

# 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할

- 제주특별자치도 8개 마을의 임대주택 제공사례를 중심으로 -

## The Role of Community for Overcoming the Crisis of School Closure in Rural Village

- Focusing on Eight Successful Cases of Providing Rental Houses in Jeju Province -

노 화 동\* 정 석\*\*1)

Noh, Hwa Dong Jeong, Seok

### Abstract

This paper aims to find out the effective solutions for overcoming the crisis of school closure in rural villages. Fortunately, we have some relevant cases that show the important roles of local communities providing rental houses to the potential residents. This study researches eight cases of elementary schools and their communities in Jeju which have overcome the crisis by providing rental houses to the immigrants.

The results are as follows. First, it is effective to provide rental houses to prevent school closure crisis. Second, it is highly recommended to consider advancing schools for students and to offer possible jobs for their parents in order to make sustainable schools and communities. Third, in addition to the treatments for overcoming crisis of school closure, comprehensive measurements for improving new residents' quality of lives along with the collaboration between schools and communities, relations between natives and immigrants, and financial aids from central and local government should be implemented.

키워드: 농촌마을, 폐교위기, 마을공동체, 임대주택 제공, 제주특별자치도

Keyword: Rural Village, School Closure Crisis, Community, Providing Rental House, Jeju Province

## 1. 서론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

“농촌마을의 폐교는 학교만의 문제일까? 마을공동체의 문제가 아닐까? 학령기 학생의 부족에 따른 폐교는 마을을 지지하는 인구가 안정적으로 유지되지 않는 인구부족에서 비롯된 것이 아닐까? 결국 폐교 문제의 해결을 위해서는 마을공동체의 역할, 즉 마을인구를 확보하는 일부터 시작해야 하지 않을까?” 이 연구는 이런 질문에서 시작되었다.

고령화와 저출산으로 인구가 축소되고 있는 현상은 많은 국가에서 일어나고 있는 심각한 사회적 문제이다. 우리나라도 도시화와 산업화 과정을 거치면서 농어촌(이하 농촌)지역은 이농현상까지 복합적으로 발생하여 인구가 급속하게 축소되고 있다. 더불어 학령인구가 감소되어 농촌지역에서의 소규모 학교운영이 재정경제의 비효율성을 초래한다는 이유로 1982년에 ‘농어촌 소규모학교에 대한 통폐합정책(이하 소규모학교 통폐합정책)’이 시작되었고, 1982년부터 2011년까지 통폐합된 학교는 무려 5,400개교 이상

이다. 이후 교육정책 당국의 소규모 학교 통폐합 기준이 여러 차례 변화되면서 2012년에는 1,700개교 이상의 학교들이 통폐합 위기에 직면하게 되었으며<sup>1)</sup> 이와 관련한 폐교문제를 다룬 연구도 증가되고 있는 추세이다.

소규모 학교 통폐합 및 폐교문제에 관한 연구는 크게 두 가지로 나뉜다. ‘폐교를 효율적으로 활용하기 위한 계획과 제도개선을 다룬 연구’나 ‘폐교위기의 학교와 농촌마을의 복지시설을 복합화 연구’처럼 폐교를 기정사실로 수용하는 연구가 있고, 이와 달리 ‘폐교는 농촌 지역의 정주여건을 파괴시켜 이농현상을 더욱 가속화 시키므로 소규모 학교들을 유지하고 보존시킬 수 있는 방안을 찾기 위한 연구’도 있다. 또 많은 농촌지역에서 전개되고 있는 폐교위기 극복을 위한 다양한 노력과 사례들을 다룬 연구도 있다. 폐교위기 극복 사례 연구는 ‘극복요인을 유형화한 사례’와 ‘학교와 지역사회의 연대의 중요성’ 그리고 ‘지역사회의 역할의 중요함’을 강조하는 연구들이 있다.

폐교는 곧 마을공동체 와해의 문제이며, 이 문제를 근본적으로 해결하기 위해서는 학령기 학생을 적극적으로 확보하여 마을을 지지할 인구를 유입시키고 유지해야 한다. 폐교의 문제를 해결하는 것은 곧 마을과 마을공동체를

\* 정희원, 서울시립대학교 일반대학원 도시공학과 박사과정

\*\* 정희원, 서울시립대학교 도시공학과 부교수, 공학박사  
(교신저자:jerome363@uos.ac.kr)

1) 박삼철, 극소규모 학교 통폐합 정책의 대안 탐색:호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로, 교육행정학연구, 제30권, 제4호, 2012. pp. 103-122

회복하는 것과 다르지 않으므로 마을에 인구를 유입시키고 유지할 수 있는 방안을 찾아 제시하는 것은 매우 중요하고 시급한 문제라 할 수 있다.

이 연구의 목적은 농촌마을 폐교위기를 극복하기 위한 가장 효과적인 방법으로서 마을공동체의 역할을 찾는 것이다. 이를 위해 제주특별자치도(이하 제주도)의 여러 마을에서 외부 인구를 유입시키고 마을에 정착시킴으로써 초등학교의 폐교위기를 극복하고 있는 사례를 연구하였다. 마을공동체가 자체적으로 비용을 마련하여 공동주택을 건립하고 마을의 빈집을 임차하여 학령기 학생의 세대주에게 임대주택을 제공하여 폐교위기를 극복하고 있다. 이와 더불어 학교가 적극적으로 참여하고, 제주도에서는 사업비 지원을 확대해 가고 있어 농촌마을의 폐교위기를 극복하기 위한 효과적인 방법을 보여주는 사례로 판단되어 심층연구를 진행하였다.

이 연구는 학생 수 감소로 인한 폐교위기에 직면한 많은 농촌과 마을공동체에 폐교위기 극복을 위한 효과적인 방법을 제시하고, 학교와 마을공동체가 함께 지속하기 위한 대안을 제시하고 있다는 점에서 그 의의가 매우 크다고 할 수 있다.

## 1.2 연구범위 및 방법

이 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 우리나라의 농촌마을 공동체가 폐교위기를 극복하기 위한 노력을 하게 된 전반적인 배경을 보기 위해 1982년부터 시작된 '농어촌 소규모 학교 통폐합정책' 이후 2014년까지의 각 시·도별 폐교현황과, 연구대상지인 제주도의 통폐합진행과정을 파악하였다. 둘째, 선행연구는 폐교위기를 극복한 사례 중 극복요인의 유형과 마을공동체의 역할에 관한 연구를 중심으로 고찰하였다. 셋째, 제주도의 여러 마을공동체에서 '임대주택제공'을 통하여 초등학교의 폐교위기를 극복한 사례 중에서 각각 특성이 있는 8개의 학교를 대상으로 임대주택의 형태와 규모 및 학생 수 증감현황 등을 고찰하였다.

이 연구는 다음과 같은 세 단계로 진행되었다. 첫째는 문헌연구로서, 교육부 홈페이지 정보공개 자료를 비롯해 제주특별자치도청, 제주시청, 서귀포시청, 제주특별자치도 교육청의 관련부서와 전화통화 및 FAX공문 발송 등의 방법으로 관련 자료를 수집하였다. 수집내용은 전체 폐교현황 및 학생 수 증감현황, 폐교위기 극복현황과 사업비 지원제도에 따른 진행현황 등이다. 둘째, 선행연구를 통하여 폐교위기를 극복한 사례와 유형을 조사하였다. 셋째, 인터넷 기사검색을 통하여 제주도내의 마을공동체에서 '임대주택 제공'을 통한 폐교위기 극복사례를 수집하였다. 수집내용의 정확성을 기하기 위해 기자와의 확인, 해당학교 행정실과 마을리사무소에 FAX공문발송 및 전화확인을 하였

2) 지역사회에서는 '작은 학교 살리기 운동'으로 부름. 헤드라인제주 오미란기자의 이메일 질의에 대한 회신내용

으며, 특성이 있는 8개 학교의 사례를 연구범위로 정하였다. 4개의 사례는 현장을 방문(2015년 7월5일~7월7일)하여 학교관계자 및 주민대표와의 심층 인터뷰를 진행하였다.

