

농촌인구 감소에 따른 농촌학교 교육의 대응방안

정철영 · 송해균 · 이무근 · 이용환
(서울대학교 농업생명과학대학 농업교육과)

Countermeasures of Rural School Education for Coping with the Decrease in Rural Population

Chyul-Young Jyung · Hae-Kyun Song · Mu-Keun Lee · Yong-Hwan Lee

Dept. of Agricultural Education, College of Agriculture &
Life Sciences, Seoul National University

적 요

이 연구의 목적은 농촌인구 감소에 따른 농촌학교 교육의 현황을 조사하고 문제점을 파악하여, 이를 해결하기 위한 개선 방안을 제시하는데 있으며, 이를 달성하기 위하여 국내외의 문헌 고찰, 국내외의 현장 방문 및 면담, 전문가 협의회 등을 실시하였다.

이 연구의 결과 농촌교육에서 최근 문제가 되고 있는 농촌 학생수의 감소는 농촌인구의 감소와 전국적인 학령인구의 감소에 의한 것이라 할 수 있었다. 특히 농촌인구의 감소는 경제적, 교육적, 사회적, 문화적 이유로 농촌인구의 도시유출에 의해 주로 이루어지고 있었다. 이러한 농촌 학생수의 급격한 감소는 농촌 학교의 소규모화를 초래하여 현재 농촌학교는 초·중 병설, 복식 수업, 통폐합 등을 실시하고 있는 실정이었다.

농촌학교의 문제는 학교수의 감소로 인한 문제점이라기 보다는 소규모화된 학교의 규모에 맞는 학교 경영체제를 개발하지 못함으로써 발생하는 문제인 측면이 강했다. 따라서 농촌학교 교육은 다음과 같은 방향으로 개선되어야 한다.

첫째, 교육시설 및 환경, 교육과정과 교육방법, 교사의 양성 등에서 통폐합 일변도보다는 소규모 학교에 적합한 모델이 개발되어야 한다.

둘째, 행정 편의의 통폐합은 지양되어야 하고, 폐지 학교 학생에 대한 각별한 관심과 지원이 이루어져야 하며, 지역 주민의 의견을 존중하여 합리적인 해결이 되도록 한다. 또한 폐지 학교 재산에 대한 효율적인 관리 및 사용을 위한 방안도 마련되어야 한다.

셋째, 장기적으로 근본적인 해결 방안이 모색되어야 한다.

I. 서 론

1. 연구의 필요성

과학 기술과 산업이 발전하고 경제가 성장함에 따라 산업 구조가 변화하게 되고, 산업 구조가 변화함에 따라 각 산업 부문간의 노동력 이동이 일어나게 되는데, 산업의 비중이 점차 적어짐에 따라 농업 등 1차 산업이 위주로 되고 있는 농촌 지역으로부터 2차, 3차 산업이 위주로 되고 있는 도시 지역으로 인

구가 이동하는 것이 일반적인 추세이다. 우리 나라도 산업화 과정을 겪으면서 농촌 지역의 인구가 감소하기 시작한 1970년 이후 1990년까지 20년간 도시 지역 인구는 연평균 4.7%씩 증가하여 4.6배 증가한 반면에 농촌 지역의 인구는 연평균 2.7%씩 감소하였다. 그 결과 1990년 우리 나라 총 인구는 1960년보다 1.7배 증가하였음에도 불구하고 현재의 농촌인구는 1960년대 농촌인구의 3분의 2 수준으로 감소하였다. 이를 전체 인구에 대한 비중을 중심으로 살펴보면 농촌인구는 1960년도의 경우 전체 인구의 72%를 차지하여 대부분의 인구가 농촌에 거주하였으나 30년이 지난

1990년에는 총인구의 26%만이 농촌에 살고 있을 뿐 나머지 74%의 인구가 도시 지역에 거주하고 있다. 이는 농촌 지역에서 서울, 부산 등 6대 도시와 경기도 등 수도권으로의 인구 집중이 계속되어 왔기 때문이다.

이와 같은 이촌향도의 계속적인 급격한 인구 이동으로 인하여 농촌 지역에서는 통폐합으로 비어 있는 학교나 교실이 급증하고 학생 수의 부족으로 몇 개 학년이 한 교실에서 배우는 복식 수업을 하고 있는데 반해 대도시와 수도권 지역은 인구의 집중으로 학교 신설이 수요를 따라가지 못해 갈수록 교육 환경이 악화되는 등 전국적으로 교육 여건의 불균형이 심화되고 있다. 특히 최근에는 농촌의 학령 인구의 감소와 이농 현상에 의하여 농촌교육은 국민학교, 중학교, 고등학교 학생 수가 감소되어 소규모 학교, 분교화, 통폐합 현상이 계속 증가되고 있고 이에 따른 부수적인 교육 문제가 계속 제기되고 있어 농촌학교는 규모와 운영면에서 정상적인 학교 모습을 잃어가고 있는 실정이다. 교육 환경의 불균형은 교사 수급에도 영향을 미쳐서 대도시 지역에서는 교사가 부족한 실정인 반면 농촌 지역은 학교의 통폐합으로 교사가 남아돌고 있다. 이러한 교사 수급의 불균형은 교육 자치제 실시 이후 지역간 교류가 힘들어 이에 대한 처리 여부가 난제로 등장하고 있다.

이러한 농촌학교의 소규모화 경향은 도시 인구의 농촌 역이동이라는 불가능한 전제가 성립되지 않는 한 몇년안에 매우 심각해질 전망이다. 이같은 현상을 해소하기 위해 농촌학교 교육에 대한 전반적인 검토와 해결 방안의 모색이 시급한 것으로 지적되고 있다.

2. 연구의 목적

이 연구의 목적은 농촌인구 감소에 따른 농촌학교 교육의 현황을 조사하고 문제점을 파악하여, 이를 해결하기 위한 개선 방안을 제시하는데 있었으며, 그 구체적인 목적은 다음과 같았다.

- 가. 농촌인구와 학령 인구의 변화 추이 및 감소 원인을 다각적으로 파악한다.
- 나. 농촌학교 교육의 실태 및 문제점을 파악한다.
- 다. 농촌학교 교육의 개선 방안을 제시한다.

3. 연구의 방법

연구의 목적과 관련된 농촌인구의 변화 추이 및 감소 원인, 농촌학교의 소규모화 실태 및 문제점, 외국의 농촌학교 소규모 사례, 선행 연구에서 제시된 농촌학교 교육의 개선 방안 등의 내용과 관련된 문헌 고찰과 현장 방문 및 면담, 전문가 협의회를 통하여 실시하였다.

특히 현장 방문 조사를 위하여 교육부와 시도 교육청의 관계 담당자를 방문하여 의견을 개진하고 자료를 수집하였다. 또한 충청북도 괴산군 교육청 산하의 학교 중에서 통폐합이 될 예정인 학교, 통합이 된 학교, 통폐합이 되지 않은 학교를 유증화한 후 각각의 유형의 학교를 방문하여 면담 조사를 실시하였다. 그리고 미국은 ERIC 자료를 참고하였으며, 일본은 1995년 4월 日本國 枋木縣 宇都宮市 枋木縣教育委員會 사무국 의무교육과 管理主事 市村正司를 만나 일본에서의 통폐합에 관련된 그간의 경과를 설명을 들은 후 南那須教育事務所와 烏山町教育委員會를 방문하여 관계자들을 면담하고 최근에 통폐합하여 새로 건립한 烏山町東小學校를 방문하여 현지를 확인하고 자료를 수집하였다.

4. 연구의 제한

농촌학교는 농촌에 위치한 유치원, 국민학교, 중등학교 등이 있으나, 이 연구에서는 현재 가장 심각히 문제가 되고 있는 국민학교를 중심으로 살펴보았다.

Ⅱ. 농촌학교 학생의 감소 추이 및 그 원인

최근 농촌교육에 있어서 문제시되고 있는 농촌학교 학생의 감소 현상은 농촌인구의 감소와 전국적인 학령 인구의 감소에 의한 현상이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 농촌학교 학생의 감소 원인이 되는 농촌인구와 학령 인구의 감소 추이 및 그 원인을 살펴보기로 한다.

1. 농촌인구의 감소 추이 및 그 원인

가. 농촌인구의 감소 추이

농가 인구는 <표 Ⅱ-1>에 나타난 바와 같이, 1970

년의 14,422 천명에서 1993년에는 5,407 천명으로 감소하였으며, 앞으로도 2000년에는 3,610 천명, 2010년에는 2,434 천명, 2020년에는 1,619 천명으로 계속 감소할 전망이다. 그리고, 전체 인구에 대한 농가 인구의 비율도 1970년의 44.7%에서 1993년에는 12.3%로 감소하였으며, 2000년에는 7.7%, 2010년에는 4.9%, 2020년에는 3.2%로 계속 감소할 전망이다. 이러한 농가 인구의 감소에 따라 농가의 취학 연령 인구도 감소하였는데, 농가의 취학 연령 인구 중 13세 이하 인구는 1970년의 6,271 천명에 비하여 1993년에는 932 천명으로 약 85.1% 감소하였다(〈표 II-1〉 참조). 이는 같은 기간(1970~1993년) 동안의 농가 인구 감소율(62.

5%)보다 훨씬 높았다.

한편, 도시 지역을 제외한 농촌 지역을 대상으로 농촌인구의 변화를 추정한 한 자료에 의하면, 농촌인구는 농가 인구의 감소 추세와 마찬가지로 1985년의 10,597 천명에서 1991년에는 9,340 천명으로 감소하였으며, 1996년에는 8,013천명, 2001년에는 6,822 천명으로 계속 감소할 전망이다. 그리고, 전체 인구에 대한 농촌인구의 비율도 1985년의 26.2%에서 1991년에는 20.8%로 감소하였으며, 1996년에는 16.9%, 2001년에는 13.7%로 계속 감소할 전망인데, 전체 인구에 대한 농촌인구의 비율은 앞에서 제시된 농가 인구의 비율보다 4~6% 정도 높게 나타나고 있다(〈표 II-2〉 참조).

〈표 II-1〉 농가 인구의 변화 추이 및 전망

연 도	농가 인구 (천명)	농가인구비율 (%)	농가의 취학연령 인구	
			13세 이하(천명)	14~19세(천명)
1970 ¹⁾	14,422	44.7	6,271	1,479
1975 ¹⁾	13,244	37.5	4,780	1,980
1980 ¹⁾	10,831	28.4	3,230	1,684
1985 ¹⁾	8,521	20.8	2,114	1,271
1990 ¹⁾	6,661	15.5	1,371	735
1991 ¹⁾	6,068	14.0	1,174	647
1992 ¹⁾	5,707	13.1	1,040	577
1993 ¹⁾	5,407	12.3	932	525
1998 ²⁾	3,996	8.7	—	—
2000 ²⁾	3,610	7.7	—	—
2010 ²⁾	2,434	4.9	—	—
2020 ²⁾	1,619	3.2	—	—

자료 : 1) 농림수산부. (1993). 농림수산주요통계.

