

한국과 일본의 농촌지역 폐교활용 정책 비교

A Comparative Study on the Utilization Policy for Closed Schools in Korea and Japan

김 홍 기*

Kim, Hong-Kee

Abstract

Recently, the number of closed rural schools is increasing due to the decrease in school age population. This study aims to comparative analysis of utilization policies for closed schools in Korea and Japan. The results are as follows. First, Both Korea and Japan was expected to increase the number of closed schools since the standard of abolition of small schools has been strengthened. Second, In Korea, it was possible to know the detailed information of closed schools through ‘Eduinfo’ website, but it was hard to know the detailed information of utilization cases of closed schools. On the other hand, Japan not only provided information about the unused school facilities but also introduced the utilization cases of closed schools and financial support system for utilization of closed school. It was characterized by linking with the information of unused schools and company, NPO, elderly welfare facility, etc. Third, In Korea Superintendent established plans to use closed schools to respond flexibly to local circumstances. Japan simplified the procedures for closed schools to promote the utilization of closed schools. Finally, In Japan, there was various financial support system. But in Korea, it supported the cost of subsidy reduction, free loan, maintenance and management and operation.

주요어 : 농촌지역, 농촌폐교, 폐교활용 정책

Keywords : Rural district, Closed rural schools, Utilization policy for closed schools

1. 서론

1.1 연구의 배경과 목적

지방교육재정 알리미의 시·도교육청 폐교재산 현황 통계를 보면 2017년 3월 1일 현재 폐교 수는 3,683개이다¹⁾. 1982년 소규모 학교 통폐합 정책이 시행되면서 폐교는 매년 증가하고 있다. 특히, 농촌지역에서는 농촌지역의 과소화, 도시로 농촌인구가 유입되면서 농촌 인구가 감소하였고, 이로 인한 아동 및 학생 수의 감소로 소규모 학교가 통폐합되면서 폐교 수가 급증하였다. 저출산 고령화 등으로 향후에도 농촌지역의 아동·학생 수는 감소할 것으로 예상되며, 이로 인해 폐교도 지속적으로 증가할 것으로 추정된다.

최근 폐교에 대한 관심이 높아지면서 폐교를 적극적으로 활용하는 사례가 증가하고 있지만 아직까지 미활용되는 폐교도 많다. 농촌지역의 학교는 교육시설로서의 역할뿐만 아니라 지역주민들의 커뮤니티 거점시설로서 중요한 역할을 해왔기 때문에 향후 폐교시설을 어떻게 하

면 효율적으로 활용할 수 있는지가 과제일 것이다. 일본은 우리보다 앞서 소규모 학교 통폐합 정책이 시행되어 폐교문제에 대해 고민해 왔으며, 다양한 국가사업을 통해 폐교를 적극적으로 활용하고 있다.

이에 본 연구는 폐교의 효율적인 활용방안을 모색하기 위한 기초적 연구로서 폐교현황과 폐교활용 현황을 파악하고, 한국과 일본의 폐교활용 정책을 비교분석하는 것이 연구의 목적이다.

1.2 연구방법

본 연구는 한국과 일본의 폐교활용정책에 관한 연구로서 문헌조사와 인터넷 사이트 조사를 통해 분석을 하였다. 한국의 폐교현황 및 폐교활용 현황에 대해서는 지방교육재정 알리미, 폐교활용 관련법에 대해서는 국가법령정보센터 홈페이지를 참고하고, 일본의 폐교활용정책에 대해서는 문부과학성, 총무성 홈페이지를 참고하였다.

구체적으로는 한국과 일본의 학교 통폐합정책, 폐교활용 범위, 폐교활용 절차, 폐교활용현황, 폐교정보서비스, 폐교활용보조금 제도 등에 대하여 비교분석하였다.

2. 선행연구 고찰

폐교를 대상으로 하는 선행연구에는 크게 폐교의 활용 사례를 분석한 연구, 폐교 활용방안에 대한 연구, 폐교 활용 정책에 관한 연구 등이 다수 있다. 그 중에서 본 연구

* 동명대학교 건축학과 부교수, 공학박사
(Corresponding author : Department of Architecture, Tongmyong University, hongii@tu.ac.kr)

1) 지방교육재정 알리미, 시·도교육청폐교재산현황(2017.3.28.), 참고시점 2017.04.04.(http://www.eduinfo.go.kr/portal/theme/abolSchStatusPage.do)

와 관련이 있는 선행연구는 한국의 폐교활용 정책과 관련된 연구, 일본의 폐교활용 정책과 관련된 국내연구 등을 들 수 있다.

한국의 폐교활용 정책과 관련된 연구에서는 농촌 폐교의 실태를 조사하고 정책과제를 제안하는 것을 목적으로 한국의 농촌 폐교활용 관련 제도를 검토하여 폐교 활용 제도의 문제점에 대하여 논하고 있다²⁾. 또한 농촌 폐교 현황과 폐교활용의 현황을 분석하고, 사례조사를 통하여 폐교과정, 폐교 활용상의 문제점과 개선 요구를 분석하고 폐교 활용의 방향과 추진 과제를 논하고 있다. 일본의 폐교활용 정책에 대한 국내 연구로는 한국의 농어촌 폐교의 현황, 폐교의 문제점, 소규모 학교의 폐교정책을 평가하고 폐교시설 활용의 문제점과 개선방안에 대한 연구가 있다³⁾. 여기에서는 일본의 폐교활용 사례 중의 하나인 '산촌유학' 시스템을 분석하여 우리나라에서 '산촌유학'의 적용가능성에 대하여 고찰하고 있다.

상기 연구에서는 한국의 폐교활용과 폐교활용제도의 문제점, 일본의 폐교활용 정책에 관한 국내연구에 있어서도 일본의 사례분석을 통한 한국에서의 적용가능성에 대하여 논의하는 것으로 한국과 일본의 폐교활용 정책을 비교분석하는 연구는 이루어지고 있지 않다. 폐교활용 정책은 각국의 상황에 따라 다르므로 이를 직접 비교분석하는 것은 한계가 있지만, 향후 폐교활용 정책방안을 모색하는데 참고사례가 될 수 있을 것으로 생각한다.

