

농촌지역의 폐교 현황과 활용 방안에 관한 연구

- 전남 지역을 중심으로 -

A Study on the Present Conditions of School Abolition in Local City and the Device for its Practical Use

- Centered on Chonnam Area -

조 용 준* 남 승 진**
Cho, Yongjun Nam, Seungjin

Abstract

The elementary schools which have played the role as core institution of farming and fishing area and the central of community are either unionized nor abolished. These appearances are showed from not only certain area but all throughout the nation. This is to investigate the abolition of elementary schools and the practical use device through the conditions of elementary schools in Chonnam area.

Such problems like school carrying out or schooling course and teacher supply and demand outbreaks in the areas of school attendance population rapidly decrease. These kind of problems should be solved by linked to true character of local area, maintenance & preservation of property value, balanced expansion of the country instead of simple school attendance population decrease and abolition of school.

The practical device for rapidly coming school abolition and many related problems are urgently needed. And to solve all these kind of problems, First, enough examinations before the fact and communication & agreement with local residents will be needed. Second, basic direction of device for usage of school after abolition school should be selected.

키워드 : 초등학교, 폐교, 지역주민, 복지시설

Keywords : elementary school, abolition school, local residents, welfare facilities

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

최근 농어촌 소규모 학교에 대한 교육부의
통폐합 정책이 적극적으로 추진되어 가고 있는

가운데, 당사자 격인 농어촌 소규모 학교가 입
지하고 있는 지역의 지역민과 해당학교의 교육
문제가 매우 심각하게 대두되고 있다. 취학인구
가 급속히 격감된 지역의 초등학교는 학교 재정
적인 문제나 교과과정의 문제, 교사수급의 문제
등 학교운영상의 여러 가지 문제가 발생되고 있
으며 이로 인한 농어촌 소규모 학교의 통폐합

* 정회원, 조선대 건축공학과 교수

** 정회원, 동아인재대 건축과 전임강사

문제는 지역간, 계층간, 국토의 균형적 발전에도 악 영향을 초래할 수 있다.

농어촌 지역의 핵심시설이면서 커뮤니티의 중심적 역할을 해 왔던 초등학교가 취학인구감소로 폐교 또는 통합이 되고 있는 현상은 어느 일정 지역 뿐 만 아니라 전국적으로 나타나고 있다.

이러한 문제는 단순히 취학인구의 감소와 폐교라고 하는 연결성보다는 지역의 정체성, 재산가치의 유지보존, 국토의 균형발전 등과 연계해 가면서 이러한 문제점을 해결해 나가야 할 것이다.

전남지방의 폐교 현황을 통하여 현재 여러 가지 문제점을 안고 있는 초등학교의 폐교 정책과 폐교의 이용 실태, 이 후의 활용방안 등에 대하여 살펴보고자 한다.

1.2 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위는 1982년 초등학교 통폐합 정책 이후부터 1999년12월까지 시행 된 전남 지방의 통폐합 된 초등학교를 대상으로 자료를 분석하고, 이 들 폐교의 활용현황과 문제점을 파악한다. 또 이러한 폐교의 문제점을 통하여 앞으로 이루어질 폐교정책에 대한 대안과 폐교의 바람직한 활용 방안을 제시하고자 한다.

2. 소규모학교의 통폐합정책

교육부는 지난 1999년 6월 교육부 국정감사에서 오는 2000년부터 2002년까지 총 1000여 개의 소규모 학교를 통폐합한다고 하였다. 교육과정의 정상화로 학생들의 학습권을 보장하고 학교운영의 효율성을 제고하기 위해 소규모 학교를 통폐합을 추진하되 시도가 자율적으로 실시하도록 하겠다고 하였다. 또 1999년 한 해 927개교가 통폐합됐으며 이들 학교는 본교 폐지가 278개교, 분교장 폐지가 321개교, 분교장 개편이 255개교, 통합운영이 103개교 등의 방식으로 통폐합됐다고 밝혔다. 또 향후의 통폐합은 지역여

건을 고려하여 단계적으로 실시하며 폐지학교의 학생에 대하여는 통학버스, 통학비, 하숙비 등 통학편을 지원하고 통합 시행 전에 대상학교 학생들 간에 학예회나 체육대회 등을 통합 실시하여 학생들과 지역 주민과의 거부감과 두려움을 사전에 예방해 나가는 방안을 모색하고 있다고 하였다.

