

저출산·초고령화시대의 폐교 활용 및 지원시책 연구

- 일본의 사례를 중심으로 -

Revitalization and Support Policies of Closed Schools at the Age of Low Fertility and Super-Aging - Focusing on Closed School in Japan -

변 경 화*
Byun, Kyeonghwa

유 창 균**
Yoo, Changgeun

Abstract

This study aims to provide implications for Korea's efficient application policies for closed schools by identifying the current status of how closed schools are revitalized in Japan and their supportive measures. In Japan, a total of 2,215 schools have closed from 1992 to 2001, and 8,580 schools from 2002 to 2020, with 10,709 closures occurring from 1992 to 2020. The average number is about 369 per year. In terms of the overall trend, the number of closed schools have been put into use and the numbers have increased from 70% in 2013 to 74% in 2020. To summarize the characteristics of the use, first, there is a complex phenomenon in which the use of closed schools are becoming more diverse. Second, closed schools are most often revitalized as educational facilities for residents, followed by social sports facilities, social education facilities and cultural facilities. Third, the use of closed schools in the industries are increasing as they are used as "corporate facilities and start-up support facilities". In order to promote the use of closed schools, the Ministry of Education, Culture, Sports, Science and Technology in Japan promoted the simplification and elasticity of property disposal procedures in 2008. Since 2010, the disclosure of information on closed facilities and matching service between providers and users have been unified through the "Let's Connect to the Future ~ Closed School for All" project. The Cabinet Office including the four offices, and five central governments are advocating the use of closed schools by promoting subsidy support projects.

주요어 : 폐교 활용, 모두의 폐교 프로젝트, 폐교 활용 용도

Keywords : Revitalization of Closed Schools, "Closed School for All" Project, Practical Application of Closed Schools

1. 서론

1.1 연구배경 및 목적

농어촌지역의 급격한 인구감소는 저출산·고령화의 사회현상과 맞물려 농촌의 공동화와 학령인구의 감소를 초래하였다. 이로 인해 농어촌지역 학교의 규모가 축소되거나 폐교가 증가하였다.

정부는 교육의 질 향상과 교육재정의 효율성을 높인다는 취지로 1982년부터 '소규모학교 통폐합 정책'을 실시하였고, 이 정책은 폐교의 증가를 가속화시켰다. 이에 따라 교육부는 1999년 '폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(약칭, 폐교활용법)'을 제정하여 폐교의 매각과 임대 등의 사업을 용이하게 하였다. 폐교활용법은 이후 개정을 통해 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 귀농·귀촌 지원시설, 소득증대시설로 활용할 수 있도록 범위가 확대되었다.

1982년 '소규모 학교 통폐합' 이후, 우리나라의 폐교 수는 총

3,922개(2023.3.1 기준)로서, 이 중 2,587개(66.0%)가 매각되었으며, 활용되고 있는 경우는 977건으로 24.9%에 그치고 있으며, 9.1%인 358개는 여전히 미활용 상태로 남아있다.¹⁾

인구감소와 저출산이 진행되는 지역에서 발생하는 폐교는 단순히 공공시설의 미활용이라는 의미를 넘어 지역의 상징시설인 학교의 폐교가 지역 전체의 활력 저하를 초래하고 있어 재 활용은 큰 과제라 할 수 있다. 뿐만 아니라 농어촌지역의 학교는 지역주민의 기부 및 봉사 등으로 건립된 경우가 많아 교육기능뿐만 아니라 지역커뮤니티공간으로 중요한 역할을 한다. 따라서 폐교활용은 공공성에 기초한 지역특성과 문화, 그리고 커뮤니티라는 관점에서 이루어져야 한다.

일본은 우리나라 보다 앞서서 소규모학교 통폐합 정책이 시행되었고, 저출산 문제도 우리 보다 20여년 넘게 일찍 직면했다. 이에 따라 폐교문제도 우리보다 일찍 고민하면서 다양한 국가사업을 통해 폐교를 적극적으로 활용하고 있다. 일본은 폐교 현황 조사가 체계적으로 시작된 2002년 341개에서 시작해 2004년 584개 등 전국적으로 폐교가 쏟아지자, 시군별로 관리하던

* (전)국가균형발전위원회 정책연구관, 공학박사

** Mokpo대학교 공과대학 건축학과 교수, 공학박사

(Corresponding author : Department of Architecture, Mokpo National University, ycg8133@mokpo.ac.kr)

1) 지방교육재정알리미, 시·도교육청폐교재산현황(검색일:2023.6.30.), (<http://www.eduinfo.go.kr/portal/theme/abolSchStatusPage.do>)

폐교를 문부과학성 주도로 전환하고 전국 차원에서 폐교활용을 촉진하기에 이르렀다. 그래서 2010년부터 ‘모두의 폐교 프로젝트(みんなの廃校プロジェクト)’를 시작하면서, 타 부처와 협업, 학교시설 리모델링을 통한 활용, 기업체 및 복지단체 등과 연계하는 다양한 방식을 통해 폐교를 활용하고 있다.

이에 본 연구는 폐교의 효율적 활용방안을 모색하기 위해 일본의 폐교활용 현황과 그 지원시책을 파악해 우리나라의 폐교 활용 정책에 시사점을 제공하고자 한다.

1.2 연구내용 및 방법

본 연구는 일본의 폐교 활용현황과 그 지원시책에 대한 연구로서 문헌조사와 인터넷 사이트 조사를 주요하게 진행하였다. 특히 문부과학성의 폐교시설 현황 조사보고서와 활용사례집을 통해 활용 현황과 용도 경향을 분석하고, 지원시책을 조사하였다. 폐교정책의 변화와 실태조사 흐름에 대해서는 전문가 연구 논문을 참고하였다.

2. 폐교에 대한 국내 연구 동향

폐교에 대한 국내 연구동향을 파악하기 위해 학술연구정보서비스(RISS) 사이트를 활용해 논문을 검색했다. 폐교에 대한 학술지 논문은 1994년 대한지리학회에 처음 게재되었는데, 연구는 당시 전국에서 초등학교 폐교율이 가장 높은 충북을 연구 대상으로 1980~1992년 사이의 폐교유형과 지역적 특성과의 관계를 규명하고자 하였다.²⁾

폐교 관련 연구는 크게 3가지로 구분해 볼 수 있다.

첫째는 폐교 위기 극복을 위한 지역사회 관련 연구이다. 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할³⁾이나 극복사례, 그리고 폐교위기 극복과정에서 학교역할에 관한 구성원의 인식⁴⁾ 등이다.

둘째는 폐교 발생 현황과 활용 방안에 대한 연구이다. 많은 연구들이 이 관점에서 진행되고 있는데, 이를 다시 구분해 보면, ①폐교 발생 현황과 유형, ②폐교 활용 용도와 사례, ③커뮤니티관점에서의 폐교 활용 방안, ④학교시설 복합화사업에서의 폐교 활용, ⑤폐교 활용 촉진을 위한 법적·제도적 제안이다. 대부분의 연구들은 초·중등학교의 폐교를 대상으로 하고 있으나 ⑥대학 폐교에 대한 연구도 진행되고 있다.

대학 폐교에 대한 연구로는 폐교대학 시설활용을 위한 지방정부의 역할로 협력적 거버넌스 구축⁵⁾, 폐교대학의 신속한 청산과 종합관리를 위한 제도적·재정적 지원 방안⁶⁾ 등의 연구가

진행되었다.

