

학생 수 감소에 따른 소규모 사립학교 적정규모화 정책의 현황과 과제

하봉운* · 김효정**

본 연구는 학생 수 감소에 따른 소규모 사립학교 적정규모화 정책의 현황을 분석하고, 사립학교의 특수성을 반영한 실질적인 정책 과제를 도출하는 데 목적이 있다. 연구 결과, 기존의 적정규모화 정책은 공립학교 위주로 추진되어 소규모 사립학교는 구조조정에 매우 취약한 구조를 지니고 있으며, 이는 학교 교육과정 운영의 질적 저하로 이어질 수 있다. 소규모 학교의 통폐합 및 적정규모 학교의 기준은 도시지역과 농산어촌지역의 특성별 적정규모 학교 기준 사항을 고려해야 할 시점이다. 이와 함께 소규모 사립학교의 적정규모화를 위한 정책적 과제로서 법적·제도적 정비와 함께 학교법인의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 유인책 마련이 필수적이다. 적정규모화 정책의 관점은 단순히 예산 절감을 위해 학교를 줄이는 것이 아니라, 최적의 교육환경을 제공하기 위해 학교 규모를 재구조화한다는 철학적 공유가 선행되어야 한다. 이를 위해 지역주민, 학교 구성원, 지자체가 참여하는 상설 협의체를 구성하여 적정규모화 과정에서의 갈등을 관리하고 합의를 끌어내는 민주적 거버넌스를 구축해야 함을 제언하였다.

주제어 : 학생 수 감소, 소규모 사립학교, 적정규모화 정책, 교육환경

* 경기대학교 교직학부 교수 : 제1저자

** 경기대학교 겸임교수 : 교신저자

I. 서론

최근 우리나라는 저출산으로 인한 학령인구의 가파른 감소라는 유례없는 위기에 직면해 있다. 통계청의 장래인구추계에 따르면 초·중등 학령인구는 향후 10년 내 현재의 절반 수준으로 급감할 것으로 예측되며, 이는 단순한 학생 수의 감소를 넘어 교육 생태계 전반의 변화를 예측하고 있다. 특히 농어촌 지역뿐만 아니라 대도시 지역에서도 '소규모 학교'가 급증함에 따라 학교 운영의 영세화, 교육과정 운영의 파행, 학생의 사회성 발달 저해 등 교육의 질적 저하 문제가 심각한 사회적 쟁점으로 부상하였다(권순형 외, 2021).

사립학교는 설립자의 건학이념을 바탕으로 우리나라 근대 교육의 한 축을 담당해 왔으며, 1974년 고교평준화 정책 이후 국가로부터 막대한 재정결함보조금을 지원받으며 공교육의 파트너로서 기능을 수행해 왔다. 그러나 학령인구 감소 국면에서 사립학교는 공립학교에 비해 구조개선에 대한 유연성이 현저히 떨어진다. 통계 자료에 따르면, 전체 중·고등학교 중 사립학교가 차지하는 비중은 약 27.8%에 달하지만, 적정규모 학교 육성을 위한 통폐합이나 이전 재배치 실적은 공립에 비해 저조하다. 이는 사립학교가 단순히 개별 교육기관이 아닌 공적 인프라로서 기능하고 있음에도 불구하고, 국가의 적정규모화 정책이 사학의 특수성을 반영하지 못하고 있음을 시사한다.

사립학교 적정규모화와 관련한 선행 연구들은 초기에는 농어촌 소규모 학교의 통폐합 효과 분석에서 시작하여, 최근에는 사립학교의 법적 특수성을 고려한 구조개선 방안으로 그 초점이 이동하고 있다. 임연기(2013)는 농촌 소규모 사립학교 통폐합 정책이 공립학교 중심으로 추진되어 온 점을 지적하며, 사립학교의 자발적 참여를 유도하기 위한 맞춤형 정책 설계의 필요성을 강조하였다. 조창희와 이화룡(2015)은 적정규모화가 교육 여건 개선에 미치는 긍정적 영향으로 교원 1인당 학생 수 최적화, 교육과정 다양화 등을 통계적으로 입증하며 사학의 구조개선이 단순한 재정 절감이 아닌 교육의 질 제고 차원에서 다루어져야 함을 강조하였다. 정진환(2000)은 사립학교 경영자의 사유재산권과 교육의 공공성 사이의 갈등을 분석하며, 해산 시 잔여재산의 일부를 출연자에게 환원하거나 공익법인으로 전환할 수 있는 법적 통로가 마련되지 않는 한 자발적 구조개선은 요원하다고 주장하였다. 하봉운(2021)은 대학 구조개선 입법 사례를 분석하여 초·중등 사학에도 경제적 유인책이 도입되어야 한다는 법적 대안을 제시하였다. 전주현(2022)은 폐교 시 발생하는

사립학교 교직원의 신분 불안정 문제를 심도 있게 다루었다. 기존 선행 연구들은 주로 농어촌 지역의 소규모 공립학교 통폐합 효과에 집중해 왔으나, 대도시 지역까지 확산된 사립학교의 영세화와 그로 인한 교육 문제를 실증적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하다. 이에 본 연구는 학령인구 감소 시대에 대응하여 추진 중인 관련 법령을 기반으로, 학교 배치 및 적정 규모 관련 정책 현황을 분석하고, 초·중등 사립학교 현황을 파악하여 과제를 도출하는 데 목적이 있다.

본 연구의 결과는 향후 사립학교 구조개선을 위한 정책을 수립하고 관련 법령 마련에 학술적 기초 자료로 활용될 수 있을 것이다.

Ⅱ. 학교 배치 및 적정 규모 관련 정책 현황

1. 학교 배치 관련 주요 법령

1) 권한: 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방자치법」

교육감의 관장사무는 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조(관장사무)에서 17가지 항목을 규정하고 있으며 이 중 5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항과 10. 학생통학구역에 관한 사항에 학생배치에 대하여 권한을 부여하고 있다. 이들 권한 중 주민의 재정적 부담이나 의무 부과에 관한 조례안, 지방자치단체의 일반회계와 관련된 사항 등에 대해서는 광역지방자치단체장과 의무적으로 사전협의를 거쳐야 한다.¹⁾ 지방교육자치법 상의 교육감의 권한 이외에 학생배치·교육시설 등과 관련하여 다른 법령에 의해 이양 혹은 위임받았거나, 규정된 권한도 가지고 있다. 교육감은 학교의 학급수 및 학급당 기준인원 설정(「초·중등교육법 시행령」 제51조) 및 학생배치 계획에 관한 권한(동법 제52조)을 가지고 있고, 학교시설사업 시행계획 관련 권한(「학교시설사업 촉진법」 제4·6조,

1) 제29조의2(의안의 제출 등) ① 교육감은 교육·학예에 관한 의안 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의안을 시·도의회에 제출하고자 할 때는 미리 시·도지사 및 협의회와 협의하여야 한다.

1. 주민의 재정적 부담이나 의무부과에 관한 조례안
2. 지방자치단체의 일반회계와 관련되는 사항

제13-14조 및 동법시행령 제21조) 등을 가진다(남수경 외, 2025).

2) 학생배치(의무교육, 통학구역, 통학거리, 학교입지): 「초·중등교육법 시행령」, 「교육환경 보호에 관한 법률 시행규칙」

의무교육과 관련하여 국가와 지방자치단체는 의무교육 대상자의 교육을 위하여 필요한 초등학교, 중학교 및 초등학교·중학교의 과정을 교육하는 특수학교를 설립·경영하여야 하며 그 관할 구역의 의무교육대상자를 모두 취학시키기 곤란하면 인접한 지방자치단체와 협의하여 합동으로 초등학교·중학교 또는 특수학교를 설립·경영하거나, 인접한 지방자치단체가 설립한 초등학교·중학교 또는 특수학교나 국립 또는 사립의 초등학교·중학교 또는 특수학교에 일부 의무교육대상자에 대한 교육을 위탁할 수 있다. 1969년도부터 실시된 중학교 무시험 추첨배정제도와 1974년부터 실시된 고등학교 평준화제도로 인해 공·사립 재학생간의 형평성의 문제가 대두됨에 따라 사립학교의 재정적 어려움을 보조하기 위해 중학교는 1971년부터, 고등학교는 1979년부터 재정결함부족액을 지원하고 있으며, 공·사립간 교육여건의 평등을 위해 교육환경특별개선 사업의 지원과 국가 시책상 필요한 경비를 지원하고 있다(김용남 외, 2015).

통학구역과 관련하여, 「초·중등교육법 시행령」 제16조에 의해 교육장은 초등학교에서의 통학구역을 매년도 결정하여 당해연도 11월 30일까지 읍면동의 장에게 통보하도록 하고 있다.

