농산어촌교육 지원정책분석 및 발전 방향

순천대학교 사범대학
교수 이 병 환

I. 서론

농산어촌교육은 중대한 위기에 직면하고 있다. 주지하다시피 우리나라의 인구구조는 점차 서구사회에서 볼 수 있는 역삼각형의 형태를 띠고 있어서 적극적인 인구부양 정책이 시급한 실정이다. 국가 전체적인 출산율 감소는 경제활동인구의 감소를 가져와서 미래의 국가 발전에 중대한 걸림돌이 될 것이 예견되고 있다. 더구나 농산어촌의 경우 전국적인 출산율 저하와 맞물려 가임기 인구의 급격한 감소와 이농현상이 동시에 가속화 되어서 그 심각성이 도시지역에 비할 바 못된다. 이러한 인구구조의 문제는 교육의 문제로 풀기에는 한계가 있다. 사회구조적인 지원과 연계 및 전 국민의 인식전환이 선행되어야 한다. 그러나 교육 내부의 문제로 국한하여 본다면 농산어촌학교를 살리는 일이 시급하다. 농산어촌학교를 획기적으로 개선하여 교육문제로 인하여 떠나는 농산어촌에서 돌아오는 농산어촌으로 만들어서 농산어촌학교의 황폐화를 연착륙시켜야 한다.

이러한 이유로 인하여 농산어촌 지역 학생 수의 절대수가 소규모 학교를 적정규모 학교로 전환하여 교육여건을 획기적으로 개선함으로써 열악한 환경에 있는 학생들에게 질 높은 교육이 제공될 수 있도록 해야 한다는 주장이 제기되기도 한다. 현실적으로 우리나라의 소규모 학교는 선진국처럼 교육의 효과를 높이기 위해 의도적으로 만든 것이 아니고 학교 외적인 조건들이 악화되면서 학교의 의사와는 무관하게 소규모 학교로 만들어졌기 때문에 이들 학교를 경영하는데 많은 어려움이 있다. 소규모 학교는 학생 수가 너무 적어 정상적인 교육과정이 진행될 수가 없어 학생들이 당연히 누려야 할 권리인 학습권이 침해받고 있는데, 예컨대 학생 수가

적은 초등학교의 경우 교사 한 사람이 2~3개 학년을 동시에 가르치는 복식수업이 이루어지다 보니 수업의 질 저하와 수업결손이 발생하게 되고 중.고등학교의 경우 적정 교사수가 확보되지 못하여 전공 외 교과지도로 수업의 질이 떨어지며 다양한 선택 교과목 개설도 어렵다.

교육여건이 도시에 비해 상대적으로 열악한 농촌지역에서 공부하고 있는 학생들을 위한 교육정책은 도시보다 훨씬 적극적인 입장에서 강구되어야 한다는데 이견을 제기할 사람은 없을 것이다. 진정한 의미에서 교육의 기회 균등이란 교육에 투입되는 인적.물적 자원 및 교육환경 그리고 교육과정 요인이 균등하게 보장될 때 확보되는 것이다. 자녀의 교육문제로 대도시로 떠나는 것은 국토의 균형발전을 위해 바람직하지 않으며, 이제 '떠나는 농촌에서 돌아오는 농촌'으로 국민적 인식의 전환을 가져올 필요가 있다. 교육의 본질 구현이라는 측면만 본다면 농어촌의 자연친화적 환경은 오히려 훌륭한 교육여건이 될 수도 있다(이병환, 2017a).

물론 이러한 문제의 근본적인 원인은 연령이 젊을수록 인구가 줄어드는 반면 고령 인구는 급격하게 증가하여 인구구조가 역삼각형의 기형적인 형태를 띠는 데에 기인하고 있다. 그나마 결혼 적령기에 다다른 젊은 청년들이 취업과 혼인관의 변화와 같은 여러 가지 이유로 결혼을 미루고 있어서 가임 여성이 급격하게 감소하는 데 근본적인 이유가 있다. 이 문제의 근본적인 해결책은 출생률을 높이는데 있음은 말할 나위가 없다.

Ⅱ. 농산어촌학교의 현실

1. 농어촌 소규모 학교의 실태

가. 학생 수 감소 실태

우리나라의 학생 수가 가파르게 감소하고 있다. 우리나라에서 전체 학생 수는 2000년부터 2016년까지 약 206만명(25.9%)이 감소되었고, 향후 2020년까지 약 65만

명(1.0%)이 추가로 감소될 전망이다. 학생구가 급감하면서 여러 가지 부작용이 드러나고 있다. 거시적으로 경제활동 인구의 감소로 국가경제의 지속적인 성장에 심각한 문제가 발생할 수 있다는 점이 있고, 교육 내부문제로 국한하더라도 교원 수급 문제와 소규모 학교 통폐합 문제가 대두되고 있다.

<표 1> 학생 수 감소 추이

(단위 : 만명)

급별	2000	2010	2016	2020	2025	2030
초	402	330	268	265	262	259
중	186	198	146	131	132	129
고	207	196	175	128	126	124
계	**795**	724	**589**	**524**	520	**512**

출처 : 교육부 보도자료(2016. 7. 5.)

나. 소규모 학교 현황

저출산과 학생 수 감소에 따라 소규모 학교가 지속적으로 증가하고 있다. <표 2>에서 볼 수 있듯이 2016년도 기준 60명이하의 소규모 학교는 1,813교이며, 300명 이하의 소규모 학교 수는 총 4,212교(초 2,645교, 중 1,166교, 고 401교)로서, 2001년도에 비해서 2,5배나 급증하였다. 농산어촌은 물론이고 도시의 구도심 공동화 현상으로 대도시의 소규모 학교 증가와 이에 따른 폐교 논의도 본격적으로 이루어지고 있는 상황이다.

<표 2> 재학생 수별 학교 수 현황(2016년 기준)

구분	60명이하	61 ~ 120명	121 ~ 180명	181 ~ 240명	241 ~ 300명	301 ~ 1000명	1000명초과	계
초	1,228	717	235	239	226	2,774	579	5,998
중	531	231	146	118	140	1,852	190	3,208
고	54	84	85	86	92	1,283	668	2,352
계	**1,813**	**1,032**	**466**	**443**	**458**	5,909	1,437	11,558

출처 : 교육부 보도자료(2016. 7. 5.)

이에 따라 기존 농산어촌 지역과 도시의 구도심 소규모 학교의 교육여건은 더 악화되고 있다. 대부분 소규모 학교의 경우 복식학급 운영, 순회교사 및 상치교사 배치가 불가피하여 정상적인 교육과정 운영이 어려운 상황인 것이다.

그런데 농산어촌 지역의 학교 수 대비 학생 수 비율이 도시 지역에 비해 크게 낮게 나타나고 있는 데에서도 알 수 있듯이 농산어촌학교의 학생 수 감소와 학교의 소규모화는 대도시에 비해서 훨씬 더 심각하다. 2017년 기준으로 농산어촌 지역의 학교 수는 전국 학교 수의 40%를 차지하고 있지만 학생 수는 전체 학생 대비 14%에 불과하다. 농산어촌에서 학생 수가 줄어드는 비율에 비해 학교 수가 줄어드는 비율이 훨씬 높게 나타나고 있는 것이다. 비록 학교 규모가 작더라도 하나의 학교를 운영하려면 기본적으로 소요되는 비용(sunk cost)까지 고려해야 하기 때문에, 이는 재정 운용이나 예산의 효율적 관리 측면에서 부담스러울 수밖에 없다. 도시와 농산어촌의 현황을 학생 수 밀도(density)의 측면에서 비교하더라도 농산어촌학교 통폐합 정책의 지속 가능성은 더욱 분명해진다. 교원 1인당 학생 수를 보면, 도시지역이 16.8명인 데 비해 농산어촌 지역은 11명이며, 학급당 학생 수는 도시지역이 29.9명인 데 비해 농산어촌 지역은 20명이다. 그리고 학교당 평균 학생 규모는 도시 지역이 823.2명인 데 비해 농산어촌 지역의 학교는 221명으로 나타난다. 특히 도서벽지 지역의 교원 1인당 학생 수는 6.8명, 학급당 학생 수는 12.1명, 학교당 학생 수는 91.7명에 불과한 것으로 나타나고 있다(이병환, 2017b).

