

중국 초·중학교의 폐교현황에 관한 연구

A Study on the Current Situation of Vacant Primary and Middle Schools in China

모 표* 이 중 국**
Mou, Biao, Lee, Jong-Kuk

Abstract

Due to the population decrease and urbanization process, a new round of rural primary and middle school pattern adjustment has been implemented since 2000. When the teaching quality is improved, a series of problems also occur, including the security of students, increasing burden on farmers, especially, abundant vacant schools have been produced due to the integration of schools. These schools have a great significance for the developing China. However, due to the problems in land ownership and property right of schools, the re-application rate of these vacant schools is quite low, and then how to improve the usage rate of vacant schools by combining with the new rural construction and urbanization has been the significant problem in the current study. In this paper, the causes, processes, results achieved and existing problems of primary and middle schools, as well as the amount of vacant schools have been explored in details, and then the current situation and existing problems have been discussed, hoping to provide certain reference for the government and researchers.

키워드 : 중국 초·중학교, 폐교, 현황

Keywords : Chinese Primary and Middle Schools, Closed School, Status

1. 서 론

1-1. 연구의 배경 및 목적

중국은 1974년부터 산아제한 계획 정책의 실시로 출산율이 점차 감소하였으며, 특히 이러한 현상은 농촌지역에서 더 심하게 나타났다. 또한 급속한 도시화로 농촌지역 인구가 도시로 이동하면서 농촌의 초·중학교 학령인구가 매년 감소하고 있다. 이에 중국 국무원에서는 교육자원을 최적화하고, 교육의 질을 높이기 위해 농촌의 수많은 초·중학교를 통폐합하는 조치를 내렸으며, 이에 따라 소규모 초·중학교

가 폐교되기 시작하였다.

이러한 폐교 발생은 20세기 초부터 인구감소와 사회발전에 따른 세계적인 현상이며, 중국도 1979년부터 2009년의 30년 간 약 667,900개의 초·중학교가 폐교되었다. 그 중 최근 10년(2000~2009년)동안에는 279,800개의 폐교가 발생하였고 총 폐교의 41.9%에 해당하는 것으로써 매일 77개의 학교가 폐교 된다고 볼 수 있다.¹⁾

따라서 본 연구의 목적은 중국 초·중학교의 폐교 발생 배경과 과정을 기술하고 폐교 현황의 특징 및 문제점을 한국과 일본 폐교 현황과 비교 분석하여 그에 따른 개선방안을 제시하고자 한다. 연구결과를 바탕으로 중국 폐교 현황 분석에 대한 기초연구로써 중국의 폐교 관련 정책 및 활용 계획 시 참고자료로써 기여하고자 한다.

* 계명대학교 일반대학원 건축학과 박사과정, 중국계림여
행고등전문대학 강사(中國桂林旅遊高等專科學校 教師)

** 계명대학교 건축학대학 건축학과 부교수, 공학박사
(교신저자 : jklee@kmu.ac.kr)

이 논문은 2011년도 교육과학기술부의 재원으로 한국
연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구사업임
(No.2011-0023722)

1) 鄔志輝, 史宁中 (2011), 農村學校布局調整的十年走勢
与政策議題, 教育研究2011年第7期, p22

I-2. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위는 중국 대륙에서(홍콩, 마카오 특별행정구 및 대만성은 포함하지 않음) 농촌지역의 초등학교와 중학교를 대상으로 조사·분석하였다. 초·중학교라 함은 중국의 초등학교와 중학교를 합친 약칭으로써 정의하였다. 농촌지역은 중국의 도시, 현(縣)과 현소재지의 향(鄉)이나 진(鎮) 이외의 지역을 일컫는다.

연구의 방법은 선행문헌조사, 사례조사, 중국, 일본, 한국의 폐교 현황을 비교분석하여 중국 폐교현황의 문제점을 도출하고, 정부의 초·중학교에 관한 정책, 법률 및 「中華人民共和國教育部」 웹 사이트의 통계 데이터를 근거로 분석·정리하였다.

II. 폐교에 대한 이론 고찰

II-1. 중국 폐교의 개념

중국의 초등교육은 종일반 소학교(초등학교)를 위주로 하고 7세 학령아동부터 입학하도록 한다. 조건을 갖춘 지역은 점차적으로 6세 반 혹은 6세 아동이 입학할 수 있다. 교육기간은 5년제와 6년제 두 종류가 있으며 초등교육은 아동들에게 전반적인 기초교육을 실시와 중등교육을 위한 기초를 다진다.²⁾ 중국에서는 초등학교를 소학(小學)이라 칭하지만 본 논문에서는 ‘초등학교’ 용어로 통일하였다. 중학교는 초급중학교(初級中學)와 고급중학교(高級中學)로 구분되며 본 연구에는 농촌지역의 초등학교와 초급중학(이하 간칭 초·중학교)을 위주로 연구를 진행하였다.

중국의 “폐교”라 함은 학령인구의 감소 등으로 인해 학교의 지역 배치 분포가 조정되어 폐지되는 공립학교를 말하며, 중국에서는 “유휴학교(閑置學校)”라고 한다. 폐교재산이라 함은 폐교되기 전 직접 혹은 간접적으로 당해 학교의 교육활동에 사용되던 시설의 기타 재산 중 공유재산을 말한다.

II-2. 폐교 관련 선행연구 고찰

한국의 폐교 관련 선행연구는 구체적인 활용 방

안을 추진하는 단계에 진입하였다. <폐교시설을 활용한 치매노인 요양시설 건축계획>(안중락, 2008), <농촌마을의 활성화를 위한 폐교시설의 활용에 관한 연구-경북지역을 중심으로>(도현학, 2011) 등 구체적인 방안계획 및 연구로써 성공한 실시사례도 많다. 중국에 <농촌 초중학교 폐교에 대한 재활용 의사고(對農村中小學閑置校園利用的若干思考)>(時可, 張娜, 2011), <농촌폐교에 대한 재산처리의 정책선택(農村被撤并學校資產處理的政策選擇)>(鄔志輝, 王存, 2009) 등의 연구는 폐교재산의 처리단계에만 머무르고 있다. 대부분의 연구문헌은 교육학 시각에서 분석하였으며 소량의 연구문헌은 경제학적 시각에서 진행되었으나 구체적인 농촌 초·중학교의 폐교 현황 특징, 재활용 관련 연구가 부족한 실정이다.

