

농산촌 소규모학교 통폐합 정책에 관한 연구

A study on the merger and abolition policy of small scale school in the rural area

이 재 림*

Lee, Jae-Rim

Abstract

The study aims to deduct the factors needed for the judgement on merger and abolition policies and draw out suitable types of these policies through interviews with the people concerned during the process of the merger and abolition of schools in rural communities.

Following are the results of the study.

For the smaller scaled schools, it was possible to notice the fact that there are positive and negative aspects associated with the curriculums and the sociality of the students.

However, collectively considering with the continuous decrease in the number of school aged children along with the development of curriculums, personal characters and sociality of the students, it is better when the schools are properly scaled.

Also, it is needed to consider new sets of policies as the number of school aged children is continuously decreasing - the current policy states that there should be one school per village.

For the implementation while not losing centripetal points of schools within the communities, the Branch policy(1-2 years based or 1-4 years based) is considered.

This implementation is considered to be possible because the Branch schools can be turned into facilities such as nursery schools and preschools which enables communities to sustain the spaces for cultural and welfare needs for their own.

키워드 : 소규모학교, 통폐합 정책, 초·중 통합학교 운영, 지역사회

Keywords : small scale school, merger and abolition policy, integrated operation of primary and lower secondary school, a community

I. 서론

I-1. 연구의 필요성 및 목적

2011년 통계청 자료에 의하면 전국적으로 아동은 2010년 기준 16.1%에서 2040년에는 11.32%로 감소하는 반면 65세 이상의 노인 구성비는 11%에서 32.3%로 대폭 증가하는 것으로 예측하고 있다. 또

한 2010년의 읍면과 동 지역의 연령 계층별 인구구조에서 동지역의 0~14세 인구는 6,500천명(16.5%)으로 2000년의 7,897천명(21.6%)보다 1,397천명 감소하고, 청장년(15~64세), 노년(65세 이상)인구는 증가한 것으로 나타나고 있다. 그러나 읍면지역은 65세 이상 인구만 증가하고, 젊은 연령층은 모두 감소한 것으로 나타나고 있다. 이는 농산어촌 지역의 학령기 인구의 감소를 의미한다.

* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수, 공학박사
본 논문은 2012년도 한국교원대학교 기성회연구비 지원에 의한 연구임.

이러한 학생과 아동의 감소에 따라 소규모학교 통폐합 정책이 시행된 1982년 이후 2009년까지 모두 5,241개교¹⁾가 통합되었다. 그러나 학령인구의 감소와 개발사업 지역으로 인한 학생이동 등에 의하여 소규모학교는 농산어촌은 물론 구도심지역에서도 계속 증가하는 추세를 보이고 있다.

이와 같이 우리나라 인구 구조의 급격한 변화를 통해 학령아동의 감소로 이어지고 있으며 이에 농산촌의 소규모학교에 대한 통폐합 필요성이 절실함을 알 수 있다. 한편 농산어촌에 위치한 학교는 지역사회의 반대에 따라 통폐합 정책 추진이 한계에 도달되고 있고 복식수업은 물론 교육과정 운영의 곤란 등 많은 문제점을 안고 있는 실정이다.

따라서 본 연구는 농산촌 학교의 통폐합 정책에 대한 현황과 문제점을 파악하고 이를 토대로 지역 특성에 필요한 통폐합 정책 요소의 도출에 의해 바람직한 통폐합 정책 유형을 도출하는데 연구 목적이 있다.

I-2. 연구 내용과 방법

본 연구 목적을 달성하기 위한 연구 내용은 다음과 같다.

첫째, 통폐합 정책의 필요성과 문제점에 대한 선행연구를 토대로 통폐합 추진을 위한 단위 정책 요소에 대해 이론적 고찰을 실시한다.

둘째, 기존 통폐합 정책에 대한 문제점과 현황을 파악하여 도출된 통폐합 방향의 일환으로 운영되고 있는 초·중 통합학교 구성원을 대상으로 면담 조사를 실시하여 통합학교의 문제점과 개선 방안을 파악한다.

셋째, 앞서 제시된 내용을 토대로 지역 실정에 적합한 통폐합 정책에 대해 다양한 방안을 제시함으로써 본 연구 목적을 달성하고자 하였다.

또한 연구 방법으로 통폐합 정책에 대한 현황 및 문제점을 파악하기 위해 선행연구에 대한 이론적 고찰을 실시하였으며 이를 토대로 제시된 통폐합학교 및 통합학교²⁾ 정책의 운영 특성을 파악하고자

기 통폐합 된 소규모학교 및 초·중 통합학교 구성원의 이해당사자인 학생, 학부모, 학생들의 면담조사를 실시하여 운영상의 문제점을 파악하고 기존 통폐합 정책의 문제점 해결을 위한 다양한 통폐합학교 정책을 제시하고자하였다

II. 통폐합정책에 관한 이론적 고찰

II-1. 통폐합 필요성 및 관련 법규

2010년 기준 전국의 11,627개의 학교를 대상으로 학교급별 학생수 현황 및 시·도 지역별 소규모 학교 현황을 분석해보면 학생수 60명 이하의 소규모 초등학교는 분교장 포함 1,440개교로 전체학교의 12.4%에 해당하며 특히, 분교장의 학생수는 대부분이 60명 미만이다. 전국적으로 학생수 60명 이하인 학교는 1,946개교로 전체학교의 16.74%이고 학생수가 120명 이하인 학교수는 3,072개교로 전체학교의 26.4%에 달하고 있다. 2010년 기준 전국 초·중학교 중 학생수가 60명 이하인 학교는 현재 교육과학기술부가 제시한 통폐합 대상 학교로서 전체학교수의 16.7%이고, 전체 농산어촌(읍·면·도서지역 총 4,866개) 학교수의 40.0%에 해당한다.

또한 소규모학교 통폐합은 1960년부터 80년대에 걸쳐 이루어진 농촌 인구의 급격한 감소를 배경으로 1982년부터 추진하여 1998년까지 3,743개교를 1995년부터 2005년까지 1,154개교를 통폐합하여 왔다.³⁾ 이러한 정책은 농촌에서 계속 늘어나는 소규모 학교가 야기하는 교육효과와 교육 재정 운영상의 문제를 해결하기 위한 목적으로, 1981년 9월 소규모 학교 통폐합 기준을 마련하고 1982년부터 통폐합 정책을 추진하여 왔다. 그 법률적 근거는 초·중등교육법 제30조(초·중·고등학교의 통합·운영), 초·중등교육법 제50조(분교), 초·중등교육법 시행령 제56조(초·중·고등학교의 통합운영), 초·중등교육법시행령 제57조(분교장)에 규정되고 있다.

