

# 교육개발 11/12

### 교육정책 이슈와 전망

농어촌 학생 수 감소 대응 방안  
대학재정지원 개선 방안  
교원의 역할 변화와 정책 과제

### 세계의 교육

학령인구 감소에 대응한 일본 대학의 혁신 사례  
스웨덴의 저출산 정책 사례

### 교육현장 Report

제주 더럭초등학교  
인천 선학중학교  
농어촌학교의 활성화 사례

### 교육통계 Focus

학생이 가장 많이  
늘어난 지역은 어디일까?



# CONTENTS

2018 11·12

## 파워인터뷰

### 04 국회 교육위원회 이찬열 위원장과의 만남

이찬열\_국회 교육위원회 위원장  
반상진\_한국교육개발원 원장



## 특별기획

### 인구 감소의 현실...교육 정책의 돌파구는?

- 16 인구절벽·저출산 시대 대비, 교육정책 진단  
- 유·초중등교육 정책 분야  
박남기\_광주교육대학교 교육학과 교수
- 20 인구절벽·저출산 시대 대비, 교육정책 진단  
- 고등·평생교육 정책 분야  
박인섭\_국가평생교육진흥원 연구개발특임센터장



## 교육정책 이슈와 전망

### 학령인구 감소에 따른 교육정책 이슈와 대응 방안

- 28 농어촌 학생 수 감소 대응 방안  
양희준\_한국교육개발원 학교교육연구실장
- 33 대학재정지원 개선 방안  
이정미\_충북대학교 창의융합교육본부 교수
- 41 교원의 역할 변화와 정책 과제  
김이경\_중앙대학교 교육학과 교수

## 세계의 교육

- 46 학령인구 감소에 대응한 일본 대학의 혁신 사례  
김미란\_한국교육개발원 고등교육정책연구실 연구위원
- 52 스웨덴의 저출산 정책 사례  
최윤경\_육아정책연구소 연구위원





ISSN 1228-291X



57



45

## 교육통계 Focus

### 74 학생이 가장 많이 늘어난 지역은 어디일까?

양태정\_한국교육개발원 국가교육조사통계연구본부  
통계분석·서비스팀장

## 교육현장 Report

### 58 작은 학교 그 희망의 씨앗 틔아보기 “제주 더럭초등학교”

장승심\_제주 더럭초등학교 교장

### 63 폐교의 위기를 기회로, 우리의 선택 “인천 선학중학교”

이미숙\_인천 선학중학교 교장

### 68 농어촌학교의 활성화 사례

최관현\_전남혁신학교지원센터 파견교사

발행처	한국교육개발원	
발행인	원장 반상진	
편집장	신경희	
홍보출판심의위원	최상덕, 신경희, 김은영, 이동엽, 이쌍철, 김지하, 조옥경, 김경애, 박성철, 김혜자, 유경훈	
편집실	김영미	
디자인	디자인펌킨 031.893.8315	
인쇄	다원기획 044.865.8115	
홈페이지	<a href="http://www.kedi.re.kr">http://www.kedi.re.kr</a>	
발행	2018년 11월(제45권 209호)	
계간등록번호	진천, 마00001	
등록변경	2018년 4월 26일	
정가	6,500원	
구독문의	043-5309-234 keditor@kedi.re.kr	

「교육개발」은 한국도서잡지 윤리실천요강을 준수합니다.  
본지에 실린 내용은 우리 원의 공식견해가 아닙니다.



파워인터뷰

## “국회 교육위원회 이찬열 위원장과의 만남”

이찬열 국회 교육위원회 위원장  
반상진 한국교육개발원 원장





10년 만에 교육을 전담하는 국회 상임위원회인 교육위원회가 부활했다. 기존의 국회 교육문화체육관광위원회에서 교육위원회가 분리·독립된 것이다.

기대와 의미가 있는 교육위원회 위원장에 이찬열 바른미래당 의원(3선, 수원갑)이 선출되었다.

위원장 선출 이후 3개월의 시간이 흘렀다.

반상진 한국교육개발원 원장은 첫 국감을 치르고 최근에는 사립유치원 문제 등 교육계 현안으로 여전히 바쁜 일정을 소화하고 있는 이찬열 위원장과 학제개편, 대학재정 지원의 공론화 필요성, 인구절벽 시대 교육정책의 방향 등 교육계의 다양한 현안에 대해 지난 11월 1일 국회 교육 위원장실에서 함께 이야기를 나눴다.

**반상진 원장** 10년 만에 부활한 국회 교육위원회에 선출되었습니다. 소감과 앞으로 교육위원회 운영에 대한 비전을 듣고 싶습니다.

**이찬열 위원장** 기존 국회 교육문화체육관광위원회는 소관 기관 수가 180개, 소관 법률이 142개나 될 만큼 지나치게 방대했습니다. 워낙 많은 기관과 법률을 맡다보니 국정감사나 법안심사가 심도 있게 이루어지기 어려웠던 것이 사실입니다.

게다가 교육과 문화체육관광이라는 전혀 다른 분야를 함께 다루는 데서 오는 어려움도 있었습니다. 교육위원회가 단독 상임위가 된 것은 교육에 대한 국민의 관심이 크고, 우리나라의 미래를 위해서도 가장 중요한 교육을 따로 전담해서 보다 집중적인 논의를 통해 대안을 제시하고 문제를 해결하라는 취지인 만큼 이를 명심하려고 합니다.

**반상진 원장** 교육을 전담하는 상임위인 교육위원회가 부활한 후 첫 번째 국감을 치르셨습니다. 이번 국감에 대한 전반적인 평가와 소회는 어떠십니까?

**이찬열 위원장** 교육을 전담하는 교육위원회(이하 교육위)가 부활한 후 맞는 첫 번째 국정 감사였습니다. 우선 자유한국당이 유은혜 사회부총리 겸 교육부장관을 패싱하는 등 다소 어려운 점도 있었지만, 회의 자체를 제대로

진행하지도 못한 채 파행을 반복하던 과거 교육문화체육관광위원회(이하 교문위)와는 달라진 모습을 보여드리기 위해 여야를 중재하여 순조롭게 회의를 진행하고자 노력했습니다.

특히 이번 국정감사에서 가장 많은 주목을 받았던 것이 바로 교육위입니다. 사회의 오랜 고름이었던 사립 유치원 비리 문제를 규명하여 많은 학부모들의 관심과 응원을 받았습니다.

또한 대입개편 공론화, 학생부종합전형 개편, 교수 갑질 근절 등 학부모와 학생이 궁금해 하는 이슈에 대해 독립 상임위로서 심도 깊은 질의가 가능했다고 생각합니다. 뿐만 아니라 교육위 위원들이 독도를 방문하여, 일본의 독도 침탈 야욕을 강력히 비판하고, 역사를 왜곡하고 대한민국 영토 주권을 침해하는 온갖 만행에 대한 강력한 대응을 촉구했던 것이 특별히 기억에 남습니다.

## “ 4차 산업혁명 시대에 우리나라가 주도권을 잡기 위해 가장 시급한 것은 전통적인 교육방식에서 벗어나 변화의 파고에 당당히 대응할 수 있는 미래 인재를 양성하는 일 ”

**반상진 원장** 4차 산업혁명, 초연결사회 대응 등 급변하는 시대에 우리 교육계가 가장 크게 변해야 하는 영역이나 의제는 무엇이라고 생각하십니까?

**이찬열 위원장** 4차 산업혁명은 개발과 응용, 융합이 키워드입니다. 모든 기술이 연결되고, 특히 인공지능, 소프트웨어, 빅데이터 등을 바탕으로 지능적인 산업 사회로 진화하는 것입니다.

전 세계가 급변하는 시대적 흐름에서 선두를 차지하기 위해 치열한 각축전을 벌이는 지금, 우리나라가 주도권을 잡기 위해 가장 시급한 것은 바로 전통적인 교육 방식에서 벗어나 변화의 파고에 당당히 대응할 수 있는 미래 인재를 양성하는 일입니다.

이제 단순 암기에 강한 인재를 도태될 수밖에 없는 환경입니다. 협업과 복합적인 문제해결능력, 논리적 사고 배양 중심으로 교육을 전환해야 하며, 현장중심의 프로젝트형 학습, 평생직업교육, 과학교육 등이 중요합니다.

이에 산업, 고용 구조에 능동적으로 대처할 수 있는 역량을 다질 수 있도록 국가가 제반 인프라와 명확한 지원 체계를 갖춰 나가야 합니다. 무엇보다

미래지향적 인재를 양성할 백년대계를 세우고 교육 패러다임의 대전환을 본격적으로 준비해야 합니다.

특히 4차 산업혁명에 대비한 교육, 인프라, 법률시스템 등 종합적 개혁이 필요합니다. 특히 저는 학제개편 문제를 공론화해야 한다고 생각합니다.



### 학제개편 문제는 위원장을 역임하는 동안 국회 차원에서 공론화할 생각

유치원 과정을 의무교육, 정규과정화 하고,  
초등학교 5년, 중고등학교 5년,  
대학교 4년의 1-5-5-4로 개편하자는 생각



**반상진 원장** 학제개편은 오랫동안 대한민국의 난제로 남아 있습니다. 매년 총선, 대선 때마다 이야기가 나오고 있습니다. 국회에서 의제로 공론화 시켜주시면 좋겠다는 생각입니다. 한국교육개발원도 학제개편과 관련된 많은 연구들을 수행했습니다.

**이찬열 위원장** 제가 위원장을 역임하는 동안 학제개편 문제는 국회 차원에서 공론화할 생각입니다. 유치원 과정을 의무교육, 정규과정화 하고, 초등학교 5년, 중고등학교 5년, 대학교 4년으로 하여 '1-5-5-4'로 개편하자는 생각입니다. 유치원 과정을 의무교육화 하면 지금의 유치원 사태와 같은 일도 해결이 되고, 질적으로 우수한 훈련된 교사들이 유치원 교사로서의 역할을 할 수 있게 되지 않을까 생각합니다. 또한 전체 교육 기간이 2년이 줄어들어 사교육비에 대한 부담도 줄고, 학생들은 자신들의 진로를 변경하여 선택할 시간을 확보하는 등 인생의 테스트 기간을 가질 수도 있습니다. 특히 요즘 학생들은 디지털, 미디어 세대입니다. 제 손자가 6살인데 한글도 읽고 SNS 메시지로 저와 소통을 합니다. 제가 초등학교 다니던 시절에는 초등학교 3학년인데도 국어책을 읽지 못하는 친구들이 있었던 것으로 기억합니다. 이렇게 환경이 변하고 있는데 그때나 지금이나 학제는 동일하다는 것이 문제입니다.

**반상진 원장** 위원장님 말씀처럼 아날로그 세대에서 디지털 세대로 사회 환경도 변하고 학생들도 변했는데 학제는 변함없다는 것, 그래서 공론화가 시급하다는 것에 공감합니다.

**이찬열 위원장** 사회적 공감대가 형성될 수 있도록 공론화 시키는 역할만 잘해도 어느 정도 국회의 역할을 하는 것이라고 생각합니다.

**반상진 원장** 학제개편과 관련되어 여러 이해관계가 있고 어려움이 있습니다만, 가장 큰 문제는 교원양성체제와 조율하기가 쉽지 않다는데 있다고 생각합니다.

**이찬열 위원장** 저도 공감합니다. 그러나 이것은 “닭이 먼저냐, 달걀이 먼저냐”의 문제라고 생각합니다. 일단 체제를 바꾸면 그에 따른 교육과정 편성은 따라온다고 생각합니다. 학령인구의 감소로 어차피 유아교육 교사는 줄어든 수밖에 없습니다. 유치원도 거점 유치원을 만들면 좋겠다는 생각입니다.

**반상진 원장** 새로 교육위원장으로 취임하시면서 교육에 대한 여러 의제를 제안하고 계신 것으로 알고 있습니다. 교육계 입장에서는 의제화하기 민감한 부분에 대해 국회 차원에서 공론화해주시는 것에 고맙다는 말씀을 드립니다. 유치원 문제를 비롯해서 이해관계가 얽힌 교육계 문제들이 있습니다. 현재 우리 교육계가 안고 있는 교육 쟁점은 무엇이고, 이의 해결을 위해 당면한 교육 정책 과제는 무엇이라고 생각하십니까? 먼저 고등교육 분야에 대해 말씀해 주시기 바랍니다.

**이찬열 위원장** 저는 이해관계를 생각하면서 상임위원장 역할을 하지는 않습니다(웃음). 고등교육 분야에서 우선 시간강사법이 민감한 문제입니다. 2011년 대학 강사를 교원으로 인정하도록 한 고등교육법 개정안이 통과되었으나 4차례에 걸쳐 시행이 유예되었습니다. 대학과 교육부가 한마디로 시간 강사의 '지식 착취', 학생의 '학비 착취'를 해 온 것이라고 생각합니다. 오랫동안 유예됐던 시간강사법이 내년 1월부터 무조건 시행됩니다. 결국 시간 강사의 신분 보장 문제를 어느 정도 해결하여 단일화 방안을 도출하게 되었습니다.



대학이 어려움을 겪고 있는 것 잘 알고 있어..  
고등교육교부금 신설을 위해 국회 차원의  
공론화와 노력 필요



**반상진 원장** 시간강사법과 연동되어 말씀드리면 재정에 대한 문제를 언급할 수밖에 없는데요, 현 정부가 교육에 대한 국가의 책임 강화를 이야기 하지 않았습니까? 결국 고등교육에 대한 재정 지원 확대가 필요합니다. 국립대학도 정부 지원으로 할 수 있는 것은 50% 밖에 되지 않습니다. 대학마다 수익을 창출해야 하는 상황인거죠. 이러다보니 세계에서 두 번째로 등록금이 비싼 나라가 되었습니다. 결국 국고 지원이 안된다는 것이 큰 원인입니다. 지방재정교부금과 같이 고등교육도 법에 근거해 고등교육교부금을 신설하는 것이 대학가의 오랜 희망사항입니다.

**이찬열 위원장** 원장님 말씀에 동의합니다. 대학 재정 지원이 부족하고 대학이 어려움을 겪고 있는 것도 알고 있습니다. 고등교육교부금 신설을 위해 국회 차원의 공론화와 노력이 필요하다고 생각합니다.

**반상진 원장** 이번 국감에서 지방대학 정원 감축에 대한 우려를 표명

하셨는데, 학령인구 감소에 따른 지방 대학의 발전 방안에 대한 생각은 어떠하십니까?

**이찬열 위원장** 대학 구조조정 칼날에 지방대가 직접적인 타격을 받고 있는 것으로 드러났습니다. 이번 국정감사에서 대학 구조조정 시행 이전인 2013년 대비 2018년 입학정원을 비교, 분석한 결과 전북은 입학정원이 무려 18%가 감소해 전국 17개 지역 중 정원 감축 폭이 가장 컸습니다. 이는 같은 시기 서울의 경우는 단 1%가 감축된 것과는 매우 대조적인 현상입니다.

지방대학의 고사가 시작되면 인재는 더욱더 수도권에 집중되는데, 이는 수도권의 안정과 지속가능한 성장을 위해서도 결코 바람직한 현상이 아닙니다. 헌법에 명시된 지역균형발전을 상기하고, 지역적, 산업적 특성을 고려하여 대학의 경쟁력을 높이는 방향으로 나아가야 합니다. 이대라하면









수도권과 비수도권, 대규모 명문 대학과 중·소규모 대학 간 양극화가 더욱 심화되어, 고등교육의 생태계가 무너질 것이 자명합니다.

구조조정의 불가피성은 인정하지만, 지방의 특성을 무시한 채 부실대학 꼬리표만 붙여서는 안됩니다. 특히 저는 우리나라의 서열화 되어 있는 대학 구조에 심각한 문제가 있다고 생각합니다. 대학별로 특성화가 필요합니다. 전공, 학과에 상관없이 무조건 서울대만 가면 된다는 생각이 우리나라 교육을 병들게 하는 것 아닌가 생각합니다. 2년제 전문대와 4년제와의 구분은 어느 정도 이루어졌는데, 지방대를 포함한 4년제 대학의 학교별 특성화가 필요하다고 생각합니다.

“

공학, 경영학, 법학 전공자 모두가 전공과 학과에 상관없이  
무조건 서울대를 선택하는 구조는 잘못된 것  
대학별로 무엇을 중점적으로 특성화 할 것 인지, 어떠한 인재를 중점적으로  
양성할 것인지를 선택해서 재정 지원을 받게 하는 방향으로 가야.

”

**반상진 원장** 위원장님도 아시다시피 교육부에서 과거 특성화 대학 지원 사업에 많은 투자를 했습니다. 그러나 특성화 사업을 통해 재정 지원을 하다 보니 개별대학의 특성화 보다는 잘하는 대학을 벤치마킹해서 또 결국 획일화 되어버리는 현상이 나타났습니다. 개별 대학의 특성화 방안에 대해 위원장님의 생각은 어떠하신지요?

**이찬열 위원장** 대학별로 특성화할 영역이나 기준을 선택하는 것이 필요하다고 봅니다. 단과대학 혹은 학과별로 대학 스스로 특성화, 차별화 기준을 선택하여 재정 지원을 받을 수 있도록 하면 좋겠습니다. 공대 전공자, 경영학 전공, 법 전공자 등 각기 다른 전공자들이 무조건 서울대를 선택하는 구조는 잘못되었다고 생각합니다. 대학별로 무엇을 중점적으로 특성화 할 것 인지, 어떠한 인재를 중점적으로 양성할 것인지를 선택해서 재정 지원을 받게 하는 방향으로 가야한다고 생각합니다.

**반상진 원장** 대학재정지원 사업과 대학구조개혁 평가의 방향은 어떠해야 한다고 보십니까?

**이찬열 위원장** 학령인구가 갈수록 감소하고 학생 수보다 정원 수가 더 많은 역전 현상이 일어나면서, 구조조정이 시대적 과제인 것은 사실입니다. 하지만 그 방법에 대해서는 보완할 필요가 있습니다.

정부가 3주기 대학 구조개혁평가를 진행한다면, 단순한 정원 감축 등 양적 중심에 치우치는 것은 지양하고, 고등교육의 질을 제고하고 미래의 생존 방안을 위한 청사진을 그리는 데 중점을 뒀야 합니다.

모쪼록 대학 간 소모적인 경쟁 심화 및 대학의 자율성이 저하되지 않도록 경계하고, 현장의 목소리를 반영하여 정부 정책과 시장논리의 결합이 이뤄지길 바랍니다. 그것이 대학 개혁의 성패를 가를 것입니다.

**반상진 원장** 최근 ‘유치원 비리’로 인한 학부모들의 실망과 좌절이 큼니다. 급기야 학부모들이 거리로 나섰다. 저출산 시대가 코앞이라고 우려하면서 정작 취학 전 아이들을 믿고 맡길 곳이 없는 안타까운 현실입니다. 위원장님께서 유치원 비리 사태를 해결하기 위한 방안이 무엇이라고 보십니까? 또한 저출산 인구절벽 시대의 한국의 보육정책은 어떠한

**방향으로 나아가야 한다고 생각하십니까?**

**이찬열 위원장** 교육위 종합감사에서 이덕선 한국유치원총연합회 비대위원장 등에 대한 증인 신문이 있었습니다. 제도를 탓하며 본인들의 비리를 합리화하는 장면에 방송을 보던 국민이 함께 분노했습니다.

물론 법적, 제도적으로 미비한 점이 있지만 이번에 드러난 사립유치원의 만행은 근본적으로 도덕이 무너졌기 때문에 발생한 것입니다. 국가 지원을 받을 때는 공공의 영역인 것처럼 하다가 막상 본인들이 불리할 때는 개인 사업을 운영하는 이중적 태도가 문제입니다. 아무런 책임은 지려하지 않은 채, 권한만 누리겠다는 것은 무한한 이기주의입니다.

사립유치원이 공공의 통제 밖에 오랜 시간 방치된 것이 문제입니다. 일종의 '불기침 성역'이 되면서, 아이를 돌보는 일에 사명감이 실종되고 사업만 남게 되었고 아이를 맡기는 학부모들과 운영자들 간 인식의 간극이 커졌습니다.

현재 교육위에는 박용진 의원이 대표 발의한 이른바 「비리유치원 근절 3법」이 계류되어 있습니다. 그동안 누구나 알고 있었으나, 누구도 나서지 못 한 일에 결단을 내려준 만큼, 이번 사태를 동력삼아 반드시 썩은 부분을 잘라낼 수 있도록 관련 제도를 정비하고, 공립 허브 거점유치원 등을 확대해 나가야 합니다.

다만 이 과정에서 일부 사립유치원의 비리로 인해 오늘도 현장에서 진심을 다해 고군분투하고 있는 선량한 유치원까지 피해를 보는 일은 없어야 합니다. 모범적, 양심적으로 운영하고 있는 유치원은 지원을 강화하여 국·공립유치원만으로는 메울 수 없는 유아교육의 수요를 충족시키는 데도 균형을 맞춰야 합니다.

또한 대한민국은 지금 '인구절벽'이라는 벼랑 끝 위기 앞에 위태롭게 서 있습니다. 저출산 문제의 심각성을 인지하고, '국가 어젠다'로 삼아야 합니다. 꺼져가는 성장 동력을 살릴 백년대계를 함께 고민하며, 다양한 보육지원 정책과 양육 친화적인 환경을 조성해야 합니다. 육아휴직의 완전한 정착, 돌봄 교실 강화 등 장기적으로 양육 부담을 덜어 주는 것이 중요합니다.

**반상진 원장** 저출산, 인구절벽 시대일수록 교육복지에 대한 관심과 집중이 모아지는 것이 사실입니다. 위원장님께서도 고교 무상교육을 위한 '지방교육재정교부법' 개정안의 조속한 처리를 가장 큰 과제로 삼고 계신다고 들었습니다. 고교 무상교육과 교육복지에 대한 의견을 나누고 싶습니다.

**이찬열 위원장** 고등학교 무상교육은 세계적 흐름이자 시대적 요청입니다. OECD 34개국 가운데 한국을 제외한 33개국은 고교 무상교육을 실시하고 있습니다. 우리나라 고교 진학률이 99.7%에 달하는 상황에서 가계의



교육비 부담을 경감시키고 저출산 극복에도 도움이 될 수 있습니다.

문제는 1년에 최대 2조원에 달하는 재원입니다. 국회 예산정책처는 2018년부터 2022년까지 5년간 고교 무상교육에 들어가는 돈을 7조 8,369억 원이라고 추정한 바 있습니다.

관련법(교육기본법, 초·중등교육법, 지방교육재정교부금법) 개정을 통해 예산을 확보하는 것이 가장 바람직합니다. 즉각적인 법 개정이 어렵다면 교육감들과 교육청 예산을 활용하는 방안을 강구할 필요가 있을 것입니다.

**반상진 원장** 시대가 급변하는 가운데 한국에서의 교사의 역할과 위상이 많이 변해가고 있습니다. 위원장님께서 생각하시는 미래를 대비하는, 4차 산업혁명 시대의 한국의 교사상은 어떠해야 한다고 생각하십니까?

**이찬열 위원장** 시대가 급변함에 따라, 교원들도 시대 흐름에 부합하는 지식과 역량을 끊임없이 다지기 위해 무한한 노고가 있는 것으로 알고 있습니다. 늘어나는 업무만큼 많은 권한을 부여해야하고, 교원들의 자율성도 필요합니다. 또한 심각한 임용절벽으로 예비 교원들의 통퇴가 큰 상황입니다. 예측이 불가능 하다는 게 가장 큰 문제입니다. 교육 수요를 정확히 분석하여 실질적이고 구체적인 중장기 교원 수급 계획을 마련하여 예비 교원들의 불안을 덜어야 합니다.

모쪼록 교원들이 행복해야, 학생들도 행복할 수 있습니다. 교육 여건 개선을 위해 필요한 부분은 적극 소통하고 협력하겠습니다.

**반상진 원장** 새로 부활된 국회 교육위에 위원장님께서 부임하시면서 확실한 교육 어젠다를 갖고 오신 것에 대해 다시 한번 감사의 말씀을 드립니다.

국회는 항상 견제하고 조율하는 역할만 해 왔다고도 볼 수 있는데, 민감한 의제에 대해 국회 차원에서 공론화해주시면 관련 정책이 훨씬 더 속도감 있게 추진되리라 기대합니다.

지금까지 학제개편, 대학재정, 보육문제, 고교무상교육, 미래사회의 교사상까지 교육계 다방면의 문제에 대해 이야기를 나누었습니다. 그렇다면, 위원장님께서 한국 교육의 가장 고질적인 문제는 무엇이라고 보시는지요?



교육계의 가장 고질적인 문제는 **중립성이라 생각**

여당이든 야당이든, 보수와 진보든 대한민국의 미래를 위한 교육의 목표는 **‘대한민국의 미래를 확립시키는 인재 양성’** 한 가지 아니겠나..



**이찬열 위원장** 교육계의 가장 고질적인 문제는 중립성이라고 생각합니다. 교육은 편파적이어서 안 된다고 생각합니다. 교육을 할 때에도 학생이 성장하여 스스로 가치판단을 하기 전까진 중립적으로 가르치는 것이 맞다고

봅니다. 여당이든 야당이든, 보수와 진보든 대한민국의 미래를 위한 교육의 목표는 ‘대한민국의 미래를 확립시키는 인재 양성’ 한 가지라고 생각합니다. 한국교육의 당면 문제를 내 자식, 내 손자의 문제라고 생각하면 목표가 달라질 이유가 없습니다. 대한민국에서 궁극적으로 공동의 목표를 가질 수 있는 분야는 교육 분야 밖에 없다고 생각합니다.

교육은 우리나라와 아이들의 미래를 결정합니다. ‘역사교과서 국정화’ 문제와 같이 진영을 나눠 소모적인 이념 논쟁을 벌이느라 교육 현안 문제를 등한시 해서는 안 됩니다. 교육감 선거에서도 보수 후보니, 진보 후보니 하는 진영논리가 아니라 교육철학과 가치관, 정책과 공약으로 판단할 수 있도록 해야 합니다. 교육위원회에서부터 여야, 이념, 진영을 넘어선 협치를 실현해 국가백년대계를 세워나가도록 최선을 다하겠습니다.

**반상진 원장** 교육이 ‘백년지대계(百年之大計)’가 아니라 ‘오년지소계(五年之小計)’라고 지적하신 인터뷰를 보았습니다. 최근 대입문제 해결을 위한 공론화 위원회를 비롯하여 지속가능한 교육정책의 해법을 모색하는 길이 쉽지 않다는 것을 보여주고 있습니다. 위원장님께서 장기적이고 일관적인 교육정책 또는 교육입법을 위한 방안이 무엇이라고 보십니까? 또 말씀하신 교육의 중립성을 지킬 수 있는 방안에 대해 어떠한 생각을 갖고 계십니까?

**이찬열 위원장** 교육정책의 갈지자 행보로 학생과 학부모가 불안하고, 백년지대계(百年之大計)여야 할 교육정책이 오년지소계(五年之小計)로 전략했으며, 교육정책을 기안·실시하는 데 있어 연속성과 예측가능성의 부재로 우리 아이들이 피해를 입고 있는 현실입니다.

특정 정권이나 정파의 이해관계에 휘둘리지 않을 독립적인 상설 기구가 필요합니다. 현재는 정권 교체, 장관 교체에 따라 교육정책의 안정성과 일관성이 흔들리고 있으며, 이것이 대한민국 교육이 당면한 근본적 위기입니다. 또한 현장 전문가, 교사, 학부모 등 각계각층의 다양한 전문가와 담당자를 배치해야 합니다.

‘대입개편 하청기관’이라는 오명이 씌워진 국가교육회의의 본래 목적은 교육 혁신 및 중장기 교육정책 논의를 주도하는 것입니다. 따라서 정치적 독립성을 보장받는 ‘국가교육위원회’를 신설하여 거시적인 교육비전을 검토, 제시하고 중장기 방안을 마련함으로써 일관적이고 안정적인 교육정책을 펴 나갈 기반을 마련하는 것이 하나의 대안이 될 수 있습니다.

교육정책의 경우 100명이면 100명, 각각의 입장과 이해관계가 다르기 때문에 어떤 정책도 100% 만족시킬 수 없다는 어려움이 있을 것입니다. 수능 절대평가 전환, 방과 후 영어교육 금지 등 여러 교육정책들이 현실과 괴리된 정책이라는 여론의 역풍 속에 유보되거나 공론화 과정을 거치기로





하며 오락가락하는 부분이 많았던 것도 인정해야 합니다. 바뀌야 할 것이 너무 많으니 급한 마음에 설익은 정책을 발표하는 것이 아닌지 우려스럽습니다.

우선 교육에는 워낙 다양한 의견이 있어 정답이라는 것이 없기 때문에 단기간에 가시적인 성과를 거두기는 한계가 있음을 이해해 주셨으면 좋겠습니다.

세계가 칭찬하는 교육 강국 핀란드도 오랜 시간 ‘복잡하고 느린’ 과정을 통해 교육 개혁을 해 나갔음을 되새겨야 합니다. ‘급할수록 돌아가라’는 말처럼 교육에 대한 확고한 비전과 철학을 세우고 하나하나 차근차근 해결해 나간다는 자세가 필요합니다.

“

‘교육은 세상을 바꿀 수 있는 가장 강력한 무기’ 라는 넬슨 만델라 남아공 대통령의 말처럼 교육이 바로 서야 행복하고 살기 좋은 나라가 될 수 있다고 생각해..

위기를 냉철하게 직시하고, 미래 발전을 견인할 수 있는 대안 제시를 통해 적극적인 정책 입안과 교육 혁신을 이끌어, 교육의 권위를 회복시켜주시길..

”

**반상진 원장** 한국교육개발원에 특별히 바라시는 점이 있다면 말씀해 주십시오.

**이찬열 위원장** 한국교육개발원은 우리나라 교육의 산증인이자 한국 교육의 싱크탱크입니다. 노고에 깊이 감사드립니다. 그동안 교육은 전쟁과 분단, 가난이라는 아픔을 극복하고 대한민국의 발전과 번영을 견인한 원동력이자, 국민에게는 나보다 내 자식이 더 잘 살 수 있을 거란 희망의 사다리였습니다. 최근 그런 우리 교육이 흔들리고 있다는 우려의 목소리가 높습니다. 그러나 여전히 교육은 우리의 희망이자 미래입니다. “교육은 세상을 바꿀 수 있는 가장 강력한 무기” 라는 넬슨 만델라 남아공 대통령의 말처럼 교육이 바로 서야 행복하고 살기 좋은 나라가 될 수 있습니다. 이에 한국교육개발원의 역할이 중요합니다. 위기를 냉철하게 직시하고, 미래 발전을 견인할 수 있는 대안 제시를 통해 적극적인 정책 입안과 교육혁신을 이끌어, 교육의 권위를 회복해 주시길 바랍니다.



## PROFILE

### 이 찬 열

#### 국회 교육위원회 위원장

1959년생으로 인하대학교 기계공학과를 졸업하고 연세대학교에서 경제학 석사 학위를 취득했다. 민주통합당 원내부대표, 새정치민주연합 경기도당위원장직을 수행했다.

6대 경기도의원을 거쳐 2009년 10.28 재보선을 통해 18대 국회의원에 당선되었다.

18, 19, 20대 국회의원(수원 장안)으로 국회 환경노동위원회, 국토해양위원회, 예산결산특별위원회를 거쳐 현재 제20대 국회 교육위원회 위원장직을 역임하고 있다.





특별기획

# 인구 감소의 현실... 교육 정책의 돌파구는?

인구절벽·저출산 시대 대비, 교육정책 진단  
유·초중등교육 정책 분야

박남기\_광주교육대학교 교육학과 교수

인구절벽·저출산 시대 대비, 교육정책 진단  
고등·평생교육 정책 분야

박인섭\_국가평생교육진흥원 연구개발특임센터장



본지에 실린 내용은 우리 원의 공식 견해가 아닙니다.





# 인구절벽·저출산 시대의 유·초·중등교육 정책 진단과 향후 과제<sup>1</sup>

박남기 광주교육대학교 교육학과 교수

## 서론

인구절벽·저출산 시대의 유·초·중등 교육 정책을 진단할 때, 그리고 향후 과제를 제안할 때에는 관련된 제반 분야를 포괄할 수 있어야 한다. 이 글에서는 먼저 향후 활용될 수 있는 틀을 제시한다. 이어서 기존의 정책을 진단을 하고, 향후 과제를 제안하고자 한다.

## 정책 진단 및 향후 과제 제안을 위한 분석 틀

인구절벽·저출산 시대를 대비하기 위한 정책 이슈에 대해 정책 대상, 정책 영역, 정책 목적을 기준으로 분류하면 <표 1>과 같다. 첫째, 대상을 기준으로 국가와 사회, 교육청, 학교, 교원, 학부모, 학생 차원으로 나누어 생각할 수 있다. 둘째, 영역을 기준으로 교육과정, 교육매체 및 교수법, 교육시설과 여건, 교육환경, 교원역량 등으로 나눌 수 있다. 셋째, 목적을 기준으로 국가경쟁력 제고, 개인 삶의 질 즉 행복도 제고로 나눌 수 있다. 지금까지의 대책은 주로 출산률 제고와 이를 통한 국가 경쟁력 유지에 초점이 맞추어져 있었는데 향후 대책은 개인 삶의 질 향상에 맞추어지고 있다.

<표 1> 저출산 현상 관련 유·초등교육 정책 이슈 유형 구조: 내용 기준

분류 기준	정책 이슈 유형
정책 대상 기준	국가와 사회, 교육청, 학교, 교원, 학부모, 학생
정책 영역 기준	교육과정, 교육매체 및 교수법, 교육시설과 여건, 교육환경, 교원역량
정책 목적 기준	국가경쟁력(인력의 질), 개인 삶의 질(개인 행복도)

저출산 시대 관련한 유·초등교육 정책을 진단하고 향후 과제를 제시할 때 이러한 이슈 유형 구조를 기준으로 해야만 중요한 부분을 놓치지 않게 되고, 포괄적 접근도 가능해 진다.

저출산 현상이 초등교육에 미치는 영향과 이로 인해 생겨날 교육 관련 이슈는 ‘연관성 차원’을 기준으로 하면 직접적 이슈와 간접적 이슈로 나뉜다. 직접적인 이슈란 저출산 자체가



1. 이 글은 박남기·황윤한·김병주·정제영(2017)의 연구를 토대로 작성된 것이다.

가져올 초등학생 수 감소를 비롯한 초등교육에 미칠 직접적인 영향으로 인해 발생될 정책 이슈를 의미한다. 저출산 시대 유·초·중등교육 정책을 수립할 때 주로 직접적인 1차적 이슈에만 초점을 맞추는 경향이 있다. 이러한 1차원적 접근은 인구절벽 시대의 세대인 유·초·중등학생들이 성장하여 살아갈 미래를 대비시키기에는 크게 미흡하므로 이하에서 설명하는 2차적 이슈와 3차적 이슈까지 함께 감안하며 포괄적인 정책을 수립하여야 한다.

