

제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성*

김선필**·정영신***

- I. 머리말
- II. 공공성(publicness)개념의 검토와 재구성
- III. 소규모학교 통폐합을 둘러싼 공공성의 과정과 절차
- IV. 소규모학교 통폐합을 둘러싼 공공성 내용의 재구성
- V. 결론

국문요약

이 논문의 목적은 2011년 이후 제주도의 소규모학교 통폐합 정책을 공공성의 관점에서 재검토하는 것이다. 이 글에서는 공공성의 개념을 재구성하여, 그 과정과 절차의 측면에서는 민주적 공공성이라는 이념형에 도달하기 위한 과정적 유형화를 시도하였고, 공공성의 내용의 측면에서는 국가공공성에서 생활공공성과 지방공공성으로의 전환에 주목하였다. 한편으로, 소규모학교 통폐합을 둘러싼 논쟁에서 도교육청은 공론장을 형성·주도하였으나, 정보의 공개나 관련자들의 제한없고 동등한 참여를 보장하는데 한계를 보임으로써 민주적 공공성을 획득하는데 실패하고 ‘도구적’ 단계에 머물고 말았다. 다른 한편으로, 도교육청이 국가주도의 국가공공성 패러다임에 기초하여 교육행정을 추진한 반면, 지역사회의

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2011-330-B00108).

** 제주대학교 인문대학 사회학과 박사과정.

*** 제주대학교 한국사회과학연구단(SSK) 전임연구원. 교신저자.

다양한 행위자들은 학교를 지역사회의 공공의 공간이자 지역공동체 유지에 필수적인 공동체로 파악하는 생활공공성·지방공공성의 시각에서 문제를 바라보고 있었다. 현재의 소규모학교와 관련한 교육정책이 민주적 공공성의 성격을 획득하기 위해서는 규범적 정당성을 보다 강화할 필요가 있으며, 이 과정에서 학교와 교육의 문제가 지닌 지방사회적 맥락에 보다 주의를 기울일 필요가 있다.

주제어 : 공공성, 민주적 공공성, 생활공공성, 지방공공성, 소규모학교, 제주도, 지역사회, 지속가능성, 소규모학교 통폐합정책

I. 머리말

급속한 산업화와 더불어 발생한 농·어촌 지역의 인구유출 현상은 지역사회의 중심점 역할을 수행하던 농·어촌 지역 소규모학교의 지속적인 유지를 어렵게 했다(최성륜, 2007, 82쪽). 실제로 1982년부터 시작된 정부의 소규모학교 통폐합 정책에 의해 지난 30년간 제주지역 56개교, 전국 5,509개교가 통폐합되었다(2011년 3월 1일 기준. 교육과학기술부, 2012; 제주특별자치도교육청(이하 도교육청), 2012a). 그리고 정부는 이 과정에서 교육적으로는 복식수업의 해소, 교육과정 운영 정상화, 적정규모 학교 조성으로 학업성취에 대한 동기유발, 사회성 강화 등의 성과를 거두었고, 경제적으로도 약 1.7조원의 예산절감 효과를 거두었다고 평가하고 있다(이인회, 2013, 348-349쪽).

그러나 이러한 평가는 통폐합되어 학교가 없어진 곳에서 일어난 일들에 대해서는 주의를 기울이지 않은 것이다. 소규모학교 통폐합 정책은 지역주민들에게 문화공간이자 주민 간 화합의 장소의 상실을 가져오며, 지역의 인구유출을 더욱 가속화시키는 원인으로 작용하기도 한다(이혜영 외, 2010, 36·233쪽). 이 때문에 지역주민들에게 소규모학교 살리기는 매우 절박한 과제가 된다. 예컨대, 제주시 애월읍 남읍리 주민들은 남읍 초등학교를 살리기 위해 무상임대 공동주택을 짓고 인구유입을 도모하여 학교의 통폐합을 저지하기도 했다(현봉추, 2008). 이와 같은 지역주민들의 노력에도 불구하고 학교운영의 효율성을 도모하기 위한 교육당국의 소규모학교 통폐합 정책은 지속적으로 추진되고 있고, 제주 지역에

서도 소규모학교 통폐합을 추진하려는 교육당국과 이를 저지하려는 지역주민 간의 갈등이 계속되고 있다.

따라서 소규모학교의 통폐합과 관련된 논쟁과 갈등이 과연 어떤 내용으로 전개되어 왔고, 그것이 의미하는 바가 무엇인지 살펴볼 필요성이 제기된다. 인류 역사의 오랜 기간 동안 체계적인 교육은 소수 엘리트들의 전유물이었으나, 근대사회에서는 시민권의 확산과 더불어 교육은 국민의 의무이자 국가가 국민에게 제공해야 할 대표적인 공적 서비스로 인정받아 왔다. 특히, 본 논문에서 다루고 있는 공립학교에 대해서는 그 존재나 운영의 문제가 공공의 성격을 띠고 있다는데 이견이 존재하지 않는다. 논쟁이나 갈등은 오히려 소규모학교의 유지나 통폐합 문제가 지닌 공적인 성격을 누가 결정할 수 있는지, 그리고 학교가 지니는 공공의 성격이 무엇인지, 통폐합과 관련된 이익이 누구에게 어떻게 분배되어야 하는가를 둘러싸고 전개되고 있는 것으로 보인다.

이러한 시각에서, 소규모학교 통폐합 정책을 공공성(公共性; publicness)의 관점에서 재검토하고 평가할 필요성이 제기된다. 소규모학교 통폐합 정책은 학교에서 일상을 보내는 학생과 교사뿐만 아니라 학부모나 지역의 주민들, 더 나아가 보다 큰 지역사회에 광범위한 영향을 미치기 때문이다. 하지만 선행연구들은 소규모학교 통폐합 정책의 경제적 효과나 그 실태에 관한 분석에 치중해 왔다.¹⁾ 이 논문은 공공성의 관점에서 최근의 소규모학교 통폐합 정책을 분석함으로써 교육의 공적 성격을 재확인하고, 농·어

1) 현재까지의 소규모학교 통폐합과 관련한 선행연구들은 다음과 같은 몇 가지 주제를 포함하고 있다. ‘규모의 경제’ 개념을 이용한 학교의 적정규모 분석(공은배 외, 1984; 박선하, 1997; 백성준 외, 1997; 이승일, 2007; 이해영 외, 2010), 통폐합과 관련한 경제적 효과 및 비용 분석(박선하, 1997; 교육인적자원부, 2006; 이승일, 2007; 이해영 외, 2010; 조영욱 외, 2004; 이해영 외, 2010), 통폐합된 학교의 실태 분석(최성륜, 2007; 최준렬 외, 2007; 김인숙, 2008; 유경진, 2010; 이해영 외, 2010), 소규모학교 육성을 위한 방안(나영성, 2003; 황영동, 2012), 소규모학교 통폐합에 대한 찬반논리 분석(조준래, 1994; 이상기, 1994; 우형식, 1999; 김신복 외, 1996; 김성수 외, 1994; 이정선, 2000; 최준렬, 2008a), 소규모학교 통폐합 정책 분석(김기은, 2000; 최준렬, 2008b; 현봉추, 2008) 등이 그것이다. 최근에 수행된 이인회의 연구(2013)는 교육거버넌스의 관점에서 제주지역 소규모학교 통폐합문제를 다루고 있다.

촌 지역사회에서 학교가 가진 공익적 성격을 검토함으로써 그 지속가능성을 모색하려는 시도라고 할 수 있다. 특히 여기서는 2011년부터 현재까지 지속되고 있는 제주지역의 소규모학교 통폐합 정책을 다룰 것이다. 이 시기의 제주지역 소규모학교 통폐합 정책은 짧은 기간임에도 불구하고 지역 사회 전체로부터 지대한 관심을 받았으며, 이를 둘러싼 논의들이 다양하게 개진되어 주목할 만한 결과를 보이고 있기 때문이다.

이를 위해 본 논문은 우선, 기존 연구에서 나타난 공공성의 개념을 검토함으로써 소규모학교 통폐합정책의 추진 과정을 분석할 수 있는 개념적 도구를 구성해 볼 것이다. 특히 질차적 측면에서 민주적 합의의 형성과정을 평가할 수 있는 분석틀과 소규모학교의 유지·통폐합을 둘러싼 담론들을 내용적으로 분석할 수 있는 틀을 공공성의 측면에서 구성할 것이다. 그리고 2011년부터 현재까지 지속되고 있는 제주지역의 소규모학교 통폐합과정을 개괄한 뒤, 이 과정을 공공성의 측면에서 평가해 볼 것이다.

II. 공공성(Publicness) 개념의 검토와 재구성

1. 공공성의 개념과 공공성의 두 측면

공공성이라는 개념은 사용하는 논자에 따라 다양한 의미로 이해되고 있다. 우선, 공공성이 가지고 있는 특성을 구분함으로써 공공성의 의미를 밝히려는 연구들이 있다(조한상, 2009; 사이토 준이치, 2009; 조대엽, 2012). 이에 따르면, 공공성은 공적(Official) 주체, 공개성(Openness), 공공복리(Public Welfare) 등의 특성을 가지고 있다.

첫째, 공공성은 ‘주체적 측면’에서 ‘공적 주체’를 의미한다. 공공성(Publicness)은 라틴어 Publicus(인민의)를 어원으로 하고 있는데, Publicus는 Populus(인민)라는 명사의 형용사적 표현이다. 로마시대에 Populus는 국가 운영에 참여하는 주권자로서의 의미로 사용되었으며, 이런 차원에서 공적주체는 정치적이다. 따라서 공적주체로서의 공공성은 ‘누가 공적주체에 포함되는가?’에 의해 평가될 수 있다. 둘째, 공공성은 ‘과정적 측

면’에서 ‘공개성’을 의미한다. 공개성으로서의 공공성은 공적 요소의 선택과 참여 과정이 구성원들에게 열려 있다는 것을 의미한다. 공공성의 독일어 표현인 Öffentlichkeit의 어원인 Öffentlich는 영어의 Open에 해당되며 올바른 것은 누구에게도 감춰질 필요가 없다는 의미가 담겨있다. 따라서 공개성으로서의 공공성은 ‘공적 요소의 선택과 참여 과정이 구성원들에게 얼마나 개방되어 있는가?’에 의해 평가될 수 있다. 셋째, 공공성은 ‘결과적 측면’에서 ‘공공복리’를 의미한다. 공공복리는 공동체 구성원 모두의 복리를 의미한다. 이것은 사적이익과 대립되는 개념으로 특정 이해에 치우치지 않는다는 긍정적인 의미와 공공복리를 위해 개인을 억압한다는 부정적인 의미를 동시에 내포하고 있다. 따라서 공공복리로서의 공공성은 ‘누구에게 이익이 돌아가는가?’에 의해 평가될 수 있다.

