



ISSN 1228-291X

2026 Autumn 교육개발

2026 가을호
(통권 제240호)

특별기획

축소사회와 교육체제 재편

CEO 칼럼

축소사회와 교육체제 재편

파워인터뷰

중앙대학교 마강래 교수와의 만남

특별기획

1. 통합운영을 넘어 교육의 연계로: 학교급 간 교육적 연계의 방향
2. 대학 통폐합: 둘은 어떻게 하나가 되는가?

세계의 교육

1. 축소사회 일본의 지역사회와 학교의 대응
: 사가현 타쿠시(佐賀県多岐市) 사례를 중심으로
2. 학교를 모으는 교육에서 학생에게 다가가는 교육으로
: 캐나다 저밀도 지역 교육정책의 변화와 한국에의 시사점

교육현장 Report

1. 학교와 지역사회가 함께 만들어가는 순천마을교육공동체
2. 국립창원대학교, 축소사회 속에서 대학을 다시 설계하다

교육통계 Focus

축소사회의 역설: 과밀학급의 지역 쏠림 현상

KEDI 교육연구

연구로 읽는 교육정책의 미래
KEDI 주요 연구 성과 소개



Contents

2026 가을호

(통권 제240호)



ISSN 1228-291X

2026 Autumn
교육개발

발행처 한국교육개발원

발행인 고영선

편집장 채경은

홍보·출판심의위원회

유경훈, 박효진, 안영은, 문보은, 김진희, 임종현, 김지우, 김나영,

이수환, 김택형, 채경은, 한지연

편 집 한지연

디자인 더생각 070.4110.1222

홈페이지 www.kedi.re.kr

교육개발 웹진 www.kedi.re.kr/edzine/ednews/index.jsp

발 행 2026년 9월

계간등록번호 진천, 바00002

등록변경 2024년 5월 27일

정 가 6,500원

문 의 043-530-9227, keditor@kedi.re.kr

「교육개발」은 한국도서잡지 윤리실천요강을 준수합니다.

본지에 실린 내용은 우리 원의 공식견해가 아닙니다.



본 저작물은 공공누리 제4유형: 출처표시+상업적 이용 금지

+변경 금지조건에 따라 이용하실 수 있습니다.



04

CEO 칼럼

축소사회와 교육체제 재편

06

파워인터뷰

중앙대학교 마강래 교수와의 만남

18

특별기획

축소사회와 교육체제 재편

1. 통합운명을 넘어 교육의 연계로
: 학교급 간 교육적 연계의 방향
2. 대학 통폐합: 둘은 어떻게 하나가 되는가?



30

세계의 교육

1. 축소사회 일본의 지역사회와 학교의 대응
: 사가현 타쿠시(佐賀県多久市) 사례를 중심으로
2. 학교를 모으는 교육에서 학생에게 다가가는 교육으로
: 캐나다 저밀도 지역 교육정책의 변화와 한국에의 시사점

44

교육현장 Report

1. 학교와 지역사회가 함께 만들어가는
순천마을교육공동체
2. 국립창원대학교, 축소사회 속에서
대학을 다시 설계하다

58

교육통계 Focus

축소사회의 역설: 과밀학급의 지역 쏠림 현상

68

KEDI 교육연구

연구로 읽는 교육정책의 미래
KEDI 주요 연구 성과 소개

CEO 칼럼

축소사회와 교육체제 재편

고영선(한국교육개발원 원장)



우리나라 인구는 2024년 5천2백만 명에 이른 뒤 감소 추세에 들어섰다. 국가데이터처는 인구가 2050년에는 4천7백만 명으로 지금보다 약 10% 가량 줄어들고 2072년에는 3천6백만 명으로 지금보다 약 30% 감소할 것으로 전망한다. 인구 구성에 있어서도 큰 변화가 진행되고 있다. 유소년 인구(0~14세)의 비중은 2024년 10.6%에서 2072년 6.6%로 낮아질 것으로 예상된다. 반면 고령 인구(65세 이상)의 비중은 19.2%에서 47.7%로 높아질 것으로 예상된다.

이러한 ‘축소사회’의 도래는 교육체제에도 많은 영향을 미치고 있다. 학생 수가 줄어들면서 문을 닫는 학교가 늘고 있고, 대학도 운영에 어려움을 겪고 있다. 특히 지방의 사정은 심각한데, 학령인구 감소와 더불어 인구의 수도권 이동까지 겹치면서 더욱 어려운 상황에 놓여 있다. 이러한 변화에 유연하게 대응하면서도 교육의 본질을 지키기 위한 노력이 필요한 시점이다.

먼저 제기되는 문제는 소규모 학교의 증가이다. 예를 들어 학년당 평균 학생 수가 10명 이하인 학교를 ‘소규모 학교’로 정의한다면, 2026년 4월 기준 소규모 초등학교는 1,816개에 달하며 이들 학교에 재학 중인 초등학생은 5만 2천 명이 넘는다. 중학교와 고등학교는 사정이 나은 편이어서 전국적으로 소규모 중학교는 387개, 소규모 고등학교는 41개에 해당한다. 그러나 그 숫자는 계속 늘고 있다. 또 지역별 편차도 매우 커서, 9개 도 지역 가운데 초등학교의 절반 이상이 소규모 학교인 지역도 여러 곳이다.

소규모 학교는 교사가 학생 개개인에게 더 많은 관심을 기울이고 세심하게 지원할 수 있다는 장점이 있다. 학교가 지역사회에 기여하는 바도 크다. 반면 소규모 학교에서는 교사의 행정부담이 크고, 원거리에서 출퇴근으로 어려움을 겪는 교사도 많다는 지적이 나온다. 수업이 소수 학생을 대상으로 진행됨에 따라 교육적 성과가 낮아질 수 있다는 점도 문제다. 실제로 여러 측면에서 지방 학생들은 낮은 성취를 보이고 있다. 특히 인공지능시대에 그 중요성이 더욱 커지고 있는 소통능력, 협업능력을 기르기 위해서는 또래 간 상호작용과 공동 활동이 필요하지만, 소규모 학교에서는 이러한 교육활동을 운영하는 데 절대적으로 불리할 수 있다.

소규모 학교의 증가에 대응해 학교체제를 어떻게 바꿀 것인지, 교육과정은 어디에 초점을 맞출 것인지, 교사들을 어떻게 배치할 것인지 등 많은 질문이 제기된다. 이는 기존 교육체제가 앞으로도 유효할 것인지에 관한 근본적 질문들이기도 하다. 합리적이고 건설적인 대안을 찾기 위한 논의가 본격적으로 시작되어야 할 시점이다. 🏠



파워인터뷰

중앙대학교 마강래 교수와의 만남

마강래(중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수)
고영선(한국교육개발원 원장)



인구가 줄어든다는 것은 단지 사람의 숫자가 감소하는데 그치지 않는다. 성장과 팽창을 전제로 설계해 온 우리 사회의 기반 체계가 더 이상 이전과 같은 방식으로 작동하기 어렵다는 뜻이기도 하다. 이러한 변화는 이미 교육 현장에서 크게 드러나고 있다. 한쪽에서는 학생이 없어 학교 통폐합과 폐교를 고민하지만, 다른 한쪽의 신도시에서는 과밀학급을 감당하기 위해 모듈러 교실을 세운다. 학령인구는 줄어드는데 학교 수는 줄지 않고, 문을 닫은 교육시설은 활용 주체를 찾지 못한 채 방치되기도 한다. 한번 사라진 학교와 생활 기반은 다시 복원하기 어려운 만큼, 지금 어떤 시설을 남기고 어디에 새롭게 투자할 것인지는 지역의 존립과 다음 세대의 교육 기회를 좌우하는 중요한 선택이다.

중앙대학교 도시계획·부동산학과 마강래 교수는 이러한 변화를 누구보다 입체적으로 추적해 온 연구자다. 오랜 기간 도시·지역계획을 연구해 온 그는 인구의 흐름을 수치로 읽는 데 머물지 않고, 사람들이 왜 이동하며 일자리와 주거, 교통과 생활 인프라의 배치가 그 선택에 어떤 영향을 미치는지를 함께 살핀다. 저서 「지방도시 살생」, 「지방분권이 지방을 망친다」, 「베이비부머 리턴즈」 등을 통해 수도권 집중과 지방소멸의 구조를 짚어 온 그는 인구감소 시대의 국토전략으로 ‘압축과 연결’을 제안해 왔다. 수도권에 대응할 초광역권을 형성하고, 권역 안의 거점을 광역교통망으로 연결해 산업과 대학, 의료와 문화가 하나의 생태계로 작동하도록 해야 한다는 것이다. 학교 문제 역시 교육의 틀 안에 가두어 보지 않고 인구이동과 도시개발, 산업구조와 공간정책이 맞물린 문제로 해석한다.

이번 <파워인터뷰>에서는 한국교육개발원 고영선 원장이 마강래 교수를 만나 축소사회의 교육체제를 어떻게 다시 설계해야 할지 이야기를 나누었다. 학교를 유지하는 것과 학생의 교육 기회를 지키는 것은 언제나 같은 문제인지, 폐교와 교육공유재산을 움직이지 못하게 하는 진짜 장벽은 무엇인지, 5극3특과 초광역권 전략은 지역의 학교와 대학에 어떤 가능성을 열어줄 수 있는지를 짚었다. 인구가 줄어드는 시대에 우리가 지켜야 할 것은 학교의 현재 모습인가, 모든 사람이 누려야 할 교육의 기회인가. 마강래 교수와의 대화는 축소사회를 쇠퇴의 언어로만 바라보는 대신, 교육과 공간을 새롭게 배치하고 연결하는 전환의 관점을 제시한다.

“축소사회에 대응하려면 교육정책과 공간정책을 함께 바라봐야”

고영선 바쁘신 일정에도 귀중한 시간을 내어 인터뷰에 응해 주셔서 감사드립니다. 본격적인 이야기에 앞서 한국교육개발원 교육정책 전문지 「교육개발」 독자 여러분께 인사 말씀 부탁드립니다.

마강래 반갑습니다. 중앙대학교에서 도시계획과 부동산을 연구하고 있는 마강래입니다. 오랫동안 인구감소와 수도권 집중이 국토 공간과 지역의 삶을 어떻게 바꾸는지 살펴보고, 축소사회에 대응하기 위한 공간전략을 고민해 왔습니다.

오늘날 학교와 대학의 위기도 교육 분야만의 문제로는 설명하기 어렵습니다. 출생률과 인구이동, 주거개발과 교통, 지역의 산업과 일자리가 서로 맞물리며 교육환경을 바꾸고 있기 때문입니다. 오늘 인터뷰에서는 교육정책과 공간정책을 함께 놓고, 인구가 줄어드는 시대에 무엇을 지키고 무엇을 바꾸어야 할지 「교육개발」 독자 여러분과 폭넓게 생각해 볼 수 있기를 바랍니다.

“수도권이라는 슈퍼 메가시티에 대응할 수 있는 공간 단위가 필요”

고영선 교수님께서서는 현 정부의 5극3특 전략뿐 아니라 이전부터 초광역권 중심의 국토전략이 필요하다고 강조해 오셨습니다. 5극3특은 어떤 문제의식에서 출발한 전략인지 설명 부탁드립니다.

마강래 우리나라에서 지속적으로 성장하고 있는 공간은 사실상 수도권 한 곳입니다. 그중에서도 서울로 젊은 인구와 첨단 일자리가 계속 모였습니다. 밀도가 높아지면서 집값과 경쟁은 가파르게 상승했고, 청년들은 미래를 계획하기보다 현재를 살아내는 데 급급해졌습니다. 수도권 집중은 지방만의 문제가 아닙니다. 수도권의 주거 불안과 과도한 경쟁, 낮은 출산율로도 이어지는 국가적 문제입니다.

서울의 주거 문제를 해결하기 위해 외곽에 신도시를 건설하고 광역 인프라를 촘촘하게 깔았습니다. 그 결과 서울과 경기, 인천은 행정구역은 달라도 교통과 주거, 일자리 측면에서 기능적으로 통합된 하나의 슈퍼 메가시티가 됐습니다. 이 거대한 생활권이 계속 확장되면서 지방의 청년과 첨단 일자리까지 빨아들이고 있습니다. 반면 지방은 여전히 개별 시·군 단위로 대응합니다. 수도권이라는 하나의 거대 도시와 지방의 기초지자체가 경쟁하는 셈이니 애초에 경쟁의 단위부터 맞지 않는 것입니다.



초광역권 전략은 수도권에 대응할 수 있는 공간 단위를 만드는 구상입니다. 권역 안에 중심 거점을 설정하고, 여러 거점을 광역교통망으로 연결해 그 네트워크가 하나의 도시처럼 작동하도록 하는 것입니다. 이를 5개의 초광역권과 3개의 특별자치도로 구성한 것이 5극3특입니다. 인구가 줄어들면 기업과 인재가 모여 생기는 집적의 효과도 약해질 수밖에 없습니다. 초광역권 단위에서 산업과 연구, 교육과 문화 기능을 다시 모으고 연결함으로써 집적경제를 회복하고 국가 전체의 경쟁력을 지키자는 전략입니다.

다만 행정통합은 그 자체가 목적이 아닙니다. 통합한다고 지역이 저절로 발전하지는 않습니다. 권역이 무엇으로 먹고살 것인지, 산업과 대학이나 연구기관을 어느 거점에 배치할지, 의료·문화·교육 기능을 어떻게 나눌지, 그 거점들을 어떤 교통망으로 연결할지 먼저 계획해야 합니다. 그 계획을 실행할 권한과 재원을 함께 넘길 때 행정통합도 의미를 지닐 수 있습니다.

**“학교 문제의 이면에는 출생아 감소보다
사회적 인구이동이 더 크게 작용”**



고영선 초광역권 전략을 교육의 관점에서 보면 어떤 의미가 있을까요. 우선 지방의 초·중등학교가 학생 감소로 문을 닫는 현실을 어떻게 진단하고 계신지 궁금합니다.

마강래 지금 진행되는 여러 사회경제적 변화의 중심에는 ‘축소사회’라는 키워드가 있습니다. 인구가 줄고 고령화가 진행되면서 경제활력과 사회 전반의 활력도 낮아집니다. 출산율이 매우 낮으므로 초·중등교육이 직접적인 영향을 받는 것은 분명합니다. 자연적으로 태어나는 아이 자체가 줄어드니 학교 통폐합과 폐교의 필요성이 커지는 것은 어느 정도 정해진 미래라고 볼 수 있습니다.

그런데 학교 통폐합과 폐교 현상을 자세히 들여다보면 출산율 하락보다 더 중요하게 봐야 할 문제가 있습니다. 바로 사회적 인구이동입니다. 자연적으로 태어나는 아이가 줄어드는 데 더해 젊은 인구가 지역 밖으로 빠져나갑니다. 결혼과 출산을 할 연령대가 유출되니 지역에서 태어나는 아이는 더 빠르게 줄어듭니다. 전국적으로는 지방에서 수도권으로 이동하고, 한 도시 안에서는 원도심에서 신도시로 이동합니다. 이 두 가지 이동이 학교의 수요를 크게 흔들고 있습니다.

자연적 인구감소는 단기간에 방향을 바꾸기 어려운 거대한 흐름입니다. 그래서 오히려 사회적 인구이동을 완화하고 이동의 방향을 바꿀 수 있는 정책이 중요합니다. 교육정책도 학교 안의 학생 수만 볼 것이 아니라 젊은 사람이 왜 떠나는지, 어떤 일자리와 주거·문화·교통 조건이 있어야 머물거나 다시 들어올 수 있는지를 함께 살펴야 합니다. 학교 문제를 지역의 인구와 산업, 생활환경의 문제로 확장해서 봐야 하는 이유입니다.

“도시개발과 학교시설계획이 함께 움직이지 않으면 과밀과 폐교가 동시에 발생”

고영선 학령인구는 줄고 있는데 어떤 지역에서는 학교가 사라지고, 다른 지역에서는 과밀학급과 학교 신설 문제가 나타납니다. 이러한 불균형은 왜 생기는 것일까요?

마강래 전국의 학령인구는 빠르게 줄고 있지만 학교 수는 오히려 늘어나는 모습을 보입니다. 한 지역에서는 학생이 없어서 학교를 유지할지 고민하는데, 신도시에서는 학생이 너무 많아 모둘러 교실을 넓어야 합니다. 이 모순은 자연적 인구감소만으로 설명되지 않습니다. 도시 내부에서 일어나는 인구이동과 개발 방식이 학교 수요를 바꾸기 때문입니다.

도시 외곽에 새 아파트 단지를 만들면 깨끗한 생활 인프라와 새 학교를 선호하는 젊은 가구가 대거 이동합니다. 신도시의 학생 수를 과소 예측해 과밀이 발생하는 동안 원도심 학교는 학생을 잃습니다. 도시 전체 인구가 늘지 않았는데도 외연을 확장한 결과, 한쪽에는 학교를 새로 지어야 하고 다른 한쪽의 기존 학교는 비게 되는 것입니다. 학교 문제뿐 아니라 대중교통도 같은 영향을 받습니다. 인구가 줄어드는 상황에서 사람을 더 넓은 공간에 흩어 놓으면 버스 노선을 유지하기 어려워지고, 도로와 상하수도 등 기반시설 비용도 계속 늘어납니다. 개발사업자는 상대적으로 비용 부담이 적은 외곽 토지에 주택을 공급하고 사업을 마치면 떠날 수 있습니다. 그러나 원도심의 쇠퇴, 기존 학교의 유향화, 추가 교통망과 기반시설 유지에 드는 비용은 지역사회가 감당해야 합니다. 개발의 외부효과를 충분히 반영하지 않은 결과입니다. 새 아파트의 학교만 계획할 것이 아니라 그 개발로 학생을 잃게 될 기존 학교와 원도심까지 함께 봐야 합니다.

결국 도시계획과 학교시설계획이 따로 움직인 데서 비롯된 문제입니다. 새로운 주택과 산업시설을 어디에 배치할지 결정할 때 학교 수요와 기존 교육시설의 변화까지 함께 검토해야 합니다. 인구감소 지역에서는 외곽 개발의 사회적 비용을 제대로 반영하고, 기존 기반시설이 있는 중심지에 주거와 기능이 모이도록 유도해야 합니다. 그래야 한쪽의 과밀과 다른 한쪽의 폐교가 반복되는 악순환을 줄일 수 있습니다.



“학교가 없어지면 그 마을은 끝난다는 사실을 우리는 뒤늦게 알게 돼”

고영선 학생 수가 줄어드는 상황에서도 지역의 학교를 가능한 한 유지해야 한다고 말씀하셨습니다. 학교는 지역에서 어떤 의미를 갖습니까.

마강래 학교도 도로와 상하수도, 주택처럼 사람이 살아가는 데 필요한 기반시설입니다. 인구가 줄고 사람들이 등성등성 흩어져 살수록 기반시설을 유지하는 비용은 커집니다. 도시계획에서는 그래서 압축전락을 강조합니다. 사람을 강제로 옮기자는 것이 아닙니다. 앞으로 기반시설을 새로 설치해야 한다면 기존 시설과 연계할 수 있는 곳에 우선 투자하고, 그 주변에 주거와 생활 기능이 모이도록 유도하자는 것입니다.

초등학교는 지역의 지속 가능성과 특히 밀접합니다. 젊은 사람이 줄어 학교가 문을 닫기도 하지만 일단 학교가 문을 닫으면 아이가 있는 젊은 가구가 그 지역으로 들어올 수 없습니다. 학교 폐지가 인구 유출의 결과이면서 다시 인구 유입을 막는 원인이 되는 것입니다. 남아 있는

고령인구만 점차 줄어들게 되면 그 지역의 미래도 함께 사라집니다. 결국 우리는 ‘학교가 없어지면 그 마을은 끝나는구나’라는 사실을 뒤늦게 알게 됐습니다.

그래서 인구가 감소한다고 학교 수를 기계적으로 줄여야 한다는 논리가 너무 강하게 작동해서는 안 됩니다. 학교는 단지 학생을 가르치는 시설이 아니라 젊은 세대가 머물 수 있게 하는 정주 기반이기 때문입니다. 과거에는 일정 학생 수 아래로 내려가면 학교를 없애는 방식이 비교적 쉽게 받아들여졌지만, 지금은 적어도 한 지역에 학교 한 곳은 남겨야 한다는 요구가 나오는 것도 이런 이유입니다.

물론 모든 학교의 현재 모습을 그대로 유지할 수는 없습니다. 인구가 줄어든다는 사실도 받아들여야 합니다. 기존 인프라가 있는 곳을 중심으로 조금 더 모여 살 수 있는 공간전락을 적극적으로 고민하고, 학교와 주거 및 돌봄 기능을 함께 배치해야 합니다. 그래야 학교도 지키고 지역의 지속 가능성도 확보할 수 있습니다.

“통폐합은 예산의 효율뿐 아니라 학생의 교육 기회를 위한 선택”

고영선 그렇다면 소규모 학교의 통폐합은 어떤 기준과 원칙에 따라 판단해야 할까요. ‘학교를 지키는 것’과 ‘교육을 지키는 것’ 사이에서 무엇을 우선해야 할까요.

마강래 소규모 학교의 문제를 예산이 적어서 프로그램을 충분히 제공하지 못하는 문제라면 안 됩니다. 농산어촌의 학교에서 더 본질적인 문제는 함께 놀고 배우고 갈등할 토래가 지나치게 적다는 것입니다. 학생 수가 적으면 한 사람 한 사람에게 돌아가는 지원은 오히려 많을 수도 있습니다. 그러나 아이들이 친구와 웃고 다투고 화해하는 과정, 집단 안에서 해야 할 일과 해서는 안 될 일을 배우는 경험은 충분히 제공하기 어렵습니다. 그런 경험이 사라지는 것 역시 교육 기회의 박탈입니다.

따라서 일정한 규모를 만들기 위한 통폐합은 필요할 수 있습니다. 예산의 효율성도 무시할 수 없지만, 학생들이 토래 관계와 사회성을 충분히 경험할 수 있는 교육환경을 만드는 것이 더 중요한 이유입니다. 학생 수 하나만을 기준으로 학교를 없애거나 유지하기보다 통학 시간과 지리적 고립, 교육과정의 질, 토래 집단의 규모, 돌봄 가능성, 학교가 담당하는 지역의 정주 기능을 함께 봐야 합니다.

통폐합을 결정했다면 단순히 학교 한 곳을 없애는 것으로 끝내서도 안 됩니다. 거점학교의 교육과정과 시설을 충분히 강화하고, 안전한 통학수단을 제공하며, 통학시간이 학생의 일상을 과도하게 침해하지 않도록 해야 합니다. 기존 학교가 맡았던 돌봄과 주민 공동체 기능을



어디에서 이어갈지도 함께 설계해야 합니다. 그래야 통폐합이 비용 절감이 아니라 더 나은 교육 기회를 제공하기 위한 선택이 될 수 있습니다.

동시에 이동하기 어려운 사람이 남는 지역도 있습니다. 그곳에도 우리의 소중한 주민과 학생이 살고 있습니다. 이 경우 어느 지역에 살든 누려야 할 최소한의 교육서비스가 무엇인지 사회가 책임 있게 답해야 합니다. 저는 취약자 보호 원칙이 우리 사회의 품위와 연결된다고 생각합니다. 거점학교와 통학 지원을 우선 검토하되, 물리적 이동이 어려운 경우에는 원격수업과 순회교육, 소규모 공동교육과정 등 다른 방식을 적극적으로 결합해야 합니다.

“폐교 활용을 막는 것은 아이디어 부족이 아니라 실행 주체의 부재”

고영선 교수님께서서는 폐교 문제와 관련해 단순히 활용 아이디어를 찾는 것을 넘어 ‘규제 혁신’이 필요하다고 강조하셨습니다. 앞으로 폐교를 지역의 쇠퇴를 보여주는 공간이 아니라 지역 재편의 자산으로 활용하려면 어떤 접근이 필요할까요?

마강래 학교시설은 교육공유재산입니다. 소유권은 시도교육청에 있지만 교육청은 교육 전문기관이지 부동산 개발이나 도시계획을 전문으로 하는 조직은 아닙니다. 폐교가 생기면 교육시설로 계속

사용할지, 다른 기능으로 전환할지, 매각하거나 임대할지를 결정해야 하는데, 이를 판단하고 추진할 전문인력은 충분하지 않습니다. 복잡한 결정에 따른 책임까지 담당자가 온전히 떠안아야 하는 구조입니다.

학교는 대체로 마을의 중심이나 접근성이 좋은 곳에 자리 잡고 있어 민간에서도 실버시설이나 카페, 캠핑장, 미술관 등으로 활용하려는 수요가 있을 수 있습니다. 하지만 특정 사업자에게 넘기면 특혜 시비나 사업 실패에 따른 책임 문제가 생길 수 있습니다. 교육청이 지자체에 넘기는 방법도 있지만, 지자체 역시 필요한 부지나 사업성이 있는 자산만 골라 매입합니다. 결국 선택받지 못한 폐교는 관리비만 들며 방치되고, 시간이 지날수록 노후화와 안전관리 비용도 커집니다.

따라서 폐교가 발생한 뒤 ‘이 공간에 무엇을 넣을까’를 고민하는 방식에서 벗어나야 합니다. 지역의 인구와 산업, 복지와 주거계획을 함께 살피고 앞으로 어떤 기능이 필요한지를 먼저 판단해야 합니다. 지역 여건에 따라 주거시설이나 복지시설, 창업공간, 문화시설, 지역산업과 연계한 교육·체험 공간으로 활용할 수 있습니다. 확실적인 활용 모델을 적용하기보다 지역 재편의 방향 속에서 폐교의 역할을 찾아야 합니다.

이를 가능하게 하려면 규제 혁신도 필요합니다. 교육시설을 다른 용도로 전환하는 과정에는 도시계획과 공유재산 관리, 건축과 용도 변경 등 여러 규제가 중첩돼 있습니다. 공공재산을 보호하기 위한





규제는 필요하지만, 모든 폐교에 획일적으로 적용하면 지역에 필요한 기능을 제때 담아내기 어렵습니다. 일정 기간 새로운 용도를 시험하거나 여러 기능을 복합적으로 운영한 뒤 성과에 따라 확대할 수 있도록 유연성을 열어둘 필요가 있습니다. 다만 민간의 창의성과 자본을 활용하더라도 사업자 선정 절차와 공공기여 기준을 명확히 해 공공성은 지켜야 합니다.

결국 성공 사례를 모으고 아이디어를 공모하는 것만으로는 문제가 해결되지 않습니다. 사업성을 판단하고 권리관계를 정리하며, 필요한 절차를 거쳐 사업을 끝까지 추진할 주체가 없기 때문입니다. 폐교를 지역 재편의 자산으로 활용하려면 규제를 유연하게 바꾸는 것과 함께 이를 실제 사업으로 연결할 전문적인 실행체계를 마련해야 합니다.

“교육공유재산의 전문성과 데이터는개인이 아니라 조직 안에 축적해야”

고영선 앞서 폐교를 지역 재편의 자산으로 활용하려면 규제 혁신과 함께 전문적인 실행체계를 마련해야 한다고 말씀하셨습니다. 교수님께서 가칭 ‘교육재산운영관리원’과 같은 전문 관리체계도 제안하신 바 있는데요. 이러한 조직은 어떤 구조와 기능을 갖춰야 할까요?