간접적 이슈는 두가지로 나뉘는데 그 중 2차적 이슈란 저출산이 가정과 사회, 그리고 아이들의 성장 환경에 까지 영향을 미치고, 그 영향으로 인해 유·초·중등교육에 생기는 교육 이슈를 말한다. 3차적 이슈란 저출산 현상이 미래 과학기술·정치·경제·사회·문화 변화 및 개인 특성 변화 현상과 맞물리면서 교육에 미칠 영향과 그로 인해 복합적으로 생겨날 이슈를 말한다. 교육을 둘러싸고 있는 다른 제반 조건은 동일한데 저출산 현상만 생긴다면 1차적 이슈와 2차적 이슈만 도출하고 이에 대응하기 위한 정책을 수립·집행해도 된다. 하지만 현실은 다른 여건이 동일한 것이 아니라 급변하고 있어서 저출산 현상과 다른 급변하는 환경요인이 상호작용하면서 우리가 예측하기 어려운 교육 관련 이슈가 속출할 가능성이 높다. 따라서 저출산 관련 유·초·중등교육 정책을 진단할 때, 그리고 향후 과제를 제시하고자 할 때에는 3차적 이슈까지 함께 고려해야한다. 이상의 이슈는 독립적인 것이 아니라 상호 관련되어 있고 중첩되어 있다. 따라서 정책을 만들고 평가할 때, 그리고 새로운 정책을 제안할 때에는 1차적, 2차적, 3차적 영향을 함께 고려할 필요가 있다.

〈표 2〉 저출산 관련 유·초·중등교육 정책 이슈 구조: 연관성 차원 기준

이슈 유형		개념	관련 이슈 예
직접적 이슈	1차적 이슈	저출산으로 인한 학생수 감소가 교육에 미칠 직접적인 영향	폐교 등 학교시설, 교육여건 변화, 다문화 학생 증가, 교육과정 개편 필요
간접적 이슈	2차적 이슈	저출산이 가정과 사회, 그리고 아이들 성장 환경에 영향을 미치고, 이 영향으로 인한 변화가 초등교육에 미치는 영향과 이로 인해 생기는 교육 이슈	부모 교육력 양극화, 생활지도 어려움 증가, 학생들의 협력 역량 약화, 경제인구 감소로 인한 경제성장 둔화와 교육여건 약화
	3차적 이슈	저출산 현상과 미래 사회 변화가 어우러져 복합적으로 나타나게 될 이슈. 특히 저출산과 4차 산업혁명이 어우러져 생길 이슈 부각	인구 도시 집중 심화, 빈부격차 심화, 사회적 갈등 심화, 일자리 급변, 고독한 개인 증가

## 인구절벽·저출산 관련 유·초·중등교육 정책 진단

저출산 시대에 우리사회가 걱정하는 것은 생산가능인구의 감소이다. 생산가능인구 1백명당 부양할 인구는 2015년 36.2명(노인 17.5명)에서 2065년 108.7명(노인 88.6명)까지 증가할 전망이다(통계청, 2016: 2). 이 통계는 노인 기준을 65세로 잡고 있는데 평균 수명이 80세를 넘고 있는 시점에서는 생산가능인구 기준 연령이 상향되어 부양할 인구는 이보다 크게 줄어든 것이다. 학령인구(6~21세)는 2015년 892만 명에서 2025년 708만 명으로 향후 10년간 184만 명이 감소할 전망이다(통계청, 2016: 3).

그동안에 수립된 저출산 관련 유·초·중등교육 정책, 특히 유아교육 정책은 저출산 대응책의 일환으로 추진되었다. 2006년에 수립된 '제1차 저출산 기본계획'은 출산과 양육에 유리한 환경의 조성을 비전으로 제시하면서 세 가지 구체적인 전략을 수립했는데 그 중 두 가지가 유아교육과 관련된다. 하나는 출산과 양육에 대한 사회적 책임 강화, 다른 하나는 미래세대 육성을 위한 사회 투자를 확대하여 아동·청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반을 마련하는 것이다(이삼식·정경희, 2010). 2011년에 시행된 '제2차 저출산 기본계획'은 일·가정 양립 활성화를 통한 가족친화적 제도 개선과 사회문화 조성, 결혼과 자녀







양육에 따른 경제적 부담 경감 추진, 아동·청소년이 안전하고 건전하게 성장할 수 있는 기반 마련의 세 가지로 이루어졌다. 2016년에 시행된 '제3차 저출산 기본계획'은 '아이와 함께 행복한 사회'를 목표로 하고 있는데 출생·양육에 대한 사회적 책임 강화, 자녀 양육의 부담 완화를 위한 교육·보육 환경 개선, 맞춤형 보육·돌봄 확대, 중소기업·비정규직도 아이 키우기 좋은 환경 만들기 등 일·가정 양립의 사각지대 해소의 전략이 포함되어 있다.

정부의 이러한 계획이 아직은 부리를 내리지 못하고 있다. 가족구성원의 삶의 질 향상과 양육친화적인 사회 환경 조성이라는 목적을 가진 「아이돌봄지원법」 제정에도 불구하고 예산상의 이유로 아이돌봄비 서비스 등이 원활하게 제공되지 못하고 있다(신윤정 외, 2014: 138). 나아가 교육의 관점에서 볼 때 시간제 보육서비스 등이 부모의 편의성에만 치중하고 영아의 발달적 측면은 고려되지 못하였다는 비판을 받고 있다. 문재인 정부가 추진하고 있는 초등학교 저학년 오후 3시 하교도 초등학생들의 복지를 고려하지 않고 있다는 비판을 받고 있다(이다원, 2018). 2018년 10월 25일에 발표된 '유치원 공공성 강화 방안'은 사립유치원의 비리를 막고 국공립유치원 비율 40%를 조기 달성하겠다는 정도에 그치고 있다. '정책 이슈 구조'에서 밝힌 체계적인 대책 마련이 시급하다.

## 향후 과제

### · 저출산 시대, 학교교육 정책 방향

교육계가 주로 걱정하는 것은 학생인구 감소에 따른 교육 산업 종사자와 기관의 고충이다. 그런데 이 문제를 교육의 질 관점에서 보면 오히려 희망적일 수 있다. 지금까지는 학생 숫자가 많고 국가의 지원은 작아서 개별화 교육을 하기 어려웠다. 향후에는 학생 숫자가 크게 줄기 때문에 제4차 산업혁명 사회에 필요한 개인 맞춤형의 질 높은 교육을 제공하는 것이 용이해질 것이다. 그리하면 교육을 통해 모든 아이들이 기계가 할 수 없는 일을 담당할 역량을 길러주는 것이 현실적으로 가능해질 것이다. 우리나라도 일본처럼 인구절벽으로 인한 고급인력 부족 사태가 올 것을 대비하는 차원에서라도 개인 맞춤형 교육은 필수적이다. 물론 이러한 희망은 경제가 지속적으로 성장할 때 달성될 것이다.

저출산 시대의 교육은 사회구성원으로 살아가는 데 필요한 역량, 그리고 보다 근원적으로는 개인의 잠재력을 최대한 계발하고, 새로운 사회에 생존·적응하며, 나아가 행복한 삶을 영위할 수 있는 역량을 길러주는 역할을 해야 한다. 고독한 개인들을 공동체의 일원으로 성장시키고, 100세 시대에 대비할 수 있도록 경제 교육만이 아니라 건강 교육에도 초점을 맞추어야 한다. 학교는 이러한 미래 사회의 변화를 예측하여 학생들에게 필요한 역량을 길러줄 수 있도록 적극적으로 교육과정, 교수법, 생활지도를 포함한 학급경영 방법, 진로지도 등 교육의 모습을 바꾸어가야 할 것이다. 이와 함께 그러한 역량을 기르는 데 적합한 교육내용과 방법, 학교 체제, 교원 역량, 교육정책 등도 모두 중요 관심사가 될 것이다. 이를 위한 교사양성체제와 프로그램에 대한 투자와 개혁은 모든 개혁의 출발점이 될 것이다. 국가는 학생수가 줄었으니 교육비 예산을 줄여도 될 것이라는 소극적인 자세가 아니라 교육계가 변화에 적응하며 미래에 적합한 교육시스템을 만들어갈 수 있도록 힘을 보태는 적극적인 노력을 경주해야 할 것이다.

학교는 사회 변화에 적응할 인재를 육성하는 기관으로서의 역할에서 한 발 더 나아가 우리가 꿈꾸는 아름다운 사회를 만드는 데 적합한 사회 구성원을 교육시키는 기관이다. "미래는 거기에서 우리를 기다리는 것이 아니라 오늘의 우리가 만들어간다." 저출산 시대가 가져올 그림자를 미리 예측하여 이를 대비하는 데 필요한 사회 시스템을 제시하고 필요한 역량을 길러주는 것, 아름다운 미래 사회에 대한 비전을 만들고 공유하는 것, 그러한 비전에 적합한 역량을 갖춘 사회구성원이 되도록 학생들을 교육시키는 것이 학교와 교육이 해야 할 역할이다.

## · 교육 여건 재정비

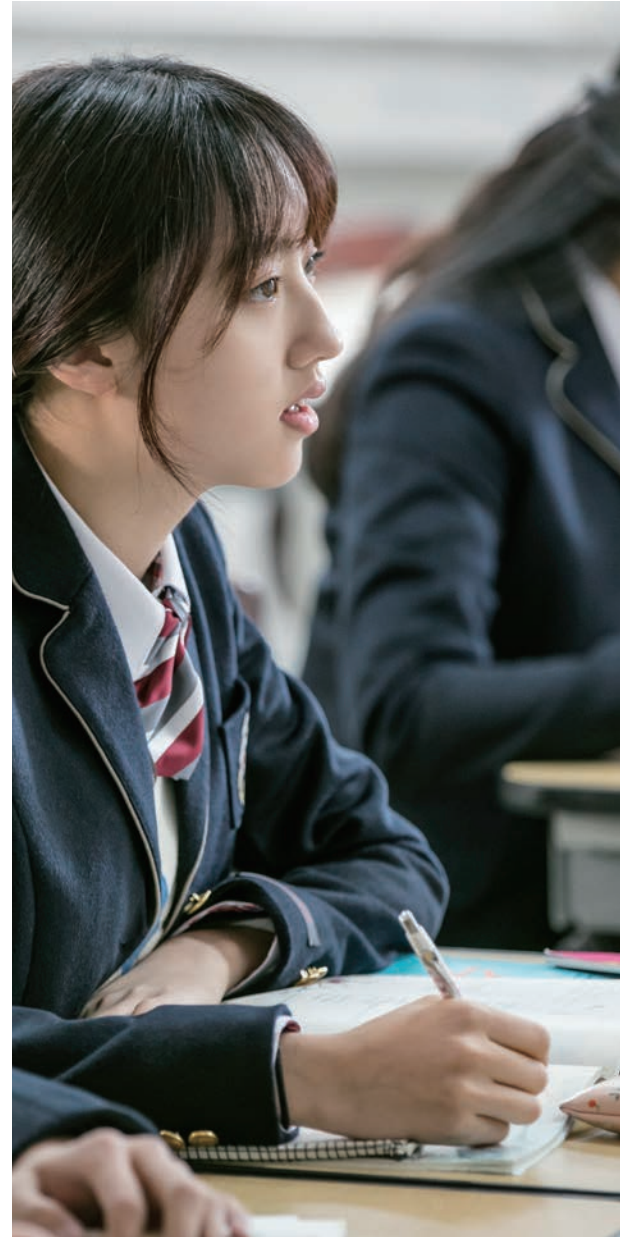
저출산 시대의 학교는 학생들이 행복한 민주시민으로써 살아가는 데 필요한 역량과 함께 직업 세계에서 필요로 하는 역량과 의욕을 갖추도록 교육시켜야 한다. 이를 위한 교육의 질을 좌우하는 핵심 요소는 교육과정, 이를 가르치는 교사, 그리고 교육에 필요한 여건, 이를 뒷받침하는 행정 체제이다.

저출산 시대에 대두될 또 하나의 문제는 소규모학교 통폐합이다. 소규모 학교 통폐합은 '제로섬식' 학교 통폐합이 아닌, 지역 공동체를 살리고 학교를 재구조화하는 노력이 병행되어야 한다. 대안으로 제시되고 있는 것 중의 하나가 새로운 방식의 연계 학교 운영이다. 도서 벽지 지역에 거주하는 유·초·중등학생들의 경우에는 홈스쿨링제도 활성화, 홈스쿨링을 관리하고 지원하는 순회교사제도, 홈스쿨링이 가능하도록 하는 스마트학교<sup>2</sup> 등에 대한 이슈가 크게 부각될 것이다.

또 하나는 학교시설 복합화이다. 4차 산업혁명 시대의 교육은 교실을 벗어나 지역의 다양한 기관을 교육 장소로 활용하는 센터 중심의 교육이 되어야 한다. 학교가 다양한 공공기관이 입주한 복합시설의 일부가 될 때, 다양한 공공시설이 가지고 있는 설비와 인력을 학교교육에 활용하는 것이 용이해질 것이다. 학생수 감소로 인해 생기는 유휴 교실을 다른 용도로 활용하는 개념에서의 학교시설 복합화가 아니라 학생과 주민의 접근이 쉬운 장소에 학교를 포함한 다양한 공공기관이 함께 공존하도록 함으로써 이들이 교육 기능을 겸하도록 하는 방향으로서의 학교시설 복합화는 중요한 이슈로 부각될 것이다. 이를 위해 필요한 제도적·법적·시설 설비적 보완책 마련이 그 이슈의 핵심이 될 것이다.

교직원 배치와 교육재정 제도 관련 법과 제도 개정도 필요하다. 인구 감소와 함께 인구의 도시 집중이 심화되는 상황이기 때문에 지역에 따른 학생 증감 폭은 크게 차이가 날 것이다. 따라서 중앙 정부 차원에서 일률적으로 통폐합 기준을 정하여 제시하는 대신에 각 지자체와 학교가 지역주민 및 학부모와의 논의 과정을 통해 자율적으로 조정이 가능할 수 있도록 하는 법과 제도를 정비할 필요성이 더욱 커지게 될 것이다. 이를 위해서는 현 정부가 추진하고 있듯이 저출산 상황에 대비할 수 있도록 교육부의 권한을 지방교육자치단체에 이양할 필요가 있다. 동시에 관련 문제를 완화시키는 필요한 지방교육자치단체와 지방자치단체의 연계 강화 방안도 중요한 이슈로 부각되게 될 것이다.

2. 제반 교육과정에 대해 차시에 따라 교사의 수업, 필요한 활동, 평가 등이 탑재되어 있고, 담당 교사와 실시간 화상통화도 가능한 형태의 학교. 한 담임 교사가 여러 지역의 학생을 한 사이버공간에 모아 함께 수업하는 것도 가능함.



## 참고문헌

박남기·황윤한·김병주·정제영(2017). 저출산 관련 초등교육정책 이슈 개발. 대통령직속 저출산대책위원회 정책연구보고서. 신윤정 (2014). 싱가포르의 'Marriage and Parenthood Package' 현황과 시사점. 보건복지포럼, 211(2014.5), 86-95. 이다원(2018.09.27.). 교사 95%·초등학생 71% "저학년 오후 3시 학교 반대." 서울경제. <http://www.sedaily.com/NewsView/1S4STV0E14> 이삼식, 정경희 (2010). 저출산 원인과 파급효과 및 정책방안 (연구보고서 2010-30-1). 서울: 한국보건사회연구원. 통계청(2016.12.7.). 장래인구추계: 2015-2065. 통계청 보도자료.

# 인구절벽·저출산 시대의 고등·평생교육 정책의 전략과 과제

박인섭 국가평생교육진흥원 연구개발특임센터장

본고는 한국 고등교육과 평생교육의 정책 방향을 인구절벽·저출산과 관련지어 살펴보고 있다. 저출산으로 시작된 급격한 인구 감소는 많은 영역에서 중요한 문제로 인식하여 각계각층에서 회자되고 때로는 심도 있게 논의되고 있다. 정부도 출산 장려를 위해 오래 전부터 각종 지원책을 발표하고 정책을 추진하고 있다. 교육도 예외는 아니며, 다양한 문제가 정책의 무대 위로 등장하고 있다.

그럼에도 불구하고, 인구가 줄어드는 문제를 교육과 어떻게 연관 지을 수 있을까? 그것도 고등교육, 평생교육과 무슨 관계가 있을까? 그리고 이것을 왜 국가 정책 의제로 무대 위에 올려놔야만 할까?

이것을 단순하게 두 개만으로 결합된 이체문제(Two Body Problem)로 바로 연결지어 인과 관계를 풀어가는 쉽지 않다. 본 글에서는 이 문제를 풀어가기 위해서 교육의 역할을 사회적 기능에서 바라보고 살펴보고자 한다.

교육이란 무엇일까? 수많은 철학자, 학자들이 정의를 내리고 있다. 그들 중 뒤르켐(Durkheim)은 '사회생활을 경험하여 알고 있는 세대와 준비되지 않은 세대 사이에 신체적, 지적, 도덕적 상태를 개발하고 각성시키기 위해 행해지는 영향(력)이 교육이며 이것은 정치·사회와 그가 속한 특별한 환경에 의해 요구되어지는 것'으로 설명하고 있다. 여기서 교육시스템의 중요한 역할은 미래의 성인으로 성장시키기 위한 젊은이의 사회화와 개인의 성취에 기반한 고용 선택 두 가지를 강조한다. 이 주장에서 유추할 수 있는 핵심은 교육이 사회질서와 밀접하게 관련되어 있다는 것이다.

그렇다면 동역학적으로 사회는 움직이는가? 멈춰있는가? 정답이 무엇이든 대개는 시간의 흐름 속에서 변화를 감지하고, 직면하고, 대응해 나가는 것이 일반적이다. 사회질서 또한 마찬가지이다. 문제는 사회 변화를 '이상적인 사회 개선'으로 바라보는가, 아니면 '영속적인 사회 전통이나 관습을 지향하는가'의 목표 중 초점을 어디에 두는가에 따라 그 교육의 기준과 방식은 서로 달라진다. 그렇기 때문에 이 방식으로는 의견 수렴이 쉽지 않다. 이를 위해 사회의 생존가능성을 어떻게 높일 것인가로 접근한다면 어떨까? 순수 교육학자는 매우 불쾌하게 생각할 수 있다. 하지만 교육이 씨앗을 틔우고 뿌리를 내릴 토양이 사회라고 가정하고, 이해를 구하며, 분석을 시도하고 기술하는 것을 이어가겠다.

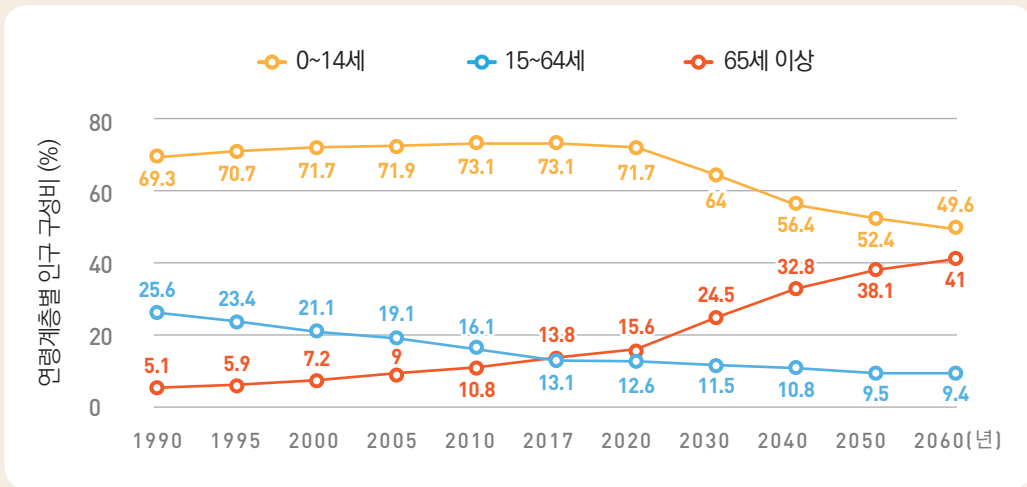




## 인구절벽·저출산이란?

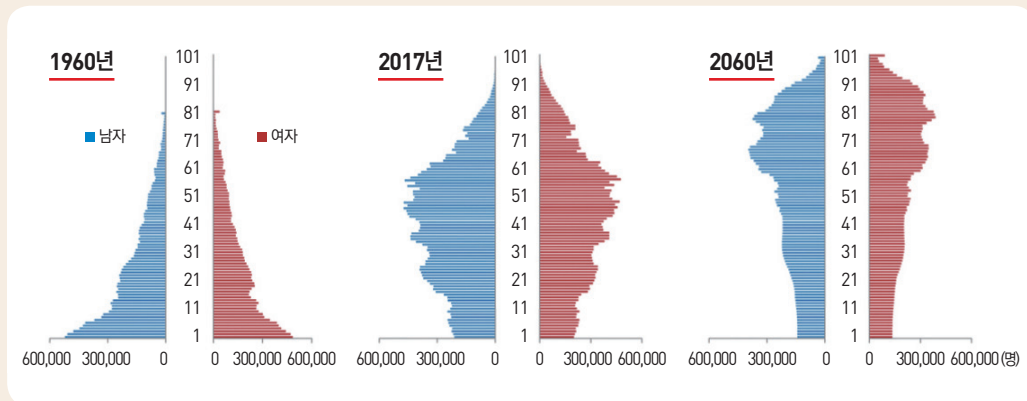
미국의 경제학자 해리 덴트가 그의 저서 인구절벽(The Demographi Cliff)에서 '어떤 집단이나 사회가 어떤 이유로 저출산 기조가 이어져 인구가 급격히 줄어들어 역삼각형의 인구분포 모형을 형성하고, 기존의 생활방식을 더 이상 따를 수가 없어 그 자체가 붕괴되는 현상'을 일컫는 이론을 발표하였다. 즉 기존 사회 질서가 달라지고, 결론적으로 그동안 작동하였던 성공방정식이 더 이상 유효하지 않거나 그 가능성이 현저하게 떨어지게 되는 것이다.

현대 한국사회 인구구조의 명백한 모습 중 하나는 초고령사회이다. 초고령사회의 걸모습은 노년층의 증가이다. 노인의 인구 비율에 따라 '7~14%를 차지하면 고령화사회, 14~20%는 고령사회, 20~30%는 초고령사회, 30%이상이면 슈퍼초고령사회'로 구분한다. 이에 따르면 한국은 고령화사회를 막 지나 고령사회에 들어섰다.



[그림 1] 연령계층별 인구구성비(%) 자료: 통계청, 장래인구추계(2016.12.)

2017년에 처음으로 고령인구가 유소년인구보다 많아졌다. 65세 고령인구는 7,076,000명 (13.8%)이고, 0~14세 유소년인구는 6,751,000명(13.1%)이다. 더불어 생산가능인구수는 급격하게 줄어들 것으로 예측된다. 2017년 합계출산율은 1.05명으로 2005년 1.08명 이후 다시 최저치를 기록하였다. 결론은 인구구조 모양이 그림과 같이 피라미드형에서 항아리형으로 다시 '역피라미드형'으로 바뀌어 가고 있다. 결론은 한국사회는 '인구절벽'을 직면하고 있는 형국이라는 것이다.



[그림 2] 장래인구추계(통계청, 2016.12.)

## 고등·평생교육

고등교육과 평생교육 또한 수많은 훌륭한 학자들이 연구를 통해 다양하게 정의하고 있다. 하지만 법·제도 틀에 의해 그려진 경계선으로, 때론 열망과 현실 사이의 간극에서 발생하는 해석 차이로 논쟁이 일어나기도 한다. 이러한 상황에서 전문가에 의한, 교과서적으로 정리된, 개인 자신의 삶과 경험에 기초하여 상식으로 자리 잡고 있는 대중의 생각이나 개념이 섞여있는 것이 우리 사회의 현실이다.

고등교육의 위치는 중·고등학교에 해당하는 중등교육 이후의 교육 단계로서 대개 대학에서 이루어지는 교육으로 이해되고 있다. 좀 더 해부를 해 본다면, 학생 관점에서 아직까지 사회 경험이 없는 고등학교 졸업자들을 받아들이고, 이들을 가르쳐서 현실세계인 노동시장으로 내보내는 접경에 서 있다. 이상(상아탑)과 현실(노동시장)이라는 서로 다른 두 세계가 수요자로 공존한다고도 볼 수 있다. 따라서 대학의 역할은 고등교육을 통하여 사회가 바라는 인재상이 무엇이고 어떻게 정의하느냐에 달려있다고도 설명된다.

평생교육은 한국 사회에서 어떻게 이해되고 있는가? 간단하게 정의하기가 쉽지 않다. 전통적으로 평생교육학계에서 활동하고 계신 일부 학자, 연구자, 현장전문가들은 1990년대 평생교육법이 제정되고 '요람에서 무덤까지'라는 표어와 함께 사회 변화와 더불어 다양한 지식과 경험에

대한 학습을 지칭하면서도, 대체로 사회취약계층을 중심으로 한 문해교육 등으로 대표되는 사회교육과 평생교육을 동일시하는 경향도 있기 때문이다. 동시에 '생애 전반에 걸쳐 누구나 어디서든 학습 방법(formal, informal, nonformal)에 제약되지 않고 이루어지는 모든 평생학습 활동'을 의미하기도 한다. 최근에는 이해관계자마다 바라보는 시각이 다양하게 형성되는 경향이 더욱 커졌다.

이런 배경에서, 한국 사회에서 고등·평생교육을 인구절벽·저출산이라는 사회 문제와 어떻게 연결 지어 정책의 무대 위에 올려놓을 수 있을까? 인구절벽·저출산으로 어떠한 문제들이 예측될 수 있을까? 이들과 고등·평생교육의 연결고리를 찾아보고 정책 방향을 논의하기로 한다.

## 인구절벽·저출산 시대 고등·평생교육의 정책 방향

인구규모 감소가 인구절벽의 가장 기본이다.

고등·평생교육과 관련하여, 인구절벽이 가져오는 변화는 교육·학습대상 규모에서 '자연스럽게' 시작된다. 먼저 대학으로 대표되는 고등교육이 직면하는 첫 번째 문제는 입학자 수의 감소이다. 이것은 연쇄적으로 정원 대비 입학생 미충원율, 수도권 대학으로 학생의 상대적인 쏠림, 수도권 대학과 지역 대학의 불균형, 한국 사회에서 대학 수의 적정 규모 논쟁 등



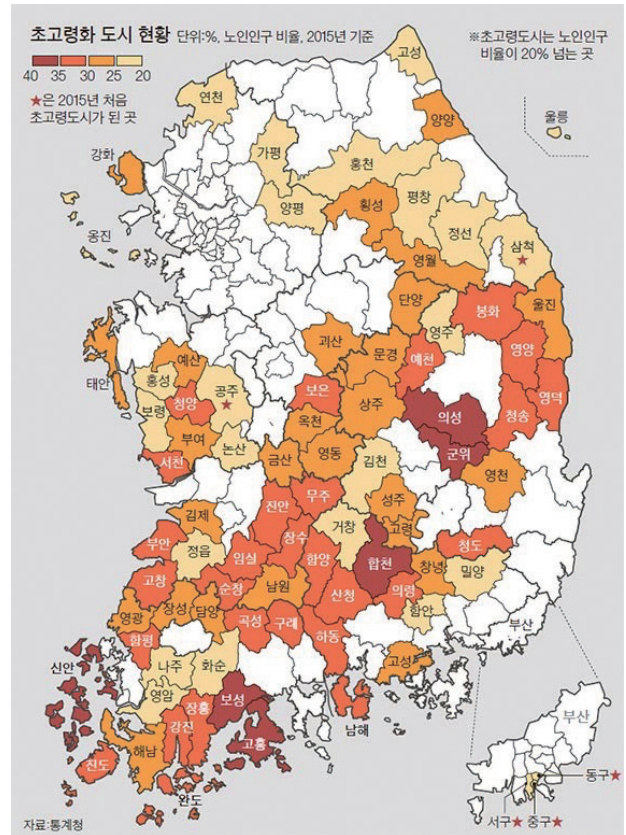
대학을 둘러싼 고등교육 문제가 양산되고 있다. 결국 고등교육 정책은 현재 '대학교조조정'으로 귀착되고 있다. 대학의 학령기 학생 수의 감소와 달리, 인구절벽·저출산은 연령대별 인구 구조상 노령층이 점점 두터워지는 것을 의미한다. 곧 평생교육 혹은 성인교육·학습 계층의 규모 확대이다. 결론적으로 경제 시장의 변화처럼 교육 시장도 변화하는 것이다.

이렇게 달라지는 시장에서 요구되는 고등·평생교육은 무엇일까? 그리고 어떠한 고등·평생교육이 국가와 사회의 생존과 발전에 보탬이 될까? 아래에서는 이 질문에 대한 구체적인 전략이나 과제라는 답변보다는 우리가 함께 모색해 나가야 할 기준점과 방향에 대해 기술하고 있다. 그 이유는 국가와 사회를 구성하고 있는, 그리고 좁게는 고등·평생교육과 관련된 이해관계자들 사이에서 조율이 필요한 다양한 쟁점을 둘러싼 공감대 형성이 무르익었다고 보기에는 아직 이른 감이 있다고 보여지기 때문이다. 지금은 그 토대를 만들어가는 작은, 그러나 중요한 초석들을 탄탄하게 놓는 것이 중요하다고 생각한다.

인구절벽이라는 사회지각의 변동에 대응하는 과정에서 기본적으로 두 접근법이 대립하고 있다. 하나는 시장 원리이고, 다른 하나는 정부 개입이다. 전자는 소비자 혹은 수요자의 선택에 맡기고, 경쟁력 있는 대학이 살아남고, 학습자가 원하는 교육과 학습 시장을 발전시켜야 한다는 것이 핵심이다. 이 과정에서 대학의 자율성을 높이고, 정부는 지원만 해주어야 한다는 주장이 뒤따르고 있다. 후자는 서울·수도권과 지역의 균형론이다. 서울과 수도권 대학으로 집중되는 한국 사회에서의 현실은 '비정상이고 기현상'이라는 것이다. 이 과정에서 단순히 시장 논리만으로는 어려움이 있기 때문에 정부의 개입이 필요하다고 주장한다. 대학역량진단, 입학지원, 등록금 문제 등에 정부가 관여하고 있는 모양새이다.

서울·수도권 대학과 지역 대학의 대립 구도를 소재지 관점으로 좁혀 보면, 저출산에 따른 인구절벽 문제는 사실상 도시화와 '좋은 일자리'라는 문제와도 결합되어 있다. 특히 도시화 문제를 교육과 연결 지어 들여다보게 되면, 초등학교가 사라지면, 자녀의 교육을 위해 젊은 학부모가 도회지로 떠나고, 그 지역에는 노인들만이 남게 된다. 비슷하게 대학교도 문을 닫으면 주변 상가가 문을 닫고 떠난다. 그러면서 그 지역의 인구는 더욱 줄어들고, 점차 그 지역 경제는 쇠퇴하게 되어, 지역 경제 사회의 소멸이라는 위험에 맞닥뜨리게 된다.

이와 관련하여, 대학생은 성년이고, 대학교 선택 문제는 이들에게 맡겨야 하고, 이들이 학업을 마치고 지역 혹은 고향으로 돌아오면 된다는 주장이 있다. 하지만 실제 문제는 다른 곳에 있다. 그들이 진학하고 싶은 대학이, 또 일하고 싶은 직장이 서울과 수도권 지역에 많이 있고 그래서 확률이 높다고 가정하였던 것처럼, 학업을 마친 대학 졸업자가 돌아오고 싶은 지역의 경제·사회가 삶과 일터로서 건재해줘야 하기 때문이다.



[그림 3] 초고령화 도시 현황

여기서 학생 등 청소년, 젊은이, 젊은 학부모가 줄어들고 노인들이 지키고 있는 지역 사회로 각도를 틀어보자.

노인 인구 비율이 지역마다 동일하지 않은 것이 현실 세계의 모습이다. 통계청 자료에 따르면 그림과 같이 지역마다 초고령화는 다른 속도로 전개되고 있고 다른 모습을 띠고 있다.

이것을 지역 간 격차에 초점을 둔 지역불균형 문제로 해석할 수도 있겠지만, 지역사회의 복잡성 혹은 다양성이라는 다른 말로 접근해보자. 이 복잡성과 늘어나는 기대수명(2016년 82.4년: 남자 79.3년, 여자 85.4년)이 결합되면 그 정도가 더욱 커질 수 있다. 왜냐하면 사회 규범, 가치, 도덕, 윤리 등의 문제는 사회 질서 속에 문화로, 그리고 사회 구성원들간의 관계 속에서 자리를 잡고 있다. 그렇기 때문에 어떤 사회를 구성하고 있는 크고 작은 소집단 사회의 다양성은 교육의 사회적 기능 관점에서 교육의 역할이 복잡하고 어려워질 수 있는 성질을 더욱 확장시킨다.

예를 든다면, 이제 부모 세대가 더 이상 노년 시기에 자녀에게 의지하지 않는다. 더 이상 자녀와 함께 사는 것은 어려운 세상이고 '거리를 두고 사는' 것을 받아들일 수밖에 없다는 것은 이미 오래전에 부모 세대들 사이에서도

인식하였던 것이다. 이것은 결국 건강<sup>1)</sup>, 병원비, 저축, 연금, 가족관계 등 노년 시기 삶의 내부 함수 관계가 매우 복잡해진다는 것이다. 후속적으로 활발한 경제사회 활동을 희망하거나 실제 유지하는 노년층도 많아지고 있다. 하지만 아직은 '은퇴자 59%가 생활비 부족으로 재취업을 원해도 절반을 약간 웃도는 27%만 일자리를 찾는(동아일보, 2018.4.30일자)' 수준에 머물러 있는 정도이다. 삶을 다할 때까지 자식 세대에게 여전히 품위를 유지하고 싶어 하는 부모 세대의 생각이 커가면 커갈수록 이러한 사회적 가치 변화는 증가할 것으로 추측된다.

