creative commons
COMMONS DEED

저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 이용허락규약(Legal Code)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

Disclaimer

dCollection

공학박사 학위논문

인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 '학교 살리기' 연구

-제주특별자치도 마을과 학교의 상생사례를 중심으로-

A Study on 'School revival' as a Strategy for the Regional Regeneration to Cope with the Population Crisis

- Focused on the case examples of the coexistence between the towns and the schools in the Jeju Special Self-governing Province -

2018년 8월

서울시립대학교 대학원

도시공학과

노 화 동

인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 '학교 살리기' 연구

-제주특별자치도 마을과 학교의 상생사례를 중심으로-

A Study on 'School revival' as a Strategy for the Regional Regeneration to Cope with the Population Crisis

- Focused on the case examples of the coexistence between the towns and the schools in the Jeju Special Self-governing Province -

지도교수 정 석

이 논문을 박사학위 논문으로 제출함

2018년 6월

서울시립대학교 대학원

도시공학과

노 화 동

Collection @ uos

노화동의 도시공학 박사학위 논문을 인준함.

심 사 위 원 장 양 승 우 인



심 사 위 원 이 희 정 인



심 사 위 원 이 성 룡 인



심 사 위 원 조 명 호 인



심 사 위 원 정 석 인



2018년 6월

서울시립대학교 대학원

Collection @ uos

국문초록

인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 '학교 살리기' 연구

-제주특별자치도 마을과 학교의 상생사례를 중심으로-

노 화 동

서울시립대학교 일반대학원

도시공학과

지도교수 정 석

인구감소로 인한 도시의 쇠퇴, 특히 농어촌지역의 소멸위기가 시대적 화두이다. 정부에서도 저출산과 고령화로 인한 인구과소화와 인구이동으로 인한 지역의 불균형 문제가 심각하다는 것을 인식하고 출산 장려, 귀농·귀촌, 농어촌개발사업 등 다양한 재생정책을 추진하고 있다. 그런데 학교운영의 효율화를 목적으로 하는 소규모학교 통폐합 정책이 폐교를 양산함으로써 해당 지역의 인구 유출을 가속화하는 원인이 된다는 지적이 여러 경로를 통해 제기되고 있다. 이처럼 폐교가 농어촌마을의 존립 기반을 위협하여 인구의 소멸을 가속화할 수 있다는 징후가 다양한 방면에서 나타나고 있음에도 이

Collection @ uos

러한 문제를 심층적으로 파악하여 해결방안을 찾고자 하는 연구나 정책적 노력이 부족한 상황이다. 이에 따라 본 연구는 학교와 인구변화의 관계에 대한 자료를 검토하고, 학교 살리기를 통해 인구를 유입함으로써 마을의 재생에 성공한 제주도의 사례를 분석하여, 인구소멸위기에 대응하는 지방도시의 재생전략으로서의 가능성에 대한 실천적 방안을 탐구하고자 하였다.

연구의 방법으로는 우선적으로 지방도시 쇠퇴와 인구문제에 관한 정부의 정책 자료, 관련 법령 및 조례 등 1차 자료를 검토하고, 지방재생, 도시쇠퇴, 인구문제, 소규모학교 통폐합 등과 관련된 학술연구와 이론서 및 인구 관련 통계자료를 분석하였다. 그리고 학교살리기를 통해 마을재생에 성공한 제주도 소재 8개 학교 인근 마을에 대한 사례분석을 통해 정책적 시사점을 도출하고자 하였다. 사례분석에 있어서는 학교 살리기 과정에 참여했던 다양한 이해 관계자 계층을 대상으로 심층 인터뷰와 설문조사를 통해 생생한 현장의 소리를 수집하였다. 수집한 자료는 학교 살리기를 통한 마을재생의 효과와 그 지속가능성의 관점에서 구체적으로 분석하였다.

연구의 과정을 통해 지방도시 쇠퇴의 가장 핵심적인 원인인 인구감소 문제를 해결하기 위해서는 인구구조의 건전성을 확보하는 데에 집중할 필요가 있다는 것을 확인하였다. 인구구조의 적정성은 연령과 성별 인구구조가 안정적으로 구성되는 것을 의미한다. 이를 위해서는 젊은 연령층이 거주하고 자녀를 양육할 수 있는 환경이 필요하다. 특히 농어촌 지역의 쇠퇴는 최종적으로 대도시의 쇠퇴로

Collection @ uos

연결될 수 있기 때문에 마을 단위의 재생이 먼저 이루어져야 한다. 마을에서 학교는 교육기관으로서의 역할에만 머무르는 것이 아니라 마을 주민들의 정신적·문화적 지주가 된다. 소규모학교 통폐합 정책은 직접적인 이해 당사자인 마을의 요구를 도외시하고 획일적인 기준으로 전개되면서 마을의 인구유출과 고령화를 유발하는 주요 원인으로 작용하였다. 전국 광역단체별로 폐교 누적수와 인구감소의 관계를 확인해 본 결과 폐교가 많은 지역에서 지속적인 인구감소가 진행되고 있음은 이를 증명하고 있다. 이에 따라 폐교위기에 있는 마을들은 이를 극복하기 위한 다양한 학교 살리기 활동을 전개하였다. 폐교가 되면 마을도 사라질 수 있기 때문에 우선적으로 폐교를 막아야 한다는 것이 그 기본적인 취지이다. 제주도의 경우도 다른 지역과 마찬가지로 국가의 정책에 따른 소규모학교 통폐합을 추진하고 있었다. 그러나 마을 주민들의 적극적인 학교 살리기 노력으로 인해 2011년부터는 더 이상 폐교를 하지 않고 학교를 살리는 방향으로 전환되었다. 정책의 전환 이전부터 학교 살리기를 추진해온 마을들은 폐교된 지역의 마을들에 비해 전반적으로 인구가 증가했을 뿐만 아니라 학령기 인구의 유입으로 인해 인구구조의 건전성을 확보할 수 있었다. 이에 따라 제주도는 작은 학교 살리기에 집중하여 정책적 지원이 이루어지고 있다. 이러한 사례는 타 지역에서도 본보기로 삼아 지역의 여건과 상황을 고려하여 적용될 수 있다.

본 연구의 분석 대상 마을들은 폐교위기를 극복하기 위해 자발적으로 임대주택을 제공하여 학령기 인구를 유입한 대표적인 사례

Collection @ uos

이다. 사례분석 결과를 통해 다음과 같은 논의가 가능하다. 첫째, 마을의 중심기능으로서 학교가 유지되어야 한다. 둘째, 학교 살리기를 위해서는 마을 공동체, 즉 주민들이 능동적이고 적극적인 역할을 수행해 내야 한다. 셋째, 학령기 가족 세대 인구 유입을 촉진하는 방안으로 임대주택을 제공하는 것이 매우 유용하다. 넷째, 학교 살리기는 마을의 인구구조를 안정적으로 유지 가능하게 한다. 다섯째, 인구과소지역에 있는 마을의 재생 수단으로서 학교 살리기가 충분한 역할을 할 수 있다.

이와 같이 다양한 자료를 면밀하게 고찰하고 현장 관련자들과의 인터뷰 및 설문조사 결과를 심층적으로 분석한 결과 다음과 같은 결론에 도달하였다. 첫째, 인구 유출을 방지하고 인구를 유입할 수 있는 정책적 대안으로 학교 살리기가 의미가 있다. 둘째, 학교 살리기를 중심으로 하는 재생정책의 추진이 강화되어야 한다. 즉 마을을 살리고 마을이 지속가능하기 위해서는 초등학교를 유지하는 것이 절대적으로 필요하다. 셋째, 마을의 지속가능성을 위해서는 소규모 학교 통폐합 정책이 전향적으로 전환되어야 한다.

또한 본 연구의 결과 도출된 시사점을 통해 다음과 같은 정책적 제언을 하고자 한다. 첫째, 소규모학교 통폐합 정책의 폐지를 심각하게 고려해야 한다. 지금까지 추진되어 온 재생사업들과는 다른 마을과 학교가 상생하는 재생정책이 필요하다. 둘째, 학교 살리기와 마을재생이 지속되기 위해서는 행정적 차원의 실질적인 지원이 반드시 필요하며, 특정 사업에 대한 일회성 지원이 아니라 거시적인

Collection @ uos

시야를 가지고 지속적으로 이루어져야 한다. 셋째, 마을의 지속가능성을 보다 강력하게 확보하기 위해 안정적 거주를 위한 일자리 정책을 적극적으로 추진해야 한다.

본 연구는 제주도라는 한정된 지역의 사례를 분석하였고, 다른 육지의 지방과 달리 제주 붐이라는 현상으로 인해 학교 살리기가 순수한 인구 유입의 원인이라고 단정할 수는 없다는 한계가 있다. 그리고 학교 살리기 및 마을의 재생과 관련된 다양한 관심사를 모두 반영하고 있지는 않다. 따라서 향후 주민 간 화합 및 갈등 해소 방안, 정부 정책의 전개과정에 대한 심층적인 규명 등 마을재생과 관련된 다각적인 접근 차원에서의 후속 연구가 이루어지길 기대한다.

주요어: 인구소멸, 지방재생, 학교살리기, 도시재생, 마을재생, 마을학교상생, 소규모학교통폐합

Collection @ uos

공학박사 학위논문

인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 '학교 살리기' 연구

-제주특별자치도 마을과 학교의 상생사례를 중심으로-

A Study on 'School revival' as a Strategy for the Regional Regeneration to Cope with the Population Crisis

- Focused on the case examples of the coexistence between the towns and the schools in the Jeju Special Self-governing Province -

2018년 8월

서울시립대학교 대학원

도시공학과

노 화 동

Collection @ uos

【목 차】

목 차 ····· i
표 목 차 ····· vi
그림목차 ····· ix

제1장 서론 ····· 1
제1절 연구의 필요성 및 목적 ····· 1
1. 연구의 필요성 ····· 1
2. 연구의 목적 ····· 7
제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 8
1. 연구의 범위 ····· 8
2. 연구의 방법 ····· 9
제3절 연구의 흐름 ····· 11
제4절 용어의 정의 ····· 14

제2장 인구소멸위기와 지방재생 ····· 23
제1절 지방도시 쇠퇴 ····· 24
1. 지방도시 쇠퇴의 원인과 과정 ····· 24
2. 지방도시 쇠퇴와 인구소멸위기 ····· 28
제2절 인구문제에 대한 정부의 대응정책 ····· 31
1. 저출산·고령화 ····· 31
1) 저출산 ····· 33
2) 고령화 ····· 37
2. 귀농·귀촌 ····· 42
제3절 지방도시 활성화를 위한 재생사업 ····· 49

Collection @ uos

1. 농산어촌개발사업 개요 ····· 49
2. 농촌지역 소득증대 정책 ····· 55
제4절 지방재생의 성과와 한계 ····· 60
1. 지방재생의 성과 ····· 60
2. 지방재생의 한계 ····· 63
제5절 소결 ····· 64

제3장 마을재생과 학교 살리기 ····· 67
제1절 마을과 학교의 의의 ····· 67
1. 마을의 중요성 ····· 67
2. 마을에서 학교의 역할 ····· 70
3. 마을의 재생 수단으로서 학교 유지 ····· 73
제2절 학교와 인구변화 ····· 75
1. 소규모학교 통폐합 정책 ····· 76
1) 정책 출범기와 자율권 확대기(1982～2005) ····· 76
2) 정책방향의 전환: 2차 정부주도시기(2006～2010) ····· 80
3) 정부주도 유지 및 자율추진기(2011～현재) ····· 82
2. 소규모학교 통폐합 정책에 대한 논의 ····· 85
1) 소규모학교 통폐합 정책의 한계와 문제점 ····· 85
2) 해외의 소규모학교 정책 ····· 92
3) 국내의 학교 살리기 활동 ····· 98
3. 폐교와 인구변화 ····· 105
1) 전국의 폐교현황 (1982～2018) ····· 105
2) 전국의 누적폐교 수와 인구변화 (1998～2015) ····· 107
3) 전라남도와 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 115
제3절 마을재생과 학교 살리기의 의의 ····· 131
제4절 소결 ····· 135

Collection @ uos

제4장 제주도의 학교 살리기와 인구변화 ····· 138
제1절 제주도 소규모학교 통폐합 정책 변화와 성과 ····· 139
1. 제주도 소규모학교 통폐합 정책 변화와 쟁점 ····· 140
2. 정책 변화의 성과 ····· 146
1) 제주도 교육청의 작은 학교 활성화 추진 ····· 146
2) 제주도의 마을 지원 현황 ····· 147
제2절 학교 살리기와 인구변화 ····· 153
1. 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 ····· 154
2. 분석대상 마을의 인구변화 ····· 159
3. 분석대상 마을과 소규모학교가 있는 후발 마을의 인구변화 162
제3절 소결 ····· 165

제5장 마을과 학교의 상생 : 학교 살리기 사례분석 ····· 168
제1절 사례분석을 위한 연구 체계 ····· 168
제2절 연구 참여자 및 자료수집방법 ····· 171
1. 8개 마을의 위치 ····· 171
2. 연구 참여자 ····· 172
1) 8개 마을 ····· 172
2) 8개 학교 종사자 ····· 174
3) 교육의원, 행정기관, 교육청, 기타 관계자 ····· 175
3. 설문조사 ····· 175
1) 조사 도구 ····· 175
2) 조사 방법 ····· 178
3) 자료 분석 방법 ····· 179
제3절 분석대상 마을의 학교 살리기 현황 및 경과 ····· 182
1. 학교 살리기 현황 ····· 182

Collection @ uos

1) 마을별 학교 살리기 활동 ····· 183
2) 행정적 지원 ····· 198
2. 학교 살리기 경과 ····· 202
1) 임대주택 운영 ····· 202
2) 학교의 변화 ····· 208
3) 학교 살리기로 인한 마을의 인구변화 ····· 212
3. 8개 마을 학교 살리기의 의의 ····· 215
제4절 학교와 마을의 지속가능성 탐색 ····· 217
1. 학교 살리기와 마을재생 효과 ····· 217
1) 마을에 있어서 학교의 역할 ····· 217
2) 학교 살리기에 대한 지역사회의 참여 필요성 ····· 222
3) 학교 살리기 수단으로서 임대주택 제공에 대한 인식 ···· 227
4) 임대주택 제공의 인구유입 효과 ····· 233
5) 임대주택 제공 후 지역주민과 정착주민의 인식 ····· 237
2. 마을의 지속가능성과 지방재생 ····· 240
1) 마을의 지속가능성을 위한 필요사항 ····· 240
2) 지방재생의 방향성 - IPA 분석 ····· 249
제5절 소결 ····· 278
1. 마을의 중심기능으로서 학교 유지 ····· 278
2. 학교 살리기를 위한 마을주민들의 능동적 역할 ····· 280
3. 학령기가족세대 인구유입을 촉진하고 있는 임대주택제공 ···· 281
4. 폐교위기 극복과 마을의 안정적 인구구조 유지 ····· 283
5. 학교 살리기를 통한 마을공동체 활성화 ····· 285

제6장 결론 ····· 287
제1절 인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 학교 살리기 287
1. 인구 유출방지 및 유입정책 대안으로서의 학교 살리기 ···· 287

Collection @ uos

2. 학교 살리기를 중심으로 하는 재생정책 ····· 289
3. 지속가능한 지방재생의 선결과제 ····· 290
제2절 정책적 시사점 ····· 292
1. 소규모학교 통폐합정책의 전환 ····· 292
2. 학교 살리기를 위한 정부의 지원 ····· 293
3. 정착주민의 안정적 거주를 위한 일자리 정책 ····· 295
제3절 연구의 한계 및 제언 ····· 297
1. 연구의 한계 ····· 297
2. 후속 연구를 위한 제언 ····· 298

참고문헌 ····· 300
<부록 1> 심층인터뷰 범주화 ····· 313
<부록 2> 심층인터뷰 내용 ····· 316
<부록 3> 마을 리 사무소 협조문 ····· 349
<부록 4> 마을 현황 의뢰서 ····· 352
<부록 5> 초등학교 협조문 ····· 356
<부록 6> 학교 현황 및 질문 ····· 359
<부록 7> 정착주민용 설문지 ····· 361
<부록 8> 지역주민용 설문지 ····· 367
Abstract ····· 373

Collection @ uos

【표 목차】

<표 1> 연구의 범위 ····· 9
<표 2> 현장연구 과정 ····· 10
<표 3> 시·도, 시·군·구별 65세 이상 인구 비율 ····· 38
<표 4> 2016년 귀농어·귀촌인 통계 ····· 46
<표 5> 농가경영주 연령분포 현황 ····· 47
<표 6> 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 정책 방향 ····· 51
<표 7> 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 투자규모 ····· 52
<표 8> 소규모학교 통폐합 정책의 흐름 ····· 84
<표 9> 광역단체별 누적폐교 수와 인구변화(1998~2015) ····· 109
<표 10> 전라남도, 경상북도, 전라북도 누적폐교 수와 인구증감 (1998~2015) ····· 110
<표 11> 울산광역시, 제주도, 경기도 누적폐교 수와 인구증감 (1998~2015) ····· 113
<표 12> 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 (1998~2015) ····· 115
<표 13> 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구증감률 ····· 116
<표 14> 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 (1998~2015) ····· 122
<표 15> 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화율 ····· 122
<표 16> 전국 초등학교 수 및 학생 수 변화(1982~2017) ····· 129
<표 17> 제주도 소규모학교 통폐합 정책 변화 ····· 141
<표 18> 소규모학교 적정규모화 육성계획 추진기의 갈등 ····· 145
<표 19> 작은 학교 살리기 사업 관련 유공자 표창현황 ····· 146

Collection @ uos

<표 20> 2015~2017년 교육부 적정규모 육성(학교통폐합) 권고기준 대비 제주도 현황 ····· 147
<표 21> 공동주택건립 및 빈집정비 사업 현황 ····· 148
<표 22> 제주도 공동주택 건립사업 지원 현황 ····· 150
<표 23> 빈집 정비 추진 실적 ····· 151
<표 24> 행정시별 마을 지원현황 종합 ····· 153
<표 25> 제주도 지역 초등학교 폐교 현황 ····· 154
<표 26> 제주도 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화 ····· 156
<표 27> 분석대상 8개 마을의 평균 인구변화(1992~2017) ····· 160
<표 28> 분석대상 8개 마을과 후발 31개 마을의 평균 인구변화 (1992~2017) ····· 163
<표 29> 8개 마을 연구 참여 대상별 연구방법 ····· 172
<표 30> 8개 마을 연구 참여 대상별 자료수집결과 ····· 173
<표 31> 8개 학교 종사자 및 자료수집방법 ····· 174
<표 32> 교육의원 등 관련 기관 관계자 자료수집방법 ····· 175
<표 33> 1차 심층인터뷰 범주화 및 설문조사 영역 구성 ····· 176
<표 34> 설문지의 구성 ····· 177
<표 35> 설문지의 신뢰도 분석 결과 ····· 178
<표 36> 분석대상 8개 마을 학교 살리기 활동의 전개 양상 ····· 184
<표 37> 8개 마을 임대주택 운영 활동 시기 ····· 202
<표 38> 8개 마을 임대주택 현황 ····· 204
<표 39> 8개 마을 임대주택 거주조건 ····· 206
<표 40> 지역주민과 정착주민의 학교에 대한 인식 ····· 210
<표 41> 8개 초등학교 인근 마을 임대주택 거주자 인구 현황 ··· 212
<표 42> 8개 초등학교 학생 수 변화(1982~2018. 4. 현재) ····· 214

Collection @ uos

<표 43> 이주 원인과 폐교 시 이주 여부에 대한 주민의 인식 … 219
<표 44> 지역사회 발전에 필요한 사항에 대한 지역주민의 인식 220
<표 45> 학교 살리기에 대한 지역주민의 인식 ····· 226
<표 46> 임대주택 제공의 필요성에 대한 지역주민의 인식 ····· 232
<표 47> 임대주택에 대한 정착주민의 인식 ····· 236
<표 48> 지역사회와의 관계에 대한 주민의 인식 ····· 239
<표 49> 정부정책 영역의 중요도와 만족도(지역주민) ····· 250
<표 50> 정부정책 영역 IPA 결과의 분석 기준(지역주민) ····· 253
<표 51> 정부정책 영역의 중요도와 만족도(정착주민) ····· 255
<표 52> 정부정책 영역 IPA 결과의 분석 기준(정착주민) ····· 257
<표 53> 주민교류 영역의 중요도와 만족도(지역주민) ····· 259
<표 54> 주민교류 영역 IPA 결과의 분석 기준(지역주민) ····· 262
<표 55> 주민교류 영역의 중요도와 만족도(정착주민) ····· 263
<표 56> 주민교류 영역 IPA 결과의 분석 기준(정착주민) ····· 266
<표 57> 학교환경 영역의 중요도와 만족도(지역주민) ····· 268
<표 58> 학교환경 영역 IPA 결과의 분석 기준(지역주민) ····· 271
<표 59> 학교환경 영역의 중요도와 만족도(정착주민) ····· 272
<표 60> 학교환경 영역 IPA 결과의 분석 기준(정착주민) ····· 275

Collection @ uos

【그림 목차】

[그림 1] 연구의 흐름 ····· 13
[그림 2] 1960년과 2010년 농촌 인구구조의 변화 ····· 26
[그림 3] 주민등록등록 인구 증감 및 연령계층별 분포 변화 ····· 32
[그림 4] 연령계층별 인구구조 및 구성비 ····· 33
[그림 5] 귀농인구의 변화(2013~2016) ····· 44
[그림 6] 귀촌가구의 변화(2013~2016) ····· 44
[그림 7] 청년농이 타 지역으로 이주하려는 이유 ····· 48
[그림 8] 전국 폐교 현황(2018년 3월 1일 기준) ····· 106
[그림 9] 전국의 누적 폐교 수 현황 지도 (1998~2015) ····· 108
[그림 10] 누적폐교 수가 많은 지역의 인구증감률(추세) ····· 111
[그림 11] 누적폐교 수가 적은 지역의 인구증감률(추세) ····· 114
[그림 12] 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프 (1998~2015) ····· 117
[그림 13] 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프 (1998~2015) - 상대적 비교 ····· 118
[그림 14] 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 연령별 인구변화 (1998~2015) ····· 119
[그림 15] 전라남도 조도면과 중마동 인구변화 비교 ····· 120
[그림 16] 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프 (1998~2015) ····· 123
[그림 17] 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프 (1998~2015) - 상대적 비교 ····· 124
[그림 18] 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 연령별 인구변화

Collection @ uos

(1998~2015) ····· 126
[그림 19] 경상북도 사벌면과 비산동 인구변화 비교 ····· 127
[그림 20] 인구변화와 학교의 관계에 대한 연구의 흐름 ····· 139
[그림 21] 제주도 폐교지역과 비폐교지역 마을의 총인구변화 ····· 157
[그림 22] 인구증가순위 상위 마을별 폐교마을의 인구비율
(60위, 120위, 180위, 나머지 순위로 구분함) ····· 158
[그림 23] 폐교지역 일부 마을의 총인구변화(1992~2017) ····· 159
[그림 24] 분석대상 8개 마을의 총인구변화(1992~2017) ····· 161
[그림 25] 분석대상 마을과 후발 마을의 인구변화(1992~2017) ··· 163
[그림 26] 후발마을 중 4개 마을의 인구변화(1992~2017) ····· 164
[그림 27] 사례분석을 위한 연구진행 체계 ····· 169
[그림 28] 제주도 소재 8개 초등학교 인근 마을 학교 살리기
활동 ····· 170
[그림 29] 8개 초등학교의 위치 ····· 171
[그림 30] IPA 결과의 분석 기준 ····· 181
[그림 31] 납읍리 금산학교마을 준공식 ····· 186
[그림 32] 애월읍 수산리 학교 살리기 시비석 ····· 187
[그림 33] 송당리 당오르빌 공동주택 ····· 189
[그림 34] 곽지리 역대 이장 사진 ····· 192
[그림 35] 수산2리 임대주택 준공식 ····· 195
[그림 36] 하가리 연화주택 ····· 198
[그림 37] 8개 초등학교 학생 수 변화(1982~2018. 4. 현재) ····· 214
[그림 38] 정부정책 영역의 IPA 분석 결과(지역주민) ····· 252
[그림 39] 정부정책 영역의 IPA 분석 결과(정착주민) ····· 256
[그림 40] 주민교류 영역의 IPA 분석 결과(지역주민) ····· 261

Collection @ uos

[그림 41] 주민교류 영역의 IPA 분석 결과(정착주민) ····· 265
[그림 42] 학교환경 영역의 IPA 분석 결과(지역주민) ····· 270
[그림 43] 학교환경 영역의 IPA 분석 결과(정착주민) ····· 274

Collection @ uos

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적

1. 연구의 필요성

국가의 지속가능성을 위협하고 있는 저출산 고령화의 인구문제가 화두이다. 통계청 자료에 의하면 우리나라의 출산율은 2017년 현재 1.05명으로 OECD 국가 중에서 가장 낮다. 고령화 증가속도 측면에서도 OECD 국가 중 가장 높은 수준으로 인해 2031년부터는 인구 마이너스 성장이 전망되고 있다. 특히 지방도시의 인구감소 문제는 지역쇠퇴로 이어져 인구소멸을 예고하고 있다. 대도시일수록 경제활동 참가율이 높고 성비 구분 없이 치열한 경쟁 환경에 노출되어 있기 때문에 출산율이 낮은데, 대도시가 인구 규모를 유지하고 있는 것은 지방으로부터 인구가 유입되고 있기 때문이다. 따라서 지방의 소멸은 장기적으로 볼 때 국가의 위기로 이어질 수 있는 것이다.

우리나라의 도시쇠퇴 양태를 보면 인구, 주택, 복지 분야에서 수도권 도시와 지방도시 간의 격차가 크고, 특히 인구 20만 명 이하의 소도시 쇠퇴가 두드러지게 나타나고 있다.[1] 도시 쇠퇴는 주택 등 물리적 환경의 질적 수준 저하, 고령화 등으로 인한 사회적 약자의 증가와 인구감소 및 인구유출이 직접적인 원인이며, 간접적으로는 주변 대도시의 인구흡수, 일자리 감소, 그리고 산업기반 약화 등의 요인이 작용한다.[2] 이렇게 볼 때 물리적 환경의 문제를 제외하면 지역

1) 김정연 외, 2010, “지방도시 재생 정책 방향과 추진계획 연구: 도시재생사업 최종 보고서, 국토해양부, 과천, 6쪽.
2) 김흥수, 2012, “한일도시재생 비교연구를 통한 지방중소도기 도시재생사업 추진체계구축

Collection @ uos

의 쇠퇴는 인구문제와 직결되어 있어, 인구의 감소와 지역의 쇠퇴는 동일한 맥락에서 이해되어야 할 사안이다.

이처럼 지역쇠퇴의 문제가 국가의 장래와 직결된 문제로 부각되면서 국가적 차원에서의 종합적 정책을 추진할 필요성이 강력하게 제기되고 있다. 특히 지방도시의 인구감소문제는 마을단위의 인구고령화로 인해 지역을 침체시키는 데에 직접적이고 중대한 요인으로 작용한다고 할 수 있다. 결국 마을단위에서 먼저 재생이 이뤄져야 하는데, 이와 같은 재생은 기본적으로 마을의 인구증가 뿐만 아니라 안정적인 연령별 인구구조 유지를 추구해야 한다. 이를 위해 많은 지방자치단체들이 출산을 장려하고, 인구유입 또는 유출 방지를 위한 다각적인 방안을 모색하고 있는 것이다. 이러한 차원에서 지방자치단체에서 적극적으로 추진하고 있는 귀농·귀촌정책도 지역의 인구유입에 상당히 의미 있는 역할을 하고 있다. 그렇지만 인구 과소지역의 경우는 인구를 유입하기에 앞서 유출을 방지하는 것이 필요하다. 그런데 특수한 상황으로 인해 불가피하게 인구가 유출되는 경우가 있다.

최근의 자료에 의하면 1982년부터 실시하고 있는 '소규모학교 통폐합 정책'으로 인해 지방에 위치한 학교들이 폐교되면서 동시에 해당 지역의 인구가 급감하는 현상이 나타나고 있다. KBS가 강원창조경제혁신센터에 의뢰하여 분석한 자료에 의하면 전국 119개 시·군 중 79개 시·군에서 폐교와 인구감소 간에는 .7 이상의 강한 상관관계가 있으며, 1개 학교를 폐교할 경우 인구의 1.8%가 감소하는 것으로 나타났다.[3] 이것은 경제논리에 기초하여 학교운영의 효율화를 추

에 관한 연구 - 창원 TB지역을 대상으로", 慶尙大學校 大學院, 博士學位論文, 13쪽.

3) 한국방송공사, 2016, "교육소멸 보고서, 35년의 기록", KBS 보도특집 다큐멘터리, 2016년 11월 14일 방송.

Collection @ uos

구하기 위해 추진해 온 소규모학교 통폐합이 인구 감소로 연결되어 지방도시의 쇠퇴를 가속화하고 있다는 것을 보여준다. 학교가 없어지면 해당 지역에 거주하고 있던 학생과 학부모들이 통폐합된 학교가 위치한 지역으로 이주해야 하는데, 이 과정에서 필연적으로 지역의 인구, 특히 생산가능인구가 감소하고 노동력이 부족하게 되며 이에 따라 지역 공동체가 붕괴되는 상황이 일어나고 있다.[4] 즉 학교의 폐교로 인해 지역사회의 존립 기반이 무너지는 것이다. 이것은 지방소멸 완화를 위해서는 교육시설이 유치되거나 존속되어야 한다는 것을 암시하고 있다.

이에 따라 인구감소가 지속되고 있는 지자체들은 폐교가 지역의 소멸을 유도한다는 인식을 가지고 이를 극복하기 위한 방안으로 학교 살리기를 추진하고 있다. 현재 여러 지역에서 학교 살리기를 추진하고 있지만, 특히 제주특별자치도(이하 제주도)의 경우는 적극적인 인구 유입을 통해 초등학교의 폐교위기를 극복하고 마을과 학교가 상생하고 있는 모범적인 사례가 있다. 학교가 소재하고 있는 마을의 주민들이 행정기관 및 학교와 협력하여 마을로 이주해 오는 주민에게 임대주택을 제공하여 학교의 학생 수를 증가시킴으로써 폐교위기를 극복한 것이다.[5] 이러한 제주도의 사례를 통해 인구감소가 심각한 지역에서는 학교 살리기를 통해 마을의 재생과 활성화가 가능할 것이라는 추론이 가능하다. 그리고 이를 위해서는 인구유입 및 정착이 기초가 되어야 하며, 주민 및 기관 등 이해 당사자 모두가 협력해야 한다. 온갖 생명들이 함께 살아가는 거대한 생명체인

4) 이화룡 외, 2012, “소규모학교 통폐합에 따른 통합초등학교의 공간구성 및 폐교 활용에 관한 연구”, 한국교육시설학회논문집, 제19권, 제3호, 한국교육시설학회, 서울, 21쪽.

5) 노화동, 정석, 2015, “농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할 - 제주특별자치도 8개 마을의 임대주택 제공사례를 중심으로,” 농촌건축: 한국농촌건축학회논문집, 제17권 제3호, 한국농촌건축학회, 청주, 45-54쪽.

Collection @ uos

지역을 되살리는 것이 재생이며, 그 일은 그 지역 및 마을의 주인인 주민이 할 수 있는 것[6]이기 때문이다. 따라서 폐교와 인구문제에 대응하는 마을주민과 행정기관, 그리고 정책 담당자의 인식과 역할 등에 대한 학술적·정책적 논의가 보다 심도 있게 이루어질 필요가 있다.

인구 감소와 지방자치단체의 정책에 대한 기존 연구를 살펴보면, 인구감소 문제에 대응하는 권영섭의 지역발전정책의 방향성에 대한 연구[7], 이연경의 인구이동과 지방정부의 정책적 지향에 관한 연구[8] 등이 있다. 또한 이외희와 조규영[9], 홍하연과 이길재[10] 등은 수도권 인구 이동의 특성 및 효과 등에 대한 논의를 한 바 있다. 이상의 연구들은 국내의 전반적인 인구문제를 다루면서 정책의 방향에 대한 시사점을 제공해 주었지만 농촌지역 또는 중소도시 지역의 인구감소로 인한 쇠퇴문제에 대한 개별적 접근은 이루어지지 않았다. 또한 최근에는 인구감소에 대응하고 주민참여를 중시하며 지역의 특성을 살리는 재생을 추진해야 한다는 측면에서 정성규[11], 변필성과 차은혜[12], 김혜숙[13] 등이 접근한 연구들이 있다. 이상의 연구

6) 정석, 2018, “지방도시·농어촌 재생 핵심은 사람... 청춘을 초대하라,” 요일특집 도시재생 전문가들의 선진지 탐방과 해법, 전남일보, 2018년 3월 15일, 광주.
7) 권영섭, 2013, “인구감소시대에 대응하는 새로운 지역발전정책 방향”, 국토, 378호, 국토연구원, 서울, 16-24쪽.
8) 이연경, 2017, “지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구 - Peterson의 도시한계론의 발전적 수정”, 서울대학교 대학원, 박사학위논문.
9) 이외희, 조규영, 1999, “수도권 인구이동 특성에 관한 연구”, 연구보고서 99-10, 경기개발연구원, 화성.
10) 홍하연, 이길재, 2014, “수도권 유출인구의 공간적 패턴분석 및 이동영향 요인 분석 - 수도권 기업의 지방이전과 관련하여”, 지적과 국토정보, 제44권, 제2호, 한국국토정보공사 공간정보연구원, 전북, 155-175쪽.
11) 정성규, 2016, “추진주체의 참여 실태분석을 통한도시재생사업 개선방향에 관한 연구”, 동아대학교 대학원, 박사학위논문.
12) 변필성, 차은혜, 2016, “국토정책 Brief", 제 580호, 국토연구원, 세종, 1-8쪽.
13) 김혜숙, 2017, “일본의 주민주도형 마을 만들기 성공조건에 관한 연구 - 혁신주체·기반이용·민관협치”, 한양대학교 국제학대학원, 박사학위논문.

Collection @ uos

들은 문재인정부의 도시재생 뉴딜 사업의 취지와 그 맥락이 유사한 측면이 있다.

한편 소규모학교 통폐합 및 폐교위기와 관련된 주제를 다룬 연구들도 있다. 소규모학교 통폐합 정책에 관련된 연구로서 장우석[14], 조창희와 이화룡[15], 이승일[16], 오세희와 김대영[17] 등이 있다. 본 연구에서 주요 소재로 다루고 있는 폐교위기를 극복한 사례연구로는 박승배[18]와 진동섭 외[19]의 연구가 있고, 임선빈은 폐교위기 극복과정에서의 학교의 역할[20]에 대해 연구한 바 있다. 그리고 서형주는 초등학교 폐교로 인해 농촌 커뮤니티가 어떠한 영향을 받는지에 대해 탐구[21]하였다. 또한 김선필과 정영신은 제주도 지역에서의 소규모학교 통폐합에 대하여 공공성의 측면에서 논의[22]하였다. 이와 같은 소규모학교 통폐합과 관련된 연구들에서는 일방적인 정책 추진이 많은 문제점을 양산하고 있다는 것을 대체적인 결론으로 제시하고 있다. 아울러 소규모학교 통폐합으로 인한 교육적 효과, 또는 교육의 질적 수준이 눈에 띄게 향상됐다는 연구는 두드러지게 나타나

14) 장우석, 2013, “농어촌 폐교의 복합자원화를 위한 잠재력평가모델 개발”, 공주대학교 대학원, 박사학위논문.
15) 조창희, 이화룡, 2015, “농어촌 소규모학교의 통합 전후 교육여건 비교 분석 연구”, 한국교육시설학회논문집, 제22권, 제6호, 한국교육시설학회, 서울, 3-11쪽.
16) 이승일, 2016, “농어촌지역의 학교와 사회적 자본의 관계 분석 - 소규모학교 통폐합 중심으로”, 전북대학교 대학원, 박사학위논문.
17) 오세희, 김대영, 2017, “소규모학교 통폐합에 따른 교육과정 만족도 비교: 울산 A초등학교를 대상으로”, 한국교육학연구, 제23권, 제2호, 안암교육학회, 세종, 55-76쪽.
18) 박승배, 2014, “폐교위기를 극복한 농촌의 한 작은 학교에 대한 질적 연구”, 교육종합연구, 제12권, 제2호, 교육종합연구소, 전주, 79-102쪽.
19) 진동섭 외, 2014, “학교 변화의 새로운 요인 탐색: 폐교위기를 극복한 J초등학교 D분교 사례를 중심으로”, 한국교원교육연구, 제31권 제2호, 한국교원교육학회, 광주, 345- 371쪽.
20) 임선빈, 2015, “학교역할에 관한 구성원의 인식 - 폐교위기 극복과정에서 살펴본 학교역할,” 教育行政學硏究, 제33권 제4호, 한국교육행정학회, 서울, 53-79쪽.
21) 서형주, 2017, “초등학교 폐교가 농촌 커뮤니티에 미치는 영향에 관한 연구”, 서울대학교 환경대학원, 석사학위논문.
22) 김선필, 정영신, 2013, “제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성”, 탐라문화, 제43호, 제주대학교 탐라문화연구소, 제주, 229-263쪽.

Collection @ uos

지 않고 있다. 결국 사람을 중심으로 하는 관점이 미비한 현재의 소규모학교 통폐합정책은 교육적 효과의 제고나 교육재정 운용의 효율성이라는 당초의 목적을 달성하기 보다는 오히려 인구의 감소를 유발하여 지방도시의 쇠퇴를 촉진하는 역할을 하게 되었다는 것을 선행연구들은 지적하고 있다. 특히 이상호[23]는 '교육소멸은 동시에 지방소멸, 지방 존재 자체를 없애는 것이 되고 그것의 기반이 되는 사람을 소멸시키는 가장 중요한 원인 중 하나'라고 이야기하고 있다.

이렇게 폐교는 마을단위의 존립 기반을 위협하여 지역의 소멸을 가속화할 수 있다는 징후가 도처에서 나타나고 있음에도 어떤 방법을 통해 이 문제를 해결할 수 있을지에 대해 구체적인 방안을 제시하는 연구는 찾아보기 어렵다. 이러한 의미에서 인구소멸의 위기에 있는 지방도시의 재생방안으로서 도시의 기본단위인 마을의 연령별 인구구조 변화에 초점을 두고 해결방안을 찾는 일에 집중할 필요가 있다. 그러기 위해서는 마을재생의 중심적 기제로서 학교의 존재 및 역할에 대한 의미를 탐구해야 한다. 그리고 이러한 사례의 실체적 본보기로서 폐교위기 극복에 성공한 제주도의 학교 살리기 활동이 어떠한 과정을 통해 진행되어 왔으며, 향후에도 이러한 상황이 지속가능할 수 있는지에 대해 심층적으로 분석할 필요가 있다. 이를 통해 이러한 사례가 제주도 이외의 다른 지역에서도 실행 가능한 지, 그리고 중앙정부 및 지방정부에서는 어떠한 방식으로 정책을 수립하고 지원해야 하는지에 대해 정책적인 시사점을 도출해 볼 수 있다.

23) 이상호, 한국고용정보원 부연구위원, 한국방송공사, 2016, "교육소멸 보고서, 35년의 기록", KBS 보도특집 다큐멘터리, 2016년 11월 14일 방송.

Collection @ uos

2. 연구의 목적

본 연구에서는 인구감소로 인해 쇠퇴해 가고 있는 지방도시들이 어떻게 재생방안을 수립하고 시행해야 하는지에 대한 실천적 과제와 그 과제의 지속가능성을 탐구하고자 한다. 이를 위해 지방도시 쇠퇴와 마을의 인구문제를 살펴보고, 이에 대한 정부의 대응정책들은 지방의 재생에 성과가 있는지, 그리고 한계는 무엇인지 고찰한다. 또한 마을과 학교의 관계 및 역할에 대한 연구와 분석 자료를 통해 마을에 있어서 학교의 역할과 인구변화의 관계를 면밀히 살펴보고 국가의 소규모학교 통폐합정책의 문제를 확인하여 전국 지방도시의 폐교와 인구변화의 관계를 논의한다. 이를 통해 제주도의 폐교지역과 비폐교지역 인구변화를 검토하여 마을의 인구와 학교의 존립에 상관관계가 있음을 확인한다.

그리고 인구감소로 인한 문제의 해결과 마을의 재생 가능성에 대한 실천적 방안을 구체화하고자 하는 바, 폐교위기를 극복하기 위해 학교 살리기를 성공적으로 추진한 마을을 본보기로 하여 마을의 연령별 인구구조가 회복된 실증적 사례를 분석하고자 한다. 제주도 소재 8개 초등학교의 인근 마을주민들이 진행해 온 학교 살리기 활동에 대한 추적조사를 통해 폐교위기 극복을 위한 학령기인구 유입이 어떻게 진행되어 왔으며, 이러한 노력이 마을의 연령별 인구구조의 문제를 해결하고 있는지, 마을에 어떠한 변화가 있는지, 이러한 정책들이 지속가능하기 위해 무엇이 필요한지 살펴보고자 한다. 이를 통해 마을의 연령별 인구구조가 안정되는 마을재생에 있어 앞으로 보완해야 할 정책이나 추진방향은 어떠해야 하는지에 대해 탐구하고자 한다. 궁극적으로 인구소멸위기에 있는 다른 지방도시에서도

Collection @ uos

인구소멸위기에 대응하기 위해 인구유출을 막고 유입을 할 수 있는 재생정책으로서의 학교 살리기를 적용하기 위한 시사점을 도출하는 것이 본 연구의 목적이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구는 인구감소로 인한 도시쇠퇴 문제에 직면하고 있는 지방도시의 재생을 위한 방안으로서 마을의 연령별 인구구조를 안정화 시키는 데에 있어 제주도의 8개 초등학교 살리기 사례에 대해 심층 분석을 하여 그 원인과 과정 그리고 방법과 효과들을 섬세하게 확인하고자 하며, 이러한 방안들이 지속가능할 수 있는지를 탐구하고자 하는 것이다. 이러한 연구의 목적을 달성하기 위해 다음과 같이 연구의 범위를 설정하였다.

대도시와 중소도시 및 농촌지역을 막론하고 그 양상은 다를 수 있지만 인구감소로 인한 도시쇠퇴 문제에 직면하고 있기 때문에 지역특성에 맞는 재생정책이 필요하다. 그러나 본 연구에서는 특히 청·장년층의 인구가 유출되고 고령화가 급속화 되고 있어 인구문제 대응으로서의 재생방안이 급박한 지방중소도시와 농촌지역의 인구과소지역을 대상으로 하고 있다. 그리고 제주도의 폐교위기 극복지역과 폐교지역의 비교를 통한 사례분석에 있어서의 공간적 범위는 제주도로 한정하였다. 또한 제주도의 마을주민들이 학교 살리기 사업을 최초로 시작한 시점이 1992년이고, 2011년 이후 정책의 방향이 전환되어 현재에 이르고 있기 때문에 시간적 범위는 1992년부터

Collection @ uos

2017년까지로 설정하였다. 이러한 연구의 범위를 시간·공간·내용으로 구분해 보면 다음의 <표 1>과 같다.

<표 1> 연구의 범위

구분	범 위
시간적 범위	1992년 ~ 2017년
공간적 범위	• 지방중소도시 및 농촌지역의 인구과소지역 • 제주도 초등학교 소재 마을
내용적 범위	• 마을에서의 학교의 의미와 역할 • 소규모학교 통폐합 정책의 변화(국가, 제주도) • 폐교와 인구변화의 상관관계(전국, 제주도) • 8개 마을 주민들의 학교 살리기 활동 추진배경, 경과 및 지속가능성 • 마을의 연령별 인구구조 회복 (마을재생) • 제주도 이외 지방도시에서의 적용가능성

2. 연구의 방법

본 연구 목적을 달성하기 위해 질적 연구방법과 양적 연구방법을 동시에 활용하였다.

우선적으로 문헌연구로서 지방도시 쇠퇴와 저출산·고령화와 관련된 인구 문제 등에 관한 1차 자료인 정부의 정책사업 자료 및 이와 관련한 보도자료, 법률적 행위의 근거를 확보하기 위해 제정된 관련 법령과 조례 등을 검토하였다. 그리고 2차 자료로서 도시재생, 도시쇠퇴, 인구감소, 소규모학교 통폐합 정책, 학교와 마을의 인구구조의 관계 등과 관련된 논문 및 학술연구물과 이론서, 그리고 인구관련 각종 통계자료를 분석하였다. 이를 통해 지방쇠퇴와 인구구조의 관계, 지역재생을 위한 각종 사업, 마을과 학교의 관계, 폐교와

Collection @ uos

인구변화의 관계, 제주도의 학교 살리기를 통한 마을재생 사례 등에 관한 내용으로 구성하였다. 현장연구의 과정은 다음의 <표 2>와 같다.

<표 2> 현장연구 과정

현장방문(40일)	연 구 대 상	자료수집 방법	결과
- 1차 (4일간) (2018.01.24.~ 2018.01.27.) - 2차 (4일간) (2018.02.07.~ 2018.02.10.) - 3차 (22일간) (2018.02.28.~ 2018.03.22.) - 4차 (10일간) (2018.03.27.~ 2018.04.06.)	- 8개 마을의 이장, 사무장, 학교 살리기 관련 지역주민 - 8개 학교 종사자 - 마을청년회 (지역주민+정착주민) - 마을관계자 (전이장+사무장 +정착주민) - 정착주민 - 제주도의회 교육의원 - 교육청 - 행정기관	- 개별인터뷰 - 그룹인터뷰(FGI) - 서면질의서 송수신 - 설문지 * 인터뷰 녹취 및 기록 * 설문지(자기기입 방식) 배포 회수	- 심층인터뷰21건 (개별인터뷰 19건, FGI 2건) - 설문지 (지역주민 30건 정착주민 55건) - 마을 현황 - 학교 현황 - 소규모학교 지원 정책(지자체, 교육청) 등

현장조사연구로서는 제주도의 8개 초등학교의 폐교위기를 막기 위해 마을 주민들이 임대주택을 제공하여 학령기자녀가 있는 세대를 유입하는 방식을 통하여 학교 살리기를 추진해 온 참여 주체들을 대상으로 수행하였다. 구체적으로는 학교 살리기를 위해 지자체와 교육청의 소규모학교 통폐합 정책의 전환을 이뤄내는데 직접적으로 참여하고 경험한 마을의 리더와 학교 살리기 관계자, 지방자치단체 및 교육청 등 행정기관의 관련자, 학교종사자 그리고 마을에서 제공한 임대주택에 거주하고 있는 정착주민들을 대상으로 학교와 마을의 의미, 학교 살리기의 의의 및 참여과정과 방법 등에 대한 심층적인 인식을 분석하고자 하는 질적연구 방법으로서 심층인터뷰를 실시하였다. 그리고 마을의 리더들과 학교 종사자들에 대한 1차와 2

Collection @ uos

차에 걸친 기초적 인터뷰를 통해 도출된 주요 이슈들로 문항을 구성하여 설문조사를 하는 양적연구방법을 활용하였다.

자료의 분석은 첫째, 인터뷰 및 질의서 등으로 수집한 자료에 대해 계층적 개념 범주화 과정을 통해 질적분석을 하였다. 둘째, 양적분석으로서 설문조사 응답자료에 대해 SPSS 프로그램을 이용하여 통계분석을 하였다. 구체적인 정책적 시사점을 도출하기 위한 분석방법으로는 IPA(Importance Performance Analysis) 분석을 활용하여 주민들이 원하는 정책과제 및 계획 등을 보다 상세하게 파악하고자 하였다. 이와 같은 연구방법을 통해 학교 살리기를 통한 마을재생의 전개과정을 경험적으로 분석하고 그 지속가능성을 탐구하고자 하였다.

제3절 연구의 흐름

본 연구는 총 6개의 장으로 구성되었다.

제1장 서론은 인구감소로 인한 지방도시의 쇠퇴문제가 얼마나 심각한 문제이며, 정부의 대응정책에도 불구하고 인구감소가 지속되고 있는 문제의 핵심에 국가의 소규모학교통폐합정책이 있기 때문에 지역재생 방안으로서의 학교 살리기를 탐구하는 것이 왜 필요한지에 대해 논의하고 이를 바탕으로 연구의 목적을 서술하였다.

제2장은 지방도시 쇠퇴와 농촌마을의 연령별 인구구조의 심각한 변화 등 인구문제에 관한 정책 자료 및 이론과 학술적 연구 등을 검토하였다. 지방도시 쇠퇴의 심각성과 인구감소로 인한 마을인구의 고령화 문제가 결국 연령별 인구구조의 심각한 변화임을 파악하고, 인구문제에 대응하기 위한 정부의 정책과 사업들이 지방재생에 성

Collection @ uos

과가 있는지, 그리고 한계는 무엇인지에 대해 알아보았다.

3장에서는 마을과 학교의 의미를 논의하였다. 도시의 근본단위인 마을이 어떠한 의미를 가지고 있으며, 그 안에서 학교의 역할을 검토하고 마을의 연령별 인구구조의 회복 수단으로서 학교의 유지가 필요함을 검토하였다. 그리고 소규모학교 통폐합의 주요 대상인 초등학교와 인구변화의 관계를 확인하기 위해 소규모학교 통폐합 정책의 변화 및 전국 광역단체의 폐교와 인구변동의 실태를 파악하였다. 특히 폐교가 가장 많았던 전라남도와 경상북도의 인구변화를 구체적으로 파악하였다. 아울러 초등학교의 폐교위기를 극복하기 위해 실시한 학령기의 인구유입 사례를 검토하였다.

4장에서는 제주도에서의 소규모학교 통폐합 정책의 변화와 쟁점을 검토하고, 제주도의 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화를 살펴보면서 마을의 인구와 학교의 관계에 대해 심층적으로 탐구하였다. 특히 마을주민들에 의해 임대주택제공을 통한 학교 살리기가 확산되면서 2011년부터 행정의 정책지원이 시작되었는데, 학교 살리기를 그 이전부터 시작한 마을을 비롯하여 학교 살리기를 하고 있는 특성이 있는 8개 마을을 연구대상으로 선정하여 소규모학교와 마을의 인구변화를 비교하였다.

5장에서는 학교 살리기를 통해 마을과 학교가 상생하고 있는 사례로서 제주도내 8개 초등학교 인근 마을의 사례를 심층적으로 분석하였다. 학령기 인구 유입을 위한 마을 주민들의 임대주택 제공 현황과 지자체의 지원 현황, 그리고 이러한 활동을 통해 변화된 학교의 모습을 탐색하고, 마을주민들의 인식에 대해 심층인터뷰와 설문조사를 통해 분석된 결과를 제시하였다. 2장부터 5장까지는 각 장 말미에 소결을 두어 각 장별 내용과 해석적 의미를 종합하였다.

Collection @ uos

6장에서는 전체적인 연구의 결과에 따라 인구소멸위기에 있는 다른 지방도시의 재생정책 방안으로서 학교 살리기를 제고하며 결론을 전개하였다. 그리고 본 연구의 결과로부터 도출된 시사점을 통해 정책적 제언을 제시한 다음 연구의 한계와 향후 연구를 위한 제언을 하였다. 이와 같이 구성한 연구의 전체적인 흐름은 다음의 [그림 1]과 같다.



[그림 1] 연구의 흐름

Collection @ uos

제4절 용어의 정의

1. 인구소멸위기·인구유입

제17차 농어촌지역정책포럼(2016) 보고서에 따르면 농촌지역 인구가 2040년경에는 900만 명 수준으로 감소할 것으로 예상되는데, 2018년부터는 읍 지역 인구가 면 지역 인구를 추월하게 되어 배후 지역 마을이 소멸되고 면 지역도 축소될 것으로 예측하고 있다.[24] 지역의 소멸이나 이것이 확대된 국가의 소멸은 모두 인구의 감소에서 시작되어 특정지역에서 인구가 사라짐으로써 나타나는 현상이다. 인구의 소멸이라는 것은 결국 인구가 감소하다가 종국에는 모두 없어진다는 것을 의미하는데, 우리나라는 회복하기 어려운 인구감소 추세에 있기 때문에 세계에서 최초로 인구가 소멸하는 국가가 될 것이라는 예측도 있다.[25] 본 연구에서는 “인구소멸위기”를 지방도시에서의 인구고령화로 인한 도시쇠퇴가 심각한 상황이므로 이러한 인구구조를 개선하지 못한다면 점차 고령층의 사망으로 인해 인구가 사라지면서 지방이 소멸하게 되는 위태로운 상황이라고 정의한다.

또한 본 연구에서는 인구소멸의 위기를 극복하기 위한 방안으로 마을의 연령별 인구구조를 안정적으로 개선하기 위해 특정한 연령대인 ‘학령기 인구’와 그 학령기 자녀의 부모인 ‘청·장년층 인구’에 초점을 두고 있다. 통계청(www.kosis.kr)의 장래인구추계 기준에서

24) 한국농촌경제연구원, 2016, “중장기 농촌지역개발의 새로운 틀을 마련한다(2) 미래 농촌 정주공간의 진단과 정책 방향”, 2016년 7월, 제17차 농어촌지역정책포럼 연구자료, 나주, 28쪽.

25) 최남희, 2016, “읍·면지역 한계고령화의 인과순환적 구조분석과 인구소멸 임계점에 대한 시뮬레이션”, 한국 시스템다이내믹스 연구, 제17권 제1호, 한국시스템다이내믹스학회, 서울, 108쪽.

Collection @ uos

학령기는 초등학교부터 대학교까지를 의미한다. 이를 연령 기준으로 보면 초등학교 6~11세, 중학교 12~14세, 고등학교 15~17세, 대학교 18~21세로 구분되어 있다. 본 연구에서는 초등학교를 대상으로 하기 때문에 '학령기 인구'는 '초등학교 입학부터 졸업까지의 대상인 6~11세 연령에 해당하는 인구'를 의미한다. 또한 인구유입에 있어 학령기 인구를 둔 부모 세대는 자녀의 양육과 경제활동이 가능해야 하기 때문에 통계청에서 15~64세로 구분하고 있는 '생산가능인구'를 의미한다. 따라서 본 연구에서 "인구유입"은 '6~11세 학령기 인구 및 이들을 자녀로 둔 15~64세 생산가능인구가 다른 지역으로부터 현재의 거주지로 이주해 오는 것'이라고 정의한다.

2. 도시재생·지방재생·마을재생

도시재생

도시재생(urban regeneration)은 과거 도시지역의 물리적 환경 개선에 중점을 두고 있었으나 영국을 비롯한 유럽지역에서 도시쇠퇴에 대한 대응방안으로서의 도시계획 정책이 정립되면서 보다 넓은 의미로 정의되고 있다. 영국의 학계에서 도시재생은 경제의 성장과 환경의 보전이 서로 조화를 이루며 지속가능한 도시개발을 추진하는 것으로, 쇠퇴된 도시지역에 변화를 일으키기 위한 목표를 설정하여 경제적, 사회적, 물리적, 환경적 부문에 대한 지속적인 개선을 추진하고자 하는 것이다.[26] 또 다른 정의를 보면 도시재생은 환경적(물리적), 사회적, 경제적인 쇠퇴의 징후를 보여 왔던 주거, 사업 및

26) Roberts, P. & Sykes, H. (eds), 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publication, London, pp.17-18.

Collection @ uos

공개된 공간 지역을 변화시키는 것이라고도 한다.[27] 이와 같은 정의는 보다 종합적이고 통합적인 차원에서 사람과 지역사회 그리고 공동체를 중시하며 지속가능한 도시 커뮤니티를 형성하는 과정을 중요시하는 개념이라고 할 수 있다.

우리나라의 도시재생법[28]은 도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복하는 등 국민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 한다. 이 법에서는 "도시재생"에 대하여 인구의 감소, 산업구조의 변화, 도시의 무분별한 확장, 주거환경의 노후화 등으로 쇠퇴하는 도시를 지역역량의 강화, 새로운 기능의 도입·창출 및 지역자원의 활용을 통하여 경제적·사회적·물리적·환경적으로 활성화시키는 것이라고 정의하고 있다.

또한 국토교통부에서 추진하고 있는 도시재생 뉴딜 사업은 지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시를 조성하여 살기 좋은 대한민국[29]을 지향하는 것을 비전으로 하고 있다.

이와 같이 정의하고 있는 우리나라의 도시재생 개념은 상당히 포괄적이고, 그 재생의 대상 및 장소가 어디인가에 따라 의미가 다를 수 있다. 그러므로 본 연구에서는 수도권이나 대도시권의 인구과밀지역이 아닌 지방중소도시의 인구과소지역에 대한 도시재생을 의미하고 있다. 이는 지방도시의 원도심과 농산어촌지역의 재생이 우선적으로 먼저 이루어져야 함을 의미하며, 연구의 공간적 범위인 인구과소지역에서의 재생으로 개념을 한정한다.

---

27) Evans, G. & Shaw, P., 2004, "The Contribution of Culture to Regeneration in The UK : A Report to the DCMS", London Metropolitan University, London, p.4.

28) 국토교통부, 『도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법』(약칭: 도시재생법)(2013.6.4. 제정, 2018.6.27. 시행)

29) 관계부처 합동, 2018, "내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(요약)" 2018년 3월 27일, 2쪽.

Collection @ uos

지방재생

우리나라보다 먼저 초고령사회에 있는 일본은 2014년 9월 '마을·사람·일자리 창생본부'를 발족시키고, 이어서 '지방창생법'으로 불리는 마을·사람·일자리 창생법(まち·ひと·しごと創生法)을 제정·공포(2014. 11.)하였다. 이는 저출산·고령화로 인해 예상되는 지방소멸이라는 국가적 위기에 대응하기 위한 전략으로서 일본의 미래가 '지방창생'(地方創生)에 달려있다는 정책의제를 설정하고 국가정책을 중앙집권에서 지역중심으로 전환하여 지방의 활성화를 추진하고자 하는 것이다.[30)]

우리나라의 지방도시는 인구가 지속적으로 유출됨으로써 '인구절벽' 상황으로 인해 경제활동 위축과 산업이 낙후되고 지방정부의 재정이 악화되어 기반시설 투자여력이 상실됨으로써 도시쇠퇴가 가속화 되고 있다.[31)] 이러한 도시기능의 상실은 지역 간의 경제적 불균형으로 인한 낙후지역의 소멸과 중심지역의 쇠퇴가 동반됨으로써 국가의 지속가능성을 위협하는 위기로 귀결될 수 있다.[32)]

우리나라의 도시재생법에서는 국가와 지방자치단체의 자원과 역량을 집중함으로써 도시재생을 위한 사업의 효과를 극대화하기 위한 전략적 대상 지역을 선정함에 있어 그 지정 및 해제를 도시재생전략계획에 의거하여 "도시재생활성화지역"을 결정한다. 이에 따라 본 연구에서 "지방재생"은 도시재생활성화지역을 결정함에 있어 '지방에서부터의 재생', '지방을 위한 재생'이 우선적으로 실행되어야 함

30) 전대욱, 2017, "저출산·고령화에 따른 지역발전의 영향과 향후 대책 : 일본 로컬아베노믹스와 지방창생전략의 시사점", 지방행정연구 제31권 제1호, 65-74쪽
31) 송상열, 2007, "비성장형도시의 쇠퇴원인분석과 도시재생 방안에 관한 연구", 강원대학교 대학원, 박사학위논문, 84쪽.
32) 전대욱, 2017, 앞의 논문, 63쪽.

Collection @ uos

을 의미한다. 이에 따라 본 연구에서는 '고령화로 인한 도시쇠퇴와 인구소멸의 위기에 직면하고 있는 지역에 젊은 층 인구가 유입됨으로써 지역의 연령별 인구구조가 개선되어 물리적·환경적·경제적·사회적·문화적으로 지속가능한 지방도시가 되도록 되살리는 것'을 지방재생이라고 정의한다.

마을재생

마을재생은 도시재생의 개념으로부터 파악할 수 있다.

"마을"이란 주민들이 일상적인 생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다. 이러한 마을을 활성화하고자 하는 "마을 만들기"는 지역주민 스스로 주체가 되어 지역의 인적·물적 자원 등을 활용하여 소득·문화·복지 등의 향상과 전통과 특성을 살린 지속가능한 마을을 만들기 위한 일련의 활동을 말한다. 마을 만들기의 기본원칙은 첫째, 지역주민의, 지역주민에 의한, 지역주민을 위한 것이어야 한다. 둘째, 지역특성과 자원을 활용한 자립형 마을공동체 육성을 목표로, 문화보전·환경과의 조화를 통해 후세대와의 공존·공영을 지향하여야 한다. 셋째, 지역주민, 지역사회 및 행정간 상호신뢰와 협력을 통하여 마을 만들기를 추진하여야 한다.[33] 즉 마을은 주민들 자신이 거주하는 지역의 문제를 스스로 해결하는 과정을 통해 형성되는 것이다.[34]

그러므로 본 연구에서의 마을재생은 '도시재생활성화지역'을 결정함에 있어 그 대상을 '지방에서부터', 특히 '인구과소지역의 마을'

33) 제주특별자치도 특별자치마을 만들기 지원 조례 (2009. 01. 07 제정, 2015, 10, 06. 전부개정)

34) 우기동, 2014, "마을과 시민", 시대와 철학, 제25권 제4호, 한국철학사상연구회, 서울, 311-338쪽.

Collection @ uos

에서 가장 먼저 출발해야 된다는 의미를 가지고 있다. 이에 따라 마을의 연령별 인구구조를 개선하기 위해서는 학교가 존속해야 하므로, 마을과 학교가 상생해야 된다는 의미로 '마을재생'을 정의한다.

3. 학교 살리기·소규모학교 통폐합·폐교위기 학교

학교 살리기

학교 살리기는 농어촌 지역의 교육여건 악화로 쇠퇴하고 있는 지역에서 학교의 발전이 농어촌의 발전과 직결된다는 인식 아래 학교의 역량을 강화하기 위해서는 정부 차원의 지원이 필요함에 따라 소규모학교로 학생들이 돌아올 수 있도록 학교 육성을 하기 위한 목적으로 추진[35]되어 왔다. 제주도에서는 '학교가 살아야 마을이 산다'는 것을 전제로 소규모학교 소재 통학구역 마을의 소규모학교 살리기를 위한 임대용 공동주택 건립사업과 빈집정비사업에 대한 사업비를 지원하고 있다.[36] 또한 국가와 지방자치단체는 농어촌 주민의 교육기회를 보장하기 위하여 교육여건의 개선 및 발전을 위한 시책을 마련하고, 농어촌학교 학생의 학습권을 보장하고 학력을 향상시켜야 한다는 특별법[37]에 따라 지역발전과 교육균형발전을 위해 교육여건 개선과 지원체계에 필요한 사항을 규정하고, 작은 학교를 적정 규모의 학교로 육성하고 있다.[38] 본 연구에서는 폐교위기에 있는 소규모

35) 하봉운, 양선아, 2005, "경기도 교육협력사업 평가 연구 - 농어촌 소규모학교 살리기 지원사업을 중심으로", 한국교육, 제32권, 제2호, 한국교육개발원, 진천, 87-88쪽.
36) 제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례(2014.3.)
37) 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법(약칭: 농어업인삶의질법) 제20조와 21조.
38) 제주특별자치도 교육균형발전 지원 조례(2015.3.), 제주특별자치도 작은학교 지원에 관한 조례(2015.4.)

Collection @ uos

학교를 살리는 것이 고령화된 마을을 살리는 것과 밀접하게 관련되어 있으며, 이는 인구유입을 통해 지속가능하도록 해야 한다는 관점을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서 “학교 살리기”는 ‘폐교의 위기를 극복하기 위해 소규모학교가 있는 마을주민과 마을공동체, 지자체 및 학교 등 이해관계자들이 공동으로 추진하는 제반 활동’이라고 정의하며, 학교급으로는 초등학교로 한정한다.

소규모학교 통폐합

소규모학교 통폐합은 1982년부터 실시된 「농어촌 소규모학교 통폐합 정책」에 따라 일정 기준 미만의 학생 수를 가진 학교들을 폐교하거나 다른 학교와 통합하는 것을 의미한다. ‘소규모학교’라고 할 때 ‘소규모’의 기준은 교육부의 정책 변화에 따라 각 시기별로 차이가 있지만 기본적으로는 학생 수를 기준으로 하고 있다. 그러므로 교육부의 정책상 소규모학교는 학생 수가 적어 정상적인 교육과정을 운영하기 어려운 학교라고 할 수 있다. 본 연구에서 논의하는 학교는 초등학교만을 의미하므로, “소규모학교 통폐합”은 ‘교육부 정책의 학생 수 기준에 따라 폐지나 통합의 대상이 되는 초등학교에 대한 통폐합’을 의미한다.

폐교위기 학교

폐교는 학교가 없어진다는 것을 의미하는데, 이에 대한 정의는 『폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법』(폐교활용법)에서 확인할 수 있다. 폐교활용법에서는 폐교를 ‘『초·중등교육법』 제2조에 따른 학

Collection @ uos

교로서 학생 수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교'라고 정의하고 있다. 폐교위기에 처한 학교는 결국 국가의 소규모학교 통폐합 정책에 따라 소멸되거나 다른 지역의 학교와 통합될 상황에 있는 학교라고 할 수 있다. 본 연구에서는 초등학교만을 대상으로 하고 있으므로 "폐교위기 학교"는 '정부의 소규모학교 통폐합 정책에 의거하여 폐교 예정이거나 통합 대상으로 지정되어 있는 공립초등학교'라고 정의한다.

4. 임대주택

넓은 의미에서 임대주택은 공공기관이나 민간 등 소유 및 관리의 주체를 가리지 않고 모든 형태의 전세, 보증부 월세, 기타 월세 등을 포괄하는 개념을 가지고 있다.[39] 민간임대주택에 관한 특별법(민간임대주택법)에서는 임대 목적으로 제공하는 주택 및 준주택을 임대주택이라고 정의하고 있다. 따라서 임차인의 주거를 목적으로 임대인이 특정한 계약조건에 따라 임대한 주택은 모든 형태의 임대주택이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 제주도 8개 학교 소재 마을 주민들이 인구유입을 위해 정착주민들에게 공동주택을 임대의 형태로 제공한 사례를 다루고 있으며, 마을의 사정에 따라서는 단독 주택 또는 마을의 공공건물 중 주거가 가능한 공간을 정비하여 제공하는 경우도 있다. 이에 따라 본 연구에서 "임대주택"은 '지역주민들이 학교 살리기를 위해 학령기 가족의 인구유입을 장려하기 위해 이주민들에게 저렴하게 제공하고 있는 주택 및 주거용 건물'이라고 정의한다.

---

39) 이중근, 2003, "임대주택정책의 효과에 관한 연구", 고려대학교 대학원, 박사학위논문, 서울: 7쪽.

Collection @ uos

5. 정착주민, 지역주민

통상적으로 '정착민'이라고 하면 타 지역에서 현 거주지역으로 이주해 와서 삶을 영위하고 있는 사람들을 말한다. 제주도는 『제주특별자치도 정착주민의 지역공동체 조성을 위한 조례』(2014. 4. 21.)를 제정하여 이주해온 정착주민이 안정적으로 적응하고 지역주민과의 상생 협력을 통해 궁극적으로 지역공동체를 조성하는데 필요한 사항을 규정하고 있다. 이 조례에서 "정착주민"이라는 용어에 대해 정의를 내리고 있는데, 이는 '제주특별자치도로 이주하여 주민등록을 하고 실제 거주하고 있으나 제주자치도의 문화와 생활에 익숙하지 않은 사람'이다. 본 연구에서는 이러한 정의를 바탕으로 '자녀를 8개 초등학교에 입학시키거나 전학시키기 위해 제주도 이외의 지역에서 현 거주지역으로 이주해 와서 생활하고 있는 사람'을 "정착주민"으로 정의한다.

또한 일반적인 개념에서 '지역주민'이라고 하면 현재 해당 지역에서 거주하고 있는 모든 사람들을 의미한다. 위의 조례에서는 명확하게 정의하고 있지 않지만, "지역공동체"에 대하여 '통·리 및 마을 등 일정한 지역을 중심으로 지역적 소속감과 유대감을 공유하면서 더불어 살아가는 공동조직 또는 마을'이라고 정의하고 있다. 이에 따라 본 연구에서 "지역주민"은 '본 연구의 대상 학교인 8개 초등학교 인근 마을에 기존부터 거주하고 있었던 사람들'로 정의한다.

Collection @ uos

제2장 인구소멸위기와 지방재생

본 장에서는 지방도시의 인구소멸위기와 재생에 대해 논의하였다. 1절에서는 지방도시 쇠퇴의 원인과 과정에서, 특히 이촌향도로 인한 청·장년의 생산가능인구가 감소됨으로 인한 지방자치단체의 재정악화가 지방의 공동화와 인구소멸의 위기로 이어지고 있음을 알아보았다. 2절에서는 정부의 저출산·고령화의 인구문제에 대한 대응과 귀농·귀촌정책에 대해 살펴보고, 인구소멸위기의 지방도시에서는 인구유출을 방지하고 유입할 수 있는 대응정책이 시급한 상황임을 탐구하였다. 3절에서는 지방도시의 쇠퇴를 극복하기 위한 활성화 시책에 대해 특히 마을단위에서 추진되고 있는 농산어촌개발사업 등이 인구문제의 회복에 기여를 하고 있는지 논의하였다. 4절에서는 위와 같은 정책들이 지방재생의 근간이 되어야 하는 마을의 인구문제를 해결하지 못하고 있으며, 몇 개의 사례를 통해 마을이 활성화되고 있는 요인을 살펴보았다.

지방도시의 쇠퇴와 인구문제를 해결하기 위한 정부의 다양한 대응 노력에도 불구하고 인구의 고령화가 가속화되고 있음에 대해서는, 도시의 근간을 이루는 마을에 건강한 연령층이 안정적으로 유지될 수 없는 환경의 문제를 개선하는 것이 선결과제임을 확인하였다. 특히 자녀의 교육을 위해 학령기 유·소년층과 생산가능인구인 청·장년층이 지속적으로 유출되는 것을 방지하는 데에 집중하는 대응정책이 요구되고 있다.

Collection @ uos

제1절 지방도시 쇠퇴

1. 지방도시 쇠퇴의 원인과 과정

도시쇠퇴는 도시의 일부 또는 전체가 특정한 원인에 의해 시간이 경과하면서 그 상태가 점차 악화되는 현상[40]이다. 통상적으로 도시쇠퇴는 인구, 고용, 소득 등이 지속적으로 감소하여 사회적인 문제가 유발되고, 주거환경이나 주택의 물리적인 쇠퇴가 동반되는 것으로 이해된다.[41] OECD에서는 도시쇠퇴가 환경적, 경제적, 그리고 인구·사회적 여건의 측면들이 결합하여 나타날 수 있다고 하였다.[42] 최근의 연구들에 의하면 도시쇠퇴는 환경과 사회를 포괄하는 복잡성과 다차원성이 반영되어 기반시설이나 건물의 노후 및 낙후, 높은 불량률 등의 물리적 차원뿐만 아니라 실업, 빈곤, 기업 활동 부진 등의 경제적, 사회적, 문화적 측면을 모두 반영하고 있다.[43] 이처럼 도시쇠퇴는 복잡하면서도 상대적인 개념을 가지고 있다.

우리나라에서의 도시쇠퇴 문제에 대해서도 이와 같이 복잡한 의미를 부여할 수 있지만, 쇠퇴의 문제가 발생한 것은 급격한 도시화가 기본적인 원인이라고 할 수 있다. 우리나라는 1960년대부터 국가적 차원에서 경제개발 중심의 정책을 추진하는 과정에서 농업을 기반으로 하는 지방 도시들이 지속적으로 쇠퇴해 왔으며, 도시의 산업

40) 김광중 외, 2010, “도시 내 지구차원의 쇠퇴실태와 양상”, 한국도시지리학회지, 제13권 제2호, 한국도시지리학회, 서울, 27-42쪽.
41) 엄상근, 남윤섭, 2014, “도시재생 정책 수립을 위한 지방중소도시의 도시쇠퇴지표 적용 - 제주시를 중심으로”, 한국도시지리학회지, 제17권 제3호, 한국도시지리학회, 서울, 112-113쪽.
42) OECD, 1998, Integrating Distressed Urban Areas, OECD Publishing.
43) 채희원, 2013, “AHP 기법을 활용한 서울시 내부의 종합쇠퇴지수 산출 및 도시쇠퇴 공간패턴 탐색”, 한국지리학회지, 제2권 제2호, 춘천, 147-163쪽.

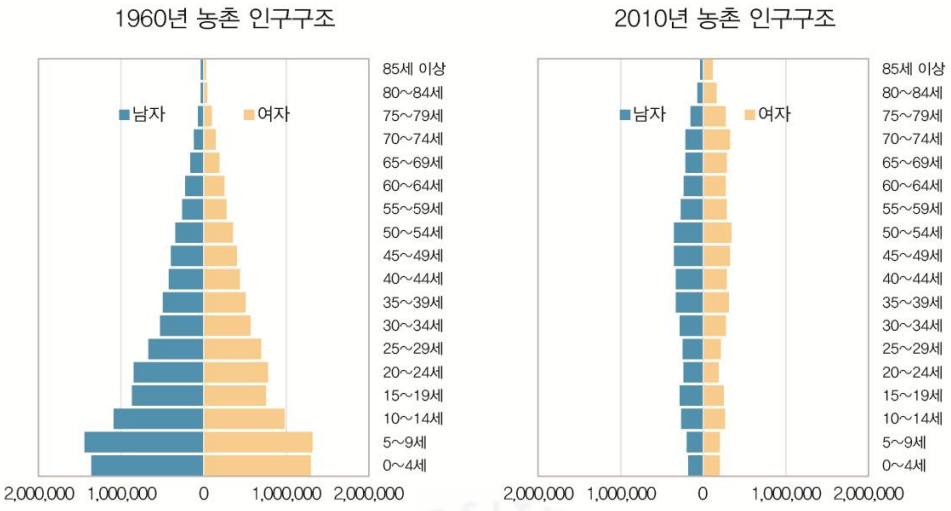
Collection @ uos

환경 변화에 따라 번영과 쇠퇴가 거듭되었다. 도시쇠퇴가 지속되면 도시경제가 침체되면서 고용과 소득의 감소가 동반되며, 이에 따라 지방자치단체의 재정이 악화되면서 생활환경도 악화되는 악순환이 반복된다.[44]

이와 같은 지방도시의 인구의 감소는 '인구절벽'의 상황을 초래하고 있다. 인구절벽은 경제적 측면에서 유효수요의 하락이나 생산가능인구의 감소와 같은 국가적 충격을 유발할 뿐만 아니라, 낙후지역의 소멸과 중심지역의 쇠퇴가 동반됨으로써 지역의 지속가능성에 중대한 영향을 미치는 위기로 귀결될 수 있다.[45] 인구절벽의 위기를 맞고 있는 우리나라의 농촌지역 인구는 1960년대에는 유·소년 및 청·장년층의 비중이 높았지만, 2010년 이후부터는 65세 이상의 인구 비중이 급격하게 높아지고 있다.

44) 송상열, 2007, 앞의 논문, 41쪽.
45) 전대욱, 2017, 앞의 논문, 63쪽.

Collection @ uos



[그림 2] 1960년과 2010년 농촌 인구구조의 변화
(자료: 정원기, 2016)

이와 같이 고령 인구 비중이 높아지는 것의 문제점은, 향후 이들이 사망하기 시작하면 해당 지역은 인구소멸의 상황에 직면하게 된다는 것이다.[46]

특히 우리나라 지방도시에서는 '일자리 부족'과 '교육·문화적 기반의 취약성'으로 인해 젊은 층의 인구 유출이 지속적으로 일어나고 있으며 유입이 어려운 여건에 있다.[47] 즉 인구 유출의 핵심적인 원인은 현 거주지에서의 일자리가 없어지기 때문[48]이며, 일자리가 있다고 하더라고 다양한 교육적, 문화적 서비스가 제공되지 않는다면 인구 유출의 가능성이 보다 확대되는 것이다. 결국 쇠퇴되어 가는 지역의 특징은 소득증가를 위한 고용기회를 확보할 수 있고, 높은

46) 정원기, 2016, "한계촌락의 구조와 특성에 관한 연구 - 전남 고흥군을 사례로", 전남대학교 대학원 석사학위논문, 66-76쪽.
47) 송상열, 2007, 앞의 논문, 95쪽.
48) 마강래, 2017, 지방도시 살생부, 개마고원, 고양, 65-66쪽.

Collection @ uos

수준의 교육·문화·복지 인프라를 갖춘 도시로 인구가 유출된다는 것이다.

이와 같이 도시쇠퇴의 주요 원인은 인구의 감소인데, 그렇다면 인구가 증가하고 있는 대도시는 이 문제로부터 자유로울 것이라고 생각할 수 있다. 그렇지만 이러한 판단은 대단히 잘못된 것이다. 지방의 인구감소 문제를 우리나라보다 앞서 인식한 일본의 경우 지방의 인구감소는 결국 동경의 쇠퇴로 이어진다는 진단을 하였다. 현재 동경이 인구를 유지하는 것은 지방에서 유입되는 인구가 있기 때문일 뿐으로, 동경 자체적으로는 출산율이 낮아서 인구의 재생산이 매우 저조하다. 그런데 지방의 인구가 소멸된다면 동경으로 유입되는 인구도 사라지기 때문에 결국 동경도 쇠퇴할 수밖에 없다는 것이다.[49] 우리나라의 서울이나 대도시권도 마찬가지라고 할 수 있다. 또한 지방도시의 쇠퇴는 단순히 인구가 감소하는 것만이 문제가 아니라 사회적 비용의 측면에서도 매우 심각하게 다루어져야 한다. 지방의 인구유출과 쇠퇴가 가속화되면, 대도시권으로 집중화되는 현상으로 인한 경제적 이익보다는 지방의 공동화를 차단하거나 치유하고 대응하는 데에 소요되는 비용이 훨씬 크기 때문이다.[50]

우리나라는 2005년 저출산·고령사회 대책을 국가 아젠다로 채택하여 「저출산·고령사회 기본법」을 제정하고 본격적으로 대응하기 시작하였다. 최근에 이르러 2016년부터는 인구문제에 보다 적극적으로 대응하기 위해 전담조직인 '저출산·고령화대책 지원단'과 '인구감소지역 발전추진단'을 신설하고, 각 중앙부처 및 시·도별 계획을 종합하여 2017년부터 정부차원의 『(가칭)인구감소지역 발전계획』[51]

49) 마스다 히로야, 김정환 역, 2015, 지방소멸 - 인구감소로 연쇄 붕괴하는 도시와 지방의 생존전략, 와이즈베리, 서울, 13쪽.
50) 마강래, 2017, 앞의 책, 15쪽.
51) 행정안전부, 2017, "지방자치단체 저출산 극복 지원계획", 2017. 10. 17. 보도자료.

Collection @ uos

을 추진하는 것은 이러한 문제의 심각성을 그 배경으로 하고 있는 것이다.

2. 지방도시 쇠퇴와 인구소멸위기

최근까지 고도의 압축적 경제성장을 이루어 온 우리나라는 산업화, 도시화로 인한 현대문명의 편리함과 함께 다양한 사회문제가 그 후유증으로 뒤따르고 있다. 특히 급격한 경제성장과 개발중심의 도시정책으로 인해 마을공동체와 가정의 해체라는 위기의 문제들에 직면하고 있다. 또한 급속한 산업화와 이촌향도 현상을 경험한 지역에서 나타나는 인구절벽 현상은 단지 경제적·재정적 문제만이 아니라 지역사회 자체의 쇠퇴와 소멸이라는 사회적 문제가 수반된다는 데에 주목해야 한다.[52]

저출산·고령화 시대에 접어들어 인구재생산의 잠재력이 극도로 저하된 상황에서 '젊은 여성'이 머무르지 않는다면 그 사회가 유지될 수 없다는 '지방소멸'(마스다 히로야)의 내용을 토대로 하여 이상호는 우리나라의 지방소멸 가능성 측정 지표로 '20~39세 여성인구 비중'을 중심으로 분석한 바 있다.[53] 이에 따르면 2016년을 기점으로 '65세 이상 고령인구'와 '20~39세 여성인구'의 비율이 역전되었다. 그런데 만약 현재 상태의 인구수준을 유지할 수 있는 출산율이 유지되면서 외부로의 인구유출이 전혀 없는 이상적인 상황을 가정하면, 향후 소멸이 우려되는 지역들은 228개의 기초 지자체 중 79개가 해당된다. 이와 같은 소멸위험 지역의 대부분에서 지난 10년 간

52) 전대욱, 2017, 앞의 논문, 65쪽
53) 이상호, 2016, "한국의 '지방소멸'에 관한 7가지 분석", 한국고용정보원, www.keis.or.kr.

Collection @ uos

젊은 여성인구 수가 약 40~45% 가량 감소했다. 1970년에는 우리나라의 농어촌 인구 비중이 총인구의 57.4%였지만 이후 지속적으로 감소하여 2040년에는 약 8%에 불과할 것으로 전망되는데, 이처럼 농촌지역 인구의 감소세가 지속된다면 향후 30년 이내에 전국의 읍·면·동 3,482개 중 40% 정도인 1,383개가 소멸할 것으로 예상되고 있다.[54] 또한 2000년대 이후 읍·면 지역의 88.6%에서 인구가 감소하였으며, 이 지역의 90% 이상이 인구 5천 명 미만이다. 그리고 2010년 기준 인구 3천 명 미만인 지역은 전체 읍·면의 47.4%에 이를 정도로 농촌지역의 인구감소가 매우 심각한 상황이다.[55]

이와 같이 저출산, 젊은 여성의 감소, 청년층의 도시로의 유출 등으로 인한 지방도시의 인구 급감은 기초생활 인프라에 대한 접근성을 저하시키는 등 마을단위의 인구소멸이 우려되는 상황으로 전개되고 있다. 특히 농어촌지역의 많은 지방자치단체들은 인구의 감소와 이로 인해 필연적으로 발생하는 지방재정의 악화, 사회적 기반 노후에 따른 주거환경의 악화, 공공 서비스의 질적 수준 저하 등으로 어려움을 겪고 있지만 아직은 인구문제로 인한 심각성을 예비하지 못하고 대부분 지역개발에 치중하고 있다. 그런데 이는 연령별 인구구조의 변화로 인해 발생되는 환경적 변화를 인지하지 못하고 있는 것이다. 이와 같은 정책이 앞으로도 계속 추진된다면 급변하고 있는 미래의 농촌사회를 예측하지 못함으로써 결국에는 농촌지역 주민들의 삶을 질을 저하시키고, 인구소멸로 인한 농촌지역의 붕괴를 피할 수 없는 상황에 이르게 될 것이다.[56]

---

54) 뉴스 1, “마을이 사라진다 ② 7년 뒤면 초고령사회... 부산·대구도 소멸 위험”, 박정양 기자, 2017년 10월 1일, 서울.

55) 정도채, 2016, “2040 농촌전망과 정책방향: 제17차 농어촌지역 정책 포럼, 농어촌지역 정책포험, 한국농촌경제연구원, 나주, 28-29쪽.

56) 원광희, 2014, “인구감소시대의 도래와 농촌 중심지 기능 제고 방안”, 충북발전연구원, 청주, 9쪽.

Collection @ uos

중앙정부와 지방자치단체는 이러한 인구감소문제를 극복하기 위해 출산 장려, 인구유입 및 유출방지, 고령화로 인한 저성장을 대비하는 지방도시의 고효율화를 추구하기 위한 축소도시 방안 등 다양한 대응방안들을 추진해 오고 있다. 지나온 산업화와 도시화과정으로 인해 와해된 마을공동체를 회복하기 위해서도 마을 만들기를 비롯한 도시재생사업들을 지속적으로 추진해 오고 있다. 그러나 지금까지 노력해 온 사업들은 물리적인 공간개선을 중심으로 하고 있어서 인구가 감소하고 있는 마을에 인구를 재생산하고 증가시키는 마을재생으로 이어지지 않고 있다. 이것은 도시의 건강하고 지속가능한 성장을 저해하게 된다. 지역에서 일어나는 문제들을 해결하기 위해서는 그 지역에 살고 있는 주민들이 중심이 되어야 하고, 마을에 다양한 연령층의 주민이 존재해야 한다. 그러기 위해서는 마을단위의 연령별 인구구조를 안정화 시키는 일에 집중하고 그것을 해결하기 위한 방안이 필요하다. 이러한 문제해결은 마을주민들에게 무엇이 필요한 지를 마을의 관점에서 보아야 그 전모를 볼 수 있고, 마을 공동체의 관점에서 마을의 '공유 공간'을 일구고 사람들의 '관계망'을 되살려야 제대로 해결할 수 있다.[57] 지역에 살고 있는 주민은 도시의 주체이면서, 스스로 도시를 선택하는 수요자이기 때문이다. 그러므로 마을의 인구소멸을 차단하기 위해서는 그 지역의 인구유출을 방지하고 유입을 유도하는 것이 중요하다. 이를 실현하려면 지역주민의 기본생활을 충족시킬 수 있는 정주여건이 마련되어야 한다. 구체적으로는 교육 및 연구와 같은 지적활동을 장려하고, 개성있는 문화 활동을 영위할 수 있으며, 보다 인간적이고 안전하면서 편안한 정주환경을 만들어야 한다.[58]

57) 정석, 2013, 나는 튀는 도시보다 참한 도시가 좋다, 효형출판, 파주, 247-251쪽.
58) 송상열, 2007, 앞의 논문, 137쪽.

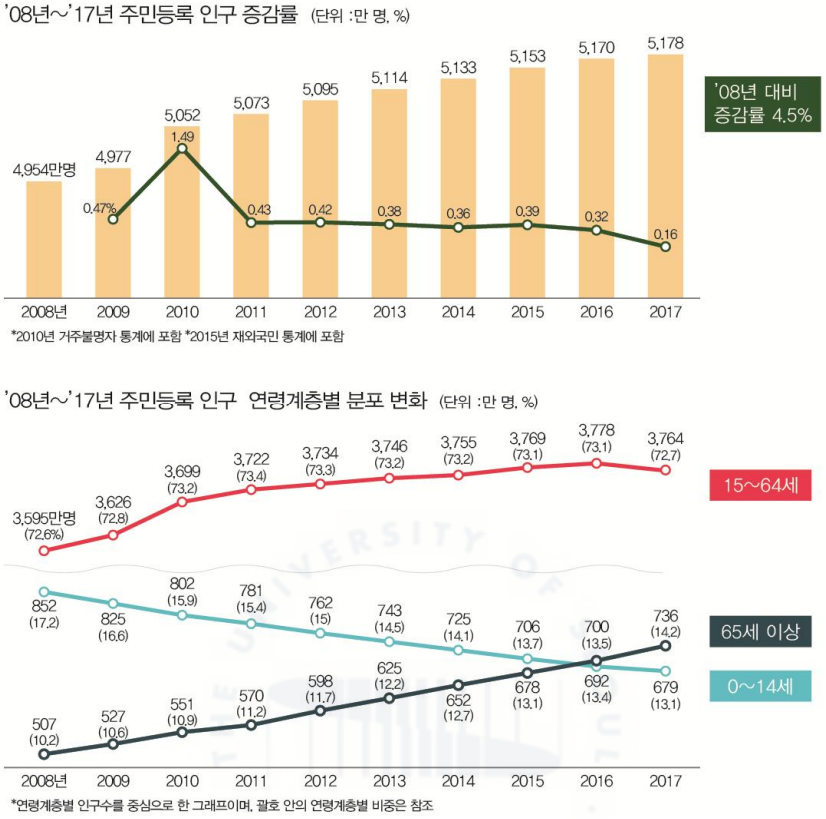
Collection @ uos

제2절 인구문제에 대한 정부의 대응정책

1. 저출산·고령화

우리나라의 지난 10년간 주민등록상 인구 증감률을 보면 2017년 말 기준으로 2008년 대비 4.5% 증가에 머물러 인구 규모가 지속적으로 감소하고 있다. 또한 이를 연령계층별로 보면 0~14세 인구는 매년 감소하여 2008년 대비 20.3% 감소한 반면, 65세 이상 인구는 매년 증가하여 2008년 대비 45.2% 증가하였다. 반면 15~64세 인구는 73%대를 지속적으로 유지하다가 2016년부터 감소세로 접어들었다([그림 3]).

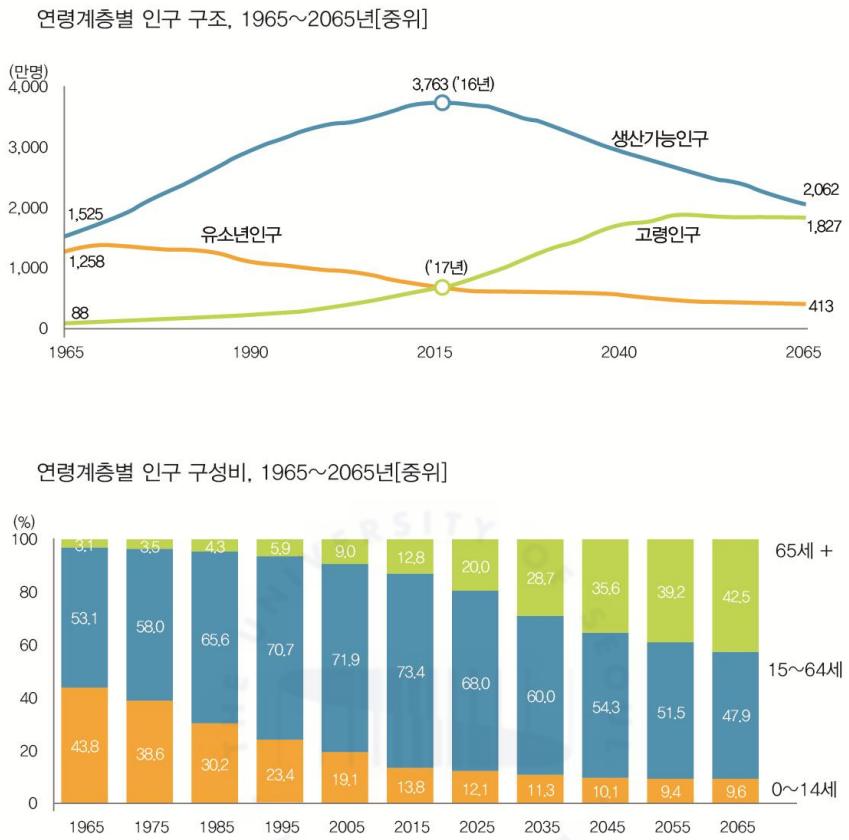
Collection @ uos



[그림 3] 주민등록등록 인구 증감 및 연령계층별 분포 변화
(행정안전부 2018.1 '17년 말 주민등록인구' 보도자료)

장래인구 추계에서는 이와 같은 현상이 더욱 심각해진다는 것을 예측할 수 있다. 향후에는 생산가능인구와 유소년인구의 비중이 감소하는데 반해 고령인구의 비중이 증가하여, 2017년부터는 65세 이상 고령인구가 0~14세의 유소년인구보다 많아지면서 2065년의 생산가능인구는 47.9%, 고령인구는 42.5%, 유소년인구는 9.6%를 차지하게 되는 것으로 추산되고 있다([그림 4]). 전형적인 저출산·고령화로 인해 나타나는 현상이다.

Collection @ uos



[그림 4] 연령계층별 인구구조 및 구성비
(통계청 2016. 12 '장래인구추계: 2015~2065년' 보도자료)

1) 저출산

우리나라의 출산율은 2017년 현재 1.05명으로서 OECD 국가 중에서 가장 낮은 초저출산 국가로서 출산문제가 매우 심각한 상태이다. 출산율의 저하는 국가적인 위기이기 때문에 중앙정부에서도 대응정책을 추진하고 있으며, 2017년 말 기준 최대 인구증가 지역인 경기도 화성시(50,196명)[59]를 비롯해서, 서울특별시, 부산광역시 등

Collection @ uos

대도시권을 비롯해 인구가 급감하고 있는 전라남도 구례군 등 많은 지방정부에서도 출산율을 높이기 위해 다양한 정책을 추진하고 있다.[60]

예를 들어 2014년 제정된 대전광역시 대덕구 출산장려금 지원에 관한 조례에는 다음과 같은 목적이 있다.

> 이 조례는 출산율 저하에 따른 노동력 감소와 인구 노령화 등 사회문제에 적극 대처하고 출산을 장려하기 위하여 신생아 출산가정에 대한 출산장려금을 지원하는 데 필요한 사항을 규정하는 것을 목적으로 한다.[61]

인구 감소의 문제에 대해 우리나라보다 상대적으로 앞서 대처하고 있는 일본의 경우를 살펴보자. 일본에서는 2000년대에 접어들면서 일본사회의 활력을 상징하는 젊은이들이 '사회적 약자'로 전락하는 문제에 대해 본격적으로 논의하기 시작하였다. 이러한 논의는 직업을 가지고 가족을 꾸려나가는 평범한 삶이 이제는 더 이상 평범하지만은 않게 된, '소속 없는 사람'이라는 존재가 대거 등장하는 사회현실에 대한 것이었다. 이와 같은 문제를 직접적으로 담당하는 '마을·사람·일 창생본부'는 2060년에는 '인구 1억'을 확보한다는 중장기 전망을 제시하였다. 이 전망을 현실화하기 위해 지방에서의 고용창출과 인구유입을 도모하고, 젊은 세대의 결혼과 출산 및 육아에 대한 지원을 꾀하면서 지방지역의 활성화를 도모하는 것을 목표로 다각적인 정책을 추진하고 있다.

---

59) 행정안전부, 2018, "'17년말 주민등록 인구 5,178만 명", 2018년 1월 10일 보도자료, 행정안전부홈페이지.
60) 보건복지부 아이사랑 임신육아종합포털 http://www.childcare.go.kr/
61) 대전광역시 대덕구 출산장려금 지원에 관한 조례(2014년 제정, 2017 일부개정)

Collection @ uos

보다 구체적으로는 2060년의 희망출생률을 1.8명으로 설정하고, 출산을 방해하는 요소를 제거해 나가고자 하고 있다. 이는 지방소멸이 불러일으킬 사회적 위기감을 '지방창생'으로 해소하기 위해 인구증가 문제에 대한 목표와 실천 방향을 구체화하는 것이다. 특히 인구감소 문제는 '젊은이의 고용을 어떠한 방법을 통해 안정시키고, 또한 이들의 결혼과 출산을 성사시킬 것인가'라는 문제로 접근하고 있다. 젊은이들이 결혼을 하고 아이를 낳고 싶어도 이를 위한 경제적 기반이 거의 없다는 것이 걸림돌로 작용하고 있다는 것에 집중하여, 출산을 방해하는 요소를 적극적으로 제거하기 위한 국가적 정책, 즉 고용안정, 복지지원, 출산지원, 육아지원을 통해 국민의 희망을 이루어내고자 하는 것이 일본의 창생정책이다.[62]

저출산으로 인한 인구의 감소로부터 시작되는 '지방소멸'의 문제는 단순히 지방 인구의 감소에만 머무는 문제가 아니다. 대도시는 인구 재생산 능력이 지방보다 떨어지는데, 현재까지는 지방에서 수도권으로 젊은 층이 유입되고 있지만, 장기적으로 보면 높은 주택가격과 물가 등으로 인해 생활비 부담이 크고 일자리에서의 경쟁이 치열하여 여성들이 출산을 덜 하기 때문이다.[63] 이처럼 지방 도시에서의 인구 이전은 대도시의 인구를 유지하는 역할을 해왔지만 역설적으로 지방의 인구가 감소하는 것이 대도시 인구의 하락으로 이어질 수밖에 없는 구조가 되어 있다.[64]

근본적으로 저출산에 대응하는 정책은 여성과 청년의 일자리 확보 문제, 불안정한 주거 상황 및 저임금 등 청년들이 결혼을 기피할

62) 박승현, 2017, "'지방소멸'과 '지방창생' - '재후'(災後) 관점으로 본 '마스다 보고서'", 일본비평, 제16호, 서울대학교 일본연구소, 서울, 161-167쪽.
63) 이상호, 2016, 앞의 글.
64) 국민일보, 2016, "젊은 여성 급감... 지자체 80개 '소멸' 위기", 윤성민 기자, 2016년 3월 17일. http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923466331&code=11131100&cp=nv

Collection @ uos

수밖에 없는 제반 사회·경제적인 문제를 해결하고자 하는 방향으로 진행되어야 한다. 연구에 의하면 결혼 후 취업상태를 유지하고 있는 여성은 미취업 또는 취업 중단 상태의 여성에 비해 출산율이 낮은데, 이는 육아와 직장생활을 병행해야 하는 부담감 등 출산에 불리한 사회적·환경적 요인이 작용하기 때문이다.[65] 여성가족부에서 실시한 가족실태조사에서 20대와 30대의 상당수는 '경제적 부담'과 '육아에 대한 부담감'으로 인해 추가 출산계획이 없다는 결과와, 20대의 88.8%, 30대의 30.4%가 현재 미혼상태이며, 취업자보다는 비 취업자가, 그리고 가족소득 수준이 낮을수록 미혼상태의 비율이 높다는 결과는 결혼적령기인 미혼남녀의 일자리와 주택문제의 해결이 필요함을 알 수 있게 한다.[66]

그러나 현재까지 진행되어 온 저출산 시책들은 임산부 건강지원과 출산장려금 및 축하금을 지원하는 사업과 양육에 관련된 기저귀·분유 지원이나 영·유아 예방접종비 지원 등과 같은 결혼·출산·양육 지원과 일·가정 양립 지원 등에 대응하는 복지차원의 정책들이 대부분이었다. 제3차 저출산 고령사회 기본계획에서는 사회구조적 대책을 제시하는 차원에서 청년 일자리·주거 대책을 추가하였으나 실효성을 결여하고 있어, 출생아수 증가에는 기여를 하지 못하고 있다.[67] 그럼에도 많은 지방정부에서는 이와 유사한 사업들로만 진행을 하고 있는데, 이러한 방식의 정책들만으로는 출산을 통한 인구증가를 기대하기 어렵다.

따라서 인구소멸의 위기에 있는 지방도시들은 저출산으로 인한

65) 남국현, 2013, "저출산, 기혼여성의 노동공급 및 희망임금에 관한 세 논문", 서울대학교 대학원, 박사학위논문, 서울, 77쪽.
66) 여성가족부, 2015, 가족실태조사 분석 연구, 온-나라 정책연구. http://www.prism.go.kr/homepage/main/retrieveMain.do
67) 국회입법조사처, 2017, "'제3차 저출산·고령사회기본계획'의 문제점과 개선방향_저출산 대응정책을 중심으로", 8~28쪽.

