

석사학위논문

소규모 학교 통·폐합정책에 대한
공간의 차별적 대응양상
— 제주도 북제주군 남읍초등학교를 사례로 —

지도교수 손명철



제주대학교 교육대학원

지리교육전공

오영매

2003년 8월

소규모 학교 통·폐합정책에 대한
공간의 차별적 대응양상
— 제주도 북제주군 남읍초등학교를 사례로 —

지도교수 손 명 철

이 논문을 교육학 석사학위논문으로 제출함.

2003년 5월 일

제주대학교 교육대학원 지리교육전공



오영매의 교육학 석사학위논문을 인준함.

2003년 7월 일

심사위원장 _____ 인

심사위원 _____ 인

심사위원 _____ 인

<국문초록>

소규모 학교 통·폐합정책에 대한 공간의 차별적 대응양상

- 제주도 북제주군 남읍초등학교를 사례로 -

오 영 매

제주대학교 교육대학원 지리교육 전공

지도교수 손 명 철

본 논문은 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 공간의 차별적 대응양상에 관한 사례연구이다. 제주도 북제주군 애월읍 남읍초등학교를 사례로 정부의 일방적인 주도로 이루어지고 있는 소규모 학교 통·폐합정책에 대하여 지역 공간에서 차별적으로 나타난 지역 주민의 대응양상을 살펴보는 것이 목적이다.

이와 같은 연구목적을 수행하기 위하여 문헌연구와 현지답사를 병행하였으며, 1991년 분교장 격하 예정이었던 남읍초등학교와 그 지역사회 주민들을 통하여 10년동안 이루어진 학교살리기 운동 과정을 살펴보았다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 소규모 학교 통·폐합의 사회·경제적 배경은 농어촌 인구감소와 그로 인한 농어촌 학교의 소규모화에서 비롯된다. 교육부는 1982년부터 교육과정의 정상적 운영과 교육재정의 효율적 사용을 목적으로 소규모 학교 통·폐합정책을 추진하고 있으며, 교육부 운영지침을 토대로 제주도 교육청이 수립한 통·폐합 실행계획에 따라 제주도에서는 모두 47개교가 분교장으로 개편되거나 폐교되었다.

둘째, 전국적으로 실행된 소규모 학교 통·폐합정책에 대해 남읍리 주민들은 ‘학교살리기 운동’이라는 자발적이고 적극적인 대응양상을 보여 주었다. 마을 주민들은 위기를 인식하고 먼저 운동주체인 대책위원회를 구성한 후 학교살리기운동에 주민 전체가 동참하도록 호소하였다. 이어 대책위원회와 남읍초등학교총동창회는 타지역에 거주하는 동문들의 자녀들을 대상으로 전입을 장려하여 학생 수를 확보함으로써 통·폐합을 막아보려 하였으나 성과는 미약하였다. 이들은 다시 마을의 빈집을 수리하고 무상으로 임대해 주어 타지역의 취학 아동을 전입시키면서 학생 수가 일시적으로 늘어나 학교는 통·폐합을 면할 수 있게 되었다. 그러나 마을 주민들은 보다 안정적이고 장기적인 대책이 필요함을 절감하고 6년여 동안 10억 원이 넘는 기금을 조성하여 전입자용 공동주택 3동을 건립, 무상 임대해 줌으로써 지역공동체운동

* 본 논문은 2003년 8월 제주대학교 교육대학원 위원회에 제출된 교육학 석사학위논문임.

을 성공으로 이끌게 된 것이다. 학교살리기운동은 단순히 납읍초등학교의 통·폐합을 막아냈다는 의미를 넘어서 주민들에게 마을의 긍지와 자존심을 지킬 수 있게 되었다는 자긍심과 함께 미약해져가던 지역공동체 의식을 다시 한번 강화하는 결정적인 계기가 되었다.

셋째, 납읍초등학교살리기 운동의 성공요인으로는 반촌의식에 기초한 사회 문화적 환경, 자생단체의 강한 조직력과 리더들의 적극적 역할, 주민들의 강한 의지와 민주적 의사 결정 과정, 지원 가능한 인적 요소와 경제적 기반, 제주시와의 인접성, 행정기관과 언론기관의 우호적 지원 등을 들 수 있다. 이런 요인들은 납읍리만이 가지고 있는 ‘공간성’(spatiality)에서 연유하는 것으로 볼 수 있으며, 이는 일률적으로 적용되고 있는 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 납읍리 주민들의 차별적 대응이라는 가시적인 양상으로 나타났다고 할 수 있다.

이상의 연구를 통하여 아래와 같은 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 지역의 특수성을 반영하여 다양한 통·폐합 기준안이 마련되어야 한다. 학생 수만을 고려한 단일 기준안을 획일적으로 적용하기 보다는 대상 학교의 역사성과 지역사회 속에서 학교의 역할과 의미, 학교에 대한 주민들의 기대와 애착 등 다양한 요인들을 고려하여 지역의 특성에 적절하고 유연한 기준안이 마련되어야 할 것이다.

둘째, 통·폐합 정책을 실행하는 과정에서도 지역 주민들의 참여권과 선택권이 보장되어야 한다. 교육부가 일방적, 하향적으로 통·폐합을 집행하려 할 것이 아니라, 최소한 공청회나 각종 토론회 등 지역 주민들의 의견을 최대한 수용할 수 있는 기회를 제공하여 주민들의 공감대를 확산시키는 공론화 과정을 거칠 필요가 있다. 이러한 공론화 과정에서 지역 주민들은 단순한 방청객이나 설득 대상이 아니라 적극적으로 자신들의 의견과 입장을 개진하는 중요한 주체로 인정되어야 하며, 최종적인 선택권 역시 지역 주민들에게 주어져야 한다.

셋째, 정부 부처간 유기적이고 합리적인 정책수립이 요구된다. '90년대 이후 농림부는 ‘돌아오는 농어촌 만들기’ 사업에 42조원이라는 막대한 국가 예산을 투입하여 농촌인구부양 정책을 추진하고 있는 반면, 교육부는 농어촌 소규모 학교 통·폐합정책을 강행하여 농촌인구 유출을 가속화하는데 기여하고 있다. 정부 부처간 상호 모순된 지역정책은 엄청난 국가 예산을 낭비할 뿐만 아니라 정책의 신뢰도를 추락시키는 중요한 요인이 되기도 한다.

끝으로, 장기적 안목으로 볼 때 농촌 지역의 교육을 활성화하기 위한 특별한 제도적 장치가 필요하다. 농어촌과 농어촌 학교를 위한 재정적 지원과 법적인 뒷받침이 이루어져야 하므로 ‘농어촌교육특별법’이나 ‘농어촌 소규모 학교 지원법’ 등을 제정하여 장기적이고 안정적인 농어촌 학교교육의 활성화 방안이 강구되어야 한다.

본 연구를 통하여 농어촌 마을 지키기와 학교 지키기의 이중고를 겪고 있는 농어촌 지역 주민들에게 장기적이고 안정적인 교육을 위한 새로운 대안이 제시되길 바라며, 농어촌 소규모 학교에 대한 우선적인 지원과 육성 방안을 마련하여 파행으로 치닫는 교육현실에 대한 새로운 지평을 열어가는데 본 연구가 작은 디딤돌이 되기를 기대한다.

목 차

I. 서론	1
1. 연구 목적과 방법	1
2. 연구 내용과 용어의 정의	4
1) 연구 내용	4
2) 용어의 정의	5
3. 연구동향과 연구의 제한점	6
II. 소규모 학교 통·폐합의 사회·경제적 배경과 정책 추진 과정	10
1. 소규모 학교 통·폐합의 사회·경제적 배경	10
2. 교육부의 소규모 학교의 통·폐합정책 추진	11
1) 목적	11
2) 통·폐합의 기준	11
3) 통·폐합의 추진 경과	12
3. 제주도교육청의 소규모 학교 통·폐합정책 추진 경과	14
III. 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 남읍리 주민들의 대응양상	16
1. 남읍리의 지리적 개관	16
1) 남읍리의 역사와 지리적 배경	16
2) 인구 및 토지 이용	19
3) 마을의 구심체적 역할수행 조직과 자생단체	20

2. 납읍초등학교의 역사성과 통·폐합정책	23
3. 납읍리 주민들의 학교살리기 운동 전개	25
1) 분교장 처리 대상 통보 및 주민들의 사실 인지	25
2) 학교살리기 운동의 전개 과정	26
4. 학교살리기 운동의 성공 요인	42
1) 반촌의식에 기초한 사회 문화적 환경	42
2) 자생단체의 강한 조직력과 리더들의 적극적 역할	43
3) 주민들의 강한 의지와 민주적 의사 결정 과정	45
4) 지원 가능한 인적 요소와 경제적 기반	46
5) 제주시와의 인접성	46
6) 행정기관과 언론기관의 우호적 지원	47
IV. 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 시사점 및 제안	49
1. 지역의 특수성을 반영할 수 있는 다양한 기준안 마련	49
2. 지역 주민들의 참여권과 선택권 보장	50
3. 정부 부처간의 유기적이고 합의된 정책 수립	51
4. 지역간 균형발전과 형평성의 고려	52
V. 요약 및 결론	54
참고문헌	58
<Abstract>	61

표 목 차

<표 1> 도시와 농촌의 인구분담률 변화	10
<표 2> 교육부의 소규모 학교 통·폐합 추진 기준	12
<표 3> 전국 소규모 학교 통·폐합 추진 실적	13
<표 4> 제주도 소규모 학교 통·폐합 추진 현황	15
<표 5> 남읍리의 인구 변화 추이	19
<표 6> 남읍리의 지목별 토지 이용	20
<표 7> 최근 15년간 남읍초등학교 재학생수 추이	24
<표 8> 무상임대 공동주택 건립을 위한 자금 확보 계획	36
<표 9> 남읍초등학교 13~26회 남자 졸업생의 직업분포	46

그 림 목 차

<그림 1> 북제주군 애월읍 남읍리의 위치	4
<그림 2> 연구 지역	17



사 진 목 차

<사진 1> 남읍리 전경	18
<사진 2> 남읍리 사무소	21
<사진 3> 마을 경로당 모습	22
<사진 4> 남읍초등학교 전경	25
<사진 5> 공덕비에 새겨진 학교살리기 추진위원 41인 명단	28
<사진 6> 학교살리기 사업으로 지어진 다가구 공동주택	37
<사진 7> 학교살리기 사업으로 지어진 2차 공동주택	39
<사진 8> 효도마을 선정 기념비	39
<사진 9> 남읍초등학교 울타리에 세워진 공덕비	44
<사진 10> 재시향우회 공덕비	44

I. 서론

1. 연구 목적과 방법

우리나라 초등교육은 ‘글방’이나 ‘서당(書堂)’에서 동네의 아이들을 모아 놓고 주로 개인적인 지도를 하게 된 데서 시작되었다. 초등교육은 처음부터 소규모에서 출발한 셈이다. 그래서 학교의 규모나 학급당 학생수가 문제되지 않았다. 그러나 1960년대 경제개발계획을 시작으로 1970년대 중화학공업화로 전환, 1980년대 첨단산업의 육성 등 공업위주의 발전정책은 우리나라의 도시화, 산업화를 급속히 진행시켰고, 이에 따라 농촌 지역 청·장년의 젊은 인구가 도시로 집중하게 되었다. 이는 농촌사회의 급속한 침체, 축소뿐만 아니라 농업과 농촌의 저발전 문제를 초래하였고, 농촌 지역사회의 인구 감소 및 공동화현상을 가져오면서 국토의 대부분을 차지하는 우리 농촌 지역사회의 해체요인으로 작용하고 있다.¹⁾

게다가 국가정책이 경제의 효율성과 집적효과 추구에 치중되면서 각종 사회경제적 지원이 대도시 지역에 집중되는 반면 농촌에 대한 투자는 제한되어 농촌 지역은 상대적으로 낙후되었으며, 도시와 농촌 그리고 농업과 공업간의 격차는 더욱 심화되었다. 이는 농촌 인구의 도시지역으로의 유입을 가속화시켰고, 또한 농촌 지역 학령아동의 감소로 이어져 학교는 소규모화 되었다.