셋째, 폐교 활용에 대한 인식과 관련한 연구이다. 학교가 지역사회의 중심적 역할로서 기능하기 때문에 폐교 활용에 있어서 지역주민들의 인식과 참여 등은 중요하다고 볼 수 있다. 노영희·노지윤은 지역주민을 대상으로 폐교 운영 및 관리 현황, 폐교 활용 방향, 그리고 구체적으로 폐교의 도서관 재활용에 대해 제안하였다⁷⁾

한편, 폐교에 대한 해외사례는 주로 일본을 대상으로 하고 있으며, 일본의 폐교 발생 현황과 활용사례⁸⁾에 대해 소개하면서 우리나라와의 비교연구⁹⁾가 이루어졌다.

3. 일본의 폐교 발생 및 활용촉진 현황

3.1 시정촌 대합병과 학교통폐합

일본의 시정촌(市町村)¹⁰⁾ 합병은 학군 재편 및 학교 통폐합으로 직결되었다. 지금까지 일본의 시정촌 합병은 크게 3회에 걸쳐 진행되는데, 최초로 학교 통폐합이 시행된 것은 1888년(메이지 21년)의 메이지(明治)대합병이다. 합병 결과, 시정촌 수가 71,314개(1888년)에서 15,859개(1889년)로 약 5분의 1로 감소하면서 폐교가 발생했다.

다음은 쇼와(昭和) 대합병으로 2차 대전 후, 행정사무의 능률적 처리를 위해 규모의 합리화가 요구되면서 시행되었다. 합병 결과, 1953년부터 1961년 사이 시정촌의 수는 9,868개에서 3,472개로 거의 3분의 1로 감소하였다.¹¹⁾

마지막은 헤이세이(平成) 대합병이다. 일본은 고도경제성장을 거치면서 생활양식의 변화, 도쿄일극집중 진행, 경제 성장의 둔화로 인해 인구감소와 고령화가 심화되고, 기초지자체인 시정촌이 재정난에 직면하게 된다. 이에 따라 시정촌은 행·재정 변화가 요구되었고, 1999년부터 전국적으로 시정촌 합병이 추진되었다. 이것이 헤이세이 대합병이다. 합병 결과, 2010년 시정촌 수는 1,727개로 감소했으며, 2018년의 1,718개가 현재까지 유지되고 있다.

이러한 시정촌 대합병은 지방자치의 범위가 광역화되면서 학교 통폐합을 촉진시켰고, 저출산으로 인한 인구감소는 폐교를 급속하게 증가시켰다. 이러한 흐름에서 볼 때, 학교 통폐합은 교육상의 문제와 필요보다는 행·재정 합리화로 인해 진행되었으며, 폐교 발생은 그 결과로 나타난 현상이라 할 수 있다.¹²⁾

6) 김한수, 폐교대학의 신속한 청산과 종합관리를 위한 법적 및 재정적 지원 방안, 기술경영 4(2), 2019. pp.27-46.

7) 노영희·노지윤, 폐교 시설의 효과적인 도서관 활용을 위한 폐교 발생 지역 주민의 인식 및 요구 분석에 관한 연구, 한국문헌정보학회지 53(2), 2019. pp.91-116.

8) 이을규, 일본의 다양한 폐교 재활용에 관한 연구, 교육시설 25(5), 2018. pp.13-20.

9) 김홍기, 한국과 일본의 농촌지역 폐교활용 정책 비교, 한국농촌건축학회논문집 19(3), 2017. pp.1-8.

10) 일본의 행정구역에서 도도부현(都道府県)은 우리나라의 경우 광역지자체로, 시정촌(市町村)은 기초지자체로 주로 이해된다.

11) 일본 총무성(시정촌 수의 변천과 메이지·쇼와 대합병 특징) (<https://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>)

2) 채순하, 충청북도의 초등학교 폐교유형과 그 지역적 특성, 대한지리학회지 29(1), 1994. pp.84-104.

3) 노화동·정석, 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할-제주특별자치도 8개 마을의 임대주택 제공사례를 중심으로, 한국농촌건축학회논문집 17(3), 2017. pp.45-54.

4) 임선빈, 학교역할에 관한 구성원의 인식-폐교위기 극복과정에서 살펴본 학교 역할, 교육행정연구 33(4), 2015. pp.53-79.

5) 염대봉·강인호, 폐교대학 시설활용을 위한 지방정부의 역할: 협력적 거버넌스 관점에서, 한국공공관리학회 37(1), 2023. pp.77-94.

3.2 폐교 활용 촉진을 위한 문부과학성의 대응

증가된 폐교는 일본 정부의 새로운 과제가 되었고 문부과학성은 그 소관부처로서 대책을 모색하게 된다. 이를 위해 가장 먼저 진행한 것이 폐교시설의 실태 및 활용에 대한 조사와 모범 사례 발굴을 일본 전국적으로 실시한다.

폐교 현황을 파악하기 위해 광역지자체인 도도부현(都道府県) 교육위원회를 대상으로 10년간(1992년 5월 2일~2001년 5월 1일)의 폐교 발생 현황, 폐교 경위, 폐교 후 건물·토지 이용 및 활용 상황 등에 대해 설문조사가 이루어졌다. 이 조사결과는 2003년 2권의 보고서로 정리되는데, 한 권은 폐교 실태에 중점을 둔 『폐교시설의 실태 및 유효 활용상황 등 조사연구보고서(廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書)』이며, 다른 한 권은 폐교 활용 촉진을 위해 전국 모범사례 50건을 선정하여 소개한 『폐교 리뉴얼 50선(廃校リニューアル50選)』이다.

두 권 모두 폐교 활용에 관한 정보가 부족했던 당시로서는 획기적인 것으로 책자발간뿐만 아니라 문부과학성 홈페이지에도 공개되었다. 또한 이 조사 방법과 보고 형식이 모델이 되어, 이 후 폐교 실태, 용도, 활용 사례가 계속 갱신되고 있다.¹³⁾

이어서 문부과학성은 ‘미래로 연결하자~ 「모두의 폐교」프로젝트’를 2010년 9월 시작하면서 폐교 활용을 촉진하기 위해 홈페이지를 개설했다. 이를 통해 폐교시설에 대한 집약된 정보(면적, 외관사진, 평면도, 분양 조건 등)가 공개되었다. 토지의 용도 변경, 리모델링 및 증축에 필요한 지자체 서류, 보존소 제출 서류 등 여러 행정기관에 걸쳐있던 수속 창구를 일원화하였으며, 공급자와 사용자간 매칭을 원활하게 했다<Fig. 1>.

그리고 2008년에는 폐교 활용의 지속성과 확대를 위해 재산 처분절차를 간소화하고 탄력화하는 시행을 추진했다.

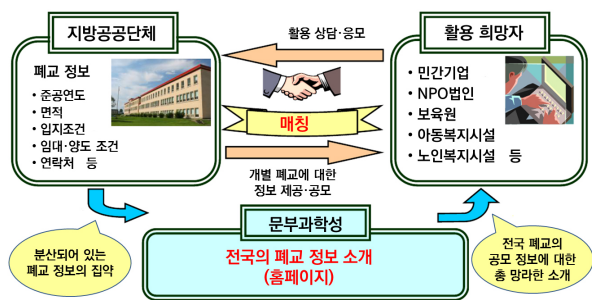


Fig. 1. Information Delivery System on Closed Schools

4. 일본의 폐교 활용현황

4.1 연도별 폐교 발생현황

일본 문부과학성의 폐교 현황조사에 대한 2003년 보고서¹⁴⁾

12) 権安理, 廃校活用研究序説, 応用社会学研究 No.53, 2011, pp.89-99.

