

제주도 폐교 현황과 활용의 문제점

- 교육·수련 시설을 중심으로 -

고 정 숙(제주대학교 박사과정)

I. 연구의 목적 및 방법

우리나라의 1970년대부터 오늘날까지 이어진 도시 중심의 산업화정책은 도시 인구 과밀 현상과 농산어촌의 이촌향도(離村向都) 현상을 부추기고 있다. 더욱이 농산어촌지역은 도시 지역에 비해 교육환경이 열악하고 의료시설 및 생활 편의시설이 부재하는 등의 정주여건이 나빠 젊은이들이 정착하려 하질 않는다. 이러한 요인들은 출산율 저하와 지역경제 불황 등과 맞물리면서 취학아동의 급속한 감소로 이어지고, 이는 소규모 학교의 통폐합으로 귀결되고 있다. 특히 교육 수요자에게 양질의 교육을 제공하기 위한다는 목적으로 1982년부터 시작한 소규모 학교 통폐합 정책은 2010년 현재 전국적으로 3,386개의 학교를 폐교¹⁾하게 하였고, 제주도는 41개교가 통폐합되었다.

위와 같은 제반요인으로 발생한 폐교는 비록 교육적 기능을 상실한 유휴공간이나 이전의 학교가 가지고 있던 교육·문화 인프라로 지역의 중심시설로서의 기능은 그대로 계승되어야 하겠다. 또한 폐교는 지역의 역사와 추억을 간직한 공간으로 지역민에게는 매우 의미 있는 장소이며, 넓은 운동장과 교사(校舍) 건물이 있어 활용가능성이 높은 지역의 자원이기도 하다. 그래서 정부에서도 폐교의 활용을 촉진하기 위해 1999년 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」을 제정하여 폐교를 교육시설, 문화시설 등 다양한 용도로 활용할 수 있도록 제도적 기반을 마련하였다. 그러나 아직 그 효과에 대한 연구가 미미한 상태이다.

본 연구는 제주도의 폐교 활용 실태와 폐교의 공공적 활용성(公共的 活用性)²⁾을 분석하는데 그 목적이 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 폐교 관련 문헌연구와 시·도교육청의 폐교 관련 정보공시 자료 분석, 유관기관 방문으로 자료수집, 폐교운영자에 대한 심층인터뷰 등을 통해 폐교 현황과 폐교 활용의 실태와 문제점을 분석하였다. 폐교의 공공적 활용은 지역의 경쟁력과 활력을 불러일으키며 지역민의 삶을 풍요롭게 만들어주는 가교 역할을 할 것이라 여긴다.

1) 폐교란 「초·중등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교로서의 학생수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교를 가리킨다.

2) 폐교의 공공적 활용성은 사적 주체인 대부 받은 자가 공익사업을 운영하여 지역의 활성화, 지역경제를 살리는 공익을 창출하는 가능성으로 정의하였다.

II. 제주도내 폐교 활용의 실태

1. 폐교 발생 현황

1981년 문교부는 “농산어촌 지역 학령아동 감소로 인한 소규모 학교의 증가, 교육과정 운영의 정상화 및 교육효과의 증대, 인력 및 교육재정 운영의 효율화 도모” 등을 내세워 소규모 학교 통폐합 추진을 계획하고 1982년부터 시·도 교육청에게 자체적으로 실시하도록 지시하였다. 당시 기준을 살펴보면 “본교 통폐합은 학생 수 180명 미만에 편성학급 6학급 이하로서 통학거리 4km 이내에 학교가 있는 경우에 해당하며, 분교장 통폐합은 학생 수 10명 이하인 분교가 인근에 2개교 이상 산재한 경우 학생 수가 가장 많거나 지리적으로 가장 편리한 학교로 통폐합”을 하도록 하였다. 이러한 기준에 의거 제주도는 1982년을 시작으로 현재까지 41개교를 통폐합시켰다. 제주도의 소규모 학교 통폐합 과정을 통폐합 기준, 학교 수, 정책으로 구분하여 주요 내용을 정리하면 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 제주도의 소규모 학교 통폐합 주요 추진 내용(2011. 3. 1 현재)

구 분	통폐합 기준	통폐합 학교 수	정책 주체 및 지원
1단계 1982~1990	1981년 9월 계획 수립 1982년부터 실시 본교: 학생 수 180명 미만 기준 분교: 학생 수 10명 이하 1면 1교 존치 원칙	5	시·도 교육청 자체 추진
2단계 1991~1998	1990년 교육자치 실시 본교: 학생 수 180명 미만 기준 1993년 9월 본교: 학생 수 100명 권장	21	1990년 교육자치 이후 교육인적자원부에서 학교운영비를 시·도 총액으로 예산을 배분함 시·도 교육청 자체 추진 정부-폐교 지역 학생 통학비 지원
3단계 1999	1998년 8월 본교: 학생 수 100명 기준	5	정부 재정 지원 본교 폐지·통합 운영(5억원) 분교장 폐지(2억원) 분교장 개편(2천만원)
4단계 2000~2005	2000년 본교: 학생 수 100명 이하 분교장: 학생 수 20명 이하 중등학생 수 100명 이하	8	교육부 기준 제시 시·도 교육청 자율 추진
5단계 2006~현재	2005년 4월 국정현안조정회의 통폐합 추진 결정 본교: 학생 수 60명 이하 권장 분교장: 학생 수 20명 이하 중등학생 수 100명 이하	2	중앙정부 통폐합 재추진-재정지원만 시·도 교육청 자율 추진 본교 폐지·통합 운영(10억원) 분교장 폐지(3억원) 분교장 개편(2천만원)

자료 : 제주특별자치도교육청. 2011. 내부자료 재구성

1단계는 1982~1990년까지로 1981년 문교부의 소규모 학교 통폐합 추진계획에 의거 자체적으로 통폐합을 추진한 시기로 제주특별자치도교육청이 통폐합한 학교 수는 5개교이다.

