

중국 농촌폐교 재활용방안에 관한 기초연구 -농촌공공시설을 중심으로-

Relevant Research on Effective Reuse Scheme of China's Rural Idle Schools - Taking Perfecting Rural Public Facilities as an Example -

모 표* 이 종 국**
Mou, Biao, Lee, Jong-Kuk

Abstract

Under the influence of birth control and rapid urbanization, China's rural school-age population is on a year-by-year decrease, which has led approximately 300 thousand middle and primary schools to idleness ever since 2000. A majority of these idle schools are located in rural areas, almost one half remaining idle due to vagueness in property right. The disposed schools are less efficient for not being combined with the real situation of rural areas. Based on the opportunity of coordinative development of urban-rural areas, this paper analyzes the situations in terms of the development of public service facilities and the gap between rural and urban areas over the recent years. Then the effective and sustainable reuse scheme to dispose of the idle schools and reshape them into the facilities for the elders, cultural facilities and medical facilities is proposed from the perspectives of perfecting rural public service facilities and guaranteeing citizens' equal share of public service, which both maintains the public nature of the idle schools, reconciles the fuzzy property right, and boosts efficiency of reuse, saves resources, and reduces investment for perfecting rural public facilities.

키워드 : 중국 폐교, 효과적, 재활용

Keywords : Chinese Closed School, Effective, Reuse

I. 서론

I-1. 연구의 배경 및 목적

중국은 산아제한 정책이 실시된 이후 출생인구가 점차 감소하고 있으며, 급격한 도시화로 인해 농촌지역의 학령아동과 청장년층이 도시로 이동함으로써 농촌지역의 초중등학교에서는 폐교가 발생하기 시작하였다.

중국교육부 통계수치에 의하면 초등학교는 2000년 553,622개에서 2012년 228,585개로 12년 만에 감소율이 58.7%로써, 이에 따라 급격히 증가하는 폐교를 재활용하기 위해 중국 국무원은 2001년 <國務院關於基礎教育改革與發展的決定>(이하 약칭<決定>)을 발표함으로써 전국적으로 발생하는 폐교 처리에 관한 원칙을 제정하게 되었다. 이 규정에 따라 중국폐교 처리 방식은 1.임대 2. 매각 3.농촌공공사업 4.철거 5.유휴시설과 같은 5가지의 방식으로 분류하였다.

규정 발효이후 지역적인 격차와 재산소유권의 불분명 등의 요소로 인해 대부분의 농촌지역 폐교의 재활용률은 높지 않으며 또한 규정에 의거한 5가지 처리방식은 농촌의 구체적인 현실을 반영하지

* 계명대학교 일반대학원 건축학과 박사과정, 중국계림여행전문대학교 교수(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 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 기초연구사업임 (No.2011-002372 2)

않아 실질적인 효과를 보지 못하고 있는 현실이다.

따라서 본 연구는 중국에서 2000년 이후 발생한 약 30만개의 농촌지역 폐교를 대상으로 현재 실시하고 있는 5가지 처리 방식을 기준으로 분석하고 이 분석을 바탕으로 미래 농촌의 현실적인 방향을 제시하여 농촌커뮤니티 공공서비스시설로서 폐교시설을 효율적이고 활용 가능한 대안으로 제시하고자 한다.

1-2. 연구의 범위 및 방법

연구의 범위는 중국 대륙에서(홍콩, 마카오 특별행정구 및 대만성은 포함하지 않음) 2000년 이후 소규모 초·중학교의 학생부족으로 발생한 농촌지역의 폐교를 대상으로 조사·분석하였다. 농촌지역은 중국의 도시, 현(縣) 과 현소재지의 향(鄉)이나 진(鎮) 이외의 지역을 일컫는다.

중학교는 초급중학교(初級中學)와 고급중학교(高級中學)로 구분되며 본 연구에는 농촌지역의 초등학교와 초급중학을 위주로 연구를 진행하였다.

연구의 방법은 선행문헌조사, 정부의 폐교에 관한 정책, 법률 및 인터넷 「中華人民共和國教育部」 웹 사이트의 통계 데이터를 근거로 분석·정리하였다.

1-3. 폐교 재활용 관련 선행연구 고찰

중국은 현(縣)까지 구체적인 전국 폐교 관련 통계수치가 없으며, 폐교처리 관련정책도 비구체적이다. 또한 학문적인 연구도 아직은 활성화되고 있지 못하는 실정이다. 그 중 <農村被撤并學校資產處理的政策選擇> (鄔志輝, 王存, 2009) 등의 연구논문은 폐교재산의 처리에 국한된 것이며, 석사논문<農村義務教育階段學校布局調整后的校產出來問題研究> (王存, 2009) 은 폐교 재산처리에 관한 조치와 문제를 분석하여 폐교를 처리하는 원칙과 재활용방법을 제시하였다. 그 중 폐교 재활용방법은 유치원, 성인학교, 농민 문화 활동, 매각 등을 포함하고 있다. <對農村中小學閑置校園利用的若干思考> (時可, 張娜, 2011) 논문은 중국 폐교의 현황, 문제점 및 대책에 대하여 연구하였으며, 결론적으로 폐교의 재산 처리에 대한 구체적 권리, 법률적 근거, 처리순서 등에 대하여 기술하고 있다.