3. 한국의 폐교현황 및 발생원인

「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」(이하 폐교활용법⁴⁾ 제2조에 의하면 “폐교란 초·중등교육법 제2조에 따른 학교로서 학생 수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교를 말한다. 「폐교재산」이란 폐교되기 전에 직접 또는 간접으로 그 학교의 교육활동에 사용되던 시설과 그 밖의 재산 중 공유재산을 말한다.”라고 정의하고 있다.

한국에서 폐교가 증가하기 시작한 것은 1980년대 초반으로 볼 수 있다. 1982년 소규모 학교 통폐합 정책이 시작될 당시에는 폐교 수가 19개교이고 85년에는 78개교로 증가가 미미하였지만, 1990년대 이후 급격히 증가한 것을 알 수 있다. 연도별 폐교 수는 <Table 1> 과 같다⁵⁾. 이후

현재까지 폐교 수는 꾸준히 증가하여 2017년 3월 현재, 폐교는 3,686개교가 있다. 향후에도 저출산 고령화로 학령인구의 감소가 예상되며 이로 인해 폐교 수도 지속적으로 증가할 것으로 추정된다.

Table 1. Changes in closed school's number by year

| 연 도 | 폐교 수 |
|------|-------|
| 1982 | 19 |
| 1985 | 78 |
| 1990 | 248 |
| 1995 | 1,497 |
| 2000 | 2,357 |
| 2006 | 3,032 |
| 2010 | 3,386 |
| 2017 | 3,683 |

지역별 폐교 수를 보면 전남, 경북, 경남 순으로 많으며 농촌지역이 많은 도 지역의 폐교 수가 서울, 부산, 대구 등 대도시 지역의 폐교 수보다 많은 것을 알 수 있다. 지역별 폐교 수는 <Table 2> 와 같다⁶⁾.

Table 2. Number of closed school by region

| 시 지역 | 폐교 수 | 도 지역 | 폐교 수 |
|------|------|------|-------|
| 서울 | 1 | 경기 | 139 |
| 부산 | 33 | 강원 | 448 |
| 대구 | 30 | 충북 | 237 |
| 인천 | 54 | 충남 | 258 |
| 광주 | 15 | 전북 | 322 |
| 대전 | 8 | 전남 | 806 |
| 울산 | 25 | 경북 | 704 |
| 세종 | 13 | 경남 | 558 |
| | | 제주 | 32 |
| 계 | | | 3,683 |

폐교의 발생 원인으로는 학생 수의 감소를 들 수 있다. 1970년대 이후 고도경제성장으로 인해 농촌이 쇠퇴하고 도시로 인구가 유입되면서 농촌 인구가 감소하게 되었고, 이로 인해 농촌지역의 학생 수가 감소하게 되었다. 농촌 인구가 감소함으로써 학생 수가 적은 소규모 학교를 통폐합하는 정책이 시행되었으며 이로 인해 폐교 수가 급격히 증가하게 되었다.

4. 한국의 폐교활용 정책

4.1 소규모 학교 통폐합 정책

농촌의 인구감소에 따른 소규모 학교 통폐합 정책은 1982년부터 시행되었으며, 당시에는 180명 이하가 통폐합의 기준이었다. 1993년에는 학생 수가 100명 이하인 학교의 경우 통폐합을 권장하였으며, 1999년부터 2005년까지는 100명 이하, 이후에는 60명 이하였다⁷⁾.

현황(2017.3.28.) 참고시점, 2017.04.04. (<http://www.eduinfo.go.kr/portal/theme/abolSchStatusPage.do>)

- 지방교육재정알리미, 시·도교육청폐교재산현황(2017.3.28기준) 재구성, 참고시점, 2017.04.04. (<http://www.eduinfo.go.kr/portal/theme/abolSchStatusPage.do>)
- 강원도 교육청, 2017-2021년도 적정규모학교 육성 추진계획

2) 이상진, 농촌의 폐교활용 실태와 정책 과제, 한국농촌경제연구원, 2010

3) 신정희, 농·어촌 폐교 대응정책의 한·일 비교 연구, 중앙대학교 석사학위논문, 2005

4) 폐교활용법은 1982년 소규모 학교 통폐합 정책에 의해 전국적으로 폐교가 증가하고 있으나, 폐교재산을 효율적으로 활용하지 못하고 있어 폐교재산을 청소년과 지역주민 등을 위한 교육시설로 활용할 수 있도록 1999년 8월에 「「폐교활용법」」이 제정되었으며 16번의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다.

5) 1982-2010 폐교 수는 김기남, 폐교의 처분과 활용. 경북대학교 석사학위논문, 2011, p.27 재구성.

2017 폐교 수는 지방교육재정 알리미, 시·도교육청폐교재산

Table 3. Changes in special act for promotion of the utilization of closed school properties

| 개정·개정연월 | 배경 | 폐교활용범위 | 주요 내용 | 보조 |
|----------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1999.08.31. 제정 1999.12.01. 시행 | 학생 수의 감소 및 학교의 통폐합으로 폐교가 증가하고 있으나 폐교를 효율적으로 활용하고 있지 못함 | <ul style="list-style-type: none"> 교육용시설 (자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 등) | <ul style="list-style-type: none"> 폐교재산활용기본계획 수립(교육부장관) - 폐교재산의 보호·관리 및 활용 - 폐교재산의 자체 재활용 - 공동활용사업에 관한 사항 - 폐교재산의 활용촉진 | <ul style="list-style-type: none"> 국가 및 지방자치단체는 폐교 재산활용 프로그램의 개발 및 운영 등에 필요한 비용 보조 |
| 2002.12.05. 개정 2003.03.06. 시행 | 고령화, 장애인고령 | <ul style="list-style-type: none"> 교육용시설 사회복지시설 | <ul style="list-style-type: none"> 사회복지시설로 사용할 경우 사용료 감액 | |
| 2007.01.03. 개정 2007.07.04. 시행 | 현행 제도 운영상의 미비점 개선·보완 | <ul style="list-style-type: none"> 교육용시설 사회복지시설 문화시설 공공체육시설 소득증대시설 | <ul style="list-style-type: none"> 폐교재산활용기본계획 폐지 폐교재산활용계획 수립(시·도 교육감) - 폐교재산의 실태조사 - 폐교재산의 유지, 보수를 위한 관리계획 - 폐교재산의 대부 및 매각 등 활용계획 - 폐교재산의 활용촉진 폐교재산의 사용료 감액 및 무상 대부 | <ul style="list-style-type: none"> 폐교시설 활용에 소요되는 비용의 일부 보조 폐교시설을 농어촌 주민을 위한 복지 및 소득증대를 위한 시설로 활용할 경우 유지·관리 및 운영에 필요한 비용 지원 (농어촌특별세관리특별회계법) |
| 2012.03.21. 개정 2012.03.21. 시행 | | | <ul style="list-style-type: none"> 지역주민의 100분의 50이상이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설 및 공동이용시설로 사용하는 경우 무상 대부 | <ul style="list-style-type: none"> 폐교시설을 농어촌 주민을 위한 복지 및 소득증대를 위한 시설로 활용할 경우 유지·관리 및 운영에 필요한 비용 지원 (농어촌구조개선특별회계법) |

