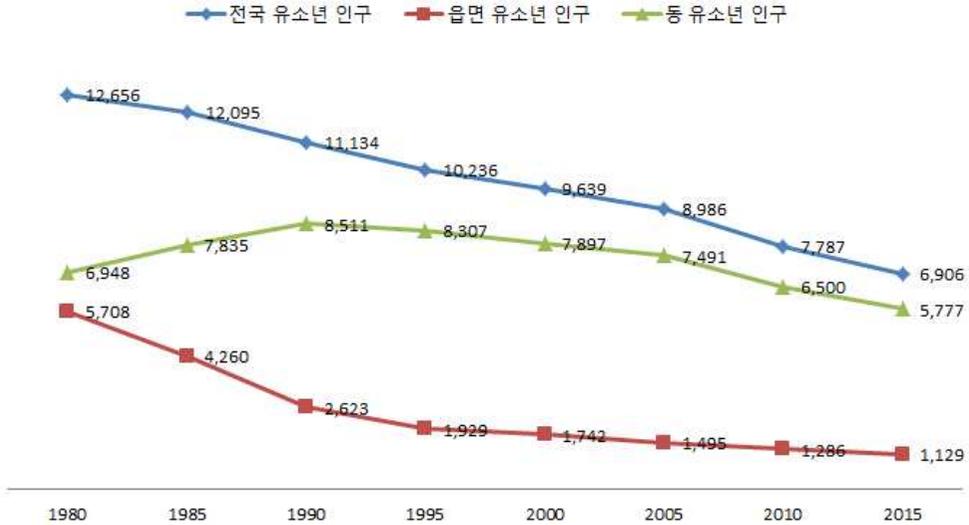
이에 반해 동지역의 0~14세 인구는 6,948 천명에서 5,777 천명으로 1,171천명 감소하여 그 폭은 읍면지역보다 덜 하였다.

<표 2> 동.읍.면지역 유소년 인구 변화 추이

(단위 : 천명, %)

년도	전국 유소년 인구	읍면 유소년 인구	동 유소년 인구	읍면지역 유소년 비율(%)
1980	12,656	5,708	6,948	45.1
1985	12,095	4,260	7,835	35.2
1990	11,134	2,623	8,511	23.6
1995	10,236	1,929	8,307	18.8
2000	9,639	1,742	7,897	18.1
2005	8,986	1,495	7,491	16.6
2010	7,787	1,286	6,500	16.5
2015	6,906	1,129	5,777	16.3

## 유소년 인구 변화 추이



[그림 2] 동·읍·면지역 유소년 인구 변화 추이

통계수치에서 볼 수 있듯이 도시지역 학교 수는 증가하는데 반해 농어촌학교 수는 감소하고 있으며, 각급 학교 수의 감소현상은 초등학교에서 특히 크게 나타나고 있다.

농어촌지역은 인구의 감소와 고령화로 인하여 학령인구가 급격히 감소하고 있다.

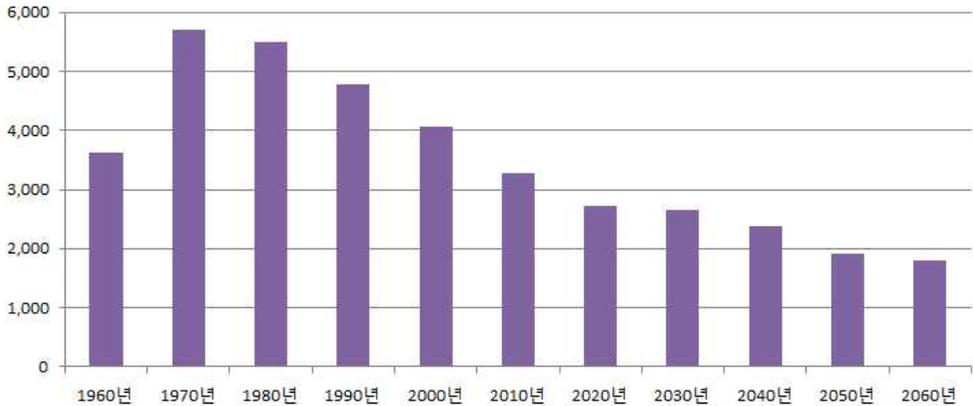
학령인구란 각급 교육기관에 다닐 적령기 나이의 인구를 말한다. 만 나이를 기준으로 초등학교는 6~11세를 일컫고, 중학교는 12~14세, 고등학교는 15~17세, 대학교는 18~21세인 인구를 각각 합산한 인구가 학령인구이다.

10년 주기로 학령인구의 변화를 살펴보면, 1960년대 이후 급격히 증가하다가 1970년대부터 감소는 경향을 보이고 있다. 그러나 그 정점이차이가 있는데, 초등학교 학령인구(6~11세)는 통계자료가 있는 1960년 이후 증가하다가 1969년 5,720 천명을 정점으로 감소하기 시작하였다. 2015년 2,736천명으로 1970년의 47.8% 수준으로 크게 감소하였다. 중학교는 1973년(2,865천명), 고등학교는 1987년(2,783천명), 대학교는 1990년(3,663천명) 각각 정점으로 상승에서 감소세로 전환되었다<sup>13)</sup>.

13) 황양주, (2011), 인구변화에 따른 교육기관 운영변화 예측, 통계개발원

교육인적자원부의 자료에 따르면 농어촌 지역 학령인구(6~17세)는 2006년 7,905천명에서 2020년 5,448천명으로 감소할 것으로 전망되었다.(교육인적자원부, 2006).

### 초등학령인구



[그림 3] 초등학교 학령인구 변화 추이

경상남도 학생수는 2015년 대비 2020년에는 약 1.8% 감소 예상되고 있다.

전반적인 경상남도의 학생수는 2015년 대비 2020년에 초·중·고 학생수 417,152명에서 409,589명으로 감소 추세를 보이며 초등학교 학생수는 지속적으로 증가하여 2020년에선 2015년 대비 25,892명(13.7%) 증가 할 것으로 조사되었다. 그러나 중·고등학교 학생수는 꾸준히 감소 추세를 나타내며 2015년 대비 2020년에는 중학생은 6.5%(7,066명), 고등학생은 21.9%(26,389명) 감소가 예상된다.

<표 3> 경상남도 학생수 변화 추이

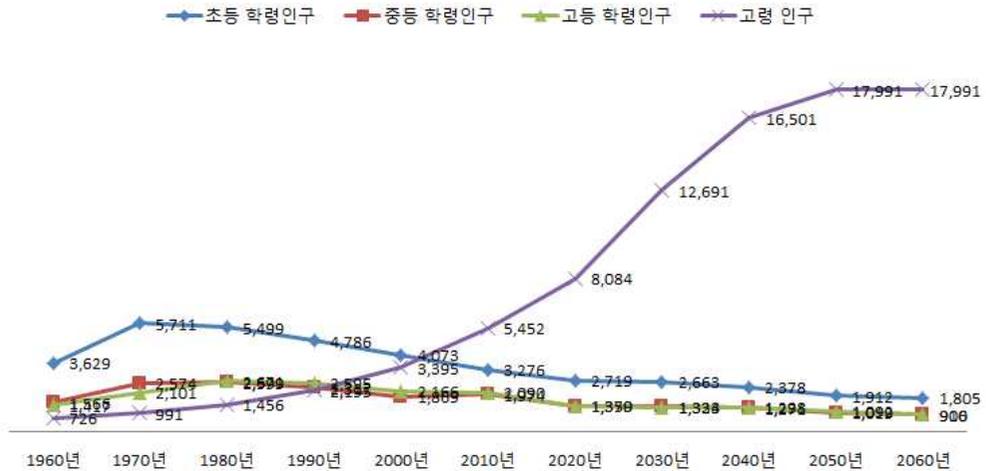
학년도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2015년 대비 증감	
초	학생수	188,616	190,195	196,645	207,910	216,293	214,508	25,892 (13.7%)
	증 감	906	1,579	6,450	11,265	8,383	-1,785	
중	학생수	108,308	101,310	97,218	96,267	96,289	101,242	△7,066 (△6.5%)
	증 감	-10,620	-6,998	-4,092	-951	22	4,953	
고	학생수	120,228	122,078	116,713	107,740	99,174	93,839	△26,389 (△21.9%)
	증 감	-3,740	1,850	-5,365	-8,973	-8,566	-5,335	
합 계	417,152	413,583	410,576	411,917	411,756	409,589		

<표 4> 전국 학령인구 변화 추이

(단위 : 천명, %)

연도	총인구	초등학교		중학교		고등학교		대학교		고령자	
		인구	비중	인구	비중	인구	비중	인구	비중	인구	비중
1960	25,012	3,629	14.5	1,566	6.3	1,417	5.7	1,941	7.8	726	2.9
1970	32,241	5,711	17.7	2,574	8.0	2,101	6.5	2,218	6.9	991	3.1
1980	38,124	5,499	14.4	2,599	6.8	2,671	7.0	3,632	9.5	1,456	3.8
1990	42,869	4,786	11.2	2,317	5.4	2,595	6.1	3,663	8.5	2,195	5.1
2000	47,008	4,073	8.7	1,869	4.0	2,166	4.6	3,275	7.0	3,395	7.2
2010	49,410	3,276	6.6	1,974	4.0	2,090	4.2	2,672	5.4	5,452	11.0
2020	51,435	2,719	5.3	1,359	2.6	1,370	2.7	2,308	4.5	8,084	15.7
2030	52,160	2,663	5.1	1,333	2.6	1,324	2.5	1,796	3.4	12,691	24.3
2040	51,091	2,378	4.7	1,271	2.5	1,298	2.5	1,751	3.4	16,501	32.3
2050	48,121	1,912	4.0	1,019	2.1	1,092	2.3	1,596	3.3	17,991	37.4
2060	43,959	1,805	4.1	906	2.1	910	2.1	1,264	2.9	17,991	40.9

### 학령인구 변화 추이



[그림 4] 전국 학령인구 변화 추이 단위: 천명

<표 5> 학생수별 학교수의 지역별 분포(초등학교)

(단위: 교, %)

지역구분	30명 이하	31-60명	61-80명	81-100명	101-200명	201-300명	301명 이상	합계
대도시지역	6 (0.4)	18 (1.1)	11 (0.7)	5 (0.3)	42 (2.6)	50 (3.1)	1,496 (91.9)	1,628 (100)
중소도시지역	18 (1.1)	31 (1.9)	27 (1.6)	26 (1.6)	71 (4.2)	73 (4.4)	1,427 (85.3)	1,673 (100)
읍지역	49 (7.5)	74 (11.3)	56 (8.5)	33 (5.0)	57 (8.7)	37 (5.6)	351 (53.4)	657 (100)
면지역	226 (13.8)	564 (34.4)	242 (14.7)	113 (6.9)	288 (17.6)	61 (3.7)	147 (8.9)	1,641 (100)
도서벽지	341 (55.9)	120 (19.7)	38 (6.2)	31 (5.1)	40 (6.6)	6 (1.0)	34 (5.6)	610 (100)
전 체	640 (10.3)	807 (13.0)	374 (6.0)	208 (3.3)	498 (8.0)	227 (3.7)	3,455 (55.6)	6,209 (100)

자료: 이혜영(2010), 농·산·어촌 소규모학교 통폐합 효과 분석, 조진일 외(2013).

### 1. 3 농·산·어촌의 다문화 가정의 증가

농·산·어촌의 소규모 학교에서 대두되고 있는 문제가 다문화 가정의 증가이다. 학생들의 구성원이 다양해져 이에 대한 배려를 해야 할 필요가 크게 증가하고 있다는 것이다. 즉, 다문화 가정의 자녀들이 가지고 있는 사회 적응의 문제, 언어발달의 문제 등을 소규모 학교에서 동시에 고려해야 하는 요인이 되고 있는 것이다.

<표 6>를 보면 다문화 가정의 자녀의 증가비율을 보면 2012년 대비 2015년에 초등학교 다문화가정 학생수는 22,205명 증가로 69%, 중학교 학생수는 3,264명 증가로 36%, 고등학교 학생수는 4,328명 증가로 140%증가하였다. 학생수는 초·중·고 전체 2012년 44,213명에서 2015년 74,010명으로 29,797명 증가로 67% 증가하였다. 이는 3년 사이에 급격하게 증가하였음을 알 수 있다.

<표 6> 연도별 학교급별 다문화가정 학생 수(2012~2015)

(단위: 명)

구 분	국제결혼가정									외국인가정		
	초등학교			중학교			고등학교			초 학 교	중 학 교	고 등 학 교
	소계	국내 출생	중도 입국	소계	국내 출생	중도 입국	소계	국내 출생	중도 입국			
2012	31,951	29,282	2,669	9,179	8,194	985	3,083	2,536	547	1,789	448	326
2013	35,829	32,823	3,006	10,305	9,162	1,143	4,358	3,793	565	3,531	975	500
2014	44,808	41,546	3,262	11,702	10,316	1,386	6,312	5,562	750	3,417	804	422
2015	54,156	50,191	3,965	12,443	11,054	1,389	7,411	6,688	723	6,006	1,384	73

자료: [2016년 9월] 우리나라의 다문화 학생 현황, 교육통계 서비스. <http://kess.kedi.re.kr/index>

\* 증가율: (2015년 다문화 가정학생수 - 2012년 다문화 가정학생수)/2012 다문화 가정학생수\*100

지역규모별 학교급별 다문화가정 학생 지역별 현황을 보면 <표 7>과 같다. 전체 다문화가정 학생 지역별 초·중·고 학생은 2015년 기준 74,010명 중 시지역 학생수는 46%인 34,088명이고 농촌지역인 학생수는 54%인 39,922명으로 비슷하게 분포하고 있다. 그러나 이는 도심지역의 총 학생수와 농·산·어촌지역의 총 학생수의 차이를 감안한다면 농·산·어촌에 다문화 가정 자녀가 증가하고 있음을 말해주고 있다.

더욱이 경남의 경우 2012년 3,067명, 2013년 3,610명, 2014년 4,492명으로 꾸준히 증가하는 추세다. 이런 요인을 비춰볼 때 농·산·어촌 학교에서 다문화 가정 자녀에 대한 관심과 대책이 필요함을 말해 주고 있다.

<표 7> 지역규모별 학교급별 다문화가정 학생 수(2015)

(단위: 명, %)

구 분	초등학교				중학교				고등학교			
	전체	비율	국내 출생	중도 입국	전체	비율	국내 출생	중도 입국	전체	비율	국내 출생	중도 입국
		54,156	2	50,191	3,965	12,443	0.8	11,054	1,389	7,411	0.4	6,688
대도시	16,745	1.5	15,036	1,709	3,689	0.6	3,042	647	2,015	0.3	1,691	324
중소도시	17,343	1.5	15,841	1,502	4,148	0.6	3,614	534	2,808	0.4	2,515	293
읍·면지역	18,526	4.2	17,818	708	4,303	1.9	4,104	199	2,413	1	2,312	101
도서벽지	1,542	6.9	1,496	46	303	2.5	294	9	175	1.5	170	5

<표 8> 시도별 학교급별 다문화가정 학생 수(2015)

(단위: 명, %)

구분	초등학교				중학교				고등학교			
	전체	비율*	국내 출생	중도입국	전체	비율*	국내 출생	중도입국	전체	비율*	국내 출생	중도입국
전체	54,156	2	50,191	3,965	12,443	0.8	11,054	1,389	7,411	0.4	6,688	723
서울	6,600	1.5	5,689	911	1,641	0.6	1,282	359	899	0.3	734	165
부산	2,420	1.6	2,202	218	500	0.5	420	80	271	0.2	234	37
대구	1,773	1.4	1,658	115	322	0.4	290	32	176	0.2	158	18
인천	2,971	1.9	2,660	311	679	0.8	581	98	351	0.4	300	51
광주	1,284	1.4	1,230	54	310	0.5	266	44	166	0.3	136	30
대전	1,226	1.4	1,158	68	187	0.4	163	24	129	0.2	117	12
울산	1,287	1.9	1,199	88	201	0.5	179	22	102	0.2	81	21
세종	226	1.7	220	6	39	0.7	36	3	25	0.5	24	1
경기	12,045	1.6	10,660	1,385	2,625	0.6	2,174	451	1,527	0.3	1,276	251
강원	2,102	2.7	2,024	78	671	1.4	632	39	537	1	515	22
충북	2,217	2.6	2,159	58	561	1.1	532	29	351	0.6	334	17
충남	3,493	3	3,334	159	751	1.2	699	52	505	0.7	479	26
전북	3,252	3.2	3,155	97	868	1.4	841	27	529	0.7	513	16
전남	4,068	4.3	4,013	55	1,235	2.1	1,208	27	744	1.1	730	14
경북	3,995	3.1	3,859	136	770	1	736	34	496	0.5	487	9
경남	<b>4,492</b>	<b>2.4</b>	<b>4,345</b>	<b>147</b>	<b>954</b>	<b>0.9</b>	<b>905</b>	<b>49</b>	<b>542</b>	<b>0.5</b>	<b>521</b>	<b>21</b>
제주	705	1.8	626	79	129	0.6	110	19	61	0.3	49	12

- 주: 1. 다문화가정 학생 수 = 국제결혼가정 자녀(국내출생 자녀 + 중도입국 자녀)  
 2. 국내출생 자녀: 한국인과 결혼한 외국인 배우자 사이에서 태어난 자녀 중 국내에서 출생한 자녀.  
 3. 중도입국 자녀: 국제결혼가정자녀 중 외국인 부모의 본국에서 성장하다가 중도에 국내로 입국한 자녀.  
 4. \*는 전체 학생 대비 비율임.

출처: 한국교육개발원(2015), 교육통계분석자료집, 유·초·중등 교육통계편 재작성

## 1. 4 농·산·어촌의 지역 학교의 교육여건

농·산·어촌 학교의 소규모성은 긍정적 측면과 부정적 측면이 양면하고 있다.

도시지역의 과대, 과밀학교의 교육여건과 비교하자면 농·산·어촌 학교의 소규모학교는 이상적인 규모의 학교이기도 하다. 그러나 이상적인 학급수 및 학생수에 미달하여 그 교육의 질이 저하되는 상황으로 소규모 학교를 바라본다면 열악하고 개선이 필요한 교육여건이라고 불리기도 한다.

<표 9>에서 볼 수 있듯이 전국의 초·중·고 60명 이하인 학교수가 총 794개교로 전체학교의 100명 이하의 학교 1,808개 중 44%에 해당된다.

이를 구체적으로 보면, 초등학교에서 복식수업(복수학년이 1학급 구성)이 불가피한 학생수 30명 이하 초등학교 수가 394개교로 21.7%를 구성하고 있다.

소규모 학교는 학급당 학생수가 도시 보다 적어 과소학급(10명 이하 학급), 나아가 복식학급(복수학년이 한 학급 구성)을 운영해야 하는 문제점이 있지만 시지역의 과대, 과밀학교의 열악한 교육여건과 비교하면 이상적인 교육 환경이 조성될 수 있는 가능성이 있는 학교이기도 하다.

아래 <표 9>에서 보는 바와 같이, 2013년 기준 학생수 100명이 안되는 학교의 수는 총 1,808개교이다. 학생수 100 이하의 학교에서서는 학생수가 31명에서 60명까지가 가장 많은 학교를 차지하고 있다. 대도시를 제외하고는 전국적으로 모든 지역에서 많은 숫자의 학교들이 100명 이하의 학생으로 운영되고 있다.

<표 9> 전국 초등학교 학생수별 학교수 (2013년 기준)

(단위: 명)

구분	계	~30명	31~60명	61~100명
총계	1,808	394	794	620
서울	-	-	-	-
부산	20	1	9	10
대구	9	1	2	6
인천	22	5	10	7
광주	11	1	5	5
대전	10	-	4	6
울산	15	1	7	7
세종	8	1	2	5
경기	169	6	61	102
강원	207	63	92	52
충북	127	19	56	52
충남	215	26	112	77
전북	242	71	115	56
전남	247	46	117	84
경북	257	88	101	68
경남	203	64	83	56
제주	46	1	18	27

\* 출처 : 교육통계서비스(2013)

경상남도 또한 학생수 감소로 소규모학교는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다. 2015년 대비 2016년의 통계를 살펴보면 20이하의 학교는 3개교, 60명 이하 학생의 학교는 2개교가 증가하였다.

<표 10> 학령인구의 지속적 감소에 따른 소규모학교 증가추이 (2015년 대비 2016년 현황)<sup>14)</sup>

구분	20이하	21~60명	61~120명	121~180명	181~240명	241~300명	301이상	계
2015	49	166	107	54	45	33	515	969
2016	52	168	100	54	45	38	512	969
증감	3	2	-7	0	0	5	-3	

14) 경상남도교육청 학생지원과(2016.3), 2016년도적정규모학교 육성 추진 계획, 경상남도교육청 내부자료

&lt;표 11&gt; 전국 소규모 초등학교 복식학급 학교수(2015)

(단위: 교)

구분	계	2개 학년 이하	3개 학년	4개 학년	5개 학년	6개 학년
총계	362(233)	331(223)	8(4)	3	2	18(6)
서울	4	3	1	-	-	-
부산	6	2	2	1	1	
대구	-	-	-	-	-	-
인천	7(10)	7(9)	-	-	-	(1)
광주	-	-	-	-	-	-
대전	5(1)	2	-	1	-	2(1)
울산	1(2)	1(2)	-	-	-	-
세종	-	-	-	-	-	-
경기	8(25)	3(25)	2			3
강원	52(44)	48(42)	(2)	-	-	4
충북	10(7)	9(7)	-	-	-	1
충남	25(15)	23(14)	-	-	-	2(1)
전북	48(5)	3(5)	1	-	1	3
전남	33(54)	32(50)	(1)	-		1(3)
경북	123(48)	123(48)		-	-	-
경남	34(15)	30(14)	1(1)	1	-	2
제주	5(7)	4(7)	1	-	-	-

\* ( )는 분교장 수이며 전체수에 불포함

\* 출처 : 교육통계서비스(2015)

<표 11> 전국 소규모 초등학교 복식학급 학교수 현황을 살펴보면 전국적으로 2개 학년 복식수업 학급수가 331학급, 3개 학년 복식수업학교도 8학급을 운영하고 있는 것으로 조사되었다. 경상남도의 경우 2개 학년 복식수업 학급수가 30학급, 3개 학년 복식수업학교수는 1학급로 조사되었다. 이는 전국 복식 학급수의 362학급의 9% 수준이다.

초등학교의 복식수업 운영학교는 학생수 부족으로 합창, 구기 종목 등 실기과목 수업진행이 곤란하며 특기.적성교육, 방과 후 학교 프로그램 운영에 장애가 있다는 우려가 있다.

## 2. 소규모 학교에 대한 정책 변화

소규모 학교의 통폐합의 당위성 논리로 소규모학교 학생들의 학력 저하, 사회성 개발 미흡 및 문화 결핍, 교사의 업무과다 및 우수교사 확보의 어려움, 복식수업의 비효율성 그리고 교육재정의 비효율성 등의 이유를 제시하고 있다.<sup>15)</sup> 이러한 이유로 소규모이면 정상적인 교육과정을 수행하기 어렵다는 이유로 정부는 그동안 소규모 학교의 통폐합을 추진하였다. 그러나 통폐합의 문제점을 주장하는 반대 논리가 많다. 본 장에서는 이와 같은 소규모학교 통폐합 정책에 대한 변천과정과 통폐합 정책의 추진 논리를 검토해 보았다.