마강래 다른 공공자산의 관리체계에서 참고할 만한 사례를 찾을 수 있습니다. 국유재산은 관계 부처와 전문기관이 전체 현황을 파악하고 활용 방안을 찾습니다. 예를 들어, 우체국도 학교와 비슷한 점이 많습니다. 전국 곳곳에 시설이 분포해 있고, 이용자가 적더라도 국민에게 필수적인 서비스를 제공하기 위해 유지해야 하는 시설입니다. 반면 더 이상 사용하지 않거나 새로운 용도로 전환해야 하는 자산도 생깁니다. 그래서 우체국 자산은 전문적인 관리조직을 통해 시설을 유지하거나 개발하고, 활용 과정에서 생긴 수익을 적자가 나더라도 반드시 운영해야 하는 시설에 다시 투입할 수 있도록 관리합니다. 교육공유재산에도 이러한 관점이 필요합니다.

가칭 ‘교육재산운영관리원’과 같은 기관이 만들어진다면 개별 교육청의 소유권과 의사결정 권한을 모두 가져오는 중앙집권적 조직이 될 필요는 없습니다. 교육청이 판단하기 어려운 사안을 여러 분야의 전문가가 분석하고, 실제 사업으로 이어질 수 있도록 지원하는 전국 단위의 전문 플랫폼에 가까워야 합니다. 최종 결정은 교육청이 내리되 전문기관이 판단의 근거와 실행 수단을 제공하는 방식입니다.

이 기관은 교육공유자산을 성격과 필요에 따라 분류해야 합니다. 계속 교육시설로 유지할 자산인지, 다른 공공기능으로 전환할 수 있는지, 민간과 협력해 활용할 수 있는지, 매각이나 임대를 검토해야 하는지를 객관적으로 판단하는 것입니다. 개별 사업의 타당성과 활용계획을 검토하고 필요한 행정절차와 계약을 지원하는 한편, 전국의 사례를 축적해 공통의 판단 기준과 표준적인 절차도 마련해야 합니다.

무엇보다 중요한 것은 데이터의 통합입니다. 현재는 교육공유재산의 소유권과 관리정보가 시도교육청별로 나뉘어 있어 전국적인 현황을 정교하게 파악하기 어렵습니다. 어디에 어떤 자산이 있고 현재 어떻게 사용되는지, 폐교가 왜 발생했으며 앞으로 어느 지역에서 더 발생할 가능성이 큰지를 하나의 체계 안에서 관리해야 합니다. 여기에 지역의 인구구조와 학생 수, 주거개발과 교통 여건을 연결하면 폐교 발생 이후가 아니라 유희화 이전부터 대응할 수 있습니다.

전문기관의 역할은 폐교를 개발하거나 매각하는 데 그치지 않습니다. 활용 가치가 있는 자산에서 새로운 편익이나 수익을 만들고, 이를 학생 수가 적더라도 유지해야 할 학교와 필수 교육서비스에 다시 투입하는 선순환 구조를 마련해야 합니다. 사업의 판단 과정과 결과도 체계적으로 기록해 담당자가 바뀌더라도 경험과 노하우가 사라지지 않도록 해야 합니다. 전문성과 데이터가 개인이 아니라 조직과 제도 안에 축적될 때 교육공유자산을 장기적이고 일관되게 관리할 수 있습니다.



“대학은 20대 청년만을 위한 기관이라는 틀에서 벗어나야”

고영선 지방대학도 학령인구 감소로 큰 어려움을 겪고 있습니다. 초광역권과 인구구조 변화의 관점에서 지방대학은 어떤 방향으로 전환해야 할까요.

마강래 우리나라의 대학 수가 크게 늘어난 시기는 빠른 성장의 시대였습니다. 자원이 부족한 나라에서 인재를 길러내는 일이 국가 경쟁력과 직결됐고, 대학을 곳곳에 만드는 것이 필요했습니다. 지금은 출산율이 낮아지고 청년이 지역 밖으로 빠져나가면서 학생을 모집하지 못하는 대학이 늘었습니다. 모든 대학을 현재 모습 그대로 유지하기는 어렵고, 통폐합이나 폐교가 불가피한 대학도 있을 것입니다.

하지만 대학을 고등학교를 졸업한 청년이 시험을 보고 들어오는 곳으로만 보는 선입견도 다시 돌아봐야 합니다. 인구구조가 완전히 달라졌기 때문입니다. 청년 인구는 줄었지만 40대와 50대는 더 오래 살고 있습니다. 50대 초반부터 퇴직을 걱정하면서도 이후 40년간의 삶이 남아 있습니다. 인생의 중간에서 두 번째 삶을 어떻게 설계할지 배워야 하는데, 우리 사회에는 그 전환을 지원하는 교육이 매우 부족합니다.

대학은 변화한 인구구조에 맞는 교육과정을 마련해야 합니다. 새로운 직업 역량만 가르치는 것이 아니라 지금까지의 경험을 정리하고, 앞으로 어디에서 어떤 일을 하며 살아갈지 설계하는 교육이 필요합니다. 평생교육원이라는 별도 조직을 두는 수준에서 그칠 것이 아니라 대학의 주요 기능 가운데 하나로 생애전환교육을 자리 잡게 해야 합니다.

모든 대학이 평생교육 기능을 강화해야 하지만, 중장년 인구가 유입되는 지방의 대학은 더욱 적극적으로 나설 수 있습니다. 청년 모집만을 기준으로 보면 사라져야 할 대학도 지역 주민과 중장년에게 필요한 교육기관으로 역할을 바꾸면 새로운 가능성을 찾을 수 있습니다. 지역산업에 필요한 재교육, 창업과 전직, 공동체 활동, 디지털 활용 교육을 제공한다면 대학은 학생 수 감소에 대응하는 동시에 지역의 지속 가능성을 높이는 기반시설이 될 수 있습니다.

“인생의 두 번의 이동 시기에 교육이 새로운 선택지를 열어줘야”

고영선 「베이비부머 리턴즈」에서는 청년의 수도권 이동과 중장년의 지방 이동을 ‘국토의 인구 맞교환’으로 설명하셨습니다. 이 흐름에서 교육은 어떤 역할을 맡아야 할까요.

마강래 수도권으로 가장 많이 들어오는 연령은 20대 초반입니다. 대학과 일자리를 찾아 자신이 살던 곳보다 큰 도시로 이동합니다. 그런데 나이가 들수록 수도권 순유입은 줄고, 40대 이후부터는 수도권을 벗어나는 흐름이 나타납니다. 일본과 영국, 미국 등에서도 20대 초반에는 더 큰 도시로, 50대 전후에는 반대 방향으로 이동하는 생애주기적 패턴이 관찰됩니다.

인생에는 어디에서 어떤 삶을 살 것인지 크게 결정하는 시기가 두 번 나타나는 셈입니다. 첫 번째는 대학과 일자리를 선택하는 20대 초반이고, 두 번째는 은퇴와 인생의 후반부를 준비하는 50대 전후입니다. 그러나 지금까지의 지역정책은 주로 청년을 지방에 정착시키는 데 집중해 왔습니다. 청년에게 지역에 남으라고 요구하는 것만으로 수도권 집중을 바꾸기는 어렵습니다. 이미 지방으로 이동하기 시작한 중장년의 흐름을 정책적으로 지원하는 접근도 필요합니다.

지방으로 이동하는 중장년에게 교육과 일자리, 주거를 함께 제공한다면 개인에게는 인생의 세컨드 라운드를, 지역에는 새로운 인구와 경험을 제공할 수 있습니다. 「베이비부머 리턴즈」에서 제안한 것도 베이비부머와 지방 중소도시·농촌, 지역 중소기업을 연결하는 것입니다. 중장년은 인사, 회계, 마케팅, 현장관리 등 오랫동안 쌓은



경험이 있고, 지역 중소기업은 그러한 숙련인력이 필요합니다. 서로에게 필요한 자원이 있는데 연결 장치가 부족한 것입니다.

지역대학은 이들이 지역산업에 맞는 역량을 새로 익히고 정착을 준비하는 ‘랜딩존(landing zone)’이 될 수 있습니다. 교육만 제공해서는 충분하지 않습니다. 지역 기업과의 일자리 연계, 적절한 주거, 의료와 문화생활, 배우자와 가족의 적응까지 하나의 패키지로 설계해야 실제 이동과 정착으로 이어집니다. 교육재정 역시 학령기 교육만이 아니라 생애 전환과 평생학습까지 시야를 넓힐 필요가 있습니다.

“교육문화시설도 광역 단위에서 질을 높이고 접근성을 보장해야”

고영선 교통이 발달해 생활권이 넓어지는 상황에서 초광역 교육생활권은 어떻게 설계할 수 있을까요.

마강래 교통속도가 빨라지면서 사람들의 생활권은 이미 행정구역보다 넓어졌습니다. 과거에는 서울과 강원 지역을 오가는 데 하루가 걸렸지만 이제 강릉도 두 시간 안팎이면 갈 수 있습니다. 공간은 계속 압축되고 있는데 정책은 여전히 오래된 행정구역을 기준으로 시설과 예산을 나누는 경우가 많습니다. 주민의 실제 생활권과 행정의 단위가 어긋나고 있는 것입니다.

박물관이나 공연장을 지자체마다 하나씩 만들면 시설은 많아도 이용자가 부족하고 좋은 콘텐츠를 채우기 어렵습니다. 지역을 답사하다 보면 관람객이 없어 불을 꺼 둔 박물관도 있습니다. 방문객 수를 증명하기 위해 방명록 작성이 더 중요해지는 시설도 있습니다. 시설을 보유하는 것이 목적이 되면 건립 이후 운영비는 계속 들어가지만 주민이 누리는 서비스의 질은 높아지지 않습니다.

여러 지자체가 각자 작은 시설을 만드는 대신 접근성이 좋은 거점에 수준 높은 과학관이나 박물관, 공연장 등을 마련하고 공동으로 이용할 수 있습니다. 다섯 곳이 작은 시설을 하나씩 만드는 예산을 합쳐 제대로 된 시설 하나를 만들면 전시와 공연의 수준도 달라집니다. 교육 분야에서도 위계가 높은 시설과 콘텐츠는 광역화할 필요가 있습니다. 학생에게 버스 등 이동수단을 지원해 더 많은 학생이 좋은 교육문화 콘텐츠를 경험하도록 해야 합니다. 광역화는 시설을 멀리 옮기는 것이 아니라, 질을 높이고 접근성을 함께 보장하는 전략이어야 합니다.

광역교통망에서는 결절점이 중요합니다. KTX역을 만들었는데 역에서 내려 지역 내부로 이동할 대중교통이 없거나, 지자체 간 안배 때문에 기능과 동떨어진 곳에 역을 놓으면 교통의 역할을 제대로 하지 못합니다. 철도의 본질은 지역과 지역을 연결하고, 도착한 사람을 다시 지역 내부로 퍼뜨리는 데 있습니다. 산업생태계와 도시 거점체계를 먼저 설계한 뒤 그 거점들을 30분에서 1시간 생활권으로 연결하도록 철도와 대중교통망을 짜야 합니다. 철도망을 먼저 정하고 주변을 나중에 채우는 방식은 피해야 합니다.



“대학과 공공기관은 지역의 생태계 속에 녹아들어야”

고영선 지역의 대학과 산업, 공공기관이 실제로 초광역권의 경쟁력을 만들려면 무엇이 필요할까.

마강래 AI·디지털 시대에는 원격으로 모든 일을 할 수 있어 공간의 중요성이 줄어든 것이라는 전망이 있었습니다. 하지만 현실에서는 고급인재와 혁신기업이 특정 거점에 더 집중하고 있습니다. 새로운 지식과 아이디어는 문서로 전달되는 정보뿐 아니라 사람을 직접 만나고 함께 일하면서 축적되는 신뢰와 암묵지에서 나오기 때문입니다.

따라서 기업이나 공공기관 하나를 지방의 외곽에 옮겨 놓는 방식으로는 혁신이 일어나기 어렵습니다. 기존 생태계와는 끊어지고 새로운 지역에서는 고립된 섬처럼 남을 수 있습니다. 실제로 이전한 기관의 구성원이 지역에서 느끼는 가장 큰 어려움 중 하나가 외로움과 단절감입니다. 사람들이 서로 만나지 못하고 다른 기관과 지식이 오가지 않는데 건물 몇 채를 모아 놓았다고 클러스터가 만들어진다는 것은 아닙니다.

공공기관 이전은 기업과 대학, 그리고 연구기관을 연결하는 촉매가 되어야 합니다. 관련 기업이 성장하고 인재가 모여 새로운 사업이 생겨, 궁극적으로는 이전한 공공기관 하나가 없어도 돌아갈 수 있는 산업생태계를 만드는 것이 목표여야 합니다. 지역대학도 그 생태계 안에서 지역산업이 필요로 하는 연구와 인재를 공급하고, 새로운 지식이 교류되는 점점 역할을 해야 합니다.

여기에 청년이 머물 수 있는 주거와 문화, 의료, 교육 환경이 함께 조성돼야 합니다. 대학만 지원하거나 산업단지 옆에 아파트만 짓는 방식으로는 인재를 붙잡기 어렵습니다. 5극3특이 의미를 가지려면 산업과 대학, 연구기관, 공공기관, 주거와 문화가 실제 생활권 안에서 연결돼야 합니다. 사람을 옮기는 정책이 아니라 사람이 관계를 맺고 뿌리내릴 수 있는 생태계를 만드는 정책이어야 합니다.

“AI 시대에는 지식을 전달하는 것보다 판단하고 질문하는 힘이 중요”

고영선 AI가 교육을 근본적으로 바꿀 것이라고 말씀하셨습니다. AI 시대에 학교의 수업과 평가는 어떻게 달라져야 할까요.

마강래 우리는 1차, 2차 산업혁명에 버금가는 격변기의 초입에 있다고 생각합니다. 2016년 알파고가 등장했을 때만 해도 AI는 정해진 알고리즘 안에서 작동하는 기술로 보는 시각이 많았습니다. 이후 생성형 AI가 사람처럼 대화하고 글과 이미지를 만들어내기 시작했고, 이제는 개인의 기록과 업무를 학습해 판단을 돕고 실제 과업을 수행하는 에이전트 AI로 발전하고 있습니다. 기술의 속도를 생각하면 지금 우리가 보는 모습은 시작에 불과할 수 있습니다.

교육에서는 학생의 풀이 과정과 이해하지 못한 지점을 파악해 난이도와 설명 방식을 바꾸는 개인 튜터가 빠르게 등장할 것입니다. 학생이 문제를 풀지 못하면 어느 개념에서 막혔는지 진단하고, 더 쉬운 문제부터 다시 제시해 이해할 때까지 설명할 수 있습니다. 한 교사가 20명이나 30명의 학생에게 같은 내용을 같은 속도로 전달하는 현재의 수업이 계속 유효할지 근본적으로 물어야 합니다.

지식을 가르칠 필요가 없어지는 것은 아닙니다. 그러나 이미 알고 있는 지식을 기억했다가 꺼내는 능력만으로는 충분하지 않습니다. AI가 내놓은 정보가 믿을 만한지 어떻게 판단할 것인지, 원하는 답을 얻기 위해 어떤 질문을 던질 것인지, 흩어진 정보를 어떻게 연결해 새로운 문제를 해결할 것인지가 중요해집니다. 교사는 지식의 유일한 전달자라기보다 학생의 사고과정을 살피고, 더 좋은 질문과 판단으로 이끄는 역할을 맡게 될 것입니다.

시험도 정해진 답을 얼마나 기억했는지만 측정하기 어려워질 것입니다. 질문을 구성하는 능력, 정보의 신뢰성을 판단하는 능력, 서로 다른 자료를 연결하는 능력, 다른 사람과 협력해 답을 만들어가는 과정까지 평가해야 합니다. 기술이 언제 어느 수준까지 발전할지를 정확히 예측하기는 어렵지만 교육이 바뀌어야 한다는 방향은 분명합니다. 기술이 완성된 다음 대응하려 하면 늦습니다. 지금부터 수업과 평가의 전환을 준비해야 합니다.

“형식지보다 암묵지의 가치가 커질수록 학교와 사람이 만나는 공간은 더 중요”

고영선 AI가 개인별 지식 학습을 맡게 되면 학교나 대학의 중요성이 오히려 줄어드는 것 아니냐는 전망도 있습니다. 교수님께서는 어떻게 보십니까.

마강래 학교에서 언어와 문서로 전달하는 지식은 형식지입니다. 교수의 강의를 녹음해 AI에 넣으면 핵심 내용을 정리하고 예상 문제를 만들어 반복 학습하는 일까지 이미 가능합니다. AI는 이렇게 말과 글로 표현할 수 있는 지식을 정리하고 전달하는 일을 매우 잘할 수 있습니다. 형식지 전달만 놓고 보면 학교와 교사의 역할이 줄어들 것처럼 보일 수 있습니다.

그러나 사람의 능력을 결정하는 데에는 말로 모두 설명하기 어려운 암묵지도 중요합니다. 다른 사람을 직접 만나고, 전문가와 대화하고, 다양한 문화와 상업 공간을 경험하면서 자신도 모르게 축적하는 판단과 감각입니다. 누구와 만나 어떤 이야기를 나누었는지, 낯선 공간에서 무엇을 보고 어떤 선택을 해보았는지, 협업 과정에서 상대의 반응을 어떻게 읽었는지가 한 사람의 내공이 됩니다. 청년들이 학교 수업뿐 아니라 자신이 머무는 도시와 만나는 사람까지 교육환경으로 받아들이는 이유입니다.

원격통신이 발달하면 사람과 기업이 흩어지고 공간의 격차가 줄어들 것이라는 전망이 있었습니다. 하지만 현실의 도시는 오히려 더 뾰족해지고 있습니다. 특정 거점으로 고급인재와 혁신기업이 모이고 그곳의 공간 가치가 더 높아집니다. 첨단 산업의 아이디어와 혁신은 대면 접촉을 통해 전달되는 암묵지와 밀접하기 때문입니다. AI 시대에도 좋은 교육과 산업생태계를 만들기 위해 사람이 만나는 공간과 기회를 설계해야 합니다.

AI가 지식 전달을 더 많이 맡을수록 학교는 인간관계와 경험을 제공하는 공간으로 더 중요해질 수 있습니다. 학생은 함께 놀고 협력하며, 때로는 다투고 화해하는 과정에서 사회성을 배웁니다. AI는

언제나 사용자의 성향에 맞춰주는 친구가 될 수 있지만, 나와 다른 욕구와 감정을 지닌 진짜 타인과 관계를 맺는 경험까지 대신할 수는 없습니다. 축소사회에서 학교의 적정 규모를 고민해야 하는 이유도 비용뿐 아니라 이러한 교육적 경험을 지키기 위해서입니다.

“교육정책과 공간정책을 함께 놓고 미래의 교육지도를 그려야”

고영선 마지막으로 축소사회와 AI 시대를 준비하는 교육정책 연구자와 「교육개발」 독자들에게 강조하고 싶은 말씀이 있다면 부탁드립니다.

마강래 앞으로 학교를 둘러싼 변화는 학생 수만으로 설명할 수 없습니다. 출산율과 인구이동, 주거개발과 교통, 산업구조와 기술 변화가 함께 작용합니다. 학교를 유지할지 통합할지 결정할 때도 개별 학교만 볼 것이 아니라 지역의 인구와 주거, 일자리, 교통, 다른 기반시설을 한 지도 위에 놓아야 합니다. 교육정책과 공간정책이 따로 움직여서는 같은 문제가 반복될 수밖에 없습니다.

효율성은 중요하지만, 그것만으로 판단해서는 안 됩니다. 어느 지역에 살든 누려야 할 최소한의 교육 서비스가 무엇인지, 학생이 또래와 만나고 사회성을 배울 기회를 어떻게 보장할지 함께 물어야 합니다. 시설의 현재 모습을 모두 유지하는 것과 교육받을 권리를 지키는 것은 같은 문제가 아닐 수 있습니다. 거점을 제대로 만들고 이동과 디지털을 통해 연결하면 축소된 상태에서도 더 좋은 교육을 제공할 수 있습니다.

AI의 변화도 생각보다 훨씬 빠르게 올 것입니다. 교육은 지식을 전달하는 체제에 머물지 않고 학생이 판단하고 질문하며 타인과 협력하는 힘을 길러야 합니다. 한국교육개발원이 교육 데이터와 공간 데이터를 함께 살피고, 지역별로 필요한 최소 서비스와 새로운 교육모형을 제안한다면 축소사회에 대응하는 교육체제를 만드는 데 중요한 역할을 할 수 있을 것입니다. 🏠

Profile

마강래 (중앙대학교 도시계획·부동산학과 교수)



학력

영국 런던대학교(UCL), The Bartlett School of Planning(Ph.D. in Planning)
 서울대학교 환경대학원 도시및지역계획학과 (도시계획학 박사수료)
 서울대학교 환경대학원 도시및지역계획학과 (도시계획학 석사)
 중앙대학교 정경대학 응용통계학과 (경제학사)

주요 경력

중앙대학교 사회과학대학 도시계획·부동산학과 교수
 교육부 중앙투자심사위원회 위원
 대한민국도·도시계획학회 이사
 전 중앙대학교 도시부동산연구소 소장
 전 한국지역학회 회장
 전 대통령 직속 지방시대위원회 위원
 전 한국교통연구원 책임연구원
 전 한국지역개발학회 부회장

주요 저서

「지위경쟁사회」(2016)
 「지방도시 살생부」(2017)
 「지방분권이 지방을 망친다」(2018)
 「베이비부머가 떠나야 모두가 산다」(2020)
 「부동산, 누구에게나 공평한 불행」(2021)
 「베이비부머 리턴즈」(2025, 공저)



축소사회와 교육체제 재편



특별기획

통합운영을 넘어 교육의 연계로:
학교급 간 교육적 연계의 방향

이승호(한국교육개발원 연구위원)

대학 통폐합: 둘은 어떻게 하나가 되는가?

임종현(한국교육개발원 연구위원)

통합운영을 넘어 교육의 연계로: 학교급 간 교육적 연계의 방향

이 승 호(한국교육개발원 연구위원)



통합운영 30년의 성과와 한계

학령인구 감소에 대응하여 학교 통폐합과 적정규모화, 소규모 학교의 통합 운영 등 학교 체제 재편이 여러 지역에서 진행되고 있다. 그러나 학교 규모의 조정 자체가 목적이 될 수는 없다. 효율성과 함께 교육의 공공성, 학생이 실제로 경험하는 교육의 질, 지역의 지속가능성까지

고려해야 한다. 우리나라에서 통합운영학교가 본격적으로 논의된 지 약 30년이 지났다. 교육개혁위원회의 제안(교육개혁위원회, 1996) 이후 서로 다른 학교급의 시설과 설비, 교원 등을 함께 활용하는 학교가 꾸준히 늘어났으며, 2026년 4월 현재 전국에서 143개의 통합운영학교가 운영되고 있다.

통합운영학교는 특히 학생 수가 적은 지역에서 중요한 역할을 해 왔다. 학교 한 곳이 사라진다는 것은 단순히 학생들이 더 먼 학교로 통학해야 한다는 의미에 그치지 않는다. 농산어촌이나 도서지역에서 학교는 지역의 교육 기반이자 주민들이 모이고 활동하는 공간이며, 지역의 정주 여건과도 긴밀하게 연결되어 있다. 농촌 지역의 학교 통폐합이 지역사회의 사회적 자본 손실로 이어진다는 국외 연구도 같은 점을 지적한다(Surface, 2011). 여러 학교급을 함께 운영하는 방식은 지역에 학교를 유지하면서 한정된 교육자원을 효과적으로 활용할 수 있는 중요한 선택지였다.

그러나 통합운영학교를 오랫동안 운영해 온 지금은 한 단계 더 나아간 질문을 던질 필요가 있다. 학교를 함께 운영하면 학생의 교육도 자연스럽게 연결되는가? 전국 143개 통합운영학교의 운영 현황을 보면 이 질문에는 신중하게 답해야 한다.¹⁾ 학사일정을 공동으로 운영하는 학교는 81.1%인 반면, 학생의 실제 학습과 가장 직접적으로 연결되는 교과수업을 공동으로 운영하는 학교는 9.8%에 그쳤다. 학교 운영을 조율하는 영역에서는 상당한 진전이 있었지만, 학생이 경험하는 수업과 교육활동의 연계는 여전히 제한적이었다. 이러한 격차를 학교 현장의 노력 부족만으로 설명하기는 어렵다(전제상, 김훈호, 2021; 안병훈 외, 2025). 초등학교와 중학교는 교육과정 편제와 수업시간, 교수학습 방식, 평가와 생활지도 방식이 다르다. 또한, 교원의 양성과 자격체계도 구분되어 있고 학교문화에서도 차이가 나타난다. 특히 초등학교에서 중학교로 넘어가는 과정에서 학생은 담임교사 중심의 생활에서 교과교사 중심의 생활로 이동하고, 수업과 평가 방식에서도 상당한 변화를 경험한다. 같은 학교 울타리 안에 있다고 해서 이러한 단절이 저절로 사라지지는 않는다.

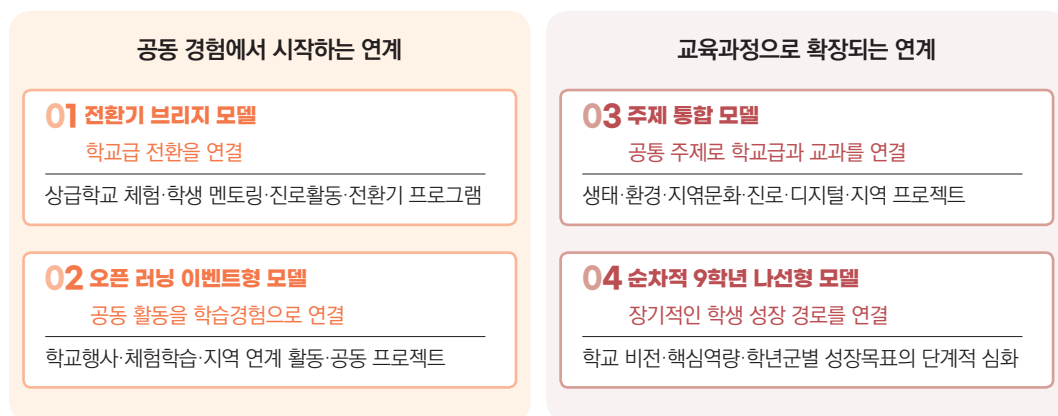
통합운영학교의 교육적 가능성은 이러한 학교급 사이의 거리를 줄일 수 있는 조건을 이미 갖추고 있다는 데 있다. 초등학생이 중학교 교사와 공간을 미리 경험할 수 있고, 초등학교 교사와 중학교 교사가 학생의 성장에 대해 함께 이야기할 수도 있다. 교육과정을 조금 다르게 바라본다면 학교급의 전환을 단절이 아니라 하나의 성장과정으로 설계할 수 있다. 통합운영학교 연구학교의 운영 경험에서도 이러한 가능성을 확인할 수 있다. 학교급 간 교육활동은 대체로 학교행사, 동아리, 학생자치, 방과후 활동, 진로체험처럼 비교적 유연한 영역에서 시작되었다. 이후 학교의 경험과 교원 간 협력이 축적되면서 창의적 체험활동과 범교과 활동, 학교급 전환기 프로그램, 주제 중심 프로젝트, 일부 교과 연계 수업으로 발전하는 경향이 나타났다. 따라서 통합운영학교의 성과 역시 함께 운영하는 항목의 수보다 학생의 배움과 성장이 학교급을 넘어 어떻게 이어지고 있는지를 중심으로 판단할 필요가 있다. 이러한 문제의식은 통합운영을 넘어 학교급 간 교육적 연계를 보다 안정적으로 뒷받침할 제도적 기반의 필요성으로 이어진다.



