2026.10 - 제5호

정책인사이트 Insight

가고 싶은 의회, 살기 좋은 전북

전북특별자치도의회
(입법정책담당관)

제5호
2026. 10.



지역협력 기반 전북 소규모학교 활성화 방안

- 학교가 살아야 마을이 산다 -

1. 지역협력 중심의 소규모학교 정책 패러다임 전환

○ 학령인구 감소와 전북 소규모학교 증가 추세

- 교육부 산출 자료(2025..1. 교육기본통계, 2025.4.1. 기준)에 따르면 전북은 초·중·고 전 학교급에 걸쳐 전국 평균을 크게 웃도는 소규모학교 비율을 보이고 있음. 특히 초등학교는 전체 407개교 중 268개교(65.8%)가 소규모학교로 분류되어 전남(67.0%)에 이어 전국에서 두 번째로 높은 수준임

※ 소규모학교: 교육부 적정규모학교 육성 권고기준에 따른 통계 분류로, (면 · 도서벽지) 60명 이하, (읍 지역) 초등 120명 이하 및 중등 180명 이하, (도시) 초등 240명 이하 및 중등 300명 이하 학교

[표 1] 전국 대비 전북 소규모학교 비율 (2025.4.1. 기준)

구분	전국	전북	비고
초등학교	38.5%	**65.8%**	전국2위 수준
중학교	31.5%	**51.4%**	
고등학교	12.6%	**30.8%**	
전체	31.3% (3,720교 / 11,871교)	**55.6%** **(416 / 748교)**	전국 평균의 1.8배

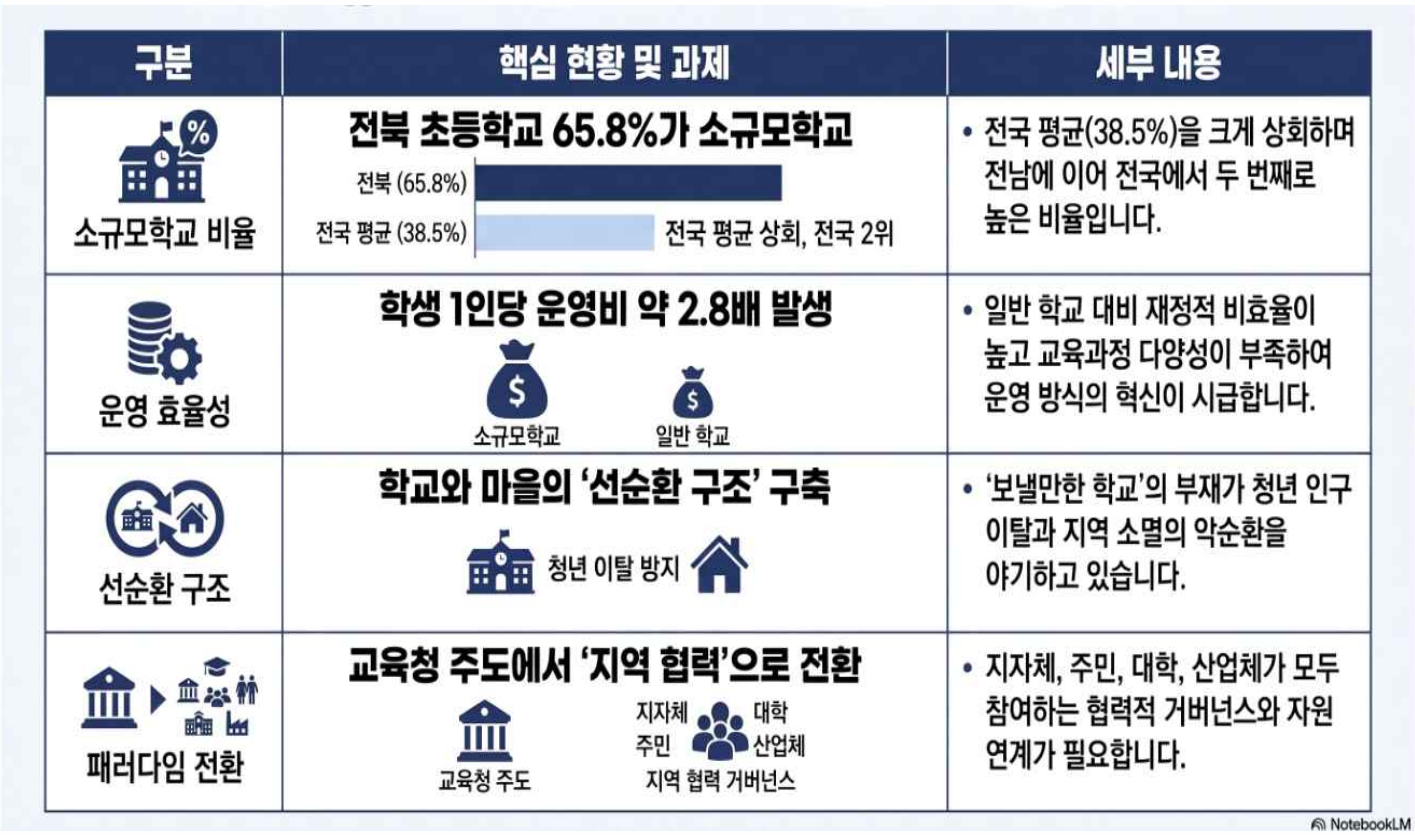
- 2026학년도 신입생이 한 명도 없는 초등학교는 전국 210교이며, 전북은 23교로 전남(45교)·경북(38교)에 이어 세 번째로 많음. 전주시를 제외한 13개 시·군 대부분이 학령인구 감소의 영향을 받으면서 신입생 전무 현상이 특정 학교의 문제를 넘어 농산어촌을 비롯한 지역 전역의 구조적 문제로 확산되고 있음

