

농촌 폐지학교의 활용유형과 활용방안에 관한 연구

— 충청남도 폐지초등학교를 중심으로 —

A Study on the Using Type and Methodology for the Abolished School

— Elementary Schools in Chungnam Province —

남 태 욱* 김 상 겸**

Nam, Tae-Uk Kim, Sang-Kyeom

ABSTRACT

The migration from rural area to the city has been increased according to the rapid industrialization since 1960's. The decrement of students and teachers forced many elementary schools in rural area to be abolished. In 1982, the Department of Education started to merge and abolish small schools by the law, and the total number of abolished schools reaches to about 1600 in present. But proper counterplan to the abolished schools has not made sufficiently. This study is to present the methodology for reusing the abolished schools through field survey and analysis of the using type in Chungnam Province.

키워드: 폐지학교, 소규모학교 통폐합, 활용방안, 활용유형

1. 서 론

우리나라 산업화 현상은 1960년대 이후 도시를 중심으로 급격하게 발달하여 농촌과 도시간 경제적, 문화적, 사회적, 교육적인 격차가 심화되어 도시·농촌간 소득 불균형과 이농현상 발생으로 농촌인구가 점점 도시로 이주하는 현상이 두드러지게 나타나 도시에서의 인구급증, 실업률증대, 빈부의 격차심화, 교육의 질적 저하 등 발생하는 여러 가지 사회 구조적인 문제와 함께 농촌 지역 체제의 붕괴를 유발시키고 있다.

그중 특히 농촌 인구의 이동에 따른 학령아동의 감소로 인하여 자동적으로 생기게 되는 농촌 폐지학교

발생은 그 해당지역에 적지 않은 문제를 초래하고 있으며, 더우기 82년에 농촌지역 학령아동 감소추세로 인한 소규모 학교 증가, 교육과정 운영의 정상화 및 교육효과 증대, 인력 및 교육과정 운영의 효율화 도모 등을 내용으로 하여 이루어지고 있는 소규모 학교 통폐합의 실시¹⁾는 이러한 폐지학교의 발생률을 더욱 높게 하였다. 그러나 폐지학교 관리를 담당하고 있는 각 시·도교육청은 재정적인 문제와 행정상의 어려움 때문에 간단한 임대형식의 활용 이외에는 뚜렷한 대책마련을 하지 못하고 있는 실정이며, 각 농촌지역 주민들은 해당지역민들의 주어진 환경이나 실정을 고려하지 않은 시·도 교육청의 정책에 강한 불만을 나타내고 있는 실정이다.

* 정회원, 대전대 대학원 건축공학과 석사과정수료

** 정회원, 대전대 건축공학과 부교수, 공학박사

1) 교육부-소규모학교 통폐합 조치령, 1982년

본 연구는 이와 같은 상황에서 농촌지역 인구감소 현상과 교육부의 소규모학교 통폐합에 따른 폐지학교의 발생배경과 현황을 살펴보고 폐지학교 활용유형 및 사례분석을 통하여 농촌지역에서 폐지된 학교가 농촌사회와 지역사회에 적극 기여할 수 있는 시설로서 활용될 수 있도록 하는 활용방안을 마련하는데 그 목적을 두고 있다.

2. 폐지학교의 발생배경과 현황

2.1 폐지학교의 발생배경

해방이후 6.25전쟁으로 인하여 많은 사상자가 생겨났으며 전쟁 이후 베이비붐의 현상으로 인구의 급격한 증가가 이루어져 왔으나 현재 인구 증가율은 점차적으로 둔화되어 가는 현상을 보이고 있으며 점차 선진국형으로 변화하고 있는 추세이다.

하지만 이런 전체적인 추세와는 달리 농촌과 도시 인구 변화에 대한 추세는 정반대 현상이 일어나고 있는 실정이다. 농촌에서는 젊은층이 도심으로 이주하여 학부형 연령층의 감소로 인하여 자연히 학령아동 감소를 가져오게 하였다. 이로 인하여 농촌지역 학교는 소규모화되고 축소되었던 것이다.

교육 당국은 '소규모 학교가 여러 가지 면에서 비효율적이며 소규모 학교에서는 교사 한사람이 여러 학년을 가르치는 복식수업을 해야 하기 때문에 교육의 정상화를 기대하기가 어렵고, 교육재정 운영 면에서도 50명 이하의 소규모 학교의 학생 1인당 교육비가 전국 평균 1백5만원의 4.3배인 4백49만원'이라고 밝혔다.

또한 이러한 문제점을 해결해 나가고자 교육부는 1982년에 "농어촌지역 학령 아동 감소로 인한 소규모 학교의 증가, 교육효과의 증대, 교육운영 효율화를 목적으로 소규모 초등학교 통폐합"을 계획하고 추진하였으며 여기에 91년에 지방교육 양급법²⁾이 제정되어 소규모학교 통폐합은 더욱 가속화되기 시작하였다.

표 1. 소규모 국민학교 통·폐합 기준

구분	대상		제외대상	
	학생수	기타		
통폐합	본교	6학급 이하로 학생수가 180명 이하	4km 이내에 다른 학교가 위치할 경우 인근에 2개교 이상이 있는 경우	통폐합으로 교실 증축요인 발생시
	분교	10명 이하		
	본교의 분교장 격하	100명 이하		

자료: 교육부(1982). 소규모학교 통폐합령을 표로 재구성.

이 법은 학교수에 따라 지원하던 교육지원금을 학생수에 맞게 바꿈으로써, 소규모학교는 그나마 재정 확보가 어려워 유지하기 어려운 실정인 것이다. 이에 각 시·도 교육청은 소규모학교 통폐합을 더욱 진척시켜 나간 것이다.

2.2 통폐합시 고려할 사항

통폐합에 있어서 주민들은 61.5%가 반대 의견을 제시한 것으로 조사결과 나타났으며, 이는 지역주민들 의견을 무시한 채 지역발전 보다는 지역사회와 도시간 격차만 증대시키는 양상을 보이는 것이라고 보여지고 있다.³⁾

위와 같은 문제점을 극복하기 위한 방편으로 소규모학교 통폐합시 고려해야 할 요소를 표 2와 같이 분류할 수 있다.⁴⁾

지역인구와 학생에 따른 요인으로 표 2에 나타난 내용들은 각 지역별 학교별로 매우 다양하게 나타나고 있으며 산간지역과 평야지역 그리고 도서지역에 따라 고려해야 할 요소도 매우 다양할 것이다.

