

노후주거지 재생을 위한 폐교 활용 방안연구: 일본 사례를 중심으로

A Study on the Utilization of Closed Schools for Regeneration of Deteriorated Residential Area: Focused on Cases in Japan

정지원* 유해연**
Jeong, Ji-Won Yoo, Hae-Yeon

ABSTRACT

The purpose of this study is to present an effective way to utilize closed schools to promote the regeneration of old residential areas and the participation of local residents. The research procedure is as follows. First, related systems and policies were examined for the theoretical consideration of closed schools in Korea, and second, the current status of the use of closed schools in Korea was analyzed. Third, in order to analyze the case of Japan, the background and outline of the “Everyone’s Closed of School” project were investigated. Fourth, it was analyzed focusing on the case of closing all schools related to the regeneration of old residential areas, and finally, through this, the study was concluded by suggesting a plan to utilize closed schools for the regeneration of old residential areas in Korea.

Keywords : Deteriorated Residential Area, Closed Schools, Utilization, Regeneration, Japan

주 요 어 : 노후주거지, 폐교, 활용, 재생, 일본

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

노후주거지 재생에서 물리적 환경을 정비 및 재생해주는 것에서 더 나아가 사회적, 문화적인 측면에서의 재생이 필요하며, 지역주민들의 참여가 중요한 시점이다. 이때, 학교는 대부분 지역의 핵심 위치에 계획되어 있으며, 주거지와 밀접하게 연계되어 있다. 계속해서 줄어드는 인구로 인해 학령인구는 감소하고 있고, 국내에서도 매년 20개교가 넘는 폐교가 증가하고 있다. 교육부 및 지자체는 폐교를 활용하기 위해 다양한 시도를 하고 있으나, 교육용 시설, 사회복지시설, 문화시설 등 한정적인 용도로만 사용이 가능하고, 서울시의 경우 서울시 도시계획조례에 따라 학교 부지는 용적률과 건폐율에 제한을 받는 등 폐교활용의 어려움을 겪고 있는 실정이다. 따라서 본 연구는 일본의 “모두의 폐교” 프로젝트 사례 분석을 통해 노후주거지의 재생과 지역주민들의 참여를 도모하기 위한 효과적인 폐교 활용 방안을 제시하는 것이 목적이다.

2. 연구의 방법 및 절차

본 연구의 선행연구는 크게 국내와 국외로 나누어 진행하였으며 국외의 경우 폐교 활용이 활발히 이뤄지고 있는 일본의 사례를 중심으로 분석하였다. 국내의 폐교 관련 제도 및 정책과 일본 폐교 현황 및 활용 사례는 인터넷 및 문헌을 통해 진행하였다. 국내 폐교 현황은 2023년까지 살펴보고 지방교육재정알리미, 학교알리미와 각 지자체 시도교육(지원)청을 통해 자료를 구득하였다.

연구의 절차는 첫째, 국내 폐교에 대한 이론적 고찰을 위해 관련 제도와 정책을 살펴보고 둘째, 국내 폐교 현황과 활용 현황에 대해 분석하였다. 셋째, 일본의 사례를 분석하기에 앞서 일본 폐교의 현황을 살펴보고 모두의 폐교 프로젝트의 등장배경 및 개요를 조사하였다. 넷째, 노후주거지 재생과 연계된 모두의 폐교 사례를 중심으로 분석하였으며 마지막으로 이를 통해 국내 노후주거지 재생을 위한 폐교 활용 방안을 제시하며 연구를 마무리하였다.

* 정회원(주저자), 숭실대학교 건축학과 박사과정

** 정회원(교신저자), 숭실대학교 건축학부 부교수, 공학박사

(Corresponding author : Associate Professor, Ph.D., School of Architecture, Soongsil University, zenism@ssu.ac.kr)

본 연구는 2024년도 한국연구재단 연구비 지원에 의한 결과의 일부임. 과제번호: NRF-2020R1A2C1006354

본 연구는 서울시 '제2회 대학협력 모아주택 모아타운 프로젝트' 공모 결과 선정된 수업 결과의 일부를 수정 보완함.