통학거리와 관련하여, 현행 법적으로 정하고 있는 초등학생이 도보로 통학이 가능한 거리는 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제89조의 규정을 근거로 하여 1,500m 이내로 정하고 있다. 다만, 도시지역외의 지역에 설치하는 초등학교 중 학생수의 확보가 어려운 경우에는 학생수가 학년 당 1개 학급 이상을 유지할 수 있는 범위까지 통학거리를 확대할 수 있으나, 통학을 위한 교통수단의 이용가능성의 고려하도록 하고 있다.

「교육환경 보호에 관한 법률 시행규칙」 [별표 1]에서는 교육환경 보호를 위해 학교용지를 선정함에 있어 학교는 학생들의 거주 분포를 고려하여 단위 생활권의 중심에 배치하여야 하며, 초등학교의 경우 학생의 통학거리가 도보로 30분 정도, 중학교 및 고등학교 학생의 경우 대중교통을 이용하여 30분 정도로 정하고 있다.

학교시설의 입지기준에 관한 관련법은 「교육환경보호에 관한 법률」에 명시되어 있으며, 「법률 시행규칙」 별표1에 6가지 항목 ① 위치(일반사항, 통학범위, 통학안전, 통풍·조망 및 일조), ② 크기·외형(교지 면적, 교지형태), ③ 지형 및 토양환경(지형 및 경사도, 풍수해, 교지의 과거 이용 상황 등, 토양환경), ④ 대기환경(대기 질, 소음 및 진동), ⑤ 주변유해환경(보호구역내 금지행위 및 시설, 위험시설 등), ⑥ 공공시설(기반시설, 그 밖의 공공시설)을 나열하고, 학교 설립 시 평가기준 적용에 필요한 사항이 규정되어 있다. 학교 설립과 직접적으로 관련된 교육환경평가는 학교용지를 확보하는 시점에서 종합적인 검토를 통해 상대적으로 보다 쾌적한 용지에 학교를 확보하도록 하기위한 성능입지제도이다. 이는 학교용지를 선정하고자 하는 자로 하여금 학교설립 위치의 중요성을 스스로 이해하고 느끼도록 하여 학교를 보다 쾌적하고 안전한 용지에 계획할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다.

도시계획 관련법 「도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙」 제89조에 학교를 교육시설 뿐만아니라 지역생활시설로 인식하여 입지와 규모에 관한 기준으로 학교가 중심시설이 되도록 할 것, 적절한 배치간격을 유지할 것, 재해취약지역에 설치 가능 지역 등 16가지를 설명하고 있다.

오늘날 급격한 도시 개발과 자동차시대에서 안전한 통학환경을 조성하기 위해 어린이들이 도로를 가로지르지 않고 안전하게 통학 할 수 있는 범위 내에서 근린주거구역 중심부에 위치가 적절하며(정만교, 2011), 학교에 쉽게 접근 할 수 있는 도로환경이 확보되어야 하고, 학생들이 교통에 위협받지 않게 보차도가 분리되어 있는 등 도로체계가 잘 갖춰진 안전한 통학환경이 필요하다.

3) 재정: 「지방교육재정교부금법」, 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」

현행 「지방교육재정교부금법 시행령」 제4조와 그 시행규칙 제7조에 의하면, 기준재정 수요액 측정항목은 교직원인건비, 학교·교육과정운영비, 교육행정비, 교육복지지원비, 학교 시설비, 유아교육비, 방과 후 학교사업비, 재정결함보전, 자체노력 수요 등이다.

학교 배치 관련하여 재정 운용 측면에서 2020년 「지방교육행정기관 재정투자사업 심사규칙」을 개정해 중앙투자심사 대상 기준금액을 100억 원에서 300억 원 이상으로 규제를 완화하였으며, 2023년 교육부 중앙투자심사의 문턱이 높아 과밀학급 문제가 심각한 신도

시 등에서 적기에 학교 설립이 어렵다는 문제와 학령인구 감소 등 교육환경 변화에 대응하여 학교 신설·이전 등이 원활하게 이루어지게 하기 위하여 중앙투자심사 면제 대상을 확대하였다(교육부, 2020; 교육부, 2023). 즉 종전에는 교육감이 실시하는 총사업비 300억원 이상의 모든 신규투자사업 및 총사업비 100억원 이상의 신규투자사업 중 학교의 신설·이전 사업 등 일정 사업은 교육부의 중앙의뢰심사를 거치도록 하여 왔으나 총사업비 300억원 이상의 신규투자사업 중 학교를 신설하면서 학교복합시설을 설치하는 사업, 총사업비 100억원 이상의 신규투자사업 중 학교 신설·이전 사업 등을 각각 중앙의뢰 심사 대상에서 제외하여 시·도교육청 자체투자심사를 활용할 수 있도록 교육감의 투자심사에 대한 자율성을 확대하였다(하봉운, 2024). 향후 학령인구 감소로 인해 폐교의 증가세가 확대될 가능성이 높은 바, 장기적 관점에서 보유 및 활용에 부적합한 폐교는 긴급적 매각하는 것이 바람직하며 교육청의 여건과 실정에 맞게 대부 등 활용계획을 적극 수립함으로써 폐교재산 활용률을 제고할 필요가 있다(국회입법조사처, 2024).

2. 교육부 및 시도교육청 적정규모 학교 기준

교육부가 시·도교육청에 권고하는 적정규모 학교의 기준은 학교 통폐합을 유도하거나 학교 재배치를 검토할 때 참고하는 기준으로, 학교급과 지역 유형에 따라 다르며, 시·도교육청은 교육부의 이들 기준을 바탕으로 지역 실정에 맞는 적정규모 학교 육성 자체 기준을 수립하여 시행하고 있다.

〈표 1〉 교육부 학교급별, 지역유형별 적정규모 학교 기준

지역 유형	학교급	권고 기준 (학생 수)
도시 (시 지역)	초등학교	240명 이하
	중·고등학교	300명 이하
읍 지역	초등학교	120명 이하
	중·고등학교	180명 이하
농산어촌(면·벽지)	초·중·고등학교	60명 이하

자료: 교육부, 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활동 활성화, 2016.07.04.(보도자료)

1982년 이후 지금까지 교육부는 교육재정 투자의 비효율성과 소규모학교에서의 교육 활동 제약 등의 이유로 학교당 학생 수를 기준으로 지역의 기준과 학교급의 기준을 추가 하면서 소규모학교 통폐합 정책을 지속적으로 추진하여 왔다. 즉 그동안 정부의 소규모학교 통폐합 정책은 ‘국가교육재정의 효율적 운영’과 ‘교육과정의 정상화 차원’에서 여러 차례 변화되어 왔으며, 각 기간별로 통폐합 기준과 추진 주체, 지원의 변화가 이루어져 왔다(엄문영, 2017; 이호준, 2025). 학교당 학생 수 기준으로 180명, 1993년 100명 권장과 1998년 8월 100명 기준, 2006년 60명 기준으로 통폐합 대상 학교의 규모는 점점 낮아졌다가 2015년 12월 최종 권고 기준은 다시 학교급과 지역을 기준으로 상향 조정되었다(엄문영, 2017). 그 결과 2016년에는 면지역 60명 이하, 도시지역 300명 이하로 지역에 따라 차이가 나게 되었으며, 이러한 과정을 통해 소규모학교 통폐합 기준이 합리적 기준 없이 자주 변경되어 왔음을 알 수 있다(조금주, 2019).

이러한 과정에서 소규모학교의 통폐합 기준은 학교와 학생, 지역주민 입장에서는 존폐가 걸린 중요한 문제이지만, 실제 학교 통폐합이 진행되는 과정에서는 그 기준이 자의적으로 자주 변경되어왔으며(강은주, 2014), 소규모학교 통폐합의 기준 혹은 적정규모 학교의 기준이 일정한 합리적 기준에 의한 것이라기보다는 오히려 통폐합의 대상이 되는 범위 학교 수를 결정한 상태에서 자의적으로 결정된다는 인식을 심어준다는 비판이 제기되었다(엄문영, 2017).

