

서울특별시교육청 작은 학교 지원에 관한 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2196호
2. 발 의 자 : 이경숙 의원
3. 발의일자 : 2024년 10월 16일
4. 회부일자 : 2024년 10월 18일

II. 제안이유

- 학령인구 감소 및 도심공동화 현상으로 인해 학생 수가 줄면서 통폐합 또는 폐교 위기에 몰린 학교가 증가함에 따라, 교육부와 각 시도 교육청은 지역 소멸을 막고자 하는 정책적 노력을 기울이고 있음.
- 서울시교육청은 2017년부터 ‘서울형 작은 학교’ 사업을 운영하며 지역·학교 간 교육격차를 완화를 위해 노력 중임. ‘서울형 작은 학교 사업의 효과성 분석에 관한 연구(2022)’에 따르면 매년 신입생 증가, 지역사회 만족도 증진 등 경제적 효율성이 높은 정책으로 평가하기도 함.
- 그러나 서울시는 타시도와 같은 ‘작은 학교 지원 조례’가 없음. 작은 학교는 교육부가 권고한 소규모 학교 통폐합 정책과 일부 상충한다는 시각도 있으나, 서울 지역의 특성, 학교의 역사성, 지역 간 교육격

차 등을 고려해 작은 학교 유지 필요성이 있음.

- ‘서울형 작은 학교’는 학교 교육력을 지원하기 위한 사업임을 비추어 볼 때 조례 제정을 통해 안정적인 사업 운영 근거를 마련하고, 적정규모화 정책과 균형적인 정책이 펼쳐질 수 있도록 조례를 제정하고자 함.

III. 주요내용

1. 조례에서 사용하는 용어의 정의를 규정함(안 제2조).
2. 작은 학교 지원 운영계획 수립·시행 사항을 규정함(안 제4조).
3. 작은 학교 지원 사업범위를 규정함(안 제5조).
4. 교직원 배치와 학생 전입 확대 방안 사항 등을 규정함(안 제6조~제7조).
5. 자문단 구성 및 운영 사항을 규정함 (안 제8조)

IV. 참고사항

1. 예산조치 : 비용추계서 참조
2. 기 타

- 입법예고(2024. 10. 23. ~ 10. 27.) 결과 : 의견 없음

V. 검토 의견(수석전문위원 심혁보)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2024년 10월 16일 이정숙 의원에 의해 의안번호 제2196호로 발의되어 2024년 10월 18일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 학령인구 감소 등에 따라 소규모로 운영되고 있는 작은 학교 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 ‘서울형 작은 학교’에 대한 안정적 사업 운영의 근거를 마련하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 최근 우리나라는 학령인구 감소와 도심공동화 현상에 따른 학생 수 감소 등으로 소규모학교가 증가하고 있고, 이에 따라 학교 간·지역 간 교육의 불균형과 교육격차가 심화되고 있습니다.

