

도시구조 변화에 따른 폐교활용에 관한 연구 (연기군 지역 폐교 사례를 중심으로)

송병하^{1*}
¹홍익대학교 건축공학부

A Study on the Use of Closed School Regarding the Change of Provincial Condotions (Case of Closed School in Yeongi Province)

Song-Byung Ha^{1*}

¹Division of Architectural Engineering, Hongik University

요 약 본 연구는 최근 세종시 조성으로 도시성격과 환경이 급변하고 있는 연기군 지역의 폐교를 대상으로 지역의 특성을 고려한 폐교의 활용을 모색하고 대안을 제시하고자 하였다. 이에 연기군 지역 폐교의 활용실태와 입지요인에 따른 시설의 물리적 요소 분석, 관리자 면담조사를 통하여 세종시 조성에 따른 환경 변화에 대응하는 폐교활용의 대안을 제시하였다. 첫째, 기존 농어촌지역의 폐교와 달리 연기지역의 폐교는 세종시가 인접해 있는 도시적 특성을 갖고 있다. 이에 따라 세종시 인근의 폐교는 세종시 교육시설과 연계한 교육연수원, 문화체험시설 등 교육프로그램과 연계한 시설활용이 바람직하다. 둘째, 세종시에서 상대적으로 접근성이 낮은 연기지역 폐교는 마을 단위의 공동체를 중심으로 활용해야 하며, 세종시 입주민과 함께 활용할 수 있는 요소를 고려해야 한다. 노인정, 마을회관, 공동창고, 보건지소 등 편의 및 커뮤니티 시설을 주된 용도로 활용하며 아울러 세종시 입주민의 이용이 가능하도록 주말농장, 농촌체험시설 등의 활용이 가능할 것으로 판단된다. 이는 도시와 농촌의 요구를 모두 수용할 수 있는 대안으로 주민의 직접참여를 유도하여 관리 부실을 방지하고 농촌과 도시의 교류가 가능한 대안으로 폐교활용의 새로운 가능성을 보여준다.

Abstract This study examined the present condition of the closed elementary school in the Yeongi province, where much of the area will be transformed into the city of Se-Jong, and suggested the renewal plan in the future. Among the twelve(12) schools, eight(8) that have transferred to private sectors were analyzed in respect to lot size, present usage, surroundings, means of approach, and distance from the most populated area, ect.. Additionally, interview with the management official of school board was taken in place. The findings include: two(2) schools that are located nearer then others to the newly-born city can be rehabilitated as educational facility, such as training institute and cultural experience place. Other six(6) schools can be utilized as senior citizens' center, community center, medical substation, hobby farm, or even community warehouse.

Key Words : Closed School, Province Condition, Utilization, Yeongi-Gun, Sejong-Si

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

점차 심화되고 있는 도시화, 산업화는 저출산 현상과

더불어 농어촌 지역의 인구감소 요인으로 작용하고 있다. 이는 지역 교육시설의 수적 감소와 농어촌 지역 뿐 아니라 중소도시의 교육환경에도 막대한 영향을 미치고 폐교 시설을 양산하는 원인이 되고 있다. 이러한 폐교시설은

본 논문은 2009년도 홍익대학교 학술연구진흥비에 의하여 지원되었음.

*교신저자 : 송병하(songbh@hongik.ac.kr)

접수일 11년 12월 19일

수정일 12년 01월 04일

게재확정일 12년 01월 05일

지역실정에 맞게 문화, 복지, 교육 연계 시설로 활용되는 사례가 있기는 하나 대부분의 농어촌 및 중소도시에서는 적극적인 활용보다는 매각이나 임대 형태로 처리하는 경우가 대다수이다. 지역의 기관이나 교육시설로 연계되어 활용되기보다 개인 혹은 단체에 매각하는 구조에서는 수익성과 활용의 다양성 측면에서 불리한 부분이 있다. 따라서 시설의 유지 및 보수 투자에 한계가 있으며 폐교 시설의 활용에 적극성을 기대하기 어렵다. 또한 해당 지역의 성격이 급변하는 시점에서는 더욱 활용의 해법을 찾기 어려운 실정이다. 이에 본 연구는 최근 세종시 조성으로 도시구조와 환경이 급변하고 있는 연기군 지역의 폐교를 대상으로 지역의 특성을 고려한 적절한 폐교활용의 방법을 모색하고 대안을 제시하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구의 범위는 2009년 현재 세종시에 편입된 연기군 지역의 폐교를 대상으로 하여 현황분석을 통해 현재의 활용실태와 문제점을 분석한다. 또한 농업기반의 지역 특성에서 세종시 조성으로 도시구조와 성격, 행정 및 교육의 중심이 이동하는 도시변화의 특성을 분석하여 폐교활용에 대한 대안을 제시하는 것으로 범위를 정한다.