2. 폐교 현황

우리나라는 1960년대 이후, 급속한 산업 발달과 더불어 도시화가 진행되면서 많은 농산어촌 인구가 대도시로 유입되는 등 극심한 이농현상이 전개되었다. 또한, 산업화의 영향으로 여성들의 사회 진출이 활발해짐에 따라 출산율이 저조해지면서 문을 닫는 학교 즉 폐교가 늘어나는 추세이다.

폐교라 함은 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 제2조에 의하면 초중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로서 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교를 말하고, 폐

교재산이라 함은 폐교되기 전에 직접 또는 간접으로 당해 학교의 교육활동에 사용되던 시설 기타 재산 중 공유재산을 말한다.

폐교를 설명하려면 보다 큰 개념인 공유재산부터 이해해야 진정한 의미와 활용방안을 알 수 있다.공유재산이란 지방자치단체가 행정목적을 수행하기 위해 필요로 하여 소유하고 있는 일체의 재산(광의) 및 지방자치단체의 부담이나 기부의 채납, 법령이나 조약의 규정에 의하여 지방자치단체의 소유로 된 재산(협의)을 말한다. 이러한 공유재산 중의 하나인 폐교는 지방의 자산이라는 경제적인 역할을 하는 것과 동시에 지역주민의 어린 시절 추억의 장소로서 정서적인 공간의 역할까지도 하고 있다. 폐교가 발생되는 직접적인 원인은 취학아동의 감소에 의한 것이고, 폐교가 본격적으로 발생하게 된것은 1982년 소규모 학교의 통폐합에 의해서이다. 이 당시의 폐교의 기준은 학생 180명 이하, 3복식 수업을 진행하는 학교였으며, 근래의 소규모 학교 통폐합으로 다시 사회적인 이슈로 등장하게 되었다.

현재 정부의 소규모 학교의 통폐합은 교육재정 절감의 차원을 넘어 질 높은 교육환경의 제공을 목적으로 이루어지고 있다. 현재의 통폐합 기준은 학생 수를 기준으로 본교는 100명 이하, 분교는 20명 이하의 학교가 대상이 되며, 1면 1본교의 원칙을 유지하되 도서, 벽지 등 특수지나 학생 수 증가 예정지역은 제외시키고 있다. 이 사업은 99년부터 단계적으로 실시되고 있다.

<표 3> 폐교재산 및 활용 현황

('16. 5. 18. 기준)

전체 폐교 재산	매각 폐교 재산	보유 폐교 재산 (A+B)	활용 폐교재산(A)									미활용 폐교 재산 (B)
			대 부							자체 활용	계	
			교육용	사회 복지	문화	공공 체육	소득 증대	기타	소계			
3,678	2,328	1,350	243	41	76	11	234	109	714	219	933	417

출처 : 교육부 보도자료(2016. 7. 5.)

<표 3>에서 볼 수 있듯이 1982년부터 2016년 5월까지 폐교된 학교는 모두 3,678개교이며, 매각폐교는 2,328개교이고 교육청이 보유하고 있는 폐교는 총 1,350교이다. 보유 중인 폐교 중 활용하고 있는 폐교재산은 933교(69.1%)이며, 이 중 대부 714교(52.9%), 교육청 자체활용 219교(16.2%)이다. 대부된 폐교의 시설용도별 사용은 교육시설 243개교, 사회복지시설 41개교, 문화시설 76개교, 공공체육시설 11개교, 소득증대시설 234개교, 기타 109개교로 교육시설이 가장 많았다.

- **교육용 시설** : 체험학습장, 박물관, 미술관, 평생교육시설 등
- **사회복지시설** : 노인요양시설, 장애인복지시설, 마을정보화센터 등
- **문화시설** : 문화·예술작업장, 주민 문화체험장, 공예품 전시장 등
- **공공체육시설** : 주민체육시설, 야구연습장, 수상레포츠교육 등
- **소득증대시설** : 지역특산물 가공장, 농촌체험시설, 경작지 등
- **기타시설** : 캠핑장, 도서관, 태양광연구소, 고시원, 창고, 주차장 등

교육청에서 자체 활용하고 있는 폐교는 신설학교의 용지, 학생수련원, 청소년 야영장, 학생 체육시설, 대안교육시설, 교직원 사택 등으로 활용하고 있다. 매각된 폐교는 지역주민 등의 의견을 수렴하여 지자체 및 민간에 매각되며, 매각한 폐교는 주로 교육용 시설, 사회복지시설, 소득증대시설 등으로 활용되고 있다(교육부 보도자료, 2016. 7. 5).

전국적으로 2016년을 기준으로 400여 개의 미활용 폐교가 존재하고, 도시의 구도심 지역에 특별교실로만 활용되는 상당수의 유휴교실이 존재한다. 이러한 유휴시설을 지역 주민의 다양한 필요와 요구에 맞추어 활용할 수 있도록 적절히 개방하고 지원하여 학교를 초·중등 교육시설로서 제한적으로 활용하는 것에 그치는 것이 아니라 평생교육시설로 그 활용 범위를 확장하여 이용하려는 노력이 지속적으로 필요하다(이병환, 2017b).

Ⅲ. 소규모 학교 통.폐합 정책의 추진 논리

1. 소규모 학교 통.폐합 정책의 추진 논리

가. 경제적 측면에서의 논리

국가 운용에 있어서 경제논리와 효율성의 논리는 불가피하게 필요하며 따라서 소규모 학교 통폐합의 논리가 정부의 교육재정 투자의 효율성을 높이기 위한 것이라는 점은 누구나 인정하고 필요한 일이다. 그러나 이 정책목표는 소규모 학교 통폐합 정책에 있어서 정부의 또 다른 주요 개혁목표인 '소비자 중심 교육론'의 이론을 바탕으로 하고 있다. 즉 통폐합 정책의 경제논리와 농어촌 지역의 학생과 학부모에게 '소비자 중심 교육'을 실현시켜 주어야 한다는 주장이다. 이러한 이론은 소규모 학교운영에 많은 경비가 소요되기 때문에 국가예산 절약 차원에서 소규모 학교 통.폐합은 마땅히 추진되어야 한다고 보는 논리를 강조하였다. 소규모 학교는 정상규모의 학교에 비해 학생 1인당 교육비가 과다하게 높으며 이는 국가재정에 커다란 부담으로 작용하고 있다. 소규모 학교를 통.폐합할 경우 이러한 교육재정의 비효율은 크게 감소될 수 있다는 것이다. 또한 정부에서는 소규모 학교의 통.폐합 추진목적 중 '교육환경 측면에서의 효과에서' 통.폐합으로 수 천억원의 예산이 절감되고 이러한 예산은 모두 통합되는 학교의 교육 기자재 구입비나 시설 확충비에 쓰여지게 된다는 주장이다.