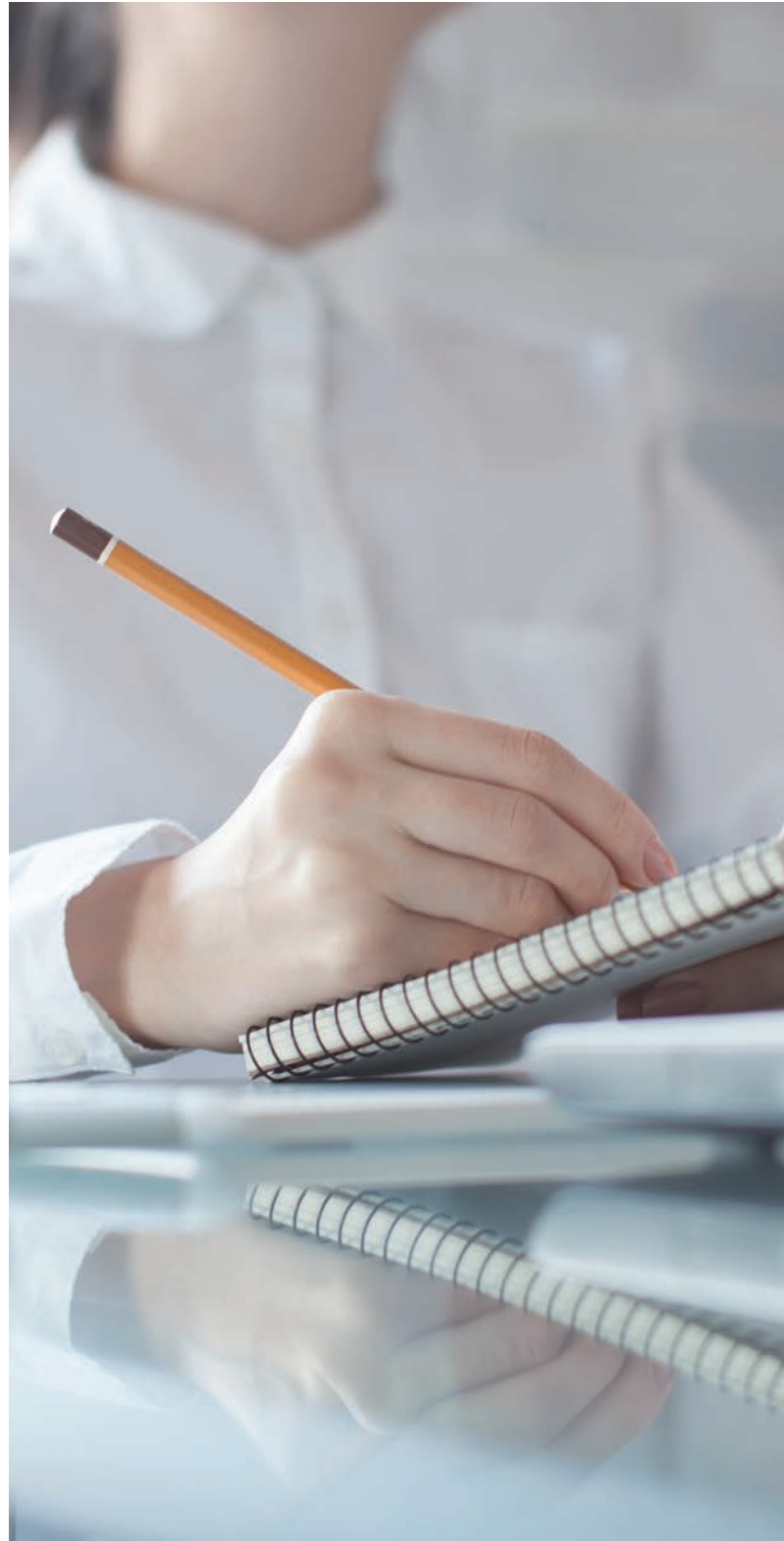
고령 인구가 늘어날수록 생산가능인구가 부담해야 하는 사회적 역할은 더욱 커질 수밖에 없다. 그러나 이것이 어디까지 가능할 지는 앞으로 두고 볼 일이다. 왜냐하면 생산가능인구(15세-64세)를 비록 15세부터 산출하기는 하지만 일반적으로 대다수가 대학을 진학하고 졸업한다고 가정할 때, 인구 규모의 감소가 노동시장에 미치는 영향은 대학 졸업 이후에 발생한다. 한국 산업·경제의 구조, 과학기술의 발전, 경제 부문의 세계화 등의 변화와 맞물려 이것이 어떻게 전개될 지는 사실 불확실성이 너무 크다. 이런 불확실성과 '치열한 전투'를 앞두고 있는 세대가 '사회적 책임감'에 늘어나는 고령층을 여러 측면에서 포용한다고 가정할 때, 그 부담은 사실상 두 배로 부가된다고 할 수 있다.

결론적으로 두터워지는 고령층과 줄어드는 생산가능인구층이 결합된 사회를 세밀하게 들여다보면 불수록 전통적인 복지 차원의 접근 방식만으로 충분할 지 미지수이다.

이처럼 다양한 시각이 존재하는 배경에서, 이해관계가 잘 맞물려 결합이 이루어지고 고등·평생교육 정책은 이러한 입장을 잘 이해하는 데서 출발해야 시행착오 내지 사회갈등을 줄이고, 보다 건강하고 안정된 고등·평생교육의 앞날을 기대할 수 있을 것이다. 이런 맥락에서 다음과 같이 몇 가지 접근 방향을 기술해 본다.

고등·평생교육의 사회적 신뢰도 제고가 그 첫 번째이다. 정보 비대칭성이 강한 교육 영역에서 이해관계자 사이에서의 신뢰는 매우 중요하다. 이를 가능하게 하는 것은 이해관계자 사이에서 요구되는 교육의 질 혹은 수준을 충족시켜야 하는 것이다. 제품과 서비스의 품질이 시장 경쟁력이고, 이 경쟁력이 기술이 체화된 인적 역량에 의해 좌우된다고 가정할 때, 결국은 그러한 사람을 길러내는 것은 교육 경쟁력에 달려있게 된다. 한국 사회에서 교육열이 높다는 사실만으로 고등교육 경쟁력도 마찬가지로 높다고 간주하는 것이 과연 세계 교육 시장에서 받아들여질지 의문이다. 그렇다면 교육의 질 혹은 수준이 어떤 맥락에서 높아지고 신뢰로 이어져야 할까? 그리고 인구절벽과는 어떻게 연결고리를 꿰어 맞춰야 할까? 이를 위해서는

1. 통계청 자료에 따르면 주관적 건강 기대수명은 2012년 66.1년, 2014년 67.5년, 2016년 68.5년으로 계속 증가하고 있다.





교육과 학습 효과가 그 학습자의 생산성 제고로 이어져야 한다. 그리고 이것이 관계된 이해관계자의 기대 수준과 만나야 한다.

예를 들어, “지속적으로 한국 경제의 경쟁력을 유지하려면, 혹은 미래 한국 경제가 살아남으려면 어떻게 해야 하는가?” 라는 질문과 연결지어보자. 생산가능인구수가 2분의1로 줄어들었다면, 하지만 한 사람당 생산성이 두 배 이상으로 늘어난다면 적어도 인구수가 줄어들기 전 경쟁력의 수준 유지가 가능하다고 추정해 볼 수 있다. 이처럼 줄어드는 생산가능인구 영역에서의 일인당 생산성을 두 배 이상으로 높이는 성인 고등·평생교육이 이루어진다면 사회 전반의 인적 역량을 높일 수 있고, 교육의 생산성·효율성·효과성 제고를 기대할 수 있을 것이다. 이렇게 되면 노동시장으로부터 일정 부분의 평판을 형성하게 되고, 이 평판은 학부모의 의사결정에 영향을 주어 대학교육에 대한 정보 비대칭성에서 오는 불확실성을 줄여줄 수 있다. 위에서 언급한 고등학교와 노동시장 사이에 위치한 대학이 앞으로 추구해 나가야 하는 대학교육은 양쪽 끝 두 시장(학생·학부모와 노동시장)을 모두 만족시켜야만 하는 이유가 여기에 있다.

그러자면 지금까지 이어져 온 교과서에 의존하여 ‘정답을 가르치는 방식’으로 지식을 전달하는 교육으로는 이 요구를 모두 충족시키기 어려울 것이다. 더 이상 한국의 산업구조가 과거처럼 교과서 기반의 주입식 교육이 효율적으로 작동했던 선진국을 따라가거나 쫓는 모델이 아니기 때문이다. 스스로 해답을 찾아야만 하는 시대가 한국 사회에 도래하였다.

또한, 노동시장으로 이미 진입한 성인들이 새로운 기회를 찾기 위해 무엇인가 배우려고 노력할 때 이들을 위한 ‘플러스 알파형’의 학습이 이루어져야 한다. 중요한 것은 이들은 학령기 학생과 다르다는 사실이다. 성인 학습은 지금까지 축적한 지식과 기술, 그리고 현실 세계인 노동시장에서 쌓은 경험이 새로운 학습의 출발점이 된다. 실제 학점은행제, 독학학위제, 폴리텍대학, 사내대학, 기술대학, 방송통신대학교·평생학습중심대학·재직자특별전형 등 대학에 재학중인 성인학습자가 2015년 약 14만 명이였다. 36만 명 학령기 학생 수와 비교할 때 39% 규모로 절대로 적지 않다(총50만 명 중 학령기학생 72%, 성인학습자 28%). 실제 이미 학위를 취득한 사람들이 이러한 성인학습자로 재진입하고 있는 수요가 늘어나는 추세를 보이고 있다. 따라서 이러한 ‘배움터’가 좀 더 달라지고 확산될 필요가 있다. 한국 사회에서 누가 이것을 감당할 것인가? 대학은 그 중의 하나이며 한국 사회에서 중요한 위치를 차지하고 있다. 하지만 더 이상 기존의 대학교육 방식에 안주해서는 사회유효성을 유지하거나 충족시키기가 어렵다.

경계해야 할 요소도 있다. 지난 이삼십년간 한국의 대학교육은 어쩌면 지나치게 경제논리에 빠진 교육이었을지도 모른다. 아무리 자본주의가 팽창하는 사회이고, 좋은 일자리가 줄어들어 기업으로 힘의 축이 옮겨졌다 하더라도, 산업특화형, 특히 기업특화형 지식이나 기술의 변화 혹은 속도를 대학교육에 요구하거나 기대하는 것은 사실상 무리다. 지나친 실무역량을 대학에게 요구하는 것은 기업의 책임을 대학에게 전가한다고 보여질 수도 있다. 무엇보다도, 인간의 삶이 반드시 경제적인 측면만으로 구성되어 있거나 지배되어있지 않다. 한 사회 저명인사가 이런 말씀을 하셨다: “기대수명은 늘어난다고 하는데, 우리 베이비붐 세대는 한 예로 노는 방법을 모릅니다. 그럴 수 밖에 없던 시절이었고, 그래서 그렇게 커 왔습니다. 그러다보니 은퇴 후 무엇을 어떻게 해야 할지 모르겠어요(Private Conversation).”

이런 맥락을 감안해서라도 재직자, 은퇴자 등 모든 성인학습자를 위한 성인 교육·학습이 평생교육에 영역에서 확충되고 강화되어야 할 것이다. 성인학습자를 25세부터 계산하더라도 75세까지 50년을 차지하고 있고 그 사이에 청년, 재직자 겸 학부모, 은퇴(예정)자 겸 노년의 초, 중기로 그 스펙트럼이 매우 넓다. 관념과 개념이 아니라 ‘손에 잡히는’ 평생교육과 학습이 더 이상 단조로운 모습으로 설명되기에는 변화의 진폭이 매우

역동적이다. 여성의 사회 활동 증가, 맞벌이, 저출산, 평생직장보다는 평생직업, 고령사회, 기대수명의 연장 등으로 교육과 학습이 학교교육 인편으로 구분되던 기존 방식의 틀과 개념이 달라지고 있다는 것이 여기저기서 감지된다. 적어도 살아있는 평생 동안 학습과 교육은 멈출 수 없고 가까이 해야하며 노력이 투입되어야 한다는 인식이 급속히 퍼져가고 있다.

둘째, 사람이 몰려들 수 있는 환경을 만들어주어야 한다. '지역 경제·사회의 소멸' 위험과 관련해서도, 이를 위한 역할이 평생교육과 고등교육이 담당해야 하는 새로운 구심점 기능일 수 있다. 아무리 도시화 흐름이라 강하다고 하더라도 지역 경제·사회의 경쟁력과 안전성을 유지하기 위한 노력이 절실하게 필요하다. 그러한 환경을 조성하는 작업을 누가 대신해 주겠는가? 해답은 그 지역 사회의 구성원이다. 후지나미 다쿠미는 그의 책「젊은이가 돌아오는 마을(2017)」에서 성공요인으로 '배타성 제거'와 '일자리 만들기' 두 가지를 들었다. 이 두 요인의 공통점은 노인, 어린 세대의 인식 전환이다. '젊은이들을 자신들의 생명줄'로 인정하는 것이다. 연공서열을 중시하는 일본사회에서 매우 혁신적인 관계망에서의 가치 변화이다. 이러한 인구절벽 등 변화 요인에 따른 사회가치, 인식 전환 등에 대한 교육과 학습이 평생교육이 앞으로 담당해 나가야 할 중요한 역할 중 하나이다.

마지막으로, 고등교육과 평생교육은 이제 서로 독립적이고 배타적인 관계가 아니라 탄탄하게 조합된 동맹 관계를 형성해 나가야 한다. 이를 위해 병행적으로, '정책 실패'에 대한 분석이 필요하다. 모든 정책이 예상했던 대로 기대효과를 거두기는 어렵다. 하지만 지금까지 수없이 많은 정책이 추진되었고 정부재정이 투입되었다. 선행 정책 사례로부터 실패요인을 규명한다는 것은 반작용으로 정책의 유효성을 높여 성공 궤도에 더 가까이 다가간다는 것을 의미한다. 이것은 정부 출연연구기관 등 국책 연구기관이 더욱 깊이를 더해 나가야 할 영역이며 기능이다. 그간의 경험, 관행, 성공방식에 안주하는 것은 이미 위험에 노출되어 있다. 유효성이 현저히 떨어졌다.



### 참고문헌

동아일보 (2018), "은퇴자 59%가 재취업 원해도 27%만 일 찾아"  
박인섭 (2018), 현대사회의 평생교육 과제와 전망, 더More 4월-6월, 경기도평생교육진흥원  
반상진 (2015), 대학구조개혁정책의 쟁점과 대응 과제에 관한연구: 학령인구 감소에 대한 새로운 대학구조개혁 패러다임 탐색, Journal of Engineering Education Research, Vol. 18 No. 2, pp. 14-26, March  
통계청 (2016), 장래인구추계: 2015~2065년 (2018), 2017 한국의 사회지표  
후지나미 다쿠미 (2017), 젊은이가 돌아오는 마을, 김범수 역, 황소자리  
Emile Durkheim (2006), Education: Its Nature and Its Role, in H. Lauder, P. Brown, J. Dillabough, and A.H. Halsey (eds.), Education, Globalization & Social Change (Oxford)  
UIL (2017), Concept Note, The Power of Adult Learning: Vision 2030, CONFINTEA VI Mid-Term Review 2017



교육정책  
이슈와 전망

# 학령인구 감소에 따른 교육정책 이슈와 대응 방안

## 농어촌 학생 수 감소 대응 방안

양희준\_한국교육개발원 학교교육연구실장

## 대학재정지원 개선 방안

이정미\_충북대학교 창의융합교육본부 교수

## 교원의 역할 변화와 정책 과제

김이경\_중앙대학교 교육학과 교수

본지에 실린 내용은 우리 원의 공식 견해가 아닙니다.





# 교육정책 이슈와 전망

## 농어촌 학생 수 감소 대응 방안<sup>1</sup>

양희준\_한국교육개발원 학교교육연구실장

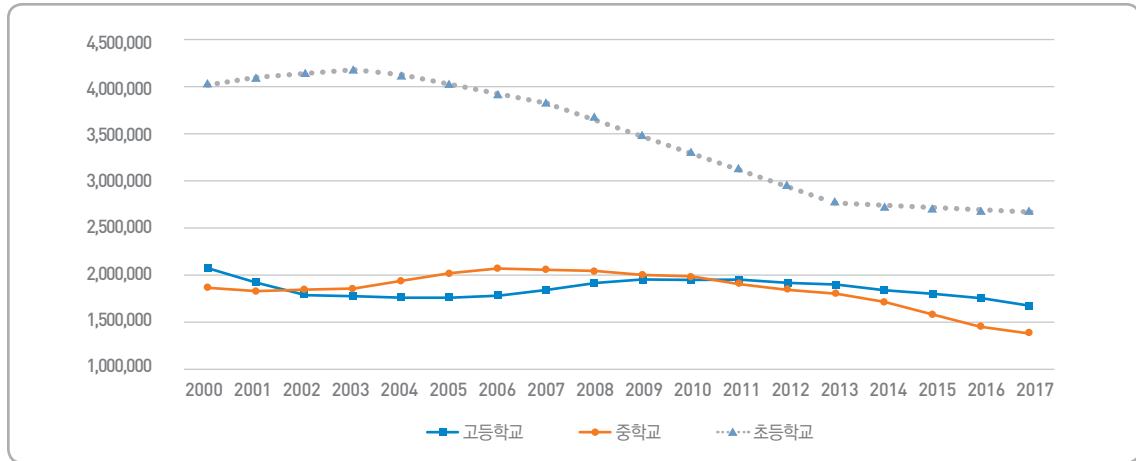
### 농촌 지역의 학생 수 감소 현상

우리나라의 인구 문제는 최근 들어 사회적, 정책적 관심을 많이 받고 있지만, 합계출산율이 인구 대체 수준인 2.0 이하로 떨어진 것은 이미 35년 전의 일이라는 사실은 잘 알려져있지 않은 듯하다. 우리나라의 합계출산율은 1983년 인구대체 수준(2.06명) 이하로 감소했고, 합계출산율 1.3 미만을 일컫는 초저출산 현상도 2001년부터 18년째 지속되고 있다(대한민국정부, 2016:10).

근래 들어서 교육계에서도 학생 수 감소 문제가 심각하게 회자되고 있으나 실제로 학생 수가 감소하기 시작한 것은 이미 30년 전부터였다. 우리나라 초·중등학교의 학생 수는 1983년부터 2002년까지 감소한 후 잠시 현상 유지 경향을 보이다가 2006년부터 현재까지 다시금 지속적으로 감소하고 있다(김경애 외, 2015:26). 2012년 이후 감소 경향이 다소 둔화되는 추세에 있다(김경애 외, 2015:221).

1. 이 글은 '학생 수 감소에 따른 농촌교육 실태 및 대응 방안'(한국교육개발원 2018년 기본연구(인쇄중, 양희준·최원석·김진희·박근영·박상욱·이재준·이안나(2018))의 내용을 주로 활용하여 작성한 것이다.

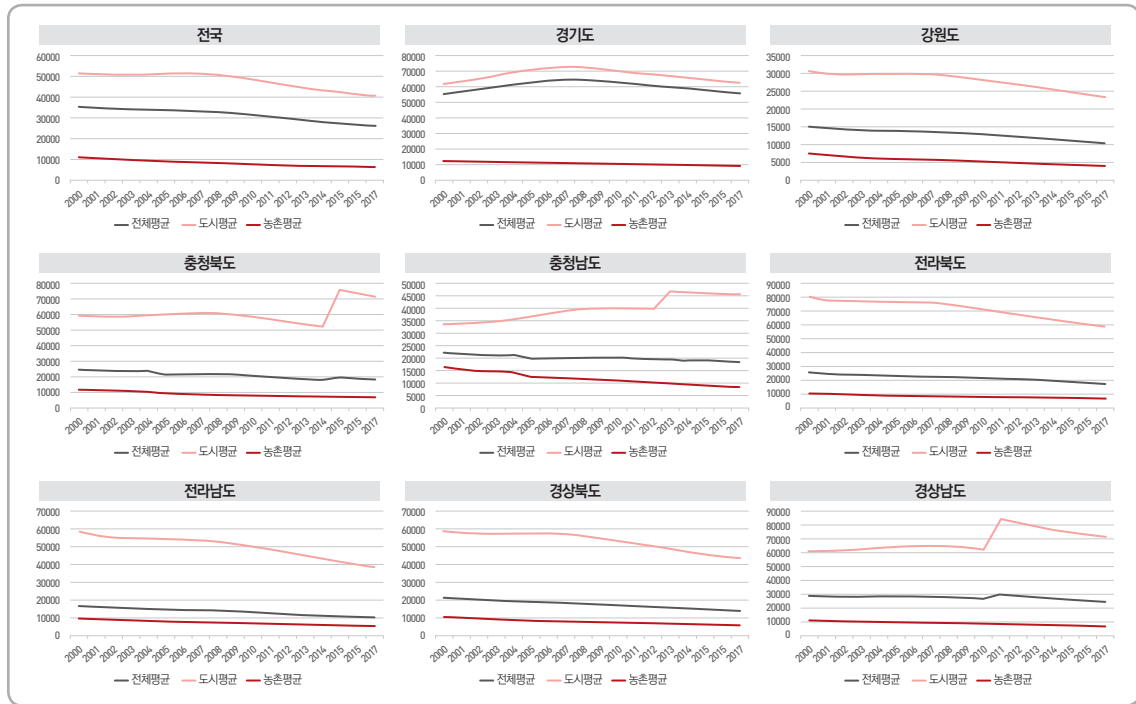




[그림 1] 전국 초·중·고등학교 학생 수 변화 추이(2000년~2017년)

자료 출처 : 한국교육개발원 교육통계센터 제공 자료(2018.5.29.)

농촌<sup>2</sup> 지역의 학생 수 감소 문제도 오래된 현상이다. 6개 광역시와 2개 특별시·특별자치도를 제외한 8개 도 지역의 기초지자체별 평균 학생 수 변화 경향을 그래프로 나타낸 [그림 2]를 보면, 각 도의 농촌 지역 기초지자체 평균 학생 수는 1만 명 내외로, 지난 17년간 급격한 변화 없이 완만한 하향세를 그려왔음을 알 수 있다. 도시 지역 지자체의 평균 학생 수가 5~6만명 정도를 나타내고 있으며, 충남과 충북, 경남 등 일부 도시 지역에서는 학생 수의 급격한 증가가 일어나기도 했다는 것과 대조적이다.



[그림 2] 기초지자체의 평균 학생 수 변화(지역 전체, 도시지역, 농촌지역 구분)

자료 출처 : 한국교육개발원 교육통계센터 제공 자료(2018.5.29.)

2. 양희준 외(2018)의 연구에서는 인구 15만 명 미만의 군 또는 도농복합시를 '농촌'으로 규정하였다.

농촌 지역의 학생 수 감소 현상은, 최근 인구 감소의 원인으로 지목되는 '저출산'의 영향만으로 볼 수는 없다. 출산율로만 따지면, 농촌 지역이 도시 지역보다 높기 때문이다. 한 연구에 따르면, 인구 15만 명 미만의 중소도시들의 합계출산율은 대도시에 비해 훨씬 높다(마강래, 2017). 2014년 기준 서울의 합계출산율은 0.98이었지만, 전북은 1.33이었고, 전남은 1.50이었다(이상호, 2016:13). 2014년 전국 평균 합계출산율이 1.21이었다는 점을 감안하면 농촌 지역의 출산율은 전국 평균 이상이다.

농촌 지역의 학생 수 감소 현상은 오히려 학생의 '이동' 현상과 관련이 깊어 보인다. 지난 17년 간 학생 수의 증감 비율을 지역별로 나타낸 그림(그림 3)을 보면, 학생 수가 감소한 지역이 있는가 하면 증가한 지역이 있음을 알 수 있다. 대부분의 지역에서 학생 수가 감소하였지만 경기도 등 일부 지역에서는 학생 수가 증가했다. 지역별 출산율의 차이를 감안한다면, 학생 수의 증가와 감소 지역의 병존은 지역 간 학생 이동이 있었음을 추론케 한다.

실제 양희준 외(2018)가 수행한 연구에서는 2017년 한 해 동안의 5~14세 학령 인구 이동 현황을 살펴보았는데, 그 결과에 따르면 강원도를 비롯하여 충북, 경북, 전남, 전남 등 농촌 지역이 많은 '도' 지역에서 인구가 빠져나가고 경기도와 충남, 경남 등 수도권 및 부산에 인접한 지역으로 인구가 집중되고 있었다(그림 4 참조). 요컨대, 농촌 지역의 학생 수 감소 문제는

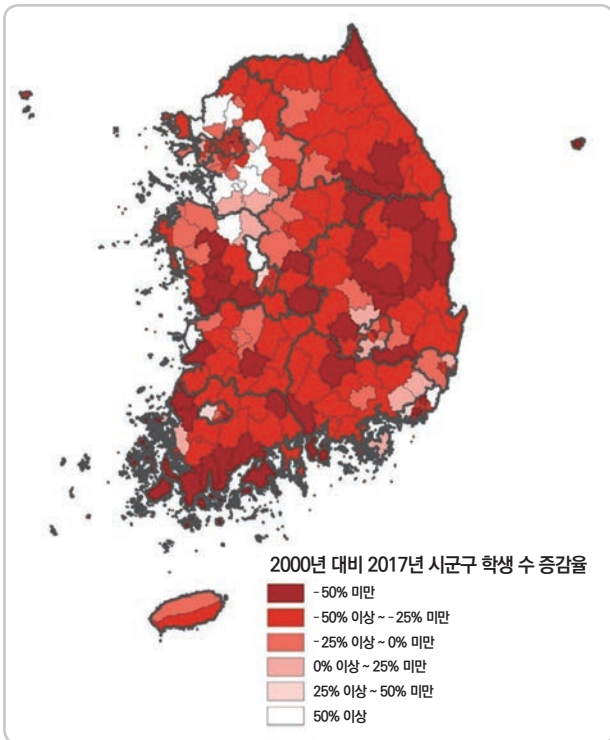
국가적인 수준의 '저출산' 현상 위에 농촌 지역의 학령인구 '유출' 문제가 겹쳐 있는 현상으로 볼 수 있다.

### 농촌 지역 학령인구 유출의 원인 : 교육 내적 요인과 외적 요인

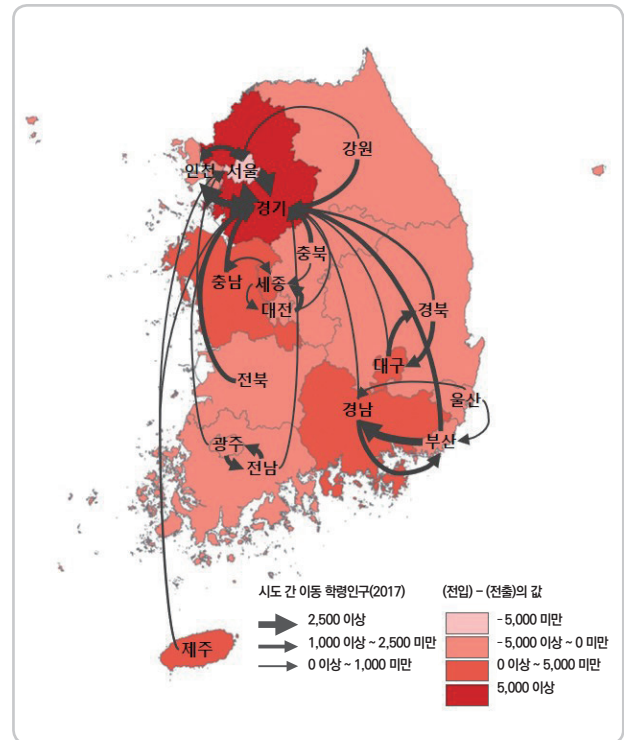
농촌 지역에서 도시 지역으로 학령인구가 이동하는 것에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 크게 보아 교육 내적 요인과 교육 외적 요인들로 나누어 볼 수 있을 텐데, 먼저 교육 외적인 요인으로, '부모의 도시 이주'나 '열악한 농촌 지역 사회 여건'을 꼽을 수 있다. 가구의 소득을 확보하기 위한 일자리의 유무, 보건·복지, 안전, 문화·여가, 환경, 생활 서비스 등 정주 여건의 충족 정도 등이 여기에 해당한다. 학원과 같은 교육서비스 여건이 부족하거나 방과후 돌봄 서비스가 부족하다는 것도 지역 사회의 여건에 포함된다. 이러한 여러 여건이 충분히 갖추어지지 못하고 만족스럽지 못한 수준이라면, 주민이 해당 지역에 정주할 가능성은 적다.

교육 내적인 요인으로는 '열악한 농촌 학교 교육'과 '좋은 대학 진학 압력'이라는 두 가지의 요인을 들 수 있다.

첫째, 무엇보다도 학교 교육의 여러 측면이 만족스럽지 못하다면 자녀가



[그림 3] 2000년 대비 2017년 시군구 학생 수 증감  
자료 출처 : 한국교육개발원 교육통계센터 제공 자료(2018.5.29.)



[그림 4] 2017년 학령 인구(5~14세)의 이동  
자료 출처 : KOSIS 국가통계포털(<https://kosis.kr>)

있는 주민이 해당 지역에 정주하기를 원치 않을 것이다. 여기에는 학교의 교육 역량과 자원이 부족하여 교육 프로그램이 부실하다거나, 통학이 불편하다거나, 동료 압력이 미약한 문제들이 포함된다.

둘째, 이른바 '좋은 대학 진학 압력'이다. 농촌 지역에 거주하는 학부모들이 자녀 교육 문제로 농촌 지역을 떠난다고 할 때 그 중요한 이유 중의 하나는 이른바 '좋은 교육'을 찾아서 떠난다는 것인데, 이때 '좋은 교육'이란 구체적으로 '대학 입시 준비에 유리한 교육'을 의미한다. 농촌 지역에서는 초등학교 고학년 학생이 이른바 '공부'로 일컬어지는 대학 입학 준비에 좋다고 여겨지는 도시 지역으로 전학을 가는 일이 허다하다. 도시 지역의 학교는 농촌 지역의 학교에 비해 경쟁적 분위기가 강하고, 지역 내 학원 등 교육 서비스 업체도 많아 대학 입학 준비에 좋은 여건이라고 여겨지기 때문이다. 그 결과 먼 지역에 소재한 중학교는 같은 지역 내의 초등학교보다 학년 당 학생 수가 적은 경우가 많다.

## 농촌의 학생 수 감소 대응 방안

농촌의 학생 수 감소 문제를 일거에 해결할 수 있는 보족한 수는 없다. 그러나 문제의 성격을 정확히 파악하고 그에 기반을 둔 구체적인 해결책을 긴 호흡으로 실행해 간다면 현실에도 변화가 생길 것이다. 이를 위한 몇 가지 전제와 과제를 제시하면 다음과 같다.

무엇보다도 농촌의 학생 수 감소 문제의 해결을 정책적 우선순위에 두어야 한다. 학생의 존재는 교육이라는 국가 행위의 기본 전제이다. 학생이 없는 곳에 교육이 있을 수 없다. 그런데도 지금까지의 교육 정책은 농촌의 학생 수 감소 현상을 해결해야 할 문제로 보기보다는 어쩔 수 없이 받아들여야 할 하나의 현상으로 간주한 경우가 많았다.

그다음으로, 이 문제가 교육 분야만의 노력만으로는 해결 불가능하다는 점을 분명히 해야 한다. 인구의 이동은 교육뿐만 아니라 고용, 산업, 보건, 복지, 문화 등 다양한 영역의 여러 요인들과 관련된 문제이다.

정책적인 노력을 기울일 때는 전략적인 접근이 필요하다. 실제 농촌 교육의 당사자들이 행동과 실천에 나서야 할 일과 조건적인 측면에 해당하는 것을 따로 구분해야 할 필요가 있다. 구분된 결과에 따라 추진 주체를 달리하고, 추진 주체 간 협업을 긴밀히 하기 위해서다.

마지막으로, 중장기적인 시간 설정과 안정적인 예산 확보가 필요하다. 이 문제는 짧은 시간의 임시방편으로는 해결될 수 없는 문제이기 때문이다. 특별법을 제정하는 등 법적 기반을 마련하는 것이 필요할 수도 있다.

이러한 전제 위에서 농촌 지역의 학생 수 감소 문제를 해결하기 위한 교육 분야의 과제들을 몇 가지 제시하자면 다음과 같다.

첫째, 농촌 지역 학교 교육을 개선하기 위한 노력이 필요하다. 교사 역량과 교육 자원을 충분히 확보해야 하고, 농촌의 현실에 부합하는 '농촌형 교육과정'을 고민해야 한다. 소인수의 학급과 복식학급에 맞는 교수학습방법을 따로 개발할 필요도 있다. 소인수의 재학생들에게 더 필요한 체험학습의 기회를 확대하고, 통학 여건을 획기적으로 개선할 필요도 있다. 소규모 학교 간 교류를 확대하고, 마을로 돌아가도 친구가 없는 학생들의 현실을 고려하여 방과후 및 돌봄 프로그램을 알차게 운영할 필요도 있다.

둘째, 도시 지역으로의 학생 이동이 상당 부분 대입 준비를 위한 것이라면 대입 압력을 완화하기 위한 정책을 추진할 필요가 있다. 그것은 곧 현재의 서열화 된 대학 체제를 개편하는 일이다. 대학 간 균형 발전을 추구하여 대학 간 서열을 완화한다면, 학생들이 소위 '좋은



대학'에 진학하기 위하여 면에서 읍으로, 군에서 시로, 지방에서 수도권으로 이동하는 현상이 완화될 수 있을 것이다. 이는 대입 준비 여건을 보완해 주는 방향을 취해 왔던 그동안의 정책들과는 상당히 다른 방향을 취하는 것이다.

셋째, 농촌 교육의 가치 재정립이 필요하다. 학생들의 도시 지역으로의 이동을 완화하기 위해서는 학부모가 스스로 자녀를 농촌 지역의 학교에 재학시키는 것에 의미를 부여할 수 있어야 하고, 학생들은 농촌 학교 재학에 동기를 넘어 자부심을 가질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 새로운 학력관, 농촌 교육의 가치에 관한 연구가 필요하다. '2015 개정 교육과정'에서 강조되는 여러 가지 역량들을 함양하는 데는 도시의 대규모 학교보다 농촌 지역의 교육 여건이 유리할 수도 있다. 또 교육과정이 추구하는 핵심적 가치는 전통적으로 농촌 사회에서 더 잘 보존되어 온 가치들에 맞닿아 있을 수도 있다. 농촌 교육의 가치가 재인식될 수 있다면 농촌 교육에 대한 사회적 인정으로 이어질 수 있는 실마리를 찾을 수 있을 것이다.

한편, 위에서 제시한 노력은 그와 관련된 다양한 조건들이 충족되지 않고서는 일정한 성과에 다다를 수 없다. 농촌 교육을 위한 재정 확보(재정적 조건)가 무엇보다 필요하고, 교사, 학부모, 지역사회의 인적 역량도 강화(인적 조건)되어야 한다. 나아가 농촌 학교의 자율성 확보나 소규모학교 통폐합에 따른 주민의 불안감을 해소하기 위해서 관련 제도를 정비하는 일(제도적 조건)도 필요하고, 지역 사회 제 주체들의 결합과 협력의 정도(거버넌스 조건)도 더욱 높아져야 한다. 또한, 지역의 범위와 교육의 범위를 넘어서 더 큰 범위에서의 조건도 충족되어야 한다. 여기에는 지역 사회의 정주 여건 개선, 국가 균형 발전 전략과의 결합, 국민 인식과 문화의 변화 등이 포함될 수 있다.

농촌의 학생 수 감소 문제에 대응한다는 것은 거대한 사회적 흐름을 변화시키려는 노력이다. 이러한 노력은 성과를 내는데 매우 긴 시간이 걸린다. 단기간의 보여주기식 정책 추진이 아니라 긴 호흡의 정책 설계와 노력이 필요한 때이다.



### 참고문헌

- 김경애·류방란·김지하·김진희·박성호·이명진(2015). 학생수 감소 시대의 미래지향적 교육체제 조성 방안. 한국교육개발원 연구보고 RR2015-04. 서울: 한국교육개발원.
- 대한민국 정부(2016). 제3차 저출산 고령사회 기본계획.
- 마강래(2017). 지방도시 살생부 - 압축도시만이 살 길이다. 고양: 개마고원.
- 양희준·최원석·김진희·박근영·박상욱·이재준·이안나(2018). 학생 수 감소에 따른 농촌교육 실태 및 대응 방안. 한국교육개발원 2018 기본연구(인쇄중)
- 이상호(2016). 한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석. 지역 고용동향 브리프. 진천: 고용정보원.



