

지역경제 활성화를 위한 문 닫은 학교 활용 방안

Utilization of Abolished School Planning for Reinvigorating the Rural Economy

이상영* · 김은자** · 김영***

Sang Young Rhee · Eun Ja Kim · Young Kim

Abstract

The aim of this study is to make abolished school utilized to be served for promotion of off-farm incomes, vitality of agriculture and rural communities' economic, i. e. directly related in inhabitants' income. The methods of this study was to classify the types of utilization via analysis of abolished school data base which served by Ministry of Education & Human Resources Development. Moreover, we tried to derive problems of management and the existing system via interview survey of the nation's best 100 executives who utilize abolished school and present active factors of abolished school utilization and improvement directions.

Then, we classified types of the idle agricultural land utilization into categories and selected the survey site which were the best on the idle agricultural land. Then, we suggests utilization and improvement directions to the use and management of idle agricultural land for increasing inhabitants' income, vitality of agriculture and rural communities' economic.

주요어(key words) : 폐교 활용(Utilization of Abolished School),
지역경제활성화(Reinvigorating the Rural Economy),
농촌마을(rural communities)

* 농촌진흥청 농촌환경자원과 연구관 e-mail: rsy@rda.go.kr

** 농촌진흥청 농촌환경자원과 연구관 e-mail: kej@rda.go.kr

*** 농촌진흥청 농촌환경자원과 연구사 e-mail: kimyoung@rda.go.kr

1. 서 론

국제적으로 진행되고 있는 수입개방화의 파고는 급격한 농업소득의 감소를 초래하고 이는 바로 농어촌인구 및 학력아동감소로 이어져 전국적으로 문 단은 학교를 증가시키고 있다. 주지하는 바와 같이 문 단은 학교가 발생하게 된 배경에는 이러한 학생수감소에 의한 소규모 학교 통폐합과 같은 교육적인 환경은 물론, 농촌지역 분교의 방만한 운영 및 교육재정 운영의 비효율성과 같은 사회·경제적인 환경이 복잡하게 관련되어 있다.

소규모 학교의 통폐합은 1982년부터 시작되어 1993년에 교육인적자원부의 '과소규모 학교 적정규모화' 시책에 의하여 본격적으로 추진되어 '07년 현재 초·중·고를 합쳐 3, 032개에 이르고 있다. 그러나 전국에 산재되어 있는 문 단은 학교는 과거에는 지역공동체의 구심점 역할을 수행하는 한편, 교통접근이 비교적 쉬운 곳에 입지하고 있으며 또한 다양한 부대시설을 보유하고 있어 농촌지역의 대표적인 유희자원으로 활용성이 매우 높은 것으로 평가되고 있다.

이러한 문 단은 학교 활용에 적극적인 계층은 도시지역에서 거주하지만 직접적인 경제활동에 참가하지 않는 예술인들이다. 이들은 지속적으로 작업 활동을 유지하기에는 도시지역의 건물임대료가 너무 상승하였기 때문에 이를 해소하기 위해 넓은 작업공간을 지닌 문 단은 학교활용에 관심을 가지게 된 것이다.

한편 일부 지방자치단체가 무용지물로 방치되었던 문 단은 학교를 활용하여 도시민의 농어촌 귀농과 농어민 소득증대로 연결시키는 한편, 농어촌에 취약한 복지 문화 교육시설 등의 보완을 위해 다양한 활용방안을 마련하고자 노력하고 있다. 이밖에도 지역 활력화에 기여 하고 있는 문 단은 학교의 다양한 활용사례는 많지만 본 보고서에서는 미술 및 음악회 등을 통한 주민들의 정서함양과 같은 간접적인 역할보다는 주민소득과

직접적으로 연결되는 활용사례를 조사하였다.

본 연구는 문 닫은 학교 활용방안을 모색하기 위해 교육인적자원부의 문 닫은 학교관련 DB자료를 분석하여 활용유형을 구분하는 한편, 전국의 대표적인 활용 우수사례 경영인 100명을 면접 조사하여 운영·제도의 문제점을 도출하고 활성화 요인 및 개선방안을 제시하고자 하였다.

2. 문 닫은 학교의 활용 유형구분

2.1. 문 닫은 학교 현황

문 닫은 학교가 발생하기 시작한 '82년부터 '07. 3 현재까지 문 닫은 학교수는 초중고를 합쳐 3, 032개교에 이르고 있다. 이를 교육과정별로 보면 초등학교 2, 945개, 중등학교 76개, 고등학교 11개교로 나타나 대부분이 초등학교에 집중되어 있음을 알 수 있다.

연도별로 보면 '93년에 실시한 “과소규모학교 적정규모화”시책에서 학생수 180명, 학급 수 6학급이하를 기준으로 통폐합을 실시한 이후 급속히 증가하였다. 문 닫은 학교 누적수를 보면 '82~'95년의 14년간에 1, 515개교가 문을 닫았지만 '96~'00년 5년 사이에 1, 264개교가 문을 닫아 90년 중·후반에 문 닫은 학교가 급속히 증가하였다는 것을 알 수 있다. 그러나 '01년부터 현재까지 7년간에는 253개교가 문을 닫아 2000년대에 들어 소강상태에 있음을 알 수 있다(표 1).