교육부는 학생 수 감소에 따른 소규모 학교와 폐교가 지속적으로 증가함에 따라 구도심 및 농산어촌 지역 소규모 학교의 열악한 교육여건을 개선하고, 폐교가 귀농귀촌 및 농산어촌 지역의 관광 거점이 될 수 있도록 지원하기 위해 2016년 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화 방안을 수립하여 발표하였다⁸⁾.

적정규모 학교 육성 추진 계획(안)의 소규모 학교 통폐합 권고기준을 보면, 면·도서·벽지 지역은 60명 이하, 읍 지역 초등학교는 120명 이하, 중학교는 180명 이하로 면·도서·벽지 지역은 동일하나 읍 지역은 초등학교, 중등학교를 분리하고 도시지역은 상향 조정되었다. 또한 교육부 권고기준보다 학생 수가 많은 학교를 통폐합하는 경우 추가로 인센티브를 지원하고 전담조직 설치를 신청한 지자체에 대하여 한시적으로 전담조직 설치를 승인하였다. 이로 인해 향후 농촌지역의 폐교가 더욱 더 증가할 것으로 예상된다.

4.2 폐교활용 범위

폐교활용 범위는 「폐교활용법」에서 규정하고 있다. 「폐교활용법」에 의한 폐교활용범위는 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 소득증대시설이다. 폐교활용 범위의 변화 내용은 <Table 3> 과 같다⁹⁾. 1999년

8월 동법이 제정된 당시에는 폐교활용범위가 교육용시설로 한정되었다. 교육용이라 함은 자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 등을 말한다.

이후 2002년에는 고령화의 진행으로 사회복지에 대한 요구가 증가함에 따라 국가·지방자치단체 및 단체 등이 사회복지법에 의한 사회복지사업을 운영하기 위하여 폐교재산을 사회복지시설로 사용할 수 있도록 하여 폐교활용의 범위를 확대하였다. 2007년에는 폐교활용의 범위를 교육용시설, 사회복지시설에서 문화예술진흥법에서 규정하는 문화시설, 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에서 규정하는 공공체육시설, 농어촌정비법에서 규정하는 소득증대시설로 대폭 확대하였다.

이후 학생 수 감소 및 소규모 학교 통폐합 등에 따라 농산어촌 지역에서 폐교가 증가함에 따라 폐교를 귀농귀촌의 초기 거점 및 농산어촌 지역의 관광 거점으로 활용할 수 있도록 폐교의 활용용도를 확대하는 내용의 「폐교활용법」 일부 개정안을 입법예고하였다¹⁰⁾. 추진방안은 폐교재산 활용용도(제2조제3호) 교육용시설에 귀농귀촌과 관련한 공익적 목적의 시설, 캠핑장 등을 추가하였다. 또한 수익계약 대상에 지역주민으로 구성된 법인을 추가하고 교육청과 지자체의 사전 협의를 통해 귀농귀촌센터 등 공익적 목적으로 활용하는 경우 지자체에 폐교재산 무상임대를 허용하는 것이다.

참고시점 2017.04.04.(<http://www.gwe.go.kr/mbshome/mbs/kr/index.do>)
 8) 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화, 교육부 보도자료 중에서 별첨1 적정규모 학교 육성 추진 계획(안), 2016년 7월 5일 보도. 참고시점 2017.06.05.(<http://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=0503&opType=N&boardSeq=63675>)
 9) 법제처 국가법령정보센터, 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(시행 2014.3.11.)조문, 연혁에서 발췌, 참고시점 2017.04.04

(<http://www.law.go.kr/lsOrdinAstSc.do?menuId=9&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=10&query=%ED%8F%90%EA%B5%90%ED%99%9C%EC%9A%A9%EB%B2%95&x=0&y=0#>)
 10) 교육부 보도자료, 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화, 2016년 7월 5일 참고시점 2017.04.04.(<http://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=294&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=0503&opType=N&boardSeq=63675>)

4.3 폐교활용 절차

폐교활용 절차는 각 지역별로 차이가 있을 수는 있지만 「폐교활용법」과 「공유재산 및 물품관리법」(이하 공유재산법)¹¹⁾을 토대로 하고 있기 때문에 크게 차이는 없다. 「폐교활용법」 제4조(폐교재산의 활용계획)는 시·도 교육감은 폐교재산의 효율적 활용을 촉진하기 위하여 폐교재산의 활용계획을 수립하도록 되어있다 <Fig. 1>. 폐교재산 활용계획에는 폐교재산의 실태조사, 폐교재산의 유지, 보수를 위한 관리계획, 폐교재산의 대부 및 매각 등 활용계획, 폐교재산의 활용촉진, 폐교재산의 사용료 감액 및 무상 대부 등의 내용이 포함되어야 한다.

폐교가 결정이 되면 시·도교육감은 지방자치단체의 의견을 들어 자체활용, 대부, 매각 등 폐교 활용계획을 수립하여야 한다. 자체활용의 경우에는 세부계획을 수립, 검토한 후 자체활용을 한다. 폐교재산을 대부 또는 매각하는 경우에는 공유재산심의회 자문을 거쳐 대부 또는 매각을 결정하고, 매각의 경우 조건에 따라 지방교육청은 공유재산관리 계획서를 도교육청에 제출하고 확정을 받는다. 이후 대부 또는 매각 공고를 하고 사업계획서 내용을 검토한 후 입찰 및 계약을 한다. 사업계획서는 매수인

이 사업목적, 운영방법, 투자계획, 기대효과 등을 구체적으로 작성하여 해당 교육지원청에 제출하도록 되어 있다.

