

지역사회 소규모학교 살리기 정책 방향과 해결 과제

Policy Directions and Challenges for Revitalizing of Small School in Local Community

조금주

상명대학교 계당교양교육원 분원

Kum-Ju Cho(kjcho@smu.ac.kr)

요약

저출산과 도심공동화현상으로 소규모학교의 수는 점차 증가할 전망이다. 이런 추세에서 이제까지 교육부가 1982년 이후 학교 통폐합시 지속적으로 학생 수를 기준으로 삼아 온 것은 지방교육재정 효율화를 위한 것이라 하더라도 오히려 농산어촌 교육의 악순환 구조를 발생시켰을 뿐만 아니라 현실적 요건과 시대변화를 충분히 반영하지 못한 것으로 보인다. 학생 수의 지속적 감소 속에 학생 수를 기준으로 통폐합시 도시지역에서도 학교없는 마을들이 생겨날 가능성이 높기 때문이다. 이런 점에서 경제적 논리를 앞세워 소규모학교들을 통폐합하기보다는 지역적 특성 및 사회경제적 환경을 고려한 작은 학교 살리기가 바람직하다고 본다. 학교와 마을의 상생뿐만 아니라 21세기 지식 정보화사회 및 4차 산업혁명 시대에 필요한 인력 양성을 위해서도 소규모 학교 운영을 통해 교육의 질을 높이는 방향으로의 전환이 필요하다고 본다. 이에 지역사회 소규모 학교를 확산시키고 미래 사회 변화에 적합한 소규모 학교로 발전시키기 위한 과제들을 모색하였다.

■ 중심어 : | 소규모학교 | 소규모학교 통폐합 | 적정규모 학교 | 마을교육공동체 |

Abstract

With the low birth rate and the inner city decline, the number of small schools is expected to increase. In this trend, the Ministry of Education has consistently used the number of students as a standard for the merger and abolition of schools since 1982, but it seems that has generated a vicious circle of education in rural areas and also it did not reflect realistic requirements and changes in the times although it is efficiency of local education finances. With the number of students constantly decreasing, it has a high probability to make villages without schools in urban areas if decisions are made by the number of students. In this sense, it is suggested that regional contexts and socioeconomic environment should be taken into account rather than to conduct the merger and abolition of small schools with economic logic. It is necessary to change the direction of improving the quality of education through the operation of small schools for coexistence of schools and villages and a cultivating the manpower needed in the 21st century knowledge information society and the 4th industrial revolution era. Therefore, we tried to find tasks for expanding small schools of the local community and developing small schools suitable for future social change.

■ keyword : | Small School | Merger and Abolition of Small Schools | Optimal School Size | Community based Learning |

* 이 논문은 2017년 교내연구비 지원에 의해 이루어진 것임

접수일자 : 2019년 01월 03일

수정일자 : 2019년 02월 11일

심사완료일 : 2019년 02월 11일

교신저자 : 조금주, e-mail : kjcho@smu.ac.kr

I. 서론

소규모학교 통폐합이 필요한 요인은 산업화 및 공업화로 인한 농어촌 인구의 도시로의 이동과 도시지역이라 하더라도 구도심의 공동화, 저출산으로 인한 학생 수 감소로 인한 소규모학교의 증가 등을 들 수 있다.

이러한 요인들이 발생하자 정부는 1981년 9월 소규모학교 통폐합 기준을 마련하고, 1982년부터 ‘교육재정의 효율적 운영’과 ‘교육과정 운영의 정상화’ 차원에서 소규모학교 통폐합 정책을 추진해 왔다. 농촌뿐만 아니라 도심권에서도 고령화에 따른 학령인구가 급속히 감소함에 따라 소규모학교가 증가하자 교육재정의 비효율성을 완화시키고자 하는 규모의 경제 논리가 적용되어 진행되었다고 볼 수 있다[1].

이러한 점에서 소규모학교 통폐합 정책은 투자의 효율성 저하 문제와 교육의 질적 개선의 어려움을 고려해 추진되어야 한다고 보는 입장과 학생과 학부모의 교육받을 권리를 보장하고 작은 학교의 장점을 통해 학교교육의 질을 높일 수 있다는 차원에서 통폐합이 필요하지 않다는 입장으로 나뉜다[2].

하지만 정부는 그동안 후자의 관점과 입장을 고려하지 못한 채 정부주도의 소규모학교 통폐합을 펼치는 과정에서 여러 문제점들을 노출하였다. 그동안 농산어촌 소규모학교 정책에 대한 정부의 통폐합 단계에서 학교 위치의 선정 등 하향식 결정과 일관성없는 정책으로, 학생들의 통학거리나 교육환경의 변화에 대한 불만뿐만 아니라 폐교지역의 공동화에 대한 지역주민, 교원단체, 교육청 간의 갈등을 유발하기도 하였다[3].

대구 달성군 유가초등학교는 2012년 당시 전교생이 30여명 수준으로 폐교위기를 맞다 2016년 기준으로 120여명으로 늘어나 대구시교육청이 언론에 자랑스레 소개하기도 했으나, 석달만인 2016년 9월 유가초를 인근 재개발 신도시인 테크노벨리 지역 안에 건축 중인 가칭 테크노4초교로 통폐합하겠다고 발표했다. 2011년 대구시교육청은 소규모 통폐합시 3년 전에 사전예고제를 실시하겠다고 했었으나 이를 지키지 않아 교육행정의 신뢰성과 타당성에 문제가 있음을 여실히 보여주었고, 이를 계기로 10여 개 대구지역 시민단체가 동참하는

‘작은 학교 살리기 대구공동대책위’를 구성하였다[4].

뿐만 아니라 소규모학교 통폐합 실적과 지방교육재정 성과평가나 교육청 평가 등 금전적 인센티브로 인한 양적 성과도 문제점으로 지적되어 왔다. 이는 수치에 매몰되어 단기적 목표를 이룰 수는 있으나 장기적 관점에서 학생들의 학습권 보장과 지역사회 활성화 등을 저해하게 된다[5]. 학생 수를 기준으로 하는 소규모학교 통폐합 정책의 적용에서는 지역적 특수성은 감안되지 않는다.

실제 소규모학교 통폐합 정책은 농어촌 지역의 열악한 현실을 개선하는데 기여하기보다 폐교로 도시로 이주하는 주민들이 늘어나면서 교육환경을 더욱 황폐화시키기도 한다. 그동안 정부는 폐교의 현실적인 활용방안이나 확실한 대책을 마련하지 못한 채 정책을 강행하여, 농촌의 청년 노동력 감소와 고령화를 부추기고 이농현상을 심화시켜, 미활용 폐교를 발생시키는 결과를 초래하였으며[6], 국토 균형 발전을 저해하는 요소로 작용하였다.

엄문영[7]은 1982년부터 추진되어 온 소규모학교 통폐합 정책이 소규모학교 통폐합시 정당성 확보에 미흡했으며, 협의과정에 있어 민주적 절차의 부재로 갈등형성, 소규모학교 통폐합 기준의 결정의 잦은 변경, 학교당 학생 수라는 양적 기준으로 말미암아 지역적, 설립 유형별 특수성의 미고려, 단계적이고 종합적인 계획의 부재, 통폐합 전후 효과 분석에 대한 연구와 정책 반영이 미비했음을 밝히고 있다.