통학과 관련한 사항은 현재 각 초등학교 학구를 설정하는데 있어서 기준이 되고 있으며, 통학거리는 학교의 배치에 있어서도 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

기존시설과 관련한 사항은 통합하려는 학교가 한

2) 교육부·지방교육 양급법 - 학교수에 따라 지원하던 교육 지원금을 학생수에 따라 지원하는 제도. 1991

3) 정지영, 박영기; 지방 폐교시설을 이용한 주민복지시설의 활용방안, 대한건축학회발표논문집, 제15권, 제2호, 1994, pp.15-18

4) 이민호: 농촌지역 학생수 감소에 따른 학생시설의 재정비에 관한 연구, 한양대학교 석사논문, 1990

표 2 초등학교 통폐합시 고려해야 할 요소

구분	인구 및 학생수	통학관련사항	기존시설사항
내용	학구별 인구수	통학거리, 시간	총교실수
	학구별 세대수	학구의 부락수	인여교실수
	인구이동 및 추정	학구의 면적	학교설립연도
	학생수 관련사항	도로포장 상태	건물의 노후과정
	학급수 관련사항	노선버스유무	특별교실수
	취학연령 아동수	학교간 거리	병설유치원여부

자료: 농촌지역 초등학교 시설의 통폐합에 관한 연구, 1991

학교로 편입될 경우, 수용하는 학교는 편입되는 학교 학생을 수용할 수 있어야 할 것이며, 두 학교 모두 노후화 되었다면 중간지점에 새로운 시설을 설치하는 것도 유리한 방법이 될 수 있을 것이다. 이러한 각 요소들은 개별적인 문제로 검토하기보다는 복합적인 관계에서 처리하여야 한다.⁵⁾

지역적인 연구와 통폐합과 관련된 문제에 대한 연구가 이루어지지 않은 상태로 행해진 소규모학교 통폐합 시행령으로 농촌주민들은 도시로 이주하거나 학령아동을 도시에 하숙이나 자취 등을 하게 함으로써, 도시로의 유입 인구는 더욱 늘어나고 있다.

2.3 폐지학교 현황

82년부터 실시된 소규모학교 통폐합은 농촌지역에 많은 폐지학교를 발생 시켰으며 전국적으로 폐지학교 상황을 80년대와 90년대 이후로 나누어 살펴보면 다음과 같다.

82년 통폐합 시행령 이후 90년까지 전국의 소규모 학교는 전국적으로 본교35개교, 분교 211개교로 전체적으로 서서히 소규모학교의 폐지가 이루어 졌다. 또한 이 시기는 농촌지역 주민들이 폐지학교에 대해 관심의 대상이 되지 않은 시기이며 자연스럽게 인구감소가 된 지역을 중심으로 폐교가 이루어졌으므로 농촌지역 주민들과 갈등 문제도 심각하지 않았다. 하지만 90년 이후 91년을 계기로 폐교되는 학교가 많아져 본교의 폐지학교 22개소, 분교의 폐지학교 130개소, 총 152개소의 폐지학교가 급속하게 전개되어서 94년에 그 절정을 이루어 본교 72개교, 분교 248개교 총

302개교의 소규모학교가 폐지되었다.

소규모학교 통폐합 시행령에 포함되는 대부분 학교가 91년부터 아무런 대책 없이 폐지됨으로 인하여, 이때부터 농촌지역 주민들과 여러 가지 갈등 문제가 생기게 되었다. 그럼에도 불구하고 96년까지 본교 폐지학교가 355개 학교, 분교 폐지학교가 1279개 학교로 초등학교의 폐지학교만 1634개교에 이르고 있다.

표 3. 연도별 전국 초등학교 폐지현황

연도	82~85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96상반기
본교 폐교	19	1	4	5	3	3	22	51	47	72	89	39
분교 폐교	56	9	18	42	42	44	130	178	159	248	226	127
계	75	10	22	47	45	47	152	229	206	302	315	166

자료: 교육부(참고: 시사저널1996. 7. 11호에서 재인용)

충남지역은 폐지학교 수가 다른 지역에 비하여 적고 그 활용도가 좋은 지역으로 알려져 있으나, 실제 활용정도를 충남지역을 중심으로 분석하여 구체적인 활용현황을 살펴보고자 한다. 다음 표 4는 충청남도 초등학교의 폐지학교 현황이다.

표 4. 연도별 충청남도 초등학교 폐교현황

연도	82~85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96상반기
본교 폐교	.	.	.	.	.	.	1	8	5	4	7	1
분교 폐교	1	2	2	2	1	1	6	9	8	18	6	2
계	1	2	2	1	7	17	13	22	13	3		

자료: 충남교육청, 농어촌폐지학교 관리현황. 1996

2.4 교육부 관리현황

교육부는 해당지역의 폐지학교를 관리하기 위하여 폐지학교재산을 지방재정법 제72조에 따라 3가지로 구분하여 관리하도록 하였다. 폐지학교재산의 구분 기준은 사용 년도에 따라 행정재산, 보존재산, 잡종재

5) 오세희: 폐교의 기준 및 폐교시설의 활용에 관한 연구, 서울대학교 행정대학원, 1994, pp.32-35

산으로 나누고 다음과 같이 구분하였다.⁶⁾

① 행정재산: 학생야영장, 교원휴양시설 등 교육목적에 위하여 당해 년도 또는 익년도 중에 공용, 공공용으로 직접 사용할 필요가 있는 재산

② 보존재산: 장기 인구이동 전망 및 학생수용계획 등을 고려하여 학교시설, 학생야영장용지 등 교육목적에 위하여 향후 5년 이내에 사용하기로 결정한 재산이거나 사용할 필요가 있다고 인정이 되어 보존하기로 결정한 재산

③ 잡종재산: 행정재산, 보존재산 이외의 재산

3. 폐지학교의 활용유형 분석

3.1 폐지학교의 활용유형 분류

전국적으로 1634개의 폐지학교와 그 중 충남지역의 84개의 폐지학교가 있는데 현재 활용되고 있는 유형을 살펴보면 임대, 매각, 자체활용, 보존 등이 있다. 하지만 적극적인 활용방안의 모색이 없는 것은 폐지학교에 새로운 재투자자의 위협 때문에 활용방안은 한쪽으로 한정되어 있는 듯 하다. 임대와 자체활용의 폐지학교건물 중 주로 수련장이나 야영장, 개인작업실(미술관) 등의 창작실, 실험실, 자연학습장 등 여러 가지 활용형태가 나타나고 있으나 유형상 다음의 5가지 정도로 구분하여 볼 수 있다.

