

# 강원도내 학령인구 감소에 따른 교육시설 변화에 관한 연구

- 소규모학교 통폐합을 중심으로 -

## A Study on the Change of Educational Facility Following Decrease in Population of School Age in *Gangwon-do*

- Focused on the Merger and Abolition of Small School -

김 학 철\*  
Kim, Hak Cheol

### Abstract

The decrease in population of school age is one of major influencing factor of transformative educational environment. After the nineteen eighties, the population of South Korea has increased step by step, but the population of school age has been decreasing rapidly by low birth rate. As a result, closed school by merger and abolition of small school occurred all over the country. The closed school needed effective function as center of local community. Consequently the purpose of this study is to provide basic data for effective policy making of closed school by comparative analysis of educational environment such as number of students, schools, students per class, status of usage of closed school of the east area and the west area divided by The Tae Baek Mountains in the Gangwon-do, which has the least students in the nationwide. The results of this study are summarized as follows: 1) Gangwon-do has high decreasing rate of population, schools and students compared with other provinces. However it has significantly low number of students per class. 2) The number of students, schools of the west area in Gangwon-do outnumbers that of the east area. However the number of students per class of the east area in Gangwon-do lesser than that of the west area.

주 요 어 : 소규모학교, 폐교, 강원도, 학령인구, 교육환경, 교육시설

Keywords : Small School, Closed School, *Gangwon-do*, Population of School Age, Educational Environment, Educational Facility

## 1. 서 론

### 1.1 연구의 배경 및 목적

1970년대와 1980년대 산업화 및 공업화로 인한 도시로의 인구 이동은 전국적으로 농산어촌의 급격한 인구 감소를 유발하게 되었다. 이로 인해 도시에는 신규학교가 부족하고 농산어촌에는 기존 학교의 학생 수가 급격히 줄어들게 되었다. 그러나 지금에 비해서는 상대적으로 높은 출산율에 의해 전체적인 학령인구는 유지되고 있었다.

그러나 1990년대 이후의 출산율 저하와 기대수명 연장에 의한 초고령화 사회는 인구증가율을 감소시켰을 뿐만 아니라 전체 인구 대비 학령인구를 급격히 감소하게 만들었다. 이로 인해 농산어촌지역에서만 발생하던 소규모 학교 통폐합은 지금은 신도시개발 등에 의한 도시 내에서의 인구 이동으로 구도심이나 원도심 지역에서도 발생하고 있다. 이러한 사례는 인천 자유경제구역안의 청라신도시내에 중학교 1곳과 초등학교 1곳을 신설하면서 구도심인 인천남구 등에서 중학교 1곳을 폐교한 것에서 확인할 수 있다.

학령인구 감소는 초등학교부터 시작하여 연차순으로 대학생의 수까지 영향을 미치게 되고 그 영향은 학급당 학생 수의 감소를 야기하게 되며 더 나아가 소규모학교를 양산하게 된다. 소규모 학

교는 유휴 교육자산을 보유하게 되고 결국 교육자산의 효율적 활용 측면에서 폐교로 귀결되어 왔다. 즉 학령인구 감소는 교육환경 여건을 전반적으로 변경시키는 커다란 영향인자가 되고 있다.

폐교는 단순히 기능이 없어진 버려진 공간이 아닌 지역공동체의 중심적 역할을 해 왔던 지역적 장소성과 상징성을 계속 보유하고 있는 곳이다.

이로 인해 소규모학교라고 하여 단순히 통폐합하는 것은 학생의 학교적응 지도의 어려움, 지역사회와의 동반퇴 현상, 경제적 실익문제, 교육복지와 투자효율간의 갈등 등의 문제가 발생할 수 있다고 장재은<sup>1)</sup>은 제시하고 있다.

이와 관련하여 소규모학교가 폐교가 되지 않도록 지역별 특화정책 시행<sup>2)</sup>으로 학령인구 감소를 최소화하거나 인구유입을 유도할 수 있는 지역사회와 지자체와의 협력과 노력이 시행되고 있으나 그 성과는 미진한 상태이다.

또한 이미 폐교가 된 교육자원들을 효율적으로 활용하기 위해서 그 현황을 정확히 파악하여 폐교의 특성별로 재활용할 수 있는 노력이 필요할 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 전국의 시도 중 학생 수가 가장 적고 학생 감소율도 큰 강원도 지역의 학령인구 감소에 따른 학생수 및 학교수, 학급당 학생 수, 폐교의 활용 현황 등의 교육환경 변화 추

\* 경동대학교 건축디자인학과 부교수

(Corresponding author : Department of Architecture design, KyungDong University, khc@kdu.ac.kr)

이 논문은 2019년도 경동대학교 교내연구비 지원에 의한 것임

1) 장재은, 소규모학교 통폐합 정책에 관한 연구, 교육학석사학위논문, 2018년, pp41~42 요약 정리함.

2) 각 시도교육청의 작은 학교 희망만들기, 제주도 8개 마을의 임대주택 제공하기 등

이를 분석하고 보유하고 있는 폐교의 활용 상황을 분석하므로써 추후 강원도내 지역별 소규모학교 통폐합 정책 수립 및 폐교의 효율적 활용에 필요한 기초자료를 제공하는 것을 목적으로 한다.

## 1.2 연구범위 및 방법

최근의 소규모학교 통폐합 또는 폐교 관련 연구 중 한국과 일본의 농촌지역 폐교활용 정책 비교<sup>3)</sup>와 일본의 다양한 폐교 재활용에 관한 연구<sup>4)</sup> 등은 폐교의 정책 관련 내용을 고찰하였고, 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을 공동체의 역할<sup>5)</sup>은 소규모학교가 폐교가 되지 않도록 노력한 제주도지역의 내용을 소개하였다. 또한 소규모학교 통폐합에 따른 통합초등학교의 공간구성 및 폐교 활용에 관한 연구<sup>6)</sup>와 폐교를 활용한 노인요양시설 리모델링 사례와 평면유형 개발<sup>7)</sup> 등은 폐교를 다른 용도로 활용한 사례들을 고찰하였다. 본 연구와 같이 특정 지역의 교육환경 변화에 대한 내용을 고찰한 것은 경남지역의 폐교의 활용실태에 관한 연구<sup>8)</sup>가 있다.