2단계는 1990년 교육자치가 실시되는 시점부터 정부에서 재정지원을 내세우며 통폐합정책에 적극성을 띤 1999년 이전까지의 시기이다. 이 시기에 통폐합한 학교가 다른 시기에 비해 월등히 많은 것은 1990년 교육자치의 실시 때문이다. 교육자치가 실시되기 이전에는 교원인적자원부가 모든 학교운영비를 편성하여 시·도교육청에 배분하였는데 1990년 교육자치가 실시되면서 학교운영비 예산을 시도에 총액으로 배분하였다. 도 예산이 열악한 제주도는 소규모 학교에 투입되는 예산비중이 높아 경영의 효율성, 재정의 능률적 배분을 고려해야만 하는 상황에 처하게 되어 소규모 학교 통폐합이 적극 추진되었다. 당시 정부는 폐교되는 지역의 학생들에게 통학비 지원으로 지원책을 한정시켰다. 비록 1993년에 본교 통폐합 학생 수 기준이 180명에서 100명으로 축소되고 이 또한 강요가 아닌 권장 사항으로 통폐합 기준이 많이 완화되었지만 도 예산을 통한 학교운영비 편성은 제주도의 폐교 수를 21개교로 급증하게 만들었다.

3단계는 1999년 중앙정부의 대규모 재정 지원 아래 학교 통폐합이 적극 추진된 시기이다. 본교 통폐합 운영 시 5억원, 분교장 폐지 시 2억원, 분교장 개편 시 2천만원이 지원되었다. 예전에 없던 통폐합에 대한 대규모 지원책으로 제주도는 어음분교장의 폐교와 무릉초·중학교의 통합, 저청초·중학교의 통합을 실행하였다.

4단계는 정부의 무리한 통폐합 정책에 대한 교직사회와 지역사회의 반발이 거세지자 중앙정부 차원의 통폐합 추진을 시·도 교육청 자체적으로 추진하게 한 시기이다. 이 때 제주도내의 통폐합된 학교는 8개교이다.

5단계는 2005년 국정현안조정회의에서 소규모 학교 통폐합 추진을 결정함에 따라 중앙정부가 주도적으로 통폐합 정책을 실행한 시기이다. 정부는 예산 지원을 대폭 늘려 본교 폐지·통합 운영 시 10억원 지원, 분교장 폐지 시 3억원 지원, 분교장 개편 시 2천만원을 지원하였다. 제주도는 이 시기에 2개교가 폐교되어 3억원씩 지원을 받았다. 비록 소규모 학교 통폐합에 대한 추진을 시·도 교육청의 자율에 맡기고 정부는 재정지원만 한다고 하지만 중앙정부 차원에서 적극 통폐합을 유도하고 있음을 파악할 수 있다.

2011년 9월 제주특별자치도교육청은 “‘12~14 적정 규모 학교 육성 추진 계획’을 발표했다. 그 내용은 “2009년 계획에 의해 통폐합 대상 학교로 결정된 본교의 경우 해당년도에 통폐합 반대 시 분교장으로 개편, 도서지역 학교로 학생 수 30명 이하인 본교의 경우 분교장으로 개편, 학생 수 100명 이하인 일반학교 및 60명 이하인 통합운영학교의 경우도 통폐합 관리대상학교에 포함한다.”는 것이다. 그리고 통폐합에 따른 인센티브로 “분교폐지 20억원, 분교장 폐지 10억원, 분교장으로 개편 1억원을 재정 지원한다.”는 것이다.

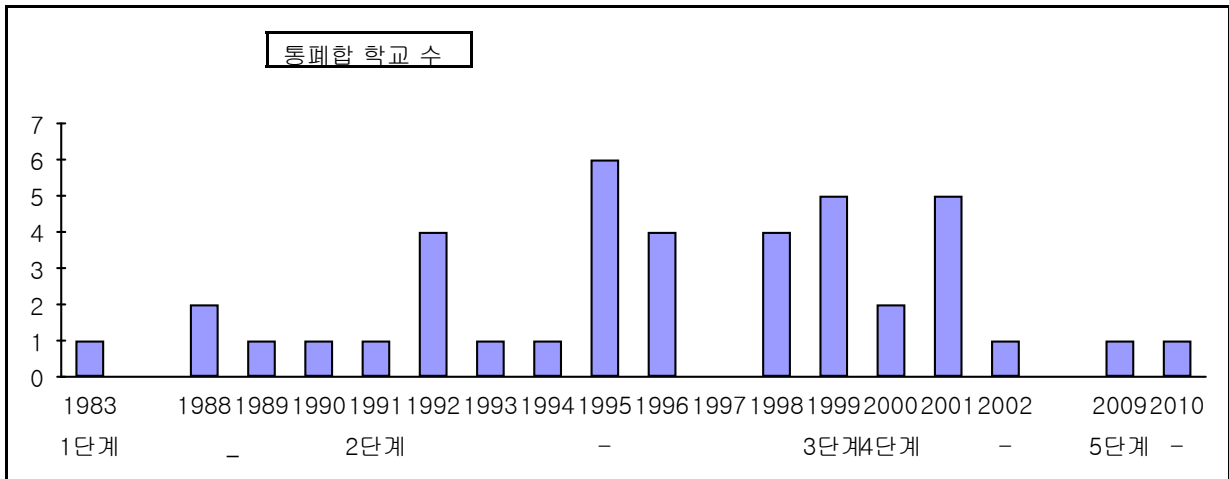
지금까지 단계별로 살펴본 제주도의 통폐합 현황을 세부적으로 살펴보면 <표 II-2>, <그림 II-1>과 같다.