폐교는 대부 또는 매각 이후에도 목적대로 사용하는지 여부 등에 대하여 해당 교육지원청에서 일정기간 사후 점검을 받아야 하며, 폐교의 대부 및 매각은 경쟁 입찰이

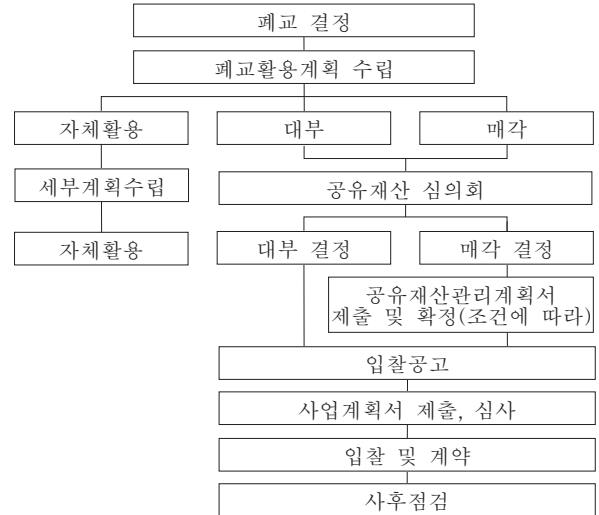


Fig. 1. Procedures for utilization of closed school

Table 4. Utilization of closed schools

| 시도 교육청 | 폐교 수 (A) | 매각 폐교 (B) | 보유현황 (C=D+E) | 활용 폐교 | | | | | | | | | 미활용 폐교 (E) | |
|-----------|----------------|-----------------|-----------------|--------|------|----|------|------|-----|-----|-----|----------|------------------|----------|
| | | | | 대부(임대) | | | | | | | | 자체 활용 | | 계 (D) |
| | | | | 교육시설 | 사회복지 | 문화 | 공공체육 | 소득증대 | 기타 | 소계 | | | | |
| 시 지역 | 서울 | 1 | 1 | | | | | | | | | | | |
| | 부산 | 31 | 11 | 20 | 3 | | | | | | 3 | 10 | 13 | 7 |
| | 대구 | 30 | 12 | 18 | 2 | | 4 | | | 1 | 7 | 9 | 16 | 2 |
| | 인천 | 54 | 36 | 18 | 5 | | | | | | 5 | 6 | 11 | 7 |
| | 광주 | 14 | 7 | 7 | 3 | | 2 | | | | 5 | 2 | 7 | |
| | 대전 | 8 | 4 | 4 | 1 | | | | | | 1 | 1 | 2 | 2 |
| | 울산 | 25 | 9 | 16 | 1 | 1 | | 1 | | | 3 | 7 | 10 | 6 |
| 도 지역 | 세종 | 13 | 12 | 1 | | | | | | | | | | 1 |
| | 경기 | 171 | 97 | 74 | 33 | 2 | 7 | 3 | 3 | | 48 | 9 | 57 | 17 |
| | 강원 | 446 | 212 | 234 | 15 | 4 | 14 | 1 | 124 | 15 | 173 | 18 | 191 | 43 |
| | 충북 | 235 | 107 | 128 | 21 | 4 | 3 | | 33 | 23 | 84 | 16 | 100 | 28 |
| | 충남 | 256 | 191 | 65 | 10 | 1 | | | 5 | 3 | 19 | 17 | 36 | 29 |
| | 전북 | 321 | 269 | 52 | 3 | 3 | 4 | | 1 | | 11 | 35 | 46 | 6 |
| | 전남 | 802 | 610 | 192 | 26 | 4 | 6 | 1 | 18 | 7 | 62 | | 62 | 130 |
| | 경북 | 683 | 440 | 243 | 44 | 10 | 12 | 1 | 22 | 49 | 138 | 54 | 192 | 51 |
| | 경남 | 556 | 306 | 250 | 65 | 12 | 20 | 3 | 20 | 9 | 129 | 35 | 164 | 86 |
| | 제주 | 32 | 4 | 28 | 11 | | 4 | 1 | 8 | 2 | 26 | | 26 | 2 |
| 계 | 3,678 | 2,328 | 1,350 | 243 | 41 | 76 | 11 | 234 | 109 | 714 | 219 | 933 | 417 | |

11) 공유재산법은 폐교활용법과 함께 폐교활용에 관련된 법령 중 하나이다. 공유재산 및 물품을 보호하고 그 취득·유지·보존 및 운용과 처분의 적정을 도모함을 목적으로 2006년 1월 1일 제정되어 15번의 개정을 거쳐 현재에 이르고 있다. 동법 제2조(정의)는 “공유재산이란 지방자치단체의 부담, 기부채납이나 법령에 따라 지방자치단체 소유로 된 재산을 말한다.”라고 정의하고 있다. 지방자치단체가 공유재산을 관리·처분하는 경우에는 해당 지방자치단체 전체의 이익에 맞아야 하고 취득과 처분이 균형을 이루고 공공가치와 활용가치를 고려하고, 투명하고 효율적인 절차를 따라야 한다(제3조의 2).

원칙이나 제한적으로 수의계약도 가능하다.

4.4 폐교활용 현황

폐교는 매각, 자체활용, 대부(임대), 보존, 철거 등으로 활용된다. 2016년 5월 현재, 매각은 2,328개교로 가장 많으며, 다음으로 대부, 미활용, 자체활용 순으로 많다. 폐교 활용현황은 <Table 4> 와 같다¹²⁾. 매각이 가장 많은 지

12) 교육부, 한국교육개발원, 폐교활용 우수사례 자료집, 시도교육청 폐교재산 현황(2016.06.30.) 일부 발췌, 참고시절

역은 전남이며, 다음으로 경북, 경남 순이다.