연구의 방법은 선행연구 및 폐교의 관련 문헌자료 분석과 교육청 폐교 담당자와의 인터뷰, 현장답사를 통한 현황분석, 세종시 조성에 따른 교육, 문화, 주거환경의 변화 분석을 실행하며 군관계자, 교육청 관계자의 면담 및 설문문을 통해 폐교활용에 대한 정책적인 방향을 분석한다. 이를 통해 변화하는 도시구조에 적합한 폐교활용의 대안을 도출하고자한다.

2. 이론적 고찰

2.1 폐교의 개요

- (1) 폐교의 개념 : 폐교는 초·중등교육법 제2조의 규정에 의한 학교로서 학생 수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교를 말한다. 폐교시설의 발생 원인은 앞서 언급한 도시환경의 변화로 인한 학령인구 감소가 주원인이며, 교육과정에서 발생하는 재정, 환경, 운영의 문제 등 다양한 원인으로 폐교 및 통폐합, 분교장 격하 등의 형태로 나타난다.
- (2) 폐교시설의 문제점 : 폐교시설들은 대부분 적극적인 활용에 한계를 보이고 있는데 이러한 결과 방치된 폐교들은 물리적 문제와 사회적 문제를 동시

에 지니고 있다. 방치된 폐교들은 대부분 관리가 부실하여 시설물 훼손이 심각한 수준이고 황폐한 외관은 주변 환경의 미관을 해치는 원인이 되고 있으며 각종 범죄발생의 가능성을 가지고 있기 때문에 지역주민들에게 혐오와 위협의 대상이 되고 있는 실정이다.[1]

2.2 폐교시설 현황

전국의 전체 폐교 수는 2009년까지 3,348개교로 집계되고 있으며, 처리 유형에 따라 3가지로 분류할 수 있다. 첫째, 매각, 반환, 교환, 철거, 자체활용과 같이 처리종결된 시설과 둘째, 교육, 수련, 종교, 복지, 기업, 생산, 복리시설과 같이 임대한 시설, 셋째, 향후 활용 계획된 시설로 분류된다. 2009년 기준 각각의 용도로 활용중인 폐교시설 수는 표 2와 같으며 매각한 폐교수가 1,737개교로 전체 폐교수의 51.9%로 절반 이상을 차지하고 있다. 이는 폐교를 교육시설 재산으로 적극적인 활용보다 타 기관에 매각하여 관리 부담을 줄이고 타 시설투자의 재정확보에 주력하는 현상으로 판단된다.

[표 1] 연도별 폐교수

[Table 1] Number of Closed School by year

연도	1982	1985	1990	1995	2000	2006	2008	2009
폐교수	19	78	248	1,497	2,359	3,032	3,246	3,348

[표 2] 폐교재산 활용 현황(2009)

[Table 2] Utilization of Closed School(2009)

상태	활용	폐교수	계
처리종결	매각	1,737	2,055
	반환교환	95	
	철거	3	
	자체활용	220	
임대	교육	242	830
	수련	76	
	종교	8	
	복지	91	
	기업	13	
	생산	106	
	복리	104	
	기타	190	
	향후활용 계획	매각	
건물철거		8	
임대		116	
보존관리		161	
총폐교수	자체활용	10	3,348

2.3 폐교시설의 활용

폐교재산을 지역주민 등을 위한 교육·문화시설로 적극 활용할 수 있도록 “폐교재산의 활용 촉진을 위한 특별법(1999, 법률제6005호)”이 제정되어 각 교육청에서 교육용 시설로 활용하거나 주민복지시설 또는 공동 생산시설로 활용하는 경우에는 수의계약에 의해 폐교시설 및 부지를 개인 및 단체에게 매각 및 유상 임대할 수 있게 되었다.[2] 폐교시설은 각 지역의 실정에 맞게 다양한 용도로 활용되고 있으나 시설투자가 미흡하고 타 시설로의 적극적인 용도 변경에 어려움이 있다. 또한 입지적 여건상 접근성이 떨어지고 주변지역의 연계시설이 부족하여 활용성에 있어서 문제점 드러내고 있다. 선행연구를 통해 제안된 폐교의 활용 방법과 한계를 고찰해 보고자 한다.