나. 교육적 측면에서의 논리

1) 지역사회 거점으로서의 역할

소규모 학교 통.폐합의 필요성을 주장하는 측은 학교규모가 작기 때문에 다양한 프로그램의 제공도 어렵고, 복식수업을 하기 때문에 수업의 질도 떨어지며, 교사들에게는 많은 부담을 주고 있고, 재정 측면에서도 학생 1인당 비용이 많아 비효율적이라고 보고 있다. 또 시설과 설비도 제대로 갖추어져 있지 않기 때문에 현대사회에서 요구하는 교육을 제대로 할 수 없어 이를 적정화하기 위해 통.폐합은 불가피하다고 주장한다. 이에 반해 '작은 학교를 지키는 사람들의 모임' '카톨릭 농민회' '참교육학부모회' '경실련' 등의 시민단체에서는 통.폐합에 적극 반대하고 있

다. 이들 통.폐합을 반대하는 측에서도 학생의 학습권을 보장하여 이농을 막고 돌아오는 농촌을 만들기 위해 소규모 학교의 통.폐합은 지양하고 지역사회의 구심점 역할을 하는 학교를 보존해야 한다고 주장한다. 아울러 지역주민들은 지역 구심점 상실을 이유로, 동창회는 학교역사 단절을 이유로 통.폐합을 반대하고 있으며 통.폐합 대상 학교의 학부모와 지역주민간에 학교명, 위치, 학교역사 등을 이유로 한 갈등이 통.폐합의 걸림돌로 작용하기도 한다. 농산어촌의 소규모 학교 통.폐합에 대해서는 상당수 국민의 비판적 여론도 있는 실정이다. 상당수 국민들은 모교 및 고향에 대한 애정.향수 등으로 통.폐합에 심정적으로 반대하고 있으며, 통.폐합 정책이 경제적 논리에 치중해 추진되고 있다는 점에 대해서도 반발하고 있다. 또한 초등학교 및 중학교 교육은 의무교육 단계로서 국가에서 책임을 져야 하나 학생 수가 감소한다는 사유로 일방적으로 통.폐합을 추진할 경우 의무교육에 대한 국가의 책임을 다하고 있지 못하다는 점에서도 반대의견이 제기될 수 있다.

2) 복식수업의 불가피

통.폐합이 필요한 첫째 이유는 소규모 학교의 경우 복식수업 진행으로 교육과정의 정상적 운영이 어려움에 있다는 것이다. 평균 10명 이하의 학교는 교사 1명이, 30명 이하의 학교는 교사 2명이, 45명 이하의 학교는 교사 3명이 모든 수업을 담당하고 있는 실정이다. 그리고 120명 이하의 학교는 6개 학급으로 편성하지 않으므로 복식학급이 존재하게 된다. 이러한 복식학급의 경우 학생의 입장에서 보면 교사 1인이 2~3개 학년을 담당하여 수업을 진행하므로 실제 수업시간은 13~20분밖에 되지 못한다. 교사의 입장에서 보면 3복식이나 2복식 수업시 과중한 부담을 가지게 되며 이러한 부담으로 수업이 충실하지 못할 수도 있다. 이렇게 함으로써 수업 분위기가 산만하며 학생들에게 수업결손을 초래할 수밖에 없다는 것이다.

3) 교사의 업무부담 과중

소규모 학교는 학생 수와 교사수가 적다고 해서 가르쳐야 할 교육의 양, 처리해야 할 공문이나 사무분장의 양이 같은 비율로 줄어드는 것이 아니다. 뿐만 아니라

소규모 학교의 교사들은 일.숙직 부담도 정상학교에 비해 과중하고 통근 거리가 멀고 불편하며 사택이 부족하거나 때로는 두 집 살림을 하여야 하는 등 교사들의 근무 여건도 만족스럽지 못하다. 이러한 문제들은 소규모 학교에 우수교사의 확보를 어렵게 하는 요인이다.

4) 학생의 인성 및 사회성의 문제

학생들은 사회적 집단 속에서 다양한 역할과 기능을 경험하며 적절한 규모의 또래집단과 어울릴 때 인간관계 형성에 필요한 사회성을 기를 수 있게 된다. 소규모 학교의 학생들의 경우에도 어느 정도는 가정 등 다른 집단 속에서 사회적 경험을 얻을 수 있겠지만 사회성 개발에 가장 중요한 또래집단이 적어 소규모 학교 또는 소규모 학급에서 장기간 교육을 받을 경우 사회성 형성에 문제가 있을 수 있다.

5) 문화결핍

소규모 학교의 대부분이 농촌을 비롯한 벽지 지역에 위치함으로 인해 다른 학교에 비해 경험할 수 있는 문화의 폭이 넓지 못하기 때문에 '문화실조' 현상이 나타난다. 또 학년별로 10여명 내외의 적은 수의 학생 편성으로 인해 학생들 상호간 선의의 경쟁심을 상실하여 학생들의 동기유발 등 건전한 성취의욕이 저하될 우려가 있고 공동체 생활에 대한 기본 소양교육이 부진하여 인격형성에 부정적인 영향을 주는 등 많은 문제점을 안고 있어 농어촌지역의 학교를 적정규모의 학교로 유지.경영하여 농산어촌 지역의 교육정상화를 이루어야 한다는 것이 교육부 통.폐합 정책의 논리이다.

결국 교육부는 소규모 학교의 통.폐합은 단순히 학생 수 감소에 따른 국가예산 절약차원에서 추진하는 것이 아니며 도서나 벽지의 소규모 학교 학생에게도 좋은 교육환경에서 질 높은 교육을 받을 수 있는 여건을 마련해 주고, 복식수업을 해소하여 학생의 적성과 사회성 개발은 물론 통합학교에 예산을 집중 투자함으로서 낙후한 농촌지역 초등학교의 교육환경을 개선하며, 교육시설의 현대화 등 교육적 효과가 있다고 주장하고 있다(이병환, 2003).

2. 통.폐합 정책의 당위성 검토

가. 학습권 보장의 측면에서

학교 통.폐합 정책은 농어촌에 거주하는 학생과 학부모의 교육권 보장 측면에서 본다면 문제가 적지 않다. 경기도 가평군 두밀분교 폐교에 대해 학부모들이 제기한 폐교 처분 취소청구는 고등법원과 대법원에 제소했고, 헌법재판소에 위헌신청을 하였으나 경기도 학교설치 조례 중 개정조례(경기도조례 제2445호) 부분은 각하, 도서벽지교육진흥법 제2조 및 제3조 부분은 기각 결정되었다. 그러나 '통.폐합이 학교의 통학조건.적정규모.학교설비 등 교육조건 및 재정조건 등을 종합적으로 고려하여 볼 때 특정의 학생 내지 보호자에 대하여 현저하게 과중한 부담을 지우고 통학을 불가능하게 하는 등 재량권의 범위를 일탈하여 특정인의 교육받을 권리를 침해하였다고 볼 수 있는 경우에는 통.폐합을 정한 조례가 위법하다'[1]고 하여, 이런 경우라면 학교를 통.폐합한 조례가 위법하다고 볼 수 있음을 밝혔다. 따라서 대법원이 기각결정을 내리자 헌법소원이 제기되었다. 헌법재판소는 이 소원에 대해 조례의 심판청구의 부적법, 도서벽지법의 적용사건이 아니고 직접성의 요건도 갖추지 않았다고 하여 재판관 전원일치로 각하결정[2]을 하였다. 그러나 자치단체의 조례개정만으로 학교를 통.폐합하게 되는 조치는 주민의 교육받을 권리를 침해할 소지가 있는 것이다. 따라서 통.폐합의 논리는 농어촌 학생의 교육권 확대의 논리로 전환되어야 하며, 모든 국민에게 교육기회를 차별받지 않음을 명시하고 있는 헌법 규정을 준수해야 할 것이다. 교육에 대해 학생들이 요구할 수 있는 권리는 소규모 학교라는 이유로 침해받을 수 있는 것은 아니다.

나. 투자의 비효율성 측면에서

교육당국이 내세우는 통.폐합의 목적으로는 '증가하고 있는 소규모 학교 학생들

1) 대법원 1996.9.20. 선고 95누7994 판결
2) 헌재96헌바77

의 문화실조 현상 해소', '복식수업의 문제점 해소', '통.폐합으로 절약한 예산의 교육 재투자를 통한 학교 교육환경 개선'을 들고 있다. 무엇보다도 가장 큰 이유는 경비절감의 문제일 것이다. 학생 수가 아주 적은 소규모 학교일지라도 교사인건비와 학교관리비로 상당한 액수가 지출되기 때문에 경비를 절감하기 위해서 소규모 학교를 통.폐합 하자는 것이다. 교육부가 시.도교육청에 참조하라고 제시했던 '통합학교 선정기준'에도 비용문제가 통.폐합 추진의 주된 이유라는 것을 밝히고 있다. 그리고 여러 학년의 학생들이 한 명의 교사로부터 배워야 하므로 교육이 제대로 이루어지기 어렵다는 논리도 통.폐합의 근거로 제시되었다. 그러나 교육부에서 당초 정한 '100명 이하'라는 기준이 교육적 근거가 없으며 복식수업을 통해서는 학생들의 학업성취도가 떨어진다는 주장도 근거가 취약하여 학생과 학부모의 '교육권'을 침해하는 것으로 보여지고 있다.

