

충청남도 농촌 폐교자원의 효율적 활용을 위한 현황분석 - 폐교 운영자를 대상으로 -

장우석 · 정남수 · 권영현*

공주대학교 산업과학대학 지역건설공학 · *충남발전연구원

Analysis on the Actual Conditions for Efficient Use of Rural Closed School in Chungchungnam-do - Focused on Closed School Operators -

Chang, Woo Seok · Jung, Nam Su · Kwon, Young Hyun*

Dept. of regional Construction Engineering, Kongju Nat'l Univ.

**Chungnam Development Institute*

ABSTRACT : School closings in rural area continue to occur due to drops in population in those areas. Many studies have been done in order to effectively utilize such closed schools. However, there is a lack of studies targeting operators of the closed facilities for revitalization. Therefore, the goal of this research is understanding the real operational status of and finding solutions for the closed schools after studying the current operational status of the closed schools by conducting surveys with their operators. The survey was performed with closed-school-operators in Chungcheongnam-Do as the target; and the analysis was conducted regarding the acquisition type of the closed schools (purchase, lease), building condition, repair and construction status, annual visitors, operational days, operational fees, seasonal ups and downs, operational profits, and satisfaction of local government support. The results showed that there were differences with visitors and operational days along acquisition types as well as low operational profits and seasonal ups and downs including dissatisfaction of local government support. In this study, institutional and political improvement measurements were suggested for the effective operation of the closed facilities based on the main results.

Key words : Rural Closed School, Operators Survey, Revitalization of Rural Village

1. 서 론

한국사회 전반적으로 급격하게 이루어진 도시화와 공업화로 인하여 농업의 침체와 함께 대규모의 농어촌인구가 도시로 이주하는 현상이 발생하였다. 농어촌지역의 인구감소는 대계 청년층, 중장년층의 도시이동에 기인하였는데 이러한 현상은 자연스럽게 농어촌의 유소년층 인구 감소에 영향을 끼쳤을 뿐만 아니라 농어촌 취학 인구도 감소하게 되는 결과를 초래하였다. 이로 인하여 농촌 지역에 위치한 학교는 소규모화, 학급당 인원 수 감소

등의 문제로 폐교되는 상황이 발생하기 시작하였는데, 이를 해결하기 위하여 교육부에서 실시한 '소규모 학교 통폐합계획'은 농촌지역 주민들의 문화적, 교육적 박탈감을 조장하고, 농촌의 공동화를 가속시켜(김성수와 박종락, 1994) 농어촌지역 폐교 발생을 증가시키는 결과를 가져왔다.

그러나 농어촌 지역의 폐교는 농촌어메니티 분류에서 시설물 자원에 속하며(농촌어메니티 자원조사 지침, 2011), 이는 곧 농촌체험 및 농촌관광 등 농어촌지역의 활성화를 위한 다양한 사업 계획 수립에 있어 중요한 역할을 수행할 자원이 될 수 있음을 시사한다. 따라서, 폐교자원의 관리와 활용방안은 지역 특성에 알맞은 방향으로 마련되어야 하지만 아직도 상당수의 폐교가 활용되지

Corresponding author : Jung, Nam Su

Tel : 041-330-1265

E-mail : ruralplan@kongju.ac.kr

Table 1 정책 단계별 폐교 발생 현황

구분	통폐합 기준	통폐합 수(충남)	정책 주체 및 지원
1단계 1982~ 1998	1981년 9월 180명 기준 1993년 9월 100명 권장 1997년 8월 영세사학 해산 특례	3,743개교 충남 98개교	사·도교육청 자체 추진 영세사학의 해산 특례 조항
2단계 1999	1998년 8월 100명 기준 제시	971개교 충남 74개교	정부재정 지원(2,577억원) 본교 폐지·통합 운영(5억원) 분교장 폐지(2억원) 분교장 개편(2,000만원)
3단계 2000 ~ 2005	본교:학생수 100명 이하 분교장:학생수 20명 이하 1면 1본교 원칙 유지 중등학생수 100명 이하	'00년 154(11)개교 '01년 133(4)개교 '02년 88(3)개교 '03년 80(12)개교 '04년 52(5)개교 '05년 51(2)개교	교육부 기준 제시 사·도교육청 자율 추진 통폐합 성과가 과거에 비해 줄어듦.
4단계 2006 ~현재	2005년 국정현안조정회의 통폐합 추진 결정. 통폐합 기준은 3단계와 같으나 제외학교로 도서 벽지 지역, 반대가 심한 지역, 학생수 증가 예상 지역 신중. 대안학교 특성화 학교	'06년 42(10)개교 '07년 108(21)개교 '08년 91(6)개교 '09년 103(6)개교	중앙정부 통폐합 재추진 2010년 이후 통폐합 지원 계획 없음. 본교 폐지·통합 운영(10억원) 분교장 폐지(3억원) 분교장 개편(2,000만원)

자료: 최준렬, 2008. 농산어촌 소규모학교 정책 분석 내용 재정리

않고 단순관리, 보존의 형태로 유지되고 있으며(윤지현, 2010) 일부 폐교는 지역의 자원 및 정체성, 지역정서와 동떨어진 사업으로 운영되고 있는 실정이다.

폐교자원의 효율적 활용은 폐교를 운영하는 폐교 운영자의 지역적, 제도적, 운영적 측면 등 다각적인 접근을 통한 이해가 뒷받침 되어야 가능하다. 현재 대부분의 폐교자원은 중심위치 및 진입도로, 상하수도 설비와 충분한 대지의 확보 등 입지 여건이 양호함에도 지역학교가 갖는 자원이나 특성을 정상적으로 활용하지 못하고 있으며, 장소가 가지고 있는 고유성이나 마을 공동체의 구심적인 위상 및 기능과는 관계없이, 교육, 문화, 사회복지, 공공체육, 소득 증대 시설과 같이 본래의 위상에서 벗어나는 용도로 활용되고 있다.

또한 폐교의 처리 방식 중 가장 빈번히 활용되는 매각 방식은 처리 종결이 이루어진 후 후속 관리의 부담은 없지만, 운영자나 사업 유형 등에서 지역주민과 괴리가 발생하였을 시, 보정이 어려운 한계점을 가지고 있으며, 대부방식의 경우 단기간 사용이라는 제약으로 시설 개선 등 적극적인 재원 투입을 꺼려하여, 폐교자원이 지니고 있는 잠재적 가치를 충분히 활용하지 못하는 단점이 있다. 폐교의 운영 또한 폐교의 처리 방식에 따라 달라지지만, 민간이 운영하는 경우나, 교육청에서 직접 운영하는 경우에는 폐교 자원이 지닌 가치에 비해 발생하는 효과가 미흡하게 나타나고 있는 실정이다.

이렇게 폐교운영과 직접적으로 관련된 복합적인 문제를 해결하기 위해선 실제 폐교를 운영하는 폐교 운영자

의 운영실태 및 운영의식에 대한 분석이 선행되어야 하며, 이를 통해 폐교자원 운영에 실질적 도움이 되는 대안 마련이 필요하지만, 폐교와 관련된 기존 연구는 주로 폐교의 발생현황, 운영사례, 공간적 특성과 같은 내용으로 수행되어 왔을 뿐, 폐교 운영자를 대상으로 분석을 실시한 연구는 부족한 실정이다.