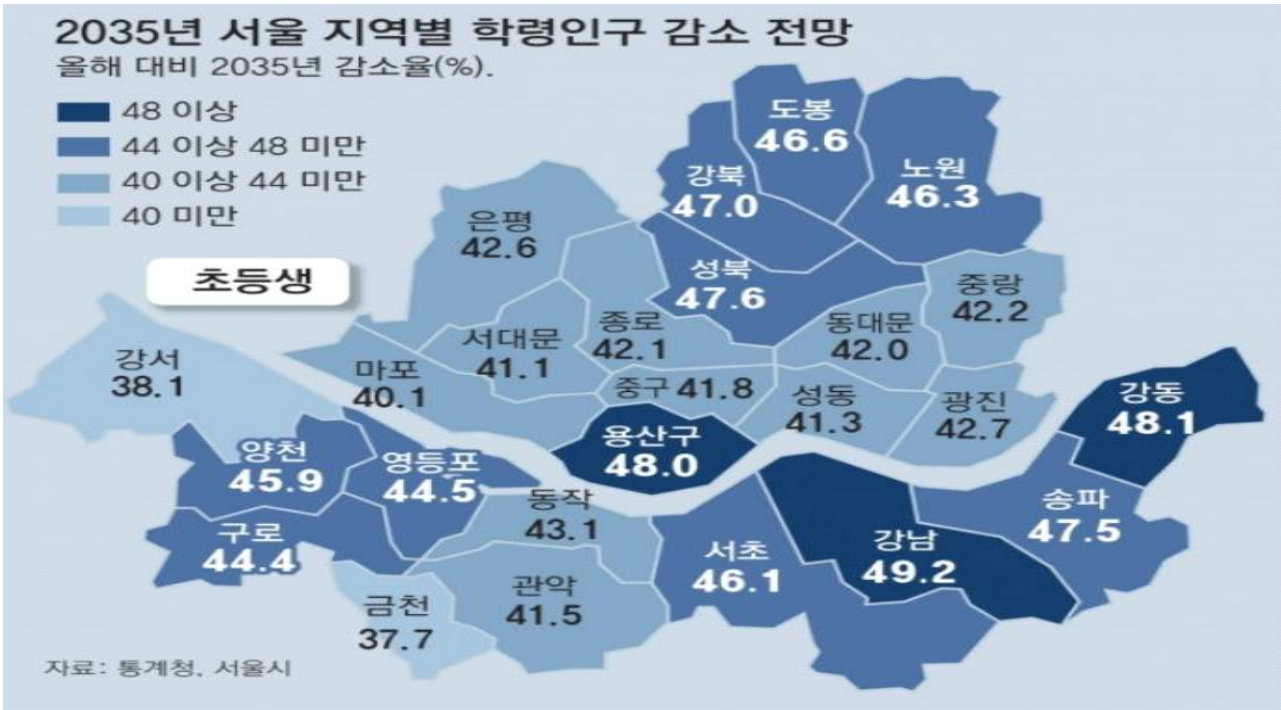
[표-1] 소규모 학교 증가 현황¹⁾

(단위: 교)

구분	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년
초	30	28	32	38	42	45	56	69
중	20	24	34	43	46	50	70	74
고	0	4	6	12	13	19	27	27
합계	50	56	72	93	101	114	153	170

1) 「2024 교육통계」 (<https://data.sen.go.kr> [서울교육통계]-[학교별일람표] 참고하여 작성함)

[그림-1] 서울 지역별 학령인구 감소 전망²⁾



- 이에 교육부는 지난 2016년부터 소규모학교를 적정규모의 학교로 육성하기 위한 정책을 지속적으로 추진함과 동시에 소규모학교에 대한 학생들의 학습권 보장과 학교의 교육력을 제고하기 위한 정책을 추진하고 있습니다.³⁾
- 서울시교육청 또한 이러한 소규모학교 활성화를 위해 공모를 통해 선정된 대상학교에 동아리활동, 방과후학교 등과 연계한 학교별 맞춤형 특색프로그램 등을 운영할 수 있도록 지원하는 「가고 싶고 머물고 싶은 학교」 사업을 2017년부터 3년 단위로 하여 운영하고 있습니다.

[표-2] 제3기 서울형 작은학교 현황⁴⁾

구분	소속	학교명	설립연도	학급수	학생수	급당인원	특색 사업
1	북부	중현초	1989	11	139	12.6	고산농협과 연계한 도시농부 벼농사 체험

2) 「서울 초중고생 12년후 반토막... 분교-폐교 속출한다」 (동아일보, 2023.8.31.)

3) 「적정규모학교 육성 및 분교장 개편 권고기준 강화」 (교육부 학교정책과-7112, 2015.12.31.)

4) '제3기 2023학년도 서울형 작은학교 「가고 싶고 머물고 싶은 학교」 운영계획(안)' 서울시교육청 학교지원과-2291(2023.2.16.) 운영 기간 : 2023.3.1. ~ 2026.2.28.

							· 전교생 오케스트라 운영
2	중부	총무초	1956	12	207	17.2	· 다문화특별학급 운영 · 선비문화체험프로그램
3	중부	교동초	1894	12	178	14.8	· 1인 1국악기 교육 · 종로구청과 연계한 자연의 어울림 생태전환교육
4	중부	효제초	1985	13	189	14.5	· 종로구 진로직업체험센터와 연계한 직업인 체험 특강 · 서울도시농업지원센터와 연계한 꼬마 농부 텃밭가꾸기
5	성북 강북	성북초	1946	13	229	17.6	· 탭댄스, 창의미술 등 문화예술 교육 · 반려식물키우기, 친환경 먹거리 교육
6	강남 서초	수서초	1992	12	153	12.7	· 영화 만들기를 통해 협력종합 예술활동 교육 · 강남구와 연계한 생태체험 그린탐사대 운영
7	동작 관악	본동초	1948	8	116	14.5	· 교육청 아르떼 사업과 연계한 학교예술교육 · 영어진행 국제공동수업 진행
9	성동 광진	사근초	1967	13	173	13.3	· 마을강사 및 지역 연계한 문화유산 교육 · 별빛독서문화캠프 운영

