

## 지역특성별 학교 간 교육환경의 격차

The differentiation of education environment by Region

최은영\*

이 연구에서는 공립 초등학교의 학교 간 교육환경의 차를 학교에 대한 접근성과 교육의 과정 측면에 대한 실증 분석을 통해 살펴보았다. 연구 결과 지역에 따라 학교 간 교육환경의 격차가 큰 것으로 나타나 공교육 서비스의 사회적 형평성이라는 측면에서 문제가 발생하고 있음을 알 수 있다. 도시 지역의 통학여건도 지역별로 차별화되어 있지만 농촌 지역의 경우 폐교로 인한 학생들의 통학여건 악화와 학습권 침해가 심각한 것으로 나타났다. 사회·경제적 지위가 높은 사람들이 많이 거주하는 지역에 위치해 있는 강남구 사례 초등학교에 비해 거주자의 사회·경제적 지위가 낮은 지역에 위치해 있는 광진구·청주시·보은군 사례 초등학교의 경우 공교육 서비스가 과소 공급되고 있다. 교육여건이 열악한 지역에 위치한 학교의 교육여건을 교육여건이 양호한 지역과 동일한 수준으로 개선하는 교육정책이 추진되어야 할 것이다.

주요어: 초등학교, 폐교, 교육환경의 차별화

## 1. 서론

삶의 많은 부분은 거주 지역 안에서 이루어지며 이러한 삶의 공간성은 희소자원이 공간적으로 불균등하게 분포할 때 더 큰 사회적 의미를 갖게 된다. 우리나라에서는 학생들의 학교 배정이 대부분 거주지를 중심으로 특정 지역 안에서 이루어지기 때문에 지역에 어떤 학교가 있고 그 학교가 어떤 교육을 제공하는지와 같은 교육환경이 매우 중요하다. 실질적인 의미에서 공교육환경은 혜택의 범위가 상대적으로 좁아 개인의 편익을 위해 제공되고 타인에 대한 배제가 가능하며 개인적으로 이용되는 사유재의 성격을 띠기 때문에 교육서비스의 공급에는 사회적 형평성이 중요하게 고려되어야 한다(우종현, 2002).

1990년대 말 IMF 경제위기 이후의 사회·경제적 양극화 심화와 함께 교육불평등에 대한 관심이 고조되고 있다. 이에 따라 교육복지 우선투자 지역 사업, 대학 입학 시 기회균등 할당제의 도입, 방과 후 학교 확대 등 교육불평등 완화를 위한 다양한 정책이 제시되고 있다. 이러한 정책이 성공적으로 수행되기 위해서는 정책 근거와 사회적 합의가 필수적이지만 이의 토대가 되는 교육불평등에 대한 실태 분석은 거의 이루어지지 않았다. 현실에 대한 분석에 기반을 두지 않고 불평등 완화를 위한 정책이 입안·집행되는 것은 여러 가지 문제를 야기할 것으로 판단된다. 미국의 경우 사회적 약자 보호를 위한 특별조치인 ‘소외자 우대정책(affirmative action)’은 교육불평등에 대한 국가적인 실태조사인 ‘교육 기회의 평등에 대한 조사(Equality of Educational Opportunity Survey: EEOS)’에 근거하고 있다(전일균, 2004).

교육 기회가 확대되면서 교육 과정에서의 평등이 강조되고 있지만(한국교육개발원, 2006), 교육 과정이 구현되는 무대인 학교 현장에 대한 실증적인 연구는 거의 없다. 특히 사회·경제적 특성이 다른 지역에 위치해 있는 학교 간의 교육환경을 비교한 연구는 더욱 부족하다. 교육 과정에서의 평등은 학교 간 교육환경의 격차를 실질적인 의미에서 감소시키는

것을 의미하는데, 이를 실현하기 위해서는 우선 현재 학교들 간의 교육 환경 차이에 대한 분석이 선행되어야 할 것이다. 이 분야의 연구가 미진한 이유 중 하나는, 사회 자원의 분배와 직접적으로 관련되는 교육 과정이 합리적인 원칙에 의해 이루어지고 있어 지역 특성이 학교의 교육여건에 영향을 미치지 않을 것이라는 통념 속에 존재하는 확인되지 않은 가정과 관련된다. 하지만 지방자치제 도입 이후 기초자치단체별 재정 상황이 교육에 대한 재정 투자에 영향을 미치고 지역의 사회·경제적 특성이 교육환경에 영향을 미쳐 교육불평등이 심화될 가능성이 커지고 있다.

이에 이 연구에서는 공립 초등학교를 대상으로 학교 간 교육환경의 격차를 분석하고자 하는데, 이를 학교의 분포와 접근성에서의 사회적 형평성(social equity)과 교육 과정 측면에서 살펴보고자 한다. 자동차 때문에 그리고 사회적 안전 문제 때문에 아이들이 안전하게 등하교할 수 있는 학교 환경은 무엇보다 중요한데, 특히 학생들이 어린 초등학교의 입지는 지역의 교육환경을 형성하는 중요한 요소가 된다. 사회·경제적 지위가 낮은 아이들의 학교에 대한 접근성이 떨어질 경우 사회적 형평성의 문제가 야기되는데, 여기서는 도시와 농촌 지역 사례 초등학교의 통학여건 실태를 비교·분석한다. 교육 과정은 학습 활동의 기반이 되는 물리적 시설과 재정적 여건, 인적 요소에 의해 이루어지는데, 좋은 학교의 좋은 교육환경이 학생들의 유의미한 학습을 보장하는 필요충분조건은 아니지만 중요한 필요조건은 된다. 사례 학교에 대한 실증 분석을 통해 각기 사회·경제적 특성이 다른 학생들이 얼마나 다른 학교에 다니고 있는지 비교해 보고자 한다.