III. 중국 초·중학교 폐교 발생 배경

III-1. 중국 인구구성 변화

1) 산아제한 정책에 의한 출생률 저하

최근의 중국은 낮은 출산율과 더불어 높은 고령화 사회에 직면해 있다. 1970년대의 중국은 전면적으로 인구제어정책을 실시하였으며 인구의 무질서한 증가에 대한 제어를 목적으로 한 ‘만, 희, 소(晩稀少)’정책을 시작으로 1980년대에 추진한 ‘인구증가를 제어하며 인구 소질을 상승’을 목적으로 한 ‘계획 생육 정책’을 시행하였다. 40년 간 추진된 이러한 정책은 그 효과를 발휘 하였고, 중국 인구 증가 추세가 눈에 띄게 완화 되었으며, 중국경제에 양호한 발전 환경을 제공 하였다. 또한 국가 및 가정의 경제생활 부담도 감소되었다.³⁾

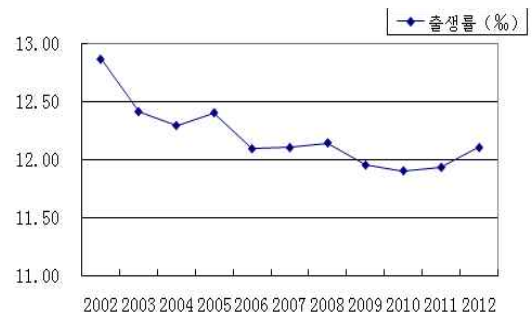


그림1. 중국인구출생률변화(%)

그림 1. 을 살펴보면 중국 총 인구는 천천히 증가

2) 허문권(2010), 한국과 중국의 교육과정 변천비교 연구 초등학교 교육과정을 중심으로, 경인교육대학교 교육대학원, 초등교육방법전공학위논문(석사)

3) 모표, 이중국 (2013), 중국초등학교시설의 현황에 관한 연구, 教育環境研究, 2013年第12卷第一號, p22

하는데 반해, 인구의 자연증가와 출생률은 하락하는 추세가 지속되고 있다.

2) 급속한 도시화로 인해 인구구성변화

중국의 도시화율은 2001년 37.66%부터 2012년 52.57%까지 증가하였다. 급속한 도시화로 농촌지역의 청장년 인구가 도시로 이동함에 따라 농촌 학령인구도 학부모와 함께 이동하였다. 지난 11년간 15,341만 명의 농촌인구가 도시로 이동하였으며, 매년 평균 1,395만 명의 이농인구 중 학령인구는 약 100만 명이 포함된다. 청장년층이 도시로 이동함으로써 수많은 류수아동(留守兒童)과 류수노인(留守老人)⁴⁾이 농촌에 남음으로써 친척 및 이웃의 부족, 류수아동의 교육과 류수노인의 보호 등 심각한 사회문제가 발생하였다. 2011년까지 중국 의무교육단계에는 부모와 함께 도시로 이동한 아동이 1,261만 명에 달하였고, 이는 의무교육인구의 8.4%를 차지한다. 류수아동은 2,200만 명으로써 의무교육인구의 14.7%를 차지한다. 이에 따라 도시학교의 학생은 대폭 증가하여 교육자원이 부족한데 반해 농촌지역의 학교는 매년 학령인구가 감소되어 폐교가 되고 있다. 이와 더불어 중국은 점차 고령화 사회에 진입하여 노인의 비율이 도시보다 더욱 증가하고 있다.

III-2. 중국 행정구역 및 농촌정책 개혁

1) 중국 농촌지역 학교 분포현황

중국은 오랜 기간 동안 촌(村)에 초등학교를 설립하였으며, 향(鄉)에는 중학교, 현(縣)에 고등중학교를 설립하였다. 특히 1980년대 후 중국교육의 "두기(兩基)"목표를 실현하기 위해 수많은 학교가 설립되며 농촌지역의 초등학교는 농민이 납부하는 교육부가비에서 교육비용을 충족하였다.

2) 행정구역 개혁에 따른 영향

1998년 이후, 중국정부는 '농촌, 농업, 농민'이하 약칭 '삼농' 문제에 대한 대책으로 농민의 부담을 경감시키기 위한 정책을 실시하였다. 대표적인 예로 농촌지역에 진(鎮), 향(鄉), 촌(村)등 행정구역의 통폐합과 농촌세비(稅費)개혁이 있다. 2001년부터 중국정부는 농민의 농업부가세와 교육부가비 등을 폐지하였고, 농촌인구의 감소에 따라 지방정부의 재정수입도 감소되었다. 그리하여 농촌의 초·중학교 유

지를 위한 교육비용은 현(縣)에서 재정을 통일적으로 관리하였는데, 현(縣)교육기관은 교육비용을 절약하기 위해 소규모학교 통폐합을 지지하였다. 또한 중국 정부에서도 "삼농"문제 해결을 위해 농촌의 행정구역을 통폐합하였으며, 2012년까지 전국적인 행정 진(鎮), 향(鄉)의 대규모 감축으로 1980년대의 1/3수준에 머무르게 되었다. 즉, 약 60,000개의 진(鎮), 향(鄉)이 통폐합되었다. 행정 촌(村)은 1993년~2003년 10년간 802,000개에서 658,000개로 감소하였다.⁵⁾ 이러한 행정구역의 변화는 촌의 초등학교와 진, 향의 중학교가 폐교되는 직접적 원인으로 작용하였다.