일본에서도 지방자치단체간의 통합이 추진되면서 지방재정 합리화의 방안으로 인접지역 공립학교의 통.폐합이 추진된 적이 있다. 그로 인해 학부모가 공립학교 폐교처분 취소를 요구하는 소송을 제기하는 경우가 많아졌다. 이 문제에 대한 일본 법원의 판결은 일관된 입장을 보이지 않고 있다. 그러나 학부모에게 패소판결을 내린 경우에도 그 판결의 이유 중에서 학교의 통.폐합에 의하여 학부모의 교육권이 침해될 수 있다는 가능성을 인정하였다(이병환, 2003).

이러한 사례는 무조건적인 통.폐합은 농어촌 지역 학생들의 교육받을 권리를 침해할 수 있다는 것을 보여주는 것이다. 오히려 농산어촌교육의 질이 낮다는 정부의 평가는 학생 수가 적어서가 아니라 정부의 재정지원의 부족 때문이다. 그러므로 정부의 통.폐합이 농어촌 학생들이 양질의 교육을 보장하기 위한 정책이라면 폐교하는 것 보다 오히려 더 많은 재정적 지원이 옳은 방법일 것이다. 농어촌 교육의 질을 향상시키기 위한 행.재정적 인프라를 구축하여 내실있는 교육이 이루어진다면 투자의 효율성 측면에서도 오히려 경쟁력이 있다고 본다.

Ⅳ. 정부의 농산어촌교육 지원 정책 현황과 발전방향

1. 농산어촌교육 지원 정책 현황

가. 제도적 지원

1) 농산어촌 출신 학생 대학지역균형선발제도

농산어촌 지역균형선발제도는 농산어촌 지역인재육성을 위해 대학이 모집 정원의 4% 내에서 부모동거 6년 이상 거주한 농산어촌 지역 출신의 학생을 선발하는 제도이다. 대학이 모집 인원 중 일정 비율을 해당 지역의 학생으로 선발하려는 취지는 상대적으로 낙후된 농산어촌 지역의 교육 여건을 감안하여 농산어촌 지역 출신의 학생들에게 대학입학기회에서 일정한 혜택을 주어서 교육문제로 인하여 농산어촌을 떠나는 구조적인 문제를 완화하고자 하는 제도적 장치이다.

2) 적정규모 학교 육성 및 통합학교 운영 지원

지방교육재정교부금법에서 통·폐합 및 통합학교 운영에 따른 시도교육청 자체노력을 반영하여 소규모 학교 통·폐합은 40~110억원, 시설대체이전에는 30~80억원, 통합학교 운영에 10~30억원을 지원하고 있다. 또 인근학교의 통·폐합으로 인하여 통학 거리가 멀어진 농산어촌 지역 학생들의 통학 편의를 돕기 위하여 교육부 특별교부금으로 농산어촌지역의 통학버스 운영을 지원하고 있다.

나. 정책적·재정적 지원

그 동안 정부는 소규모 학교가 많은 농산어촌의 교육환경을 개선하여 보다 실질적인 교육기회를 확대하는 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 농산어촌 우수고 육성사업, 기숙형 고등학교 사업, 연중 돌봄학교 육성사업, 전원학교 사업, 농산어촌 거

점별 우수중학교 육성 사업, ICT를 활용한 농산어촌 교육여건 개선 사업 등이 그러한 정책의 실례다.

<표 4, 5>는 교육부의 농산어촌학교 지원 사업의 현황을 보여주고 있다. 전체적으로 다양한 지원 사업이 이루어지고 있다. 그런데 전체 사업이 농산어촌의 교육여건 개선에 초점이 맞추어져 있어서 교육프로그램 개선 지원이 취약함을 알 수 있다. 농산어촌 소재 학교에 대하여 학급 수와 학생 수 기준의 공교육비 지원이 부족한 상황에서 주로 부족한 제원을 보전하는 형태의 지원에 치우치고 있음을 확인할 수 있다. 앞으로 단위 농산어촌학교의 자생력을 높이는 지원으로 사업의 방향이 전환되어야 한다. 농산어촌 지역의 환경 여건이 다 다르기 때문에 시설이나 기자재 위주의 지원에는 사업의 실효성이 떨어질 수도 있다. 교육프로그램 지원을 확충하되 단위학교에서 그 지역 실정에 적합한 사업을 구상하고 정부나 지방 교육행정기관에서는 그 적정성을 판단하여 지원 여부를 판단하는 방향으로 전환해야 한다.

<표 4> 교육부의 2004~2013년 농산어촌학교 지원 사업

사업명	사업기간	지원 규모	비고
농산어촌 우수고 지원사업	'04~'09	86교 1,619억	
기숙형 공립고 지원사업	'08~'13	150교, 6,200원	
농어촌 전원학교 육성사업	'09~'13	585개교, 2,229억	

<표 5> 교육부의 2013년부터 현재 농산어촌학교 진행 지원 사업

사업명	사업기간	지원 규모	비고
농산어촌학교 ICT(무선AP, 스마트패드 등) 지원사업	'13~'15	4,068교, 253억	농산어촌 초중 전체 지원
농산어촌 거점 및 우수중학교 지원사업	'13~'15	80교, 859억	면소재 재학생 60명 이상 중학교
농산어촌학교 특색활동 운영 지원사업	'18~	585개교, 2,229억	
농산어촌 고교 ICT인프라 구축	'17~'19	60교, 12억('17) 120교,18억('18) 180교, 27억('19)	

2. 농산어촌 지역 교육의 발전 방안

가. 기존 학교체제의 재구조화 방안

1) 지역 거점학교의 운영

지역 거점학교는 인접한 2~3개의 소규모 학교를 하나의 학교군(School complex)으로 구성하여 교육프로그램과 시설을 거점학교가 주도하여 공동으로 운영하는 형태이다. 우리나라에서는 2004년도에 제정된 '농산어촌 개발 촉진에 관한 특별법'(2004. 06. 06)에 의해 2005년도부터 시도교육청 단위로 지정.운영하고 있다. 지역 거점학교는 소규모 학교 운영에 따른 투자의 비효율적 측면을 극복할 수 있고, 교육에서 집적의 효과를 기대할 수 있다는 점에서 현실적으로 채택할만한 제도이다. 거점학교 중심의 집중적인 투자는 농산어촌학교의 교육역량을 증진시키고, 다른 지역 학생들에게도 높은 유인책이 될 수 있다는 점에서 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다. 근원적으로 들어가 보면 농산어촌의 교육인프라가 부족하기 때문에 학생 수가 줄어들고 학생 수가 줄어들면 통폐합을 할 수 밖에 없는 악순환의 고리가 있음을 알 수 있다. 지역 거점학교를 집중적으로 육성하여 교육력이 강화되면 기존 농산어촌학교의 학생은 그대로 유지하면서 도시 지역을 비롯한 인근 지역의 학생들에게 높은 유인가를 제공하게 되고, 따라서 농산어촌 지역은 거점학교를 중심으로 활력을 얻게 될 것이다. 지역 거점학교가 운영되기 위해서는 학생들의 이동 수단이 고려되어야 하는 것은 물론 수준 높은 교육소프트웨어와 우수한 교사 자원이 확보되어야 한다. 지역 거점학교의 교육적 효과는 인근 지역의 학생들이 학교라는 공간을 중심으로 지금까지 소규모 학교에서 누려보지 못했던 사회적 소통을 할 수 있기 때문에 사회성 함양에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

그러나 하드웨어 중심의 지원보다는 교육프로그램의 경쟁력을 확보하는 것이 거점학교의 정착에서 매우 중요한 관건이 될 것이다. 왜냐하면 농산어촌교육의 질 개선은 학생들이 수준 높은 교육인프라를 통하여 양질의 교육을 제공받는 일에서 출발하기 때문이다.