이 연구의 주된 연구 방법은 자료 분석과 사례 학교에 대한 방문 조사를 통한 심층 면담이다. 자료는 주로 한국교육개발원의 교육통계 데이터 베이스와 통계청의 통계 자료를 분석했으며, 2006년 11월 16~28일에 학교를 방문해 교사 면담, 학교 시설 견학, 통학여건 조사를 실시했다. 사례 초등학교는 서울과 충청북도의 4개 초등학교로, 서울의 사례 초등학교는 대도시 내의 교육환경 격차 분석을 위해, 충청북도의 사례 초등학교는

&lt;표 1&gt; 사례 지역의 특성

(단위: %, 명)

구분	재정 자립도	부모세대(30~59세) 고학력자 비율	초등학생(10~12세) 순 이동자 수	중학생(13~15세) 순 이동자 수
강남구	89.9	61.1	1,993	1,340
광진구	41.6	30.5	6	59
보은군	9.8	7.9	-69	-62
청주시	55.1	25.6	489	240

주: 재정자립도(2005년), 순 이동자 수(2003년).

교는 지방 중소도시와 농촌 지역 교육환경 격차 분석을 위해 선정했다. 사례 학교는 서울 강남구 일원본동, 서울 광진구 자양3동, 충북 보은군 마로면, 충북 청주시 성안동에 소재하고 있다.

## 2. 사례 지역의 특성

사례 초등학교가 위치해 있는 지역의 특성을 재정자립도와 거주민의 학력, 학령인구의 이동을 통해 살펴본 결과는 <표 1>과 같다. 재정자립도는 강남구가 가장 높고 보은군이 낮았으며, 광진구와 청주시는 전국에서 중간 정도이다. 부모 세대 인구(30~59세)의 고학력자 비율은 강남구가 61.1%로 가장 높았고, 광진구, 청주시, 보은군의 순으로 높았다.

지역의 교육환경 및 교육환경에 대한 학부모의 선호도를 반영하는 지표인 학령인구의 순 이동(net migration)은 지역별로 큰 차이를 보이고 있다. 강남구의 경우 초등학교 고학년 연령대(10~12세)의 순 이동은 1,993명, 중학교 연령대(13~15세)의 순 이동은 1,340명으로 다른 지역에 비해 학령인구의 순전입 규모가 크다. 청주시의 순전입 규모도 상대적으로 큰 데 인근에 있는 군 지역에서 학령인구가 유입되고 있기 때문이다. 이에 비해 보은군의 사례 초등학교는 학령인구의 유출이 이루어지고 있다.

강남구의 사례 초등학교가 위치한 일원본동은 강남구에서도 아파트

가격이 비싸고 고학력인구 비율이 높은 지역이며, 광진구의 사례 초등학교가 위치한 자양동은 아파트 가격과 고학력인구 비율이 광진구의 평균과 유사한 지역이다. 보은군의 사례 초등학교는 보은과 경상북도 상주의 경계인 마로면에 위치하고 있으며 속리산에 인접해 있다. 주민의 대부분이 농업 및 축산업에 종사하고 있으며, 이농 현상의 심화로 인구가 지속적으로 감소했으나 최근 정체 현상을 보이고 있다. 청주시의 사례 초등학교는 구도심 지역인 성안동에 위치하고 있는데, 이곳은 인구가 빠져나가고 있는 저소득층 밀집 거주지역이다.

### 3. 통학여건 격차

외국에서는 텔런(Talen, 2001)의 연구와 같이 학교 분포와 접근성에 관한 연구가 공간분석과 GIS(Geographical Information System) 분야에서 늘어나고 있지만 우리나라에서는 소수의 연구(서태열, 1987; Kim, 2001; 최은영, 2004)를 제외하면 거의 행해지지 않았다. 그러나 ‘집에서 가까우면서 안전하게 등·하교할 수 있는 학교’는 교육환경의 가장 기본적인 요소이며, 초등학교에 대한 접근성은 근거리라는 측면에서 중요할 뿐 아니라 큰 길을 건너다니지 않을 수 있는 위치에 있는 것 역시 중요하다. 접근성과 안전성 문제는 통학거리, 통학 시 큰 도로를 횡단하는지의 여부 및 횡단 횟수, 학교 앞 통학로의 보도 폭과 길이 등과 관련되는데, 사례 초등학교의 통학여건을 살펴본 결과는 다음과 같다.