공공성의 ‘주체’와 ‘결과’의 측면들은 공공성이 왜, 어떤 내용으로 구성되는가를 검토하는 작업과 관련되며, ‘과정’과 ‘주체’의 측면들은 공공성이 형성되는 과정과 절차의 정당성을 평가하는 작업과 관련된다고 할 수 있다. 이 글에서는 공공성의 다양한 특성들을 그 내용이나 의미 및 과정과 절차의 측면으로 구분하려 하는데, 이것은 공공성의 특성을 두 개의 범주로 구분하는 기존 논의들과 유사하다. 소진영은 공공성의 특성들을 두 가지 범주로 구분하여, 공공성 구현의 주체²⁾ 또는 방법이나 절차를 규정하는 형식적 특성들(정부관련성, 공동체관련성, 외부의존성, 개방성과 보편적 접근성, 민주주의)과 공공성의 내용을 직접적으로 구성하는 실질적 특성들(평등과 정의, 공익성과 공리 혹은 후생, 신뢰와 권위)로 구분하고 있다(소진영, 2008). 한편, 임의영은 공공성을 정치적 차원과 윤리적 차원으로 구분할 수 있다고 본다. 이때, 정치적 차원은 ‘공동체의 조화’를 위해 토론과 설득을 통한 합의나 참여를 강조하는 민주주의의 측면을, 윤리적 차원은 조직의 운영이나 정책의 형성 및 집행을 통해 실현해야 할 ‘공익’의 내용으로서 ‘사회정의’의 측면을 의미한다. 따라서 공공성은 절차로서 민주주의와 내용으로서 사회정의의 변증법적

2) 이 논문에서는 ‘주체’의 측면이 공공성의 ‘내용’과도 직결되어 있다고 본다. 어떤 주체들이 공적 논의의 장에 등장하는 문제는 그들의 특정한 의제가 공론화되는 문제와 떼어놓고 생각할 수 없기 때문이다.

관계를 본질로 한다(임의영, 2003; 2010, 4쪽). 소규모학교의 통폐합정책과 같은 구체적인 정책의 평가에서도 공공성의 두 측면을 구분하여 검토하는 것이 유용하다.

2. 공공성의 내용·의미의 역사적 변동과 ‘지방공공성’

위에서 살펴본 공공성의 세 요소들은 역사적·사회적으로 구성되는 것이기에 때문에, 공공성의 의미나 내용 역시 불변적인 것은 아니다. 조대엽의 논의(2012)는 이러한 공공성의 의미를 공공성의 역사적 구성과 변동에 관한 연구로 진전시켰다. 그에 따르면, 공공성은 현재 위기에 직면해 있으며 그것은 국가기능의 위축과 시장과 시민사회의 확장이라는 현대성의 전환에 기인한 것이다. 따라서 위기에 직면한 공공성을 재구성하기 위해 공공성의 역사적 구성 과정을 밝힐 필요가 있고, 역사적 분석을 위한 도구로서 공공성의 유형화가 필요하다.³⁾ 특히, ‘국가(주의)공공성’⁴⁾으로부터 ‘생활공공성’으로의 전환은 현대성의 전환에서 핵심에 놓여 있는 역사적 변동이라고 할 수 있다. 이것은 한국에서 교육을 비롯한 다양한 분야에서의 공공성의 구성과 해체, 재구성을 분석할 수 있는 유용한 개념이라고 할 수 있다. 특히, 1990년대 이후 한국사회에서도 공공성의 국가 독점이 해체되면서 시장이나 시민사회의 다양한 주체들이 여러 주제들을 공적 이슈로 제기하고 있으며, 민주화와 지방자치제의 실현에 따라 다양한 생활상의 문제를 공적인 것으로 제기하는 생활공공성(과 미시공공성⁵⁾)의 영역이 주목을 받고 있다. 소규모학교의 유지·통폐합을 둘러싼

3) 조대엽은 공공성의 유형을 체계요소, 사회구성영역, 사회적 범위, 공간적 범위, 역사시기, 강제성 수준, 외재성수준에 따라 다양하게 유형화하고 있다. 자세한 논의는 조대엽(2012), 12쪽 참조.

4) 이 글에서는 특히 거시적인 사회구성 영역별로 공공성을 유형화한 국가공공성, 시장공공성, 시민사회공공성 유형을 사용한다. ‘국가공공성’은 공공관리, 공공정책과 관련된 정부영역의 실행적 공공성을 말하는 것으로 정부의 다양한 공적 활동을 포괄하며, ‘시민사회공공성’은 공적 여론이 형성되는 커뮤니케이션제도, 자발적 결사체, 사회운동, 종교 및 교육제도 등의 공적 의사소통의 범주를 지칭한다(조대엽, 2009, 9-10쪽).

5) 생활공공성은 정치패러다임으로 보면 국가주의정치 패러다임에서 생활정치 패러

시민사회의 다양한 문제제기 역시 이러한 생활공공성과 미시공공성의 부상을 보여주는 현상이라고 할 수 있다.

그런데 생활공공성과 미시공공성의 확장 현상은 공공성의 분석에서 스케일(scale)의 문제를 제기한다. 스케일은 지리학과 사회운동론에서 주로 사용되어 온 개념이지만, 공공성의 공간적 범위에 따라 지구공공성, 국가공공성, 지역(지방)공공성, 현장공공성 등을 구분하는 틀로 사용될 수 있다. 이때, 공공성의 스케일 변동은 단순히 분석 범위의 변동을 의미하는 것이 아니라, 공공성의 의미와 내용, 과정이나 절차가 달라질 수 있음을 함의한다.

특히 최근에는 대안적 공공성의 모색 과정에서 지역적 공공성이나 로컬 공공성에 대한 논의가 이어지고 있고, 이러한 공공성은 생활공공성의 핵심 내용을 구성하고 있다. 이상봉(2011)은 공공성의 문제가 스케일의 측면에서 친밀권-생활권-국가권-전지구권 등으로 중층화되고 있으며, 기존의 국가공공성에 대한 대안으로서 생활공간으로서의 지역사회에 주목할 것을 강조한다. 주체의 측면에서는 민간(시장=私)과 관(국가=公) 사이에 존재하는 시민에, 스케일의 측면에서는 가족(私)과 국가(公)의 사이에 존재하는 ‘생활공간’이 새로운 공공성의 단위로 적합하다는 것이다. 따라서 일상의 생활공간을 공유하는 주민들의 공동성에 근거하여 권력적이지 않은 공공성을 만들어 가는 것이 새로운 공공성의 모색에서 핵심적이라는 주장이다(이상봉, 2011, 34쪽). 특히 지역적 공공성에서는 국가적 공공성과 다른 논리가 작동하는데, 지역적 공간은 이성의 공간인 국가적 공간에 대비하여 감성이 작동하는 공간이며, 따라서 이성적 토의를 바탕으로 한 커뮤니케이션이 아니라 동감(同感)에 기반한 커뮤니케이션에 의해 공공성이 형성된다.⁶⁾ 이때 지역공동체는 ‘주거의 공동성’으로

다임으로의 변동에 조응하는 것으로서, 다양한 시민적 생활의 영역에서 자기실현성과 가치 확장성을 증대시키는데 초점을 맞춘 새로운 공적 질서를 표현하고 있다. 한편, “미시공공성은 제도가 개인의 일상에 맞닿아 있는 영역에서 형성되는 구체적이고 체현적인 공적 질서를 의미한다.” 생활공공성은 미시공공성의 실질적 내용이 된다(조대엽, 2012, 20·36쪽).

- 6) 이성적 토의의 기반이나 전제로서 동감에 기반한 커뮤니케이션을 강조하는 것은 가능하겠지만, 그것을 대체하는 것으로 생각해서는 곤란하다고 생각된다.

부터 집합성이 실재하는 공간으로 자리매김되며, 생활공간은 거주에 관한 문제에서부터 사회시스템의 문제에 이르기까지 모든 문제들이 중층적으로 존재하는 유일한 장소라는 특성 때문에 공적공간과 사적공간이 대립하는 국가적 공공성에서와는 달리 사적공간과 공적공간을 매개하는 제3의 공간으로서의 가능성을 발견할 수 있는 곳으로 인식된다(이상봉, 2011, 34-36쪽).

한편, 하용삼·문재원은 ‘로컬’을 시공간-인간-사회의 다층적이고 복잡한 양상이 혼재해 있는 곳으로서 일상의 교류와 갈등이 발생하는 현장이자, 생활상의 이익의 문제들이 구체적, 직접적으로 드러나는 영역으로 규정한다(하용삼·문재원, 2011, 436쪽). 이들은 ‘생활정치’에서는 ‘아래로부터의 참여’와 공/사 이분법에서 배제되어 온 ‘일상적이고 생활적인’ 과제에 기초한 의제들을 구성하는 것이 가능하다고 본다. 이때 주민의 삶이 뿌리내리고 있는 생활세계의 다양한 문제 해결을 위해, 정책형성 및 집행과정에 대해 주민 스스로가 사회적 책임을 갖고 직접 참여할 수 있는 의사소통 구조나 민주적 소통의 제도적 장치를 마련하는 것이 중요하다. 이를 발판으로 온갖 사적 경험들이 점철된 로컬공간은 ‘공공성의 공간’으로 전환될 수 있다는 것이다. 여기에서 주의해야 할 점은 로컬 공공성의 확장은 기존 국가공공성의 축소에 따른 단순한 확장이 아니라 공공성의 영역이나 주체, 절차, 이유 등에서 공공성의 재구성을 의미한다는 점이다.

요컨대, 공공성의 문제에서 스케일 변동에 대한 관심은 공공성의 내용에 대한 재구성을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 소규모학교의 유지·통폐합의 문제에서 공공성의 의미와 내용이 어떻게 변화하고 있는지를 구체적으로 검토해 봄으로써 위의 연구들이 제기하는 ‘지방적 공공성’⁷⁾의 가능성을 탐색해 볼 수 있다.

7) 이 글에서는 기존 연구들에서 지역적 공공성, 로컬 공공성 등으로 명명되어 온 영역을 ‘지방공공성’ 혹은 ‘지방적 공공성’으로 명명한다. 이것은 국가 이상의 스케일인 region을 ‘지역’으로, 국가 이하의 스케일인 local을 ‘지방’으로 번역해 온 관례에 따른 것이다.

3. 공공성의 과정·절차에 관한 논의와 정당성의 문제

그렇다면 공공성의 과정과 절차에 대한 문제는 어떻게 평가할 수 있을까? 공공성의 과정과 절차에 관한 논의들은 주로 하버마스의 공론장(public sphere)에 관한 논의를 바탕으로 공공성의 정치과정에 대한 분석을 수행해 왔다(홍성태, 2012). 한편, 프레이저(N. Fraser)(2010)는 『지구화시대의 정의』에서 현대사회가 지구화로 인해 탈국민국가적 상황으로 변화되고 있으므로 국민국가의 틀 속에서 설정되었던 정의에 대한 기준이 새롭게 구성되어야 한다고 주장한다. 특히 하버마스의 공론장 개념은 공론의 의사소통적 생산 공간으로서 민주주의에 관한 비판론에 공헌할 수 있기 때문에 사회역사적 상황과는 무관하게 여전히 유의미한 개념이라고 보는 것이다. 단 공론장이 탈국민국가적 상황 속에서도 지속적으로 영향력을 가지기 위해서는 ‘규범적 정당성(normative legitimacy)’과 ‘정치적 유효성(political efficacy)’이라는 공론장의 본질적이고 필수불가결한 두 요소가 동시에 존재해야 한다고 역설한다.