그러나 상기 연구들 중 학령인구 변화에 따라 변화되는 학급당 학생 수 등의 교육환경 변화 추이 등에 대한 연구와 일부 지역내 지리적 특성에 따라 발생하는 교육환경 변화의 차이에 대한 연구는 많지 않은 상황이다.

따라서 본 연구에서는 전국적인 인구 수와 학생 수, 학교 수, 학급당 학생 수 등을 고찰하여, 전국 시도 중 학생수가 가장 적고 학생 감소율도 큰 강원도의 교육환경과 비교 분석하였다. 또한 태백산맥을 중심으로 동서로 나뉘어진 영동과 영서 지역별 학생 수, 학교 수, 학급당 학생 수, 소규모학교 통폐합 현황 및 폐교 활용 현황 등 교육환경 변화 추이를 비교 분석하므로써 지역별 소규모학교 통폐합 관련 정책 수립의 기초자료를 제공하고자 한다.

본 연구의 방법으로는 국가통계포털과 교육통계서비스 등의 인터넷사이트를 통하여 인구변화추이, 학생 수 및 학교 수 변화 추이, 학급당 학생 변화 추이 등을 고찰 분석하였고, 소규모학교 통폐합 및 폐교 관련 내용은 지방교육재정알리미와 강원도 교육청 홈페이지 등의 인터넷사이트 조사와 관련 문헌조사를 통하여 진행하였다. 또한 관련 내용에 대한 추가 사항은 담당 공무원과의 전화 인터뷰를 통하여 진행하였다.

## 2. 인구변화에 의한 시도별 교육환경의 변화

### 2.1 시도별 인구 변화 추이

우리나라 전체 인구는 현재까지 꾸준히 증가하여 2017년 인구 센서스 결과에 의하면 약 5천명인 것으로 나타났다. 그러나 인구

- 3) 김홍기, 한국과 일본의 농촌지역 폐교활용 정책 비교, 한국농촌건축학회논문집 제19권 3호, 2017.08
- 4) 이을규, 일본의 다양한 폐교 재활용에 관한 연구, 한국교육시설학회논문집 제25권 제5호, 2018.09
- 5) 노화동, 정석, 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을 공동체의 역할, 한국농촌건축학회논문집 제17권 3호, 2015.08
- 6) 이화룡 외 3인, 소규모학교 통폐합에 따른 통합초등학교의 공간구성 및 폐교 활용에 관한 연구, 한국교육시설학회논문집 제19권 제3호, 2012.05
- 7) 남윤철, 폐교를 활용한 노인요양시설 리모델링 사례와 평면유형 개발, 한국농촌건축학회논문집 제13권 4호, 2011.01
- 8) 양금석, 경남지역 폐교의 활용실태에 관한 연구, 한국농촌건축학회논문집 제20권 1호, 2018.02

증가율은 1985년 4천만 명을 상회한 이후 현재까지 급속히 둔화되고 있다. 시도별로 인구 증감의 편차도 크게 나타나고 있는데 서울을 비롯한 광역시들과 경기도, 충청북도 등 수도권 인근 지역과 제주도는 인구가 대체로 증가 추세인데 특히 1985년 기준으로 2017년 인구가 260% 증가한 경기도가 최고 증가한 시도이다. 그 외의 지역들은 인구가 급속히 감소하고 있는 것으로 나타나고 있다.

Table 1. The trend of change in population

행정구역별	1970년	1985년	2000년	2010년	2017년
전국합계	31,435,252	40,419,652	45,985,289	47,990,761	49,943,260
강원도	1,865,426	1,724,146	1,484,536	1,463,650	1,500,390

- 주 1) KOSIS 국가통계포털 내용을 토대로 재구성함.
- 2) 인구센서스결과를 적용하였고 외국인인 제외함

특히 강원도는 1970년 이후에 지속적으로 인구가 감소하고 있으나 근래 귀농인구 및 혁신도시에 의한 인구 유입으로 약간의 인구가 증가하고 있다. 그러나 강원도는 섬이라는 특성을 지닌 제주도를 제외하면 각 시도 중 인구가 가장 적은 지역이며 인구 감소율도 높은 지역 중의 하나이다.

### 2.2 시도별 학교 및 학생 수의 변화

우리나라 인구는 꾸준히 증가하고 있으나 학생 수는 1980년대 중반을 정점으로 급속히 감소하고 있다.

1985년 대비 2018년 초등학교생은 44%, 중학생은 52%, 고등학생은 30% 감소하였다. 저출산에 의한 학령인구의 감소폭은 초등학교는 평준화되어 가고 있고 중학생과 고등학교는 현재 증가되고 있고 추후 더욱 가속화될 것으로 판단된다. 현재의 인구 수 증가와 학령인구수 감소의 반비례 관계는 저출산과 기대수명 연장에 의한 초고령 사회에 기인한 것으로 확인할 수 있었다. 광역시들이 시작되는 2000년 기준으로 2018년 학생수는 시도별로 대부분 감소하고 있으나 경기도만 중학교와 고등학교 학생수가 유지 및 증가하였고 부산이 49%로 가장 많은 학생들이 감소한 것으로 확인되었다. 강원도는 초등학교생 38%, 중학생 35%, 고등학생 32%가 감소하여 평균치를 상회하고 있으나 학생의 수는 전국에서 가장 적은 것으로 확인되었다.