II. 국내 폐교에 대한 이론적 고찰

1. 국내 폐교 관련 제도 및 정책

폐교란 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」(이하 폐교활용법)에 따라 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교로서 학생 수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교를 말한다. 폐교는 「폐교활용법」과 각 지자체 「폐교재산 관리 및 활용에 관한 조례」에 따라 관리되고 있으며 그 외로 「공유재산 및 물품관리법」과 각 지자체의 「교육비특별회계 공유재산 관리조례」에 영향을 받는다.

「폐교활용법」은 학생 수의 감소 및 학교의 통·폐합 등으로 전국적으로 증가하고 있는 폐교 재산을 각종 법적 제한으로 인해 효과적으로 활용되고 있지 못하여 폐교재산을 청소년과 지역주민 등을 위한 교육, 문화시설 등으로 활용할 수 있도록 1999년에 제정되었다. 「폐교활용법」제1조에 따라 폐교 재산은 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 귀농어·귀촌 지원시설, 소득증대시설로 활용하여야 한다. 또한 서울시의 경우 도시계획조례 제54조, 제55조에 따라 건폐율 30%, 용적률은 기존 지역의 용적률보다 낮게 제한되어 있었다.

2. 국내 폐교 현황 및 활용 현황

2023년 5월 기준 공립학교 기준 분교를 포함하여, 3,922개의 폐교가 존재하고 있다. 분교를 제외하고 1978년 진주중앙중학교의 폐교를 시작으로 매년 약 20개 이상의 폐교가 발생하고 있다. 1991~2000년 간 폐교 수가 100개 이상으로 급격히 증가하였으며 특히 폐교활용법이 제정된 1999년에 폐교 수가 601개교로 가장 많이 발생한 것이 특이점이다.

폐교는 교육지원시설이나 주민을 위한 시설로 활용하거나, 활용을 하지 않을 경우 입찰을 통해 매각을 하고 있다. 3,922개의 폐교 중 2,587(65.96%)개를 매각하였으며, 566(14.43%)는 임대(대부), 411(10.48%)는 자체활용하고 358(9.13%)개는 활용되지 않는 상태로 남아있다. 활용되고 있는 국내 폐교 566개교의 주된 용도는 소득증대시설과 교육용 시설인 것으로 파악되었다.



그림 1. 국내 폐교 활용 이미지
(출처: 내 손안에 서울(2018), 경상남도교육청(2023))

표 1. 국내 활용 폐교의 용도

	교육시설	사회복지시설	문화시설	공공체육시설	소득증대시설	기타	합계
전국	194	30	78	15	204	45	566

(출처: 교육부, 2023)

III. 일본 “모두의 폐교” 프로젝트 사례 분석

1. 모두의 폐교 프로젝트 등장배경 및 개요

일본은 저출산으로 인해 학령인구가 감소함에 따라 전국에서 매년 약 450개의 폐교시설이 등장하고 있었고, 이에 지역의 실정이나 요구를 반영하여 효과적인 폐교 활용방안에 대해 고민하게 되었다. 기존의 폐교는 시군별로 관리 되고 있었다면, 효율적인 관리를 위해 문부과학성 주도로 전환하여 2010년부터 “모두의 폐교” 프로젝트를 시행하여 다른 부처와의 협업 및 보조금을 통해 폐교를 적극적으로 활용하고 있다. 모두의 폐교 프로젝트는 전국의 폐교 정보를 지방공공단체를 통해 수집하고, 홈페이지를 통해 공고하여 폐교 활용을 하고자 하는 사업자 모집을 하여 매칭해주는 역할을 하고 있으며 활용 사례 소개도 함께 공지하고 있다.

2021년 5월 기준, 2002년부터 2020년도에 현존하고 있는 폐교 7,398개교 중 5,481교(74.1%)가 사회교육시설 및 사회체육시

설 등 공공시설 외에 체험교류시설 및 복지시설 등 다양한 용도로 활용되고 있으며, 지방 공공단체와 민간 사업자와 제휴하여 창업지원을 위한 업무시설이나 지역 특산품의 가공회사 공장 등으로 활용되는 등 지역 자원을 살려 지역 경제 활성화로 연결하는 활용도도 증가하고 있다(모두의 학교 홈페이지).