현재까지 진행된 연구는 제한적이며 내용 또한

전체적으로 폐교에 대한 근본적인 연구는 아직 이루어지고 있지 못한 게 현실이다. 따라서 좀 더 체계적이며 구체적인 연구가 이루어져 폐교의 활용도를 높일 수 있는 실질적인 연구가 필요하다 하겠다.

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. 중국에서는 초등학교를 소학(小學)이라 칭하지만 본 논문에서는 ‘초등학교’ 용어로 통일하였다.

중국의 “폐교”라 함은 학령인구 감소와 도시화 등으로 인해 학교의 지역 배치 분포가 조정되어 폐지되는 공립학교를 말하며, 중국에서는 “유휴학교(閑置學校) 및 (撤并學校)”라고 한다. 폐교재산이라 함은 폐교되기 전 직접 혹은 간접적으로 당해 학교의 교육활동에 사용되던 시설의 기타 재산 중 공유 재산을 말한다.

II-2 중국 폐교의 배경

1970년대, 중국은 “계획생육정책”의 실시로 인구출생률이 1970년대 33.4%에서 2012년 12.1%로 감소하였고, 개혁 개방정책으로 인하여 도시화율이 17.4%에서 52.57%로 급격히 증가하였다. 이와 같은 저 출산율로 인하여 학령인구는 감소하였고, 도시화에 따라 일자리를 찾아 청장년층의 인구는 도시로 대거 이동하였다. 학부모들은 우수한 교육환경을 요구하게 됨으로, 이농현상이 발생하고 결과적으로 농촌 소규모 초등학교는 학생이 부족하게 되는 사태가 발생하였다. 이에 중국 국무원은 교육자원을 최적화하고, 교육의 질을 높이기 위해 농촌의 수많은 초·중학교를 통폐합하는 조치를 내렸으며, 이에 소규모 초·중학교가 폐교되는 시기를 맞게 되었다. 2000~2012년간 325,037개의 학교가 폐교되어 감소율이 58.7%였으며, 그 중 특히 농촌지역에서는 2001~2012년간 전국적으로 폐교된 초등학교는 87.6%, 중학교는 91.7%를 차지하였다.¹⁾

III. 중국폐교에 관한 활용현황

III-1. 활용 현황 및 문제점

1) 활용 현황

중국은 지역별, 경제발전수준 인구분포 등과 같은 요소의 격차에 따라 농촌지역의 약30만개 폐교의 재활용률은 각 지역마다 다르고 전체적으로 높지 않게 나타나고 있다.

2001년 <決定>의 요구에서 알 수 있듯이 폐교가 결정된 후 교육시설의 자산은 교육 사업에만 사용되도록 규정되어 있다.

<표1>과 같이 중국 중경(重慶)폐교는 현까지 5,911개가 있고 교육재활용 776개(전체의 13.1%), 임대와 매각 461개(전체의 7.8%), 농촌공공시설 879개(전체의 14.9), 유휴 3,795개(전체의 64.2%)로 조사되었다.¹⁾ 또한, 중국국무원 심계서(審計署)의 <1,185个縣農村中小學布局調整情況專項審計調查結果(1,185개 현의 농촌초등학교 조정상황에 대한 심계조사결과)>을 살펴보면 2011년 말까지 심사된 1,183개현(縣)의 84,200개 폐교는 재산 소유권이 복잡하고 벽지에 위치하기 때문에 40,600개(전체의 48%)가 유휴시설로 남아있다. 중국 광둥성 매주시(廣東省梅州市)는 2012년 6월30일까지 1,097개의 폐교 중 519개(전체의 47.8%)가 재활용 되었으며, 578개(전체의 52.7%)가 미활용되고 있다.²⁾

표1. 중국 중경 재활용상황

	교육재 활용	매각 및 임대	농촌공 공사업	미활용	계
폐교수량 (개)	776	461	879	3795	5911
비율(%)	13.1	7.8	14.9	64.2	100

2) 재활용 문제점

중국폐교는 중경(64.2), 전국심사결과(48%), 광둥성 매주시(52.7%)가 각각 순으로 미활용되고 있으며 한국에 비하여³⁾ 교육자원이 대단히 낭비되고 있

다. 농촌지역에 폐교는 학령인구 감소로 인하여 발생한 것이기 때문에 앞으로도 지속적으로 심화될 전망이다. 폐교가 계속 폐기 및 유휴 되면 교사의 활용가치가 사라지고 건물의 개보수와 관리자가 부족하여 안전사고와 범죄행위도 쉽게 발생한다.