1) 이 글에 제시된 2026년 통합운영학교 현황과 관련 수치는 필자가 참여한 조사 결과를 바탕으로 작성함.

교육과정 연계: 차이를 살리는 네 가지 모델

통합운영학교의 교육적 가능성을 실현하기 위한 핵심은 교육과정에 있다. 그렇다고 초등학교와 중학교의 교육과정을 하나로 합치거나 각 학교급의 고유한 특성을 없애야 한다는 의미는 아니다. 초등학교 교육과 중학교 교육은 학생의 발달단계와 교육목표에 따라 서로 다른 특성을 갖는다. 필요한 것은 그 차이를 없애는 것이 아니라, 학생의 성장 과정에서 연결이 필요한 지점에 다리를 놓는 일이다. 국내에서도 통합운영학교의 교육과정 연계에 관한 논의가 이어져 왔다(성열관 외, 2019; 이수정 외, 2025). 이러한 논의와 운영 사례를 종합하면 교육과정 연계는 네 가지 모델로 구상할 수 있다. 이 모델들은 서로 배타적인 유형이 아니며 학교의 여건과 교육목표에 따라 선택하고 조합할 수 있다.



[그림 1] 통합운영학교 교육과정 연계의 네 가지 모델

네 가지 모델 가운데 비교적 쉽게 시작할 수 있는 것은 '전환기 브리지 모델'과 '오픈 러닝 이벤트형 모델'이다. 초등학교 6학년 학생이 중학교 수업을 경험하고 중학생 선배를 만나거나, 학교행사와 체험활동의 준비부터 실행까지를 공동의 교육활동으로 설계하는 방식이다. 이러한 경험이 쌓이면 생태, 환경, 지역문화, 진로 등 여러 교과와 학교급이 함께 다룰 수 있는 주제를 중심으로 프로젝트를 운영할 수 있다. 더 나아가 교원 간 공동 교육과정 설계 경험과 학교의 교육 비전이 충분히 축적된 경우에는 초등학교와 중학교 교육과정을 9년의 성장 경로 안에서 바라보는 보다 장기적인 접근도 가능하다. 이처럼 교육과정 연계는 학교의 경험이 축적되면서 단계적으로 심화될 수 있다. 다만 어느 모델을 택하든 먼저 우리 학교 학생에게 어떤 교육적 연결이 필요한지를 판단해야 한다. 통합의 수준을 서둘러 높이는 일이 그 판단을 대신할 수는 없다.

교원 협력: 교육과정 연계를 지탱하는 조건

교육과정은 문서만으로 연결되지 않는다. 교사가 만나야 교육과정도 만난다. 실제 교육과정을 설계하고 수업으로 구현하는 사람이 교사이기 때문이다. 초등학교 교사와 중학교 교사가 서로의 교육과정을 이해하고 학생의 성장에 대해 함께 논의할 수 있는 구조가 필요하다. 이를 위해 학교급 간 교사 협의체와 전문적학습공동체를 운영하고, 공동으로 교육과정을 설계하며, 협력수업과 팀티칭(Team Teaching), 전환기 프로그램의 공동 운영 등을 활성화할 필요가 있다. 실제 조사에서도 학교급 간 교사 협의체를 운영하는 학교는 58.0%였지만, 교차지도를 운영하는 학교는 28.7%였다. 협의의 구조가 마련되어 있다고 해서 곧바로 수업 수준의 협력으로 이어지는 것은 아니라는 의미이다.

이러한 협력이 축적된 학교에서는 교육적으로 필요한 영역에서 제한적인 교차지도를 활용하는 방안도 검토할 수 있다. 여기서 교차지도는 모든 초등학교 교사와 중학교 교사가 다른 학교급의 수업까지 말도록 하자는 의미가 아니다. 학생에게

교육적으로 필요한 특정 영역에서 각 교원이 가진 전문성을 좀 더 유연하게 활용하자는 것이다. 예를 들어 중학교 교사가 자신의 교과 전문성을 활용하여 초등학교 고학년 학생의 수업에 참여하거나, 초등학교 교사와 중학교 교사가 학교급 전환기 프로젝트를 함께 설계할 수 있다. 예체능이나 비교과 영역, 창의적 체험활동, 범교과 학습주제처럼 학교급 간 공동 활동이 상대적으로 용이한 영역에서 시작하는 것도 가능하다.

현 단계에서는 교원 자격체계를 단기간에 전면적으로 개편하기보다, 협력 수업과 팀티칭을 우선 활성화하고 교육적으로 필요한 영역에서 제한적 교차지도가 가능하도록 하는 단계적 접근이 필요하다. 이를 위해 연수와 공동 설계 시간, 수업시수 조정, 업무경감 등도 함께 지원할 필요가 있다. 교차지도는 그 자체로 통합운영학교의 목표가 되기는 어렵다. 교육과정 연계와 교원 협력이 먼저 이루어진 뒤, 학생의 교육에 필요할 때 활용하는 선택적이고 보완적인 수단으로 보는 것이 적절하다. 무엇보다 교육과정의 연계를 교사의 추가적인 희생 위에 세워서는 지속되기 어렵다.

유형별 접근: 지역과 규모에 따라 달라지는 운영 조건

통합운영학교의 교육과정 연계와 교원 협력을 확대할 때 반드시 고려해야 할 것은 학교마다 처한 조건이 다르다는 점이다. 전국 143개 통합운영학교는 지역 여건과 학교 규모 등을 고려할 때 도서벽지형, 농산어촌형, 구도심형, 신도시형의 네 유형으로 살펴볼 수 있다. 이는 학교를 네 가지 종류로 고정하려는 분류가 아니다. 서로 다른 조건에 놓인 학교에 하나의 운영 방식을 일률적으로 적용해서는 안 된다는 점을 보여주기 위한 분석 틀이다. 실제로 학생 수의 중앙값은 도서벽지형이 45명인 반면 신도시형은 1,002명으로 스무 배 이상 차이가 난다. 이는 같은 통합운영학교라도 운영 조건이 크게 다르다는 것을 보여준다.

운영의 강조점 역시 달라질 수밖에 없다. 도서벽지에서는 무엇보다 학생이 지역에서 안정적으로 교육받을 수 있도록 교육 기회를 보장하는 것이 우선이다. 농산어촌에서는 학교가 지역의 교육 거점으로 기능할 수 있도록 지역의 사람과 시설, 문화와 산업을 교육과정과 연결하는 것이 중요하다. 구도심에서는 기존 학교의 조직문화와 학생 규모 등을 고려하여 전환기 교육이나 공동 프로젝트처럼 필요한 영역부터 선택적으로 연계할 수 있다. 반면, 신도시에서는 학생 수와 학급 수가 많은 만큼 모든 학년과 활동을 하나로 운영하기보다 학교급 전환기나 진로교육처럼 연계 효과가 큰 영역을 중심으로 접근하는 것이 현실적이다.

현장의 의견도 이러한 차등적 접근의 필요성을 보여준다. 학교의 운영 기반이나 지역사회 역할에 대해서는 비교적 공감대가 형성되기 쉬웠지만, 교육과정 연계와 교차지도처럼 실제 수업과 교원의 업무에 직접 영향을 미치는 영역에서는 학교의 여건과 교원의 전문성을 충분히 고려해야 한다는 신중한 의견이 나타났다. 결국 같은 통합운영학교라도 무엇을 연결하고 어느 수준까지 연계할 것인지는 학교마다 달라질 수밖에 없다.

지역 연계: 학교 자원에서 지역 교육력으로

통합운영학교의 연계가 학교급을 넘어 지역으로까지 확장될 때 그 가능성은 더욱 커질 수 있다. 학교의 체육관과 도서관, 다목적실 등은 학생의 교육활동에 지장이 없는 범위에서 지역 주민의 문화와 체육, 평생학습을 위한 공간으로 활용할 수 있다. 반대로 지역의 사람과 기관은 학교의 교육자원이 될 수 있다. 지역의 농업인이나 장인, 전문직 학부모, 은퇴 전문가 등이 학교 교육활동에 참여하고, 지역의 역사와 문화, 자연환경과 산업을 프로젝트 학습의 주제로 활용할 수 있다.

이 지점에서 통합운영학교는 한 가지 고유한 가능성을 가진다. 같은 지역 자원을 여러 학년에 걸쳐 반복적으로 활용하되, 학년이 올라갈수록 심화된 형태로 배치할 수 있다는 점이다. 마을의 하천을 초등 단계에서는 생태 관찰의 대상으로 다루고, 중등 단계에서는 수질과 지역 환경정책의 탐구 주제로 다루는 식이다. 학년이 올라가면서 같은 지역을 두고 던지는 질문의

수준이 높아지도록 설계할 수 있다. 앞서 살펴본 주제 통합 모델이나 순차적 9학년 나선형 모델이 지역 연계와 잘 결합되는 이유도 여기에 있다. 일회성 체험으로 끝나기 쉬운 지역 연계 활동을 교육과정의 흐름 안에 놓을 수 있는 것이다.

학교와 학교의 연결도 중요하다. 학생 수가 적은 지역에서는 개별 학교가 필요한 모든 교원과 시설, 프로그램을 자체적으로 확보하기 어렵다. 인근 학교가 진로교육이나 문화예술 프로그램을 함께 운영하고 시설을 공유하거나, 온라인 공동수업과 합동 프로젝트를 운영한다면 학생이 경험할 수 있는 교육의 폭을 넓힐 수 있다. 지역 교육력을 이렇게 바라보면 관점도 달라진다. 한 학교가 얼마나 많은 자원을 가지고 있는가보다, 지역에 존재하는 학교와 사람, 기관과 시설을 얼마나 잘 연결하여 학생의 배움으로 전환할 수 있는가가 중요해진다. 통합운영학교는 여러 학교급이 이미 하나의 운영체계 안에서 협력하고 있다는 점에서 이러한 연결을 시작하기 좋은 기반을 갖추고 있다.

교육의 연계를 지속시키는 제도적 기반

교육과정의 연계, 교원의 협력과 제한적 교차지도, 학교 여건에 따른 탄력적인 운영, 지역사회와의 연계가 제대로 이루어진다면 통합운영학교는 단순히 여러 학교급을 함께 운영하는 학교를 넘어 학생의 성장을 지속적으로 지원하는 교육모델로 발전할 수 있다.

그러나 여기에는 마지막으로 풀어야 할 문제가 있다. 교육과정을 함께 운영하려 하면 서로 다른 교육과정 편제와 수업시간의 문제가 나타나고, 교원의 전문성을 학교급을 넘어 활용하려 하면 자격과 직무 범위의 문제가 뒤따른다. 학생의 성장 정보를 연속적으로 활용하려 해도 학적 관리와 정보시스템은 학교급별 체계를 전제로 한다. 교육활동은 하나의 학교처럼 이루어지면서도 행정과 재정은 분리해 처리되는 경우가 있다. 통합운영학교가 교육적 연계를 강화하려 할수록 기존의 학교급별 제도가 오히려 더 뚜렷한 제약으로 나타나는 것이다. 따라서 통합운영학교의 교육적 가능성을 일부 학교의 자발적인 시도에 머물게 하지 않으려면 학교급 간 연계를 안정적으로 뒷받침할 법적이고 제도적인 기반이 필요하다.

이러한 맥락에서 학교급 간 교육적 연계를 안정적으로 뒷받침할 수 있는 법적 근거와 제도적 틀을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 법제도의 목적은 교육과정 연계와 학생의 학교급 전환, 교원의 협력과 제한적 교차지도, 학적관리, 행정과 재정 운영 등 학교 현장에서 이루어지는 연계를 안정적이고 지속가능하게 만드는 데 있어야 한다. 법과 제도는 학교가 교육적 필요에 따라 학교급 간 연계를 시도하고 확장할 수 있도록 뒷받침하는 기반이어야 할 것이다.

통합운영학교가 지난 30년 동안 축적해 온 것은 서로 다른 학교급을 한 공간에서 함께 운영할 수 있다는 경험만이 아니다. 학교급의 경계를 넘어 학생의 교육경험을 연결하고, 교사가 서로의 전문성을 활용하며, 학교와 지역이 함께 학생의 배움을 만들어 온 경험도 그 안에 있다. 이제 필요한 것은 이러한 경험을 바탕으로 학교급 간 교육적 연계를 안정적으로 구현할 수 있는 새로운 제도적 틀을 마련하는 일이다. 🏠

참고문헌

- 교육개혁위원회(1996). 세계화·정보화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅱ). 교육개혁위원회.
 성열관, 강예스터, 이형빈, 박민정, 장지훈(2019). 저출산시대 도래에 따른 통합운영학교 교육과정 효율적 편성·운영 방안 연구. 교육부.
 안병훈, 권유신, 박영림, 유영선, 최민혁(2025). 통합운영학교 운영실태 진단 및 법·제도 개선 과제 탐색. 선문대학교, 교육정책네트워크.
 이수정, 이민희, 장유정, 장익선, 전성균, 김영실(2025). 초·중등 통합운영학교를 위한 교육과정 개발 및 지원 방안 탐색(RRC 2025-2). 한국교육과정평가원.
 전제상, 김훈호(2021). 통합운영학교 운영 실태 및 개선 요구 분석. 한국교원교육연구, 38(4), 365-393.
 Surface, J. (2011). Assessing the impact of twenty-first century rural school consolidation. International Journal of Educational Leadership Preparation, 6(2), 1-13.

대학 통폐합: 둘은 어떻게 하나가 되는가?¹⁾

임 종 헌(한국교육개발원 연구위원)



축소사회, 대학 통폐합의 시대가 오고 있다

두 대학의 이름이 하나로 바뀌고, 총장이 한 명이 되며, 조직도가 새롭게 만들어진다. 통합 대학의 출범을 알리는 자리에서는 더 큰 규모와 더 높은 경쟁력에 대한 기대가 제시된다. 그렇다면 이 순간 두 대학은 하나가 된 것일까? 사실 대학을 합쳤다는 것과 진짜 하나의 대학이 되었다는 것에는 긴 거리가 있다.

대학들이 통폐합을 선택하는 이유는 다양하다. 먼저 기존에 없던 학과를 확보하고, 전공별 교수진을 보강하며, 대학이나 대학원 교육과정을 확대하려는 목적이 있다. 정부의 재정지원 확보와 지역 대표 대학으로서의 위상을 강화하려는 것도 중요한 동기다. 일부 사립대학에서는 동일 법인 내 대학의 자원을 집중하거나, 통폐합 이후 자산을 재배치하여 재정적 어려움을 극복하려고 대학 통폐합의 문을 두드리기도 한다.

1) 이 글은 임종헌·양희준·김택형·우선영(2025)의 「대학 통폐합 과정 쟁점 분석(한국교육개발원)」 연구를 바탕으로 특별기획의 취지에 맞게 재구성한 것임.

종합하면 대학 통폐합에는 서로 다른 두 가지 기대가 공존한다. 하나는 대학을 합쳐 규모와 역량을 키우려는 기대이고, 다른 하나는 중복된 조직과 정원을 줄여 운영을 효율화하려는 기대이다. 통합된 대학은 개별 대학보다 커질 수 있지만, 통합 이전 두 대학의 규모를 합한 것보다는 작아질 수 있다. 결국 통폐합에서 중요한 것은 규모의 확대나 축소 자체보다 무엇을 함께 유지하고, 어떤 기능을 새롭게 발전시킬 것인지에 있다.

서로 다른 대학의 자원을 결합하면 교육의 가능성은 넓어질 수 있다. 그러나 그 가능성을 실현하기까지는 역사와 정체성, 제도와 조직문화, 구성원 간 관계를 조정하는 시간과 노력이 필요하다. 이 글에서는 대학의 통폐합 경험과 성과를 분석한 연구 결과를 바탕으로, 두 대학이 하나가 되어가는 과정을 들여다보고자 한다.

하나가 되기로 합의하는 것부터 어렵다

대학의 생존과 경쟁력 강화라는 목표에 동의하는 것과 통폐합의 구체적인 조건에 합의하는 것은 별개의 문제이다. 늘 그렇듯 문제는 구체적인 조건에 있다. 통폐합 논의가 대학 전체의 발전이라는 담론 수준에 머무를 때는 공감대를 형성하기 쉽다. 그러나 구체적으로 들어가서 어느 학과를 유지할지, 대학 본부를 어디에 둘지, 줄어드는 보직과 정원을 어떻게 배분할 것인지에 이르면 구성원들의 판단은 제각각이 된다. 통합 대학 전체에 도움이 되는 선택이 반드시 개인에게도 이익을 가져다주는 것은 아니기 때문이다.

통폐합 대학의 경험을 분석한 결과, 대학의 생존 못지않게 학과의 존속이 민감한 쟁점으로 나타났다. 학과는 교수에게 교육과 연구의 기반이자 전문적 정체성의 단위이다. 학생에게도 입학 당시 선택한 전공과 졸업 이후의 진로가 연결된 공간이다. 유사·중복 학과의 조정이 대학 차원에서는 효율적인 선택으로 보이더라도, 구성원에게는 자신이 속한 교육공동체의 지속 여부를 결정하는 문제가 된다.

교명 역시 비슷한 성격을 갖는다. 대학명은 행정적으로 변경할 수 있는 명칭이지만, 동문과 재학생에게는 자신의 이력과 소속감을 상징한다. 통폐합을 통해 대학의 위상이 높아질 수 있다는 기대와 자신이 다니던 대학이 사라진다는 상실감은 동시에 존재할 수 있다. 특히 한 대학의 이름을 유지하는 방식으로 통합할 경우, 다른 대학의 역사와 성취를 새로운 대학 안에서 어떻게 기억할 것인지도 중요한 문제가 된다.

두 대학 사이의 규모와 경쟁력 차이는 협의 과정에 영향을 미친다. 상대적으로 우위에 있는 대학은 통폐합으로 얻을 이익과 감수할 부담을 따지고, 다른 대학은 학과와 구성원의 지위를 어느 정도 보장받을 수 있는지에 관심을 둔다. 형식적으로 동등한 협의체를 구성하더라도 실제 협상력까지 대등해지는 것은 아니다. 사립대학의 경우에는 학교법인의 의사결정이 통폐합을 이끄는 중요한 동력이 되지만, 법인 차원의 결정이 구성원의 수용을 자동으로 보장하지는 않는다.

입학정원 감축도 해석이 엇갈리는 문제이다. 이미 채우지 못하던 정원을 줄이는 대학에서는 현실에 맞게 규모를 조정하는 일로 받아들일 수 있다. 반면 앞으로 학생 모집 상황이 개선될 가능성을 기대하는 대학에서는 미래의 등록금 수입 기반을 포기하는 선택으로 볼 수 있다. 동일한 감축 요구라도 대학의 여건에 따라 바라보는 관점이 다른 것이다.

따라서 통폐합에 대한 합의는 찬반 의사를 확인하는 절차만으로 완성되기 어렵다. 무엇을 함께 얻고 무엇을 조정할지, 그 과정의 부담은 누가 얼마나 감당할지를 끈기 있게 논의해야 한다. 당장의 갈등을 피하기 위해 핵심 쟁점을 통합 대학 출범 이후로 미루어두면, 협의 단계에서 드러나지 않았던 문제가 실제 운영 과정에서 다시 나타나기도 한다.

대학을 합친다고 진짜 한 대학이 되는 것은 아니다

통합 대학이 출범하면 조직과 제도의 틀은 하나로 정리된다. 그러나 구성원들이 일하고 학생들이 배우는 현장에서는 서로 다른 대학의 관행이 여전히 작동한다. 연구에서 확인된 통폐합 이후의 어려움은 바로 이러한 제도적 일원화와 일상적 실천 사이의 간극에서 비롯됐다.

우선 운영의 기준을 정하는 문제가 있다. 조사된 사례에서는 두 대학이 모든 규정을 새로 만들기보다 한 대학의 규정을 중심으로 체계를 통합하는 방식이 나타났다. 이미 작동하는 제도를 활용한다는 점에서는 실무적 이점이 있으나, 다른 대학의 구성원에게는 자신들의 방식이 일방적으로 배제되는 불쾌하고 불편한 경험이 될 수 있다. 특히 큰 대학 출신이 보직과 의사결정기구의 다수를 차지하면, 작은 대학 출신 구성원은 주변부에 머무른다고 느낄 수 있다.

임금과 처우를 일원화하는 데에는 상당한 비용도 따른다. 아무래도 임금이나 처우를 일원화할 때 낮은 수준으로 하향 조정하거나 평균 수준으로 맞추기는 현실적으로 어렵다. 이에 대학의 상황에 따라 소요 시간은 다르지만, 상대적으로 보수 수준이 낮았던 대학 구성원의 처우를 높은 대학 수준으로 조정하는 접근이 대부분 이루어진다. 이 과정에서 보수가 높았던 대학 구성원의 임금이 상당 기간 동결되어 상대적 손실감을 느끼기도 한다. 기존 재학생의 등록금은 종전 기준을 유지하는 사례도 있었다. 통합에 따른 인건비 부담이 커지더라도 수입이 같은 속도로 늘어나는 것은 아닌 셈이다. 따라서 통폐합을 추진하면 곧바로 운영비가 절감될 것이라는 기대는 현실과 거리가 있다.

학과와 행정 정보시스템의 통합도 부담이 큰 업무이다. 학적, 수강 신청, 성적, 회계, 인사 등의 정보를 옮기는 데 그치지 않고, 서로 다른 업무 절차와 승인 권한까지 조정해야 한다. 각 대학의 시스템에는 오랜 기간 축적된 운영 관행이 담겨 있기 때문이다. 특히 자체 시스템을 운영해 온 대학에서는 새로운 체계를 구축하거나 기존 체계를 연결하는 데 비용이 발생한다. 조직과 건물의 조정, 시설 재배치 등도 통합 초기의 재정 부담을 높인다.

교육과정에서도 복잡한 문제가 나타난다. 유사한 이름의 두 학과를 합쳤다고 해서 교육 목표와 교과목 구성이 자연스럽게 연결되지는 않는다. 교수들이 유지하려는 과목과 전공의 방향이 다르면, 새 교육과정은 통합 대학의 목표에 맞게 재설계되기보다 기존 과목을 나란히 배치하는 데 머무를 수 있다. 연구에서는 통폐합 이전의 유사·중복 학과 조정을 둘러싼 대학 본부와 구성원 간 갈등이 통폐합 이후에는 학과 내부의 강의 배분과 교육과정 편성 문제로 이동하는 모습도 확인되었다. 갈등은 출범과 함께 사라지기보다 발생하는 장소와 쟁점이 달라지는 것이다.

하나의 대학이 된다는 것은 모든 차이를 즉시 없애는 일을 뜻하지 않는다. 기존 구성원의 경력과 학생의 이수 과정을 존중하기 위해 일정 기간 서로 다른 기준을 유지해야 할 수도 있다. 중요한 것은 차이를 방치하는 것이 아니라, 무엇을 공통으로 운영하고 무엇을 단계적으로 조정할지에 대한 원칙과 일정을 공유하는 일이다.

대학 + 대학 = 더 나은 대학?

이처럼 큰 비용과 갈등을 감수하고, 대학 통폐합을 하면 어떤 성과를 나타나는가? 대학 통폐합이 산술적으로 대학의 숫자만 줄이는 일이라면 굳이 할 필요가 없지 않겠는가? 연구 결과는 통폐합을 통해 대학의 지속가능성과 교육 기회를 높일 가능성을 보여준다. 다만 어떤 지표를 어느 시점에서 살펴보는지에 따라 성과는 달라진다.

연구에서는 고등교육 공공데이터를 활용하여 통폐합 시점의 변화와 이후 추세의 변화를 구분하는 단절적 시계열 분석을 실시하였다. 분석 결과, 통합 시점에 입학경쟁률과 신입생 총원율, 외국인 학생 수에서 유의한 증가가 관찰되었다. 입학정원과 재학생 수는 감소하였다. 이후의 추세에서는 입학경쟁률과 외국인 학생 수의 증가가 이어졌다. 이는 통폐합이 모집 규모를 조정하면서 학생 확보 기반을 강화하는 데 기여할 가능성을 보여준다.

그러나 입학경쟁률의 상승을 대학 선호도의 상승과 동일하게 해석해서는 안 된다. 경쟁률은 지원자 수를 모집인원으로 나눈 값이므로, 지원자가 늘지 않아도 모집인원이 줄면 높아질 수 있다. 총원율 역시 모집 규모의 조정과 함께 해석해야 한다. 또한 통폐합 이후에 나타난 변화를 모두 통폐합만의 효과로 단정하기는 어렵다. 같은 기간의 다른 재정지원과 사회적 변화가 영향을 미쳤을 수 있기 때문이다.

인력과 학과의 변화 역시 감축의 흐름과는 달랐다. 통합 시점에는 비전임교원 수와 학과 수가 유의하게 감소했지만, 전임교원과 직원 수의 즉각적인 변화는 뚜렷하지 않았다. 통합 이후에는 비전임교원과 직원, 학과 수가 다시 증가하는 추세를 보였고, 전임교원은 통합 이전과 이후 모두 증가 추세였다. 따라서 통폐합을 지속적인 인력 감축 수단으로 이해하거나, 전임교원의 증가를 전적으로 통폐합의 성과라고 설명하는 데에는 신중할 필요가 있다. 특히 초기의 인적 조정이 비전임교원에게 집중되었다는 점은 고용이 상대적으로 불안정한 교원에게 인력 효율화의 부담이 집중될 수 있음을 보여준다.

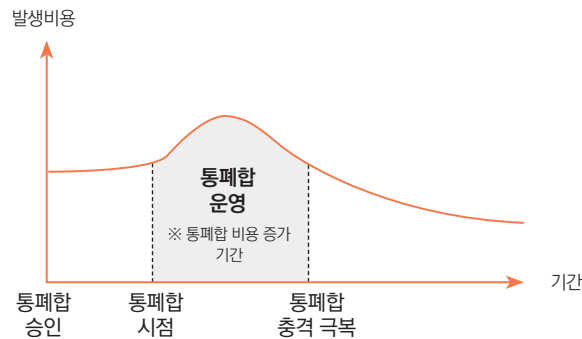
역사적 사례연구에서는 수치만으로 드러나지 않는 성과가 확인되었다. 통폐합 이후 대학의 브랜드 가치와 지속가능성이 높아졌다는 평가, 학생이 접할 수 있는 교육과정의 다양해졌다는 경험이 나타났다. 전공별 교수진이 확대되면서 개별 대학으로는 운영하기 어려웠던 대학원 과정을 개설하거나 확대하는 사례도 있었다. 자원을 결합하여 이전에는 제공하기 어려웠던 교육을 가능하게 했다는 점에서 의미가 있다. 반면 일부 사례에서는 통합 초기 비용 증가와 운영상의 혼란으로 대학 지표가 악화되었다가 시간이 지나면서 개선되는 경험이 보고되기도 했다. 이러한 경험은 통폐합의 성과를 충분한 기간에 걸쳐 살펴야 한다는 점을 시사한다.

결국 ‘더 나은 대학’이라는 판단에는 학생이 무엇을 더 잘 배울 수 있게 되었는지가 포함되어야 한다. 경쟁률과 총원율은 대학의 학생 확보 상황을 보여주지만, 수업의 질이나 학습 경험을 직접 설명하지는 않는다. 교육과정 선택의 확대가 실제 이수로 이어졌는지, 학생들이 학업을 지속하기 쉬워졌는지, 교육·연구의 성과가 향상됐는지를 함께 확인해야 한다. 통폐합의 성과는 이러한 변화를 종합하여 판단할 때 더 분명해질 수 있다.