따라서 이 연구에서는 충청남도를 대상으로 폐교의 현황과 운영실태, 요구사항 등을 알아보고자 폐교 운영자 설문조사를 실시하였으며, 이를 토대로 폐교를 효율적으로 활용하기 위한 개선 방안을 마련하고자 하였다. 또한, 연구 결과를 바탕으로 폐교 활용을 위해 필요한 주요 과제를 도출하고자 하였다.

II. 이론적 고찰

1. 폐교의 발생과 활용 실태

폐교 발생의 주요 원인은 도시 위주의 사업화 정책에 따른 사회구조의 급격한 변화에 기인하고 있다. 그 중 첫 번째 농산어촌 인구의 도시이동이다. 도시와 공업화로 인한 인구의 도시 집중화는 농산어촌 초등학교 취학 인구의 급속한 감소를 가져와 소규모 학교가 발생하게 되었으며, 근본적인 원인은 국가 전반적인 산업구조의 변화에서 비롯된 것이다. 둘째, 농산어촌 교육여건의 약화이다. 농산어촌 지역의 소규모 학교는 여러 학년이 같

은 공간에서 수업하는 복식 학급수가 증가하고 있다. 이 같은 열악한 교육환경과 낮은 교육성취로 학부모들은 자녀들을 도시지역으로 전학시키거나, 도시로 전학시키는 경향을 보이고 있는 추세이다. 셋째, 소규모 학교 통폐합 정책이다. 1981년부터 단계적으로 시행된 소규모학교 통폐합 정책으로 인하여 학생 수에 따라 일정한 기준에 따라 학교 통폐합이 추진되어 왔으며, 이로 인해 지속적으로 폐교가 발생하였다. 1982년부터 정책단계별 폐교 발생 현황은 Table 1과 같다.

이렇게 발생한 폐교는 ‘폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법’에 따라 다양하게 활용되고 있는데, 지역별 폐교의 활용 현황을 살펴보면 Table2 와 같다. 총 3,348개의 폐교 중 교육용 또는 복지시설로 매각된 폐교시설이 1,737개, 지역에 반환 또는 교환 된 시설과 노후로 인한 철거의 합이 98개, 교육부 산하 교육청이 자체 활용하고 있는 시설이 220개, 임대시설이 830개이며, 미활용 시설이 463개인 것으로 나타났다. 또한 폐교는 적정규모 육성 정책이 지속되는 한 앞으로도 지속적으로 발생할 것으로 예상되며(마상진, 2010), 폐교의 운영 형태별로 효과적인 활용방안 마련이 요구되고 있다.

2. 관련 선행 연구 현황

농산어촌 학교 통폐합 정책에 의하여 폐교의 활용은 1990년대부터 정책 및 제도상의 문제가 발생하기 시작하였다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 폐교와 직접적으로 관련된 교육 분야뿐만 아니라 행정, 경영, 건축, 문화 예술, 관광 등의 분야에서 폐교 활용과 관련한 연구가 수행되어 왔다. 그 중 남태욱과 김상겸(1998)은 충청남도에서 발생한 폐교의 활용유형과 사례분석을 통하여 농촌 지역 폐교가 농촌과 지역사회에 기여할 수 있는 활용방

안을 제시하였고, 조용준과 남승진(2000)은 농촌지역의 폐교 현황에 대하여 검토하고, 앞으로 발생할 수 있는 폐교문제를 해결하기 위하여, 지역적, 행정적 해결방안을 마련하는 연구를 수행하였다. 정지영(2002)은 폐교 시설이 정부의 폐교 재산 관리 지침에 따라 행정재산, 보존 재산, 잡종재산으로 분류하여 지역설정에 따라 다양한 방법으로 통합 관리되어 왔는데, 이로 인해 미활용에 따른 시설의 방치만을 가져왔다고 문제점을 지적하고, 폐교를 국가재산시설로서 지역주민이 적극 활용하는 방안과, 폐교활용의 제도적 개선방안을 제안한 바 있다. 박성우(2009)는 폐교시설의 현황과 활용 경향의 조사, 주변여건의 조사, 유형별 공간계획의 조사를 한 후 선정된 사례의 활용 실태 분석을 통해 각 시설별 활용 공간 분석, 각 시설별 공간 쓰임 분별, 판단 및 만족도를 통하여 시설별 활용을 위한 기준의 필요성을 주장한 바 있다. 이상영 외(2009)는 지역경제 활성화를 위한 문 단은 학교의 활용방안을 마련하기 위하여 전국의 대표적인 활용 우수사례 경영인의 면접조사를 통해 운영·제도상의 문제점을 도출하고 활성화 요인 및 개선 방안을 제시하고자 하였다. 마상진(2010)은 농촌 현장에서 주민 설문조사와 사례조사를 통하여 농촌 폐교의 활용 실태와 구체적인 주민들의 요구를 분석하였으며, 이를 토대로 농촌 폐교의 활용 활성화를 위한 정책의 기본 방향과 추진 과제를 제시하였으며, 도현학(2011)은 기존 폐교를 활용한 커뮤니티 시설의 공간구성과 시설규모를 바탕으로 일반농산어촌개발사업 등의 거점역할을 수행하는데 있어 폐교가 효율적으로 활용될 수 있는 방안을 제시한 바 있다. 이영실(2011)은 문화예술 용도로 활용되고 있는 폐교 사례를 대상으로 지역의 문화 향수 불균형 해소 방안을 모색하였고, 프로그램 보완, 시설 확충 등 지역경제 활성화 방안으로 문화예술 파트너쉽과 폐교 네트워크 형성의 필

Table 2 지역별 폐교의 활용 현황

시도별	매각	반환-철거	자체활용	임대	미활용	합계
대도시	48	7	19	41	16	131
경기	30	30	22	57	21	160
강원	90	31	19	233	33	406
충북	90	0	10	95	21	216
충남	160	6	18	25	41	250
전북	256	4	15	13	26	314
전남	442	15	34	47	180	718
경북	359	3	48	142	56	608
경남	258	2	32	154	64	510
제주	4		3	23	5	35
계	1,737	98	220	830	463	3,348

자료 : 교육과학기술부. (2010) 내부자료 내용. 재정리

Table 3 선행 연구의 주요 내용 및 분류

활용방안	내 용
폐교의 활용방안 모색 (남승진과 김상겸, 1998)	폐교가 활용되고 있는 유형과 사례를 분석하여, 폐교 활용이 농촌과 지역사회에 기여할 수 있는 활용방안을 제시
폐교를 활용하기 위한 제도적 개선방안 제안 (정지영, 2002)	기존의 폐교 활용에 대한 정책적, 제도적 문제점 파악, 개선방안 도출과 폐교의 적극 활용 방안 제시
활용 유형별 공간 및 기준 제안 (박성우, 2009)	폐교 활용시 요구되는 다양한 제약조건을 도출하고, 폐교를 활용하여 수행 가능한 사업 유형에 대한 제안
우수사례 경영인 조사를 통한 활성화 요인 도출 (이상영 외, 2009)	문 단은 학교의 활용 유형을 구분하고, 전국의 우수사례 경영인 조사를 통하여 활성화 요인과 개선방안을 제시
농촌폐교의 활용실태와 정책과제 제안 (마상진, 2010)	농촌 폐교 활용 관련 제도상 문제점 지적, 농촌 현장 주민 설문조사와 사례를 통하여 농촌폐교의 활용실태와 구체적인 주민들의 요구를 분석
전국 단위 네트워크 구축 (이영실, 2011)	시설 간 네트워크 구성된 프로그램 교류 및 보완으로 문화예술 파트너십과 폐교 네트워크 형성의 필요성 제기 및 활성화 방안을 제시
지역개발사업의 주요 거점으로 폐교 활용 제안 (도현학, 2011)	기존에 폐교를 활용한 커뮤니티 시설의 현황분석을 통해, 일반농산어촌개발사업등과 같은 지역개발사업 수행시 거점역할을 수행할 시설로 폐교를 활용하는 방안을 제안
재산관리 차원의 관리방안 (신승관, 2011)	폐교활용 실태를 법적인 토대위에서 재산관리 형태를 유형별로 분류하여 재산관리 차원에서의 관리방안 도출

