

# 忠北 未活用 閉校의 實態와 活用方案에 대한 調查研究

## The Analysis of Present Condition and Utilization Planning of Closed School in Chungbuk Province

정진주\* 박승렬\*\* 김승근\*\*\* 최효승\*\*\*\*  
Jung, Jinju Park, Seungryeol Kim, Seunggeun Choi, Hyoseung

### Abstract

Many primary schools that have been an important role in the community at the same time local important facility not only local area but also all area in Korea have shown a situation for closing and into grating a school because of a social and political measure. The education policy for man power training and closing policy for small scale school not more than 100 students can't role in the rural development policy, coming farming and fishing villages.

The reasons for thinking some application paradigm and closing schools have been important role in the point of education and culture parts. Of course, the application paradigm for closing school facility will get accomplished for a mood of local residents and a point of cultural deference, not keeping up unconditionally for closing a school. For accomplishing versatile purposes, initiative role of the organs of local education is very important. The organs of local education have an application paradigm that closing schools are the facilities for local organs of education will plan some specific facility to be matched for local special quality and connection quality of surrounding facility and environment.

Before an application paradigm of closing school, it is very important that a fundamental factor for negligence the facility will be solved. Eventually, the organs of education have a plan for technical study of this paradigm and consider keeping and mending of closing facility, rent the facility for payment or not they want, and confer money problem not an unconditional scale.

키워드 : 폐교, 교육정책, 지역시설, 활용가능성

Keywords : closed school, education policy, local important facility, possible application paradigm

### 1. 서 론

#### 1.1 연구의 배경 및 목적

농촌지역의 인구의 감소 및 이농현상의 급속한 증가로 정주지로서의 자체 현상유지도 어려

운 정도의 과소화에 따른 문제점들이 나타났으며 이러한 문제들은 교육현장에도 나타나 교육정책의 혼란을 가져왔다.

대규모 국가예산을 투자해 설립된 학교시설 및 교육재산이 1982년부터 1999년도까지 충북에서만 총 182개교의 소규모 학교가 폐교 또는 통폐합되었고, 이들 중 71.4%(130개교)가 활용되고 있지만 그대로 방치되어 활용되지 못하고 있는 학교도 전체의 28.6%인 52개교<sup>1)</sup>에 이르고

\* 정희원, 청주대학교 건축공학부 박사과정  
\*\* 정희원, 충북음성 무극중학교 행정부장  
\*\*\* 정희원, 극동정보대학 건축과 조교수  
\*\*\*\* 정희원, 청주대학교 건축공학부 교수

있다. 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 제정 시행 이후인 2000년 3월 1일 기준으로는 총 189개 교가 폐교되고 이들 중 75.1%(142개교)가 활용되고 있으며, 약간 줄어들긴 하였지만 여전히 1/4 가량의 수준인 24.9%인 47개교가 활용되지 않고 방치되고 있다.

물론 폐교시설의 문제를 해결하기 위하여 매각이나 토지교환을 추진하거나 학생수련장, 교직원 휴양소, 공용목적, 예술창작 활동 장소 등으로의 임대사업을 추진하고 있지만, 이러한 과정에서도 이미 폐지된 학교중 미활용교가 줄어들지 않고 있다. 또한 최근 전국적인 공동현상으로 학부모와 지역주민 및 동문들의 의견을 제대로 수렴하지 못한 채 지역중심기관으로의 역할을 수행하던 학교가 폐교 또는 분교장으로 개편이 유리하다는 쪽으로 지역주민 등을 유도해 통폐합 문제에 대한 전문지식이 부족한 학부모들에게 다양한 선택의 폭을 제공하지 못함으로써 교원단체와 학부모들도 반대행렬에 가담하고 있고 '작은 학교를 지키는 사람들<sup>2)</sup>'이라는 시민 단체까지 생겨났다.

폐교문제가 이처럼 지역주민들의 관심사로 떠오르고 있는 이유는 일부 폐교의 경우 설립당시 토지 기부 체납을 이유로 지역주민들이 매각을 반대하고 있으며, 이와 같이 방치되고 있는 학교시설은 대부분 도로망이나 전기 및 상하수도 등 기반시설의 확보, 양호한 대지조건, 구조적으로 건설한 건물 등의 이유로 자산의 효율적 이용은 물론 환경과 자원의 보존 측면에서도 적절한 용도로 재활용하기 위한 계획이 요구되기 때문이다.

충북교육통계연보<sup>3)</sup>에 의하면 유치원 및 초등학교 학생수는 1987년 이후 계속 감소추세에 있다가 1997년도를 정점으로 증가추세로 돌아섰고 학급당 학생수도 점점 감소추세에 있다. 지역사

1) 중부매일신문, 1999. 10. 1

2) 정호순, 농어촌 작은학교와 지역사회공동체에 관한 연구발표, 한국농촌 건축학회 논문집, 1999. 12

3) 충북교육통계연보, 충청북도교육청, 1999

회주민들의 참여를 통해 지역적 특성 등 다양한 요소를 고려해 그들의 욕구가 무엇이며, 또한 앞으로 돌아오는 농촌으로의 미래지향적 대비 차원에서 미활용 폐교에 대한 활용방안을 강구해야 할 필요가 있다.

## 1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 지역적인 특성에 따라 동예합된 학교의 미활용 현상이 전국적으로 같지 않다는 배경 하에 충청북도내의 미활용 폐교를 대상으로 우선적으로 연구를 진행하였으며, 현재 충북의 미활용 폐교의 지역별 현황 및 분포는 [그림 1]과 같다.

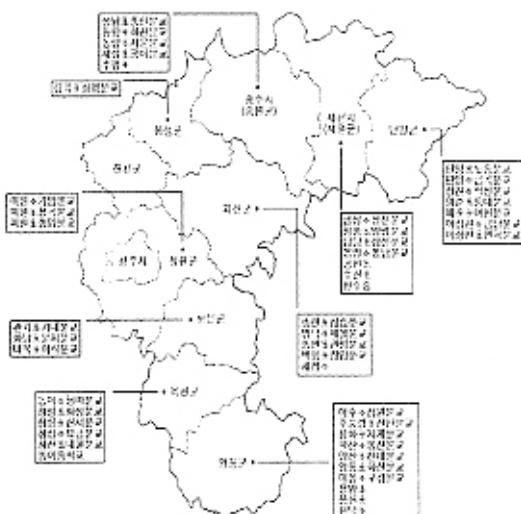


그림 1. 충북 미활용 폐교의 지역별 현황

또한 폐교의 효율적 활용을 위해 제정·시행되고 있는 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(법률 제6005호, 1999. 8. 31)」과 동 시행령(대통령령 제166185호, 1999. 12. 14)의 의의와 내용을 짐작하고, 충북 각 시·군 지역 폐교의 연도별 발생과 활용 현황 및 미활용 폐교의 현황을 분석하여 기존의 시선을 효율적으로 활용하는 새 활용 방안을 제안하고자 한다.

