

도시공공서비스 측면에서의 대구시 고등학교 분포 특성

우 종 현*

The Distributional Characteristics of High Schools in Daegu Viewing from Public Service Facilities

Jong-Hyeon Woo*

요약 : 본 연구는 대구광역시의 고등학교 분포 특성을 구(區)별로 고찰하여 공간 불균등 실태를 분석하고 그에 따른 문제점 및 장래의 교육시설 입지와 관련한 정책적 대안을 제시하고자 하였다. 교육시설의 지역간 질적인 차이는 고려하지 않았고 다만 양적 측면의 분석이다. 2000년 말 현재 대구시에는 76개의 고등학교가 운영중인데 설립 주체에 따라서는 국·공립 고등학교보다 사립 고등학교가, 운영 유형에 따라서는 실업계보다 일반계 고등학교가 수적으로 우세하다. 전체적으로 대구시의 학교시설 분포는 인구분포(재분포)와 밀접히 연관되어 있는데, 고등학교 교육시설의 수요와 공급간에 구별로 심한 불균형을 나타내고 있다. 학교시설의 지역불균등은 인구이동과 더불어 학교의 이전과 신설에 의해 그 정도가 심화되어 진다. 학교 이전의 경우 구간(區間) 이전은 도시 기능과 인구재분포가 주원인이며, 구내(區內)이동은 토지이용에 대한 민간부문의 개발압력이 학교의 이전을 촉진시키고 있다. 학교의 신설은 최근으로 올수록 민간부문(사립학교)보다 공공부문(국·공립학교)에 의해 공급되어지는 경향이 있는데, 학교의 이전 혹은 신설 대상지의 선정과정에서 특정지역을 선호하거나 기피하게 되고 결국은 이것이 교육기회의 공간불균등을 초래하게 된다. 결론적으로 교육시설은 공공서비스 중에서도 주민복지의 증진이라는 최종목표는 물론이고 이용자의 편리성을 고려한 사회적 형평성이 중요한 실천목표가 되어야 한다. 이런 점에서 볼 때 학교 시설의 신설과 재분포는 더욱 활성화되어야 하며 특히 민간부문보다는 공공부문의 역할이 중요하다.

주요어 : 교육시설, 교육지리학, 도시공공서비스, 지역불균등, 인구재분포

Abstract : The aims of this study is to find the facts of regional inequality and to suggest the desirable location of educational facilities and its related policies through the analysis of the distributional characteristics of high schools in Daegu viewing from public service facilities. The results are as follows. As of 2000 year, there are 76 high schools in operation in Daegu. The number of private high schools is more than that of national·public ones in terms of their founders, and the number of general high schools outnumbers that of vocational high schools by their operational types. As a whole, the distribution of schools in Daegu is closely related to the population distribution(redistribution). In case of high schools, it shows that there is severe unevenness between demand and supply of educational facilities per district. The regional inequality of school facilities is getting worse by transfer and new establishment ; inter-district transfer is mainly caused by the redistribution of population while intra-district transfer is accelerated by the pressure on better use of land. Recently there is a tendency that schools are newly established by public sector(national·public schools) rather than by private sector(private schools). And the predilection or avoidance of a certain area in the process of choosing the site for transfer or new establishment of schools lead to inequality of education opportunities per district. In conclusion, the educational facilities should firstly be placed in the practice of public service facilities in terms of public welfare as well as the convenience of residents and regional inequality. Consequently, both construction of new high schools and the relocation of existing high schools have to be further activated. To achieve them, the role of public actions is particularly more important than that of private ones.

key words : educational facilities, educational geography, public service facilities, regional inequality, population redistribution

1. 서론

1) 연구목적

교육은 개인의 다양한 욕구 성취 수단일 뿐 만 아니라 국가와 사회 발전의 기초가 되므로 교육시설은 공공서비스의 중요한 부분을 차지하고 있다. 이에 따라 교육시설에 대한 관심은 다양한 분야에

* 경북대학교 사회과학대학 지리학과 강사(Part-time Lecturer, Department of Geography, Kyungpook National University)(wjh8694@yahoo.co.kr)

서의 연구성과를 축적하고 있으며, 지리학 분야에서도 학교 시설의 입지나 교육기회의 지역차를 연구 주제로 하는 교육지리학¹⁾의 성립을 가능케 하였다.

특히 한국사회에서 교육기회의 불평등과 교육성취의 격차는 생존 및 생활과 직결된 의·식·주 문제 못지 않게 예민한 사회적 쟁점으로 확산되어 있다(오욱환, 2000). 그 결과 고등학교 평준화 정책의 시행에도 불구하고 학부모들은 교육 수준과 교육 성취의 지역 격차가 존재한다고 인식하면서 자녀의 교육에 관한 한 보다 유리하다고 인식하는 특정 지역으로 이주하기도 한다. 과연 고등학교 평준화 정책의 시행에도 불구하고 여전히 교육 성취의 지역적 격차가 존재하는가 하는 문제는 본 연구의 관심사항이 아니다²⁾. 다만 평준화가 실시되고 있는 도시 지역 내에서도 교육기회의 불균등 문제는 여전히 존재한다는 사실에 본 연구는 주목하고 있다. 특히 교육시설은 공공기관 외에 민간부문에 의해서도 공급되고 있기는 하지만 공공서비스의 중요한 구성 부분이므로 경제적 효율성 뿐만 아니라 사회적 형평성도 중요하게 고려되어야 한다는 점을 강조하고자 한다.

대구광역시의 경우 1975학년도부터 시행된 고교 평준화는 수 차례에 걸친 학군 조정³⁾이 있었는데 현재는 2개 학군으로 광역화하여 학군 내 학교를 선택·지원할 수 있게 하였다. 현행 2개 학군제 내에서는 부분적으로 수요자의 학교 선택이 가능하지만 지원자와 학교 수용인원의 수급불균형에 따라 학생들의 장거리 통학이 발생되기도 한다. 또한 특정 지역 학교에 대한 선호도는 학군제의 제한을 피하기 위해 거주이동을 유발시키기도 한다.

이상과 같은 문제 인식을 바탕으로 본 연구에서는 대구광역시 구별 고등학교의 분포 특성을 고찰하여 공간 불균등 실태와 그에 따른 문제점을 분석하고자 한다. 특히 도시 성장에 따른 주거 및 학교 시설의 재분포 과정을 분석하여 장래의 교육시설 입지와 관련한 정책적 대안을 제시하고자 한다.