첫째, ‘규범적 정당성’은 공론장이 정당성을 얻기 위해서는 공론장에 접근할 수 있는 권리가 누구에게나 동등하게 개방되어야 한다는 것을 의미한다. 이것은 분석적으로 구별되는 의사소통 과정의 두 가지 특징, 즉 포용성(inclusiveness)의 정도와 동등한 참여(participatory parity)를 실현하는 정도의 함수로 표현될 수 있다. ‘포용성’은 토론이 원칙적으로 결과와 관련된 모든 사람에게 열려있어야 한다는 것을 의미하며, 동등한 참여는 모든 대화 참여자들은 자신의 견해를 진술하고, 문제를 설정하며, 다른 사람들이 가진 가정들을 문제 삼고, 필요한 경우 논의의 수준을 바꾸고, 일반적으로 그들의 의견이 공정하게 청취될 수 있도록 하는데 평등한 기회를 누려야만 한다는 것을 의미한다(프레이저, 2010, 164쪽). 둘째, ‘정치적 유효성’은 공론장을 통해 결정된 것이 정치적으로 실현되어야 한다는 것을 의미한다. 이것은 번역(translation) 조건과 능력(capacity) 조건의 함수로 표현될 수 있다. ‘번역’조건은 시민사회에서 형성된 의사소통 권력이 구속력 있는 법률 및 행정권력으로 번역되어야 한다는 것을 의미하며, ‘능력’ 조건은 공적 권력이 토론을 통해서 형성된 의지를 실행할 수 있어야만 한다는 것을 의미한다(프레이저, 2010,

168-169쪽). 이러한 논의는 공공성이 중층화·다양화 되고 있는 오늘날의 현실에도 공공성의 과정과 절차에서 충족되어야 할 요건들을 분별할 수 있게 한다. 본 연구에서는 규범적 정당성과 정치적 유효성이라는 공론장의 두 요소를 조합해 공공성의 ‘과정적 유형’을 다음과 같이 구성한다.

<표 1> 공공성의 과정적 유형

| | | | |
|------------|----|---------|---------|
| 정치적 유효성 | 높음 | 도구적 공공성 | 민주적 공공성 |
| | 낮음 | 배제된 공공성 | 비판적 공공성 |
| | | 낮음 | 높음 |
| | | 규범적 정당성 | |

규범적 정당성과 정치적 유효성의 조합을 통해 도출된 공공성의 과정적 유형들은 다음과 같다. 첫째, ‘배제된 공공성’이다. 이것은 규범적 정당성과 정치적 유효성이 모두 확보되지 못한 상태로, 소수의 참여자들만이 공론 형성에 참여하면서 그것을 실제로 실현시킬 힘이 없는 경우다. 결과적으로 그들의 공론은 배제될 가능성이 매우 높다. 둘째, ‘도구적 공공성’이다. 이것은 규범적 정당성이 확보되지 않고 정치적 유효성만 확보된 경우를 말한다. 결정된 사항을 실행할 수 있는 힘 있는 소수의 참여자들이 의사소통 과정을 주도하는 경우에 해당하며, 엘리트주의로 정당화 되거나 독재의 도구로 사용될 가능성도 있다. 따라서 도구적 공공성은 규범적 정당성을 확보해야만 민주주의라는 목표에 다가설 수 있다. 셋째, ‘비판적 공공성’이다. 규범적 정당성은 확보되었으나 정치적 유효성이 확보되지 않은 상태를 의미한다. 관련된 당사자들 다수가 의사소통 과정에 참여하여 합의사항을 도출할 수 있지만 그것을 실현시킬 힘이 없는 상태를 의미한다. 넷째, ‘민주적 공공성’⁸⁾이다. 이것은 규범적

8) 이 용어는 사이토 준이치(2009)에게서 빌려온 개념이다. 사이토 준이치의 공공성

정당성과 정치적 유효성이 모두 확보된 경우로서, 다수 구성원들이 의사소통 과정에 동등하게 참여하고 거기서 결정된 합의 사항이 실제로 법제화되며, 행정권력에 의해 수행되는 상태를 의미한다. 민주적 공공성은 공공성의 목표인 민주주의를 실현한다는 의미에서 공공성이라는 개념의 이상형에 부합되는 유형이라고 할 수 있다. 여기에서 앞의 세 유형 가운데, 도구적 공공성은 기존의 국가공공성과, 그리고 비판적 공공성은 시민사회 공공성과 유사한 측면이 있지만, 각각이 독자적인 공공성의 유형을 의미하는 것은 아니다. 세 유형 모두 공공성 자체의 유형이라기보다는 공공성 형성의 과정과 절차를 분석하기 위한 잠정적인 이념형상의 유형에 불과하며, 민주적 공공성에 도달할 수 있는 여러 단계와 경로를 보여주는 개념적 도구일 따름이다.

Ⅲ. 소규모학교 통폐합을 둘러싼 공공성의 과정과 절차

이 장에서는 우선, 1982년부터 시행된 제주 지역에서 소규모학교 통폐합 정책의 추진 과정을 일별한 후, 특히 2011년부터 현재까지 추진되고 있는 정책 추진과 논쟁의 과정을 <표 1>의 분석틀에 근거하여 평가해 볼 것이다.

1. 1982년~2011년까지의 소규모학교 통폐합 정책

제주도에서 소규모학교를 통폐합하려는 움직임은 도시화경향에 따른 농어촌지역의 인구감소와 맞물리는 1980년대로 거슬러 올라간다. <표 2>를 통해 확인할 수 있듯이, 소규모학교 통폐합은 크게 네 시기에 걸쳐 추진되어왔다(도교육청, 2012a). 첫 번째 시기는 1982년부터 1993년 사이에 추진된 것으로 19개의 학교가 통폐합되었으며, 이때의 통폐합 기준은 180명 이하였다. 두 번째 시기에는 1994년부터 2005년으로 23

연구는 워트켄 하버마스과 한나 아렌트의 논의를 토대로 이루어지고 있는데, 그에게 민주적 공공성은 당사자의 목소리가 적극 반영되는 공공성을 의미한다.

개교가 통폐합 되었으며, 통폐합 기준은 100명 이하였다. 2006년부터 2010년까지의 세 번째 시기에는 분교장 두 곳이 폐지되었으며, 이때의 기준은 본교는 60명 이하, 분교장은 20명 이하였다. 따라서 지난 시기 동안 제주도에서 통폐합된 학교는 총 56개교에 달한다. 한편 2013년 현재의 통폐합 추진계획은 ‘2012~2016 적정규모학교 육성 계획’이라는 제목 하에 기획된 것으로, 직전의 기준을 적용하여 본교 17개교와 분교 2개교를 통폐합 대상에 올려놓고 있어 역대 통폐합 규모 가운데 단 기간 내에 이루어지는 것으로는 가장 큰 규모를 보이고 있다(도교육청, 2012a).

<표 2> 소규모학교 통폐합 기준 및 실적(2011. 03. 01 현재)

| 구분 | | 통폐합 기준 | 통폐합 학교(전국) | 통폐합 학교(제주) |
|-----|----------|--|------------|------------|
| 제1차 | '82~'93년 | 180명 이하 | 2,013개교 | 197개교 |
| 제2차 | '94~'05년 | 100명 이하 | 3,045개교 | 35개교 |
| 제3차 | '06~'10년 | 60명 이하 본교, 20명 이하 분교장 | 398개교 | 2개교 |
| 제4차 | '11~현재 | 60명 이하 본교, 20명 이하 분교장, 도서지역 30명 이하 본교 분교장 개편 | 53개교 | 0개교 |
| 총 계 | | | 5,509개교 | 56개교 |

* 출처: 교육과학기술부(2012), 도교육청(2012a)

2. 제4차 소규모학교 통폐합을 둘러싼 공공성의 과정과 절차

2011년부터 현재까지의 소규모학교 통폐합 계획의 추진 과정은 다음의 몇 가지 주요 국면으로 나누어 살펴볼 수 있다.

1) 제1국면: 도교육청의 소규모학교 통폐합 정책 추진 발표

과거부터 현재까지 소규모학교 통폐합 정책의 주도적인 추진 주체는 도교육청이다. 도교육청은 2011년 9월 16일, 홈페이지를 통해 ‘12~16 소규모학교의 적정 규모화를 위한 육성 추진 계획’을 게재함으로써, 기

9) 차수의 구분은 인용자가 임의적으로 명명한 것이다.

존에 진행되어오던 소규모학교 통폐합 과정을 지속적으로 추진할 의사를 공식적으로 발표하였다.¹⁰⁾ 그리고 11월 10일에는 이러한 내용을 담은 ‘도립학교설치조례일부개정조례안’을 입법예고하였다.

제1국면은 의제 형성의 단계라고 할 수 있으며, 유일한 행위자인 도교육청은 법적 근거와 행정적 연속성에 따라 합법적 정당성(베버, 1997, 414쪽)을 보이려 했고, 공론의 형성에서 주도성을 확보했다. 하지만 의제 형성 과정에서 다양한 교육주체들은 드러나지 않으며, 도교육청이 협치에 근거한 의사수렴과 토의를 진행했다는 정황도 드러나지 않는다. 다른 한편으로, 지역사회 역시 소규모학교에 관해 대안적인 의제를 형성하려는 주도성을 발휘하지 못했다.

2) 제2국면: 도교육청과 지역주민 간의 갈등

도교육청이 마련한 소규모학교 통폐합 공론장에 즉각적으로 참여한 당사자는 2013년 통폐합 대상으로 선정된 학교의 지역주민들이었다. 풍천초등학교, 수산초등학교, 가파초등학교의 이름이 명시된 개정조례안이 도교육청으로부터 입법예고 되자, 해당지역의 주민들은 학교의 현행 유지와 농어촌 소규모학교에 대한 지역적 특성 고려 및 지역주민 설득을 위한 통폐합 유예기간을 설정해줄 것을 골자로 한 의견을 도교육청에 제출하였다. 그러나 주민들의 의견은 학생 수 확보 개선여부가 불투명하다는 이유로 반영되지 않았으며, 개정조례안은 원안 그대로 추진되었다 (<표 3> 참조).