2) 연중무휴학교 운영

농산어촌학교 학생들에게 가장 큰 문제는 도시에 비해 턱없이 부족한 교육인프라이다. 학교 이외의 교육공간이 없기 때문에 다수의 학생들이 하교 후에는 방치되고 있으며, 여건이 허락하는 소수의 학생들은 개별적인 사교육에 의존하고 있다.

농산어촌 교육인프라의 부족으로 학생들의 학업성취도가 떨어진다는 점을 감안한다면 농산어촌 지역 학생을 대상으로 연중무휴학교를 운영할 필요성이 제기된다. 연중무휴학교는 평일의 일과 후는 물론 주말 및 방학 중에 자녀를 돌보기 어려운 가정을 대신해서 학교가 학습과 생활공간의 역할을 하도록 교육복지프로그램을 제공하는 학교를 말한다.

연중무휴학교는 농산어촌 지역에 교육지원 체제가 구축되고 지역적 특성과 학생들의 개인차를 고려한 교육프로그램이 제공된다면 농산어촌학교 재구조화 모델로서 각광을 받을 수 있을 것이다. 연중무휴학교를 운영하기 위해서는 우수한 교사 자원이 필수적인데, 인근 지역의 대학생 인력이나 자원봉사자 및 사회봉사요원 등 지역 사회의 인적자원을 지원받을 수도 있고, 나아가 지방자치단체나 지역교육행정기관의 지원을 통해 교육프로그램을 운영할 수 있다. 한편으로는 중앙 정부의 관련 사업을 통해 지원받는 방법도 고려할 수 있는데, 예컨대 문화체육관광부의 예술강사 지원 사업과 연계하여 농산어촌학생들에게 무료로 질 높은 예술교육을 받도록 하는 것도 좋은 방안이 될 것이다.

연중무휴학교는 말 그대로 연중 운영하는 것은 물론 전일제로도 운영하여야 한다. 연중무휴학교는 학생들의 개인적 선택에 의해 탄력적으로 운영하되, 24시간 운영체제를 제공하여야 한다. 말하자면 교육과 보육을 통합한 '이음새 없는(seamless)' 서비스 제공이 필요하며 연중무휴학교운영에 필요한 인적.물적 자원은 지역의 실정을 고려하여 순차적으로 확보하여야 한다.

연중무휴학교는 교육인프라가 취약한 농산어촌학교의 대안적 모델로서 적극 육성할 필요가 있을 것이다.

3) 농산어촌학교 지원 사업의 외연 확대

농산어촌학교 재구조화를 통하여 교육역량이 지속적으로 향상되기 위해서는 이 사업의 기반이 되는 여건들을 확충해 나가는 작업이 요청된다. 농산어촌학교 재구조화 사업의 외연을 확대하기 위하여 고려할 수 있는 방안으로는 병설 유치원 증설, 농산어촌 방과후 학교 운영 지원, 농산어촌 우수고등학교 육성 사업, 농산어촌 근무교사 특별 양성 및 채용 등을 들 수 있다. 이 외에도 농산어촌 학생들로 하여금 외국 문화를 체험할 수 있는 기회를 제공하기 위하여 유학 경비를 지방자치단체나 교육행정기관에서 지원하는 방안을 강구할 수도 있다. 이렇게 되면 농산어촌 학교 학부모들이 지역에 대한 자긍심을 가지게 되고 더 많은 인구가 농산어촌으로 유입될 수도 있을 것이다(이병환, 2008).

4) 소규모 학교의 모델 개발과 운영

농산어촌학교의 현실적 어려움과 교육적 가능성이 교차하는 가운데 농산어촌학교 복원을 위한 다양한 모색이 이루어지고 있는 현실도 주목할 필요가 있다. 소규모 학교의 장점을 최대한 활용하는 소규모 학교의 모델은 다음과 같다.

첫째, 농산어촌 지역이 사교육을 받을 여건이 되지 않는 현실에서 오히려 이 점에 착안하여 프로젝트 수업, 협동학습 수업 등의 다양한 수업과 현장체험학습, 생태학습, 발표회, 탐구학습 등 학습자 중심의 다양한 수업 방법을 통해 학생들의 자기 주도 학습을 촉진하는 계기로 활용하려는 노력을 들 수 있다(양병찬, 2012). 농산어촌 지역의 방과 후 프로그램이 활성화되고 있는 점도 이러한 맥락에서 이해해 볼 수 있다. 또한, 농산어촌이 보유하고 있는 여러 가지 자산을 새롭게 해석하여 이를 활성화하려는 시도 또한 주목할 필요가 있다. 예컨대, 농산어촌 지역의 대표적인 문제점으로 지적되는 과소 학급 및 복식 학급의 경우가 그러하다. 복식학급은 농산어촌 지역에서도 초등학교에 거의 집중되어 있다. 초등학교의 경우 통합교육이나 학년간의 교류 활동을 적극 권장하는 경향도 있음을 감안할 때, 초등학교의 복식 학급은 오히려 농산어촌학교만이 가질 수 있는 장점으로 해석하여야 한다(김승보, 2014).

둘째, 인근학교와 협력하여 교육력을 증진시킬 수 있는 협력프로그램을 장려하여

야 한다. 한정된 자원을 효율적으로 활용하고 더 많은 학생들과 만나 사회성을 증진시키기 위해서는 협력프로그램을 다양하게 마련하여야 한다.

셋째, 농산어촌 지역에 정보화기기를 이용하여 다양한 온-오프라인교육을 받도록 하고 화상기기를 이용하여 여러 학교가 공동으로 학습하는 방안도 모색해야 한다.

넷째, 학생 수와 학교급당 경비를 기준으로 학교운영비를 배분하여 소규모 학교의 경영이 어려운 경우가 여전히 존재하고 있다. 소규모 학교 일수록 재정이 적게 지원되는 학교운영비의 문제점을 해결하기 위하여 표준교육비에 기초하여 동일하게 재정을 지원하는 체제로 변경하여야 한다. 만일 이러한 농산어촌의 교육모델이 우수하여 학생과 학부모가 만족한다면 도시지역의 인구가 농산어촌으로 환원되는 효과를 기대할 수도 있다.

나. 마을학교 운영

농산어촌학교는 학생 수가 적고 교육인프라가 취약할지라도 쾌적한 자연환경과 학생 수 감소에 따른 학교시설의 여유로운 활용 가능성은 농산어촌 소규모 학교가 인간규모 교육을 펼칠 수 있는 우호적인 여건이 된다. 인간규모 교육은 학생과 교사가 인격적인 만남을 통하여 실존적 교육을 가능하게 해 준다. 국가와 지방교육행정기관의 지원 이외에 지역사회의 인적, 물적 환경을 활용하고 학교경영에 지역사회 인사가 자발적으로 참여하는 일종의 마을학교를 고려할 수 있다.

지역사회와 학교가 연계해 서로의 자원을 공유할 뿐만 아니라 함께 아이들을 돌보고 일상에서의 배움을 모색하는 학교이다. 마을학교는 학교가 교육을 전적으로 책임지는 기존의 교육 관행에서 벗어나서 학생과 마을주민, 교사가 함께 운영하는 지역사회 중심 학교를 말한다.