2) 연구 대상과 방법

본 연구는 대구광역시 행정구역 내에 소재하는 고등학교를 분석 대상으로 하며 분석단위는 구별

로 한다. 연구의 대상을 고등학교로 한정된 것은 초등학교나 중학교의 지역간 격차에 대해서는 학부모들의 관심 정도가 상대적으로 약할 뿐 만 아니라 학교 배정이 거주지와 근거리이므로 구간(區間)계를 초월하는 장거리 통학의 발생가능성이 극히 희박하다. 반면에 고등학교의 학군배정은 상대적으로 광역지역을 대상으로 하면서 구간(區間)계를 초월하여 통학거리가 멀어질 수 있고 특히 편제상 대학입시를 목표로 하면서 학부모들의 관심 정도가 크다. 이에 따라 특정 지역으로의 고등학교 편중 현상은 교육기회의 접근성 측면에서 지역간 격차를 야기하며 통학에 따른 시간적·경제적 비용의 추가 발생과 장기적 측면에서는 인구 이동과 분포를 변화시킬 수 있기 때문이다.

분석 단위를 구별로 한 것은 고등학교의 경우 구 단위를 중심으로 학군이 편성될 뿐 만 아니라 각종 통계자료의 수집이 용이하기 때문이다. 또한 도시 내 인구 재분포에 따른 고등학교의 분포 특성을 분석하기 위한 본 연구의 목적에 큰 무리가 없을 것으로 판단되었기 때문이다. 통계자료의 경우 인구 및 가구 속성은 인구주택총조사보고서를 이용하였으며, 학생 및 학교 현황은 대구시 통계연보를 이용하였다. 또한 고등학교의 이전 및 신설의 경우 행정구역의 변화는 현재를 기준으로 자료를 복원하였다.

분석기간을 1980년 이후부터 한 것은 고등학교 입시제도의 변화 및 대구시 인구재분포의 특성을 고려하였기 때문이다. 즉 대구시의 경우 1975년부터 고교 평준화를 실시하였으므로 그 이전시기는 비록 통학거리가 원거리이더라도 교육 수요자(학생)의 선택에 의한 결과이기 때문에 논의의 대상이 되지 못한다. 또한 대구시의 경우 1980년대 말부터 도시 외곽지역으로의 주거이동⁴⁾이 활발해졌고 이에 따라 교육기관의 재분포가 빈번했기 때문이다.

3) 사례지역 개관

대구광역시는 여러 차례에 걸친 지명 변경과 행정구역 개편을 통해 오늘에 이르고 있는데 2000년 현재의 구별 행정구역은 <그림 1>과 같다. 1963년 중구와 동, 서, 남, 북구의 5개 구제(區制) 실시 이후 1980년에는 수성구를 포함하여 6개 구제를 실



그림 1. 대구광역시 구별 행정구역도

시하였고, 1981년에는 직할시 승격과 함께 달성군의 일부지역을 포함하는 시역 확장이 있었다. 1988년에는 직할시 승격 당시 편입된 달성군 월배지역을 중심으로 달서구를 신설하였다. 또한 1995년에는 달성군 전역을 대구광역시에 편입하면서 현재 대구광역시는 885.6km²의 면적에 8개의 區·郡으로 구성되어 있다. 한편 대구시의 구별 인구 성장을 볼 때 1980년 이후에 신설된 수성구와 달서구의 인구는 지속적으로 증가하는 반면 중구를 비롯한 동구와 남구 및 서구의 인구는 점차 감소하고 있다.

특히 중구의 경우 1980년을 정점으로 상주인구가 감소하면서 2000년에는 대구시 전체 인구(2,480,578명)의 3.5%에 불과(86,282명)하며 최대 인구 구인 달서구 인구(586,183명)의 14.7%에 불과하여 지역 간 인구규모의 편차가 매우 크다. 이러한 인구규모의 지역차는 도시 성장에 따른 기능지역의 분화와 도시 외곽 지역으로의 거주지역 이심화에 따른 결과이다. <그림 2>는 2000년 현재 대구광역시의 구별 인구 및 면적 비율을 나타낸 것이다.

2. 교육시설의 공공서비스적 기능 및 발달과정

1) 공공서비스의 개념과 교육시설

산업화를 경험한 대부분의 국가에서는 동시에 급격한 도시화를 경험하였고 그 결과 인구의 절대 다수가 도시에 거주하고 있다. 이에 따라 현대사회에서 도시는 점차 거대화, 과밀화되면서 동시에 생활 및 의식수준의 향상에 따라 양질의 공공서비스에 대한 주민의 수요는 지속적으로 증가하고 있다 (김광식·Lüder Bach, 1988).

공공서비스란 연구자나 연구목적에 따라 다양하게 정의⁵⁾되고 있지만, '정부를 비롯한 공공기관이 주체가 되어 주민들의 복지를 증진시킬 목적으로 주민들의 이용에 제공하는 공공재적 특성을 띠는 재화 및 서비스'로 정의(김성환, 1998) 되면서 수요와 공급 측면에서 공적(公的) 성질을 강조하고 있

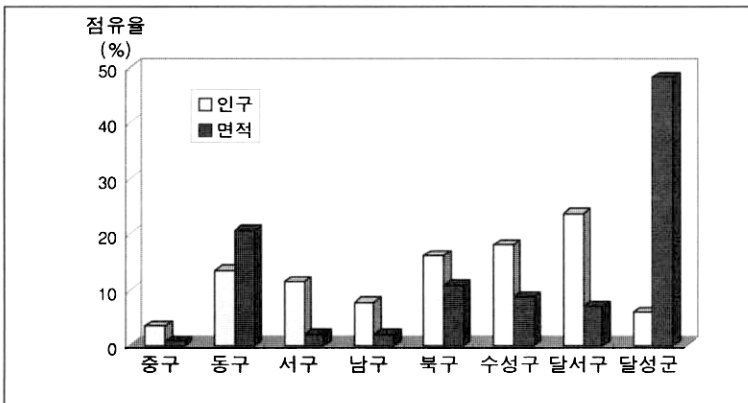


그림 2. 대구시 구별 인구 및 면적 비율(2000년)

다. 따라서 공공서비스는 경제적 효율성 뿐 만 아니라 사회적 형평성이 중요하게 고려되어야 하지만 우리나라의 경우 많은 공공서비스는 지역간 혹은 지역 내에서도 심한 공간 불균등을 나타내는 것이 사실이다.