## 2. 폐교재산의 활용촉진을 위한특별법

교육부는 1999년 전국 1,136개 초·중·고교를 통폐합하는 것을 비롯해 2002년까지 모두 2055곳의 소규모 놓어온 학교를 통폐합하기로 방침<sup>4)</sup>을 세우고 현재 진행 중에 있다.

현재 전국적으로 2635개교(1999년 12월 기준)의 폐교재산이 있으나 이중 시·도 자체활용이나 매각 등의 방법으로 처리 중결된 곳은 925교(35%)이며 교육시설 등으로 임대하고 있는 곳은 911교(35%)이다<sup>5)</sup>. 나머지 미활용되고 있는 799개교(30%)는 오지에 위치하고 있거나 상수도 보호구역내에 위치하고 있는 등의 이유로 미활용되고 있다. 또한 매각된 폐교의 상당수가 재산적 가치가 우수하고, 교동이 편리하며, 지역 발전 여건이 유리하여 차후 주민들의 유입이 가능한 지역에 위치하고 있다. 이에 교육부에서는 '폐교재산의 활용촉진을 위한특별법' 및 동시행령을 제정하여 미활용 폐교재산의 효율적인 활용이 가능하도록 추진하였다. 그러나 차후 십 수년 후 다시 학교를 세우게 될 경우 부지매입에 과다한 예산이 다시 투입되어야 하며 대부분의 폐교가 매각시 지역주민들의 요구 사항이 수용되지 않은 채 처리되었기 때문에 마찰이 계속되어 왔다.

### 2.1 세정의 의의

국·공립 학교의 교지 및 시설은 국가의 소유권 하에 있으며, 학교시설은 지방교육청의 재산으로 등재되어 있다. 이에 대한 재산관리는 교육부산하 각 시·도교육청의 재무과 또는 학교운영지원과에서 맡고 있으며, 시설관리는 시·도교육청산하의 지역교육청에서 관할하고 있다. 이와 같은 상황에서 적절한 용도 없이 방치되어 있는 폐교시설이 제대로 유지 관리되기는 현실적으로 힘든 실정이다.

4) 한겨레신문, 1999. 5. 28

5) 한국교육신문, 1999. 12. 20

따라서 정부에서는 1995년 4월 농어촌지역 폐교재산관리 개선방안을 마련하여 지방교육청 및 지방자치단체에 시달하였으나 이후 계속 늘어나는 폐교에 대한 관리상 각종 법적인 제약으로 인하여 그 재산을 효과적으로 활용하지 못하자 폐교재산의 활용촉진을 위한특별법<sup>6)</sup>을 제정 1999. 12. 1일부터 시행토록 하였다.

### 2.2 법의 내용 및 분석

'폐교재산의 활용촉진을 위한특별법'은 그 제정의 목적과 정의에서 밝히고 있듯이 폐교재산을 교육용 시설 기타 긴밀한 용도로 활용하도록 촉진함으로써 국민의 평생교육기회를 확충하고 개인의 자아실현과 국가 및 지역사회의 발전에 기여함을 목적으로 하고 있으며, 이 법은 폐교재산에 관하여 규정하고 있는 다른 법률의 규정에 우선하여 적용토록 하고 있다가.

동 법의 내용을 [표 1]에서 살펴보면, 폐교재산의 효율적 관리 및 활용을 위해서 각 교육감은 ① 폐교재산의 보호·관리 및 활용에 관한 사항, ② 폐교재산의 자체 재활용에 관한 사항, ③ 국가·지방자치단체 기타 공공단체 또는 지역주민과의 공동활용 사업에 관한 사항, ④ 기타 폐교재산의 활용촉진에 관한 사항을 포함한 폐교재산의 활용을 촉진하기 위한 폐교재산 활용 기본계획을 수립하여야 한다(법 제4조제3항).

6) 폐교재산의 활용촉진을 위한특별법, 1999. 8. 31, 법률 제 6005호

7) 이 법의 용어의 정의는 다음 각호와 같다.

1. "폐교"라 함은 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로서 학생 수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립 학교를 말한다.

2. "폐교재산"이라 함은 폐교되기 전에 직점 또는 간접으로 당해 학교의 교육활동에 사용되면 시설 기타 재산중 공유재산을 말한다.

3. "교육용"이라 함은 유아·청소년·학생 및 주민 등의 학습을 주목적으로 하여 자연학습시설·청소년수련시설·도서관·박물관 등의 용도로 제공되는 경우를 말한다.