이 과정을 통해서 도교육청은 소규모학교 통폐합과 ‘관련된 모든 당사자’들의 의견을 수렴했다는 명분을 쌓은 것으로 보인다. 즉, 도교육청은 개정조례안을 관련된 모든 당사자들에게 공개하고 공론장 참여하도록 함으로써 규범적 정당성 가운데 ‘포용성’을 확보했다고 주장할 수 있게 되었다.

그러나 2011년 12월 4~5일 양일간 풍천초등학교와 수산초등학교 주민을 대상으로 개최된 주민설명회는 주민들의 보이콧으로 파행을 빚게 되었다. 주민들이 도교육청의 결정에 반발하고 나선 것이다. 지역주민들

10) 도교육청 홈페이지/알림마당/제주교육소식(2011.09.16). <http://www.jje.go.kr>

<표 3> 제주특별자치도 도립학교 설치조례 일부 개정조례안 입법 예고 결과

| 의견제출 내용 | | 의견반영여부 | |
|--|---|--------|---|
| 제출자 | 제출내용 | 여부 | 사유 |
| 성산읍 이장협의회장 김영선의 마을이장 13명 | -수산초, 풍천초, 수산초병설유치원, 풍천초병설유치원 현행 유지 -농어촌 소규모학교에 대한 지역적 특성 고려 및 지역주민 설득을 위한 통폐합 유예기간 설정 등 정책 배려 필요 | 미 반영 | 유예기간을 두어도 본교 유지가능한 학생수 확보 불투명함 '12~'14년 적정규모 학교육성 추진 계획을 변경할 특별한 사유 없으므로 정상 추진 |
| 성산읍 수산1리장 김석범의 마을주민 297명 | -수산초, 수산초병설유치원 현행 유지 -농어촌 소규모학교에 대한 지역적 특성 고려 및 지역주민 설득을 위한 통폐합 유예기간 설정 등 정책 배려 필요 | | |
| 풍천초등학교 학부모회장 신태범의 25명 성산읍 신천리 마을회 이장 이창복의 70명 성산읍 신평리 마을회 이장 김영선의 115명 | -풍천초, 풍천초병설유치원 현행 유지 -소규모학교의 지역적 특수성 고려 및 지역주민 설득을 위한 통폐합 유예기간 필요 -풍천초등학교 통폐합 및 분교화 절차 철회와 소규모학교 활성화를 위한 정책적 배려 | | |

* 출처: 제주특별자치도 도립학교 설치조례 일부 개정조례안(2011.12.08 제안)

은 도교육청에 제출한 공문을 통해 “교육청은 적정규모 육성방안을 추진하면서 통폐합 지원이 아닌, 학교 살리기 지원으로 방향을 전환해야 한다”며 “이에 대한 농어촌지역 교육개선을 위한 지원방안 및 농어촌 학교 강점을 살릴 수 있는 교육복지 정책을 추진해야 한다”고 요구했다.¹¹⁾

사실 학교와 교육의 공공성과 관련하여 국가주의적 시각을 가진 도교육청과 시민사회의 참여와 협치를 요구하는 지역주민 사이의 충돌은 어느 정도 예고된 사건이라고 볼 수 있다. 고도의 합리성을 추구하는 관료제(베버, 1997)인 국가(정부)는 획일화된 기준을 적용한 정책을 수립 및 시행하는 경향이 있기 때문에, 소규모 학교 통폐합 정책 역시 지역의 특수성이 고려되기 보다는 중앙 차원의 판단 기준에 따라 수립된 것이었다. 그리고 ‘설명회’라는 형식 또한 교육청과 주민들의 주장을 함께 의제에 올려놓고 토의하는 장이라기보다는 교육청의 정책에 대한 일방적인 설명과 질의응답에 불과했다. 따라서 주민들은 설명회가 단순한 요식행위에 불과할 뿐, 의견수렴을 위한 적절한 통로라고 인식하지 않았던

11) 『헤드라인제주』(2011.12.06), 『통폐합 설명회 또 ‘파행’... 교육청은 추진 ‘강행’』.

것이다. 요컨대, 공론장을 주도한 도교육청이 보여준 포용성은 매우 제한적이었고, 동등한 참여를 보장할 의사도 없었던 것으로 보인다. 이것은 <표 3>에 나타난 것처럼, 도교육청이 주민들의 의견에 대해 ‘특별한 사유’ 없음이라고 잘라 말했던 태도에서 잘 드러난다. 한편, ‘특별한 사유’ 없음이라는 도교육청의 답변은 시민사회, 즉 지역주민들에게 자신들의 의견을 정책화 할 수 있는 ‘번역’ 및 ‘능력’ 조건이 결여되어 있음을 함의한다고 할 수 있다.

3) 제3국면: 도의회와 시민단체 및 도청의 개입

지역주민들의 강력한 반발에도 불구하고 도교육청은 2011년 12월 8일 도의회에 개정조례안 제출을 강행하였다. 이에 따라 도의회 역시 소규모학교 통폐합 공론장에 참여하게 되었다. 도의회는 개정조례안을 심사하면서 소규모학교 통폐합을 신중하게 추진할 것을 도교육청에 요청하였다. 그러나 개정조례안은 교육위원회에 상정됨과 동시에 처리되고(2011.12.22), 제주도의회 제289회 제2차 본회의에 상정되어 수정·가결되었다(2011.12.27). 이때 도의회는 2012년도에 통폐합 추진계획에 포함되어있던 풍천초등학교, 수산초등학교, 가파초등학교의 유효기간을 1년 유예하여, 2013년 3월 1일부로 해당 학교가 폐지됨과 동시에 분교장화될 수 있도록 허락해주었다.¹²⁾ 이것은 도교육청에 의해 목살되었던 지역주민들의 의견이 도의회에 의해 일부 ‘번역’된 결과였다. 도교육청은 도의회의 결정에 따라 통폐합 시기를 늦추었으나, 2012년 5월, 보도자료를 통해 세 학교의 통폐합을 확정하였다고 공표하였다(2012.05.22). 이로써 지역주민과 도교육청의 갈등은 점점 커져갔다.¹³⁾

그런데 개정조례안의 내용을 모두 삭제하는 것을 골자로 한 개정조례안이 발의되면서(2012.07.18) 소규모학교 통폐합 논란은 새로운 국면을 맞게 된다. 이는 풍천초등학교와 수산초등학교가 위치한 성산이 지역구인 한영호 의원이 주도한 것으로, 초등학교 통폐합에 대한 지역주민들의

12) 도의회 제289회 제2차 본회의 의사 회의록(2011.12.27) <http://record.council.jeu.kr>;
제주특별자치도도립학교설치조례일부개정조례(2012.01.11.)부칙 제2조(유효기간 등)

13) 도교육청 홈페이지/알림마당/제주교육소식(2012.05.22) <http://www.jje.go.kr>

반발을 수렴한 결과라고 볼 수 있다. 그러나 이 조례안은 제299회 교육위원회에서 더 많은 논의가 필요하다는 의견을 달고 보류 처리되었는데, 이것은 주민들의 ‘번역’ 능력이 매우 제한적이었음을 보여준다.¹⁴⁾

한편, 제주지역에서는 개발로 인해 피해를 받게 될 주민들과 지역 시민단체들이 연대하여 운동을 전개하는 개발반대 주민운동이 활성화되어 왔다(조성윤 외, 2000; 조성윤, 2003). 이와 유사하게, 소규모학교 통폐합 반대운동 또한 지역 시민단체들이 합세하는 경향을 보이기 시작하는데, 2012년 9월 24일 성산읍지역주민들과 교원단체, 시민단체가 연대하여 ‘성산읍작은학교살리기추진위원회’를 결성했고, 소규모학교 통폐합과 관련된 정보들을 공개 및 공유함으로써 지역주민과 시민단체가 연대하는 모습을 갖추게 되었다(성산읍작은학교살리기추진위원회활동연대, 2012.09.24). 이처럼 지역주민에 국한되었던 소규모학교 통폐합 정책 반대 논의는 일부 도의원들과 시민단체 등의 참여로 점차 힘을 얻어갔다.

이러한 지역주민, 일부 도의원, 시민단체 등의 반대의견에도 불구하고, 도교육청은 세 학교의 분교장화를 구체적으로 실현할 목적으로 “도립학교설치조례일부개정조례안”을 새롭게 입법예고하였다(2012.10.05). 하지만 지역주민 역시 학교 통폐합을 반대하는 지역주민 2,407명의 반대서명을 도교육청에 제출함으로써 이에 대항하였다(2012.10.24).

그 후, 일부 도의원들과 지역주민, 학부모, 총동창회, 시민단체 등이 연대하는 ‘작은학교희망만들기제주연대’가 출범하였다(작은학교희망만들기제주연대, 2012.11.09). 이들은 통학시간의 증가와 이에 따른 여러 변수들, 학교의 폐지로 인한 농어촌지역 주민의 평생교육 기회의 박탈, 마을의 공동화 및 주민간의 분열 조장 등의 폐해가 나타날 것이라는 것이라고 주장했다(작은학교살리기추진위원회, 2012.08.09). 그리고 통폐합 정책에 대해 별다른 논평을 보이지 않던 도청이 반대 입장을 보이면서 소규모학교 통폐합 정책 공론장에 합류하였다.¹⁵⁾ 도청이 소규모학교 통폐합 반대 입장을 지지함으로써, 통폐합 반대 진영은 세력을 더욱 확장

14) 도의회 제299회 제2차 교육위원회 의사 회의록(2012.09.25) <http://record.council.jeu.kr>, 이를 통해 도의원들 사이에 다양한 의견이 존재했음을 알 수 있다.

15) 도의회 제301회 제3차 본회의 의사회의록(2012.11.27) <http://record.council.jeu.kr>

시킬 수 있었다.

정리해보면, 소규모학교 통폐합 정책의 추진 과정에서 도교육청은 국가의 하위 기관으로서 배타적인 주도성을 놓지 않으려 했고, 이러한 주도권은 법적 정당성에서 기인하는 것이었다. ‘지방교육자치에 관한 법률’ 제20조 5항에 따르면, 학교의 설립과 폐지는 지역교육청의 고유권한으로 규정되어 있다. 그러나 도교육청의 행보는 지역주민이나 시민사회뿐만 아니라 도의회나 도청마저 제동을 걸만큼 일방적인 측면이 있었다. 요컨대, 도교육청이 주도하는 공론장에는 ‘동등한 참여’가 보장되지 않았고 ‘포용성’ 역시 형식적인 것이었다. 반면, 이 과정에서 소규모학교의 유지와 관련하여 자신들의 공론을 ‘번역’할 수 있는 지역주민들의 능력은 매우 제한적이었고, 일부 도의원들의 참여를 통해 보완되는 수준이었다. 종합적으로 보면, 이 국면에서 도교육청이 주도한 공론장은 여전히 ‘도구적’ 수준에 머물러 있었지만 주도성을 발휘하는 상태였고, 시민사회의 ‘비판적’ 공론이 공공성의 형성에 있어서 대안적인 것으로 모습을 드러내는 과정이었다고 할 수 있다.