표 2. 폐교 주요 활용 용도 (2002~2020년)




용도		학교 수	용도		학교 수
학교(대학제외)		3,948	복지 시설·의료 시설 등	노인복지시설	225
사회체육시설		1,756		장애인 복지 시설	176
사회교육시설 문화시설	사회교육시설	989		보육 시설	67
	문화시설	341		공인 어린이원	40
기업 등의 시설·창업지원시설	기업이나 법인들의 시설	947		아동복지시설 (보육소 제외)	66
	창업지원시설	73		방과후 아동 클럽	127
청사 등		461		방과후 어린이 교실	39
체험 교류 시설 등		520		의료 시설	34
비축 창고		199	대학		79
주택		21			



(출처: 문부과학성, 2021)

2. 모두의 폐교 프로젝트 사례분석

사례 분석을 위해 모두의 폐교 프로젝트 중 주거지재생과 연관이 깊거나 지역주민들의 참여가 큰 사례를 중심으로 5개의 사례를 선정하였다. 분석을 위해 시설 사용 용도, 지역주민들의 참여도 등을 살펴보았으며, 다음과 같은 시사점을 도출하였다. 폐교를 활용함에 있어 지역주민들의 이해와 의견을 취합하기 위해 설명회 등을 진행하거나 지역의 문제점을 발굴하고 문제점을 해결하고 지역의 활성화를 도모하기 위한 수단으로 활용하였다. 특히 하야마 초등학교는 학교에 대한 애착이 높은 지역으로 관심도가 높아 활용에 있어 관심이 큰 지역이었으며, 이에 따라 폐교 운영에 대한 주체적인 참가를 촉진하였다. 또한 에치나카하타 초등학교나 하마중학교는 지역주민들이 직접 폐교 내 기업을 운영하여 폐교를 관리하는 등 일자리 창출의 효과도 가져왔다. 지역주민의 활용을 위해 저층부에는 지역주민의 커뮤니티 장소를 배치하였다. 기업의 연구소나 공장으로 활용되는 폐교를 제외하고 대부분은 지역주민들을 위한 공간이 마련되어 있었다.

표 3. 모두의 폐교 사례 분석

지역	학교 명	활용 용도	특징	관련 이미지
이와테현	구. 에치나카하타 초등학교	노인복지시설	<ul style="list-style-type: none"> - 토지: 유상대여, 교사: 무상대여 - 오래된 학교를 활용하고 싶다는 지역주민들의 자발적인 의견과 지역의 고령화 문제 해결 - 법인은 지역주민으로 조직되어 있어 지역 상정으로 폐교 주변의 미화 및 유지 관리에 힘씀 - 지역의 운동회나 본오도리 축제 등에 활용되고 있어 주민들의 모임장소로 활용됨 	
군마현	구. 후쿠오카 서초등학교	미도리시 다세대 교류관	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 평생 학습, 주민이나 부모와 자녀의 교류 등의 장소로 활용하고, 강좌나 동아리 활동 등 지역주민의 커뮤니티 거점으로 활용이 증가하고 있음 - 교실과 교실 간의 벽을 철거하여 대공간으로 활용하도록 함 - 시 지정 재난장소로 지역의 방재 거점공간 	
오кина와현	구. 하마중학교	지역 교류 거점 시설	<ul style="list-style-type: none"> - 1층: 지역주민의 교류 장소인 다목적홀, 커뮤니티 식당, 매점 - 2층: 교실의 형태를 유지한 코워킹 스페이스 - 3층: 숙박시설 - 폐교 활용을 통해 지역 커뮤니티의 핵심 장소로 활용되고 있으며 지역주민들이 시설의 청소나 매점 운영 등을 담당하고 있음 	

지역	학교 명	활용 용도	특징	관련 이미지
돗토리현	구. 하야마 초등학교	커뮤니티 복합 시설	<ul style="list-style-type: none"> - 1층: 카페나 샵, 지역 복지 조직 등이 입주하여 지역 주민에게 열린 커뮤니티 공간 - 2-3층: 오피스 등 비즈니스 공간 - 지역 커뮤니티 장소나 추억의 장소였던 학교로써 지역주민의 관심도가 높아 활용 후 운영에 대한 주체적인 참가 촉진 	
나가사키현	구. 마츠시마 초등학교	방과후 아동클럽	<ul style="list-style-type: none"> - 지역아동과 지역주민들의 교류 장소 - 당시 해당 지역이 안고 있던 육아 환경의 문제를 해결하고, 아이들을 맡길 수 있는 장소와 육아 관한 정보교환의 장을 제공 	

