주제 발표 [2021.12.16.]

도시 개발에 따른 학교 설립의 문제점과 추진 방안 모색

대전교육연구소 소장 **성광진**
정책위원 **황인하**

1. 서 론

교육은 경제 논리로만 접근할 문제가 아니다. 교육복지적 차원에서 학생의 안전과 편리라는 담론에 더 주목할 필요가 있다. 특히 도시개발에 따른 학교 설립 문제에 있어서, 비용만을 중시하기보다 학생의 안전과 편리라는 가치를 고려하여야 한다.

대전은 현재 여러 개발이 진행 중이다. 그렇게 되면 당연히 개발지구에 학생들도 모이게 된다. 그런데 학군이 좁으면 이들을 수용할 학교를 더 지어야 한다. 이에 대전시교육청은 2020년에 현재 28학교군 5중학구로 되어 있는 학군을 18학교군 1중학구로 광역화하려고 했다. 학군을 넓혀서 주변 학교들이 분산 수용하게 만들겠다는 것이다.

하지만 그렇게 되면 학생들의 통학 거리가 그만큼 길어지게 된다. 왕복 6차선 도로를 건너 학교에 다녀야 하는 초등학생들이 생긴다. 이래서야 학부모가 안심하고 아이를 학교에 보낼 수 있는 환경이 만들어질 리 만무하다.

아이들을 학교에 보내는 것이 아니라, 아이들이 있는 곳에 학교를 세워야 한다는 교육복지적 패러다임이 필요한 시점이다. 아이들의 안전한 등하교를 보장하는 것은 교육청의 책무이다.

대전시교육청은 현재 대전의 학교군이 매우 세분화되어 있다며, 이 경우 통학 편의는 양호할 수 있으나 학교 신설 요인이 발생할 수 있다고 밝혔다. 이는 학령인구 감소로 인한 사회적 현상과 배치된다는 것이다.[1)]

1) 대전광역시교육청(2019), 대전광역시 중학교 학교군·중학구 조정 및 중학생 배정 방법 개선 연구

그러나 여기에는 쟁점이 존재한다. 학령인구가 감소하니 학교군을 광역화하여 학교 설립을 최대한 억제하자는 것이 과연 옳은지의 여부이다.

본 주제 발표에서는 학교 설립에 있어 세 가지의 원칙을 제시하고자 한다. 첫째, 형평성이다. 모든 학생이 근거리에서 안전하게 양질의 교육 받을 권리를 보장받을 수 있도록 환경을 마련하는 것이다. 둘째, 균형성이다. 지역 간 학교를 균형 배치하여 대전 지역의 균형발전과 동서 교육격차 해소를 유도하는 것이다. 셋째, 책무성이다. 교육청이 과밀학급 해소에 대한 책임감을 가지고, 중앙 및 지방정부가 협업하여 학교 신설에 총력을 다하는 것이다.

▲ **그림 1** 학교 설립의 세 가지 원칙

2. 현황 및 배경

가. 동구 (가칭)천동중

천동지구는 대규모 아파트 단지 건설로 2026년까지 최소 6,650세대가 입주할 예정이다. 구체적으로 2022년까지 신흥 SK뷰 1,588세대, 2024년까지 리더스시티 3,463세대, 2026년까지 가오동 1·2구역 재건축이 예정되어 있다. 하지만 입주민 자녀는 물론 원주민 자녀들이 다닐 학교도 없는 실정이다.

대전시교육청은 2004년에 동구 천동 2지구에 중학교를 신설하기로 결정하였다. 이후 2005년 도시개발계획에 의해 천동 92-1번지에 13,611㎡의 학교용지를 마련하였다. 하지만 당시 교육부는 학교 신설 요건이 없다며 중학교 신설을 취소하였다. 학교 유치에 실패하면서 해당 용지는 용도 변경도 이루어지지 않은 채 현재까지 유휴 부지로 남아 있다.

(가칭)천동중이 신설되지 않을 경우, 학생들은 인근 5개 중학교에 분산되어 1시간 이상을 원거리 통학하는 데에 사용해야 하기에, 등·하굣길의 안전·시간문제가 우려된다. 이에 동구청·동구의회 등은 대전시교육청에 꾸준히 (가칭)천동중의 신설을 요청하였으나, 대전시교육청은 학교 설립은 장기적 관점에서 검토할 사항이라는 행정적인 답변만을 고수하고 있으며, 변화된 현황을 파악하기 위한 실무적인 노력이나 교육부에 재추진을 요청하는 어떠한 행위도 적극적으로 시도하지 않은 채 사실상 손을 놓고 있다.

