

## 마을 만들기 전략으로서 제주 농촌의 학교 살리기 사례 분석과 지속가능 지역교육공동체 탐색\*

염 미 경\*\*

### 국문요약

이 논문에서는 교육부의 학교 통·폐합 정책에 대한 대응 전략으로서 학교 살리기가 지역교육공동체의 활성화와 결합되는 과정을 살펴봄으로써, 농촌에서 지속가능 지역교육공동체의 가능성을 탐색해본다. 구체적인 분석을 위한 자료수집에는 문헌연구법과 심층면접법이 병행 사용되었다. 분석 결과 다음과 같은 점들을 알 수 있다. 우선 농촌지역 학교붕괴 문제는 교육적 접근뿐만 아니라 지역발전전략으로 인식할 필요가 있다는 것이다. 이 논문의 사례지역에서 추진된 학교 살리기가 일정한 성과를 거둔 데는 학교 살리기 추진 주체의 인적·물적 자원의 적절한 동원과 전략 구사 및 사회·정치적 환경 변화 등이 중요하게 작용하였다. 다음으로 어떤 마을 만들기 전략이든지 지역이 바라는 성과를 거두기 위해서는 이해당사자들의 참여 범위를 확대할 수 있는 이슈를 제시하고, 관련 전략들을 다양하게 구사할 필요가 있음을 이 논문의 사례에서 확인할 수 있다. 결국, 농어촌의 학교와 지역의 활성화를 위해서는 일부 구성원의 노력만으로는 이루기 어렵고, 지역의 이해당사자들 모두의 참여와 지원이 필요하다.

**주제어 :** 농촌지역, 학교 살리기, 마을 만들기, 지역교육공동체, 제주

---

\* 이 논문은 “2018년도 정부(과학기술정보통신부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임”(KRF-2018S1A5A2A01039431).

\*\* 제주대학교 사회교육과 교수

## I. 서론

1980년대 초부터 추진된 교육부의 학교 통·폐합 정책이 농어촌의 교육환경 황폐화를 부추기면서, 교육현장에서의 반대와 다양한 행위주체들의 비판이 제기되었다. 농어촌의 학교는 공동체 중심 공간으로서 지역사회의 구심점 역할을 한다는 점에서 학교 통·폐합은 단순한 문제가 아니다. 이에 학교 살리기를 위한 지역 단위 대응들이 생겨나는데, 대표적인 것이 학교 살리기<sup>1)</sup>이다. 1980년대 초반부터 교육부가 추진해온 학교 통·폐합정책은 이후 변화를 거듭해왔으나 그 기조는 여전히 유지되고 있다.

농어촌을 중심으로 인구감소와 학교의 소규모화 및 학교 통·폐합 그리고 그 결과, 다시 인구감소로 이어지는 악순환이 계속되는 상황에서(박삼철, 2012) 학교 통·폐합 문제를 지역공동체 활성화 관점에서 지역발전전략으로 접근해야 한다는 목소리가 커져왔다(정기석, 2014). 특히 저출산과 인구감소로 학령기 학생 수 감소와 작은 학교 증가가 예상되는 상황에서 농촌의 학교 살리기 사례 분석은 일정한 시사점을 던져줄 것으로 본다.

이에 이 논문에서는 교육부의 학교 통·폐합 정책에 대한 지역 대응 전략이었던 학교 살리기가 지역공동체 활성화와 결합되는 과정과 양상을 살펴봄으로써 농촌에서 지속가능 지역교육공동체의 가능성을 탐색해본다.

## II. 이론적 논의와 연구 범위

### 1. 이론적 논의와 연구의 관점

지방자치제가 실시되면서 정부 주도의 각종 지역정책이나 사업의 수립과 집행에서 관련 지역사회의 다양한 행위주체들의 협력을 필요로 하게 되었다(박우서, 2001). 지방자치제가 안착되어가면서 지역 발전을 지역주민의 손으로 일구고, 주민 스스로가 자신이 생활하는 지역의 지속가능성을 위해 다양한 시도들을 확인할 수 있다(여관현, 2013, 2015; 현혜경·염미경, 2020). 이는 지역의 존속과 공동체의 지속가능성은 기본적으로 주민 스스로의 관심과 의지에 달려 있고, 이를 기반으로 지역의 문제해결을 위한 지역사회 안팎

1) 학교 살리기는 학생 수라는 특정 조건의 미비로 인해 분교장 격하 혹은 폐교 위기에 처한 상황에서 주로 지역주민들을 중심으로 통·폐합 정책을 따르지 않고 작은 학교를 유지, 발전시키기 위해 전개하는 다양한 형태의 공동체운동을 말한다(오영매·손명철, 2005: 258).

의 다양한 행위주체들과의 연대를 통해 위로부터의 정책 변화를 추동해낼 수 있다는 판단이 작용했기 때문으로 보인다.

이러한 분위기에서 지역주민의 손으로 지속가능한 지역사회를 만들고 주민의 삶을 향상시키기 위해서 주민 스스로 자신들이 생활하고 있는 공간을 유지 또는 개선하고자 하는 관심과 의지가 마을 만들기에 투영되어 나타나기 시작한다(여관현, 2013, 2015). 이러한 견지에서 보면, 지역 단위 학교 살리기는 지역의 구심점 역할을 하는 학교라는 공간을 유지함으로써 지역의 존속과 지역공동체의 활성화를 위한 일종의 마을 만들기<sup>2)</sup> 전략으로 볼 수 있다. 지역의 문제를 주민스스로의 부담으로 주민이 참여하여 해결할 수 있는 지역공동체를 만들기 위한 모든 활동을 마을 만들기로 정의할 수 있기 때문이다(심익섭·심화섭, 2016: 30).

이에 이 논문에서는 농어촌의 학교 살리기를 마을 만들기, 즉 주민 스스로 지역의 주인이 되어 공동의 문제를 해결해나가려는 일종의 마을 만들기 전략으로 보고 접근하고자 한다.

지역에 있는 학교는 교육을 통하여 점차적으로 쇠퇴해가는 농어촌의 마을들을 활성화할 수 있으며, 마을의 인적 및 물적 자원은 학교의 유지와 발전에 기여할 수 있다(Harmon & Schafft, 2009; Potapchuk, 2013; 이동성, 2017: 2). 학교 살리기 관련 연구들에서는 인구감소에 따른 학생 수 감소로 학교 운영이 불가피할 경우 학교 통·폐합을 강행하기보다는 자율적이고 공동체적인 학교 운영 모델의 개발 노력이 필요함을 강조한다(임연기, 2013).

1990년대 한국 농어촌지역에서의 작은 학교 살리기는 2000년대 들어와 혁신학교<sup>3)</sup>, 제주의 경우 제주형 자율학교로 이어진다. 대체로 혁신학교는 소규모 학교, 초·중학교, 교육환경이 열악한 농·산·어촌 학교를 중심으로 운영된다. 학교교육과 지역사회의 삶이 연계되는 지역 단위 새로운 교육환경을 만들기 위해 지역 교육청과 지방자치단체가 협약을 맺고 지역 혁신교육정책을 추진하기에 이른다(경기도교육청, 2018).

2015년 전후 일부 지역 교육청은 학교와 마을 간 협력을 도모하는 마을학교 정책을 통해 학교혁신, 마을활성화, 지역구성원들의 평생교육 실천을 시도하였다<sup>4)</sup>(이동성, 2017:

2) 마을 만들기는 일본의 마찌 즈쿠리(まちづくり)라는 용어를 직역한 말로 지역 환경에 관심을 두고 지역에서 발생하는 문제를 주민 스스로 해결하기 위한 활동을 지칭하는 단어로 사용되기 시작하여 현재까지 다양한 의미로 해석을 더해 가고 있다(현혜경·염미경, 2020: 76).

3) 2019년 기준 전국적으로 1,525개 혁신학교가 운영되고 있는데, 이에 대한 자세한 내용은 추창훈·박세훈(2020)을 참조 바란다.