4) 제4국면: 소규모학교 통폐합 정책의 새로운 국면

제4국면은 공공성의 형성 과정에서 국가(=도교육청)의 주도권이 더욱 약화되고 시민사회가 공공성 형성의 과정에 더욱 적극적으로 개입하는 시기였다.

도의회 교육위원회는 2013년 3월로 예정되었던 세 학교 즉, 수산초등학교, 풍천초등학교, 가파초등학교의 통폐합 시기를 2013년 10월로 유예하고, 그 시기 동안 수산초등학교의 학생 수가 31명, 풍천초등학교의 학생 수가 29명, 가파초등학교의 학생 수가 5명 이하로 줄어들 경우 자동적으로 통폐합이 이루어지도록 하는 내용의 개정조례안을 본회의에 상정하였고(2012.12.04), 그 개정조례안이 가결되면서 국면의 변화 조짐이 드러났다(2012.12.13).¹⁶⁾ 결국, 2013년 3월부터 세 학교를 통폐합하려던 도교육청의 시도는 물거품이 되었으며, 그 결과는 다시 2013년 10월이 되어야 확인할 수 있게 된 것이다.

16) 이것은 도의원들 간의 의견이 하나로 수렴되었다는 표지가 될 수 있다.

한편, 2013년 2월 초, 제주도개발공사가 소규모학교 소재 지역에 임대주택을 건설하는 사업을 지원하기로 결정했다는 소식이 들려왔다.¹⁷⁾ 임대주택 건축은 지역 인구 증가를 통한 소규모학교 살리기의 대표적인 운동으로써 제주도내에서 이미 긍정적인 효과를 낸 경험이 있었던 사업이었다(현봉추, 2008). 5월에는 마을주민들의 자구책을 지원하기 위해 올해부터 제주도에 농어촌 소규모학교 학구 마을을 대상으로 규모에 따라 공동주택건설사업비를 최대 5억원까지 지원키로 했다는 발표가 있었다.¹⁸⁾ 이러한 공론장의 활성화·확장에 발맞추어 교육당국에도 변화의 조짐이 보이기 시작했다. 이것은 도교육청의 산하기관인 서귀포시교육지원청(이하 서귀포교육청)이 발표한 ‘2013년도 서귀포시교육 주요업무계획’(2013.03.13)에서도 확인되고 있다. 서귀포교육청은 ‘소규모학교 교육력 강화’를 주요시책으로 설정하고, 소규모학교의 교육력 향상을 위한 지역사회 협의체를 구성하고, 다양한 교육 프로그램 운영을 위해 예산을 지원하기로 했으며, 교원 근무여건을 개선하기로 결정하였다(서귀포교육청, 2013, 32-33쪽). 그러나 제주도 차원에서 지역사회 협의체는 아직까지 그 모습을 드러내지 않고 있다.

한편, 2013년 2월 19일 한영호·김영심·이석문 도의원은 ‘제주특별자치도교육청 조례 제정 및 개폐 청구에 관한 조례안’을 발의하였다. 이 조례안에 따르면, 제주도민 19세 이상 총수의 200분의 1이 서명한다면 도교육감에게 조례를 제정하거나 개정 또는 폐기하도록 요구할 수 있게 된다. 이 조례안에는 도교육청이 ‘관련된 모든 당사자’들의 의견을 폭넓게 수렴해서 정책을 결정하도록 강제하려는 의미가 담겨있으며, 이를 통해 지역사회의 ‘번역’ 능력이 강화될 수 있는 제도적 조건이 구비된 셈이다. 이러한 변화들이 민주적 공공성으로 귀결되기 위해서는 지방 교육정책의 수립과 집행, 평가 과정에서 민주적인 협치 모델을 구축할 필요가 있을 것이다(이인회, 2013).

17) 제주의 소리 2013년 2월 7일자 기사 “제주개발공사, 소규모학교 살리기 주택건설 지원” <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=125737>

18) 『제주의소리』(2013.05.06), 『제주도, 소규모학교 공동주택건축 최대 5억 지원』.

IV. 소규모학교 통폐합을 둘러싼 공공성 내용의 재구성

앞에서 살펴본 것처럼, 공공성의 의미와 내용은 역사적으로 구성되는 것으로서, 주로 공론장에 참여하는 주체들의 범위와 성격, 그리고 그들이 해당 주제를 공적인 것으로 규정하는 이유(public reason)와 공익의 내용 등을 통해 파악할 수 있다.

1. 도교육청의 소규모학교 통폐합의 논리의 재구성: 국가공공성

소규모학교 통폐합 정책이 담고 있는 내용을 살펴보면, 도교육청의 소규모학교 통폐합 정책 추진 배경을 분석할 필요가 있다. 도교육청은 크게 네 가지 논리를 내세웠다(도교육청, 2012a).

첫째, ‘학생 수 감소로 인한 소규모학교 수의 지속적 증가’이다. 이러한 현상은 여러 연구자들을 통해 분석되어온 것(남궁윤, 2006; 임연기 외, 2005; 이해영 외, 2010)이며, 소규모학교의 양적 증대는 통폐합정책 추진의 구조적인 압력 요인이라고 할 수 있다. 이에 따른 통폐합은 기존 국가주의의 논리에서는 당연한 것이라고 볼 수 있지만, 확실적인 논리라는 점에서 한계가 있다. 왜냐하면, 각각의 지방에서 소규모학교가 차지하는 의미와 역할이 다를 수 있음에도 불구하고, 지방사회에서 학교가 차지하는 사회적 맥락을 무시하고 재정적 효율성만을 중시하기 때문이다. 즉, 국가적 효율성에 입각한 학교통폐합(=국가공공성)의 논리는 학교의 지방사회적 맥락을 강조하는 논리를 체계적으로 대립할 여지가 크다.

둘째, ‘복식학급¹⁹⁾ 운영 등으로 소규모학교에서는 정상적인 교육과정을 운영하기 곤란’하다는 이유다. 도교육청은 복식학급의 운영으로는 양질의 교육을 학생들에게 제공할 수 없다고 주장한다. 도교육청은 소규모학교의 학생들이 기초학력은 제대로 갖춰져 있을지 모르나, 심화학습에 대해서는 큰 학교의 학생들을 따라잡기 어려울 것이라고 주장한다. 즉, 보다 많은 학생들 속에서 경쟁할수록 학업능력이 보다 신장될 것이라고 보는 것이다. 그러나 도교육청은 제주지역에서 이를 증명할만한 아무런

19) 복식수업은 한 교실에서 여러 학년이 함께 수업을 듣는 수업 형태를 말한다.

증거도 제출하지 못했다.²⁰⁾ 즉, 이 주장은 공론장에서의 정당성 요구를 충족시키지 못했다. 실제로, 도교육청이 발표한 ‘2011년도 모다들영 학력 향상제 우수학교 명단’을 보면, 4개의 최우수학교 가운데 풍천초등학교가, 그리고 28개의 우수학교 가운데 송당, 가마, 신례, 창천, 홍산초등학교 등 통폐합 대상학교들이 선정되어 있다.²¹⁾ 따라서 복식수업에 대한 현장조사와 만족도 조사가 필요하며, 그에 따른 정책수립이 필요하다.

셋째, ‘교육여건 악화로 인한 도·농간 학력격차 등 심화로 적정규모학교를 육성할 필요성’을 제기한다. 하지만 도농간 학력격차가 곧 바로 규모의 문제를 의미하는 것인지는 명확하지 않다. 더구나 위에서 본 것처럼, 소규모학교 학생들의 학업성취도가 논쟁적이라면, 통폐합이 학력격차를 줄일 수 있다는 논리 역시 매우 논쟁적일 수 있다.

넷째, ‘학급편제, 교직원 인사·배치, 업무분장 등 학교경영상 애로 및 소규모학교 교원의 업무 부담이 가중’된다는 것이다. 소규모학교 교원 1인이 맡게 되는 업무량은 대규모학교의 교원 1인이 맡게 되는 업무량보다 훨씬 많아지게 되어 업무 부담이 가중되며, 이것은 곧 교육행정 업무

20) KBS제주, 『시사파일 제주, 위기 속 작은 학교 이대로 사라지나』(2012.10.11 방송): 박순철 도교육청 교육행정과장 인터뷰; 『뉴스제주』, 2012.10.28, 『제주교육청 ‘복식수업이 문제?’ 검증된 근거 있다』. 이 자료들에서 현장의 교사들은 복식수업에서 다양한 형태의 수업을 전개하기 힘든 단점이 존재하지만, 학생들 간의 친밀한 관계의 형성이나 개별지도가 가능한 점 등 장점도 존재한다고 밝히고 있다. 또 학원에서 교육을 받을 기회가 전혀 없어서, 순수하게 공교육만을 받음에도 불구하고 학업성취도가 오히려 높게 나온다고 주장하고 있다. 선행연구들 가운데서는 통폐합의 효과와 관련하여 부정적 요인들을 강조하는 연구(최성륜, 2007; 최준렬·김대중, 2007)와 긍정적 효과를 강조하는 연구(김인숙, 2008; 유경진, 2010)가 공존하고 있다. 통폐합 학교를 전국단위로 조사한 이혜영 외(2010)의 연구는 학업성취도와 교육과정, 수업, 교육시설에 대한 평가는 좋게 나타나지만, 통학에 따른 학업의 지장, 학생증가로 인한 교사의 개별지도 축소 등의 부정적 측면도 존재함을 지적한다.

21) 도교육청의 주장을 반박하는 경험적 연구로는 미국의 학교를 대상으로 했던 퍼트넘의 연구가 있다. 그는 교사 1인당 학생 수가 적은 소규모 학교의 학생들이 그렇지 못한 큰 학교의 학생들보다 학업성취도가 높다고 주장한다. 미국 학교의 경우에, 교사와 학생이 친밀한 관계를 맺고 있는 학교일수록 그렇지 않은 학교보다 교육적 성과가 높다는 것이다(퍼트넘, 2009, 493-505쪽).

의 비효율성을 의미한다. 또 행정업무의 비효율성은 교육예산 운영의 비효율성과 직결된다. 도교육청이 작성한 2012학년도 재정분석보고서에 따르면, “적정규모 학교 육성 및 비효율적 인력배치의 억제를 통해 조직 운영의 효율성을 제고하고, 지방교육 재정의 낭비요인을 사전에 방지할 필요성이 있”다는 점과 “면지역, 도서지역, 벽지지역 등에 과소 규모의 본교가 많을 경우, 인력 배치가 적정하게 이루어지지 못하고 있는 것으로 해석할 수 있”다는 점을 학교규모 관리의 적절성 지표로 명시하고 있다. 즉, 경제적 효율성의 제고가 소규모학교 통폐합의 주요 이유 가운데 하나라는 점을 확인할 수 있다(도교육청, 2012b, 61쪽). 또한 교육행정에서의 ‘공익’을 주로 직접적 관련자인 학생과 교사의 이익으로 사고하고 있다는 점도 확인할 수 있다.