더 나은 하나의 대학을 만드는 조건

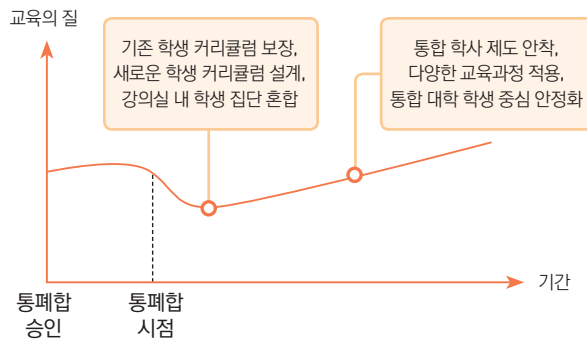
대학 통폐합이 실질적인 교육체제 재편으로 이어지려면 대학 통폐합의 배경과 시작점부터 통합 대학이 안정적으로 작동하는 시점까지 전체 과정을 이해해야 한다. 이러한 과정적 관점에서 더 나은 하나의 대학을 만드는 조건을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 통폐합에 필요한 전환 비용을 고려하고 통폐합을 설계해야 한다. 경제적 관점에서 대학 통폐합은 단기적으로 전환 비용이 발생하지만, 장기적으로는 규모의 경제와 자원 효율화를 통해 비용 절감 효과를 기대할 수 있는 구조조정 전략이다. 통합 직후부터 한동안은 정보시스템 구축, 교육과정 병행 운영, 인사제도 조정과 시설 재배치 등 비용이 들어갈 곳이 셀 수 없이 많다. 이러한 전환 비용만을 기준으로 판단하면 대학 통폐합은 단기적으로 경제적 손실이 커 보이므로 통폐합이 위축될 수 있다. 전환기에 필요한 조정과 투자가 이루어지면, 장기적으로 행정 조직의 통합과 시설 공동 활용 등을 통해 재정 안정성과 운영 효율성을 높일 수 있다.



[그림 1] 대학 통폐합 과정에서 발생 비용의 변화 개념도

둘째, 전환기 동안 학생의 교육 경험을 집중적으로 관리해야 한다. 통폐합 직후에는 교육의 질이 일시적으로 낮아질 가능성이 있기 때문이다. 예컨대, 통폐합된 AB대학의 통합 학과에는 AB대학의 신입생뿐 아니라 기존 A대학의 재학생, B대학의 재학생도 함께하게 된다. 하나의 학과에 다양한 학업 요구와 역량을 가진 학생들이 섞여 있으면 교수 설계의 복잡성이 커질 수밖에 없다. 이러한 상황에서 교수들 역시 A, B대학 출신이 모이므로, 통합적인 교육과정 운영으로 교육의 질을 담보하기는 어렵다. 따라서, 이 시기에 무엇보다 중요한 것은 보다 적극적인 ‘학생의 학습권 보장’ 노력이다. 이 시기를 넘어 안정화 단계가 되면, 교육과정 다양화, 전임교원 확대, 교육 인프라 개선 등이 결합되면서 교육의 질 향상을 기대할 수 있다. 이와 같은 교육의 질 변화 궤적을 이해하고, 전환기를 효과적으로 관리하는 것이 교육적 관점에서 통폐합 성공의 핵심 요인이라고 할 수 있다.



[그림 2] 대학 통폐합 과정에서 교육의 질 변화 개념도

마지막으로 외부에서의 전문적인 조력이 필요하다. 국가 수준에서 법적 권한을 가진 중간 조직(Linkage Agency) 설치를 검토해야 할 때이다. 미국 조지아주의 경우, 2011년 정부 주도의 대학 통합 계획을 발표한 후 2013~2026년까지 총 10건의 대학 통폐합이 이루어졌다(우선영, 임종현, 2026). 조지아주는 고등교육이사회(Board of Regents)에 주립대학에 대한 강력한 법적 권한을 부여했고, 고등교육이사회를 중심으로 대학 통폐합을 추진하고 있다. 한편, 조지아주의 대학 통폐합은 주립대학 중심으로 이루어졌기 때문에, 사립대학이 대다수인 우리나라 고등교육 환경과 맥락은 다를 수 있다. 그러나 우리나라의 급격한 인구 변화에 대응하고 지역사회의 산업·환경을 고려하면서 지역 고등교육을 재설계하기 위해서는 강력한 권한과 전문성을 가진 중간 조직 설치가 불가피해 보인다. 한편, 사립대학이 다수인 우리나라 환경을 고려하면, 대학의 자율성과 설립유형별 특성을 존중하면서 대학 간 이해관계 조정과 전환기 지원, 통합 이후의 성과관리를 지속적으로 수행할 수 있도록 중간 조직의 역할과 권한을 설계할 필요가 있다.

두 대학이 통폐합 승인을 받았다고 해서 곧바로 하나가 되는 것은 아니다. 서로 다른 역사와 제도, 구성원의 관계를 조정하며 함께 가르치고 배우는 과정에서 비로소 하나가 되어간다. 이 과정에서 갈등을 어떻게 조정하고, 전환기의 부담을 어떻게 나누며, 학생의 배움을 어떻게 보장하는지에 따라 통합 대학의 모습도 달라질 것이다. 🏠

참고문헌

- 우선영, 임종현(2026). 미국 조지아 고등교육 시스템(University System of Georgia; USG)의 대학 통·폐합 특징 분석. 한국교육, 53(2), 315-346.
 임종현, 양희준, 김택형, 우선영(2025). 대학 통폐합 과정 쟁점 분석. 한국교육개발원.





세계의 교육

축소사회 일본의 지역사회와 학교의 대응
: 사가현 타쿠시(佐賀県多久市)
사례를 중심으로

권순형(한국교육개발원 선임연구위원)

학교를 모으는 교육에서 학생에게
다가가는 교육으로
: 캐나다 저밀도 지역 교육정책의 변화와
한국에의 시사점

이근호(한국교육과정평가원 부원장)

축소사회 일본의 지역사회와 학교의 대응 : 사가현 타쿠시(佐賀県多久市) 사례를 중심으로¹⁾

권 순 형(한국교육개발원 선임연구위원)



축소사회와 지방소멸에 대한 교육분야 대응

우리나라보다 앞서 인구감소와 지방소멸을 경험해 온 일본은 축소사회에 대응하기 위해 오랜 기간 다양한 정책을 추진해 왔다.

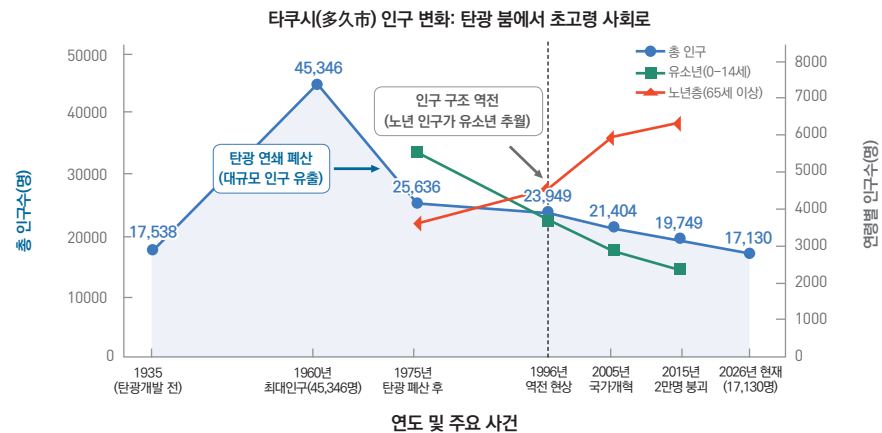
지난 2014년 아베 내각이 본격화한 ‘지방창생(地方創生)’ 정책은 인구의 대도시 집중을 완화하고 지역의 활력을 되찾기 위한 범정부적 ‘지역재생종합정책’이라 할 수 있다. 그러나 이러한 정책적 노력에도

1) 본 사례는 집필자가 연구연가(2026.3.12.~2026.8.31. 규슈대학 인간환경학연구원 교육법제연구실 외국인방문연구원) 중 수강했던 사회교육행정론(社会教育行政論) 과목의 사회교육새우리나라의 평생교육사 현지 연수의(2026.7.29.~2026.8.1.) 일환으로 사가현 타쿠시를 현지 방문했던 바, 현지 연구 과정에서 알게 된 내용을 정리한 것이다. 과목 수강을 허락해 준 규슈대학(九州大学) 인간환경학연구원 오카 사치에(岡 幸江) 교수, 본 사례 집필을 승낙해 준 타쿠시 교육위원회(多久市教育委員会) 이시다 순지(石田 俊二) 교육장, 집필 자료 수정 및 보강에 도움을 준 에다 신지(江打 信児) 교육진흥과 과장에게 감사드린다.

불구하고 일본의 지방 중·소도시는 지난 사반세기 동안 정부주도형 재정 효율화 정책과 인구감소로 인해 극심한 인프라 축소와 통폐합의 고통을 감내해야만 했다. 본고에서는 과거 석탄 산업으로 번영했지만 현재는 인구 1만 7천 명 규모의 전형적인 축소도시가 된 사가현 타쿠시(佐賀県多久市)의 초·중등교육 및 평생교육 분야 사례를 검토하고, 그 시사점을 제시하고자 한다.

사가현 타쿠시의 인구감소와 교육분야 대응

일본 규슈지역 북서부에 위치한 사가현은 아리타야키의 시조로 알려진 조선인 도공 ‘이삼평’과도 인연이 깊어 한국에 비교적 친숙한 지역이다. 사가현 중앙부에 위치한 타쿠시(多久市)는 역사와 문화가 깊게 자리 잡은 지역으로, 인근에는 사가시 및 다케오시 등과 인접해 있으며 사방이 산으로 둘러싸인 분지이다. 1970년대 이전에는 탄광 산업이 번성했으나, 1972년 석탄산업합리화 정책 이후에는 농업과 지역 제조업이 중심이 되는 산업 구조로 재편되었다.



[그림 1] 타쿠시 인구변화

출처 : 타쿠시교육위원회(2026). 「타쿠시의 교육」.

한편, 타쿠시는 1708년에 건립된 일본 3대 공자묘 가운데 하나인 ‘타쿠세이묘(多久聖廟)’로도 유명하며, 유교 문화와 교육을 으뜸으로 생각하는 학문적 전통과 역사적 자부심이 강한 도시다. 이처럼 타쿠시는 유구한 역사와 전통을 가지고 있지만, 다른 지방 소도시와 마찬가지로 극심한 저출생·고령화와 청년층 유출에 따른 지속적인 인구감소 문제는 피하기 어려웠다. 시간이 지나면서 타쿠시의 학교규모 역시 소규모화가 진행되었고 이에 적절한 대응책을 마련할 필요가 있었다.

타쿠시가 직면한 소규모학교 통폐합 문제는 단순히 지역의 학령인구가 감소했기 때문에 나타난 것은 아니었다. 거시적으로는 1990년대 후반부터 추진된 일본의 지방분권개혁과 이에 따른 ‘행·재정 효율화’와 ‘지방분권 구조개혁’과도 관련이 있었다. 특히, 전국적인 국가재정개혁인 ‘삼위일체(三位一体)’ 개혁(国立国会図書館, 2004)에는 일본의 의무교육비 국고부담률을 2분의 1에서 3분의 1로 축소하는 조치가 포함(小川正人·岩永雅也, 2014)되었다. 이 과정에서 타쿠시와 같이 재정 기반이 취약한 농산어촌 지자체는 극심한 재정압박을 받게 되었다. 또한, 인구가 적은 지자체에 교부금을 할증해 주던 ‘단계보정(段階補正)’ 제도까지 개편되면서 교육 재정적 여건도 더욱 어려운 상황에 이르게 된다.

이와 함께 일본에서는 1999년부터 2011년까지 ‘헤세이 대합병(平成の大合併)’이라는 기초자치단체 간 통합이 추진되었고, 이 기간에 많은 소규모학교가 통폐합되었다(山本由美, 2018). 그러나, 타쿠시는 인근 지자체와 합병보다 독자적인 생존을 택했고 일정 부분 재정적 불이익을 감수해야 했다. 이러한 상황에서 타쿠시 교육위원회는 부족한 예산 속에서도 교육의 질을 유지하기 위해 2006년부터 뼈를 깎는 소규모학교 통폐합 논의를 시작할 수밖에 없었다.

소규모학교 통폐합 추진과정과 지역 중심형 교육체제로의 재편

급격한 학령인구 감소와 재정적 위기 속에서 타쿠시의 학교 통폐합은 다년간의 치밀한 논의와 단계적 개편 과정을 거쳐 추진되었다. 타쿠시 교육위원회는 2006년 7월 「타쿠시립 초·중학교 적정규모·적정배치 검토위원회」를 발족하여 소규모학교 재편(학교재배치) 방안을 본격적으로 검토하기 시작하였다. 약 2년간의 논의 끝에 2008년 8월, 기존의 초등학교 7개교와 중학교 3개교 등 총 10개교를 초·중통합학교(초·중일관교)로 전면 재편하는 최종 답신을 확정하였다.

이에 따라 2013년 3월 31일, 139년의 역사를 자랑하던 북부초등학교(北部小学校)²⁾를 비롯한 기존 학교들이 공식적으로 폐교되었다. 이튿날인 2013년 4월 1일부터 3개의 초·중일관교(동원상사동부교, 동원상사중앙교, 동원상사서계교)가 임시 체제로 전환되었고, 이후 교사(校舍) 정비와 제반 절차를 거쳐 2017년 4월, 세 학교 모두 문부과학성의 인가를 받은 9년제 ‘의무교육학교(義務教育学校)’로 정식 전환되었다.

현재, 타쿠시의 공교육 체제는 과거 에도시대 공자를 모신 학문소의 명칭을 계승한 ‘동원상사(東原庠舍)’라는 이름으로 3개의 의무교육학교가 운영되고 있다. 2026년 현재 타쿠시 3개 의무교육학교에는 총 1,178명의 학생(전기과정-초등교육과정에 해당- 765명, 후기과정-중학교과정에 해당- 413명)이 재학 중이며, 지역 고유의 유교 문화와 향토사를 담은 ‘타쿠학(多久学)’을 정규교육과정 내 편성하여 운영해 오고 있다.

<표 1> 사가현 타쿠시 의무교육학교(초중통합운영학교) 운영 현황

구분	동원상사 동부교(東原庠舍東部校)	동원상사 중앙교(東原庠舍中央校)	동원상사 서계교(東原庠舍西溪校)	종합(합계)
교육 목표	배려하는 마음을 지니고, 배우려는 의욕이 넘치는 아동·학생 육성	꿈을 향해 생동감 있게 빛나는 아동·학생 육성 : 지역과 함께 성장하는 중앙교를 만들자	고향에서 배우고, 뜻을 품으며, 함께 성장하는 세이케이 학생 육성	서(惻) ³⁾ , 그리고 향토를 사랑하는 마음이 가득하며, 스스로의 삶을 창조해 나가는 아동·학생 육성
교원수/ 학급수	33명/16학급 [전기 16명, 후기 17명]	83명/46학급 [전기 50명, 후기 33명]	37명/17학급 [전기 19명, 후기 18명]	총 153명/79학급
학생수	245명 [전기158명/후기 87명]	750명 [전기495명/후기 255명]	183명 [전기112명/후기 71명]	총 1,178명 [전기765명/후기 413명]
통학버스	2개 노선 [45명 이용, 이용률 28%]	11개 노선 [249명 이용, 이용률 50%]	4개 노선 [43명 이용, 이용률 38%]	의무교육 3개교 총 17개 노선 운행
주요 특색 활동	호스피스 방문 봉사 및 생명의 수업	ICT 기반 맞춤형 학습 및 논어 검정	전통 민속예능 ‘석채의 무·요고’ 전승	디지털 부독본 『多久の学』 및 논어 활용

출처 : 타쿠시 교육위원회(2026). 「타쿠시의 교육」, 타쿠시교육위원회 자료를 저자가 편집함.

2) 타쿠북부초등학교는 폐교 이후, 아지사이라는 지역아동센터로 활용되고 있다.
3) 서(惻)라 함은 공자의 유교 사상에서 핵심이 되는 개념으로, 타쿠세이묘(공자묘)가 위치한 타쿠시의 교육 철학을 상징하는 용어

학교통폐합으로 남겨진 '폐교'는 지역재생의 거점으로 전환

타쿠시의 소규모학교 통폐합 과정에서 배울 수 있는 것은 학교 통폐합 이후 지역사회와 학교의 역할을 어떻게 재구성했는가이다. 일반적으로 학교통폐합은 지역사회 구심점의 상실을 의미하기 때문에 학부모나 주민들의 극심한 반발을 불러오며, 합의에 이르기 어려운 경우도 적지 않다. 타쿠시에서도 2013년 초·중학교 통폐합 이전까지 타쿠시 교육위원회가 총 6차례에 걸친 지역설명회를 개최했으나, 오랜 역사를 지닌 모교가 사라진다는 상실감으로 동창회와 주민들의 반발이 이어졌다. 그러나, 타쿠시는 폐교를 단순한 방치 공간으로 두지 않고, 지역 주민의 삶과 교육을 위한 공간으로 전환하면서 갈등을 봉합해 나갔다. 특히, 북부초등학교 폐교 부지에 들어선 아동센터 '아지사이(あじさい)'를 비롯하여, 옛 노조초등학교(旧納所小学校) 부지를 활용한 '노조 교류센터(納所交流センター)', 옛 서부초등학교 부지에 조성된 '니시타쿠 다목적 운동광장(西多々多目的運動広場)' 등 폐교 부지를 지역주민의 복지·체육·평생학습 거점으로 다양하게 재활용하고 있다는 점이 대표적인 사례이다.

타쿠시는 2013년 통폐합 과정에서 폐교된 북부초등학교(北部小学校 : 1873~2013) 부지에 지역재생의 핵심 거점으로 2017년 3월 타쿠시아동센터 '아지사이(あじさい)'를 개소하였다. 기존 교사(校舍)를 리모델링한 공간에는 아동관, 육아지원센터 '덴덴무시', 발달장애지원센터 'SORA' 등이 운영되고 있다. 타쿠시는 '지역과 함께 걸어가는 학교 만들기(地域と共に歩む学校づくり)'라는 슬로건 아래 지역 전체를 거대한 지역교육 생태계로 재편하였던 바, 지역아동센터 아지사이는 그 거점 역할을 수행하고 있다.



[그림 2] 학교통폐합 전 타쿠시립북부초등학교(좌)와 현재 지역아동센터(아지さい)

출처 : 타쿠시홈페이지(<https://www.city.taku.lg.jp/site/board-of-education/2675.html>)

한편, 일본에는 공민관이라는 기관이 지역마다 배치되어 있다. 공민관은 단순한 마을회관이나 강의를 수강하는 평생학습센터와는 성격이 다르다. 지역주민의 학습공간인 동시에 지역 주민이 주체가 되어 지역 문화를 만들어가는 거점이라 할 수 있다(碓井正久, 1994).⁴⁾ 타쿠시는 지역 공민관을 '시민이 주역이 되는 배움의 장(市民が主役・学びの場)'이라는 슬로건 아래 운영하고 있다.

4) 이와 같은 정의는 패전(1945년) 후 일본 문부성에서 사회교육법 제정과 공민관 구상을 주도했던 테라나카 사쿠오(寺中作雄)의 1946년 「공민관의 건설」에 뿌리를 두고 있다. 테라나카는 사회교육이 국민 상호 간의 자주적인 '자기교육'을 기본으로 삼아야 하며, 국가나 행정의 역할은 학습 환경의 조성 and 조건 정비에 한정되어야 한다고 보았다. 그 조건 정비의 핵심이자 지역 주민들이 주체가 되어 지역 문화를 스스로 만들어가는 거점으로서 공민관을 정의하고 설치를 구상했던 바, 이는 주민의 자주적 학습 공동체를 강조한 일본 사회교육학의 대부 미야하라 세이치(宮原誠一)의 사회교육계획론과도 일치한다.

영유아와 초등학생을 위한 체험교실부터 노년층 대상 디지털 교육 및 지역 문화재 보존 활동에 이르기까지 전 세대를 아우르는 사회교육(평생교육) 정책을 기획하여 운영⁵⁾해 오고 있다.

이와 함께 타쿠시에서는 폐교 부지에 지역의 평생학습과 레크리에이션 기능을 적극적으로 결합하고 있다. 예컨대, 히가시타쿠마치에 위치한 ‘노조 교류센터’는 옛 노조초등학교 폐교 부지를 정비한 시설로, 시민들의 다양한 활동과 여가를 위한 레크리에이션 거점으로 이용되고 있다. 또한, 옛 서부초등학교 폐교 부지는 전면 잔디 구장을 갖춘 ‘니시타쿠 다목적 운동광장’으로 재탄생하여 지역의 체육 시설 및 평생학습 장소로 활발히 활용 중이다. 해당 운동광장 인근의 니시타쿠 공민관 내부에는 139년의 역사를 지닌 옛 서부초등학교의 기록과 전통을 후세에 전하기 위한 전시 공간이 마련되어 있어, 지역의 역사적 기억(폐교된 학교에 대한 기억)을 계승하는 역할도 함께 수행하고 있다.



[그림 3] 니시타쿠 공민관 및 공민관 내부 폐교 전시실

※ 주) 필자가 직접 촬영한 사진으로 우측 사진은 139년 동안 운영되었던 서부초등학교(1873~2013)에 대한 기록이 있으며, ‘고마워(ありがとう)’라고 적혀 있음

비록 학령기 아동을 위한 ‘정규교육기관(초등학교)’의 기능은 종료되었지만, 그 자리에 타쿠시의 모든 주민을 위한 ‘공민관(평생교육기관)’이 들어서게 되었고, 정규교육과정에서 마을 전생애 주기에 걸친 학습으로 계승되고 있는 것을 확인할 수 있었다.

이와 같은 사례는 우리나라 교육계에도 시사하는 바가 크다. 우리나라 「교육기본법」 제9조 제2항은 “학교는 공공성을 지니며, 학생의 교육 외에 학술 및 문화적 전통의 유지, 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다”라고 학교의 역할을 주문하고 있다. 즉, 학령인구 감소로 인해 문을 닫는 학교가 증가할 수 있는 축소사회 국면에서, 폐교를 물리적 ‘소멸’로 받아들이기보다, 지역의 지속가능성을 뒷받침하는 새로운 공간으로 바꾸고 지역주민들이 ‘무엇’을 ‘어떻게’ 해야 할 것인지 논의하고 실천하는 장으로 전환되는 것을 생각해 볼 수 있다.

5) 필자가 방문했던 타쿠시교육위원회는 교육총무과, 학교교육, 생애학습과, 문화체육과 4개과로 구성되어 있었고, 이 가운데 학교교육과는 초·중·고등학교 학교교육이 중심이 되며, 생애학습과는 지역의 평생교육, 도서관 및 공공학습시설, 청소년육성 등의 업무를 담당하고 있었다. 교육예산은 시 전체 예산(약 146억엔) 가운데 약 8%(12.1억엔)였고, 교육예산 가운데 생애학습(평생교육) 부문이 39.1%, 초·중·고등학교이 34.7%로 평생교육 분야 예산이 초·중·고등학교 예산보다 더 많았다.

축소사회에 직면한 한국 지방교육의 시사점

사가현 타쿠시의 사례를 축소사회에 직면한 한국의 모든 지역에 그대로 적용할 수 있는 것은 아니다. 다만 지금까지 살펴본 타쿠시의 소규모학교 통폐합과 교육체제 재편 사례는 단순한 행·재정적 감축 사업이 아니라 지역의 지속가능성을 확보하기 위한 지역 인프라와 교육생태계 재구조화라는 측면을 동시에 보여주고 있다는 점에서 의미가 있다. 이하, 본 사례를 통한 시사점은 다음과 같다.

첫째, 관주도형 편의적 통폐합을 넘어 지역 주민, 학부모들과 합의를 통한 유연한 학교체제 개편(의무교육학교)과 지역특화(타쿠학) 교육과정이 운영되고 있었다. 우리나라에서도 「초·중등교육법」 제30조 '병설학교'에 관한 규정이 있다. 그러나 제도적·구조적 한계로 인해 '통합'운영학교의 실질적인 특성을 충분히 구현하지 못하고 형식적인 통합에 머물러 왔다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 반면, 타쿠시는 2016년 「학교교육법」 개정 이전부터 9년제 초·중일관교육체제(2016년 이후에는 의무교육학교)로 전환했으며, 지역의 역사·문화적 자산을 반영한 '타쿠학(多久学)'과 논어 교육을 관내 모든 의무교육학교에 정규교육과정에 편성했다. 다른 지역과 차별화된 지역특화 교육과정을 운영해 온 사례라 할 수 있다. 또한, 타쿠시는 학교 소규모화에 대응하면서도 지역 고유의 정체성을 살리면서 인구 유입 및 정주 여건을 개선하는 선순환 구조를 만들어내기 위해 영유아부터 초·중등교육은 물론 평생교육까지 이어지는 교육체제로 대응해 오고 있었다.

둘째, 폐교 부지를 활용하여 지역재생 거점을 구축하고 운영한다는 점이다. 2025년 기준 우리나라에서 발생한 폐교는 4,008개교로 이 가운데 매각과 임대 2,640개교(65%)이며, 폐교를 활용하는 곳은 992개교(24.7%)로 나타났다. 이는 전체 폐교의 75%가 활용되고 있는 일본과 대조적이라 할 수 있다(권순형, 2025). 폐교 정책은 매각이나 대부 등 단순 재산 관리적 측면에 치우칠 경우 지역 주민과의 갈등이 발생할 수 있고, 이로 인해 담당 공무원들은 매각이나 임대 소극적으로 나서는 경우가 많다. 타쿠시는 폐교를 지역아동센터, 육아지원센터, 발달지원센터 및 공민관 등 지역사회 시설로 전환하여 모든 세대가 함께 이용하는 복합 공간으로 활용해 오고 있다. 즉, 폐교를 지역사회의 상실이 아닌 '배움과 돌봄 공간의 확장'으로 발전시킨 사례라 할 수 있다. 우리나라에서도 폐교를 공유자산으로 인식하고, 지자체와 교육청이 협력하는 한편 지역 주민들이 시설의 운영과 활용에 주도적으로 참여할 수 있도록 접근할 필요가 있다. 일본의 폐교 활용 사례를 살펴보면 평생교육시설 외에도 대학분교, 창업센터 등으로 활용되는 경우가 있지만, 타쿠시는 일본의 커뮤니티스쿨 제도와 공민관을 연계하여 지역주민 전체를 교육의 주체이자 학습자로 연결시켰다는 점에 그 의미가 있다.