Table 2. The trend of change in number of students

시도	항목	1970년	1985년	2000년	2010년	2018년
전국합계	초	5,749,301/5,961	4,856,752/6,519	4,019,991/5,267	3,299,094/5,854	2,711,385/6,064
	중	1,318,808/1,608	2,782,173/2,371	1,860,539/2,731	1,974,798/3,130	1,334,288/3,214
	고	590,382/889	2,152,874/1,602	2,071,468/1,957	1,962,356/2,253	1,538,576/2,358
강원도	초	370,844/607	228,238/534	122,613/367	99,797/353	75,412/351
	중	66,469/123	128,608/159	61,002/160	58,408/163	39,391/163
	고	26,408/68	92,581/106	69,185/111	56,711/117	46,727/117

- 주 1) 교육통계서비스 <http://kess.chedi.re.kr> 내용을 재구성함
- 2) “학생수/학교수” 로 표기하였고 분교장 및 폐교 제외함
- 3) 학교 및 학생수는 국공립과 사립을 합산함
- 4) 고교 학교수와 학생수는 2010년까지는 일반계와 전문계를 합산하였고 2011년부터 이후는 일반계, 전문계, 특성화고, 특목고, 자율고의 수를 합산함

학생 수와 달리 학교 수는 학교급별로 전부 2018년 현재까지 점진적으로 증가하고 있다. 그러나 그 증가율은 인구수와 같이 2000년대 이후 급속히 감소하고 있는 것으로 나타났다. 경기도가 학생 수의 증가와 비례하여 학교급별로 학교 수 증가가 가장 많고, 광역시로 일부 시지역이 분리된 것을 감안하면 그 외의 시도들도 대부분 학교 수는 증가하고 있는 것으로 확인되었다. 다만 강원도는 2000년 이전까지 다른 시도에 비해 급속히 학교 수가 감소하다 그 이후 유지하고 있다.

학교 수와 학생 수의 관계가 비례하지 않은 것은 신도시 개발 등의 신규 택지 개발지역에 신축되는 학교 수 만큼 기존 학교를 통폐합하지 않아 소규모학교가 많아진 것과 학급당 학생 수의 감소가 그 원인이라 할 수 있겠다.

### 3. 강원도 교육 환경의 변화

#### 3.1 지리적 특성별 인구변화 추이

강원도는 전국 시도별 인구 및 학생 변동 추이에서 살펴본 바와 같이 전국에서 가장 인구가 적은 지역이다. 또한 요근래 일부 혁신도시로의 인구유입으로 인구가 조금 늘고 있으나 전반적으로 인구 증가율의 감소가 지속되어 온 지역이다. 강원도는 1994년까지 7개시, 15개군이었으나 1995년 4개군과 4개시가 도농복합형태로 통합되면서 현재까지 7개시 11개군으로 형성되어 있다. 강원도를 남북으로 관통하는 태백산맥을 중심으로 영동지역에 7개시와 2개군, 영서지역에 2개시와 9개군으로 구성되어 있다.

강원도는 1980년대 증반 석탄산업합리화 정책에 따른 석탄사업 축소로 관련 지역을 중심으로 인구가 급속히 줄어들었으나 2000년대 이후 조금씩 증가하고 있다. 그러나 그 인구 증가추세를 시군별로 살펴보면 1995년 대비 2017년 시인구는 112%, 읍면 지역 인구는 91%로 나타났는데 같은 기간 전국 평균 시지역 116%, 읍면지역 96%에 비해 전체적으로 인구 증가는 덜되고 감소는 더 많이 진행된 것을 확인할 수 있었다. 또한 강원도는 영동지역과 영서지역의 인구 변화 추이가 상이하게 나타나고 있는데 이는 수도권에 대한 접근성에 기인하는 것으로 판단된다. 접근성이 상대적으로 용이한 영서지역은 1995년 대비 2017년 인구가 111%로 증가하였으나 수도권으로의 거리에 따라 지역내에서 일부 시군의 편차는 발생하였다. 그러나 접근성이 열악한 영동지역은 90%로 약 10% 인구가 감소하였고 읍면뿐만 아니라 시 지역까지 모든 지역이 인구가 감소하고 있는 것으로 확인되었다.

Table 3. The trend of change in population of local area in Gangwon-do

지역별	1995년	2005년	2010년	2015년	2017년
영서지역	859,668	880,579	905,060	949,140	956,918
영동지역	605,611	580,191	558,590	550,594	543,472
합 계	1,465,279	1,460,770	1,463,650	1,499,734	1,500,390

주 1) .KOSIS 국가통계포털 내용을 토대로 재구성함.  
2) 외국인인 제외함

### 3.2 시군별 학교 및 학생 수의 변화

2018년 강원도내 학교급별 학생은 1999년 대비 초등학생은 32%, 중학생은 37%, 고등학생은 38% 감소하였다. 지리적 특성별로 분류하여 분석하면 영서지역은 초등학생은 33%, 중학생은 32%, 고등학생은 31% 감소하였고, 영동지역은 초등학생은 46%, 중학생은 46%, 고등학생은 49% 감소하였다. 수도권에서의 접근성에 따라 편차가 있었던 인구증감율과 같이 영동지역의 학교급별 학생 감소율이 영서지역보다 큰 것으로 나타났다.

Table 4. The trend of change in number of students and schools of local area in Gangwon-do

시군	항목	1999년	2005년	2010년	2015년	2018년
영서 지역	초	73586/270	73611/243	62551/231	50662/231	49491/231
	중	37189/107	36168/110	36663/111	3049/110	25424/112
	고	43655/72	32611/74	35230/77	35127/77	30085/77
영동 지역	초	48131/129	46491/123	37291/122	27752/120	25921/120
	중	25655/52	22804/51	21745/52	17582/52	13967/51
	고	32569/40	21741/40	21481/40	19709/40	16557/40
합계	초	121717/399	120102/366	99842/353	78414/351	75412/351
	중	62844/159	58972/161	58408/163	48073/162	39391/163
	고	76224/112	54352/114	56711/117	54836/117	46642/117

주 1) 교육통계서비스 <http://kess.chedi.re.kr> 내용을 재구성함  
2) “학생수/학교수” 로 표기하였고 분교장 및 폐교 제외  
3) 학교 및 학생수는 국공립과 사립을 합산함  
4) 고교 학교수와 학생수는 2010년까지는 일반계와 전문계를 합산하였고 2011년부터 이후는 일반계, 전문계, 특성화고, 특목고, 자율고의 수를 합산함

특히 영동 군지역은 초등 58.8%, 중학생 60.4%, 고등학생은 65.8% 감소하여 가장 감소율이 큰 것으로 분석되었다. 강원도내 초등학교 수는 40여개 감소하였으나 중학교와 고등학교는 약간 증가한 것으로 나타났다. 영서지역의 초등학교가 영동지역의 초등학교보다 많이 감소한 것은 읍면 지역이 영동지역보다 영서지역이 많은데 기인한 것이며 중고등학교는 반대로 영서지역의 증가 수가 영동지역보다 많은 것은 영서지역에 위치한 춘천과 원주지역의 인구 증가율에 기인한 것으로 판단된다.