이처럼 정부의 소규모학교 통폐합 정책이라는 행정 추진에 문제점들이 드러나고 지역 교육의 여건이 열악해지는 현상이 일어나자, 그동안 소규모학교 통폐합 정책의 효과성에 대한 의문이 제기되었으며, 오히려 작은 학교를 살리기 위한 교육적 시도들이 나타났다[8]. 1993년 두밀분교 살리기 운동처럼 당시 한 두 학교에서 나타났던 것과는 달리 최근에는 많은 소규모학교들이 교육적 성과를 내면서 전국적으로 확산되는 추세이다[9]. 정부 내에서도 지속가능한 생태 환경 조성 및 지역 주민의 교육복지 증진이라는 관점에서 전원학교와 연중돌봄학교 지원 사업 등을 추진하는 등 통폐합과 소규모 학교 살리기 사이의 정책적 긴장은 지속되고 있다.

소규모학교 통폐합이 불가피한 곳도 있으나 지역의 특성에 맞고, 교육의 자치 실현을 위해서도 소규모학교 살리기는 시도될 필요가 있다. 농산어촌지역의 학교들은 학교시설의 개방, 지역사회개발을 통해 지역주민들의 구심점이 될 수 있기 때문이다. 더불어 21세기에는 개인의 창의력뿐만 아니라 공동체 의식, 그리고 지역사회를 이끌어 갈 인재를 키우는 것이 필요하다. 또한 4차 산업혁명 시대를 맞아 다양성을 실현할 수 있는 작은 학교가 더 바람직하다고 본다.

저출산과 도심공동화 현상으로 인한 학생 수 감소 등으로 소규모학교는 앞으로 더욱 증가될 전망이어서 소규모학교 정책은 사회변화의 대응에 필요한 정책일 뿐만 아니라, 미래교육을 변화시킬 수 있다는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다. 이와 같은 연구 필요성에 따라 본 연구는 이제까지 학생 수를 기준으로 정부가 펴온 소규모학교 통폐합정책은 한계가 있다고 보고, 소규모학교를 살리기 위한 관점에서 소규모학교 정책이 나아가야 할 방향을 모색하고, 이를 위해 필요한 과제들을 제시하는데 목적을 둔다.

이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 연구 내용들을 실시하였다. 첫째, 소규모학교와 관련한 논쟁들을 선행연구 분석들을 통해 이론적으로 검토하였다. 둘째, 우리나라에서 이제까지 이루어져 온 소규모학교 정책 방향을 점검하기 위하여 통폐합 정책 추진 과정을 분석하였다. 셋째, 지역사회 소규모학교가 갖는 성과 의의를 살펴보고, 그 과정에서 나타난 문제점들을 짚어보았다. 넷째, 사회변화에 따른 소규모학교 활성화를 위해 필요한 과제들을 모색하였다.

연구 내용의 추진을 위한 방법으로 첫째, 소규모학교와 관련한 문헌 및 자료들을 검토하였다. 둘째, 소규모학교 정책과 관련한 통계자료들을 활용하였다. 셋째, 우리나라에서 진행된 작은 학교 살리기에 대한 사례들을 살펴보기 위해 기사 및 보도 자료들을 참고하였다.

그러나 다음과 같은 점에서 연구 제한점을 지닌다. 첫째, 소규모학교 통폐합 추진과정에서 나타난 폐교의 활용에 대한 정책 및 방안에 대한 부분은 제외하였다. 둘째, 소규모학교 살리기에 성공한 해외 사례들은 생략하였다. 셋째, 소규모학교와 작은 학교는 같은 뜻이기도

하고, 소규모학교 살리기보다는 작은 학교 살리기가 보다 일반적으로 통용되고 있어 혼용하였다. 넷째, 소규모학교의 기준은 학자마다 달라 학급을 기준으로 볼 수도 있고, 학교당 학생 수를 기준으로 볼 수 있는데, 후자를 기준으로 학교당 학생 수 60명 이하를 소규모학교로 보았다.

II. 선행 연구 및 이론적 배경

소규모학교 정책 관련 연구는 크게 소규모학교 통폐합과 소규모학교 살리기로 나누어 볼 수 있다. 소규모 통폐합 정책에 대한 선행연구들은 여러 방식으로 진행되어왔다. 첫째, 통폐합의 전체적 과정을 조명한 연구들 [10][11], 둘째, 통폐합 정책에 대한 평가[12][13], 셋째, 의사결정 과정이나 관련 법령들의 문제점[14][15], 넷째, 통폐합 과정의 이해관계자들의 입장에 대한 논의 [16][17]등이 이루어져 왔다. 한편 소규모학교 살리기와 관련해서는 통합운영학교의 발전방안이나 해외 사례 연구 등 새로운 접근방법을 채택한 연구들이 이루어져 왔다[8].

그럼에도 불구하고 허진영[18]은 우리나라에서 지금까지 학교규모에 대한 관심이 크지 않았다고 보고, 이는 학교규모에 대한 연구가 풍부하게 이루어지지 않았음을 의미한다고 보았다. 이러한 상황에서 학생 수의 지속적 감소마저 유추되고 있어 적정규모 학교의 기준을 다시금 되짚어 볼 필요가 있다.

1. 적정규모 학교의 기준

적정규모 학교란 '교육비를 가장 효율적으로 배분·활용할 수 있으며, 교육과정운영의 적절성을 기하고, 합리적으로 학교를 운영하여 학교 교육의 효과를 극대화시킬 수 있는 규모'를 의미한다[19].

그러나 적정규모의 기준은 다양하다. 첫째, 규모를 구간으로 극소규모, 과소규모, 소규모, 적정규모, 대규모, 과대규모 등으로 나눌 수 있다[20]. 둘째, 학급 규모를 상정한 상태에서 학급 수를 기준으로 한다[11]. 셋째, 학교 규모보다는 교육과정을 원만하게 실현할 수 있는

최소 실천단위로서 적정 학급 규모를 기준으로 한다[21]. 결국 적정 규모 학교에 대한 기준은 판단 기준을 어디에 두느냐에 따라 달라질 수 있는 것이기에 그 기준을 정하는 것이 중요하다.

2015년 교육부가 밝힌 적정규모 학교는 교육결손 최소화 및 교육적 효과의 극대화가 가능한 규모의 학교로서의 표준모델을 의미하며, 초등학교 학급당 학생 수 20~30명 이하를 기준으로 학급 수 18~36학급, 학생 수 360~1,080명, 중·고등학교 경우에는 학급당 학생 수 25~35명 이하를 기준으로 학급 수 18~36학급, 학생 수 450~1,260명을 제시한바 있다. 이러한 잣대로 볼 때, 60명 이하의 소규모학교들은 교육부의 적정규모 수준에는 훨씬 못 미치는 상황으로 비춰질 수밖에 없다.

그러나 적정규모 학교 정책에는 이전제배치, 적극적인 방안으로서 기존학교 또는 신설학교의 적정규모 학교로의 육성, 모범사례 구축, 성공적 학교 모델 제시, 자율학교화 등[22]과 함께 소규모학교 정책도 포함되는 것이다. 왜냐하면 적정규모의 기준이 소규모학교의 존재 잣대로 적용되기도 하기 때문이다. 이런 점에서 소규모 학교 통폐합시 적정규모 기준을 무엇으로 삼을지를 결정하는 것과 이를 누가, 어떻게 결정할 것인가는 무엇보다 중요한 일이다. 이와 관련 교육부가 학생 수만을 적정기준으로 한 통폐합에는 한계가 있다고 보고, 소규모 학교 통폐합의 기준은 지역사회 공동체와의 협치로 이루어내는 것이 바람직하다고 본다.