[표-3] 2022~2023 학년도 제3기 서울형 작은학교 운영 경과⁵⁾

구분	교육지원청	학교	학생수		
			2022	2023	증감
1	북부	중현초	133	135	2
2	중부	교동초	178	161	△17
3	중부	총무초	207	194	△13
4	중부	효제초	188	215	27
5	강남서초	수서초	153	142	△11
6	동작관악	본동초	120	117	△3
7	성동광진	사근초	173	162	△11
8	성북강북	성북초	217	196	△21
계			1,369	1,322	△47

○ 그러나 서울시교육청은 작은 학교를 지원하기 위한 정책의 추진을 2017년부터 했음에도 불구하고 여전히 작은 학교의 학생 수는 증가 되지 못하고 있으며,

더욱이 서울시를 제외한 타 시·도교육청에서는 작은 학교 지원 관련 조례를 제정하여 작은 학교 지원 정책의 지속가능성을 담보하고 있으나, 서울시의 경우 이를 관리할 수 있는 제도적 기반 조차 마련되어

5) '제3기 서울형 작은학교 1차년도 운영 결과보고(2023)' 서울특별시교육청 학교지원과, (2024.2.)

있지 않은 상황입니다.

- 따라서 동 조례안은 작은 학교의 학교 교육력을 체계적이고 지속적으로 지원할 수 있도록 안정적인 사업 운영의 근거를 마련하고자 하는 것으로 입법 취지의 측면에서 바람직한 것으로 생각됩니다.

[표-4] 타 시·도 조례 제정 현황

구분	조례명	시행연도
경기도교육청	경기도 작은 학교 지원에 관한 조례	2014. 4. 4.
충청북도교육청	충청북도 농·산촌지역 작은학교 지원에 관한 조례	2013. 1. 5.
충청남도교육청	충청남도 작은 학교 지원 조례	2015. 4. 10.
대전광역시교육청	대전광역시교육청 작은 학교 활성화 조례	2022. 4. 15.
전북특별자치도교육청	전북특별자치도 작은 학교 지원에 관한 조례	2017. 1. 31.
전라남도교육청	전라남도 작은학교 지원 조례	2018. 3. 29.
광주광역시교육청	광주광역시 작은학교 및 병설유치원 지원에 관한 조례 광주광역시 작은학교 및 병설유치원 지원에 관한 조례 시행규칙	2011. 8. 1. 2012. 11. 20.
세종특별자치시교육청	세종특별자치시교육청 작은 학교 지원에 관한 조례	2023. 11. 20.
강원특별자치도교육청	강원특별자치도 작은 학교 지원에 관한 조례	2013. 5. 10.
경상북도교육청	경상북도교육청 작은학교 지원 조례	2024. 2. 22.
경상남도교육청	경상남도 작은 학교 지원에 관한 조례	2020. 1. 2.
울산광역시교육청	울산광역시 작은 학교 지원 조례	2020. 12. 24.
부산광역시교육청	부산광역시교육청 부산형 작은 학교 설립 및 운영에 관한 조례	2023. 1. 1.

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제3조까지 목적과 정의, 적용 범위 및 교육감의 책무에 대해 규정하고 있고, 안 제4조는 작은 학교 지원을 위한 운영 계획의 수립 및 시행사항을 규정하고 있습니다.

○ 또한 안 제5조는 작은 학교 지원 사업에 대한 예산 지원 등에 관한 사항을 규정하고, 안 제6조부터 안 제7조는 교직원 배치 및 학생 전입에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제8조 및 안 제9조는 자문단 구성 및 기능에 관한 사항과 협력체계 구축에 관해 규정하고 있습니다.