요성 및 활성화 방안을 제시한 바 있다. 신승관(2011)은 폐교재산의 법적인 특성과 이론을 검토, 재산관리 형태를 유형별로 분류하여 고찰한 후, 폐교재산의 활용도 제고를 위한 대안마련, 효율적인 재산관리 방안을 도출한 바 있다. 선행연구의 주요 내용을 정리하면 Table 3과 같다.

폐교의 효율적 활용방안 마련은 지역주민의 정서와 지자체의 협력의지도 중요하지만, 무엇보다 폐교의 운영 실태와 폐교 운영자의 운영 의식에 대한 실질적인 조사가 선행되어야 가능하다. 하지만 선행연구는 주로 폐교의 활용 사례를 조사하여 분석하거나, 우수 지역 운영자를 대상으로 한 분석에 그치고 있다. 그리고 폐교의 매각과 인수 과정에 대한 의식, 유지보수, 폐교의 운영일, 이용인원, 운영 수익 등 폐교 운영 전반에 대한 분석을 바탕으로 현안문제를 도출하고 개선방안을 마련하고자 한 연구는 아직까지 부족한 실정이다.

따라서 이 연구에서는 충청남도에서 실제 폐교를 운영하고 있는 폐교 운영자를 대상으로 설문조사를 실시하여, 폐교의 운영 현황과 운영실태 및 요구사항 등을 구체적으로 조사하였으며, 이를 토대로 폐교의 효율적 활용방안 마련을 위한 개선방안 및 주요 과제를 도출하고자 하였다.

III. 연구 내용 및 방법

이 연구에서는 폐교자원을 운영하는 운영자를 대상으로 폐교의 현황과 운영 실태 및 요구사항을 구체적으로 청취하기 위하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사를 통하여 매각 및 대부가 이루어진 폐교가 당초 목적대로 운영되는지의 여부, 폐교의 취득 방법 및 운영 기간, 시설의 활용도 및 상태, 운영 사업의 유형 및 고객층, 사업의 규모 및 수익성, 지역주민 및 지자체와의 관계, 운영 시 요구되는 사항들을 조사하였다. 폐교 운영자를 대상으로 한 설문지의 주요 항목과 내용은 Table 4와 같다.

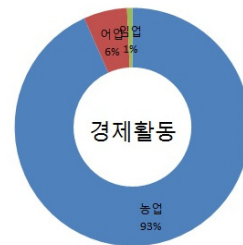
설문 조사 대상은 충청남도에서 발생한 총 폐교 264개 중 매각 계획 등 미활용 장소를 제외한 수련시설 및 체험시설, 복지시설을 위주로 하였으며, 조사의 신뢰도를 높이기 위하여 훈련받은 조사원이 직접 방문하여 일대일 면접식으로 조사를 실시하였다. 조사는 2012년 6월 19일부터 29일까지 10일간 진행하였고 설문 문항은 폐교의 운영 및 시설의 활용도 등 전반적인 현황 및 인구통계적 특성 조사로 구성하였다. 설문 결과 264개 폐교 운영자 중 총 156명이 응답하여 68%의 응답률을 보였고, 이 중 중복응답, 응답누락 등 분석에 적합하지 않은 응답 22개를 제외하고 134개의 유효 표본을 확보하여 분석에 활용

하였다. 통계분석은 폐교 운영과 관련된 일반 현황을 파악하는 기초통계량 분석과, 두 집단 이상의 종속변수에 대한 의식 차이를 알아보기 위해 일원배치분산분석(One Way ANOVA)을 실시하였으며, 모든 통계분석은 IBM SPSS Statistics 20 버전을 이용하였다.

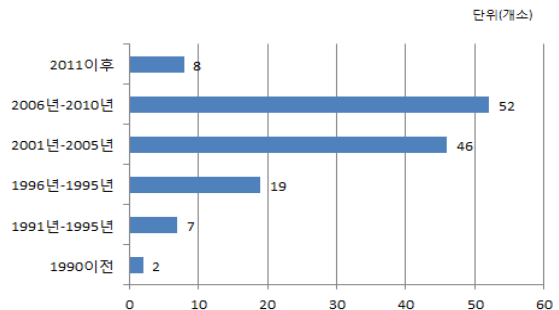
Table 4 폐교 운영자 설문내용

조사 내용		
폐교 취득 과정	소재지 산업 유형	
	폐교 취득 방법	
폐교의 건축 현황	임대인 경우 계약 체결 주기	
	폐교의 규모(건물 및 대지)	
	건물과 대지의 활용도	
	폐교 건물의 노후도	
	폐교 건물의 보수 및 신축 여부	
	보수 및 신축 이유	
사업 운영 사항	보수 및 신축 비용 조달 방법	
	보수 및 신축 계획	
	사업 유형(세부 사항 선택)	
	주 고객층	거리
		연령대
		형태(단체, 개인)
이용 단가		
운영 규모 : 이용 인원 및 가동일		
계절 기복 여부		
계절의 기복이 있다면 어느 계절		
사업체의 직원 규모		
사업 수익성의 자급력		
지자체 및 주민과의 관계	지자체의 지원 내용	지원금
		시설 확충
		홍보
		프로그램 제공
	해당 지자체의 관심 여부	
	지역 주민과의 관계	
지역 주민을 위한 방안		
폐교 운영시 요구되는 사항		
기초 질문	전망있는 분야	
	성별	
	연령대	
	폐교 운영 기간	
	지역 연고 정도	

70%를 차지했으며, ‘교육청으로부터의 임대·대부’가 17.2%, ‘지자체 임대대부’가 9.0% 등의 순으로 나타났다. 매입하였다고 응답한 응답자 중 ‘지역에 연고’를 두고 있는 사람이 전체의 52.1%로 지역연고자가 매입한 경우가 많았으며, ‘주변지역에 거주’가 있다 14.9% ‘친지 연고지역’이 19.1% 등으로 지역을 알고 있는 사람들의 매입이 이루어졌다. 임대 및 대부의 경우 계약체결주는 3년 미만인 79.2%로 높은 비율을 보였으며 3~5년이 20.8%로 나타났다. 충남의 폐교의 취득은 매입을 중심으로 이루어지며 임대의 계약 체결 시 약 3년 미만의 주기로 이루어짐을 알 수 있었다.



a) 폐교 대상지의 주요 경제활동



b) 폐교 계약 시기

Figure 1 폐교 소재지 마을의 경제활동과 계약 시기.