2. 소규모학교 성공 요인

이정훈[23]은 학교공동체로서의 작은 학교 운동에 관한 연구를 통해 단순히 규모만 축소한다고 학교의 질이 보장되는 것이 아니라 교사의 헌신과 국가 정책적 차원에서 작은 학습공동체에 대한 다양한 방안들이 마련되어야 한다고 지적하였다. 또한 소규모 통폐합 정책을 극복하기 위해서는 단순히 '작은 학교 살리기 운동'이 아니라, 획일적인 교육과정에서 벗어나 학교 교육과정 편성 및 운영의 자율권을 선결 조건[9]으로 보았다. 결국 소규모학교 성공 사례의 공통 요인으로는 교사의 헌신과 열정, 학부모의 지원, 지역사회와의 소통 및 지역 자원 활용, 민주적 의사결정 및 학교 운영, 공동체 의식

으로 요약될 수 있다[24]. 이와 같은 성공 요인들은 교육 거버넌스 체제를 바탕으로 한 마을교육공동체 구축을 통해 보다 잘 실현될 수 있다.

3. 협력적 교육 거버넌스 체제로서의 마을교육 공동체

이종재 외[25]는 교육 거버넌스를 '조직 공동의 문제 해결을 위한 다양한 참여 주체의 사회적 조정 방식'으로 정의하고 조직 범위에 따라 '국제 수준의 거버넌스'(global governance)와 '지방 수준의 거버넌스'(local governance)로 구분하였다.

지방교육 거버넌스란 일정한 지역에 거주하는 공동체 구성원들이 교육활동이 전개되는 다양한 장면에서 누가 어떤 수단과 방법을 동원하여 어떤 과정을 거쳐 교육을 통제하는가에 관한 의사결정을 내리고 정책을 개발하는 과정이다[8]. 이러한 점에서 소규모학교 통폐합 및 소규모학교 살리기 정책은 지역의 합리적 소통구조를 통해 추진되어야 한다고 본다.

지역 교육 활성화를 위한 소통구조 마련을 위해 '마을교육공동체'가 최근 출범하였다. 어린이와 청소년들의 온전한 성장을 위해서 학교교육이 근본적으로 달라져야 하며, 이를 위해 부모, 교사, 마을활동가와 지역사회 전문가, 은퇴자들까지 모두의 지혜를 모으고자 하는 취지에서 2018년 10월 20일 '마을교육공동체 포럼' 창립 준비 모임이 열렸다.

시군구, 읍면동에서 작은 마을에 이르기까지 마을교육공동체는 학교와 마을, 단체와 기관, 교육자치와 일반 자치사이에 벽을 허물고 소통하고 협력하는 공동체이다. 이러한 마을교육공동체를 만들기 위한 노력은 시도 교육청과 지방정부가 협력하는 혁신교육지구(서울), 행복교육지구(충북), 무지개교육지구(전남), 행복마을학교(경남) 등 전국 각지에서 다양한 형태로 진행되어 왔다. 2011년 경기도교육청이 주도하여 몇 개의 기초자치단체에서 시작하여 현재는 전국 226개 기초자치단체 중 100여 곳에서 이루어지고 있는 마을교육공동체사업은 협력적 교육 거버넌스 체제로 지역과 연계한 학교발전 모형을 제시하고 있다.

하향식 행정 방식에서 벗어나 민·관·학의 거버넌스로

협치를 이룰 수 있고, 지역적 특성을 바탕으로 지역 인적 자원을 활용할 수 있는 마을교육공동체는 소규모학교의 교사 채용 및 운영비에 따른 문제를 완화할 수 있다는 점에서 지역의 소규모학교 살리기에 도움을 줄 수 있는 모델이 될 수 있다고 본다.

III. 소규모학교 정책 방향 분석

1982년부터 시작된 정부의 소규모학교 통폐합 정책은 여러 차례 변화되며, 각 기간별로 통폐합 기준과 추진 주체, 지원의 변화가 이루어져 왔다. 1982년에는 학교당 학생 수 기준으로 180명, 1993년에는 100명, 2006년에는 60명 기준으로 낮아졌다가 2016년에는 면지역 60명 이하, 도시지역 300명 이하로 지역에 따라 상향되었다. 이 과정을 통해 소규모학교 통폐합 기준이 합리적 기준없이 자주 변경되어 왔음을 알 수 있다.

표 1. 소규모학교 통폐합 정책 추진 과정(1982~2016)

구분	통폐합 기준	정책 주제 및 지원
1단계 (1982~1998)	1981년 9월 180명 기준 1993년 9월 100명 기준	시도교육청 자체 추진 영세 사학의 해산 특례 조항(1997. 8)
2단계 (1999)	1998년 8월 초·중등학교 모두 본교 100명 이하 분교장 20명 이하 1면 1분교 원칙 유지	정부 재정 지원(2,577억 원) 본교 폐지, 통합 운영(5억 원) 분교장 폐지(2억 원) 분교장 개편(2천만 원)
3단계 (2000~2005)	2단계와 동일	교육부 기준제시 시도교육청 자율 추진 통폐합 성과 과거에 비해 감소
4단계 (2006~2011)	2005년 국정현안조정회의 통폐합 추진 결정 2006년 60명 기준 제시 제외학교 : 도서·벽지 지역, 반대 심한 지역, 학생 수 증가 예상 지역, 대안교육 특성화 학교	중앙정부 통폐합 재추진 본교 폐지, 통합 운영(10억 원) 분교장 폐지(3억 원) 분교장 개편(2천만 원)
5단계 (2012~2015)	통폐합 기준을 각 시도 교육감에 이양(현재까지 유지) 면·도서·벽지지역, 읍지역 60명 이하 도시지역 200명 이하	통폐합 지원금 확대 본교 폐지 : 초등-시지역(60억 원), 기타지역(30억 원), 중·고(100억 원) 분교장 폐지(10억 원), 개편(1억 원) 신설, 대체 이전 : 초등(30억 원), 중·고(50억 원) 통합운영 : 시설 폐쇄(20억 원), 미폐쇄(10억 원)

6단계 (2016~ 현재)	면·도서·벽지지역 초·중등 60명 이하 읍지역 : 초등 120명 이하, 중등 180명 이하 도시지역 : 초등 240명 이하, 중등 300명 이하 분교장 개편 권고기준 신설 : 복식 학급 운영 학교, 최근 3년간 신입생이 없는 학교, 교직원 수가 학생 수보다 많은 학교 등	통폐합 지원금 확대 및 세분화 지역 중심에서 학교규모(학생 수) 기준으로 변화 본교 폐지 : 초등-60명 이하(40억 원), 61~120명(50억 원), 120명 초과(60억 원), 중고-60명 이하(90억 원), 61~120명(100억 원), 120명 초과(110억 원) 분교장 개편(5억 원), 폐지 : 20명 이하(20억 원), 21~40명(30억 원), 40명 초과(40억 원) 신설, 대체이전 : 초등-60명 이하(30억 원), 61~120명(40억 원), 120명 초과(50억 원), 중고-60명 이하(60억 원), 61~120명(70억 원), 120명 초과(80억 원) 통합운영 : 시설 폐쇄(30억 원), 미폐쇄(10억 원)
	(임문영)7).	

소규모학교 통폐합 정책이 시작된 1982년에는 교육부 주관으로 추진되었으나 폐교들이 지역 교육청의 재정적 빈곤으로 적극적으로 활용되지 못하자, 1995년에는 각 지역교육청의 재량에 맡기게 되었다.