### 2.1 . 소규모 학교 통폐합의 추진 배경

#### 2.1.1 1982 ~1993 통폐합 정책

1981년 교육부는 소규모 초등학교의 통폐합을 위한 기준을 마련하였다. 그리고 1982년부터 ‘소규모학교 통폐합계획’을 수립 추진하여 왔다. 이후 소규모 초등학교 통폐합과 관련하여 ‘1990년 9월 8일 소규모 초등학교 통폐합 여건조성 지침’, ‘1990년 10월 6일 농어촌지역 폐교재산 활용 철저’, ‘1993년 6월15일 소규모 초등학교 통폐합 및 폐교재산 활용지침 개선 통보’ 등의 공문을 각 시.도교육청에 보내어 각 교육청에서 추진토록 하여왔는데 그 내용은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

##### (1) 소규모 초등학교 본교의 통폐합 기준

소규모 초등학교 본교의 통폐합 기준은 동일 면내에 있는 학교로써 학생수가 180명 미만이고 6학급 이하의 학급편성 이면서 통학거리 4 km이내에 인근 학교가 있는 경우이다. 통합 후 통합학교에 교실을 증축해야 할 경우에는 제외되며, 비록 4 km 이상의 거리라 할지라도 학생에게 버스비를 보조해 주거나 학생 통학버스를 운영 할 수 있는 경우는 통폐합 기준거리를 확장할 수 있다.

##### (2) 소규모 초등학교의 분교장 격하 및 분교장의 통폐합 기준

분교장 격하의 기준은 학교의 학생 수가 100명 미만이고 인근의 초등학교와 통합이 불가능한 경우이고, 분교장 통폐합 기준은 분교장의 학생수가 10명 이하인 경우이다.

15) 김성수 외(1994). "농촌사회의 변화와 소규모학교 문제". 한국농업교육학회지. 제26권 제3호. pp. 45-56.

16) 정영철 외(1995). "농촌학교의 소규모화에 따른 대응전략". 한국농업교육학회지. 제27권 제3호. pp.19-20 및 김신복(1996). 전개서. pp. 68-70 참조 재작성.

### (3) 소인수 학급 통폐합(복식학급 편성기준)

학급 규모가 작아서 이를 통합하여 복식학급을 운영케 하는 기준은 학급당 학생수가 10명 이하로 2개 학년을 합한 학생수가 20명 이하인 경우는 2복식학급, 3개학년의 학생수가 15명 이하인 경우는 3복식학급으로 편성 운영한다.

## 2.1.2 1993 ~ 2004 통폐합 정책<sup>17)</sup>

교육부는 앞의 기준을 적용하여 10여년 동안 통폐합을 추진하는 과정에서 현실적으로 불합리한 기준을 연구 검토하고, 타 부처와의 협의를 거쳐 1993년에 다음과 같이 통폐합 기준을 개선 보완하였다.<sup>18)</sup> 특히 1993년부터는 시도 교육감이 지역 실정에 따라 자율적으로 추진하도록 개선하였다. 이는 당초 본교 180명, 분교장 100명 이하인 경우 통폐합하도록 한 지침이 과도한 통폐합이라는 주민 반발로 기준이 일부 완화되었다고 할 수 있다.<sup>19)</sup>

### (1) 소규모 초등학교 본교의 통폐합 기준

학생수 50명 이하의 학교는 단계적으로 통폐합한다. 단, 섬지역은 분교장으로 개편한다. 51~100명 이하의 학교는 단계적으로 통폐합 또는 분교장 개편을 원칙으로 한다. 단, 과원 교장이나 교감 문제를 고려하여 1차적으로 각 시도별 자연감소 인원분(정년퇴직, 명예퇴직, 의원면직 등)의 80% 이상은 분교장 개편 또는 통폐합으로 흡수한다.

### (2) 소규모 초등학교의 분교장 격하 및 분교장의 통폐합 기준

학생수 100명 이하의 학교는 연차계획에 따라 우선적으로 분교장으로 개편하고, 섬 지역, 접적지 등 특수 지역을 제외한 전 분교장은 단계적으로 빠른 시일 내에 통폐합한다.

### (3) 기타 통폐합 대상 선정기준

통폐합 추진 시에는 학생수 규모를 제1의 기준으로 삼는 것이 타당하나, 통학시간, 학교 건물노후도, 당해지역 학생수 증감 전망 등도 종합적으로 고려하여야할 것이며,

17) 이승일, 한국교원대학교 교육정책대학원, [2007]. "소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색 : 전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로" p. 24

18) 교육부(1993). "시·도교육청 관리국장 회의자료", 정철영 외(1995). pp. 19-20.

19) 이승일, 한국교원대학교 교육정책대학원, [2007]. "소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색 : 전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로" p. 24

180명 이상의 학교도 지역 실정에 따라 시·도 교육청 자체적으로 통폐합을 추진할 수 있도록 하였다.

(4) 시·도별 통폐합 기준

1993년 이후 시·도 교육청별 자체적으로 추진토록 한 이후 시·도별로 통폐합 기준이 지역 실정에 따라 변화되었다. 시·도별로 본교 통폐합의 경우 30~80명 이하 학교, 분교장 통폐합은 10명 이하로 되어있으며 시·도별로 구분하여 보면 <표 10> 과 같다.

<표 12> 1993 ~ 2004 통폐합 기준 시·도별 통폐합 기준<sup>20)</sup>

학교당 학생수	30명 이하	50명 이하	70명 이하	80명 이하
시·도별	전북	강원, 충북, 충남 전남 도서지역	전남 육지지역	제주

2.1.3 2005 ~2009년 통폐합 정책<sup>21)</sup>

2006년부터 2009년까지는 중앙 정부가 통폐합을 주도적으로 추진하는 방향으로 다시 전환되었다. 2005년 4월 국정 현안조정회의에서 학교 통폐합 추진을 결정함에 따라 교육부는 2005년 11월 ‘농어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모 학교 육성계획’을 수립하여 통폐합에 대한 교육부 권고 기준을 제시하였다.

특징적인 것은 각 시·도별 자체 통폐합 기준은 교육부(1993)의 기준보다 낮다 는 것이다. 특히 2000년 이후 통폐합 추진이 느슨하게 추진되어 오다가 2003년 참여 정부 초기 ‘작고 아름다운 학교 가꾸기’ 등 통폐합 정책의 일관성이 미흡했다는 평가아래 ‘농·산·어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모 육성계획’(교육부 2005.11)을 시·도교육청에 시달하여 통폐합에 대한 교육부 권고기준을 제시하였다.<sup>22)</sup>

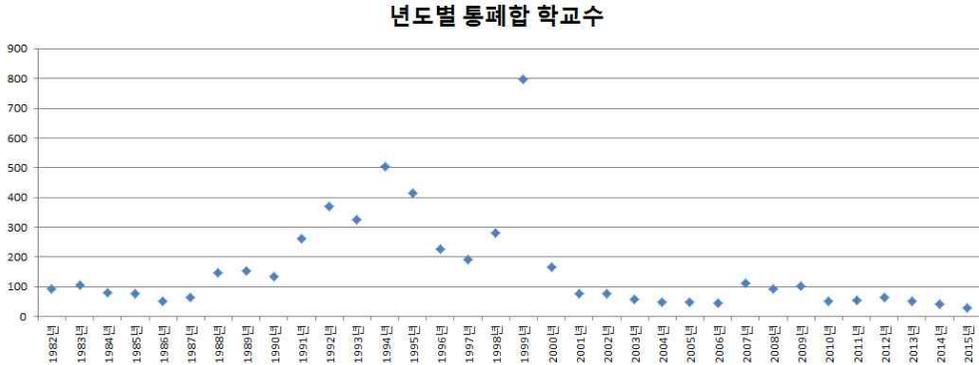
추진방법은 시·도교육감이 학생 통학여건, 수용계획, 학부모 의견(1/2이상 찬성)등 지역실정을 고려하여 자체계획을 수립하여 추진토록 하고, 통폐합 기준으로는 2005.4.1 기준으로 초등의 경우 학생수 100명 이하 본교, 20명 이하 분교장으로 하되 1면에 1교는 유지토록 하였다. 중등의 경우는 100명 이하를 통폐합 기준으로 제시하였으나, 2006년도에 교육부는 ‘농·산·어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교

20) 교육부(2005). ‘농어촌 교육발전을 위한 과소규모학교 통폐합 및 적정규모학교 육성계획’, 5쪽 참조 재작성

21) 이승일, 한국교원대학교 교육정책대학원.[2007]. "소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색 : 전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로" p. 24

22) 교육인적자원부(2006)농·산·어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성 계획, p. 5

육성계획'에서 '지금까지 통폐합 학생수 기준을 100명 이하로 하였으나, 60명 미만 학교도 많은 상태이므로 60명 이하 학교에 대하여 우선 추진'으로 통폐합 기준을 변경하였다.<sup>23)</sup>



[그림 5] 연도별 학교통폐합 추이(1982 ~ 2015)<sup>24)</sup>

이러한 변경사유는 실재 농어촌지역에 100명 이하 초등학교수가 전체의 60%를 점유하고 있어 대다수 초등학교가 통폐합 대상이 됨에 따라 일선 농어촌지역과 사회단체들의 강력한 반발과 지방교육청의 현실적 문제 제기, 그리고 급격한 학교수의 감소에 따른 교원 수급이라는 또 다른 정책의 문제가 야기 될 수 있다는 정책적 판단이 작용하였기 때문일 것이다.

#### 2.1.4 2010 ~ 2014년 통폐합 정책

이 시기에는 중앙정부 주도 통폐합정책이 다시 시·도교육청 자율적 추진으로 전환되었다. 다만 '소규모학교 통폐합 정책'에서 '학교적정규모화 정책'으로 정책명칭이 바뀌었다. 학교 적정규모화 정책은 농어촌 소규모학교 통폐합에서 도시 소규모학교 통폐합까지 확대하는 것으로 인식되었다. 특히 2010년부터 통폐합 인센티브제가 강화되어 본교 통폐합의 경우 20억원, 분교장 폐지시 10억 원을 지원하는 것으로 규정하다가, 2012년부터 본교 폐지의 경우 초등 30억원에서 60억 원, 중등 100억 원으로 상향함으로써, 시·도교육청 자율추진 의지를 유인하였다. 그럼에도 불구하고 시·도별 통폐합 학교수는 급격히 줄어들었다(교육과학기술부, 2012).<sup>25)</sup>

23) 교육부(2005). "농어촌 교육발전을 위한 과소규모학교 통폐합 및 적정규모학교 육성계획". p. 6

24) 교육부(2016. 7. 4), 교육부 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화 방안.p.10 재작성

25) 교육과학기술부(2012). 초·중등학교 교육여건개선을 위한 적정규모 학교 육성계획. 교육과학기술부.

### 2.1.5 2015~2016년 통폐합 정책

2015~2016년 통폐합 정책의 특징은 교육부가 대통령에게 4대 교육재정 효율화 정책을 보고하면서 통폐합 정책이 대통령이 직접 언급하는 수준에 이르렀다. 교육재정 효율화라는 프레임으로 묶어 농어촌 소규모학교가 재정효율화의 대상이 되었다. 교육부(2015)의 소규모학교 통폐합을 위한 '적정규모 학교 육성 계획'에 따라 2015년 말, 전국 17개 시·도 교육청에 이전보다 높아진 소규모 학교 통폐합 권고기준을 통보했다.

권고안에 따르면, 전국 1만 1,809개교(분교포함)의 23%인 2,747개교가 통폐합 대상으로 분류된다. 초등학교 1,907개교(30.6%), 중학교 719개교(22.2%), 고교 121개교(5.2%)가 해당한다. 교육부는 권고를 따르는 지자체에 학교당 최대 110억원(분교는 최대 40억 원)의 재정 인센티브를 차등 지급하겠다는 계획이다.<sup>26)</sup>

교육부는 시행령을 공포하고 시행규칙을 개정해 일선 시·도 교육청에 2015년 말 '적정 규모 학교 육성 및 분교장 개편 권고 기준(안)'을 전달하면서 지방교육재정교부금 배부기준을 '학급 수'에서 '학생 수'로 변경하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 교육부와 정부의 강력한 학교 통폐합 정책 추진에도 불구하고 2000년 이후 통폐합 학교 수가 줄어들고 있다. 이는 교육부의 학교 통폐합 정책에 대한 사회적 여론과 시·도교육청의 입장은 회의적이라고 볼 수 있다. (박세훈·이승일, 2015).<sup>27)</sup> 이는 교육부의 규모와 경제성 논리를 바탕으로 한 통폐합 정책은 한계에 이르렀다는 분석도 가능하다.

이는 농어촌지역에서 학교는 교육적 기능 외에도 사회적 기능도 크며 시도교육청 간 적정규모 학교 육성 추진 의지도 크고, 교원 정원 유지를 위해 과소학교 유지 여론과 지역사회의 공동체 의식 등 사회적자본과 관련이 유추해 볼 수 있다.

26) 권오영(2016), 강원발전연구원, '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', p.6 참조 재작성

27) 박세훈·이승일(2015). 농·산·어촌 소규모학교에 관한 정책 분석. 한국교육개발원.

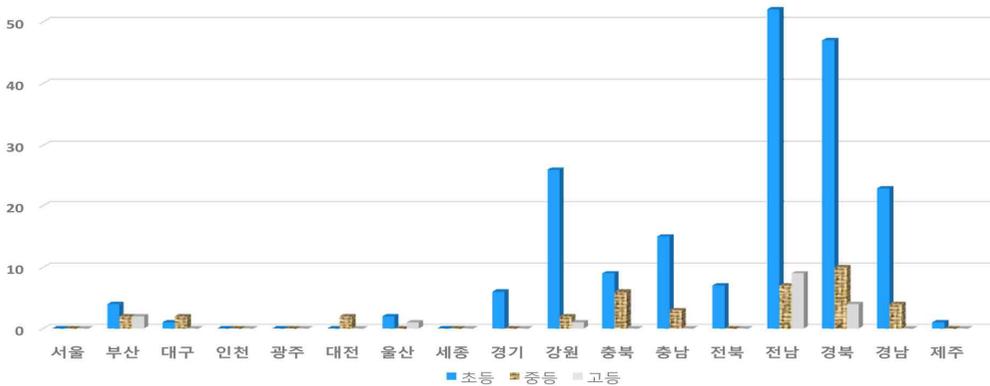
<표 13> 연도별 소규모 학교 통폐합 추진 과정<sup>28)</sup>

연도	초등학교(A)			중학교(B)			고등학교 폐지 (C)	계(D=A+B+C)			계
	폐지		분교장 개편	폐지		분교장 개편		폐지		분교장 개편	
	본교	분교장		본교	분교장			본교	분교장		
1982	11	12	69	1	-	-	1	13	12	69	94
1983	7	20	76	1	-	-	1	9	20	76	105
1984	1	17	59	2	-	-	-	3	17	59	79
1985	2	13	59	1	-	-	-	3	13	59	75
1986	1	9	34	4	-	-	4	9	9	34	52
1987	4	17	35	5	-	-	2	11	17	35	63
1988	3	42	102	1	-	-	-	4	42	102	148
1989	3	44	104	-	1	-	-	3	45	104	152
1990	3	47	83	1	-	-	1	5	47	83	135
1991	23	124	111	-	1	2	-	23	125	113	261
1992	51	184	135	1	-	-	-	52	184	135	371
1993	48	159	114	1	3	-	1	50	162	114	326
1994	74	257	164	6	-	1	3	83	257	165	505
1995	92	231	81	3	2	4	1	96	233	85	414
1996	38	132	51	5	1	-	-	43	133	51	227
1997	47	95	36	6	2	1	5	58	97	37	192
1998	67	145	57	9	1	2	1	77	146	59	282
1999	269	319	161	18	7	20	4	291	326	181	798
2000	40	73	41	6	2	4	1	47	75	45	167
2001	16	37	6	6	4	-	6	28	41	6	75
2002	18	36	7	9	4	2	1	28	40	9	77
2003	15	30	4	5	2	-	2	22	32	4	58
2004	14	24	-	8	2	-	1	23	26	-	49
2005	9	21	4	8	1	1	4	21	22	5	48
2006	12	24	4	2	1	-	2	16	25	4	45
2007	35	53	4	12	2	-	5	52	55	4	111
2008	21	50	3	7	6	1	5	33	56	4	93
2009	33	45	5	10	6	1	3	46	51	6	103
2010	12	28	2	7	2	-	1	20	30	2	52
2011	11	27	8	4	3	1	-	15	30	9	54
2012	24	26	2	7	1	2	1	32	27	4	63
2013	10	27	3	6	1	-	5	21	28	3	52
2014	11	12	2	5	2	-	8	24	14	2	40
2015	12	10	-	4	-	-	4	20	10	-	30
계	1,037	2,390	1,626	171	57	42	73	1,281	2,447	1,668	5,396

28) 교육부(2016. 7. 4), 교육부 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화 방안,p.10 재작성

<표 14> 단계별 소규모 학교 통폐합 추진 과정<sup>29)</sup>

구분	정책 주체	통폐합 기준
1단계 (1982~1998)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시도교육청 자체 추진</li> <li>• 영세 사학의 해산 특례 조항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '81년 9월 180명 기준</li> <li>• '93년 9월 100명 권장</li> <li>• '97년 8월 영세사학 해산 특례</li> </ul>
2단계 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 주도적 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '98년 8월 100명 권장</li> <li>• 통폐합 피크시기</li> </ul>
3단계 (2000~2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 교육부 기준 제시</li> <li>• 시도교육청 자율 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본교 : 100명 이하, 분교 : 20명 이하</li> <li>• 1면 1본교 원칙 유지</li> <li>• 중등학생 수 100명 이하</li> </ul>
4단계 (2006~2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부 주도적 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 학생 수 60명 이하</li> </ul>



[그림 6] 전국 학교 통폐합 현황(2010-2014)<sup>30)</sup>

<표 15> 2016년 교육부 적정규모 학교 육성 및 분교장 개편 권고(안) 기준<sup>31)</sup> (단위: 명)

구분	현행	권고기준	
면 (도시·벽지 포함)	60명 이하	60명 이하	
읍 지역		초등	120명 이하
도시 지역		중등	180명 이하
		초등	240명 이하
		중등	300명 이하

29) 권오영.(2016), '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', 2쪽 참조 재작성

30) 권오영.(2016), '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', 2쪽 참조 재작성

31) 권오영.(2016), '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', 2쪽 참조 재작성

2015년 경상남도의 초·중·고 학생 수는 2014년보다 26,311명 감소하였다. 2014년에 비해 2015년 초등학생은 187,075명으로 102명 증가하였으나, 중학생은 108,732명으로 9,668명 감소, 고교생은 122,097명으로 3,817명 감소하였다.

교육부의 적정 규모 학교 육성 및 분교장 개편 권고 기준(안)'에 따른다면 경상남도 초등학교 498개교중 198(40%)개교가 학생수 100인 이하의 학교이다. 중학교 266개교 중 73개교(27%)가 해당된다.

<표 16> 경상남도 학생수별 학교수(2015년 통계기준)<sup>32)</sup>

(단위: 교, 명)

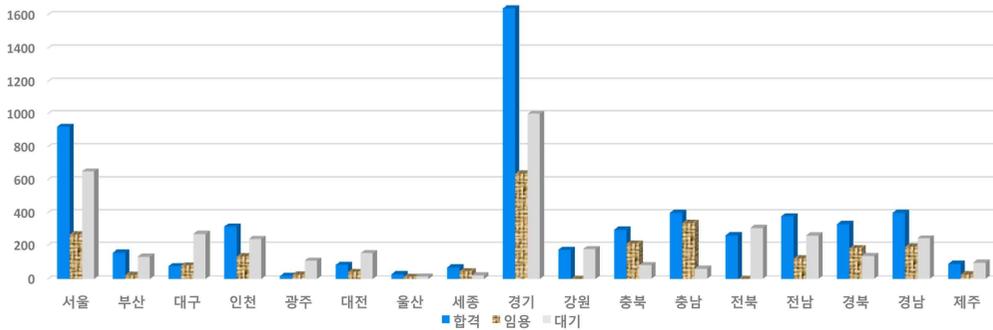
구분	계	30	60	100	150	200	250	300	400	600	800	1000이상
초등학교	498	64	74	60	26	10	18	13	31	68	59	75
구분		~ 100	101 ~ 150	151 ~ 300	301 ~ 450	451 ~ 600	601 ~ 750	751 ~ 900	901 ~ 1050	1051 ~ 1200	1201 ~ 1350	1351 ~ 1500
중학교	266	73	15	35	36	24	38	19	15	8	3	
고등학교	191	10	12	27	22	22	18	27	26	19	7	1

또한 교육부의 적정 규모 학교 육성 및 분교장 개편 권고 기준(안)'에 의하면 초등학교 교사 교사 배정 기준이 '학급 수'에서 '학생 수'로 변경되어 초등학교의 통폐합 비율이 높은 경상남도의 경우 교사 임용이 문제로 제기되면서 통폐합 이후 양질의 교육을 담보하기 어려울 수도 있다. 그리고 향후 각종 교육청 평가에 불이익이 가해지는 것과 지방교육재정 운영성과로 최근 5년간 학교 통폐합 실적이 평가 지표(5점)로 포함되는 것도 권고안에 따른 시·도 교육청 운영 부담으로 작용 할 듯하다.