Collection @ uos

사회적 문제가 매우 심각한 상황인 만큼 경제적·사회적·환경적 측면 등을 종합적으로 고려하여, 지역의 특성에 맞게 좀 더 적극적으로 인구유출을 방지하고 유입을 할 수 있는 정책방향을 모색하는 것이 필요하다.

2) 고령화

고령화는 인구의 구조에서 고령층의 인구가 차지하는 비중이 증가하는 것으로, 기본적으로는 의료기술이 발달함으로써 평균수명이 상승한 것에 기인한다.[68] 그렇지만 최근의 고령화는 위에서 논의한 저출산으로 인해 그 속도가 매우 빠르게 진행되고 있다. 행정안전부 보도자료에 의하면 우리나라의 고령화 추이는 2000년에 이미 고령화사회에 진입하였고, 2017년에는 65세 이상 인구 비율이 14%를 초과함으로써 고령사회에 도달하였으며, 이 추세대로라면 2025년에 초고령사회에 들어설 것으로 예상된다.[69] 우리나라의 고령화 속도는 세계적으로 가장 빠른 속도로서, 1970~2015년 사이 고령인구 비중이 무려 4.3배나 증가하여 OECD 국가 중 가장 높은 수준을 보이고 있다.

2017년 말 기준 65세 이상 인구 비율의 지역별 분포[70]를 살펴보면, 시·도별로 볼 때 7% 미만인 지역이 없을 정도로 고령자가 많은 상태이다. 구체적으로 7~14% 미만인 지역은 세종시(9.6%)를 포함한 7곳이고, 14~20% 미만 지역은 대구광역시(14.0%) 포함 9곳이며,

68) 金京來, 2011, "고령화시대 복지용구 수요와 일본시장에 관한 연구", 成均館大學校 大學院, 博士學位論文. 서울, 11쪽.
69) UN은 65세 이상 인구가 전체 인구의 7% 이상이면 고령화사회, 14% 이상이면 고령사회, 20% 이상은 초고령사회로 구분한다.
70) 행정안전부, 2018, 앞의 글.

Collection @ uos

전남은 21.5%로서 고령자가 가장 많이 분포하고 있다. 시 단위별로 볼 때 65세 이상 인구 7~14% 미만인 지역은 경북 구미시(8.0%)와 경기도 양주시(13.7%) 등을 포함한 36개로서 전체 75개의 시 중 48.0%를 차지하고 있다. 군 단위로는 20% 이상인 지역이 전북 완주군(20.2%)과 전남 고흥군(38.2%) 등을 포함한 70곳으로서 전체 82개의 군 중 85.4%이다. 또한 구 단위로는 14~20% 미만인 구가 인천시 중구(14.1%)과 대구시 중구(19.7%) 등을 포함한 32곳으로서 전체 69개의 구 중에서 46.4%이다. 시·도 및 시·군·구별 65세 이상 인구 비율 현황은 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 시·도, 시·군·구별 65세 이상 인구 비율

구분		7 % 미만	7~14 % 미만	14~20 % 미만	20 % 이상
시·도 (17)		-	서울 인천 광주 대전 울산 세종 경기	부산 대구 강원 경북 경남 충북 충남 전북 제주	전남
		-	7	9	1
시·군·구 (226)	시	-	[경기] 수원 성남 의정부 안양 부천 광명 평택 안산 고양 과천 구리 남양주 오산 시흥 군포 의왕 하남 용인 파주 이천 김포 화성 광주 양주 [강원] 원주 [충북] 청주 [충남] 천안 아산 계룡 [전북] 전주 [전남] 광양 [경북] 구미 [경남] 창원 김해 거제 양산	[경기] 동두천 안성 포천 여주 [강원] 춘천 강릉 동해 속초 [충북] 충주 제천 [충남] 서산 당진 [전북] 군산 익산 [전남] 목포 여수 순천 [경북] 포항 경주 경산 [경남] 진주 통영 사천	[강원] 태백 삼척 [충남] 공주 보령 논산 [전북] 정읍 남원 김제 [전남] 나주 [경북] 김천 안동 영주 영천 상주 문경 [경남] 밀양
	75	-	36	23	16
	군	-	[대구] 달성 [울산] 울주 [경북] 칠곡	[부산] 기장 [강원] 철원 화천 양구 인제 [충북] 증평 진천 음성 [전남] 무안	[인천] 강화 옹진 [경기] 연천 가평 양평 [강원] 홍천 횡성 영월 평창 정선 고성 양양 [충북] 보은 옥천 영동 괴산 단양 [충남] 금산 부여 서천 청양 홍성 예산 태안 [전북] 완주 진안 무주 장수 임실 순창 고창 부안 [전남] 담양 곡성 구례 고흥 보성 화순 장흥 강진 해남 영암 함평 영광 장성 완도 진도 신안 [경북] 군위 의성 청송 영양 영덕 청도 고령 성주 예천 봉화 울진 울릉 [경남] 의령 함안 창녕 고성 남해 하동 산청 함양 거창 합천

Collection @ uos

	82	-	3	9	70
	구	-	[서울] 성동 광진 노원 마포 양천 강서 관악 서초 강남 송파 강동 [부산] 북구 강서 [대구] 북구 수성 달서 [인천] 연수 남동 부평 계양 서구 [광주] 서구 북구 광산 [대전] 서구 유성 대덕 [울산] 중구 남구 동구 북구	[서울] 종로 중구 용산 동대문 중랑 성북 강북 도봉 은평 서대문 구로 금천 영등포 동작 [부산] 부산진 동래 남구 해운대 사하 금정 연제 수영 사상 [대구] 중구 동구 서구 [인천] 중구 동구 남구 [광주] 남구 [대전] 동구 중구	[부산] 중구 서구 동구 영도 [대구] 남구 [광주] 동구
	69	-	31	32	6
	총계	-	70	64	92

(자료: 행정안전부, 2018)

고령화의 문제는 현 시점에서도 심각하지만, 2016년 이후부터 생산가능인구, 즉 15~64세 인구가 감소하고 있기 때문에 고령화가 우리나라의 경제에 미치는 영향이 이전까지와는 전혀 다른 모습으로 나타날 것이다. 인구 고령화는 '소리 없는 재앙'이라고도 한다. 인구구조의 조로현상으로 인해 생산가능인구가 감소하고 취업자의 평균연령이 상승함으로써 노동생산성이 저하되어 국가 전체적인 경쟁력이 약화되기 때문이다. 즉 고령화와 생산가능인구(또는 총인구) 감소로 인해 경제의 활력이 저하되고 복지비용 부담을 가중시켜 경제성장과 재정 등의 측면에 부정적인 영향을 미친다.[71] 특히 고령화가 저출산과 동반될 경우에는 그 문제가 보다 크게 확산되며, 출산율이 회복된다고 하더라도 그 출생 세대가 경제활동에 종사하여 사회적 부양부담을 완화하는 등으로 고령화문제를 해소할 수 있게 되기까지는 매우 긴 시간이 필요하기 때문에 수십 년 간은 국가의 지속가능한 발전이 훼손될 수밖에 없다.[72] 또한 경제의 관점에서 고령화는 부양비용의 부담을 증가시키는데, 이로 인해 저축률이 하락되

71) 허문구, 김낙현, 2017, "고령화시대의 생산인구변화와 지역성장 변동경로", 지역개발연구, 제49권 제2호, 전남대학교 지역개발연구소, 광주, 3쪽.
72) 金京來, 2011, 앞의 논문, 19쪽.

Collection @ uos

어 경제성장에 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 국민연금과 건강보험의 경우를 예로 보면 고령자 인구가 증가함으로써 생산가능인구비율이 하락하게 되는데, 이렇게 되면 연금 수급자 수와 건강보험 지출액이 증가하게 되는 반면에 보험료를 지급하는 가입자의 증가율이 낮아지기 때문에 사회보험의 장기지속성이 훼손되고 재정수지가 악화될 수 있다.[73]

이처럼 인구 고령화로 인해 경제성장이 저하되면 일자리와 소득이 감소하게 되고, 경제활동을 하기 위해 사람들이 새로운 일자리를 찾아 떠남으로써 인구가 유출되는 지역의 경우에는 지방세 수입 규모가 더 크게 감소될 수밖에 없다. 이는 해당 지역의 교육환경을 비롯한 공공 인프라를 악화시킴으로써 학령기 자녀가 있는 청·장년 연령층 부모의 유출을 촉발시켜 결과적으로 해당 지자체의 고령화 속도를 가속화시키게 된다. 즉 지방도시는 고령화의 영향을 직접적으로 받게 된다. 인구 고령화가 상대적으로 빠르게 진행되는 지자체의 경우 청년 인구 유출로 고령화 속도가 더욱 가속화될 가능성이 높기 때문에 인구 고령화에 따른 문제가 보다 심각한 것이다.[74]

우리나라에서 고령화 문제가 심각한 전라남북도. 경상북도, 강원도 등의 지역은 생산가능인구가 감소함에 따라 지역의 성장도 한계상태에 이르러 쇠퇴지역에서 장기간 탈피하지 못하고 있다. 이 지역들은 생산가능인구의 유출로 인해 역내 생산가능인구 비중이 전국 최하위권에 머물고 있다(강원 69.9% 12위, 경북 68.7% 15위, 전북 67.7% 16위, 전남 64.8% 17위). 지역 균형 발전이라는 관점에서 볼 때 생산성이 높은 청·장년층이나 핵심생산인구가 집적해 있는 지역

73) 김도영, 2011, “인구고령화와 경제성장에 관한 연구”, 서울시립대학교 대학원, 박사학위 논문, 서울, 92쪽.
74) 허문구, 김낙현, 2017, 앞의 논문, 3쪽.

Collection @ uos

은 경제성장률도 높게 나타나지만 청·장년층의 인구 유출로 고령자가 많은 지역의 경우는 경제성장률이 하락하게 된다. 따라서 고령화 문제가 심각한 이들 지방도시들은 향후 타 지역과의 경제수준 격차가 크게 확대될 것으로 우려되는 상황이다.

또한 국가전체의 문제와는 달리 농촌지역이나 지방중소도시의 지자체에서는 지자체들 상호간의 인구이동으로 인해 지역의 경제활력을 저하시키는 부정적인 영향을 심화시키는 악순환이 발생된다. 이는 결국 인구과소지역의 고령화를 피할 수 없어 결국은 인구소멸의 위기를 촉진하게 된다. 따라서 지역 간의 균형적인 성장을 도모하기 위해서는 생산가능인구가 타 지역으로 유출되는 것을 방지하고 지역 내에 정착할 수 있는 생태계가 마련되어야 한다.[75] 특히 청·장년층의 인구유출이 심화되는 지역에서는 인구구조의 다양성 확보를 통해 인구 고령화문제를 상쇄할 수 있도록 핵심생산인구의 유출을 막고 유입을 할 수 있는 방안을 마련하는 것이 시급하다.

이상에서 살펴본 바와 같이 저출산과 고령화는 인구가 감소하는 지역에서 도시의 쇠퇴와 특히 마을단위의 인구소멸을 유발할 수 있으며, 인구과소지역의 쇠퇴는 곧 지방도시의 쇠퇴와 인구소멸과 같은 중대한 국가적 위기를 초래하게 된다. 따라서 이러한 문제에 대한 국민적 함의와 정치적 리더십을 확보하는 것이 매우 중요한데, 이에 대해서는 전국 단위의 균형 발전 전략 및 과소지역중심주의(localism) 등과 같은 범정부적인 추진체계가 필요하다.[76]

75) 허문구, 김낙현, 2017, 앞의 논문, 31쪽.
76) 전대욱, 2017, 앞의 논문, 78쪽.

Collection @ uos

2. 귀농·귀촌

지방자치단체에 있어 인구는 존립의 기반이라고 할 수 있다. 주민등록상의 인구 규모에 따라 중앙정부로부터의 교부금이 결정되는 것을 기본으로 하여 인구는 해당 지역의 지방재정과 경제활동에 막대한 영향을 미치며, 따라서 지역의 성장잠재력에 영향을 미친다. 최근과 같이 저출산이 확산되고 있는 상황에서는 특히 타 지역으로부터의 유입에 인구성장을 의존하는 경향이 두드러지게 나타나고 있다. 즉 인구의 유입과 유출은 모든 지방자치단체의 중요한 관심사이다.[77] 이에 따라 각 지방자치단체는 귀농·귀촌을 비롯한 각종 인구 유입 정책을 활발하게 전개하고 있다.

귀농·귀촌은 일반적으로 도시지역에서 거주하던 사람들이 농촌지역으로 이주하면서 농업에 종사하는 경우를 말하는데, 이는 귀농과 귀촌의 의미를 혼합하여 사용하는 것이다. 사전적인 의미로 보자면 '귀농(歸農)'은 농업을 영위하고자 하는 목적으로 농촌으로 이주하는 경우이고, '귀촌(歸村')은 농사를 짓지 않더라도 농촌으로 이주하는 것을 말한다.[78] 그렇지만 실질적으로 '귀촌'은 '귀농'을 포함하여 농촌지역으로 생활의 장소를 옮기는 포괄적인 의미[79]를 가지고 있다. 그러므로 귀농·귀촌은 반드시 농촌지역에서 태어나 도시지역으로 이주하여 거주하다가 다시 농촌지역으로 돌아오는 것만이 아니라 도시에서 농촌으로 유입되는 모든 형태를 포괄하고 있다. 따라서 귀농·귀촌의 유형은 몇 가지로 구분될 수 있다. 농촌에서 태어나

77) 홍성효, 유수영, 2012, "세대별 시군구 간 인구이동 결정요인에 관한 실증분석", 서울도시연구, 제13권 제1호, 서울연구원, 서울, 1-19쪽.
78) 국립국어원 표준국어대사전, http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp.
79) 김정섭, 2009, "귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제", 농촌지도와 개발, 제16권 제3호, 한국농촌지도학회, 예산, 533-556쪽.

Collection @ uos

학업이나 직업으로 인해 도시로 이주하였다가 다시 자신의 고향으로 돌아오는 경우는 유턴(U-turn)형이라 하고, 도시에서 거주하다가 농촌으로 이주를 하되 자신의 고향이 아닌 다른 농촌으로 이주하는 경우는 제이턴(J-turn)형이라고 하며, 농촌 출신이 아닌 도시 사람이 농촌으로 이주하는 경우는 아이턴(I-turn)형이라고 한다.[80] 어떠한 유형이든 도시 거주자의 귀농·귀촌은 상대적으로 젊은 노동력을 확보함으로써 농촌지역의 활성화에 기여할 수 있다는 면에서 긍정적으로 인식되고 있다.

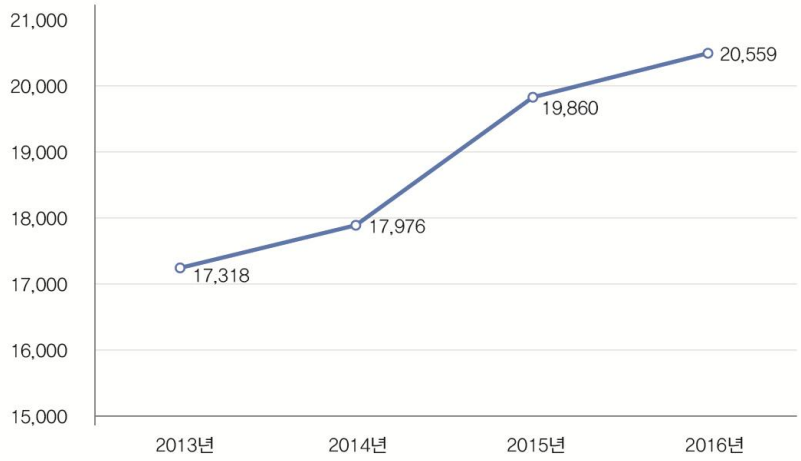
우리나라에서 귀농·귀촌 장려를 위한 정책은 1990년대 귀농희망자 대상 영농훈련사업으로부터 시작되어 2000년대 말까지 농촌진흥청 및 산하기관에서 귀농인 영농교육을 주관하였다. 2009년에는 귀농·귀촌 종합대책을 수립하여 지원정책의 범위가 확대되었으며, 2015년에 「귀농어·귀촌 활성화 및 지원에 관한 법률」이 제정되었다. 이 법률로 귀농·귀촌 정책이 일시적인 유행이 아니라 지속적으로 추진될 수 있는 기반이 마련되었다. 그리고 이 법률을 토대로 2016년에 '귀농·귀촌 종합대책'이 수립되고 5대 추진 전략이 제시되었다. 이 계획은 향후 5년간 2030세대 청년 귀농 창업 가구 1만 명을 목표로 하며, 지역주민과 귀농·귀촌인들 간의 상생과 협력을 통해 농촌의 활력을 증진시키는 데에 중점을 두고 있다. 이로써 중앙정부 뿐만 아니라 지자체에 이르기까지 5년 단위 중장기 정책을 계획하고 실행할 수 있는 여건이 정비되었다.[81] 이에 따라 귀농·귀촌 가구 수가 계속 증가하고 있다.

---

80) 오수호, 2013, "귀농·귀촌 가구의 이주 정착 특성과 지원방안에 관한 연구, 공주대학교 대학원 박사학위논문, 공주, 6-7쪽.

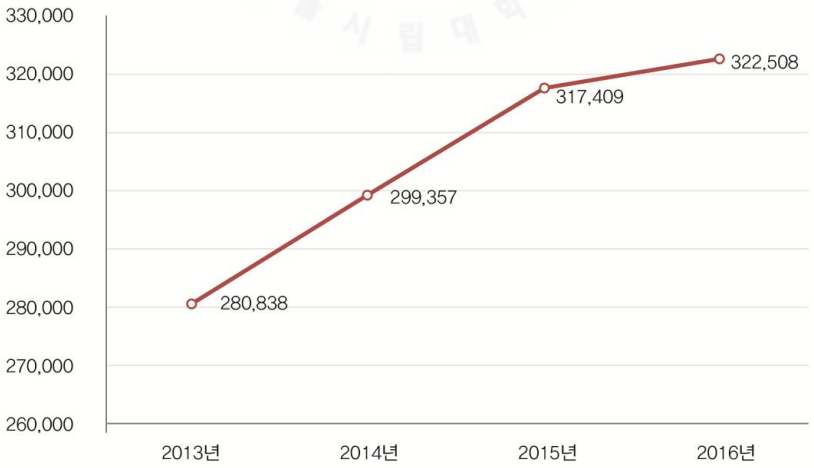
81) 마상진 외, 2017, "고령화시대 청년창업농업인 육성체계 개선방안", 한국농촌경제연구원, 나주, 71-73쪽.

Collection @ uos



[그림 5] 귀농인구의 변화(2013~2016)

귀농인구는 앞의 [그림 5]에 나타난 바와 같이 2016년 20,559명으로 2013년의 17,318명에 비해 18.71% 증가하였다. 귀촌가구는 귀농인구에 비해 훨씬 많은데, 2016년 현재 귀촌가구는 322,508가구로서 2013년 280,838 가구에 비해 14.84% 증가하였다([그림 6]).



[그림 6] 귀촌가구의 변화(2013~2016)

Collection @ uos

이와 같이 귀농·귀촌이 증가하고 있는 것은 도시지역 거주민들의 의식변화도 하나의 요인으로 작용하고 있다. 귀농·귀촌에 대한 연구들에 의하면 귀농 및 귀촌에 대한 동기는 대체로 건강과 경제적 원인이지만, 이와 함께 '인간다운 삶의 영위'와 '농업의 미래에 대한 밝은 전망'도 의미 있는 동기이다.[82] 최근의 연구에서도 농업이나 농촌에 대한 애착이 있다는 도시민이 조사대상의 41.6%였으며, 농업과 농촌의 공익적 가치가 많다고 응답한 경우도 도시민의 70% 수준이었다. 이들은 자연이 보존되고 휴양을 할 수 있는 장소, 전원생활이 가능한 장소, 노후 생활에 적합한 장소로서 농촌에 대해 긍정적인 이미지를 가지고 있는 것으로 나타났다.[83] 따라서 농촌에 대한 이미지가 전반적으로 긍정적이라는 점을 감안하면 향후 귀농·귀촌이 보다 더 활발해질 가능성이 있고, 적절한 정책적 뒷받침이 이루어진다면 농촌지역의 인구과소 문제를 해결할 수 있는 대안으로서 효용이 높을 것으로 전망된다.

이와 같이 귀농·귀촌에 대해 긍정적인 이미지가 반영되어 최근에는 귀촌인의 연령층이 낮아지고 있다(<표 4>). 귀농에 비해 귀촌의 인구가 훨씬 많다는 점을 감안하면 고령층 인구가 많은 인구구조에 청·장년층이 유입되는 긍정적인 영향을 미치는 요소라고 할 수 있다.

82) 오수호, 2013, 앞의 논문, 24-25쪽.
83) 송성환 외, 2017, "농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사결과", 한국농촌경제연구원.

Collection @ uos

<표 4> 2016년 귀농어·귀촌인 통계

구분		귀농		귀촌	
가구 /명		12,875 가구	20,559 명	322,508가구	474,489 명
성별 (남/여)		67.8%	32.2%	62%	38%
연령	20대	-		18.1%	
	30대	10.4%		26.4%	
	40대	18.3%		19.4%	
	50대	39.9%		18.8%	
	60대	25.4%		10.8%	

(자료: 강봉임, 2017)

또한 최근의 연구에 따르면 귀농·귀촌에 있어 희망자들이 주거지를 선택하는 기준은 경제활동여건, 편의 및 위락시설 등 경제 및 생활편리요인과, 교육시설, 통학여건, 자녀에 대한 육아 및 양육과 같은 교육환경이 중요한 것으로 나타났다.[84] 그런데 농촌지역 활성화를 장기적인 시각으로 볼 때 청·장년층의 귀농·귀촌을 보다 적극적으로 유인해야 할 필요가 있다. 농촌지역의 문제는 고령화 문제가 심각할 뿐만 아니라 청년 농가의 수가 급격하게 감소하고 있어서 농업의 생산인구가 절대 부족한 상태이다. 2015년 기준 40세 이하 농가 경영주는 전국적으로 14,336호인데, 이는 농촌마을(행정리) 3개당 1개에 불과한 수준이다.[85]

84) 강봉임, 2017, "귀농·귀촌인 주거지 선택 기준에 대한 AHP 분석 연구 - 전라남도 귀농·귀촌인을 중심으로", 한국농촌건축학회논문집, 제19권 제4호, 한국농촌건축학회, 청주, 2쪽.

85) 마상진 외, 2017, 앞의 연구자료. 요약 5쪽.

Collection @ uos

<표 5> 농가경영주 연령분포 현황

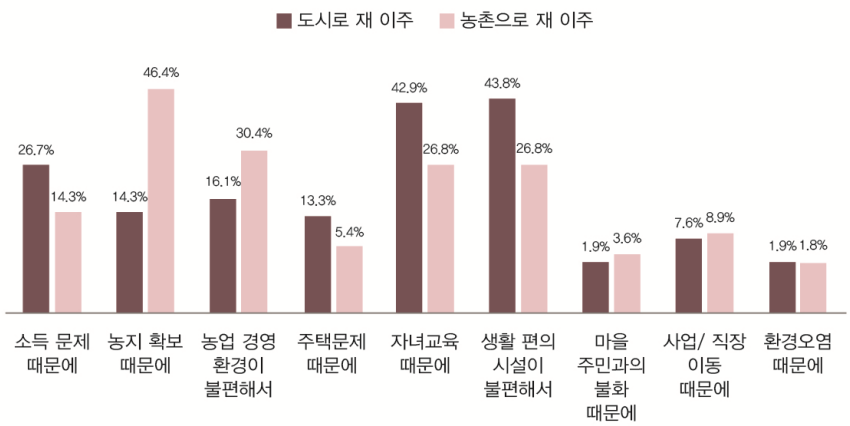
연령대	2000	2005	2010	2015	2000~2015	
					증감	변화율
39이하	91,516(6.6)	42,392(3.3)	33,143(2.8)	14,336(1.3)	-77,180	-11.6
40-49	237,737(17.3)	185,849(14.6)	140,479(11.9)	84,025(7.7)	-153,712	-6.7
50-59	348,067(25.3)	302,852(23.8)	287,139(24.4)	246,824(22.7)	-101,243	-2.3
60-69	479,485(34.8)	430,473(33.9)	352,427(30.0)	332,158(30.5)	184,482	-2.4
70이상	226,663(16.5)	311,342(24.5)	364,130(31.0)	411,145(37.8)	-288,472	4.0
합계	1,376,198(100)	1,270,526(100)	1,175,622(100)	1,087,726(100)	-288,472	-1.6

(자료: 통계청, 2000~2015)

현재 매년 청년 창업농업인이 1천 명 정도 신규로 유입되고 있지만, 앞으로 청년 농가 수의 변화를 예상해 볼 때 신규 유입 청년 농가 수가 현재보다 매년 1천 명 이상 증가해야만 현재의 감소세를 차단할 수 있다.[86] 그러나 조사에 의하면 귀농청년이 다시 도시로 떠나면서 청년 농가 수가 감소하고 있는데 그 이유는 '농촌의 생활편의 시설이 불편해서'(43.8%), 그리고 '자녀교육 때문에'(42.9%)가 주요 원인인 것으로 나타났다. 즉 농업 자체에 대한 어려움보다는 정주환경과 자녀교육의 문제가 농촌을 떠나게 하는 중심적인 요인인 것이다.[87]

86) 마상진, 2018, "청년농 육성, 현장에서 실효성 있는 정책추진 필요", 한국농촌경제연구원 홈페이지 보도자료.
87) 마상진 외, 2017, 앞의 연구자료, 52쪽.

Collection @ uos



[그림 7] 청년농이 타 지역으로 이주하려는 이유

(자료: 마상진외, 2017)

이러한 측면에서 청년 귀농 및 창업을 장려하고자 하는 '귀농·귀촌 종합대책'은 시의적절하다고 할 수 있다. 다만 여전히 농업예산이 농업의 경쟁력이나 생산성 향상, 그리고 농촌의 도시화 또는 현대화에 집중되고 있는데, 이처럼 물리적 시설 확충과 같은 외형적 측면이 아니라 농촌의 본질적 가치를 발굴하고 유지하는 방향으로 전환되어야 할 필요가 있다.[88] 농촌지역에서 청·장년층의 인구가 유출되는 근본적인 원인에 집중을 하고, 그들이 필요로 하는 문제를 발견하고 대응하여, 인구 고령화로 인한 농촌지역의 소멸을 차단할 수 있어야 한다. 이를 통해 경제적인 측면에서 농업인의 소득 안정이 필요함은 물론, 귀농·귀촌의 확대와 청년 농업인 육성을 통한 인력 확보 등에 정책적 지원을 집중[89]해야 할 것이다.

88) 송미령, 2018, "우리 농업·농촌이 지속가능하려면", 한국농촌경제연구원 홈페이지 게시글, 한국농촌경제연구원 농업·농촌정책연구본부장.
89) 송성환 외, 2017, 앞의 논문.

Collection @ uos

제3절 지방도시 활성화를 위한 재생사업

지방도시 활성화를 위해서는 쇠퇴한 농촌지역을 재생시켜 도시 가까이에 아름다운 전원풍경을 갖는 것과 안전하고 신선한 식료공급을 확보하는 이른바 도시의 농촌화, 도시와 농촌지역의 상생이 필요하다. 정부는 농촌지역의 경제력과 활성화를 도모하고 국토의 균형발전을 위해 다양한 정책과 사업을 추진해 오고 있다. 일반 농산어촌지역의 낙후된 환경을 개선하기 위한 정책으로는 농림축산식품부의 농어촌개발사업을 통해 지역소득증대 및 지역경관개선 사업 등을 추진하고 있으며, 그 외에도 농촌지역의 균형발전을 위한 다양한 정책들이 있다.

1. 농산어촌개발사업 개요

농산어촌개발사업은 '농어업인 삶의 질 향상 기본계획'에 의거하여 추진되고 있는 전국단위 사업이다. 2005년에 1차로 계획된 이 사업은 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제5조(농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 기본계획의 수립)'에 의거하여, 농어업인 등의 삶의 질을 향상시키고 지역간 균형발전을 도모하고자 수립하는 5년 단위 법정계획이다. 2005년부터 2009년까지의 제1차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획에서는 지속가능한 국가발전을 도모하기 위해 도·농 균형발전을 통해 도시에 비해 낙후된 농산어촌의 지속적인 발전의 중요성을 강조하고 있다. 이에 따라 국민의 20% 이상이 거주하는 삶과 휴양 및 산업이 조화된 복합 정주공간으로서의 농산어

Collection @ uos

촌조성을 비전으로 정하고, '복지기반 확충', '교육여건 개선', '농산어촌 지역개발촉진', '농산어촌형 복합산업 활성화' 등 4대 목표와 12가지 추진목표, 65개 세부사업으로 구성하였다.[90]

2차 계획은 기획재정부 외 10개 관계부처 합동으로 '농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획(2010~2014)을 수립하였다. 이 계획에서는 농촌지역 인구감소 및 고령화 심화, 다문화가족 증가, 산업다각화, 웰빙 추구 및 생태 환경에 대한 인식제고를 통해 정주·산업·휴양을 함께 누릴 수 있는 복합공간으로서의 농촌지역 수요 증대 등에 대한 여건 변화를 반영하기 위해 '삶터·쉼터·일터가 조화된 행복한 농어촌 구현'을 그 비전 및 목표로 설정하고, 3대 추진전략과 7대 부문별 31대 주요 과제를 제시하였다.[91]

가장 최근의 3차 계획은 기재부 등 관계부처 합동으로 추진하며 농림축산식품부 농어촌정책과가 관리를 담당한다. 이 계획은 민·관 합동으로 하면서 국무총리를 위원장으로 하는 삶의 질 향상위원회를 중심으로 18개 관련 부·청이 협력하는 범정부적인 협업계획의 성격을 가지고 있다. 기본적인 계획은 농어촌 인구감소, 고령화 및 농수산물 시장개방 확대에 따른 농어촌 경제 침체 우려에 대한 대응, 정주 여건 및 경제활동 여건의 종합적인 개선을 통한 농어촌 주민 삶의 질 향상과 국가의 균형적 발전을 도모하기 위해 '활력 있는 공동체를 기반으로 누구나 살고 싶은 행복한 농어촌 구현'을 비전으로 하고, 7대 부문별 7대 목표 및 28가지 주요 과제에 대한 75개 세부과제로 구성하였다.[92] 3차 기본계획의 정책 방향은 다음의 <표 6>과 같다.

90) 농림부 농림어업인삶의질향상위원회, 2005, "2005년도 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획", 2005년 6월.
91) 기획재정부 외, 2009, "제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획 2010~2014", 2009년 12월.
92) 관계부처 합동, 2014, "2015~2019 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획", 2014년 12월.

Collection @ uos

<표 6> 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 정책 방향

구분	과 거	미 래
이 념	도시 수준의 생활여건을 위한 도-농간 격차 완화	농어촌다움·농어촌 가치 중시, 주민체감 증진
정책 대상	농어업인, 농어촌 주민	지역 공동체, 농어업인, 농어촌 주민
정책 범위	복지, 교육, 의료 등 필수 사회서비스 확충	안전, 환경 등 편안하고 쾌적한 생활환경 조성
전 략	농어촌 지원 확대 부문별 정책 강화	농어촌 맞춤형·특화 정책, 분야간 연계·통합 지원
사회서비스	HW 정비, 인프라 구축	SW 강화, 사각지대 해소
공간 정비	권역·마을기반 조성, 유형별 차등 보조	중심지 기능 및 마을과의 연계 강화, 先\역량 강화와 역량 단계별 지원
산업·일자리	도시 자본 및 투자 유지, 1차 산업 경쟁력 강화	농어촌 지역자원 활용 및 지역 순환, 1·2·3차 산업 연계
정책 추진주체 및 전달체계	중앙정부 중심 지방정부 협력, 관(官) 주도	지역·공동체 중심 거버넌스, 민간역할 및 중간지원조직 강화
정책평가 및 환류	하향식 → 상향식	쌍방향 네트워크

(자료: 관계부처 합동, 2014)

3차 계획이 이전의 계획과 가장 크게 다른 점은 지역주민과 공동체를 중심으로 하는 민간 역할의 비중이 확대되었다는 것이다. 즉 농어촌 주민과 국민이 체감할 수 있는 삶의 질 향상 정책 추진을 기본적인 방향으로 설정하고, 농어촌 맞춤형 정책을 통해 공공 서비스의 사각지대를 해소하며, 정주체계별 기능의 강화와 농어촌 자원 활용을 통한 경제 활성화를 추진하고자 한다. 또한 지역 공동체를 중심으로 하여 현장과 직접 쌍방향으로 소통하는 정책기반의 조성을 꾀하고 있다.

또한 3차 계획에 이르기까지 전체 투자 금액도 증가해 왔다. 1차 계획에서는 22.8조 원이 투입되었고, 2차 계획 기간 중에는 34.5

Collection @ uos

조 원이 투입되었다. 3차 계획의 총 투융자규모는 46.5조 원으로 2차 계획의 실적 대비 35%가 증가하였다. 3차 계획의 연도별 투융자 규모는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 제3차 농어업인 삶의 질 향상 기본계획 투자규모

구 분		2014	제3차 삶의질 향상 5개년 투융자(억원)					
			2015	2016	2017	2018	2019	합계
합 계		73,448	86,335	89,562	93,782	96,579	98,668	464,926
재원별	국 비	49,332	59,258	61,683	64,621	66,734	68,695	320,991
	지방비	22,519	22,077	23,018	24,267	25,070	25,169	119,601
	기 타	1,597	5,000	4,861	4,894	4,775	4,804	24,334
분야별	보건·복지	9,921	12,802	13,725	14,551	15,373	16,059	72,511
	교 육	2,450	1,159	983	801	608	608	4,158
	정주생활기반	27,047	27,451	27,414	28,297	28,487	28,017	139,666
	일자리·경제활동	7,461	7,452	7,942	8,199	8,138	8,128	39,859
	문화·여가	1,529	3,257	3,437	3,675	3,827	3,607	17,803
	환경·경관	18,181	12,862	12,905	12,999	12,839	12,864	64,470
	안 전	6,859	21,352	23,157	25,259	27,308	29,384	126,460

(자료: 관계부처 합동, 2014)

3차 계획에서 특히 농어촌 지역의 아동 및 청소년 지원 부분을 보면, 농어촌 지역 보육시설과 청소년 방과 후 지원 기능을 강화하는 방향으로 추진되고 있다. 보육시설 확대 측면에서는 국공립 어린이집을 지속적으로 확충하고, 소규모 어린이집이나 이동식 놀이교실, 주말 돌봄방 등과 같은 보육 프로그램을 확대하며, 농어촌지역에 근무하는 보육교사에 대해 특별근무수당을 지원하도록 되어 있다. 그리고 방과 후 및 주말에 자유롭게 이용할 수 있는 중소규모의 청소년 수련시설을 2019년까지 각 시군구마다 1개 이상 설치하도록

Collection @ uos

되어 있다. 또한 교육부가 주관하는 초등 돌봄 교실, 보건복지부가 관장하는 지역아동센터, 여성가족부가 담당하는 청소년 방과 후 아카데미 등의 부처 간 돌봄 서비스에 대한 연계를 강화하여 농어촌 지역의 돌봄 사각지대를 해소하는 방안도 추진되고 있다. 전체적으로 농어촌 교육여건 개선은 교육 인프라의 확충 및 교육의 질적 수준을 제고하여 지역사회와 함께하는 농어촌 교육을 목표로 하고 있다. 이에 대한 주요과제의 첫 번째는 농어촌의 특성을 반영한 공교육 서비스를 확충하는 것으로, 이는 농어촌의 초등학교에 대한 육성과 지원, 거점 지역의 중학교 육성과 ICT 기기 보급률 확대, 그리고 학생들의 통학여건 개선을 세부적인 과제로 설정하고 있다. 또한 농어촌 지역과 학교 간의 연계를 강화하고자 하는데, 이는 학교의 기능을 복합화하고 평생학습 활성화를 통해 학교와 지역사회가 보다 밀착하도록 하는 것이다.[93]

이와 같이 다양한 분야의 계획을 통해 막대한 예산을 투입하는 국가적 사업인 만큼 농어촌개발사업에 대해 다양한 비판도 제기되고 있다. 우선적으로 사업수행마을 전체의 54.3%가 추진하고 있는 공공사업은 대부분 종합사업과 기초생활사업으로, 소득기반 사업이나 복지문화 관련 분야는 상대적으로 취약하였다. 그리고 공공사업의 규모도 마을의 특성에 따라 차별적으로 이루어져야 함에도, 사업비 및 사업내용에 있어서 농촌지역 인구의 규모나 구조의 변화에 따른 특성을 반영하지 않고 전반적으로 유사한 형태의 사업이 진행되었다. 이러한 예로 고령자가 상대적으로 적은 마을에 기초생활부분의 사업비 투입 규모가 더 큰 경우도 있었다.[94]

---

93) 관계부처 합동, 2014, 앞의 글, 17-21쪽.
94) 엄성준 외, 2017, “한계정주의 유형구분에 따른 농촌마을 사회경제학적 특성 연구”, 농업과학연구, 제33권 제2호, 충북대학교 농업과학기술연구소, 청주, 100쪽.

Collection @ uos

한편 농어촌개발사업이 소득사업을 중심으로 전개되면서 이에 대한 이해관계가 얽혀 마을 일에 대한 주민들의 관심도 첨예해지고, 그만큼 갈등이 나타나기도 한다. 또한 이러한 사업들이 주민을 위한 마을의 기반시설을 정비하고 주민의 직접적인 참여가 사업의 성과에 대한 효과적인 방법이라고 인지되고 있으나, 실제 사업은 도시민의 유치를 겨냥한 체험장이나 숙박시설을 조성하는 경우가 많다. 그리고 최근에는 이 사업에 외부 전문 인력이 개입하는 경우가 많고 사업비의 집행은 건별로 주민들이 집행하는 방식을 취하고 있는데, 이는 예산 낭비라는 부작용을 유발하기도 한다. 주민의 참여에 있어서도 선진지역 견학이나 외부 강사 교육에 참여하는 형태가 다수인데, 단순한 견학이나 교육보다는 실질적으로 사업에 참여할 수 있는 역량을 보유할 수 있도록 교육훈련의 기회를 확대해야 할 필요가 있다. 즉 현재와 같이 다른 지역을 견학하고 일방적으로 진행되는 전문가의 강의보다는 주민들의 삶터인 마을에서 시행 가능한 토론회나 포럼, 주민역량 강화교육, 퍼실리테이션 등 실질적으로 주민들에게 필요한 교육훈련이 이루어져야 한다. 아울러 장기적인 관점에서 보면 사업을 계획하는 과정 자체가 상호학습 및 주민역량 강화 과정이 될 수 있기 때문에 부문별 계획이나 자원조사 등에 주민들이 직접 참여하여 토론하고 구성하는 기회를 제도적으로 확립해야 할 필요가 있다는 주장이 제기되고 있다.[95]

또한 인구소멸위기에 있는 마을에 대한 대응정책에 대한 조사에 의하면 소멸정책보다는 유지정책이 더 필요하고, 마을의 유지를 대한 대응 방안으로는 공공의 지원 및 투자가 필요하다는 응답이

95) 김재원, "농촌마을종합개발사업에 있어 주민참여 실태와 성과에 관한 연구 - 전남 농촌마을을 중심으로", 농촌건축: 한국농촌건축학회논문집, 제19권 제1호, 한국농촌건축학회, 청주, 17-22쪽.

Collection @ uos

51.6%, 마을 자체에서의 자구적 노력이 필요하다는 응답이 38.2%로서, 보다 적극적으로 인구소멸위기에 대응해야 한다는 인식이 90% 정도로 높았으며, 소멸을 받아들이고 준비를 위한 대응이 필요하다는 입장은 5.1%에 불과하였다. 즉 농촌지역의 마을이 소멸되는 것을 방지하기 위해서는 적극적인 공공 투자와 마을 내부로부터의 자발적 노력이 동시에 이루어져야 한다. 그런데 이러한 투자와 노력은 개별적인 마을의 상황에 따라 접근방법을 달리해야 함에도 불구하고, 현재의 농어촌개발정책은 지역적 특성을 고려하지 않은 채 추진되고 있다. 특히 전반적으로는 기존과 같은 하드웨어 중심의 농촌정책에서 탈피하여 농촌사회서비스를 효율적으로 공급하기 위한 정책이 보다 더 중요한 것으로 인식되고 있다.[96]

2. 농촌지역 소득증대 정책

위에서 살펴 본 농산어촌개발사업에서의 경제기반 구축 및 활성화 방안 이외에도 이전부터 지역의 균형발전을 위한 농공단지 조성, 공공기관 및 혁신도시 유치, 지역의 문화관광 상품개발 등을 중심으로 하는 6차 산업 장려 등 다양한 정책이 실시되어 왔다.

농공단지는 1984년부터 시행된 「농어촌 소득원 개발 촉진법」에 근거하여 추진된 공업단지로, 농어촌 지역에 공업 및 서비스산업을 유치하여 소득원 개발을 촉진함으로써 농어촌 지역의 소득 증대 및 소득구조의 고도화를 통해 균형 있는 농어촌 지역 경제 발전을 도모하는 것이 목적이다.[97] 구체적으로 농공단지는 농어촌 지역 인

96) 엄성준 외, 2017, 앞의 논문, 101-102쪽.
97) 행정안전부 국가기록원, https://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=005572

Collection @ uos

구 10만 명 이하 시 및 도 지역을 대상으로 10~20만 평 규모의 공업지역을 조성하여 5~10개의 공장을 집단적으로 유치하고 개발하는 중소규모의 공업단지이다.[98] 즉 농공단지 조성은 농촌지역에 소규모의 공업단지를 건설하여 집단적으로 기업체를 유치하고자 하는 것으로, 쇠퇴해 가는 농촌지역을 재생하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 농공단지의 조성은 중앙정부 및 지방자치단체가 값싼 공업 용지를 마련하여 조세감면 및 금융지원, 그리고 입주에 대한 행정적 절차의 간소화 등을 종합적으로 지원함으로써 많은 기업체를 유치하고 이를 통해 규모의 경제를 활성화한다는 의미를 갖는다. 대표적인 사례로 2009년까지 1,536억 원을 투입한 경북 영천지방 산업단지 조성, 11조 399억 원을 투입하여 전라북도 동부 지역의 자연환경을 활용하는 '동부권 균형 개발' 등이 있다. 이러한 정책은 해당 지역에서의 고용창출과 인구유입, 그리고 지자체의 세수증대 효과 등을 통한 지역경제 활성화를 기대한 것이다.[99]

농공단지의 개발로 인한 효과는 긍정적인 측면과 부정적 측면이 있다. 긍정적인 측면으로는 농어촌 주민에 대한 고용기회의 확대와 소득 증대, 농촌경제구조 변화를 통한 국토이용의 효율성 강화, 농촌의 생활수준 향상, 서비스산업의 발전을 통한 농촌 정주환경 재편, 지자체 재정자립도 기여 등이다. 부정적인 효과로는 농촌 환경의 오염 가능성, 비농업 토지 수요 증대로 인한 농경지 감소 및 농경지 가격 상승, 농업임금의 상승, 농업 생산성 저하 및 농업의 부업화 현상, 막대한 사회간접자본 투자로 인한 국가적 차원의 자본배분 효율성 저하 등이 있다.[100]

---

98) 경제기획원, 1994, "농어촌 소득원 개발 기본 방침", 3쪽.
99) 배경화, 김태환, 2005, "지역경제 활성화를 위한 지방농공단지의 혁신방안에 관한 연구", 국토연구원 연구보고서.
100) 李龍鎬, 1999, "農工團地의 效率的인 育成方案에 관한 硏究", 全南大學校 大學院, 博

Collection @ uos

장기간 추진되어 온 농공단지 사업은 입지조건이 불리한 농어촌 지역의 고용 및 경제 활성화에 많은 기여를 하였다. 그렇지만 도시화의 확대와 농어촌 지역의 인구 감소, 그리고 빠른 속도로 진행되는 인구 고령화로 인해 값싼 공업용지 공급지의 축소와 저임금의 풍부한 노동력이 감소하는 현실에서 농공단지의 역할이 재설정되어야 하는 상황이 전개되고 있다. 따라서 농촌종합개발사업 등 각종 투융자사업과의 연계 등의 측면에서 농공단지 사업이 다각도로 검토되어야 할 필요가 있다.[101]

또한 지역발전의 기틀을 마련하기 위한 대규모 정책으로 '혁신도시' 건설이 있다. 혁신도시는 지방이전 공공기관 및 산·학·연·관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 주거, 교육, 문화, 의료 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시를 건설하여 지역발전 및 지방경제를 활성화하고자 하는 것이다.[102] 참여정부는 「국가 균형발전 특별법」 및 「지역특성발전특구에 대한 규제 특례법」 등의 지역경제 지원 관련법을 제정하여 혁신도시, 기업도시, 살고 싶은 도시 만들기 등의 사업을 추진하였다.[103] 이 과정에서 수도권과 대전을 제외한 12개 시도에 176개의 공공기관을 배치하는 '공공기관 지방이전계획'이 진행되었는데, 이를 위해 각 시도는 각각 하나씩의 혁신도시를 건설하여 이 혁신도시에 공공기관을 분산 수용하도록 한 것이다.[104]

士學位論文, 광주, 34-35쪽.

101) 이동필, 2009, "(경쟁력 강화를 위한 산업입지정책 과제) 농공단지 개발정책의 성과와 과제", 국토, 제326호, 국토연구원, 서울, 38-49쪽.

102) 김채규, 2006, "(혁신도시의 의의와 향후 추진과제) 혁신도시의 건설배경과 추진방향", 국토, 제297호, 국토연구원, 서울, 6-16쪽.

103) 권정주 외, 2009, "혁신도시 조성의 산업클러스터 구축효과 분석 - 충북 혁신도시 조성사례를 중심으로", 국토지리학회지, 제43권 제4호, 국토지리학회, 서울, 558쪽.

104) 김영모, 2005, "공공기관 이전에 따른 파급효과", 도시정보, 제282호, 대한국토·도시계획학회, 서울, 2쪽.

Collection @ uos

혁신도시는 인구의 수도권 집중을 완화하여 지방으로 분산시키고 지역의 균형적 발전을 도모한다는 면에서 당위성을 인정받고 있다. 그렇지만 혁신도시 내에서의 진정한 혁신 가능성이 희박하기 때문에 이를 통한 지역 경쟁력 제고는 불투명하다는 비판이 있다. 오히려 혁신은 기존의 관련 정책에 대해 보다 더 지역의 특성과 현실에 적합하도록 적용하는 것이 타당하다는 것이다.[105] 한편 공공기관의 지방이전에서 고려해야 할 사항으로 이주자들의 인식 문제도 있다. 혁신도시에 입주한 공공기관 이주자들의 만족도에 관한 연구에 의하면 전반적인 주거만족도에 영향을 미치는 요인으로 교육적 요인이 중요한 것으로 나타났다. 특히 혁신도시의 교육 및 정주 여건이 미흡할 경우 가족을 동반하지 않는 경우가 많다.[106] 따라서 이주자들의 입장에서는 기존 대도시 지역에서 누리던 교육적 환경을 중요하게 인식한다고 볼 수 있다. 또한 지방의 균형 발전을 목적으로 혁신도시가 건설되었지만 지역 인재의 채용 효과가 두드러지게 나타나지 않고 있다[107]는 것도 혁신도시 정책에서 고려해야 할 과제이다.

한편 정부는 농촌경제의 지속가능한 성장을 위한 새로운 방향을 모색하면서 농산물의 생산, 가공, 유통, 체험관광을 융·복합하는 6차 산업 전략을 제시하고 있다. 이러한 6차 산업화의 목표와 추진방향은 '농업인에 의한 생산·가공·판매의 일체화 및 농림어업과 2차·3차 산업의 융합, 그리고 농림수산물·바이오매스·농산어촌 풍경·농어민들의 경험·지혜 등 모든 자원과 식품산업·관광산업·IT산업 등의 관련 산업을 결합시켜 지역 비즈니스를 창의적인 방식으로 전개하고, 신

105) 이보영, 2011, "혁신도시와 지역 및 국가의 경쟁력", 한국경제지리학회지, 제14권 제1호, 한국경제지리학회, 서울, 15쪽.
106) 김윤서, 김종진, 2016, "혁신도시 이전 공공기관 거주자의 주거만족도에 관한 연구", 주거환경, 제14권 제4호, 한국주거환경학회, 천안, 88쪽.
107) 김윤서, 김종진, 2016, 위의 글.

Collection @ uos

산업 창출 및 부가가치 제고를 통해 고용과 소득을 확보함으로써 젊은 사람과 아이들도 정주할 수 있는 농촌지역사회를 구축하는 것을 목표로 하고 있다.[108] 농림축산식품부에서도 농산업의 경쟁력 확보, 농축산물 유통구조의 개선, 농가의 소득 증대, 농촌지역 주민에 대한 복지 강화, 농식품 수급의 안정을 5대 정책 비전으로 제시하면서 특히 농산업의 경쟁력 확보를 통한 농가 소득 개선에 주안점을 두고 6차 산업 추진 구조의 공고화를 강조하고 있다.[109] 이러한 측면에서 농촌관광의 트렌드는 농촌체험마을을 개발하는 것으로 집중되고 있다.[110]

농촌체험관광은 농촌의 깨끗하고 풍부한 자연환경과 지역 전통문화, 그리고 산업과 생활을 매개로 하는 농촌주민과 도시민 간의 체류형 교류활동이다. 관광 상품은 어느 지역에서든 고부가가치를 창출하는 자원으로, 지역의 고용증대와 소득유발효과를 기대할 수 있고, 동시에 지방세수입 증대 등의 경제적 효과와 더불어 생활환경 개선 및 이미지 제고 등의 경제외적 효과가 다른 어느 자원보다 뛰어나다. 농촌체험관광을 통해 농촌은 도시민에게 휴식 및 휴양과 새로운 체험공간을 제공하며, 농촌에서는 농산물판매, 가공특산물 생산, 관광, 음식물 판매 등의 소득기회가 마련됨으로써 지역의 재생에 기여를 하고 있다. 따라서 농촌관광을 농촌지역의 재생전략으로 채택하여 성공적으로 정착시켜 나가는 것이 필요하다.[111] 농촌체험관광과 농촌 거주민의 삶의 질에 관한 연구에서도 고령화와 인구

108) 이병오, 2013, “일본 농업·농촌의 6차 산업화 정책과 시사점", 강원농업생명환경연구, 제25권 제2호, 강원대학교 농업생명과학연구원, 춘천, 78-92쪽.
109) 황재희, 이성우, 2016, “농업의 6차산업화 융복합 유형과 농가 소득 증대효과”, 농촌경제, 제39권 제4호, 한국농촌경제연구원, 2쪽.
110) 윤세남, 2015, “농촌체험관광에 따른 삶의 질 인식이 농촌관광개발지지에 미치는 영향 연구”, Touring Research, 제40권 제1호, 한국관광산업학회, 경산, 105쪽.
111) 송상열, 2007, 앞의 논문, 162쪽.

Collection @ uos

감소로 소외감과 고립감이 높아지고 있는 현재의 농촌지역에서 농촌체험관광마을의 개발이 지역주민들에게 경제적·사회적 삶에 대해 긍정적인 요소로 인식되는 것으로 나타난 바 있다.[112] 따라서 농촌관광은 농촌지역의 활성화에 유용하고 긍정적인 수단으로 활용될 수 있다.

그렇지만 농촌관광체험 프로그램을 구성하여 운영하는 것도 기본적으로 지역의 주민공동체에서 이루어져야 하는 것이기 때문에 이러한 활동에 참여할 수 있는 인구구조, 즉 적절한 구성원과 공동체 인식 및 노력이 중요하다. 현재와 같이 저출산과 고령화로 인한 인구감소와 농촌지역에서의 청·장년층 인구가 유출되고 있는 상황에서는 체험관광 프로그램을 유지하기도 어려우며 결과적으로 지속가능성을 담보하기 어렵다.

제4절 지방재생의 성과와 한계

1. 지방재생의 성과

농촌지역 및 중소도시의 많은 인구과소지역에서 고령화로 인한 도시쇠퇴문제를 극복하기 위해서는 무엇보다도 마을단위에서 연령별 인구구조가 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 대응정책에 집중을 해야 된다. 그러나 지금까지 저출산·고령화 문제에 대한 대응이나, 귀농·귀촌 및 농촌지역 활성화를 위한 많은 정책들에 있어서 지방도시의 인구 고령화를 해결하지 못하고 있다. 이러한 문제는 머지않아 마을에 핵심생산인구와 학령기 인구가 없으며, 더 이상 아이의

112) 윤세남, 2015, 앞의 논문, 117-118쪽.

Collection @ uos

생산을 기대할 수 없는 상황을 맞이하여 마을공동체의 해체와 마을의 붕괴에 이어 지방도시의 소멸로 이어지는 심각한 상황을 초래하게 될 것이다. 따라서 마을 인구의 연령별 구조를 안정적으로 유지하는 것이 필수적인데, 이를 위해서는 무엇보다도 마을에서의 인구 유출을 막고 새로운 인구를 유입할 수 있는 방안이 필요하다. 우리나라의 마을단위에서 공동체가 활성화 된 사례들을 보면 주민들의 주도적인 참여를 통해 마을 공동의 문제를 해결해 나가갈 때 공동체가 활성화 된다는 것을 확인할 수 있다.

마을 공동체의 활성화는 주민의 삶의 질을 향상시키고 지역에 대한 역량과 애착을 증진시킬 수 있다. 지역사회에 대한 애착이 증대되면 공동체 활성화에 긍정적인 영향을 미치게 되고, 이는 선순환하여 애착을 증진시키는 관계를 형성하게 된다. 따라서 지역공동체 활동에 참여하게 되면 민주적 시민의식을 배양할 수 있게 되고, 마을공동체의 활성화에 긍정적인 역할을 하게 되는 것이다.[113] 그런데 마을공동체가 형성되기 위해서는 우선적으로 인적자본이 형성되어야 한다. 인적자본의 형성이라 함은 지역사회의 구성원들이 지역을 변화시킬 수 있는 역량을 갖추는 것이다. 그리고 이러한 역량 강화의 과정에서 주민들 및 기관 간의 조직화가 이루어지며, 이를 통해 마을이 공동체로서의 물적 토대가 확보된다.[114]

대표적인 사례로 공동육아를 목적으로 만들어진 성미산 마을은 1994년에 주민들이 주체가 되어 공동으로 육아협동조합 형태의 어린이집을 운영하면서 시작되었다. 이후 신뢰관계를 바탕으로 생활에

113) 이현국, 범령령, 2016, “지역공동체 활성화를 위한 지방자치단체의 역할: 마을공동체 활동가의 인식을 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 제23권 제1호, 한국거버넌스학회, 광주, 178쪽.

114) 김수영 외, 2014, “마을공동체 현성의 인과구조 분석”, 한국지역사회복지학, 제49권, 한국지방정부학회, 부산, 342-344쪽.

Collection @ uos

필요한 요구들을 협동조합을 통해 해결하는 방식 등 다양한 공동체 활동으로 확대되었다. 성미산마을을 통해 확인할 수 있는 것은 주민들의 정주성을 향상시키기 위해서 자녀의 양육환경을 갖추는 것이 가장 중요하다는 점이다.[115]

수원 행궁동 지역주민들은 사람보다 문화재를 중요하게 여기는 도시계획에 대해 초창기에는 상당한 불만을 가지고 있었다. 그러나 수원화성을 세계문화유산으로 등재하기 위해 전개된 마을 만들기 사업인 '수원마을르네상스'는 공간 및 시설의 조성을 통해 주민들이 직접 생활환경을 개선할 수 있는 계기를 마련하였다. 결과적으로 축제 등의 마을 프로그램은 잃어버린 공동체 문화를 회복하는데 기여하였다.[116] 이 사례에서 마을 공동체의 회복은 우선적으로 주민들을 중심으로 이루어지는 것이 중요하다는 것을 확인할 수 있다.

대전 석교동 마을에서는 생계형 맞벌이 부부들이 자녀의 양육 문제를 해결하기 위해 '알짬마을어린이도서관'을 운영하면서 본격적으로 마을 만들기 사업이 전개되었다. 이 사업이 성공적인 결과로 나타난 이유는 '주민의 관심을 통한 자발적 공동체 구성', '마을 리더의 노력과 열정', '공동 목표 공유', '일부 사업에 대한 공적 지원' 등이었다. 이 중에서 '자발적인 주민들의 관심'과 '리더의 적극적 노력'이 가장 중요한 원동력이었다.[117] 대전 석교동의 경우에도 성미산마을과 같이 자녀의 양육 문제가 핵심적인 사안이었으며, 주민들의 자발적인 참여가 중요한 동력으로 작용한다는 것을 확인할 수 있다.

---

115) 박경옥, 정지인, 2015, "도심 마을공동체 내 거주자의 상호작용과 공동체의식 - 성미산마을을 중심으로", 한국생활과학회지, 제24권 제2호, 한국생활과학회, 익산, 185-204쪽.

116) 신중진, 정지혜, 2013, "지역공동체 회복을 위한 마을 만들기의 역할과 과제 - 수원화성과 행궁동 사람들의 도전을 중심으로", 정신문화연구, 제36권 제4호, 한국학중앙연구원, 성남, 60-95쪽.

117) 지남석 외, 2015, "대전 석교동 마을공동체 활동의 전개와 활성화요인", 국토지리학회지, 제49권 제3호, 국토지리학회, 서울. 335-348쪽.

Collection @ uos

이상과 같이 마을이 활성화된 사례를 통해 확인할 수 있는 것은 가장 중요한 요인이 지역의 주민들의 주도적인 참여가 있어야 하며, 특히 안정적인 정주환경을 위해서는 지역주민들의 자녀가 학습할 수 있는 교육적 여건을 확보하는 것이 필수적이라는 점이다.

2. 지방재생의 한계

앞에서 살펴 본 바와 같이 지방도시의 쇠퇴문제와 인구문제를 해결하기 위한 정부의 대응 방안으로 저출산·고령화에 대한 대응, 귀농·귀촌정책 및 농산어촌개발사업 등 여러 분야의 농촌 소득증대 정책을 통해 농촌지역의 인구감소문제와 활성화를 위한 재생정책을 추진하고 있다. 그렇지만 그 성과는 미미하다. 결과적으로 저출산·고령화의 인구감소문제를 해결하기 위해 추진하고 있는 많은 정책들은 마을의 연령별 인구구조의 심각한 변화를 개선하지 못하고 있다. 사람이 사라져가는 마을, 더 이상 인구의 재생산이 없고 어린이와 청·장년층이 없는 노인층만 거주하는 고령화마을만 있는 지방도시를 육성하고 있는 것이다.

또한 인구유출을 방지하고 유입을 위한 정책도 실질적으로 이를 필요로 하는 마을 주민들의 요구에 기인하지 않고 있으며, 따라서 그러한 농촌 활성화 사업들이 지속가능한 마을을 담보하는 데에는 한계가 있는 것이다. 마을에서 다양한 세대와 성별이 함께 어우러지는 삶이 될 수 있도록 하려면 '마을과 사람의 관계'에서 시작되어야 한다. 그렇지만 삶의 질 향상을 위해 시도되는 많은 재생 사업들이 국가 예산을 투입하여 만들기만 하면 된다는 식으로 진행되고 있다.[118]

Collection @ uos

즉 정부기관이 주도하여 추진하는 재생사업들은 조급한 성과주의, 형식적 거버넌스, 칸막이 행정 등의 문제를 양산하고 있다. 마을에서는 교육, 복지, 문화, 경제가 개별적으로 돌아가지 않으며, 실제로 그 마을에서 살고 있는 주민들이 자신들의 필요와 해결 방향을 잘 알고 있다. 따라서 마을 주민들이 필요성을 인식하고 해결 방안을 모색하는 과정에서 스스로 주체가 되어야 그 일에 책임과 열의를 가질 수 있다. 마을은 생활에 필요한 문제를 공동으로 해결하는 과정을 통해 형성된 이웃들 간의 관계망이기 때문에, 이 과정에서 가장 중요한 것은 이 곳에 살고 있는 주민들이다.[119]

따라서 지방도시의 쇠퇴문제를 해결하기 위해서는 마을 안에서 다양한 연령층이 안정적으로 유지될 수 있도록 하는 마을주민을 중심으로 하는 재생으로부터 시작 되어야 한다.

제5절 소결

도시의 쇠퇴문제를 해결하기 위해서는 여러 가지 재생관련 정책들이 종합적으로 작용해야 한다. 특히 지방도시 쇠퇴의 가장 큰 요인인 인구감소와 고령화문제를 해결하기 위해서는 마을에 청·장년층이 없는 인구구조를 극복하는 데에 집중해야 한다. 이것은 그들의 인구유출이 왜 일어나는지, 그들의 요구가 무엇인지를 확인하기만 하면 어려운 문제가 아니다. 마을공동체가 활성화 된 사례에서 보았듯이 자녀를 안정적으로 양육할 수 있는 환경과 학교교육에 대한

118) 조한혜정, 2007a, “미래의 마을 만들기”, 건축, 제51권 제1호, 대한건축학회, 서울, 20-22쪽.
119) 오마이뉴스 특별취재팀, 2013, 마을의 귀환 –유창복, “관이 아닌 주민을 위한 마을 만들기”, 오마이북, 서울, 162-171쪽.

Collection @ uos

만족은 거주를 안정적으로 유지할 수 있도록 하는 요인이 된다. 또한 그러한 환경은 젊은 층의 유출을 막을 뿐만 아니라 젊은 세대의 유입과 인구의 재생산을 기대할 수도 있다.

건강한 연령층이 없어서 인구소멸위기에 직면하고 있는 지방도시는 마을의 연령별·성별 인구구조가 안정적으로 구성되도록 유치원이나 초등학생 자녀가 있는 부모들을 중심으로 하는 정책적 배려가 필요하다. 지금까지 그렇지 못한 정책으로 인해 학령기 자녀가 있는 청・장년 세대의 유출을 촉진하게 되었고, 더욱이 젊은 층이 유입할 수 있는 동기가 차단되었다. 자녀양육이 불가능한 곳에서는 출산도 기대하기 어렵게 된다. 자녀교육을 위해 인구가 외부로 유출된다는 것은 유·소년층이 적어지며 당연히 청・장년층이 줄어들게 되어 결과적으로 고령자 비율은 더욱 높아지게 되며,[120] 인구문제의 악순환에 빠지게 된다.

저출산 문제를 해결하기 위해서 출산을 장려하고자 한다면 우선적으로 마을에 자녀를 양육할 수 있는 환경이 마련되어 있어야 한다. 그리고 젊은 세대 귀농·귀촌인을 유입하기 위해서도 학령기 자녀의 교육을 위한 학교가 있어야 하는데, 귀농·귀촌의 성과가 저조한 이유 중의 하나로 교육환경 미비, 특히 초등학교의 부재 문제가 거론되고 있다. 낙후된 농어촌 지역의 재생을 위해 범정부적인 노력을 하고 있지만, 마을주민과 공동체가 배제된 물리적인 사업에 그치고 있다. 인구소멸의 위기에 있는 고령화 마을에서도 마을의 유지를 위해서는 가장 가까이에 학교가 있어야 한다고 요구하고 있다. 즉 마을에 초등학교가 없다는 것은 더 이상 인구가 재생산 될 수 없는 인구소멸의 신호탄과도 같은 것이다. 지방도시의 인구소멸로 인한

120) 나이토 노부히로, 임준홍 외 옮김, 2017, 인구감소 시대의 공공시설 개혁 - 마을 만들기가 키워드, 한울, 파주. 25-27쪽

Collection @ uos

국가의 위기문제를 해결하기 위해서는 마을과 학교의 관계를 깊이 살펴봐야 한다.

Collection @ uos

제3장 마을재생과 학교 살리기

본 장에서는 마을재생과 학교 살리기에 대해 탐구하였다. 1절에서는 도시의 근본을 이루는 단위인 마을의 중요성을 살펴보고 마을에서 학교가 어떤 역할을 하는지 논의하고 마을이 재생되기 위해서는 학교의 유지가 필요함을 파악하였다. 2절에서는 학교와 인구변화의 관계를 파악하기 위해, 먼저 국가의 소규모학교 통폐합 정책의 변화를 살펴보고 정책의 한계와 문제가 무엇인지 논의 하였다. 다른 나라에서의 소규모학교에 대한 인식이나 정책이 어떠한지 살펴보고, 국내에서 폐교위기를 극복하기 위해 학교 살리기를 하고 있는 사례를 탐구하였다. 마지막으로 국가의 소규모학교 통폐합 정책으로 인한 전국단위의 지방도시별 폐교현황 및 누적폐교 수와 인구증감률을 비교하였다. 3절에서는 마을에 연령계층별 인구구조가 안정적으로 유지되는 것이 대단히 중요하며, 마을재생의 핵심기제로서 학교가 있어야 하며, 학교의 존립을 좌우하는 학령기 인구유입을 통한 학교 살리기가 매우 중요한 역할을 할 수 있음을 심층적으로 논의하였다.

제1절 마을과 학교의 의의

1. 마을의 중요성

‘마을’이라는 용어는 지리적 공간이라는 물리적 범위만을 뜻하지 않고 그 마을에 거주하는 ‘마을사람들’과 ‘마을공동체’까지를 포괄하

Collection @ uos

는 개념이다. 즉 주거지역 이외에도 직업이나 취미, 종교 등을 공유하는 다양한 사회적 네트워크 또는 커뮤니케이션 집단을 아우르는 용어라고 할 수 있다. 이와 같은 상호작용 속에서 공동체의 구성원들은 사회적·경제적 편익을 창출해 내기도 한다.[121] 이러한 관점에서 마을공동체는 일정한 정주 공간 내에서 공동의 목표나 가치를 기반으로 정서적 유대감을 형성하여 지속적으로 상호작용하면서 사회적 자본을 창출하는 사람들로 구성된 집단이라고 할 수 있다.[122]

마을의 공동체 회복 활동의 대표적인 형태이면서 동시에 이와 동일한 의미를 가지고 있기도 한 '마을 만들기'에서 '만들기'는 없던 것을 창조해 내거나 무엇인가를 새롭게 이루어간다는 의미를 가지고 있다. 아울러 환경에 대한 물리적인 개선을 포함하여 마을의 공동체를 형성하고 문화를 만들어간다는 등의 의미를 담고 있으며, 주민 주도의 생활환경을 개선해 가는 의미를 함께 가지고 있다. 특히 공동체가 붕괴되고 이웃과의 관계도 단절되어 가는 현실을 감안할 때 '마을 만들기'라는 말은 이웃과의 관계를 회복하고 마을 공동체를 함께 만들어간다는 주체적이고 적극적인 의미를 분명하게 갖고 있다. 따라서 '마을 만들기'는 이웃 주민들과 함께 생활환경의 문제를 해결해 나감으로써 마을 환경을 개선하고 주민공동체의 복원을 동시에 도모하는 주민활동을 이르는 용어로 적합하다.[123] 과정이나 성과에 대해 의문은 있다고 하더라도 정부 차원에서 마을 만들기를 추진하는 것은 근대화 및 산업화 등의 과정에서 파괴된 공동체를 회복하고 상부상조하는 우리나라의 전통을 되살리지 못하면 중산층의 붕괴를 막을 수 없기 때문이다.[124]

---

121) 정석, 1999, "마을단위 도시계획 실현 기본방향 (1) 주민참여형 마을 만들기 사례연구", 서울시정개발연구원(현 서울연구원), 서울, 3-4쪽.
122) 박경옥, 정지인, 2015, 앞의 논문.
123) 정석, 1999, 앞의 글, 서울, 4쪽.

Collection @ uos

마을공동체의 형성은 지역사회 구성원들 간에 이미 존재하고 있는 신뢰 및 연대를 강화하여 구성원들 간의 관계를 친밀하게 함으로써 공동체성을 가진 마을로 변화시키는 것을 의미하며, 이러한 개념은 많은 연구들에서 지역사회 구축이나 재생이라는 용어로 사용되어 왔다.[125] 마을은 주민들 스스로 자신이 거주하는 지역의 문제를 해결하는 과정을 통해 형성된다는 면에서 주민자치가 실현되는 공간이다. 따라서 분권화되고 다원화된 자치의 공간으로 민주주의에 활력을 제공한 수 있다는 데에서 마을공동체의 중요성을 인식할 수 있다.[126]

한편 마을은 사회적·경제적 편익을 창출함에 있어 사회적 편익은 공동체 의식의 증대로, 경제적 편익은 지역사회의 경기침체 및 소득감소 극복의 형태로 발현된다. 그런데 이와 같은 성과에 중요하게 작용하는 것이 지역자원의 활용과 주민참여 역량이다. 마을공동체는 지속가능한 공동사업 등을 위해 지역의 자원을 활용하는 내생적 전략을 활용하는데, 주민의 참여와 역량이 투입되지 않으면 공동체 활동의 자생력과 지속성을 확보할 수 없기 때문이다.[127] 따라서 마을공동체의 회복 내지 활성화를 위해서는 내부 자원의 역량을 강화할 수 있는 방안에 대해 기본적으로 탐구해야 하며, 장기적으로 지속될 수 있는 체계를 갖추기 위해 교육적 여건을 확보해야 할 필요가 있다.

그런데 우리나라는 하드웨어를 중심으로 하는 압축적 경제성장으로 토건국가가 형성되면서 가족을 포함한 모든 공동체적인 기반이 허물어지고 있다. 이러한 상황에서 필요한 것은 마을을 통해, 나

124) 조한혜정, 2007b, 다시 마을이다. 위험사회에서 살아남기. 또하나의문화, 서울, 120쪽.
125) 김수영 외, 2014, 앞의 논문, 339-340쪽.
126) 우기동, 2014, 앞의 논문.
127) 하현상, 이기태, 2017, “마을공동체 성과에 대한 영향요인 분석: 중앙정부지원 사업을 중심으로”, 한국행정학보, 제51권 제2호, 서울, 446쪽.

Collection @ uos

눔과 소통을 통해, 호혜적인 관계를 맺어가는 이웃을 형성하는 것이다. 즉 지금까지 형성되어 온 토건국가가 아니라 '돌봄 사회'가 필요하다. 시민들이 살고 싶은 마을은 돌봄과 학습이 있는 주거환경, 사회·노동·학습복지 모두를 아우를 수 있는 마을이다.[128] 이것이 바로 마을의 재생을 위해서는 마을주민이 주체가 되어야 하는 중요한 이유이다.

많은 전문가들은 마을공동체를 활성화시키고 지속가능한 성과를 만들어 낼 수 있는 핵심은 사람이며, 이러한 사람과 사람 사이의 관계망, 즉 네트워크가 근본적인 마을공동체의 시작이면서 동시에 핵심적인 동력이라고 강조하고 있다.[129] 즉 사람이 커야 마을도 클 수 있으며, 이를 위해 역량 있는 사람을 발굴하고 양성해야 한다. 역량을 갖춘 사람들이 자발적으로 관계망을 이루어 공동체를 형성하면 외부의 충격에 흔들리지 않고 지속가능한 동력을 자연스럽게 확보할 수 있다.[130]

2. 마을에서 학교의 역할

"학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 이외에 학술 및 문화적 전통의 유지·발전과 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다."[131] 교육기본법 제9조 제2항에는 학교의 공공성에 대해 이렇게 명

128) 조한혜정, 2007b, 다시 마을이다. 위험사회에서 살아남기. 또하나의문화, 서울, 9-16쪽.
129) 이기태, 하현상, 2017, "마을공동체 활동의 네트워크 변화분석: 마을을 찾아간 학생들의 마을공동체 활동을 중심으로", 한국공공관리학보, 제31권 제1호, 한국공공관리학회, 서울, 115-149쪽.
130) 오마이뉴스 특별취재팀, 2013, 마을의 귀환 - 박원순, "연애하듯 마을을 만나세요.", 오마이북, 서울, 216-225쪽.
131) 법제처 국가법령정보센터, 「교육기본법」 제9조 제2항.

Collection @ uos

기하고 있다. 이러한 의미에서 학교는 지역사회의 공유재이며, 지역 주민 활동의 중심적 공간으로 활용되어야 하고, 이를 통해 지역의 정체성 강화 및 활성화를 통한 '지역 공공성' 구축의 역할도 수행해야 한다.[132]

이와 같이 학교는 지역사회의 상징적 시설로서, 학교 설립 과정에서부터 지역주민들이 참여해 왔고, 마을의 대소사를 공동으로 경험해 왔기 때문에 이처럼 역사적으로 중요한 의미를 가진 학교가 문을 닫는다는 것을 지역주민들이 수용하는 것은 쉽지 않은 일이다. 즉 폐교 문제는 실리 문제에 기반한 정치적, 행정적 문제이기도 하지만, 지역사회에서 학교가 가지는 공유성이나 상징성 등을 고려할 때 학교와 지역 공공성 문제는 가볍게 다루어질 수 없는 중대한 사안이다.[133] 또한 교육기본법의 제정정신으로 볼 때 현재 정부에서 추진하고 있는 소규모학교 통폐합 정책을 되돌아 볼 필요가 있다. 특히나 고령화된 농촌지역에서의 학교가 폐교가 되는 것은 마을의 기반이 무너지는 것이다.

울산 소호리 마을은 농촌지역의 작은 학교 살리기 운동으로 '소호고헌산영농조합'을 통해 교육공동체로 마을을 지키자는 목적으로 마을공동체사업형 농산촌유학마을을 운영하고 있다. 이 마을은 영농조합 대표가 폐교위기의 마을을 살리고 고향을 되살리기 위해 농산촌유학센터를 시작하였는데, 여기에 울산지역의 사회복지 및 환경운동 분야 지역 활동가들이 참여하였다. 일부 적극적인 선도 활동가들은 이 마을로 귀농하여 일과 삶의 터전으로 삼고 있기도 하다. 또한 울산시 교육청, 울산 생명의 숲, 울산환경운동연합, 참교육학부모회,

---

132) 조정민, 신지은, 2014, "지역 공공성과 로컬리티 - 폐교 문제를 통해 본 공공성 개념의 확장 가능성과 그 방향", 로컬리티 인문학, 제11호, 부산대학교 한국민족문화연구소, 부산, 134쪽.

133) 조정민, 신지은, 2014, 앞의 논문, 127-131쪽.

Collection @ uos

지역문인, 민주노총, 지역 중고교 교사 등이 이 마을을 후원하고 있을 정도로 안정적 기반을 마련하였다. 영농조합 대표는 학생 수를 기준으로 소규모학교를 통폐합하는 것은 옳지 않고, 작은 학교도 나름대로의 특성화를 위해 지원해야 한다는 인식을 가지고 있다. 소호리마을은 농촌의 작은 학교가 공교육 활성화의 핵심적인 수단으로 농촌지역 아이들의 학습 공간이면서 동시에 건강한 마을의 유지와 지역 활성화의 연계 고리로서 역할을 할 수 있다는 것을 농산촌유학이라는 형태로 보여주는 실증적인 사례라고 할 수 있다.[134]

또한 교육적 기능뿐만 아니라 문화적 관점에서도 학교의 의의가 존재한다. '들꽃축제'(현재는 '온새미로축제')로 알려진 보령시 천북면 신죽리에 있는 초등학교는 소규모학교 통폐합의 대상이었지만, 마을의 종교지도자가 직접 나서서 폐교를 막기 위해 노력을 하였다. 마을의 인구가 지속적으로 감소되는 상황에서 지역공동체의 기반인 학교가 없어지는 것은 대단히 심각한 문제이기 때문에 아무리 학생수가 적더라도 학교를 살려야 하는 것이 타당하다는 의식을 갖고, 학교 살리기와 마을의 문화를 활성화시킨 사례이다. 아이들의 통학을 돕기 위해 차량운행을 직접하며, 아이들이 생명의 충만함을 체험하고 함께 즐길 수 있도록 들꽃의 매력을 살리는 축제를 진행한 것이다. 이러한 체험놀이와 더불어 지역주민들이 생산한 건강한 먹거리를 충남 일원의 도시민과 나누거나 판매하는 장으로 확대되어 2년 연속으로 살기 좋은 마을 가꾸기 사업으로 선정되기도 했으며, 현재는 보령시의 지역축제로 발전하였다. 또한 아이들의 학교 방과후 수업으로 피아노와 바이올린 등의 예능교육을 진행하는데, 이 교육을 지역주민들이 직접 담당하고 있다. 즉 마을에서 주민들이 함께

134) 정기석, 2014, 사람 사는 대안마을, 피플파워, 창원, 79-87쪽.

Collection @ uos

아이를 키우고 있으며 마을문화 창출에 참여하고, 건강한 마을공동체를 이루고 있다.[135]

이처럼 현재 우리에게는 마을을 기반으로 사랑과 돌봄이 가능하도록 서로의 삶이 엮이는 관계망 속에서 안정감을 누리며 의미 있는 하루하루를 보낼 수 있는 학교, 가정, 마을이 필요하다.[136] 따라서 마을과 학교의 관계는 주민들의 삶 전반에 영향을 미치는 반드시 있어야 하는 존재라고 할 수 있다.

3. 마을의 재생 수단으로서 학교 유지

지방정부의 공공서비스 시설은 단순히 시설운영 및 관리의 문제가 아니라 주민생활과 복지에 직접적인 영향을 미치기 때문에 이에 대한 지방정부의 적극적인 대책이 필요하다. 현재와 같이 인구소멸이라는 사회적 변화가 급속하게 진행되고 있는 상황에서 농촌지역의 주민이 요구하는 공공서비스와 시설은 무엇인지 점검해 보아야 한다. 주민들이 중요하게 생각하거나 요구하는 생활욕구나 기능, 그리고 공공서비스 등이 무엇인지 검토되지 않고, 경제성 논리에 의해 공공시설을 중첩시키고 축소시키는 것은 농촌의 지속가능성을 저해하는 방식이다.[137] 마을의 지속가능성은 다음 세대 재생산이 가능한 젊은 계층, 특히 젊은 여성에게 달려있기 때문에 이 세대가 계속하여 거주할 수 있는 환경을 조성하거나 정비하고, 향후에도 계속 살

135) 대한예수교장로회총회 농어촌선교부, 2018, 제102회기 마을목회세미나, (김영진, “문화, 즐거운 마을살이 기반” http://sion.pe.kr/610), 서울, 79-82쪽.
136) 조한혜정, 2008, “대안교육과 평생학습에 대한 시론 - 돌봄과 배움이 가능한 작은학교 만들기”, 코기토, 제63호, 부산대학교 인문학연구소, 17쪽.
137) 노세희, 강인호, 2018, 인구소멸시대의 농촌중심지 기능변화에 대한 실증적 연구“, 한국공공관리학보, 제32권 제1호, 한국공공관리학회, 서울, 305-306쪽.

Collection @ uos

고 싶다는 생각을 할 수 있도록 하는 정책을 시행해야 한다.[138] 이러한 정책의 중심에 교육이 존재한다.

농촌지역의 주민들은 학교의 존재에 대해서 매우 중요하게 인식하고 있는데, 농촌지역 주민들에게 공공서비스의 중요도에 대해 연구 조사한 결과에 의하면 인구가 지속적으로 감소하여 현재 거주하고 있는 마을이 소멸된다고 하더라도 반드시 존속되어야 하는 공공시설 1순위는 교육시설과 보건시설이며, 거주지에서 가장 가까이에 있어야 하는 시설 또한 교육과 보육을 위한 시설로 나타났다. 특히 교육시설은 저출산 문제 해결과 관련되어 가임기 여성이 농촌지역에 거주하기 위해서는 자녀교육을 위한 가장 중요한 요인이며, 인구소멸위기의 농촌지역이 지속가능하기 위해서는 학교가 있어야 하는 것이다. 이 연구에서는 따라서 향후 농촌 중심지 정비가 초등학교를 거점으로 하여 주민의 요구를 반영할 수 있는 중심지 기능을 복합화하고 연계하여 지역주민들과 공유하도록 하는 방식을 취해야 한다고 제안하고 있다.[139]

학교의 역할이 이렇게 중요한 가운데서 국가는 인구과소지역에 있는 소규모학교들의 경제적인 효율성을 제고하며, 학생들에게 질 높은 교육을 제공하기 위한 교육환경을 마련하겠다는 차원에서 소규모학교 통폐합 정책을 추진하고 있다. 그런데 양병찬 외의 연구에 의하면 농촌학교를 통폐합하면 그 지역의 인구가 감소하는 효과가 있다. 즉 '학교 폐지 → 인구감소 → 교육·의료·복지 등 주민 사회복지서비스 단위비용 상승 → 관련시설 통폐합 → 사회적 서비스 축소 → 인구감소'의 악순환이 되풀이 되는데, 이는 학교의 존재유무가 이농을 하는 중요한 원인이 되고 있다는 것을 명확하게 보여주

138) 나이토 노부히로, 2017, 앞의 책, 28쪽.
139) 노세희, 강인호, 2018, 앞의 논문, 307-308쪽.

Collection @ uos

고 있다.[140] 이러한 현상이 전개될 가능성이 충분하기 때문에 공공성의 확보라는 측면에서도, 그리고 인구 유출의 방지라는 측면에서도 학교의 존재는 마을에서 없어져서는 안 될 중요한 의미를 갖는다.

또한 소규모학교의 통폐합은 농어촌의 마을공동체가 침체되고, 탈농촌 및 이웃관계의 약화, 교육과 문화적 황폐화 우려 등 농촌지역의 붕괴가 가속화되는 원인이 된다는 주장이 있다. 이를 바꿔 말하면 소규모학교 통폐합은 농어촌 지역의 공동체, 신뢰, 이웃관계, 규범 등을 구성요소로 하는 사회적 자본의 축소와 깊은 관계가 있음을 시사하고 있다. 이러한 관점에서 농어촌지역에서의 학교의 유무를 결정하는 소규모학교 통폐합정책은 지역의 성장과 발전에 많은 영향을 주는 사회적 자본 조성과 유지에 부정적으로 작용하고 있다는 것을 알 수 있다.[141] 이혜영 외의 연구[142]에서도 지역주민들은 학교가 마을 공동체의 중심으로서 구성원들을 하나로 연결해 주는 구심점 역할을 하는 기관이며, 따라서 폐교가 마을 공동체를 와해시키는 요인이 된다고 생각하는 경향이 강하다. 즉 장기적인 관점에서 마을을 재생하기 위해서는 교육환경이 반드시 필요한 것이다.

제2절 학교와 인구변화

본 절에서는 학교와 인구변화의 관련성에 대해 논의하였다. 우선적으로 폐교 발생의 직접적인 원인인 정부의 소규모학교 통폐합 정책의 변화를 살펴보고, 초등학교의 폐교와 인구변동의 실태를 파악하였다.

---

140) 양병찬 외, 2012, “농어촌마을 활성화를 위한 교육 관련 제도 개선방안 연구”, 공주대학교 산학협력단, 공주.
141) 이승일, 2016, 앞의 논문, 21쪽.
142) 이혜영 외, 2010, “농산어촌 소규모학교 통폐합 효과 분석”, 연구보고 RR 2010-07, 한국교육개발원, 진천, 151-152쪽.

Collection @ uos

1. 소규모학교 통폐합 정책

1) 정책 출범기와 자율권 확대기(1982~2005)[143]

소규모학교 통폐합 정책은 1982년부터 본격적으로 시행되었다. 교육부는 소규모학교의 교육과정 운영 정상화를 통해 교육의 질적 수준을 제고하고 교육재정 운용의 효율성을 확보하기 위해 적정규모 학교의 육성이 필요하기 때문에 이 정책을 시행한다고 하였다. 학교 통폐합 정책의 배경은 산업화로 인한 이촌향도 현상에 따라 농산어촌 학생 수가 감소하여 소규모학교가 급증하고, 자녀의 교육을 위해 교육여건이 열악한 농촌을 떠나 도시로 이주하면서 소규모학교 운영에 대한 국가의 재정 부담이 가중되었기 때문이다.

1993년에는 10여 년간 진행되어 오던 통폐합 정책의 추진 과정에서 발생했던 불합리한 기준 등을 보완하여 새로운 기준을 제시하면서 정책을 보다 강화하였다. '농어촌지역 소규모 초등학교 통폐합 추진 강화 지침'에 따라 교육과정의 정상화와 교육재정의 효율성을 추구한다는 정책 배경 외에 복식수업의 문제를 해결한다는 목표가 추가되면서 통폐합의 기준도 변경되었다. 변경된 기준에 따라 학생 수 100명 이하인 경우 통폐합을 권장하고, 도서 지역을 제외한 50명 이하 소규모학교에 대해서는 모두 단계적으로 통폐합하도록 하였다.

1995년 4월에는 학교라는 상징적 구심점을 상실한 주민들의 애향심 약화 및 소외감 확대, 청·장년 계층의 이농 현상 증가, 그리고 지역주민들 간 유대관계 약화 등의 부작용을 최소화하기 위해 「소규모 초등학교 통폐합 추진 개선 방안」이 시행되었다. 이 방안에서

143) 시대별 구분은 정책의 흐름 및 추진주체에 따라 연구자 임의로 구분하였음.

Collection @ uos

주목할 것은 '지역의 부작용을 최소화하기 위해 지역실정과 여론을 감안'해야 한다는 부분이다. 비록 시도교육청에 자율권을 부여하기는 했지만 정부주도로 정책을 추진함에 따른 소규모학교 지역의 반발이 심각한 문제로 떠오르면서 정책 추진에 있어 이러한 문제를 반영해야 한다는 인식이 담겨있기 때문이다. 이후 1998년까지 총 3,520개의 초·중·고등학교가 통폐합되었다. 본교 폐교는 508개, 분교장 폐교는 1,467개, 본교에서 분교장 격하는 1,515개, 초·중등학교 통합은 30개였다.[144]

1998년에 정부는 소규모학교 통폐합 정책의 효과가 당초 목표보다 미흡하다는 판단 하에 통폐합 정책을 100대 국정과제로 선정하고 정부가 주도적으로 추진하였다.[145] 1999년 5월 발표한 「농어촌 교육발전을 위한 과소규모학교 통폐합 지원계획」[146]에서 소규모학교는 복식수업을 하기 때문에 정상적인 교육과정 운영이 곤란하고 학생들의 인격 형성에 부정적인 영향을 미치며, 사회성 및 협동성 신장의 저해를 초래하는 등의 문제가 있다고 하였다. 또한 교육부는 재정적 지원과 동시에 추진 실적이 미흡한 경우에는 불이익을 주도록 하였다. 그리고 2,577억 원의 재정을 편성하여 통폐합에 대한 인센티브로 본교 폐지 또는 통합운영에 대해 5억 원, 분교장 폐지의 경우는 2억 원, 분교장 개편에 대해서는 2천만 원을 지급하기로 하였다. 이와 같이 강력한 정책을 추진함에 따라 1999년 1년 동안 전국에서 971개의 학교가 통폐합되었으며, 그 중 대부분은 초등학교로서 794개 학교가 통폐합되었다.[147]

---

144) 이정선, 2000, "소규모학교 통폐합의 부당성 - 문제제기와 논의", 비교교육연구, 제10권 제1호, 한국비교교육학회, 청주, 44쪽.
145) 서형주, 2017, 앞의 논문, 18쪽.
146) 교육부, 1999, "농어촌 교유발전을 위한 과소규모학교 통폐합 지원계획통보", 1999년 5월 27일.
147) 교육인적자원부, 2006a, 앞의 글.

Collection @ uos

이 시기에 정부가 강력하게 이 정책을 추진했지만, 한편으로는 상당한 비판이 제기되었다. 교육부는 통폐합을 추진함에 있어 교육청장이나 학교장 등의 기관장이나 관리자가 직접 지역주민 및 학부모와 적극적으로 대화하여 소규모학교의 문제점이 이해될 수 있도록 설득하는 것이 바람직하고, 지방의회의원이나 교육위원 등 지역사회 인사들에게 충분히 설명을 하여 적극적인 협조를 구하도록 하였다. 한편으로는 정책에 대한 의견을 철저하게 수렴하기 위해 지역주민과 학부모 및 학교 동창회 등을 대상으로 하는 설명회를 개최하고, 해당 학교 학부모 중 과반 수 이상이 찬성하는 경우에만 통폐합을 추진하도록 했다. 그러나 의견 수렴을 하기 위하여 학부모 설명회를 개최하라고 하면서 정작 지역주민이나 학생들에 대한 조사를 제외함으로써 교육 발전을 위한 정책이 아니라 경제적 논리에 집중한 목표달성이 정책의 목적이라는 인식을 심어주게 되었다. 또한 향후 학부모가 되는 지역주민들의 의견 반영을 원천적으로 차단함으로써 정책 추진에 있어 주민들의 반발이 더욱 거세지는 요인이 되었다.[148] 또한 통폐합 대상이 되는 학교의 학부모 및 지역주민, 또는 학자들은 복지 수준이 높은 사회일수록 장애인에 대한 투자와 관심이 높은 것과 마찬가지로 산술적인 기회의 평등보다는 상대적으로 도움이 필요한 곳에 대한 투자를 집중하는 결과의 평등을 지향하는 것이 타당하다는 견해를 피력하기도 했다.[149]

그러나 정부가 주도하여 강력한 정책을 추진했던 1999년에 지원되었던 인센티브는 이 시기로 한정되어 일시적으로 끝나고 2000년 이후부터는 다시 시도교육청이 자율적으로 자체 예산을 통해 추진하도록 변경되었다. 교육부는 2012년 6월 「초·중등교육법 시행령」

148) 백영애, 2017, 앞의 논문, 36-37쪽.
149) 이정선, 2000, 앞의 논문, 45-69쪽.

Collection @ uos

의 개정을 통해 시도의 자율성을 살리고 지원 금액도 대폭 확대할 것이라고 하였다. 개정안의 주요 내용은 시교교육청에서 학생수용계획을 수립할 때 적정규모 학교의 기준을 마련해야 할 필요가 있기 때문에 이에 대해 일반적인 기준을 규정하고, 시도교육감은 지역의 특성을 고려하여 별도로 기준을 정할 수 있도록 한다는 것이었다. 이처럼 각 학교급과 지역의 특성 및 실정을 감안하여 정책을 추진하는 것으로 그 기조가 변화한 것이 특징이라고 할 수 있다. 그렇지만 한편으로는 학교 통폐합을 권장하기 위해 정부 지원금을 대폭 상향 조정한 것도 눈에 띈다. 교육부는 통폐합을 적극적으로 추진하는 시도교육청에 대해 초등학교의 경우 30억 원, 중·고등학교는 100억 원 수준의 지원을 하기로 하였다.[150] 그렇지만 이러한 지원이 즉시 이루어지지는 않았다. 또한 참여정부 초기에는 '작고 아름다운 학교 가꾸기' 사업이 추진되었는데, 이 사업은 학교 통폐합과는 상반되는 성격을 가지고 있어서 이 시기 통폐합 실적은 미미한 경향을 보였다. 통폐합 실적을 보면 2003년 80개 학교, 2004년 52개 학교, 2005년 51개 학교가 통폐합되었다.

이상과 같이 1982년부터 추진된 소규모학교 통폐합 정책에 따라 2005년까지 총 5,262개의 초·중·고등학교가 그 대상이 되었다. 본교 폐지는 1,144개, 분교장 폐지는 2,121개, 분교장으로의 개편(격하)은 1,793개로서 총 5,058개의 학교가 폐지되거나 분교장으로 격하되었다. 통합운영으로 변경된 학교는 204개였다. 이렇게 통폐합된 학교의 대부분은 초등학교로서, 본교 폐지는 1,012개, 분교장 폐지는 2,088개, 분교장 개편은 1,751개였다.

150) 교육과학기술부, 2012, "정정규모 학교 육성 관련 「초·중등교육법 시행령」 개정 추진", 교육과학기술부 보도자료, 2012년 6월 14일.

Collection @ uos

2) 정책방향의 전환: 2차 정부주도시기(2006~2010)

2005년까지 각 시도교육청이 자율적으로 학교 통폐합을 추진함에 따라 통폐합 실적이 미미하자 정부는 다시 강력한 정책을 실시하는 것으로 방침을 변경하였다. 2005년 4월 총리주재 국정현안조정회의에서 정부 주도의 통폐합을 재추진하기로 하였고, 같은 해 11월에 통폐합 추진 및 지원계획을 수립하였다. 또한 2006년 4월 국가재원배분회의에서 범부처 차원에서의 통폐합 정책 추진 필요성이 제기되었다.[151] 이러한 배경에서 2006년 6월 교육인적자원부는 「농산어촌 소규모학교 통폐합·적정규모학교 육성 계획」을 발표하였다. 이 계획의 추진배경은 농산어촌 학령기 아동의 급격한 감소로 인한 소규모학교의 급증은 교육의 질 저하 및 농산어촌 정주여건을 저해하기 때문에 농산어촌 지역 학교의 교육경쟁력을 제고하고 정주여건을 개선하기 위해 학교통폐합을 통해 소규모학교를 적정규모학교로 만드는 것이 긴요하다는 것이었다.[152]

이에 따라 중앙정부 차원에서 교육부 차관을 단장으로 하는 통폐합추진기획단을 구성하여 교육감, 지역교육장, 자치단체장 간 협력체계를 구축하여 정책을 주도하기로 하였다. 통폐합에 따른 지원과 인센티브 기준도 변경되었다. 통폐합 기준은 기존 100명 이었는데, 60명 미만인 학교도 많기 때문에 우선적으로 학생 수 60명 이하인 학교에 대해 추진하는 것으로 하향조정하였다. 인센티브는 본교 폐지와 통합운영 학교는 10억 원, 분교장 폐지는 3억 원, 분교장 개

151) 울산광역시교육청 행정과, 2006, “농산어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성 계획”, 2006년 7월 7일. 4쪽.

152) 교육인적자원부, 2006b, “학교통폐합과 적정규모학교 육성을 통해 농산어촌 교육여건 개선 - 농산어촌 소규모학교 통폐합·적정규모학교 육성 계획 발표”, 교육인적자원부 보도자료, 2006년 6월 8일.

Collection @ uos

편의 경우에는 2천만 원을 지급하도록 하고, 이 지원금은 학습기자재 구입이나 교육시설 개선, 그리고 통학에 대한 지원 등의 용도로 사용하도록 하였다.[153] 이 시기의 통폐합 정책의 기조는 학생 수를 기준으로 하는 획일적인 통폐합을 지양하고 지역의 실정에 적합한 다양한 모델을 개발하며, 지역주민, 지자체, 그리고 교육청이 참여하는 협의체를 통해 정책을 추진하고 지원하는 등의 '수요자 중심의 통폐합 추진'을 천명하였다. 그렇지만 교육만족도 저하로 인해 학생이 유출되며, 이에 따라 교육 여건이 악화됨으로써 정상적인 학교운영에 차질이 있고 이러한 악순환이 농산어촌 정착에 있어서의 주요 장애요인이라는 기본적 인식에는 변화가 없었다.[154]

이처럼 학교 통폐합 정책이 정부주도로 강력하게 추진되고 인센티브도 확대되었으나, 2006년부터 2010년까지 통폐합된 학교는 394개로서 당초 목표로 한 705개에 미치지 못하였다. 추진 실적이 부진한 이유에 대해 교육과학기술부는 다음과 같이 판단하였다. 첫째, 정부가 통폐합을 추진하였다. 둘째, 지자체 및 지역주민, 학교 동문 등이 지역발전에 대한 악영향을 이유로 강하게 반대했다. 셋째, 진보적 교원단체가 농어촌 교육의 황폐화를 이유로 반대하면서 소규모학교 육성 운동을 적극 추진하였다. 넷째, 학부모들이 수업권 침해 및 통학에 따른 비용 증가 등 교육적·경제적 이유로 반대하였다. 한편으로는 교육여건이나 시설이 좋은 학교로 자녀를 보낼 수 있다는 이유로 찬성하는 학부모들도 있었다.[155] 이에 따라 정부는 정책의 추진 방향을 전환하기로 하였다.

153) 교육인적자원부, 2006a, 앞의 글.
154) 교육인적자원부, 2006b, 앞의 글.
155) 교육과학기술부, 2009, "농산어촌 소규모학교 통폐합을 통한 적정규모 학교 육성 계획". 2009년 4월 26일.

Collection @ uos

3) 정부주도 유지 및 자율추진기(2011～현재)

2011년 이후 학교 통폐합 정책의 기본적 방향은 정부가 주도적으로 추진하되 각 시도교육감의 자율성을 보다 확대하는 것이었다. 이렇게 정책 방향이 전환된 것은 통폐합의 기준을 학생 수로만 정하는 것에 대해 여러 이해 당사자들로부터 문제제기를 받았기 때문이다. 그래서 이 시기의 정책은 '통폐합'보다는 '적정규모 학교 육성'에 초점을 두고 있다. 2012년 발표된 「초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모학교 육성 계획」은 이러한 기조를 반영하고 있다.[156]

2013년부터는 2012년 발표 시행된 적정규모학교 육성 계획에 따라 통폐합 기준으로 학생 수 60명 이하 학교에 대해 학부모의 2/3 이상 동의가 있을 경우 추진하도록 하였고, 60명 이상의 학교 중에서 희망하는 학교도 대상에 포함되었다. 그리고 2014년부터는 지역 거점의 기숙형 중학교 설립을 추진하고 있는데, 이는 3개 이상의 학교를 대등한 지위로 통합하고 기숙사를 설치하여 농어촌 지역의 거점 역할을 할 수 있는 학교로 육성하고자 하는 것이다.[157] 또한 이 계획에서는 통폐합에 대한 인센티브를 대폭 강화했다. 초등학교에 대해 본교를 폐지하는 경우 도시지역은 60억 원, 기타 지역에 대해서는 30억 원을 지원하고, 분교장을 폐지하는 경우는 10억 원, 분교장으로 격하하는 경우는 1억 원을 지원하도록 하였다.

한편 2016년부터는 적정규모학교 육성 계획을 보다 강화하는 방향으로 정책이 추진되고 있다. 교육부는 2015년에 소규모학교의 통폐합을 보다 적극적으로 추진하기 위한 '적정규모 학교 육성 계획'을 발표하면

156) 교육과학기술부, 2012, "초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모학교 육성 계획", 2012년 1월 19일.
157) 백영애, 2017, 앞의 논문, 40쪽.