국민의 정부들어 1999년에는 재정 지원이 시작되었으며, 971개교가 통폐합되어 통폐합의 피크시기를 이룬 이후 기준은 지속적으로 강화되었다. 참여정부때인 2006년부터는 학생 수를 60명 이하로 하고, 분교장 통폐합은 학생 수 20명 이하의 분교장을 대상으로 학부모 과반수 이상의 동의를 받아 추진하고, 도심 공동화 학교는 200명 이하를 적용했다. 국민의 정부의 농산어촌 소규모학교 통폐합 정책이 정부 100대 과제 중의 하나로 강력한 정부 주도형의 하향식으로 이루어지면서 지역 내에서 많은 마찰을 빚자, 2006년 교육인적자원부는 「농산어촌 소규모학교 통폐합 계획과 적정규모 학교 육성 계획」 발표를 통해 지역 주민의 의사를 반영하는 등 유연한 정책으로 전환한 것이다.

2011년에는 「적정규모 학교 육성 방안」을 마련하고 재정적 인센티브를 통해 농산어촌 소규모 통폐합을 지원하였다. 2013년에는 본교폐지 시 초등학교는 시 지역 60억, 기타지역 30억, 중등학교는 100억을 지원하였다. 이어 2015년 12월 발표된 「적정규모 학교 육성 및

분교장 개편 권고기준 강화」를 통해 2016년부터는 분교 폐지를 비롯하여 분교장 개편, 신설·대체이전시 학생 수를 기준으로 차등적으로 지원하고 있다.

이상의 소규모학교 통폐합 정책 추진 과정에서 보여 지듯 그간 학생 수만을 기준으로 했던 것에서 벗어나 4단계 시작시기인 2006년 이후에는 교육과학기술부 기준에 의한 일률적인 통폐합을 지양하고 도서 벽지 지역, 반대 심한 지역, 학생 수 증가 지역에 대해서는 신중하게 접근함과 동시에 대안교육, 작은 학교 육성, 특성화 학교 등 다양한 정책의 병행을 시도하였다[26]. 그러나 2012년 통폐합기준이 시도교육감에게 이양된 이후에도 교육부는 여전히 학생 수를 기준으로 통폐합한 실적에 따라 금전적 인센티브를 제공하고 있는 실정이다.

이러한 정책이 펼쳐지는 동안에도 우리나라 학생 수는 [표 2]에서처럼 최근 12년간 전국적으로 약 200만 명 감소했으며, 이는 2005년에 비해 35.9%가 감소한 수치이다. 이를 시도별로 살펴보면 시의 경우 52.1%, 도지역의 경우 21.5%로 이 기간 동안 시지역의 학생들의 수가 더 큰 폭으로 줄어든 것으로 나타났다. 2020년까지 초등학교 3만 명, 중학생 15만 명, 고등학생 47만 명으로 총 약 65만 명이 감소할 것으로 보인다.

표 2. 학생 수 증감 추이(2005~2017)

(단위 : 명, %)

구분	급별	2005	2010	2016	2017	증감(2005~2017)	
						학생 수	비율
전국	초	4,012,040	3,288,536	2,669,497	2,672,806	▽1,339,234	▽50.1%
	중	2,004,213	1,968,561	1,453,996	1,378,490	▽625,723	▽45.3%
	고	1,744,582	1,943,699	1,738,841	1,656,384	▽88,198	▽5.3%
	소계	7,760,835	7,200,796	5,862,334	5,707,680	▽2,053,155	▽35.9%
시 지역	초	1,787,987	1,416,054	1,126,768	1,117,044	▽661,219	▽60%
	중	941,801	880,365	624,190	588,501	▽353,300	▽60%
	고	843,860	898,104	757,916	1,003,710	△159,850	△18.9%
	소계	3,573,648	3,194,523	2,508,874	1,709,255	▽1,864,393	▽52.1%
도 지역	초	2,224,053	1,872,482	1,542,729	1,554,837	▽669,216	▽30%
	중	1,062,412	1,088,196	829,806	789,989	▽272,423	▽25.6%
	고	900,722	1,045,595	980,925	938,179	△37,457	△4.1%
	소계	4,187,187	4,006,273	3,353,460	3,283,005	▽904,182	▽21.5%

(연도별 교육통계연보)

이처럼 실제 학생 수가 감소했고, 향후 더 감소할 추세임에도 개발지역 증가에 따른 학교 신설로 학교 수는 [표 3]에서 보여지듯 오히려 증가했다. 2005년과 비교해

2017년 전국 초·중·고 합해 총 986개교가 늘어났으며, 2016년에는 총 학교 수가 11,513개교에서 2017년 11,619개교로 1년 사이에 106개교나 늘어났다.

표 3. 학교 수 증감 추이(2005~2017)

(단위 : 교., %)

구분	급별	2005	2010	2016	2017	증감(2005~2017)	
						학교 수	비율
전국	초	5,629	5,837	5,981	6,048	△419	△7.4%
	중	2,926	3,121	3,199	3,211	△285	△9.7%
	고	2,078	2,234	2,333	2,360	△282	△13.5%
	소계	10,633	11,192	11,513	11,619	△986	△9.2%

(연도별 교육통계연보)

[표 4]에서 보듯 60명 이하의 소규모학교도 매년 증가추세를 보이고 있다. 2017년 분교 기준 60명 이하의 소규모학교는 총 1,831개교로 2001년과 비교하면 1,131개교로 늘어났다. 2017년 분교장을 포함할 때 소규모학교는 2,024교로 전체 11,619개 학교 중 17.4%를 차지하고 있다.

표 4. 60명 이하 소규모학교 현황(2001~2017)

(단위 : 교)

구분	초			중			고		계	
	분교	분교장	계	분교	분교장	계	분교	분교장	분교장	계
2001	508	619	1,127	168	52	220	24	700	671	1,371
2006	845	507	1,352	336	48	384	64	1,245	555	1,800
2011	1,130	322	1,452	422	33	455	50	1,602	355	1,957
2016	1,228	241	1,469	531	29	560	54	1,813	270	2,083
2017	1,216	199	1,415	555	15	570	60	1,831	193	2,024
2001~2017	708	▽420	288	387	▽37	350	36	1,131	▽478	653

(연도별 교육통계연보)

2017년 60명 이하 소규모학교를 시도별로 살펴보면 경북이 299개교로 가장 많았으며, 그 다음이 전남 297개교, 전북 275개교, 강원 234개교, 경남 208개교, 충남 199개교, 충북 128개교, 경기 91개교, 제주 27개교 순으로 나타났다[27]. 표 5에서 보듯 2017년 통폐합교는 63개교이며, 1982년 이후 통폐합된 총 학교 수는 5,459개교에 이른다.

표 5. 소규모학교 통폐합 현황(1982~2017)

(단위 : 교)

연도	초등학교(A)			중학교(B)			고등학교 폐지 (C)	계			
	폐지 본교	분교 장	분교 장 개편	폐지 본교	분교 장	분교 장 개편		폐지 본교	분교 장	분교 장 개편	계
1982	11	12	69	1	-	-	1	913	12	69	94
1990	24	209	552	15	1	-	8	47	210	552	809
2000	749	1,719	951	55	19	34	16	820	1,738	985	3,543
2010	185	348	39	74	30	5	30	289	378	44	711
2015	68	102	15	26	7	3	18	112	109	18	239
2017	9	18	1	24	4	3	4	37	22	4	63
계	1,046	2,408	1,627	195	61	45	77	1,318	2,469	1,672	5,459

교육부 지방교육재정교과(2018. 10.)

앞의 통계에서 보듯 학생 수의 감소추세에 따라 60명 이하 소규모학교의 수가 증가한 한편 신설 학교의 수도 늘어나는 경향을 보이고 있다. 이러한 상황에서 정부는 소규모학교를 통폐합하려는 시도를 보여 왔다.