▲ **그림 1** 동구 (가칭)천동중

나. 동구 (가칭)구성중

구성지구는 현재 2,140세대가 입주해 있다. 구체적으로는 스마트뷰아파트 1,115세대, 아침마을아파트 1,025세대로 이루어져 있다. 또, 구성2지구가 조성 예정이다.

현재 동구 성남동 구성지구 학생들은 대덕구에 있는 경덕중학교까지 통학하고 있다. 성남동 지역의 학군 자체가 원거리로 배정되어 있어 학생 불편이 큰 실정이다.

대전시교육청은 2004년에 (가칭)구성중을 설립하기로 하고 성남동 189-43번지에 14,099㎡의 학교용지를 확보하였지만, 이후 2009년 11월 12일에 학교설립계획 취소를 통보하였다. 학생 유입률이 미진하고 학생 증가 요인이 없다는 이유에서다. 지역주민들은 크게 반발하였고, 5,038명의 주민 서명을 받아 대전시교육청에 (가칭)구성중학교 설립취소 및 학교용지 매각 결정에 대한 철회를 요구하였다.

이에 김신호 당시 교육감은 2010년 3월 4일에 공문을 보내 학교용지를 존치하고 학교 설립을 적극 추진하겠다고 밝혔으나, 현재까지 학교 설립은 요원한 상황이다. 하지만 대전시교육청은 이들 개발지구는 인근 재개발 요인이 많아 연계·추진할 경우 물꼬가 트일 수도 있다는 입장을 밝히기도 했다.

▲ **그림 3** 동구 (가칭)구성중

다. 유성구 용산지구

용산지구는 2023년 4월까지 3,500세대가 입주할 예정이다. 초등학생 수요는 850~1,000명으로 예측된다.

하지만 대전시교육청은 입주 예상 학생 수를 581명으로 보고 학교 신설은 불필요하다고 판단하여 국장 전결로 학교용지를 반납하였다. 교육청의 학생 수요예측 실패로 학교용지가 삭제된 것이다.

용산지구에 학교가 신설되지 않으면 아이들은 용산초로 배치되게 된다. 이렇게 되면 한 반에 40명이 넘는 초과밀 학급 사태가 우려된다. 이에 대전시교육청은 용산초에 지하주차장을 만들고 기존 주차장 자리에 모듈러 교실을 설치하는 방안을 제시하며 과밀학급 우려가 없다고 주장하였지만, 입주예정자들은 임시방편이라며 강하게 반발하는 상황이다. 현재 4블록 아래 녹지를 용도 변경하여 초등학교를 설립하는 방안, 설정된 공립유치원 용지를 초등학교로 전환하는 대안까지 나오고 있으나, 여전히 합의점을 찾지 못하고 있다.

이대로 학생들이 용산초에 배치된다면 통학 거리가 1km에 달하고 4차선 대로를 두 차례나 건너다녀야 하는 상황이 예상된다.

▲ **그림 2** 유성구 용산지구

라. 서구 도마·변동지구

서구 도마·변동지구에서 조합이 설립되어 재개발 사업이 추진 중인 곳은 1·3·6·8·9·11구역으로 총 1만 세대 이상이 거주할 예정이다. 대전시교육청은 도마·변동지구 2~6구역의 세대수를 11,397세대로, 학생 수를 1,364명으로 각각 예측하였다.

2022년 9월에 입주 예정인 8구역(1,881세대) 초등학생 459명은 복수초나 문성초로 배정될 예정이다. 아이들이 복수초로 배정될 경우, 아파트 정문부터 복수초까지 약 1.4km로 도보 이동에만 20분 이상의 시간이 소요되며, 좁은 매천교를 통과해야 하는 통학로는 차도와 인도의 구분이 없는 데다 급경사길인 상황이다.

대전시교육청은 올해 9월 행정사무감사에서 변동초 통학구역 내 개발사업 추진과 실제 학생 증가에 따라 학교 설립을 추진하겠다고 밝혔다. 도마·변동 8구역의 학생 발생률만 보고 학교를 설립하는 것은 불가능하다는 것이다.

그러나 도마·변동 재정비촉진구역 내 6·8·9구역과 기존 아파트단지인 효성타운 등을 합하면 4,000세대가 넘어 학생 수가 더욱 증가할 것으로 전망된다.

▲ 그림 5 서구 도마·변동지구

마. 서구 용문지구

서구 용문지구는 초등학교 신설을 조건으로 사업 시행인가를 받고 학교 용지도 확보한 상태이다. 대전시교육청은 용문동 1·2·3지구(용문동 225-9번지 일대)의 세대수를 2,763세대로, 학생 수를 434명으로 각각 예측하였다.