매각을 제외하고 시도별 교육청이 보유하고 있는 폐교 1350개교 중에서 대부(임대)가 714개교로 가장 많다. 그 중에서 교육시설로 활용되는 것이 가장 많고, 다음으로 소득증대 시설, 기타, 문화시설 순으로 많다. 폐교 활용은 강원, 경북, 경남 순으로 많으며, 미활용 폐교 수는 전남이 가장 많다. 폐교 활용도 폐교 수와 동일하게 서울, 부산, 대구 등 대도시 지역의 폐교 활용보다 농촌지역이 많은 도 지역의 폐교 활용이 더 많은 것을 알 수 있다.

4.5 폐교정보 서비스

최근까지 폐교와 관련된 정보는 시·도교육청별로 관리되어 폐교 정보를 확인하는데 한계가 있었다. 이를 개선하고 폐교재산의 활용도를 높이기 위하여 2016년 지방교육재정 알리미를 통해 전국의 폐교정보를 통합하여 제공하고 있다. 여기서는 시도별 폐교 보유현황을 알 수 있으며 폐교에 대한 상세정보(주소, 대지면적, 건물연면적, 폐교연도, 대장가격, 사진)를 제공하고 있다. 또한 활용, 대부내역, 연간대부로 등을 지도 기반으로 제공하고 있다.

4.6 폐교활용 보조금 지원

폐교활용에 대한 보조금 지급은 「폐교활용법」에서 규정하고 있다 <Table 5>. 동법 제12조에 의하면 국가 및 지방자치단체가 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설 또는 소득증대시설로 활용하기 위하여 대부받은 자 또는 매수한 자에 대하여 필요한 비용의 일부를 보조할 수 있도록 하고 있다

농림축산식품부장관 및 해양수산부장관은 폐교재산을 대부받아 농어촌 주민을 위한 복지 및 소득 증대를 위한 시설로 활용하고 있거나 활용하려는 자에게 폐교시설의 유지·관리 및 운영에 필요한 비용을 지원할 수 있도록 되어 있다. 또한 시·도교육감은 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설로 활용하려는 자 또는 소득증대시설로 활용하려는 대통령령으로 정하는 지역주민에게는 그 폐교재산의 용도와 사용기간을 정하여 수의계약으로 대부 또는 매각할 수 있다(제5조). 국가 또는 지방자치단체가 폐교재산을 활용하거나 단체 또는 사인(私人) 폐교재산을 활용하려는 경우에는 감액하여 대부하고, 폐교재산을 전부 기부한자 또는 그 일부를 소유하고 있는 자가 사용하고자 하는 경우, 지역주민의 100분의 50이상이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설 및 공동이용시설로 사용하고자 하는 경우 무상으로 대부할 수 있다. 또한 폐교재산이 5년 이상 활용되지 아니한 상태로 3회 이상 대부 또는 매각 공고를 하였으나 대부 또는 매수하려는 자가 없는 경우에 국가 또는 지방자치단체, 영농조합법인, 농업회사 법인이 신청하면 무상으로 대부할 수 있다.

Table 5. Support system of special act for promotion of the utilization of closed school properties

| 구분 | 관련 조항 | 내용 |
|-----------------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 수의계약으로 대부 또는 매각 | 제5조① | 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설로 활용하려는 자 또는 소득증대시설로 활용하려는 대통령령으로 정하는 지역주민 |
| 사용료 감액 대부 | 제5조③ | 국가 또는 지방자치단체가 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설 또는 소득증대시설로 사용하려는 경우 단체 또는 사인이 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설 또는 공공체육시설로 사용하려는 경우 지역주민이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설로 사용하려는 경우 |
| 무상 대부 | 제5조④ | 폐교재산을 전부 기부한 자 또는 그 일부를 소유하고 있는 자가 사용하고자 하는 경우 지역주민의 100분의 50이상이 공동으로 폐교재산을 소득증대시설 및 공동이용시설로 사용하고자 하는 경우 |
| | 제5조⑤ | 폐교재산이 5년 이상 활용되지 아니한 상태로 3회 이상 대부 또는 매각 공고를 하였으나 대부 또는 매수하려는 자가 없는 경우에 국가 또는 지방자치단체, 영농조합법인, 농업회사법인의 신청이 있는 경우 |
| 보조금 지급 | 제12조 ① | 국가 및 지방자치단체는 폐교재산을 활용하기 위해 대부, 매수한 자에 대하여 폐교 활용에 필요한 비용의 일부 보조 |
| | 제12조 ② | 농림축산식품부장관 및 해양수산부장관은 폐교재산을 대부받아 농어촌 주민을 위한 복지 및 소득 증대를 위한 시설로 활용하고 있거나 활용하려는 자에게 폐교시설의 유지·관리 및 운영에 필요한 비용을 지원 |

5. 일본의 폐교활용 정책

일본은 1992년부터 폐교에 대한 조사가 이루어졌다. 2002년부터 2015년까지 14년 동안 발생한 일본의 폐교 수는 6,811개교이다. 2002년 342개교였던 폐교 수가 점점 증가하여 10년 후 15배 이상이 되었고 현재까지 증가하고 있는 추세이다. 일본의 폐교활용 현황은 <Fig. 2> 와 같다¹³⁾.

폐교시설의 실태 및 유효활용상황 등 조사연구 보고서¹⁴⁾에 의하면 폐교가 발생하는 이유로 크게 3가지이다. 첫째, 과소화에 의한 아동, 학생 수의 감소이다. 1차 산업을 중심으로 하는 지역산업의 쇠퇴로 급속한 인구감소가

2017.04.03., (<http://www.moe.go.kr/boardCnts/view.do?boardID=348&lev=0&statusYN=W&s=moe&m=040103&opType=N&boardSeq=63636>)

13) 문부과학성, 2016년 廢校施設活用狀況實態調査の結果について 제구성. 참고시점 2017.06.24. (http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/01/1381024.htm) 폐교 조사대상은 전국의 공립 초등학교, 중학교 의무교육학교, 고등학교, 중등교육학교, 특별지원학교이다.
14) 문부과학성, 廢校施設の實態及び有効活用状況等調査研究報告書, 2003, 참고시점 2017.04.03. (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/03062401/houkoku_pdf/houkoku.pdf)

초래되어 아동, 학생 수가 감소하여 폐교가 발생한다. 둘째, 도시화에 의한 아동, 학생 수의 감소이다. 지역이 상업, 업무중심으로 발전하므로 주택이 교외로 이전하고 지역 내에 정주하는 인구의 감소와 더불어 아동, 학생 수가 감소하여 폐교가 발생한다. 셋째, 고령화에 의한 아동, 학생 수의 감소이다. 큰 인구감소는 없지만 고령자의 비율이 높아 상대적으로 아동, 학생 수가 감소하여 폐교가 발생한다. 이 중에서 과소화에 의한 폐교의 발생 비율이 가장 높다.

