



제 416회 국회 (임시회)  
제1차 농림축산식품해양수산위원회

# 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈농어촌학교 학생을 위한 교통수단 제공 및  
운행경비 지원 의무 신설〉

■ 송옥주의원 대표발의(의안번호 제2200763호)

2024. 8.

농림축산식품해양수산위원회

수석전문위원 최 용 훈

# 목 차

|                                                  |   |
|--------------------------------------------------|---|
| I . 제안경위 .....                                   | 1 |
| II . 제안이유 및 주요내용 .....                           | 1 |
| III . 검토의견 .....                                 | 4 |
| 1. 농어촌학교 학생을 위한 교통수단 제공 및 운행경비 지원 의무<br>신설 ..... | 4 |

## I. 제안경위

1. 제 안 자 : 송옥주의원 등 12인
2. 제 안 일 : 2024. 6. 22.
3. 회 부 일 : 2024. 6. 24.

## II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 국가와 지방자치단체가 농어촌학교 학생의 교육기회를 보장하기 위하여 통학에 필요한 교통수단과 그 운행에 드는 경비를 지원할 수 있다는 임의적 지원 규정을 두고 있음.

그런데 농어촌지역은 고령인구 증가 및 청년층의 도시로의 유출로 학령아동수가 급감하고 있는 한편, 교육 당국은 재정효율화라는 명목으로 소규모학교를 통폐합함으로써 해당 지역 학생의 학교 접근성은 악화되어가고 있음에도 정부의 통학 지원은 일부에 그치고 있음.

또한, 농어촌지역 학생은 학교 접근성이 떨어져 장거리 이동으로 인한 교통사고 위험성에 노출되어 있을 뿐만 아니라 등하교에 장시간이 소요되어 학습권이 침해되고 있으므로, 이를 개선하지 않고서는 도시 학생과의 교육 격차는 더욱 벌어져 농어촌지역 학생의 도시로의 유출은 가속화될 것으로 우려되고 있음.

이에 국가와 지방자치단체로 하여금 농어촌지역 초등학교 및 통폐합되는 학교 등의 학생에 한정하여 통학에 필요한 경비 전부를 의무적으로 지원하도록 함으로써 교통 여건이 열악한 농어촌지역 학생의 학습권을 보장하려는 것임(안 제23조제2항 신설 등).

### Ⅲ. 검토의견

#### 1. 농어촌학교 학생을 위한 교통수단 제공 및 운행경비 지원 의무 신설

##### 가. 개정안의 내용 및 취지

현행법은 국가와 지방자치단체로 하여금 농어촌학교 학생의 교육기회를 보장하기 위하여 통학에 필요한 교통수단과 그 운행에 드는 경비를 ‘지원할 수 있도록’ 규정하고 있음.

개정안은 현행 체제를 유지하되, ① 유치원생 및 초등학교의 학생 ② 학교의 통폐합으로 통학 지원이 필요한 학생 ③ 교육감의 요청으로 지방자치단체의 장이 통학 지원이 필요하다고 인정하는 학생 ④ 통학 거리가 멀거나 대중교통 부족 등 대통령령으로 정하는 사유로 통학 지원이 필요하다고 인정되는 학생에 대해서는 그 경비의 전부를 ‘의무적’으로 지원하도록 규정하려는 것임(안 제23조제2항 신설)

| 현행                                                                                                                                               | 개정안                                                                                                     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제23조(농어촌학교 학생의 교육 지원) ①<br>국가와 지방자치단체는 농어촌학교 학생의 교육기회를 보장하기 위하여 입학금, 수업료, <u>급식비</u> 및 통학에 필요한 교통수단과 그 운행에 드는 경비를 지원할 수 있다.<br><u>&lt;신설&gt;</u> | 제23조(농어촌학교 학생의 교육 지원) ①<br>-----<br>-----<br>----- <u>급식비</u> -----<br>-----<br><br>② 국가와 지방자치단체는 농어촌학교 |

| 현행     | 개정안                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ② (생략) | <p><u>학생의 원활한 통학이 이루어질 수 있도록 필요한 교통수단과 그 운행에 드는 경비를 지원할 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학생에 대하여는 전부 지원하여야 한다.</u></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><u>1. 유치원생 및 초등학교의 학생</u></li> <li><u>2. 학교의 통폐합으로 인하여 통학 지원이 필요한 학생</u></li> <li><u>3. 해당 지방자치단체 교육감의 요청으로 지방자치단체의 장이 통학 지원이 필요하다고 인정하는 학생</u></li> <li><u>4. 그 밖에 통학거리가 멀거나 대중교통 부족 등 대통령령으로 정하는 사유로 통학 지원이 필요하다고 인정되는 학생</u></li> </ol> <p>③ (현행 제2항과 같음)</p> |

## 나. 관계 기관 의견

### 1) 농림축산식품부

농림축산식품부는 현행법 제23조에도 농어촌학교 학생의 통학경비를 지원할 수 있도록 규정하고 있어, 유치원생 및 초등학생, 통폐합 학교 학생만을 대상으로 한 의무지원 별도 규정은 불필요하다는 입장임.