2) 강봉순. (1994). 한국 농업·농촌의 발전 전망과 개발 전략. 서울대학교 농업개발연구소 세미나 자료.

〈표 II-3〉 농촌인구의 변화추이 및 전망

연도	전국인구 (천명)	도시인구 (천명)	도시화율 (%)	농촌인구 (천명)	농촌인구비율 (%)
1985	40,467	29,870	73.8	10,597	26.2
1988	42,801	32,792	76.6	10,008	23.4
1991	44,690	35,350	79.1	9,340	20.8
1996	47,417	39,404	83.1	8,013	16.9
2001	49,793	42,971	86.3	6,822	13.7

자료: 국토개발원 자료. (한준상, 한국교육개혁론, 학지사, 1994, p.192에서 재인용).

〈표 II-3〉 인구이동과 행정구역 변경에 따른 군부 인구 감소율(%)

구 분	1960~65	1965~70	1970~75	1975~80	1980~85	1985~90
인구이동	4.8	12.7	10.0	14.9	12.5	44.6
구역변경	1.4	4.1	1.7	1.9	5.9	14.2

자료: 권태환. (1992). 인구변동과 농촌사회의 변화. 농촌사회, 2. p.43.

육에 만족하지 못하고 자녀 교육을 위해 이농하거나 이촌하여 도시에 취학시키고 있는 실정이다(이무근, 의 발전과 더불어 감소하여 왔으며, 앞으로도 농촌인구의 감소 추세는 계속될 전망이다, 이러한 농촌인구 감소는 ① 농촌인구의 도시로의 이동(이촌향도)과 ② 행정구역상 일부 농촌 지역이 도시 지역으로 편입되거나 새로이 도시 지역으로 변경되어 발생하게 된다(권태환, 1992). 농촌인구의 감소는 이러한 두 가지 원인 중에서 주로 농촌인구의 도시 유출에 의하여 이루어지고 있다(〈표 II-3〉 참조).

농촌인구 감소의 주된 원인인 농촌인구의 도시 유출은 경제적, 교육적, 사회적, 문화적 이유 때문이다. 특히 이 중에서 농촌 지역민들이 이농하는 가장 주된 이유는 경제적 이유와 교육적 이유이다. 김호탁 외 7인(1993)의 연구 결과에 의하면 이촌 의사를 밝히고 있는 농촌 주민들의 주된 이촌 이유는 현재의 소득이 너무 낮아서(32.7%)가 가장 높았으며, 자녀 교육이 어려워져(30.6%)가 두 번째로 높게 나타났다. 이준학(1994)의 연구에서도 농촌지역민들은 소득 다음으로 교육 문제를 중요하게 생각하며, 자녀 교육이 농촌을 떠나는 주요 요인 중의 하나라고 하고 있다.

경제적 이유는 도시와 농촌간의 기대 소득 격차와 지역간 임금 수준의 격차에 기인한다. 실제로, 1971년부터 1990년까지 20년 동안 도시 지역의 중심 산업인 제조업은 실질가격수준으로 연평균 12.10%씩 성장하였으나 농촌 지역의 중심 산업인 농업은 연평균 87%씩 성장함으로써 제조업의 성장률이 6.5배 정도나 높았으며, 이러한 상대적인 성장률의 차이는 도시 부문 취업에 대한 기대 소득이 높아지게 되어 이농 현상이 유발되어 온 것이라 할 수 있다(김호탁 외 7인, 1993).

교육의 경우 산업이 발전함에 따라 고학력 인력의 수요가 증가되어 농촌 주민들의 자녀에 대한 교육열도 계속 높아지고 있는 실정이지만, 양질의 교육 기회는 도시에 집중되어 상대적으로 농촌교육의 질은 낙후되어 실제로 많은 농촌 주민들이 농촌학교의 교

나. 농촌인구의 감소 원인

앞에서 살펴보았듯이 농촌인구는 산업화와 도시화 김수옥, 1991).

소득 기회의 제공과 더불어 이촌향도의 경제적 요인으로서 농가의 부채 문제를 들 수 있는데 이러한 농가 부채의 주된 원인은 영농 자금(30.4%)과 자녀 교육비(29.1%)였으며(김태호 외 3인, 1994), 농촌 주민들이 이사하는 주된 이유도 경제적인 이유(46%)와 교육적인 이유(31%)였기 때문에(김성수, 박종락, 1994), 이촌향도에 따른 농촌인구의 감소에 있어서 경제적인 요인과 교육적인 요인은 밀접히 관련되어 있다고 할 수 있다.

경제적·교육적 요인뿐만 아니라 사회적 요인과 문화적 요인도 이농의 중요한 이유이다. 사회적 요인의 경우 UR 협상의 타결과 WTO 체제의 출범에 따라 농업과 농촌의 위기감이 팽배하고, 농업이란 비효율적인 산업이란 인식과 농촌은 언젠가는 떠나야 할 지역이라는 부정적인 인식이 만연되는 것을 의식적으로 조장 내지 방치해 온 결과를 초래하여 이농 현상을 더욱 촉진시켰다고 할 수 있다(김호탁 외 7인, 1993). 또한 농촌 청년의 결혼 문제도 농촌인구의 감소 원인의 주된 사회적 요인이라 할 수 있는데, 최근의 농촌 청년 결혼 문제는 심각한 사회적 문제로 대두되고 있는 실정이다.

문화적 요인의 경우 농촌 주민들이 불편을 느끼고 있는 주거 시설의 우선 순위를 조사한 한 연구 결과에 의하면(김태호 외 3인, 1994), 주택 구조의 개선(37.9%), 부엌(25.0%), 화장실(18.5%), 상하수도(15.6%), 기타(2.2%) 순으로 나타나고 있는데, 이러한 농촌의 문화 및 복지시설의 상대적 열악성은 농촌 거주를 기피하게 하는 이유가 되고 있다.

2. 전국적인 학령 인구의 감소 추이 및 그 원인

가. 학령 인구의 감소 추이

우리 나라 총인구는 계속 증가하고 있으나, 연령별

인구수를 보면 40세 미만은 감소 추세이고 40세 이상은 증가 추세이다. 즉, 〈표 II-4〉에서 보는 바와 같이, 0~9세는 1966년 이후 계속해서, 10~19세는 1985년 이후 계속해서, 20~29세는 1990년 이후 계속해서, 30~39세는 1994년 이후 계속해서 감소 추세인 반면, 40세 이상은 1966년 이후 계속해서 증가 추세이다.

특히 국민학교 입학자의 경우 〈표 II-5〉에서 보는

바와 같이 1970년에 1,019,959명이나 되었던 국민학교 입학자 수는 1980년에 936,113명, 1990년에 746,707명, 1994년에는 619,714명으로 급격히 감소하고 있다.

나. 학령 인구의 감소 원인

학령 인구 감소의 주된 원인은 인구 증가가 그리 크지 않은 상태에서 평균 수명의 증가(〈표 II-6〉 참조)에 따라 노령 인구는 증가하고 평균 자녀수는 감소(〈표 II-7〉 참조)함에 기인한다.

〈표 II-5〉 연도별 국민학교 입학자수

연 도	입 학 자 수
1965	979,460
1970	1,019,959
1975	966,982
1980	936,113
1985	767,025
1990	746,707
1991	657,181
1992	649,971
1993	623,631
1994	619,714

자료: 한국교육개발원. (1994). 한국 교육의 지표. p.58.

〈표 II-6〉 우리 나라 국민의 평균 수명의 변화추이 및 추정

연도	남	여	평균
1965	59.7	64.1	61.9
1970	59.8	66.7	63.2
1980	62.7	69.1	65.8
1985	64.9	73.3	69.0
1990	67.4	75.4	71.4
2000	71.3	77.4	74.3
2021	74.9	79.1	77.0

자료: 보건사회통계연보

〈표 II-4〉 연령별 인구수의 변화 추이

연 도	총인구수	연령별 인구수								
		0~9	10~19	20~29	30~39	40~49	50~59	60~69	70~79	80세 이상
1966	29,159,640	9,093,793	6,298,173	4,543,017	3,512,569	2,463,361	1,736,355	988,337	438,957	85,078
1970	31,435,252	8,848,085	7,401,482	4,727,463	4,047,479	2,746,531	1,879,576	1,099,973	490,860	113,803
1975	34,678,972	8,681,058	8,674,242	5,630,576	4,413,382	3,198,973	2,136,587	1,280,379	529,503	134,275
1980	37,406,815	8,215,638	8,679,866	7,135,810	4,742,582	3,913,464	2,451,278	1,442,340	654,382	171,455
1985	40,419,652	7,618,905	8,792,249	8,315,498	5,696,419	4,276,720	2,963,016	1,729,693	813,344	213,808
1990	43,390,374	7,142,298	8,440,913	8,729,809	7,408,924	4,716,519	3,632,871	2,057,373	972,287	289,740
1994	44,453,179	6,567,398	7,950,040	8,666,547	8,255,454	5,105,687	4,046,186	2,400,791	1,142,304	318,762
2000	46,789,374	6,665,470	7,052,777	8,325,742	8,428,958	6,921,248	4,411,255	3,158,499	1,425,660	399,765
2005	48,434,000	6,551,000	6,526,000	7,676,000	8,575,000	8,106,000	5,129,000	3,554,000	1,803,000	513,000
2010	49,683,000	6,180,000	6,614,000	6,997,000	8,227,000	8,262,000	6,606,000	3,895,000	2,299,000	642,000

자료: 보건사회 통계연보

〈표 II-7〉 평균 자녀수의 변화

구 분	1968	1978	1988	1991	1994
자녀수(명)	3.8	3.2	2.0	2.2	1.8

자료: 한국보건사회연구원. (1994).

1994년 전국 출산력 및 가족 보건 실태 조사. p. 134.

Ⅲ. 농촌학교 교육의 실태

1. 농촌학교의 학생 감소에 따른 소규모화의 실태

농촌 인구 감소와 전국적인 학령 인구의 감소로 인해 농촌의 국민학교 학생 수는 놀라운 속도로 줄어들고 있다. 1972년부터 1991년까지 전국 공립학교 학생 수의 변화는 29%의 감소에 불과하지만 전남 지역만을 놓고 볼 때는 68%의 감소에 달하며 이를 전남 도서지역으로 국한시켜 본다면 무려 75%의 감소를 보이고 있다(박종례, 1992).

충청북도의 경우도 1982년~1992년 기간 동안 도내 3개 도시의 학생 수는 63,121명에서 77,430명으로 23% 증가했으나 3개 시를 제외한 농촌 지역은 139,654명에서 63,707명으로 무려 54%가 감소하였다(충청북도 교육위원회, 1982; 충청북도 교육청, 1992).