요컨대, 축소사회 시대의 지역교육정책이 지속적인 실행력을 확보하기 위해서는 '지역의 실정에 적합한 교육체제가 무엇인지'를 지역사회가 스스로 고민하고 답을 찾으려는 노력이 필요하다. 외부의 힘(혹은 유인가)에 의한 정책은 사업이 단기적인 성과에 그칠 가능성이 높다. 일본의 저명한 사회교육학자인 우스이 마사히사(碓井正久, 1994)는 '가장 중요한 것은 주민들 속에 하나의 자발성의 불씨를 지피고, 그 활동이 온 마을로 번져나가는 자연성(내발적인 흐름)을 소중히 키워내는 것'이라고 언급했다. 우리 지역에서 우리는 무엇을 어떻게 할 것인지 주민 스스로 고민하고 해답을 만들어 갈 때, 지역소멸에 대응하고 지속가능성을 담보할 수 있을 것이다. 🏠

참고문헌

- 권순형(2025). 일본 폐교활용 사례를 통한 국내 폐교활용 정책의 시사점. ON-MOA(Vol.3). 한국지방교육행정연구재단.
<https://www.klea.re.kr/board/notice/55>
- 国立国会図書館.(2004).地方財政の三位一体改革の概要と現状(ISSUE BRIEF No. 449). 国立国会図書館調査及び立法考査局.
- 小川正人・岩永雅也.(2014). 日本の教育改革. 放送大学教育振興会.
- 山本由美.(2018). 学校統廃合で広域化が進む学区とマンモス校—学校再編の実態と課題—. 月刊『住民と自治』(2018年9月号), 自治体問題研究所. <https://www.jichiken.jp/article/0092>
- 碓井正久.(1994). 社会教育の教育学—碓井正久教育論集Ⅰ. 国土社.

학교를 모으는 교육에서 학생에게 다가가는 교육으로:

캐나다 저밀도 지역 교육정책의 변화와 한국에의 시사점

이 근 호(한국교육과정평가원 부원장)



들어가며

캐나다는 세계에서 두 번째로 넓은 국토를 지녔지만, 인구는 상대적으로 희박하게 분포된 국가이다. 캐나다 통계청(Statistics Canada, 2022)에 따르면 2021년 기준 캐나다의 인구 밀도는 1km²당 약 4.2명으로, 이는 같은 해 같은 단위면적당 약 515명을 기록했던 한국과 큰 차이를 보인다. 특히 제2차 세계대전 이후 산업화와

도시화가 진행되면서 농촌과 북부 지역의 인구가 일부 대도시와 남부 지역으로 빠르게 유출되었고, “적은 학생들에게 어떻게 교육을 제공할 것인가”라는 문제가 중요한 과제로 떠올랐다.

이러한 맥락에서 캐나다 저밀도 지역의 교육정책은 오늘날 한국에 흥미로운 참고 사례가 된다. 캐나다의 농촌과 북부 지역은 오랫동안 낮은 인구 밀도와 그에 따른 교육 서비스 제공의 어려움을 겪어왔으며,

그 과정에서 단순한 규모 조정만으로는 해결할 수 없는 여러 문제에 직면했다. 이러한 경험을 거치며 캐나다의 교육은 저밀도를 극복해야 할 위기뿐만 아니라, 향후 교육 서비스를 제공할 때 고려해야 할 상시적인 조건으로 받아들이는 방향으로 발전해 왔다.

또한 캐나다는 전국적으로 통일된 하나의 교육 패러다임을 따르지 않고, 주(Province) 단위로 교육의 권한을 나누기 때문에 각 주의 고유한 지리적, 지형적 특성을 반영한 다채로운 정책을 펼쳐왔다. 따라서 이 글에서는 캐나다가 겪은 정책적 어려움과 그에 따른 발전을 분석하고, 이 사례가 오늘날 한국에 시사하는 점을 살펴보고자 한다.

학생을 한곳에 모으다: 학교 통폐합의 시대

가장 먼저 살펴볼 정책은 학교 통폐합(school consolidation)이다. 제2차 세계대전 이후 도시화로 인해 농촌과 북부 지역의 인구가 빠르게 도시로 이동하면서 기존의 학교들은 운영이 어려워졌다. 당시에는 한 명의 교사가 여러 학년을 가르치는 단일 교실 학교(one-room schoolhouse)의 형태가 가장 흔했고, 학생 수의 감소는 곧 기존 소규모 학교들의 존폐 위기로 이어졌다.

이를 해결하기 위해 고안된 정책이 바로 학교 통폐합이다. 규모가 작고 넓게 퍼져있는 기존 학교들을 폐쇄하고 학생들을 하나의 통합 학교로 모아 운영의 효율성을 높이려는 정책이었다. 실제로 통폐합이 활발히 이루어졌던 앨버타주에서는 단일 교실 학교의 수가 1935-1936년 약 2,980개에서 1957-1958년 약 384개로 대폭 감소하였다(Dominion Bureau of Statistics, 1960, p.46).

학교 통폐합의 장점은 여러 지역에 흩어져 있던 학생들을 한 군데에 모아 운영의 효율을 높이는 데서 그치지 않았다. 학생 수가 일정 규모 이상 확보됨에 따라 학년별 전담 교사를 배치할 수 있게 되었고, 과목별 전문 교사와 과학실, 체육관 등의 특수 교실을 마련하여 교육의 질을 높일 수 있었다. 즉, 단일 교실 학교 체제에서는 제공하기 어려웠던 전문적이고 양질의 교육 서비스를 제공한다는 장점이 있었다.

하지만 이러한 장점 이면에는 구조적, 행정적 한계도 분명히 존재했다. 각 지역에 흩어져 있던 학생들을 한곳에 모으면서 학생들의 통학 거리가 길어졌다. 당시 빠르게 발전하던 도로망과 교통수단을 바탕으로 스쿨버스를 도입해 학생들의 등하교를 도왔지만, 장거리 통학에 따른 피로도와 안전 문제를 충분히 해소하기에는 역부족이었다. 또한, 지역의 사회적, 문화적 커뮤니티 역할을 하던 소규모 학교가 폐쇄되면서 지역공동체의 유대감이 약화하고 결국 지역 정체성 소멸, 더 나아가서는 더 큰 인구 유출을 발생시키는 악순환을 낳았다.

그렇다고 학교 통폐합을 실패한 정책이라고 단정할 수는 없다. 교육의 질적 도약과 농촌 학생의 교육 기회를 확대했다는 측면에서는 분명한 이점이 있었기 때문이다. 문제는 학교를 통폐합하는 것만으로는 인구 유출과 저밀도라는 지역의 지리적 조건 자체를 해결할 수는 없었다는 것이다. 결국 캐나다의 교육정책은 단순히 학생들을 한곳으로 모아 학령인구 감소에 대응하는 것이 아닌, 이를 상시적인 조건으로 받아들이고 지속 가능한 교육을 제공할 필요성을 느꼈다. 즉, 더 이상 문제는 “학생 수를 어떻게 확보해야 하는가”가 아니라, “적은 수의 학생에게 어떻게 양질의 교육을 제공할 것인가”로 변화한 것이다.

학생에게로 향하는 교육

오늘날 캐나다의 농촌·북부 지역에서는 각 지역의 인구와 지리적 조건 등을 고려하여 교육을 제공하고 있다. 이하에서는 그중 교육 서비스의 전달 방식, 교수법, 학교의 기능, 그리고 재정적 지원이라는 네 가지 측면을 중심으로 저밀도 지역에서 교육이 어떻게 진행되고 있는지 살펴보고자 한다.

가. 학생에게 교육을 가져오다: Connected North

이러한 문제의식과 정보통신기술의 발전은 “학생을 학교로 모으는 방식”에서 “교육 자원을 학생에게로 연결하는 방식”이라는 새로운 선택지를 열어주었다. 대표적인 사례가 온타리오를 비롯한 여덟 개의 주와 준주(territory)에서 시행되고 있는 커넥티드 노스(Connected North)이다. 이름에서 유추해 볼 수 있듯 이 프로그램은 지리적으로 고립된 북부 지역의 원주민 공동체를 대상으로 운영되고 있으며, 실시간 양방향 화상수업을 통해 학생과 교사를 외부 교육 자원과 연결한다. 유치원부터 12학년까지의 학생들은 이동의 제약 없이 과학자, 예술가, 작가 등 각 분야의 전문가와 수업하고, 박물관·미술관 등과 연계한 온라인 현장학습에도 참여할 수 있다.

커넥티드 노스에서 주목해야 할 점은 이 프로그램이 단순히 교과 과목을 온라인으로 옮긴 것에 그치지 않고, 각 지역의 문화와 정체성을 살리는 데에도 초점을 맞추고 있다는 것이다. 캐나다에는 630개 이상의 퍼스트 네이션(First Nations) 공동체가 존재할 만큼 풍부한 문화적 다양성을 보유하고 있다(Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2025). Connected North는 이렇게 다양한 원주민 문화를 보존하기 위해 각 학교의 고유한 문화와 지역적 맥락을 고려하여 그에 적합한 콘텐츠를 제공하는 것을 운영 원칙으로 두고 있다(TakingITGlobal, n.d.).

이 점은 앞서 소개했던 학교 통폐합과 흥미로운 대비를 이룬다. 통폐합이 여러 지역의 학생들을 교육 자원이 집중되어 있는 중앙화(centralized)된 학교로 이동시켰다면, 커넥티드 노스는 교육 서비스를 각 지역의 학생에게 이동시켜 맞춤형 교육을 제공하는 것이다. 즉, 이 정책은 통폐합에서 나타날 수 있는 거리와 지역성의 문제에 대응하는 또 다른 선택지를 보여준다.

그러나 이 정책에도 분명한 한계점은 존재한다. 안정적인 원격 수업을 위해서는 통신 인프라와 디지털 장비가 뒷받침되어야 한다. 하지만 지리적으로 고립된 농촌 및 북부 지역의 특성상, 디지털 장비를 설치하고 안정적인 통신망을 구축하는 데 많은 시간과 자본이 소모되며, 통신 장애나 장비 고장 등의 문제가 발생하면 수업에 지장이 생긴다. 또한 학생 개개인에게 일상적인 학습을 지도하는 역할은 여전히 현장 교사에게 남아 있어 온라인 교육으로는 대면 수업을 완벽하게 대체할 수 없다는 단점이 있다.

나. 교육 방식의 변화: 다학년 교실과 지역 기반 교육

이처럼 외부 자원을 연결하는 것과 더불어, 적은 학생에게 양질의 교육을 제공하기 위해서는 학교 내부의 교수법과 학습 방식에도 변화가 필요했다. 대표적인 사례가 캐나다 전역에서 실시되고 있는 다학년 교실(multilevel classroom)과 지역 기반 교육(place-based education)이다.

먼저 다학년 교실은 여러 학년의 학생들이 하나의 교실에서 함께 배우는 방식이다. 이는 학생 수가 적은 농촌과 북부 지역에서는 학년별로 학급을 구성하고 전담 교사를 배치하기 어려운 경우가 많으므로 효과적인 학교 운영을 위해서 고안된 해결책이다. 실제로 매니토바주 교육부는 다학년 교실이 교육적 목적뿐만 아니라 인구학적 요인으로도 실행될 수 있다고 명시한다. 특히 학생 수가 적은 지역의 학교에서는 유치원부터 8학년까지 여러 학년의 학생들을 하나의 학급으로 구성하기도 하며, 한 명의 교사가 두 개 이상의 학년을 담당하기도 한다.

다학년 교실에서 학습하는 학생들은 자신과 다른 연령의 학생들을 관찰하고 서로 배우며, 또래 학습과 멘토링, 리더십을 경험할 수 있다. 하지만 한 명의 교사가 여러 학년을 동시에 가르쳐야 하므로 수업 계획에 더 많은 시간이 필요하며, 이를 위해 교사의 전문성 개발과 지원이 요구된다. 따라서 충분한 행정적, 재정적 지원이 뒷받침되지 않으면 오래 지속하기 힘들다는 한계가 있다(Manitoba Education and Youth, 2003).

다학년 교실이 학교의 규모에 맞추어 그 구조를 바꾸는 방식이었다면, 지역 기반 교육은 각 지역의 특색에 맞추어 학습의 공간과 내용을 재구성하는 방식이다. 이 교육법은 학생들이 생활하는 지역공동체와 자연환경, 그리고 문화를 교육과정에서 녹여내어 지역별 맞춤형 교육을 제공한다. 예를 들어 교실에서 지역의 생태 환경을 배우는 데 그치지 않고, 학생들이 직접

지역 사회로 나가 자연환경과 지역의 특성을 살펴보거나, 지역 주민과 원주민 공동체가 가진 지식과 경험을 수업에 활용하는 것이다. 특히 넓은 국토와 문화적 다양성을 가진 캐나다는 획일적인 교육을 적용하기보다, 학생들이 살아가는 장소와 교육을 연결하는 지역 기반 교육이 활용되고 있다(Government of British Columbia, 2011).

다. 학교 기능의 변화: 커뮤니티 허브

교육 방식의 변화와 함께 학생 수가 감소하는 지역에서는 학교라는 공간의 역할 자체를 확장하려는 시도도 이루어지고 있다. 대표적인 사례가 온타리오주에서 활발하게 진행 중인 커뮤니티 허브(Community Hub)이다. 커뮤니티 허브는 학교나 주민 센터 같은 공공시설에서 교육뿐 아니라 보건, 보육, 문화 활동, 사회서비스 등 다양한 서비스를 연계하여 제공하는 공간이다. 온타리오주는 2015년 ‘온타리오주의 커뮤니티 허브: 전략적 프레임워크 및 행동 계획(Community Hubs in Ontario: A Strategic Framework and Action Plan)’을 발표하고 기존의 학교와 공공시설을 커뮤니티 허브로 활용하는 정책을 추진했다. 또한 2016년에는 약 9천만 캐나다 달러를 투입하여 학교 내 아동 가족 지원 공간을 확대하고, 사용되지 않는 학교 공간을 주민들이 이용할 수 있도록 개조하는 사업을 추가로 추진했다. 이처럼 커뮤니티 허브는 학생 수 감소로 일부 학교 공간이 충분히 사용되지 않을 때 단순히 방치하거나 폐쇄하는 대신, 실용적으로 활용할 수 있는 또 다른 가능성을 열어준다(Government of Ontario, 2016).

커뮤니티 허브의 의미는 단순히 남는 공간을 활용하는 데 그치지 않는다. 특히 학령인구가 적은 저밀도 지역에서 학교는 그 지역의 몇 안 되는 공공시설 중 하나이다. 따라서 학생 수 감소에 대한 대응으로 학교를 폐쇄한다면 앞서 학교 통폐합의 예시에서 보았듯 지역 주민들이 모이고, 서비스를 이용할 수 있는 공간의 상실로 이어질 수 있다. 반대로 학교에 다양한 복지서비스를 결합하면 학생과 학부모뿐만 아니라 지역 주민들이 지속적으로 학교를 이용하게 되고, 학교 역시 지역 사회와 더욱 긴밀한 관계를 형성할 수 있다. 즉, 지역 기반 교육이 지역 사회를 교육 자원으로 활용하는 접근이었다면, 커뮤니티 허브는 반대로 학교를 지역 사회의 자원으로 확장하는 접근이라고 볼 수 있다.

라. 재정 구조의 변화: 거리가 만드는 비용의 인정

앞에서 살펴본 다양한 교육정책을 지속하려면 충분한 재정적 지원이 뒷받침되어야 한다. 특히 캐나다의 농촌·북부 지역은 학생 수가 적을 뿐만 아니라 지역 간 거리도 멀기 때문에, 도시지역과 동일한 방식으로 학교를 운영하더라도 학생 한 명당 더 큰 비용이 발생한다. 학교 유지에 필요한 기본적인 교원 확보 및 시설 유지 비용에 더불어 학생 수송 등 특수한 지리적 조건에서 발생하는 추가 비용이 발생하기 때문이다. 따라서 캐나다의 일부 주에서는 각 지역의 규모와 거리, 인구 밀도 등을 고려해 별도의 재정지원을 제공하고 있다.

대표적으로 온타리오주는 ‘농촌·북부 지역 교육 교부금(Rural and Northern Education Allocation)’을 운영해 농촌·북부 지역의 학교들이 처한 비용 부담을 고려하여 재정적으로 학교 운영을 지원한다. 지원 규모는 학교의 위치와 주변 지역의 인구 밀도 등 지역적 조건을 반영하여 결정된다(Ontario Ministry of Education, 2025). 즉, 학생 수가 적다는 이유만으로 모든 학교를 통합하기보다, 어떤 지역에서는 교육 서비스를 제공하는 데 더 큰 비용이 들 수 있다는 사실을 인정하는 방식이라고 볼 수 있다.

그러나 추가적인 재정지원이 모든 소규모 학교를 유지해야 한다는 것을 의미하지는 않는다. 학생 수가 지나치게 감소해서 재정적 지원을 받아도 운영의 효율이 매우 떨어진다고 판단될 때는 학교 통폐합이 여전히 하나의 선택지가 될 수 있다.

저밀도에 대응하는 하나의 해결 방법은 없다

캐나다의 농촌·북부 지역에서 발전해 온 교육정책은 하나의 모델로 설명하기 어렵다. 학교 통폐합을 통해 학생을 교육 자원이 풍부한 곳으로 이동시키는 한편, 커넥티드 노스와 같이 교육 자원을 학생이 있는 곳으로 연결하기도 한다. 또한 다학년 교실과 지역 기반 교육을 통해 지역 여건에 맞게 교육과 학습 방법을 바꾸기도 하고, 커뮤니티 허브와 재정지원을 통해 학교의 기능을 확장시키고 운영을 뒷받침하기도 한다. 이처럼 캐나다의 저밀도 지역은 교육 문제에 하나의 해답을 적용하기보다, 교육을 지역적 특성에 적응시키기 위한 다양한 정책을 유연하게 선택하고 조합해 왔다.

이러한 접근에는 교육의 형평성(equity)을 바라보는 캐나다의 시각이 반영되어 있다. 형평성은 단순히 모든 학생에게 동일한 교육환경과 서비스를 제공하는 것만을 의미하지 않는다. 지역마다 거리와 인구 밀도, 문화적 특성이 다르다면 교육이 학생에게 도달하는 방식도 달라질 수 있다. 중요한 것은 모든 학생에게 똑같은 교육을 제공하는가가 아니라, 학생이 어디에 거주하든 양질의 교육에 접근할 수 있도록 하는가이다.

물론 캐나다의 경험을 한국에 그대로 적용할 수는 없다. 캐나다 농촌의 저밀도는 광대한 국토와 분산된 정주 구조라는 지리적 특성에서 비롯된 바가 큰 반면에, 오늘날 한국의 저밀도화에는 저출생에 따른 인구 감소라는 인구학적 변화가 큰 영향을 미친다. 또한 캐나다의 교육은 전적으로 각 주와 준주에 그 책임이 있기 때문에 한국과는 교육행정의 구조에서도 차이를 보인다.

그럼에도 캐나다가 오랜 시간 동안 겪은 고민과 시행착오는 오늘날 한국에 하나의 시사점을 제공한다. 캐나다 내에서 진행되고 있는 개별적인 정책 가운데 상당수는 이미 한국에서도 유사한 형태로 시행되고 있는 만큼, 캐나다의 사례에서 주목해야 할 점은 새로운 정책이 아니라 학생 수가 적다는 동일한 문제에도 각 지역의 규모, 문화와 환경에 따라 서로 다른 교육 서비스 제공 방식을 선택할 수 있다는 점이다. 앞으로 한국이 풀어야 할 과제 역시 각 지역의 조건을 고려해 학생에게 필요한 교육이 학생에게 지속적으로 도달하도록 할지를 고민하는 데 있을 것이다. 🏠



참고문헌

- Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada. (2025). First Nations. Government of Canada.
<https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1100100013791/1535470872302>
- Dominion Bureau of Statistics. (1960). The organization and administration of public schools in Canada/published by authority of the honourable Gordon Churchill. Government of Canada. <https://publications.gc.ca/site/eng/9.812919/publication.html>
- Government of British Columbia. (2011, June 2). Innovation growing in rural schools. <https://news.gov.bc.ca/releases/2011EDUC0056-000648>
- Government of Canada. (2025). Learn about education in Canada. <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/settle-canada/education.html>
- Government of Ontario. (2016, May 6). Ontario helping more schools become community hubs.
<https://news.ontario.ca/edu/en/2016/05/ontario-helping-more-schools-become-community-hubs.html>
- Haynes, M. (2022). The impacts of school closure on rural communities in Canada: A review. *The Rural Educator*, 43(2), 60–74.
<https://doi.org/10.55533/2643-9662.1321>
- Manitoba Education and Youth. (2003). Independent Together: Supporting the Multilevel Learning Community.
<https://www.edu.gov.mb.ca/k12/docs/support/multilevel/index.html>
- Ontario Ministry of Education. (2025). Education funding for school boards, 2025–2026.
<https://www.ontario.ca/page/education-funding-school-boards-2025-2026>
- Statistics Canada. (2022). Census profile, 2021 census of population: Canada, provinces and territories [Catalogue No. 98-401-X2021001].
<https://www150.statcan.gc.ca/n1/en/catalogue/98-401-X2021001>
- TakingITGlobal. (n.d.). Connected North. <https://connectednorth.org/en/>
- TakingITGlobal. (n.d.). Connected North Program Model. <https://www.connectednorth.org/en/learn-more/>







교육현장 Report

학교와 지역사회가 함께 만들어가는
순천마을교육공동체

임경환(순천풀뿌리교육자치협력센터 대표)

국립창원대학교, 축소사회 속에서
대학을 다시 설계하다

우선영(국립창원대학교 교수)

학교와 지역사회가 함께 만들어가는 순천마을교육공동체

임 경 환(순천풀뿌리교육자치협력센터 대표)



순천(順天) 하면 무엇이 떠오르는가. 순창고추장이 워낙 유명해 순천을 순창으로 알아듣는 사람이 많았던 시절에 비하면, 순천은 정원박람회의 성공을 계기로 널리 알려진 도시가 되었다. 순천은 생태도시라는 이미지가 강하지만 전통적인 '교육도시'이기도 하다. 순천고와 순천여고 출신 인사들의 이름이 행정, 사법, 입법계에 자주 등장한다.

순천은 또 다른 의미에서도 '교육도시'이다. 기적의 도서관 1호가 문을 연 도시이며, 비교적 이른 시기인 2003년에 평생학습도시로 지정됐다. 시민사회의 기반이 탄탄해서 마을공동체, 사회적경제, 도시재생 분야에서도 두각을 나타내 왔다. 이러한 바탕 위에서 2018년 교육부의 '풀뿌리 교육자치 협력체계 구축 지원사업'에 선정되면서 마을교육공동체 활동이 본격화됐다. 민간에 상당한 권한을 부여한

중간지원조직이 만들어졌고, 행정의 전폭적인 지원과 신뢰 속에서 새로운 시도를 이어갈 수 있었다.

순천은 마을교육공동체가 제대로 자리 잡으려면 시민의 성장이 필수적이라고 보았다. 마을이 아이를 교육할 힘을 되찾으려면 먼저 마을 주민이 교육의 주체로 자라야 한다고 생각한 것이다. 이러한 방향에 따라 거버넌스의 형태를 잡고 다양한 마을교육공동체 활동을 기획했다. 그중 대표적인 몇 가지를 소개하고자 한다.

교육민회(民會), 교육공론장 '정담회'

순천에는 한 달에 한 번 열리는 교육공론장이 있다. '정담회'라고 불리는 이 공론장은 지금까지 92차례 열렸으며, 순천 민·관·학 거버넌스를 떠받치는 핵심 장치다.

일반적으로 거버넌스를 구성할 때는 '위원회'를 만든다. 민간을 대표하는 몇 명을 위원으로 위촉하고 이들이 의사결정을 내리는 방식이다. 그러나 순천시 조례에는 마을교육공동체 위원회가 없다. 대신 '정담회'라는 이름의 교육민회가 있다.

교육민회에는 지역교육에 관심 있는 사람이라면 누구나 참여할 수 있다. 공무원, 교사, 시의원, 활동가 등이 동글게 둘러앉아 자신의 이야기를 나눈다. 요구사항만 전달하는 자리가 아니라 함께 고민하는 자리다. 공무원들은 업무를 추진하면서 부딪히는 고민을 시민들에게 내어놓고, 시민들은 평소 접하기 어려웠던 정보를 습득한다. 이 과정을 거치며 시민들은 조금씩 협력의 주체로 성장한다.

한 가지 사례가 있다. 제9차 정담회에서 평생교육과 팀장이 교육경비보조금을 어떻게 하면 더욱 의미 있게 사용할 수 있을지 고민이라며 안건을 제출했다. 시민들은 '교육경비보조금'이라는 단어를 그날 처음 들었지만, 평소 교육에 관해 품고 있던 생각들을 자유롭게 풀어놓았다. 논의 끝에 "순천시 교육경비보조금은 지역에서 살아갈 아이들의 삶에 도움이 되는 방향으로 사용해보자"는 잠정적인 결론에 도달했다.

이후 순천 교육경비보조금의 운용 방향은 크게 달라졌다. 이러한 기초에 맞는 새로운 사업들이 제안됐고, 약 2년 동안 토론회와 연구구역 보고회, 포럼 등 다양한 논의의 장이 마련되었다. 그 과정을 거쳐 순천 교육경비보조금 조례가 개정되었으며, 순천시 교육 예산은 교육기관에 교부하는 교육경비보조금뿐 아니라 마을교육공동체와 학교밖청소년을 위한 사업에도 교육발전보조금 항목으로 지원할 수 있게 되었다.

민의(民意)를 정책적으로 풀어내는 단위, 실무협의회

교육민회에서 도출된 의제는 실무협의회에서 다시 논의한다. 시민이 제안한 내용을 지방자치단체와 교육지원청, 중간지원조직이 사업이나 정책으로 어떻게 구체화할 것인지 논의하는 자리다.

초기에는 지방자치단체와 교육지원청, 마을교육공동체 중간지원조직만 참여했다. 이후 순천시의 다른 중간지원조직들도 이 자리에 합류했다. 시민들의 제안을 실제 사업으로 구체화 하려면 행정과 민간을 연결하는 중간지원조직들이 전체 논의의 흐름을 알아야 한다고 판단했기 때문이다. 마을공동체지원센터, 농촌활성화지원센터, 사회적경제지원센터 등이 함께 논의하고 그 결과를 각 조직의 사업에 반영하기 시작했다.

마을교육활동가와 학교 교사들이 함께 만든 순천마을교육과정

순천에는 네 개의 순천마을교육과정이 있다. 순천 시내를 관통하는 동천을 주제로 한 ‘동천마을교육과정’, 순천의 대표적 자연경관을 다루는 ‘순천만습지 마을교육과정’, 호남 철도교통의 요충지였던 순천을 배우는 ‘철도마을교육과정’, 우리 지역의 아픈 역사인 여수·순천 10·19사건을 다루는 ‘여수마을교육과정’이다. 순천 시내 모든 학교에서 이 교육과정을 운영하는 것은 아니지만, 학교가 선택하면 학생들이 배울 수 있다.

순천마을교육과정은 학교 교사와 마을활동가들, 그리고 관련 단체들이 함께 만들었다. 행정과 중간지원조직은 교육과정이 원활하게 운영되도록 지원하는 역할을 했다. 학교가 교육지원청이나 중간지원조직, 또는 이 교육과정 개발을 주도한 우리마을교육연구소에 연락하면, 교육과정 개발에 참여한 마을활동가들이 학교 수업에 함께한다. 교육과정마다 차이는 있지만, 대체로 교사와 마을활동가가 공동으로 협력수업을 진행한다.

순천 아이들은 이 마을교육과정을 통해서 ‘순천’을 배운다. 그동안 학교 교육에서 주로 다루어지지 못했던 ‘지역’을 배우는 것이다. 이제 아이들은 동천을 걸으며 부모에게 학교에서 배운 내용을 들려준다. 동천에 어떤 새가 살고 어떤 풀꽃이 자라는지 재잘거린다. 지역의 아픈 역사를 몸소 겪은 유가족들을 위로하고, 이러한 일이 되풀이되지 않도록 학급 안에서 우리가 어떻게 살아야 하는지도 공부한다. 아이들은 자신이 사는 지역의 가치를 재발견하고, 순천에 살아가는 일을 자랑스럽게 여기며 성장한다. 주변의 사람과 사물을 소중히 여기고, 그 모든 것들이 배움의 대상이 될 수 있다는 사실도 깨닫는다.