4) 서울특별시교육청, 경기도교육청, 전라북도교육청, 강원도교육청 등에서의 시도가 주목할 만하다. 마을학교는 각 시·도교육청 별로 ‘마을결합형학교’, ‘마을과 함께 하는 학교’, ‘마을교육공동

2). 이것은 각 교육청별로 다른 명칭으로 지칭되는데, 제주는 ‘다함께 배우는 학교’라는 의미의 ‘다혼디(‘다함께’의 제주어)배움학교’라는 명칭으로 운영 된다<sup>5)</sup>. ‘다혼디배움학교’는 지역 교육청이 주도하지만 교직원, 학부모, 지역사회 모두가 협력하고 서로 존중하며 배움을 실천하자는 취지로 2015년부터 운영되는 제주형 자율학교<sup>6)</sup>이다. 이것은 2014년 진보교육감 등장을 배경으로 하며, 학교와 지역의 협력을 강조하고, 학교와 지역의 특성과 여건에 맞는 지역사회 중심의 교육과 학교교육을 새롭게 제안하는 지역교육공동체를 만들어가려는 시도로 농어촌지역의 경우 일정한 의미가 있다.

이러한 지역교육공동체의 활동을 지역 교육청이 주도한다고 보아 관 주도 활동으로 볼 수 있으나, 진보교육감 체제 하에서 농어촌 학교와 마을 간 협력을 도모하고 마을의 지속가능성을 담보하려는 시도라는 점에서 관심을 가질 필요가 있다. 제주의 경우 마을 단위 지역교육공동체 활동이 본격화된 것은 2014년 진보교육감 등장 이후인 2015년 ‘다혼디배움학교’가 운영되면서이며, 이는 이 논문의 사례지역에서도 어느 정도 확인할 수 있다.

농어촌에서 학교와 지역의 협력과 이를 통한 학교와 지역 살리기와 관련하여, 충남 홍동지역 풀무교육공동체 사례 분석에 기반해 지역교육공동체 형성을 제안한 양병찬의 연구(2008), 농어촌의 인구감소와 학교 통·폐합과 그로 인한 인구감소의 악순환 속에서 정부의 농어촌학교 정책 전환을 주장한 박삼철(2012)과 정기석(2014)의 연구, 인구소멸위기 대응 지방재생전략으로 제주지역의 학교 살리기 사례분석을 시도한 노화동의 연구(2018) 그리고 제주 농촌의 학교 살리기 수단으로서 공동임대주택사업과 빈집정비사업 현황을 고찰한 변경화·김승근의 연구(2018)가 주목할 만하다. 특히 노화동(2018)은 학교와 인구변화 간 관계에 주목하여 학교 살리기를 지방재생전략으로 보고 마을과 학교의 상생사례를 분석하였다. 제주의 학교 살리기를 8개 학교 인근 마을의 이해관계자집단에 대한 조사를 통해 학교 살리기가 지닌 지역 활성화 효과와 그 지속가능성 분석을 시도했다는 점에서

체’, ‘지역교육공동체’, ‘어울림학교(마을학교협력형)’, ‘온마을학교’ 등 다양한 명칭으로 운영되고 있다. 지역교육공동체와 관련한 자세한 논의는 김종선·이희수(2016), 박제명(2014), 이동성(2017) 등의 연구를 참조 바란다.

5) 이 논문에서는 이를 ‘지역교육공동체’로 명기하되, 필요한 경우 ‘다혼디배움학교’로 사용한다.

6) 1995년 교육개혁위원회는 학교교육의 획일화를 극복하고 교육의 다양화, 개방화, 자율화를 구현할 수 있도록 체제개선을 주장하였고 이에 부응해 교육부는 1998년 ‘초·중등교육법’과 동법 시행령에 ‘자율학교’라는 이름의 새로운 학교 운영을 위한 근거를 마련하였다(이종태 외, 2000). 그리고 그 지정권한을 시·도교육감에 위임하면서 확산되었고 2006년에는 초등학교까지 확대된다. 제주형 자율학교는 제주특별법(‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법’의 약칭)에 근거해 운영되는데, 도심공동화와 농어촌 소규모학교의 교육격차를 해소하고 국제자유도시에 걸맞은 교육환경 조성을 위해 ‘i-좋은 학교’로 명명하여(제주특별자치도교육청, 2006) 2007년 시작하였다. 2014년 진보교육감 등장 이후 제주의 지역적 특성을 살린 공교육 혁신의 모델학교를 지향하는 ‘다혼디배움학교’로 명칭 변경되어 2015년부터 운영 중이다.

노화동의 연구(2018)는 이 논문의 문제의식에 일정한 시사점을 주었다.

지역공동체의 존속이 어려운 경우 혹은 자신이 생활하는 지역의 구심점이던 공간이 사라지는 경우 모든 지역들은 동일한 대응을 할 것인가? 분명한 것은 지역들마다 이에 대한 대응이 다를 수 있다는 것이다. 이는 지역의 특성과 주민의 생각과 태도 및 관심 그리고 활동의 성격과 내용이 다르고 상황에 따라 달라질 수 있기 때문이다. 이에 이 논문에서는 학교 통·폐합에 직면한 농어촌의 대응 전략의 하나로 등장했던 학교 살리기에 관심을 갖고, 한 농촌지역 학교 살리기 추진 과정에 대한 사례 분석을 통해 학교 살리기가 지역 살리거나 마을 만들기과 결합되고 지역교육공동체 활동으로 발전해가는 과정을 살펴보고자 한다.

## 2. 연구 대상과 방법

이 논문의 연구대상은 제주 애월읍의 N지역이다. 이 지역은 총 면적 810.8ha 중 경지면적은 17.2%이며, 제주시의 서쪽으로 인접하면서 도시와 농촌의 성격을 동시에 지니는 지리적 환경을 갖고 있으나 감귤이 가장 중요한 소득원인면서 그 밖에 곡물 재배와 돼지와 소의 축산도 이루어지는 농촌지역이다. 1980년대부터 유소년층 인구는 빠르게 감소하였고, 2000년대부터는 고령인구의 급격한 증가로 인구가 지속적으로 감소해온 지역이다. 현재 558가구에 1,357명(남자 711명, 여자 676명)의 주민이 거주한다(제주특별자치도청 홈페이지).

이 논문이 N지역을 연구 대상으로 선택한 것은 우선 N지역이 지역 주도로 학교 살리기를 추진하면서 학교 살리기의 전국 확산에 영향을 미친 지역이라는 점에서이다. 다음으로 N지역은 학교 살리기로 출발하였으나 점차 지역공동체 활성화 이슈와 결합시켜 나감으로써 학교 살리기가 농촌지역 쇠퇴 상황에서 지역 활성화 방안이 될 수 있음을 보여주는 사례이기 때문이다(변경화·김승근, 2018).



[그림 1] 연구대상 지역

좀 더 구체적으로, 연구대상 지역에 있는 N초등학교(이하 N초교)는 학생 수가 감소해 학교 통폐합 대상이 된 1990년대부터 학교 살리기를 추진하기 시작하였고, 1990년대 후반부터는 지역의 빈집정비와 공동주택건설 등 다양한 형태의 학생 유치활동을 전개함으로써 학교 살리기의 다양한 유형을 보여주었다. 2020년 현재, 병설 유치원을 제외하고 128명의 학생이 다

니는 학교가 되었다(N초교 홈페이지).

N초교는 2001년 아름다운학교운동본부가 주최한 ‘제1회 전국 가장 아름다운 학교’에서 수상하였으며, 2009년부터 2014년까지 제주형 자율학교(i-좋은학교)로 지정되었다. 2015년부터 제주형 자율학교가 ‘다혼디배움학교’라는 명칭으로 변경되면서 ‘다혼디배움학교’로 지정받아 제주특별법에 근거한 학교 및 교육과정 특례를 적용한 예산 지원으로 특화 프로그램을 운영하고 있다. 그리고 2019년 재지정 되어 2023년 2월 말까지 운영된다.

이처럼 N지역은 마을 자체적으로 학교 살리기를 추진해 학교붕괴 문제에 대한 지역적 공감대를 만들어내고자 하였으며, 이를 기반으로 학교와 지역이 연계하고 협력하고 학교와 지역이 함께 성장하는 지역교육공동체적 지향을 보여준다. 이에 이 논문에서는 N지역의 학교 살리기 사례 분석을 통해 농어촌 지역 활성화 전략으로 부상하고 있는 학교와 지역의 협력에 기초한 지역교육공동체의 가능성을 탐색해본다.