〈표 1〉 연도별 문 단은 학교수 추이

연 도 별	문 단은 학교 누계수
1982	19
1985	78
1990	248
1995	1, 497
2000	2, 359
2006	3, 032

이와 같이 소규모학교 통합에 따라 전국적으로 폐교의 효율적 관리가 시급한 과제로 부상되고 있지만 폐교의 위치, 주민여론 등 여러 가지 이유로 대부 매각 등의 관리가 부진한 것으로 나타났다. 현재 문 단은 학교의 재산관리는 지방자치단체의 관할 교육청이 담당하고 있으며 ‘폐교 재산의 활용촉진을 위한 특별법(99.8.31)’에 따라 다양한 형태로 운영 관리되고 있다.

관할 교육청이 문 단은 학교를 관리 운영하는 형태는 〈표 2〉에서 보는 바와 같이 임대자에게 계약기간 및 임대료를 설정하여 해당 교육청의 재정 확충이 가능한 관리형태(임대), 교육용 또는 지역주민을 위한 복지시설로 사용하는 경우(매각), 노후화로 붕괴위험이 있어 사용 불가능한 경우(철거, 반환, 교환), 해당지역 실정에 맞게 수련장, 학습장, 예술인 창작 공간 등으로 활용하는 경우(자체활용), 향후 인구증가 등이 예상되어 개교 가능성이 있을 것으로 판단되는 경우(미 활용 보존)의 5개 형태가 있다.

현재 각각의 관리형태별 비중을 보면 가장 높은 것이 매각으로 41.3%를 차지하고 있으며 이어서 임대 33.6%, 미활용 보존 14.3%, 자체활용 7.8%, 철거 3.0% 순으로 관리되고 있다.

〈표 2〉 지방교육청의 L문 달은 학교 관리 유형

활용 유형	활용 특성	활용 현황
임대	임대자에게 계약기간 및 임대료를 설정하여 해당 교육청의 재정확충 가능	1, 018 (33.6%)
매각	교육용 또는 지역주민을 위한 복지시설로 사용하는 경우 가능	1, 252 (41.3%)
철거, 반환, 교환	노후화로 사용 곤란한 경우	91(3.0%)
자체 활용	해당지역 실정에 맞게 수련장, 학습장, 예술인 창작 공간 등으로 활용하는 것이지만 재투자여력이 없어 활용효율성이 낮다.	236 (7.8%)
미 활용 보존	향후 활용기회를 기대하며 보존관리	435 (14.3%)

〈표 3〉 문 달은 학교의 지역별·관리형태별 현황

시도별	임대	매각	철거·반환·교환	자체활용	합계
서울	—	1			1
부산	2	5		2	9
대구	8	7	1	6	22
인천	33	13	4	7	57
광주	6	6		4	16
대전	4	1		2	7
울산	9	7		5	21
경기	95	14	6	37	152
강원	221	75	54	21	371
충북	114	79		10	203
충남	69	110	5	21	205
전북	16	254	2	29	301
전남	81	487	13	47	628
경북	237	247	6	37	527
경남	191	247		40	478
제주	26	4	1	3	34
계	1, 112	1, 557	92	271	3, 032

주) 미활용 보존 435개교의 금후 활용계획을 4개의 관리형태로 재배치한 것임.

한편, 지역별 문 달은 학교수 상위 5위를 보면 전남이 628개로 가장 많고 경북 527개, 경남 478개, 강원 371개, 전북 301개의 순이다(표 3). 지역별 관리형태를 보면 경남·북을 제외하면 임대는 수도권중부권인 경기, 강원 충북이 많으며 매각은 충남, 전남북 등 수도권에서 먼 지역 일수록 많다는 것을 알 수 있다. 이는 지역적으로 인구가 적고 폐교활용 용도가 제한적인 곳에서는 관할 교육청이 매각을 적극적으로 추진하기 때문이다. 또한 수도권에서는 폐교에 대한 잠재수요가 크기 때문에 교육청이 지속적으로 수입을 확보하고자 임대 형태로 관리하는 경향이 강하다. 이는 문 달은 학교의 활용에 대한 강한 잠재수요를 반영하여 체험·교육용 활용이 많은 수도권지역의 대부요율 및 대부료가 높게 나타나는 것을 보아도 알 수 있다.

한편, 이러한 문 달은 학교를 임대한 사람들의 유형을 살펴보면 교회 및 사업체 운영을 위한 개인이 84.0%로 압도적으로 가장 많고 지자체가 10.2%, 법인이 3.7%를 차지하고 있으며 그밖에 마을주민, 연구소 등이 임대하고 있는 것으로 나타났다. 특징적인 것은 최근에 지자체가 임대하는 경우가 많아지고 있는데 이는 지역주민들의 복지·복리를 위해 체육관 및 요양원 등으로 리모델링하여 지역주민들에게 환원하거나 지역활력화를 위해 예술인들의 작업공간으로 제공하는 사례가 증가하고 있기 때문이다.