○ 소규모학교 증가로 인한 교육·지역적 과제

- 소규모학교는 교원 확보와 과목 개설의 한계로 교육과정 다양성이 떨어질 뿐만 아니라, 교사의 순회수업과 행정업무 부담으로 인해 '적은 학생 수'라는 조건이 실제 맞춤형 개별화 지도로 이어지지 못하는 구조적 한계를 지니고 있음
- 소규모학교는 규모의 경제가 작동하지 않는 구조적 특성으로 인해 일반학교에 비해 학생 1인당 운영비가 높아 재정적 비효율이 발생하고 있으며, 이는 단순한 예산 확대만으로는 해결되지 않아 운영방식의 혁신이 반드시 병행되어야 함
- 소규모학교는 적은 학생 수로 인해 또래집단의 규모가 제한되어 다양한 관계 형성 기회가 줄어들므로, 소규모학교의 구조적 특성에 맞춘 별도의 사회성 발달 지원체계 구축이 필요함
- 소규모학교 문제는 지역 소멸과 직결되어 '보낼만한 학교'의 부재가 청년 가구 이탈과 학교 소규모화의 악순환을 야기하며, 전북은 전남·강원·경북과 함께 소규모학교가 밀집한 대표적 비수도권 지역으로 꼽히고 있음

○ 기존 정책의 한계 및 시사점

- 학교 통폐합과 시설 정비 등 단기적 지원에 치중하여, 통합 이후 교육과정을 내실화하기 위한 지속적인 지원이 부족함
- 전국에 일률적인 기준을 적용하다 보니, 통학 여건 등 지역별 구체적인 현장 사정을 충분히 반영하지 못함
- 종전 교육발전특구 등 지역 맞춤형 정책과 소규모학교 혁신 정책이 유기적으로 연결되지 못하고 개별적으로 추진됨
- 교육청 중심으로만 사업이 진행되어 지자체나 주민의 참여가 저조했고, 폐교 활용 등 사후 대책도 체계적이지 못함
- 구조적인 지역 소멸 흐름에 대응하기 위해서는 교육청 단독 추진을 탈피하고 지자체·주민·대학·산업이 모두 참여하는 협력적 거버넌스와 자원 연계 체제를 구축해야 함



