

학교 적정규모 관련 법제의 타당성 및 실효성 분석

강은주*

- I. 서론
- II. 학교 적정규모 관련 법제 분석
- III. 학교 적정규모 관련 법제의 규범적 타당성 분석
- IV. 사실적 실효성에 대한 논의
- V. 결론 및 제언

국문요약

우리나라의 학교규모의 문제는 대도시 지역의 과대·과밀학교와 농어촌 지역의 소규모학교 문제로 대별된다. 이와 같은 학생인구의 불균형한 분포는 학교 교육의 효과성과 교육재정의 효율성 차원에서 문제가 있는 것으로 인식되었고 적정규모 학교 육성의 필요성을 제기시켰다. 이에 본 연구는 학교 적정규모 관련 법제의 규범적 타당성을 관련법제 분석과 판례를 통해 검토하고, 학교 규모 현황 및 관계자 인식분석을 통해 사실적 실효성을 밝혀 향후 학교 적정규모 관련 법제에 대한 입법적 과제를 제안하고자 하였다. 관련 법제 분석 결과 학교규모, 학생배치, 학교신설과 관련된 권한은 각 시·도교육감에게 있었고 학교 통폐합 및 학교 적정규모와 관련된 제도 및 정책의 주체 역시 시·도교육청이었다. 이는 지역의 실정을 고려한 교육자치의 일환으로 평가받을 수도 있으나 지역에 따른 교육기회의 차등 문제를 야기시키고 있었다. 또한 학교규모 현황과 선행연

* 제주대학교 초등교육연구소 연구원(합덕초등학교 선홍분교 교사).

구에 나타난 관계자 인식을 통해 볼 때 적정규모 관련 법제들은 학교 규모의 적정화에 실효성 있는 대안이 되지 못하였다. 학생의 학습권 보장을 위한 적정학교의 근거와 기준 마련, 소규모학교 통·폐합의 기준과 절차에 대한 국가와 지자체의 적절한 역할 분담, 그리고 이에 따른 법적 근거 마련의 필요성을 제안하였다.

주제어 : 학교 적정규모, 소규모학교 통·폐합, 교육기회, 규범적 타당성, 사실적 실효성.

I. 서론

우리나라의 학교규모는 도시 지역의 과대·과밀학교와 농어촌 지역의 소규모학교로 특징지을 수 있다. 1960년대 이후의 급격한 산업화는 농어촌 인구를 도시로 몰리게 하여 ‘콩나물 교실’로 상징되는 과대·과밀학교의 문제를 낳았고, 이와 반대로 농어촌 지역에서는 인구감소와 학생수 감소로 인한 소규모 학교의 문제를 야기시켰다. 이와 같은 학생인구의 불균형한 분포는 학교 교육의 효과성과 교육제정의 효율성 차원에서 문제가 있는 것으로 인식되었고 적정규모 학교 육성의 필요성을 제기시켰다. 적정규모 학교란 교육비를 가장 효율적으로 배분·활용할 수 있으며, 교육과정 운영의 적절성을 기하고, 합리적으로 학교를 운영하여 학교 교육의 효과를 극대화시킬 수 있는 규모의 학교를 말한다.

정부에서는 과대·과밀학교의 문제를 해소하기 위해 1981년 초·중등교육여건개선 계획, 1989년 교육환경개선특별회계법 제정, 1999년 교육발전 5개년 계획과 2001년 7·20 교육여건개선사업 등의 정책을 추진하여 왔다. 현 정부 역시 학급당 학생수를 OECD 상위국가 수준으로 감축시킨다는 목표를 제시하고 있다. 반면 소규모 학교의 문제는 1980년대 초부터 제기되었으며, 정부는 학생수 180명, 100명 또는 60명을 기준으로 소규모학교들을 통·폐합시켜 왔다. 이 정책을 통해 2011년까지 5,500여 개 학교가 통·폐합되었다.

학교의 규모와 관련된 선행연구들은 적정한 학교의 규모가 어느 정도

1) 공은배, 한만길, 이은영, 『학교·학급의 적정규모』, 한국교육개발원, 1984, 79쪽.

인지를 탐색하는 연구(공은배 외, 1984; 백성준, 1997; 강호갑, 2002; 차수범, 2004; 정계영, 2007; 양현오 외 2010)와 학교의 규모에 따른 교육적 효과성을 비교하는 연구(허숙, 2003; 배미라, 2006; 강가인, 2012; 신나민 외 2013; 허진영, 2014), 적정규모 학교 설립 등에 관한 연구(김병운, 2009; 고전 외 2010; 이화통 외, 2010), 소규모 학교 통·폐합 정책과 관련된 연구(박선하, 1996; 차수범, 2006; 최준렬, 2008; 박삼철, 2012; 임연기, 2012; 이인희, 2013)로 분류할 수 있다. 이와 같은 연구들은 교육의 효과성과 재정의 효율성 측면에서 학교 규모의 적정화를 논의하고 정책적 시사점을 찾고 있다. 그러나 학교 적정규모에 대한 연구들 중 이를 근거하는 법제에 대한 체계적인 고찰은 찾아보기 힘든 실정이다.

학교 적정규모와 관련된 법제라 함은 학교규모·학생배치·학교신설과 관련된 법률 규정과 학교 통·폐합 및 학교 적정규모와 관련된 제도 및 정책을 말한다. 따라서 이와 같은 법제상에 학교의 적정규모가 어떻게 규정되어 적용되고 있는지, 이런 법제들은 헌법에서 명시하는 학생의 학습권을 보장하고 있는지, 상위법에 맞게 정책이 계획·추진되고 있는지 등의 법적 관점에서의 고찰이 필요하다. 폐소로 끝났지만 1996년 두밀분교 폐교처분과 관련한 대법원 판례는 학생의 학습권 문제를, 적정규모 기준 명시를 위한 초·중등교육법시행령 개정 추진(교육과학기술부 입법예고, 2012.5.17.)이나 현재 의원 발의된 초·중등교육법 개정안은 적정규모 기준의 법적 명시 필요성 문제를 제기하고 있다. 더불어 현행법상 학교편제, 학교 적정규모와 관련하여 각 시·도 교육감에게 권한 부여된 사항들이 지역별로 조례나 규칙, 지침을 통하여 어떻게 다루어지고 있는지, 상위법에 비추어 타당한지에 대한 논의도 필요한 상황이다.

고전²⁾은 현재의 법에 대한 가치 판단 작업은 타당성과 실효성에 대한 진단 작업이라 할 수 있으며, 그것은 법과 현실, 범규범과 법인식 간의 간극을 진단하는 작업이라고 하였다. 학교 적정규모와 관련된 법제의 가치 판단 역시 학교 적정규모와 관련된 법제의 규범적 타당성을 검증하고, 동시에 학교 현장에서 실질적으로 기능하고 있는지 사실적 실효성을

2) 고전, 「학교운영위원회 관련 법제에 관한 교육법학적 논의」, 『교육법학연구』 25(2), 2013, 5쪽.

확인하는 과정이라고 할 수 있다. 따라서 본 연구는 학교 적정규모에 대한 법제의 규범적 타당성을 관련 법제와 판례를 통해 검토하고, 제도 운영 현황과 선행연구들에서 확인된 관계자 인식 분석을 통해 실질적 실효성을 밝혀, 향후 학교 적정규모 법제에 대한 입법적 과제를 제안하고자 한다. 이를 위한 논의의 틀은 <표 1>과 같다.

<표 1> 학교 적정규모 관련 법제에 대한 논의의 틀

연구과제	판단준거	핵심 분석 내용
규범적 타당성 진단	·교육기회의 평등 헌법정신 ·국가·지자체 교육격차 최소한 의무 ·국가·지자체 학교 지도 감독권	·학교 적정규모 관련 법률 및 행정 명령 ·학교 적정규모 관련 제도 및 정책 ·대법원 판례분석
사실적 실효성 검증	·학교규모 관련 규정 ·소규모학교 통·폐합에 대한 공감대적 가치	·학교규모 현황 ·선행연구에 제시된 학교 통·폐합 관계자 인식 조사

학교 적정규모 관련 법제의 규범적 타당성과 사실성 실효성을 분석하기 위해 설정된 연구문제는 다음과 같다.

첫째, 학교 적정규모와 관련된 현행 법률·조례·규칙·제도는 어떠한가?

둘째, 관련 법제와 판례 분석을 통하여 알 수 있는 규범적 타당성은 어느 수준인가?

셋째, 운영의 실제와 인식 분석을 통하여 판단할 수 있는 사실적 실효성은 어떠한가?

넷째, 학교 적정규모 관련 법제에 대한 입법적 과제는 무엇인가?