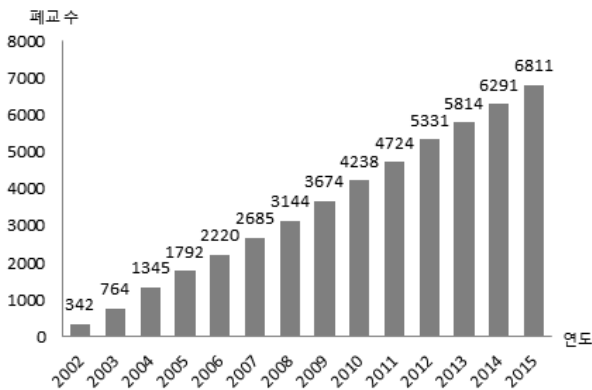


Fig. 2. Closed school's number by year

5.1 소규모 학교 통폐합 정책

일본은 1956년 전국적으로 농촌합병이 진행되는 시기에 맞추어 공립초등학교·중학교의 통폐합 지침을 만들었다. 소규모 학교에서는 「교직원의 적정배치나 학교시설의 정비가 어렵고 교육효과를 내기 힘들다.」「학교경비가 많이 든다.」 등의 이유로 학교통합을 장려하는 것이다. 소규모 학교 통합 기준은 12-18학급을 표준으로 하고 통학거리는 초등학교 4km, 중학교 6km가 최고한도였다.

그러나 전국에는 표준규모를 만족하지 못하는 소규모 학교가 증가하고 이로 인한 문제가 발생하여 2015년 「공립초등학교·중학교의 적정규모·적정배치 등에 관한 가이드」¹⁵⁾를 책정하였다. 주요 내용으로는 1학년에 1학급을 유지할 수 없는 학교에 대해서는 학교통합을 검토하도록 지자체를 촉구하는 것이다. 또한 도보나 자전거에 의한 통학거리로는 초등학교 4km, 중학교 6km 이내라는 기준은 그대로 유지하면서 스쿨버스 도입 등으로 교통수단이 확보된 경우에는 대략 1시간 이내를 기준으로 하는 표준을 추가했다. 이로 인해 학교 통폐합 검토가 진행될 것으로 보이고, 폐교의 발생이 증가할 가능성이 높다.

5.2 폐교활용 범위

일본의 경우 폐교활용에 있어서 용도에 대한 제한은 존재하지 않는다. 즉 폐교시설을 어떠한 용도로도 활용이 가능하다는 것이다. 하지만 국고보조금을 교부받아 건축한 초·중등학교를 처분제한기간¹⁶⁾ 내에 다른 용도로 전

용하는 경우에 보조금 상당액을 납부하고 문부과학대신의 승인을 받아야 한다. 이로 인해 폐교활용의 범위가 한정될 수 있어 폐교시설을 효율적으로 활용할 수 없는 요인이 될 수 있다.

5.3 폐교활용 절차

폐교시설을 다른 용도로 활용할 경우에는 재산처분 절차가 필요하다. 국고보조금을 받아 건축된 학교를 다른 용도로 전용하는 경우 「보조금 등에 관한 예산 집행의 적정화에 관한 법률(이하 보조금적정화법)」의 규정에 따라 문부과학대신의 승인이 필요하며, 국고보조금에 해당하는 금액을 국가에 납부하는 것이 조건이다. 하지만 국고보조금을 받지 않고 건축한 건물을 전용하거나 국고보조금을 받아서 건축한 건물이지만 처분제한기간이 경과한 건물을 전용하는 경우에는 재산처분절차가 필요 없게 된다. 이와 같이 문부과학에서는 폐교시설을 적극적으로 활용하기 위해서 폐교시설을 전용하는 경우에 국고납부금 면제 범위를 확대하고 절차를 간소화하였다. 예를 들면, 국고보조사업 완료 후 10년 이상 경과한 건물을 무상으로 전용, 대여, 양여, 철거 등을 하는 경우, 국고납부금에 해당하는 금액을 학교시설정비를 위한 기금으로 적립한 후 유상대여·유상 양도하는 경우, 국고보조사업 완료 후 10년 미만으로 지자체 합병에 따른 학교통합 등을 한 건물을 무상으로 재산처분 한 경우 등은 승인절차 없이 보고만으로 활용이 가능하게 되었다.

5.4 폐교활용 현황

2016년 5월 1일 현재 시설이 현존하고 있는 폐교 수는 6,811개교이며 그 중에서 70.6%는 활용되고 있다. 한편 활용되고 있지 않는 폐교 중에서 활용의 용도가 결정된 것은 5.3%, 활용용도가 결정되지 않는 것은 21.2%, 철거예정인 2.9%이다. 폐교활용 현황은 <Table 6> 과 같다¹⁷⁾.

Table 6. Use situation of closed school in Japan

| 시설이 현존하고 있는 폐교 | 6,811교 | 100% |
|------------------|--------|-------|
| 활용되고 있는 폐교 | 4,198교 | 70.6% |
| 활용되고 있는 않는 폐교 | 1,745교 | 29.4% |
| 활용용도가 결정된 폐교 | 314교 | 5.3% |
| 활용용도가 결정되지 않는 폐교 | 1,260교 | 21.2% |
| 철거예정 | 171교 | 2.9% |

현존하는 폐교 중에서 활용되고 있는 폐교 4,198개교 중에서 대학을 제외한 학교가 1,609개교 전체의 38.3%로 가장 많으며, 다음으로 사회체육시설, 사회교육시설 및 문화시설, 사회복지·의료시설이 많다. 이 외에도 청사, 체험

15) 문부과학성, 公立小學校・中學校の適正規模・適正配置等に關する手引, 2015, 참고시점 2017.06.24. (http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/shugaku/detail/1354768.htm)

16) 總務省所管補助金等交付規則에 의하면 철근콘크리트 사무소, 미술관은 50년, 점포는 39년, 조적조 사무소, 미술관은 41년 등 구조와 용도에 따라 처분제한기간을 정하고 있다. 참고시점 2017.06.05. (<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12F03103020006.ht>)

17) 문부과학성, 廢校施設活用狀況實態調査の結果について, 2015 참고시점 2017.06.24. (http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/01/1381024.htm)

교류시설, 비축창고, 주택 등으로 활용되고 있다. 현재까지 활용의 용도가 결정되지 않는 이유로서는 「지역의 요청이 없어서」 「시설의 노후화」 「입지조건이 나빠서」를 들고 있다. 폐교활용 용도를 복수 선택하도록 하는 것으로 보아 2가지 이상의 용도가 복합화되고 있는 것을 알 수 있다. 용도의 복합화는 시설의 이용률을 높일 수 있는 가능성이 있다. 폐교시설의 주요 활용용도는 <Table 7> 과 같다¹⁸⁾.