이 논문의 자료 수집은 2018년 하반기부터 현재까지이며, 각종 문헌과 전문 연구기관의 연구서 및 인터넷검색 자료 등을 활용하는 문헌연구법 이외에 심층면접법을 병행 사용되었다. 심층면접대상자는 마을조직 관계자와 활동가, 전·현직 교사 그리고 공동임대주택 거주 이주민이다. 이 논문의 심층면접자들 대부분이 학교 살리기에 참여했거나 이를 알고 있는 N지역 토박이이거나 제주 거주자이며, 제주형 자율학교 운영에 참여하는 교사와 공동임대주택 거주 경험을 가진 이주민이다. 심층면접 자료는 학교 살리기 추진 과정, 특히 학교 살리기가 지역공동체 활성화와 결합된 배경과 N지역이 구사한 학교 살리기 전략들과 그로 인한 문제점, 관(지방자치단체와 지역 교육청)과 N지역의 관계 변화, 학교 살리기를 위해 선택한 도시민 유입전략에 대한 현재적 평가와 관련된 것들이다. N지역 이주민에 대해서는 이주동기와 정착 후 애로 사항 등을 중심으로 자료가 수집되었다.

### III. 마을 만들기 전략으로서 학교 살리기 사례 분석

#### 1. N지역에서 학교 살리기의 형성과 변화

한국의 급속한 산업화는 이농을 부추겨 농어촌의 경제적 기반을 악화시켰다. 농어촌 인구 감소에서 비롯된 학생 수 감소는 1980년대 초부터 정부가 교육경영 합리화라는 명분으로 학생 수가 적은 학교들을 통폐합하는 정책을 추진하게 된 배경이 되었고, 그 결과

농어촌의 학교 수는 급격하게 줄게 된다<sup>7)</sup>.

앞에서 언급한 바와 같이, 지역의 구심점 역할을 하던 학교가 통·폐합 대상이 되면서 관련 지역들에서는 학교 살리기를 추진하게 된다. 농어촌뿐만 아니라 도시 근교의 작은 학교들에서도 학교 살리기가 추진되어 2011년 이후에는 작은 학교 살리기를 위한 사·도별 조례가 제정되었다(조금주, 2019: 105~106). 현재 전국의 대다수 농어촌에서 학교 살리기가 추진되고 있고 농어촌교육 발전을 위한 기본 방향에도 작고 아름다운 학교 육성계획이 포함되었으나 교육정책 당국의 학교 통·폐합 정책 기조에는 큰 변화가 없다(양병찬, 2008).

2012년 학교 통·폐합 기준이 교육부에서 시·도 교육감에게 이양되면서 어떤 지역 교육청은 작은 학교 살리기에 힘쓰는가 하면<sup>8)</sup>, 다른 지역 교육청에서는 학교 통·폐합 정책을 계속 추진하면서 이에 대응해 민선 지방자치단체가 관련 지역의 학교 살리기를 지원하는 양상이 전개되기도 하였다. 제주는 후자에 해당되며, 진보교육감이 등장하면서 이 양상은 변화되어 현재 지방자치단체와 지역교육청의 지원 하에 마을 단위 지역교육공동체 활동이 전개되고 있다. 이를 관 주도 활동으로 보아 비판적 견지에서 접근할 수 있으나, 어떤 과정으로 어떤 형태의 지역교육공동체를 만들 것인가는 그 지역사회에 달려 있다고 할 때 이를 분석하는 것은 의미 있으리라 본다.

N초교는 공립초등학교로 1946년 9월 1일 마을 향사에 임시 교실을 마련해 개교하였고, 정부 보조금과 마을주민의 모금 및 일본 도쿄와 오사카에 거주하는 이 지역 출신자들의 성금으로 1947년 5월 1일 4개 교실을 신축하였으나 제주4·3으로 전소되면서 폐교되었다. 1950년 6월 1일 복교하였고 1954년 현 위치에 재인가 받아 개교하였으며 1959년 정규 교실과 부속시설이 준공되었다. 1968년 356명을 최고로 1970년대 후반까지 학생수가 300명 이상이었으나 1990년 98명으로 100명 미만으로 감소하고 학급수도 5학급으로 1개 학급이 감축되게 된다. 1991년 80명 미만으로 학생 수 감소가 예측되면서 분교장으로

7) 1982년부터 시작된 정부의 학교 통·폐합 정책 추진 결과 2005년까지 3,265개교의 학교가 폐교되었고, 1,793개교의 학교가 분교장으로 개편되었으며, 학교 폐지는 1990년대 10년 동안 대규모로 진행되어 1999년 한 해에만 629개교의 학교가 폐지되었다(양병찬, 2008: 132).

8) 강원도의 경우 폐교가 방지되자 교육청이 작은 학교 살리기를 위한 발전재단 설립을 추진해 2017년 4월 강원교육희망재단을 출범시킨 사례가 있다. 전남의 경우 ‘농·산·어촌 작은학교 살리기’ 지원 사업으로 2016년부터 20개교에 3억원을 지원하고 2018년에는 선정된 9개교에 2억 5천만원을 지원하였으며, 선정된 학교는 작은 학교의 강점을 살려 특색 있는 프로그램을 지속적으로 운영하기 위해 매년 성과평가 후 3년간 연간 2천만원에서 3천만원을 지원받는다. 경북 교육청은 2008년 ‘소규모학교의 새로운 운영방안 모색을 위한 작은 학교 가꾸기’ 기본 계획을 수립해 작은 학교 가꾸기 사업과 특성화 프로그램 운영을 지원하였다. 이에 대한 자세한 내용은 조금주(2019: 106~107)를 참조 바란다.



의 격하 대상학교로 지정되었다는 통보를 교육 지원청을 통해 받으면서 1990년 4월 이 학교 동창회를 중심으로 학교 살리기를 추진하게 된다.

N지역의 학교 살리기 과정은 크게 세 시기로 구분할 수 있다. 우선 1990년대 초반 교육부의 학교 통·폐합 정책 결과 N초교가 통·폐합 대상이 되면서 시작한 마을 자체적으로 학교 살리기를 추진한 시기로, 마을에서 자체적으로 학교 살리기를 위하여 빈집을 정비한 후 임대하는 사업이 시작된다<sup>9)</sup>. 다음으로 학교 살리기를 지역공동체 활성화 관점에서 지역발전전략으로서 추진한 시기로, 학교 살리기가 지방자치단체 지원 사업으로 제도화가 된다. 그리고 2015년 지역 교육청의 ‘다혼디배움학교’로 지정받아 학교와 마을의 협력에 기반한 지역교육공동체를 모색하게 된 시기이다. 이 세 시기를 중심으로 N지역 학교 살리기 과정을 개략적으로 정리하면 다음과 같다.

먼저 N지역 자체적으로 학교 살리기를 추진한 시기이다. 이 시기는 교육부의 N초교 통·폐합 대상 학교 지정에 대해 N지역 자체적으로 학교 살리기를 추진한 시기이다. N초교는 1992년과 1996년 두 차례나 분교장 격하 대상 학교로 지정된다<sup>10)</sup>. 이에 1992년부터 N초교 살리기 추진위원회를 구성하고 주민 참여를 호소하였으며 지역의 인적·물적 자원과 관계망을 활용해 N초교의 상황과 주민들의 학교 살리기 의지를 지역 외부에 알리는 여론 조성 전략을 구사하게 된다. 이것은 타 지역 거주 N초교 동문들이 자녀를 N초교에 전입 시킴으로써 학생 수를 확보하기 위한 것이었다. 그러나 N초교 살리기 초기 활동 결과, 주민들은 타 지역에 거주하는 N지역출신자들만을 중심으로 한 학생 수 확보전략은 그 성과가 제한적일 수밖에 없음을 확인하게 된다<sup>11)</sup>(N지역 토박이 주민과의 심층면접 결과).