2.2. 문 달은 학교의 활용유형

교육인적자원부가 폐교를 활용하여 운영하는 사업내역을 DB화한 자료를 분석하여 보면 미술 창작실, 귀농학교 등(교육시설), 건강수련원 및 인성교육장 등(수련시설), 마을회관, 공공독서실 등(복지시설), 마을체력장 및 게이트볼장 등(복지시설), 교회 및 참선 수련원(종교시설),

참기름공장 및 잣 공장 등(기업시설), 전통식품제조업 및 분재생산 등(생산시설), 이밖에도 체육시설, 농업기반시설, 문화시설, 주차장시설 등 신고 등록된 활용유형의 대분류에 속하는 사업 내역이 무려 480여 종류에 이르고 있다.

최근 폐교활용에 대한 주민 의식변화와 장기적 활용계획을 수립하여 도시민의 농어촌회귀에 대비하거나 농어민 소득증대에 기여할 수 있는 방향으로 폐교재산이 활용되어야 한다는 목소리가 높아지고 있다. 그러나 이러한 다양한 사업유형에도 불구하고 농촌주민과 함께하여 농촌지역경제에 기여하는 사업 활동은 매우 적은 것도 사실이다.

본 논문의 목적이 서론 부분에서 밝히고 있듯이 농촌지역경제 활성화에 기여할 수 있는 문 단은 학교 활용방안을 강구하는 것이다. 따라서 이러한 다양한 사업내역 가운데 농촌경제에 기여할 수 있는 활성화의 성공요인을 도출하기 위해 교육인적자원부의 DB자료를 분석하여 활용유형을 구분한 것이 <표 4>이다.

농촌지역 주민의 소득과 직접적으로 연결되는 사업내역을 유형화하여 보면 농업생산·가공 판매형, 체험·교육형, 수련이용형, 사회복지 및 주민복지형의 4유형으로 나눌 수 있을 것이다. 이러한 문 단은 학교의 활용유형과 활용주체와의 관계를 보면 그림에서 보는 바와 같이 활용주체는 지역주민조직, 개인, 지자체가 있으며 이들 각자가 독자적으로 활용하거나 상호 협력 체제를 구축하여 도농교류를 추진하고 있다. 예를 들면 지방자치단체가 교육청으로부터 문단은 학교를 임대하여 지역주민에게 제공하는 경우와 개인 또는 지자체가 문 단은 학교 및 노동력을 제공하고 전문가개인은 전문성을 제공하여 도시민의 유치를 촉진하는 경우 등이다.

〈표 4〉 농촌 지역경제 활성화를 위한 문 달은 학교 활용 유형구분

활용유형	사업 내역
농업생산· 가공판매	농산물 직매장, 벼농사, 된장(전통장류), 원두막생산, 버섯, 양봉, 가공·저장, 분재·화훼, 톱밥·사료제조, 한과생산, 인삼, 모시, 종구, 갓김치, 묘목, 동충 하초, 관상조류, 복 분자, 허브 생산 등
체험·교육	미술, 환경생태(자연식물, 늪, 갯벌), 전통예절(차), 도예(도자, 전통한복, 장승, 통나무), 민속놀이(무예, 국악, 풍물), 염색, 농사, 승마, 박물관(나비, 해양, 자연사, 도자기, 곤충)
수련	청소년, 건강, 무술, 스포츠체육, 기(기공, 요가)
사회복지 주민복지	노인마을회관, 공공도서관, 주민체력단련, 노인요양원, 시민체육공원, 농기구보관, 농산물공동판매장

〈그림 1〉 문 달은 학교운영주체별 활용 유형

3. 문 달은 학교의 활용유형별 활성화 요인 분석

3.1. 조사대상 문 달은 학교의 활용유형별 현황

조사대상 문 달은 학교의 폐교 연도는 앞서 살펴본 전국적인 현상과 일치하여 1990년대에 문 달은 곳이 89%를 차지하고 있으며 경영주가입대를 시작한 연도는 2000년대에 63.6%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 임대방법은 수의계약이 60%로 공개입찰 보다는 많은 것으로 나타났다으며 문 달은 학교의 운영자들의 출생지역별 분포는 당해지역 출신 보다는 외부지역민들이 활용하는 사례가 많은 것으로 나타났다(표 5).

〈표 5〉 문 달은 학교의 일반적 개황

구분		빈도	비율(%)
폐교연도	1990년 이전	2	20
	1991년~1995년	47	47
	1996년~2000년	42	42
	2001년 이후	9	9
임대시작연도	1995년 이전	1	0.1
	1996년~2000년	32	33.3
	2001년~2005년	61	63.6
	2006~	2	2.1
임대형태	수의계약	61	61
	공개입찰	39	39
출신지역	폐교 지역	43	44.8
	타지역	53	55.2

조사대상 문 달은 학교의 활용유형별 분포는 체험·교육형이 가장 많은 41개교이며 농업생산 가공판매가 27개교, 사회복지·주민복지가 20

개교, 수련시설이 12개교이다. 건평은 473~880㎡사이에 있으며 평균 767㎡(232평)이며, 대지는 17, 505~28, 030㎡ 사이로 평균 23, 440㎡(7, 100평)이다. 이들 건물과 대지를 포함한 평균 평가액은 2.1억원이며 이중 체험·교육시설용 문 닫은 학교의 평가액이 가장 높다(표 6).