○ 동 조례안은 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 형식적 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

2) 정의에 관한 검토(안 제2조제2호)

○ 안 제2조는 ‘학교’와 ‘작은 학교’에 대한 정의 규정으로서, “작은 학교”를 ‘「초·중등교육법」 제2조에 따른 초등학교, 중학교, 고등학교 중 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라고 한다)이 정하는 학생 수 미만인 학교’로 규정하고 있습니다.

○ 이는 조례안과 관련한 상위법령에 “작은 학교”가 별도로 정의되어 있지 않은 바, 조례에서 개념적 정의를 제시한 것으로, 용어의 뜻을 명확히 규정하여 동 조례안의 해석과 적용상의 혼란을 막을 수 있다는 점에서 의미를 갖는다 할 것입니다.

○ 다만 “작은 학교”의 개념과 관련하여 일부 타·시도는 “작은 학교”의 학생 범위를 조례의 정의에 명확히 규정하고 있습니다.

그러나 동 조례안은 교육감에게 작은학교의 전체 학생 수 범위를 정하도록 위임하고 있는 바,

서울시교육청은 “작은 학교”의 범위에 대한 적용의 논란이 발생하지 않도록 규칙 또는 지침을 통해 그 범위를 별도로 규정해야 할 것으로 사료됩니다.

[표-5] 타 시·도 조례에서 규정한 “작은 학교”의 정의 비교

구분	“작은 학교”의 범위
경기도교육청	제2조(정의) 2. “작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조의 학교 중 학생 수 60명 이하인 공립학교를 말한다.
대전광역시교육청	제2조(정의) 이 조례에서 “작은 학교”란 다음 각 호의 학교를 말한다. 1. 학생 수 60명 이하인 「초·중등교육법」 제2조의 학교
세종특별자치시교육청	제2조(정의) 이 조례에서 “작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조제1호부터 3호까지의 학교 중 학생수가 60명 이하인 학교를 말한다.
경상북도교육청	제2조(정의) 이 조례에서 “작은 학교”란 다음 각 호의 학교를 말한다. 1. 학생 수 60명 이하인 「초·중등교육법」 제2조의 학교
충청남도교육청	제2조(정의) 이 조례에서 “작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조의 학교 중 학생 수 60명 이하인 학교와 「유아교육법」 제2조제2호의 유치원 중 작은 학교 내 병설유치원을 말한다.
강원특별자치도교육청	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 “작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 학생 수 60명 이하인 공립학교를 말한다.
경상남도교육청	제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조의 학교 중 학생 수 60명 이하인 학교를 말한다. 단, 특별한 사항이 발생하는 지역에 한해서는 예외로 할 수 있다.
울산광역시교육청	제2조(정의) 이 조례에서 “작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교를 말한다. 1. 구(區)에 소재한 학교 중 학생이 200명 이하인 학교 2. 군(郡)에 소재한 학교 중 학생이 100명 이하이거나 6학급(특수학급은 제외한다) 이하인 학교
전라남도교육청	제2조(정의) 이 조례에서 “작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조제1호부터 제3호까지의 학교 중 학생수가 60명 이하인 학교를 말한다.
충청북도교육청	제2조(용어정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 2. “충청북도 농·산촌지역에 소재하는 작은 학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 학생수 60명 이하 또는 6학급 이하인 초·중학교를 말한다.

[표-6] 서울시교육청 적정규모학교 기준⁶⁾

구분	학생 수	학급 수	학급당 학생 수
초	360명 이상 ~ 1,080명 이하	18학급 이상 ~	20명 이상 ~ 30명 이하
중·고	450명 이상 ~ 1,260명 이하	36학급 이하	25명 이상 ~ 35명 이하

6) 「적정규모학교 육성 업무매뉴얼」 (서울특별시교육청, 2020.9.)

3) 책무에 관한 검토(안 제3조)

- 안 제3조는 교육감에게 작은 학교에 재학 중인 학생들이 균등한 교육기회를 제공받고, 작은 학교가 적정규모의 학교로 육성할 수 있도록 행정적·재정적 지원 방안을 마련토록 규정하고 있습니다.
- 이에 대해서는 2019년 6월 이후 교육부의 적정규모학교 육성 정책이 소규모학교의 존속이 필요한 경우 학교를 유지하고 지원을 강화하는 ‘작지만 강한 학교’ 육성 정책을 추진하고 있는 바,⁷⁾

안 제3조에서 교육감에게 작은 학교 지원에 관한 책무를 부여한 것은 교육부의 정책 기조에 따른 것으로 바람직한 입법조치로 생각됩니다.