<표 II-2> 제주특별자치도교육청 통폐합 현황(2011. 3. 1 현재)

구분	1단계 1982~1990	2단계 1991~1998	3단계 1999	4단계 2000~2005	5단계 2006~현재	비고 (개교)
시 지 역	제주시		회천분교장(1996)			1
	서귀포시	색달분교장(1989)		영천초(2002)		2
읍 지 역	한림읍		명월초(1993)			1
	애월읍	화전분교장(1988)	금덕분교장(1992) 상전분교장(1992)	어음분교장 (1999)		4
	조천읍				신흥분교장 (2010)	1
	구좌읍	덕천분교장(1990)				1
	성산읍		난산분교장(1995) 신평분교장(1996) 삼달분교장(1998)		신산초·중 통합(2001)	5 (통합2개교 포함)
	남원읍					0
	대정읍	보흥분교장(1983)	신평분교장(1992) 무릉동분교장(1994) 구억분교장(1995) 영락초(1995) 신도초(1998)	무릉초·중통합 (1999)		8 (통합2개교 포함)
면 지 역	한경면		용수초(1995) 조수초(1995) 산양분교장(1995) 판포초(1996) 신창초·중통합(1998)	저청초·중통합 (1999)		8 (통합4개교 포함)
	표선면			가시초(2001) 화산초(2001) 하천초(2001)		3
	안덕면	광명분교장(1988)	상천분교장(1992) 대평분교장(1996)		동광분교장 (2009)	4
	추자면		횡간분교장(1991)			1
	우도면				연평초·중 통합(2000)	2 (통합2개교 포함)
학교 수 (개교)	5	21	5	8	2	41 (통합10개교 포함)

자료 : 제주특별자치도교육청. 2011. 내부자료 재구성

한편, 학령인구 감소 추이를 감안하여 제주도 통·폐합 현황을 시·읍·면 지역으로 구분하여 지역 대비 통폐합비율을 분석하여 보면 <표 II-3>과 같다.



[그림 II-3] 년도별, 단계별 통폐합 현황(2011. 3. 1 현재)

<표 II-3> 지역 대비 통폐합 비율 현황(2011. 3. 1 현재)

구 분		초·중학교 수 (분교장도 한 개의 학교로 계산함)				
지 역		시지역	읍지역	면지역	도서지역	합계
학 교 수	초등학교	47	53	13	3	116
	중 학교	21	15	5	2	43
	계	68	68	18	5	159
통 · 폐 합 수	초등학교	3	18	13	2	36
	중 학교	·	2	2	1	5
	계	3	20	15	3	41
통폐합비(%)		4.2	22.7	45.5	37.5	20.5

※ 통폐합비(%) : 통폐합 수/현재 학교 수 + 통폐합 수

제주도 통폐합 비율은 전체 학교 수 159개교 대비 통폐합 학교 수 41개교로 20.5%이다. <표 II-3>에서 제주도의 통폐합은 45.5%로 면지역에 편중되고, 도서지역과 읍지역의 통폐합도 상당히 진행된 반면 시지역의 통폐합 비율은 4.2%로 폐교 자체가 거의 없다.

또 다른 특징은 제주도 통폐합이 제주시를 중심으로 제주서부지역에 편중되었다는 점이다. 시·읍·면별로 세분화하여 통폐합 비중을 분석한 <표 II-4>와 제주시를 중심으로 동·서로 나눠 통폐합 비중을 분석한 <표 II-5>를 보면 폐교가 많은 지역은 대정읍(8개교), 한경면(8개교), 성산읍(5개교), 애월읍(9.8%), 안덕면(9.8%) 순이고, 남원읍에는 통폐합된 학교가 한 곳도 없다. 그리고 제주서부지역의 통폐합 비율은 제주동부지역의 통폐합 비율에 비해 2배를 훨씬 넘고 있다.

<표 II-4> 통폐합 분포 현황(2011. 3. 1 현재)

구분	제주시	조천읍	구좌읍	성산읍	표선면	남원읍	애월읍	한림읍	한경면	대정읍	안덕면	서귀포시	도서지역	합계
통·폐합 수	1	1	1	5	3	0	4	1	8	8	4	2	3	41
통폐합비(%)	24	24	24	123	73	00	98	24	195	195	98	49	73	100

<표 II-5> 제주시 중심으로 지역별 통폐합 현황(2011. 3. 1 현재)

구분	제주시지역	제주동부지역	제주서부지역	서귀포시지역	도서지역	합계
통폐합 수	1	10	25	2	3	41
통폐합비(%)	2.4	24.4	61.0	4.9	7.3	100

2. 폐교 활용 실태

2011년 3월 현재 기준으로 제주도 통폐합된 학교는 41개교이다. 이 중 10개교는 초·중학교 통합형태의 통폐합이며, 31개교는 가까운 지역의 중심학교로 통합되면서 폐교가 되는 통폐합이다. 초·중학교 통합형태의 학교들 가운데 저창초·중학교는 기존의 두 학교 부지를 그대로 유지한 상태로 통합하였으나, 무릉초·중학교와 신창초·중학교, 신산초·중학교는 중학교를 폐교하고 초등학교 부지로 옮겨가는 통합을 하였다. 우도면 연평초·중학교(현재는 우도초·중학교로 개칭함)는 초등학교를 폐교하고 중학교 부지로 옮겨 통합하였다. 이런 과정으로 2011년 3월 현재 제주도 폐교 발생 수는 35개이고, 이 중 4개(광명분교장, 화전분교장, 색달분교장, 덕천분교장)는 매각, 6개(보흥분교장, 횡간분교장, 신평분교장, 영락초, 용수초, 신흥분교장)는 미활용, 2개는 외국어고등학교(상전분교장)와 온성학교(영천초)로 제주특별자치도교육청이 자체활용하고 있다. 그 외 남은 23개는 외부에 대부한 상태이다.