이러한 현상은 전남이나 충북의 경우에만 해당되는 것이 아니라 전국적인 현상으로 시지역의 학생 인구는 급속한 증가를 보이고 있는 반면 군지역 이하는 경기도를 제외하고는 급속한 감소 현상을 보이고 있다(표 Ⅲ-1) 참조).

이러한 농촌 학생 수의 급격한 감소는 농촌학교의 소규모화를 초래하고 있다. <표 Ⅲ-2>에서 보는 바와 같이 학생 수별 학교 수를 보면, 100명 이하의 소규모 학교는 전국적으로 27.6%로 6대 도시는 1.0%에

불과하고 경기도는 14.1% 밖에 되지 않으나, 강원은 48.5%, 경북은 44.2%, 전남은 41.3%, 경남은 38.1%, 전북은 35.8%, 충북은 30.5%, 충남은 25.5%, 제주는 21.4% 순으로 매우 높게 나타났다. 특히 분교 1,113개교 중에서 100명을 넘는 분교는 2개교에 불과하고, 나머지는 모두 100명 이하였으며, 특히 30명 이하의 분교는 68.6%에 달하고 있었다.

<표 Ⅲ-3>에서 보는 바와 같이 학급 수별 국민학교 학교 수를 보면 6개 이하의 학급을 가진 학교가 2,613개교로 전체 5,900개교의 44.29%였으며, 지역별로는 6대 도시 2.4%, 경기도는 36.3%인 반면, 나머지 지역은 모두 50%가 넘었는데, 경북 65.7%, 강원 61.8%, 충북 58.2%, 전남 57.8%, 전북 57.3%, 제주 55.4%, 경남 53.5%, 충남 52.2% 순이었다.

<표 Ⅲ-4>에서 보는 바와 같이 학생 수별 학급 수를 보면 20명 이하의 학생 수를 가진 학급이 15,893학급으로 전체 학급 108,700학급의 14.6%인데, 6대 도시는 3.0%, 경기도는 8.0%인데 비해서, 전남 39.4%, 강원은 34.4%, 경북 31.0%, 충남 26.7%, 전북 1%, 충북 24.0%, 경남 20.9%, 제주 19.8% 순이었다.

2. 농촌학교의 운영 실태

가. 초·중 병설

<표 Ⅲ-5>에서 보는 바와 같이 초·중 병설 학교는 총 19개교로서, 전남이 6개교로서 제일 많았다.

<표 Ⅲ-1> 지역별 학생수 변동 현상

구 분		시 지 역		군 지 역 이 하	
지 역	연 도	학생수	증감(%)	학생수	증감(%)
경 기 도	1981	173,020		346,411	
	1991	289,082	67.1	392,849	13.4
충청북도	1986	66,577		114,996	
	1991	79,018	18.7	64,176	▽44.2
충청남도	1988	41,411		187,683	
	1991	41,790	0.9	147,325	▽21.5
경상남도	1981	203,502		227,513	
	1991	264,567	30.0	143,895	▽46.3
전라북도	1981	123,033		240,511	
	1991	122,054	▽0.8	88,505	▽63.2
전라남도	1987	82,136		225,856	
	1991	85,100	▽3.6	183,431	▽18.8

자료: 김용우 외 2인(1992). 농·어촌 소규모 국민학교 경영개선 방안에 관한 연구. 한국교육개발원

〈표 Ⅲ-2〉 학생 수별 국민학교 학교 수

구 분	계	~ 30	31~60	61~100	101~150	150~200	201~
총 계	5,900 (1,113)	47 (763)	555 (301)	1,027 (47)	791 —	460 —	3,020 (2)
6대도시	1,098 (24)	— (12)	— (7)	11 (3)	16 —	8 (1)	1,063 (1)
경 기	743 (72)	5 (42)	16 (23)	84 (7)	86 —	61 —	491 —
강 원	445 (207)	19 (195)	110 (12)	87 —	52 —	32 —	145 —
충 북	292 (66)	— (23)	23 (33)	63 (10)	56 —	26 —	121 —
충 남	494 (75)	9 (23)	19 (34)	98 (18)	107 —	69 —	192 —
전 북	489 (44)	5 (23)	55 (18)	115 (3)	86 —	68 —	160 —
전 남	692 (284)	— (202)	75 (79)	211 (3)	150 —	74 —	182 —
경 북	744 (156)	5 (115)	142 (40)	182 (1)	121 —	64 —	230 —
경 남	699 (169)	4 (118)	106 (49)	156 (2)	93 —	42 —	298 —
제 주	112 (16)	— (10)	5 (6)	19 —	22 —	15 —	51 —

주: ()안은 분교 수로서, 전체 수에 포함되지 않았음.

자료: 교육부. (1994). 교육통계연보. pp. 70-71.

나. 복식 수업

〈표 Ⅲ-6〉에서 보는 바와 같이 복식 학급은 3,798 학급으로 전체 108,700 학급 중에서 3.5%이며, 이 중에서 3복식 학급은 661 학급인데, 복식 학급은 학생 수는 〈표 Ⅲ-7〉에서 보는 바와 같이 대부분 20명 이하이다.

다. 통폐합

1) 통폐합의 목적

교육부는 통폐합의 목적을 크게 다음의 두 가지로 설정하고 있다(교육부, 1995).

첫째, 교육과정 운영의 정상화 및 교육 효과 증대이다. 소규모 학교는 복식 수업이 불가피한데 복식 수업은 일반적으로 내실 있는 수업을 받을 수 있는 기회를 상실하는 결과를 초래한다. 교사가 아무리 묘

안을 짜도 단급수업만큼 교육 효과를 거두기 어렵기 때문에 교육과정 운영의 정상화와 교육 효과의 증대를 위해서 소규모 학교 통폐합이 필요하다는 것이다.

둘째, 인력 및 교육 재정 운영의 효율화 도모이다. 이농으로 인한 학생수 감소로 소규모화된 학교를 통폐합하는 것은 인력 및 교육 재정의 효율을 위한 것이다. 한정된 재원을 효과적이며 효율적으로 이용해야 하는 것은 교육정책 결정자들의 중요한 관심사이며 교육의 혜택을 받는 학생이나 주민에게도 간과할 수 없는 요인이라는 것이다.

2) 통폐합의 기준

교육부는 1982년에 '소규모 학교 통폐합 계획'을 마련하여 농촌 지역의 소규모 국민학교 통폐합을 추진

〈표 Ⅲ-3〉 학생 수별 국민학교 학교 수

구 분	계	1	2	3	4	5	6	7~
총 계	5,900 (1,113)	— (165)	18 (476)	168 (288)	339 (123)	481 (44)	1,607 (16)	3,287 (1)
6대도시	1,098 (24)	— (4)	— (3)	— (8)	— (1)	1 (4)	25 (3)	1,072 (1)
경 기	743 (72)	— (6)	2 (29)	4 (22)	11 (6)	35 (3)	218 (6)	473 (0)
강 원	445 (207)	— (30)	13 (164)	55 (11)	50 (2)	43 —	114 —	170 (0)
충 북	292 (66)	— —	— (10)	4 (27)	18 (23)	32 (6)	116 —	122 (0)
충 남	494 (75)	— —	— (17)	1 (15)	11 (23)	39 (15)	207 (5)	236 (0)
전 북	489 (44)	— (2)	— (4)	6 (17)	26 (13)	46 (7)	202 (1)	209 (0)
전 남	692 (284)	— (74)	— (117)	18 (67)	41 (22)	109 (3)	232 (1)	292 (0)
경 북	744 (156)	— (13)	2 (101)	58 (32)	84 (7)	95 (3)	250 —	255 (0)
경 남	699 (169)	— (33)	1 (25)	21 (84)	92 (24)	75 (3)	185 —	325 (0)
제 주	112 (16)	— (3)	— (6)	— (5)	5 (2)	6 —	51 —	50 (0)

주: ()안은 분교 수로서, 전체 수에 포함되지 않았음.

자료: 교육부. (1994). 교육통계연보. pp. 68-69.

〈표 Ⅲ-4〉 시도별 국민학교 학생 수별 학급수

구 분	계	~20	21~30	31~40	41~50	51~60	61~70	71~80	81~
총 계	108,700	15,893	7,022	18,209	60,736	6,649	180	3	8
6대도시	43,477	1,296	280	6,625	31,236	3,908	131	1	—
경 기	16,684	1,341	863	1,710	10,329	2,397	44	—	—
강 원	4,724	1,625	465	1,147	1,486	1	—	—	—
충 북	3,843	923	440	675	1,730	74	—	—	—
충 남	5,347	1,428	1,088	1,284	1,547	—	—	—	—
전 북	5,656	1,477	766	1,206	2,136	71	—	—	—
전 남	7,140	2,815	1,205	1,441	1,666	13	—	—	—
경 북	8,022	2,483	725	1,692	2,868	52	2	—	—
경 남	10,676	2,226	784	1,657	5,925	84	—	—	—
제 주	1,354	268	184	361	541	—	—	—	—

자료: 교육부. (1994). 교육통계연보. p. 76.

〈표 Ⅲ-5〉 초·중 병설학교 현황

(94. 6. 1 현재)

시·도	학교수	중 학 교			국 민 학 교		
		학생수	학급수	교원수	학생수	학급수	교원수
부 산	1	1,362	27	47	447	12	13
대 전	1	163	3	10	253	6	6
경 기	3	589	16	38	777	28	38
충 북	1	109	3	10	112	6	9
충 남	2	243	9	24	199	10	13
전 북	1	60	3	10	106	6	10
전 남	6	495	18	60	510	31	48
경 북	2	169	6	20	159	12	18
경 남	2	181	8	23	196	11	18
계	19	3,371	93	242	2,759	122	173

자료: 교육부 내부 자료.

〈표 Ⅲ-6〉 학급 편제 방식별 학급수

구 분	계	단식학급	복식학급			3복식	특수학급 단급학급
			계	계	2복식		
총 계	108,700	102,151	3,798	3,137	661	15	2,736
6대도시	43,477	42,358	41	36	5	—	1,078
경 기	16,684	16,156	203	168	35	—	325
강 원	4,724	3,876	715	477	238	—	133
충 북	3,843	3,510	237	231	6	—	96
충 남	5,347	4,947	213	164	49	—	187
전 북	5,656	5,286	206	202	4	—	164
전 남	7,140	6,124	749	588	161	—	267
경 북	8,022	7,072	721	588	133	—	229
경 남	10,676	9,773	664	644	20	15	224
계 주	1,354	1,277	44	34	10	—	33

자료: 교육부. (1994). 교육통계연보. pp. 70-71.

〈표 Ⅲ-7〉 편제 방식별 국민학교 학생 수별 학급수

구 분	계	~20	21~30	31~40	41~50	51~60	61~70	71~80	81~
총 계	108,700	15,893	7,022	18,209	60,736	6,649	180	3	8
단식학급	100,379	9,414	6,962	17,780	56,445	6,600	177	1	—
복식학급	3,793	3,747	23	17	6	—	—	—	—
단급학급	15	15	—	—	—	—	—	—	—
특수학급	2,763	2,706	15	2	13	—	—	—	—

자료: 교육부. (1994). 교육통계연보. p.76.