IV. 분석 결과

1. 폐교의 취득 과정

충남에서 현재 운영되는 폐교 소재 마을의 주요 경제활동은 Figure 1과 같다. 농업이 91.0%로 매우 높은 비중을 차지하고 있었으며, 어업 8.2%, 임업 0.7% 등의 순으로 나타났다. 운영하는 폐교의 계약 시기는 2006년~2010년이 전체의 37.3%였으며, 2011~2005년 33.6%, 1996~2000년이 16.4% 등 1996년 이후 폐교 계약이 많이 이루어진 것을 알 수 있었다.

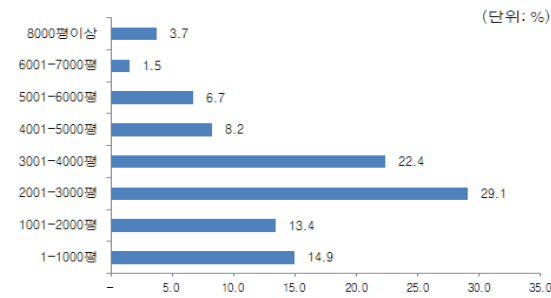
폐교의 계약방법은 Table 5와 같이 ‘매입자’가 전체의

Table 5 계약 방법별 운영자의 지역 연고 정도

구 분	연고 지역	주변지역 거주	친지 연고지역	전혀 연고없음	전 체
매 입	49	14	18	13	94
(비율 %)	(52.1%)	(14.9%)	(19.1%)	(13.8%)	(70.1%)
교육청으로부터 임대(대부)	11	4	2	6	23
(비율 %)	(47.8%)	(17.4%)	(8.7%)	(26.1%)	(17.2%)
지자체로부터 임대(대부)	9	1	2	0	12
(비율 %)	(75.0%)	(8.3%)	(16.7%)	(0.0%)	(9.0%)
기 타	4	0	0	1	5
(비율 %)	(80.0%)	(0.0%)	(0.0%)	(20.0%)	(3.7%)
전 체	73	18	22	21	134
(비율 %)	(54.5%)	(13.4%)	(16.4%)	(15.7%)	(100.0%)

2. 폐교의 건축현황

조사된 폐교의 대지, 건물의 규모 및 활용도는 Figure 2와 같다. 현재 운영되는 폐교의 규모 중 건물규모는 평균적으로 약 349.2평이며, 대지규모는 3,131.8평으로 나타났다. 건물규모는 201-300평 규모가 26.9%로 가장 많았으며 101-200평이 21.6%, 301-400평이 15.7%, 401-500평 9.7% 등의 순으로 나타났다. 대지규모는 2,001-3,000평의 규모가 29.1%로 가장 많았으며 3,001~4,000평이 22.4%로 나타났다. 이는 분교 형태의 학교가 폐교됨에 따라 규모가 크지 않음을 알 수 있었다. 건물과 대지의 활용도 중 건물의 경우 79.4%를 활용하고 있으며 대지활용도가 80.0% 등으로 나타났다.



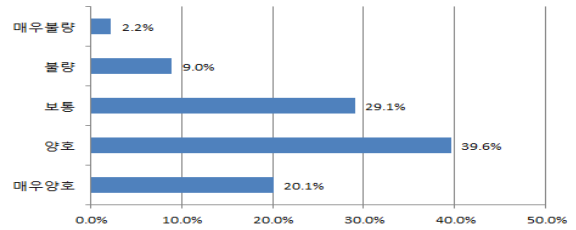
a) 폐교시설의 대지규모

구분		평균값
규모	건물규모(평)	349.2
	대지규모(평)	3,131.8
활용도	건물활용도(%)	79.4%
	대지활용도(%)	80.0%

b) 폐교시설의 건물, 대지활용도

Figure 2 폐교의 대지 및 건물의 규모, 활용도 현황.

건물상태 및 보수여부에 관한 응답은 Figure 3과 같다. 폐교의 건물상태는 양호하며 ‘그럭저럭 사용이 가능하다’는 응답이 37.3%로 나타났으며 ‘보통이다’라는 응답도 25.4%, ‘매우 양호하다’가 27.1% 등으로 대체적으로 양호하다는 응답이 높았다. 계약방법별 보수 및 신축의 여부는 Table 4와 같이 나타났으며, 매입의 경우 ‘보수만 했다’가 45.7%였으며, ‘보수 및 신축을 모두 한 경우’는 34.0%로 나타났다. 교육청과 지자체로부터 임대한 경우에도 각각 60.9%, 66.7%가 ‘보수했다’라고 응답하였다.



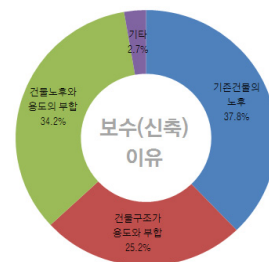
a) 폐교의 건물상태

구분	없다	보수만	신축만	보수 및 신축	전체
매입 (비율 %)	11 (11.7)	43 (45.7)	8 (8.5)	32 (34.0)	94 (100.0)
교육청으로부터 임대(대부) (비율 %)	4 (17.4)	14 (60.9)	1 (4.3)	4 (17.4)	23 (100.0)
지자체로부터 임대(대부) (비율 %)	1 (8.3)	8 (66.7)	2 (16.7)	1 (8.3)	12 (100.0)
기타 (비율 %)	0 (0.0)	3 (60.0)	1 (20.0)	1 (20.0)	5 (100.0)
전체 (비율 %)	16 (11.9)	68 (50.7)	12 (9.0)	38 (28.4)	134 (100.0)

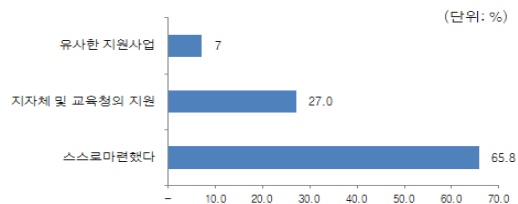
b) 보수 및 신축 여부

Figure 3 건물상태 및 보수 신축여부.

보수나 신축의 이유는 기존건물의 Figure 4와 같이 노후가 37.8%로 가장 높게 응답되었으며, 건물노후와 용도의 부합이 34.2%, 건물구조가 용도와 부합하지 않음이 25.2% 등의 순으로 나타났으며 보수나 신축 비용의 조달 방법은 스스로 마련했다가 65.8%로 응답되었으며 지자체 및 교육청의 지원은 27.0%로 나타났다.



a) 보수 및 신축 이유



b) 보수 및 신축 시 비용의 조달

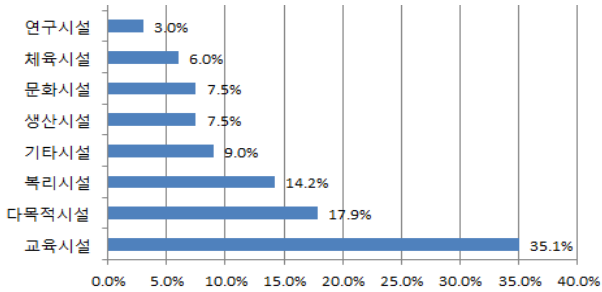
Figure 4 보수 및 신축 이유와 비용 마련.