<표 II-7> 제주특별자치도 폐교 활용 현황(2011. 3. 1 현재)

폐교 수(비율)		매각완료	활 용			미활용
			대부(임대)	자체활용	소계	
제주시	15	2	9	1	10	3
서귀포시	20	2	14	1	15	3
계(%)	35(100.0)	4(11.4)	23	2	25(71.4)	6(17.2)

자료 : 제주특별자치도교육청. 2011. 내부자료 재구성

폐교 활용 현황 중 미활용의 6개의 내용은 단순관리협약 상태가 3개, 횡간분교장처럼 지리적으로 교육청 관리가 어려워 마을에 관리를 위탁한 경우 1개, 나비박물관으로 최근까지 활용되다 협약이 중지 상태에 있는 경우 1개, 최근 2010년 3월에 폐교되어 교육청에서 활용 계획을 수립하고 있는 경우 1개이다. 그러므로 제주도는 폐교가 대부분 활용되고 있다고 할 수 있다. 이렇게 높은 폐교 활용은 과연 어떤 용도로 사용되고 있을까?

1999년 제정된 「폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법」에서는 폐교를 효율적으로 활용하기 위해 활용 범위를 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 소득증대시설 등 건전한 용도로 제한하고 있으며, 2007년부터는 지방자치단체의 교육감에게 폐교활용 추진 권한을 위임했다. 그래서 제주도는 대부·매각의 허용하는 범위를 교육용시설, 농업생산기반시설, 문화시설, 사회복지시설, 기타시설로 건전한 용도의 사용에 한정하고 있다.

제주도의 폐교 중 대부된 것은 23개로 대부 활용 용도별 현황을 보면 문화시설이 39.1%, 교육시설이 26.1%를 차지하고 있어 폐교로 상실된 교육적, 문화적 기능을 어느 정도 보완하고 있다. 그러나 사회복지시설로 활용되는 비율이 4.3%로 매우 저조하고, 공공체육시설로 활용되는 곳이 한 곳도 없다. 대부하는 방법에서는 무상으로 대부되는 경우는 4.3%로 극소수이고, 유상으로 대부되는 경우가 95.7%로 거의 모든 대부는 유상으로 하고 있다.

<표 II-8> 폐교 대부 활용 용도 및 대부방법 현황(2011. 3. 1 현재)

대부방법	활용 용도	활용 용도						계
		교육시설	사회복지시설	문화시설	공공체육시설	주민복지시설	기타	
제주시	유상	2	1	4	·	·	1	8
	무상	·	·	·	·	1	·	1
서귀포시	유상	4	·	5	·	3	2	14
	무상	·	·	·	·	·	·	·
계(%)		6(26.1)	1(4.3)	9(39.1)	·	4(17.4)	3(13.1)	23(100.0)

자료 : 제주특별자치도교육청. 2011. 내부자료 재구성

활용 용도 구분은 「폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법」을 참고로 하였다.

<표 II-9> 시·읍·면별 폐교 활용 용도별 대부 현황(2011. 3. 1 현재)

지역	활용 용도	활용 용도					계
		교육시설	사회복지시설	문화시설	주민복지시설	기타	
제주시		1	·	·	·	·	1
제주 동부지역	조천읍	·	·	·	·	·	·
	구좌읍	·	·	·	·	·	·
	성산읍	2	·	1	·	1	4
	표선면	·	·	1	1	1	3
	남원읍	·	·	·	·	·	·

지역		활용 용도		교육시설	사회복지시설	문화시설	주민복지시설	기타	계
		·	·						
제주 서부지역	애월읍	·	·	1	·	1	·	·	2
	한림읍	·	·	1	·	·	·	·	1
	한경면	1	1	1	1	·	·	·	4
	대정읍	1	·	2	1	·	·	·	4
	안덕면	1	·	1	1	·	·	·	3
서귀포시		·	·	·	·	·	·	·	·
도서지역		·	·	1	·	·	·	·	1
합계(%)		6	1	9	4	3	·	·	23

시·읍·면별로, 폐교 활용 용도별로 대부 현황을 보면, 한 지역 내에서 활용 용도가 서로 중복되지 않고 다양한 활동을 할 수 있게 분산되어 있다. 여기서의 교육시설은 주로 청소년수련시설과 생태체험교육시설로 마을과 연계하여 활용되고 있다는 점이 특징이다. 기타에 대한 활용 내용은 개인이 대부분 받아 사용하고 있다.

III. 폐교 활용에 대한 사례 분석

1. 폐교 활용 사례의 선정

농산어촌은 도시에 비해 대체적으로 교통이 불편하고 문화적 혜택이 부족하여 교육환경이 열악한 실정이다. 그래서 농산어촌의 학부모들이나 지역주민들은 더 학교에 강한 소속감을 느끼고 애정도 깊다. 이러한 환경적, 정서적 특성으로 농산어촌의 폐교의 용도는 공공적 활용³⁾이어야 한다. 그 중 교육시설⁴⁾ 활용의 확대로 폐교가 상실된 교육적 기능을 되살린 제2의 교육공간이 되어 지역주민의 상실감을 해소시켜 주고 소속감을 다시 심어주는 역할을 하게 하여야 한다. 사례대상시설을 선정함에 있어, 위와 같은 성격을 고려하여 교육시설로 그 범위를 제한하였다.