위와 같은 도교육청의 논리를 종합해서 살펴보면, 전형적인 국가공공성의 논리를 따르고 있음을 알 수 있다. 국가공공성 패러다임은 국가의 배타적 독점 혹은 주도성 하에서 공적인 것이 규정되며, 역으로 국가의 공적인 통치행위를 사회 전체의 공익을 위한 것으로 사고하는 것이다. 도교육청은 학부모들이나 주민들의 의견을 청취하려는 노력을 하였지만, 그들의 의견을 학교의 미래와 관련하여 논의할 가치가 있는 ‘동등한’ 의제로 인정하지 않았다. 이것은 지난 2012년 10월 25일 도의회에서 열린 의정질의 과정에서, ‘3년의 유예기간’에 대한 의미를 둘러싼 논쟁에서 명확히 드러난 바 있다. 도교육청은 ‘3년의 유예기간’을 학부모들에게 주었고, 학생수가 늘어나는지의 여부에 따라 통폐합을 추진한다는 입장 이었고, 일부 의원들은 ‘3년의 유예기간’ 동안 학교를 살리기 위해 도교육청이 진행한 것이 아무 것도 없었음을 질타했다. 요컨대, 도교육청은 3년 동안의 학교살리기 과정은 학부모와 지역주민들의 책임이라고 보았고, 중앙으로부터의 통폐합 지침 이외에 지역의 요구에 기반하여 대안적인 의제들을 형성하려고 노력도 불충분했다. 더 나아가, 소규모학교에 대한 학부모들의 만족도가 높고 학교가 지역사회에서 차지하는 비중이 크다는 지적에 대해, 도교육청의 책임자는 “지역주민이 반대하고 학부모가 반대한다고 해서 우리 아이들의 교육정책을 거기에만 매달려서 할 수 많은 없는 부분이 있다”고 말하고 있다.²²⁾ 교육문제에 있어서 국가의 역할이 중요하다는 것을 부정할 수는 없다. 그러나 이것이 곧 국가 혹은

교육관료가 교육문제의 판단에서 유일한 진리의 담지자라는 것을 의미하지는 않는다. 서구에서와 마찬가지로 한국에서도 1990년대 후반 이후, 공공성을 규정하는 국가의 배타적 독점이나 주도성은 해체되고 있고, 교육현장에서도 이미 다양한 형태의 대안적인 공공성이 출현하고 있는 것이 사실이다.

2. 지역사회의 논리의 재구성: 생활공공성과 지방공공성

통폐합정책을 일관되게 추진한 도교육청과 달리 지역사회의 의견은 행위자들 속에서 다양하게 전개되어 그 전모를 파악하기가 쉽지 않다. 여기에서는 주로 지역사회에서 제출한 성명서나 공문, 방송이나 신문과의 인터뷰 등을 토대로 그 논리를 재구성하여 공공성의 내용과 의미를 짚어보고자 한다.

우선, 학부모와 주민, 도의원들은 교육행정을 추진하는 과정에서 도교육청의 일방적인 결정과 추진을 비판하면서, 학교의 유지와 통폐합 과정에서 지역주민들의 목소리를 경청해 줄 것과 주민동의에 기반한 행정의 결정과 추진을 요구하고 있다. 주민들은 도교육청의 계획에는 “‘작은 학교 아이들’에 대한 고려”가 없고 “오로지 정부의 시책을 따라 시도교육청평가를 잘 받아보겠다는 도교육청의 계획만이 있을 뿐”이라고 지적한다. 다른 도교육청의 경우 지역 여론을 수렴하여 추진하되 학부모의 동의가 없을 시에는 추진하지 않는다는 점도 강조하고 있다.²³⁾ 즉, 교육행정의 결정과 추진에서 지역주민들과의 협치를 요청하고 있는 것이며, 그런 의미에서 민주적 공공성의 실현을 요구한다고 할 수 있다. 실제로 교육 현장에서 지역주민들과 행정당국간의 협치를 실현하고 있는 사례는 많이 발견할 수 있다. 소규모학교 통폐합의 사례만 보더라도, 다른 도교육청의 경우에 절반 정도는 주민동의를 필수 조건으로 삼고 있다.²⁴⁾ 예

22) KBS제주, 『시사파일 제주, 위기 속 작은 학교 이대로 사라지나』(2012.10.11 방송).

23) 전국농민회총연맹 제주도연맹, 전국여성농민회총연합 제주도연합, 참교육제주학부모회, 전국교직원노동조합제주지부(2012.09.24), 『성산읍작은학교살리기추진위원회 활동 연대 기자회견문-농어촌마을과 작은학교를 살리자!』.

24) 도의회 제300회 제2차 본회의회의록(2012.10.25) <http://record.council.jeu.kr>; 뉴

컨대, 대전시는 폐교시 학부모의 75%, 경상북도는 50%의 동의를 받도록 하고 있고, 전라북도는 100%의 찬성을 기준으로 삼고 있다. 학부모와 지역주민들을 결정권자로 인정한 것이다.

나아가, 지역주민들은 학부모뿐만 아니라 지역의 ‘주민’들도 교육행정의 주체로서 인정해야 한다고 주장한다. 이것은 학교를 매일 이용하는 교사와 학생들뿐만 아니라 지역주민들에게도 학교의 사용권과 교육행정의 결정권이 있으며, 학교의 유지가 지역주민들의 공익과 직결된다는 논리다. 이러한 주장은 사실 교육당국에서도 일부 인정하고 있는 부분이다. 예컨대, 전라북도교육청은 지역 주민을 ‘잠재적 학부모’로 보고, 지역주민의 분위기나 지역의 장래 발전가능성까지 고려하여 학교의 유지·통폐합문제를 수습하고 있다.²⁵⁾ 또 최근에는 도의회에서도 제주의 귀농 인구가 전국 1위 지역임을 감안하여 귀농인들에게 양육기회를 제공해야 하며, 시내권의 과대·과밀학교의 문제와 함께 고민해야 한다는 지적이 제기되고 있다.²⁶⁾ 소규모학교 통폐합의 원인 및 그 해소방안과 관련하여, 농어촌지역 인구감소와 도시로의 인구집중 현상이 동전의 양면인 것처럼, 농어촌학교의 붕괴와 도시학교의 과밀화현상을 통합적으로 사고할 필요가 있다는 것이다. 따라서 시민사회는 도교육청이 농어촌학교의 과소화현상을 그대로 받아들이고 통폐합을 추진하기 보다는 과소화현상을 해소하기 위한 체계적인 정책마련의 방향으로 움직일 필요가 있다고 주장한다.

이 문제는 학교의 유지나 통폐합을 둘러싼 논쟁에서 학교의 공적 성격을 어떻게 규정하는가의 문제와 직결된다. 우선, 특히 농어촌과 같은 지방으로 내려갈수록 학교는 주민들의 손으로 만들어져서 학교의 역사가 곧 마을의 역사와 직결된 곳이 많다는 점이다. 예컨대, 서귀포시 성산읍 수산리의 주민들은 학교의 대부분 시설들은 주민들의 노력과 자원으로 만들어진 것이라고 주장한다. “작은 학교는 그 지역의 문화적 소산

스제주, 제주도 소규모학교 살리기 정책 있으나(2012.10.30.) <http://www.newsjeju.net/news/articleView.html?idxno=104607>.

25) KBS제주, 『시사파일 제주, 위기 속 작은 학교 이대로 사라지나』(2012.10.11 방송).

26) 『미디어제주』(2013.04.17), 『소규모학교 통폐합, 제주시내 과대·과밀 학교 양산 부추겨』.

이며 그 마을이 지금까지 존재하는 이유이자 다시 돌아갈 수 있는 내 고향과도 같은 존재”라는 것이다.²⁷⁾ 즉, 지역주민들에게 학교는 교육을 위한 국가의 하위기관이라기보다 마을의 일부이며 공동자산으로 인식되고 있는 것이다. 따라서 학교의 존재는 마을공동체의 해체로 인식되고 있다. 가파초등학교와 관련하여 진명환 가파도 이장은 “통폐합은 학교문제 같지만 마을의 존립문제”라고 밝히고 있다. 이런 이유로 지역주민들은 자체의 모금이나 지원을 통해 학교살리기를 위해 다양한 방안을 모색하고 있다. 앞에서 언급한 애월읍 남읍리뿐만 아니라 구좌읍 한동리에서도 학교를 살리기 위해 초등학교 전·입학 가족에게 무료로 주택을 임대해 주고 있다. 해마다 학교살리기를 위해서 마을발전기금과 자체 예산으로 2천여 만원을 지출하고 있다는 것이다.²⁸⁾

나아가 학교는 지역에서 공공의 문화센터로서의 기능을 수행하고 있다. 다양한 마을행사들이 학교에서 진행되기도 하고, 학교의 운동회가 마을잔치를 겸하는 경우도 많다. 말하자면, 학교는 주민들에게 공공의 공간을 제공함으로써 마을에 활력을 가져오고 세대 간의 교류와 화합을 확산시키는 역할을 수행하는 것이다. 따라서 교육당국 역시 이러한 점을 주목하고 있다. 예컨대, 광주광역시교육청은 “학교는 그 학교만이 가지고 있는 특수성, 그 지역을 대변하는 지역중심센터로서의 기능이 분명히 있는데, 그것을 통폐합이라는 명분으로 없애버린다면, 그 주민이나 학생에게는 그런 공간, 문화센터를 잃어버린 것”이라는 인식 속에서, 주민들에게도 결정권을 준 이유에 대해 “학생을 행복하게 해 주기 위해서는 (학교가) 학생의 가까이에 있어야 한다는 것이 가장 큰 이유”라고 밝히고 있다.²⁹⁾

이처럼, 학부모와 지역주민들을 교육행정 결정과 추진의 주체로 인정하는 문제는 학교를 국가의 하위교육기관이 아니라 지역주민들의 ‘공동체’이자 공공의 공간으로 인정하는 문제와 결부되어 있으며, 소규모학교 살리기가 마을공동체를 활성화함으로써 도농간격차를 줄이고 지역주민

27) 『미디어제주』(2012.11.11) 2, 『성산고살리기추진위 기고문: ‘소규모학교 통폐합 정책’을 ‘작은 학교 살리는 정책’으로 전환하길 기대하며』.

28) KBS제주, 『시사파일 제주, 계속되는 논란 위기 속 작은 학교』(2012.11.01 방송).

29) KBS제주, 『시사파일 제주, 계속되는 논란 위기 속 작은 학교』(2012.11.01 방송).

들의 삶을 안정화한다는 인식에 기반하고 있다.³⁰⁾ 즉, 학교살리기 운동은 학교와 관계를 맺고 있는 다양한 주체들과 공동체의 이익이라는 점에서 공익을 구성하고 있는 것이다.