이것은 <표 7>에서 보는 바와 같이 면(시·읍)소재지까지의 거리가 최소 7.5(19.1)~최대 12.1km(37.0)으로 평균 9.1km(23.9)이지만 체험·교육용 문 닫은 학교는 가장 가까운 7.5km(19.1)로 교통접근성이 용이하고 편리한 수도권 지역에 많이 위치하고 있기 때문이다. 이러한 입지조건은 대부요율과 대부료에 반영되어 평균 대부요율 및 대부료가 각각 3.31%, 6, 916천원임에 비해 이 유형은 각각 9.7%, 26.4%가 많은 3.63%, 8, 742천원으로 가장 높다는 것을 알 수 있다(표 7, 8).

<표 6> 활용 유형별 규모 및 평가액 현황

구분	빈도	규모(㎡)		평가액(천원)		평가액합계 (천원)
		건평	대지	건물평가액	대지평가액	
농업생산 가공판매	27	880	28, 030	127, 765	84, 992	198, 561
체험·교육	41	858	22, 199	131, 399	118, 734	248, 161
수련시설	12	666	17, 505	100, 922	81, 992	182, 844
사회복지 주민복지	20	473	23, 348	72, 812	95, 700	16, 1231
평균	100	767	23, 440	115, 530	100, 416	209, 545

〈표 7〉 활용유형별 면 및 읍·시 소재지까지 거리

구분	면소재지(km)	읍·시 소재(km)
농업생산·가공 판매	9.5	23.3
체험·교육	7.5	19.1
수련시설	12.1	37.0
사회복지·주민복지	12.1	37.0
평균	9.1	23.9

〈표 8〉 활용 유형별 대부요율 및 대부료

구분	대부료율(%)	대부료(천원)
농업생산·가공판매	3.11	6, 866
체험·교육	3.63	8, 742
수련시설	2.70	3, 269
사회복지·주민복지	2.70	3, 269
평균	3.31	6, 916

3.2. 활용유형별 경제효과

고용현황을 살펴보면 상시 종사자수는 연간 평균 5.3명이며 지역주민 임시 고용수는 17.1명이다. 지역주민 고용수가 농업생산 판매용에서 많은 이유는 지역 농업판매에 있어 주도적인 지역리더가 대표자로 참여하여 당해 지역주민을 고용하는 경우가 많기 때문이며 체험·교육시설용에서는 방문객을 위해 지역부녀자들을 식당에서 고용하고 있기 때문이다 〈표 9〉.

한편, 지역주변농가로부터 먹 거리를 구입하는 금액의 크기는 농업생산 판매 유형이 가장 크며 이어서 체험·교육, 사회복지·주민복지, 수련시설 순으로 나타났다. 농업생산·가공판매유형에서 먹 거리 구입비중이 큰 것

은 주변 지역의 농가로부터 식자재를 구입하는 비율이 높기 때문이며 수련 시설에서는 수련성격별로 각각의 먹 거리에 대한 기준이 있어 차제 조달하는 경우가 많기 때문에 구입비중이 적은 것으로 판단된다(표 10).

〈표 9〉 활용유형별 종사자수 및 지역주민 고용 수

구분	문 닫은 학교 종사자수	지역주민 고용 수
농업생산 판매	8.4	21.2
체험·교육	5.3	16.9
수련시설	2.4	10.2
사회복지·주민복지	3.4	14.8
평균	5.3	17.1

〈표 10〉 활용유형별 먹 거리 구입 금액 및 현재 구입 비율

구분	먹 거리 구입 금액(만원)	현재구입 비율(%)
농업생산·가공 판매	2, 542	93.6
체험·교육	2, 507	89.4
수련시설	566	75
사회복지·주민복지	1, 654	93.3
평균	2, 178	90.3

고정자본 투자액 크기는 체험·교육형이 가장 많고 이어서 농업생산·판매, 사회복지·주민복지, 수련시설 순이다(표 11). 체험·교육활용 유형에서는 다양한 체험 및 교육시설에 상대적으로 많이 투자하고, 농업생산판매유형은 농산물 가공이용을 위한 시설투자가 이루어지고 있기 때문이다. 또한 사회복지·주민복지시설에서는 민박용 시설에 투자를 하는 경우가 많다는 것으로 조사과정에서 알 수 있었다.

연간매출액 크기는 농업생산판매가 가장 크고 이어서 사회복지·주민

복지, 체험·교육, 수련시설 순이며 운영비 크기도 같은 순서로 나타났다. 문 단은 학교 활용 유형별로 정확한 운영수익을 산출할 수 없지만 고정자본 투자액에 대한 이자율을 10%로 가정하고 운영비에 포함시켜 연간매출액에서 비용을 공제한 수익을 계산하여 보면 농업생산판매가 가장 크고 이어서 체험·교육, 사회복지·주민복지, 수련시설 순이다. 따라서 문 단은 학교를 활용하는 경우는 지역주민의 고용을 통한 지역농산물의 가공판매사업이 단위 면적당에 투하되는 자본비용을 낮출 수 있기 때문에 다른 활용유형에 비해 상대적으로 높은 수익을 올릴 수 있는 방안이라고 생각된다.