왜냐하면 소규모학교는 학교 행·재정적 측면에서 심각한 비효율성뿐만 아니라 정상적인 교육과정 운영의 어려움으로 인한 학생들의 학습권 침해, 교사수급 상의 문제를 나타낸다. 소규모학교에는 전담교사가 없고, 비전공교사가 수업을 하는 상치교사 발생, 교사 한 명이 여러 학년을 담당하는 복식학급 운영으로 인한 수업결손 발생과 교사의 피로, 교원의 업무 부담 가중, 다양한 예체능교육의 어려움 등의 문제를 안게 된다. 이 뿐만 아니라 학생들의 경우, 학습의 역동성이 저하되고, 사회성 발달이 미흡하고, 문화적 결핍을 경험할 수 있다. 이런 문제점들을 들어 교육부는 소규모학교 통폐합시 학생 수를 기준으로 제공하고, 이를 시행한 시도교육청에 금전적 인센티브를 제공해 왔다.

그러나 오히려 소규모학교들이 여러 면에서 효과적이라는 주장의 연구들도 다수 이루어져 왔다. 소규모학교는 학생 수가 적어 개별지도가 가능하며, 일부 대안 학교에서 시도하고 있는 무학년제의 실천의 장이라는 점에서 긍정적 효과가 있다. 또한 교사와 학생 사이의 빈번한 인격적 상호작용을 통하여 학생들의 인성을 함양하고, 학교공동체를 형성할 수 있는 장점이 있기 때문이다[28]. 이러한 점에서 소규모학교 운영은 21세기가 요구하는 공동체적 인간상을 실현하는데 유용할 수 있다고 본다. 이러한 소규모학교 운영의 효과들은 다음

장에서 살펴본 성공 사례들을 통해 입증되고 있다.

IV. 지역사회 소규모학교의 의의 및 문제점

재정의 효율적 운영을 위해 소규모학교를 통폐합해야 한다고 하는 주장에 대해 Darling-Hammond, Ross & Milliken[29]은 소규모학교의 재정 운영이 비효율적이라는 명확한 증거를 발견할 수 없음을 밝힌 바 있다. 경제논리를 근간으로 학생 수의 획일적 기준에 따라 폐지해 온 소규모학교 통폐합 정책은 농촌을 더욱 더 황폐화할 수 있으며, 더구나 무조건적 통폐합은 농산어촌 지역 학생들의 교육받을 권리를 침해할 수 있기 때문이다.

이러한 점에서 지역공동체적 소규모학교 살리기 운동과 같은 병존 정책이 필요함을 여러 학자[16][20]들이 주장하였다. 임연기[20]는 소규모학교 운영이 불가피할 경우에는 오히려 통폐합을 강행하기보다는 자율적이고 공동체적인 소규모학교 운영 모델을 개발하고 하려는 노력이 필요하다고 보았으며, 김은호·이용환[30]은 소규모학교가 다양성, 창의성, 인성교육이라는 교육목표에는 부합하는 측면이 있지만, 공통교육과정에는 취약함이 있으므로 지역사회학교 도입, 소규모학교에 적합한 교육과정 개발 및 프로그램 운영으로 소규모학교 통폐합에 대응하는 작은 학교 살리기를 함께 추진하는 것이 필요함을 주장한 바 있다. 이러한 점들이 실제 우리나라 작은 학교 살리기 전개 과정을 통해 검증될 수 있는지를 살펴보았다.

1. 작은 학교 살리기 추진 과정

1990년대 학교 통폐합에 반대하는 ‘작은 학교 살리기’ 운동은 교원단체, 농민단체, 학부모단체 중심으로 시작되었다. 1993년 가평군 ‘두밀분교 살리기 운동’이후, 많은 마을에서 작은 학교 살리기 운동이 조직되었고, 1995년에는 ‘작은 학교를 지키는 사람들’이라는 시민단체가 탄생하였다. 이러한 운동의 영향력 아래 성남 남한산초, 아산 거산초, 완주 삼우초 등과 같이 도시근교의 작은 학교들이 인근 시내의 학생들을 전학시키면서 학교 살리기 운동이 전개되었다[31]. 이러한 운동의 영

향에 힘입어 2011년 이후에는 작은 학교 살리기를 위한 시·도별 조례가 제정되었다.

표 6. 주요 시·도별 작은 학교 살리기 정책

구분	근거	명칭	학교유형
광주	지원조례 2011.8.1. 제정	농촌소규모학교 지원	
충북	지원조례 2012.7.6. 제정	농·산·어촌지역 작은 학교 지원	
강원	지원조례 2013.5.10. 제정	작은 학교 희망만들기	희망학교선도학교
전북	지원조례 2015.1.30. 제정	어울림학교	공동통학구형, 테마형, 작은 학교 협력형, 마을학교 협력형
전남	지원조례 2018.3. 제정	작은 학교 희망만들기	협동학교군

교육부는 소규모학교 정책과 관련하여 2006년 이후 작은 학교 육성에 관심을 표출한 바 있으나 학교 통폐합의 권고기준으로 여전히 학생 수를 기준으로 삼고 있다. 그러나 2012년 학교 통폐합 기준이 시도교육감에게 이양된 이후부터 각 지역교육청이 작은 학교 살리기에 힘써오고 있는 상황이다.

2. 작은 학교 살리기 정책의 성과 및 의의

작은 학교 살리기는 주로 도 단위 지역을 중심으로 이루어지고 있으나, 저출산과 도심 공동화 현상의 영향으로 도시지역에서도 이루어지고 있다. 서울의 경우, 교육부의 정책에 따라 학생 수가 300명 이하로 줄어 통폐합 위기에 몰린 학교를 특색 있는 학교로 개발하는 서울형 작은 학교 정책을 2017학년도 1학기부터 실시키로 하였다. 이에 따라 서울형 작은 학교로 개화초, 교동초, 본동초, 용암초, 양남초, 재동초 등 6개교를 선정해 시범학교로 운영하였다.

농산어촌이 많은 강원도에서는 폐교가 방치되자 교육청에서는 2015년 작은 학교 살리기를 위한 발전재단 설립을 추진하여 2017년 4월 강원교육희망재단을 출범시켰다. 농산어촌 중교생의 예체능 진로 멘토링 및 장학 지원 사업 뿐 아니라 춘천교대와 우수 교사 양성을 위한 ‘언어 프로젝트’를 실시할 계획이다. ‘언어 프로젝트’란 예비교사들이 교사로 성장한 뒤 다시 고향으로 돌아오는 구조를 만들자는 취지를 담고 있다[32]. 2018

년 현재 춘천교대생의 강원도 출신 학생 수는 10% 내외이다. 2018년 60명 이하의 강원도내 통폐합 대상교는 초·중·고등학교 666개교 가운데 47.3%인 315개교에 달한다.

정선 N중학교에서는 방과 후 10시까지 공부하는 ‘반딧불 교실’ 운영, 교사들이 마을별로 학생들 귀가, 여름 방학 중 대학생들의 재능기부로 예체능 교실 운영, 겨울방학 중 수학교사의 ‘예비고1 수학교실’을 운영하고 있는데 이것이 가능한 것은 교사들이 관사에서 생활하기 때문이다. 춘천 S중학교는 인접한 군부대 장병들이 방과 후 특기적성교육 및 야간학습을 도와주고, 학교는 지역주민들에게 난타동아리를 지도하여 지역사회 대표 단체로 행사에 참여하고 있으며, 한지공예, 뜨개질 교실 등을 운영하고 있다. 횡성 A고등학교는 교직원관사를 성적우수학생들의 합숙지도 장소로 리모델링했으며, 유희교실은 희망학생들에게 자정까지 개방하고, 지역자율방범대원들이 하교를 도와주는 한편 사범대 학생들에게 교육현장실습을 요청하고 이들에게 지역사회에서 숙식을 무료제공하고 있다[33].