[그림 1, 2] 동천마을교육과정

주민자치회와 행정, 학교가 함께하는 마을교육자치회

아이들이 동네를 지나다녀도 어른들이 섣뜻 말을 붙이기는 쉽지 않다. 마을 주민들은 우리 마을에 어떤 아이들이 사는지 잘 알지 못한다. 아이들 일은 학교가 맡아서 할 일이고, 학교에 보내 놓으면 알아서 잘 가르쳐 줄 것이라고 여긴다. 그러는 동안 마을은 교육할 수 있는 힘을 점점 잃어 왔다.

그러나 이제는 학교 혼자 모든 일을 해결하기 어려워졌다. 지역사회의 도움이 필요해진 것이다. 특히 인구소멸 지역인 먼 단위 학교에서는 이러한 필요가 더욱 크다. 이에 주민자치회와 학교, 행정, 마을학교가 함께 논의하는 ‘마을교육자치회’를 만들었다. 이 자리에는 “읍면에서 살아가고 있는 우리 아이들이 지역에서 행복하게 지내려면 어떤 지원이 필요할까”를 논의한다.

여러 주체가 함께하자 혼자서는 해결할 수 없던 일들을 풀어갈 수 있게 됐다. 이전에는 마을 축제를 앞두고 학교에 학생들의 참여를 요청하는 방식이었다면, 이제는 마을 축제와 학교 교육과정을 어떻게 연결할 것인지 미리 논의한다. 별량면에서는 별량중학교 학생들이 미술 시간에 재활용품으로 만든 허수아비를 허수아비 축제에 전시하기도 했다.

이러한 흐름 속에서 별량면 청소년정책마당이 탄생했다.

청소년이 마을 의제를 제안하는 별량청소년정책마당

마을교육자치회 회의 중에 현영수 전 별량주민자치회 위원장이 다음과 같이 제안했다.

“왜 마을 계획을 어른들만 세울까요? 우리 아이들도 함께 참여해 마을 계획을 세우면 좋겠습니다.”

회의에 참석한 많은 사람이 이 말에 공감했다. 당시 자리에 함께한 세 학교의 교장들은 각 학교로 돌아가 교사들과 논의했고, 그 결과 지역의 아이들이 마을 계획을 세우는 별량청소년정책마당이 만들어졌다.

각 학교에서는 5~6월에 정규 수업 시간에 해당 학년 전체 학생이 마을의 문제를 발견하고 해결 방안을 만드는 수업을 진행한다. 주민자치위원들은 마을 퍼실리테이터(Facilitator, 진행촉진자)로 참가한다. 이렇게 마련된 정책은 6월 말 마을 주민들에게 공개하는 행사에서 발표된다. 주민들은 학생들의 정책 설명을 듣고 질문한다. 학생들이 제안한 정책은 주민자치회 회의 안건으로 상정되고, 이 자리에서 선택된 정책은 주민총회를 거쳐 최종 결정된다. 선정된 정책에는 사업 예산이 편성되고 실제로 실행된다.

예를 들면 이렇다. 별량중학교 학생들은 마을을 돌아다니며 주민들을 만나보니 훌륭한 사람이 많다는 사실을 발견했다. 이에 별량면 사람들을 인터뷰해 ‘별량기네스북’을 만들자는 정책을 제안했다. 이 제안은 주민총회 투표를 거쳐서 최종 선정이 되었고, 500만 원의 예산이 편성됐다. 이후 별량중학교 학생들은 국어 시간에 마을 주민들을 직접 만나 인터뷰하고 그 결과를 책자로 발행했다. 학생들이 정책을 제안하는 데 그치지 않고 직접 실행한 것이다. 이 모든 과정은 학교 예산이 아니라 주민자치회 예산으로 진행됐다.

별량의 학생들은 최대 5년 동안 정책마당을 경험할 수 있다. 이들이 훗날 지역에 남아 주민자치위원이 된다면 당시의 경험이 큰 자산이 되지 않을까. 주민자치회 모습도 많이 달라질 것이다. 이것이야말로 민주시민교육이 아닐까. 현영수 전 위원장의 제안 이후 행사는 6년 동안 이어지고 있으며, 이제는 세 학교 공동교육과정으로 자리 잡았다.



[그림 3,4] 별량청소년정책마당

※ 관련 영상: 「제5회 별량 청소년 정책마당」 https://youtu.be/eZM_FaKkJzs?si=7aw0QzJ4uj5EqDR3



지역 사람들의 삶을 듣고 진로를 탐색하는 '순천인 만나요'

지역에는 자신의 삶을 의미 있게 꾸려 가는 사람들이 많다. 그러나 아동·청소년들이 이들을 만날 기회는 많지 않다. 주변 사람들이 다양한 직업을 가지고 살아가고 있지만, 아이들은 그들의 삶을 궁금해하거나 물어볼 기회를 얻기 어렵다. 멀리 있는 사람들의 삶을 동경하며 살아간다. 오히려 대중매체에 등장하는 사람과 직업에 더 큰 관심을 보인다. 주변 사람들의 삶이 자신의 진로와 연결될 수도 있다고 생각하기도 쉽지 않다.

지역에서 자신의 삶을 의미 있게 꾸려 가는 사람들의 이야기를 지역 아동·청소년들이 들을 수 있다면 어떨까. 그리고 그 만남 자체가 하나의 진로교육이 된다면 어떨까. 이러한 생각에서 '순천인 만나요'가 탄생했다.

먼저 지역에서 잘 살고 있는 30여 명을 분야별로 찾아 그 명단을 학교에 보낸다. 학교가 명단에서 만나고 싶은 사람을 선택해 중간지원조직에 섭외를 요청하면, 중간지원조직이 이들과 함께 학교를 방문한다. 학생들은 자신이 만나고 싶은 사람을 선택해 수업에 참여한다. 수업은 총 2차시로 운영한다. 이 가운데 1차시에는 현재의 진로를 선택하기까지의 삶의 이야기를 들려달라고 요청한다. 단순한 체험학습 프로그램에 그치지 않기를 바라기 때문이다. 초등학교 4학년부터 고등학교 3학년까지 신청할 수 있는데, 오히려 초등학생들의 집중도가 높은 편이다. 아이들이 '이 지역에서도 충분히 의미 있는 삶을 꾸릴 수 있구나'라고 생각할 수 있기를 바라며 이 프로그램을 운영하고 있다.

※ 관련 영상: 「2025 순천인 만나요」 <https://youtu.be/ZcLS0snJqBU?si=Rfd1Hb-5U7Relafy>



학교밖청소년과 학교에서 어려움을 겪는 학생들을 돌보는 순천마을교육공동체

학교밖청소년들은 대부분의 시간을 지역에서 보낸다. 그러나 주민들은 이들이 어디서 어떻게 살아가는지 잘 알지 못한다. 지방자치단체가 학교밖청소년지원센터를 만들어 지원하고 있지만, 센터를 이용하지 않는 청소년의 상황까지 파악하기는 어렵다. 하지만 지역사회가 촘촘하게 연결되어 있다면 필요한 지원의 사각지대에 놓인 청소년을 더 일찍 발견하고 적절한 지원과 연결할 수 있을 것이다. 학교에서 나온 청소년들을 지역사회가 함께 품어야 하는 이유다.

순천마을교육공동체에서는 이들이 지역사회에 안정적으로 정착할 수 있는 방법을 고민하고 있다. 지역의 사업장 운영자들과 연계해 본격적으로 사회에 진출하기 전에 '일 경험'을 쌓을 수 있도록 인턴십 프로그램을 운영한다. 지방자치단체는 참여 기간에 필요한 급여를 지원해 청소년들이 충분히 경험할 수 있는 시간을 마련하고 있다.

마을교육공동체가 더욱 세심하게 돌봐야 할 아동·청소년이 또 있다. 학교생활에 어려움을 겪는 학생들이다. 이들은 문제가 있는 학생이 아니라 현재의 환경에 적응하는 데 어려움을 겪는 학생들이다. 공간과 시간, 만나는 사람들을 잠시 바꾸어주는 것만으로도 이들에게는 큰 도움이 될 수 있다. 학생이 잠시 학교 밖의 새로운 공간에서 새로운 사람을 만날 수 있도록 지원한다. 화초에 관심이 있다면 농원과 연결하고, 운동을 하고 싶다면 체육시설 운영자와 만나게 한다. 새로운 공간과 시간, 사람을 경험한 학생들은 다시 학교생활을 이어갈 힘을 얻기도 한다. 중간지원조직은 청소년을 안전하게 지원할 수 있는 지역의 어른과 체험처를 선별해 연결하는 역할을 한다.

지역 아동·청소년들을 환대하는 '맡겨놓은 가게'

우리 아이들이 경험하는 마을이 조금 더 따뜻하기를 바란다. 무엇을 잘해 상을 받는 것이 아니라, 지역의 청소년이라는 이유만으로 조건 없이 환대받을 수 있는 마을을 만들고 싶었다.

그러던 중 춘천에서 '맡겨놓은 카페'를 운영한다는 소식을 들었다. 이 사업은 이탈리아 나폴리에서 시작된 '소스페소(Sospeso)' 운동에서 영감을 얻었다. 소스페소는 다른 사람을 위해 커피 한 잔 값을 미리 내는 나눔 문화다. 춘천에서도 이러한 활동을 해 보고 싶었다. 춘천에서는 음료뿐 아니라 현금과 책 등 청소년들에게 필요한 것들로 나눔의 범위를 조금 넓혔다.

카페뿐만 아니라 식당, 서점, 미용실, 나아가 정육점까지 '맡겨놓은 가게'가 춘천 곳곳으로 확산되기를 바란다. 어느 가게에 가더라도 청소년이 환대받는 문화를 만들어간다면, 아이들은 춘천 마을을 좀 더 따뜻한 곳으로 기억할 것이다.

춘천마을교육공동체의 지향

춘천은 조금씩 바뀌어 가고 있다. 학교 교사들이 마을교육활동가에게 도움을 요청하는 일이 잦아졌다. 춘천 아이들은 마을의 선생님들을 만나는 일을 자연스럽게 받아들인다. 주변의 모든 것들이 배움의 대상이 될 수 있다는 감각이 생겨나고 있다. 주변의 사물을 소중히 여기고, 곁에 있는 사람에게서 배울 수 있다고 생각하는 학생들이 많아졌다. 이들에게 춘천은 사랑스러운 곳이자 계속 남고 싶은 곳이 되어가고 있다.

그러나 지난 8년 동안 가장 많이 자란 것은 아이들이 아닐지도 모른다. 교육경비보조금이라는 말을 처음 들어본 시민들이 조례를 바꾸었다. 아이들의 일은 학교가 알아서 할 일이라고 생각하던 주민들이 주민자치회 예산의 일부를 아이들의 결정에 맡겼다. 마을 계획은 어른이 세우는 것이라 여기던 자리에서 "아이들도 함께 세우자"는 제안이 나왔다.

시민이 성장하는 만큼 마을도 아이를 키울 힘을 조금씩 되찾는 것이 아닐까. 그런 의미에서 춘천은 '교육도시'다. 

국립창원대학교, 축소사회 속에서 대학을 다시 설계하다

우 선 영(국립창원대학교 교수)



세 개의 대학에서 하나의 대학으로

국립창원대학교의 통합은 학령인구 감소와 지역소멸이 심화되는 축소사회에 대응하고, 지역산업과 대학의 인재양성 기능을 연계하는 방향으로 추진되었다. 국립창원대학교-경남도립거창대학-경남도립남해대학은 창원국가산업단지를 기반으로 방산, 원전, 스마트제조 분야와 연계한 대학 혁신모델을 제안해 2024년

글로벌대학에 선정되었다. 세 대학은 2024년 12월 교육부에 통합을 신청하였고, 교육부는 국립대학 통·폐합심사위원회 심의를 거쳐 2025년 5월 통합을 승인하였다. 이후 2026년 3월 1일 경남도립거창대학과 경남도립남해대학은 각각 국립창원대학교 거창캠퍼스와 남해캠퍼스로 통합되었다. 이로써 국립창원대학교는 기존 창원캠퍼스와 사천우주항공캠퍼스를 포함한 4개 캠퍼스 체제로 출범하였다. 통합대학의 행정조직은 1총장, 4부총장, 9처, 1국으로, 학사조직은

9개 단과대학, 10개 학부, 46개 학과, 11개 전공, 8개 대학원으로 재편되었다. 일반학과와 전문학과를 한 대학에서 함께 운영하는 다중학사제가 도입되었다. 조직과 규정을 정비하고 교육체계를 연결하며 캠퍼스별 기능을 조정하는 통합의 작업은 현재도 계속되고 있다. 이런 점에서 국립창원대학교의 통합은 하나의 대학 체제를 형성해 가는 진행형 과정으로 볼 수 있다.

- 2024. 4. 8. 대학통합 합의서 체결
- 2024. 8. 28. 글로벌대학 선정
- 2024. 12. 대학 통·폐합 신청서 제출
- 2025. 3~5. 교육부 통·폐합 심사 및 이행계획 보완
- 2025. 5. 28. 교육부 통합 승인 통보
- 2026. 2. 24. 「국립학교 설치령」 개정안 국무회의 의결
- 2026. 3. 1. 통합 국립창원대학교 출범
- 2026. 3. 13. 통합대학 출범식 및 이행협약 체결



출처 : 교육부 및 국립창원대학교 대학통합 관련 보도자료를 바탕으로 재구성함.

출처 : 국립창원대학교(2026. 3.), 「국립창원대학교 통합대학 출범식」 포스터.

[그림 1] 국립창원대학교 통합대학 출범식 포스터

하나의 대학으로 운영하기

서로 다른 설립 배경과 학사체계를 가진 세 대학을 통합하는 과정에서 첫 번째 과제는 하나의 대학으로 운영하기 위한 행정적 기반을 마련하는 일이었다. 특히 국립대학과 두 개의 도립전문대학을 통합하기 위해서는 학칙과 규정, 학사 운영 절차, 행정업무 체계를 새롭게 조정해야 했다. 이에 통합을 앞둔 2025년 말부터 2026년 2월까지 학칙을 비롯하여 교육·학사 관련 규정 및 지침, 입학 관련 지침, 캠퍼스통합관리원 운영 규정 등을 통합대학 체계에 맞게 제·개정하는 작업을 차례로 진행하였다. 통합 초기의 행정적 혼선을 관리하기 위한 별도의 장치로 「통합대학 규정 공백 대응에 관한 기본 규정」을 마련하였다. 이 규정은 2026년 3월 통합 이후 학칙과 규정 체계를 정비하는 과정에서 일시적인 규정의 미비나 적용상의 공백이 발생할 가능성에 대비해, 통합대학의 규정 체계가 안정될 때까지 적용할 보충적·한시적 운영 기준을 마련한 것이다. 또한 2026년 1월 조직개편을 통해 총장 직속 기구인 캠퍼스통합관리원을 설치하고, 캠퍼스별 시설과 공간, 자원 활용을 조정하고 지원하도록 하였다.



[그림 2] 캠퍼스통합관리원 남해캠퍼스 간담회

출처 : 국립창원대학교(2026. 8. 14.), 「국립창원대, 4개 캠퍼스 통합 순항…캠퍼스통합관리원 안정적 정착」.



[그림 3] 캠퍼스통합관리원 거창캠퍼스 간담회

출처 : 국립창원대학교(2026. 8. 19.), 「국립창원대, 거창캠퍼스 구성원과 ‘통합 이후 발전방향’ 머리 맞대」.

하나의 대학으로 교육하기

국립창원대학교에서는 통합 이후 기존 세 대학의 교육체계를 하나로 바꾸기보다 공통의 핵심역량을 설정하고 교양교육을 중심으로 교육과정의 공통 기반을 마련하는 방식으로 접근하고 있다.

① 세 대학의 핵심역량을 하나의 체계로

통합 이전 세 대학이 각각 독자적으로 운영해 온 핵심역량을 하나의 체계로 조정하기 위해, 세 대학의 핵심역량을 비교·분석하는 작업이 진행 중이다. 2026년 5월 개최된 「통합대학 핵심역량 중간보고회」에서는 기존 세 대학에서 운영해 온 14개 핵심역량을 비교하고, 이를 통합대학의 5대 핵심역량으로 재구성하는 방안이 제시되었다. 이 과정에서는 통합 핵심역량의 정의뿐 아니라 일반학과와 전문학과를 함께 운영하는 다층학사제에서 핵심역량을 어떻게 적용할 것인지도 함께 검토하였다.

핵심역량의 통합은 기존 세 대학이 각각 설정해 온 교육목표와 학생의 성장 방향을 하나의 대학 수준에서 다시 정립하는 과정이다. 핵심역량은 대학 교육의 근간이 되는 만큼 그 정의와 측정 방법, 개발 방안이 일관성 있게 설계되어야 한다. 특히 일반학과와 전문학과가 같은 대학 안에 존재한다는 점을 고려하면, 공통의 역량체계를 유지하면서도 학위 수준과 교육목적에 따라 이를 어떻게 적용할 것인지가 함께 검토되어야 할 것이다.

② 교양교육을 중심으로 한 교육과정 통합

국립창원대학교는 창원, 거창, 남해 3개 캠퍼스에서 각각 운영해 온 교양교육과정을 하나의 체계 안에서 연결하기 위해 「통합대학 교양교육 체계 구축을 위한 교양교육과정 통합 추진 협의체」를 구성하였다. 모든 캠퍼스의 교양교육을 동일하게 만드는 것이 아니라 공통영역과 캠퍼스별 영역을 구분하는 방식으로 교육과정의 통합을 구체화하고 있다. 2026년 6월 열린 협의체 워크숍에서는 창원캠퍼스의 '기초교양' 영역을 거창과 남해캠퍼스에서도 필수 영역으로 편성해 교양교육 체계 공통화의 기반을 마련하였다. 그 밖의 교양 영역은 각 캠퍼스의 여건과 특성에 따라 운영하는 방향으로 논의하였다. 캠퍼스 간 공동 교과목 또한 확대하고 있다. 창원캠퍼스 교과목이었던 「대학생활의설계」는 2026학년도 1학기부터 캠퍼스 간 공동 운영을 시작하였으며, 2학기에는 「도전과창조」 수업을 거창 및 남해캠퍼스 학생도 수강할 수 있도록 블렌디드(동영상/실시간/대면) 수업 형태의 분반을 개설하였다. 이와 함께 학생이 주제와 수준에 따라 교과목을 단계적으로 이수할 수 있는 모듈형 교양교육과정 개발을 추진하고 있다.



[그림 4] 2026학년도 통합대학 핵심역량 중간보고회

출처: 국립창원대학교(2026. 5. 28.), 「국립창원대, '통합대학 핵심역량 보고회' 큰 관심 속 열려」.



[그림 5] 교양교육과정 통합 추진 협의체 1차 워크숍

출처: 국립창원대학교(2026. 6. 16.), 「국립창원대, 통합대학 시대 걸맞은 교양교육과정 혁신!」.

대학의 기능을 재배치하기: 다층학사제와 캠퍼스 특성화

국립창원대학교는 기존 도립대학의 교육 기능을 통합하기 위해 여러 수준의 학위과정과 캠퍼스를 하나의 대학 체제 안에서 운영하도록 설계하였다.

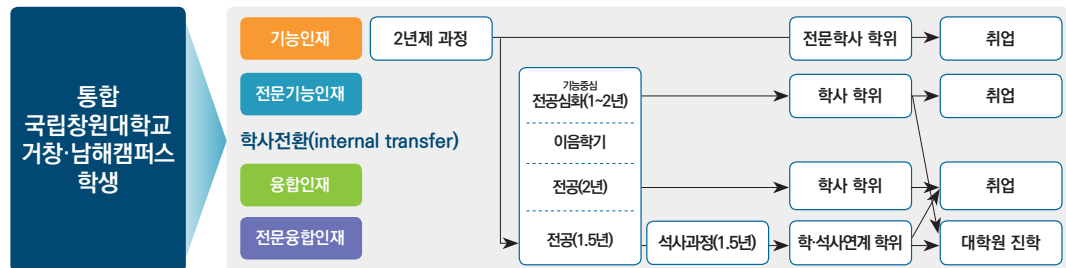
① 전문학사와 일반학사를 함께 운영하는 다층학사제

통합 전 경남도립거창대학교와 경남도립남해대학은 전문학사 중심의 교육기관이었고, 국립창원대학교는 일반학사와 대학원 과정을 운영하는 종합대학이었다. 통합 이후에는 전문학사부터 학사, 석·박사 과정에 이르는 서로 다른 수준의 고등교육을 하나의 대학 체제 안에서 운영할 수 있게 되었다. 이것이 통합 국립창원대학교가 도입한 다층학사제이다.

다층학사제는 거창·남해캠퍼스 학생의 전공 수요와 창원캠퍼스 학과의 수용 가능 인원을 연계해 전문학사과정 학생이 학사과정으로 진입할 수 있는 학사전환 경로를 의미한다. 원활한 학사 전환을 지원하기 위한 ‘이음학기(Bridge Semester)’는 전문학사과정 학생이 2학년 2학기 또는 동계 계절학기에 창원캠퍼스 생활관에 거주하며 집중 수업을 이수함으로써 학사과정 진입에 앞서 학업 및 환경적 격차를 줄이도록 하는 제도이다. 2026학년도에는 제도 설계와 교육과정 개발을 거쳐 2027학년도 이후 본격적인 운영을 계획하고 있다. 다만 서로 다른 교육목적과 학위 수준을 가진 전문학사와 학사·대학원 과정을 하나의 대학 안에서 운영하는 만큼, 학위과정별 교육의 특성을 유지하면서 이를 하나의 학사체계 안에서 연결하는 과제가 남아 있다. 안정적인 운영을 위해서는 학생의 학업 준비를 지원하는 것과 함께, 학생을 수용하는 학과의 교육 여건과 학사 지원 체계도 함께 고려되어야 할 것이다.

통합 국립창원대학교 학사전환체계에 따른 인재 파이프라인(talent pipeline)

거창·남해캠퍼스(2년제)



[그림 6] 국립창원대학교 다층학사제 개념도

출처 : 국립창원대학교(2025), 「2025년 국립대학육성사업 2차 수정 사업계획서」.

② 캠퍼스별 기능을 유지·강화하는 특성화

통합 이후 국립창원대학교는 창원, 거창, 남해, 사천의 4개 캠퍼스 체제를 운영하되, 캠퍼스는 각각 산업 기반과 기존 교육 역량에 따라 서로 다른 분야로 특성화하고 있다. 지역의 인구와 학령인구가 감소하는 상황에서 모든 캠퍼스가 동일한 기능을 유지하기 어렵지만 기존 캠퍼스가 담당해 온 지역의 교육 및 인력양성 기능은 함께 고려할 필요가 있다. 이에 국립창원대학교는 현재 각 캠퍼스를 유지하면서 지역산업 및 기존 교육 기반과 연계하여 담당 기능을 구분하는 방식을 취하고 있다.

▲ 캠퍼스별 특성화

- 창원캠퍼스: 방산·원전·스마트제조를 중심으로 국가산업과 연계한 첨단산업 인재 양성에 집중
- 거창캠퍼스: 미래방산과 공공간호·항노화 휴먼케어 분야 실무 인재 양성
- 남해캠퍼스: 항공·해양 방산, 관광융합 분야 실무 인재 양성
- 사천캠퍼스: 우주항공산업을 중심으로 지역 전략산업과의 연계 강화

축소사회에서 대학 체제의 재편을 논의할 때 중요한 질문은 대학이나 캠퍼스의 수를 얼마나 줄일 것인가에만 있지 않다. 기존 대학이 보유한 인적 및 물적 자원과 교육 기능 가운데 무엇을 공동으로 운영하고, 무엇을 지역에 남길 것인지, 각 캠퍼스가 어떤 역할을 담당하도록 할 것인지도 역시 중요한 문제이다. 국립창원대학교의 통합 과정에서는 각 대학이 담당해 온 기능을 하나의 대학 체제 안에서 재배치하는 작업이 함께 이루어지고 있다. 이러한 캠퍼스별 기능 재배치가 지속가능한 체제로 자리 잡기 위해서는 각 캠퍼스의 교육 기능과 학생 수요, 지역산업의 변화가 계속해서 고려되어야 할 것이다.



물리적 통합에서 화학적 통합으로

지금까지 살펴본 행정·교육·학사 체계의 통합이 실제로 뿌리내리려면, 결국 구성원들이 하나의 대학이라는 소속감을 형성하는 과정이 뒤따라야 한다. 국립창원대학교는 2026년 8월 21일 대학 통합 이후 처음으로 창원, 거창, 남해 3개 캠퍼스가 함께하는 학위수여식을 개최했다. 이 자리에는 전문학사 26명(거창캠퍼스 4명, 남해캠퍼스 22명), 학사 325명, 석사 210명, 박사 34명이 함께해 서로 다른 학위과정을 밟아온 세 캠퍼스 졸업생이 한 무대에서 학위를 받는 첫 사례가 되었다. 특히 거창·남해캠퍼스 전문학사 졸업생 대표에게도 학위를 직접 수여하여, 서로 다른 학위과정의 졸업생들이 한 자리에서 함께 학위를 받았다.

국립창원대학교의 통합은 통합대학 출범한 지 반년 가량 지난 초기 단계에 있다. 따라서 지금은 통합의 성과를 평가하기보다는 대학이 어떤 체제를 만들어가고 있으며, 그 체제가 실제 운영 과정에서 어떻게 정착하는지를 살펴볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 행정체계의 통합으로 시작하여 핵심역량과 교양교육의 통합, 다층학사제 도입과 캠퍼스별 기능의 조정으로 통합의 범위가 점차 확대되고 있다는 점은 주목할 만하다.

축소사회에서 대학 통합은 제한된 고등교육 자원을 어떻게 공유하고, 지역에 필요한 교육 기능을 어떻게 유지하며, 서로 다른 대학과 캠퍼스의 기능을 어떤 방식으로 다시 연결할 것인지가 함께 논의되어야 한다. 특히 통합으로 대학의 규모와 운영 범위가 확대되는 경우, 각 캠퍼스의 기능과 특성을 유지하면서 대학 전체의 재정과 인적·물적 자원을 어떻게 효율적으로 배분할 것인지가 중요한 과제가 된다. 또한 통합 이전 규모와 기능이 서로 달랐던 대학들이 하나의 체제로 운영되는 만큼, 캠퍼스 간 역할과 자원 배분의 균형을 고려한 지속가능한 운영 구조를 마련할 필요가 있다. 2026년 출범한 통합 국립창원대학교는 이러한 과제를 구체적인 운영체제 안에서 풀어가고 있는 초기 사례라고 할 수 있다. 🏠



[그림 7] 국립창원대학교 제44회 학위수여식

출처: 국립창원대학교(2026. 8. 21.), 「국립창원대학교, 통합대학 출범 후 첫 통합 학위수여식 개최!」.