한편 이러한 도시 공공서비스는 다양한 기준에 의한 분류체계를 가지는데, 주민복지의 증진을 최종목표로 하면서도 시설을 통하여 제공되는 서비스의 역할에 따라서는 행정시설, 문화시설, 후생시설, 생활시설, 운영시설 등으로 분류가 가능하다(황홍섭, 1994). 이 중 교육시설은 문화시설의 중요한 부분을 차지하고 있으며 주민복지의 증진이라는 최종목표는 물론이고 이용의 편리성이 중요한 실천목표가 되어야 한다(김성환, 1998).

공공서비스로서의 교육시설이 가지는 특성을 유형별로 볼 때(황홍섭, 1994) 혜택 범위에 따라 구분하면 공공서비스 중에서도 도로나 상수도 시설 등과 같이 혜택의 범위가 넓은 합동재(joint goods)에 비해 교육시설은 혜택의 범위가 상대적으로 좁아 개인의 편익을 위해 제공되는 가치재(merit goods)에 속하며, 투자비용 측면에서는 시설개발을 위해 공공 지출의 투자비용이 많이 들고 투자에 대한 상환도 장기간에 걸친 도시 기반시설의 특성을 지닌다. 또한 배제 정도와 이용 범위에 따라 분류하면 타인에 대한 배제가 가능하고 개인적으로 이용하는 사유재(private goods)인데 고등교육의 경우 더욱 그러하다. 또한 사회적 기능에 따라 분류할 때 교육은 개인의 신체적·지적·심리적 잠

재력 향상을 목적으로 하는 발전적 서비스의 특성을 갖는다. 이와 같은 특성 때문에 교육시설은 공공서비스 중에서도 특히 이용자의 편리성을 고려한 사회적 형평성이 중요하게 고려되어야 한다.

2) 대구시의 중등학교 발달과정

교육을 국가의 백년지계(百年之計)에 비유하면서 중요시하는 우리나라에서는 왕조시대를 포함하여 오래 전부터 제도적인 교육이 시행되어 왔다⁹⁾. 그러나 근대교육에 대한 관심은 일본으로 신사유람단을 파견한 이후부터라고 할 수 있으며, 특히 소학교 및 중학교 등과 같은 각급 교육 기관의 설립을 통한 근대 교육의 도입은 1894년의 갑오개혁 이후부터이다(서인국, 1986).

근대학교로서 대구지역 최초의 학교는 사립 소학교로서 1899년에 설립된 '달성학교'이며, 근대적 중등학교로서는 1906년에 27명의 생도로 개교한 '계성중학교'가 대구지역 최초이다. 또한 1907년 개교한 '신명여자중학교'는 대구지역 최초의 여학교로서 의의는 가지는데(대구광역시교육청, 2001), 1960년 이후 대구시의 고등학교 및 고등학교 재학생 수의 변화는 <그림 3>과 같다.

고등학교 수는 지속적으로 증가하고 있는 것이 확인되는데, 특히 1990년 이후 급격한 증가를 보이는 것은 1995년에 대구광역시의 행정구역이 확대 개편되면서 달성군 지역을 포함하였기 때문이다. 또한 고등학교 재학생 수를 비교해 볼 때 1980년

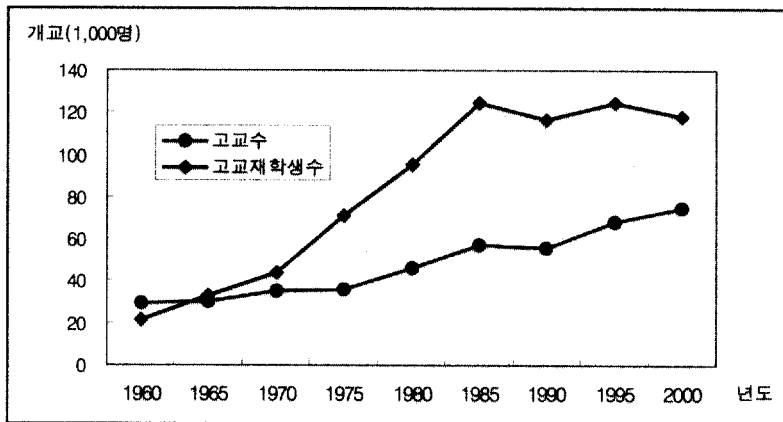


그림 3. 대구시 고등학교 및 재학생 수의 변화

대 중반까지는 지속적으로 증가하였지만, 그 이후는 행정구역 확대에 따른 1995년을 제외하면 오히려 재학생 수가 감소하였다. 이는 대구광역시의 특징이라기보다는 우리나라 인구성장 과정에서 나타난 1980년대 이후의 낮은 인구 출생률이 반영된 결과이다.

3. 대구시 고등학교 분포 특성

1) 설립주체별·운영유형별 분포

대구시에는 2000년 말 현재 산업체 부설학교나 특수학교와 같은 기타학교를 제외하고 76개의 고등학교가 있다. 이들 고등학교를 설립 주체에 따라 구분하면 28개의 국·공립 고등학교와 48개의 사립 고등학교로 구분되어 대구시는 사립 고등학교

21개 실업계 고등학교의 경우 국·공립 고등학교가 10개이고 사립 고등학교가 11개로서 비슷한 분포를 보이지만, 56개의 일반계 고등학교 중에서는 국·공립 고등학교가 18개인데 비해 사립고등학교가 37개로 훨씬 더 많다. 그러므로 국·공립학교에 비해 사립학교에서 상대적으로 일반계 고등학교의 운영 비율이 높게 나타나는 사실이 확인되는데 최근으로 올수록 일반계 고등학교의 비중이 높아지는 추세이다⁷⁾.

2) 구별 분포

2000년 현재 대구시의 고등학교 구별(區別) 분포 현황을 나타낸 <표 1>에 의하면 지역별로 면적 및 인구수 뿐 만 아니라 고등학교 수에 있어서도 큰 차이를 보인다.