다음으로 학교 살리기를 지역공동체 활성화와 결합하여 추진한 시기이다. 이때부터 본격적으로 마을임대주택사업이 이루어지고 이에 대한 지방자치단체의 학교 살리기를 위한 지역 지원 사업의 제도화가 이루어진다. 1990년대부터 전개된 N지역의 N초교 살리기는

- 
- 9) N지역에서 마을의 빈집을 정비한 후 임대하는 사업은 1992년부터 마을 자체적으로 시작했고 이것은 지방자치단체의 지원 사업으로 제도화되는 데 영향을 주었다. 즉 지방자치단체에서 기준을 마련한 2013년까지 20여년 동안 N지역 자체적으로 이 사업을 추진하였고 이 사업과 관련한 조례 제정과 제도화는 학생 수 감소를 예견하여 N지역에서 주도적으로 시작하고 참여여 만들어낸 성과이다(변경화·김승근, 2018: 94).
- 10) N지역은 N초교의 폐교위기 극복을 위해 학교를 중심으로 아름다운 학교 만들기를 전개해 아름다운 학교 대상을 수상하기도 하였으나 2011년에도 N초교는 통·폐합 대상 학교로 지정되었다.
- 11) N지역 학교 살리기의 주요 전략이었던 도시민 유입전략으로 유입된 학생들이 그다지 많지 않았다는 것은 N지역 토박이 주민과의 면접에서도 확인되는데, 다음과 같다. “...이런 촌에서는 학교 하나만 제대로 살아도 동네가 사는 거라. 경 행 그렇게 학교를 살리젠 도(제주특별자치도)에서 돈도 주곡 다 고쳐주난 좋았주게. 경 허난 나는 애들도 더 많아지고 경찰 줄 알았신디 한 20명 정도 왔다고 들어서. 지금은 또 어떻 지냈신지 모르크라. 경해도 그 때는 다들 하자자 행 한 거라 이계”



2010년을 전후해 변화를 시도하게 되었고, 학교 살리기와 지역 활성화를 연계하는 전략으로 변화를 모색하였다. 즉 학교 통·폐합 문제를 지역공동체의 붕괴 문제로 접근하면서 학교 살리기를 위한 동원 자원과 관계망 및 연대 범위를 확대해나가게 된다.

N지역은 1992년부터 마을의 빈집을 수리하여 무상 임대해줌으로써 타 지역 취학아동을 전입시키는 학교 살리기 활동을 추진하였다. 이를 통해 학교 통·폐합을 면한 후 보다 안정적이고 장기적인 대책이 필요하다는 인식을 하게 되고, 6년여 동안 10억 원 이상의 기금을 조성하여 전입자용 공동주택 3동을 건립해 임대하였다.

좀 더 구체적으로, 주민들은 공동임대주택 ‘금산학교’(4개 동, 24세대)를 건립해 초등학교 자녀를 둔 학부모 이주민을 적극 유치하였고, 그 결과 2011년 학생 수 60명 이하로 통폐합 대상 학교에서 2012년 107명으로 학생 수가 증가해 통폐합 위기에서 벗어나게 된다<sup>12)</sup>. 앞에서 언급한 바와 같이, 2020년 현재 N초교는 128명의 학생 수를 유지하고 있다(N초교 홈페이지). 이러한 N지역의 활동은 단순히 학교 통·폐합을 막았다는 의미를 넘어서 주민들에게 지역공동체의식을 심어주는 계기가 되었다. 그런데 공동임대주택사업이 일정한 성과를 거둔 배경에는, 이 시기가 제주로의 이주열풍이 불던 시기와 맞물려 있고 N지역이 제주시내에 인접해 있어 이주민들이 선호하는 정착지라는 N지역의 지리적 여건 등이 작용하였다고도 볼 수 있다(엄미경, 2019).

한편 N지역은 교육부와 지역 교육(지원)청의 농어촌 학교 통·폐합 정책 문제를 지역붕괴와 존립의 문제로 접근하기 시작해 N초교 살리기를 위한 자원 동원과 연대의 범위를 지방자치단체와 의회 및 시민사회단체로 확대해나가게 된다<sup>13)</sup>.

이렇게 하여 N지역의 학교 살리기는 지역 활성화와 결합된 지역발전전략, 마을 만들기 전략으로 발전하게 된다. 이로 인해 지방자치단체와 의회 및 시민사회단체들이 학교 통·폐합 정책 반대 진영에 참여할 수 있는 여지를 주었고, 이에 힘입어 학교 통·폐합 문제가 지역 전체의 이슈로 부각될 수 있었으며, 이는 진보교육감 당선 운동과 진보교육감의 등장이라는 정치·사회적 변화와 맞물려 새로운 국면에 들어서게 된다.

세 번째 시기는 2015년 이후 시기로 학교와 지역의 협력 관점에서 교육의 주체들이 참여하는 지속가능 지역교육공동체적 지향을 갖고 마을 만들기를 해가기 시작한 시기이다. 여기에는 1990년대 후반 이후 귀농·귀촌 바람과 정부의 귀농·귀촌지원사업의 제도화,

12) 이에 대한 자세한 내용은 변경화·김승근(2018)을 참조 바란다.

13) 여기에는 1995년 교육개혁위원회가 학교 체제 개선을 주장하고 이에 부응하여 교육부가 1996년부터 자율성 확대를 위한 실험적인 운영방안으로 ‘탈규제학교’의 도입을 모색하게 되었으며, 그 결과 1998년 ‘초·중등교육법’과 동법 시행령에 ‘자율학교’라는 새로운 학교 운영을 위한 근거가 마련된 점도 영향을 주었다(이종태 외, 2000).

2000년 이후 제주 이주 열풍과 제주이주민의 증가 등이 배경적 요인으로 작용하였다.

이러한 상황에서 지방자치단체의 이주민 정착 지원 관련 법·제도 제정<sup>14)</sup>과 각종 지원 사업이 제도화되었고 제주형 자율학교 정책이 수립되게 된다. 앞에서 언급한 바와 같이, 2006년 2월 21일 제정된 제주특별법에 근거하여 자율학교 지정권한을 비롯해 자율학교의 교육과정 편성 및 운영의 자율권이 교육감에게 위임되면서 2015년부터 학교와 지역의 협력을 통한 제주형 자율학교 ‘다혼디배움학교’가 운영되게 된다. 2015년 N초교가 ‘다혼디배움학교’로 지정되면서 지역 특성을 살린 학교와 지역의 상생노력<sup>15)</sup>을 N지역도 시도하게 된다. 지방자치단체와 지역 교육청이 주도하지만 이를 배경으로 교육을 학교에서 마을로 확장해 아이들을 함께 키우며 마을이 아이들의 배움터가 되고 아이들이 마을의 주인으로 성장하도록 지원하는 지역교육공동체적 지향을 마을들이 모색해볼 있는 기반이 만들어진 것은 분명하다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 초기 N초교 살리기에서 시작해 자체 모금이나 지원을 중심으로 한 N지역의 학교 살리기는 학교문제를 넘어 지역의 존속과 공동체의 지속가능성 문제로 인식과 연대의 범위가 확장되었다. N지역은 학교 살리기를 지역공동체 활성화와 직결되는 것으로 인식하게 됨으로써(김선필·정영신, 2013: 242~253) 학교 살리기를 마을 만들기 전략으로서 추진하게 되었고, 농촌의 학교와 지역공동체 활성화 관점에서 학교와 지역을 적극 연계하는 지역교육공동체적 지향을 구체화해나가게 된다.

## 2. N지역 학교 살리기 과정의 변화 양상과 특징

### 1) 학교 통·폐합에 대한 대응으로서 마을 차원의 학교 살리기

제주의 경우 읍·면지역의 인구와 학생 수 감소 및 도시 지역 이주로 인해 농어촌의 소규모학교 수가 지속적으로 증가했고, 지역 교육청은 1982년부터 2010년까지 정부의 소규모학교 통폐합 정책에 부응해 농어촌 학교 통·폐합 정책을 추진하였다. 즉 1982년부터 한림읍 비양분교장 개편을 시작으로 소규모학교 통·폐합 정책을 실시하였다. 1993년 지역 실정을 고려해 자율적으로 학교 통·폐합을 추진하는 방향으로 전환하면서 통·폐합 기준은 다소 완화되었으나 학교 통·폐합 정책을 지속하였고 그 결과 2010년까지 폐교된 초등학교는 총 31개교였다. 지역 교육청은 자체 기준을 책정해 학생 수 60명 이하의 본교, 학생 수 20명 이하의 분교장을 대상으로 3년간 유보기간을 경과한 후 교육과정 운영

14) 이에 대한 자세한 내용은 엄미경(2019)을 참조 바란다.

15) 이에 대한 자세한 내용은 경기도교육연구원(2014)과 송두범 외(2016)를 참조 바란다.

이 어려운 학교를 우선 통·폐합하는 정책을 추진하고 학생 수 30명 이하의 섬 지역 분교도 분교장으로 개편할 계획을 가졌다<sup>16)</sup>.

이러한 지역 교육청의 정책에 대해 해당 지역들은 반발하여 학교 살리기를 추진하였고, 이를 지방자치단체와 지방의회가 적극 지원하면서 지방자치단체의 학교 통·폐합 대상 지역들에 대한 지원 사업이 본격화되었다. 이 과정에서 제주의 농어촌지역들에서 학교 살리기는 지역의 존속과 공동체 활성화를 위한 지역발전전략의 성격을 띠게 된다.