II-2. 통폐합 정책에 대한 고찰

1) 통폐합 정책에 대한 선행연구

농산어촌 학교 통폐합 정책에 대한 관련 연구⁴⁾에

1) 교육과학기술부, 적정규모학교 육성 기본계획, 2009. 8, pp.4-5

2) 통합학교는 일반적으로 초등학교와 초등학교 또는 중학교와 중학교의 통폐합과 구별되는 용어로 초등학교와 중학교 등 학교급이 다른 통폐합의 경우 이를 통합학교라 정의하고 있다.

3) 교육과학기술부, 전개서, p.1

4) 이혜영, 농산어촌 소규모학교 통폐합 효과 분석, 교육개발원, 2010-07, pp.191-199

의하면 통폐합 본교 출신과 폐교가 된 과소규모학교 출신을 대상으로 실시한 인식 조사 결과로 통폐합정책을 찬성하는 비율은 통폐합 본교의 경우 학부모가 가장 높으며 그 다음 교장의 비율이 다소 높게 제시하고 교사의 경우 반대가 더 많은 것으로 보고하고 있다. 반면 과소규모학교의 경우는 학부모의 경우보다 교장, 교사의 반대가 더욱 높은 것으로 나타나 통폐합과정에서 흡수 통합되는 과소규모학교의 문제점과 해결 방안에 대한 정밀한 분석이 요구된다. 동 연구에서 특히 통폐합 반대 이유에 대해 학부모집단은 소규모학교가 갖는 교육활동의 긍정적 효과와 학생 등하교 편의성, 지역사회 공동화 우려의 순으로 반대 이유를 밝히고 있다. 반면 교장, 교사 집단은 학생 교육활동의 긍정적 효과와 지역사회 공동화에 대한 우려를 가장 큰 반대 이유로 제시하고 있다. 또한 소규모학교 통폐합이 미칠 영향에 대한 교장의 의견 중 긍정적인 영향으로 교과과정 시간 운영, 특별활동 운영, 방과 후 교육 운영, 학교 시설관리, 학생 사회성 및 정서적 안정을 들고 있고 부정적 영향으로 학생 안전 관리, 교사들의 수업 및 생활지도, 학생 성적, 정서적 안정 등을 제시하고 있다. 반면 지역사회의 입장에서 통폐합 정책에 대해 정리한 보고서⁵⁾에 의하면 통폐합 반대 이유로 작은 학교 통폐합이 경제논리에 의하고 있으며 교육에 대한 지역 간 차별화 정책이고 지역의 폐교에 의해 이촌 현상을 가속화 하여 탈 농촌화 현상이 심해질 것을 우려하고 있다. 과소규모학교에서의 교육적 측면에서는 교사들의 경우 학생의 사회성, 협동심 발달과 교사의 적절한 업무 분담 외는 모두 부정적인 인식을 갖고 있는 것으로 보고 있다. 이러한 소규모학교 문제 해결을 위한 방안에 대해 통폐합 본교 구성원의 인식⁶⁾은 분교장 또는 행정적 통폐합으로 기존의 학교는 존속하면서 통폐합하는 정책에 전체 평균 약 40%의 찬성을 보여 농산어촌의 과소규모학교의 경우도 존치하자는 정책이 시사점을 주고 있다. 이를 다시 학부모 집단에서 보면 통폐합과 행정적 통폐합이 비슷한 양상을 나타내고 있으나 학교장의 경우 행정적 통폐합보다는 실제 통폐합을, 교사집단은 실제 통폐합보다는 행정적 통폐합에 의해 현재의 학급당 학생수 유지를 더 지지

하는 것으로 나타나고 있다. 반면 과소규모학교의 구성원에 대한 인식 조사 결과에서 보면 통폐합 본교 구성원과는 다른 결과를 볼 수 있다. 즉 통폐합이 필요하다는 인식을 갖고 있는 집단으로 지역주민이 가장 많은 의견을 제시했고 교사집단은 행정적 통폐합에 의해 과소규모학교를 존속하는 비중과 복수 수업해소를 위한 인력 보충에 해결 방안을 찾고자 하는 인식을 갖고 있는 것으로 결과를 보여주고 있다.

이와 같은 소규모학교 문제해결을 위한 통폐합정책 방안으로 통폐합에 대한 찬성집단은 과소규모학교 학부모들이 가장 높은 반면 지역사회구심점을 회복하는 것이 필요하다고 느끼고 있으며⁷⁾ 소규모학교 관련 교장, 교사 집단의 경우 통폐합 보다는 행·재정적 지원 및 교사 충원을 통해 소규모학교 살리기를 좀 더 희망하는 것으로 판단된다. 또한 소규모학교 통폐합 추진방식으로 통폐합정책과 소규모학교 살리기 병행에 대한 인식이 가장 높은 결과로 도출되어 농산어촌의 통폐합 정책은 과소규모학교가 지역사회의 구심적 역할로 존재하면서 활용 가능한 통폐합 정책이 필요함을 알 수 있다.

2) 통폐합 추진 시 폐교 발생에 따른 문제점

폐교 활용에 대해서는 크게 교육청 자체적으로 활용하는 방안과 지역주민 및 지방자치단체에서 활용하는 방안이 일반적이다. 그러나 폐교 활용을 단순히 활용 측면에서 검토 되었을 때 지역사회와 연계성이 부족하여 주민의 입장에서는 지역의 구심점이 상실되는 결과를 가져와 통폐합 정책 시 학부모 및 소규모학교 관계자의 반대 의사를 제시하는 원인이 되기도 한다. 특히 폐교의 위치가 마을의 중심적 공간 일 때 방치하거나 지역과 관계가 없는 임대 사업으로 추진 시 대부분의 주민은 지역의 구심점 상실로 판단 할 수 밖에 없는 것이다.⁸⁾

따라서 소규모학교 통폐합의 경우 기존 폐교 대상은 마을의 복지 사업과 연계하거나 문화 차원의 접근이 더욱 강조되어야 할 것이다.