하고 있었고, 소규모 국민학교 통폐합과 관련하여 '소규모 국민학교 통폐합 여건 조성 지침(1990. 9. 18)', '학교 통폐합으로 인한 폐지 학교 재산 활용 철저(1990. 10. 6)', '농어촌 지역 폐교 재산 활용 대책(1992. 5)', '소규모 국민학교 통폐합 및 폐교 재산 활용 지침 개선 통보(1993. 6. 15)'의 공문들을 각 시도 교육청에 하달하였다(김원웅, 1994).

1981년 9월 8일에 제정한 국민학교 통폐합의 기준은 다음과 같다.

• 소규모 국민학교 본교의 통폐합 기준 :

소규모 국민학교의 통폐합 기준은 동일 면내에 있는 학교로서 학생 수가 180명 미만이고, 6학급 이하의 학급편성이며, 통학 거리 4km 이내에 인근 학교가 있는 경우이다. 통합 후 통합교에 교실을 증축해야 할 경우에는 제외되며, 비록 4km 이상의 거리라 할지도 학생에게 버스비의 보조를 주거나 학생통학 버스를 운영할 수 있는 경우는 통폐합 기준 거리를 확장할 수 있다.

• 소규모 국민학교 본교의 분교장 격하 기준 :

분교장 격하의 기준은 학교의 학생 수가 100명 미만이고 인근의 국민학교와 통합이 불가능한 경우이다.

• 소규모 국민학교 분교장의 통폐합 기준 :

소규모 분교장의 통폐합 기준은 분교장의 학생 수가 10명 이하인 경우이다.

• 소인수 학급의 통폐합 기준 :

학급 규모가 적어서 이를 통합 복식 학급을 운영케 하는 기준은 학급당 학생 수가 10명 이하로 2개 학년을 합한 학생 수가 20명 이하인 경우는 2복식 학급으로 편성 운영하고 3개 학년의 학생 수가 15명 이하인 경우는 3복식으로 운영한다.

교육부는 앞의 기준을 적용하여 10년 동안 통폐합을 추진하는 과정에서 현실적으로 불합리한 기준을 연구 검토하고 타 부처와의 협의를 거쳐 1993년에 다음과 같이 기준을 개선 보완하였으며(교육부 시도 교육청 관리 국장 회의 자료, 1993. 9. 10), 특히 1993년부터는 시도 교육감이 지역 실정에 따라 자율적으로 추진하도록 되어 있다.

• 본 교 :

-50명 이하 학교 : 단계적으로 전학교 통폐합한다(섬지역은 분교장 개편).

-51~100명 이하 학교 : 단계적으로 통폐합 또는 분교장 개편을 원칙으로 한다. 단, 과원 교장, 교감 문제를 고려하여 1차적으로 각 시도별 자연 감소 인원분(정년퇴직, 명예퇴직, 의원면직 등)의 80% 이상은 분교장 개편 또는 통폐합으로 흡수한다.

• 분교장 :

-섬지역, 접적지 등 특수 지역을 제외한 전 분교장은 단계적으로 빠른 시일 내에 통폐합한다.

• 통폐합 추진 시에는 학생수 규모를 제 1의 기준으로 삼는 것이 타당하나, 통학 시간, 건물 노후도, 당해지역의 향후 학생수 증감 전망 등도 종합적으로 고려하여야 할 것이며, 180명 이상의 학교도 지역 실정에 따라 통폐합을 추진할 수 있다.

3) 통폐합 추진 실적

농촌학교의 소규모화 실태에 관한 선행 연구들을 살펴보면 대부분이 소규모 학교의 통폐합과 관련된 내용들로서 실제적인 소규모 농촌학교에 대한 실태 파악이 제대로 이루어지지 못했으며, 그나마 통폐합 관련 자료들도 1982년부터 실시된 교육부의 소규모 학교 통폐합 조치가 소규모 국민학교만을 대상으로 하였고, 소규모 중학교에 대해서는 1994년 8월에야 통폐합 조치가 내려졌기 때문에 소규모 중등학교와 관련된 것은 거의 없는 실정이다.

우선 1982년 이후 계속적으로 추진되고 있는 소규모 국민학교의 통폐합은 본교 폐지와 분교장 폐지로 나눌 수 있는데, 그 추이를 살펴보면, 본교와 분교 모두 1991년을 기점으로 통폐합이 급증하고 있음을 알 수 있다(표 III-8) 참조. 즉, 본교인 경우는 1982년부터 1990년까지 매년 몇 개교만이 통폐합되던 것이 1991년에는 급증하여 22개교가, 1995년에는 83개교가 통폐합되었으며, 분교인 경우는 1990년에 44개교가 통폐합되던 것이 1991년에는 급증하여 130개교가, 1995년에는 221개교가 통폐합되었다. 즉, 1990년까지는 본교를 분교로 개편하여 학교를 존속시키는 경우가 많다가, 1991년 이후에는 학교를 존속시키기보다는 폐교하는 학교가 많아지고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 1991년부터 통폐합에 관한 권한이 시

도 교육감에게 이양되고, 또한 1991년부터 시행된 '지방교육양여금법'에 의하여 양여금 배정 기준이 학교수에 비례하던 것이 인구에 비례하여 배정되도록 바뀌었기 때문이다(김원웅, 1994).

Ⅳ. 농촌학교 교육의 문제점

농촌학교 교육의 문제점이 여러 가지로 지적되고

〈표 Ⅲ-8〉 통·폐합 추진 실적

(‘95. 3. 1. 현재)

연도별 구 분	82~83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	계
본교 폐지	16	2	1	1	5	5	3	3	22	51	47	72	83	311
분교장 폐지	29	15	11	12	15	42	42	44	130	177	160	248	221	1146

자료: 교육부 내부자료. (1995).

〈표 Ⅲ-9〉 본교 폐지 현황

(‘95. 3. 1. 현재)

구 분	통·폐 합 실 적														계
	82~83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	계	96
6대 도시		1										1	1	3	
경기				2	2			2	1		1	5	4	15	14
강원	7	1							2	1		6	7	24	3
충북	2								1	1	1	1	3	9	1
충남									1	8	5	4	4	22	3
전북	1							1	4	7	9	13	8	43	14
전남	1		1			1			5	12	9	7	15	51	18
경북	4				2	1	1		5	18	16	24	29	100	33
경남	1			1	1	3	2		3	4	5	11	9	40	6
제주											1		3	4	
계	16	2	1	1	5	5	3	3	22	51	47	72	83	311	92

자료: 교육부 내부자료. (1995).

〈표 Ⅲ-10〉 분교장 폐지 현황

(‘95. 3. 1. 현재)

구 분	통·폐 합 실 적														계
	82~83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	계	96
6대 도시		1			1	4				1	1	5	8	31	
경기	2	3	1			8	10	12	12	7	5	21	13	94	54
강원	12	3	4	3	6	4	3	5	11	7	21	46	29	154	62
충북	2		1		2	10	4	5	18	21	12	10	28	113	18
충남				2	2	2	1	1	6	9	8	18	8	57	9
전북	2	1	1	3			6	2	23	25	27	17	12	119	6
전남	5	2	2	1	3	3	4	5	30	44	17	52	48	216	46
경북	6	2	2	3		2	5	8	8	31	37	43	47	194	52
경남		2			1	7	8	5	21	28	32	35	25	164	23
제주		1				2	1	1	1	4		1	3	14	1
계	29	15	11	12	15	42	42	44	130	177	160	248	221	1146	271

자료: 교육부 내부자료. (1995).

있으나 그러한 문제에 관한 과학적인 근거 자료가 없기 때문에 문제 자체에 관한 논란이 많은 실정이다. 또한 그러한 이유 때문에 농촌학교의 문제점에 대한 해결 방안으로 현재 실시되고 있는 통폐합에 관하여 논란이 많다. 따라서 여기서는 농촌학교의 문제점으로 지적되는 여러 가지 사항들을 분석하고, 현재 농촌학교의 문제점에 대한 해결 방안으로 실시되는 통폐합이 적절한 것인지에 관하여 논의하고자 한다.

1. 통폐합의 이유로 설정되어 있는 소규모화에 따른 농촌학교의 문제점에 관한 논의

가. 학생의 문제점

1) 학생들의 학력 저하

농촌학교의 문제점으로 가장 많이 지적되는 것은 농촌 학생들의 학력이 도시 학생에 비해서 낮다는 것이다. 도농간 학생들의 학력 점수 격차는 1960년대나 1970년대에 비해 1980년대에 더욱 심화되었으며(표 IV-1참조), 최근에 교육부 산하 국립교육평가원에서 실시한 초·중·고교의 학업 성취도 평가 결과에서도 도시와 농촌의 학력 격차, 특히 수학과 영어 과목의 학력 격차는 갈수록 심화되고 있으며, 이러한 도시와 농촌 학생들의 학력 격차는 학년(학교수준)이 올라갈수록 더욱 심화되고 있다(농민신문, 1995. 1. 9).

이와 같은 농촌 학생들의 학력 저하가 통폐합을 실시하는 가장 주된 이유 중의 하나로 설정되어 있다. 그런데 농촌학교 학생들의 학력 저하 원인의 가능성은 다음과 같이 3가지로 요약될 수 있다.

첫째, 학생의 측면으로서 농촌학교가 소규모화 됨에 따라 제한된 학생수 및 학급 수로 인해 학생간·

학급간의 선의의 경쟁심 유발이 이루어지지 못하므로 학생들의 학력이 저하된다는 것이다.

둘째, 현행의 교과서, 교육과정 등은 적정 규모이거나 혹은 그 이상의 학생들이 확보된 상황을 전제로 개발된 것이어서 소규모 학급의 특성을 살리는 교육을 추구하는데 부적절하다는 것이다.

셋째, 우수 학생이 도시에 취학하고, 농촌 학생들의 지적 능력과 향학열, 그리고 그들 부모의 교육열과 지원이 도시에 비해 부족하는 등 농촌 학생의 내재적 이유 때문이라는 것이다.

첫째의 이유도 가능성은 있으나 이를 뒷받침할 만한 실증적인 연구나 근거는 없다. 따라서 농촌학교 학생들의 학력 저하의 원인은 두 번째, 세 번째 이유의 가능성과 영향이 더욱 크다. 이 경우 두 번째의 사항은 통폐합이 아니고도 얼마든지 해결될 수 있다. 특히 기존의 교육과정이나 교육 방법을 적용하기 위해 통폐합하기보다는 소규모 학교에 적절한 교육과정이나 교육 방법을 개발하는 것이 더욱 합리적인 접근인 것이다. 세 번째 사항은 통폐합이 된다고 해도 해결되기는 어려운 사항이다. 오히려 이들에 대한 개별 지도를 위해서는 현재의 소규모화가 더욱 유리하다. 더욱이 첫 번째의 문제도 통폐합을 하지 않고 적절한 교수 방법을 통하여 얼마든지 해결할 수 있으며 통폐합을 한다 하더라도 농촌 소규모 학교 학생들의 학력 저하가 개선될지는 미지수이다.