폐지되는 학교는 청소년 수련관, 자연학습장, 대안학교 등의 교육적 목적과 주민복지관, 지역 사회 학습 센터 등 지역 주민의 문화복지에 활용하기로 했다.

2.1 교육부의 소규모학교 통폐합 추진 경위

농어촌 지역 학교의 학생수 급감은 정상적인 학교 재정 운영의 어려움과 교과과정의 비효율성의 문제를 초래하게 되었다. 이러한 상황에서 정상적인 학교운영과 학생들의 학습적 효과를 기대하기 위한 목적으로 1982년부터 소규모학교에 대한 통폐합이 교육부의 주관으로 적극적으로 추진되어 왔다.

통폐합의 기준은 초등학교의 경우 학생수가 100명 이하의 본교나 20명 이하의 분교장은 통폐합이 이루어지고, 중·고등학교의 경우는 학생수가 100명 이하일 때 통폐합이 이루어진다.

교육부는 통폐합 학교에 대한 행정적, 재정적 지원을 강화하고 지역민이나 학부모의 의견을 수렴하여 통폐합에 대한 당위성을 적극적으로 홍보하도록 하며, 폐교 대상 학생들에 대한 지원을 할 수 있도록 하였다.

또 폐교의 활용에 있어서 매각에 의한 사회적 문제가 발생함에 따라 1990년 폐교활용 방안으로 학생야영장, 청소년 수련장, 마을회관, 자연학습장 등으로 활용하도록 했으나 이러한 시설들이 형식적으로 운영되고 있고, 또 각 시도 교육청의 재정적 빈곤으로 인하여 적극적인 활용이 되지 못하자 1995년에는 각 지역 교육청의 재량에 맡겨지게 되었다. 이러한 지침에 의해 최근에는 폐교를 자체적인 활용보다는 매각이나 임대에 많은 비중을 두고 있다.

표 1. 년도별 학생수, 교원수, 학교수

년도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
학생수	307,992	301,761	290,117	268,531	242,214	217,403	196,253	177,393	166,519	161,608	159,106	162,154
교원수	12,192	11,834	11,649	11,204	10,665	10,251	9,836	9,533	9,098	8,811	8,733	8,386
학교수	869	846	821	797	766	743	696	657	626	599	576	552

자료 : 전라남도 교육청, 1999년

표 2. 아동수별 학교수

구분	계	~30명	31~60	61~100	101~150	151~200	201~250	251~300	301~400	401~600	601~800	801~1000	1001~1500	1501~2000	2001~3000	3001~4000	4001~5000	5001~
총계	552	15	121	143	75	38	27	10	22	11	18	23	31	14	4	-	-	-

자료 : 전라남도 교육청, 1999년

3. 전남지방 초등학교의 변천 추이

전남의 초등학교 취학인구의 변화를 살펴보면 1988년에 307,992명에 달하던 아동수가 1999년 7월 현재 162,154명으로 약 50%가 격감했다. 또 교원 수에 있어서는 1988년의 12,192명에서 1999년에는 8,386명으로 32%가 감소했으며, 학교 수에 있어서는 1988년의 869개교에서 552개교로 37%가 감소했다. 이로 인한 초등학교의 폐교가 급속히 증가하였고 지역 발전에도 악영향을 초래하게 되었다. 또한 교원 수나 학교 수에 있어서도 아동 수에 따라 동반 감소가 되었다.