표 1. 대구시 고등학교의 구별 분포 현황(2000년)

구 분	면적(km ²)	인구수	고등학교수	고교당 면적율*	인구 10,000명당 고교 수**
중구	7.1	86,282	5	1.4	0.58
동구	182.4	334,752	8	22.8	0.24
서구	17.5	283,027	5	3.5	0.18
남구	17.5	192,276	8	2.2	0.42
북구	95.5	400,510	9	10.6	0.22
수성구	76.5	448,996	15	5.1	0.33
달서구	62.3	586,183	18	3.5	0.31
달성군	427.0	148,552	8	53.4	0.54
계	885.8	2,480,578	76	11.7	0.31

* 면적(km²)/고교 수

** (학교 수/인구 수) × 10,000

가 수적으로 훨씬 우세하다. 이러한 특성은 근대 교육의 도입이후 일제시대까지의 중등학교 운영이 국·공립학교 중심으로 운영되어 온 반면 해방이후는 사립학교의 신설이 교육기회의 확대에 중심적 역할을 담당하였음을 의미한다. 또한 운영 유형에 따라서는 일반계 고등학교가 56개인 반면 실업계 고등학교는 21개에 불과하여 일반계 고등학교가 훨씬 많다.

한편 설립주체별 운영유형의 특성을 비교하면

전체 76개 고등학교 중에서는 달서구에 소재하는 학교가 18개로서 가장 많은 반면 중구와 서구 지역이 5개 학교로서 가장 적게 분포하는데, 1980년대 이후 신설된 달서구(18개)와 수성구(15개) 지역에 고등학교가 많이 분포하는 것은 대구시의 도시 성장과 기능 지역 분화에 따른 주택지의 이심화를 반영한다. 한편 공공서비스로서의 학교시설에 대한 편의성은 해당 지역의 크기 및 인구수와 밀접히 관련되어 있으므로 이들 조건을 고려한 상대

표 2. 구별 고등학교 입학정원과 중학교 졸업자 수(2000년)

구분	일반계 고교수	실업계 고교수	중학교 졸업자수(A)	일반계고 입학정원(B)	실업계고 입학정원(C)	A-B	B/A	(B+C)/A (%)
중구	4	1	1,581	1,817	443	△ 236	114.9	142.9
동구	4	4	3,376	1,442	2,720	1,934	42.7	123.3
서구	4	1	3,653	1,936	612	1,717	53.0	69.8
남구	5	3	2,707	2,661	1,726	46	98.3	162.1
북구	9	-	5,727	4,408	-	1,319	77.0	77.0
수성구	12	3	8,462	5,311	1,574	3,151	62.8	81.4
달서구	11	7	9,259	4,688	3,760	4,571	50.6	91.2
달성군	6	2	1,031	1,461	290	△ 430	141.7	169.8
계	55	21	35,796	23,724	11,125	12,072	66.3	97.4

적인 비교가 더 큰 의미를 지닌다.

단위지역의 면적을 해당 지역에 소재하는 고등학교 수로 나눈 고등학교당 면적율이 클수록 학생들의 통학거리가 확대될 가능성이 크고 공공서비스의 접근성 측면에서는 불리하다. 또한 지역간 인구속성이 비슷하다고 가정할 때는 인구당 고등학교 수가 적을수록 진학을 위한 학생들의 경쟁이 심화될 것이고, 진학률이 비슷하다면 구간(區間) 경계를 초월하는 통학의 발생 가능성이 증가한다. 따라서 공공서비스의 측면에서 볼 때 고교당 면적율이 클수록 그리고 인구당 고등학교 수가 적을수록 해당지역은 교육시설에 대한 편의성이 낮다고 할 수 있다.

먼저 고교당 면적율을 볼 때 대구시에서는 중구와 남구, 서구와 달서구 및 수성구가 비교적 유리한 반면 북구와 동구가 상대적으로 불리하고 달성군의 경우 특히 불리하다. 달성군의 경우 고교당 면적율에서 특히 불리한 특징을 보이는 것은 대구광역시에 편입될 당시 시가화 지역보다는 주변의 농지와 임야가 대규모로 포함된 결과이며, 동구지역도 임야의 비중이 높기 때문이다. 따라서 통학거리를 고려한 접근성 측면에서는 지역간 편차가 매우 크게 나타나는데(38.1배), 행정구역이 넓고 시가화 되지 못한 지역이 많은 달성군과 동구지역이 특히 불리하다.

인구 10,000명당 고등학교 수를 단위 지역별로 비교하면 중구와 달성군, 남구 지역이 비교적 유리한 반면 서구와 북구 및 동구지역이 상대적으로

불리한데 그 중에서도 서구 지역은 특히 불리하다. 한편 인구 10,000명 당 고등학교 수의 지역간 편차(3.2배)가 고교당 면적율의 지역간 편차(38.1배)보다는 현저히 작다. 그러나 인구당 고등학교 수가 진학을 위한 경쟁과 구간(區間)경계를 초월하는 통학거리에서 직접적인 영향을 미친다는 점을 고려하면 대구시의 고등학교 분포는 지역 간에 큰 차이가 있다고 할 수 있다.

고교당 면적율이나 인구당 고등학교 수의 지역간 비교는 일반계 고등학교로의 진학을 선호하는 현재의 추세나 해당 지역의 중학교 졸업자 수를 고려하지 않음으로서 고등학교 교육시설에 대한 경쟁과 지역별 편의성의 정확한 분석에는 한계를 지닌다. 이에 <표 2>는 2000년 현재 대구시의 중학교 졸업자와 운영유형별 고등학교의 입학정원을 구별로 나타낸 것이다.

대구광역시의 경우 1975학년도부터 고교 평준화를 실시하였는데 일부 특수지 학교와 특수목적고등학교를 제외한 일반계 고등학교는 추첨에 의해 학교를 배정하고 있다. 현재는 2개 학군으로 광역화하여 학군 내 고등학교를 선택·지원할 수 있게 하였지만 지원자와 학교 수용인원의 수급불균형에 따라 불가피하게 구간(區間)경계를 초월하는 학생들의 장거리 통학이 발생되기도 하며 이에 따른 불만이 제기되기도 한다. 이에 반해 실업계 고등학교는 최근 들어 수요자의 선호도가 낮아지고 있을 뿐 만 아니라 수요자인 학생이 학교를 선택해서 지원하므로 비록 통학거리가 구간(區間) 경계를 초

도시공공서비스 측면에서의 대구시 고등학교 분포 특성

월하는 장거리일지라도 수요자의 불만이 표면화되지는 않는다.