표 1. 폐교재산의 활용을 위한 특별법 및 동시행령

조항	내 용
<b>폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법</b>	
제4조 폐교재 산활용 계획	<p>① 교육부장관 및 교육감은 폐교재산의 효율적 활용을 위한 계획을 수립·시행</p> <p>② 폐교재산 활용계획에는 다음의 사항이 포함</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 폐교재산의 보호·관리 및 활용에 관한 사항</li> <li>2. 폐교재산의 자체 재활용에 관한 사항</li> <li>3. 국가·지방자치단체 기타 공공단체, 지역주민과의 공동활용 사업에 관한 사항</li> <li>4. 기타 폐교재산의 활용촉진에 관한 사항</li> </ol>
제5조 폐교재 산활용 계획 에 관한 특례	<p>① 교육감은 폐교재산을 교육용으로 활용하는 등의 경우에는 수의 계약으로 이를 대부 또는 매각 할 수 있도록 한다</p> <p>② 위의 규정에 의하여 임대하는 경우 임대료율·임대기간 및 기격평정 등에 관한 사항과 절차 등은 대통령령으로 정한다.</p>
제10조 용도변 경에 대 한 특례	시장·군수는 상수원보호구역 안에 있는 폐교재산을 교육용으로 활용하기 위하여 대부 받은 자에 대하여 수도부의 규정에 의한 허가기준에 불구하고 대통령령이 정하는 경우에는 용도변경을 하기 할 수 있도록 한다.
제11조 공원계 획변경 등에 관 한 특례	공원관리청은 공원구역 또는 공원보호구역 안에 있는 폐교재산을 대부 받은 자가 이를 교육용으로 활용하고자 하는 경우에는 자연공원법상의 공원계획변경절차에 의하지 아니하고 공원계획을 변경할 수 있도록 한다.
제12조 보조금 의지급	국가 및 지방자치단체는 폐교재산을 교육용으로 활용하기 위하여 대부 받은 자에 대하여 폐교재산 활용프로그램의 개발 및 운영 등에 필요한 보조금을 보조 할 수 있도록 한다.
<b>폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 시행령</b>	
제2조 폐교재 산활용 계획수 의수립	<p>① 교육부장관은 법제4조1항의 규정에 의한 폐교재산 활용기금 기획의 수립과 관련하여 다음의 업무를 수행하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 폐교재산 활용에 관한 기본정책의 수립</li> <li>2. 기관·단체 등과 교육청 간의 협력사업의 지원</li> <li>3. 기타 폐교재산의 활용촉진을 위한 지원</li> <li>4. 교육감은 폐교재산 활용기본계획의 수립·시행과 관련하여 다음의 업무를 수행하여야 한다.</li> <li>5. 폐교재산의 실태조사</li> <li>6. 유지·보수를 위한 관리계획의 수립</li> <li>7. 활용을 위한 프로그램의 개발 및 보급·홍보</li> <li>8. 국내·외의 폐교재산 활용사례연구</li> <li>9. 기타 활용촉진을 위하여 필요한 활동</li> </ol>
제3조 수의계 약에 의한 대부 매각 등록	<p>② 연간 대부요율은 당해 폐교재산 활용기금(지방자치법 제92조제2항의 규정에 의한 가격)의 1천분의 10을 하한으로 하여 당해 지방자치단체의 조례로 정한다.</p> <p>③ 대부기기는 10년 이하로 하되, 이를 결심할 수 있다. 결심기기는 10년을 초과할 수 없다.</p>
<b>시방장법 시행령</b>	
제92조 대부 요율과 대부 재산의 설정	① 공유재산의 대부로 또는 사용료는 당해 재산 평생기금의 1천분의 10을 하한으로 하여 당해 지방자치단체의 조례로 정하되, 일할 계산할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 공유재산의 사용료에 대하여 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 그 법령에 의한다.

또한 폐교재산 활용계획의 수립·시행과 관련하여 각 행정청은 ① 폐교재산의 실태조사, ② 폐교재산의 유지·보수를 위한 관리계획의 수

립, ③ 폐교재산의 활용을 위한 프로그램의 개발 및 보급, ④ 폐교재산의 활용을 위한 홍보, ⑤ 국내·외의 폐교재산 활용 사례연구, ⑥ 기타 폐교재산의 활용촉진을 위하여 필요한 활동 등을 수행하여야 한다(시행령 제2조제2항).

대부·매각 등에 대한 특례(법 제5조) 및 용도변경(법 제10조)·공원계획변경(법 제11조) 등에 대한 특례조항, 교육용으로 활용하고자 하는 자에게 일정액의 보조금을 지급(법 제12조)하도록 하고 있는 등의 활용을 유도하고 있다.

### 1) 대부요율과 대부기간

동시행령상의 대부 및 매각 등의 조항에서 연간 대부요율은 당해 폐교재산 평생기금(지방자치법 제92조제2항의 규정에 의한 가격)의 1천분의 10을 하한으로 하여 당해 지방자치단체의 조례로 정하고 있으며 그 내부기간은 10년이하(개신 가능)로 정하게 하고 있다.

그러나 이러한 연간 대부요율이 지나치게 높아 채정되어 있어 일반인·단체의 임대 및 매수 등 폐교의 적극적인 활용을 저해하고 있다는 주장도 있으나 그 재산적 가치를 평가해 볼 때 높다고만은 할 수 없으며, 지금의 규정보다 낮게 채정할 경우 단지 우선적으로 임대 및 매수를 한 후 관리하지 않는 등의 폐해가 나타날 것으로 사료된다. 이는 각 관할 시·군·군 교육청별로 자체 보존관리하고 있는 경우에는 어느 정도 문제가 없으나 일반에게 임대·매각한 경우에는 관리하지 않고 그대로 방치하고 있는 여러 시설들이 나타나고 있는 사례로 증명이 되고 있다.

또한 대부기간도 지방자치단체별로 다르지만 일반적으로 10년이 아닌 5년을 기준으로 하고 있는데, 관할 지역 교육청에서 임대자나 매수자가 당해 시설을 적절히 유지·관리하고 있는지를 지속·정기적으로 점검·관리할 수 있다는 측면에서 본다면 대부기간의 개신시점은 매우 중요하다고 할 수 있다.

따라서 동시행령상의 10년 이하의 대부기간 조항은 그대로 유지하되 지방자치단체별로 그

임대기간은 효율적 관리를 위해 단기적으로 운영하는 것도 바람직하다.

### 2) 폐교재산활용계획

동법 제4조 폐교재산활용계획의 조항에서 교육부장관 및 교육감은 폐교재산의 효율적 활용을 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.

각 관할지역교육청별로 수립·시행하여야 하는 폐교재산활용기본계획에는 경제적·사회적·지역적 특성 등을 신중히 검토하여 지역주민과 연계한 정확한 실태조사(지역주민의 의사 적극적 반영)와 폐교시설의 유지·보수를 위한 지역관할교육청별 관리계획을 포함되어야 한다. 이와 같이 수립한 폐교재산활용기본계획을 보존·임대·매각 등으로 관리되는 세부 활용 현황의 측면에서 최소 3년마다 수정하도록 한다. 이는 자체보존 시설 뿐 아니라 임대·매각한 시설 등에 대해서도 관할지역교육청별 책임자의 지속적인 관리를 가능토록 하기 위해서 필요하다고 사료된다.