III-3. 폐교 과정 및 현황

농촌 학령인구의 감소, 도시화, 농촌세비의 개혁, 행정구역의 감축 등으로 인하여 정부는 교육의 질을 높이기 위한 학교 통폐합을 실시하여 수많은 폐교가 발생하게 되었다.

신 입학초등학생은 2001년 최고 1,944만 명부터 2012년 1,737만 명으로 10.6%가 감소하였으며, 재학생은 2001년 최고 12,543만 명에서 2012년 9,696만 명으로 22.7% 감소하였다.

그림 2. 와 그림 3. 에서 최근 12년간 초·중학교는 감소 추세가 나타나며 초등학교는 중학교에 비해 급속하게 감소하였다. 이러한 추세로 볼 때 중국은 지속적인 도시화와 인구감소 등에 따라 초·중학교도 계속 감소할 것이다. 이러한 폐교 현상은 고등중학교와 대학교에도 영향을 미칠 것이며 더욱 확산될 가능성을 배제할 수 없다.

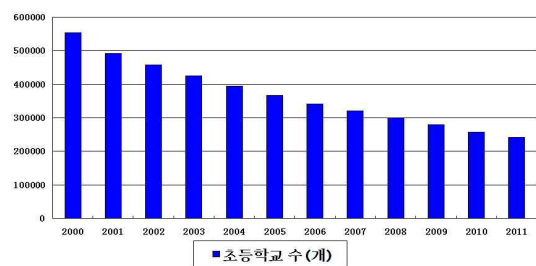


그림2. 중국 초등학교 수 변화

4) 류수아동(留守兒童), 류수노인(留守老人)은 한 가정의 청장년이 도시로 이동한 후의 조손가정 및 독거노인을 중국어로 표현한 말이다.

5) 張新光 (2006), 農村稅費改革后的鄉鎮政府體制改革, 開發導報, 2006年05期

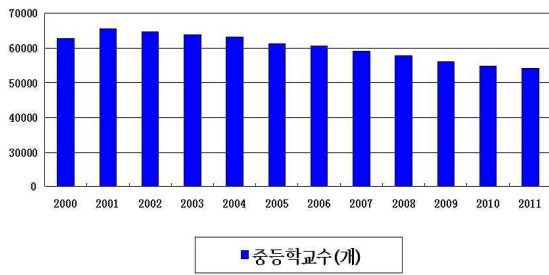


그림3. 중국 중등학교 수 변화

중국의 폐교 과정은 아래와 같은 두 단계를 거쳐 진행되었다.

1) 농촌 초·중학교의 배치 및 조정(2001년 ~ 2010년)

2001년 중국 국무원에서는 <기초교육개혁 및 발전에 대한 결정(關於基礎教育改革與發展的決定)>정책 발표로 초·중학교 대규모 통폐합이 실시되었으며, 이는 지역에 따라 초·중학교를 배치한다는 내용이다. 즉, 초등학생은 자택과 가까운 곳에 입학하고 중학생은 상대적으로 먼 곳에 집중적으로 입학을 하는 식으로 교육자원 최적화를 위해 학교 배치가 조정되었다. 농촌지역 초등학교는 학생이 가까운 학교에 입학하는 원칙을 세운 후 초·중학교의 통폐합을 실시하였다.⁶⁾

2) 농촌 초·중학교의 배치와 조정(2011년~현재)

중국 교육부는 2010년 7월29일 <국가 중장기 교육개혁 및 발전요강(國家中長期教育改革和發展綱要)2010~2020년>을 발표하였다. 이 요강은 교육자원을 최적화하며 교육의 질 향상을 위해 초·중학교 통폐합을 지속적으로 추진할 계획을 세웠다. 또한 2012년 9월 국무원은 <규범농촌의무교육 학교배치 조정에 관한 의견(關於規範農村義務教育學校布局調整的意見)>을 발표하여 학교의 통폐합에 대한 폐교 방안 제정, 논의, 공시, 허가 등을 엄격하게 진행할 것이라 밝혔다. 이러한 통폐합에 관한 근거가 없으면 폐교가 금지된다. 또한, 농촌지역에는 인구집중 지역과 인구 희소 지역 등에 초등학교 혹은 교학점(분교)을 유지 및 회복해야 한다.

6) 鄒志輝·史寧中 (2011), 農村學校布局調整的十年走勢與政策議題, 教育研究2011年第7期, p23

IV. 중국 폐교의 문제점 분석

IV-1. 한·중·일 폐교 현황 비교

중국과 한국, 일본은 동북아권에서 비슷한 전통문화와 역사를 가지고 있다. 또한, 이 3국은 기초교육 학제(초등학교6년-중학교3년-고등학교3년-대학교4년)가 비슷하며, 인구감소와 도시화로 인해 초·중학교 통폐합이 발생하였거나 진행 중에 있다. 중국의 경우 넓은 국토와 많은 인구, 도농차이와 동서차이 등으로 인해 한국, 일본에 비해 폐교 관련 문제가 더욱 심각해 질 수 있다.

본 장에서는 3국의 폐교에 대한 분석과 비교를 통하여 중국 폐교의 문제점을 도출하였다.

1)일본 폐교의 개요

일본의 제2차 세계 대전 이후 인구는 증가(1947~1949년고조)~감소(1950~1957년)~증가(1958~1970년)~증가(1971~1974년고조)~감소(1975~2000년)의 5단계를 겪었다. 이에 따라 다음 표 1. 과 같이 1980년대 중반부터 시작된 학교통폐합은 현재까지 지속되고 있다.