2. 교육부 등 정책 동향 검토

○ **교육부, 「교육혁신선도지역 기본계획」 및 「소규모학교 혁신을 통한 지역 교육력 제고 방안」(2026.6.)**

- 교육부는 '협력으로 혁신하고, 지역이 함께 완성하는 교육'을 비전으로, 교육지원청-기초지자체 협력을 기반으로 한 소규모학교 혁신을 통해 지역별 특화형 교육체계를 구축한다는 목표를 제시함. 기존 교육발전특구를 '교육혁신선도지역'으로 재편하고, 11년 만에 일률적 학교 통폐합 지침을 폐지함

- 교육혁신선도지역은 1유형(인구감소·인구감소관심지역)과 2유형(그 외 비수도권)으로 구분되며, 1유형은 '소규모학교 혁신을 통한 지역 내 양질의 교육생태계 구축'을 필수과제로 추진함

- 4대 추진과제 중 '학교-지역 연계로 상생 발전'은 학교 인프라를 지역주민과 공유하고, 폐교자원을 활용하며, 지자체·지역공공기관과의 협약을 통해 프로그램·시설·인력을 연계하는 것을 핵심 내용으로 하고 있음

[표 2] 소규모학교 혁신 4대 추진과제

추진과제	주요 내용
① 혁신 선도모델 발굴·육성	2026년 교육혁신선도지역 40곳 내외 지정, 지역당 연 20억 원(특별교부금)·최대 5년(총 100억 원) 지원, 소규모학교 통합 지역은 최대 10억 원 추가 지원
② 지역 맞춤형 혁신 기반 구축	교육부 적정규모학교·통폐합 획일적 기준 폐지, 교육청별 자체 기준 마련, 통합 인센티브 확대
③ 학교 혁신 종합 지원	고교학점제·AI교육·원어민보조교사 배치, 온동네 돌봄·교육센터, 통학버스·Wee클래스 연계 등 학생 적응·안전 지원
④ 학교-지역 연계 상생 발전	학교복합시설·기숙사 확충, 「폐교활용법」 개정(폐교 무상대부 특례 확대, 활용 용도 네거티브 방식 전환 추진) 및 폐교 활용 지원사업, 지역 자원(예술·체육단체, 도서관 등) 연계

- 교육부는 지역사회 자원 연계의 우수 사례로 다음을 제시함

[표 3] 지역사회 자원 연계 사례

자원 연계 사업	지역	주요 내용
프로그램 연계	전북	농촌진흥청이 전교생 100명 이하 소규모 초등학교를 대상으로 '찾아가는 어린이 환경생물 관찰교실' 운영
시설 연계	경북 영덕	우수 지역 중·고등학생을 선발해 교육프로그램을 제공하는 '미래인재양성관' 운영
인력 연계	경남 창녕	복지부 노인일자리 사업을 활용해 학생 통학을 지도하는 '시니어 워킹스쿨버스' 운영

- 교육부는 소규모학교 혁신을 위해 교육청 단위의 '교육혁신추진단'과 교육지원청-기초지자체 간 '지역교육혁신협의체' 구성을 제시하고 있으며, 이는 소규모학교 정책이 교육청 단독의 하향식 사업에서 벗어나 지역 단위의 상향식 협력 거버넌스로 전환되어야 함을 보여줌

- 전북은 14개 시·군교육지원청이 모두 2026.9.30.까지 교육혁신선도지역 운영 기획서를 제출하였으며(1유형 11개, 2유형 3개 시·군), 도교육청은 부교육감을 단장으로 하는 추진단을 꾸려 5개 지역 이상 선정을 목표로 하고 있음. 결과는 10월 중 발표되고, 선정 지역은 2027년부터 사업에 착수함