〈표 11〉 활용유형별 고정자본투자액·운영비·연간 매출액

구분	고정자본 투자액(만원)	연간매출액(만원)	운영비(만원)
농업생산 판매	19, 795	121, 716	84, 136
체험·교육	21, 127	10, 682	5, 856
수련시설	3, 545	872	332
사회복지·주민복지	16, 593	12, 464	9, 960
평균	17, 277	40, 927	27, 613

3.3. 활용 유형별 활성화 요인 분석

3.3.1. 농산물채취·가공 판매형

농산물채취·가공 판매형은 산악계곡 또는 내륙지역의 특정작물 주산지에 입지하여 상품을 대량으로 확보할 수 있어야 하며 작목반, 또는 법인화 형태의 경영조직인 경우가 많은 것으로 나타났다(표 12). 시설부지면적은 880m²(270평), 대지면적은 28, 000m²(8, 500평)으로 작목은 콩(된장), 버섯(송이, 영지), 잣, 벌꿀, 약초(황기, 더덕) 등이 보편화되어 있다. 특히, 지역 노인과의 계약재매에 의한 친환경 농산물을 채취하여 노인들의

손맛에 의한 장맛 살리기를 유지하여 장항아리를 분양하는 등의 가공판매나 체험상품으로 제공하는 것이 중요한 성공사례로 나타나고 있다.

농산물채취·가공 판매형에서 특히 중요한 것은 경영주가 대학 또는 학습활동 등을 통해 사전에 숙지한 특기, 전공을 살리는 것이다. 이런 경영형태에서 경영적으로 성공하는 사례가 많은데 대표적인 것이 전통한과, 고추장, 된장, 특이 연색 직물생산, 황토이용 침구, 의류, 매트제조 판매, 식충식물체험학습장, 인삼분재 등이다. 이러한 경영형태가 주목표로 삼는 고객은 친환경농산물 및 전통식품 선호, 건강추구계층으로 전국 네트워크화가 가능한 고객이어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 지역농산물의 꾸준한 택배 서비스 등을 통해 지속적인 유대관계가 형성될 수 있는 고객관리가 필요하다는 것을 부연하고 싶다.

〈표 12〉 농산물채취·가공판매형의 입지 및 경영특징

구분	특징
입지조건	산악계곡 및 내륙에 입지
경영조직	작목반, 법인화
건물면적	880㎡(270평)
대지면적	28,000㎡(8,500평)
경영작목	콩(된장), 버섯(송이, 영지), 잣, 벌꿀, 약초(황기, 더덕 등), 친환경 농산물
경영기술특징 (친환경, 전통 식품·상품이 주테마)	<ul style="list-style-type: none"> ○작목반 활용 : 버섯, 잣, 한봉 등 ○특정작물 주산지 근처에 입지하여 상품 대량 확보 가능 ○지역노인의 손맛에 의한 장맛살리기 : 장항아리 분양 ○노인작목반과 계약재배 : 친환경농산물 <ul style="list-style-type: none"> - 감잎차, 유정란, 잡곡, 고추, 감자, 유기농 자재 등, ○주특기 활용 <ul style="list-style-type: none"> - 전통한과, 고추장, 된장, 특이염색 직물생산, - 황토이용 침구, 의류, 매트제조판매 - 식충식물 체험학습장 - 인삼분재 생산 판매
모니터링	지역농산물의 꾸준한 택배 서비스(호박, 토종벌꿀 등)
고객	친환경 농산물 및 전통식품 선호계층(전국네트워크)

3.3.2. 체험·교육형

체험·교육형은 계곡과 물이 어우러진 내수면이나 계곡으로 둘러싸인 지역에 위치하여 시설부지면적은 860m²(260평), 대지 면적은 22,000m²(6,670평) 규모를 갖추고 있는 것으로 나타났다(표 13). 이곳에서 제공하는 주요 체험프로그램은 인절미 만들기, 도자기 체험, 염색, 압화, 김치 및 장류 만들기, 목공 캠프, 동요학교 등이며 지역축제와 연계하거나 농산촌 마을 개발사업 및 녹색체험마을, 농촌전통테마마을사업과 연계하여 지역자원네트워크화 방안을 모색하는 노력이 무엇보다도 중요하다.

한편 지역주민과의 역할 분담에 있어서는 농작물 수확체험은 지역주민이 담당하고 전통 민속놀이 등의 예술체험은 학교 운영자가 실시하는 한편, 식사제공도 농어민 후계자가 생산 판매하는 직판장을 이용하여 지역주민이 직접 만들어서 제공하도록 하는 것이 바람직하다. 또한 지역 거주 장애인, 빈곤층, 생활보호대상자를 위한 미술, 한국화 등의 체험 및 교육을 무상 지원하여 지역주민과 유대관계를 돈독히 유지하거나 작물생육과정 등을 동영상으로 촬영하여 무상으로 제공하는 등 지역주민과의 유대관계 유지가 중요하다.

또한 고객유치를 위해서는 지역교육청의 문화체험학교로 지정받도록 하거나 농촌관광담당 공무원의 적극적인 홍보 노력이 매우 중요하다는 것을 조사과정에서 알 수 있었다. 특히 지속적으로 이메일을 통한 안부 전하기, 지역행사 알리기, 홈페이지 운영 등이 고객을 지속적으로 확보하는데 매우 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다.