<표 2>에서 볼 때 2000년 현재 대구광역시에 소재한 중학교의 졸업생 수는 35,796명인데 비해 대구시의 고등학교 입학 정원은 34,849명으로서 중학교 졸업생의 상급학교 수용율은 97.4%이다. 그러나 상급학교 수용율의 구별 특성을 볼 때 중구와 동구, 남구 및 달성군은 해당지역의 중학교 졸업생 수보다 해당지역 소재 고등학교의 입학정원이 더 많다. 반면에 서구와 북구, 수성구 및 달서구는 해당지역 소재 중학교 졸업생 수보다 고등학교의 입학정원이 적는데 서구의 경우 특히 그러하다. 결과적으로 중학교 졸업생 수보다 고등학교 입학정원이 부족한 이들 지역의 학생들은 구간(區間) 경계를 초월하는 통학의 발생 가능성이 그렇지 않은 지역보다 훨씬 높아진다.

한편 대구시에서는 일반계 고등학교로 진학하기를 선호하는 경향이 있지만 일반계 고등학교의 입학정원(23,724명)은 중학교 졸업자의 66.3%에 불과하여 진학을 위한 경쟁이 불가피하다. 또한 지역별로는 중학교 졸업생 대비 일반계 고등학교 입학정원의 과부족이 발생되므로 구간(區間) 통학의 발생이 불가피하다. 중학교 졸업생 수와 일반계 고등학교의 입학정원을 구별로 비교하면 중구와 달성군의 경우 해당지역 일반계 고등학교의 입학정원이 중학교 졸업생 수보다 더 많다. 따라서 수치상으로 볼 때 중구와 달성군은 중학교 졸업생의 전부가 일반계 고등학교로 진학하더라도 수용율에 여유가 있는 반면 다른 지역들은 중학교 졸업생 수보다

일반계 고등학교의 입학정원이 더 적어서 일반계 고등학교의 진학을 위해서는 지역 내에서의 경쟁과 구간 경계를 초월하는 통학의 발생이 불가피하다. 이때 인문계 고등학교의 수용율이 낮은 지역일수록 교육시설에 대한 여건은 불리하며 학생의 의사와는 관계없이 실업계 고등학교로 진학할 수밖에 없다. 일반계 고등학교의 입학정원을 비교할 때는 동구와 달서구, 서구 등이 상대적으로 불리한데 동구의 경우 특히 그러하다.

이상에서의 대구시 고등학교 교육시설에 대한 편의성 순위를 구별로 나타낸 것이 <표 3>인데, 편의성은 각 요소별 순위의 역치를 합친 것이므로 그 수치가 높을수록 수요자인 학생의 입장에서 볼 때 양적 측면에서 해당지역의 교육시설 여건은 양호하다고 할 수 있다. 그러나 편의성의 정도가 높은 지역은 학교시설의 수요에 비해 공급과잉의 발생가능성이 높고 그 정도가 낮은 지역은 교육 수요에 대한 학교 시설의 부족을 의미한다. 따라서 공급자의 입장에서 볼 때 전자는 교육시설에 대한 투자 효율성의 측면에서, 후자는 공공시설로서 교육시설의 사회적 형평성 측면에서 문제점을 갖는다. 이러한 관점에서 볼 때 대구시의 고등학교 교육시설은 구별로 큰 차이를 보인다. 우선 중구와 남구 및 달성군은 편의성의 정도가 매우 크게 나타나서 수요자의 입장에서 교육여건이 양호하다고 할 수 있다. 그러나 동구와 서구 및 북구의 경우는 편의성의 정도가 낮아서 지역 내 학생이 구간(區間)경계를 초월하는 통학의 발생가능성이 높으며 양적 측면에서 교육여건은 상대적으로 불리

표 3. 고등학교 교육시설에 대한 구별 편의성 순위(2000년)

구분	고교당 면적율	인구 10,000명 당 고교 수	상급학교 수용율	일반계고 수용율	편의성*
중구	1	1	3	2	25
동구	7	6	4	8	7
서구	3	8	8	6	7
남구	2	3	2	3	22
북구	6	7	7	4	8
수성구	5	4	6	5	12
달서구	4	5	5	7	11
달성군	8	2	1	1	20

* 편의성은 각 요소별 순위의 역치(8-순위)를 합한 것으로서 수치가 높을수록 양호함

하다. 한편 1980년대 이후 대구시의 인구재분포 과정에서 주거기능이 크게 확대된 수성구와 달서구는 양적 측면에서 볼 때 교육시설의 공급(편의성 정도의 평균은 14)이 다소 부족하다고 할 수 있다. 결과적으로 1980년대 이후의 인구재분포 과정에서 주거기능이 확대된 수성구와 달서구 및 북구지역의 고등학교 교육시설이 상대적으로 열악하다는 사실은 지역별 주거기능의 축소 및 확대 변화에 대해 고등학교 교육시설이 충분히 대응하지 못하고 있음을 의미한다. 또한 대구시 내에서도 학군의 선호도가 특히 높은 수성구의 경우 양적 측면에서는 오히려 불리한 것으로 나타나는 사실을 볼 때 교육여건과 관련한 특정 지역에 대한 선호도는 교육시설의 양적 문제가 아니라 질적 차이에 그 원인이 있음을 암시한다.

4. 분포 변화과정

대구시의 고등학교 분포는 지역별로 큰 차이를 있으며 인구재분포 과정에서는 교육시설이 적절히 대응하지 못하고 있는 사실이 확인되었는데, 학교 시설 분포 변화의 발생은 학교 시설의 이전과 신설에 따른 경우로 나눌 수 있다.

1) 이전의 경우

대구시에서 인구재분포가 활발히 진행된 1980년대 이후 소재지를 이전한 학교는 19개 학교로서 전체의 25.0%에 해당되는데, 이들을 설립 주체에 따라 구분하면 국·공립학교(5개)보다는 사립학교(14개)의 이전이 훨씬 우세하며, 운영 유형에 따라서는 일반계(13개)가 실업계(6개) 보다 활발하다. 또한 실업계는 운영 유형에 따라 큰 차이가 없는(국·공립 및 사립학교 각각 3개) 반면 일반계는 국·공립학교(2개)보다 사립학교(11개)에서의 이전 발생이 현저히 높다⁸⁾. 따라서 1980년대 이후 대구시 고등학교의 이전은 일반계 사립학교를 중심으로 발생되었음을 알 수 있다.