다. 교직원의 쾌적한 거주여건 조성

농산어촌 지역이 낙후되고 소외되다보니 그것의 학생들도 도시지역의 학생들에

비해 교육적, 문화적으로 불리한 여건에 놓여있다. 농산어촌 지역에는 사교육기관이 없고 특별한 문화 시설도 없기 때문에 학교와 교사들이 학생들의 필요와 요구에 더 큰 역할을 할 수 있다. 그러나 자신들도 열악한 환경에서 불리한 조건을 감내하는 상황에 있는 농산어촌학교 근무 교원들에게 농산어촌 소재 근무 학교에 대한 특별한 사명감과 헌신을 시대하기 어려운 것이 현실이다.

농산어촌 지역 근무 교원들은 농산어촌 지역의 서주 여건, 자녀 교육 등의 문제로 대부분 원거리 출퇴근을 하고 있다. 이 경우 추가 교통비 부담이 과중하고 출퇴근에 따른 시간 소요로 육체적 피로도 누적되어 사기가 저하되고 있다. 관사나 근무지 학교 인근에 거주하는 경우, 대부분 가족과 떨어져 거주하고 있으며 문화 생활의 결핍에 따라 교원의 개인적인 삶의 질이 저하되고 있다. 관사는 대부분 시설이 노후하거나 가족과 함께 거주하기에는 너무 좁아 거주 여건이 나쁜 경우가 대부분이다. 최근에는 관사 증·개축 사업이 추진되어 농산어촌학교 근무 교원들에게 쾌적한 거주 여건을 조성해주고 있다.

라. 농산어촌교육의 전문성 확보

농산어촌학교가 활성화되기 위해서는 농산어촌학교 교원의 전문성이 도시 지역에 뒤지지 않는다는 사회적 신뢰의 획득이 필요하다. 교원으로서 일반적인 전문성은 도시 지역의 교원이나 농산어촌 지역의 교원에게 공통으로 요구되는 필수적 조건이다. 여기에서 나아가 농산어촌학교 교원은 우선 농산어촌학교에 재학하고 있는 학생들에 대한 깊은 이해를 가지고 있어야 한다. 농산어촌학교에서의 소규모 학급, 복수 학급의 운영은 대도시 지역의 대규모 운영과는 다른 방법을 적용해야 하는데 현재 교원들은 그에 관한 특별한 전문성을 배양할 기회가 충분하지 않다.

교원양성 단계에서나 농산어촌 지역 발령 이전의 단계에서 소규모 학급 운영, 복수학급 운영, 평생학습지도자로서의 역할에 관한 연수를 받도록 해야 하고 재직 중에도 체계적이고 계속적인 연수가 이루어지도록 해야 한다(정지웅 외, 2002).

마. 농산어촌 지역의 유휴시설 활용

1) 탁아보육과 노인복지시설로 활용

우리나라의 학교는 지역적 접근성과 체계적인 교육기관이라는 점, 그리고 평생교육의 관점에서 지역주민의 일환인 지역사회의 생활문화 공간, 여가생활을 위한 공간으로 활용이 가능한 공공적 여건을 갖추고 있는 곳이다.

따라서 체육.문화시설의 공동 활용에 의한 평생기반시설로서 학교 운동장이나 체육관, 무용실 등은 학교의 정규 수업이나 교직원 복리시설에 필요한 시설이지만 지역 주민의 여가시설로도 필수적이라고 볼 수 있다. 또한 학교도서관이나 컴퓨터실, 멀티미디어실, 다양한 종류와 크기의 강의실 등은 학교 수업에 필수적이지만 지역주민의 문화시설로도 부족함이 없는 시설들이다. 그리고 학교도서관과 컴퓨터실, 강의실, 음악실, 미술실, 가사실 등은 언제든지 지역주민들이 활용할 수 있는 시설로 보인다. 또한 여성인력 활용을 위한 탁아보육시설과 노인복지시설의 활용을 고려하여 보는 것도 바람직하다. 저출산의 주요 원인으로는 고학력 여성들의 일과 자녀양육의 양립에 의한 혼인 및 출산이 연기되고 있는 상황에서 출생증가를 유인할 수 있는 환경조성과 동기 부여가 필요하다고 본다면 그 대안으로 탁아와 교육의 질적, 양적 제공이라고 할 수 있다. 그러나 도시의 탁아보육시설과 노인복지시설은 일부, 유아놀이방이자 아파트단지의 노인정이 대표적으로 그 대책이 절실하다고 볼 수 있다. 학생 수 감소로 인하여 발생하는 학교의 유휴시설을 탁아보육시설과 노인복지시설로 활용을 적극 검토해야 한다.

2017년 1월 31일 더불어민주당 남인순의원 외 12명의 의원은 초등학교 유휴교실을 활용하여 국공립어린이집을 확충하는 내용의 「영유아보육법 개정안」을 발의하였다. 국공립어린이집에 대한 수요에 비해 시설 수가 부족한 점을 고려하면 개정안의 방향은 보육의 공공성을 확대하고, 사회적 책임을 강화하는 방안이라 할 수 있다. 우리나라 초등학교 학생 수는 지속적으로 감소하고 있다. 이처럼 계속되는 학생 수 감소 문제는 초등학교의 유휴교실 증가로 나타난다. 초등학교는 사립학교를 제외하고 지방자치단체의 소유이기 때문에 국공립어린이집 및 국공립유치원을

설립할 수 있다. 또한 우리나라 국공립어린이집은 2016년 시설 기준 6.9%정도 밖에 되지 않으며, 국공립유치원도 약 22%로 OECD 국가의 1/3수준이다. 유휴교실의 활용은 신축을 위한 예산을 절감할 수 있으며, 대부분의 초등학교가 접근성이 좋은 곳에 위치하고 있어서 유아들은 집과 가까운 안전한 어린이집을 이용할 수 있다.

그러나 교육부와 학교관계자는 학교라는 공간이 당초 보육이 아니라 교육을 목적으로 설립되었으며, 학교의 유휴시설을 부족한 특별실로 전환하거나 다른 용도로 사용한다고 할지라도 국공립어린이집이 아니라 병설유치원으로 활용해야 한다는 입장을 보이고 있다. 사실 학생 수의 급감으로 유휴교실이 있다고는 하지만 오늘날 도시학교나 농산어촌학교 모두 만성적인 교육시설 부족에 허덕이는 학교들도 많이 있다. 그나마 여유가 있는 교실공간도 방과후 교실 프로그램이나 돌봄교실 운영을 위하여 사용되고 있는 상황에서 학교의 교실을 국공립어린이집 운영을 위하여 사용한다는데 대해서 거부감을 보이는 것은 당연한 주장일 수 있다.

이렇듯 보육이라는 복지의 차원과 교육의 차원이 학교라는 공간의 활용을 두고 대립하면서 쉽게 접점을 형성하기가 어려운 상황이지만 해당 지역의 교육행정기관과 지방자치단체간의 충분한 논의를 통하여 지역 실정에 맞는 유휴교실 활용 방안을 고민해야 한다.

2) 대안학교로 운영

대안학교는 특성화학교와 위탁형 대안학교를 포함하여 인가형 대안학교와 전원형·도시형 중등 대안학교 및 초등 대안학교, 통합형 대안학교 등의 미인가 대안학교로 구분할 수 있다. 현재 우리나라 대안학교는 농촌지역과 도시지역에 약 4 : 6의 분포를 보이고 있는데, 도시형 대안학교는 주로 수도권에 집중되어 있다. 이는 학교 부적응아를 대상으로 생태 및 노작교육과 공동체 생활을 추구했던 초기의 대안학교들이 주로 농촌과 산촌지역에 위치했던 것과는 달리, 학생과 학부모가 원하는 새로운 교육 시스템에 대응하는 대안학교가 등장하면서 나타나고 있는 현상이다. 앞으로 미인가 대안학교를 포함하여 대안학교 수는 계속 증가할 전망이다(정진주, 2008).

이러한 상황에서 일반학교에 부적응하거나 기숙형 대안학교에서 중도에 학교를 포기하는 학생들이 학업을 이어갈 수 있는 공간으로서 기존 일반학교의 유휴교실을 활용하면 비용 절감은 물론 학생들의 편익 증진에도 크게 기여할 것으로 보인다. 도심지 공동화로 인하여 늘어나는 유휴교실의 공간을 재배치하고 일반학교와 함께 도심 속 대안학교로 운영할 수 있다는 가능성을 염두에 두어야 한다.