아동 수 별 학교 수는 100명 이하의 학교 수가 279개교에 달하고 있다. 이는 교육부의 지침에 따라 소규모 학교(총 학생 수가 100명 이하의 학교)로 규정되어 50%의 학교가 폐교 대상이 되고 있다.

4. 폐교 실태 현황

4.1 연도별 폐교 현황

전남지방의 폐교는 폐교가 시작된 1982년부터 1999년 7월까지 총 458개교이다. 이 가운데 1991년부터 1999년까지의 폐교수가 430개교로

최근 9년간의 폐교수가 전체 폐교수의 93%를 차지하고 있다. 이것은 1991년부터 소규모 학교의 통폐합 정책이 매우 적극적인 것을 알 수 있다.

4.2 시군 별 폐교재산 관리 현황

지역적으로 폐교 특징을 살펴보면 전남 내륙 지역보다는 완도군 49개교, 고흥군 43개교, 신안군 36개교, 진도군 31개교 등 해안지역의 폐교수가 두드러지게 많은 것을 알 수 있다. 이것은 결국 해안지역의 인구감소가 초등학교 취학 인구수와 직결되는 것을 알 수 있다.

4.3 폐교 관리상 문제점

폐교의 활용은 교육기관, 수련장 및 야영장 등의 교육목적이나 지역주민의 복지시설 등으로 이용되어야 하지만 실제적으로 이렇게 이용되는 경우는 매우 드물고, 대부분이 매각되어 교육목적이나 주민복지시설과는 무관한 시설이 유치되는 경우가 많아 여기에 대한 문제도 발생되고 있다.

처리종결 된 폐교가 118개교이며, 관리 중에 있는 폐교 중 자체적으로 활용하고 있는 폐교는 32개교에 불과하다. 또한 앞으로 계획 중인 폐교

표 3. 연도별 폐교 현황,

단위 : 교

		'82	'83	'84	'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	계
폐지 학교수	본교	1	0	0	1	0	0	1	0	0	5	12	9	9	17	14	19	12	18	118
	분교	1	4	2	2	1	3	3	4	5	30	44	17	52	51	51	19	23	28	340
	계	2	4	2	3	1	3	4	4	5	35	56	26	61	68	65	38	35	46	458

자료 : 전라남도 교육청, 1999년

표 4. 시군 별 폐교 수

연번	시·군	폐교수		
		98까지	99년도	계
1	목포	2		2
2	여수	21	6	27
3	순천	16	1	17
4	나주	19	1	20
5	광양	9		9
6	담양	12	1	13
7	곡성	17	1	18
8	구례	5	1	6
9	고흥	37	6	43
10	보성	21	3	24
11	화순	22	1	23
12	장흥	13	2	15
13	강진	19	1	20
14	해남	23	2	25
15	영암	12	7	19
16	무안	7	2	9
17	함평	17	1	18
18	영광	15		15
19	장성	18		18
20	완도	42	7	49
21	진도	29	2	31
22	신안	36		36
계		412	46	458

중에서도 매각이나 임대하려는 폐교는 200개교이며 자체활용이나 보존하고자 하는 폐교는 겨우 9개교에 불과 한다.

폐지학교가 대부분 산간벽지나 낙도에 위치하고 있어 폐교의 활용에 적극적이지 못하다. 또한 지역의 폐교를 지역민들이 수의 계약을 통

해 저가로 임대 내지는 처분을 요구하고 있으나 규정상 불가능하기 때문에 지역민들의 불만이 높고, 만약 외지인이 매수, 임대하여 사용할 경우 지역민과의 마찰을 초래할 수 있다. 폐지학교의 대부분은 노후 건물로 건물 그 자체로 사용하기에는 문제가 있다. 그래서 건물의 재산적 가치보다는 토지의 가치에 의존 할 수 밖에 없다.