표1. 일본 초등학교 및 재학학생 수 변화⁷⁾

년도	초등학교 수(개)	학교감소율 (%)	재학생 수(천인)	학생감소율 (%)
1980	24945	-	11826.57	-
1985	25040	-0.38	11095.37	0.6
1990	24827	0.47	9373.3	20.7
1995	24548	1.5	8370.25	29.2
2000	24106	3.4	7366.08	37.7
2005	23123	7.3	7197.46	39.1
2010	22000	11.8	6993.38	40.9
2011	21721	12.9	6887.29	41.8
2012	21460	14	6764.62	42.8

일본은 소자화(少子化)사상으로 인해 1980년~2012년대에 초등학교 재학생이 1,183만 명부터 676만 명으로 감소하였으며, 초등학교는 24,945개부터 21,406개로 감소하였다.

2)한국 폐교의 개요

한국은 인구감소와 도시화로 인해 1982년대에 초등학교가 대규모 폐교 및 통폐합되기 시작하여 2011년 4월자 기준으로 3,438개에 이르렀다.

7) <http://www.stat.go.jp/data/nihon/index2.htm>日本總務省統計局 數據統計整理 (2013년11월13일 검색)

표2. 한국 초등학교 및 재학학생 수 변화⁸⁾

년도	초등학교 수(개)	학교감소율 (%)	재학생 수(천인)	학생감소율 (%)
1980	6487	-	5658	-
1985	6519	-0.5	4856.75	14.2
1990	6335	2.3	4868.52	14
1995	5772	11	3905.16	31
2000	5267	18.8	4019.99	29
2005	5646	13	4022.8	28.9
2010	5854	9.8	3299.09	41.7
2011	5882	9.3	3132.48	44.6
2012	5895	9.1	2952	47.8

한국은 1980년~2012년대에 초등학교 재학생이 566만 명에서 295만 명으로 47.8% 감소하였으며, 초등학교는 6,487개에서 5,895개로 감소하였다.

3)한·중·일 폐교 현황 비교

표3. 중국 초중학교 및 재학학생 수 변화⁹⁾

년도	초등학교 수(개)	학교감소율 (%)	재학생 수(만인)	학생감소율 (%)
2001	491,297	-	12543.47	-
2002	456,903	7	12156.71	3.1
2003	425,846	13.3	11689.74	6.8
2004	394,183	19.8	11246.23	10.3
2005	366,213	25.5	10864.07	13.4
2006	341,639	30.5	10711.53	14.6
2007	320,061	34.9	10564	15.8
2008	300,854	38.8	10331.51	17.6
2009	280,184	43	10071.5	19.7
2010	257,410	47.6	9940.70	20.8
2011	241,249	51	9926.37	20.9
2012	228,585	53.5	9695.90	22.7

앞서 기술한 중국 폐교에 대한 배경 및 과정을 타넨 표 3.과 같이 중국은 2001년부터 시작된 폐교

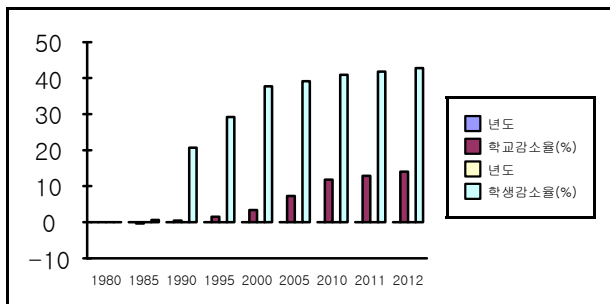


그림4. 일본 초등학교 및 재학생 감소율

8) http://www.moe.go.kr/web/100085/site/contents/ko/ko_0119.jsp?selectId=1085 교육부 공개정보 (2013년11월13일 검색)

9) 中華人民共和國教育部 <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7382/list.html> 公開發布數據統計整理

로 인해 초등학교 수가 2012년에 53.5% 감소하였으며, 초등학교 재학생은 22.7% 감소하였다.

표 1. 과 그림 4. 를 살펴보면 일본은 32년(1980~2012)간 재학생이 42.8% 감소하였고, 초등학교가 14% 폐교되었다. 한국은 표 2. 그림 5.와 같이 지난 32년간 재학학생이 57.8% 감소하였고, 초등학교가 9.1% 폐교되었으며, 2000년 이후 두 국가의 폐교 발생 비율이 증가하고 있다. 중국의 경우 11년간(2001~2012) 재학학생이 22.7% 감소하였고 초등학교가 53.5% 폐교되었다.

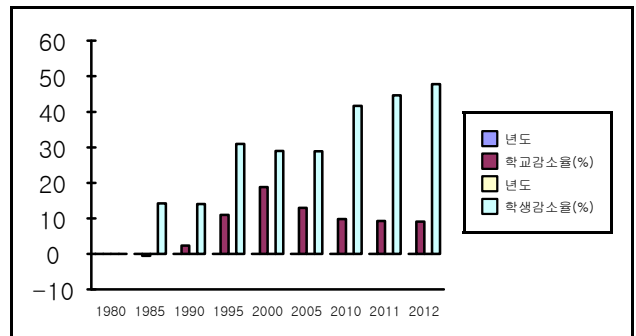


그림5. 한국 초등학교 및 재학생 감소율

일본과 한국의 폐교는 재학생 감소에 따라 적절하게 초등학교가 폐교되고 있으며, 폐교비율이 재학생 감소비율보다 항상 낮음을 알 수 있다. 중국초등학교는 재학생 감소비율에 따라 폐교가 되지 않고 있으며, 무분별하고 급속하게 폐교되는 문제가 있다. 또한 일본과 한국은 30년에 걸쳐 폐교가 진행되었으나 중국은 10년 정도만 걸렸으며, 폐교되는 기간이 매우 짧고 폐교 수도 집중되었다. 또한, 2001~2010년에 전국적으로 폐교된 초등학교는 농촌 지역에서 87.6%를 차지하였으며, 중학교 또한 농촌 지역에서만 91.7%를 차지하였다.¹⁰⁾ 이러한 현황은 중국의 기초교육에 대한 다른 사회문제가 연쇄적으로 발생한다. 예를 들면 학부모의 부담 증가, 학생 안전보장, 교육수준 보장 등과 관련한 사회학과 교육학적 문제가 발생 할 수 있다.