32) 경상남도교육청 교육통계, [http://www.gne.go.kr/index.gne?menuCd=DOM\\_000000109001002009](http://www.gne.go.kr/index.gne?menuCd=DOM_000000109001002009)

<표 17> 교육부 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화에 따른 학교 통폐합 인센티브<sup>33)</sup>  
(단위 : 억원)

구분	본교폐지	분교장		학교신설 대체이전	통합 운영학교
		개편	폐지		
종전	초 시지역 : 60 기타지역 : 30	1	10	30	·시설폐쇄 20 ·미폐쇄 10 (공동이용)
	중고 100			50	
개선	초 60명 이하 : 40 61-120명 : 50 120명초과 : 60	5	20명이하 : 20 21-40명 : 30 40명초과 : 40	60명 이하 : 30 61-120명 : 40 120명초과 : 50	·시설폐쇄 30 ·미폐쇄 10 (공동이용)
	중고 60명 이하 : 90 61-120명 : 100 120명초과 : 110			60명 이하 : 60 61-120명 : 70 120명초과 : 80	



[그림 7] 2016년 전국 초등학교 교사 임용 현황<sup>34)</sup>

33) 교육부(2016. 7. 4), 교육부 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화 방안

34) 권오영.(2016), 강원발전연구원, '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', p.7 참조 재작성

<표 18> 2015년 지방교육재정 운영성과평가 평가지표별 배점표<sup>35)</sup>

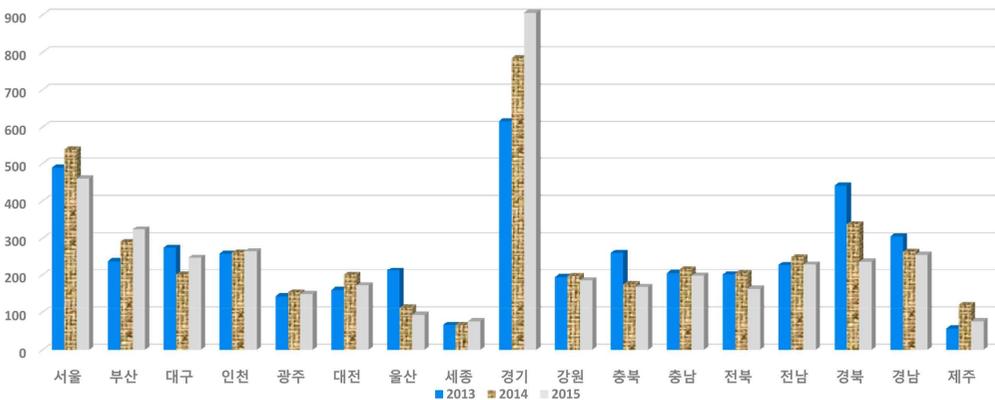
영역	평가지표 및 배점	평가방법			
재원 배분의 적절성 (50점)	1-1. 중기지방교육재정 계획의 적정성 (6점)	정량	상대		
	◦(1.1.1)예산 총규모 예측도(3점) ◦(1.1.2)시설사업 예측도(3점)				
	1-2. 주요 의무성 지출사업의 예산편성 및 집행의 적정성 (20점)	정량	절대 상대		
	◦(1.2.1)주요 의무성 지출 사업의 보통교부금 교부액 대비 예산 편성률(16점) ◦(1.2.2)주요 의무성 지출 사업의 보통교부금 교부액 대비 예산집행률(4점)				
	1-3. 조직 및 인력관리의 적정성 (15점)	정량	상대		
	◦(1.3.1)총액인건비 집행률(11점) ◦(1.3.2)학교회계직원 기준 인원 준수율(2점) ◦(1.3.3)기간제교원 비율(1.4점) ◦(1.3.4)기간제교원 증감 비율(0.6점)				
	1-4. 기본경비 배분의 적정성(4점)			정량 정성	상대
	◦(1.4.1)기본경비 비율(2점) ◦(1.4.2)기본경비 비율 증감분(2점)				
	1-5. 재원배분의 적절성 제고를 위한 우수사례 (5점)	정성	상대		
	재정 운영의 효율성 (50점)	2-1. 지방교육재정 확보 노력 (9점)	정량	상대	
◦(2.1.1)법정이전수입 전입비율 및 전입비율 증감분(4점) ◦(2.1.2)학교용지매입비 일반회계 부담금 전입비율(3점) ◦(2.1.3)이자수입 비율(2점)					
2-2. 신설 및 적정규모 학교 운영 및 관리 노력 (9점)		정량 정성			상대
◦(2.2.1)개교 3~5년 후 학교별 학교수용률(2점) ◦(2.2.2)최근 5년간 학교 통·폐합 실적(5점) ◦(2.2.3)최근 5년간 학교신설 대체 이전 실적(2점)					
2-3. 이·불용액 및 순세계잉여금 관리의 적정성 (15점)			정량 정성	상대	
◦(2.3.1)이월액 비율(6점) ◦(2.3.2)불용액 비율(6점) ◦(2.3.3)순세계잉여금 예산편성 비율(3점)					
2-4. 투자심사사업 관리의 적정성 (6점)		정량 정성			상대
◦(2.4.1)자체 투자심사 사업의 중앙 투자심사 통과율(3점) ◦(2.4.2)중앙 투자심사 승인사업 예·결산 비율 적정 사업 비율(3점)					
2-5. 재정운영의 투명성 (6점)		정성	상대		
◦(2.5.1)지방교육재정 운영에 대한 외부 지적사항 반영 실적(2점) ◦(2.5.2)주민참여예산 의견 반영 실적(2점) ◦(2.5.3)지방교육재정 정보공개 실적(2점)					
2-6. 재정운영의 효율성 제고를 위한 우수사례 (5점)	정성			상대	

35) 교육부(2016. 7. 4), 교육부 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화 방안

<표 19> 2015년 시·도 교육청별 지방교육재정 운영성과 평가 결과<sup>36)</sup>

순위	1위	2위	3위	4위	5위	6위 - 9위 (가나다 순으로, 순위가 아님)
도교육청	경북	제주	경남	전남	충남	강원, 경기, 전북, 충북
순위	1위	2위	3위	4위	5위 - 8위 (가나다 순으로, 순위가 아님)	
시교육청	울산	인천	대구	부산	광주, 대전, 서울, 세종	

교육부의 통폐합 권고(안)는 필수적인 사항은 아니지만 경상남도처럼 재정력이 약한 시·도 교육청은 소규모 학교 통폐합 성과에 따라 지급되는 인센티브로 인해 교육재정 운용에 상대적 불이익을 감수해야 하는 상황이 발생 할 수도 있다.



[그림 8] 전국 특별교부금 중 지역교육현안수요 교부 현황(2013-2015)<sup>37)</sup>

교육부는 지방교육재정의 합리성을 높이고 효율성을 증진시키기 위해 지방교육 재정 개혁을 추진하고 있다. 지역에 따라 학생수 변동에 차이가 크고, 재정수요가 다른데 이런 요소가 적절히 반영되지 않았기 때문에 합리성이 낮고 효율성이 떨어져 이를 개혁하여 합리성과 효율성을 높이고자 하고 있다.

합리화·효율화를 달성하기 위해 추진되는 사업은 지방교육재정교부금 배분 시 학생수 비중 강화, 소규모 학교 통폐합 시 인센티브 강화, 시·도교육청 재정정보 비교

36) 권오영.(2016), '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', p.2 참조 재작성

37) 권오영.(2016), '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', p.7 참조 재작성

공시, 누리과정 예산 의무지출 경비 지정 등이다.<sup>38)</sup>

지방교육재정교부금 배분시 학생수 비중 강화는 교육부에서 교육청에 예산을 배분할 때 배부 기준이 되는 학교수, 학급수, 학생수 중 학생수의 비중을 높이는 정책이다. 학생수 비중이 높아지면 학교가 적고 학생이 많은 서울, 인천, 경기도와같은 교육청이 혜택을 받고, 학생수가 적은 소규모 학교가 많은 경남, 강원, 전남, 경북과 같은 교육청이 불이익을 받을 수 있다.

이처럼 지방교육재정교부금 배분시 학생수 비중 강화는 현재 농어촌의 소규모 학교는 학교당 경비에 크게 의존하고 있는 실정을 감안한다면 학급수와 학생수가 적기 때문에 학교당 경비를 많이 확보해야 학교를 유지할 수 있으나 지방교육재정 개혁으로 학교당 경비가 줄고 학급당, 학생당 경비가 증가되면 농어촌의 소규모 학교를 운영하는 데 필요한 예산을 확보하기 어려워지기 때문에 농어촌 교육을 수행하는 데 많은 어려움이 예상된다.

<표 20> 지방교육재정교부금의 학급당, 학생당 경비 개정(안)<sup>39)</sup>

(단위: 천원)

구 분	학급경비		학생경비	
	현행	개정안	현행	개정안
유치원	5,602	6,869	175	178
초등학교	4,511	5,109	234	445
중학교	3,724	4,918	276	537
일반고등학교	4,516	4,472	252	435
특성학교 및 마이스터고	16,983	18,210	938	960
특수학교	8,103	11,798	717	904

자료: 교육부(2015.10.13). 「학생수 등 교육수요를 고려하여 교부금이 배분되도록 개선」. 보도자료.

<표 21> 지방교육재정교부금의 기관운영비 개정(안)<sup>40)</sup>

(단위: 천원)

현 행	개정안
학교당 : 16,586천원 / 학생당 : 33천원	학교당 : 9,738천원 / 학생당 : 63천원
교원당 : 672천원 / 직원당 1,192천원	교직원당 552천원

자료: 교육부(2015.10.13). 「학생수 등 교육수요를 고려하여 교부금이 배분되도록 개선」. 보도자료.

38) 최준열(2015), 한국농촌경제연구원, '지방교육재정 개혁, 농촌학교에 미치는 영향과 향후 과제는?', p.2 참조 재작성

39) 최준열(2015), 한국농촌경제연구원, '지방교육재정 개혁, 농촌학교에 미치는 영향과 향후 과제는?', p.8 참조 재작성

40) 최준열(2015), 한국농촌경제연구원, '지방교육재정 개혁, 농촌학교에 미치는 영향과 향후 과제는?', p.8 참조 재작성

### 3. 소규모 학교 통폐합 추진과정에서 제기된 문제점

#### 3.1 소규모 학교 통폐합 논리

소규모학교는 꼭 통폐합의 대상인가? 그리고 소규모학교 통폐합을 통하여 얻을 수 있는 이점은 무엇인가? 즉 소규모학교 통폐합의 당위성을 주장하는 논리를 선행연구로 고찰하였다<sup>41)</sup>.

<표 22> 소규모 학교 통폐합 논리

연구자	연구내용 요약
조준래(1994) <sup>42)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 학생들의 학력저하 문제</li> <li>▶ 학생들의 사회성 개발 미흡의 문제</li> <li>▶ 문화적 접촉기회가 적어서 발생하는 문화 결핍의 문제</li> <li>▶ 교사의 업무량 과다</li> <li>▶ 재정적 측면에서의 학생 당 단위 교육비의 과다 지출</li> </ul>
이상기(1994) <sup>43)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교육과정 측면에서 복식수업</li> <li>▶ 학생간, 학급간의 선의의 경쟁이 미흡하여 학생들의 학력저하 현상 초래</li> <li>▶ 사회성 개발이 미흡하고, 문화결핍 문제</li> <li>▶ 복식수업으로 인한 교수과목 과다로 수업부담이 과중</li> <li>▶ 교사의 업무량 과다</li> <li>▶ 학생당 단위 공교육비 투자가 높아 투자의 효율성 저하</li> </ul>
정영철 외(1995) <sup>44)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 교육과정 운영의 정상화 및 교육 효과 증대</li> <li>▶ 복식수업에 따른 수업부담과 과도한 사무부담</li> <li>▶ 인력 및 교육재정 운영의 효율화</li> </ul>
김신복 외(1996) <sup>45)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 복식수업의 불가피성</li> <li>▶ 교사의 업무 과중 문제</li> <li>▶ 학생의 인성 및 사회성 형성의 문제</li> <li>▶ 문화 결핍 문제</li> <li>▶ 소규모학교는 통폐합의 가능성이 상존하고 있어서 긴급 보수 이외의 투자를 하지 않기 때문에 열악한 환경</li> </ul>
박선하(1997) <sup>46)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 학교운영비가 높아 투자의 효율성 저하</li> <li>▶ 학교노후화에 따른 신개축 요구</li> <li>▶ 읍면 소재지를 기반으로한 학교통합 요구</li> </ul>
우형식(1999) <sup>47)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 소규모학교의 통폐합이 곧 돌아오는 농어촌을 만드는 지름길</li> <li>▶ 학생간 선의의 경쟁심이 부족해 정상 규모 학교 학생들에 비해 학력 저하</li> <li>▶ 소규모학교는 교원수가 적기 때문에 정보교환 등 동료장학의 기회가 부족</li> <li>▶ 복식수업에 따른 수업부담과 과도한 사무부담</li> <li>▶ 소규모학교는 통폐합의 가능성이 상존하고 있어서 긴급 보수 이외의 투자를 하지 않기 때문에 열악한 환경</li> </ul>
차수범 (2005) <sup>48)</sup>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 통폐합으로 규모의 경제효과를 얻을 수 있음</li> <li>▶ 학생수가 많은 학교가 수익자 부담 프로그램을 적은 비용으로 제공할 수 있음</li> <li>▶ 학업성취도면에서도 경쟁 구도가 이루어지지 않아 어려움이 있음</li> <li>▶ 학교 통폐합이나 재배치를 통하여 얻을 수 있는 재원은 선진국 수준의 학급규모 축소를 위한 재원으로 사용되어야 하며 소외계층에게 환원되도록 활용 되어야함</li> </ul>

41) 권오영(2016), 강원발전연구원, '소규모 학교 통폐합 정책과 대응', p.7 참조 재작성

42) 조준래(1994). 농어촌 소규모학교의 현주소와 진단. 교육개발 9월호

43) 이상기(1994). 통.폐합은 교육수준을 높인다. 교육개발 9월호.

44) 정영철 외(1995), "농촌 학교의 소규모화에 따른 대응 전략", 한국농업교육학회지 27권 제 3호, 13-30

45) 김신복 외(1996). 초.중.고등학교 규모의 변화와 정책과제. 한국교원단체총연합회.

문헌조사를 통해 살펴본 소규모학교 통폐합을 주장하는 논리를 종합하여 보면 다음과 같이 정리 할 수 있었다. 그 논리는 1) 학생간의 경쟁을 통한 교육정상화, 2)학교 구조조정을 통한 예산 절감, 3)통합으로 인한 학생 사회성 향상 등을 주장하고 있다. 즉, 소규모학교는 학생간 경쟁력이 약화된 관계로 학력저하를 가져올 수 있으며, 사회성과 문화적 결핍을 가져온다는 것이다. 교육과정 운영에 있어서 복식수업을 하기 때문에 교사와 학생들에게 부정적인 결과를 낳게 한다는 것이다. 또한 교사에게는 업무과다로 인한 수업부담이 가중 된다는 것이다. 그리고 교육재정의 측면에서도 1인당 공교육비 지출 불균형의 문제가 야기된다고 정리 할 수 있다.

### 3.2 소규모학교 통폐합의 비판적 논리

앞서 검토한 소규모학교 통폐합의 필요성을 주장하는 소규모학교 통폐합을 주장하는 사람들의 논리처럼 소규모 학교는 통폐합 되어야만 하는가? 소규모학교가 교육적으로 문제가 있다면 그 해결은 꼭 소규모학교를 통폐합으로써만 가능할 것인가?

소규모 학교 통폐합 정책에 대해 가장 흔히 제기되는 비판은 교육적으로 가치 있고, 학생들에게 도움이 되는 정책이 아니라 단순히 비용을 절감하기 위해 과도하게 소규모 학교의 장점과 문화를 희생시키는 것이라는 점을 들고 있다.

우리나라 학교 교육은 지금까지 입시위주의 경쟁교육으로 말미암아 도시 학교 위주의 교육정책이 전개되다. 이로 인하여 도시 학교의 교육과 입시교육에 집중되어 왔다. 때문에 농어촌의 소규모 학교의 교육은 낙후될 수밖에 없었다. 따라서 그렇게 방치된 상태에서 문제가 생겼고 그 문제를 해결하기 위하여 소규모학교 통폐합이라는 강도 높은 정책을 추진하고 있다고 비판하고 있다.

본 절에서는 소규모학교 통폐합에 따르는 문제점을 비판적 논리로 전개한 선행연구를 고찰해 보았다.

#### (1) 긍정적인 복식수업관의 정립<sup>49)</sup>

40명 이상의 도시 과밀학급과 비교할 때 농촌의 복식수업 학급은 15명 내외의 소규모학교다. 이 경우 교사는 학생들에 대한 개별적인 지도가 가능하므로, 각 학생들의 개별적인 진도에 맞추어 진행하는 교육이 가능하다는 점이다. 또한 학생과

46) 박선하(1996). 소규모학교의 통·폐합 관련요인 분석. 지방교육경영 제2권.12, 37-73

47) 우형식(1999). “떠나는 농어촌서 돌아오는 농어촌으로”. 교육마당 21. 99년 6월호, 96-99

48) 차수범(2005). “교육의 경제적 효율성과 학교 적정규모”, 『지방정부연구』 제8권 제4호 295-296

49) 이승일.(2007). 소규모학교 통폐합의 효과-비용 분석과 대안 모색 : 전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로. 한국교원대학교 교육정책대학 석사논문 p.30 재작성

교사의 접촉이 많고, 상급과정의 학생이 하급과정의 학생을 도와주며 자신의 지식을 다시 새기는 자발적 교육이 이루어짐으로써 교사와 학생, 그리고 학생사이의 상호작용 빈도를 높이므로 더욱 바람직한 교육이 이루어 질 수 있다는 것이다.

교사는 가르치고 학생은 배우는 곳으로만 알려져 왔던 곳에서 벗어나 이제 학교는 수업이외에 생활의 장이며, 이러한 생활 속에서 학생들은 배우면서 자라나는 곳이어야 한다는 관점에서 볼 때 복식학급은 장점이 될 수 있을 것이다(김성수 외,1994: p. 51).<sup>50)</sup>

또한 복식수업은 오늘날 우리나라 도시학교에서 지향하고 있는 열린교육의 다양한 교수-학습방법이자 선진국에서 적극적으로 추진하고 있는 개별화 학습과 무학년제의 효시라는 점을 인식해야 할 필요가 있다. 복식수업의 실천을 저해하는 주변의 조건 때문에 긍정적인 복식수업의 본질이 변질되어서는 안된다. 교육 본연의자세가 오히려 복식교육이라는 인식을 가져야 할 때이다. 우리가 지향해야 할 교육이 개별성과 융통성을 지향하는 열린교육이라면 복식교육이야말로 우리가 지향해야 할 교육, 즉 한국교육 개선의 궁극적인 지향점이 될 수 있기 때문이다.<sup>51)</sup>

이와 같은 복식 수업의 장점을 현실화시키기 위해서는 복식 수업의 효율적 운영을 위한 교육과정 재구성, 수업 방법 등에 대한 연구가 많이 이루어져야 하고, 이러한 연구 결과가 현장 교사들에게 전달되어 실천될 수 있도록 체계적인 연수가 이루어져야 한다. 아울러 복식수업을 하는 교사에 대한 급여나 인사 상 인센티브 제공, 수업 및 행정 보조원 배치 등의 조치도 강구되어야 할 것이다.<sup>52)</sup>

## (2) 소규모학교 교사의 업무와 수업에 관한 의식 전환

소규모학교에서 교사는 수업부담 문제, 특히 복식수업으로 인한 많은 교과목의 연구를 필요로 하여 수업부담을 느낄 수밖에 없다. 또한 한정된 수의 교원으로 업무를 처리하기 때문에 교사 1인당 업무도 과중 될 수밖에 없을 것이다. 그리고 수업 결손 때문에 연수 참여와 같은 개인적 전문성 발달기회와 동료 장학 기회도 갖기가 용이하지 않다. 그러나 이것이 통폐합의 이유가 될 수는 없다는 것이다.

중요한 것은 농어촌 및 도서·벽지 소규모학교에 대한 방치와 기피에서 적극적인 투자와 관심으로 방향 전환이 일어나야 한다는 점이다. 더 이상 교사들의 사명감, 희생정신, 그리고 정서에 호소하여 열악한 환경으로 교사들을 유인할 것이 아니라

50) 김성수, 박종락(1994). 농촌사회의 변화와 소규모학교 문제. 한국농업교육학회지, 제26권 제3호.

51) 이정선.(2000). 소규모학교 통폐합이 부당성. 비교교육연구 제10호.

52) 이해영.(2010). 농·산·어촌 소규모 학교 통폐합 효과분석, 한국교육개발원, p.237

그러한 소명의식이 자발적으로 생길도록 충분한 외적 보상과 내적 동기 요인을 충족시킬 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 즉 농어촌 소규모학교 담당교사들, 특히 복식수업 담당교사에게 승진우선 가산점, 특별수당 등 유인체제를 부여하고, 장기적으로 행정 업무를 간소화시키는 제도적 방향으로 나아가야 한다는 것이다.<sup>53)</sup>

농·산·어촌 소규모 학교의 교사의 업무과중과 수업부담에 관한 긍정적 전환 위해서는 매우 긴급하고 필수적인 행정 업무 이외에 일반 학교에 부과되는 갖가지 지시와 보고 요구를 면제하는 등의 획기적인 조치가 필요하다.

### (3) 교육기본권과 학습권 보장

대한민국 헌법 제31조 ①항은 모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.라고 명시하고 있다. 헌법과 교육기본에서 규정한 학습권·교육기회 균등권 등을 보장하는 정책을 요구해야 한다. 학생과 보호자가 농·산·어촌에 살든 대도시에 살든 관계없이 교육받을 기회와 조건, 나아가 교육의 질은 동일하게 지원되어야 한다. 교육의 공적 부조는 공교육을 위한 국가 책임의 기본이다.

소규모학교의 통폐합은 학습자의 교육받을 권리의 침해이자 교육 기회 균등의 침해라는 문제가 있다. 교육의 평등관에 입각하여 볼 때, 선진국에서는 어떻게 하면 열악한 교육환경에 처한 학생들에게 더 많은 관심과 투자를 통하여 그들도 다른 학생들과 동등하게 만들어 줄 것인가 즉 결과의 평등 방안을 모색하고 있다. 이에 비하여 우리나라는 통폐합을 농어촌 소규모학교 교육의 주 정책으로 채택함으로써 그곳의 거주자들의 보장적 평등마저 위협하고 있는 상반된 실정에 처해있다. 따라서 농어촌의 소규모 학교에 대해 관심을 더 갖고 다른 학교에 비하여 우선 투자가 이루어져야 결과의 평등으로 나아갈 수 있을 것이다. 이는 곧 교육의 질적 제고는 물론 복지국가로 나아가는 길임은 물론이다.

교육부가 주장하는 것처럼 소규모학교를 통폐합해서 통학버스를 지원하거나, 기숙사를 건립하거나, 하숙비를 보조하는 방법은 이미 선진국에서도 실패한 정책으로 판명되었다. 통학의 물리적 위험, 장거리 통학으로 인한 학습자의 학습동기 저하, 부모와 격리됨으로 오는 생활지도 및 인성 발달상의 문제, 그리고 보호자의 관심권 밖에서 빈발하는 비행 등은 학습자를 보는 관점이 너무 낭만적인 시각에서 나온 정책의 오류라는 것이다.<sup>54)</sup>

53) 이정선.(2000). 소규모학교 통폐합이 부당성. 비교교육연구 제10호. pp. 62-63

54) 이정선.(2000). 소규모학교 통폐합이 부당성. 비교교육연구 제10호. pp. 64-66

#### (4) 경제적 측면

소규모학교 통폐합 계획을 실행하는 큰 이유 중 하나는 교육재정 운영을 효율화한다는 경제적 이유일 것이다. 통폐합에 따른 예산절감과 투자의 효율성을 다른 측면에서 연구한 논리를 탐색해 보았다.

소규모학교 통폐합을 예산절감 측면에서 크게 보면 국가 전체적으로 예산을 절감하는 효과를 가져오지 못한다. 그 결과는 한국교육개발원에서 2010년 실시한 “농·산·어촌 소규모 학교 통폐합 효과분석”이라는 보고서에 나타나 있다. 이 보고서에서는 다양한 기준을 적용하여 통폐합으로 인해 발생할 수 있는 수익과 비용의 범위를 추정하였다. 그 연구 결과에 따르면 소규모 학교 통폐합 정책의 비용 대비 수익은 약 1.1로 그다지 크지 않은 것으로 나타났다. 통폐합 정책의 주요한 정책 목표가 교육재정 절감이라는 점에 비추어 보면 실제 통폐합 정책의 재정 절감 효과는 미미한 수준이라고 할 수 있다.<sup>55)</sup>

오늘날 돌아오는 농어촌을 만들기 위하여 정부는 농어촌 구조자금으로 수습조원을 투입하고 있으나, 결과는 농어촌으로 유턴한 대부분의 사람이 직장이 있는 도시로 다시 역 유턴하는 현상이 빚어지고 있다. 가장 큰 이유가 자녀교육 때문이다. 거주지의 학교가 폐교됨으로 인하여 자녀교육을 우려한 농어촌 주민들이 도시로 전입하는 현상이 빈발하여 도시 주변지역은 새로 학교를 건립기 위하여 통폐합에 따라 절약된 예산의 몇 십 배의 재원을 투입하지 않으면 안 되는 현상이 벌어지고 있다. 문제는 교육부의 예산 일부를 줄이는 것이 중요한 것이 아니라 소규모학교를 존속시켜 양질의 교육을 시키기 위한 개선방안을 강구한다면 최소한 자녀교육을 위하여 역 유턴하는 현상을 막을 수 있어 국가적인 차원의 더 많은 예산을 낭비하지는 않는다는 것이다. <sup>56)</sup>

다음으로 소규모학교에 대한 투자의 비효율성 문제도 넓게 살펴보자. 소규모학교 재학생에게 1인당 투자되는 공교육비가 과도한 것은 사실이다. 이러한 계산은 효율성이라는 것을 투자에 대한 산출의 양으로만 보았을 때의 문제이다. 교육에 대한 투자의 효율성은 교육의 효과성이 동시에 고려되어야 하기 때문이다.<sup>57)</sup> 이러한 측면에서 보면 도시 과대학교에 대한 투자는 교육 효과성이 더욱 비효율적일 수 있다. 이에 대한 실례로 정부는 학급당 학생수 감축을 위하여 도시학교에 수조원의 예산을 투입하여 교육의 효과성을 높이고자 하였음은 교육적 효과가 학생 숫자의 증가에 따라

55) 이해영.(2010). 농·산·어촌 소규모 학교 통폐합 효과분석, 한국교육개발원, p.239

56) 이승일.(2007). 소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색 : 전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로, 한국교원대학교 교육정책대학 석사논문 p.34

57) 이정선.(2000). 소규모학교 통폐합이 부당성. 비교교육연구 제10호. p. 56

상승하는 것이 아니라는 사실을 보여준 것이다.