선행연구에서 나타난 폐교의 활용대안은 청소년 수련 시설, 노인복지시설, 주민센터, 사회취약층 주거지원 시설, 유료노인 전문요양시설, 커뮤니티시설 등이 있다. 서기영의 연구(2011년)에서 청소년 수련시설로써 활용은 청소년 수련시설이 지녀야할 공간적 다양성을 확보하는데 한계가 있으며, 이를 보완하기 위한 시설완화규정은 오히려 부실한 수련시설을 양산하는 결과로 나타나기 때문에 폐교재산활용기본계획의 관련규정의 적용과 개정에 신중한 검토를 요구하고 있어 제도적인 부분에 문제를 제기하고 있다. 박경옥의 연구(2004년)에서는 농촌지역에서 건강, 의료, 위생, 금융, 여가 등의 복합적인 기능을 가진 커뮤니티센터로 폐교의 활용을 제안하고 있다. 이는 해당 폐교를 중심으로 한 거주 인구 및 해당시설을 이용할 수 있는 인구수에 대한 고려가 필요하며, 수익창출에 한계가 있고 복지시설의 성격이 강한 점, 해당 지자체의 적극적인 참여유도가 필요한 점 등, 지역 특성과 연계해 탄력적인 운영이 필요하다는 측면에서 한계를 드러낸다. 또한 문창호(2005년)의 연구에서는 유료노인전문요양시설로의 활용을 제안하고 있는데[3] 폐교의 건축계획적 측면에서 시설리모델링에 주력한 측면이 있고 실질적인 활용의 측면에서 지역 노인요양시설의 수요, 운영 및 관리 방안 등은 간과하고 있어 실제 활용의 가능성을 판단하기에는 한계가 있다.

이와 같이 현재 폐교활용에 대한 연구는 지역의 특성과 사회적 환경이 간과된 부분이 많으며 물리적으로 건축물의 활용가능성에 대해서 제안한 연구들이 대부분이다. 폐교의 활용은 단순히 시설활용의 가능성에 대한 문제가 아니라 지역에서 요구하는 시설, 지역주민이 적극적으로 활용할 수 있는 여건 분석 등 지역의 특수성을 고려한 활용계획을 수립하는 것이 더욱 중요한 활용의 해법이라 판단된다. 이런 의미에서 폐교 건물 또는 토지의 82.2%가 활용되고 있는 일본의 경우 폐교의 운영주체가

다양하고 활용이 필요한 경우 주민발의가 가능한 제도적 장점은 시사하는 바가 크다.[4]

3. 연기군 폐교시설 현황분석

3.1 폐교시설의 처리 현황 분석

충남 연기군의 폐교시설은 충남교육청 산하 연기교육지원청에서 관리되고 있다. 충남의 총폐교수는 2007년 238개교이며 처리 종결된 폐교가 140개교, 자체활용 15개교, 매각계획 31개교, 임대계획 4개교, 인계 2개교, 임대 34개교, 기타 12개교로 구성분포를 보인다. 전체 폐교의 활용현황에서도 나타났듯이 충남의 경우도 활용보다는 매각(계획)의 비율이 월등히 높은 것으로 나타났다[표 3].(전국 51.9% : 충남 62.7%)[5]

[표 3] 충남지역 폐교 현황

[Table 3] Closed School of Chung-Nam

상태	활용	폐교수	계
처리종결	매각	129	140
	반환교환	3	
	철거	4	
	학교설립	4	
관리폐교	임대	34	98
	인계	2	
	매각계획	31	
	건물철거	1	
	임대계획	4	
	보존관리	11	
	자체활용	15	
합계			238

연기군의 폐교현황을 살펴보면 전체 12개교 중 활용되고 있는 폐교는 1개교뿐이며 나머지 11개교는 2010년까지 순차적으로 매각이 진행된 상태이다. 연기군은 충남지역 폐교의 매각비율보다 높은 92.2%의 매각비율을 보이고 있으며, 활용되고 있는 1개 폐교도 건물은 철거된 상태에서 운동장 부지만 생활체육 시설로 활용되고 있어 폐교시설의 활용에 소극적인 모습을 보이고 있다[표4].

[표 4] 연기군 폐교 현황[6]

[Table 4] Closed School of Yeongi-Gun

번호	폐교명	폐교시기	건물(㎡)	토지(㎡)	현상태
1	달성초금사분교	1992-03	961	10,286	매각
2	진동초송성분교	1994-03	615	9,133	매각
3	전의초삼기분교	1994-03	904	12,305	매각

4	금남초성덕분교	1995-03	1,255	7,732	매각
5	연동초용호분교	1995-03	914	11,943	매각
6	전동초송덕분교	1996-03	840	13,464	매각
7	연흥초	1999-03	1,557	12,653	매각
8	와촌초	1999-09	1,241	12,362	매각
9	금석초	2003-03	1,461	11,323	매각
10	영대초	2003-03	1,513	9,299	활용
11	연양초	2008-03	3,579	26,917	매각
12	연세초	2010-03	1,856	14,866	매각

3.2 폐교시설 활용실태 분석

연기군 지역의 폐교시설 활용실태를 분석하기 위해 현장 현황 분석 및 관계자 면담 조사를 실시하였다. 연기지역의 폐교는 1개교(영대)를 제외한 11개교가 매각이 종결된 상태이며 매각된 폐교는 박물관 활용예정으로 공사중인 1개교(금사), 공장 및 업무시설로 활용되는 2개교(송성, 연흥), 종교시설 1개교(성덕), 기숙학원 1개교(와촌), 현재 활용 없이 방치된 2개교(송덕, 금석), 세종시 개발 및 지역개발로 소멸된 4개교(삼기, 용호, 연양, 연세)로 조사되었다. 따라서 소멸된 4개교를 제외한 8개교에 대해서 현장조사를 실시 하였다. 활용예정인 1개교는 연기군립박물관으로 계획되어 공사중에 있으며 소멸 및 방치된 6개교를 제외하면 현재 활용되는 폐교는 4개교(금사, 송성, 연흥, 와촌)로 나타나고 있다.