3) 통폐합 학교로서 초·중등 연계 통합 학교

농산어촌의 소규모학교 통폐합은 일반적으로 농

5) 최준열, 농산어촌 소규모 학교 통폐합 실태 분석과 개선방안, 교육인적자원부, 2007, p.21

6) 이해영, 전게서, p.211

7) 김인숙, 소규모학교 통폐합 효과분석에 의한 농산어촌 학교 발전방안 연구, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문, 2012, p.89

8) 이재림 외, 학교신설수요적정관리를위한 연구용역(대구, 경북), 대구광역시교육청, 2010, p.257

산어촌의 초등학교와 초등학교 및 중학교와 인근중학교를 대상으로 통폐합을 실시하고 있으나 폐교 대상 지역의 지역사회 구심점 상실에 대한 우려로 정책 추진에 한계가 있다. 또한 통폐합 후 계속되는 학생수 감소로 재 통폐합되는 악순환이 이어지고 있어 다양한 개념의 통폐합 정책이 필요하다. 이와 관련하여 임연기⁹⁾의 해외 통합학교 운영에 대한 연구에 의하면 일본의 경우 아동의 발달 단계를 고려하여 지역 특성에 따라 유치원과 초등학교 및 중학교를 대상으로 일관학교를 추진하고 있으며 중학교와 고등학교를 대상으로 한 일관학교도 추진 운영되고 있다. 또한 미국의 경우 K-8제도와 같이 초등학교와 중학교 대상 학생을 하나의 학교 개념으로 추진되고 있는 사례도 있다. 또한 호주의 경우도 우리나라의 농촌 현황과 유사한 환경으로서 초·중학교를 연계한 학제를 법률적 학교 개념으로 정하여 운영하고 있는 것으로 제시되고 있다.

이와 같이 초·중 연계교육은 취학 전 교육, 초등교육과 전기 중등교육의 교육과정을 조정하여 효율적이고 일관성 있는 체계적인 교육방식으로 각 국에서 운영 중이며 우리나라의 경우도 농촌의 지역 특성에 따라 과소규모의 초·중학교에 대하여 통합학교로서 운영되고 있는 현실이다. 따라서 국내 농산촌의 경우도 학생수 감소에 따른 소규모학교 적정규모화를 위한 지역단위 초·중등 연계 학교의 통합학교 개념을 고려할 필요가 있는 것으로 판단된다.

4) 통폐합 정책의 선행 연구 검토에 따른 시사점

농촌지역의 통폐합 정책에서 나타난 문제점을 보면 통폐합을 반대하는 이유로 소규모학교가 갖는 교육활동의 긍정적 효과와 학생 등하교의 편의성, 지역사회 공동화의 우려가 가장 높으며, 찬성하는 이유로는 교과과정 시간 운영, 특별활동 운영, 방과 후 교육 운영, 학교 시설관리, 학생 사회성 및 정서적 안정을 이유로 들고 있다. 이와 같이 소규모학교의 긍정적 효과와 부정적 효과를 고려 할 때, 통폐합 정책 추진을 위해서는 부정적 요인에 대한 검토를 통해 문제점 해결이 필요한 것으로 판단된다. 또한 농촌 지역의 특성상 학령 아동의 지속적 감소로 인해 초등학교와 초등학교간의 통폐합에 의한 적정규모화가 어려운 현실을 감안하면 초등학교와 중학

교를 통폐합하는 초·중 연계 통합학교의 활성화도 필요한 것으로 파악된다.

II-3. 통폐합 정책 추진 요소별 고찰

다음은 통폐합 정책에서 제시된 문제점과 판단이 필요한 세부 단위 요소를 중심으로 연구된 선행 연구를 분석하여 소규모학교 통폐합 정책의 단위 요소별 현황과 문제점을 파악하고자 하였다.

1) 학생 통학 환경에 대한 고려

소규모학교 통폐합은 필연적으로 과소규모 학교 학생의 통합 분교 등·하교에 따른 거리의 증가로 통학 불편이 따를 수밖에 없다. 대부분의 통폐합 과정에서 제시되는 학생 등·하교 문제는 통학버스에 의해 해결하고 있어 이에 대한 효과 및 검증이 필요하다. 즉 농산어촌의 통폐합 대상 학교의 거리가 점점 멀어지는 경향이 있어 과소규모학교의 학생들이 도보 통학을 하였다면 지방도로의 위험 속에서 등·하교 하거나 학부모의 승용차에 의한 등·하교가 대부분일 것이다. 이해영의 연구¹⁰⁾에서는 통폐합 전 초등학생의 경우 걸어서 등교(40.3%), 통학차량(22.3%)이었으나 통폐합 후 각각 10.7%, 73.2%로 큰 변화가 온 것으로 분석하고 있다. 또한 등·하교 시간에 있어서도 통폐합 전보다 통학시간에 있어 10분 미만의 경우 63.7%에서 35.7%로 줄어들어 시간이 더 걸리는 것으로 파악을 하고 있다. 반면 통폐합에 의해 학생의 등·하교는 학생의 방과 후 귀가 시간에 대한 선택의 폭을 좁혀 개인별 활동에 제약을 받는 것으로 판단된다.

2) 방과 후 학교 및 돌봄 교실 운영

농산어촌의 학생 돌봄 기능은 대부분의 부모가 직업을 갖고 있거나 조손 가정의 특성에 따라 매우 필요한 기능 중의 하나라고 할 수 있다. 특히 농산어촌의 지역사회 환경은 도시와 달라 체험이라는 교육적 혜택이나 예·체능 특기 교육, 학원 수강 등에 제한을 받는 특성이 있다. 따라서 학교 정규 교육 이외의 학생 선택에 의한 방과 후 교육의 활성화에 의해 도·농간의 교육 환경적 격차를 줄이는 방안이 필요할 것이다.