3) 재활용 문제점의 원인

중국 폐교는 지역마다 건설비용과 토지에 관한 문제가 복잡하여 학교가 폐교된 후 토지와 교사의 귀속권이 불분명하며 절반 이상의 폐교가 미활용된 근본적인 원인이다. 불분명한 재산귀속권은 교동이 편리하거나 상업가치가 있는 폐교가 지방정부, 학교, 교육청, 농촌주민 간의 내부분쟁을 유발하지만 교동이 불편한 산간벽지나 상업가치가 없는 폐교에 대해 관심을 가지는 사람이 없다.

III-2. 폐교 활용유형 및 문제점

1) 활용유형별의 효율성문제

교육부는 2006년 발표한 <關於實事求是地做好農村中小學布局調整的通知>(이하 약칭(通知)의 규정에 의해 학교 교육자원을 유치원과 성인학교 등과 같은 교육시설로 사용하도록 하고 있으며, 폐교는 현(縣)급 교육행정부서에서 일괄적으로 관리 및 처리하여 그 수입을 의무교육에 사용해야 한다. 활용된 폐교의 용도별로 효율성이 구체적인 다음과 같다.

첫째, 교육시설로 재활용이다. 현재 중국 폐교의 교육재활용은 농촌아동 초등학교 입학 전의 유치원 위주로 활용되고 있다. 폐교에 대한 배경을 알 수 있듯이 농촌지역의 학령아동 감소가 폐교의 원인이며, 농촌에서 설치된 유치원은 도시화와 인구출산율 등으로 인하여 도시화, 소자화(少子化), 우수 교육자원을 원하고 있기 때문에 몇 년 후 다시 폐교될 것으로 예측된다. 즉, 유치원은 필요한 시설이지만 농촌의 미래발전방향과 농촌인구구성 변화에 따른 대안 계획이 부족하면 지속가능한 폐교 재활용이라 볼 수 없다.

둘째, 임대 및 매각으로 재활용이다. 임대는 임대료를 받을 수 있고 폐교시설 재산권도 변경되지 않으므로 폐교재활용의 좋은 방법이라 볼 수 있지만 임차인은 이윤을 추구하기 때문에 폐교시설을

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

2) 陳光宇·湯雁冰·陳曉軍·牛德利 (2014), 廢棄校舍如何打破沉寂-重慶市農村閑置教育用地的調查與建議, 中國國土資源報, 2014年1月22日第005版

3) 閑置校舍該如何合理利用? 已撤并學校有必要的應恢

復, 梅州网 <http://www.meizhou.cn/news/1209/04/12090400018.html> (2014년3월13일 검색)

4) 한국의 폐교 재활용은 2011년4월까지 3,438개이고, 미활용이 466개로 13.6%이다.

개·보수하는 것에 관심이 없어 시설 훼손의 악순환이 발생할 수 있다. 즉, 폐교의 사용 기간이 단축되고 재활용 가치가 사라져 지속가능한 재활용 방안이 아니다. 매각의 경우도 폐교가 보존 및 개·보수되지만 재산권이 변경되어 일회적인 수입만 있으므로 지속가능한 재활용방안이라 볼 수 없다. 매각된 후에 재활용 용도가 주민생활 및 복지향상에 도움이 되는 시설이라는 보장도 확인하지 않다. 또한 대부분의 폐교 부지는 학교설립 당시 지역주민 또는 독지가 기부하여 대부 및 매각수입이 분쟁을 초래한 것이 있다.

셋째, 철거하는 방식이다. 폐교는 물리적인 건축 기능가치와 정신(精神)적인 인문가치를 나눌 수 있다. 농촌지역 폐교는 규모가 크지 않고 교실, 운동장, 식당, 행정사무실 등의 기본적인 공간으로 구성된다. 수많은 폐교는 농촌과 벽지에 분포하고 있으며 현(縣)진(鎭)으로 통하는 교통이 편리하여 건축물로서 물리적 가치가 있는 것으로 판단된다.

폐교의 정신적 가치는 학교의 브랜드, 학교의 성적과 명예칭호 등 무형 가치를 포함하여 학교에 학생과 교사의 수고한 성과가 모여 있는 공간이다. 넓게 분포되어있는 농촌지역의 폐교는 농촌 거주민사이의 접근성이 좋아 동질감과 귀속감도 있다. 이러한 폐교가 철거되면 폐교의 정신적 가치가 사라지는 것이다.

넷째, 공익시설로 재활용이다. 농촌공공사업을 통하여 폐교재활용이 실시되면 농촌 공공서비스시설을 발전시키는 데에 도움이 된다. 농촌의 공공서비스시설은 <村鎭規劃標準> (1993) 과 <城市居住區規劃設計規範>에 의하여 교육시설, 행정시설, 문화시설, 의료시설, 상업시설, 금융시설, 커뮤니티서비스시설 시장시설 등 8가지가 포함되며 폐교를 어떤 시설로 재활용하는 것이 효율적인 방안인지가 중요한 과제이다.