1) 달성초 금사분교(군립박물관, 예정)

금사분교는 1992년 폐교된 후 군에서 매입해 청소년 수련시설 등으로 사용되어 오다 시설 노후화 및 활용도 저하로 20011년 군립박물관으로 활용할 계획으로 리모델링 공사가 진행중이다. 지역에 위치한 민속박물관 전시 시설이 부족한 상황에서 저예산으로 지역민의 문화적 욕구를 충족시킬 수 있는 측면에서 바람직한 활용의 방법이라 할 수 있다. 군립박물관은 민속박물관으로서 지역의 역사와 문화를 전시하는데 목적이 있으며 지역주민과 학생을 위한 문화, 교육의 환경을 제공해야 한다. 따라서 누구나 쉽게 접근할 수 있는 기본적인 입지 조건이 충족되어야 한다.

그러나 지역의 중심에서 약 24km 외곽에 위치하고 대중교통 이용이 어려운 상황에서는 다수 지역민의 접근성을 확보하기 어려운 문제가 있다. 또한 폐교시설의 규모를 고려할 때 전시시설로서의 전시공간, 수장고, 관리공간 등의 기본적인 공간 확보에도 한계가 있으리라 판단된다.



[그림 1] 달성초 금사분교
[Fig. 1] Dalsung Elementary School, Kumsa Branch

2) 전동초 송성분교(공장)

송성분교는 현재 공장으로 활용되고 있다. 화학제품을 생산하는 업체의 공장으로 이용되고 있으며 폐교시설은 대부분 파손된 상태로 현재는 건물 일부만 폐허처럼 방치되어 있다. 공장은 운동장에 건물을 신축하여 사용하고 있으며 폐교시설의 사용은 전무한 상황이다. 현재의 상태에서는 남아있는 시설물의 활용을 기대하기 어렵다고 판단된다.



[그림 2] 전동초 송성분교
[Fig. 2] Jundong Elementary School, Songsung Branch

3) 연흥초(업무)

송성분교와 같이 공장으로 활용되지만 업체의 업무공간으로 사용되고 있다. 폐교시설 지상 2층 규모의 시설을 활용하고 있으며 대지에 일부 건물을 증축하였다. 건물 및 운동장 등의 관리가 비교적 잘되어 있는 상태로 송성분교와는 활용의 차이를 보인다.



[그림 3] 연흥초등학교
[Fig. 3] Yeonheung Elementary School

4) 금남초 성덕분교(종교시설)

성덕분교는 현재 종교시설로 활용되고 있다. 입지적 측면에서 진입도로를 쉽게 찾을 수 없고 대지 주변에 민가나 도로가 없는 산중에 위치해 있어 폐쇄적인 환경을 가지고 있다. 이러한 환경에서 종교시설로 활용되기 때문에 지역과 주민들과의 연계성을 찾기 힘들고 시설의 다소 제한적인 성향으로 인해 종교를 매개로 한 특정 사람들을 위한 시설로 활용되고 있다. 시설은 지상2층의 폐교시설을 리모델링해 사용하고 있고 창고와 같은 일부 건물을 증축한 상태다.



[그림 4] 금남초 성덕분교
[Fig. 4] Kumnam Elementary School, Sungduk Branch

5) 전동초 송덕분교(방치/연수원예정)

현재는 활용되는 사항 없이 방치된 상태로 건물이 노후되고 관리가 되지 않기 때문에 도시미관에 부정적 이미지를 만들고 있다. 지상2층의 폐교시설이 있고 운동장에는 각종 폐건축자재 등이 방치되어 있어 각종 사고와 범죄에 노출되어 있다. 하지만 현재 시설이 재 매각된 상태이고 곧 교육재단의 연수원으로 활용될 예정이라는 점이 긍정적이다. 송덕분교는 연기군의 중심지에서 약 6km 거리에 위치하여 가장 양호한 입지조건을 가지고 있다. 폐교를 중심으로 마을이 형성되어 있어 대중교통도 타 사례보다 이용이 용이하며 지역주민들과 연계할 활용법을 모색할 수도 있는 장점을 가지고 있다.