학교의 규모가 작아지고 학급당 학생수가 줄어드는 사실만으로 보면 바람직한 현상인 것처럼 보일 수도 있다. 그러나 우리 농촌의 경우에는 학교와 학급수의 규모를 장기적인 계획에 의해 줄여 나가는 교육적인 의도에 의한 것이라기보다 인구의 이동으로 인하여 불가피하게 생긴 소규모 학교가 대부분이어서 여러 가지 문제를 야기시키고 있다.

1) 이준학(1994), “한국 농촌 교육체제 변동과 관계요인 분석”, 연세대학교 대학원 박사학위 논문, p. 1.

학교가 소규모화 되면 학생 상호간에 친밀성이 높아지고 개별학습이 가능해지는 등 인성교육, 창의성 교육, 생태교육의 실시에서는 긍정적인 측면도 있으나, 교육과정의 정상적인 운영이 어렵고 1인당 교육비부담이 커지는 등 국가 재정적인 부담이 늘어나기도 한다.

교육부는 국가 재정의 효율성을 강조하면서 1981년에 소규모 초등학교 통·폐합 기준을 마련하여 1982년부터 추진해 오고 있다. 소규모 학교의 통·폐합은 교육투자의 효율성과 정상적인 교육상황 구축을 통한 학습결손의 방지 등 불가피한 정책이라는 측면도 있지만, 학생들의 통학과 생활의 불편, 농촌의 유일한 공공기관이며 문화공간인 학교 폐쇄로 인한 지역 주민의 허탈감 등 심각한 문제를 만들어 이는 다시 농촌 인구의 이촌향도 현상을 부추기고, 농촌을 더욱 피폐하게 만드는 요인이 되고 있다.

한편 현재까지 실시되고 있는 농촌지역 소규모 학교의 통·폐합은 교육행정당국과 지역 주민들 사이의 견해 차이로 마찰을 빚는 일이 발생하기도 하는데, 이런 갈등을 해소하고 효과적인 정책 수행을 위해서는 소규모 학교 통·폐합의 기준이 합리적으로 마련되어야 한다. 따라서 현재 추진 중인 교육부의 소규모 학교 통·폐합의 기준과 교육의 주체인 학생과 학부모, 지역주민 등의 입장에서 인식하는 기준의 차별성을 밝히고, 도시주민 위주의 교육 방침이 아닌 국토의 고른 발전을 위해 지역의 개별성과 고유성에 대한 실증적인 자료의 수집과 분석을 위한 노력이 필요한 시점이다.

본 연구는 농촌 소규모 학교를 통·폐합시키지 않고 발전시킬 수 있는 방법을 모색해 보기 위한 연구로서, 농촌 지역의 학교는 비록 소규모라 할지라도 농촌의 운명과 농촌의 미래를 보장해 줄 수 있다는 가정에서 출발한다.

본 연구의 목적은 정부의 일방적인 주도로 이루어지고 있는 소규모 학교 통·폐합정책에 대하여 지역 공간에서 차별적으로 나타난 지역 주민의 대응양상을 살펴보고자 하는 데 있다. 학생수의 감소로 인하여 분교장 격하 또는 통·폐합의 대상이 되었던 다른 소규모 학교들은 정책대로 통·폐합되었다. 그러나 제주도 북제주군 남읍초등학교는 지역 주민들의 학교살리기 운동으로 학교를 지킬 수 있게 되었고, 타지역의 통·폐합 대상으로 선정된 소규모 학교에서는 남읍초등학교의 사례를 모방하여 적용해 보려는 노력이 시도되고 있다.²⁾

2) 어도, 저지·청수리에서 남읍리의 사례를 참고로 학교살리기 운동이 전개되었다.

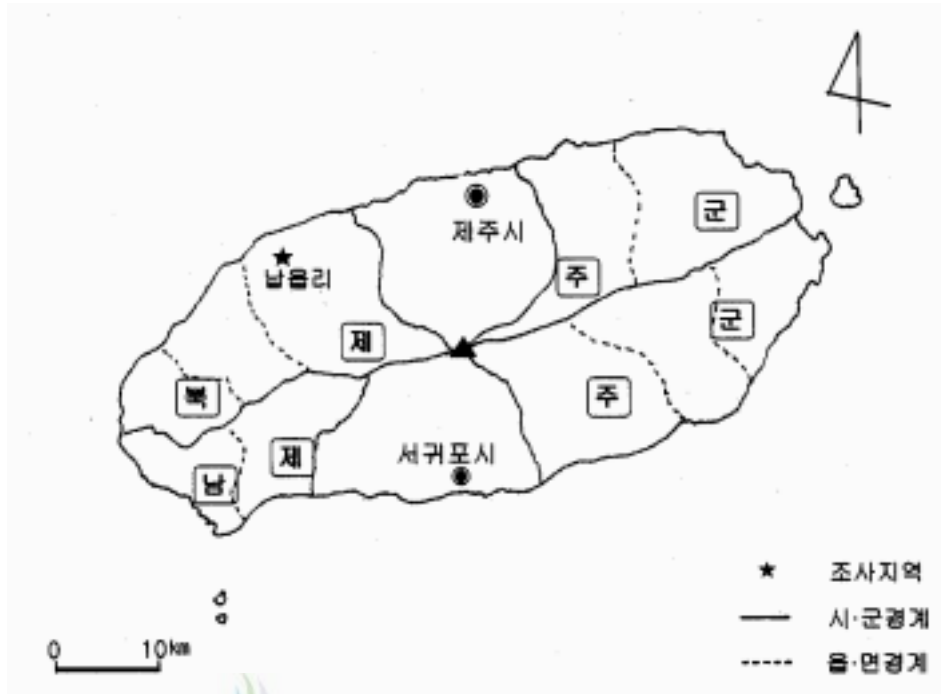
지역 주민 스스로 학교를 살려내어 성공한 예에서 합리적인 대안의 요소를 찾고 교육 당국의 경제적 논리에서 간과해 버린 또 다른 중요한 요소를 발견함으로써 발전적인 정책의 검토 뿐 만 아니라 더 나아가 이와 유사한 사례가 발생할 경우 해당 지역의 주민들이 직면하게 될 문제들을 예견하여 대책을 마련할 수 있도록 시사점을 줄 것이다. 따라서 본 연구는 1991년 분교장 격하 예정 대상학교였던 제주도 북제주군 애월읍 납읍초등학교와 그 지역사회 주민들을 대상으로 하여 실질적인 학생수의 증가가 안정적으로 이루어져 분교장 처리 대상학교에서 제외될 때까지의 10년여 기간 동안에 이루어진 힘들고 어려웠던 주민들의 이야기를 토대로 정리하여 보았다.

본 연구를 위해서는 교육부와 교육청의 소규모 학교 통·폐합정책에 관한 여러 자료와 납읍리 지역의 역사 및 사회 문화적 환경에 대한 기초적인 자료, 선행논문과 정기간행물 등의 문헌상의 자료 등을 수집·분석하여 관련 부분에 활용하였으며, 직접 해당 지역 마을인 납읍리를 답사하여 리사무소에 보관하고 있는 각종 회의 자료, 비공식적인 인터뷰 등의 현지조사 방법 등을 통하여 이루어졌다. 또한 현지 지역 주민의 각 측면에서의 대응상황을 파악하기 위하여 마을 내 각종 사회조직과 그 기능 및 리더십 등에 관하여 자료를 수집하고 검토하였다.

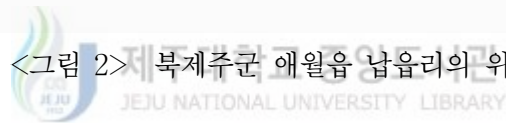
기초 조사 후에 현지를 답사하였고 현지조사는 주로 방학 또는 주말의 시간을 이용하거나 평일 저녁시간을 선택하였다.

조사자에 대한 현지 주민들이나 정보제공자들의 태도는 비교적 호의적이었고 자료나 정보의 제공에 있어서도 매우 협조적이었는데, 농촌 지역의 바쁜 일과와 최근 불어닥친 감귤 처리의 심각한 문제로 현지에 찾아갔지만 만나지 못하거나 면담을 할 수 없는 경우도 많았다. 이러한 경우에는 전화와 서신을 통하여 조사 자료를 얻기도 하였다.

본격적인 면담에 앞서 먼저 리사무소와 노인회 사무실을 방문하여 학교살리기 운동에 실질적인 리더 역할을 담당했던 인물들에 대한 기본 내용을 제공받고 그 당시 활동했던 각 조직의 지도자들을 직접 만나서 연구의 취지를 설명하고 도움을 받았다. 면담 내용은 녹취 자료와 남아 있는 회의록이나 연혁의 기록을 중심으로 하여 서술적으로 정리하였다.



<그림 2> 북제주군 애월읍 남읍리의 위치



2. 연구 내용과 용어의 정의

1) 연구 내용

본 연구에서는

첫째, 소규모 학교 통·폐합정책의 사회·경제적 배경과 정책 추진 과정을 알아보았다.

둘째, 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 남읍초등학교의 대응 양상을 통하여 지역의 차별성을 살펴보고자 한다.

셋째, 마지막으로 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

2) 용어의 정의

이 연구에서 사용된 용어를 정의하면 다음과 같다.

(1) 소규모 학교

소규모 학교라는 용어는 그 상대적 개념이 무엇인가에 따라 긍정적으로 또는 부정적으로 사용되고 있다. 즉 도시지역의 과대, 과밀학교의 경우 교육여건이 열악해지는 것에 대한 대안으로 제시되는 소규모 학교는 이상적인 규모의 학교를 의미한다. 반면에 이상적인 학급 수 및 학생 수에 미달하여 그 교육의 질이 저하되는 상황을 나타내는 경우는 부정적으로 사용되는 개념으로 보고 있다.³⁾ 이런 극단적인 개념 사이에서 소규모 학교는 적용되는 준거 및 기준에 따라 다양하게 개념화되므로 아직 그 의미나 성격이 분명하게 정립되지 않은 상태이며, 용어의 통일도 이루어지지 않고 있으나 교육부(1999년)의 소규모 학교 통·폐합 기준에 의하면 전체 학생 수 100명 미만인 학교를 분교장 격하대상 또는 통·폐합 대상 학교로, 180명 이하의 학교를 소규모 초등학교로 보고 있다.⁴⁾

(2) 통·폐합

통·폐합은 본교 폐지, 분교장 폐지, 분교장 격하, 초·중등통합 운영학교 등의 유형으로 구분된다.