3. 사업운영 사항

각 폐교에서 운영하는 사업의 유형은 Figure 5와 같이 단일 사업 유형으로는 ‘교육시설’이 35.1%로 가장 높았으며 ‘복리시설’이 14.2%, ‘생산시설’이 7.5%, ‘문화시설’이 7.5% 순으로 나타났으며, 교육, 문화, 체육, 숙박 등이 복합적으로 운영되는 ‘다목적시설’은 17.9%로 나타났다. 이 밖에 기타 시설 유형은 9.0%로 분석되었는데 주로 병원/의료시설 등이 가장 많았으며, 창고, 밭, 사무실, 영농조항건물 등으로 사용되는 것으로 나타났다.

구분	빈도	비율
교육시설	47	35.1%
다목적시설	24	17.9%
복리시설	19	14.2%
기타시설	12	9.0%
생산시설	10	7.5%
문화시설	10	7.5%
체육시설	8	6.0%
연구시설	4	3.0%
합계	134	100.0%

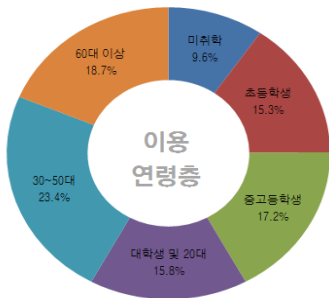
a) 시설의 유형 및 빈도



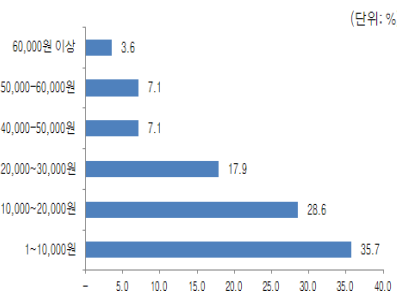
b) 시설 유형별 비율

Figure 5 폐교의 운영 사업유형.

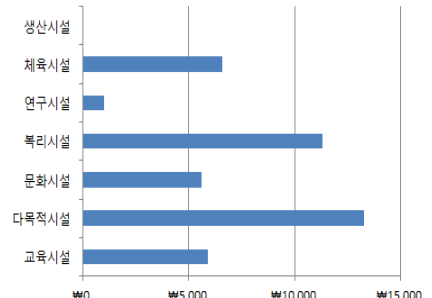
운영사업별 계약방법은 Table 4와 같이 전체 시설 중 70.1%가 직접 매입하여 운영하는 것으로 나타났으며, 교육청임대가 17.2%, 지자체 임대가 9.0%의 순으로 나타났으며



a) 이용연령층



b) 평균이용단가분포



c) 시설별 평균이용단가

Figure 6 폐교시설의 주 방문객 및 이용단가.

교육청과 지자체에서 임대나 대부를 통해 운영되는 유형은 ‘교육시설’이 각각 19.1%, 12.8%인 것으로 분석되었다.

Table 6 운영사업별 계약방법

시설유형	매입	교육청임대 (대부)	지자체임대 (대부)	기타	합계
교육시설	30	9	6	2	47
(비율 %)	(63.8)	(19.1)	(12.8)	(4.3)	(100.0)
문화시설	7	2	1	0	10
(비율 %)	(70.0)	(20.0)	(10.0)	(0.0)	(100.0)
생산시설	8	1	1	0	10
(비율 %)	(80.0)	(10.0)	(10.0)	(0.0)	(100.0)
체육시설	7			1	8
(비율 %)	(87.5)	(0.0)	(0.0)	12.5	(100.0)
복리시설	15	3	1	0	19
(비율 %)	(78.9)	(15.8)	(5.3)	(0.0)	(100.0)
연구시설	2	1	1	0	4
(비율 %)	(50.0)	(25.0)	(25.0)	(0.0)	(100.0)
다목적 시설	14	6	2	2	24
(비율 %)	(58.3)	(25.0)	(8.3)	8.3	(100.0)
기타시설	11	1	0	0	12
(비율 %)	(91.7)	(8.3)	(0.0)	(0.0)	(100.0)
전체	94	23	12	5	134
(비율 %)	(70.1)	(17.2)	(9.0)	(3.7)	(100.0)

시설의 주 이용객 및 이용단가 현황은 Figure 6과 같다. 이용객의 연령대는 ‘30~50대’가 23.4%로 가장 높았으며, ‘60대 이상’이 18.7%, ‘중고등학생’ 17.2%, ‘대학생’ 15.8%, ‘초등학생’ 15.3% 등의 순으로 나타났다. 또한 폐교 방문객의 이용 형태는 전체 시설 이용률을 100.0%로 봤을 때 ‘단체방문객’이 49.2%로 가장 많았으며 ‘개별방문객’이 46.2%, ‘가족’ 4.6%의 비율로 나타났으며 이는 위의 세부용도에서 학습장, 수련원등의 ‘교육시설’ 분포가 많음에 따라 단체 방문객이 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 방문객의 평균 이용단가는 1인당 8,500원으로 나타났으며, 비율로는 ‘10,000원’이 35.7%, ‘10,000-20,000원’이 28.6% 등의 순으로 조사되었으며,

시설별 평균이용단가는 교육시설이 '5,900원', 다목적시설이 '13,300원', 복리시설이 '11,300원', 문화시설이 '5,600원', 체육시설이 '6,600원'순으로 나타났다. 기타시설과 연구시설의 경우 시설유형이 평균 비용을 산정하기에 부적절하여 제외하였다.

폐교의 사업 유형별 연간 운영일 및 방문객 분석 결과는 Figure 7과 같다. 평균적으로 폐교시설 1개소당 연간 227일 운영하는 것으로 나타났으며, 49.3%의 시설이 240일 이상 시설을 운영하는 것으로 나타났다. 하지만 폐교시설 운영기간에 따른 분류에서 3-5년 정도 된 사업체의 경우 300일 이상 운영한다고 응답한 비율이 38.1%로 높게 나타난 반면, 6-10년 된 사업체의 경우 1-60일간 운영한다고 응답한 비율이 36.4%로 나타났다. 사업 유형별로는 '복리시설'의 평균 운영일이 310일, '연구시설' 300일, '생산시설'이 260일, '문화시설'이 228일, '교육시설' 203일, '다목적시설'이 167일, '체육시설'이 137일 순으로 나타났다.

폐교의 사업 유형별 연간 이용 인원을 다목적시설이 연평균 7,200명, 교육시설이 5,000명, 생산시설이 1,075명, 문화시설 550명, 복리시설 560명 순으로 나타나, 대부분의 방문객이 다목적시설과 교육시설로 집중되는 것을 알 수 있었다. 하지만 표본 중 연간 방문객이 최소 40,000명부터 최대 90,000명 이상으로 다른 사업체와 평균과의 편차를 크게 발생시키는 사업체가 교육시설이 3개소, 다목적시설이 1개소 존재하여, 이들 사업체를 제외한다면, 실질적인 연 평균 방문객은 다목적시설이 3,000명, 교육시설이 2,000명 수준인 것으로 판단된다.