[그림 5] 전동초 송덕분교
[Fig. 5] Jundong Elementary School, Songduk Branch

6) 와촌초(기숙학원)

와촌초등학교는 사립 청소년수련원으로 운영되어 오다 시설 리모델링을 거쳐 현재는 기숙학원으로 활용되고

있다. 지상 2층의 폐교시설외에 다양한 증개축을 통해 타 사례에 비해 시설활용도가 높고 건물과 운동장 등의 관리가 양호하다. 도시외곽에 위치한 입지를 고려할 때 기숙학원의 활용이 적절할 수도 있으나 특정계층을 대상으로 한다는 점에서 활용의 한계를 가지고 있다.



[그림 6] 와촌초등학교
[Fig. 6] Wachon Elementary School

7) 금석초(방치)

2003년 폐교된 이래 시민단체에서 매입하여 자체수련원 및 교육 목적으로 활용되어 왔다. 최근에는 내부사정으로 활용이 중단된 상태로 방치되어 있다. 지상 2층의 규모로 학교의 입지가 마을을 통과하는 도로변에 위치하고 있기 때문에 관리가 되지 않는 폐교는 도시미관에 악영향을 주고 있다.



[그림 7] 금석초등학교
[Fig. 7] Kumsuk Elementary School

8) 영대초(보존)

연기군에서 유일하게 보존하고 있는 폐교재산이다. 하지만 건물은 이미 철거된 상태이고 대지만 생활체육시설로 활용되고 있다. 영대초등학교는 금석초등학교와 함께 세종시에서 가장 가까운 곳에 위치하는 폐교시설이다. 이에 교육청에서는 이미 매각 종결된 금석초 외에 영대초등학교의 부지를 세종시 조성에 대비하여 매각처리하지 않고 보존하고 있으나 아직 구체적인 활용 계획은 없는 상태이다.



[그림 8] 영대초등학교
[Fig. 8] Youngdae Elementary School

3.3 폐교시설 물리적 조건 분석

활용실태 분석에 이어 폐교시설의 물리적 요소를 분석하였다. 표 5와 같이 8개 사례를 시설규모와 주변연계 가능시설, 접근성, 인지성, 공공성 등의 요소로 분석하였다.

금사분교는 3.2절에서 언급한 바와 같이 박물관의 특성상 규모와 접근성에 문제를 나타내고 있다. 지역적인 측면에서 주변마을과의 접근성은 300m 이내로 양호하나 광역적 측면에서 조치원읍과 세종시의 거리가 24km 이상으로 접근성 측면에서 불리하게 나타난다. 또한 주변에 박물관과 연계할만한 시설이 전무하기 때문에 전시의 규모와 질을 높여야 함에도 폐교시설 자체로 해결하기에는 한계가 있다.

송성분교의 경우 공장의 설비시설이 폐교공간에 설치가 어렵고 폐교시설 자체가 노후되어 활용에 어려움이 있어 공장건물을 신축하여 사용하고 있다. 폐교시설 활용의 목적이 시설자체가 아니라 대지로 옮겨간 상황이다. 공장의 특성상 공공성이나 인지성과는 다소 낮은 관계를

보이며 주변의 연계시설도 중요성이 낮은 편이다. 주변에 형성된 마을은 다른 사례와 달리 소규모 가구 단위로 산발적으로 형성되어 있다.

연흥초등학교는 세종시와 조치원읍에서 비슷한 거리에 위치하고 있어 상대적으로 활용의 가능성이 높지만 주변에 공장들이 다수 들어서 있고 연계시설이 부족하여 적절한 활용도를 찾기 힘들다. 현재는 지역 제조업체의 관련 업무시설로 활용되고 있다. 광역적 입지는 세종시와 조치원읍에서 가까워 양호하지만 지역적 특성이 공업단지이기 때문에 현재의 시설활용이 적절하다고 판단된다.

성덕분교는 세종시에서 약 8km 거리에 위치한다. 인근의 마을이 250m 이내에 형성되어 있어 폐교부지가 마을의 중심이었음을 알 수 있다

하지만 인접도로에서 폐교로 접근하는 도로가 폭 4m, 약 150m 거리로 구성되어 있어 매우 협소하며 양방향통행이 불가능하고 진입도로의 인지성 또한 매우 낮아 쉽게 시설의 위치를 파악하기 힘들다. 현재는 종교시설로 사용되며 인지성은 떨어지나 마을단위의 시설로 활용할 수 있는 가능성이 가장 높게 나타난다.