첫째, 본교 폐지는 한 학교가 인근 다른 학교로 흡수·통합되는 것을 의미한다.

둘째, 분교장 폐지는 분교장을 폐쇄하여 인근 학교에 통합하는 것을 의미한다.

셋째, 분교장 격하는 본교를 분교로 격하시키는 것을 의미한다.

넷째, 초·중등통합 운영학교는 현재의 학교를 그대로 유지하면서 초등학교와 중·고등학교를 합쳐서 인적자원과 시설을 공유하는 형태의 학교를 의미한다.

한편, 초등학교의 명칭은 연구 시점인 1992년 당시에는 국민학교로 표기되었는데

3) 장덕진(2000), “농촌 소규모 학교 통·폐합정책의 개선방향에 관한 연구”, 고려대학교 대학원 석사학위논문, p. 8.

4) 교육부의 자료에서는 ‘과소규모 학교’로 제시되고 있다.

1996년 3월 1일부터 초등학교로 개칭됨에 따라 본 연구에서는 그 이전의 명칭도 초등학교로 통칭하여 사용하였다.

(3) 학교살리기 운동

학교살리기 운동은 ‘학생수’라는 특정 조건의 미비로 인해 분교장 격하 내지 폐교의 위기에 처한 상황에서, 주로 지역주민들을 중심으로 통·폐합정책에 따르지 않고 작은 학교를 유지, 발전시키기 위해서 벌인 다양한 형태의 공동체운동을 의미한다.

3. 연구동향과 연구의 제한점

본 연구목적을 수행하기 위하여 살펴본 농·어촌 지역의 소규모 학교 통·폐합 실태와 문제점을 탐색한 선행연구들은 지리학 분야에서 접근한 연구와 사회교육이나 교육행정의 측면에서 접근한 연구로 구분된다.

먼저 지리학 분야에서의 연구동향을 보면, 류우익(1981)은 농촌지역의 인구감소는 공공투자의 효율성을 저하시켜, 정책적인 소외를 초래할 가능성이 있음을 지적하였다.⁵⁾ 박영환(1984)은 교육기회 공간과 사회지역적 행동공간의 관련성에서 교육기회와 사회경제적 변수는 비교적 높은 상관관계가 있다고 설명하고 교육수준, 소득, 장소적 차이 등이 교육기회의 지역차를 유발한다고 하였다.⁶⁾ 채순하(1994)는 폐교가 많이 이루어진 지역은 경지율이 낮은 지역이며, 제조업의 미발달로 인구 유출이 일어난 결과, 폐교현상이 나타났음을 지적하였다.⁷⁾ 정옥주(1994)는 현재 통·폐합은 운영비 절감을 주목적으로 학교 규모, 학교간 거리 등을 기준으로 실시되고 있으나 농촌지역에서 학교가 가지는 중요성과 아동 통학거리에 최우선을 두고 정책목표와 기준을 재설정해야 함을 강조하였다.⁸⁾ 김익현(1997)은 행정편의 위주인 폐교 결정

5) 류우익(1981), “農村人口의 都市指向移動이 農村地域에 미치는 影響”, 「지리학논총」 제8호, p. 39.

6) 박영환(1984), “교육기회의 지역차에 관한 연구”, 「지리학논총」 제11호, p. 17.

7) 채순하(1994), “忠淸北道の 國民學校 廢校類型과 그 地域的 特性”, 충북대학교 교육대학원 석사학위논문, p. 57.

8) 정옥주(1994), “농촌지역 국민학교 입지변화에 관한 연구”, 「지리학논총」 제23호, p. 91.

은 지역주민의 의견을 수렴하여 학생수에만 의존하기보다는 지역실정이 반드시 고려되어 젊은 주민들의 이촌을 막아야 함을 주장했다.⁹⁾ 고기환(1998)은 광업과 제조업의 점유율이 낮은 지역과 해발고도가 높은 지역일수록 폐교율이 높음을 보여주고, 산업유치나 지역개발, 접근성 개선 등으로 인구를 끌어들이 수 있는 방법을 모색해야 함을 지적하였다.¹⁰⁾

이상의 지리학 분야의 연구들은 대체로 소규모 학교 통·폐합정책이 시행된 초기에는 폐교가 많이 이루어진 지역의 지리적 특성을 밝히는데 초점을 맞추고 연구를 진행하였으나, 차츰 통·폐합정책이 안고 있는 문제점을 부각시키는 방향으로 전환되었다.

한편, 사회교육이나 교육행정, 사회학 분야에서 접근한 연구들로서 노태호(1999)는 소규모 학교의 통·폐합은 학생과 학부모들을 위한 정책이라기보다는 교육재정의 효율적 사용 때문에 추진되고 있으며, 소규모 학교의 통·폐합은 학부모들의 유대감을 약화시켜 학부모, 학생, 지역주민들을 소외시키고 이들의 지역이탈 현상을 부추길 뿐이라고 지적하며, 농촌지역의 소규모 학교를 폐교시키지 않고 ‘풀무학교’와 같은 지역사회학교로 발전시키는 것이 농촌환경을 살리는 첫걸음이라고 보고 있다.¹¹⁾ 장덕진(1999)은 통·폐합정책에서 소규모 학교의 특수성을 간과한 정책과 갈등해결 방법, 한국 행정문화의 특수성에 대한 이해부족 등을 문제점으로 지적하였다.¹²⁾ 유옥엽(2000)은 소규모 학교의 통·폐합은 나름대로 타당성이 있지만 원칙적용과 시행방법에 있어서는 지역적 특수성을 고려해야 한다는 관점을 제시했다.¹³⁾ 천완이(2000)는 통·폐합정책의 추진에서 나타나는 가장 큰 문제점이 농촌의 특성을 반영하지 못한 획일적인 운영에 있으며, 농촌 소규모 학교의 가능성을 충분히 고

9) 김익현(1997), “초등학교 통·폐합의 지역적 전개와 주민적응”, 경북대학교 교육대학원 석사학위논문, pp. 57-58.

10) 고기환(1998), “江原道の 初等學校 廢校類型과 地域性”, 강원대학교 교육대학원 석사학위논문, pp. 55-56.

11) 노태호(1999), “농촌 소규모 학교 통·폐합의 문제와 농촌교육 활성화 방안 연구”, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문, pp. 82-83.

12) 장덕진(1999), “농어촌 소규모 초등학교 통·폐합정책의 개선방향에 관한 연구”, 고려대학교 교육대학원 석사학위논문, pp. 86-89.

13) 유옥엽(2000), “전라북도 소규모 학교 통·폐합에 관한 사례연구”, 전주교육대학교 석사학위논문, p. 82.

려하여 향후 전망에 대한 분석과 지역실정에 따라 융통성 있게 추진되어야 함을 강조했다.¹⁴⁾ 우재찬(2001)은 학생수를 통·폐합의 기준으로 한 정책에 대해 주민들이 부정적으로 인식하고 있으며, 교육행정당국의 일방적 태도에 불만이 많음을 지적했다.¹⁵⁾ 이성국(2002)은 통·폐합 후 교육시설 및 환경은 좋아졌다고 생각하지만 학부모들의 학교에 대한 애착이 소멸됨으로써 인구감소에 영향을 주어 결과적으로는 농촌의 황폐화 현상을 초래함을 제시하였다.¹⁶⁾ 천호성(1995)은 농촌지역 교육환경의 문제점에 대한 개선방안으로 전체적인 과감한 개혁이 절실히 요청되고 있으며, 재정적 지원, 법적인 뒷받침이 동시에 이루어져야 한다고 보았다.¹⁷⁾

이렇게 사회교육이나 교육행정, 사회학 분야에서 접근한 선행 연구들은 정책 시행 과정상에 나타나는 문제점이나 그 영향에 비중을 두고 있다. 요컨대 소규모 학교 통·폐합정책이 시행된 초기의 선행연구들은 폐교가 많은 지역의 지리적 특성에 초점을 맞추었으나, 최근 연구에서는 통·폐합정책 자체의 문제점이나 시행과정에서 발생하거나 또는 시행 후에 나타나는 부정적 영향에 초점을 맞추고 있음을 보여 주고 있다.

그런데 제주도 지역에서는 소규모 학교 통·폐합정책에 관한 본격적인 연구는 아직 미흡한 실정이며, 통·폐합정책의 적용에 있어서 타 지역과 마찬가지로 문제점이 발생하고 있다. 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 나타난 문제점들이 제주도 지역에서도 나타나고 있음을 밝히고 나아가 앞으로 교육정책의 결정 과정과 후속 연구에 기초자료를 제공하는데 그 의의를 두고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 제한점을 갖는다.

첫째, 본 연구는 특정 지역인 제주도 북제주군 애월읍 납읍초등학교의 사례에만 한정하였기 때문에, 통계적으로나 지역적으로 제주도 전체로 일반화하기는 어렵다고

14) 천완이(2000), “소규모 학교의 통·폐합에 관한 연구”, 전북대학교 교육대학원 석사학위논문, p. 117.

15) 우재찬(2001), “소규모 초등학교 통·폐합 조정과정에 관한 연구”, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문, pp. 81-82.

16) 이성국(2002), “농촌 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 교육수요자의 요구분석”, 금오공과대학교 교육대학원 석사학위논문, pp. 68-69.

17) 천호성(1995), “한국 농촌교육환경의 변화와 문제”, 전북대학교 대학원 석사학위논문, pp. 85-86.

볼 수 있다. 그러나 이러한 사례연구가 전체지역의 모든 문제를 제시할 수는 없다고 하더라도 최소한 기본적인 문제의 일차적인 포착과 앞으로의 연구를 위한 가설의 수립을 위해서는 충분한 시사점을 줄 수 있다고 본다.

둘째, 본 연구를 위한 사례지역의 현장조사는 학교 통·폐합정책 발표나 학교살리기 운동이 완료된 후 상당 기간이 지난 후에 이루어졌으므로¹⁸⁾ 당시의 생생한 현장감을 모두 전달할 수 없는 한계를 가지고 있다. 인터뷰의 내용도 과거의 기억들을 채록하고 마을 각 단체별 회의록이나 그 외 기록되어 남아있는 자료에 의존하였으므로 당시 상황의 설명에는 미흡한 점이 있을 것이다.