2) 학생의 사회성 개발 미흡 및 문화 결핍

학생들은 적절한 규모의 또래 집단 속에서의 다양한 역할과 기능을 경험하며 인간관계 형성에 필요한 사회성을 성취하게 된다. 그러나 농촌학교는 소규모 학교이기 때문에 또래 집단이 적어 도시 학생들에

〈표 IV-1〉 도·농간 중등학교 학생의 학력 비교

구 분		조사 연도	지역별 점수 ¹⁾			격차율(%)	
			대도시(A)	도시(B)	농촌(C)	C/A	C/B
중 학 교	(3학년기준)	1973	50.1	44.5	36.4	72.7	81.8
		1981	52.4	54.2	36.8	70.2	67.9
고등학교	(전학년기준)	1962	54.9	47.2	42.7	77.8	90.5
		1981	62.4	59.6	40.6	65.1	68.1

1) 전과목 평균점수임.

자료: 정지웅. (1994). 농촌 청소년과 교육. 김동일의(편) 한국 농촌 청소년 문제의 현황과 대책. 이화여자대학교 농촌문제연구소. p. 175, p. 177.

비해 상대적으로 사회성 개발의 기회가 결여된다는 것이다. 따라서 학교의 통폐합을 통하여 충분한 수의 또래 집단 속에서 교육을 받고 생활을 하도록 한다는 것이다. 또한 소규모 학교의 대부분이 농어촌을 비롯한 벽지 지역에 위치함으로 도시에 비해 경험할 수 있는 문화의 폭이 제한적이라는 것이다. 따라서 학교의 통폐합을 통하여 보다 발달되고 성숙한 문화적인 여건을 가지고 있는 지역에 위치한 학교에서 교육을 받도록 하자는 것이다.

그러나 소규모 학교가 학생의 인격 형성에 더 바람직하며, 교사와의 접촉 기회가 많고 사제시간의 정을 더욱 느끼게 된다는 의견도 많다. 특히 일본의 통폐합의 지침에서도 학생과의 인간적인 접촉이나 개별 지도 면에서 소규모 학교가 더욱 바람직한 경우가 있음에 유의할 것을 강조하고 있다. 더욱이 농촌의 소규모 학교 학생들은 통폐합시 큰 학교에 가서 사기가 죽고 통합 학교 아이들과 심리적 거리감이 생긴다는 현장 교사 및 전문가의 주장도 적지 않다. 뿐만 아니라 다양한 프로그램을 적절히 운영하면 현재와 같이 교통과 통신이 발달한 상황에서 사회성 개발의 미흡과 문화 결핍은 어렵지 않게 해결될 수 있다는 견해도 많다.

나. 교사의 문제점

소규모 농촌학교 교사의 문제점은 교사의 업무량이 많고, 우수 교사의 확보가 어렵다는 것이다. 소규모 농촌학교의 교사 업무량은 교사 수의 절대적 부족, 행정 지원 체제의 미흡 등으로 인해 교사 1인당 업무 부담이 가중되고 있으며, 숙직 전담 요원이 100% 확보되지 못한 상황에서 일직과 숙직의 부담도 정규 규모 학교에 비해 지나치게 높은 실정이다. 특히 복식 수업을 해야 하므로, 교재 연구를 해야 할 과목의 수가 많아 교재 연구 시간이 부족하고 수업 준비 및 자료 활용에 어려움이 있다. 또한 소규모 농촌학교 교사들은 가족과 떨어져 생활하게 되고 근무 환경이 열악하는 등 교사의 부담이 아주 크다. 특히 사택이 부족하거나 시설이 노후한 점, 두집 살림을 해야 하거나 낙도의 경우 교통비의 부담이 높은 점 등 때문에 소규모 농촌학교의 우수 교사 확보 및 유지가 어렵다. 뿐만 아니라 불리한 교사 평가도 소규모 농촌학교의 우수 교사 확보·유지를 어렵게 하는 원인 중의 하나로서 국민학교의 경우 본교 교사들은 본교 교사들과 함께 상대 평가를 받고 있기 때문에

본교 교사들은 불리한 근무 평가를 받는 경우가 발생하게 된다. 김용우 외(1992)의 연구에서도 근무 평가가 소규모 농촌학교의 특성을 반영하여 평가되고 있기보다는 소규모 농촌학교이기 때문에 오히려 불리하게 평가되고 있었다. 이러한 교사의 업무 부담을 줄이고 우수 교사를 확보하기 위해서는 통폐합을 통하여 가능하다는 것이다.

그런데 교육부의 1995년도 교육 정원 증원 계획을 보면 1,211명을 증원하는데 중학교 교사 849명, 고등학교 교사 684명, 특수학교 교사 38명을 증원하는데 비해 유치원 교사는 81명, 국민학교 교사는 282명을 감원하는 것으로 되어 있다. 즉, 통폐합으로 의무교육인 국민학교 교사는 결과적으로 감원되는 것이다. 또한 교사의 업무 부담은 통폐합의 방법 외에도 순회교사활용, 복식 학급 전문 교사 양성, 남자 교대 졸업생의 농어촌 벽지 학교 근무로 병역 의무 대치 등으로 줄일 수 있다.

뿐만 아니라 소규모 농촌학교의 교사 문제는 소규모 농촌학교에서 과중한 업무를 담당하고 있는 교사들에게 승진우선과 같은 근무 평가, 특별 수당, 업무의 감소 등의 유인 체제를 부여함으로써 해결될 수 있다. 농어촌 발전 대책에 따라 교육감이 지정한 농어촌 지역에 있는 학교에 근무한 경력에 대해서 1개월마다 0.015점씩 가산점을 부여하여 총 2.5점의 가산점을 받을 수 있도록 교육공무원 승진 규정을 개정하려는 시책(농림수산부, 1994)과 열악한 농촌교육 활성화를 위하여 충청북도 교육청에서 농촌학교에 근무하는 교원들이 경력 평정시 근무가산점을 받을 수 있는 농촌교육진흥 지역 학교를 지정, 운영하기로 한 조치(한국교육신문, 1994. 11. 30) 등을 통해서 우수 교사의 확보는 실효를 거둘 수 있다.

다. 교육 재정의 문제점

교육 재원은 한정되어 있으며 경제적 효율성은 대단히 중요하며, 특히 절감된 예산은 교재 교구, 시설 확충, 교육 환경 개선 등 교육을 위해 투자되므로 학생들을 더 좋은 환경에서 더 질 높은 교육을 제공하기 위한 것이므로 소규모 농촌학교는 경영 효율의 측면에서 문제가 있다. 즉, 재정적인 측면에서 소규모 농촌학교를 경영하는데 상당한 어려움이 따른다는 것이다. 예를 들어 경기도 교육청 자료(1994)에 의하면 50명 이하 소규모 농촌학교의 학생 1인당 교육

〈표 IV-2〉 60명 규모 학교 폐교시 경제적 손익 비교

구 분	내 용	경 비
폐교시 경제적 이득	인건비 : 교 장 1명 3,500만원	2억 1,000만원
	교 감 1명 3,000만원	
	교 사 5명 2,000만원	
	×5	
	기능직 2명 1,500만원	
	×2	
	운영비: 1,500만원	
폐교시 재투자 비용	학교버스 운영비: 1,000만원	4,000만원
	기사 인건비: 1,500만원	
	폐교교지 관리직원: 1,500만원	
경비 절감		1억 7,000만원

자료: 김성수, 박종락. (1994). 농촌 사회의 변화와 소규모 학교 문제.

한국농업교육 학회지, 26(3), p. 50.

비는 449만원으로 전국 평균 105만원의 4.28배라는 것이다. 또한 전라남도의 경우 1994년도에 본교와 분교장 45개교를 폐지하여 23억원의 예산을 절감하였으며, 분교장으로 격하하여 절감한 예산을 합치면 총 38억의 예산이 절감되었다는 것이다.

이와 같은 통폐합에 따른 구체적인 예산 절감 산출 내역을 보면(김성수, 박종락, 1994, p. 50) 60명 규모의 국민학교 폐교시 생기는 경제적 이익 2억 1천만원에서 폐교시 재투자 비용으로 4천만원을 제외하면, 총 1억 7,000만원의 경비 절감 효과가 있다고 하고 있다 (〈표 IV-2〉 참조). 채용학(1994)의 연구에서도 교육부의 자료를 기초로 50명 이하 소규모 학교 폐교시 경제적 이득을 산출하였는데, 마찬가지로 인건비와 운영비를 합하여 2억 2천만원의 경제적 이익이 있다고 하였다.

이와 같이 농촌의 소규모 학교 통폐합의 예산 절감 효과를 주장하고, 특히 위와 같은 산출 근거를 기초로 하는 것은 몇 가지 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 도시의 콩나물 교실을 근거로 산출한 도시 국민학교 1인당 교육비에 비해서 교육 경비가 많이 든다는 것은 잘못된 것이다.

둘째, 버스 통학길이 위험하고, 방과 후 생활 지도가 불가능해 유해 환경에 노출될 수도 있다는 점을 고려할 때 재정적 효율성은 그리 큰 문제가 될 수 없다. 특히 농촌의 장기적 발전, 국토의 균형적 발전이라는 측면에서 경제적이라 할 수 없으며, 도서 벽

지 교육을 포기해야 할 정도로 국가 재정에 도움이 될 정도는 아니다.

셋째, 이제까지의 연구에서 제시된 소규모 학교를 통합할 때의 경비 절감은 잘못 계산되어 과장된 측면이 있다. 〈표 IV-2〉의 경우 학교 버스 구입에 따라 소요된 금액과 이 금액이 소요되지 않았을 때 얻게 될 매년 발생하는 이자, 그리고 차량 감가 상각비 등이 폐교시 재투자 비용에 포함되지 않았다. 더욱이 학교 통합에 따른 학교의 신축과 증축, 또한 그에 따른 새로운 교사 임용 등의 비용이 빠져 있다. 또한 분교장 개편이나 인력의 재배치 등을 통하여 예산을 절감한다면 소규모 학교의 교육비는 현저히 줄어들 수 있다는 것이다. 한 예로 21명의 학생 수를 가진 경기도 가평군 두밀분교의 1993년도 투자 금액은 5,400만원인데, 학생 1인당 교육비는 250여 만원으로 경기도에서 책정한 50명 이하 소규모 농촌학교의 학생 1인당 교육비 449만원의 약 절반에 불과하다(시사저널 231호, 1994).