19개 이전 학교의 설립연도를 비교할 때 이 중에서 5개 학교는 1970년 이후에 설립되었으며, 학교 이전 후의 토지이용을 볼 때는 주거지로의 이용이 크게 우세한데⁹⁾, 특히 사립학교의 경우 대부

분은 민간기업에 의한 대규모 아파트 단지가 조성되었다. 이러한 사실은 학교의 이전이 시설개선이나 확장을 비롯한 내부적 요인보다는 도시적 토지 수요의 확대에 따라 발생됨을 의미하는데, 결과적으로 교육시설에 대한 수요와 공급의 불균형을 야기시킬 가능성이 있다.

이전 시기별로 볼 때는 1990년 이전에 이전한 학교가 11개 인 반면 그 이후에 이전한 학교는 8개 학교로서 비슷한 분포를 보이지만, 설립 주체와 운영 유형에 따라 큰 차이가 있다. 즉 국·공립학교나 실업계는 1990년 이전에 학교 이전이 발생된 반면, 1990년 이후에 이전한 8개의 학교는 모두가 사립학교이며 일반계 고등학교이다.

이전 학교의 공간적 특성을 볼 때는 구간(區間)

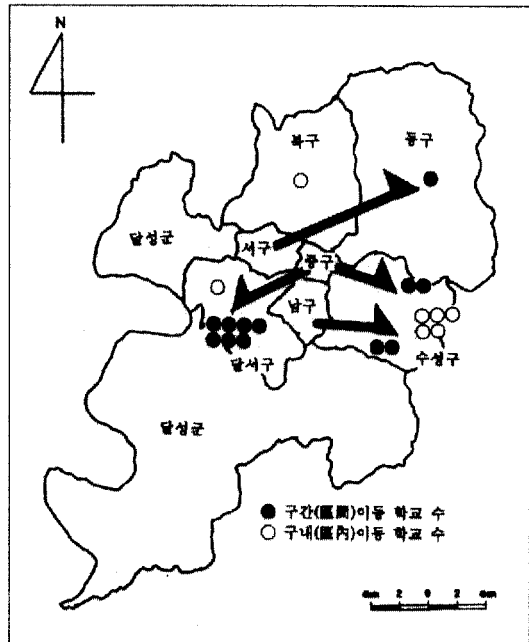


그림 4. 이전학교의 구별 분포

이동이 12개 학교로 많기는 하지만, 구내(區內)이동도 7개 학교에 이른다. 구간이동의 경우 중구에서 이전한 학교가 9개 학교로 대부분을 차지하는 것은 도심의 상주인구 감소와 주거기능의 공간적 확산에 따른 당연한 결과로 해석된다. 이에 비해 이전(移轉) 대상지역으로는 달서구와 수성구로의 이전이 대부분을 차지하는데, 이는 1980년대 후반 이후 대규모 택지개발사업의 시행에 따른 인구재

분포와 관련이 있다. 한편 구내이동은 북구와 달서구에서도 발생되긴 했지만 수성구내에서의 이동이 5개 학교로서 가장 많은데, 구내이동 학교의 이전 부지는 주로 민간기업에 의한 아파트 단지로 조성되어 있다. 이러한 사실은 학교시설의 구간(區間) 이동은 도시 기능의 확산과 인구재분포에 의해 유발되더라도 구내이동은 인구이동에 따른 결과가 아니라 토지이용에 대한 개발압력이 학교의 이전을 촉진시키고 있음을 의미한다. 이때 사립학교의 경우 이전 대상지의 선정과정에서 특정지역을 선호하거나 기피하게 되고 결국은 이것이 교육기회의 공간불균등을 지속시킬 가능성이 있다.

2) 신설의 경우

대구시에서 2000년 현재 운영 중인 76개 학교 중에서 28.9%인 22개 학교가 1980년 이후 신설되었다. 이들을 설립 주체와 운영 유형에 따라 구분하여 나타낸 것이 <표 4>인데, 신설된 22개 고등학교 중에서는 국·공립학교가 14개 학교로서 사립학교(8개)보다 훨씬 많다.

대구시의 전체 고등학교(76개) 중에서는 사립학교의 수(48개)가 훨씬 많은데도 불구하고 1980년대 이후 대구시에서 신설된 고등학교는 사립학교보다 국·공립학교가 더 많다. 또한 운영유형에 따라 구분하면 실업계 고등학교(4개)에 비해 일반계 고등학교(18개)의 신설이 압도적으로 우세한데, 실업계

표 4. 대구시 고등학교 유형별 신설 현황 (1980-2000)

설립주체 운영유형	국·공립	사립	계
일반계	10	8	18
실업계	4	-	4
계	14	8	22

고등학교는 설립주체가 모두 국·공립학교이다. 따라서 대구시의 1980년대 이후 고등학교 신설 특성을 보면 운영유형별로는 실업계 고등학교보다 일반계 고등학교의 신설이 우세하고, 설립주체별로는 사립보다 국·공립학교가 훨씬 우세한 특징을 보인다. 1980년대 이후 실업계보다 일반계 고등학교의 신설이 우세한 것은 우리나라의 경제환경 변화와 관련이 있는 듯 하다. 즉 최근으로 올수록 산업화 초기단계에서 필요로 했던 생산직 숙련노동력보다는 고학력을 지향하는 사회변화를 반영한 것으로 볼 수 있다. 또한 사립학교에 비해 국·공립학교의 신설이 우세한 사실에 비추어 최근에는 교육시설에 대한 공급이 민간부문보다 공공부문에 의해 이루어지는 추세임을 알 수 있다.

한편 1980년 이후 대구시 구별 고등학교 수의 증감을 발생원인별로 구분하여 나타낸 것이 <표 5>이다.