## 2. 소규모 학교 통폐합정책에 관한 고찰

### 2.1 소규모 학교 통폐합 추진현황

1982년부터 시작된 '소규모 학교에 대한 통폐합 정책'은 농촌뿐만 아니라 도심권에서도 고�령화에 따른 학령인구가 급격히 감소함에 따라 소규모 학교가 증가하고 있어서 교육재정의 비효율성 문제를 완화시키고자 하는 규모의 경제 논리가 적용되어 진행되었다.

학교의 교육적 특성을 반영하지 못한 '학교의 학생 수'라는 단순 기준에 의해 추진되었으며, 교육정책 당국의 소규모 학교 통폐합 기준은 여러 차례 변화되어 왔다. 1982년부터 1992년까지 10년 기간은 학생 수 180명 미만의 학교들이 통폐합 대상이었으며, 1999년 이후에는 100명 미만, 2006년 이후에는 60명 미만으로 변화되었으며, 2011년까지 5,400개교 이상의 학교가 통폐합되었다. 2012년 교육과학기술부에서 제안한 초·중등교육법시행령 개정안 입법예고(교육과학기술부 공고 제2012-270호, 2012.05.17.)는 "전체 농어촌 학교의 약 36%에 해당하는 1,765개 학교가 학생 수 60명 이하의 소규모 학교로 분류되어 소규모학교의 존치 필요성을 주장하는 집단과 통폐합의 당위성을 강조하는 집단 사이에 논쟁을 가열시키는 계기가 되었다"<sup>3)</sup>

'소규모 학교 통폐합정책'이 추진되면서 많은 수의 폐교가 적극적인 활용계획 없이 관리의 형태로 보존되고 있다가 1999년 '폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법'과 '폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 시행령'이 제정(2012년 3월 21일 일부 개정)되었다. 목적은 폐교재산을 "교육용시설, 사회복지시설, 소득증대 시설 등의 건전한 용도로 활용하도록 촉진함으로써 지역사회의 발전에 기여하고자 함"<sup>4)</sup>이며, 1982년부터 2014년까지의 시도교육청 폐교재산의 현황을 살펴 본 결과 총 폐교 수 3,595개 중 매각 2,195(61%) 대부 758(21%) 자체활용 241(7%, 임대수익 년 50억 정도), 미활용폐교 401(11%)이다.

table1. Closed-down school property (2014.06.30)

폐교 학교 수 (A+B+C+D) '82년부터	매각 완료 (B)	활 용 현 황								향후 활용 계획 (미활용 폐교)  계(D)	
		대 부 (임대)						자체 활용	계 (C)		
		교육 시설	사회 복지 시설	문화 시설	공공 체육 시설	소득증대 시설	기 타				
3,595	2,195	67	59	84	16	201	131	758	241	999	401

자료 : 교육부홈페이지 정보공개 자료

3) 박삼철, 극소규모학교 통폐합 정책의 대안 탐색: 호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로, 교육행정학연구, 제30권, 제4호, 2012. pp. 103-122

4) 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(1999년8월31일제정)에서 발췌

‘소규모 학교 통폐합정책’은 교육적·사회적으로 중요한 쟁점이 되었으며, 농촌의 인구감소와 학교의 소규모 화 및 통폐합, 인구감소로 이어지는 악순환은 농촌의 공동화와 황폐화를 더욱 가속화 하고 있다. 그러나 2001년 3월 폐교 예정이었던 남한산초등학교가 성남지역 교육관련 시민운동가들의 노력으로 폐교위기를 극복(2000년)하였고, 많은 지역에서 학교관계자와 마을공동체가 함께 폐교위기를 극복하기 위한 다양한 노력들을 전개하고 있다. 전라북도교육청은 2010년부터 ‘작고 아름다운 학교육성’을, 강원도교육청은 2013년부터 ‘작은 학교 희망 만들기’ 사업을 통해 귀농·귀촌의 활성화와 귀농인들의 정주여건 개선을 폐교위기 극복 차원에서 추진하고 있다.

## 2.2 제주도의 소규모 학교 통폐합 추진현황

table2. Precedent research

연구자	년도	연구제목	연구내용
박계식	2007	교육공동체의 자율과 참여 통한 소규모학교 발전 가능성 모색-충남 아산기산초등학교 폐교위기극복사례를 중심으로	폐교위기를 극복하고 학교를 유지하여 활성화시킨 농어촌 소규모학교의 요인·과정·실태·전망 등을 분석, 농어촌 소규모학교를 활성화시키고 농어촌교육을 살리는 방안 모색. 도시지역 학부모의 교육관 변화, 교육시민단체의 역할, 교육공동체의 형성과 참여 등
박삼철	2012	극소규모 학교 통폐합 정책의 대안 탐색: 호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로	학생 수 감소로 인한 재정경제 비효율성 이유로 폐교를 하는데 생태-사회학적 관점에서 이들을 보존 유지시켜야 하고, 통폐합 영향평가제도입(호주사례)을 통해 존치정책으로 전환을 위한 연구
최종성	2014	농촌학교의 활성화 요인 분석연구	학교, 교육공동체의 지속가능성 보장은 지역사회의 재정적 인적 자원공급 필요, 농촌교육 농촌학교의 문제해결은 학교를 둘러싸고 있는 지역사회와 사회구조적 맥락을 고려하는 교육공동체적 차원의 접근과 지역사회 연계 필요
임선빈	2014	학교역할에 관한 구성원의 인식 연구-폐교위기의 학교사례	A초등학교 D분교폐교위기 극복과정, 학교구성원의 노력은 어떠한지 연구. 학교의 대표적 구성원인 교사, 학부모, 지역사회 주민, 학생 모두가 적극적으로 개입하고 참여한 의미가 높은 사례연구
김경숙	2015	전라북도 농산어촌 소규모 혁신학교 실태 분석	농산어촌 소규모 혁신학교의 특성과 활성화 요인을 영역별로 분석하여 다른 학교에 일반화할 수 있는 방안 모색, 농산어촌 소규모 학교 활성화 방향 제시. 소규모학교 성공요인분석을 위한 실태조사

제주도는 1982년 ‘소규모 학교에 대한 통폐합정책’ 시작으로 2011년까지 32개의 초등학교(분교장포함)가 폐교 되었다. 제주도 교육청은 2012년 교육과학기술부에서 제안한 초·중등교육법시행령 개정안 입법예고(교육과학기술부 공고 제2012-270호, 2012.05.17.) 후 5월 22일에 ‘2012~2016년 소규모 학교의 적정 규모화 육성계획’을 발표하였고, 본교(학생 수 60명 이하)가 폐지되는 곳에는 20억원, 분교장(20명 이하)의 폐지는 10억원, 분교장으로 개편되는 학교에는 1억원의 폐교재산을 각각 지원해 지역 주민들이

평생교육시설이나 마을도서관, 자연체험 학습장 등 다목적 시설로 이용하게 한다는 방침을 발표하였다. 그러나 방침대로라면 초등학교 110개교 중 43%인 47개교가 대상이 되어 초·중등교육법시행령 개정 반대에 부딪치게 되었다. 이후 교과부의 ‘소규모 학교 통폐합 기준’은 권고사항일 뿐<sup>5)</sup>이라는 발표가 있었고, 2012년부터 현재까지 폐교는 더 이상 이루어지지 않고 있는데, 그 원인을 보면 제주도 내 여러 마을공동체가 폐교위기 극복을 위한 노력을 했음을 알 수 있다.