라. 교육 방법의 문제점

교육 방법의 문제점은 복식 수업이 이루어진다는 것이다. 더욱이 농촌학교의 소인수 및 복식 수업의 특수 상황을 고려하지 못하고 전국 규모의 단식 학급을 위해 개발된 교육과정, 교과서 등이 적용되고 있다. 특히 교육대학에서 복식 수업의 교육이 실시되지 않고 복식 수업에 관한 체계적인 연구가 진행되

지 않은 상태에서 복식 수업이 이루어지기 때문에 복식 수업이 효율적으로 실시되지 못하고 있다. 복식 수업이 실시되고 더욱이 복식 수업이 비효율적으로 실시되는 것이 통폐합의 이유가 되기도 하지만, 그러나 현재의 복식 수업을 해결하는 방안이 통폐합밖에 없는 것은 아니다. 물론 모든 복식 학급에 대해서는 불가능하겠지만 순차적으로 교사를 추가 지원하는 방안도 있고, 이와 병행하여 남자 교대 졸업생의 농촌 소규모 학교 근무를 군 병역으로 대체하는 등의 방법으로 복식 수업을 없애는 방안도 강구될 수 있다. 복식 수업을 하더라도 복식 학급 전문 교육과정을 이수한 교사가 복식 학급에 적합한 교육과정과 교과서를 가지고 실시함으로써 문제를 최소화할 수도 있다.

2. 통폐합의 운영상의 문제점

가. 통폐합 기준의 문제점

1993년 이전의 기준에서는 180명을 통폐합의 기준으로 하고 100명 미만도 분교장 격하의 기준으로 하였으나, 1993년에는 이를 세분화하여 50명 이하의 원칙적으로 분교 폐지로, 51~100명 이하인 경우에는 특수 지역에서는 분교장으로 격하하고 나머지는 없애며, 특수 지역을 제외한 분교장은 모두 없애는 것으로 하고 있다. 결과적으로 통폐합의 기준이 180명에서 100명으로 감소되었으나, 이에 대한 근거가 명시되어 있지 않아 김용우 외(1992)의 연구에서 제시된 90명(단기적), 60명(장기적)과의 적절성 여부를 가리기 힘들고, 또한 앞으로의 순차적인 장기적인 기준이 없다. 또한 180명 이상도 여러 가지 여건을 고려하여 통폐합할 수 있다고 하여 융통성을 부여한 것은 좋으나 자칫 혼란을 유발하거나 각 시도별로 통폐합을 부추길 우려가 있다.

나. 통폐합 절차의 문제점

첫째, 통폐합 절차에는 행정 예고와 지역 주민 의견 수렴의 단계가 있지만 지역 교육청의 시도 교육청 보고 서류에는 주민의 의사가 보고되고 있지 않다. 또한 지역 주민, 학부모에 대하여 이해를 구하고 설득하려는 노력이 부족하다. 즉, 가장 중요하게 다루어져야 할 단계가 소홀히 취급되고 형식적으로 이루어지고 있다.

둘째, 통폐합의 여부가 합리적인 이유보다는 지역

이기주의에 의하여 영향을 받는 면이 많다. 특히 학생의 입장에서 교육적인 이유보다는 교육 외적 이유로 결정되는 면이 있다. 특히 학생이나 학부모의 의견보다는 교육 당사자가 아닌 다른 지역 주민의 영향력에 좌우되는 경우가 적지 않다.

셋째, 시도 교육청이 통폐합의 계획을 수립한 후에는 지역 교육청에 전달하는 과정에서 행정 사항으로 통폐합을 강력히 추진할 것을 지시하고 통폐합에 대한 계통 감사를 실시하여 추진 실적이 부진한 하부 교육청에 대해 행·재정적 책임으로 물겠다고 지시함으로써 지역 교육청에서는 목표를 달성하기 위해서 무리하게 통폐합을 추진하려고 하고, 이에 따라 주민과의 마찰이 발생할 가능성이 많다(채용학, 1994).

다. 통합 학교 운영상의 문제점

첫째, 통합되어 온 학생에 대한 교사의 각별한 관심과 이해가 미흡하다. 낯선 학교 분위기와 통학 여건 등 다르게 학교 생활을 해야 하는 어린 나이의 학생들에 대한 적응 지도와 이를 위한 활동이 미흡하다.

둘째, 수업이 끝난 시간이 학년마다 다르기 때문에 학교 수업을 마친 시간과 통학 버스 운행 시간 사이의 차이가 크다. 예를 들어 학교 수업을 11시 30분에 마친 1학년은 오후 1시 30분까지, 오후 2시 30분에 마친 4학년은 오후 4시 30분까지 두시간 동안 통학 버스를 기다려야 한다. 그 결과 통학 버스를 이용하지 못하고 걸어다니거나 다른 노선 버스를 이용하는 등 불편한 생활을 하고 있다. 또한 통학 버스를 타기 위하여 기다리는 경우에는 무료하게 시간을 보내거나 군것질, 전자오락실 등 불건전한 생활을 하는 경우가 적지 않다.

셋째, 통학 버스의 안전사고 대책이 미흡하다. 일반적으로 소규모 농촌학교의 통학 버스는 도로 여건이 좋지 않은 지형을 운행해야 하는 경우가 많은데 모든 통학 버스가 확실히 좋은 도로 여건에 적합한 버스로 되어 있으며 교사가 매 운행 시마다 동행하기가 어렵고, 운전 기사의 사전 교육도 갖추어 있지 못한 실정이다.

넷째, 운전 기사가 병가나 연가 등으로 출근하지 못하였을 때 대책이 없다.

다섯째, 학생들의 급식 문제이다. 통학 거리가 멀어서 도시락을 싸가기가 힘들어하여 빵이나 컵라면

〈표 IV-3〉 폐교재산 관리 현황

(95. 3. 1. 현재)

폐교재산	매 각	반 환	활 용 유 형						보 존
			임 대	수영장 야영장	교육장	교원휴 양시설	기 타	계	
1,457 (1,146)	228 (182)	16 (15)	298 (250)	74 (50)	9 (8)	9 (8)	47 (37)	437 (353)	776 (596)

주: · ()는 분교장 수로 전체 수에 포함.

· 보존재산중 '95학년도 폐교 학교 재산 304교 포함.

자료: 교육부 내부자료.

등으로 때우는 경우가 많으며 용돈이 없으면 굶는 일이 빈번하다.

라. 폐교 재산 활용의 문제점

폐교 시설은 1,457개교인데 이 중에서 활용하고 있는 것은 29.9%에 불과하고, 그나마 활용의 대부분은 임대이고 임대를 제외하면 9.5%에 불과하다.

V. 농촌학교 교육의 개선 방안

1. 소규모 학교에 적합한 모델의 개발 및 발전 방안 모색

이제까지 살펴본 바와 같이 현재 농촌학교의 문제는 학교의 규모가 작아짐으로 인해 적정 학급 규모를 유지하지 못하는 데서 생기는 문제점이라기 보다는 소규모화된 학교의 규모에 맞는 학교 경영 체제를 개발하지 못하고 여타 도시 지역의 정상 규모 학교와 같은 학교 경영 체제나 행정 체제로 경영하는 데서 생기는 문제로 볼 수 있다. 특히 다양하고 포괄적인 지역 특성에 맞는 경영 개선의 노력보다는 통합 위주의 방식으로 대응하려는 데 있다.

앞으로 농촌인구 감소가 어느 정도 계속되리라 전망되므로 농촌학교의 소규모화는 계속될 전망이다. 현재와 같이 통합합 등의 조직 축소를 계속할 경우 읍면 단위의 학교는 전부 없어지게 되고, 그 결과 도시 집중과 농촌의 피폐화는 더욱 가속화되게 된다. 이러한 현상은 농촌학교 교육의 문제를 더욱 심각하게 하고, 이와 함께 도시의 교육 문제는 물론 인구집중에 따른 도시의 제반 사회 문제를 더욱 가중시키게 된다. 이를 고려하여 일본의 통합합 지침에서는 소규모 학교로의 유지·발전 가능성을 언급하고 있

으며, 이에 따라 통합합 기준에 못 미치는 학교들도 많이 있고 연구자가 방문한 枋木縣의 경우 1988년 이후에는 폐지교가 거의 없는 실정이다. 미국의 경우에도 소규모 학교의 여러 문제를 통합합으로 대처하지 않고 소규모 학교로 유지하면서 여러 가지 대안을 통해서 해결한 사례가 많다. 따라서 통합합 일반도보다는 소규모 학교에 적합한 모델이 개발되고 소규모 학교는 소규모 학교대로 육성될 수 있도록 해야 한다.

가. 교육 시설 및 환경

농촌의 소규모 학교는 오랫동안 보수를 하지 않아 창틀과 놀이 기구 등은 낡고 녹슨 채로 방치되어 있고, 나무로 된 부분들은 삭아 있고, 건물의 외벽은 페인트 칠이 바래고 벗겨져 을씨년스러운 모습을 보이고 있다. 특히 예전에 많은 학생이 다니던 학교에 소수의 학생이 다님으로써 빈 교실, 빈 공간이 많고, 이에 대한 시설의 보수가 이루어지지 않아 황량하고 쓸렁한 분위기를 느끼게 하고 있다. 따라서 이에 대한 시설의 개선과 보수 및 관리가 시급히 요구되고 있다. 특히 농촌의 소규모 학생에 알맞은 소규모의 아담한 학교의 모델을 개발하고, 소규모 학생 수에 알맞게 교실을 재구성하고, 교실 내의 책상 및 의자 등을 적절하게 배치한다. 또한 복식 수업을 하는 경우 교실 내 책상, 걸상, 기타 교육 기자재의 배치는 복식 수업을 하기에 적합하게 하며, 고정적 보다는 그때 그때 학생 수에 따라 변화와 이동이 가능하도록 설치 및 배치하도록 한다. 그리고 소규모 학교들이 지역별로 여러 가지 교육 시설과 기자재를 함께 이용할 수 있도록 하며, 교육 기자재의 수리와 점검을 위하여 순회 수리반을 운영하고 이동도서관이나 학교간 도서대여체제를 확립하여 학생 및 교사의 독서 욕구와 기회를 증진시키도록 한다.

나. 교육과정과 교육 방법

소규모 학교에 적합한 교육과정, 교과서, 지도서, 학습 자료가 개발되어야 한다. 현실적으로 복식 수업이 많이 실시되고 있는 만큼 복식 수업에 맞는 수업 형태에 대해 더 많은 연구와 개발이 필요하다. 특히 소규모 학교에 적용할 수 있는 통합 교과, 무학년제, 열린 교육, 회상 전송 원격수업방식 등을 적극적으로 개발하고 연구하여 실시하도록 한다. 또한 교육청 단위로 우수 시설과 전문 요원을 갖춘 교육 센터를 운영하여 다양한 교육적·문화적 경험을 제공하도록 한다.