제주도 폐교 활용에는 교육시설이 6개(<표 II-3>을 참고)로 제주시 1개, 제주동부지역 2개, 제주서부지역 3개가 있다. 6개 교육시설 중 참여자가 제한된 대안학교와 국제다문화교육원을 제외하고 지역적 안배와 대부받은 자의 유형을 고려하여 제주시 1개, 제주동부지역 1개, 제주서부지역 1개, 마을 대부, 법인체 대부, 개인 대부로 구분하여 사례대상시설을 선정하였다. 그렇게 선정된 곳은 신풍분교장 폐교(마을 대부 유형, 제주동부지역), 회천분교장

3) 폐교의 공공적 활용이란 대부 받은 자가 공익사업을 운영하여 지역의 활성화와 지역의 경제를 살리는 공익을 창출하는 활용을 뜻한다.

4) 「폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법」에서는 교육용시설을 유아·청소년·학생·주민을 대상으로 학습이 이루어지는 시설로 자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 교육용 박물관 등이 이에 해당한다고 규정하고 있다.

폐교(법인체 대부 유형, 제주지역), 무릉동분교장 폐교(개인 대부 유형, 제주서부지역)로 이 3곳은 모두 교육시설이며 환경체험활동을 통해 인성교육을 지향하고 있다.

폐교 활용 사례에 대한 비교분석은 현장조사를 통해 각 시설의 환경여건, 시설보유현황, 교육내용, 지역주민과의 유대 정도를 지표로 파악하였다. 또한 공공적 활용 측면에서 이상적인 활용과 실제 활용의 격차는 무엇인지, 운영의 차이는 어떤 결과를 맺고 있는지, 성공적인 활용을 막고 있는 저해요인은 무엇인지 등을 파악하는 과정으로 폐교 활용의 문제점과 개선책을 도출하였다.

2. 신평분교장 폐교의 사례

성산읍 신평리에 위치한 풍천초 신평분교장은 1970년 개교하여 1996년 폐교될 때까지 신평리 사람들에게는 배움터이며 어느 때나 운동장에서 공을 차고 그늘에서 쉴 수 있었던 마을의 공적 장소였다. 특히 마을 사람들이 이곳에 더 애착을 가지는 이유는 풍천초등학교로 통학하는 데 거리가 멀고(왕복 5km) 통학로에 하천이 큰 비에 범람하여 학생들의 안전과 불편을 걱정한 지역주민들이 함께 힘을 모아 학교를 설립했기 때문이다. 비록 학생 수 감소로 폐교되었지만 주민들은 폐교를 방치하지 않고 마을 체육장과 농산물 건조장으로 활용하다가 마을에서 대부받아 청소년수련장으로 단장하여 ‘어멍아방잔치마을’ 체험장의 일부로 사용하고 있다.

시설의 환경여건은 대부받은 자가 마을이라 건물이나 운동장 사용면에서 주민들이 자유롭게 무료로 활용하고 있으며, 폐교 당시의 놀이기구와 설치물은 안전하게 보수하여 활용하고 있다.

시설보유현황은 폐교 당시의 건물을 리모델링하여 숙박이 가능하도록 온돌과 침구, 사물함, 화장실, 샤워장, 강당, 에어컨, 탁구대, 방송시설 등 공공적 활용인 수련원에 맞게 실내를 구성하고 있다.

교육내용은 전통초가생활, 어멍아방잔치, 아침포구와 고깃배맞이, 보말낚시, 향토음식, 농사, 천연염색, 동물농장 등의 체험과 마을주민 안내로 주변관광하기 등 제주의 전통문화자원을 계승하는 내용이다.

주민과 유대 정도는 지역주민이 체험을 지도할 수 있도록 운영되고 있어 지역의 일자리 창출과 지역주민으로서 자부심을 갖게 하고 있다. 특히 지역주민들이 운영주체이므로 공동체가 잘 형성되어 있다.

이상적 활용과 실제 활용에 대한 격차는 현재 3년 단위로 재계약을 체결하는 제도로 운영에 대한 불확실성, 지속성에 대한 불안, 체험시설에 대한 재산권 포기 등이 있다. 성공적인 활용을 막고 있는 저해 요인은 운영자가 마을리장을 중심으로 지역주민이라 전문성이 부족하다.

<표 III-1> 신풍분교장 폐교 개요

학교현황	학교명	풍천초신풍분교장
	소재지	성산읍 신풍리 500
	개교년도	1970년
	폐교년도	1996년
현시설현황	시설명	성산청소년수련원
	면적(m ²)	토지 : 9,378 건물 : 625.94
	실내구성	숙박시설, 사물함, 강당, 에어컨, 선풍기, 온돌, 탁구대
	실외구성	전통초가체험장, 어멍아방잔치체험장, 향토음식체험장, 농특산물직거래장터, 농사체험장, 운동장, 연색체험장, 동물농장, 정낭, 통시
	용도	청소년수련시설, 농촌전통테마마을 체험
주변현황	지역여건	번영로가 개통되어 교통이 편리하며, 주변에 유명관광지가 많아 연계성 있는 관광상품이 개발되고 있으며, 마을 방목지가 있어 다양하게 활용할 수 있음
	접근성	제주시 → 성읍민속마을 → 신풍리(1시간 10분 소요) 서귀포시 → 표선 → 신풍리(약 1시간 소요)
운영현황	운영주체	신풍리, 홈페이지 운영(http://jeju.go2vil.org)
	교육내용	전통초가생활체험, 어멍아방잔치체험, 아침포구와 고깃배 맞이체험, 향토음식 만들기과 맛보기 체험, 농사체험, 스포츠와 레저활동하기, 천연염색체험, 동물농장체험, 주변관광하기(마을주민 안내)
	운영자금	마을살리기 운영자금 지원, 서귀포시 지원
	참가비용	체험별 3천~5천원, 숙박비 단체 20인당 20만원
	직원 상태	원하는 지역민 중 기본교육 이수자
대부현황	대부료(천원)	1,082
	대부목적	청소년수련시설
	대부기간	2000. 01~2014. 12