지역 인구 감소로 N초교의 학생 수는 1968년 356명에서 1990년 96명으로 감소하였다. 당시 교육부는 학생 수가 100명 이하면 분교로 격하되는 정책이 실시되고 있었기 때문에 N초교는 1992년부터 분교장 격하 대상이 되어 1991년 분교장 전환 대상 학교로 통지되었고, 이에 주민들은 학교 살리기를 추진하게 된다.

앞에서 언급한 바와 같이 N지역의 학교 살리기는 1992년부터 제주시내와 타 지역 사람들을 유치하는 것에서 시작하는데, 이를 위해 마을의 빈집정비사업을 우선적으로 진행하였다. 이는 공동임대주택 건립에 소요되는 비용부담도 있지만 주민 전체의 합의가 이루어져야 임대주택 건립이 가능하기 때문이었다(변경화·김승근, 2018: 94). 이에 주민들이 20여억원을 자체적으로 모아 빈집을 수리해 무상임대하고 마을 공동 소유지에 무상임대 공동주택 세대를 건립하였다.

이 과정을 좀 더 자세히 살펴보면, 1992년 N초교의 분교장 격하 통보를 받은 N지역은 임시총회를 소집해 N초교 살리기 추진위원회를 조직하고, 우선 N지역 외부 거주 학생을 N초교에 취학시켜 학생 수를 늘리는 이동유치 활동으로 학교 살리기를 시작하였다. 이를 위해 지역에서는 주민뿐만 아니라 제주시내와 서울지역 거주자와 언론계 및 교육계 관계자들에게 호소문을 발송하여 N지역의 학교 살리기의 취지를 알리고 관심과 협조를 요청하는 활동에 주력하였다. 이 과정에서 마을의 빈집을 수리해 무상 임대하는 사업을 추진하고 수리할 때 한 채당 약 300만 원 가량의 경비를 들여 입주자들이 빈집 생활에 불편함이 없도록 정비하였다. 이러한 활동 결과 11가구 입주에 16명의 학생 수가 증가하였다. 제주시내 거주 학생들을 위해 기금 모금활동을 통해 통학버스를 운행하면서 학생 수가 증

16) 제1기에 해당하는 1982~1993에는 학생 수 180명을 통·폐합 기준으로 삼아 19개의 학교가 통·폐합되었고, 제2기 1994~2005에는 학생 수 100명으로 23교가 통·폐합되었으며, 제3기 2006~2012에는 학생 수 60명 기준이었다. 이와 관련해 제주 교육청은 2011년 9월, 2012~2016 소규모학교의 적정 규모화를 위한 육성 추진 계획에서 통폐합 정책을 지속할 것을 발표하였다. 2011년 11월에는 '제주특별자치도 도립학교 설치조례 일부개정 조례안'을 발표하였는데, 이 조례안에는 풍천초교와 수산초교 그리고 가파초교를 분교장으로 개편한다는 내용이 포함되었고 위의 학교들이 통·폐합 지정 대상이 되었다. 2012~2016년까지 통·폐합 대상 학교는 본교 22교, 분교장 9교였다(제주특별자치도교육청, 2012; 이인희, 2013).

가하였고 당시 제주 교육청의 분교장 격하 기준인 학생 수 60명을 넘게 되어 일단 N초교는 분교장 격하를 면하게 되었다.

그러나 이후에도 학교 살리기를 위한 N지역의 아동유치 활동은 계속되었는데, 다시 학생 수가 다시 감소했기 때문이었다. 이에 주민들은 근본적 해결방안을 모색하게 되었고 마을인구 증가계획을 제시해 공동주택건설사업을 전개하게 된다. 그 과정에서 주민들은 모금활동을 하고 2차에 걸쳐 공동주택을 건립하였다. 1차 공동주택은 마을 자생단체의 지원과 공유재산 매각 등을 통해 마련된 자금으로 1997년에 13평형 19세대 2개동의 형태로 완공되었으며, 그 결과 N초교의 학생 수는 113명으로 증가하였다.

이처럼 N지역의 경우 1997년부터는 주민들이 자발적으로 모은 성금과 마을 공동소유부지를 활용해 공동주택을 지어 무상임대하게 된다. 이 과정에서 제주시내 거주자는 물론 초등학교 자녀를 둔 타 지역 학부모들이 N지역으로 이주해오기 시작하였다. 그러나 다시 N초교 학생 수가 100명 이하로 감소하였고, 2000년에 2차 공동주택 건립 결정을 하고 2000년에는 1차 공동주택 규모보다 큰 18평형 12세대의 공동주택이 건립되었다. 2차 공동주택 건립 자금은 N지역이 ‘효도마을’로 선정되면서 지원받은 지방자치단체에 지원금 1억 원과 마을목장조합과 자생단체 및 개인이 지원한 약 5억 원 가량의 기금으로 이루어졌다. 이로써 2차 공동주택에는 ‘효도마을 공동 주택’이라는 이름이 붙여졌다. 두 차례에 걸친 공동주택 건립으로 한때 학생 수가 130명에 달했으나 다시 감소하여 2010년 10월 재적수가 60명 미만이 예상되면서 N초교는 다시 통폐합 대상 학교로 지정되었다.

이러한 상황에서 지역에서는 다시 3차 공동주택을 건립하기로 결정하였는데, 이는 3차 공동주택까지 건립해 외부에서 주민을 유치한다면 더 이상 통폐합 대상인 60명 이하로 줄어들지 않을 것이라는 판단에서였다. 다시 마을에서는 3차 공동 주택을 짓기 위한 모금운동이 시작되었다. 이전보다 더 주민 개개인의 많은 관심과 협조로 개개인의 모금이 급증하였고, 이렇게 해 주민들의 모금만으로 조성된 자금이 약 11억 원에 달하였다. 이 과정에서 지방자치단체가 6억 원을 지원하면서, 모두 21억 500만 원으로 주택 4동 24세대의 ‘금산학교마을’이 건립되었고 24가구가 입주해 있다. ‘금산학교마을’은 제주43으로 학교가 전소되기 전의 학교터를 활용해 2012년 건립되었는데, 전입생이 증가해 2012년 10월 기준 N초교 학생 수는 109명이 되었다.

이처럼 마을 공동임대주택 건립사업과 빈집정비사업 중심의 N지역의 학생유치 활동이 어느 정도의 성과를 거둘 수 있었던 데는 2000년대 제주 이주 열풍과 N지역이 이주민들이 선호하는 정착지라는 점도 작용한 것으로 보인다<sup>17)</sup>(염미경, 2019).

17) N지역의 공동임대주택건립사업과 빈집정비사업의 성과가 N지역의 도시민 유입전략으로 인한

## 2) 지역발전전략으로서 학교 살리기와 지방자치단체 지원정책의 제도화

N지역의 학교 살리기가 1990년대 초반부터 현재까지 지속될 수 있었던 것은 지역의 각종 인적·물적 자원의 활용과 홍보를 통한 공감대 형성과 연계와 협력 범위의 확장 노력에 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, N지역은 처음에는 타 지역 거주 N초교 동문의 자녀를 전입시켜 N초교의 학생 수를 유지하였으나 활동범위를 확대해 타 지역 인구 유입 활동을 전개하고 이를 위해 마을의 자원인 빈집과 마을공동 소유 부지 활용과 공동주택 건립기금 마련을 위한 모금활동 등 인적·물적 자원을 적극 활용하였다. 3차 공동주택 모금활동에서는 N지역 주민 모금만 11억 원에 달하였다(강봉수 외, 2016).

N지역이 자체적으로 추진한 학교 살리기는 지역 전체로 확산되었고 이것들이 농어촌 지역 활성화 관점에서 접근하기 시작하면서 지방자치단체의 지원사업이 제도화되기에 이른다. 지방자치단체의 지원은 인프라 구축과 자금 확보에 중요한데, 지방자치단체 지원 사업들을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 제주의 농어촌 학교와 지역 지원 사업의 제도화를 위해 법적 근거가 마련되었다. 읍면 지역의 학교를 살릴 수 있도록 거주 지원 등을 위해 2014년 ‘제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례’(제주특별자치도조례 제1158호, 2014.03.18.)를 제정하고, 2015년에는 ‘제주특별자치도 작은 학교 지원에 관한 조례’(제주특별자치도조례 제1565호, 2016.01.15.)를 제정하는데, 이 조례의 목적은 ‘제주특별자치도에 소재하는 작은 학교<sup>18)</sup>에 대해 교육 여건 개선 및 교육 복지 증진 등을 통하여 지역발전과 연계하여 적정 규모의 학교로 육성’하는 데 두고 있다. 지방자치단체의 공동주택 건립사업과 빈집정비사업은 ‘제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역마을 지원에 관한 조례’ 제8조에 의거하여 실시되는 사업이다.