# 학령인구 감소에 따른 대학재정지원 개선 방안

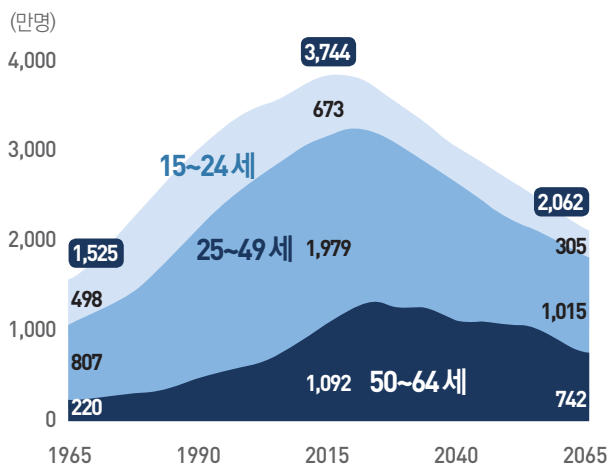
이정미 충북대학교 창의융합교육본부 교수

## 학령인구 감소, 대학정원 감축, 그리고 대학재정의 위기

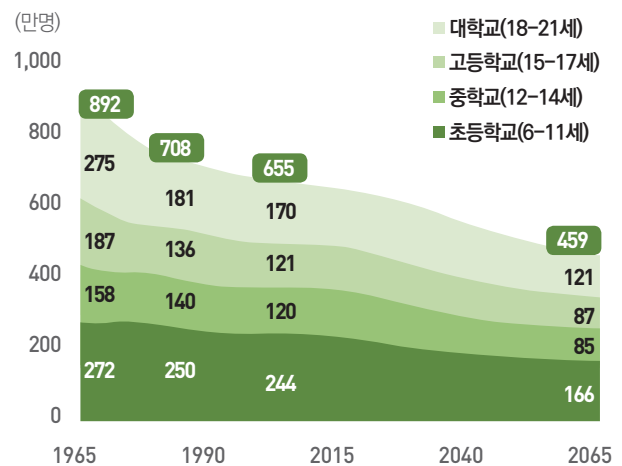
### · 학령인구의 감소

저출산·고령화의 인구구조의 변화는 우리 국가, 사회 전반에 적지 않은 영향과 위기를 초래할 것으로 전망되고 있다. 통계청의 장래인구추계(2015~2065)에 따르면, 15~64세 생산가능인구는 1960년 1,370만 명에서 2016년 3,763만 명까지 증가해 왔지만, 2017년 3,762만 명으로 줄어들게 되며 이후 점차 빠른 속도로 감소할 것으로 예상된다. 생산가능인구의 감소는 총부양비 부담으로 이어지게 되는데, 생산가능인구 1백명 당 부양할 인구는 2015년 36.2명(노인 17.5명)에서 2065년 108.7명(노인 88.6명)까지 증가할 전망이다. 생산가능인구의 감소는 노동 인력의 부족으로 이어지며, 고령층 생산가능인구의 증가는 기업의 생산성 감소와 임금상승 부담을 가중시킴으로써 사회 전반의 생산력 저하를 초래하게 될 것으로 전망된다(이근태, 이지선, 2017).

한편, 대학교 학령인구(18~21세)는 2015년 275만 명에서 2065년 121만 명으로 2015년 대비 44% 수준으로 감소하며, 대학 진학 대상이 되는 18세 인구는 2015년 66만 명에서 2025년 45만 명으로 2015년 대비 2/3 수준으로 감소할 것으로 전망되고 있다. 이제 대학은 저출산·고령화로 인한 생산가능인구와 학령인구의 변화가 초래하는 파장과 영향을 직접적으로 목도하고 있다. 이에, 우리 사회의 미래를 책임지게 될 인력을 양성하는 대학이 직면한 위기를 검토하고 그 대응 방향을 모색하는 일은 무엇보다 시급한 과제라 할 수 있다.



[그림 1] 생산가능인구, 1965~2065



[그림 2] 학령인구 연령구조, 2015~2065(중위)

출처: 통계청(2016). 장래인구추계(2015~2065)

### • 대학정원의 감축

고등교육 영역에서 학령인구 감소에 대응하기 위해서 정부는 대학정원 감축을 추진해왔다. 대학 특성화 사업 등 정원 감축을 전제로 하는 다양한 재정지원 사업들과 1주기 구조개혁평가를 통해서 정원 감축이 이루어져 왔다. 2013~2018년 동안 일반·산업·전문대학 학부 입학 정원은 총 6만1천410명(11.3%)이 감축되었는데, 상대적으로 비수도권 대학의 정원 감축 폭이 큰 것으로 나타났다. 대학교육연구소(2018.6.5)의 발표 자료에 따르면, 비수도권 대학의 입학 정원은 2013~2018년 42,355명(12.7%) 감축되었으며, 수도권 대학은 14,480명(7.0%) 감축되었다. 시도별 소재지로 구분하여 보면, 2013년 대비 2018년 대학정원 감축률이 가장 큰 지역은 전북 4,983명(18.7%)으로 나타났고, 경북 6,996명(15.9%), 전남 2,748명(14.9%), 경남 3,687명(14.1%), 충북 3,297명(13.4%), 강원 3,291명(13.3%)이 그 뒤를 이었다.

〈표 1〉 수도권-비수도권 대학입학정원 변동 현황 비교(2013~2018)

(단위: 명, %)

구분		수도권	비수도권	합계
4년제 대학	2013년	124,871(366)	216,493(63.4)	341,364(100.0)
	2018년	120,866(38.4)	194,212(61.6)	315,078(100.0)
	증감인원	-4,005	-22,281	-26,286
	증감율	-3.2	-10.3	-7.7
전문대학	2013년	81,935(41.1)	117,644(58.9)	199,579(100.0)
	2018년	71,460(43.3)	97,570(57.7)	169,030(100.0)
	증감인원	-10,475	-20,074	-30,549
	증감율	-12.0	-17.1	-15.3
합계	2013년	206,806(38.2)	334,137(61.8)	540,943(100.0)
	2018년	192,326(39.7)	291,782(60.3)	484,108(100.0)
	증감인원	-14,480	-42,355	-56,835
	증감율	-7.0	-12.7	-10.5

출처: 대학교육연구소(2018.6.5.)



2018년 실시된 2주기 기본역량진단 결과에 따른 대학 정원 감축 역시 비수도권 대학에 집중될 것으로 전망되고 있다. 대학교육연구소 조사자료(2018.6.22.)에 따르면, 수도권 대학은 평가대상 57개 대학 중 91.2%에 해당하는 52개 대학이 정원을 감축하지 않는 자율개선대학에 선정되었다. 반면 비수도권 대학의 경우, 평가대상 104개 대학 중 65.4%에 해당하는 68개 대학만이 자율개선대학으로 선정되었다. 정원이 감축되는 41개 자율개선 탈락대학 중 36개 대학(87.8%)이 비수도권 대학인 것이다.

### • 대학재정의 위기

학령인구 감소에 따른 입학자원의 감소와 정부의 선제적 정원 조정 정책의 추진으로 대학은 큰 재정적 위기에 직면하게 되었다. 특히 등록금 수입 의존도가 높은 사립대학은 등록금 수입 감소로 심각한 재정 압박을 받게 되었다. 2015~2017년 결산자료 기준 사립대학(일반대학, 전문대학 포함)의 총 재정규모는 약 43조 4,476억 원(2015), 44조 8,380억 원(2016), 46조 8,274억 원(2017)이다. 이 중 주로 등록금 수입으로 구성되는 교비회계는 약 23조 8,628억 원, 23조 7,338억 원, 23조 5,601억 원으로 그 비중이 해마다 감소하고 있다. 사립 일반대학의 등록금 수입은 10조8,097억 원(2015), 10조7,232억 원(2016), 10조5,080억 원(2017)으로 2015년에 비해 2017년에는 3,018억 원 감소하였다.

〈표 2〉 2015~2017년 결산 기준 사립대학의 재정 규모

(단위: 천원, %)

구분	총 지출규모	교비회계	산단회계	법인회계	부속병원회계
2015	43,447,612,019 (100.00)	23,862,765,105 (54.92)	4,075,614,563 (9.38)	2,657,818,826 (6.12)	12,851,413,525 (29.58)
2016	44,838,033,230 (100.00)	23,733,848,395 (52.93)	4,295,345,981 (9.58)	2,568,713,126 (5.73)	14,240,125,728 (31.76)
2017	46,827,444,566 (100.00)	23,560,132,725 (50.31)	4,546,583,957 (9.71)	2,853,867,207 (6.09)	15,866,860,677 (33.88)

출처 : 대학알리미 <http://www.academyinfo.go.kr>

주 : 1) 대상교: 일반대 154개교, 전문대 129개교 포함.

2) 산업대 2개교는 일반대에 포함되어 있음.

3) 일부 대학의 경우, 교비회계, 산학협력단 회계, 법인회계 자료가 존재하지 않아 제외된 경우가 있음.

4) 사립대학 부속병원회계 대상교: 일반대 35개교 포함.

〈표 3〉 2015~2017년 사립대학 등록금 수입 규모

(단위: 천원, %)

2015	2016	2017
10,809,746,784 (57.28)	10,723,220,502 (56.81)	10,507,977,279 (56.09)

출처 : 대학알리미 <http://www.academyinfo.go.kr>

주: 1) 등록금수입 = 등록금수입 + 수강료수입

2) 대상교: 일반대학(대학원대학, 사이버대학, 각종학교 제외/본교기준)

3) 2016년(156개교), 2017년(154개교), 2018년(151개교)를 대상으로 분석

또한, 2012년부터 반값등록금 정책의 일환으로 추진된 국가장학금사업은 등록금 인상을 과도하게 억제함으로써 대학의 재정난을 심화시키는 주요인이 되어왔다. 2009년 세계 경제위기 이후 2011년까지는 등록금인상을 상한제 실시로 대학은 물가상승률보다 낮은 수준으로만 등록금을 인상할 수 있었다. 그러나 2012년 국가장학금 사업이 실시된 이후에는 지속적으로 물가가 인상되고 대학의 기본 경비가 증가함에도 불구하고, 등록금의 인하·동결 및 교내외 장학금 확충 등 대학의 자구노력을 요구하는 국가장학금 II유형 사업으로 인해 등록금 인상은 더욱 제약을 받게 되었다(이정미 외, 2015). 이처럼 정부와 대학의 분담 구조 하에 국가장학금 사업을 실시함으로써 2015년에 '소득연계형 반값등록금'이라는 목표를 달성하였다. 그러나 현 정부로 이어진 '대학생이 체감할 수 있는 등록금 부담 경감'의 국정과제(국정기획자문위원회, 2017. 7)로 인해 대학들이 염원하던 등록금 인상 규제 폐지는 또 다시 요원하게 되었다. 오히려 '고등교육의 실질적 기회를 제공하기 위한 입학금의 단계적 폐지'라는 국정과제가 추진됨으로써 대학재정은 더욱 한계 상황으로 내몰리게 되었다.

거의 10년 간 지속되어 온 등록금 인상 제한으로 인해 대학의 재정난은 심화되어 왔고, 이는 곧바로 대학교육의 질 저하로 이어졌다. 사립대학은 대학의 등록금 수입의 지속적 감소로 인해 보수(인건비)와 같은 경직성 경비의 비중이 증가하는 한편 관리운영비 비중은 감소되었다. 또한 실험실습비 감소, 졸업이수학점 수의 축소 등과 같은 학생교육 및 연구력 향상에 투입되는 비용의 축소가 나타났다(이정미 외, 2015). 국공립대학은 등록금 수입 의존비율은 상승하고, 국공립대학 필수경상경비(강의료, 공공요금, 시설유지보수비 등)의 평균 40% 이상을 정부가 아닌 대학회계에서 부담하여 재정 압박이 가중되어 왔다(국·공립대학교 대선정책기획위원회, 2017).

물가는 지속적으로 인상되고 대학의 기본 경비는 사회 및 정책 환경의 변화로 인해 증가하는 추세이다. 최저임금 인상, 비정규직의 정규직 전환 정책은 대학 기본



경비의 추가적인 상승 요인이 되고 있다. 고등교육환경 변화에 따른 특별한 예산 소요가 발생하는 경우, 이를 개별 대학이 확보할 수 있는 방도나 묘책은 없다. 예컨대, 사립대학들의 건축물 석면 제거 사업에 소요되는 비용은 총 7,146억원에 이르고(한국대학신문, 17.10.23), 강사법 시행으로 인한 추가 소요 예산은 대학별로 수십 억 수준으로 추산되고 있지만 현재의 등록금 수입으로는 감당하기 어려운 상황인 것이다.

## 대학재정지원의 현황과 문제점

### • 실질적 고등교육 예산의 부족

대학재정알리미에 따르면, 2016년 기준으로 28개 중앙부처는 총 549개의 고등교육 재정지원사업을 통해 전년 대비 829억 원 증가한 총 12조 5,451억 원을 지원하였다. 사업유형별로 보면, 일반지원사업(487개, 5조 4,980억 원, 43.8%), 학자금지원사업(22개, 3조 9,912억 원, 31.8%), 국공립대경상운영비지원사업(40개, 3조 559억원, 24.4%)의 순으로 비중이 높은 것으로 나타났다. 문제는 학자금지원사업과 국립대학경상운영비지원사업을 제외하면 실질적인 고등교육 예산 규모는 크지 않다는 점이다.

### • 재원의 안정성 미흡 및 대학의 재정 집행 자율성 저해

지방교육재정은 교육재원 규모가 법제화되어 있는 반면, 고등교육재정은 국가 예산 편성 과정을 통해 그 규모가 확정되므로 안정적 확보가 어려운 현실이다. 총액배분·예산편성제도가 도입된 2005년 이후에는 사전에 책정된 교육 예산 총액 중 법정 지방교육재정교부금을 제외한 나머지가 고등교육 재원이 되는 방식이기 때문에 정치적·정책적 환경 변화에 따라 고등교육 예산 규모는 유동적이다. 또한, 사업 중심의 지원 방식은 어느 한 사업의 예산이 증액되면 다른 사업의 예산이 감축되는 제로섬 구조를 가지므로 재원 확보의 안정성은 미흡할 수밖에 없다(한국교육신문, 2017.7.1.). 정부의 재정지원사업은 그 사업의 성과 측면에서 긍정적인 면도 있지만 대학의 자율성을 저해하고 직·간접적인 통제 기제로 작용하는 문제점을 갖는다(반상진, 2016a).

〈표 4〉 2014~2016년 중앙부처 재정지원 규모

(단위: 개, 억원, %)

구분		일반지원사업	학자금지원사업	국공립대 경상운영비지원사업	합계
2014	사업 수	302	16	31	349
	지원금액	43,288	36,604	33,557	113,449
	비율	38.2	32.3	29.6	100.0
2015	사업 수	442	22	38	502
	지원금액	55,302	40,223	29,097	124,622
	비율	44.4	32.3	23.3	100.0
2016	사업 수	487	22	40	549
	지원금액	54,980	39,912	30,559	125,451
	비율	43.8	31.8	24.4	100.0

출처 : 대학재정알리미 <http://uniarlimi.kasfo.or.kr>

주: 간접지원사업 제외

### • 지자체의 저조한 지원

2016년 기준으로, 전국 219개 지자체는 총 1,462개의 고등교육 재정지원사업을 통해 전년 대비 911억 원 증가한 총 3,955억 원을 지원하였으나, 중앙부처에 비해 지원 규모는 매우 미미한 수준이다. 사업의 유형별로 보면, '중앙부처 사업에 대한 지자체 대응투자 사업'은 498개로서 2,161억 원(54.6%)이 지원되었고, '지자체 자체사업'은 964개로서 1,793억 원(45.3%)이 지원되었다.

〈표 5〉 2014~2016년 지자체 재정지원 규모

(단위: 개, 억원, %)

구분		중앙부처 대응투자사업	지자체 자체사업	합계
2014	사업 수	392	687	1,079
	지원금액	956	2,241	3,197
	비율	29.9	70.1	100.0
2015	사업 수	344	614	958
	지원금액	572	2,471	3,044
	비율	18.8	81.2	100.0
2016	사업 수	498	964	1,462
	지원금액	2,161	1,793	3,955
	비율	54.6	45.3	100.0

출처 : 대학재정알리미 <http://uniarlimi.kasfo.or.kr>

• 재정 지원의 지역격차

2016년 기준으로, 학자금지원사업과 국공립대경상운영비사업을 제외한 일반지원사업의 수도권 대학에 대한 재정지원 금액의 비율은 44.4%, 비수도권 대학은 55.6%로 나타났다. 전체 4년제 대학 중 비수도권 대학이 차지하는 비중(61.8%)을 고려할 때 수도권 대학이 비수도권 대학에 비해 더 많은 재정지원을 받는다고 볼 수 있다. 이는 그 동안의 재정지원사업이 모든 대학들을 동일선상에 놓은 채 평가에 의한 차등지원 방식으로 운영됨에 따라 대학의 여건과 인프라가 우수한 수도권 대학이 상대적 우위를 갖기 때문에 나타난 결과이다. 선별적 재정지원은 비수도권 대학을 고사시킬 뿐만 아니라, 지방 경제의 침체로 이어질 가능성도 존재한다.

〈표 6〉 2016년 일반지원사업의 설립별 소재지별 재정지원 규모

(단위: 개, 억원, %)

학제	설립 유형	소재지	규모	학교수	일반지원사업		
					사업수	지원금액	비율
대학	국·공립	수도권	대규모	5	261	447	9.1
			중·소규모	5	54	12	0.2
		비수도권	대규모	13	323	1,163	23.6
			중·소규모	24	247	530	10.8
		소계		47	885	2,152	43.7
	사립	수도권	대규모	30	376	1,594	32.4
			중·소규모	46	169	132	2.7
		비수도권	대규모	23	248	532	10.8
			중·소규모	79	260	513	10.4
		소계		178	1,053	2,772	56.3
합계			225	1,938	4,924	100.0	

출처 : 대학재정알리미 <http://uniarlimi.kasfo.or.kr>

주: 학자금지원사업과 국공립대 경상운영비지원사업을 제외한 일반지원사업만을 대상으로 함.

## 대학재정지원 개선 방안

### · 고등교육재정교부금법 제정을 통한 안정적 재정 확보

고등교육 재정의 안정적 확보가 무엇보다 중요하다. 고등교육은 사회적 편익이 사적 편익보다 커서 긍정적 외부효과가 존재한다는 점에서 국가 공공재정의 안정적 투자가 필수적이다. 아울러 고등교육은 공공재이므로 정부의 고등교육에 대한 공적 책임 강화를 통해 고비용 구조로 인한 교육 불평등 해소에 기여해야 한다. 또한, 제4차 산업혁명을 포함한 고등교육 환경의 변화에 대비하여 고등교육의 경쟁력을 제고하기 위해서도 고등교육재정 총규모의 확대와 안정적 확보가 필요하다(이정미 외, 2017). 따라서, 고등교육재정교부금법 제정을 통해 대학의 운영에 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하여 고등교육의 공공성을 확대하고, 고등교육의 균형 있는 발전과 대학 특성화 및 경쟁력 강화에 주력할 필요가 있다(송기창 외, 2008; 반상진, 2016b, 2016c).

송기창(한국교육신문, 2017.7.1.)에 의하면, “고등교육재정교부금제도 도입은 국가의 고등교육에 대한 재정 지원 수단을 법제화함으로써 선언적이었던 고등교육재정 지원 조항을 실질화하는 의미가 있으며, 국가의 고등교육에 대한 책임이 국립대학에서 국·공·사립대학 전체로 확대되는 의미가 있다. 대학에 대한 기관 지원이 늘어남에 따라 대학등록금 인상을 억제하는 효과도 거둘 수 있다.” 10여 년 동안 대학을 옥죄어왔던 비정상적인 대학재정 지원 방식에서 탈피하여 안정적 재정을 통해 대학의 자율성을 회복하고 재정 지원의 효율성 및 효과성을 제고하는 대전환이 절실하게 필요한 시점이다.

### · 정부부담 공교육비 확대

우리나라의 국가경제 규모는 2013년 1조 6,620억 달러로(11위) OECD와 EU21국가의 평균에 비해 높은 편이지만, 대학생 1인당 공교육비는 9,323달러(23위)로 OECD(15,772달러)와 EU21(15,664달러) 국가의 평균에 미치지 못하고 있다. 이 중 정부부담 학생 1인당 공교육비는 3,684달러로 역시 OECD와 EU21국가의 평균에 미치지 못하는 수준이다(반상진, 2017). 급격한 고등교육 환경 변화에 대응하여 고등교육의 외부효과를 확대하고 공공성을 강화하고 고등교육 기회를 형평하게 배분하기 위해서는 OECD 평균 수준으로 대학생 1인당 공교육비를 투자하기 위한 재정 확대가 필요하다(김병주 외, 2017).



〈표 7〉 국가경제규모, 연간 대학생 1인당 공교육비(2013년 기준)

(단위: US \$)

구분	국가경제규모 (Billion US \$)	정부부담 학생 1인당 공교육비	학생 1인당 공교육비
OECD 평균	1,408	9,719	15,772
EU21 평균	607	10,693	15,664
한국	1,662 (11위)	3,684 (29/31)	9,323 (23위)

출처 : OECD(2016). Education at a Glance : OECD Indicators. B.1.1, B.3.3; OECD(2016). National Accounts at a Glance. B. 3.3. / 반상진(2017).

주 : 1) 국가경제규모는 2011년 당해연도 명목 GDP 규모임. 2) 학생 1인당 공교육비는 GDP에 대한 미국 달러 PPP 환산액.

### • 대학의 자율적 집행이 가능한 포물러에 의한 재정 지원 확대

2016년 교육부가 발표한“대학재정지원사업 개편 방향(시안)(교육부, 2016.7)”에 따르면, 2019년부터 기존 재정지원사업들은 교육, 연구, 산학협력 분야로 통합되어 사업 간 유사·중복 문제를 해소하며, 2주기 대학구조개혁평가 결과와 연계하여 일정 수준 이상의 대학에는 중장기 발전 계획에 기반한 일반 재정 지원이 이루어지게 된다.

향후 대학 운영에 필요한 기본 경비를 보장하고 재정 운영의 자율성 및 책무성을 제고하기 위해 특수목적사업비 지원 규모는 축소하되, 포물러에 의한 지원 규모는 확대할 필요가 있다. 이러한 포물러 편성의 배분방식은 총액배분(block grant)되어 대학의 자율적인 재정이용이 가능하도록 하며, 지원금의 용도는 교육활동, 학생복지, 필수경상경비 지원이 되도록 하며, 배분 포물러는 학생수, 대학, 전공 특성 등을 고려하여 설계하도록 한다. 영국의 경우는 교육 활동과 연구 활동을 구분하여 학생 수, 대학 특성, 전공 특성을 고려한 가중치 적용을 통하여 기준 재원을 산출한다. 미국 텍사스주는 교육비, 연구비, 행정비, 학생복지비, 기관운영비, 시설유지비 등 지출 유형에 따른 배분 공식을 활용한다. 일본은 국립대학 표준운영비를 일반관리비, 학부·대학원 교육연구경비, 교육 등 시설기반경비 등으로 구분하여 산출하고 있다(이정미 외, 2017).

### • 비수도권 명문대학 육성을 위한 권역별 재정 지원 확대

지역대학은 그 지역을 이끌어가는 원동력이며 지역발전의 핵심으로서 지역대학에 대한 재정지원은 지역을 살리는 길이다(고영구, 조택희, 2017). 수도권, 비수도권 대학을 구분하지 않고 전국의 대학을 일괄 평가하여 지원하는 현행 특수목적재정 지원 사업은 권역별·기능별 평가체제로 재편될 필요가 있다. 비수도권 대학이 수도권 대학 정도의 경쟁력을 갖추기

위해서는 연구중심·교육중심 대학 등의 기능별 특성화 분야를 선정하고 광역, 권역별로 명문대학을 육성하는 방식으로의 전환이 필요하다. 권역별 명문대학이 실질적으로 육성될 때 수도권 대학과 같은 경쟁력을 갖출 수 있으며 지역인재 유출 현상도 막을 수 있을 것이다. 이를 위해서는 중앙 정부의 지원뿐만 아니라 지자체의 대학에 대한 실질적인 지원과 육성 노력이 필요하다.

### • 대학 간 자원의 공유 및 협력 네트워크 구축을 위한 재정 지원 확대

고등교육의 경쟁력을 제고하기 위해서는 개별 대학의 경쟁력이 아닌 대학 간 자원의 공유 및 협력 확대를 통한 집단 경쟁력을 제고하고 대학 간 상생 발전을 추구하는 패러다임으로의 전환이 필요하다(반상진, 2015; 이정미 외, 2017). 이를 위해서는 기존의 대학 간 인적·물적 교류, 학점 교류, 시설 공유를 넘어서는 대학 간 혁신적 협업을 위한 네트워크를 구축하도록 재정 지원을 강화해야 할 것이다. 대학 네트워크는 대학 간 통합을 전제로 하지 않는 대학 간 연합 또는 협력을 의미하며, 개별 대학의 독립적 존재와 자율성을 전제로 하여 자원을 공유하고 협력하는 것을 의미한다.

자원의 공유 및 협력을 통한 대학 간 네트워크는 대학 간 비교우위에 기반한 자발적 기능 조정을 통해 대학들 간에 집중육성 분야(주력분야)를 강화함으로써 궁극적으로 대학별 특성화를 촉진하는 효과를 가질 것으로 기대된다(이정미 외, 2017). 2018년부터 시행되고 있는 국립대학 육성 사업을 통하여 대학 간 네트워크를 활성화하는 데 재정 지원을 하고 있는 바, 이의 성과를 모니터링하여 향후 타 재정 지원 사업에도 적용을 확대할 필요가 있다.





## 참고문헌

- 고영구, 조택희(2018). 지역의 관점에서 본 대학정책의 문제와 개선방안 연구. 한국지역경제연구, 40, 79-98.
- 교육부(2016.7). 대학재정지원사업 개편 방향(시안).
- 국공립대학교 대선정책기획위원회(2017). [2017년 19대 대선정책 제언] 대한민국의 미래를 위한 국·공립대학교 발전 방안 연구.
- 국정기획자문위원회(2017.7). 문재인정부 국정운영 5개년 계획.
- 국회 교육위원회(2018). 사립대학 재정 현황 및 개선방안.
- 김병주, 김민희, 이정미, 차성현, 서화정(2017). 고등교육 재정지원 계획 수립 연구. 고등교육정책연구소.
- 김성희(2013). 중앙정부 재정지원사업을 통해서 본 지방대학 육성정책의 한계와 과제 - 수도권과 동남권을 중심으로 -. 한국지방자치학회보, 25(4), 219-247.
- 김진영(2016). 학령인구 감소와 경제구조변화에 대응한 고등교육 개편 방향과 과제. 정책환경변화에 따른 교육의 질 제고(학회 간 연합세미나).
- 대학교육연구소(2018.6.22). "지방대 몰락 예고하는 대학기본역량진단 결과", 보도자료.
- 대학교육연구소(2018.6.5). "대학구조개혁 정원감축 쏠림현상 뚜렷", 보도자료.
- 반상진(2015). 대학구조개혁정책의 쟁점과 대응 과제에 관한 연구 - 학령인구 감소에 대한 새로운 대학구조개혁 패러다임 탐색 -. 교육공학연구, 18(2), 14-26.
- 반상진(2016a). 학령인구감소, 대학재정지원사업과 지역간 대학격차. 교육총합연구, 14(12), 213-242.
- 반상진(2016b). 국립대학회계재정법 제정에 따른 국립대학의 재정 변화와 회계운영의 쟁점과 개선 논의. 교육행정학연구, 34(2), 147-170.
- 반상진(2016c). 국립대학 재정의 쟁점 및 개선방안. 2016 고등교육현안 정책자문자료집(1). 한국대학교육협의회.
- 반상진(2017). 고등교육재정의 쟁점과 과제. 2017년도 한국교육재정경제학회 춘계학술대회 자료집.
- 송기창, 김병주, 백정하(2008). 대학재정확충 및 활용방안에 대한 연구: 고등교육재정교부금법 제정을 중심으로. 한국대학교육협의회.
- 이근태, 이지선(2017.3). 생산가능인구 감소 시대의 경제성장률과 노동시장. LG경제연구원.
- 이정미, 한유경, 남수경, 이길재, 이희숙, 함은혜(2015). 대학 재정여건에 따른 지속가능한 학자금 지원방안 연구. 한국교육개발원.
- 이정미, 김건, 서영호, 정철용, 차성현, 박원혁(2017). 국립대학 네트워크 구축 방안 연구 - 거점 국립대학을 중심으로 -. 고등교육정책연구소.
- 최일, 반상진(2016). 「국립대학의 회계설치 및 재정운영에 관한 법률」 제정에 따른 국립대학의 쟁점과 개선방안. 2016 하계 대학총장세미나자료집.
- 통계청(2016). 장래인구추계(2015-2065).
- 한국교육신문(2017.7.1.). 교육재정, 확충방안을 마련할 때다(송기창). 보도자료.
- 한국대학신문(2017.10.23.). [2016국정감사] 도종환 의원 "교육부, 석연문제 소극적 대응" 지적. 보도자료.
- OECD(2016). Education at a Glance.
- OECD(2016). National Accounts at a Glance.
- 대학알리미(<http://www.academyinfo.go.kr>)
- 대학재정알리미(<http://uniarlimi.kasfo.or.kr>)



# 학령인구 감소에 따른 교원의 역할 변화와 정책 과제

김이경 중앙대학교 교육학과 교수

## 시작하는 말

미래는 늘 불확실성의 대명사였다. 아직 다가오지 않은 미래에 대해서 위기의식과 함께 걱정하지 않았던 적은 없었던 것 같다. 그럼에도 불구하고 요즘처럼 미래사회가 불안하게 다가온 적도 또한 없는 것 같다.

인공지능 로봇, 빅데이터, 증강현실, 사물인터넷, 3D 프린터, 드론, 무인자동차 등 우리의 삶과 일상을 급격하게 변화시키고 있는 새로운 발명품들과 함께 정치적, 경제적 한계, 환경 및 난민 문제 등은 인류 전체에게 큰 숙제를 안기면서 교육에 대한 위기의식을 한층 부추기고 있다.

거기에 저출산 및 고령화로 인한 인구구조의 변화는 교육이 감당해야 할 문제를 더욱 복잡적으로 만든다. 특히 우리나라는 2000년 이후 초저출산 현상이 지속되어 2017년 출생아 수는 35만 명에 그치고, 2018년의 합계출산율은 전 세계 최하위 수준인 1.0 이하로 전망되고 있어서 걱정이 이만저만이 아니다. 저출산은 학령인구 감소 현상으로 직결된다는 점에서 교육에 미치는 파장이 만만치 않기 때문이다.

학령인구가 감소될 경우, 아무런 노력을 하지 않아도 교사 1인당 학생 수나 학급 당 학생 수가 낮아지게 되어 저절로 교육 여건이 개선될 것이라는 낭만적인 생각을 하기에 현실은 녹록치 않다. 학령인구 감소를 빌미로 교원 확보를 등한시해 온 지난 10여년 간 교원의 비정규직화만 더욱 심화되었을 뿐이다.

학령인구 감소가 교육의 위기를 심화시키는 요인으로 작용하는 대신, 교실 단위로 이루어지는 교육의 체질을 근본적으로 개선함으로써 교육의 질을 높여갈 수 있는 기회가 될 수 있었음에도 불구하고 오히려 거꾸로 가고 있다는 생각마저 든다.

이러한 문제인식에서 이 글에서는 학령인구 감소 현상에 초점을 맞추어 우리나라 교육과 교원들에게 미칠 영향과 대책에 대하여 폭넓게 검토하고자 한다. 내용을 보다 구체적으로 제시하면, 학령인구 감소가 학교와 교실 수준에서 교원들에게 어떤 영향을 미칠 것인지 확인하고, 이러한 변화가 교원의 역할과 관련하여 무엇을 요구하는지, 우리나라 교원들은 여기에 준비되어 있는지, 준비도를 높이기 위해서 어떤 정책적 고려가 필요한지에 대해서 개인적인 소견을 피력하고자 한다.





## 학령인구 얼마나 감소하며, 그 특징은 무엇인가?

2005년 인구조사가 실시된 이후 저출산 현상의 심각성은 국가적인 이슈로 부각되었다. 가장 최근에 실시된 2015년 인구조사 결과는 그 우려를 더욱 증폭시킨다. 국가 전체적으로 볼 때 학령인구는 2015년 현재 892만 명에서 2030년 681만 명으로 감소할 것으로 전망되고 있으며(통계청, 2016.12.8.), 특히 고등교육의 경우 2019년 '신입생 절벽시대' 도래가 예고되고 있다. 저출산의 여파로 바로 내년 입학생인 2019학번 신입생부터는 대학생 정원이 실제 대학생 수보다 더 많은 '역전 현상'이 초래될 것이며, 2020년에는 고교 졸업자 수 자체가 적은 '절벽시대'에 접어드는 것으로 전망되고 있다(권형진, 2016.8.18.).

학령인구 감소와 함께 이촌향도, 신도시 건설 등에 따라 도시 지역으로의 인구 유입은 지속되고 있는 반면 농어촌 지역의 인구는 계속해서 감소하고 있는 현상도 문제이다. 우리나라 도시지역 인구비율은 2000년도 기준 87.7%에서 2016년도 기준 90.6%로 증가하였고, <sup>1</sup>이러한 지역별 인구 이동은 나라 전체를 학령인구 감소 지역과 증가 지역으로 양극화시키고 있다.

학령인구 감소는 어떤 특징을 가지고 펼쳐질 것이며 교육에 어떤 도전을 제기할까? 이를 학생 수준, 교실 수준, 학교 수준으로 구분하여 생각해 볼 수 있다.

먼저, 학생 수준에서 보면, 외동이 등 소수 자녀 가정 출신 학생들이 증가하면서 학생들의 특성 자체가 변화할 것이다. 이미 학생들이 자기중심적이고 독립성이나 사회성, 타인과의 협업 능력 등이 부족하다는 점이 보고되고 있는데 그런 현상은 심화될 것이다. 사회·경제적으로 보면, 출생자 수 감소에 따라 더 적은 수의 학생들이 더 생산성 높은 인재가 되어야 한다는 압력도 증가하게 될 것이다.

교실 수준에서는 학령인구 감소 지역 학교의 소규모화 현상이 더욱 심화되면서 소인수 학급 운영 사례가 증가하게 될 것이다. 소규모 학교에 교사가 원활하게 배치되지 않을 경우, 교사들이 복식 학급에서 가르치거나 중등의 경우 상치과목을 가르쳐야 하는 상황도 더 빈번하게 발생할 것이다. 또한 외국인 노동자 유입 및 국제결혼 등으로 인하여 증가 일로에 있는 다문화 가정 출신 학생들이 교실로 유입되는 비율도 더욱 증가하게 될 것이다.

학교 수준에서 보면, 학령인구 감소 지역에 소재한 학교도 학생들의 최소 교육권을 보장하기 위해 감소하는 학생 수에 비례하여 교원을 감축할 수 없는 반면, 인구 유입으로 인하여 학급 증설이나 학교 신설이 요구되는 지역은 계속해서 교원 증원을 필요로 한다. 이는 학교 간 교원 업무량 격차로 이어져 소규모 학교 교원들은 적은 수의 교원으로 학교가 기본적으로 수행해야 할 각종 행정관리 및 잡무를 수행해야 할 것이다. 그렇다고 소규모 학교 폐교 및 통폐합은 이에 따른 소모적 갈등이 심하고 지역의 교육 여건 황폐화로 이어져 인구의 이촌향도를 더욱 부채질할 수 있다는 점에서 쉽게 선택할 수 있는 대안도 아니다.

## 학령인구 감소가 교원의 역할에 제기하는 도전은 무엇인가?

학령인구 감소가 야기하는 교육적 문제들은 교사들에게 계속해서 제기되어 온 만성적 도전이나 교육을 둘러싼 다른 변화들(가령, 지능정보화 사회의 도래 등)과 일부는 중복되기는 하지만 여전히 시급한 해결을 요구하는 도전을 제기한다.

1. e-나라지표(2018). 도시 일반현황.  
[http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx\\_cd=1200#quick\\_05](http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1200#quick_05) (2018.1.4. 인출).

가령, 학생 인구의 특성 변화는 그야말로 교사들이 한 아이 한 아이를 귀하게 대접하고 학생들의 개별 특성에 맞는 교육 방식으로 부족한 역량을 키워주는 교육을 제공해야 한다는 도전을 야기할 것이다. 그렇게 소중한 아이가 학교교육의 테두리 안에서 정말 소중한 대접을 받고 있을까? 교육의 주인공인 학습자에 좀 더 집중하여 학생들의 삶과 성장에 기여하는 교육을 구현하려면 교사들은 명실공히 단 한명의 아이도 뒤처지지 않게 함께 성장시켜서 사회의 일원으로 성공적으로 편입시킬 수 있는 교육을 제공해야 할 것이다. 또한, 학생들이 자신의 특기와 적성을 살려 노동시장에서 생산성 높은 우수한 인재로 자라나 수적 열세를 만회할 수 있도록 진로교육도 더욱 충실화되어야 할 것이다.