운영하는 사업의 계절에 따른 기록은 Figure 8과 같다. 전체 운영자 중 34.5%가 전혀 '기록이 없다'고 응답하였으며 '기록이 있다' 24.4%, '보통이다' 12.6%, '기록이 매우 크다' 14.3% 등의 순으로 나타났다. 기록이 있다고 응답한 운영자의 경우 시설별로 교육시설이 12.6%, 다목적시설이 11.9%였으며, 계절에 따른 사업의 기록은 '여름'에 가장 많은 것으로 나타났다. 또한 기록 척도를 큰

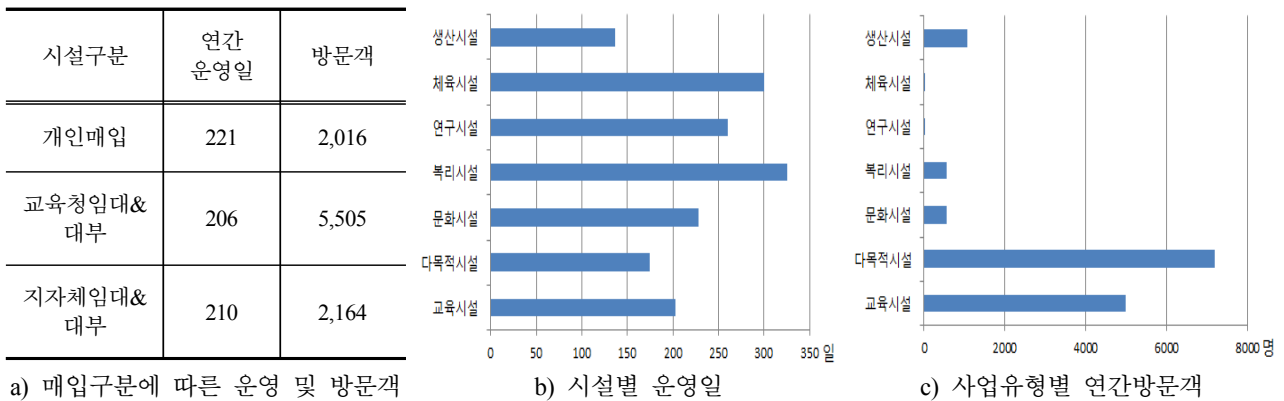


Figure 7 폐교 시설 운영일 및 사업유형별 연간 방문객.

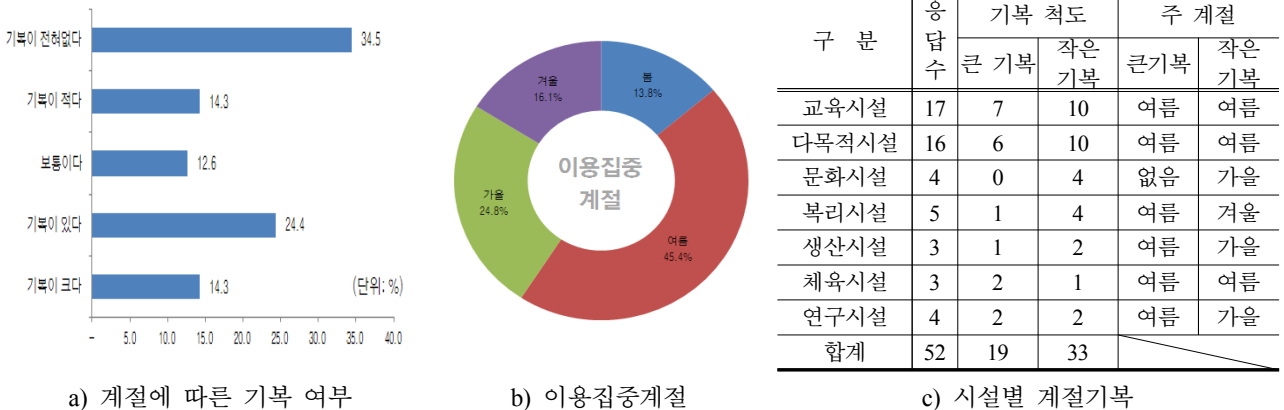


Figure 8 사업 운영의 계절 기록 및 기록 집중 계절.



*p < 0.05

a) 전체 사업체의 응답현황 b) 시설별 응답현황 c) 시설별 사업수익 응답 분석결과

Figure 9 사업체의 사업수익에 대한 분석.

기복과 작은 기복으로 나눈다면 주로 여름과 가을에 기복이 있는 것으로 응답하여, 방문객은 여름과 가을에 집중되고, 봄과 겨울은 상대적으로 비수요 계절인 것으로 나타났다.

폐교 운영과 사업수익에 대한 운영자의 인식은 Figure 9와 같다. 사업 운영을 통한 사업 수익이 ‘보통이다’가 44.8%, ‘부족한편’이 26.1%, ‘매우부족’ 18.7%로 응답되었으며, ‘매우 충분하다’가 1점, ‘매우 부족하다’까지를 5점으로 한 척도의 평균점수가 3.52점으로 대체로 사업운영을 통한 사업수익이 높지 않은 것을 알 수 있었다. 시설별 분류를 살펴보면 교육시설의 경우 ‘보통’이라고 응답한 응답자가 19명이고 ‘부족하다’는 15명, ‘매우부족’은 9명으로 응답하였고, 다목적시설, 체육시설, 문화시설은 ‘부족’ 과 ‘매우부족’의 응답률이 높게 나타나는 등 전반적으로 폐교를 통한 사업운영에 따른 사업수익은 운영자가 느끼기에 높지 않다는 것을 알 수 있었다. 또한 시설별로 사업수익에 대한 인식에 차이가 있는지 알아보기 위하여 통계분석을 실시한 결과 유의확률이 0.000의 수치를 보여 시설별 사업수익 인식에 차이가 있는 것으로 나타났다.

계절기복 유무에 따른 운영자의 사업수익에 차이가 있는지 알아보기 위하여 ‘계절기복이 있다’고 응답한 집단과, ‘보통이다’라고 응답한 집단, ‘계절기복이 없다’고 응답한 집단으로 구분하여 분석해 본 결과 Table 7과 같이 유의확률이 0.047의 수치를 보여, 계절기복여부에 따라 운영자의 사업수익의식에 차이가 있는 것으로 나타났다.

Table 7 계절기복유무에 따른 사업수익 의식

종속변수	계절기복여부	응답 수	평균	표준편차	F값	유의확률
사업수익운영여부	계절기복이 있다	52	3.79	.848	3.123	0.047
	계절기복이 없다	63	3.35	1.019		
	보통 이다	19	3.58	.902		
	합계	134	3.55	.954		

*p < 0.05

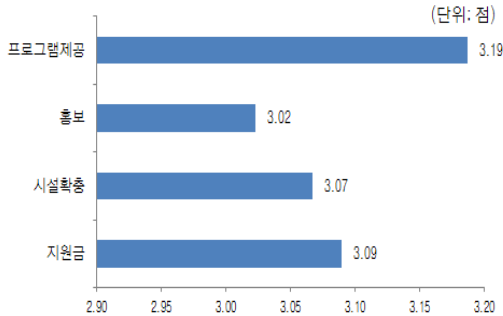
4. 지자체의 지원에 대한 만족도와 요구사항

폐교 운영자가 느끼는 지자체의 지원에 대한 만족도를 항목별로 나타내면 Figure 10과 같다. 폐교 시설의 지원은 크게 지원금, 시설확충, 홍보, 프로그램제공 등으로 구분되는데, 이에 대한 폐교 운영자의 만족도는 매우 만족 1점, 매우부정 5점으로 한 척도의 평균점수가 3점 이상으로 나타나 대체로 만족하지 않는 것으로 나타났다. 특히 프로그램 제공의 경우 3.19로 모든 항목 중 부정적인 의견이 가장 높게 나타났으며 지원금 3.09, 시설확충 3.07, 홍보 3.02 등의 순으로 나타났다.