자체활용 중인 폐교를 살펴보면 학생의 집, 야영장, 자연학습장, 교육청 부지 등으로 사용되고 있다. 32개교 중 20개교가 학생의 집으로 사용되고 있으나 교육청의 재정 지원이 매우 적어 겨울철의 경우 난방 등의 문제로 제대로 활용하지 못하고 있는 형편이다.

4.4 전남 영암군의 폐교 실태

전남의 22개 시군 중에서 전남 서남부에 위치하고 있으며, 농촌 지역인 영암군의 구체적인 사례를 통하여 전남 지역 폐교의 현황을 살펴보고자 한다. 전남 영암군의 폐교 실태의 특징을 살펴보면 먼저 1982년 폐교가 시작 된 이래 1999년 9월까지 총 19개교가 폐교 처리되었다. 연도별로는 1982년에 1개교, 1992년에 4개교, 1995년에 1개교, 1996년에 4개교, 1998년에 2개교, 1999년에 7개교이다. 이 들 폐교 대상 학생들에 대한 지원은 15개교에 대해서는 통학버스를, 그리고 3개교에 대해서는 일정의 통학비를 지원하고 있다. 또 폐교 이후의 활용 실태를 보면 완전 철거된 폐교가 1개교, 음식점이 1개교, 청소년의 집이 1개교, 체육시설 1개교, 공장이 1개교, 양계장이 1개교, 종묘장이 1개교, 그 외는

표 5. 관리 중에 있는 폐교

구 분	처리종결 매각	관리 중에 있는 폐교								
		활용				계획중				
		자체 활용	무상 임대	유상 임대	소계	매각	임대	자체 활용	기타 보존	소계
본 교 수	26	12	5	28	45	22	20	1		43
분 교 수	92	20	4	47	71	102	56	2	6	166
계	118	32	9	75	116	124	76	3	6	209

표 6. 시, 군별 관리중인 폐교현황

연번	시·군	관리중인 폐교		
		자체활용	임대	계획
1	목포		0	
2	여수	1	2	14
3	순천	2	3	3
4	나주	3	9	1
5	광양	2	2	0
6	담양	1	9	3
7	곡성	1	9	9
8	구례	2	4	2
9	고흥	2	13	26
10	보성	1	8	8
11	화순	2	7	8
12	장흥	1	6	7
13	강진	1	3	9
14	해남	1	6	14
15	영암	2	5	3
16	무안	2	5	3
17	함평	1	2	5
18	영광	2	6	5
19	장성	2	5	9
20	완도	1	2	41
21	진도	2	6	12
22	신안		1	27
계		32	116	209

모두 방치 된 상태이다. 이렇게 폐교 이후의 활용 실패는 학생들을 위한 교육적 시설이나 주민들을 위한 문화 복지시설과는 거리가 멀다. 전체 학생수가 100명 이하라고 하는 폐교 기준에

의해 학급수가 5학급이나 6학급인 경우에도 폐교 처리되었다.

5. 폐교에 따른 문제점

폐교에 따른 문제점을 몇 가지로 정리해 보면 첫째, 폐교대상 학생들의 원거리 통학이다. 폐교된 학생들에 대하여는 버스를 제공하거나 일부 교통비를 지원하고 있으나 원거리통학으로 인한 안전상의 문제나 시간에 맞추어 통학버스를 기다려야 하는 시간적 압박감이 자유스럽게 활동하는 초등학생들에 있어서는 매우 불편한 것이다. 또 낯선 환경에 적응하기까지 학생들이 받는 심리적 불안이 교육적인 측면에서 볼 때 바람직하지 못 할 것이다. 둘째, 지역의 중심적인 역할을 해 왔던 초등학교가 폐교됨으로 자녀 교육을 위해 도시로 이주하는 주민이 늘어나면서 폐교 지역의 주민 수가 급격히 감소되는 현상도 나타나고 이로 인해 지역의 발전에 악영향을 초래하게되어 지역의 존폐와도 연계된다. 폐교된 지역과 그렇지 않는 지역간의 갈등도 지역 발전을 저해하는 요소가 되기도 한다. 셋째, 폐교에 대한 재산관리상의 문제를 들 수 있다. 매각이나 임대 계획 중인 폐교가 209개교로 총 폐교수의 약 45%를 차지하고 있다. 이것은 정부나 지방 교육청에서 학생들을 위한 교육적 시설이나 지역민을 위한 복지, 문화 시설을 개발하는 것보다는 경제 논리에 맡기려고 하고 있다. 넷째, 매각이나 임대가 이루어진 폐교는 투기의