II. 학교 적정규모 관련 법제 분석

1. 학교 적정규모에 대한 논의

학교 적정규모 논의는 주로 학교 재정 운영의 효율성 제고를 목적으로 하는 경제적 관점에서 이루어져 왔다. 소규모 학교의 통·폐합 논의가

그 대표적인 예라 할 수 있다. 즉, 규모의 경제 논리를 적용하여 학생 1인당 교육비가 최저로 나타나는 학교규모를 적정규모로 본다. 이러한 개념의 적정규모는 교육비를 가장 효율적으로 배분·집행할 수 있는 한 학교의 학생수 규모라 할 수 있다. 그러나 이러한 개념은 경제적 가치만을 강조하여 규정한 것이기 때문에 이를 적정규모로 간주하기에는 무리가 있다. 그러므로 적정규모의 개념 속에는 경제적 의미 이외에 교육과정 운영, 학교 경영의 합리성 및 더 나아가서는 교육 효과의 극대화라는 측면이 반영되어야 할 것이다³⁾. Hicky⁴⁾는 일반적인 학교 적정규모의 준거로 운영의 효율성, 제한된 자원의 최대 활용, 교육지출에 대한 공공 책임성 증대, 교육의 기회 균등, 규모와 질간의 관계 측면을 들고 있고, 공은배 등⁵⁾은 교육효과의 극대화, 교육과정 운영의 적절성, 학교운영의 합리성, 교육재정 운영의 효율성을, 백성준⁶⁾은 교육효과의 극대화, 교육과정 운영의 충족성, 학교운영의 합리성, 교육재정 운용의 효율성을 제시하였다.

정부는 학교 구조의 변화가 학교교육의 질을 향상시킬 수 있다는 가정 하에 적정 학교규모에 대한 논의를 이어오고 있다(공은배 외, 1984; 백성준, 1997; 강호감, 2002; 이유경, 2008; 고전, 2010; 이화룡 외, 2010). 그러나 사실 학교규모와 교육효과간의 관계는 명확한 결론을 내리기가 어렵다. 소규모 학교가 대규모 학교에 비해 학생들의 학업성취도, 학교 활동 참여, 학교생활에 대한 만족도 등에 있어 긍정적인 영향을 미친다는 연구 결과⁷⁾가 있는가 하면, 대규모 학교가 학생들의 다양한 교육욕구를 충족시킬 수 있는 보다 다양한 교육 프로그램과 시설·서비스를 경

3) 공은배 등, 앞의 책, 79쪽.

4) Hickey, Michael E. Optimum School District Size, *Reserch Analysis Series*, 1, ERIC ED 035108, 1969, p.3.

5) 공은배 등, 앞의 책, 79-81쪽.

6) 백성준, 『학교·학급규모 적정화와 제정 대책』, 한국교육개발원, 1997, 94-95쪽.

7) Howley(1989)는 학교규모와 학업성취도간의 관계에 관한 연구에서 학생들의 사회·경제적 배경 요인을 통제하였을 때 소규모 학교가 학업성취도에 영향을 미치며, 이러한 영향력은 소외계층학생들에게 더 크게 나타나는 것을 발견했다. Fowler와 Walberg(1991)는 초등학교를 대상으로 사회·경제적 배경을 통제하였을 때 소규모 학교 학생들이 읽기, 언어, 수학 등의 시험 성적이 더 우수하다고 결론짓고 있다.

제적으로 제공할 수 있기 때문에 유리하다는 입장⁸⁾이 있다. 특히 학교 규모와 학업성취도와의 관계는 여러 연구들마다 의견이 엇갈려 하나의 합의점을 도출하기 힘들다. 다만 소규모학교가 대규모학교보다 학생들에게 정서적인 안정감을 주는 것에는 대부분의 연구가 동의하고 있다.

2. 학교 적정규모 관련 법령 현황

학교 적정규모와 관련된 법령들을 주요 내용별로 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 학교 적정규모 관련 법령 주요 내용 분류

구분	관련 규정	내용
학교설립권한	초중등교육법 §3, §4	공립학교의 설립과 경영에 관한 권한 교육감
학교설립기준	교육기본법 §9 ① 교육기본법 §11 ① 지방교육자치에관한법률 §20 5	학교 설립 근거 국가·지방자치단체 학교 설립 의무 교육감의 교육기관의 설치·이전·폐지에 관한 권한
학생배치 기준	지방교육자치에관한법률 §20 10 초중등교육법 §24 초중등교육법시행령 §51 초중등교육법시행령 §52	교육감의 학생통학구역에 관한 권한 학급편성·반편성 법률유보 학교의 학급수, 학급당 학생수 교육감 결정 교육감 매년 학생배치계획 수립
적정규모 유지 지원	초중등교육법시행령 §105①6	교육감의 농어촌학교에 대한 자율권 부여 권한
학교 폐교	초중등교육법 §65 초중등교육법 §66 초중등교육법시행령 §106 지방교육자치에관한법률 §20 5 제주·도립학교설치조례 부칙	교육청의 학교 폐쇄 권한 학교 폐쇄시 관할청의 청문 의무 학교 폐쇄시 학교설립·경영자의 처리 서류 제출 의무 교육감의 학교 이전 및 폐지에 관한 권한 통·폐합 대상 학교·시기 기재

8) Haller(1992)는 학교규모와 학업성취도간의 관계에 대한 연구에서 규모가 큰 학교가 소규모 학교에 비하여 많은 상급과정 강좌를 개설하고 있지만, 학교에서 제공하는 수학 및 과학 강좌 수는 학생의 고차원적 사고능력과는 무관하다는 결론을 내리고 있다. Luyten(1994)은 네덜란드, 스웨덴, 미국의 중등학교를 대상으로 학교규모와 수학, 과학의 학업성취도를 분석한 결과 학교규모와 학업성취도간에 명확한 관계가 없음을 발견하고 있다. 허진영(2014)은 서울지역 고등학교생들을 대상으로 한 연구에서 학교규모와 학업성취도와의 관계는 유의성이 나타나지 않으나 사회성(개방성, 공동체성, 준법성)은 중규모학교가 소규모·대규모 학교보다 높다고 보여주고 있다.

학교 통합	초중등교육법 §30① 초중등교육법시행령 §56①	필요하면 지역 실정에 따라 학교의 시설·설비 및 교원 등을 통합·운영 학교 통합·운영시 지역주민의 의사 등 교육여건을 고려
학급 통합	초중등교육법시행령 §46	2개 학년이상의 학생 1학급으로 편성 가능

우리나라, 학교교육의 근거는 교육기본법 제9조 제1항과 동법 제11조 제1항으로 학교의 설립과 경영의 주체를 국가와 지방자치단체로 밝히고 있다⁹⁾.

학교규모와 학급규모의 설정근거는 초·중등교육법시행령¹⁰⁾이다. 초·중등교육법시행령 제51조에서는 “학교의 학급수 및 학급당 학생수는 교육감이 정한다”고 하여 학급규모와 학교규모의 기준은 교육감의 권한으로 정해지게 된다. 동법 제52조 학생배치계획 역시 교육감의 권한으로 명시하고 있는데 “교육감은 그가 관할하는 학교에 학생을 적절하게 배치할 수 있도록 학년도별로 학생배치계획을 수립해야 한다”로 되어있다. 즉 우리나라의 학교규모와 학급규모는 지역의 여건을 고려하여 학년도별로 시·도의 교육감이 제시함을 알 수 있다.

학교 통·폐합과 관련해서는 지방교육자치에 관한 법률 제20조 제5호에서 “학교와 기타 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항에 대해 교육감이 사무를 관장한다”고 하였다. 이는 소규모 학교 통합에 대한 직접적인 권한과 책임이 교육감에게 있음을 나타내는 것이라 볼 수 있다. 소규모학교 통합의 법적 근거는 초중등교육법 제30조 제1항¹¹⁾과 초중등교육법시행령 제56조 제1항¹²⁾이다. 이 규정은 학교를 통합하고자 할 때

9) 교육기본법 제9조 ① “유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다” 동법 제11조 ① “국가 및 지방자치단체는 학교 및 사회교육시설을 설립·경영한다”

10) 사실 상위법인 초중등교육법 제24조 제3항에 관련법이 명시되어 있다. “학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”

11) 초중등교육법 제30조 ①. “학교의 설립자·경영자는 효율적인 학교 운영을 위하여 필요하면 지역 실정에 따라 초등학교·중학교, 중학교·고등학교 또는 초등학교·중학교·고등학교의 시설·설비 및 교원 등을 통합하여 운영할 수 있다.”

12) 초중등교육법시행령 제56조 ① “학교의 설립·경영자는 법 제30조제1항의 규정에 의하여 학교를 통합하여 운영하고자 할 때에는 학교의 규모, 학생의 통학거리 및

에는 지역실정 및 지역주민의 의사 등 교육여건을 고려하여야 한다고 하여 학부모를 비롯한 지역주민의 의사가 충분히 반영되어야 함을 법적으로 나타내고 있다.

적정규모 학교와 관련해서는 현재 우리나라의 법령상에 적정규모에 대한 기준이 제시되고 있지 않다. 또한 1980년대 초부터 진행되고 있는 소규모학교 통·폐합과 관련된 법정 기준 역시 제시되어 있지 않다.