1. 임대

현시점에서는 교육청 산하 관리인원의 절대적으로 부족하여 폐지학교는 유지 보존조차도 어려운 실정이다. 이 방법은 폐지학교를 사용하고자 하는 임대자에게 계약 기간을 설정하고 임대료를 징수함으로써 해당 교육청의 재정을 확충 할 수 있는 장점과 임대자가 적극적인 투자활용을 할 수 있다는 이점이 있다.

2. 철거

폐지학교는 보통 노후화 되어 사용이 어려운 건물의 경우는 기존의 운동장시설을 포함하여 본 건물을 철거하는 경우를 말한다.

3. 자체활용

자체활용은 교육부 산하 해당 교육청에서 자체적으로 이용목적에 맞게 사용하는 것이다. 해당지역에 따라 수련장이나 학습장, 학교부지, 교직원 휴양소 등

다양하게 활용할 수 있다.

자체 활용하는 경우 해당 교육청의 재투자에 대한 경제적인 부담이 크므로 실제적으로 재투자가 되는 경우가 드물기 때문에 기존시설을 거의 그대로 이용할 수밖에 없어 사용기간이나 효율적인 면에서 뒤떨어지는 것으로 나타났다.

4. 매각

폐지학교의 경우 현재는 개인이나 사기업에게 행정적으로 매각이 이루어지지 않게 되어 있기 때문에 매각은 특수집단이나 지방자치단체에 매각할 경우에만 가능하다.

매각의 경우 지역 주민들에게 다시 환원되는 방식이 아니기 때문에 매각은 해당 지역주민들의 반발을 신중히 고려해야 한다.

5. 미활용보존

미활용보존이라 함은 현재 폐지가 된 학교의 활용내역은 없으나 향후 몇 년에서 십 수년까지라도 사용의 기회가 있을 만한 폐지학교를 선정하여 보존하고 관리하는 경우를 말한다.

미활용 보존이 이루어지는 경우는 해당지역에 대한 사전 연구가 기초적이거나 이루어졌다는 것이다. 하지만 해당 교육청의 예산과 관리인원의 부족으로 인해서 미활용보존의 학교의 경우 대부분은 폐허가 되어 지역의 흉물로 남아 있는 경우가 대부분이다.

3.2 폐지학교의 활용유형 분석

폐지학교는 현재 행정 구분상 매각, 임대, 자체활용, 철거, 미활용보존의 5가지로 구분이 되어 처분이 되고 있다.

또한 활용유형을 보면 야영장, 학생수련장, 학생수영장, 마을공부방, 과학실험센터, 학교부지, 미술작업실, 연구실험실 등 다양하게 활용이 되고 있으며 대체적으로 개인에게 임대하여 활용하는 방식보다 자체관리가 더 양호한 건물의 상태를 유지하였다. 하지만 이용 효율적인 측면에서는 사용기간이나 이용방식, 공간활용률 등 여러 가지 비효율적인 면을 드러냈다.

충남지방에 84개의 폐지학교 중 활용형태로 나누어 살펴보면 수련장, 수영장, 훈련원, 공장, 작업실,

6) 교육부: 폐지학교 관리지침, 1995

표 5. 폐지학교 지역별 활용현황 (1996. 9. 현재)

지역	자체활용							입대	매각	건물철거
	합계	소계	학생수련장	학생학습장	현장학습장	과학실험센터	교직원휴양소				학교설립
천안	5	2	2					3		
공주	7	2	1				1	4		1
보령	9	4	1		1	1		3	2	
아산	2	1	1					1		
서산										
금산	6	3	1	1	1			3		
연기	6	1	1					5		
논산	8	1	1					7		
부여	7	1	1					6		
서천	8	1	1					5	1	1
청양	9	2	2					7		
홍성	3	1	1					2		
예산	4	1	1							3
태안	6	1	1						1	4
당진	4	2	1				1	1		1
총계	84	23	16	1	2	1	2	47	4	10

자료: 충남교육청(1996. 9), 폐지학교 활용현황

창고, 등 다양하게 활용하고 있으나 그중 활용유형의 종류에 따라 다양하게 이용되고 있는 14개의 폐지초등학교를 유형분석의 조사대상으로 임의 선정하였다.

대부분 폐지학교의 경우 본 건물의 구조적인 변형이나 공간의 변형 없이 이용을 하고 있는 것으로 나타났다.

폐교에 가설건물과 같은 재투자자가 이루어진 경우는 자체활용의 경우, 활용유형이 수련장이나 야영장으로 활용되는 곳에서 샤워시설이나 식당 등의 목적으로 증축되었으며 이외 개인입대의 경우는 이용목적에 맞게 신축건물이 세워지는 것을 볼 수 있다.

표 6. 폐지학교 활용유형 분석

구분	학교	활용유형	면적(㎡)	주민과의 유대관계		건물상태		내부공간변경	비고		
				상	중	하	양호			보통	노후
임대	중앙초교 성곡분교	인삼가공 공장	3,775	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	운동장이포장 됨(건조장소)
	진산초교 석막분교	수련원	9,402	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	건물이 노후 상주인원 - 2-3명
자체 활용	도산초교 덕천분교	선교사 훈련원	8,321	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	2층건물 건물상태·관리 매우양호
	진산초교 지방분교	물류센터	9,402	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	건물창고사용 마을과 근접
	귀산초교 청산분교	미술창작 작업실	10,831	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	복도-전시설 운동장 사용 미비
	마곡초교 월가분교	약용식물 연구소	10,704	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	좁은 운동장 마을과 떨어져
	신평초교 조명초교	수련장	8,229	상	중	하	양호	보통	노후	신축	넓은부지 도로와 근접
	연동초교 용호분교	수양관	14,304	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	마을과 떨어져 건물노후
	금산초교 성덕분교	신앙교육 수련장	6,578	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	마을중심위치 운동장 이용
	만약초교	현장 학습장	7,639	상	중	하	양호	보통	노후	예철 설로 사용	교실-예철실
	벌곡초교 조동분교	야영장	10,188	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	조경시설양호
	금류초교	수영장	11,154	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	건물창고로 방치
학봉초교 상신분교	수련장	6,093	상	중	하	양호	보통	노후	가설 건물 증축	마을근접	
반포초교 마암분교	과학교 설립	23,345	상	중	하	양호	보통	노후	변경 없음	마을중심에 위치	

(※주민들과의 유대관계는 주민들과 사용자간의 상호교류 상태 즉, 사용자들의 주민 편의제공 등을 토대로 현지관찰과 해당교육청 관계자의 질의응답을 통하여 산출하였다.)