이에 대해 김인숙은 소규모학교 통폐합 효과 분석 연구¹¹⁾에서 방과후 교육 프로그램 다양화를 우선으로 선호하는 비중이 시·읍·면 각각 44.1%, 46.5%,

9) 임연기, 초·중·고 통합운영학교 발전방안, 교육과학기술부, 2012. 2, pp.61-108

10) 이해영, 전게서, 2010. 7, pp.134-135

11) 김인숙, 전게서, p.61

57.8%로 응답되어 농촌으로 갈수록 방과 후 교육의 필요성이 높아지고 있음을 시사하고 있다. 특히 소규모 정도가 높은 면지역으로 갈수록 요구가 높아지고 있는 결과를 제시하고 있어 방과 후 교육의 다양성은 농촌지역 소규모 학교의 중요한 정책이라 할 수 있다.

3) 지역사회 의 구심점으로서의 학교

농산어촌에서의 소규모학교는 학교 규모에 비해 일정한 지역사회에서의 역할이 있다. 이는 소규모 지역에서 별도의 문화시설을 보유하고 있지 않은 입지 특성에 따라 학교가 기존 지역의 유일한 교육·문화 공간이기 때문이다. 이에 대해 이혜영¹²⁾은 면담과정에서 학교가 폐교로 지정되면 학부모가 미리 아이들을 읍이나 도시의 큰 학교로 전학시키고 젊은 층도 빠져나가 지역사회가 공동화 된다는 것이다. 이와 같은 일련의 과정을 겪으면서 정신적 문화 공동체였던 학교의 폐교는 지역사회의 구심점 상실로 이어질 수 있는 것으로 판단된다.

4) 지역적 특성을 고려한 통폐합 정책

학교 신설 수요 적정관리를 위한 연구¹³⁾에 의하면 통폐합 정책에서 지역적 특성에 대해 도시 인근의 과소규모학교의 경우 도시 학생 이입에 의한 자연적 적정규모학교화 하는 경우와 전형적 농산어촌 지역으로서 인구 특성상 학생수의 감소가 지속적으로 이루어지는 과소규모학교의 경우 및 대도시의 도시 확장에 따라 지가가 저렴한 외곽의 읍면지역으로 주거 지역의 확대에 따라 소규모학교의 활성화가 이루어지는 경향이 있음을 제시하고 있다. 이는 소규모학교의 경우라도 확장 가능성이 있는 대도시 인근의 과소규모 학교는 대도시 인근의 인구 증가가 가능한 여건을 갖고 있으므로 교육과정 활성화¹⁴⁾를 통해 학교 살리기 등으로 학교 규모를 적정화 하는 것이 필요한 것으로 판단된다. 반면 지역사회 중심에 위치한 과소규모학교의 경우 폐교시 주민들은 지역사회 유일한 교육·문화 기관인 학교의 폐교로 구심점의 상실로 인식하고 있는 것으로 생각된다. 따라서 이를 보완 할 수 있는 통폐합 정

책이 필요하다고 볼 수 있다.

5) 학교 규모별 교직원 배치 기준의 고려

초·중등교육법시행령(일부개정 2012.3.13.)제 33조(초등학교 교원의 배치기준)에 의하면 초등학교 6학급 기준 교장, 교감 각 1명과 보직교사 2인 및 학급담임교사를 배치하도록 구성되고 있으며 영양교사 1인과 예·체능 및 영어교과 교사 중 1인을 두도록 하고 있다. 이에 따라 소규모 각급 학교에서는 주어진 배치기준과 현장성을 위해 학급담임을 겸하는 보직교사를 두고 영양교사와 영어교사를 배치하고 있는 현실이다. 이와 같은 조건에서 대부분의 학교에서는 음악, 미술, 체육 등 예·체능 교사 배치가 어려운 현실로 이를 각 담임교사가 맡아 수업하는 경우가 다수 발생 할 수밖에 없는 현실이다.

또한 이러한 배치 기준은 통폐합에 의해 학생수의 증가가 이어지더라도 학급수가 증가 되지 않으면 과소규모학교의 교사 수에 비해 달라지지 않게 되므로 학생수 증대에 따른 교수학습의 부담이 따를 수밖에 없다. 이는 교사의 학생 교육에서 통폐합 전의 경우보다 업무량의 증대가 이루어져 반대의 경향이 된 원인으로 작용하는 것이다. 따라서 통폐합 시 학년당 학급수의 증대를 위한 적정규모 학교화를 통한 통폐합 정책을 통해 교원 업무 경감을 이룰 수 있는 정책 방안이 필요할 것이다.

6) 소규모학교 교육 시설 및 교직원 복지시설 보유 특성

소규모 학교 시설 현황을 분석한 강영주¹⁵⁾에 의하면 전북지역의 60명 이하 학교의 교사면적 평균(73교 평균)은 1,748㎡, 120명 이하 교사면적 평균(27교 평균)은 2,225㎡로서 학교 규모가 클수록 보유 시설면적이 큰 것으로 조사되고 있다. 이는 대체로 120명 이하일 경우 모두 6학급 내외라는 점을 고려 시 동일 학급수를 갖고 있더라도 학생수가 많을수록 다양한 교실이 확보되었다는 의미로 볼 수 있다. 이를 다시 학교 규모별 보유 시설로 교과 지원 공간 보유 현황으로는 과학실은 전체학교가 100%의 확보율을 보이고 있으며, 어학실/음악실/미술실/다목적실이 각각 평균 39%, 38%, 34%, 43%로 낮은 확보율로 나타났으며, 실과실은 17%, 체육실은 4%로 확보율이 극히 낮은 것으로 제시하고 있다. 또한 동 연구에서 교직원 편의시설의 경우도 학교 규모

12) 이혜영, 전계서, p.197

13) 이재립 외, 전계서, p.306

14) 소규모학교의 교육과정 활성화(자율학교 지정 등)에 의해 주변 도시의 학생 이입 증가가 된 사례로 제주형 자율학교인 “I-좋은학교”의 경우 약 10km떨어진 도시 학생의 유입으로 적정규모화 사례가 있다.

15) 강영주, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문, 2012, pp.36-41

가 클수록 교직원 복지시설의 향상이 되고 있는 것으로 분석하고 있다. 이와 같은 시설 보유 현황은 학교 설립 당시 시설 설치 기준이 되었던 학교시설·설비 기준령(개정: 고등학교 이하 각급 학교 운영 규정)상의 최소한의 교육시설을 확보하고 있어 학교 규모가 커질수록 특별교실 및 교직원 편의시설의 보유율이 향상되고 있다는 것을 알 수 있어 과소규모학교일수록 교육환경이 미비하다는 의미로 판단 할 수 있다.