셋째, 현재의 상황으로 미루어 과거의 힘들었던 대응이 실제보다 다소 미화되었을 가능성이 있다. 당시 학교를 살리려고 다방면으로 뛰었던 기억과 절박했던 시간이나 위기감이 성공한 후에는 자부심과 긍지인 이 마을의 자랑거리로 남게 되었다. 따라서 통·폐합정책의 타당성 여부나 다급했던 과거의 쟁점에 대한 주민들의 인식이 성공한 자부심 등에 의해 다른 측면으로 해석되어지기도 하고 당시의 위기감에 대한 기억은 희미해져 가고 있었다.

넷째, 연구 지역을 수십 차례 답사하고 핵심인물에 해당하는 지역인사들을 면담 하였지만 미처 읽어내지 못한 부분도 많았다. 그리고 당시 제작되었던 ‘애향인에게 보내는 호소문’이나 ‘동문제위께 드리는 글’ 등 원본을 구할 수 없는 점이 매우 아쉬웠다.

끝으로 본 연구에서는 정부의 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 대응의 주체를 ‘공간’, ‘납읍리 주민’, ‘납읍초등학교’ 등으로 다양하게 표현하고 있다. 이는 기본적으로 “공간적인 것이 사회적인 것이고 사회적인 것이 공간적인 것”이라는 실재론(realism)적 공간관에 토대를 둔 것이며, 내용상의 전후 맥락에 따라 달리 표현한 것임을 밝혀둔다.

18) 납읍초등학교살리기 운동은 1990년부터 시작되었다.

II. 소규모 학교 통·폐합의 사회·경제적 배경과 정책 추진 과정

1. 소규모 학교 통·폐합의 사회·경제적 배경

농어촌의 인구감소는 당연히 농어촌 학교의 소규모화를 초래한다. 농어촌 인구감소의 가장 큰 원인은 청·장년층의 이촌 문제, 그리고 농어촌의 사회환경이 개발되지 않음으로 인하여 나타나는 열악한 교육, 의료, 문화시설 등의 여건 때문이다.¹⁹⁾

농어촌 지역의 인구감소 추세에 따라 농어촌 지역사회내의 학교들도 그 영향을 받아 소규모화 되었고, 특히 취학연령 아동의 급격한 감소는 농어촌 학교의 소규모화를 더욱 가중시키게 되어 농촌의 공동화 현상을 초래하였으며 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 70년대말부터 가속화된 인구의 도시집중 현상은 한 해에 대략 50만 명이 농촌을 떠나 도시로 이주함에 따라 도시의 학교들은 과대, 과밀화하는 반면에 농촌의 학교들은 학생수, 학급수의 급격한 감소를 보여 폐교되는 학교가 늘고 있다. 도시와 농촌의 인구분담률 변화를 보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 도시와 농촌의 인구분담률 변화 (1970~2000)

단위 : 명, %

연도		1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
구 분								
전 국		31,465,654	34,706,620	37,436,315	40,448,486	43,410,899	44,608,726	46,136,101
인구 분담률	시부(동부)	41.2	48.4	57.3	65.4	74.4	78.5	79.7
	군부(읍·면부)	58.8	51.6	42.7	34.6	25.6	21.5	20.3
제주도		365,430	411,732	462,941	488,576	514,605	505,438	513,260
인구 분담률	시부(동부)	29.1	32.8	36.2	58.4	62.4	67.4	70.3
	군부(읍·면부)	70.9	67.2	63.8	41.6	37.6	32.6	29.7

자료 : 경제기획원조사통계국, 1989, 『한국통계연감』, 제36호 ; 통계청, 2001, 『한국통계연감』, 제48호.

19) 우재찬(2001), 전계논문, p. 17.

이렇게 필연적으로 나타난 소규모 학교는 교육과정의 비정상적인 운영에 따른 교육효과의 비효율화와 더불어 교육재정에 부담을 주어 교육부는 이런 어려움을 타개하고자 영세초등학교 통·폐합운영계획(의무 1040-213, 1981. 9. 8.)을 마련하여 1982년부터 교육부 정책사업으로 지속적으로 추진하여 왔다.

2. 교육부의 소규모 학교의 통·폐합 추진정책

1) 목적

농어촌지역 학교 학생 수 급감으로 인한 과소규모 학교의 증가로 정상적인 교육과정 운영의 어려움과 교육재정의 비효율이 심각하게 초래되고 있는 상황에서 과소규모 학교에 대한 통·폐합정책을 적극적으로 추진함으로써 정상적인 교육과정 운영을 도모하고 교육투자의 효율성을 제고하여 학생들의 학습권 보호와 열악한 교육환경의 개선을 목적으로 하고 있다.²⁰⁾



2) 통·폐합의 기준

교육부의 1982년 당시의 기준은 “동일면내에 있는 학교로서 학생수가 180명 미만이고, 6학년 이하의 학급편성이면서 통학거리 4km이내에 인근학교가 있는 경우”로 정하여 추진해오다가 1993년도에 현실적으로 불합리한 기준을 일부 보완하였다.

현재의 권장기준으로는 “본교 통·폐합은 학생 수 100명 이하, 편성학급 6학급 이하의 학교, 분교장 통·폐합은 학생 수 20명 이하의 분교장을 통·폐합하도록 권장”하고 있다. 그러나 이러한 학교 모두를 대상으로 통·폐합을 추진하는 것이 아니라 초등학교의 경우 전체 학생수가 100명이 되지 않더라도 1면(面)에 최소한 1분교는 유지하고 도서나 벽지 등 통학 여건이 좋지 않은 지역이나 학생 수 증가가 예상되는 지역 등은 지역여건을 충분히 고려하여 통·폐합을 탄력적으로 추진하도록 하

20) 유형식(1999), “과소규모 학교 통폐합추진 방향”, 『교육마당 21』, 99년 6월호, pp. 96-99.

고 있다.²¹⁾ 교육부 정한 소규모 학교 통·폐합정책 기준은 <표 2>와 같다.

<표 2> 교육부의 소규모 학교 통·폐합정책 추진 기준

구 분	추진기준	비 고
초등학교	본교 - 학생수 100명 이하 분교장 - 학생수 20명 이하	1면 1본교 원칙 유지 도서, 벽지, 접적, 특수지역의 경우 여건 고려 추진
중·고등학교	학생수 100명 이하	

자료 : 교육부(1999).

3) 통·폐합의 추진 경과

교육부에서는 농어촌 교육발전을 위한 과소 규모 학교의 효율적 운영방안으로 1981년 9월 소규모 학교 통·폐합 운영지침을 시달하면서 1982년부터 소규모 학교 통·폐합 추진을 시작하여 초반에는 조심스런 추진을 보이다가 1991년 이후 본격적으로 시행하였고, 1998년 2월 15대 대통령 취임 시 국민의 정부 100대 국정과제로 선정되었다.

1998년 5월에는 과소 규모 학교 통·폐합 추진 방식에 대한 감사원의 지적으로 통·폐합 업무를 시도교육청이 자율적으로 추진하는데 한계가 있다고 하여 교육부가 추진지침 및 기준을 시달하여 추진하도록 통보하였다. 1998년 8월에는 대통령 지시사항으로 학생 수 100명 이하의 학교를 적극적으로 통·폐합하여 정상적인 교육 과정을 운영하고 교육재정의 효율성을 도모할 것을 지시하였다. 1998년 11월에 시달된 과소규모 학교 통·폐합 지침에는 1999년부터 2002년까지 지역여건을 고려하여 단계적으로 추진하여 통합학교를 지역중심학교로 중점 육성한다는 내용이었으며 1999년 1월 과소규모 학교 통·폐합 종합계획이 수립되어 2002년까지 단계적으로 2,078개교의 통·폐합 실시계획을 수립하였다. 이에 따라 전국에서 이루어진 소규모

21) 교육부(1999), “우리의 농어촌 교육 이렇게 좋아집니다”.

학교 통·폐합 추진 실적은 <표 3>과 같다.

<표 3> 전국 소규모 학교 통·폐합 추진 실적('82~'99)

년도	초등학교				중·고등학교				합계			
	페이지		분교장 개편	소계	페이지		분교장 개편	소계	페이지		분교장 개편	합계
	본교	분교장			본교	분교장			본교	분교장		
'82~'96	356	1,286	1,403	3,045	22	9	8	39	378	1,295	1,411	3,084
1997	48	94	40	182	6	2	1	9	54	96	41	191
1998	72	145	58	275	4	1	5	10	76	146	63	285
1999	268	316	200	2,216	10	7	26	58	278	323	226(103)	930
당 초 계 획	1999								355	364	328(89)	1,136
	2000								63	106	130(41)	340
	2001								96	99	61(54)	310
	2002								71	102	49(47)	269
총계									585	671	568(211)	2,055
'82~'99	744	1,841	1,701	3,502	42	19	40	58	786	1,860	1,741	4,490

- 자료 : 「과소규모 학교 통·폐합의 효율적 추진을 위한 방안」, 교육부(1999.2).
- () 는 분교장 개편을 거친 후 폐교된 분교장 수로 본 수에 포함.
- (1999~2002)의 공란은 당초계획에 의하여 합계만 표기함.

1999년 2월 개최된 과소규모 학교 통·폐합 워크숍에서 통·폐합 추진기간 단축 실시를 지시했고, 1999년 6월 학생수 추이, 통학여건, 지역주민의 의견 등을 고려하여 탄력적으로 추진하도록 지시하였다.

그러나 교육부의 소규모 학교 통·폐합정책의 시행은 ① 전국적·획일적 시행, ② 단시일 내의 시행, ③ 자율이라고 하지만 강제성에 의한 시행, ④ 당근 정책²²⁾을

22) 교육청 평가에서 “소규모 학교의 구조조정” 항목을 신설하고 추진실적 점수를 1998년 5점에서 1999년에는 30점으로 대폭 조정했고, 1999년중 통·폐합하는 학교는 규모에 따라 2억원에서 최고 10억원까지 지원하겠다는 내용과 실시하지 않는 학교에 대해서는 재정적 차등지원 방침을 밝혔다(1999.3).

통한 시행 등과 같은 문제점을 드러내었다.²³⁾

3. 제주도교육청의 소규모 학교 통·폐합정책 추진 경과

제주도 농어촌 지역에서도 타도와 같이 소규모 학교가 증가하고 있는데, 그 이유로는 출산률 저하에 따른 제주 지역 초등학생 수의 자연감소를 들 수 있으나 더욱 주목해야 할 점은 제주 지역 경제구조의 변화에 따른 이농현상이라 볼 수 있다.²⁴⁾

제주도교육청은 지나치게 학생수가 적어 정상적인 교육과정 운영이 어려운 학교에 대하여 교육여건을 개선하고 교육력을 향상시키고자 통·폐합을 추진한다는 배경 하에, 1981년 9월에 시달된 교육부의 운영지침에 의해 1982년부터 북제주군 한림읍 비양분교장 개편을 시작으로 소규모 학교 통·폐합정책을 시행하여 왔다.

1993년 6월에 제주도교육청은 통보 받은 지침에 의해 교육감이 지역실정을 고려하여 자율적으로 추진하였고, 1993년 9월 통·폐합 권장기준이 완화(학생 수 100명 이하 학교로) 되면서 제주도교육청은 초등학교 60명 이하, 분교장은 10명 이하, 중학교는 90명 이하 학교로 기준을 완화시켰다.