❍ **교육부, 「제2차 교육시설기본계획(2027~2031)」(2026.6.)**

- 교육부의 제2차 교육시설기본계획은 '지역을 잇는 학교, 미래를 만드는 학교'를 비전으로 제시하며, 학교시설을 단순한 교육공간이 아니라 지역사회와 함께 성장하는 생활 거점으로 규정함. 학교시설의 지역 개방 확대, 폐교 활용 규제 완화와 주민 참여 절차 강화, 대학의 지역 혁신 거점화 등을 중점 과제로 제시하고 폐교 활용사업에 120억 원을 지원하기로 함
- 특히 학교복합시설 사업은 2026년 공모부터 인구감소지역·농산어촌 지역에 대해 국비 지원 비율을 최대 80%까지 상향하고 기존 학교시설 리모델링 유형을 신설하는 등, 재정 여건이 열악한 지역일수록 두텁게 지원하는 방향으로 설계되어 있음. 이는 전북과 같이 소규모학교 비율이 높은 지역에 유리하게 작용할 수 있는 제도적 기반임
- 다만 학교복합시설 전국 선정 건수는 2024년 41건에서 2026년 14건으로 급감하였으며, 건립 이후 지자체의 운영비 부담이 주요 원인으로 지적되고 있음. 대한민국시도의회의장협의회도 2026.9.29. 운영비 국비 지원을 촉구하는 건의안을 가결함

❍ **「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 개정** (2026.5.19. 공포, 2027.5.20. 시행)

- 개정법은 폐교재산 활용 용도에 통합지원시설(지역 돌봄)과 주민공동이용시설을 추가하고, 지자체가 이를 위해 사용하는 경우 등 무상대부 특례를 확대함
- 인구감소지역·인구감소관심지역에서 교육감이 폐교재산 활용계획을 고시하면 도시·군관리계획 변경과 행정재산 용도폐지를 한 것으로 보는 의제 규정을 신설함
- 교육감이 활용계획을 수립할 때 관계 지자체의 의견을 들어야 하며, 주민 의견 수렴이 필요한 경우 시·도 조례로 정하는 바에 따라 의견을 수렴할 수 있도록 근거를 마련함(제4조제2항)
- 교육부는 이에 더해 활용 용도를 네거티브 규제 방식으로 전환하는 추가 개정을 추진하고 있어, 향후 입법 경과를 지켜볼 필요가 있음

○ 전북교육감직 인수위원회 활동 백서(2026.8.)와의 연계성

- 2026.8. 공개된 「제20대 전북특별자치도교육감직인수위원회 활동 백서」는 '5대 정책방향(회복안정 · 상생협력 · 포용성장 · 미래도전 · 혁신공정) – 10대 정책목표 – 25개 중점과제 – 50개 세부과제' 체계를 확정하였음. 인수위는 100여 개의 세부 공약을 50개로 통합·재구조화하였으며, 이와 별도로 10대 핵심과제를 제시함

- 10대 핵심과제 중 '전북유학 확대·교육혁신선도지역 추진'은 내년까지 우선 추진할 초기 시급 과제로 분류되었으며, 교육혁신선도지역 5개(4+1) 지역 이상 선정, 지역당 100억 원(5년) 확보, 폐교 교원정원 50% 이전 등 특례 12건의 교육부 건의를 담고 있음. '지역 교육자치 역량 강화'도 장기 핵심과제에 포함됨

[표 4] 정책목표 7 '지역을 살리는 교육' 세부과제

세부과제	주요 내용
7-1-1 전북유학 확대 및 활성화	유학생 333명('26)→1,000명('30), 운영학교 44교→60교, 특성화고 국제반 신설
7-1-2 미래신산업 연계 교육혁신 선도지역 운영	학교–산업–지자체 네트워크(교육청–지자체 MOU, 지역교육혁신협의체), 미래형 통합학교 설립, 통합형 지역문화 복합시설 조성(지자체 협력), 폐교 활용 공론화위원회, 지역정착형 계약학과 확대
7-1-3 지역 소멸위기 대응 및 협력 강화	교육청·지자체·시민사회·전문가가 참여하는 지역소멸위기 대응 전담부서 운영 등
7-1-4 학부모 학교 선택제 확대	어울림학교 공동통학구 지정 확대, 통학버스(10명→8명 이상)·통학택시(9명→7명 이하) 지원기준 완화
7-2-1 중간지원조직 확대	(가칭)교육통합지원센터 추진(남원시 마을교육지원센터 포함)
7-3-1 14개 시·군 지역별 공약 프로그램 연계	시·군별 교육특화사업(산업·역사·문화 자원 연계) 및 지역 현안 공약