13) 杉本 浄, 学校の廃校と廃校の学校, 東海大学紀要文化社会学部, 제9호, 2023.3, pp.1-30.

14) 일본 문부과학성, 폐교시설의 실태 및 유효 활용상황 등 조사연구보고서(廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書), 2003.7.

에 따르면, 1992년부터 2001년까지 10년간 총 2,215교가 폐교되었다. 이 중 초등학교가 70.1%(1,499교)를 차지하고, 중학교가 22.4%(476교), 고등학교가 7.1%(150교)에 해당한다<Fig. 2>.

연도별로 편차가 있지만 매년 150~220개 정도의 폐교가 발생했다. 당시 보고서에는 “2000년도 이후는 250교 이상의 폐교가 발생하고 있어 폐교 수는 증가할 경향에 있다”고 기술되어 있는데, 실제로 이 후 현황 조사를 보면 그 예측은 크게 다르지 않다.

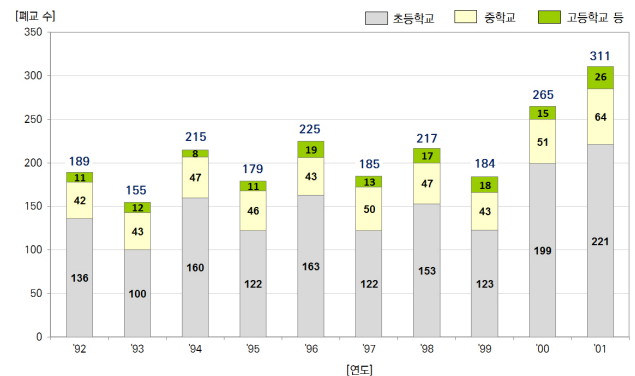


Fig. 2. School closures by year from 1992 to 2001

2002년부터 2020년까지 일본의 초·중·고 공립학교의 폐교 발생 현황을 보면<Fig. 3>, 폐교 수는 8,580개로 한 해에 252교에서 595교로, 평균 약 450교에 해당한다. 즉 매해 약 450교 학교가 폐교되고 있는 것이다. 특히 2004년에서 2015년까지의 10여년은 평균 이상의 폐교가 발생되었다. 초·중·고별로 보면, 초등학교가 5,678개로 66.2%를 차지하고, 중학교 1,721개(20.1%), 고등학교 1,181개(13.8%)이다.

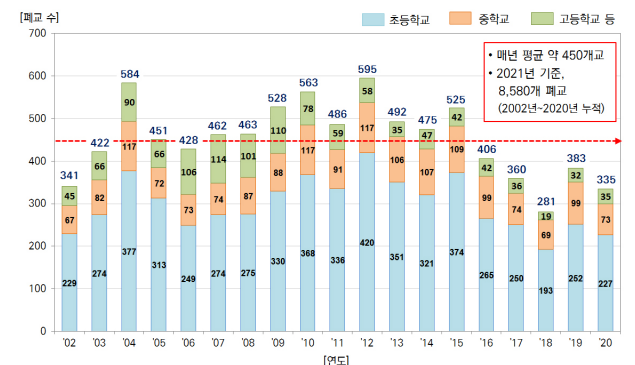


Fig. 3. School closures by year from 2002 to 2020

1992년부터 2020년까지 총 10,709교가 폐교 되었는데, 평균 369교에 해당한다. 이중 초등학교가 7,177개로 67.0%를 차지하고, 중학교 2,197개(20.5%), 「고등학교 등」이 1,331개(12.4%)이다. 이전조사와 마찬가지로 초등학교가 가장 높은 비율을 차지하고 있다.

지역별로 보면, 홋카이도(北海道)가 압도적으로 많은 비중을 차지하고 있다. 2002년부터 2017년까지 조사 자료에 의하면, 폐

Table 1. Status in revitalization of closed schools

폐교 발생 연도		2002년~2013년 (2014년 5월 1일 기준)		2002년~2015년 (2016년 5월 1일 기준)		2002년~2017년 (2018년 5월 1일 기준)		2002년~2020년 (2021년 5월 1일 기준)	
폐교 수	초등학교	5,801	3,788	6,811 (1,010개 증가)	4,489	7,583 (772개 증가)	5,005	8,580 (997개 증가)	5,678
	중학교		1,089		1,307		1,484		1,721
	고등학교		924		1,015		1,094		1,181
활용 여부		(폐교 수)	(%)	(폐교 수)	(%)	(폐교 수)	(%)	(폐교 수)	(%)
시설이 존재하는 폐교		5,100	87.9	5,943	87.3	6,580	86.8	7,398	86.2
활용되고 있음		3,587	70.3	4,198	70.6	4,905	74.5	5,481	74.1
활용되고 있지 않음		1,513	29.7	1,745	29.4	1,675	25.5	1,917	25.9
활용 용도	결정되어 있음	302	5.9	314	5.3	204	3.1	278	3.8
	결정되어 있지 않음	1,081	21.2	1,260	21.2	1,295	19.7	1,424	19.2
	철거 예정	130	2.6	171	2.9	179	2.7	215	2.9
시설이 존재하지 않음		701	12.1	868	12.7	1,003	13.2	1,182	13.8

교 수가 많은 도도부현의 경우 합계특수출산율이 전국 평균을 밑돌고, 폐교 수가 적은 도도부현의 경우는 전국 평균을 웃도는 경향이 있다. 이러한 점에서 폐교의 증가 배경에는 저출산과 과소화가 주된 요인이며, 과소화로 인해 시정촌 합병이 진행되었다는 점에서 결국 시정촌 합병이 학교 통폐합과 폐교 발생의 요인이라 할 수 있다.¹⁵⁾ 다시 말하면, 인구감소로 인한 과소화현상을 대응은 행정적 방안이 폐교 발생에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

4.2 폐교의 활용 현황

폐교 활용 여부에 대한 조사결과<Table 1>, 우선 폐교 이후에도 시설이 존재하는 경우가 2013년까지 87.9%에서 2020년 86.2%로 조금 감소하였다.

전체적인 흐름에서 보면, 폐교는 점점더 활용되는 방향으로 가고 있어 2013년까지 70% 수준에서 2020년 74%로 증가했다. 따라서 활용되고 있지 않은 경우는 약 4% 정도 감소했다. 우리나라의 폐교활용(2023년 3월 기준) 수준 약 24.9%에 비하면, 일본은 높은 수준을 보여주고 있다.

반면, 일본은 폐교가 활용되고 있지 않다는 비율이 2013년까지 29.7%에서 가장 최근인 2020년까지 25.9%로 낮아졌다.

폐교가 증가하면서 활용 용도가 결정되지 않은 폐교의 수도 증가하고 있다. 그러나 비록 차이는 작지만, 그 비율은 감소하고 있다. 용도가 결정되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우를 비교해 보면, 용도가 결정되지 않은 측이 약 15.3%~16.6% 정도로 높게 나타나고 있다.

폐교의 활용 용도가 결정되지 않는 이유에 대한 조사결과를 보면¹⁶⁾, 지역에서 활용 요구가 없거나 시설의 노후화가 대부분을 차지하고 있다. 폐교건물과 운동장 모두 유사한 응답결과를 보여주고 있다<Fig. 4>.