1997년부터 지자체 6억원과 마을주민 및 출향인사들이 성금 21억원을 모아 19세대 임대주택 건설을 시작한 뒤 2001년 12세대, 2012년 24세대의 임대주택을 제공하고 있는 남읍초등학교는 2015년 4월 현재 138명의 재학생을 보유하고 있다. 이뿐만 아니라 덕수초등학교(1998년)를 비롯한 주변의 많은 학교들도 지역주민들의 기금마련과 총동문회의 후원 등으로 공동주택을 건립하여 임대주택을 제공<sup>6)</sup>하고 있다. 또한 제주도는 주거환경개선사업을 지속적으로 추진하고 있으며, 이 사업을 통해 유입된 인구가 마을 주민으로 정착될 수 있도록 다양한 지원을 모색해 나가고 있다. 2010년 이후 마을공동체에 육성보조금을 지원하였으며, 2014년은 ‘소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례’를 제정하여 마을당 최대 5억원 한도 내에서 보조금을 지원하고 있다.<sup>6)</sup>

## 2.3 선행연구 검토 및 차별성

본 연구와 관련 있는 폐교위기를 극복한 사례를 연구한 선행연구 중 극복요인을 유형화한 것과 지역사회의 역할의 중요성을 다룬 연구를 중심으로 고찰하였다. <table2> 김경숙(2015)은 농산어촌의 소규모 학교 활성화 요인을 영역별로 분석하여 실태조사를 하였으며, 최종성(2014)은 농촌학교의 활성화 요인을 분석하여 교육공동체의 지속가능성을 위해서는 지역사회와의 연계가 필요하다고 하였다. 임선빈(2014)은 폐교위기를 극복한 학교사례에서 극복과정 속에 학교의 구성원인 교사, 학부모, 지역사회 주민, 학생 모두가 적극적으로 개입하고 참여하였을 때에 그 의의가 높았음을 연구하였다. 선행연구에서는 폐교위기를 극복하기 위한 사회의 참여가 중요함을 강조하고는 있지만, 마을공동체가 구체적으로 어떤 역할을 해야 하는지, 특히 ‘임대주택제공’이 어떤 효과를 거두는지에 관한 실증연구는 아직 없어 이 연구의 차별성이 있다.

5) <http://www.headlinejeju.co.kr/news>

6) 제주시청 자치지원과 담당자 전화통화 및 도청홈페이지의 공개자료 ‘소규모학교 육성 지원사업 신청 공고’(2014.08.29)에서 발췌. 지원대상마을 : 2014년 학생수 60명 이하 학교(32개교)소재 통학구역 마을, 주민자체 사업비 부담금 재원확보가 되어 있고 자발적 노력을 하고 있는 마을. 공동주택건립 사업비 지원기준은 마을당 최대 5억원 범위에서 보조율 50% (자부담50%) 기준으로 지원, 총사업비가 10억원을 초과 하더라도 최대 5억원 한도. 세대당 건립면적 국민주택(85㎡)이하에 한하여 지원. 빈집정비 사업비 지원기준은 가구당 보조액 최대 10백만원(2013년은 6백만원)한도에서 마을당 최대 1억원 한도. 보조비율 70%(자부담 30%). 빈집정비·개축 등 사업비에 한함.

### 3. 사례분석

#### 3.1 분석의 틀

소규모 학교의 폐교위기를 극복하기 위한 마을공동체의 활동 중 '임대주택을 제공'한 사례를 추출하고자 하였으나, 공식적으로 관리되고 있지 않아 제주교육청 교육연감자료 통계연보의 초등학교 일람표를 통해 학생 수 현황을 조사하여 변동추이<table3>를 분석하였다. 분류기준은 2012년부터 소규모학교(본교 60명 이하, 분교장 20명 이하)를 분류하여 학생 수 변동현황<table4>을 살펴보았고, 교육청과 행정기관에 관리 중인 자료를 요청하여 소규모학교 폐교위기를 극복하기 위하여 노력하고 있는 학교를 집계하였다. 인터넷 기사검색을 통하여 실질적인 내용을 수집하였으며, 총 집계된 28개 학교<table5>의 '임대주택제공'에 관한 내용이 맞는지 확인하기 위해 각 해당학교 행정실과 마을리사무소에 FAX를 전송하여 확인을 요청하였다. 그 중 각각 특성이 있는 8개의 학교를 분류하여 연구대상으로 정하였다.

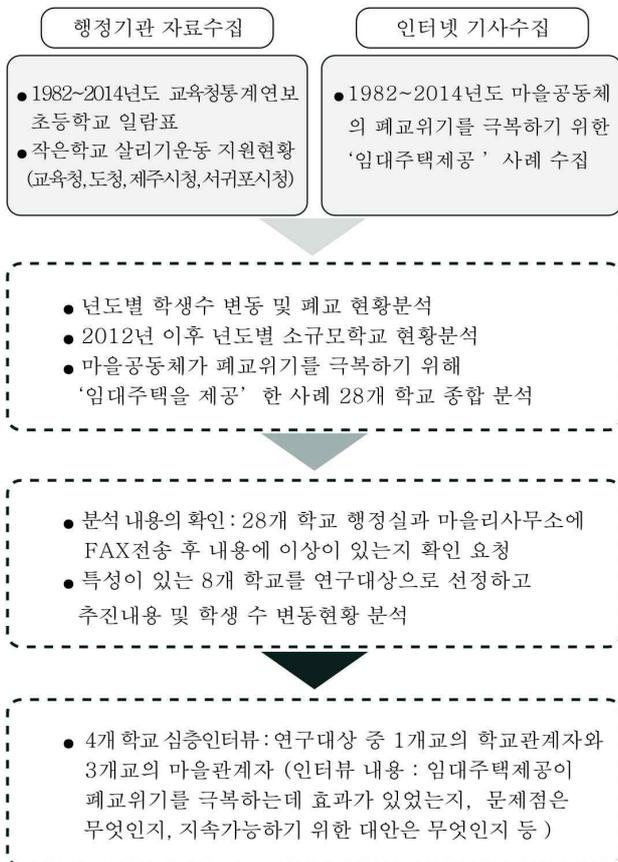


figure1. Process and Method of Analysis

#### 3.2 폐교위기를 극복하기 위해 노력하고 있는 학교현황

##### (1) 학교 및 학생 수 변동 현황

1982년 학교 수 134, 학생 수 73,224명에서 점차 감소하여 2014년에는 학교 수 119, 학생 수 37,915명으로

각각 변동되었다. 학교는 폐교와 신규설립 등으로 증감 차이는 많지 않지만, 학생 수는 32년 만에 약52%가 축소되었으며, 이는 소규모 학교가 많이 있음을 예측할 수 있다.

table3. Number fluctuation of students and elementary schools in Jeju

학교	년도	1982	1992	2002	2007	2012	2013	2014
학교 수		134	129	116	118	118	118	119
학생 수		73,224	43,161	33,770	30,047	41,172	33,235	37,915

자료 : 제주교육청 교육연감자료 통계연보 재정리(2014. 4.1)<sup>7)</sup>

##### (2) 2012년 기준 소규모학교(본교60명, 분교장 20명 이하)

1982년 이후 학생 수가 급감하였지만, 2012년 23개 소규모학교<table4>의 학생 수는 가파초를 비롯한 14개의 학교에서 증가가 되었으며, 구좌중앙초등 9개의 학교는 축소되었다. 이것은 소규모 학교에서 폐교위기를 극복하기 위해 마을공동체의 노력이 전반적으로 일어났음을 예측할 수 있다.