송덕분교는 연기군의 중심인 조치원읍에서 가장 가까운 거리에 위치한다. 6km이내에 위치하며 1번 국도에 인접해 있어 접근성 또한 우수하다. 이러한 이유로 현재 방치되기 전에 물류센터로 활용된 적이 있으나 주민들의 반대와 회사의 경영 사정으로 재매각된 상태이다. 이 사례는 폐교의 접근 도로가 인접도로에서 약 200m로 주민 거주 지역을 관통하기 때문에 소음과 안전 등의 이유로 주민들이 시설활용을 반대한 사례이다. 시설의 입지가 인근 마을과 밀접한 관련이 있는 경우 공공성 확보에 주력

[표 5] 연기군 폐교의 물리적 현황
[Table 5] Utilization Conditions of Closed School in Yeongi-Gun

번호	폐교명	현재용도	시설규모 (㎡)	주변시설	인접도로	진입도로	접근성(거리:km)			공공성	인지성	비고
							세종시	조치원읍	인근마을			
1	금사분교	군립박물관	961 지상1층	마을 (금사리)	6m	-	26.46	24.27	0.3	상	상	공사중
2	송성분교	공장	일부준치	-	6m	4m	28.61	13.61	-	하	하	30m 진입도로
3	연흥초	업무	1,557 지상2층	공장	8m	-	11.46	11.1	1.0	하	상	
4	성덕분교	종교시설	1,255 지상2층	마을 (성덕1리)	12m	4m	8.54	20.17	0.25	중	하	150m 진입도로
5	송덕분교	방치	840 지상1층	마을 (송곡1리)	6m	4m	26.53	6	0.4	하	중	150m 진입도로
6	와촌초	기숙학원	1,241 지상2층	마을 (와촌리)	6m	4m	17.15	9.37	0.5	중	중	100m 진입도로
7	금석초	방치	1,461 지상2층	마을	6m	-	6	23.1	0.8	하	상	세종시
8	영대초	방치	건물절거	마을	6m	-	6.1	23.96	0.3	상	중	

해야 하는 이유이다.

와촌초등학교는 현재 가장 활발하게 사용되는 시설로 사설기숙학원으로 주변지역과의 연계활용보다는 독자적인 활용에 중점을 둔다. 또한 시설 100m 이내에 민가가 없고 500m 이내에 비교적 거리를 두고 마을이 형성되어 있기 때문에 지역 주민들과의 접촉도 적은 편이다. 시설의 특성상 공공성이나 지역시설과의 연계가 중요한 요소가 아니며 소음이나 공해요소가 적기 때문에 지역주민과의 마찰요소가 적은 편이다.

금석초등학교는 세종시개발구역의 외곽에 위치하여 직접적으로 영향을 받는다. 현재는 방치된 상태이며 인근 마을도 상당부분 철거된 상태로 향후 개발방향을 예측할 수 없다. 세종시에서 가장 가깝지만 지역이 개발구역에 포함된 상태로 폐교를 보존 활용할 가능성이 낮다.

영대초등학교도 세종시에 인접한 지역으로 개발구역에 포함되지 않았다는 점에서 금석초등학교와 차이를 보인다. 하지만 영대초등학교는 건물은 철거되고 대지만 존재하는 상황으로 시설 활용은 불가능한 상태이며 향후 필요시설의 신축을 통한 대지활용에 의미가 있을 것이다.

위 표의 주요사항을 살펴보면 5개 사례가 활용중이며 그중 금사분교는 활용예정으로 실제 4개 사례의 활용도를 분석할 수 있었다. 주변연계시설의 경우 공장의 업무 용도로 활용하는 연흥초등학교를 제외하고 폐교활용에 관련있는 시설이 나타나지 않았다. 이는 용도가 독립적인 성격을 지니는 종교, 학원, 공장으로 연계활용의 중요성이 높지 않기 때문이다.

시설규모에 따라 1,000㎡ 이상, 지상2층 이상의 폐교 시설이 활용되고 있었고 지상1층과, 900㎡이하의 상대적으로 소규모인 폐교시설은 방치되거나 철거된 상태로 나타났다. 폐교 주변시설의 구성은 폐교활용 유무를 떠나서 마을이 대부분이며 200~600m 이내에 마을이 형성되어 있음을 알 수 있다. 이것은 과거 폐교의 입지가 마을단위의 학령인구를 수용하기 위한 것으로 폐교의 활용 또한 이 사실에 근거해야 함을 시사한다. 접근성에서는 송덕분교를 제외하면 세종시와 연기군 조치원을 지역의 중심에서 10~25km 거리에 위치해 있는 것으로 나타났다. 농촌 지역의 대중교통 상황을 고려할 때 불리한 접근성을 가지고 있으며 세종시에서도 영대초와 금석초를 제외하고 다른 사례의 접근성은 낮은 편이다. 인접도로에서의 접근성은 대부분 양호하나 송덕, 성덕, 와촌초등학교는 100 ~ 150m 이상의 진입도로를 갖는다. 이는 인접도로에서 갖는 이격거리로 접근성 저하와 함께 인지성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있다. 공공성 측면에서 현재 활용되는 사례 중 유일하게 금사분교가 박물관 용도로 공익의 목적에 부합하는 용도로 계획되고 있으며 그 외 사례는 공

공성과는 관련이 없는 것으로 나타났다.