또한 학술연구용역 등 각 관할 교육청과 대학·연구기관이 연계하여 폐교재산활용기본계획 상에 명시된 국내·외의 폐교재산활용 사례연구를 심도 있게 수행하여 폐교재산활용의 중요한 자료로 이용할 수 있게 한다.

현재 정부기관의 타 부처에서는 지역사회주민의 요청에 의한 농촌의 소외지역에 대한 배려가 다양적으로 이루어지고 있는 반면, 오히려 지역사회와 문화공간이자 정신적 구심체 역할을 하던 학교가 없어짐으로서 지방자치단체에 교육부 차원의 해택은 무미한 상태에 있으므로, 미활용 폐교중 대상지역주민들의 이용자 참여를 통한 분석을 통하여 돌아오는 농촌으로의 미래지향적 대비 차원에서 활용방안을 강구한 필요가 있다.

### 3. 충북 폐교시설에 대한 분석

현재 충청북도 내에서만 1982년부터 2000. 3. 1일까지 모두 189개(이중 8개교는 자체 활용 예

정교로 제외되어 실제의 수는 181개교이다)의 폐교가 발생하였으며, 이중 47개교가 미활용 방치되고 있다.

활용되고 있는 것 또한 수련원이나 예술활동을 위한 시설과 연수원 등이 대부분이다. 일부 제한된 사례이기는 하나, 자체관리시설로 추진 중인 로울러 스케이트장(청주 현암초), 병원요양원(충주성남초 동신분교장 : 전국대충주병원 당뇨병동)이나 주말농장(충주 아동초 하남분교장) 등으로 사용되고 있다. 대상시설 지역주민들에 의해 운영되고 있는 것은 보온 소연분교가 버섯 재배단지로 사용되고 있을 뿐 거의 활용이 없는 상태이다<sup>8)</sup>.

#### 3.1 폐교시설의 개요

충청북도의 초·중등학교에서는 1982년부터 폐교가 발생하기 시작하여 2000. 3. 1 현재까지 총 189개교가 폐교되었으며 이를 연도별로 살펴보면 아래 [표 2]와 같다.

표 2. 충청북도 학교의 연도별 폐교 현황

연도	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91
수	2	2	-	1	-	2	10	4	5	19
연도	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	계
수	22	13	11	31	8	4	9	39	7	189

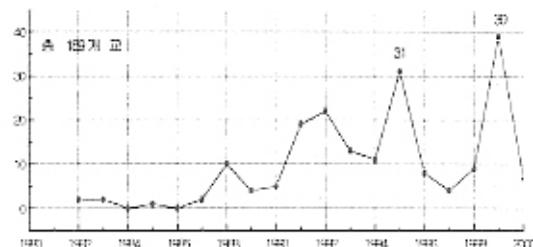


그림 2. 충청북도 학교의 연도별 폐교 추이

8) 특히 일부이기는 하나 교회 또는 기업체의 수련원으로 이용되고 있는 폐교 주변의 주민들은 여름철 실내의 고성방가와 행락철 환경오염 등을 이유로 시설관리자와 찾은 마찰을 빚는 등 문제점도 야기되고 있다.

표 3. 충북 시·군 지역별 미활용 폐교 현황

지역	폐교 명	소재지	폐교일시
충주	충남초종민분교	충주시 종민동 510-3	'95. 3. 1
	충장초하천분교	충주시 동향면 춘운리 336	
	추평초등학교	충주시 엄성면 추평리 455	'99. 3. 1
	세실초등민분교	충주시 실미면 공이리 448-1	'99. 9. 1
	동향초시중분교	충주시 동향면 서운리 155	
제천	금성초등선분교	제천시 청풍면 장전리 98	'96. 3. 1
	청풍초등평문교	제천시 청풍면 도곡리 21-7	'95. 3. 1
	날당초등선문교	제천시 풍양읍 삼거리 538	'93. 3. 1
	공전초등학교	제천시 풍양읍 공전리 265	
	보암초등분교	제천시 불암읍 미곡리 540	'99. 9. 1
진원	한수중학교	제천시 한수면 송계리 309-1	'98. 3. 1
	수산초등학교	제천시 수산면 내리 168-2	
	미원초기암문교	청원군 미원면 기암리 251-1	'00. 3. 1
	미원초등국문교	청원군 미원면 용곡리 291	
	미원초중암문교	청원군 미원면 중암리 387	
음천	동마초등마분교	옥천군 동마면 청마리 872-1	'94. 3. 1
	동마중학교	옥천군 동마면 적하리 672	'98. 3. 1
	첨신초등화분교	옥천군 첨신면 화분리 289-1	'99. 9. 1
	성상초신서문교	옥천군 성신면 신배리 667-2	'95. 3. 1
	성상초교금문교	옥천군 성신면 도금리 19-1	'00. 3. 1
영동	첨산초등마분교	옥천군 첨산면 대산리 173-1	'95. 3. 1
	이수초설원문교	영동군 영동읍 설원리 351-1	'92. 3. 1
	봉암초등학교	영동군 봉암면 용길리 642	'90. 9. 1
	후평초선안분교	영동군 후평면 신안리 61-1	'95. 3. 1
	웅진초등학교	영동군 웅진면 한곡리 213	
단양	천덕초등학교	영동군 배곡면 충수리 463-2	'99. 3. 1
	영화초자개분교	영동군 영화면 자개리 569	'91. 3. 1
	자신초등선문교	영동군 자신면 학산리 563-1	'99. 9. 1
	양신초등현내분교	영동군 양신면 호단리 708-1	'94. 3. 1
	명동초등신문교	영동군 명동면 회선리 228-3	'93. 3. 1
괴산	괴정초구강분교	영동군 양간면 구강리 70	'95. 3. 1
	단양초노동분교	단양군 단양면 노동리 265	'99. 3. 1
	선전초적성분교	단양군 적성면 하리 59	
	단양초금속분교	단양군 단양읍 기손리 107	'99. 9. 1
	영춘초등대문교	단양군 영춘면 풍대리 806	
음성	애포초여천분교	단양군 가곡면 여천리 242	'94. 3. 1
	어상천초금관분교	단양군 어상천면 금관리 79	'95. 3. 1
	어상천초면곡분교	단양군 어상천면 면곡리 63	'93. 3. 1
	술면초합술분교	괴산군 술천면 합술리 529-1	'95. 3. 1
	밀양초제월분교	괴산군 괴산읍 제월리 289	'95. 3. 1
보은	세장초등학교	괴산군 불정면 세장리 214	'98. 3. 1
	충면초관정분교	괴산군 흥천면 관정리 109	'91. 3. 1
	백봉초종암분교	괴산군 청양면 광암리 401-3	'99. 9. 1
	김곡초설평분교	음성군 김곡면 설평리 344-4	'00. 3. 1
	관기초기대문교	보은군 마르면 기대리 328-2	'94. 3. 1
보은	회남초분자분교	보은군 회남면 분자리 71	'92. 3. 1
	대목초이자분교	보은군 신회면 이자리 84	'99. 3. 1