7) 통폐합 정책 단위 요소별 이론적 고찰에 따른 시사점

앞서 제시된 통폐합 정책 단위 분석 요소를 분석한 결과에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 소규모학교의 통폐합 후 학생의 통학 방법은 통학차량에 의한 방법으로 큰 변화가 왔으며 이는 통학 시간을 늘려 불편함 점은 있으나 농촌 도로의 안전성을 고려시 안전한 통학 방법으로 전환된 것으로 볼 수 있다.

둘째, 농촌 지역의 방과후 교육은 소규모학교일수록 필요성이 높은 것으로 판단되고 있으며 방과후 교육의 다양성을 위해 적정 규모의 통폐합은 필요한 것으로 판단된다.

셋째, 소규모학교 통폐합 정책에서 지역적 특성을 고려해야 할 요소로 대도시 인근의 경우 향후 인구 유입을 고려한 정책 추진이 필요하며, 농산촌지역의 마을 중심권에 위치한 과소규모학교의 경우 지역사회 구심점을 고려한 통폐합 정책이 필요한 것으로 판단된다. 특히 지역사회의 사회 문화적 기능을 보완 할 수 있는 역할로 유치원 및 탁아 기능을 분담 할 수 있는 기능이 필요한 것으로 판단된다.

넷째, 초·중등교육법시행령 제 33조(초등학교 교원의 배치기준)에 의하면 통폐합에 의해 학생수의 증가가 이어지더라도 학급수가 증가 되지 않으면 과소규모학교의 교사 수에 비해 달라지지 않게 되므로 학생수 증대에 따른 교수학습의 부담이 따르는 것으로 판단된다. 이에 대한 개선 방안으로 통폐합 시 학년 당 복수 학급의 증대 또는 학생수 증가에 따른 교원배치 기준의 강화가 필요한 것으로 판단된다.

다섯째, 소규모학교의 경우 학교 규모가 커질수록 특별교실 및 교직원 편의시설의 보유율이 큰 것으로 조사되고 있어 과소규모학교일수록 교육환경이 미비한 것으로 판단되고 있다. 이는 학교 규모의 적

정 규모화에 의해 교육과정 운영에 필요한 교육시설 및 교직원 복지시설을 확보 할 수 있을 것으로 판단된다.

II-4. 소결

소규모학교 통폐합 정책에 대한 이론적 고찰을 통해 제시된 문제점을 고려 통폐합 판단 정책 요소를 기본으로 농산촌 통폐합정책에 대한 시사점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 농산촌 학령 아동의 감소와 소규모학교의 교육과정 및 방과후 교육 등의 정상적인 교육과정 운영을 위한 통폐합 정책이 필요한 것으로 판단된다.

둘째, 농산촌 통폐합 정책의 문제점으로 지역사회 내 위치한 과소규모학교의 경우 통폐합 시 폐교로 인한 지역사회 구심점의 상실이 큰 문제점으로 대두되어 이를 고려한 통폐합 정책이 필요함을 알 수 있다.

셋째, 소규모학교의 통폐합 정책을 위한 단위 요소에 대한 이론적 고찰 결과 학생 통학, 방과후 교육 및 교사의 업무 저감을 위한 배치 기준 및 교육시설의 적정화가 필요하며 이를 위해서는 적정규모화에 의한 통폐합 정책이 필요한 것으로 판단된다.

넷째, 적정 규모의 학급수와 학생수를 유지하고 농산촌 지역의 특수성을 고려하기 위해서는 초·중 연계 교육을 위한 초·중 통합학교의 활성화가 필요한 것으로 판단된다.

반면 초·중 연계 통합학교의 운영 특성에 대한 조사 분석을 통해 과소규모학교 소재 지역의 폐교화에 따른 지역사회 구심점을 제시하기 위한 정책의 도출도 필요한 것으로 판단된다.

III. 농산촌지역 통폐합 및 통합운영학교 운영에 대한 구성원의 면담 조사 결과

III-1. 조사 개요

1) 면담 조사 대상자 및 조사 내용

정부의 농산촌 소규모학교 통폐합 정책에 의해 이루어진 통폐합학교와 초·중 통합운영학교를 선정하여 통폐합 유형별 특성에 대한 심층 면담 조사를 실시하고 통폐합 정책에 영향을 주는 주요 내용을 제시하였다. 면담 조사 대상은 각각의 학교마다 교

사 3명과 학부모 3명 및 학생 6명을 대상으로 통폐합 및 통합 후 학교 교육과정 운영 및 학생 복지 등 통폐합정책에 관련된 내용에 대해 실시하였다.

지역적으로는 통폐합 역사가 높은 충청남도 소재로 하였으며 면담 내용은 통폐합 후 교육과정 및 방과후 교육 측면, 통합 후 학생 통학 측면, 통합 후 과소규모학교 지역의 폐교에 따른 지역사회 측면, 통합 후 학생의 사회성 측면에 대해 교사, 학부모 및 학생을 대상으로 하였다.

2) 조사대상 학교 개요

면담 조사 대상 학교로는 인근 초등학교와 행정적 통폐합(분교유지)을 실시한 C초등학교와 농촌지역의 유치원, 초등학교, 중학교를 통합한 E초·중 통합운영학교를 선정하였다. C초등학교는 1990년 인근의 3개 학교를 통합하고, 1999년 인근의 분교장 격하 초등학교를 재통합하였다. 전체 학생수가 138명이고 수업 교사는 본교 C초등학교 7명과 분교장(C')도 마찬가지로 7명의 수업교사가 배치되어 있다. E초·중학교는 1994년, 1995년 초등학교에 이미 인근의 2개의 초등학교를 통합하여 본교로 운영하여 왔고, 2003년부터 초·중 통합학교로 운영하고 있으며, 2007년에 또 인근의 초등학교 한 곳을 통합하는 등 농촌 지역의 학생수의 감소로 3회에 걸쳐 소규모 학교의 통폐합 역사가 많은 학교로서 현재 초등부분은 6학급으로 105명의 학생과 6명의 교사와 4명의 관리자가 재직 하고 있고, 중학교의 경우는 5학급 106명의 학생과 12명의 교육직, 일반직 5명으로 총 17명의 교직원이 근무하고 있다.