충북 진천의 M초등학교는 전교생이 70명인 작은 학교이지만 5가지 채움교육 프로그램으로 주목받고 있다. 채움(CHAE-UM)은 창의와 인성(Creativity-personality), 습관(Habit), 실력(Ability), 감성(Emotion), 남다른 재능과 마음(Unique talent-Morality)의 앞 글자를 딴 것이다. 친교의 날, 텃밭가꾸기 등을 통해 인성을 함양하는 한편 매일 아침 학년별 수준별 건강달리기, 줄넘기, 각종 스포츠클럽 활성화로 체력을 키운다. 친구들에게 또래재능 기부, 전교생이 참여하는 뮤지컬, 금강유역을 중심으로 환경사랑도 실천한다. 이러한 학교 활동에 학부모들도 각종 발표회, 일터 체험, 자녀교육을 위한 연수 등에 활발히 참여하고 있다[34]. 옥천 C초등학교는 전교생 28명의 소규모 학교로 1932년 개교했다. 이 학교는 4대(정직, 사랑, 희망, 창의) 덕목을 실천하고, 지역 사회복지시설과 MOU를 체결해 연 5회 이상 방문뿐만 아니라 학생 개개인의 맞춤형 학습 관리, 지구온난화에 대비한 녹색 환경교육 실천, 체력증진을 위한 ‘7560+운동(일주일에 5번 계 60분 이상)’ 틈새 체육 프로그램, 원어민과 1:1의 영어 화상강의 등 재능 맞춤형

방과 후 학교, ‘노벨 2050’이라는 적정 기술 탐구 동아리를 통해 대내외 과학행사에 참여하고 있다[35].

2018년 3월 현재 전남의 경우, 학생 수 60명 이하의 초등학교는 489개교 중 241개교로 49%, 중학교 256개교 중 124개교 48%로 거의 절반 정도에 이르고 있다. 고등학교 142개교 8개교가 60명 이하의 학교이다. 전라남도도 「농산어촌 작은 학교 살리기」 지원 사업으로 2016년부터 20개교에 3억 원을 지원했고, 2018년에 선정된 9개교에 2억 5천만 원을 지원한다. 선정된 학교는 작은 학교의 강점을 살린 특색있는 프로그램을 지속적으로 운영하기 위해 매년 성과평가 후 3년 동안 연간 2천만 원에서 3천만 원을 지원받는다.

순천교육지원청은 작은 학교 살리기의 일환으로 2018년 3월부터 제한적 공동학구제를 시행하고 있다. 제한적 공동학구제란 읍, 면지역의 작은 학교와 시 지역의 큰 학교 간 통학구역을 공동으로 설정하되, 시 지역에 거주하는 학생들이 읍, 면지역 학교로 전, 입학이 가능한 제도이다. Y초등학교의 경우 복식학급으로 운영 예정이었으나, 제한적 공동학구제의 시행으로 전체 학생 수의 25%가 전입하였다[36]. 해남의 S초등학교는 1994년 분교장으로 격하되었다가 분교의 특성을 살리자 10여년 만에 학생 수가 열배가 되어 다시 본교로 승격된 유일무이한 사례를 기록했다가 2015년 다시 학생 수가 감소되어 프로그램의 개발 등의 노력으로 극복을 시도하고 있다. 신안의 Y초등학교는 친환경 숲 속 학교 특성화로 학생 수가 2017년, 2018년 각각 18명이 늘었다. 영광 M중학교는 사회적 협동조합 ‘여민동락 공동체’를 통해 통학, 교육기부, 체험활동 등의 지원을 받는 등 지역공동체와의 유기적 관계로 2018년 16명의 학생이 늘었다. 나주 N중분교도 실용음악과 방송 댄스를 특화한 예술학교 운영으로 학생 수가 2015년 10명에서 2018년 25명으로 늘었다[37].

경북교육청은 2008년 「소규모학교의 새로운 운영방안 모색을 위한 작은 학교 가꾸기」 기본 계획을 수립한 이래, 2017년까지 도내 109개교를 작은 학교 가꾸기 사업 대상으로 선정하고 예산을 2년간 지원해 왔으나, 2018년부터는 양질의 프로그램을 개발을 위해 3년으로 연장했고, 작지만 특성화 프로그램으로 학생 수가 증가

하는 등 성과를 거둔 학교에 대해서는 우수학교로 선정해 인센티브를 지원할 계획이다. 실제 2014년부터 2017년까지 사업을 운영한 50개교 가운데 62%에 달하는 31개교의 학생 수가 증가했다. 상주 N초등학교는 특색있는 동아리활동으로, 경산 Y초등학교는 학부모 참여 체험활동 프로그램 운영으로 학생 수가 대폭 증가한 것으로 나타났다. 그럼에도 불구하고 경북도의 경우, 2018년 현재 전교생 60명 이하인 학교는 368개로, 도내 전체 1,020개의 30%에 이르고 있다. 따라서 지역과 학교 특성을 살린 다양한 프로그램의 실현으로 작은 학교 가꾸기 사업은 여전히 필요한 시점에 있다[38].

제주도는 60명 이하 소규모 학교에 초등학교를 입학 시키고자 하는 사람들에게 무상주택을 제공하는 정책을 펼쳐오고 있다. 제주도의 경우 지금까지 제주도 지역 8개 마을에 공동주택 16동 111세대 건립을 지원했으며, 서귀포시는 지역 4개 마을에 공동주택 6동 35세대와 19개 마을 71개소의 빈집 정비 사업을 추진해 왔다. 무상 공동주택 건립과 마을빈집 무상임대 사업은 제주 애월읍 남읍초등학교 사례가 대표적이다. 1999년 분교장 전환 대상 학교로 지정됐다는 통보에 20여억 원을 자발적으로 모아 빈집을 수리해 무상임대하고, 균유지에 무상임대 공동주택 세대를 건립했다. 1999년에는 애월읍 어도초, 2011년 성산읍 수산초, 애월읍 더덕초, 2013년 애월읍 광금초에, 2017년에는 한경면 저지리 저청초에, 2018년에는 성산읍 신산초에 작은 학교 살리기 공동주택이 세워졌다.

제주 중산간에 위치한 S초등학교는 교사와 일대일 수업, 악기, 골프, 영어수업 모두 무료로 운영했다. 2013년 학생 수 43명에 불과했던 이 학교는 2014년 63명으로 증가했는데, 이들 중 18명은 육지에서 이 학교로 전학 온 아이들이었다[39].

위에서 살펴본 바와 같이 작은 학교들은 소수 학생이라는 장점을 살려 학생 개인별 맞춤형 학습지도 및 학력 신장 프로그램, 학생 참여형 수업, 인성교육 강화, 체력 증진 프로그램, 예능교육 강화, 생태탐구 및 자연체험 등을 진행하고 있음을 알 수 있다.