또한, 「초·중등교육법」 제60조의11에서 통학지원에 관한 사항을 규정하고 있고, 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조에서 통폐합에 관한 사항을 규정하고 있어, 초중등학교 통학지원을 규정한 「초·중등교육법」에 농어촌학교 학생 등에 대한 통학경비 지원 규정을 두는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였음.

## 2) 기획재정부

기획재정부는 제21대국회에서 개정안과 유사한 취지의로 발의된 법안에 대하여 교육비 외에 간접적 부대비용인 통학비지원을 의무화하는 것은 신중할 필요가 있다는 입장으로 소득수준, 교통인프라에 관계없이 농어촌 학생에 대하여 일괄 지원하는 것은 형평성이 부족하다는 의견을 제시한 바 있음.

## 다. 제21대국회 심사경과

개정안과 유사한 취지의 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 일부개정법률안」(송옥주의원, 제2118886호)이 지난 제21대 국회에서 발의되어, 전체회의에 상정(2023. 02. 20.)되어 소위원회에 회부됨.

그러나 소위원회에서 논의되지 못하고 임기만료 폐기됨.

## 라. 검토의견

개정안은 현행법상 임의규정으로 되어 있는 농어촌지역 거주 학생들에 대한 교통수단 지원 사항을 학교 통폐합이나 통학지원의 필요성 등을 고려하여 의무화하려는 것임.

이를 통해 교통 서비스 사각지대 해소와 안정적인 편의 제공을 통해 교통이 취약한 학생들의 교통접근성 제고 및 학습권 보장에 기여하려는 취지임.

최근 도시학생과 농어촌지역 학생과의 교육 격차로 농어촌지역 학생의 도시로의 유출이 가속화되고, 농어촌지역의 경우 폐교가 다수 발생하는 등 농어촌 소멸 우려에 대한 대책마련이 시급하다는 의견이 확산되고 있는 점 등을 감안할 때, 개정안의 취지를 반영할 수 있는 입법적 방안이 강구될 필요성이 있는 것으로 보임.

### 【시·도교육청 학급별 폐교 현황(누계)】

(단위: 개소수)

| 지역 | 소계  | 초등학교 | 중학교 | 고등학교 | 특수 | 기타 |
|----|-----|------|-----|------|----|----|
| 서울 | 7   | 3    | 1   | 3    | -  | -  |
| 부산 | 48  | 35   | 12  | 1    | -  | -  |
| 대구 | 49  | 35   | 12  | 2    | -  | -  |
| 인천 | 59  | 55   | 4   | -    | -  | -  |
| 광주 | 15  | 13   | 2   | -    | -  | -  |
| 대전 | 8   | 8    | -   | -    | -  | -  |
| 울산 | 27  | 27   | -   | -    | -  | -  |
| 세종 | 13  | 13   | -   | -    | -  | -  |
| 경기 | 183 | 167  | 15  | 1    | -  | -  |

| 지역 | 소계    | 초등학교  | 중학교 | 고등학교 | 특수 | 기타 |
|----|-------|-------|-----|------|----|----|
| 강원 | 482   | 467   | 11  | 4    | -  | -  |
| 충북 | 260   | 241   | 16  | 3    | -  | -  |
| 충남 | 272   | 261   | 10  | 1    | -  | -  |
| 전북 | 336   | 320   | 11  | 5    | -  | -  |
| 전남 | 844   | 784   | 44  | 16   | -  | -  |
| 경북 | 731   | 644   | 62  | 25   | -  | -  |
| 경남 | 586   | 531   | 51  | 4    | -  | -  |
| 제주 | 35    | 32    | 3   | -    | -  | -  |
| 합계 | 3,955 | 3,636 | 254 | 65   |    |    |

\*자료: 농림축산식품부 농촌정책국, 농촌사회서비스과 2024.8.16.제출(지방교육재정알리미)