Collection @ uos

서 대통령에게 보고하는 4대 교육재정 효율화 정책의 일환으로 소규모 학교 통폐합 정책을 강조하였다. 이에 따라 농어촌 소규모학교가 교육재정 효율화의 대상이 되었다.[158] 2016년부터 시행된 이 계획에서 교육부는 기존 적정규모 학교 육성의 기준을 강화하여 지역유형과 교육과정 운영의 특성에 따라 기준을 상이하게 반영할 것이라고 하였다. 이에 의하면 도서벽지 및 면 지역은 종전의 기준인 60명 이하를 그대로 적용하지만, 읍 지역의 경우는 교육과정 운영의 특성을 반영하여 초등학교는 120명 이하, 중등학교는 180명 이하로 분리하여 기준을 상향조정하였다. 도시지역 또한 교육과정별로 분리하여 초등학교는 240명 이하, 중학교는 300명 이하로 각각 분리하여 상향조정하였다. 통폐합에 따른 인센티브도 종전에는 지역을 중심으로 하였지만 이 계획에서는 학생 수를 기준으로 하도록 변경하면서 금액도 대폭 상향하였다. 본교 폐지 시 초등학교 최저 40억 원에서 최고 60억 원까지, 중등학교는 110억 원, 분교 통합은 40억 원, 시설대체 이전은 초등학교 50억 원, 중·고등학교 80억 원으로 상향되었다.[159] 이상에서 논의한 소규모학교 통폐합 정책의 변화 및 쟁점, 기준 등을 요약해 보면 다음의 <표 8>과 같다.

158) 이승일, 2016, 앞의 논문, 18쪽.
159) 권오영, 2016, “소규모학교 통폐합 정책과 대응”, 정책메모, 제553호, 강원연구원, 춘천, 4쪽.

Collection @ uos

<표 8> 소규모학교 통폐합 정책의 흐름

구분		기간	정책명 및 정책기조	추진 주체	통폐합 기준	배경
정책 출범기와 자율권 확대기	정책 출범기 부터 외환 위기 시기	1982 ~ 1998	1982년: 소규모학교 통폐합정책	시도교육청 자율 추진	1982년: 180명 이하/ 6학급이하/ 4km 인근에 학교 소재 (분교는 10명 이하)	교육의 질적 수준 확보를 위한 교육과정 정상화
					1990년: 100명 이하 본교는 분교장 격하/ 10명 이하 분교는 인근에 2개 학교 이상 산재한 학교	교육재정 운영의 효율성 확보
			1993년: 농어촌지역 소규모학교 통폐합 추진 강화 지침		100명 이하 통폐합 권장 도서지역제외 50명 이하 학교 단계적 통폐합	복식수업 문제 학생 인격 형성에 부정적 영향 교육재정의 비효율성
			1995년: 소규모학교 통폐합 추진 개선방안		기존 유지	통폐합 지역의 부작용 최소화를 위해 여론과 지역실정 감안하여 추진
						지역주민 애향심 약화 및 소외의식 확대로 이농현상 부채질
						통학여건, 학생수용 전망, 교육과정 내실화 등 지역실정 감안
						민관협의체를 통해 충분히 검토
	통폐합 정책 강화기 : 1차 정부 주도 시기	1999 ~ 2000	1999년: 농어촌 교육발전을 위한 과소규모학교 통폐합 지원계획	정부 주도	본교 100명 이하 분교 20명 이하 최소 1면 1개 본교 유지 도서벽지지역 학교 제외	복식수업으로 정상적 교육과정 운영 곤란 학생들의 인격 형성에 부정적 사회성 및 협동성 신장의 저해 초래
						재정지원 확대 (총 2,577억 원 편성): 본교 폐지 및 통합 5억/ 분교장 폐지 2억/ 분교장 개편 2천만 원
	통폐합 자율권 확대기	2001 ~ 2005	통폐합 정책의 자율권 확대	교육부 기준 제시	본교 100명 이하 분교 20명 이하	작고 아름다운 학교 가꾸기 사업과 병행
				시도교육청 자율 추진	1면 1본교 원칙	재정지원 확대: 초등학교 30억 원/ 중고등학교 100억 원 지원 예정

Collection @ uos

구분		기간	정책명 및 정책기조	추진 주체	통폐합 기준	배경
정책방향의 전환: 2차 정부주도 시기		2006 ~ 2010	2006년: 농산어촌 소규모학교 통폐합 · 적정규모학교 육성 계획	정부 주도: 통폐합추진기획단 (단장-교육부차관)	우선적으로 60명 이하 통폐합 추진 학부모의 1/2 이상 동의	일관성 없는 추진으로 정책에 대한 신뢰성 저하 지자체의 무관심 및 지역주민의 반대 교육계 내부의 소극적 태도 단순한 통폐합 모델의 실효성 문제 → 2005년 총리주재 국정현안조정회의 (2005.4)에서 중앙정부차원 재추진
						수요자 중심의 통폐합 추진
						재정지원 확대: 본교 폐지 10억 원/ 분교장 폐지 3억 원/ 분교장 개편 2천만 원
정부주도유지 및 자율추진기	정부 주도 및 지원 확대기	2011 ~ 2015	2012년: 초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모학교 육성 계획	정부 주도 강화 (교육부에서 기준 제시/ 시도교육청 자율 추진)	60명 이하 유지 및 지역 여건에 따라 자체적 기준 설정/ 1면 1개교 유지 원칙 지양	재정지원 확대: 본교 폐지 20억 원/ 분교장 폐지 10억 원/ 분교장 개편 1억 원
					2013년부터 60명 이하 학교 대상 학부모의 2/3이상 동의	2013년부터 지원 확대: 본교 폐지 (도시) 60억 원/ (기타) 30억 원 분교장 폐지 10억 원/ 분교장 개편 1억 원
	적정규모학교 육성 계획 강화기	2016 ~ 현재	2015년: 적정규모학교 육성 계획		도서벽지 및 면 지역 60명 이하 읍 지역 120명 이하 도시지역 240명 이하	4대 교육재정 효율화 정책의 일관
						재정지원 대폭 강화: 본교 폐지 최고 60억 원 분교 폐지 40억 원

2. 소규모학교 통폐합 정책에 대한 논의

1) 소규모학교 통폐합 정책의 한계와 문제점

소규모학교 통폐합은 학교의 학생 수가 감소함으로 인해 정상적

Collection @ uos

인 교육활동이 어려운 학교들을 대상으로 교육여건과 통학거리 등을 고려하여 상대적으로 규모가 작은 학교를 폐교하고 큰 학교와 통합하는 것으로, 작은 학교 경영의 어려움을 극복하기 위하여 추진하게 된 것이다.[160] 즉 소규모학교 통폐합 정책은 교육과정의 정상화와 교육재정의 효율성을 추구한다는 목적을 가지고 있다.[161] 우리나라는 학령인구의 감소 추세가 지속되고 있기 때문에 교육재정의 감축이 필요한 측면도 있다. 그러나 이와는 별도로 중앙정부의 각종 조치로 인해 각 시·도교육청은 교육재정 확보와 운영에 상당히 압박을 받고 있다. 교육부는 2015년 5월 29일 '지방교육재정 분석 및 진단 규정' 개정안을 예고하면서 각 교육청별로 교육재정 운영 성과를 평가해 차등적인 재정지원을 하고 있다. 이에 따라 시·도교육청은 학령인구 감소로 인해 교육재정 부족이 명백히 예상되는 상황에서 교육재정 운영의 효율화라는 이중적인 압박을 받고 있다. 이와 함께 교육재정교부금 배분 방식의 교부금 산정 기준에서 학생 수의 비중을 높이고 학교 통폐합에 대한 인센티브를 확대함으로써 지역 간 교육재정 배분의 불균형이 심화되었다.[162] 특히 지방도시의 경우 학교는 주민들의 마음 속 한 부분을 차지하며 지역사회 공동체를 상징하는 의미를 담고 있기 때문에 통폐합 정책의 추진 과정에서 해당 지역주민들의 의견이 반영될 필요가 있지만[163] 교육부의 정책은 이를 충분히 수렴하지 못하고 있는 것이 현실이다.

국내외의 많은 연구들을 보면 소규모학교는 학생 수가 적기 때

160) 최준렬, 2008, "농산어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석과 개선방안" 교육인적자원부 정책과제, 교육인적자원부, 세종, 13쪽.
161) 장우석, 2013, 앞의 논문, 6쪽.
162) 반상진, 2015, "학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제", 교육정치학연구, 제22집 제3호, 한국교육정치학회, 서울, 110쪽.
163) 김성덕, 강정규, 2017, "도심지역의 폐교 활용방안에 관한 연구 - 부산광역시를 중심으로", 주거환경, 제15권, 제3호, 한국주거환경학회, 전주,, 238쪽.

Collection @ uos

문에 교수·학습 수준의 질적 향상의 교육환경 제공, 학생들의 높은 학업성취도와 안전하고 질서 있는 장소 제공, 더 긍정적이고 도전적인 환경 조성, 학생과 교사 사이의 친밀한 인격적 관계 형성, 그리고 학교 공동체 및 지역사회와의 유대 강화 등의 측면에서 교육적인 강점이 있는 것으로 인식된다.[164)165)166)167)]. 반면에 소규모학교에 비해 적정한 규모를 가진 학교가 교육재정의 측면에서 보다 효율적이라는 관점도 있으며, 이러한 관점이 소규모학교의 통폐합 정책에도 반영되어 있다.[168)] 소규모학교는 학교 운영의 효율성 측면에서 행·재정적 문제가 있고, 학습과정에서의 역동성이 떨어져 교육의 질이 저하될 수 있다는 문제점도 있기 때문에 인구가 감소하고 있는 농어촌지역은 소규모학교 통폐합위기에 내몰리는 교육적 위기에 처해 있다.[169)] 소규모학교 통폐합 정책이 35년 동안 진행 되었고 정책의 효과 및 타당성에 대한 논의도 활발하게 수행되어 온 만큼 다양한 관점에서 소규모학교 통폐합 정책에 대한 연구를 살펴볼 수 있다.

소규모학교 통폐합 정책과 관련된 연구를 살펴보면 남궁윤(2006)은 2006년까지 추진된 농어촌 소규모학교 통폐합 정책을 분석

164) Cotton, K., 2001, "New small learning communities: Findings from recent literature", Northwest Regional Educational Laboratory(NREL), Portland, OR., pp.16-42.

165) Darling-Hammond, L., 2002, "Redesigning high schools: What matters and what works", *10 features of Good Small Schools*, School Redesign Network at Stanford University, Stanford, CA., pp.4-20.

166) Nathan, J. & Thao, S, 2007, *Smaller, safer, saner successful schools*. National Clearinghouse for Educational Facilities, Washington, D.C,, pp.7-12

167) 이동성, 2017, “농어촌지역 소규모 초등학교 교사들의 공동교육화정 운영경험에 대한 사례 연구: ‘한 지붕 세 가족’”, 초등교육연구, 제30권, 제2호, 한국초등교육학회, 서울, 81-82쪽.

168) 박삼철, 2012, “한국과 호주의 통합학교 운영 사례 비교 연구”, 비교교육연구, 제22권, 제2호, 한국비교교육학회, 청주, 107-128쪽.

169) 이동성, 2017, 앞의 논문, 82쪽.

Collection @ uos

하여 정부가 일방적으로 주도하는 통폐합 정책이 부정적이라고 밝혔다. 그 이유는 소규모학교가 나름대로 교육적 성과를 보인 사례가 있음에도 불구하고 이를 무시하면서 정책 수립과 추진에 있어서의 절차적 민주성을 훼손시켰다는 것이다. 또한 학생 수를 기준으로 하는 통폐합에 앞서 소규모학교에 대한 우선적 배려 정책이 선행되어야 함에도 이에 대한 고려가 없었다는 점을 지적하였다.[170] 또한 학교통폐합 정책을 헌법의 관점에서 고찰한 연구가 있는데, 안주열(2012)은 사전에 충분한 논의 없이 추진한 통폐합 정책이 학생의 학습권을 침해한 것으로 보았다. 이 연구에서는 헌법상 기본원리의 하나인 문화국가원리의 관점에서도 학교는 그 자체로서도 지역 문화공간으로서의 역할을 수행하고 있기 때문에 문화의 자율성을 보장하지 못하는 학교통폐합 정책은 면밀하게 재검토해야 할 필요가 있으며, 만약 통폐합을 하더라도 각 지방의 교육자치단체에 자율성을 최대한 부여해야 한다고 결론지었다.[171] 학교 통폐합 정책과 관련된 대부분의 연구들은 이처럼 정부의 일방적 추진이 부정적인 영향을 미치고 있다는 것을 공통적으로 제기하고 있다.

한편으로 소규모학교 통폐합 정책의 배경에는 교육과정의 원활한 운영을 도모한다는 의제가 있는데, 학교 통폐합에 따른 교육과정 만족도에 관한 오세희와 김대영의 연구(2017)를 보면 통폐합으로 인해 신설된 학교들이 특색 있는 교육과정을 운영하고 있지 않고, 교육부가 제시하는 교육과정을 그대로 따르고 있는 것으로 나타났다. 다만 교과외의 특별활동이나 방과 후 수업을 통해 특성을 부각시키고자 하는데, 이는 실질적으로 통폐합에 따라 지원받은 인센티브를

170) 남궁윤, 2006, “농어촌 소규모학교 통폐합 정책 연구 - 전북지역을 중심으로”, 미래교육연구, 제13-1권, 제5호, 인간교육학회(구 참마음교육학회), 익산, 81-115쪽.
171) 안주열, 2012, “정부의 학교통폐합 정책에 관한 헌법적 고찰”, 법과인권교육연구, 제5권, 제2호, 한국법과인권교육학회, 서울, 67-86쪽.

Collection @ uos

활용하여 운영하는 것으로, 향후 지원금 재원이 고갈될 경우에도 통폐합의 효과가 지속적으로 나타날 지에 대해서는 매우 의문시된다. 오히려 지역의 특색을 반영하고 학생과 학부모의 요구에 부합하고자 하는 교육과정 운영은 소규모학교에서 더 구체적으로 이루어지고 있다고 이 연구에서 밝히고 있다.[172]

이동성(2017)은 농어촌지역 소규모 초등학교 교사들의 공동교육과정 운영에 대한 연구[173]에서 공동교육과정에 참여한 교사들이 공존과 연대를 통해 단위학교의 가치와 고유성을 함양하고 학교가 지속가능한 발전을 성취할 수 있도록 한다는 결과를 제시하였다. 이렇게 볼 때 농어촌지역에 소재한 소규모학교, 특히 폐교의 위기에 있는 학교들은 지역사회의 요구와 참여를 통해 지역공동체의 활성화를 지향하는 교육과정 운영 및 학교운영에 보다 더 관심을 가지고 있다고 볼 수 있다.

또한 김선필과 정영신(2013)은 제주자치도 지역 소규모학교 통폐합 정책에 대하여 공공성의 관점에서 탐구하였다. 이 연구에서는 제주도교육청이 통폐합 문제를 공론화하기는 했지만 그 과정에서 정보의 공개를 최소화하고 이해 당사자들의 동등한 참여를 보장하지 못했기 때문에 민주적 공공성을 확보하는 데 실패했음을 지적하였다. 반면 지역주민이나 시민단체 등은 학교를 지역사회의 공동체 유지에 필수적인 공공적 공간의 시각에서 바라보고 함께 문제를 해결하고자 노력함으로써 민주적이고 규범적인 공공성을 확보하고자 하였다.[174] 이러한 결론을 통해 볼 때 소규모학교 통폐합의 문제는 교육 또는 학교 차원에서만이 아닌 지방도시 전체의 사회문제로서

172) 오세희, 김대영, 2017, 앞의 논문,
173) 이동성, 2017, 앞의 논문, 81쪽.
174) 김선필, 정영신, 2013, 앞의 논문, 229-230쪽.

Collection @ uos

다루어져야 한다는 것을 파악할 수 있다.

또한 이승일(2016)은 농어촌지역의 학교와 사회적 자본의 관계에 대한 연구에서 사회적 자본을 신뢰, 네트워크, 규범으로 범주화하여 분석하였다. 이 연구의 결과 농어촌지역 주민 및 교원들이 통폐합에 대해 매우 부정적으로 인식하고 있기 때문에 소규모학교에 대한 정책 선택에 있어 다양한 검토와 연구가 필요하다는 것이 제기되었다. 그리고 신뢰, 네트워크, 규범 등의 사회적 자본에 대한 인식은 폐교지역에서는 매우 낮은 것으로 나타났으나 학교가 활성화된 지역에서는 매우 높은 것으로 나타나, 향후 농어촌 지역사회 및 교육의 활성화를 위해서는 통폐합 정책을 획일적으로 적용하기 보다는 지역사회 및 학교 내의 사회적 자본에 대한 다양한 관점이 고려되어야 한다고 주장하였다.[175]

권영섭(2013)은 지금과 같은 인구감소시대에는 장소를 번영시켜 사람의 번영을 추구한다는 관점의 정책보다 사람을 번영시키기 위한 장소의 관점으로 정책 패러다임을 수정할 필요가 있다고 하였다. 이러한 관점에서는 경제력 확보를 위해 양질의 일자리를 창출하고, 교육을 통해 성취감을 획득할 수 있도록 하며, 범죄나 재난 등에서의 안전성이 확보되어야 할 필요가 있다. 따라서 도시, 주택 등 모든 분야에서 사람을 중심으로 하는 생활 밀착형 정책, 즉 국민의 행복 관점에서 지역발전정책을 추진하는 것이 필요하다는 연구의 결론이다.[176] 이연경(2017)은 지방정부의 정책적 지향이 인구이동과 어떻게 관련되는지에 대한 연구를 통해 개발을 통한 부동산 가치 상승보다는 삶의 조건을 유지하고 개선하는 주민정책이 인구유입에 긍정적으로 작용한다고 하였다.[177] 홍하연과 이길재(2014)는 수도권

175) 이승일, 2016, 앞의 논문.
176) 권영섭, 2013, 앞의 글.

Collection @ uos

인구 유출의 영향 요인에 대한 연구를 통해 향후 직업 때문에 이주를 하는 인구는 가족단위로 이루어지며, 특히 유년 및 고령인구 위주로 거주지를 선택하는 경향이 있기 때문에 지방지역의 정주환경 개선이 필요하다는 결론을 제시하였다.[178] 이상의 연구를 통해 볼 때 특정 지역으로의 인구유입은 물리적 환경보다는 개인의 삶과 행복 수준과 더 밀접한 관계를 가질 수 있다는 점을 확인할 수 있다.

한편으로 소규모학교 통폐합 이후의 학교 상황을 보면 교육부가 당초 목표했던 학생 중심의 내실 있는 교육과정 운영의 효과도 미흡하고, 기숙사 등 편의를 위한 시설도 충분하지 않으며, 효율성을 극대화할 수 있을 만큼 충분한 교사 확보도 이루어지지 않고 있다.[179] 오히려 통학 거리가 멀어지는 등의 이유로 폐교지역 학부모들로부터 반감을 사는 상황이다. 따라서 소규모학교 통폐합정책에 대한 재고가 필요하며, 통폐합 정책을 추진해야 될 경우는 주민의 의사를 반영하는 것이 바람직하다.

이상과 같이 여러 논점을 가진 연구들을 검토한 결과 학교통폐합 정책을 일방적으로 추진하는 것은 많은 문제점을 양산하고 있다는 것이 전반적인 결론으로 제시되고 있다. 반면에 통폐합으로 인해 교육적 효과, 또는 교육의 질적 수준이 눈에 띄게 향상됐다는 연구는 찾기 어렵다. 결국 사람을 중심으로 하는 관점이 미비한 현재의 소규모학교 통폐합 정책은 교육적 효과의 제고나 교육재정 운용의 효율성이라는 당초의 목적을 달성하기 보다는 오히려 인구의 감소를 유발하여 지방도시의 쇠퇴를 촉진하는 역할을 하게 되었다는 것

177) 이연경, 2017, 앞의 논문.
178) 홍하연, 이길재, 2014, 앞의 논문.
179) 조창희, 이화룡, 2015, 앞의 논문.

Collection @ uos

을 선행연구들은 지적하고 있다. 특히 폐교가 인구과소지역인 농어촌의 인구소멸을 가속화할 수 있다는 징후가 도처에서 나타나고 있음에도 이 문제를 정밀하게 진단하고 해결방안을 모색하는 작업은 미미한 것이 현재의 상황이다.

2) 해외의 소규모학교 정책

외국의 경우에도 농촌학교 통폐합에 따른 문제점에 대해 지속적인 논란이 있다. 이러한 논란에서 핵심적인 것은 작은 학교가 비효율적이며 학생들에게 폭넓은 학습경험을 제공하는 것이 불가능하다는 관점에 대한 비판이다. 미국의 학자들은 “Bigger is Better”라는 말과 같이 규모의 경제라는 논리에 근거하여 소규모학교는 재정적 효율성이 낮다는 주장에 동의하지 않는다. 이들은 규모가 큰 학교의 유지를 위해 투입되어야 하는 추가 비용과 금전으로는 계산하기 어려운 빈약한 개인 학습 환경이라는 문제가 더 심각하다고 인식한다. 아울러 학교를 바라보는 시각에서 작은 학교에 들어가는 학교 운영비나 인건비 등의 투입요인보다는 교육적인 의미를 가져다주는 성과, 즉 출석률이나 학업성취도 등에 보다 더 관심을 가져야 한다고 주장한다. 또한 소규모학교에서 제공하는 교과 교육이나 학습경험의 범위가 제한적이라는 관점에서 이의를 제기한다. 광범위하고 심도있는 교육과정을 운영하는 것은 학교의 규모에 따른 것이 아니라 종사자들이 리더십을 발휘하여 학교 교육 프로그램을 운영하고자 하는 의식과 관련되어 있다고 보고 있는 것이다.[180)181)182)] Raywid는

180) Raywid, M. A. 1999, "Current Literature on Small Schools", ERIC Digests. ERIC Clearinghouse on Rural Education and Small Schools Charleston W.V. p.3

181) Howley, C. B. & Eckman J. M., 1997, Sustainable Small Schools: A Handbook for Rural Communities. West Virginia: Appalachia Educational Laboratory.

Collection @ uos

미국 교육부가 위임한 연구에서 학교가 크면 클수록 학생들의 성취도가 낮아지며, 작은 학교들은 정서적이고 사회적인 영역에서 큰 학교보다 압도적으로 우월하다고 하였다. 작은 학교의 학생들은 학업 성취도, 만족도, 졸업율 수준이 높으며, 행동 개선의 효과도 높다는 결과나 나타났다고 주장하기도 했다.[183)]

또한 소규모학교 통폐합은 농촌지역의 학생들이 가장 큰 영향을 받게 되는데, 장시간의 통학으로 인한 가족생활과 학교에서의 생활, 그리고 학교 교육에 완전히 참여할 수 있는 여건이 마련되지 않아 인간적이고 순수한 교육환경을 파괴한다고 하였다. 또한 지역사회의 정신적·문화적 구심점인 학교가 없어짐으로써 지역공동체를 붕괴시키고, 학생의 교육에 농어촌 지역 학부모들이 참여할 수 있는 기회를 제한하며, 원거리를 통학해야 하는 학생들의 시간의 가치를 중요한 문제로 여기지 않는 등, 이러한 여러 가지 문제가 복합적으로 작용하여 젊은 계층의 이농현상을 촉진시킨다고 하였다.[184)185)]

이와 같이 미국에서도 소규모학교 통폐합이 많은 문제를 유발한다고 인식하고 있다. 미국뿐만 아니라 영국, 일본에서도 학교통폐합에 대응하여 조직적이고 제도적인 지원 정책을 추진하고 있다. 외국의 주요 몇 개 국가에서 전개되고 있는 소규모학교 정책을 살펴보면 다음과 같다.

---

pp.14-19

182) Howley, C. et al., 2002, "Research About School Size and School Performance in Impoverished Communities", ERIC Digests, ERIC Clearinghouse on Rural Education and Small Schools, Charleston W.V. p.2

183) Raywid, 1999, Op cit., p.2.

184) Spence, B., 2000., "Long school bus rides: their effects on school budgets, family life, & students achievement", Rural Education Issue Digest, AEL, Inc., Charleston, WV, pp. 1-12.

185) 나승일, 2004. “농어촌 소규모학교의 육성 및 운영 모형 탐색”. 농업교육과 인적자원개발, 제35권 제1호, 한국농업교육학회, 서울, 51-54쪽.

Collection @ uos

(1) 미국

미국의 소규모학교 통폐합 정책은 1918년부터 시작되었다. 20세기 이후 급속도로 발전한 경제성장의 이면에 농촌인구의 도시집중으로 인한 인구 과소지역이 발생하고 인구 감소로 인해 지역사회가 해체되는 현상이 심각한 사회문제로 대두되었다.[186] 인구 과소지역은 학교를 포함한 생활환경 자체가 붕괴되기 때문에 교육 기능을 수행하는 것이 어렵기 때문에 이러한 지역의 학교를 통폐합하여 지방의 기초학구를 줄이는 정책을 전개하였다. 이에 따라 지방의 기초학구 수가 1938년에는 119,001개였지만, 1948년에는 94,926개, 1958년에는 47,594개, 1968년에는 22,010개, 1978년에는 16,014개, 1988년에는 15,577개, 1991년에는 15,538개로 줄어드는 등 지속적으로 감소되었다.[187]

그런데 위에서 논의한 것처럼 소규모학교 통폐합이 많은 문제점을 야기한다는 견해가 확산되면서 1980년대부터는 소규모학교 통폐합의 방향이 변화되었다. 변화된 방향은 일방적으로 인구수에 따라 학교를 통폐합하는 것이 아니라 개별화 수업 및 가족적인 학습 분위기 조성과 같은 농촌지역 학교의 특성을 살려서 소규모학교들 간의 협력을 도모하고 부분적인 통폐합을 하거나 지역사회와의 협력 및 원격교육 실시 등을 통해 소규모학교를 살리고자 하는 것이었다. 이 과정에서 농촌지역 교육 개선을 지원하는 프로그램이 추진되었다. CSRD)Comprehensive School Reform Demonstration) 사업은 2001년 시작된 미국의 교육개혁법 'No Child Left Behind Act'에서 종합 학교개혁 사업으로 변경되어 지속되고 있다. 이 사업이나 교육

186) 이규환, 1994, "외국의 지역사회교육과 인구과소로 인한 농촌학교의 폐통합 - 미국·영국·일본의 경우", 한국교육연구, 제2권, 제1호. 한국교육연구소, 서울, 63쪽.

187) U.S. Department of Education, 1992, 'National Center for Educational Statistics'. Digest of Education Statistics, p.95. (이규환, 1995, 앞의 논문, 63-64쪽에서 재인용.)

Collection @ uos

개혁법 등은 불리한 계층에 대한 지원을 강조하고 있다. 미국에서는 이러한 제도에 따라 농촌아동들의 개인적 사정과 필요에 대응할 수 있는 학습 및 활동 프로그램을 실현하도록 하는 재정적 지원이 활성화되어 있다. 특히 소규모화로 인해 통폐합되는 농촌지역 학교의 아동들이 불편 없이 학교에 출석할 수 있도록 주정부와 교육위원회에서 통학의 편의를 제공하는 것이 법제화 되어 있다.[188]

(2) 영국

영국의 경우도 다른 산업국가와 마찬가지로 이촌향도 현상과 출생률 감소로 인해 농촌이 인구 과소지역으로 변화하여 학생 수가 적은 학교가 비교적 많다. 그리하여 취학하는 아동이 극소수인 지역에서는 초등학교를 폐교하게 되었다. 학교를 폐교하는 이유는 규모가 작을수록 교육비가 많이 소모된다는 논리였다. 폐교의 현황을 보면 1962년에는 학생 수가 25명 이하인 초등학교가 1,140개였지만 이후 243개 학교가 통폐합되어 1965년도에는 879개로 감소하는 등, 1960년대 전반기까지 통폐합된 소규모학교가 매년 증가하였다.[189]

그런데 인구감소가 원인이 되어 추진하는 농촌학교 통폐합 정책이 해당 지역사회의 생명을 단절시키는 등 심각한 지역사회 문제를 유발하고 있다는 것이 논의되기 시작하였다. 이러한 논의 과정에서 이촌향도에 따른 농촌인구의 감소에 대처하기 위한 방안으로 농촌 초등학교의 통폐합, 학교제도, 교육내용, 아동복지 등의 문제에 대한 교육개혁안인 플라우덴보고서(The Plowden Report)를 통해 제언되었다. 이 보고서에서 통폐합 문제에 대응하기 위한 액션 플랜이 제

188) 나승일, 2004, 앞의 논문, 52-54쪽.

189) 이승일, 2007, “소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색-전라북도 농산어촌 초등학교 중심으로”, 한국교원대학교 교육정책대학원, 석사학위논문, 38-39쪽.

Collection @ uos

시되었는데, 낙후지역에서의 교육에 우선적인 투자를 통해 농촌학교를 아동복지 전담 복지센터로 전환하고 지역주민들이 이용할 수 있는 교육문화센터로 학교를 발전시키는 등 지역사회개발을 강조하는 것이었다. 아울러 농촌학교 통폐합은 지역사회의 여건과 아동의 바람직한 교육적 성장을 고려하여 선별적으로 실시하도록 하여 획일적이고 강압적인 통폐합을 지양하도록 하였다.

이러한 상황에서 학교 살리기 운동을 전개한 사례가 있다. 플라우덴 보고서 직후인 1995년에도 인구과소로 인한 농촌학교 통폐합 정책이 사회적 문제를 유발한다는 논란이 지속되고 있었으며, 워웍셔 지역(Warwickshire County)에서는 31개 학교가 통폐합 대상이었다. 그런데 지역주민들이 작은 학교 폐쇄정책을 반대하고 적극적으로 학교 살리기 운동을 추진하여 31개의 폐교 대상 학교 중에서 10개만 폐쇄하고 나머지는 살리는 방향으로 정책이 전환되었다. 개교 120주년을 맞이했던 록슬리 초등학교(Loxley Junior and Infant School)의 경우도 학생 수 감소로 폐교의 위기에 있었으나, 학부모 및 교장과 교사 등 학교 종사자들이 연대하여 학교 살리기 운동을 적극적으로 추진하였다.[190]

(3) 일본

일본의 소규모학교 통폐합은 1969년의 「과소대책 긴급 조치법」과 1978년 발표된 '제3차 전국종합개발계획'에 따라 일반 행정과 관련하여 추진되었다. 기본적으로 소규모학교 통폐합은 인구가 감소하는 것이 직접적인 원인이지만 일본의 경우에는 복식 학급으로 인한 교육수준 저하의 문제를 보다 심각하게 다루고 있다. 일본

190) 이규환, 1995, 앞의 논문, 67-74쪽.

Collection @ uos

은 이처럼 복식 학급 편제 등의 문제를 해소하고 정상적인 학교 운영 및 관리를 촉진하며, 지방재정의 효율화 및 교육설비·시설의 내실화, 그리고 지역개발 촉진 등의 이유를 앞세워 학교통폐합을 추진하였다.[191]

그러나 1970년대 중반 이후 소규모학교 통폐합에 따른 장거리 통학 학생들의 부정적인 학습효과 및 안전문제와 지역공동화 현상 초래 등을 유발한다는 점 등의 문제점이 여러 경로를 통해 제기되었다. 이로 인해 소규모학교 통폐합 정책이 여러 방면으로부터 극심한 저항을 받는 등 일본사회 전체의 문제로 비화되었다. 이에 따라 1984년에 행정소송에서 패소한 일본 문부성은 소규모학교 통폐합 정책을 변경하여 경제적 합리주의에서 벗어나 교육효과를 우선적으로 고려하는 방향으로 전환하였다. 즉 지역주민과의 분쟁을 멈추고 학생들의 통학 문제 등을 고려하여 무리한 통폐합은 피하고 규모가 작은 학교도 교육적으로 필요하다면 존속시켜야 한다는 결정을 하게 된 것이다. 이후 일본의 소규모학교 정책은 단 한 명의 학생만 있는 경우라도 학교를 폐지하지 않는 것으로 전환되었다.[192] 이와 같이 전환한 일본의 정책은 우리나라의 농어촌 소규모학교 통폐합 정책과 비교될 수 있다는 측면에서 많은 정책적 함의가 있다고 볼 수 있다.

이상과 같이 살펴 본 외국의 정책 과정을 통합적으로 보면 소규모학교 통폐합으로 인한 문제 해결에 대한 방향을 도출해 볼 수 있다. 첫째, 취학연령 인구가 감소했다는 이유만으로 농촌학교를 폐지

191) 이규환, 1995, 앞의 논문, 74-79쪽.
192) 이정선, 1999, “일본의 벽지교육: 비교교육학적 접근”, 비교교육연구, 제9권 제1호, 한국비교교육학회, 청주, 95-101쪽.

Collection @ uos

하는 정책은 재고되어야 한다. 그 이유는 소규모학교 통폐합이 폐교 지역의 붕괴를 가속화시키기 때문이다. 따라서 교육 분야 투자를 증가시켜서라도 학교를 존속하고 유지하는 방안을 적극적으로 강구해야 한다. 둘째는 작은 학교를 살리는 경우 기본적으로 배치되어야 하는 교사 등 학교 종사자들에 대한 문제를 고려해야 한다는 것이다. 즉 농촌지역 학교에서 근무하는 교사들이 교육활동을 원활하게 수행할 수 있도록 후원하고 제도적 지원을 충실하게 해야 한다. 구체적으로는 교사들의 사기를 높이기 위해 후생복지를 증진시키고, 현직에서의 교육 기회도 다양하게 제공하며, 근무를 충실하게 할 수 있는 여건을 조성해야 할 필요가 있다.[193]

3) 국내의 학교 살리기 활동

학교 살리기는 국가의 소규모학교 통폐합 정책에 의해 폐교 및 통폐합 위기에 처하게 됨에 따라 이를 극복하기 위한 방안으로 학교 및 학교 소재 마을에서 전개하게 된 활동이다. 따라서 학교 살리기를 추진하기 위해서는 주도적인 역할을 하는 주체가 있어야 하는데, 학교교육의 당사자인 교육청과 학교종사자, 학부모, 지역의 주민들, 시민활동가 단체, 학교총동문회 등 다양한 주체들이 학교 살리기를 위해서 다방면으로 노력을 하고 있다. 그러나 학교종사자만이 노력을 하거나 학부모만 노력을 하는 경우에는 지속성을 유지하기가 어렵다. 지역사회가 주도적으로 노력하고, 학교교육 혁신을 위한 학교관계자의 리더십이 작용하며, 다양한 주체들이 합심하여 노력함으로써 학교 살리기에 성공한 사례가 있다.

193) 이규환, 1995, 앞의 논문, 73-74쪽.

Collection @ uos

⑴ 학교 살리기 성공 사례

소규모학교 통폐합 정책은 학생 수를 기준으로 폐교 여부를 결정하며 지속적으로 강화되어 오고 있는 만큼, 마을의 인구가 감소하고 있는 지역의 작은 학교는 폐교위기에서 벗어나는 것이 용이하지 않다. 그렇기 때문에 학생 수 증가를 위한 학령기 인구를 유입하는 것이 학교 살리기의 중심이 된다.

남한산성 도립공원[194] 산성 내에 위치하고 있는 남한산초등학교는 2001년 3월 폐교 예정이었으나, 당시 2000년 3월에 첫 부임한 정00 교장은 학교의 폐교를 막겠다는 선언을 하고, 교사들에게는 가르치는 일에 전념하도록 지원하며, 지역주민들과 함께 전학생을 열성적으로 유치하였다. 이를 계기로 '작은 학교 살리기 및 새 학교 만들기'라는 취지의 전입학 추진위원회가 결성되었는데, 주축이 된 구성원들은 성남지역에서 교육관련 시민운동을 했던 사람들이었다. 이들은 기존의 학구제의 틀을 벗어나 성남지역의 전입학희망자들을 모집하여 받아들임으로써 학교를 새롭게 탈바꿈고자 하였다. 남한산초등학교는 작은 학교가 가져다 줄 수 있는 장점을 극대화하여 구성원관계의 개선을 통해 교육력을 복원하고, 국가주도적으로 경직된 교육과정에서 학생과 학부모의 교육 욕구와 흥미를 반영하는 유연한 교육과정 체제로 변경해 가면서 학교교육 프로그램을 작은 학교의 특성과 교육적 본질에 적합하도록 발전시켜왔다.

이러한 노력으로 인해 남한산초등학교는 폐교위기를 극복하였고, 학교의 자생적인 학교개혁을 실현하고자 하는 교사들과 학부모들에게 커다란 희망이 되었으며, 학교 살리기를 위한 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 이와 같은 성과는 학교장과 교사들의 헌신적인 노

194) 경기도 광주시 남한산성면에 소재, 우리나라 11번째 세계유산으로 등재

Collection @ uos

력이 있었기 때문에 가능한 일이었고, 학부모와 모교의 폐교를 막기 위해 적극적으로 나선 지역사회가 함께 공감대를 형성하고 노력한 것이 성공으로 이끈 것이라고 할 수 있다.[195] 남한산 초등학교의 모델은 작은 학교 살리기 운동으로 확산되어, 2005년부터 학교 간 네트워크 연대활동인 '작은 학교 교육연대'를 통해 작은 학교 모델 만들기를 위한 노력으로 이어지고 있다. 이러한 노력과 연대활동은 교사들이 주체로 나서서 학교를 재구조화함으로써, 교사의 전문성과 자율성을 실현하고자 하는 학교개혁 운동의 사례이다.[196]

전북의 장승초등학교는 학교 살리기를 위해 교육감 직권에 의해 혁신학교로 지정되었다.[197] 장승초등학교가 있는 지역의 마을 인구가 감소하고 폐교위기에 처한 것은 고속도로 구간이 개통되면서 마을의 입지가 외지 산골마을로 바뀌고 젊은 층 인구가 생업을 위해 마을을 떠나게 되었기 때문이다. 혁신학교로 지정되면서 우선적으로 학생 모집을 위해 도심지인 전주시 동부 지역 학생을 유치하기 위해 전주시 송천동에 위치한 작은 도서관에서 월 1회 장승초 설명회를 개최하였다. 이후 장승초에 학생을 보내면 학생들이 대접을 받는다는 입소문이 확산되면서 학생 수가 증가하게 되었다. 구체적인 학교 살리기 활동을 보면 2011년에는 일단 폐교 수준에서 벗어나기 위해 교육과정을 대대적으로 개편하여 혁신학교로서의 위상을 갖추고자 하였다. '스스로 서서 서로를 살리는 학교'라는 모토를 앞세워 80분 블록 수업을 통해 학생이 즐겁게 참여할 수 있는 수업을 전개하고, 삶을 행복하게 하는 방과 후 프로그램을 운영하였다. 그리고

195) 서길원, 2009, "작은학교 교육의 희망과 남한산초등학교", 교육비평 제26호, 208-222쪽

196) 정진화, 2014, "교사주도 학교개혁 운동의 등장", 교육사회학연구, 제24권 제2호, 한국교육사회학회, 대전, 243-276쪽.

197) 박승배, 2012, "전라북도 혁신학교 운동의 태동과정에 대한 연구", 교육종합연구, 제10권 제4호, 서울, 1-34쪽.

Collection @ uos

텃밭 농작물 재배, 모내기 및 추수하기, 계절학교, 여름방학 지리산 등반 등 삶을 체험할 수 있는 활동을 추진하였다. 아울러 학부모와 교사가 함께 논의하고 협력하여 놀이공간과 같은 도서실을 디자인했다. 2012년에는 학교 건물 신·개축으로 물리적 환경을 개선하였고, 2012년에는 '아이 눈으로 수업보기'라는 워크숍을 통해 근본적으로 수업을 개선하였다.

이와 같이 장승초등학교는 타 지역 학생의 유치와 학교교육과정의 개혁을 통해 학생들에게는 '가고 싶은 학교'가 되었고, 학부모들에게는 '보내고 싶은 학교'가 될 수 있도록 노력하였다. 특히 이러한 과정은 학교 또는 교사가 일방적으로 주도하는 것이 아니라 학부모와 학생들의 의견을 폭넓게 수렴하는 방식으로 진행되었다. 장승초는 학교 환경과 교육과정을 혁신적으로 개선하여 학교 살리기를 성공적으로 이끈 사례이다.[198]

한편으로는 마을 만들기 사업을 활용한 형태의 학교 살리기 사례가 있는데, 이는 충북 단양군 어의곡리의 한드미마을이다. 지금까지 정부주도로 추진되고 있는 농촌지역의 마을 만들기는 방문객들에게 제공하는 농촌체험관광이 중심이었는데, 마을을 활성화하거나 재생하는 데에는 한계가 있다. 한드미마을에서는 이러한 방식을 마을주민의 삶의 질을 향상시키기 위한 '마을 살리기'로 전환하여 주도적으로 마을 공동체사업을 성공적으로 추진하고 있는데 이는 귀향인 리더의 남다른 역할과 마을주민들이 함께 참여하고 있기 때문이다. 이 마을은 마을의 정신적 무게중심이라고 할 수 있는 농촌유학센터를 운영하고 있는데, 초·중등 농촌유학생을 유치함으로써 2012년 말에는 45명의 농촌유학생들로 인해 학교와 마을이 되살아

198) 박승배, 2014, 앞의 논문.

Collection @ uos

났고, 이와 함께 대부분 40대의 젊은 귀농인들이 증가하였다.[199] 이 마을에서는 다양한 특기와 재주를 가진 젊은 귀농인들이 농촌마을의 주민으로서 지역주민과 유기적으로 결합하여 마을 공동체 사업을 운영하고 있는데, 이 사례는 단순한 마을 만들기가 아니라 마을 주민들의 노력으로 학교와 마을이 상생하며 마을재생을 이루어낸 경우이다.

이상의 사례들을 통해 알 수 있는 것은 학교의 폐교를 막기 위해서 타 지역에 있는 학생들이 해당지역으로 유입 되어야만 한다는 것이다. 그러기 위해서는 그 학교만의 특색 있는 교육과정을 운영하여 학교가 주목을 받을 수 있어야 한다. 그렇지만 단순하게 학생의 수만을 유입하는 것은 학교의 폐교를 극복할 수는 있다고 하더라도 인구감소로 인해 쇠퇴해가는 농촌지역에서 마을을 활성화 시키는 일은 어렵다. 결국은 학교가 지속가능하기 위해서는 마을이 지속가능해야 되므로 학생과 더불어 그 가족이 함께 이주할 수 있는 여건을 확보하는 것이 필요하다. 한드미마을의 경우 자녀를 동반한 젊은 세대가 유입됨으로 인해서 학교가 살아나고 마을과 상생하는 결과를 얻었다. 따라서 학교 살리기를 추진하는 마을에서는 지역의 여건과 환경에 따라 마을에 학령기 자녀를 동반한 가족의 인구를 유입할 수 있는 방안이 함께 고려되어야 하며, 더불어 학교의 교육환경이 함께 개선되어야만 된다.

(2) 학교 살리기의 어려움

소규모학교 통폐합으로 인해 폐교가 되었거나 폐교위기에 있는

199) 정기석, 2014, 앞의 책, 119-127쪽.

Collection @ uos

학교를 살리는 것은 일부만의 노력이나 시간적으로 단기간 안에 이루어질 수 없다. 더욱이 정책이 지속적으로 강화되고 있기 때문에 현재와 같은 기조를 유지하고 있는 한 학교 살리기는 극히 특수한 경우를 제외하고는 성공을 거두기가 매우 어렵다. 당초 소규모학교 통폐합정책은 학생 수가 감소하기 때문에 추진되었지만, 최근의 연구들에서 나타난 것처럼 학교의 폐교가 지역의 인구감소를 유발하는 악순환이 계속 되고 있기 때문이다.

서형주[200]의 연구결과에서도 나타난 바와 같이 특정한 지역의 경우 학교의 폐교와 인구의 급감이 거의 필연적인 관계를 가지고 있다. 다른 지역에서도 이와 같은 현상이 나타나고 있는데, 춘천시 인근 둥지면의 사례를 볼 수 있다. 이 지역은 90년대 초반까지는 인구수 1,630명에 학교가 5개(중학교 1개, 초등학교 1개와 분교장 3개)나 있었다. 그렇지만 1992년부터 2009년 사이에 소규모학교 통폐합 정책으로 인해 면 내 모든 학교가 폐교되고 인구수도 급격하게 감소하였다. 이 지역에 대한 연구에 의하면 주민들은 폐교로부터 시작된 젊은 세대의 감소와 이탈로 인해 폐교와 마을의 쇠락이라는 악순환을 경험하였으며, 더불어 공동체 구성원으로서의 정체성이나 소속감을 상실하였다. 이와 같이 폐교가 진행된 데에는 소규모학교 통폐합 정책이 가장 큰 원인이었는데, 특히 교육청에서 일방적으로 상명하달식 통폐합 정책을 시행하면서도 주민들과 기관 간의 소모적인 마찰이나 갈등을 효과적으로 중재할 수 있는 시스템이나 학교 통폐합 관련 지침이 없었기 때문이다.[201]

이와 같은 시스템의 부재는 소규모학교 통폐합 정책 전반에 관

200) 서형주, 2017, 앞의 논문.
201) 이동성 외, 2018, “한 농어촌지역의 소규모학교 통폐합 사례에 대한 해석적 분석”, 교육혁신연구, 제28권 제2호, 교육발전연구소, 부산, 1-24쪽.

Collection @ uos

련되어있다고도 볼 수 있다. 경기도의 경우는 인구감소 및 인프라 구조 약화로 인한 교육여건의 악화가 농어촌지역의 커뮤니티 쇠퇴를 유발하는 문제가 심각하다고 인식하고 2000년대 초반부터 소규모학교 살리기 지원 사업을 추진하였다. 이 지원사업은 학교의 시설을 확충하고, 교육여건을 개선하는 하드웨어적 측면과 원어민을 통한 외국어교육, 특기적성 교육활동 등의 소프트웨어적 측면 등 다양한 내용으로 전개되었다. 그렇지만 이러한 지원사업은 지역 쇠퇴의 근본적인 요소인 인구감소와 마을공동체에 초점을 두는 데에는 부족한 면이 있다. 그러나 전국 최초로 도, 교육청, 시·군이 협력하여 추진한 것으로서 시행 당시 도민들로부터 높은 호응을 얻기도 했다. 그렇지만 사업별 활성화 전략과 사업주체들 간의 긴밀한 네트워크 구축이 미비하다는 문제제기가 이미 10여 년 전부터 있었지만 현재까지도 소규모학교 통폐합 정책은 지속되고 있고, 마을의 주체인 주민들과 공동체 네트워크에 대한 정책은 모호한 상황이다.[202]

많은 지역에서 추진되고 있는 학교 살리기는 국가의 소규모학교 통폐합 정책이 커다란 장애가 되고 있어 개별 마을 단위에서 성공을 이끌어낸다는 것이 매우 어렵다. 그럼에도 불구하고 마을 주민들이 주도적으로 추진하고, 적극적으로 협조한 경우에는 소기의 성과를 거두고 있다. 따라서 마을의 존속과 공동체의 지속가능성을 위해서는 마을의 환경과 특성에 적합한 다양한 방법을 모색하여 마을주민이 주도적으로 학교 살리기를 추진하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

202) 하봉운, 양선아, 2005, 앞의 논문.

Collection @ uos

3. 폐교와 인구변화

앞에서 논의한 것처럼 많은 연구들에 의하면 폐교와 인구변화 간에는 상당한 관계가 있다. 인구감소의 문제가 심각한 강원도지역에서 폐교와 인구의 변화에 관해 수행된 연구에서도 학교가 폐교되면 인구가 감소한다는 현상을 확인할 수 있다. 서형주의 연구에 따르면 인구과소 지역에 나타나는 현상으로, 폐교 이후에 어린 자녀를 동반하여 전출하는 인구는 급증하고 전입하는 인구는 낮아지는 추세가 나타난다. 또한 인구가 크게 감소한 지역에서 폐교가 발생하면 전출에 변화가 없거나 아니면 오히려 전출이 감소하는 한편 전입의 감소는 더욱 두드러지게 나타난다.[203] 이러한 연구결과는 초등학교가 없어짐으로써 젊은 층 인구 유출이 가속화되고 동시에 출산력 감소를 동반하여 종국적으로 지역의 인구구조가 변화하는, 폐교지역의 황폐화 가능성을 분명하게 보여주고 있다.

본 연구에서는 이러한 현상을 확인하기 위해서 전국광역단체별로 폐교현황을 확인하고 특정기간의 누적폐교수와 지역의 인구변화를 확인하였다.

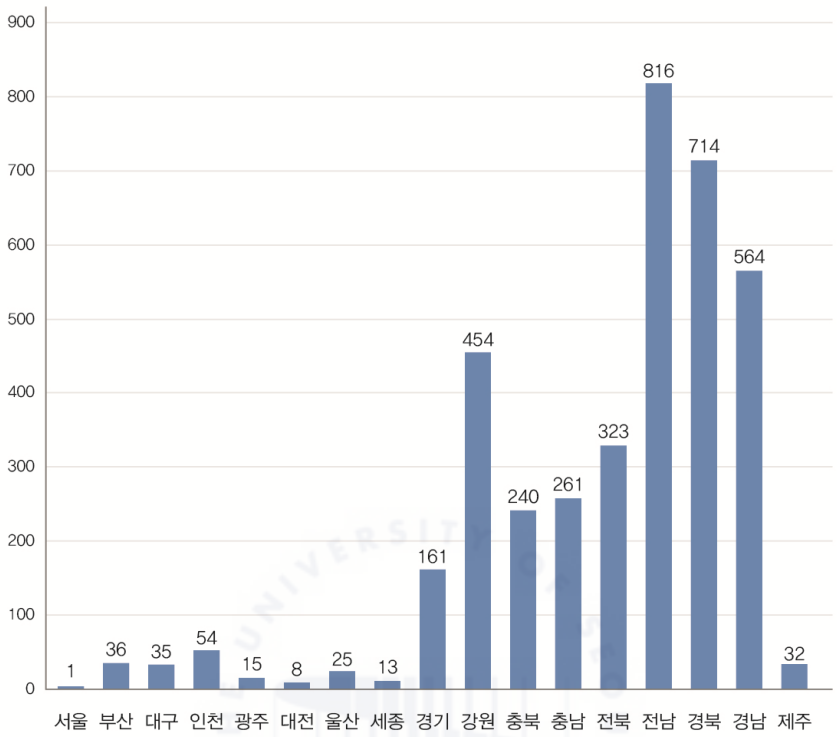
1) 전국의 폐교현황 (1982~2018)

1982년부터 추진해 온 소규모학교 통폐합 정책은 2018년 3월 1일 현재까지 전국에서 총 3,752개의 학교가 폐교되었다. 전국 광역단체별 폐교 현황은 다음의 [그림 8]과 같다.

---

203) 서형주, 2017, 앞의 논문.

Collection @ uos



[그림 8] 전국 폐교 현황(2018년 3월 1일 기준)[204]

광역단체별로 폐교 수가 많은 순서를 보면 전남이 816개로 가장 많고, 두 번째는 경북으로 714개이다. 그 다음은 경남 564개, 강원 454개의 순서이다. 비교적 폐교 수가 적은 지역은 부산을 비롯한 광역시 지역이며, 서울은 1개 학교만이 폐교되었다. 광역시 이외의 지역에서는 제주도의 폐교 수가 32개로 가장 적다는 것이 눈에 띈다.

204) 지방교육재정알리미(http://www.eduinfo.go.kr)

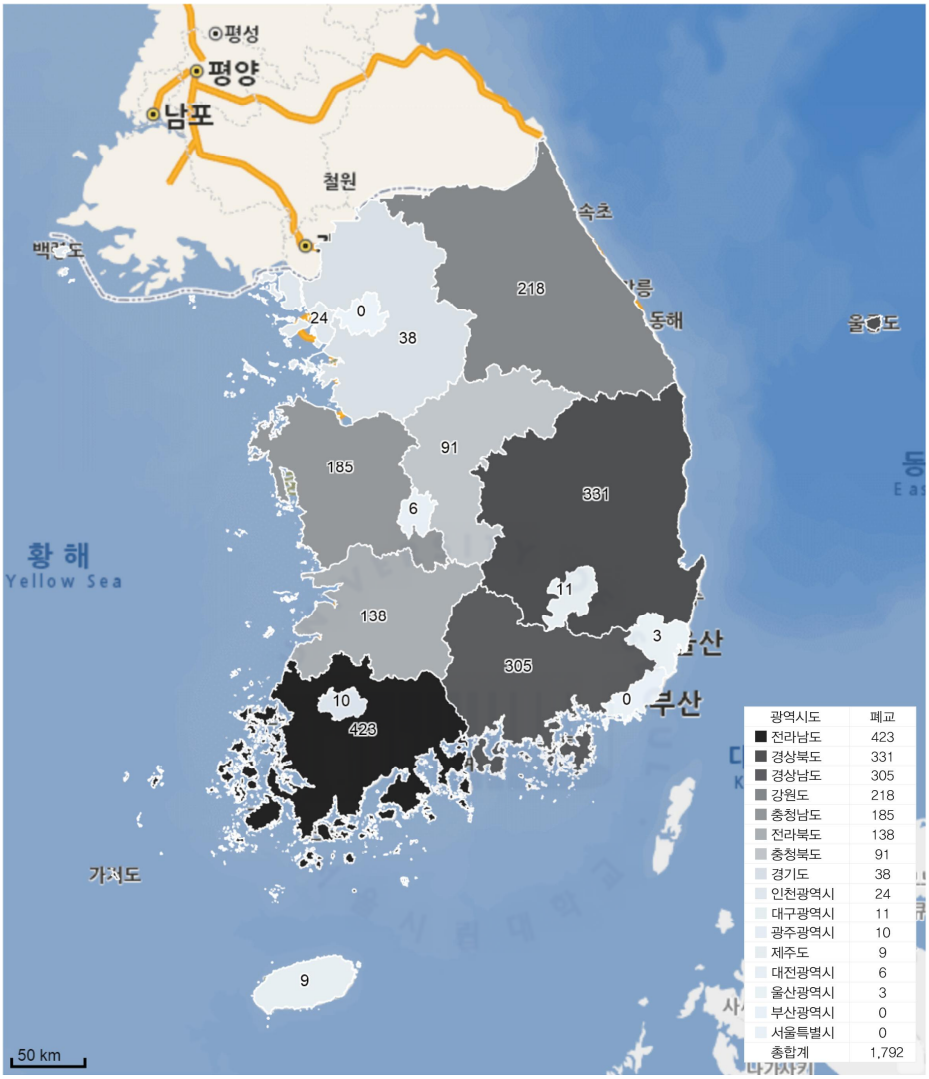
Collection @ uos

2) 전국의 누적폐교 수와 인구변화 (1998~2015)

우리나라 지역별 인구의 변화와 폐교의 관계를 알아보기 위해 전국 광역단체별로 누적폐교 수와 인구증감률을 알아보았다.[205] 다음의 [그림 9]는 1998년부터 2015년까지 17년 간의 광역단체별 누적폐교 수를 지도상에 표시한 것이다. 이 지도에서 색깔이 짙을수록 누적폐교 수가 많은 곳이다. 전라남도가 가장 짙은 색으로 표시되어 있는데, 이 기간 동안 전라남도는 전국에서 가장 많은 423개의 학교가 폐교되었다. 그 다음은 경상북도로서 331개의 학교가 폐교되었으며, 이어 경상남도, 강원도, 충청남도 순으로 폐교가 많았다.

205) 기초자료는 강원창조경제혁신센터 빅데이터팀으로부터 입수하였으며, "교육소멸 보고서, 35년의 기록" (한국방송공사, KBS 보도특집 다큐멘터리, 2016년 11월 14일 방송.)을 제작하기 위해 통계청의 전국 행정구역(읍면동)의 5세 단위 연령계층별 인구통계자료와 지역별 폐교수를 연계하여 가공된 빅데이터이다. (이 프로젝트에 관계했던 빅데이터팀 백현팀장, 엄기숙 기자(KBS춘천)의 사용동의를 얻었으며, 통계분석을 위해 사용되었던 프로그램 툴(Tool)은 TIBCO Spotfire을 활용하기 위해 PND솔루션 김성기님의 도움을 받아 재 제작함.)

Collection @ uos



[그림 9] 전국의 누적 폐교 수 현황 지도 (1998~2015)

한편 같은 기간 각 광역단체별 누적폐교 수와 인구변화를 표로 보면 다음과 같다.

Collection @ uos

<표 9> 광역단체별 누적폐교 수와 인구변화(1998~2015)

광역단체	누적폐교 수	1998	2015	증감율
전라남도	423	2,171,024	1,896,544	-12.64%
경상북도	331	2,809,595	2,693,592	-4.13%
경상남도	305	3,055,562	3,350,867	9.66%
강원도	218	1,552,667	1,549,391	-0.21%
충청남도	185	1,814,177	2,050,372	13.02%
전라북도	138	2,009,250	1,869,711	-6.94%
충청북도	91	1,475,704	1,525,913	3.40%
경기도	38	8,593,300	11,357,829	32.17%
인천광역시	24	2,485,199	2,724,300	9.62%
대구광역시	11	2,493,440	2,487,829	-0.23%
광주광역시	10	1,339,441	1,454,108	8.56%
제주도	9	534,008	624,395	16.93%
대전광역시	6	1,327,960	1,518,775	14.37%
울산광역시	3	1,015,249	1,173,534	15.59%
서울특별시	0	10,202,655	9,948,569	-2.49%
부산광역시	0	3,829,098	3,513,777	-8.23%

누적폐교 수가 423개로 가장 많은 전라남도는 1998년 대비 12.64% 감소하여 전국에서 가장 높은 인구감소율을 보였고, 누적폐교 수가 두 번째로 많은 경상북도는 4.13% 감소하였다. 폐교 수가 많은 지역 중에서 같은 기간 인구감소도 많은 지역인 전라남도, 경상북도, 전라북도의 누적 폐교수와 인구증감을 살펴보면 다음의 <표 10>과 같다.

Collection @ uos

<표 10> 전라남도, 경상북도, 전라북도 누적폐교 수와 인구증감 (1998~2015)

연도	전라남도			경상북도			전라북도		
	누적 폐교수	총인구	인구 증감률	누적 폐교수	총인구	인구 증감률	누적 폐교수	총인구	인구 증감률
1998	35	2,171,024	-	26	2,809,595	-	20	2,009,250	-
1999	156	2,155,093	-0.73	107	2,808,567	-0.04	69	2,009,507	0.01
2000	186	2,130,614	-1.86	131	2,797,178	-0.44	88	1,999,255	-0.50
2001	197	2,099,308	-3.30	148	2,784,704	-0.89	94	2,006,454	-0.14
2002	211	2,054,204	-5.38	163	2,756,744	-1.88	102	1,953,846	-2.76
2003	219	2,017,730	-7.06	171	2,720,832	-3.16	110	1,954,430	-2.73
2004	240	1,986,192	-8.51	171	2,695,917	-4.05	115	1,906,742	-5.10
2005	256	1,967,205	-9.39	179	2,688,491	-4.31	115	1,885,335	-6.17
2006	265	1,942,925	-10.51	186	2,688,577	-4.31	118	1,868,365	-7.01
2007	283	1,929,836	-11.11	213	2,681,364	-4.56	125	1,862,277	-7.31
2008	314	1,919,000	-11.61	236	2,673,931	-4.83	128	1,855,772	-7.64
2009	348	1,913,004	-11.88	263	2,669,876	-4.97	131	1,854,508	-7.70
2010	362	2,014,511	-7.21	278	2,800,881	-0.31	135	1,945,237	-3.19
2011	378	1,914,339	-11.82	287	2,699,195	-3.93	136	1,874,031	-6.73
2012	388	1,909,618	-12.04	301	2,698,353	-3.96	138	1,873,341	-6.76
2013	403	1,907,172	-12.15	315	2,699,440	-3.92	138	1,872,965	-6.78
2014	416	1,901,885	-12.40	324	2,698,793	-3.94	138	1,871,560	-6.85
2015	423	1,896,544	-12.64	331	2,693,592	-4.13	138	1,869,711	-6.94

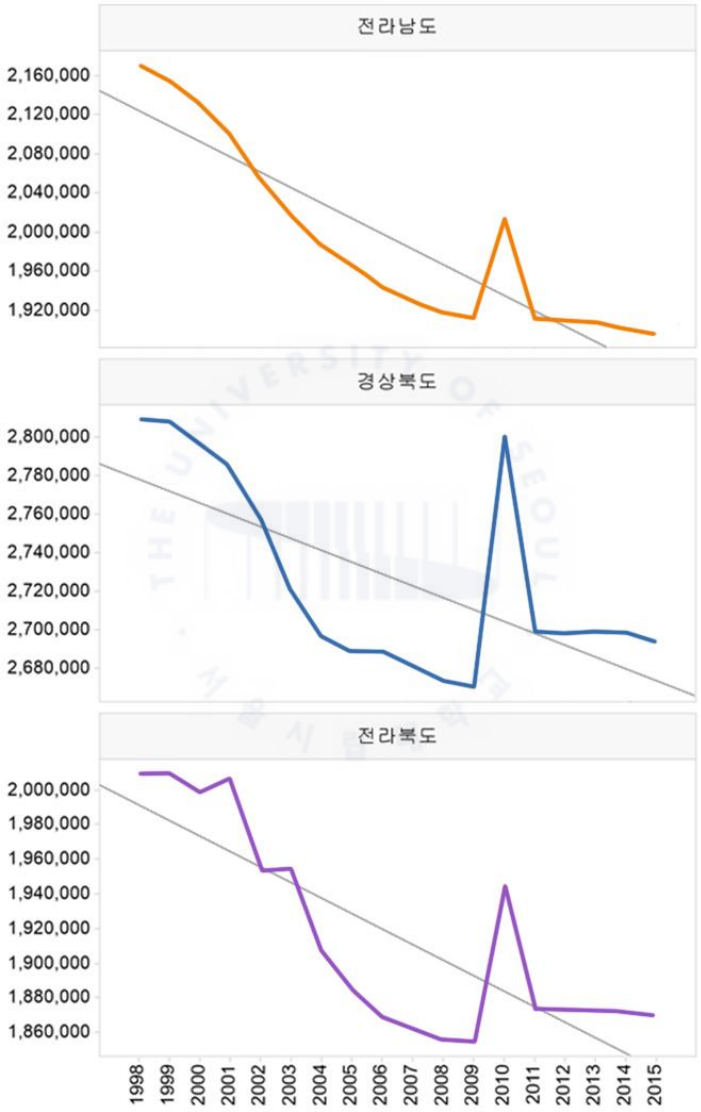
* 총인구증감률은 1998년 기준임.

누적폐교 수가 423개로 가장 많은 전라남도는 같은 기간 총인구가 12.64% 감소했으며, 경상북도는 4.13% 감소하였다. 또한 누적폐교 수가 전남과 경북에 비해 적은 편인 전라북도의 경우는 6.94% 감소하여 경상북도보다 감소율이 더 높았다.

이 세 지역의 인구감소 추세를 그래프로 보면 다음의 [그림 10]과 같다. 이 그래프에서 꺾은선은 연도별 총인구이고, 우하향 직선

Collection @ uos

은 인구증감의 평균적 양상을 보여주고 있다. 이를 통해 세 지역 모두 인구가 감소하고 있으며, 특히 전라남도의 경우는 누적폐교 수가 가장 많음과 동시에 인구감소율도 가장 높다는 것을 알 수 있다.



[그림 10] 누적폐교 수가 많은 지역의 인구증감률(추세)

Collection @ uos

이러한 결과로 볼 때 폐교가 지속적으로 누적되고 있는 지역에서는 인구감소도 다른 지역에 비해 높은 경향이 있다는 것을 확인할 수 있다.

반면 인구가 증가하고 있는 광역단체는 울산광역시와 경기도, 제주도가 있다. 울산광역시의 경우는 누적폐교수가 3개로 거대도시인 서울과 부산을 제외한 광역단체 중에서 폐교가 가장 적고, 경기도는 38개의 학교가 폐교되었으나 최근 서울의 인구가 경기도 지역으로 이동하는 경향이 늘고 있어 경기도 인구가 증가 추세에 있다. 본 연구에서 분석대상으로 하고 있는 마을들이 위치한 제주도의 경우도 인구가 증가하는 추세에 있다. 다음의 <표 11>는 1998년부터 2015년 사이 울산광역시, 제주도, 경기도의 누적폐교 수와 인구증감을 나타낸 것이다.

Collection @ uos

<표 11> 울산광역시, 제주도, 경기도 누적폐교 수와 인구증감(1998~2015)

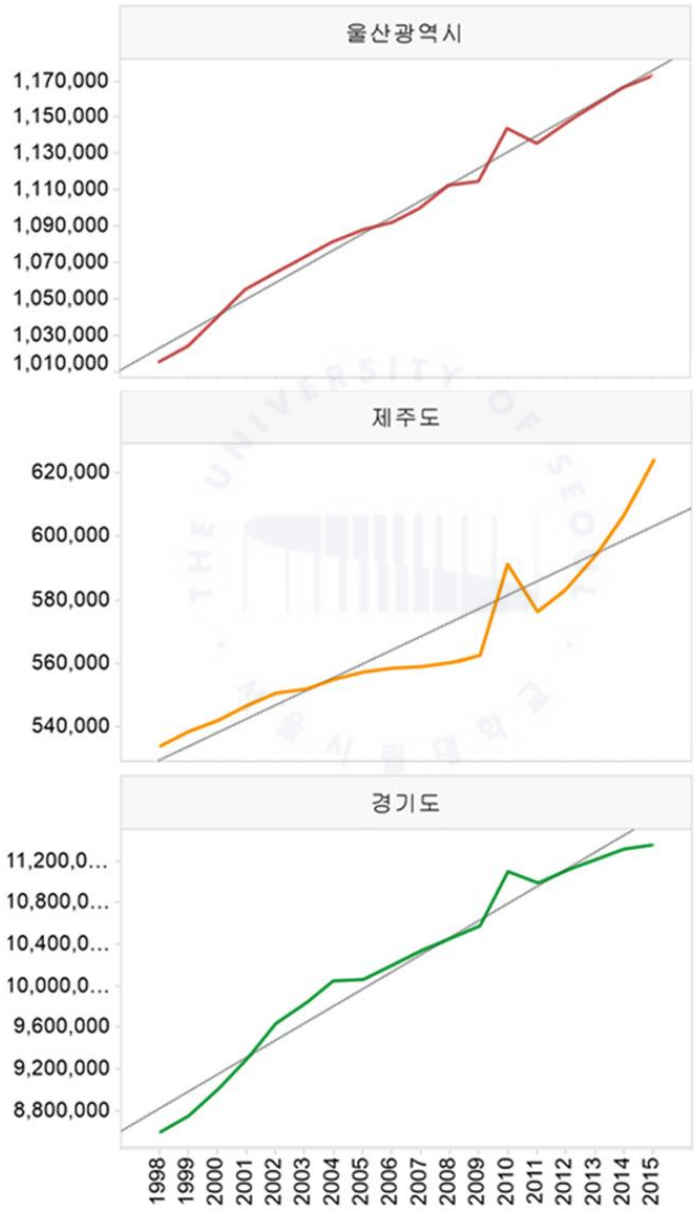
연도	울산광역시			제주도			경기도		
	누적 폐교수	총인구	인구 증감률	누적 폐교수	총인구	인구 증감률	누적 폐교수	총인구	인구 증감률
1998	0	1,015,249	-	2	534,008	-	4	8,593,300	-
1999	0	1,024,336	0.90	3	538,744	0.89	10	8,751,970	1.85
2000	0	1,040,225	2.46	3	542,368	1.57	17	9,008,513	4.83
2001	0	1,055,618	3.98	6	546,889	2.41	21	9,300,313	8.23
2002	0	1,065,037	4.90	7	550,831	3.15	25	9,646,900	12.26
2003	0	1,072,867	5.68	7	552,297	3.42	25	9,828,815	14.38
2004	0	1,081,453	6.52	7	555,362	4.00	26	10,049,772	16.95
2005	0	1,087,648	7.13	7	557,569	4.41	26	10,058,126	17.05
2006	0	1,092,494	7.61	7	558,496	4.59	26	10,198,196	18.68
2007	0	1,099,995	8.35	7	559,258	4.73	29	10,333,708	20.25
2008	0	1,112,407	9.57	7	560,618	4.98	30	10,452,182	21.63
2009	0	1,114,866	9.81	8	562,663	5.37	32	10,582,363	23.15
2010	0	1,144,026	12.68	9	591,504	10.77	33	11,104,091	29.22
2011	0	1,135,494	11.84	9	576,156	7.89	35	10,995,043	27.95
2012	1	1,147,256	13.00	9	583,713	9.31	36	11,119,076	29.39
2013	3	1,156,480	13.91	9	593,806	11.20	37	11,214,225	30.50
2014	3	1,166,377	14.89	9	607,346	13.73	37	11,315,701	31.68
2015	3	1,173,534	15.59	9	624,395	16.93	38	11,357,829	32.17

* 총인구증감률은 1998년 기준임.

이 표를 보면 누적폐교 수가 가장 적은 울산광역시의 2015년 총인구는 1998년 대비 15.59% 증가하였고, 제주도는 16.93%, 경기도는 32.17% 증가하였다. 경기도는 서울에 인접한 수도권으로서 신도시 등이 확대된 것이 인구 증가의 주요 원인이라고 할 수 있지만, 상대적으로 폐교가 적은 지역은 폐교가 많은 지역에 비해 인구가 증가하였다는 것을 확인할 수 있다.

Collection @ uos

또한 다음의 [그림 11]을 보면 울산광역시, 제주도. 그리고 경기도 지역의 인구증가 추세를 한눈에 볼 수 있다. 이 그래프에서 우상향하는 직선은 인구증가의 평균적 추세를 나타낸다.



[그림 11] 누적폐교 수가 적은 지역의 인구증감률(추세)

Collection @ uos

3) 전라남도와 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화

폐교와 인구증감의 관계를 좀 더 명확히 확인하기 위하여 누적 폐교수가 가장 많고 인구도 많이 감소되고 있는 전라남도와 경상북도의 폐교지역과 비폐교지역 인구변화를 비교하였다.

⑴ 전라남도

전라남도는 총 284개 기초자치단체 중 187개 지역에서 폐교가 있었고, 비폐교지역은 97개 지역이다. 폐교지역과 비폐교지역의 전체 인구변화 현황은 다음의 <표 12>와 같다.

<표 12> 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화(1998~2015)

시점	폐교지역	비폐교지역	합계
1998	1,158,653	975,179	2,133,832
1999	1,137,969	979,176	2,117,145
2000	1,112,571	978,490	2,091,061
2001	1,084,138	974,186	2,058,324
2002	1,049,138	961,131	2,010,269
2003	1,003,360	966,742	1,970,102
2004	977,877	959,800	1,937,677
2005	956,586	960,206	1,916,792
2006	934,258	956,655	1,890,913
2007	915,742	959,466	1,875,208
2008	900,674	960,668	1,861,342
2009	886,178	964,162	1,850,340
2010	877,080	972,422	1,849,502
2011	870,008	971,820	1,841,828
2012	866,826	965,951	1,832,777
2013	864,821	960,727	1,825,548
2014	867,578	946,611	1,814,189
2015	861,166	941,630	1,802,796

Collection @ uos

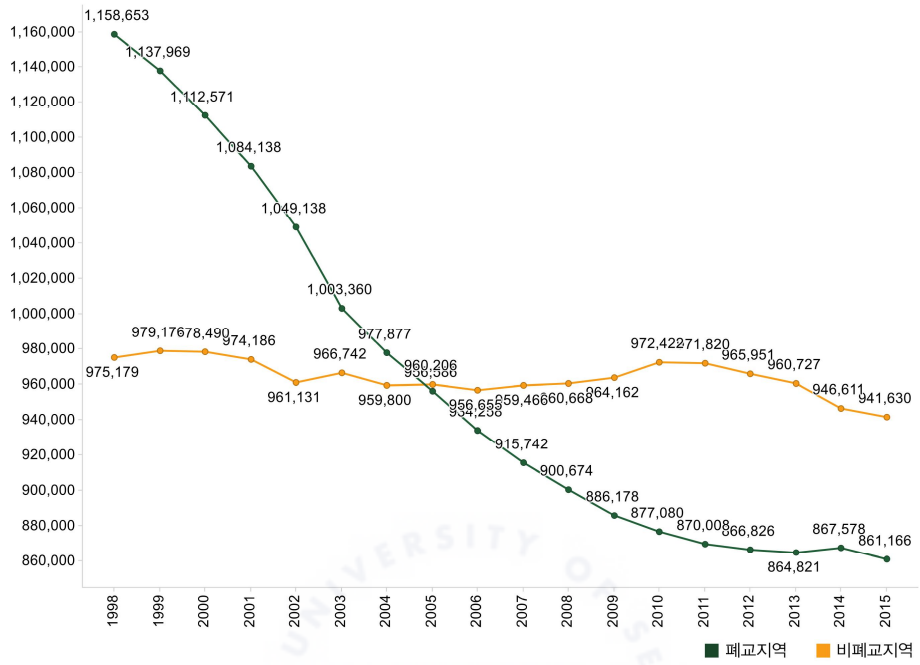
전라남도의 총인구는 1998년 2,133,832명에서 2015년 1,802,796명으로 감소하였다. 이를 폐교지역과 비폐교지역으로 구분하여 변화율을 살펴보면 다음의 <표 13>과 같다.

<표 13> 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구증감률

구분	1998년	2015년	인구증감	인구증감률
폐교지역	1,158,653	861,166	-297,487	-25.7%
비폐교지역	975,179	941,630	-33,549	-3.4%
합계	2,133,832	1,802796	-331,036	-15.5%

전라남도 폐교지역은 같은 기간 동안 297,487명이 감소하여 1998년 대비 25.7%가 감소하였다. 반면 폐교지역은 33,549명이 감소하여 3.4%가 감소하였다. 이러한 인구변화를 그림으로 보면 다음과 같다.

Collection @ uos



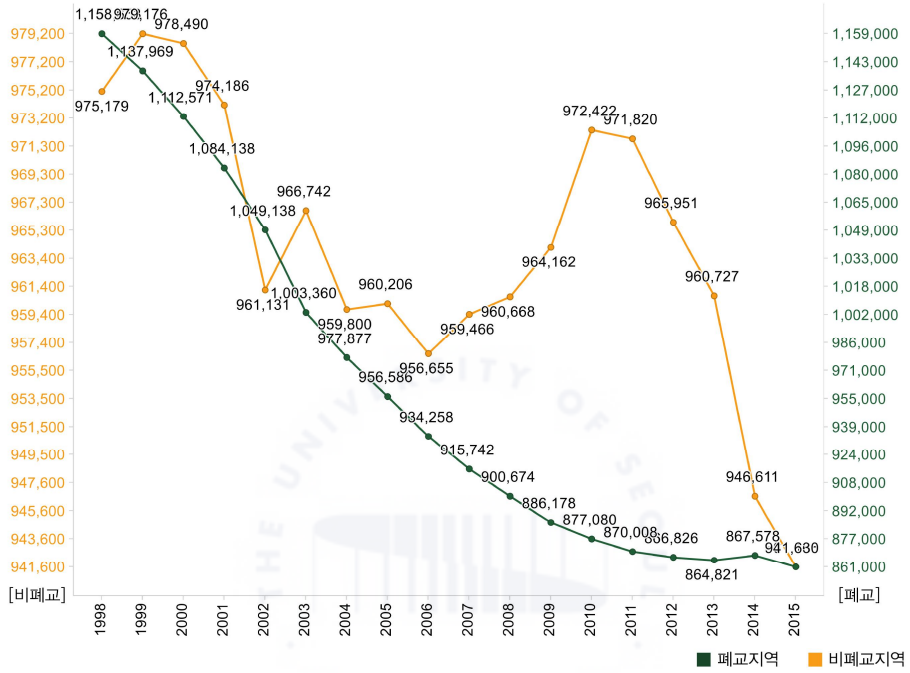
[그림 12] 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프(1998~2015)

이 그래프에서는 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화 양상을 극명하게 나타난다. 1998년 당시 비폐교지역에 비해 더 많았던 폐교지역의 인구는 급격하게 감소하는 추세를 보였지만 비폐교지역은 감소 추세가 매우 완만하다. 또한 폐교지역의 인구증감률을 보면 1998년부터 2003년 사이의 기울기가 급격한 것으로 나타난다. 위의 <표 10>을 보면 1998년부터 2003년까지 누적폐교 수는 219개로서 2015년까지 전체 누적폐교수 423개의 절반 이상이 폐교되었다. 이것으로 보아 누적폐교 수와 인구감소 간에 의미 있는 상관관계가 있는 것으로 판단된다.

이 그래프는 총인구의 변화를 보여 주고 있기 때문에 기초자치

Collection @ uos

단체의 숫자가 많으면 인구가 더 많아서 증감율의 변화를 한 눈에 파악하기 어렵다. 이에 따라 증감율의 변화를 각 지역별 총인구 대비 그래프로 나타내 보면 다음과 같다.

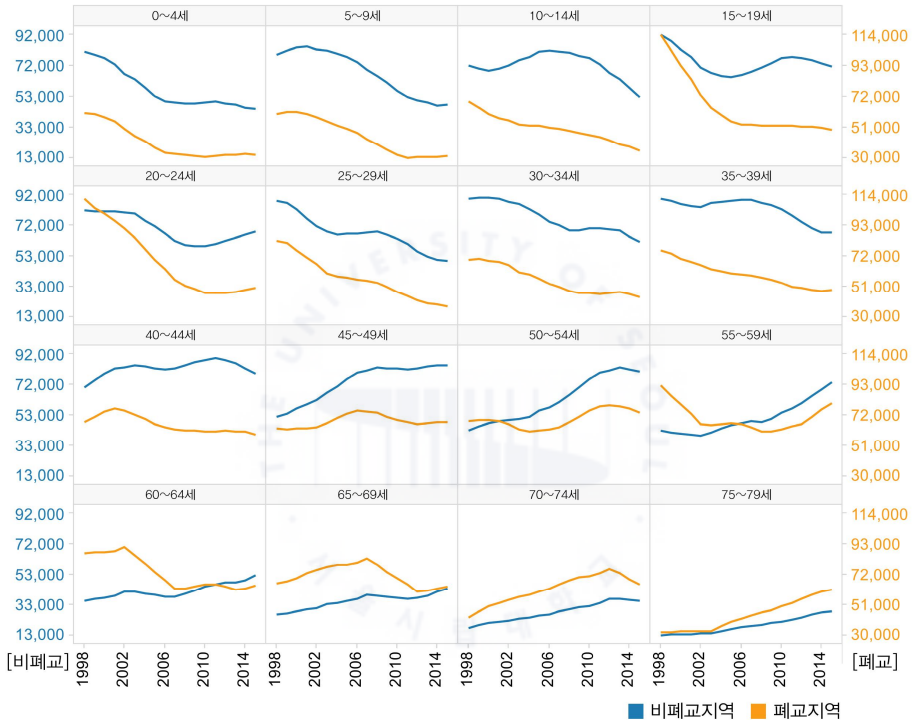


[그림 13] 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프(1998~2015) - 상대적 비교

이 그래프에서 좌측의 숫자는 비폐교지역 인구이고, 우측의 숫자는 폐교지역의 인구를 나타낸다. 이 그래프에서 폐교지역의 인구 감소율이 지속적으로 나타나고 있다는 것을 알 수 있다. 비폐교지역의 인구도 앞의 그래프에서 본 것처럼 하락하는 추세에 있으나 2007년도부터는 증가세로 돌아섰으며, 2010년에는 1998년과 거의 비슷한 수준까지 증가하다가 이후부터는 하락하는 추세이다. 그렇지만 폐교지역의 인구 하락세와는 그 양상에 있어 차이가 있다.

Collection @ uos

또한 총인구의 변화를 보다 세분화하여 연령별 인구변화를 살펴보기 위해 [그림 14]와 같이 5세 단위로 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화율을 산출하였다. 이 그래프 좌측의 숫자는 비폐교지역 인구이고, 우측 숫자는 폐교지역 인구이다.



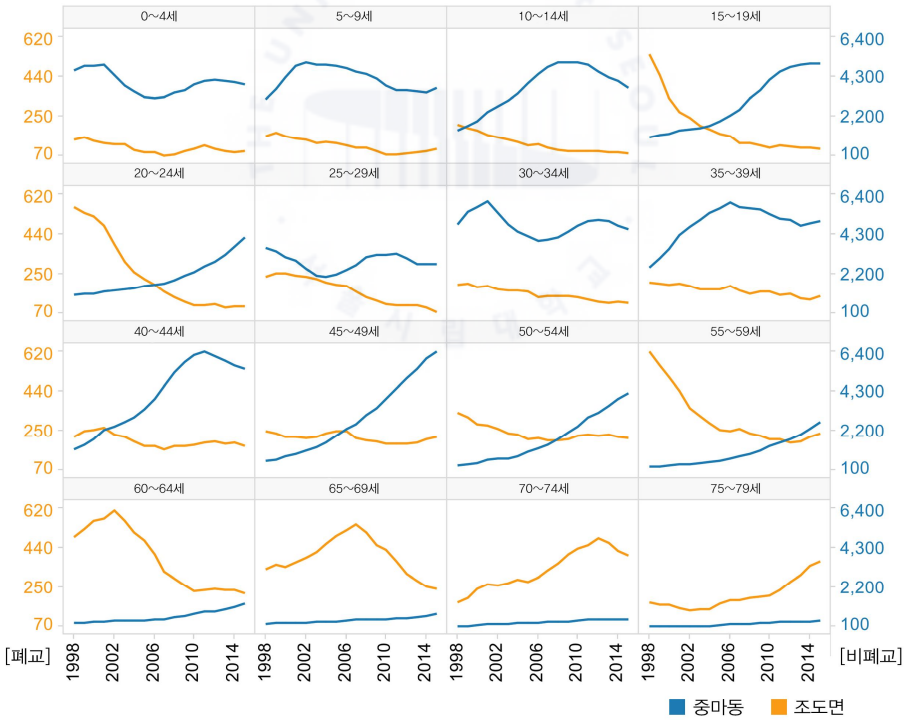
[그림 14] 전라남도 폐교지역과 비폐교지역 연령별 인구변화(1998~2015)

이 그래프를 보면 전라남도 지역 전체적으로 40세 미만 인구는 감소 추세이며, 40세 이상은 증가하는 추세이다. 그런데 11세부터 20세 미만 연령대는 폐교지역의 감소 추세가 더 크고, 특히 20세부터 30세 미만의 인구 감소폭이 더 크다는 것을 알 수 있다. 반면 40

Collection @ uos

세부터 60세 미만 사이의 중장년층은 비폐교지역의 증가 추세가 더 높다. 또한, 고령자 층인 65세 이상 인구는 폐교지역에서 더 많이 증가했다는 것을 알 수 있다. 따라서 폐교지역의 경우 학령기 인구와 젊은 층이 눈에 띄게 감소하고 중장년층은 변화 없이 비슷한 인구수준을 유지하고 있지만, 비폐교지역은 중장년층이 증가하는 추세로서 비교적 안정적인 인구구조를 유지하고 있다고 할 수 있다.

한편 전라남도지역에서 폐교가 가장 많았던 곳은 12개 학교가 폐교된 진도군 조도면이며, 광양시 중마동은 폐교가 없는 지역이다. 이 두 지역의 연령대별 인구변화를 보면 다음과 같다.



[그림 15] 전라남도 조도면과 중마동 인구변화 비교

Collection @ uos

이 그래프에서 좌측의 숫자는 조도면 인구이고, 우측의 숫자는 중마동 인구수를 나타낸다. 폐교가 많은 조도면의 경우는 0세부터 15세 미만 인구가 완만하지만 지속적으로 감소했고, 특히 15세부터 25세 미만의 인구 감소가 급격하게 나타났다. 반면 60세 이상 인구는 중마동에 비해 더 많고, 특히 75세 이상 인구의 증가 추세가 높다. 전체적으로 15세 이상 55세 미만의 인구가 정체 상태 또는 완만하기는 하지만 지속적인 감소 상태에 있다. 이러한 상황은 경제활동 인구가 감소함으로써 지역의 기반이 약화되는 결과를 초래할 수 있다는 것을 보여주고 있다.

폐교가 없었던 중마동의 경우는 조도면과는 그 양상이 다르게 나타나고 있다. 0세부터 10세 미만은 조도면과 마찬가지로 완만하지만 감소 추세에 있다. 그러나 15세에서 25세 미만의 인구는 지속적으로 증가하고 있다. 왕성한 활동이 가능한 30세부터 55세까지의 인구가 증가하면서 조도면에 비해 더 많은 것으로 나타났다. 반면 고령자 층인 65세 이상 인구는 약간씩 증가하고는 있지만 인구 수 자체는 큰 변화가 없다. 이렇게 볼 때 폐교가 없던 중마동의 경우는 출산율 감소에 따른 영유아 인구의 증가는 미약하지만 학령기 인구와 생산가능인구가 증가 추세를 보이고 있어 상당히 안정적인 인구구조를 유지하고 있다고 할 수 있다.

⑵ 경상북도

경상북도는 총 320개 기초자치단체 중 폐교지역은 186개, 비폐교지역은 134개이다. 경상북도의 폐교지역과 비폐교지역 전체 인구변화 현황은 다음의 <표 14>과 같다.

Collection @ uos

<표 14> 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화(1998~2015)

시점	폐교지역	비폐교지역	합계
1998	1,244,086	1,519,969	2,764,055
1999	1,227,705	1,534,057	2,761,762
2000	1,215,246	1,533,577	2,748,823
2001	1,195,608	1,538,657	2,734,265
2002	1,162,628	1,540,851	2,703,479
2003	1,123,120	1,542,163	2,665,283
2004	1,095,995	1,542,724	2,638,719
2005	1,080,191	1,548,380	2,628,571
2006	1,054,682	1,571,733	2,626,415
2007	1,043,357	1,572,004	2,615,361
2008	1,029,522	1,574,533	2,604,055
2009	1,000,206	1,595,623	2,595,829
2010	995,557	1,614,930	2,610,487
2011	990,082	1,624,956	2,615,038
2012	975,735	1,632,343	2,608,078
2013	964,730	1,638,254	2,602,984
2014	949,178	1,644,978	2,594,156
2015	925,795	1,654,575	2,580,370

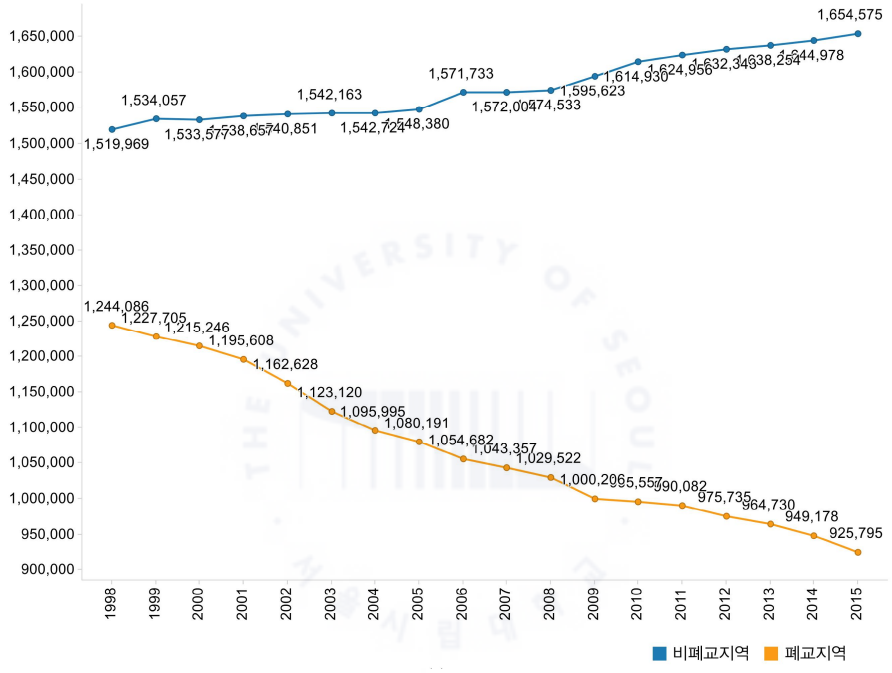
경상북도의 총인구는 1998년 2,764,055명에서 2015년 2,580,370명으로 감소하였다. 이를 폐교지역과 비폐교지역으로 구분하여 변화율을 살펴보면 다음의 <표 15>와 같다.

<표 15> 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화율

구분	1998년	2015년	인구증감	인구증감률
폐교지역	1,244,086	925,795	-318,291	-25.6%
비폐교지역	1,519,969	1,654,575	134,606	8.9%
합계	2,764,055	2,580,370	-183,685	-6.6%

Collection @ uos

경상북도 폐교지역은 같은 기간 동안 318,291명이 감소하여 1998년 대비 25.6%가 감소하여 전라남도와 거의 비슷한 감소율을 보였다. 반면 폐교지역은 134,606명이 증가하여 8.9%의 증가율을 보였다. 이러한 인구변화를 그림으로 보면 다음과 같다.

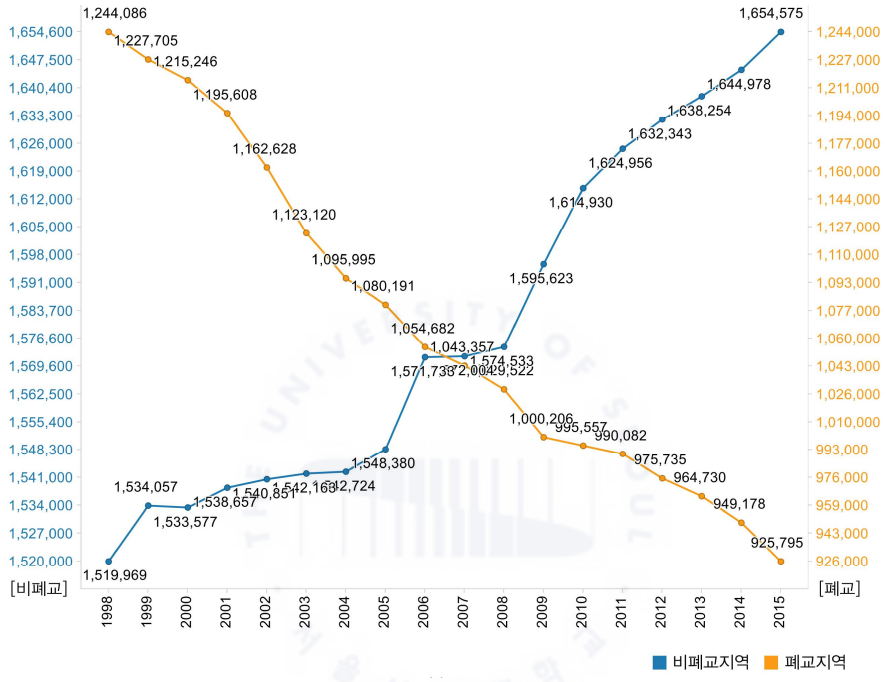


[그림 16] 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프(1998~2015)

이 그래프에서 윗쪽의 파란 선이 비폐교지역의 인구 증가를 나타내고 있다. 경상북도는 전라남도와 달리 같은 기간 동안 비폐교지역의 인구가 증가하였으며, 증가 추세가 완만하기는 하지만 지속적으로 증가하고 있는 것으로 나타났다. 반면 아래쪽의 주황색 선인 폐교지역의 인구는 전라남도처럼 급격하지는 않지만 비폐교지역의

Collection @ uos

증가추세보다는 상대적으로 더 감소폭이 큰 것으로 나타났다. 이 그래프는 총인구의 변화를 보여 주고 있기 때문에 증감율의 변화를 각 지역별 총인구 대비 그래프로 나타내 보면 다음과 같다.



[그림 17] 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 인구변화 그래프(1998~2015) - 상대적 비교

이 그래프에서 좌측의 숫자는 비폐교지역 인구이고, 우측의 숫자는 폐교지역의 인구를 나타낸다. 이 그래프를 보면 비폐교지역의 인구는 1998년부터 지속적으로 증가하기 시작하여 2006년과 2008년 사이에는 정체 상태에 있다가 2009년 이후부터는 보다 급격하게 인구가 증가하였다. 그러나 폐교지역의 인구는 지속적으로 감소하는 추세를 보이고 있다. 이처럼 폐교지역과 비폐교지역이 인구증감 추

Collection @ uos

세는 확연한 차이가 있다.

또한 폐교지역의 인구증감률을 보면 1998년부터 2000년까지에 비해 2001년부터 2003년 사이의 기울기가 상대적으로 급격하고,. 이후 완만하게 진행되다가 2007년부터 2009년까지 급격한 기울기를 보이고 있다. 위의 <표 10>을 보면 경북지역 폐교는 1999년에 81개로 가장 많았고, 이후 2003년까지의 누적폐교 수는 171개로서 2015년까지 전체 누적폐교수 331개의 절반 이상이 폐교되었다. 그리고 2003년 이후에는 폐교 수가 많지 않았으나, 2007년부터 2009년 사이에는 77개가 폐교되어 2009년까지 누적폐교 수는 263개이다. 폐교의 수와 인구감소가 유사한 양상을 보이고 있는 것이다. 전라남도의 경우와 마찬가지로 경상북도에서도 누적폐교 수와 인구감소 간에 의미 있는 상관관계가 있는 것으로 판단된다.

또한 전라남도의 경우와 마찬가지로 총인구의 변화를 보다 세분화하여 연령별 인구변화를 살펴보기 위해 [그림 18]과 같이 5세 단위로 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화율을 산출하였다.

Collection @ uos



[그림 18] 경상북도 폐교지역과 비폐교지역 연령별 인구변화(1998~2015)

이 그래프를 보면 전라남도와 마찬가지로 경상북도 지역 전체적으로 40세 미만 인구는 감소 추세이다. 그런데 15세부터 25세 미만 연령대 인구는 폐교지역의 감소 추세가 더 크다. 아울러 45세부터 50세 미만의 인구는 비폐교지역에 비해 감소하거나 정체상태에 있는 것으로 나타났다. 반면 65세부터 이상 인구는 폐교지역이 더 많고, 특히 80세 이상 인구의 증가 추세가 비폐교지역보다 더 높다. 전체적으로 보았을 때 경상북도의 인구는 감소추세에 있고, 출산율 저하로 인해 영유아 인구의 자연 증가도 감소하고 있다. 비폐교지역의 인구 증가도 45세 이상에서 나타나고 있다. 그렇지만 폐교지역에

Collection @ uos

비해서는 비폐교지역의 인구구조가 상대적으로 건전한 상태를 유지하고 있다고 할 수 있다.

또한 경상북도에서 폐교가 가장 많았던 곳은 5개가 폐교된 상주시 사벌면이고, 구미시 비산동은 폐교가 없는 지역이다. 이 두 지역의 연령대별 인구변화를 보면 다음과 같다.



[그림 19] 경상북도 사벌면과 비산동 인구변화 비교

이 그래프에서 좌측의 숫자는 비산동 인구이고, 우측의 숫자는 사벌면 인구수를 나타낸다. 폐교가 많은 사벌면의 경우는 전체적인 인구 감소에 따라 80세 이상을 제외한 거의 전 연령대에서 인구가 감소하거나 정체 상태에 있다. 특히 20세 이상 30세 미만 인구의 감

Collection @ uos

소가 뚜렷하게 나타났다. 이후 30세 이상부터 50세 미만 인구도 완만하지만 지속적으로 감소했다. 비산동의 경우도 0세부터 15세 미만까지의 인구는 지속적인 감소 추세였으나, 청년 계층인 20세 이상부터 30세 미만의 인구는 증가하는 추세이다. 그리고 30세 이상부터 45세까지의 연령대는 감소하는 추세이지만 50세 이상부터는 증가하는 추세에 있으며, 고령자 계층인 65세 이상 인구는 증가세가 거의 정체 상태에 있다. 따라서 비산동의 경우는 고령화 추세가 급격하게 나타나고 있지 않다고 할 수 있다.

이와 같은 인구변화 추세로 볼 때 경상북도에서도 폐교가 없는 지역의 경우 출산율 감소에 따른 영유아 인구의 증가는 기대하기 어렵지만 상대적으로 젊은 계층의 인구가 증가하고 있기 때문에 비교적 안정적인 인구구조를 유지하고 있다고 할 수 있다.

한편 폐교와 연령계층별 인구 간의 상관관계를 보면 1998년부터 2015년까지 누적폐교 수와 가장 상관이 높은 연령대는 20~29세이고, 그 다음은 30~49세, 0~4세 순이었다. 즉 폐교 수의 증가와 함께 20세부터 50세 미만의 젊은 층 인구가 감소하는 것이다. 이와 더불어 영유아 수도 감소하는데, 이는 해당 연령층의 자녀라고 볼 수 있다. 폐교가 가장 심각한 전남의 경우 1998년에 학부모 연령층이 급격하게 증가했지만 2001년부터 지속적으로 감소하고 있으며, 학생 수 역시 마찬가지로 감소하고 있다. 폐교 수가 많은 경북지역과 강원지역의 경우도 전남지역과 흡사한 양상을 보이고 있다. 누적폐교 수와 인구 수 사이의 상관관계가 높다는 것은 폐교가 증가하면 그 지역의 인구는 전반적으로 감소한다는 것을 보여주고 있다. 특히 2~30대의 젊은 층과 이들의 자녀인 학령기 인구가 감소하는 경향이

Collection @ uos

두드러지게 나타난다고 할 수 있으며, 이러한 경향은 국내 대부분의 지방도시에서 공통적으로 나타나고 있는 현상이다.[206]

4) 전국 초등학교 수 및 학생 수 변화 (1982~2017)

소규모학교 통폐합 정책이 시작된 1982년부터 약 35년의 세월이 경과하면서 학생 수도 감소하고, 통폐합 정책에 따라 초등학교 수도 감소하였다. 1982년과 2017년을 기준으로 초등학교 학교 수와 학생 수의 변화를 요약해 보면 다음의 <표 16>과 같다.