III-2. 농산촌지역 통폐합 및 통합운영학교 학부모, 교사, 학생 면담 조사 결과

1) 통폐합 정책

C초등학교 교사의 통폐합 정책에 대한 의견은 다음과 같다.

교사1: 폐교로 주민의 소속감 잃게 되는 것은 지역문제가 될 것이다. 귀농을 생각하는 국민을 생각해야 한다. 자녀학교의 지역 유/무가 관건이 될 것이다.

교사2: 학교는 무조건 유지되어야 한다. 소규모학교는 인근의 다른 소규모학교와 통합교육프로그램 운영으로 문제를 해결할 수 있는 가능성은 충분하다.

소규모학교 교사들은 통폐합 후 폐교지역에 대해 많은 우려를 하고 있으며 이를 고려하여 통폐합 정

책에 반대 하는 것으로 분석되고 있다.

2) 통폐합 또는 통합 후 교육과정 측면

통폐합 또는 통합 후 교육과정 및 방과후교육 활동의 특성에 대해 알아보았다.

첫째, C초등학교 학부모의 학교 교육활동과 자녀의 교과 및 방과후활동 운영에 대한 의견은 다음과 같다.

학부모1 : 만족한다. 교사들이 의욕적이다. 체험학습도 다양하다.

학부모2 : 도시학교보다 오히려 방과후학교 프로그램도 다양하다. 관현악 프로그램, 지역 연계한 체험활동, 숲 체험 등 다양하다. 학생 20명이상인 학교를 일부로 피해서 이 학교를 택해서(이주해) 왔다.

학부모3 : 교육활동 규모로서 규모가 적당한 학교라고 생각한다.

둘째, C초등학교 학생에게 교과목 이해도는 어떠한지에 대하여 질문한 결과 응답은 다음과 같다.

학생1: 영어시간이 좋다. 전자칠판 활용하고 게임식으로 수업을 해서 이해가 잘되고 재미있다.

학생2: 교실의 시설이 새것이라서 아껴 쓰고 싶은 마음이 들고 교과의 이해도가 높아지는 것 같다.

학생3: 전자칠판의 확대 기능이 흥미롭고 게임식 수업과 동영상을 보며 수업을 할 때 집중이 잘된다.

셋째, E초·중 통합학교 교사의 소규모학교로서 초·중 통합학교의 교육활동은 어떠한가에 대한 의견은 다음과 같다.

교사 1: 중등 음악교사가 인근 중학교에서 순회 수업을 하러 오며 중등학교 미술교사의 수업시간은 본교 6시간, 순회 8시간, 총 14시간을 담당한다.

교사 2: 방과후 학교 프로그램은 통합 프로그램 운영이 가능했다. 미술 애니메이션반, 도자기반, 체육, 음악 활동 등 방과후 활동 10여개의 프로그램을 운영했다.

넷째, E초·중 통합학교 학부모의 학교 교육활동과 자녀의 교과 및 방과후활동 운영에 대한 의견은 다음과 같다.

학부모 3: 소인수학교이므로 왕따 문제는 없고, 학부모들도 내부적으로 너무 잘 알기 때문에 서로 이해를 잘 해준다. 반면 학생들끼리 선의의 경쟁이나 자기보다 위를 모를 수 있다.

학부모 4: 자기주도학습 습관이 형성 되고, 조별 학습활동으로 점수가 부여되기 때문에 조원들끼리 불만도 있고, 다투고 마음을 다치는 경우도 있지만, 다른 학교에서는 맛볼 수 없는 이 학교만의 특별한 교육으로 학생들에게 자부심, 성취감을 갖게 해주는 교육이 마음에 든다.

학부모 3: 아이들이 원하는 체험학습이나 방과후 학교 프로그램을 개설할 수 없는 아쉬움이 있다. 학생들의 프로그램 선택의 폭이 적어서 희망하지 않는 프로그램을 선택 할 수밖에 없는 경우도 있다.

다섯째, E초·중 통합학교 학생의 방과후학교 프로그램 운영에 대한 만족도는 다음과 같다.

학생 1: 남자애들은 축구부와 배드민턴이 인기 좋다. 밴드부는 악기를 학교가 지원하거나 개인적으로 구입하기도 한다. 인기가 좋으며, 재능기부 봉사도 다녀왔다.

학생 2: 미술 선생님은 학교에 계시지만 음악 선생님은 인근 중학교에서 순회하셔서 음악 동아리가 활성화되지 못하는 것 같다. 오카리나, 밴드부 등 음악활동 관련 방과후학교 프로그램은 외부 강사가 오셔서 하니까 한계가 있는 것 같다. 아쉽다.

이상과 같은 면담내용을 종합해보면, 소규모초등학교의 통폐합에 의해 운영하고 있는 C초등학교의 경우 통폐합 정책 지원금에 의해 방과후교육 활성화와 교육환경이 개선되어 학생들의 교육 만족도가 높은 것으로 나타났다.

E초·중 통합학교 학생들의 경우 초·중교사의 연계가 이루어지지 않아 통합학교로서의 인적 자원 활용 측면의 성과를 갖고 있지는 않은 것으로 보인다. 또 방과 후 교육의 경우 통합 운영을 하고 있으나 참여 학생에 대한 운영 종류의 한계로 프로그램 만족에 대한 한계가 있는 것으로 판단된다.

2) 통폐합 및 통합운영학교 통학 특성

통폐합 후 학생들의 통학 조건에 대해 알아보았다.

첫째, C초등학교 학부모의 통폐합 후 자녀의 통학문제는 어떠한지에 대한 의견은 다음과 같다.

학부모1: 전반적으로 만족한다.

학부모2: 학교 지킴이와 동네 어른들이 봉사로 통학지도를 해주신다.

학부모3: 통학버스로 지원으로 문제없다. 지역 아동 센터와 청소년수련원 활동 참가하는 학생들은 버스 지원이 가능하다.

둘째, E초·중 통합학교 학생에게 등하교와 통학

시간에 대한 불편한 점은 어떠한지 질문한 결과는 다음과 같다.

학생 1 : 중학교가 1호차로 아침 7:20분 정도 탄다.

학생 2 : 하교는 4:40분이지만 형설관에서 공부하면 9시에 하교한다.