3.4 폐교시설 관리자 면담조사

폐교시설은 연기교육지원청 재정지원팀에서 관리한다. 팀내 폐교 담당자는 1명이며, 팀장이 총괄한다. 재정지원팀장을 대상으로 직접 방문하여 1시간 30분 동안 단독 면담을 진행하였다. 질문내용은 현재 연기군 폐교의 관리 현황과 매각절차, 교육청의 폐교 관리 지침, 폐교활용의 문제점, 활용방향 등에 관한 내용들로 질문지는 직접 배부하지 않고 인터뷰 형식으로 진행하였다.

1) 폐교관리 현황(지침)

3.2절에서 언급했듯이 현재 교육청에서 관리중인 폐교는 영대초 1개교로 시설은 철거상태이고 운동장만 활용중이다. 매각된 폐교가 많은 이유는 관리상의 어려움이 가장 큰 요인으로 폐교에서 발생하는 모든 사고, 범죄의 책임은 교육청에 있기 때문에 가능하면 빨리 매각하는 것이 운영에 부담이 없다는 의견이다. 또 연기군의 인구 및 폐교의 입지를 고려했을 때 적절한 활용의 대안을 찾는 것도 어려운 상황에서 유지관리 비용을 감당하며 보존하기엔 한계가 있다는 점을 지적했다. 이는 활용의 대안이 명확하지 않다면 폐교재산을 관리하는 교육청 입장에서는 매각하는 편이 운영의 부담을 줄이는 방법으로 인식된다.

2) 매각절차

폐교의 매각은 일반적인 폐교 매각절차를 따르며 연기군의 특별한 방침은 없었다. 매각 후의 10년간 활용에 사회, 문화, 복지, 교육 등 공익의 목적을 충족시키기만 하면 매각에 큰 문제는 없다는 의견이다. 현재 공장으로 활용되는 2개 사례는 활용에 대한 기준이 정해지기 전에 매각된 사례로 그 외에는 매각 후 10년간의 시설활용은 위 목적을 충족시켜야 한다. 임대 방법도 있지만 증,개축 등 관리 문제가 어려워 임대보다는 매각을 선호하는 상황이다.

3) 폐교활용의 문제점

폐교활용에 있어서 문제가 되는 부분으로 수익성을 지적하였다. 현재 상대적으로 활용이 활발한 와촌초등학교 폐교는 기숙학원으로 운영되며 시설투자도 가장 활발하다. 그러나 개인이나 특정단체가 매입해 활용한 시설들은 대부분 활용도가 떨어지거나 방치된 상태로 존재한다. 수익성의 문제는 폐교의 입지와 관련이 있는데 연기군의 폐교는 대부분 접근성이 떨어지고 인근에 연계할 만한

시설이 전무하다. 세종시가 조성된다 하더라도 1~2개교를 제외하면 역시 접근성에는 한계가 있다. 폐교의 활용이 공익의 목적이 있다면 교육청 자체활용도 고려할 수 있으나 이 역시 예산 문제가 가장 큰 어려움으로 교육청 자체예산으로 충당해야 하는 점에서 한계가 있다.

4) 폐교활용 방안

폐교는 공공의 재산이므로 공익의 목적이 우선되어야 한다. 개인이나 단체가 매입해 활용하는 경우 대부분 실패하는 사례가 많기 때문에 지자체나 사회단체 등 예산 지원이 가능한 단체에서 매입하는 것이 바람직하다. 활용의 용도는 폐교가 해당지역의 주민들이 수십년의 시간을 같이 보낸 곳으로 주민복지시설, 지역체험 시설 등 지역 주민들이 참여할 수 있는 용도로 활용하는 것이 바람직하다. 일부 노인요양시설, 종교단체 등의 수련시설은 지역 주민들의 요구와 정서적 측면에서 거리가 있기 때문에 주민들이 반발하는 경우도 있다. 또한 세종시가 조성되는 시점에서 세종시에 인접한 영대초등학교의 경우는 세종시 교육청과 연계한 연수시설 등으로 활용이 가능할 것으로 판단된다.

4. 결론

연기군은 세종시 조성으로 지역의 급격한 변화로 농촌 지역에서 도시지역으로 사회, 경제, 교육적 중심지로 바뀔 것으로 예상된다. 과거 농촌지역은 지속적인 학령인구 감소로 꾸준히 폐교가 발생되어 왔고 이러한 폐교시설을 활용하는 방안이 많은 연구를 통해 이루어져 왔으나 입지와 지역특성을 간과하고 시설자체의 물리적 활용에 주목하는 경향이 있었다. 본 연구에서는 농촌에서 도시로 변화하는 시점에 연기군 지역의 폐교활용실태를 분석하고 지역특성을 고려한 폐교활용의 대안을 제시하고자 하였다.