다. 교사의 양성, 배치, 관리

교육대학에서는 소규모 학교의 교육과 복식 수업에 대하여 교육을 실시하며, 또한 농촌의 소규모 학교에 근무하는 교사에 대해서는 현직 연수를 실시한다. 또한 농촌의 소규모 학교에 근무하는 교사에 대해서 복식 학급 수당과 벽지 수당을 현실화하고 이들에 대한 근무 가산점의 비중도 높여 농촌 소규모 학교 교사의 사기를 진작시키고 우수 교사가 근무할 수 있도록 한다. 교원의 사무 부담을 줄이기 위해서 사무의 과학화와 간소화, 사무 직원 및 보조 직원의 배치가 이루어지도록 하고, 특히 분교의 사무 업무가 줄여지도록 한다. 또한 교육대학의 남자 졸업생 중에서 병역을 필해야 하는 예비 교사를 농촌의 소규모 학교에 추가로 근무하도록 하여 교사의 부담을 줄이도록 한다. 또한 분교가 있는 본교에 양호 교사를 우선적으로 배치함은 물론 양호 교사와 예능 교사는 지역별로 순회 교사나 교사 교류 제도를 적극 권장하고 장려한다. 이때 순회 교사의 근무 평정이 불리하지 않도록 하며 순회를 위한 교통비를 현실화하고 특히 순회 교사의 소속감이나 책임감이 감소되지 않도록 한다.

라. 교육 재정의 지원

1991년에 제안된 학생수, 인구수 비례에 의한 교육 재정 총액 배분제가 전면적으로 실시되고, 지방자치제가 본격적으로 실시되면 소규모 학교는 각 시도별로 통폐합이 더욱 가속화될 것이며, 통폐합이 안된다 하더라도 농촌 소규모 학교의 재정 문제는 더욱 심각해 질 것이다.

따라서 농촌 소규모 학교에 대해서는 중앙 정부의 재정적 지원이 요구되며, 또한 시도별 단위에서도 각

별한 관심과 지원이 뒤따라야 한다.

2. 통폐합 등 조직 축소의 문제점 보완

현재 실시되고 있는 통폐합 등 조직 축소는 문제점이 있으므로 다음과 같이 개선되어야 한다.

가. 행정 편의의 통폐합 지양

조직 축소가 행정 편의로 이루어져서는 절대로 안되며, 무엇보다도 학생의 입장에서 고려되어야 한다. 즉, 행정기관에서 통폐합 등 조직 축소의 목표치를 정해 놓고 학생이나 학부모의 의사와 무관하게 설정된 수만큼의 학교를 행정 편의 위주로 통폐합시켜서는 안된다. 또한 시도 단위로 확립적으로 이루어지기 보다는 각각의 학교가 위치한 지역사회의 교육 현실에 가장 적합한 방안이 다양하게 모색되도록 한다.

나. 폐지 학교 학생에 대한 각별한 관심과 지원

무엇보다도 폐지 학교의 어린 학생들에 대한 각별한 관심과 지원이 있어야 한다. 특히 폐지 학교의 아동은 통합 학교에서 소외당하기 쉬우므로 그들이 통합 학교 생활에 잘 적응할 수 있도록 그들에 대한 각별한 배려와 보살핌이 지속적으로 수반되어야 한다. 또한 통학과 관련하여 폐지 학교 학생들의 통학 문제가 편리하고 안전하게 되도록 해야 하며, 등교시 통학 버스의 결행이나 학생이 통학 버스를 놓치는 경우 이에 대한 대책이 마련되어야 한다. 특히 하교시 수업이 끝나고 너무 오랫동안 기다리지 않도록 하며, 기다리는 동안 학생들이 보람있게 시간을 보낼 수 있도록 프로그램을 마련하도록 한다. 또한 통학 버스 운전기사에 대한 안전 교육을 실시하고, 운전기사의 연가, 공가 등 유고시에 대비한 방안이 강구되어야 한다.

다. 지역 주민의 의견 존중 및 합리적인 해결

통폐합에 대한 지역 주민의 반발과 부작용이 큰 것이 사실이다. 우리 나라의 경우도 마찬가지이지만 미국의 경우에도 주민들의 반대와 불응 속에서 강제적으로 통폐합이 이루어진 경우에는 많은 어려움과 갈등이 있으며 그 성과도 실패로 끝나는 경우가 거의 대부분이었다. 따라서 통폐합 등 조직 축소시 학부모와 지역 주민의 의견이 개진되고 최대한 반영하도록 해야 한다. 이와 관련하여 일본의 통폐합 지침

에서는 무엇보다도 주민들의 반발을 사지 않도록 신중하고 주의 깊게 할 것을 강조하고 있음에 유의해야 한다. 이와 함께 통폐합이 학생이나 학부모 등 이해 당사자보다는 그 외의 지역 인사들에 의해서 영향을 받는 경향이 많으므로 이에 대한 대비책이 마련되어야 한다. 이를 위해서는 방관적으로 지역 주민의 의사만을 일방적으로 받아들이기보다는 지역 이기주의에 의하여 결정이 되지 않고 통폐합이 합리적으로 접근되고 지역 주민의 적극적인 호응 속에서 해결될 수 있도록 전문가의 의견을 기초로 그 지역의 학교에 적합한 방안을 마련하고 이에 대하여 홍보를 하고 지역 주민의 이해를 구하고 설득하는 노력도 병행되어야 한다.

라. 폐지 학교 재산의 효율적인 관리 및 사용

폐교 시설이 상당 부분 방치되고 있음을 고려할 때 폐지 학교 재산의 효율적인 관리와 사용이 필요하다. 특히 폐지 학교가 오래된 폐허처럼 방치되어 운동장에 잡초가 무성하고 건물 외관의 도색이 바래고 벗겨져서 주민들이 심리적 허탈감을 느끼지 않도록 해야 한다. 이를 위해서 폐지 학교는 무엇보다도 보수되고 지역 주민의 의견을 반영하여 지역사회에 필요한 용도로 적극 활용한다. 특히 돌아오는 농촌이 실현되고 또한 이를 대비하여 가능하면 교육적인 용도로 활용될 수 있도록 하고, 부득이한 경우에도 앞으로 필요시 언제든지 교육기관으로 사용할 수 있도록 매각은 가능한 한 지양하도록 한다.

마. 지속적인 검토, 수정, 보완, 지원

통폐합 등 조직 축소가 장기적인 안목에서 계획되고 실행되어야 하며, 실행 후에도 최종적인 것이 아니라 계속적으로 수정과 보완이 이루어져야 한다. 특히 변화하는 환경에 능동적으로 변화할 수 있도록 경직되기보다는 유연하게 대처할 수 있도록 해야 한다. 또한 통폐합 등 조직 축소의 학교에 대한 지원도 소홀히 해서는 안된다. 통폐합 등 조직 축소가 된 학교는 교육의 사각 지대라 불릴 만큼 관심의 영역밖에 두어서는 안된다. 현재 가장 많이 요구되는 것은 분교장에 교감을 배치하는 것이다. 교육법 시행령 제 37조에 의하면 6학급 이상인 국민학교 분교장에는 교감을 배치할 수 있도록 되어 있으나 현재 국민학교 분교장에 교감을 배치한 비율은 58.8%에 불과한 실정이다. 그런데 분교장에 교감 배치는 6학급 이상

인 학급에 우선적으로 100% 교감을 배치하고 앞으로 모든 분교장에 교감이 배치되도록 하여 장학과 관리가 효율적으로 이루어지고, 교사들이 학습 지도에만 전념하게 하며, 교사들의 출장이나 공가 등 자리를 비울 때에 교감이 수업을 담당하게 하여 학생들의 수업 결손을 방지하도록 한다.

3. 장기적으로 근본적인 해결 방안의 모색

오늘날 농촌학교 교육의 문제점은 농촌인구의 감소로 농촌학교가 비의도적으로 소규모화가 이루어진 데 그 원인이 있다. 그런데 이러한 농촌인구의 감소는 주로 농촌인구의 도시로의 이동, 즉 이촌향도에 의한 것인데, 농촌 주민들의 이농 현상은 농촌의 경제적, 교육적, 사회적, 문화적 요인들이 복합적으로 상호 작용하여 유발되고 있다. 따라서 농촌학교 교육 문제의 근본적인 해결은 무엇보다도 농촌 주민들의 이촌향도 현상을 유발시키는 원인을 개선시킴으로써 농촌이 '떠나는 농촌'에서 '돌아오는 농촌'으로 탈바꿈될 때 가능하다.

'떠나지 않는 농촌', '돌아오는 농촌'을 만들기 위해서는 이촌향도의 원인인 농촌의 경제적, 교육적, 사회적, 문화적 문제의 해결이 선행되어야 한다. 특히, 농촌 주민들은 자녀들에게 양질의 교육 기회를 제공하기 위하여 이농하거나 이촌취학을 시키려 하고 있다. 현재의 추세대로 통폐합이 이루어지면 수년 내에 전국의 면단위 이하 학교는 대부분이 분교화 될 것이며 이로 인해 농촌의 교육적인 문제는 더욱 심각해지고 또한 그 결과 농촌인구의 감소는 더욱 유발될 것이다. 따라서 농촌학교 교육의 문제점을 유발하는 농촌인구의 감소를 해결하기 위해서는 장기적인 안목에서 농촌의 교육과 생활 및 문화 여건을 개선하기 위한 보다 적극적인 지원과 과감한 투자가 이루어져야 한다.

VI. 요약 및 결론

농촌학교의 문제는 학교의 규모가 작아짐으로 인해 적정 학급 규모를 유지하지 못하는 데서 생기는 문제점이라기 보다는 소규모화된 학교의 규모에 맞는 학교 경영 체제를 개발하지 못하고 여타 도시 지역의 정상 규모 학교와 같은 학교 경영 체제나 행정

체제로 경영하는 데서 생기는 문제로 볼 수 있다. 특히 다양하고 포괄적인 지역 특성에 맞는 경영 개선의 노력보다는 폐교, 분교장 격하, 복식 수업 등 경영 규모의 격하나 편법적인 수업 방식으로 대응하려는데 있다.

복식 수업의 문제점을 해결하고, 교육 재정의 효율화를 위하여 통폐합하는 것도 하나의 해결 방안은 될 수 있겠지만, 농촌학교 교육은 단기적이고 단순한 시각보다는 장기적이고 종합적인 관점에서 접근되어야 한다. 특히 앞에서 살펴본 바와 같이 통폐합의 목적은 교육 효과 증진과 운영 효율화로 되어 있는데 교육 효과 증진의 경우 통폐합을 하면 농촌 학생들의 교육 효과가 증진된다는 보장이 있으며, 통폐합을 통하여 절약되는 비용이 농촌의 장기적 발전과 국토의 균형적인 발전이라는 측면을 종합적으로 고려할 때 경제적인 것인지 신중히 판단되어야 한다. 통폐합은 학교 비용 절감을 위한 평판이 나쁜 방법이며, 소규모 학교의 비용 절감은 운영 효율화를 통하여 실현되는 것이 바람직한 측면이 많다고 결론을 내린 '소규모 학교의 비용 효율성 향상'에 관하여 뉴질랜드에서 개최된 워크숍의 최종 보고서(Final Report on Commonwealth Pacific Regional Workshop)는 참고할 만하다. 그리고 복지 국가의 목표는 두메 산골에서도 긍지와 행복감을 느끼며 사는 나라인데 사회보장적인 측면에서 농촌학교 교육의 비용을 줄이기 위하여 통폐합을 하겠다는 것이 적절한 접근인지 재고되어야 한다.