정부의 소규모학교 통폐합 정책의 변화와 각 기간별 통폐합 기준과 추진 주체, 지원 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1기(1982~1998)에는 시도교육청 자체적으로 소규모학교 통폐합을 추진하였고 영세사학의 해산 특례 조항이 마련되었으며, 2기(1999)에는 학생수 100명 이하라는 기준이 명확히 제시되었으며, 정부 재정 지원이 시작되었음을 알 수 있다. 3기(2000~2005)에는 학생수 100명 이하, 분교장 학생수 20명 이하로 더 세부적인 기준이 마련되었으며, 1면 1분교 원칙 등 교육부가 기준을 제시하고 시도교육청이 자율적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었으며, 작은 학교 운동이 시작되었다. 4기(2006~2011)에는 2005년 국정 현안 조정회의에서 통폐합 추진이 결정되었고, 학생수는 60명 기준으로 조정되었다. 중앙정부의 통폐합 재추진으로 적정 규모 학교 육성 계획에 의해 통폐합 지원금이 분교 폐지·통합 운영, 분교장 폐지, 분교장 개편 등에 따라 차등적으로 지원되었음을 확인할 수 있다. 5기

(2012~2015)에도 적정규모 학교 육성 정책이 지속적으로 추진되면서, 시도교육청별로 자율적으로 조정가능할 수 있도록 하였으며 통폐합 지원금이 확대 변경되었다. 6기(2016~현재)에는 통폐합 기준을 면·도서·벽지, 읍, 도시지역으로 세분화하여 각각 제시하였으며, 분교장 개편 권고 기준을 신설하였고, 통폐합 지원금도 확대, 세분화되어 지역 중심에서 학교 규모(학생 수)기준으로 변화하였음을 알 수 있다.

〈표 2〉 소규모학교 통폐합 정책 추진 과정 (1982~현재)

구분	통폐합 기준	정책 주체 및 지원
1단계 (1982~1998)	- 1981. 9. 180명 기준 - 1993. 9. 100명 기준	- 시·도교육청 자체 추진 - 영세 사학의 해산 특례 조항 신설(1997. 8.)
2단계 (1999)	- 1998. 8. 초·중등학교 모두 분교 100명 이하, 분교장 20명 이하 - 1면 1분교 원칙 유지	- 정부 재정 지원(2,577억 원) - 분교 폐지, 통합 운영(5억 원) - 분교장 폐지(2억 원) - 분교장 개편(2천만 원)
3단계 (2000~2005)	- 2단계와 동일함	- 교육부 기준 제시 - 시·도교육청 자율 추진 - 통폐합 성과가 과거에 비해 감소함 - 영세 사학의 해산 특례 조항 소멸(2006. 12)
4단계 (2006~2011)	- 2005년 국정현안조정회의 통폐합 추진 결정 - 2006년 60명 기준 제시 - 제외 학교: 도서, 벽지 지역, 반대 심한 지역, 학생 수 증가 예상 지역, 대안교육 특성화 학교	- 중앙정부 통폐합 재추진 - 분교 폐지, 통합 운영(10억 원) - 분교장 폐지(3억 원) - 분교장 개편(2천만 원)
5단계 (2012~2015)	- 통폐합 기준: 각 시도교육감에 이양(현재까지 유지) - 면, 도서, 벽지지역, 읍 지역: 60명 이하 - 도시지역: 200명 이하	- 통폐합 지원금 확대 - 분교 폐지: 초등-시지역(60억 원), 기타 지역(30억 원), 중·고(100억 원) - 폐지(10억 원), 개편(1억 원) - 신설, 대체 이전: 초등(30억 원), 중·고(50억 원) - 통학 운영: 시설폐쇄(20억 원), 미폐쇄(10억 원)

구분	통폐합 기준	정책 주체 및 지원
6단계 (2016~현재)	- 면, 도서, 벽지지역: 초·중등 60명 이하 - 읍 지역: 초등 120명 이하, 중등 180명 이하 - 도시지역: 초등 240명 이하, 중등 300명 이하 - 분교장 개편 권고기준 신설: 복식학급 운영 학교, 최근 3년간 신입생이 없는 학교, 교직원 수가 학생수보다 많은 학교 등	- 통폐합 지원금 확대 및 세분화 - 지역 중심에서 학교규모(학생수) 기준으로 변화 - 본교 폐지: 초등-60명 이하(40억 원), 61-120명(50억 원), 120명 초과(60억 원), 중·고-60명 이하(90억 원), 61-120명(100억 원), 120명 초과(110억 원) - 개편(5억 원), 폐지: 20명 이하(20억 원), 21-40명(30억 원), 40명 초과(40억 원) - 신설, 대체 이전: 초등-60명 이하(30억 원), 61-120명(40억 원), 120명 초과(50억 원), 중·고-60명 이하(60억 원), 61-120명(70억 원), 120명 초과(80억 원) - 통학 운영: 시설폐쇄(30억 원), 폐쇄(10억 원)

출처: 강은주(2014: 90-91), 교육부(2016: 6), 권순형(2024: 144-145), 성열관 외(2019: 19-20), 엄문영(2017: 13-14), 이해영(2010: 15-16), 이호준(2025: 7), 조금주(2019: 103)의 연구를 참고하여 수정함.

정부의 소규모학교 통폐합 정책을 반영한 전국 시·도교육청 적정규모 학교 기준을 살펴보면 <표 3>과 같다. 시·도별로 통폐합 기준이 지역 특성에 따라 다르게 세분화되어 있으며, 학생 수 기준은 최저 60명 이하를 중심으로 하고 있다. 다만 강원도(분교장 5명 이하) 등 지역 특성에 따라 기준이 세분화되어 있다. 통폐합 예외 기준으로 전북과 전남, 경남은 향후 학생 증가가 예상될 경우 통폐합 대상에서 제외할 수 있도록 하고 있으며, 통폐합 추진 시 지역주민의 동의 비율이 중요한 요소로 작용되고 있다(이화룡 외, 2023).

<표 3> 전국 시·도교육청 적정규모 학교 기준

지역	구분		학생수 기준	
	서울특별시	초등		일반지역
	중·고등	300명 이하		
부산광역시	초등	본교	면지역	60명 이하
			읍 지역	120명 이하
			도시지역	240명 이하

지역	구분			학생수 기준
부산광역시	중·고등	본교	면지역	60명 이하
			읍 지역	180명 이하
			도시지역	300명 이하
		분교장 개편		
대구광역시	초등	읍·면·도서·벽지지역		60명 이하
		도시지역		200명 이하
	중·고등	읍·면·도서·벽지지역		60명 이하
		도시지역		200명 이하
인천광역시	초등	본교	면·도서·벽지지역	60명 이하
			읍 지역	120명 이하
			도시지역	240명 이하
		분교장	도서지역	30명 미만
	도시지역추진가능기준		240명 이하	
	중·고등	본교	면·도서·벽지지역	60명 이하
			읍 지역	180명 이하
			도시지역	300명 이하
분교장		도서지역	30명 미만	
	도시지역추진가능기준	300명 이하		
광주광역시	초등	면·도서·벽지지역		60명 이하
		읍 지역		120명 이하
		도서지역		240명 이하
	중·고등	면·도서·벽지지역		60명 이하
		읍 지역		180명 이하
		도시지역		300명 이하
대전광역시	본교	농촌지역	60명 이하	
		도시지역	200명 이하	
	분교장	도시지역	100명 이하	
세종특별자치시	초등	본교	60명 이하	
		분교장	60명 이하	
	중·고등	본교	60명 이하	
		분교장	60명 이하	

지역	구분		학생수 기준	
강원도	중점	본교	10명이하	
		분교	5명 이하	
	권장	본교	11명~30명	
		분교	6명 이상	
전라남도	초등	면·도서·벽지지역	60명 이하	
		읍 지역	120명 이하	
		도시지역	240명 이하	
	중·고등	면·도서·벽지지역	60명 이하	
		읍 지역	180명 이하	
		도시지역	300명 이하	
경상북도	초등	본교	15명 이하	
		분교장	10명 이하	
		분교장 개편	15명 이하	
	중·고등	본교	15명 이하	
		분교장	10명 이하	
		분교장 개편	15명 이하	
경상남도	초등	본교	면·도서·벽지지역	60명 이하
			읍 지역	120명 이하
			도시지역	240명 이하
		분교장 개편	20명 이하	
	중·고등	본교	면·도서·벽지지역	60명 이하
			읍지역	180명 이하
			도시지역	300명 이하
		분교장 개편	20명 이하	

출처: 이화룡 외(2023)의 연구에서 인용

3. 전국 시·도교육청 폐교 수 및 활용 현황

2016년부터 2024년까지 전국적으로 공립학교는 총 340개가 폐교된 반면, 사립학교는 25개로 집계되었으며, 공립이 전체 폐교의 약 93%를 차지하고 있다. 공립 폐교는 경북

(77개), 강원(51개), 전남(45개), 경남(38개) 순으로 많으며, 대체로 농산어촌 지역 중심의 도 단위 지역에서 폐교가 집중되었다. 사립학교의 폐교는 전국적으로 매우 제한적이며, 주로 전남(7개), 경북(5개), 부산(4개), 경남(3개), 충남(2개) 등 일부 지역에 집중되어 있다.