그러나 1998년 2월 국민의 정부 100대 국정과제로 선정, 1998년 5월에 과소 규모 학교 통·폐합 추진 방식에 대한 감사원의 지적 등으로 통·폐합 업무를 교육부가 주도적으로 추진한다는 통보를 받은 후, 1998년 8월에는 대통령 지시사항으로 학생 수 100명 이하의 학교를 적극적으로 통·폐합하여 정상적인 교육과정을 운영하고 교육재정의 효율성을 도모할 것을 지시 받았다.

1998년 11월 시·도교육청 관계자 회의에서 초등학교는 100명 이하의 본교 및 20명 이하의 분교장을 통·폐합 대상으로 추진하여 1면(面) 1교(校)원칙을 유지하고, 도서·벽지 등 특수 지역은 여건을 고려하여 추진함과 중·고등학교의 경우 학생 수 100명 이하 학교를 통·폐합 대상으로 추진한다는 기준이 정해진 후 제주도교육

23) 이종각(1999), “소규모 학교 통·폐합 논리와 그 대응 논리”, 참교육 학부모회 자료집.

24) 김민호(1997), “통폐합 위기의 소규모 학교”, 「제주참여광장」 제19호, p. 183.

청은 자체계획을 수립하였다. 그 후 1999년 1월 교육부의 과소규모 학교 통·폐합 종합계획 수립되었고, 제주도교육청은 이에 따라 정책 적용을 시켜 왔다.

1999년 2월 개최된 과소규모 학교 통·폐합 워크숍에서 통·폐합 추진기간 단축 실시 지시에 따라 1차 변경계획을 수립하였고, 1999년 6월 학생수 추이, 통학여건, 지역주민의 의견 등을 고려한 탄력적인 추진 지시에 따라 1999년 8월 2차 변경계획을, 그리고 1999년 12월에 3차 변경계획을 수립하였다.

제주도교육청이 실시한 통·폐합 추진현황 및 계획은 <표 4>와 같으며, 사례연구 학교인 남읍초등학교는 학생수의 감소로 인해 1990년 2월 제주도교육청으로부터 1991학년도 분교장개편 대상 학교로 통보 받았다.

<표 4> 제주도 소규모 학교 통·폐합 추진 현황

연도	초등학교				중학교				비고
	폐지		분교장 개편	통합 운영	폐지		분교장 개편	통합 운영	
	본교	분교장			본교	분교장			
1982			1						비양분교장
1983			5(1)						해안, 도평, (대평), 신흥, 동북분교장
1984		1							보흥분교장
1988		2							광명, 회진분교장
1989		1							색달분교장
1990		1							덕천분교장
1991		1							횡간분교장
1992		4							상천, 금덕, 신평, 상천분교장
1993	1		2(2)						명월교/(난산, 무릉동분교장)
1994		1	1(1)						무릉동분교장/(신양분교장)
1995	3	3	1						영락교, 용수교, 조수교/구역, 난산, 신양분교장/신흥분교장
1996	1	3	2(1)						판포교/회진, 신평, 대평분교장/더덕, (삼달)분교장
1998	1	1		1				1	신도교/삼달분교장/신창초·중
1999		1	1	3				3	어음분교장/신양교/무릉초·중, 신산초·중, 지청초·중
2000				1				1	연평초·중
2001	3								가시, 화산, 하천폐지하고 한마음교신설
2002	1								영천교
계	10	19	13(5)	5				5	

※ () 는 분교장 개편 후 폐지된 분교장 수

Ⅲ. 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 납읍리 주민들의 대응 양상

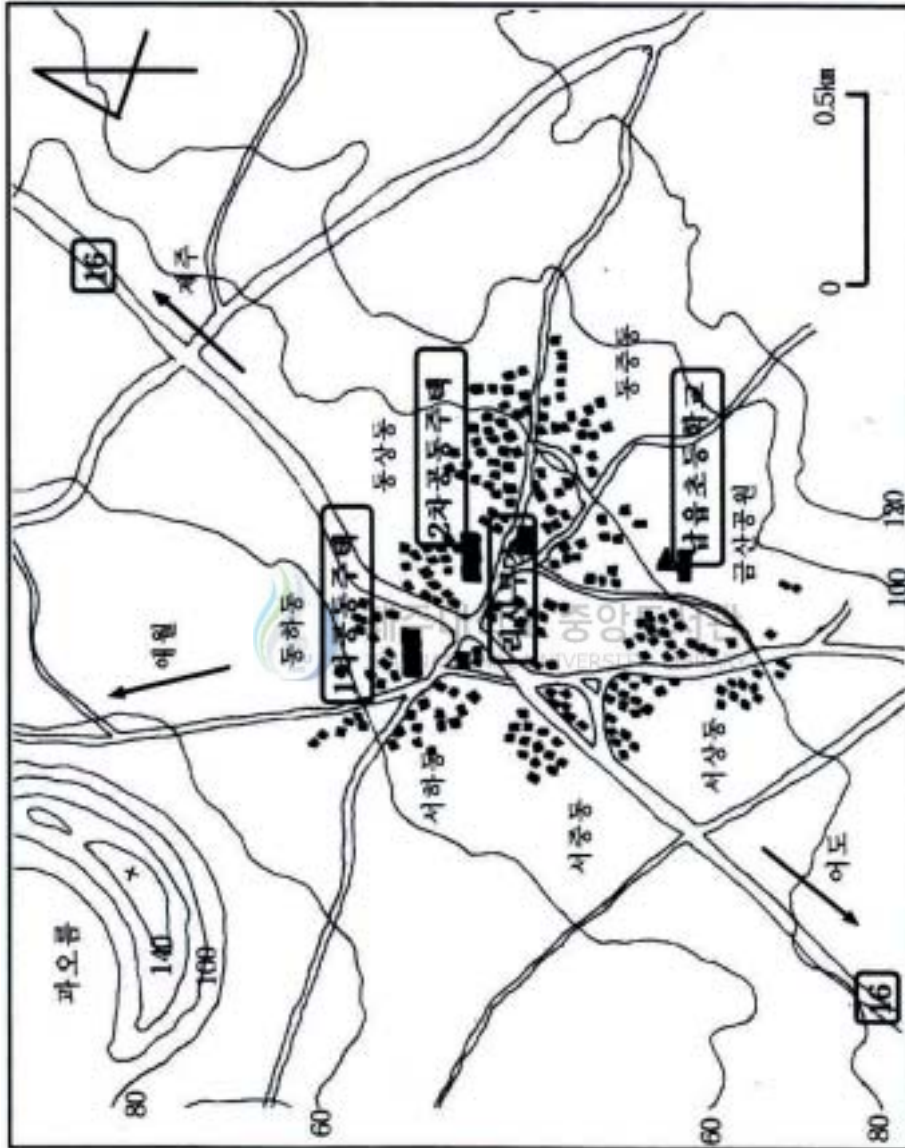
1. 납읍리의 지리적 개관

1) 납읍리의 역사와 지리적 배경²⁵⁾

납읍리는 한라산 백록담에서 서북쪽 30km 아래로 뺨어 내린 곳에, 북쪽 해안가로부터 2.5km 지점에 위치하고 있으며, 제주시에서는 애월을 경유할 경우 22.5km, 노형을 경유할 경우 24.9km, 애월 중심으로 하면 중산간 도로를 따라 2.5km가량 남쪽 지점에 위치해 교통의 요지가 되고 있다. 큰 도로를 중심으로 집들이 사방으로 모여 마을을 형성하고 있으며, 마을 전체적으로 볼 때 해발 60m~100m지형에 분지를 이루고 있다. 납읍을 중심으로 2km 반경 내에 광지, 애월, 고내, 상가, 하가, 어음, 봉성 등 7개의 마을과 병립되어 있고, 서쪽에 143m 높이의 어도봉(於道峯), 동북쪽으로는 높이 175m의 고내봉(高內峰)이 마주하며 정북으로는 153m의 광악(郭岳)이 마을의 지반을 받쳐 주고 있다.

납읍리의 설촌 연대는 약 600년 이전으로 추정되는데 1330년(고려 충렬왕)경부터 마을에 사람들이 살기 시작하였다고 하지만 문헌상의 자료는 확실하지 않다. 주변 마을의 설촌 과정과 구전되는 내용 등을 종합한 결과 납읍리 최초의 거주지는 '곽지남동(郭支南洞)'으로 추정된다. 이 곳은 광악(郭岳) 남쪽에 위치한 곳이므로 '곽남'이라고 불렸다. 그리고 이 때 입주한 사람들이 납읍의 원주민이며 이어서 '곰팡이'와 '등덩이' 등지에 사람들이 계속 입주하면서 마을의 형태를 이루었다. '곽남'이라는 마을이름은 이후 '과남'으로 변했으며, 이는 40년 전에까지도 공식문서를 제외한 대부분의 경우에 상용되었던 통칭이었고, 납읍이라는 호칭은 숙종 원년(1675년)부터 사용되었다.

25) 김행욱(1984), 『중보 납읍향사』, 평범사, pp.43-45.



<그림 2> 연구 지역

자료 : 국립지리원 1:25,000지형도, 현지답사를 통해 작성.

1948년에 일어난 4·3사건의 영향으로 1948년 11월에는 이 마을에도 소개령이 내려져 주민들은 애월리, 광지리 등 해안가 마을로 분산되어 옮겨 살았으며 12월에는 납읍 초등학교와 향사 등의 건물이 전소되었다. 1949년 소개령이 해제되자 분산되어 있던 마을사람들이 복귀하여 사장(射場)터에 가건물을 마련하여 임시 집단거주하면서 각자 폐허가 된 집터에서 가옥을 복구하고 마을 재건과 생업에 종사하며 마을을 지켜왔다.

1954년부터 향사(鄉史)가 편술되기 시작하여 1969년에 출간되면서부터 1961년 청년회와 노인회를 결성하였고, 1963년 중산간 도로 제1차 확장공사, 1965년 심정굴착에 의한 현대적 수도시설 설치, 1967년 납읍 5일시장 개설, 1971년 마을 안길 포장, 1973년 전기 가설, 1975년 도정공장 준공, 1979년 납읍~애월 간 도로포장이 시작되어 1981년 2차 확장 공사 완성, 1983년 1차 전화 개통 등의 현대화 작업이 이루어졌다.

마을사람들의 증언에 따르면 예부터 서당이 설치되어 20여명의 과거급제자를 배출하는 등 문인의 마을이라 할 수 있으며, 전통적인 유림촌으로 여러 가지 미풍양속, 두터운 이웃 간의 인정, 지역 출신들의 활약, 그 외 마을의 발전 상황 등에 대한 자부심이 강하며 문촌(文村)이라는 인식이 강했다.

조상과 가문에 대해서도 높은 긍지를 가지고 있어서 예전부터 자녀교육에도 유달리 신경을 쓰고 교육열이 높은 편이며, 외지에서 고등교육을 받고 다른 도시에서 정착하여 살아도 비교적 성공적인 경우가 많아서 행정, 사법, 교육, 경찰, 종교 등의 사회 각계에서 활약하고 있다.