폐지학교와 주민들과의 유대관계는 건물의 상태와는 상관없이 건물의 활용정도에 따라 주민들과 연관이 되는 경우가 많았다. 수련장으로 이용되는 경우 주변 주민들과 특별한 유대관계는 없으나 주민들의 경우 학생들의 활용장소로 이용되는 것에 대하여 별다른 반대가 없는 것으로 조사되었다.

미술 창작실의 경우는 주민들의 자녀가 방학이나 휴가시 이곳을 이용하여 미술교육을 받는 경우가 많아 건물 이용자와 주민들과의 유대관계가 밀착되어 있는 경우도 있고, 개인임대의 경우도 마을 주민들이 참여하여 사용되는 경우는 주민들과 임대자의 관계가 매우 밀착되는 경우도 있다.

하지만 개인 임대의 경우라도 주민들과 상관없는 특수집단(종교나 영리목적의 기업)이 이용하는 경우는 수련장이나 교육장으로 사용이 되어도 주민들과의 관계는 거리가 있었다.

또한 폐지학교의 위치가 어느 곳에 위치해 있는느냐에 따라 주민들의 관심도 다르다. 폐지학교의 위치가 주변의 도로나 통행로와 밀접한 경우에는 관심의 대상이 되지만 산간지역이나 폐지학교의 위치가 주변 마을과 떨어져 있는 경우는 주민들의 관심정도가 적었다.

3.3 신축이나 증, 개축에 따른 활용정도 비교

폐지학교의 증, 개축 또는 가설건물과 같은 투자가 이루어진 경우의 관리상태, 사용기간, 점유율 등으로 나누어 비교하여 보면 다음 표 7과 같다.

표 7과 같이 증, 개축정도에 따라 사용기간이나 점유사용률 등이 현격한 차이를 보이고 있다.

증축이나 가설건물 등이 들어선 폐교의 경우 사용기간에서 대부분이 3개월 이상 사용하는 것으로 나타났다지만, 이런 투자가 없는 폐교의 경우 방치기간이 오래되어 관리상태도 부실한 것으로 나타났다. 또한 점유사용률의 경우도 마찬가지로 증, 개축이 이루어진 폐지학교의 경우가 그렇지 않은 학교보다 활용정도가 비교적 좋은 것으로 나타났다.

3.4 폐지학교와 도심과의 거리분석

충남지역의 폐지학교의 경우 대체적으로 도심으로부터 멀리 떨어져 있는 경우보다도 가까운 거리에서 폐지학교가 되는 수가 상당히 많다.

표 7. 증, 개축에 따른 활용정도

a. 증, 개축이 있는 경우

		반포초교 미암분교	중앙초교 성곡분교	별곡초교 조동분교	학봉초교 상신분교	금류초교	신흥초교 조명분교
증, 개축 가설건물		신축	건조장 가설건물	식당 가설건물	샤워장, 식당	수영장 증축	증축
관리 상태		상	중	상	상	중	상
사용 기간	상	•	•			•	•
	중			•	•		
	하						
점유 사용률	상	•	•	•	•	•	•
	중						
	하						

b. 증, 개축을 하지 않은 경우

		진산 초교 지방 분교	귀산 초교 청산 분교	마곡 초교 월간 분교	만악 초교	진산 초교 석막 분교	도산 초교 덕천 분교	도산 초교 덕천 분교
증, 개축 가설건물		•	•	•	•	•	•	•
관리 상태		하	중	하	상	하	상	중
사용 기간	상		•		•			
	중	•				•	•	•
	하			•				
점유 사용률	상		•				•	•
	중							
	하	•		•	•	•		

범례

사용기간: 상(1년중 6개월이상), 중(1년중 3-6개월), 하(1년중 3개월이하 사용)

점유사용률: 상(전체건물의 60%이상), 중(30-60%사용), 하(30%이하 사용)

폐지학교가 지역의 도심으로부터 얼마나 떨어져 있으며 또한 떨어진 거리와 폐지학교의 활용과는 어떤 관계가 있는지에 대하여 살펴보면 다음과 같다.

대부분의 폐지학교는 해당지역의 도심으로부터 5-15km 이상 떨어진 곳에 약 67%가 위치하고 있으며 대부분은 10km 근방에 위치하고 있는 것으로 확인되었다.

표 8. 각 도심으로부터 폐지학교까지의 거리

거리 지역	5km이내	6-10km	11-15km	16-20km	21-25km	26-30km	계
천안	1			2	2		5
공주		2	4	1			7
보령		1	6	2			9
아산		2					2
서산							·
금산	2	2	2				6
연기	1	2	2	1			6
논산		1	5	2			8
부여		2	3	2			7
서천	1	2	4	1			8
청양		5	3	1			9
홍성	1	1			1		3
예산		1	2	1			4
태안			2	1	2	1	6
당진		2		1	1		4
합계	6	23	33	15	6	1	84

(각 지역의 도심으로부터 폐지학교까지의 직선거리로 측정하여 산출.)

표 9. 행정처리에 따른 거리분석

거리 유형	5km이내	6-10km	11-15km	16-20km	21-25km	26-30km	계
매각	1		1	2			4
임대	1	13	17	12	4		47
학생수련장	2	5	7	2			16
학생수영장	1						1
마을공부방							
과학실험센터		1		1			2
철거건물		1	3	3	2	1	10
학교부지				1			1
기타	1		1	1			3
계	6	20	29	22	6	1	84

해당 교육청의 행정에 따른 도심과의 거리를 표 9를 통해 살펴보면, 매각의 경우는 도심과 거리가 15-20km 정도 떨어진 곳에서 2곳이 매각되었고 개인이

나 기업에 임대한 폐지학교의 경우는 46곳 중 주로 도심과 5-20km 정도에 42곳이 몰려있다.

학생수련장의 경우 해당도심으로부터 적당한 거리인 10km 근방에 위치되어 있는 곳에서 주로 많이 활용되고 있으며 수영장이나 공장의 경우는 이용률이 높은 도심의 근교에 위치하며 교통이 편리한 곳에 위치하는 경우가 많았다.

철거건물의 경우 도심으로부터 멀리 떨어져 있는 도서산간지역이 주로 많았고, 창작작업실이나 창고의 경우에도 도심과 거리가 멀리 떨어져 있지 않은 곳에서 많이 활용되고 있다.