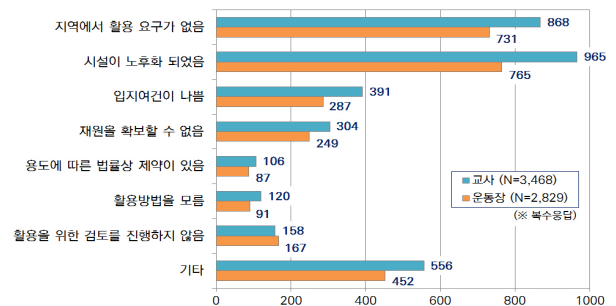


Fig. 4. Reasons for closed schools being unused

4.3 폐교의 활용 용도

폐교시설의 실태조사 결과, 활용 용도는 총 10가지의 기능으로 분류되었다. 폐교는 1개 이상의 용도로 활용되는 경우가 있으므로 용도는 복수 응답으로 집계되었다. 따라서 용도에 따른 폐교의 수는 「활용되고 있는 폐교의 수」보다 더 많아지게 된다. 하나의 폐교 당 용도를 살펴보면, 2013년까지는 1:1.15, 2015년까지는 1:1.13의 비율을 보이는 반면, 2017년까지는 1:1.82, 2020년까지는 1:1.85 비율로 나타났다. 이는 최근으로 올수록 폐교의 기능이 다양화 또는 복합화되고 있다고 볼 수 있다<Fig. 5>.

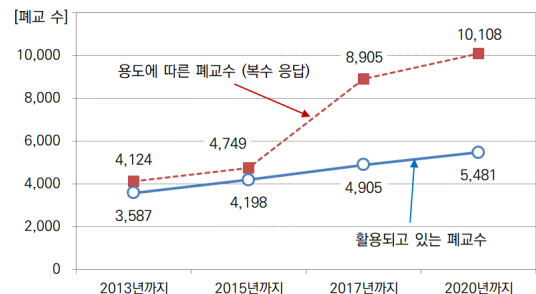


Fig. 5. Number of applicable uses per closed school

폐교의 활용 용도는 <Table 2>와 같다. 우선 활용 용도의 특징을 파악하기 위해 본 연구에서는 <Table 2>에서 ①활용되고 있는 폐교의 수(a)와 ②용도 조사에 의해 중복 집계된 폐교의

15) 일반재단법인 일본입지센터(2021.3), 2020년도 폐교 등 미이용 용지 활용 추진 조사보고서(廢校等の未利用用地活用推進調査報告書)

16) 문부과학성, 폐교시설의 유효활용에 대해(문부과학성「모두의 폐교 프로젝트」(廢校施設の有効活用について), 2022.5.

Table 2. Practical application of closed schools

구분	2002년~2013년 (2014년 5월 1일 기준)			2002년~2015년 (2016년 5월 1일 기준)			2002년~2017년 (2018년 5월 1일 기준)			2002년~2020년 (2021년 5월 1일 기준)		
활용되고 있는 총 폐교 수(a) 용도에 따른 (복수 응답)폐교 수(b)	a : 3,587개교 b : 4,124개교			a : 4,198개교 b : 4,749개교			a : 4,905개교 b : 8,905개교			a : 5,481개교 b : 10,108개교		
활용용도	폐교 수	%a	%b	폐교 수	%a	%b	폐교 수	%a	%b	폐교 수	%a	%b
학교(대학 제외)(※)	1,379	38.4	33.4	1,609	38.3	33.9	3,473	70.8	39.0	3,948	72.0	39.1
사회체육시설	856	23.9	20.8	1,015	24.2	21.4	1,581	32.2	17.8	1,756	32.0	17.4
사회교육시설·문화시설	623	17.4	15.1	675	16.1	14.2	1,194	24.3	13.4	1,330	24.3	13.2
사회교육시설	516	14.4	12.5	604	14.4	12.7	912	18.6	10.2	989	18.0	9.8
문화시설	107	3.0	2.6	71	1.7	1.5	282	5.7	3.2	341	6.2	3.4
복지시설·의료시설 등	375	10.5	9.1	424	10.1	8.9	705	14.4	7.9	774	14.1	7.7
노인복지시설	137	3.8	3.3	146	3.5	3.1	223	4.5	2.5	225	4.1	2.2
장애인복지시설	84	2.3	2.0	92	2.2	1.9	169	3.4	1.9	176	3.2	1.7
보육시설	44	1.2	1.1	37	0.9	0.8	55	1.1	0.6	67	1.2	0.7
인정 어린이집	-	-	-	11	0.3	0.2	30	0.6	0.3	40	0.7	0.4
아동복지시설(어린이집 제외)	26	0.7	0.6	41	1.0	0.9	64	1.3	0.7	66	1.2	0.7
방과 후 아동클럽	46	1.3	1.1	54	1.3	1.1	101	2.1	1.1	127	2.3	1.3
방과 후 교실	21	0.6	0.5	21	0.5	0.4	35	0.7	0.4	39	0.7	0.4
의료시설	17	0.5	0.4	22	0.5	0.5	28	0.6	0.3	34	0.6	0.3
기업 등의 시설·창업지원시설	304	8.5	7.4	370	8.8	7.8	783	16.0	8.8	1,020	18.6	10.1
기업 및 법인 등 시설	296	8.3	7.2	339	8.1	7.1	711	14.5	8.0	947	17.3	9.4
창업지원시설	8	0.2	0.2	31	0.7	0.7	72	1.5	0.8	73	1.3	0.7
청사 등	279	7.8	6.8	268	6.4	5.6	417	8.5	4.7	461	8.4	4.6
체협교류시설 등	191	5.3	4.6	239	5.7	5.0	477	9.7	5.4	520	9.5	5.1
비축 창고	72	2.0	1.7	102	2.4	2.1	177	3.6	2.0	199	3.6	2.0
대학	30	0.8	0.7	35	0.8	0.7	76	1.5	0.9	79	1.4	0.8
주택	15	0.4	0.4	12	0.3	0.3	22	0.4	0.2	21	0.4	0.2
합계	4,124	115.0	100.0	4,749	113.1	100.0	8,905	181.5	100.0	10,108	184.4	100.0

- 1) (※) 학교(대학 제외) : 초·중·고교의 제도권 학교가 아닌, 교육 및 학습용 시설, 지역주민을 위한 평생교육 등의 활용을 의미함
 2) %a : 활용되고 있는 총 폐교의 수를 기준으로 산출함. 1개 이상의 용도로 사용되는 폐교가 존재하므로 %의 합계가 100%를 초과함
 3) %b : 용도를 복수 응답된 폐교의 수를 기준으로 산출함. 따라서 산출된 %의 합이 100%가 됨
 4) %b는 일본 문부성의 폐교실태 조사보고서에서는 제시되지 않았으며 본 연구에서 연구자가 산출한 것임

수(b)의 2가지로 분석했다.¹⁷⁾ 예를 들면, 가장 최근 조사인 2020년까지의 데이터를 보면, 활용되고 있는 폐교의 수는 5,481개 <Table 1 참조>이며, 이 활용되고 있는 5,481폐교의 용도를 조사(중복 집계)하면, 10,108개로 나타난다. 즉 10,108개는 모든 용도의 합에 해당한다. 이러한 결과는 앞서 기술한 바와 같이, 1개의 폐교가 1가지 이상의 용도로 활용되기 때문이다.