2) 활용유형별 효율성문제의 원인

<決定>과 <通知>의 규정과 같은 폐교 처리정책은 교육자원을 보호하고 교육의 질을 향상하는데 도움이 되지만 협소한 정책은 학교와 함께 교육시설이 국가교육기관의 재산에 귀속되는 것으로 여기고 있다.¹⁾ 이러한 정책으로 인해 교육기관입장에서 최대한 간단한 방식으로 처리하여, 매각 및 임

대를 통해 교육경비를 받기 원한다. 도시주변 및 교통이 편리한 지역의 폐교는 농촌 공공시설설립에 대한 사회적, 경제적 효율성에 상관없이 이러한 방식으로 재활용되고 있다.

이와 같은 폐교 처분 방식은 지역주민의 의견을 고려하지 않고 농촌 미래발전을 결합하지 않아 효율성 측면에서 체계적인 활용 방안으로 볼 수 없다.

IV. 농촌공공시설로의 폐교활용

폐교활용율과 활용 효율성을 높이기 위하여 전체적인 중국농촌 공공시설현황, 오래 시간에 발전변화, 도·농간 공공시설발전격차의 큰 시각아래 연구함으로써 효율적인 활용방안을 찾고자 한다.

IV-1. 주민생활 관련 공공시설의 조사 및 분석

중국농촌지역에 공공서비스시설은 농촌인구 변화 및 농업경제 발전 등에 따라 시설에 대한 수요가 변화하였다. 중국 국가 통계통계에 의하여 근 12년간 주민생활의 공공서비스시설에 관한 변화는 다음<표2>와 같다.(금융시설은 국가 표준으로 계획하여 본 논문에서 포함되지 않았다. 농촌상업시설(시장)은 주민생활에 긴밀한 관련이 있지만 구체적인 통계수치가 없어 본 논문에서 포함되지 않았다.)

1) 감소하고 있는 공공시설

1998년 이후, 중국정부는 '농촌, 농업, 농민, (약칭'삼농') 문제에 대한 대책으로 농민의 부담을 경감시키기 위한 정책을 실시하였다. 대표적인 예로 농촌지역에 진(鎭), 향(鄉), 촌(村)등 수많은 행정구역을 통폐합함으로써 정부재정 부담과 농민부담을 경감하였다. 2012년에는 전국적인 농촌 행정시설 향(鄉), 진(鎭)의 대규모 감축으로 1980년대의 1/3수준에 머무르게 되었고, <표2>를 살펴보면 향진구역은 2000년 43,735개에서 2012년 33,164개로 감소하였으며, 농촌 기초행정기구, 즉 행정 촌(村)은 2000년 735,000개에서 2012년 588,000개로 감소하였다.

2) 증가하고 있는 공공시설

<표2>를 살펴보면 근 12년간 중국은 문화시설(향진문화센터), 의료시설, 복지시설이 증가하고 있는 추세이다. 그 중 복지시설의 양로침대수량이 2000년 1,045,000개에서 2012년 4,165,000개로 대폭 증가하였으며, 그 증가율이 298.6%를 이루었다. 의료시설침대도 2000년 3,177,000개에서 2012년 5,724,800개로 증가하여, 증가율이 80.2%를 이루었

5)모표, 이종국 (2013), 중국 초·중학교의 폐교현황에 관한 연구, 教育環境研究, 2013年第12卷第3號

다. 이는 중국 인구노령화문제로 현재 복지시설(양로시설)과 의료시설 확충이 시급함을 보여준다.

표2. 중국 주민생활 관련
공공서비스시설2000~2012년 변화¹⁾

년도/감소율		2000	2005/ 감소율	2010/ 감소율	2012/ 감소율
행정 시설	향진(개)	43,735 (-)	35,509 (-18.8%)	33,981 (-22.3%)	33,164 (-24.2%)
	촌(만)	73.5 (-)	64.0 (-12.9%)	59.5 (-19%)	58.8 (-20%)
교육 시설	초등학교	553,622 (-)	366,213 (-33.9%)	257,410 (-53.5%)	228,585 (-58.7%)
	초급 중학교	62,704 (-)	61,885 (-1.3%)	54,823 (-12.6%)	53,216 (-15.1%)
문화 시설	향진문화 센터(개)	-	38362 (-)	40118 (4.6%)	40575 (5.8%)
	의료 기구	-	882,206 (-)	936,927 (6.2%)	950,297 (7.7%)
의료 시설	침대(만)	317.70 (-)	336.75 (15.4%)	478.68 (50.7%)	572.48 (80.2%)
	양로원 기구	-	-	39,904	44,304
복지 시설	양로원 침대(만)	104.5 (-)	158.1 (51.3%)	316.1 (202.5%)	416.5 (298.6%)