〈표 4〉 2016~2024년 시도별 공립, 사립 폐교 수 현황

지역	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022		2023		2024		계	
	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립	공립	사립
서울									2						1	2			5	0
부산		1	2		3	1	4		2	2	1		3						15	4
대구	2		4		2	1			1						2	1			12	1
인천				1	1		3								2				6	1
광주																			0	0
대전																			0	0
울산	3				1				2				1						6	1
세종																			0	0
경기			8		4		4				4		2		1		1		24	0
강원	8		4		4		10		3		6		6		5		5		51	0
충북			4		4		9		3		1		5		1				27	0
충남	1		2	1	5		1	1	2		1		3		4		1		20	2
전북			1		1		1	1			1				2		8		14	1
전남	5	1	4		10	2	9	4			5		6				6		45	7
경북	19		25	1	10		9	4			3		3		2		6		77	5
경남	9		1		10		10	3			2				4		2		38	3
제주																			0	0
계	47	2	55	3	55	4	60	13	15	2	24	0	28	1	24	0	32	0	340	25

출처: 시도교육청 내부자료

시·도 교육청은 소유형(작은) 학교의 교육 여건 강화를 위해 적정 규모의 학교로 육성하기 위한 정책적 노력을 지속적으로 해왔다(박수정 외, 2023). 조례 제정 시기는 지역별

로 큰 편차가 있으며, 특색교육과정, 교육 환경 개선/복지 증진, 통학 편의 제공은 대부분의 교육청에서 공통적으로 지원되고 있는 것으로 보아, 이 부분을 지원의 중점 영역으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 이 외에도 학부모/지역사회 연계, 배움과 돌봄 교육, 농어촌 유학 및 도농 교류, 특기 적성 교육/체험 영역 등 지역적 여건에 따라 다양한 지원 사업이 이루어지고 있다(박수정 외, 2023; 이호준 2025).

Ⅲ. 초·중등 사립학교 현황²⁾

1. 초·중등 학교 현황

1) 학교 수

2025년 기준으로 초등학교는 국공립 6,119교, 사립 73교로 국공립 비중이 압도적이며, 중학교는 국공립 2,660교, 사립 632교, 고등학교는 국공립 1,442교, 사립 945교로 나타나 고등학교 단계에서 사립 비율이 가장 높다.

초등학교 국공립 수는 1980년 6,405교에서 2025년 6,119교로 약간 감소했다. 1990년대 중반까지는 6,200교 안팎을 유지했으며, 2000년 이후 소폭 감소하다 2020년 이후 국공립 초등학교 수는 소폭 늘어났으며, 사립학교 수는 큰 변동이 없다. 중학교 국공립 수는 1980년 1,351교에서 2025년 2,660교로 꾸준히 증가했다. 특히 1980년대와 1990년대에 빠르게 늘었으며, 2000년대 이후 증가 폭이 둔화되어 완만한 상승세로 전환되었으며, 사립학교 수는 줄어드는 추세이나 2010년 이후 유지되고 있다. 고등학교 국공립 수는 1980년 663교에서 2025년 1,442교로 약 두 배 증가했다. 1980년대 이후 점진적 증가가 이어졌으며, 사립학교 수는 2005년 수준의 학교 수를 꾸준히 유지하고 있다.

2) 이 부분의 내용은 하봉운(2025a)의 연구에서 작성한 부분을 참고하여 정리하였음.

〈표 5〉 설립 유형별 학교 수

연도	초등학교			중학교			고등학교		
	전체	국공립	사립	전체	국공립	사립	전체	국공립	사립
1980	6,487(831)	6,405	82	2,100(21)	1,351	749	1,353	663	690
1985	6,519(1,072)	6,444	75	2,371(44)	1,641	730	1,602	790	812
1990	6,335(1,296)	6,259	76	2,474(45)	1,768	706	1,683	833	850
1995	5,772(1,016)	5,696	76	2,683(45)	1,986	697	1,830	920	910
2000	5,267(664)	5,191	76	2,731(64)	2,055	676	1,957	1,024	933
2005	5,646(533)	5,571	75	2,935(50)	2,276	659	2,095	1,156	939
2010	5,854(355)	5,778	76	3,130(35)	2,483	647	2,253	1,307	946
2011	5,882(328)	5,806	76	3,153(33)	2,506	647	2,282	1,335	947
2012	5,895(302)	5,819	76	3,162(34)	2,517	645	2,303	1,356	947
2013	5,913(278)	5,837	76	3,173(33)	2,529	644	2,322	1,374	948
2014	5,934(266)	5,858	76	3,186(31)	2,545	641	2,326	1,377	949
2015	5,978(254)	5,903	75	3,204(31)	2,563	641	2,344	1,394	950
2016	6,001(246)	5,926	75	3,209(29)	2,569	640	2,353	1,404	949
2017	6,040(230)	5,966	74	3,213(29)	2,576	637	2,360	1,413	947
2018	6,064(221)	5,990	74	3,214(22)	2,577	637	2,358	1,412	946
2019	6,087(208)	6,013	74	3,214(20)	2,579	635	2,356	1,410	946
2020	6,120(198)	6,046	74	3,223(18)	2,590	633	2,367	1,421	946
2021	6,157(184)	6,084	73	3,245(16)	2,612	633	2,375(1)	1,429	946
2022	6,163(180)	6,090	73	3,258(14)	2,625	633	2,373(2)	1,428	945
2023	6,175(170)	6,102	73	3,265(14)	2,633	632	2,379(2)	1,434	945
2024	6,183(156)	6,110	73	3,272(14)	2,640	632	2,380(1)	1,435	945
2025	6,192(137)	6,119	73	3,292(14)	2,660	632	2,387(1)	1,442	945

주: 본교 학교수(분교장 학교수)

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

2) 학생 수

초등학교의 사립학교 비율은 2020년 1.21%에서 2025년 1.18%로 거의 변동이 없으며, 전체 초등학교 중 사립의 비중이 여전히 1%대 초반으로 낮게 유지되고 있다. 중학교의 사립학교 비율은 2020년 19.64%에서 2025년 19.20%로, 학생 비중도 16.47%에서 15.61%

로 감소하였다. 고등학교는 전체 학교 중 사립의 비율이 2020년 39.97%, 2025년 39.92%로 거의 동일하며, 전체 학교의 약 40%가 사립으로, 여전히 고등학교 단계에서 사립의 비중이 가장 높다.

학생 수 기준으로 보면, 초등학교는 사립 재학생 비율이 1.40%에서 1.66%로 약간 상승한 반면, 중학교는 16.47%에서 15.61%로, 고등학교는 41.94%에서 40.03%로 하락했다.

2020~2025년 사이 사립학교 수는 크게 변동없이 전체 학교 수는 유지되고 있음을 알 수 있다.

〈표 6〉 학교급에 따른 학교 수 및 학생 수 비율(2020년, 2025년)

구분		초등학교		중학교		고등학교	
		2020	2025	2020	2025	2020	2025
학 교 수	국공립학교 수	6,046	6,119	2,590	2,660	1,421	1,422
	사립학교 수	74	73	633	632	946	945
	전체 학교 수 대비 사립학교의 비율	1.21	1.18	19.64	19.20	39.97	39.92
학 생 수	국공립학생 수	2,655,997	2,306,479	1,099,153	1,156,412	776,443	779,290
	사립학교 학생 수	37,719	39,009	216,693	213,944	560,869	520,176
	전체 학생 수 대비 사립학교의 비율	1.40	1.66	16.47	15.61	41.94	40.03

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

3) 교육여건 현황

(1) 설립 유형별 학교당 학생 수

초등학교에서는 1980년대 이후 전반적으로 학교당 학생수가 지속적으로 감소하였다. 국공립은 870명대에서 370명대 수준으로 줄었고, 사립은 880명대에서 530명대로 학교당 학생수가 감소하였다. 중학교의 경우 1980년대에는 사립이 국공립보다 학교당 학생 수가 많았지만, 2000년대 들어서는 국공립의 학교당 학생수가 더 많아지기 시작하여, 2025년 현재까지 이어지고 있어, 사립 중학교의 학생 밀집도가 꾸준히 낮아지고 있다. 고등학교는 오랜 기간 사립이 국공립보다 학교당 학생 수가 많았으나, 최근 들어 격차가 크게 줄어

2025년에는 국공립 540명, 사립 550명으로 거의 비슷한 수준을 보인다.