표 7. 자체활용중인 폐교현황

구 분	자체활용				
	학생의집	수련·야영장	자연 학습장	학교·교육청부지	소계
본 교 수	5			7	12
분 교 수	15	2	1	2	20
계	20	2	1	9	32

표 8. 전남영암군소규모학교 통·폐합 현황

연번	폐지 년월일	폐지학교명	학급 수	학생 수	통합학교명	위 치	지원현황	비고
1	'82.3.1.	나불분교장		16	삼호중앙교	삼호면 나불리161		음식점
2	'92.3.1.	한대분교장	2	15	금정초교	영암읍 한대리2	교통비	청소년의집
3	“	미산초교	5	63	미암초교	미암면 미암리21	버스45인승	툽밥공장
4	“	서산초교	5	84	독천초교	학산면 용산리	버스45인승	방치
5	“	영암동교	5	82	영암초교	영암읍 대신리5	버스45인승	체육시설
6	'95.3.1.	가지분교장	3	27	용당초교	삼호면 용당리1867	버스25인승	철거
7	'96.3.1.	학신분교장	2	28	영암초교	영암읍 농덕리704-2	버스25인승	방치
8	“	영보분교장	2	14	덕진초교	덕진면 영보리 262	버스12인승	농협종묘장
9	“	행월분교장	3	27	신북초교	신북면 행정리388-1	버스25인승	방치
10	“	원호분교장	2	24	도포초교	도포면 원항리 산5	버스25인승	양계장
11	'98.3.1.	신북남초교	4	38	신북초교	신북면 장산리603	버스45인승	방치
12	'98.9.1.	금정북분교장	3	17	금정초교	금정면 안노리1020	교통비	방치
13	'99.3.1.	군서중앙분교장	3	21	구림초교	군서면 월곡리 471	교통비	매각
14	'99.9.1.	군서북초교	4	33	구림초교	군서면 해창리 477	버스45인승	방치
15	“	군서남초교	5	54	구림초교	군서면 모정리699	버스45인승	방치
16	“	서호북초교	6	58	정관처겨	서호면 성재리1058	버스45인승	“
17	“	장전초교	6	62	대불초교	삼호면삼포리6	버스45인승	“
18	“	청룡분교장	3	13	금정초교	금정면 청룡리 899	버스12이승	“
19	“	학산서분교장	3	20	독천초교	학산면 은곡리134	버스25인승	“

대상이 되거나 음식점등 교육적 시설과는 거리가 멀고, 지역민을 위한 문화적 시설이나 복지 시설은 거의 없는 실정이며, 또 지역과 밀접한 관계가 없는 시설이 자리를 잡게되는 경우가 많다. 결국 이러한 시설은 지역민들과의 갈등만 초래하게 된다.