더욱이 '돌아오는 농촌'의 건설을 만들겠다는 정부의 방침을 고려할 때 통폐합 위주의 조치가 정부의 의도와 반대되는 결과를 초래하는 것은 아닌지 신중히 검토되어야 한다. 뉴욕 주의 농촌학교 통합은 교육 기회의 상실과 농촌 지역 사회의 붕괴를 가져왔다는 것(Pugh, 1994)은 많은 시사점을 준다. 농어촌은 개방 압력으로 불안한데 자녀들마저 다른 고장의 학교로 보내게 되면, 이촌향도를 더욱 부추기게 되고, 그 결과 농촌은 더욱 폐쇄화되고 현재와 같은 농촌 소규모 학교의 문제는 더욱 심화되는 것은 아닌지 심각히 고려해야 한다. 더욱이 돌아오는 농촌의 한 현상으로서 도시로부터 또는 이농자가 귀농하는 소위 U-Turn 현상은 증가하고 있으며(설동훈, 1992), 앞으로도 도시 생활에 지친 일부 집단이 근교 농촌으로 이주할 가능성이 크고, 특히 교통과 통신 시설이 발달하고, 도시 영세민들에 대한 정부의 귀농지원 정

책의 하나로서 농촌 생활에의 편익과 안정을 보장해 줌으로써 농촌으로의 유입 인구 및 귀농인구는 증가하게 될 것으로 예상되고 있다. 따라서 이러한 미래를 대비하더라도 통폐합은 신중히 이루어져야 한다. 특히 이웃 일본이나 미국에서도 통폐합 위주보다는 소규모 학교의 장점이 인정되고 이를 위한 유지 및 발전이 이루어지고 있음을 유념할 필요가 있다.

또한 통폐합을 하더라도 현재의 여러 가지 모든 문제점이 세세한 부분까지 개선되고 보완되어야 한다. 특히 미국이나 일본의 사례에서 알 수 있듯이 지역 주민의 적극적인 협력과 호응 없이는 통폐합의 성공적인 결과를 기대할 수 없으므로, 단기간에 모든 소규모 학교를 한꺼번에 통폐합 등의 조직 축소를 단행하려 하기보다는 시간적 여유를 가지고 지역 주민과의 충분한 대화를 통하여 다양한 방안들을 모색하며 해결하려는 자세가 필요하다. 방문 조사한 일본 木縣에 있는 산을 사이에 둔 두 국민학교(大木須小學校, 小木須小學校)가 통합하기 위하여 8년이 소요되었으며, 그것도 서로의 역사와 전통에 자부심을 느낀 두 학교가 흡수 통합되는 것을 원치 않아 양 학교를 갈라놓고 있는 산의 정상에 학교를 세우고, 그것도 양쪽의 이름과는 전혀 다른 새로운 이름(東小學校)으로 개교한 것은 많은 시사점을 준다.

참고문헌

1. 강봉순. (1994). 한국농업·농촌의 발전전망과 개발 전략. 서울대학교 농업개발연구소 세미나 자료.
2. 강원도 교육청. (1994). 소규모 학교 통폐합 자료.
3. 경기도 교육청. (1994). 소규모 학교 통폐합 자료.
4. 교육부. 교육통계연보. 각년도.
5. _____. (1993. 9. 10). 시도 교육청 관리국장 회의 자료.
6. _____. (1995). 소규모 국민학교 통폐합 추진 현황 자료.
7. 권태환. (1992). 인구변동과 농촌사회의 변화. 농촌사회, 2, 39-56.
8. 김동희. (1994). 한국농업의 현실과 농업교육의 방향. 한국농업의 미래상과 대학교육의 혁신방안(pp. 14-18). 제 2회 전국농학계대학 교수 심포지움.
9. 김성수 외 5인. (1991). 농촌·농업교육의 방향. 교육과학사.

10. 김성수, 박종락. (1994). 농촌사회의 변화와 소규모 학교 문제. *한국농업교육학회지*, **26**(3), 45-56.
11. 김영옥. (1994). 농과계학교 지원시책. *농어촌 교육 및 농업교육제도*(pp. 1-12). 농림수산부.
12. 김영진. (1991). 한국농업 및 농촌문제와 종합적 대응 방안. *한국농업 · 농촌문제와 종합적 대응 방안*. 한국농업과학협회, **12**, 1-19.
13. 김용우. (1992). 농 · 어촌 소규모 국민학교 경영개선 방안에 관한 연구(연구보고 RR 92-31). 한국교육개발원.
14. _____. (1992). 농 · 어촌 소규모 중등학교 경영개선 방안 연구(연구보고 RR 93-10). 한국교육개발원.
15. 김익기. (1991). 한국의 이농현상과 농촌의 구조적 빈곤. *농촌사회*, 창간호, 9-38.
16. 김태호, 최민호. (1993). 농촌사회문제 해결을 위한 사회교육적 발전전략 연구, *농촌사회*, **3**, 283-316.
17. 김호탁 외 7인. (1993). 농업인력 올바른 인식과 대책. *농민신문사*.
18. 농림수산부. (1994. 11.). *농어촌 발전 대책 및 농정 개혁 추진사항 세부실천 계획*.
19. 민말순. (1994). 농촌사회 변동과 농촌개발 방향. *농촌사회*, **4**, 141-165.
20. 박종래. (1992). 소규모 국민학교 경영개선 방안. 한국교육개발원 세미나 자료.
21. 윤근섭. (1993). 산업화 및 도시화에 따른 농촌사회의 농촌사회의 변화에 관한 연구. *농촌사회*, **3**, 9-37.
22. 윤근섭, 송정기. (1994). 농촌지역사회의 인구변화와 대응-과소지역의 구조특성과 변화를 단서로. UR 이후 한국 농촌사회의 변화와 대응. 한국농촌사회학회.
23. 이무근, 김수옥. (1991). 한국농업 · 농촌 문제와 종합적 대응 방안: 전환기의 한국 농촌사회 · 교육의 문제점과 대응방안. *한국농업과학협회*, **12**, 51-77.
24. 이영대. (1988). 농촌지역 국민학교의 영세화와 적정 배치방향. *한국농업교육학회지*, **20**(1).
25. 이용환 외. (1993). 농업인력수요와 연계한 농업교육의 대응전략. *한국농업교육학회지*, **25**(2).
26. 이주재. (1992). 지역불균등 발전과 농촌의 빈곤. *농촌사회*, **2**, 281-305.
27. 이준학. (1994). 한국농촌교육제도 변동과 관련요인 분석. 연세대학교 박사학위 논문.
28. 임연기. (1993). 학생이동의 실상과 대책(연구보고 RR 93-11). 한국교육개발원.
29. 정지웅. (1994). 한국 농촌청소년 문제의 현황과 대책 : 농촌청소년과 교육. *이화여자대학교 농촌문제연구소*, pp. 171-200.
30. 정지웅 외 5인. (1990). 농업 · 농촌의 발전을 위한 농업교육의 방향. *한국농업교육학회지*, **22**(1), 1-10.
31. 정현웅. (1994). UR 대비 농어촌 교육여건 개선 방안. 교육부(편). *농어촌 교육 및 농업교육제도*(pp. 25-33).
32. 조선재. (1994). 농어업계 학교 현황 및 교육체계 개선(안). 교육부(편). *농어촌교육 및 농업교육제도*(pp. 13-23).
33. 채용학. (1994, 12). 도서 · 벽지 소규모 국민학교 통 · 폐합에 관한 연구. 한국교원단체총연합회.
34. 최민호 외 2인. (1990). 도 · 농간 교육문화 격차와 그 해소 방안. *한국농업교육학회지*, **22**(3), 1-21.
35. 최양부. (1993, 12, 31). 21세기 농촌 만들기: 비전과 전략. 농정연구 포럼. [제6회 월례 세미나 결과 보고서].
36. 최준렬. (1994). 외국의 통폐합 학교 운영 사례. *교육개발*, 91호.
37. 충청북도 교육위원회. (1982). *통계연보*.
38. 충청북도 교육청. (1992). *교육행정자료*.
39. 한국교육개발원. (1994). *한국교육의 지표*.
40. 한국보건사회연구원. (1994). 1994년 전국 출산력 및 가족 보건 실태 조사.
41. 한준상. (1994). *한국교육개혁론*. 학지사.
42. Benton, D. (1992). *A consolidation success story*. Paper presented at the National Conference on Creating the Quality School. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 349 136).
43. DeYoung, A. J. (1992). *At-risk children and the reform of rural schools: Economic and cultural dimensions*. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 361 153).
44. DeYoung, A. J., & Howley, C. B. (1992). The political economy of rural school consolidation. *Peabody Journal of Education*, **67**(4), 63-69.
45. Egelson, P. E. (1993). *Change for worse? One teacher's experience of rural school consolidation*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Educational Research Association. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 362 351).
46. Hall, R. F., & Arnold, R. L. (1993). *School district reorganization in Illinois: Improving educational opportunities for students*. Paper presented at the

- Annual Conference of the National Rural Education Association. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 363 490).
47. Hallanan, E. J. (1992). Regionalization: Deja vu again? *School Leader Magazine*, March/April 1992. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 348 185).
48. Jess, J. (1991). *Shared superintendency and educational reform. Proceedings of the Annual Rural and Small Schools Conferences*. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 353 105).
49. Lawrence, B. K. (1993). *Consolidation of rural schools: Mount Desert Island, Maine: A case study*. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 371 911).
50. Perry, W. J., & Harmon, H. L. (1992). Costs and benefits of an investment in rural education: The perspective of a rural state. *Journal of Rural and Small Schools*, 5(1), 3-9. (ERIC Document Reproduction Service No. EJ 438 270).
51. Pugh, T. J. (1994). *Rural school consolidation in New York State, 1795-1993: A struggle for control*. Ph. D. Dissertation, Syracuse University. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 371 914).
52. Ward, J. G., & Rink, F. J. (1992). Analysis of local stakeholder opposition to school district consolidation: An application of interpretive theory to public policy making. *Journal of Research in Rural Education*, 8(2), 11-19. (ERIC Document Reproduction Service No. EJ 464 585).
53. Wiles, D. K. (1991). *Economies of scale and smallness policy in school organization: Comparisons of New York State's smallest K-12 districts*. Paper presented at the Annual Meeting of the University Council for Educational Administration. (ERIC Document Reproduction Service No. ED 339 108).