table4. Number fluctuation in small-scale school student in 2012

학교	년도	1982	1992	2002	2007	2012	2013	2014
가파초		124	68	24	10	4	8	9
구좌중앙초		437	178	115	76	58	50	53
더덕분교장		290	97	28	28	46	57	59
동북분교장		119	46	52	51	22	14	13
비양분교장		36	23	6	2	4	5	4
선인분교장		21	24	21	17	20	22	21
선홍분교장		180	72	25	18	17	19	20
송당초		218	109	88	76	43	39	45
수산초		334	96	100	70	25	32	47
신례초		360	200	109	108	54	66	79
신산초		245	153	171	120	58	51	49
신양분교장		405	130	35	48	19	15	15
은평초		243	165	116	91	37	32	31
종달초		388	148	94	90	55	46	50
창천초		261	124	105	72	56	52	52
교래분교장		31	32	23	13	18	22	19
추자초		611	325	124	95	57	58	51
토산초		248	121	76	68	57	62	60
풍천초		224	109	53	68	29	33	37
하도초		515	212	115	92	52	55	53
하례초		304	176	107	105	56	52	52
한동초		340	154	75	65	47	48	43
홍산초		416	188	116	89	51	50	44

자료 : 제주교육청 교육연감자료 통계연보 재정리 (2014. 4.1)

##### (3) 폐교위기를 극복하기 위해 노력하고 있는 학교

폐교위기를 극복하기 위해 노력하고 있는 학교현황은 교육청에서 공식적인 관리를 하고 있지 않았다. 그리하여 행정기관(교육청, 도청, 제주시청, 서귀포시청)에서 수집된

7) 물메초등학교 행정실 현상협님의 자료제공으로 연구자가 재정리

자료와 인터넷 기사검색을 통하여 '임대주택제공' 사례를 수집하였으며, 최종적으로 28개의 학교가 집계되었다. 2012년 기준 23개의 소규모 학교보다 숫자가 늘어난 것은 현재 재적학생 수가 60명이상인 학교에서도 예측되는 미래의 폐교위기를 방지하기 위하여 마을공동체의 적극적인 노력들이 일어난 것으로 알 수 있다.

table5. 28 schools trying to overcome school closure

학교	년도	1982	1992	2002	2007	2012	2013	2014
가마초	183	96	100	68	44	37	42	
가파초	124	68	24	10	4	8	9	
곽금초	338	124	118	93	62	87	96	
금약초	349	147	86	85	71	61	59	
남읍초	269	63	130	119	71	115	127	
더덕분교장	290	97	28	28	46	57	59	
덕수초	214	86	80	77	65	61	68	
도순초	365	209	118	112	61	55	54	
마라분교장	14	0	1	1	2	2	1	
물메초	170	84	113	110	81	79	71	
서광초	243	80	86	75	65	59	67	
송당초	218	109	88	76	43	39	45	
수산초	334	96	100	70	25	32	47	
시흥초	265	108	70	73	61	50	44	
신례초	360	200	109	108	54	66	79	
신산초	245	153	171	120	58	51	49	
어도초	398	112	120	106	76	64	58	
은평초	243	165	116	91	37	32	31	
익귀초	460	187	148	117	68	58	53	
중달초	388	148	94	90	55	46	50	
창천초	261	124	105	72	56	52	52	
토산초	248	121	76	68	57	62	60	
평대초	364	156	99	65	61	62	56	
풍천초	224	109	53	68	29	33	37	
하례초	304	176	107	105	56	52	52	
하원초	383	234	154	133	77	67	57	
한동초	340	154	75	65	47	48	43	
홍산초	416	188	116	89	51	50	44	

자료 : 제주교육청 교육연감자료 통계연보 재정리 (2014. 4.1)

### 3.3 8개 초등학교 사례 분석

마을공동체에서 '임대주택을 제공'하여 폐교위기를 극복하고 있는 28개의 학교 중에서 자료수집이 불충분한 학교, 2015년부터 시작한 학교, 학교사정으로 답변을 거부한 학교 등을 1차 제외하고, 나머지 중 유사한 유형을 분류하여 중복되는 유형을 제외하고 각각 특성이 있는 8개의 학교를 선정하였다.

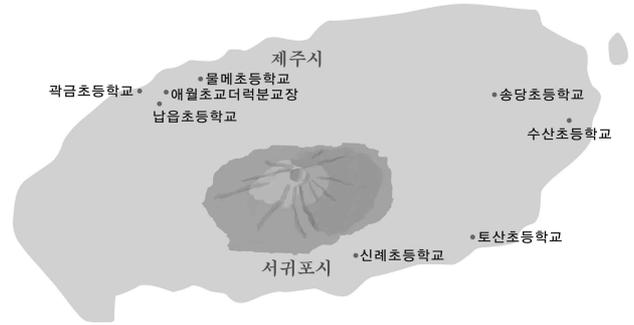


figure2. Location of 8 Schools

연구대상을 위한 유형분류는 '초·중등교육법시행령 개정안 입법예고'가 있었던 2012년 이전과 이후로 나누었다. 2012년 이전부터 시작한 남읍초등학교, 물메초등학교, 송당초등학교, 토산초등학교<table6>와, 2012년 이후부터 시작한 곽금초등학교, 수산초등학교, 신례초등학교, 애월초등학교 더덕분교장<table7>으로 분류하였으며, 임대주택의 형태와 준공시기 및 소요비용 등을 분석하였다.

table6. Rental housing supplies before 2012

학교	추진년도	공동주택건립	빈집정비	기타
남읍초	1997 2001 2012	2동 19세대 2동 12세대 4동 24세대		21억5백만원 (마을15억5백만원, 보조금 6억원)
물메초	2002	12세대		4억5천만원 (마을 2억5천만원, 보조금 2억원)
송당초	2009~ 2014	2동 12세대	24세대	4,600만원 10억원(마을5억원, 보조금 5억원)
토산초	2005		8세대	빈집정비 보조금 2,000만원

자료 : 인터넷 기사 및 행정기관자료 재정리

table7. Rental housing supplies after 2012

학교	추진년도	공동주택건립	빈집정비	기타
곽금초	2013	3동 24세대		25억원 (마을, 보조금)
수산초	2012 2013 2014	2층4세대 8세대 8세대		12억원 (마을 7억원, 보조금 5억원)
신례초	2012 2013 2014		7세대 9세대 3세대	보조금 7천만원 보조금 2400만원 자부담 2400만원
애월초 더덕분교	2012 2014	2동 10세대 2동 10세대		11억원(마을 7억, 보조금 4억) 12억원 (마을 7억원, 보조금 5억원)