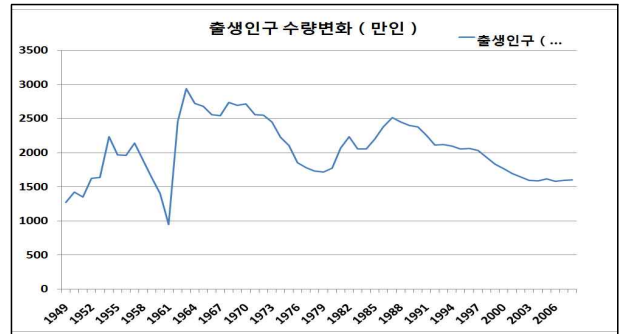
3) 공공시설 증가 및 감소의 요인 분석

<표2>에 알 수 있듯이 중국의 공공시설 중 감소율이 최대인 것은 교육시설이고 증가율이 최대인 것은 양로시설이다. 이러한 통계의 원인은 <그림1>과 같이 신 중국 건국이후 3번(1954년 22,320,000명, 1962~1973년 해마다 약 24,000,000~27,000,000명, 1985~1993년 해마다 약 21,000,000명)의 인구출산 고조기를 겪은 것에서 비롯된다. 중국정부는 매년 출산 인구고조기에 필요한 교육시설, 취업기회, 양로시설을 제공해야한다. 1954년대의 첫 번째 출산인구가 2014년대에 노령시대로 진입하고, 이에 따라 두 번째는 약 2030년대, 세 번째는 약 2040년대에 노령기로 진입한다.

즉, 인구고조기에 출생한 인구는 10년 후 기초교육시설, 20년 후 일자리, 60년 후 양로시설을 필요로 하기 때문에 이 시기에 설립된 많은 학교가 생산물의 저하로 폐교되고 양로시설의 수요가 증가하게 된다.

따라서 인구변화로 인하여 중국 노령화가 심화함에 따라 관련한 양로시설과 의료시설이 대단히

부족하여 증설을 위한 건설이 필요하다.



《2012중국위생통계연감(中国卫生统计年鉴)》
그림1 1949~2006년 중국 인구 출생수량 변화

IV-2. 도시와 농촌 공공시설의 비교

1) 도시와 농촌인구 분포 비교

중국의 인구분포는 다음 <표3>과 같은 도시화에 따라 2001년 37.66%에서 2012년 52.57%를 이루었으며, 농촌인구 감소와 도시인구 증가 추세가 나타난다. 도시인구는 도시로 이동한 2.6억명의 농촌청장년인구가 포함되어 농촌에 남은 인구의 노령화가 가속된다. 1999년에 중국은 노령사회에 진입하여 2013년 말까지 노인인구가 2억 명을 이루었으며, 노령화율이 14.8%를 이루었다. 2009년에는 중국 도시 노령화율이 7.97%를 이루었고 농촌 노령화율은 18.3%를 이루어 농촌이 도시보다 2.3배 높게 나타났다. 즉 1억6700만 명의 노령인구 중 농촌지역에만 1억500만 명이 분포하는 것이다.

표3. 2001~2012중국 도시인구와 농촌인구 변화

년 도	총 인구 (만)	도시 인구 (만)	농촌 인구 (만)	도시 화율 (%)	도시 증가 인구	농촌 증가 인구
2001	127627	48064	79563	37.66	2158	-1274
2006	131448	57706	73742	43.09	1494	-802
2011	134735	69079	65656	51.27	2101	-1457
2012	135404	71182	64222	52.57	2103	-1434

2) 도시와 농촌 공공시설 비교

농촌공공서비스시설은 농촌주민의 생존과 농촌경제발전에 있어 필요한 시설이다.

중국농촌지역 커뮤니티에는 행정시설(村委會, 村黨組織)과 같은 사무실 등 관리시설을 제외한 생활시설과 사회복지시설 등이 도시보다 많이 부족하다.²⁾ 주민생활의 공공서비스시설은 생활시설, (즉

6)中華人民共和國國家統計局網站,

http://www.stats.gov.cn/ (2014년3월16일 검색)

7)陳偉東,張大維, (2008),社區公共服務設施分類及其配置:

커뮤니티의 편의점, 마트, 세탁소등), 사회관리 시설, (즉 커뮤니티 관리사무실, 파출소등), 사회복지시설, (즉 커뮤니티서비스센터, 양로원, 유치원, 의료위생실, 도서실, 공공활동장소 등) 3가지가 포함된다. 사회복지시설에 대해 도시와 농촌지역을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 도시와 농촌의 의료시설을 비교하면 다음 <표4>와 같다. 중국 국가 통계국이 공표한 수치에 의하면 중국은 2012년 말까지 전국적인 의료위생기구의 병상(病床)수가 평균 만 명마다 42.27개 있고 농촌에는 31.14개, 도시에는 68.84개를 이루고 있다고 하였다. 농촌이 도시에 비하여 45.2%이고, 2008~2012년에는 50% 미만이다. 또한 2011년 전국의 의료위생비용은 24,346억을 이루었으며, 그중에 도시18,572억(전체의 76.3%), 농촌5,774억(전체의 23.7%)을 차지하였으며, 인 평균 의료비용은 전국 1,807원에서 도시지역이 2,698원인데 비해 농촌지역은 879원에 불과하다.¹⁾