이러한 지역사회의 주장은 학교가 공공의 공간으로서 지역사회에서 공익적 역할을 수행해 왔다는 기존 연구들을 통해서도 증명되고 있다. 이재우(2001)는 학교와 농촌의 지역사회공동체의 유지가 상호 밀접한 관계를 맺고 있으며, 학교가 농촌지역사회의 센터의 역할을 수행함으로써 지역사회의 발전에 큰 역할을 담당하고 있다고 주장한다. 최성륜(2007, 82쪽) 역시 자녀의 교육문제를 이촌향도 현상의 한 원인으로 지목하면서 농어촌지역사회에서의 학교는 단순한 교육기관이 아닌 지역사회의 구심점 역할을 하고 있음을 밝히고 있다. 김인숙(2008, 16-17쪽) 또한 비슷한 논지를 전개해나가는데, 그는 농어촌의 소규모 학교가 지역사회 아동의 생활공간이자 지역주민의 행사가 이루어지는 지역주민 전체의 중심공간으로써, 이런 행사를 통해 지역사회공동체 의식이 생기며, 농어촌학교는 도시에 비해 소외되고 있는 농어촌 주민의 사회·문화적 욕구를 충족시키는 장으로써 지역사회의 교육을 담당하는 평생학습센터로서의 역할을 수행하고 있다고 주장한다. 이는 학교가 협동의 습관, 우정, 연대성 등 사회자본을 쌓는 독특한 장소임을 확인한 퍼트넘의 연구(퍼트넘, 2009, 600쪽)와 의견을 같이하는 것이다. 나아가, 박종탁(2011, 11-12쪽)은 농어촌지역 소재 학교가 유치원 및 탁아소의 역할을 하기도 하고, 교사는 지역사회의 두뇌역할을 수행하기도 하는 것으로 파악하고 있다. 요컨대, 지역사회의 주장이나 일부 교육당국의 변화, 그리고 학교가 지역사회에서 차지하는 독특한 역할과 기능에 주목한 기존 연구들은 공통적으로 다음과 같은 사실을 보여주고 있다고 생각된다. 즉, 학교는 국가의 교육서비스를 수행하는 지방 단위의 하위기관으로만 파악되어서는 안되며, 학생과 학부모, 지역주민들의 생활상의 다양한 욕구를 충족시켜주는 공공의 공간(=생활공공성)이자, 지역사회 속에 깊이 배태되어

30) 소규모학교 살리기의 배경이 될 농촌살리기는 지자체뿐만 아니라 지역사회가 다 함께 나서야 할 사안이다. 여기에서 문제는 도교육청이 방관자에 머물 것이 아니라 지자체나 지역사회의 노력에 발맞춰 농어촌의 소규모학교를 살리기 위한 교육정책을 내실 있게 꾸리는 것이라고 할 수 있다.

오면서 공동체의 유지와 지속에 필수적인 공동체 혹은 공동자원(=지방 공공성)으로 인식될 필요가 있다는 점이다.³¹⁾

V. 결론

이 논문은 제주도의 소규모학교 통폐합정책의 추진을 둘러싼 논쟁을 공공성의 관점에서 재검토하는 것을 목적으로 하였고, 이를 위해서 두 가지 분석을 시도하였다. 먼저, 공공성의 절차와 과정이라는 측면에서, 소규모학교 통폐합정책의 결정·추진과정이 ‘규범적 정당성’과 ‘정치적 유효성’을 얼마나 획득하고 있는지를 검토해 보았다. 도교육청의 ‘소규모학교의 적정규모화를 위한 육성추진계획’ 발표에 따라 시작된 통폐합 정책은 도교육청과 다른 행위자들(학부모, 주민, 도의회, 제주도청 등) 사이의 이견과 논쟁이 뚜렷해지는 방향으로 전개되어 왔다. 이 과정에서 도교육청은 학교통폐합 정책에 정당성을 부여할만한 뚜렷한 근거를 제시하지 못했고, 그럼에도 불구하고 학교살리기를 위한 지역주민들의 의제를 공론장에 포용하지 못했다. 따라서 소규모학교를 둘러싸고 도교육청이 주도한 공적 토론은 ‘도구적’ 성격을 넘어서지 못했다. 한편, 이 과정에 개입한 지역사회와 시민사회 역시 의제를 정책화하고 대안적인 의제를 생산하는 능력이 제한적이었다고 할 수 있다.

둘째, 공공성의 의미와 내용이라는 측면에서, 공적 토의의 장에 등장한 ‘주체’와 ‘공익’의 의미에 대해 살펴보았다. 도교육청은 소규모학교 통폐합의 문제가 주민동의를 필요로 하는 일이라고 인정하지 않았고, 법령에 따라 도교육청이 독자적으로 결정할 수 있는 사안이라고 보았다.

31) 물론, 이 같은 주장이 지방의 소규모학교 통폐합에 대한 무조건적인 반대의 논리는 아니다. 국가적 공공성에 기반하여 재정적 효율성을 일률적으로 주장하는 논리처럼 소규모학교의 일괄적인 유지 주장도 정당화하기 어렵다. 개별 학교가 지역사회에서 가지는 의미와 맥락을 충분히 고려하여 그 공익적 성격을 확인하는 과정을 바탕으로 학교의 미래가 결정될 필요가 있다는 것이다. 역으로, 지역사회는 통폐합정책을 계기로 학교의 공적 성격과 지방의 공공성을 어떻게 구성해 갈 수 있을지 고민할 필요가 있다.

그러나 이러한 도교육청의 태도는 다른 시도교육청에서 학부모나 주민 동의를 전제조건으로 삼고 있다는 점이 밝혀지면서 지역사회와 도의회 내에서도 강한 반발을 불러일으켰다. 지역의 ‘주민’들까지 학교의 유지·통폐합 문제의 결정권자로 인정하는 ‘주체’의 문제는 학교의 ‘공익적’ 성격을 어떻게 규정하는가의 문제와도 직결된다. 학교를 국가가 국민들을 대상으로 수행하는 공적서비스의 실행기관이라는 측면에서 접근하는 입장을 국가공공성의 패러다임으로 이해한다면, 학교를 지역사회의 생존과 유지·발전에 필수적인 공동체로 이해하고 지역공동체가 다양한 문화생활을 향유할 수 있는 공공의 공간으로 인식하는 입장을 지방공공성 및 생활공공성이라고 규정할 수 있을 것이다. 도교육청은 학교의 유지·통폐합의 문제를 국가공공성의 측면에서 접근한 반면, 지역주민들의 논리는 지방공공성이나 생활공공성의 측면에서 이해할 수 있다. 요컨대, 소규모학교 통폐합을 둘러싼 논쟁은 학교가 가지는 공익적 성격이 무엇이며, 그것을 누가 결정할 수 있는가를 둘러싼 논쟁, 즉 기존의 국가공공성을 관습적으로 적용하려는 입장과 지방공공성이나 생활공공성의 측면에서 학교의 공공적 성격을 재규정하려는 입장 사이의 논쟁과 같았다고 해석할 수 있다.

마지막으로, 위와 같은 분석이 함의하는 이론적 측면들을 간략히 정리해 보고자 한다. 이 논문에서는 학교를 교육이라는 기능을 수행하는 공공기관일 뿐만 아니라, 지역주민들에게 사회·문화적인 공공의 공간을 제공하는 역할을 수행하며, 더 나아가 지역사회의 유지와 발전에 필요한 공동체(the commons)로 인식하는 지역사회의 논리를 ‘생활공공성’, ‘지방공공성’이라는 측면에서 적극적으로 해석해 보았다. 그렇다면 이러한 결론은 기존의 ‘공유재’나 ‘공동재’, ‘공통재’, ‘공통자본’ 등의 논의와 어떻게 관련되어 있는가? ‘공유지의 비극’을 다룬 하딘(Garrett Hardin)의 논문을 비판한 오스트롬(Elinor Ostrom)은 자신의 저서 『공유의 비극을 넘어』(2010, 랜덤하우스)에서 경제학의 재화 분류 방식에 따라 ‘감소성’과 ‘비배제성’을 특징으로 하는 common pool resources를 분석대상으로 삼고, 이에 대한 공동체적 관리의 필요성을 제기한 바 있다. 이 개념은 ‘공유재’로 번역되었지만, 공유재는 오히려 다수의 사람들이 공동으로 ‘소유’하는 공유자원을 의미하는 common property resources의 번역

어에 알맞다. 오스트롬이 의미하고자 했던, 다수의 사람들이 ‘사용’하는 문제에 초점을 맞춘 common pool resources는 ‘공동재’ 혹은 ‘공동자원’으로 파악하는 것이 더 적절하다고 생각된다. 이 ‘공동재’와 관련하여 사람들이 사용하는 것을 막을 수 없는(=비배제성) 이유에 대해 기존 논의들은 기술적 어려움으로 인한 ‘비용’의 문제로 파악해 왔다. ‘공동재’에 대한 최근의 논의는 배제의 사회적·윤리적 정당성의 측면을 강조하면서, 다수의 사람들에게 그 사용권을 박탈하거나 배제하는 것이 정당하지 못한 것으로 인식되는 자원을 ‘공동재’로 파악하여 그 개념의 범위를 확장하고 있다(최현, 2013, 18쪽). 즉, 사람들의 생계·생존과 직접 관련된 자원이나 자연의 혜택으로 주어지는 자원들에 대한 배타적인 독점은 정당화하기 어렵다는 것이다. 하딘에서부터 오스트롬을 거쳐 최근까지 진행되는 논의들에서 주로 분석의 대상이 되었던 것은 개별적 인간들의 ‘생계·생존’의 문제와 직결된 ‘자연’자원을 공공의 목적에 맞게 관리하는 문제였다. 우리는 이러한 연구관심이 현대사회의 문제들을 해결하는데 유용성을 발휘하기 위해서는 개념을 보다 확장할 필요가 있다고 본다. 예컨대, 우자와 히로후미는 자유주의의 이상에 맞게 재구성된 ‘풍요로운 사회’를 건설하기 위해서는 사회전체의 공동재산으로서 사회적인 기준에 따라 관리·운용되어야 할 자원들이 있다고 보고 이를 ‘사회적 공동자본’으로 개념화하고 있다. 여기에는 토지, 대기, 토양, 물, 삼림, 하천, 해양 등의 ‘자연환경’뿐만 아니라 도로, 상하수도, 공공교통기관, 전력, 통신시설 등의 ‘사회적 인프라’와 교육, 의료, 금융, 사법, 행정 등의 이른바 ‘제도자본’ 등이 포함된다(우자와 히로후미, 2000). 이러한 개념의 확장은 유의미하지만 너무 포괄적이고, 특정 자원이 ‘왜’ 사회적으로 관리·운용되어야 하는지 보다 구체적으로 규명할 필요가 있다. 말하자면, “개별적 인간들의 생계·생존의 문제와 직결되어 있어서 공공의 관리·운용·분배가 필요한 자연자원들”을 의미하는 자연자원으로서의 공동재뿐만 아니라, 더 나아가 “일정한 시공간적 범위 내에 존재하는 인간공동체가 집합적으로 유지되거나 지속가능한 공동의 삶을 향유하기 위해 필요한 사회적 자원·제도들”을 포함하는 ‘사회적 공동재’를 개념화할 필요가 있다. 이 지속가능한 공동의 삶에는 협동적이며 민주적인 사회적 관계의 형성·유지뿐만 아니라 인간과 자연 사이의 지속가능한 순환적

관계를 형성·유지하는데 필요한 여러 가지 필수 요건들도 포함된다. 이러한 요건들은 선형적으로 규정되기 보다는 일정한 사회역사적 시공간 속에서 살고 있는 인간들의 삶의 수준이나 지향, 능력에 따라 구성된다고 할 수 있다. 이러한 개념화를 통해 공동체나 지역사회의 붕괴, 해체, 재구성 과정을 보다 명료하게 분석할 수 있을 것이다.