강원도내 학생 감소율에 비해 학교 수 감소는 비례하지 않고 있다. 이는 신설 학교 수만큼 기존 학교를 통폐합하지 않은 점과 교육환경 개선을 위해 학급당 학생 수를 감축한 것에 기인한 것이다.

그러나 감소되는 학생 수에 비해 존치되는 기존 학교들은 소규모 학교를 양산하게 되고 나아가 교육자산의 효율적 활용성에 따라 폐교로 재활용되는 안타까운 결과로 귀결되고 있다.

### 3.3 학급당 학생 수의 변화

강원도의 학급당 학생 수는 전국 평균보다 적은 것으로 나타났는데 이는 급격한 학생 수 감소에 비해 상대적으로 학교 수는 거의 감소하지 않은데 기인한 것으로 판단된다.

Table 5. The analysis of trend of change in number of students per class in Gangwon-do

지역별	2000년			2010년			2018년				
	초	중	고	초	중	고	초	중	고		
전국 평균	35.8	38.0	42.7	26.6	33.8	33.7	22.3	25.7	26.2		
강원도	평균	28.0	35.2	38.8	22.5	30.8	30.0	17.7	22.8	24.8	
	시지역	32.0	37.6	40.6	26.3	33.1	32.6	20.7	24.8	26.6	
	군지역	21.3	30.4	34.5	15.5	24.6	23.4	11.8	17.5	20.2	
	영서	시	33.0	38.5	42.3	27.4	34.4	34.6	21.9	25.7	28.4
		군	21.4	30.4	34.1	15.8	24.7	23.7	12.2	17.5	20.6
		평균	27.1	34.7	38.7	22.0	30.6	30.3	17.6	22.6	25.4
	영동	시	31.0	36.7	39.1	25.0	31.6	30.4	19.3	23.6	24.4
군		20.4	30.7	36.9	13.7	24.3	21.4	9.4	17.4	17.0	
평균		29.6	36.1	38.8	23.5	31.1	29.5	17.9	23.1	23.7	

주 1) 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr> 내용을 재구성함.  
 2) “학생수/학급수”로 계산하고 소수점 두 번째에서 올림함.

2015년 기준 OECD 평균 학급당 학생 수가 초등학교가 21명, 중학교가 23명<sup>9)</sup>인 것을 감안하면 전국 평균은 아직도 그 수치에 미치지 못하고 있으나 강원도 초등학교는 2012년에 이미 20.3명으로 OECD 평균을 하회하고 있었고 중학교는 2018년에 22.8명으로 OECD기준을 하회하고 있다. 초등학교와 중학교의 학생 감소추세가 점진적으로 고등학교까지 영향을 미치는 것을 고려할 때 추후 모든 초·중·고등학교가 OECD 평균보다 계속 학급당 학생 수는 하회할 것으로 판단된다.

강원도는 시지역의 학급당 학생수가 군지역보다 많고 그 감소율도 적게 나타나고 있으나, 지리적 특징을 반영한 영동과 영서지역간의 학급당 학생수 평균값의 차이는 그리 많지 않았다. 이는 영서지역에 시지역이 적고 영동지역에 시지역이 많은데 기인한 것으로 나타났다. 그러나 강원도 전체에서 학교급별로 학급당 학생수가 가장 적고 감소율도 많은 지역은 영동지역에 위치한 군지역인 것으로 나타났다. 이는 강원도내 시군들 중 가장 많은 학생수 감소율이 있었음에도 학교수는 그대로 유지하고 있는데 기인한 것으로 판단된다. 특히 학급당 10명이하인 초등학교는 학업 성과 및 학교 운영의 효율성을 기하기에는 어려움이 많을 것으로 판단되며 소규모학교를 위한 통폐합이나 지원책들이 필요할 것으로 판단된다.

#### 4. 강원도 폐교 활용 현황 분석

##### 4.1 소규모 학교 통폐합 정책 추진 경과

학령인구감소에 따른 교육환경 변화는 소규모학교를 양산하기 시작하였고 1982년부터 시작된 소규모 학교 통폐합 정책은 여러 번의 통폐합 기준과 폐교시 지원범위 등이 변경되어 오고 있다. 2011년 전면 개정된 “폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(이하 폐교활용법)”을 통해 폐교의 정의, 폐교 활용 범위, 대부시 특례조항 등을 규정하고 있고, 2016년 교육부에서 발표한 “적정규모 학교 육성강화 및 활용 활성화 방안”에서는 폐교활

9) 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr>, /테마통계/주요지표/국제통계 참조

용범위 확대, 폐교 대상 소규모학교의 권장기준 제시, 폐교시 지원되는 행·재정 강화방안 등을 제시하고 있다.

Table 6. The progress of policy of merger and abolition of Small School

연도	추진내용 및 통폐합실적	소규모학교 통폐합 기준
‘82~ ‘98	- 시도교육청 자체 추진 - 영세사학해산특례(‘97) - 3,473교 통폐합	180명(‘81.9) 100명권장(‘93.9)
‘99	- 정부재정지원(2,577억원)	100명
‘00~ ‘05	- 시도교육청 자체추진 - 183교 통폐합	100명
‘06~ ‘09	- 농산어촌 소규모학교 통폐합 과 적정규모 학교육성계획 - 정부재정지원(2019억원) - 350교 통폐합 목표	60명(농어촌) 200명(도시) - 시도별 자체 기준 설정가능
‘10~ ‘12	- 적정규모학교 육성 기본계획 - 350교 통폐합 목표	60명(농어촌) 200명(도시) - 시도별 자체 기준 설정가능
‘13~ ‘15	- 적정규모학교 육성계획 - 610교 통폐합 목표	60명(농어촌) 200명(도시) - 시도별 자체 기준 설정가능
‘16~ ‘17	- 적정규모학교 육성계획	면, 도서, 벽지 : 60명 읍:초등(120명),중등(180명) 도시:초등(240명),중등(300명) - 시도별 자체 기준 설정가능