[그림 2]와 같이 1995년(31개교)과 1999년도(39개교)에는 30개 이상의 폐교가 발생하였으며, 이는 IMF 등 국가경제정책의 추진과 맞물려 당시의 어려웠던 경제상황이 교육정책에도 반영된 특징을 나타내 주고 있다.

이종 미활용 폐교를 지역별로 살펴보면, 충주 성남초종민분교의 4개교, 제천 금성초장신분교의 6개교, 청원 미원초기암분교의 2개교, 보은 판기초기대문교의 2개교, 옥천 동마초청마분교의 5개교, 영동 이수초설원분교의 9개교, 괴산 송면초삼송분교의 4개교, 음성 갑곡초상평분교 1개교, 단양 단양초 노동분교의 6개교로 총 47개교가 있으며, 이를 [표 3]에서 각 시·군별로 세분하여 정리하였다.

### 3.2 폐교시설의 용도별·지역별 활용 현황

이상 충북지역의 총 189개교의 폐교 중에서 현재 임대폐교는 64개교, 보존폐교는 52개교, 대각폐교는 65개교로 181개교로 조사되었으며, 이 중 8개교는 자체 활용 예정교로 변경되어 총 189개교에서 제외되었으며 아래 [표 4]의 현황과 같다.

표 4. 충북지역 폐교의 용도별 현황

구분	청주	충주	제천	단양	음성	진천	괴산	청원	보은	옥천	영동	계	비율 (%)
임대	-	11	8	7	4	5	8	3	8	4	5	64	35.4
보존	1	5	7	7	2	-	7	3	4	6	10	52	28.7
매각	1	6	19	4	1	1	6	8	2	4	13	65	35.9
계	2	22	34	18	7	6	21	14	14	14	28	181	100

총 64개 임대된 폐교 중에서 충주시 지역에 11개교로 가장 많이 분포하고 있으며, 제천시 지역은 8개교, 군 단위 지역은 비슷한 수이를 보이고 있고 청주시 지역은 나타나지 않았다. 관할지역교육청에서 보존·유지 관리하고 있는 폐교는 총 52개교 중에서 영동군 지역에 10개교, 제천, 단양, 괴산 지역에 각 7개교 등의 분포를 나타냈다. 또한 기관 및 일반인·단체 등에게 매각된 폐교는 총 65개교로 세천 지역에서 19개교, 영동 지역에서 13개교로 전체의 약 50% 정도를 차지하고 있으며 청주, 음성, 진천 등은 각 1개교씩으로 매각 현황이 낮았다.

9) 충청북도교육청, 폐교재산 활용 안내서, 2000. 3. 1. pp.1~4

임대 및 보존 폐교의 시설별·지역별 이용현황은 [표 5]와 같으며 그 용도별 활용 분석은 다음과 같다.

### 1) 임대폐교의 용도별 활용 현황

위의 [표 4]에서 분석한 바와 같이 충분의 폐

교 중에는 총 64개의 폐교가 임대폐교로 활용되고 있으며, 전체 181개 폐교 중에서 35.4%로 폐각폐교(35.9%)와 함께 가장 높은 형태로 나타난다.

용도별 활용 현황을 살펴보면, 교육시설 및 수려원(여수원, 교육장 등)으로 활용되고 있는

### 표 5. 시설별·지역별 폐고 이용현황

표 6. 충북 임대폐교 용도별·지역별 활용

구분	교육시설 및 수련원 (연수원, 교육장 등)	복지 시설	생산 증설 시설	문화 관련 시설	기타	계	비율 (%)
청주	-	-	-	-	-	-	-
충주	4	1	3	3	-	11	17.2
제천	5	-	1	2	1	8	12.5
단양	6	-	1	2	-	7	10.9
음성	-	-	1	1	-	4	6.3
진천	5	-	-	-	-	5	7.8
괴산	4	-	4	-	-	8	12.5
청원	3	-	-	-	-	3	4.7
보은	5	-	2	1	-	8	12.5
옥천	3	-	1	-	-	4	6.3
영동	4	-	1	-	-	5	7.8
계	35	1	18	9	1	64	100
비율	54.7	1.6	28.1	14.1	1.6	100	

사례가 35개교로 전체의 54.7%를 차지하며 가장 높게 나타났으며, 청주·음성을 제외한 각 지역에서 가장 많이 활용되고 있는 경우로 조사되었다. 복지시설로는 충주에서만 1개교(1.6%, 특수환자를 위한 특수병동)가 활용되고 있어, 향후 폐교 활용에 있어 주요한 관심을 두어야 할 시설로 대두되었다.

[표 6]과 [그림 3]과 같이 생산 및 공장시설로는 18개교, 28.1%로 물류시설, 원장공장, 제조공장, 건설임시사무소, 농작물재배시설, 주차장 등 여러 용도로 활용되고 있었다. 또한 문화관련시설로도 각종 회화·공예 작업실, 전시관, 문화공간 등 9개교가 전체의 14.1%의 범위로 활용되고 있었으며, 이들은 비교적 소규모인 경우가 많았다.