학생 3 : 폐교된 학교가 있는 위치에 사는 아이들은 버스 노선에 끝에 있기 때문에 등하교 시간 모두 시간이 많이 소요되어 불편하다.

학생 4 : 자전거를 타고 등하교 하는 학생은 없다. (공장이 있어 큰 차가 다녀서 위험하다.)

대부분 통학 버스를 이용하나 폐교지역 학생의 경우 거리가 멀어 시간이 더 걸리는 것으로 보고 있다. 반면 통학 버스를 이용함으로써 도로의 위험요소는 줄어든 것으로 파악된다.

3) 통폐합 및 통합 후 폐교지역 지역사회 특성

통폐합 후 폐교지역 학부모를 대상으로 지역사회 특성에 대해 알아보았다.

첫째, C초등학교의 학부모(폐교지역)에게 폐교 활용 면에서 지역 주민으로서의 의견은 어떠한지를 질문한 결과 다음과 같이 응답하였다.

학부모 1 : 예전에 폐교된 초등학교(R)는 창작마을활동으로 활용하기를 권장한다.

학부모 2 : 예전에 폐교된 초등학교(S)는 현재 보건소로 사용하고 있다. 현재 폐교된 마을에는 40가구정도 살고 있고 5명의 아동이 있다. 통폐합 때 저학년의 분실(분교) 운영과 복지 통합 방안은 긍정적으로 생각한다.

둘째, E 초·중 통합학교 학부모(폐교지역)의 폐교 활용 면에서 지역주민으로서의 의견은 다음과 같다.

학부모 1 : 폐교된 학교가 아직 비어져 있다. 주민자치센터는 어른들이 사용할 수 있게 마련되어있지만 학생들이 사용할 수 있는 문화공간이 없다.

학부모 2 : 아이들은 학교 외에는 무엇을 할 수 있는 여가시간을 보낼 수 있는 공간이 없다. 아이들을 위한 공간으로 활용되면 좋을 것 같다.

통폐합 후 기존 폐교는 대부분 비어 있거나 주민 또는 학생과는 거리가 먼 시설로 활용되고 있는 것으로 파악되고 있다. 대부분의 지역사회주민들은 폐교의 학생 또는 청소년의 여가 시간 활용 할 수 있는 시설이 되기를 희망하고 있는 것으로 판단된다. 또한 통폐합 추진 시 폐교보다는 저학년 분실 운영

과 복지의 통합 운영에 대해서는 긍정적인 생각을 갖고 있는 것으로 분석되고 있다.

4) 통폐합 및 통합후 학생의 사회성

통폐합 후 학생들의 친구 관계나 사회성에 대해 알아보았다.

E 초·중 통합학교 학생의 한 학급 단위의 소규모 학교에 다니는 것에 대한 느낌은 다음과 같다.

학생 1: 수가 적으니까 단합은 잘되고 친하다. 싸우기도 하지만 그대로 학급으로 가니까 더 친해진다.

학생 2: 가족 같은 분위기라 좋으나 아무래도 외딴섬에 같은 느낌이다.

학생 3: 고등학교 가면 걱정이 된다. 친밀하지만 우물 안 개구리가 되어가는 게 아닌가 하는 걱정이 있다. 여기서는 잘하고 있지만 큰 학교로 나가게 되면 어떻게 될까 걱정된다.

학생 4: 새로운 친구를 사귀고 싶다. 큰 학교처럼 반 배정 되는 떨리고 그런 경험 좀 해보고 싶다.

학생 5: 큰 학교에 가게 되면 성적이 문제다. 등급도 내려가게 될 것이고 안일하게 생각하면 안 되는데 지금 분위기가 자꾸 안이해 지는 게 단점이다. 분반을 하고 싶다. 한 학급이라서 아쉽다.

소규모학생수의 특성 상 친밀도가 매우 높은 것으로 볼 수 있으나 새로운 친구를 사귀고 싶은 기대도 높은 것으로 판단된다. 또한 학년당 1개 학급의 경우 학생들은 아쉬워하는 경향이 있다.

5) 학교 운영에 대한 학부모, 교사, 학생 면담조사 결과 시사점

본 연구 분석 결과 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 초·중 통합운영학교의 경우 방과 후 교육 프로그램의 통합 운영으로 소규모 통폐합학교의 경우보다 교육과정 운영의 개선이 이루어진 것으로 파악된다. 반면에 소인수 학교의 장점은 상호 이해를 통해 유지되고 있으나 통폐합 규모 자체가 작아 초등학교의 경우 전담 예능 교사의 부족으로 예능 프로그램 선택의 한계가 있으며 교사의 복수과목 강의에 부담을 느끼는 것으로도 파악되고 있다. 이는 예·체능 등 교과전담교사의 초·중등 자격 차이로 인하여 동일 학교 내 수업이 현실적으로 불가능한 것이 원인인 것으로 제도 개선이 요구된다.

둘째, 통폐합 후 통학 환경은 지역사회와의 협력으로 운영 할 경우 잘 운영되고 있어 도보 통행 보다 안전 환경은 개선되었지만 통학차량의 지원 한

계로 이동 시간은 더 걸리는 것으로 나타나고 있다. 이를 위해 통학 차량 증가를 위한 재정적 지원 또는 학교 규모의 확대가 필요한 것으로 판단된다.

셋째, 통폐합 후 폐교 지역의 학생에 대한 방과 후 머물 곳 등을 위해 지역사회의 문화 공간 활용 필요성이 있는 것으로 판단된다. 이를 위해 통폐합 또는 통합 정책 추진 시 초등학교 저학년을 유지하는 분실과 지역 청소년 문화·복지 공간을 통합하는 정책의 도입도 고려 할 필요성이 있는 것으로 판단된다.

넷째, 초·중등 통합 후 학생들은 친구들과 사회성은 좋은 반면 학급 규모의 확대로 새로운 친구에 대한 갈망이 높고 고등학교 진학 시 소규모학교의 한계에 의해 두려움을 갖고 있는 것으로 파악되고 있다.

이와 같은 통폐합 및 통합운영학교의 특성을 고려하면 농산촌 소규모학교의 경우 초·중등 연계교육 및 적정 규모화를 위해 학생 규모의 적정 규모화가 용이한 지역 단위 초등학교+중학교 통합운영 학교에 대한 정책의 확대가 필요한 것으로 판단된다.