이런 점에서 작은 학교가 이론 성과 의의들은 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 작은 학교는 학생들의 참여

와 협력을 바탕으로 하는 소규모학교만의 특성화된 프로그램을 개발, 운영함으로써 일반 학교들이 하지 못하는 교육 프로그램들과의 차별화를 꾀할 수 있다. 둘째, 인성교육과 문화예술 교육 등의 활성화로 학생 및 학부모들의 만족도 및 행복도를 높일 수 있다. 셋째, 학부모, 지역주민과 함께하는 교육공동체 활성화 프로그램의 시행으로 지역사회 교육 환경을 개선하고, 지역사회와 함께 하는 교육공동체의 장을 실현할 수 있다.

3. 작은 학교 살리기 운동의 한계

그러나 위의 사례들처럼 작은 학교 살리기가 성공적으로 진행된 경우도 있었던 한편 ‘작은 학교 살리기 운동’이 전개되는 과정을 볼 때 비판적 검토도 일고 있다. 지역사회학교 본연의 취지인 ‘지역 아이들을 위한 교육’보다 ‘귀농’ 등의 정책을 위한 수단으로 활용 여지가 커, 외자유입학생 위주의 학교 운영으로 ‘지역사회 학교’의 취지 훼손의 우려가 있다. 이런 점에서 소규모학교의 증가의 원인에 대한 면밀한 분석이 필요하다. 자연적인 인구감소 추세 때문인지 아니면 산업여건의 변화에 따른 이촌현상 때문인지, 지역의 교육적 여건이 열악하여 주민이 떠나는지 아니면 생계유지가 불가능해 떠나는지, 지역 소규모학교가 지역 주민이 아닌 ‘도시 유목민’ 자녀를 위한 체험의 장소로 활용되는 것이 바람직한 것인지, 그러한 과정에서 원래 주민들의 자녀들이 정말로 그들이 바라는 교육적 요구에 상응하는 교육을 받고 있는지 등을 따져[31], 소규모 학교 운영에 반영할 필요가 있다.

한편 작은 학교를 살리기 위한 성과를 바탕으로 학생 수가 증가된다 하더라도 예산 증가의 어려움, 학부모 및 지역주민들의 참여 지속화, 주변 지역의 자연적 인구 감소 등으로 다시 학생 수가 감소할 수 있는 여지가 있다는 점에서 이를 극복하기 위한 지속적 노력이 필요하다고 본다.

V. 결론 및 제언

교육부가 1982년 이후 학교 통폐합시 지속적으로 학

생 수를 기준으로 삼아 온 것은 지방교육재정 효율화를 위한 것이라 하더라도 오히려 농산어촌 교육의 악순환 구조를 발생시켰을 뿐만 아니라 현실적 요건과 시대변화를 충분히 반영하지 못한 것으로 보인다.

지출산의 여파로 학생 수가 계속 감소할 추세여서 학생 수를 기준으로 통폐합시 농산어촌 지역은 물론 도시 지역에서도 학교없는 마을들이 생겨날 가능성이 높기 때문이다. 이런 점에서 학생 수 감소로 인한 경제적 논리를 앞세워 소규모학교들을 통폐합하기 보다는 지역적 특성 및 사회경제적 환경을 고려한 작은 학교 살리기가 바람직하다고 본다. 또한 학교와 마을의 상생뿐만 아니라 21세기 지식 정보화사회 및 4차 산업혁명 시대에 필요한 창의적 인력 양성을 위해서도 소규모 학교 운영을 통해 교육의 질을 높이는 방향으로의 전환이 필요하다고 본다.

앞서 살펴본 작은 학교 살리기 사례들은 소규모학교의 문제점으로 지적됐던 정상적 교육과정의 어려움, 교사 수급 상의 문제, 학생들의 사회성 발달의 미흡과 문화적 결핍 등의 문제점들을 불식시키고, 학교, 교육청, 지역사회와의 연계속에서 그것이 충분히 극복 가능할 수 있음을 보여주고 있다. 그러나 지역사회 소규모학교 운영과정에서 나타난 문제점들을 극복하고, 지역사회 소규모 학교를 더욱 확산시키고 미래 사회 변화에 적합한 소규모 학교로 발전시키기 위해서는 다음과 같은 과제들의 실현이 필요하다고 본다.

먼저 단위학교와 교육청, 지방자치단체 차원으로 나누어 살펴보면, 첫째, 단위학교 차원에서, 학교 특성과 지역의 특색을 살림과 동시에 소규모 학급운영에 적합한 미래형 교육과정과 교육방법들을 시도하고, 다양한 방과 후 프로그램 및 관련 교원연수 프로그램을 지속적으로 개발하여 운영해야한다. 또한 작은 학교에 많은 유휴교실들을 지역사회 문화 공간으로 활용한다. 교사들의 지역주민들을 위한 ‘독서교실’, ‘예체능교실’, ‘육아교실’, ‘영농교실’ 등이 예제가 될 수 있다. 사고를 방지하고 안전을 보장하기 위하여 현재 소규모학교에서 운영하고 있는 교사 차량으로 학생 하교시 차량 보험가입을 보장하는 것도 필요하다. 둘째, 교육청 차원에서 지역주민들을 위해 일한 교사에게는 인센티브를 제공토

록 한다. 또한 우수교원 확보를 위한 다양한 자격기준과 초빙교사의 확대가 필요하다. 관련하여 교대와 사범대의 입시제도를 개선하여 농산어촌지역 출신의 교사를 양성하여 출신 지역내에서 근무하도록 하는 방안도 고려할 수 있다. 한편 경북교육청의 사례처럼 소규모학교 통폐합을 위한 별도의 기금 설치와 운영을 마련한 것도 좋은 선례가 될 수 있다. 셋째, 지방자치기관과 관련해서는 소규모 통폐합 기준 설정 자체를 지방자치차원에서 정하도록 지방자치기관에 재량권을 부여하는 방안도 모색할 필요가 있다. 또한 지방자치단체는 작은 학교들이 아토피 치유학교, 해양레포츠학교, 습지생태체험학교처럼 주변 지역의 자원을 활용하여 교육 프로그램을 마련하는 경우, 운영을 위한 보조금을 지원토록 한다.

이처럼 기관차원에서 뿐만 아니라 소규모학교를 활성화하기 위한 노력은 여러 차원에서 시도되어야 한다고 본다. 첫째, 앞서 살펴본 대구에서와 같은 주민과의 마찰이 발생하지 않도록 하기 위해서는 정책 결정과정 단계에서부터 학생, 교사, 학부모, 지역주민 등의 의견을 수렴하는 절차가 필요하다. 시·도별 여건이나 지역의 특성이 다르기 때문이다. 둘째, 지역사회 학교 만들기 차원에서 장기적인 안목을 가지고 계획을 세울 필요가 있다. 이때 교육과정, 교육효과, 학교운영, 교육재정 등의 교육적 준거 외에도 통학거리, 교통수단, 학교시설 복합화와 같은 사회경제적 환경 등 여러 준거들을 활용할 필요가 있다. 셋째, 작은 학교를 살리기 위한 다양한 정책 방안을 공유할 수 있도록 신문, 방송 등 언론들을 통해 성공 사례들을 소개하고, 이를 통해 특색 프로그램들을 지속적으로 확산시킬 필요가 있다. 넷째, 소규모학교 통폐합 관련한 효과분석을 위해 교육적 효과뿐만 아니라 학생 및 지역주민들의 만족도 조사 등을 실시할 필요가 있다. 이러한 결과들은 장기적 관점에서 소규모학교의 발전 방향을 조명하는데 유용할 것이기 때문이다. 다섯째, 개인이나 단체들이 지역 학교를 위한 교육 네트워크를 추진한다. 또한 교육청뿐만 아니라 지자체, 지방의회, 지역사회단체들이 모여 ‘협치기구’를 마련한다. 이런 점에서 ‘마을교육공동체’와의 협력을 시도할 필요가 있다. 여섯째, 작은 학교 살리기는 지역주민과