이와 같이 개인이나 기업에서 임대, 또는 해당교육청에서 자체활용중인 학생수련장의 경우 10-15km 정도의 거리를 도심으로부터 유지하고 있는 폐지학교의 경우를 많이 이용하고 있었다. 또한 현재 많은 곳에서 활발히 이용되고 있는 창작작업실의 경우는 이보다 근거리인 5-10km 정도가 임대자에게 가장 환영 받는 거리로 나타났다.

표 10을 살펴보면 몇 가지 활용의 선호거리를 알 수 있다. 학생수련장의 경우 대체적으로 거리에 관계 없이 많은 지역에 분포하고 있지만 10km 전후를 기준으로 하며 선호되는 것으로 조사되었고, 공장의 경우 이보다 근접거리가 선호되었고, 창작작업실의 경우도 도심과 멀지 않은 근접거리가 많이 선호되었다.

표 10. 활용유형에 따른 거리분석

거리 유형	5km이내	5-10km	10-15km	15-20km	20-25km	25-30km	계
학생수련장	2	9	15	8	2		36
학생수영장	1						1
공장	1	2	3	1			7
과학실험센터		1		1			2
철거건물		1	3	3	2	1	10
학교부지		1		1			2
창고		1	1				2
창작작업실		4	1	1			6
연수원		1	1	3	1		6
매각	1		1	2			4
기타		2	3	2	1		6
계	5	22	28	22	6	1	84

수련장이나 창작작업실의 경우 주변의 환경이 다른 폐지학교 보다 좋은 것으로 조사되었다.

3.5 해당주민들의 폐지학교 활용방안

폐지학교가 있는 지역주민들은 폐지학교 활용에 관한 의견을 가지고 있으며 그들의 의견은 교육청에서 활용하는 방안의 모색에 있어서 가장 고려해야 할 항목이라고 생각된다.

폐지학교 해당지역 주민들을 중심으로 질의응답을 통하여 산출된 주민들의 활용방안은 크게 4가지 정도로 나누어 생각할 수 있다.

1. 공공의 장소이어야 한다.

농촌지역에서의 초등학교는 지역주민 모두가 함께하는 장소로서 학교내의 크고 작은 행사는 곧 지역주민들의 마을 행사가 되는 것이다. 처음에 학교가 세워지기 시작할 때부터 마을 주민들은 학교에 협력하여 도움을 주고 정성을 기울였던 것이다. 따라서 국가의 교육장소로만 끝나는 곳이 아니고 지역주민 모두가 함께 참여하고 생활하는 공공의 장소가 되는 것이다.

2. 주민공동의 관심장소가 되어야 한다.

초등학교는 해당지역주민들의 자녀가 다니고 있으므로 지역주민과 학교와의 관계는 아주 밀착되어 있다고 볼 수 있으므로 당연히 이들의 학교에 대한 관심은 상당한 것일 뿐만 아니라, 지역의 중심시설로서 주민들의 생활의 일부가 되는 것이다.

3. 농촌과 도시를 연계시키는 장소.

초등학교의 폐지로 인하여 해당지역의 주민들은 이제 더욱 사회적, 문화적, 교육적 갈등에 휩싸이게 될 것이며 이러한 당면 과제를 해결하기 위해서는 폐지학교가 문화적, 사회적, 교육적으로 우위에 있는 도시와의 연계장소가 필요한 것이다.

4. 교육적 효과가 있어야 한다.

폐지된 학교의 현행 활용방안으로는 도심과의 거리나 위치 그리고 지리적인 장·단점과는 상관없이, 많은 곳이 임대형식으로 활용되고 있다. 하지만 임대방식으로 나온 경제적인 이익 모두가 지역주민들에게 재투자 되지는 않았다. 활용된 자본력이 해당지역의 주민들에게 재투자된다고 하더라도 그것은 지역주민 모두가 바라는 교육적인 효과에 비교할 수는 없을 것이다. 이런 점을 감안한다면 폐지학교의 활용

은 상업적으로 변해버린 폐교에 본래의 이념인 교육적인 활용 방안을 또한 찾아보아야 할 것이다.

4. 활용방안

폐지학교 활용을 위하여 충남지역의 초등학교 조사분석을 통하여 하나의 일반적인 유형을 유추할 수 있었다. 이를 바탕으로 각 해당지역의 폐지학교를 개념적인 계획설계를 중심으로 하나의 일반적인 유형 유추를 통하여 이를 토대로 다양하게 용도에 맞게 여러 가지 각도로 활용방안을 모색하여 볼 수 있다. 그림 1은 충남지역의 폐지초등학교를 조사 후 유추된 하나의 보편적인 유형이다.

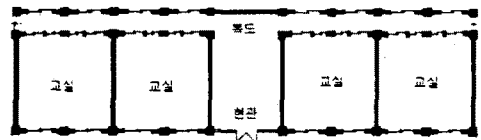


그림 1. 일반적인 폐지학교 평면유형

폐지학교는 일자형의 형태와 ㄱ자형의 건물이 주류를 이루고 있으나 그중 일자형의 건물형태가 가장 많고 ㄷ자형의 경우 부속건물이 본 건물에 합쳐진 경우가 많았다. 건물의 규모 면에서는 교실수가 2-8개 정도가 많으며, 평면의 구성은 중앙 출입구를 중심으로 양쪽 편으로 2개정도 총 교실 4개와 중앙현관 1칸형이 가장 일반적인 평면이 되고 있다.

그림 1에서 보이는 바와 같이 현관 앞을 운동장으로 사용하고 뒤편으로 뒷마당이나 야산, 또는 수돗가 등 다양한 배경을 취하고 있다.

이러한 폐지초등학교의 활용방안으로는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있다.

- 첫째, 지방자치단체가 활용하는 방법
- 둘째, 해당주민들이 무상으로 활용하는 방법
- 셋째, 개인에게 임대하여 주는 방법

4.1 지방자치단체가 활용하는 방법

지방자치단체는 해당지역의 입지조건이나 환경에 대하여 잘 알고 있기 때문에 상대적으로 효율적인 활

용방안들이 모색될 수 있다.

지방자치 단체가 이용할 수 있는 방안은 다음과 같은 방법이 있다.

1) 근접도시 학생들의 심신단련 수련장으로 이용한다. 지방단체의 일련의 계획을 수행하기 위한 적당한 장소로서의 필요성과 폐지학교를 활용하는 방법으로 많이 사용되고 있다. 다만 적극적인 투자와 지역주민들과의 이질감을 해소할 수 있는 관리체계가 있어야 한다.