대전시교육청은 용문동 1·2·3지구만으로는 중앙투자심사위원회에서 재검토 통보를 받을 가능성이 크다며 학교 설립에 부정적인 입장을 밝혔다. 초등학교 신설 기준인 4,000~5,000세대에 비해 세대수가 크게 부족하고, 학급당 학생 수가 감소하고 있으며, 인근 아파트 학생 발생률이 저조하다는 등의 이유에서다.

학교가 신설되지 않으면 학생들은 탄방초까지 원거리 통학할 수밖에 없는 실정이다. 성인 도보 기준 22분이 소요되는 거리이다.

조합에서는 용문 5구역, 탄방 e편한세상 등 인근 수요를 고려하면 4,000세대가 넘는다며 학교 신설을 요구하고 있다.

▲ **그림 6** 서구 용문지구

3. 대안

개발지구에 학교를 설립하는 방안으로 여러 가지를 생각해볼 수 있다. 우선 학교를 신설하는 방식이다. 과밀학급을 해소하고 학생의 근거리 통학을 보장하기 위해서 학교 신설이 필요한 개발지구가 존재한다. 하지만 이 방식은 많은 예산이 필요하고 학교용지를 확보하기 어려운 곳에서는 한계가 있다.

따라서 다음과 같은 방식을 추가로 제안한다. 첫째, 분교 형태의 작은 학교를 설립하는 것이다. 둘째, 초·중등통합학교 형식의 통합학교를 설립하는 것이다. 셋째, 학교를 이전하는 것이다.

그러나 이러한 대안들로도 학교를 설립할 수 없다면, 기존 학교를 증축해서라도 과밀학급 문제를 해결할 필요성이 제기된다.

가. 학교 또는 분교 신설

동구 천동지구는 학교용지가 확보되어 있으나 17년째 아무 활용 없이 방치되고 있다. 따라서 이른 시일 내 학생 수요를 파악하고, 학교 신설 계획을 마련해야 할 것으로 사료된다.

동구 구성지구 역시 학교용지가 확보되어 있으나 아무 활용 없이 방치되고 있는 지역이다. 이 지역에 학교가 설립될 경우 여러 부가효과가 예상되는 만큼, 조속한 시일 내에 학교를 설립해야 할 것으로 생각된다.

유성구 용산지구는 교육청의 행정 미숙으로 학교용지가 삭제된 상황으로, 어른들의 실수로 인해 아이들이 피해를 보게 되었다. 대전시교육청은 정확한 학생 수요를 파악하고, 학교용지를 확보할 방안을 마련하여 용산지구에 조속히 초등학교를 설립하여야 할 것이다. 그러나 용산지구는 이미 학교용지가 삭제된 상태로, 앞서 살펴본 동구 천동지구나 구성지구의 사례와는 달리 학교 신설에 어려움이 예상된다.

서구 도마·변동지구는 대전시교육청이 8지구 내 초등학교 설립에 난색을 보이는 상황이다. 하지만 앞으로 학생 수가 더 증가할 것으로 예측되

는 만큼, 미래의 수요를 정확하게 예측하여 학교를 설립해야 할 것으로 사료된다. 대안으로는 이전 예정인 서부교육지원청 자리에 분교 형태의 초등학교를 신설할 수 있다. 2014년에 분교 형태로 개교하여 2015년 초등학교로 승격된 대전새여울초등학교의 사례가 이에 해당한다.

서구 용문지구는 도마·변동지구와 마찬가지로 학생 수가 더 증가할 것으로 예측되는 지역이고, 동구 천동·구성지구, 서구 도마·변동지구와 마찬가지로 학교용지가 확보되어 있는 상황이다. 따라서 미래의 수요까지 예측하여 적극적으로 학교를 설립해야 할 것으로 생각된다.

나. 통합학교 설립

서구 도마·변동지구에 있는 대전버드내중학교는 학교용지 27,944㎡에 847명의 학생이 다니고 있는 학교로, 비교적 넉넉한 면적을 가지고 있다. 따라서 중학교 내에 통합학교 형태로 초등학교를 설립하여 초·중 통합학교를 만드는 방식을 고려해봄 직하다. 통합학교가 설립되면 교사 간 수업 공개 교류, 초·중 팀 티칭 수업, 초등학교 6학년과 중학교 1학년 학생들을 대상으로 하는 멘토링 활동 등 전환기 프로그램 등을 효과적으로 운영할 수 있을 것으로 기대된다. 개교를 준비 중인 30학급 규모의 둔곡초·중통합학교의 사례가 이에 해당한다.