#### 1) 도시지역 초등학교 통학여건의 격차: 강남구·광진구·청주시

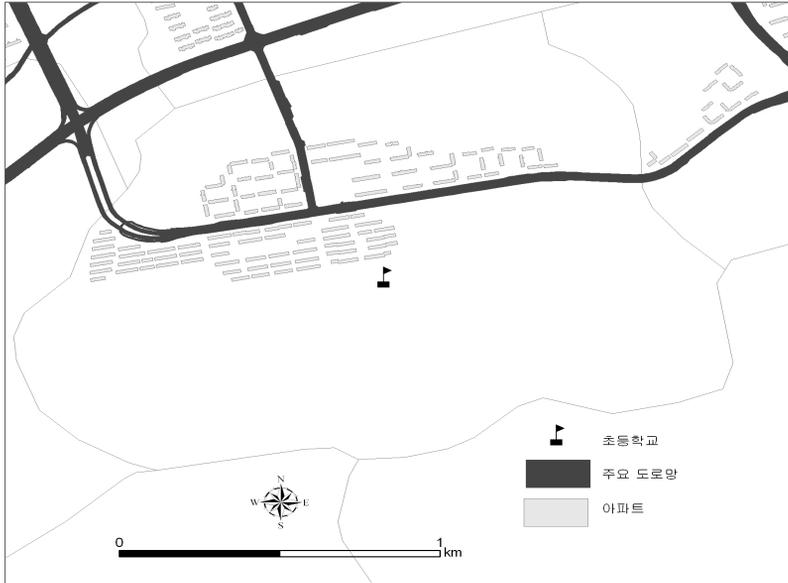
우선 강남구와 광진구의 초등학교와 도로망의 분포를 살펴본 결과는 <그림 1>과 같다. 강남구의 초등학교들은 아파트 단지에 둘러싸여 있어 학생들이 큰 도로를 건너 통학해야 하는 경우가 많지 않다. 강남구

<그림 1> 강남구·광진구의 초등학교와 도로망의 분포



사례 초등학교의 경우 전교생 중 몇 명을 제외한 대부분의 학생들이 인근 아파트에 거주하는데, 이 아파트들은 학교에서 직선거리 1km 이내에 위치하고 있다(<그림 2> 참조). 사례 초등학교의 정문 앞은 2차선 도로이며, 인도와 보도가 분리되어 있고 보도의 폭이 넓은 쾌적한 통학로가 만

<그림 2> 강남구 사례 초등학교의 통학 지역



<그림 3> 강남구 사례 초등학교의 통학로



들어져 있다(<그림 3> 참조). 강남구에 있는 통학로의 경우 대부분 보도의 폭이 넓어 학생들이 많은 등하교 시간에도 크게 붐비지 않는다(박다미, 2006).

<그림 4> 4차선 도로를 건너는 광진구 사례 초등학교의 통학로



<그림 5> 광진구 사례 초등학교의 통학로



인구주택총조사의 초등학교 재학생 수와 초등학교 입지를 동별로 비교해보면 강남구의 초등학생 수 대비 초등학교의 분포에 견주어볼 때 초등학교가 있어야 하는 광진구의 능동(590명), 노유1동(864명), 노유2동(1,181명), 중곡1동(1,250명)에는 초등학교가 없다(괄호 안의 숫자는 2000년 인구주택총조사에서 나타난 초등학생 재학생 수이다). 이로 인해 광진구에서는 수천 명의 어린이들이 아침마다 큰 길을 건너 학교에 등교하고 학교가 끝나면 또다시 큰 길을 건너서 하교해야 하는 상황이 발생하고 있다. 초등학교가 없는 노유1동, 노유2동의 학생들은 지하철 7호선의 지상철 구간을 횡단해 학교를 오가고 있다(<그림 4> 참조). 강남구 주택가 도로

의 경우 대부분 차도와 인도가 분리되어 있는 반면, 광진구 주택가 도로의 경우는 협소한 도로를 자동차와 아이들이 같이 이용하고 있는 실정이다. 광진구 사례 초등학교의 학교 정문 앞은 4차선 도로이며, 인도와 보도가 분리되어 있는 통학로는 학교 근처에만 제한되어 있다(<그림 5> 참조). 김영철(2003)은 학생 수요에 비해 학교가 부족한 서울 강북의 인구 밀집 지역에 각급 학교들을 적정 수준으로 추가 설치하는 것이 필요하다고 주장하는데, 강남구와 광진구 초등학교의 통학여건을 비교한 결과 초등학교의 추가 설치와 함께 보도 여건 등의 정비가 시급한 것으로 나타났다.

청주시 사례 초등학교의 경우는 통학여건이 광진구와 유사했는데, 차도와 인도가 분리된 통학로는 거의 학교 담이 끝나는 지점에서 끝나고 있었다. 이 짧고 좁은 통학로는 학생들에게 외면 받고 있었으며, 학생들은 차와 함께 도로를 통학로로 이용하고 있었다.