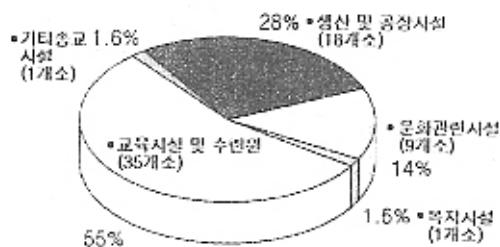
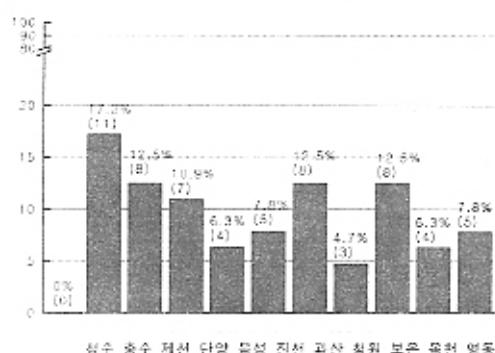


그림 3. 임대폐교의 용도별·지역별 활용 분포

기타시설로는 종교시설로 1개교가 활용되고 있는 것이 조사되었으며, 복지시설과 함께 가장 낮은 활용 현황을 보였다. 이러한 분식 내용은 현재 미활용 되고 있는 폐교나 향후 발생 가능한 폐교시설에 대한 어떤 용도로 활용할 것인지에 대한 바람직한 참고가 될 것으로 사료된다.

## 2) 보존폐교의 용도별 활용 현황

현재 충북지역의 보존폐교는 모두 52개교로 전체 폐교중 28.7%를 차지하고 있는 것으로 조사되었다.

표 7. 충북 임대폐교 용도별·지역별 활용

구분	교육시설 및 수련원 (연수원, 교육장 등)	복지 시설	생산 증설 시설	문화 관련 시설	기타	계	비율 (%)
청주	-	-	-	-	1	1	1.9
충주	5	-	-	-	-	5	9.6
제천	7	-	-	-	-	7	13.5
단양	7	-	-	-	-	7	13.5
음성	2	-	-	-	-	2	3.8
진천	-	-	-	-	-	-	-
괴산	4	-	3	-	-	7	13.5
청원	3	-	-	-	-	3	5.8
보은	4	-	-	-	-	4	7.7
옥천	2	1	3	-	-	6	11.5
영동	10	-	-	-	-	10	5.2
계	44	1	6	-	1	52	100
비율 (%)	84.6	1.9	11.5	-	1.9	100	

용도별 활용현황을 살펴보면, 임대폐교와 마찬가지로 교육시설 및 수련원(연수원, 교육장

등)의 용도로 가장 높게 활용되고 있음이 조사되었다. 전체 보존폐교 52개교 중에서 44개교로 84.6%인 결과는 관할 행정청 자체의 효과적인 활용 의도로 주로 교육청, 학교, 관공서 등의 부속시설로 활용되고 있다.

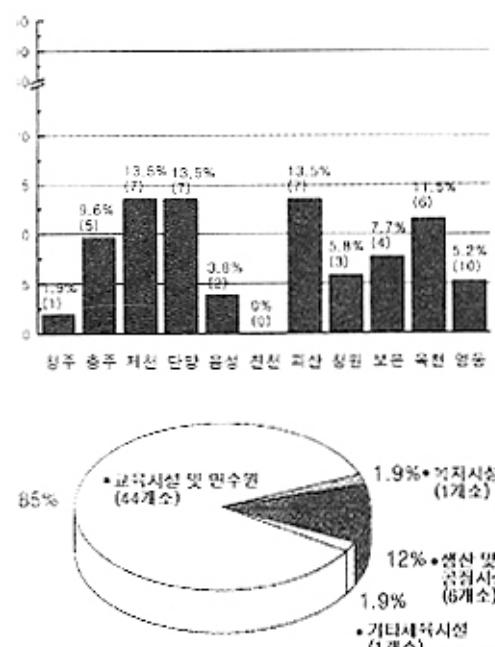


그림 4. 보존폐교의 용도별·지역별 활용 분포

[표 7]과 [그림 4]와 같이, 복지시설은 1개교, 1.9%로 양로시설로 활용되고 있었으며, 생산 및 공장시설로는 6개교, 11.5%로 주로 농작물 재배를 위한 농업시설로 활용되고 있다.

또한 문화관련시설로는 전혀 활용되고 있지 않고 있으며, 이는 민간 또는 단체에게 임대 또는 매각한 경우가 아닌 자체적인 관리인 경우와 활용상의 차이점을 보여주고 있는 분석 결과로, 인적·물적 지원의 배치 및 투자의 문제점이 지적될 수 있겠으나, 문화관련시설로의 보다 적극적인 활용을 유도해야 할 것으로 사료된다. 기타시설로는 보울리스케이트장으로 활용되는 체육시설로 1개교가 활용되고 있는 것이 조사되었

으며, 복지시설과 함께 가장 낮은 활용 현황을 보였다.

### 3) 매각폐교의 용도별 활용 현황

충북 지역의 전체 폐교 181개교 중에서 매각되어 활용되고 있는 시설은 총 65개교로 전체의 35.9%로 가장 높은 비율을 나타냈다.

지역별로 폐교매각 현황을 살펴보면, [표 8]과 같이 제천시 지역이 19개교, 29.2%로 가장 높으며, 영동군 지역도 13개교, 20%의 현황을 보이고 있다. 충주, 괴산, 청원 지역별로, 다음 단양, 옥천 지역이 비슷한 규모의 시설이 매각된 것으로 조사되었으며, 기타 다른 지역은 상대적으로 매각 활용현황이 낮게 나타났다.

표 8. 충북 지역별 폐교매각 현황

지역별	청주	충주	제천	단양	음성	진천
개소	1	6	19	4	1	1
비율(%)	1.5	9.2	29.2	6.2	1.5	1.5
지역별	괴산	청원	보은	옥천	영동	계
개소	6	8	2	4	13	65
비율(%)	9.2	12.3	3.1	6.2	20	100

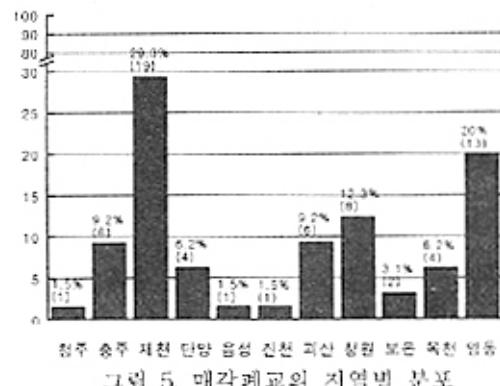


그림 5. 매각폐교의 지역별 분포

[표 8]에서 보는 바와 같이, 대상별 폐교 매수자 분포 현황을 살펴보면, 총 65개교의 매각 폐교 중에서 민간개인에게 34개교, 52.3%가 매각되었고, 다음으로는 관공서에게 8개교, 12.3%가 매각되었다. 결국, 관할청의 주된 매각 대상에는 민간개인에게 치중되어 있는 것을 알 수