<표 16> 전국 초등학교 수 및 학생 수 변화(1982~2017)[207]

시도	학교 수				학생 수			
	1982년	2017년	증감	증감율(%)	1982년	2017년	증감	증감율(%)
서울	318	603	285	89.62%	1,183,735	428,333	-755,402	-63.82%
부산	158	308	150	94.94%	449,368	150,863	-298,505	-66.43%
대구	86	228	142	165.12%	235,917	124,708	-111,209	-47.14%
인천	55	249	194	352.73%	149,156	156,470	7,314	4.90%
광주	55	154	99	180.00%	109,285	88,189	-21,096	-19.30%
대전	79	147	68	86.08%	117,589	84,240	-33,349	-28.36%
울산	81	118	37	45.68%	100,160	66,016	-34,144	-34.09%
세종	22	43	21	95.45%	7,090	20,764	13,674	192.86%
경기	677	1,241	564	83.31%	519,431	733,941	214,510	41.30%
강원	597	351	-246	-41.21%	274,419	75,722	-198,697	-72.41%
충북	396	259	-137	-34.60%	203,131	84,240	-118,891	-58.53%
충남	663	407	-256	-38.61%	441,250	116,963	-324,287	-73.49%
전북	601	419	-182	-30.28%	363,544	97,383	-266,161	-73.21%
전남	1,005	430	-575	-57.21%	638,498	93,233	-545,265	-85.40%

206) 강원창조경제혁신센터 빅데이터팀, 2016, “KBS 데이터 분석 프로젝트 분석보고서 - 학교 통폐합이 지역 인구변화에 미치는 영향”, 춘천, 14-16쪽.
207) 학교알리미 자료 http://www.schoolinfo.go.kr

Collection @ uos

시도	학교 수				학생 수			
	1982년	2017년	증감	증감율(%)	1982년	2017년	증감	증감율(%)
경북	947	468	-479	-50.58%	452,832	127,642	-325,190	-71.81%
경남	883	503	-380	-43.04%	481,015	186,619	-294,396	-61.20%
제주	115	112	-3	-2.61%	72,952	38,901	-34,051	-46.68%
합계	6,501	6,040	-461	-7.09%	5,465,248	2,674,227	-2,791,021	-51.07%

* 광주/대전/울산/세종시는 광역시 분할 시점부터 산출
(광주 1987년/대전 1989년/울산 1998년/세종 2013년)

이 표를 보면 대도시권의 경우는 학교 수가 증가했지만, 지방지역은 큰 폭으로 감소했다는 것을 알 수 있다. 학교가 가장 많이 감소한 지역은 전남으로 1982년 대비 -57.21% 감소하였으며, 이어 경북(-50.58%), 경남(-43.04%), 강원(-41.21%) 지역의 감소율이 높았다. 학생 수의 감소가 가장 많은 지역은 전남(-85.40%)이며, 그 다음으로는 충남(-73.49%), 전북(-73.21%), 강원(-72.41%)의 순이다. 대체로 학교 수의 감소와 학생 수의 감소 폭이 큰 지역은 일치하는 경향이 있다고 할 수 있다. 반면에 제주도는 다른 지방도시들에 비해 감소율이 매우 낮았다.

이상에서 논의한 바와 같이 폐교와 인구변화는 밀접한 관계가 있다. 당초 소규모학교를 통폐합하는 것은 인구 감소로 인한 학생 수의 감소가 직접적인 원인이었다. 그렇지만 위에서 살펴본 바와 같이 폐교가 된 지역에서 인구감소가 급격해지는 추세가 나타나는 악순환이 일어나고 있는 것이 현재의 상황이다.

Collection @ uos

제3절 마을재생과 학교 살리기의 의의

마을의 정주여건을 개선하기 위해서는 반드시 교육서비스를 제고해야 한다. 농촌지역에서 개별적인 인구이동이든 가족 일부가 집단적으로 이동하는 것이든 그것은 교육문제 때문일 경우가 많다. 농촌지역의 인구감소는 학생 수를 감소시키고, 현재의 정책에 따라 소규모학교의 통폐합을 초래하게 되어 교육서비스의 질이 저하되고 있다. 이로 인해 자녀의 교육에 대한 주민들의 불만족이 확대되고 대도시로의 전학이나 원거리 통학, 그리고 교육비 부담 증가 등의 문제가 심화되고 있는 것이 현실이다.[208] 소규모학교의 통폐합은 학생 수가 증가되고 각종 교육시설 및 기자재를 함께 활용하게 됨으로써 다양한 교육활동을 전개하면서도 경비를 절감할 수 있다는 장점이 있다. 반면에 학생 개인의 입장에서는 통학거리가 증가되는 문제가 있고, 학교가 폐교된 지역에서는 인구 감소 등으로 인해 공동체 사회가 무너지게 되는 단점이 있다는 것이 계속적으로 지적되어 왔다.[209]

소규모학교를 통폐합하는 이유 중의 하나는 학생 수가 적은 학교의 경우 폭넓은 교육과정을 운영하기가 어렵고, 소수의 학생들만 존재하기 때문에 충분한 대인관계 형성을 통한 사회성 함양에도 문제가 있다고 하는 것이다. 즉 작은 학교는 아이를 '작게' 만든다는 것이다. 그러나 학교는 고립된 개체를 키우는 것이 아니라 상호관계를 맺는 능력을 교육하기 때문에 결코 고립되지 않는다. '작은 학교'는 세상과 연결되어 있으며, 그 어떤 고립된 '큰 학교'보다 더욱 크

208) 김승제, 2004, "초등학교 통폐합 과정에 대한 실태 조사연구", 대한건축학회논문집: 계획계, 제20권, 제1호, 서울, 79-86쪽.
209) 최준렬, 2008, 앞의 논문, 13쪽.

Collection @ uos

다. 그 안에서 아이들은 사람들과 관계를 맺어 가면서 날마다 사회를 만나게 된다.[210] 미국의 한 공립학교 교장[211]은 작은 학교에 대해 다음과 같이 언급한 바 있다.

> "큰 학교는 관료화될 수밖에 없지만 작은 학교는 학생들이 서로의 행동을 항상 지켜보기 때문에, 서로에게 다가가고 관여하며, 돌보거나 돌보지 않는 것에 관해 이야기 하면서 문제를 해결해 나갈 수밖에 없다. 따라서 학교는 교장이 아이들의 이름을 다 기억할 수 있을 정도의 작은 규모여야 한다."

즉 학교의 규모가 작은 것이 보다 바람직할 수 있다는 것을 강조한 것이다. 이는 소규모학교는 무조건 통폐합되어야 한다는 인식에 충분한 시사점을 주고 있다.

한편 통폐합의 위기를 극복하기 위해 학령기 인구를 유입하는 방안에 대해서는 일본에서 제시한 방법을 고려해 볼 수도 있다. 이는 학교 시스템의 개선을 통해 학생을 유치하는 방안이다. 우선적으로 초·중등 교육단계에서 학생의 학습능력 및 학습의욕에 맞춘 교육을 실시하되, 학원 등 사교육에 의지하지 않고 이를 공립학교에서 제공하도록 하는 방안이 있을 수 있다. 이렇게 함으로써 학원이 없는 지방으로 육아세대를 불러들일 수 있다. 그리고 유년기와 청소년기 교육 과정에 모내기나 벼 베기 같은 농사활동 체험 시간을 정기적으로 마련하여 젊은 계층이 지방에 소재한 농산어촌에 매력을 느낄 수 있는 기회를 제공해 보는 것도 있을 수 있다. 또한 육아 세대

---

210) 조한혜정, 2008, 앞의 논문, 24쪽.

211) 미국 프로비던스의 공립학교를 바꾸어낸 엘리오트 워셔 교장. 실질적으로 기존의 학교 운영비만으로 새로운 학교를 운영할 수 있음을 증명하였고, 이런 학교들은 현재 크게 확산되고 있다. www.bigpicture.org. 22쪽. 조한혜정, 2008, 앞의 논문에서 재인용.

Collection @ uos

를 위해 지방 도시 인근에 주거지와 직장이 가까운 직주근접형 '보육 서비스 부가 주택'을 제공함으로써 육아 세대가 안심하고 거주할 수 있도록 보장해주는 방안도 효과적일 것이다.[212]

앞서 살펴본 것처럼 일부 지역에서는 교육공동체로서의 마을공동체 사업 및 농산어촌유학센터 등의 형태로 학령기 인구유입을 촉진하는 성공적 사례가 운영되고 있다. 또한 제주도의 일부 마을에서는 초등학교의 폐교위기를 극복하기 위해, 도시지역에서 오는 초등학생 자녀를 동반한 이주민들에게 마을공동주택을 저렴하게 임대하여 학령기 인구를 유입하고 있다. 이와 같은 활동은 마을을 재생하기 위한 주민들의 '학교 살리기' 노력이라고 할 수 있다.

이렇게 볼 때 쇠퇴해 가는 농어촌지역을 활성화하는 가장 효과적인 방법은 그 지역에 소재한 학교를 살리는 것이다. 학교의 존재는 인근에 거주하는 주민들로 하여금 마을의 공유공간으로서 학교를 중심으로 지역 문화의 생성과 유지를 가능하게 한다. 즉 학교가 존재해야 농어촌이 활성화될 수 있고, 농어촌 지역에 주민이 존재해야 함께 느끼고 배우면서 능동적인 삶을 영위할 수 있는 공간이 만들어질 수 있다. 농어촌의 학교가 살아나면 농어촌 지역이 살아나고, 이를 기반으로 국가적 차원의 균형 발전이 가능하게 된다. 그러므로 물리적인 학생의 숫자를 기준으로 하는 소규모학교 통폐합 정책을 일방적으로 추진하는 것 보다는 오히려 농어촌에 있는 학교에 현재보다 많은 투자를 통해 학교 살리기를 추진해야 할 필요가 있다. 도시지역과 달리 농어촌 지역은 학교활동 이외의 사교육이나 문화 및 체육시설 등 교육·문화를 영위하기 위한 기반구조가 미약하다. 이러한 기반구조를 농어촌지역에 새롭게 만들어 내는 데에는 예

212) 마스다 히로야, 2015, 앞의 책, 67-68쪽.

Collection @ uos

산 등의 문제에서 많은 한계가 있기 때문에 기왕에 소재하고 있는 학교에 투자를 집중하여 학생에 대한 교육뿐만 아니라 지역사회 주민들에 대한 교육과 문화적 활동을 전개할 수 있도록 한다면 그 자체가 지역사회 활성화의 구심점으로서 작동할 수 있을 것이다.[213]

우리나라의 국가경제 규모는 OECD 국가 중 중상위권이지만 GDP 대비 공교육 예산의 비율은 5% 미만으로 중하위권으로서 경제 규모에 비해 교육투자는 소홀한 국가에 포함되어 있다. 학령기인구 감소는 노동력 감소로 인한 경제발전 동력의 상실이라는 경제적 차원의 문제이며, 이를 교육투자 감축을 통해 정책을 추진하는 것은 오류이다. 노동력 감소의 문제는 양질의 인적자원을 양성하는 것으로 해결하는 것이 타당하며, 이를 위해서는 오히려 정부가 적극적으로 교육에 투자를 해야 하는 것이다.[214]

마을의 회복을 위해서는 연령별 계층의 인구구성이 건전해야 하며, 학령기 인구를 유입하여 학교를 존속시켜야 한다. 현재 교육정책은 경제적인 논리로 추진되고 있지만 마을에 있어서 학교의 존재는 결코 배제되어서는 안 되며, 인구감소로 인한 지방소멸의 시대에 도시문제를 계획함에 있어서 가장 기본이 되는 시작점이 되어야 한다. 장소부분을 고려하지 않으면서 현재의 규모에 따라 진행하는 소규모학교 통폐합정책은 마을공동체의 와해를 유발하여 지방소멸을 가속화 할 뿐이다 따라서 마을재생의 실마리로서 학교존속에 대한 문제, 학령기인구의 유지를 위한 문제가 포괄적으로 다루어져야 할 것이다. 본 연구에서 제주도 소재 폐교위기 극복 마을을 다루는 것은 소규모학교 통폐합 정책의 전환으로 더 이상 폐교를 고집하지

213) 마상진, 최경환, 2009, “농촌학교의 활성화 실태와 시사점”, 정책연구보고, 한국농촌경제연구원, 49-50쪽.
214) 반상진, 2015, 앞의 논문, 130-131쪽.

Collection @ uos

않고 학령기 인구 유입을 유도하는 학교 살리기를 통해 마을공동체가 회복된 실체적 사례를 통해 구체적인 정책적 시사점을 탐구할 수 있기 때문이다.

제4절 소결

2장에서 논의하였듯이 인구감소로 인한 도시의 쇠퇴, 특히 지방도시 농어촌지역 인구의 소멸위기는 국가적 차원의 심각한 문제로 다루어지고 있다. 이에 따라 중앙정부나 지방정부를 막론하고 저출산·고령화 대응 정책, 귀농·귀촌 정책, 농어촌 재생사업 등 다양한 정책을 추진하고 있으나 가시적인 성과를 보이지 못하고 있다. 이것은 정책을 추진하는 방식에 있어서 마을의 문제와 해결방법을 가장 잘 알고 있는 주민들과 공동체가 주도하고 이를 정부가 지원하는 정책전개가 아닌, 마을에 살고 있는 주민들에게 가장 필요한 것이 무엇인지 고려하지 않은 정부가 주도하는 정책 전개 방식으로 인해 오히려 문제를 증폭시키는 경향이 있다. 바로 중앙정부가 주도적으로 추진하고 있는 소규모학교 통폐합정책이 그 중심에 있다.

우리나라의 학령기인구가 감소하면서 교육재정 및 경영의 효율성을 추구한다는 목적 하에 실시된 소규모학교 통폐합정책은 1982년부터 본격적으로 시행되어 2018년 3월 현재 3,752개의 학교가 폐교 되었다. 대도시권으로 인구가 이동하는 이촌향도 현상으로 인해 소규모학교의 폐교는 대부분 지방의 소도시와 농어촌지역이며, 이 지역에서는 자녀가 있는 젊은 연령층이 살고 싶어도 자녀의 교육을 위해 떠날 수밖에 없는 현실이 조성된 것이다. 실제로 많은 연구들은 소규모학교 통폐합 정책이 지역의 인구감소를 유발하여 마을의 쇠퇴에 직접적인 영향을 미친다는 점이 지적되어 왔다. 마을인구의

Collection @ uos

고령화는 '소리 없는 재앙'과도 같은 존재이며, 지방도시는 핵심생산인구인 청·장년층의 유출로 인해 고령화 속도가 더욱 가속화되어 농촌마을의 붕괴를 촉진하게 된다(허문구, 김낙현, 2017). 그런데 본장에서 살펴본 바와 같이 전국의 지방도시 중에서 지역 내 생산인구 비중이 최 하위권에 머물고 있는 전라남도와 경상북도는 고령화율 역시 상위 1, 2위이며, 고령화와 도시쇠퇴 문제에서 장기간 탈피하지 못하고 있다. 또한 인구증감율과 누적 폐교 수의 관계에서 살펴 본 바와 같이 전국에서 인구감소율도 높고 누적폐교 수가 가장 많은 지역들이다. 즉 폐교가 많이 된 곳은 마을이 붕괴되고 인구소멸의 위기에 처하게 될 수밖에 없는 것이다.

폐교가 인구변화에 미치는 영향을 확인하기 위해 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화를 비교해본 결과 폐교가 된 지역에서는 인구가 급속히 줄어들었고 특히 학령기 인구(0~14세), 부모세대인 청·장년층 (20대, 30대, 40대)의 인구가 줄어든 것을 확인할 수 있었다. 세부적으로 폐교가 많이 있었던 면과 폐교가 없는 면을 비교한 결과에서도 역시 인구감소를 확연하게 볼 수 있었다. 전라남도와 경상북도에서 동일하게 나타나고 있는 것은 폐교가 된 지역에서는 젊은 연령층의 인구유출은 자명한 일이며, 마을의 연령별 인구구조가 심하게 왜곡되어 인구고령화를 피할 수 없다는 것이다. 이와 같은 결과에 대해서 마을에 학교가 있어야 함을 너무도 잘 알고 있는 주민들은 다양한 방법으로 학교를 살리기 위해 노력하고 있다. 그러나 국가의 소규모학교 통폐합정책이 점차 강화되고 있어서 많은 노력에도 불구하고 인구가 감소하고 있는 지방중소도시 특히 농어촌지역의 폐교는 피할 수 없는 현실이다.

학교는 마을의 연령별 인구구조를 건강하게 할뿐만 아니라 마을에 거주하는 주민들이 공유하는 공간으로서 마을의 교육과 문화의 중심적 역할을 하는 정신적인 지주이다. 지방도시의 쇠퇴문제를 해

Collection @ uos

결하기 위해서는 농촌마을의 인구구조에 집중을 해야 된다. 그것은 학교가 존립할 때만 가능할 수 있으며, 현재 국가에서 추진하고 있는 소규모학교 통폐합 정책이 심각한 장애가 되고 있다.

문재인 정부는 도시의 쇠퇴문제를 회복하기 위해 도시재생뉴딜 정책을 추진하고 있다. 먼저 지방의 중소도시 특히 농어촌마을의 인구소멸을 해결하기 위해서 학교를 존속시키는 전략을 심각하게 고민해야 한다. 농촌마을의 회복을 위해서는 학령기 인구를 유입하여 학교를 존속시켜야 하며, 학령기 인구의 유입은 자연스럽게 청·장년층 학부모 인구의 유입을 동반하기 때문에 마을의 연령계층별 건전한 인구구성을 도모할 수 있게 된다. 우리나라보다도 소규모학교 통폐합정책을 먼저 추진했던 미국이나 영국, 일본의 경우는 이미 오래전에 폐교정책을 전환하여 소규모학교의 강점을 살리며 활성화 시키고 있으며, 인구유입을 통한 학교 살리기와 마을공동체의 회복을 적극적으로 추진하고 있다.

이러한 차원에서 제주도의 학교 살리기 사례는 많은 시사점을 줄 수 있다. 폐교위기에 처해 있던 마을의 리더와 주민들이 주도적으로 참여하여 인구 유입을 위해 다각적인 노력을 전개하였고, 이로 인해 학교가 살아나고 마을이 활성화된 구체적인 사례를 제공하고 있기 때문이다. 주민들의 자발적인 노력을 통해 지방자치단체 차원에서 소규모학교 통폐합 정책이 전환되었고, 오히려 작은 학교를 활성화시키는 방향으로 추진하고 있다. 또한 학교 살리기를 위해 적극적으로 활동하는 마을과 학교에 행정적·재정적인 지원을 하고 있다. 이를 통해 학령기자녀가 있는 가족의 인구 유입을 통한 학교 살리기가 마을의 회복을 이끌 수 있다는 정책적 시사점을 도출해 볼 수 있다.

Collection @ uos

제4장 제주도의 학교 살리기와 인구변화

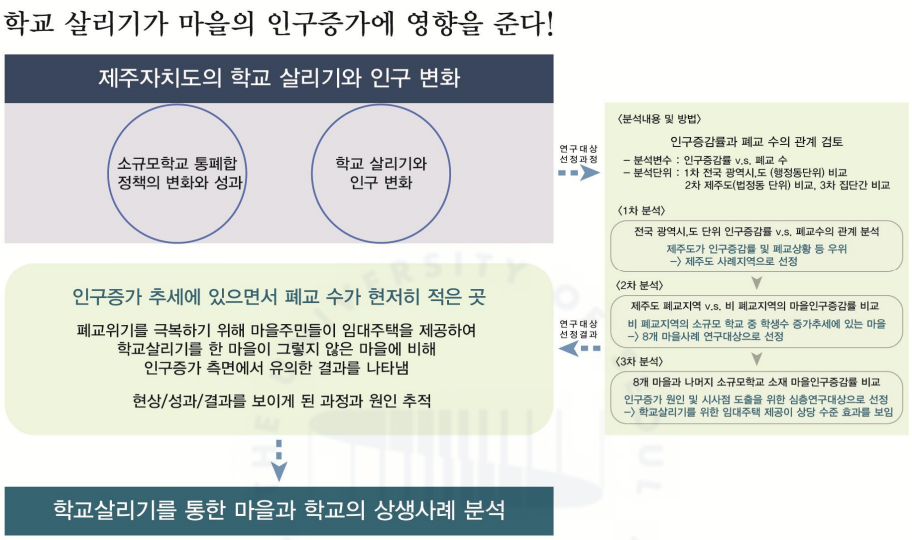
제주도는 국가의 소규모학교 통폐합 정책과는 달리 2011년부터 소규모학교를 살리는 방향으로 전개를 하고 있으며, 2010년 이후부터는 더 이상 폐교가 진행되지 않아 비교적 다른 지방도시에 비해 폐교 수가 적다. 이러한 전환을 하게 된 배경은 마을 안에 있는 학교가 폐교되는 것을 막기 위해 마을주민들이 적극적인 학교 살리기 활동을 추진하면서 일어난 결과이다. 마을주민들은 학교 살리기를 위한 방법으로 마을의 공동예산과 마을주민들로부터의 모금을 통해 저렴한 임대주택을 마련하였고, 학령기자녀를 둔 가족을 외부에서 유입하는 것이었다. 2011년부터는 제주도가 이러한 학교 살리기를 위해 임대주택을 건립하는 마을에 재정적인 지원을 추진하고 있으며, 점차적으로 제도를 수립하고 지자체와 교육청이 정책적으로 상호협력을 추진하고 있다.

본 장에서는 이러한 상황을 구체적으로 파악하기 위해 제주자의 소규모학교 통폐합 정책의 변화와 성과를 분석하고, 학교 살리기가 마을의 인구변화에 상관관계가 있는지를 살펴보고자 하였다. 우선 폐교지역과 비폐교지역의 마을별 인구변화를 비교해 보고, 비폐교지역에서 정책이 전환된 2011년을 전후하여 학교의 학생 수가 60명 내외의 소규모학교에 해당하는 39개의 마을을 선정하였다. 그 중에서 학교 살리기를 추진하면서 학교의 학생 수가 증가하고 마을의 인구도 증가하고 있는 특성이 있는 8개의 마을을 심층 분석대상으로 선정하였다. 이 연구대상 마을은 2011년 이전부터 학교 살리기를 진행하고 있는 곳이 4개 마을, 이후부터 진행하고 있는 4개의 마을이며, 나머지 31개의 학교 살리기를 늦게 시작하거나 하지 않고 있는 소규모학교가 있는 마을에 비해서 학생 수나 마을의 인구가 먼

Collection @ uos

저 증가하고 있었다.

제주도에서 전개되고 있는 소규모학교 통폐합 정책의 변화와 학교 살리기의 성과로 나타난 학교와 마을의 인구변화 관계에 대한 연구의 흐름을 그림으로 보면 다음과 같다.



[그림 20] 인구변화와 학교의 관계에 대한 연구의 흐름

제1절 제주도 소규모학교 통폐합 정책 변화와 성과

제주지역의 소규모학교 통폐합 정책은 폐교위기 극복 과정에서 다양한 이해관계자들 간의 협력과 논의를 통해 소규모학교를 살리는 방향으로의 긍정적인 변화가 있었으며, 특히 마을 주민들이 적극적으로 학령기자녀를 둔 세대를 유입함으로써 학교의 폐교위기를 극복하고 학교 살리기와 마을의 활성화에 성공한 사례이다. 본 절에서는 제주도에서 추진된 소규모학교 통폐합 정책의 변화와 성과에 대해 논의한다.

Collection @ uos

1. 제주도 소규모학교 통폐합 정책 변화와 쟁점

국가에서 1982년부터 소규모학교 통폐합 정책을 추진하면서 제주도의 경우도 2010년까지는 국가의 정책에 발맞추어 31개 초등학교(분교장 포함)를 통폐합하였다. 2012년에는 교육과학기술부가 「초·중등교육법시행령 개정안 입법예고」(교육과학기술부 공고 제2012-270호, 2012. 5. 17.)를 공고하였고, 제주도 교육청에서도 「2012~2016년도 적정규모학교 육성 계획 수립」 (제주교육청 교육행정과-4433, 2012. 4. 27)를 발표하였다. 이 당시의 통폐합 기준과 지원금을 보면, 본교(학생 수 60명 이하) 폐지 20억 원, 분교장(학생 수 20명 이하) 폐지 10억 원, 분교장으로 개편되는 학교에는 1억 원이었다. 이 기준에 적용되는 대상 학교는 본교 17개, 분교 2개였다.[215)216)] 그러나 이 때부터 제주도 지역에서의 소규모학교 통폐합 추진과정은 과거에 비해 그 양상이 상당히 변화되었다. 이는 통폐합 대상으로 선정된 학교의 지역주민들의 반발이 심화되었기 때문이다. 이를 계기로 이후부터는 소규모학교 적정규모화 육성 계획 및 작은 학교 활성화 계획 등이 추진되면서 폐교를 지양하고 학교 살리기를 강화하는 방향으로 진행되었다. 제주도의 소규모학교 통폐합 정책 변화의 과정을 보면 다음의 <표 17>와 같다.

---

215) 김선필, 정영신, 2013, 앞의 논문, 239-240쪽.

216) '제주교총연은 교과부 가이드라인을 따를 경우 제주도내 통폐합 대상 학교는 초등의 경우 전체 110개교 중 43%인 47개교, 중등의 경우 전체 43개교 중 21%인 9개교가 해당된다고 주장했다.' http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=33100

Collection @ uos

<표 17> 제주도 소규모학교 통폐합 정책 변화

<table>
<tr><th>연도</th><th colspan="3">1982~2005</th><th>2005~2010</th><th colspan="2">2011~현재</th></tr>
<tr><td rowspan="2">국가</td><td colspan="3">정책 출범기와 자율권 확대기</td><td rowspan="2">정책방향의 전환:
2차 정부 주도시기</td><td rowspan="2">정부주도 및 지원확대기
(2011~2015)
「초·중등교육법 시행령 개정안 입법예고」
(교육과학기술부 공고제2012-270호, 2012.5.17.)</td><td rowspan="2">적정규모학교 육성계획 강화기
(2016~현재)</td></tr>
<tr><td>정책출범기부터 외환위기 시기
(1982~1998)</td><td>통폐합정책 강화기 : 1차 정부 주도 시기
(1999~2000)</td><td>통폐합의 자율권 확대기
(2001~2005)</td></tr>
<tr><td rowspan="2">제주도</td><td colspan="4" rowspan="2">국가의 정책대로 따름
(1983년~2010년까지 분교장 포함 31개교 통폐합)</td><td>소규모학교의 적정규모화육성 계획추진기
(2012~2016)</td><td>작은학교 활성화 계획 추진기
(2014~현재)</td></tr>
<tr><td>「2012~2016년도 적정규모학교 육성 계획 수립」
(제주교육청 교육행정과 -4433, 2012. 4.27)
본교폐지 20억원(60명이하),
분교장폐지10억원(20명이하),
분교장개편 1억원
폐교재산 지원 등</td><td>15대 제주도교육감 공약
실천계획확정
(2014.10.17.)
작은학교 살리기(행·재정적지원 및 활성화 중점 정책 변화)
-적정규모학교 육성계획 수립
(2015.11.30.)</td></tr>
</table>

제주도에서 소규모학교 통폐합정책과 관련하여 2011년부터 본격화된 갈등 과정을 살펴보면 다음과 같다.

제주도 교육청은 2011년 9월에 '2012~2016 소규모학교의 적정규모화를 위한 육성 추진 계획'을 통해 통폐합 정책을 지속할 것이라고 발표하고, 같은 해 11월에는 이러한 내용이 반영된 '제주특별자치도 도립학교 설치조례 일부개정 조례안'을 입법예고 하였다. 이 조례안에는 풍천초등학교와 수산초등학교 그리고 가파초등학교를 분교장으로 개편한다는 내용을 포함하여 위의 세 학교가 통폐합 대

Collection @ uos

상 첫 번째로 지정이 되었다. 그러나 2011년 12월 4일과 5일에 풍천초등학교와 수산초등학교 주민을 대상으로 열린 설명회를 주민들이 거부하면서 도교육청에 반발하였다. 주민들의 주장은 통폐합을 추진할 것이 아니라 학교 살리기를 지원해야 하며, 지역적 특성을 고려하여 소규모학교의 강점을 적극적으로 활용할 수 있는 교육복지 정책이 필요하다는 것이었다. 또한 지역주민을 설득하기 위한 통폐합 유예기간설정 등 정책적 배려가 필요하다는 요구를 하였다.[217] 이에 도의회 교육위원회 교육위원장을 비롯한 몇몇 교육의원[218]들은 '제주특별자치도 도립학교 설치조례 개정'을 거부하며 현장방문 및 주민과의 대화를 통해 대안을 찾았다. 수산초등학교, 풍천초등학교, 가파초등학교의 주민들은 최소 2년의 유예기간을 요구하며 농산어촌 발전을 위해 충분한 기간연장을 요청하였기에 2012년에 도의회를 통해 통폐합을 1년 유예하도록 결정[219]하게 되었고, 도 교육청은 이를 반영하여 통폐합 유효기간을 1년 연장하여 2013년 3월 1일 부로 통폐합 한다는 결정을 하였다. 그러나 돌연 교육청은 2012년 5월 3개 학교 통폐합이 확정됐다는 것을 보도 자료를 통해 공표하였다.[220]

이로 인해 도교육청과 지역주민 간의 갈등이 증폭되면서 소규모학교 통폐합에 반대하기 위한 지역주민들과 시민단체 등이 연대하여 반대운동이 본격화되었다. 성산읍 주민들과 시민단체, 교원단체들이 학교 통폐합 관련 정보의 공개 및 공유를 위해 '성산읍 작은

---

217) 제주특별자치도 도립학교설치조례일부개정조례안. 제289회 본회의(2011.12.27.)

218) 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(2006.7.1.) 제6장 교육자치 「지방자치법」 제31조 및 「공직선거법」의 지역선거구 시·도의회의원선거에 관한 규정에 따라 별도로 선출한 도의회의원(이하 "교육의원"이라 한다) 5명. (자격 : 교육경력, 교육행정경력 5년 이상 / 교육위원회: 9명중 당 공천 의원 4명과 교육의원 5명으로 구성.)

219) 제주특별자치도의회, 제주특별자치도 도립학교설치조례 일부개정조례 부칙 제2조(유효기간 등), 2012년 1월 11일. (http://www.council.jeju.kr)

220) 제주특별자치도교육청, 제주교육소식, 2012년 5월 22일, 도교육청 홈페이지/알림마당 (http://www.jje.go.kr).

Collection @ uos

학교 살리기 추진위원회'를 2012년 9월 24일에 결성하였다.[221] 이후부터는 교육의원들 중 일부도 연대에 참여하였다. '작은 학교 희망만들기 제주연대'는 2012년 11월 9일에 지역주민과 학부모, 총동창회, 시민단체에 일부 교육의원들도 참여하여 출범하였다.[222] 교육의원 중 일부는 '교과부와 교육청이 귀농·귀촌정책과 역행하고 있다'[223]고 주장하고, 또 일부는 도지사를 설득하는 일에 집중하는 활동을 하였으며, 이러한 활동은 제주도청이 통폐합 반대 입장을 표명하면서 탄력을 받게 되었다.[224] 이 시점에서 학교 통폐합 반대 운동은 새로운 국면을 맞이한다. 결국 교육청은 2013년 1월 7일 '수산초등학교, 풍천초등학교는 2015년 3월1일부터 통폐합할 수 있으며, 가파초등학교는 2015년 3월1일부터 분교장으로 개편할 수 있다'는 내용을 포함한 '제주특별자치도 도립학교 설치조례 일부개정 조례를 공포하였다.[225]

제주도개발공사는 2013년 2월에 제주도개발공사가 소규모학교 소재 지역에 대한 임대주택 건설을 지원한다는 방침을 공표하고,[226] 이어 제주도는 농어촌 지역 소규모학교 학구 마을을 대상으로 공동주택건립사업비를 규모에 따라 최대 5억 원까지 지원하기로 발표하였다.[227] 이후 2014년 3월 소규모학교를 살리기 위한 거주지원 등에

---

221) 성산읍작은학교살리기추진위원회할동연대, 2012, "기자회견문 - 농어촌마을과 작은 학교를 살리자!", 2012년 9월 24일.
222) 작은학교희망만들기제주연대, 2012, "작은학교 희망만들기 제주연대 출범선언문", 2012년 11월 9일.
223) 제주특별자치도 도립학교설치조례 개정에 따른 보도자료 "민선교육감 시대, 민의를 존중해야!!", 2012년 7월.27일.)
224) 김선필, 정영신, 2013, 앞의 논문, 244-245쪽.
225) 제주특별자치도, 도립학교 설치 조례 일부개정조례 공포. 2013년 1월 7일.
226) 제주의 소리, 2013, "제주개발공사, 소규모학교 살리기 주택건립 지원", 2013년 2월 7일자 기사, http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=125737.
227) 제주도민일보, 2013, "제주도, 소규모학교 공동주택건축 최대 5억 지원", 2013년 5월 6일자 기사. http://www.jejudomin.co.kr/news/articleView.html?idxno=38917.

Collection @ uos

필요한 사항을 정함으로써 균형발전과 주민의 삶의 질 향상에 이바지함을 목적으로 「제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례」가 제정되었다.

마을에 공동주택을 건립하여 초등학생 인구를 유입함으로써 마을 살리기를 추진한 것은 1997년 납읍초등학교가 위치한 제주시 애월읍 납읍리가 최초이며, 이 사례를 통해 긍정적인 효과가 있다[228]는 것이 경험적으로 확인된 바 있다. 이처럼 공동임대주택 지원 방침은 학교 통폐합 정책에 획기적인 전환점을 마련하는 계기가 되었다. 2014년 이후부터는 작은 학교 살리기 정책이 본격적으로 실천되었다. 특히 작은 학교 살리기를 위해 함께 활약했던 교육의원이 2014년 7월 교육감으로 선출되면서 작은 학교 살리기는 2014년 10월 17일 교육감 공약 실천계획으로 확정되어 작은 학교에 대한 행·재정적 지원 및 활성화에 중점을 두는 방향으로 정책이 구체화되었다.

이후 제주도의회의 협력으로 관련된 조례 제·개정을 추진하여 「제주특별자치도 교육균형발전 지원조례」(2015년 3월)가 제정되었고, 「제주특별자치도 작은 학교 지원에 관한 조례」제정 및 제 개정(2015년 4월, 2015년 12월)을 통해 작은 학교 지원 기준이 6학급 또는 100명 이하 초·중학교로 설정되었다. 그리고 제주도의 협력으로「제주특별자치도 소규모학교 육성 지원사업 지침」이 개정되어 지원대상에 대한 지자체의 예산지원 기준이 60명 이하 학교 소재마을에서 100명 이하 또는 6학급 이하 학교 소재마을로 확대 변경되었다. 이와 같이 소규모학교의 범위를 확대하고 적극적인 지원을 통해 학교를 살리는 방향으로 정책이 전환됨에 따라 제주도의 교육정책은 정부의 통폐합 대상 소규모학교의 권고 기준과는 반대로 교육

228) 제주의 소리, 2011, “학교 통폐합을 막자!... 납읍리 3번째 임대주택 ‘화제’”, 2012년 11월 28일자 기사. http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=107372.

Collection @ uos

자치를 실현해 가고 있다. 이러한 과정으로 진행되어 온 제주도 소규모학교 통폐합정책 추진기의 갈등 상황을 정리해 보면 다음과 같다.

<표 18> 소규모학교 적정규모화 육성계획 추진기의 갈등

시기	과 정
2011년 9월	'2012~2016 소규모학교의 적정 규모화를 위한 육성 추진 계획'을 통해 통폐합 정책을 지속할 것이라고 발표
2011년 11월	적정 규모화 내용이 반영된 '도립학교설치조례 일부개정 조례안' 입법예고 (풍천초등학교, 수산초등학교, 가파초등학교 통폐합 지정)
2011년 12월 4~5일	풍천초등학교와 수산초등학교 주민을 대상으로 열린 설명회를 주민들이 거부하면서 도교육청에 반발 - 주민들의 학교 살리기 지원과, 학교의 강점을 적극적으로 활용할 수 있는 교육복지 정책 주장 - 도의회는 2012년에 수산초등학교, 풍천초등학교, 가파초등학교의 통폐합을 1년 유예하도록 결정
2012년 5월	'3개 학교의 통폐합 확정' 했다는 것을 보도자료를 통해 공표
2012년 5월 22일	'2012~2016년 소규모학교의 적정 규모화 육성계획' 발표 (제주교총연주장은 초등학교 110개교 중 43%인 47개교가 해당됨) 이후 교과부의'소규모학교 통폐합 기준'은 권고사항이라고 발표
→ 이후 도교육청과 지역주민 간의 갈등 증폭, 소규모학교 통폐합에 대해 지역주민들과 시민단체 등이 연대하여 반대운동 본격화	
2012년 9월 24일	성산읍 주민들과 시민단체, 교원단체들이 학교 통폐합 관련 정보의 공개 및 공유를 위해 '성산읍 작은학교 살리기 추진위원회 활동연대' 결성
2012년 11월 9일	도의회 교육위원회 교육의원(오00, 이00 등), 지역주민과 학부모, 총동창회, 시민단체 참여로 '작은학교 희망 만들기 제주연대' 출범 - 제주도청이 소규모학교 통폐합 반대 입장 표명
2013년 2월	제주도청의 소규모학교 소재 지역 마을에 대한 임대주택건립비 최대 5억 원까지 지원 발표
2014년 3월18일	제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례 제정
2014년 7월	이00 교육감 (제15대 제주도 교육청 교육감) 취임

Collection @ uos

2. 정책 변화의 성과

1) 제주도 교육청의 작은 학교 활성화 추진[229)]

제주도 교육청의 작은 학교 활성화는 작은 학교에 대한 행·재정적 지원을 확대하여 지역사회의 구심점 역할을 수행할 수 있도록 함으로써 학생 및 학부모들이 찾아오는 학교를 만드는 일에 기여하고자 하는 것이다. 또한 작은 학교의 장점과 지역적 특성을 살린 다양한 교육과정운영을 지원하여 교육균형발전을 도모하고, 학교 교육과정과 지역사회의 연계로 마을교육공동체를 구축하는 것을 목적으로 하고 있다.

2015년부터 농어촌학교 및 작은 학교 연간 지원계획을 수립하고 있으며, 작은 학교 희망 만들기 워크숍, 농어촌교육발전협의회 및 교육균형발전위원회 등을 개최하고 있다. 작은 학교 살리기 사업 관련 민간인 유공자를 표창하고 있으며, 관련 유공자 표창 현황은 다음의 <표 19>과 같다.

<표 19> 작은 학교 살리기 사업 관련 유공자 표창현황

연도	2014	2015	2016	2017	계
학교수	11교	11교	7교	14교	43교
표창 인원	29명	21명	10명	20명, 단체1	80명, 단체1

제주도의 초등학교는 작은 학교 활성화 추진정책으로 인해 교육

229) 제주특별자치도교육청 정책기획과 학교혁신담당 주무관 황00 제공한 '2018 농어촌학교 및 작은 학교 활성화 지원 계획'에서 발췌

Collection @ uos

부의 적정규모학교 육성 계획상의 권고기준(학생 수 60명 이하)에 해당하는 소규모학교 수가 감소하였다. 다음의 <표 20>은 최근 3개년 간 교육부 권고기준 대비 제주도 초등학교의 현황을 나타낸다.

<표 20> 2015~2017년 교육부 적정규모 육성(학교통폐합) 권고기준 대비 제주도 현황

(단위 : 교, %)

구분	권고기준	급별	2015년			2016년			2017년			증감
			전체	해당학교수	비율	전체	해당학교수	비율	전체	해당학교수	비율	
면, 도서지역	60명 이하	초	16	10	62.5	16	6	37.5	16	6	37.5	△4
읍 지역	120명 이하	초	46	30	65.2	46	27	58.7	46	27	58.7	△3
합계			62	40	64.5	62	33	53.2	62	33	53.2	△7

※ 작은 학교 활성화 추진으로 <교육부 적정규모 육성 권고기준> 대상 초등학교 수 감소('15년 40교→ '17년 33교로 △7교)

면과 도서지역에서는 권고기준인 학생 수 60명 이하 초등학교가 2015년 대비 4개 감소하였으며, 읍 지역에서는 학생 수 120명 이하 초등학교가 3개 감소하였다. 이는 제주도의 작은 학교 활성화가 의미 있는 성공을 거두고 있다는 것을 보여주는 결과이다.

2) 제주도의 마을 지원 현황[230]

(1) 지원기준

230) 제주특별자치도 제주시청 자치행정과 주무관 이00 및 서귀포시청 평생교육지원과 주무관 이00의 제공 자료를 토대로 구성.

Collection @ uos

제주도에서는 「제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례」제8조에 의거, 매년 4월1일 교육청통계 기준 학생수가 100명 이하 또는 6학급 이하인 초·중학교에 포함된 학교의 학구에 포함된 마을로서, 마을자체의 자발적인 노력과 주민자체부담금 재원확보가 가능한 마을에 임대용 공동주택건립비와 빈집정비사업비를 지원하고 있다.

입주대상 세대는 반드시 소규모학교 학생이 포함되어야 하며, 최소 1년 이상 해당 마을 이외의 지역에서 거주한 후 입주를 희망하는 세대이어야 한다. 임대용 공동주택 건립 사업비 지원기준은 건축규모에 따라 차등 지원하되 총사업비가 10억 원을 초과하더라도 마을당 최대 6억 원 한도 내에서 지원하며 보조율 60%를 적용, 세대(가구)당 건립면적은 국민주택(85㎡)이하에 한하여 지원한다.

<표 21> 공동주택건립 및 빈집정비 사업 현황

구분	공동주택 건립	빈집정비 사업
지원대상마을	학생수가 100명 이하 또는 6학급 이하인 초·중학교 통학구역 마을	
신청자격	법적마을 대표기구의 장(리장)	
지원액	마을당 최대 6억 원	마을당 최대 1억 원 가구당 최대 1천만 원
보조율	60%	70%
주요내용	임대용 공동주택건립	빈집 정비·개축
입주대상	입주대상 세대에 반드시 초등학생 포함	

빈집정비 사업비 지원기준은 가구당 최대 1천만 원 한도에서 지원하되 마을당 최대 1억 원 한도 내에서 지원하며 보조율 70%를 적용, 빈집정비·개축 등 사업비에 한해서 지원할 수 있다. 단 빈집정비

Collection @ uos

대상지 주택소유자의 직계 존(비)속인 경우 입주를 제한하고 있다.

(2) 보조금 지원현황[231]

먼저 공동주택건립사업에 투입된 금액은 2011년부터 2017년까지 약 162억 원이며, 이중 마을 자체적으로 부담한 자부담 금액은 약 91억 원, 도에서 지원한 보조금액은 69억 원이었다. 공동주택건립사업 의 추진결과 총 320명의 학생들이 유입된 것으로 나타났다.

제주시 귀덕1리는 2017년에 공동주택 사업비가 지원되어 현재 준공을 앞두고 있으며, 서귀포시 대정읍 무릉2리 평지동마을회는 2017년 사업이 이월되어 공동주택 건립비용 6억 원 지원이 예정되어 있다. 또한 성산읍 시흥리는 2018년도 예산 6억 원이 지원되어 공동주택건립을 추진 중에 있어서 앞으로도 학생 유입이 지속될 예정이다.

행정지원의 보조금액보다 마을 자체적으로 부담한 금액이 많다는 것은 해당 마을 주민들이 학교 살리기를 위해 매우 능동적으로 움직였다는 것을 보여주고 있다. 2011년 이후부터 제주도의 공동주택 건립사업 지원 보조금 현황은 다음의 <표 22>와 같다.

231) 2014년 조례제정 이전 지원 근거 : 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법 (약칭: 농어업인삶의질법) 등

Collection @ uos

<표 22> 제주도 공동주택 건립사업 지원 현황

연도	마을명 (학교)	지원내용	지원내역(천원)			초등 학생수 (기타)	비 고
			계	보조금	자부담		
2011	하가리 (더럭초)	2동 10세대	996,000	400,000	596,000	17 (중·고등 3 미취학 3)	제주시
	납읍리 (납읍초)	4동 24세대	2,105,000	600,000	1,505,000	28	
2013	곽지리 (곽금초)	3동 24세대	2,400,000	500,000	1,900,000	43 (중·고등 21)	
	송당리 (송당초)	2동 12세대	1,000,000	500,000	500,000	15 (미취학 및 중·고등17)	
	수산1리 (수산초)	1동 8세대	509,240	250,000	259,240	14	서귀포시
2014	하가리 (더럭초)	2동 10세대	1,100,000	500,000	600,000	23 (중·고등 3 미취학 2)	제주시
	한동리 (한동초)	1동 10세대	1,000,000	500,000	500,000	22 (중·고등 1)	
	수산1리 (수산초)	1동 8세대	501,455	246,178	255,277	17	서귀포시
2015	봉성리 (어도초)	1동 12세대	1,369,000	500,000	869,000	20	제주시
	신산리 (신산초)	1동 6세대	577,720	288,860	288,860	14	서귀포시
2016	저지리 (저청초)	1동 9세대	1,000,000	600,000	400,000	13 (중학생 2 미취학 5)	제주시
	성읍1리 (성읍초)	5동 16세대	1,100,000	499,265	332,844	12	서귀포시
	세화2리 (가마초)	1동 9세대	930,546	558,073	372,473	16	
2017	귀덕1리 (귀덕초)	1동 8세대	1,000,000	600,000	400,000	준공전	제주시
	신풍리 (풍천초)	1동 6세대	680,748	340,394	340,354	8	서귀포시
합계		27개동 172세대	16,269,709	6,882,770	9,119,048	320	

Collection @ uos

또한 공동주택건립 이외에 빈집 정비에도 행정의 예산을 투입했는데, 이에 대한 현황은 다음의 <표 23>과 같다.

<표 23> 빈집 정비 추진 실적

연도	마을명 (학교)	지원내용	지원내역(천원)			학생 유입수 (명)	비 고
			계	보조금	자부담		
2012	신례1리(신례초)	7개소	48,000	24,000	24,000	10명	
	수산1리(수산초)	1개소	9,900	4,950	4,950	2명	
2013	신례1리(신례초)	9개소	97,600	53,050	44,550	10명	
	의귀리(의귀초)	1개소	13,000	6,000	7,000	2명	
	수산1리(수산초)	2개소	13,740	8,460	5,280	1명	
	신풍리(충천초)	2개소	17,200	12,000	5,200	1명	
	덕수리(덕수초)	3개소	19,770	12,839	6,931	2명	
	창천리(창천초)	1개소	11,000	6,000	5,000	2명	
	도순동(도순초)	1개소	2,500	1,600	900	1명	서귀포시
2014	하례1리(하례초)	3개소	25,800	18,000	7,800	5명	
	의귀리(의귀초)	3개소	25,800	18,000	7,800	5명	
	신산리 (신산초)	2개소	17,200	12,000	5,200	2명	
	신풍리(풍천초)	1개소	8,600	6,000	2,600	2명	
	세화2리(가마초)	2개소	14,600	10,000	4,600	2명	
	토산2리(토산초)	1개소	14,300	10,000	4,300	3명	
	덕수리(덕수초)	2개소	17,600	12,000	5,600	4명	
	도순동(도순초)	1개소	9,000	6,000	3,000	3명	
	하원동(하원초)	3개소	42,900	30,000	12,900	4명	
2015	저지리(저청초)	2개소	29,000	20,000	9,000		제주시
	종달리(종달초)	1개소	14,000	10,000	4,000		
	신흥1리(흥산초)	2개소	28,571	20,000	8,571	3명	서귀포시
	의귀리(의귀리)	2개소	28,690	20,000	8,690	2명	
	하례1리(하례초))	5개소	71,500	50,000	21,500	7명	
	난산리(신산초)	1개소	14,500	10,000	4,500	2명	
	신천리(풍천초)	1개소	14,300	10,000	4,300	2명	
	온평리(온평초)	2개소	28,600	20,000	8,600	2명	
	시흥리(시흥초)	1개소	14,300	10,000	4,300	2명	
	상창리(창천초)	1개소	14,817	10,000	4,817	1명	

Collection @ uos

연도	마을명 (학교)	지원내용	지원내역(천원)			학생 유입수 (명)	비 고
			계	보조금	자부담		
2016	창천리(창천초)	1개소	15,000	10,000	5,000	2명	
	세화2리(가마초)	1개소	14,300	10,000	4,300	1명	
	토산2리(토산초)	1개소	14,300	10,000	4,300	2명	
	하원동(하원초)	3개소	43,500	30,000	13,500	3명	
	하원동(하원초)	1개소	14,500	10,000	4,500	1명	
	시흥리(시흥초)	3개소	42,900	30,000	12,900	4명	
	신흥2리(흥산초)	1개소	14,500	10,000	4,500	2명	
2017	저지리(저청초)	2개소	29,000	20,000	9,000		제주시
	하원마을(하원초)	1개소	15,000	10,000	5,000		서귀포시
	신산리(신산초)	1개소	18,000	10,000	8,000	2명	
	세화2리(가마초)	1개소	14,000	9,650	4,350	1명	
합계	19마을	74개소	829,788	540,549	289,239	100명(일부제외)	

2012년부터 2017년까지 제주도내 인구유입을 위한 빈집정비에 투입된 금액은 약 8억 3천만 원이며, 그 중 행정의 보조금 지원은 5억 4천만 원, 마을 자체 부담은 약 2억 9천만 원이었다. 이 사업을 통해 유입된 학생 수는 100명(일부제외)이었다. 또한 서귀포시는 2018년 빈집정비 사업으로 남원읍 하례1리에 1천만 원을 지원하고 있다.

한편 유휴시설을 리모델링한 경우도 있었는데, 2014년에 은평리 소재 유휴시설 1개동에 5세대 리모델링에 6천 5백만 원을 행정에서 보조금으로 지원하였고, 마을에서 자체 부담금 6천 5백만 원이 투입되어 총 1억 3천만 원이 소요되었다. 이 사업으로 유입된 학생 수는 9명이었다.

이상과 같은 지원 사업은 마을에서 주도적으로 추진하고자 할 때 행정이 보조금을 지원하는 보조 사업으로서, 인구유입에 대한 직접적인 지원 사업은 아니다. 그러나 이주민이 정착하기 쉽도록 주거환경과 교육환경이 개선되면서 정착주민들이 혼자가 아니라는 공감

Collection @ uos

대가 형성되고 있는 특성으로 인해 정착에 도움이 되는 효과가 있다. 또한 주민화합과 지역발전을 위한 지역공동체의 구심체적 기능이 회복되고 초등학생 자녀를 둔 젊은 세대가 유입됨으로 인해 농어촌마을에 활력을 기대하고 있다. 다음의 <표 24>는 행정시별 마을 지원현황 종합이다.

<표 24> 행정시별 마을 지원현황 종합

행정시	공동주택건립 추진 실적	빈집 정비 추진 실적	유휴시설 리모델링 추진실적	학령기인구 유입효과
제주시	9개 마을 16개동 111세대 11,970백만원 (보4,700 자7,270) 외부학생 유입 239명	3개 마을 4개소 72백만원 (보 50 자22) 외부학생 유입 00명 (산출어려움)		239명 (빈집정비제외)
서귀포시	5개 마을 7동 45세대 1,853백만원 지원 외부학생 유입 81명	19개 마을 74개소 540백만원 지원 외부학생 유입 100명	1개 마을 1동 5세대 65천원 지원 외부학생 유입 9명	190명 (공동주택 81명 빈집정비100명 유휴시설 9명)
종합	14개 마을	22개 마을	1개 마을	429 명 (일부제외됨)

제주도는 이처럼 학교 살리기를 위한 임대주택 사업에 마을 자체 자금과 도의 예산을 함께 투입하여 총 429명(일부 제외 됨)의 학생을 유입하는 성과를 거두었다.

제2절 학교 살리기와 인구변화[232]

본 절에서는 제주도 240개 마을에서의 폐교와 인구변화 관계를 살펴보았다. 폐교지역과 비폐교지역 인구변화를 파악하기 위해 제주

232) 통계분석 툴(Tool): TIBCO Spotfire (PND솔루션 김성기님의 도움을 받아 제작함)

Collection @ uos

도청의 인구통계자료와 교육청의 폐교현황자료를 활용하였다. 인구통계자료는 초등학교 소재 마을의 인구를 확인하기 위해 법정동의 내국인을 기준으로 하였다.

1. 폐교지역과 비폐교지역 인구변화

제주도에서는 1983년부터 2010년까지 총 31개의 초등학교가 폐교 되었으며, 2010년 이후에는 더 이상 폐교가 이루어 지지 않고 있다.[233] 폐교된 초등학교 현황은 다음의 <표 25>와 같다.

<표 25> 제주도 지역 초등학교 폐교 현황

연번	폐교명	폐교연도	주소	수용학교
1	보홍분교장	1983	서귀포 대정읍 신도리	무릉초등학교
2	광명분교장	1988	서귀포 안덕면 서광리	서광초등학교
3	화전분교장	〃	제주시 애월읍 봉성리 산30-3	어도초등학교
4	색달분교장	1989	서귀포시 색달동	중문초등학교
5	덕천분교장	1990	제주시 구좌읍 덕천리	김녕초등학교
6	횡간분교장	1991	제주시 추자면 신양리(횡간도)	추자초등학교
7	상전분교장	1992	제주시 애월읍 고성리	광령초등학교
8	금덕분교장	〃	제주시 애월읍 유수암림	장전초등학교
9	신평분교장	〃	서귀포시 대정읍 신평리	보성초등학교
10	상천분교장	〃	서귀포시 안덕면 상천리	창천초등학교
11	명월초등학교	1993	제주시 한림읍 한림리	한림초등학교
12	무릉동분교장	1994	서귀포시 대정읍 무릉리	무릉초등학교
13	영락초등학교	1995	서귀포시 대정읍 영락리	무릉초등학교
14	용수초등학교	〃	제주시 한경면 용수리	고산초등학교
15	조수초등학교	〃	제주시 한경면 조수리	신창초등학교
16	구억분교장	〃	서귀포시 대정읍 구억리	보성초등학교

233) 제주도 교육청 홈페이지(지방교육재정알리미에서는 제주도의 폐교숫자를 32개교로 산출하고 있으나, 제주도교육청은 31개로 산출하고 있음. 1993.3.1. 무릉동초등학교가 '무릉초등학교 무릉동분교장'으로 격하되었다가 1994.3.1. 폐지되었으며, 이를 1건으로 산출한 것으로 예측됨. 교육청관계자와 확인이 어려워 제주교육청의 자료를 적용하였음)

Collection @ uos

연번	폐교명	폐교연도	주소	수용학교
17	난산분교장	〃	서귀포시 성산읍 난산리	신산초등학교
18	산양분교장	〃	제주시 한경면 산양리	고산초등학교
19	판포초등학교	1996	제주시 한경면 판포리	신창초등학교
20	회천분교장	〃	제주시 회천동	삼양초등학교
21	신풍분교장	〃	서귀포시 성산읍 신풍리	풍천초등학교
22	대평초등학교	〃	서귀포시 안덕면 대평리	안덕초등학교
23	신도초등학교	1998	서귀포시 대정읍 신도리	무릉초등학교
24	삼달분교장	〃	서귀포시 성산읍 삼달리	신산초등학교
25	어음분교장	1999	제주시 애월읍 어음리	어도초등학교
26	하천초등학교	2001	서귀포시 표선면 하천리	한마음초등학교
27	화산초등학교	〃	서귀포시 표선면 세화리	〃
28	가시초등학교	〃	서귀포시 표선면 가시리	〃
29	영천초등학교	2002	서귀포시 영천동	토평초등학교
30	서광초동광분교	2009	서귀포시 안덕면 서광리	서광초등학교
31	조천초신흥분교	2010	서귀포시 조천읍 신흥리	조천초등학교

제주도 지역의 폐교여부와 인구변화를 분석함에 있어 인구변화는 1차적으로 2011년을 기준으로 하였다. 이것은 제주도는 2011년을 기준으로 학교 살리기를 하는 마을에 대해 행정기관에서 임대주택 건립비를 지원하고 있기 때문이다. 아울러 2011년 이후에는 제주 붐업(boom up)현상이 인구증가에 미치는 영향을 고려하였으며, 특히 국제학교가 운영되는 지역이나 관광이 활성화 된 지역에서의 펜션 및 귀촌영향으로 인한 다양한 주거공간이 입지한 지역 등은 실지로 인구의 증가세가 높다. 인구통계자료을 적용함에 있어서는 연도가 바뀌면서 마을(리 또는 동)이 통합되거나 분할되는 경우가 있어서 연구자가 편집을 하는 과정에서 약간의 오류가 있을 수는 있다. 총 240개의 마을 중에 폐교지역은 주소지 파악이 난해한 곳을 제외하고 27개 마을을 기준으로 하였다. 또한 연령계층별 인구통계자료가 없어서 마을의 전체인구를 기준으로 적용하였다.

Collection @ uos

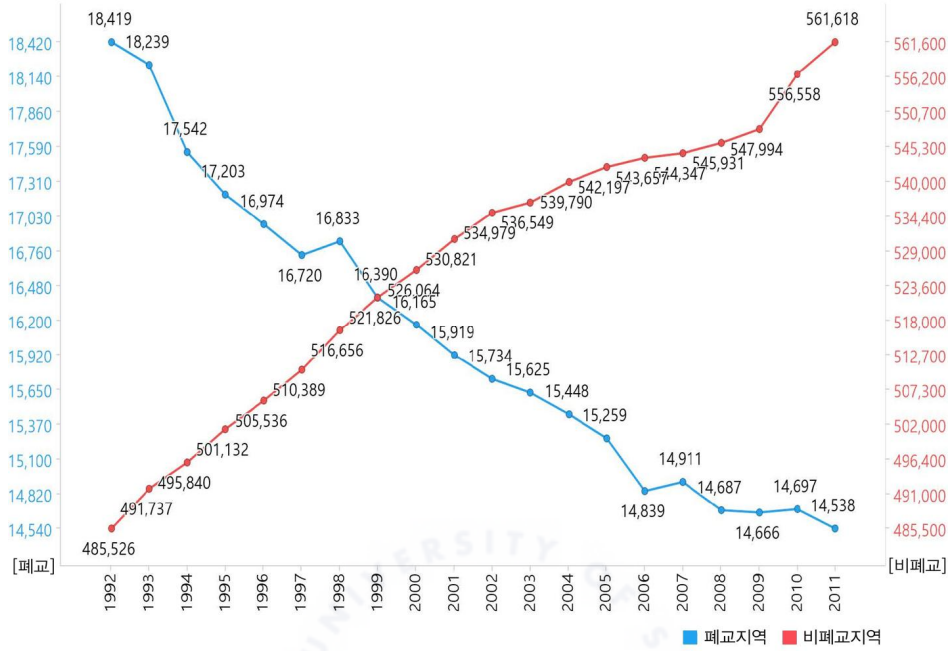
폐교지역과 비폐교지역 인구변화를 1992년과 2011년 기준으로 보면 다음의 <표 26>과 같다.

<표 26> 제주도 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화

지역	총인구			
	1992	2011	증감	증감율
폐교지역	18,419	14,538	-3,881	-21.1%
비폐교지역	485,526	561,618	76,092	15.7%

1992년과 2011년 사이 폐교지역의 인구는 3,881명이 감소하였고, 비폐교지역의 인구는 76,092명이 증가하였다. 즉 폐교지역의 인구증감률은 -21.1%이며, 비폐교지역 인구증감율은 15.7%였다. 이 기간 동안의 연도별 총인구 및 증감 현황을 그래프로 나타내면 [그림 21]과 같다.

Collection @ uos



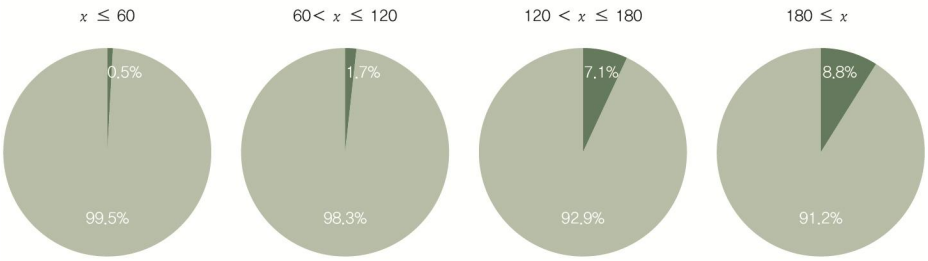
[그림 21] 제주도 폐교지역과 비폐교지역 마을의 총인구변화

이 그림에서 파란 선은 폐교지역의 인구변화이고, 붉은 선은 비폐교지역의 인구변화이다. 그래프 선의 추세를 보면 폐교지역은 인구가 지속적으로 감소하였고, 비폐교지역은 인구가 지속적으로 증가하였다는 것을 확인할 수 있다.

다음의 [그림 22]는 인구증가 상위 순위마을별로 폐교 마을의 인구비율을 나타낸 것이다. 각 원그래프는 총 240개의 마을을 순위별로 60위, 120위, 180위, 그리고 나머지 순위의 마을을 기준으로 보여주고 있다. 이 그래프를 보면 인구가 증가하고 있는 상위 60위 이내 마을 중에서 폐교마을의 인구는 0.5%에 불과하지만, 인구 증가 순위가 낮아질수록 폐교 마을의 인구 비율이 증가하며, 인구증가율이 최하위 순위에 있는 경우는 8.8%에 이르고 있다. 즉 인구 증가율이 높은 지역은 폐교된 마을의 인구비중이 적고, 인구증가율이 점차

Collection @ uos

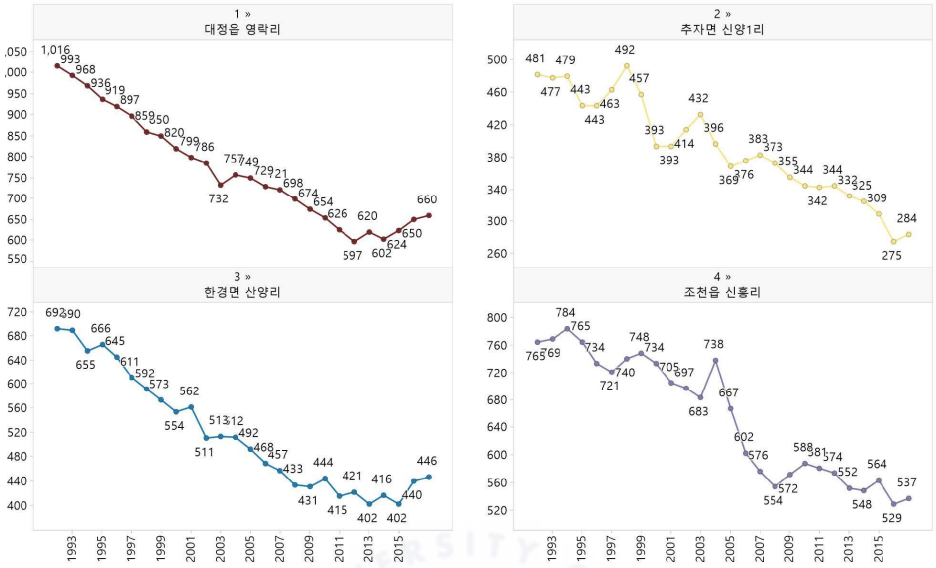
낮아질수록 폐교마을의 인구분포가 많은 것을 볼 수 있다. 이와 같이 제주도지역의 폐교와 인구변동의 관계에 대해 확인한 바, 폐교지역은 비 폐교지역에 비해 인구 감소율이 상대적으로 크다고 할 수 있다.



[그림 22] 인구증가순위 상위 마을별 폐교마을의 인구비율
(60위, 120위, 180위, 나머지 순위로 구분함)

한편 제주도 전체적으로 인구가 증가하는 현상에 따라 폐교지역에서도 2011년 이후부터는 대체로 인구가 증가세로 전환되는 경향을 보이고 있으며, 몇 개 마을의 인구변화 사례를 보면 다음의 그림과 같다.

Collection @ uos



[그림 23] 폐교지역 일부 마을의 총인구변화(1992~2017)

이 그림에서 볼 수 있는 바와 같이 대정읍 영락리와 한경면 산양리는 2015년부터 인구가 증가추세에 있다. 추자면 신양1리와 조천읍 신흥리는 2016년까지도 계속 감소추세에 있다가 2017년에 약간 증가 추세에 있다.

이상과 같은 결과를 통해서 제주도에서는 1992년부터 학교 살리기를 하는 마을에 행정의 지원이 있기 시작된 2011년까지 폐교지역의 인구는 전반적으로 감소하고 비폐교지역의 인구는 지속적으로 증가추세에 있다는 것을 확인할 수 있다.

2. 분석대상 마을의 인구변화

본 연구에서는 마을주민들이 폐교위기를 극복하기 위해 주도적으로 학교 살리기를 하였던 8개의 초등학교 인근의 마을을 구체적인 분석대상으로 선정하였다. 이 마을에서는 학령기자녀가 있는 가

Collection @ uos

족에게 임대주택을 제공하여 마을에 인구를 유입하는 적극적인 활동을 하였고 가시적인 성과가 있었다. 이 마을의 초등학교들은 학생수 60명 내외의 소규모학교로서 폐교 대상으로 지정되었거나 지정예정인 상태였다. 분석대상 8개 마을의 인구변화를 보면, 1992년부터 2011년까지는 인구가 크게 감소했지만 2012년부터는 인구가 증가추세에 있다는 것을 알 수 있다.

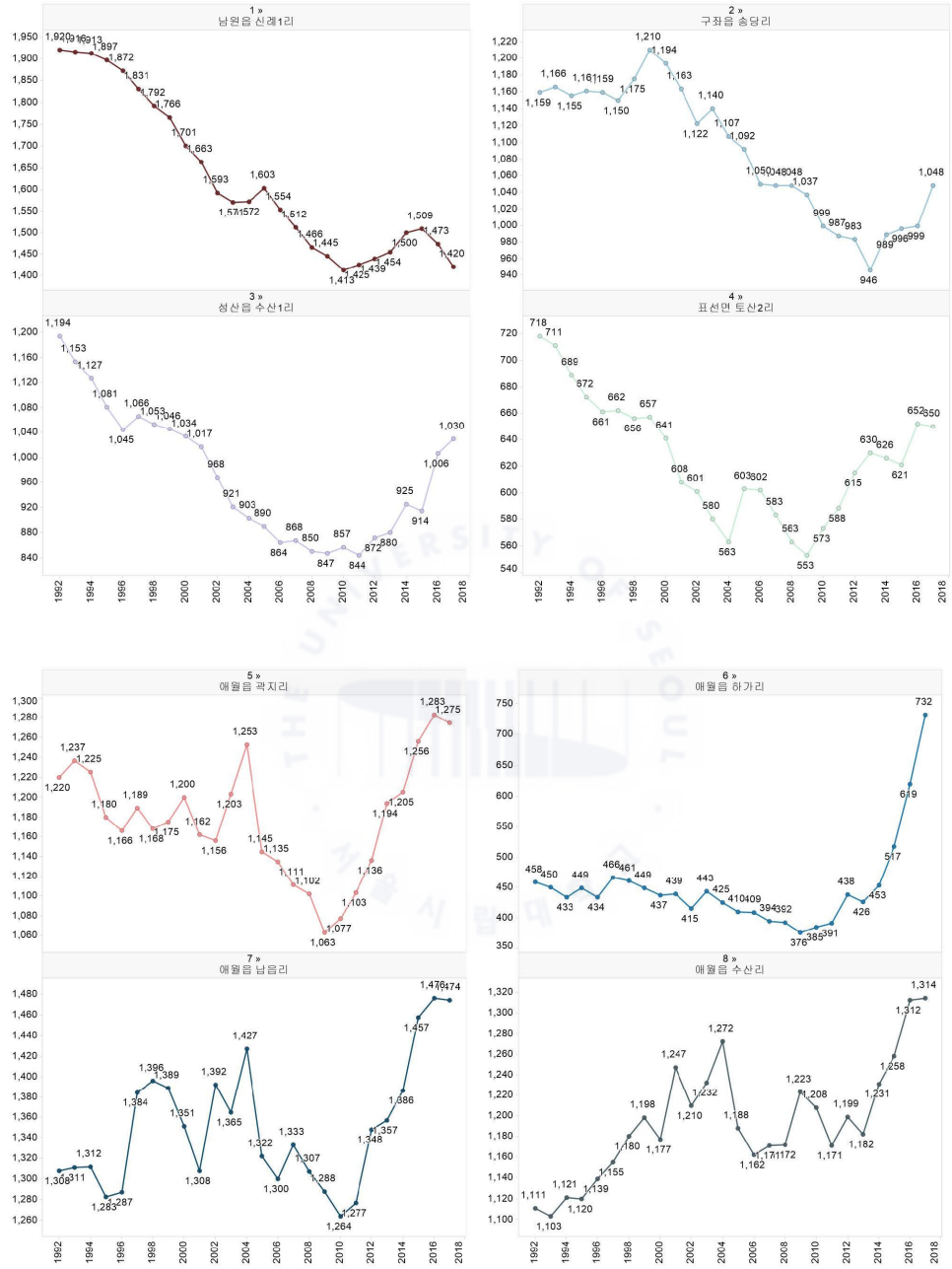
<표 27> 분석대상 8개 마을의 평균 인구변화(1992~2017)

(단위: 명, %)

구분	1992	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
평균인구	1,136	973	1,004	1,009	1,039	1,066	1,103	1,118
증감	-	-163	31	5	30	27	37	15
증감률	-	-14.35	3.19	0.51	3.08	2.77	3.80	1.54

다음의 그림은 분석대상 8개 마을별 1992년부터 2017년까지의 총인구변화 그래프로, 8개 마을 모두 2011년부터 인구가 증가추세로 변화하였다는 것을 확인할 수 있다.

Collection @ uos



[그림 24] 분석대상 8개 마을의 총인구변화(1992~2017)

Collection @ uos

전반적으로 2017년까지 지속적으로 인구가 증가하고 있지만, 신례1리의 경우는 2016년 이후 약간 감소하였다. 이것은 다른 요인도 있겠지만 빈집정비를 통한 임대주택운영의 어려움으로 인해 더 이상 임대주택 운영을 하지 못하는 것이 영향요인으로 작용하였을 것으로 파악된다.

3. 분석대상 마을과 소규모학교가 있는 후발 마을의 인구변화

앞에서 제주도 내에서의 폐교와 인구변화의 관계를 파악하고, 본 연구의 분석대상인 8개 마을과 소규모학교가 있는 다른 마을의 인구변화도 확인하였다. 분석대상 마을을 선정함에 있어 우선적으로 학교 살리기를 하고 있는 마을에 행정의 지원이 있기 시작한 2011년을 전후로 60명 내외의 소규모학교에 해당되었던 39개의 학교를 연구자가 임의로 선정하였다. 그 중에서 학교의 학생 수 증가율이 높은 8개의 학교가 있는 마을을 최종 분석대상으로 선정하였다. 나머지 31개의 마을에서도 학교 살리기를 하고 있는 마을들의 영향을 받아 임대주택을 운영하고 있는 마을들도 있다.

다음의 <표 28>와 [그림25]의 소규모학교가 있는 나머지 후발 마을의 경우에는 2013년부터 평균인구가 증가하는 추세로 전환되었으며, 이후 5년간의 평균인구증감률을 보면 분석대상 8개 마을에 비해 그 폭이 대체로 작은 편이다.

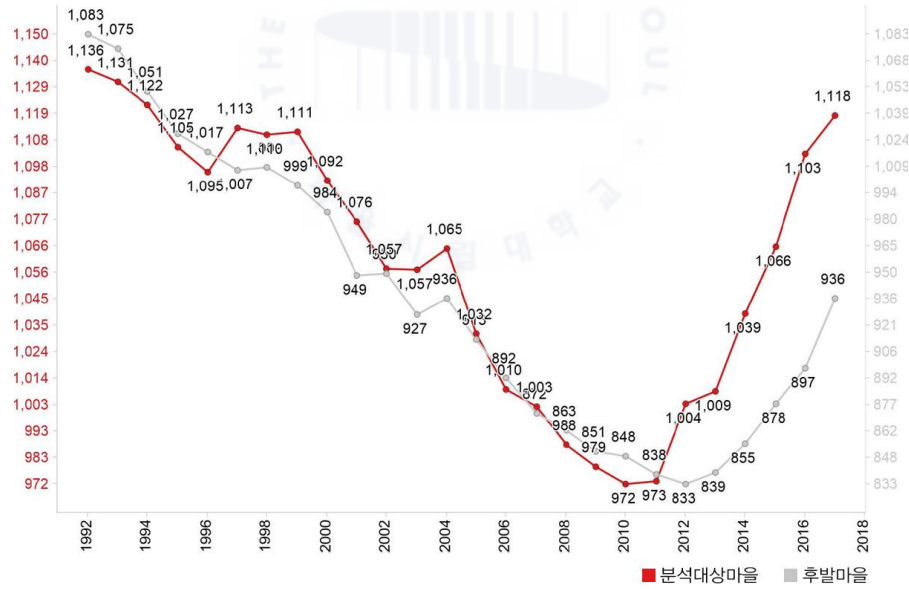
Collection @ uos

<표 28> 분석대상 8개 마을과 후발 31개 마을의 평균 인구변화 (1992~2017)

단위: 명(%)

구분	1992	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균*
8개 마을	1,136	973	1,004	1,009	1,039	1,066	1,103	1,118	1,057
(증감)	-	-163	31	5	30	27	37	15	24
(증감률)	-	-14.35	3.19	0.51	3.08	2.77	3.80	1.54	2.48
후발 마을	1,083	838	833	839	855	878	897	936	873
(증감)	-	-245	-5	6	16	23	19	39	16
(증감률)	-	-22.62	-0.60	0.72	1.91	2.74	2.27	2.64	1.95

* 제주도의 소규모학교 통폐합정책 전환 이후의 인구변화를 비교하기 위해 2012년부터 2017년까지 6년간의 평균을 산출하였음.



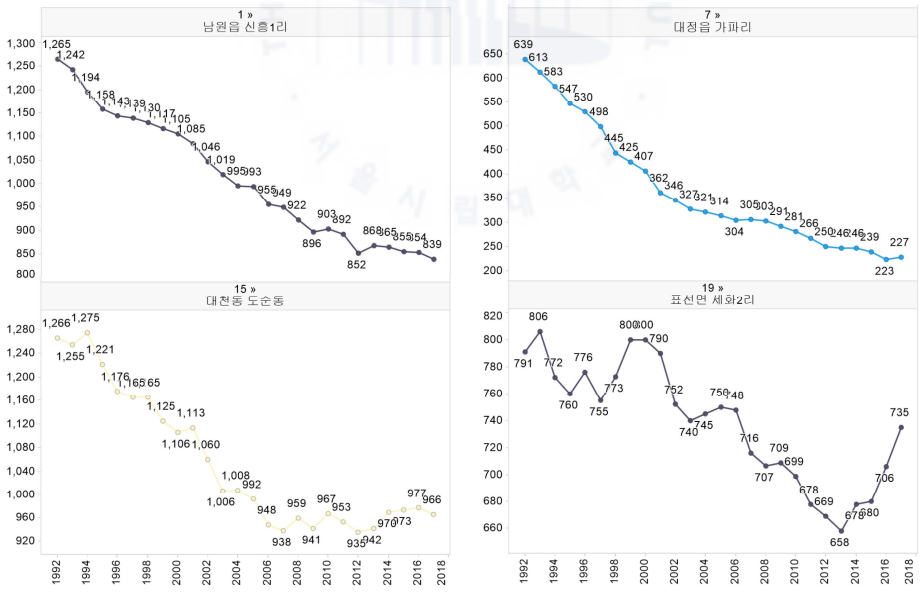
[그림 25] 분석대상 마을과 후발 마을의 인구변화(1992~2017)

2012년부터 2017년까지 6년간의 인구증감현황을 비교해 보면, 분석대상 8개 마을에서는 평균 24명이 증가하여 2.48%의 증감률을

Collection @ uos

보였고, 후발 31개 마을은 평균 16명이 증가하여 1.95%가 증가하였다. 따라서 전반적으로 분석대상 마을의 인구 증가 추세가 후발마을들에 비해 높다고 할 수 있으며, 최근 2017년에는 후발마을의 평균 인구가 8개 마을보다 높아졌다. 분석대상 8개 마을을 비롯하여 이 마을들은 도서지역을 제외하고 2011년 기준으로 인구 수 300여명이 약간 넘는 마을부터 1,000여명을 약간 웃도는 인구과소마을이 대부분이다. 작은 학교 활성화를 위해 지자체와 교육청의 지원이 계속 이루어지고 있어서 향후에도 인구 증가추세가 지속될 것으로 기대된다.

한편 후발마을의 경우에도 인구가 증가추세로 나타나고는 있지만 일부 마을에서는 아직까지 변화가 뚜렷하지 않는 곳도 있다. 아래의 그림은 후발마을 중 4개 마을의 인구변화를 보여주고 있다.



[그림 26] 후발마을 중 4개 마을의 인구변화(1992~2017)

Collection @ uos

위 그래프를 통해 확인할 수 있는 것처럼 남원읍 신흥1리와 같이 아직은 인구증가 효과가 가시적이지 않은 마을들이 있지만 점차적으로 인구가 증가하는 추세이다. 표선면 세화2리의 경우는 마을의 인구증가가 뚜렷하게 나타나고 있는데, 이는 2014년부터 빈집정비를 시작으로 2016년에는 공동주택을 건립하였으며, 이후로도 빈집정비 등 지속적인 학교 살리기를 하고 있는 마을이다.

이상에서 살펴 본 바와 같이 제주도 지역은 2011년부터 전반적으로 인구가 증가하는 추세에 있으면서도, 특히 비폐교지역은 폐교지역에 비해 인구의 증가세가 보다 뚜렷하다는 것을 알 수 있다. 또한 2011년부터 본격화된 지자체의 지원과 교육청의 작은 학교 활성화 지원 등 정책전환과 함께 많은 마을들이 학교 살리기를 추진하고 있는데, 전반적으로 임대주택을 제공하여 학교 살리기를 함으로 인해 마을의 유입인구가 증가되고 있다는 것을 명확하게 확인할 수 있다.

제3절 소결

제주도 교육청은 2010년까지는 국가의 소규모학교 통폐합정책을 기준으로 추진해 왔다. 그렇지만 폐교를 막고자 하는 여러 마을 주민들의 노력과 교육의원 등 지역사회 리더들의 노력이 더해져서 소규모학교 통폐합 정책은 학교를 살리는 방향으로 전환되었다. 이에 따라 2011년부터는 폐교가 더 이상 진행되지 않았으며, 정책전환에 따라 지자체에서는 「제주특별자치도 소규모학교 소재 통학구역 마을 지원에 관한 조례」(2014.3)를 제정하고, 이에 근거하여 소규모학교 소재 마을의 임대주택 건립에 예산을 지원하고 있으며, 교육청

Collection @ uos

차원에서는 「제주특별자치도 교육균형발전 지원조례」(2015. 3)와 「제주특별자치도 작은 학교 지원에 관한 조례」제개정(2015. 4., 2015, 12.)을 통해 작은 학교의 기준설정을 확대하는 등 작은 학교의 활성화를 위한 노력을 하고 있다.

또한 학교 살리기를 추진하면서 임대주택을 운영하고 있는 마을에서는 지속적인 운영관리를 하고 있으며, 뒤늦게 마을의 예산을 마련하고 행정의 지원을 받아 임대주택을 건립하고 있는 마을들도 있어서 제주도는 많은 지역에서 마을 주민들의 주도로 학교 살리기를 추진하고 있다.

제주도는 이 뿐만 아니라 제주 붐업 현상이 더해져 전체 적으로 인구가 증가하고 있다. 그렇지만 학교와 마을의 인구통계자료를 통해 확인한 바 폐교지역에 비해 비폐교지역의 인구 증가 추세가 더 높게 나타나고 있다. 또한 2011년 이전까지는 폐교지역의 인구감소율이 비폐교지역에 비해 더 높았으며, 반면에 비폐교지역은 인구가 지속적으로 증가추세에 있다. 또한 인구증가순위 마을별로 비교를 해본 결과에서도 인구증가율과 폐교마을의 인구비율이 반비례함을 알 수 있다.

아울러 2011년 이후 제주도와 교육청의 정책전환이 이뤄지면서 소규모학교가 있는 마을들도 전반적으로 인구가 증가하는 추세에 있으며, 분석대상마을 이외에도 학교 살리기를 적극적으로 추진하고 있는 마을은 인구증가가 가시적으로 나타나고 있다. 그렇지만 현재까지는 학교 살리기를 먼저 시작하고 있는 분석대상 8개의 마을들의 인구증가 추세가 다른 지역에 비해 더 높다.

이상의 결과를 통해서 알 수 있는 것은 학교가 유지되고 있는 지역은 학교 살리기를 통해 학령기자녀가 있는 가족의 인구를 유입하여 학교도 살리고 마을의 인구도 증가하고 있지만, 폐교가 된 지역은 인구가 감소하고 있으며, 인구 유입의 기회를 저버리기 때문에

Collection @ uos

청·장년층의 유입은 어렵다고 볼 수 있다. 또한 마을주민들에 의해 마을공동 임대주택이 운영되고 있는데, 이는 마을의 문제를 가장 잘 알고 있는 주민들이 주도적이고 능동적으로 추진할 때 성공할 수 있다는 것을 알 수 있다. 또한 학교 살리기의 방법으로서는 임대주택을 제공하는 것이 가시적으로 학교의 학생 수와 청·장년층의 인구를 증가 시킬 수 있는 유효한 수단이라는 것을 보여 주고 있다. 그렇지만 임대주택의 형태가 마을소유의 공동주택인 경우는 안정적으로 유지를 하고 있으나, 개인소유의 빈집을 임대하여 운영하고 있는 2개의 마을은 지속적인 운영에 어려움을 겪고 있다.

Collection @ uos

제5장 마을과 학교의 상생 : 학교 살리기 사례분석

본 장에서는 마을과 학교가 상생하고 있는 사례를 구체적으로 살펴보기 위해 8개 마을의 학교 살리기 활동을 심층 분석하였다. 1절에서는 마을의 사례분석을 위한 연구의 체계를 논의하고, 2절에서는 학교 살리기 참여 주체들의 현황과 분석 자료에 대한 수집방법, 그리고 설문조사에 대한 내용을 정리하였다. 3절에서는 분석대상 8개 마을의 학교 살리기 과정을 살펴보았고, 그 활동의 구체적인 방법이었던 임대주택제공 및 운영현황을 분석하여 학교 살리기에 대한 의의를 도출하였다. 4절에서는 학교와 마을의 지속가능성을 탐색하고, IPA분석을 통해 지방재생의 방향성을 분석하였다. 그리고 5절 소결에서 분석의 결과를 종합하여 학교 살리기를 통한 마을과 학교의 상생효과에 대해 정리하였다.

제1절 사례분석을 위한 연구 체계

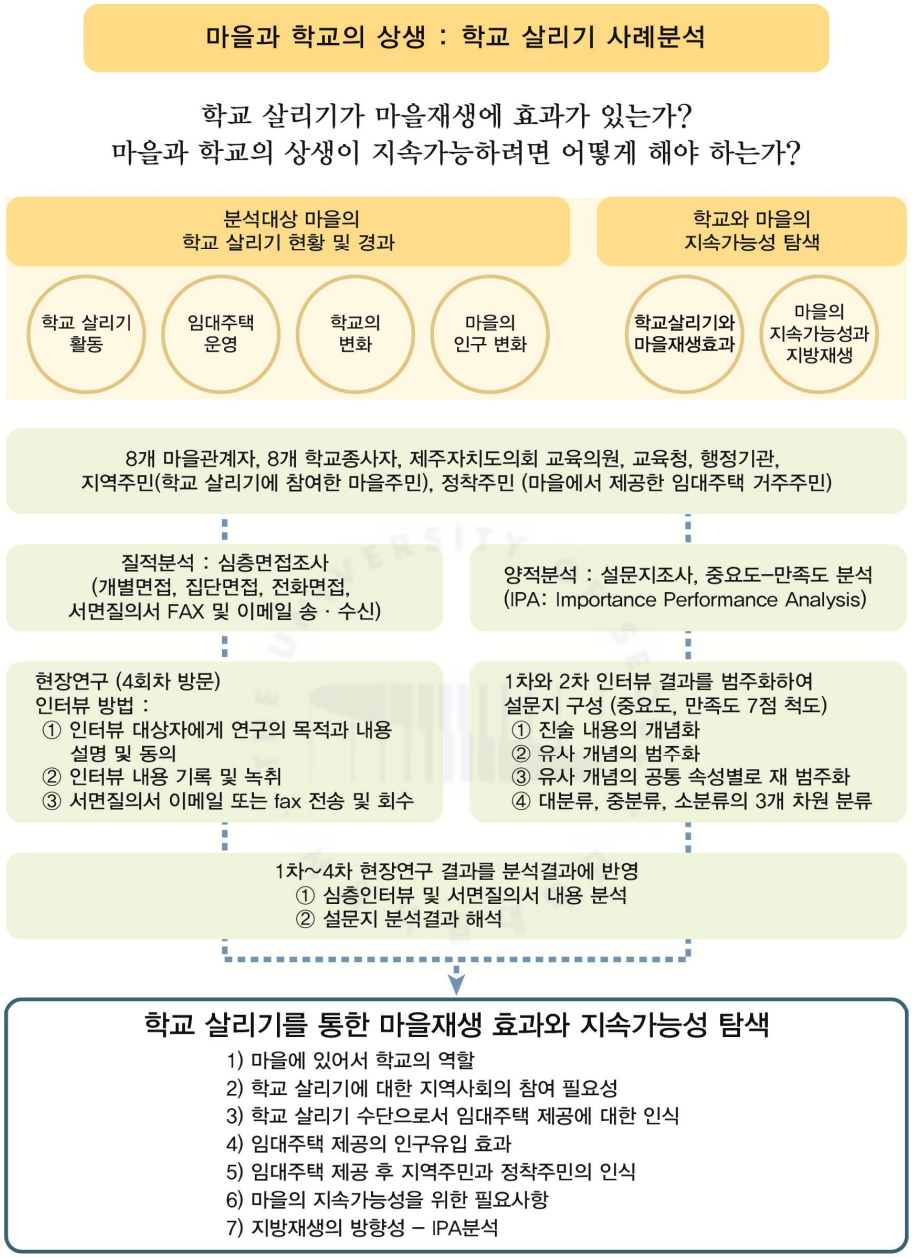
학교 살리기와 마을재생의 사례에 대한 심층적인 분석을 위해 다음과 같이 연구의 질문을 설정하였다.

첫째, 학교 살리기가 마을재생에 효과가 있는가?

둘째, 마을과 학교의 상생이 지속가능하려면 어떻게 해야 하는가?

이와 같은 연구 질문에 대한 해답을 찾기 위한 연구의 진행 체계는 다음의 [그림 27]과 같다.

Collection @ uos

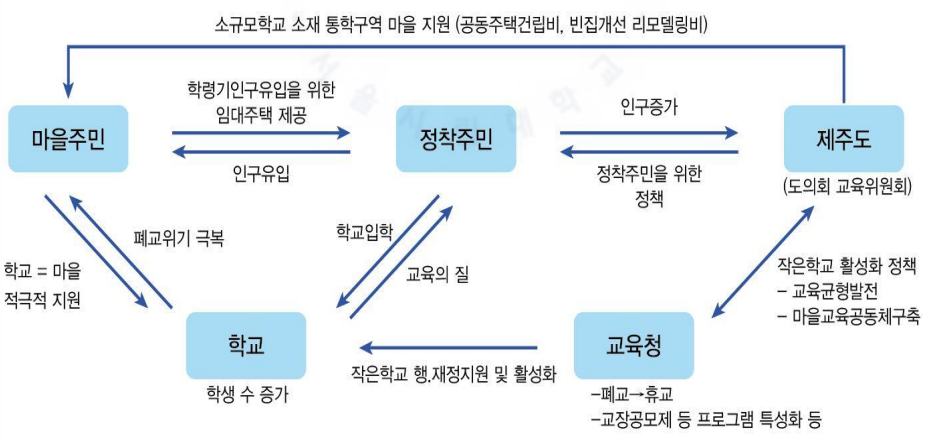


[그림 27] 사례분석을 위한 연구진행 체계

Collection @ uos

본 연구의 소재인 8개 마을에서 추진한 학교 살리기 활동의 기본적인 특징은, 마을의 인근에 있는 학교의 폐교를 막기 위해 학령기자녀가 있는 가족에게 저렴한 임대주택을 제공한 것이다. 이러한 활동의 기본적인 주체는 마을공동체, 즉 마을 주민들과 지도자들이었다. 이들은 임대주택 제공을 통한 학교 살리기 활동을 적극적으로 전개하였으며, 이러한 노력이 제주도의 학교 정책에 직접적으로 반영되어 예산 지원 등 실질적인 정책의 전개로 연결되었다. 따라서 해당 지역의 학교 살리기 활동에 대해 면밀하게 파악하고, 현지 주민들의 인식을 구체적으로 분석함으로써 지속가능한 마을재생을 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

8개 초등학교 인근 마을의 학교 살리기 활동을 개략적으로 도식화하면 다음의 [그림 28]과 같다.



[그림 28] 제주도 소재 8개 초등학교 인근 마을 학교 살리기 활동

Collection @ uos

제2절 연구 참여자 및 자료수집방법

1. 8개 마을의 위치

연구자는 학교 살리기를 위해 학령기 인구유입정책을 추진한 제주도 소재 학교의 사례를 통해 마을의 재생과 지속가능성을 탐구하고자 한 바, 8개의 초등학교가 소재하고 있는 인근 마을을 선정하였다. 제주도에서는 2011년부터 학교 살리기를 위해 임대주택을 건립하는 마을에 예산을 지원하고 있으므로, 2011년을 기준으로 학생 수 기준 60명 전후의 소규모학교 중에서 학생 수 증가율이 두드러지게 나타난 8개 마을을 선정하였다. 이 마을들은 학령기 인구 유입을 위해 공동임대주택을 제공한 6개 마을과 빈집정비를 통해 임대주택을 제공한 2개 마을이다.



[그림 29] 8개 초등학교의 위치

Collection @ uos

2. 연구 참여자

본 연구에 참여한 구체적인 대상은 초등학교 인근 마을의 리더 및 학교 살리기 관련 지역주민, 지역주민과 정착주민, 8개 학교 종사자, 도의회 교육의원, 교육청 및 행정기관의 담당자이다. 연구 참여자들은 분석방법에 따라 심층인터뷰와 설문조사 대상자로 구분할 수 있는데, 그 현황은 다음과 같다.

1) 8개 마을

⑴ 연구 참여 대상별 연구방법

8개 마을 연구 참여 대상별 연구방법은 다음과 같다.

<표 29> 8개 마을 연구 참여 대상별 연구방법

연구 참여 대상	연구방법	비 고
이장, 사무장, 학교 살리기 관련 지역주민	개별인터뷰, 서면질의서	인터뷰 녹취 및 기록 설문지 (자기 기입방식) 배포 후 회수
마을청년회(지역주민+정착주민) 마을관계자(전이장+사무장+정착주민)	그룹인터뷰 (FGI)	
정착주민	개별인터뷰, 설문지	

⑵ 결과

8개 마을 연구대상으로부터 마을 현황 8건, 심층인터뷰 21건(개별인터뷰 19건, FGI 2건), 설문지(지역주민 30건, 정착주민 55건)를 통해 자료를 수집하였다.

Collection @ uos

<표 30> 8개 마을 연구 참여 대상별 자료수집결과

리사무소	관계자	서면 질의서 / 마을 현황	심층인터뷰	설문지		비고
				지역 주민용	정착 주민용	
1 애월읍 수산리 (물메초)	이00 사무장	O	①전(前)이장 ②지역주민(기록) ③전(前)이장+사무장+정착주민a (FGI)	X	10부	③a:6년째거주
2 애월읍 하가리 (더럭초)	장00 이장	O	①장00 이장 3회	X	6부	①1998년부터 약14년이장 역임,학교살리기주도적역할
3 애월읍 납읍리 (납읍초)	김00 사무장	O	①김00이장 ②사무장a, 개발위원장 ③정착주민 1인	5부	10부	②a : U턴 공동주택거주 ③7년째거주
4 애월읍 곽지리 (곽금초)	김00 사무장	O	①사무장 3회	4부	8부	
5 구좌읍 송당리 (송당초)	홍00 이장	O	① 이장 2회 ② 전,전(前,前)이장(기록) ③ 정착주민a, b 2인	1부	11부	③a:5년째거주 b:4년째거주
6 성산읍 수산1리 (수산초)	김00 전(前)이장	O	① 전(前) 이장 2회 ② 정착주민a, b 2인 ③ 지역주민	3부	10부	①학교살리기에 주도적역할 ②a:6년째거주 b:1년이내거주 ③전,학부모회장,학교살리참여,정보사무장
7 표선면 토산2리 (토산초)	강00 사무장	O	①사무장 ②신00 ③청년회 9명 (FGI)	17부	X	②학교살리기에 주도적역할 ③지역주민7명,정착주민2명
8 남원읍 신례1리 (신례초)	김00 이장	O	①양00 ②사무장+이장	X	X	①전(前),학교살리기추진위원장 현(現)체육관건립추진위원장
총계		- 마을 현황 8건 - 심층인터뷰 21건 [개별인터뷰 19건(지역주민13건, 정착주민6건), FGI 2건] - 설문지 85건 (지역주민 30건, 정착주민 55건)				

Collection @ uos

2) 8개 학교 종사자

8개 마을에 소재한 학교 종사자들을 대상으로 심층인터뷰 6건과 학교 현황 6건을 수집하였으며, 이외에는 공개된 자료를 통하여 수집하였다. 대상자별 자료수집방법은 다음의 <표 31>과 같다.

<표 31> 8개 학교 종사자 및 자료수집방법

학교명	담당	1차 방문	2차 방문 및 전화	3차 방문 및 전화	4차 문자 등	비고
				서면질의서 및 FAX	이메일 발송	
1 물메초	한00 교감		개별인터뷰		무응답	
2 더럭초	김00 교감	연구안내및 관계자에게 전달요청	인터뷰요청 (전화)	인터뷰요청 및 서면질의서 발송 (전화)	무응답	공개자료 만 수집
3 납읍초	임00 교감	개별인터뷰			이메일 수신	
4 곽금초	김00 교사		개별인터뷰		전화 수신	
5 송당초	현00 교감	연구내용 안내	인터뷰 요청 (전화)	fax전송 (전화)	방문전달 (무응답)	공개자료 만 수집
6 수산초	임00 교감	인터뷰 중 인사발령		개별인터뷰	이메일 수신	
7 토산초	고00 교감	개별인터뷰		개별인터뷰	방문 면접수신	
8 신례초	김00 교감	교장+교감 그룹인터뷰			정보유출 불가거부	

Collection @ uos

3) 교육의원, 행정기관, 교육청, 기타 관계자

도의회 교육위원 및 행정기관 등 관계자들에 대한 자료수집방법은 다음의 <표 32>와 같다.

<표 32> 교육의원 등 관련 기관 관계자 자료수집방법

관계기관	담당	연구방법 및 결과	비고
제주특별자치도 의회 교육위원회	오00[0] 교육의원	개별인터뷰 2회	'소규모학교 살리기'로 정책전환의 계기를 마련함
교육청 정책기획과 학교혁신	이00 팀장 황00 주무관	이00 팀장 개별인터뷰 서면질의서 이메일 발송 및 관련자료 이메일 수신	
서귀포시청 자치행정국 평생교육지원과	이00 주무관	서면질의서 이메일 발송 및 관련자료 이메일 수신	
제주시청 자치행정국 자치행정과	이00 주무관	서면질의서 이메일 발송 및 관련자료 이메일 수신	
마을 만들기 종합지원센터장	안00	개별인터뷰	특별법에 의한 교육의원제도, 정착주민지원조례, 마을 만들기 관련 조례, 귀농 귀촌인 지원조례 등 다양한 정보 수집
기타	[0]제9대(2010.07.01.~2014.06.30) 제주특별자치도의회 교육위원회 위원장(전반기) 제10대(2014.07.01~현재) 제주특별자치도의회 교육위원회 위원장(전반기)		

3. 설문조사

1) 조사 도구

본 연구에서 사용한 조사도구는 연구자가 현장에서 실시한 1차와 2차 심층인터뷰 결과 나타난 내용을 범주화하는 과정을 통해 25개의 질문 문항을 도출하였으며, 분류된 범주별로 이 문항을 배열하

Collection @ uos

였다. 범주화를 위해 우선적으로 각 연구 참여자의 의견을 문장화하고, 동일한 내용의 문장 중에서 핵심적인 단어를 추출하여 중분류로 범주화하였다. 그리고 중분류 범주화의 내용에 대해 본 연구의 주제에 적합한 주요 항목별로 대분류하였다. 이와 같이 범주화한 인터뷰 내용을 설문조사에서의 조사도구 양식에 적합하도록 조사 영역을 설정하였으며, 각 조사 영역에 대해 조사대상자들이 부담 없이 이해하고 응답할 수 있도록 문항을 구성하여 설문지를 작성하였다. 심층 인터뷰 내용의 범주화와 설문조사 문항 구성 영역은 다음과 같다.

<표 33> 1차 심층인터뷰 범주화 및 설문조사 영역 구성

설문조사 영역	대분류	중분류
정부의 정책	정책	임대주택 및 경제활동 지원을 위한 지자체의 정책, 학교운영에 필요한 예산 지원 등 교육당국의 정책
주민과의 교류	지역사회	주민 간 융화, 학교와의 관계, 리더십, 접근성, 마을의 역할
학교 환경	학교 살리기	학생들 간의 갈등, 학교운영
주민생활 (지역주민 및 정착주민)	학교 살리기	전학 원인
	정착주민	정착 원인, 정착주민의 생활
	주거환경	공동주택 입주조건, 공동주택 유지관리, 빈집, 신규 주택 확보

조사도구로 사용한 설문지는 주민생활 관련 영역, 정부의 정책 영역, 주민과의 교류 영역, 학교 환경 영역으로 분류하여 세부 문항을 구성하였다. 주민생활 관련 영역은 사실상 지역주민과 정착주민 모두에게 적용할 수 있는 동일한 내용으로 설문문항을 구성하였지만, 각 주민 계층의 인식을 반영하기 위해 질문의 형식에 차이를 두었다. 인터뷰 결과를 통해 구성한 설문 영역인 정부의 정책, 주민과

Collection @ uos

의 교류, 학교 환경 영역에 대해서는 중요도와 만족도를 별도로 응답하도록 구성하였으며, 지역주민과 정착주민 모두 동일한 문항으로 설정하였다. 구체적인 설문 문항은 다음과 같다.

<표 34> 설문지의 구성

설문 영역	설문 내용	문항 수	측정 척도
주민생활	이주 원인, 학교와 이주의 관련성, 공동주택, 지역사회 활동	10	명목척도
정부의 정책	지역사회 활성화를 위한 정책에 대한 중요도와 만족도	중요도 10 만족도 10	7점 리커트 척도
주민과의 교류	마을 행사 및 행정, 지역사회 활동에 대한 중요도와 만족도	중요도 6 만족도 6	7점 리커트 척도
학교 환경	학교의 물리적 환경 및 학교 운영에 대한 인식의 중요도와 만족도	중요도 9 만족도 9	7점 리커트 척도
개인 특성	소재학교, 성별, 연령, 가계 소득 등 인구사회적 특성	8	명목척도

본 설문지는 연구 대상 초등학교 인근 마을의 주민 및 학교종사자를 대상으로 실시한 심층 인터뷰를 통해 문항을 구성하였다. 따라서 설문 영역의 각 문항들에 대한 신뢰도를 확인해 볼 필요가 있다. 설문 문항의 신뢰도는 등간척도로 구성된 정부정책, 주민교류, 학교환경의 3개 영역의 문항들에 대한 내적일관성 신뢰도 (internal consistency reliability)를 검증할 수 있는 Cronbach′ α 계수를 통해 확인하였다. SPSS 통계처리 프로그램을 이용하여 산출한 설문영역별 신뢰도 계수는 다음의 <표 35>와 같다.