이상의 법적 근거가 마련되면서 학생 수 감소와 폐교위기에 직면한 지역들에 대한 지방자치단체의 지원사업은 임대용 공동주택건립사업과 빈집정비사업을 중심으로 진행되게 된다. 2011년부터 2015년까지만 보더라도 공동주택건립과 빈집정비사업으로 40개 마을 198세대에 총 481억 원이 지원되었고, 그 결과 396명의 학생 수가 증가하였다. 공동주택 건립사업의 경우 2015년까지 사업이 시행된 마을은 8개 마을이며 학생 수는 282명이 증가하였고, 빈집정비사업의 경우 32개 마을을 대상으로 시행되어 증가 학생 수는 114명이다(강봉수 외, 2016: 104)<sup>19)</sup>. 그리고 2015년 빈집정비사업 지원 한도가 가구당 600만

것인지 아니면 제주로의 이주열풍이 불던 시기와 맞물려 N지역이 제주시내에 근접한 농촌지역이라는 이점이 더 중요하게 작용하였는지에 대해서는 좀 더 심도 있는 분석이 필요하다.

18) ‘작은 학교’는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 가운데 학생 수 100명 이하 또는 6학급(특수학급은 제외한다) 이하의 초등학교와 중학교를 말한다.

원에서 1,000만 원으로 상향조정되었고, 공동주택 지원 사업비도 5억 원에서 6억 원으로, 보조율도 50퍼센트에서 60퍼센트로 상향 조정되었다(강봉수 외, 2016: 105).

매년 4월 1일 교육청 통계 기준 학생 수가 100명 이하, 또는 6학급 이하인 초, 중학교에 포함된 학교의 학구에 포함된 마을로서, 마을자체의 자발적인 노력과 주민자체부담금 재원확보가 가능한 마을에 임대용 공동주택건립비와 빈집 정비 사업비를 지원하고 있다. 2017년까지 공동주택건립사업에 투입된 금액은 약 162억 원이다(제주특별자치도 자료).

현재 임대용 공동주택 건립사업과 빈집 정비 사업 지원 대상 조건으로는 ‘학생수가 100명 이하 또는 6학급 이하인 초·중학교 소재 통학 구역 마을’이어야 하며 2019년 1월 기준 제주시지역의 경우 11개 지역이 지원 사업을 통해 지원을 받았다(농어촌지역 소규모 학교 육성 공동주택 건립 및 빈집정비 현황, 자료, 제주시청 홈페이지). 2019년 1월 현재 17개 마을에 27개 동·186세대의 소규모학교 육성 지원을 위한 공동주택이 있다(제주특별자치도 자료). 이외에 지방자치단체는 학교 살리기 사업 관련 민간인 유공자를 표창하고 있다.

이러한 지방자치단체의 농어촌지역 학교와 지역에 대한 지원 사업은 학교에 대한 행정적, 재정적 지원을 확대하여 지역사회의 구심적 역할을 수행할 수 있도록 함으로써 학생과 학부모가 찾아오는 학교를 만드는 일에 기여하며, 소규모학교의 장점과 지역적 특성을 살린 다양한 교육과정운영을 지원하여 교육균형발전을 도모하고, 학교 교육과정과 지역사회의 연계로 마을공동체를 구축하는 것을 지원하는 데 주요 목적이 있다.

초기 N지역의 학교 살리기가 마을 자체적으로 N초교 살리기를 중심으로 추진되었다면, 1990년대 후반부터는 지역공동체 활성화와 결합되어 추진해나가기 시작했다는 점이 주목할 만하다. 이렇게 하여 마을의 인적·물적 자원을 활용하는 차원에서 마을의 빈집을 수리해 임대하거나 공동주택을 건립해 이주민과 학생을 유치해 나가는 전략을 사용하였다. 이것이 가능했던 데는 지역의 구심점이라 할 수 있는 학교가 사라지면 마을이 붕괴할 것이라는 절박감을 주민들이 공감한 결과였다<sup>20)</sup>.

### 3) 학교와 마을의 협력을 통한 지속가능 지역교육공동체의 전망

앞에서 살펴본 바와 같이, N초교가 2015년 ‘다혼디배움학교’로 지정되면서 N지역의 학교 살리기는 ‘학교가 살아야 마을이 산다’ 혹은 ‘마을이 학교다’라는 슬로건 하에 학교와

19) 제주 소규모학교 임대용 공동주택건립지원사업과 소규모학교 빈집정비사업의 지원기준 및 조건, 신청자격, 시설활용조건 등에 대해서는 제주특별자치도청 홈페이지와 강봉수 외(2016: 106) 그리고 변경화·김승근(2018)을 참조 바란다.

20) N지역 마을조직 관계자들과의 심층면접 결과.

지역 그리고 지방자치단체가 밀접하게 연계하여 진행된다. 기본적으로 ‘다혼디배움학교’는 제주특별법에 근거하여 지역 교육청과 지방자치단체 지원으로 운영되기 때문에 찾아가는 지역교육공동체 프로그램을 중심으로 학교와 지역이 협력하여 교육활동을 하고 있다.

그동안 N지역의 학교 살리기가 마을에서 추진하는 임대주택사업과 빈집정비사업이 중심을 이루었다면, 2015년부터는 마을과 학교의 협력에 기반한 다양한 교류로 확산되고 있다. 지역청년회는 어린이 공부방을 운영하고 전교생 대상 임해훈련도 맡고 있으며 노인들이 학교를 찾아 인성교육을 실시하면 학생들은 노인학교 행사에 참가해 공연을 펼친다. 이제 N지역의 학교와 지역사회 간 협력 활동은 지속가능한 마을 만들기를 위한 지역교육공동체적 지향을 가져가고 것이다.

앞에서 언급한 바와 같이, N초교는 학교 살리기 이후 제주형 자율학교인 I-좋은학교(2009~2014)를 6년간 운영하였다. 제주형 자율학교가 ‘다혼디배움학교’라는 명칭으로 운영되면서 2015년부터 N초교는 ‘다혼디배움학교’로 지정되었고, 다시 지정받아 현재에 이른다.

N지역이 속한 애월읍 지역에 7개의 다혼디배움학교가 있는데, 이들이 연합하여 학교 밖 같은 학년 모임과 연구부장 협의회 등을 운영하여 의견을 교환하고 지역특성을 살린 교육을 시도하고 있다.<sup>21)</sup>

다음으로 마을교육협동조합인 애월협동조합 ‘이음’이 있다. 이것은 주민이 마을이라는 삶의 공간에서 교육과 마을활동을 통해 상호작용하며 주민학습과 교류, 협력의 마을공동체를 만들어가는 일종의 마을학교이다(이인희, 2020: 181). 주민들은 애월협동조합 ‘이음’을 조성해 학생들의 다양성 교육을 지원하면서 공교육의 대안으로 제시된 것이다. ‘이음’의 첫 활동은 2018년 여름방학부터 시작된다. 학교건물의 석면철거 작업으로 여름방학 기간에 N초교의 방과후 활동이 전면 중단되면서 학교교육이 전부였던 N초교 아이들을 위해 학교 측에서 ‘이음’에 바이올린과 플룻 수업이 이어질 수 있도록 도와달라고 요청한 것이 그 시작이다. 당초 제대로 된 공간을 갖추지 못했던 ‘이음’은 N지역 리 사무소 공간을 빌려 첫 수업을 시작하였고 2018년 12월에는 제주지역균형발전지원센터 지원으로 단층 건물을 마련하였으며 이후 70여 명의 조합원의 출자금으로 2층에 도서관을 갖추게 되었다. 학교수업을 마친 아이들이 오후 3시가 되면 하나둘 책을 읽으러 이음으로 몰려든다. 4시부터는 1층에서 요일별로 방송댄스, 뮤지컬, 가야금, 해금, 바둑, 연극놀이가 진행된다. 늦은 저녁에는 학부모를 위한 기타교실과 마을 주민을 위한 요가수업을 병행하고 있다. 현재 학교와 ‘이음’은 긴밀하게 연계되어 운영되고 있는데, ‘이음’에서 하는 활동이

21) N초교 관계자와의 심층면접 결과



완성되면 학교에서는 무대를 만들어 발표회를 여는 방식으로 운영되고 있다.