더 나아가 사회정의 시각에서 보면 도움을 필요로 하는 처지에 있거나 열악한 환경에 처해 있는 사람들에게는 오히려 투자를 더 해야 하는 것이 마땅하다. 장애인에 대한 배려와 상담을 필요로 하는 학생에게 더 많은 관심과 에너지를 투자하는 것과 같다. 장애우를 위한 특수교육은 경제적 측면보다는 소외되고 어려운 사람들에게 도움을 주고자 하는 사회보장적인 차원에서 이루어지고 있다. 농촌지역의 환경이 열악한 상태에서 최소한의 학교교육에 대한 국가적 배려가 있어야 할 것이다.<sup>58)</sup>

---

58) 이정선.(2000). 소규모학교 통폐합이 부당성. 비교교육연구 제10호. p. 56

#### 4. 외국의 소규모 학교 통폐합 효과 분석 사례<sup>59)</sup>

1800년대 중반까지는 통합(consolidation)을 보다 철저한 교육을 제공하기 위한 수단으로 생각하였으나, 산업화 시대가 도래하여 도시화가 진행되고 도로와 교통수단이 발달하는 한편 중앙집중화된 교육 모형이 선호되면서 대규모 학교는 보다 경제적이고 효과적인 최고 모형으로, 농촌 학교는 결핍 모형으로 받아들여지게 되었다.<sup>60)</sup>

Conant(1959)는 대입 준비 교육과정의 학생 수는 최소한 100명이 되어야 효과적이라는 연구 결과를 발표하였다. 그는 소규모 고등학교 통폐합은 비용 효과와 교육 효과를 높일 것이라고 주장함으로써 이후 학교 통폐합 연구를 가속화하는 계기를 마련하였다. 정치가, 대학 교수, 그리고 재정 수익에 관심이 높은 민간 기업 역시 학교 통폐합을 지지하였다. 통폐합으로 인해 이익을 보는 기업(버스, 건설업, 최근에는 IT 관련업체도 추가)과 정부 간의 연계는 지금까지도 암암리에 지속되고 있다.

학교 통폐합에 대한 사회적 지지의 확산에는 미소 냉전 시기 우주 전쟁에서 촉발된 국가 간 경쟁 심화도 한몫을 하였다. 대도시 학교에 비해 대부분 농촌 소규모 학교는 국가의 안보에 도움이 되는 인적자원 양성에서 불리한 것으로 인식되었다. 지역사회에 도움이 되는 인재보다는 국가에 도움이 되는 인재 양성이 강조되었기 때문이다.<sup>61)</sup>

1970~80년대 농촌 지역의 경제 침체 역시 소규모 학교 통폐합을 가속화 하였다.

농촌 경제의 침체로 인해 일자리를 찾아 도시로 이동하는 인구가 많아지면서 학생수도 감소하고 이에 따라 농촌 학교의 교육 비용이 증가하게 되었고, 이는 학교 통폐합으로 이어졌다. 이와 더불어 소규모학교 통폐합 주장과 관련하여 많은 외국의 연구에서도 그 논리적 한계를 지적하고 있다. 내용을 요약하면 다음과 같다. 본 요약 내용은 한국교육개발원의 2010년 농·산·어촌 소규모 학교 통폐합 효과분석 보고서의 소규모 학교 통폐합의 효과, 외국의 연구 부분을 인용하여 정리하였다.

Ilvento(1990)는 농촌에서 공립학교는 사회·경제적으로 중요함을 지적하였다. 농촌에서 학교는 유일한 사회 활동의 공간이고, 경제적으로 농촌 지역사회에서 가장 많은 일자리를 창출할 수 있는 곳이라는 것이다. 따라서 지역사회 활성화 차원에서 교육과정을 통해 학교와 지역사회가 효과적으로 연계할 필요가 있고, 그렇게 되도록

59) 이승일.(2007). 소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색 : 전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로. 한국교원대학교 교육정책대학 석사논문 pp.34~37 재구성

60) 이혜영.(2010). 농·산·어촌 소규모 학교 통폐합 효과분석, 한국교육개발원, p.31

61) 이혜영.(2010). 농·산·어촌 소규모 학교 통폐합 효과분석, 한국교육개발원, p.31

국가 교육과정의 융통성이 필요함을 강조하였다.

Raywid(1999)의 연구에 의하면 소규모 학교들에서 학생들은 협동교육과정 활동에 참여하며, 대규모 학교에 비해 교사에게서 개별적인 관심과 바람직한 교수 학습을 받고 있다. 또 Howley (1996)는 탈락 및 졸업 비율을 고려해 보면 소규모 학교가 대규모 학교에 비해 비용 면에서 보다 효과적이라고 보고하였다. Cotton(1996, 2001)의 연구에 의하면 대규모 학교보다는 소규모 학교에서 학업성취도가 높고 바람직한 학교풍토 및 면학 분위기가 조성된다고 한다.

작은 학교의 장점을 강조하는 증거가 많이 제시되었음에도 불구하고 여전히 소규모 학교 통폐합은 줄어드는 학생수와 교육재정의 효율적 사용 때문에 중요한 관심 사이다. 최근 미국에서는 재정상의 이유로 농촌 학교 통폐합과 더불어 교육구 (Educational district) 자체를 줄이는 방향으로 가고 있다. 그러나 Howley & Bickel(2000)은 학생들의 사회 경제적 성공을 고려할 때 학생수는 500명 이하가 적정하고, 사회경제적 수준이 낮을수록 학교 규모는 더 작아야 한다고 주장함으로써 적정 규모에 대한 논쟁을 재등장시켰다. 작은 학교구가 큰 학교구로 통폐합되는 것이 학생당 재정 지출을 감소시킨다는 어떠한 증거도 제시되지 못함에 따라 Rural School & Community Trust (2004)는 1960년대부터 최근까지 소규모 학교를 큰 학교로 통폐합하는 것이 한 학생당 재정 지출을 감소시킨다는 어떠한 증거도 없었음을 강조하면서 학교 통폐합은 당초 예상했던 것과는 달리 재정면에서 이익을 가져오기보다는 더 많은 비용이 들게 했다고 주장했다. 일부 단기적인 행정 비용의 감소는 있었지만 학생 통학 비용 등 다른 비용의 증가로 이어졌으며, 더 전문화된 직원을 필요로 했다. 통폐합을 통해 학교가 없어짐으로 인해 해당교육구의 세금 창출 기반이 없어졌고, 이에 따른 비용 부담은 고소득층, 소수자가 많은 지역사회가 지게 되었다는 결론을 내렸다. 또한 통계치를 비교해 보면 학교 중도 탈락자는 실업자가 될 확률이 3배이고, 복지 수혜자가 될 확률이 2배, 감옥에 수감될 확률이 3배 이상인데, 작은 학교는 학생들의 중도 탈락률을 감소 시키고, 경제적으로 더 생산적인 성인을 배출함으로써 정부 예산을 삭감시키는 효과를 낳는다고 하였다.

Raywid(1999)는 학생당 교육비는 소규모 학교가 다소 높을 수 있지만 배출한 학생수 기준으로 볼 때, 소규모 학교의 학생당 교육 비용은 중간 규모나 대규모 학교보다 높지 않다고 하였으며, Lyson(2002)은 학교가 있다가 없어진 지역에 대한 연구 결과, 학교가 없어진 지역은 사회적, 재정적으로 더 낮은 역량을 가지게 된다고 보고하였다.

Bard et al.(2005)는 소규모 학교 통폐합에 관한 선행 연구들의 주요 결론을 다음과 같이 정리하였다.

- 지금까지의 통폐합에 따른 교육적, 재정적 결과는 당초 기대에 부응하지 못하고 있다.
- 이상적인(ideal) 학교 규모는 없다. 규모가 성공을 보장하지는 않는다. 효과적인 학교는 모든 규모에서 가능하다.
- 작은 규모가 학업성취도, 정의적 성장, 사회적 성과가 더 높다.
- 학교구가 커질수록 비본질적이고 부차적인 활동에 자원이 낭비된다.
- 학교 행정가들은 소규모 초등학교를 단순히 성과 개선을 목적으로 통폐합하는 것을 경계해야 한다.
- 폐교 이후 탈농촌, 인구 감소, 이웃관계 악화가 가속화되고, 공교육에 대한 주민들의 지지는 감소한다.
- 폐교가 교육을 개선하며, 비용 효과성을 높이고, 질을 도모할 것이라는 확고한 근거가 없다.
- 저소득 지역 아이들은 작은 학교에서 학업성취도가 높다.

## 4. 1 외국의 소규모 학교 통폐합 사례(미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주 사례)

### 4.1.1 미국의 사례

미국은 1918년부터 학교 통폐합을 시작하였다. 1930년대에 238,000개였던 학교가 1980년대에 61,000여개로 줄어 50년 사이에 74.3%의 학교가 통폐합되었다. 이렇게 많은 학교가 통폐합 되면서 수많은 갈등과 어려움을 겪게 되었고, 이러한 갈등과 불만은 통폐합에 의하여 가장 영향을 받는 주민과 학생의 의견을 고려하지 않은 채, 주정부와 교육위원회의 결정에 따라 강제적으로 집행되었다는 데에 원인이 있었다. 통폐합을 결정하면서 주정부의 지시에 의하여 교육위원회에서 독단적, 획일적으로 결정하면서 발생한 것이라는 지적이다. 이렇게 갈등이 내포된 채 통폐합이 이루어지자 주민의 일부는 다른 지역학교나 사립학교에 자녀를 전학시키는 사례가 발생하기도 하였다.<sup>62)</sup> 그러나 1980년대 후반부터는 소규모학교의 장점인 개별화수업 및 가족적 학습분위기 등, 농촌학교의 특성을 살려 소규모학교 간 협력, 부분적인 통폐합, 지역사회와의 협력, 원격교육실시 등 통폐합이외의 방향으로 변화되었다.

이러한 과정에서 미국의 농촌 소규모학교 교육과 관련하여 주목할 필요가 있는 것은 CSR(DComprehensive School Reform Demonstration)사업이다. 이 사업은 2001년부터 시작된 미국의 교육개혁법인 No child Left Behind Act에서 종합학교개혁(Comprehensive School Reform)사업으로 개칭하여 계속되었는데 CSR(D)는 농촌교육 전문가들이 개발한 연구결과 프로그램을 선택할 수 있도록 재정적으로 지원하여 학생 학업성취를 올리는 데에 목적이 있었다. 이렇게 학업성취 향상을 위해 입증된 방법과 전략들을 주정부와 지방의 노력으로 지속적으로 지원하는 농촌교육 개선 프로그램이다.<sup>63)</sup> 그리고 농촌의 불리한 계층 아동의 교육기회 개선을 위하여 교육기회 개선정책에 대한 의견이 각계각층에서 제시되고 있다. 농어촌 학교 통폐합과 관련된 내용을 요약하면 다음과 같다.<sup>64)</sup>

첫째, 인구 과소지역의 학교폐지와 기초학구의 통폐합은 불리한 계층의 아동들이 희생되지 않도록 재고해야 한다. 특히 빈곤한 농촌지역의 공립학교 운영비를 대폭 증액해야 한다.

62) 최준렬(1994). "외국의 통폐학교 운영사례". 교육개발. 제91호. pp. 49-52 참조.

63) 나승일(2003). 농어촌 소규모 학교의 육성 및 운영 모형 탐색. 한국농업교육학회지제 35권 제 1호.pp. 47-62 참조.

64) 이승일,(2007). 소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색 : 전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로. 한국교원대학교 교육정책대학 석사논문 p.38 재구성

둘째, 연방정부는 주정부에 대한 보조금을 증대하고 농촌지역의 보상교육이 활성화될 수 있는 조치를 취해야 한다.

셋째, 농촌에서 교직역할을 바람직하게 수행할 수 있는 양질의 교사를 양성하여 농촌학교에 배치해야 한다.

넷째, 농촌의 불리한 계층 아동들의 사정과 필요에 대응한 학습 및 활동 프로그램이 개발되고 실행되어야 하며, 특히 소규모화로 통폐합되는 농촌지역의 아동들이 불편없이 학습할 수 있도록 수송의 편의를 주정부와 교육위원회는 제공하여야 한다.

미국은 학생 수송이 중요한 교육·행정적 문제로 되어 있어, 학생수송에 소요되는 평균비용이 공교육 총경상경비의 4.2%로 알려져 있다. 1869년 메사추세츠(Massachusetts)주에서는 최초로 주정부가 책임지고 학생 수송비용을 마련해야한다는 것에 관한 법률이 제정되었고, 현재에는 모든 주가 공공자금으로 학교버스(school bus)를 운영하고 있다. 초등학교 아동인 경우, 집에서 학교까지 2.4~4km떨어져 있으면 무료로 통학수송 서비스를 받는다. 표준 수송시간은 초등학교 아동인 경우 45분, 중학생은 60분으로 되어있다.<sup>65)</sup>

이러한 농어촌 교육에 대한 제도적 지원은 단편적이고 일회적인 것이 아니라, 주정부와 지방의 노력으로 학교운영의 실제적인 모든 측면을 지속적으로 개선하기 위해 일관성 있게 지원되고 있다는데 의의가 있다.

#### 4.1.2 영국의 사례

영국의 농촌도 인구의 이촌향도와 출생률 감소로 다른 산업국가들과 마찬가지로 인구 과소지역으로 변모하여, 영국의 농촌에는 아동수가 적은 학교가 비교적 많은 편이다. 그리하여 취학 아동수가 극소수인 경우 초등학교를 폐교 처분하는 결과를 초래하였다. 프라우덴 보고서(The Plowden Report)에 의하면 1962년 아동수 25명 이하 초등학교가 1,140교 였는데, 1965년도에 그 수가 897교로 감소하여 243교가 통폐합되는 등, 1960년대 전반기에 통폐합된 소규모 농촌학교수는 매년 증가하고 있었다. 이렇게 소규모학교를 통폐합하는 이유는 학교규모가 적을수록 교육비가 많이 소요되는 데에 원인이 있다고 하였다.<sup>66)</sup>

65) 이규환(2004). "외국의 지역사회교육과 인구과소로 인한 농촌학교 폐통합". 한국교육연구. pp. 66-67 인용

66) 이규환(2004). "외국의 지역사회교육과 인구과소로 인한 농촌학교 폐통합". 한국교육연구. p. 72 인용

영국에서의 인구과소로 인한 농촌학교 통폐합 정책은 심각한 지역사회 문제를 야기시키고 있다. 농촌 초등학교의 폐교는 그 주변지역사회의 생명을 끊어 버린다는 것을 의미하기 때문이었다.

영국의 중앙정부는 본격적으로 지역사회교육에 관심을 갖고, 정규 학교를 지역사회학교(community school)로 발전시키기 시작하였다. 1966년 중앙교육자문위원회는 플라우덴 보고서(The Plowden Report)를 정부에 제출하였는데, 여기서 초등학교가 지역사회개발을 지향한 지역사회학교가 될 것을 제안하고 있었다. 정부가 생각하는 지역사회개발(community development)이란 사회적 서비스의 혜택이 거의없는 지역에 대하여 특별한 재정적 원조와 보호를 적극적으로 해줄 필요가 있는지역의 발전을 의미한다. 따라서 이러한 낙후 지역에 우선적으로 교육투자를 하여학교를 아동들의 복리와 보건의 센터만이 아니라, 지역주민을 위한 교육.문화의센터로 발전시킬 필요가 절실하였던 것이다. 이러한 지역사회개발을 지향하는 지역사회학교 건설의 필요성은 도시보다는 농촌에서 한층 더 강조되고 있다. 한편, 농촌학교 통폐합에 따라 발생하는 문제를 해결하기 위한 대안을 요약해 보면 다음과 같다.<sup>67)</sup>

첫째, 취학아동인구가 감소되었다는 구실로 농촌학교를 폐교하는 정책은 재고해야 한다. 농촌학교의 폐지는 그것이 존재하는 지역의 붕괴를 가속화시킬 뿐이므로 교육투자를 늘려서라도 학교의 존속.유지책을 강구해야 한다. 지역사회 센터로써 농촌학교가 육성되는 경우 지역공동체의 실현도는 높아질 것이다.

둘째, 부득이 농촌학교가 통폐합되는 경우, 학교를 상실한 지역 아동에 대한 통학편의와 수송수단을 제공하는데 교육행정당국은 최선을 다해야 한다.

셋째, 농촌학교 교사들이 교육생활을 잘할 수 있도록 당국은 후원해야 한다. 교사 근무의 충실화, 현직 교육기회의 제공, 교사를 위한 후생복지 증진 등 교사의 사기진작을 위하여 반드시 실현되어야 할 것이다.

#### 4.1.3 일본의 사례<sup>68)</sup>

일본에서의 학교 통폐합은 ‘과소대책 긴급 조치법(1969)과 ‘제3차 전국종합개발계획(1978)에 의해서 일반행정과 관련시켜 추진되었다. 한 조사에 의하면 1956년부터

67) 이규환(2004). "외국의 지역사회교육과 인구과소로 인한 농촌학교 폐통합". 한국교육연구. p. 73 인용

68) 이규환(2004). "외국의 지역사회교육과 인구과소로 인한 농촌학교 폐통합". 한국교육연구. p. 79 인용

1966년 사이에 통폐합된 소학교는 분교를 포함하여 약 2,000교였고, 중학교는 약 2,900교였다.28)

학교통폐합은 인구과소 지역의 심각한 교육문제이지만, 이에 못지않은 심각한 문제는 복식학급 운영에 관한 것이다. 학급편제 및 교직원 정수의 표준에 관한 법률에 의하면, 복식학급 편제의 기준으로 소학교에서 2복식 학급은 18명(1학년을 포함할 경우 10명), 중학교에서는 10명으로 되어있다. 정부는 과소지역의 복식학급 중심 수업에 의한 교육수준의 저하, 정상적인 학교 관리운영의 촉진, 지역자치제의 재정효율화, 지역개발의 촉진 등을 내세워 학교통폐합을 추진하였다.

그러나 기본단위의 거주지역 존속과 지역 아동들의 교육적 성장이라는 차원에서 볼때 심각한 문제가 제기되지 않을 수 없다. 가장 심각한 문제는 지역개발이라는 미명하에 교육투자의 효율성 및 행정적.경제적 배려를 우선시하는 학교통폐합 정책으로 인하여 아동과 부모가 좋아하는 장소에서 교육을 받을 수 있는 권리가 무시되고 있다는 점이었다.

또한 통폐합에 따른 환경의 변화는 학부모의 재정적.교육적 제문제를 발생시키고 있다는 것이다. 그리고 학교 통폐합의 또 하나의 문제는 버스로 통학하는 아동들은 피로하여 수업시간에 주의를 집중시키지 못하고, 시간의 제한으로 인하여 학급회 활동이나 클럽활동에 참여하지 못한다는 것이었다. 그들은 버스가 떠나는 시간이 정해져 있기 때문에 통학하는 데 신경을 써야 하며, 따라서 그들의 학교생활은 안정성을 잃게 된다.29)

그리하여 1970년 중반 이후 무리한 통폐합에 대해 각 방면으로부터의 저항과 지역주민의 교육운동으로 인하여 전체 사회 문제로 비화 되었고, 1984년 일본 문부성은 학교 통폐합에 대한 그들의 정책을 경제 합리주의에서 교육효과 우선주의로 수정하게 되었다. 즉, 학교규모를 중시하여 야기된 지역주민과의 분쟁을 줄이고 학생들의 통학의 어려움 등을 고려하여 무리한 통폐합을 피하고 소규모학교도 교육적으로 필요하다면 남겨두어야 한다는 결정에 이른 것이다. 다시 말하면 통학거리 및 통학시간이 학생들의 심신에 주는 영향, 학생들의 안전, 소규모 학교교육의 이점, 지역사회 문화센터로서 학교의 영향과 의의, 그리고 지역 주민의 이해와 협력을 고려하여 소규모학교 통폐합을 신중히 고려하도록 조처하였던 것이다.

교육의 문제는 사회적인 과제이고 정치.경제와도 직접 연결되는 문제이다. 따라서 일본의 교육당국과 행정가들이 벽지지역 과소규모학교 교육문제를 어떻게 극복하였는지 참여 관찰한 결과를 소개하면, 벽지 소규모학교의 장점을 살리고 단점을 보완하려는 방향으로 노력을 전개하였다는 점이다. 벽지학교의 경제적 비효율성

문제를 벽지 소규모학교의 통폐합을 통하여 해결하기보다는 교육 기회균등의 논리로 해결하려고 하였다. 그 결과 현재 일본의 벽지교육의 정책은 단 한 명의 학생이 남을 때까지도 학교를 폐지하지 않는다는 방향으로 바뀌어 가고 있다. 즉 학생수 감소로 인한 자연적 폐교는 있을지언정 학생수와 경제적 효율성을 바탕으로 하는 인위적 폐교는 하지 않겠다는 취지이다.

물론 이러한 노력은 최근에서야 이루어지기 시작하였다. 경제성의 논리보다는 교육 기회균등과 소규모학교의 장점활용이라는 차원 즉, 소규모 벽지교육의 장점에 대하여 새롭게 인식하고 이를 살리려는 노력을 경주하고 있다는 점이다.

일본의 농촌학교 통폐합에 따라 발생하는 문제를 해결하기 위한 대안을 요약해 보면 다음과 같다.<sup>69)</sup>

- 학생의 감소로 교육과정 운영이 어려울 경우 통폐합 시행
- 초등은 150명 이하, 중등은 학년당 2학급 이하가 기준
- 추진 주체는 지역별 교육위원회가 담당하며, 주민 반대가 심할 경우 PTA(부모와 교사 협의회)와 협력하여 추진
- 통학거리와 보행 안전성 및 교육환경 개선을 고려
- 우선 지역특성 및 현황을 고려한 교육 프로그램을 개발

#### 4.1.4 핀란드의 사례<sup>70)</sup>

핀란드에서 수년 동안 총 예산에서 차지하는 교육 예산 비중에 큰 변동이 없었음에도 불구하고 교육의 질을 유지하면서 다른 분야의 예산 증가와 균형을 맞추기 위해서 지속적으로 소규모 학교가 폐교되거나 다른 학교와 통합되었다. 2016년부터 2019년까지의 예산 감축안에 유아, 아동교육과 직업교육 분야의 비중이 높은 것은 소규모 학교를 지속적으로 통폐합하겠다는 의도가 담겨 있다고 볼 수 있다.

1990년부터 핀란드 인구는 점진적으로 증가하고 있어서 기초학교에 다니는 학생 수에는 큰 변동이 없었다. 2015년 기준 3,483개 교육 기관에 총 187만명의 학생들이 다니고 있다. 2015년 기준 기초학교의 재학생은 526,800명, 기초과정 수준의 85개

69) 권오영(2016). "소규모 학교 통폐합 정책과 대응". 강원발전연구원. 정책메모 2016-33호 p. 10 인용

70) 교육정책 네트워크 외국 교육 동향, <http://www.edpolicy.net/EpnicForum/Epnic>

특수학교에 4,700명이 재학 중이다. 전체 교육 기관의 수는 2010년부터 5년 동안 약 16%가 줄었다. 교육 기관의 수가 전체적으로 감소하는 추세인데, 그 중에서 기초학교는 매우 급격하게 감소해 왔다. 1990년 4,387개였던 기초학교는 2010년 약 2,800개로 줄었고, 2015년에는 총 2,397개까지 감소했다. 2014년 한 해에만 123개의 기초학교와 기초과정 특수학교가 폐교되거나 통합되었다. 이 학교들은 대부분 소규모 학교로 20명 이하 24개, 20-49명 51개, 50-100명 48개였다. 소규모 학교만 한정해서 보면 1991년 총 2,093개였던 소규모 학교가 2009년에 738개로 줄어들었다. 소규모 학교들은 대부분 시골에 있거나 도심 외곽에 위치한 50명 이하의 학생들이 다니는 학교들이었다.