또한 과소규모 초등학교 지역은 지역 저학년을 유지하는 분실과 지역 복지 시설을 통합 운영하는 방안을 통해 지역사회 중심적 역할을 지속 할 수 있는 통폐합 정책의 활성화도 필요 한 것으로 판단된다.

IV. 결론 및 제언

통폐합 정책에 대한 선행 연구 결과 및 통합 운영 학교 면담조사를 토대로 종합 분석한 결과 농산촌 통폐합 정책의 방향을 제시하면 다음과 같다.

IV-1. 결론

1) 농산촌 통폐합 정책 방안

첫째, 소규모학교의 경우 교육과정 및 학생 사회성 측면에서 장점과 단점을 모두 갖고 있는 것으로 파악 할 수 있다. 반면 점점 쇠퇴하고 있는 지역사회 현실과 학령아동의 지속적인 감소를 고려하며 교육과정 개선을 통한 소규모학생들의 학업 능력 향상, 인성, 사회성 향상 등 종합적인 고려를 할 때 통폐합 등을 포함한 적정 규모 학교화 하는 것이 바람직한 것으로 판단된다.

2) 동일 학교급 통폐합 방안

지금까지 추진해온 통폐합의 전형적인 형태로서 1면1교 존속 원칙에 따라 대부분 이 형식을 취하고 있는 것으로 통폐합 대상 학교 간 폐교되지 않기

위한 경쟁과 반대 현상이 극심한 경우라 할 수 있다. 이는 폐교가 되는 지역사회의 구심점 상실로 지역 인구의 도시 이탈에 의해 점점 쇠약해가는 농산어촌의 현실을 감안 할 때 많은 반대가 우려되는 정책으로 판단된다.

3) 초·중 통합 운영방안

통폐합 대상인 초등학교간의 지역간 거리가 멀 경우 동일 지역 내 존재하는 인근 소규모 중학교와 통합하는 정책 방안이다.

이 방안은 초등학교 고학년(5-6년)의 중학교 교육 연계 교육으로 선행연구 결과 교육과정 개선 효과가 있는 것으로 파악되고 있으며 독립 학교에 의한 전문 교사수 부족과 상담, 보건, 급식 등 1개 학교로서 운영이 어려운 영역을 보완 할 수 있으나 기본적으로 학급 규모의 소규모에 따른 교육과정 운영 및 교사 부족에 따른 어려움은 불가피한 것으로 판단된다.

4) 지역 단위(통학 범위 내) 초·초·중 통폐합 방안

일반적으로 지리적으로 가까운 1-3개면 내에 분포되어 있는 다수의 초등학교와 중학교를 포함하여 통폐합하는 방안이다. 과소규모초등학교에는 저학년(1-2년 또는 1-4년)을 유지하여 지역 내 복지 지원을 겸할 수 있도록 통합하는 방안이 바람직한 것으로 판단된다. 이 경우 저학년은 행정적 통폐합으로 고학년은 초·중 연계 통합 교육과정 운영이 가능하며 시설 공간 또한 기존 중학교에서 보유하고 있던 전문 교과실을 활용 할 수 있는 장점이 있다.

또한 과소규모 초등학교의 저학년 유지와 지역 탁아시설 및 유치원과 통합 운영에 따라 지역 문화·복지 공간을 유지 할 수 있어 지역사회 구심점을 유지하면서 통폐합 정책 실현이 가능할 것으로 판단된다.

IV-2. 통폐합 추진을 위한 정책 제언

통폐합 추진은 중·장기 전략적 접근이 필요한 영역으로서 지역적 특성과 이해당사자의 협력이 요구되는 정책이다. 따라서 일상 업무 범위 내 추진보다는 전담팀 구성에 의해 한 추진이 필요하다. 전담팀으로 수용계획, 교육정책, 시설, 재정 분야의 전문가 협의를 통해 중·장기 계획을 수립하고 접근한다.

또한 통폐합 정책은 단기보다는 중·장기 접근에 의해 재정의 중복 투자를 방지하고 이해 당사자들의 합의에 의한 중점학교를 중심으로 활성화하는

전략이 필요하다. 특히 향후 인구수의 감소로 학령아동수가 감소되는 과소규모학교의 재정 투자는 중·장기 계획에 의해 투자가 이루어져야 한다.

반면 초·중 통합 교육과정 활성화와 전담교사의 효율적 활용을 위해서는 초·중 복수 교사 제도가 활성화되어야 한다. 이를 위한 복수 자격 연수 등이 함께 고려되어야 한다.

초·초·중 통폐합 등 지역단위 통폐합을 추진시에는 지역사회 복지 등이 함께 고려된 정책이 필요하다. 따라서 지방자치단체와의 협력과 지원이 함께 고려되어야 하므로 이를 연계할 수 있는 시스템 구축이 필요하다. 특히 통폐합에 의해 발생하는 잉여교실은 과소규모의 학교가 지역사회 내 위치 시 농촌 마을에 필요한 공공 복지시설로 도서관, 순회용 보건소, 스마트워크, 노인쉼터 등 다양한 지역시설을 통합 배치하는 방안에 대해 자치단체와 협력이 필요하다.

참고문헌

1. 교육과학기술부, 적정규모 학교 육성 기본계획, 2009.8
2. 최준열, 농산어촌 소규모 학교 통폐합 실태 분석과 개선방안, 교육인적자원부, 2007
3. 강형인, 제주형 자율학교 “i-좋은학교”의 운영 실태 및 성과분석, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문, 2011.2
4. 김인숙, 소규모학교 통폐합 효과분석에 의한 농산어촌 학교 발전방안 연구, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문, 2012
5. 임연기, 초·중·고 통합운영학교 발전방안, 교육과학기술부, 2012.2
6. 이해영 외, 농산어촌소규모학교통폐합 효과분석, 한국교육개발원, 2010
7. 이재림 외, 학교신설수요적정관리를 위한 연구용역(대구, 경북), 대구광역시교육청, 2010
8. 강영주, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문, 2012
9. 2011년 통계청 자료
10. 초·중등 교육법 시행령

(논문투고일 : 2013.10.25, 심사완료일 : 2013.12.20, 게재확정일 : 2013.12.27)