3. 학교 적정규모 관련 제도 및 정책 현황

우리나라의 학교규모 관련 정책은, 과대·과밀학교 문제를 해결하기 위한 학급당 학생수 감축 정책과 소규모학교 문제를 해결하기 위한 소규모학교 통·폐합 정책의 두 가지 축으로 전개되어 왔다.

〈표 3〉 학교 적정규모 관련 제도 주요 내용 분류

구분	관련 규정	내용
학교 규모 관련 기준	학생수용배치계획	학교 학급당 학생수 제시 학교 신설계획
학교 통·폐합 기준	시·도교육청 적정규모학교육성계획 지방교육재정교부금법시행규칙	소규모학교 통·폐합 기준 제시 적정규모학교 육성 대상 학교 제시 학교·학급 통·폐합 및 신설 대체 이전 지원

1) 과대·과밀학교 해소 정책

먼저 과대·과밀학교 문제의 해소를 위해 정부는 1981년 초·중등교육 여건개선 계획, 1989년 교육환경개선특별회계법 제정, 1999년 교육발전 5개년 계획과 2001년 7·20 교육여건개선사업 등의 정책을 추진하여 왔다. 현 정부 역시 학급당 학생수를 OECD 국가 상위수준으로 감축하고자 하는 계획을 중점적으로 추진하고 있다. 이러한 정부의 교육여건 개선 정책과 저출산 등의 이유로 1980년 51.5명이던 학급당 학생수는 2013년 초등학교 26.3명, 중학교 34.0명으로 많이 감소됨을 볼 수 있다.

당해 통합운영대상학교가 소재하는 지역주민의 의사 등 교육여건을 고려하여야 한다.”

그러나 이와 같은 정책들이 기존 학교 내에 학급을 증설하여 학급당 학생수를 경감시키는 방식으로 진행된다 보니 오히려 학교당 학생수는 더 많아지는 결과를 초래하여 과대학교의 문제를 야기시키고 있다. 이유경¹³⁾이 지적하였듯이 도시의 과대·과밀학교 문제는 교실 신·증축과 학교의 분리·신설이라는 막대한 재정 소요가 동반되는 정책과제를 안고 있다.

각 시·도교육청은 이와 같은 맥락에서 매해년도 학교배치기준을 5년 단위로 계획하고 있다. 예를 들어 제주특별자치도교육청에서는 학령인구 감소와 더불어 OECD 수준에 걸맞는 학급규모를 유지하고자 하는 정책 목표를 고려하여 2017년까지 단위 학급당 23명을 수용하는 것을 목표로 하여 연도별 학생배치기준을 정하고 있다. <표 4>는 2014학년도 각 시·도별 학생배치 지표이다.

<표 4> 2014학년도 각 시·도별 학교급별 학생배치 지표

(학년별 기준이 다른 경우 2014학년도 신입생 기준 명시)

구 분	초등학교	중학교	구 분	초등학교			중학교		
				시	읍	면	시	읍	면
서울	27	33	경기	30-32			36-37		
부산	26	33	강원	30	24		32	30	
대구	24	29	충북	27			32	30	
인천	26.5	33	충남	30	29	27	35	34	33
광주	26.4	33	전북	29	28	26	35	33	30
대전	25	32	전남	30	27	25	36	35	33
울산	26	29	경북	30	26		34	32	
세종	25	25	경남	27			33		31
			제주	29	27	27	35	32	32

* 출처 : 대한민국 정보공개 포털 (<http://wonmun.open.go.kr>)을 통해 17개 시도교육청 자료를 요청·수집·분석함

<표 4>에서 보면 각 시·도별로 또, 시지역과 읍·면지역별로 배치기준을 달리함을 알 수 있다. 경기도의 경우 초등학교 학급당 학생수 배치기준이 30-32명인 반면, 강원도의 읍·면지역은 24명으로 경기도와 비교

13) 이유경, 「초·중학교 경제적 규모의 추정 연구」, 박사학위논문, 전북대학교, 2008, 2쪽.

하여 최대 8명의 차이가 난다. 반면, 세종시의 경우는 예외로 행복도시 개발계획에 의거 시설학교 기준을 학급당 학생수 25명으로 세우고 재정이 교부되고 있다¹⁴⁾.

2) 소규모 학교 통·폐합 정책

반면 소규모 학교 문제는 1982년부터 '소규모 학교 통·폐합 계획'을 통해 추진해 오고 있다. 정부는 소규모 학교 통·폐합 정책의 추진배경을 '농산어촌 지역의 소규모학교를 적정규모로 통·폐합하여 교육과정 운영을 정상화함으로써 학생의 학습권 보장 및 학교의 교육력을 제고하기 위해'서 라고 밝히고 있다. 소규모 학교 통·폐합 정책이 시작된 지난 1982년부터 2011년까지 총 5,509개교가 통·폐합되었다. 본교가 폐지된 것은 1,328개교(24.1%), 분교장이 폐지된 것은 2,362개교(42.9%), 분교장으로 개편된 것은 1,819개교(33.0%)이다.

〈표 5〉 소규모 학교 통·폐합 정책 추진 과정

구분	통·폐합 기준	정책 주체 및 지원	통폐합 학교수
1단계 1982-1998	81년 9월 180명 기준 93년 9월 100명 권장	시도교육청 자체 추진 영세 사학의 해산 특례 조항	3,743개교
2단계 1999	98년 8월 100명 기준 제시	정부 재정 지원(2,577억원) - 본교 폐지·통합운영(5억원), 분교장 폐지(2억원), 분교장 개편(2천만원)	971개교 (통·폐합 피크)
3단계 2000-2005	본교·학생수 100명 이하 분교장·학생수 20명 이하 1면 1본교 원칙 유지	교육부 기준 제시, 시도교육청 자율 추진 통·폐합 성과 과거에 비해 감소; 작은학교 사례 출발	558개교
4단계 2006-2013	2005년 국정현안조정회의 통·폐합 추진 결정 2006년 60명 기준 제시 제의학교 도서 벽지 지역, 반대 심한 지역, 학생수 증가 예상 지역, 대안교육 특성화 학교	중앙정부 통·폐합 재추진 : 농산어촌소규모학교 통·폐합과 적정규모학교 육성계획 수립 - 본교 폐지·통합운영(10억원) - 분교장 폐지(3억원) - 분교장 개편(2천만원)	394개교

14) 여기서 한 가지 주목할 점은 학급당 학생수가 점차 감소되고 있다하더라도 학교 신증설을 위한 교육부의 예산 교부 기준은 여전히 학급당 학생수 35명을 기준으로 한다. 중기지방교육재정 계획 수립을 위한 학생 수용 및 학교설립 지원기준(2006.7.24)에 따르면 신설학교 설립 규모는 학급당 학생수 35명의 기준으로 초등학교 36-48학급, 중·고등학교 24-36학급이다.

5단계 2012-	통·폐합기준 각시도 교육감에게 이양	초중등교육법시행령 개정 통·폐합 지원금 확대 - 본교 폐지·통합운영(30억원) - 분교장 폐지(10억원) - 분교장 개편(1억원)	57개교
--------------	------------------------	--	------

*출처: 이해영 외, 농산어촌 소규모 학교 통·폐합 효과 분석, (한국교육개발원, 2010), 47면에 5단계를 추가하여 재구성함.

소규모 학교 통·폐합 정책의 추진 과정을 살펴보면 크게 5시기로 구분 지을 수 있는데, 이는 소규모 학교 통·폐합 정책을 통·폐합 기준, 통·폐합 추진 주체와 통·폐합 학교에 대한 지원 등을 고려하여 시기를 구분한 것으로 구체적인 내용은 위의 <표 5>와 같다. 여기서 주목할 만한 특징은 통·폐합의 기준이 되는 학생수이다. 1단계 추진시기인 1981년 9월에는 180명, 1993년 9월에는 100명, 2005년까지는 100명이 통·폐합 기준이었고, 4단계 추진시기인 2006년 이후부터는 60명으로 점차 낮아지고 있다. 현재 소규모학교 통·폐합 기준은 시·도교육감이 지역의 실정에 따라 정하도록 하고 있다.

각 시·도별 학교 통·폐합 기준은 아래와 같다.