3) 소규모 학교 통폐합 과정에서 발생한 유휴교실 활용 방안

통폐합에 대한 지역 주민들과 졸업생들의 거부감이 상당한 현실을 감안할 때 무조건적인 폐교 보다는 소규모 학교의 존치를 통하여 지역사회의 구심점의 역할을 계속 할 수 있으면서 통폐합의 효과도 거둘 수 있어서 바람직한 방안이라고 생각된다. 예를 들어 2개의 지역 소재 소규모 학교에서 고학년 중심 본교와 저학년 존치 2캠퍼스의 개념에 따라 집중적으로 운영하면 각 학교에는 유휴시설이 발생되고, 이를 지역사회의 부족한 문화·복지 및 보건 시설로 활용 될 수 있어 학교 운영의 효율성과 지역사회 발전을 동시에 증대시킬 수 있다. 이러한 소규모 학교 통폐합 방안은 1교 2캠퍼스(저학년 또는 고학년 분리) 개념을 도입함으로서 지역사회의 폐교 발생을 근본적으로 억제하고 학급 통합으로 발생하는 유휴교실을 지역사회의 문화·복지 시설로 활용할 수 있는 현실적인 방안이라 보인다.

바. 폐교시설의 활용

현재 유휴교실에 대한 특별한 정책적 이용방안이 없는데 비해 폐교 활용 방안은 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법에 근거하고 있다. <표 6>에서 보듯이 폐교 활용은 크게 교육, 사회복지, 문화, 공공체육, 지역소득증대 등 5개 분야로 나누어진다. 이런 시설들은 자연학습장부터 도서관, 박물관, 생활체육시설, 주말농장, 농수산물 가공 시설 등으로 활용될 수 있다.

<표 6> 폐교 재활용 분야

폐교의 시설 활용 구분	폐교 재활용 분야
교육용시설	자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관
사회복지시설	사회복지관, 직업지원시설, 지역사회복지시설, 의료복지시설
문화시설	공연전시시설, 문화보급 및 문화전수시설
공공체육시설	청소년을 위한 체육관, 생활체육시설, 직장체육시설
지역주민의 소득증대시설	농수산물 가공/생산/저장/유통시설, 농어촌관광휴양단지사업, 관광농원사업, 주말농장사업, 농산어촌 민박사업

출처 : 홍재우(2015: 10)

1) 귀농·귀촌 시설과 관광 거점으로 활용

폐교의 활용도를 높이기 위한 정부 차원의 노력이 가시화되고 있다. 농어촌의 폐교 부지를 활용해 캠핑장 등 관광거점으로 활용하거나 귀농·귀촌 시설을 지을 수 있도록 관련 법령이 개정되었다. 활용되지 않고 있는 폐교를 지역 경제의 활성화에 기여할 수 있도록 '폐교 재산의 활용 촉진을 위한 특별법'의 관련 규정을 개정한 것이다. 학생 수 감소로 학교 통폐합이 늘면서 옛 도심이나 농어촌 지역에 폐교가 늘고 있지만, 이를 활용할 수 있는 법령 기준은 미약했다. 이러한 점 때문에 각 시도교육청에서 보유하고 있는 폐교 1,350곳 중 417곳(31%)이 활용되지 못한 상태로 발이 묶여있는 실정이었다.

교육부에서는 2016년도에 '폐교 재산의 활용 촉진을 위한 특별법'의 관련 규정을 일부 개정하여 폐교의 활용도를 높이려고 하였다. 종래의 법령에서는 '유아, 청소년, 학생 및 주민의 학습을 주된 목적으로 자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관 등'일 경우에만 폐교를 활용할 수 있었지만, 이 개정된 법 조항에는 '귀농·귀촌과 관련한 공익적 목적의 시설, 캠핑장 등의 용도로 제공되는 시설'을 추가로 명시해 활용도를 높이고자 하고 있다. 또한 폐교를 귀농·귀촌 시설 등으로 활용할 경우 지자체에 폐교 재산을 무상 임대할 수 있도록 하고 있다. 폐교 부지를 귀농귀촌의 초기거점, 농어촌 관광거점으로 활용하도록 법령을 개정한 것이다.

이렇듯 정부 차원에서 농어촌의 폐교를 흉물로 방치하여 자산 가치의 하락과 방치에 따른 기회비용의 감소를 극복하고자 하고 있다.

2) 지역사회 커뮤니티 공간으로 활용

학교는 지역 내 소통의 공간이자 문화와 예술의 공간으로 주민들의 운동장이자 잔치 터이고 놀이터이며 휴식처이다. 즉 마을의 대소사를 의논할 수 있는 공간이다. 학교는 폐교로 전락하면서 이러한 기능을 모두 잃게 되지만 지역주민들은 여전히 학교공간을 필요로 한다. 그러므로 모든 지역주민들이 언제든지 함께 어울려 사용할 수 있는 공간으로 탈바꿈하는 것도 좋은 방법이다. 예를 들면, 폐교를 마을회관으로 사용한다든지, 마을 공동 작업장, 혹은 지역주민들을 위한 스포츠 센터, 사회복지관, 노인정, 문화예술회관 등으로 사용하고 활용한다면 지역주민들에게 편의를 제공할 뿐만 아니라 계속해서 지역 내 문화 소통이 가능한 장소가 될 것이다.

폐교가 더 이상 학교로써의 기능을 수행하지 않더라도 지역주민들은 폐교를 여전히 학교로 느낀다. 대부분의 주민들이 어린 시절 그곳에서 공부했고 학교와 함께 성장했던 학창시절의 추억이 크게 자리하기 때문이다. 그러므로 학교가 폐교로 변화하고 사라지는 것에 대해 큰 반감과 아쉬움을 느끼며, 실제로 폐교반대운동이 일어나거나 폐교 활용에 대해 요구를 하는 경우도 있다. 이러한 요구에 잘 수렴하여 보건 진료소, 체력단련장, 노인 주간보호시설 등으로 활용하는 것도 좋은 방법이다(정오연, 2010). 폐교를 농촌 주민의 행정.건강.운동.정보.상담.집회.여가.문화.보육.교육에 관련된 다양한 생활을 지원하는 커뮤니티센터로 리모델링하는 것을 고려할 수 있다.

폐교를 주민들의 생활의 질을 높이기 위한 주민커뮤니티센터로 계획하여 건강, 의료, 생활편의 등의 서비스를 제공하고 이와 더불어 생활에 대한 공적 보조가 필요한 농촌노인들이 단기.장기로 거주할 수 있는 노인복지시설을 복합화하여 사용한다면 이와 같은 시설이 농촌주민과 노인의 복지 및 경제력 향상에 도움을 줄 수 있을 것으로 기대된다.

3) 농산어촌 유학센터로 활용

농산어촌 유학센터는 전원생활에 대한 도시민들의 동경과 새로운 부가가치를 창출하여 농산어촌을 살리고자하는 공감대를 토대로 정부 차원에서 모색되고 있는

제도이다. 농산어촌 유학 센터는 도시의 학생들이 일정 기간 동안 농산어촌 소재의 학교나 폐교를 활용하여 유익한 전인교육프로그램을 운영하는 농산어촌 지역 활성화 프로그램이다. 도시 학생들의 입장에서 농산어촌 유학이 활성화되면 농산어촌의 자연 환경 속에서 다양한 친구를 사귀는 기회가 생겨나고 폭넓은 배움의 경험을 갖게 된다.