주) 소규모학교 통폐합 정책에 관한 연구, 장재은 석사학위논문, 2018년, P32 인용 일부 재구성함

교육부에서 권장 제시한 소규모학교 기준에 미달되는 학교는 2016년 기준 전국에 총 본교기준 1,813개교(분교 270개교 불포함)이나 되고 있고 초등학교가 1,228교(67.7%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 또한 읍면도서 지역에 위치한 학교가 약 96%로 나타났으며 경북지역이 311개교로 가장 많았고 강원도는 232개교로 시도중 네 번째로 많은 학교를 포함하고 있는 것으로 나타났다.<sup>10)</sup>

강원도는 대다수 학교가 소규모 농산어촌학교로 교육부의 통폐합 권장 기준을 적용하는데 무리가 있어 본교 기준 15명 이하, 분교장 폐지 5명 이하, 분교장 개편 20명 이하로 자체적인 폐교 기준을 적용하고 있으나 초등학교 1면 1교 유지, 적정 통학거리(차량 30분 이상)를 벗어난 경우, 통합운영학교(초·중, 초·중고, 중고), 대안학교, 학생 수 증가 예상(20명 이상 유지 가능) 학교, 기타 해당 지역의 특수한 여건으로 불가피한 경우에는 통폐합을 제외하기로 기준을 적용하고 있다. 또한 학생, 학부모, 지역주민 등의 자율적 의사에 따른 통폐합 요구가 있을 경우에는 검토하여 추진하고 있다.<sup>11)</sup>

##### 4.2 전국 시도별 폐교 현황

전국적으로 소규모학교 통폐합에 의한 폐교는 3,752교이고 현재 운영하고 있는 학교 수 대비 폐교율은 24.31%이다. 폐교

10) 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화, 교육부, 2016년, 참고 60명 이하 소규모학교 현황 일부 인용함.

11) 2014년 지방교육재정 분석 보고서, 강원도교육청, P40 일부 인용

중 매각이 62.3%이고 보유하고 있는 폐교 중 미활용되고 있는 폐교는 11.2%로 나타났다.

읍면지역을 보유하고 있는 9개 도지역이 전체 폐교 중 95.15%(3,565교)를 차지하고 있어 농산어촌 지역을 중심으로 급격히 감소하는 학령인구의 심각성을 보여주고 있다. 전국적으로 폐교수가 많은 지역은 전남, 경북, 경남 순이지만 폐교율이 높은 지역은 전남, 경북, 강원 순으로 나타나고 있어 수도권 및 대도시로의 접근성이 불리한 곳에서 폐교가 더 많이 발생하고 있는 것으로 나타났다. 특히 폐교 수 대비 11.2%에 해당되는 미활용 교육자산에 대한 활용 대책과 추후 지속적으로 발생이 예상되는 폐교의 예방 대책 또한 필요하다.

강원도는 폐교 중 매각율은 48.9%로 타 도지역<sup>12)</sup>에 비해 낮은 수치를 나타내고 있으나 보유하고 있는 폐교 중 미활용율은 17.2%로 타 도지역<sup>13)</sup>보다 낮은 수치를 나타내고 있다. 또한 폐교재산 활용율<sup>14)</sup>에서도 강원도는 69.30%로 도지역 평균 74.33%를 하회하고 있다. 폐교를 관리하고 있는 시도교육청들은 관리상의 문제로 매각을 선호하나 지역공동체의 구심점 역할을 하던 학교의 기능을 고려할 때 매각보다는 지역사회의 일부분으로 기능을 수행할 수 있는 활용 대책이 필요할 것으로 판단된다. 또한 폐교활용법 제5조에 근거하여 지역사회에서 무상으로 폐교를 대부받을 수 있는 경우 등을 잘 활용할 필요가 있다고 판단된다.

Table 7. The status of rate of closed school and usage of closed school of metropolitan cities and provinces

시도	운영 학교수 (a)	폐교 학교수 (b)	폐교율 (b/a+b)%	폐교 활용 현황				
				매각	보유			
					대부	자체 활용	미활용	소계
서울	1308	1	0.01	1	-	-	-	-
부산	622	36	5.47	13	1	16	6	23
대구	447	35	7.26	17	3	8	7	18
인천	553	54	8.90	38	4	6	6	16
광주	311	15	4.60	8	5	2	-	7
대전	298	8	2.61	4	1	1	2	4
울산	237	25	9.54	9	3	10	3	16
세종	87	13	13.0	12	-	-	1	1
경기	2362	161	6.38	57	55	35	14	104
강원	631	454	41.84	222	175	17	40	232
충북	469	240	33.85	113	74	16	37	127
충남	713	261	26.80	198	15	16	32	63
전북	761	323	29.80	269	10	38	6	54
전남	819	816	49.90	598	57	43	118	218
경북	919	714	43.72	457	129	59	69	257
경남	956	564	37.11	319	125	45	75	245

12) 매각율이 높은 도는 전북83.3%, 충남75.9%, 전남73.3%, 경북64.0% 등으로 폐교수가 상대적으로 적은 시지역과 제주도는 비교대상에서 제외함.

13) 폐교 미활용율이 높은 도는 전남54.1%, 충남50.8%, 경남30.6%, 충북29.1% 등으로 폐교수가 상대적으로 적은 시지역과 제주도는 비교대상에서 제외함.

14) 2018년 지방 교육재정 분석 종합보고서, 한국교육개발원, P216 폐교재산 활용률 시도별 현황 참조, 도 지역에서 전북 88.36% > 충남 80.57% > 전남 78.36% 순으로 강원도는 9개 도지역 중 6번째임.