<표 6> 시·도교육청별 소규모학교 통·폐합 기준 (2013년)

시도	기준		학부모 등 동의
	대상기준	제외기준	
서울·부산·대구·광주·울산·세종 : 적정규모학교 육성계획 없음			
인천	- 본교 : 60명 이하 - 분교장 : 20명 이하	- 초등학교중 1면1교 본교 유지 - 도서벽지 중 학교 유지가 불가피한 경우 - 대안교육 특성화학교 통합운영학교, 사립학교, 학생수 증가 예상지역 - 학부모 및 지역주민의 반대가 심한지역(1/2이상반대)	학부모 50% 이상 동의
대전	• 통·폐합대상 - 농촌: 학생수 60명 이하 - 도시: 학생수 200명 이하 • 분교장 개편 - 농촌: 5학급 이하 - 도시: 학생수 100명 이하 • 폐지: 학부모 75%이상 찬성	- 학생수가 증가할 것으로 예상되는 학교 - 통·폐합시 대중교통을 이용 할 때 통학거리가 60분을 초과하는 학교 (단, 농촌지역 4학급 분교장, 도시지역 60명 미만 분교장 학부모 찬성여부 관계없이 폐교)	본교 학부모 75% 이상, 분교장 학부모 2/3 이상 찬성시 폐지

경기	<ul style="list-style-type: none"> - 읍·면지역 : 60명 이하 - 도시지역 : 200명 이하 - 분교장 : 20명 이하 ※우선추진: 학생수 20명 이하 분교 및 분교장 	<ul style="list-style-type: none"> - 1면 1교 유지 원칙 - 혁신·전원·자율·통합·대안학교 등 특성화 및 육성 학교 - 통학여건 고려 대상 학교 - 학생수 증가 예상 학교 - 도서·벽지·접적지역 - 기타 학교 유지가 불가피한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모 50% 이상 동의시 통·폐합 추진 학부모 80% 이상 동의시 통·폐합 선정
강원	<ul style="list-style-type: none"> - 분교 : 15명 이하 - 분교장 : 5명 이하 - 20명 이하 분교장개편 (60명 이하는 50%) ※ 기준의 학교중 여건이 조성되어 희망하는 학교는 추진 	<ul style="list-style-type: none"> - 1면 1교 유지(초) - 통학여건 및 지역특수성상 학교유지가 불가피한 경우 - 학생수 증가 예상 학교 - 통합운영학교, 대안학교, 사립학교 	<ul style="list-style-type: none"> 대다수가 통합할 경우만 통합 학교 살리기 사업과 연계
충북	<ul style="list-style-type: none"> • 농촌지역 - 초등학교 : 분교 50명 이하, 분교장 : 20명 이하 • 중·고등학교 : 60명 이하 • 도시지역: 200명 이하 	<ul style="list-style-type: none"> - 1면 1교 유지 원칙(초등학교, 분교) (* 단, 학생수 20명 이하는 통·폐합) - 학부모가 반대하는 경우 - 학생수 증가 예상학교 - 여건상 학교유지 불가피한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모의 60% 이상 찬성시 통·폐합, 학생수 10명 이하는 동의절차 생략
충남	<ul style="list-style-type: none"> - 대상교 : 60명 이하 학교 - 우선추진 : 북식학급운영교 	<ul style="list-style-type: none"> - 1면 1교 - 도서 벽지(지역실정 고려), 통합학교, 특성화교, 개발예정 지역 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모 60% 이상 동의
전북	'농어촌 작은학교 희망찾기' 정책에 따라 소규모학교 통·폐합은 추진하고 있지 않음		
전남	<ul style="list-style-type: none"> • 초등 - 분교: 도서 50명 이하, 육지 60명 이하, 분교장 : 20명 이하 • 중등 - 분교 : 1면 1교는 50명 이하, 1면 2교는 60명 이하, 분교장 : 전채 • 고등학교 : 60명 이하 	<ul style="list-style-type: none"> - 1면 1교(초)분교장 포함 - 1도서 1교(초)분교장 포함 - 병설·통합운영학교 - 학생수 증가 예상학교 	
경북	<ul style="list-style-type: none"> - 대상교 : 60명 이하 - 중점추진 : 분교 15명, 분교 10명 이하 - 200명 이하 도심 공동화 학교 	<ul style="list-style-type: none"> - 학생수 증가 예상 학교 - 도서벽지 및 통학여건상 학교유지가 불가피한 경우 	<ul style="list-style-type: none"> 학부모 2/3이상 동의
경남	<ul style="list-style-type: none"> - 일반지역 : 학생수 60명 이하 - 분교장 개편, 30명 이하 폐지 - 도서벽지 : 25명이하 분교장 개편, 10명 이하 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 1면 1교(초) - 도서·벽지로서 통학여건 등 학교유지 불가피한 경우 - 5년 이내 학생증가 예상 학교 	<ul style="list-style-type: none"> 분교장 개편: 학부모 75% 이상 동의시 폐교 폐지: 학부모 75% 이상 반대시 유보
제주	<ul style="list-style-type: none"> - 학생수 60명 이하 분교는 분교장으로 개편, 학생수 20명 이하 분교 및 분교장은 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> - 학생수 증가예상 학교 - 1면 1교(초등, 분교)원칙 대상 학교 	

*출처: 대한민국 정보공개 포털 (<http://wonmun.open.go.kr>)을 통해 17개 시도교육청 자료를 요청·수집·분석함

<표 6>을 보면 소규모학교 통·폐합 기준이 17개 시·도별로 차이가

있음을 알 수 있다. 교육부에서 제시한 학교 학생수 60명을 기준으로 삼는 시·도가 있는가 하면, 학생수 50명을 기준으로 하는 지역(충청북도)과 학생수 15명을 통·폐합 기준으로 삼는 지역(강원도)이 있다. 전라북도의 경우 통·폐합 대상학교가 있지만 정책의 변화로 소규모학교 통·폐합을 추진하고 있지 않았고, 강원도 역시 작은학교 희망만들기 사업을 강조하면서 통·폐합 대상학교(학생수 15명 이하)라고 하더라도 사업대상 학교로 선정되면 통·폐합 대상학교에서 제외시키고 있다. 제주 지역 역시 대상학교는 있으나 제주특별자치도 도립학교 설치 조례를 통하여 통·폐합 논의를 2015년 이후로 미루어 놓은 상황이다.

적정 학교규모의 논의는 소규모학교 통·폐합과 직결되는 최저수준의 학교규모에 대한 문제로 연결된다. 2012년 교육부는 적정규모 학교에 대한 기준을 시행령에 명시하려 제안¹⁵⁾한 바 있다.

III. 학교 적정규모 관련 법제의 규범적 타당성 분석

1. 학교 적정규모 관련 법제의 쟁점 분석

1) 지역에 따른 교육기회 불평등

학교 적정규모 관련 법제와 관련하여 가장 큰 문제는 지역에 따른 교육기회의 차별이다. 학교규모와 학교설립 및 통·폐합은 교육감의 권한으로 각 시도교육청마다 다른 기준에 의해 추진되고 있는 상황이다. 교육감의 권한이 제한적이긴 하지만 지역의 여건과 교육감의 정책 지향에 따라 학생배치기준과 학교 통·폐합 기준이 다르다. 특히 학교 통·폐합과 관련해서는 시도교육청별로 그 기준이 상이하다. 학교설립에 있어서도

15) 교육부는 초·중등교육법시행령 개정안을 통해 적정규모 학교에 대한 최소 기준을 적정규모 학급수(초·중 6, 고 9) 및 학급당 학생수(20명이상)으로 입법예고 하였으나 학교별 학급수 및 학급당 학생수 기준을 명확히 명시할 경우 파생되는 여러 가지 문제로 인해 “학교의 학급수 및 학급당 학생수는 정상적인 교육과정 운영과 해당 학교 교사의 적정한 수업시수 등을 고려하여 교육감이 정한다”로 수정·공고(2013.2.15)하였다.

학급당 학생수 25명으로 기준이 설정된 세종시와 교육부의 기준인 학급당 학생수 35명을 받아들이는 나머지 시도는 교육여건에서도 차이를 보인다. 소규모학교를 바라보는 시각 역시 시도교육청 마다 다른 것이 사실이다. 작은 학교에 대한 조례를 제정¹⁶⁾하고 지원을 하는 지역과 그렇지 않은 지역에 대한 차별도 우려된다. 지역에 따른 교육기회 불평등은 각 시도교육청의 정책의 차이에서 기인되기도 하지만 더욱 근본적인 것은 도시와 농어촌 지역의 교육기회의 불평등이다. 이러한 이유에서 소규모 학교가 많은 농산어촌 교육의 육성을 위해 국회의원들의 농산어촌 교육 특별법안 발의가 2008년부터 계속적으로 추진¹⁷⁾되고 있다.

즉 이러한 차이는 균등한 교육을 받을 기회를 보장하는 헌법 제31조 1항의 취지에 어긋난다. 교육기본법 역시 제4조 1항에서 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다”라고 하여 교육기회 균등을 보장하고 있다. 게다가 동법 제4조 2항에서는 “국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다”고 하고 있다. 이는 국가와 지방자치단체의 균등한 교육 기회 보장 의무를 강조하는 조항들이다.