- 이 밖에 정책목표 5의 '온동네 돌봄 책임 운영제 : 지자체 협력', 정책목표 8의 '시·군별 지역전략산업 맞춤형 특성화고 육성', 정책목표 10의 '교육장 지역 추천 공모제 확대'와 '지역 공동교육과정 운영'도 지역협력과 직결됨

3. 지역협력 기반 소규모학교 활성화 방안

❍ **소규모학교 정책의 의사결정 구조를 교육청 단독에서 다자간 협력 체계로 전환**

- 소규모학교 문제는 지역사회 전체의 지속가능성과 직결되므로, 정책의 출발점인 의사결정 주체의 문제를 해결하기 위해 교육부가 제시한 지역교육혁신협의체 모델을 전북 14개 시·군 실정에 맞게 구체화하여 형식적 기구가 아닌 실질적 자원배분권을 갖는 협치 구조로 발전시킬 필요가 있음. 협의체가 자원배분 기능을 갖도록 교육청–시·군 공동사업비 협약, 교육행정협의회 협의사항 확대 등 단계적 장치를 마련해야 함

- 완주교육지원청이 운영해 온 '완주교육협력지구'와 방과후 마을학교 모델을 우수 사례로 삼아, 진안·무주·장수·임실·순창 등 소규모학교 밀집 시·군으로 단계적으로 확산하여 지역주민이 방과후·돌봄 프로그램의 기획자이자 강사로 참여함으로써 학교 부담을 낮추고 마을에 대한 자긍심과 정주 의식을 높일 수 있도록 함

- 개정된 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제4조제2항이 주민 의견 수렴을 시·도 조례로 정하도록 근거를 둔 만큼, 시행일(2027.5.20.) 이전에 폐교 활용 계획 수립 시 주민 의견 수렴을 의무화하는 조례를 정비해야 함. 인수위가 제안한 '폐교 활용 공론화위원회'(주민·학부모 50%, 교육청·지자체 30%, 지역의원·전문가 20%)의 구성·운영 근거를 함께 담는 방안을 검토할 필요가 있음

❍ **지역의 자연·문화·산업 자원을 정규 교육과정과 방과후·돌봄으로 끌어들여 '작은 학교'를 강점으로 전환**

- 시·군 권역별로 지역 자원을 반영한 특성화 교육과정을 표준 모델화하고, 지역 예술·체육단체, 은퇴 전문인력 등으로 구성된 '지역강사 인력풀'을 교육지원청 단위로 운영하여 개별 학교의 강사 확보 부담을 낮춤

- 전북 농촌유학(현 '전북유학')은 참여 유학생이 2022년 27명에서 2026년 333명으로 12배 이상 늘었고 운영학교도 44교에 이름. 교육청은 2030년까지 유학생 1,000명·운영학교 60교를 목표로 하고 있으나 전담 조직 없이 운영 중이어서, 도청–교육청 협력체계와 전담팀 신설이 뒷받침되어야 함

- 이러한 성과를 '체류'에서 '정착'으로 발전시키기 위해 임실(정주형 교육이주)·순창(농촌유학지원센터)·진안(생태치유 테마형) 시범 모델과 시·군 공약을 연계하여 거주 시설 확충, 일자리 결합, 수도권 협약 확대를 골자로 한 이주·정착형 정주 모델을 고도화해야 함

- 거점·통합학교 및 활용 가능한 폐교를 중심으로 기존 돌봄기관과 연계한 '온동네 돌봄·교육센터'를 설치하여 방학 중·야간·주말의 돌봄 공백을 지역 단위로 해소해야 함

❍ **학교와 폐교를 지역의 생활·문화 거점으로 전환하여 정주여건 개선에 직접 기여**

- 체육관, 도서관, 수영장 등의 학교시설을 학생 미이용 시간에 지역주민에게 개방하고 최대 80%의 국비 지원 제도를 활용한 학교복합시설 사업을 인구감소 및 농산어촌 지역에 집중 배치하며, 예약시스템 일원화와 공공요금 지원을 통해 학교장의 개방 부담을 경감해야 함

- 학교복합시설 선정이 급감한 주된 원인이 건립 후 운영비 부담인 만큼, 도·시군·교육청 간 운영비 분담 협약을 사전에 체결하고, 운영비 국비 지원을 정부에 요구해야 함