다만, ① 현행법 제23조의 규정에도 불구하고 2004년 제정된 이래 20년 동안 실질적으로 농림축산식품부장관이 통학경비를 지원하는 사업이 존재하지 않는 점<sup>1)</sup> ② 「초·중등교육법」 제60조의11에 따르면 통학 지원에 관한 사무주체는 교육감으로, 통학지원에 필요한 사항은 시·도 조례로 규정하도록 규정된 점 ③ 「초·중등교육법」 제30조 및 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조에 따라 학교 통합 및 폐합에 관한 사항 역시 교육감이 사무주체인 점 등을 고려할 때 통학지원 의무화에 관한 구체적인 사항은 이 법 보다는 「초·중등교육법」에 규정되는 것이 보다 적절할 것으로 보임.

1) 농림축산식품부는 「초·중등교육법」, 「초·중등교육법」, 「지방교육재정교부금법」 등 관련법에 따라 교육감이 지방교육재정교부금을 재원으로 통학비지원사업을 수행하고 있는 바, 별도의 통학비 지원사업을 수행하지 않았다고 설명함.

다만, 「농어업인삶의질법」 제23조에 따라 도지사의 통학지원 의무를 규정한 지방자치단체의 조례는 일부 존재함(경기도 농어촌학교 학생 통학 교통비 지원 조례, 무안군 농어촌 고등학교 학생 통학 지원 조례, 함안군 농어촌학교학생 야간 통학택시비 지원 조례, 남해군 농어촌학교학생 야간 통학택시비 지원 조례 등)

아울러 교육감은 「지방재정법」, 「지방교육재정교부금법」 및 동시행령에 따라 지방교육재정교부금을 교부받아 이를 재원으로 교육복지지원비를 집행하고 있으며, 해당 경비에 통학지원비도 포함되어 있다는 점 또한 함께 고려할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 유치원 역시 「교육기본법」 제9조에 따른 학교로서 교육부장관 및 교육감이 사무주체이며, 「지방재정법」, 「지방교육재정교부금법」에 따라 지방교육재정교부금을 교부받고 있고,

「유아교육법」 제24조에서 유치원 무상교육 등 교육비 지원에 관한 사항을 규정하고 있는 점 등을 고려할 때 농어촌지역 유치원생의 통학비 지원에 관한 사항도 이 법 보다는 「유아교육법」에 규정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

#### [시·도 교육청 농어촌학교 통학 교통비 지원 현황('22년 기준)]

(단위: 백만원)

| 경기    | 강원    | 충북     | 충남     | 전북     | 전남    | 경북      | 경남     |
|-------|-------|--------|--------|--------|-------|---------|--------|
| 1,618 | 6,822 | 12,615 | 25,313 | 20,287 | 5,350 | 4,454   | 14,481 |
| 제주    | 세종    | 인천     | 대구     | 울산     | 광주    | 계       |        |
| 1,031 | 2,026 | 3,105  | 1,006  | 767    | 1,326 | 100,201 |        |

\*자료: 농림축산식품부 농촌정책국, 농촌사회서비스과 2024.8.16.제출(시도교육청 자료 취합)

※ 관련규정

[교육기본법]

제9조(학교교육) ① 유아교육·초등교육·중등교육 및 고등교육을 하기 위하여 학교를 둔다.

[초·중등교육법]

제30조(학교의 통합·운영) ① 학교의 설립자·경영자는 효율적인 학교 운영을 위하여 필요하면 지역 실정에 따라 초등학교·중학교, 중학교·고등학교 또는 초등학교·중학교·고등학교의 시설·설비 및 교원 등을 통합하여 운영할 수 있다. 이 경우 해당 학교의 학생 및 학부모의 의견을 수렴하여야 한다.

② 관할청은 학생 및 학부모의 요구가 있는 경우 학교의 통합·운영 여건에 관한 실태조사를 실시하고, 그 결과를 인터넷 홈페이지에 공개할 수 있다.

③ 제1항에 따라 통합·운영하는 학교의 시설·설비 기준, 교원배치기준, 의견 수렴 절차 및 제2항에 따른 실태조사 실시 기준, 결과 공개 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제60조의11(통학지원) ① 교육감은 학생이 안전하고 편리하게 통학할 수 있도록 필요한 지원을 할 수 있다.

② 제1항에 따른 통학 지원에 필요한 사항은 해당 시·도의 조례로 정한다.