〈표 13〉 체험·교육용의 입지 및 경영특징

구분	특징
입지조건	내수면(계곡+ 물), 산악입지
주고객	유치원생 등 유소년, 가족단위
건물면적	860㎡(260평)
대지면적	22, 000㎡(6, 670평)
체험, 교육 프로그램	인절미 만들기, 도자기체험, 농작물 수확체험, 염색, 압화, 김치학교, 장류만들기, 목공(선반, 의자 등), 캠프, 동요학교
지역자원의 네트워크화	○도자기, 전통예절 지역축제와 연계 ○ 농산촌 마을 개발사업, 녹색체험마을, 전통테마마을사업 과 연계하여 지역자원 네트워크화 확립(체험 및 숙박 시설 등의 중복 사전 조정)
지역주민과의 역할 분담	○ 농작물 수확체험은 지역주민, 전통 민속놀이 등의 예술체험은 문 단은 학교운영자가 실시하여 각자의 역할 분담 ○ 교편생활을 경험으로 문화체험학교 운영 ○ 방문객 식사는 지역주민 해결, 식자재는 농어민 후계자 직판장 이용 토록 유도
교육청 및 지자체 지원	○ 교육청의 문화체험학교 지정 ○ 농촌관광담당 공무원의 적극적인 농촌체험 알리기 홍보
모니터링	e-mail 주고받기, 행사 알리기, 홈페이지 운영, 안부전하기 등
고객	○ 지역주민 : 지역 장애인, 빈곤층, 생활보호대상자 대상으로 미술, 한국화 등의 체험 및 교육을 무상 지원하여 지역주민과 유대관계 돈 독유지 ○ 일반인 : 작물생육과정 동영상으로 정보제공

3.3.3 수련시설용

수련시설용은 계곡에 위치하여 공동체 생활자, 명사가, 환경운동가 등을 대상으로 단체조직모임을 지속적으로 유치하는 노력이 중요하다(표 14). 시설부지면적은 670㎡(203평)정도로 수련내용은 명상, 요가, 채식, 독서, 기체조 등이다. 경영기술상 특징은 독서의 경우 유명 유학자 사택 및 고가를 독서당으로 활용하면서 모든 체험은 독서를 통한 학습이론 습득 후 실시하며 책에서 등장하는 고궁 탐방을 반드시 실시한다는 행동원칙을 준수하는 것이 중요하다. 요가의 경우는 요가 교사 자격증을

갖고 있는 교사 중심으로 공동체를 형성하여 요가 기체조관련 홍보책자를 발간하여 제공하거나 홈페이지를 운영하는 것이 중요하다. 단체수련 고객을 대상으로 하는 경우에는 교육과 연계될 수 있는 심신단련 프로그램 개발이 필요하며 이러한 프로그램이 원활히 진행될 수 있도록 단체간의 분쟁을 미연에 방지하기 위한 영역구분에도 세심한 배려가 필요하다. 방문객 식사는 지역주민이 농어민 후계자 운영 직관장을 이용하여 직접 판매토록 하는 한편, 지역주민에 대한 마을금고 운영 및 요가 무료학습 지도를 실시하여 내방객들과의 충돌을 사전에 방지하는 노력도 필요하다는 것으로 부연하고자 한다.

〈표 14〉 수련시설용의 입지 및 경영특징

경영규모 및 입지	특징
입지조건	계곡입지
주고객	공동체생활자, 명상가, 환경운동가
건물면적	670㎡(203평)
대지면적	17, 500㎡(5, 300평)
수련내용	명상, 요가, 채식, 독서, 기체조
독서	○ 유명 유학자 및 고가를 독서당으로 활용 - 모든 체험(농사, 염색 등)은 학습이론과 독서 후 실시 ○ 교사생활을 통해 수집한 테마도서 박물관 개설 - 지역주민에게 민박 및 농산물 판매 담당 ○ 독서 후 관련 고궁 탐방
요가	○ 요가 교사 자격증 취득으로 소비자 공동체 형성 ○ 방문객 식사는 지역주민 해결, 식자재는 농어민 후계자 직관장 이용토록 유도
고객	○ 지역주민을 위한 마을문고 운영 및 요가 무료학습 ○ 요가 및 기체조 관련 홍보책자 발간 및 홈페이지 운영

3.4. 문 닫은 학교 운영·제도상의 문제점 및 개선 방향

문 닫은 학교를 운영하는데 있어 제도적인 문제점으로 먼저 지적하고 싶은 것은 주민대표 이름으로 임대하여 제 3자에게 싼 가격으로 재임대하는 경우가 발생하고 있다는 것이다(표 15). 이는 당해 지역마을 대표가 임대하는 경우 싼 가격으로 임대해주고 있는 제도를 악용하는 사례이다. 이런 사례는 지역공동체자원인 문 닫은 학교의 건전한 운영활성화를 위해서도 임대자의 활용 목적 준수 여부를 철저히 관리하여 필요한 사람이 임대할 수 있도록 개선할 필요가 있다.