표4. 도농 2006~2012년 만명 인구별 의료병상 수 비교²⁾

	2008 (도농%)	2009 (도농%)	2010 (도농%)	2011 (도농%)	2012 (도농%)
도시	51.65	55.35	59.35	62.44	68.84
농촌	22.05 (42.7%)	24.13 (43.6%)	25.95 (43.7%)	27.98 (44.8%)	31.14 (45.2%)

둘째, 공공서비스센터는 농촌노인을 위주로 한 양로시설로서 중국 정부는 지속적으로 시설을 설립하고 있으며, 2012년 말까지 전국 커뮤니티 서비스센터가 200,000개를 이루었다. 전국의 공공서비스센터를 갖춘 시설이 29.5%를 차지하고 있는데, 그중 도시지역은 72.5%에 달하였다.³⁾ 이에 따라 양로시설은 농촌이 도시보다 매우 부족하다. 또한 2012년 농촌 독거노인은 50%를 이루고, 연수입이 도시보다

무척 낮다. 농촌지역에 양로시설이 건설되는 것은 정부의 중요한 문제가 되고 있다.

셋째, 농촌은 도시에 비하여 문화시설이 부족하다.

개혁개방이래 중국은 경제 건설만을 중시하여 문화건설이 소홀히 되었다. 또한 농촌의 문화시설은 국가 재정이 도시에 집중되어 도시에 비해 낙후하고 경비 부족, 경영 곤란 등을 겪고 있다. 2005년에 중국 농촌문화시설은 357억을 투자하여 전국 문화시설 투자비용의 26.7%만 차지하였다.⁴⁾ 또한 2005년 말까지 중국은 커뮤니티 문화시설이 379,507개 있으며, 그중에서 도시지역은 344,914개로 전체의 90.88%를 차지하지만 농촌지역은 34,593개로 전체의 9.12%에 불과하다.⁵⁾

3) 도시와 농촌 공공시설 격차의 요인 분석

중국은 농촌인구노령화가 도시보다 심하며 오랜 도농 "이중체제(城鄉二元体制)⁶⁾"로 인하여 농촌주민생활의 공공서비스시설이 도시보다 뚜렷이 뒤떨어지고 있다. 도시공공시설은 개혁개방 후 급속한 도시화에 따라 다양한 서비스시설이 건설되었지만 농촌은 국가재정이 도시에 집중됨으로 인하여 생활에 필요한 서비스시설이 부족하게 되었다.

IV-3. 농촌 폐교의 지역공공시설로 활용의 필요성

1) 농촌공공시설 미래정책적인 측면의 필요성

국민은 공공서비스에 대한 권리를 공평하게 향유한다. 중국정부는 농촌 주민의 권리를 보장하기 위하여 2005년부터 '농촌과 도시동시발전(城鄉統籌)'의 목표를 확정하였으며, 점차 농촌 공공시설을 설립하고 도농 격차를 감축하여 미래 농촌시설건설의 중요한 발전 방향으로 진행 중이다. 농촌과 도시

城鄉比較,華中師範大學學報(人文社會科學版),2008年第47卷第1期, p20

8)2012年中國衛生和計劃生育事業發展統計公報,衛生部統計信息中心<http://www.moh.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/s7967/201306/fe0b764da4f74b858eb55264572eab92.shtml> (2014년 3월15일 검색)

9) 中華人民共和國國家統計局网站, <http://www.stats.gov.cn/> (2014년3월20일 검색)

10)2012社會服務發展統計公報,中華人民共和國民政部, <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201306/20130600474746.shtml> (2014년 3월16일 검색)

11)楊鳳杰 (2009) , 農村文化建設現狀與對策思考, 吉林農業, 2009 (8) , p76

12)陳偉東,張大維, (2008),社區公共服務設施分類及其配置:城鄉比較,華中師範大學學報(人文社會科學版),2008年第47卷第1期, p21

13) 중국에서는 도시인과 농민을 1958년에 제정된 《호구등기조례》(戶口登記條例)라는 이원화된 호적제도에 의해 구별한다. 도시와 농촌분할 제도를 통해 인위적으로 이중경제 구조를 강화하였다. 도시와 농촌의 이중 구조 체제는 삼농 즉 농업, 농촌과 농민의 이익 대가를 희생한 결과 도농 간 불균형 발전으로 인해 차이가 커졌다.(호문정, 2012)

의 동시 발전(城鄉統籌)을 통해 점차 국가재정이 농촌에 집중되게 하고 농촌 경제발전 및 공공시설을 건설을 함으로써 농촌과 도시가 균등히 발전할 수 있도록 해야 한다.

2)효율적인 활용측면의 필요성

앞서 언급한 바와 같이 중국농촌 공공시설은 인구변화로 인하여 교육시설 과잉 및 양로시설 부족 등의 문제가 공존하며, 농촌은 도시에 비하여 노령화문제가 심하고 주민생활에 필요한 복지시설, 의료시설, 문화시설도 많이 부족하다.