〈표 7〉 설립 유형별 학교당 학생 수

연도	초등학교			중학교			고등학교		
	국공립	사립	평균	국공립	사립	평균	국공립	사립	평균
1980	872	883	877	1,121	1,279	1,200	1,039	1,461	1,250
1985	743	959	851	1,157	1,211	1,184	1,076	1,604	1,340
1990	767	914	840	919	921	920	1,051	1,657	1,354
1995	675	823	749	949	856	903	937	1,424	1,180
2000	764	690	727	705	609	657	912	1,219	1,066
2005	714	632	673	716	577	647	773	926	849
2010	563	574	569	653	548	600	823	938	880
2011	532	564	548	626	529	577	806	916	861
2012	500	553	526	603	512	558	791	895	843
2013	470	538	504	587	495	541	777	871	824
2014	459	529	494	557	470	513	757	839	798
2015	453	527	490	511	433	472	731	810	770
2016	444	523	484	468	398	433	714	790	752
2017	442	525	483	444	374	409	679	750	714
2018	446	515	481	430	355	393	629	688	658
2019	451	513	482	418	341	380	579	629	604
2020	439	510	475	424	342	383	546	593	570
2021	433	525	479	433	346	390	531	572	552
2022	431	538	484	431	343	387	520	550	535
2023	420	538	479	424	335	379	529	549	539
2024	402	538	470	425	333	379	543	556	549
2025	377	534	456	435	339	387	540	550	545

주: 학교수는 본교수(폐교 및 분교 제외)

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

(2) 설립 유형별 기간제 교사 비율

초등학교의 경우 국공립 기간제 교사 비율은 2005년 1.2%에서 2025년 6.8%로 상승했

지만, 사립은 같은 기간 4.6%에서 17.0%로 훨씬 높은 증가세를 보였다. 사립 초등학교의 기간제 교사 비중이 국공립보다 2~3배 높게 유지되고 있다. 중학교에서는 국공립의 기간제 교사 비율이 2005년 4.7%에서 2025년 20.2%로 상승한 반면, 사립은 6.3%에서 36.9%로 크게 늘었다. 특히 2022년 이후 사립 중학교의 기간제 교사 비중이 30%를 넘고 있다. 고등학교는 국공립의 비율이 2005년 3.6%에서 2025년 16.8%로 증가한 데 비해, 사립은 8.8%에서 38.2%로 상승 폭이 크다. 2020년 이후 사립 고등학교의 기간제 교사 비중은 국공립의 두 배 이상 수준을 유지하고 있다. 전체적으로 2005년 이후 20년간 모든 학교급에서 기간제 교사 비율이 꾸준히 증가했으며, 사립학교의 증가율이 국공립보다 훨씬 높게 나타난다. 특히 중·고등학교 사립의 증가 폭이 두드러진다. 특히 2023부터 2025년까지의 기간제 교사 비율은 초·중·고 모두 사립학교의 기간제 교사 비율이 국공립의 약 1.5~2배 수준으로 유지되고 있다. 이는 사립학교의 높은 기간제 교사 비율로 인한 학교교육과정 운영에 대한 현장의 의견에도 관심을 가져야 할 것으로 보인다.

〈표 8〉 설립 유형별 기간제 교사 비율

연도	초등학교			중학교			고등학교		
	국공립	사립	전체	국공립	사립	전체	국공립	사립	전체
2005	1.2%	4.6%	1.2%	4.7%	6.3%	5.0%	3.6%	8.8%	6.0%
2015	3.3%	11.8%	3.4%	16.9%	19.1%	16.9%	14.1%	21.3%	16.9%
2020	4.4%	13.3%	4.5%	15.0%	25.5%	16.7%	12.5%	26.4%	17.8%
2021	4.9%	13.9%	5.0%	16.0%	27.3%	17.7%	12.9%	28.8%	19.0%
2022	5.9%	14.6%	5.9%	18.0%	30.1%	19.8%	14.8%	30.9%	21.0%
2023	6.6%	15.5%	6.7%	18.1%	32.4%	20.3%	15.5%	33.9%	22.5%
2024	8.0%	17.0%	8.1%	19.5%	34.6%	21.9%	16.1%	36.5%	23.9%
2025	6.8%	18.0%	6.9%	20.2%	36.9%	22.7%	16.8%	38.2%	24.9%

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)를 활용하여 연구자가 산출

2. 초·중등 소규모 사립학교 현황

초·중·고 사립학교 수는 2015년 1,666개교에서 2025년 1,650개교로 10년 동안 거의 큰 차이 없이 15개교가 감소했다. 2025년 300명 이하 규모의 사립학교 수는 491개로, 2015년의 334개에 비해 157개 증가했다. 60명 이하 학교는 2015년 70개에서 2025년 92

개로 늘었으며, 특히 중학교가 67개에서 76개, 고등학교가 3개에서 15개로 증가하였다. 61~120명 규모의 사립학교는 2015년 72개에서 2025년 90개로 증가했으며, 121~180명 규모의 사립학교는 70개에서 71개로 거의 변동 없으나, 181~300명 규모의 사립학교는 2015년 122개에서 2025년 238개로 거의 2배수로 증가했다. 반면 301명 이상 사립학교는 2015년 1,332개에서 2025년 1,159개로 줄고 있다.

(표 9) 사립학교 규모별 학교 수 현황(2015년, 2025년)

	구	60	61~120	121~180	181~300	301	합
	201	초	0	1	2	9	63
중		67	48	48	67	411	641
고		3	23	20	46	858	950
합계		70	72	70	122	1,332	1,666
	구	60	61~120	121~180	181~300	301	합
	202	초	1	0	1	6	65
중		76	64	45	124	323	632
고		15	26	25	108	771	945
합계		92	90	71	238	1,159	1,650

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

지역 유형별, 학교급별 학교 수에서 초등학교 60명 이하 학교 수는 면·도서벽지, 읍지역에 약 25%정도를 차지하고 있으며, 시지역에서도 181~300명 정도의 학교수가 9.4%로 각 시도별 구도심의 학생수가 줄어들어 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 중학교 60명 이하 학교 수는 면·도서벽지, 읍지역에 약 17%정 도를 차지하고 있으며, 61~120명 학생수 학교수는 6.6%, 121명~180명 학교수는 4.8%, 181명~300명 학생수는 12.4%, 301명 이상 학교수는 58.5%로 300명 이하 소규모 학교수가 약 42% 정도로 나타났다. 고등학교 60명 이하 학생수 학교 비율이 3.8%로 중학교에 비해서는 현저하게 낮은 비율로, 61~120명 학생수 학교수는 4.0%, 121명~180명 학교수는 4.8%, 181명~300명 학생수는 11.2%, 301명 이상 학교수는 76.2%로 나타나 고등학교의 300명 이상의 학교 수는 중학교보다 높은 비율을 보이고 있다.

〈표 10〉 지역 유형별/학교급별 초·중·고 전체 학교 수 현황(2025년)

학교 급	지역 유형	60명 이하		61~120명		121~180명		181~300명		301명 이상		계	
		학교수	비율	학교수	비율	학교수	비율	학교수	비율	학교수	비율	학교수	비율
초	면· 도서· 벽지	1,408	22.2	231	3.6	56	0.9	46	0.7	82	1.3	1,823	28.8
	읍	197	3.1	90	1.4	53	0.8	105	1.7	304	4.8	749	11.8
	시	140	2.2	173	2.7	224	3.5	592	9.4	2,628	41.5	3,757	59.4
	소계	1,745	27.5	494	7.7	333	5.2	743	11.8	3,014	47.6	6,329	100
중	면· 도서· 벽지	534	16.2	135	4.1	46	1.4	39	1.2	56	1.7	810	24.5
	읍	36	1.1	41	1.2	43	1.3	96	2.9	186	5.6	402	12.2
	시	14	0.4	42	1.3	70	2.1	276	8.3	1,692	51.2	2,094	63.3
	소계	584	17.7	218	6.6	159	4.8	411	12.4	1,934	58.5	3,306	100
고	면· 도서· 벽지	75	3.1	67	2.8	56	2.3	61	2.6	74	3.1	333	13.9
	읍	15	0.6	21	0.9	42	1.8	81	3.4	181	7.6	340	14.2
	시	3	0.1	8	0.3	16	0.7	124	5.2	1,564	65.5	1,715	71.8
	소계	93	3.8	96	4.0	114	4.8	266	11.2	1,819	76.2	2,388	100
계		2,422	20.1	808	6.7	606	5.0	1,420	11.8	6,767	56.3	12,023	100

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

농산어촌 학생 수 감소 현상은 자연적 감소와 사회학적 감소로 나누어 생각해볼 수 있는데, 이 중 자연적 감소는 ‘저출산’과 연관되고, 사회학적 감소는 ‘도시로의 이동’을 나타낸다(성열관 외, 2019). 따라서 농산어촌 학생 수 감소현상은 자연적 감소와 사회학적 감소 요인이 복합적으로 작용한 결과라고 볼 수 있으며, 향후 자연 감소와 다른 지역으로의 인구 이동에 따른 학령인구의 감소는 더욱 가속화될 것으로 예측할 수 있다(성열관 외, 2019; 남수경 외, 2025).

사립학교의 지역유형별 분포 현황을 살펴보면, 중학교 60명 이하 학교 수는 면·도서벽지 64개, 읍지역에 9개로 지역유형 대비 각각 42.1%, 10.6%를 차지한다.