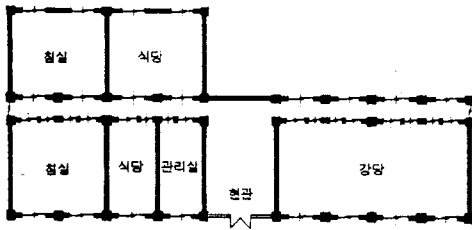


그림 2. 수련장 유형

심신수련장으로 이용되고 있는 기존 폐지학교의 시설은 본 건물의 이용실태가 일정하게 이용되고 있을 뿐만 아니라 또한 농촌폐지학교의 경우 많은 인원이 함께 할 수 있는 넓은 강당이나 공간이 부족하여 내부의 공간변경이나 증축 없이는 전문적인 수련장의 이용이 어려운 상태이다.

그림 1의 폐지학교를 기본으로 건물의 증, 개축을 통하여 왼쪽에 침실과 식당을 증축하여 확대를 꾀하

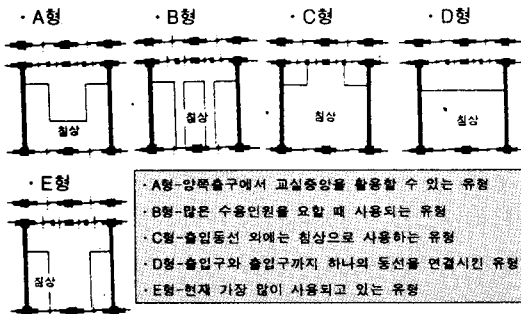


그림 3. 수련장 침상 활용유형

며 다른 한쪽의 공간은 기존의 교실내부의 벽을 없애고 넓은 공간(강당)으로 확보한다.

또한 침실의 경우, 한 교실의 공간에 그림 3과 같은 여러 유형의 침실형태를 가질 수가 있는데 경우에 따라 적절한 유형을 사용할 수 있다.

2) 농촌지역 기술양성소로 활용한다.

농촌의 활성화 방안으로서 농촌지역에서 가장 가까운 곳에 지역민들을 위한 기술 양성소나 농기계 수리장소로 이용하는 방법이다.

농촌의 현실적인 어려움을 해결하는 방법의 하나로, 폐지된 학교가 다시 농촌지역의 주민들에게 재 활용된다는 좋은 취지가 될 것이다.

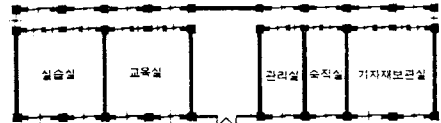


그림 4. 기술양성소 유형

교실공간을 특별히 변경하지 않고 교육의 방법이나 유형에 따라 구분하여 공간을 사용할 수 있으며 경우에 따라 교실내부를 실습공간으로 사용할 수 있다. 또한 넓은 운동장을 실습대지로 사용할 수 있는 이점이 있으나, 교실의 부족이나 인건비 관계상 관리자나 교육자가 상시 머무를 수 없는 경우, 주일에 하루정도 교육하는 방법 등을 통하여 효율성을 기대할 수 있다.

한쪽교실은 내부를 칸막이로 막아(공간분리), 관리실과 숙직실로 사용할 수 있다. 다른 한쪽의 경우 기존의 교실을 그대로 실습과 교육실로 사용이 가능하며 본격적인 실습이나 농기계수리를 위해서는 시설의 보완이 요구된다.

3) 야영지나 유스호스텔로 사용할 수 있다.

일본의 경우 폐지된 학교가 시립공원내의 시설로 전용되어 사용되는 경우가 있다.⁷⁾ 이 경우는 도심과 근접하면서 자연환경 여건이 좋아야 그 실효성을 얻을 수 있다.

7) 김정식: 농촌지역 학교시설의 재정비를 위한 지역의 속성파악에 관한 연구, 한양대학교석사논문, 1991, p.79

일반적인 폐교유형에서 유스호스텔로 공간변형의 가장 중요한 부분인 침실부분을 만들기 위하여 교실을 작은 여러 개의 침실공간으로 만들고 증축을 통하여 작은 침실공간을 확보하도록 하였다. 침실로 이용되는 공간 이외에는 휴게실과 오락실을 마련하여 이용자들을 위한 서비스공간을 마련하였다.

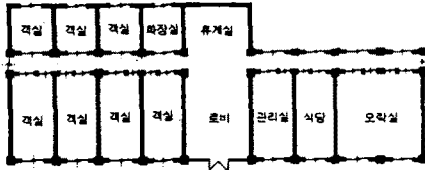


그림 5. 유스호스텔 유형

4) 예술창작 작업실 및 전시장소로 이용한다.

현재 미술창작작업실로 활용되는 경우는 점점 늘고 있다. 넓은 작업공간과 조용한 주변환경 때문에 폐지학교를 작업실로 이용하고자 하는 경우가 많은데 적은 시설투자만 있어도 전시효과를 낼 수 있는 장소의 기능도 결합 수 있다. 하지만 기존에 미술촌으로 형성되어 있는 대부분의 폐지학교는 내부시설의 변경이나 전시장소로 이용할 수 있는 효과적인 공간의 활용은 이루어지지 않고 있다.



그림 6. 창작 작업실 유형

대부분은 복도를 전시실로 사용하고 있으나 작업실과 동선이 겹치는 등 효과적인 전시가 어렵기 때문에 작업공간과 분리되면서 독립적인 전시공간이 필요한 것이다.

기존의 폐지학교의 교실을 창작 작업실로 변경을 하면 전시공간과 작업공간이 분리되어 기존의 동선의 겹침을 없애고 작업의 효율성을 높일 수 있다. 또한 상시 전시공간을 두어 도심과 농촌의 작은 연계의 역할을 도모할 수도 있다.

5) 향토관이나 지역문화기관으로의 이용.

교육적인 목적으로 이용되는 것으로서 지방의 향토적인 문화유산을 보존하거나 전시하는 향토관 또는 지역문화기관으로 활용하여 지방의 문화적 활성화를 꾀하는 방안이다.

홍보실과 전시실을 두어 지역홍보를 꾀할 수 있으며 자료실, 지역문화 연구실 등을 두어 교육적인 장소로 활용한다. 전시공간을 현관 출입구 부분에 증축하여 각종 전시자료를 전시하여 지역주민들의 관심을 유도하고 아동들의 교육효과를 높인다.