2) 학교 통·폐합 기준의 적합성 문제

교육부의 ‘소규모학교 통·폐합 및 적정규모 학교 육성 계획’을 통해 통폐합 기준 및 정책 방향을 제시하고 있다. 교육부에서는 <표 5>에서 보듯 소규모 학교 통·폐합 기준으로 1981년 180명, 1999년 100명, 2006년 60명을 제시하여 왔다. 이는 적정규모 학교를 육성하기 위한 소규모

16) 작은학교 관련 지원 조례 :

광주광역시 농촌소규모학교 및 초등학교병설유치원 지원에 관한 조례.1); 청북도, ‘충북도 농·산촌지역 작은 학교 지원에 관한 조례’(2012.7.6); 원도 작은 학교 지원에 관한 조례’ (2013. 5. 10); ‘제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례’ (2014.3.18)

17) 농산어촌 교육 특별법안 발의 상황

이윤석의원안(2008.8.발의), 강기갑의원안(2008.12.발의), 김영진의원안(2009.4.발의) 김춘진의원안(2010.8.발의), 정진후의원안(2012.11.발의), 이낙연의원안(2012.12.발의)

학교 통·폐합 기준이 자의적임을 보여주는 예이다. 또한 이러한 기준들은 정책방향에 따라 달라질 수 있음도 보여주고 있다. 교육부와 시·도교육청의 정책에 따라 학생들의 교육받을 권리의 기준이 바뀌고 있는 것이다.

3) 적정규모와 학교편제에 관한 국가 차원의 기준 명시의 필요성
 현재 우리나라의 법률상에는 적정 학교규모에 대한 규정이 없다¹⁸⁾. 이와 관련하여 초·중등교육법 일부개정법률안¹⁹⁾(2014.3.3, 이인영의원대표발의안)이 제안되고 있지만 적정규모와 학교편제를 법률로 지정한다는 것은 일률적이고 획일적인 교육환경 조성과 교육자치에 반할 위험이 있다. 그러나 현재와 같은 교육감 권한 체제 안에서는 지역간 학교설립 기준의 차이, 통·폐합 정책의 차이 등 학생의 학습권과 직접적으로 관련이 있는 학교준폐와 학교환경의 차이가 생겨날 수밖에 없다. 따라서 학생들의 학습권 보호 차원에서 학교규모에 대한 국가적 기준 마련은 필요한 시점이다.

4) 교육감 권한의 한계

앞에서도 언급했듯이 우리나라 학교규모·학급규모 설정은 초중등교육법시행령 제51조에 의해, 학교설립 및 소규모학교 통·폐합의 기준 설정은 지방교육자치에 관한 법률 제20조²⁰⁾에 의해 그 권한이 교육감에게

18) 학교설립을 위한 '학교용지 확보 등에 관한 특례법 시행령'에 따르면 '적정한 규모의 학교용지라 함은 초등학교 36학급, 중학교 24학급, 고등학교 24학급 미만인 학교의 설립에 필요한 학교용지를 말한다'라고 하고 있다. 그러나 이와 같은 기준들은 단지 학교 용지 마련 및 재정 지원 기준일뿐 학교 설립이나 학교규모를 결정짓는 법적 근거라 하기에는 적절치 않다.

19) 초·중등교육법 일부개정법률안(2014.3.3, 이인영의원대표발의안) 제안이유 : 적정 규모의 학교에 관한 지표 마련, 지표 개발을 위한 적정규모학교지표 심의위원회 구성·운영, 학교의 규모 실태조사, 학생배치계획·수립 및 지원에 관한 규정 등을 초·중등교육법에 명시하여 적정 규모의 학교를 육성하고 학생의 학습권을 보장하기 위함:

20) 지방교육자치에 관한 법률 제20조에서는 시·도교육감이 해당지역 내 학생 수, 인접지역 내 기존학교의 시설규모, 학생 수, 통학여건, 학교 신설시 필요한 교원 확보 및 개교 후 학교 운영에 필요한 예산 확보 가능 여부 등을 종합적으로 판단하여 결정한다고 하고 있다.

있다. 교육자치의 원리를 놓고 봤을 때 지역의 여건을 고려할 수 있는 바람직한 권한 이양이라 할 수 있다. 그러나 정작 학생수 규모와 학교설립 및 통·폐합은 막대한 예산과 교사 수급을 고려해야 하는 것이고 이는 교육부의 교사수급 정책과 예산교부 등을 통해 이루어지는 것이기 때문에 교육감의 권한은 제한적일 수밖에 없다.

2. 소규모학교 통·폐합 관련 대법원 판례 분석

1) 판결 내용

이 사건은 경기도 교육청측이 예산과 학사운영상의 이유로 1994년 2월 두밀분교를 폐교하고 재학생 전원을 본교인 상색국민학교에서 교육받도록 하자 학부모들이 경기도 교육감을 상대로 폐교처분 취소소송을 낸데 이어 경기도 의회를 상대로 조례무효확인 소송을 내는 등 교육당국과 학부모가 두밀분교의 존폐여부를 둘러싸고 2년 6개월 동안 법정공방을 이어온 사건이다.

원심재판(서울고등법원 94구 11554호)의 판결요지는 ‘통·폐합으로 원고들이 교육을 받을 길을 완전히 봉쇄하는 것이 아니고 아동들이 상색초등학교에서 교육을 받음으로서 통학조건은 다소 불리해지나 내용이 더욱 충실한 교육을 받을 수 있는 점을 고려하면 이와 같은 통·폐합으로 인해 두밀분교의 학생들인 원고들의 교육을 받을 권리 내지는 의무교육을 받을 헌법상 권리가 침해당했다고 볼 수 없다’는 것이다.

결론적으로 대법원은 경기도 가평군 두밀분교생 17명의 학부모들이 경기도 교육청을 상대로 낸 폐교처분취소 청구소송 상고심에서 폐교처분은 정당하다며 원고패소판결을 내린 원심을 확정(95누7994, 1996.9.20)하였다.

2) 판례 분석

이와 같은 법규적 측면에서 소규모학교 통합은 경우에 따라 헌법상 보장되고 있는 평등권의 본질적인 내용을 침해할 수 있다는 지적이다²¹⁾.

21) 참교육 학부모회, 1996을 차수법, 「농어촌 소규모 초등학교 통합 정책 평가」, 2006, 68-69쪽에서 재인용.

첫째, 소규모학교 통합이 시·도 조례에 의하여 이루어졌고 그 판단에 대한 재량권이 인정되어야 하나, 학교 통합을 통해 교육조건과 이를 뒷받침하는 재정조건, 더 나아가 당해학교의 역사 및 지역에서의 역할, 향후 학생수 증감전망 등을 종합적으로 고려할 때 재량권의 범위를 넘어서서 특정인의 교육을 받을 권리나 의무교육을 받을 권리를 침해하였다고 보이는 경우 통합 관련 조례는 위법한 것이다. 둘째, 학습권이란 한마디로 학생들이 적정규모학교에서 질 높은 교육기회를 제공받을 권리를 말하는 것인데 과대학교, 과밀학급으로 인한 문제점 역시 심각한 상황인 점을 고려해 볼 때 소규모학교가 보다 더 교육적인 효과를 높일 수도 있다. 셋째, 학생들의 학습권은 언제, 어떠한 경우라도 보장이 되어야 한다는 측면에서 볼 때 소규모학교의 무분별한 통합은 경우에 따라서는 교육기본법 등 교육 관련법이 국가 또는 지방자치단체에 대하여 학습권 보장, 차별금지, 주민참여의 보장 및 민의 존중, 교육재정의 안정적 확보 의무 등을 부과하고 있는 근본취지와 상충될 수 있다.

두밀분교의 대법원 판례는 교육감의 학교 폐교 처분은 절차상 정당했고 학생들은 다른 초등학교로의 전학을 통해 더 좋은 여건에서 학습할 수 있게 되어 학습권을 침해당한 것이 아니다라고 요약할 수 있다. 그러나 여전히 교육기본법 제4조 1항의 교육기회 균등과 2항의 이를 위한 국가와 지방자치단체의 의무 사항의 문제는 제기되고 있다.

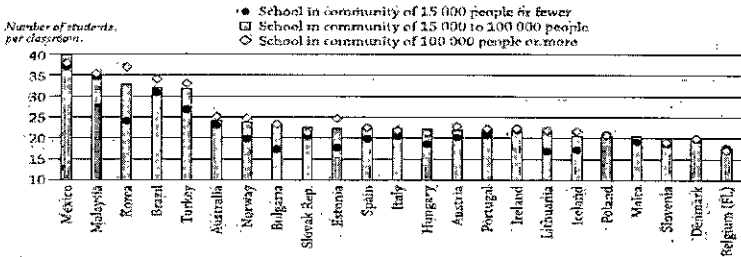
IV. 사실적 실효성에 대한 논의

1. 학교규모의 현황 및 특징 측면

우리나라의 2013년 현재 학급당 학생 수는 초등학교 26.3명, 중학교 34.0명이다. 이는 2013년 OECD 학급당 평균 학생수인 초등 21.2명, 중등 23.3명보다 많으나, 1980년 51.5명, 2000년 35.8명에 이르던 초등학교 학급당 평균 학생수와 비교해 보면 많은 감소를 보이고 있음을 알 수 있다(교육통계연보, 2013). 그러나 이러한 감소추세가 정부의 학급당 학생수 감축 사업에 대한 성과인지 학생수 자연감소로 인한 효과인지에

대해서는 구체적인 연구가 필요하겠다.