자료 : 인터넷 기사 및 행정기관자료 재정리

마을공동체에서 '임대주택을 제공'함으로써 실질적으로 학생 수가 증가하였는지 확인하였다. 연구대상 8개 학교의

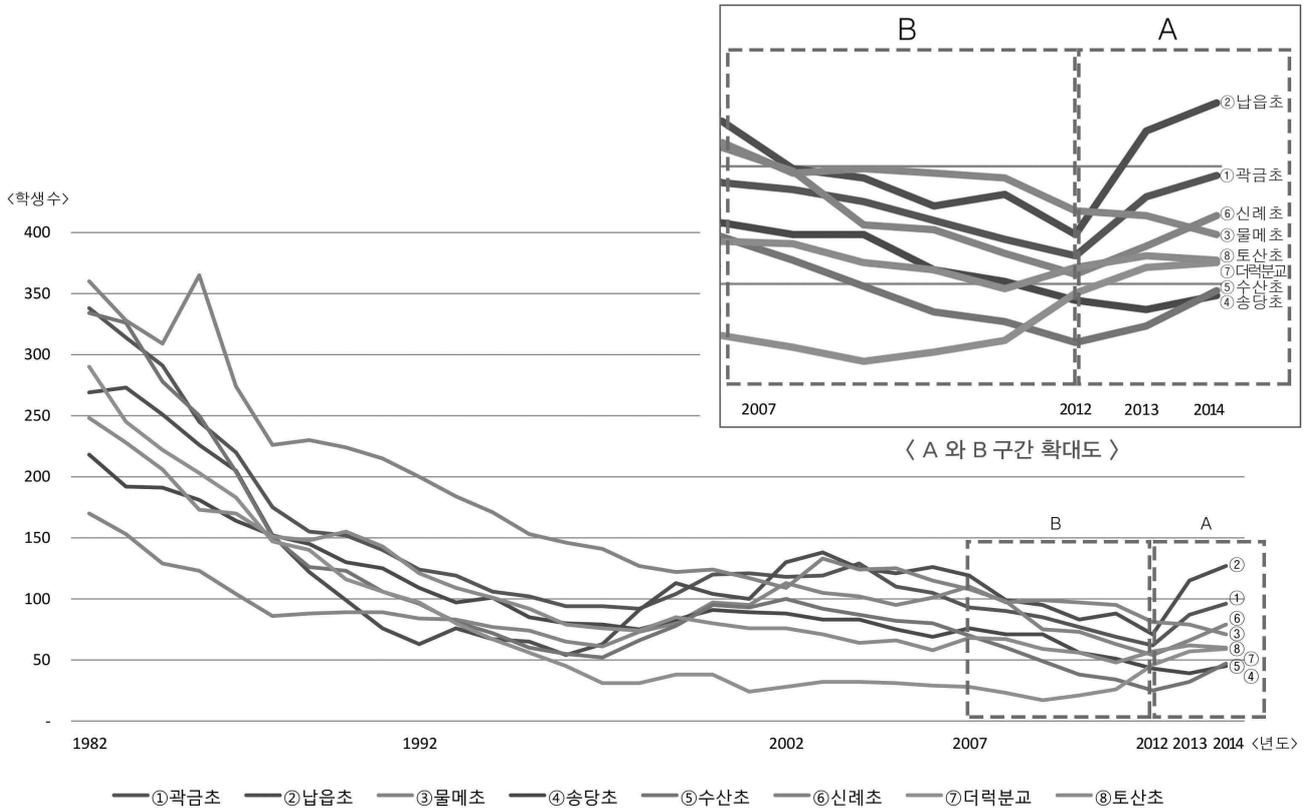


figure3. Student number fluctuation of 8 Schools

학생 수<table8>는 <figure3>의 A구간 2012년부터 2014년 사이에 1개 학교를 제외한 7개의 학교가 증가된 것을 볼 수 있다. 반면 <figure3>B구간의 2007년부터 2012년 5년간은 애월초등학교 더덕분교장을 제외한 7개 학교의 학생 수가 축소되었다.

table8. Student number fluctuation of 8 schools

학교	년도	1982	1992	2002	2007	2012	2013	2014
곽금초		338	124	118	93	62	87	96
남읍초		269	63	130	119	71	115	127
물메초		170	84	113	110	81	79	71
송당초		218	109	88	76	43	39	45
수산초		334	96	100	70	25	32	47
신례초		360	200	109	108	54	66	79
애월초더덕분교		290	97	28	28	46	57	59
토산초		248	121	76	68	57	62	60

자료 : 제주교육청 교육연감자료 통계연보 재정리(2014. 4.1)

8개 학교의 학생 수 변동현황<figure3>과<table8>을 살펴보면 임대주택을 적극적으로 제공하기 시작했던 2012년부터 학생 수가 증가하고 있는 것을 볼 수가 있다. 이는 ‘임대주택제공’이 폐교위기를 극복하는데 확실한 효과가 있음을 알 수 있으며, 각 학교별 임대주택제공 및 학생 수 변동현황을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

남읍초등학교는 1997년 전국 최초로 공동주택 2동 19세대를 건립하였으며, 2001년에는 2동 12세대를 건립하였다. 2015년이 되면 분교장 격하대상이 될 정도의 인

원이 예상되어 2012년 4동 24세대를 추가로 건립하였다. 건립비용은 지원금 6억원과 마을에서 15억5백만원을 자부담하여 총 21억원이 소요되었다. 학생 수는 2012년 71명이었으며, 2014년 127명으로 증가되었다.

물메초등학교는 1996년 61명으로 폐교위기까지 갔었으나 2002년 12세대 공동주택 건립 후 지속적인 유지관리를 해오고 있다. 초등학교 졸업 전까지는 무료로 임대를 하고 있으며, 임대주택제공을 확대하고 있는 다른 학교에 비해 학생 수가 서서히 감소하고 있는 추세이다. 2012년 81명에서 2014년 71명으로 축소되었으나, 소규모학교 보다는 많은 학생이 재학 중에 있다.

송당초등학교는 1999년 학교 살리기 대책위원회를 구성하여 규정마련 및 운동을 전개하였으며, 2005년 학교운영위원회와 마을회가 수시로 소규모학교 통폐합에 대한 설명회 및 주민의견을 청취하였다. 2006년 주택, 급식비, 일자리제공 등 학교홍보 및 빈집 리모델링 사업을 시작하였고, 동문대상 모금운동을 전개하여 학부모 유입책을 마련하였다. 2009년 6세대, 2010년 8세대, 2011년 8세대, 2012년 2세대 총 24세대의 빈집을 리모델링하는데 4,600만원을 투입하였다. 2014년은 도지원비 5억원과 주민, 총동문회 및 학교가 5억원을 마련하여 공동주택 18평형 12세대를 완공하여, 22명의 학생이 임대주택에 거주하고 있으며, 학

생 수는 2012년 43명에서 2014년 45명으로, 2015년 3월 현재 61명이 재학 중에 있다.<sup>8)</sup>

토산초등학교는 2005년 마을의 비용으로 빈집을 수리하여 2세대의 임대주택을 제공하기 시작하였고, 2014년 2,000만원의 빈집정비 지원비를 받아 2세대를 정비하여 현재 총 8세대의 임대주택을 제공하고 있다. 처음에는 무상임대를 하였으나 지금은 년 300만원 정도이며, 학생 수는 2012년 57명에서 2014년 60명으로 증가되었다.

곽금초등학교는 2012년 62명으로 폐교위기를 맞이했으나 2013년 성금모금과 보조금 25억원을 투입해 다세대주택 3동 24세대를 건립했다. 임대료는 연 100만원이며, 2012년 62명에서 2014년 96명으로 증가 되었다.

수산초등학교는 마을 7억원, 보조금 5억원 총 12억원을 투입하여, 2013년 8세대 2014년 8세대 총 16세대의 공동주택을 건립하였다. 1년에 보증금 100만원과 임대료100만원이며, 한 가구에 2명 이상 기준으로 뽑고 형제자매 중 상급학교를 진학하는 경우 졸업 후 1년까지는 거주할 수 있다. 2012년 25명에서 2014년 47명으로 학생 수가 증가 되었다.

신례초등학교는 빈집을 수리하여 2012년 7세대, 2013년 9세대, 2014년 3세대를 제공하고 있으며, 3년간 무상임대이다. 빈집수리비용은 보조금과 마을이 각각 50%씩 부담하고 부족한 부분은 건물주가 부담하며, 때로는 세입자가 일부 부담하는 경우도 있었다. 세입자가 부담한 금액은 임대기간을 연장하여 적용하는 등 마을주민들과 세입자의 적극적인 협조 속에 2012년 54명에서 2014년 79명으로 학생 수가 대폭 증가하는 결과를 얻었다.

애월초등학교 더덕분교장은 주민들의 대대적인 모금과 함께 마을 땅을 팔아 7억원, 지원비 4억원 총 11억원을 투입하여 2011년 12월 2동 10세대의 공동주택을 건립하고, 2014년 도지원비 5억원, 마을 7억원 총 12억원을 투입하여 2동 10세대의 공동주택을 추가로 건립하였다. 보증금 연 200만원, 관리비 연 250만원의 입주조건으로 최근 학생 수가 대폭 증가 하였으며, 1년 단위로 계약하고 있지만 빈집 알선 및 빈집수리 후 무상임대도 추진하여 입주주민들이 마을에 정착할 수 있도록 노력을 하고 있다. 2012년 46명에서 2014년 59명으로 학생 수가 증가 하였으며, 2015년 7월 7일 80명으로 증가가 되었다. <sup>9)</sup>

위의 8개 학교사례를 살펴본 결과 마을공동체에서 소규모학교의 폐교위기를 극복하기 위해 적극적으로 임대주택을 제공하여 외부의 학생을 유입하였고, 그 결과는 학생 수 증가와 마을공동체의 건강한 활동을 볼 수 있었다. 2012년 이후 소규모학교 현황에서 인원이 점차 줄고 있는 곳은 폐교위기를 극복하기 위한 활동이 없거나 부진한 것으로 판단되며, 제주도내 대다수의 소규모 학교들이 임대

주택을 제공하여 학교와 마을에 활기를 불어넣고 있다.