함께 하는 교육·문화·예술·복지 프로그램 운영뿐만 아니라 시설을 공유하고, 함께 만들어가야 한다. 좋은 교육 프로그램도 중요하지만 학교와 마을공동체의 헌신적 노력없이 불가능하기 때문이다. 일곱번째, 농어촌학교 교육 환경 개선, 교직원 우대, 농어촌학교 출신 학생 대학 특별전형 확대 등을 담고 있으나 도시와의 형평성 문제로 이루어지지 않고 있어 현재 국회 상임위에 계류 중인 농어촌학교 지원 특별법 제정이 필요하다. 이와 같은 과제들을 향한 노력들이 실현될 때, 우리나라 작은 학교 살리기도 성공적으로 안착할 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 노화동, 정석, “농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할 - 제주특별자치도 8개 마을의 임대주택 제공사례를 중심으로-,” 한국농촌건축학회논문집, 제17권, 제3호, pp.45-54, 2015.
- [2] 이병환, “농산어촌 교육 활성화를 위한 학교체제 재구조화 방안 탐색,” 교원교육, 제24권, 제4호, pp.55-57, 2008.
- [3] 조창희, 조찬목, 김정치, 문병익, 김재구, 이보형, 김기민, *적정규모 학교 육성 추진 현황 점검·분석 - 농어촌 소규모학교 통폐합을 중심으로* 연구자료 CRM 2014-78, 서울: 한국교육개발원, 2014.
- [4] 김봉석, “대구지역의 소규모학교 통폐합 문제점과 작은 학교 살리기 운동,” 레포트 대구, 제12호, pp.196-205, 2017.
- [5] A. Hargreaves and D. Shirley, *The global fourth way: The quest for educational excellence*, Thousand Oaks, CA: Corwin Press, 2012.
- [6] 박의창, 김기수, “한국과 일본의 폐교현황과 활용 유형 비교연구,” 대한건축학회 추계학술발표대회 논문집, 제37권, 제2호, pp.184-187, 2017.
- [7] 엄문영, “적정규모 학교 육성 정책 분석 및 향후 과제,” 교육재정경제연구, 제26권, 제2호, pp.1-34, 2017.
- [8] 이인희, “교육거버넌스 관점에서 본 소규모학교

- 통폐합 정책 분석,” 탐라문화, 제42호, pp.347-375, 2013.
- [9] 석혜정, 서명화, 주철안, “교육과정 운영 자율화 소규모학교의 조직 효과성 사례연구,” 교육정치학연구, 제20권, 제3호, pp.1-28, 2013.
- [10] 이혜영, 김지하, 마상진, *농산어촌 소규모학교 통폐합 효과 분석(연구보고 RR 2010-07)*, 서울: 한국교육개발원, 2010.
- [11] 이상민, 조창희, “지역특성을 고려한 학교교묘 적정화 방향 설정에 관한 연구,” 교육·녹색환경연구, 제15권, 제1호, pp.40-48, 2016.
- [12] 김기은, *소규모 초등학교 통폐합 정책 평가에 관한 연구*, 중앙대학교 교육대학원, 석사학위논문, 2000.
- [13] 차수범, *농어촌 소규모 초등학교 통합 정책 평가*, 경북대학교 대학원 행정학과, 박사학위논문, 2006.
- [14] 강은주, “학교 적정규모 관련 법제의 타당성 및 실효성 분석,” 탐라문화, 제47호, pp.81-109, 2014.
- [15] 박삼철, “학교통폐합 정책의 주요 쟁점과 과제,” 교육행정학연구, 제32권, 제4호, pp.1-2, 2014.
- [16] 최준렬, 강대중, *농어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석과 개선 방안*, 서울: 교육인적자원부, 2007.
- [17] 유경진, *농어촌 지역 소규모학교 통·폐합에 관한 연구*, 경북대학교 행정대학원, 석사학위논문, 2009.
- [18] 허진영, *학교규모와 학생의 학업성취도 및 사회성 발달*, 서울대학교 대학원, 석사학위논문, 2014.
- [19] 공은배, 한만길, 이혜영, *학교·학급의 적정규모(연구보고 RR 84-7)*, 서울: 한국교육개발원, 1994.
- [20] 임연기, “소규모학교의 쟁점과 과제,” 한국교육재정경제학회 제62차 학술대회 발표집, pp.1-20, 2013.
- [21] 김달호, “학급규모에 대한 주요 쟁점 분석,” 교육문화연구, 제19권, 제1호, pp.5-27, 2013.
- [22] 우명숙, “적정규모 학교 육성 정책” 교육시설, 제18권, 제5호, pp.16-19, 2011.
- [23] 이정훈, “학습공동체로서의 작은 학교 운동에 관한 연구 분석,” 초등교육연구, 제16권, 제1호, pp.23-42, 2003.
- [24] 김형대, “소규모학교 활성화를 위한 법적 제도적 지원방안,” 한국교육재정경제학회 제62차 학술대회 발표집, pp.89-109, 2013.
- [25] 이종재, 이차영, 김용, 송경오, *한국교육행정론*, 서울: 교육과학사, 2012.
- [26] 이화룡, 류춘근, 오세희, 박소영, “소규모학교 통폐합에 따른 통합초등학교의 공간구성 및 폐교 활용에 관한 연구,” 한국교육시설학회논문집, 제19권, 제3호, pp.21-31, 2012.
- [27] 교육통계연보, 2017.
- [28] J. Nathan and S. Thao, *Smaller, safer, saner successful schools. National Clearinghouse for Educational Facilities*, Washington, D.C., 2007.
- [29] L. Darling-Hammond, P. Ross, and M. Milliken, *Brookings Papers on Educational Policy*, 발행처 삼입, 2010.
- [30] 김은호, 이용환, “농산어촌 소규모학교 통폐합의 대안 탐색,” 교육연구, 제36호, pp.63-89, 2013.
- [31] 조금주 외, *서울형 소규모학교 모델 적정화 및 발전 방안 연구 - 재동초를 중심으로-*, 서울특별시 교육연구정보원 교육정책연구소, 2016.
- [32] 박은성, 존재 위기 작은 학교 살리기 나선 강원 교육청, 한국일보, 2017.6.21.
- [33] https://blog.naver.com/sigma_shin/221176033243, 2018.01.02.
- [34] 김병학, 작은 학교 살리기-진천 문백초, 충북일보, 2014.02.16.
- [35] 김병학, 작은 학교 살리기-옥천 청성초, 충북일보, 2014.04.13.
- [36] 조순익, 순천교육청, 작은 학교 활성화 위한 희망찬 출발, 전남조은뉴스, 2018.03.16.
- [37] 도철, 전남 작은 학교 살리기 현황과 대안, 무등일보, 2018.08.06.
- [38] 김형규, 경북도 '작은 학교' 장점 살리기 나서, 대구일보, 2018.08.01.
- [39] 김장운, *新 맹모삼천지교 - 제주 작은 학교로 가다-*, 연합뉴스, 2014.11.21.

저 자 소 개

조 금 주(Kum-Ju Cho)

정회원



- 1986년 2월 : 상명여자대학교 교육학과(문학사)
 - 1988년 2월 : 숙명여자대학교 교육학과(교육학석사)
 - 1998년 2월 : 동국대학교 교육학과(교육학박사)
 - 2009년 3월 ~ 현재 : 상명대학교 계당교양교육원 분원 교수
- <관심분야> : 교육사회학, 청소년교육, 청소년정책