- 개정된 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」이 통합지원시설·주민공동이용시설 용도와 무상대부 특례를 확대한 점을 활용하여 폐교를 AI교육지원센터, 통합돌봄시설, 지역문화복합공간 등으로 전환하고, 교육부 폐교 활용 지원사업(120억 원 규모) 확보와 전문기관 위탁을 통한 관리체계 일원화를 추진하며, 장수군의 가야역사교육센터 등 시·군별 특화 계획과 연계해야 함. 전북교육청이 2026.10.~11. 시행 중인 '폐교 활용(대부) 공모사업'(폐교 10개교, 주민단체·지자체 대상, 2년 무상대부)의 성과를 점검하여 확대 여부를 판단할 필요가 있음

- 유치원부터 중학교까지 아우르는 복합 교육공간인 미래형 통합학교를 조성하고 지자체와 협력하여 통합형 지역문화 복합단지로 발전시키며, 폐교 활용 방안은 공론화위원회를 통해 주민 수용성을 높여야 함

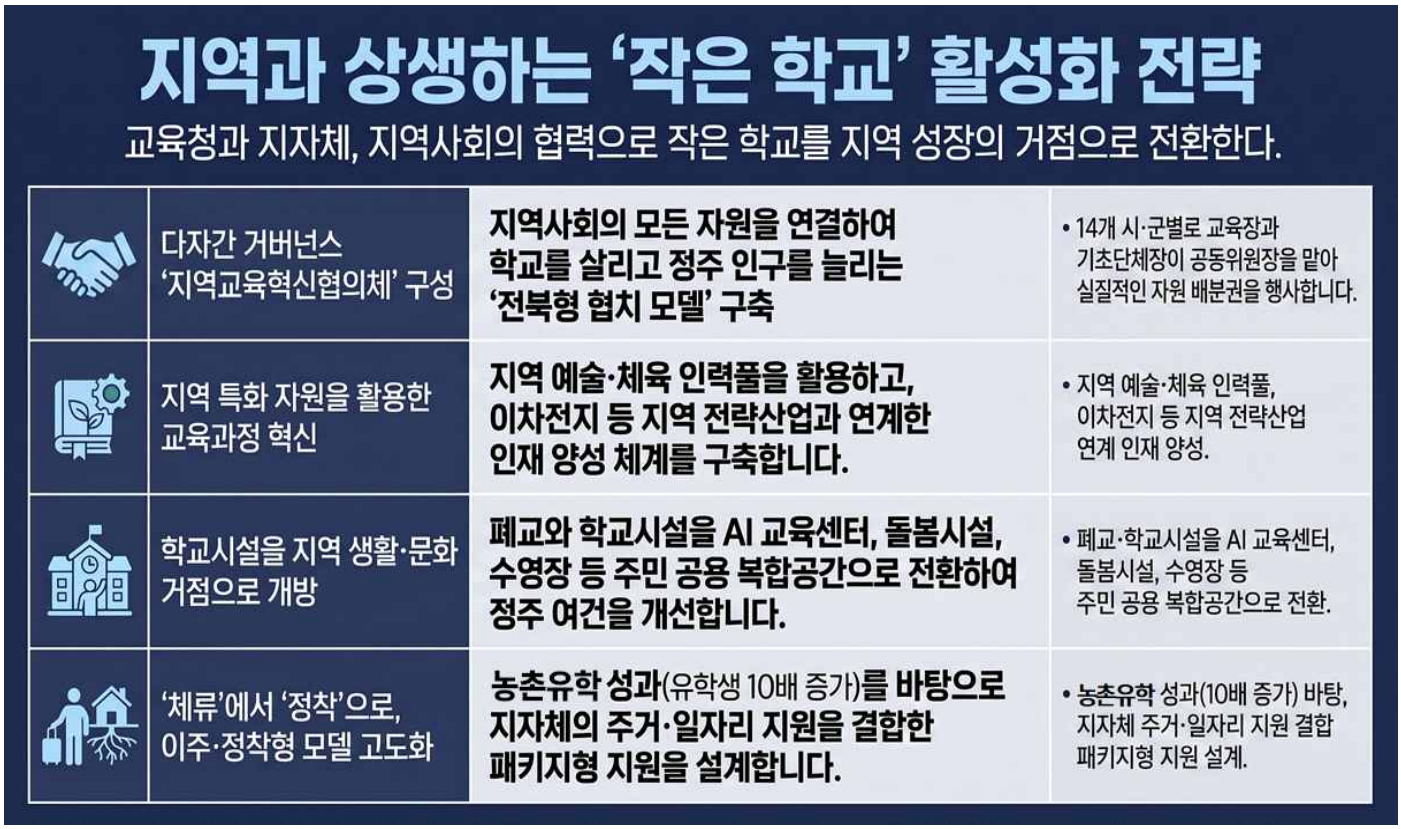
○ **학교를 매개로 청년가구 유입·정착을 유도하고 지역경제와 연결**

- 모든 학생의 통학 시간이 30분을 넘지 않도록 지자체와 교육청의 예산 매칭을 통해 통학버스 및 통학택시를 확대해야 함. 교육청은 통학버스 지원기준을 10명 이상에서 8명 이상으로, 통학택시를 9명 이하에서 7명 이하로 완화할 계획이므로, 시·군별 현재 통학시간을 조사해 '30분 이내 통학 비율'을 성과지표로 관리할 필요가 있음

- 통학택시 확대 시 지적되는 고령 운전자 비율과 안전지도사 부재 문제는 경남 창녕의 '시니어 워킹스쿨버스'처럼 노인일자리 사업과 결합한 통학 안전 인력으로 보완하고, 학생 통학 외 시간에는 통학차량을 주민 이동지원 등 공공목적으로 병행 활용하는 방안을 검토해야 함