(출처: 문부과학성, 2023)

IV. 결 론

노후주거지 재생에서 물리적 환경 정비 및 재생에서 더 나아가 사회적, 문화적 측면에서의 재생을 통해 지역주민의 참여를 도모하는 것이 필요하다. 이때 학교는 대부분 지역의 핵심 위치에 배치되어 있고 주거지와 밀접하게 연계되어 있으며 학생수가 감소함에 따라 폐교가 증가하고 있다. 따라서 본 연구는 노후주거지의 재생과 지역주민들의 참여를 도모하기 위한 효과적인 폐교 활용 방안을 도출하고자 하였다. 이를 위해 국내 폐교 관련 제도 및 정책과 현황을 살펴보았으며, 일본 “모두의 폐교” 프로젝트 사례를 분석하였고, 다음과 같은 시사점을 도출하였다.

첫째, 폐교 활용을 위한 제도 및 정책의 완화가 필요하다. 법률 상 폐교는 사용할 수 있는 활용의 용도가 한정되어 있고 일부 지자체에서는 건폐율과 용적률에 대한 제한을 받고 있었다. 따라서 국내 폐교는 대부분 체험학습장, 학교, 학생 수련원 등과 같은 교육시설, 소득증대시설 등으로 활용되고 있었다. 일본에서는 더 나아가 지역주민들이 폐교 활용시설에서 주체적인 참여나 역할을 하여 활동하는 등 지역자생을 통한 활성화를 이끌고 있었다. 둘째, 폐교를 활용하기 전에 지역주민들과의 설명회를 진행하거나 지역 문제를 도출하였고 이를 통해 지역주민들의 이해와 애착을 도모하였다. 또한 지역주민들의 사용을 고려하여 커뮤니티 공간을 저층부에 배치함을 통해 지역 커뮤니티 활성화를 이끌었다. 마츠시마 초등학교의 경우 지역의 육아 문제를 해결하는 등 폐교를 통해 지역의 문제도 해결하였다. 마지막으로 모두의 폐교와 같이 지자체와 활용하길 원하는 사람과 네트워크 구축이 필요하다. 국내는 지자체교육청 홈페이지에서 자체적으로 공고를 내고 있으며, 교육부가 지자체의 상황을 취합하는 방식으로 관리하고 있다. 이는 효과적인 관리가 어려움에 따라 하나의 관리 주체가 필요하다고 사료된다.

본 연구는 국내 노후주거지 재생을 위한 폐교 활용 방안을 제안하기 위해 일본의 “모두의 폐교” 프로젝트 중 주거지 재생 및 지역주민이 주체적인 역할을 한 사례를 중심으로 시사점을 도출하였으나, 분석의 사례의 수가 적어 일반화가 어렵고 국내와 일본과의 제도적 차이가 있어 적용에 어려움이 있다. 그러나 노후주거지 재생 또는 지역주민들이 주체적으로 운영한 사례를 중심으로 분석함으로써 시사점을 도출하였다는 것에 의의가 있으며, 향후 노후주거지 재생 시 폐교를 활용될 경우 기초자료로 활용되기를 기대한다.

참 고 문 헌

1. 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr/>
2. 경상남도교육청(2023). **폐교재산 활용 사례집**
3. 모두의 학교 홈페이지. https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/zyosei/1296809.htm
4. 문부과학성 (2021). **2021년도 폐교시설 등 활용상황 실태조사 및 여유교실 활용상황 실태조사 결과에 관하여**
5. 문부과학성 (2023). **“폐교활용 사례집 미래로 이어가자” 모두의 폐교 프로젝트**
6. 지방교육재정알리미. **시도교육청 폐교재산현황**. <https://eduinfo.go.kr/portal/theme/abolSchStatusPage.do>
7. 내 손안에 서울(2018). **뽕한 학교는 가라! ‘모두의 학교’가 궁금해**. <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/1160668>