4) 운영계획의 수립·시행에 관한 검토(안 제4조)

- 안 제4조는 교육감이 작은 학교 지원을 위해 안 제1항각호에 규정하고 있는 사항을 포함하여 운영계획을 수립·시행하도록 규정(안 제1항)하고 있으며, 이러한 운영계획을 수립할 경우 학생, 학부모, 교직원 등 다양한 의견을 반영하도록 규정하고 있습니다(안 제2항).
- 이와 관련하여 서울시교육청은 2017년부터 현재까지 서울형 작은 학교(「가고 싶고 머물고 싶은 학교」)를 운영하고 있으며, 해당 계획에서는 작은 학교에 대한 기본 방향과 목표, 그리고 지원 대상 및 절차 등에 관한 사항 등 안 제4조각호의 내용을 규정하고 있습니다.
- 따라서 안 제4조의 운영계획은 현재 서울시교육청이 운영하고 있는 ‘서울형 작은 학교’ 사업을 보다 적극적으로 추진할 수 있도록 그 기반을 조성하려는 것으로 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

7) 「적정규모학교 육성 업무매뉴얼」(서울특별시교육청, 2020.9.)

5) 작은 학교 지원 사업에 관한 검토(안 제5조)

- 안 제5조는 작은 학교 중 안 제1항 각호에서 규정한 사업을 예산의 범위에서 교육감이 우선적으로 지원할 수 있도록 규정(안 제1항)하고 적정규모 학교로 육성될 수 있도록 지속적으로 지원하도록 규정하고 있습니다(안 제2항).
- 또한 안 제1항각호에 따른 지원사업 대상으로 선정된 작은학교의 장은 자체 운영계획을 수립시 교직원, 학생, 학부모 등의 의견을 반영하도록 하는 한편(안 제3항), 작은 학교의 학생수가 증가해 적정규모학교 육성 대상학교가 될 경우 작은 학교에 대한 지원을 중단하도록 규정(안 제4항)하고 있습니다.
- 이는 교육감에게 작은 학교에 재학 중인 학생들의 교육력 제고에 초점을 두고, 교육환경 개선 및 작은 학교에 특색있는 프로그램 개설·운영될 수 있도록 지원사업의 근거를 명확히 하고, 학생수 증가를 통한 적정규모학교로의 육성시 예산 지원의 중복을 방지할 수 있는 제도적 기반을 마련하고 있다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

6) 교직원 배치 및 학생 전입 확대 방안 등에 관한 검토(안 제6조, 안 제7조)

- 안 제6조는 작은 학교의 원활한 운영을 위해 적정수의 교직원이 배치되도록 함과 동시에 근무를 희망하는 교직원을 우선 배치하고 편의를 제공할 수 있도록 규정하고 있으며, 안 제7조는 초등학교의 통학구역⁸⁾ 설정시 공동 통학구역 설정 등을 통해 학생이 증가할 수 있도록 방안을 규정하고 있습니다.

8) 특정 지역 내 학생 학생이 복수의 초등학교 가운데 하나를 선택하여 전·입학할 수 있도록 지정한 구역

- 현재 서울시교육청의 ‘서울형 작은 학교’는 우수교원 초빙확대 및 희망교사를 우선적으로 임명하고 있으며, 연구학교로 지정하여 유공 교원 가산점을 부여해 우수교원의 확보를 유도하는 인사지원 정책을 추진하고 있습니다.