주거기능의 이심화에 따른 상주인구의 감소 현상이 심각한 중구¹⁰⁾를 제외한 모든 지역에서 1980

표 5. 발생원인별·구별 학교 수 증감 (1980-2000)

구분	신설학교				소계	구간이전학교		증감
	국·공립		사립			이출	이입	
	일반계	실업계	일반계	실업계				
중구	-	-	-	-	-	9	-	△9
동구	-	1	2	-	3	-	1	4
서구	2	1	-	-	3	1	-	2
남구	-	-	1	-	1	2	-	△1
북구	1	-	3	-	4	-	-	4
수성구	2	-	1	-	3	-	4	7
달서구	4	2	-	-	6	-	7	13
달성군	1	-	1	-	2	-	-	2
계	10	4	8	-	22	12	12	22

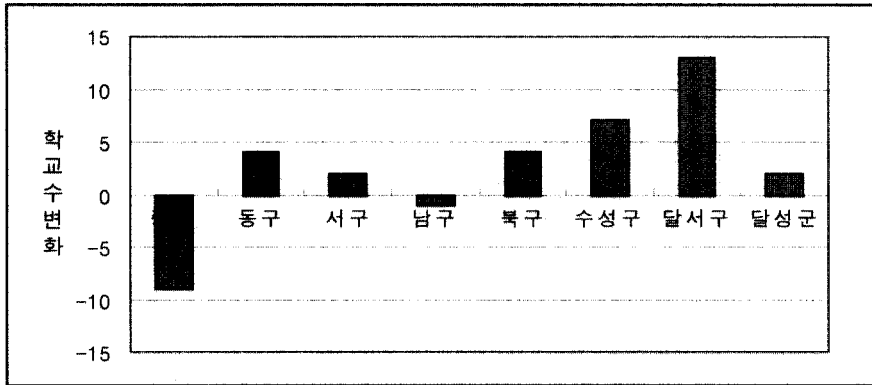


그림 5. 대구시 구별 고등학교 증감 (1980-2000)

년 이후 고등학교가 신설되고 있다. 그러나 남구는 일반계 고등학교 1개가 신설된 반면 달서구는 실업계 고등학교 2개를 포함하여 6개의 국·공립학교가 신설됨으로서 지역별로 다양하다. 특히 같은 기간동안 구내(區內)이전한 학교를 제외하고 구간(區間)이전한 12개 학교를 대상으로 할 때 중구에서 이전한 학교가 9개 학교이며, 남구에서 이전한 학교가 2개 학교, 서구에서 이전한 학교가 1개 학교이다. 이렇게 볼 때 중구는 학교 수의 감소가 큰 폭으로 진행되었으며(9개 학교의 순감소), 남구의 경우도 1개 학교가 신설된 반면 2개 학교가 타 지역으로 이전하였으므로 1개 학교의 순 감소를 나타낸다. 반면 같은 기간동안 타지역으로부터 이전된 학교를 보면 달서구 지향이 7개 학교, 수성구 지향이 4개 학교, 동구 지향이 1개 학교이다. 따라서 1980년 이후 신설되거나 타 지역으로부터 이전되어 온 학교를 합친 순 증가를 볼 때는 달서구가 13개 학교로 가장 많고 수성구가 7개 학교로서 그 다음으로 많다. 동구와 북구는 각각 4개 학교가, 서구와 달성군은 각각 2개 학교의 순증가가 나타난다. 반면에 중구와 남구는 각각 9개와 1개 학교의 순감소가 나타난다. 이러한 사실은 학교시설의 분포가 대구시의 인구재분포와 밀접히 연관되어 있음을 의미한다.

5. 결론

대구광역시의 구(區)별 고등학교 분포 특성을 고찰하여 공간 불균등 실태를 분석하고 그에 따른

문제점과 장래의 교육시설 입지와 관련한 정책적 대안을 제시하고자 한 본 연구의 결과는 다음과 같다.

대구시의 지역별 고등학교 분포는 인구분포(재분포)와 밀접히 관련되어 있는데, 민간부문의 토지이용에 대한 개발 압력이 학교의 이전을 촉진시키기도 한다. 지역별 교육시설의 수요와 공급을 비교할 때 중구와 남구 및 달성군 지역은 교육시설의 과잉이 발생한 반면 동구와 서구 및 북구는 교육시설이 양적으로 크게 부족하다. 또한 1980년대 이후 주거기능의 이심화에 따라 대규모 주택지가 조성된 수성구와 달서구의 교육시설도 다소 부족하다. 그러므로 대구시의 고등학교 교육시설은 지역간 불균형이 매우 심하다고 할 수 있으며 이에 따라 학교의 신설을 포함하는 교육시설의 재분포는 더욱 확대될 필요가 있다.

학교시설의 지역불균등은 인구가동과 더불어 학교의 이전(移轉)과 신설(新設)에 의해 그 정도가 심화되어 진다. 학교 이전의 경우 이전 대상지의 선정과정에서 특정지역을 선호하거나 기피하게 되고 결국은 이것이 교육기회의 공간불균등을 심화시킬 수도 있는데, 사립학교의 경우 특히 그러하다. 또한 학교의 신설의 경우 최근으로 올수록 민간부문(사립학교)보다 공공부문(국·공립학교)에 의해 공급되어지는 경향이 있다.

이상의 연구 결과를 확인하면서 교육시설의 지역간 불균등을 해소하기 위해서 다음과 같은 제안을 하고자 한다. 우리나라의 교육시설에서 민간부문(사립학교)의 양적 팽창이 교육기회의 확대를 가

저왔음은 부인할 수가 없다. 그러나 교육의 공익적 가치와 공공서비스적 측면에서 볼 때 교육시설은 공공서비스 중에서도 주민복지의 증진이라는 최종 목표는 물론이고 이용자의 편리성을 고려한 사회적 형평성이 중요한 실천목표가 되어야 한다. 이런 점에서 볼 때 학교 시설의 지역 불균등은 당연히 완화되어야 하며 민간부분이 교육기회의 확대에는 기여했을 지라도 지역간 교육기회의 격차 해소에는 한계를 가진다. 따라서 교육수요를 분산하기 위한 대체 신도시 개발이나 학군제도의 조정 등은 교육기회의 불균등을 해소하기 위한 근본적 방안이 결코 될 수 없으며 공공부분의 참여와 조정을 통해 학교시설을 신설하거나 재분포가 더욱 적극적으로 이루어져야 한다.