구체적으로 살펴보면, 학교(대학 제외)¹⁸⁾ 용도로 사용되는 폐교의 수는 3,948개이며, 이것은 활용되고 있는 폐교(5,481개)를 기준으로 보면 72.0%에 해당하지만, 용도(10,108개)를 기준으로 보면 39.1%에 해당한다.

이에 대해 전체적인 흐름을 보면, 학교(대학 제외) 용도로 사용되는 폐교는 38.4%(2013년까지) → 38.3% (2015년까지) → 70.8%(2017년까지) → 72.0%(2020년까지)로, 학교 용도로 사용되

는 폐교가 증가하고 있다. 반면 이를 용도 기준에서 보면 33.4%(2013년까지) → 33.9% (2015년까지) → 39.0%(2017년까지) → 39.1%(2020년까지)로 용도에서 차지하는 비중은 조금씩 증가하고는 있지만 아주 큰 변화라 하기에는 어렵다고 할 수 있다.

주요 활용 용도를 보면, 학교(대학 제외)가 가장 많고 사회체육시설, 사회교육시설·문화시설 순으로 나타나 순위에는 큰 변동은 없다. 다만 2017년 이후, 학교(대학 제외)로 활용하는 폐교가 70% 이상 차지하고 있는 점은 주목할 만하다. 폐교의 활용이 복지시설·의료시설 등을 포함하면 대부분의 폐교가 공공용 비중이 높게 나타나 폐교 시설이 지역에서는 여전히 공공재로서의 역할을 수행하고 있음을 알 수 있다.

활용 용도에 있어서 최근에 증가하고 것은 「기업 등의 시설·창업지원시설」이다. 특히 「2017년까지」 이 용도로 사용되는 폐교 수가 뚜렷하게 증가하고 있다. 그리고 「2020년까지」의 용도를 기준으로 할 때도 그 비중이 높아졌다. 이는 폐교 활용의 새로운 양상이라 볼 수 있으며, 이러한 경향에 대해서는 지속적으로 모니터링 할 필요가 있다.

17) <Table 2>에서 %b는 일본 문부성의 「폐교 실태 조사보고서」에서는 제시되지 않았으며, 본 연구를 위해 연구자가 산출한 것이다.

18) (Table 2)의 용도에서 「학교(대학 제외)」의 의미는 초·중·고교의 제도권 학교가 아닌, 교육 및 학습용 시설, 지역주민을 위한 평생교육 등의 활용을 의미하며, 용도에서 「대학」은 별도의 카테고리로 구분되어 있다.

4.4 산업계의 폐교 활용 방안

산업계에서 폐교 활용이 증가하면서 구체적으로 다음과 같은 유형들이 방안으로 제시되고 있다.¹⁹⁾

(1) 위성 거점형

수도권 등 대도시에서 본사를 둔 기업들이 차분한 업무가 필요한 환경, 지역 노동력, 지역 과제 해결이 요구되는 경우가 있다. 코로나 펜더믹을 겪으면서 화상회의나 Web회의 등이 가능한 ICT 기술 발달로 폐교는 위성거점으로 활용되고 있다. 이 경우에는 보안장치, 배연창 설치, 개수시설 등 설비와 시설 전체를 관리하는 담당자나 체계적인 관리가 필요하므로 지자체측의 비용이 높아질 수 있다.

이 유형은 최근 한국에서 제안되는 「스마트 워크형」과 유사하다고 볼 수 있으며, 한국농촌경제연구원 연구에서는 지역 특성을 고려하면서 다양한 유형의 농촌 스마트워크 복합공간의 조성²⁰⁾을 제안하고 있다.

(2) 지역자원 활용형(6차산업형)

지역 농림수산물 등의 자연자원을 활용하여 제품이나 서비스를 제공하는 경우가 증가하고 있다. 이를 위해서는 진출기업과 현지 농림수산 사업자 등과의 조정과 연계가 중요하며, 지자체가 중간자 역할을 담당할 필요가 있다.

(3) 신(新)사업 전개형

산업계에서 폐교를 활용하는 큰 장점 중 하나는 존재하는 건물을 사용하게 되므로 초기 투자비용을 감소할 수 있다. 다만 폐교가 교육시설이었으므로 사업을 위한 공간 개조 및 시설 설치에 문제가 발생할 가능성도 있다. 그러한 경우에는 오히려 초기 투자비용이 증가할 수 있으므로, 적용 가능한 보조금 제도를 활용하거나 창설하여 초기 투자비용을 삭감하는 방안을 찾는 것도 중요하다.

(4) 정책지원형

산업계에서의 폐교 활용은 지자체 입장에서는 산업진흥을 불러일으키는 계기가 된다. 따라서 이러한 경우에는 건축물이나 설비를 지자체 보조금을 활용하여 정비하거나 지정관리제도를 도입하는 것을 고려할 수 있다. 시설 전체의 관리는 입주기업이 담당하고, 지자체는 관리비를 지불함으로써 본업 외에도 지역산업의 진흥을 동시에 수행할 수 있도록 한다. 다만, 이러한 경우, 입주기업의 자립과 정책 실현을 어떻게 양립할 것인가가 과제가 된다.

정책 내용과 실현정도에 따라 지자체가 지속적으로 비용을 부담하게 되면, 입주기업은 자립하지 못하는 부정적인 결과가 발생할 가능성도 있다.

(5) 사회복지형

폐교 활용에 있어서, 보건복지나 의료, 개호 등의 기능으로 사용되는 사례가 증가했다. 특히 고령자시설에 대한 지역주민의 수요와 요구가 높아지고 있다. 이러한 시설로 전용할 경우, 용도변경에 따른 건축기준법이나 소방법 등에 따른 스프링클러, 엘리베이터, 욕실의 변기 교체 등 다양한 개선에 따른 비용이 부담될 수 있다. 시설에 따라서는 신축보다 리모델링 비용이 더 소요되기도 한다.

한편, 사회복지형이라도 산업진흥 측면에서 장애인 복지시설로서 지역물품 등을 가공하는 경우에는, 공장과 같은 생산시설에 해당하지 않으므로 주거전용지역에서도 입지가 가능하다. 폐교는 교육용시설이었으므로 공업지역이나 공업전용지역이 아닌 기존에 이미 주거전용지역에 위치한 경우도 많다. 따라서 생산시설이나 가공 공정을 수반하는 사회복지형으로 폐교를 활용할 경우에는 이러한 다양한 변수를 고려해야 할 것이다.

(6) 기타

산업계에서 폐교를 활용하는 경우에는 통상적인 업무 활동의 일환으로서 사업소, 사무소, 공장 등을 마련하여 임시시설로 활용하는 사례가 있다. 폐교 활용에서 기존 건물이 존재하는 경우에는 필요 시설물의 설치에 소요되는 시간과 경비를 줄일 수 있다. 특히 시간은 기업이 업무 수행에 있어서 중요한 요소 중 하나이므로 시간단축이라는 관점에서 폐교에 대한 요구가 높아질 수 있다.

