

적정규모 학교 육성 정책

Optimum-Sized School Policy



우 명 숙 / 한국교원대 교육정책대학원 부교수

Woo, Myung-Suk / Associate Professor, Korea National University of Education
msw0120@knue.ac.kr

1. 서론

적정규모의 학교를 정의하기란 쉽지 않다. 학교의 규모가 어느 정도이어야 하는지에 대한 논의는 학교운영에서 중요한 이슈의 하나이었다. 적정학교에 대한 논의는 과거에는 주로 교육재정의 한계로 인해 학생을 수용할 적정규모의 학교를 설립하지 못했기 때문에 과대학교의 문제를 중심으로 이루어졌다. 그러나 최근에는 학령인구의 감소와 농산어촌 및 구도심 지역의 소규모 학교의 급증으로 인해 소규모학교가 과다하게 발생하면서 소규모학교를 중심으로 학교의 적정화 논의가 이루어지고 있다. 이 글에서는 소규모학교의 적정규모화에 한정하여 기술한다.

2. 선행연구 고찰

미국의 연구에서는 초등학교의 경우 350명, 중등학교는 500명, 600명, 또는 800명이 적정한 규모의 학교로 학생들의 학업성취도에 긍정적인 영향을 줄 수 있다고 결과를 보고하고 있다. 이들 적정한 소규모학교는 교직원과 학생이 심리적으로 밀접한 관계를 형성함으로써 학생들의 참여, 만족도, 출석, 졸업률에서 더 효과적이라고 지적한다(Raywid 1999에서 재인용). 소규모학교가 긍정적인 교육효과를 가져온다는 연구 결과에 근거하여 미국에서는 정부차원에서 소규모학교 운동을 지원하여 다양한 형태의 소규모학교, 예를 들면 독립학교(Freestanding school), 대안학교(Alternative school), 학교 내 학교(School-within-a-school), 자립형 학교(Charter School)가 육성되고 있다(허숙·강호감, 2003).

허숙·강호감(2003)은 미국에서 적정규모의 초등학교는 300-400명, 중학교는 300-600명, 고등학교는 400-800명이라고 분석하며, 우리나라의 경우 적정한 초등학교 규모로 학급당 35명을 기준으로 하여 한 학년 당 초등학교는 3-4학급(630명-840명), 중학교는 7-9학급(735-945명), 고등학교는 8-10학급(840-1,050명)선으로 제안했다. 백성준(1997)의 연구는 교육효과의 극대화, 교육과정 운영의 충족성, 학교운영의 합리성, 교육재정 운용의 효율성을 기준으로 초등학교는 최소 18학급 이상, 중학교는 서울과 광역시는 21학급 내외, 도시와 읍·면지역은 15학급 내외가 적정 규모로 설정될 수 있다고 분석했다.

적정한 학교의 규모에 대한 선행연구가 주로 과대학교를 적정화하려는 논의에서 출발하는 경우가 대부분이기 때문에 최대 몇 명이 적정한 규모라고 정의할 수 있는지를 제안하는 반면에 교육과정의 운영이 정상적으로 이루어지기 위하여 최소한의 학교 규모가 어느 정도이어야 하는지에 대한 선행연구를 찾기는 쉽지 않다. 농산어촌이나 벽지의 소규모학교에 대한 논의는 주로 이러한 학교에 다니는 학생들의 학습권을 보장하기 위한 효율적인 방안에 대하여 이루어진다.

미국의 경우 Charter school과 Comprehensive school reform 사업이 농어촌 소규모 학교 교육을 위해 지원되고 있으며, 일본은 벽지교육진흥법을 통해 벽지학교용 교재·교구, 교원연수, 복식수업용 교육과정 편성, 벽지학교 시설의 지역주민 공동 사용 등을 지원하고 있다. 호주는 벽지학생지원계획에 의해 하숙비, 기숙사 등을 지원하고 핀란드는 사어버고등학교를 통해 농어촌지역 교육문제를 해결하고 있다(나승일, 2003).