- 폐교 위기 소규모학교 지역으로 이주하는 도시 가구를 위해 지자체는 주거와 일자리를, 교육청은 교육과정과 학교공간을 분담하는 패키지형 지원을 설계하고, 공공기관 참여를 통한 임대주택 등 정주 인프라 조성을 전북형으로 발전시켜야 함

- 지역출신 학생의 지역대학 진학 시 학비 지원(지자체–대학–교육청 협의체 구성)을 확대하고, 호남권 시·도교육청 간 지역인재 공동 육성·취업 지원 협력을 추진하여 인재의 역외 유출을 완화해야 함



〈 참고문헌 〉

- 교육부, 「교육혁신선도지역 기본계획」, 2026.6.
- 교육부, 「소규모학교 혁신을 통한 지역 교육력 제고 방안」, 2026.6.
- 교육부, 「2026년 제2차 학교복합시설 공모사업 계획」, 2026.6.
- 교육부, 「제2차 교육시설기본계획(2027~2031)」, 2026.6.
- 제20대 전북특별자치도교육감직인수위원회, 「제20대 전북특별자치도교육감직인수위원회 활동 백서」, 2026.8.
- 전북특별자치도교육청, 「학령인구 감소 시대, 작은학교의 미래」, 『전북교육정책 오늘』 이슈페이퍼 제3호, 2026.4.
- 전북특별자치도교육청, 「2026. 폐교 활용(대부) 공모사업 시행 안내」, 2026.10.
- 한국교육개발원(KEDI), 「소규모학교 사회성 발달 지원방안」, 2024.
- 한국교육개발원(KEDI), 「학령인구 감소에 따른 소규모학교 지원체제 구축 및 운영 방안」, 2021.
- 전북특별자치도완주교육지원청 완주교육협력지구 누리집 자료.

정책인사이트 제5호

총 괄	임 선 영	입법정책담당관
기획검토	형 영 주	자치현안지원팀장
작 성	최 정 우	자치현안지원팀
	이 은 빈	자치현안지원팀
	유 형 용	자치현안지원팀
	진 영 휘	자치현안지원팀
	조 승 연	자치현안지원팀

정책인사이트는 전북특별자치도의회 의원 의정활동을 지원하기 위하여 발간되었습니다.

가고 싶은 의회, 살기 좋은 전북



전북특별자치도의회