마을주민들의 성씨(姓氏)로는 김(金)씨, 진(秦)씨, 양(梁)씨, 강(姜)씨, 문(文)씨 등이며 이들 5 가지의 성씨가 마을주민의 70% 이상을 이루고 있다.



<사진 1> 납읍리 전경 (2003. 6. 15. 연구자 촬영)

2) 인구 및 토지이용

납읍리는 2002년 1월 현재 476세대 1,392명의 주민들이 살고 있다. 서상동, 서중동, 서하동, 동상동, 동중동, 동하동 등 6개의 동으로 이루어져 행정구역상 21개의 반으로 구성되어 있는 1개의 자연부락이다. 그러나 <표 5>에서 보듯이 1980년 2,025명이었던 납읍리의 인구는 80년대말 1,779명으로 감소하였으며, 납읍초등학교가 분교장 격하 예정 대상으로 되었던 1991년에는 1,286명으로 급감했음을 알 수 있다. 1996년 1차 공동주택 준공 후 입주가 이루어진 이후 인구수가 크게 변동이 없는 상태로 유지되고 있다.

<표 5> 납읍리의 인구 변화 추이

단위 : 명

연 도	1980	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001
인 구	2,025	1,779	1,286	1,311	1,283	1,384	1,389	1,308

자료 : 북제주군 통계연보, 1981-88년 기간에는 리별 통계는 만들어지지 않았음.

토지 이용은 전체 면적 8.108km² 중, 전 1.394km², 답 0.006km², 과수원 1.711km², 임야 3.287km², 기타 1.710km² 등으로 과수원의 비중이 가장 높으며 감귤농사가 주로 이루어지고 있다. 한편 납읍리의 지목별 토지 이용 비율을 제주도 전체 지역과 비교해 보면 <표 6>에서와 같이 나타난다. 경작지인 밭의 비율은 적은 반면 과수원의 비율은 제주도에 비해 높은 편이다. 특히 1963년 이 곳 출신 재일교포가 기증한 감귤묘목 2천본은 감귤원 조성의 계기가 되었으며 그 후로부터 현재에 이르기까지 감귤이 납읍의 주소득원이 되고 있다.

<표 6> 납읍리의 지목별 토지 이용

단위 : km²

지역 \ 지목	전	답	과수원	임야	기타 (목장용지)	계
납읍리	1.394 (17.1%)	0.006 (0.07%)	1.711 (21.1%)	3.287 (40.5%)	0.65 * (8.04%)	8.108
제주도	346.17 (18.8%)	8.26 (0.5%)	186.78 (10.1%)	925.58 (50.1%)	181.23 (9.8%)	1,846.29

자료 : 「한국통계연감」, 2001, 통계청 ; 애월읍 산업계 일반현황자료.

* 납읍리 공동목장조합장이 제공한 자료임.

3) 마을의 구심체적 역할수행 조직과 자생단체

납읍리 마을 주민들은 마을과 조상에 대한 긍지와 자부심이 강할 뿐만 아니라 이런 영향으로 마을규약 “납읍리 향약(鄉約)”을 제정하여 마을의 제반사항을 결정하고 있으며, 마을 내의 여러 단체의 조직과 관리도 매우 정교하고 체계적이어서 향원의 자격과 권리, 의무 등을 향약(鄉約)에서 정해 놓음으로써 마을의 전통을 계승하고 경제적, 사회적, 문화적 지위향상과 공동이익을 도모하고 있다.

이 마을의 향약에 의하면 마을의 복지향상과 발전을 위한 기구 구성은 납읍리 개발위원회, 청년회, 부녀회, 노인회, 공동목장조합, 특별위원회 등으로 정하고 있는데 마을은 주로 개발위원회를 중심으로 움직이고 있다. 이들 각 단체들은 체계적으로 정비된 조직을 구성하고 마을 공동체의 발전과 복지향상을 위한 기능과 협의체제를 구축하고 있다. 또한 이들 각 단체의 운영은 해당 회칙에 의하여 운영되고 있으며 이 단체들 중에서 개발위원회가 가장 핵심적인 역할을 수행한다. 개발위원회는 납읍리의 예산과 결산 심의 및 여러 가지 사업계획의 수립 등의 기능을 담당하며 특이한 사항은 운영비의 납부에 있어서 이 마을에 3개월 이상 거주한 사람이면 전세대가 향원이 되며 누구나 이무비(理務費)를 내야하는데 81세 이상인 자에게는 모든 잡비를 면제해 주고 있다.

그 외 납읍초등학교 총동창회, 재시납읍향우회, 재경납읍향우회, 납읍공무원동우회, 재일대판납읍리친목회 등이 직접 또는 간접적으로 마을에 도움을 주고 있다.



<사진 2> 납읍리 사무소 (2003. 2. 27. 연구자 촬영)

주민들은 동네가 단결이 잘 되어서 명절 때, 또는 초상이 나가거나 동네회의가 있으면 다 모인다고 자랑하며, 마을의 역사가 오래되어 예로부터 해마다 마을 포제와 납읍인 단합체육대회 등의 큰 규모의 행사를 지내고 있다. 또한 이런 마을행사의 경비문제는 개발위원회에서 징수된 회비에서 해결하고 있다. 현재 조직되어 있는 납읍리의 자생단체는 다음과 같다.

(1) 납읍리 개발위원회

납읍리장, 개발위원, 감사, 고문, 노인회장, 부녀회장, 청년회장, 리사장, 목장조합장으로 구성되며 마을 예산 결산의 심의 및 사업계획의 수립과 기타 긴급을 요하는 사항에 대한 의결권을 갖는다.

(2) 납읍리 청년회

1961년 재건청년회로 결성되었으며 1965년에 납읍리 청년회로 개칭되어 활동을 펴고 있는데 북제주군의 협조에 힘입어 민속박물관을 건립하고 청년회문고 설치, 자

체방범대 조직, 어버이날 행사, 마을 안 조경사업, 동 대항단합대회 등 마을의 문화 향상과 복지를 위해 활동하고 있다.

(3) 납읍리 부녀회

1961년 조직되었으며 마을 부녀자들의 계몽과 가족계획 및 생활개선 등 향토의 발전에 많은 공헌을 하였고 경로잔치 주관과 마을 도정공장의 건립과 운영도 담당하고 있다.

(4) 납읍리 노인회

1981년 창설하였고, 전직 변호사 김태순씨가 부지 518평을 회사함에 따라 1988년 경로당 신축 공사를 시작하여 1989년 벽돌조 슬라브 건물 146.14㎡(44평)를 준공하여 마을 노인들의 안식처를 제공하고 있다. 1980년 여름방학 때부터 하루 2시간씩 예절, 한문, 서예 등의 교육을 초, 중학생 대상으로 실시하고 있고 1991년에는 보건 사회부장관으로부터 모범경로당으로 지정 받은 바 있다.



<사진 3> 마을 경로당 모습 (2003. 2. 27. 연구자 촬영)

(5) 공동목장조합

관계적으로 납읍리장이 목장조합장을 겸임하여 운영해왔다. 관광목장 운영의 문제가 발생하면서 조합원들의 의견에 따라 1999년 마을과 분리된 현재의 조직으로 새롭게 조직하였다. 조합원 333명에 의해 조합장, 부조합장, 이사(15인), 감사(2인) 등으로 조직이 정비 되었고, 주요 사업으로는 초지 조성, 보안, 우·마 방목과 육성 등이고 목장 운영에 관계된 모든 문제를 조합을 통해 해결하고 있다. 2002년 ‘학교 살리기’를 위한 2차 공동주택 건립 시 1억원을 지원하였고, 그 외 마을의 각종 사업과 여러 자생단체의 행사에 지원을 아끼지 않고 있으며 현재 조합원은 361명이다.

(6) 납읍초등학교 총동창회

1983년 납읍초등학교 총동창회 구성으로 동창회 활동을 시작하여 학교살리기 운동 전개 및 모금으로 모교의 분교 격하 위기를 막는데 기여했다. 학교 살리기 중장기계획을 수립, 발표하고 아동부모 유치전략을 제시하여 다세대 주택의 건설, 모교 급식시설과 컴퓨터 교실 그리고 냉난방시설 지원 사업과 야외학습장시설 등을 통하여 납읍초등학교의 발전을 도모하고 있다.



2. 납읍초등학교의 역사성과 통·폐합정책

고종(高宗) 32년 학교 관제(官制)가 공포된 후, 1923년 애월에 신우공립보통학교(新右公立普通學校)가 설립되자 이웃에서 영향을 받은 납읍리에서는 자체적인 신교육에 착수하여 1924년 갑자의숙(甲子義塾)을 설립하였다. 향사(鄉舍)를 개수하고 납읍개량사숙(納邑改良私塾)이라는 교명으로 신진교육을 시작하였다.²⁶⁾ 1945년 광복 후 마을사람들의 교육에 대한 열망으로 마을 유지들이 초등학교 설립을 협의했다. 당국에 설립인가신청을 제출하고 향회를 열어 기성회를 조직하는 등 학교신축계획을 서둘렀다. 이런 배경 하에 납읍초등학교는 1946년 9월 1일 마을 향사에 가교실(假教室)을 마련하여 개교하였고, 정부 보조금과 마을 주민의 모금, 그리고 동경과

26) 납읍초등학교, 납읍학구향토지(1987)

대판(大阪)에 거주하는 마을 출신의 재일교포들이 성금을 모아 교사신축을 추진하였다. 그러나 1948년 12월 17일 4·3사건으로 전소되어 마을 주민은 해안가로 이주하였고 학교는 폐교되었다가 1949년 정부 보조금 30만원과 향민이 부담한 잔여금 등을 모아²⁷⁾ 1954년 현 위치에 재인가를 받아 개교하였으며 1959년에 정규교실과 부속시설이 준공되어 정상적인 교육활동이 이루어지기 시작하였다.

항상 200~300명의 재적수로 교육활동이 유지되어 왔으며 1980년대 초에는 학생수가 350명을 넘어서기도 했지만 이후 학생수가 급격히 감소하게 되었다. 1989년도에 이 마을에서 출생한 아이는 단 2명뿐이었고, 1991학년도 예상 재적 학생 수가 54명에 불과하여 결국 1990년 2월에 제주도교육청으로부터 1991학년도 분교장 개편 대상학교로 통보 받았다.²⁸⁾

분교장으로 개편되어 격하된다면 폐교로 이어질 것이고, 폐교가 되면 노인만 사는 마을이 될 것이라는 우려와 뿌리가 흔들린다는 절박한 인식이 마을의 원로들을 움직이게 하여 1990년 4월 총동창회 중심으로 학교살리기 운동이 본격적으로 진행되었다.

이러한 노력으로 남읍초등학교의 학생수는 한 때 79명으로 늘어나면서 분교장 격하의 위기를 간신히 넘기기도 하였다. 마을사람들의 총의에 따라 무상임대 다가구주택이 완성되었고, 행정기관의 도움과 마을목장조합과 향리 출신 및 자생단체의 도움으로 2차 효도마을 공동주택이 완성되어 현재 130명이 넘는 학생수를 유지하고 있다. 최근 15년간 남읍초등학교 학생수가 추이를 보면 <표 7>과 같다.