10) 劉利民 (2012), 城鎮化背景下的農村義務教育, 求是 2012年第23期,

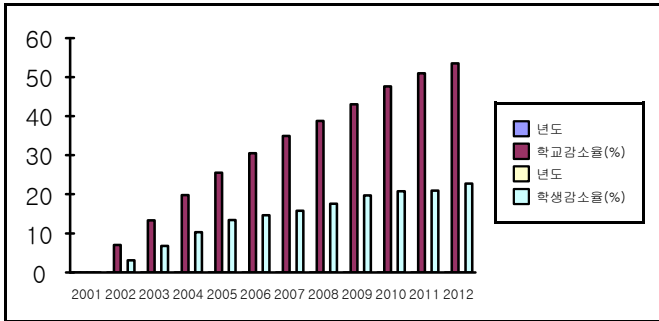


그림 6. 중국 초등학교 및 재학생 감소율

IV-2. 교육자원의 낭비

중국농촌지역의 초·중학교는 급속히 폐지되어 수십만 개의 폐교를 초래하였으며 교육자원이 막대하게 낭비되고 있다.

표 4. 2005~2009년 중국초등학교의 면적대비

지표	2005년		2009년	
	부지면적 (만m2)	건축면적 (만m2)	부지면적 (만m2)	건축면적 (만m2)
농촌	206131	38477.6	178025.6	35121.8
현(縣)진(鎮)	36247.9	10547.5	42417.7	13359.5
도시	22016.1	9030	19824.2	9558.6
합계	264395	35296.1	240267.6	58039.8

표 4.11)에서 전국의 농촌지역 초등학교만 건축면적이 2005년 38,478 만m2부터 2009년 35,122 만m2까지 감소하였다, 즉 3,356 만m2가 폐지되어 감소폭이 8.7%에 이르렀다. 또한 전국 초등학교 부지면적은 2005년 206,131만m2부터 2009년 178,026만m2까지 감소하였고, 28,105만m2가 폐지되어 감소폭이 13.63% 이르렀다. 농촌학교는 감소하고 있는데 반해 현(縣)진(鎮)에 초등학교 건축면적은 2005년 10,548만m2에서 2009년 13,360 만m2으로 26.7% 증가하였다. 또한 부지면적은 6,170만m2으로 17% 증가하였다. 즉, 현(縣)진(鎮)학교의 증가율이 농촌학교에 비해 더 높은 것이다. 이러한 학교의 감소와 증가는 절대치(絕對值)로 작용하여 농촌학교가 폐교되면 현(縣)진(鎮)에 학교가 새롭게 설립된다. 즉, 표 3.의 수치보다 실제로 폐교되는 시설이 더 많으며, 교육자원이 막대하게 낭비되고 있다.

11) 中華人民共和國教育部, 2005~2009年統計數據 <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7382/list.html> (2013년6월26일 검색)

IV-3. 폐교 재활용에 대한 문제점

1) 일본과 한국의 폐교재활용 현황

한국의 폐교 재활용은 표 5.와 같은 2011년4월까지 3,438개이고, 미활용이 466개로 13.6%에 그치고 있다.

표 5. 한국 폐교의 재활용상황¹²⁾

	매각	자체 활용	대부 임대	기타	미활용	계
폐교수 (개)	1939	216	656	161	466	3438
비율(%)	56.4	6.3	19.1	4.7	13.6	100

그중 매각된 폐교는 56.4% 차지하며 주요 재활용 방식으로 활용되고 있다. 일본은 1992년부터 2011년까지 20년간 총 6,834개교가 폐교된 것으로 조사되었고, 현재 활용되고 있는 폐교 시설은 70%를 넘는 것으로 파악됐다. 2002년부터 2011년까지 10년간 폐교된 4,222개교 가운데 70.2%에 해당하는 2,963개교가 사회체육시설, 사회교육시설, 체험교류시설, 문화시설, 노인복지시설, 아동복지시설, 민간기업 공장사무실 등 다양한 용도로 활용되고 있다.¹³⁾

2) 중국의 폐교재활용 현황

2001년<國務院關於基礎教育改革與發展的決定>에서 전국적으로 폐교 처리에 관한 원칙에 따라 중국 폐교 처리는 다음 5가지 방식이 있다. 표 6.에 알 수 있듯이 유희 및 폐기된 폐교는 45%를 차지하고 있다.

표 6. 중국 폐교의 재활용상황¹⁴⁾

	교육재 활용	농촌공 공사업	임대 판매	유희	철거
비율(%)	13	20	17	45	5

중국의 지역과 인구 등의 요소에 따라 대부분의 농촌지역 폐교는 재활용률이 별로 높지 않다. 심계서(審計署)의 <심사결과>을 살펴보면 2011년 연말까지 심사된 1,183개현(縣)의 84,200개 폐교는 재산 소유권이 복잡하고 벽지에 위치함으로써 40,600개

12) 김재영 (2012), 폐교시설을 활용한 노인요양시설의 유형에 따른 공간계획에 관한 연구, 계명대학 대학원, 건축 전공학위논문(석사)

13) <http://www.hkbs.co.kr/hkbs/news.php?mid=1&treec=252&r=view&uid=240370#>. 환경일보(2013년11월15일 검색)

14) 時可, 張娜 (2011), 對農村中小學閑置校園校舍利用的若干思考, 教育研究, 2011年第7期, p32

(전체의 48%)가 유휴시설이다. 광시대신현(廣西大新縣)의 폐교조사를 통해 폐교처리 현황을 나타낸 표 7. 에서 전체의 86.7%는 재활용되지 않고 있으며 임대 중인 시설이 2.9%를 차지한다.