있었다. 학원 및 문화재단에게도 7개교, 10.8%가 매각후 활용되고 있으며, 종교단체(5개교, 7.7%), 민간회사(4개교, 6.2%), 군부대(3개교, 4.6%), 인구소·학교(각 2개교, 3.1%) 등의 순으로 조사되었다. 이러한 폐교 중에는 현재 활발히 활용되고 있는 사례도 많지만, 개인이 매입후 적정 시설로 활용하지 않고 방치되고 있는 시설도 상당수가 있어 지역관할교육청의 지속적인 관리가 요구된다.

표 9. 대상별 폐교 매수자 현황

대상	군부대	학교	관공서	민간회사	민간개인	종교단체	연구소	학원문화재단	계
개소	3	2	8	4	34	5	2	7	65
비율 (%)	4.6	3.1	12.3	6.2	52.3	7.7	3.1	10.8	100

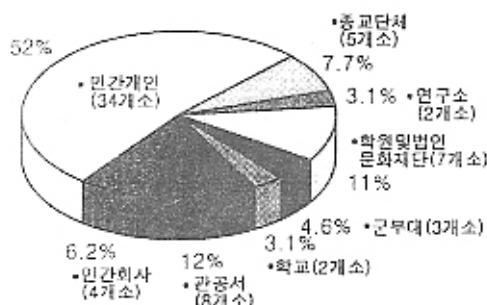


그림 6. 대상별 폐교 매수자 현황

매각후 관할청의 관리책임은 없어질 수는 있겠으나, 관리가 제대로 이루어지지 않아 방치되고 있는 시설 등은 미관상, 또는 지역의 사회 환경상 악영향을 초래할 수 있기 때문에 지역관할교육청의 지속적인 관심이 요구된다 한 것이다.

#### 4. 활용방안에 대한 고찰

미활용 폐교의 문제점으로 폐교발생의 근원적 배경과 방지되었을 경우의 문제점 및 관할교육청 측에서 활용을 위한 임대나 매각을 추진시의 문제점으로 구분된다.

취학 인구의 감소로 해당 지역의 학교 시설

로 지역커뮤니티의 중요한 역할이었던 각 초등학교가 폐교 또는 통합이 되고 있는 폐교발생의 근원적 배경은 일부 지역이 아닌 전국적으로 나타나고 있다.

개인의 창의력과 지역사회 공동체가 중시되는 사회로의 변화가 예견되며, 개인의 독창성을 배양할 수 있는 교육, 지역사회를 지키고 이끌어갈 인재를 키우는 교육이 필요하다는 것에 많은 사람들이 공감한다. 이러한 교육이 소규모의 학교나 학생이 적은 농촌지역의 학교에서 보다 효과적으로 이루어 질 수 있다는 논리는 타당성을 가질 수 있다.

결국 교육부는 동폐합의 당위성을 위와 같은 맥락에서의 농어촌지역 교육환경의 개선과, 고비용 저효율(소규모학교의 유지)의 논란인 교육 재정의 효율적 운용 등을 주장하고 있는 것이다. 또 다른 이유로 소규모학교는 교과 전담교사의 부재, 예·체능수업의 어려움, 복식수업으로 인한 교사의 업무과중, 학생들의 사회성 형성의 어려움, 도시지역 학생과의 학력 격차 등이 있다고 주장한다. 그러나 이러한 교육부의 동폐합 정책은 "돌아오는 농촌"을 만들겠다는 정부의 장기적인 농어촌 개발정책과도 정면 대치되는 입장이기도 한 것이다<sup>11)</sup>.

폐교 사안에 대한 지역주민들의 무관심 또한, 일부에 국한될 수 있지만, 중요한 문제점의 하나이다. 폐교 주변지역주민의 고령화로 대부분 직접적인 학부모가 아니며 이주자들이 경우 해당 학교 설립시 관련이 없었다는 이유 등을 들 수 있다.

10) 이는 지금까지의 대학입시 등에 따른 학생 서열화, 일방적 주입방식의 교육이 아닌, 학교교육을 통한 다양한 사고와 경험을 제공하여 변화되는 사회에 적응하고 개개인의 특성을 살린 인력을 배출하는 것을 의미한다.

11) 1999년초 광주전남발전연구원이 규농가 175호를 대상으로 조사한 바에 의하면 규농시 애로사항으로 자녀교육, 34.3% 문화여건부족, 13.4%의 응답자가 지적했다.

장호순, 농어촌 작은학교와 지역사회 공동체에 관한 연구발표, 한국농촌 건축학회 논문집, 1999. 12

방치되었을 경우의 문제점으로 폐교시설은 유지관리의 부실(각 교육청 자체관리 및 임대·매각 관리 모두의 경우)로 인한 초기 노후화 내지 환폐화로 지역의 미관을 해치고 있으며 안전사고 및 청소년들의 비행장소가 될 우려가 있다<sup>12)</sup>. 또한 해당 지역의 중심 역할을 하던 학교의 폐교로 주민들에게 교육 기능의 부재에 대한 반발을 부르고, 정부의 정책에도 불신을 갖게 만들 수 있다. 그리고 임대·매각된 폐교가 석당, 축사 등 비교적 시설, 또는 지역에 위화감을 줄 수 있는 시설로의 변화 등으로 지역 주민과의 반대와 갈등도 유발하게 된다. 따라서 폐교의 처리문제는 지역주민의 의사를 신중히 반영하여 지역사회에 악영향을 미치지 않는 방향으로 추진되어야 한다.

관할교육청 측에서 활용을 위한 매각이나 임대를 추진시 나타나는 문제점으로는 폐교의 증가에 따라 절점 더 미활용 폐교가 늘어나고, 방치되고 있는 폐교보다는 신규로 폐지되는 학교가 수요자로부터 시설이나 재산 및 세번 여건의 권리 등의 면에서 훨씬 더 활용 가치가 크다는 상점에서 수요자들의 선대의 뜻이 커져 매각이나 임대에 선뜻 응하지 않게 된다.