한편, 폐교는 농촌지역에 87.6%(초등학교), 91.7%(중학교)를 차지하고 현까지 절반가량이 재산 귀속권과 같은 문제로 인하여 미활용되고 있으며, 재활용되는 시설도 농촌 미래발전 방향과 일치하지 않아 효율성이 떨어지고 있는 실정이다. 국무원은 폐교관련 처리정책이 교육부문 입장뿐만 아니라 농촌 미래의 전체적인 발전 및 공공시설을 확충하기 위한 건설목표의 시각에서도 고려가 필요하다.

중국은 개혁개방을 통해 경제가 비약적으로 발전하였지만 여전히 개발도상국이다. 국민 인 평균 GDP가 선진국에 비하여 떨어지며, 국민의 생활수준을 높이기 위하여 공공서비스 시설(특히 농촌지역)의 확충이 필요하다.

따라서 폐교 재활용 시 다양한 용도로도 활용할 수 있지만 특히 농촌지역의 주민생활 관련 공공시설로 활용하는 것이 사회적, 경제적 측면에서 효율이 최대화될 수 있다. 또한 이렇게 재활용되는 시설은 폐교주변의 환경과 현존시설을 유지하고 최소한의 리모델링으로 지속가능한 발전이 되도록 해야 한다.

IV-4. 중국폐교 효율적 재활용 방안

중국 농촌은 범위가 매우 넓고 거주인구가 분산되어 있어 공공시설이 고르게 건립되는 것이 매우 어렵다. 폐교시설은 기초교육시설로서 대부분의 농촌마을에도 기본적으로 건립되어 있으며 도보로 10분이내의 접근성이 있어 주민들에게 귀속감과 동질감을 쉽게 얻을 수 있다. 이에 따라 폐교의 효율적 재활용방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

1)양로시설로 재활용사례조사

중국 농촌지역의 폐교는 초등학교가 205,000개, 중학교가 11,000개를 이루며 (처분 종결된 폐교 제외) 농촌 양로시설로 활용하면 전국농촌의 36%에

양로시설이 고르게 확충될 수 있다.

2010년 말까지 광둥성 산두시(汕頭市)노령인구는 570,000명(전체 10.88%)이며 양로원은 10개소, 침대1,001개로 양로침대수가 천명노인당 0.5개 (선진국50~70기준)에만 그치고 있다.

존심자선(存心慈善)양로원은 폐교시설(원 烏橋초등학교)을 리모델링한 후 2013년 10월13일부터 본격적으로 운영하였다. 본 양로원은 개관당시 60여명의 노인 입주하여 현재 100여명이 사용 중에 있으며, 양로시설 부족의 현황을 완화시키고 사회적, 경제적으로 효율적인 활용 사례이다. 같은 사례는 복건성 천주시 泉港區 驛坂村과 施厝村의 양로시설로 활용규모가 더 크다.

표5.양로시설사례조사표

	활용 후	폐교전	건축 연면적	주소
1	존심자선 양로원	烏橋小學	개조2500m ²	廣東省汕頭市烏橋 享祠直巷45号
2	사회복지센터	驛坂中學	개조6000m ²	福建省泉州市泉港 區涂岭鎮驛坂村
3	커뮤니티노인 서비스센터	施厝中學	개조12101m ²	福建省泉州市泉港 區南埔鎮施厝村

2)문화시설로 재활용

개혁개방이래 중국은 경제발전만 중시하여 문화시설건설이 전국적으로 부족하였고, 도시지역에 집중되어 있었다. 특히 초등학교는 농촌의 문화센터로서 폐교된 후 농촌문화가 사라져 버리고 있다. 복건성 천주시美林街道溪州村문화광장은 2012년 폐교된 巷頭초등학교를 재활용한 문화시설이다. 시설은 법제 전시실, 문화실, 도서실, 회화실, 활동실, 다용도실 등이 있으며 청소년 교육, 정기문화 특강 등의 기능을 한다. 또한 지역 내 7,000여명의 주민에게 문화시설을 제공하고 있다. 이 시설은 지역 교육시설로서의 문화적인 특징이 있고 마을의 접근성과 귀속감 등의 장점이 있다. 이렇듯 폐교를 문화시설로 리모델링하는 것은 주민생활의 질을 향상시킬 수 있는 대안이 될 수 있다. 폐교된 광둥성 普寧縣 觀音小學은 원부지에서 신축하여 춘 문화실로 활용하였다. 또한 농촌아동의 안전사고, 우수아동은 최근 몇 년간 많아지고 있다. 특히 방학과 휴가 등 여유시간은 우락시설과 장소가 없어 물에 빠진 사고, 화재사고, 공장에 아르바이트로 인한 사고 등으로 인한 피해자가 많다. 산둥성 淄博市는 농촌아동의 교육, 안전, 신림건강을 위하여 폐교된 西鎮小學이

향촌 소년궁(少年宮)으로 활용하였다.