Collection @ uos

<표 35> 설문지의 신뢰도 분석 결과

설문 영역	중요도		만족도	
	문항 수	신뢰도계수	문항 수	신뢰도 계수
정부정책	10	.789	10	.903
주민교류	6	.912	6	.936
학교환경	9	.920	9	.955

신뢰도는 조사하고자 하는 문항들이 적절하게 구성되어 일관성 있는 결과를 예측할 수 있도록 하는지에 대한 지표로서, 그 값의 범위는 0과 1 사이이다. 대체로 신뢰도계수가 .7 이상이면 그 조사도구가 높은 일관성을 가지고 있다고 판단하며, 사회과학 분야에서는 .6 이상이면 양호한 것으로 판단한다.[234] 본 조사도구의 신뢰도 계수는 정부정책 중요도 영역이 .789로서 가장 낮았지만 일반적인 기준으로 볼 때 매우 양호한 수준이며, 다른 영역의 중요도와 만족도 문항들에 대한 신뢰도 계수는 모두 .9 이상으로서 매우 높은 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서 사용한 설문문항들은 분석의 도구로서 신뢰할 수 있는 것으로 확인되었다.

2) 조사 방법

주민을 대상으로 한 설문조사는 연구자가 8개 학교 소재 각 마을을 직접 방문하여 리사무소를 통해 연구를 위한 협조를 요청하였다. 지역주민의 경우는 각 마을의 리사무소에서 인터뷰를 겸한 설문지 배포 및 회수를 의뢰하였으며, 정착주민의 경우는 리사무소의 도

234) 송지준, 2013, 논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법, 21세기사, 파주.

Collection @ uos

움을 받아 정착주민 대표자를 소개받았고, 공동주택 단지를 직접 방문하여 인터뷰 및 설문조사를 실시하였다. 직접 만나기 어려운 경우에는 정착주민 대표와 이장 및 사무장의 도움을 받아 설문지배포 및 회수를 하였다. 조사에 대한 응답은 대상자 스스로 기입하는 자기기입식으로 진행하였으며, 설문문항에 대한 의문사항이 있는 경우에는 연구자가 직접 상세한 설명을 하여 응답자의 이해를 도왔다.

3) 자료 분석 방법

설문조사를 통해 수집된 자료는 1차적으로 data cleaning 과정을 통해 누락한 문항이 많거나 응답의 방향성이 지나치게 편파적인 설문지가 있는지를 확인하였으며, 조사에 응답한 85명의 자료 모두 양호한 것으로 판단되어 모두 통계분석에 포함하였다. 조사자료는 SPSS ver22.0 통계분석 프로그램을 활용하여 분석하였으며, 구체적인 분석 방법은 다음과 같다.

첫째, 주민생활 영역 문항의 응답경향을 분석하기 위해 지역주민과 정착주민 각각 빈도분석(frequency analiysis)과 기술통계분석(descriptive analysis)을 실시하여 빈도와 백분율, 그리고 평균을 산출하였다.

둘째, 본 연구에서 설정한 정부정책, 주민교류, 그리고 학교환경 3개 영역별로 중요도와 만족도에 대한 응답의 경향을 분석하기 위해 기술통계분석을 실시하여 평균과 표준편차를 산출하였다.

셋째, 각 영역별로 중요도와 만족도를 비교·분석하기 위해 IPA 분석(Importance Performance Analysis)을 실시하였다. Martilla and James(1977)에 의해 처음 소개된 IPA기법은 마케팅 분야에서 상품

Collection @ uos

또는 서비스에 대한 이용자의 인식이 어떻게 포지셔닝(positioning)되는지를 측정하기 위한 방법으로 많이 사용되었다. 이 기법의 장점은 제한된 예산의 범위에서 어떠한 정책에 우선순위를 두어야 하는지를 판단하는데 실용적인 자료를 제공할 수 있다는 점이다. 그러나 중요도와 만족도 수치를 모두 설문조사 결과에만 의존할 경우 자료 활용의 유용성에 대한 통계적 유의성이 저하될 수도 있다는 단점도 있다.[235] 이러한 단점이 우려되는 경우에는 만족도는 설문결과를 사용하고, 구조방정식 모형(SEM) 분석에 의해 각 문항의 회귀계수를 산출하여 이를 중요도로 사용하여 분석하기도 한다.[236] 그렇지만 구조방정식모형은 표본의 크기가 충분히 커야한다는 가정을 전제로 하는데, 본 연구에서는 조사대상 집단별 표본의 크기가 많지 않기 때문에 이 모형을 통해 산출한 회귀계수가 안정적이지 않을 수 있다. 따라서 본 연구에서는 직접 응답한 중요도 수치를 활용하여 IPA 분석을 실시하였다. IPA분석은 각 속성의 중요도와 만족도를 평가하여 동시에 비교 및 분석이 가능한 평가기법으로 다음과 같이 4가지 기준으로 평가된다.

235) Martilla, J. A, & James, J. C., 1977, "Importance-Performance Analysis," *Journal of Marketing*, Vol. 41, No. 1, pp.77-79.

236) 안우영, 2014, “구조방정식(SEM)을 활용한 교통약자 이동편의시설의 중요도 분석”, 대한토목학회논문집, 제34권 제3호, 대한토목학회, 서울, pp.939-945.

Collection @ uos



[그림 30] IPA 결과의 분석 기준

① 우위 유지(Keep up the Good Work)

제1사분면은 주민들이 중요하다고 인식하고 있으며, 동시에 만족도도 높은 항목이다. 이는 현재의 상태에 대해 상당수가 만족하고 있다는 것을 의미하기 때문에 이러한 상태가 지속될 수 있도록 해야 한다. 또한 주민들이 중요하게 생각하는 내용이므로 지속적인 노력이 반드시 필요하다.

② 중점 개선(Concentrate Here)

제2사분면은 주민들이 매우 중요하다고 인식하고 있지만 그에 대한 만족도는 낮은 항목들이 분포한다. 주민들의 만족도가 낮은 상태이므로 이 항목들에 대하여 중점적으로 개선하고자 하는 노력을 기울여야 한다.

③ 개선 요망(Low Priority)

제3사분면은 만족도와 중요도가 모두 낮은 항목들이 분포한다. 이 항목들에 대해서도 개선이 필요하기는 하지만 주민들이 특별히

Collection @ uos

중요하다고 인식하지 않기 때문에 다른 항목들에 비해 우선순위가 낮다.

④ 현상 유지(Possible Overkill)

제4사분면에는 중요도가 낮지만 만족도가 높은 항목들이 분포한다. 주민들이 이러한 항목들에 대해 중요하다고 인식하지 않기 때문에 이에 대해 집중함으로써 과잉상태가 되지 않도록 현 상태를 유지하는 것이 필요하다.

따라서 IPA분석 결과의 활용에 있어서는 중요하다고 인식하는데 만족도는 낮은 항목에 대해 우선적으로 조치가 필요하며, 중요성을 높이 인식하지는 않지만 만족도가 높은 항목에 대해서는 현상유지 차원에서의 보수적인 조치가 필요하다고 해석할 수 있다.

제3절 분석대상 마을의 학교 살리기 현황 및 경과

마을의 사례분석 내용으로는 우선 분석대상 8개 마을의 학교 살리기 활동 현황을 정리하고, 활동의 경과로서 구체적인 활동 방안인 임대주택 제공 및 운영 현황을 분석하였다. 그 다음으로는 학교 살리기 활동의 결과 나타난 인구의 변화를 마을과 학교로 구분하여 탐색하였다. 그리고 분석대상 마을에서의 학교 살리기의 의의에 대해 논의하였다.

1. 학교 살리기 현황

제주도 8개 초등학교 인근 마을의 학교 살리기는 '학교가 살아

Collection @ uos

야 마을이 살 수 있다'는 공통적인 인식 하에 전개되었다. 폐교의 대상이 된 이유는 학생 수가 감소했기 때문이므로 우선적으로는 학교의 학생 수를 증가시키는데 초점을 맞추었다. 따라서 외지에서 초등학생 자녀를 둔 학부모와 가족을 유입해야 했다. 이러한 방안의 핵심은 외부에서 이주해오는 가족 단위 사람들에게 저렴한 임대주택을 제공하는 것이었다.

1) 마을별 학교 살리기 활동

8개 마을에 대한 개별적인 학교 살리기 활동을 논의함에 앞서 각 마을별 학교 살리기의 전반적인 흐름을 표로 제시해 보면 다음과 같다.

Collection @ uos

<표 36> 분석대상 8개 마을 학교 살리기 활동의 전개 양상

	마을 소재지	학교	인구수			추진계기	핵심 추진주체	임대주택	
			1992	2011	2017			주택형태	소요자금 확보방법
1	제주시 애월읍 납읍리	납읍초	1,308	1,277	1,474	1991년 분교장 격하 대상 2011년 분교장 격하 위기	이장 및 마을주민 총동문회, 출향민 학교 살리기 추진위원회	빈집정비 후 공동주택	마을공금 및 주민모금 마을공금 및 주민모금 지자체 보조금
2	제주시 애월읍 수산리	물메초	1,111	1,171	1,314	2001년 분교장 격하 대상	이장 및 마을주민 총동문회 등 학교 종사자	빈집정비 후 공동주택	마을공금 및 주민모금
3	제주시 구좌읍 송당리	송당초	1,159	987	1,048	1999년 통폐합 대상	이장 및 마을주민 총동문회, 출향민 학교 살리기 대책위원회	빈집정비 후 공동주택	마을공금 및 주민모금 지자체 보조금
4	서귀포시 표선면 토산2리	토산초	718	588	650	2005년 분교장 격하 대상	이장 및 마을 청년회를 중심으로 한 학교 살리기 운영위원회 및 학교종사자	빈집정비	마을공금 및 지자체 보조금
5	제주시 애월읍 곽지리	곽금초	1,220	1,103	1,275	2002년 통폐합 대상	이장 및 마을주민 학교살리기 추진위원회	공동주택	마을공금 및 주민모금 지자체 보조금
6	서귀포시 성산읍 수산1리	수산초	1,194	844	1,030	2011년 분교장 격하 대상	이장 및 마을주민, 출향민 학교살리기 추진위원회	빈집정비 후 공동주택	마을공금 및 주민모금 지자체 보조금
7	서귀포시 남원읍 신례1리	신례초	1,920	1,425	1,420	2011년 분교장 격하 위기	이장 및 마을주민, 출향민 학교 살리기 추진위원회	빈집정비	마을공금 및 주민모금 지자체 보조금
8	제주시 애월읍 하가리	더럭초	458	391	732	2011년 통폐합 대상	이장이 주도적으로 추진 마을주민	공동주택	마을공금 및 지자체 보조금

Collection @ uos

납읍리는 1991년도에 분교장 격하 통보가 내려와서 빈집을 자체적으로 수리하여 빌려주었으나 큰 효과를 얻지 못하였고, 이에 따라 마을 주민들이 손주들을 불러와서 통학을 시킴으로써 겨우 폐교를 막았었다. 납읍리는 단일마을 단일학구로 형성되어 있어서 마을공동체가 학연으로 잘 연결되어 있다. 처음에는 37대 이장님의 제안으로 학교출신 선배들과 마을주민들이 자발적으로 모금을 하여 1997년부터 학교 살리기를 위해 제주도에서 최초로 공동임대주택 사업을 실시했다. 1997년에 다가구 2동 19세대, 2001년에는 효도마을 2동 12세대를 마련하여 초등학생이 있는 가정에 무상으로 제공하였다. 그리고 2011년에 다시 학생 수가 60~70명 정도로 감소하여 분교장 격하 위기에 처하자 학교 살리기 추진위원 68명을 뽑아 모금활동을 전개하였고, 납읍초등학교 살리기의 일환으로 금산학교마을 공동주택 건립이 추진되어 2012년 9월 4개동 24세대를 완공하였다. 소요예산은 마을주민 및 출향인사 등 340명로부터 11억 4천만 원을 모금했고, 제주도에서 6억 원을 지원하였다.

이로 인해 현재는 안정적으로 학교의 학생 수가 유지되고 있다. 제주도에서 애월읍은 외부 홍보가 잘 되어 외지인이 많이 유입되고 있는 실정이다. 납읍초등학교도 전국에서 아름다운 학교 대상을 받는 등 워낙 유명해져서 문의전화가 계속 오고 있다. 마을 주민들은 간혹 초등학교 졸업 후 지역에 머물지 못하고 외지로 다시 떠나는 문제로 인해 학교 살리기가 실패라고 얘기하는 분들도 있다고 한다. 그러나 많은 분들이 지역에 정착하고 싶어도 주택을 구입하는 어려움이 있어서 현실적으로 정착하기 힘든 추세이며, 중학교 살리기는 안하기 때문에 상급학교 진학을 위해서도 떠날 수밖에 없는 것이 현실이다.

현재 마을운영위원회에서 임대주택 입주민 심사 및 건물유지관리 등 운영을 하고 있으며 90년대에 건축된 공동주택은 수리 및 유

Collection @ uos

지관리를 위한 비용이 많이 소요되고 있어서 마을 자체적으로 관리하는 것이 점차 어려워지고 있다.



[그림 31] 납읍리 금산학교마을 준공식237)

수산리는 지자체의 지원이 아직 이루어지지 않았을 때 학교 살기리를 위해 마을주민들이 토지를 희사하고 건축비용도 역시 모금하여 100% 자부담으로 2001년 공동주택 12세대를 마련하였다. 이후 추가로 공동주택을 건축하기 위해 노력했지만 현재는 소규모학교 기준인 학생 수 100명이 넘어서 도의 예산지원을 받을 수가 없고, 토지나 재원을 마을에서 모두 부담하기에는 어려움이 있어서 더 이상 진행을 하지 못하고 있다. 한편으로 건축물 노후로 인해 수선 및 유지관리비가 많이 소요 되고 있지만 이 공동주택은 학교 살리기를 위해 건축한 것이기 때문에 향후에도 계속 운영할 예정이다. 입주자 선정은 개발위원 운영위원회에서 회의를 통해 1순위부터 3순위까지

237) http://blog.daum.net/airport99/1283
http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1001393240&plink=OLDURL

Collection @ uos

선정하며, 이장이 바뀌는 시기에 재검토하여 보증금이나 연세를 조정한다.

마을주민들은 마을의 책임자(리더)가 역할을 잘 하고 있어서 지역주민과 정착주민, 그리고 학교 종사자들과의 교류가 매우 활발하고 의사소통도 원활하다고 생각하고 있다. 마을 원로, 청년회, 정착주민 등이 대화하고 협력하여 마을의 이미지 및 역사를 홍보하기 위해 노력하고 있으며, 2017년에는 초등학교 운동장에서 만남의 장을 개최하기도 하였다. 이러한 마을 총회와 같은 행사에 교장선생님이나 교감선생님도 적극적으로 참여하기 때문에 학부모들도 참여율이 높고 마을을 위해 공동으로 노력하고자 하는 모습이 긍정적이다. 이 뿐만 아니라 2017년에는 학교의 교실수가 부족해 리모델링을 했는데, 당시 주민들이 96평의 토지를 구입하여 학교에 기부하기도 했다. 2018년 1월에는 초등학교 체육관(물메관)을 준공하였는데 문화체육관광부와 교육청의 예산지원에 마을예산을 함께 지원하였다.



[그림 32] 애월읍 수산리 학교 살리기 시비석

Collection @ uos

수산리는 마을에 빈집이 많지는 않지만 만약 빈집이 생길 경우는 자녀 중 학생이 있는 가족을 우선하여 빌려주기로 마을에서 결정하는 등 학교 살리기를 위해서 마을이 전제적으로 노력하고 있다. 단일마을 단일학구여서 지역주민들이 단합이 잘 되고 외지인들에게 따뜻하게 함께하는 것이 마을의 장점이라고 이구동성으로 이야기하고 있다. 이와 더불어 마을에 시내버스 종점이 생겨서 빈집도 많이 없어지고 주택들도 많이 건축 되고 있어서 학교 살리기는 어느 정도 안정권에 들어 왔다고 보고 있다. 마을주민들은 마을의 발전을 위해 농림부사업인 창의아이디어사업을 비롯하여 2018년부터 39억 원의 예산을 확보하여 로컬푸드, 시인의 학교 운영 등 창조적 마을 만들기 사업을 시작하였으며, 앞으로 마을이 더욱 발전할 것이라고 기대하고 있다.

송당리는 1999년에 학교 살리기 대책위원회를 구성하고 대책위원회 규정 마련과 함께 학교 지키기 캠페인을 전개해 왔다. 2005년에 소규모학교 통폐합에 대한 설명 및 주민의견 청취를 위한 회의를 통해 '우리 학교를 지켜주세요', '모교를 살리자' 등 홍보를 시작하여, 2006년부터 '우리 마을 송당교를 살립시다.'를 모토로 하여 빈집 리모델링 사업과 동문대상 모금운동을 전개하였다. 마을회의를 수시로 개최하며, 학부모 유입책을 마련하기 위해 주택제공, 급식비, 일자리에 이르기까지 인센티브를 제공하며 2009년부터 2012년까지 약 5,000만 원의 예산을 들여 빈집 24채를 리모델링하여 학생을 유입하였다. 그러나 빈집정비로는 한계가 있어서 2013년 공동주택 건립을 확정하였는데, 주택 건축에 반대하던 사람들도 이웃 마을의 폐교를 보면서 위기의식을 느끼면서 모금에 적극 참여하였다. 이렇게 마을주민들과 총동문회 및 학교에서 5억 원을 모금하고 제주도에서 5억 원을 지원받아 2014년 10월 공동임대주택 '당오름빌' 입주식을

Collection @ uos

가졌다. 현재 마을에서는 학교 살리기를 위해 건립된 공동주택 12가구와 노인회관으로 쓰던 가정주택을 포함하여 총 13가구가 사용되고 있다. 마을 주민들은 학교 살리기를 위해 의무적으로 '조건불리직불제[238]'의 50%를 3년 동안 마을공동사업비로 냈다. 또한 마을에서 학교 살리기 기금을 별도로 운영하고 있으며, 교육 부문에 대한 관여가 아닌, 학교 운영상의 어려움에 대해서는 인력이나 금전적 부분에 있어 언제든지 충분히 지원하겠다는 것이 마을주민들의 공통적인 생각이다. 2013년부터 마을 만들기를 추진하고 있는데 마을의 발전가능성이 무궁무진하고 조건도 매우 좋은 편이라고 현직 이장님의 자긍심이 대단하다. 현재는 지난해 예산수립 때 마을의 공동소유 땅을 사용하는 조건으로 임대주택건립을 요청한 상태이며, 20세대 정도 건축을 하게 되면 마을의 주거문제도 해결되고, 임대주택에 조건을 걸면 학생도 늘어나지 않을까 제안하여 검토단계에 있다.



[그림 33] 송당리 당오르빌 공동주택

238) 제주도는 농사를 짓는데 조건이 나쁜 땅을 주민에게 보조금으로 지급하고 있으며, 보조금의 20%를 마을 공동사업비로 쓰고 있었던 것을 마을사람들에게 양해를 구해서 30%를 더 납부하도록 하였으며, 이것은 마을주민들이 학교 살리기를 위해 상당히 배려를 해주었다는 의미로 볼 수 있다.

Collection @ uos

토산2리와 토산1리는 1948년 행정리로 변경되어 지금에 이르지만 지역주민들은 '알토산'과 '웃토산'으로 부르고 있다. 두 마을의 아이들은 토산초등학교를 다니고 있지만 알토산에 학교가 위치해 있어서 토산 2리에서 주도적으로 학교 살리기 운동을 하고 있다. 이곳은 다른 지역과 달리 청년층이 앞장서서 학교 살리기를 추진하고 있는 것이 특징적이다. 토산2리는 마을의 빈집과 마을회관을 주거용 공간으로 확보하여 2005년부터 현재까지 꾸준히 학교 살리기를 진행하고 있는데, 무상임대로 진행을 하다 보니 매년 마을 총회에서 마을예산 1,600만 원을 승인 받아 빈집임대료로 사용하고 있다. 입주민은 임대료 없이 거주하고, 마을에서 도 지원금과 마을예산으로 리모델링 등을 충당하며, 건물주에게 임대료를 제공하는 방식이다. 지금은 임대료가 계속 상승하고 있어서 입주민에게도 약간의 자부담을 시키려고 하고 있다.

이에 따라 매년 총회 때마다 예산을 통과시키는데 어려움이 있다. 마을의 원로들은 "누구 좋으라고 하는가? 외지에서 오는 사람들을 마을에서 돈을 들여가면서까지 학교 살리기를 해야 되느냐? 분교 될 텐데 너무 아깝지 않냐?" 등 젊은층과 의견 차이가 있기도 하지만, 현재까지는 학교를 살리자는 의견이 우세이고, 마을 어른들의 반대에 부딪치면 "학교가 없으면 저희 청년회는 다 마을을 떠나야 된다."고 설득을 하고 있다고 한다.

2005년부터 학교 살리기 운영위원장을 하며 학교 살리기를 했던 신00씨는 학교가 없어지면 안 그래도 마을이 노인층만 많은데 젊은층이 다 빠져 나갈 거라 생각하고, 마을 어르신들을 계속 만나면서 "마을에 젊은 층이 들어와야, 애기 울음소리가 들려야 마을이 살아나는 것이 아니냐."며 설득을 하고 다녔다고 한다. 그는 이장님과 함께 논의하여 마을총회를 개최하기로 하고 학교 살리기를 위해 마을 공동시설인 회관을 사용하도록 승인하는 것과 빈집을 수리할 예산

Collection @ uos

을 요청하였는데, 총회가 시작되고 십분도 안 되어 동의를 받았다. 다음은 마을에 있는 학생들이 외부로 유출되는 것을 막기 위해 학부모들에게 1년 동안 도와달라고 사정하고 다녔고, 주택과 급식의 무료 제공을 통해 당시 1학년과 4학년이 합반으로 운영되던 학급을 6개 학급으로 만들기 위해 많은 노력을 했다. 당시 교감선생님과 서귀포 오일장에 가서 홍보도 하고, 인터넷을 통해 홍보하자는 교감선생님의 제의로 인터넷 홍보를 하였다. 이로 인해 육지에서 문의전화가 엄청나게 오게 되면서 2007년부터 지금까지 6학급이 꾸준히 유지되고 있다.

2008년부터 현재까지 사무장을 하고 있는 강00은 이장이 주기적으로 바뀌다 보니 어느 순간 학교 살리기 업무를 전담하고 있다. 처음 사무장을 담당한 시기에 토산초등학교가 통폐합 대상으로 지정된 후에 많은 주민들이 주변에 있는 학교로 자녀들을 전학 시키면서 학생 수는 더 줄어들었다. 당시에 본인의 1학년 자녀가 1명만 남겨져서 4학년과 합반을 했는데, 혼자 운동장에서 외롭게 놀고 있는 것을 보고 사태의 심각성을 느끼게 되어 학교 살리기를 안할 수가 없었다고 한다. 그때 당시의 힘든 과정과 그 와중에 열심히 같이 했던 사람들이 있기 때문에 지금까지 열심히 하고 있고, 학교 살리기를 위해 행정적으로 중추적인 역할을 하고 있다.

그렇지만 현재는 빈집이 없어서 리모델링을 못하고 있고, 더욱이 빈집 활용에는 한계가 있기 때문에 공동주택을 확보하는 것이 필요한 상황이지만 땅값이 너무 올라 공동주택 건축이 거의 불가능한 상태이다. 토산2리 주민들은 외부에서 귀농·귀촌을 유도해야 마을도 살리고 이를 통해 자연적으로 학교도 살릴 수 있는데 땅값이 너무 올라서 귀농·귀촌하는 사람들이 거주할 터전이 없다는 아쉬움을 토로하고 있다.

Collection @ uos

곽지리와 금성리 아이들이 다니는 곽금초등학교는 2002년에 학생 수 60명 이하 대상 분교장 개편이 예정되면서 당시 마을 이장과 지역주민들, 어린이집 원장, 유치원생 학부모들 등이 학교 살리기 추진위원회를 구성하여 학교 살리기에 대한 논의를 시작했다. 공동주택 건축을 통한 학령기 인구유입 방안을 수립하고, 소요 자금은 마을 자체 기금, 총동문회, 그리고 주민들로부터 모금을 마련하였다. 마을의 원로들은 적극적으로 학교 살리기에 지지를 하였고, 마을의 역대 이장들은 어려운 상황에서도 주도적으로 다양한 활동을 전개하며 학교 살리기를 추진해 왔다. 2013년에 공동주택 3동 24세대를 건립하였으며, 소요비용은 25억 원이었다. 이 사업은 5년째 진행해 오고 있는데, 리사무소 조직에 공동주택 운영위원회가 있어서 입주자를 선정하고 있다. 지금까지 자녀가 졸업을 하여 이주해 나간 경우를 제외하면 현재 정착률이 100%이다. 이 사업을 통해 유입된 정착주민들은 마을 행사에 잘 참여하고, 학교어머니회장도 맡는 등 마을과 관계가 원활하다.



[그림 34] 곽지리 역대 이장 사진

Collection @ uos

곽금초등학교 인근 마을들은 지리적으로 제주시에 가깝기 때문에 교통편이 좋고 곽지해수욕장이 있어서 여름철에 휴가를 왔다가 임대주택에 입주 문의하는 경우가 많다. 제주도청 홈페이지를 통해 마을이 소개되고 있고 하루 평균 1~2회 입주 문의전화가 오고 있으며, 제주도의 학교 살리기가 소문이 나서 전국 각지로부터 이주에 대한 문의가 활발하다. 그러나 한편으로 곽금초등학교에는 지역주민 학생들이 별로 없고 정착주민 학생들이 많은 것이 걱정이라고 한다.

서귀포시 성산읍에 위치하고 있는 수산1리의 이장 김00[239]은 마을 만들기를 아주 중요하게 생각하고 있었다. 그러던 중 2011년에 마을에 있는 수산초등학교가 풍천초등학교, 가파초등학교와 함께 소규모학교 통폐합대상 첫 번째로 지정이 되었다. 당시에 교육청에서는 분교장 또는 폐교의 두 가지 표결안을 놓고 학부모들이 선택하도록 압력을 넣었고, 마을에서는 분교장이라도 받아들이는 것으로 아예 포기를 한 상태에 있었다. 그러나 이장이 여기 저기 알아보고 나서 마을주민들과 비상대책회의를 열어 교육청을 적극적으로 설득하기로 결정했다. 수산1리 주변에 있는 난산, 삼달, 신풍[240] 마을이 폐교를 하면서 이후에 청년들이 거의 모두 빠져나간 것을 목격했기 때문이다. 학교가 없는 곳에 청년이 남을 필요가 없으니, 그들은 부모님께 재산을 팔고 도시로 나가는 것을 요청하면서 마을에 혼란이 생기는 것을 보면서, '마을에 큰일이 났다'고 생각했다고 한다.

김00 이장은 '마을을 살리는 것은 학교 살리는 것 밖에 없다'고 생각하고 나머지는 다 포기하더라도 이장 임기 2년 동안 학교 살리기만 하기로 결단하여, 마을 만들기 사업의 일환으로 '학교 살리기'

239) 제45~46대 (2009.02 ~ 2013.01), 제49대 (2016.02 ~ 2018.01)
http://susan.invil.org/index.html
240) 난산분교장 1995년 폐교, 신풍분교장 1996년 폐교, 삼달분교장 1998년 폐교

Collection @ uos

를 목표로 세웠다. 그래서 마을 주민들과 투쟁 아닌 투쟁을 하고 1인 시위도 하며, '성산읍 작은 학교 살리기 추진위원회 활동연대' 결성과 '작은 학교 희망 만들기 제주연대' 공동대표 등에 참여하며 교육청의 소규모학교 통폐합정책 반대운동에 함께 행동하였다. 그는 교육청의 '도립학교설치조례 일부개정 조례안' 입법예고에 맞서 농어촌 소규모학교에 대한 지역적 특성을 고려하여 학교를 현행대로 유지해야 한다고 주장하였다. 이러한 내용의 정책적 배려를 요구하는 마을 이장단 서명과 수산1리 마을주민들 297명이 서명하여 교육청에 의견을 제출 하였지만 반영이 되지 않았다. 급기야 2012년 도지사[241]와 면담을 통해 마을 자체 자금과 지자체 지원금을 확보하여 극적으로 임대주택을 건축하게 되었다. 이처럼 이 마을의 학부모들은 도의회나 교육청에 가서 기자회견을 하는 등 적극적으로 학교 살리기에 동참하였다. 마을공동체 전체가 임대주택 제공을 위해 2012년 마을회관 2층을 개조하여 4세대를 확보하였으며, 이에 대한 소요예산은 마을자체 예산 7천만 원, 지자체 지원금 1억 3천만 원이었다. 이후 2013년과 2014년에 걸쳐 공동주택 2동 16세대를 건축하였는데, 소요비용은 도의 지원금 5억 원과 마을의 부담금이 5억 원이었다. 마을예산은 주민들로부터 모금한 금액이 3억 원이고, 나머지는 환경기초시설, 풍력발전기금 등 마을 보유 공금을 활용하였다. 지역주민들은 학교 살리기가 성공적이라며 이에 대해 만족하고 있다. 수산1리는 이러한 학교 살리기를 지속할 예정이지만 제2공항 건

241) "우00지사가 어떻게 하면 되겠냐? 해서 마을에서 임대주택을 건축할 수 있도록 50~60%를 지원해 주면 마을의 공금과 마을 땅을 이용해서 노력을 해보겠다고 의견을 제시했다. 당시 지사는 일본의 교육정책은 폐교나 분교장이라는 말을 아예 안 쓰고, 한명만 있어도 부모들이 원하면 유지하고, 학생이 다 졸업해서 없을 때 휴교를 했다가 학생이 생기면 원상복귀 한다는 것을 알고 계시더라.....(중략) 무슨 소리냐? 교육청의 교육감이 학교를 살리려고 노력해야지, 왜 학부모님들이 학교를 살리려고 노력해야 하느냐?" 라고 반문하며 도의 예산지원을 결정했고, 이러한 결정에서 실행이 되기까지 도의회 교육의원들의 역할이 높았다고 말한다. (김00이장 심층 인터뷰 중에서 발췌)

Collection @ uos

설이 확정될 경우 다른 상황이 발생할 수도 있다는 것이 고민이다.



[그림 35] 수산2리 임대주택 준공식

신례1리는 2011년도 말에 학교 살리기 추진위원회를 만들었다. 학생수가 60명 미만이 되고, 학급별 12명 미만이면 합반을 해야 되고, 그러면 학부모들이 다 떠나게 되니까 촌동네는 공동체가 무너지게 된다는 생각으로 총동창회 출신 역대 위원장 등 26명이 뭉쳐서 학교 살리기가 시작 되었다. 마을의 특징은 단일마을에 단일학구라서 단합이 잘 되었고, 당시 모금을 통해 4000만 원을 모아서 시청에 예산을 요청하여 빈집을 리모델링하였다. 초기에는 이주해 오려는 사람이 없을까 염려하여 3년 무상임대라는 파격적인 조건을 걸고 모집을 했었는데 당시 입주후보자들이 몰려들어 성황을 이루었고, 많은 사람들이 면접을 보러 왔다고 한다.

지금은 집주인들이 의무 임대기간이 끝나서 재계약을 하지 않으

Collection @ uos

려고 하기 때문에 빈집이 없고, 마을차원에서는 더 이상 학교 살리기를 위한 임대주택을 진행할 수가 없는 상황이다. 3년 간의 무상임대기간이 끝나면서 집주인과 상의가 잘 되어 계속 살고 있는 가정들도 있고, 상의가 잘 안 되어서 인근지역으로 이주한 가정, 또 육지로 간 가정도 있지만, 현재 10가구가 개별적으로 임대계약을 통해 지속적으로 마을 내에 재정착하여 살고 있다. 마을차원에서는 마을공동시설인 임대주택을 1가구 운영하고 있는데, 경쟁률이 높아서 공개추첨을 통해 결정하고 있다. 최근 제주도에 인구가 많이 늘면서 신례1리 마을에도 인구가 늘어나고 있다. 그러나 젊은 사람들이 귀농해서 집을 구입하면 좋은데 귀촌하는 사람들은 전원생활을 희망하는 사람들이라 별장을 지어 놓고 오가는 사람들이어서 실질적인 인구가 늘어나는 것은 아니며, 더욱이 학령기 인구가 늘고 있지는 않다고 한다.

신례초등학교는 시설도 좋고 교육열도 높아서 학부모들이 마을에서 살고 싶어 하고, 입주에 대한 문의전화도 많이 오지만 빈집이 없다. 공동주택을 건립하기 위해 많은 노력을 했으나 토지 값이 급상승하면서 토지 마련이 안 되어 포기를 한 상태이다. 그래서 방향을 전환하여 학교에 차별화된 시설을 갖추고 교육환경을 좋게 하면 부모들이 주거문제를 스스로 감수하더라도 오고 싶어 하는 사람들이 있을 것이라는 생각으로 체육관건립추진위원회로 개편을 했다고 한다. 3년간 도청과 교육의원들과의 지속적인 협의를 거쳐, 그 노력의 결실로 올해 제주도 교육청의 지원을 받아 다목적강당 체육관건립이 확정되었다. 부지매입이 완료되어 올해 용역을 마치고 2019년 완공예정이다.

신례1리에서 초기의 학교 살리기는 모범 사례로 인정받을 만큼

Collection @ uos

성공적이었지만, 그것을 지속하지 못했다. 만약 학교 살리기 초기에 공동주택을 지었다면 학교 살리기가 성공했을 수도 있지만 빈집을 활용하다보니 한계에 부딪쳤다. 그러나 학교의 환경을 차별화시켜서 학령기 인구를 유입하는데 전화위복이 될 수 있을 것으로 기대하고 있다. 한편 마을의 지도자들은 이주해 온 정착주민들이 다방면에서 개인적인 능력을 보유한 사람이 많기 때문에 이러한 인적자원을 적극적으로 활용함으로써 마을과 함께 발전할 수 있는 방안을 모색하고 있다.

하가리는 2011년도에 3년 이내에 학생 수 증가가 안 되면 폐교 대상이라는 통보를 받고 제주특별자치도가 되고 나서 처음으로 학교 살리기 운동으로 공동주택을 건립했다. 당시에는 교육감이 교과부 방침에 따라 원칙을 적용하던 시기였고, 마을지원에 관한 조례가 제정된 2014년 이전이기 때문에 마을이장 개인의 능력을 토대로 하여 마을의 자부담 조건을 걸고 행정과의 협의를 통해 예산을 받아왔다고 한다. 하가리의 공동주택은 다른 마을들과는 다르게 방이 3개에 30평형과 25평형으로 큰 편이다. 98년도부터 이장직을 수행하다가 건강문제로 쉬고 있던 현직 이장이 학교 살리기 때문에 이장을 다시 시작했는데, 그가 공동주택 건축 시 도의회에서 작은 평수로도 충분하다는 건의가 많았음에도 불구하고 고집스럽게 우겨서 이뤄냈다고 한다. 그는 자녀가 3명 이상인 가족이 입주조건이므로 부모와 성별이 다른 자녀를 고려하였다고 한다. 2012년 2개동 10세대, 2014년 2개동 10세대, 총 20세대를 건축하면서 소요비용 21억 중 마을 자체 예산 13억 원을 투입하였다.

마을리사무소와 공동주택은 지척거리에 있는데 CCTV로 안전점검을 하고 있으며, 입주민들과 계약할 때 '성실하고 착실하게 살겠다.'는 자필각서를 쓰게 한다고 한다. 이러한 원칙적인 임대주택운영

Collection @ uos

으로 인하여 학교 살리기에 성공하였고 마을이 젊어지는 등 긍정적인 효과가 있었으며, 앞으로도 학령기 가족 인구 유입정책을 지속적으로 유지할 계획이다. 하가리에서 오랫동안 역임했던 마을 이장은 지자체 및 교육의원 등과 적극적으로 협의하여 지자체에서 지원하는 마을의 공동주택 지원금 5억 원을 6억 원까지 상향시키는데 기여하기도 했다. 더럭초등학교는 이러한 활동과 더불어 학교의 학생수가 100명을 초과하면서 2018년 3월 1일 본교로 격상되었다.



[그림 36] 하가리 연화주택

2) 행정적 지원

위에서 나타난 것처럼 분석대상 마을의 학교 살리기는 마을의 주민들이 중심이 되고 마을공동체가 합심하여 추진함으로써 성과를 거두었지만, 행정기관의 변화와 지원도 중요한 역할을 했다. 우선적으로 제주도지역의 학교 살리기가 당시에 극적인 반전을 할 수 있

Collection @ uos

었던 것은 도의회 교육의원들이 있었기에 가능했다고 해도 과언이 아니다. 오00 교육의원과의 인터뷰내용에서 이들이 매우 중요한 역할을 했음을 알 수 있다.

"한 집에 학생의 할아버지와 아버지가 사는데 할아버지는 옛날 자기 땀과 정성을 들여서 학교를 만든 사람이고, 아버지는 '작은 학교는 자녀교육이 안되니까, 차라리 이럴 바에는 학교가 폐교 되는 게 낫겠다.'고 한다. 할아버지는 '예끼 이놈! 그 학교가 어떤 학교인데! 죽일 말이냐?'며 가정싸움이 났다. '나는 교육의원이니 여러분의 뜻을 전할 것인데 솔직하게 말합시다. 여기 젊은 학부모들이 폐교에 찬성합니까? 안합니까? 학부모는 찬성하고 할아버지는 반대하는데... 나는 어떻게 합니까? 누구 편을 들어야 합니다. 정말 여러분이 한 마음으로 학교를 살리겠다면, 내가 죽더라도 총대를 메겠습니다...'(중략) 국민들이 폐교를 하면 안 되고, 소규모학교를 살리겠다고 하는데 내가 안 살릴 수 없다. 그것은 나를 도와주신 교육감님의 은혜보다 더, 그것보다는 우리 주민의 의견이 더 가깝다 이거죠. 그 외로운 투쟁을 한 거죠."

"작은 학교 하면 내 눈물 난다. 말할 수 없는 눈물.....내가 존경하던 분 내가 배신하게 되고 나를 따르던 그 좋은 선생님들 나를 멀리하고..... 왜! 내가 교육감님과 싸우니까. 이렇게 해서 나는 피눈물 나며..... 작은 학교 살리기 얘기만 나오면 눈물이 난다."

폐교위기의 마을주민들이 교육위원회에 '우리학교 살려 달라'고 호소를 하니까 당시 교육위원회 위원장이었던 오00 교육의원과 몇몇 교육의원은 마을주민들과 소통하며 주민의 대변인이 되어 학교살리기를 추진하였다.

Collection @ uos

"양00교육감에게 내가 도전을 한 것이지, 하필 내 지역구였어요. 수산초등학교랑 풍천초등학교가.... 그때 '풍천초등학교, 수산초등학교를 폐교시킨다면 교육감님은 두 학교를 죽인 살인자로 오래 남을 것입니다.' 라고 얘기했다."

당시의 교육감은 오00 교육의원의 마을 선배였지만 정부의 방침대로 소규모학교 통폐합 정책을 강력하게 추진하고 있었기 때문에 마을의 요청이 받아들여지지 않았던 것이다. 이러한 상황에서 마을 주민들이 지자체나 교육청을 상대로 투쟁을 한다는 것은 쉽지 않았을 것이다. 다행이도 몇몇 교육의원들이 의원직을 내놓겠다는 각오로 주민들과 같이 학교 살리기를 했기에 성공할 수 있었다고 본다. 구체적으로 보면 2012년 5월경부터 2014년 3월까지 약 2년간 교육청 및 제주도와의 조율을 통해 폐교위기의 학교들을 살려냈다. 뿐만 아니라 소규모학교 통폐합정책을 전환시키고 법적근거를 토대로 실질적인 지원방안을 마련하였고, 마을지원 조례를 제정하여 임대주택 건립비 지원을 체계화 시켰다.

제주도는 이제 학교 살리기를 전반적으로 하고 있으며, 최근에 가장 작았던 학교들도 임대주택을 건립하며 학교 살리기를 하고 있어서 서서히 살아나고 있는 추세이다. 교육청에서는 작은 학교 활성화를 위해 행정적·재정적 지원을 하고 있으며, 현재 마라도에 있는 가파초등학교 마라분교장은 2016년 4월 1일부터 휴교상태로 관리하고 있다. 여러 가지 방법으로 학령기인구가 있다면 학교를 다시 열려고 준비는 하고 있으며, 이것이 실현되기 위해서는 지역주민들이 외지인을 적극 받아들이려고 하는 의지가 중요한 사안이다.

또한 지자체에서 소규모학교 소재 통학구역 마을에 공동주택 건

Collection @ uos

축비를 지원하는 금액이 점차 행정과 마을의 자부담 비율이 4:6, 5:5, 6:4로 발전해 왔다. 그럼에도 불구하고 마을에 자본이 전혀 없는 곳은 학교 살리기에 어려움이 있다. 이런 경우는 교육청에서 재정지원학교로 지정을 하고 있는데, 00초등학교의 경우는 재정지원학교로 지정되면서 다양한 교육활동을 활발하게 진행하고 있으며 소문이 나면서 현재 학령기 인구가 많이 유입되고 있다.

> "2014년 교육감이 바뀌고 지자체와의 행정협의를 하면서 '제주도나 교육청이 도민을 위해서 하는 것이기 때문에 좀 더 거시적으로 보고 해야 된다. 앞으로는 작은 학교를 통폐합 하는 게 아니라 지원이다!' 라며 제주도 전체가 활성화 정책으로 바뀌게 되었는데, '가시적인 효과를 보게 된 것 같다'며, '현재의 제주도 이주열풍에도 불구하고 마을에 학교가 없었다면 아찔하다!'"(교육청관계자)

제주도 교육청은 작은 학교 활성화뿐만 아니라 원도심 공동화 문제를 해결하기 위해 원도심 학교 활성화 계획을 추진하고 있다. 과거의 제주시에 해당되는 지역에 초등학교 전체의 67%가 집중되어 있는 문제가 소규모학교 활성화로 인해 인구가 균형발전이 이뤄질 것이라고 기대하고 있다.

이와 발 맞춰서 학교 종사자들의 노력도 학교 살리기가 지속될 수 있는 성공의 큰 요인으로 볼 수 있다. 몇몇 학교는 제주형 자율학교 '다혼디 배움학교' 를 운영하여 교육과정의 혁신을 통하여 전국적으로 널리 알려지고, 교육성과도 우수하다고 평가되고 있다. 또 교장공모제를 통해 차별화된 교육과정 운영 및 학교시설을 아름답게 개선하는 등의 노력과, 관현악단과 학교도서관 운영 등등 학교만의 차별화된 프로그램을 운영하며 작은 학교의 강점을 살려나가고

Collection @ uos

있다. 이는 교육의 수혜자인 학생들이 만족함으로 인해 학부모들과 학교가 속한 마을이 건강한 공동체로 지속가능한 발전을 하고 있다.

2. 학교 살리기 경과

1) 임대주택 운영

⑴ 임대주택 운영 활동 시기

8개 마을의 폐교위기 극복을 위한 임대주택 운영 활동을 정부와 제주도의 소규모학교 통폐합 정책 시기별로 비교하여 요약해 보면 다음의 <표 37>과 같다.

<표 37> 8개 마을 임대주택 운영 활동 시기

연도	1982~2005			2005~2010	(2011~현재)	
국가	정책 출범기와 자율권 확대기			정책방향의 전환: 2차 정부주도시기	정부주도 및 지원확대기 (2011~2015)	적정규모학교 육성 계획 강화기 (2016~현재)
	정책출범기부터 외환위기 시기 (1982~1998)	통폐합정책 강화기 : 1차 정부주도 시기 (1999~2000)	통폐합의 자율권 확대기 (2001~2005)			
제주도	국가의 정책대로 따름 (1983년~2010년까지 분교장 포함 31개교 통폐합)				소규모학교의 적정규모화 육성계획 추진기 (2012~2016)	작은학교 활성화 계획 추진기 (2014~현재)
8개 마을	납읍리 (1997)		납읍리 (2001) 수산리 (2002) 토산2리 (2005)	송당리(2009)	납읍리(2012) 수산1리(2012) 하가리(2012) 신례1리(2012) 곽지리(2013) 수산1리(2013)	수산1리(2014) 하가리(2014) 송당리(2014)

Collection @ uos

⑵ 임대주택 활용 형태

학령기 인구 유입을 위해 8개 초등학교 인근 마을주민들이 제공한 임대주택의 유형은 공동주택(마을시설)과 빈집정비로 구분된다. 8개 마을에서 운영하는 공동주택과 마을시설은 총 145세대, 빈집정비 5세대(토산2리), 소요비용은 총 95억5천5백만 원(빈집정비 제외)이었다. 공동주택을 운영하는 마을은 1997년에 건축한 납읍리를 비롯하여 변화가 없지만 빈집정비를 통한 임대주택은 토산2리를 제외하고 전반적으로 소멸됐다. 임대주택 현황 자료는 각 마을 사무소에 요청하여 입수한 것과 제주시청 및 서귀포시청으로 부터 마을에 지원한 현황을 입수하여 정리하였다. 8개 초등학교 인근 마을에서 제공한 임대주택 현황은 다음의 <표 38>과 같다.

납읍리는 제주지역에서 가장 먼저 인구유입을 위해 공동주택 사업을 추진했다. 공동주택은 총 3차례에 걸쳐 건축되었는데, 1997년 19세대, 2001년 12세대, 2012년 24세대였다. 학교 살리기 초기에 이루어진 사업인 만큼 건축에 소요된 비용은 지자체 지원 없이 마을 자체적으로 조달하였다. 납읍리의 공동주택은 현재 대기자 수가 10가구 이상이며, 입주문의는 졸업 시즌에는 하루에 7~8건, 평시에는 하루 2건 정도이다.

수산리의 경우는 2001년도에 12세대의 공동주택을 건축했는데, 당시 마을 주민이 토지를 기부하고 마을 자체 기금을 투입하여 사업을 진행했다. 입주문의는 월 20건 이상이라고 한다.

송당리는 2014년에 12세대의 공동주택을 건축하였다. 또한 마을노인회관에 1가구를 함께 운영하고 있다. 이 지역 역시 입주문의가 빈번한데, 대부분 이장님이 직접 상담하고, 사무장도 여러 차례 전화를 받는다고 한다.

Collection @ uos

<표 38> 8개 마을 임대주택 현황

마을	유형	건립년도	규모		소요비용			마을별 특성
			세대수	평형	마을예산	지원금	합계	
남읍리	공동주택	1997	19	13	100%	-		현재 대기자 수가 10가구 이상이며, 입주문의는 졸업 시즌에는 하루에 7~8건, 평시에는 하루 2건 정도 97년도 건립된 주택은 평수가 작아서 재학생 기준 1자녀도 입주가능 (건축년도가 오래된 건물의 유지관리예산의 어려움)
		2001	12	20	100%	-		
		2012	24	24	11억 4천만	6억원	11억 4천만	
	빈집정비	초창기에 진행했지만 현재는 없음						
수산리	공동주택	2001	12	17	4억 5천만	-	4억 5천만	입주문의는 월 20건 이상, 육지에서 문의가 많으며 내년2월입주자를 올해 3월~8월중에 접수를 받아 심사 후에 통보해줌. 건축년도가 오래되어 유지관리비용이 많이 소요됨.
송당리	노인회관	2009	1					입주문의는 주 3회 이상 2008년부터 빈집정비를 통해 학교 살리기를 시작했으나 한계가 있어 공동주택을 건립함 2018년부터 입주기준 등 운영규정을 바꿀예정
	공동주택	2014	12	22	5억	5억	10억	
	빈집정비	초창기에 진행했지만 현재는 없음						
토산2리	빈집정비	2005년부터 2017년까지 년 평균 8세대 운영. 2018년 현재 5세대 운영 중						마을에서 빈집운영으로 년 1,600만원을 임대료로 사용하고 있으며 매년 마을총회의 승인을 받음
곽지리	공동주택	2013	24	24	20억	5억	25억	입주문의는 1일 1~2회 정도, 유명해수욕장이 있어 여름철에는 더 많아짐. 연간유지관리비 약2천만원
수산1리	마을회관	2012	4		7천만	1억 3천	2억	입주문의는 하루 1회 이상, 많을 때에는 하루 종일 문의가 오기도 함. 현재는 공동주택 운영에 문제가 없지만, 제주 제2공항 건설이 확정될 경우 마을에 어려움이 예상됨
	빈집정비	2012	3		현재는 없음			
	공동주택	2013	8	17	5억	5억	12억	
	공동주택	2014	8	22				
신례1리	빈집정비	2012	7		7천만	8천만	1억 5천만	빈집 정비를 통해 학교 살리기를 추진했는데, 주택소유주와의 3년 약정기간 이후에 재계약의 어려움이 있어서 마을차원에서 추진이 어려워짐. 학교 살리기로 이주해온 정착주민들은 10여세대가 개별적으로 임대하여 마을내에 거주하고 있음.
		2013	9		현재는 마을공동시설 1세대 운영 중			
하가리	공동주택	2012	10	30	6억	4억	10억	이 지역 공동주택에 대한 입주문의는 월 평균 10건 내외. 엄격한 운영원칙을 준수하고 있으며, 조건에 부합되어야만 입주가 가능하여 현재는 2세대가 공실임.
	공동주택	2014	10	25	6억	5억	11억	

Collection @ uos

토산2리는 빈집을 정비하여 학교 살리기를 시작하였는데 2005년에 2가구를 시작으로 2017년에는 8가구까지 연도별 합산을 하면 총 99가구를 운영했다. 이 마을은 청년회원들이 앞장서서 추진하면서 마을에 청장년과 아이가 많은 것이 특징이다. 건물주와 5년 임대계약이 끝나면 임대료 인상이나 직접 사용하겠다는 의견들이 있어서 지속성을 담보하는 데에 어려움이 있다. 전반적으로 마을 내에 빈집이 없어지는 추세이고, 올해 어렵게 빈집을 마련하여 학교 살리기용으로 리모델링을 위해 행정에 예산신청을 진행 중에 있지만 어려움이 많다고 한다.

곽지리는 2013년에 24세대의 공동주택을 건축하였다. 이 지역은 1일 1~2회 정도 입주문의가 있고, 여름철에는 더 많아진다. 현재는 입주 가족이 막내가 초등학교를 졸업할 때까지 이사를 가지 않으면 계속 살 수 있기 때문에 1년에 한번 빈집이 나올까 말까 한 상황이다.

수산1리는 2012년부터 3차례에 걸쳐 임대주택을 마련하였다. 2012년에는 마을회관 2층을 개조하여 4가구를 입주시켰으며, 전체 2억 원의 사업비 중 마을 자체적으로 7천만 원을 부담하였다. 수산1리는 이후 2013년과 2014년에 각각 8세대씩 총 16세대의 공동주택을 건축하였다. 이 지역의 입주문의는 하루 1회 이상이며, 많을 때에는 하루 종일 문의가 오기도 한다.

신례1리도 토산2리와 마찬가지로 빈집 정비를 통해 학교 살리기를 추진했는데, 원소유자와 계약연장에 어려움이 있어서 현재는 마을공동시설 1가구만 임대주택을 운영하고 있다. 지역주민들의 학교에 대한 열정이 높고, 학교의 교육환경도 매우 우수하여 외지에 있는 지역출신들도 자녀를 이곳으로 보내고 싶어 하지만 집값상승으로 인해 주거공간을 확보하지 못하는 문제가 크다.

Collection @ uos

하가리의 경우는 2012년에 30평형 10세대, 2014년에는 25평형 10세대의 공동주택을 건축하였다. 이 지역 공동주택에 대한 입주문의는 월 평균 10건 내외라고 한다.

⑶ 임대주택 거주조건

8개 초등학교 인근 마을에서 제공한 임대주택은 <표 39>에서 보는 바과 같이 각 마을의 특성과 운영방침에 따라 입주 및 거주조건이 다양하다.

<표 39> 8개 마을 임대주택 거주조건

구분	입주 조건					이주 조건	특별 조건
	우선권	자녀수	부모 동거	보증금	연세	졸업 후	
납읍리	학교출신 부모	2명 이상 다자녀	부모 동거	200만	97년 건축 50만/이외 100만	즉시	
수산리	자녀수 우선	2명 이상	무관	600만	100만	즉시	
송당리	학교출신 부모	2명 이상	무관	100만	60만	즉시	
토산2리		저학년 미취업 포함 2명 이상	무관			즉시	
곽지리	학교출신 부모	2명 이상	부모 동거	200만	200만		
수산1리	제주도 이외 지역	2명 이상	무관	200만	210~220만	연도 말까지	
신례1리		2명 이상		300만		2년계약 후 2년 연장	공개추첨
하가리	제주도 이외 대도시	3명 이상	부모 동거 필수	200만	300만	즉시 이주 (특별 사유 예외)	제주 정착 의사 우선

Collection @ uos

그렇지만 대체로 학교출신 부모와 다자녀가 대부분 우선순위이며 인터뷰 결과 실제로 학교출신 부모가 특별히 많이 거주하고 있는 마을도 있고, 앞으로 마을출신이 귀향을 할 때 우선권을 부여하는 것으로 기준을 바꾸려고 준비하고 있는 마을도 있었다. 연세는 건물유지관리비를 위해 받는 수준으로 매우 저렴하다. 한편 입주 시 범죄, 신용 등 심사를 검토 중인 마을도 있다.

입주 조건에서 해당학교 출신 부모에게 우선권을 부여하는 마을은 납읍리, 송당리, 곽지리이다. 지역적 우선권은 수산1리와 하가리의 경우 제주도 이외 국내의 육지 지역 출신에게 부여하고 있다. 수산리는 자녀수가 많은 가구에 우선권을 부여한다. 자녀의 수는 대부분 2명 이상을 기준으로 하고 있는데, 하가리의 경우는 3명 이상으로 조건을 강화하고 있다. 부모의 동거 여부에 대해서는 조건이 다양하다. 납읍리와 곽지리는 부모 동거를 조건으로 하고 있지만 대부분의 마을은 경제적인 여건상 지역 내에서 일자리 창출이 어려우면 부모 중 1명은 외부에서 경제활동을 하는 경우가 있다고 한다. 반면 하가리는 반드시 부모가 동거할 것을 요건으로 하고 있다. 입주 보증금은 대체로 200만원 수준으로 비슷하지만 수산리는 600만원으로서 상대적으로 높은 편이다. 연세는 50만 원~300만 원 사이이며 시내와의 접근성 등 지리적 여건으로 인해 차이가 있지만 지역 내의 임대료 수준하고는 비교할 수 없이 저렴한 수준이다. 의무적으로 이주, 즉 퇴거를 해야 하는 조건은 대부분 막내 자녀가 졸업하는 즉시로 정하고 있는데, 수산1리의 경우는 졸업하는 당해 연도 말까지로 이주 조건을 완화하여 운영하고 있다. 또한 일부 지역에서는 특별조건을 정하고 있는데, 수산1리의 경우는 사회문제의 발생을 이유로 범죄여부나 신용상태 등의 심사 여부를 논의하고 있다. 하가리는 졸

Collection @ uos

업 이후 반드시 제주지역에 정착할 것을 요구하고 있다.

대부분의 마을에서 임대주택 주거환경은 입주민에게 과도한 부담을 주지 않고 저렴하게 거주할 수 있도록 운영하고 있다고 볼 수 있다. 다만 하가리 지역은 다른 마을에 비해 상대적으로 입주 조건이 까다로운 편이다. 이유는 타지 사람들이 제주도에 잠시 머물다가 떠나는 것이 아니라 장기적인 정착을 유도하고자 하는 지역사회 리더의 강력한 의사가 반영되어 있다.

2) 학교의 변화

학교 살리기 활동을 통해 학생 수가 증가함으로써 마을의 인구도 증가하고 학교도 변화하였는데, 학교 및 학교 종사자들의 노력이 교육만족도를 충족시키면서 긍정적인 결과를 가져왔다고 볼 수도 있다. 학교 종사자들은 기본적으로 학교 살리기가 원활하게 전개되어 학생 수도 증가하고 마을의 활성화가 이루어지기를 원하고 있지만, 실질적으로 그러한 활동에 대해 적극적으로 참여하거나 마을공동체에서 일정한 역할을 하기가 수월하지 않다. 그것은 공립초등학교라는 특성상 임기가 2~3년 정도로 단기간이고, 자신이 원해서 부임하기보다는 승진 등 부수적인 효과 때문에 근무하게 되는 경우가 많기 때문이다. 다만 공모제인 경우에는 자발적으로 참여 의사를 가지고 지원하기 때문에 상대적으로 적극적인 교육활동을 추진하기도 한다. 그럼에도 학부모 입장에서는 학교 종사자들이 학교 살리기를 위해 적극적이고 열성적인 노력을 기울여주기를 기대하고 있다.

> 마을입장에서는 그때 학교 살리기를 할 때 최선을 다해서 성금모금을 하고 학부모들도 엄청나게 교육청이랑 도의회도 엄청나게 고생을

Collection @ uos

많이 하면서 그 당시에 많이 애써서 이렇게 해 놓았는데, 학교도 혁신학교를 해가지고 올해가 4년차거든요. 작년에 보니까 아주 자리를 잘 잡았어요. 예산도 차츰 올라가고 처음에 2년까지는 뭘까 했는데 4년 정도 하고 가신 선생님들이 있는데 그분들이 많이 노력을 하셔서 이렇게 좋아진 것이지요. 그때 고00, 장00 교장선생님 3년 임00 3년 이끄시고 가셨는데 올해 강00 교장선생님이 오셔서 이제 마무리 단계입니다. 혁신학교, 다혼디배움학교 하면서 아이들이 외부적으로도 많이 나갈 수 있었고 수업방식도 공개수업 가보면 선생님들의 열의가 느껴지고 좋아졌습니다. 교무부장선생님이 4년을 하셨는데 고생 많이 하셨습니다. (중략) 교육정책이 바뀌면서, 작은 학교 살리기로 바뀌면서 학교운영설명회 등을 통해 엄마들도 모두 감동을 받았습니다. (수산1리 지역주민 수산초등학교 학부모)

앞에서 논의한 것처럼 지역주민들은 학교가 없어지면 마을도 사라지게 될 것이라는 데에 대부분 동의하고 있으며, 학교 살리기를 통해 학생 수가 증가하면서 폐교위기를 극복하고 현재 학교 운영이 원활하게 이루어지는 데에는 공동주택, 학교의 교육프로그램 개발 및 운영 등의 요인을 인정하고 있다. 즉 공동주택을 제공하는 것도 중요하지만 학교 자체도 인구유입에 중요한 영향을 미치는 요인이라고 생각하고 있는 것이다. 학교 교육 프로그램의 질적 수준에 대해서는 이주를 원하는 학부모들이 가장 잘 알고 있기 때문이다.

나라(제주교육청)에서 지원을 해주는 다혼디배움학교라고. 지금 00초에서는 그것 때문에 지원받는 재정이 있고요. 프로그램은 만족해요. 부모들이 아이들 학습에 대해서 요구 하는 게 많아요. 그런데 저는 학습보다는 인성이나 가치, 창의력 키우기와 서로의 의견을 조율하는 걸 중요하게 생각하기 때문에 되게 만족하죠. 그리고 아이들이 행복해해요. (정착주민 4)

Collection @ uos

실제로 학교 종사자들은 학교 프로그램이 학생 수 증가의 큰 원인이라고 인식하고 있다.

> 우리 학교가 매력이 뭐였냐면 공모교장선생님이 오셔서 4년 동안 계시면서 그분이 프로그램을 음악, 외국어 이런 식으로 프로그램을 돌렸어요. 그러니까 수업시간에 현악기를 배울 수 있으니까 방과후를 안 해도 수업에 들어가 있으니까...(중략) 예산문제이긴 한데 보통 다른 학교들은 리코더 불고 있잖아요. 그런데 여기는 바이올린 하고 있다니까요. 그러니까 어머님들이 우리 애들을 학교만 보내면 바이올린 연주를 하고 있으니까 그러니까 이제 매력이 있었죠... (물메초등학교 한00 교감)

학교의 변화에 대해서는 설문조사 결과를 통해서도 확인할 수 있다. 다음의 <표 40>은 학교에 대한 지역주민과 정착주민의 인식을 조사한 결과이다.

<표 40> 지역주민과 정착주민의 학교에 대한 인식

설문문항		응답유형	빈도	%
지역주민	학교교육 만족 여부	예 (만족 정도)	28 (77.0%)	100.0
		아니오	0	0.0
	학교교육에 대한 만족이유 (중복응답)	학교의 교육과정 운영	18	38.3
		다른 학생들과의 원만한 관계	5	10.6
		교사의 열정	8	17.0
		교사와 학부모의 원만한 관계	11	23.4
		지역사회와의 network	5	10.6
정착주민	학교교육 만족 여부	예 (만족 정도)	55 (79.9%)	100.0
		아니오	0	0.0
	학교교육에 대한 만족이유 (중복응답)	학교의 교육과정 운영	46	51.1
		다른 학생들과의 원만한 관계	17	18.9
		교사의 열정	11	12.2
		교사와 학부모의 원만한 관계	12	13.3
		지역사회와의 network	3	3.3

Collection @ uos

지역주민들은 학교의 교육에 대한 만족 여부에 100% 만족하고 있다고 응답하였고, 만족의 정도는 77.0%였다. 이처럼 학교교육에 만족하는 이유로 가장 많은 응답률을 보인 것은 '학교의 교육과정 운영'으로 전체 응답의 38.3%, 응답자 수의 66.7%인 18명이 여기에 응답하였다. 이는 지역주민들이 학교에서 운영하는 특성화교육, 전인교육, 체험학습 등의 교육환경에 대해 매우 긍정적으로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 학교교육에 대해 만족하는 이유로 두 번째로는 '교사와 학부모의 원만한 관계'로서 11명(23.4%)가 응답하였고, '교사의 열정'에 8명(17.0%)이 응답하였다. 이는 지역주민들이 질 좋은 교육과정 운영 이외에도 학교 종사자들이 지역사회와 보다 친밀한 관계를 형성하면서 열정적으로 교육활동에 임해 주기를 기대한다는 것을 보여준다고 할 수 있다.

또한 정착주민들은 학교의 교육에 대한 만족 여부에 100% 만족하고 있다고 응답하였고, 만족의 정도는 79.9%였다. 이처럼 학교교육에 만족하는 이유로 가장 많은 응답률을 보인 것은 '학교의 교육과정 운영'으로 전체 응답의 51.1%, 응답자 수의 90.2%인 46명이 여기에 응답하였다. 따라서 정착주민들 역시 지역주민들과 마찬가지로 학교에서 운영하는 특성화교육, 전인교육, 체험학습 등의 교육환경에 대해 매우 긍정적으로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다. 학교교육에 대해 만족하는 이유로 두 번째는 '다른 학생들과의 원만한 관계'로서 17명(19.9%)가 응답하였는데, 이를 통해 기존 학생들과 전입한 학생들과의 갈등 정도가 의외로 미미한 수준일 것이라고 유추할 수 있다.

이상과 같이 학교 살리기 과정에서 나타난 학교의 변화는 인근 지역의 인구와 학생 수의 증가라는 긍정적인 결과를 가져왔다.

Collection @ uos

3) 학교 살리기로 인한 마을의 인구변화

8개 초등학교 인근 마을의 공동임대주택 거주 현황을 보면 임대주택이 어느 정도의 인구유입 효과를 보일 수 있는지에 대해 파악할 수 있다. <표 41>은 분석대상 8개 마을의 임대주택 거주자 현황이다.

<표 41> 8개 초등학교 인근 마을 임대주택 거주자 인구 현황

	마을	세대수	부모수	초등학교 재학생수	초교 재학생 외 자녀 수	세대별 총 거주자 수
공동주택	납읍리 (납읍초)	54	105	72	27	204
	수산리 (물메초)	12	23	24	9	56
	송당리 (송당초)	12	20	15	17	52
	곽지리 (곽금초)	24	45	44	32	121
	수산1리(수산초)	20	36	37	10	83
	하가리 (더럭초)	18	36	36	11	83
	소계	140	265	228	106	599
빈집	신례1리(신례초)	1	3	2		5
	토산2리(토산초)	5	9	11	7	27
	소계	6	12	13	7	32
	합계	146	277	241	113	631

공동주택을 운영하고 있는 납읍리를 비롯한 6개 마을에서 운영하고 있는 총 세대수는 140세대로서 세대별 총 거주자 수는 총 599명이다. 마을별로는 납읍리가 204명, 수산리 56명, 송당리 52명, 곽지리 121명, 수산1리 83명, 하가리 83명이다. 가족구성으로 보면 부

Collection @ uos

모 265명, 초등학교에 재학 중인 자녀 228명, 초등학생 이외의 자녀가 106명이다. 또한 빈집을 운영하고 있는 신례1리와 토산2리에는 총 6세대가 거주하고 있으며 세대별 총 거주자 수는 32명으로 신례1리가 5명, 토산2리가 27명이며, 부모수 12명, 초등학교에 재학 중인 자녀수 13명과 초등학생외의 자녀수는 7명이다. 빈집을 운영하고 있는 2개의 마을은 임대주택운영방식에 있어서 빈집을 소유한 임대주와의 재계약에 어려움이 있어서 운영 세대수가 많이 감소한 상태이다. 이상의 8개 마을 모두를 합하여 보면 총 146세대, 거주자 수는 631명이다.

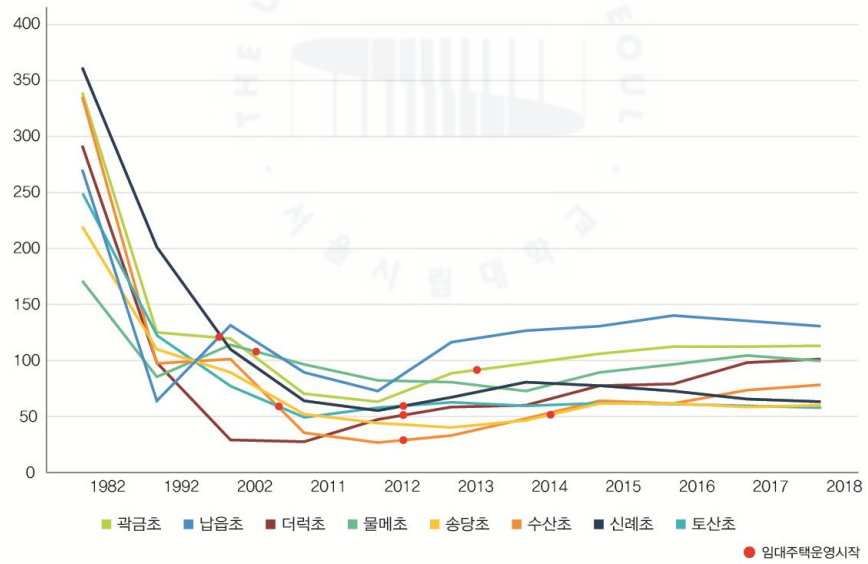
한편 전국적으로 소규모학교 통폐합 정책이 시작된 1982년도에 8개 초등학교의 학생 수는 2,227명이었으나, 1992년 894명, 2012년에는 439명으로 감소하였다. 그렇지만 본 연구의 소재인 8개 초등학교 인근 마을은 적극적인 학교 살리기 활동을 통해 초등학교 학생 수가 증가하였다. 소규모학교 살리기가 확대된 2012년부터는 학생 수가 꾸준히 증가하여 2018년에는 694명이 되었다.

이 과정에서 더럭초등학교는 애월초더럭분교에서 2018년 3월 본교로 승격이 되었다. 그럼에도 송당초등학교와 토산초등학교는 학생수 60명 이하로 국가의 통폐합기준에는 약간 못 미치고 있다. 또한 빈집정비를 통한 임대주택을 제공했던 신례초등학교와 토산초등학교는 학생 수가 조금씩 감소추세에 있다. 1982년부터 2018년 현재까지의 학생 수 변화는 다음의 <표 42> 및 [그림 37]과 같다.

Collection @ uos

<표 42> 8개 초등학교 학생 수 변화(1982~2018. 4. 현재)[242]

구분	1982	1992	2002	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
곽금초	338	124	118	69	62	87	96	105	111	111	112
납읍초	269	63	130	88	71	115	125	129	139	134	129
더럭초	290	97	28	26	46	57	59	76	78	97	100
물메초	170	84	113	95	81	79	71	88	95	103	98
송당초	218	109	88	51	43	39	45	60	60	57	59
수산초	334	96	100	34	25	32	47	63	60	72	77
신례초	360	200	109	63	54	66	79	76	71	64	62
토산초	248	121	76	48	57	62	59	61	60	59	57
합계	2,227	894	762	474	439	537	581	658	674	697	694



[그림 37] 8개 초등학교 학생 수 변화(1982~2018. 4. 현재)

242) 학교알리미 http://www.schoolinfo.go.kr

Collection @ uos

이처럼 마을의 소멸위기로 인식한 초등학교의 폐교위기는 마을 주민들의 합심을 이끌어 내었고, 학생 수가 안정적으로 유지됨으로써 폐교위기를 극복하였다.

3. 8개 마을 학교 살리기의 의의

8개 마을 주민들은 초등학교의 폐교가 마을의 붕괴로 이어질 수 있다는 위기의식을 가지면서 학교를 살려야 한다는 방향으로 합심하였다. 학교를 살리기 위해 공동으로 힘을 모아 임대주택을 제공하여 학령기인구를 유입함으로써 폐교위기를 극복한 것이다. 여러 마을에서 일어난 학교 살리기 운동은 소규모학교 통폐합 정책의 방향을 전환시키는 변혁을 일으키게 되었고 소규모학교의 폐교위기를 극복하는 것뿐만 아니라 학생 수가 증가하고 마을에 인구가 유입됨으로 인해 마을 공동체가 건강하게 회복되는 가시적인 성과를 거두고 있다.

이와 같은 학교 살리기의 과정에서 마을주민들은 매우 중요하고 필수적인 역할을 하였다. 수산1리의 경우는 마을 전체가 학교 살리기에 적극적으로 동참하여 제주도의 학교통폐합 정책을 완전히 뒤바꾸는 결과를 이끌어 내었다. 특히 8개의 마을에서 추진한 공동주택 건립 등 많은 예산이 투입되어야 하는 개별적 사업에 있어 마을기금 및 모금 등으로 소요예산의 일부를 확보한 상태에서 지자체 등 행정기관과 협의를 통해 부족한 예산을 지원받는 구조는 제주도 이외의 지역에서도 적극적으로 검토해 볼 수 있는 방법이다.

그리고 하가리의 경우와 같이 마을공동주택 입주에 대한 명확하고 엄격한 기준을 설정하여 운영할 필요도 있다. 단순하게 일시적인

Collection @ uos

학교 살리기를 위한 것이 아니라 장기적인 관점에서 마을이 활성화되기 위해서는 가능한 대도시권에서의 이주를 유도하고, 완전 이주 후 정착을 목적으로 전입하는 주민들을 유치하는 것이 마을의 장래와 지방자치단체를 위해 바람직하다. 주거환경에 있어서도 자녀수와 성별을 고려하여 주거공간이 설계된다면 가족단위의 거주생활 만족도가 높아질 것이다.

8개 마을 학교 살리기 활동의 핵심을 몇 가지로 분류하여 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 학교 살리기를 주도한 리더들은 “학교가 사라지면 마을도 없어진다.”는 의식을 갖고 마을의 소멸을 막기 위해 학령기 인구를 유입하여 학교를 살리는 것이 필요함을 심각하게 인식하고 마을 주민들을 설득·독려하여 공동주택 건립비용을 마련하기 위해 주체적으로 활동을 진행해 왔다. 그 과정에서 지자체 및 교육청과 적극적으로 협의하여 학교 살리기의 필요성을 역설하고 마을공동체와 지자체가 함께 협력하여 학교 살리기 사업이 추진될 수 있도록 정책변화 및 예산 지원을 이끌어 냈다.

둘째, 마을 공동체, 즉 마을 주민들은 개인 소유 대지를 기부하거나 자발적으로 모금에 참여하는 등 학교 살리기에 필요한 물적 재원을 마련하였다. 또한 관계기관으로부터 정책 변화와 지원을 유도해 내기 위해 마을 리더와 함께 행동적 협력도 아끼지 않았다.

셋째, 학교 종사자들은 학생 중심 체험활동 등 학생의 인성 함양을 위한 다양한 교육 프로그램을 개발하여 진행하고자 했으며, 학교 시설 등 환경 개선을 위해 교육청과의 지속적 협의로 관련 예산을 확보하기 위해 노력했다. 아울러 마을 공동체 활동에 적극적으로

Collection @ uos

협조하면서 유대관계를 강화하고자 하였다.

넷째, 지자체와 교육청은 학교 살리기 활동의 법적 근거를 확보하기 위해 관련 조례를 제·개정했다. 그리고 학교 살리기를 위한 정책을 수립하여 추진하고 공동주택 마련 등에 소요되는 예산도 지원하였다. 도청 홈페이지에 마을별 소개 게시판을 운영하여 학교 살리기 및 임대주택에 관한 홍보의 장으로 활용하면서 마을과 행정의 협력적 관계를 유지하고 있다.

제4절 학교와 마을의 지속가능성 탐색

8개의 마을에서 추진하고 있는 학교 살리기가 마을의 재생에 어떠한 효과가 있는지, 그리고 이와 같은 학교 살리기를 통한 마을의 재생이 지속가능하려면 향후에 어떻게 해야 하는지에 대해 심층인터뷰와 설문조사 결과를 분석하여 연구의 질문에 대한 결과를 정리해 보면 다음과 같다.

1. 학교 살리기와 마을재생 효과

1) 마을에 있어서 학교의 역할

8개 마을의 리더와 주민들은 '학교가 없으면 마을이 없어진다.'는 인식 하에 학교 살리기 운동을 추진해 왔다. 특히 소규모학교를 강화하고 저렴한 임대주택을 마련하는 것이 반드시 필요하다고 인식하였다. 마을공동체에 있어서 학교가 어떠한 의미를 갖고 있는지 관계자들과의 인터뷰내용에서 확인할 수 있다.

Collection @ uos

학교를 살리는 것이 마을을 살리는 거다. 이거밖에 없다. 마을을 살리는 길은!

마을입장에서 보면 굉장히 자부심을 느끼고 특히 마을 주민 분들에게 고마운 게 마을주민들이 독려해주지 않으면 못하는 사업인데 공금 3억 원에서 2억 원 먼저 쓰겠다고 임시총회에서 하니까 '해야 된다. 학교 살리기 하라' 누구도 반대하는 사람이 없었다. 눈물 날 정도로 감동이었다. 야~ 우리 마을이 살아있다는 것을 느꼈다. 나중에 2억 5천만 원 모금할 때도 2억 8천만 원이 모금되었는데, 누구도 반대하지 않고 모이더라. 마을을 살리는 길은 학교가 없으면 젊은 친구들이 다 나가잖아. 난산, 삼달, 신풍은 청년들이 없다. 이게 이중고인데.... 청년들이 여기에 학교가 없으면 시내로 나갈 수 있는 조건이 되잖아요. 그러면 땅 팔아서 나가려고 하니 마을에 땅도 없어지고 사람도 없어지는 거니까. 정말 우리 마을 사람들 대단하다는 것을 다시 한 번 느꼈다. 이게 마을 살리는 길이었다.(수산1리 김00이장)

송당초는 2008년부터 통폐합대상으로 갔다가 나왔다가 하면서 '금년 말이다' 얘기가 나오니까 '어이쿠 큰일 났다.' 마을 사람들이 학교 살리기를 했고 집을 짓는 것에 대해서 반대하는 사람이 있기도 했는데 나가신 동문들도 십시일반으로 성금 걷어가지고 채워서 짓게 되었다. (송당리 홍00 이장)

우리 마을도 폐교위기에 갔을 때는 이장님과 마을학부형들이 다른데 아이들을 이쪽으로 이주시켜서 폐교가 안 되도록 엄청 아는 지인들을 정말 이쪽으로 사람들이 오도록 순간순간 폐교를 간신히 넘기는.... 딱 몇 명이 부족하니까.... '분교로 된다' 그러니까 마을사람들이 몇 명을 노력해서 데려와서 극복을 하고.... (중략) 폐교시킨다고 하니까 부모들이 불안해하고 동창들이 뿔뿔이 흩어졌다. 시내에 가서 졸업을 한 아이들이 많고, 한반에 학생수가 2~3명이니까 합반을 하

Collection @ uos

고 부모들은 그렇게는 못한다고 하고....(수산리사무소 사무장)

이와 같이 마을에서 학교가 사라진다는 것은 마을공동체가 붕괴되고 마을이 사라질 수 있다는 위기인식을 함께 공유하고 있다.

또한 현재의 거주 상황에 대한 설문조사를 통해 파악한 결과에서도 이러한 인식이 지역주민과 정착주민 모두에게도 확산되어 있다는 것을 알 수 있다(<표 43>).

<표 43> 이주 원인과 폐교 시 이주 여부에 대한 주민의 인식

주민구분	설문문항	응답유형	빈도	%
지역주민	학교가 정착주민의 이주에 미친 영향 여부	예 (영향 정도)	27 (62.7%)	93.1
		아니오	2	6.9
	폐교 시 이주 여부	예	10	35.7
		아니오	18	64.3
정착주민	학교가 이주에 미친 영향 여부	예 (영향 정도)	50 (73.6%)	90.9
		아니오	5	9.1
	폐교 시 이주 여부	예	40	72.7
		아니오	15	27.3

지역주민들은 정착주민이 이주해 오게 된 원인이 학교라는 데에 전체의 93.1%가 동의하였다. 그리고 폐교가 될 경우 다른 지역으로 이주할 생각이 있는지에 대한 질문에서 '예'라고 응답한 비율은 35.7%였다. 지역주민의 경우 현재의 거주지에서 오래 생활해 왔기 때문에 폐교만을 이유로 이주하겠다는 의사가 있는 주민들은 많지 않았지만, 폐교되면 이주하겠다는 의사를 가진 주민들이 상당수 있다는 것을 알 수 있다.

Collection @ uos

정착주민의 경우는 이주를 결정하는 원인이 학교였다는 데에 전체의 90.9%가 응답하였고, 폐교 시 이주하겠다는 데에는 72.7%가 응답하였다. 이는 학교가 존재하는 것이 이주를 결정하는 데 핵심적인 역할을 하고 있으며, 자녀가 다니는 학교가 없어진다면 현 마을에서 거주할 의미가 없다고 인식한다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

그리고 <표 44>에서 보는 바와 같이 지역주민들은 지역사회, 즉 마을공동체의 발전을 위해 가장 필요한 것으로 소규모학교 통폐합정책을 전환하는 '소규모학교 강화'를 선택하였으며, 설문조사 대상 지역주민의 64.8%가 응답하였다. 즉 지역주민들에게 있어 학교의 존재는 마을공동체를 위해 반드시 필요한 것이라고 할 수 있다.

<표 44> 지역사회 발전에 필요한 사항에 대한 지역주민의 인식

설문문항	응답유형	빈도	%
지역사회 발전을 위해 필요한 것 (중복응답)	소규모학교강화(통폐합정책변화)	15	24.6
	지역사회 리더의 양성	7	11.5
	일자리 창출	11	18.0
	문화·예술 분야 장려	6	9.8
	공공행정기관의 적극적 활동	12	19.7
	저렴한 임대주택	10	16.4

한편 정착주민들은 대체로 자녀가 다니는 학교의 환경이나 프로그램 등이 중요한 것으로 인식하고 있는데, 현재의 학교환경에 대해 만족스럽게 생각하고 있다. 이는 정착주민과의 심층인터뷰에서도 확인할 수 있다.

저 같은 경우에는 학교 살리기로 온 게 좋았어요. 왜냐하면 아이들이 학교 살리기로 마을에 들어온 것에 대해서 어른들도 우호적이었

Collection @ uos

고, 저는 00리 같은 경우는 따뜻하다는 인상을 많이 받았거든요. 그래서 아이들이 돌아다니면서 어르신들한테 인사하고.... 또 제가 왔을 때 00초 운동회가 처음으로 했었는데 어르신들하고 같이 뛰고 동네 잔치같이 되는 게 저는 정말 좋았고요. 또 하나 제가 학교를 보내면서 좋았던 건, 가정방문이에요. 3년 전 그때 당시에 선생님이 상담 때문에 가정방문을 오시는 거예요. 근데 그게 제가 어릴 때 받아봤던 것들이잖아요. 요즘은 가정방문이 없어요. 근데 저는 그게 너무 좋았어요. 그래서 선생님께서 아이들이 사는 공간에서는 어떻게 지내며, 이런 게 한 눈에 보이니까. 그게 되게 색다르고 좋았어요. 그래서 아이들 교육문제에 있어서 저는 굉장히 만족하고 있어요. (정착주민 4)

제가 생각하기에 학교가 좋으면 집이 없어도 집을 만들어서 와요. 그리고 지금 교육감님이 좋으신 건지 모르겠지만, 학교에 지원을 많이 하고 있어요. 서울에서 실비를 내고 하던 것들을 여기서는....그게 제일 컸던 것 같아요. 공동주택도 있지만, 00초에는 음악교육도 있고 다양한 지원이 있는 분위기여서 더 크면 컸지...집의 월세가 얼마인지는 그닥 중요하진 않았던 것 같아요....(중략) 그리고 점점 트렌드가 선진국화 돼가는 거라서... 교육청이 잘했다고 생각이 들더라고요. 전국적으로 봤을 때 제주도가 앞서나가고 있는 것 같아요. 환경만 좋고 집만 있다고 오는 게 아니라, 학교의 교육이 좋아서. 특화교육이, 악기는 기본으로 있고 승마랑 그 외에도 여러 가지가 있어서 온 거에요. (정착주민 2)

따라서 정착주민이 거주지를 결정함에 있어 학교의 역할이 매우 중요함을 알 수 있다. 이상과 같이 쇠퇴해 가는 농어촌지역의 공동체를 회복하기 위해서는 학령기가족이 유입되는 것이 효과적인

Collection @ uos

방법임을 확인하였다. 그러기 위해서는 마을에 소재한 학교를 살리는 것이 반드시 필요하다. 학교의 존재는 마을에 거주하는 주민들로 하여금 학교를 중심으로 하는 지역 문화의 생성과 지속적인 유지를 가능하게 한다. 즉 학교가 존재해야 고령화 되어있는 인구구조가 회복될 수 있고, 농어촌 지역에 다양한 연령층의 주민이 존재해야 함께 느끼고 배우면서 건강한 삶을 영위할 수 있는 공간으로 지속가능할 것이다.

2) 학교 살리기에 대한 지역사회의 참여 필요성

8개 초등학교 인근 마을에서는 어렵게 시작하게 된 학교 살리기를 통해 현재 마을주민들이 자부심을 갖고 마을공동체가 활성화되는 성과를 거두고 있다. 초기에 추진할 때에는 부정적인 시각을 가지고 학교 살리기에 반대하는 주민들도 많이 있었다. 그렇지만 열성적으로 참여한 사람들의 노력이 있었기 때문에 현재와 같은 성과가 나타난 것이다. 지역주민들이 능동적으로 참여한 학교 살리기의 전반적인 과정과 성과, 그리고 향후의 대책 등에 대해서는 아래의 인터뷰 내용에 잘 드러나 있다.

> 그때 당시의 힘든 과정과 그 와중에 열심이 같이 했던 사람들이 있기 때문에 마을에서도 반대를 했지만 그래도 어느 정도 예산지원을 해주니까... 그 어려움을 극복하고 나니까 지금은 조금이라도 여유가 생긴 거지 (중략)
> 학교 살리기로 다녀간 사람들은 우리 마을을 거쳐 간 사람이고 살면서 서로 생각하게 될 것 아니냐? 외지에 나가서 토산을 안다는 것만해도 좋다. 그렇게 한 것만 해도 성공적이다. 지금의 학교상태를

Collection @ uos

만들어 놓은 것만 해도 기적적인 일이다. 학교 살리기를 강력하게 하는 것을 보고 법이 서서히 완화된 것이다. 처음에는 얄짤 없었다. (중략) '바로 옆에 있는 사람도 떠나는데 외지에서 오는 사람들을 마을에서 돈을 들여가면서까지 학교 살리기를 해야 되느냐? 분교 된다. 분교될 건데 그렇게까지 돈을 들이며 할 필요가 있느냐? 너무 아깝지 않냐?' 이런 식으로 반대하는 경우도 많았다. 작년까지도 이런 얘기들이 있었다.

이제 학교에 가보면 외지인들이 많이 들어온 것을 볼 수 있다. 그들은 정착민이 되는 것인데 땅을 사서라도 정착을 하려고 온 사람들이니까, 학교 살리기로 온 사람들은 졸업하고 나서 주변에 집을 못 구하면 어쩔 수 없이 떠나야 하니까. 그래도 안도감이 든다. 그래서 학교가 좋아야, 학교를 속이 꽉 차게 알차게 잘해야...(중략)

부모는 집은 고쳐서라도 쓰고 학교가 맘에 든다면 제주도는 그래도 개개인의 농업수익이 높은 편이니까 지금까지 견뎌낸 거지... 이런 일이 그래도 가능했던 것 같다. 여기서 농사를 많이 짓는 청년들이 학교가 없으면 제주시에 살면서 농사지으러 이쪽으로 오갈 텐데, 학교가 있으니까... 교육이 안 좋으면 다 떠날 사람인데 몸만 와서 농사지을 텐데 학교가 있으니까. 더 튼튼해야 된다. (토산2리 사무소 사무장 - 학교 살리기 초기에는 학부모였음)

학교 종사자들도 폐교가 마을을 황폐화시키는 원인으로 작용하기 때문에 학교를 살려야 하는데, 학교 살리기는 마을공동체에서 주관하는 것이 바람직하다고 하였다.

00리는 그쪽에 있는 세 학교가 통합 되었거든요. 그 당시에는 통합의 논리에 따라서 했는데, 지금은 그 마을이 엄청 후회한다고 해요. 지금은 그 돈이 그렇게 중요하지 않고 필요하면 만들 수 있는데, 통

Collection @ uos

합을 시켜버리니까 마을의 공동체, 중심이 없어져 버리니까 이제 이렇게 하는데.... 그나마 제주도는 옛날에는 60명 이하는 통폐합시켜야 한다고 했는데, 그때가 특히 학교에서는 힘들어 했거든요. 그래서 60명 미만 학교에서는 마을 주민들하고 모아서, 이렇게 마을에서 모여서 하는 곳은 되고, 학교 중심에서 살리자 하는 곳은 안됐어요. 오히려 그 사람들은 방관자가 되었죠. 우리 신례리도 우리 양00씨가 나서서 하니까 된 거지, 이것이 학교장이 아니면 선생님들이 살리고자 하면 할 수가 없어요. (신례초등학교 강00교장)

폐교 1순위였거든요. 근데 특이하게 여기는 학부모님들이.... 여기는 이분이 너무너무 수고하셨어요. 이분하고 꼭 한번 학교 소개로 왔다고 말 해보세요. 이분은 지금 애가 우리 학교를 다니는데, 우리 학교를 위해서 나이가 많으신데 아이를 하나 낳으셨어요. 그 애가 지금 6학년이 되었어요. 그 위에 세 명인가 있는데 전부 여기를 졸업했어요. 그런데 진짜 여기가 폐교 거의 직전까지 갔는데, 이분 때문에, 이분은 정말 제주시내에 큰 학교로 갈 애들한테 가서 무릎 꿇고 빌면서 토산 살려 달라 말하고. 그래도 가서 사이 안 좋아지고, 방법 찾다가 빈집 수리해서 오라고 하고. 그니까 여기 계셨던 교장선생님하고도 그 당시에 의견이 잘 맞았던 거죠. 정말 열심히 하셨어요. 이분은 원주민이죠. 이분한테 들어보면 폐교위기에서부터 교육청에서 어떻게 했는지, 마을주민들이 어떻게 했는지, 학교에서 어떻게 했는지 아주 세세하게 들을 수 있어요. 저는 이 학교에 온지 얼마 안됐어요. 선생님들은 계속 바뀌어요. 여기 지역 특징이 특이한 게, 이 마을 학부모님들은 이 학교를 자기 학교인줄 알아요. 학교 일에도 정말 적극적이시고, 나쁘게 얘기하면 하나하나 다 간섭하시고 그러지만, 학교에 정말 애정을 가지고.... 그리고 학교에서 나무를 하나 잘라도 다 관심 속에서 잘라야 하고 그런 거죠. 이것도 학부모님들이 다 지었다고 하더라고요. (토산초등학교 고00교감)

Collection @ uos

정착주민과의 인터뷰에서도 마을에 학교가 있어야 하고 마을공동체가 있기에 학교 살리기가 가능하다고 이야기 하고 있다.

> 그게 마을에 공동체가 있기에 가능했던 것 같아요. 저희 빌라를 만든 거 봤을 때도, 개인이 뭐 공동자금이 있었겠지만, 다들 모으신 거잖아요 놀랐어요. 어느 마을이든지 아무리 좋아도 학교가 없다고 하면 아이를 키우는 입장에선 그 마을에 살기가 힘들 것 같아요. 00리가 바로 옆에 동네잖아요. 거기엔 학교가 없거든요. 근데 거기가 학교가 없으니까 거기가 저희랑 환경이 비슷하잖아요. 그쪽은 학교를 가려면 차를 타고 나가야 하니까, 제가 보기에는 마을의 입장 상 별로 안 좋을 것 같아요. (정착주민 2)

한편으로 학교 살리기가 전입해오는 사람들이나 그 자녀들에게만 혜택이 있는 것이 아니라 마을 자체에도 혜택이 있다. 학교 살리기라는 목표를 향해 공동체가 움직이면서 마을 자체가 발전하게 된다는 것이다. 이 점은 학교 살리기를 통한 마을공동체 복원에 있어 매우 중요한 요인으로 고려해야 할 사항이다.

> 보이는 것만은 아니거든요. 여기에 보이지 않는 힘이 생기는 것이죠. 마을이 뭉쳐서 5억을 만든다거나 4억을 만들 때. 그 돈이 문제가 아니고, 그것을 만드는 동안 마을이 애향심으로 딱 뭉치는 것이죠. 학교 살리기, 이게 바로 마을이 발전하는 것이죠.
> (제주도의회 오00 교육의원)

과정의 어려움과 행정 지원의 부족을 아쉬워하면서도 지역주민들은 전반적으로 학교 살리기를 통해 마을이 지속적으로 발전하고 있는 데 대해 매우 만족하고 있다.

Collection @ uos

저는 임원도 아니었고 열성적으로 했다기보다는 동참한 정도였는데, 결과가 지금 결과물에 대한 뿌듯함이 있지요. 그때 학교 살리기 대표를 했던 언니(마을 사무장)은 더 뿌듯하겠죠. 우리도 여기 포기할 뻔 했다. 여기도 마을에서 힘을 실어주지 않았다면 포기할 수밖에 없었는데, 당시에 교육감이 하도 밀어붙이니까 학부모들은 거의 손을 놨죠, 마을에서 안 된다! 이건 아니다! 이렇게 잡아주니까 같이 움직여 주니까 전이장님을 비롯해서 도의원들한테 요청도 하고 그렇게 살아난 거다. (수산1리 지역주민)

설문조사를 통해서도 학교 살리기에 지역사회가 참여하는 것이 필요하다는 데에 많은 지역주민들이 동의하는 것으로 나타났다.

<표 45> 학교 살리기에 대한 지역주민의 인식

설문문항	응답유형	빈도	%
정착주민이 학교 살리기에 도움이 되는지에 대한 인식 (M=4.00, SD=1.00)	전혀 도움이 되지 않는다	1	3.4
	도움이 되지 않는다	1	3.4
	보통이다	5	17.2
	도움이 된다	12	41.4
	매우 도움이 된다	10	34.5
마을발전에 학교 살리기가 도움이 되는지에 대한 인식 (M=3.93, SD=1.00)	전혀 도움이 되지 않는다	0	0.0
	도움이 되지 않는다	3	10.3
	보통이다	6	20.7
	도움이 된다	10	34.5
	매우 도움이 된다	10	34.5

<표 45>를 보면 지역주민들은 정착주민이 학교 살리기에 도움이 되는지에 대해 '매우 도움이 된다' 34.5%, '도움이 된다'에 41.4%가 응답하였다. 즉 전체의 75.9%가 학교 살리기에 정착주민이 도움이 된다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 또한 마을발전에 학교

Collection @ uos

살리기가 도움이 되는지에 대해서는 전체의 69.0%가 도움이 된다고 응답하였다.

따라서 마을공동체의 복원을 위해서는 학교 살리기가 필요하고 그것이 성공적으로 되기 위해서는 지역사회가 적극적으로 참여해야만 되며, 마을공동체가 먼저 건강하고 살고 싶은 곳이어야 된다. 더불어서 학교의 교육이 작은 학교의 특성과 지역의 특성을 살려서 운영이 되고 있음으로 인해 마을이 발전되고 활성화 되고 있음을 볼 수 있었다.

3) 학교 살리기 수단으로서 임대주택 제공에 대한 인식

농어촌 소규모학교 통폐합 정책이 시작되면서 마을의 주민들은 마을에 소재한 학교가 그 대상이 될까봐 미리부터 학교를 살려야 된다는 위기의식을 가지게 되었다. 특히 납읍리의 경우는 제주도뿐만 아니라 대한민국 최초로 임대주택을 제공하여 학교 살리기를 시작하였는데, 다른 마을에도 많은 영향을 끼치면서 주변의 마을들도 임대주택을 제공해 왔다. 8개 초등학교 인근 마을의 사례에서도 마을 주민들은 다른 어떠한 일보다도 앞서서 학교를 살리기 위한 활동을 전개해 왔다. 대부분의 마을에서 이와 같은 학교 살리기를 위해 많은 예산을 투입하여 임대주택을 저렴하게 임대해 주는 것이었다.

> 학교 살리기의 목적이 뭐냐 학생 수를 늘리고 농촌의 활성화를 위함이다 말이죠. 우리 같은 경우를 보면 20억을 투자했잖아요. 과연 20억을 투자한 만큼의 가치가 있느냐, 그걸로 인해서 직간접적으로 마을의 영향이라든지, 전체적인 농촌 분위기에 도움이 됐느냐가 가장

Collection @ uos

핵심이에요. (중략) 학교만 잠시 살아나면 뭐 할 거예요. 그걸로 인해서 여기 현재 거주하고 있는 사람들이, 지역의 구성원들이, 얼마나 삶에 보탬이 되고 긍정적인 효과가 있는지 이게 가장 핵심이에요. (중략) 학생이 터울이 없는 범위에서 초등학생이 기본 3명. 없으면 1, 2년 내에 취학할 수 있는 애들까지 포함해서 3명. 그리고 부부는 반드시 같이 살아야 해요. 나이가 초등학생인 자녀가 있으면 부모가 어떤 일이 있어도 부부가 같이 살 정도의 가정. 그리고 고향이 제주도가 아닌 사람. 제주도하고 전혀 인연이 없어야 해요. 그렇게 해서 성공을 했어요. (중략) 그렇게 확실한 원칙을 가지고 하고 있어요.
(하가리 장00이장)

우리가 마을 자체에서 땅을 총동창회 회장님이 기부체납하고 마을에서 부담해야 되는 예산에 대해서는 00회장 00총동창회장이 발걸음을 팔아가지고 모금을 했습니다. 그때 당시에는 (저는 운영위원장을 나중에 했지만) “학교가 살아야 마을이 산다.”는 생각으로 곰솔빌라(임대주택) 짓는데 동참을 엄청 했습니다. (중략) 학교 살리기는 매우 성공적이며 만족한다. 학교가 없으면 마을이 없어진다. 학교 살리기가 마을의 발전에 매우 도움이 된다. 소규모학교를 강화하고 학교 살리기를 위해서는 타 지역에서 이주하는 분들을 위해 공동주택을 저렴하게 제공하는 것이 매우 필요하다. (수산리 지역주민)

마을공동체뿐만 아니라 학교 종사자들도 공동주택을 임대하는 정책이 외지 인구를 유입하는 데 상당히 중요한 유인 요인이라는 데에 대부분 동의하고 있었다.

거주 공간 제공은 매우 효과적이었다. (중략) 공동주택, 빌라 제공은 매우 효과적이다. 사람들을 쉽게 모으고 불러들인다. (수산초등학교 교감)

Collection @ uos

이러한 측면에서 공동주택 입주자를 선정하는 과정에서 모교 출신 학부모 가정을 우대하는 것이 교육적 측면이나 공동체 의식 형성을 통한 마을 유지에 상당히 효과적이라는 견해가 있다는 것에 주목할 필요가 있다.

> 여기 특징은 또 학부모가 여기서 학교를 나온 사람이 많아요. 자녀들도. 그렇게 하니깐 다 이렇게. 그런 분들이 많으니까 유지가 더 잘 되는 것 같아요. 학교에 대한 애교심이 되게 많으니까 유지가 되고, 그러면서도 학교가 유지되어야 한다는 그게 크니까 조금 모나 보이는 부분도 다 감싸려고 하는 부분이 있는 것 같아요. 학교 하나가 진짜 큰 힘이에요. 그분들이 와서 자녀 키우면서 장사하시는 분들, 왜냐하면 관광객 상대로 하시는 분들도, 식당하시는 분들도 있고, 다른 업종 하시는 분들도...(곽금초등학교 김00 교사)

행정적 지원이 체계적으로 수립되어야 하는데 그 이유는 마을에 땅이 없어서 공동주택을 더 짓고 싶어도 못하는 마을들이 많고, 어렵게 이주해 온 정착주민들도 자녀의 초등학교 졸업 후 마을에 더 정착을 하고 싶어도 주거문제를 해결하기 어려워서 떠날 수밖에 없다는 것이 큰 문제로 대두되고 있다.