한편, 변화하는 교실 상황에 대응할 수 있도록 교사들은 소수의 학생들과 상호작용 하면서 학습 효과를 높일 수 있는 교수-학습 방법을 연마하는 것은 물론, 학생들의 학습 흥미를 유발할 수 있는 혁신적 수업 방식으로 학습 지도에 임해야 한다는 도전을 받게 될 것이다. 아이들이 소환제가 되면서 타인과 협업하고 함께 나누는 것을 배울 기회도 점점 줄어들다는 점에서 학교교육 내에서 인성교육의 중요성은 더욱 증대될 것이다.

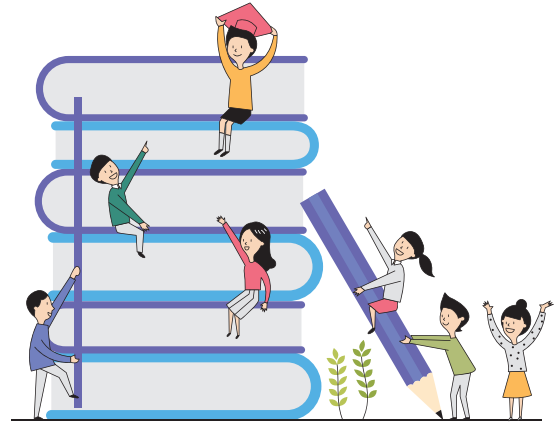
또한, 우리나라 교사들의 직무를 보면 학습지도뿐만 아니라 생활지도도 큰 비중을 차지하며 교사들이 어려움을 호소하는 영역이기도 하다. 교사들은 학생들의 특성과 눈 높이에 맞는 방식으로 학생들의 생활 지도를 수행할 수 있는 역량을 필요로 한다. 교실 안으로 유입되는 학생들은 천차만별인데 교직으로 유입되는 교사들의 특성은 상대적으로 동질화되어 성적이 우수한 모범생들이 주류를 이룬다. 이들이 학습 부진아, 행동 장애 학생, 문화적, 언어적 배경의 차이로 인하여 부적응 현상을 보이는 다문화 가정 학생들까지 교실에 성공적으로 통합될 수 있도록 안내자, 멘토의 역할을 수행해야 한다는 것 또한 결코 녹록치 않은 도전이 될 것이다.

학교 수준에서는 교사들이 잡무로부터 벗어나서 학생 지도에 좀 더 전념할 수 있는 여건을 조성해 주어야 한다는 요구가 강해질 것이다. 학령인구 감소로 소규모화된 학교라해도 계속해서 관료제적으로 운영되는 교육행정 조직의 말단 기관으로서 학교에 상의하달되는 요구를 무시할 수 없다는 점에서 교원들의 피로도는 더욱 증대될 것이다. 그 과정에서 소수 자녀를 가진 학부모들의 학교에 대한 요구와 간섭은 늘었으면 늘었지만 결코 줄어들지 않을 것이라고 상정할 때 교원들의 교육자로서의 전문적 권위는 더욱 위축될 수밖에 없을 것이다.

## 교원들은 변화에 준비되어 있는가? 학령인구 감소에 대비한 교원 정책 과제는 무엇인가?

이 시대를 규정짓는 다른 현상들은 제쳐놓고 학령인구 감소에만 초점을 두고 교육을 들여다 볼 때에도 시급하게 해결해야 할 도전이 산적해 있음을 알 수 있다. 이러한 도전을 극복할 수 있는 열쇠는 결국 교원들이 쥐고 있는데, 교원들은 과연 이러한 변화에 적극적으로 대응할 준비가 되어 있는가?

이 질문에 대한 답은 결코 긍정적이지 않다. 교원양성과정과 임용시험을 거쳐 교직에



입직한 지 3년 미만인 신규 교사의 눈을 통해 교사 수급, 양성, 자격, 임용 실태 및 문제점을 진단한 최근 연구에 따르면(서정화 외, 2018), 그들은 학생들의 수업방해 행동, 생활지도 부담 및 과도한 행정업무 등으로 인하여 학생들이 필요로 하는 미래 역량을 함양하는 데 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 교원양성기관에서의 교육 경험은 학교에서의 실천에 필요한 역량을 함양하는 데는 턱없이 부족하고, 지필교사 중심의 임용시험은 공정성에 치우쳐 소모적이고 불필요한 이론 공부에 치중하게 함으로써 교원 양성의 건전성을 저해하고 사교육을 조장한다는 하는 것으로 인식하고 있었다.

이와 같은 변화에 대한 교사들의 준비도 부족은 예비교사 선발에서 양성단계를 거쳐 교사 임용 및 현직 교사에 이르는 전 과정에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 초중등 예비교사 선발 단계에서는 교직 적성이나 소명의식보다는 고등학교 성적 우수자들에게 유리한 전형 방식으로 합격자가 결정되며, 양성단계에서는 현장 실천에 준비된 교사를 키워내지 못하고 있다. 교원양성기관의 교육과정과 교수-학습 방법이 학교 현장의 변화 및 교원들의 역량 변화와 연결되지 못하기 때문이다.

임용단계에서도 임용시험 준비과정이 이런 변화와 거의 무관하게 이루어지며 예비교사들의 부담감만 가중시킨다. 어렵사리 임용시험에 합격하여 입직한 후에도 “학생들”을 학교의 중심에 놓고 새로운 역량을 부단히 연마하려는 노력은 턱없이 부족하다.

학령인구 감소 시대에 교사들이 양적, 질적으로 변화하는 학생인구의 특성을 반영하고 변화하는 교실과 학교의 역동성을 고려하여 학생을 성공적으로 가르칠 수 있도록 하기 위해서는 이상과 현실 간의 간극을 메울 수 있는 정책적 노력이 절실하다. 개선이 시급한 사항을 중심으로 몇 가지 교원정책을 예시적으로 제시하면 다음과 같다.



첫째, 교원양성과정에서 교실에 준비된 교사를 양성할 수 있도록 교육과정을 대폭 개선하고, 이를 강의실에서 구현할 수 있는 실천 역량을 지닌 교수 확보를 위해 교수 선발 및 평가 방식이 대폭 개선되어야 한다.

둘째, 학교의 변화와 요구가 교원양성에 즉각적으로 반영될 수 있도록 교원양성기관과 학교 간 연결 고리를 강화해야 한다. 그 일환으로, 실습학교 운영 모형을 대대적으로 개선하고 양 기관 간 인사교류, 공동연구 등을 기반으로 티칭과 연구 면에서 상호교류가 활발하게 일어날 수 있는 제도적 방안을 강구해야 한다.

셋째, 수업방법의 혁신을 위해서는 교수-학습방법 혁신을 향한 학교의 자체적 노력이나 혁신적 양성 모형을 창출하려는 양성기관의 자발적 노력이 뒷받침되어야 한다. 교원정책의 큰 틀은 국가가 정하더라도, 개별 양성기관이나 학교가 성공적 시범 케이스를 만들어내고 서로 공유하고 확산할 수 있도록 하는 생태계가 조성되어야 한다. 이런 관점에서 볼 때, 교원양성기관의 정체성 확립에 기여하는 방향으로 교원양성기관평가 방식과 방법이 재정립되어야 한다.

넷째, 교원임용시험이 변화에 따른 교사들의 필요 역량 개발에 추가적으로 기여할 수 있도록 시험 내용과 방식이 학교 현장 실천을 중심으로 재편되어야 하고 임용시험에 합격한 예비교사를 대상으로 한 입직 연수를 대폭적으로 강화해야 한다.

다섯째, 변화를 유도하기 위해 교육정책 당국이 일관성 있는 교원정책을 수립, 집행하는 것과 함께, 개별 학교와 교원양성기관이 자발적 노력을 경주할 수 있는 자율적 의사결정권을 강화할 필요도 있다.

## 맺는 말

학령인구 감소에 대비한 교원정책을 실현하기 위해서는 교육에 대한 대대적인 관심의 환기가 필요하다. 위기 대응식 교육이 아니라, 지금의 아이들을 미래에 차근차근 준비시키는 교육이 체계적, 전면적으로 마련되기 위해서 교원의 협력과 동참의 중요성을 대대적으로 주지시킬 필요가 있다.

저출산으로 인한 학령인구 감소에 대응하기 위한 과거의 정책은 지나치게 리액티브한 경향이 있었다. 이에, 프로액티브한 정책을 좀 더 적극적으로 마련할 필요가 있다. 그 가운데 하나는 아이를 낳고 싶어지는 교육환경을 조성하는 것이다. 많은 사람들이 자녀 출산 기피 원인으로 교육비 부담을 들먹인다. 일회성 출산 장려금 지급 등에서 한 걸음 더 나아가 좀 더 실효성있는 교육적 대안을 마련할 필요가 있습니다.

마지막으로 강조하고 싶은 것은 학령인구 감소라는 현상이 다른 미래사회 변화와 동떨어져 오는 것이 아니라, 복합적 현상으로 다가온다는 점이다. 이러한 사회에서 학생들이 성공적으로 살아갈 수 있도록 준비시키기 위해서는 교사를 변화시키는 것으로는 충분하지 않다. 교육 여건, 교육 과정과 내용, 교육 리더십 등 교사를 둘러싼 제반 요소들이 종합적으로 고려되어야 한다.





세계의  
교육

# 학령인구 감소에 대응한 일본 대학의 혁신 사례

김미란\_한국교육개발원 고등교육정책연구실 연구위원

# 스웨덴의 저출산 정책 사례

최윤경\_육아정책연구소 연구위원

본지에 실린 내용은 우리 원의 공식 견해가 아닙니다.





## 학령인구 감소에 대응한 일본 대학의 혁신 사례

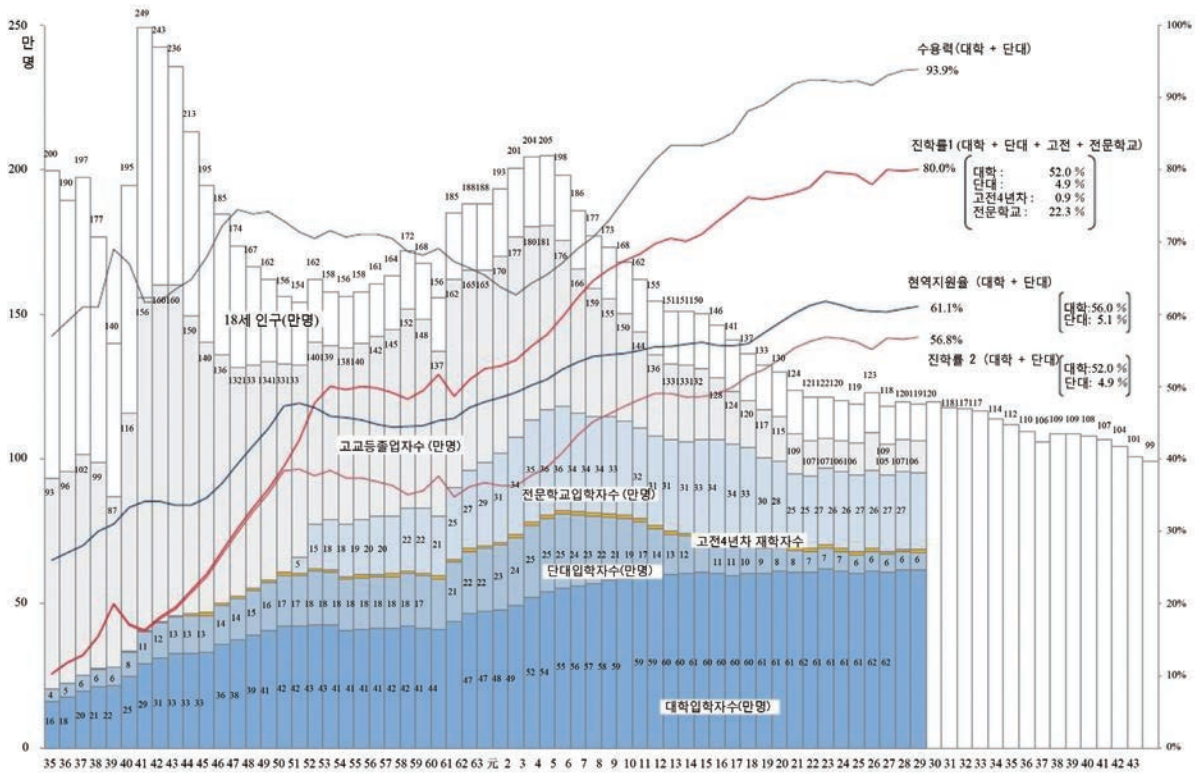
김미란 한국교육개발원 고등교육정책연구실 연구위원

### 배경

일본에서는 일찍부터 학령인구 감소에 대응하여 다양한 대학 혁신을 꾀하고 있다. 일본의 18세 학령인구는 1992년 205만 명을 정점으로, 2017년에는 약 120만 명으로 감소하였으며 2030년에는 103만 명, 2040년에는 88만 명으로 감소할 것으로 예상된다(中央教育審議會, 2018b). 중앙교육심의회에 의하면, 2040년 고등교육기관 진학자 수는 약 74만 명이며, 그중 4년제 대학 진학자는 약 51만 명으로 2017년의 약 80% 규모가 된다고 한다(中央教育審議會, 2018b).







[그림 1] 일본의 18세 학령인구와 고등교육 기관 진학률 추이

출처: 中央教育審議會(2017)

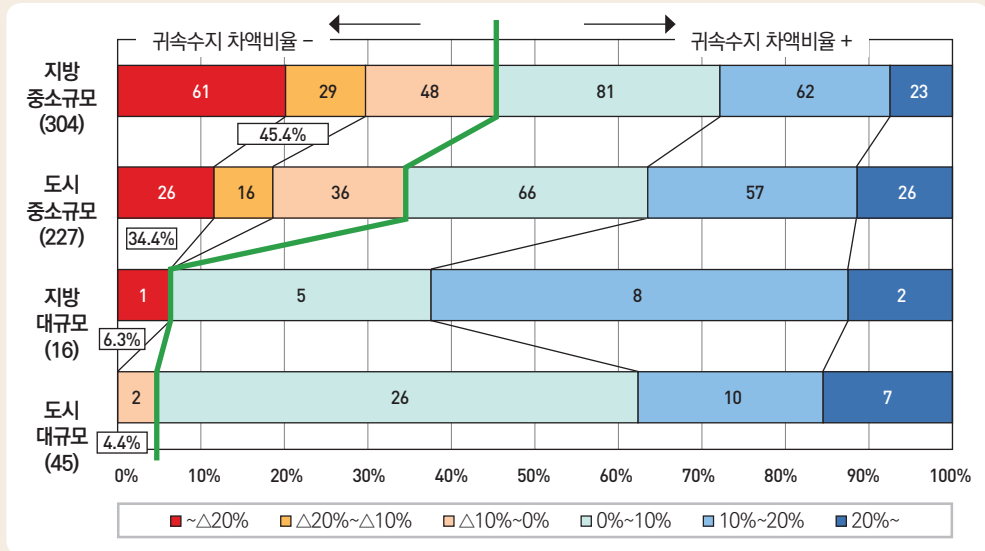
이처럼 학령인구가 감소하면서 전체 고등교육의 80%를 차지하는 사립대학에서는 학생 정원을 충족하지 못하는 경우가 증가하고 있다. 다음 표에서 볼 수 있듯이, 전체 사립대학은 577개로 늘어나고 있으나 실제 입학 정원 미충원 대학이 갈수록 늘어나고 있어 2000년에는 27.8%, 2005년 29.5%, 2010년 38.3%로 증가하고 있으며 2016년에는 거의 반에 가까운 44.5%에 해당하는 257개 대학이 입학 정원을 채우지 못하고 있음을 확인할 수 있다(中央教育審議會, 2017). 이러한 학생 수의 감소는 학생의 등록금을 주요 재원으로 하는 사립대학의 재정 위기로 이어지고 있다. 귀속수치 차액 비율이 마이너스인 대학이 중소규모 대학을 중심으로 증가하고 있어, 대학 교육의 질에 대한 문제가 제기되고 있다(中央教育審議會, 2017).

<표 1> 사립대학 입학정원 충족률 추이

구분	2000		2005		2010		2015		2016	
	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율	수	비율
전체 사립 대학 수	471		542		569		579		577	
충족률 100% 이상 대학	340	72.2	382	70.5	351	61.7	329	56.8	320	55.5
충족률 80-100% 이상 대학	74	15.7	86	15.9	110	19.3	136	23.5	140	24.3
충족률 50-80% 이상 대학	40	8.5	57	10.5	95	16.7	101	17.4	104	18.0
충족률 50% 미만 대학	17	3.6	17	3.1	13	2.3	13	2.2	13	2.3
입학 정원 미충족 대학	131	27.8	160	29.5	218	38.3	250	43.2	257	44.5

출처: 中央教育審議會(2017)





[그림 2] 대학 규모 및 소재지별 귀속수지 비율 출처: 中央教育審議會(2017)

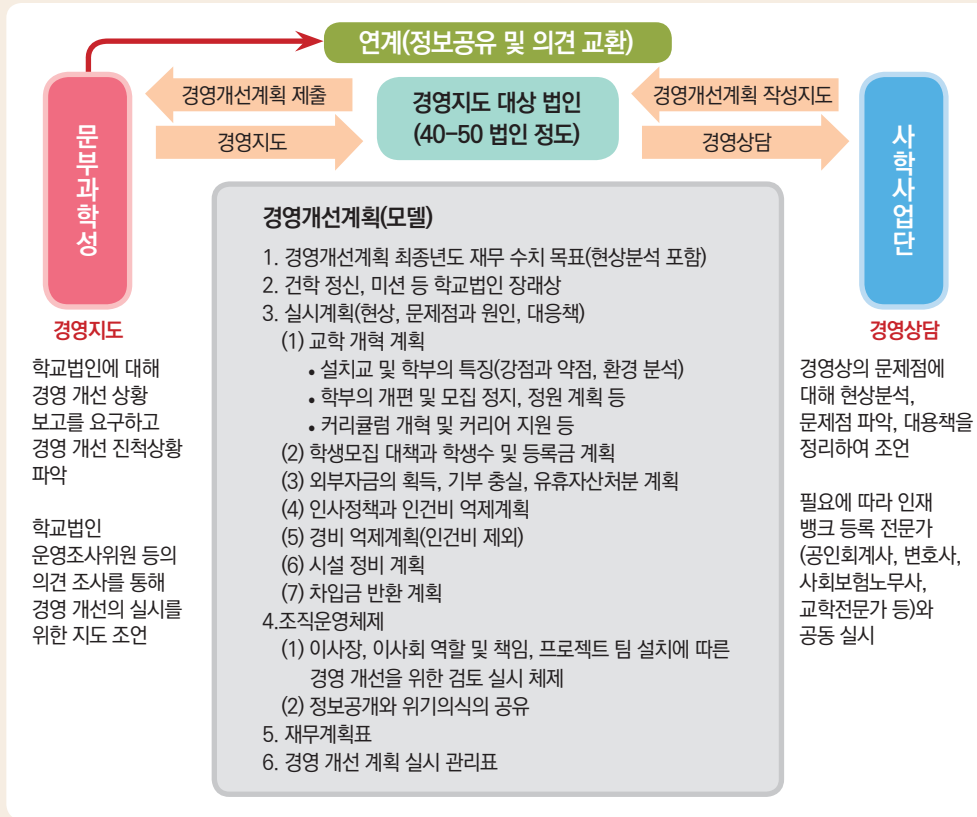
## 대학의 재편·통합

학령인구의 감소와 이에 따른 사립대학 경영 위기 등에 대응하고 대학의 연구와 교육의 질을 유지하고 향상시키기 위해, 일본에서는 내각에 각 부처 연계 협의체를 설치하고 Society 5.0 시대의 산업과 사회 구조의 변화, 인구 동태, 분야와 지역에 따른 인재 요구를 감안한 국가 수준의 고등교육 재편·통합에 관한 그린드 디자인을 설계하고 있다(中央教育審議會, 2018a; 2018b). 특히, 2019년 10월 소비세율 인상에 따른 7,000~8,000억 엔의 재원을 2020년에 도입되는 고등교육 무상화 재원으로 충당하면서(內閣府, 2018) 사립대학 역시 공공성을 강화해야 한다는 사회 분위기가 형성되고 있어 국공립뿐 아니라 사립대학을 포함한 전체 고등교육 재편·통합이 강화되고 있는 상황이다(經濟同友會, 2018).

### 1) 경영 악화 사립대학의 합병과 철폐 유도 시스템 구축

일본에서는 2015년부터 2020년까지의 6년을 '사립대학 경영 강화 집중 지원 기간'으로 하여 학교법인(사립대학)에 대한 경영 지도 체제를 강화하고 있다. 2014년 사립학교법을 개정하여 사립학교에 대한 문부과학성의 감독권을 확대하여 경영 상황에 대해 검사를 할 수 있도록 하고(金子元久, 2018), 경영 곤란 상황에 놓인 사립대학에 대해서는 문부과학성과 사학사업단의 긴밀한 연계를 통해 학교법인의 경영 상황을 파악하여 학교법인 운영 조사를 실시한 후, 개별적으로 학교법인의 합병, 분리, 설치자 변경, 대학 통합 등에 대한 가산점을 주고 지속적인 경영 지도를 실시하고 있다(文部科學省, 2017). 일본사립학교진흥공제사업단은 학교법인의 이사장과 총장을 대상으로 '사학 리더스 세미나'를 실시하고 직원을 대상으로 '사학 스태프 세미나'를 개최할 뿐 아니라 사학 경영에 관한 전문 지식을 가진 변호사, 공인회계사 등의 인재 풀을 만들어 '전문가 인재뱅크'를 운영하며, 경영분석, 경영기반 강화, 전략적 제휴, 폐교 등에 관한 '사립학교 운영 안내'를 발행하여 사립대학의 경영 개선을 꾀하고 있다(日本私立學校振興·共濟事業団, 2016).

이러한 노력에도 불구하고 폐교를 할 경우에는 '사학의 자주적인 폐교 관련 유의사항'을 통해, 자력 재생이 곤란한 상황에서 학생 모집 정지, 폐교에 이르기까지의 대응 사항을 ① 자력 재생 곤란 상황에서는 사적 정리 재생, 민사 재생 해설 → ② 학생 모집 정지의 준비 및 결정, 공표 → ③ 모집 정지 결정 후 재학생이 졸업하기까지의 교육 계속 및 자금 확보의 필요성, 존속이 불가능한 경우 학생의 전학 등 취학 기회 확보 등에 대한 해설 → ④ 학적 관리와 졸업증명서 발행 등을 위한 체제 확보 등과 같은 학교 폐지에 관한 일련의 프로세스에 관한 가이드라인을 설정하고 있다(文部科學省, 2017).



[그림 3] 일본의 학교법인에 대한 경영 지도 체제 출처: 文部科學省(2017)

이러한 과정을 통해 1989년부터 2015년까지 합병한 사립대학 수는 58교에 달하며, 2003년부터 2016년까지 14개 대학이 6개 대학으로 통합되었고, 2003년 이후 해산된 학교법인의 수는 14개에 이른다(文部科學省, 2017). 뿐만 아니라 2014년 경영지도 체제가 확립된 이후 경영 약화 사립대학을 공립대학으로 하여 지역의 교육을 담당하도록 한 사례도 4개에 이르고 있다. 나가오카조형대학이 공설민영대학으로 전환되었으며, 세이비대학이 후쿠치야마시립의 후쿠치야마 공립대학으로, 야마구치도쿄이과대학이 산요노다시립으로, 우에다시의 혼슈여자단기대학이 공설민영대학 형태의 나가노대학으로 전환되었다(文部科學省, 2017).

## 2) 지역 국립대학 기구의 설립

국립대학의 경우, 거점 국립대학을 중심으로 국립대학을 재편·통합하는 주식회사 형태의 '지역국립대학기구' 설립이 추진되고 있다. 이는 지역거점 국립대학을 중심으로 지역의 국립대학의 강점과 특색을 살린 재편·통합 방식이라 할 수 있다. 국립대학에게 요구되는 ① 세계 최고 수준의 교육·연구, ② 특색 있는 교육·연구, ③ 지역 공헌의 3가지 기능을 수행하며, 이에 필요한 공적자금과 외부자금 획득을 위해 각 국립대학을 연계하는 시스템이다(日本經濟団体連合會, 2018). 기구 산하의 각 대학에서는 ① 지역 기업이나 경제 단체의 참가를 통해 공동연구, 오픈 이노베이션을 추진하고, ② 정부나 지방공공단체와 협동으로 장래 지역 인재 요구를 명확히 하여 요구되는 인재 육성을 위해 MOOC 등의 온라인 강좌를 최대한 활용하여 공동 교육 커리큘럼을 제공하며, ③ 이를 위해 교원의 겸무(Cross Appointment), ④ 학점 교환의 원활화, 사무 수속의 공통화, ⑤ 총무, 재무, 법무 등의 관리 공통화 등을 추진하여 시너지 효과를 최대화하도록 하는 것이다(中央教育審議會, 2018b). 특히, 전임 교원에 대한 현행 대학설치 기준을 개선하여 국내외 복수의 대학에서 교원을 공유하는 크로스 어포인트먼트 제도를 확대하고자 노력하고 있다.

실제, 나고야 대학과 기후 대학의 2개 국립대학 운영법인을 통합한 '도카이 국립대학기구(가칭)'가 2020년도 새로운 법인 설립을 목표로 다음과 같은 다양한 활동을 추진하고 있다(中央教育審議會, 2018c).



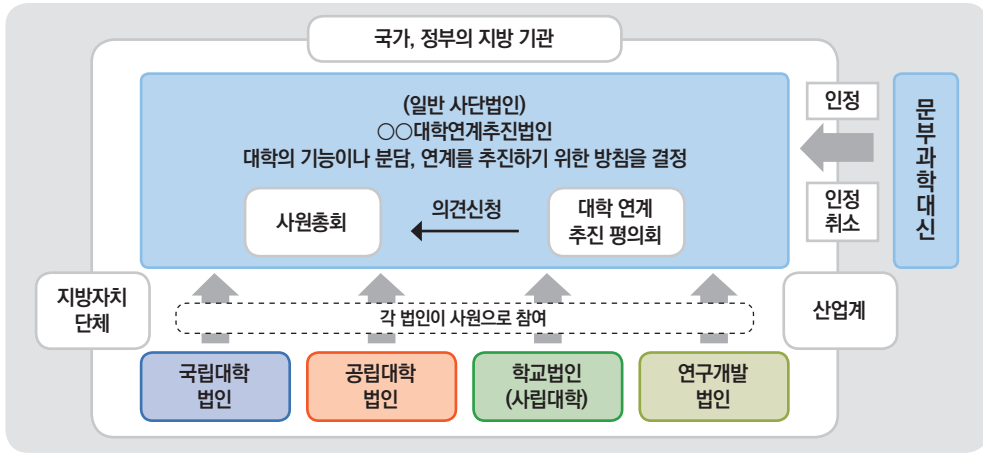
[그림 4] 일본의 도카이국립대학기구(가칭) 모델 출처: 中央教育審議會(2018c)

홋카이도에서도 국립대학법인의 경영 개혁을 추진하기 위해 오타루상과대학, 오비히로축산대학, 기타미공업대학 등의 3개 국립대학이 경영조직과 교학조직의 기능을 분담하여 2022년 4월 '국립대학법인 홋카이도연합대학기구(가칭)' 설립을 목표로 활동을 전개하고 있다(中央教育審議會, 2018c). 나라교육대학과 나라여자대학 역시, 교양교육의 공동실시, 교원양성 시스템 구축을 위한 교직과정 연계 운영, 공학계열 공동 교육과정 설치 등을 위해 법인을 통합하여 '국립대학법인 나라(가칭)'를 통한 '나라 컬리지스'를 2022년까지 완성한다고 한다(中央教育審議會, 2018c).

### 3) 국공사립 운영법인의 인가

새로운 국립대학법인기구를 포함하여 설립 유형에 상관없이 지역의 국공사립대학이 연합하는 일반사단법인 '대학연계추진법인(가칭)' 설립도 활발하게 추진되고 있다. 이는 같은 그룹 내의 대학들이 통합 운영을 통해 경영기반을 강화하는 개혁안이라 할 수 있다. 대학연계추진법인 산하의 대학은 독립 법인격을 유지하면서 대학 간 교육·연구기능을 분담하거나 연계하고 입시 업무와 사무의 공동화, 교직원 인사 교류 등을 통해 경영 기반 강화와 더불어 교육과 연구력 향상을 꾀하는 것이다(中央教育審議會, 2018b).

시즈오카대학과 하마마츠의과대학이 국립대학법인기구를 설립하여 시즈오카대학이 위치한 시즈오카와 하마마츠의과대학이 위치한 하마마츠에 멀티 캠퍼스를 설립하고, 여기에 공립대학법인, 학교법인(사립대학) 등이 참여하여 시즈오카현 지역의 '지의 거점' 연계 강화를 목적으로 대학연계추진법인(가칭)을 2022년까지 완성하는 것으로 문부과학대신인정을 신청하고 있다(中央教育審議會, 2018c).



[그림 5] 일본의 연계추진법인(가칭) 모델 출처: 日本經濟団体連合會(2018) p.15

## 시사점

이상, 학령인구 감소에 대응하기 위한 일본의 대학 혁신 사례를 살펴보았다. 일본과 마찬가지로 사립 중심의 고등교육 구조 속에서 학령인구 감소에 따른 경영 악화 위기에 직면하고 있는 우리의 고등교육 개혁에 시사하는 바를 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째는 사회 전체 차원에서 대학 혁신을 위해 노력하고 있다는 점이라 할 수 있을 것이다. 내각부(총리실)는 물론 경제산업성, 문부과학성 등의 각 부처 연합으로, 경제동우회, 경제단체연합회 등의 산업계 의견을 반영하여 '2040년의 장기 고등교육 그랜드 디자인'을 수립하고 있다. 이를 통해 학령인구 감소라는 사회 변화에 대응하기 위해서는 대학뿐 아니라 산업계의 대학 혁신 필요성에 대한 공동인식과 더불어, 교육관련 부처는 물론, 타 부처와의 협업을 통한 상호성 있는 정책 대안 마련이 필요하다는 것을 확인할 수 있을 것이다.

둘째, 일본의 '2040년의 장기 고등교육 그랜드 디자인'을 통해서도 확인할 수 있듯이 고등교육 혁신을 위해서는 장기 비전이 필요하다고 할 수 있다. 고등교육 그랜드 디자인이 향후 20년 이후의 고등교육 혁신을 위한 계획이며, '사립대학 경영 강화 집중 지원 기간' 등과 같은 대부분의 정책이 모두 5년 이상의 장기 계획으로 이루어져 있다는 점은 시사하는 바가 매우 크다.

셋째는 대학 자율을 바탕으로 대학 스스로의 개혁을 유도한다는 점이다. 혁신의 대상이라 할 수 있는 일본 사립대학 연맹 역시 종합정책 센터를 통해 다양성과 자주성을 기반으로 '미래를 선도하는 사립대학의 장래상'을 수립하고 이를 정책에 반영하고 있다. 이러한 일본의 사례를 통해 각 대학의 다양성과 자주성을 기반으로 한 대학혁신이 필요하다는 것을 확인할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- 金子元久(2018). 高等教育政策の三年, IDE :現代の高等教育, No. 597, 58-66.
- 經濟同友會(2018). 私立大学の撤退・再編に関する意見:財務面での持続性に意義のある大学への対応について.
- 中央教育審議会(2017). 高等教育の将来構想に関する基礎データ.
- 中央教育審議会(2018a). 今後の高等教育の将来像の提示に向けた中間まとめ.
- 中央教育審議会(2018b). 2040年に向けた高等教育のグランドデザイン(答申案).
- 中央教育審議会(2018c). 国立大学の一人複数大学制度等に関する調査検討会議資料.
- 内閣府(2018). 經濟財政運営と改革の基本方針2018:少子高齢化克服による持続的な成長経路の実現.
- 日本經濟団体連合會(2018). 今後のわが国の大学改革のあり方に関する提言.
- 日本私立学校振興・共済事業団(2016). 私学事業団の経営支援に係わる取り組み.
- 日本私立大学連盟(2018). 未来を先導する私立大学の将来像.
- 文部科学省(2017). 学校法人の経営等に関する参考資料.



# 스웨덴의 저출산 정책 사례

최윤경 육아정책연구소 연구위원

스웨덴은 복지국가 모델로서뿐만 아니라 교육 및 가족 정책, 저출산 대응에 있어서도 바람직한 정책 사례로 꼽힌다. 스웨덴은 인구 약 1천만 명에 2000년대 이후 합계출산율 1.9명을 안정적으로 유지하고 있으며, 약 74%에 달하는 높은 여성 취업률과 다양한 가족구조, 290개의 기초자치체(municipalities)에 기초한 지방자치제 등의 특성을 갖는다. 우리나라와는 다른 역사적인 배경과 정책 인프라를 갖추고 있음에도 불구하고, 스웨덴은 우리에게 여전히 정책적으로 탐구하고 추구해야 할 정책 사례로 논의된다. 본 고에서는 스웨덴의 정책 설계에 대해 영유아 교육·보육(ECEC: Early Childhood Education and Care) 및 육아지원 정책을 중심으로 저출산의 관점에서 짚어보고자 한다.

스웨덴은 과거 농업 중심 사회에서 극심한 자연 조건 하에서 소규모 토지를 소유한 자작농들이 촌락공동체를 구성하여 태양의 일조권을 평등하게 소유하는 등 농업 기반의 평등지향과 공동체 문화를 가져왔다. 19세기 말 산업혁명을 겪은 스웨덴은 뒤늦은 산업화로 인해 20세기 중반까지 서구 국가 중 농업 인구 비중이 큰 편이었으며, 이는 전통적인 공동체 문화에 기반한 사민주의의 이념과 통치 방식을 갖는데 용이한 배경으로 작용하였다.

1889년 사회민주당이 연대, 보편성, 평등에 기초하여 결성된 이래, 사민당은 1932년 선거 승리 이후 약 70년간 장기 집권을 통해 스웨덴 정책 설계의 근간을 마련하였다. 20세기에 접어들면서 개혁 실용주의 노선으로 전환하는 다양한 시도들이 진행되는 가운데, 스웨덴은 사민주의에 기반한 정책을 발전시켜왔다.