5. 폐교 활용촉진을 위한 정책현황

5.1 폐교 활용을 위한 지원 시책²¹⁾

(1) 재산 처분 절차의 탄력화 및 간소화

국고보조금으로 정비된 공립학교(폐교 포함)를 교육시설 이외로 전용하는 경우, 「보조금 등에 관한 예산 집행의 적정화에 관한 법률」에 따라 해당 시설을 담당하는 지방공공단체는 문부과학대신의 승인을 거친 후 국고보조 상당액을 국가에 납부하는 전용절차(재산처분절차)가 필요했다.

그러나 이러한 국고보조금 반환은 지속적으로 증가하는 폐교의 민간기업 등의 활용에 방해가 되는 측면이 있어, 문부과학성에서는 2008년 재산처분 절차를 대폭적으로 탄력화·간소화(「공립학교 시설정비비 보조금 등과 관련된 재산처분 승인 등에 대하여(2008년 6월 18일자 20문과시 제122호 문부과학성 대신 관방문교시설기획부장 통지)」하였다.²²⁾

국고보조금을 받지 않고 건축한 건물을 전용하거나 국고보조금을 받아서 건축한 건물이지만 처분제한기간이 경과한 건물을 전용하는 경우에는 재산처분절차가 필요 없게 된다.

그리고 국고보조사업 완료 후 10년 이상 경과한 건물을 무상

19) 일반재단법인 일본입지센터(2021.3), 2020년도 폐교 등 미이용 용지 활용 추진 조사보고서(廢校等の未利用用地活用推進調査報告書)를 토대로 추가 및 수정보완하였다.

20) 농림축산식품부, 도농상생을 위한 스마트워크 복합공간 조성방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2021.12.

21) 일반재단법인 일본입지센터(2021.3), 2020년도 폐교 등 미이용 용지 활용 추진 조사보고서(廢校等の未利用用地活用推進調査報告書)

22) 문부과학성, 폐교활용사례집(미래를 연결하자, 모두의 폐교 프로젝트), 2023.05.

으로 전용, 대여, 양도, 철거 등을 하는 경우, 국고보조에 의한 내진보강사업 완료 후 10년 미만으로 지자체 합병에 따른 학교 통합 등을 한 건물을 무상으로 재산처분 한 경우 등은 승인절차 없이 보고만으로 활용이 가능하게 되었다.

이와 같이 문부과학성에서는 폐교시설의 적극적 활용을 위해 폐교시설을 전용하는 경우에 국고납부금 면제 범위를 확대하고 절차를 간소화하였다.

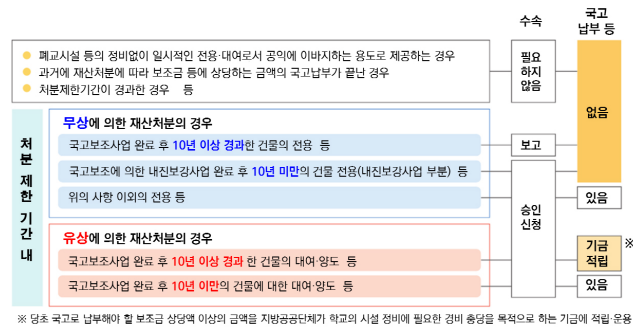


Fig. 6. Simplified procedure for disposal of closed school as a property

(2) 지역재생계획에 의한 폐교 활용 촉진

지역재생법에 근거하여 내각총리대신이 인정하는 지역재생 계획에 있어서, 폐교시설이나 여유교실을 동일 지방공공단체가 전용 또는 민간사업자에게 무상 대여하는 경우, 국고보조사업의 완료 후 10년이 경과하지 않더라도 지역재생계획의 인정으로 문부과학대신이 승인한 것으로 간주한다. 이러한 시책을 통해 폐교의 활용 촉진을 더 강하게 지원하고 있다.

(3) 시가화 조정구역 내의 빈집, 폐교사 재활용(도쿄도)

시가화 조정구역에서 신축, 개축, 용도변경은 유료양로원이나 사회복지시설 등으로 한정되어 있었다. 2018년 4월부터 도쿄도는 개발허가 기준을 개정하여 폐교 등을 스마트 워크 오피스 등으로 용도 변경하는 경우도 새롭게 개발허가 대상으로 포함한다는 내용을 발표했다. 다만, 도로나 상하수도 등 기존 인프라에서 대응 가능한 규모 또는 지자체의 동의가 필요하다. 시가화를 억제하면서도 기존 건물의 용도 변경이 가능하게 되면서, 시가화 조정구역 내 마을을 유지하고 지역재생 활동을 지원하고 있다.

(4) 폐교 등의 용도변경 촉진(도치기현)

도치기현(栃木県)은 2019년 1월부터 시가화 조정구역 내 폐교 등 공공시설에 대해 용도변경을 보다 용이하게 하는 허가기준을 마련했다. 지역활성화에 대한 아이디어가 있는 경우에 활용되지 못하는 공공시설의 용도변경을 허가해준다.

새로운 기준에 따르면, 필요하다면 상업시설이나 관광시설로의 용도변경 외에 증개축도 연면적 1.5배까지 인정한다. 시정촌은 방치된 시설에 대한 활용방안을 정리하여 광역지자체의 개발 심사회에 제출하고 심사회 심의를 거쳐 개발허가를 내준다.

(5) 시가화 조정 구역의 개발 규제 완화(치바현)

치바현(千葉県)은 2020년도부터古民가, 폐교 등 기존 공공 시설이나 빈집을 활용하여 점포 또는 숙박시설 등으로 용도 변

경이 가능한 개발규제를 완화(입지기준 개정)했다.

또한 시가화 조정구역에 농림수산물 직판장, 농가레스토랑, 농업체험시설 외에도 지역미래투자촉진법에 따라 지역경제에 새로운 부가가치가 창출될 것으로 인정되는 공장과 물류시설의 입지도 인정한다.

5.2 폐교 활용에 대한 국고보조금 지원

일본은 폐교시설 등의 활용 촉진을 위해 중앙부처에서 지원하는 국고보조제도가 마련되어 있다. 2023년 4월 기준, 이를 정리해 보면 <Table 3>과 같다. 관련 부처는 내각부를 비롯한 4청(스포츠청, 문화청, 아동가정청, 임야청), 5성(총무성, 후생노동성, 문부과학성, 농림수산업성, 국토교통성)이다²³⁾.

스포츠청에서는「스포츠진흥법(toto)조성(지역 스포츠시설 정비조성)」에 의해 폐교시설을 활용한 지역스포츠 시설의 정비를 지원하고 있으며, 문화청에서는「지역의 특색을 살리는 매장문화재 활용사업(국보 중요문화재 등 보존·활용 사업비 보조금)」에 따라 매장문화재 공개 및 정리·수장 등을 위한 설비 및 정비를 지원하고 있다.

아동가정청²⁴⁾에서는 아동복지시설, 보육원 및 소규모 보육 사업소, 방과 후 아동클럽, 사립어린이집 등을 지원하고 있다.

임야청에서는 임업·목재산업의 순환 성장 대책으로 목조 공공건축물 등의 정비를 통해 교류시설 등의 공공시설을 지원하고 있다.

총무성에서는 과소지역 유희시설 재정비사업으로 지역간 교류 및 지역진흥 도모를 위한 시설 등의 개선비를 지원하고 있으며, 후생노동성에서는 장애인 복지시설인 사회복지시설 등의 시설 정비를 보조하고 있다.