제원마련에 있어 대부분 주민성금모금과 제주도의 지원 보조금으로 건립을 하였으며, 조사결과 2015년 현재 건립을 추진 중인 학교도 다수 있었다. 특히 서광초등학교는 리조트업체의 지원과 마을비용으로 공동주택을 건립 중에 있어, 제주도에서는 마을공동체와 학교, 입주주민과 참여기업 그리고 행정기관이 협력하여 소규모학교 폐교위기를 극복해 나가고 있음을 볼 수 있었다.

### 3.4 4개 초등학교 사례 심층 분석

지금까지 마을공동체의 임대주택제공이 학생 수를 증가시켜 폐교위기를 극복하는 데 큰 효과가 있었음을 확인하였다. 이를 추진하는 과정에 있던 관계자들은 ‘임대주택 제공’이 폐교위기를 극복하는데 가장 효과가 있다고 생각하는지? “문제나 개선사항은 없는지?” “지속가능한 대안을 찾기 위해 4개의 초등학교 관계자와 심층인터뷰를 진행하였다. 선정기준은 2012년 이전과 이후 각각 2개교씩이며, 2012년 이전 최초로 공동주택을 건립했던 남읍초등학교 직전이자장님과 마을의 빈집을 수선하여 제공하였던 토산초등학교 마을리사무소 사무장님, 그리고 2012년 이후 공동주택을 건립한 수산초등학교 교감선생님과 마을의 빈집을 수선하여 제공하고 있는 신례초등학교 ‘학교 살리기 추진위원회’위원장님을 인터뷰 하였다.

인터뷰의 질문내용은 임대주택을 제공하게 된 과정과 현황 그리고 폐교위기를 극복하는데 가장 효과가 있다고 생각하는지, 개선해야 할 문제점과 지속가능을 위한 방안들은 어떤 것이 있는지 등을 중심으로 하였다.

#### (1) 남읍초등학교 <sup>10)</sup>

“최초로 공동주택을 건립하게 된 계기는 1980년도 후반부터 이농현상이 시작되어 마을도 인원이 크게 줄어들었고, 분교장 격하 통보가 내려와 남읍을 살려야 한다는 생각이 커졌다. 1991년도부터 빈집을 자체적으로 수리하여 빌려주고, 마을 주민들이 제주시에 사는 손자들을 차량을 이용하여 통학을 시켜 폐교를 겨우 막았었다.

1997년도 선배들의 마을에 대한 사랑이 커 돈을 모아 다세대 주택 19세대를 건립했고, 학생 수가 꼭 증가 하다가 2000년도에 다시 감소하게 되어 2002년도에 임대주택(효도마을) 12세대를 추가로 짓게 되었다. 2011년도 학생이 60~70명으로 축소되어 추진위원 65명을 뽑아 주민 및 출향민에게 11억 4천 25만원의 성금을 모금하였다. 도비지원 6억원과 마을에서 1,505백만원을 자부담하여 4동 24세대를 추가 건립하여, 현재 133명의 학생이 재학하고 있는 25년 전부터 준비한 ‘원조마을’이다.

입주기준은 세대 당 2명의 초등학생이 있어야 하고, 구비서류제출과 신원조회 등을 필요로 한다. 24세대와 12세대 건물의 임대료는 1년에 100만원, 90년대에 지어진 19세대는 1년에 50만원이다. 초등학교를 졸업하면 부동산 구매

8) 송당초등학교 행정실 고희리님의 자료제공으로 연구자가 재정리

9) 애월초더덕분교장 오영희님이 자료를 제공해 주었으나, 교육청자료의 학생 수 통계와 상이하여 교육청 교육연감자료의 통계를 적용함

10) 진석완 직전이자장님 답변요약. 인터뷰 7월7일 오후5시~6시

후 정착하는 사람도 있지만 부동산값이 상승하고 있어 남기에는 조금 어려운 상황이다.

이주해온 부모들은 바이올린을 가르치는 등 마을 활동에 적극 참여하고 있는 분들과 함께 어울리지 못하는 부모들이 있다. 이주민들과의 소통과 친목을 위해 2년에 한번씩 마을 단합대회와 청년회, 부녀회 등에서 다양한 활동을 하고 있다.

도에서 공동주택건립을 위해 5억원까지 지원을 해 주고 있지만, 오래된 건물은 마을의 예산으로 유지보수를 하고 있다. 임대주택 유지관리를 위한 지원이 필요하다.”

#### (2) 토산초등학교 11)

“2005년 마을비용으로 2세대 빈집수리를 시작하여 현재 8가구의 빈집을 임대하여 쓰고 있다. 현재 수요는 많이 있으나 마을에 빈집이 없어서 더 진행을 못하고 있다. 2008년부터 매년 1,600만원씩 빈집임대료를 마을에서 지출하고 있는 실정이며, 세입자가 바뀔 때 마다 수선비등 유지 관리비가 필요하지만, 시에서는 빈집정비만 지원하기 때문에 지원을 못 받고 있다.

졸업 후에는 집을 돌려줘야 하기 때문에 독립을 해서 정착하는 가족도 있지만 대부분 외부로 떠나게 된다.

임대주택제공의 효과는 안 좋을 수가 없다. 문의가 많이 오며, 외부에서 이주한 분들도 대부분 긍정적이다. 도서관 어머니 모임을 통해 상도 받는 등 적극적인 활동을 하며 마을주민들과 잘 어울리는 분들이 많다. 하지만 큰 문제는 임대주택을 제공한 집들이 개인들에게 임차한 건물이어서 건물을 돌려달라고 하면 더 이상 진행할 수 없게 된다. 현재 마을에서도 새로운 집을 짓기 위해 노력 중이지만, 빈집부족과 예산부족이 가장 큰 문제이다. 예산마련을 위해 ‘주민세를 건자’는 의견이 있었는데, 70세 이상 어른들은 ‘돈을 건으려면 학교 살리기를 하지 말라’고 하여 ‘학교를 살리자’는 젊은이들과 대립이 되고 있다.”

#### (3) 수산초등학교<sup>12)</sup>

“공동주택건립에 소요된 예산은 학교의 지원은 없었다. 마을 분들의 농촌과 학교를 살리기 위한 적극적인 모금활동으로 이루어졌으며, 임대주택제공은 학생 수 증가에 매우 효과적이었다.

이로 인해 외부에서 유입된 학생들의 비율이 60~70%에 다다르게 되었다. 학교에서는 외부에서 온 아이들과 마을의 학교문화가 조금씩 다르기 때문에 ‘어떻게 하면 아이들을 융화시키고 주인의식을 키우게 할지, 융화시키기 위한 활동들은 어떻게 해야 할지’고민 중이다. 성향이 다양한 부모들의 요구들을 융합하여 프로그램 및 시설제공을 하는 것 또한 학교의 큰 과제이다. 마을도 사람들이 정착하는 것을 돕기 위해 일터를 제공하는 등 공동체의식을 만들기 위해 노력하고 있다.