시도	운영 학교수 (a)	폐교 학교수 (b)	폐교율 (b/a+b)%	폐교 활용 현황				
				매각	보유			
					대부	자체 활용	미활용	소계
제주	188	32	14.55	4	24	-	4	28
계	11,681	3,752	24.31 (평균)	2,339 (62.3%)	681 (18.2%)	312 (8.3%)	420 (11.2%)	1,413 (37.7%)

주 1) 폐교관련 내용은 2018.03.01.일자 기준 “지방교육재정알리미 (<http://www.eduinfo.go.kr>) 학교정보/폐교정보” 참고하여 구성함.  
2) 운영학교 수는 교육통계서비스 (<http://kess.vedi.re.kr>) 내용 중 2018년 초, 중, 고교 학교수를 합산하여 적용함

### 4.3 강원도 폐교 현황 특성 분석<sup>15)</sup>

#### (1) 연도별 폐교 현황 분석

강원도내 폐교 중 보유하고 있는 225교 가운데 초등학교 분교장이 187교, 초등학교 본교 34교, 중학교 본교 3교, 중학교 분교 1교로 나타나 분교를 포함한 초등학교의 비중이 98%를 차지하고 있다.

강원도의 연도별 폐교 발생 현황을 살펴보면 <Table 8>과 같은데 1990년대에 집중되어 있고 폐교 454교 중 2011년 이전에 92% 발생한 것을 알 수 있다.

Table 8. The status of occurrence of closed school in Gangwon-do by years

연도별	'82~'91	'92~'01	'02~'11	'12~'15	'16~'18	합계
학교수	60	291	68	19	16	454
비율(%)	13.2	64.1	15.0	4.2	3.5	100

#### (2) 시군별 및 지리적 특성별 폐교 활용 현황

강원도내 시지역의 폐교 수가 군지역보다는 적은 것으로 나타났다. 인구증가율이 상대적으로 높고 학생수의 감소가 상대적으로 낮은 춘천시, 원주시, 강릉시, 삼척시 등의 폐교 수가 많은 것은 1995년 도농복합운영에 의해 읍면지역이 시지역으로 통합되었고 추후 그 지역에 있던 학교들의 폐교가 많은 것에 기인한 것이다. 또한 정선군, 삼척시, 영월군 등의 폐교 수가 많은 것은 석탄산업의 사양화에 기인한 것이다.

영동지역은 학급당 학생수가 영서지역에 비해 적게 나타났는데 영동과 영서지역의 폐교 수와 상관성이 있는 것으로 나타났다. 특히 학생 수가 가장 많이 감소한 영동의 군지역 경우 폐교 수는 도내에서 가장 작는데 기인하여 학급당 학생수가 도내에서 가장 작은 지역으로 나타났다.

#### (3) 입지 특성

폐교의 활용성과 밀접한 연관성이 있는 입지의 특성을 농경지 주변, 산지, 바닷가, 시가지내 등으로 분류하고 각 입지별로 폐교를 중심으로 반경 500m내에 마을이 있는지를 분석한 결과, 시가지내에 위치하고 있는 폐교는 1곳도 없었고 산지 123곳 (55%), 농경지 주변이 97곳(43%), 바닷가 5곳(2%) 등으로 나타

15) 강원도 폐교 현황 자료는 “강원도 교육청 홈페이지 (<http://www.gwe.go.kr>) / 행·재정정보 / 폐교 재산 현황”과 “지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>) 학교정보/폐교정보”를 참고하여 재구성함

났다. 이 중 마을이 인접한 산지에 위치한 폐교가 85곳, 마을이 인접한 농경지 주변이 82곳 등으로 마을이 인접해 있는 폐교가 167곳(74%)로 나타났다. 미활용 폐교의 입지 특성은 인접한 마을이 없는 산지가 13곳(38%)로 가장 많았다.

Table 9. The status of closed schools in local government in Gangwon-do

행정구역별	폐교 수	매각	보유				
			대부	자체활용	미활용	소계	
영서지역	시지역	54	24	24	3	3	30
	군지역	310	166	118	11	15	144
	계	364	190	142	14	18	174
영동지역	시지역	74	32	25	1	16	42
	군지역	16	7	7	2	0	9
	계	90	39	32	3	16	51
합계	454	229	174	17	34	225	

주) <Table 8>은 2018. 09. 01 현재 강원도 교육청 폐교재산 현황을 참조하여 재구성하였고 <Table 7>의 강원도 자료는 타시도의 자료수합 시점을 일치하기 위하여 2018.03.01.일자 기준 지방교육재정알리미 자료를 참고하였으므로 일부 자료가 상이함.

(4) 입지특성별 보유하고 있는 폐교활용 현황

폐교는 폐교활용법 제5조에 의해 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 소득증대시설 용도로 활용하고자 하는 자에게 시도교육감이 자체활용, 대부 또는 매각할 수 있다. 관련 용도별로 강원도내 보유 폐교의 활용현황 중 자체활용과 대부 용도를 분석해보면 <Table 10>과 같다.

Table 10. The status of usage of self utilization and rent in Gangwon-do

자체활용	학생 야영장	체험 학습장	학교 부지	체험 시설	교육 자료관	인근 학교 교실	직속 기관	유치원	에듀 버스 차고지
	1	4	4	0	1	3	2	1	1
대부 현황	교육용 시설	사회 복지 시설	문화 시설	공공 체육 시설	소득 증대 시설	기타 시설			
	29	3	13	1	120	8			

자체활용 중 학교부지는 춘천시에 중학교 1교, 홍천군에 대안공립초등학교 1교, 횡성군에 고교 1교, 정선군에 초등학교 1교 등으로 파악되었고, 정선군에서는 초등분교장을 유치원으로 리모델링하여 활용하고 있다.

대부 용도별로 입지의 특성을 살펴보면 교육용시설의 용도는 청소년수련원, 청소년문제시설, 농촌체험학습장, 박물관 등으로 활용되고 있는데 인접한 마을이 없는 산지에 있는 13곳, 인접한 마을이 있는 농경지에 있는 10곳의 폐교를 활용하고 있다.

사회복지시설은 청소년상담센터, 지역주민복지시설, 아동노인복지시설 등으로 활용되고 있고 인근 마을이 있는 농경지 주변의 폐교를 전부 활용하고 있다.

문화시설은 살구나무예술농장, 박물관, 극단, 미술관 등의 용도로 인접 마을이 있는 농경지 주위 폐교(8곳)를 가장 많이 활

용하고 있으며 공공체육시설은 인접 마을이 있는 산지에 있는 폐교를 활용하고 있다.