교육통계 Focus

축소사회의 역설: 과밀학급의
지역 쏠림 현상

황정훈(한국교육개발원 부연구위원)

축소사회의 역설: 과밀학급의 지역 쏠림 현상

황 정 훈(한국교육개발원 부연구위원)



우리나라는 학령인구뿐만 아니라 총인구의 감소를 장기간 피할 수 없는 축소사회에 진입하였다. 2026년 교육기본통계에 따르면 유·초·중·고 학생 수는 536만 2,281명으로 전년 대비 18만 9,007명(3.4%) 감소했다. 특히 초등학생은 221만 9,370명으로 한 해에만 5.4% 줄었다(교육부, 2026). 2026학년도 초등학교 1학년 입학생은 29만 8천여 명으로 처음으로 30만 명 선이 무너졌다. 이러한

총량 지표는 교육체제 전반의 감축과 재구조화를 요청하는 근거로 널리 인용된다. 그러나 총량과 평균 중심의 논의는 그 이면의 실태를 제대로 드러내지 못한다. 과밀학급 문제가 그 대표적 사례다.

우리나라에서 과밀학급은 1970~80년대 교육 수요의 폭발적 팽창이 남긴 유산이다. 급격한 양적 팽창은 모든 학교급에서 과밀학급을

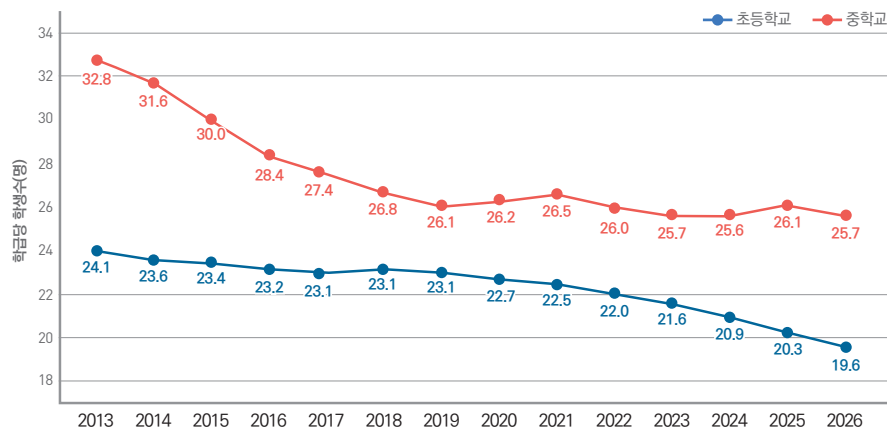
났고, 이는 교육적 혁신을 제약하는 요인으로 지적됐다. 이에 따라 1980년대 후반부터 본격적인 해소 노력이 시작되었다. 1999년 수립된 교육발전 5개년 계획은 2003년까지 학급당 학생 수를 초·중학교 35명, 고등학교 40명으로 줄이는 것을 목표로 소요 예산을 확보하여 학교 신설과 학급 증설을 추진하였다(김달호, 2013).

2021년 교육부는 「교육회복 종합방안」을 통해 학급당 학생 수 분포의 상위 약 20%에 해당하는 28명 이상을 과밀학급으로 규정하였다(교육부, 2021). 같은 해 개정된 「교육기본법」 제4조 제3항에 따라 국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정할 의무가 생겼다.

사실 학급 규모의 관리 기준은 반세기 가까이 교육감 재량에 맡겨져 왔으며, 교육부의 기준은 분포의 상위 20%라는 상대 기준의 형태로 사후적으로 등장하였다. 본고에서는 교육부의 과밀학급 기준(28명)을 준거로 엄문영 외(2022)에서 규정한 학급과밀도 판정기준 4단계(26명 미만은 '적정', 26명 이상 28명 미만 '과밀위험', 28명 이상 30명 미만 '과밀', 30명 이상 '초과밀')를 적용하여 전국의 학급 과밀도를 면밀히 살펴보았다.¹⁾ 본 분석 결과는 교육부가 시·도교육청과의 협력을 통해 전국의 과밀학급 문제를 효율적으로 해소하는 데 주요 참고자료가 될 수 있다.

학급당 학생 수의 추이

통상 축소사회의 기준점으로 보는 2013년²⁾부터 현재까지의 학급당 학생 수 추이를 살펴보자. 초등학교는 2013년 24.1명에서 2026년 19.6명으로 일관되게 하락하였고, 특히 최근 3년간은 매년 0.7명 안팎으로 줄어 감소 폭이 이전보다 커졌다. 학령인구 감소의 흐름이 학급 규모에 그대로 반영된 결과다. 반면 중학교는 2013년 32.8명에서 2019년 26.1명까지 가파르게 하락한 뒤 7년째 26명 내외에서 정체 중이며, 2021년(26.5명)과 2025년(26.1명)에는 오히려 반등하기까지 하였다. 물론 출생아 수 감소가 학교급별로 시차를 두고 나타난다는 점을 고려하면 중학교 평균도 향후 수년간 낮아질 가능성이 크다. 그러나 적어도 지난 7년의 추이는 학생 수 감소가 학급 규모의 완화로 균일하게 이어지지 않았음을 보여준다.



[그림 1] 초·중학교 학급당 학생 수 추이(2013년 ~ 2026년)

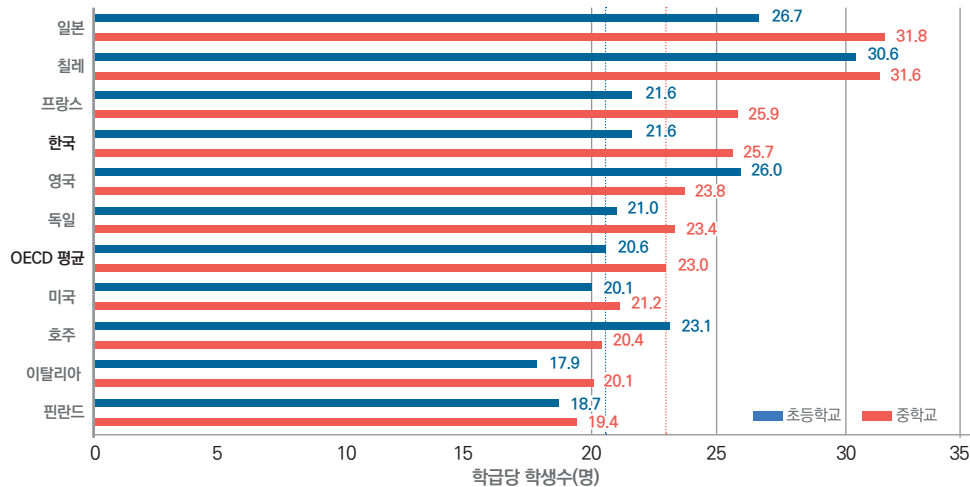
주1: OECD 통계와 마찬가지로 특수학급을 제외한 일반학급 기준임

주2: 2013~2023년은 OECD 교육지표 데이터베이스의 한국 수치이며, 2024~2026년은 KESS 학교별 데이터셋으로 산출

1) 고등학교의 경우 일반고, 특목고, 특성화고, 자율고 등으로 학교 유형이 다양화되어 학급 규모의 의미가 유형에 따라 상이할 뿐 아니라, 초·중학교와 달리 관리 주체가 교육지원청이 아닌 시·도교육청 본청이다. 따라서 교육지원청 수준의 하위 지역 단위별 과밀학급의 분포를 살펴는 본고에서는 초·중학교만 다루었다.

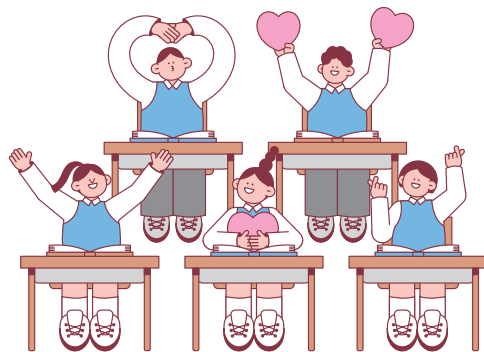
2) 2013년은 국토연구원의 실증 분석 기준으로 전국 지자체의 1/4 이상이 축소 단계에 진입하고 합계출산율이 1.18명으로 재하락한 시점으로, 국가 인구·도시 정책이 '축소사회 적응'으로 전환되는 패러다임의 분기점이다(박세훈 외, 2013; 통계청, 2013).

OECD가 발표한 가장 최근 통계인 2023년 기준으로 비교하였을 때, 우리나라의 학급당 학생 수는 초등학교 21.6명, 중학교 25.7명으로 OECD 평균(초등 20.6명, 중학교 23.0명)보다 많다(교육부·한국교육개발원, OECD, 2025). 특히 초등학교보다 중학교에서의 OECD 평균과의 차이가 더 크게 나타난다. 주요국 가운데 중학교의 학급 규모가 한국의 25.7명보다 큰 국가는 일본(31.8명)과 칠레(31.6명), 프랑스(25.9명) 정도이며, 학급 규모가 작은 핀란드(19.4명), 이탈리아(20.1명), 미국(21.2명)과의 격차는 4명 이상이다. 요컨대 학령인구의 급감에도 불구하고 한국 초·중학교의 학급 규모는 국제 기준으로 아직 과밀에 가깝다.



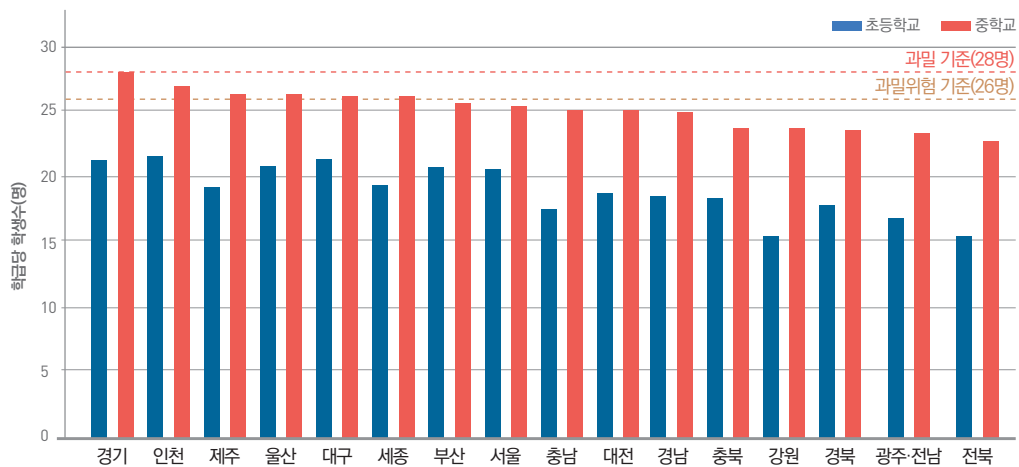
[그림 2] OECD 주요국의 학급당 학생 수

주: OECD 교육지표 2025



시·도교육청 수준의 편차: 축소 속의 과밀

전국 평균의 이면을 보기 위해 한국교육개발원 교육통계서비스(KESS) 학교별 데이터셋을 바탕으로 시·도교육청 수준의 학급 규모를 산출하였다.³⁾ 초등학교는 최고치를 보이는 인천(21.5명)조차 적정 기준(26명 미만)에 크게 못 미쳐 시·도 수준에서의 과밀은 사실상 해소되었다. 반면 중학교는 경기(27.9명)를 필두로 인천(27.0명), 제주(26.3명), 울산(26.2명), 대구(26.2명), 세종(26.1명)까지 6개 시·도가 과밀위험 구간에 진입해 있으며, 최저인 전북(22.7명)과의 격차는 5.2명에 이른다.



[그림 3] 시·도교육청별 학급당 학생 수 평균(2026)

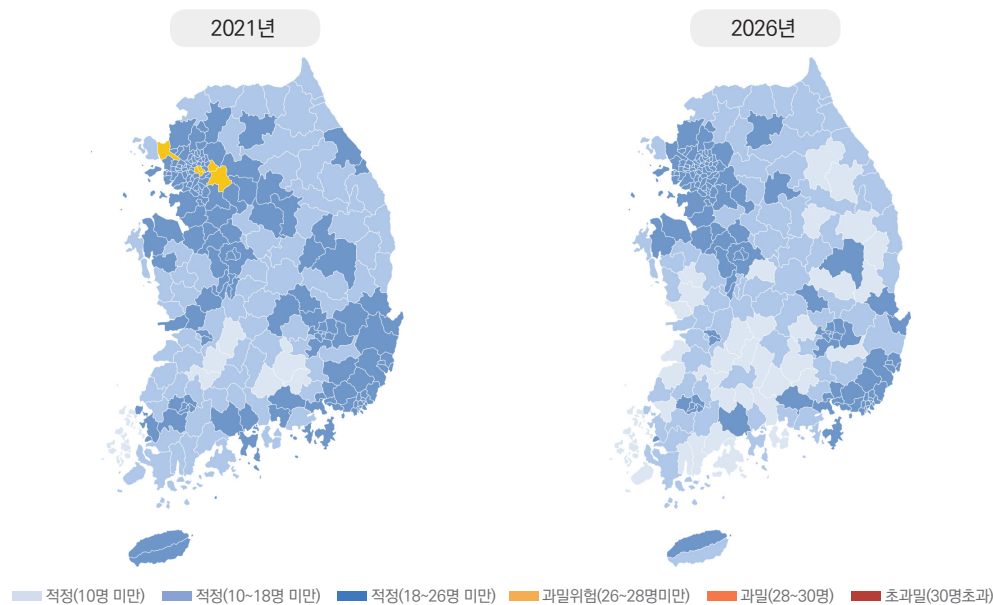
주: 한국교육개발원 교육통계서비스(KESS) 내 학교별 데이터를 기반으로 산출

축소사회가 지역별 학급 규모에 미친 영향을 살펴보기 위해 지난 5년간의 변화를 전국 교육지원청별 분포 지도로 그려보았다. 초등학교의 경우 2021년 과밀위험 구간에 있던 광주·하남, 김포, 강남·서초가 2026년에는 적정 구간으로 내려와 지원청 수준의 과밀이 해소되었다. 지도 전반의 색이 열리는 가운데 10명 미만의 지역이 7곳에서 36곳으로 늘었다. 이는 학급 규모 감소가 농산어촌을 중심으로 전면화되고 있음을 보여준다.

반면, 중학교에서는 2021년 57개에 달했던 과밀위험 이상 지원청(초과밀 8, 과밀 20, 과밀위험 29)이 2026년 40개(초과밀 2, 과밀 10, 과밀위험 28)로 줄었다. 다만 이와 같은 감소 양상은 지역별로 균일하지 않다. 과밀·초과밀의 핵심부가 28곳에서 12곳으로 절반 넘게 줄어 전주, 창원, 청주 등 비수도권 거점도시들이 5년 사이 적정 구간으로 내려왔다. 반면, 천안(28.2명)은 여전히 과밀이고 목포, 순천, 김해, 양산, 제주시 등은 과밀위험 구간에 남아 있다.

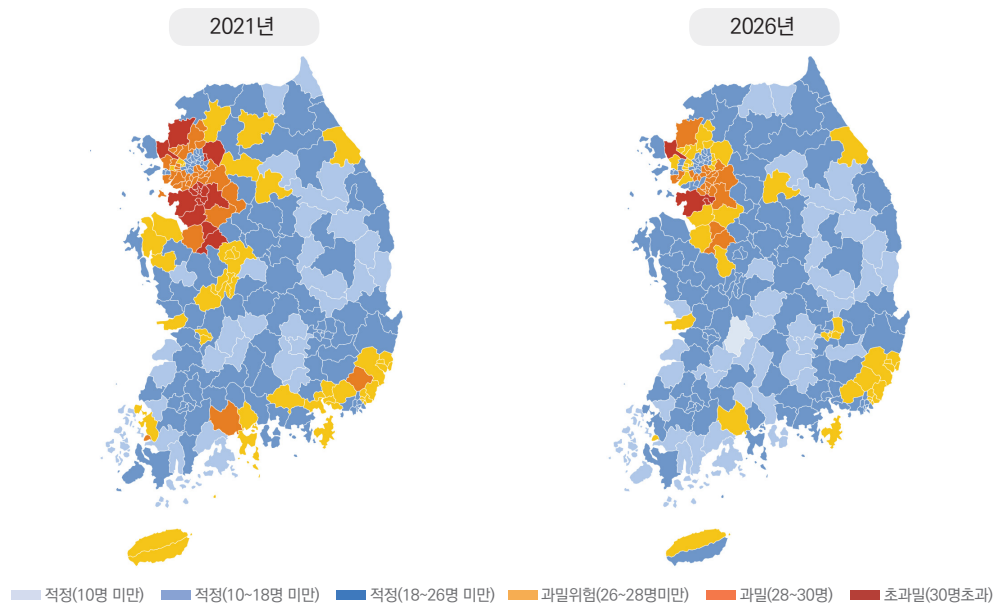
물론 학령인구 감소가 학급 과밀도를 상당 부분 자연 해소하였음은 분명하다. 그러나 2021년의 최상단(화성·오산 32.9명, 김포 32.2명)과 2026년의 최상단(김포 31.5명, 화성·오산 30.7명)이 여전히 겹치며, 수도권 서남부의 과밀 벨트는 축소된 형태로 존속하고 있다. 결국 지난 5년간의 축소사회는 과밀의 강도와 범위를 낮췄으나, 과밀이 집중된 핵심 지역까지 완전히 해소하지는 못했다.

3) 학급당 학생 수는 OECD 교육지표의 산출 기준과 동일하게 특수학급을 제외한 일반학급 기준으로 산출하였다. 특수학급은 학급당 인원 상한이 별도로 적용되어 과밀 판정의 대상이 아니며, 이를 포함하면 학교 평균이 희석되어 과밀학교가 과소 분류되기 때문이다. 또한 본고는 지면 관계상 국·공립과 사립을 통합하여 분석하였다. 초등학교는 사립 비중이 전국 1.2%에 불과하고, 중학교는 19.2%이나 전국 수준에서 국공립(25.9명)과 사립(24.9명)의 평균 학급 규모 차이가 1명 미만이다. 다만 초등 사립은 비중이 미미한 대신 전국 평균은 27.2명으로 국·공립(19.5명)에 비해 매우 높다.



[그림 4] 교육자원청별 초등학교 학급당 학생 수 분포 지도

주: 적정 구간은 3단계로 세분화함

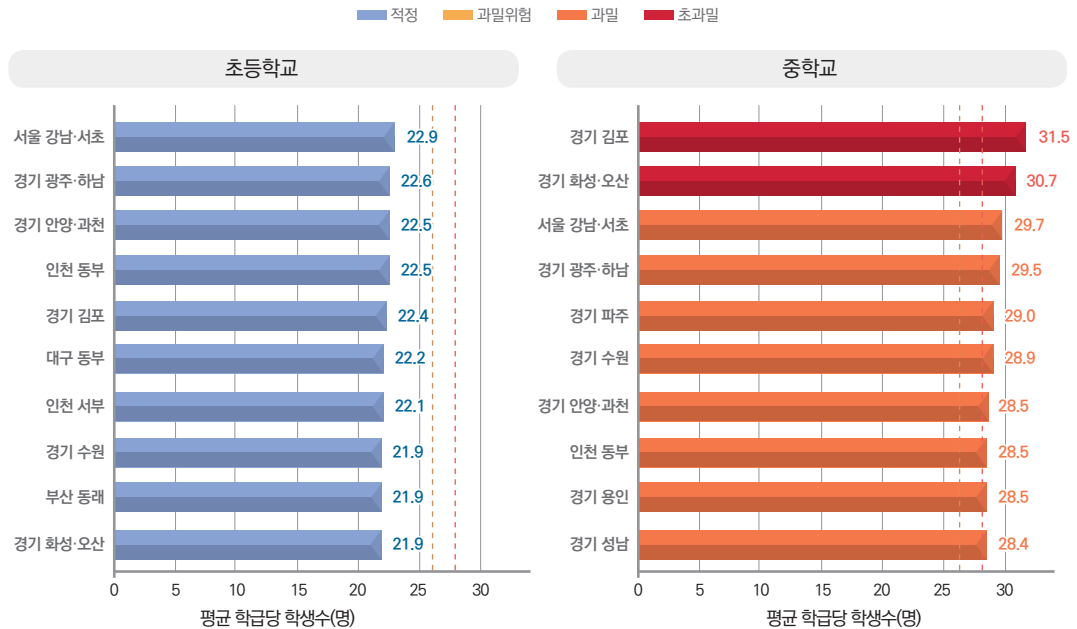


[그림 5] 교육자원청별 중학교 학급당 학생 수 분포 지도

주: 적정 구간은 3단계로 세분화함

교육지원청 내부의 양극화: 평균의 함정

전국 교육지원청의 평균 학급당 학생 수 상위 10곳을 학교급별로 살펴보면 다음과 같다. 중학교 상위 10곳은 예외 없이 모두 수도권에 있으며, 10곳 모두가 평균 기준으로도 과밀 또는 초과밀에 해당한다. 초등학교 상위 10곳도 대구 동부와 부산 동래를 제외하면 모두 수도권이다. 더 주목할 점은 두 학교급의 상위 지역이 상당 부분 겹친다는 사실이다. 강남·서초, 광주·하남, 김포, 안양·과천, 수원, 화성·오산, 인천 동부는 초등학교와 중학교 모두에서 상위 10개 안에 포함되어 있다.



[그림 6] 평균 학급당 학생 수 상위 10개 교육지원청

주: 한국교육개발원 교육통계서비스(KESS) 내 학교별 데이터를 기반으로 산출

그러나 같은 교육지원청 수준에서 평균이 아닌 관내 학교의 분포를 보면 평균의 함정이 드러난다. 먼저 중학교를 보면, 수도권 41개 교육지원청 중 평균 기준으로 초과밀·과밀 구간에 해당하는 곳은 김포, 화성·오산, 강남·서초, 광주·하남을 비롯한 11개이다.

문제는 평균으로는 과밀 판정을 받지 않는 나머지 30개 지원청이다. 인천 서부는 평균 27.8명으로 과밀위험에 해당하나 관내 중학교의 48.3%가 과밀·초과밀 학교이다. 시흥도 그 비율이 37.0%이며, 평균이 적정 구간인 인천 남부도 25.8%에 이른다. 같은 지원청 안에 적정 학교와 초과밀 학교가 공존하는 양극화 현상이 나타나고 있다.

수도권 초등학교의 모든 교육지원청은 평균적으로 적정 구간에 속한다. 그러나 과밀·초과밀 학교 비율이 가장 높은 곳은 평균 학급당 학생 수가 가장 많은 강남·서초(평균 22.9명, 과밀·초과밀 3.6%)가 아니라 서울 동부(20.2명, 9.1%), 중부(18.1명, 7.7%), 성동·광진(20.1명, 7.1%) 등 구도심 지원청이다. 이는 평균 학급당 학생 수 기준의 순위와 과밀학교 분포가 일치하지 않음을 보여준다. 즉, 초등학교의 과밀 문제는 지역 단위 현상이 아니라 대단지 인접 및 선호 학교의 특정 학교 단위 수준의 현상에 가깝다는 것이다.

<표 1> 수도권 비과밀(적정·과밀위험) 교육지원청의 평균과 실제 과밀도: 초등학교(2026년 기준)

순위	구분	교육지원청	학교 수(교)	평균		과밀학교 비율(%)		
				학급당 학생 수(명)	판정	과밀	초과밀	과밀+초과밀
1	서울	동부	44	20.2	적정	9.1	0.0	9.1
2	서울	중부	39	18.1	적정	7.7	0.0	7.7
3	서울	성동·광진	42	20.1	적정	7.1	0.0	7.1
4	서울	북부	65	20.2	적정	1.5	4.6	6.1
5	서울	성북·강북	43	20.1	적정	4.7	0.0	4.7
6	서울	강남·서초	57	22.9	적정	1.8	1.8	3.6
7	서울	강서·양천	65	20.7	적정	1.5	1.5	3.1
8	서울	강동·송파	70	21.7	적정	2.9	0.0	2.9
9	인천	서부	54	22.1	적정	1.9	0.0	1.9
10	서울	서부	71	20.1	적정	1.4	0.0	1.4

주1: 한국교육개발원 교육통계서비스(KESS) 내 학교별 데이터를 기반으로 산출

주2: 음영은 평균에 따른 상위 지역과, 지원청 내 과밀도에 따른 상위 지역이 일치하지 않음을 나타냄

<표 2> 수도권 비과밀(적정·과밀위험) 교육지원청의 평균과 실제 과밀도: 중학교(2026년 기준)

순위	구분	교육지원청	학교 수(교)	평균		과밀학교 비율(%)		
				학급당 학생 수(명)	판정	과밀	초과밀	과밀+초과밀
1	인천	서부	29	27.8	과밀위험	20.7	27.6	48.3
2	경기	시흥	27	27.7	과밀위험	25.9	11.1	37.0
3	경기	안성	13	27.1	과밀위험	15.4	15.4	30.8
4	서울	강동·송파	48	26.7	과밀위험	10.4	16.7	27.1
5	인천	남부	31	25.9	적정	3.2	22.6	25.8
6	경기	의정부	20	27.2	과밀위험	25.0	0.0	25.0
7	서울	강서·양천	41	26.1	과밀위험	14.6	9.8	24.4
8	경기	구리·남양주	45	26.8	과밀위험	20.0	2.2	22.2
9	경기	동두천·양주	19	26.4	과밀위험	21.1	0.0	21.1
10	경기	이천	15	25.9	적정	20.0	0.0	20.0

주1: 한국교육개발원 교육통계서비스(KESS) 내 학교별 데이터를 기반으로 산출

주2: 음영은 평균에 따른 상위 지역과, 지원청 내 과밀도에 따른 상위 지역이 일치하지 않음을 나타냄

나가며: 평균의 함정을 넘어, 분포에 기반한 재구조화로

학령인구 감소 추세가 이어지면 평균 학급당 학생 수는 계속 낮아질 것이고, 과밀학급의 총량 역시 자연 감소할 것이다. 그러나 본고의 분석은 이러한 자연 감소만을 그저 기다리는 전략이 과밀 문제를 충분히 해결하기에 바람직하지 않음을 보여준다. 분석 결과에 따르면, 중학교 평균은 지난 7년간 정체하였고, 일부 연도에는 오히려 반등하였다. 인구 감소가 학교급별·지역별로 불균등한 시차를 두고 도달하는 한, 전국 평균의 하락이 특정 지역과 특정 학교급의 과밀 해소를 보장하지 않는 것이다. 또한 과밀학급 문제는 시·도교육청 및 교육지원청 층위에서의 평균으로는 드러나지 않으며, 단위학교 수준에서 면밀히 보아야 한다. 평균을 기준으로 설계된 배분의 행정은 과밀학급의 실태와 멀어지기 쉽다.

따라서 축소사회의 교육체제 재구조화는 일률적인 감축보다는 정교한 재배치에 방점을 두어야 하며, 평균이 아닌 세밀한 분포를 근거로 추진해야 한다. 이를 위한 정책적 시사점은 다음과 같다.

첫째, 초과밀 학교부터 학급 증설과 교원 우선 배치를 적용하는 표적화된 처치가 필요하다. 평균 기준의 처치는 과밀학급 실태를 왜곡할 수 있으므로, 교원과 재정 배치 산식 자체에 단위학교별 분포가 고려되어야 한다.

둘째, 축소사회의 과밀학급 문제는 법 개정을 통한 인원 명시보다는 주기적인 고시를 통해 유연하게 풀어야 한다. 일본 의무교육표준법의 40명 표준이 35명으로 낮아지기까지 40년이 걸린 사례가 보여주듯,⁴⁾ 법정 명수는 학령인구 급감기에 시의적절성을 잃기 쉽다. 이에 현행 「교육기본법」 제4조 제3항이 실제로 작동하도록 이행 구조를 마련할 필요가 있다. 이를테면 국가 수준의 적정 학급 규모 기준을 주기적으로 고시하도록 절차를 법정화하고, 시·도교육감의 편성 기준 자율은 존중하면서도 국가 고시 상한을 넘지 못하도록 모니터링하는 방식이다.