[유아교육법]

제24조(무상교육) ① 초등학교 취학직전 3년의 유아교육은 무상(無償)으로 실시하되, 무상의 내용 및 범위는 대통령령으로 정한다.

[지방교육자치에 관한 법률]

제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항

제39조(교육비의 보조) ① 국가는 예산의 범위 안에서 시·도의 교육비를 보조한다.

② 국가의 교육비보조에 관한 사무는 교육부장관이 관장한다.

[지방재정법]

제10조(교육·과학 및 체육 등에 관한 사항의 적용) 이 법에서 교육·과학 및 체육에 관한 사항 또는 교육비 특별회계에 관하여는 “지방자치단체의 장”이나 “시·도지사”는 “교육감”으로, “행정안전부장관”은 “교육부장관”으로, “행정안전부”는 “교육부”로, “지방재정”은 “지방교육재정”으로, “행정안전부령”은 “교육부령”으로 각각 본다.

[지방교육재정교부금법]

제5조(보통교부금의 교부) ① 교육부장관은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 대해서는 그 부족한 금액을 기준으로 하여 보통교부금을 총액으로 교부한다. ② 교육부장관은 제1항에 따라 보통교부금을 교부하려는 경우에는 해당 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감에게 그 교부의 결정을 알려야 한다. 이 경우 교육부장관은 보통교부금의 산정기초, 지방자치단체

※ 관련규정

별 명세 및 관련 자료를 작성하여 각 시·도 교육감에게 송부하여야 한다.

**제6조(기준재정수요액)** ① 기준재정수요액은 각 측정항목별로 측정단위의 수치를 그 단위비용에 곱하여 얻은 금액을 합산한 금액으로 한다.

② 측정항목과 측정단위는 대통령령으로 정하고, 단위비용은 대통령령으로 정하는 기준 이내에서 물가변동 등을 고려하여 교육부령으로 정한다.

[지방교육재정교부금법 시행령]

**제4조(기준재정수요액의 산정 등)** ① 법 제6조제2항의 규정에 의한 기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준은 별표 1과 같다. ② 기준재정수요액을 산정하는 때에는 지방교육행정기관의 건전재정 운영 및 학교교육 성과 제고 등을 유도·촉진하기 위한 자체노력의 정도를 반영하여야 하고, 자체노력의 정도에 따른 재정수요액을 산정하기 위한 측정항목·측정단위 및 산정기준은 별표 2와 같다.

[별표 1]

**기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준** (제4조제1항 관련)

| 측정항목          |                   | 측정단위                                             | 산정기준                                                                                        |
|---------------|-------------------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4 교육복지<br>지원비 | 가. 지역 간 균형<br>교육비 | 학교 수,<br>소재 행정구역<br>면적, 도서·<br>벽지 소재 학교의<br>학생 수 | 1) 교부금산정기준학교 수<br>2) 지방자치단체 관할 구역 면적<br>3) 「도서·벽지 교육진흥법」 제2조에 따른 도서·벽지에 소재한 교부금산정기준학교의 학생 수 |

\* 측정항목 제2호가목 및 나목의 산정기준에서 최근 5년간 통폐합으로 줄어든 학교는 2010년 이후 통폐합으로 줄어든 학교(본교만 해당한다)부터 산정

[별표 2]

**자체노력의 정도에 따른 재정수요액 산정을 위한 측정항목·측정단위 및 산정기준**

(제4조제2항 관련)

| 측정항목                           | 측정단위           | 산정기준                                                                                                                  |
|--------------------------------|----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1. 학교 통폐합 및 신설 대체<br>이전(移轉) 지원 | 학교 수 및<br>학생 수 | 1) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 통폐합 및 신설 대체 이전 학교 수<br>2) 「초·중등교육법」 제30조에 따라 통합·운영한 학교 수<br>3) 교육부장관이 정하는 기준에 따른 통폐합 학교의 초과 학생 수 |

\* 측정항목 제1호의 산정기준에서 "교육부장관이 정하는 기준에 따른 통폐합 학교의 초과 학생 수"란 통폐합 전의 학교 중 교육부장관이 학생 수에 따라 정하는 통폐합 권고기준을 초과하는 규모의 학교가 하나 이상인 경우 해당 학교에 재학 중이던 학생 수 중 통폐합 권고기준을 초과하는 학생 수의 합계

|       |
|-------|
| 문 의 처 |
|-------|

|              |
|--------------|
| 02)6788-5417 |
|--------------|