또한 폐교시설의 재활용에 있어서 현재의 시설을 그대로 활용할 수 있는 곳은 극소수이고, 대부분 시설을 개선하거나 일부 중·개축을 하여야 하며 혹은 전물을 철거하고 새로운 시설물을 건립해야 할 필요성이 있으나 지방자치단체나 지방교육청의 경제적 지원대책이 거의 전무하여 시행에 어려움이 있는 실정이다.

## 5. 결 론

충북의 실태조사에서 나타난 현상으로 보아 일부의 지역뿐만 아니라 전국적으로 그 지역의

핵심 시설이면서 커뮤니티의 중심적 역할을 해왔던 많은 초등학교가 사회적·정책적인 현상과 이에 따른 학생수 감소로 폐교 또는 통합되고 있는 것을 알 수 있다.

모든 지역사회에서 폐교에 대한 지속적인 사랑과 관심을 표출하고, 활용방안에 대해 고심하는 이유는 그러한 폐교 시설이 그 지역의 교육·문화적 한점에서 중심적인 역할을 수행하며 존재해 왔기 때문이다. 물론, 모든 학교를 무조건적으로 유지해야 할 필요는 없으며, 바람직한 폐교 시설의 활용은 나아가 지역사회와 새로운 도약과 발전을 목적으로, 해당 지역 주민의 정서와 문화를 존중하는 차원에서 이루어져야 할 것이다.

이와 같은 여러 목적을 이루기 위해서는 시설을 관리하고 있는 관할 교육청의 주도적인 역할이 매우 중요하게 인식되어야 한다. 폐교시설은 단순히 사용이 정지된 시설이 아니라 언젠가 다시 이용될 수 있는 시설이면서, 그 지역을 발전시킬 수 있는 무한한 잠재력을 가진 중요한 자원이라는 인식을 가지고 적극적으로 활용하는 계획을 수립하여야 한다. 대상 시설과 주변자원과의 연계성을 찾아 각 지역별 특성에 맞도록 특성화된 시설을 계획하는 방법도 종합적으로 고려해야 한다.

따라서 미활용 폐교의 활용에 앞서 대상 시설을 방지되게 만든 근원적인 여러 세번 요소를 사전에 해결하는 것이 중요하며 그 방안은 다음과 같다.

- 1) 폐교활용촉진법상의 각 교육감이 수립·시행하여야 하는 폐교재산활용기본계획을 경제적·사회적·지역적 특성 등을 검토하여 지역주민과 연계한 정확한 실태조사와 폐교시설의 유지·보수를 위한 지역 관할교육청별 관리계획을 수립한다.

- 2) 이와 같이 수립한 폐교재산활용기본계획을 보존·임대·매각 등으로 관리되는 세부 활용현황을 최소 3년마다 수정하여 지속적인 관리를 가능토록 한다.

12) 또한 IMF를 전후하여 한때 기승을 부렸던 사건으로 폐교의 시설물(건축자재 : 창호, 바닥, 난방설비 등)에 대한 철도행위 등 범죄유발 시설화를 가지 않을 수도 있다.

- 3) 또한 각 관할 교육청과 대학·연구기관이 연계하여 폐교재산 활용기본계획상에 명시된 국내·외의 폐교재산 활용 사례연구를 심도 있게 수행하여 폐교재산 활용의 중요한 자료로 이용할 수 있게 한다.
- 4) 폐교 임대사용료 및 대부요율, 자자체의 조례사항인 대부기간의 효율적인 조정과 기 계정된 폐교활용촉진법의 홍보로 적극적인 임대를 추진하며, 언론매체, 인터넷, 지역정보지, 부동산 관련지 등을 통한 폐교 시설 활용을 위한 적극적인 홍보가 필요하다.
- 5) 무조건적인 유지·관리가 아닌 노후화가 심한 건물 등 활용 가능성 및 보존가치가 낮은 시설은 철거 및 매각을 신중히 고려한다.
- 6) “돌아오는 농어촌의 정부정책”과 관련해 앞으로 재활용될 시설에 대한 공공투자의 선행 및 적극적인 예산지원이 요구된다.
- 결국, 각 지역 관할 행정청은 폐교시설의 무조건적 매각보다는 필요한 재정적 문제를 중앙부처와 협의하여 지역주민이 원할 때 유·무상으로 임대하거나 적극적인 자체관리 및 지속적 점검 등으로 폐교시설의 보존 및 유지관리를 고려하여야 하며, 이러한 방안에 대한 기술적인 연구가 계속적으로 진행되어야 할 것으로 사료된다.
6. 교육부, 신교육과정에 대응하는 학교시설 모형연구, 1997.12
7. 김승근, 정진주, 이동영, 최효승, 농촌지역 초등학교 유휴교실 이용실태 조사연구, 한국농촌건축학회논문집, 1999. 제 1권 3호
8. 김승근, 최효승, 초중등학교 통합운영에 따른 교육시설 이용실태에 관한 연구, 대한건축학회논문집, 1999. 제 15권 4호 (통권 26호)
9. 충청북도 교육청 인터넷 홈페이지  
(<http://www.chungbuk-o.ed.chungbuk.kr>)
10. 충청북도교육청, 「교육행정요람(1989~2000)」, 「충북교육통계연보(1990~1999)」

#### 참고문헌

1. 최효승, 정관영, 지역활성화를 위한 농촌 폐교시설 활용방안에 대한 기초적 연구, 한일 농촌계획, 진죽연구교류발표, 1996
2. 최효승, 정관영, 농촌폐교시설 이용실태 조사연구, 한국교육시설학회 3권 2호, 1996. 9
3. 장호순, 농어촌 작은학교와 지역사회공동체에 관한 연구발표, 한국농촌 건축학회 논문집, 1999.12
4. 김승근, 민양관, 최효승, 농촌활성화를 위한 폐교 활용방안에 관한 연구, 청주대학교 산업과학 연구소 제15권 2호, 1997.12
5. 김동균, 정진재, 전경배, 폐교의 교실활용계획에 관한 연구, 대한건축학회학술발표논문집 제16권 2호, 1996.10