농산어촌 유학센터는 일시적 체험학습의 행사가 아니라 도시학생의 전인교육 시행이라는 측면에서 매우 중요한 의미가 있다. 따라서 일회성의 맛보기식 유학이 아니라 수요자에 맞춘 장기적이고 안정적인 서비스 제공이 관건이다(양병찬, 2012). 농산어촌 유학센터가 성공적으로 운영되기 위해서는 폐교를 농산어촌 유학 센터 시설로 새롭게 만들고 우수교육프로그램을 제공해야 한다. <표 7>에서 볼 수 있듯이 농산어촌 유학센터의 유형은 농가형에서부터 농가결합형, 센터형, 지역사회 교육공동체 복합형으로까지 다양한데 단일 센터보다는 농산어촌 유학을 위한 공동체(농가 결합형, 농가-센터 복합형, 마을공동체형)프로그램이 더 높은 교육적 효과를 기대할 수 있다.

<표 7> 농산어촌 유학센터의 유형과 기본 특성

유 형	기본 특성
농가형	'시골 부모'라 불리는 활동가가 자신의 집에서 유학생들의 생활을 돌보면서, 해당 지역의 농산어촌 유학 센터로 통학을 하는 형태
농가결합형	같은 지역의 농가들 여럿이 함께 연합하여 농산어촌 유학을 진행하는 형태
센터형	다수의 농산어촌 유학생들이 폐교를 리모델링한 농산어촌 유학 센터의 독립적인 체험교육 및 숙박공간에서 '농산어촌유학 교사(활동가)'의 지도를 받으며 숙식과 생활을 하는 형태
복합형	농산어촌 유학생들이 '센터'와 '농가'에서 번갈아가며 생활을 하는 형태의 모델로서 센터형 + 농가결합형의 결합형 모델로, 마을형 또는 공동체형이라고도 불림

출처: 한국농어촌공사(2011: 11).

농산어촌 유학센터는 센터와 지역사회가 유기적으로 연결되어야 하며, 센터와 인근 주민들과의 인적.물적 교류가 중요하다. 도시민과 농산어촌 지역의 문제를 동시에 해결하기 위한 도시-농산어촌 간 win-win 네트워크 전략을 구상하여야 한

다. 지방자치단체의 적극적인 행정적인 지원도 중요한 요소이다.

4) 복합문화시설로 활용

폐교는 넓은 부지와 건물을 함께 가지고 있는 지역 내 가장 큰 공간이다. 뿐만 아니라 지리적으로도 지역의 중심지에 자리 잡은 경우가 많다. 그렇기 때문에 교통이 비교적 편리하며 공용지로 가장 적합한 장소로써 복합문화시설로 기능할 수 있다. 이러한 폐교의 공간적 특성을 잘 이용하여 자연생태학습장, 수목원, 전통문화예술체험장, 예절교실, 도예원, 박물관등 비교적 넓은 면적을 요하는 사업을 운영하고 시행한다면 폐교를 적절히 잘 활용할수 있을 것이다. 더불어 자연생태학습장과 전통문화예술체험장, 예절교실, 도예원, 박물관 등은 이전의 학습하는 장소로 학교기능을 계속 수행해 나갈 수 있는 장점이 있다.

5) 청소년 수련시설로 활용

폐교는 농산어촌이나 도시의 구도심지에 위치하기 때문에 청소년 수련장이나 연구 장소로 활용하기에 적합한 환경을 가지고 있다. 폐교 시설의 활용 측면에서 가장 무난한 활용 형태라고 할 수 있다.

청소년 수련시설은 대자연에서 호연지기를 키우고 심신을 단련하는 시설로써 일정한 기간 동안 함께 숙식을 하면서 공동체 의식을 함양하는 단체 숙박 수련시설을 말한다(김재영·이종국, 2011). 그러나 폐교시설의 청소년 수련시설 활용은 초기 시설 투자비용이 많이 들면서도 기존의 민간 청소년 수련시설에 비해서 열악한 시설 조건을 가진 경우가 대부분이어서 실효성에는 의문이 든다. 특히 대부분의 청소년 수련시설의 입소시기가 특정 계절에 집중되는 경우가 많아서 비수기의 활용도가 떨어진다. 이런 점을 감안한다면 폐교의 청소년 수련시설 활용을 위주로 하되 비수기에 대학의 행사 장소나 기업체의 연수 장소로 활용하여 운영의 효율을 높이는 방안이 필요하다.

6) 학교의 재배치와 공동 교육과정 운영

학교의 재배치는 소규모 학교의 통폐합 이전에 기존 학교 시설의 효율적 활용을 위하여 학생들의 학년, 교과목, 거주지를 고려하여 새롭게 배정하는 방안을 말한다. 학생 수가 급감하는 대도시의 도심 학교를 도시의 외곽으로 이전하거나 학생 수가 적어서 정상적인 교육과정 운영이 어려운 농산어촌 소규모 학교의 재학생들을 거점 학교로 이동하여 인적·물적 자원의 효율적 운영은 물론 교육의 질을 개선하는 효과를 기대할 수 있는 방안을 말한다. 여기서 말하는 학교의 재배치 방안은 소규모 학교의 통폐합을 전제로 하는 것이 아니라 기존 학교 자원의 재배치를 통하여 교육의 질을 높이고자 하는 목적이 있기 때문에 학교 간 특성화교육과정 운영이나 학년 혹은 학기 내의 학교 간 이동교육도 포함된다. 농산어촌 소재 중등학교의 경우 학생 수가 적어서 교원의 수급이 여의치 않아서 선택교과목 개설에 어려움이 있고 다양한 체험활동의 운영도 난관에 부딪히는 경우가 많다(이병환, 2017b).

학교 간 공동교육과정을 운영하여 소규모 학교의 현실적인 문제를 극복할 수 있는 것도 고려해야 한다. 특히 중학교 자유학기제 운영이나 고등학교 선택과목의 개설에서 인근의 몇 개 지역 학교가 공동으로 교육과정을 편성하여 학년 간 혹은 교과 간 선택의 폭을 넓혀주거나 현장체험학습과 체육대회 등 창의적 체험활동의 프로그램을 집중하여 운영할 수 있어서 현실적으로 유용한 방안이라 판단된다. 물론 학교의 재배치나 공동 교육과정 운영이 내실 있게 운영되기 위해서는 무엇보다 교원의 전문성과 행·재정적인 지원이 수반되어야 함은 두말할 나위도 없다.

참고문헌

교육부(2016). 지방교육재정과 보도자료(2016. 7. 5). 교육부.

김승보(2014). THE HRD REVIEW 1월호. 이슈 분석. 모두를 위한 진로교육 : 농어촌학교 진로교육의 과제. 84~100.

김재영·이종국(2011). 폐교시설의 현황과 청소년 수련시설로의 활용에 관한 연구. 청소년시설환경, 9(1), 75-82.

양병찬(2012). 농어촌마을 활성화를 위한 교육 관련 제도 개선방안 연구. 농림수산식품부 연구용역보고서.

이병환(2017a). 지역여건에 따른 농산어촌 통학차량 운영모델 개발. 교육행정학연구, 35(3), 183-205.

이병환(2017b). 학생 수 감소에 따른 교육인프라 활용방안. 한국교육개발원 교육정책네트워크연구센터 이슈페이퍼3호.

이병환(2008). 농산어촌교육 활성화를 위한 학교체제 재구조화 방안 탐색. 교원교육, 24(4), 55-73.

이병환(2003). 통합운영학교를 통한 소규모 학교 운영체제 개선. 중등교육연구, 51(1), 1-25.

정오연(2010). 폴인러브(3월 29일자). : 폐교도 다시 보면 지역경제를 살려요.

정지웅 외(2002). 농어촌 교육 발전방안 연구. 농어촌교육발전위원회 정책연구과제 2002-14.

정진주(2008). 일본 도코 타카오야마학원 사례를 통한 유휴교실의 도심 대안학교로의 활용 가능성. 교육시설, 15(2), 76-80.

한국농어촌공사(2011). 농어촌 유학 표준 운영매뉴얼 개발. 한국농어촌공사. p. 11.

홍재우(2015). 사회적 경제허브를 위한 교육시설 공간재생. 한국교육시설학회지 특집(special issue). 22(6), 통권 제19호, 10-11.