표7. 광시대신현2005~2009년 폐교의 재활용상황

	유휴	임대	철거	농촌공공사업
폐교수(개)	91	3	2	9
비율(%)	86.7	2.9	1.9	8.6

V. 중국 폐교활용엔 대한 개선방안

V-1. 명확한 표준 폐교 정책

폐교는 급속함, 지역 편중, 교육 자원낭비 등의 원인이 폐교 관련 정책에 부합하지 않고 있다. 폐교 실시의 목적은 교육자원을 최적화하고 교육의 질을 높이기 위함이지만 실제로는 농촌학교가 폐교되고 현(縣)진(鎭)에서 새로운 학교가 설립된다. 중국의 국토는 넓어 동서와 도농 간에는 경제뿐만 아니라 교육발전에서도 큰 차이가 있으며, 폐교 관련 실시 표준이 전국적으로 일치하기 어렵다. 그런데 2001년 중국 국무원의 <關於基礎教育改革與發展的決定> 정책에 따르면 초등학생은 가까운 곳에 입학하고 중학생은 상대적으로 먼 곳에 집중적으로 입학을 하였으며 교육 자원을 최적화하기 위해 학교를 배치하였다고 한다. 또 농촌지역의 초등학교는 학생이 자택과 가까운 지역에 입학하는 원칙을 세운 후, 초·중학교의 적당한 통폐합을 실시하였다고 한다. 어떠한 소규모 학교나 학생 수 등 구체적인 폐교 실시표준이 모자라며, 지방교육기관이 비용을 절약하여 무분별한 폐교 조치를 초래하였다. 또한 출생율 저하와 도시화는 더욱 심해져 더 큰 규모의 학교와 시설을 완비한 학교가 폐교될 것이다.

폐교 관련 정책표준을 완성하기 위한 대안은 다음과 같다.

첫째, 국무원은 학령인구감소의 규율에 따라 체계적인 폐교정책을 제정한다.

둘째, 지방정부와 교육기관이 국무원의 폐교정책과 본지의 구체적 학령인구, 교육수준, 현황을 적용한 정책표준(수치적 표준)을 세운다.

셋째, 그 표준은 농촌거주민에게 공지하며 학부모의 의견을 협의하여 고려해야한다. 지방교육기간은 향후 폐지될 학교가 제정, 논의, 공시, 허가 등에 대해 엄격하고 체계적으로 진행해야한다.

이러한 개선방안을 통해 폐교의 급속함, 지역편중, 교육자원 낭비 등을 완화시켜 폐교 재활용에 관한 연구, 방안 제정 등을 과학적이고 체계적으로 진행해야한다. 또한 교육학적 문제(농촌학생의 공평한 교육 권리의 보호, 학부모 부담 감소, 통학학생 안전 보장 등)도 해결한다.

V-2. 폐교 재활용의 가치 및 의의

1) 폐교 건축 재활용의 가치

농촌지역 폐교는 규모가 크지 않고 교실, 운동장, 식당, 행정사무실 등의 기본적인 교육시설도 구비하고 있다. 또한 수많은 폐교는 농촌과 벽지에 분포하고 있으며 현(縣)진(鎭)으로 통하는 교통이 편리하다. 대부분의 폐교는 1987년 10월1일 실시한 <중소학교 건축설계 규범(中小學建築設計規範)>의 요구에 따라 설립하였다.

새롭게 설립되는 학교는 안전성이 강조되어 2008년 5.12 대지진의 교훈 등으로 학생 안전을 보장해야한다는 신 규범을 실시하고 있으며 폐교 건축은 내진 구조, 시공품질, 건축 재료 등이 일반 농촌 민가 건축에 비해 우수하다. 또한 대부분의 폐교는 최근 20년 전후로 건설되어 재활용의 가치가 많다고 볼 수 있다. 광시대신현(廣西大新縣)은 중국의 남쪽에 위치하며 석산(石山)면적이 61.8%달하고, 11개 소수민족 인 장족(壯族)인구는 98% 차지하여 전형적 중국의 농촌, 벽지와 소수민족지역을 대표한다. 표 8. 을 살펴보면 2005년~2009년간 폐교는 총 105개소가 있으며 부지면적이 130,840m², 건축면적 10,437m² 에 이른다. 모든 105개폐교는 1990~2000년간 건설된 것이 76.4%에 이르렀으며, 2000년 이후에 건설된 것이 15.7%, 총 92.1%에 해당하는 폐교가 최근 20년 동안 설립되었다.

표8. 광시대신현2005~2009년 폐교의 건설연대

	폐교 수량(개)	폐교부지면지(m ²)	폐교건축면지(m ²)	건축면지 비율(%)
1990년 전	11	22534	816	7.8
1990~2000	66	63877	7982	76.4
2000이후	28	44429	1639	15.7
합계	105	130840	10437	100

따라서 폐교는 농촌지역(벽지)에 위치하지만 교통 편리, 시설완비, 양호한 실내 환경, 20년 전후의 건설기간 등의 건축적 특징을 가지고 재활용할 가치가 많다.

2) 폐교재활용의 의의

중국은 일본, 한국에 비해 폐교에 대한 재활용이 낮은 편이며, 심계서(審計署)의 <심사결과>에 따라 전국적으로 유휴 및 폐기되고 있는 폐교는 48%를 차지하고 있는 현실이다. 중국은 경제가 급속히 발전하고 있지만 아직까지 개발도상국이므로 이러한 폐교 시설을 낭비하지 않고 합리적으로 재활용할 필요가 있다. 특히 농촌벽지, 외지, 소수민족과 빈곤지역 등에는 더 중요하다. 또한 교육자산은 공공자산으로써 평생교육과 사회공익사업에 사용되기 마련이다. 또한 폐교가 폐기 및 유휴 되면 건물의 수선과 관리자가 없어 안전사고와 범죄행위도 쉽게 발생한다. 폐교를 합리적으로 처리하지 못하여 농촌주민과 촌 집단 간의 갈등이 쉽게 유발할 것이다.¹⁵⁾

V-3. 폐교의 재활용의 개선

폐교 재활용의 개선에 대한 내용은 다음과 같다.