〈표 15〉 문 닫은 학교의 운영·제도상 문제점 및 개선방안

문제점	개선방안
○ 당해 지역 마을대표가 싼 가격 임대하여 재임대하는 경우 발생	○ 임대자의 활용목적 준수여부 사후관리 철저
○ 잡초, 잡목, 풀베기와 같은 기본 관리에 대한 교육청 지원 전무	○ 전기, 상하수도, 화장실, 천정 방수와 같은 기본시설에 대한 보수는 교육청 담당(대부료의 10%는 관리비로 재투자) ○ 유지보수비용 영수증 첨부로 임대료 감면
○ 기부체납 문 닫은 학교의 소유권 분쟁	○ 기부체납한 문 닫은 학교는 원주인인 지역주민에게 환원하거나, 지역주민이 활용하는 경우 임대료 감면 ○ 안정적인 문 닫은 학교활용을 위해 장기임대 필요
○ 동일 지역 관내에서 임대료, 임대기간, 계약조건 상이	○ 교육청 허락을 받고 리모델링 등 재투자한 사람에게 매수권 우선 부여 ○ 동일관내에서는 계약조건을 통일하여 민원 발생사전 예방 ○ 문 닫은 학교의 건물 및 대지면적 실사 필요
○ 임대료의 선납계약 및 분납시 연체료 적용(15-30%)	○ 연체료 없는 분할납부가능 ○ 문 닫은 학교의 장기 임대자에 대한 임대료 감면
○ 전임대자와 후임대자와의 인수인계 분쟁	○ 전임대자와의 법률적 하자 없는 상태에서 공개입찰 또는 수의계약
○ 공개 입찰시 자본력이 부족한 기투자자 임대 곤란한 경우 발생	○ 공개입찰 가격 상한제 실시

○ 문 단은 학교가 혐오시설로 활용되거나, 주거환경을 해치는 경우 발생	○ 수의 계약 및 입찰자격조건에 주민동의서 첨부 필수 요건
○ 문 단은 학교사용전기료가 일반 가정용으로 적용받아 높음	○ 문 단은 학교사용 전기는 학교용으로 환원토록 한전과 협의
○ 임대기간이 짧아 안정적인 투자 곤란	○ 법률에 명시하고 있는 최장 10년보다는 절충안으로 5년 정도의 임대기간 계약 ○ 지자체가 임대하는 경우는 시설 투자가 자유롭게 개인도 투자의 자율성 보장

한편 지역유지가 자녀들의 교육편의를 위해 기부 체납한 학교에 대한 소유권 분쟁이 자주 발생하고 있다. 이를 해결하기 위해서는 기부 체납한 학교에 대해서는 원주인인 지역주민에게 환원하거나 법률적으로 곤란한 경우는 임대료를 감면하여 장기 임대하여 활용하도록 배려할 필요가 있다.

또한 동일지역관내에서도 임대료, 임대기간, 계약조건이 상이한 경우가 많은데 이 가운데 대표적인 문제점에 대한 개선방안을 제시하면 먼저 교육청의 허락을 받고 리모델링 등 재투자한 사람에게 매수권을 우선적으로 부여하거나 문 단은 학교의 건물 및 대지면적에 대한 실사를 통해 정확한 임대료 산출 및 계약이 이루어지도록 해야 한다.

한편 임대기간이 짧아 안정적인 투자를 할 수 없다는 것이다. 법률에 명시하고 있는 최장 10년까지는 아니라도 5년 정도의 임대기간은 보장 해주어야 안정적으로 신규 투자가 가능할 것으로 판단된다. 지자체가 임대하는 경우에는 교육청의 양해 하에 장기간에 걸쳐 운영계획에 따라 많은 투자를 하고 있지만 민간인에게는 차별적으로 대응하는 사례가 많다. 이는 문 단은 학교 운영자들로부터 청취한 의견에서도 잘 나타나고 있는데 <표 16>에서 보는 바와 같이 임대료 및 임대기간이 적당하지 않다는 비율이 각각 84.8%, 91.3%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 조사 대상 문 단은 학교들의 평균 임대계약회수는 3회, 임대기간은 5.3년으로

나타났으며 이러한 빈번한 임대계약에 따른 불안감을 해소하고 안정적인 경영을 위한 적정임대기간은 5년 정도를 요구하고 있는 것으로 나타났다 <표 17>.

<표 16> 현재 임대료 및 임대기간 책정여부에 대한 의견

구분		빈도	비율
임대료	적당하다	14	15.2
	적당하지않다	78	84.8
임대 기간	적당하다	8	8.7
	적당하지않다	84	91.3

<표 17> 폐교의 적정 임대기간(1회 계약), 임대횟수, 현재까지의 임대기간

적정임대기간	임대횟수	현재까지의 임대기간
5.4	3.0	5.3

한편, 교육청에서 잡초, 잡목, 풀베기, 전기 상하수도, 화장실, 천정방수와 같은 기본관리에 대해 임대수입의 10%는 관리비로 재투자해야 할 것이다. 설문조사에 따르면 조사대상 폐교운영자의 91%가 교육청 또는 지자체로부터의 지원이 전혀 없다고 답하고 있다. 따라서 “값”의 관계에 있는 교육청에서도 일반 사회 통념적으로 이루어지고 있는 임대자의 임대물건에 대한 하자 보수유지에 대한 비용부담과 같이 임대차시에 발생하는 주인의 의무를 성실히 수행하는 자세가 필요하다고 할 수 있을 것이다.