여기서 한 가지 주목할 점은 우리나라의 학급당 평균 학생수는 지역적 격차가 큰 수치라는 것이다. 2013 OECD 교육지표에서는 각 국가들의 학급당 학생수 차이를 <그림 1>과 같이 지역의 규모에 따라 분석하고 있다.



<그림 1> 중학교 지역규모별 평균 학급 규모 (2008)

*출처 : 2013 OECD 교육지표

대부분의 국가에서, 학급당 학생수는 학교가 위치한 지역의 주민 수에 따라 다양하게 나타남을 알 수 있는데, <그림 2>에 제시된 국가의 절반에서 지역 규모와 더불어 학급당 학생수는 증가하였다. 특히 우리나라에서는 지역 간 학급당 학생수의 차이가 확연하다. 우리나라의 지역에 따른 초등학교 규모의 차이는 <표 7>와 <표 8>에서 보다 구체적으로 보여진다.

<표 7> 지역별 초등학교 학급수별 학교수 (2013년)

지역규모 \ 학급수		학교당 평균 학급수	학교당 평균 학생수	6학급 이하	7-12 학급	13-18 학급	19-24 학급	25-36 학급	37-42 학급	43-48 학급	49 학급이상
전체		20.3	470.8	1,228	1,101	633	720	1,357	481	266	127
지역 규모	특별/광역시	28.9	689.2	26	92	190	298	627	218	144	67
	중소도시	25.9	676.2	75	168	257	304	580	200	104	50
	읍·면지역	11.1	201.9	893	752	179	114	149	62	18	9
	도서벽지	7.8	71.3	234	89	7	4	1	1	-	1

*출처: 2013 교육통계연보

〈표 8〉 초등학교 학생수별 학교수 (2013년) ()는 분교장 수

구분	- 30명	31-60	61-100	100-200	201-800	801-1000	1000-
총 계	394(258)	794(13)	620(5)	433(2)	2,318	653	701
서울	-	-	-	12	320	109	156
부산	1	9	10	30	189	40	23
대구	1	2	6	9	139	35	27
인천	5(10)	10(1)	7	6	130	50	32
광주	1(1)	5	5(1)	10	83	25	20
대전	-	4(1)	6	3(1)	78	29	23
울산	1(2)	7	7	8	62	22	11
세종	1	2	5	3	9	-	2
경기	6(22)	61(6)	102(2)	84(1)	543	175	216
강원	63(46)	92	52	33	79	14	18
충북	19(10)	56(2)	52(1)	15	77	16	24
충남	26(16)	112	77	45	98	22	26
전북	71(6)	115	56	32	98	18	24
전남	46(73)	117	84(1)	46	98	24	11
경북	88(47)	101(1)	68	41	124	24	31
경.남	64(18)	83(1)	56	40	158	48	44
제주	1(7)	18(1)	27	16	33	2	13

*출처: 2013 교육통계연보

이상의 자료들을 통해 우리나라의 경우 다른 나라와 비교하여 지역별 학교규모의 차이가 크며 특히 대도시의 과대·과밀학교의 문제와 농촌지역의 소규모학교 문제가 학급당 학생수의 감소에도 불구하고 여전히 산재하여 있음을 볼 수 있다. 또한 교육부의 소규모학교 통·폐합 기준선인 학생수 60명 이하의 학교가 많은 수를 차지하는 지역도 많다. 따라서 <표 6>처럼 각 시도교육청별 통·폐합 기준이 달리 나타날 수밖에 없는 것인지도 모른다. 그렇다면 2006년부터 제시되고 있는 교육부의 학생수 60명 이하의 소규모학교 통·폐합 기준은 사실적으로 실효성이 없는 기준이라 하겠다.

위의 <표 7>과 <표 8>에서 나타나는 또 다른 문제점은 과대학교이다. 43학급 이상, 800명 이상의 학교들이 대도시를 중심으로 많은 수를 차지하고 있다. 소규모학교에서 교육효과성이나 교육재정 효율성 문제도 있지만 대규모 학교에서의 교육효과성 문제는 이견이 없을 정도로

심각하다. 이러한 과대학교의 문제는 학급당 학생수만을 고려하며 진행된 과대·과밀학교 해소 정책에서 기인한 것이라 할 수 있다. 앞에서도 이야기되었지만 현행법상 학교규모를 규정짓는 법령은 없다. 학급당 학생수의 최저 한계선을 정하는 것과 전체 학생수의 한계선을 정하는 부분 역시 논의되어야 할 사항이다.

사실 예전 교육법에는 학급수와 학생수에 관련 규정이 있었다. 1952년 제정된 교육법시행령 제92조는 “국민학교의 학급수는 학년당 6학급 이하, 학생수는 학급당 60명이하”를 기준으로 명시하고 있고, 중학교는 동법 제114조에서 “학급수는 학년당 6학급이하로 학생수는 학급당 50인 이하로 한다. 특별한 사정이 있는 경우에는 문교부장관의 인가를 받아 학급수 또는 학생수를 증가할 수 있다. 단, 학생수는 학급당 60인을 초과할 수 없다”고 규정하고 있다. 이 기준은 1968년 중학교의 경우 “학급당 70인이하”로 늘었다가, 1987년에는 “국민학교의 학생수는 학급당 50인이하”로, “중학교는 50인 이하”로 줄여 명시되었다. 이 법이 당시 실효성이 있었는가에 대해서는 문제를 제기²²⁾할 수 있겠으나 요즘 학교 적정규모에 대한 논의가 소규모학교 통·폐합과 관련된 논의로 치중되고 있는 상황에서 과대·과밀학교의 문제와 이를 해소하기 위한 기준 마련의 필요성은 제기된다 하겠다.

2. 학교 적정규모 육성 정책에 관한 인식 측면

적정규모 학교 육성 정책에 관한 인식분석은 선행연구에서 지적된 내

22) 공은배 등(앞의 책, 29쪽, 32쪽)에 따르면, 당시 규모에 관한 법규상의 규정은 학급 규모를 결정하는데 있어서 하나의 지침이 되어야 함에도 불구하고, 현실적으로 명문화된 규정에 지나지 않는다. 학급규모에 관한 규정, 즉 학급당 학생수 60명은 1984년 당시의 전국 평균 47명 보다 13명을 상회하고 있으며, 대도시의 56.8명 보다도 상회하는 것이다. 따라서 당시 학급 규모에 관한 규정은 현실적으로 학급 규모를 결정하는데 지침이 되고 있지 못하였다. 중학교 역시 1970년대 중학교 학생이 급격히 증가하면서 중학교 수용 능력이 이를 감당하기 어렵게 되자 학급 규모를 60명에서 70명으로 조정한 것이다. 중학교의 학급 규모에 관한 규정도 현실적으로 학급 규모를 결정하는 중요한 지침이라기 보다는 명문화된 규정에 불과하였다.

용들을 분석하였다. 학교규모와 학교 통·폐합에 관한 교육감 권한 관계, 이제까지 추진된 학교 설립·배치 기준 등에 대한 관련자들의 인식조사는 없었으나 학교 통·폐합 기준 학생수, 학교의 적정규모 수준, 학교 통·폐합 정책 등에 대한 관련자들의 인식조사는 선행연구에서 찾아볼 수 있었다.

차수범(2006)²³⁾은 통합 기준 학생수에 대해서 50.2%가 ‘50명 이하’라고 응답하였으며, 교육효과를 고려한 학교 적정규모에 대하여는 교사·학부모는 ‘500명 이하’(27.9%), 학생은 ‘200명 이하’(26.5%)로 응답하였다고 제시하였다. 이는 당시 학교 통·폐합 기준이었던 100명보다 적은 수치로 응답자들은 교육복지 차원에서 소규모 학교를 유지하는 것을 원하는 것으로 해석할 수 있다.

소규모학교 통·폐합 정책과 관련된 인식조사를 살펴보면, 고전(2010)²⁴⁾은 제주특별자치도 교육청이 실시한 주민여론조사 결과를 인용하여 소규모학교 통폐합 정책에 대한 내용을 분석하였는데, “적정규모 학교 육성을 위한 소규모 학교 통·폐합 추진”에 대하여 반대 56%, 찬성 44%였다. 소규모 학교 통·폐합을 반대하는 이유로는 “마을에 학교가 존속되어야 한다”가 77.6%, 소규모 학교 통·폐합의 가장 큰 장애 요인으로는 “학교는 지역사회의 구심적 역할을 하므로”가 61.3%로 가장 높게 나타났다.