〈표 11〉 지역유형별 사립학교 초·중·고 학교 수 현황(2025년)

학교급	지역유형	60명 이하	61~120명	121~180명	181~300명	301명 이상	계
초	면·도서·벽지				1		1
	읍				2	1	3
	시	1		1	3	64	69
중	면·도서·벽지	64	39	17	20	12	152
	읍	9	15	14	21	26	85
	시	3	10	14	83	285	395
고	면·도서·벽지	8	15	14	24	42	103
	읍	5	8	9	30	54	106
	시	2	3	2	54	675	736
계		92	90	71	238	1,159	1,650

출처: 한국교육개발원 교육통계서비스(<https://kess.kedi.re.kr>)

IV. 소규모 사립학교 적정규모화 정책 개선 방향

고등학교 이하 소규모 학교의 적정규모화를 유도할 경우 교육력 제고라는 근본적인 목적에 부합하고 학생들의 교육권 보호 차원에서 신중하게 고려해야 할 사항을 정리하면 다음과 같다.

1. 통학구역, 통학권역, 통학여건, 학군(구) 고려

초등학교의 경우, 통학구역과 통학권역에 대한 검토가 우선시 되어야 한다. 통학구역은 초등학교의 학구 개념으로 당해 초등학교 취학할 수 있는 구역을 뜻하며 통상적으로 초등학교 학생이 도보로 통학이 가능한 범위 내에서 교육장이 학급편제와 통학편의를 고려하여 결정한다. 통학권역은 학생들이 특정학교에 통학하는 지리적 범위를 말하며 주로 반경 혹은

직경 단위로 표현되며 학교설립·이전계획과 관련하여 초등학교 통학권역은 학교의 규모와 위치를 정하는 기준이 된다. 즉 학생수는 통상 세대수를 기준으로 추정하므로 통학구역에 포함되는 세대의 세대수는 학교의 규모(학급수)를 정하는 가장 중요한 기준이다(이화룡, 동제육, 2011).

통학거리는 학생들이 주거지에서 학교까지 피로도를 최소화하면서 보행하는 데 소요되는 거리를 의미하며, 신설학교의 위치를 결정하거나, 기존 학교의 통합 운영, 통폐합, 이전과 재배치를 할 경우 중요한 검토 사항이다.

초등학교 통학구역 설정 시 통학거리와 함께 학생들이 안전하고 편리하게 통학할 수 있도록 다른 공공시설의 이용관계를 고려하여야 하며, 통학거리의 기준은 단순히 소요 거리뿐만 아니라 교차로의 안전성, 보행로의 안전성, 보행 지장물 등에 따라 차이가 크므로 보행의 편리성과 안전성을 확보할 수 있는 보행환경을 고려한 거리(시간)이 산정되어야 한다(이화룡 외, 2023).

법적으로 적용되고 있는 도시지역 초등학교 통학거리(1.5km), 도보 30분, 중·고등학교 대중교통 30분 관련 규정 외에 중학교 학교군(학구)과 고등학교 학군에 대한 검토가 필요하다.

법령 상 학교군은 추첨으로 중학교 입학대상자를 배정하는 지역에서 복수의 중학교로 구성된 학교의 집단으로서 학군 설정 권한은 시·도의회 의결을 거치지만 실질적으로 교육감에게 있고, 교육감은 중학교 입학지원자가 두 개 이상의 학교를 선택하여 지원할 수 있는 추첨 배정 지역 결정권과 그러한 선택·지원과 관련된 방법 및 절차 결정권을 갖고 있으며, 그 범위 안에서 배정 실무를 교육장이 진행한다.

중학교 배정은 각 교육지원청의 자체 실정에 맞게 학생들의 통학편의, 시설여건 등을 고려하여 배정하는 것을 기본 방향으로 지역적 편차 등의 교육환경 변화에 대응하고 학교 간 균형적인 발전을 도모하고자 학교군 내 소요학급 수에 따라 탄력적으로 운영되고 있으며, 다만 거리·교통이 통학상 극히 불편한 지역의 경우에는 교육감이 설정한 중학구에 따라 입학할 학교를 배정한다.

고등학교는 학교군과 관련해서는 「초·중등교육법 시행령」에 의해서 규정된 고등학교 입학전형의 실시권자에 관한 조항(제77조)에 의해서 학교장이 입학전형을 실시하는 지역(제77조제1항)은 비평준화 지역이고, 교육감이 입학전형을 실시하는 지역(제77조제2항)

은 평준화 지역이다. 교육감이 입학전형을 실시하는 지역은 시·도 조례로 정하도록 규정되어 있으며, 이는 고교 평준화 실시 여부는 지역의 학교 여건과 주민 여론에 따라서 결정할 수 있다는 것을 의미한다. 따라서 학생배치지표 및 통학거리 연동을 통해 점진적 학교 통합 및 이전과 학교 균형배치를 통한 통학여건의 균등화를 위한 통학환경 열악 지역에 대한 분석을 통한 통학구역 조정 및 대안(Busing-system) 도입이 중요하다.

2. 학교·학급 규모의 적정성 고려

학교 배정의 원칙은 학교 간 학급 및 학생 수의 균형이며 여기서 문제는 어느 수준을 균형점이라고 볼지에 대한 기준이 없다는 것이다. 이를 위해 활용할 수 있는 것은 교육부에서 제시한 적정규모학교 기준이며, 교육부에서는 중학교의 경우 정상적인 교육이 가능한 적정규모의 학교로 18~36학급에 450명~1,260명의 학생, 학급당 학생수는 25~35명을 제시하고 있다(이화룡 외, 2023).

〈표 12〉 OECD 국가별 학급당 학생 수

국가명	초등학교					중학교				
	2016	2017	2018	2019	2022	2016	2017	2018	2019	2022
한국	23.2	23.1	23.1	23.0	22.0	28.4	27.4	26.7	26.1	26.0
OECD평균	21.3	21.2	21.1	21.1	20.6	22.9	22.9	23.3	23.3	22.8
핀란드	20	20	20	20	19	20	19	19	19	19
프랑스	23	24	23	23	22	25	25	25	25	26
독일	21	21	21	21	21	24	24	24	24	23
이탈리아	19	19	19	19	18	21	21	21	21	20
일본	27	27	27	27	27	32	32	32	32	32
아이슬란드	19	19	19	19	18	20	20	20	20	20
영국	26	27	26	26	26	20	23	23	23	24
미국	21	21	21	20	20	26	26	26	25	21

주: 학급당 학생수 지표는 “OECD 교육지표” 책자 발간년도보다 2년 전 자료가 실림.

2019년 격년 주기 발표로 변경됨에 따라 2024년 자료가 최신자료임

출처: OECD(각년도), Education at a Glance.

적정한 학교·학급·학생 규모에 대해서는 합의된 의견 도출이 쉽지 않으나, 적정 학교·학급·학생 규모는 학교·학급경영, 교육과정의 운영(교육내용, 교수방법 등), 생활지도, 학생의 능력수준, 시설, 재정 등 여러 변인을 고려하여 결정되어야 한다. 일례로 OECD 국가별 초등학교, 중학교 학급당 학생 수(고등학교는 학급 개념이 분명하지 않은 국가가 있어 OECD가 통계를 산출하지 않음)에서 2022년 기준 우리나라 학급당 학생수는 초등학교 22.0명, 중학교 26.0명으로 OECD 평균치에 비해 초등학교는 1.4명, 중학교는 3.2명 많은 실정으로 학급당 학생 수 20명 수준, 학교당 학급 수 24~30학급 내외, 학교당 학생 수 600명 수준의 학교생활 여건을 적극적으로 고려할 필요가 있다.