신풍분교장 폐교의 활용에 대한 시사점은 지역의 특성과 연계하여 폐교의 활용 용도를 설정한 것이다. 제주의 전통문화자원의 보존과 계승이라는 뚜렷한 지역성으로 교육내용을 기획·개발하고 이를 폐교 중심으로 필요한 시설물을 설치했다. 그리고 마을의 방목지를 활용하여 아침 포구와 고깃배 맞이하는 색다른 체험으로 참가인들에게 신선한 경험을 주고 있다. 또한 마을주민이 관광 안내자가 되는 체험은 신풍마을 입장에서는 공동체 결속력이 더 다져지는 계기가 되고 참가인들은 구수한 제주어 체험으로 관광이 더 실감나게 한다는 것이다.

3. 회천분교장 폐교의 사례

제주시 회천동에 위치한 삼양초등학교회천분교장은 1963년 개교하여 1996년 폐교될 때까지 회천동 사람들에게는 배움터이며 공을 차던 체육공간인 공적 장소였다. 지리적으로 제

주시에 가깝고, 번영로 확대포장, 봉개, 삼양, 화북의 개발로 지역의 젊은 사람들이 자식을 좀 더 큰 규모의 학교에서 교육시키려는데 폐교의 한 원인이 있다.

시설의 환경여건은 대부분은 자가 법인체라 건물이나 운동장이 사적공간이 되어 지역주민의 사용면에서 제한적이고 유료로 사용해야 하며, 폐교 당시의 놀이기구는 안전성을 보장하지 못해 철거되었다.

시설보유현황은 폐교 당시의 건물은 친환경인증사무실과 상담실로 사용하고 있으며 운동장은 개수대, 화장실, 모닥불장소가 둘레에 있고 가운데는 야영을 할 수 있도록 되었다.

교육내용은 사단법인 제주생태도시연구소가 농업환경학교 용도로 대부분이 친환경교육을 실시하기로 하였으나 현재는 야영장과 텃밭 가꾸기 체험으로 운영하고 있다.

주민과 유대정도는 지역주민에 대한 혜택이 없어 체험하는 활동에 제한적이다.

이상적 활용과 실제 활용에 대한 격차는 현재 3년 단위로 재계약체결하는 제도로 운영에 대한 불확실성, 지속성에 대한 불안, 체험시설에 대한 재산권 포기, 지원금 부재로 투자를 망설이고 있다. 대부분을 마련하기 위해 야영장 운영과 텃밭 분양을 하지만 수익금이 적다. 현재 친환경에 대한 전문 인력이 많아 운영하려는 의지는 높으며 주변에 함덕해수욕장, 제주돌문화공원, 절물자연휴양림 등 유명관광지가 있어 이를 연계한 사업을 하고 싶어 한다.

<표 III-2> 회천분교장폐교 개요

학교현황	학교명	삼양초등학교회천분교장
	소재지	제주시 회천동 2037
	개교년도	1963년
	폐교년도	1996년
현시설현황	시설명	농업생태학교
	면적(m ²)	토지 : 11,335 건물 : 272
	실내구성	사무실 2
	실외구성	야영장, 개수대, 화장실, 텃밭
	용도	친환경농산물 인증기관 사무실, 야영장, 텃밭
주변현황	지역여건	제주시 외곽지역, 동부산업도로에서 500m 이내 위치, 주변의 봉개, 삼양, 화북 개발로 인해 점점 도시화되고 있음
	접근성(자동차)	제주시 → 봉개 → 회천(약 20분 소요)
운영현황	운영주체	(사)제주생태도시연구소
	교육내용	친환경농산물인증제도 교육, 가족 또는 단체 야영, 텃밭 가꾸기 교육
	운영자금	친환경농산물인증 사업의 수익금, 텃밭 분양금, 야영장이용료
	참가비용	성수기 1만3천원, 비수기 1만원, 전기 3천원, 운수샤워장 1천원, 텃밭 분양 2평당 10만원
	직원 상태	친환경농산물인증에 관련된 직원
대부현황	대부료(천원)	11,335
	대부목적	농업환경학교
	대부기간	1996. 07~2012. 12

폐교는 지역주민들에게 커다란 상실감과 정체성 혼란을 야기한다는 측면에서 폐교 활용은 이런 점을 고려한 활용이어야 한다. 현장조사 결과 농업환경학교 운영에 대한 교육은 야영장을 유상으로 대여하고 텃밭을 2평당 10만원에 분양하는 것, 성수기 때 야영객에게 친환경에 대한 교육을 하는 것이 전부이다. 물론 지역주민에게도 다른 사람과 똑같은 요금을 받고 있다.

4. 무릉동분교장 폐교의 사례

대정읍 무릉리에 위치한 무릉초무릉동분교장은 1965년 개교하여 1994년 폐교된 곳으로 옛배움터에 대한 흔적이 아직도 교문에 단단히 남아있다. ‘무릉동국민학교’라고 슬라브구조물에 각(刻)한 이름이 현재의 배움터를 알리는 ‘제주자연생태문화체험장’ 글자보다 훨씬 굵고 진하다.