이상의 활동을 전개하면서 현재 N지역은 학교와 마을의 협력을 지속할 수 있는 방안을 모색하고 있는데, 이를 위해 학교교육의 질적 향상과 지역 자원을 활용한 교육 및 경제활동의 기반 마련을 목표로 제시하고 있다. N학교 관계자들은 학생 중심 체험활동 등 학생의 인성 함양을 위한 다양한 지역교육공동체 프로그램을 개발하여 운영하는가 하면, 학교 시설 등 환경 개선을 위해 지역 교육청과의 지속적 협의로 관련 예산을 확보하는 노력을 기울이고 있다.

이에 대해서는 그동안의 N지역 활동이 지방자치단체나 지역 교육청의 역할을 이끌어낸 것으로 접근할 수 있으나, 이것이 가능했던 데는 N지역을 포함한 다른 지역들의 노력과 함께 교육시민운동단체들의 작은 학교 살리기 운동과 진보교육감 체제라는 점이 작용했다는 점을 고려할 필요가 있다.

앞에서 언급한 바와 같이, 지역교육공동체는 지역사회의 교육력 제고를 통해 지역발전을 도모하는 공동체를 지칭하는데(김미향, 2020: 46), N지역은 2015년부터 현재까지 학교와 지역의 협력을 바탕으로 지역교육공동체들을 운영해오고 있고, 현재 새로운 교육 패러다임에 대한 논의가 진행 중이다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 2000년대 중반이후 N지역은 지역교육공동체 활동을 통해 학교와 지역의 협력에 기반한 지속가능한 마을 만들기를 시도하고 있다. 이것들이 기본적으로 지역 교육청과 지방자치단체 지원에 의해 이루어지고 있다고 하더라도, 그 성격과 운영에서 관 친화적일지 아니면 지역 친화적일지, 학교와 지역의 협력에서 학교 중심이 될지 지역 중심이 될지는 학교와 지역사회, 구체적으로 행위주체로서 교사와 학부모 및 지역주민 간 그리고 이들과 지역 교육청 및 지방자치단체와의 협력 형태와 운영 방식, 나아가 그것의 지속가능성에 달려 있다. 지역교육공동체적 지향이 지역 실정과 공동체의 특성을 살려 지역의 교육과 지역문제를 해결해나가기 위한 것이라고 할 때, 이것 자체가 지금 당장 모든 것을 보장해줄 수는 없으나 앞으로 지역의 문제와 과제 해결에 일정한 역할을 할 수 있을 것임은 분명하다.

#### IV. 결론

이 논문은 농어촌 교육의 문제가 단지 교육의 문제에 한정되는 것이 아니라 농촌지역 전반의 활동과 관련된다는 인식 하에 교육적, 지역적 공감대 속에서 학교 살리기를 추진

해은 제주의 한 지역 사례를 중심으로 학교 살리기 과정을 살펴보았다. 이 논문의 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

우선 농촌지역의 학교붕괴문제는 교육적 접근뿐만 아니라, 지역발전전략으로 인식할 필요가 있다는 것을 이 논문의 사례는 보여준다. 이 논문의 사례지역에서 전개된 학교 살리기가 일정한 성과를 거둔 데는 주민이 학교 살리기의 추진 주체가 되어 지역의 인적·물적 자원을 적절하게 동원하였고, 이를 지역공동체 활성화와 연계시켜나갔다는 점이 중요하게 작용하였다. 다음으로 어떤 마을 만들기 전략이든지 일정한 성과를 거두기 위해서는 이해당사자들의 참여 범위를 확대할 수 있는 이슈를 제시하고 관련 전략들이 다양하게 구사될 필요가 있다는 것을 사례지역을 통해 알 수 있다. 이것은 농촌의 학교와 지역의 활성화는 일부 구성원의 노력만으로는 이루기 어렵고 지역의 이해당사자들 모두의 참여와 노력이 필요함을 시사해준다.

그리고 학교 살리기 과정에서 구사한 사례지역의 도시민 유입 전략은 2000년대 제주 이주 열풍 속에서 지역 내부의 커뮤니티 분화와 갈등 문제를 야기하였다. 지역의 중심 공간인 학교의 붕괴 위기에서 사례지역은 학교 살리기를 위해 이주민 유입전략을 선택하였고, 이 전략으로 학교는 유지되었으나 그로 인해 주민 간 갈등과 통합 문제가 불거졌는데, 이들 문제의 해결 또한 사례지역의 전략적 선택에 달려 있다. 이는 사례지역에 던져진 과제라고 할 수 있다. 이 논문의 사례는 특정 시기, 어떤 전략의 선택이 지역사회 활동 내용과 방향을 계속해서 보장해주는 것은 아니라는 것을 시사해준다. 이에 대해서는 사례 지역 외에 다른 지역과의 비교 연구가 필요한데, 이 논문에서는 이를 포함하여 다루지 못했다는 한계를 지닌다.

이 연구와 관련하여 사례지역의 학교 살리기가 학생 수 증가의 직접적인 요인으로 작용했는지 아니면 사례지역이 제주시내에 근접해 있다는 지리적 요인이나 2010년부터 불기 시작한 제주 이주 열풍이 더 중요한 영향을 미쳤는지, 또는 지방자치제 실시와 진보교육감의 등장이라는 정치·사회적 환경 변화가 더 중요하게 작용했는지에 대해 좀 더 심도 있게 살펴볼 필요가 있다. 실제로 이 논문의 사례지역에서 전개한 학교 살리기가 일정한 성과를 거둔 것으로 평가되는 것은 사례지역을 포함한 다른 지역들의 노력과 함께 진보교육감 등장 이전 전개된 교육시민운동단체들의 작은 학교 살리기 운동, 진보교육감 후보 공약 채택 및 당선운동, 진보교육감의 등장 등의 요인들이 작용하여 지방자치단체와 지방의회 지원을 받으면서 사례지역의 학교 살리기가 탄력을 받았다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 요인들에 대한 심도 있는 분석이 이루어지지 못했다는 점에서 이 논문은 한계를 안고 있으며, 이에 대해서는 추가적인 연구가 필요하다.

다음으로 이 논문은 제주의 한 지역 사례만을 다루었다는 점에서 이 연구결과를 일반화하기에는 한계가 있음을 밝힌다. 이 논문의 사례지역과 마찬가지로 학교 살리기를 전개했음에도 폐교한 지역 그리고 현재적 관점에서 폐교를 활용해 마을 만들기를 하고 있는 지역들이 있는데, 이들 지역과의 비교연구가 이루어질 필요가 있다.

한편 주민들이 학교 살리기를 위해 선택한 전략인 공동임대주택사업과 빈집정비사업이 과연 지역공동체의 유지와 활성화에 긍정적이었는지에 대한 좀 더 심도 있는 분석과 평가가 필요한 시점이다. 국내 이주민들이 대거 정착한 제주의 다른 지역들과 마찬가지로 사례지역에서도 이주민들의 정착으로 여러 가지 문제들에 직면해 있다. 임대용 공동주택의 소유권 문제와 임대료 부담 등으로 인해 갈등이 생기는 경우가 있고, 토박이 주민과 이주민 간 소통과 화합의 문제와 이주 학생들 사이에 생활과 문화 차이로 인한 갈등 등 지역공동체에 악영향을 끼친 측면도 많기 때문이다<sup>22)</sup>. 이에 대해서는 추가적인 심층 분석이 요구된다.

이 논문의 사례지역과 인근 지역들에서는 최근 학교와 지역사회를 소비하려고 하는 이주민 학부모와 원래 학교는 우리 것인데 학교를 이주민들에게 빼앗겼다고 생각하는 토박이 주민 간 갈등이 나타나고 있다. 이는 2000년대 들어 제주 이주 열풍이 불면서 대다수 지역들이 겪고 있는 문제인데, 이에 대해서도 보다 심층적인 연구가 필요하다.

이와 함께 사례지역은 토박이 주민과 이주민이 함께 지역교육공동체 활동을 해오고 있는데, 사례지역에서 운영 중인 지역교육공동체들의 조직구성 및 구체적인 프로그램의 특징과 운영방식 등에 대한 좀 더 깊이 있는 연구가 필요하며, 이러한 움직임이 전국적인 추세라고 할 때 다른 지역들과의 비교연구도 필요하다. 이는 앞으로의 연구과제가 될 것이다.