표6.문화시설사례조사표

	활용 후	폐교 전	건축 연면적	주소
1	촌 문화광장	巷頭小學	개조2000m ²	福建省泉州市美林街道溪州村
2	촌 문화실	觀音小學	신축400m ²	廣東省晉寧縣上蒜鎮觀音村
3	향촌 소년궁	西鎮小學	개조1400m ²	山東淄博市桓台縣城鎮北路53號

3)의료시설로 재활용

근년 농촌의료시설 건설을 위하여 국가재정은 농촌에 집중되게 하고 있으며 각 지역은 다양한 양식의 의료시설을 건립하였다. 해남성 琼中縣南利활동장소는 폐교(원 南利초등학교)를 활용한 농촌주민 다용도(행정, 의료, 운동, 문화) 공공시설이다. 2012년 2월에 개조된 후 지역주민 커뮤니티의 중심장소가 되었다. 교사 개조와 설비 증가를 통하여 폐교가 농촌 의료시설로 재활용되는 것은 주민 건강에 도움이 된다. 복건성 永泰縣大洋鎮下蘇村도 마찬가지이다.

요약하면 폐교는 농촌인구구성 변화로 감소한 공공시설로서 농촌주민생활의 미래에 필요한 공공시설로 재활용한다. 이는 농촌의 공공시설의 양적개선과 도·농 동시발전을 위한 지속 가능발전의 효율적 재활용 방안이다.

표7.의료시설사례조사표

	활용 후	폐교 전	건축 연면적	주소
1	활동장소(문화, 의료시설)	南利小學	개조3500m ²	琼中黎族苗族自治州縣黎母山鎮南利村
2	행정, 의료, 문화활동센터	下蘇小學	개조998m ²	福建省永泰縣大洋鎮下蘇村

V. 결론

중국폐교는 수량이 많고 농촌에 집중적으로 분포되어 있다. 폐교재산권이 불분명하고 벽지위치 및 폐교 처리정책 등으로 인하여 절반 가량이 미활용되고, 활용된 시설도 효율성이 부족하다. 폐교활용율과 활용 효율성을 높이기 위하여 전체적인 중국 농촌 공공시설현황, 오래 시간에 발전변화, 도·농간 공공시설발전격차의 큰 시각아래 연구함으로써 효율적인 활용방안을 찾고자 한다. 구체적 본 논문에서 정리되어진 내용은 다음과 같다.

첫째, 중국 농촌공공시설의 근 12년간의 발전현

황을 살펴보면 점차 감소하고 있는 시설은 행정시설과 교육시설이고, 증가하고 있는 시설은 문화시설, 의료시설, 복지시설이다. 특히 양로시설은 대폭 증가하고 있다. 중국 건국이후 3번 인구출생 고조를 겪어 노령화 심화에 따라 양로시설과 의료시설이 대단히 부족하다.

둘째, 급속히 도시화에 따라 농촌 노령화는 도시보다 더 심하지만 오랜 도농 "이중체제(城鄉二元体制)"로 인하여 농촌의 공공서비스시설이 도시보다 뚜렷이 뒤떨어지고 있다.

셋째, 중국 미래 농촌과 도시의 동시 발전(城鄉統籌)정책과 공공자원을 절약한 시각에서 보면 폐교가장 효율적인 활용방안은 농촌주민생활 필요한 양로시설, 문화시설, 의료시설 등 공공시설이다.

이는 폐교에 대한 재활용 효율성과 용도방향에 대한 문제를 해결하며, 농촌의 사회적 경제적 효율을 실현할 것으로 기대된다.

참고문헌

- 1.劉利民 (2012) , 城鎮化背景下的農村義務教育, 求是2012年第23期,
- 2.陳光宇·湯雁冰·陳曉軍·牛德利 (2014) , 廢棄校舍如何打破沉寂-重慶市農村閑置教育用地的調查與建議, 中國國土資源報, 2014年1月22日第005版
- 3.閑置校舍該如何合理利用? 已撤并學校有必要的應恢夏, 梅州網
http://www.meizhou.cn/news/1209/04/12090400018.html (2014년3월13일 검색)
- 5.모표, 이중국 (2013) , 중국 초·중학교의 폐교현황에 관한 연구, 教育環境研究, 2013年第12卷第3號
- 6.9.中華人民共和國國家統計局網站,
http://www.stats.gov.cn/ (2014년3월16일 검색)
- 7.12.陳偉東,張大維, (2008),社區公共服務設施分類及其配置:城鄉比較,華中師範大學學報(人文社會科學版),2008年第47卷第1期, p20
- 8.2012年中國衛生和計劃生育事業發展統計公報,衛生部統計信息中心
http://www.moh.gov.cn/mohwsbwstjxxzx/s7967/201306/fe0b764da4f74b858eb55264572eab92.shtml (2014년 3월15일 검색)
- 10)2012社會服務發展統計公報,中華人民共和國民政部,
http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201306/20130600474746.

shtml (2014년 3월16일 검색)

11.楊鳳杰 (2009) , 農村文化建設現狀与對策思考,
吉林農業, 2009 (8) , p76

(논문투고일 : 2014.06.23, 심사완료일 : 2014.07.25,
게재확정일 : 2014.08.08.)