기초학교의 통폐합에 관해 많은 논란이 있지만 지속적인 감소는 피할 수 없을 것으로 보인다. 하지만 핀란드의 소규모 학교 통폐합을 모델로 우리의 소규모 학교 정책을 입안하는 데는 무리가 있어 보인다. 핀란드 국토는 남한의 3배 면적이지만 인구는 530만 명에 불과하다. 대한민국의 인구는 핀란드보다 대략 10배 정도지만, 2015년 기준 우리나라에는 초등학교 5,978개, 중학교 3,204개로 모두 합쳐서 9,182개이다. 핀란드에서 기초학교가 감소하는 추세에 있지만 인구 비례로 보았을 때 핀란드의 기초학교 수가 한국의 약 3배로 여전히 우리보다 월등히 많다.

핀란드의 경우, 통학거리와 상관없이 거점구역을 집중화하고 종합학교를 설립 하여 교육 자원을 집중 지원하는 운영 체계를 중심으로 정책을 구현하고 있으며 통폐합에 따라 발생하는 문제를 해결하기 위한 대안을 요약해 보면 다음과 같다.<sup>71)</sup>

- 다양한 교육과정 운영을 위해 통학거리가 멀더라도 학교당 500명 규모를 확보하는 방향으로 종합학교 재구조화 추진
- 종합학교 내 과목 특성화를 통한 양질의 교육기회 제공과 지원 강화

71) 권오영(2016). "소규모 학교 통폐합 정책과 대응". 강원발전연구원. 정책메모 2016-33호 p. 10 인용

#### 4.1.5 호주의 사례<sup>72)</sup>

호주의 농어촌 지역은 인구 감소에 따른 학교의 소규모화와 학생의 낮은 학업성취도 등 한국의 농어촌 지역이 경험하고 있는 문제 상황과 유사한 경험을 하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서 호주에서는 1970년 대 이후 다양한 농어촌 학교 교육 육성 정책들을 추진하고 있다. 예를 들어 호주의 연방정부 수도가 위치한 ACT 지역에서는 학교 통폐합을 위해서 반드시 영향평가를 실시하고 있다. 즉, 교육, 경제, 사회, 환경 등의 측면에서 학교 통폐합의 결과 나타날 영향력과 충격 정도를 평가하여 그 결과를 학교 통폐합의 주요 의사결정 자료로 활용하고 있다. 또한 NSW 등의주에서는 소규모 학교들을 최소의 비용으로 유지시키기 위해 한 교실 학교(one class school), K-2 학교, 통합학교 등 학교의 종류를 다양화하고 있으며, 학교장의 수업참여, 교원 배치 최소화와 소규모 학교의 교육행정 중앙 집중화 등을 통한 재정 운영의 비효율성 완화 노력, 복식수업 활성화와 원격교육 활성화 등을 통한 교육의 질 제고 노력 등을 통해 농어촌의 소규모 학교들이 갖고 있는 문제점을 극복 내지는 완화시키기 위해 노력하고 있다.

<표 23> 학생 수 100명 이하의 호주 극소규모 학교 수 (1996-2010년)<sup>73)</sup>

년도	20명 이하		21-35명 이하		236-100명 이하		총합계	
	초등	중등	초등	중등	초등	중등	초등	중등
1996	397	116	503	85	1,375	272	2,275	473
2001	386	123	490	98	1,340	281	2,216	502
2005	422	148	459	113	1,327	285	2,208	546
2010	424	152	461	127	1,229	258	2,114	537

이 표에서 볼 수 있는 것처럼 학생 100명 이하의 소규모 초등학교는 1996년에 2,275개 교에서 2010년에 2,114개교로 줄어들었다. 반면에 20명 이하의 학생들이 재학하고 있는 극소규모의 농어촌 학교들은 1996년에 397개 교에서 2010년에 424개교로 증가하였다. 소규모 중등학교는 1996년에 473개 교에서 2010년에 537개교로 증가하였다. 이 표에서 확인할 수 있는 것처럼 호주에서도 농어촌의 극소규모 학교들이 계속 증가하고 있는 추세에 있으며, 이들 학교의 교육력과 학교의

72) 박삼철(2012), 극소규모 학교 통폐합 정책의 대안 탐색:호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로, 교육행정학연구 제30권, 제4호, pp. 103-122

73) 박삼철(2012), 극소규모 학교 통폐합 정책의 대안 탐색:호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로, 교육행정학연구 제30권, 제4호, p. 113 재작성

미래에 대한 우려와 관심이 지속되고 있다. 호주에서는 행정 집중화를 통한 극소규모 학교 운영비 경감하고 있다.

호주에서는 한국의 분교 수준에 해당하는 학생 수 20여 명 이하의 극소규모 학교를 유지시키기 위해 1교사 학교(one teacher school)의 형태로 학교를 유지시키고 있다. 이러한 극소규모 학교에는 학교장도 배치되지 않으며, 정규 교사 1명과 교사의 교육활동 및 일상적인 잡무를 처리하기 위한 교사보조(Teacher Aide) 1명만이 배치되어 있다. 정규 교사는 학생 지도와 관련된 직무를 수행하며 일체의 학교행정 활동은 지역교육청에서 일괄 처리한다. 즉, 모든 행정 사무와 업무는 지역교육청의 담당 장학사와 행정 직원이 담당하여 처리한다. 또한 교원 배치에 있어서도 재정의 비효율성을 극복하기 위한 시스템을 구축하고 있다. 즉, 호주의 일반적인 교원배치는 학교별로 학생 수를 기준으로 일정한 포물선에 의해 배치될 교원의 수를 정한다. 이 기준에 더하여 교육과정 운영 특성이나 지역적 특성등 학교의 특수 상황을 고려하여 추가로 배치될 수 있는 교원 수를 산정한다. 이와 함께 소규모 학교에 배치된 학교장이나 교감도 직접 교실 수업을 담당하기도 한다.

호주에서 극소규모 학교를 통폐합시키기 위해 마련한 하나의 의미 있는 절차는 학교통폐합의 대상이 되는 경우, 주민의견 혹은 학부모의 의견 수렴과 함께 다양한 영역에서의 학교 통폐합 영향평가를 실시하고 그 결과를 정책 결정의 기초자료로 활용하고 있다는 점이다. 예를 들어 호주 ACT지역 교육법(ACT Education Act 2004, 개정2012.06.05.) 제 20조에는 교육부장관이 학교 통폐합을 결정하기 위해서는 독립적인 통폐합 위원회를 설치하여 통폐합 영향평가를 실시하고 그 결과를 공개해야 한다고 규정되어 있다. 호주 ACT 교육법에서 규정하고 있는 학교 통폐합 영향평가는 교육, 재정, 환경 및 사회 분야에서 영향평가를 수행하여야 하며, 통폐합 결과뿐 아니라 통폐합 대안도 제시 하도록 규정하고 있다. 구체적으로 호주의 학교 통폐합 영향평가보고서에 담아야 할 내용을 요약하면 다음과 같다(ACT Education Act 2004).

첫째, 교육적 측면에서 학교 교육 프로그램의 범위와 수준, 학교 시설 및 자원의 수명과 상태, 학부모의 학교 참여 정도, 저소득 계층 자녀의 학업성취도와 주변 공립학교에 접근 정도, 등록 학생 수 등이다.

둘째, 재정적 영향평가(impacts)의 내용으로는 경상비와 자산 비용 및 수익금, 통학비와 학교 방문 경비 및 시간 등에 대한 재정 충격 정도, 지역 경제에

미치는 영향력정도이며, 셋째 환경 영향(environmental impacts) 평가의 내용으로는 교통 혼잡 평가, 공기 오염, 온실가스 방출량 평가, 소음 정도, 학교 인접 지역의 녹지 정도 등에 대한 평가 결과이다. 마지막으로 사회적 영향력(social impacts) 평가 내용으로는 취학 아동을 가진 학부모의 인구학적 추계, 저소득 계층에 주는 영향력과 지역의 고용에 미치는 영향 정도 등을 평가한다(ACT Education Act 2004).

호주의 소규모 학교 통폐합 정책을 요약 정리하자면 학교 통폐합 영향평가제 도입을 통해 학교 통폐합을 최소화하고 있었으며, 학교의 종류 다양화와 학교장의 수업참여, 교원 배치 최소화, 극소규모 학교의 교육행정 중앙 집중화 등을 통한 학교 운영비 절감, 복식수업과 원격교육 활성화 등을 통한 교육력 제고 노력을 통해 재정의 비효율성을 최소화하는 수준에서 극소규모 학교를 존치시키기 위해 노력하고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 호주의 사례는 농어촌의 극소규모 학교들이 가지고 있는 문제점들을 완화시키고 학교들을 존치시킬 수 있는 방안 마련에 의미 있는 시사점을 제공해 주고 있다.<sup>74)</sup>

## 4.2 외국 통폐합정책의 시사점

앞선 문헌 고찰에서 미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주에서도 지역개발과 경쟁논리에 의한 교육투자의 효율화를 우선시하여 강력한 학교 통폐합정책을 추진해 왔다는 것을 살펴보았다. 그러나 이러한 통폐합 정책은 아동과 부모가 살고 있는 지역에서 교육을 받을 수 있는 권리가 무시되는 학부모학습권 침해와 통학버스를 이용하여 통학한다 하여도 학습시간 감소, 통학위험, 통학피로 등 같은 버스 통학 문제로 인한 잠재적 학습피해에 직면해야 했다.

그에 따라 학부모와 시민단체 등 다양한 측면에서 문제를 제기함에 따라 최근 학교통폐합에 신중히 대처하는 경향이 나타나기 시작했다. 더 나아가 농촌 학생의 불리한 여건이 개선될 수 있도록 조직적, 제도적으로 지원하고 있음은 중앙정부의 대대적인 통폐합정책에 직면해 있는 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다. 각국의 통폐합 정책내용을 요약하면 다음과 같다.

미국은 CSRD(Comprehensive School Reform Demonstration)제도와 'No Child

74) 박삼철(2012), 극소규모 학교 통폐합 정책의 대안 탐색:호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로, 교육행정학연구 제30권, 제4호, p. 119 재정리

Left Behinde Act' 같은 불리한 계층에 대한 지원 제도에 따라 농촌 아동들에게 사정과 필요에 대응한 학습 및 활동 프로그램이 실현될 수 있도록 재정적 지원이 활성화되어 있다. 특히 소규모화로 통폐합되는 농촌지역의 아동들이 불편없이 출석할 수 있도록 수송의 편의를 주정부와 교육위원회가 제공하도록 법제화하고 있다.

영국은 프라우덴보고서(The Plowden Report)에 의하여 이촌향도에 의한 농촌인구 감소에 대처하기 위해 농촌 초등학교의 통폐합, 학교제도, 교육내용, 아동복지 등의 문제를 '교육개혁안'으로 제안하였다. 이에 대한 액션 플랜으로 낙후지역 교육에 우선적으로 투자하여 농촌학교를 아동 복리를 위한 복지센터화하고, 지역주민을 위한 교육·문화센터로 발전시켜 지역사회개발을 강조하였다. 그리고 농촌학교의 통폐합은 지역사회의 사정과 아동의 바람직한 교육적 성장을 고려하여 실시하고 획일적·강압적 통폐합을 지양하고 있다.

일본의 경우 소규모학교 통폐합에 따른 장거리 통학 학생들의 부정적인 학습효과 및 안전문제와 지역공동화 현상 초래 등을 내세워 무리한 통폐합 정책이 각 방면으로부터 극심한 저항을 받음에 따라 전체 사회문제로 비화되었다. 특히 행정소송 결과 일본 문부성은 소규모학교에 대한 정책 변경을 하게 되었는데, 무리한 통폐합은 피하고 소규모학교도 교육적으로 필요하다면 남겨 두어야 한다는 결정에 이른 것이다. 그 후 일본의 벽지교육의 정책은 단 한 명의 학생이 남을 때까지도 학교를 폐지하지 않는 방향으로 바뀌어 가고 있는 추세라는 점은 우리의 농어촌 소규모학교정책과 비교되는 점으로써 많은 정책적 함의가 있다고 볼 수 있다.

핀란드의 경우 2015년 기준 기초학교의 재학생은 526,800명, 기초과정 수준의 85개 특수학교에 4,700명이 재학 중이다. 전체 교육 기관의 수는 2010년부터 5년 동안 약 16%가 줄었다. 이에 2014년 한 해에만 123개의 기초학교와 기초과정 특수학교가 폐교되거나 통합되었다. 이 학교들은 대부분 소규모 학교로 20명 이하 24개, 20-49명 51개, 50-100명 48개였다. 소규모 학교만 한정해서 보면 1991년 총 2,093개였던 소규모 학교가 2009년에 738개로 줄어들었다. 소규모 학교들은 대부분 시골에 있거나 도심 외곽에 위치한 50명 이하의 학생들이 다니는 학교들이었다. 하지만 핀란드의 소규모 학교 통폐합을 모델로 우리의 소규모 학교 정책을 입안하는 데는 무리가 있어 보인다. 핀란드 국토는 남한의 3배 면적이지만 인구는 530만 명에 불과하다. 대한민국의 인구는 핀란드보다 대략 10배 정도지만, 2015년 기준 우리나라에는 초등학교 5,978개, 중학교 3,204개로 모두 합쳐서 9182개이다. 핀란드에서 기초학교가

감소하는 추세에 있지만 인구 비례로 보았을 때 핀란드의 기초학교 수가 한국의 약 3배로 여전히 우리보다 월등히 많은 수치였다.

호주의 경우 농어촌 지역은 인구 감소에 따른 학교의 소규모화와 학생의 낮은 학업성취도 등 한국의 농어촌 지역이 경험하고 있는 문제 상황과 유사한 경험을 하고 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서 호주에서는 1970년 대 이후 다양한 농어촌 학교 교육 육성 정책들을 추진하고 있다. 예를 들어 호주의 연방정부 수도가 위치한 ACT 지역에서는 학교 통폐합을 위해서 반드시 영향평가를 실시하고 있다. 즉, 교육, 경제, 사회, 환경 등의 측면에서 학교 통폐합의 결과 나타날 영향력과 충격 정도를 평가하여 그 결과를 학교 통폐합의 주요 의사결정 자료로 활용하고 있다. 또한 NSW 등의 주에서는 소규모 학교들을 최소의 비용으로 유지시키기 위해 한 교실 학교(one class school), K-2 학교, 통합학교 등 학교의 종류를 다양화하고 있으며, 학교장의 수업참여, 교원 배치 최소화과 소규모 학교의 교육행정 중앙 집중화 등을 통한 재정 운영의 비효율성 완화 노력, 복식수업 활성화와 원격교육 활성화 등을 통한 교육의 질 제고 노력 등을 통해 농어촌의 소규모 학교들이 갖고 있는 문제점을 극복 내지는 완화시키기 위해 노력하고 있다. 즉, 호주에서는 학교 통폐합 영향평가제 도입을 통해 학교 통폐합을 최소화하고 있었으며, 학교의 종류 다양화와 학교장의 수업참여, 교원 배치 최소화, 극소규모 학교의 교육행정 중앙 집중화 등을 통한 학교 운영비 절감, 복식수업과 원격교육 활성화 등을 통한 교육력 제고 노력을 통해 재정의 비효율성을 최소화하는 수준에서 극소규모 학교를 존치시키기 위해 노력하고 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 호주의 사례는 농어촌의 극소규모 학교들이 가지고 있는 문제점들을 완화시키고 학교들을 존치시킬 수 있는 방안 마련에 의미 있는 시사점을 제공해 주고 있다.

미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주의 통폐합 정책 사례에 대한 문헌 연구를 통하여 농어촌 소규모학교에 대한 정책 추세가 획일적 통폐합을 지양하고, 학생과 학부모의 학습권을 보장하기 위한 학생 통학여건을 세심하게 고려하는 등 통폐합 정책에 신중을 기하고 있음을 탐색해 보았다. 이러한 국가들의 소규모학교 정책 방향과 제도적 고려는 우리의 농어촌 소규모학교 통폐합 정책에 시사하는 바가 크다.

## 5. 2016년 경상남도교육청 적정규모학교 육성 추진 계획 검토

경상남도교육청은 소규모학교의 적정규모화를 통해 교육과정 운영을 정상화하고 학생의 학습권 보장과 지역 간, 학교 간 교육격차를 해소하기 위해 적정규모학교 육성 추진 계획을 수립하여 추진하고 있다. 이 계획은 학령인구의 지속적 감소와 개발사업지역 신설학교로의 학생이동이 심화됨에 따라, 농·산·어촌 및 구도심 소규모 학교 급증 등의 문제를 종합적으로 관리하기 위한 목적으로 추진되고 있다. 이 계획은 1)통학여건과 학생배치계획 등 종합적 검토에 의거 추진하되, 소규모학교 통폐합의 인위적, 일률적 추진은 지양하고 지역사회의 요구를 우선적으로 반영, 2)지역사회 공론의 기회를 충분히 부여하여 학부모 및 지역주민 등의 의견을 폭 넓게 수렴, 3) 지역별 특수성을 고려한 적정규모학교 육성 추진 계획 수립을 기본 방침으로 삼고 있다.

### 5.1 경상남도교육청 적정규모학교 육성사업 현황

저출산 추세에 따른 학생수 감소로 소규모학교는 지속적으로 증가하고 있는 실정이다.

학령인구의 지속적 감소로 인해 2015년 대비 2016년의 통계를 살펴보면 20이하의 학교는 3개교, 60명 이하 학생의 학교는 2개교가 증가하였다.

<표 24> 학령인구의 지속적 감소에 따른 소규모학교 증가추이 (2015년 대비 2016년 현황)<sup>75)</sup>

구분	20이하	21~60명	61~120명	121~180명	181~240명	241~300명	301이상	계
2015	49	166	107	54	45	33	515	969
2016	52	168	100	54	45	38	512	969
증감	3	2	-7	0	0	5	-3	

<표 25> 2016년 적정규모학교 육성 기준<sup>76)</sup>

추진유형		면·도서벽지	읍지역	도시지역	의결 기준
통 폐 합	초	60명 이하	120명 이하	240명 이하	학부모 75%이상 동의 시 추진 (※이전 재배치는 학부모 65%이상)
	중	~	180명 이하	300명 이하	
	고	~	~	~	
분교장개편		교직원수가 학생수보다 많거나 복식학급 운영 학교			
거점학교		지역·급별·학생수 구분 없음			

75) 경상남도교육청 학생지원과(2016.3), 2016년도적정규모학교 육성 추진 계획, 경상남도교육청 내부자료

76) 경상남도교육청 학생지원과(2016.3), 2016년도적정규모학교 육성 추진 계획, 경상남도교육청 내부자료

교육부는 기존의 소규모 학교 통폐합 권고기준을 보다 세분화하고 상향 조정하여 통폐합 학교 인센티브 지급 대상범위를 확대하는 개선된 권고기준을 '15년 12월에 발표하였다.

교육부의 개선된 권고기준은 면·도서·벽지의 경우 현행과 같이 학생수 60명 이하, 읍지역은 초등학교 학생수 120명 이하, 중·고등학교 학생수 180명 이하, 도시 지역은 초등학교 학생수 240명 이하, 중·고등학교 학생수 300명 이하의 학교가 적정규모 대상학교이다. 단편적인 이 기준을 접목하면 경상남도는 초등학교 517개 중 185개교(35.8%)가 적정규모학교 육성 대상 학교이며 중학교는 269개교 중 78개교(28.9%), 고등학교는 183개교 중 8개교(4.3%)가 적정규모 육성대상 학교이다. 이에 경상남도교육청은 교육부의 권고기준을 참고하여 지역별 실정 및 교육여건을 감안한 기준을 마련하였다. 그 결과는 <표 22>와 같으며, 2016년 경상남도교육청 적정규모학교 대상학교 초등학교 43개교(8.3%), 중학교 24개교(8.9%), 고등학교 1개교(0.5%) 수준으로 조사되었다.

<표 26> 2016년 경상남도교육청 적정규모학교 대상학교 77)

구분	학교수	60명이하 (면·도서·벽지)	초등120명 중등180명 (읍지역)	초등240명 중등300명 (도심)	계	제외 학교	대상 학교	비율
초	517(17)	149(16)	16(1)	20	185(17)	142(13)	43(4)	8.3%
중	269(4)	54(4)	8	16	78(4)	54(1)	24(3)	8.9%
고	183	7	1	0	8	7	1	0.5%
계	969(21)	210(20)	25(1)	36	271(21)	203(14)	68(7)	7.0%

경상남도 교육청 2016년 적정규모학교 육성 학교 제외 기준  
 ※ 1면1교(초등) : 학부모가 통폐합을 원할 경우 추진(※분교도 1면 1교에 포함)  
 ※ 특수지(도서·벽지) : 통학여건 등 지역 특성상 학교유지가 불가피한 경우  
 ※ 인근지역 도시개발 등으로 학생수 증가가 예상되는 학교  
 ※ 정책적으로 육성하는 학교(행복학교, 자율학교 등)  
 ※ 사립학교 : 학교법인에서 통폐합을 원할 경우 추진

※ ( )분교장수, 학생수는 2016학년도 학생배치확정 자료로 2016.3.1자 학생수와는 차이가 있을 수 있음  
 ※ 각종학교(4교), 고등기술(공민)학교(2교), 특목고(8교), 특수학교(9교) 제외

2016년 경상남도교육청 적정규모학교 대상학교를 면·도서·벽지, 읍지역, 도시지역으로 세분화 하여 나타내면 아래 표와 같다. 면·도서·벽지의 초·중고 적정규모학교 대상 학교수는 41개교, 읍지역 초·중고 적정규모학교 대상 학교수는 13개교, 도시지역의 대상 학교는 14개교로 조사되었다.

77) 경상남도교육청 학생지원과(2016.3), 2016년도적정규모학교 육성 추진 계획, 경상남도교육청 내부자료

<표 27> 2016년 경상남도교육청 지역별 적정규모학교 대상학교 현황

	급별	창원	진주	통영	사천	김해	밀양	거제	양산	의령	함안	창녕	고성	남해	하동	산청	함양	거창	합천	계	
면·도서벽지 60명 이하 학교	초	7 (3)	7	8	3	7 (3)	10 (3)	3	4 (3)	11	7 (2)	9 (2)	11 (1)	8 (3)	13 (3)	9	7	10	15	134 (23)	
	중	3 (2)	4 (1)	4	3 (2)	1 (1)	4 (1)	2	1	2	4 (1)	4 (1)	2 (2)	6 (1)	1 (1)	4 (1)	3	3 (3)	3	51 (17)	
	고		1											1 (1)	4	1				7 (1)	
	계	10 (5)	12 (1)	12	6 (2)	8 (4)	14 (4)	5	5 (3)	13	11 (3)	13 (3)	13 (3)	14 (4)	15 (5)	17 (1)	11	13 (3)	18	192 (41)	
읍지역 초등 120명 이하, 중등 180명 이하 학교	초	3 (1)		2 (2)			3 (3)				3 (1)		2 (2)				1 (1)	1 (1)	1	15	
	중			1 (1)			2					4		1 (1)						8 (2)	
	고											1								1	
	계	10 (1)	12	12 (3)	6	8	14 (3)	5	5	13	11 (1)	13	13 (2)	14	15 (1)	17	11 (1)	13	18	192 (13)	
도시지역 초등 240명 이하, 중등 300명 이하 학교	초	10 (5)		2	4 (1)	2 (1)	1 (1)	1 (1)												20 (9)	
	중	11 (3)			2 (1)	1	1		1 (1)												16 (5)
	계	10 (8)		12	6 (2)	8 (1)	14	5	5											36 (14)	

※ ( )는 제외기준 학교를 뺀 적정규모 육성 대상 학교수  
 경상남도 교육청 2016년 적정규모학교 육성 학교 제외 기준  
 ※ 1면1교(초등) : 학부모가 통폐합을 원할 경우 추진(※분교도 1면 1교에 포함)  
 ※ 특수지(도서·벽지) : 통학여건 등 지역 특성상 학교유지가 불가피한 경우  
 ※ 인근지역 도시개발 등으로 학생수 증가가 예상되는 학교  
 ※ 정책적으로 육성하는 학교(행복학교, 자율학교 등)  
 ※ 사립학교 : 학교법인에서 통폐합을 원할 경우 추진

2015년 경상남도교육청 현황에 따르면 적정규모학교 추진으로 본교폐지 6개교, 분교장폐지 2개교를 통해 공립 기숙형 중학교로 통합되었다.