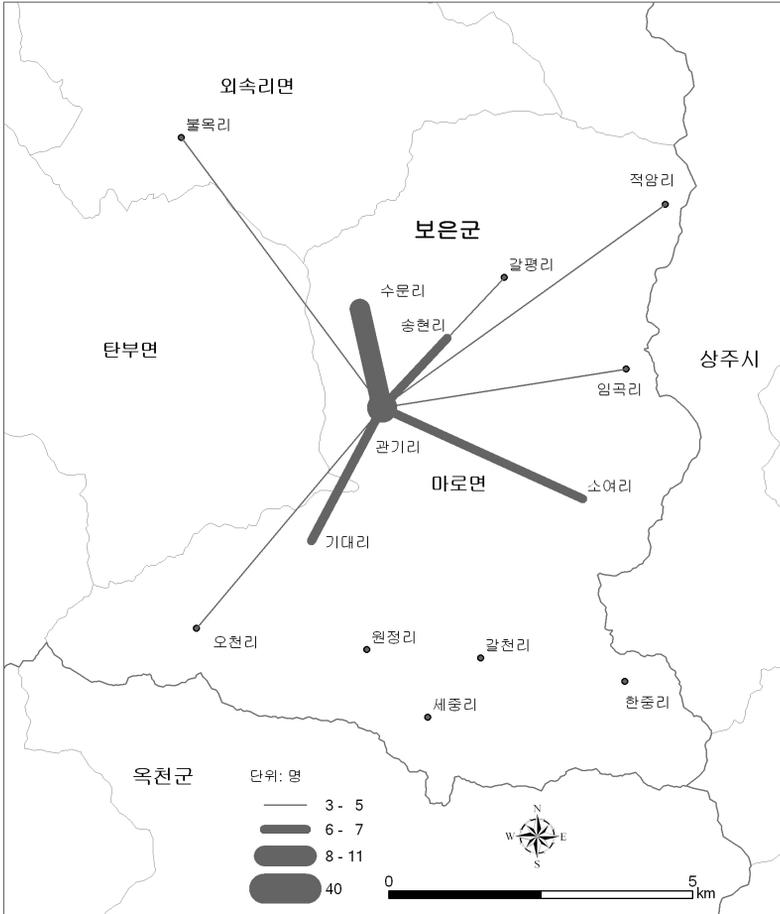
## 2) 폐교에 따른 농촌지역 초등학교의 통학여건: 보은군

보은군 사례 초등학교의 경우 주변 3개교(적암·기대·소여분교)가 폐교된 이후 2대의 버스로 학생들이 통학하고 있었다. 지역별 통학 학생 수는 전체 91명 중 갈평리 4명, 관기리 40명, 기대리 6명, 불목리 3명, 소여리 7명, 송현리 7명, 수문리 11명, 오천리 4명, 임곡리 4명, 적암리 5명이다 (<그림 6> 참조).

이 중 관기리와 수문리의 일부 학생들은 도보로 통학하고 있으며, 1번 버스로 16명, 2번 버스로 29명이 통학하고 있다. 버스는 아침에 1회, 방과 후 2회, 1일 총 3회가 운행되고 있었다.

폐교로 인한 버스 통학이 교육환경에 미치는 영향은 다음과 같다. 첫째, 학생들의 통학거리 및 통학시간의 증가이다. 보은군 통학 버스의 노선 및 운행 거리를 살펴본 결과, 통학시간이 많이 걸리는 학생의 경우 편도에 40분 정도가 소요되는데 편도 거리가 1번 버스는 25km, 2번 버

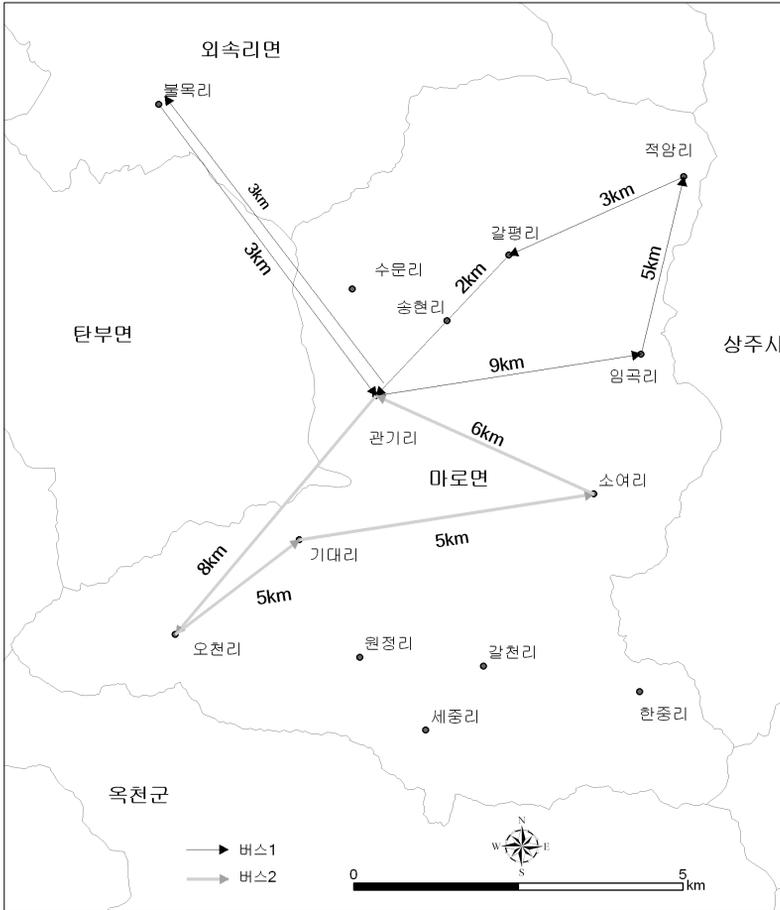
<그림 6> 보은군 사례 초등학교의 지역별 통학 학생 수



스는 24km이다. 산이 많은 지역이라 지도상의 직선거리와 실제거리에 많은 차이가 있다(<그림 7> 참조).

둘째, 수업 결손 및 교육활동의 제한이다. 토요일에는 버스가 11시 40분에 학교에서 출발해서 12시 40분에 운행을 마치기 때문에 4교시 수업은 하지 못하고 3교시 수업만 이루어지는 것이 보통이다. 평일에도 버스

<그림 7> 보은군 통학 버스의 노선 및 운행 거리



운행 시간을 맞추어야 하기 때문에 학습부진아에 대한 보충 학습을 시킬 시간이 없는 등 교육활동에 제한이 따르고 있다. 버스 운행 시간을 맞추지 못하는 경우 교사가 학생을 차로 집에까지 데려다줘야 하는 수고를 감수해야 한다. 버스 운행 시간을 맞추는 문제 때문에 관련 교사들과 버스 기사들 사이에 갈등이 생기는 경우도 있다고 한다.