구분	지원금	시설 확충	홍보	프로그램 제공
N	134	134	134	134
평균	3.09	3.07	3.02	3.19
표준 편차	1.17	1.17	1.09	0.88

매우긍정 : 1, 매우부정 : 5

a) 지자체 지원 항목별 평균 및 표준편차



b) 지자체 지원 만족도 그래프
Figure 10 지자체 지원 만족도.

폐교 시설의 운영기간에 따라 만족도 변화 추세는 Figure 11과 같다. 모든 폐교 시설 운영자의 만족도 평균 점수가 2.5점 이상을 나타내 불만족을 나타낸 가운데, 특히 3년~5년 사이의 사업체가 지원금 지원, 프로그램지원, 홍보지원, 시설확충지원 등 모든 항목에서 가장 불만족하고 있는 것으로 나타났다. 반면, 운영기간이 늘어날수록 지자체의 지원에 만족하는 추세로 나타나는데, 이는 사업초기 불안정으로 인하여 만족도가 좋지 않은 것으로 판단되며 사업운영기간이 늘어날수록 운영체계가 정착되고 안정화상태에 이르면 만족도가 높아지는 경향을 보이는 것으로 판단된다.

운영기간별 만족도 변화

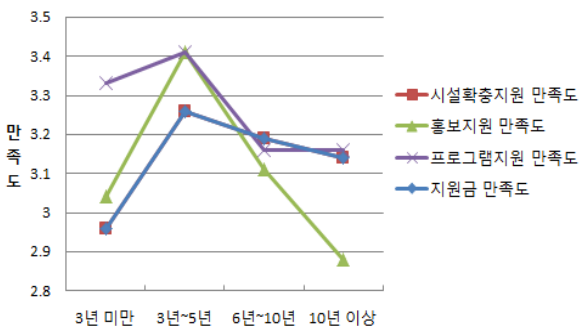


Figure 11 운영기간별 만족도 변화 추세.

효과적인 시설 운영을 위해 필요한 요구사항에 대한 의식은 Figure 12와 같다. 가장 많은 응답을 보인 항목은 시설개선금지원이 28.9%로 나타났으며, 폐교활용의 다각화가 22.3%, 시설홍보 19.3% 순으로 나타나, 금전적인 지원 이외에, 활용의 다각화, 시설홍보, 지자체의 우선활용방안 마련 등 소프트웨어적인 측면에 대한 요구 의식이 높은 것으로 나타났다.

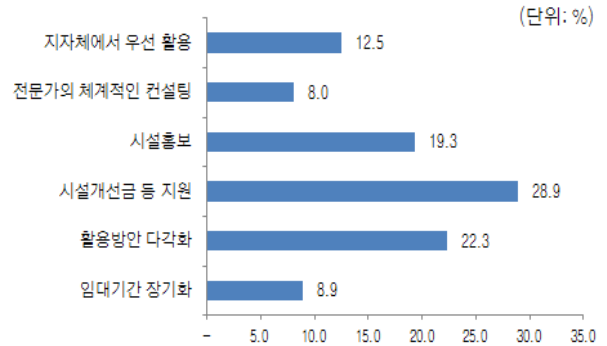


Figure 12 시설운영에 따른 요구사항.

5. 시사점 및 개선방안 도출

가. 지역적 특성 및 건물 노후화 문제

설문조사결과 폐교가 위치한 마을의 주요 경제 활동은 농업으로 나타났다. 이는 폐교의 농촌체험, 농촌관광의 거점역할 수행에 강점으로 작용할 수 있으나, 폐교를 제외한 지역의 관광 및 시설 인프라가 부족하다면 사업의 지속가능성을 보장하기 어려울 것으로 판단된다. 또한 폐교의 상태는 ‘매우양호’와 ‘양호’의 응답이 59.7%로 긍정적인 것에 비해, 폐교를 활용 시 보수를 하였다는 응답이 50.7%를 차지하여, 외적으로 상태는 양호하지만 실질적으로 폐교를 활용하여 사업을 수행하기 위해서는 내부 보수가 불가피한 것으로 보이며, 주원인은 건물의 노후화인 것으로 나타났다. 또한 보수 시 관련 비용은 운영자 자부담으로 해결하는 비율이 높고 지자체 및 교육청의 지원 비율은 낮은 것으로 나타났다. 시설의 노후로 인한 보수와, 활용 목적 등의 이유로 보수가 불가피한 경우, 보수과정의 투명화와 향후 발생 이익일부의 환원과 같은 방법으로 지자체의 지원 부담과 운영자의 초기 부담을 동시에 완화할 수 있는 제도적 개선이 필요하다.

나. 운영주체에 따른 사업 양상의 차이

개인이 매입한 경우, 지자체로부터 대부, 교육청으로부터 대부로 구분하였을 때, 연간 방문객의 규모가 지자

체, 교육청이 개인매입보다 높게 나타났으나, 연간 이용 일수에서는 개인 매입이 가장 높고, 지자체, 교육청 순으로 조사되었다. 이는 방문객 규모면에서는 지자체와 교육청 대부 유형이 우세하지만 지속적인 방문객 확보에는 개인 매각 유형이 유리하다는 것을 의미한다. 따라서 폐교의 효율적 활용을 위하여 점차 개인 매각 유형으로 확대해 나가야 하며, 전문 컨설턴트 위촉, 모니터링 사업 실시 등, 지자체 차원의 협력 체계를 구축해야 한다.

다. 영세한 수익 구조 체계

폐교시설의 방문객은 30대~50대 연령 중 학습장, 및 수련원 등의 단체 방문객이 이용 가능한 다목적시설과, 교육시설에 집중되는 모습을 보였다. 그러나 시설별 이용 단가는 1인당 평균 8,500원 수준이었으며 방문객의 방문 현황 또한 편차를 크게 발생시키는 시설을 제외하면 실질적으로 연평균 2,000명~3,000명의 방문객이 있는 것으로 나타났다. 이를 연간 운영일수와 비교해본다면 하루에 25~30명 정도 방문하는 수준이며, 계절별 기복까지 있기 때문에 능동적인 사업 수행이 어려우므로 운영자가 만족할만한 사업수익을 올릴 수 있는 구조가 아닌 것으로 판단된다. 그리고 계절기복유무와 수익의식의 차이에 대한 분석 결과 계절별 기복에 따라 운영자가 느끼는 사업 수익 의식에 차이가 있는 것으로 나타났다. 따라서 계절에 따른 제약 조건이 없는 관공서의 워크숍이나, 지역의 교육행사, 문화 행사 등의 시행에 폐교 자원 활용을 적극 권장해야 하며, 특히, 교육시설과 다목적시설의 경우 여름을 제외한 계절에 방문객을 유치하기 위한 프로그램 지원이 필요하다.

라. 지자체의 지원 활성화

폐교 운영자가 느끼는 지자체 지원의 만족도는 대체로 불만족한 것으로 나타났다. 5년 미만 시설의 경우 대체로 모든 항목에 불만족하고 있는 것으로 나타났으며, 그 중 홍보 및 프로그램지원에 가장 불만족하고 있는 것으로 나타났다. 하지만 5년 이상 된 시설부터 만족도가 높아지는 경향을 보이고 있으며, 그 중 홍보 지원의 만족도가 가장 높아지는 것으로 나타났다. 따라서 5년 미만의 폐교의 경우 초기 사업 정착을 위한 프로그램 지원과 홍보 지원 위주의 정책을 우선적으로 실시하여야 한다.