3. 소규모학교 현황

소규모학교 통폐합정책이 시행된 1982년 이후 현재 (2011. 3. 1 기준) 폐지된 본교는 1,328개교, 분교장은 2,362개교, 분교장으로 개편된 학교는 1,819개교로 모두 5,509개교가 통폐합되었다. 그러나 학령인구의 감소와 개발사업지역으로 인한 학생이동 등에 의하여 소규모학교는 농산어촌은 물론 구도심지역에서도 계속 증가하는 추세를 보이고 있다.

60명 이하의 소규모학교는 1,597개교로 전체 학교의 13.9%, 분교장은 379교로 전체의 97.2%에 해당한다. 100명 이하의 학교는 2,414개교로 전체 학교의 21.5%, 분교장은 382교로 전체의 97.9%를 차지한다. 분교장의 학생수는 거의 대부분이 60명 이하임을 알 수 있다. 200명 이하의 소규모학교는 3,288개교로 전체의 29.3%, 분교장은 386교로 전체의 99.0%에 달하고 있다.

표 1. 소규모학교 현황

	본교				분교장			총계
	초	중	고	계	초	중	계	
60명 이하	1,096	422	49	1,567	344	35	379	1,946
100명 이하	1,675	624	115	2,414	347	35	382	2,796
200명 이하	2,169	867	252	3,288	351	35	386	3,674

* 출처: 교육과학기술부

** 전국의 초중고등학교는 11,237교이며 분교장은 390교임(2010. 4. 1 기준)

3.1 농산어촌 학교의 과소규모화

농산어촌 학교는 학생수 감소와 도시지역으로의 인구이동으로 규모가 더 작아지고 있으며 앞으로도 계속 감소할 것으로 예상된다. 농산어촌 학교의 규모는 정상적인 교육과정이 운영되기 곤란할 정도로 작다. 현재 학생수 60명 이하의 소규모학교는 복식수업을 하거나 비전공교사에 의한 수업이 불가피한 실정이다. 또한 학생수가 작아 또래집단 형성이 어렵고 방과후학교 등 다양한 교육프로그램을 운영하기가 쉽지 않다. 농산어촌 소규모학교에서 근무하는 교원들의 경우 업무가 가중되어 어려움을 겪고 있다.

농산어촌 학교의 복식학급 수는 1,270학급으로 전체 복식학급의 94.8%에 해당한다. 학생수 60명 이하의 학교수는 1,765개교로 초등학교 1,297개교, 중학교 420개교, 고등학교 48개교로 대부분의 소규모학교가 농산어촌에 분포하고 있다.

3.2 개발지역의 학교 설립과 구도심지역의 소규모학교화

학생수가 감소함에도 불구하고 개발사업이 대규모로 진행되면서 개발지역의 학교설립이 증가하고 있다. 표 2에서 볼 수 있듯이 학생수가 2007년 7,735천명에서 2010년 7,236천명으로 감소하는데도 학교신설은 2007년 87개교, 2008년 104교, 2009년 134교, 2010년 118교로 지속되고 있다. 이는 개발사업의 시행으로 개발지역에 학교 신설이 필요하기 때문이다.

학생이 개발지역의 신설학교로 이동하면서 구도심지역에 있는 학교가 소규모화 되는 현상이 가속화되고 있다. 도시지역 개발에 따른 인구이동으로 구도심지역의 학교가 소규모화되고 있어 도시지역에서도 적정규모의 학교를 유지하기 위하여 학교를 이전 재배치할 필요가 높다.