Table 7. Use purpose of closed school

| 주요 활용용도 | | 건수(복수선택) | |
|-------------------|-----------------|----------|-------|
| 활용되고 있는 폐교수 4,198 | 대학을 제외한 학교 | 1,609 | 38.3% |
| | 사회체육시설 | 1,015 | 24.2% |
| | 사회교육시설·문화시설 | 675 | 16.1% |
| | 복지시설·의료시설 등 | 424 | 10.1% |
| | 기업 등의 시설·창업지원시설 | 370 | 8.8% |
| | 청사 등 | 268 | 6.4% |
| | 체험교류시설 등 | 239 | 5.7% |
| | 비축창고 | 103 | 2.5% |
| | 대학 | 35 | 0.8% |
| 주택 | 12 | 0.3% | |

5.5 폐교정보 서비스

일본은 과소화, 도시화, 고령화에 의한 학생 수의 감소, 등으로 폐교가 발생하고 있다. 하지만 폐교가 활용되지 않고 유휴시설이 된 것이 많아 문부과학성은 폐교시설의 효율적인 활용을 촉진하기 위해 2014년 2월부터 「모두의 폐교 프로젝트」를 추진하고 있다. 활용방법, 이용자 등을 모집하고 있는 폐교시설의 정보(착공년도, 면적, 입지조건, 대여·양도조건, 연락처 등)를 지자체가 희망하는 것에 한하여 문부과학성이 모아서 홈페이지에 공개하고 있다 <Fig. 3> 19). 또한 폐교 활용사례와 다른 정부기관과 연계하여 폐교활용에 이용 가능한 보조금제도를 소개하고 있다. 문부과학성의 「모두의 폐교 프로젝트」를 통해 지방공공단체는 폐교에 대한 정보가 전국의 활용을

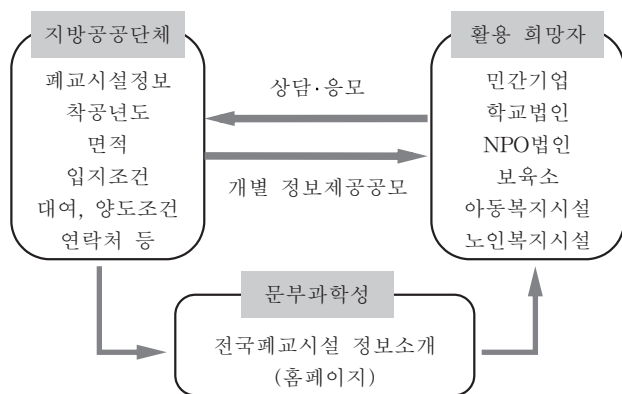


Fig. 3. Everyone's closed school project

희망하는 사람들에게 제공되기 때문에 활용의 폭이 넓어지고 지역의 실정에 맞게 활용할 수 있으며, 활용 희망자는 전국의 폐교시설에 대한 정보를 모두 확인할 수 있기 때문에 원하는 조건의 폐교시설을 찾는 데 도움을 받을 수 있다. 폐교시설의 정보와 활용 요구를 매칭시키는 역할을 담당하고 있는 것이다.

5.6 폐교활용 보조금 지원

일본은 폐교시설활용에 대하여 문부과학성, 문화청, 후생노동성, 총무성 등 국가나 관련단체 등의 보조제도가 마련되어 있다. 폐교시설 활용에 있어서 이용 가능한 보조금 제도는 <Table 8> 과 같다²⁰⁾.

Table 8. Support system for utilization of closed school in Japan

| 전용시설 | 관련기관 |
|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|
| 지역스포츠시설 | 문부과학성 |
| 사적 등 가이던스 시설, 지장문화재 센터 | 문화청 |
| 아동복지시설(보육소, 양육지원을 위한 거점시설 제외) | 후생노동성 |
| 보육소 등 | |
| 소규모 보육사업소 등 | |
| 방과 후 아동클럽 | |
| 노인복지시설 등 | |
| 장애인시설 등 | 문부과학성 후생노동성 |
| 사립어린이집 | |
| 농산어촌이 풍부한 자연과 음식을 활용한 도시와 농촌 공생, 지역자원을 활용한 고용증대, 농산어촌 정주를 위해 필요한 거점시설 | 농림수산성 |
| 복지농원 및 부대시설(휴게소 등) | |
| 교류시설 등 공공시설 | 임야청 |
| 도시재생정비계획을 위해 필요한 시설 | 국토교통성 |
| 거주환경개선에 필요한 숙박시설, 교류시설, 체험학습시설, 창작활동시설, 문화시설 등 | |
| 기존공공시설을 재편하여 윈스톱서비스 실현이나 서비스코스트 저감 사업에 필요한 시설 정비 | |
| 지역 간 교류, 지역진흥을 위한 생산·가공시설, 자료전시시설, 교육문화시설, 지역예능, 문화체험시설 등 | 총무성 |
| 구합병특별법 제5조에 규정하는 시정촌 건설계획에 의해 실시되는 사업 | |
| 전원입지지역 주민복지향상에 기여하기 위해 필요한 공공용시설 | 자원에너지청 문부과학성 |

문부과학성에서는 「스포츠진흥복권(toto) 조성(지역스포츠시설정비 조성)」에 의해 폐교시설을 활용한 지역스포츠시설의 정비를 지원하고 있다. 문화청에서는 「지역의 특색을 살린 사적 등 종합 활용지원 추진사업(국보 중요문화재 등 보존정비비 조성금)」에 의한 사적 등 가이던스 시설, 지장문화재 센터 정비에 지원하고 있다.