소규모학교 통폐합과 관련된 논쟁에서 학교를 분교장화하거나 폐교하는 정책에 지역사회가 크게 반발한 이유에는 도교육청의 일방적인 행정에 대한 불만도 있고, 학교의 부재가 지역경제를 위축시켜 생계를 위협할 것이라는 우려도 존재한다. 하지만 더 큰 이유는 지역사회에 이미 깊게 배태되어 있는 학교를 없앨 경우에, 그것이 지역사회의 안정적이며 협동적인 삶의 양식이나 사회적 관계들을 파괴할지 모른다는 불안이 자리잡고 있었다. 바로 이런 이유들 때문에 지역사회는 학교통폐합의 문제를 공적 토의의 장에서 진지하게 재검토할 것을 요청했던 것이다. 따라서 지방 스케일에서의 공공성 논의는 지역사회의 유지나 지속가능한 삶의 양식의 문제에 보다 민감하게 반응할 필요가 있다. 그리고 지속가능한 사회의 형성에 필요한 ‘공동체’의 내용과 범위를 공적으로 토의하는 규범적 과정으로서 지방공공성의 고유한 성격을 생각해 볼 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 1차 자료

1) 법령

『제주특별자치도교육청 조례 제정 및 폐기 청구에 관한 조례(안)』. 2013.02.19.

『제주특별자치도도립학교설치조례일부개정조례』. 2012.01.11.

『제주특별자치도도립학교설치조례일부개정조례』. 2012.12.13.

『지방교육자치에 관한 법률』. 2013.03.23.

2) 정책 계획, 통계자료, 선언문

교육과학기술부(2012), 『초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모 학교 육성 계획』.

교육인적자원부(2006), 『농산어촌 소규모 학교 통폐합과 적정 규모 학교 육성 계획』.
서귀포시교육지원청(2013), 『2013 주요업무계획』.

성산읍작은학교살리기추진위원회활동연대(2012.09.24), 『기자회견문-농어촌마을과
작은학교를 살리자!』

작은학교살리기추진위원회(2012.08.09), 『소규모학교 통폐합 반대 선언문』.

작은학교희망만들기제주연대(2012.11.09), 『작은학교 희망만들기 제주연대 출범
선언문』.

제주특별자치도교육청(2012a), 『2012~2016 적정규모학교 육성 계획』.

_____ (2012b), 『2012년도 지방교육재정 분석 보고서』.

_____ (2012c), 『학교회계재정분석보고서』.

2. 2차 자료

공은배·한만길·이혜영(1984), 『학교·학급의 적정규모』, 한국교육개발원.

김성수·박종락(1994), 『농촌사회의 변화와 소규모학교 문제』, 『한국농업교육학회
지』 제26권 3호.

김신복 외(1996), 『초·중·고등학교 규모의 변화와 정책과제』, 한국교원단체총연
합회.

김인숙(2012), 『농산어촌 학교 발전 방안 연구-경상북도교육청 초등학교를 중심

- 으로-], 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문.
- 나영성(2003), 「농촌 초등학교의 소규모화에 따른 교육주체들의 학교 유지 발전 사례 연구」, 전북대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 남궁운(2006), 「농어촌 소규모학교 통폐합 정책 연구: 전북지역을 중심으로」, 『미래교육연구』, 제13권 5호.
- 박선하(1997), 「소규모학교의 통·폐합 관련 요인 분석」, 『지방교육경영』 제2호.
- 박종택(2011), 「농촌지역 소규모 통폐합학교 운영 효율화 방안 연구: 전라북도 교육청 소재 통폐합학교(초등학교)를 대상으로」, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문.
- 백성준, 황인성(1996), 『학교·학급규모 적정화 재정대책』, 한국교육개발원.
- 베버, 막스(1997), 경제와 사회1, 박성환 역, 문학과지성사.
- 사이토 준이치(2009), 『민주적 공공성: 하버마스와 아렌트를 넘어서』, 이음.
- 소영진(2008), 「공공성의 개념적 접근」, 윤수재·이민호·채종현 편, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 법문사.
- 우자와 히로후미(2008), 『사회적 공동자본: 진보적 공공경제학의 모색』, 이병천 역, 필맥.
- 우형식(1999), 「떠나는 농촌에서 돌아오는 농어촌으로(과소규모 학교 통폐합 추진 방향)」, 『교육마당』 제21호.
- 유경진(2010), 「농어촌 지역 소규모 학교 통폐합에 관한 연구」, 경북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이상기(1994), 「충청북도 소규모초등학교 운영의 효율화방안에 관한 연구」, 충북대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 이상봉(2011), 「대안적 공공공간과 민주적 공공성의 모색-지역적 공공성과 생활 정치의 가능성을 중심으로」, 『대한정치학회보』 제19권 1호.
- 이석문(2012.10.02), 「KBS제주 인터뷰요청 답변자료」.
- 이승일(2007), 「소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안모색-전라북도 농산어촌 초등학교 중심으로-」, 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문.
- 이인회(2013), 「교육거버넌스 관점에서 본 소규모학교 통폐합 정책 분석」, 『탐라문화』 제42호.
- 이재우(2001), 「농촌지역사회발전을 위한 학교 재조직화에 관한 연구」, 『중앙대학교국제여성연구소 연구논총』 제10호.
- 이정선(2000), 「소규모 학교 통폐합의 부당성-문제제기와 논의」, 『비교교육연구』

제10권 1호.

- 이혜영, 김지하, 마상진(2010), 『농산어촌 소규모 학교 통폐합 효과 분석』, 한국교육개발원.
- 임연기, 이진철(2005), 『한국의 농어촌 학교 정책 연구』, 공주대학교교육연구소.
- 임의영(2003), 「공공성의 개념, 위기, 활성화 조건」, 『정부학연구』 제9권 제1호.
- _____ (2010), 「공공성의 유형화」, 『한국행정정보』 제44권 제2호.
- 조대엽(2008), 「‘시장 실용주의’와 공공성의 위기」, 『환경과 생명』 제55호.
- _____ (2009), 「공공성의 재구성과 시민사회의 공공성: 공공성의 범주화와 공공성 프로젝트의 전망」, 『한국사회학연구』 제1호.
- _____ (2012), 「현대성의 전환과 사회 구성적 공공성의 재구성-사회 구성적 공공성의 논리와 미시공공성의 구조-」, 『한국사회』 제13권 1호.
- 조성윤(2003), 「제주도 지역개발정책과 주민 운동의 전망」, 『전환기 제주도 지역개발정책의 성찰과 방향』, 도서출판 각.
- 조성윤, 문형만(2000), 「제주 모슬포 지역 군사기지 반대 운동의 전개 과정과 성격」, 『사회발전연구』 제16호.
- 조영옥 외(2004), 『농어촌 교육 활성화를 위한 단기 과제 및 특별법 제정 방안 연구』, 대통령 자문 교육혁신위원회.
- 조준래(1994), 「농어촌 소규모학교의 현주소와 진단」, 『교육개발』 9월호.
- 조한상(2009), 『공공성이란 무엇인가』, 책세상.
- 최성륜(2007), 「농어촌지역 소규모 초등학교 통폐합에 관한 연구」, 전남대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 최준렬(2008a), 『농산어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석』, 교육인적자원부.
- _____ (2008b), 「농산어촌 소규모학교 정책 분석」, 『지방교육경영』 제13호.
- 최준렬, 김대중(2007), 『농산어촌 소규모 학교 통폐합 실태 분석과 개선 방안』, 교육인적자원부.
- 최현(2013), 「공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징」, 『경제와 사회』 제98호.
- 퍼트넘, 로버트(2009), 『나 홀로 불링: 불링 얼른-사회적 커뮤니티의 붕괴와 소생』, 정승현 역, 페이퍼로드.
- 프레이저, 낸시(2010), 『지구화 시대의 정의: 정치적 공간에 대한 새로운 상상』, 김원식 역, 그린비.
- 하용삼, 문제원(2011), 「공공성과 로컬리티의 재구성-공적영역으로서 주민도서관

을 중심으로』, 새한철학회 논문집, 『철학논총』 제66호.

현봉추(2008), 『저출산 시대 제주특별자치도 소규모 초등학교 학생수용 정책 모색』, 한국교원대학교 교육정책대학원 석사학위논문.

홍성태(2012), 『공공성의 사회적 구성과 정치과정의 동학: 공론장, 의사소통, 토의정치』, 『한국사회학회사회학대회논문집』, 한국사회학회.

황영동(2012), 『남한산초 폐교의 위기에서 살아난 공교육의 모델로, 작은학교 희망 만들기』.

Abstract

The Research on the Policy of Integrating and Abolishing Small Schools in Jeju Province from the Perspective of Publicness

Kim, Seon-Pil*·Jeong, Young-Sin**

The purpose of this paper was to reexamine the policy of integrating and abolishing small schools (PIASS) in Jeju from the perspective of publicness. This Paper reconstructed the concept of publicness in order to analysis the process of the formation of publicness, and focused on change from national publicness to life publicness or local publicness. On the one hand Jeju Provincial Office of Education (JPOE) has led public sphere in the argument of PIASS, but failed to get democratic publicness. So, it ended up being a instrumental stage. On the other hand, local community members thought that School is fundamental common pool resource of local community. Then they looked at PIASS with life publicness or local publicness. Accordingly, in order to get character of democratic publicness, the policy of PIASS must reinforce normative legitimacy, in which have to pay attention to local social context.

* Graduated student, Department of Sociology, Jeju National University.

** SSK Researcher, Jeju National University.

Key Words : Publicness, Democratic Publicness, Life Publicness, Local Publicness, Small School, Jeju Province, Local Community, Sustainability, The Policy of Integrating and Abolishing Small Schools

교신 : 정영신 690-756 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102
제주대학교 인문대학1호관 8221호 SSK연구실
(E-mail: freecity7@hanmail.net)

논문투고일 2013. 5. 30.

심사완료일 2013. 6. 21.

게재확정일 2013. 6. 25.