표 2. '07~'10년 학교신설 현황

구분	2007	2008	2009	2010
학생수(천명)	7,735	7,618	7,447	7,236
학교신설(교)	87	104	134	118
개발지역 학교신설(교)	78	96	121	109

* 출처: 교육과학기술부

4. 적정규모 학교 육성 정책

적정규모의 학교 정책은 무엇보다도 학생들의 교육력 향상을 위해 교육과정을 정상적으로 운영하는 것을 정책 목표로 삼아야 한다. 재정의 효율성만을 강조하는 소규모 학교 통폐합으로 학교규모의 적정화를 도모하는 것은 한계가 있다. 적정학교 규모의 설정을 위해 활용했던 네가지 기준, 즉 교육효과, 교육과정 운영의 충족성, 학교운영의 합리성, 교육재정 운용의 효율성(백성준, 2009)이 균형있게 고려될 필요가 있다. 이 글에서는 과소규모 학교의 적정규모의 학교로의 육성 정책에 대하여 한정하여 살펴본다.

적정규모의 학교를 육성하기 위하여 소규모학교의 통폐합이 이루어지고 있다. 소규모학교의 통·폐합시에는 교육과학기술부가 재정을 지원함으로써 학교가 교육프로그램을 다양하게 개발·운영하도록 하고 폐교된 학교의 학생들의 교육력을 강화하도록 하고 있다.

교육과학기술부는 소규모학교 통·폐합 기준으로 학생수 60명 이하를 권장하고 있으나 교육청별로 다양하게 기준을 수정하여 적용하고 있다. 표 3을 보면 농어촌지역의 본교의 통폐합 기준은 시지역의 경우 60명이 많다. 도시지역의 경우 경기·전북·제주는 60명이나 충북·충남·경북

표 3. 시·도교육청별 통폐합 기준

구 분	농어촌지역		도시지역
	분교	분교	
시지역	부산·인천·대전·울산 60명 이하	인천 20명 이하	인천·광주 200명, 부산 600명 이하
도지역	경기·전북·제주 60명, 충북·충남·경북 50명, 강원 15명, 이하	충북·제주·경북 20명, 강원 5명 이하	경기 200명 이하

* 출처 : 2010 지방교육재정분석 종합보고서(한국교육개발원)에서 발췌함(전남과 경북은 제외)

은 50명, 강원은 15명으로 기준이 시지역에 비해 낮게 설정되어 있다. 분교장의 경우 대체로 20명 이하를 통폐합 기준으로 설정하고 있으나, 강원은 5명으로 기준이 낮다. 도시지역은 인천·광주·경기는 200명, 부산은 600명 이하를 통폐합기준으로 삼고 있다.

소규모학교의 통폐합 기준이 시·도교육청별로 상이하게 나타나고 있으며, 통폐합 추진 실적도 편차가 크게 나타나고 있다(한국교육개발원, 2010).

적정규모의 학교를 육성하기 위하여 다양하게 추진되고 있는 정책을 구체적으로 살펴본다.

4.1 통합운영학교로 전환

통합학교란 서로 다른 수준의 교육기관의 교육시설, 교직원을 통합하여 운영하는 학교이다. 교육과학기술부는 1개 학교시설을 폐쇄하고 통합운영학교로 전환하는 경우 20억원을 지원하고, 기존의 인력시설용지를 공동이용하는 경우에는 10억원을 지원한다. 통합운영학교의 경우 교직원 배치기준을 완화하며, 교육과정 및 예산편성운영의 자율권을 부여하여 통합운영학교로 전환됨으로 인해 나타날 수 있는 불이익을 완화하고 자율성을 강화해주고 있다.

통합학교는 주로 도교육청에서 많이 운영하고 있다.

2010년을 기준으로 광역시에서는 부산과 인천교육청이 각각 4개교씩 운영하고 있으며, 도지역에서는 충남교육청 22개교, 전남교육청 17개교, 전북교육청 16개교, 경북·제주교육청이 각각 12개교, 경기·충북교육청이 각각 6개교, 경남교육청 5개교, 강원교육청이 4개교를 운영하고 있다. 전국적으로 2010년 모두 108개교의 통합학교가 운영되고 있다. 통합학교의 평균 학급수는 10.5개이며 통합학교당 평균 학생수는 220명, 평균 교원수는 25.2명(한국교육개발원 2010)으로 과소규모에서 적정규모로 접근하고 있다.