6. 결론

앞으로도 급속하게 다가올 폐교와 관련된 여러 가지 문제에 대하여 구체적인 대안이 매우 절실하게 요구되고 있다. 이러한 문제를 해결해 나가기 위해서는 먼저 폐지학교로 지정하기 전에 충분한 사전검토와 지역민과의 많은 대화와 합의를 통하여 결정하여야 한다. 정부의 폐교 기준은 지역의 특성이나 문화적 배경, 폐교 대상학교 학생들의 정서 등을 고려하여 경제적 논리에 맞추어 나가는 정책에서 벗어나야 할 것이다. 두번째로 폐교 이후의 활용방안에 대한 정부의 기본적인 방향설정이 이루어져야 한다. 전남 영암군의 사례에서도 살펴본듯이 폐교의 활용에 대해서 폐교를 정부나 지역 교육청에서 적극적으로 학생들이나 지역 주민을 위한 시설로 개발하는 것보다 폐교를 매각하려는 경향이 높다. 매각이나 임대 계약 전에 앞으로의 활용방안에 대한 구체적인 대안 제시에 대하여 지역 주민과 행정당국, 그리고 전문가의 충분한 논의가 이루어져야 한다. 이러한 논의 과정을 통하여 폐교학생들에 대해서 생활공간의 연속성을 확보해 줄 수 있을 것이고, 지역의 중심체 역할을 할 수 있으며, 새로운 문화를 창출할 수 있는 문화공간을 확보할 수 있을 것이다. 셋째로는 폐교로 인해 발생될 수 있는 학생들이나 지역민의 심리적인 불안감을 어떻게 해결할 수 있을 것인가를 신중하게 검토하여야 한다. 지금까지 익숙했던 학습공간의 이동은 학생들에게 있어서 소외감을 느끼거나, 장거리 이동이나 통학버스 시간에 맞추어 통학해야하는 심리적 부담감, 낯선 환경에 적응하지 못하는 등의 문제

가 발생할 수가 있다. 마지막으로 소규모학교의 통폐합으로 인해 지역발전에 불균형을 초래할 수 있기 때문에 폐교의 결정과 함께 지역 발전 계획이 동반되어야 할 것이다. 소규모학교의 통폐합이 경제논리가 강조되고 우선시 된다면 학교가 없어진 지역의 주민들은 자녀의 교육을 위해 도시로 이동해 나가는 인구가 증가함으로써 지역에 남아 있는 인구가 급감함으로써 지역 발전에 악영향을 초래할 것이다. 이러한 현상은 교육적 손실과 사회적 손실이 예상됨으로 앞으로 여기에 대한 구체적 연구가 요구되며, 또 폐교의 부지규모나 입지조건에 따라 지역에 맞는 다양한 활용 방안을 모색하는 것이 앞으로의 연구 과제이다.

참고 문헌

1. 백기영, 초등학교 폐교시설의 지역계획적 활용 방안 연구 -충청북도 122개 폐교시설의 활용실태 분석을 중심으로-, 대한국토·도시계획학회지 「국토계획」 제31권 제5호, 1996. 10
2. 김승제, 오승주, 초등학교 공간계획 변천과정에 관한 연구, 대한건축학회논문집 14권3호, 통권 113호, 1998. 3
3. 김승근 외, 도심 초등학교 유휴교실 활용 실태 조사 연구, -청주시 도심초등학교를 대상으로-, 대한건축학회논문집 14권9호, 통권119호, 1998. 9
4. 강만호 외, 초등학교 건축의 외부공간 사용실태에 관한 조사 연구, -광주광역시내 초등학교를 대상으로-, 대한건축학회학술발표논문집 제18권제2호, 1998. 10
5. 강혁진 외, 지역주민을 위한 초등학교 시설의 복합화 계획 방향 연구, -서울지역을 중심으로-, 대한건축학회학술발표논문집 제18권제2호, 1998. 10
6. 김광범 외, 참여디자인 기법을 이용한 학교계획에 관한 연구, -중학교 재건축 사례를 중심으로-, 대한건축학회학술발표논문집 제18권제2호, 1998. 10

조용준, 남승진

7. 奥山健二, 新設の札幌市高等専門學校の計劃設計事例報告, 日本建築學會技術報告集, 第7号, pp.131-134. 1999. 2
8. 野村知子, 地域施設の利用轉換に關する研究, -小學校餘裕教室福祉轉用-, 都市住宅學24号 1998, 겨울