註

- 1) 교육지리학이 지리학의 독립된 한 분야인가에 대해서는 논란이 있지만 교육지리학을 사회지리학의 한 분야로 인식하기도 한다(박영한, 1984). 그 과제로서는 학교의 입지와 규모, 통학문제, 학구 설정과 같은 행정적 과제와 아동 및 학생들의 행위, 학업성취 및 진학률의 차이, 교육기회의 차이와 같은 교육환경적·사회적 과제로 구분하기도 한다(서태열, 1987). 한편 우리나라에서 교육시설의 지리적 연구에 대한 전통은 상대적으로 미약하며 박영한(1984)과 서태열(1987)의 연구가 초창기 성과에 해당한다.
- 2) 실제로 평준화가 실시되는 도시지역 학생들의 지역간 학력 격차가 있다고 하더라도 그것이 특정 지역 학교의 시설이나 교사의 지도 능력에서 기인된 것인지 아니면 사교육의 기회를 포함한 학생들의 학습 기회나 수행 능력의 차이에서 기인된 것인지 알 수 없다.
- 3) 1975학년도부터 시행된 고교 평준화는 처음에는 전역의 단일 학군제도에서 1980학년도에는 2개 학군제로, 1990학년도부터는 3개 학군제로 편성 운영하다가 1996학년도부터는 다시 2개 학군으로 광역화하여 현재까지 유지되고 있다.
- 4) 1980년대 말 이후 대구광역시에서는 수성구의 지산·범물 및 시지지구, 달서구의 월성·상인·대곡지구, 북구의 칠곡지구 등에 대규모 택지개발 사업을 수행하였고 이에 따라 인구재분포가 현저하였다.
- 5) 공공서비스에 대한 개념 정의는 연구자나 목적에 따라 다양하게 정의되고 있지만 김성환(1998)은 크게 세 가지로 나누고 있다. 첫째 불특정 다수의 소비자들이 동시에 이용 가능한 재화 및 서비스를 공공서비스로 보는 시각이다. 둘째 소비의 비경합성, 비배제성과 같은 공공재적 특성 때문에 시장기구에 의해서 충분한 공급을 기대하기 어려운 것을 공공서비스

- 로 보는 시각이다. 셋째 단순히 재화 및 서비스를 공급하는 주체를 기준으로 할 때 공공부문에서 공급되는 것을 공공서비스로 보는 시각이다.
- 6) 경험과 모방에 의한 원초적 형태의 교육은 예술이나 신앙과 구분됨이 없이 인류의 발생 초기부터 생존을 위해 지속되어 왔는데, 우리나라의 경우 적어도 한자로 기록을 남기기 시작한 삼국시대부터는 체계적인 교육기관이 등장하기 시작하였고 고려와 조선시대에도 교육은 중요한 위치를 점하고 있었다(박재문, 2001).
 - 7) 1990년대 이후 설립된 실업계 고등학교 4개는 모두 공립고등학교이며, 사립의 경우 경신상고, 경상여상, 경희여상, 배영여상, 신라여중고 등은 실업계 고등학교에서 일반계 고등학교로 전환하였다. 반면 1980년대 이후 사립 실업계 고등학교의 설립이나 일반계에서 실업계 고등학교로의 전환은 전혀 없다.
 - 8) 국·공립학교는 전체 28개 학교 중 5개 학교가 이전하여 17.9%의 이전율을 보인 반면 사립학교는 전체 48개 학교 중 14개 학교가 이전하여 이전율이 29.2%로 상대적으로 높게 나타난다.
 - 9) 공립인 대구여자고등학교 부지에는 국채보상공원이 조성되었고, 사립고등학교 중에서는 종교재단인 대건고등학교와 효성여자고등학교의 부지를 제외하면 거의 대부분의 이전 학교부지는 업무용 시설과 민간기업에 의한 아파트단지가 조성되어 있다.
 - 10) 1963년 대구시에서 구제(區制)가 처음 실시된 이후 1966년의 인구주택총조사보고서에 의하면 중구는 30,007가구에 163,298명이 거주하여 대구시 전체 가구율의 18.5%, 인구율의 19.3%를 차지하였다. 그러나 2000년 현재는 29,310가구에 86,282명이 거주하여 대구시 전체 가구율의 3.8%, 인구율의 3.5%에 불과하다. 특히 상주인구의 지속적인 감소에 따라 행정조직의 축소(10만명 기준)와 국회의원 선거구 상설(9만명 기준)의 위기에 직면하면서 2002년에는 중구로의 전입자에 대한 인센티브 부여 및 다세대 연립주택 건립 유도 등 상주인구 증가를 위한 다양한 제도를 추진중이다.

文獻

김광식·Lüder Bach, 1988, 도시공공서비스 시설의 입지분석, 국토계획 23(3), 81-96.
 김성환, 1998, 한국 도시의 공공서비스 성과 분석, 경북대학교 대학원 박사학위논문.
 대구광역시 교육청, 2001, 대구교육사, 대구광역시 교육청.
 대구시사편찬위원회, 1995, 대구시사(제5권 문화), 대구시사편찬위원회.
 박영한, 1984, 교육기회의 지역차에 관한 연구, 지리논총 11, 1-19.

- 박재문, 2001, 한국교육사, 학지사.
- 박종화·윤대식·이종열, 1995, 지역개발론, 박영사.
- 서인국, 1986, 개화기 근대교육제도의 도입과 실시
에 관한 연구, 인하대학교 교육학석사학위논문.
- 서태열, 1987, 서울시 고등학교의 분포와 학군에 대
한 연구, 지리교육논집 18, 1-21.
- 오옥환, 2000, 한국사회의 교육열 : 기원과 심화, 교
육과학사.
- 이효진, 1998, 공공서비스 시설 공급의 지역간 격차
와 결정요인 분석, 성균관대학교 대학원박사학위
논문.
- 조성호·박순호, 1996, GIS기법을 이용한 도시공공
서비스 시설의 입지분석 -울산시 구 관할구역과
구청입지를 중심으로-, 한국지역지리학회지 2(1),
69-83.
- 한국공간환경연구회, 1991, 공간과 사회 1(지역불균
등 발전론), 풀빛.
- 황홍섭, 1994, 대구시 공공서비스 시설의 입지평가
와 최적입지 선정, 경북대학교 대학원 박사학위
논문.
- J.G.Williamson, 1965, Regional Inequality and the
Process of National Development : a
Description of Patterns, *Economic Development
and Cultural Change*, 13(4), 3-46.

(2002년 6월 1일 접수)