소득증대시설은 자연학습체험장, 농촌체험학습장, 경작지, 오토캠핑장, 마을복지시설 등의 용도로 인접 마을이 없는 산지와 인접 마을이 있는 농경지 주위의 폐교를 가장 많이 활용하고 있다.

(5) 폐교의 교사동 규모 분석

교사동이 철거되어 없는 폐교의 수는 49곳(22%)으로 그 중 22곳이 경작지로 활용되고 있으며 그 외 캠핑장, 체육시설, 체험학습장 등의 용도로 활용되고 있다..

잔존하는 교사동은 대부분 1동으로 편복도로 구성되어 있고 1층 건물이 137곳, 2층 건물 38곳, 3층 건물 7곳 이다. 교사동의 면적 분포는 1,000㎡이하가 151곳(67%)로 가장 많고 2,000㎡이하 22곳, 3,000㎡이하 1곳, 3,000㎡ 초과가 1곳이다. 비교적 교사동의 연면적이 큰 1,000㎡를 초과하는 폐교의 활용 현황을 분석하면 자체활용이 7곳, 미활용 7곳 등을 합하면 대부 11곳 보다 많게 나타나고 있고 대부 11곳도 모두 교사동 연면적 1,500㎡이하의 폐교를 활용하고 있다. 교사동의 연면적이 대부를 결정하는 영향 요인이 될 수 있음을 보여주고 있다.

(6) 폐교의 교사동 리모델링 현황 분석

보유하고 있는 폐교 225곳 중 82곳이 교사동을 리모델링하여 활용하고 있는 것으로 조사되었다. 그 용도는 교육용시설과 문화시설로 활용되는 경우가 가장 많고, 소득증대시설로는 농촌체험장, 자연학습장으로 활용되는 경우가 가장 많다. 그러나 폐교의 대부 기간 종료후 시설물을 원상복구하여야 하고 폐교 활용시 영구축조물을 설치할 수 없는 규정에 의해 현재 폐교 내부 칸막이 벽체의 철거나 냉난방 설비의 추가 공사 등의 적극적인 리모델링은 시행되지 못하고 있다. 현재 시행하고 있는 리모델링은 외벽의 도색, 외장재의 일부 변경, 주출입구의 부착물 또는 형태 일부 변경 등이 대다수이다.



Fig. 1. Example of Remodeling

(7) 폐교의 대지 현황 분석

폐교의 대지 접근성은 기존 학교의 접근 도로를 그대로 활용하므로 대체로 좋은 상태이다.

대지면적은 10,000㎡ 이하가 151곳으로 가장 많았고 20,000㎡ 이하가 42곳, 100,000㎡ 이하 26곳, 100,000㎡를 초과하는 경우도 7곳이다. 교사동의 연면적은 대부 활용도에 미치는 영향이 있는 것으로 분석되었으나 대지면적은 그 면적에 따른 활용도와 연계성이 없는 것으로 분석되었다. 대지면적이 611,654㎡로 가장 큰 폐교의 경우 마을회에서 청소년수련원으로 활용하고 있으며 100,000㎡를 초과하는 7곳 중 6곳이 대부되어 활용되고 있고 1곳만 미활용이다.

#### (8) 폐교의 건물 보유 현황과 폐교 후 존치 기간 현황

보유하고 있는 폐교들의 폐교 시기는 최고 1989년부터 2018년까지 다양하게 나타나고 있다. 폐교 후 경과기간이 5년 미만인 25교, 6년에서 10년 미만 26교, 11년에서 20년미만 76교, 20년 이상이 98교로 나타났다. 교사동이 없는 폐교 49곳이 전부 폐교 후 경과기간 20년 이상된 곳들이다. 이는 건물의 존치기간과 건물의 내구성이 연관됨을 보여주는 것으로 보유 교사동에 대한 교육청차원의 안전 점검이 필요하고 내구성에 문제가 있는 건물에 대한 철거 등의 관리가 필요하다.

#### (9) 미활용 폐교의 특징

미활용 폐교의 입지별 특징은 인접 마을이 없는 산지가 13곳으로 가장 많고, 인접 마을이 있는 농경지 11곳, 인접 마을이 있는 산지 6곳, 인접마을이 없는 농경지 2곳, 인접마을이 있는 바닷가 2곳 등이다. 그 중 인접마을이 있는 농경지 주위의 폐교는 기존의 대부 기간이 종료되어 있는 상태가 대부분이다. 즉 폐교 활용시 입지에 가장 불리한 경우가 인접 마을이 없는 산지인 것으로 확인되었다. 또한 활용 폐교의 교사동 면적은 최대 1,500㎡이하인 것으로 분석되어 교사동 면적이 폐교의 활용성에 미치는 영향이 있는 것으로 나타났다. 그러나 대지면적은 폐교의 활용성과 연관성이 없는 것으로 나타났고 폐교 대부시 사업의 종류와 규모와 연관성이 있는 것으로 확인되었다.

### 5. 결론

학령인구 감소에 따른 교육환경 및 교육시설의 변화를 강원도내 초·중등 학교를 사례로 조사 분석하였다. 특히 강원도의 지형적 특성에 의해 나뉘어지는 영서지역과 영동지역의 교육환경변화를 비교 분석하였고 소규모학교의 통폐합에 의해 발생한 폐교의 현황을 입지별 특성, 교사동 현황, 대지면적 현황 등의 교육시설 측면을 분석하였는데 그 결과는 다음과 같다.