<그림 8> 통학 버스 운행 이후 텅 빈 보은군 사례 초등학교 교정



셋째, 학교 시설 활용도의 감소이다. 버스 운행 시간 이후 학교는 학생들이 없는 빈 공간이 되기 때문에 오후 4시 이전인데도 운동장과 도서관은 텅 비어 있다(<그림 8> 참조).

폐교가 단순히 교육환경의 악화로만 그치는 것이 아니라 악순환 구조를 갖는다는 점은 여러 연구(임석희, 2003; 정철모, 2003)에서 공통적으로 지적되고 있다. 폐교는 교육환경을 악화시키고 교육환경의 악화는 그에 불만을 품은 지역주민의 유출을 가져오며, 이러한 인구감소는 교육시설에 대한 수요기반을 약화시키고, 수요가 줄어든 교육시설은 입지 효율성이 떨어지게 되어 또 다시 학교를 축소하거나 폐쇄하는 과정이 계속 발생하는 것이다(임석희, 2003).

농촌지역 초등학교의 통학여건을 살펴본 결과 폐교에 따른 통학여건의 악화가 심각한 것으로 나타나고 있다. 어린 학생이 하루에 수십 킬로미터를 왕복하는 문제는 물론, 통학거리 및 통학시간의 증가에 따라 학생들의 학습권을 침해하는 여러 가지 부수적인 문제들이 발생하고 있다. 정부·민간 합동작업단(2006)의 『Vision 2030: 함께가는 희망한국』에는 ‘소외계층 교육복지 강화’와 ‘소규모 학교 구조조정’이라는 두 가지 목표가 동시에 제시되고 있는데, 폐교로 인한 농촌지역 학생들의 통학여건 악화와 학습권 침해가 심각하다는 점에서 이 두 가지 목표는 서로를 부정하

는 양립 불가능한 목표라고 판단된다.

#### 4. 교육의 과정에 있어서의 격차

##### 1) 재정 및 시설 여건

개별 학교의 재정여건은 지자체의 교육경비보조금에 의해 차이가 많이 나타나는데(한국교육개발원 2006), 특별교실과 시설이 학교별로 많은 차이를 보였다(<표 2> 참조). 학교별 재정 및 시설 여건은 저소득층 밀집 지역에 위치해 있는 청주시 사레 초등학교가 가장 열악하고 강남구 사레 초등학교가 가장 우수한 것으로 파악되었다.

강남구의 사레 초등학교를 제외한 대부분의 사레 초등학교에서는 교육재정 감소와 함께 전기요금·수도요금 등에 대한 압박이 커져 조도를 낮추고 난방을 줄이고 있었다. 종이도 아껴 쓰라는 방침 때문에 학생들에게 나누어주는 학습지에 제한을 받는 경우도 있었다. 강남구 사레 초등학교의 경우 강남구에서 냉난방시설 설비, 컴퓨터실 설비, 전자도서관, 원어민교사(정규 1명, 방과 후 2명)를 지원하고 있었다. 이 학교 전자도서관의 경우 강남구에서 시설비와 인건비(정규 사서 2명, 아르바이트 2명)를 지원해 저녁 9시까지 운영되고 있었으며, 매년 1,000만 원 이상이 장서 구입비로 책정되어 연간 1,600여 권의 장서를 구입하고 있었다.

우리나라의 기후 특성상 난방시설이 안 된 학교는 없었지만 냉방시설의 유무 및 운영 실태는 학교별로 많은 차이를 보이고 있었다. 특별교실이나 교무실에는 대부분 에어컨이 설치되어 있는 반면, 교실에는 선풍기가 설치되어 있는 학교와 에어컨이 설치되어 있는 학교로 나뉘어졌다. 교실 전체에 냉방시설이 되어 있는 곳은 강남구 사레 초등학교가 유일했다. 일부 교실에만 냉방시설이 설치되어 있는 광진구의 사레 초등학교에서는 2006년에 방학 전과 방학 후 각각 10일씩 총 20일 정도 에어컨을

&lt; 표 2 &gt; 사례 초등학교의 특별 교실 및 시설

(단위: 천 원, 개)

구분	학급 수	특별교실 및 시설	체육관	온수	보건실	도서실
강남구	34	컴퓨터실(3), 실내축구장, 골프연습장, 테니스장, 인라인스케이트장, 게이트볼장, 농구장	○	○	○	○
광진구	55	컴퓨터실(2), 과학실(2), 영재실(2), 안전교육실, 예절실, 음악실	×	×	○	○
보은군	7	컴퓨터실, 과학실, 다목적실	×	×	○	○
청주시	21	컴퓨터(2), 과학실, 음악실, 미술실, 예절실	○	×	○	○

주: ( ) 안은 개수이며 숫자가 없는 경우 1개임. 교육경비보조금(2001~2004년).

사용한 데 비해 강남구의 사례 초등학교에서는 5월 말부터 9월 초까지 계속 에어컨을 사용했다. 청주시와 보은군의 사례 초등학교의 교실에는 냉방시설이 전혀 설치되어 있지 않았다. 온수 시설은 강남구 사례 초등학교에만 있었고 다른 사례 초등학교에는 없었다.

체육관 시설은 강남구와 청주시 사례 초등학교에만 있었는데, 청주시 사례 초등학교의 경우 관리가 잘 안 되어 거의 사용되지 않고 있었다. 교육과정에 철봉이 포함되어 있는데도 청주시 사례 초등학교에는 철봉 시설이 없었으며, 매트는 더러워서 사용할 수 없었고, 뽕틀도 3개 중 2개가 고장 나서 거의 사용할 수 없는 상황이었다. 강남구 사례 초등학교의 경우에는 골프연습장과 게이트볼장을 비롯한 다양한 체육시설을 갖추고 있었다. 이 학교에서는 방과후 교실을 통해 다양한 체육활동 프로그램이 진행되고 있었다.