<표 7> 최근 15년간 남읍초등학교 학생수 추이

단위 : 명

연도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
학생수	152	122	99	76	63	76	67	65	54	63	92	113	113	121	131

자료 : 제주도 교육통계연보, 1988-2002.

27) 김희영(1988), “길따라 마을따라”, 『월간관광제주』 제37호.

28) 아름다운학교운동본부(2001), 『아름다운 학교』, 인간과 자연사, p. 20.

현재 납읍초등학교에는 많은 교육관계 인사들의 학교방문이 이어지고 있으며 2002년 ‘제1회 아름다운학교를 찾습니다’ 사례 공모전에서 대상을 수상함으로써 학교살리기 우수학교로 선정되어 있다.²⁹⁾



<사진 4> 납읍초등학교 전경(2003. 2. 27. 연구자 촬영)

3. 납읍리 주민들의 학교살리기 운동 전개

1) 분교장 처리(통·폐합) 대상 통보 및 주민들의 사실 인지

납읍리 주민들은 1990년 북제주교육청으로부터 1991년에 분교장 처리 대상 학교로 지정되었다는 통보를 받았다. 1991년 2월 처음으로 긴급 마을 임시총회를 소집하

29) 아름다운학교운동본부에서 2000년 11월부터 2001년 1월까지 아름다운학교를 공모하였는데 170개 학교가 응모하였고, 납읍초등학교는 아름다운학교 대상(교육인적자원부 장관상)을 수상하였다. 아름다운학교운동본부는 1990년대 말 우리나라를 강타한 ‘학교붕괴현상’에 대한 대안을 모색하고, 그 해법을 찾기 위한 몸부림으로 교육개혁시민운동연대가 회원단체와 교육관련자들을 중심으로 조직하여 활동하고 있는 단체이다.

여 어떤 일이 있더라도 마을에 학교를 존속시켜야 한다는 굳은 의지를 모아 납읍교 살리기 추진위원회를 조직하였다.

학교 존속 문제에 따른 제반사항의 추진을 만장일치로 의결하였으며, 추진위원장에 납읍리장(강태희)이 선임되었다. 이후 개발위원회, 학부모회 등 여러 자생단체장들로 기구를 구성하기로 결의하였으며, 재시향우회장, 총동창회장까지 동참하도록 하여 추진위원 10명이 구성되었다.

1991년 7월 29일자 제민일보를 통하여 1992학년도 분교장 대상 학교 중에 납읍교가 포함된다는 사실이 처음으로 언론에 보도되었다.

1991년 9월 납읍 새마을금고 개점기념식에 초청받고 참석했던 총동창회장(진희창)은 마을의 사람들로부터 모교가 없어지게 되었는데 총동창회장은 무엇을 하느냐는 말과 마을의 심각한 걱정거리가 생겼다는 말을 전해 듣고, 총동창회 임원 4명과 같이 모교인 납읍초등학교를 방문하여 당시 교직원들의 노고에 고마움을 표시하면서 학교가 처한 위기 상황에 대한 얘기를 듣게 되었다. 그리고 보름쯤 후에 납읍초등학교 가을운동회가 열렸다. 운동회가 끝난 후, 비공식적인 자리에서 학교살리기 문제가 논의되었다. 여기에서 납읍리장, 개발위원장, 학부모회장, 총동창회장 등이 학교살리기 대책회의를 구성하자는 의견과 구체적인 개최 사항이 화제로 거론되었으며 학교장은 이날 운동회를 주관하는 동안 총동창회장과 학교살리기 문제에 대한 많은 의견을 교환했다. 여기서의 주된 화제는 당장 아동 몇 명이라도 유치하려는 성의가 있어야 하겠다는 내용이었다.

2) 학교살리기 운동의 전개 과정

(1) 운동 주체의 결성과 홍보 및 여론 조성(제1단계)

1991년 9월 21일 학교 살리기 대책회의를 열어 「애향인에게 보내는 호소문」을 작성하고 이를 납읍리와 그 외 타 지역 내외 인사들에게 보내기로 가결되었다. 호소문 문안 작성은 학교측, 동창회측, 납읍리측이 공동협의하여 작성하기로 하였다.

호소문 발송 취지는 납읍초등학교의 분교장 격하와 관련된 위기감과 심각성이 언론보도만으로는 부족하고, 국내외 각처에 있는 납읍리 출신의 타지역 인사들에게

까지 납읍리가 처한 상황을 충분히 그리고 심각하게 알려주어 그 심각성을 느끼게 하고 이들의 의견도 광범위하게 들어보고자 하는 데에 있었다.

한편 납읍교 살리기 대책위원들이 구체적으로 납읍리 개발위원장, 납읍리 청년회장, 납읍초등학교 학부모회장, 납읍초등학교 어머니회장, 납읍 새마을금고 이사장, 납읍초등학교 총동창회장, 납읍초등학교장, 납읍리 노인회장, 납읍리 부녀회장 등으로 구성되었다³⁰⁾.

1991년 9월 23일 납읍리의 한 식당에서 납읍리장, 개발위원장, 김양흡, 양의철, 총동창회장 등이 호소문 문안 내용에 대해 논의하였으며 9월 29일에 다시 모여 재차 문안 내용을 점검하였고 9월 30일에는 학교장 소견과 총동창회장 소견을 접목시켜 이를 총동창회장이 호소력 있게 다듬기로 협의하였다.

한편 학교살리기 대책위원회는 납읍리 역대 이장들과 납읍초등학교 학부모회 임원들 그리고 납읍리 거주 총동창회 임원들이 자진하여 동참함으로써 41명으로 불어나게 되었으며, 이들은 이후 학교살리기 운동에 있어서 가장 중추적인 역할을 수행하였다. 1991년 10월 3일 회의에서는 정식 추진위원회가 결성되었다.³¹⁾ 이날 회의에서 지정된 사람들에 의해 10월 4일 호소문 일부를 수정하고 10월 12일 발송봉투를 작성하였다.

호소문의 주요 내용을 요약하면 ① 최근 납읍교의 갑작스런 아동수의 감소로 '92년에는 54명으로 줄어들게 되어 60명 이상 되어야 분교나 통·폐합을 면할 수 있다는 사실 홍보, ② 납읍교 이외의 지역 사람이 납읍교에 아동을 취학시킬 경우 마을 자생단체나 본리 출신 중 뜻있는 분들이 독지가가 되어 혜택을 주자는 당부, ③ 다

30) 납읍리 개발위원장(고희순), 납읍리 청년회장(박평식), 납읍초등학교 학부모회장(김익권), 납읍초등학교 어머니회장(박선례), 납읍 새마을금고 이사장(이창수), 납읍초등학교 총동창회장(진희창), 납읍초등학교장(이창련), 납읍리 노인회장(김순보), 납읍리 부녀회장(강순문) 등으로 구성되었다.

31) 학교 살리기 추진위원(41인) : 김인창, 양봉호, 진희숙, 홍성봉, 진근호, 진창보, 고희순, 김영수, 고성순, 이철남, 이창수, 유태병, 김홍기, 김순현, 양태봉, 강영태, 홍의준, 양태수, 이웅태, 진희백, 강인선, 강태희, 강순문, 진희창, 김운옥, 진희운, 양의철, 문희상, 진기택, 문석규, 진성구, 김태연, 이창련, 현창익, 김양흡, 김순보, 박선례, 김익권, 김태수, 박평식, 故진홍석

주택 무상 임대자(11인) : 고희순, 이창수, 故진찬식, 김창중, 강상희, 김용택, 문인보, 故진한철, 강태흡, 김익상, 김원구

그 외 협조자(4인) : 조덕신, 강춘희, 김순자, 김승길

른 마을 사람이 아동을 납읍교에 취학시킬 경우 주택을 무상으로 임대해 주는 방안을 모색하자는 당부, ④ 타지역 학교에 다니는 자녀나 손자가 있으면 납읍교로 전학하게 하여 고향이 쇠퇴하지 않게 하자는 당부, ⑤ 부모나 조상의 열이 새겨진 고향에서 학교에 다니며 전통을 배우고 지키는 것도 훌륭한 인간이 되는 길임을 강조하여 B4용지 크기에 복사된 내용을 발송하였다³²⁾.



<사진 5> 공덕비에 새겨진 학교살리기 추진위원 41인 명단
(2003. 2. 27. 연구자 촬영)

1991년 10월 13일 납읍리 주민들에게 호소문 300여 통을 반별로 배부하였고, 제주도 지역 인사들에게는 200여 통, 재경 인사들에게는 60여 통을 우편으로 발송하였다.

그 외 각 언론기관과 교육기관 관계 인사들에게까지 보냈으며 특히 언론기관에는 학교 전경의 사진을 동봉하여 보냈다. 언론인 송원옥의 글에 당시의 호소문 일부 내용이 다음과 같이 소개되고 있다.³³⁾

32) 원문은 구할 수 없었고 요약되어 보관중인 내용임.

33) 송원옥(2002), 『제주사회, 그 밝은 내일을 위한 담론』, 제주문화, pp. 53-56.

「학교 살리기 추진위원회」측의 호소문에는 이런 대목이 보인다.

「순수 외지사람들 중에는 집없이 생활이 곤란한 사람도 있으므로 이들을 구하여 학교 다니는 동안은 무임 주택을 제공하여 납읍리에 살게 하고 외지에서 운영하는 고아원과 납읍리 간에 자매결연을 맺어 그 아이들이 납읍국민학교에 취학할 수 있도록 하는 방안을 강구합시다…」

마침내 도내 5대 언론매체가 납읍교에 관한 내용을 크게 보도하기 시작하였고 재경 납읍 출신 인사인 송원옥 언론인은 한라일보에 ‘아이들이 없는 마을’이라는 제목하에 특별기고를 하는 등 급격히 학교살리기를 위한 구체적인 운동 분위기가 조성되기 시작하였다.

1991년 10월 29일 총동창회 임원들도 모교 살리기 대책을 협의하기 위해 부회장(고희순) 자택에서 임원 다수가 참석한 가운데 ‘동문 제위께 드리는 글’ 서한을 별도로 만들어 발송하기로 하고, 1991년 11월 2일 회장(진희창), 부회장(고희순), 총무(양의철), 그 외 강문필, 김운옥, 강승주, 김영식 임원 등이 협의하여 구체적인 문안을 작성하여 배포하였다.

1991년 11월 5일 향우회 임원회의가 향우회장(유태희) 자택에서 개최된다는 소식을 들은 총동창회장이 여기에 참석하여 납읍리에서 전개되고 있는 학교살리기 활동을 소개하기도 하였다.

1991년 11월 12일 제주시내에서 향우회장, 총동창회장, 납읍리장, 학부모회장이 모여 학교 살리기 문제를 협의하였고 추진위원회에서 향우회 측으로 연락하여 향우회, 총동창회, 납읍리 3단체가 합동 회의를 열어 대책을 논의하기로 하여, 1991년 11월 18일에 이들 3단체의 합동 회의가 열렸다.