[표-7] 연구학교 유공 교원 가산점 운영 계획

연 도	1년차 (2023학년도)	2년차 (2024학년도)	3년차 (2025학년도)
인원수	교원 정원의 20% 또는 10명 이내	교원 정원의 20% 또는 6명 이내	교원 정원의 20%

- 안 제6조에서는 교원 외에도 사무직원을 포함한 ‘교직원’을 대상으로 하고 있는바, 현재 서울시교육청은 직원에 대하여는 별도의 지원사항이 없는 만큼 직원에 대한 지원 사항을 포함할 수 있도록 근거 규정을 마련하는 것으로 별도 문제가 없는 것으로 사료됩니다.
- 다음으로 서울시교육청은 서울 전역을 통학학구로 운영하여 학구 외 학생의 전·입학을 허용하도록 행정지원을 하고 있는 등 작은 학교를 활성화하기 위한 정책 지원을 지속적으로 하고 있는 상황입니다.
- 따라서 안 제6조와 안 제7조에서 규정하고 있는 교직원의 우선배치 및 학생 전입 확대방안 등은 동 조례안의 제정 목적을 달성하기 위한 지원방안의 제도적 기반을 마련하고자 하는 것으로 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.
- 그러나 동 조례안 제2조에 따른 ‘작은 학교’ 대상 범위가 공립을 포함한 사립학교로 정의되어 있는바, 안 제6조의 교원의 우선배치, 편의 제공 역시 사립학교에도 적용된다 할 것입니다.
 - 그러나 공립학교와는 달리 사립학교의 경우 「사립학교법」에 따라 학교법인 또는 사립학교경영자가 교사를 임용하도록 하고 있어 교육감에게 이에 대한 권한을 조례로 부여할 수 없다는 문제가 발생합니다.⁹⁾

- 반면 안 제6조제3항은 작은 학교에 근무하는 교직원에게 근무 여건 등에 대한 편의를 제공할 수 있도록 규정하고 있으나, 단서를 통해 사립학교에 대한 지원을 제외할 수 있도록 규정하고 있습니다.

그러나 특별히 사립학교 교직원을 차별하여야 할 명확한 이유가 없음에도 공·사립을 기준으로 지원에 차등을 두는 것은 적절하지 않는바, 오히려 안 제6조제3항의 단서 조항은 안 제6조제2항에 규정하는 것이 적절할 것으로 사료됩니다.

7) 자문단 구성 및 운영, 협력체계 구축에 관한 검토(안 제8조, 제9조)

- 안 제8조는 작은 학교 활성화를 위하여 필요한 사항 등을 논의하기 위하여 관계 공무원과 전문가로 구성된 자문을 구성할 수 있고, 제9조는 작은 학교를 활성화하고 지역사회 발전을 도모하기 위하여 관계 기관 및 단체 등과 협력체계를 구축할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 작은 학교를 적정규모의 학교로 육성하기 위해서는 지역사회 활성화 측면과 함께 논의되어야 함으로 지역사회의 협조가 필요합니다.
 - 학교주변지역의 학령인구 감소는 곧 입학생 감소로 이어지게 되고 줄어든 입학생 수는 중·장기적으로 폐교로 이어질 수 있으며, 작은 학교가 폐교되는 경우 폐교된 지역의 인구 유입을 더 이상 기대하기 어려울 수 있습니다.
 - 학교가 폐교·통합된 지역은 지역소멸로까지 이어질 수 있어 지역 공동체의 요구가 남아있는 한 학교와 지역사회의 지속가능한 생태계

9) 제53조의2(학교의 장이 아닌 교원의 임용) ① 각급 학교의 교원은 해당 학교법인 또는 사립학교경영자가 임용하되, 다음 각 호의 구분에 따른 방법으로 하여야 한다.

1. 학교법인 및 법인인 사립학교경영자가 설치·경영하는 사립학교의 교원: 해당 학교의 장의 제청으로 이사회의 의결을 거쳐 임용
2. 사인인 사립학교경영자가 설치·경영하는 사립학교의 교원: 해당 학교의 장의 제청으로 임용

를 유지시킬 필요성이 있습니다.

- 따라서 작은 학교 활성화 사업 운영을 위한 의사결정 단계에서부터 지역주민 및 이해관계자가 참여하도록 하여, 다양한 의견수렴을 통해 공유의식을 확산해 나갈 수 있다는 측면에서 의미가 있는 것으로 생각됩니다.
- 참고로 서울시교육청은 동 조례안과 관련하여 별도 의견을 제출하지 않았습니다.(행정관리담당관-11948, 2024.10.30.)¹⁰⁾
- 이상으로 「서울특별시교육청 작은 학교 지원에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장

정진국(2180-8263)

입법조사관

이성윤(2180-8266)

10) 의원발의 조례안에 대한 검토의견서 제출(행정관리담당관-11948, 2024.10.30.)