임대주택과 일터를 제공하는 일에 정부에서도 도와야

한다. 공동주택 제공은 매우 효과적이다. 사람들을 쉽게 모으고 불러들인다. 개인적으로는 빈집을 수리하여 제공하는 것이 이주민들이 마을에 더 쉽고 빠르게 융화될 수 있으므로 매우 중요하다고 생각한다. 공동주택은 외지 분들이 못쳐 살기에 마을공동체와 융화되기 어렵고 가까워지는데 시간이 더 걸린다. 또한 그분들이 못쳐 긍정적인 효과를 낼 수도 있지만 그들만의 세계를 형성하여 학교와 마을을 향한 요구사항들이 부정적이게 될 수도 있다. 졸업 후에는 주변에 있는 성산중학교로 진학하고 있다.”

#### (4) 신례초등학교<sup>13)</sup>

“2011년 학교의 폐교위기를 극복하기 위하여 마을 역대 이장, 총 동창회 회장 등 26명이 학교 살리기 추진위원회를 결성하여 모금운동으로 4,000만원을 모았다. 시청에 예산지원을 요청하여 여러 차례 협의 끝에 지원비 50% 자부담비 50% 조건으로 빈집을 수리 하였다. 이에 대해 ‘집은 고쳤는데 사람이 안 들어오면 어떡하나?’라는 마을사람들의 염려 하에 ‘3년 무상임대’ 라는 파급적인 조건을 두었다. 희망자가 많아 난리가 났고 다들 면접을 보러 오셨다. 면접에는 범죄사실 확인서류를 포함한다. 초등학교 2명 이상이 기본이고 다자녀 우선이다.

한 채의 빈집을 수리하기 위한 비용은 마을부담금과 지원금 각각 600만원씩 총 1,200만원인데, 500만원 정도가 부족하다. 부족한 부분은 집 주인이 내거나, 세입자가 부담하여 돈을 낸 만큼 기간을 연장해서 살고 있다.

상급학교는 마을에서 차로 5분 거리에 효돈 중학교가 있고 중학교까지 가는 것을 선호하는 부모들이 있다.

현재 65세대가 예약중이지만 오고 싶어도 집이 없어서 못 오고 있다. 현재 제주도의 지원제도는 공동주택건립 사업에 최대 5억원 한도 내에서 보조율 50%, 빈집정비 사업은 보조율 70%인데 공동주택을 자부담 40%정도로 낮춰야 하며 서서히 전체비용을 지원해 주어야 한다. 마을에서 빈집 제공으로는 근본적인 문제가 해결되지 않는다. 또 하나의 큰 문제는 지원기준이 소규모 학교(학생 수 60명 이하)만 되므로, 우리 마을에 빈집이 2채 있어도 현재 학생수가 60명 이상이기엔 지원금을 못 받아 추진을 못하고 있다. 이 기준은 탄력적으로 조정이 되어야 한다.

마을에 젊은 학부모들의 유입으로 재능 있는 부모들의 일자리 창출과 마을의 부족한 일손에 큰 도움이 되고 있고, 인력이 필요한 주변에 취업을 알선하여 좋은 결과를 얻고 있으며, 정착하는 분들도 많이 있다.

마을에서는 모금운동으로 돈을 모아 빈집의 한계를 넘기 위해 공동주택건립과 학교의 환경개선을 위해 체육관 시설 건립 등을 계획하고 있다. 이러한 일을 그 지역사람들이 해야 하는 몫으로만 생각하는 게 마음이 아프다. 균형 발전을 위해서 다 같이 해야 하는 것이다. 토지문제와 지원금문제 등이 절실한 사항이어서 시와 의회에 지속적인 협의를 해 나가고 있다.”

11) 마을리사무소사무장님 답변요약, 인터뷰 7월6일 오후2시25분~3시  
12) 이청환 교감선생님 답변요약, 인터뷰 7월6일 오전11시10분~12시

13) 양윤경 위원장님 (학교 살리기 추진위원회) 답변요약, 인터뷰 오후 7월7일 오전9시30분~10시50분

#### 4. 분석의 종합 및 논의

##### 4.1 임대주택제공은 폐교위기극복에 효과적인가?

임대주택제공은 단기간에 학생을 유입하여 학생 수를 증가시킬 수 있으며, 폐교위기를 극복하는데 가장 효과적인 방법이다. <figure3>과<table9>에서 보는바와 같이 제주도의 8개 학교에서 폐교위기를 극복하기 위해 임대주택을 제공하면서 학생 수가 증가되었고, 이러한 증가추세는 2015년 현재 더 많은 학생이 재학하고 있는 학교가 있음을 알 수 있었다. 또한 제주도의 폐교수가 전국17개 시도 교육청의 총 폐교학교 수 3,595개교의 1%가 안 되는 32개교에 머문 것은 마을공동체의 이러한 노력이 큰 역할을 했다고 볼 수 있다.

교육청의 '작은 학교 살리기' 담당자는 마을공동체의 이러한 활동에 대해서 "한동초의 경우 현재 정원 63명 중에서 공동임대주택 12세대에 30명이 타 지역 및 인근에서 유입되어 50%정도의 학생 수가 증가되어 매우 긍정적으로 보고 있다"<sup>14)</sup> 고 말한다.

청하는 등, 사회적 운동으로 이끌어 가는 과정에서 마을공동체의 화합과 단결에도 긍정적 영향을 미친다. 또 외부에서 유입된 사람들과 소통하고 적응을 돕기 위하여 마을의 행사를 만들고, 유지관리를 위한 예산을 사용하기 위하여 서로 협의하며 대안들을 수립해 나가고 있다.

마을공동체의 재정적 상황, 리더의 역량, 학교와의 연계 등 여러 가지 변수에 따라 지역사회에 미치는 영향은 차이가 있고, 더욱 개선하고 해결해야 할 과제들도 있다. 그러나 외부에서 유입된 부모들의 재능이 지역에 확산되고, 농촌의 부족한 일손에 도움이 되고 있으며, 정착하는 사람들로 인하여 마을의 지속가능성도 기대할 수 있다.

##### 4.3 학교와 마을공동체의 지속가능성을 위한 보완조치

###### (1) 행정기관의 지원비 확대

'학교가 사라질 수 있다'는 다급함과 절실함이 마을공동체로 하여금 성금모금과 마을소유의 토지를 매각하는 등 재원을 마련하고 공동주택 건립과 빈집을 수리하여 임대주택을 제공하였다. 이러한 '작은 학교 살리기 운동'은

table9 Comprehensive analysis

임대주택 사진		년도 별 학생 수 증감 현황 (제주도 8개 사립학교)									
		년도	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
		학생수	672	605	550	501	474	439	537	584	
		증감(명)	-	-67	-55	-49	-27	-35	+98	+47	
분석		초·중등교육법시행령 개정안 입법예고' 가 있었던 2012년 이후 임대주택제공으로 인하여 인구가 증가됨을 볼 수 있다.									
		시도교육청 폐교비율									
		지역	서울	부산	인천	대구	광주	대전	울산	경기	강원
		폐교수	1	30	53	28	14	8	22	170	436
		비율(%)	0	0.8	1.5	0.8	0.4	0.2	0.6	4.8	12
		지역	충북	충남	전북	전남	경북	경남	세종	제주	총폐교수
		폐교수	231	249	321	789	660	540	11	32	3,595
		비율(%)	6.4	7	9	22	18.4	15	0.3	0.9	100
분석		1982년 '농어촌 소규모학교에 대한 통폐합정책 이후 2014년까지의 폐교수를 비교한 결과 제주도는 0.9%에 불과하며, 임대주택제공이 폐교를 극복하는데 기여했다고 볼 수 있다.									

<위> 남읍초등학교 <아래> 수산초등학교

##### 4.2 임대주택제공이 학교와 마을공동체에 미친 영향

4개 학교 관계자와의 인터뷰내용을 보면 임대주택제공은 폐교위기를 극복하는데 효과적일 뿐만 아니라 학교와 마을공동체에 여러 가지 긍정적인 영향을 미치고 있다.