통합학교는 초등학교와 중학교의 통합학교와 중·고등학교 통합학교가 운영될 수 있다. 다른 학교급이 통합되어 운영되고 있어 교육과정의 운영, 조직의 편성, 교장·교

감·교원의 자격, 학교의 관할, 교원의 업무부담 등에서 어려움을 겪고 있어 이를 지원하기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

4.2 학교의 이전 재배치

도시지역개발사업으로 인해 학교가 신설되는 경우 기존의 구도심의 학생이 개발지역으로 이동하여 구도심지역의 학교가 공동화되는 현상이 가속화되고 있다. 구도심지역의 학교가 소규모화되는 반면 인근 개발지역은 학교 신설 요인이 발생하고 있으므로 통학구역을 조정하고 학교 이전 재배치를 함으로써 적정규모의 학교를 육성할 필요가 높다.

2009년 학교 이전 재배치는 울산 1개교, 경기 3개교, 강원 1개교, 충남 1개교, 전남 1개교(기존 3개교가 1개교로 이전 재배치), 경북 1개교(기존 4개 중·고가 1개 중·고로 이전 재배치), 경남 1개교(기존 2개교가 1개교로 이전 재배치)로 모두 9개교(기존 15개교가 9개교로 이전 재배치)에서 이루어졌다. 당초 14개교에서 2,676명의 학생을 수용했으나 학교 이전 재배치 결과 8개교에서 5,017명의 학생을 수용하고 있다.

학교당 규모는 종전의 평균 191명에서 627명으로 적정 규모화되고 있으며, 학급당 학생수는 22.7명에서 29.5명으

표 4. 학교 이전 재배치(2009)

구 분	당초 학교			이전 재배치 학교		
	학교명	학급수	학생수	학교명	학급수	학생수
울산	농서초	14	404	농서초	36	1,189
	낙생초	6	48	낙생초	20(30)	602
경기	학운초	6	49	학운초	6(12)	57
	정천초	28	1,017	정천초	30	1,061
	소계	40	1,114	소계	56(72)	1,720
강원	만천초	7	135	만천초	30	1,050
전남	몽탄초	6	85	몽탄초	7	115
	몽탄남초	4	29			
	몽탄북초	3	17			
	소계	13	131			
경북	군위중	6	135	군위중·고	20	577
	군위여중	6	119			
	군위고	6	143			
	군위여고	5	129			
	소계	23	526			
경남	수남초(기존)	6	43	수남초(신설)	21	366
	수남초(신설)	15	323			
	소계	21	366			
계		118	2,676		170	5,017

* 출처 : 2010 지방교육재정분석 종합보고서(한국교육개발원)에서 발췌함

로 증가되었다. 선행연구에서 적정규모의 학교로 초등학교는 미국 300-400, 우리나라 600-840여명으로 분석한 것과 비교하면 이전 재배치 결과 일부 초등학교가 여전히 소규모로 남아있지만 대부분 적정한 규모이거나 이를 초과하고 있다. 종래의 소규모학교의 규모가 적정한 규모 이상이거나 과소 규모에서는 벗어난 것을 알 수 있다. 중등학교는 경북의 군위중·군위여중·군위고·군위여고 등 4개 학교가 군위중·고로 이전 재배치되어 577명의 학교로 전환되어 적정규모의 학교로 근접한 것을 볼 수 있다.

군지역 내 5개 이상의 학교를 통폐합할 경우 교육과학기술부는 신설·이전 개축비를 지원하고, 학교 다목적시설(기숙사, 평생교육시설, 잔디운동장, 수영장 등)을 추가로 지원하고 있다. 이러한 군단위 학교재배치의 경우 지역개발사업과 연계되어 시행되고 있다. 군단위 학교재배치사업으로 전남 곡성의 경우 2003년 곡성지역 적정규모 학교육성 시범사업으로 2005년까지 14교를 폐지하고 610억원을 지원받아 적정규모의 학교를 육성하였다. 2009년 적정규모육성 선도군 지원 시범사업으로 전남 해남은 207억원을 지원받아 6교를 폐지하고 학교규모를 적정화했다. 충북 괴산은 202억원을 지원받고 6개교를 폐지하여 군단위 학교재배치를 추진했다.