1) 정부의 폐교처리정책 조정

국무원은 폐교 처리에 대한 원칙적인 정책과 폐교 재산 귀속 문제 등으로 인해 폐교를 처리할 때 논쟁이 많다. 중국 국무원은 2001년 <國務院關於基礎教育改革與發展的決定>의 요구에 알 수 있듯이 조정 후 교사 등의 자산은 교육 사업에 사용되는 것을 보증해야 한다. 또 교육부는 2006년 발표한 <關於實事求是地做好農村中小學布局調整的通知>의 규정에 의해 학교는 조정 후의 교육자원이 유치원과 성인학교 등 교육시설로 사용하며 폐교는 현의 교육행정부서에서 통일적으로 관리 및 처리하여 그 수입을 의무교육에 사용한다고 한다.

위의 폐교 처리정책은 교육자원을 보호하고 교육의 질을 향상하는 것에 도움이 되지만 이러한 협소한 정책은 학교와 함께 교육시설이 국가교육기관의 부문재산에 귀속한 것으로 여기고 있다. 이러한 정책으로 인해 교육기관은 폐교를 매각 및 임대를 통해 교육경비를 받기 위하여 많은 도시주변 및 교통이 편리한 폐교는 이러한 방식으로 재활용되었다. 그런데 광시대신현(廣西大新縣)과 같은 벽지, 외지에 위치하거나 상업가치가 없는 폐교에 대해 교육기관은 관심을 가지지 않기 때문에 절반이상의 폐교는 유휴 및 폐기되고 있으며 농촌의 폐교는 농촌

거주민이 관심을 가지지 않고 있다.

국무원의 폐교 관련 처리정책은 교육부문 입장에서 서만이 아닌 전체적인 농촌발전의 입장에서 접근하는 것이 폐교 재활용에 더 유리하고, 정부는 폐교 처리정책을 적절히 조정하며 교육기관은 폐교시설의 처리권이 농촌주민단체 및 커뮤니티 조직에게 돌려주면 폐교 재활용이 더욱 유리하다. 이에 따라 유휴 및 폐교 시설의 비율이 대폭 감소할 수 있으며 폐교 가치가 상승할 수 있다.

중국은 개혁개방을 통해 농촌거주민의 생활필수조건을 만족하지만 벽지에 위치한 커뮤니티문화시설이 매우 부족하다. 또한 중국은 신 농촌건설과 도시화가 진행되고 있으며 향후 합리적 농촌산업발전의 장기 계획을 세우기 위해 폐교의 재활용을 고려해야 한다.

2) 명확한 폐교 토지와 재산권화

폐교의 토지와 재산권이 모호하여 재활용에 불리하다. 중국의 초중학교는 특징적인 역사 환경을 배경으로 설립되었다. 1980년대~2000년대 초등교육을 보급시키기 위해서 국가교육경비가 부족하여 다양한 방안으로 해결하는 것을 통해 농촌 초중학교 설립의 경비를 마련했다. 국가재정 비용은 제외하고 향(鄉)정부가 농민에게서 교육부가비를 징수하였다. 또한 국가는 사회 및 개인이 농촌학교를 창립하는 것을 격려했다. 이 기간에는 전국의 현(縣), 향(鄉), 촌(村)에서 각각 고등, 중등, 초등학교를 설립하는 상황을 형성하게 되었다. 또한 학교 설립 시 토지도 국가가 분배해 주었으며 단체에서 무상 기부하는 것으로 받았다. 이에 따라 학교는 폐교된 후 재산권과 토지소유권이 모호하여 재활용 시 법률적 근거가 없다. 예를 들면 2005~2009년간 안휘성(安徽省)의 폐교는 5,701개가 있으며 그 중 토지사용증명서를 받은 폐교는 378개에 불과했다. 이는 총 폐교수의 6.63%차지하였으며 토지사용증명서를 받지 않은 폐교가 5,323개에 달하여 93.37%차지한다.¹⁶⁾ 이렇듯 토지와 건물의 재산에 귀속권이 모호하여 합리적인 재활용을 기대하기 어렵다.

일부 중국학자는 폐교재산의 귀속문제를 피하여 지속적으로 유치원, 성인교육과 농업기술교육 등으로 교육기구를 재활용하여 이 문제를 해결할 수 있

15) 席啓安 (2011), 關於農村中小學閑置校產處理問題的思考, 安徽教育2011年11期, p40

16) 致公党中央:科學有效利用農村中小學閑置校園校舍, 中國經濟網http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/zg/201103/03/t20110303_22262962.shtml (2013년6월27일 검색)

는 방법을 주장하고 있다.¹⁷⁾ 이러한 피동적 주장은 폐교가 계속 폐기되는 원인이며 폐교는 시간이 지남에 따라 자연적으로 방치되어 훼손될 것이다.

3) 폐교재활용에 대한 연구 강화

수십만 개의 현존하고 있는 폐교는 정부정책 조정, 재산권 명확, 재활용을 위한 합법적인 수속을 받아야 한다. 또한 정부는 사회학, 농촌경제학, 건축학 등 분야의 학자와 전문가는 일본과 한국 폐교재활용의 성공사례 연구 분석을 통해 중국농촌의 실질적 발전, 농민 수익창출, 국가 전체 계획 등을 결합하여 농촌지역(서부농촌, 경제낙후 지역)에 대한 중점적 연구를 전개해야 한다.

4) 지속가능한 폐교 재활용 실시

폐교의 재활용은 농촌주민의 이익을 결합해야 한다. 초·중학교는 농촌의 공공교육시설로서 농촌주민에게 서비스한다. 폐교는 폐지된 학교지만 이러한 기본 기능은 변화하지 않는다. 따라서 폐교 재활용시의 다양한 용도 중에 농촌지역사회문화 복지 및 커뮤니티시설 등으로 활용하면 된다. 또 재활용하는 것이 폐교의 주변 환경과 현존시설을 유지하며 적당히 리모델링하여 지속가능한 발전이 되도록 한다.