경남 농어촌 지역은 학급 규모가 너무 작아 경제적인 측면에서 비효율적이며, 체육관, 도서관, 다목적실 등의 시설을 제대로 이용할 수 없으며, 사회성 발달에도 장애가 될 수 있다. 전문교과 선생님의 지도를 받기가 어려운 현실이며, 학업성취도면에서도 경쟁 구도가 이루어지지 않아 어려움이 있다는 평가가 있어왔다. 이러한 단점을 공립 기숙형 중학교로 통합하여 학생들의 교우관계 폭 확대 및 다양한 공동체 활동이 가능해짐에 따라, 건전한 경쟁심, 사회성 발달 및 인성 함양을 가능케 하고 교육환경개선을 통한 문화·교육·생활의 지역 중심점 역할을 기대하며 운영되고 있다.

<표 28> 2015년 경상남도교육청 통폐합 추진현황 (본교폐지 6개교, 분교장폐지 2개교)78)

지역	학교명	통폐합 유형	학급 수	학생 수	교직원		통합학교명 (거점학교)	통폐합 일자
					교원	직원		
고성	하일중학교	본교폐지	4	15	10	5	소가야중	2016.3.1.
	상리중학교	〃	3	24	9	5		
	고성중삼산분교	분교장폐지	3	24	9	2		
하동	양보중학교	본교폐지	3	32	9	4	한다사중	2016.3.1.
	횡천중학교	〃	3	21	10	3		
	옥중중북천분교	분교장폐지	3	24	8	2		
거창	마리중학교	본교폐지	3	24	9	3	거창덕유중	2016.3.1.
	위천중학교	〃	3	54	9	3		

<표 29> 2016년 경상남도교육청 통폐합 추진방향 79)

폐지	분교장 개편	거점학교
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구변화와 지역 특성을 고려하여 합리적으로 통폐합을 추진하되, 의결 기준에 충족할 경우 추진</li> <li>- 지역의 여건을 고려하여 동일 규모 학교의 추진 유형 일관성 유지</li> <li>- 1면 2교 이상 지역은 소규모 학교교육 여건 개선을 위해 통폐합 추진 및 거점학교 설립 가능성을 적극 검토하여 장기적인 교육여건 마련</li> <li>- 소규모학교 본교/분교장 폐지 원칙(1면 1교가 본교인 경우 분교장개편 추진)</li> <li>- 소규모학교(학생수 60명 이하) 통폐합 우선 추진             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 1면 2교인 경우 중심 본교 외 1개교를 분교장 개편</li> <li>- 1면 3교인 경우 거점초등학교 육성</li> </ul> </li> <li>- 택지개발 등으로 신설 수요 발생 시 개발지역 내 이전·재배치 적극 검토</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 소규모 학교는 원칙적으로 적정규모학교로 육성하되, 지역별로 지리적 여건 등 특별한 사정이 있는 경우, 분교장으로 개편 운영</li> <li>- 분교장 개편은 지역교육지원청의 행정예고를 통해 실시</li> <li>- 대상학교(· 교직원수가 학생수 보다 많은 학교, · 복식학급 운영 학교)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역별 거점 기숙형학교 설립 타당성을 검토하여 세부 추진 계획 수립</li> <li>- 거점학교 추진 지역은 통합대상학교가 개교시기에 맞춰 거점학교에 통합될 수 있도록 업무 추진</li> <li>- 가급적 3개교(분교포함) 이상을 통합하여 거점학교로 육성하되, 학생수 60명 이하 학교를 우선 추진</li> <li>- 소규모 사립학교는 자발적인 해산을 유도하여 거점 기숙형학교 또는 통폐합 추진</li> </ul>

78) 경상남도교육청 학생지원과(2016.3), 2016년도적정규모학교 육성 추진 계획, 경상남도교육청 내부자료

79) 경상남도교육청 학생지원과(2016.3), 2016년도적정규모학교 육성 추진 계획, 경상남도교육청 내부자료

## Ⅲ. 결론

### 1. 경남의 구도심 및 농·산·어촌 작은 학교 활성화 방안

경상남도는 구도심 및 농·산·어촌 지역 소규모 학교의 교육여건 악화로 복식학급 운영, 순회교사 및 상치교사 배치가 불가피하여 정상적인 교육과정 운영 곤란한 실정에 놓인 학교가 많다. 이로 인하여 다양한 교육프로그램 운영이 곤란하여 학생들의 사회성 발달 저해 등으로 인한 교육격차 심화되어 소규모학교의 통합의 요구도 많다. 그러나 구도심 및 농어촌의 작은학교는 지역사회 교육을 담당할 수 있는 적합한 장소이다.

이런 소규모학교는 관심의 여부에 따라 지역사회의 자긍심과 지역의 공동체 구심점 역할을 할 수 있으며 학교와 가정간 비형식적 긴밀한 유대감을 갖게 하고 가족적인 분위기에서 개별화 학습, 다 연령 집단구성도 가능하다. 뿐만 아니라 소규모학교는 학생들로 하여금 다양한 프로그램을 경험 할 수 있으며, 개개 학생이 상대적으로 많은 학교활동에 참가할 수 있다. 규모있는 학생에 비하여 정서적으로 더 큰 의미를 가져다 줄 수 있다. 동료학생들에게 더욱 관대할 수 있으며, 상호간 밀접하고 지속적인 우정관계를 유지하게 한다. 집단 활동에서도 효과적이며, 보다 생산적인 활동에 참가하고 자신들의 활동 결과에 대하여 의미를 더 갖게 할 수 있다. 따라서 인성교육 측면에서도 소규모 학교교육은 부정적인 면보다 긍정적인 면을 더 많이 내포하고 있다고 하겠다.<sup>80)</sup>

이러한 소규모 학교의 장점으로 고려하여 경상남도의 소규모 학교의 통폐합은 일괄적인 기준의 적용보다는 지역실정에 적합한 현실적인 대안을 마련하여 추진될 필요가 있다.

#### 1.1 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 사업 개선

경상남도교육청에서는 취약계층 방과후 학교지원과 사교육절감 및 교육격차 해소지원을 위하여 “도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업”을 추진 중이다.

이 사업의 목적은 방과후 온라인(스마트러닝) 콘텐츠 및 원격교육 제공 등 육복지 학습 서비스로 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선 도모하고 학교 밖 사교육 수요흡수를 통한 학부모의 사교육비 지출경감을 위해 실시되고 있다.

80) 이정선(2000). 소규모학교 통폐합이 부당성. 비교교육연구 제10호.3-56.

지원 대상은 경상남도내 전 도서·벽지지역 초등학교 중 23개 희망학교(3~6학년)을 대상으로 하고 있으며 스마트러닝 형태로 정규교과 연계한 방과후 학습과 온라인(스마트러닝) 수업 및 스마트 멘토 관리 등으로 진행되는 사업이다.

<표 29> 경상남도교육청 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업 운영성과 (2015)<sup>81)</sup>

구분	내용
학생 측면	1. 스마트 기기와 EBS 콘텐츠 활용으로 인한 학습 흥미 강화
	2. 학교 및 가정에서의 활용으로 점차적인 학력 향상에 도움
	3. 학생 개인의 흥미와 수준에 맞게 스스로 공부할 수 있는 자기주도적 학습 습관 형성에 효과적
	4. 스마트 패드 관리 시스템을 통해 게임 등 부정적으로 활용할 수 있는 부분을 사전 차단하여 학습용으로만 활용 가능
학부모 측면	1. 교육기회 균등 부여 및 사교육 대체 수단으로 학부모의 경제적 부담 최소화
	2. 귀가 후 학습 기기 활용으로 자녀의 학습 관리에 도움
교사 측면	1. 정규 교과(국어, 수학, 사회, 과학)와의 연계 활용으로 학생 개개인의 학습지도 자료 활용 및 체계적인 학습 관리 용이
	2. 형성평가(수시평가) 및 개개인의 학력에 따른 개별화 지도가 가능
	3. 복식 학급의 특성상 생길 수 있는 학습 결손 만회에 효과적
	4. ICT를 활용한 방과후 온·오프라인 교육복지 프로그램의 개설 및 활용 용이
	5. 수강 후 문제풀이 및 채점을 통한 즉각적인 피드백 가능 (오답 문제풀이 영상을 통해 개인별 부족한 부분 보충지도 용이)

그러나 본 사업은 극복해야 할 한계점을 안고 있다. 그 내용은 경상남도교육청, 학교혁신과의 개선 방안으로 제시되어 있다. 그 개선 방안은 아래와 같다.

아래 <표 23> 에 제시된 개선 방안 외 경상남도교육청 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업의 성과 도출을 위해 몇 가지 제언을 하자면 지역별 특수성을 고려한 유연한 기준 적용과 재량 확대가 요구되어진다. 일괄적인 기준과 제도의 적용보다는 학령인구의 과소, 과대·밀집 지역에 대한 지역별 여건을 고려해 보다 유연한 기준 제시와 지역별 특수성을 적용 하여 실시하는 것이 바람직하다. 또한 공급자의 일방적인 교육제도 제공이 아닌 수요자인 학생 중심으로 전환하고 지역적 특수성을 파악 하여 지역별 정확한 실태조사와 여론 수렴으로 제도의 운영의 단위 학교의 특수성을 고려한 유연한 기준 적용과 재량 확대 필요하다.

81) 경상남도교육청, 학교혁신과 (2016), 2016. 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업 (요약), p.3

<표 30> 경상남도교육청 도.농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업 개선방안 (2015)<sup>82)</sup>

구분	내용
멘토링 활동	1. 스마트 멘토 활동 강화 및 관리 방안 필요 (주 1회 이상 담당 학생과 통화를 통한 학습 코칭을 하는 것으로 되어있었으나 활동 없음)
	2. 지역 여건상 전화 연결이 어려운 상황에 대해 태블릿 PC에 멘토와 항상 연결 가능한 SNS 앱 개발 보급 필요
	3. 본 사업의 가장 큰 특징인 스마트 멘토의 자격이나 활동관리 방안 필요 (멘토에 대한 정보 공개 및 쌍방향 소통이 가능한 방안 강구 필요)
시간운영 프로그램 제공	1. 현재 방과후학교 운영이나 수업시간 중 활용을 권장하고 있으나, 정상적인 학교 교육과정상의 운영이나 방학기간 동안의 활용을 위해서는 가정에서 이용할 수 있는 방안 모색 필요
운영 방법	1. 실제 업무담당자의 부담이 많아 업무담당교사의 역할을 학생들의 출석이나 개인별 학습 진도 확인 및 매월 총평 정도로 한정하는 것이 바람직
	2. 개인별 질의 응답이나 전체 전달사항의 공유를 위한 게시판 마련 필요 (접속자는 학교 업무담당자에 한해서 허용)
	3. 학생 출석관리 및 탭강 학습관리 사이트는 교사도 볼 수 있도록 허용
	4. 가정에서의 무선 인터넷 환경지원이나 디바이스 다양화 등의 방안 필요
기타	1. 학교 자체 디바이스(삼성 갤럭시탭 10.1)에 비해서 질이 많이 떨어져 이에 대한 개선 보완 필요
	2. 가정에 무선 인터넷 환경이 갖춰지지 않은 학생이 30% 정도이기 때문에 이를 보완할 방안 필요
	3. 계약: 효율적 업무를 위해 도교육청과 순천대간의 계약으로 변경할 필요가 있으며, 학교 자체 운영이 더 효율적일 수도 있음

즉 취약계층 방과후 학교지원과 사교육절감 및 교육격차 해소지원을 위한 사업의 일환으로 추진되는 만큼 방과 후 수업의 질을 높이기 위해 학교 주변 여건이나 지역의 인적 자원 활용 방안을 모색하여 접목하여야 할 것이다.

지역의 특성을 살려 방과후 수업과 접목하여 큰 성과를 도출한 사례는 전라북도 임실군 덕치면 일중리의 회문산 자락에 있는 작은학교인 ‘섬진강 참 좋은 학교 덕치초등학교’ 사례를 들어 살펴 볼 수 있다. 이 학교는 섬진강 시인으로 널리 알려진 김용택 씨가 지난 2008년까지 재직한 시골 학교로 유명하다.

덕치초등학교는 전북 임실군에서도 오지 마을에 속하는 한 반이 10명도 되지 않는 전교생 31명의 산골마을 소규모학교이다. 이곳에서 근무하는 교사(김용택,시인)와 관찰

82) 경상남도교육청, 학교혁신과 (2016), 2016. 도.농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업 (요약), p.4

교육장은 '농촌학교의 학생수가 갈수록 줄어 결국 학교나 농촌은 황폐화 될 수 밖에 없다.'라는 농촌의 절박함과 '방과 후 아이들을 학원으로 내돌리는 도시교육도 한계가 있다.'라는 위기감을 공감하여 '농촌교육과 도시교육을 살릴 수 있는 해법으로 '도·농 교환학교'라는 대안을 찾았다. "도시학생에게는 자연체험의 기회를 주고 농촌 학교는 활기를 되찾을 수 있을 것"이라고 구상했다. 그리고 섬진강변의 초등학교와 생태계가 잘 보존된 주변 마을을 직접 탐구하였다. 섬진강 상류의 자연 생태하천과 잘 보존된 습지지역은 있는 그대로 생태교실이였다. 학교에는 들꽃 학습식물원을 만들었다. 운동장은 잔디를 조성하여 쾌적한 학습 환경을 만들었다. 그리고 주 5일 근무시대의 도시 학생과 학부모를 겨냥한 '주말 산골 문화학당'을 운영하기로 하였다. 이곳에서 주말에는 유명문학인들이 강사로 나서 1박 2일간의 일정으로 학생과 학부모가 독서와 도예, 토우체험, 모닥불과 시를 통한 문학체험, 섬진강 생태체험 등을 함께 한다.<sup>83)</sup>

이 작은 시골 학교가 섬진강 시인 김용택의 명성 덕분에 아니라 도시 학생들이 전학 오는 학교로 이름을 날리게 된 것은 2006년 '섬진강 참 좋은 학교'란 사업을 시작하면서부터이다. 이 사업은 지역민들에게 희망을 심어주고 덕치초를 미래 교육 현장으로 만들기 위해 도시 학생들이 전학 와서 공부하도록 하는 '산촌 유학' 프로그램을 가동하기 시작하면서부터 명성을 얻게 되었다.

자연 환경을 배경으로 한 생태교육과 도시 못지않은 국·영·수 중심의 보육교실 운영함으로써 도시 학생을 사로잡았던 것이다. 그리고 덕치초는 '섬진강 산골마을 문화학당'을 개설해 산골 학교만의 특색있는 문화예술 교육의 장을 열기도 했다.

이런 노력으로 인해 덕치초가 소속된 임실교육청은 2008년 10월 초등학교 6학년을 대상으로 실시된 국가수준 학업성취도 평가에서 기초학력 미달 학생 비율이 전국에서 가장 낮은 곳으로 선정되는 놀라운 성과를 거뒀다.<sup>84)</sup>

이러한 결과로 농·산·어촌으로 유학을 오는 학생들이 차츰 늘고 있다. 이들은 폐교 위기에 몰린 작은 학교를 살리고, 침체된 마을에 활력을 불어넣고 있다. 유학생을 위한 건물이 세워지고, 방과후 학습을 조직하려는 주민들의 협력이 긴밀해졌다. 어르신들은 손자녀를 키우듯 정성껏 유학생을 돌본다.

경상남도교육청 도·농간 교육격차 해소 및 학습여건 개선사업 또한 학교 주변 여건이나 지역의 인적 자원 활용 방안을 모색하여 진행 한다면 죽어가는 시골학교와 농촌마을을 되살리는 최적의 대안이자 희망 프로젝트가 될 수 있을 것이다.

83) 전북임실교육청 (2006). "섬진강 참 좋은학교 사업계획서". 참조.

84) 한국과학창의재단(2012). "나는 시골 학교로 유학 간다". 2012.07.03.일자 뉴스기사 참조

## 1.2 복식수업과 교과통합적 수업의 적극적인 결합

소규모 학교의 통폐합의 당위성 논리의 한가지로 소규모학교 복식수업으로 인한 학생들의 학력 저하이유를 제시하고 있다. 복식학급이란 2개 이상의 학년을 한 학급으로 혼합 편성하여 같은 교실에서 한 사람의 교사가 지도하는 학급을 말한다.

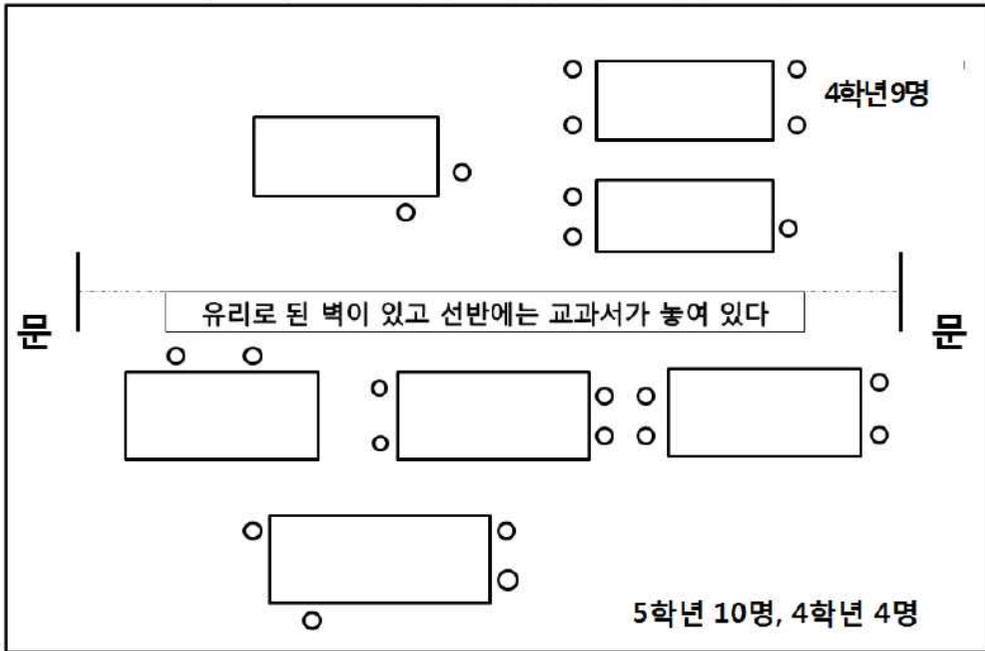
그러한 이유는 소규모학교의 가장 두드러진 특징은 아마 ‘복식수업’을 해야 할 경우가 많기 때문이다.

우리나라의 경우에 복식수업은 당연히 해결해야 할 교육의 한 가지 심각한 ‘문제’로 인식되고 있다. 복식수업이 문제로 인식되는 것은 당연히 단식수업이 정상이라고 생각하기 때문이다. 사실상 나이에 따른 학년의 구분과 학년에 따른 수업의 형태는 참으로 편리한 제도이다. 그러나 이 제도는 다양한 학습 속도를 가진 다양한 학생들을 위한 제도라기보다는 손쉬운 국가적 통제를 위한 교육행정주의적 고려에서 나왔다는 점을 명심할 필요가 있다.<sup>85)</sup>

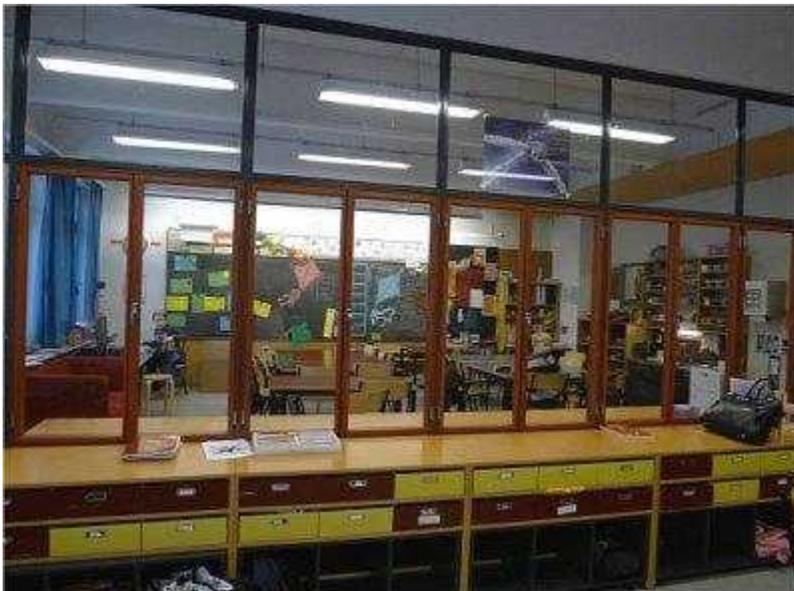
현재 교육선진국으로 전세계의 주목을 받고 있는 나라는 아마 핀란드라고 해야 할 것이다. 핀란드라고 하여 교육문제가 없는 것은 아니지만 복식수업에 관한 한 우리가 눈여겨 볼 것이 많은 나라이다. 세계의 교육통계에 의하면, 핀란드의 초등학교 학급당 평균인원수는 대략 16명 정도가 되는 것으로 알려져 있다. 그러므로 대부분의 학급은 단식수업으로 운영 할 수 있는데도 불구하고 핀란드 초등학교의 약 50%가 복식수업을 의도적으로 도입하여 실행하고 있다. 농어촌지역 학교는 물론이고 수도인 헬싱키에서도 쉽게 볼 수 있는 학급 운영 형태이다. 대부분의 나라들이 기피하고 있는 복식수업을 왜 핀란드에서는 의도적으로 도입했을까?

그 이유는 오로지 모든 학생들을 위한 교육을 하기 위해서이다. 핀란드는 그 어느 나라보다도 학년체제, 교과체제, 승급과 유급<sup>7)</sup>, 학급 운영 방식 등에 있어서 보다 많은 유연성을 가지고 있다. 핀란드에서 교육이 유연성을 확보한 가장 중요한 요소는 교사의 전문성이다. 누구나 알고 있듯이, 핀란드에서는 초등학교 교사가 되기 위해서는 석사 이상의 학력을 가져야 한다. 핀란드 고등학교 졸업생 중에서 대학진학률이 40%도 되지 않는다는 점을 감안한다면 핀란드 초등교사 자격이 석사 이상이라는 것은 엄청나게 높은 학력을 요구하는 직업이 교직이라는 것을 알 수 있다. [그림 9]는 핀란드의 수도 헬싱키에 위치한 스트롬베리(strombergin) 초등학교 복식 학급 편성 교실 배치를 나타낸 것이다.

85) 이환기 외 (2014), 소규모학교 교육과정의 특성화 운영 방안, 강원도교육연구원 p.259. 재작성



[그림 9] 핀란드의 수도 헬싱키에 위치한 스트론베리(strombergin) 초등학교 복식 학급 편성 교실 배치<sup>86)</sup>



[그림 10] 스트론베리(strombergin) 초등학교 복식수업을 위한 유리로 연결된 교실<sup>87)</sup>

86) 한국과학창의재단(2012). 해외에서의 창의인성교육은?". 2012.02.03.일자 뉴스기사 참조

[그림 8]와 [그림 10]에서 보는 바와 같이, 교실 배치도도 아주 유연하게 되어 있다. 복식학급이라고 하여 마구잡이로 학생들을 섞어 놓는 것도 아니요, 그렇다고 하여 학년별로 구분하여 자리에 앉히는 것도 아니다. 가르칠 내용의 성격과 수준에 따라서 교사가 그때그때 적절히 판단하여 학생들을 효율적으로 배치하는 것이다.<sup>88)</sup>

연구 결과에 의하면, 제대로 된 복식수업을 받은 학생들은 단식수업을 받은 학생들보다 사회성이 더 뛰어나고, 청소년 범죄율을 감소시키며, 자율적인 학습능력이 눈에 띄게 향상되었다고 한다. 복식수업의 특징 중의 하나는 스스로 공부하는 것이라고 할 수 있다. 그리고 학업성취도면에 있어서도 결코 뒤떨어지지 않는다는 것이다.<sup>89)</sup>

그 결과는 현재 독일에서 진행되는 복식학급제도를 의도적으로 도입하는 제도에서 찾을 수 있다. 독일에서는 소규모학교의 문제를 해결하기 위해서 복식학급제도를 의도적으로 도입하여 실행하고 있다.