다. 학교 이전

학교 신설이 현실적으로 어렵다면, 학생 수요를 고려하여 학교를 이전하는 방식을 검토해볼 수 있다. 동구 구성지구 인근의 K중학교나 B중학교를 (가칭)구성중학교 부지로 이전하는 것이 이에 해당한다.

라. 학교 증축

유성구 용산지구는 이미 학교용지가 삭제된 상태로 학교 신설에 어려움이 예상되는 상황이다. 이 경우 대전용산초등학교 옆 구)용산중 부지를 활용하여 학교를 증축하는 방식으로 과밀학급 우려를 해소해야 한다.

대전시교육청은 용산초에 지하주차장을 만들고 기존 주차장 자리에 모듈러 교실을 설치하는 방안을 제시하였으나, 모듈러 교실은 어디까지나 임시방편일 뿐, 장기적인 해답이 되지는 못한다. 반면, 구)용산중 부지를 활용하여 용산초를 증축하는 방식은 과밀학급을 해소할 수 있을 뿐 아니라 이차적인 기대 효과 또한 얻을 수 있다. 우선 구)용산중 부지의 일부에 용산초를 증축한 뒤, 추후 학생 수요와 예산 등을 고려하여 남은 면적에 초·중통합학교의 형태로 중학교를 설립하는 것이다. 그렇게 하면 용산초-용산중-용산고로 이어지는 초·중·고 연계 교육을 기대할 수 있다.

▲ **그림 7** 구)용산중 부지

4. 필요성

가. 교육복지 실현

어떤 학생들은 5분 거리에 있는 학교를 다닐 수 있고, 어떤 학생들은 왕복 6차선 도로를 건너 멀리까지 학교를 다녀야 한다면, 교육복지가 훼손되고 헌법에 보장된 '균등하게 교육받을 권리'를 제대로 달성하지 못하게 된다. 아이들을 학교에 보낸다는 구시대적 사고방식에서 벗어나, 아이들이 있는 곳에 학교를 세워야 한다는 새로운 패러다임이 필요한 이유이다.

나. 대전 지역의 균형발전 및 동서 교육격차의 해소

동구에 (가칭)천동중과 (가칭)구성중을 설립하여야 하는 이유는 비단 학생의 근거리 통학을 보장하기 위해서만은 아니다. 이들 학교의 설립은 동부 지역의 균형발전을 이룰 수 있는 전환점이자, 점점 커지고 있는 대전의 동서격차[2]를 해소할 수 있는 반환점이 될 수 있다.

지역 간 학교를 균형 배치하게 되면 학교를 중심으로 다양한 인프라가 형성되어 대전 지역의 균형발전을 이룰 수 있다. 또한, 다른 지역으로의 인재 유출을 막아 동서 교육격차를 해소할 수 있다.

다. 과밀학급의 해소

학교 설립을 가로막는 가장 큰 논리는 학령인구 감소이다. 그러나 아직 대전 지역은 과밀학급 문제가 해소되지 않았다. 현재 대전 관내 초·중·고 68%가 학급당 학생 수 20명을 초과하는 상황이고, 그 중 특히 중학교는 83.7%가 학급당 학생 수 20명을 초과한다.

구분 (급별)	총 학급수	학급당 학생 수				
		20 이하	21~25	26~30	31~35	36 이상
초등학교	3,839	**1,575 (41%)**	**1,665 (43.4%)**	505 (13.2%)	65 (1.7%)	29 (0.7%)
중학교	1,599	260 (16.3%)	374 (23.4%)	**596 (37.3%)**	**367 (22.9%)**	2 (0.1%)
일반 고등학교	1,146	370 (23.5%)	**487 (42.5%)**	**336 (29.3%)**	50 (4.4%)	3 (0.3%)
계	6,584	2,105 (32.0%)	2,526 (38.4%)	1,437 (21.8%)	482 (7.3%)	34 (0.5%)

▲ 표 2 대전 관내 초·중·고 평균 학급당 학생 수 현황('20.4.)

2) 최근 3년간 대전시 개별주택가격 상승률을 합산하면 유성구 16.36%, 서구 13.76%, 중구 11.83%, 동구 10.95%, 대덕구 8.79% 순으로, 대전의 동서격차가 극심해지는 상황이다.

교육부[3]는 지속적·대규모 과밀을 해소하는 방안으로써 지자체 공유 부지나 도심 내 폐교를 활용하여 학교를 신설하는 방법을 제시하였다. 또한, 2022년부터 2024년까지 학급당 28명 이상의 과밀학급이 있는 학교를 대상으로 학교 신·증축 등을 집중적으로 추진하겠다고 발표하였다.