4.3 농산어촌학교의 자율학교화

농산어촌의 소규모학교에서 학생수가 점차 줄어들면서 폐교의 위기에 처하자 자율학교로 지정받아 운영함으로써 학생을 기존의 학군이 아닌 전국적으로 모집하게 되어 적정규모의 학교로 전환되는 사례도 볼 수 있다. 자율학교로 전환되는 경우 추가로 재정지원을 받음으로써 수준 높은 교육 프로그램을 다양하게 운영할 수 있는 장점이 있다.

제주도의 대흘초등학교는 농산어촌의 소규모 학교였으나 자율학교로 지정되어 통학권역을 확대하여 과밀화되는 도시 학교의 학생을 받아들임으로써 학교규모를 적정규모화(2006년 학생수 78명에서 2011년 177명)하고 있다. 또한 자율학교로서 재정지원을 받아 다양하고 질 좋은 교육프로그램을 운영할 수 있었다. 전북의 화산중학교도 2002년 학생수가 53명이었으나 2005년 자율학교로 지정받아 전국에서 학생을 모집하여 2011년 현재 학생수는 348명으로 적정규모의 학교로 전환하고 있다. 자율학교로 지정됨으로써 재정지원을 받아 교육프로그램을 다양하게 운영하여 교육의 질을 높였다. 학생들의 학습지도와 체력단련을 강화하고 국제교류를 실시하며 도서관·기숙사 시설을 잘 구비함으로써 질 높은 적정규모의 학교로 육성되고 있다

(최준렬, 2008).

5. 결론

학령인구의 감소와 개발지역으로 인구가 이동함으로써 소규모학교가 증가함과 동시에 학교신설 수요가 발생하고 있다. 이러한 상황에서 학교신설시 인근 소규모학교를 이전 재배치하여 학교 규모의 적정화를 피하고 농산어촌의 소규모학교를 적정규모의 학교로 전환하려는 노력이 필요하다. 적정규모의 학교를 육성하는 방안은 무엇보다 정상적인 교육과정의 운영과 효과적인 교육성과를 최우선 순위로 할 필요가 있다. 물론 재정적 효율성과 학교운영의 합리성도 중요한 기준이 된다. 현재 추진되고 있는 소규모 학교 통폐합, 통합운영학교, 학교의 이전 재배치, 농산어촌 학교의 자율학교화 정책이 적정규모의 학교가 추구하는 교육목표를 어느 정도 달성하고 있는지에 대한 성찰이 필요할 것으로 보인다. 시·도교육청은 지역의 특성을 고려하여 가장 효과적인 교육성과와 효율적인 학교운영이 가능한 적정규모의 학교 육성 방안을 개발해야 할 것이다.

참고문헌

1. 교육과학기술부, 적정규모 학교 육성 및 신설 수요 관리, 2011
2. 나승일, 농어촌 소규모 학교의 육성 및 운영 모형 탐색, 한국농업교육학회지, 35(1), pp.47-62, 2003
3. 백성준, 학교·학급규모 적정화와 재정 대책, 한국교육개발원, 연구보고 RR 97-6, 1997
4. 최준렬, 농산어촌 소규모 학교 정책 분석, 지방교육경영, 13, pp.44-65, 2008
5. 한국교육개발원, 지방교육재정분석 종합보고서, 2010
6. 허숙·강호감, 적정 학교규모의 탐색: 미국의 사례와 우리의 제안, 경인교육대학교 교육논총 22집, pp.133-158, 2003
7. Raywid, M. A., Current literature on small schools, ERIC Digest, 1999