바이에른 주 한 초등학교의 복식학급(1, 2학년) 시간표

	월	화	수	목	금
1	공통수업	공통수업	공통수업	공통수업	공통수업
2	공통수업	공통수업	공통수업	공통수업	공통수업
3	공통수업	1학년   2학년 미술	공통수업(강사)	종교(공통)	1학년   2학년
4	체육(공통)	1학년   2학년 미술	체육(공통)	종교(공통)	공통수업
5	2학년 그룹별 보충수업	공통수업(강사)	2학년 	1학년 그룹별 보충수업	1학년 그룹별 보충수업
6		2학년 체육			

\* 공통수업 : 1,2학년이 같은 과제나 주제로 담임교사의 지도하에 이루어지는 수업  
 \* 공통수업(강사) : 외부 강사나 보조 교사가 담임교사와 함께 수업

[그림 11] 독일의 복식학급제도를 위한 시간표<sup>90)</sup>

87) 이환기 외 (2014). 소규모학교 교육과정의 특성화 운영 방안, 강원도교육연구원 p.261.

88) 이환기 외 (2014). 소규모학교 교육과정의 특성화 운영 방안, 강원도교육연구원 p.259. 재작성

89) 이환기 외 (2014). 소규모학교 교육과정의 특성화 운영 방안, 강원도교육연구원 p.263. 재작성

90) 한국교육신문 (2014). <독일> 복식학급이 미래 교육모델로 각광 2014년 86월30일자 기사 재작성

그 예로서 프랑크푸르트의 뢰머슈타트슐레 (Römerstadtschule) 초등학교는 몇 년 전부터 1학년부터 4학년까지 학년을 없애고 전 학년을통합해 네 개 학년을 한 학급에서 수업하는 복식학급을 편성해서 운영하고 있다. 이 학교는 2014년에 복식학급을 성공적으로 운영한 공로를 인정받아 ‘독일 교육상’을 수상했다. 헤센주는 지금까지 100여개의 학교에서 시행하던 복식학급을 앞으로 200까지 확대하여 운영 할 계획이라고 밝혔다.<sup>91)</sup>

독일 교육계에서 주장하는 복식학급의 교육적 효과는 다양하다. 첫째, 복식학급은 현대사회의 아동에게 부족할 수 있는 사회성을 키울 수 있는 환경을 제공한다는 것이다. 복식학급을 통해 아동들은 학급 내에서 동생이 될 수도 있고 형으로 성장할 수도 있다는 사실을 체험함으로써 타인에 대한 이해력을 넓힐 수 있다. 또 그러한 과정 속에서 스스로를 평가할 수 있고 윗사람으로서 혹은 아랫사람으로서 오는 갈등들을 독립적으로, 생산적으로 해결하는 경험을 축적할 수 있다.

둘째, 보통 초등학교 입학 적령 아동들은 유치원에서 초등학교에 입학하는 과정에서 환경이 변화하는 데 대한 두려움을 갖게 된다고 한다. 복식학급에 입학한 아동들은 유치원에서 함께 지내던 친구이자 형들을 다시 만날 수 있고 그들에게 지도와 도움을 받기 때문에 두려움이 감소되고 학교 적응에 큰 도움을 받을 수 있다.

셋째, 전통적인 학급에는 같은 연령대의 학생들이 모여 있지만 나이가 같다고 모든 학생들이 동일한 학습능력과 수준을 갖추고 있지 않다. 그러나 연령이 같다는 이유만으로 아동의 개별수준은 무시된 상태에서 수업이 이뤄진다. 이런 문제들을 복식학급이라는 이점을 이용해 극복할 수 있다. 특히 개별학생의 가능성이 차단되지 않고 학습을 하는 동안 동료학생이 교사를 대신해 서로 지도해주고 도와줄 수 있는 시스템을 강화하면 개별 학습효과를 극대화 시킬 수 있다고 한다. 이때 교사는 다양한 수준의 학생들이 모두 참여할 수 있는 과제를 선정하고 제공하는 역할을 한다.

넷째, 현대사회는 지금 알고 있는 지식이 미래의 삶을 영위하는데 절대적일 수 없을 정도로 변화무쌍하다. 이런 시대일수록 교육은 고정된 지식을 가르치는데 치중하기 보다는 새로운 지식을 학습하는 방법을 함께 연구하고 토론하는 방향으로 이뤄져야한다. 복식학급에 필수적인 그룹별 수업은 팀의 능력을 키우는 미래형 교육이라는 것이다.<sup>92)</sup>

91) 한국교육신문 (2014), <독일> 복식학급이 미래 교육모델로 각광 2014년 86월30일자 기사 재작성

92) 한국교육신문 (2014), <독일> 복식학급이 미래 교육모델로 각광 2014년 86월30일자 기사 재작성

경상남도교육청은 소규모 학교의 통폐합의 당위성 논리였던 소규모학교 복식수업으로 인한 학생들의 학력 저하 이유를 복식수업과 교과 통합적 수업의 적극적인 결합을 통하여 소규모학교의 문제를 해결하기 위한 대안으로 삼아야 하겠다.

### 1.3 소규모 학교 통폐합시 교육영향 평가제 도입 및 실시

어쩌면 학교의 통폐합은 학교의 수요 발생에 따른 학교 설립처럼 지역사회 발전과 쇠락에 따라 수요 및 요구가 감소하여 발생하는 자연스러운 교육행정 행위이며 향후 지속적으로 발생하게 될 것이다. 그래서 정부와 교육청은 학교 통폐합시 나타날 수 있는 사회적 갈등 요인을 미리 예측하고 이를 최소화하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

현재 까지 학교통폐합 의사결정 절차는 교육청 주도형 학교통폐합 의사결정 방법과 단위학교 주도형 학교통폐합 추진 방식으로 이루어 졌다.

교육청 주도형 학교통폐합 절차는 <표 31>와 같이 진행된다. 이는 교육청이 적정 규모에 미치지 못하는 소규모 학교를 선정하여 학부모 및 지역 주민을 대상으로 홍보와 설명회를 통하여 설문 조사를 실시하여 찬성을 보이는 경우에는 최종적으로 통폐합 대상 학교로 확정되어 통폐합 절차를 진행하는 방식이다.

<표 31> 교육청 주도형 학교통폐합 추진 절차의 사례 93)

단계	내용	비고
1	통폐합 홍보 및 설명회 개최	교육지원청
2	전체 학부모 대상 1차 설문조사 실시 (50% 이상 동의 시 통폐합 대상교로 선정)	해당 학교
3	통폐합 여건 조성 (추가 설명회 개최)	교육지원청 해당 학교
4	전체 학부모 대상 2차 설문조사 실시 (80%이상 동의 시 통폐합 추진대상학교 확정)	해당 학교
5	통폐합 추진 완료	교육지원청 도교육청

주도형 학교통폐합 방식 <표 32>와 같이 진행된다. 이 방식은 단위학교 수준에서 학교통폐합의 필요성에서 출발한다. 즉, 단위학교에서 학교통폐합이 필요하다는 인식하에 통폐합 추진위원회를 구성한 후 학부모와 지역주민, 동창회 등을 대상으로

93) 박삼철 (2014), 학교통폐합 정책의 주요 쟁점과 과제, 교육행정학연구, 32권 4호(통권97호) p.7

설명회와 공청회 등을 개최하여 의견을 수렴한다. 이후 학교운영위원회의 심의를 거쳐 통폐합을 결정되면, 교육지원청에 통폐합을 신청하고 이를 교육지원청을 거쳐 도교육청이 학교통폐합 계획을 수립하여 추진하도록 하고 있다.<sup>94)</sup>

<표 32> 단위학교 주도형 학교통폐합 추진 절차 <sup>95)</sup>

단계	내용	비고
1	단위학교통폐합 추진 위원회 구성 및 운영	해당 학교
2	학부모, 지역주민 및 동창회 등을 대상으로 설명회와 공청회	해당 학교
3	학교운영위원회 심의 (통폐합 결정 및 신청)	해당 학교
4	교육행정자문위원회 심의 (소규모 학교통폐합 신청)	교육지원청
5	학교통폐합 계획 수립 (도립학교 설치 조례안 심의 의결)	도교육청

현재 우리나라에서 진행되는 소규모 학교통폐합 정책은 여러 부분에서 마찰을 겪고 있다. 이는 학교통폐합 의사결정 구조에서 지역사회와 학부모 등 이해 당사자들의 의견이 충분히 반영될 수 있는 민주적이고 합리적인 의사결정 절차가 마련되어있지 못해 발생하는 면도 적지 않다. 그리고 지역을 특수성을 고려하지 않고 단순히 학교규모만을 고려하여 진행한 점도 들 수 있다. 이에 학교 통폐합에 따른 사회적 갈등사태를 최소화하기 하고 객관적이고 합리적인 소규모 학교의 통폐합을 이룰 수 있고 지역사회와 학부모 등 이해 당사자들의 의견이 충분히 반영될 수 있는 교육영향평가 기반형 학교통폐합 추진 절차 도입이 요구되어진다.

교육영향평가 기반형 학교통폐합 방법은 학교 통폐합의 의사결정을 위하여 교육적, 문화적, 사회적 및 환경적 측면에서의 학교 통폐합에 따른 영향평가를 실시하고 그 결과에기반하여 학교통폐합 여부를 결정하는 방식이다. 이러한 방식은 <표 33>에 호주에서 실시되는 교육영향평가 기반형 학교통폐합 추진 절차의 사례를 통해 소개한다.

교육영향평가 기반형 학교통폐합 평가 요소에는 폐교 대상 학교의 현재와 향후 예상되는 학생 수, 학교 건물의 유지 상태와 수선 요구 정도, 학교폐교에 따른 초기 비용과 절감되는 경비, 폐교학교의 처분에 따른 수익금, 폐교 건물의 사용 계획 혹은 잠재적 사용 개요, 학교 건물의 특징 및 건물의 연한과 유지 상태, 학생들이 전학 갈 학교의 수용 능력과 추가 시설 비용, 폐교 대상 학교의 교육력 관련 정보와 학교폐교의 효과 등에 대해 평가해야 한다고 규정되어 있다.

94) 박삼철 (2014), 학교통폐합 정책의 주요 쟁점과 과제, 교육행정학연구, 32권 4호(통권97호) p.6

95) 박삼철 (2014), 학교통폐합 정책의 주요 쟁점과 과제, 교육행정학연구, 32권 4호(통권97호) p.7

<표 33> 교육영향평가 기반형 학교통폐합 추진 절차의 사례 96)

단계	내용	비고
1	해당 학교에 통폐합 고려 대상임을 이유와 함께 통지	교육부 장관
2	주 정부 교육부는 독립적인 학교통폐합 위원회 설치 - 학교통폐합에 따른 종합적 교육영향평가 보고서 작성	통폐합위원회
3	적어도 6개월 이상 학교공동체와 협의 - 교육적, 경제적, 환경적 및 사회적 충격과 대안 협의	교육부 장관
4	일간지에 게재 - 통폐합제안서/ 통폐합영향평가 보고서 열람 가능 위치 - 학부모, 지역사회, 학교 관계자에게 서면 통보	교육부 장관
5	최초 통지 후 12달 이내에 일간지에 최종 결정 사항 게재 - 학교관계자 및 학부모에게 서면으로 결정 사항 통지 - 학교공동체에 결정을 내린 이유와 배경 설명회	교육부 장관
6	통폐합 결정사항을 관계자에게 통지 - 최종 결정 후 6개월이 경과한 후에 폐교함 - 최종 결정된 해의 학년말이 끝나기 전 폐교할 수 없음	교육부 장관

#### 1.4 소규모학교 지원 및 육성 조례 제정

제주특별자치도내 소규모학교를 살리기 위해 2014년 03월 18 조례 제 1158호 “제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례”를 지역의 균형발전과 주민의 삶의 질 향상에 이바지하고 제주특별자치도는 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원하기 위해 관한 조례 제정하였다.

그 조례의 기본원칙은 1. 제주특별자치도내 학교가 살아야 마을이 산다는 것을 전제로 학생이 유입될 수 있도록 지역특성과 자원을 적극 활용한다, 2. 민간과 행정의 동반자 정신에 기초하여 주민·행정기관·전문가·민간단체 등의 상호 신뢰와 협력을 통하여 추진하여야 한다. 이다.

충청북도는 조례 제3477호, 2012.7.6., “충청북도 농·산촌지역 작은학교 지원에 관한 조례”를 제정하였다. 이 조례는 충청북도 농·산촌지역에 소재하는 작은학교 학생들에게 교육의 기회균등과 학습권을 보장하고 작은학교를 적정규모 학교로 육성하기 위하여 교육여건 개선과 교육복지 증진 및 지역발전을 촉진하는데 필요한

96) 박삼철 (2014), 학교통폐합 정책의 주요 쟁점과 과제, 교육행정학연구, 32권 4호(통권97호) p.7

사항을 규정함을 목적으로 하고 있다.

본 조례에서는 지역공동체의 유지 및 활성화가 필요하다고 인정되는 지역의 소규모 학교를 지원하기 위해 제정된 조례로서 1. 학생수 증가 및 지역발전에 기여할 수 있는 특성화된 교육프로그램 개발 및 운영 2. 학교시설 개선 및 교육복지 증진 사업 3. 학생의 통학을 위한 교통수단 제공 및 운영 4. 방과후학교 및 돌봄교실 운영 5. 특기적성 및 체험활동 등 작은학교의 교육여건 개선 및 교육활성화를 위하여 제정되었다.

충청남도 작은 학교 지원 조례를 제3984호, 2015.4.10., 제정 하였다. 본 조례는 충청남도 소재 작은 학교의 교육여건 개선, 교육복지 증진, 예산지원 등을 통하여 지역 발전과 연계된 균등한 교육기회를 제공하고 적정규모로 학교를 육성하기 위하여 제정되었으며 작은 학교 육성을 위해 다음 각 호의 내용을 포함하는 종합적인 계획을 수립·시행해야 한다는 것을 명시 하고 있다.

1. 작은 학교 지원 사업 및 예산지원 계획
2. 작은 학교 특성에 맞는 교육과정 및 수업운영 방법지원
3. 교육여건 개선을 위한 기본방향
4. 지역사회와 연계된 특성화 프로그램 운영
5. 재학 중인 학생에게 다양한 교육기회 제공
6. 동일학군 지역 통학버스 공동운영
7. 농어촌 유학에 관한 사항

경기도는 작은 학교 지원에 관한 조례를 제4738호, 2014.4.4., 제정하였다. 이 조례는 경기도에 소재하는 작은 학교에 대하여 교육여건 개선 및 교육복지 증진, 예산 지원 등을 통해 지역 발전과 연계하여 균등한 교육기회를 제공하며 적정규모의 학교로 육성위해 제정되었으며 작은 학교 육성을 위해 다음 각 호의 내용을 포함하는 종합적인 계획을 수립·시행해야 한다는 것을 명시 하고 있다.

1. 학교 및 지역의 강점을 살리는 특색 있는 교육과정 운영
2. 교육 시설환경 개선 및 현대화 사업
3. 교육 복지 증진 및 방과후 돌봄 사업
4. 학생에 대한 통학 편의 제공
5. 학부모 및 지역사회와 함께하는 교육 활동
6. 배움과 돌봄이 함께하는 교육 프로그램 운영

강원도 또한 작은 학교 지원에 관한 조례 제3839호, 2015.4.24. 제정하였으며 이 조례는 강원도에 소재하는 작은 학교에 대하여 교육 여건 개선 및 교육 복지 증진 등을 통해 지역 발전과 연계하여 적정 규모의 학교로 육성하기 위한 방침을 제시하고 있다. 그 주요 내용은 아래와 같다.

1. 학교 및 지역의 강점을 살리는 특색 있는 교육과정 운영
2. 교육 환경 개선 및 교육 복지 증진 사업
3. 배움과 돌봄이 함께하는 교육 프로그램 운영
4. 학생에 대한 통학 편의 제공
5. 농·산·어촌 유학 및 도·농 교육 교류 사업
6. 학부모 및 지역사회와 함께하는 교육 활동

앞서 본 연구에서 작은 학교의 교육여건 개선, 교육복지 증진, 예산지원 등을 통하여 지역 발전과 연계된 균등한 교육기회를 제공하기 위한 각지자체의 작은 학교 지원에 관한 조례 제정 현황을 살펴보았다.

경상남도 교육청도 저출산 등으로 인한 학생수의 감소로 작은 학교가 지속적으로 발생할 것을 감안하여 소규모학교가 위치한 주민 자녀에 대한 교육기회와 지역의 역사와 문화의 흐름을 유지하고 작은 학교가 갖는 장점과 지역적 특성을 살려 행정, 재정 지원 등을 통해 교육과정을 특성화하고 낙후된 시설을 개선하여 학생들에게 질 좋은 교육을 제공하여 농촌 살리기에도 기할 농어촌 소규모학교 지원 조례 등 제정이 요구되어진다.

### 1.5 소규모 학교를 살리는 부분적 자유 학군제 도입

초·중등학교의 학구 설정·고시 방법은 「초·중등교육법 시행령」 제16조, 제68조, 제48조에 규정하고 있다.

법률에 따라 초등학교 통학구역의 설정·통보는 제 16조 (입학기일 등의 통보)에 의하여 ① 교육장은 다음 해에 취학할 아동의 입학기일과 통학구역을 결정하고 입학기일이 속한 해의 전해 11월 30일까지 읍·면·동의 장에게 이를 통보하여야 한다. 다만, 교육대학·사범대학 및 종합교원양성대학(이하 이 조에서 "교육대학등"이라 한다)의 부설초등학교와 사립초등학교의 통학구역은 이를 지정하지 아니한다.

② 교육대학 등의 부설초등학교의 장과 사립초등학교의 장은 입학기일이 속한 해의

전해 12월 10일까지 다음 해 입학허가자명부를 읍·면·동의 장에게 통보하여야 한다.

③ 교육장은 제1항 본문의 규정에 의하여 통학구역을 결정하는 때에는 학급편제와 통학편의를 고려하여야 하며, 미리 읍·면·동의 장의 의견을 들어야 한다.

그리고 중학교 학교군·중학구의 설정 고시는 제 68조 (중학교 입학방법)① 교육장은 지역별·학교군별 추천에 의하여 중학교의 입학지원자가 입학할 학교를 배정하되, 거리·교통이 통학상 극히 불편한 지역의 경우에는 교육감이 설정한 중학구에 따라 입학할 학교를 배정한다.

② 추천에 의하여 중학교를 배정하는 경우 교육감이 정하여 고시하는 지역에 소재하는 중학교 입학지원자는 교육감이 정하는 방법 및 절차에 따라 2이상의 학교를 선택하여 지원할 수 있으며, 교육장은 그 입학지원자 중에서 추천에 의하여 당해 학교 정원의 전부 또는 일부를 배정할 수 있다.

③ 제1항의 규정에 의한 지역·학교군·중학구 및 추천방법은 교육감이 교육위원회의 의결을 거쳐 정한다.

④ 교육감이 제3항의 규정에 의하여 지역 등을 정한 때에는 이를 고시하여야 한다.

초·중등학교의 학구 설정·고시로 인하여 특성화프로그램 등으로 소규모 학교로서 경쟁력을 갖춘 몇몇 소규모 농촌학교들도 입소문을 듣고 찾아온 학부모가 농·산·어촌 작은 학교를 선택할 경우 위장 전입과 학구 위반으로 현행 법률상 범법자가 되는 상황이다. 자녀의 농촌학교 입학에 위해 취학통지서를 받을 때까지 자녀의 주소를 옮기면 주민등록법상 3년 이하 징역형이나 1천만 원 이하 벌금형을 받도록 있다.

따라서 교육여건 격차를 최소화하고 도시 학교의 과밀학급과 농촌 학교의 폐교 위기를 해결하고 소규모학교와 농촌 지역실정에 맞는 교육을 위해 통학구역 미지정 대상에 포함시키는 초·중등교육법 시행령 개정이 요구되어진다.

<표 34> 초·중등교육법 시행령」 제16조 개정(안)<sup>97)</sup>

구	신
<p>16조(입학기일 등의 통보) ①교육장은 다음 해에 취학할 아동의 입학기일과 통학구역을 결정하고 입학기일이 속한 해의 전해 11월 30일까지 읍·면·동의 장에게 이를 통보하여야 한다. 다만, 교육대학·사범대학 및 종합교원양성대학(이하 이 조에서 “교육대학”이라 한다)의 부설초등학교와 사립초등학교의 통학구역은 이를 지정하지 아니한다</p> <p>&lt;개정 2008.5.27&gt;</p> <p>② 교육대학등의 부설초등학교의 장과 사립초등학교의 장은 입학기일이 속한 해의 전해 12월 10일까지 다음 해 입학허가자명부를 읍·면·동의 장에게 통보하여야 한다.&lt;개정 2008.5.27&gt;</p>	<p>①다만, 교육대학·사범대학 및 종합교원양성대학(이하 이 조에서 “교육대학등”이라 한다)의 부설초등학교, 사립초등학교와 시도교육감이 “교육여건 격차를 최소화하고 지역실정에 맞는 교육”에 필요하다고 인정한 초등학교의 통학구역은 이를 지정하지 아니한다.</p> <p>② 교육대학등의 부설초등학교의 장, 사립초등학교의 장과 시도교육감이 “교육여건 격차를 최소화하고 지역실정에 맞는 교육”에 필요하다고 인정한 초등학교의 장은</p>

또한 현행 초·중등교육법 시행령의 규정에 의거 통학구역 설정은 교육장이 읍면동장의 의견을 들어 설정하게 되어 있으므로 통학구역 설정은 가능하다. 그 예로 충남도교육청은 지난 2015년 3월 도농학교 적정규모 교육환경을 위해 초등학교 통학구역을 조정해 예산읍에서 면지역으로 일방향 전입학을 허용했다. 중학교의 경우에도 학구조정을 통하여 예산읍에서 면지역 중학교 전입학이 가능해진다.<sup>98)</sup>

강원도 교육청의 경우 지역교육청과 학구조정 협의하여 작은 학교 학생유입 지원하는 “통학구역 확대 운영 추진 ” 계획을 수립하여 시행하고 있다.<sup>99)</sup>

충남도교육청과 강원도 교육청의 사례를 접목하여 경상남도교육청에서도 소규모 농촌학교 활성화를 위해 부분적으로 자유 학군제를 도입해 소규모 학교로 전입학이 가능한 조건 마련이 필요하다.