농림수산업성에서는 농업인 등을 포함한 지역주민의 취업장 확보, 농산어촌 소득향상 및 고용증대와 연계 대응에 필요한 시설을 농박(농가민박)추진형과 정주촉진·교류대책형으로 구분하여 지원하고 있다. 또한 국토교통성에서는 입지적정화 계획에 규정된 유도시설, 마을 조성에 필요한 지역교류센터나 관광교류센터 등의 시설, 빈집 등 대책 계획에 정해진 지구에서 거주 환경 정비 개선에 필요한 시설 등을 지원하고 있다.

내각부는「디지털전원도시 국가구상」교부금을 활용하여 지역재생법에 근거하여 지역재생계획에 인정된 지방공공단체의 자주적이고 주체적인 선도적 대응을 요구하고 있다.

문부과학성은 폐교와 관련된 주무부처로 폐교활용 촉진을 위한 실태조사를 진행하고,「미래로 연결하자~「모두의 폐교」프로젝트」를 추진하고 있다. 구체적인 보조금사업으로는 아동가정청과 함께 육아지원 대책 임시특례 교부금으로 안심어린이 기금을 운영하고 있다.

23) 문부과학성. 폐교시설 등을 활용하는 경우, 이용 가능한 주요 국고보조제도 (https://www.mext.go.jp/content/20220329-mxt_sisetujo-10000_3126_1.pdf), 검색일:2303.07.01.

24) 내각부와 후생노동성에서 담당하던 사무의 일원화를 목적으로 내각부 외청으로 2023년 4월 1일 발족되었다. 제2차 기시다 내각에 의해 2022년 2월 25일 국회에 제출되어 6월 15일 성립, 6월 22일 법률 제75호로 공포된 아동가정청 설치법에 따라 설립되었다.

Table 3. Government subsidy system for the promoting the use of closed schools (as of April 2023)

연번	대상이 되는 전용시설 및 사업명	담당부처
1	지역스포츠시설 : • (사업명) 스포츠진흥복권조성(지역 스포츠시설 정비조성)	스포츠청
2	매장문화재 공개 및 정리·수장 등을 위한 설비 정비 사업 • (사업명) 지역의 특색을 살리는 매장문화재 활용사업 (국보 중요문화재 등 보존·활용 사업비 보조금)	문화청
3	아동복지시설 등(보육원 제외) : • (사업명) 차세대육성지원대책시설정비교부금	아동가정청
4	보육원 등 • (사업명) 육아 지원 대책 임시 특례 교부금(안심어린이기금) • (사업명) 취학 전 교육·보육 시설 정비 교부금 • (사업명) 보육대책종합지원사업비보조금	아동가정청
5	소규모 보육사업소 등 • (사업명) 육아 지원 대책 임시 특례 교부금(안심어린이기금) • (사업명) 취학 전 교육·보육 시설 정비 교부금 • (사업명) 보육대책종합지원사업비보조금	아동가정청
6	방과 후 아동 클럽 : • (사업명) 방과 후 어린이 환경 정비 사업	아동가정청
7	장애인 시설 등 : • (사업명) 사회복지시설 등 시설정비비 보조금	후생노동성
8	사립 어린이집 : • (사업명) 취학 전 교육·보육 시설 정비 교부금 • (사업명) 육아 지원 대책 임시 특례 교부금(안심어린이기금)	아동가정청, 문부과학성
9	지역간 교류·지역진흥 도모를 위한 생산·가공시설, 농림어업 등 체험시설, 지역예술·문화체험시설 등 (과소 시정촌 등이 실시하는 과소지역 폐교사 유희시설 개선 비용) • (사업명) 과소지역지속적발전지원교부금 (과소지역 유희시설 재정비사업)	총무성
10	농업인 등을 포함한 지역주민의 취업장 확보, 농산어촌 소득향상 및 고용증대와 연계 대응에 필요한 시설 • (사업명) ①농어촌진흥교부금(농산어촌발 이노베이션대책 중 농산어촌발 이노베이션 정비사업(농박추진형)) • (사업명) ②농어촌진흥교부금(농산어촌발 이노베이션대책 중 농산어촌발 이노베이션 정비사업(정주촉진·교류대책형))	농림수산성
11	교류시설 등의 공공시설 • (사업명) 삼림·임업·목재산업 녹색성장 종합대책 중 임업·목재산업 순환성장대책(목조공공건축물 등의 정비)	임야청
12	입지적정화계획에 규정된 유도시설(의료시설, 사회복지시설, 교육문화시설, 육아지원시설) 등 • (사업명) 도시구조개편 집중지원사업	국토교통성
13	마을 조성에 필요한 지역교류센터나 관광교류센터 등의 시설 • (사업명) 사회자본정비종합교부금(도시재생정비계획사업)	국토교통성
14	빈집 등 대책계획에 정해진 지구에서 거주환경 정비 개선에 필요한 숙박시설, 교류시설, 체험학습시설, 창작활동시설, 문화시설 등 : • (사업명) 사회자본정비종합교부금(빈집 재생 등 추진 사업)	국토교통성
15	「지방관 창생종합전략」의 지역재생법에 근거한 지역재생계획에 인정된 지방공공단체의 자주적·주체적이고 선도적인 대응 : • (사업명) 디지털전원도시국가구상교부금	내각부

6. 결론 및 제언

본 연구는 일본의 폐교 활용 현황과 그 지원시책을 파악해 우리나라의 폐교 활용 정책을 시사점을 제공하는 것을 목적으로 했다. 이에 대한 결과는 다음과 같다.

메이지(明治), 쇼와(昭和), 헤이세이(平成)라는 각각의 시대에 대표되는 시정촌(市町村) 대합병은 행정구역이 광역화되면서 학교가 통폐합되었다. 그리고 전후에는 급격한 인구증가로 학교가 증설되었지만, 1960년대에 들어서서 지방인구가 도시로 유출되면서 지역의 과소화, 이 후 저출산 현상과 맞물리면서 폐교는 돌이킬 수 없는 거대한 흐름이 되었다.

문부과학성은 폐교 현황을 파악하고 폐교 활용의 모범적 사례를 제시하기 위해 1992년~2001년(10년간) 기간의 폐교 실태 조사를 추진했다. 이는 이후 폐교 현황 조사의 내용 및 방법, 그리고 활용방안에 대한 모델이 되었다.

2008년에는 폐교 활용 촉진을 위해, 재산처분절차의 간소화 및 탄력화를 실시하고, 2010년부터 「미래로 연결하자~「모두의 폐교」프로젝트」를 통해 폐교시설의 집약된 정보를 공개하여 제

공자와利用者 간 매칭을 일원화 했다.

한편 1992년~2001년까지 2,215교, 2002년~2020년까지 8,580교, 즉 1992년부터 2020년까지 총 10,799개의 폐교가 발생했다. 이는 연평균 약 369교에 해당한다.

매해 수백 개의 폐교가 쏟아지는 상황이지만, 전체적으로 보면, 폐교가 활용되는 방향으로 진행되고 있으며, 2013년까지 70%에서 2020년까지는 74%로 활용 비중이 증가했다.

활용 용도의 특징을 정리하면, 첫째, 폐교의 활용 용도가 다양화·복합화 되고 있다. 둘째, 용도는 학교(대학 제외)가 가장 많고 사회체육시설, 사회교육시설·문화시설 순으로 나타났다. 셋째, 「기업 등의 시설·창업지원시설」의 활용이 증가하고 있다.