유경진(2009)²⁵⁾은 농어촌 지역 소규모 학교 통·폐합에 관한 연구에서 소규모 학교 교육활동 중 교사들이 가장 큰 문제점으로 꼽는 것이 과도한 업무 부담이라고 하였으며, 소규모 학교의 교육활동에 질에 대한 만족도는 그저 그렇다와 높은 편이다가 거의 비슷하게 나왔다고 하였고 학교가 지역사회의 문화센터로서의 구심적 역할을 잘 하고 있다고 하였다. 그리고 통·폐합에 대한 교사들의 인식에는 부정적인 응답이 높은 것으로 나타났고 통·폐합 후 교육여건 변화에 대한 설문에서는 긍정적인 응답이 높은 것을 밝혔다.

23) 농어촌 초등학교 교사 106명, 학부모 98명, 학생 117명, 총 321명을 대상으로 교육효과 차원의 적정규모에 대한 인식조사 결과임(차수범, 앞의 책, 116-119쪽).

24) 제주특별자치도 소규모학교 통·폐합 추진에 대한 인식조사. 학생수 100명 이하 소규모학교의 교원 103명, 학부모 94명, 지역인사 27명, 총 317명을 대상으로 함.

25) 경상북도 통폐합이 이루어진 초등학교에서 근무하는 교원 201명에 대한 인식조사.

김인숙(2012)²⁶⁾은 현재의 소규모학교 통폐합 추진방식에 대한 의견조사에서 ‘통폐합 정책과 소규모학교 살리기를 병행 추진’이 45.4%, ‘학생수 기준이 아닌 다른 방식으로 추진방식을 바꿔야한다’가 24.7%, ‘통폐합을 반대한다’가 15.9%, 즉 많은 응답자들이 학생수를 기준으로 일괄적으로 추진해오던 교육부의 통폐합 정책에 대해 부정적으로 인식하고 있다고 지적하였다. 소규모학교 통폐합을 반대하는 가장 큰 이유는 ‘지역사회 중심점 역할을 하는 지역공동체 해체 우려’가 66.7%로 가장 많았다.

종합하면, 학교 통·폐합 추진과 절차와 관련된 인식조사 결과, 통합 후의 교육적 효과 여부를 떠나 지역사회 중심점 역할을 하고 있는 학교의 폐지에 대해서는 비판적인 반응이었다. 즉 소규모학교 통·폐합과 관련된 제도와 기준들은 실효성 확보에 문제가 있는 것으로 판단된다.

V. 결론 및 제언

“모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”고 한 헌법 제31조 제1항은 학습권에 관한 조항이며, 이에 근거하여 교육의 자유와 교육청구권²⁷⁾이 성립하며, 교육의 영역에 있어서 평등권의 실현을 그 내용으로 한다. 본 논문에서는 이와 같은 헌법정신을 기초로 학교 적정규모 관련 법제들의 규범적 타당성과 사실적 실효성을 살펴보았다.

먼저 학교 적정규모 관련 법제를 분석하였는데, 학교 설치 및 규모, 통·폐합에 관한 권한은 교육감에게 있었고, 이와 관련된 기준은 법령으로 제시되어 있지 않았다. 또한 학교 적정규모와 직접적으로 관련되어 기준을 정하고 집행하는 근거는 시도교육청에서 매년 추진하고 있는 ‘학생수용배치계획’과 ‘적정규모 학교 육성계획’이었다. 이에 따라 학교 적

26) 경상북도에서 통폐합이 이루어진 학교에서 근무하는 교원 227명에 대한 인식조사.

27) 한편 허영(1995; 409-410)은 이를 독일연방 헌법재판소 판례를 근거로 교육시설에의 참여청구권이라 명명하기도 했다.

정규모와 관련해서 각 시도간에 차이가 있음을 알 수 있었다. 학교 신설과 관련해서는 대부분의 지자체가 교육부에서 예산이 교부되는 기준인 학급당 학생수 35명을 기준으로 삼고 있었으나, 예외인 경우도 있었다²⁸⁾. OECD 상위 수준의 교육환경을 만들겠다는 정부의 공약과는 달리 학급당 학생수 35명의 학교신설 기준은 30년째 유지되고 있었다. 소규모학교 통·폐합과 관련해서도 각 시도마다 그 기준과 절차가 달랐다. 교육부에서 제시하는 소규모학교 통·폐합 기준은 처음 180명에서 100명으로, 현재는 60명 이하로 제시되고 있다.

다음, 학교 적정규모 관련 법제들에 대한 규범적 타당성 분석 결과, 지역에 따른 교육기회 불평등 문제가 가장 크게 제기되었다. 교육부에서 제시한 학생수 60명을 기준으로 학교가 통·폐합되는 지역과 학생수가 작아도 재정적 지원을 받고 학교가 육성되는 지역에 사는 학생들 간의 교육기회 불균형은 헌법과 교육기본법의 교육기회 조항에 비춰 보았을 때 타당치 않은 지역간 차이이다. 그리고 180명, 100명, 60명 등으로 시기에 따라, 정책에 따라, 지역에 따라 달리 제시되고 있는 학교 통·폐합의 기준 역시 학생의 학습권 보장 차원에서 적합하다 볼 수 없다. 이에 따라 적정규모와 학교편제에 관한 국가차원의 기준 명시와 필요성이 제기된다. 그러나 종전과 같은 학생수 60명 이하는 통·폐합한다거나 학급 학생수의 최저선을 정하는 차원에서의 기준이 아닌 국가와 지자체의 학교 설립·운영·감독의 책무와 지역의 자율성을 보장하는 차원에서의 기준과 절차가 필요하겠다.

다음, 학교 적정규모 현황 및 관련자 인식을 통한 실효성 분석을 하였다. 학교 적정규모 관련 현황과 관련해서 아직도 지역단위 학교규모의 차이가 큼을 볼 수 있었고 따라서 각 시도교육청별 학생수용계획과 적정규모 육성계획이 차이가 있을 수 밖에 없음을 알 수 있었다. 즉 현재 소규모학교 통·폐합 기준이 되고 있는 학생수 60명 이하의 학교수가 절반가량이 되는 지역이 많은 상황에서 학생수 60명으로 제시된 소규모학교 통·폐합 규정은 그 실효성이 없음을 알 수 있었다. 또한 과대·과밀학교가 여전히 많은 수 존재하고 있는 상황이나 이를 규제하거나 개선하

28) 세종시는 학급당 학생수 25명을 기준으로 학교를 설립하고 있다.

는 기준은 마련되고 있지 않음도 알 수 있었다. 즉 소규모학교 통·폐합 관련 기준은 우리나라 학교 규모 실정에 맞지 않는 과도한 규정이었으며, 과대·과밀학교 문제 역시 존재하고 있는 현실에서 이를 해소할만한 기준이 필요함을 보여주고 있다.

위와 같은 학교 적정규모 관련 법제의 규범적 타당성과 사실적 실효성을 바탕으로 입법적 과제를 제안하면 다음과 같다.

학교 적정규모 육성과 관련하여 국가와 지자체의 책임 있는 역할분담이 이루어져야 한다. 교육기본법 제17조는 국가와 지자체의 학교 지도·감독권을 명시하고 있다. 이는 국가와 지자체 모두에게 학교 운영에 관한 책임이 있음을 보여주는 조항이다. 학교규모와 관련한 학생들의 학습권과 교육기회가 지역에 따라 차등 부여되고 있는 현실에서 학교규모에 대한 국가의 역할은 학교 통·폐합과 신설에 대한 통합적 절차 등을 담은 기준 마련이 될 것이고, 지자체는 이 절차에 따른 지역의 실정에 맞는 학교 규모 기준 마련 및 집행이 될 것이다. 선행연구²⁹⁾에 나타난 학교 적정규모 관련 법제의 실효성 분석에서의 가장 큰 지적사항은 소규모학교 통·폐합 과정에서의 공공성의 문제, 즉 절차의 문제였다. 기준이 되는 절차가 없으니 <표 6>에서 보듯이 교육청마다 추진 학생수, 학부모 찬성 비율, 추진 절차 등이 달랐다. 이에 대한 정부 차원의 공론화된 절차가 마련되어야 하고 이를 근거로 지역의 자율에 맞게 학교규모 관련 정책들이 추진되어야겠다.

다음, 학생수 기준에 대한 입법 문제이다. 학급당 학생수, 학교당 학생수, 통·폐합 학생수를 법적으로 제시하는 것은 오히려 지역의 자율성과 실효성을 떨어뜨릴 수 있다. 그러나 현재 그러한 국가 차원의 기준이

29) 이종원(2002)은 소규모 학교 통·폐합 추진과정에서 나타난 문제점에 관한 연구에서 학부모와 정책 추진 관계자 간의 극명한 의식차이가 통·폐합의 저항으로 나타났다. 김성필 등(2013)은 소규모 학교 통·폐합을 전개하는 과정에서 도교육청은 학교통·폐합 정책에 정당성을 부여할만한 뚜렷한 근거를 제시하지 못했고, 공론장을 형성·주도하였으나, 동등한 참여를 보장하는데 한계를 보였다고 지적하고 있다. 또한 이인희(2013)는 교육거버넌스의 관점에서 학교 적정규모화를 위해 교육부와 시도교육청은 기준을 마련하고 정책을 집행하고 있지만 이를 위한 학부모, 지역주민, 교사 등 관계자들의 참여가 부족했고 이는 절차상의 문제로 지적하고 있다.