> 지금 아시다시피 제주도 땅값이 너무 비싸가지고 이제는 아마 이런 사업 하시는 분들 별로 없을 거예요. 옛날 땅값이 안 좋을 때 개인이 땅도 희사를 했고 지금은 한 평이 다 비쌀 때라서 아마 힘들 것 같아요. (곽지리 사무소 사무장)

Collection @ uos

저렴한 임대주택은 외지에서 경제적으로 어려운 사람들이 자녀들과 함께 이주해 오기 좋은 조건을 제공한다. 또한 교육환경이 좋은 곳에서 자녀교육을 시키기 위해 초등학교 재학 기간 중에만 선택적으로 이주해 오는 부모도 있다. 많은 경우는 도시환경에서 적응하기 어려운 자녀를 위해 이주해온다고 한다. 가장의 직장으로 인해 부모 중에 한 사람만 이주하는 경우가 많아서 계속 머물기 보다는 졸업 후 바로 공동주택을 나가야 하므로 떠나는 경우가 많다. 3가지 조건, 시내와의 접근성이 편리해야 하고, 학교가 유명하고, 마을에서 적극적으로 임대주택을 제공하고 있어서 성공할 수 있었다. (납읍리사무소 김00이장)

학교 종사자의 입장에서도 공동주택을 지속적으로 활용해야 한다는 데에 동의하면서, 한편으로는 공동주택 노후화로 인해 리모델링을 해야 하는데, 예산 지원 등 정책적 배려가 필요하다는 견해를 가지고 있다.

사회 전반적으로 삶의 트렌드가 자연과 함께 가족과 함께라는 멋진 삶으로 되고 이효리로 대표되는 자연친화적인 삶에 대한 동경이 많이 반영된, 그런데다가 임대주택 같은 것이 있으니까 쉽게 선택을 해 보는 거죠.... (중략) 교육적인 환경을 선택해서 오는 경우하고 교육환경도 보고 임대주택도 워낙 싸니까.... (중략)
저도 그때 당시에 다른 학교에서 근무를 하고 있었기 때문에 그냥 듣고만 했는데, 와서 보니까 정말 여기는 일찍 했더라고요. 일찍 시작했었기 때문에 그래도 좀 성공한 케이스? 이제는 정착기. 그런데 제2의 문제가 공동임대주택이 20년쯤 되어서 노후화 되어서 리모델링을 해야 한다는 점입니다. 예산. 제 개인적인 생각으로 조금 그런 부분에서 어려움이 있지 않을까 생각합니다. (물메초등학교 교감)

Collection @ uos

한편 빈집 활용의 경우는 공동주택과 그 양상이 다른 측면이 있다. 임대가 가능한 공동주택이 없는 마을의 경우에는 빈집을 정비하여 정착주민에게 제공하였다. 지역주민과의 화합이라는 측면에서는 공동주택보다 빈집을 활용하는 것이 바람직하다는 인식도 있다. 공동주택은 여러 가구가 모여 살기 때문에 자신들끼리만 어울리고 지역주민들과의 교류가 별로 없기 때문이다. 정착주민들도 빈집에 입주하는 데에 대한 거부감이 거의 없다. 그런데 공동주택을 신축한 경우는 그 소유가 대부분 마을이기 때문에 정착주민용으로만 임대하는 것에 큰 문제가 없는 반면, 빈집을 활용하는 경우는 건물주인과의 계약 문제 등으로 장기적인 운용에 어려움이 있다.

큰 문제는 빈집들이 개인들에게 빌린 건물이라는 것이다. 마을의 건물이라면 계속 진행 할 수 있지만, 건물 주인들이 건물을 돌려달라고 하면 진행할 수 없으므로 현재 걱정이 크다. (중략)
현재 새로운 집짓기를 노력 중이나 돈이 없어서 문제이다. 내일부터 회의 다시 시작할 것이나 적극적으로 활동을 도울 사람이 없다. 다들 농사일 때문에 바쁘시다. 토산은 개개인이 부자인 동네이나 마을은 가난하다. 즉 현재는 “집”과 “돈” 제일 큰 문제. 수익이 없어서 돈이 없고 땅이 없어서 진행이 쉽지가 않다. (토산2리 사무소 사무장)

집에 대한 욕구와 눈높이가 아주 높아졌어요. 그러니까 지금 임대주택을 리모델링해서 거의 지금 젊은이들이 살고 싶어 하는 집으로... 이런 건 돈이 많이 안 들거든요....(중략)
임대주택을 만드는데 지금처럼 창고형이 아니고, 마당이 있고, 공동텃밭이 있고, 또는 임대주택인데 단독주택형.... 사람들의 눈높이를 맞춰줄 필요가 있어요.... 일정정도 평균이상의 주거를 제공해 줘야한다는 거죠. (물메초등학교 한00 교감)

Collection @ uos

어떤 사람은 일반주택을 빌려서 나갑니다. 사업을 하는 사람도 있습니다. 비율은 10% 정도 입니다. 개인 주택을 일부러 텃밭이랑 밀감나무 있는 곳으로, 시골이라 단열도 안 되고 찬바람이 들어와도, 그것이 좋겠다고 집만 있으면 나가는 사람이 있어요. 이번에도 나갔는데 아주 좋아해요. 자기는 수산을 떠나지 않겠다고, 열심히 사는 친구들도 있죠. (수산1리 김00이장)

또한 지역주민들은 임대주택의 필요성을 상당부분 인정하고 있다. 지역주민에게 공동주택 등을 저렴하게 제공하는 것이 필요한지에 대해 조사한 결과는 다음의 <표 46>과 같다.

<표 46> 임대주택 제공의 필요성에 대한 지역주민의 인식

설문문항	응답유형	빈도	%
정착주민 대상 임대주택 제공의 필요성에 대한 인식 (M=3.87, SD=.73)	전혀 필요없다	0	0.0
	필요없다	1	3.3
	보통이다	7	23.3
	필요하다	17	56.7
	매우 필요하다	5	16.7

분석 결과 임대주택 제공이 '필요하다'에 17명(56.7%), '매우 필요하다'에 5명(16.7%)이 응답하여 전체의 73.4%가 필요성을 인정하고 있었으며, 평균은 3.87이었다. 따라서 지역주민들은 임대주택 제공에 대해 긍정적으로 인식하고 있다는 것을 알 수 있다.

임대주택에 대한 심층인터뷰와 설문조사 결과로 볼 때 공동주택이든 빈집 정비든 임대주택의 활용이 인구유입에 크게 영향을 미친 것은 사실이다. 또한 마을공동체에서도 임대주택에 대해 긍정적으로

Collection @ uos

인식하고 있다. 다만 향후의 활용에 대해서는 보다 면밀하고 신중한 계획이 필요한 것으로 판단된다.

4) 임대주택 제공의 인구유입 효과

마을에서는 학교를 살리기 위해 학령기인구를 유입해야 된다는 위기감으로 임대주택을 제공하였지만, 학교만 살리는 것이 아니라 마을공동체에 안정적으로 인구구조가 형성되면서 마을에 활기를 갖고 다양한 인적재원이 유입됨으로 인해 공동체가 활성화 되고 있다. 다음의 심층인터뷰와 설문조사 결과로 볼 때 마을이 살아나는 긍정적인 영향이 많음을 볼 수 있다.

> 지자체에서 조례를 안 만들고 중앙정부 차원에서 법률적으로 만든다고 하더라도 민간자본, 자부담 능력이 있어야 하는데, 도시와 다르게 농촌에는 새마을회라는 조직이 되어 있는데. '지역이 살려면 학교가 없으면 안 되겠다', '마을 재산을 팔아서라도 인구를 유입시켜야겠다' 해서 마을 공유지라도 팔아서 할 수 있다. (중략) 아무리 돈이 많아도 혼자만은 살 수 없다는 거죠. 걸어 다닐 수 없는 노인들만 있으면 안 되잖아, 당연히 학교가 살면 당연히 지역이 덩달아 살아날 수밖에 없는 구조잖아요. 외부에서 오는 사람으로 인해 자본을 갖고 들어와서 경제활동하고 지역이 젊어지고 활발해지면 그보다 더 좋은 것이 어디 있어요. (하가리 장00 이장)

> 부녀회 야유회 행사에 2명이 참여했는데 부녀회 활동을 잘한다. 마을 김매기 이런 것, 어버이 행사 마을 체육행사 등에 잘 참여하고 엄마들은 부녀회에 잘 참여를 한다. 남자들은 처음에는 마을에 잘 참여를 하더니 먹고 사는 게 바쁘니까. 어렵다. 그리고 촌에는 상조

Collection @ uos

회, 애경사 참여가 어려우니... 축의금 마을잔치 같은 경우 경조금 문화가 달라서 어렵더라. 부녀회에서는 서로 갈등은 없고 젊은 사람들이 재능이 많아서 서로 도움이 많이 된다. (수산1리 지역주민부녀회)

주민들이 많으니까 당연히 좋다. 사람 사는 활기가 있다. 아이들이 움직이니까. (중략)
만약에 잘못되어서 학교가 사라진다고 생각하면 저 건물이나 학교가 자리하는 위치적으로 생각하면 여러 가지 측면에서 보면 학교가 사라진다는 생각은 정말 상상하고 싶지 않은 중요한 역할을 하고 있다. 배움의 장으로 보면 학교지만 마을사람들 입장으로 보면 우리 마을의 정원이라고 생각한다. 학교가 아름답고 좋은 위치에 있어서 지역주민들이 아침저녁으로 운동도 하고, 서치라이트도 새벽 5시부터 켜고 저녁에는 9시까지 켜놓는데 어르신들이 초저녁에는 운동하느라 바글바글 하다. 저도 매일 학교를 가는데 정말 관리가 안 되고 잘못되어서 학교가 폐교 된다면 큰일 나죠. 학교는 배움의 장으로서도 매우 중요하지만 마을 주민들에게도 굉장히 중요한 역할을 하고 있다. (수산1리 김00이장)

우리는 마을도서관 사서도 지금 이주해 오신 분이 재능 기부 식으로 와서 하는데, 그런 것도 많이 있긴 합니다. 저희 중학교 영어교실도 재능 기부로 와서 해주시는 분도 계시고, 풍물 같은 것도 같이 하는 분도 계시고. 몇몇 분들은 잘하세요. (중략) 농촌 사회하고 그분들 도시에서 사회하고 생활패턴이 완전 다르다는 거예요. 섞이지 못하는 부분이 있어요. 그래서 '그게 초등학교까지 그대로 가는 게 아니냐.' 라고 느껴지고 있습니다. (송당리 홍00이장)

그분들도 와서 살다 보니까 이 동네가 좋아서, 거의 80%는 눌러 앉아요. 젊은 층이 엄청 많이 늘었어요. 저희가 축구팀이 있는데, 사람

Collection @ uos

이 남아돌아요. 큰 마을도, 00리 같은 경우도 선수가 없다는데, 저희는 남아돌아요. 그렇게 하기 까지 많이 어려웠죠. 돈이 있다고 마을 살리기를 다 할 수 있는 것은 아니죠. (토산2리 신00 지역주민)

우리 신례리가 가장 이주민하고 기존의 분들과 화합이 잘 된 곳 중에 하나인데, 그 이유가 공동주택이 아니라 빈집에 들어가게 해서, 그 지역민과 공동체와 잘 융화가 된 것 같아요. 그리고 그분들의 성격. 많이 배우신 분들이 많았어요. 그래서 융화도 잘 하시고, 마을에서 행사, 총동창회를 할 때 동창이 아니어도 참석해서 어울리고 또 마을행사를 하면 어머니회장님 같은 경우에는 다 가서 일 하고 막 그런 일 속에서 서로가 잘 섞인 것 같아요. 여기가 양씨집성촌이여서 트러블이 생기려면 더 많이 생겼겠죠. 배타적으로. 저도 깜짝 놀랐어요. 이 사람들이 그분을 받아드려서 융화해서 사는 것이.... (신례초등학교 김00교감)

빌라를 오는 경우는 집세를 거의 안내고 다른 곳보다 정말 저렴하고, 대출이자보다 싸니까. 들어가기만 하면 여기서 한 6년 관광하며 살다가 졸업하면 다시 컴백하자 이런 목적으로 오는 경우가 99%인 것 같다. (중략) 어느 가정은 여기저기를 옮겨 다니며 전국 어디든 가서 살아보는 분도 있다. 여기 제주도 우리 학교는 교통편도 좋고 집값도 저렴하니까. 아이들만 데리고 무작정 내려와서 자기 집을 소유하지 않고 아이들이 어리니까 다양한 경험을 시켜준다고 사는 분이 있다. 대부분이 그런 분이 많은 것 같다. (정착주민 1)

저희 빌라에 지금 일도 안하시는 분도 있지만, 대부분은 일을 하시거든요. 가구하시는 분도 있고, 학교 살리기에서 일하시고, 저도 여기서 일하고 있고, 농사도 있고, 이것저것 많이 해요. 초창기에는 많이 놀았는데, 점점 자기의 일들을 하더라고요. (정착주민 2)

Collection @ uos

임대주택 제공은 정착주민들에게 있어 중요한 의미를 가지고 있다. 정착주민들이 마을에서 제공한 공동주택에 대해 어떻게 인식하고 있는지를 분석한 결과는 다음의 <표 47>과 같다.

<표 47> 임대주택에 대한 정착주민의 인식

설문문항	응답유형	빈도	%
임대주택 입주 여부	예 (만족 정도)	50 (71.0%)	92.6
	아니오	4	7.4
임대주택 퇴거 시 타지 이주 의향	예	38	71.7
	아니오	15	28.3

정착주민들이 현 마을로 이주해 오면서 임대주택에 입주한 경우는 50명으로서 전체의 92.6%였으며, 임대주택에 대한 만족 정도는 71.0%였다. 그리고 만약 임대주택에서 퇴거하게 되면 타 지역으로 이주할 의향이 있는지에 대해서는 전체의 71.7%인 38명이 응답하였다. 이 결과를 통해 볼 때 학교가 이주를 결정하는 데에 중요한 요인이지만, 임대주택에 입주할 수 있다는 점도 또한 중요한 요인이 되었다는 것을 알 수 있다. 한편으로 임대주택에서 퇴거하더라도 이주할 생각이 없다고 응답한 경우도 28.3%로서, 현 거주지에서의 생활에 만족하는 주민들도 적지 않다고 할 수 있다. 이 결과를 통해 볼 때 저렴한 임대주택의 제공은 이주를 결정하는 중요한 요인이 될 수 있으며, 따라서 임대주택을 제공하는 것은 지역사회의 인구 유입으로 이어지게 된다고 볼 수 있다.

또한 앞의 3절에서 8개 마을의 임대주택 거주 인구를 보면 총 146가구에 631명이 거주하고 있으며, 이는 가구당 4명을 초과하고

Collection @ uos

있다. 즉 공동주택으로 인해 학교의 학생 수가 증가하면서 이와 함께 마을의 총인구도 증가한 것이다. 또한 향후 장기적인 거주를 위해 세 명 이상의 자녀를 두고자 하는 경향도 있는 것으로 파악된다. 따라서 임대주택의 제공은 인구의 유입을 유발하는 효과를 가지고 있다고 할 수 있다.

5) 임대주택 제공 후 지역주민과 정착주민의 인식

지역주민들은 마을공동체 활성화를 위해 학교 살리기를 추진해 왔고, 임대주택 제공이라는 혜택을 주면서까지 인구유입을 위해 노력했다. 아울러 정착주민들이 원활하게 적응할 수 있도록 여러 가지 활동도 하고 있다. 마을공동체에서 추진한 학교 살리기를 통해 현재의 거주지로 이주해온 정착주민들도 임대주택에 대해서 대체로 긍정적이면서 감사하는 마음을 가지고 있다. 그래서 마을 행사나 활동에 가급적이면 참여하고자 하는 생각을 가지고 있다.

> 시간이 해결해주는 문제가 있다. 어느 정도 년차가 지나니까 올해까지 5년이 되니까. 노하우가 생기더라구요. 여기 학부모도 처음에는 마을하고 학교하고 애들하고 엄청 시끄러운 일도 있었는데 그거에 적응하지 못하고 나가시는 분들도 있기는 하지만 5년 정도 되니까 이제 마을 주민이 된 거죠. 마을 어르신들하고도 유대관계가 되고.... 마을부녀회에 들어와서 관심이 있는 분들은 마을에 융화가 잘 되고 있어서 같이 재미있게 놀다 오기도 하고~ 서로 한 해 한 해 겪다보니 서로를 이해하고 알게 되는 것 같다. 처음에는 낯선 지역에 와서 말도 잘 안통하고... 이제는 잘 융화되고 있죠. 동네 분들은 이렇게 들어온 분들께 참 관대하고 친절하고 뭐라도 주려고 하는데 그것을

Collection @ uos

잘 받아들이면 잘 지내고 그렇지 않은 분이 좀 힘들어 한다. 동네 나이 드신 분들은 아이들 보면 엄청 좋아 하시더라구요. 아이들이 시끌시끌하지만 사람도 왔다 갔다 하고 마을에 생기가 있으니까 엄청 좋아 하셔요. (수산1리 지역주민 수산초등학교 학부모)

다자녀가 있는 경우가 대부분이어서 임대주택에 최소한 6~8년 거주를 하게 되고, 중학교 진학과 초등학교 자녀가 겹치는 경우 길게는 10년 이상을 거주하게 되니, 처음 입주 때부터 정착에 대한 계획을 잘 세우면 좋을 것이다. (납읍리사무소 김00이장)

학교와 마을과 이주민들이 서로 교류가 잘 되고 학교관계자들이 마을과 너무 잘 지내는 것을 보며 학부모들이 놀라는 경우가 많다. 교장선생님이나 교감선생님이 오시면 마을에 인사도 오시고, 마을행사에 학교관계자들이 다 오시고 그러다 보니 학부모들도 마을 총회 같은 행사에 잘 참여하려고 노력하고 같이 연대시키자고 학부모 총회에서도 말이 나온다. (정착주민 1)

처음에 의지가 되게 많이 된 것 같아요. 의지가 되기도 하고 서로 스트레스 받기도 하고 다 장단점이 있는 거니까. 그것도 좋긴 한데, 자유롭지 못한 부분도 있고 여기까지 와서 빌라에 살고 싶진 않잖아요. 마당도 있고 싶고 그래서 오는 게 있잖아요. 전원생활? 전원생활하고 싶죠. 아무래도 다 모르는 사람들이 모이게 되니까 성향이 맞는 사람도 있고 안 맞는 사람도 있으니까 그런 것 같아요. 장단점이 있죠. (정착주민2)

다음의 <표 48>은 지역주민과 정착주민들이 인식하는 지역사회와의 관계에 대한 인식을 분석한 것이다.

Collection @ uos

<표 48> 지역사회와의 관계에 대한 주민의 인식

주민구분	설문문항	응답유형	빈도	%
지역주민	지역사회 활동 참여 여부	예	22	84.6
		아니오	4	15.4
	정착주민과의 원만한 관계	예	24	82.8
		아니오	5	17.2
정착주민	지역사회 활동 참여 여부	예	33	60.0
		아니오	22	40.0
	지역주민과의 원만한 관계	예	51	94.4
		아니오	3	5.6
	졸업 시 이주 여부	예	29	53.7
		아니오	25	46.3

지역주민들은 대부분 지역사회 활동에 참여하고 있으며, 정착주민과 원만한 관계를 유지하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 설문에 응답한 정착주민의 60.0%가 지역사회 활동에 참여하고 있으며, 전체의 94.4%가 지역주민과 원만한 관계를 유지하고 있다는 데에 응답하였다. 따라서 지역주민과 정착주민들 간의 관계는 대체로 양호한 편이라고 할 수 있다. 그렇지만 지역사회 활동 참가에 있어 정착주민들의 참가율이 지역주민들보다 떨어지는 것으로 나타났다. 제주도 지역의 특색이 오래도록 함께 거주해 온 이웃과 친분이 두텁고 마을에 대한 애정이 상대적으로 많기 때문에 지역사회 활동에 적극적으로 참여하는 반면, 정착주민들은 자신의 생활습관이나 직업 등의 문제로 인해 지역사회 활동 참가율이 높지 않다고 볼 수 있다. 이러한 문제로 인해 지역주민과 정착주민 간의 갈등의 소지가 어느 정도는 있는 것으로 보인다. 인터뷰에 의하면 일부 지역주민들은 정착주민들의 생활습관을 이해하지 못하고 있으며, 정착주민들의 일부는 보수적인 제주도 사람들의 특성이 불편하다는 인식을 가지고 있기도 하다.

Collection @ uos

한편 정착주민 중에서 자녀가 졸업할 경우 다른 지역으로 이주할 의사가 있는지에 대해서는 53.7%가 그렇다고 응답하였다. 그렇지만 졸업하는 경우에도 이주할 생각이 없다는 응답도 전체의 절반에 가까운 46.3%였다. 마을에 따라 이주조건이 조금씩 다르지만 대체로 자녀가 졸업하면 임대주택에서 나가야 하는 상황임을 감안할 때 이주 의사가 없다는 것은 그만큼 그 지역에서 거주하고자 하는 인식이 강하다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 즉 임대주택이 아니라고 하더라도 정착하고자 하는 의지가 어느 정도는 있다는 것을 알 수 있다.

2. 마을의 지속가능성과 지방재생

1) 마을의 지속가능성을 위한 필요사항

⑴ 소규모학교 통폐합정책의 전환

마을주민들이 많은 예산과 시간을 들여서 학교를 살리려고 했던 것은 학교가 사라지면 마을이 사라진다는 위기의식으로 인함이었다. 제주도 교육청에서 2014년 정책전환이 되기 전까지는 매번 학교의 학생 수 60명을 맞추기 위해 노력을 해야 했고, 그 일은 마을의 어떤 일보다도 가장 먼저 해야 되는 일이었다. 아직도 폐교가 될까봐 불안하다는 주민도 있었다. 농촌마을에서 학교가 사라지는 것은 마을이 사라지는 것이다. 위에서도 확인되었지만 마을이 지속가능하기 위해서는 소규모학교 통폐합정책이 전환되어야 한다고 관계자들은 말하고 있다.

Collection @ uos

촌에는 학생 수에 관계없이 학교가 있어야 한다. 학교가 없는 곳은 이중고이다. 재산도 팔아야 하고 젊은 사람도 싹 빠져나가니.... 60명 이하 100명 이하 통폐합 얘기하는데 그 근거로 한다는 것은 많은 지방에 마을들이 해당될 텐데 균형발전 얘기하면서 다 대도시로 가라는 얘기 아니냐. 기본적인 것들을 무시하고 다 도시로 가라는 얘기지, 촌의 상황을 알려고 하는 거냐? 학교가 없으면 마을 자체가 망가지는 거지. 젊은 사람이 다 빠져 나가는 건데, 중앙정부에서는 자꾸 경제논리로만 얘기하는데, 학생 수를 갖고 얘기하는데, 이게 돈으로 따져야 하는 거냐? 젊은 사람이 없으면, 재산이 있는 사람은 땅이라도 팔아서 시내로 나가지만 없는 사람은 어떻게 하라는 거냐? 아이도 힘들고 부모들도 힘들고 계속 어렵게 살게 되는 일이다. (중략) 지금 전체적으로 인구 증가율이 마이너스인데, 출산을 안 하는데, 정책적으로 이걸(소규모학교 통폐합정책) 풀지 않으면 감당이 안 될 거예요. 아까 일본 얘기도 했지만, 희망이 누구입니까. 자꾸 예산타령이나 하고, 예산을 물론 복지 쪽에 어르신들에게 하는 것도 좋지만, 젊은이들 자라는데 길을 터줘야지.... (수산1리 김00이장)

그보다 먼저 마을 살리기나 학교 살리기 프로그램 중심으로 나가야 합니다. 지역에 활력이 있어야죠! 어디를 가도 '우리 소규모학교를 살리자' 라고 걱정 안 해도 됩니다. 할 정도로 이렇게 되었지만..... 그래서 제주도는 대성공이 된 거죠. 그런데 제주도는 절묘하게 맞아떨어졌고 그것으로 인해서 진짜 마을도 생존했죠. 어느 마을을 가도 요 마을 만들기 같은 노력을 안 한 마을이 없어요. 마음이 찢어지는 것은요, 00리같이 먼저 폐교시켜버린 마을이죠. 제일 먼저 시킨 마을도 그때 안 했으면 하는데.... 그 폐교를 '되돌려 주십시오.' 하는 곳들도 많아요. (중략)
국가도 마찬가지다 이거죠. 작은 우려만 가지고는 안 된다는 거죠. 예를 들어 납읍초등학교가 그렇게 성공적으로, 만천하에 드러났음에

Collection @ uos

도 불구하고, 그 옆 동네는 죽었다는 거예요. 그러니까 작은 노력만으로는 안 된 것이..... 작은 노력에 힘을 입어 국가나 지방자치단체의 힘을 받았을 때에 완전히 사는 거죠. 제주도는 그것이 되어서, 이제는 어디든지 마음만 먹으면 살아날 수 있죠. 그것이(국가의 정책 전환) 되면 된다는 거죠. 학교를 죽이고 마을을 살리겠다, 이거 안돼요. (제주특별자치도의회 오00 교육의원)

학교 살리기 운동 같은 경우도 나라(지자체)에서 돈을 지원해서 집을 짓고 그랬잖아요. 그런 과정들이 꾸준히 되어야 한다 생각해요. 기존의 집들도 리모델링해서 사람을 들이고. 그것을 전적으로 마을 주민들에게 냅두면 안돼요. 주민들도 자신의 재산인데, 그걸 싸게 해서 내 놓는 게 쉽지 않죠. 그걸 제주시에서 전체적으로 관할을 해서 예산을 넣고, 예산 하에 진행이 되면서 마을의 전체적인 분위기가 그쪽으로 가야 한다고 생각해요. 살다 보니까 느껴져요. 마을에서만 할 수가 없어요. 마을 분들에게 헌신을 요구하는 거잖아요. 젊은 사람들이 와야 한다 해도 자신들의 재산인데.... 여기 일을 위해서 자신들의 돈을 몇 백씩 내놓은 거잖아요. 그게 저는 대단하다고 봐요. (정착주민 4)

⑵ 일자리 마련

지역주민들은 학교 살리기가 마을공동체가 건강하게 지속되기 위해서는 정착주민들에 대한 일자리 마련이 중요하다고 인식한다.

이게 조금 다른 정책과 연결이 되어야 할 필요성이 있는데, 그 이유는 잘 사는 사람들은 집을 짓고 땅을 사고 이 고장이 좋으니까 계속 쭉 뿌리를 내리려는 사람이 있어요. 그런데 그렇지 않은 분들, 경제적인 부분이 도움이 안 되는 분들은, 살고 싶어도 그런 것 때문에

Collection @ uos

다시 나가는 분들이 있어요. 이 마을에서 그분들이 더 정착하게 만들려면, 아까처럼 다른 쪽으로 지원사업이 집행 되어야 해요. 일자리가 우선 제일 첫 번째 조건인 게, 아무리 좋으면 뭐해요. 이삼년 살다가 일자리 구하려고 아등바등 하다가 없으면 다시 올라가야 하는데요. 그런 것도 다 같이 연동이 되어서 해야 해요. (납읍리 사무소 사무장)

정착주민들도 우선은 학교시스템에 대해 만족스럽게 생각하기 때문에 이주해 온 것에 대해 긍정적으로 인식하고 있다. 마을에서 공동주택을 운영하는 것에 대해서도 바람직하다고 생각하고 있으며, 학교가 좋기 때문에 집세가 얼마인가 하는 문제는 크게 중요하지 않다는 반응을 보였다. 그러면서 정착을 위해서는 주거의 문제가 가장 크다고 하였다. 또한 일자리 문제도 대책이 필요하다고 하였다.

주거가 제일, 주거비의 상승이 문제가 되고 있기 때문에 저희가 집을 지으려고 해도 옛날에 비해 땅값이 많이 올랐고. 그런 것들. 제주도가 많이 인기가 되어서. 2~3년 사이에 확 올라서 그렇거든요. 그거랑 양질의 일자리 문제겠죠. (정착주민2)

작은 학교의 자원이 좋았죠. 어른들이 좋아서 왔던 것도 있어요. 집을 제공해주는 것이 가장 컸던 것 같아요. 처음에는 직장을 그만두고 와서 정착 하려고 했는데 쉽지는 않더라고요....(중략) 자영업이랑 특이한 케이스는 농사, 현지인의 도움으로 농사를 짓고, 목공예하시는 분들도 있어요. 규칙적인 직업생활 하시는 분들도 서넛. 그리고 여기에 아빠가 안 계시고 육지로 왔다 갔다 하시는 분들도 있어요. 제일 문제는 아빠들이 정착하려면 일자리가 안돼서....(중략) 어렸을 때는 좋은 것 같아요. 아이들이 어리면 부모님 연령대도 낮아지니까… 마을과 소통이 잘 되면.... (정착주민 3)

Collection @ uos

학교 종사자들도 부모들이 안정적으로 정착하기 위해서는 기본적으로 일자리가 필요하다는 인식을 하고 있다. 경제활동 가능 여부 및 소득 수준이 높은 지역은 다른 지역에 비해 인구 유인 효과가 높다는 견해를 가지고 있다.

> 일거리가 있어야 하는데, 신례리는 뭘 해도 돼요. 농사를 짓는 곳에 가서 농사를 도와도 돼요. 일당이 높거든요 남자든 여자든. 그리고 서귀포시내가 가깝기 때문에 일을 하려고 하면 호텔이든 얼마든지 할 수 있어요. 00이나 XX는 어렵잖아요. 육지는 한 시간이면 가깝지만, 제주도에서는 살다 보면 한 시간이 너무 멀기 때문이죠. 신례리가 아마도 그것 때문일 거예요. 서귀포하고 차로 거리가 10분 15분이기 때문에요. (신례초등학교 교감)

(3) 유지관리를 위한 행정지원

지역주민과 리더들의 노력 및 적극적 활동에 더하여 건강한 마을공동체가 지속되기 위해서는 행정적 협조와 지원이 필요한데, 도청이나 시청에서 적극적으로 대응하지 않는다는 아쉬움이 많이 나타났다.

> 도의회의 역할이 갈수록 커지니까... 모든 민원을 도의원한테 얘기해야 가장 빠르게 잘 처리되고 시도에 얘기하면 진행이 안 되니까...
> (중략) 경제활동이 될 수 있도록 행정적 지원이 필요하다. 10년이 되고 20년이 되면 건물노후가 되면 어려움이 있겠지만 마을에서 계속할 수 있는 것은 아니니까. 주민들이 십시일반 내는 돈인데 그것으로 공동주택을 또? 농지조건 불리지역 직불제 50~20%까지 공동기금으로 운영할 수 있는데 공동주택 지을 때는 50%를 냈고 작년부터 20%를 내서 연 5,000여 만 원을 공금으로 모으는데 학교 살리기를

Collection @ uos

위해서는 언제든지 쓰려고 준비를 하고는 있다. 행정에서도 '정착주민'을 위한 프로그램을 진행하고 있으면서 노력을 하고 있는데 좀 자유스럽게 마을에도 아이디어를 내봐라 해야 되는데 행정은 지침을 내려주니까 마을에 꼭 맞지가 않으면 못하는 경우가 많더라. (송당리 이장)

일단 시작은 했는데 여기 마을 분들도 어려워하세요.... 유지하는 게 어렵고, 여기 들어온 사람들은 그 사람들 나름대로 불만은 계속 쌓이죠.... 집이 너무 작다, 애들이 세 명이상 받았으면 방은 몇 개는 더 해야지.... 이런 식으로요. 애들은 커 가는데 방은 두개고 그러니까요. 그러니까 이주한 분들도 불만은 늘어나는 거예요. 저희도 고민인 게 딸 하나랑 아들 하나 있잖아요. 방 하나가 커요, 그래서 이층 침대에 같이 쓰거든요. 부모의 방이 따로 필요해서 그렇게 하다 보니까 독립이 안 되잖아요, 큰 딸이. 그래서 저도 계속 집을 알아보고 있는 거예요. 주거환경이 결국 이주하게 만들어요. 1층은 지금 애가 다섯 명이예요. 딸 셋에 아들 둘이죠. (정착주민 4)

장기적인 관점에서 지속가능한 마을이 되기 위한 바램은 토산2리 청년회와의 FGI를 통해 명확하게 확인할 수 있었다. 초기에는 학교 살리기를 위해 학부형, 동문회 등이 열성적으로 활동했다면 이제는 국가나 지방정부가 나서야 하는데 행정적 지원이 미흡하다는 것이 제기되었다. 특히 마을이 지속적으로 발전하기 위해서는 일자리와 주거환경 확보가 필요한데, 이 부분은 정책적으로 지원해 주어야 한다고 입을 모았다.

(학교의 교육) 프로그램이 좋아도 일자리 때문에 일자리가 없으면, 오기가 힘들다. 현실적으로 촌이니까. 도시가 아니고....(중략)

Collection @ uos

마을에서 (빈집운영)지원이 되니까 오는 거지 그분들이 처음부터 학교가 좋아서만 오는 것은 아니다. 그나마 왔는데 학교가 좋으니까... 그런데 일자리가 문제다. 갈 때까지 가 보는 거지요 뭐! 당장 둑을 막아야 되니까, 둑을 안 막으면 터지니까 했는데... 일차적으로 땅이 있어야 되는데 우리 마을은 땅이 없다. 땅만 있으면 건물 지을 수 있는 돈은 어떻게라도 지을 것 같은데... 땅을 살 곳도 없고 5년 전까지만 해도 교육청에서 우리학교 없어졌으면 했었는데 지원을 받을 수가 있을까? (중략)
농사를 10년이고 20년 자리 잡아서 지을 수 있도록 지원을 해주면 오는 사람들이 여기 살게 되고 자녀들도 학교를 다니게 되니까 그러면 마을이 튼튼해지니까. 행정에서 땅이랑 집을 지원해주는 게 가장 필요하다. (신00)

그리고 지역특성에 맞춰서 학교의 운영방식도 개선되어야 한다고 주장하였다.

작은 학교는 겨울방학 때 (기간이 기니까) 농촌의 경우는 겨울이 바쁜데 아이들이 어디 갈 데가 없다. 학교에서 돌봐주는 프로그램이 없는지... 농촌지역 특성에 맞게 프로그램을 운영해야 되는데 지역 맞춤형 방과 후 프로그램이나 방학에 운영할 수 있는 프로그램 등이 있어야 될 것 같다. 놀이방 시설이 돌봄, 아동센터 등 공동보육시설 그런 걸 떠나서 학교에서 자유롭게 뛰어놀 수 있는 시설이 없다. 마을에 방과 후 공부방 같은 것이 없다. (김00 총무)

중요한 것은 지역사회의 발전은 학교 살리기와 불가분의 관계가 있는데, 학교가 살기를 위해서는 학교가 좋아져야 한다는 것이고, 학교가 좋아진다는 것은 학생들이 체험을 통해 인성을 강화하고 양질의 다양한 교육 프로그램을 운영한다는 것을 의미한다. 그리고 또

Collection @ uos

하나 유의할 것은 이와 같은 환경이 조성된 학교에 도시지역의 학생들이 와야 한다는 점이다. 제주도의회 오00 교육의원과의 인터뷰에서 이 부분이 강조되었다.

> 육지부에 아무 곳이나 되겠는가? 집을 지어준다고 되겠는가? 집이 있다고 오는 것은 아니거든요. 오고 싶은 곳에 집이 없어서 못 오는 거거든요. 그러다가 집을 지어주면 오는 것인데. 오고 싶지 않은 곳에 집을 지어준다고 오는 것은 아니거든요. 그러면 우선, 좋은 마을이 되어야죠. 학교 살리기 이전에 마을 자체가 좋아져야 해요. 이게 이상해요. 좋아져서 오고 싶은데 집이 없어서 못 와요. 그럴 때에 집을, 주택을 지어줘야 해요. 그렇다면 집을 못 지을 때는 어떻게 할 것이냐? 이런 문제가 또 생기는 것이죠. 그래서 유학조례라는 것이 있어요.
>
> 신풍초등학교에 그것이 있는데, 그것은 1년이 아니고 6개월 만이라도 와서 살다가 가게 하자. 도시 아이들이. 그러면 학생 수만 줄이는 것이 아니라 학교를 일단 살려야 하니까. 학교를 살리려면 우선 학교가 좋아져야 하죠. 교육프로그램이 뛰어나야죠. 도시의 꽉 막힌 엄마들이, 여기에서 해방을 하고 싶은 엄마들이 어느 마을 농촌 상간에 멋진 프로그램이 운영된다더라. 이게 되어야 하는데.... (중략)
>
> 아이들을 생각하자면 일단 교육이 좋아야 해요. 농촌학교 프로그램을 우선 살려야 한다. 그러면 교육청이나 지방자치단체가 작은 학교에 많은 예산을 지원해서 교육프로그램, 또는 물리적인 환경을. 멋진 학교로 꾸미는 것 보다는 정말 소문나는 교육프로그램을, 외국어 프로그램, 컴퓨터 프로그램, 뭐 별별 인성 프로그램을 잘 해서, 정말 거기에 가면 농장도 있고 뭐 이런 거. 아무튼 이것을 정말 할 수 있는 교육자들이 안 나와 주면 안 되고....
>
> (제주도의회 오00 교육의원)

Collection @ uos

오의원은 인위적으로 인구를 유입시키고자 하는 것이 상당히 어려운 일이기는 하지만 기본적으로 주민들의 의지와 노력이 가장 중요한 요인으로 작용할 것이라고 하였다.

> 지금 보니까, 제가 지금 핵심적으로 연구를 하려는 것은 인구를 오게 하는 방법을 주민들이 노력했고, 이제 교육청, 도라든가 이런 것들이 따라서 정말 같은 마음으로 전폭적으로 지원을 하는 것인데, 이게 지속가능 하려면 결론적으로 주민들의 의지가 강해야 하는 것이죠. 그런 부분은 아주 제주도의 복인 것 같아요.
> (제주도의회 오00 교육의원)

다만 앞으로 신규 주택 건립이나 기존 주택의 리모델링 등에 있어서는 마을에만 맡겨두는 것이 아니라 지자체에서 관할하는 것이 바람직하다는 인식을 가지고 있다.

> 그게 나라에서 지역별로, 학교 살리기 운동 같은 경우도 나라에서 돈을 지원해서 집을 짓고 그랬잖아요. 그런 과정들이 꾸준히 되어야 한다 생각해요. 기존의 집들도 리모델링해서 사람을 들이고. 그것을 전적으로 마을주민들에게 냅두면 안돼요. 주민들도 자신의 재산인데, 그걸 싸게 해서 내 놓는 게 쉽지 않죠. 그걸 제주시에서 전체적으로 관할을 해서 예산을 넣고, 예산 하에 진행이 되면서 마을의 전체적인 분위기가 그쪽으로 가야 한다고 생각해요 .살다 보니까 느껴져요. 마을에서만 할 수가 없어요. 마을 분들에게 헌신을 요구하는 거잖아요. (정착주민 4)

또한 마을 리더의 역할도 중요하다. 지역별로 편차는 있을 수 있지만 이장을 비롯한 마을의 오피니언 리더들이 어떻게 활동하는가에 따라 공동체의 활성화가 좌우될 수 있다. 아울러 리더가 역할

Collection @ uos

을 잘 수행하면서 마을공동체 자체가 학교 살리기를 위해 지속적인 노력을 할 수 있게 된다.

> 지역에 젊은 사람들이 많이 와 있는데 그분들로 인해 긍정적인 면이 오히려 더 많다. 그래서 그분들께 끼리끼리 모이지 말고 여기 있는 사람들과 함께 어울리라고 얘기를 많이 해주고 있다. 지역사람들은 농산물이라도 나눠주려고 하니까. 서로 호응하는 분들이 많이 있다. 3년째 이장을 하고 있는데 뚜렷하게 불편하거나 그런 점은 없다.
> 마을리더의 역할인 것 같다. 실지로 많이 노력하고 있다. 학교 살리기로 외부 유입된 사람들 중에 지금 한 20여 가정이 계속 이 지역에 살고 있다. 현재 초등학교 재학생 중에 이주민 학생이 더 많은 상태이다. 작년에는 이주민이 학부모 회장을 지내기도 했다. 빈집수리해서 사는 이주민들은 언제 떠날지 모르니까 집구입하고 농토도 구입하는 사람들은 주민으로 받아들여야 하니까 지역사람들과 잘 어울리라고 얘기해주고 있다. 원주민들도 잘 받아들이고 있는 중이다.
> (신례 1리 이장)

2) 지방재생의 방향성 - IPA 분석

마을공동체 재생을 위해 구체적으로 어떠한 실천적 방안이 필요한지에 대해서는 주민들을 대상으로 조사한 정부정책, 주민교류, 학교환경의 3개 영역에 대한 중요도와 만족도 조사결과를 통해 심층적으로 분석해 볼 수 있다. 이에 대한 설문조사는 지역주민과 정착주민 모두 동일한 문항으로 구성되었으며, 각 문항에 대해 중요도와 만족도로 구분하고 응답의 정밀성을 확보하기 위해 7점 척도로 구성하였다. 응답결과에 대해서는 4점을 보통 수준으로 하고, 이보다 높으면 중요도와 만족도가 높고, 4점보다 낮으면 중요도와 만족도가 낮은 것으로 해석하였다.

Collection @ uos

⑴ 정부정책 영역의 중요도와 만족도

① 정부정책 영역 지역주민 대상 분석 결과

정부정책 영역에 대한 지역주민 조사대상자들의 중요도와 만족도 응답 경향을 분석한 결과는 다음의 <표 49>와 같다.

<표 49> 정부정책 영역의 중요도와 만족도(지역주민)

설문문항	중요도		만족도	
	M	SD	M	SD
일자리 마련 등 경제활동 지원 정책	5.64	1.37	3.65	1.87
정착을 위한 토지 임대 정책	5.17	1.75	3.52	1.86
농업경영인 교육 정책 수립 및 지원	5.52	1.30	3.87	1.42
마을 공동주택 확보 지원	5.41	1.66	3.27	1.91
마을 공동주택 리모델링 지원	5.48	1.70	3.22	1.73
마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 조성	5.45	1.24	3.70	1.33
대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영	5.00	1.28	3.65	1.43
학생활동 프로그램 운영 예산 지원	5.46	1.35	4.09	1.59
학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원	5.38	1.18	3.96	1.69
전체	5.40	1.12	3.66	1.47

정부정책 영역 문항들에 대한 중요도 전체 평균은 5.40으로, 정착주민들은 정부정책에 대해서도 상당히 중요하다고 인식하는 것으로 나타났다. 중요도가 상대적으로 높은 부문은 정착주민들이 계속적으로 정착하는 데 있어 필요성이 큰 경제활동 관련 분야였다. 중요도가 가장 높은 것은 '일자리 마련 등 경제활동 지원 정책'으로서 5.64였으며, 두 번째는 '농업경영인 교육 정책 수립 및 지원'으로 5.52였다. 즉 지역주민들인 외지인들이 학교 문제 때문에 이주해 왔지만 자녀의 졸업 이후에도 마을에 정착하기 위해서는 경제활동 기

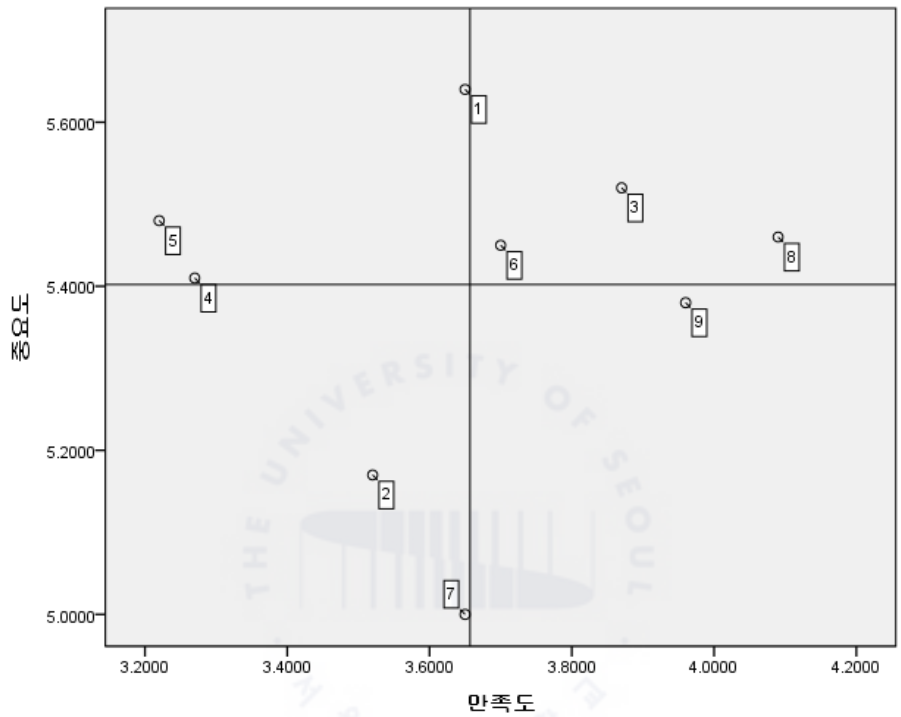
Collection @ uos

반이 마련되어야 한다고 인식하고 있는 것이다. 그리고 경제활동의 기반을 마련하기 위한 방안으로 정착민들이 농업에 종사할 수 있도록 농업경영에 대한 지원 정책이 가장 필요하다고 생각하고 있다. 또한 '마을 공동주택 리모델링 지원'의 중요도도 세 번째로 높은 5.41로서 현재 마을공동체의 부담 비중이 높은 공동주택 관리에 대해 정책적인 지원이 필요하다고 인식하고 있다는 것을 확인할 수 있다.

그리고 정부정책 영역 문항들의 만족도 전체 평균은 3.66으로, 보통 수준 이하의 만족도를 보이는 것으로 나타났다. 이것은 현재의 정책에 대해 부정적으로 인식하고 있다는 것을 의미한다. 따라서 지역주민들은 정부정책이 중요하다고 인식하는 반면 그 정책에 대한 만족도는 상대적으로 낮으면서 동시에 대체로 불만족스럽게 생각하고 있는 것이다. 만족도가 가장 낮은 항목은 '마을 공동주택 리모델링 지원'으로서 보통 수준 이하인 3.22였으며, '마을 공동주택 확보 지원'은 이와 비슷한 3.27이었다. 이러한 결과는 현재 공동주택 건립이나 리모델링에 대한 지원에 대해 불만족하고 있다는 것을 보여주는 것이다. 또한 세 번째로 만족도가 낮은 항목은 '정착을 위한 토지 임대 정책'으로서 3.52였다. 이것 역시 정착주민들의 계속적인 정착을 위한 토지 임대 등의 정책에 대해 불만족하고 있다는 것을 드러내 주는 결과이다. 그나마 만족도가 상대적으로 높은 항목은 '학생활동 프로그램 운영 예산 지원'으로 평균이 4.09였다. 이는 학교에 대한 지원에 있어서는 만족의 정도가 낮은 편이기는 하더라도 어느 정도는 긍정적으로 인식하고 있다는 것을 의미한다.

Collection @ uos

또한 정부정책 영역에 대한 지역주민 IPA 분석 결과는 다음의 [그림 38]과 같다.



[그림 38] 정부정책 영역의 IPA 분석 결과(지역주민)

1. 일자리 마련 등 경제활동 지원 정책
2. 정착을 위한 토지 임대 정책
3. 농업경영인 교육 정책 수립 및 지원
4. 마을 공동주택 확보 지원
5. 마을 공동주택 리모델링 지원
6. 마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 조성
7. 대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영
8. 학생활동 프로그램 운영 예산 지원
9. 학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원

Collection @ uos

이 결과를 IPA 분석 기준으로 구분해 보면 <표 50>과 같다.

<표 50> 정부정책 영역 IPA 결과의 분석 기준(지역주민)

분석 기준	번호	정부정책
중점 개선	1	일자리 마련 등 경제활동 지원 정책
	5	마을 공동주택 리모델링 지원
	4	마을 공동주택 확보 지원
개선 요망	2	정착을 위한 토지 임대 정책
	7	대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영
우위 유지	3	농업 경영인 교육 정책 수립 및 지원
	8	학생활동 프로그램 운영 예산 지원
	6	마을간 교류 및 협력을 위한 협의체 조성
현상 유지	9	학부모활동 프로그램 운영 예산 지원

정부정책 중에서 중점 개선이 필요한 항목은 일자리 마련 등 경제활동 지원 정책과 마을 공동주택 관련 지원이었다. 이 항목들은 정착주민들이 현재뿐만 아니라 향후에도 현 거주지에서 정착하여 생활하는 데 기본적으로 필요한 것이다. 따라서 정부 차원에서 주민들이 안정적인 생활을 영위하기 위해 필요한 실질적 정책을 수립하고 지원하는 데 보다 관심을 기울어야 할 것이다.

개선이 요망되는 항목은 정착을 위한 토지 임대 정책과 대외 홍보 창구 운영이다. 이 항목들은 상대적으로 중요도가 낮아 중점 개선 항목에 비해 그 순위가 밀릴 수는 있지만 중요도 점수는 5점 이상이다. 따라서 이 항목들도 결코 무시할 수 없는 정책 분야이이며, 일자리 문제와 공동주택 문제 등의 중점 개선 항목에 이어 정책적 관심이 필요하다. 우위 유지 항목은 농업 경영인 교육 계획 수립 및 지원, 학생활동 프로그램 예산 지원, 그리고 마을간 교류 및 협력을

Collection @ uos

위한 협의체 조성이다. 중요도가 높은 만큼 만족도도 높기 때문에 다른 정책에 비해 적절하게 추진되고 있다고 볼 수 있다. 그렇지만 절대적인 만족도 수준은 보통 이하로서 사실상 불만족하고 있는 정책분야라고 할 수 있다. 따라서 개선이 필요한 부분에 대해 지속적인 정책적 보완을 통해 주민들의 만족수준을 향상시킬 필요가 있을 것이다. 현상 유지 항목은 학부모활동 프로그램 예산 지원으로, 일자리나 공동주택 등과 관련된 정책보다는 상대적으로 우선순위가 낮은 것으로 나타났다. 그렇지만 지역주민들이 공통적으로 중요하다고 인식하는 분야기이 때문에 현재의 정책을 지속적으로 유지할 필요가 있다.

② 정부정책 영역 정착주민 대상 분석 결과

다음의 <표 51>은 정부정책 영역 문항들에 대한 정착주민들의 중요도와 만족도에 대한 응답 경향을 분석한 결과이다.

정부정책 영역 문항들에 대한 중요도 전체 평균은 6.17로서 지역주민들의 중요도 평균에 비해 높았으며, 최고점이 7점임을 감안할 때 정착주민들은 정부정책이 매우 중요하다고 인식한다는 것을 확인할 수 있다.

Collection @ uos

<표 51> 정부정책 영역의 중요도와 만족도(정착주민)

설문문항	중요도		만족도	
	M	SD	M	SD
일자리 마련 등 경제활동 지원 정책	6.38	1.02	4.24	1.64
정착을 위한 토지 임대 정책	6.32	.98	3.90	1.84
농업경영인 교육 정책 수립 및 지원	6.11	1.11	4.25	1.61
마을 공동주택 확보 지원	6.54	.84	5.19	1.62
마을 공동주택 리모델링 지원	6.65	.81	4.73	1.68
마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 조성	5.89	1.38	4.56	1.50
대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영	5.46	1.27	4.15	1.64
학생활동 프로그램 운영 예산 지원	6.48	.86	4.75	1.49
학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원	5.74	1.47	4.67	1.48
전체	6.17	.80	4.49	1.37

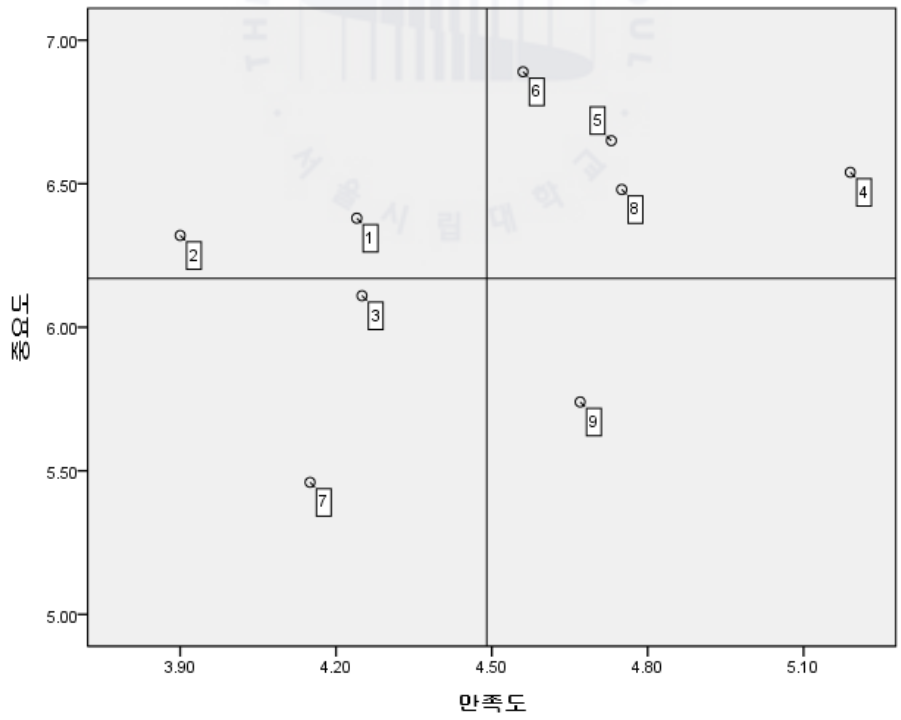
중요도가 보다 높은 항목은 공동주택과 관련된 것이었다. ‘마을 공동주택 리모델링 지원’의 중요도가 전체 9개 항목 중에서 가장 높은 6.65였으며, ‘마을 공동주택 확보 지원’이 두 번째로 6.54였다. 그 다음으로는 ‘학생활동 프로그램 운영 예산 지원’이 6.48, ‘일자리 마련 등 경제활동 지원 정책’이 6.38이었다. 이러한 결과는 정착주민들은 공동주택, 학교에 대한 지원, 그리고 일자리 마련 정책이 매우 중요하다고 인식한다는 것을 보여주고 있다. 정착주민들의 경제활동과 밀접하게 관련된 항목인 ‘정착을 위한 토지 임대 정책’의 중요도가 6.32이라는 것을 보면, 정착주민들에게 있어 경제활동의 기반을 마련하는 것이 상당히 중요하다는 것을 알 수 있다.

정부정책 영역 문항들의 만족도 전체 평균은 4.49로 지역주민들의 만족도에 비해 높아 만족도가 상대적으로 긍정적이기는 하지만 거의 보통 수준에 가까운 것으로 나타났다. 즉 전체적으로 볼 때 정착주민들은 정부정책이 상당히 중요하다고 인식하는 반면 정책에

Collection @ uos

대한 만족도는 상대적으로 낮은 것으로 인식하고 있다. 특히 만족도가 가장 낮은 항목은 '정착을 위한 토지 임대 정책'으로서 보통 수준 이하인 3.90이었다. 이것은 토지 임대 정책에 대해서는 불만족하는 경향이 있다는 것을 의미한다. 만족도가 상대적으로 높은 항목은 '학생활동 프로그램 운영 예산 지원'으로 평균이 4.75였으며, 두 번째는 '마을 공동주택 리모델링 지원'으로 평균이 4.73이었다. 즉 만족도가 높다고 할 수는 없지만 학교 운영 예산 지원과 공동주택 리모델링 지원에 대해서는 상대적으로 긍정적인 인식을 하고 있다고 볼 수 있다.

또한 정부정책 영역의 9개 문항에 대한 정착주민 IPA 분석 결과는 다음의 [그림 39]와 같다.



[그림 39] 정부정책 영역의 IPA 분석 결과(정착주민)

Collection @ uos

1. 일자리 마련 등 경제활동 지원 정책
2. 정착을 위한 토지 임대 정책
3. 농업경영인 교육 정책 수립 및 지원
4. 마을 공동주택 확보 지원
5. 마을 공동주택 리모델링 지원
6. 마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 조성
7. 대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영
8. 학생활동 프로그램 운영 예산 지원
9. 학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원

이 결과를 IPA 분석 기준으로 구분해 보면 <표 52>와 같다.

<표 52> 정부정책 영역 IPA 결과의 분석 기준(정착주민)

분석 기준	번호	정부정책
중점 개선	1	일자리 마련 등 경제활동 지원 정책
	2	정착을 위한 토지 임대 정책
개선 요망	3	농업경영인 교육 정책 수립 및 지원
	7	대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영
우위 유지	6	마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 등 구성
	5	마을 공동주택 리모델링 지원
	4	마을 공동주택 확보 지원
	8	학생활동 프로그램 운영 예산 지원
현상 유지	9	학부모활동 프로그램 운영 예산 지원

정부정책 중에서 중점 개선이 필요한 항목은 일자리 및 정착을 위한 토지 정책이다. 이 항목들은 정착주민들이 장기적으로 현 거주지에서의 생활을 유지하기 위해 필요한 것으로서, 지자체 및 중앙정부 차원에서 정착주민들의 경제적 안정을 위해 이와 관련된 정책을 보다 구체적이고 세밀하게 추진하여 주민들의 만족 수준을 상향시킬 수 있도록 해야 할 것이다. 개선이 요망되는 항목은 농업경영인

Collection @ uos

교육 정책과 마을 알리기를 위한 대외 홍보 창구 운영이다. 이 항목들은 상대적으로 중요도가 낮아 우선순위가 밀릴 수 있지만 절대적인 중요도는 5점 이상으로서 결코 무시할 수 없는 정책 분야이다. 따라서 중점 개선 항목에 이어 중요한 정책으로 다루어져야 할 것이다. 우위 유지 항목은 공동주택과 학생 프로그램 예산 분야이다. 중요도가 높은 만큼 만족도도 높기 때문에 다른 정책에 비해 적절하게 추진되고 있다고 볼 수 있다. 그렇지만 절대적인 만족도 수준은 높지 않으므로 현재 추진하고 있는 정책을 지속적으로 보완하여 실시함으로써 주민들의 만족수준을 향상시킬 필요가 있다. 현상 유지 항목은 학부모활동 프로그램 운영과 관련된 것으로, 정착주민의 입장에서는 공동주택이나 자녀의 학교와 관련된 분야보다는 상대적으로 우선순위가 낮다고 볼 수 있다. 그렇지만 현재의 정책을 유지할 필요는 있다.

⑵ 주민교류 영역의 중요도와 만족도

① 주민교류 영역 지역주민 대상 분석 결과

주민교류 영역 문항들에 대한 지역주민 조사대상자들의 중요도와 만족도 응답 경향을 분석한 결과는 다음의 <표 53>과 같다.

지역주민들을 대상으로 조사한 주민과의 교류 영역 문항들의 중요도 전체 평균은 5.51로서, 지역주민들이 정착주민들과의 교류에 대해서도 상당히 중요하게 인식하고 있다는 것을 보여준다. 자신들의 노력으로 마을공동체 복원을 위해 학교 살리기 운동을 전개하고 공동주택 등의 환경 조성에 직접적으로 소요비용을 마련하여 인구가 유입되었기 때문에 외지인들이 기존의 주민들과 원만한 관계를

Collection @ uos

유지하는 것이 매우 중요하다고 생각하고 있는 것이다.

<표 53> 주민교류 영역의 중요도와 만족도(지역주민)

설문문항	중요도		만족도	
	M	SD	M	SD
마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회활동 등)	5.86	1.09	4.20	1.68
마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)	5.59	1.09	3.83	1.66
마을 공동 수익사업 업무 참여	5.17	1.49	3.60	1.56
재능 기부 등 지역사회 공헌 활동	5.34	1.26	4.33	1.49
지역사회 리더의 리더십	5.28	1.19	4.16	1.38
지역주민들과의 열린 의사소통	5.79	1.18	3.84	1.68
전체	5.51	.97	3.99	1.38

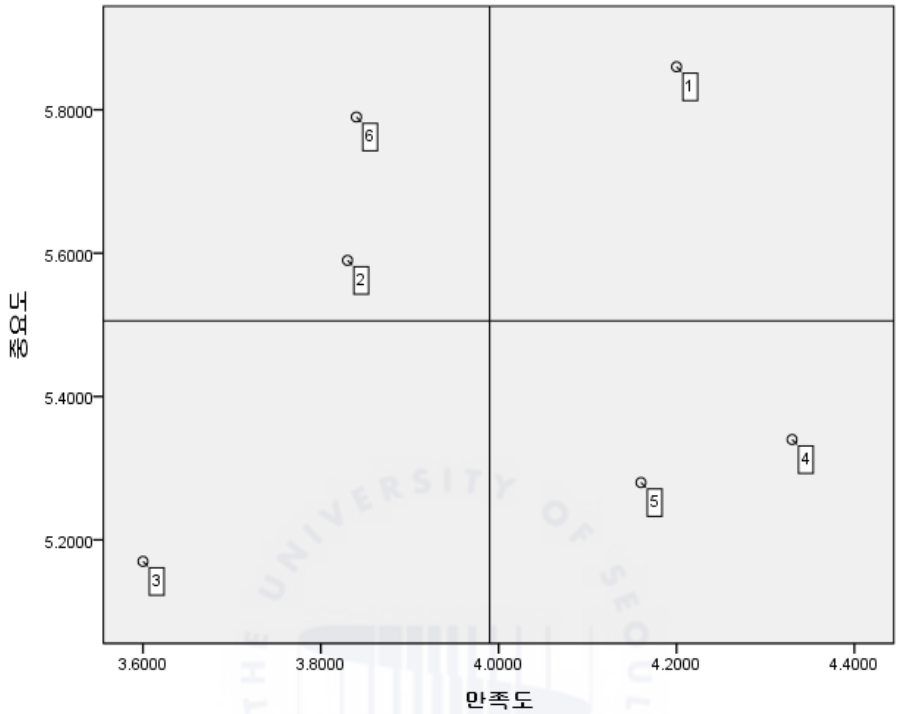
개별 항목 중에서 중요도가 높은 항목으로 첫 번째는 '마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회활동 등)'으로서 중요도 평균이 5.86이었으며, 두 번째는 '지역주민들과의 열린 의사소통'으로 평균이 5.79였다. 즉 지역주민들은 정착주민들이 마을 전체 행사에 적극적으로 참여함으로써 원활한 의사소통을 할 수 있기를 기대하고 있는 것이다. 반면 상대적으로 중요도가 가장 낮은 것은 '마을 공동 수익사업 업무 참여'(5.17)였다. 사실 마을에서 공동으로 진행하는 수익사업은 기존 지역주민들이 개별적으로 출자를 하거나 협력 활동 등을 통해 수익창출을 해 오던 것이다. 그러므로 기본적인 자금이나 노동력을 제공하지 않은 상태의 정착주민들이 수익을 분배받는 것은 불합리한 측면이 있을 수 있다. 따라서 지역주민의 입장에서는 자신들이 일구어 낸 수익사업에 외지에서 신규 입주한 주민들이 참여하는 것에 대해 적극적이지 않은 모습을 보일 수 있는 것이라고 판단된다.

Collection @ uos

한편 주민과의 교류 영역 문항들의 만족도 전체 평균은 3.99로서 거의 보통수준 정도였다. 만족도가 가장 높은 항목은 '재능기부 등 지역사회 공헌 활동'으로서 평균이 4.33이었다. 심층인터뷰에서도 일부 지역주민들이 외지에서 이주해 온 정착주민들 중 특정한 분야에서 개인적 자질을 갖춘 분들이 지역사회에 재능기부를 하고 있다는 데에 상당히 긍정적인 인식하고 있는 것을 나타난 바 있다. 따라서 지역주민들은 자신들에게는 부족할 수 있는 분야에서 정착주민들이 활동을 하는 데에 대해서는 만족스럽게 생각하고 있다는 것을 알 수 있다. 그 다음으로 만족도가 높은 것은 '마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회 활동'(4.20)이었으며, 그 다음은 '지역사회 리더의 리더십'(4.16)이었다. 이 결과로 볼 때 지역주민들은 마을 전체의 단합이나 활성화를 위한 행사 및 리더의 활동에 대해서는 대체로 만족하고 있다는 것으로 볼 수 있다. 반면 '마을 공동 수익사업 업무 참여'(3.60), '마을 행정 업무 협조(통반장, 자치회 등)', '지역주민들과의 열린 의사소통'에 대한 만족도는 4점 이하로서 대체로 불만족하는 것으로 나타났다. 공동 수익사업에 대한 만족도가 낮은 것은 특정한 계층이 공동수익사업을 담당하면서 독자적인 운영을 하고 있기 때문에 공동사업에서 배제된 주민들은 불만이 있을 수 있다는 것을 보여준다. 이로 인해 열린 의사소통에 대해서도 불만족하는 경향이 있다고도 볼 수 있다. 지역사회 리더에 대해서는 어느 정도 긍정적으로 인식하고 있는 만큼 리더들이 지역주민들 간의 교류에 대해 보다 적극적인으로 활동하는 것이 필요할 수 있다고 판단된다.

또한 주민교류 영역의 6개 문항에 대한 지역주민 IPA 분석 결과는 다음의 [그림 40]과 같다.

Collection @ uos



[그림 40] 주민교류 영역의 IPA 분석 결과(지역주민)

1. 마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회활동 등)
2. 마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)
3. 마을 공동 수익사업 업무 참여
4. 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동
5. 지역사회 리더의 리더십
6. 지역주민들과의 열린 의사소통

이 결과를 IPA 분석 기준으로 구분해 보면 <표 54>와 같다.

주민교류 영역에서 중점 개선이 필요한 항목은 '지역주민들과의 열린 의사소통'과 '마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)이다. 이 결과를 보면 지역주민들은 보다 원활한 의사소통이 필요하다고 인

Collection @ uos

식하고 있으며, 특히 마을에서 기본적으로 필요한 행정 관련 업무에 대해 보다 원활한 협조가 이루어지기를 원한다고 할 수 있다. 지역사회 리더의 리더십에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있기 때문에 마을 이장 등 리더들이 주민들 간의 교류에 보다 관심을 가지고 적극적으로 활동하면 이와 같은 문제가 잘 해결될 수 있을 것으로 보인다.

<표 54> 주민교류 영역 IPA 결과의 분석 기준(지역주민)

분석 기준	번호	주민과의 교류
중점 개선	6 2	지역주민들과의 열린 의사소통 마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)
개선 요망	3	마을 공동 수익사업 업무 참여
우위 유지	1	마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회활동 등)
현상 유지	4 5	재능 기부 등 지역사회 공헌 활동 지역사회 리더의 리더십

개선 요망 항목은 '마을 공동 수익사업 업무 참여'로서, 현재 공동사업에 참여하고 있는 주민들과 참여에서 배제된 주민들 간의 갈등의 소지가 있을 것으로 보인다. 이 역시 마을 리더의 역할이 중요한 대목이라고 할 수 있겠다. 우위 유지 항목은 마을 행사로서 지역주민들은 마을행사에 대해 긍정적인 편이며, 이에 참여함으로써 공동체의 일원으로서 역할을 하는 데에 만족스럽게 생각고 있는 것으로 판단된다. 현상 유지 항목은 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동과 리더의 리더십이다. 이것은 주민들이 어떠한 형태로든 지역사회에 공헌하는 사람들에 대해 바람직한 것으로 인식하고 있으며, 현재

Collection @ uos

의 리더에 대해서도 긍정적으로 인식하고 있다는 것을 보여준다.

② 정착주민 대상 주민교류 영역 분석 결과

주민교류 영역 문항들에 대한 정착주민 조사대상자들의 중요도와 만족도에 대한 응답 경향을 분석한 결과는 다음과 같다.

<표 55> 주민교류 영역의 중요도와 만족도(정착주민)

설문문항	중요도		만족도	
	M	SD	M	SD
마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회활동 등)	5.56	1.14	5.13	1.19
마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)	5.37	1.29	5.10	1.23
마을 공동 수익사업 업무 참여	5.22	1.28	4.75	1.40
재능 기부 등 지역사회 공헌 활동	5.46	1.24	4.88	1.37
지역사회 리더의 리더십	5.62	1.30	4.98	1.39
지역주민들과의 열린 의사소통	6.04	1.18	4.78	1.59
전체	5.55	1.07	4.94	1.15

주민과의 교류 영역 문항들에 대한 중요도 전체 평균은 5.55로서, 지역주민들의 중요도와 비슷한 수준이었다. 이것은 정착주민들이 지역주민들과의 교류 또한 상당히 중요하게 인식하고 있다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 개별 항목 중에서 중요도가 가장 높은 항목은 '지역주민들과의 열린 의사소통'으로 평균이 6.04로 나타나 원활한 의사소통을 매우 중요하게 생각하고 있다는 것을 알 수 있다. 두 번째는 '지역사회 리더의 리더십'으로서 평균이 5.62였

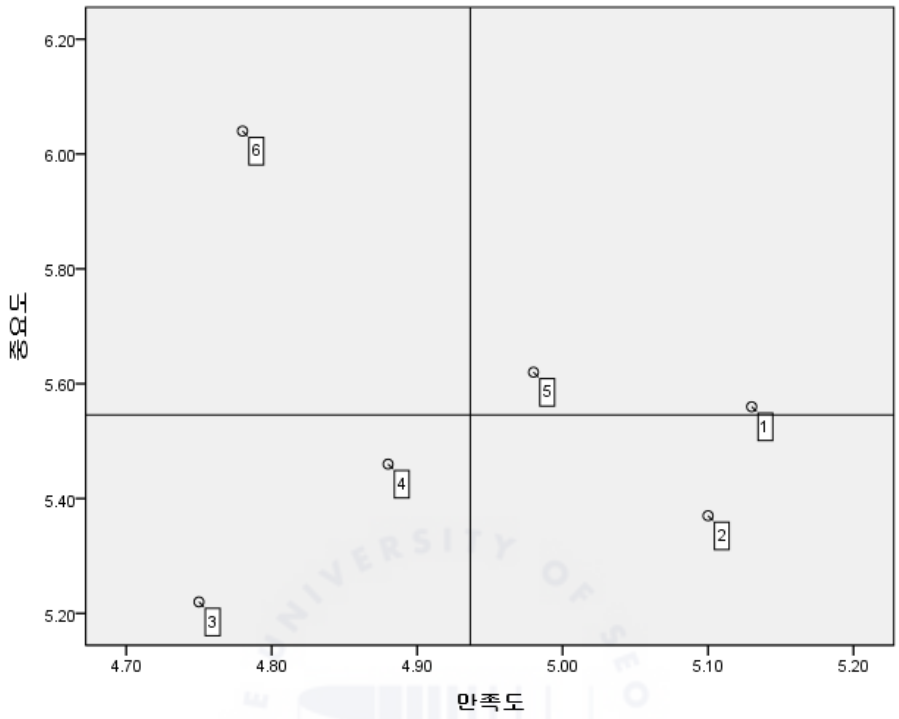
Collection @ uos

다. 이를 통해 정착주민들은 마을의 활성화에 있어 리더의 역할을 상대적으로 중요하게 인식한다는 것을 확인할 수 있다. 나머지 항목들은 대체로 비슷한 수준의 중요도를 보였는데, '마을 공동 수익사업 업무 참여'에 대한 중요도가 가장 낮은 5.22였다. 마을 공동 수익사업은 기존의 지역주민들이 재원을 마련하거나 공동 활동을 통해 수익창출을 위한 활동을 해 오던 것이다. 따라서 정착주민의 입장에서는 자신들이 공동 수익사업에 참여하는 것이 바람직한 것은 아니라고 판단하고 있는 것으로 보인다.

지역주민과의 교류 영역 문항들에 대한 정착주민의 만족도 전체 평균은 4.94로 지역주민들에 비해 평균이 약 1점 정도 높았으며, 5점에 가까운 점수로 볼 때 주민들 간의 교류에 대해 대체로 만족하고 있는 것으로 나타났다. 만족도가 높은 항목은 공동체 활동과 관련된 것으로, '마을 행사'의 만족도 평균이 5.13으로 가장 높았고, 두 번째는 '마을 행정 업무 협조'로 5.10이었다. 반면 '마을 공동 수익사업 업무 참여'의 평균은 4.75로 만족도가 가장 낮았으며, '지역주민들과의 열린 의사소통'의 만족도도 4.78로 높은 편이 아니었다. 위의 정착주민 생활 영역에 대한 설문 조사에서 지역주민들과 원만한 관계를 유지하고 있다는 결과가 나타난 것과 비교해 보면, 지역주민들과의 교류가 긍정적으로 이루어지고 있기는 하지만 매우 활발한 교류에 이르고 있지는 못하다는 것을 추론할 수 있다.

주민교류 영역의 6개 문항에 대한 정착주민 IPA 분석 결과는 다음의 [그림 41]과 같다.

Collection @ uos



[그림 41] 주민교류 영역의 IPA 분석 결과(정착주민)

1. 마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회활동 등)
2. 마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)
3. 마을 공동 수익사업 업무 참여
4. 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동
5. 지역사회 리더의 리더십
6. 지역주민들과의 열린 의사소통

이 결과를 IPA 분석 기준으로 구분해 보면 <표 56>과 같다.

주민교류 영역의 항목 중에서 중점 개선이 필요한 것은 '지역주민들과의 열린 의사소통'이다. 이 결과를 보면 정착주민들은 대체로 지역주민들과 원만한 관계를 유지하고는 있지만, 타지에서 이주해 왔기 때문에 기존에 형성된 마을공동체의 분위기에 완전히 녹아들

Collection @ uos

고 있지는 못하다고 할 수 있다. 따라서 마을공동체 리더의 적극적인 개입을 통해 정착주민과 지역주민이 보다 더 친밀한 관계를 형성해 나갈 수 있도록 노력할 필요가 있는 것으로 판단된다.

<표 56> 주민교류 영역 IPA 결과의 분석 기준(정착주민)

분석 기준	번호	주민과의 교류
중점 개선	6	지역주민들과의 열린 의사소통
개선 요망	4	재능 기부 등 지역사회 공헌 활동
	3	마을 공동 수익사업 업무 참여
우위 유지	5	지역사회 리더의 리더십
	1	마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회활동 등)
현상 유지	2	마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)

개선 요망 항목은 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동과 마을 공동 수익사업 업무 참여이다. 이러한 결과는 정착주민들이 마을공동체와 화합하고자 하지만 보다 친밀한 관계의 형성에 대해서는 어느 정도 부족함이 있다고 생각한다는 것을 보여주고 있다. 이 또한 공동체 리더의 노력이 필요한 부분이라고 할 수 있다. 우위 유지 항목은 리더십과 마을 행사 항목이다. 정착주민들은 지역사회 리더에 대해 대체로 긍정적으로 생각하고 있으며, 마을행사에 참여함으로써 공동체의 일원으로서 역할을 하는 데에 만족스럽게 인식한다는 것을 알 수 있다. 현상 유지 항목이 마을 행정 업무에 대한 협조라는 것으로 볼 때에도 정착주민들은 전반적으로 마을공동체 활동에 대해 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 판단된다.

Collection @ uos

주민교류 영역에 대한 설문조사 결과로 볼 때 지역주민과 정착주민 모두 상호 간의 교류에 대해 중요성을 인정하고 있다. 반면에 교류에 대한 만족수준은 정착주민보다 지역주민이 상대적으로 낮았다. 이것은 생활습관이나 경제활동의 여건이 차이가 있기 때문이라고 할 수 있다. 공동생활에 상대적으로 익숙한 원주민들은 외지인들의 모습이나 행동이 자신들과 다르다는 것에 불만을 가질 수도 있다. 반면 정착주민들은 교류에 대한 만족수준이 상대적으로 높다. 이것은 정착생활에 있어 지역주민들과의 교류가 원활하다고 인식한다는 것을 의미한다. 제주도가 아닌 다른 지역에서도 귀농·귀촌인들과 현지 주민들 간의 갈등은 항상 존재하는 문제라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 8개 마을 정착주민들이 가급적 지역주민들과 원만한 관계를 유지하고자 한다는 것은 매우 의미 있는 모습이다. 즉 정착주민들은 학교 살리기를 통한 이주에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 편이라고 할 수 있으며, 경우에 따라서는 마을공동체에 감사하는 마음을 가지고 있다는 것이 인터뷰에서도 나타난 바 있다.

따라서 처음에 이주해 올 때에는 자녀의 학교와 공동주택 제공이라는 점이 원인이 될 수 있었지만 정착하여 거주하면서 마을에 대해 긍정적인 인식을 가지게 될 수 있다는 점을 이상의 결과가 보여주고 있다.

⑶ 학교환경 영역의 중요도와 만족도

① 학교환경 영역 지역주민 대상 분석 결과

학교환경 영역에 대한 지역주민들의 중요도와 만족도 응답 경향을 분석한 결과는 다음과 같다.

Collection @ uos

<표 57> 학교환경 영역의 중요도와 만족도(지역주민)

설문문항	중요도		만족도	
	M	SD	M	SD
자유로운 학교생활	5.79	1.03	5.30	1.46
학생 중심의 교육과정 운영	6.04	1.04	5.30	1.36
다양한 방과 후 수업	6.22	.97	5.22	1.65
교실, 체육관 등 학교 시설	5.93	1.36	4.91	1.59
통학버스 운영	5.56	1.91	4.43	2.02
학부모 대상 프로그램	5.43	1.40	4.83	1.72
교사 등 학교 종사자들의 노력	6.18	1.09	4.96	1.75
지역사회와의 연계 활동	5.89	1.03	4.65	1.70
원활한 상급학교 진학	5.71	1.18	4.52	1.78
시내 중심부 접근성	5.12	1.40	4.14	1.73
전체	5.78	.75	4.82	1.36

학교환경 영역 문항들에 대한 중요도의 전체 평균은 5.78로, 최고점이 7점임을 감안할 때 지역주민들이 학교의 환경을 매우 중요하게 인식하는 것으로 나타났다. 이는 마을공동체에 있어 학교가 많은 역할을 하고 있으며, 그만큼 학교가 중요하다는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다. 학교환경 영역 중에서 중요도가 가장 높은 것은 '다양한 방과 후 수업'으로서 평균이 6.22였으며, 그 다음으로는 '교사 등 학교 종사자들의 노력'(6.18), '학생 중심의 교육과정 운영'(6.04)이었다. 방과 후 수업 프로그램을 다양하게 진행하고 교육과정을 학생의 인성 및 환경 중심으로 구성하는 것은 사실 학교 종사자들의 역할이 크다. 이러한 측면에서 지역주민들은 학생 중심의 교육방법과 교사들의 노력에 대해 매우 중요하다고 인식하고 있는 것이다. 반면 '시내 중심부 접근성'의 중요도는 5.12로 가장 낮은 것으로 나타났다. 이것은 학생들에 대한 다양한 교육을 실시함에 있어 학교가 시내 중심부와 떨어져 있는 것은 중요한 문제가 아니라는

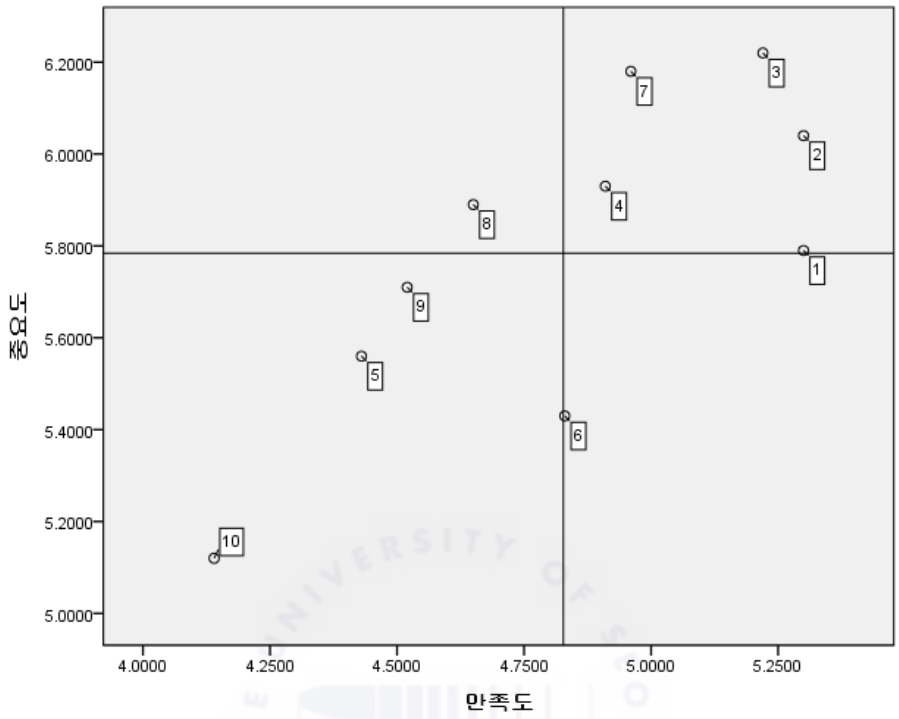
Collection @ uos

인식을 하고 있다는 것을 보여준다. 따라서 지역주민들은 학교의 환경이나 교육활동이 학생을 중심으로 이루어지는 것을 보다 더 중요하게 생각한다고 할 수 있다.

한편 학교환경 영역의 만족도 전체 평균은 4.82로서 만족도가 높은 수준이라고 하기는 어렵지만, 그럼에도 '자유로운 학교생활', '학생 중심의 교육과정 운영', '다양한 방과 후 활동'의 만족도는 5점 이상으로서 다른 항목에 비해 높은 수준이었다. 이러한 결과는 지역주민들이 마을에 있는 학교의 프로그램에 대해 대체로 만족하고 있으며, 학교 역시 학생 중심의 다양한 교육과정을 자유롭게 운영하고 있다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 반면 '시내 중심부 접근성'에 대한 만족도는 4.14로서 가장 낮은 것으로 나타났고, 그 다음으로 낮은 항목은 '통학버스 운영'(4.43)이었다. 그런데 통학버스 운영의 표준편차(SD)가 2.02로서 다른 항목들에 비해 높았는데, 이것은 통학버스 운영에 대한 만족도는 지역과 주민들에 따른 차이가 상대적으로 클 수 있다는 것을 의미한다. 즉 마을의 지리적 위치의 한계로 인해 다른 지역보다 고립적일 수 있는 지역의 주민들은 통학버스에 대해 보다 더 아쉽게 생각할 수 있는 것을 보여주는 결과라고 할 수 있다.

이상과 같은 중요도와 만족도 응답 결과를 통해 학교환경 영역 문항들에 대한 IPA 분석을 실시한 결과는 다음의 [그림 42]와 같다.

Collection @ uos



[그림 42] 학교환경 영역의 IPA 분석 결과(지역주민)

1. 자유로운 학교생활
2. 학생 중심의 교육과정 운영
3. 다양한 방과 후 수업
4. 교실, 체육관 등 학교 시설
5. 통학버스 운영
6. 학부모 대상 프로그램
7. 교사 등 학교 종사자들의 노력
8. 지역사회와의 연계 활동
9. 원활한 상급학교 진학
10. 시내 중심부 접근성

이 결과를 IPA 분석 기준으로 구분해 보면 다음과 같다.

Collection @ uos

<표 58> 학교환경 영역 IPA 결과의 분석 기준(지역주민)

분석 기준	번호	학교환경
중점 개선	8	지역사회와의 연계 활동
개선 요망	9	원활한 상급학교 진학
	5	통학버스 운영
	10	시내 중심부 접근성
우위 유지	3	다양한 방과 후 수업
	7	교사 등 학교 종사자들의 노력
	2	학생 중심의 교육과정 운영
	4	교실, 체육관 등 학교 시설
	1	자유로운 학교생활
현상 유지	6	학부모 대상 프로그램

분석 결과 중점 개선 항목은 지역사회와의 연계 활동이었다. 학교환경에 대한 분석결과를 보면 지역주민들은 대체로 학교의 다양한 활동이나 프로그램에 대해 중요하면서도 만족스럽게 인식하고 있다. 우위 유지 부문에 이러한 항목들이 집중되어 있는 것으로 보아 이를 알 수 있다. 즉 지역주민들이 학교의 프로그램이나 시설, 학생 중심의 교육 방법 등 학교 자체에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있는 것이다. 그렇지만 지역사회와의 연계 부문에서는 미흡한 측면이 있으므로 향후 학교에서 지역사회와 관련된 활동을 보다 강화할 필요가 있는 것으로 판단된다. 개선 요망 항목은 상급학교 진학과 통학버스, 그리고 시내 중심부 접근성이었다. 이 항목들은 엄밀하게 보면 마을 자체나 학교 자체적으로 해결하기가 곤란한 부문들이다. 그렇지만 중요도 점수는 5점 이상으로서 절대적인 중요도는 결코 낮지 않은 것에 비해 만족도가 낮기 때문에 현 상황에서 최대한도로 해결할 수 있는 방안을 모색하는 것이 필요한 것으로 보인다. 한편 학부모 대상 프로그램은 우위 유지 항목으로서, 현 수준에

Collection @ uos

서 학부모 프로그램을 관리하는 것에 별다른 문제는 없는 것으로 판단된다.

이러한 분석 결과로 볼 때 지역주민들은 마을공동체 복원을 위해 추진한 학교 살리기 활동에 대해 긍정적으로 인식하고 있으며, 특히 학교의 교육과정이나 학교 운영 등의 측면이 중요하다고 인식하면서 이에 대해 만족하고 있다는 것을 알 수 있다.

② 학교환경 영역 정착주민 대상 분석 결과

학교환경 영역 문항들에 대한 정착주민 조사대상자들의 중요도와 만족도에 대한 응답 경향을 분석한 결과는 <표 59>와 같다.

<표 59> 학교환경 영역의 중요도와 만족도(정착주민)

설문문항	중요도		만족도	
	M	SD	M	SD
자유로운 학교생활	6.41	.96	5.98	1.14
학생 중심의 교육과정 운영	6.52	.84	5.88	1.18
다양한 방과 후 수업	6.54	.91	4.94	1.66
교실, 체육관 등 학교 시설	6.41	.92	4.85	1.56
통학버스 운영	4.81	1.68	3.58	1.93
학부모 대상 프로그램	4.85	1.56	4.69	1.45
교사 등 학교 종사자들의 노력	6.52	.97	5.65	1.22
지역사회와의 연계 활동	5.78	1.27	5.17	1.18
원활한 상급학교 진학	6.21	1.29	5.13	1.27
시내 중심부 접근성	5.08	1.75	4.69	1.44
전체	5.91	.75	5.07	.98

Collection @ uos

학교환경 영역 문항들에 대한 중요도의 전체 평균은 5.91로서, 역시 최고점이 7점임을 감안할 때 정착주민들은 학교의 환경을 매우 중요하게 인식하는 것으로 나타났다. 학교환경 영역의 문항들 중에서 중요도가 가장 높은 것은 평균 6.54인 '다양한 방과 후 수업'이었다. 그 다음으로는 '학생 중심의 교육과정 운영'과 '교사 등 학교 종사자들의 노력'으로 두 항목 모두 평균이 6.52였다. 이외에 '자유로운 학교생활'과 '교실, 체육관 등 학교시설'의 평균이 6.41이었고, '원활한 상급학교 진학'도 6.21로 나타났다.

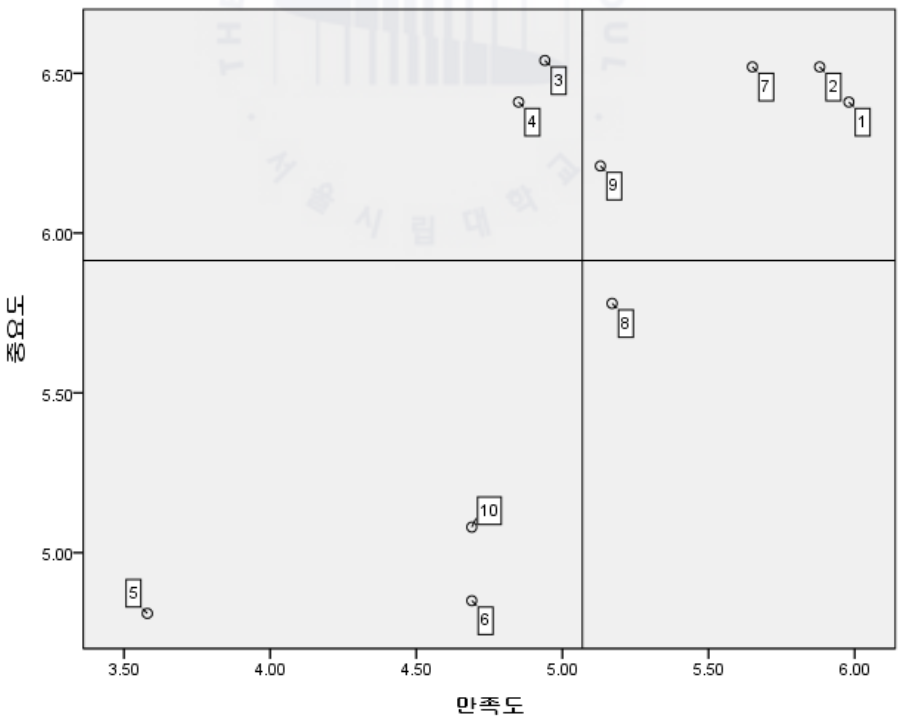
이렇게 볼 때 정착주민들은 자녀가 다니는 학교에서 보다 자유로운 분위기에서 학생의 인성을 중시하는 다양한 교육과정을 운영하기 위해 교사들이 노력하는 것을 중요하게 생각하면서, 한편으로는 학교의 시설 부분도 중요하다는 인식을 하고 있는 것으로 판단된다. 반면 중요도가 상대적으로 낮은 항목은 '통학버스 운영', '학부모 대상 프로그램'으로 평균이 4점대였다. 따라서 정착주민들은 학교의 환경이 학생을 중심으로 형성되는 것을 보다 더 원한다고 할 수 있다.

학교환경 영역 문항들의 만족도에 대한 전체 평균은 5.07로 지역주민의 만족도보다 높은 것으로 나타났지만, 만족도 수준이 높다고 판단하기는 어렵다. 그렇지만 '자유로운 학교생활'의 평균이 5.98, '학생 중심의 교육과정 운영'이 5.88로서 만족도가 상당히 높은 수준이며, '교사 등 학교 종사자들의 노력'도 5.65로서 높은 편이었다. 이러한 결과는 정착주민들은 자신이 원하는 학교에 자녀를 보낸 것에 대해 대체로 만족하고 있으며, 이러한 학교들은 보다 자유로운 분위기에서 다양한 교육과정을 운영하기 위해 노력하고 있다는 것을 확

Collection @ uos

인할 수 있다. 반면 '통학버스 운영'은 평균이 3.58로서 보통 이하 수준의 만족도를 보였다. 즉 정착주민들은 현재의 통학버스 운영에 대해 불만을 가지고 있다고 할 수 있다. 그런데, 이 항목의 표준편차가 1.93으로 다른 항목들에 비해 높은 편인데, 이는 응답자에 따라 만족과 불만족의 차이가 크다는 것을 의미한다. 이것은 각 학교가 소재한 지역에 따라 통학버스 이용의 편리성에 차이가 있기 때문이라고 볼 수 있다. 즉 어떤 지역은 통학버스 이용이 편리하고, 다른 지역은 그것이 매우 불편하기 때문에 이처럼 편차가 크게 나타났다고 할 수 있다.

학교환경 영역의 중요도와 만족도 응답을 통해 IPA 분석을 실시한 결과는 다음의 [그림 43]과 같다.



[그림 43] 학교환경 영역의 IPA 분석 결과(정착주민)

Collection @ uos

1. 자유로운 학교생활
2. 학생 중심의 교육과정 운영
3. 다양한 방과 후 수업
4. 교실, 체육관 등 학교 시설
5. 통학버스 운영
6. 학부모 대상 프로그램
7. 교사 등 학교 종사자들의 노력
8. 지역사회와의 연계 활동
9. 원활한 상급학교 진학
10. 시내 중심부 접근성

이 결과를 IPA 분석 기준으로 구분해 보면 다음과 같다.

<표 60> 학교환경 영역 IPA 결과의 분석 기준(정착주민)

분석 기준	번호	학교환경
중점 개선	3	다양한 방과 후 수업
	4	교실, 체육관 등 학교 시설
개선 요망	10	시내 중심부 접근성
	6	학부모 대상 프로그램
	5	통학버스 운영
우위 유지	2	학생 중심의 교육과정 운영
	7	교사 등 학교 종사자들의 노력
	1	자유로운 학교생활
	9	원활한 상급학교 진학
현상 유지	8	지역사회와의 연계 활동

중점 개선 항목은 '다양한 방과 후 수업'과 '교실, 체육관 등 학교시설'로 나타났다. 이 항목들은 중요도가 매우 높은 반면 상대적으로 만족도가 낮은데, 방과 후 수업에 대해서는 지역 특성상 대도시에 비해 사교육 환경이 상대적으로 열악하기 때문에 정착주민들

Collection @ uos

이 학교에서 방과 후 수업을 보다 다양하게 운영해 주기를 기대한다고 판단된다. 또한 정착주민들은 물리적 환경인 학교 시설도 보다 개선될 필요가 있는 것으로 인식한다고 볼 수 있다. 따라서 프로그램의 다양화 등 내적인 부분과 교육시설이라는 외적인 부분 모두 개선할 수 있도록 추진해야 할 것이다. 개선 요망 항목은 '시내 중심부 접근성', '학부모 대상 프로그램', '통학버스 운영'으로 학생에 대한 교육과 직접적으로 연관되는 부분은 아니다. 그렇지만 정착주민이 인식하는 중요도에 비해 만족도가 낮으므로 이에 대한 개선방안을 마련하는 것이 필요하다. 우위 유지 항목은 대체로 학생들에 대한 교육활동과 직접적으로 관련되는 항목들이다. 정착주민들이 자녀를 학교에 보내기 위해 이주한 것은 학생들에 대한 교육활동에 대해 매우 긍정적으로 인식하고 있기 때문이다. 또한 해당 학교들이 학생들을 위한 교육활동에 많은 노력을 하고 있다는 것도 인정하고 있다. 따라서 향후 보다 많은 학생들을 유입하기 위해서는 학생들이 질적으로 수준 높은 교육을 받을 수 있도록 하는 방향으로 교육정책이나 계획을 지속적으로 개발하여 이를 진행하는 노력이 필요하다고 할 수 있다. 현상 유지 항목은 지역사회와의 연계활동인데, 이는 정착주민들이 현재 학교에서 지역사회와 원활한 소통을 하며 마을공동체와 연계한 활동을 추진하고 있다고 인식한다는 것을 의미한다. 따라서 향후에도 학교와 지역사회가 원활하게 연계할 수 있는 방안을 지속적으로 추진할 필요가 있다.

IPA 분석 결과를 통해 지방재생의 방향에 대해 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 마을 임대주택운영과 정착주민의 경제활동을 위한 정부정

Collection @ uos

책이 보다 적극적으로 마련되어야 한다. 기본적으로 마을 임대주택 건축 및 유지관리를 위한 지원이 필요하며, 정착주민을 위한 일자리 및 토지 제공이나 임대 등 장기적 생활기반을 확보하기 위한 지원 방안이 추진되어야 한다.

둘째, 마을공동체 활성화를 위한 프로그램이 지원되어야 한다. 이러한 프로그램은 지역주민의 역량을 강화하고 정착생활 지원을 위한 지역문화교류를 위한 방안에 중점을 두어야 한다.

셋째, 학교의 공유기능 확대와 교육환경개선이 요구된다. 이를 위해 지역사회의 공유공간으로서 학교의 기능을 확대하고, 학교의 물리적 환경 개선과 교육수준 향상을 위한 노력이 필요하다.

이상의 분석 결과를 통해 지역주민과 정착주민 모두 일자리 마련 등 경제활동의 기반을 구축하기 위한 정책에 대한 요구도가 높다는 것을 알 수 있다. 특히 제주도의 경우는 지역적으로 농업에 종사하는 비중이 높은 환경이기 때문에 정착주민들에 농업을 영위할 수 있도록 하기 위한 정책이 중점적으로 나타났다. 이와 같은 결과를 통해 마을에 유입된 인구가 향후에도 지속적으로 거주하거나 정착하기 위해 반드시 필요한 것이 무엇이며, 어떠한 정책을 추진해야 하는지를 잘 보여주고 있는 결과라고 할 수 있다.

Collection @ uos

제5절 소결

제주도의 학교 살리기는 마을주민들이 '학교가 사라지는 것은 마을이 사라지는 것이다'라는 위기의식을 갖고, 폐교위기를 극복하기 위해 '임대주택을 제공하여 학령기가족 인구를 유입'한 대표적인 사례이다. 이는 고령화된 마을이 건강한 연령구조가 형성되었고 학교의 폐교위기를 극복한 것뿐만 아니라 부모세대의 유입으로 인해 마을이 활성화되는 결과를 얻어, 마을과 학교가 상생하고 있는 사례이다. 결론적으로 얻을 수 있는 것은 마을이 지속가능하기 위해서는 반드시 학교가 존재해야 하며, 그로 인해 학령기 인구가 유지되는 것이 얼마나 중요한지를 보여준다. 본 장에서 심층 분석한 결과를 통해 마을과 학교가 상생하는데 있어서 학교의 역할과 학교 살리기의 효과에 대하여 종합적으로 논의해 보면 다음과 같다.

1. 마을의 중심기능으로서 학교 유지

마을이 존속하기 위해서는 사회적 공동체로서 마을 구성원 간의 협력관계가 지속적으로 유지되어야 하며, 젊은 부부세대, 취학아동세대, 후계자 확보, 새로운 젊은 부부세대가 마을 내에서 끊이지 않고 주기적으로 순환되어야 한다(Ono, 1991). 그러나 농촌지역의 소규모학교가 폐지됨으로 인하여 청·장년의 핵심 생산인구가 농촌지역을 떠나게 하는 악순환을 되풀이하고 있다(양병찬 외, 2012).

제주도의 사례는 고령화로 인해 쇠퇴해가고 있는 농촌마을에 학교가 사라진다면 마을이 소멸된다는 위기의식을 가진 마을주민들이 학령기인구를 유입하기 위해 저렴한 임대주택을 제공하도록 했다.

Collection @ uos

마을 주민들은 순간순간 폐교위기가 있을 때마다 외부에서 아이들을 이주시키는 노력을 했고, 빈집을 정비하고 공동주택을 건립하여 외부의 인구를 유입하기 위해 마을공동체가 한마음이 되었다. 누구라고 할 것 없이 마을의 공금을 사용하는 것에 동의하며 토지를 헌납하였고, 출향인사 및 동문들을 포함하여 마을에 애정과 관심을 가지고 있는 사람들 누구를 막론하고 십시일반 성금모금을 통해 학교살리기 운동에 참여하였다.

이상호(2016)에 의하면 지방소멸을 막기 위해서는 젊은 여성의 유출을 방지함과 동시에 유입을 유도해야 하는데, 이를 위해서는 살기 좋은 결혼생활을 위한 주거환경과 자녀를 낳아 기르기에 좋은 양육 및 교육여건을 제공하는 것이 필요하다. 제주도 주민들은 자신이 거주하는 마을이 유지되기 위해 학교가 반드시 존재해야 한다는 의식을 확고하게 가지고 있는 것이다.