〈표 13〉 지역 특성별 적정규모 학교 기준 고려사항

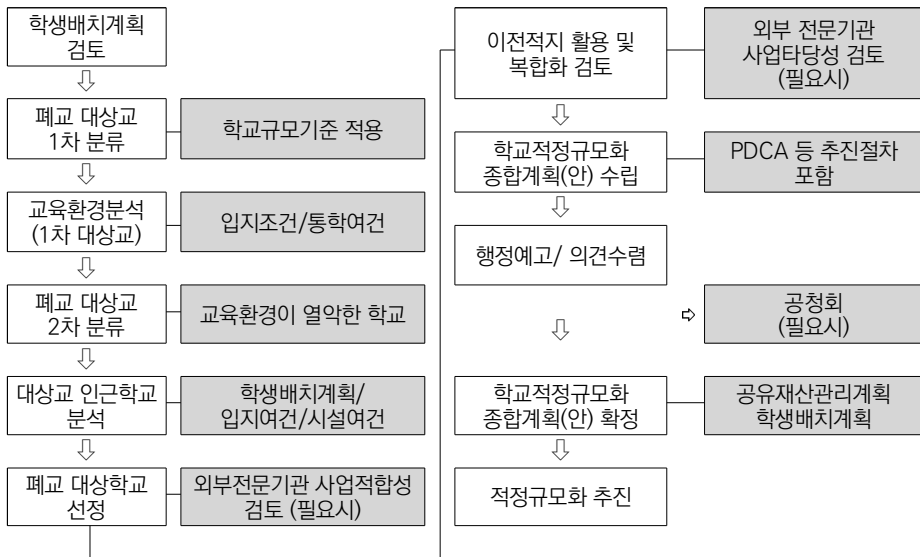
지역	고려 사항	세부 내용
도시 지역	구도심 공동화와 개발 지역 연계	신설 학교가 생기는 개발 지역으로 학생이 이동하면서 구도심 학교의 공동화가 가속되는 현상을 종합적으로 고려하여 학교 재배치 계획 수립
	학교 간 교육 격차 해소	학교 규모 차이가 인접한 학교 간의 교육 프로그램 격차나 시설 차이로 이어지지 않도록 균형 배치를 목표로 함
	학생 배치 및 통학 여건	통폐합이나 이전 재배치 시 대규모 학생 이동이 발생할 수 있으므로, 새로운 학교의 수용 능력과 학생들의 통학 안전 및 시간을 면밀히 검토
농산 어촌 지역	교육과정 운영 정상화	학생 수가 너무 적으면 복식학급 운영이 불가피해지고, 다양한 교과 및 특기적성 프로그램 운영이 어려워져 학생의 교육 결손이 커질 수 있음. 따라서 교육의 질을 높이는 것이 최우선 목표
	지역사회 구심점 역할	농산어촌의 학교는 단순한 교육 기관을 넘어 지역사회의 문화·복지 구심점 역할을 함. 따라서 학교 폐교 시 지역 공동체 자체가 붕괴될 우려가 있어, 교육적 효과 외에 지역 유지 측면을 동시에 고려
	통학 여건과 안전	학생 거주지가 넓게 분산되어 있어 통폐합 후 학생들의 통학 거리가 급격히 늘어날 수 있음. 통학버스 지원 등 안전하고 편리한 통학 환경 제공이 핵심
	폐교 시설 활용	폐교가 될 경우, 귀농·귀촌 시설, 야영장, 지역 문화 공간 등 지역 주민에게 공익적으로 활용될 수 있도록 활용 방안을 적극적으로 모색하고 지원

출처: 교육부(2016.07.04.), 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활동 활성화 보도자료

주요 고려사항은 도시지역과 농산어촌지역으로 구분하여 달리 적용될 필요가 있으며, 도시지역은 구도심 공동화와 개발 지역 연계, 학교 간 교육 격차 해소, 학생 배치 및 통학 여건 등이 중요한 고려사항인 반면, 농산어촌지역은 교육과정 운영 정상화, 지역사회 중심점 역할, 통학 여건과 안전, 폐교 시설 활용 등이 중요한 고려사항이다.

3. 적정규모화 단계별 추진 절차

위에서 언급된 통학구역, 입지조건, 교육환경 등의 주요 쟁점 사항을 적정규모화 단계별 추진 절차에 따라 살펴보면 다음과 같다.



출처: 남수경 외(2025: 139)를 참고하여 재구성

〈그림 1〉 학교 폐교 추진 절차

V. 결론 및 제언

본 연구는 학령인구 급감이라는 사회 변화 속에서 소규모 사립학교의 적정규모화 정책이 직면한 현황을 분석하고, 이를 개선하기 위한 다각적인 과제를 도출하고자 하였다. 연구의 결과를 바탕으로 도출된 결론은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 초중등 교육에서 사립학교가 차지하는 비중과 위상에도 불구하고, 학생 수 감소에 따른 학교 교육과정 운영의 어려움으로 교육환경의 수준이 저하될 수 있는 우려가 나타나고 있다. 최준렬(2008)의 논의처럼 농산어촌 소규모 학교 정책은 그동안 공립 위주로 진행되어 왔으며, 소규모 사립학교는 학령인구 감소에 따른 구조조정에 매우 취약한 구조를 지니고 있음을 확인하였다. 특히 농어촌 지역을 중심으로 가속화되는 소규모화는 단순한 학생 수 감소를 넘어 교육과정 운영의 파행과 학생들의 사회성 발달 저해로 이어지고 있다. 하봉운(2025a)은 이러한 소규모 사립학교의 위기가 공교육 생태계 전반의 효율성을 저하시키는 요인이 되고 있으며, 이는 사립학교의 건학이념 구현조차 어렵게 만드는 환경을 조성하고 있다고 지적한다. 따라서 사립학교의 특수성을 고려한 별도의 적정규모화 접근 방식이 절실한 시점이다.

둘째, 소규모학교의 통폐합 기준은 학교와 학생, 지역주민 입장에서는 존폐가 걸린 중요한 문제이지만, 실제 학교 통폐합이 진행되는 과정에서는 그 기준이 자의적으로 자주 변경되어왔으며(강은주, 2014), 소규모학교 통폐합의 기준 혹은 적정규모 학교의 기준이 지역 특성별 적정규모 학교 기준 사항을 고려해야 할 시점이다. 도시지역은 구도심 공동화와 개발 지역 연계, 학교 간 교육 격차 해소, 학생 배치 및 통학 여건 등이 중요한 고려사항인 반면, 농산어촌지역은 교육과정 운영 정상화, 지역사회 구심점 역할, 통학 여건과 안전, 폐교 시설 활용 등이 중요하게 고려되어야 할 것이다(교육부 2016).

셋째, 소규모 사립학교의 적정규모화를 위한 정책적 과제로서 법적·제도적 정비와 함께 학교 법인의 자발적인 참여를 유도할 수 있는 유인책 마련이 필수적이다. 교육청과 학교 법인 간의 긴밀한 협력을 바탕으로 한 ‘사립학교 간 통합’이나 ‘공립으로의 전환’ 등의 모델이 적극적으로 검토되어야 한다. 하봉운(2019)은 사립학교 재정 분야의 실태 개선을 위해 사학의 공공성을 강화하는 동시에, 구조조정 과정에서 발생하는 매몰 비용과 교직원 처우 문제를 해결하기 위한 특별법적 근거 마련이 선행되어야 함을 강조한 바 있다.

본 연구의 결과를 토대로 사립학교 적정규모화의 정책적 제언을 다음과 같이 제시하고자 한다.

우선, 사립학교법 개정을 통한 퇴로 확보가 시급하다. 학령인구 감소로 인해 정상적인 학교 운영이 불가능한 사립학교에 대해 해산 시 잔여재산의 일부를 설립자에게 환원하거나 공익법인으로 전환할 수 있는 ‘출구 전략’을 마련해야 한다. 이는 사학의 자발적인 구조조정을 유도하는 가장 강력한 동기부여가 될 것이다(하봉운, 2019). 다만, 이 과정에서 발생할 수 있는 사학의 사유화 논란을 방지하기 위해 투명한 회계 감사와 공적 기여도 평가가 병행되어야 한다.

둘째, ‘사립학교 이전·재배치 지원 특별법’ 또는 조례의 제정이 필요하다. 현행 제도에서는 학교 이전 시 발생하는 비용 부담이 전적으로 법인에 전가되는 구조이다. 이를 개선하기 위해 지자체와 교육청이 부지 확보 및 시설비를 공동 지원하고, 기존 학교 부지의 용도 변경을 유연하게 허용하여 개발 이익을 학교 이전 비용으로 충당할 수 있는 법적 근거를 강화해야 한다.

셋째, 소규모 사립학교 간의 연합형 교육과정 또는 공동 운영 체제 구축이 필요하다. 단일 학교 차원의 통폐합이 어렵다면, 인근 학교 간 시설을 공유하거나 교사를 교류하는 ‘공유형 학교’ 모델을 도입하여 소규모 학교의 한계를 극복해야 한다. 이는 하봉운(2024)이 제안한 교육자치 분권의 취지와도 부합하며, 지역사회와의 상생을 도모할 수 있는 현실적인 대안이 될 것이다.

적정규모화 정책의 관점을 경제적 효율성에서 학생 학습권 보장으로 전환해야 한다. 단순히 예산 절감을 위해 학교를 줄이는 것이 아니라, 최적의 교육환경을 제공하기 위해 학교 규모를 재구조화한다는 철학적 공유가 선행되어야 한다. 이를 위해 지역주민, 학교 구성원, 지자체가 참여하는 상설 협의체를 구성하여 적정규모화 과정에서의 갈등을 관리하고 합의를 끌어내는 민주적 거버넌스를 구축해야 한다.

참고문헌

강은주(2014). “학교 적정규모 관련 법제의 타당성 및 실효성 분석”, 「탐라문화」, 47,

pp.81-109.