- 1) 우리나라 전체 인구는 2018년까지 증가하고 있으나 1985년 4천만명을 상회한 이후 그 증가율은 급속히 감소하고 있다. 강원도는 제주도를 제외하면 전국에서 인구가 제일 적은 지역이다. 전국 평균 대비 시지역의 인구증가율은 하회하고 군지역의 인구 감소율은 상회하고 있다. 영서지역의 인구 증가율이 영동지역보다 높게 나타났고 수도권으로의 접근성이 열악한 영동지역의 읍면 지역의 인구 감소율은 매우 높은 것으로 나타났다.
- 2) 전국 시도별 학생 수는 인구가 증가하고 있는 것과는 반대로 1980년대 중반 이후 급속히 감소하고 있는 것으로 나타났다. 출산율저하와 초고령화 사회의 영향에 기인한 것이다. 1985년 대비 2018년 초등학생은 44%, 중학생은 52%, 고등학생은 30% 감소하였다. 강원도의 학생 감소율은 전국 평균을 상회하고 있으나 전국 시도중 가장 적은 학생 수를 보유하고 있다.
- 3) 1980년대 이후 지역별로 폐교가 발생하고 학생 수는 감소하고 있는 것과는 달리 전국의 학교 수는 학교급별로 증가하고 있다. 그러나 그 증가율은 인구의 증가율과 같이 2000년대 이후 급속히 감소하고 있다. 강원도는 초등학교

수는 감소하였으나 중학교와 고등학교 수는 조금은 증가하였다. 초등학교 수는 영서지역이 영동지역보다 더 많이 감소하였는데 이는 읍면지역이 영동지역보다 많은데 기인한 것으로 확인되었다. 반면 중·고등학교는 영서지역이 더 많이 증가하였는데 이는 영서지역의 원주 및 춘천지역의 수도권으로의 접근성 개선과 혁신도시에 의한 인구 유입에 기인한 것으로 확인되었다.

- 4) 학급당 학생 수는 전국 평균보다 강원도 평균값이 현저하게 나타났다. 강원도는 시지역의 학급당 학생 수가 군지역보다 많이 나타났으나 영동지역과 영서지역의 평균 차이는 크지 않은 것으로 나타났다. 이는 영동지역에 시지역이 많고, 영서지역에 군지역이 많은데 기인한 것이다. 그러나 학급당 학생 수가 가장 적고 그 감소율도 가장 큰 지역은 영동지역에 위치한 군지역인 것으로 나타났다.
- 5) 강원도는 454교가 폐교되어 폐교율은 41.8%이다. 폐교의 활용성을 살펴보면 매각율은 전국 타 도지역에 비해 낮게 나타났으나 보유 폐교 중 미활용율은 타도지역에 비해 낮게 나타났다.
- 6) 영서지역의 군지역이 폐교가 가장 많았고 영동지역의 폐교가 가장 적었다. 이는 영동지역의 학급당 학생 수가 강원도에서 가장 적은 이유가 된 것이다.
- 7) 강원도내 보유 폐교 중 미활용되고 있는 15.1%에 해당되는 34개교는 영서지역이나 영동지역이 별차이없이 분포하고 있으나 폐교 수를 감안하면 영동지역의 미활용율이 현저히 높게 나타나고 있다.
- 8) 강원도내 폐교의 입지는 마을이 인접한 산지에 위치한 폐교가 85곳, 마을이 인접한 농경지 주변이 82곳 등으로 마을이 인접해 있는 폐교가 167곳(74%)로 나타났다.
- 9) 대부 용도별로 입지의 특성을 살펴보면 인접한 마을이 없는 산지에 있는 13곳, 인접한 마을이 있는 농경지에 있는 10곳의 폐교를 활용하고 있고 사회복지시설은 인근 마을이 있는 농경지 주변의 폐교를 전부 활용하고 있다. 문화시설은 인접 마을이 있는 농경지 주위 폐교(8곳)를 가장 많이 활용하고 있으며 공공체육시설은 인접 마을이 있는 산지에 있는 폐교를 활용하고 있다. 소득중대시설은 인접 마을이 없는 산지와 인접 마을이 있는 농경지 주위의 폐교를 가장 많이 활용하고 있다
- 10) 교사동은 철거된 곳이 49곳으로 주로 경작지로 활용되고 있다. 교사동의 규모는 1층 1동(61%)으로서 연면적 1,000㎡ (67%)이하가 가장 많다. 교사동의 연면적이 너무 크면 대부시 불리한 것으로 분석되었다. 교사동은 적극적인 리모델링 보다 외장재 도색, 외장재의 일부 변경, 주출입구 형태 변경 등의 소극적인 리모델링이 주로 행해지고 있다.
- 11) 대지면적은 10,000㎡ 이하가 151곳으로 가장 많았는데 대지면적과 대부시 활용성의 연관성은 없는 것으로 확인되었다.
- 12) 미활용 폐교의 입지별 특징을 살펴보면 인접 마을이 없는 산지가 가장 많았고 교사동 면적은 1,400㎡이하의 폐교를 대부분 활용하는 것으로 확인되어 대규모 교사동 면적은 불리한 것으로 확인되었다.

## 참고문헌

1. 강원도교육청, 2014년 지방교육재정 분석 보고서
2. 장재은, 소규모학교 통폐합 정책에 관한 연구, 한국교원대학교 교육학 석사학위논문, 2018
3. 적정규모 학교 육성 강화 및 폐교 활용 활성화 방안, 교육부, 2016.07
4. 한국교육개발원, 2018년 지방 교육재정 분석 종합보고서
5. 김흥기, 한국과 일본의 농촌지역 폐교활용 정책 비교, 한국농촌건축학회논문집, 19(3), 2017
6. 남윤철, 폐교를 활용한 노인요양시설 리모델링 사례와 평면유형 개발, 한국농촌건축학회논문집, 13(4), 2011
7. 노화동·정석, 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을 공동체의 역할, 한국농촌건축학회논문집, 17(3), 2015
8. 양금석, 경남지역 폐교의 활용실태에 관한 연구, 한국농촌건축학회논문집, 20(1), 2018
9. 이을규, 일본의 다양한 폐교 재활용에 관한 연구, 한국교육시설학회논문집, 25(5), 2018
10. 이화룡·류춘근·오세희·박소영, 소규모학교 통폐합에 따른 통합초등학교의 공간구성 및 폐교 활용에 관한 연구, 한국교육시설학회논문집, 19(3), 2012
11. 강원도교육청 홈페이지(<http://www.gwe.go.kr>)/강원도교육청
12. 교육통계서비스 (<http://kess.kedi.re.kr>)/한국교육개발원
13. 지방교육재정알리미(<http://www.eduinfo.go.kr>)/교육부
14. KOSIS 국가통계포털 (<http://kosis.kr>)/통계청

접 수 일 자 : 2019. 01. 08

수정일자 1차 : 2019. 02. 16

수정일자 2차 : 2019. 02. 25

게재확정일자 : 2019. 02. 25