또한 문 닫은 학교가 혐오시설로 인식되거나 주거환경을 해치는 흉물로 인식되는 사례가 발생하고 있다. 이를 방지하기 위해서도 수의 계약 및 입찰계약 어느 경우에도 주민동의를 필수조건으로 해야만 한다.

한편, 공개입찰 시 폐교 운영자가 자본력이 부족하여 임대가 곤란한

경우가 발생하는 사례도 많기 때문에 공개입찰가격 상한제를 실시하거나 현재 일반가정용으로 되어 있는 전기사용료를 학교용으로 전환해 주어야만 한다. 이밖에 임대료의 선납제가 아닌 후납제로의 전환 및 분납으로 인한 15~30%의 연체료 폐지, 전임대자와 후임대자와의 인수인계를 명확히 하여 분쟁소지를 미연에 방지하여 운영의 안정화를 도모해야 한다.

4. 요약 및 결론

다양한 사회·경제적 요인에 의해 급속히 증가하고 있는 문 단은 학교는 지역공동체의 구심점 역할을 수행해 왔기 때문에 교통접근이 비교적 쉬운 장소에 입지하거나 다양한 부대시설을 보유하고 있다. 이러한 문 단은 학교를 활용하여 지역경제 활성화로 연결시키고자 하는 노력이 지자체를 중심으로 전국적으로 진행되고 있다.

본 연구는 문 단은 학교의 활용방안을 모색하기 위해 전국의 대표적인 폐교활용 우수사례를 조사하여 활성화요인 및 개선방안을 제시하였다. 활용유형은 4개 유형으로 분류될 수 있으며 지역의 고용효과 및 먹거리 구입비용은 농업생산·판매가공형이 가장 큰 것으로 나타났는데 이는 지역리더가 운영권자로 지역주민을 고용하거나 주변 농가로부터 식자재를 구입하는 지역밀착형 운영형태를 띠고 있기 때문인 것으로 판단된다.

활용유형별 활성화요인을 살펴보면 농산물 채취·가공 판매형에서는 경영주가 대학 또는 학습활동을 통해 사전에 숙지한 특기, 전공을 살리는 노하우가 절대적인 성공요인으로 작용하고 있으며 체험·교육형에서는 지역주민과 역할 분담을 하여 지역축제와 연결하거나 다양한 정부사업과 연결하는 지역자원 네트워크시스템 구축이 매우 중요한 것으로 나타났다. 또한 수련 시설형에서는 교육과 연계될 수 있는 심신단련 프로

그럼 개발이 중요하며 수련 단체간의 활동영역조정에 대한 세심한 배려도 필요한 것으로 나타났다.

한편 문 닫은 학교의 원활한 운영을 돕기 위해서는 무엇보다도 제도적 보완이 이루어져야 하는데 중요한 몇 가지 문제점을 지적하면 다음과 같다. 먼저 주민대표 이름으로 임대하여 제 3자에게 싼 가격으로 재 임대, 기부 체납한 학교에 대한 소유권 분쟁, 동일지역관내에서의 임대료·임대기간·계약조건의 상이한 점, 짧은 임대기간으로 인한 임대계약 회수 증가 문제, 임대료의 선납제 규정에 의한 연체료 부담 등을 각 지자체의 실정에 맞게 개선하여 경영효율성을 높일 수 있도록 지원하는 노력이 매우 중요하다는 것을 지적하고자 한다.

■ 참고 문헌 ■

- 김남순. (1977). 농어촌 복합학교제도 운영에 관한 연구. 교육사회연구, 한국교육사 회학회, 7(1), 25-55.
- 안승열, 김희수, 송남섭. (2000). 소규모 학교 효율화를 위한 경영다각화 방안에 관 한 연구. 교육시책 현장연구 최종보고서, 1-113.
- 정종진. (1998). 통합교육. 새교육 7월호.
- 황인성. (1997). 소규모학교의 통폐합에 관한 문제제기. 한국교육연구소소식 32호.
- 홍순명. (1998). 풀무원 이야기. 내일을 여는 책
- 임원현·이귀옥. (1999). 농촌지역 유�휴토지의 관광농업적 활용, 한국정원학회지, vol.17, no.3: 77-86
- 김인호. (2007). 친환경 학교를 위한 학교숲 운동 개선방안—행정주도의 학교숲 조 성사업을 중심으로—, 한국교육시설학회지 14(1), 121-129.
- 김점수 등. (1996). 한계농지의 효율적 이용방안. 강원개발연구원, 1713
- 정영일 등. (1995). 유�휴·한계농지의 다목적 활용 방안. 농어촌진흥공사. 농어촌공 사, 108, 17-883
- 최혁재 등. (2005). 유�휴농지의 효율적 활용·관리방안 연구, 국토연구원, 162.

논문투고일: 2009. 5. 1
1차수정일: 2009. 6. 8
게재확정일: 2009. 6. 12