## 스웨덴의 육아 정책

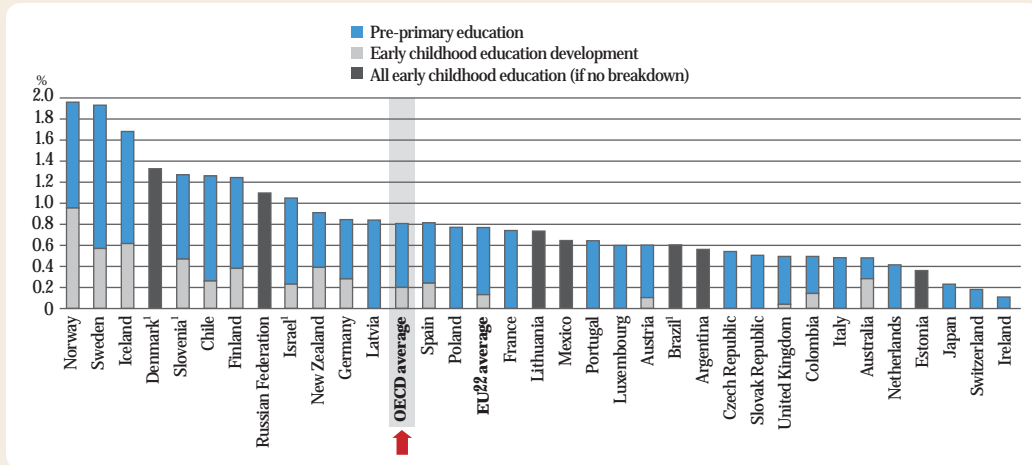
스웨덴이 현재와 같은 출산율과 주요 경제 지표를 보이는데 기여한 정책을 크게 영유아 교육·보육(ECEC: Early Childhood Education and Care, 이하 ECEC)과 육아 지원 정책을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

### · 영유아 교육·보육 정책

스웨덴은 양성평등에 기초한 노동시장의 참여를 장려하고 이와 함께 부모의 균등한 육아 참여를 정책적으로 구현하였으며, 이를 위해 영유아기 공보육·교육 체계를 적극적으로 확립하고 발전시켜왔다. 남녀 모두 경제활동에 참여하는 맞벌이가구 모형(Dual-earner model, Earner-carer model)에 기반한 사회발전 모형에 기초한다.

영유아 교육·보육 현황을 살펴보면 첫째, 스웨덴의 취학 전 영유아에 대한 아동 1인당 연간 지출은 (공립 기관을 기준으로) 0~2세 영아 약 15,000달러, 3~5세 유아 약 12,500달러로 국제 평균을 상회하며 OECD 회원국 상위에 해당한다(OECD, 2017). 2015년 자료에 의하면 스웨덴은 ISCED 0.1(영아) 0.6%, ISCED 0.2(유아) 1.4%로 영유아를 대상으로 GDP의 1.9%를 지출하고 있다(OECD, 2018). 여기에 일·가정 양립과 육아 지원 정책을 포괄하면 지출 비중은 더욱 커질 것이다.





[그림 1] GDP 대비 영·유아(ECEC) 지출 비중

출처: Education at a Glance(OECD, 2016). Expenditure on ISCED 0 as a % of GDP(2013).

둘째, 영유아와 학령기 아동을 대상으로 하는 교육·보육은 취학 전후로 나뉘어 있으나 일관되게 구성되어 있다. 취학 전후 연계성의 확보를 위해 동일한 비형식적 시간제 서비스(pedagogical care)가 제공되고 있으며, 유아학급(förskoleklas)이 취학 전후 교육을 연계한다. 비취업모 또는 종일제 기관과 학교를 다니지 않는 경우, 그리고 학령기 방과후에 시간제 서비스와 여가활동센터를 이용할 수 있다.

0~5세 대상의 유아학교(förskola)<sup>1</sup> 이용률은 유아의 경우 90% 이상으로 OECD 국가 평균에 비해 높으며(영유아 전체 이용률 약 73%), 취학전 6세가 이용하는 유아학급(förskoleklas)은 95% 이상의 이용률을 보인다. 16개월 미만의 영아는 육아휴직 제도로 인해 대부분의 가정에서 부모가 돌보고 있다. 평균적으로 약 15~18개월부터 피르스콜라에 다니기 시작하여, 만 1세 영아의 기관 이용은 육아휴직이 끝난 16개월 이후부터 본격적으로 이루어지기 때문에 만 0세의 기관 이용률은 매우 낮다. 만 6~12세 취학 아동의 초등 이후 방과후 보육 및 육아지원서비스 이용도 50% 이상으로 일정하게 유지되고 있다. 전반적으로 교육과 보육이 일원화 된 체계로, 일관성과 연계성이 확보된 서비스 지원과 인프라를 갖추고 있다.

영유아 교육·보육 정책은 「학교법」에 따라 관련 업무가 290개의 지방자치단체로 이양되어 지방자치단체가 육아지원 및 ECEC 관련 거의 모든 책임을 전담하고 있다. 지방자치단체들은 유아학교와 여가활동센터 등의 공급률을 조절하고 육아지원 서비스의 질을 관리 감독하며 충분한 자원을 제공할 의무가 있다. 중앙 부처의 교육부는 주로 국가 수준의 정책 결정을 하며, 국립교육원은 중앙과 지방 수준에서 육아지원 서비스에 관한 전체 평가와 자료 수집, 관리 감독을 담당하는 조직이다<sup>2</sup>.

셋째, 스웨덴의 교육 인프라는 공립 기관의 비중이 전체 4/3 이상으로 안정적인 공교육·보육 체제를 갖고 있다. 영유아 교육·보육을 담당하는 사립기관의 비중이 20% 미만으로 낮은 가운데, 유아(ISCED 0.2)의 경우 정부 보조금을 받는 사립기관의 비중, 영아의 경우(ISCED 0.1) 정부 보조금을 받지 않는 전적으로 사립기관인 비중이 각각 약 20% 내외를 차지한다. 피르스콜라와 여가활동센터 모두 공립기관의 수가 많아 70% 이상을 차지하며, 등록 아동 수 기준 약 80%가 공립기관에 다니고 있다. 한편 사립/영리 기관의 비중이 완만한 증가세를 보이고 있으나, 사립시설의 대부분이 비영리 기관으로 부모협동, 기업 등 단체, 직원협동 등에서 운영하는 형태를 갖는다. 그러나 최근 부모의 높은 만족도에 근거하여 영리 사립기관(예: independent schools)의 비중이 완만한 증가세를 보이고 있다(OECD, 2017).

1. 스웨덴 förskola의 경우 유치원과 어린이집이 통합된 기관으로, 교육부 산하 종일제 보육교육 시설의 특징을 가짐. Preschool(유치원, 또는 유아 학교, 종일제 기관)을 의미함.  
2. <https://www.skolverket.se/about-us>



넷째, 모든 활동은 궁극적으로 민주주의 가치에 따라 이루어지는 가운데, 피르스콜라의 주요 목적이 아이들이 스웨덴 사회의 기본 가치를 습득하도록 돕는 것이며, 약자에 대한 연대책임, 양성평등 및 인간평등의 가치, 개인의 자유와 존엄성, 생명의 불가침성 등을 교육과정을 통해 적극적으로 추구해야 할 가치로 명시하고 있다(한유미 외, 2005). 즉 양성평등에 근거한 성 인지 교육, 놀이중심, 건강과 안전을 강조하고, 모든 아동을 대상으로 공평한 접근성을 갖춘 보편 교육 체계를 지향한다.

### • 육아지원 정책

스웨덴의 자녀 양육을 위한 육아지원은 크게 ① 육아휴직, ② 수당지원(임신수당, 아동수당, 주거수당 등), ③ 기관 이용에 대한 비용 지원으로 이루어져 있다. 육아휴직과 아동수당을 기본으로 하면서 영유아기 교육·보육 서비스를 제공하며, 취약계층과 다자녀 가구 대상으로 추가로 지원하는 구조이다.

### • 육아휴직제도

육아휴직제도는 스웨덴의 육아지원 정책을 대표하는 근간이 되는 제도로, 양성평등 모델에 기반하여 부모 모두에게 제공되는 긴 육아휴직 기간(480일: 최소 8개월~ 최대 16개월)이 특징이다. 구체적으로 높은 소득 대체율, 부성 휴가와 부성 육아휴직의 활성화, 부모 동시 육아휴직제(2012년)을 도입하여 양성평등의 육아 참여를 제도적으로 마련하였다. 육아휴직에는 출산휴가와 배우자 휴가가 포함되는데, 부모가 공유하는 480일내에 부모 각각 90일 이상을 사용하도록 되어 있다. 현재 스웨덴 남성은 평균적으로 육아휴직 기간의 약 1/4을 사용하는 것으로 나타난다.

육아휴직 13개월(첫 390일) 동안 SEK 37,083 한도 내에서 평균 급여의 약 80%를 받을 수 있으며, 급여는 월 최대 SEK 37,083(2015년 기준 한화 약 520만원)이다. 나머지 3개월은 기존 소득수준과 상관없이 고정된 비용으로 하루 일당(SEK 60)을 받도록 되어있다. 취업하지 않은 경우에도 육아휴직 급여를 받을 수 있다<sup>3</sup>. 2008년 부모의 자녀양육 부담을 위해 양성평등보너스 제도(gender equality bonus) 도입하여, 부성 육아휴직 시 세액공제의 추가 혜택을 주고 있다. 즉 유급 육아휴직 9개월을 부부가 동등하게 나눠 사용했다면 양성평등보너스를 추가로 받을 수 있다. 이러한 육아휴직 정책은 근로시간 정책과 병행하여 자녀가 초등 1학년까지 근로시간의 25%를 단축하는 것이 가능하며, 급여는 근로시간만큼 받을 수 있다. 육아휴직제도는 종일근무 외에 반일근무와 하루 1/4, 1/8 시간제 근무 시에도 가능하며, 근로자가 일과 육아를 병행할 수 있도록 근무시간을 조정하는 유연근무제와 근로시간 단축도 육아휴직과 함께 부모 모두에게 포괄적 가족정책으로 적용된다.

### • 아동수당

스웨덴에서는 자녀가 16세 될 때까지 자녀 1인당 월 SEK 1,250 (2018년 기준 한화 약 15만5천원)의 아동수당이 지원된다. 아동수당은 자녀수에 비례하여 2자녀 이상 가구에 추가 수당을 지급하여 다자녀 가구에 경제적 유인을 제공하고 있다. 수당의 사용처를 정부가 따로 지정하지 않으나, 부모들은 수당을 신생아/영아기에는 육아생필품을 사는 데에, 피르스콜라를 보내기 시작한 이후에는 기관 이용 비용이 아동수당과 비슷한 수준이 되므로 정부가 아동수당 지원을 통해 피르스콜라에 보내는 걸로 인식하고 있다.

그 밖에 임신수당, 저소득층 위주의 주거수당 등이 마련되어 있다. 스웨덴의 경우, 보편적 지원 설계 하에서도 저소득 취약계층을 위한 별도의 추가 지원이 이루어지고 있다. 한편, 2008년 우파 연합정권에서 기관을 보내지 않는 경우에 지급하는 가정양육수당이 추가로 도입되었으나 이용률은 높지 않았다.

3. <https://sweden.se/society/10-things-that-make-sweden-family-friendly/>

〈표 1〉스웨덴 국가지원 아동수당<sup>4</sup>

단위: SEK (한화 추정액)

구분	월 총 아동수당	다자녀가구 추가수당	합 계
아동 1명	1,250	-	1,250 (약15만5천원)
아동 2명	2,500	150	2,650 (약32만9천원)
아동 3명	3,750	730	4,480 (약55만5천원)
아동 4명	5,000	1,740	6,740 (약83만6천원)
아동 5명	6,250	2,990	9,240 (약115만원)

• 보육료·교육비 지원

스웨덴의 영유아 교육·보육 기관인 유아학교(förskola)는 노동자로서 여성의 역할과 지위를 강조하는 가족정책에 기반하여 대부분 연중무휴, 전일제(6:30-18:30) 운영을 원칙으로 부모의 근로시간을 고려한 종일제로 운영하고 있다. 취업 또는 학업 중인 부모의 자녀가 기관 이용을 원할 경우 3~4개월 이내에 이용할 수 있도록 법으로 보장하고 있으며, 각 지자체는 아동이 가정에서 가까운 곳에서 다닐 수 있도록 해야 한다.

ECEC 기관 비용은 중앙정부와 지방정부, 부모의 삼자 부담을 원칙으로 하며, 부모 부담 보육료 상한제(Maxatasa)를 도입하여 상한 금액 이상으로 부모에게 수납하는 것을 금지하고 있다. 기관 운영에 필요한 나머지 비용은 정부(특히 지방정부)가 부담하며 대개 보육·교육 비용의 80% 이상을 책임지고 있으며(이삼식, 2012), 모든 ECEC 기관에는 인건비와 시설비 지원을 위주로 보조금이 지원된다.

정부 지원액은 부모 자부담 비용을 제외한 나머지 비용으로, 지자체별로 다른 비용을 수납하고 있다. 부모 자부담 비용은 비용상한제가 적용되어 가구소득의 3% 이내, 전체 비용의 약 10% 내외를 유지하여, 월 최대 SEK 1,287(한화 약 16만원)을 넘지 않도록 하고 있다. 비용은 가구소득과 자녀연령, 자녀수, 맞벌이 여부를 고려하여 책정된다.<sup>5</sup> 2015년 기준 유아학교 비용에 대한 부모 부담률은 7%, 유아학급부터 고등교육까지 0%로 무상지원 하고 있다. 부모 비용 상한제는 공·사립 기관 구분없이 동일하게 적용하고 있으며, 비용 상한선은 자녀 출생순위에 따라 달라 다자녀가구에 대한 추가 혜택이 제공된다.

스웨덴은 부모 취업 여부와 상관없이 만 3세 이상의 모든 아동에게 주당 15시간, 연간 525시간, 즉 1일 3시간 이용 반일제 서비스에 대해 무상지원을 한다. 비취업 부모의 경우 그 이상의 이용시간에 대해 비용을 부담하게 되며, 취업 시에는 종전대로 주당 평균 40시간 이상의 피르스콜라 이용에 대해 부모소득과 이용시간, 자녀수 등에 따라 부모부담 비용과 지원 금액이 지자체별로 책정된다. 2016년부터 만 2세로 지원 대상 연령을 확대하였다(OECD, 2015). 한편 일하지 않거나 취업 준비 중인 부모를 대상으로 부모급여(parental benefit)가 지급된다.



〈표 2〉피르스콜라/데이케어(종일제) 부모부담 비용 상한액: 2016년 기준

구분	상한 비율	상한액
첫째 자녀	월 소득의 3%	1,313
둘째 자녀	월 소득의 2%	875
셋째 자녀	월 소득의 1%	438

자료: <http://www.skolverket.se/skolutveckling/statsbidrag/forskola-pedagogisk-omsorg-fritidshem/maxtaxa/avgiftsnivaer-for-maxtaxa-1.9183>. (2015.10.7 인출)

4. [http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/adoptera\\_barn/barnbidrag!/ut/p/a0/04\\_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOJNPFycDd2dBwNXP1dDBx9jTwDzc1DjA2czfSDU\\_POC7ldFQEMrEd2](http://www.forsakringskassan.se/privatpers/foralder/adoptera_barn/barnbidrag!/ut/p/a0/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOJNPFycDd2dBwNXP1dDBx9jTwDzc1DjA2czfSDU_POC7ldFQEMrEd2) (2018.10.30 인출)  
 5. <http://www.skolverket.se/om-skolverket/andra-sprak-och-lattlast/in-english/the-swedish-education-system/preschool/fees-1.72241>





시간제 서비스인 여가활동센터(leisure-time center)와 방과후보육에 대해서도 자녀수와 이용시간, 가구 소득수준 등을 고려하여 부모가 부담하는 비용 상한액을 제공하고 있으며, 시간제 서비스 비용에 대한 비용 상한액이 제시되어 있다.

그밖에 어린 자녀를 키우는 부모와 아이들이 자유로이 이용하고 즐길수 있는 공간과 자원을 풍부하게 제공하여 아동과 가족 친화적 환경을 조성하고 있다. 일례로 영유아를 유모차에 태우고 다니는 부모가 대중교통을 편리하게 이용할 수 있도록 설비되어 있으며 이들에게 버스 운임을 받지않는 지자체가 있다. 전국적으로 아동과 청소년을 위한 책과 도서관, 놀이터와 공원 등의 활동공간과 시설설비가 접근성과 이용이 용이하도록 마련되어 있다.

## 스웨덴 정책의 시사점

스웨덴의 영유아 교육·보육(ECEC) 정책은 일찍부터 부모의 일과 가정이 양립할 수 있는 환경을 조성하는 노동 및 가족 친화적 관점에서 출발하였다. 육아 지원과 교육 정책의 두 트랙이 양성평등과 노동권 보장, 그리고 아동이 사회 참여와 변화의 원동력이라는 아동관을 가지고 이를 교육과정에도 적용하는 정책 설계의 연계와 일관성을 보여 왔다. 교육·보육을 위한 높은 수준의 공적 인프라와 예산 비중을 확보하고 있으며, 구체적인 정책의 실행은 지방분권의 형태로 다양성을 확보한 운영 체계를 갖는 것이 특징이다. 영유아기 육아 지원은 육아휴직과 아동수당의 지급을 토대로 기관 이용에 대한 지원이 이루어져 현금 지원과 서비스 지원이 균형을 이루고 있으며, 부모에게 다양한 선택권을 보장하는 포괄적 지원을 특징으로 한다. 또한 보편적 지원 체계 내에서도 취약계층과 다자녀, 취업 여부 등 가족 특성을 고려한 차등 지원을 보장하고 있다.

스웨덴은 과거 30여 년 간 공보육에 대한 국가 책임을 강조하는 가운데, 유아학교를 통해 영유아교육을 강조하고 양질의 서비스를 제공하였다. 이런 배경에서 스웨덴은 가족정책과 육아지원 체계를 바탕으로 교육 정책으로 전환할 수 있었으며, 1996년 교육개혁을 통해 교육과정의 도입과 교사 정책의 발전으로 유아학교에서 대학교육까지 평생학습체제를 구축하였다.

스웨덴의 정책을 통해 살펴본 저출산 대응은 출산장려에 초점을 둔 것이 아닌, 사회정책으로서의 양성평등과 민주주의 지향, 이에 기초한 육아지원의 제도화와 아동친화적 환경의 조성, 공적 인프라의 확보와 이러한 사회적 가치를 반영한 교육 정책의 실행에 있다.

### 참고문헌

이삼식(2012). 외국의 보육·양육정책: 스웨덴 사례, 『보건·복지 Issue & Focus』 169호. 한국보건사회연구원.  
 최윤경·김운환·이혜민(2016). 스웨덴의 육아정책 동향(II). 육아정책연구소  
 한유미·오연주·권정윤·강기숙·백석인(2005). 스웨덴의 아동보육제도  
 OECD(2015). Start Strong IV: Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care, OECD Publishing.  
 OECD(2017). Start Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care, OECD Publishing.  
 OECD(2016). Education at Glance.  
 OECD(2018). Education at Glance.

### 관련 사이트 및 주요 출처

OECD Family database  
 스웨덴 교육부/ Utbildningsdepartementet (www.sweden.gov.se)  
 스웨덴 교육청(http://skolnet.skolverket.se/polopoly/utbsys-eng)  
 스웨덴 고등교육청/ Högskoleverket (http://english.hsv.se/  
 https://sweden.se/society/10-things-that-make-sweden-family-friendly/  
 http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/forskolepersonal/introduktionsperiod-1.237093.



교육현장  
REPORT

## 작은 학교 그 희망의 씨앗 톺아보기 “제주 더력초등학교”

장승심\_제주 더력초등학교 교장

## 폐교의 위기를 기회로, 우리의 선택 “인천 선학중학교”

이미숙\_인천 선학중학교 교장

## 농어촌학교의 활성화 사례

최관현\_전남혁신학교지원센터 파견교사

본지에 실린 내용은 우리 원의 공식 견해가 아닙니다.





# 교육현장 REPORT

## 작은 학교 그 희망의 씨앗 틔어보기

애월초더덕분교장에서 제주 더덕초등학교로

장승심 제주 더덕초등학교 교장





## 들어가며

국가의 기초는 국민 교육에 있다. 교육은 나라를 바로 세우며, 올바른 세계시민으로서 살 수 있게 한다. 요즘 저출산 영향으로 학생 수가 감소하여 기초 교육 기관인 초등학교가 위기에 놓여있다. 지역이나 마을 단위별로 세워진 초등학교는 더욱 지역 출산율에 영향을 받는다. 그러나 위기는 기회임을 우리는 잘 알고 있다. 위기를 극복했다면 성공의 기회로 자신감을 더욱 높여줄 것이고, 걸려 넘어져 실패했다면 반면교사로 삼고 또 다른 배움 기회로 삼으면 된다. 그래야 앞으로 나아갈 수 있다.

고려시대부터 유래되어 왔다는 연화꽃이 있는 애월읍 하가리의 더력초등학교!

한때 분교장으로 격하되고 폐교될 위기에 놓였다가 다시 본교로 승격한 농산촌의 작은 학교다.

더력초등학교에는 상가리와 하가리에 사는 학생들이 다닌다. 더력이라는 말이 무슨 뜻이냐고 물어보는 사람들이 많은데 조선 세종때 윗동네를 상가락 아랫동네를 하가락으로 부르다가 조선 정조때 상가리 하가리로 개칭했다고 한다. 지금 더력으로 부르게 된 것은 더할 가(加) 자의 '더'와 즐거울 락(樂) 자의 '락' 자를 합하여 우리말로 더력으로 부르다가 음운 변천과정에서 '더력'으로 부른 것으로 추측된다고 한다.

분교장이 다시 본교로 승격하는 일은 그리 흔한 일이 아니다. 그러나 더력초등학교는 그 어려운 걸 기적처럼 해냈다. 올 한해만 해도 전국 각지의 20여 개의 기관에서 벤치마킹하겠다고 방문할 정도로 사람들이 많이 찾는 학교가 되었다. 어떻게 그런 기적 같은 일이 이루어질 수 있었는지 돌아보고자 한다.

## 더력초등학교가 애월초등학교 더력분교장으로 격하되다

더력초등학교는 1946년 설립 당시에는 하가초등학교였다가 1954년 더력국민학교로 개칭되었다. 본교는 하가리민들이 호당 45,000원을 내고, 청년회와 진흥회, 또 마을유지들이 기금을 내서 온 마을 구성원들이 공을 들여 세운 학교라고 한다. 이런 학교가 4.3사건을 겪으며 불타버렸지만 다시 학교를 세울 정도로 교육에 대한 열의가 대단했다. 1950년에 다시 판자벽 기와집 2개 교실을 짓고, 다른 곳을 빌려가며 200여명의 학생을 교육하였으니 말이다.

1950년 의무교육제도 시행으로 본교 학생 수는 더욱 증가하여 1977년에는 366명에 이르렀고 1984년에는 병설유치원까지 개교하였다. 그러나 산야 제한 가족계획사업과 도시화, 산업화로 인한 젊은이들의 이농현상으로 1980년부터 아동수가 감소하더니 1989년부터는 기하급수적으로 줄어들어 학교가 존폐위기에 놓이게 되었다. 결국 1990년대에 들어서면서 학생수 감소와 경제 논리에 밀려 여러 학교가 폐교되거나 통폐합되기에 이르렀다.

더력초등학교의 경우에도 교직원과 지역주민들이 백방으로 노력했지만 전국적인 교육 정책에 어쩔 수 없이 1996년 3월1일부터 애월초등학교 더력분교 시대를 맞이했다.

당시 학생수는 46명이었다. 이때 병설유치원도 함께 폐교되었다. 그러나 이때에도



마을 주민들은 그냥 체념하고 앉아서 바라본 게 아니라 고민을 함께 했다고 한다.

2007년에 발간한 「상가리지」에 보면 “애월초등학교에 흡수되어 애월초등학교를 다니느냐 아니면 더력분교로나마 명맥을 유지하느냐 하는 갈림길에서 지역 성장 발전은 교육 기관의 유무가 크게 좌우함을 마음에 품고 백방의 노력으로 분교로 남게 되었으며, 앞으로 인구가 유입되고 아동 수가 증가하면 다시 원상태인 더력초등학교로 복원될 날이 올 것을 기원한다.” 고 쓰여 있다. 그렇지만 그 당시에 이렇게 고민했던 사람들도 이렇게 다시 본교로 승격하게 되리라고는 아마 생각하지 못했을 것이다.

## 더력 분교장으로 22년 작지만 특별한 교육활동의 시작

애월초등학교 더력분교장으로서의 교육 기간은 22년이었다. 애월초등학교의 교장은 애월초등학교에 근무하면서 일이 있을 때는 와서 둘러보거나 더력분교 행사에 참석하고 교감도 애월초등학교 교감이 더력분교의 인사업무나 공문처리등을 했다. 그러다보니 본교에서는 업무가 가중되지만 분교에서는 공문처리업무 대신에 학생들 교육에 더욱 충실 할 수 있는 좋은 기회가 되었다.

1999년에는 졸업생이 한 명이였다. 이후에도 졸업생이 2명이 되기도 하고 3명이 되기도 하였지만 한 명의 학생도 포기하지 않고 열심히 가르쳤다. 한 명만 있으면 근처에 있는 학교로 전학을 보내거나 본인이 전학을 가거나 그럴 수도 있겠지만 더력분교에서는 그런 일이 없었다(실제로 인근학교에서는 그런 일이 있었고 이로 인해 당해년도 졸업생이 없고, 졸업기수가 차이나기도 했다).



• 두드림을 통한 감성교육 - 우리의 전통을 살리는 승무복 연주

분교가 되고 나자 학생수는 아래 표와 같이 변하여 갔다.

(단위: 명)

년도	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
전교생	32	30	39	39	24	27	32	32	33	30	28	23	19	20

이렇게 학생수가 변동되면서 분교의 교육활동에는 전교생이 참여하는 교육활동이 생겨났고 그 횟수도 많아졌다. 특히 2005년부터 이완국 선생님의 지도로 시작된 승무복은 전교생 33명이 배우게 되었고 이 가운데 4,5,6년 학생 전원인 13명이 경기도 고양시에서 열리는 2005년 교육인적자원 혁신박람회에서 공연하기도 했다. 그러다가 2009년에는 전교생이라고 해봐야 19명밖에 되지 않아서 교사도 함께 해야 겨우 20명이 공연하는 셈이 되었다.

그렇지만 이러한 교육활동은 더럭분교를 세상에 널리 알리는 계기가 되었다. “저렇게 조그만 학교가 있구나”, “전교생이 19명밖에 안 된다니 도시의 한 학교의 학생 수 보다 작네” 그렇지만 어른처럼 키 큰 6학년 학생 곁에서 고사리 같이 작은 손으로 연주하는 1학년 학생들이 함께 멋지게 공연하는 모습은 새삼스러운 감동으로 사람들에게 각인되었다.

• 어진 성품을 키워나가는 인성교육 - 다도명상 마음교육

전교생이 30명 내외다 보니 자연스럽게 전교생이 서로 형제 같이 지내게 되었고 함께 모여서 차를 마시는 일이 생겨났다. 선생님들의 주도로 전교생이 교실 뒤편에 차 마실 공간을 마련하였고 한 학년 두 학년 그러다가 전교생이 모이게 되면서 음악을 들으며 명상교육까지 하게 된 것이다. 다도명상 교육은 학생들에게 차분한 인성을 심어주고 역사사지로 배려의 마음을 갖게 하는 등 어진 인성을 심어주는데 큰 도움이 되었고 학교만의 독특한 교육활동으로 자리 잡았다. 그리하여 분교로 승격이 된 올해에도 전교생 105명이 한자리에 모두 모여 다도명상 교육은 지속적으로 이어가고 있다.

그 외에도 작은 학교라서 교육 활동이 섬세하고 각종 단체에서 와서 문화예술 공연을 해주었으며, 자연과 더불어 놀 수 있는 운동장의 초록 잔디가 좋아서 예쁘고 아담하다고 전학 오는 학생들도 있었다.



**더럭초등학교를 살리자! 마을 주민들이 나서다**

학교의 통폐합 논의가 지속적으로 제기되자 제주의 여러 시골학교에서는 학교살리기용 공동주택사업을 했는데 우리 마을도 예외가 아니었다. 하加里 장봉길 이장이 주축이 되어 2011년에 다세대가 공동 거주할 수 있는 ‘연화주택’ 10가구를 완공한 것이다. 공동주택사업은 11억 원(제주도 4억 원, 자부담 7억 원)을 들여 30평형 8세대 26평형 2세대 모두 10세대를 지었다. 이어서 2014년에도 다시 다세대 주택 10가구를 추가로 완공하여 총 20세대가 살 수 있게 되었다. 당시 초등학교 자녀 2명 이상을 둔 가족에 한해 보증금 연 200만원, 관리비 연 250만원을 조건으로 입주민을 모집한다는 소식이 알려지자 전국 각지에서 신청이 이어졌다. 또한 이와 별도로 주민들은 마을을 찾는 외지인에게 빈집을 알선하는 한편 마을 환경 개선에 힘썼다.

이에 전형적인 농촌마을이던 하加里에도 활기가 넘쳐나서 카페와 음식점이 늘어나기 시작했고 폐교 위기에 놓였던 더럭 분교에도 학생수가 차츰차츰 증가하였다. 2018년 현재 학교살리기용 공동주택에서 우리 학교에 다니는 재학생은 38명인데 전교생 105명중 36%에 해당하는 비율이다.

## 작은 학교 살리기에 도움을 준 외부 영향

### • 외부 기업에서 미친 긍정적 영향

학교에 학생들이 늘어나던 2012년에는 S전자가 'HD슈퍼아몰레드 컬러 프로젝트' 광고의 일환으로 더력초에 아름다운 색을 입혀주었다. '색채 지리학'의 창시자인 프랑스 장필립 랑클로(Jean Philippe Lenclos)가 함께해 화제가 되면서 더력초는 하가리 최대 명물로 재탄생했다. 이후 관광객이 늘어나고 다녀간 블로거들이 인터넷에 올리면서 알려졌는데 '예쁜 무지개 학교' 라고 국내·외를 막론하고 찾아오는 관광객들이 더욱 많아진 것이다. 그 중에는 이 학교에 어떻게 올 수 있는냐고 문의하는 분들도 계시니 학교 알리기에는 더할 나위 없이 좋은 호재이나 너무 많은 관광객으로 인해 교육 활동이나 시설 관리에 고민이 많기도 하다.

### • 소확행과 제주 이주 열풍

소확행(일상에서 느끼는 소소하지만 확실한 행복)과 워라벨(일과 개인의 삶 사이의 균형), 그 외에도 도시에서 살면서 힘들고 지친 사람들이 자연 속에서 아이들을 키우고 싶어서 오기도 하고, 자연환경이 좋은 제주에서 살고 싶다는 바람을 갖고 오시는 분들이 늘어났다. 이러한 제주 이주 열풍에 힘입어서 지금 제주의 학교에는 학생수가 예전보다 많이 늘어나 있는 상황이다.

## 2018년 애월초더력분교장에서 더력초등학교로 승격되다

우리 마을에는 학교살리기용 연화주택이 들어서면서 학생수는 눈에 띄게 증가하였고 그 외에 다른 내·외부 요인까지 더해져서 학생수는 아래 표와 같이 꾸준히 증가하였다.

(단위: 명)

년도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전교생	25	41	65	72	82	81	95	105

이에 2017년 제주특별자치도교육청 등 관계 기관에 “애월초등학교 더력분교장”에서 “더력초등학교”로 승격하는 요청 공문을 제출하고 도의회 조례에 의해 더력초등학교라는 이름으로 본교 승격되었고, 지역주민과 학부모 여러 내외빈을 모시고 2018년 3월 1일 역사적인 본교 승격식을 거행했다. 이 일은 뉴스로 전해지기도 했다.



## 더럭초등학교로 승격되어서 달라진 것들

### • 교육활동이 더욱 다양해지고 활발해지다

본교로 승격되면서 교장으로 부임하고 그동안의 교육과정을 살펴보니 좀 더 다양하고 적극적인 교육활동의 여지가 보였다. 승무복은 전교생이 100명이 넘다보니 동아리 식으로 운영하고 있어서 전교생을 위한 좀 더 다양한 약기교육 필요성을 느껴서 교직원 회의를 했다. 교사들은 1,2,학년 바이올린, 3,4학년 우크렐레, 5학년은 우크렐레와 오카리나, 6학년은 우크렐레와 통기타를 가르치고 싶다고 했다. 그리하여 도의회와 교육지원청에 지원을 요청했더니 적극 예산 지원을 해주셨고 우선 전교생수 만큼 악기를 구입하고 강사를 섭외했으며 교육과정을 재구성해서 가르치고 있다.

또한 기존의 미술, 컴퓨터, 독서논술, 플루트, 전통북, 통기타, 영어 이외에 교육과정 속에 시 창작 활동, 다도명상교육 등을 추가했다. 시 창작 활동시간에 쓴 시들은 모아서 전교생이 참여하는 시집을 발간할 예정이다.

그리고 이전에 자료들과 분교장이 되면서 소홀했던 역사들을 모아 연혁지를 발간하려고 준비하고 있다. 분교장이 되면 무엇보다 가슴 아픈 일이 역사를 제대로 기록하고 보관하지 않는 다는 것이다. 22년 동안 있어야 할 자료가 없어서 여러 방면에서 자료를 찾아내고 모으는 일은 웬만한 열정 없이는 해내기 힘든 일이었다.

### • 교직원 늘어나고 학교 시설이 개선되고 교구 구입 예산이 지원되다

본교로 승격되면서는 교직원이 늘어났다. 무엇보다 기관장으로 학교를 책임 경영할 교장, 학교의 행정업무를 맡아서 해낼 행정실장, 교무실 업무 지원할 행정직원, 급식을 책임질 영양교사 등 4명이 추가되어서 활력이 생겼다.

그동안 낡아도 제대로 손을 못 보았던 학교시설들에 대해서도 교육청 차원의 대수선계획이 수립되고 실행되었는데, 석면을 철거하고 내부 새 단장과 외부 페인팅을 통해 학교가 깨끗해지고 아름다워졌다.

무엇보다 교육활동에 필요한 교구 구입 예산을 대폭 지원해준 일은 본교로 승격되었다는 실감이 날 정도로 바쁘지만 신나고 즐거운 일로 여겨졌다.

## 나오며

최근 들어 저출산으로 인한 걱정들이 가중되는 가운데 학교의 통폐합 위기 극복이 과제다. 그러나 돌아보면 우리 대한민국은 온 국민의 교육열로 성장해 온 나라가 아닌가. 저출산은 오늘날의 위기이기도 하지만 기회로 보고 대응하는 지혜를 발휘했으면 한다. 현재 학생수가 적다고 통폐합을 하면 할수록 지역도 피해를 입고 점점 사라져 지역균형발전에 역행하는

현상이 될 것이다. 교육을 시킨다고 모두가 대도시로 몰리는 상황이 오면 어떻게 할 것인가? 오히려 학생수가 적으면 적을수록 그에 맞춘 개별화 교육을 펼칠 수 있도록 작은 학교에 대한 지원을 오히려 더 늘려야 한다.

생각하건대 학교는 학생수가 많고 적음이 문제가 아니라 어떤 역량을 가진 인재로 키워내는가 하는 것이 교육의 과제라고 본다. 그렇기 때문에 경제논리에 입각한 소규모학교 통폐합보다는 특별하고 탁월한 역량을 갖춘 인재로 키워내려는 사회 전반의 공동된 의지가 필요하다고 보는 것이다.

학교살리기 주책은 지역에는 도움이 되겠지만 거시적으로 보면 대한민국 안에서 우리 국민의 이동에 불리한 것이다. 서로서로 자기 지역에 끌어오려는 경쟁보다는 어떻게 하면 좀 더 훌륭한 인재를 양성할 수 있는 교육을 할 것인지에 초점을 두어야 한다. 필자는 이전 근무 학교에서 독서논술, 화음교육(플루트, 첼로, 클라리넷, 바이올린, 색소폰), 영어연극, 중국어교육 등의 프로그램운영으로 학생과 학부모 교육만족도 제고와 전교생이 81명에서 124명이 되는 경험을 했었다. 꼬마시인 시집발간, 전교생 시 현수막 거리 게시 등 다양하게 활동해도 예산은 1년에 3천만 원이면 충분했다. 작은 학교는 오히려 더욱 알차고 세심한 교육활동을 골고루 펼칠 수 있는 장점이 있다.