또한 각급정부에서는 폐교처리에 대한 격려와 감독이 부족하여 폐교를 처리하는 공무원의 사상인식을 중요시하지 않고 있으며 정부 및 교육기관은 폐기된 건물과 토지가 가지는 가치가 별로 크지 않아 처리의 의미가 없다고 생각한다. 또한 공무원은 농촌거주민이 아니고 현, 진에 살고 있기 때문에 농촌에 대한 관심이 떨어진다. 따라서 폐교를 처리하는 책임자·담당자는 폐교에 대한 인식을 높이고 격려와 감독제도도 개선하는 것이 필요하다.

VI. 결론

중국은 인구제어정책을 실시하여 출생률이 대폭 하락하였으며 급속한 도시화, 농촌세비와 행정구역 개편 실시로 인해 2001년대 이래 농촌지역에 소규모 초·중학교가 통폐합되어 수십만 개의 폐교가 발생하고 있다.

중국은 일본, 한국에 비해 폐교가 발생하는 속도가 빠르고 수량이 많으며 시간이 짧다. 또한 농촌지역에서 집중적으로 발생하는 특징이 있으며, 이에

따른 교육자원 낭비되고, 재활용도 부족하였다. 이에 따른 폐교활용의 대안은 다음과 같다.

먼저, 폐교시설의 과속, 집중, 낭비 등을 완화시키기 위해 공무원 폐교정책은 학령인구 감소규모에 따라 제정하며, 지방교육부문도 농촌의 학령인구, 교육수준, 농민의견 등 실제현황에 의해 폐교 정책 표준(수치적 표준)을 세운다.

둘째, 재활용률을 높이기 위해 재활용정책을 체계적으로 조정하는 것이 필요하며 폐교의 활용은 농촌문화시설과 농촌발전에게 더 유리하다. 또한 폐교는 재산권을 뚜렷하게 하여 재활용을 위해 합법적인 수속을 받아야 한다.

셋째, 정부는 각 분야의 전문가를 조직하여 중국 농촌발전의 실제현황에 의해 재활용에 대한 전문적인 연구를 전개해야 한다. 폐교를 재활용하는 것은 농민이익, 국가전체 발전계획 등을 결합하여 농촌사회문화 복지와 커뮤니티시설 등으로 계획한다. 폐교의 주변 환경과 현존시설을 유지하고 적당히 리모델링하여 지속가능한 발전이 되도록 한다. 또한 폐교를 처리하는 책임자·담당자는 활용에 대한 인식을 높일 수 있는 격려와 감독제도도 개선하는 것이 필요하다.

중국폐교는 많은 특징과 문제가 있으며, 어떠한 방법으로 교육자원을 낭비하지 않고 합리적이고 체계적으로 재활용하는 것에 대한 연구의 의미가 많다. 본 연구는 중국의 폐교 현황을 한국, 일본과 비교하여 중국 폐교의 문제점을 제시하였으며 향후 연구에서는 중국, 한국, 일본의 폐교 활용 사례조사를 통해 시설 활용상 문제점에 대한 연구를 진행하고자 한다.

참고문헌

1. 鄔志輝, 史宁中 (2011), 農村學校布局調整的十年走勢与政策議題, 教育研究2011年第7期, p22
2. 허문권(2010), 한국과 중국의 교육과정 변천비교 연구 초등학교 교육과정을 중심으로, 경인교육대학교 육대학원, 초등교육방법 전공학위논문(석사)
3. 모표, 이중국 (2013), 중국초등학교시설의 현황에 관한 연구, 教育环境研究, 2013年第12卷第一號, p22
4. 류수아동(留守兒童), 류수노인(留守老人)은 한 가정의 청장년이 도시에 이동한 후의 조손가정 및

17) 鄔志輝, 王存 (2009), 農村被撤並學校資產處置的政策研究, 教育發展研究, 2009年第21期, p9

독거노인을 중국어로 표현한 말이다.

5. 張新光 (2006) , 農村稅費改革后的鄉鎮政府體制改革, 開發導報, 2006年05期
6. <http://www.stat.go.jp/data/nihon/index2.htm> 日本總務省統計局 數據統計整理 (2013년11월13일 검색)
7. http://www.moe.go.kr/web/100085/site/contents/ko/ko_0119.jsp?selectId=1085 교육부 공개정보 (2013년11월13일 검색)
8. 中華人民共和國教育部, 2005~2009年 <http://www.moe.gov.cn/publicfiles/business/htmlfiles/moe/s7382/list.html> (2013년6월26일 검색)
9. 劉利民 (2012) , 城鎮化背景下的農村義務教育, 求是, 2012年第23期,
10. 김재영 (2012), 폐교시설을 활용한 노인요양시설의 유형에 따른 공간계획에 관한 연구, 계명대학 대학원, 건축전공학위논문(석사)
11. <http://www.hkbs.co.kr/hkbs/news.php?mid=1&treec=252&r=view&uid=240370#>. 환경일보(2013년11월15일 검색)
12. 時可, 張娜 (2011) , 對農村中小學閑置校園校舍利用的若干思考, 教育研究, 2011年第7期, p32
13. 席啓安 (2011) , 關於農村中小學閑置校產處理問題的思考, 安徽教育2011年11期, p40
14. 致公党中央:科學有效利用農村中小學閑置校園校舍中國經濟網http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/zg/201103/03/t20110303_22262962.html (2013년6월27일 검색)
15. 鄔志輝, 王存 (2009) , 農村被撤並學校資產處置的政策研究, 教育發展研究, 2009年第21期, p9

(논문투고일 : 2013.06.26, 심사완료일 : 2013.12.02,
게재확정일 : 2013.12.27)