시설의 환경여건은 대부분은 자가 개인이라 건물이나 운동장 사용면에서 주민들의 출입이 제한적이나 사용료에 대해서는 매우 저렴하다. 폐교 당시의 놀이기구와 설치물은 안전하게 보수하여 활용하고 있다. 특히 폐교 당시의 아동들 작품을 장식품으로 복도에 전시하고 있다.

시설보유현황은 폐교 당시의 건물을 리모델링하여 숙박이 가능하도록 온돌과 침구, 사물함, 화장실, 샤워장, 에어컨, 방송시설 등으로 실내를 구성하고, 큰 도로에서 교문까지의 올레를 집모양의 빔을 설치하여 텃밭식물을 키우고 있다. 운동장에는 체험용으로 한뼘잠자리 집인 움집 4채, 원두막, 초가집 3채, 농기구 전시와 연자방아, 정지(부엌), 가마터, 잔디운동장, 통나무구조물 1채(올레안내소), 연못, 쉼터 등이 있다.

교육내용은 선사생활체험, 직접 장작불이나 쪄서로 음식을 조리하기, 고구마 구워먹기, 울썩기, 제주농촌생활체험, 동물먹이주기 등 조상들의 원시생활과 과거의 모습을 재현하는 내용이다.

주민과 유대정도는 지역주민이 체험을 지도할 수 있도록 운영되고 있어 지역의 일자리 창출과 지역주민으로서 자부심을 갖게 하고 있다. 특히 운영자를 통해 전체 운영에 대한 전문적 지식을 얻고 있고 마을 홍보와 올레꾼 모임을 유치할 수 있어 지역경제에 도움을 받고 있다.

이상적 활용과 실제 활용에 대한 격차는 운영자 입장에서는 현재 3년 단위로 재계약체결하는 제도로 운영에 대한 불확실성, 체험시설에 대한 재산권 포기 등이 있고, 선사체험지도시에 주민들의 전문성이 낮아 이에 대한 교육 방안이 시급하다는 것이다.

마을 입장에서는 폐교시설에 대한 운영을 마을에서 하면 여러모로 지역을 위할 수 있다는 것이다⁵⁾.

5) 마침 연구자가 마을축제 ‘난장’을 의논하는 자리에 함께 할 수 있었는데 운영자와 대정읍서6개리 리장과 부녀회장이 폐교의 시설들을 활용할 계획을 짜고 있었다. 무릉2리 이장은 “개인이 많은 돈을 투자한 시설을 우리 동네 학교니까라는 명목으로 저렴하게 사용하는 점이 미안하다.”고 하였다. 덧붙여 “처음부터 교육청이 마을에 관리를 위탁하고 마을사람들이 의논해서 교육적으로 활용하였다면 이렇게 미안하지도 않을 것이고 사용료 내는 일도 없었을 것 아니냐.” 했다.

성공적인 활용을 막고 있는 저해요인은 기관의 지원금으로 시설을 확충할 수 있으나 직원에 대한 재정 지원이 없어 혼자서 운영하기 힘들다는 것과 평화로의 교통량 집중이 일주도로 대중교통을 축소시켜 마을을 찾는 관광객과 도민이 적다는 것이다.

<표 III-3> 무릉동분교장 폐교 개요

학교현황	학교명	무릉초무릉동분교장
	소재지	대정읍 무릉리 581-1
	개교년도	1965년
	폐교년도	1994년
현시설현황	시설명	제주자연생태문화체험장
	면적(m ²)	토지 : 9,150 건물 : 523.36
	실내구성	숙박시설, 샤워시설, 세탁실, 화장실, 신발장, 사물함, 에어컨, 온돌, 복도
	실외구성	슬라브구조물 2채(교실, 숙직실 개조), 통나무구조물 1채(올레안내소), 한뫼잡자리집(움집) 4채, 초가집 3채, 지상 2층 원두막 1채, 비가림 시설(체험장 둘레), 태양열지붕, 연못, 쉼터, 비가림 가마터, 잔디운동장(야영 가능), 캠프화이어 시설, 주차장
용도	선사생활체험, 올레14-1코스중점, 야영, 제주 옛 생활 체험, 올레꾼 편의시설, 올레코스 안내, 마을 축제(난장) 기획 및 장소 제공	
주변현황	지역여건	평화로 개통으로 일주도로 교통량 급격 감소로 점점 경쟁력이 약화됨, 올레코스 개발로 관광객이 증가함
	접근성(자동차)	서귀포시 → 모슬포 → 무릉 2리(약 1시간 소요) 제주시 → 신평 → 무릉 2리(약 1시간 20분 소요)
운영현황	운영주체	개인
	교육내용	선사체험, 제주의 옛 생활모습과 연계한 농업·농촌생활체험, 올레에 대해 알리기
	운영자금	서귀포시를 통한 전국마을살리기 공모로 정부지원금, 체험운영 수익금
	참가비용	체험별 3천원~1만원, 숙박료
	직원 상태	운영자, 체험지도(마을주민)
대부현황	대부료(천원)	1,646
	대부목적	체험학습장
	대부기간	1999. 03~2015. 12

무릉동분교장폐교활용이 시사하는 바는 선사체험, 제주의 옛 생활모습과 연계한 농업·농촌생활체험 등 전체 교육내용을 마을 사람들과 의논하여 결정하고 마을의 누룩체험, 쉼다리체험, 고구마캐기, 마늘까기체험 등과 연계한 프로그램을 구성했다는 것이다. 그리고 제주의 올레관광과 연계한 올레코스 중점을 운영함으로써 제주자연생태문화체험장을 자연스럽게 홍보하고 있다는 것이다. 특히 마을축제 등 마을행사 기획에 적극 참여하여 마을주민과 함께 기획하고 행사장소를 제공하면서 제주자연생태문화체험장 운영이 활발하게 되어야 지역에도 도움이 된다는 점을 강조하고 홍보를 부탁한다는 점이다.