없음으로 해서 지역간 학생의 학습권과 교육기회의 차이가 발생하고 있다. 따라서 헌법의 교육기회 균등 정신을 보장할 수 있는 학생수 기준의 입법화는 필요하다 하겠다. 그러나 지난 2012년 초·중·등 교육법 시행령 개정안처럼 학교 통·폐합의 기준 제시로 오인 받을 수 있는 최저 학생수의 제시가 아닌 예전 교육법이나 일본³⁰⁾의 경우와 같은 최고·학생수, 최대 학급수 제한선을 법적으로 명시하는 것도 고려할만하다. 이는 과대·과밀학교의 해소를 위한 하나의 방안이 될 것이다. 또한 소규모 학교 통·폐합의 기준이 되는 학생수와 학급 편성 기준 학생수는 재정투입 및 교원 수급 등 여러 가지 상황을 종합적이고 다각적인 차원에서 검토하여 집행되어야 할 사항이다. 따라서 기준 학생수의 법적 제시보다는 교육부 차원에서의 최소한의 기준과 방법적 절차에 대한 지침 마련과 이에 따른 시도교육청 차원의 자율적인 기준과 정책 집행이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로 후속연구 관련 제언을 하면 다음과 같다.

본 연구는 선행연구 고찰을 통해 학교 적정규모 관련 법제의 사실적 실효성 분석을 하였으나 좀더 논리적인 연구와 앞으로의 정책 방향 제시를 위해 전국차원의 법 인식 조사가 이루어져야겠다.

다음, 학교 적정규모 관련 법제의 타당성 분석을 위한 판례분석의 범위를 좀 더 넓힐 필요가 있겠다. 교육의 기회균등과 관련한 판례들의 분석은 두밀분교 판례를 좀 더 논리적으로 분석하고 학교 적정규모 관련 법제들의 규범적 타당성을 논의하는데 도움이 될 것이다.

30) 일본의 경우는 2011년 ‘공립 의무 교육 계 학교의 학급 편제 및 교직원 정수의 표준 관한 법률’ 개정을 통해 학급당 학생수를 40명에서 35명으로 명시하고 있다. 「公立義務教育諸學校の學級編制及び教職員定數の標準に關する法律」(第3條第2項)

참고문헌

- 강가인, 「학교규모에 따른 초등학교 교사의 직무스트레스 차이에 관한 연구」, 서울교육대학교 석사학위논문, 2012.
- 강호감, 「초·중·고등학교 적정규모 학급에 관한 연구」, 교육인적자원부, 2002.
- 고전, 『학교신설수요 적정관리 방안 개발 연구』, 한국교육개발원, 2010.
- 고전, 「학교운영위원회 관련 법제에 관한 교육법학적 논의」, 『교육법학연구』 25(2), 2013.
- 공은배, 한만길, 이은영, 『학교·학급의 적정규모』, 한국교육개발원, 1984.
- 교육인적자원부, 『농산어촌 소규모학교 통·폐합과 적정규모학교 육성계획』, 2006.
- 국회교육과학기술위원회, 『농산어촌 교육발전·복지·지원 특별법안 및 소규모 학교 활성화 등에 관한 법률안에 대한 공청회 자료집』, 2011.
- 김병윤, 「초등학교 학급·학교규모와 학생수용지표 관계 연구」, 『교육연구논총』 30(2), 2009.
- 김선필, 정영신, 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』 43, 2013.
- 김인숙, 「소규모학교 통폐합 효과분석에 의한 농산어촌 학교 발전 방안 연구」, 한국교원대학교 석사학위논문, 2012.
- 박삼철, 「극소규모학교 통·폐합정책의 대안탐색」, 『교육행정학연구』 30(4), 2012.
- 박선하, 「소규모학교의 통·폐합 관계요인 분석」, 동인대학교 박사학위논문, 1996.
- 박종탁, 「농촌지역 소규모 통·폐합학교 운영 효율화 방안 연구 -전라북도교육청 소재 통·폐합학교를 대상으로」, 한국교원대학교 석사학위논문, 2011.
- 배미라, 「학교규모에 따른 초등학교 교사문화의 차이에 관한 질적 연구」, 고려대학교 석사학위 논문, 2006.
- 백성준, 『학교·학급규모 적정화와 재정 대책』, 한국교육개발원, 1997.
- 신나민, 류호섭, 박종향, 「중학생의 학급규모에 대한 인식과 학교생활간의 관계에 관한 실증적 연구」, 『한국교육시설학회논문집』 20(6), 2013.
- 양현오, 「적정규모학교 육성을 위한 학교신설수요 적정관리방안 개발 연구」, 한국교육개발원, 2010.
- 유경진, 「농어촌 지역 소규모 학교 통·폐합에 관한 연구」, 경북대학교석사학위논문, 2009.

- 이종원, 「변화관리 이론에 근거한 소규모 학교 통폐합 추진과정에서 나타난 문제점에 관한 연구」, 창원대학교 석사학위 논문, 2002.
- 이유경, 「초·중학교 경제적 규모의 추정 연구」, 전북대학교 박사학위논문, 2008.
- 이인희, 「교육거버넌스 관점에서 본 소규모 학교 통·폐합 정책 분석」, 『탐라교육』, 2013.
- 이혜영, 『농산어촌 소규모 학교의 당면 과제와 발전 방안』, 한국교육개발원, 2010.
- 이화룡, 「지역별 학교설립 수요와 특성에 관한 조사연구 : 인천·광주광역시와 전남 충북을 중심으로」, 『한국교육시설학회지』 17(6), 2010.
- 임연기, 「농산어촌 전원학교 육성사업의 특징 및 성과 분석」, 『교육행정학연구』 30(3), 2012.
- 정계영, 「유치원 학급규모의 적정성에 관한 연구」, 이화여자대학교 박사학위논문, 2007.
- 차수범, 「교육의 경제적 효율성과 학교 적정규모」, 『지방정부연구』 8(4), 2004.
- 차수범, 「농어촌 소규모 초등학교 통합 정책 평가」, 경북대학교 박사학위논문, 2006.
- 최준렬, 『농산어촌 소규모학교 통·폐합 실태분석과 개선방안』, 교육인적자원부, 2008.
- 허숙, 「학교규모와 학업성취의 관계 - 적정 학교규모의 탐색」, 『한국교육연구』 20(3), 2003.
- 허영(1995), 『한국헌법론』, 박영사.
- Fowler, W. J. and Walberg, H. J., "School Size, Characteristics, and Outcomes", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 13(2), 1991.
- Haller, E. J., Monk, D. H. and Tien, L. T., *Small Schools and Higher Order Thinking Skill*, ED 348184, 1992.
- Hickey, Michael E., "Optimum School District Size". *Reserch Analysis Series*, 1, ERIC ED 035108, 1969.
- Howley, C. B., "Synthesis of the Effects of School and District Size : What Research Says about Achievement in Small Schools and School Districts", *Journal of Rural and Small Schools*, 4, 1989.
- Luyten, Hans, "School size effects on achievement in secondary education : evidence from the Netherlands, Sweden and U.S.A.", ED 376559, 1994.

Abstract

An analysis of norm validity and actual effectiveness about the law and system related with the optimum school size

Kang, Eun-Ju*

In Korea, there are big classrooms and large schools in urban areas. In contrast there are many smaller classrooms and schools in rural. It causes some problems about effectiveness of school education and efficiency of educational finance. The purpose of this study is to analysis of norm validity and actual effectiveness about the law and system related to school size and to suggest the optimum school size. This article is composed of four chapters; Analysis appropriateness about the law and system related to school size, The norm validity of school size, The actual effectiveness of school size, and The actual effectiveness of school size, and legislative suggestion.

The study found out this. First, superintendent of education was authorized to school size, placement of students and opening school. Superintendent of education was authorized to integration of small-sized school and making a decision about school size too. It caused the imbalance of regional educational opportunity. Second, according to present condition and recognition analysis of educational interested, integration of small-sized school is not the proper way. Finally, this

* Jeju National University Elementary Education research Institute.

study suggest role of central-local at making decisions the law and system related to the optimum school size the optimum school size for students right to learn and standard and procedure for integration of small-sized school .

Key Word : Optimum School Size, Integrating and Abolishing Small School, Norm Validity, Actual Effectiveness.

교신 : 강은주 690-781 제주특별자치도 제주시 일주동로 61
제주대학교 교육대학 초등교육연구소
(E-mail : rkd9936@hanmail.net)

논문투고일 2014. 08. 31.

심사완료일 2014. 10. 03.

게재확정일 2014. 10. 24.