먼저 학교에 미치는 긍정적 효과를 보면, "외부에서 다양한 학생들이 유입됨으로써 학생 간 화합과 상호학습 기회가 생기며, 학교와 마을공동체의 화합과 교류가 이루어져서 긍정적"<sup>15)</sup> 임을 알 수 있다. 또한 지역사회에 미치는 긍정적인 영향은, 폐교위기 문제를 해결하기 위해 마을공동체 주도로 '학교 살리기 추진위원회'를 만들고, 모금운동을 통하여 관계자들을 참여시키며 행정기관에 지원을 요

마을에 거주하는 주민뿐만 아니라 출향민의 참여와 학교, 마을에 이주해오는 학부모와 소수이지만 기업도 참여를 하고 있다. 또한 제주도에서도 조례를 통해 사업비의 일부를 지원해 주고 있는 지속적운영이 되어야 할 일이다. 그러나 마을의 환경이나 여건에 따라 재원을 마련하는 것과 지속적인 유지관리를 위해 예산을 확보하고 사용하는 것은 현실적으로 매우 어려운 문제임을 볼 수 있었다. 이것을 해결하기 위해서는 마을공동체에 국한된 작은 일이 아닌 국가의 미래를 계획하는 큰 제도적 뒷받침이 필요하다. 현재 지원제도에 있어서 마을의 자부담비율을 줄이고 행정기관의 지원 비율을 높이며, 건축물의 유지관리를 위한 비용의 지원방안, 학생 수(현재 60명 이하)에 의한 지원기준을 폭넓게 개선하여 마을이나 학교의 의지와 계획

14) 교육청 '작은학교 살리기' 담당 강미선님 전화통화 2015.05

15) 신례초등학교 행정실 의견, 임대주택제공의 긍정적인 측면

이 있을 때 적극 지원할 수 있는 방안들이 수립되어야 한다.

(2) 지역사회에 계속 머물 수 있는 대안수립

농촌마을의 지속가능성을 위해서는 '부모의 일자리 제공' 과 '상급학교와의 연계'가 있어야 하며, 지역주민과의 '소통과 융합'을 위한 대안을 수립해 가야 한다. 특히 외부에서 유입된 부모와 학교의 갈등, 부모와 마을공동체의 갈등, 학생과 학생의 갈등에 대한 적극적 해결노력도 필요하다. 제주도라는 지리적 요건이 유입을 희망하는 인구가 몰리는 경향이 있을 수 있으며, 부동산가치 상승으로 인하여 지역 내에 머물기 어려운 여건도 있다. 그러나 소통의 부재와 갈등으로 인한 문제가 줄어들면 더욱 건강한 마을공동체로 지속가능할 것이다.

5. 결론

농어촌 소규모 학교의 폐교위기를 극복하기 위한 다양한 노력들이 있지만 그 중에서도 마을공동체의 적극적인 역할이 매우 중요함을 확인하였다. 특히 임대주택제공은 폐교위기를 극복하는데 매우 효과적임을 제주도 사례를 통해 분석하였다. 분석 결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 마을공동체에서 임대주택을 제공하는 방법이 폐교위기를 극복하는데 매우 효과적인 방법이다. 둘째, 마을공동체의 여건과 환경이 다르기 때문에 임대주택의 비용이나 주거환경, 지역 리더의 역량과 주민의식의 차이, 이주민들이 마을공동체와 어떻게 소통하느냐에 따라 지역에 더 머물기도 하며 중도에 떠나는 등 다양한 양상을 보이고 있다. 특히 초등학교 졸업 후 상급학교 진학과의 연계나 지역사회에서 학부모의 일자리알선 등을 요구하는 목소리도 많았다. 셋째, 폐교위기 극복뿐만 아니라 지역사회의 공동체의식 향상, 마을공동체와 학교와의 협력, 지역주민과 이주민들의 융화, 마을출신 학생과 외부학생과의 교류와 융화 등 긍정적인 효과가 있는 반면, 소통의 장애와 갈등 그리고 지역정체성의 와해 등 부정적 효과들도 있다.

폐교위기 극복과 마을공동체의 지속가능성을 근본적으로 담보하기 위해서는 이와 같은 정보를 서로 공유하고 시행착오를 줄일 수 있는 체계적인 방법과 네트워크화가 필요하다. 폐교 극복을 위한 마을공동체의 역할이 사회적 운동으로 확대되어 같은 처지에 놓인 전국 각지의 마을로 확산될 수 있기를 기대해본다. 그러기 위해서는 무엇보다도 국가와 지방자치단체의 적극적 지원이 필요하다.

이 연구를 진행하면서 더 많은 사례와 자료를 수집하지 못해 아쉬움이 있다. 폐교위기 대상이나 폐교위기를 극복하고 있는 학교들이 별도로 관리되지 않았고, 마을공동체 주도로 임대주택을 관리하고 있어 정확한 현황을 학교나 행정기관이 공유하거나 관리하지 않고 있어 자료구득에 어려움이 많았다. 기관이나 매체 또는 사람에 따라 서로 다른 내용의 정보를 주는 경우도 있었고, 인터넷 기사자료의 부정확성과 미흡함으로 이해 정확한 내용을 확인하는

데에도 많은 시간이 소모되었다. 언론을 통해 알려진 학교나 마을의 경우 업무가 마비될 정도로 전화문의를 받고 있어 전화 통화나 방문인터뷰를 거부하고 정보제공을 꺼리는 경향도 있었으며, 농촌마을의 특수성으로 인해 마을 대표나 관계자와 통화하거나 만나서 내용을 확인하는 것도 어려움이 많았다. 이런 이유로 외부에서 이주해온 학생과 학부모의 입장을 직접 듣지 못해 아쉽다.

그러나 이 연구에서 발굴하고 조사 분석하여 소개하는 제주도의 성공적 사례들이 유사한 상황에 놓인 소규모학교와 마을공동체가 '임대주택제공'이라고 하는 방법을 통해 당면한 폐교위기를 극복하고 지속가능한 마을공동체를 오래오래 유지해 나가는데 소중한 참고가 되길 기대한다. 국가와 지방자치단체와 관련 교육기관들도 이 연구에서 소개한 사례들의 성과와 한계와 문제점을 참고로 하여 더욱 효과적이고 발전적인 정책대안들을 수립하길 기대하며, 해당 학교와 마을공동체들이 서로 정보를 소통하고 공유하는 노력과 연구도 뒤따라줄 것을 기대한다.

참고문헌

1. 박삼철, 극소규모 학교 통폐합 정책의 대안 탐색 : 호주의 사례가 주는 시사점을 중심으로, 교육행정학연구, 제30권, 제4호, 2012. pp. 103-122
2. 최종성, 농촌학교의 활성화 요인 분석 연구, 공주대학교 대학원, 2014
3. 임선빈, 학교역할에 관한 구성원의 인식 연구 : 폐교위기의 학교 사례 연구, 서울대학교 대학원, 2014
4. 김경숙, 전라북도 농산어촌 소규모 혁신학교 실태분석, 한국교원대학교 교육정책전문대학원 석사학위논문, 2015
5. 제주교육통계연보, 제주도교육청, 1982~2014
6. 교육부 <http://www.moe.go.kr>  
 제주특별자치도청 <http://www.jeju.go.kr>  
 제주시청 <http://www.jeju.go.kr>  
 서귀포시청 <http://www.seogwipo.go.kr>  
<http://www.jejunews.com/news>  
<http://www.headlinejeju.co.kr/news>  
<http://www.jejusori.net/news>  
<http://www.kctvjeju.com/news>  
<http://article.joins.com/news>  
<http://www.eswn.kr/news>  
<http://www.mediajeju.com/news>  
<http://news.sbs.co.kr/news>

접수일자 : 2015년 7월 10일  
심사완료일자 : 2015년 8월 20일  
게재확정일자 : 2015년 8월 22일