소확행으로 큰 학교보다는 작은 학교를 선호하는 학부모 학생이 많아지고 있다. 교육의 질이 좋아지면 삶의 질도 더욱 나아질 것이다. 그러므로 학생의 많고 적음을 떠나서 훌륭한 인재로 키워낼 수 있는 교육 시스템을 만들어야 한다. 대한민국 국민 누구나 어디를 가든 잘 살 수 있고 학생 수 적은 학교에서도 문제없이 아이를 잘 키워낼 수 있다는 믿음을 주어야 한다. 저출산 시대라고 암울한 미래를 강조하기 보다는 어디서든 좋은 교육을 받을 수 있다고, 그래서 부담 없이 아이를 낳고 교육시킬 수 있다고 믿을 수 있어야 한다.

또한 학교장에게 그 학교만의 고유한 명품 교육과정 운영할 수 있는 자율 경영권과 예산 지원을 해주었으면 한다. 도시에서든 농어산촌 지역에서든, 학생 수가 적든 많은, 대한민국 어디에서도 학교마다 특색 있는 교육과정이 있다면 찾아갈 수 있을 것이고, 인재 또한 훌륭히 키워낼 수 있을 것이다.

학교는 지역사회 공동체의 중심이다. 학교가 살아야 지역이 산다. 지역이 살아야 학생 학부모 주민 모두가 행복할 수 있다. 지역사회는 학교가 마을공동체 중심임을, 학교는 지역이 학교살리기의 원동력임을 명심했으면 한다. 학교의 통폐합 논의는 거둬들이고 적은 학생 수지만 그들이 대한민국의 미래를 100% 책임지고 있음을 명심하고 이 학생들을 잘 가르치기 위한 방안을 고민했으면 한다.



# 폐교의 위기를 기회로, 우리의 선택 "인천 선학중학교"

이미숙 인천 선학중학교 교장

## 개교 20년 만에 맞은 폐교 위기

우리학교는 1993년 3월 개교하여 올해 26년이 된다. 설립 당시 학교 주변은 야산, 농경지였으며 지방에서의 인구 유입으로 인천에 도시 개발이 한창 이루어지고 있던 때였다.

개교 당시 10학급으로 시작하여 3년째에는 36학급, 1,800명이 넘는 학생이 다니는 거대학교가 되었다. 그러나 불과 20년. 학교의 변화는 급격했다. 2010년대에 들어와 학생은 급감했다. 전교생 300명이 안 되는 학교가 되었다. 그 이유는 송도 등 대규모 주택단지 개발로 선학동은 짧은 기간에 원도심이 되었기 때문이다. 인천의 1세대 주택 개발지로 부각되었지만 새로운 주택지 따라 이주하는 도시 유목민의 삶이 남긴 쓸쓸한 자취가 선학동, 선학중학교였다.

지원하는 학생이 적다 보니, 선호하지 않는 학생들을 강제 배정할 수밖에 없어서 신입생 배정을 할 때마다 교육청은 민원에 무척 시달렸다는 이야기를 들었다. 2014년 우리학교는 폐교 대상으로 언급되는 사태에 이르게 되었다.

## 폐교의 위기를 행복배움학교로 극복하다

폐교의 위기 속에서 2015년 인천 제 1기 행복배움학교(인천 혁신학교 명칭)를 선택했다. 올해는 행복배움학교 4년차이며, 그 성과를 인정받아 재지정 되었다. 행복배움학교의 그 결과는 학생수의 변화로 나타났다.

〈표 1〉 행복배움학교 운영 이후 학생 수 변화

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년(예비지망)
입학생 수	80명	117명	120명	121명	157명
1지망 비율	50% 미만	74%	97%	100%	100%

1지망 배정 학생 비율이 50%가 되지 않아 민원의 대상이었던 학교가 행복배움학교로 지정된 이후, 2018년에는 121명 전원 1지망으로 채웠다. 또한 인근 초등학교 학생뿐만 아니라 원거리에서 학생 지원이 급증하고 있는 상황으로 내년 예비지망 결과 157명이 신청해서 이제 안정적인 학교운영이 가능하게 되었다.

이것은 행복배움학교 운영의 결과로 이 글에서는 행복배움학교의 여러 사례 중 핵심이 되는 세 가지 영역에 관해 간략히 서술하고자 한다.





## 수업을 제대로 하는 학교, 체험학습도 수업이다

곳곳에서 교실 붐비가 언급되며 수업이 안 된다는 말이 많이 나온다. 학교는 수업을 하는 곳이다. 그런데 수업을 제대로 하는 학교를 만드는 것은 어렵다. 학교문화의 민주성, 교사의 전문성, 관계의 확장성, 학교조직의 효율성 등 모든 것이 갖추어졌을 때 수업은 제대로 된다. 우리학교는 행복배움학교의 중심을 수업의 변화에 놓고 활동중심, 과정중심, 관계중심으로 전환하였으며, '배움의 공동체'의 수업 철학을 바탕으로 하고 있다. 매주 수요일 6교시부터 2시간 정도에 걸쳐 전문적 학습 시간을 갖는다. 수업 디자인부터 수업공개, 수업나눔까지 모든 교사가 수업을 제대로 하기 위한 노력을 한다.

체험학습도 수업이다. 제대로 된 체험학습을 위해 2월 교육과정 재구성을 위한 교사 워크숍 단계에서 논의를 시작하여, 학생들과 수업을 통해 체험학습의 목적을 완성하였다.

- ▶ 나의 적성과 흥미에 맞는 꿈을 찾아 친구와 함께 떠나는 따뜻한 여행의 기회를 마련한다.
- ▶ 내가 하고 싶은 주제 탐색을 통해 살아있는 교육을 체험한다.
- ▶ 주제 탐색 단계부터 주제 탐구를 위한 경로 짜기, 시간 및 비용 조사, 탐구 계획서 작성, 과정 촬영 계획 등 전 과정을 친구들과 함께 만들고, 다양한 활동에 참여를 유도하여 개개인이 지닌 잠재능력 및 공동체의 힘을 모두 발휘할 수 있도록 한다.

“자료집을 만들 때만 해도 우리의 여행을 위해 제작한다는 느낌보다는 수행평가를 위해 제작하였는데, 수학여행을 막상 다녀오니 자료집은 너무 소중했다. 계획이 잘 짜여져 있는 여행인 만큼 시간 낭비도 적었고, 다같이 돌아다니며 자유롭게 여행하는 것이라 제약도 적었다. (중략) 힘들지만 할 것이라고 예상하고 기대는 조금도 없었던 수학여행이 친구들과 함께 해서 즐거웠다. 다리도 아프고, 길도 잃고 가끔 의견이 서로 어긋날 때도 있었지만 힘든 만큼 즐거움도 많았다.”

어느 학생이 자료집에 쓴 소감의 일부이다. 체험학습은 학교에서 배울 수 없는 경험과 지식을 채워나갈 수 있다는 점에서 훌륭한 배움의 기회가 된다. 다만 어른이 계획한 체험학습은 만족도가 높든 낮든 학생들이 계획을 세우고 이것을 진행하면서 겪게 되는 필연적인 실패와 그 실패에서 배우는 경험을 빼앗는 것이 될 수 있다. 학생들은 자신들이 직접 계획을 세우고, 자료집을 만든 뒤, 이를 바탕으로 체험학습을 실시하고, 체험학습 이후에는 여행사 직원이 되어 여행상품 판매를 하는 결과 발표를 하였다.

〈표 2〉 체험학습 내용 및 과정

주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교과 통합 체험학습 실시</li> <li>· 체험학습의 계획부터 실시까지 자기주도적 학생 활동으로 운영</li> <li>· 체험학습의 보고대회 실시</li> </ul>
진행 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 체험학습 교육과정 재구성(2월)</li> <li>· 모둠별 활동 자료집 만들기</li> <li>· 모둠별 체험학습(교사는 울타리 역할)</li> <li>· 여행의 전문가로 우뚝 서다! 체험학습 발표회</li> </ul>



모둠별 체험학습 한 장면



학교의 문제는 학생이 해결한다

학생들이 주체가 되어 무엇을 해보는 문화는 무척 제한된 상태이다. 안전이라는 것이 너무나 중요한 것임은 부인할 수 없지만 안전을 이유로 학생들의 자율적이고 주체적인 활동을 지나치게 제한하고 있는 것도 사실이다. 하지만 학생들이 어떤 행사를 스스로 계획하고, 진행한 뒤, 그 경험을 바탕으로 발표까지 진행하는 것은 하나의 훌륭한 교육 활동이다.

## 학생 자치, 학교 운영의 모든 것

문득 내게 학생회 활동은 형광펜 같다는 생각이 든다. 형광펜은 필통에서 그렇게 중요한 요소는 아니다. 형광펜 없이도 충분히 글을 쓸 수 있다. 하지만 내게 형광펜 없는 필통은 어딘가 부족한 것이다. 형광펜으로 중요한 부분을 밑줄 쳤을 때, 그 글은 더 다채롭고 재밌어 보인다.

학생자치활동은 학생들의 권리이자 의무이다. 우리는 학교 내에서 우리가 자율적으로 바꿀 수 있는 부분을 생각하고, 실행해야 한다. 옳지 않은 일에는 부당하다고 말할 수 있는 용기 또한 필요할 것이다.

올해 학년별로 실시한 학생회 부장 면접에는 아주 많은 학생들이 지원했다. 새 프로젝트를 실시할 때면 1학년 학생들도 '재밌겠다', '저거 신청하자' 등의 말을 친구들과 주고받곤 한다. 학생들이 만들었기에 의미 있는 활동, 학생들이 운영하기에 뜻깊은 '학생들의 학교'가 늘어나기를 진심으로 바란다.

2017년 학생회장이 일 년 활동을 마무리하면 쓴 글이다. 이러한 경험과 인식을 모든 학생들이 갖게 되는 순간이, 바로 우리가 이야기하는 '학생 자치 활성화'가 완성되는 때라고 본다.

## 월 1회 대의원회의는 학급회의의 결과

대의원회의가 잘 안 되는 이유인 비정기적, 안전 발골 미흡, 회의 결과 피드백 부재를 해결하기 위해 다음과 같이 실시하고 있다.

- ▶ 학급 회의 전, 학생들의 의견을 묻고, 학생회 임원들이 모여 학급 회의 주제를 선정한다.
- ▶ 학급 반장의 사회로 학급 회의를 진행한다. 학급 회의는 모둠별 논의-발표로 구성된다.
- ▶ 학급 회의 당일 대의원회의가 진행되며, 학년별 논의-발표로 구성된다.
- ▶ 대의원회의 다음 날에는 교장실에서 학생회장, 학생자치부장, 교장, 행정실장(필요시)이 모여 협의회를 갖는다.
- ▶ 정리된 내용을 학생들에게 안내한다.

## 생활 협약 지키기 위해 만든 것

2017년 지난한 과정을 거쳐 생활 협약을 만들었다. 그러나 만들었다고 다 지켜지지는 않는다. 학생회와 머리를 맞댔고, 학생들에게 다시 물어보기로 하였다. "우리 어떻게 해야 할까?" 「혁신지혜모이기」라고 명명하고, 학생들에게 우리가 참여하고 할 수 있는 실천적 지혜를 모으자는 취지를 설명하였다. 수업혁신, 생활혁신, 기타의 세 영역에서 논의하면 좋겠다고 생각하는 주제를 전교생에게 받았고, 그 중에서 가장 많이 나온 여섯 주제를 선정하여 각 반에서는 자신이 논의하고 싶은 주제를 선택해 모둠을 구성, 토론을 진행하였다. 토론은 원인과 영향, 해결방안을 찾는 것이었다.

학생 스스로 자신들의 문제를 해결하는 과정을 통해 학생이 책무성을 갖는 학교의 주인임을 확인하는 활동이라는 점에 의미를 둔다.

〈표 3〉 생활 협약\_혁신 지혜 모이기 내용

혁신 지혜 모이기 주제
모두가 참여하는 수업 시간
모두가 만족하는 자리 바꾸기
모듬 활동에서의 무임 승차
화장실 깨끗하게
지각 줄이기
사복 등교, 실내외화 구분



## 학생회의 힘은 길러지는 것

어떤 일이든 구성원들 간에 논의되지 않은 것은 제대로 진행될 수 없다. 학생회 활동에서는 그것이 더 크게 작용한다. 학생들이 자신의 역할과 할 일을 정확히 알지 못하면 아무것도 하지 못하거나 제대로 하지 못할 가능성이 매우 크기 때문이다. 그래서 우리학교 학생회는 1년에 여섯 번의 리더십 캠프를 진행한다.

학교의 모든 일은 학생과 관련된 활동이다. 그러므로 학생회가 중심이 되어 기획, 실행, 평가를 한다. 교사의 눈으로 보면 어설피 보일지 몰라도 무엇을 얼마나 잘했는가 보다 학생들 스스로 했는가, 어떤 노력을 했는가, 무엇을 배웠는가에 중점을 두어 활동을 하다 보니 학생들은 당당하게 학교의 주인은 학생이라고 말한다.

올해는 동학련(동부교육지원청 소속 중학교 학생회 연합회)을 조직하여 우리학교에서 활동을 지원하고 있다.

〈표 4〉 학생회 리더십 캠프 내용

시기	제목	내용
1월	학생회 평가회 및 이임식	전년도 부서장들이 부서별 평가 프리젠테이션, 전년도 회장의 전체 평가. 신구 부서별 나눔의 시간
2월	리더십 캠프	올해 학생회 목표와 방향, 사업 초안 잡기 신입생 예비소집, 입학식 준비
4월		올해 사업 계획 작성(1학기)
4월		올해 학생회 사업 계획 공유, 학년사업 계획작성(1학기)
8월		2학기 사업 계획 작성
8월		2학기 사업 계획 공유, 학년 사업 계획 작성



4월 리더십 캠프

## 마을교육공동체와 함께 하는 교육과정 운영

교육은 교실에서만 이루어지는 것이 아니다  
 교육은 학교에서만 이루어지는 것이 아니다  
 배움은 서로 주고 받을 때 일어난다. 학생과 교사, 학교와 마을이!

우리학교가 학생, 학부모, 교사 만족도가 매우 높은 학교로 거듭나는데 의미있는 활동 중 또 다른 하나는 마을교육공동체와 함께한 활동이다. 2017~18년에 마을연계학교 모델학교를 행복배움학교와 같이 진행하면서 다양한 교육활동을 할 수 있었다.

- 마을과 함께하는 학교 문화 조성을 위한 민관학 거버넌스를 구축
- 마을 교사 양성을 위한 연수 프로그램 지원 사업
- 마을교사를 통한 자유학년 및 방과후 수업 실시
- '나는 행복배움학교학부모다' 상설 특강 운영 및 학부모 동아리 지원
- 마을과 함께하는 선학중 야간축제
- 학교협동조합 설립을 통한 건강매점의 운영
- 사회적 기업 똑딱이공방 교내 유치로 목공 교육
- 농장반 활동과 연계한 마을 경로당 방문
- 부모와 함께하는 주말 가족 반찬 봉사단 운영

2017년 3월, 학교에 부임하여 학생회 대표와의 첫 만남에서 학생들의 요구는 분명했다. 매점설치, 야간 축제 개최, 동아리 편성을 할 때 가위바위보를 하지 말아 달라는 것이었다. 세상 어디에나 문제가 있고 문제는 반드시 해결방법이 있는 법. 학생들의 요구도 마찬가지였다. 사안마다 문제해결을 위한 선학중거버넌스를 구성하여 해결방법을 찾았다. 매점은 학교협동조합 방식으로, 야간축제는 선학동발전협의회와 함께, 학생들이 원하는 동아리 지원을 위해 마을교사모임과 인천대학교와 MOU를 맺어 대학생들의 봉사활동으로 문제를 해결하였다.

빠르게 변화하는 시대에 교사가 아무리 노력해도 학생들이 원하는 교육을 모두 해줄 수 없는 시대가 되었다. 전공 수업도 재구성해야 하고 다른 교과와의 융합도 해야 하는 상황에서 자유학년제, 동아리활동, 방과후 활동을

교사가 모두 끌어안는 것은 무리다.

그래서 교과수업 이외의 많은 부분을 외부교사에게 넘겼다. 문제는 아무에게 우리 아이들을 맡길 수 없다고 판단했다. 우리가 행복배움학교 비전 아래 교육활동을 하고 있는데, 모집공고를 통해 수업을 하러 온 교사가 학교와는 다른 방향으로 수업을 진행할 수 있다고 생각했다.

그래서 선학중마을교사 양성과정 연수를 하게 되었는데, 청소년 문화 전반을 이해하고, 마을교사로서의 자긍심을 가질 수 있는 실질적인 연수가 되도록 하는데 힘썼다.

마을교육공동체의 이해(2시간), 나를 찾는 여행, 애니어그램(5시간), 자신과 타인과의 하머니, 합창(6시간), 행복배움학교의 철학(2시간), 회복적 생활지도의 이해(2시간), 비폭력대화법(3시간) 등을 이수해야 선학중마을교사의 자격을 갖는 방식을 선택했다.

마을교사들과 활동하면서 한 가지 더 소개하고 싶은 것은 방과후 활동을 단순히 가정통신문 한 장으로 안내하지 않았다. 마을방과후학교 체험 부스를 강당에 설치하고 2시간 동안 교사를 만나 프로그램을 맛 본 후 선택하게 했다. 그 결과 중도 탈락자가 적었으며, 학생들의 만족도도 매우 높았다.



건강매점 개소식



모두가 즐거운 신문지패션쇼



지역주민과 함께하는 야간축제

## 위기가 기회다

폐교 위기를 행복배움학교 선택으로 돌파했다. 모든 변화의 중심은 사람이었다. 학생과 교사, 학부모, 그리고 지역주민과 마을교육공동체가 함께 만든 변화다. 이제는 우리가 받은 혜택을 돌려줘야 할 때다. 우리학교가 인천의 마을교육지원센터 역할을 할 단계가 되었다고 본다.

학교의 위기는 이것으로 끝이 아닐 것이다. 멀리 보고 준비하지 못하면 다시 위기가 닥칠 것이다. 오래된 학교 공간의 혁신이 내년의 과제다. 원도심과 신도시 학교가 차이가 나지 않아야 된다는 생각으로 학교의 공간 혁신을 추진하려 한다.

### 참고 및 인용

성기신, 선학중 2017 마을교육공동체 운영 보고서  
고두한, 2018 행복배움학교 실천 사례 '교육과정 재구성을 통한 체험학습 활동'  
김영석, 2018 행복배움학교 실천 사례, '학생자치를 생각하다'



# 농어촌학교의 활성화 사례

최관현 전남혁신학교지원센터 파견교사

## 농어촌 작은학교의 어려움

### • 농어촌학교의 양적 위기

강 물줄기를 따라 산 자락으로 가다 보면 커다란 봉우리 아래쪽에 산들초등학교(이하 산들초)가 있다. 소설과는 관련이 없지만 학교 인근에 소설의 배경이 된 마을이 있고 유명한 장터가 있어 조용하지만 잘 알려진 학교이다.

산들초에는 자작분교장과 산들초 병설유치원이 있고 인근에는 오봉초등학교(이하 오봉초)와 오봉초 병설유치원 그리고 산들동중학교(이하 산들동중)이 있다. 산들초와 오봉초 학생들은 산들동중 학구에 있어 졸업을 하면 산들동중으로 진학을 하게 된다. 이렇게 정해진 학구 안에 있는 학생들이 정상적으로 입학과 입학, 진학을 하면 산들면, 오봉면의 교육공동체는 안정적이고 적절한 규모를 유지할 수 있게 된다. 하지만, 2000년 초부터 이러한 안정적 질서가 깨지고 불안정한 흐름이 계속되었다.

산들동중은 2000년 초부터 통폐합위기에 몰려 매년 읍학교로의 통폐합에 찬성하는 측과 반대하는 측이 격한 논쟁을 벌였으며 지역교육공동체의 불화를 불러왔다. 산들초와 오봉초의 졸업생들이 상당수 읍학교로 진학한 결과였다. 또한, 자작분교장은 학생 수가 지속적으로 자연감소하였고 자작분교장 학구에 있는 학생들까지도 산들초나 읍학교로 나가면서 폐교는 시간문제라 다가왔다. 산들초와 오봉초 병설유치원에 입학해야 할 유치원생들이 사설 유치원으로 나가 병설유치원 원아수가 지속적으로 감소하여 원아 모집에 정성을 들여야 했고 많은 학생들이 읍학교로 통학을 하였다. 학예발표회나 운동회, 졸업식 등의 학교행사에 참석하는 학부모와 지역민의 수는 급감하였고 지역교육공동체는 활기를 잃어갔다.

### • 농어촌학교의 질적 위기

그 시기 산들초 학교내부의 교직원 분위기는 매우 좋았다. 서로가 서로를 잘 배려해 주었으며 활기찬 문화가 유지되었다. 교직원들의 만족도는 높았고 대부분의 교사가 학교 근무만기를 채우고 이동하였다. 학교의 주요행사나 결정사항은 매일 아침 교장, 교감, 교무부장, 행정실장이 참석하는 기획 회의에서 이루어졌고 교사들은 결정 사항을 안내 받은 뒤 나름대로의 역할들을 해 나갔다. 모두 큰 불편이 없었고 마찰이 있을 일도 없었다. 각 자에게 주어진 역할에만 충실하면 좋은 관계와 행복한 학교생활은 유지될 수 있었다.

하지만, 각 영역의 노력들이 조화롭게 연결되지는 못했다. 학교행사와 수업은 분리되어 있었고 여러 교무행정 업무들은 교육활동을 지원하기보다 교사들의 정상적인 수업에 지장을 주었다. 기획 회의에서 논의되고 결정된 사안들이 매일 아침 교사들에게 팝업으로 안내가 되어도 교감과 부장들은 수시로 그 진행 상황을 확인해야 했으며 학교의 특색교육활동은 큰 실효를 거두기 어려웠다.

또한, 각 교실에서 이루어지는 교육활동들은 공개나 공유가 잘 되지 않았다. 학년 초에 각 학년 교육계획서를 결재받고 나면 각 반의 교육활동은 전적으로 담임의 권한 아래 이루어졌다. 어려움이 있어도 솔자리 외에는 협력할 문화나 토대가 없었고 교사의 교육활동에 대해 다른 사람이 먼저 이야기하는 것은 사실상 금기처럼 되어 있었다. 한 예로 기간제 교사로 수업을 하게 된 교사가 임용교사 준비를 위해 수업의 상당 부분을 아이들에게 자습을 시키거나 전날 과음을 한 교사가 컴퓨터 강사에게 수업을 맡기는 일이 있어도 교사들 간에 조언이나 문제제기를 하기가 어려웠다.

수업연수는 1년에 한 번 공개할 때만 주어진 형식대로 논의될 뿐 교사가 알아서 해야 할 일이었다. 한편으로, 학부모들은 학교교육은 학교와 선생님이 알아서 할 일이지 가정에서 이렇다 저렇다 이야기 할 사안이 아니라는 생각을 갖고 있었다.

이러한 학교시스템의 부조화와 비효율, 교육활동의 폐쇄성과 수직적 문화는 자연스럽게 교육의 질 저하로 나타났고 더 좋은 교육을 바라는 가정은 도시로, 읍으로 나간 것이다.

## 농어촌학교 활성화를 위한 노력과 성과

### • 혁신학교와 혁신권역지구 추진

이러한 상황에서 산들초의 구성원들은 학교교육을 개선하기 위해 혁신학교를 준비하였다. 농촌 학교의 여러 문제들에 대해 문제의식을 심화시켜 나갔고 구체적이고 실질적인 노력들을 해 나갔다. 그 과정을 정리해 보면 아래와 같다.

#### 민주적 시스템으로 효율적인 학교

농어촌학교의 규모는 작지만 업무는 많아 교사들이 잡무에 시달리게 된다. 이에 교무행정업무를 경감하고 효율적으로 처리할 수 있는 시스템을 만들 필요가 있었다. 농어촌학교에는 30여년 전과 다르지 않은 많은 행사 활동들이 있고 이는 정상적인 교육과정운영을 어렵게 만든다. 교육과정과 연계되지 않은 많은 행사 활동들을 폐지하거나 교육과정과 연계된 교육 활동으로 재구성하였다.

또한, 농어촌학교는 권한이 지나치게 교장에게 집중되어 있어 비효율을 낳는 경우가 많다. 실제 교육을 담당하는 교사들이 아닌 관리자 중심의 학교 운영은 교육의 질을 떨어뜨리기가 쉽다. 마찬가지로 농어촌 학부모들은 학교와 교사들의 교육에 대해 지나치게 믿거나 무관심하여 교실에서의 교사중심성이 매우 크다. 이에 교직원회(교사회), 학부모회, 학생회를 구성하여 권한을 본질에 맞게 분산하고 효율적 논의 구조를 구축하였다.

#### 관점 전환으로 만들어가는 학생 배움 중심 교육과정과 수업

교육은 계획-실행-결과(피드백)의 세 단계로 나눌 수 있다. 기존의 교육은 교사중심으로 계획하고 실행하였고 결과까지도 교사중심으로 평가하였다. 이에 학생이 '무엇을 배워야 하고 무엇을 배우고 있고 무엇을 배웠는지'에 대해서 상대적으로 무관심했다. 모범이라고 공개되는 교육과정들과 공개수업에서의 수업연수는 이를 더욱 부추겼고 오랜 세월 속에 '교사의 독단적 관점'에 의존하는 교육이 자리 잡게 되었다.

더욱 선진적인 교육으로 나아가기 위해서는 교사에게 집중되어 있던 관점을 '학생중심의 관점'으로 전환하는 것이 필수적이다. 아무리 좋은 교육과정과



수업도 교사중심의 관점에서 만들어지고 평가되어 진 것은 구시대적 교육에 머물 수밖에 없다. 또한, 교육은 눈에 보이는 것으로 정리하여 확인하기 어려운 영역이다. 좋은 교육과정과 좋은 수업을 눈에 보이는 것으로 정형화하려고 하는 순간 그것은 박제가 될 수 있다. 좋은 교육을 위한 노력은 '좋은 결과물을 만들기 위한 노력'이 아닌 '좋은 교육을 할 수 있는 역량'을 기르는 것에 더욱 집중해야 한다.

이에 '학생중심의 맞춤형 교육과정'과 '학생 배움중심의 수업'을 위해 다양한 노력을 하였다. 그 일환으로 '보여주기식 수업연수'에서 '교사 참여형 수업연수(교육인류학에 기반한)'로 전환하였고 마을과 함께 하는 다양한 생태예술 교육(동아리 활동, 주제통합 체험활동 등) 등을 실행하였다.

### 지역사회와의 적극적 대화와 협력시스템 구축

학부모들은 유치원에 입학시킬 때 어느 초등학교를 보낼지에 대해 고민하고 초등학교 5학년 경이 되면 진학할 중학교를 생각하게 된다. 건강하고 안정적인 지역교육 공동체를 이루기 위해서 '유·초·중 교육이 서로 협력해야 하는 이유'이다. 또한, 초등학교 학생들의 인성, 학업 등의 면면을 해석해 보면 취학 전 가정에서나 유치원에서 이미 예견되고 결정되어 진 것들이 많다. 중학교에서의 인성, 학업은 초등학교에서 어떤 역량을 어떻게 키웠고

관계를 어떻게 형성했느냐에 따라 많은 부분 좌우된다. 학생들을 위한 실효성 있는 학교교육이 되기 위해서 유·초·중 교육이 서로 협력해야 하는 또 하나의 이유이다.

산들초 인근에 있는 학교들에게 '산들·오봉 혁신학교 권역'을 구체적으로 제안하고 혁신학교를 함께 준비하였다. 이 과정에서 해당 지역의 학교(교장, 운영위원장, 교무부장 등), 지자체(군청, 산들면장, 오봉면장 등), 학부모(학부모회장 등)들과 도의원과 군의원이 함께 참여 하는 회의를 개최하였고 이후 협력시스템을 구축하였다.

### • 성과 - 산들초와 산들동중의 활성화

산들초는 이러한 학교혁신의 과정을 통해 전입학생수가 꾸준히 증가하여 안정적인 학생수를 유지하였고 산들초를 졸업한 학생들이 동중으로 입학하고 산들초 학부모회를 운영하였던 학부모들이 산들동중 학부모회와 운영위원회에 진출하여 산들동중 활성화에도 크게 기여하였다. 특히, 산들초와 오봉초, 자작분교장이 학구에 있는 산들동중에 입학할 학생들이 구례읍 등 외부로 진학하면서 10년 이상 통폐합 1순위 학교로 위기에 처했던 산들동중이 혁신학교 권역 운영으로 50여명의 학생 수로 거듭난 것은 의미있는 일이었다.





## 자작분교장 활성화를 위한 노력과 성과

### • 자작분교장의 노력

자작분교장은 큰 산 계곡에 위치한 아름다운 학교로 한 때는 350여 명의 학생들이 생활하던 곳이었으나, 해마다 학생 수는 급격히 감소하여 1997년 분교로 격하되었고, 2011년 2월 말에는 유치원생이 5명 미만이 되어 병설유치원이 휴원되었다. 상황이 이렇게 되자 2012년 산들초 교장이 자작분교장을 통폐합 하는 방향으로 결정하고 추진하였으나 몇몇 교사들과 학부모, 지역민이 반대하였고 다시금 활성화하기로 의견을 모았다. 이에 폐교위기의 자작분교장을 활성화시키기 위해 2012년 가을부터 지역민, 학부모, 교사들이 적극적으로 지원하였다.

자작분교장은 산들초 혁신학교가 시작할 때의 지향과 관점을 중심에 두고 산들초 혁신학교에서 실현하고자 했던 교육을 그대로 투영하였다. 민주적인 시스템 속에 정보 공유와 협력, 견제를 지속적으로 하였고 학교 운영 전체가 학생 배움중심의 교육활동을 위해 존재하였다. 학부모나 비정규직 직원들의 도움으로 과대해지는 분교장 업무부담을 해소하였고 일상적으로 학부모와 지역사회와 협력하였다.

또한, 학부모, 지역민과 적극적으로 협력하였다. 자작분교장은 10년 가까이 통폐합의 정책적 기조 아래 그 지원이 축소되어 왔다. 몇 년 후면 없어질 학교라는 인식으로 시설투자는 물론 교육활동비, 인력 등을 지속적으로 감소시켜 어느 순간 정상적인 학교기능을 하기 어려울 정도의 어려움이 있어왔다. 이로 인해 교육환경이나 교육활동비가 너무나도 열악하고 부족했다. 이에 정상적인 교육에 필요한 교육활동비, 제도개선, 시설환경 개선의 과제를 정리하여 10년 동안 밀려 있던 것들을 3년 동안 학부모, 지역민과 함께 적극적으로 해결해 나갔다. 이 과정에서 정말 많은 학부모, 지역민들의 헌신적인 지원과 도움이 있었고 그 과정 자체가 아름다운 감동의 연속이었다.

[표 1] 2012년~2015년 추진 내용

순	과 제	실현 내용
1	교육 계획(5개년 계획) 수립 - 홍보 자료 제작 및 홍보	교사들과 지역민의 협조
2	홈페이지 개설	지역전문가 협조
3	교육 재능 기부단 구성 및 운영	학부모, 지역민 협조
4	자유학구제 도입(2013년)	교육지원청, 학부모 협조
5	통학차량 운영	교육지원청, 지자체 협조
6	주택정보 제공	학부모, 마을주민 협조
7	교사 근무연한 3년으로 확대	본교 및 교육지원청 협조
8	돌봄프로그램 예산 지원	교육지원청 지원
9	방과후 운영 예산 지원	교육지원청 지원/ 외부사업 공모
10	생태/평화캠프 시작	학부모, 마을주민 협조
11	학교시설 개선(약 10건의 시설 개선 공사)	교육지원청 지원/ 학부모, 마을주민 협조
12	자체 급식 복원(2013년 4월 실시)	군의원, 지자체 협조

### • 자작분교장 성과

이러한, 혁신교육의 실천, 가정과 함께 하는 교육, 지역민과의 협력, 교육지원청과 지자체의 지원 등에 힘입어 자작분교장은 활성화에 성공하였고 2016년 29명 6학급의 학교로 활성화 되었다. 그리고 아름답고 소중한 하루 하루의 일상을 이어갔다. 도시학교에서 적응을 어려워했던 학생들도 자작분교장을 사랑하게 되었고 학생들은 참다운 공동체를 이루어 서로 배려하며 즐겁고 행복한 시간을 이어갔다.





[표 2] 자작분교장 학생 추이

(단위: 명)

구분	학급	유	1	2	3	4	5	6	계
2011년	2	0	0	0	1	0	3	3	7
2012년	2	0	2	0	0	1	0	3	6
2013년	3 (1)	5	2	4	0	0	3	0	14
2014년	3 (1)	7	4	2	5	2	2	3	25
2015년	5 (1)	6	4	6	2	6	3	2	29
2016년	6		6	5	6	3	6	3	29

\*( )는 유치원

자작분교장은 2015년 기준 29명의 학생 중 학구 내 지역 출신 학생이 3명이었고 26명의 학생이 타 도시나 읍에서 온 학생들이었다. 좋은 교육을 위해 농촌으로 왔던 가정이나 좋은 학교를 찾던 중 자작분교장을 알게 되어 귀촌, 귀농 및 일시 이주한 가정들이 대부분이다. 많은 학생들이 마을 사람들까지 외면했던 학교에 서울, 경기 등 도시의 여러 좋은 여건의 학교를 뒤로 하고 찾아온 것이다. 전입 문의와 요구가 많았지만 생활 주택의 부족으로 오지 못하는 가정도 많았다.

## 농어촌학교 활성화를 위한 과제

지역의 거점이 되었던 산들초는 혁신학교를 시작하고 추진하였던 교사들이 근무연한 만료로 학교를 떠나고 나서 외부 전입생이 줄어들며 학생 수가 자연 감소하는 상황이다. 자작분교장도 2016년 6학급(29명)까지 늘어났다가 마찬가지로 교사들이 근무연한 만료로 떠나고 나서 학생 수가 급격히 줄어 2018년 현재 2학급(6명)으로 줄었다. 산들동중은 혁신학교 운영이 만료되고 인근 초등학교와의 연계 프로그램이나 교류가 줄어들면서 학구 내 6학년 학생들이 다시 읍 학교로 진학을 하면서 마찬가지로 학생 수가 급격히 줄고 있다. 결국 별다른 노력이 없다면 위 학교들은 수동적인 통폐합의 길로 갈 수밖에 없는 것이 현실이다. 교육주체들의 노력으로 활기차고, 희망차고, 행복했던 2012년에서 2015년까지의 시간을 생각하면 매우 안타깝지 않을 수 없다.

농어촌학교가 활성화하기 위해서는 첫째, 농어촌 작은학교를 지원하는 구체적인 지원 방안이 마련되어야 한다. 교육지원청에 지원하는 주체와 팀을 갖추고 학교 업무 경감과 역량기반 교육과정과 수업을 지원해야 한다. 둘째, 마을교사들을 지원해야 한다. 교사들이 유목민처럼 이동해야 하는 환경에서는 학교의 중장기적 발전 방안을 추진하기가 어렵고 학교 문화나 교육 활동 운영면에서 지속가능성이 크게 제한된다. 예를 들면 20% 정도의 교사들이라도 그 지역에 정착해서 장기간 근무할 수 있는 제도를 마련해야 한다. 셋째, 학교-교육청-지자체가 통합적으로 지원할 수 있는 협력 체계를 구축해야 한다. 농어촌학교 활성화는 이제 단위학교의 관점으로 해결되기 어려운 시점에 있다. 유-초-중 교육 연계, 인근학교 간 연계, 학교와 지역과의 연계와 교육 내용, 교육 환경, 제도, 운영 시스템 등을 연계하는 등의 통합적인 관점이 필요한 시점이다. 이를 위해 통합적이고 협력적인 운영 체계를 구축하여 실효성 있게 가동해야 한다. 농어촌은 인구 감소로 인한 공동체 약화, 학생 수 감소로 인한 학교의 폐교, 고령화로 인한 마을 기반 약화를 동시에 해결해야 하는 과제를 부여받고 있다. 국가 차원에서든 해결하기 어려운 과제이다. 지금까지의 분절적이고 단시안적인 예산 지원 사업을 넘어서 교육공동체의 활성화라는 본질적인 방안을 모색해야만 해결 가능한 과제이다. 더 이상 시간을 지체한다면 기회를 잃고 훗날 커다란 후회 속에 훨씬 많은 비용과 노력을 들여야 할 수도 있다.