폐교 활용을 촉진하기 위한 정책적 지원을 보면, 문부과학성에서는 재산처분절차를 간소화·탄력화를 주도하였으며, 자치단체에서는 지역재생계획, 시가화 조정 구역내 빈집·폐교사 재활용 방안 및 개발규제 완화 등을 통해 폐교 활용을 촉진하고 있다.

한편, 내각부를 비롯한 4청(스포츠청, 문화청, 아동가정청, 임야청), 5성(총무성, 후생노동성, 문부과학성, 농림수산성, 국토교

통성)에서는 보조금 지원사업을 활용해 폐교 활용을 촉진하고 있다.

이에 대한 제언은 다음과 같다.

우리나라의 폐교는 1982년 ‘소규모 학교 통폐합’ 이후, 2023년 3월 1일 기준, 총 3,922교로, 66%인 2,587교는 매각되었으며, 활용되는 경우는 977교인 24.9%에 그치고 있다. 그리고 9.1%인 358교는 여전히 미활용 상태로 남아있다. 2020년 기준으로 일본은 74%의 폐교가 활용되고 있는 것에 비하면 우리나라는 상당히 낮은 비율이다.

폐교 활용이 저조한 원인은 다양한 요인이 존재하지만, 일본과 비교해볼 때, 일반행정과 교육행정의 분리가 주요하다고 판단된다. 우리나라는 폐교재산활용계획의 수립 주체가 사도교육감이다. 그러나 지역에서 폐교 활용은 지역주민이 주체가 되고, 지자체가 이를 지원하는 방식으로 이루어진다. 즉 계획수립은 교육청, 지원주체는 지자체, 운영주체는 지역주민 등으로 구분되어 있어, 지역주민들이 폐교 활용을 위해서는 지자체와 교육청 양측을 상대해야 하는 복잡한 측면이 존재한다.

교육행정과 일반행정의 분리는 또한 비용 측면에서 폐교 재 활용을 어렵게 하고 있다. 지역에서 폐교를 활용하기 위해서는 교육청으로부터 임대하거나, 폐교를 구입해야 한다. 따라서 비용이 마련될 때까지는 방치되고 있는 것이다. 최근에는 지역주민들이 활용하는 방향으로 주로 추진되고 있지만, 폐교 구입에서부터 활용, 그리고 운영 등을 위한 비용 등에 마련하는 것은 쉽지 않다. 그래서 정부보조금 사업에 선정될 때까지 폐교가 방치되는 경우가 종종 있다.

이러한 상황에서 폐교 활용을 촉진하기 위해서는 첫째, 폐교 현황과 실태에 대한 정확한 정보 전달 체계의 구축이 필요하다. 한국은 시도교육청에서 관리하던 폐교 정보서비스를 2016년부터 지방교육재정알리미 홈페이지를 통해 제공하고 있으나, 폐교시설의 종합적이고 구체적인 정보는 여전히 미흡한 실정이다. 일본의 경우는 웹을 활용해 면적, 외관사진, 평면도, 분양 조건 등의 폐교 정보를 제공하고 있다. 이는 폐교 활용 희망자만을 위한 것이 아니라 제공자인 지자체 입장에서 원하는 이용자를 선택할 수 있는 쌍방향 시스템이다.

둘째, 폐교시설의 활용을 위한 절차의 간소화가 요구된다. 일반행정과 교육행정이 분리로 인해 폐교 재산의 구입부터 절차가 복잡한 측면이 있다. 일본은 일반행정과 교육행정이 일원화되어 있어 폐교 처분 및 관리 등의 책임이 지자체에 있어, 폐교를 지역실정에 맞게 활용하기에 상대적으로 편리한 측면이 있다. 우리나라가 일본과 같이 이원화된 행정을 일원화하는 것은 어려우나, 일반행정과 교육행정 간의 연계·협력 체계와 절차를 구체적으로 마련할 필요가 있다.

셋째, 폐교 사용 범위의 다양화이다. 폐교활용법에 따라 현재 폐교재산은 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 귀농어·귀촌 지원시설, 소득증대시설로 활용할 수 있다. 그리고 교육용시설도 자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관, 야영장 등으로 당초에 동법이 제정될 때보다 용도 범위도 확장되었다.

반면, 일본은 폐교 활용 용도에 특별한 제한없이 활용 가능하며, 상황에 따라 보조금 반환의무 조건을 두고 있다. 우리나라는 폐교활용법에 따라 시설기능을 제한함으로써 생활양식 및 사회변화에 대응이 늦어질 우려가 있다. 시설의 내용을 제한할 것이 아니라 사용 조건을 엄격히 함으로써 폐교활용법의 취지에 맞추면서도 활용 범위를 확장할 수 있는 방안이 요구된다.

참고문헌

1. 김한수, 폐교대학의 신속한 청산과 종합관리를 위한 법적 및 재정적 지원 방안, 기술경영, 4(2), 2019.
2. 김홍기, 한국과 일본의 농촌지역 폐교활용 정책 비교, 한국농촌건축학회논문집, 19(3), 2017.
3. 노영희, 노지윤, 폐교 시설의 효과적인 도서관 활용을 위한 폐교 발생 지역 주민의 인식 및 요구 분석에 관한 연구, 한국문헌정보학회지 53(2), 2019.
4. 노화동, 정석, 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할-제주 특별자치도 8개 마을의 임대주택 제공사례를 중심으로, 한국농촌건축학회논문집, 17(3), 2017.
5. 농림축산식품부, 도농상생을 위한 스마트워크 복합공간 조성방안 연구, 한국농촌경제연구원, 2021.12.
6. 염대봉, 강인호, 폐교대학 시설활용을 위한 지방정부의 역할: 협력적 거버넌스 관점에서, 한국공공관리학보, 37(1), 2023.
7. 이을규, 일본의 다양한 폐교 재활용에 관한 연구, 교육시설, 25(5), 2018.
8. 일본 문부과학성, 폐교시설의 유효활용에 대해(문부과학성「모두의 폐교 프로젝트」(廃校施設の有効活用について), 2022.5.
9. 일본 문부과학성, 폐교활용사례집(미래를 연결하자, 모두의 폐교 프로젝트), 2023.5.
10. 일본 문부과학성, 폐교시설의 실태 및 유효 활용상황 등 조사연구보고서(廃校施設の実態及び有効活用状況等調査研究報告書), 2003.7.
11. 일반재단법인 일본입지센터, 2020년도 폐교 등 미이용 용지 활용 추진 조사보고서(廃校等の未利用用地活用推進調査報告書), 2021.3.
12. 임선빈, 학교역할에 관한 구성원의 인식-폐교위기 극복과정에서 살펴본 학교역할, 교육행정학연구, 33(4), 2015.
13. 채순하, 충청북도의 초등학교 폐교유형과 그 지역적 특성, 대한지리학회지, 29(1), 1994.
14. 權安理, 廢校活用研究序說, 応用社会学研究, (53), 2011.
15. 杉本 浄, 学校の廢校と廢校の學校, 東海大学紀要文化社会学部, (9), 2023.
16. 교육부, 2021년 폐교재산 활용현황, <https://www.moe.go.kr>
17. 일본 총무성, <https://www.soumu.go.jp>
18. 일본 문부과학성, <https://www.mext.go.jp/>
19. 지방교육재정알리미, <http://www.eduinfo.go.kr>

접 수 일 자 : 2023. 07. 09

초 심 완 료 일 자 : 2023. 07. 31

게 재 확 정 일 자 : 2023. 08. 15