IV. 제주도 폐교 활용의 문제점과 개선방안

1. 폐교 활용의 문제점

폐교 활용의 문제점은 폐교 활용 사례에 대한 비교분석에서 성공적인 활용을 막고 있는 저해요인에 대한 파악하는 과정에서 도출하였다.

- ◎ 현재 3년 단위로 재계약체결하는 제도로 운영에 대한 불확실성, 지속성에 대한 불안, 체험시설에 대한 재산권 포기 등이 발생하여 투자를 주저한다. 대부기간을 10년 이상 장기간으로 늘리는 점
- ◎ 운영자가 마을리장을 중심으로 전문성이 부족한 점
- ◎ 선사체험지도 시에 주민들의 전문성 부족으로 교육효과가 낮으므로 이에 대한 교육 방안이 시급한 점
- ◎ 지원금은 시설 확충에는 쓰일 수 있으나 직원 급여로 사용하지 못해 혼자 운영하기 힘든 점
- ◎ 대부 목적을 충실히 이행하려 해도 지원금 부재로 대부금을 마련하기 위해 수익성 사업을 운영해야 하는 점
- ◎ 폐교 사용 시 지역주민에게 더 많은 혜택이 있어야 하는 점
- ◎ 폐교의 교육내용에 대한 홍보가 필요한 점

제주도의 폐교 활용이 더욱 활성화하기 위해서는 위와 같은 문제점들이 조속히 해결되어야 한다.

2. 폐교 활용의 개선방안

폐교 활용의 개선책은 폐교 활용 사례에 대한 비교분석에서 각 시설의 환경여건, 시설 보유현황, 교육내용, 지역주민과의 유대정도, 운영의 차이에서 오는 결과를 파악하는 과정에서 방안점을 찾아 제시하였다.

◆ 시설의 환경여건 측면에서의 개선방안은

- ◎ 건물과 운동장 사용면, 놀이기구와 설치물의 안전성을 확보하기 위해서는 마을이 대부받아야 한다는 점
- ◎ 대부가 개인이나 법인체인 경우는 폐교 사용에 대한 지역주민의 혜택이 명시되어야 한다는 점

◆ 시설보유현황 측면에서의 개선방안은

- ◎ 폐교 건물을 리모델링할 때는 공공적 활용 용도를 고려하여 실내를 구성해야 하는 점
- ◎ 폐교 활용이 대부 목적에 맞게 사용하고 있는지에 대한 관리 감독이 필요하다는 점

◆ 교육내용 측면에서의 개선방안은

- ◎ 지역적 특성을 중심으로 교육내용이 개발되어야 하는 점
- ◎ 색다른 체험으로 참가인들에게 신선한 경험을 주어야 한다는 점
- ◎ 마을주민이 참여 가능한 프로그램이 구성되어야 지역공동체 결속력이 강화된다는 점

◆ 주민과 유대정도 측면에서의 개선방안은

- ◎ 지역주민이 운영에 적극 참여하는 프로그램으로 지역의 일자리 창출과 지역주민으로서의 자부심을 심어주어야 주민과의 유대 정도가 높아진다는 점
- ◎ 지역주민에 대한 혜택이 없이는 지역의 활성화를 꾀하기 어렵다는 점
- ◎ 운영자 또는 지역자치단체를 통해 운영에 필요한 전문적 지식을 얻을 수 있도록 교육 방안을 수립해야 한다는 점
- ◎ 폐교 운영의 홍보에 운영자와 지역주민이 모두 노력해야 한다는 점

V. 요약 및 결론

폐교를 바라보는 지역주민들의 시선에는 폐교는 우리 마을 소유라는 사고를 지니고 있어 개인과 법인에 대부되는 것을 꺼리고 있다. 폐교가 비록 교육적 기능을 상실하고 지역주민에게 허탈감을 주는 공간이나 이 공간에 대한 애착이 식은 것은 아니다. 통신의 발달로 다른 지역의 폐교 활용에 대한 정보를 접하면서 애착심은 마을에서 운영하여 지역의 활성화에 기여하길 바라는 심성으로 발전하고 있다. 이러한 지역주민의 의욕에 지자체의 재정 지원과 전문인력 투입은 지역의 발전을 꾀하고 이촌향도 현상을 잠재울 수 있으며 도시학교의 과밀학급 현상도 해소할 수 있어 제주도가 균형적으로 발전할 수 있는 해법이 될 수 있다. 또한 폐교의 공공적 활용은 지역의 문화관광자원을 발굴하는 일로 제주의 관광산업에 기여도 할 것이다. 이러한 점에서 폐교 활용에 대한 문제를 교육청에서만 고민할 것이 아니라 제주도민 전체가 함께 협조하고 고민해야 할 것이다.

■ 참고문헌

강경민 · 황경수 · 김상명, 2011, 제주특별자치도의 공유재산 효율적 관리방안 연구, 제주도 연구, 35, 제주학회, 279-323.

김병철, 2010, 강원도 폐교 실태 및 활용 구상, 연구보고서, 10-48, 강원발전연구원.

박선하, 1997, 소규모 학교의 통·폐합 관련요인 분석, 지방교육경영, 2, 한국지방교육경영학회, 37-73.

제주특별자치도의회 정책토론회, 2009, 소규모학교 통·폐합의 문제 진단 및 교육의 질 제고 방안, 제주특별자치도의회(교육위원회)

한상우, 2008, 경남지역의 폐교 활용현황과 개선방안, 연구보고서, 2008-14, 경남발전연구원.