세종시교육청 최교진 교육감은 9월 14일 2021년도 제16회 비대면 언론 브리핑에서 '학급당 적정 학생 수 배치 방안'을 발표했다. 이는 초등 1학년부터 학급당 학생 수를 20명 이하로 낮추는 대책이다.

우리 대전 지역도 과밀학급 해소를 위한 선제적 대책이 필요한 시점이다. 특히 유성구 용산지구 등 학교를 설립하거나 증축하지 않을 경우 과밀학급이 예상되는 개발지구도 존재하는 만큼, 적극적인 학교 설립을 검토할 필요가 있다.

5. 결론

모든 학생의 안전한 등·하교를 보장하고, 대전 지역의 균형발전을 이루며, 동서 교육격차를 해소하기 위해 개발지구 학교 설립이라는 대책이 긴요하다. 그럼에도, 대전시교육청은 학교를 설립하는 대신 기존 28학교군 5중학구를 18학교군 1중학구로 축소하는 내용의 '중학교 학교군·중학구 및 추첨 방법' 개정안을 행정 예고하는 등[4] 학교 설립에 관해 안일한 태도를 보이고 있다.

평등권 및 교육 기회의 균등 원칙을 견지한 학생의 근거리 통학은 반드시 보장되어야 한다. 이를 위해 형평성, 균형성, 책무성이라는 3대 원칙을 갖고 학교를 설립하는 것이 필요하다.

학교 설립은 크게 학교 신설, 통합학교 설립, 학교 이전, 학교 증축이라는 네 가지 형태로 진행될 수 있다. 학교 신설은 꼭 큰 학교가 아닌 분교장의 형태로도 가능하다. 따라서 반드시 많은 예산을 들여 큰 학교를 설립할 필요는 없다.

---

3) 교육부.「교육회복 종합방안」기본계획. 2021.7.29.

4) 이후 2020년 11월 30일에 학군을 축소하는 내용을 제외하고 새로운 개정안을 행정 예고하였다.

학교 설립을 통해 다음 세 가지 효과를 기대할 수 있다. 첫째, 근거리 통학 보장으로 교육복지를 실현할 수 있다. 둘째, 대전 지역의 균형발전 및 동서 교육격차 해소를 유도할 수 있다. 셋째, 과밀학급 문제를 해소할 수 있다.

학령인구가 감소하더라도 여전히 학교 설립은 필요하다. 대전시는 아직 과밀학급 문제가 해소되지 않았고, 이는 곧 교육의 질적 저하로 이어지게 된다. 이 문제는 학교를 더 설립하지 않으면 근본적으로 해결할 수 없다.

다음으로 학교 설립의 법적 근거를 살펴보고자 한다. 지방교육자치에 관한 법률 제20조에 따르면, 학교의 설치·이전·폐지에 관한 사항은 교육감이 관장한다. 국토교통부령 제882호 [도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙]에 따르면, 초등학교 설치 기준은 2개의 근린주거구역에 1개 비율로 배치하도록 규정하고 있다. 여기에서 근린주거구역의 범위로 새롭게 개발되는 지역은 2천 세대 이상을 1개 구역으로 하고 있다. 결론적으로 2개 주거구역에서 4천 세대 이상 되어야 새로 초등학교를 세울 수 있다. 하지만 단서조항으로 교육청의 요청으로 1개의 근린주거주역에서도 배치할 수 있도록 했고, 필요한 경우에는 2천 세대 미만인 지역도 근린주거구역으로 할 수 있다고 규정하고 있다.

이상의 법적 근거를 통해 학교 설립에서 교육감의 역할이 매우 중요하다는 것을 알 수 있다. 물론 학교를 세울 때는 교육부의 재정 지원이 필요하고, 교육부 중앙투자심사위원회의 승인이 있어야 하므로, 교육감 혼자 학교를 세울 수 있는 것은 아니다. 따라서 지역 정치인들과 지역 주민 대표들, 교육청의 해당 공무원, 학부모 대표 등으로 구성된 추진위원회를 만들어야 한다.

하지만 그러기 위해서는 무엇보다 교육감의 추진 의지가 절실하다는 점을 상기시키고자 한다. 교육은 비용적 측면에서만 생각할 수 있는 것이 아니다. 학교 설립을 위한 적극적인 노력이 필요한 시점이다.

끝으로, 학교 설립과 폐지는 매우 중요한 교육적 문제임에도 그간 교육청 주최의 공청회나 토론회가 없었다는 점이 못내 아쉽다. 이번 토론회를 계기로 교육청 차원에서도 더 활발한 논의가 이어지기를 간절히 바란다.