또한 정착주민들은 학교가 있기 때문에 이주해 올 수 있었고, 만약에 학교가 없어진다면 현재의 마을에 거주할 의미가 없는 것이다. 마을에 이주를 하고나서도 정착해서 살 수 있을 만큼 마을환경이 좋아야 하고, 또한 주거가 마련되었다고 하더라도 학교의 교육환경에 만족을 해야만 지속적으로 정착할 수 있다는 것이 정착주민들의 의견이다. 이주를 원하는 사람들이 거주지를 결정할 때에는 특히 학교의 교육환경이 중요한 선택기준이 될 수 있기 때문에 마을에 소재한 학교의 교육과정 운영 및 시설 등 교육환경을 향상시켜서 마을로 이주하여 정착할 수 있는 계기를 마련하는 것도 매우 중요하다. 학교라는 공유공간은 지역주민과 정착주민이 함께 공감하며 공유할 수 있는 공간으로서 유대관계를 가질 수 있는 곳이다. 그러므로 인구감소로 인해 쇠퇴해가는 농촌마을을 회복하기 위해서는 마을의 중심에 학교가 자리 잡고 있어야 한다.

Collection @ uos

2. 학교 살리기를 위한 마을주민들의 능동적 역할

학교 살리기 활동은 마을의 재생에 중요한 매개체 역할을 하고 있으며, 무엇보다도 마을의 주민들이 직접적으로 참여하고 행동으로 옮기는 것이 대단히 중요하다. 본 연구의 대상 마을들에서 다양한 계층이 학교 살리기 활동에 참여했지만 그 중에서 가장 핵심적인 역할을 한 것은 해당 마을의 리더 및 주민들이다. 이들이 마을 자체에서 기금을 마련하는 등 적극적으로 활동함에 따라 지자체 및 교육청으로부터의 협력을 이끌어낼 수 있었고, 제주도 소규모학교 통폐합 정책의 극적인 전환을 유도하는 성과를 거둘 수 있었다. 학교 종사자는 자주 교체가 되기 때문에 지속성을 담보할 수가 없어, 더더욱 학교 살리기에 성공한 사례들은 마을 주민들이 직접 나서서 주도적으로 진행한 곳이다. 아울러 마을과 학교의 관계, 학교와 학부모의 관계에 있어서도 마을 리더의 역할이 중요함을 이야기 하고 있다. 이와 같이 마을주민과 리더들의 능동적 참여가 중요한 것은 고령화된 마을이 활성화 되고 지속가능하기 위해서는 '주민을 중심으로', '주민과 주민 사이의 관계망', 즉 '네트워크'를 기본으로 하는 (이기태, 하현상, 2017) 방안이 핵심이기 때문이다.

또한 단순히 학교 살리기가 폐교위기에서 벗어나는 것에서만 머무는 것이 아니라 이러한 활동 자체가 마을 공동체의 결속을 강화하고 자긍심과 함께 삶의 질도 향상시킬 수 있는 수단으로 작용하게 된다는 데에도 큰 의미가 있다. 따라서 마을의 재생을 위해서는 학교 살리기가 필요하고 그것을 성공적으로 이루기 위해서는 무엇보다도 마을주민들이 적극적이고 능동적으로 참여해야 한다.

Collection @ uos

3. 학령기가족세대 인구유입을 촉진하고 있는 임대주택제공

학교를 살리기 위해 임대주택을 제공하는 것이 인구 유입을 매우 촉진함으로써 가시적인 효과를 얻을 수 있는 방안이라는 것이 연구결과 확인이 되었다. 처음에는 폐교위기를 극복하기 위해 외부에서 인척과 지인을 통해 학령기인구를 이주시키는 노력을 했었다. 그렇지만 이는 한계가 있기 때문에 시간이 경과하면서 빈집정비를 시작하였고, 그것도 성과가 미진해서 결국은 많은 마을들이 많은 예산을 투입하여 다세대 공동주택을 제공하게 되었다. 공동주택은 여러 세대가 공동으로 유입되어 이주민들 간의 공감이 형성되는 장점으로 작용하였다.

연구대상 8개의 마을들은 임대주택 운영을 통해 학교 살리기에 성공하였고, 결과에 매우 만족하고 있으며 안도감과 함께 안정화 되어가고 있다. 물론 시행착오를 겪고 있으며, 개선에 따른 지속적인 노력도 필요하다. 또한 공동주택을 제공하고 있는 6개 마을은 안정적이나, 빈집을 활용하여 운영하고 있는 2개의 마을은 개인 소유주와의 연장계약이 불안정하기 때문에 지속가능성을 담보할 수 없다는 문제도 있다. 이에 따라 학교 살리기 활동 및 지역사회 활성화에 지장이 있을 수 있다는 것에 대한 고민이 있다. 그럼에도 불구하고 학교 살리기를 위해 임대주택을 제공하는 것은 매우 필요하며, 지속적으로 추진해야 된다고 얘기하고 있다. 이러한 노력으로 학교를 살릴 수 있고, 외부에서 유입된 젊은 청·장년세대로 인해 마을에 활기가 있으며 또한 지역출신들도 외지에서 다시 고향으로 돌아오는 효과도 있어서 마을의 발전에 매우 도움이 되었다는 의견이다.

또한 자녀의 교육에 관한 다양한 목적을 가지고 마을에서 제공

Collection @ uos

한 저렴한 임대주택에 거주하며 마을에 흡수되어 정착을 하고 있는 주민들은 임대주택에 대한 만족도가 높고, 임대주택에서 퇴거할 경우에도 지역 내에 머물겠다는 비율이 30% 가량 되는 것을 보면 마을에 인구유입을 하는 촉매제로서 임대주택이 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 다수가 지역주민으로 계속 정착할 수 있음을 알 수 있다.

이처럼 공동주택이든 빈집 정비든 임대주택의 활용이 인구유입에 크게 영향을 미친 것은 사실이다. 그렇지만 제주도의 사례를 다른 지역에서도 동일하게 적용할 수 있는지에 대한 의문은 있다. 제주도의 경우는 전반적인 삶의 트렌드가 변화되어 자연친화적인 삶에 대한 동경을 가지고 있는 사람들이 이주해 오기를 희망하는 경우가 많은데, 이 상태에서 임대주택을 제공한다는 것이 이주를 결정하는 데에 중요한 역할을 한 것이다. 따라서 제주도와 같이 특징적인 환경조건을 갖추지 못한 지역에서도 임대주택으로 인한 효과가 나타날 수 있는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 그렇지만 마을에서 임대주택을 제공한 것이 인구가 유입되는 데 있어 중요한 역할을 한 것은 분명하기 때문에 관계자들 대부분이 임대주택 정책을 지속해야 한다는 데 의견을 같이 하고 있다.

한편으로 임대주택의 제공 사례들은 제주도 내 타 지역에서도 학습의 대상이 되고 있다. 타 지역 주민들도 최초로 시작한 납읍초등학교를 비롯하여 먼저 시작한 인근 마을들의 학교 살리기 사례를 학습하고 참고하면서 제주도 전역에 마을을 살리기 위해서는 학교가 살아야 한다는 인식이 크게 확산되었고, 현재도 임대주택을 마련하기 위해 노력하고 있는 마을들이 다수 있다. 한편으로는 학교 살리기를 위해서 임대주택이 꼭 필요하다는 긍정적인 인식이 높았지만, 현재는 제주도 전역에서 부동산 가치가 상승하여 더 이상 임대

Collection @ uos

주택을 마련하는 것이 매우 어렵다. 또한 임대주택의 운영과 관리, 리모델링 등에 대해 마을의 예산이 지속적으로 투입되고 있다는 문제도 있다.

그러므로 마을의 지속가능한 발전을 위해서는 행정적 차원의 정책 수립과 지원이 필요한 것은 분명해 보인다. 또한 오래 전에 공동주택을 마련한 경우는 이를 지속적으로 유지관리 해야 하는 문제가 있고, 학교 살리기 활동 초기에 공동주택을 마련하지 못한 마을에서는 빈집을 더 이상 마련하기가 쉽지 않아 행정적 지원을 절실하게 요구하고 있기도 하다.

4. 폐교위기 극복과 마을의 안정적 인구구조 유지

제주도 폐교지역과 비폐교지역의 인구변화에 대한 논의에서 확인하였듯이 초등학교가 폐교된 지역에서는 마을의 인구가 감소하고 있으며, 특히 학령기인구를 동반한 청장년의 인구유입은 더 이상 기대하기 어렵다. 연구 참여자들은 임대주택 제공을 통해 학령기가족이 유입됨으로 인해서 고령화된 마을이 활발해지고 지역 자체가 살아날 수밖에 없는 구조를 형성하게 되었다고 말하고 있다.

유입된 청장년세대는 경제활동과 생산활동을 하며, 마을공동체에 함께 합류하여 공동체 활동을 하면서 서로 도움을 주고받고 있다. 특히 마을의 공공시설로서 학교라는 공간은 배움의 장으로서도 매우 중요하지만 마을주민들에게는 마을의 정원과 같은 역할을 하는데, 이곳에서 어린이들과 마을어른들이 함께 공유하며 살아간다는 것은 사람이 사는 활기를 마을에 심어 주고 있는 것이다.

그런데 특히 농어촌 지역의 과소화마을은 인구공동화가 심각한

Collection @ uos

문제(정도채, 2016) 임에도 불구하고 아직도 인구성장을 전제로 하는 양적확장과 성장을 추구하는 지역개발을 추진하고 있다. 이러한 정책들은 인구구조 변화로 인한 위기의 환경변화를 인정하지 못하는 것으로 결국 농어촌지역 주민생활의 질을 저하시켜 농촌지역의 붕괴가 예측되는 상황이다(원광희, 2014). 이와 같은 이유로 국가의 중요한 기간산업인 농업을 중심으로 국민의 먹거리를 생산하고 있는 농어촌지역은 현재 지속가능성을 위협받을 정도로 농가 고령화가 심각한 수준이다. 결국은 핵심생산인구인 청년 귀농인이 절대적으로 필요한데, 청년농가 수 변화를 전망한 결과, 현재보다 매년 청년농이 1,000명 이상이 추가 유입되어야 청년 농업경영주 감소 추세가 전환될 수 있는 상황이다. 그런데 문제는 청년 농업인이 생활불편(43.8%), 자녀교육(42.9%)을 이유로 지역에 정착을 못하고 도시로 이주하려는 상황이다(마상진 외, 2017). 한편 인구소멸이 예측되는 고령화마을의 주민들을 대상으로 한 공공서비스 중요도 조사에 따르면, 지역이 소멸되더라도 가장 최종적으로 남아 있어야 한다고 생각하는 공공서비스 시설은 교육시설과 보건의료시설이었다. 특히 교육 및 보육시설은 거주지에서 가장 가까이에 있어야 한다고 생각하고 있으므로 교육시설을 중심으로 한 공공서비스 정비가 필요하다(노세희 외, 2018).

그러므로 마을의 유지에 있어 학교는 필수적으로 존재해야 하며, 교육적 기능과 문화 및 정신적 지주로서 공동체에서의 역할이 매우 크다. 마을에서 핵심적 활동을 수행하는 청년층의 유출 방지 및 유입을 통해 안정적인 인구구조를 유지함에 있어 학교를 제외하고는 논의할 수 없다.

Collection @ uos

5. 학교 살리기를 통한 마을공동체 활성화

학교 살리기 활동을 통해 인구가 유입되고 정착주민이 증가하면서 마을공동체가 활성화 될 수 있다는 데에는 여러 계층을 막론하고 대체로 동의하고 있다. 지역주민들은 이주민들을 이해하려고 노력하며 마을공동체 활동에 참여를 유도하고 있다. 정착주민들도 외지에서 이주해 왔기 때문에 낯선 문화에 적응하기가 어려울 수 있지만, 처음에 공동주택에 함께 거주하며 초등학교 학부모라는 공감대를 통해 서로 의지하면서 생활한다. 또한 작은 마을의 특성 상 지역주민들과 학교관계자가 서로 잘 교류하는 것을 본 학부모들도 이를 본받아 함께 잘 참여하고 연대하려는 생각을 가지고 있다.

한편으로 지역주민들은 대부분 농업에 종사하고 있지만 정착주민의 경우에는 도심지에서 직장생활을 하는 등 직업적인 문제로 인해 지역주민들과 함께 하는 시간을 공유하기 어려워서 교류가 원활하지 못한 상황도 있다. 그렇지만 자녀가 학교를 졸업하더라도 계속적으로 거주하겠다는 의사를 가진 정착주민이 50% 정도 된다는 것은 지역주민과 원만한 교류의 지속가능성을 보여준다고 할 수 있다.

제주도의 학교 살리기 이외에도 '아이들의 웃음소리가 가득한 살기 좋은 소호마을 만들기'를 통해 교육공동체로서 농촌마을을 지키고 있는 소호리 농산촌유학마을은 도농상생의 대안이 될 수 있음을 실증적으로 보여주고 있으며 과소화되는 농촌마을의 붕괴를 막고 있다(정기석, 2014). 또한 폐교가 농촌지역공동체의 기반이 무너지는 심각한 문제임을 목도한 종교지도자가 작은 학교 살리기를 주도하고 이와 더불어 아이들의 방과 후 수업을 마을주민들이 주도하며 마을의 작은 축제가 지자체의 지역축제로 확장되며 마을공동체

Collection @ uos

가 활성화 되고 있는 사례도 있다(김영진, 2018).

또한 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위해 진행해 온 그동안의 재생사업들이 생활공간을 개선하고(신영선, 2012) 도시민의 휴식과 체험관광을 위한 사업에 집중되었다면(김재원, 2017), 이제는 학교 살리기를 중심으로 한 농촌지역의 특성과 환경을 반영하여 지역주민의 역량강화를 비롯한 소프트웨어 중심적인 방향으로의 전환이 필요하다(엄성준 외, 2017). 한 가지 예시로 외부에서 유입된 젊은층의 인구와 화합과 교류를 할 수 있는 프로그램을 마련하여 진행한다면 마을공동체가 생활환경적으로나 인구구조적으로나 건강하고 안정적으로 지속가능할 수 있을 것이다.

학교를 살려서 마을을 살리고 활성화가 진행되고 있는 현재 상태에서, 이러한 상황이 향후에도 지속가능하기 위해서는 마을공동체의 화합을 위한 공통 프로그램 등의 장치가 필요하다. 제주도 지역주민들은 학교 살리기 활동을 자신 있게 추진하면 성공한다는 것을 경험했기 때문에 앞으로도 지역 활성화가 잘 이루어질 것으로 전망하고 있다.

Collection @ uos

제6장 결론

본 연구는 인구소멸 위기에 대응하기 위한 지방도시의 재생전략으로서 '학교 살리기를 통해 마을과 학교가 상생'하고 있는 제주도의 학교 살리기 사례를 연구하였다. 본 장에서는 1절에서 인구소멸 위기에 대응하는 지방도시의 재생전략으로서 학교 살리기가 유효할 수 있음을 결론으로 요약하였다. 그리고 2절에서 정책적 시사점을 제시하고 3절에서 본 연구의 한계와 향후 연구를 위한 제언을 하였다.

제1절 인구소멸위기 대응 지방재생 전략으로서의 학교 살리기

본 연구에서는 제주도 8개 마을주민들의 학교 살리기 사례를 통해 학령기자녀를 동반한 청·장년층의 인구유입이 마을의 인구구조를 회복시키고, 마을재생에 강력한 효과가 있음을 확인하였다. 이에 따라 국가적으로 인구소멸위기에 대응하는 지방재생정책을 수립함에 있어서 제주도의 학교 살리기 사례를 어떻게 적용할 수 있는지에 대한 검토를 결론으로 제시하고자 한다.

1. 인구 유출방지 및 유입정책 대안으로서의 학교 살리기

지방도시의 인구감소와 생산가능인구의 유출은 고령화를 심화시키며, 지자체간 인구이동으로 인한 공동화와 양극화를 심화시키는

Collection @ uos

부정적인 영향을 주게 되어 지역별 균형발전을 어렵게 한다. 전국 광역단체의 폐교와 인구변화의 관계에서 확인한 바와 같이 폐교는 인구감소에 영향을 주고 있으며, 제주도의 폐교지역과 비폐교지역의 마을인구변화에서도 확인된 바와 같이 학교가 없으면 마을의 인구가 감소하게 된다. 이는 폐교가 된 지역에서는 자녀의 교육을 위해 젊은 층이 지역을 떠날 수밖에 없고, 또한 다시 유입할 기회도 난망해지기 때문에 출산장려정책이나 귀농·귀촌정책에도 불구하고 자녀를 생산할 수 있는 청·장년층의 유입이 어렵다고 볼 수 있다.

따라서 생산가능인구의 유출 방지와 새로운 인구의 유입은 마을에 학교가 있음으로 인해서 가능해 질 수 있다. 제주도의 마을주민들과 공동체가 주도적으로 학교 살리기를 위해 노력한 것은 쇠퇴해가는 농촌마을을 회복하기 위해서는 학교가 있어야 하고, 학교로 인해 마을 안에 다양한 연령층이 존재할 수 있다고 인식하였기 때문이다. 마을을 지키기 위해서는 학교를 살려야 하며, 그것이 지속되어야만 마을이 지속가능할 수 있다.

결국은 마을에 학교가 있어야 학령기자녀가 있는 가족이 유입될 수 있고, 잠정적으로 미래의 출산을 가능하게 할 수 있다. 학교는 지역주민과 정착주민이 함께 공감하며 유대관계를 가질 수 있는 공유공간이다. 그러므로 인구감소로 인해 쇠퇴해가는 마을의 회복을 위해서는 마을중심에 학교가 자리 잡고 있어야 하며, 학교의 교육환경을 향상시켜서 자녀의 교육을 위해 외부로 출향한 주민들이 고향으로 돌아올 수 있는 여건과, 이주민들이 유입하여 정착할 수 있는 환경을 마련하는 것은 매우 중요한 일이다.

Collection @ uos

2. 학교 살리기를 중심으로 하는 재생정책

제주도 8개 마을 주민들의 공통된 생각은 '마을을 살리는 길은 학교를 살리는 길이다.'라는 절박함 이였다. 인구감소로 인해 쇠퇴해 가고 있는 농촌마을에 학교까지 사라진다면 마을의 젊은 층이 빠져나가고 새로 유입될 수 없다는 절망감이 마을주민들로 하여금 학교 살리기를 위해 적극적인 활동을 하도록 이끌었다. 결국은 학교가 살아나고 학령기 가족 인구가 유입되면서 마을에 다양한 연령층이 존재할 수 있어 활기가 생겼다. 그렇다면, 학생 수가 적은 소규모학교를 유지하는 것이 경제적으로 비효율적이라는 국가의 소규모학교 통폐합 정책이 전환되지 않는다면 이것이 과연 지속될 수 있겠는가?

농촌지역에서의 학교는 마을 주민들에게 지역공동체로서의 구심점 역할을 하는 기관이므로 학교를 중심으로 하는 지역 문화의 생성과 공동체로서의 교류가 가능하다. 그러나 폐교는 교육의 부재로 인해 청·장년의 인구유출을 피할 수 없게 하고, 마을의 인구고령화와 쇠퇴로 인한 공동체 붕괴를 가속화 하며 결국은 인구소멸로 이끌게 될 수 있다. 즉 학교가 존재해야 주민이 존재할 수 있고, 마을주민들이 함께 능동적인 삶을 영위할 수 있는 공간이 만들어질 때 농촌지역이 활성화될 수 있는 것이다. 학교가 살아나면 농촌지역이 살아나고, 이를 기반으로 국가적 차원의 균형 발전이 가능하게 된다. 그러므로 물리적인 학생의 숫자를 기준으로 하는 소규모학교 통폐합 정책을 일방적으로 추진하는 것보다는 소규모 학교에 보다 많은 투자를 통해 학교 살리기를 추진하는 것이 바람직하다.

본 연구에서 분석한 제주도의 사례를 통해 마을이 건강하게 지속가능하기 위해서는 연령별 인구구조가 안정적으로 유지되어야 하

Collection @ uos

며, 그것을 위해서는 학교가 필요하다는 것을 알 수 있었다. 학령기 자녀를 동반한 청·장년층의 인구유입을 통해 학교가 살아나고, 마을이 재생될 수 있다는 실마리를 보았으니 이제는 학교를 중심으로 종합적인 재생정책을 마련해야만 한다. 즉 도시쇠퇴의 가장 큰 요인인 인구감소와 고령화의 문제를 해결하기 위해서는 도시의 기본단위인 마을에 집중하고, 마을 안에 학교를 존립시키기 위해서는 국가의 소규모학교 통폐합 정책이 전환되어야 한다. 소규모학교를 통폐합하기 보다는 오히려 학교를 중심으로 재생정책을 수립하는 것이 시급하다.

3. 지속가능한 지방재생의 선결과제

앞에서 논의한 것처럼 마을이 지속가능하기 위해서는 소규모학교 통폐합정책의 전환이 먼저 이루어져야 한다. 현재의 소규모학교 통폐합정책은 농촌지역의 가장 기본이 되는 생활환경을 고려하지 않고 삶의 권리를 무시하는 정책이다. 학교가 폐교되는 것은 그 지역의 인구소멸을 촉진시켜 마을의 재생을 불가능하게 한다. 따라서 지역의 균형발전과 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 현재의 소규모학교 통폐합정책은 반드시 전환이 필요하다. 이를 통해 소규모학교를 강화하고 학교를 중심으로 하는 인구유입정책을 추진하게 되면 마을의 지속가능성을 담보할 수 있으며, 인구감소로 인한 지방쇠퇴의 문제에 대한 재생방안으로 학교 살리기를 고려할 수 있다. 분석대상 마을 정착주민과의 심층인터뷰에서 확인하였듯이, 학령기 자녀를 둔 부모가 생각하는 이주의 첫 번째 조건은 자녀의 교육환경이었다. 대도시권에서의 경쟁과 교육방식에서 벗어나 자연이 있는 곳에서 교육의

Collection @ uos

질에 만족하고, 마을의 생활환경이 좋으면 이주를 고려할 수 있다는 것이다.

국가에서도 도시쇠퇴의 문제해결을 위한 대응정책으로서 많은 사업을 전개해 왔다. 그렇지만 국가와 지방자치단체에서 추진하고 있는 복지 중심의 출산장려정책과 젊은 층에게 반드시 필요한 교육환경을 고려하지 않은 귀농·귀촌정책, 농촌의 가치와 그곳에 살고 있는 지역주민을 고려하지 않은 물리적 시설확충을 중심으로 하는 하드웨어 중심의 농촌마을종합개발사업과 같은 재생사업은 지금까지 두드러진 성과를 보이지 못하고 있다. 이것은 많은 사업들이 외형적인 성과 위주로 전개되었기 때문이다. 따라서 지역의 핵심생산인구의 유출을 막고 유입을 할 수 있는 환경을 마련하기 위해서는 교육환경을 중심으로 재생정책이 추진되어야 한다. 즉 학교를 중심으로 하는 교육환경을 강화하고, 저렴한 주거여건 확보, 일자리 마련이 패키지로 고려되어 젊은 세대의 정주여건을 조성하는 정책이 필요하다.

본 연구의 전체적인 결과를 통해 볼 때 제주도의 8개 초등학교와 마을의 지속가능성은 충분히 기대할 수 있다. 당연히 이 지속가능성이 유지되기 위해서는 마을주민들의 지속적인 노력과 함께 학교 종사자들의 열성적 활동, 그리고 관계기관의 정책과 예산 지원이 동시에 이루어져야 한다. 그렇지만 제주도의 경우 대외적인 붐업효과가 지역발전에 기여하고 있는 것은 사실이다. 그럼에도, 전국의 인구소멸 위기에 처한 지방도시들이 제주도의 사례를 본보기로 하여 지역특성에 맞게 학교 살리기를 중심으로 하는 마을과 학교가 상생할 수 있는 재생정책을 수립한다면, 청·장년층 세대의 인구를 유입하고 정착할 수 있는 하나의 대안이 될 것이라고 사료된다.

Collection @ uos

제2절 정책적 시사점

본 연구의 결과를 종합하여 학교 살리기를 통한 마을재생의 지속가능성 및 향후의 정책적 방향에 대해 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

1. 소규모학교 통폐합정책의 전환

국가는 학생 수가 적은 소규모학교가 경제적으로 비효율적이라는 논리로 1982년부터 통폐합을 추진하였다. 그러나 이 정책은 농촌지역의 마을에 가장 기본이 되는 삶의 권리와 생활환경을 고려하지 못한 면이 있다. 마을의 구심점인 학교가 폐교가 됨으로 인해 그 지역의 핵심생산인구인 학령기 자녀를 둔 청·장년층은 거주를 결정함에 있어 많은 기로에 설 수 밖에 없다. 이들은 삶의 터전에서 생업을 포기하고 자녀를 위해 고향을 떠나거나, 아니면 힘들게 통학을 시켜야 한다. 또는 대도시권으로 유학을 보내야 하는 상황에 처하기도 한다. 이러한 상황에서 경제적 여건이나 의지가 있는 사람은 대도시권으로 이동이 가능하지만, 그렇지 못한 사람은 국가의 소규모학교 통폐합정책으로 인해 이중고를 겪게 된다. 결과적으로 국가는 국민의 삶의 질을 향상시키고 지역의 균형발전을 가장 중요한 국가정책으로 추진함에 있어서 큰 걸림돌인 저출산·고령화문제를 더욱 가속화 시키고 있는 것이다.

제주도의 경우는 다행스럽게도 마을주민들이 주도하여 '학교 살리기'와 '마을 만들기'를 했고, 그로 인해 마을과 학교가 상생하고 있다. 더욱이 고무적인 것은 폐교위기를 극복하기 위한 적극적인 노력

Collection @ uos

으로 2011년부터는 더 이상 폐교가 진행되지 않고 오히려 교육에 대한 정책이 작은 학교 활성화로 전환된 것이다.

그럼에도 불구하고 현재는 마을공동체의 헌신을 요구하고 있다. 마을주민들이 학교 살리기를 위해 지속적인 노력을 기울임과 동시에 마을 자체적인 예산이 투입되지 않으면 학령기 인구를 지속적으로 유지하는 것은 불가능하기 때문이다. 따라서 지금은 국가의 소규모학교 통폐합정책의 전환을 고려해야 한다. 가급적이면 폐지를 하는 것이 바람직하며 시급히 다뤄야 할 사안이다. 교육의원 오00은 '국민들이 학교를 살리기 위해 작은 힘을 모아 노력을 할 때 국가나 지방자치단체가 힘을 보탰다면 어디든지 마을이 살아날 수 있었을 것이며, 학교를 죽이고 마을을 살리는 일은 불가능한 일'이라고 이야기 한다.

2. 학교 살리기를 위한 정부의 지원

본 연구의 사례에서는 마을의 문제를 해결하기 위해 주민들이 주도적으로 나서서 노력을 해왔고, 학교 살리기와 마을 만들기를 지속적으로 추진하고 있다. 그러나 농촌이라는 지리적, 사회적인 특성과 생활환경, 생산 활동 등 지역의 특성이 있는데 행정의 정책은 일률적으로만 진행되고 있다 보니 어려움이 많다.

마을의 입장에서는 '학교가 폐교되면 마을이 소멸 된다'는 인식하에 임대주택을 건축하여 공동체 차원에서 학교 살리기를 했으나, 행정에서는 건축비의 일부만을 지원하는 것에 그치고 있다. 학교 살리기에 있어서는 임대주택을 건축하는 것뿐만 아니라 지속적으로 유지관리비가 투입되어야 한다. 또한 학령기자녀를 동반한 청장년

Collection @ uos

세대는 비교적 대도시권에서 이주해온 젊은 세대이기 때문에 생활 방식이나 문화가 달라서 지역주민과의 화합과 교류에 어려움을 겪기도 한다. 아울러 학교의 교육이 뒷받침 되어야만 학교 살리기 활동이 지속적으로 가능하다. 학교 살리기가 지속되어야 마을공동체가 지속가능할 수 있다는 순환 고리를 생각하면 이러한 모든 문제들을 마을과 개인만의 문제라고도 할 수 없고, 또한 마을공동체 스스로만으로 해결하는 것도 어려운 일이다. 지역주민들은 비교적 고령화된 세대이고 행정력에 있어서도 어려움이 있으며, 특히 지역주민은 학령기자녀를 둔 세대가 많지 않아 정착주민들과의 공감능력이 부족할 수도 있다. 현재는 개별 마을 단위에서 자체적으로 학교 살리기를 추진하고 있기 때문에 최근에 시작한 마을들은 시행착오를 겪을 수밖에 없다. 따라서 마을들 간에 서로 정보를 공유하고 체계적인 방법을 찾아 행정과 마을들이 교류하는 프로그램이 필요해 보인다.

마을은 다양한 사람들이 모여 사는 곳이기 때문에 다양한 문제들이 있기 마련이다. 그렇지만 학교 살리기에 있어서는 특히 세대가 다르고 환경이 다른 곳에서 어려운 결단을 통해 낯선 곳으로 이주해 온 주민들이 지속적으로 정착을 할 수 있도록 행정의 세심한 정책적 뒷받침이 필요하다. 토산2리의 경우는 청년회가 주도적으로 학교 살리기를 추진하고 있는데 그들은 핵심생산인력으로서 자녀교육과 생업을 겸하는 어려움이 있다. 무엇보다도 지역의 특성에 맞는 교육방식을 요구하고 있다. 이들은 특히 시기적으로 바쁜 농사일이 있는 겨울철에는 자녀들이 방학을 하기 때문에 학교시설을 활용한 방과 후 및 방학기간 돌봄 기능이 확대되어야 하며, 마을 자체적으로도 교육활동을 할 수 있는 방안이 필요하다고 입을 모았다. 또한 학령기 자녀를 동반한 귀농인(I턴)이나 귀향인(U턴) 청장년 세대에게는

Collection @ uos

차별화된 귀농·귀촌정책이 맞춤형으로 지원되기를 희망하고 있다.

지금까지 학교 살리기를 위해서 학부형을 비롯하여 동문회 등 마을이 주도적으로 활동을 했다면 이제는 국가와 지방정부의 적극적인 지원이 필요한 시기이다.

문재인정부에서는 '골고루 잘사는 균형발전'의 비전을 갖고 전 지역이 고르게 잘사는 국가균형발전과 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜을 추진하고 있다. 개발시대에 맞게 추진해 왔던 정책 패러다임을 전환하여 인구소멸의 위기에 대응하는 지방을 위한, 지방에서부터 마을과 학교가 상생하는 정책을 추진하여 국가의 지속가능성을 위협하고 있는 저출산 고령화의 문제가 개선되어가기를 기대한다.

3. 정착주민의 안정적 거주를 위한 일자리 정책

학교 살리기를 통해 마을에 이주해 온 정착주민들은 이주를 결정함에 있어 자녀의 교육을 가장 우선으로 고려한다고 한다. 많은 사람들이 학교 교육에 만족하고 있으며, 지역주민과의 생활에 있어서도 원만하게 교류하는 경우가 많음을 확인할 수 있었다. 그러나 지역에서 일자리가 해결되지 않으면 경제적인 어려움으로 인해 부득이 다시 떠나가야 하는 문제가 있다. 또한 자녀가 초등학교를 졸업하고 나면 임대주택에서 퇴거해야 하기 때문에 지역에 계속 정착을 하고 싶어도 주거문제가 장애요인이 된다. 결국 이주민이 계속 정착할 수 있는 환경을 제공하기 위해서는 지역에 양질의 다양한 일자리가 마련되어야 한다.

비교적 지리적인 여건이 좋은 위치에 있는 마을들은 다양한 일

Collection @ uos

자리가 있어서 학교 살리기를 통해 이주해 온 주민들이 정착하는데도 용이하였고, 학교를 졸업한 후에도 정착을 하는 세대가 다수 있었다. 그러나 도심부에서는 주거문제를 해결하는데 어려움이 또한 있고, 도심중심부에서 거리가 떨어져 있는 위치의 마을들은 일자리 문제로 더욱 어려움을 겪고 있다.

현재까지 재생을 위한 활동은 사람 없는 마을, 사람이 배제된 마을 만들기, 마을공동체 없는 지방도시 육성, 마을공동체 복원 없는 재생사업 등으로 추진되어 왔다. 그러나 이러한 방향은 지양되어야 하고, 사람 있는 마을공동체, 사람 중심의 마을공동체가 형성되어야 한다. 현재는 저출산·고령화 사회에 대한 대책, 지방도시 쇠퇴와 인구감소 대책, 마을재생 도시재생 등의 문제들이 각각 개별적이면서 물리적 환경 중심으로 진행되고 있다는 것이 문제이다. 사람을 중심으로 한 사람 있는 마을재생 또는 지방중소도시의 회복을 위해서는 건강한 연령계층을 기반으로 해야 한다. 이를 위해 학령기 인구의 분포가 필요하고, 당연히 학교가 존재해야만 한다. 그래야 돌아오는 사람들도 있게 된다. 학교의 폐교는 단순한 학생 수의 감소가 아니라 해당 마을공동체의 붕괴를 가져온다.

제주도의 8개 학교 인근 마을 사례를 통해 살펴본 결과 학교 살리기 활동은 폐교위기의 극복뿐만 아니라 마을 주민들이 '할 수 있다'는 자신감을 가지게 됨과 함께 마을공동체가 결속되고 마을에 대한 자부심도 함양할 수 있도록 만들었다. 외부의 인구가 유입됨으로 인해 다소 문화적인 충돌이 있어 불편함도 있었지만, 반면에 마을의 활기와 건강함을 긍정적으로 받아들이기 위해 노력하고 있음도 볼 수 있었다.

Collection @ uos

폐교의 문제는 지방소멸의 문제이기도 하다. 지방도시의 지속가능성을 위해서는 학교가 살아 있어야 한다. 마을공동체의 노력과 지자체의 지원이 이를 가능하게 할 수 있지만 결국 국가가 나서야 한다. 따라서 단순한 경제논리에 얽매일 것이 아니라 통폐합정책에 대한 전환이 우선적으로 이루어져야 한다. 지자체 차원에서도 폐교를 막기 위한 인구 유입 및 정착에 최우선적인 정책적 과제를 설정하는 것이 필요하다. 인구소멸의 위기에 있는 지방도시에서 폐교를 막고 지속적인 유지를 위해 이러한 점을 고려한 재생정책을 모색한다면 지방도시의 인구증가에 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 제주도의 사례가 다른 지역에서도 적용될 수 있기를 기대한다.

제3절 연구의 한계 및 제언

1. 연구의 한계

본 연구의 한계는 다음과 같다.

첫째, 본 연구는 제주도라는 특정한 지역에서 발생한 여러 마을의 사례 중에서도 특별히 8개 마을에 한정하여 범위를 설정하였다. 따라서 제주도 내의 다른 학교, 또는 다른 지방도시들의 경우에 대해서도 본 연구와 유사한 결과가 나타나거나 본 연구의 결과를 일반화하여 적용하는 데에는 한계가 있다.

둘째, 폐교와 마을의 인구변화 관계를 분석하는 과정에 있어서 제주도 법정동의 연령계층별 인구통계자료를 구득하지 못하였다. 학교 살리기 결과로 인한 마을의 연령별 인구구조의 변화에 대해서는

Collection @ uos

마을의 임대주택에 거주하고 있는 학령기인구와 부모세대의 인구수로만 도출하였으며, 정밀한 통계 산출은 불가능 하였다.

셋째, 제주 지역이 시기적으로 외국인관광 및 개발 붐이 한창이었기 때문에 마을에서 제공한 저렴한 임대주택이라는 요인이 이주를 결정하는 효과를 보였다고 할 수 있다. 그렇지만 정착주민과의 심층인터뷰를 통해 오랜 기간 거주하면서 자녀가 초등학교를 졸업한 이후에도 계속 머물고자 하는 의사를 밝힌 경우도 약 50% 정도 되었다. 따라서 다른 지방도시에서 본 연구의 사례를 정책에 활용할 때 지역의 특성을 적절하게 고려한다면 충분한 효과를 보일 수 있을 것이다.

2. 후속 연구를 위한 제언

본 연구는 폐교와 인구변동의 관계를 확인하고 인구유입을 통한 학교 살리기에 초점을 두고 있기 때문에 이외에 학교 살리기 또는 마을 활성화와 관련된 다양한 관심사에 대해서는 전반적으로 다루고 있지는 않다. 따라서 후속 연구를 위해 다음과 같이 몇 가지 제언을 하고자 한다.

첫째, 지역주민과 정착주민이 함께 생활하는 마을이 지속가능하기 위해서는 계층 간의 교류 및 의사소통이 원만하게 이루어져야 할 필요가 있다. 따라서 주민 간 갈등의 소지가 있는 경우에 대해 보다 심층적이고 실질적인 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

둘째, 본 연구는 마을재생을 위한 학교 살리기의 관점에서 주민들을 대상으로 한 것이기 때문에 정책의 입안이나 집행을 담당하는 입장을 충분히 파악하지 못하였다. 교육부가 소규모학교 통폐합 정

Collection @ uos

책을 1982년부터 지속적으로 추진하면서 현재는 보다 강화하는 방향으로 진행하고 있다. 따라서 이에 대한 원인에 대해 객관적이고 냉철한 시각으로 분석하는 후속 연구가 이루어져야 할 것이다.

셋째, 교육부의 통폐합 정책 기조는 범정부 차원에서 의미 있게 추진하고 있는 도시재생 뉴딜 사업과 충돌할 수 있는 여지가 있다. 도시재생 뉴딜사업은 기본적으로 지역 공동체가 주도하여 지속가능한 혁신을 추구함에 있어 삶의 질 향상, 도시 활력 회복, 일자리 창출, 공동체 회복 및 사회 통합을 구체적인 목표로 설정하고 있다. 그런데 교육부의 정책은 통폐합을 각 시도교육청 자체적으로 추진하도록 하고는 있지만 통폐합 실적을 평가에 반영하고 지방재정교부금도 차등화 하는 등 실질적으로 인구과소지역인 농어촌지역의 특수성을 고려하고 있지 않다. 따라서 앞으로 도시재생 뉴딜 사업과 소규모학교 통폐합 정책의 전개 양상에 대한 연구도 수행되어야 할 것이다.

Collection @ uos

참 고 문 헌

강봉임, 2017, “귀농·귀촌인 주거지 선택 기준에 대한 AHP 분석 연구 - 전라남도 귀농·귀촌인을 중심으로”, 한국농촌건축학회논문집, 제19권 제4호, 한국농촌건축학회, 청주, 1-8쪽.

강원창조경제혁신센터 빅데이터팀, 2016, “KBS 데이터 분석 프로젝트 분석보고서 - 학교 통폐합이 지역 인구변화에 미치는 영향”, 춘천.

경제기획원, 1994, “농어촌 소득원 개발 기본 방침.”

관계부처 합동, 2014, “2015~2019 제3차 농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌 지역개발 5개년 기본계획”, 2014년 12월.

관계부처 합동, 2018, “내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵(요약)”, 2018년 3월 27일, 1-56쪽

교육부, 1999, “농어촌 교유발전을 위한 과소규모학교 통폐합 지원계획통보”, 1999년 5월 27일.

교육과학기술부, 2009, “농산어촌 소규모학교 통폐합을 통한 적정규모 학교 육성 계획”. 2009년 4월 26일.

교육과학기술부, 2012, “초·중등학교 교육여건 개선을 위한 적정규모학교 육성 계획”, 2012년 1월 19일.

교육인적자원부, 2006a, “농산어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성 계획”, 2006년 6월.

교육인적자원부, 2006b, “학교통폐합과 적정규모학교 육성을 통해 농산어촌 교육여건 개선 - 농산어촌 소규모학교 통폐합·적정규모학교 육성 계획 발표”, 교육인적자원부 보도자료, 2006년 6월 8일.

국립국어원 표준국어대사전, http://stdweb2.korean.go.kr/main.jsp.

국민일보, 2016, “젊은 여성 급감... 지자체 80개 ‘소멸’ 위기”, 윤성민 기자, 2016년 3월 17일.

http://news.kmib.co.kr/article/view. asp?arcid=0923466331&code=11131100&cp=nv.

Collection @ uos

국회입법조사처, 2017, “제3차 저출산·고령화사회기본계획의 문제점과 개선방향 - 저출산 대응정책을 중심으로”.

권영섭, 2013, “인구감소시대에 대응하는 새로운 지역발전정책 방향”, 국토, 378호, 국토연구원, 서울, 16-24쪽.

권오영, 2016, “소규모학교 통폐합 정책과 대응”, 정책메모, 제553호, 강원발전연구원, 춘천, 1-10쪽.

권정주 외, 2009, “혁신도시 조성의 산업클러스터 구축효과 분석 - 충북 혁신도시 조성사례를 중심으로”, 국토지리학회지, 제43권 제4호, 국토지리학회, 서울, 557-569쪽.

기획재정부 외, 2009, “제2차 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역개발 5개년 기본계획 2010~2014”, 2009년 12월.

金京來, 2011, “고령화시대 복지용구 수요와 일본시장에 관한 연구”, 成均館大學校大學院, 博士學位論文. 서울.

김광중 외, 2010, “도시 내 지구차원의 쇠퇴실태와 양상”, 한국도시지리학회지, 제13권 제2호, 한국도시지리학회, 서울, 27-42쪽.

김도영, 2011, “인구고령화와 경제성장에 관한 연구”, 서울시립대학교 대학원, 박사학위논문, 서울.

김선필, 정영신, 2013, “제주의 소규모학교 통폐합 논쟁과 공공성의 재구성”, 탐라문화, 제43호, 제주대학교 탐라문화연구소, 제주, 229-263쪽.

김성덕, 강정규, 2017, “도심지역의 폐교 활용방안에 관한 연구 - 부산광역시를 중심으로”, 주거환경, 제15권, 제3호, 한국주거환경학회, 전주, 237-254쪽.

김수영 외, 2014, “마을공동체 형성의 인과구조 분석”, 한국지역사회복지학, 제49권, 한국지방정부학회, 부산, 337-381쪽.

김승제, 2004, “초등학교 통폐합 과정에 대한 실태 조사연구”, 대한건축학회논문집: 계획계, 제20권, 제1호, 서울, 79-86쪽.

김영모, 2005, “공공기관 이전에 따른 파급효과”, 도시정보, 제282호, 대한국토·도시계획학회, 서울, 2쪽.

김영진, 2018, “문화, 즐거운 마을살이 기반”, 대한예수교장로회총회 농어촌선교부,

Collection @ uos

제102회기 마을목회세미나, 서울, 79-82쪽. http://sion.pe.kr/610.

김윤서, 김종진, 2016, “혁신도시 이전 공공기관 거주자의 주거만족도에 관한 연구”, 주거환경, 제14권 제4호, 한국주거환경학회, 천안, 73-90쪽.

김재원, “농촌마을종합개발사업에 있어 주민참여 실태와 성과에 관한 연구 - 전남 농촌마을을 중심으로”, 농촌건축: 한국농촌건축학회논문집, 제19권 제1호, 한국농촌건축학회, 청주, 11-22쪽.

김정섭, 2009, “귀농·귀촌 활성화를 위한 농촌 지방자치단체의 과제”, 농촌지도와 개발, 제16권 제3호, 한국농촌지도학회, 예산.

김정연 외, 2010, “지방도시 재생 정책 방향과 추진계획 연구: 도시재생사업 최종 보고서,” 국토해양부, 과천.

김채규, “(혁신도시의 의의와 향후 추진과제) 혁신도시의 건설배경과 추진방향”, 국토, 제297호, 국토연구원, 서울, 6-16쪽.

김혜숙, 2017, “일본의 주민주도형 마을 만들기 성공조건에 관한 연구 - 혁신주체·기반이용·민관협치”, 한양대학교 국제학대학원, 박사학위논문.

김홍수, 2012, “한일도시재생 비교연구를 통한 지방중소도기 도시재생사업 추진체계구축에 관한 연구 - 창원 TB지역을 대상으로”, 慶尙大學校 大學院, 博士學位論文.

나승일, 2004. “농어촌 소규모학교의 육성 및 운영 모형 탐색”. 농업교육과 인적자원개발, 제35권 제1호, 한국농업교육학회, 서울, 47-62쪽.

나이토 노부히로, 임준홍 외 옮김, 2017, 인구감소 시대의 공공시설 개혁 - 마을 만들기가 키워드, 한울, 파주.

남궁윤, 2006, “농어촌 소규모학교 통폐합 정책 연구 - 전북지역을 중심으로”, 미래교육연구, 제13-1권, 제5호, 인간교육학회(구 참마음교육학회), 익산, 81-115쪽.

남국현, 2013, “저출산, 기혼여성의 노동공급 및 희망임금에 관한 세 논문”, 서울대학교 대학원, 박사학위논문, 서울.

노세희, 강인호, 2018, “인구소멸시대의 농촌중심지 기능변화에 대한 실증적 연구”, 한국공공관리학보, 제32권 제1호, 서울, 289- 310쪽.

Collection @ uos

노화동, 정석, 2015, “농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할 - 제주특별자치도 8개 마을의 임대주택 제공사례를 중심으로,” 농촌건축: 한국농촌건축학회논문집, 제17권 제3호, 한국농촌건축학회, 청주, 45-54쪽.

농림부 농림어업인삶의질향상위원회, 2005, “2005년도 농림어업인 삶의질 향상 및 농산어촌 지역개발 시행계획”, 2005년 6월.

뉴스 1, 2017, “마을이 사라진다 ② 7년 뒤면 초고령사회... 부산·대구도 소멸 위험”, 박정양 기자, 2017년 10월 1일, 서울.

마강래, 2017, 지방도시 살생부 - ‘압축도시’만이 살길이다. 개마고원, 고양.

마상진, 2018, “청년농 육성, 현장에서 실효성 있는 정책추진 필요”, 한국농촌경제연구원 홈페이지 보도자료.

마상진, 최경환, 2009, “농촌학교의 활성화 실태와 시사점”, 정책연구보고, 한국농촌경제연구원, 나주.

마상진 외, 2017, “고령화시대 청년창업농업인 육성체계 개선방안”, 한국농촌경제연구원, 나주,

마상진, 2018, “청년농 육성, 현장에서 실효성 있는 정책추진 필요”, 한국농촌경제연구원 홈페이지 보도자료.

마스다 히로야, 김정환 역, 2015, 지방소멸 - 인구감소로 연쇄 붕괴하는 도시와 지방의 생존전략, 와이즈베리, 서울.

박경옥, 정지인, 2015, “도심 마을공동체 내 거주자의 상호작용과 공동체의식 - 성미산마을을 중심으로”, 한국생활과학회지, 제24권 제2호, 한국생활과학회, 익산, 185-204쪽.

박삼철, “한국과 호주의 통합학교 운영 사례 비교 연구”, 비교교육연구, 제22권, 제2호, 한국비교교육학회, 청주, 107-128쪽.

박승배, 2012, “전라북도 혁신학교 운동의 태동과정에 대한 연구”, 교육종합연구, 제10권 제4호, 서울, 1-34쪽.

박승배, 2014, “폐교위기를 극복한 농촌의 한 작은 학교에 대한 질적 연구”, 교육종합연구, 제12권, 제2호, 교육종합연구소, 전주, 79-102쪽.

박승현, 2017, “‘지방소멸’과 ‘지방창생’ - ‘재후’(災後) 관점으로 본 ‘마스다

Collection @ uos

보고서'", 일본비평, 제16호, 서울대학교 일본연구소, 서울, 158-183쪽.

반상진, 2015, "학령인구 감소와 지방교육재정 압박, 정책적 쟁점과 과제", 교육정치학연구, 제22집 제3호, 한국교육정치학회, 서울, 109-133쪽.

배경화, 김태환, 2005, "지역경제 활성화를 위한 지방농공단지의 혁신방안에 관한 연구", 국토연구원 연구보고서.

백영애, 2017, "적정규모학교 육성정책의 수혜당사자에 대한 실효성 및 대안 탐색 - 경북 경산시 지역을 중심으로", 한국교원대학교 교육정책전문대학원, 석사학위논문.

변필성, 차은혜, 2016, "국토정책 Brief", 제 580호, 국토연구원, 세종, 1-8쪽.

서길원, 2009, "작은학교 교육의 희망과 남한산초등학교", 교육비평 제26호, 208-222쪽.

서형주, 2017, "초등학교 폐교가 농촌 커뮤니티에 미치는 영향에 관한 연구", 서울대학교 환경대학원, 석사학위논문.

성산읍작은학교살리기추진위원회할동연대, 2012, "기자회견문 - 농어촌마을과 작은학교를 살리자!", 2012년 9월 24일.

송미령, 2018, "우리 농업·농촌이 지속가능하려면", 한국농촌경제연구원 홈페이지 게시글, 한국농촌경제연구원 농업·농촌정책연구본부장.

송상열, 2007, 비성장형도시의 쇠퇴원인분석과 도시재생 방안에 관항 연구, 강원대학교 대학원, 박사학위논문, 춘천.

송성환 외, 2017, "농업·농촌에 대한 2017년 국민의식 조사결과", 한국농촌경제연구원, 나주.

송지준, 2013, 논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법, 21세기사, 파주.

신영선, 2012, "농촌마을 주민 공동체의식 연구 - 공동체의식 측정항목 도출 및 형성요인 분석을 중심으로", 서울대학교 대학원, 박사학위논문.

신중진, 정지혜, 2013, "지역공동체 회복을 위한 마을 만들기의 역할과 과제 - 수원화성과 행궁동 사람들의 도전을 중심으로", 정신문화연구, 제36권 제4호, 한국학중앙연구원, 성남, 60-95쪽.

Collection @ uos

안우영, 2014, “구조방정식(SEM)을 활용한 교통약자 이동편의시설의 중요도 분석”, 대한토목학회논문집, 제34권 제3호, 대한토목학회, 서울, pp.939-945.

안주열, 2012, “정부의 학교통폐합 정책에 관한 헌법적 고찰”, 법과인권교육연구, 제5권, 제2호, 한국법과인권교육학회, 서울, 67-86쪽.

양병찬 외, 2012, “농어촌마을 활성화를 위한 교육 관련 제도 개선방안 연구”, 공주대학교 산학협력단, 공주, 93-94쪽.

엄상근, 남윤섭, 2014, “도시재생 정책 수립을 위한 지방중소도시의 도시쇠퇴지표 적용 - 제주시를 중심으로”, 한국도시지리학회지, 제17권 제3호, 한국도시지리학회, 서울, 111-122쪽.

엄성준 외, 2017, “한계정주의 유형구분에 따른 농촌마을 사회경제학적 특성 연구”, 농업과학연구, 제33권 제2호, 충북대학교 농업과학기술연구소, 청주, 95-102쪽.

여성가족부, 2015, 가족실태조사 분석 연구, 온-나라 정책연구.

오마이뉴스 특별취재팀, 2013, 마을의 귀환, 오마이북, 서울.

오세희, 김대영, 2017, “소규모학교 통폐합에 따른 교육과정 만족도 비교: 울산 A초등학교를 대상으로”, 한국교육학연구, 제23권, 제2호, 안암교육학회, 세종, 55-76쪽.

오수호, 2013, “귀농·귀촌 가구의 이주 정착 특성과 지원방안에 관한 연구, 공주대학교 대학원 박사학위논문, 공주.

우기동, 2014, “마을과 시민”, 시대와 철학, 제25권 제4호, 한국철학사상연구회, 서울, 311-338쪽.

울산광역시교육청 행정과, 2006, “농산어촌 소규모학교 통폐합과 적정규모학교 육성 계획”, 2006년 7월 7일.

원광희, 2014, “인구감소시대의 도래와 농촌 중심지 기능 제고 방안”, 충북발전연구원, 청주.

윤세남, 2015, “농촌체험관광에 따른 삶의 질 인식이 농촌관광개발지지에 미치는 영향 연구”, Touring Research, 제40권 제1호, 한국관광산업학회, 경산, 105-120쪽.

Collection @ uos

이규환, 1994, “외국의 지역사회교육과 인구과솔 인한 농촌학교의 폐통합 - 미국·영국·일본의 경우”, 한국교육연구, 제2권, 제1호. 한국교육연구소, 서울, 60-86쪽.

이기태, 하현상, 2017, “마을공동체 활동의 네트워크 변화분석: 마을을 찾아간 학생들의 마을공동체 활동을 중심으로”, 한국공공관리학보, 제31권 제1호, 한국공공관리학회, 서울, 115-149쪽.

이동성, 2017, “농어촌지역 소규모 초등학교 교사들의 공동교육화정 운영경험에 대한 사례 연구: ‘한 지붕 세 가족’”, 초등교육연구, 제30권, 제2호, 한국초등교육학회, 서울, 81-106쪽.

이동성 외, 2018, “한 농어촌지역의 소규모학교 통폐합 사례에 대한 해석적 분석”, 교육혁신연구, 제28권 제2호, 교육발전연구소, 부산, 1-24쪽.

이동필, “(경쟁력 강화를 위한 산업입지정책 과제) 농공단지 개발정책의 성과와 과제”, 국토, 제326호, 국토연구원, 서울, 38-49쪽.

이병오, 2013, “일본 농업·농촌의 6차 산업화 정책과 시사점″, 강원농업생명환경연구, 제25권 제2호, 강원대학교 농업생명과학연구원, 춘천, 78-92쪽.

이보영, 2011, “혁신도시와 지역 및 국가의 경쟁력”, 한국경제지리학회지, 제14권 제1호, 한국경제지리학회, 서울, 1-18쪽.

이상호, 2016, “한국의 ‘지방소멸’에 관한 7가지 분석”, 한국고용정보원. 한국고용정보원, www.keis.or.kr.

이승일, 2007, “소규모학교 통폐합의 효과·비용 분석과 대안 모색-전라북도 농산어촌 초등학교 중심으로”, 한국교원대학교 교육정책대학원, 석사학위논문

이승일, 2016, “농어촌지역의 학교와 사회적 자본의 관계 분석 - 소규모학교 통폐합 중심으로”, 전북대학교 대학원, 박사학위논문.

이연경, 2017, “지방정부의 정책지향과 인구이동의 관계에 관한 연구 - Peterson의 도시한계론의 발전적 수정”, 서울대학교 대학원, 박사학위논문.

이외희, 조규영, 1999, “수도권 인구이동 특성에 관한 연구”, 연구보고서 99-10, 경기개발연구원, 화성.

李龍鎬, 1999, “農工團地의 效率的인 育成方案에 관한 硏究”, 全南大學校 大學院, 博

Collection @ uos

士學位論文, 광주.

이정선, 1999, “일본의 벽지교육: 비교교육학적 접근”, 비교교육연구, 제9권 제1호, 한국비교교육학회, 청주, 85-107쪽.

이정선, 2000, “소규모학교 통폐합의 부당성 - 문제제기와 논의”, 비교교육연구, 제10권 제1호, 한국비교교육학회, 청주, 43-74쪽.

이중근, 2003, “임대주택정책의 효과에 관한 연구”, 고려대학교 대학원, 박사학위논문, 서울.

이현국, 범령령, 2016, “지역공동체 활성화를 위한 지방자치단체의 역할: 마을공동체 활동가의 인식을 중심으로”, 한국거버넌스학회보, 제23권 제1호, 한국거버넌스학회, 광주, 177-200쪽.

이혜영 외, 2010, “농산어촌 소규모학교 통폐합 효과 분석”, 연구보고 RR 2010-07, 한국교육개발원, 진천.

이화룡 외, 2012, “소규모학교 통폐합에 따른 통합초등학교의 공간구성 및 폐교 활용에 관한 연구”, 한국교육시설학회논문집, 제19권, 제3호, 한국교육시설학회, 서울, 21-31쪽.

임선빈, 2015, “학교역할에 관한 구성원의 인식 - 폐교위기 극복과정에서 살펴본 학교역할,” 教育行政學研究, 제33권 제4호, 한국교육행정학회, 서울, 53-79쪽.

작은학교희망만들기제주연대, 2012, “작은학교 희망만들기 제주연대 출범선언문”, 2012년 11월 9일.

장우석, 2013, “농어촌 폐교의 복합자원화를 위한 잠재력평가모델 개발”, 공주대학교 대학원, 박사학위논문.

전대욱, 2017, “저출산·고령화에 따른 지역발전의 영향과 향후대책 : 일본 로컬아베노믹스와 지방창생전략의 시사점”, 지방행정연구, 제31권 제1호, 63-84.쪽.

정기석, 2014, 사람 사는 대안마을, 피플파워, 창원,

정도채, 2016, “2040 농촌전망과 정책방향: 제17차 농어촌지역 정책 포럼, 농어촌지역정책포험, 한국농촌경제연구원, 나주.

정 석, 1999, “마을단위 도시계획 실현 기본방향 (1) 주민참여형 마을 만들기 사례

Collection @ uos

연구", 서울시정개발연구원(현 서울연구원), 서울.

정 석, 2013, 나는 튀는 도시보다 참한 도시가 좋다, 효형출판, 파주.

정 석, 2018, "지방도시·농어촌 재생 핵심은 사람... 청춘을 초대하라," 요일특집 도시재생전문가들의 선진지 탐방과 해법, 전남일보, 2018년 3월 15일, 광주.

정성규, 2016, "추진주체의 참여 실태분석을 통한도시재생사업 개선방향에 관한 연구", 동아대학교 대학원, 박사학위논문.

정원기, 2016, "한계촌락의 구조와 특성에 관한 연구 - 전남 고흥군을 사례로", 전남대학교 대학원, 석사학위논문, 광주.

정진화, 2014, "교사주도 학교개혁 운동의 등장", 교육사회학연구, 제24권 제2호, 한국교육사회학회, 대전, 243-276쪽.

제주도민일보, 2013, "제주도, 소규모학교 공동주택건출 최대 5억 지원", 2013년 5월 6일 기사. http://www.jejudomin.co.kr/news/ articleView.html?idxno=38917.

제주의 소리, 2011, "학교 통폐합을 막자!... 납읍리 3변째 임대주택 '화제'", 2012년 11월 28일 기사. http://www.jejusori.net/ news/articleView.html?idxno=107372.

제주의 소리, 2013, "제주개발공사, 소규모학교 살리기 주택건립 지원", 2013년 2월 7일 기사, http://www.jejusori.net/news/ articleView.html?idxno=125737.

제주특별자치도교육청, 제주교육소식, 2012년 5월 22일, 도교육청 홈페이지/알림마당(http://www.jje.go.kr).

제주특별자치도의회, 제주특별자치도 도립학교설치조례 일부개정조례 부칙 제2조(유효기간 등), 2012년 1월 11일.

조정민, 신지은, 2014, "지역 공공성과 로컬리티 - 폐교 문제를 통해 본 공공성 개념의 확장 가능성과 그 방향", 로컬리티 인문학, 제11호, 부산대학교 한국민족문화연구소, 부산, 123-152쪽.

조창희, 이화룡, 2015, "농어촌 소규모학교의 통합 전후 교육여건 비교 분석 연구", 한국교육시설학회논문집, 제22권, 제6호, 한국교육시설학회, 서울, 3-11쪽.

조한혜정, 2007a, "미래의 마을 만들기", 건축, 제51권 제1호, 대한건축학회, 서울,

Collection @ uos

20-22쪽.

조한혜정, 2007b, 다시 마을이다. 위험사회에서 살아남기, 또하나의문화, 서울.

조한혜정, 2008 “대안교육과 평생학습에 대한 시론 - 돌봄과 배움이 가능한 작은학교 만들기”, 코기토, 제63호, 부산대학교 인문학연구소, 7-47쪽.

지남석 외, 2015, “대전 석교동 마을공동체 활동의 전개와 활성화요인”, 국토지리학회지, 제49권 제3호, 국토지리학회, 서울. 335-348쪽.

진동섭 외, 2014, “학교 변화의 새로운 요인 탐색: 폐교위기를 극복한 J초등학교 D분교 사례를 중심으로,” 한국교원교육연구, 제31권 제2호, 한국교원교육학회, 광주. 345-371쪽.

채희원, 2013, “AHP 기법을 활용한 서울시 내부의 종합쇠퇴지수 산출 및 도시쇠퇴 공간패턴 탐색”, 한국지리학회지, 제2권 제2호, 춘천, 147-163쪽.

최남희, 2016, “읍·면지역 한계고령화의 인과순환적 구조분석과 인구소멸 임계점에 대한 시뮬레이션”, 한국 시스템다이내믹스 연구, 제17권 제1호, 한국시스템다이내믹스학회, 서울, 107-134쪽.

최준렬, 2008, “농산어촌 소규모학교 통폐합 실태 분석과 개선방안” 교육인적자원부 정책과제, 교육인적자원부, 세종.

하봉운, 양선아, 2005, “경기도 교육협력사업 평가 연구 - 농어촌 소규모학교 살리기 지원사업을 중심으로”, 한국교육, 제32권, 제2호, 한국교육개발원, 진천, 85-108쪽.

하현상, 이기태, 2017, “마을공동체 성과에 대한 영향요인 분석: 중앙정부지원 사업을 중심으로”, 한국행정학보, 제51권 제2호, 서울, 421-459쪽.

한국농촌경제연구원, 2016, “중장기 농촌지역개발의 새로운 틀을 마련한다(2) 미래 농촌 정주공간의 진단과 정책 방향”, 2016년 7월, 제17차 농어촌지역정책포럼 연구자료, 나주.

한국방송공사, 2016, ″교육소멸 보고서, 35년의 기록“, KBS 보도특집 다큐멘타리, 2016년 11월 14일 방송.

행정안전부, 2017, “지방자치단체 저출산 극복 지원계획”, 2017년 10월 17일 보도자료.

Collection @ uos

행정안전부, 2018, “'17년말 주민등록 인구 5,178명”, 2018년 1월 10일 보도자료.

허문구, 김낙현, 2017, “고령화시대의 생산인구변화와 지역성장 변동경로”, 지역개발연구, 제49권 제2호, 전남대학교 지역개발연구소, 광주, 1-34쪽.

홍성효, 유수영, 2012, “세대별 시군구 간 인구이동 결정요인에 관한 실증분석”, 서울도시연구, 제13권 제1호, 서울연구원, 서울, 1-19쪽.

홍하연, 이길재, 2014, “수도권 유출인구의 공간적 패턴분석 및 이동영향 요인 분석 - 수도권 기업의 지방이전과 관련하여”, 지적과 국토정보, 제44권, 제2호, 한국국토정보공사 공간정보연구원, 전북, 155-175쪽.

황재희, 이성우, 2016, “농업의 6차산업화 융복합 유형과 농가 소득 증대효과”, 농촌경제, 제39권 제4호, 한국농촌경제연구원, 1-28쪽.

Bradford, M. G., Robson, B. T., & Tye R., 1995, Constructing an urban deprivation index: a way of meeting the need for flexibility, *Environment and Planning A*, 27(4), pp.519-533.

Cotton, K., 2001, "New small learning communities: Findings from recent literature", Northwest Regional Educational Laboratory(NREL), Portland, OR., pp.1-71.

Darling-Hammond, L., 2002, "Redesigning high schools: What matters and what works", *10 features of Good Small Schools*, School Redesign Network at Stanford University, Stanford, CA., pp.2-77.

Evans, G. & Shaw, P., 2004, "The Contribution of Culture to Regeneration in The UK : A Report to the DCMS“, London Metropolitan University, London, pp.1-76.

Howley, C. B. et al., 2002, "Research About School Size and School Performance in Impoverished Communities", ERIC Digests, ERIC Clearinghouse on Rural Education and Small Schools, Charleston W.V.

Howley, C. B. & Eckman J. M., 1997, Sustainable Small Schools: A Handbook for Rural Communities. West Virginia: Appalachia Educational Laboratory.

Collection @ uos

Kathleen Cotton, 2001, "New small learning communities: Findings from recent literature", Northwest Regional Educational Laboratory (NREL), Portland, OR., pp.16-42.

Langlois, A., & Kitchen, P., 2001, Identifying and measuring dimensions of urban deprivation in Montreal: an analysis of the 1996 census data, *Urban Studies*, 38(1), pp.119-139.

Martilla, J. A, & James, J. C., 1977, "Importance-Performance Analysis," *Journal of Marketing*, Vol. 41, No. 1, pp.77-79. http://www.jstor.org/stable/1250495

Nathan, J. & Thao, S. (2007). Smaller, safer, saner successful schools. National Clearinghouse for Educational Facilities, Washington, D.C.

OECD, 1998, Integrating Distressed Urban Areas, OECD Publishing.

Ono, A, 1991, "Aging of Mountain Village and Limit Village", *Economic* 7, pp.55-71.

Raywid, M. A., 1999, "Current Literature on Small Schools", ERIC Digests, ERIC Clearinghouse on Rural Education and Small School,s Chraleston, W.V.

Roberts, P. & Sykes, H. (eds), 2000, *Urban Regeneration: A Handbook*, SAGE Publication, London, pp.17-18.

Spence, B., 2000. "Long school bus rides: their effects on school budgets, family life, & students achievement", Rural Education Issue Digest, AEL, Inc., Charleston, WV, pp. 1-12.

U.S. Department of Education, 1992, 'National Center for Educational Statistics'. Digest of Education Statistics.

Collection @ uos

* 교육부 통계서비스 http://kess.kedi.re.kr
* 국가통계포털 http://kosis.kr
* 법제처 국가법령정보센터 www.law.go.kr
* 지방교육재정알리미 http://www.eduinfo.go.kr
* 학교알리미 http://www.schoolinfo.go.kr
* 행정안전부 국가기록원 http://www.archives.go.kr
* 제주특별자치도청 http://www.jeju.go.kr
* 제주특별자치도의회 http://www.council.jeju.kr
* 제주특별자치도교육청 http://www.jje.go.kr

Collection @ uos

<부록 1> 심층인터뷰 범주화

범주 1	범주 2	범주 3
학교 살리기	학생들 간의 갈등	부모의 SES(Social Economic Status) 격차
		자녀 교육에 대한 부모의 관심 격차
		정주민은 부유하더라도 자녀 교육에 신경 쓸 여유가 없음
	전학 원인	학교의 유명세
		제주 boom
		자연 친화적이고 여유있는 삶
		자유로운 학교생활
	학생 수 증가	학교 살리기 측면에서 학생 수 증가는 긍정적인 영향을 미침
	학교 운영	통학버스
		다양한 방과 후 수업
		체육관 등 학교환경 개선
		교육과정 운영 개선(통합교육 프로그램 등)
주거 환경	공동주택 입주조건	막내 졸업 시까지
		모교 졸업 학부모 우선 순위
		단기 거주 의사를 가진 사람들 반대
		저학년 자녀가 많은 사람 우선 순위
		제주도 이외 지역 수요자 우선 순위
		U-turn 수요자 우선권
		이주민 선정 시 심사숙고(문제가 있는 경우 사전 차단)
		부모 동시 거주
	공동주택 유지관리	마을 부담
		마을의 특성을 살린 거주 공간
		노후화 문제
		리모델링 시 젊은 층의 욕구에 적합한 구조 반영
	빈 집	빈 집이 거의 없음
		공동주택보다 빈 집에 거주하는 것이 바람직함
	신규 주택 확보	토지비 상승으로 부지 확보 및 신축 어려움

Collection @ uos

범주 1	범주 2	범주 3
정착 주민	정착 원인	기술 보유
		자가 주택 건축(특히 부유층)
		정주민의 출산 및 육아에 유리한 환경(인적 네트워크 등)
		농사가가능한경우
	정착 주민의 생활	도내 상급학교로 진학하는 경우 정착율 높음
		마을 행사 및 활동에 적극적 참여
		일반 주택으로 이주하고 마을행사에 지속적으로 참여
		농사가 가능한 토지 또는 지원 정책 필요
재 이주민	재 이주 원인	상급학교 진학
		직장의 변경 또는 이동
		일자리 문제로 경제적으로 어려운 경우
지역 사회	주민간 융화	마을 행사 참여
		행정조직 업무 분담
		생활 패턴의 차이로 인한 갈등
		정주민이 부유한 경우 융화가 잘 됨
		잠시 머무는 존재라는 인식
		이주민의 현지 적응 의식 부족
		이주민의 직업과 연계한 지역사회 공헌 활동(재능 기부)
		정주민과 이주민 간 친목의 밤 등 행사
		이주민들이 자신의 역할만 강조
		원만한 성격과 고학력 소유자들이 더 잘 융화됨
		마을 공동 소유 자산에서 발생하는 수익 분배 문제
		공동주택 내 거주민들 간의 의사소통 원활
		타 지역 거주민들과의 의사소통 미흡
	학교와의 관계	지역사회의 지원과 학교의 연계 양호
		교장, 교감 등 고위직 교원의 마을에 대한 역할
		학부모 대상 프로그램 실시
		학교 살리기를 위한 여건은 지역주민들이 형성
		교육 프로그램 등 교육 관련 사항은 교사들의 몫
	리더십 (리더양성)	이장, 운영위원장 등의 강력한 리더십
		단일 마을 단일 학구의 경우 리더십 원활
		지역사회 리더의 역할 양호
		원주민들의 의견 수렴 과정에서 역할이 중요함
	접근성	중심부와의 거리
	마을의 역할	행정 및 교육기관에 적극적으로 협조
		마을 차원에서 예산의 일정 부분 담당

Collection @ uos

범주 1	범주 2	범주 3
정책	지자체	일자리 마련 등 경제활동 지원 정책
		일자리 마련은 정주민의 정신적 타격 방지를 위해서도 중요함
		공동주택 리모델링 지원
		이주민 학부모를 위한 문화 인프라 구축
		마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 구성 및 기반 여건 조성
		대외 홍보 창구(웹 사이트 등) 운영
		정착을 위한 기반 여건 조성(토지 임대 또는 장기저리대출 등)
		농업경영인 교육 정책 수립 및 지원
		마을 단위보다는 개인 단위로 지원
		투자 및 지원 시 효율성 확보
	교육당국	다양한 학교 프로그램 운영에 필요한 예산 지원
		유치원/돌봄교실/정규 수업 등에 대한 시스템 구축
		교원에게 부담이 가중되는 경우 인센티브 제공
		학부모 대상 프로그램에 대한 예산 지원
마을 간의 교류	마을 만들기	마을 만들기 교류 있음
	학교 만들기	학교 만들기 교류 거의 없음

Collection @ uos

<부록 2> 심층인터뷰 내용

[순서]

마을 공동체와 학교의 역할 및 학교 살리기 효과

1. 마을공동체에 있어서 학교의 역할
2. 마을공동체에 있어서 학교 살리기의 효과 및 의의
3. 학교 살리기 수단으로서 '학령기 자녀를 둔 가구에 임대주택 제공'에 대한 인식

지속가능하기 위해서는?

4. 정부의 정책변화
5. 지역사회의 변화
6. 학교의 변화

마을 공동체와 학교의 역할 및 학교 살리기 효과

1. 마을공동체에 있어서 학교의 역할

- 학교를 살리는 것이 마을을 살리는 거다. 이거밖에 없다. 마을을 살리는 길은!
마을입장에서 보면 굉장히 자부심을 느끼고 특히 마을 주민 분들에게 고마운 게 마을주민들이 독려해주지 않으면 못하는 사업인데 공금 3억 원에서 2억 원 먼저 쓰겠다고 임시총회에서 하니까 '해야 된다. 학교 살리기 하라' 누구도 반대하는 사람이 없었다. 눈물날정도로 감동이었다. 야~ 우리 마을이 살아있다는 것을 느꼈다. 나중에 2억 5천만 원 모금할 때도 2억 8천만 원이 모금되었는데, 누구도 반대하지 않고 모이더라. 마을을 살리는 길은 학교가 없으면 젊은 친구들이 다 나가잖아. 난산, 삼달, 신풍은 청년들이 없다. 이게 이중고인데....
청년들이 여기에 학교가 없으면 시내로 나갈 수 있는 조건이 되잖아요. 그러면 땅 팔아서 나가려고 하니 마을에 땅도 없어지고 사람도

Collection @ uos

없어지는 거니까. 정말 우리 마을 사람들 대단하다 는 것을 다시 한 번 느꼈다. 이게 마을 살리는 길이었다.(수산1리 김00이장)

- 지자체에서 조례를 안 만들고 중앙정부 차원에서 법률적으로 만든다고 하더라도 민간자본, 자부담 능력이 있어야 하는데, 도시와 다르게 농촌에는 새마을회라는 조직이 되어 있는데. '지역이 살려면 학교가 없으면 안 되겠다', '마을 재산을 팔아서라도 인구를 유입시켜야겠다' 해서 마을 공유지라도 팔아서 할 수 있다. (중략) 아무리 돈이 많아도 혼자만은 살 수 없다는 거죠. 걸어 다닐 수 없는 노인들만 있으면 안 되잖아, 당연히 학교가 살면 당연히 지역이 덩달아 살아날 수밖에 없는 구조잖아요. 외부에서 오는 사람으로 인해 자본을 갖고 들어와서 경제활동하고 지역이 젊어지고 활발해지면 그보다 더 좋은 것이 어디 있어요. (하가리 장00 이장)

- 학교가 없어지면 마을이 없어진다. 우리가 도움을 받기만을 위해서는 아니고 본토백이가 오신 분들에게 마을을 잘 알리면 마을의 특성을 잘 알고 좋은 관계를 갖게 될 거라고 생각.... (수산리 지역주민)

- 우리 마을도 폐교위기에 갔을 때는 이장님과 마을학부형들이 다른데 아이들을 이쪽으로 이주시켜서 폐교가 안 되도록 엄청 아는 지인들을 정말 이쪽으로 사람들이 오도록 순간순간 폐교를 간신히 넘기는, 딱 몇 명이 부족하니까.... '분교로 된다' 그러니까 마을사람들이 몇 명을 노력해서 데려와서 극복을 하고.... (중략) 폐교시킨다고 하니까 부모들이 불안해하고 동창들이 뿔뿔이 흩어졌다. 시내에 가서 졸업을 한 아이들이 많고, 한반에 학생수가 2~3명이니까 합반을 하고 부모들은 그렇게는 못한다고 하고....(수산리사무소 사무장)

- 마을에 아이들이 있어야 한다. 학교 살리기는 계속되어야 지역사회가 발전한다. (송당리 전전(前前)이장)

- 처음에는 제일 급한 게 애들이 무조건 와야 되니까. 다른 것 따질 게 없었고 다 받아줘야 했으니까. 지금은 몇 년 운영하다보니 수정할 것들이 생기는 것 같다. 송당초는 2008년부터 통폐합대상으로 갔다가 나왔다가 하면서 '금년 말이다' 얘기가 나오니까 어이쿠 큰일

Collection @ uos

났다. 마을 사람들이 학교 살리기를 했고 집을 짓는 것에 대해서 반대하는 사람이 있기도 했는데 나가신 동문들도 십시일반으로 성금 걷어가지고 채워서 짓게 되었다. 부녀회도.... 당시에 우리 마을에서 5억 원이라는 것은 엄청 큰 돈이었다. 옆 마을에서 폐교를 시켰는데 그 당시 분교도 아니고, 폐교를 시키니까 지금 통탄할 지경이야. 다시 살릴 수가 없고 지금에 와서 엄청나게 후회하고 있다. 학교 없으면 마을이 망한다. (송당리사무소 사무장)

- 안타까운 이야기인데, 우리 학교가 통폐합대상 학교로 딱 지정이 되고 나니깐 한 1년 6개월 동안은 전혀 지원이 안 되었어요. 심지어는 한번 화나서 도 의회에 자료까지 제출 했었는데, 운동장에 그네가 있었어요. 한 줄이 끊어져서 쳐진 그네가 있었는데, 그것도 수리를 안 해줘서 경고문 하나 써놨었어요. 그거 보고 눈물이 나더라고요. 운동장에 식수대도 없었어요. 폐교될 거라고 그렇게 지원을 안 해주더라고요. 비가 새도.... 아주 개판이었어요 학교가. 그런 것들을 사진을 쭉 해서 학교 살리기 할 때 교육위원회들에게 제출을 했어요. 결국은 우리 지사님이 50%라는 예산을 주셨죠. (수산1리 김00이장)

- 연세수입으로 유지관리는 모자랍니다. 보일러 터지고 이런 것을 수리하려면.... 그래도 없는 사람들에게 기회를 주는 것이죠. (경제적으로 어려운 가정에 도움을 준다는 자부심을 가지고 있었음) (납읍리사무소 김00이장)

- 한번 하고 나니까 여기저기서 제주도 자체에서 촌 학교에서는 우리도 한번 해보자 하고 많이 하더라구요. 학교 살리기를 하게 된 동기가 학교가 있어야 젊은 사람들이 있고 가뜩이나 고령화 되고 있는데 젊은 사람이 하나도 없을 것이다. 마을이 죽는다! (중략) 학교가 없다는 것은 죽는 거에요!! 마을자체가!! 마을이 명칭이 없어지는 것이 아니라 마을에 생기가 없어지는 거에요. 정지돼 있는!! (수산1리 지역주민 수산초등학교 학부모)

- 이 젊은 친구들이 이렇게 만난 것은 어쨌든 간에 학교가 있기 때문에.... 아니면 시로 가던지 육지로 나갔을 텐데 학교 살리기를 위해 동창회에서 노력하다보니 지역에 많이 남아 있기도 하고 외지에서도

Collection @ uos

학교 살리기로 유입시키면서 떠나지 않고 살려고 하는 사람들이 있으니까. 여기가 좋으니까. (토산2리 신00 지역주민)

- 폐교 1순위였거든요. 근데 특이하게 여기는 학부모님들이.... 여기는 이분이 너무너무 수고하셨어요. 이분하고 꼭 한번 학교 소개로 왔다고 말 해보세요. 이분은 지금 애가 우리 학교를 다니는데, 우리 학교를 위해서 나이가 많으신데 아이를 하나 낳으셨어요. 그 애가 지금 6학년이 되었어요. 그 위에 세 명인가 있는데 전부 여기를 졸업했어요. 그런데 진짜 여기가 폐교 거의 직전까지 갔는데, 이분 때문에, 이분은 정말 제주시내에 큰 학교로 갈 애들한테 가서 무릎 꿇고 빌면서 토산 살려 달라 말하고. 그래도 가서 사이 안 좋아지고, 방법 찾다가 빈집 수리해서 오라고 하고. 그니까 여기 계셨던 교장선생님하고도 그 당시에 의견이 잘 맞았던 거죠. 정말 열심히 하셨어요. 이분은 원주민이죠. 이분한테 들어보면 폐교위기에서부터 교육청에서 어떻게 했는지, 마을주민들이 어떻게 했는지, 학교에서 어떻게 했는지 아주 세세하게 들을 수 있어요. 저는 이 학교에 온지 얼마 안됐어요. 선생님들은 계속 바뀌어요. 여기 지역 특징이 특이한 게, 이 마을 학부모님들은 이 학교를 자기 학교인줄 알아요. 학교 일에도 정말 적극적이시고, 나쁘게 얘기하면 하나하나 다 간섭하시고 그러지만, 학교에 정말 애정을 가지고.... 그리고 학교에서 나무를 하나 잘라도 다 관심 속에서 잘라야 하고 그런 거죠. 이것도 학부모님들이 다 지었다고 하더라고요. (토산초등학교 고00교감)

- 여기 특징은 또 학부모가 여기서 학교를 나온 사람이 많아요. 자녀들도.... 그렇게 하니깐 다 이렇게.... 그런 분들이 많으니까 유지가 더 잘되는 것 같아요. 학교에 대한 애교심이 되게 많으니까 유지가 되고, 그러면서도 학교가 유지되어야 한다는 그게 크니까 조금 모나 보이는 부분도 다 감싸려고 하는 부분이 있는 것 같아요. 학교 하나가 진짜 큰 힘이에요. (곽금초등학교 김00교사)

- 제주도가 섬이라는 특성 때문에 배타적일 수 있었는데, 예전에는 조금 텃세부리고 마을 안에 들어가기 힘들었잖아요. 근데 약간은 제주도 사람들도 같이 살려고 잘 해주고 이런 부분이 있는 것 같아요. 솔직히 보면 (이주민들이) 편하게 사는 것 같기도 하고, 우리는 이렇게 맨날 농사짓고 하면서도... 이제는 사람들이 안 오면 마을이 죽으니까.... 그런 것도 있는 것 같아요. (곽금초등학교 김00교사)

Collection @ uos

- 저희 친정엄마가 다녔던 학교가 저쪽에 용수라고 고산 옆에 용수국민학교를 다녔어요. 근데 이제 폐교가 되었죠. 그니까 마을버스가 와서 용수에 있는 애들을 고산으로 데려갔는데, 보면 '아 학교가 중요하구나.' 생각이 들어요. 마을이 점점 죽어간다는 말이 맞아요. 젊은 사람들이 안 살게 되잖아요. 결국 고산에 살면 살지, 용수에는 안 살잖아요. 그럼 마을 자체가 그렇게 되는 것 같아요....(곽금초등학교 김00교사)

- 왜냐면 마을이 어려우니까. 왜 2000만 원을 지원해주느냐? 그 2000만 원을 우리 노인에게 지원을 해주지. 아니면 부녀회에 지원을 해주지. 왜 학교에 지원하느냐의 불만도 많아요. 윗 마을에서 여기 학교를 다니는 아이가 19명이거든요. 그러니까 윗토산, 토산1리에서 여기를 다니는 아이가 19명. 밑에서(토산2리 알토산), 여기가 많아요. 그래서 여기는 주택을 마련해서 이주하는 것을 맡고. 그리고 윗 토산은 저거 마을버스, 저거 토산초등학교 있잖아요. 저거 15인승을 운영하는 것을 맡았어요. 둘이 반반. 저거 운영하는 데에도 돈이 들어가는 거죠. 운전하시는 분 한 달에 120만 원을 줘야 하는데, 학교에서 75만 원. 그리고 마을에서 50만 원해서 125만 원인가 이렇게 주고 있더라고요. 50만 원씩이더라도 1년이면 600만 원이잖아요. 그걸 마을에서 주는 거죠. 우리는 75만 원 도청에서 지원받아서 주고. 저 버스는 우리학교 버스가 아니에요. 마을 분들이 돈을 모아서 저것을 만든 거죠. 학교를 살리려고 하는 열정들은 어느 지역 못지않죠. 특히 아까 신00씨가 앞장서서 구심점이 되시니까 이 정도지, 마음만 있고 앞장서는 사람이 없으면.. 아마 분교로 됐을지도 몰라요. (토산초등학교 고00 교감)

- 그 당시에는 통폐합정책이 워낙 강했던 시기여서, 납읍에서 그런 운동을 할 때 교육청에서는 그런 운동을 못하게 방해를 했었어요. 돈을 내라고 해서 납읍초등학교 선생님이 돈을 내잖아요, 그러면 교육청 교육장이 전화를 해서 '거기 돈 냈다면서? 당장 회수해가라' 고.... '왜 교육청방향과 반대로 가냐'고 욕하고 그랬었어요. 납읍에서 처음 그걸 할 때에. 그래서 납읍은 완전 통폐합시킨다고 교육청에서 그렇게 나갔는데, 거기서는 살리려고 하니까. 그럼 반대되는 거잖아요. 그래서 선생님들은 돈도 못 내고 그랬었어요 그 당시에는. 교육정책이 그러니까. (토산초등학교 고00교감)

Collection @ uos

- 토산초등학교는 다른데(행정등 공적인)의 지원은 없이 학교 교사들이 마을 지역주민들과 함께 해보자! 함께 유지시켜온 것이고, 몇 년 동안 통폐합대상학교라고 지원이 전혀 안 되고 있다가 2015년부터 도서관도 개선하고 지원을 하기 시작했고, 2018년 다혼디배움학교로 지정되었다. (제주특별자치도교육청 정책기획과 학교혁신담당 이00 팀장)

- 00분교라고 결국 폐교가 되었는데, 그 학교를 졸업하신 분이 현역 도의원을 하고 있는데 그 분교를 다시 문을 열 수 있게 해 달라고 요구하는데, 젊은 사람들이 유입되고 있지만 학교가 없으니까 오지 못하는 문제가 생기더라. 경제논리로 그렇게 하니까. 젊은 사람들은 다 빠져나가야 하고.(제주특별자치도교육청 정책기획과 학교혁신담당 이00 팀장)

- 학교와 마을과 이주민들이 서로 교류가 잘 되고 학교관계자들이 마을과 너무 잘 지내는 것을 보며 학부모들이 놀라는 경우가 많다. 교장선생님이나 교감선생님이 오시면 마을에 인사도 오시고, 마을행사에 학교관계자들이 다 오시고 그러다 보니 학부모들도 마을 총회 같은 행사에 잘 참여하려고 노력하고 같이 연대시키자고 학부모 총회에서도 말이 나온다. (정착주민 1)

- 그게 마을에 공동체가 있기에 가능했던 것 같아요. 저희 빌라를 만든 거 봤을 때도, 개인이 뭐 공동자금이 있었겠지만, 다들 모으신 거잖아요 놀랐어요. 어느 마을이든지 아무리 좋아도 학교가 없다고 하면 아이를 키우는 입장에선 그 마을에 살기가 힘들 것 같아요. 00리가 바로 옆에 동네잖아요. 거기엔 학교가 없거든요. 근데 거기가 학교가 없으니까 거기가 저희랑 환경이 비슷하잖아요. 그쪽은 학교를 가려면 차를 타고 나가야 하니까, 제가 보기에는 마을의 입장 상 별로 안 좋을 것 같아요. (정착주민 2)

- 저 같은 경우에는 학교 살리기로 온 게 좋았어요. 왜냐하면 아이들이 학교 살리기로 마을에 들어온 것에 대해서 어른들도 우호적이었고, 저는 00리 같은 경우는 따뜻하다는 인상을 많이 받았거든요. 그래서 아이들이 돌아다니면서 어르신들한테 인사하고.... 또 제가 왔을 때 00초 운동회가 처음으로 했었는데 어르신들하고 같이 뛰고 동

Collection @ uos

네잔치같이 되는 게 저는 정말 좋았고요. 또 하나 제가 학교를 보내면서 좋았던 건, 가정방문이에요. 3년 전 그때 당시에 선생님이 상담 때문에 가정방문을 오시는 거에요. 근데 그게 제가 어릴 때 받아봤던 것들이잖아요. 요즘은 가정방문이 없어요. 근데 저는 그게 너무 좋았어요. 그래서 선생님께서 아이들이 사는 공간에서는 어떻게 지내며, 이런 게 한 눈에 보이니까. 그게 되게 색다르고 좋았어요. 그래서 아이들 교육문제에 있어서 저는 굉장히 만족하고 있어요. (정착주민 4)

2. 마을공동체에 있어서 학교 살리기의 효과 및 의의

- 학교 살리기가 소문나서 우리뿐만 아니고 제주도에 많잖아요, 거의 매일 전화와요, 육지분들이.... 그런데 여기는 곽금초 졸업한 분들도 줄 섰어요 (곽지리사무소 사무장)

- 학교 살리기의 목적이 뭐냐 학생 수를 늘리고 농촌의 활성화를 위함이다 말이죠. 우리 같은 경우를 보면 20억을 투자했잖아요. 과연 20억을 투자한 만큼의 가치가 있느냐, 그걸로 인해서 직간접적으로 마을의 영향이라든지, 전체적인 농촌 분위기에 도움이 됐느냐가 가장 핵심이에요. (중략) 학교만 잠시 살아나면 뭐 할거에요. 그걸로 인해서 여기 현재 거주하고 있는 사람들이, 지역의 구성원들이, 얼마나 삶에 보탬이 되고 긍정적인 효과가 있는지 이게 가장 핵심이에요. (중략) 학생이 터울이 없는 범위에서 초등학생이 기본 3명. 없으면 1, 2년 내에 취학할 수 있는 애들까지 포함해서 3년. 그리고 부부는 반드시 같이 살아야 해요. 나이가 초등학생인 자녀가 있으면 부모가 어떤 일이 있어도 부부가 같이 살 정도의 가정. 그리고 고향이 제주도가 아닌 사람. 제주도하고 전혀 인연이 없어야 해요. 그렇게 해서 성공을 했어요. (중략) 그렇게 확실한 원칙을 가지고 하고 있어요. 제주도 내 사람을 받아버리면, 어디에서는 또 다시 학생 수가 줄어들 수밖에 없어요. 근시안적으로 학교의 학생 수는 폐교위기에서 벗어날 수 있을지는 모르겠지만, 문제점이 장기적인 안목에서는, 꾸준하게 학생 수가 확보가 되고 학생 내지는 학부모로 인해서 지역의 공동화가 돼있는 것을 젊은이들로 채워서 지역의 활성화까지 포함을 해서 전체적인 틀에서 운영을 해야 하는 것이죠. 제주도가 아닌 지

Collection @ uos

역에서, 가능하면 농촌지역이 아닌 중소도시나 대도시에서 유입이 되어야 한다. (중략) 마을의 리더가, 책임자가 어떤 생각을 가지고 정말 확실히 할 수 있는 능력이 있느냐가 핵심이에요. (하가리 장00 이장)

- 주민들이 많으니까 당연히 좋다. 사람 사는 활기가 있다. 아이들이 움직이니까. (중략)
만약에 잘못되어서 학교가 사라진다고 생각하면 저 건물이나 학교가 자리하는 위치적으로 생각하면 여러 가지 측면에서 보면 학교가 사라진다는 생각은 정말 상상하고 싶지 않은 중요한 역할을 하고 있다. 배움의 장으로 보면 학교지만 마을사람들 입장으로 보면 우리 마을의 정원이라고 생각한다. 학교가 아름답고 좋은 위치에 있어서 지역주민들이 아침저녁으로 운동도 하고, 서치라이트도 새벽 5시부터 켜고 저녁에는 9시까지 켜놓는데 어르신들이 초저녁에는 운동하느라 바글바글 하다. 저도 매일 학교를 가는데 정말 관리가 안 되고 잘못되어서 학교가 폐교 된다면 큰일 나죠. 학교는 배움의 장으로서도 매우 중요하지만 마을 주민들에게도 굉장히 중요한 역할을 하고 있다. (수산1리 김00이장)

- 마을에서 학교를 살리고 나니까 지역이 많이 발전되었다. 마을사람들의 희생이 있었는데 이제 대중교통 회차지가 생기면서 교통이 좋고 접근성이 좋아서 마을이 많이 좋아졌다. (수산리 전(前)이장)

- 우리는 마을도서관 사서도 지금 이주해 오신 분이 재능 기부 식으로 와서 하는데, 그런 것도 많이 있긴 합니다. 저희 중학교 영어교실도 재능 기부로 와서 해주시는 분도 계시고, 풍물 같은 것도 같이 하는 분도 계시고. 몇몇 분들은 잘하세요. (중략) 농촌 사회하고 그 분들 도시에서 사회하고 생활패턴이 완전 다르다는 거예요. 섞이지 못하는 부분이 있어요. 그래서 '그게 초등학교까지 그대로 가는 게 아니냐.' 라고 느껴지고 있습니다. (송당리 홍00이장)

- 중학교는 여기 위로 가죠. 그런 분들은 마을 행사나 마을 일에 참여를 합니다. 같이 어울리고. 우리 청년회 활동도 같이하고 어울리고 하는데, 또 어울리지 않는 분들은 일 끝나면 슬며시 가시고요. (송당리 홍00이장)

Collection @ uos

- 전문성 있는 학부모들이 많이 유입이 되니까 마을과 잘 관계를 맺으면 좋을 텐데 아직은 마을에서 잘 활용을 못하고 있는 것이 아쉽다. 3년 거주한 학부모가 지역의 농업인과 함께 동업을 잘 하고 있는 사람도 있다. (송당리 전전(前前)이장)

- 어떤 사람은 일반주택을 빌려서 나갑니다. 사업을 하는 사람도 있습니다. 비율은 10% 정도 입니다. 개인 주택을 일부러 텃밭이랑 밀감나무 있는 곳으로, 시골이라 단열도 안 되고 찬바람이 들어와도, 그것이 좋겠다고 집만 있으면 나가는 사람이 있어요. 이번에도 나갔는데 아주 좋아해요. 자기는 수산을 떠나지 않겠다고, 열심히 사는 친구들도 있죠. (수산1리 김00이장)

- 부녀회 야유회 행사에 2명이 참여했는데 부녀회 활동을 잘한다. 마을 김매기 이런 것, 어버이 행사 마을 체육행사 등에 잘 참여하고 엄마들은 부녀회에 잘 참여를 한다. 남자들은 처음에는 마을에 잘 참여를 하더니 먹고 사는 게 바쁘니까. 어렵다. 그리고 촌에는 상조회, 애경사 참여가 어려우니... 축의금 마을잔치 같은 경우 경조금 문화가 달라서 어렵더라. 부녀회에서는 서로 갈등은 없고 젊은 사람들이 재능이 많아서 서로 도움이 많이 된다. (수산1리 지역주민 부녀회)

- 마을 사무장이 그 당시 학부모회 총무였는데 엄청 고생하면서 다녔지요. 우리가 도의회 갈일이 뭐가 있고 교육청에 갈일이 뭐가 있겠습니까? 학부모의 입장에서 엄청 쫓아 다녔다. 도민의 방 그런데 가서 기자회견도 하고 동참을 했다. 그때 했던 고생이 헛되지 않아서 그나마 여기까지 왔는데 보람이 있다. (수산1리 지역주민 수산초등학교 학부모)

- 시간이 해결해주는 문제가 있다. 어느 정도 년차가 지나니까 올해까지 5년이 되니까. 노하우가 생기더라구요. 여기 학부모도 처음에는 마을하고 학교하고 애들하고 엄청 시끄러운 일도 있었는데 그거에 적응하지 못하고 나가시는 분들도 있기는 하지만 5년 정도 되니까 이제 마을 주민이 된 거죠. 마을 어르신들하고도 유대관계가 되고.... 마을부녀회에 들어와서 관심이 있는 분들은 마을에 융화가 잘 되고 있어서 같이 재미있게 놀다 오기도 하고~ 서로 한 해 한 해 겪다보

Collection @ uos

니 서로를 이해하고 알게 되는 것 같다. 처음에는 낯선 지역에 와서 말도 잘 안통하고... 이제는 잘 융화되고 있죠. 동네 분들은 이렇게 들어온 분들께 참 관대하고 친절하고 뭐라도 주려고 하는데 그것을 잘 받아들이면 잘 지내고 그렇지 않은 분이 좀 힘들어 한다. 동네 나이 드신 분들은 아이들 보면 엄청 좋아 하시더라구요. 아이들이 시끌시끌하지만 사람도 왔다갔다하고 마을에 생기가 있으니까 엄청 좋아 하셔요. (수산1리 지역주민 수산초등학교 학부모)

- 학교 살리기로 다녀간 사람들은 우리 마을을 거쳐 간 사람이고 살면서 서로 생각하게 될 것 아니냐? 외지에 나가서 알토산을 안다는 것 만해도 좋다. 그렇게 한 것만 해도 성공적이다. 지금의 학교상태를 만들어 놓은 것만 해도 기적적인 일이다. 학교 살리기를 강력하게 하는 것을 보고 법이 서서히 완화된 것이다. 처음에는 얄짤 없었다. (중략) 그래서 학교가 좋아야, 학교를 속이 꽉 차게 알차게 잘 해야 부모는 집은 고쳐서라도 쓰고 학교가 맘에 든다면.... (중략) 여기서 농사를 많이 짓는 청년들이 학교가 없으면 제주시에 살면서 농사지으러 이쪽으로 오갈 텐데 학교가 있으니까.... 교육이 안 좋으면 다 떠날 사람인데 몸만 와서 농사지을 텐데 학교가 있으니까. 더 튼튼해야 된다. (토산2리사무소 강00사무장)

- 그분들도 와서 살다 보니까 이 동네가 좋아서, 거의 80%는 눌러 앉아요. 젊은 층이 엄청 많이 늘었어요. 저희가 축구팀이 있는데, 사람이 남아돌아요. 큰 마을도, 00리 같은 경우도 선수가 없다는데, 저희는 남아돌아요. 그렇게 하기 까지 많이 어려웠죠. 돈이 있다고 마을 살리기를 다 할 수 있는 것은 아니죠. (토산2리 신00 지역주민)

- 공동주택 학부모들은 마을하고 관계가 좋다. (개별적으로 귀촌해서 땅을 사가지고 집을 짓는 사람들은 거의 소통이 안 된다.) 왜냐하면 아이들이 학교에 있으니까 학부모들하고 원주민학부모들하고 융화가 되니까... 마을행사 때도 와서 같이 참여하고, 학교어머니회장도 맡고 있다. (곽지리사무소 사무장)
- 학교 살리기는 지역주민의 의지가 없으면 정말 불가능할 뿐만 아니라 아무리 교장선생님이 살릴 의지가 있어도. 교장선생님은 아무리 길어봤자 한 학교에 3년 밖에 못 있어요. 근데 공모교장인 경우는 4년 있을 수 있죠. 근데 이 학교 살리기가 3년 안에 되는 게 아니잖아요. 유인정책을 막 하다가 다른 교장이 와서 그걸 싹 없애버

Collection @ uos

리면, 왔던 애들이 가버릴 수도 있고.... 그런데 학교라는 게, 일부 학생이 확 가버리잖아요? 그러면 이게 동요가 되어서요. 한 순간에 확 몰릴 수도 있지만, 또 순식간에 애들이 뭐 할 수도 있어요. 그래서 아까 말씀하셨듯이 고향사람이 돌아오는 것이 가장 안정적이고 그 마을에서도 안정적이고. 우리 토산도 그렇게 되면 정말 좋죠. 솔직히 토산사람들은 제주시에 가서 사는 사람들이 엄청 많아요. 여기 졸업했음에도 제주시에 가서 사는데, 또 일터는 여기에요. 그분들이 학교를 육지로 보내는 게 아니라 여기로 보내도, 정말 학생수가 100명은 될 것 같아요. (토산초등학교 고00 교감)

- 학교들이 더러 더러 통폐합 되었죠. 예를 들면 한마음 초등학교가 생기면서, 세 개의 학교, 마을이 합쳐져서 하나가 되었죠. 제주도도 위기였는데 지금은 상황이 바뀌어서요, 제주도 마을들도 많은 노력을 했죠. 마을 자체에서도 학교 살리기에 엄청 많이 노력을 하고 그러면서 학생 수를 어떤 일정 수준으로 만들어 놓은 것 같아요. (중략) 저도 그때 당시에 다른 학교에서 근무를 하고 있었기 때문에 그냥 듣고만 했는데, 와서 보니까 정말 여기는 일찍 했더라고요. 일찍 시작했었기 때문에 그래도 좀 성공한 케이스? 이제는 정착기. 그런데 제2의 문제가 공동임대주택이 20년쯤 되어서 노후화 되어서 리모델링을 해야 한다는 점입니다. 예산. 제 개인적인 생각으로 조금 그런 데에서 어려움이 있지 않을까 생각합니다. (남읍초등학교 임00 교감)