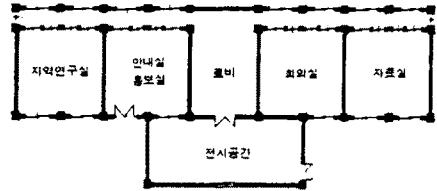


그림 7. 향토 연구소 유형

4.2 해당지역 주민들에게 무상으로 활용하게 하는 방법

폐지학교의 활용이나 보존에 대하여 가장 민감하게 반응하는 사람들은 역시 해당지역 주민들이다. 지역 주민들은 폐지된 학교가 자신들의 생활구조를 깨뜨리지 않는 방안으로 사용되기를 바란다. 따라서 해당지역의 주민들이 함께 이용하고 공동으로 관리하는 방식의 활용에 주민들은 더욱 적극적인 것이다.

1) 농촌지역 주민들이 함께 사용할 수 있는 마을회관(경노당, 공부방, 집회실 등)으로 이용.

학교가 폐교가 된 이상 농촌지역에서 새로운 구심점을 해당 주민들이 만들고 찾아야 하기 때문에 집회실 등으로 사용하는 것은 주민들의 적극적인 참여만 있으면 많은 문제들을 공동으로 해결하는데 좋은 방안이 될 것이다.

이것은 해당 주민들에게 활용되는 방안 중 가장 긍정적인 유형이다.

학교의 규모나 크기에 따라 다양하게 내부의 공간을 변경시킬 수 있는데 보통은 회의실, 경노당, 부락문고 등을 배치한다. 필요에 따라 증, 개축을 할 수 있

으며 규모가 큰 경우 공간의 사용에 따라 구분하여 구획한다. 경노당이나 부락문고 등 휴식공간은 같은 방향으로 배치한다.

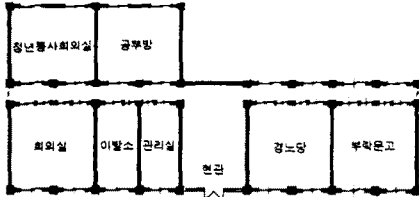


그림 8. 마을회관 유형

2) 유아원 학습장이나 놀이시설로 이용한다.

유아원 학습장이나 놀이시설로의 활용은 아이들이 안전하게 놀 수 있는 장소를 제공해 준다. 학교의 규모에 따라 폐지학교 해당지역 뿐만 아니라 인근 마을까지 포함하여 수용할 수 있는 방식도 활용할 수 있다.

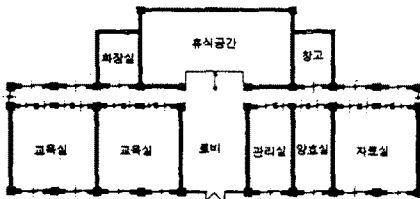


그림 9. 아동 학습장 유형

유아원 학습장의 경우, 일반적인 폐교유형에서 중앙의 공간을 중심으로 놀이공간을 배치하고 필요에 따라 건물 외부에 위치한 화장실을 건물내부에 배치하는 유형으로 유도할 수 있다.

현재 유아원으로 활용하고 있는 폐지학교는 적으나 적은 노동력의 효율적인 이용과 편의를 위하여 계속적인 연구, 검토되어야 한다.

3) 농산물 집하장이나 농산물 보관센터로 활용.

폐지된 학교의 넓은 운동장과 건물은 농촌지역에서 생산되는 여러 농산물을 처리하거나 정리하는데 최적의 공간이 될 수 있다. 이런 방안은 현재 폐지된 지역에서 이미 사용하고 있는 방안으로 운동장에 비

이삭을 말리는 작업 등을 하거나 생산된 농·특산품을 일정한 시설을 갖추고 가공을 하는데 이용하기도 한다.

농촌지역에서 주민들이 공동으로 사용할 수 있는 방안으로서 관리실 및 저장실, 가공실, 보관실 등을 갖추면 체계적인 공간이용이 될 수 있다. 폐지학교 교실에 시설과 장비를 갖추고 운동장은 필요에 따라 다용도로 사용한다. 현재 일반화되어 가는 물류센터와 비슷하나 지역주민이 이용한다는 점이 다르다.

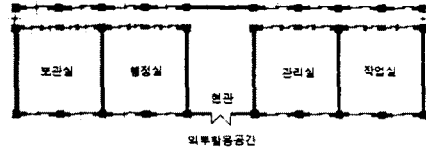


그림 10. 농산물 보관센터 유형

4.3 개인이나 단체에게 임대하여 주는 방법

개인이나 단체에게 임대하는 방안에는 유상임대와 무상임대의 2가지 방안이 있으나 본 연구에서는 유상임대의 경우를 대상으로 한다. 무상임대의 경우 지역 주민들이나 해당교육청의 자체활용 이외에는 대부분이 유상임대를 원칙으로 하기 때문이다.

유상임대는 현재 많은 폐지학교에서 이용되고 있는 방안으로서 유상임대를 통하여 얻은 수입은 교육재정으로 재투자가 될 수 있으며 이러한 재투자를 통하여 도시와 농촌간의 교육격차의 해소에 도움을 줄 수 있을 것으로 생각된다.⁸⁾

하지만 개인이나 단체에게 임대하여 주는 방법적인 문제는 현재 농촌지역 주민들과의 갈등이 생기지 않도록 많은 연구와 노력이 필요할 것이다. 이러한 방식의 활용에는 다음과 같은 방법들이 있다.

1) 수련장 및 야영장으로의 활용

현재 폐지학교 시설의 가장 많은 활용유형이 바로 수련장으로 이용하는 것인데 수련시설의 전문화가 이루어지지 않아 적극적인 활용이 어려운 실정이다.

개인이나 단체가 임대하여 적극적으로 활용할 경우 이와 같은 문제가 해소 될 것이며 새로이 수련시

8) 김남순: 지방차이에 따른 효과적인 교육자원 확보 및 활용방안 강구, 한국교육, 한국교육개발원, 1992, p.171

설을 신축하려는 신축경비를 기존의 폐교시설에 활용
으로 경비를 절감시킬 수 있는 방안이다.(그림 2 참조)

2) 교직원 휴양시설로의 활용

시설면에서는 수련장과 비슷하나 청소년 대상 수
련장의 경우 지역주민들과의 마찰이나 이질감의 부
작용이 있을 수 있다.⁹⁾ 이런 문제의 해결 방안이 교직
원 휴양소로의 활용이다. 상대적으로 청소년보다는
교직원들의 휴양시설이 주민과의 마찰을 줄일 수 있
는 방법이다. (그림 5 참조)

3) 개인이나 사기업의 연구장소로의 활용

전반적으로 개인의 연구실이나 실험실로 이용하는
사례는 적은 편이다. 하지만 기업이나 단체의 연구활
동 장소로 이용된다면 농촌과 도시의 지역적인 편차
를 줄일 수 있는 방법이 될 것이며 적극적인 수용방
안이 요구된다. (그림 7 참조)

이와 같은 3가지의 활용유형 구분은 모두 교육적인
취지를 살린 것으로 이는 해당 지역주민들이 폐지학
교의 활용방안에 있어 교육적인 방안을 가장 선호할
뿐만 아니라 상업적인 목적 등으로 활용될 경우 반발
이 거세기 때문이다.