후생노동성에서는 아동복지시설, 방과 후 아동클럽, 노

18) 문부과학성, 廢校施設活用状況實態調査の結果について, 2015 참고시점 2017.06.24. (http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/29/01/1381024.htm)

19) 문부과학성, ~未來につなごう~ 「みんなの廢校」 프로젝트, 참고시점 2017.04.03. (http://www.mext.go.jp/a_menu/sh

otou/zyosei/1296809.htm)

20) 문부과학성, 廢校施設等の活用に当たり利用可能な補助制度(2017) 재구성, 참고시점 2017.04.03. (http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2017/08/02/1296877_01.pdf)

인복지시설, 장애인시설 등의 지원을 하고 있다. 농림수산물에서는 도시와 농촌의 교류거점시설, 산촌·도시교류축진을 위한 자연체험학습·농업체험 등에 지원을 하고 있다. 총무성에서는 공공시설 등의 종합적이고 계획적인 관리를 위해 「공공시설 등 종합관리계획」을 책정하도록 지자체에 요청하고 있으며, 계획 책정에 필요한 경비에 대하여 특별교부세조치(조치율1/2) 대책을 세웠다.

6. 결론

본 연구에서는 한국과 일본의 폐교활용정책에 대하여 비교분석하여 다음과 같은 결론을 도출하였다.

(1) 학교 통폐합 기준 강화

한국은 1982년부터 소규모 학교 통폐합 정책이 실시되었으며, 1982년 당시 60명 기준에서 면·도시·벽지 지역은 60명 이하, 읍 지역 초등학교는 120명 이하, 중학교는 180명 이하로 읍 지역과 중학교 지역을 구분하였다. 일본의 경우에는 1956년 이후 60년 만에 「공립초등학교·중학교의 적정규모·적정배치 등에 관한 가이드」를 개정하여 1학년 1학급을 유지할 수 없는 학교에 대해서는 통합을 하도록 지자체를 촉구하고, 교통수단이 확보된 경우에는 대략 1시간 이내를 기준으로 하는 표준을 추가하는 등 통폐합 기준을 강화하였다. 한국과 일본 모두 소규모 학교 통폐합 기준이 강화되어 향후 폐교가 증가할 것으로 예상된다.

(2) 폐교활용의 범위 확대

한국에서는 「폐교활용법」 제정 당시, 교육용시설로 한정되었던 것이 교육시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 소득증대시설로 폐교 활용의 범위가 확대되었다. 또한 최근에는 교육용시설에 귀농귀촌과 관련된 공익적 목적의 시설, 캠핑장 등을 추가하였다. 폐교활용현황에서 교육시설, 사회복지, 문화, 공공체육, 소득증대, 기타 등으로 활용되고 있어 아직까지 폐교시설을 활용할 수 있는 용도가 제한적이라 할 수 있다. 반면, 일본은 폐교 활용 용도에 특별한 제한이 없으며 어떠한 용도로도 활용이 가능하다. 다만, 조건에 따라 보조금의 반환의무 등이 폐교활용의 범위를 제한하고 있다.

(3) 폐교활용 절차 간소화

한국의 경우, 시·도교육감이 폐교재산활용계획을 수립하도록 되어 있어 지역사정에 맞추어 자율적이고 탄력적으로 대응할 수 있다. 일본의 경우, 국고보조를 받아 정비한 학교시설을 학교 교육 이외의 용도로 전용하는 경우, 문부과학대신의 승인을 받은 후 국고보조금에 해당하는 금액을 국고에 납부하는 것이 필요하였으나, 폐교활용을 촉진하기 위하여 일정한 조건을 만족하면 국고를 납부하지 않고 보고서를 제출하는 것으로 절차를 간소화하였다.

(4) 폐교정보 서비스

한국은 최근까지 시·도교육청에서 관리하던 것을 2016년부터 지방교육재정 알리미 홈페이지를 통해 폐교에 대

한 정보서비스를 통합하여 제공하고 있어 원하는 조건의 폐교시설을 찾는 데 도움을 받을 수 있다. 일본의 경우, 문부과학성은 활용방법, 이용자 등을 모집하고 있는 폐교시설의 정보를 홈페이지에 공개하는 프로젝트를 시행하고 있다. 활용용도 모집 폐교에 대한 정보뿐만 아니라 폐교활용 사례와 폐교를 활용하는 경우에 이용 가능한 정부 보조금 제도를 소개하고 있다. 일본은 미활용 폐교를 데이터베이스화 하여 기업, NPO, 노인복지시설 등과 매칭 시키는 역할을 하는 것이 특징이라 할 수 있다.

(5) 폐교활용 보조금 지원

한국은 폐교활용에 대한 지원이 사용료감액, 무상대부, 유지·관리 및 운영에 필요한 비용을 지원하는 것에 그치고 있다. 반면, 일본은 문부과학성, 문화청, 농림수산물을 비롯한 대부분의 부처에서 폐교활용에 대한 보조금 제도를 마련하고 있다. 폐교활용에 이용 가능한 보조금 제도가 다양하고 이러한 정보를 문부과학성 홈페이지에 소개하고 있어서 각 지역에 적합한 보조금 제도를 활용할 수 구조로 되어있는 것이 특징이다.

참고문헌

1. 김기남, 폐교의 처분과 활용, 경북대학교 석사논문, 2011
2. 마상진, 농촌의 폐교활용 실태와 정책 과제, 한국농촌경제연구원, 2010
3. 신정희, 농·어촌 폐교 대응정책의 한·일 비교 연구, 중앙대학교 석사학위논문, 2005
4. 강원도 교육청 <http://www.gwe.go.kr>
5. 교육부 <http://www.moe.go.kr>
6. 법제처 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr>
7. 지방교육재정 알리미 <http://www.eduinfo.go.kr>
8. 文部科學省(문부과학성) <http://www.mext.go.jp>
9. 總務省총무성) <http://law.e-gov.go.jp>

접수일자 : 2017. 07. 10
수정일자 1차 : 2017. 08. 10
수정일자 2차 : 2017. 08. 21
게재확정일자 : 2017. 08. 21