V. 결 론

이 연구에서는 농어촌폐교의 효율적인 활용을 위한 현황 분석 및 개선방안을 모색하고자 하였다. 이를 위해

충청남도에서 폐교를 운영하는 운영자를 대상으로 설문 조사를 실시하여 폐교의 운영 실태 및 운영 현황, 운영자의 운영의식에 대한 분석을 실시하였다. 설문조사 결과 폐교는 매입을 통해 운영하는 경우가 많았으며, 교육청 및 지자체로부터 임대, 대부가 일부를 차지하고 있었다. 폐교를 활용하여 사업을 운영할 경우 시설의 노후 인하여 사업 초기 보수비용이 필요한 것으로 나타났다. 폐교의 사업 유형은 단일 사업 유형으로는 교육시설, 복리시설 순으로 높은 비중을 보였으며, 2가지 이상의 목적으로 활용되는 다목적시설의 비중도 높은 것으로 나타났다. 사업 운영 주체에 따라서 사업 운영 양상이 다르게 나타났는데, 개인매입을 통한 사업운영은 교육청 및 지자체 임대보다 방문객수는 적었으나, 운영일수가 많은 것으로 나타났다. 폐교를 이용한 사업운영 시 지속가능한 수익구조가 갖춰지지 않아 대부분의 사업체에서 수익에 만족을 느끼고 있지는 못하고 있으며, 지자체의 지원도 만족하지 않는 것으로 나타났다. 이와 같은 주요 결과를 통해 본 연구에서는 폐교 활용을 위한 주요 과제를 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 폐교의 경우 농어촌에 위치하는 경우가 대다수이기 때문에 폐교 운영자의 운영 의식 제고를 위한 전문 교육 프로그램의 시행이 필요하다. 농어촌 폐교의 경우 그린투어리즘, 농어촌개발사업 등의 핵심 거점 역할을 수행할 수 있는 여건이 충분하고, 폐교 자체적으로 지역 내 사회적, 공간적, 정서적, 문화적 기능을 함께 수행해 오던 곳이다. 따라서 폐교 운영자는 농어촌과 폐교 자원에 대한 충분한 이해, 지역주민과의 갈등 해소 등 선진화된 운영 의식이 요구되며 이를 위한 교육 프로그램이 필요하다.

둘째, 폐교 활용 시 보수, 신축과 같이 초기 비용부담이 상당하므로 이를 완화시켜 줄 수 있는 제도적 개선이 필요하다. 폐교의 경우 건물의 노후로 인하여 건물 외관이 양호하더라도, 활용 목적에 맞게 내부 보수를 해야 하는 경우가 발생한다. 이를 운영자의 자부담으로 실시하면 사업 시행 초기 비용 부담이 커지게 되므로 추후 수익금 환원, 지역주민 수혜혜택과 같은 조건으로 지자체와 운영자의 부담을 동시에 완화시켜야 지속발전 가능성을 확보할 수 있다.

셋째, 폐교시설의 안정적 수익구조 마련을 위하여 지자체 차원에서 전문가 컨설팅을 포함한 모니터링 사업의 시행이 필요하다. 폐교자원의 경우 운영 방식에 따라 운영일수와 방문객수, 계절별 방문객 기복 등에서 차이를 보이기 때문에 안정적인 수익구조를 갖추기 어렵다. 또한 폐교 운영자들은 시설에 따른 요구사항 내용 중 보조금을 제외하면 시설홍보, 운영 방안 다각화 등 소프트웨

어적인 지원을 필요로 하고 있는 것으로 나타났다. 그러므로 담당 현장 활동가 위촉, 재능기부자 선정과 같은 방법으로 지속적인 모니터링을 실시하고, 전문가 컨설팅을 통하여 활용 목적에 맞는 프로그램 구성, 운영 방안, 계절별 운영 시나리오 수립 등, 운영 전반적인 부분에 대한 전문가의 지원이 필요하다.

이 연구를 통해 제안한 폐교의 효율적 활용을 위한 주요 과제는 폐교가 농어촌지역 활성화를 위한 핵심 자원으로서 효율적이고 생산적으로 활용되기 위해 필요한 사항을 실제 폐교를 운영하는 운영자의 설문조사 결과를 종합하여 도출하였다는데 그 의의가 있다. 하지만 이 연구는 연구 대상 지역을 충청남도로 한정하였다는 점과 폐교의 지리적 여건, 지역주민의 의식에 대한 고려가 부족하다는 한계점을 가지고 있다. 따라서 앞으로 지속적인 연구를 통해 실증 연구 대상 지역을 전국으로 확대하고, 폐교의 유형화를 통해 우수 및 성공사례에 대한 추가적인 분석을 실시한다면 농어촌지역의 폐교는 농어촌 활성화를 위한 핵심 자원으로서 가치가 극대화 될 것으로 기대된다.

참고문헌

1. 교육과학기술부, 2010, 교육과학기술부 내부자료.
2. 김성수, 박종락, 1994, 농촌사회의 변화와 소규모학교 문제, 한국농업교육학회, Vol. 26(3), 45-56.
3. 남태욱, 김상겸, 1998, 농촌 폐지학교의 활용유형과 활용방안에 관한 연구:충청남도 폐지 초등학교를 중심으로", 한국교육시설학회, Vol. 5(1), 5-17.
4. 도현학, 2011, 농촌마을 활성화를 위한 폐교시설의 활용에 관한 연구 : 경북지역을 중심으로, 한국농촌건축학회, 2011, Vol. 13(3), 91-98.
5. 마상진, 2010, 농촌의 폐교 활용 실태와 정책과제, 한국농촌경제연구원.
6. 박성우, 2009, 폐교 공간 유형별 시설기준과 활용실태에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문.
7. 윤지현, 2010, 지역 관광 활성화 전략으로서의 폐교 화룡 사례 연구, 관광경영연구, Vol. 14(1), 61-84.
8. 신승관, 2011, 폐교 재산의 효율적인 관리방안에 관한 연구, 상지대학교 석사학위논문.
9. 이상영, 김은자, 김 영, 2009, 지역경제 활성화를 위한 문 닫은 학교 활용 방안, 농촌지도와 개발, Vol. 16(2), 439-461.
10. 이영실, 2011, 폐교를 활용한 문화시설의 네트워크를 통한 지역 문화예술 활성화 방안 연구, 홍익대학교 석사학위논문.
11. 정지영, 2002, 폐교시설의 활용방안에 관한 연구, 대한건축학회 학술발표대회 논문집.
12. 조용준, 남승진, 2000, 농촌지역의 폐교 현황과 활용방안에 관한 연구 : 전남 지역을 중심으로, 한국농촌건축학회, Vol. 2(1), 25-32.
13. 최준열, 2008, 농산어촌 소규모 학교 정책 분석, 지방교육경영, Vol. 13, 44-64.

접 수 일: (2013년 1월 21일)

수 정 일: (1차: 2013년 2월 15일, 2차: 3월 8일)

게재확정일: (2013년 3월 8일)

■ 3인 익명 심사필