농촌의 지역주민들은 폐지학교가 농촌지역 주민들
의 생활영역의 중심지에 위치해 있기 때문에 자신들
에게 폐지학교를 돌려주기를 기대하고 있다.

5. 결 론

산업화에 따른 농촌인구의 도시유입과 그에 따른
학령아동의 감소로 농촌지역에 폐지학교가 많이 발
생되었으며, 94년을 기점으로 하여 폐지학교의 증가
율은 점차 낮아지고 있는 추세이다. 그러나 폐지학교
에 대한 관심이나 교육청의 적극적인 대처방안은 아
주 미미한 실정이라고 할 수 있다.

즉, 폐지학교 지침에 의거 농촌지역의 실정이나 실
태가 충분히 감안이 안된 상태에서 단행된 조치의 결
과는 많은 폐지학교의 발생을 불러일으킬 뿐만 아니
라 소규모 지역학교의 폐지 이후 농촌사회의 붕괴와
이에 따른 도시로의 유입인구에 대한 적절한 대책이
나 폐지학교의 활용방안에 대한 모색은 없었던 것이다.

이와 같은 상황에서 본 연구는 농촌인구 감소현

상과 소규모학교 통폐합에 따른 폐지학교의 발생배
경과 현황 및 유형분석을 통하여 폐지된 학교가 농촌
사회와 지역사회에 적극 기여할 수 있는 시설로서 활
용될 수 있도록 하는 활용방안을 마련하고자 한 것으
로 그 결과를 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 이미 폐지된 학교의 활용사례를 살펴보면, 미술
촌, 수련장, 그외의 기타시설로 이용되고 있음을 알
수 있다. 미술촌으로 활용되고 있는 경우 대부분의
학교가 주변 마을주민들과 좋은 관계를 유지하고 있
는 것으로 조사되었다. 수련장은 가장 많이 활용되고
있는 활용유형으로서 지역여건에 따라 다양하게 이
용되고 있는 것으로 나타났으며 기타, 연구소, 물류센
터 등으로 이용하는 경우도 있으나 크게 효율적이지
는 않는 것으로 분석되었다.

2. 충남지역의 폐지학교 84곳을 각 활용 유형별로
분석하면 다음과 같다.

첫째, 폐지학교는 활용유형에 있어서 임대, 철거,
자체활용, 매각, 미활용보존등 5가지 유형을 가지고
있다.

둘째, 충청남도 지역의 대부분 폐지학교는 중, 개축
이나 신축 건물 없이 활용되고 있다.

셋째, 활용효율면에 있어서 중, 개축이 이루어진 곳
에서 활용정도가 좋은 것으로 비교분석 되었다.

넷째, 지역의 도심에 가까운 폐지학교는 수련장이
나 창작작업실로 이용되는 곳이 많았고, 먼 거리의
폐지학교는 철거의 대상이 되거나 기타 다양하게 이
용되었다.

3. 여러 가지 조사와 유형분석을 통한 폐지학교의
활용방안을 크게 3가지로 제시할 수 있다.

첫째, 지방자치단체가 활용하는 방법으로 심신수
련장이나 농촌지역 기술 연구소, 야영지, 유스호스텔,
지방 예술창작 작업실, 향토관이나 지역문화기관 등
다양하다.

둘째, 해당 지역주민에게 무상으로 활용하게 하는
방법으로 마을회관이나 유아원, 학습장, 농산물집하
장, 보관센터 등이 있다.

셋째, 개인에게 임대하여 주는 방법으로 수련장이
나 야영장, 휴양시설 등이 있다.

아울러 이와 같은 폐지학교의 여러 가지 활용방안

9) 임채수: 폐지되는 농어촌 벽지학교의 농촌생활학교로의 전용을 위한 제안, 학교경영, 1989.6

을 실행하기 위하여 다음과 같은 사항들이 선결되어야 할 것으로 판단된다.

첫째, 정부는 소규모 학교의 통폐합령을 시행함에 있어서 지역의 여건이나 환경적인 측면 즉, 학생수, 건물수, 시설수 뿐만 아니라 운영방법이나 활동 도심간의 거리 등을 감안하여 신축적인 방법을 선택하여야 한다.

둘째, 이미 폐지학교된 많은 학교에 대한 활용계획에 있어 지역주민들과 관계부처의 합당한 합의점을 찾아 해결해 나아가야 한다.

셋째, 폐지학교된 건물의 활용에 대한 과감한 재투자가 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

1. 김남순, 지방자치에 따른 효과적인 교육재원 확보 및 활용방안 강구, 한국교원, 한국개발교육원, 1992
2. 김승제, 초등학교 통학구에 관한 연구(I), 원광대학교원, 1990
3. 김정식, 전경배, 농촌지역 학교시설의 재정비를 위한 지역의 속성파악에 관한 연구, 한양대학교원, 1991
4. 박준일, 농어촌 교육의 붕괴가 임박했다, 월간조선, 1993
5. 손홍만, 줄어드는 농촌학교의 현실과 대책, 교육관리기술, 1993
6. 이민호, 김정식, 전경배, 농촌지역 학생수 감소에 따른 학생시설의 재정비에 관한 연구, 한양대학교원, 1990
7. 임채수, 폐교되는 농어촌 벽지학교의 농촌생활학교로의 전용을 위한 제안, 학교경영, 1989
8. 임석호, 농촌지역의 집회활동을 위한 시설에 관한 연구, 한양대학교원, 1988
9. 오세희, 폐지학교의 기준 및 폐지학교시설의 활용방안에 관한 연구, 서울대행정대학원, 1994
10. 정관영, 최효승, 농촌폐지학교시설 이용실태 조사 연구, 청주대학교원, 1996
11. 정관영, 최효승, 시설 활용방안에 대한 기초적 연구시설 활용방안에 대한 기초적 연구, 청주대학교원, 1996
12. 정지영, 박영기, 지방 폐지학교시설을 이용한 주민 복지 시설의 활용방안, 연세대학교원, 1995
13. 한주성, 충청북도의 초등학교 폐지학교유형과 그 지역적 특성