22) 이와 관련하여 사례지역 주민은 공동임대주택건립사업으로 지역에 정착한 이주민과의 화합의 문제를 지적하였고, 자녀교육을 위해 사례지역에 정착한 이주민의 경우 귀당문화로 인한 이주민 배제 문제를 지적하였다. 한 토박이 주민은 “근데 문제는 뭐냐면 그걸 도에서 마을을 지원 해줘도 (이주민과) 제주 귀당 사람들이랑 화합하기가 쉽지는 않다는 거지. 이주민들끼리 문화를 만들기도 하고, 그 자녀들끼리 몰려서 다니기도 하고, 도시에서 온 엄마들 카페에서 커피 마시는 거 몇 번 봤어. 학교가 생기고 발달이 되니까 지역 발전에는 도움이 되지만 마을 사람들 단합에 크게 영향을 준 것 같진 않아. 나 말고 다르게 생각하는 사람도 있겠지마는... 집지어주고 이런 구조적인 제도도 물론 필요하겠지만 나는 다 같이 지냈으면 하는 점도 있지 그냥”(N지역 토박이 주민과의 심층면접 결과) “귀당 문화라는 것이 무섭기도 했는데 와서 보니까 그냥 사람 사는 동네더라고요. 근데 소문도 무섭게 빠르고 혈연, 지연 이런 게 다른 지역보다 더 중요시되는 느낌이 있어요. 그러다보니까 육지에서 온 사람들끼리 다니고 그러는 거죠. 제주가 발전하면서 육지에서 카페 한다 음식점 한다 온 사람들도 많았고. 근데 마을 단위의 행사를 가 봐도 원주민 분들이 더 많기도 하고 여기에 무슨 크고 작은 그런 일이 생기면 원주민 분들이 저희에게 말 안 해주시는 경우도 있었어요. 저희도 알았으면 좋겠는데”(N지역 정착 이주민과의 심층면접 결과)

참고문헌

- 강봉수·김민영·김미량·김동현, 2016, 『제주 정착주민 네트워크 현황 조사를 통한 제주 정착과정 고찰』, 제주연구원 제주학연구센터.
- 경기도교육연구원, 2014, 『지역 평생교육을 위한 초등학교 유희교실 활용방안에 관한 연구』.
- 경기도교육청, 2018, 『경기혁신교육백서』.
- 김미량·김민영, 2017, 「제주정착주민 정책 현황 연구」, 『탐라문화』 54, 179-208.
- 김미향, 2020, 「학교와 지역사회 간 연계·협력에 기반한 마을교육공동체의 개념 탐색」, 『평생학습사회』 16(1), 27-52.
- 김선필·정영신, 2013, 「제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성」, 『탐라문화』 43, 229-263.
- 김종선·이희수, 2016, 「개념지도에 근거한 마을학교 정체성 연구」, 『평생교육학연구』 21(2), 73-107.
- 노화동, 2018, 「인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 ‘학교 살리기’ 연구: 제주특별자치도 마을과 학교의 상생사례를 중심으로」, 서울시립대학교 박사학위 논문.
- 박삼철, 2012, 「한국과 호주의 통합학교 운영 사례 비교 연구」, 『비교교육연구』 22(2), 107-128.
- 박우서, 2001, 「지역발전과 민관협력형 지역거버넌스의 구축」, 이정식·김용웅 편, 『세계화와 지역발전』, 한울, 432-474.
- 박제명, 2014, 「마을과 학교가 함께 만들어 가는 교육공동체에 관한 사례연구: 하늬교육마을을 중심으로」, 한국교원대학교 석사학위 논문.
- 변경화·김승근, 2018, 「제주도 농촌지역의 소규모학교 살리기를 위한 마을임대 주택사업과 빈집 정비사업 현황 고찰」, 『한국농촌건축학회논문집』 20(4), 85-95.
- 송두범·양병찬·강수현, 2016, 『충남 마을교육공동체 실태분석 및 활성화 방안』, 충남연구원.
- 심익섭·심화섭, 2016, 「마을 만들기 연구경향의 분석과 과제」, 『국가정책연구』 30(1), 29-47.
- 양병찬, 2008, 「농촌 학교와 지역의 협력을 통한 지역교육공동체 형성: 충남 홍동지역 ‘풀무교육공동체’ 사례를 중심으로」, 『평생교육학연구』 14(3), 129-151.
- 여관현, 2013, 「마을만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장소마을 사례를 중심으로」, 『도시행정학보』 26(1), 135-170.
- \_\_\_\_\_, 2015, 「주민학습과 실천을 통한 마을만들기의 지속가능성 연구」, 『지방정부연구』 19(3), 29-51.
- 염미경, 2019, 「제주이주와 지역사회 변화 그리고 대응」, 『제주도연구』 51, 181-217.
- 오영매·손명철, 2005, 「소규모 학교 통폐합 정책에 대한 공간의 차별적 대응양상」, 『제주도연구』 27, 253-295.
- 이동성, 2017, 「농어촌지역 소규모 마을학교의 운영 기제 탐색: 초중등 교원들의 생애사를 중심으로」, 『한국교원교육연구』 34(2), 1-25.
- 이인희, 2013, 「교육거버넌스 관점에서 본 소규모 학교 통폐합 정책 분석」, 『탐라문화』 43, 347-375.

- \_\_\_\_\_, 2020, 『마을로 돌아온 학교: 마을교육학의 기초』, 교육과학사.
- 이종태·강영혜·정광희, 2000, 『자율학교 운영 모델 개발 연구』, 한국교육개발원.
- 임연기, 2013, 「소규모학교의 쟁점과 과제」, 『한국교육재정경제학회 제62차 학술대회 발표집』, 1-20.
- 정기석, 2014, 『사람 사는 대안마을』, 피플파워.
- 제주특별자치도교육청, 2006, 『제주형 자율학교(i-좋은학교) 지정·운영 세부 계획』.
- \_\_\_\_\_, 2012, 『2012~2016적정규모학교 육성 계획』.
- 제주특별자치도청 홈페이지 (<https://www.jeu.go.kr/vill/napeup/intro/history.htm?act=view&seq=1125645>)
- 조금주, 2019, 「지역사회 소규모학교 살리기 정책 방향과 해결과제」, 『한국콘텐츠학회논문지』 19(2), 99-111.
- 추창훈·박세훈, 2020, 「풀뿌리 지역교육 활성화 방안: 전라북도 완주군 혁신교육지구를 중심으로」, 『교육종합연구』 18(3), 147-170.
- 현혜경·염미경, 2020, 「제주지역 마을공동체 조사지표를 활용한 마을공동체 회복력 평가지표 탐색」, 『제주도연구』 53, 75-101.
- Harmon, H. L. & Schafft, K., 2009, "Rural school leadership for collaborative community development", *The Rural Education*, 30(3), 4-9.
- Potapchuk, W. R., 2013, *The role of community schools in place-based initiatives: Collaborating for student success*. A publication of Coalition for Community Schools, Policy Link, IEL, West Coast Collaborative.

Abstract

A Case Study of Saving Schools in Rural Areas of Jeju as a  
Community Building Strategy and Exploration of Sustainable Local  
Education Communities

Yeum, Mi-Gyeong\*

This thesis attempts to explore the possibility of sustainable local education communities in rural areas by looking at the process of revitalizing the local community, which is a strategy for responding to the local community's response to the Ministry of Education's school integration and abolition policy. The literature research method and the in-depth interview method were used in parallel to collect data for specific analysis. As a result of the analysis, the following points can be found. First of all, the problem of school collapse in rural areas needs to be recognized as a regional development strategy as well as an educational approach. The reason why the school revival promoted in the case area of this thesis achieved certain results was the proper mobilization of human and material resources of the subject of school revitalization, the use of strategies, and changes in the social and political environment. Next, it can be confirmed through the case of this paper that any town development strategy needs to present an issue that can expand the scope of participation of stakeholders for certain achievements and that related strategies need to be used in various ways. In the end, in order to revitalize schools and communities in rural areas, it is difficult to achieve only with the efforts of some members, and participation and support from all stakeholders in the region is required.

**Key Words : rural community, saving schools, community building, local educational communities, Jeju**

---

\* Professor, Jeju National University

교신 : 염미경 63243 제주특별자치도 제주시 제주대학로 102,  
제주대학교 사범대학 사회교육과  
(E-mail: mgyeum@jejunu.ac.kr)

논문투고일 : 2021. 01. 31

심사완료일 : 2021. 02. 14

게재확정일 : 2021. 02. 18