셋째, 도시계획 단계에서 중앙정부, 지자체, 교육청 간 학생 수요 예측과 학교 용지, 규모 결정 등이 긴밀하게 연계되는 협력 체제 구축이 필요하다. 과밀학급 문제가 도시계획과 주거 이동에서 비롯되는 이상, 주택개발사업 등의 계획 단계에서 교육 수요에 미치는 영향을 검토하고 학교 용지와 학급 수를 협의하는 절차가 필요하다. 이러한 사전 협의가 이루어지지 않는다면 교육행정만의 사후적 대응으로는 본질적인 문제 해결이 어렵다. 🏠

참고문헌

- 교육부(2021). 교육회복 종합방안(2021.7.29.). [보도자료]
 교육부(2026). 2026년 교육기본통계 조사 결과 발표. [보도자료]
 교육부·한국교육개발원(2025). 「경제협력개발기구(OECD) 교육지표 2025」 결과 발표. [보도자료]
 김달호(2013). 학급규모에 대한 주요 쟁점 분석. 교육문화연구, 19(1), 5-27. <https://doi.org/10.24159/joec.2013.19.1.5>
 박세훈, 정윤희, 박근현(2013). 도시인구감소 실태와 도시계획 대응방안. 국토정책 Brief, 422, 1-6. <https://library.krihs.re.kr/s/10190/contents/6585503>
 엄문영, 손종민, 장석환, 황정훈(2022). 과밀학급 현황 및 해소방안. 한국교육개발원.
 통계청(2013). 2013년 출생통계(확정). [보도자료]
 한국교육개발원(2021). 교육통계서비스(KESS) 유치중등 학교별 데이터셋. [데이터셋].
 한국교육개발원(2024). 교육통계서비스(KESS) 유치중등 학교별 데이터셋. [데이터셋].
 한국교육개발원(2025). 교육통계서비스(KESS) 유치중등 학교별 데이터셋. [데이터셋].
 한국교육개발원(2026). 교육통계서비스(KESS) 유치중등 학교별 데이터셋. [데이터셋].
<https://kess.kedi.re.kr>

4) 일본의 「공립의무교육제학교 학급편제 및 교직원정수 표준에 관한 법률」(의무교육표준법)은 학급편제의 표준을 법률에 명수로 규정하는 대표 사례로, 1980년 도입된 40명 표준이 2021년 개정으로 초등학교에 한해 35명으로 단계적 하향되기까지 약 40년이 걸렸다.





KEDI 교육연구

연구로 읽는 교육정책의 미래
KEDI 주요 연구 성과 소개

연구로 읽는 교육정책의 미래

KEDI 주요 연구 성과 소개



한국교육개발원은 우리 교육이 직면한 정책적 과제를 진단하고, 새로운 방향을 제시하는 기초연구를 지속해서 수행하고 있다. 이에 따라, 본지에서는 교육정책의 기획과 실행을 뒷받침하는 주요 연구 성과를 소개하고자 한다. 이번 호에서는 ▲ 초등 방과후학교·돌봄 정책의 재정 배분 ▲ 학부모의 거주지 이동과 지역별 교육환경 ▲ 지역 특성에 따른 공교육 경험 ▲ 교육감 주민직선 선거 ▲ 디지털 교육 시대의 AI 거버넌스 등 총 8편의 연구를 담았다. 이들 연구는 유·초·중등교육에서 고등·평생교육에 이르기까지 지역과 학교,

학생과 교원, 교육행정과 거버넌스 전반의 변화를 데이터와 현장 분석을 통해 진단하고, 교육의 형평성과 책무성, 지속가능성을 높이기 위한 실천적 정책 과제를 제시한다. 연구보고서 전문과 이를 바탕으로 국내·외 교육혁신 사례, 정책 동향 분석 등을 시의성 있게 정리한 「KEDI Brief」는 한국교육개발원 홈페이지(www.kedi.re.kr) 내 '연구사업 → 연구자료 → 연구보고서/KEDI Brief' 메뉴에서 열람할 수 있다.

초등 방과후학교·돌봄 정책의 재정 배분 현황 및 효과 분석

저자 고은비(한국교육개발원), 정설미(광주교육대학교), 이선영(한국교육개발원)

» 연구 목적

초등 방과후학교·돌봄 정책 재정 배분 현황에 대한 객관적 진단

- 초등 방과후학교·돌봄 정책은 여러 변곡점을 거쳐 지역 기반의 정책사업으로 발전해왔으며, 본 정책에 대해 지역 특성 및 수요에 대한 맞춤형 서비스 제공이라는 긍정적 기대와 함께 지역 간 격차 심화라는 우려가 존재함.
- 이에 재정 배분 현황에 대한 객관적인 진단과 정책 개선방안 마련이 요구되며, 재정 규모는 서비스 질과 수요자 만족도 등과 밀접하게 연결되어 있다는 점에서 체계적인 분석이 필요함.

» 주요 연구 내용 및 결과

초등 방과후학교·돌봄 정책의 변천 과정과 운영 기반 분석

- 초등 방과후학교·돌봄 정책은 시기에 따라 목적과 기능이 변화하였으며, 이는 정부의 중점 사업, 예산 규모, 자원 구조의 변동으로 이어짐.
- 특히, 지역별로 돌봄교실의 대상, 운영 시간, 운영비 지원 기준 등에서 상당한 다양성이 관찰됨.

시·도교육청·교육지원청·단위학교 수준별 재정 배분 현황 분석

- 학교회계를 기초로 한 직접 집행분을 바탕으로 재정 배분 현황을 확인한 결과, 시·도교육청 단위에서는 소규모학교의 단위 사업비가 높아 학생 1인당 사업비 가중평균의 편차가 크지 않은 것으로 나타났으며, 교육지원청 단위에서는 도 지역의 교육지원청 간의 편차가 두드러지는 것으로 나타남.
- 단위학교 수준에서는 소규모학교와 분교의 학생 1인당 사업비가 다른 유형 학교 대비 높은 것으로 나타났으나, 방과후학교 프로그램 수나 돌봄교실 수와의 관계를 종합해서 보면 인적·물적 자원의 한계로 인해 프로그램 수나 돌봄교실 수는 오히려 더 적은 경향을 보임.

초등 방과후학교·돌봄 정책 재정 규모의 만족도 효과 분석

- 초등 방과후학교·돌봄 정책에 대한 학생 1인당 재정 투입 규모와 학생·학부모 만족도 간에는 통계적으로 유의한 관계가 관찰되지 않음.
- 다만, 방과후학교의 경우 학생 1인당 사업비 중 수익자부담금 비중이 높을수록, 학생이 참여하는 프로그램 수가 많을수록 만족도가 유의하게 높게 나타남. 돌봄교실의 경우 일평균 이용 시간이 길고 장기적 이용 경험에 있을수록 만족도가 높게 나타남.

학부모의 거주지 이동 가능성과 지역별 교육환경 개선방안 연구

저자 이진우, 금종예, 모영민(이상 한국교육개발원)

» 연구 목적

- 학부모의 거주지 이동 가능성에 대한 개념모형 설계
- 개념모형에 대한 개인(집단)-지역-학교 수준의 다면적 실증분석
- 지역별 교육환경 개선방안 제시

» 주요 연구 내용 및 결과

학부모의 거주지 이동과 관련한 이론 및 논의

- 거주지 이동의 개념과 정의
- 거주지 이동에 관한 국내외 이론적 논의 검토

학부모 거주지 이동에 대한 개념모형 설계

- 한국적 맥락을 포함한 개념모형 도출

개인(집단)-지역-학교 수준별 실증분석

- 객관적 정보(hard data)와 주관적 정보(soft data) 연계·구축
- 개인(집단) 수준에서 학부모의 거주지 이동 가능성에 미치는 영향요인으로 정치적·재정적 책임성, 공교육·사교육 환경, 학군, 학부모의 경험과 인식 요인 식별
- 지역 수준에서 ① 교외통근형, ② 경제도시형, ③ 젊은교외형, ④ 고령-문화중심형, ⑤ 고령-은퇴형 5개 지역 군집과 ⑥ 밀집형, ⑦ 제약형 2개 교육 군집 유형화 및 지역과 교육 여건의 밀접한 연관성 확인
- 학교 수준에서 동일 군집 내 학부모의 경험과 만족도가 차별적임을 확인

지역별 교육환경 개선방안 제시

- 실증분석 결과에 대한 현장 전문가 의견수렴
- 정치적·재정적 책임성 확보, 정책 설계의 재구조화, 학부모의 학교 참여를 통한 공교육 강화 및 신뢰 향상, 방과후학교의 사교육 보완적 역할 강화 등 정책 방향과 후속 과제 제시

지역 특성에 따른 공교육 경험과 인식 차이 분석

저자 남궁지영, 박근영, 한효정(이상 한국교육개발원)

» 연구 목적

- 지역 간 교육격차로 인한 학령인구 유출과 지방소멸 위기 등이 사회적 이슈로 대두됨에 따라, 지역교육 혁신을 통한 위기 극복의 일환으로 지역적 맥락을 고려한 교육정책의 중요성이 부각됨.
- 이에 본 연구는 지역의 복합적 여건 특성에 따른 공교육의 경험과 인식의 차이를 분석하고, 지역 교육 경쟁력 강화를 위한 맞춤형 정책 방안을 마련하고자 함.

» 주요 연구 내용 및 결과

지역 특성 유형화 분석

- 군집A는 인구·경제·주거·의료복지·교육 등의 측면에서 전반적으로 안정된 여건을 갖추고 있어 '대도시형 안정지역'이라 명명함.
- 군집B는 젊고 활력있는 인구 구조적 특성을 보이며, 재정자립도가 높고 교육 여건도 적절한 수준을 유지하고 있어 '중소도시형 성장가능지역'이라 명명함.
- 군집C는 인구·경제·주거·의료복지·교육 등 전반적인 지역 여건이 열악하여 '농어촌형 취약지역'이라 명명함.

지역 특성에 따른 공교육 경험 및 인식 차이 분석

- 군집A(대도시형 안정지역)는 교육의 투입·과정·결과 전반이 대체로 우수하나, 경쟁적 학습 문화와 높은 사교육 의존도가 학생들의 정서적 문제를 유발하고 공교육 만족도를 저해하고 있어 공교육 신뢰 회복 방안 마련이 필요함.
- 군집B(중소도시형 성장가능지역)는 교육의 투입·과정·결과 전반이 중간 수준에 해당하여 정책적 소외 가능성이 높으며, 예방적 차원에서의 정책 개입이 필요함. 특히, 학교 수업 활동이나 창의적 체험활동 등 만족도 제고 노력이 요구됨.
- 군집C(농어촌형 취약지역)는 지역 여건이 취약하여 공교육에 대한 기대가 높으나, 교육의 투입·과정·결과 전반에서 지역 간 격차를 보이고 있어 다차원적 정책 개입이 필요함.

지역 특성에 따른 공교육 결과 차이 유발 요인 분석

- 공교육의 결과를 학교 수준에서는 수학교과 기초학력미달 학생 비율로, 학생 수준에서는 학생의 학교 교육 만족도로 정의하여 분석함. 군집B와 C는 학생 참여형 수업 확산을 통한 학습 풍토 개선 노력이 필요함. 특히, 군집B는 학생 중심, 경험 중심 창의적 체험활동 활성화가 필요하며, 군집C는 열악한 지역 및 학교 여건, 누적된 학습 결손 등을 고려할 때 지역과 학교가 동반 성장할 수 있는 공동체 기반의 교육적 개입이 병행될 필요가 있음. 또한, 도시형 지역(군집A, B) 학생의 학업 스트레스 경감과 농어촌형 지역(군집C) 학생의 교과흥미 향상은 물론 인지·사회·정서적 측면의 균형 있는 성장 지원을 위한 공교육 환경 조성이 필요함.

지역 간 교육격차 완화를 위한 지역 맞춤형 교육정책 지원 방안 마련

- 군집A(대도시형 안정지역)는 공교육 신뢰와 만족도 개선, 군집B(중소도시형 성장가능지역)는 수업 내실화 지원 사각지대 해소, 군집C(농어촌형 취약지역)는 학생 역량 및 성취도 향상을 핵심 정책 포커스로 설정하여 지역 맞춤형 정책 방안을 제안함.

교육감 주민직선 선거 결과에 대한 실증분석

저자 모영민, 이주연(이상 한국교육개발원)

» 연구 목적

- 교육감 선거에 대한 경험적인 연구가 부족한 상황에서, 본 연구에서는 교육감 선거 결과를 단순한 정치적 이합집산의 결과물이 아닌, 교육정책 및 제도에 관한 개별 지역 주민의 참여가 반영된 지역 수준의 집단적인 의사결정 행위로 파악하고자 하였음. 특히, 선거 결과를 구성하는 핵심은 지역교육의 수요와 공급을 의미하는 유권자의 투표 행태와 후보자의 공약이므로, 본 연구에서는 두 가지를 분석 대상으로 하여 객관적, 심층적 분석을 수행하고자 하였음.

» 주요 연구 내용 및 결과

교육감 선거에서의 유권자 투표 행태 분석

- 교육감 선거에서의 무효표, 현임 교육감에 대한 득표 등 두 가지 투표 행태는 사회학, 사회심리학, 경제학적 관점에서 파악한 지역적 여건들의 복합적 상호작용에 의해 설명되었음.

교육감 후보자의 교육적 비전 특징

- ① 학교 환경 개선 및 운영 지원, ② 미래 대비 역량 중심 성장 지원, ③ 공교육 신뢰 회복과 제도 개혁, ④ 지역 연계형 교육 혁신, ⑤ 교수학습 혁신 및 교원 역량 강화 등 다섯 가지 범주로 나타남. 후보자들은 주로 교육 체제의 내적 변화보다는 교육 여건과 환경의 개선, 미래 교육 담론과 같이 거시적이고, 가시적인 비전을 표방함.

교육감 후보자의 주요 공약 특징

- 기초학력, 교육복지, 디지털 전환 등 국가적인 교육 의제에 조응하는 주제들이 다수 출현함. 다만, 구체적인 정책 대상, 수단에 있어서는 이질성이 나타났으며, 이러한 이질성은 대립적인 가치 지향성을 내포하기도 하였음.
- 공약 구조의 출현 확률은 후보자의 비전, 정책 우선순위, 당선 및 현임 여부, 정치성향 등 메타데이터에 따라 다르게 나타남. 이는 교육감 후보자의 개인적 배경 특성에 따라 교육 현안을 해석, 접근하는 방식이 달라지며, 그 결과 정책 의제의 강조점, 담론적 접근이 다원적으로 구성됨을 시사함.

디지털 교육 시대 AI 거버넌스 구축 및 운영 방안: 초·중등교육을 중심으로

저자 박효진, 김은영, 정재원(이상 한국교육개발원)

» 연구 목적

- AI 기술 발전으로 교육 패러다임이 변화하고 있으나, 기존 정책들은 현장 문제 해결에 한계가 있어, 현장의 요구를 반영한 AI 거버넌스가 필요함.
- 본 연구는 초중등 교사 및 시·도교육청 담당자를 대상으로 AI 활용 교육의 현장 도입·운영 과정에서의 주요 쟁점과 지원 요구를 파악하고, 이를 바탕으로 AI 거버넌스 구조와 운영 방안을 제안하고자 수행되었음.

» 주요 연구 내용 및 결과

AI 활용 교육의 주요 쟁점 및 지원 요구사항

- FGI를 통해 윤리교육, 인프라 개선, 교사 역량 강화, 교육과정 연계, 도구 신뢰성, 예산 확보, 현장 주체의 정책 참여 확대 등 7가지 주요 쟁점 및 지원 요구사항을 도출함.

AI 거버넌스(안)

- 하향식(Top-down) 및 상향식(Bottom-up) 의사소통 체계의 순환 구조를 수립하기 위하여 [설계 및 의결]-[운영 및 지원]-[실행 및 제언]의 3단계 구조를 갖춘 AI 거버넌스(안)를 제안함.
- AI 거버넌스의 3단계 구조(설계 및 의결, 운영 및 지원, 실행 및 제언)에 따라 핵심 운영 조직을 제안하였으며, 각 단계별로 AI 거버넌스 위원회, 운영위원회, 분과위원회, 시·도교육청, 전문가 워킹그룹, 단위학교, 현장지원단 등 구체적인 역할과 참여 주체를 명시하였음.
- FGI를 통해 도출된 문제를 해결할 수 있도록 AI 수업설계·평가 혁신, AI 학습도구, AI 윤리·리터러시, AI 학습환경, AI 교사 역량·참여 등 다섯 개의 전문 분과를 제안하고, 각 분과의 핵심적인 역할과 해결 과제, 그리고 참여 주체를 제안함.

AI 거버넌스 운영(안)

- 본 연구에서 제안한 AI 거버넌스가 지속적으로 작동할 수 있도록 제도적 기반 마련, 운영 효율화 및 역할 분담, 우수사례 관리 및 성과 확산, 참여 기반 강화 등 네 가지 차원에서 운영안을 제안함.

학교장의 임용제도 및 권한에 관한 연구

저자 이승호, 박효원, 임선빈(이상 한국교육개발원), 이호준(청주교육대학교), 한은정(인천대학교)

» 연구 목적

- 학교장의 임용제도와 권한 구조를 종합적으로 분석하고, 학교장의 전문성과 자율성을 조화롭게 강화할 수 있는 제도적 개선 방향 제시
- 임용유형, 권한, 학교성과(학생·교사 요인) 간의 관계를 실증적으로 분석하고, 학교구성원 인식 및 워킹그룹 논의를 토대로 정책 대안 도출

» 주요 연구 내용 및 결과

임용제도, 권한, 성과 간 관계

- 국내 EDSS 분석에서 임용유형 간 학업성취도 차이가 나타났고, PISA 분석에서는 학교장 권한이 학생의 비인지 역량과 상관관계를 보였음. TALIS 분석에서는 분산적 리더십이 교사의 직무만족을 높이는 주요 요인으로 확인됨.

학교구성원 인식(FGI) 및 워킹그룹 논의

- FGI 결과, 교장 권한 중 교육과정은 비교적 자율적이거나 인사 및 예산은 규정·지침 중심으로 재량이 제한되고 있음. 주요 내용으로는 권한의 크기보다 권한을 행사할 수 있는 제도 및 문화적 조건이 중요함.
- 워킹그룹에서는 인사위원회 제도화, 초빙교사 확대, 학교운영비 자율성 강화, 교과편성권 확대 등 권한 개선과 함께 역량기반 임용체제, 장기 실습형 연수 등 교장 임용제도 개선이 제안됨.

분석 결과를 토대로 '전문성과 신뢰로 세우는 자율적 학교 리더십'을 비전으로 설정하고, 전문성 기반의 정당성, 자율과 책무의 균형, 지속가능한 리더십 생태계의 세 가지 핵심가치를 제안하고 10대 과제를 제시함.

- 10대 과제는 다음과 같음. ① 역량 기반의 교장 임용체제 전환, ② 교장 자격·연수체계 개편, ③ 임용 후 전문성 검증 및 성장 지원 ④ 학교장 권한 명확화 및 단계별 실질화, ⑤ 권한 행사 보호 및 갈등 대응 지원체계 구축, ⑥ 책무성 체계의 질적 전환, ⑦ 분산적 리더십 제도화 ⑧ 교장 경력 순환 및 전문성 축적체계 구축, ⑨ 리더십 데이터 기반 관리·환류 체계 구축, ⑩ 교장 리더십 정책 협력체계 구축

북한배경청소년 교육 정책 개선방안 연구 -이주배경학생 지원 정책의 관점에서-

저자 김지혜, 김수진, 김지수, 안해정, 유예림(이상 한국교육개발원), 우라미(이화여자대학교)

» 연구 목적

- 이주배경학생 지원 정책과의 통합적 관점에서 북한배경학생 교육 정책을 다각적으로 분석하고 개선 방안을 제시함으로써 두 정책이 학생의 필요를 중심으로 함께 추진될 수 있는 가능성 탐색

» 주요 연구 내용 및 결과

북한배경청소년 및 이주배경학생 교육 정책의 다차원 분석

- 다차원 정책 분석 틀을 활용하여 두 정책을 규범적·구조적·구성적·기술적 차원에서 비교 분석한 결과, 두 정책은 규범적으로 정책 지향에 차이가 있으나 사회 통합과 포용적 가치는 공유한다는 점, 지원 대상 및 전문 인력 연계 가능성, 이주의 특성에 따른 교육 지원 상세화의 필요성이 확인됨.

북한배경청소년 교육 실태 분석

- 북한배경학생과 일반 학생, 이주배경학생의 교육 경험을 통계적으로 비교 분석함으로써 북한배경학생의 ① 가정환경의 취약성, ② 학업성취 및 한국어 교육 지원의 필요성, ③ 진로 및 진학 지원 요구, ④ 심리·정서 지원의 필요성을 하위 집단별로 밝힘.

북한배경청소년 교육 정책 실행 분석

- 북한배경학생 및 이주배경학생이 밀집되어 있는 4개 학교를 대상으로 사례 연구를 실시하여 두 정책의 실천 양상을 협력형, 분리형, 통합형, 사각지대형으로 유형화하고 이들의 특징과 교육적 시사점을 논의함.
- 정부와 민간의 정책관계자를 대상으로 초점집단면담을 실시하고, 이를 일선관료제 이론을 기반으로 분석한 결과, 정책 범주의 모호성으로 인해 교육 현장에서 정책 대상을 임의로 확대 해석하거나 경험적 실행 규범을 만들어 적용하고 있음이 확인됨.

연구의 시사점

- 두 정책을 정책 분석-교육 실태 분석-정책 실행 분석의 3단계 접근을 통해 '계획된 정책'과 '실제 경험' 간 간극을 구조적으로 드러냄.
- 연구 결과를 바탕으로 학생의 출생지와 정체성을 중심으로 한 지원에서 교육적 필요 중심으로의 관점 전환의 필요성, '이주'라는 두 청소년 집단의 공통된 경험을 토대로 하는 통합적 정책 설계 방안, 동시에 두 집단의 구별된 교육적 필요에 대응하는 정책 상세화의 필요성을 논의함.

대학 통폐합 과정 쟁점 분석

저자 임종현, 양희준, 김택형(이상 한국교육개발원), 우선영(국립창원대학교)

» 연구 목적

- 학령인구 급감이라는 구조적 위기에 직면하며 대학 사회는 ‘대학 통폐합의 시대’에 진입하고 있음. 이에 본 연구는 대학 통폐합에서 나타난 과정, 대학 통폐합을 통한 성과를 체계적, 실증적으로 분석하여 이론적, 실제적 시사점을 논의함.

» 주요 연구 내용 및 결과

해외 대학 통폐합의 과정 및 성과

- 미국, 일본, 유럽 주요국의 대학 간 통폐합의 배경, 형식적 근거, 추진 체계와 과정, 쟁점을 분석함. 대학 통폐합에 각 나라의 사회적 맥락과 대학의 정체성이 작용한다는 점을 확인하였고, 대학 폐교에 앞서 대학 통폐합이 선행될 수 있도록 대학 통폐합에 대한 보다 과감한 정책 지원이 되어야 한다는 점을 제안함.

대학 통폐합 과정의 쟁점

- 과거 통폐합 완료 대학, 현재 통폐합 진행 대학에 대한 질적 연구를 통해 대학 통폐합 과정에서 쟁점들을 도출함. “배경과 원인”, “협의 과정”, “승인 과정”, “통폐합 이후 운영 과정”, “통폐합 대학의 변화와 성과”의 영역별로 구체적인 쟁점들을 발견함.

데이터로 본 통폐합 대학의 성과

- 대학 통폐합이 대학의 경쟁력 및 구조조정 지표에 미친 영향을 통폐합 직후의 단기 효과와 통합 이후의 추세 변화로 구분하여 분석함. 분석 결과, 대학은 통폐합을 통해 입학경쟁률이 개선되고 외국인 학생 수가 증가하면서 대내외 경쟁력이 강화된 것으로 나타남. 대학 구조조정 측면에서는 비전임교원 수와 학과 수가 단기적으로 축소되어 중복 조직이 정비되었으나, 전임교원 수는 신분 보장과 협조 확보의 필요성으로 인해 큰 변화가 나타나지 않음.

대학 통폐합의 교육적, 경제적, 정치적 의미

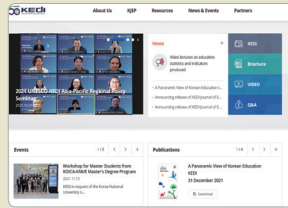
- 대학 통폐합의 교육적 의미는 대학생들에게 제공되는 교육과정의 실질적 확장이 이루어진다는 점, 통폐합 직후 교육 질이 낮아지고 장기적으로 회복된다는 점 등을 논의함. 경제적 의미로는 대학 통폐합은 각종 단기 비용을 증가시켜 재정 압박이 심해지며, 규모의 경제와 자원 효율화 효과는 장기적으로 나타남. 또한 정치적 의미로 대학 내외의 이해집단 정치 활동과 대학 간, 대학과 정부와의 정치적 관계성을 논의함.

한국교육개발원(KEDI) 누리집

한국교육개발원은 국내·외 교육분야, 다양한 영역의 동향과 정보, 교육계 소식 등을 보다 빠르고 편리하게 전달하기 위해 다양한 매체를 통해 교육정보서비스를 제공하고 있습니다.



KEDI 홈페이지
www.kedi.re.kr



KEDI 영문 홈페이지
kedi.re.kr/eng



KEDI 전자도서관
kedi.re.kr/library



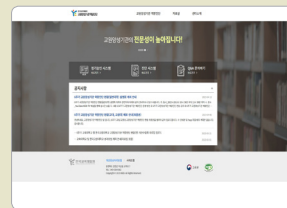
교육통계서비스
kess.kedi.re.kr



교육정책네트워크 정보센터
edpolicy.kedi.re.kr



늘봄·방과후중앙지원포털
www.afterschool.go.kr



교원양성기관역량진단센터
necte.kedi.re.kr



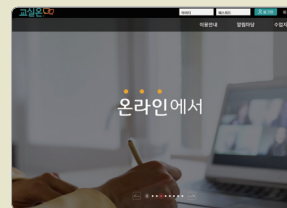
교원지지원센터
forteacher.kedi.re.kr



교육시설·환경연구센터
www.edumac.kr



탈북청소년교육지원센터
www.hub4u.or.kr



교실온닷
edu.classon.kr



영재교육종합데이터베이스
ged.kedi.re.kr



방송통신중학교
www.cyber.ms.kr



방송통신고등학교
www.cyber.hs.kr

한국교육개발원(KEDI) SNS

- 한국교육개발원 유튜브 youtube.com/@KEDI
- 한국교육개발원 인스타그램 instagram.com/iam_kedi_
- 한국교육개발원 페이스북 www.facebook.com/KEDIPR
- 교육정책네트워크 카카오톡 플러스 친구 pf.kakao.com/_RISxcj
- 교육정책네트워크 인스타그램 instagram.com/edpolicy_network/
- 교육통계서비스 블로그 blog.naver.com/kedi_cesi



ISSN 1228-291X

「교육개발」 웹진



2026년,

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 이끌어 줍니다.

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