총학급 수가 55학급인 광진구의 사례 초등학교에는 2개의 컴퓨터실이 있는 반면 총학급 수가 34학급인 강남구의 사례 초등학교에는 3개의 컴퓨터실이 있었다. 청주시 사례 초등학교의 경우 학급 수가 계속 줄어드는 지역에 위치해 있기 때문에 활용 가능한 공간이 상대적으로 여유가 있어 특별교실이 많았지만 특별한 시설을 갖추고 있지 않은 특별교실이

많았다. 시설의 유무뿐 아니라 관리 인원의 배치 등으로 인한 시설의 유지·관리가 시설 여건에 중요한 요소로 나타나고 있다. 교과전담 교사가 있는 경우가 아니면 음악실, 미술실 등의 특별교실은 거의 쓰지 않게 된다는 의견이 있었다.

보건실은 상대적으로 강남구가 열악했으며, 최근 개보수를 마친 광진구와 보은군 소재 사례 초등학교의 보건실은 현대적이고 안락한 시설을 갖추고 있었다.

## 2) 교사 및 지원 인력

학교별로 교사 및 지원 인력 현황을 살펴본 결과는 <표 3>과 같다. 교과전담 교사 수는 강남구 사례 초등학교 5명(영어 1명, 체육 1명, 과학 2명, 음악 1명), 광진구 사례 초등학교 6명(영어 3명, 음악 2명, 체육 1명), 보은군 사례 초등학교 0명, 청주시 사례 초등학교 2명(영어 1명, 음악 1명)이다. 학급 규모에 비해 강남구는 상대적으로 전담 교사가 많은 반면 청주시는 상대적으로 전담 교사가 적은 편이다. 이러한 경향은 지원 인력 수에서도 동일하게 나타나는데, 강남구 사례 초등학교는 학급 규모가 월등히 많은 광진구 사례 초등학교와 동일한 지원 인력 수(20명)를 가지고 있다. 청주시 사례 초등학교의 경우 도심의 유흥가와 상가 지역에 인접해 있어 아침에 학교 유리창이 깨져 있거나 쓰레기와 깨진 병조각 등이 어지럽게 널려 있는 경우가 많다고 한다. 이러한 상황에 대한 예방 및 대처를 위해서는 경비 인력이 필요하지만 지원 인력의 부족으로 적절한 관리가 불가능한 실정이었다. 도시의 사례 초등학교에서는 용역에 의해 화장실 청소가 이루어지는 반면 농촌의 사례 초등학교에서는 학생들이 화장실 청소를 하고 있었다.

충청북도에서는 교사들이 시·군 지역에 대한 순환제 근무를 실시하고 있는데, 청주시 사례 초등학교의 경우 청주시 관내이동 비율은 0%이며, 신규 교사를 제외한 전체 교사가 군 지역에서 이동했다(이는 이 초등학교

&lt;표 3&gt; 교원 수 및 지원 인력 수

(단위: 명)

구분	학급 수	교원 수	교원구성	지원 인력	지원 인력 구성	화장실 용역
강남구	34	41	교장, 교감, 교과전담 5, 보건	20	행정직, 사서(2), 사서보조(2), 영양사, 기능직(5), 보조원(3), 조리보조원(6)	○
광진구	55	65	교장, 교감 2, 교과전담 6, 보건	20	행정직, 영양사, 기능직(5), 보조원(4), 조리보조원(9)	○
보은군	7	11	교장, 교감, 보건, 특수	9	행정직, 운전원(2), 보조원(4), 조리보조원(2)	×
청주시	21	26	교장, 교감, 보건, 교과전담 2	16	행정직(3), 영양사, 조리사, 기능직(2), 보조원 (3), 조리보조원(6)	○

주: 초등학교에 소속되어 있는 유치원 교사 및 유치원 보조교사는 제외함. ( ) 안은 명수이며 숫자가 없는 경우 1명임.

가 교사들에 의해 기피되고 있음을 의미한다고 한다). 기존 교사의 경우에도 50~60%가 4년을 채우지 않고 1~2년 만에 학교를 옮기는데, 이러한 현상은 생활지도가 어려우며 산만한 학생이 많고 집중도가 낮아 수업이 힘들기 때문인 것으로 파악되었다. 생활지도 과정에서 문제가 발생했을 때 부딪히게 되는 일부 학부모의 거친 말과 행동 역시 이러한 현상의 주요 원인이었다.

청주시 사례 초등학교와 마찬가지로 보은군의 사례 초등학교에서도 교사들의 대부분이 1~2년 만에 학교를 옮기고 있었는데, 청주에서 출퇴근이 어렵다는 점과 과중한 업무가 잦은 이동의 원인이었다. 작년에는 6학급 중 교사 3명이 신규 발령이었으며 올해도 교사 2명이 바뀌었다. 보은군 교사 11명 중 8명이 청주에서 출퇴근하고 있었다.

교사들에 의해 선호되지 않는 교육환경이 열악한 저소득층 밀집지역에 위치한 학교들에 대한 근무여건 개선을 위해 이런 학교의 경우 전담 교사 비율을 높여 교사들의 주당 수업시수를 낮추거나 보조인력의 추가적인 배치를 통해 업무량을 경감시켜주는 등의 정책적 배려가 필요하다

는 의견이 많았다. 소외지역 학교교육의 질에 영향을 미칠 수 있는 교사의 평균 근무 기간, 학교 소재지와 교사 거주지의 거리 등의 문제를 분석해 학교교육의 질을 높일 수 있는 대책을 마련해야 할 것으로 판단된다.