- 00리는 그쪽에 있는 세 학교가 통합 되었거든요. 그 당시에는 통합의 논리에 따라서 했는데, 지금은 그 마을이 엄청 후회한다고 해요. 지금은 그 돈이 그렇게 중요하지 않고 필요하면 만들 수 있는데, 통합을 시켜버리니까 마을의 공동체, 중심이 없어져 버리니까 이제 이렇게 하는데.... 그나마 제주도는 옛날에는 60명 이하는 통폐합시켜야 한다고 했는데, 그때가 특히 학교에서는 힘들어 했거든요. 그래서 60명 미만 학교에서는 마을 주민들하고 모아서, 이렇게 마을에서 모여서 하는 곳은 되고, 학교 중심에서 살리자 하는 곳은 안됐어요. 오히려 그 사람들은 방관자가 되었죠. 우리 신례리도 우리 양00씨가 나서서 하니까 된 거지, 이것이 학교장이 아니면 선생님들이 살리고자 하면 할 수가 없어요. (신례초등학교 강00교장)

Collection @ uos

- 지금 외부에서 와서 갈등이 있다 문제가 있다 하는데, 지금 여기는 그런 고민을 안 해보았습니다. 그런 이유는 여기 신례리가 딱 막혀있어서, 안정적이고. 추진위원장 같은 경우는, 학생들을 유치하고 학교에 보내는 것에만 매진하고, 학교 일체 간섭을 안 하고, 그리고 학교에 교육을 맡겨요. 그러니까 일단은 우리학교에서는 학생들을 이 체계가 잘 되어있어요. 학폭 민원이 들어오거나 그런 것 없고, 여기는 완전 안정되었습니다. 산간마을에 딱 갇혀있는 마을이기 때문에, 또 이 안에서도 문제가 생기면 엄청 심각해지겠지만, 여기는 마을사람들이 우리 이장님이라든지 추진위원장님이라든지 조정을 잘 해주십니다. (신례초등학교 강00교장)

- 어쨌든 시간적 여유가 있고, 우리 신례리도 보면 이주한 엄마들이 젊고, 활동적이고 그렇지 않아도 다문화, 외국에서 온 사람들도 몇 집 되고, 또 할머니 손에서 자라는 아이들도 몇 집 되고, 또 외지에서 모교라서 자기 자녀들을 보내는 부모들도 있고 그래요. 결국은 여기서 활동적인 사람은 이주해온 사람입니다. 지금 어머니회장님도 작년 올해 이렇게 하고 있는데, 그분이 이주해 왔는데도 주도적으로 처리해줍니다. (중략) 오히려 좋아합니다. 학부모회에 들어가려면 반대표를 해야 하는데, 반대표들도 하다 보면 엄마들이 바빠서도 못하고 하는데, 보면 다문화 한국말 겨우 하는 엄마들도 반대표를 하고 그래요. 그런 것을 보면, 잘 융합이 된 마을이죠. 그런 분들이 오셔도 지역주민들과 잘 융화를 하는 편입니다. 어쩌면 그분들의 성격일 수도 있어요. 그 분들이 와서 융합을 시키는 것이니까, 그 자리를 다른 사람이 와서 한다면 다를 거예요. (신례초등학교 강00교장)

- 우리 신례리가 가장 이주민하고 기존의 분들과 화합이 잘 된 곳 중에 하나인데, 그 이유가 공동주택이 아니라 빈집에 들어가게 해서, 그 지역민과 공동체와 잘 융화가 된 것 같아요. 그리고 그분들의 성격. 많이 배우신 분들이 많았어요. 그래서 융화도 잘 하시고, 마을에서 행사, 총동창회를 할 때 동창이 아니어도 참석해서 어울리고 또 마을행사를 하면 어머니회장님 같은 경우에는 다 가서 일 하고 막 그런 일 속에서 서로가 잘 섞인 것 같아요. 여기가 양씨집성촌이여서 트러블이 생기려면 더 많이 생겼겠죠. 배타적으로. 저도 깜짝 놀랐어요. 이 사람들이 그분을 받아드려서 융화해서 사는 것이.... (신례초등학교 김00교감)

Collection @ uos

- 보이는 것만은 아니거든요. 여기에 보이지 않는 힘이 생기는 것이죠. 마을이 뭉쳐서 5억을 만든다거나 4억을 만들 때. 그 돈이 문제가 아니고, 그것을 만드는 동안 마을이 애향심으로 딱 뭉치는 것이죠. 학교 살리기, 이게 바로 마을이 발전하는 것이죠.(중략) 이제는 완전히 주민들이 성공의 맛을 봤거든. 이제는 벗어날 수 없는 게, 그 전에는 그 맛을 못 봤거든. 자신이 없었던 거야, 소규모학교를 살리는 것에 자신이 없었던 거야 만약에 점점 줄어들면 어떻게 할 것인가? 그런데 제주도는 해 봤더니 되더라. 집지어서 주니까 와글와글 오더라. 그러니 이제는 자신 있다. 이제는 제주도는 무너지지 않는다. (제주특별자치도의회 오00 교육의원)

- 두루두루, 그냥 저 사람은 그럴 수 있지, 이 사람은 이럴 수 있지 하고 넘기는 스타일이거든요. 그래서 저는 부녀회도 들어가서 활동하고 있지만, 되게 좋아요. 자기하기 나름이고, 어디를 가든 인간관계는 복잡해요. 그래서 그런 부분에 있어서 조금 자유로워졌으면 좋겠다 싶어요, 저는. (정착주민 4)

- 나라(제주교육청)에서 지원을 해주는 다혼디배움학교라고. 지금 00초에서는 그것 때문에 지원받는 재정이 있고요. 프로그램은 만족해요. 부모들이 아이들 학습에 대해서 요구 하는 게 많아요. 그런데 저는 학습보다는 인성이나 가치, 창의력 키우기와 서로의 의견을 조율하는 걸 중요하게 생각하기 때문에 되게 만족하죠. 그리고 아이들이 행복해해요. (정착주민 4)

- 여기에는 맞벌이 하는 가족들도 있고, 아빠는 육지에 있고 엄마들만 내려온 경우도 있어요. 또 한 부모가족도 있고 그러니까, 막상 제주도에서 느낄 수 있는 여유를 못 누리는 경우도 있어요. 그렇다 보니 소통의 방법이 없는 거에요. 일하기 바쁘다 보니까. 그러다보니 마을과 소통은 안 되고, 선입견은 계속 갖게 되는 거죠. 저처럼 부녀회에 들어가서 활동을 하면, 어머님들이 말은 세지만 그 말 가운데에 정이 있다는 것을 느낄 수 있거든요. 그리고 이미 이분들은 20~30년을 같이 산 분들이예요. 그분들이 함께한 시간을 저희가 바로 흡수할 수는 없어요. 그걸 인정하고, 우리 선 안에서 할 수 있는 일들을 하면 문제가 없는 것 같아요. 마을에 들어와서 사는 이상 마을을 위해 할 수 있는 일은 하고 권리들을 찾아야 할 것 같으면 찾

Collection @ uos

고.... 그러려면 마을 회의라든지 공동체라든지 이런 부분에 적극적이어야죠. (정착주민 4)

- 부모가 바라는 게 학습이 주가 되겠지만, 여기서는 자연과 인성 이런 것들이 있기 때문에, 공부를 잘하기 위해서 여길 오진 않았을 거예요. 애들이 애들답게 뛰어 놀고 싶고 그러고 싶어서 온 건데 그런 게 만족스럽고 다른 시골은 어떤지 모르겠지만 되게 만족스럽고요. 점점 더 사람들 생각이나 인식들이 달라져서 탈 도시화를 많이 하긴 하잖아요. 저희는 학령기 아이들을 가지고 있어서 자연스럽게 하고 싶었는데 기회가 된 거죠. (정착주민 2)

- 학교는 되게 좋아요. 더 적극적이고, 워낙 아이들이 적으니까 아이들을 다 좋아하시고. 물리적 환경은 조금 낡아서, 여름엔 습기 차고 그래서 조금 아쉽지만, 선생님들은 되게 좋아요. 복불복이지만 만족해요. 마을은.... 워낙 학교에 일이 있으면 도와주시는 입장이셔서.... 청년회는 아이들 새 학교 들어오면 체육복 다 지원해주시고 그러거든요. 동문회에서 악기를 하니까 옷들을… 공동체가 많다는 게 그런 것들을 다 챙겨주시는 걸로 알고 있어요. (정착주민 2)

- 저희 빌라에 지금 일도 안하시는 분도 있지만, 대부분은 일을 하시거든요. 가구하시는 분도 있고, 학교 살리기에서 일하시고, 저도 여기서 일하고 있고, 농사도 있고, 이것저것 많이 해요. 초창기에는 많이 놀았는데, 점점 자기의 일들을 하더라고요. (정착주민 2)

- 지금 책 읽어주는 어머니 활동을 저희가 다 하고 있는 거거든요. 학교 안에 있는 사서 등 그런 것들에 대한 유기적인 학교 활동이 잘 되고 있어요. 그래서 감사한 건 부모님하고 선생님이 상반적인 입장이 아닌, 우리 아이를 키우는 데에 서로 우호적이어서. (정착주민 4)

3. 학교 살리기 수단으로서 '학령기 자녀를 둔 가구에 임대주택 제공'에 대한 인식

- 다자녀가 있는 경우가 대부분이어서 임대주택에 최소한 6~8년 거주를 하게 되고, 중학교 진학과 초등학교 자녀가 겹치는 경우 길게

Collection @ uos

는 10년 이상을 거주하게 되니, 처음 입주 때부터 정착에 대한 계획을 잘 세우면 좋을 것이다. (납읍리사무소 김00이장)

- 우리가 마을 자체에서 땅을 총동창회 회장님이 기부체납하고 마을에서 부담해야 되는 예산에 대해서는 00회장 00총동창회장이 발걸음을 팔아가지고 모금을 했습니다. 그때 당시에는 (저는 운영위원장을 나중에 했지만) "학교가 살아야 마을이 산다."는 생각으로 곰솔빌라(임대주택) 짓는데 동참을 엄청 했습니다. (중략) 학교 살리기는 매우 성공적이며 만족한다. 학교가 없으면 마을이 없어진다. 학교 살리기가 마을의 발전에 매우 도움이 된다. 소규모학교를 강화하고 학교 살리기를 위해서는 타 지역에서 이주하는 분들을 위해 공동주택을 저렴하게 제공하는 것이 매우 필요하다. (수산리 지역주민)

- 실질적으로 저희 마을은 인구수가 좀 많이 늘었습니다. (중략) 학교 살리기에는 장·단점이 있는 것 같아요. 숫자적으로는 충분히 있는데, 마을공동체 입장에서 봤을 때에는 문제가 많더라고요. (중략) 송당리 출신이 아닌, 육지에서 오는 사람들을 위주로 다세대주택을 임대해드렸었는데, (중략) 논의를 해봐야겠지만, 우리 마을 출신 중에서 밖으로 나가있는 젊은 분들이 돌아오고 싶어 한다면, 그런 분들을 우선으로 해서 지원하는 쪽으로 변경해야겠다고 생각이 듭니다. (중략) 그래서 저희들도 고민이, 다세대 주택을 더 짓는 방법, 물론 다세대 주택은 마을의 자산입니다. 하지만 제일 문제는 그분들이 오셔서 우리 마을 사람이 되지 않는 다는 것입니다. 임시적으로 거쳐 가는 부분이 있고 (송당리 홍00이장)

- 저렴한 임대주택은 외지에서 경제적으로 어려운 사람들이 자녀들과 함께 이주해 오기 좋은 조건을 제공한다. 또한 교육환경이 좋은 곳에서 자녀교육을 시키기 위해 초등학교 재학 기간 중에만 선택적으로 이주해 오는 부모도 있다. 많은 경우는 도시환경에서 적응하기 어려운 자녀를 위해 이주해온다고 한다. 가장의 직장으로 인해 부모 중에 한 사람만 이주하는 경우가 많아서 계속 머물기 보다는 졸업 후 바로 공동주택을 나가야 하므로 떠나는 경우가 많다. 3가지 조건, 시내와의 접근성이 편리해야 하고, 학교가 유명하고, 마을에서 적극적으로 임대주택을 제공하고 있어서 성공할 수 있었다. (납읍리사무소 김00이장)

Collection @ uos

- 지금처럼 땅값이 치솟아 버리니까. 어렵게 와서 정착하고 싶어도 여건이 안 되어서 못하시는 분들이 많아요. 동네를 떠나고 싶어 하지는 않아요. 문제는 집이랑 땅(농사)을 운영하려면.... 그러니까 금전적인 문제가 가장 크다. 학교 살리기로 올 때는 공동주택이 저렴하기 때문에 이후에 집을 구하기가 더 어려운 문제가 있다. 집 문제가 해결되는데 어려움이 있다. (수산1리 지역주민 수산초등학교 학부모)

- 마을에서 (빈집운영) 지원이 되니까 오는 거지 그분들이 처음부터 학교가 좋아서만 오는 것은 아니다. 그나마 왔는데 학교가 좋으니까... 그런데 일자리가 문제다. 갈 때까지 가 보는 거지요 뭐! 당장 둑을 막아야 되니까 둑을 안 막으면 터지니까 했는데....
(토산2리 신00 지역주민)

- 사회 전반적으로 삶의 트렌드가 자연과 함께 가족과 함께라는 트렌드가 멋진 삶으로 되고 이효리로 대표되는 자연친화적인 삶에 대한 동경이 많이 반영된, 그런데다가 임대주택 같은 것이 있으니까 쉽게 선택을 해 보는거죠....(중략) 교육적인 환경을 선택해서 오는 경우하고 교육환경도 보고 임대주택도 워낙 싸니까.... (물메초등학교 00 교감)

- 귀농, 귀촌 인구에 학령기 자녀를 둔 인구가 오겠는가? 이것은 믿지 못했거든요. 그런데 오더라고요. 저희가 걱정한 것은 퇴임한 사람들만 올 줄 알았거든요. 그런데 아니더라고요. 젊은이들이 집만 있으면, 제주도는, 빈집 요청이, 집만 있으면 오겠다고 하는 학부모들이 있다는 거예요. (제주특별자치도의회 오00 교육의원)

- 빌라를 오는 경우는 집세를 거의 안내고 다른 곳보다 정말 저렴하고, 대출이자보다 싸니까. 들어가기만 하면 여기서 한 6년 관광하며 살다가 졸업하면 다시 컴백하자 이런 목적으로 오는 경우가 99%인 것 같다. (중략) 어느 가정은 여기저기를 옮겨 다니며 전국 어디든 가서 살아보는 분도 있다. 여기 제주도 우리 학교는 교통편도 좋고 집값도 저렴하니까. 아이들만 데리고 무작정 내려와서 자기 집을 소유하지 않고 아이들이 어리니까 다양한 경험을 시켜준다고 사는 분이 있다. 대부분이 그런 분이 많은 것 같다. (정착주민 1)

Collection @ uos

- 작은 학교의 자원이 좋았죠. 어른들이 좋아서 왔던 것도 있어요. 집을 제공해주는 것이 가장 컸던 것 같아요. 처음에는 직장을 그만두고 와서 정착 하려고 했는데 쉽지는 않더라고요....(중략) 자영업이랑 특이한 케이스는 농사, 현지인의 도움으로 농사를 짓고, 목공예하시는 분들도 있어요. 규칙적인 직업생활 하시는 분들도 서넛. 그리고 여기에 아빠가 안 계시고 육지로 왔다 갔다 하시는 분들도 있어요. 제일 문제는 아빠들이 정착하려면 일자리가 안돼서....(중략) 어렸을 때는 좋은 것 같아요. 아이들이 어리면 부모님 연령대도 낮아지니까… 마을과 소통이 잘 되면.... (정착주민 3)

- 아쉬운 건 초반에 아이들을 데리고 놀러 다니느라 정착할 생각을 잘 못하고 놀러만 다녔어요. 그리고 막내가 졸업할 때까지 살 수 있는 집이기 때문에 너무 넋을 놓고 있어서, 지금 벌써 5년차가 들어가서 아이들이 크니까, 이제 마음이 조급해지는 거예요. 이미 땅값은 오를 대로 오르고, 마을에서 집을 알아봐도 주택도 없고. 지금 가장 큰 문제가 그거에요. 마을이 좋아서 살고 싶은데, 집이 없어서.... 공동주택에서 나가면 어디로 가지? 싶죠. 그리고 집값이 차이가 너무 커서.... 마을에 살고 싶지만 집이 없어서 나가는 경우가 생기거든요. (정착주민 4)

- 처음에 의지가 되게 많이 된 것 같아요. 의지가 되기도 하고 서로 스트레스 받기도 하고 다 장단점이 있는 거니까. 그것도 좋긴 한데, 자유롭지 못한 부분도 있고 여기까지 와서 빌라에 살고 싶진 않잖아요. 마당도 있고 싶고 그래서 오는 게 있잖아요. 전원생활? 전원생활하고 싶죠. 아무래도 다 모르는 사람들이 모이게 되니까 성향이 맞는 사람도 있고 안 맞는 사람도 있으니까 그런 것 같아요. 장단점이 있죠. (정착주민2)

- 일단 시작은 했는데 여기 마을 분들도 어려워하세요.... 유지하는 게 어렵고, 여기 들어온 사람들은 그 사람들 나름대로 불만은 계속 쌓이죠.... 집이 너무 작다, 애들이 세 명이상 받았으면 방은 몇 개는 더 해야지.... 이런 식으로요. 애들은 커 가는데 방은 두개고 그러니까요. 그러니까 이주한 분들도 불만은 늘어나는 거예요. 저희도 고민인 게 딸 하나랑 아들 하나 있잖아요. 방 하나가 커요, 그래서 이층

Collection @ uos

침대에 같이 쓰거든요. 부모의 방이 따로 필요해서 그렇게 하다 보니까 독립이 안 되잖아요, 큰 딸이. 그래서 저도 계속 집을 알아보고 있는 거예요. 주거환경이 결국 이주하게 만들어요. 1층은 지금 애가 다섯 명이예요. 딸 셋에 아들 둘이죠. (정착주민 4)

지속가능하기 위해서는?

4. 지속가능하기 위한 대책 및 정책적 지원 필요사항

- 촌에는 학생 수에 관계없이 학교가 있어야 한다. 학교가 없는 곳은 이중고이다. 재산도 팔아야 하고 젊은 사람도 싹 빠져나가니.... 60명 이하 100명 이하 통폐합 얘기하는데 그 근거로 한다는 것은 많은 지방에 마을들이 해당될 텐데 균형발전 얘기하면서 다 대도시로 가라는 얘기 아니냐. 기본적인 것들을 무시하고 다 도시로 가라는 얘기지, 촌의 상황을 알려고 하는 거냐? 학교가 없으면 마을 자체가 망가지는 거지. 젊은 사람이 다 빠져 나가는 건데, 중앙정부에서는 자꾸 경제논리로만 얘기하는데, 학생 수를 갖고 얘기하는데 이게 돈으로 따져야 하는 거냐? 젊은 사람이 없으면, 재산이 있는 사람은 땅이라도 팔아서 시내로 나가지만 없는 사람은 어떻게 하라는 거냐? 아이도 힘들고 부모들도 힘들고 계속 어렵게 살게 되는 일이다. (수산1리 김00이장)

- 지금 전체적으로 인구 증가율이 마이너스인데, 출산을 안 하는데, 정책적으로 이걸(소규모학교 통폐합정책) 풀지 않으면 감당이 안 될 거예요. 아까 일본 얘기도 했지만, 희망이 누구입니까. 자꾸 예산타령이나 하고, 예산을 물론 복지 쪽에 어르신들에게 하는 것도 좋지만, 젊은이들 자라는데 길을 터줘야지.... (수산1리 김00이장)

- 마을에 중학교가 있어야 한다. 통폐합정책은 마을을 위해서 바뀌어야 하고. (수산리 전(前)이장)
- 예산이 어려운 것은, 자부담 오억 원을 해서 저 건물을 지었는데, 수익이 하나도 없는 것 아닙니까. 마을 전체 주민이 마을적립금을 지금은 20%를 떼서 쓰지만 저것을 하기 위해 50%를 뺐었단 말이에요. 그 구성원이 자기 손자나 조카나 학교를 다니면 그 사람들은 얼

Collection @ uos

마든지 하겠죠. 그런데 그렇지 않은 분도 많단 말이에요. 그런 사람들을 어떻게 설득해 내느냐죠. 사람들이 또 돈을 가지고 설득하기에는.. 참 예민하고 힘든 일이죠. (중략) 집값이 오르고 마을에 기초기반시설이 약하니까 행정에서 해야 되는 일들에 대해 마을이 비용부담을 하는 경우가 많다. 이런 부분이 지원되어야.... 공동주택도 감가상각이 되고 있으니 보충할 수 있는 예산지원이 필요하다. (송당리 전전(前前)이장)

- 학교에 방과 후 프로그램을 특성화 시켜서 좋은 교육환경을 제공해야 되는데 지리적으로 강사들이 교통 불편이 있어서 이런 부분에 보충지원이 있어야.... (중략) 우리 마을은 지역구가 넓다보니까 초등학생들이 걸어서 학교를 다니기가 어렵다. 버스를 저학년이 혼자 타고 다니기도 어렵고 이런 경우는 부모가 통학을 시켜줘야 하니까. 마을에 통학버스를 지원해주는 것이 필요하다. (송당리 홍00이장)

- 경제활동이 될 수 있도록 행정적 지원이 필요하다. 10년이 되고 20년이 되면 건물노후가 되면 어려움이 있겠지만 마을에서 계속 할 수 있는 것은 아니니까... 주민들이 십시일반 내는 돈인데 그것으로 공동주택을 또? (중략) 행정에서도 '정착주민'을 위한 프로그램을 진행하고 있으면서 노력을 하고 있는데 좀 자유스럽게 마을에도 '아이디어를 내봐라' 해야 되는데 행정은 지침을 내려주니까 마을에 꼭 맞지가 않으면 못하는 경우가 많더라.... (송당리 홍00이장)

- 학교 살리기 단순하게 보면 성공적인 것은 분명한데 지속적으로 주택이 노후해가니까 유지보수를 해야 되는데 임대사업으로 세무처리가 되어서 세금을 내고 있다. 이런 부분들도 (리사무소에서) 재산세도 내야 되고 그 전에는 마을공동소유는 재산세를 비과세로 받았는데 이제는 임대료 연세를 워낙 조금 받는데 어려움이 있다. 세금면세, 유지관리비지원 등이 필요하다. (수산1리 김00이장)
- 지금 자리 잡은 분들(학교 살리기를 통해 마을로 입주해 온 정착주민)이 계실 것 아닙니까. 일단 못 떠나게 안정적으로 하게 하면서, 그분들이 자연스럽게 배우면서. 그분들이 바로 농사를 합니까? 바로 안 합니다. 이삼년 지켜보면서 하죠. 학교 살리기를 통해 들어와서 일, 이년 된 사람들 있지 않습니까. 땅을 사고 농사짓고 이런 분들을 다시 못 떠나게 만들어 놓고서, 그 분들이 다시 육지로 연락해서,

Collection @ uos

‘야 와라 여기 지원이 되고 있다’ 이래도 되는 것 아닙니까. (중략) 이런 사람들을 장기자금으로 토지를 쫌 싸게 해줘서 지원을 해주면서 자리를 잡아 놓게 해야 합니다. 그 다음에 자연스럽게 유입을 시켜야지, 사람들에게 와라와라 하면 안 됩니다. 이 분들이 그런 자리를 만들어야 합니다. 이 분들이 사촌이나 팔촌에게, 가까운 친구에게 오라고 자연스럽게 상황을 만들어야 합니다. (토산2리 신00 지역주민)

- 처음에는 학부형 동문회들이 몸으로 뛰었다면 (학교 살리기를 위해) 그 다음에는 마을들이 나서야 될 단계, 이제는 국가, 시, 교육청이 나서야 될 때인데 그 행정지원이 미비하다. (토산2리 지역주민)

- 학교만 지원한다고 해서 이 마을 전체가 사는 것은 아니잖아요. 마을이 살면 자동적으로 학교가 살게 되어 있는데 우리는 마을 살리기는 안하고 학교 살리기만 계속 하고 있다. 마을은 점점 고령화되고 전원생활하는 사람만 오고, 귀농 귀촌하는 사람 온다 해도 자기네가 살 수 있는 터전이 없다. 우리는 옆에서 같이 농사지을 사람을 원하는데 귀농은 안하고 귀촌하는 사람들은 나이 먹어서 애들도 없고 투자하러 한가하게 전원생활하며 지내러 오는데.... 일 안하고 놀며 휴가 겸 오는 사람들은 원하지 않는데.... 정부의 정책도 귀농·귀촌을.... 같이해서 우리 마을에 와서 같이 잠깐 살고 1학년에 와서 6학년에 가버리면 소용없지 않냐? 청년회나 마을을 생각하면 잠깐 와서 가버리면 필요가 없지요.... 농사를 10년이고 20년 자리 잡아서 지을 수 있도록 지원을 해주면 오는 사람들이 여기 살게 되고 자녀들도 학교를 다니게 되니까 그러면 마을이 튼튼해지니까. 학교 체육관 같은 것 말고 이런 것은 이 작은 학교에 뭐가 필요하나요? 면에 하나있으면 되는데... 그런데 그런 돈은 교육청 돈이니까 마을에는 지원이 안 되는 거고, 마을에 지원해 주면 너무 좋은데 교육청과 행정은 각각 자기네 밥그릇이니까 자기네 사업에 따라 예산이 다르다고 안 된다고 하니...우리 마을에 맞춰서 할 수 있어야 하는데 몇 년 전부터 리모델링해서 2~3가구 집주인과 3년 4년 학교 살리기로 계약을 해서 학교 살리기를 진행 했는데, 집 자체가 고갈되어가고 있어서 몇 가구 없어서.... 농사짓는 원주민 분들도 이제는 고령화 되니까. 시나 도에서 그분들 농토를 임대를 해서 귀농하시는 분들한테 지원을 해준다면 얼마나 좋겠느냐. 귀농하고 우리하고 어울려서 같

Collection @ uos

이 일하면... 귀촌하는 사람들은 땅값 오르면 팔고 다시 떠난다. (토산2리 김00 토산초등학교 학부모)

- 어르신들이 농사를 이제 지을 수가 없어지니까 행정에서 농토를 일률적으로 받아가지고 이런 귀농하고자 하는 사람들 정착하고 싶어 하는 청년들한테 좀 저리로 귀농정책을 그런 쪽으로 써야 되지 않겠나? 우리 마을 같은 경우에 집이 고갈되니까 청년들이 들어와서 살고 싶어도 집이 없다. 그러니 행정에서 집을 지을 수 있도록 시유지나 도유지 땅을 마을에 내어주고 지어도 좋다고 하면 좋을 텐데 그것을 안 하고 있다. (중략) 마을 주민이 공동주택을 짓고 싶다고 하면 마을주민에 한해서 좀 더 지원해 주면 좋겠다. 땅이 있는 주민이 마을일에 기부하지는 못하더라고 펜션이라도 짓고 하면 여러 명의 인구유입도 되고 임대식으로 하면.... (토산2리 지역주민)

- 집에 대한 욕구와 눈높이가 아주 높아졌어요. 그러니까 지금 임대주택을 리모델링해서 거의 지금 젊은이들이 살고 싶어 하는 집으로... 이런 건 돈이 많이 안 들거든요....(중략)
임대주택을 만드는데 지금처럼 창고형이 아니고, 마당이 있고, 공동텃밭이 있고, 또는 임대주택인데 단독주택형.... 사람들의 눈높이를 맞춰줄 필요가 있어요.... 일정정도 평균이상의 주거를 제공해 줘야한다는 거죠. (물메초등학교 한00 교감)

- 주민들은 학교를 살리고 싶은데, 국가가 아니면 지방자치단체가 경제 이론을 내세워서 또 아주 나쁜 교육기원. 큰 학교는 아주 잘되고, 작은 학교는 교육이 안 된다는 아주 나쁜 이론을.... 돈으로 따질거냐? 저~ 산에 한명이 있으면 그 한명을 위해서 학교를 지어 주는 게 국가이지. 그 한명을 돈 드니까 학교 없애야 한다고 저 멀리 가서 살아라 할 수 있느냐? 이건 아니지 않느냐? 이 싸움이었거든 이게..... (제주특별자치도의회 오00 교육의원)
- 그보다 먼저 마을 살리기나 학교 살리기 프로그램 중심으로 나가야 합니다. 지역에 활력이 있어야죠! 어디를 가도 우리 소규모학교를 살리자라고 걱정 안 해도 됩니다. 할 정도로 이렇게 되었지만..... 그래서 제주도는 대성공이 된 거죠. 그런데 제주도는 절묘하게 맞아떨어졌고 그것으로 인해서 진짜 마을도 생존했죠. 어느 마을을 가도요 마을 만들기 같은 노력을 안 한 마을이 없어요. 마음이 찢어지는 것은요, 00리같이 먼저 폐교시켜버린 마을이죠. 제일 먼저 시킨 마을도

Collection @ uos

그때 안 했으면 하는데.... 그 폐교를 '되돌려 주십시오.' 하는 곳들도 많아요. 제주도에서 납읍초등학교가 아주 성공적으로 끌어갈 때에 다른 학교들은 죽었거든요. 이상하잖아요. 납읍초등학교는 열심히 자꾸 신문에 나기도 하는데, 저쪽 마을에서는 학교가 폐교되었거든요..... (중략) 우린 저 납읍처럼, 우리끼리 돈을 모아서 할 수 없다, 자심감이 없는 거죠. 그때 국가가 일찍 개입했더라면. 지방자치단체가 아무나 '저요. 우리 연립주택 짓겠습니다.' 하면 6억을 준단 말이죠..... (중략) 국가도 마찬가지다 이거죠. 작은 우려만 가지고는 안 된다는 거죠. 예를 들어 납읍초등학교가 그렇게 성공적으로, 만천하에 드러났음에도 불구하고, 그 옆 동네는 죽었다는 거예요. 그러니까 작은 노력만으로는 안 된 것이..... 작은 노력에 힘을 입어 국가나 지방자치단체의 힘을 받았을 때에 완전히 사는 거죠. 제주도는 그것이 되어서, 이제는 어디든지 마음만 먹으면 살아날 수 있죠. 그것이 되면 된다는 거죠. 학교를 죽이고 마을을 살리겠다, 이거 안돼요. (마을에서 노력할 때 제주도가 지원했기에 살아났다, 국가가 먼저 지원했더라면....) (제주특별자치도의회 오00 교육의원)

- 교육의 국가적인 패러다임이 바뀌어야겠다. '단 한명의 학생이 있더라도 학교는 유지 하겠다.'라는 정책. 그리고 학교와 마을 간의 소통할 수 있는 구조. 학교의 일부를, 큰 학교가 학생이 적어지면 빈 공간이 있잖아요. 그런 것들을 학교 후 주민들이 이용할 수 있는 문화공간 같은 것들로. 운동장은 개방하고 있지만, 교실은 안 해주고 있거든. 그런 쪽으로 조금 변경운영 할 수 있게 정책에서 뒷받침 해줘야한다는 거지. 학교에다 해 달라 하면 안 해주지. 근데 정책적으로 이것은 꼭 해야 한다고 한다면, 마을에서 요청하면 학교에서 거절을 못하잖아. 그래서 마을과 지역 간에 소통을 하면서 학교의 어려움을 마을에서 해결해주려는 접근을 할 수 있게.... 그래서 진짜 학교에 빈 공간을 방과 후에 주민들에게 내주는 것.... (마을 만들기 종합지원센터장 안00)
- 그리고 이주민들이 학생들 때문에 오잖아요. 그 멘토링 마을에 멘토를 몇 사람 만드는 거지. 그 사람하고 개인적인 연결을 시켜 버리는거야. 마을 내에 멘토를 몇 사람 만들어서, 좀 역량 있는 사람을 몇 사람 만들어서, 새로운 사람이 우리 마을에 오면, 우리 마을의 역사는 이렇고 문화는 이렇고, 주민성은 이렇다. 그게 멘토를 만들어야 하는 거지. 학교 살리기 하고 있는 지역이 있다하면, 거기에 시설만 해주는 것이 아니고, 오는 사람들이 어떻게 성공할 것인가. 이 점에

Collection @ uos

멘토. 개인적으로 봤을 때는 멘토, 큰 틀에선 프로젝트 매니저를 하고. 그 마을에 멘토는 생길 때만 좀 지원해 주면 되거든. 처음 와서 6개월 정도만 우리 지역 알리기를 해줘라. 우리 지역성은 어떻고, 우리 역사는 어떻고, 우리 주민성은 이렇고.. 저 사람은 좀 그러니까 저 사람하고는 논쟁 하지마. 이런 것까지 해줄 수 있거든. 괜히 아무것도 아닌 문제로 논쟁하다가 일이 커지거든. 그럼 저 사람은 우리를 비판하고 있기 때문에 피할 수 있음 피하는 것도 좋을 것 같아. 멘토링을 하자 이거지.... (마을 만들기 종합지원센터장 안00)

- 귀농당시 지원받은 것이 없다. 집하고 밭이 필요한데.... 밭을 본인이 계약해서 농협에서 감정금액의 몇%를 저리로 대출받는데 1억~2억(실제는 3억까지인데)까지는 당시는 대출이율이 3%가 넘었다. 그것을 받는다 해도 실질적으로 1~2억 대출받아서 할 수 있는 일이 없다. 1,000평을 임대하려면 10억인데 그것 같고 수익이 얼마나 나겠어요? 여기는 현재 공항건설예정으로 모든 땅값이나 임대금액이 올라가고 있다. 주택도 5,000만원까지 대출을 해주는데 주택대출이자가 조금 더 높았었다. 실질적인 지원은 어렵다. 2년간 귀농·귀촌교육을 받고 있는데 처음엔 귀농인이 그나마 조금 있었는데 지금은 거의 귀촌하려는 사람이다. 다들 펜션, 까페, 낚시방 이런 것을 한다는 것이지 귀농을 하는 사람은 없다. 정책에 비해서 실질적인 지원받을 수 있는 것이 거의 없다고 봐야 한다. 공동주택이 있다면 굉장히 좋지요~ 주택에 대한 부담을 덜어낸다는 것이 정말 크다. 제가 이 마을에서 5년 동안 세 번째 이사를 했는데 만약에 주택이 처음 들어올 때부터 안정적으로 계속 살수 있다는 확정이 있다면 정말 심리적으로 편했을 것이다. 집을 아무리 해결하려고 해도 없어서 다른 지역으로 알아보고 있다. (토산2리, 귀농정착주민, 토산초등하교 학부모)

- 사실은 인건비가 서울보다, 남편은 일을 다니는데 서울보다 1,000~2,000은 깎이는 게 기본이더라고요. 그렇다고 일이 작아지지도 않더라고요. 일이 작아지고 연봉이라도 깎이면 그걸 그대로 받아들이고 맞춰서 살면 되는데 그게 아닌데 똑같이 밤새서 일하면서 연봉은 깎이니까 남편은 그러면 자기는 서울에서 직장을 구해서 다니는 게 낫지 않냐고 그렇게 얘기를 하더라고요. 정착의 걸림돌은 일자리문제가 될 수밖에 없을 것 같아요. (정착주민2)

Collection @ uos

- 우리가 흔히 말하는 스펙이 좋은 가정이 있어요. 엄마 아빠가. 근데 이제 귀농을 했어요. 귤 밭을 이제 3년째 하고 있어요. 유기농으로 시작했는데.... 그러다 보니까 초반에 어려움을 겪고.... 한때 삶의 최고를 누리고 사셨던 분들도 결국에는 삶의 질을 위해서 귀농을 선택하고, 함께 사는 것이 정말 좋다고 하셔요. 그러다 보니 생각이 많은 거예요. 와서 귀농모임을 참가해서도 실질적인 한계점에 많이 부딪치고, 너무 비싸니까.... 귀농 온 사람들한테 저렴하게 제공해주고 도와야 하는데, 부딪쳐보면 그렇지 않아요. 너무 비싸요. 그래서 실질적으로 어렵다고 하시더라고요. (귀농정책의 한계….) (정착주민 4)

- 학교 살리기 운동 같은 경우도 나라(지자체)에서 돈을 지원해서 집을 짓고 그랬잖아요. 그런 과정들이 꾸준히 되어야 한다 생각해요. 기존의 집들도 리모델링해서 사람을 들이고. 그것을 전적으로 마을 주민들에게 냅두면 안돼요. 주민들도 자신의 재산인데, 그걸 싸게 해서 내 놓는 게 쉽지 않죠. 그걸 제주시에서 전체적으로 관할을 해서 예산을 넣고, 예산 하에 진행이 되면서 마을의 전체적인 분위기가 그쪽으로 가야 한다고 생각해요. 살다 보니까 느껴져요. 마을에서만 할 수가 없어요. 마을 분들에게 헌신을 요구하는 거잖아요. 젊은 사람들이 와야 한다 해도 자신들의 재산인데.... 여기 일을 위해서 자신들의 돈을 몇 백씩 내놓은 거잖아요. 그게 저는 대단하다고 봐요. (정착주민 4)

- 저는 제주도가 아니더라도 육지 시골로 갈 생각도 있어요. 제주도가 사람이 너무 많아져서요. 사실 여기 빌라가 들어온 것도 마음에 들진 않아요. 제가 물론 살고 있지만. 빌라가 너무 많이 생겼어요. 스위스에 가보면 마을이 아주 아름답게 되어 있잖아요. 제주도 그렇게 했으면 좋겠어요. 낮은 집들. 그리고 너무 무분별하게 허용하지 않고, 그걸 나라 정책으로 하면 안되나 싶어요. 너무 답답해요 시야를 다 가리고. 이제 제주가 제주스럽지 않아졌어요. 외부인한테 땅도 안 팔았으면 좋겠고.... 그래요. (정착주민 4)
- 제주도는 경제적으로 여유 있는 분들이 많이 온다. 주말부부가 상당히 많다. 남편은 월급차이가 많으니까 육지에 있고 여기는 급여가 육지보다 많이 작은 편이다. 남편들이 육지에서 돈을 보내주면 엄마들은 여기서 일은 안하고 대부분 여가생활만 하고 아이를 교육시키기 위해서만 있는 분들이 많다. 아예 이주해오는 분들은 전문직업을 가지고 있는 사람들... 제주도는 워낙 직업이 한정되어 있어서 원체

Collection @ uos

급여가 아주 낮다. 급여가 높아지고 일자리가 좋아져야 정착이 되는 거지.... (중략) 여기는 공동주택 시설이 너무 노후화 된 게 큰 문제인데 집이 좋아지면 좋겠다. 여기는 너무 오래되어서 싹 개선을 해야 되는데 마을에서 인구는 받아야 되니까. 아이들이 최하 3명 많으면 4~5명 된다. (정착주민1)

5. 지역사회의 변화

- 인구유입이 갑자기 많이 이루어지다 보니까, 그분들이 민원 제기하는 사항이 굉장히 많고, 농촌 사회를 이해를 못하다 보니까 그런 부분이 많아지고. 학교에서도 일이 터져서 난리가 나긴 했는데, 학교에서도 그런 문제도 새롭게 발생되는 문제가 생겨버리고.... 학생 문제가 학교 밖으로 나와서 학부모들이 문제가 되더라고요. 학부모 문제들이 되다 보면 주민하고 문제가 되더라고요. (중략) 학교를 보내면 짧아야 이삼년 길게는 오륙년까지 학교를 보내야 하니까, 오신 분들이 민원제기도 좋지만 그 문화를 이해하려는 노력도 있어야 할 것이고 같이 섞인다는 노력이 좀 있어야 한다는 것이죠. (중략)
지금 지자체에서 정착주민을 위한 정책 등이 시작은 되고 있으니까... 그런데 이주민들이 지역주민들과 좀 섞일 수 있는 방안이 있는지 고민이다. 풍물이나 마을 활동을 같이 하려고 많이 노력했고 노력하고 있는데 남자들이 외부 나가서 활동하다보니 쉽지 않은데 좀 더 방안을 찾아야 할 것 같다. 마을에서 자주 교류도 하고 서로 얼굴도 맞대었으면 좋겠는데 여기는 삼촌 형님 하는데 그런 게 서로 어렵다. 기왕에 우리 마을사람이 되었으니 우리 마을에 와서 얼마간을 살든지 같이 어울리고 같이 살아가는 것이 좋은 방법이라고 생각한다. 부녀회 청년회, 노인회 활동에 어울리는 것이 적은 편이다. 마을 프로그램에는 약간씩 어울리기는 하는데.... (중략)
마을은 지속가능하려면 학교를 살리기 위해서 오신 분들이 여기에 정착한다면 가장 좋은 것이고 정착이 안 되더라도 학교를 다니는 동안만이라도 준 주민이 되도록 바람을 갖고 노력을 하고 있다. (송당리 홍00이장)

- 다른 마을정책사업과 연결이 되어야 하는데, 경제적으로 여건이 안 되는 분들은 정착을 하고 싶어도 어렵다. 이 마을에 더 정착을

Collection @ uos

할 수 있게 하려면 일자리창출과, 주거문제 등 다른 지원사업과 연계가 되어 생계유지가 될 수 있도록 해야 한다. 마을 주민들은 이 사람들이 와서 기왕이면 더불어서 정착해서 살면 좋겠다는 마음이 드는데 그냥 가버리면 마을 분들이 상처받는 경우가 있어요. (납읍리사무소 김00사무장)

- 도시의 밀집된 아파트 같은 주거형태 말고 마을마다 특성을 살려서 젊은 엄마들의 로망을 충족해 줄 수 있는 주거형태가 제공된다면 도시의 각박한 환경을 떠나 농촌에서 개방적이고 여유로운 환경을 찾아 아이들 교육을 희망하는 사람들이 많이 선호할 것 같다. (납읍리사무소 김00사무장)

- 보통 이장의 임기가 2년, 2~3년에 바뀌다 보니 일관성이 떨어진다. 하가리의 경우는 오랫동안 계획하고 사업을 쭉 이어오니까 원칙적인 운영이 가능하고, 학교 또한 선생님들이 바뀌기 때문에 지속성을 유지하기에 어려운 면이 있다. 마을 구성원들이 어떤 생각을 가지고 얼마나 적극적으로 하느냐에 따라서 상황이 달라지고 결과가 달라지지.... (중략) 사람을 유입할 때 그 지역의 특성에 맞는 사람을 선정해야 한다. 경제적인 능력, 학벌, 부부간의 직장 등을 총체적으로 대화를 해서 마을에 적합한 사람을 선정한다. 그래도 실수를 하게 된다. (이장이 면밀히 면담을 통해서 선정을 한다. 현재 빈집이 2개 있지만 조건이 맞지 않으면 받지 않는다. 엄격하게 원칙을 고수하고 있다.) 절대로 예외를 두면 안 된다. 상황에 따라 예외를 두기 시작하면 민원문제 등으로 인해 꼬이게 된다. (예외를 두는 마을이 있다.) 면담에 떨어져서 되돌아가는 사람은 기분이 나쁠 수 있지만 변함없이 해야 된다. (하가리 장00 이장)

- 마을에서 풍물패나 작은 도서관도 운영 중에 있고. 그런데 개인적으로 할 수 있는 부분은 참여를 하시더라고요. 작은 도서관에 프로그램을 다양하게 하고 있습니다. 그런 것에는 참여가 되더라고요. 그런데 문제가 무엇이냐면, 그 분들은 아직 젊고 여기 와서 실질적으로 시간이 많거든요. 여기는 여자 분들이나 젊은 사람들은 아침 일찍부터 밤늦게까지 일 하는 부분이 있거든요. 그러다 보니까, 뜨개질을 한다거나 도자기를 빚는다거나, 이런 것을 할 때에는, 지금까지는, 작년에 1년 해보았는데 선착순 모집을 했어요. 그러다 보니까,

Collection @ uos

정착주민들이 다 참여하니까 지역주민이 참여할 공간이 없어요. 이런 부분도 논의가 되어서 좀 섞일 수 있도록 하려고 생각 중입니다. (중략)
마을 만들기 차원에서는 다른 마을하고 교류하고 그런 것은 있는데, 학교 살리기는 아직 어떤 구심점도 없습니다. 구심점이 있어야 모여드는데, 그거 없이 각자 하다보니까 문제가 되네요.(중략) 지금 현재 우리의 여건으로는, 당국에서 협의일체를 만들어서 한다거나 아니면 자리를 만들어 준다거나, 여건이 이루어져야 되는 거죠.(중략)
귀농 귀촌하신 분들하고 현지민 하고 유대감 같은 부분이 성사가 되어야 이런 것을 추진 할 수 있다고 생각해요. 마을은 고령화가 되어가고, 학교 살리기에 올인 할 수도 어렵죠. 어른 세대하고 젊은 세대하고 학부모들하고 생각 차이는 분명히 있다. 그것을 허물기 위해서는 교류하면서 공감하는 게 맞는 게 아니겠느냐. 그게 성공해야 학교 살리기나 이런 부분이 좀 더 활성화 될 수 있는 그런 것이 있을 것이다. (중략)
논의를 해봐야겠지만, 제 개인적인 생각으로는 송당 출신이 외지에 나가서 살다가 취학 아동이 있는 사람이 만약에 들어와서 살겠다는 경우에는 우선적으로 받는 방법을 생각 해봐야겠다 합니다. 또 제주도는 흔히 자녀가 결혼해서 나가서 도시에서 직장 다니면서 아이를 낳고 살다가 송당에 돌아오려고 해도, 부모님이 집에서 살고 계시고.. 육지에서는 부모님과 같이 사는 것을 하는데, 제주도에서는 부모님과 같이 사는 것을 대게 싫어해요. 풍속상. 할머니들도 자기 혼자 밥 해먹고 살 수 있으면, 혼자 밥 해먹고 산단 말이에요. 그래서 자녀도 오고 싶어도 못 오는 경우도 있더라고요. 그런 분들에게는 집이 생기면 올 수 있겠다는 생각이 듭니다. 그래서 원래 정책을 여기 있던 사람들을 우선적으로, 그리고 동에 있는 사람들을 우선순위로. 그 다음 순위에 가야 밖에서 오시는 분들을 받아야겠더라 하는 겁니다.(송당리 홍00이장)

- 교육활동이라는 것이 원 도민들이 혜택을 못 보는 것이 아닌가? 개인적인 생각인데, 외부에서 유입된 분들은 정보를 잘 찾아서 이용을 잘 하고 있는데 원래 사람들은 잘 활용을 못하고 있어서 아쉽고 안타까운 부분이다. 원주민들이 왜 그렇게 못할까? 정작 지역의 작은 학교에 있는 사람들은 큰 학교에 가야 된다는 생각이 아직도... 다양한 교육활동에 잘 참여 안하고 그냥 학원가고.... (제주특별자치도교육청 정책기획과 학교혁신담당 이00 팀장)

Collection @ uos

- 최고의 과제로! 마을 살리기와 학교 살리기로 성공적이고 학생 수는 늘어났지만, 제는 주민들을 화합하는 프로그램이 절실하다. 하나 되는 운동이 병행해서 일어나야 한다. 앞으로 더 발전하려면 반드시 지켜야 하는 것이 이것이다. 눈에 지금 보이는 것이 다가 아니라 하나 되는 갈등문제를 해결하는 프로그램이 병행해서 되어야 한다. 마을 이장부터 자신 있게 이주민들을 받아들이고 지도자 자리도 내어주고 해 나가야 한다. 원주민들이 폐쇄적이고 딸리니까 안하려고 해, 개방적인 이주민들을 받아들이지를 못하는데 지역민들이 자신감을 갖고 빨리 오픈해 나가야 한다. 원주민들에 대해 역량강화를 먼저 시켜야 한다. 자신감이니까. 농촌사람들 겁나거든.... 주민들 스스로 자신감을 가질 수 있도록 해야 된다.
이제 농촌이 아직은 희망이 있다. 젊은이들에게 만약에 밭만 빌려준다면, 기술이 는다면, 이제 과수원 빌리기가 힘들기는 한데 농사짓고 살 수만 있다면 귀농·귀촌이 계속 늘어날 것이고, 처음에는 은퇴한 사람이 올 거라 생각했는데 요즘은 귀농·귀촌을 젊은이들이 학령기 가족들이 일하러 들어오고 있다. 제주도는 농촌학교 소규모학교는 성공했다. 앞으로 하나 되는 것 가장 큰 문제 갈등문제 미풍양속 농촌이 함께 살아가는 것 하나 되는 정신운동으로 승화시켜야 할 것 같다. (제주특별자치도의회 오00 교육의원)

- 이장님이 2년에 한 번씩 바뀌고 하니까 정말 이장님 성향에 따라서 이장님 성향이 되게 많이 좌우되는 것 같아요. (정착주민2)

- 저희는 다 접고 살려고 왔는데. 그런 부분에서는 약간 배타적인 것 같아요. 저희도 준비의 시간이 필요하고 정착하려면 준비해야 하는데.. 약간 모순적이에요. (중략) 저희는 그래도 시골문화와 그런 게 좋긴 한데 다른 분들은 사람들 간의 얼토당토않은 그런 것 때문에.... 왜 저렇게까지 할까? 좀 그런 게 있어요. (정착주민 3)
- 그런데 작은 마을에 와서 느낀 게 공동체가 살아있어요 솔직히 공동체가 살아있고 저희한테 자산을 나눠주시는 거잖아요. 저는 사실 공동적으로 같이하면 좋겠는데 몇몇 분들은 싫어하시는 분들도 있고, 그러더라고요. 더군다나 저희는 종교적인 게 있을 수도 있고 개인마다 좋고싫고가 있을 수가 있고 저희들은 다 성인들 학부모들인데 처음에는 다 같이 했어도 지금은 하자 말자 할 수가 없는 거죠. 하고 싶은 사람만 하는 거고 안 하고 싶으면 안 하는 거고 점점점. (정착주민2)

Collection @ uos

- 육지에서 온 아이들이 보통 여기 오면 잘 적응해요. 시스템적으로 좋으니까 학교생활에 만족을 하는데, 크면 클수록 그게 문제죠. 초등학교 하나만 생각하면 어렸을 적에 자연환경을 보니까 좋은데, 크면 이게 오히려 단점으로 전환되는 것 같아요. 시내 접근성도 떨어지고.... 지원도 많고 어른들도 학교에 관심이 많으셔서 대체적으로 저는 학교에 관해서는 만족하고 있어요. 저희 집도 다른 공동주택보다는 저렴하고 잘 지어놨어요. 다 괜찮고 한데, 만약 공동이라는 것으로 못 지내면 완전 매장당하는 분위기가 있어요. 저희는 그렇게 생각하거든요, 육지에서 여기로 내려올 정도면 다 포기하고, 보통의 결단력으로는 올 수 없기 때문에, 가지각색의 다양한 사람들이 모이는 건데. 처음에는 거의 호의적이죠. 완전 다른 세계라고....(중략) 저희는 이제 3년 넘어가니까 다들 고민도 많고, 저희는 부모이다 보니까 결정이 거의 아이들 위주로 하긴 하지만 아빠들의 직장이라도 안정적인 게 있다면, 그 다음에 저희가 정착을 하고 싶더라도 반경이 크게 바뀌지는 않을 텐데, 그걸 못하면 나가야 하니까.... (정착주민 3)

6. 학교의 변화

- 오래된 건축물은 내진설계 등 리모델링하는데 여러모로 어려움이 있다. 낡은 학교들을 현대화시설로 개선해 주면 좋을 것 같다. (수산리 지역주민)

- 공모교장으로 오신 분으로, 마을의 운영위원들이 학교 운영위원들과 같이 가서 공모해서 선정되어서 온 선생님이어서.... 마을하고 유대감을 잘 만들고, 접촉을 잘 하셔서... (수산리 전(前)이장)
- 마을의 특성을 잘 살리려면 학교와의 소통이 잘 되어야 하는데 올해 교장공모제로 송당초에 새로운 교장이 부임하시니까 좀 기대를 하고 있다.(송당리 홍00이장)

- 지금까지 5~6년 학교 살리가가 되었는데, 지금 임00 교장선생님은 참 여성적이시고, 저희 시골은 보통 2년을 하고 갑니다. 지난해에 2년이 되니까 일 년만 더 하고 싶다고 하셔서 일 년을 더 남으셨어요. 어제 졸업식에서 좋은 말씀도 해주셨는데, 당신 같은 분이 진짜 와서 이렇게 몸 던지면서..... 제주시에서 버스 타고 다니셔요. 참 고

Collection @ uos

맙다고 했죠. 이제 좀 박자가 맞은 거예요. 제가 이장을 하면서 그쪽에 관심 있게 하고 처음에 교장선생님도 관심 있는 분들 이었어서.... 그래서 이렇게 오늘날까지 왔어요. (수산1리 김00이장)

- 작은 학교는 겨울방학 때 (기간이 기니까) 농촌의 경우는 겨울이 바쁜데 아이들이 어디 갈 때가 없다. 학교에서 돌봐주는 프로그램이 없는지... 농촌지역 특성에 맞게 프로그램을 운영해야 되는데 지역 맞춤형 방과 후 프로그램이나 방학에 운영할 수 있는 프로그램이 있어야 될 것 같다. 놀이방 시설이 돌봄, 아동센터 등 공동보육시설 그런 걸 떠나서 학교에서 자유롭게 뛰어놀 수 있는 시설이 없다. 마을에 방과 후 공부방 같은 것이 없다. (중략) 또한 방과 후 선생님 지원의 어려움이 있다. 이 지역은 지리적으로 불리한 조건인데 동일한 기준으로 예산지원이 되는 부분은 불합리하다. 마을주민에게 자격요건을 부여해서 학부형이 참여할 수 있도록 해주는 임시교사 자격증 같은 제도가 있으면 부모들이 교육을 받기라도 해서 마을교육을 할 수가 있는데... 이런 게 없다. 현재 마을시설에서 교육이 안 되고 있다. (토산2리 지역주민)

- 큰 학교는 선생님이 하나하나 챙기지 못하지 않습니까. 하지만 여기에서는 열 명이 되다 보니까, 누가 와서 성격, 반찬을 어떤 것을 먹는지 다 알아요. 그렇게 기본을 만들어 주다 보니까 기초가 마련이 되니까, 중학교 고등학교에서 하고자 마음을 먹으면 다 헤치고 다 가더라고요. 그런 장점이 있습니다. 아이들이 큰물에서 놀아야 한다 이것은, 고등학교 대학교에 가서도 충분해요. 초등학교 중학교는 작은 곳에서 놀아도 충분해요. 운동회를 해도 다 같이 해도 되는데, 큰 학교는 달리기 한번 하면 끝나요. 단점도 있지만 장점이 더 많은 것 같아요. 선생님하고 부모님하고 소통도 되고. (토산2리 신00 지역주민)
- 학생 하나하나가 다 다를 적에는 애들 뒤에 있는 문화가 다 다른 거예요. 직업도 그렇고. 그런 가정이 있는가 하면 아주 다문화가정의, 편 조부모가정 이런 식으로, 100여 명이 있는 학교 안에 너무나 다양한 구조의 가정환경을 가지고 있기 때문에 학교의 역할이나 마을의 역할이 통합기능에 많이 가야되겠다. 함께 잘사는 능력을 키우는 게 참 중요하겠다. 지금은 애기들 끼리 토닥토닥하는 수준인데 나중에는 마을 공동체 전체가 위화감이 생기는 건 아닌가 싶기도 하고....(물메초등학교 한00 교감)

Collection @ uos

- 폐교위기에 있는 학교는 예산을 충분히 줘서 아까같이 도시에서 사교육으로 해야 하는 프로그램을 학교 안에서 충분히 할 수 있도록, 또는 돌봄이라든지 시스템을 정확하게. 예를 들면 우리학교에서 유치원이 있는데 4-5세 반만 있는데 2,3세 반을 할 수 있는 어떤 시스템을 줄 수 있는 학교에는 부담이 가지 않도록, 학교에 부담이 가면 다 반발 나거든요. 관리가 넓어지니까. 학교에 전혀 어려움이 없도록 시스템을 만들어 가는 거죠. 부득이하게 학교로 들어오게 되면 관리자에게 인센티브를 줘야 해요. 그게 정책으로 간다면 그게 승진점수 일수도 있고 겸임 수당을 줄 수도 있거든요. 그런 식으로 한다고 한다면 그런 국가정책이나 이런 거하고는 말이 되는거죠. (물메초등학교 한00 교감)

- 근데 사천만 원을 학교 리모델링에 써버리면 애들 교육에 직접적으로 가는 게.. 교육에 투자를 해야 효과가 있는데.. 학교 건물만 삐까번쩍하면 뭐해요. 교육에 내실이 있어야 하는데. 그러니까 교육청의 판단은 이제까지는 학교의 모양이라든가 리모델링에 충분히 돈을 썼다. 이제는 그게 아니라 정말 애들 한명 한명의 교육, 내실에 있는 교육, 수업. 수업을 할 때에는 몇 천만 원을 써도 된다. 수업 할 때 필요한 준비물이라든가 책 이런 것을 마음껏 사라하고 이 사천만 원을 준거에요. 그 돈으로 학교 페인트칠을 하거나 그러면 큰일 나요. (토산초등학교 고00교감)

- 전체적인 큰 그림으로 봤을 때에는 저는 개인적으로, 이주 정책을 꼭 우리나라 사람들뿐만 아니라 다문화 교육을 많이 하거든요. 그래서 다문화 정책으로 인도라거나 베트남이라던가. 많이 있잖아요. 이런 분들을 이주시키는 정책도 농어촌에는 참 좋겠다 싶어요. 저희 학교도 지금 다문화 아이들이 많은 편이에요. 그런데 제가 원하는 것은, 이 아이들의 엄마가 베트남이면, 베트남어를 해야 한다고 보거든요. 근데 그걸 안 해요. 아빠가 중국인이어서 중국어를 좀 잘하면, 그건 이중 언어자가 돼서 우리 마을의 자산이 되고, 더 나아가서 우리나라의 자산이 될 텐데. (토산초등학교 고00 교감)
- 지금 같은 이주상황으로 보면 출산신생아가 2017년 5000명.... 현재 교육감님의 정책은 인구절벽 저출산의 사회현상 등.. 인구 통계수치에 근거해서 교육계획들을 수립하고 있다. 지역적인 분포 학교 수에 따라 교원 수 등 인구기초통계를 민감하게 검토하고 있다. 지금 교

Collection @ uos

육정책을 수립하기 위해서....(제주특별자치도교육청 정책기획과 학교혁신담당 이00 팀장)

- 아이들을 생각하자면 일단 교육이 좋아야 해요. 농촌학교 프로그램을 우선 살려야 한다. 그러면 교육청이나 지방자치단체가 작은 학교에 많은 예산을 지원해서 교육프로그램, 또는 물리적인 환경을.. 멋진 학교로 꾸미는 것 보다는 정말 소문나는 교육프로그램을, 외국어 프로그램, 컴퓨터 프로그램, 뭐 별별 인성 프로그램을 잘 해서, 정말 거기에 가면 농장도 있고 뭐 이런 거. 아무튼 이것을 정말 할 수 있는 교육자들이 안 나와 주면 안되고.... (중략) 6개월 만이라도 와서 살다가 가게 하자. 도시 아이들이. 그러면 학생 수만 늘리는 것이 아니라 학교를 일단 살려야 하니까.. 학교를 살리려면 우선 학교가 좋아져야 하죠. 교육프로그램이 뛰어나야죠. 도시의 꽉 막힌 엄마들이, 여기에서 해방을 하고 싶은 엄마들이 어느 마을 농촌 상간에 멋진 프로그램이 운영된다더라. 이게 되어야 하는데, 과연 교육자들이 그렇게 할 수 있는가? (중략) 농촌 학교의 프로그램이, 농촌에 있는 교장선생님부터 시작해서, 교장이 먼저 해야겠죠. 교장이 먼저 생각이 달라져야 하겠죠. 정말 이 아이들에게 꿈을 심어주고, 정말 멋진, 도시에서 느낄 수 없는 프로그램을 운영하겠다. 이렇게 되었을 때 학교가 소문이 나고.. 저기 뭐 남한산성 그런 학교 있잖아요. 프로그램이 없으면, 아무리.. 학부모들이 미쳤습니까? 아무 곳이나 보냅니까? 학교가 좋아야 보내죠. 1번은 학교가 좋아지게 만들어야죠. 그건 교육자들이 할 일인데, 그건 우리 정치인들이 못하잖아요. 그것이 문제에요. (제주특별자치도의회 오00 교육의원)

다행이도 제주도의 사례가 성공적인 이유는 작은 학교의 좋은 프로그램을 운영해서 교육이 좋아서 육지에서 오는 부모들이 서울교육 못지않다 만족하니 교육까지 좋으니.... 마을 살리기는 참 좋지만, 학교와 마을이 하나가 되어서 교사의 자존심을 살려주고..... 제주도는 작은 학교와 마을 살리기는 성공했는데, 도시교사들은 그렇게 헌신적으로 하기 어렵다. 농촌교사들은 안 그렇다. 농촌교사들이 교육프로그램을 좋은 프로그램을 할 수 있도록 마을에서 지원하는 게 필요하다 작은 학교가 살아나고 학교가 좋아져야 마을이 좋아지니까. (제주특별자치도의회 오00 교육의원)

Collection @ uos

- 학교가 자율형 학교?(다혼디배움학교?) 하면서 시내에서도 많이 왔었는데 주소 이전 없이도 학교를 올 수 있어서 유입도 많이 되었었으니까. 꼭 마을 공동주택이 아니어도 좋을 것 같기는 하다. 학교에 대해 소문 듣고 올 정도로.... 예전에는 곰솔빌라 학생이 2/3이었는데 지금은 1/3정도 밖에 안 되는 것 같다. 주변의 마을에서 이쪽으로 많이 오고 있다. (물메초등학교는 교장공모제로 4년간 자율형 학교로 운영됨) (정착주민1)

- 제가 생각하기에 학교가 좋으면 집이 없어도 집을 만들어서 와요. 그리고 지금 교육감님이 좋으신 건지 모르겠지만, 학교에 지원을 많이 하고 있어요. 서울에서 실비를 내고 하던 것들을 여기서는....그게 제일 컸던 것 같아요. 공동주택도 있지만, 송당에는 음악교육도 있고 다양한 지원이 있는 분위기여서 더 크면 컸지...집의 월세가 얼마인지는 그닥 중요하진 않았던 것 같아요....(중략) 그리고 점점 트렌드가 선진국화 돼가는 거라서... 교육청이 잘했다고 생각이 들더라고요. 전국적으로 봤을 때 제주도가 앞서나가고 있는 것 같아요. 환경만 좋고 집만 있다고 오는 게 아니라, 학교의 교육이 좋아서. 특화교육이, 악기는 기본으로 있고 승마랑 그 외에도 여러 가지가 있어서 온 거에요. (정착주민 2)

- 저희도 다른 곳에서 다 겪어보고 왔기 때문에, 여기는 교육의 질은 높은 것 같아요. 교육청이 돈이 많나 봐요. 초등교육 자체는 그런데, 초등교육에 맞춰서 중등고등교육도 같이 올라가야죠. 괴리감을 느끼는 거예요, 중학교를 가면 다시 육지스타일로 학업과공부에 매진해야하고.... 그러니까 이럴 거면 왜 여기를 내려와요. 학원을 보내려면 다시 시내로 나가야 하는데. (정착주민3)

Collection @ uos

<부록 3> 마을 리 사무소 협조문

수신 : 00리 이장님

참조 : 이00 사무장님

발신 : 서울시립대학교 일반대학원 도시공학과 박사과정
연 구 자 : 노 화 동 (연락처 010-0000-0000)
지도교수 : 정 석 (커뮤니티와 도시설계연구실)

안녕하십니까?
행복한 마을의 발전을 위해 연일 수고가 많으십니다.

지난 2월 리사무소를 방문하여 간단하게 연구주제에 대한 설명을 드릴 때 협조해 주셔서 너무 감사드립니다.
제주도의 여러 마을에서 폐교위기를 극복하기 위해 '임대주택'을 제공하고 외부의 인구를 유입시켜 폐교위기를 극복한 것은 굉장히 특별한 사례로서, 인구소멸위기에 놓여 있는 다른 지방도시의 재생정책을 세우는데 매우 의미 있는 연구라 생각됩니다.

이번 연구는 2015년 학술연구[1] 에 이어서 '제주도의 폐교위기를 극복한 8개 초등학교 인근 마을주민들의 인구유입정책'을 심층 연구하여 그 지속가능성을 평가하고자 합니다. 특히 지역주민들의 주도적인 역할은 마을의 지속가능성을 위해 매우 중요하므로 그동안의 변화와 현재의 상태를 상세하게 파악하고, 제주도와 제주도 교육청의 소규모학교 지원정책을 분석하여, 성공요인과 인구유입정책이 지속가능하기 위해서는 어떤 정책이 필요한지 시사점을 도출하고자 합니다.

[1] 농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할
- 제주특별자치도 8개 마을의 임대주택 제공사례를 중심으로 -
(노화동 정석, 2015)

Collection @ uos

폐교는 '학교가 사라지면 마을이 사라진다.'는 것의 상징적인 의미로서 많은 지방도시들에서 학교통폐합 정책으로 인해 여전히 폐교가 많이 이루어지면서 인구가 급감하는 인구소멸의 위기에 있습니다. 따라서 제주도의 여러 마을에서 실행한 학교 살리기 인구유입정책의 지속가능성을 평가하는 것은 다른 지방도시에 큰 도움이 될 수 있는 상당히 의미 있는 연구입니다.

매우 바쁜 업무 중에 계시겠지만, 더욱 의미 있는 연구가 될 수 있도록 협조를 부탁드립니다. 아래의 붙임자료에 마을에서 제공한 임대주택과 운영현황, 그리고 몇 가지 질문사항에 답변주시기를 부탁드립니다.
전화 및 방문설명이 필요하시면 전화주시기 바라며, 자세히 안내를 드리겠습니다.
저는 현재 8개 마을의 리더 및 학교 살리기 관계자들과 8개 학교의 관계자, 그리고 제주도의회 교육의원의 인터뷰를 마친 상태입니다. 또한 지자체의 소규모학교 지원정책 분석을 위해 제주도청 평생교육과와 제주도 교육청 정책기획과 학교혁신부서의 도움을 받고 있습니다. 이 외에 혹시라도 연구에 도움이 될 만한 정보를 제공해 주신다면 저의 연구가 더욱 풍부해 질 것이며 제주도와 제주교육청의 정책발전에도 도움이 될 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 감사합니다.

2018. 03. 19
연구자 노화동 드림

Collection @ uos

* 붙임자료 :

1. 마을에서 제공한 임대주택 운영현황
2. 설문지(지역주민용)

회신희망일 : **2018. 03. 22(목)**

이메일 : e-mail. poppynoh@naver.com 또는
팩스전송 : fax. 031.522.0000
연구자 : 노화동 (연락처. 010.0000.0000)

궁금한 사항은 언제든지 전화주시기 바라며,
다시 한 번 깊이 감사드립니다.

오늘도 최고의 날이 되시기를 기원드립니다. ^^

Collection @ uos

<부록 4> 마을 현황 의뢰서

1. 마을에서 제공한 임대주택 운영현황

(1) 폐교위기극복을 위해 임대주택 제공을 하게 된 동기

(2) 2018년 현재 임대주택 기본현황

임대주택 유형		건립 년도	규모		소요비용			연간 유지관리비	대기자 수	문의전화 (2017년 기준 월 평균)	기타
			세대 수	평수	마을 예산	지자체 보조금	합계				
공동주택											
빈집정비											

Collection @ uos

(3) 임대주택 운영원칙 (입주 및 이주조건)

항목	조건	자유롭게 작성	비 고 (조건이 변경된 경우 이전 조건 작성/년도, 내용)
입주 조건	우선권		
	자녀수		
	부모 동거		
	보증금		
	년세		
졸업 후 이주 조건	즉시 이주		
	기타		
홍보 방법	마을 자체		
	기타		
기타 ; 우리 마을만의 특별한 조건			

Collection @ uos

2. 년도별 인구유입현황 (시작년도 ~ 2018년)

구분			년	년	2010	2011	2012	2014	2015	2016	2017	2018	계
임대주택 (공동주택 및 빈집정비)	입주인구수	세대수											
		부모											
		학생											
	이사간인구수	세대수											
		부모											
		학생											
		이유											
	졸업 전에 이사 가는 경우 이유												
	전출지역 (어디서 왔는지)												
	평균 거주년수												
	기타												

Collection @ uos

3. 기타

⑴ '소규모학교 살리기 운동'의 결과에 대해 어떻게 생각하십니까? (성공 또는 실패) 결과에 대해 만족하시는지요?

⑵ 임대주택을 제공하여 인구가 유입된 효과는 무엇입니까?

- 정착 이주민으로 인해 마을에 미치는 영향은 무엇입니까? (긍정적 영향과 부정적 영향)

- 초등학교 졸업 후 이주민의 정착률

(우리마을內 % , 제주도內 다른지역 %, 제주도外 재 이주 %)

- 학령기 가족 인구유입 정책을 계속 진행할 것인가?

⑶ 정착 이주민의 경제활동의 유형은? (직업유형)

⑷ 마을에서 지속적인 인구유입을 위해서 지자체 및 교육청으로부터 지원되어야 정책은 무엇입니까?

- 지자체와 마을 간 협력 등 행정 체계
- 확대 지원해야 될 분야?

⑸ 우리 마을의 특성 (지리적, 경제적, 사회적....)

Collection @ uos

<부록 5> 초등학교 협조문

수신 : 00초등학교장님

참조 : 행정실장님

발신 : 서울시립대학교 일반대학원 도시공학과 박사과정
연 구 자 : 노 화 동 (연락처. 010-0000-0000)
지도교수 : 정 석 (커뮤니티와 도시설계연구실)

안녕하십니까?
미래의 희망! 교육발전을 위해 수고가 많으십니다.

저는 '농·산·어촌의 소규모학교 통폐합'으로 인하여 지역사회가 붕괴되고, 폐교는 그 지역을 소멸시키게 된다는 관점에서 2015년에 '농촌마을 폐교위기 극복을 위한 마을공동체의 역할' 이라는 주제로 학술연구를 하였습니다.(붙임자료 참조) 연구내용은 제주도의 여러 마을에서 '공동임대주택'을 제공하여 외부의 인구를 유입시키고 폐교위기를 극복한 사례로, 이와 비슷한 위기에 놓여 있는 많은 지방도시의 지속가능성을 위해 매우 의미 있는 일이라 생각됩니다.

2016년 11월 KBS 다큐멘터리로 방영된 「교육소멸보고서 - 35년의 기록」에서는 폐교가 해당 지역의 인구감소에 결정적인 영향을 미쳤으며, 결국 '교육의 소멸'은 '지방의 소멸'이며 '사람의 소멸'이라는 심각성이 보도된 바 있습니다.

그리하여 저는 위의 연구에 이어 '인구소멸위기를 겪고 있는 지방도시의 재생정책을 어떻게 해야 할까?' 라는 주제를 갖고 '제주도의 폐교위기를 극복한 8개 초등학교 인근 마을주민들의 사례'를 심층연구하여 그 동안의 변화와 현재의 상태를 파악하고자 합니다.

Collection @ uos



이 연구는 학령기 인구유입정책의 지속가능성을 평가하는 연구로서 마을주민들의 노력뿐만 아니라 제주도와 제주도 교육청의 소규모학교 지원정책이 큰 역할을 하고 있다는 내용을 다루고 있기 때문에 이에 대한 문헌연구와 심층인터뷰를 통해 정책 분석을 하고자 합니다.

인구유입정책이 지속가능하기 위해서는 어떤 정책이 필요한지를 연구하는 것은 인구소멸위기의 다른 지방도시에 큰 도움이 될 수 있는 의미 있는 연구입니다.

매우 바쁜 업무 중에 계시겠지만, 더욱 의미 있는 연구가 될 수 있도록 협조를 부탁드립니다. 아래의 붙임자료에 학술연구논문(2015)과 간단한 질문 및 자료요청을 드립니다. 잠시 시간을 내어 주시면 방문 후 상세히 안내를 드리겠습니다.

저는 현재 8개 학교관계자와 마을의 리더 및 학교 살리기 관계자들과 인터뷰를 완료 하였으며, 제주도의회 오대익 교육의원님과 인터뷰를 마친 상태입니다. 저의 연구가 제주도와 제주교육청의 정책발전에도 도움이 될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.
감사합니다.

Collection @ uos

2018. 03. 19

연구자 노화동 드림.

(연락처. 010.0000.0000, e-mail. poppynoh@naver.com)

* 붙임자료 :

1. 학교 현황 및 질문

오늘도 최고의 날이 되시기를 기원드립니다. ^^

Collection @ uos

<부록 6> 학교 현황 및 질문

1) 학교기본현황

- 연도별 학생 수 변동현황 (2014년~2018년)

연도	입학생			졸업생			재학생		
	남	여	계	남	여	계	남	여	계
2014년									
2015년									
2016년									
2017년									
2018년									
비고									

* 별도의 자료가 있으시면 이메일이나 fax보내주셔도 됩니다.

2) 원 지역주민 학생과 정착이주민 학생의 비율 (2018년 현재)

- U-TURN(부모가 이 초등학교를 졸업한 경우) %
- I-TURN (제주도 외 다른 지방에서 이주한 경우) %

· 입학 또는 전학 온 경우 이 학교에서 졸업하는 비율은? %

· 중간에 전학하는(떠나는) 비율은? % 그 이유는?

3) 소규모학교 폐교위기 극복을 위해 학교 차원에서 추진하고 있는 특별한 노력은? (교육프로그램 특성화 또는 체육관 건립 등의 물리적 환경개선 등)

Collection @ uos

4) 정착 이주민 학부모가 학교에 미치는 긍정적인 영향과 부정적인 영향은? (이주학부모와 학교와의 관계, 원 지역주민 학부모와 정착이주민 학부모와의 관계)

5) 정착 이주학생으로 인한 학생 간의 긍정적인 영향과 부정적인 영향은?

6) 기타 의견 (아래 지문 외에도 의견 있으시면 작성 부탁드립니다)

⑴ 국가의 소규모학교 통폐합 정책에 대한 의견

⑵ 지역사회 구심점으로서의 학교 역할에 대한 의견

⑶ 교육기능과 지역사회의 문화·복지 기능이 함께 하는 학교 공간에 대한 의견

Collection @ uos

<부록 7> 정착주민용 설문지

폐교위기 극복을 위한 인구유입정책의 지속가능성 평가를 위한 설문지 (정착주민용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 지방도시의 지역재생정책을 연구하기 위한 것으로, 제주도의 폐교위기 극복 지역을 특별 사례로 선정하여 진행하는 것입니다. 본 조사는 학술논문 작성을 위한 연구 자료로서, 귀하께서 답변하신 내용은 인구감소 등 지역의 쇠퇴 문제로 심각한 상태에 있는 우리나라 지방도시의 발전을 위해 귀중한 자료로 활용되오니 바쁘시더라도 한 문항도 빠뜨리지 마시고 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

본 설문조사의 내용은 무기명으로 통계처리 되며, 설문조사 과정에서 파악된 정보는 통계법 제33조 비밀의 보호 조항에 의거하여 비밀이 보장됩니다. 아울러 귀하께서 응답하신 자료는 연구목적 이외에는 어떠한 용도로도 이용되지 않을 것임을 약속드립니다.

본 설문지에 대한 의문사항이 있으시면 언제든지 아래의 연락처로 문의해 주시기 바랍니다. 귀하의 가정에 언제나 행복이 함께 하시기를 기원 드립니다. 감사합니다.

서울시립대학교 대학원
도시공학과 박사과정
연구자 노 화 동
010-0000-0000
E-mail: poppynoh@naver.com

Collection @ uos

Ⅰ. 이주 및 학교

1. 이 마을에 이주해 오게 된 이유는 무엇입니까?

① 자녀의 초등학교 입학
(어떤 경로로 알게 되었습니까?)
② 귀농 귀촌 등 전입
(U-TURN, I-TURN, J-TURN,)
③ 기타 (직업 및 출장 등으로 인한 임시기간 거주 등)
( )

2. 학교가 이주에 영향을 미쳤습니까?

⑴ 예 ( ) (영향 정도: %) ⑵ 아니오 ( )

3. 자녀가 다니는 학교의 교육에 만족하십니까?

⑴ 예 ( ) (만족 정도: %) ⑵ 아니오 ( )

3-1 학교에서의 자녀교육에 대해 만족하신다면 그 이유는 무엇입니까? (중복 선택/기타 이유 작성)

① 학교의 교육과정 운영(특성화교육, 전인교육, 체험학습 등 교육환경)
② 다른 학생들과의 원만한 관계
③ 교사의 열정 지역사회와의 연계
④ 교사와 학부모 간의 원만한 관계
⑤ 지역사회와의 Network
⑥ 기타 ( )

4. 학교가 없어진다면 이 마을을 떠날 생각이 있으십니까?
⑴ 예 ( ) ⑵ 아니오 ( )

5. 자녀가 학교를 졸업하면 타 지역으로 이주할 생각이 있으십니까?
⑴ 예 ( ) ⑵ 아니오 ( )

Collection @ uos

6. 이 마을로 이주해 오면서 공공주택에 입주하셨습니까?

(1) 예 (　　)　　(2) 아니오 (　　)

(공공주택에 입주한 경우)　공공주택에 대한 만족도 수준 (　)%

7. 공공주택에서 퇴거하는 경우 타 지역으로 이주할 생각이 있으십니까?

(1) 예 (　　)　　(2) 아니오 (　　)

8. 지역사회 활동에 참여하고 있으십니까?

(1) 예 (　　)　　(2) 아니오 (　　)

8-1 (참여하고 있는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

8-2 (참여하지 않는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

9. 이 마을 원 거주민들과의 관계는 원만하십니까?

(1) 예 (　　)　　(2) 아니오 (　　)

9-1 (원만하다고 생각하는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

9-2 (원만하지 않다고 생각하는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

10. 지역사회의 발전을 위해 필요한 것은 무엇인가요? (중복선택 가능)

① 소규모학교의 강화(학교 통폐합 정책의 변화)
② 지역사회 리더의 양성
③ 일자리 창출
④ 문화·예술 분야 장려
⑤ 공공행정 기관의 적극적 활동
⑥ 저렴한 임대주택
⑦ 기타 (　　)

Collection @ uos

Ⅱ. 다음은 마을 소재 학교의 환경 및 주민들과 교류, 그리고 정부(중앙 및 지방)의 정책에 대한 항목입니다. 각 항목에 대해 **어느 정도나 중요하게 생각하시는지** √해 주시기 바랍니다.

구분	문 항	전혀 중요하지 않다				← 보통이다 →		매우 중요하다
정부 정책	1) 일자리 마련 등 경제활동 지원 정책	1	2	3	4	5	6	7
	2) 정착을 위한 토지 임대 정책	1	2	3	4	5	6	7
	3) 농업경영인 교육 정책 수립 및 지원	1	2	3	4	5	6	7
	4) 마을 공동주택 확보 지원	1	2	3	4	5	6	7
	5) 마을 공동주택 리모델링 지원	1	2	3	4	5	6	7
	6) 마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 등 조성	1	2	3	4	5	6	7
	7) 대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영	1	2	3	4	5	6	7
	8) 학생활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
	9) 학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
주민과의 교류	10) 마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회 활동 등)	1	2	3	4	5	6	7
	11) 마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)	1	2	3	4	5	6	7
	12) 마을 공동 수익사업 업무 참여	1	2	3	4	5	6	7
	13) 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동	1	2	3	4	5	6	7
	14) 지역사회 리더의 리더십	1	2	3	4	5	6	7
	15) 거주주민들과의 열린 의사소통	1	2	3	4	5	6	7
학교 환경	16) 자유로운 학교생활	1	2	3	4	5	6	7
	17) 학생 중심의 교육과정 운영	1	2	3	4	5	6	7
	18) 다양한 방과 후 수업	1	2	3	4	5	6	7
	19) 교실, 체육관 등 학교 시설	1	2	3	4	5	6	7
	20) 통학버스 운영	1	2	3	4	5	6	7
	21) 학부모 대상 프로그램	1	2	3	4	5	6	7
	22) 교사 등 학교 종사자들의 노력	1	2	3	4	5	6	7
	24) 지역사회와의 연계 활동	1	2	3	4	5	6	7
	24) 원활한 상급학교 진학	1	2	3	4	5	6	7
	25) 시내 중심부 접근성	1	2	3	4	5	6	7

Collection @ uos

Ⅲ. 마을 소재 학교의 환경 및 주민들과의 교류, 그리고 정부(중앙 및 지방)의 정책에 대한 만족도를 묻는 문항입니다. 각 항목에 대해 **현재 어느 정도나 만족하고 계시는지** √해 주시기 바랍니다.

구분	문 항	전혀 만족하지 않는다			← 보통이다 →			매우 만족한다
정부 정책	1) 일자리 마련 등 경제활동 지원 정책	1	2	3	4	5	6	7
	2) 정착을 위한 토지 임대 정책	1	2	3	4	5	6	7
	3) 농업경영인 교육 정책 수립 및 지원	1	2	3	4	5	6	7
	4) 마을 공동주택 확보 지원	1	2	3	4	5	6	7
	5) 마을 공동주택 리모델링 지원	1	2	3	4	5	6	7
	6) 마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 등 조성	1	2	3	4	5	6	7
	7) 대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영	1	2	3	4	5	6	7
	8) 학생활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
	9) 학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
주민과의 교류	10) 마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회 활동 등)	1	2	3	4	5	6	7
	11) 마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)	1	2	3	4	5	6	7
	12) 마을 공동 수익사업 업무 참여	1	2	3	4	5	6	7
	13) 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동	1	2	3	4	5	6	7
	14) 지역사회 리더의 리더십	1	2	3	4	5	6	7
	15) 거주주민들과의 열린 의사소통	1	2	3	4	5	6	7
학교 환경	16) 자유로운 학교생활	1	2	3	4	5	6	7
	17) 학생 중심의 교육과정 운영	1	2	3	4	5	6	7
	18) 다양한 방과 후 수업	1	2	3	4	5	6	7
	19) 교실, 체육관 등 학교 시설	1	2	3	4	5	6	7
	20) 통학버스 운영	1	2	3	4	5	6	7
	21) 학부모 대상 프로그램	1	2	3	4	5	6	7
	22) 교사 등 학교 종사자들의 노력	1	2	3	4	5	6	7
	24) 지역사회와의 연계 활동	1	2	3	4	5	6	7
	24) 원활한 상급학교 진학	1	2	3	4	5	6	7
	25) 시내 중심부 접근성	1	2	3	4	5	6	7

Collection @ uos

Ⅳ. 다음은 통계처리를 위한 질문입니다. 해당되는 번호에 √표하거나 직접 기입하여 주시기 바랍니다.

1	마을 소재 학교	① 납읍( ) ② 물메( ) ③ 송당( ) ④ 토산( ) ⑤ 곽금( ) ⑥ 수산( ) ⑦ 신례( ) ⑧ 더럭( )
2	직전 거주지	① 제주도 내 타지역( ) ② 서울시( ) ③ 광역시( ) ④ 수도권 도시지역( ) ⑤ 지방 도시지역( ) ⑥ 군·읍 이하( )
3	성 별	① 여 ② 남
4	연 령	만 ( ) 세
5	동거 가족	① 부부 동거( ) ② 부부 중 일방만 동거( ) ③ 기타( )
6	현 거주지 거주 기간	( )년 ( )개월
7	직업 유무	① 직업 있음( ) ② 직업 없음 ( )
8	가계 총소득	월 평균 ( )만원

♥ 성실하게 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ♥

Collection @ uos

<부록 8> 지역주민용 설문지

폐교위기 극복을 위한 인구유입정책의 지속가능성 평가를 위한 설문지 (지역주민용)

안녕하십니까?

본 설문조사는 지방도시의 지역재생정책을 연구하기 위한 것으로, 제주도의 폐교위기 극복 지역을 특별 사례로 선정하여 진행하는 것입니다. 본 조사는 학술논문 작성을 위한 연구 자료로서, 귀하께서 답변하신 내용은 인구감소 등 지역의 쇠퇴 문제로 심각한 상태에 있는 우리나라 지방도시의 발전을 위해 귀중한 자료로 활용되오니 바쁘시더라도 한 문항도 빠뜨리지 마시고 응답하여 주시기를 부탁드립니다.

본 설문조사의 내용은 무기명으로 통계처리 되며, 설문조사 과정에서 파악된 정보는 통계법 제33조 비밀의 보호 조항에 의거하여 비밀이 보장됩니다. 아울러 귀하께서 응답하신 자료는 연구목적 이외에는 어떠한 용도로도 이용되지 않을 것임을 약속드립니다.

본 설문지에 대한 의문사항이 있으시면 언제든지 아래의 연락처로 문의해 주시기 바랍니다. 귀하의 가정에 언제나 행복이 함께 하시기를 기원 드립니다. 감사합니다.

서울시립대학교 대학원
도시공학과 박사과정
연구자 노 화 동
010-0000-0000
E-mail: poppynoh@naver.com

Collection @ uos

Ⅰ. 이주 및 학교

1. 타 지역에서 거주하시던 분들은 어떤 이유로 이 마을에 이주해 오신다고 생각하십니까?

① 자녀의 초등학교 입학
② 귀농 귀촌 등 전입
③ 기타 (직업 및 출장 등으로 인한 임시기간 거주 등)
( )

2. 마을의 학교가 타 지역민들의 이주에 영향을 미친다고 생각하십니까?

① 예 ( ) (영향 정도: %) ② 아니오 ( )

3. 마을 소재 학교 교육에 만족하십니까?

① 예 ( ) (만족 정도: %) ② 아니오 ( )

3-1 마을 소재 학교의 교육에 대해 만족하시는 이유는 무엇입니까?
(중복 선택/기타 이유 작성)

① 학교의 교육과정운영(특성화교육, 전인교육, 체험학습 등 교육환경)
② 다른 학생들과의 원만한 관계
③ 교사의 열정 지역사회와의 연계
④ 교사와 학부모 간의 원만한 관계
⑤ 지역사회와의 Network
⑥ 기타 ( )

4. 학교가 없어진다면 이 마을을 떠날 생각이 있으십니까?

① 예 ( ) ② 아니오 ( )

5. 타 지역에서 이주해 오는 분들이 학교 살리기에 도움이 된다고 생각하십니까?

Collection @ uos

① 전혀 도움이 되지 않는다 ② 도움이 되지 않는다
③ 보통이다 ④ 도움이 된다 ⑤ 매우 도움이 된다

6. 학교 살리기가 마을의 발전에 도움이 된다고 생각하십니까?

① 전혀 도움이 되지 않는다 ② 도움이 되지 않는다
③ 보통이다 ④ 도움이 된다 ⑤ 매우 도움이 된다

7. 타 지역에서 이주해 오시는 분들에게 공동주택 또는 빈집을 저렴하게 제공하는 것이 필요하다고 생각하십니까?

① 전혀 필요없다 ② 필요없다 ③ 보통이다
④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다

8. 지역사회 활동에 참여하고 있으십니까? ① 예 ② 아니오

8-1 (참여하고 있는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

8-2 (참여하지 않는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

9. 이 마을에 새로 이주해 오신 분들과의 관계는 원만하십니까? ① 예 ② 아니오

9-1 (원만하다고 생각하는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

9-2 (원만하지 않다고 생각하는 경우) 그 이유는 무엇입니까?

10. 지역사회의 발전을 위해 필요한 것은 무엇인가요? (중복선택 가능)

① 소규모학교의 강화(학교 통폐합 정책의 변화)
② 지역사회 리더의 양성
③ 일자리 창출
④ 문화·예술 분야 장려
⑤ 공공행정 기관의 적극적 활동
⑥ 저렴한 임대주택
⑦ 기타 ( )

Collection @ uos

Ⅱ. 다음은 마을 소재 학교의 환경 및 주민들과 교류, 그리고 정부(중앙 및 지방)의 정책에 대한 항목입니다. 각 항목에 대해 **어느 정도나 중요하게 생각하시는지** √해 주시기 바랍니다.

구분	문 항	전혀 중요하지 않다			← 보통이다 →			매우 중요하다
정부 정책	16) 일자리 마련 등 경제활동 지원 정책	1	2	3	4	5	6	7
	17) 정착을 위한 토지 임대 정책	1	2	3	4	5	6	7
	18) 농업경영인 교육 정책 수립 및 지원	1	2	3	4	5	6	7
	19) 마을 공동주택 확보 지원	1	2	3	4	5	6	7
	20) 마을 공동주택 리모델링 지원	1	2	3	4	5	6	7
	21) 마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 등 조성	1	2	3	4	5	6	7
	22) 대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영	1	2	3	4	5	6	7
	23) 학생활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
	24 학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
주민 과의 교류	10) 마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회 활동 등)	1	2	3	4	5	6	7
	11) 마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)	1	2	3	4	5	6	7
	12) 마을 공동 수익사업 업무 참여	1	2	3	4	5	6	7
	13) 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동	1	2	3	4	5	6	7
	14) 지역사회 리더의 리더십	1	2	3	4	5	6	7
	15) 거주주민들과의 열린 의사소통	1	2	3	4	5	6	7
학교 환경	1) 자유로운 학교생활	1	2	3	4	5	6	7
	2) 학생 중심의 교육과정 운영	1	2	3	4	5	6	7
	3) 다양한 방과 후 수업	1	2	3	4	5	6	7
	4) 교실, 체육관 등 학교 시설	1	2	3	4	5	6	7
	5) 통학버스 운영	1	2	3	4	5	6	7
	6) 학부모 대상 프로그램	1	2	3	4	5	6	7
	7) 교사 등 학교 종사자들의 노력	1	2	3	4	5	6	7
	8) 지역사회와의 연계 활동	1	2	3	4	5	6	7
	9) 원활한 상급학교 진학	1	2	3	4	5	6	7
	10) 시내 중심부 접근성	1	2	3	4	5	6	7

Collection @ uos

Ⅲ. 마을 소재 학교의 환경 및 주민들과의 교류, 그리고 정부(중앙 및 지방)의 정책에 대한 만족도를 묻는 문항입니다. 각 항목에 대해 **현재 어느 정도나 만족하고 계시는지** √해 주시기 바랍니다.

구분	문 항	전혀 만족하지 않는다			← 보통이다 →			매우 만족한다
정부 정책	16) 일자리 마련 등 경제활동 지원 정책	1	2	3	4	5	6	7
	17) 정착을 위한 토지 임대 정책	1	2	3	4	5	6	7
	18) 농업경영인 교육 정책 수립 및 지원	1	2	3	4	5	6	7
	19) 마을 공동주택 확보 지원	1	2	3	4	5	6	7
	20) 마을 공동주택 리모델링 지원	1	2	3	4	5	6	7
	21) 마을 간 교류 및 협력을 위한 협의체 등 조성	1	2	3	4	5	6	7
	22) 대외 홍보 창구(웹 사이트) 운영	1	2	3	4	5	6	7
	23) 학생활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
	24) 학부모 활동 프로그램 운영 예산 지원	1	2	3	4	5	6	7
주민과의 교류	10) 마을 행사(축제, 친목의 밤, 부녀회 활동 등)	1	2	3	4	5	6	7
	11) 마을 행정 업무 협조(통·반장, 자치회 등)	1	2	3	4	5	6	7
	12) 마을 공동 수익사업 업무 참여	1	2	3	4	5	6	7
	13) 재능 기부 등 지역사회 공헌 활동	1	2	3	4	5	6	7
	14) 지역사회 리더의 리더십	1	2	3	4	5	6	7
	15) 거주주민들과의 열린 의사소통	1	2	3	4	5	6	7
학교 환경	1) 자유로운 학교생활	1	2	3	4	5	6	7
	2) 학생 중심의 교육과정 운영	1	2	3	4	5	6	7
	3) 다양한 방과 후 수업	1	2	3	4	5	6	7
	4) 교실, 체육관 등 학교 시설	1	2	3	4	5	6	7
	5) 통학버스 운영	1	2	3	4	5	6	7
	6) 학부모 대상 프로그램	1	2	3	4	5	6	7
	7) 교사 등 학교 종사자들의 노력	1	2	3	4	5	6	7
	8) 지역사회와의 연계 활동	1	2	3	4	5	6	7
	9) 원활한 상급학교 진학	1	2	3	4	5	6	7
	10) 시내 중심부 접근성	1	2	3	4	5	6	7

Collection @ uos

Ⅳ. 다음은 통계처리를 위한 질문입니다. 해당되는 번호에 √표하거나 직접 기입하여 주시기 바랍니다.

1	마을 소재 학교	① 납읍( ) ② 물메( ) ③ 송당( ) ④ 토산( ) ⑤ 곽금( ) ⑥ 수산( ) ⑦ 신례( ) ⑧ 더럭( )
2	직전 거주지	① 제주도 내 타지역( ) ② 서울시( ) ③ 광역시( ) ④ 수도권 도시지역( ) ⑤ 지방 도시지역( ) ⑥ 군·읍 이하( )
3	성 별	① 여 ② 남
4	연 령	만 ( ) 세
5	동거 가족	① 부부 동거( ) ② 부부 중 일방만 동거( ) ③ 기타( )
6	현 거주지 거주 기간	( )년 ( )개월
7	직업 유무	① 직업 있음( ) ② 직업 없음 ( )
8	가계 총소득	월 평균 ( )만원

♥ 성실하게 응답해 주셔서 대단히 감사합니다. ♥

Collection @ uos

ABSTRACT

A Study on 'School revival' as a Strategy for the Regional Regeneration to Cope with the Population Crisis

- Focused on the case examples of the coexistence between the towns and the schools in the Jeju Special Self-governing Province -

Noh, Hwa Dong
Department of Urban Planning & Design
Graduate School
University of Seoul
Advised by prof. Jeong, Seok

The decline of the cities due to the decrease of the population and, especially, the crisis regarding the decline of the farming and fishing village regions have been among the topics of current policy discussions. A diverse range of policies have been pursued including the encouragement of childbirth, a return to farming and to the villages, development projects for the farming and fishing villages, etc. But because the policy of merging and abolishing the small-sized schools has been producing the closing down of the schools, the pointing out that it becomes the cause that

Collection @ uos

accelerates the leakage of the population of the concerned region has been raised through the many routes.

Accordingly, in this research, the data and the materials on the relationship between the school and the changes of the population were examined, and by having the population flow in through the school reviving and by analyzing the case examples of the Jeju Self-governing Province, which succeeded with the regeneration of the towns, it had been intended to research for a plan for putting into practice regarding the possibility as a strategy for regenerating the provincial cities which copes with the crisis of the extinction of the population.

Regarding the method of the research, preferentially, the policy materials of the government related to the decline of the provincial cities and the population problem, the related laws and ordinances, etc., had been examined. And the academic researches and the written theories related to the regional regeneration, the declines of the cities, the population problem, the merger and abolition of the small-sized schools, etc. and the statistical data and materials related to the population had been analyzed. And, through an analysis of the case examples regarding the towns nearby the 8 schools that are located in the Jeju Self-governing Province, which succeeded in the regenerations of the towns through the school revival, the policy suggestions had been

Collection @ uos

intended to be arrived at. With regard to the analysis of the case examples, with the brackets of the diverse, interested persons concerned who had participated in the process of saving the schools as the subjects, and through the in-depth interviews and the questionnaire survey investigation, the vivid sounds on the field had been collected.

In order to solve the problem of the decrease of the population, which is the most core cause behind the decline of the provincial cities through the process of the research, it was confirmed that there is a need to concentrate on securing the soundness of the population structure. For this, an environment in which the young age bracket can reside and rear the children is needed. The policy of merging and abolishing the small-sized schools disregards the demands of the town, which is the directly interested party concerned, and while being unfolded with a uniform standard, it had acted as a main cause behind the leak of the population from the town. As a result of confirming the relationship between the cumulative number of the closures of the school and the decrease of the population, the fact that the continued reduction of the population had been proceeded in the regions where there had been a lot of the closures of the schools has been proving this. As a result of this, the towns that had been in the crisis of the closure of the school had unfolded the diverse activities for reviving schools for overcoming this.

Collection @ uos

The basic gist is that because, if a school gets closed, the town, too, can disappear, the closure of the school must be prevented preferentially. In the case of the Jeju Self-governing Province, due to the aggressive endeavors for saving the schools on the part of the residents of the towns, from the year 2011, the schools were not closed any longer, and there was the conversion into the direction of reviving the schools.

The towns which had been the objects of the analysis in this research are the representative case examples which had the school age population flow in by voluntarily providing the lease housings for overcoming the crisis of the closures of the schools. Through the results of the analysis of the case examples, the following discussions are possible: Firstly, the school must be maintained as the central function of the town. Secondly, in order to revive the schools, the town community or, in other words, the residents must play the proactive and aggressive role. Thirdly, as a plan for promoting the inflow of the population of the households of the families with the school-aged children, the provision of the leased housings is very useful. Fourthly, the reviving of the school makes the stable maintenance of the population structure of the town possible. Fifthly, as a means for the regeneration of the town which is in a depopulation region, reviving the school can play the sufficient role.

Collection @ uos

In this way, as a result of considering the diverse data and the materials in detail and analyzing, in-depth, the results of the interviews with, and the questionnaire survey investigations of, the people related at the field, the following conclusions were reached. Firstly, as a policy alternative that can prevent the leak of the population and that can make the population flow in, the saving the school has the meaning. Secondly, the pushing ahead with the regeneration policy that is centered on the reviving of the schools must be strengthened. Or, in other words, in order to save a town and in order for the town to sustain, the maintenance of the elementary school is absolutely needed. Thirdly, for the sustainability of the towns, the policy of merging and abolishing the small-sized schools must be converted prospectively.

Also, through the implications that were arrived at as a result of this research, this study intent to make the following policy proposal. Firstly, the abolition of the policy of merging and abolishing the small-sized schools must be considered seriously. Secondly, in order for the reviving of the school and the regeneration of the town to continue, the practical support on the administrative level is needed, without fail. And, the continuous materialization must take place by having a macroscopic view. Thirdly, in order to more powerfully secure the sustainability of the town, the

Collection @ uos

workplace policy for the stable residence must be pushed ahead aggressively.

This research had analyzed the case examples in the limited region of the Jeju Self-governing Province. And, differently from the provinces on the other land, due to the phenomenon of the Jeju boom, there is the limitation of not being able to conclude that saving the schools is the pure cause of the inflow of the population. And not all of the diverse matters of the interests related to saving the schools and the regeneration of the towns have been reflected. I have the high expectation that, as a result, the follow-up researches will take place on the level of the many-sided approach that is related to the regeneration of the towns, including the harmony between the residents, a plan for the solution of the conflicts, the in-depth investigation into the process of the unfolding the policy of the government, etc. in the future.

Keywords: Crisis of declining population, The regeneration of the province, Reviving the school, The regeneration of the urban, The regeneration of the town, The coexistence between the towns and the schools, The merger and abolition of the small-sized schools

Collection @ uos