전회위부의 기회로 농어촌교육의 활성화를 위한 통합적이고 과감한 방안이 실효성 있게 추진되길 희망한다.



교육통계  
FOCUS

# 학생이 가장 많이 늘어난 지역은 어디일까?

양태정\_한국교육개발원 국가교육조사통계연구본부 통계분석·서비스팀장



본지에 실린 내용은 우리 원의 공식 견해가 아닙니다.

# 학생이 가장 많이 늘어난 지역은 어디일까?

양태정 한국교육개발원 국가교육통계연구본부 통계분석·서비스팀장

‘인구절벽’ 현상은 우리 사회의 최대 과제로 떠오르고 있는 이슈이다.

『8월 출생아 수가 8월 기준 통계 작성 이후 처음으로 3만명 미만으로 떨어졌다. 통계청이 24일 발표한 8월 인구동향 자료에 따르면 8월 출생아 수는 전년 동월보다 2800명(9.3%) 감소한 2만7300명으로 나타났다. 8월 출생아가 3만명 미만으로 떨어진 것은 1981년 월별 출생아 통계 작성을 시작한 이후 이번이 처음이다(18.10.24, 세계일보 박영준기자).』

그렇다면 학생 수는 어떻게 변화하고 있을까? 전체 학생 수는 전년대비 꾸준히 2.4%p ~ 2.8%p 감소하고 있다. 하지만 시도별로 살펴보면 조금 다른 양상을 찾아볼 수 있다.

〈표 1〉 2011~2018년 시도별 전체 학생 수

(단위: %p)

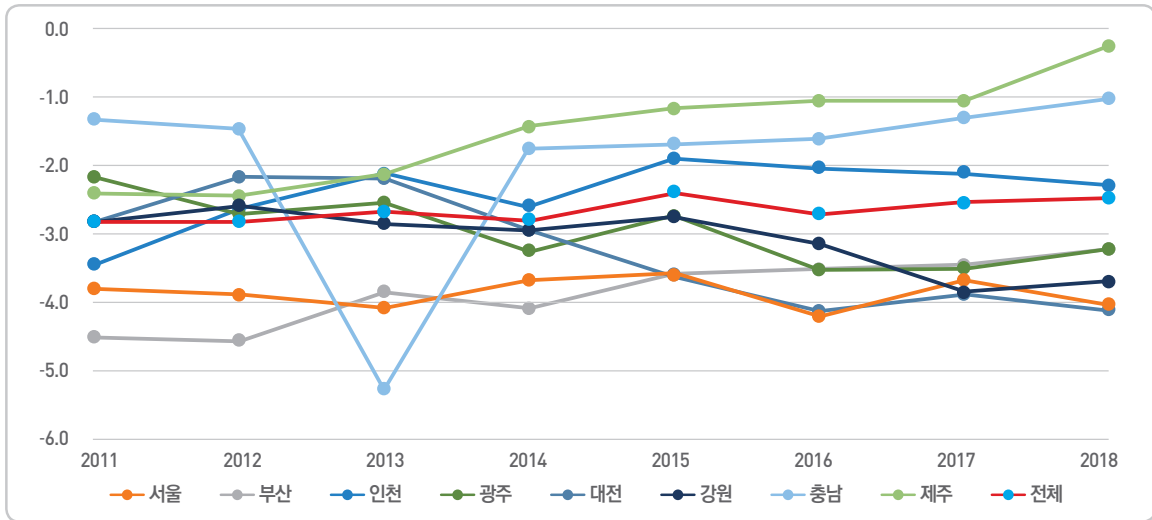
시도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
서울	1,362,661	1,310,881	1,259,545	1,208,285	1,163,945	1,121,856	1,074,499	1,035,073	993,552
부산	502,191	479,525	457,648	439,999	421,884	406,722	392,557	379,033	366,759
대구	413,816	398,841	384,630	370,640	356,154	344,468	332,006	320,809	309,734
인천	442,670	427,414	415,956	407,158	396,627	389,066	381,124	373,040	364,338
광주	272,472	266,576	259,344	252,710	244,443	237,786	229,372	221,321	214,181
대전	261,023	253,685	248,180	242,751	235,621	227,136	217,761	209,305	200,706
울산	202,292	195,271	188,535	182,518	175,849	171,218	165,853	161,214	156,230
세종	0	0	0	15,720	17,783	28,474	36,770	42,483	50,034
경기	1,938,149	1,906,534	1,873,534	1,846,426	1,812,927	1,785,312	1,751,798	1,724,463	1,700,287
강원	230,073	223,548	217,736	211,532	205,299	199,640	193,373	185,934	179,034
충북	245,279	239,203	232,564	224,709	218,756	212,400	205,960	200,286	195,031
충남	317,609	313,398	308,743	292,407	287,289	282,398	277,845	274,195	271,359
전북	300,027	292,163	283,261	274,926	267,058	260,595	252,892	244,831	236,264
전남	289,302	278,478	268,262	258,740	250,193	242,600	234,982	228,290	220,496
경북	392,625	380,577	370,067	359,239	348,727	338,975	329,626	320,875	312,630
경남	539,238	524,289	508,761	494,585	480,359	468,591	456,904	445,865	437,691
제주	98,236	95,883	93,542	91,559	90,240	89,174	88,225	87,264	87,040
계	7,807,663	7,586,266	7,370,308	7,173,904	6,973,154	6,806,411	6,621,547	6,454,281	6,295,366

〈표 2〉 2011~2018년 시도별 전체 학생 수 증감율

(단위: %p)

시도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
서울	-3.8	-3.9	-4.1	-3.7	-3.6	-4.2	-3.7	-4.0
부산	-4.5	-4.6	-3.9	-4.1	-3.6	-3.5	-3.4	-3.2
대구	-3.6	-3.6	-3.6	-3.9	-3.3	-3.6	-3.4	-3.5
인천	-3.4	-2.7	-2.1	-2.6	-1.9	-2.0	-2.1	-2.3
광주	-2.2	-2.7	-2.6	-3.3	-2.7	-3.5	-3.5	-3.2
대전	-2.8	-2.2	-2.2	-2.9	-3.6	-4.1	-3.9	-4.1
울산	-3.5	-3.4	-3.2	-3.7	-2.6	-3.1	-2.8	-3.1
세종	-	-	-	13.1	60.1	29.1	15.5	17.8
경기	-1.6	-1.7	-1.4	-1.8	-1.5	-1.9	-1.6	-1.4
강원	-2.8	-2.6	-2.8	-2.9	-2.8	-3.1	-3.8	-3.7
충북	-2.5	-2.8	-3.4	-2.6	-2.9	-3.0	-2.8	-2.6
충남	-1.3	-1.5	-5.3	-1.8	-1.7	-1.6	-1.3	-1.0
전북	-2.6	-3.0	-2.9	-2.9	-2.4	-3.0	-3.2	-3.5
전남	-3.7	-3.7	-3.5	-3.3	-3.0	-3.1	-2.8	-3.4
경북	-3.1	-2.8	-2.9	-2.9	-2.8	-2.8	-2.7	-2.6
경남	-2.8	-3.0	-2.8	-2.9	-2.4	-2.5	-2.4	-1.8
제주	-2.4	-2.4	-2.1	-1.4	-1.2	-1.1	-1.1	-0.3
계	-2.8	-2.8	-2.7	-2.8	-2.4	-2.7	-2.5	-2.5





[그림 1] 2011~2018년 시도별 전체 학생 수 증감률

2018년 기준 전년대비 학생 감소율을 살펴보면, 대전이 4.1%p 감소로 가장 많이 감소하였다. 그리고 서울이 4.0%p 감소하여 두 번째로 학생 수가 많이 감소한 시도로 나타났다. 그 다음으로 강원, 전북, 대구, 전남, 부산, 광주, 울산이 3%p대로 학생 수가 감소하였으며, 충북, 경북, 인천이 2%p대 감소율, 경남, 경기, 충남이 1%p대 감소율을 보였으며, 제주는 0.2%p 감소하였다. 반면, 세종은 전년대비 17.8%p 학생 수가 증가하였다.

대전은 2011년 이후 학생 감소 추세가 다른 시도들보다 크게 나타나고 있다. 특히 최근 3년간은 학생 감소율이 가장 높게 나타나 학생이 다른 시도들에 비해 빠른 속도로 감소하여 있다는 것을 알 수 있다. 또한 서울도 대전과 마찬가지로 학생 감소 추세가 두드러지게 나타나고 있다.

대전의 학생 감소율이 크게 나타난 것은 인접해 있는 곳에 세종시가 생기면서, 세종시로 인구가 많이 유입된 결과인 것으로 보인다.

반면, 감소율이 둔화된 곳도 눈에 띈다. 대표적으로 부산, 인천, 제주이다. 부산은 2011년 4.5%p의 감소율을 보였는데 점점 감소율이 둔화되어 2018년에는 3.2%p의 감소율을 보였다. 3.2%p의 감소율도 평균보다 큰 수치이긴 하지만, 부산에 공공기관 이전 혁신도시가 생기면서 감소율이 둔화되고 있는 것으로 보인다.

제주는 학생 감소율을 가장 많이 둔화시킨 시도이다. 2011년에 2.4%p의 학생 감소율을 보였는데 꾸준히 감소율이 둔화되어 2018년에는 학생 감소율이 0.3%p로 나타나 학생 수가 증가한 세종을 제외하고 학생 감소율이 가장 적게 나타났다.

경기와 충남은 꾸준히 학생 감소율이 낮은 편이다. 경기와 충남이 인구 감소율이 낮은 시도라 학생도 많이 줄지 않는 것으로 보인다.

지역규모별로 학생 감소율을 살펴보면, 특수지역, 특별/광역시, 면지역, 시지역, 읍지역 순으로 낮게 나타났다. 인구가 적은 특수지역의 학생 감소율이 가장 크게 나타났으며, 특별/광역시의 학생도 빠르게 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 읍지역의 학생 감소가 최근 2년 동안 제일 적게 나타났다.

<표 3> 2011~2018년 지역규모별 전체 학생 수 및 증감률

(단위: 명, %p)

지역규모	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
특별/광역시	3,373,893	3,250,516	3,132,933	3,020,209	2,909,697	2,812,924	2,706,919	2,610,185	2,513,884
시	3,250,449	3,178,734	3,096,757	3,047,017	2,970,212	2,911,897	2,856,484	2,796,270	2,747,438
읍지역	666,648	685,302	677,377	653,186	642,877	632,163	612,674	617,107	615,279
면지역	424,516	414,390	407,740	399,394	398,243	399,268	398,624	388,410	378,322
특수지역	92,157	57,324	55,501	54,098	52,125	50,159	46,846	42,309	40,443
계	7,807,663	7,586,266	7,370,308	7,173,904	6,973,154	6,806,411	6,621,547	6,454,281	6,295,366

지역규모	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
특별/광역시		-3.7	-3.6	-3.6	-3.7	-3.3	-3.8	-3.6	-3.7
시		-2.2	-2.6	-1.6	-2.5	-2.0	-1.9	-2.1	-1.7
읍지역		2.8	-1.2	-3.6	-1.6	-1.7	-3.1	0.7	-0.3
면지역		-2.4	-1.6	-2.0	-0.3	0.3	-0.2	-2.6	-2.6
특수지역		-37.8	-3.2	-2.5	-3.6	-3.8	-6.6	-9.7	-4.4
계		-2.8	-2.8	-2.7	-2.8	-2.4	-2.7	-2.5	-2.5

이번에는 행정구역별로 학생이 가장 많이 감소한 지역과 가장 많이 증가한 지역을 살펴보도록 하겠다(첨부 1), (첨부 2) 참조).

2018년 학생이 전년 대비 가장 많이 줄어든 지역은 어디일까? 바로 경기 과천시이다. 경기 과천시는 전년 대비 10.2%p 감소하여 전국에서 가장 많이 학생이 감소한 지역으로 나타났다. 서울 종로구도 서울 내에서 가장 많이 학생이 감소한 지역으로 나타났는데, 서울 종로구에 있던 정부서울청사와 경기 과천에 있던 과천청사가 모두 세종청사로 이전한 것이 학생 감소율 증가의 한 원인으로 보인다.

그렇다면 2018년 학생이 전년 대비 가장 많이 늘어난 지역은 어디일까? 바로 세종시이다. 세종시는 2014년부터 꾸준히 학생이 크게 늘어나고 있다. 세종시 다음으로는 경기 하남시이다. 하남시는 전년 대비 10.7%p 학생 수가 증가하였으며, 이는 하남위례 신도시가 생기면서 학생이 많이 유입된 것으로 보인다. 그리고 부산 강서구, 대구 달성군, 경기 화성시, 충북 진천군, 경기 김포시도 학생이 증가하였는데 이는 공공기관 지방이전으로 인한 혁신도시 추진과 신도시 건설의 영향인 것으로 보인다.

다음으로 시도별 행정구역의 학생 비율을 살펴보도록 하겠다. 각 시도별 전체 학생 수 대비, 해당 행정구역의 학생 비율을 살펴보는 것인데, 대부분은 고르게 분포되어 있거나 주요 도시 3~4개에 주로 분포하는 경향을 보인다.

〈표 4〉 2018년 행정구역별 학생 비율이 30% 이상인 행정구역

시도	행정구역	학생 수(명)		학생 비율(%)	
		2010	2018	2010	2018
충북	청주시	121,107	113,511	49.4	58.2
충남	천안시	103,925	92,954	32.7	34.3
전북	전주시	119,380	95,670	39.8	40.5
제주	제주시	75,426	66,990	76.8	77.0

주 : 학생 비율은 각 행정구역이 속한 시도의 전체 학생 수 대비 해당 행정구역 학생 수의 비율임.

2018년 행정구역별 학생 비율이 가장 높은 행정구역을 살펴보면, 제주 제주시, 충북 청주시, 전북 전주시, 충남 천안시로 나타났다.

제주의 제주시에는 전체 제주 학생의 77%가 집중되어 있었는데 제주의 행정구역이 제주시와 서귀포시 2개밖에 없어 생기는 특징으로 볼 수 있다.

충북 청주시에는 충북 전체 학생의 58.2%가 밀집되어 있다. 충북의 행정구역은 모두 12개인데, 청주시 1개 행정구역에 전체 학생의 과반이 넘는 학생이 집중되어 있다. 청주시 다음으로 충주시에 12.6%의 학생이 몰려있어 12개 행정구역 중 2개 행정구역에 70.8%의 학생이 집중되어 있는 것으로 나타났다.

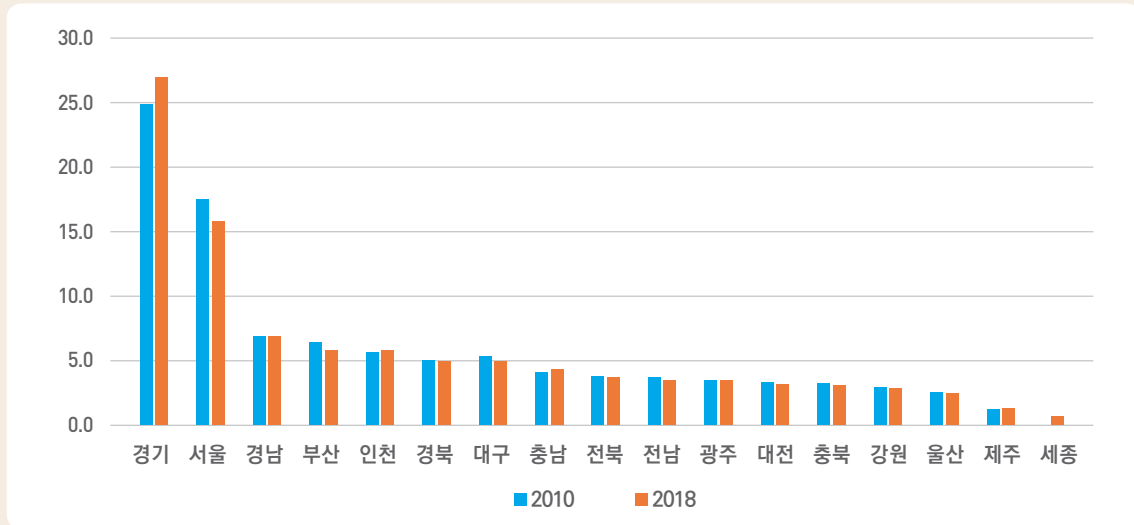
〈표 5〉 2018년 행정구역별 학생 비율이 0.5% 이하인 행정구역

시도	행정구역	학생 수(명)		학생 비율(%)	
		2010	2018	2010	2018
인천	옹진군	1,360	1,311	0.3	0.4
경기	과천시	13,524	7,632	0.7	0.4
경기	가평군	8,015	6,218	0.4	0.4

시도	행정구역	학생 수(명)		학생 비율(%)	
		2010	2018	2010	2018
경기	연천군	5,598	4,160	0.3	0.2
경북	군위군	1,748	1,175	0.4	0.4
경북	청송군	2,395	1,590	0.6	0.5
경북	영양군	1,870	1,277	0.5	0.4
경북	울릉군	914	641	0.2	0.2
경남	의령군	2,700	1,957	0.5	0.4

주 : 학생 비율은 각 행정구역이 속한 시도의 전체 학생 수 대비 해당 행정구역 학생 수의 비율임.

2018년 행정구역별 학생 비율이 0.5% 이하로 낮은 행정구역을 살펴보면, 인천 옹진군, 경기 과천시·가평군·연천군, 경북 군위군·청송군·영양군·울릉군, 경남 의령군으로 나타났다. 특수지역이 많은 행정구역이 주로 포함되었으며, 경기 과천시가 포함된 것이 눈에 띈다. 경기 과천시의 학생 수가 계속 줄고 있어 이에 대한 대책을 마련해야할 것으로 보인다.



[그림 2] 시도별 2010년 대비 2018년 학생 수 변화

전체 학생 수 대비 17개 시도별 학생 비율을 살펴보면, 경기도가 2010년 24.8%에서 2018년 27.0%로 2.2%p 증가하였다. 17개 시도 중 경기도가 가장 많이 증가하였으며, 2010년 대비 2018년 학생 비율이 증가한 시도는 경기, 인천, 충남, 제주, 세종 총 5개 시도이다.

<표 5> 시도별 2010년 대비 2018년 학생 수 변화

시도	학생 수(명)		학생 수 비율(%)		차이
	2010	2018	2010	2018	
경기	1,938,149	1,700,287	24.8	27.0	2.2
서울	1,362,661	993,552	17.5	15.8	-1.7
경남	539,238	437,691	6.9	7.0	0.0
부산	502,191	366,759	6.4	5.8	-0.6
인천	442,670	364,338	5.7	5.8	0.1

시도	학생 수(명)		학생 수 비율(%)		차이
	2010	2018	2010	2018	
경기	1,938,149	1,700,287	24.8	27.0	2.2
경북	392,625	312,630	5.0	5.0	-0.1
대구	413,816	309,734	5.3	4.9	-0.4
충남	317,609	271,359	4.1	4.3	0.2
전북	300,027	236,264	3.8	3.8	-0.1
전남	289,302	220,496	3.7	3.5	-0.2
광주	272,472	214,181	3.5	3.4	-0.1
대전	261,023	200,706	3.3	3.2	-0.2
충북	245,279	195,031	3.1	3.1	0.0
강원	230,073	179,034	2.9	2.8	-0.1
울산	202,292	156,230	2.6	2.5	-0.1
제주	98,236	87,040	1.3	1.4	0.1
세종	0	50,034	0.0	0.8	0.8
전체	7,807,663	6,295,366	100.0	100.0	-

주 : 학생 수 비율은 반올림된 값으로 계산한 차이값과 표에 제시된 차이값은 다를 수 있음.

“수도권의 집중 해소와 지역특성화 발전 전략에 맞춰” 반드시 수도권에 소재해야만 하는 기관을 제외한 모든 공공기관이 지방으로 이전한다는 목표 아래 공공기관 지방이전이 추진되어 2018년 7월, 기관 이전이 98.0% 완료되었다. 그리고 실제로 2018년 행정구역별 전년 대비 학생 증감율을 살펴보면 기관 이전이 이루어진 행정구역은 학생 수가 늘고 있어, 그 효과가 나타나는 듯하다. 하지만 <표 5>를 보면 2010년 수도권에 분포한 학생 비율이 47.9%이었으나 2018년 수도권에 분포한 학생 비율은 48.6%로 나타나 수도권의 학생 비율이 0.6%p 증가하였다. 수도권의 집중 해소를 막기 위해 공공기관 지방이전이 추진되었지만, 공공기관이 이전된 일부 행정구역의 학생만 증가되었을 뿐, 여전히 학생들은 수도권에 집중되어 있고 오히려 증가하고 있다.

공공기관 지방 이전 추진이 이제 막 완료되는 시점이라, 향후 학생 수 변동에 어떤 영향을 미칠 것인지 계속 지켜보아야 한다. 그리고 전체적으로 출생아가 감소하여 학생 수가 감소하고 있는 만큼, 시도와 각 행정구역에서는 학생 수 변동 추이를 잘 파악하여 이에 대한 대비책을 마련해야 할 것으로 보인다.



#### 참고문헌

세계일보 뉴스. <http://www.segye.com/newsView/20181024004223>. 2018.10.25 인출.  
 혁신도시홈페이지. <http://innocity.molit.go.kr/v2/>. 2018.10.25 인출.  
 통계청. 인구동향조사(2008~2016). <http://kosis.kr>  
 교육부·한국교육개발원(2010~2018). 교육통계DB. 한국교육개발원.



〈첨부 1〉 2010~2018년 행정구역별 전체 학생 수 및 감소율 상위 20개

(단위: 명, %p)

시도	행정구역	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
서울	종로구	30,315	29,361	28,081	26,620	25,505	24,418	23,196	21,643	20,330
부산	중구	6,938	6,564	6,104	5,662	5,254	4,916	4,641	4,366	3,974
부산	동구	14,993	13,459	12,709	11,946	11,111	10,283	9,548	8,696	8,115
대구	서구	25,705	23,737	22,220	20,848	19,323	17,990	17,841	16,731	15,541
인천	계양구	58,888	55,359	51,827	48,511	45,699	43,148	40,747	38,446	35,676
울산	남구	64,455	61,797	59,327	56,843	54,132	51,740	49,030	45,993	42,911
경기	과천시	13,524	13,090	12,465	11,732	11,017	10,329	9,585	8,497	7,632
경기	안산시	132,998	128,059	122,742	117,307	111,841	106,165	100,229	94,877	88,263
강원	인제군	4,399	4,237	4,072	4,002	3,959	3,738	3,614	3,389	3,178
충북	영동군	6,077	5,834	5,795	5,559	5,360	5,067	4,763	4,476	4,183
충남	공주시	19,081	18,643	17,928	16,746	15,994	14,950	14,209	13,480	12,653
충남	부여군	9,185	8,654	8,259	7,944	7,629	7,269	6,797	6,322	5,936
전북	부안군	7,174	6,932	6,644	6,377	6,206	5,970	5,736	5,394	5,036
전남	곡성군	3,542	3,405	3,270	3,173	3,067	2,944	2,800	2,687	2,521
전남	구례군	2,986	2,915	2,820	2,706	2,647	2,567	2,482	2,358	2,182
전남	장흥군	5,159	4,945	4,736	4,554	4,355	4,167	3,947	3,718	3,471
경북	의성군	4,713	4,454	4,178	3,913	3,609	3,403	3,240	2,996	2,790
경북	영양군	1,870	1,761	1,721	1,632	1,591	1,546	1,470	1,381	1,277
경북	영덕군	3,807	3,559	3,378	3,225	3,064	2,961	2,843	2,760	2,589
경남	남해군	5,557	5,322	5,136	4,905	4,670	4,433	4,191	3,996	3,737

〈첨부 2〉 2010~2018년 행정구역별 전체 학생 수 감소율 상위 20개

(단위: 명, %p)

시도	행정구역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
서울	종로구	-3.1	-4.4	-5.2	-4.2	-4.3	-5.0	-6.7	-6.1
부산	중구	-5.4	-7.0	-7.2	-7.2	-6.4	-5.6	-5.9	-9.0
부산	동구	-10.2	-5.6	-6.0	-7.0	-7.5	-7.1	-8.9	-6.7
대구	서구	-7.7	-6.4	-6.2	-7.3	-6.9	-0.8	-6.2	-7.1
인천	계양구	-6.0	-6.4	-6.4	-5.8	-5.6	-5.6	-5.6	-7.2
울산	남구	-4.1	-4.0	-4.2	-4.8	-4.4	-5.2	-6.2	-6.7
경기	과천시	-3.2	-4.8	-5.9	-6.1	-6.2	-7.2	-11.4	-10.2
경기	안산시	-3.7	-4.2	-4.4	-4.7	-5.1	-5.6	-5.3	-7.0
강원	인제군	-3.7	-3.9	-1.7	-1.1	-5.6	-3.3	-6.2	-6.2
충북	영동군	-4.0	-0.7	-4.1	-3.6	-5.5	-6.0	-6.0	-6.5
충남	공주시	-2.3	-3.8	-6.6	-4.5	-6.5	-5.0	-5.1	-6.1
충남	부여군	-5.8	-4.6	-3.8	-4.0	-4.7	-6.5	-7.0	-6.1
전북	부안군	-3.4	-4.2	-4.0	-2.7	-3.8	-3.9	-6.0	-6.6
전남	곡성군	-3.9	-4.0	-3.0	-3.3	-4.0	-4.9	-4.0	-6.2
전남	구례군	-2.4	-3.3	-4.0	-2.2	-3.0	-3.3	-5.0	-7.5
전남	장흥군	-4.1	-4.2	-3.8	-4.4	-4.3	-5.3	-5.8	-6.6
경북	의성군	-5.5	-6.2	-6.3	-7.8	-5.7	-4.8	-7.5	-6.9
경북	영양군	-5.8	-2.3	-5.2	-2.5	-2.8	-4.9	-6.1	-7.5
경북	영덕군	-6.5	-5.1	-4.5	-5.0	-3.4	-4.0	-2.9	-6.2
경남	남해군	-4.2	-3.5	-4.5	-4.8	-5.1	-5.5	-4.7	-6.5

〈첨부 3〉 2010~2018년 행정구역별 전체 학생 수 및 증감을 상위 20개

(단위: 명, %p)

시도	행정구역	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
부산	강서구	7,768	7,941	8,261	8,720	9,483	10,962	12,988	15,280	16,614
부산	기장군	12,380	13,283	13,876	15,681	18,588	19,998	21,350	22,025	22,443
대구	달성군	26,930	26,418	26,346	25,859	25,170	24,420	25,697	28,831	31,069
인천	연수구	52,721	50,956	49,868	48,982	48,785	49,310	50,124	50,810	51,023
인천	서구	70,032	69,548	71,145	74,150	74,337	73,954	73,029	72,785	73,026
인천	옹진군	1,360	1,355	1,348	1,403	1,397	1,368	1,383	1,309	1,311
울산	북구	35,938	36,136	35,173	33,914	32,645	32,332	31,689	31,823	32,117
세종	세종시	0	0	0	15,720	17,783	28,474	36,770	42,483	50,034
경기	시흥시	73,616	70,946	68,330	65,461	62,900	60,839	59,278	58,602	60,241
경기	화성시	82,695	85,970	87,825	89,718	90,401	95,360	103,464	109,815	117,847
경기	광주시	34,399	34,919	35,216	34,748	35,052	35,297	35,215	35,607	36,753
경기	하남시	20,050	19,665	19,022	18,482	18,076	18,993	20,790	24,983	27,652
경기	김포시	40,443	41,083	43,266	47,192	49,636	53,127	54,078	57,131	60,719
충북	진천군	9,042	8,821	8,632	8,429	8,334	8,565	8,592	8,920	9,524
충남	아산시	38,679	40,137	40,986	41,932	43,073	43,797	44,935	45,696	46,766
전남	나주시	11,172	10,714	10,310	10,023	9,771	10,163	11,072	12,291	12,743
경북	김천시	19,288	18,487	17,829	17,238	16,885	16,673	16,678	16,754	16,767
경북	예천군	4,049	3,880	3,782	3,662	3,540	3,442	3,314	3,105	3,192
경남	양산시	44,696	44,530	43,961	43,341	43,163	43,722	44,401	45,576	47,432
제주	서귀포시	22,810	22,057	21,395	20,726	20,293	20,077	20,014	19,979	20,050

〈첨부 4〉 2010~2018년 행정구역별 전체 학생 수 증감을 상위 20개

(단위: 명, %p)

시도	행정구역	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
부산	강서구	2.2	4.0	5.6	8.8	15.6	18.5	17.6	8.7
부산	기장군	7.3	4.5	13.0	18.5	7.6	6.8	3.2	1.9
대구	달성군	-1.9	-0.3	-1.8	-2.7	-3.0	5.2	12.2	7.8
인천	연수구	-3.3	-2.1	-1.8	-0.4	1.1	1.7	1.4	0.4
인천	서구	-0.7	2.3	4.2	0.3	-0.5	-1.3	-0.3	0.3
인천	옹진군	-0.4	-0.5	4.1	-0.4	-2.1	1.1	-5.4	0.2
울산	북구	0.6	-2.7	-3.6	-3.7	-1.0	-2.0	0.4	0.9
세종	세종시				13.1	60.1	29.1	15.5	17.8
경기	시흥시	-3.6	-3.7	-4.2	-3.9	-3.3	-2.6	-1.1	2.8
경기	화성시	4.0	2.2	2.2	0.8	5.5	8.5	6.1	7.3
경기	광주시	1.5	0.9	-1.3	0.9	0.7	-0.2	1.1	3.2
경기	하남시	-1.9	-3.3	-2.8	-2.2	5.1	9.5	20.2	10.7
경기	김포시	1.6	5.3	9.1	5.2	7.0	1.8	5.6	6.3
충북	진천군	-2.4	-2.1	-2.4	-1.1	2.8	0.3	3.8	6.8
충남	아산시	3.8	2.1	2.3	2.7	1.7	2.6	1.7	2.3
전남	나주시	-4.1	-3.8	-2.8	-2.5	4.0	8.9	11.0	3.7
경북	김천시	-4.2	-3.6	-3.3	-2.0	-1.3	0.0	0.5	0.1
경북	예천군	-4.2	-2.5	-3.2	-3.3	-2.8	-3.7	-6.3	2.8
경남	양산시	-0.4	-1.3	-1.4	-0.4	1.3	1.6	2.6	4.1
제주	서귀포시	-3.3	-3.0	-3.1	-2.1	-1.1	-0.3	-0.2	0.4



## ‘KEDI 도서회원’이라면 귀하는 이미 ‘시대를 앞서가는 교육자’입니다.

1972년 8월 설립된 한국교육개발원(KEDI)은 우리의 전통과 현실에 맞는 새로운 교육체제를 만들어 내고, 앞선 교육 정책과 제도를 개발하며, 국가교육의 어젠다에 대한 선도적 대안을 제시해 온 세계 수준의 교육정책연구기관입니다. 한국교육개발원에서는 교육분야의 연구성과와 사업활동의 폭넓은 보급과 활용을 위하여 1987년부터 ‘KEDI 도서회원제’를 운영하고 있습니다. KEDI가 발간하는 최신 연구보고서와 정보자료들을 받아보시는 순간, 귀하는 ‘시대를 앞서가는 교육자’가 되시리라 확신합니다. 21세기 지식정보화사회, ‘KEDI 도서회원’으로 함께 하십시오.

회원자격 및 특전

- 회원자격은 가입일로부터 1년간 주어집니다.
- 우리 원에서 발간하는 『교육개발』(연 6회)과 『한국교육』(연 4회)을 보내 드립니다.
- 기관회원 : 기본연구보고서를 우송해 드립니다.

가입방법 가입신청서와 함께 회비 납부

연 회 비 1계좌당. 개인회원 120,000원, 기관회원 200,000원

입금계좌 890901-00-016715(국민은행), 예금주 : 한국교육개발원

문의처 지식정보화실(정보자료) Tel. 043) 530-9245 E-mail. kedibook@kedi.re.kr

# 한국교육개발원(KEDI) 홈페이지



KEDI 홈페이지(국문)  
<http://www.kedi.re.kr>



KEDI 홈페이지(영문)  
<http://eng.kedi.re.kr>



교과교실제연구·지원센터  
<http://scmc.kedi.re.kr>



교원양성기관역량진단센터  
<http://necete.kedi.re.kr>



교육시설·환경연구센터  
<http://eduma.kedi.re.kr>



교육정책네트워크 정보센터  
<http://edpolicy.kedi.re.kr>



교육통계서비스  
<http://kess.kedi.re.kr>



대학역량진단센터  
<http://uce.kedi.re.kr>



방과후학교 포털시스템  
<http://www.afterschool.go.kr>



디지털교육연구센터  
<http://openschool.kedi.re.kr>



사이버교육서박물관  
<http://www.textlib.net>



영재교육종합데이터베이스



인성교육지원센터  
<http://insung.kedi.re.kr>



인터넷 통일학교  
<http://tongil.moe.go.kr>



자유학기제  
<http://www.ggoomggi.go.kr/>



탈북청소년교육지원센터  
<http://www.hub4u.or.kr>



AskKEDI 전자도서관  
<http://askkedi.kedi.re.kr>



OECD 교육정보센터  
<http://oecd.kedi.re.kr>



Wee 프로젝트  
<http://www.wee.go.kr>



ISSN 1228-291X

「교육개발」 웹진



2018년,

삶의 질을 높이고 균등한 발전을 이루는 교육,  
나눔과 배려, 소통과 협력의 가치를 높이는 교육,  
미래사회에 요구되는 핵심역량을 함양하는 교육,  
한국교육개발원이 '더불어 사는 시대를 위한  
대한민국 교육'을 새롭게 디자인합니다.

한국교육개발원은 실효성 있는 교육정책과 교육제도를 만들어  
정부와 교육기관으로 하여금 학생이 행복하고 교사가 즐거움을 느끼며  
학부모가 만족하는 교육을 할 수 있도록 지원합니다.

미래사회를 지향하는 새로운 교육 패러다임을 개발해  
학생들이 새로운 것을 생각해 내고 낯선 문제에 적극적으로 맞서며  
세계를 무대로 자신의 역량을 발휘할 수 있는 능력을 길러  
미래사회가 필요로 하는 인재가 되도록 도와줍니다.

무엇을 아는가보다 무엇을 할 수 있는가를 지향하며  
잠재력을 키워 자신이 도달할 수 있는 최고 수준을 성취하게 하며  
존중과 배려, 책임감을 바탕으로 함께 소통하고 협력하는 능력을 길러  
더불어 살아갈 수 있도록 이끌어줍니다.

미래사회 핵심역량 교육, 혁신적인 초·중등교육이 고등교육으로 이어져  
대학이 인재를 육성하고 국가발전과 인류사회에 공헌할  
세계적인 연구성과와 글로벌 인재를 배출할 수 있도록 지원합니다.