### 3) 또래집단

교육환경을 구성하는 주요 요인인 또래집단(학생)의 특성을 살펴본 결과는 다음과 같다. 강남구 사례 초등학교의 전교생 1,137명 중 기초생활수급자 1명, 중식지원자 6명, 한부모 가정 학생 8명, 조손 가정 학생 0명, 소년소녀 가장 1명이었다. 청주시 사례 초등학교의 경우는 전교생 621명 중 기초생활수급자 97명, 중식지원자 97명, 한부모 가정 학생 61명, 조손 가정 학생 7명이었다. 보은군 사례 초등학교의 전교생 91명 중 기초생활수급자 9명, 중식 지원자 20명, 한부모 가정 학생 17명, 조손 가정 학생이 7명이었다. 학교별로 지원을 필요로 하는 학생의 숫자가 매우 다름을 알 수 있다.

강남구 사례 초등학교에는 전교에 학습부진아<sup>1)</sup>가 한 명도 없는데 비해 학습부진아가 가장 많은 청주시 사례 초등학교의 공식적인 학습부진아 수는 53명이었다. 그러나 5학년 담임교사와의 심층 면담 결과 한 학급에만 학습부진아가 18명(전체 32명)이나 됨 알 수 있었다. 이렇게 학습부진아가 많은 경우 이를 개선하기 위한 과정과 프로그램이 공식적인 기록으로 남아야 하기 때문에 1명으로 보고했다고 한다. 도시 저소득층 밀집 지역에 위치한 학교들의 경우 학습부진아가 공식적인 숫자에 비해 많음을 예상할 수 있다. 학습부진아가 많은 학교에 대한 추가적인 인적·물적 배려가 없다면 이와 같은 현상은 지속될 것으로 보인다.

청주시 사례 초등학교의 경우 무료로 제공되는 방과후 학교를 신청한 학생이 한 학급 32명 중 2명에 불과했다. 공부에 대한 의지가 없어 방과

1) 여기서 학습부진아는 학기 초에 실시하는 기초학력테스트 결과가 평균 60점 미만인 아동을 의미한다.

후 학교를 단지 지겨운 수업의 연장으로 생각하는 경우가 대부분이라고 한다. 학부모와 자녀 모두 ‘무료로 해주는 게 싫다’는 반응을 보여 방과 후 학교 프로그램이 인원 부족으로 폐강되는 실정이다. 교사가 “의지를 돈으로 살 수는 없다”고 말할 만큼 전반적으로 학생들에게 무기력감이 팽배해 있었다. 반면 보은군 사례 초등학교의 경우 다양한 방과후 학교에 대한 요구가 있으나 학생 수가 적어서 강사비 등의 문제로 방과후 학교의 강사를 구하기 힘든 상황이었다. 20명의 학생이 피아노 교실을 수강하고 있었으나 강사가 그만두면서 폐강되었다. 농어촌 학교에 대한 지원을 위해 다양한 특기적성교육 강좌가 개설될 수 있도록 소규모 강좌의 강사비와 도서벽지 특기적성강사의 교통비를 지원하는 정부의 지원 정책이 있는데도(정철모, 2003) 보은군의 사례 초등학교는 이러한 정책적 지원을 받지 못하고 있었다. 이와 같은 사실은 문제가 지역별로 매우 구체적인 양상을 띠기 때문에<sup>2)</sup> 이에 대한 고려 없이 지역 간 교육격차 해소를 위해 방과후 학교를 확대(정부·민간 합동작업단, 2006)하는 일반적인 정책이 추진될 경우 그 효과가 제한적일 것임을 의미한다.

학부모들의 직업이 일용직이나 영세 자영업으로 사회·경제적 지위가 낮은 경우 가정의 경제 상황이 불안정하게 되는데, 청주시 사례 초등학교에 의하면 가정의 힘든 경제 상황이 자녀 교육에 대한 무관심과 포기로 나타나고 있음을 알 수 있다. 사회 전반적으로 교육을 통한 계급이동 가능성이 낮아짐에 따라 빈곤이 내면화되고 대물림되는 현상이 강화되고 있는 것으로 판단된다. 교육환경이 열악한 지역의 교육환경 개선은 학부모의 사회·경제적 상황의 개선 없이는 이루어지기 힘들기 때문에 학

2) 임석화(2003)에 따르면, 수도권과 비수도권이라는 거시적인 문제에 파묻혀 실상이 제대로 논의되지 않았을 뿐 지방 내부의 불균형과 지역 격차는 수도권과 비수도권의 격차에 못지않다. 교사들에 따르면, 보은군 안의 보은읍과 면 단위 지역의 격차가 보은군과 청주시의 격차에 비해 더 크며, 청주시 내부에서의 교육환경 격차 역시 매우 크다. 이는 학교별 자료를 시·군·구와 같은 큰 공간단위로 합역하는 과정에서 자료가 평균화되어 지역 간 변이를 축소시키는 ‘평균의 함정’이 야기될 가능성이 크다는 것을 의미한다.

부모에 대한 직업 교육 및 취업 등의 지원이 반드시 필요하다는 지적이 많았다.