97) <https://www.facebook.com/전라북도교육청/농촌학교-위장전입-문제-법률-개정으로-해결/16035615111420/>

98) 2015년11월10일 “농촌학교 활성화 대안” 오마이 뉴스 신물 발취 재작성: <http://www.ohmynews.com/>

99) 강원도교육청(2013), 통학구역 확대 운영 추진계획

부산일보

2016년 03월 15일 화요일

지역 12면

## “도시서 소규모 농촌학교 전학 허용하자”

### 김해 학부모·교사들 제기 거주지 제한에 위장 전입

도시 학생들의 소규모 농촌학교 전학을 막는 '거주지 학군 입학' 규정을 개선하자는 목소리가 높다. 도시 학교의 과밀학급과 농촌 학교의 폐교 위기를 해결하기 위해서라도 부분적 자유 학군제 도입 필요성이 제기되고 있다. 15일 경남 김해지역 학부모들과 교사들에 따르면 도시 지역 학교에서 폐교를 앞둔 소규모 농촌학교로 전학하는 학생들이 늘고 있다. 김해의 한 면 지역 농촌학교의 경우 전교생 60여 명 중 절반 이상이 도시에 산다. 부모는 자녀의 농촌학교 입학을

위해 취학통지서를 받을 때까지 자녀의 주소를 면으로 옮긴 뒤 아이들이 입학하면 다시 실제 거주지로 주소를 옮기는 경우가 많다. 하지만 이는 불법이다. 주민등록법상 3년 이하 정역형이나 1천만 원 이하 벌금형을 받도록 있다. 초·중등교육법에도 학생들은 거주지 학군에 입학해야 한다고 규정돼 있다. 그렇다면 왜 부모들은 이런 일을 할까. 자녀들이 도시에서는 체험할 수 없는 다양한 교육 활동을 농촌학교에서는 할 수 있어서다. 교사 1인당 학생 수도 도시보다 적어 아이들이 세심한 지도를 받을 수 있다. 김해의 면지역 학교 14곳 중 전교생이 100명 이하인 학교는 12곳이다. 농촌학교 입장에서는 학생 수가 늘어나

는 이점이 있다. 이 때문에 농촌학교로 위장전입과 학생 전학에 대해 교육 당국이 예외 단속하고 있지는 않다. 하지만 이참에 제도를 개선해야 한다는 지적이 일고 있다.

농촌학교 관계자와 학부모들은 농촌학교에 대해 부분적 자유 학군제를 도입해 전학을 허용해야 한다고 주장한다. 이북초등학교 김용철 운영위원장은 “농촌학교에 다니는 도시 학생이 늘면 폐교 위기도 해결하고, 도시의 학생 과밀 문제도 해결할 수 있다”고 말했다. 이에 대해 김해교육지원청 관계자는 “부분적인 자유 학군제 허용은 교통신단 마련 등 문제가 있어 교육지원청 차원에서 결정할 수 없다”고 밝혔다. 남태우 기자 leo@

(17.0\*11.4)cm

[그림 12] 도시서 소규모 농촌학교 전학 허용하자(2013-2015)<sup>100)</sup>

100) 2016년 03월14일, 부산일보 “도시서 소규모 농촌학교 전학 허용하자”

### 1.6 농·산·어촌중심의 교육 행복지구 선정

행복교육지구는 학교와 지역사회가 적극적으로 소통하고 협력하여 모두에게 신뢰받는 공교육 혁신과 지역교육공동체를 구축하기 위하여 교육청과 기초지방자치단체가 협약으로 지정한 지역을 의미한다.

이는 학교와 지역사회가 적극적으로 소통하고 협력하는 지역교육공동체 구축함으로써 교육 인프라 구축 및 지역별 맞춤형 지원으로 교육의 균형적 발전 도모하기 위한 정책적 수단이다. 이는 교육청·기초지방자치단체·지역사회 참여를 통한 교육협력 모델 구축하여 지역교육 인프라를 구축 한다는 의미를 가지고 있다.



[그림 13] 행복교육지구 추진체계(안)<sup>101)</sup>

경상남도교육청의 “2016. 행복교육지구 운영 기본 계획”에 따르면 소통과 협력의 지역교육공동체 마련을 위해 마을학교 운영 계획이 포함되어 있다.

농어촌 소규모 학교 활성화를 위한 방편으로 농·산·어촌중심의 교육 행복지구 선정을 통한 지역 교육공동체를 구축하는 방안도 하나 활성화 방안으로 적합할 것이다.

농·산·어촌중심의 교육 행복지구 선정하여 그 지역의 학교, 지자체의 복지관, 지역아동센터, 대안교육기관 등 지역 네트워크 형식으로 교육 프로그램 운영 한다면 교육소외계층 아동 및 청소년들에게 학습동기부여, 진로교육, 주제가 있는 현장체험을 실시할 수 있을 것이며 소규모 학교 교원의 업무 부담을 가중시키지 않고 학교교육과정 운영의 내실화 및 소규모 학교 활성화를 지원하는 방향으로 추진 될 수 있을 것이다.

### 1.7 경남형 적정규모학교 육성 방안 마련

정부의 학교통폐합을 통한 ‘적정규모학교 사업’은 지역적 여건을 고려하지 않은 획일적인 기준으로 추진됨에 따라 반발을 사고 있다. 또한 소규모 학교에서 아무리 좋은 교육활동을 전개한다고 해도 그 많은 소규모학교 모두에 도시 지역에 거주하는 학생들이 전학을 와서 다니겠는가? 도시 지역에서 농·산·촌으로 귀농을 하고 자녀를 시골 작은 학교로 전학을 시킨다는 것이 현실적으로 쉽지 않으며, 특수한 경우에 부모가 한시적으로 이사를 와서 작은 학교에 전학을 시켜 다니도록 하려는 경우는 있겠지만, 정주 여건이 쉽게 해결할 수 없는 현실에서 한계가 있을 수밖에 없다. 이런 면에서 어쩌면 소규모학교의 통폐합은 이뤄질 수밖에 없다. 이에 경상남도 교육청은 “2016년도 적정규모학교 육성 추진 계획” 기본 방침을 소규모학교 통폐합정책을 시행함에 있어 인위적, 일률적 추진은 지양하고 지역사회 공론의 기회를 충분히 부여하여 학부모 및 지역주민 등의 의견을 폭 넓게 수렴하여 추진 할 수 있는 경남형 적정규모학교 육성으로 삼고 있다.

그렇다면 경남형 적정규모학교 육성 방안이 추가적으로 답아야 할 내용은 무엇이 있을까? 우선 경상남도교육청의 적정규모학교 육성 추진 계획에 고려되어야 할 사안은 일관성 있는 소규모학교 통합 정책마련이다. 현재까지 소규모학교 통폐합 정책은 중앙 정부 주도로 추진하다가 시도 자율에 맡기기도 하였으며, 국가 재정으로 지원하기도 하고 시도 자체 재원으로 지원하기도 하는 등 일관성 없는 정책 추진되었다. 이에 경상남도는 소규모학교 통폐합 정책을 경제적 문제와 사회구조적 접근을 통해

101) 2016. 행복교육지구 운영 기본 계획, 경상남도교육청 학교혁신과 자료

통합적이고 일관성 있는 정책 추진을 도모하여야 한다. 그리고 교육재정 효율화라는 근시안적 재정적 편익의 문제점을 고려해야 한다. 학교 통폐합으로 인해 줄어드는 경비와는 대조적으로 소요되는 경비가 적지 않다는 점에서 경제적 편익에 대한 문제점이 점검 될 수 있는 경남형 적정규모학교 육성 방안 마련해야 할 것이다.

## Ⅳ. 제언

우리나라는 현재 산업화와 도시화로 되어감에 따라 농어촌의 인구 감소와 학교의 소규모화, 학교의 교육력 약화와 학생 유출, 학교 통폐합으로 이어지는 악순환 구조가 나타나고 있다. 이러한 악순환 구조는 사회의 발전과 도시화 심화에 따른 피할 수 없는 현상일 것이다. 그렇더라도 그동안 국가주도로 추진되었던 학교 통폐합 정책의 현황을 분석해보면 몇 가지 아쉬운 점을 발견하게 된다.

첫째, 현재 적용되고 있는 통폐합 기준이 계속 적용된다면 머지않은 장래에 농어촌에 학교가 모두 사라지는 결과가 초래될 가능성을 배제하기 어렵다. 앞 장에서 살펴 본 것처럼 대부분의 농어촌 학교들이 통폐합 기준 이하의 학교들이며 농어촌의 학령인구도 지속적으로 감소되고 있기 때문이다. 경상남도의 경우 2015년 초·중·고 학생 수는 2014년보다 26,311명 감소하였다. 2014년에 비해 2015년 초등학생은 187,075명으로 102명 증가하였으나, 중학생은 108,732명으로 9,668명 감소, 고교생은 122,097명으로 3,817명 감소하였다.

교육부의 적정 규모 학교 육성 및 분교장 개편 권고 기준(안)'에 따르면 경상남도는 초등학교 498개교중 198(40%)개교가 학생수 100인 이하의 학교이다. 중학교 266개교 중 73개교(27%)가 해당된다. 따라서 이제는 학교 통폐합만이 최선의 방안은 아니며 새로운 시각에서 농어촌의 극소규모 학교들을 바라볼 필요가 있다. 즉, 이제는 생태·사회학적 관점에서 지역 사회의 기반 시설인 농어촌의 학교들을 유지·보존할 수 있는 방안을 찾아야 할 시점이라는 것이다.

둘째, 학교 통폐합을 위한 가장 기본적인 논리인 재정의 비효율성을 극복하기 위해 학교를 통폐합해야 한다는 것은 모든 상황에 꼭 적용되는 원리는 아니라는 것이다.

농어촌의 교육은 소규모의 틀을 벗어나기 힘들다. 지역이 넓고 인구가 적으며 출생률이 낮기 때문에 특별한 경우를 제외하고는 소규모 학교의 모습을 탈피하기가 힘들다. 이러한 구조적 한계 내에서 농어촌의 교육을 원활하게하기 위해서는 농어촌이 갖는 여건을 인정하고 고려하여 재정의 효율성을 추구하여야 한다. 소규모 학교 통폐합은 비용의 효율화와 다양한 교육경험을 위해 필요한 부분도 있지만 농어촌 지역의 교육과 문화기능, 어린 자녀에 대한 부모 교육 등을 고려한다면 보다 신중하게 추진해야 할 정책이다. 따라서 농어촌 소규모 학교에 쏟아지고 있는 여러 비판적인 논의들을 완화시킬 수 있는 학교 통폐합 이외의 새로운 대안을 찾으려는 노력도

필요하다. 경제적 논리로 진행되고 있는 학교 통폐합의 정책에서 농어촌 극소규모 학교들을 계속 존치시키기 위해서는 학교종류의 다양화 측면에서 일반적인 규모의 학교와 구별되는 소규모 학교를 위한 새로운 학교 운영 모델이 구안되고 적용될 필요가 있다. 규모의 축소와 교원 배치기준 조정, 학교 간 협동 구매 계약 체결, 학교 간 재정 통합 운영, 지역 교육청에서의 학교행정 업무 대리 수행 등을 통해 재정 운영의 비효율성을 완화시킬 수 있을 것이다. 학교를 폐교시켜야 하는 극단적인 경우를 제외하고 소규모 학교를 위한 새로운 학교 운영 모델을 통해서 소규모 학교를 한 지역에 존치시키는 것이 상호 윈-윈 전략이 될 수 있을 것이다. 즉, 교육정책 당국은 재정 집행의 책무성을 확보할 수 있으며 지역 주민들에게는 심리적 정주여건의 피폐화를 어느 정도 예방할 수 있을 것이기 때문이다.

마지막으로, 부득이 통폐합을 고려해야 하는 사례가 나타날 경우 학교 통폐합 영향평가를 수행하여 지역과 교육에 미치는 영향력을 최소화할 수 있도록 할 필요가 있다. 미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 통폐합 위원회를 구성하고 여기에서 학교 통폐합 영향평가를 실시하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 학교는 오랫동안 한 지역의 중요한 사회 시설이었다. 단지 학생 수가 감소했다는 이유로 무조건 폐교시킬 것이 아니라 폐교에 따른 교육적 및 사회적 충격에 대한 깊이 있는 분석이 선행되어야 할 것이다. 즉, 학교 통폐합 이전에 장단기 관점에서 학교 통폐합을 통해 얻는 것은 무엇이고, 잃는 것은 무엇인지에 대해 다양한 영역에서 깊은 질문이 선행되어야 할 것이다.

이와 더불어 일관성 있는 경남형 적정규모학교 육성 방안 마련해야 할 것이다. 현재까지 소규모학교 통폐합 정책은 중앙 정부 주도로 추진하다가 시도 자율에 맡기기도 하였으며, 국가 재정으로 지원하기도 하고 시도 자체 재원으로 지원하기도 하는 등 일관성 없는 정책 추진되었다. 이에 경상남도는 소규모학교 통폐합 정책을 경제적 문제와 사회구조적 접근을 통해 통합적이고 일관성 있는 정책 추진을 도모하여야 한다. 그리고 교육재정 효율화라는 근시안적 재정적 편익의 문제점을 고려해야 한다. 학교 통폐합으로 인해 줄어드는 경비와는 대조적으로 소요되는 경비가 적지 않다는 점에서 경제적 편익에 대한 문제점이 점검 될 수 있는 경남형 적정규모학교 육성 방안 마련해야 할 것이다.

농어촌 소규모학교는 단순히 아동들에게 수업만 해주는 곳이 아니라 그 지역사회 아동의 생활공간이 되어 있으며, 지역주민의 중심센터가 되어 있다. 농어촌 학교의 운동회, 소풍, 졸업식, 입학식과 같은 행사는 단순히 학교만의 행사가 아니라 농어촌 지역의 전체 행사이다. 이러한 소규모 학교의 특성을 고려하여 경남의 농·산·어촌

작은 학교 활성화 방안을 제시 하자면 다음과 같다.

### 1. 소규모학교 지원 및 육성 조례 제정

경상남도 교육청도 저출산 등으로 인한 학생수의 감소로 작은 학교가 지속적으로 발생할 것을 감안하여 소규모학교가 위치한 주민 자녀에 대한 교육기회와 지역의 역사와 문화의 흐름을 유지하고 작은 학교가 갖는 장점과 지역적 특성을 살려 행정, 재정의 지원을 통해 교육과정을 특성화하고 낙후된 시설을 개선하여 학생들에게 질 좋은 교육을 제공하여 농촌 살리기에 도 기할 농어촌 소규모학교 지원 조례 등 제정이 요구되어진다.

### 2. 소규모 학교를 살리는 부분적으로 자유 학군제 도입

교육여건 격차를 최소화하고 도시 학교의 과밀학급과 농촌 학교의 폐교 위기를 해결하고 소규모학교와 농촌 지역실정에 맞는 교육을 위해 통학구역 미지정 대상에 포함시키는 초중등교육법 시행령 개정 요구와 함께 소규모 농촌학교 활성화에 위해 부분적으로 자유 학군제를 도입해 소규모 학교로 전입학이 가능한 조건 마련이 필요하다.

### 3. 소규모 학교 통폐합시 교육영향 평가제 도입 및 실시

어쩌면 학교의 통폐합은 학교의 수요 발생에 따른 학교 설립처럼 지역사회의 발전과 쇠락에 따라 수요 및 요구가 감소하여 발생하는 자연스러운 교육행정 행위이며 향후 지속적으로 발생하게 될 것이다. 그래서 정부와 교육청은 학교 통폐합시 나타날 수 있는 사회적 갈등 요인을 미리 예측하고 이를 최소화하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 통폐합 위원회를 구성하고 여기에서 학교 통폐합 영향평가를 실시하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 학교는 오랫동안 한 지역의 중요한 사회 시설이었다. 단지 학생 수가 감소했다는 이유로 무조건 폐교시킬 것이 아니라 폐교에 따른 교육적 및 사회적 충격에 대한 깊이 있는 분석이 선행되어야 할 것이다. 즉, 학교 통폐합 이전에 장단기 관점에서 학교 통폐합을 통해 얻는 것은 무엇이고, 잃는 것은 무엇인지에 대해 다양한 영역에서 깊은 질문이 선행되어야 할 것이다.

#### 4. 소규모 학교 통폐합시 교육영향 평가제 도입 및 실시

어쩌면 학교의 통폐합은 학교의 수요 발생에 따른 학교 설립처럼 지역사회의 발전과 쇠락에 따라 수요 및 요구가 감소하여 발생하는 자연스러운 교육행정 행위이며 향후 지속적으로 발생하게 될 것이다. 그래서 정부와 교육청은 학교 통폐합시 나타날 수 있는 사회적 갈등 요인을 미리 예측하고 이를 최소화하기 위한 노력을 경주해야 할 것이다. 미국, 영국, 일본, 핀란드, 호주의 사례에서 볼 수 있는 것처럼 통폐합 위원회를 구성하고 여기에서 학교 통폐합 영향평가를 실시하는 것도 하나의 대안이 될 수 있을 것이다. 학교는 오랫동안 한 지역의 중요한 사회 시설이었다. 단지 학생 수가 감소했다는 이유로 무조건 폐교시킬 것이 아니라 폐교에 따른 교육적 및 사회적 충격에 대한 깊이 있는 분석이 선행되어야 할 것이다. 즉, 학교 통폐합 이전에 장단기 관점에서 학교 통폐합을 통해 얻는 것은 무엇이고, 잃는 것은 무엇인지에 대해 다양한 영역에서 깊은 질문이 선행되어야 할 것이다.

#### 5. 일관성 있는 소규모학교 통합 정책마련

경상남도교육청의 적정규모학교 육성 추진 계획에 고려되어야 할 사안은 일관성 있는 소규모학교 통합 정책마련이다. 현재까지 소규모학교 통폐합 정책은 중앙 정부 주도로 추진하다가 시도 자율에 맡기기도 하였으며, 국가 재정으로 지원하기도 하고 시도 자체 재원으로 지원하기도 하는 등 일관성 없는 정책 추진되었다. 이에 경상남도는 소규모학교 통폐합 정책을 경제적 문제와 사회구조적 접근을 통해 통합적이고 일관성 있는 정책 추진을 도모하여야 한다. 그리고 교육재정 효율화라는 근시안적 재정적 편익의 문제점을 고려해야 한다. 학교 통폐합으로 인해 줄어드는 경비와는 대조적으로 소요되는 경비가 적지 않다는 점에서 경제적 편익에 대한 문제점이 점검 될 수 있는 경남형 적정규모학교 육성 방안 마련해야 할 것이다.

## [ 참고문헌 ]

- 2014~2016년초.중등학교 교육 여건 개선을 위한 적정규모학교 육성세부 추진계획, 경상남도교육청 적정규모학교 육성추진단, 2013
- 2015년 11월 10일 “농촌학교활성화대안” 오마이뉴스신문 발췌 재작성
- 2016년 03월 14일, 부산일보 “도시서 소규모 농촌학교전학 허용하자”  
<https://www.facebook.com/전라북도교육청/농촌학교-위장전입-문제-법률-개정으로-해결/316035615111420/>
- 강원도교육청(2013),통학구역 확대 운영 추진계획
- 경상남도교육청교육통계, <http://www.gne.go.kr/index.gne?menuCd>
- 경상남도 교육청자료 통폐합학교현황(2016.3월기준)
- 경상남도교육청, 학교혁신과(2016), 2016.도.농간교육격차 해소 및 학습여건개선사업(요약), p.3
- 교육과학기술부(2012).초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모학교 육성계획. 교육과학기술부.
- 교육부(1993).“시.도교육청 관리국장 회의자료”,
- 교육부(2005).‘농어촌교육발전을 위한 과소규모 학교 통폐합 및 적정규모학교 육성계획’, p. 5  
 참조재작성
- 교육부(2016.7.4.).교육부 적정규모학교 육성강화 및 폐교활용 활성화방안, p.10재작성
- 교육인적자원부(2006)농·산·어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성계획, p.5
- 교육정책네트 외국교육동향, <http://www.edpolicy.net/EpnicForum/Epnic>
- 권오영, (2016),‘소규모 학교 통폐합 정책과 대응’,p.7참조재작성
- 김성수 외(1994).“농촌 사회의 변화와 소규모학교 문제”.한국농업교육학회지. 제26권 제3호. pp.45-56.
- 김신복외(1996). 초·중·고등학교규모의 변화와 정책과제. 한국교원단체총연합회.
- 나승일(2003).농어촌소규모학교의 육성 및 운영 모형탐색. 한국농업교육학회지 제35권 제1호. pp.47-62참조.
- 박삼철(2012).극소규모학교 통폐합정책의 대안 탐색: 호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로, 교육행정학연구 제30권, 제4호,p. 113재작성
- 박선하(1996). 소규모학교의 통·폐합관련 요인분석. 지방교육경영 제2권,12,37-73
- 박세훈·이승일(2015).농·산·어촌 소규모학교에 관한 정책 분석. 한국교육개발원.
- 소규모학교의 적정규모화를 위한 종합적인 육성방안추진 (교육과학기술부보도자료2009.8.26.)
- 우형식(1999).“떠나는 농어촌서 돌아오는 농어촌으로”,교육마당21.99년6월호,96-99
- 이규환(2004).“외국의 지역사회교육과 인구과소로 인한 농촌 학교폐통합”. 한국교육연구 .pp.66-67인용
- 이상기(1994).통.폐합은 교육수준을 높인다. 교육개발9월호.
- 이승일, 한국교원대학교 교육정책대학원, [2007].“소규모학교 통폐합의 효과·비용분석과 대안 모색:전라북도 농·산·어촌 초등학교 중심으로“p.24
- 이정선,(2000).소규모학교통폐합의 부당성. 비교교육연구제10호.
- 이혜영.(2010).농·산·어촌 소규모학교 통폐합 효과 분석,한국교육개발원,p.237
- 이환기외(2014),소규모학교 교육과정의 특성화운영방안. 강원도교육연구원 p.259.재작성

- 임연기·박삼철·이진철(2013), 소규모학교 성공사례 분석 연구. 한국교육개발원.
- 전북임실교육청(2006). "섬진강 참좋은 학교 사업계획서". 참조.
- 정영철외(1995), "농촌학교의 소규모화에 따른 대응 전략", 한국농업교육학회지 제27권제3호, 13-30
- 조준래(1994). 농어촌 소규모학교의 현주소와 진단. 교육개발9월호
- 차수범(2005), "교육의 경제적 효율성과 학교적정규모", 『지방정부연구』 제8권제4호 295-296
- 초등학교 없는 면(강기갑 의원실 보도자료. 2009.3.26)
- 최준열·강대중(2007). 농·산·어촌 소규모 학교통폐합 실태 분석과 개선방안. 교육인적자원부
- 최준열(2015). 한국농촌경제연구원, '지방교육재정개혁, 농촌학교에 미치는 영향과 향후과제는?', p.2
- 최혜천(2003). 실천성의 측면에서 본 우리나라지역 개발정책의 비판적 검토와 정책 과제. 한국도시행정학보 제16집제3호
- 한국과학창의재단(2012). "나는 시골학교로 유학 간다". 2012.07.03. 일자뉴스 기사참조
- 한국교육신문(2014). <독일>복식학급이 미래교육모델로 각광 2014년 6월30일자 기사재작성
- 황양주, (2011). 인구 변화에 따른 교육기관 운영 변화 예측, 통계개발원
- 황종호(2002). "농촌 노인의 복지 욕구 충족방안에 관한 연구", p.4

2016. 경상남도교육연구정보원  
**교육정책 연구 보고서**

경남의 구도심 및 농·산·어촌 작은 학교 활성화 방안 연구

---

**발행일**

2016년 12월 27일 인쇄  
2016년 12월 27일 발행

**발행인**

경상남도교육연구정보원장 황 선 준

**기 획**

경상남도교육연구정보원 교육연구관 안 태 환  
경상남도교육연구정보원 교육연구사 김 영 희

**연구자**

책임 연구자 책임연구원 전 흥 표  
공동 연구자 책임연구원 류 영 철

**발행기관**

경상남도교육연구정보원  
(641-825)경상남도 창원시 사림로 111번길 20  
누리집: <http://www.gerii.go.kr>  
전 화: (055)269-0777  
전 송: (055)269-0789

**인 쇄**

그라지에

---

- 본 보고서의 내용은 경상남도교육연구정보원의 견해와는 다를 수도 있습니다.

- 본 보고서는 경남교육사이버도서관 <http://ebook-lib.gerii.go.kr>에 탑재되어 있습니다.

경남교육  
아이좋아



경상남도교육연구정보원  
GYEONGSANGNAMDO EDUCATION RESEARCH & INFORMATION INSTITUTE