분석의 결과 현재 활용되는 폐교는 시설규모에 따라 활용도가 결정되었고 접근성, 주변시설, 도로, 주민요구 등 입지적 요인과는 관계가 적었다. 이에 따라 분석 가능한 8개교 중 독자적으로 활용되고 있는 4개교를 제외하고 4개교는 방치되어 있는 경우로 나타났다. 방치된 사례는 접근성, 주변연계시설, 시설규모 등이 활용에 한계를 가지고 있었다.

연기군은 농업기반의 농촌지역에서 세종시 조성으로 도시와 농촌이 공존하는 지역적 특성을 갖출 것으로 예상된다. 이에 따라 급격한 도시화가 진행되는 세종시 인근의 폐교는 세종시 교육시설과 연계한 교육연수원, 문화

체험시설 등 교육프로그램과 연계한 시설활용이 바람직하며, 연기교육지원청에서도 이러한 가능성을 고려하여 인근폐교 부지를 보존하고 있는 상황이다. 반면 세종시에서 접근성이 떨어지는 연기군 지역 폐교는 마을 단위의 공동체를 중심으로 활용하되 세종시 입주민과 함께 활용할 수 있는 요소를 고려해야 한다.

폐교 입지는 마을 단위의 학령인구 수용을 목적으로 한 것으로 6개 사례에서 600m 이내에 마을이 조성되어 있었다. 분석된 폐교의 입지적 성격이 광역적 측면보다는 지역적 측면이 강한 것이므로 도시적 성격의 변화와 함께 지역적 성격의 변화에 주목해야 한다. 세종시가 조성되더라도 개발구역내에 포함되지 않는 대부분의 폐교가 위치한 지역은 현재와 같이 농업기반의 농촌지역 성격을 가지고 있다.

따라서 연기군 지역 폐교의 활용은 농업기반의 마을단위 활용을 고려해야 한다. 관리자 면담에서도 나타났듯이 폐교는 수십년을 마을의 중심으로 역할을 해왔기 때문에 쉽게 용도를 결정할 수 없을 것이다. 지역에 따라서 주민들의 적극적인 요구가 있는 것도 현실이며 이러한 측면을 고려하여 마을공동체를 중심으로 활용할 수 있는 방안을 모색하는 것이 바람직하다. 그 대안으로 마을 공동체에서 필요로 하는 노인정, 마을회관, 공동창고, 보건지소 등 편의 및 커뮤니티 시설의 활용을 주된 용도로 하면서 세종시 입주민을 고려한 주말농장, 농촌 체험시설 등의 활용이 가능할 것으로 판단된다. 이것은 폐교시설에 대한 지역 주민들의 직접관리를 유도하여 관리 부실을 방지할 수 있고 세종시지역 입주민들과의 자연스러운 교류가 가능하다는 점에서 긍정적인 활용의 대안으로 판단된다.

그동안 폐교의 활용은 농어촌지역에 집중되어 관리 및 활용에 어려움이 있었다. 그러나 연기지역의 폐교는 세종시 조성에 따라 도시와 농촌이 공존하는 도시적 특성을 갖는다. 이러한 지역적 특성을 고려하여 도시와 농촌의 요구를 모두 수용할 수 있는 폐교활용의 대안을 모색한다면 타 지역과 차별화되는 폐교활용의 모델을 제시할 수 있을 것이다.

References

- [1] Suh, Ki-Young, A Study on the Utilization of Abolished School Buildings and Its Impediment Factors, Architectural Institute of Korea, Vol.27, No.2, p.11, February, 2011
- [2] Park, Tae-Hun, An Analysis of Remodeling Factors

- through the Case Studies of Closed Shools In Kyunggi Province, Architectural Institute of Korea, Vol.23, No.2, p.101, March, 2007
- [3] Moon, Chang-Ho, An architectural Proposal of Nursing Home by Remodeling a Closed School, Journal of the Korean Housing Association, Vol.16, No.5, p.90, May, 2005
- [4] Park, Kyoung-Ok, A Study on the Use of Closed School as Core Facility of Rural Community, Architectural Institute of Korea, Vol.20, No82, p.25, August, 2004
- [5] Closed School Conditions of Chung-Nam, chungcheongnamdo office of education, 2011
- [6] Yeongi Office of Education, Closed School Conditions of Yeongi-Gun, 2011
-

송 병 하(Byung-Ha Song)

[정회원]



- 1984년 12월 : The University of Michigan (건축학 석사)
- 1990년 12월 : The University of Michigan (건축학 박사)
- 1991년 3월 ~ 현재 : 홍익대학교 건축공학부 교수

<관심분야>
주거 및 교육시설