## 5. 결론

교육환경은 객관적인 측정을 어렵게 하는 많은 질적 요소와 관련되지 만 그럼에도 불구하고 사례학교의 통학여건과 교육 과정에서의 차이를 살펴본 결과 지역특성에 따른 학교 간 교육환경의 격차가 큰 것으로 나타났다. 또한 통학여건이 열악한 지역의 통학여건 개선을 위해 학교의 신설과 함께 보도 여건 등의 정비가 시급한 것으로 나타났으며, 폐교로 인한 농촌지역 학생들의 통학여건 악화와 학습권 침해가 심각한 것으로 나타났다. 한편 냉난방시설 및 운영비용, 전자도서관, 원어민교사가 지원 되는 학교가 있는가 하면, 냉방은 시설조차 되어 있지 않을 뿐 아니라 난방시설의 가동도 경제적 제약을 받는 학교도 있었다.

사회·경제적 지위가 높은 사람들이 많이 거주하는 지역에 위치한 강남구 사례 초등학교에 비해 거주 집단의 사회·경제적 지위가 낮은 지역에 위치한 광진구·청주시·보은군 사례 초등학교의 경우 공교육 서비스가 과소 공급되고 있음을 알 수 있다. 사교육환경의 격차를 논하기에 앞서 지역별로 차별화되어 있는 공교육환경에 대한 개선이 선행되어야 할 것이다. 사교육환경에 대한 강조는 교육이라는 공공의 문제를 개인의 문제로만 환원시키는 결과를 낳고 공교육환경의 격차를 은폐하는 기제로 작용할 수 있다.

니케즈 등(Nicaise et al., 2005)에 의하면 스웨덴에는 사회 전반적인 교육 환경을 증진시키는 것이 배제가 아닌 사회적 통합 증진과 자원 배분의 평등을 촉진시키는 가장 효율적인 접근이라는 철학에 근거해, 특정 집단을 목표로 하는 우대 정책은 거의 존재하지 않는다고 한다. 우리나라에서도 소외계층에 대한 보상적 차원의 적극적인 교육정책과 동시에 전반

적인 교육환경 증진을 위한 정책이 필요한 것으로 판단된다. 교육복지우선투자지역 사업과 같이 선정된 학교에 집중적인 지원이 이루어지는 선택과 집중이라는 사업 방식은 청주시 사례 초등학교처럼 교육여건이 열악하지만 선정 대상에 들지 못한 많은 학교들에 대한 또 다른 배제를 만들어내고 있다.

공교육환경의 기본적인 조건인 통학여건, 냉난방시설 및 운영, 교사의 근무여건, 학교의 지원 인력 등에서 지역별로 차이가 없는지를 점검하고 교육여건이 열악한 지역에 위치한 학교의 교육여건을 교육여건이 양호한 지역과 동일한 수준으로 개선하는 교육정책이 우선적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

❖ Abstract

The differentiation of education environment by Region

Choi, Eun Young

This study in an empirical investigation of access to public elementary school and process of education. This article presents in-depth case study in four region. This study examines whether or not the accessibility of schools is equitable on the basis of socioeconomic status of resident populations. Spatial inequities in access to school were substantial and varied by region. Especially accessibility of elementary school in rural area is poor owing to closing of school. The school service which is provided in the region(Gangnam-Gu) where the residence's social-economic status high is different from that of other regions(Kwangjin-Gu, Chongju-Si, Boeun-Gun) in terms of quantity and quality.

Keywords: elementary school, accessibility, social equity, closing of school, the differentiation of education environment

## 참고문헌

- 김영철. 2003. 『서울시 지역간 교육격차 해소방안』. 한국교육개발원.
- 박다미. 2005. 『강남의 공교육환경을 통한 차별성 고찰』. 서울 ‘강남’의 데이터베이스 구축과 지역 특성 연구 보고서.
- 서태열. 1987. 『서울시 고등학교의 분포와 학군에 관한 연구』. 《지리교육논집》, 18, 1~21쪽.
- 우종현. 2002. 『도시공공서비스 측면에서의 대구시 고등학교 분포 특성』. 《한국지역지리학회지》, 8(3), 314~325쪽.
- 임석희. 2003. 『지방중소도시의 교육환경과 지역발전: 영천시의 사례』. 《공간과 사회》, 3(1). 109~120쪽.
- 전일균. 2004. 『Affirmative Action을 통해 본 교육평등의 의미 연구』. 《교육철학》, 32, 145~163쪽.
- 정부·민간 합동작업단. 2006. 『Vision 2030: 함께가는 희망한국』.
- 정철모. 2003. 『농촌교육여건 활성화를 위한 도농간 교육교류 프로그램의 도입 방안에 관한 연구』. 《지역사회발전 연구》, 28(2), 19~34쪽.
- 최은영. 2004. 『거주집단의 사회·경제적 지위와 공교육환경의 차별화』. 《도시연구》, 66~86쪽.
- 한국교육개발원. 2006. 2005년 교육복지투자우선지역 지원 사업을 위한 연구지원 사업결과 보고서.
- Ides Nicaise, Gosta Esping-Anderson, Beatriz Pont, Pat Tunstall. 2005. “Equity in Education.” *Thematic Review*, Sweden, [http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en\\_2649\\_37425\\_38692267\\_1\\_1\\_1\\_37425,00.html](http://www.oecd.org/document/43/0,3343,en_2649_37425_38692267_1_1_1_37425,00.html).
- Kim, Geunyoung. 2001. “The study for spatial changes of educational conditions of elementary schools in Seoul.” 《한국지역개발학회지》, 13(3), 213~232쪽.
- Talen, E. 2001. “School, Community and Spatial Equity: an empirical investigation of access to elementary school in West Virginia.” *Annals of the Association of American Geographers*, 91(3), pp. 465~486.