- 교육부(1998.2). 「소규모 사립학교 통·폐합 추진요령」, 서울: 교육부.
- 교육부(2016.6). 「적정규모 학교 육성 추진 계획」, 세종: 교육부.
- 교육부(2016.7). 「적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화」, 세종: 교육부.
- 교육부·한국교육개발원(각 연도). 교육통계연보.
- 교육개혁위원회(1996.8). 「신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안(Ⅲ)」, 서울: 교육개혁위원회.
- 교육인적자원부(2006.6). 「농산어촌 소규모학교 통·폐합과 적정규모학교 육성 계획」, 서울: 교육인적자원부.
- 국회입법조사처(2024). 「국정감사 이슈 분석」, 서울: 국회입법조사처.
- 권순형(2024). “학령인구 감소시대 학교규모 정책의 쟁점과 과제”, 「지방교육경영」, 27(1), pp.139-165.
- 권순형·정미경·이강주·허주·민윤경·정혜주·박균열·정규열·이호준·안병훈(2021). 「학령인구 감소에 따른 소규모학교 지원체제 구축 및 운영 방안(연구보고 RR 2021-01)」, 충북: 한국교육개발원.
- 김용남·이선호·김현철·이석열·하봉운(2012). 「사립 중등학교 재정지원 제도 개선 방안 연구」, 서울: 한국교육개발원.
- 김용남·하봉운·엄문영·이석열·김현철(2015). 「사학법인 및 사립학교 재정운용 투명성 강화 방안」, 서울: 한국교육개발원.
- 남수경·윤홍주·하봉운(2025). 「적정 규모 학교 육성을 위한 학교 이전 기준 개발에 관한 연구」, 강원: 강원특별자치도교육청.
- 민부자·홍후조(2011). “교육과정의 효과적인 운영을 위한 학급·학교 규모에 관한 시론적 연구”, 「아시아교육연구」, 12(2), pp.1-24.
- 박수정·이호준·박정우·박근아(2023). “대도시 내 소규모학교의 운영 현황 및 실태에 관한 탐색적 연구: A 교육청 사례를 중심으로”, 「교육행정학연구」, 42(1), pp.587-618.
- 박세훈·이승일(2015). 「소규모학교 운영 현황 조사·분석」, 서울: 한국교육개발원.
- 성열관·강에스더·이형빈·박민정·장지훈(2019). 「저출산시대 도래에 따른 통합운영

- 학교 교육과정 효율적 편성 운영 방안 연구」, 세종: 교육부.
- 양희준·최원석·김진희·박근영·박상옥·허준·이재준·이안나·김다솜(2018). 「학생수 감소에 따른 농촌교육 실태 및 대응방안」, 충북: 한국교육개발원.
- 엄문영(2017). “적정 규모 학교 육성 정책 분석 및 향후 과제”, 「교육재정경제연구」, 26 (2), pp.1-34.
- 임연기(2021). 「통합운영학교의 쟁점과 발전 방향」, 충남: 한국교육행정학회·공주대학교 중앙농어촌교육지원센터.
- 이호준(2025). 「적정 학교·학급 규모의 중장기 개선 방안」, 서울: 국가교육위원회·한국교육개발원.
- 이화룡·동재욱(2011). “개발지 내 학교 적정 배치를 위한 학생 통학권역 설정에 관한 연구”, 「대한건축학회논문집」, 27(6), pp.77-84.
- 이화룡·하봉운·신재웅·조창희·허성희(2023). 「대전형 적정 규모 학교 육성방안 연구」, 대전: 대전광역시교육청.
- 임연기(2006). “한국 농촌 교육정책의 변천과 그 특성 및 과제”, 「교육행정학연구」, 24(4), pp.27-50.
- 임연기(2008). 「농산어촌 소규모 사립학교 통폐합 방안」, 서울: 한국교육개발원.
- 임연기(2013). “농촌 소규모 사립학교 통폐합 정책의 특성과 향후 과제”, 「교육연구」, 28(1), pp.173-197.
- 전주현(2022). “초·중등 사립학교 폐교와 교원에 관한 분석”, 서울대학교 대학원 교육학과 석사학위논문.
- 정만교(2011). “대도시 지역 학교 입지에 관한 연구: 인천광역시를 중심으로”, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문.
- 정진환(2000). 「농어촌 소규모 사립중등학교 통·폐합 추진에 관한 연구」, 서울: 한국사립중·고등학교법인협의회.
- 조금주(2019). “지역사회 소규모학교 살리기 정책 방향과 해결 과제”, 「한국콘텐츠학회」, 19(2), pp.99-111.
- 조창희·이화룡(2015). “농어촌 소규모학교의 통합 전후 교육여건 비교 분석 연구”, 「한국교육시설학회」, 22(6), pp.3-11.

- 지방교육재정알리미(2025.12.11.). 「시·도별 폐교보유 현황」, 충북: 한국교육개발원.
- 최준렬(2008). “농산어촌 소규모 학교 정책 분석”, 「지방교육경영」, 13, pp.44-64.
- 하봉운(2019). 「사립학교 재정 분야 실태 및 개선 방안」, 서울: 더불어민주당 (‘유·초·중등 사학의 공공성강화’ 정책토론회자료집).
- 하봉운(2021). “사립학교 적정규모 학교 육성 정책의 쟁점과 개선 방향”, 「교육정치학연구」, 28(1), pp.145-168.
- 하봉운(2024). “국회의 교육자치분권 입법과제”, 「교육비평」, 54(1), pp.78-118.
- 하봉운(2025a). 「학생 수 감소에 따른 소규모 사립학교 적정규모화 방안」, 세종: 전국시도교육감협의회.
- 하봉운(2025b). “윤석열 정부의 고등교육정책의 성과와 과제: 라이즈(RISE)와 글로컬 30을 중심으로”, 「교육비평」, 58(2), pp.139-176.
- 허숙(2003a). “학급 규모 감축의 효과: 메타분석적 연구”, 「교육논총 21」, 경인교육대학교 초등교육연구소.
- 허숙(2003b). “학교 규모와 학업성취의 관계-적정 학교 규모의 탐색”, 「한국교육연구」, 20(3), pp.337-358.

OECD(각년도), Education at a Glance.

Current Status and Tasks of Optimization Policy for Small-scale Private Schools in Response to the Decline in the Student Population

Ha, Bongwoon* · Kim, Hyojung**

〈Abstract〉

The purpose of this study is to analyze the current status of optimization policies regarding small-scale private schools in response to the decline in the student population, and to derive practical policy tasks that reflect the distinct characteristics of private schools. The results indicate that existing optimization policies have been primarily centered on public schools, leaving small-scale private schools with a structure highly vulnerable to restructuring. This may lead to a decline in the quality of school curriculum operation. It is now necessary to establish criteria for the consolidation of small schools and the definition of an optimal school size that take into account the specific characteristics of urban and rural areas. Furthermore, as a policy task for the optimization of small-scale private schools, it is essential to prepare incentives that induce the voluntary participation of school foundations, alongside legal and institutional improvements. The perspective on optimization policy must not be limited to reducing the number of schools for budget savings; instead, it must be preceded by a shared philosophical understanding that school sizes are being restructured to provide an optimal educational environment. To this end, this study suggests establishing a permanent consultative body involving local residents, school members, and local governments to build a democratic governance structure that manages conflicts

* Kyonggi University, Professor

** Kyonggi University, Adjunct Professor

and fosters consensus during the optimization process.

Key words : Decline in the student population, Small-scale private school,
Optimization policy, Educational environment

투고일: 2026.01.28 | 심사완료일: 2026.02.16 | 게재확정일: 2026.02.19

<p>하봉운 (河奉韻)</p>	<p>현재 경기대학교 교직학부 교수로 재직 중이며, 미국 위스콘신대학교에서 “교원성과급의 동기부여 효과”(2003년)라는 주제로 박사학위를 취득하였다. 학문적 관심분야는 교육재정, 지방교육자치, 교육법, 조직·성과관리 등이며, 주요 저서로는 ‘교육재정학(2014)’, ‘교육법의 이해와 실제(2022)’, ‘지방교육자치재정론(2023)’ 등이 있다. (bha@kyonggi.ac.kr)</p>
<p>김효정 (金孝貞)</p>	<p>현재 경기대학교 겸임교수로 재직 중이며, 경기대학교에서 “초등교사의 직무 스트레스가 소진에 미치는 영향: 사회적 지지, 직업 정체성, 회복탄력성의 조절효과와 매개효과를 중심으로”(2017년)이라는 주제를 가지고 교육학 박사학위를 취득하였다. 학문적 관심 분야는 교육정책, 교육 리더십, 사회정서역량 등이며, 주요 논문으로는 ‘초등교사의 교권보호 경험과 인식에 관한 근거이론 연구(2025)’ 주요 저서는 ‘아이의 자존감을 높이는 부모의 말(2020)’ 등이 있다. (k6green@naver.com)</p>