(2) 교섭과 방문을 통한 아동 유치활동의 전개(제2단계)

1991년 10월 19일부터 11월 18일 사이에 납읍리 6개 동별로 추진위원들은 조를 편성하여 하루의 가사 일을 끝낸 후 제주시에 파견되어, 각 조별로 3회 이상에 걸쳐 아동 유치 활동에 임했으며, 향우회 임원들도 이에 가세했다.

이 기간 동안의 추진위원 중에는 60세 전후의 납읍리 역대 이장들이 나섰으며 낮에는 생업을 위한 일을 하고 밤이 되면 자비부담으로 제주시나 서귀포까지 나가

서 연락을 취하는 등 힘에 부치지만 마을을 위한 헌신적인 노력을 하였다.

이런 유치 활동이 이어지면서 조금씩 보람이 있어 그 결과 54명의 예정 아동 수에서 60명에 이르는 아동 수를 확보하게 되었고 12월 28일에는 추진위원들 중 운영위원 11명의 연명으로 분교장 격하 유보건의서를 학교장, 총동창회장, 납읍리장 3자가 북제주교육청을 방문하여 접수시켰다.

이 때 납읍리 인사로서 자녀를 제주시에 취학시킬 처지이면서도 납읍교에 취학시킨 사람은 진의방, 고맹현, 김공립, 현창석 등으로 이들의 자녀 4명이 납읍교에 적을 두게 되었고, 이후 외지에 살고 있는 납읍리 출신과 모교출신들을 일일이 방문하거나 서면을 통하여 호소하고 권유한 결과 9명의 자녀들이 납읍교로 전입하여 분교 격하 대상에서 제외되었다.

1992년 1월 18일 마을의 이장이 바뀌게 되자 학교살리기 추진위원장(양봉호)이 바뀌어지게 되었고, 3월 18일에 개최된 학교살리기추진회의 때, 아동통학 지원 등의 기금으로 추진위원 각자는 십 만원씩 각출 모금하기로 합의하고 부족한 금액은 마을의 전체 반상회에서 도움을 받기로 결정하였다. 이는 몇 명 안되는 아동을 전입시켰지만 그들의 거주지가 제주시이므로 통학수단이 문제였으며, 이를 위한 해결방법으로 마이크로버스를 이용하기로 의견이 모아지게 되면서 비롯된 것이다.

그 후 반상회에서 마을 주민들의 마음이 모아지면서 각 세대 당 1만원씩 모금에 참여하였으며, 그래도 모자라는 금액은 마을 운영 기금에서 충당하기로 하였다. 이때의 납읍초등학교의 상황은 한 두 명의 학생이 부족하여 학급 하나가 줄어들게 된 상황이므로 한 달에 80만원의 차량비를 지출하면서 마을주민들의 노력으로 제주시에서 납읍교로 전학시킨 어린이들을 1년 동안 통학시킨 것이다.

1992년 10월 6일 추진위원회회의가 있었는데 하루 전날인 10월 5일 총동창회장과 납읍리장이 북제주교육청을 방문하여 교육장과 학교 문제로 대화를 나누었으며 도교육청 관리국장, 도의회 의장 등을 방문하여 당국의 협조와 지원을 요청하였다. 이 때 도내 5대 언론매체에 연락을 취하기도 했는데 그 결과 10월 5일 저녁시간에 KBS1 TV에서는 납읍초등학교 살리기 추진위원들의 활동을 뉴스시간에 방영하였다. 또한 이날 북제주교육청과의 대담에서 교육청 당국도 아동이 70명 선만 계속 유지된다면 분교장 격하 유보를 건의해 보겠다는 의사를 표현하였고 이 말을 듣고 추진

위원들은 더욱 용기를 얻게 되었다. 당시 남읍리 주민들에게 형성되었던 분교장처리 계획에 대한 반대여론은 제민일보에 다음과 같이 보도되었다.

- 분교장 격하 대상 학구 지역민 집단반발

남읍, 명월, 난산, 무릉동교 등 4개 국교

「학교 살리기 추진위원회」 등 구성

교육당국 “학생수 감소로 불가피”

농어촌지역의 학생수가 해마다 격감, 일부 학교의 존폐문제가 심각히 거론되고 있는 가운데 내년 분교장으로 격하될 지역의 학구민들이 교육청 계획에 크게 반발하고 있다.

제주도교육청은 학생수가 1백명 미만의 국민학교 가운데 북제주군의 남읍교, 명월교, 남제주군의 난산교와 무릉동교 등 4개 학교를 새해 분교장으로 격하시켜 교장과 교감 제를 없애는 대신에 주임교사로 하여금 학교를 운영토록 하여 경비를 절감해 나갈 계획이다.

현재 무릉동교의 경우는 3학급에 46명이 재학, 2개 학년이 한 교실에서 수업을 받는 2복식학급으로 운영되고 있으며, 4학급에 43명이 재학하고 있는 난산교도 5·6학년을 제외한 1~4학년이 2복식 수업을 하고 있다. 역시 1~4학년이 2복식 수업을 하고 있는 명월교는 올해 초 4학급에 55명이었다가 1학년 6명 가운데 3명이 다른 학교로 전학 가는 바람에 52명으로 줄어들었으며 남읍교는 5학급에 63명이 재학, 1·3학년이 복식수업을 하고 있다.

그런데 이들 학교 중에는 일제시대 때 주민들의 손으로 설립, 58년의 전통을 지니고 있어서 교육청의 분교장 격하계획에 학구민들의 반대가 거세게 일고 있다.

<중략>

또 해방이듬해인 1946년 지역주민들의 부담과 노력봉사로 문을 연 남읍교 학구민들도 교육청의 분교장계획에 반대, 「학교살리기 추진위원회」(위원장 양봉호)를 조직해 학생늘리기에 적극나서고 있다.

<중략>

이처럼 분교장 격하에 학구민들의 반발이 심하자 제주도교육청의 한 관계자는 『학생수가 해마다 격감하고 있는 현실에서 예산지출이 심한 본교 운영을 계속 유지할 수 없잖느냐』고 말했다. 이에 대해 학구민들은 『분교장 격하는 단순히 학생 머릿수만을 따지는 행정편의적 처사이며 백년대계인 교육을 외면하는 것』이라고 반박하고 있다.

(제민일보. 1992. 10. 23.)

그러나 이렇게 온갖 노력과 방법을 동원한 것에 비해 그 성과가 미약하자 새로

운 방법이 시도되었는데, 마을의 빈집을 수리하여 무상으로 임대하고 타지역의 취학 아동이 있는 가구를 입주시키려는 것이었다. 이 때부터 10월 29일까지 추진위원들은 야간에 일단 리사무소에 모여 팀을 구성하고 납읍리 마을 6개 동인 서상동, 서중동, 서하동, 동상동, 동중동, 동하동을 돌아다니며 빈집 빌려주기 운동을 펼쳐 빈집 빌려주기를 권유하였다. 그 결과 10가구가 입주하게 되었고 납읍초등학교의 학생수도 75명을 넘게 되어 교육청의 내부방침으로 제시된 기준을 채우고 분교장 격하를 면할 수 있게 되었다. 이러한 ‘무료 집 빌려주기’운동과 ‘주민 늘리기’운동이 다음과 같이 지방일간지에 보도되기도 하였다.

“납읍으로 오세요, 무료로 집을 빌려 줍니다”

『납읍교살리기』 주민운동

분교장 격하 안될 말 주민늘리자

현재 10가구 이주... 살기 좋은 마을 사업 추진

『납읍으로 오세요. 이 고향으로 이사오는 주민들에게는 무료로 집을 빌려 줍니다』 취학생 부족으로 납읍국민학교가 분교장으로 격하될 위기에 처한 복제주군 애월읍 납읍리 주민들은 「주민 늘리기 운동」에 전력을 쏟고 있다. 이 마을 주민들은 『납읍교 분교장 격하는 모든 방법을 동원해서라도 막아야 한다』며 학생수 늘리기 운동에 전 주민이 참여, 무료 집 빌려주기와 모금운동을 활발히 전개하고 있다. 처음에는 「제대로 될까」 하는 의구심도 있었지만 전 주민이 노력한 탓인지 지금까지 5가구가 새로 정착했고 이 달 말까지 5가구가 더 입주할 것으로 보인다. 이에 따라 학생수도 지난 3월 60명에서 68명으로 늘어났으며 이 달 말에는 75명 선으로 증원되어 일단 교육청의 「학생수 60명만 넘으면 분교장 격하는 면할 수 있다」는 내부방침을 채울 수 있다고 희망에 부풀어 있다. 이 마을 주민들이 분교장 격하 소식을 접한 것은 지난해 3월초. 개교초부터 부지 기증, 운동장 정리, 교실 신·개축 등 주민들의 땀과 눈물이 서려있는 학교의 분교장 격하는 어떻게 해서든지 막아야 한다는 여론이 형성돼 「모교 살리기 추진위원회(위원장 양봉호 납읍리장)」를 구성, 본격적인 운동을 추진했다. 하지만 첫 사업인 모교 출신 자녀들을 납읍교에 통학시키는 방법은 실패, 이 방법은 현실 여건에 맞지 않아 겨우 4명이 참여하는 부진을 보였던 것. 이에 따라 마을 주민들은 남아도는 집을 활용, 「무료 집 빌려주기 운동」을 전개, 10명이 정착하는 성과를 거두었다. 앞으로 70명 이상의 학생수를 유지하기 위해 「무료 집 빌려주기」뿐만 아니라 살기 좋은 납읍리를 만들기 위해 다양한 사업을 추진할 계획이다. 양봉호이장은 『지리적으로 제주시와 인접해 있기 때문에 시내버스만 연장운영 되면 상주 인구가 부쩍 늘어날 것』이라며

『천혜의 자연환경과 마을인심은 다른 마을과 비교할 수 없을 정도로 좋다』고 자랑했다. 한편 도교육청은 남읍교의 현재 학생수가 70여명으로 내년 졸업을 앞둔 학생이 15명이나 돼 내년 취학 아동이 5명을 넘지 않을 때는 학생수가 60명이 안되기 때문에 분교장 격하가 불가피하다고 말하고 있다. 그런데 교육부 규정의 분교장 격하 대상 학교는 학생수 1백명 이하일 때인데 제주도교육청은 지역별 여건을 고려해 60명 이하 학교를 관례적으로 대상학교로 지정하고 있다.

(제주신문 1992. 10. 25)

그런데 이렇게 교육청의 내부방침으로 제시된 기준을 채우기는 하였지만 얼마 후 6학년 학생들이 졸업을 하면, 다음 해 입학하는 취학아동 수에 따라 위기가 다시 찾아올 수도 있는 상황이었다. 이 때 더 많은 기금조성이 필요하다는 이야기가 나왔고 기금 조성이 시작되면 학교살리기 계획이 훨씬 쉬워질 것이라는 의견으로 귀결되었다. 그러나 다음의 인터뷰 내용을 보면 기금조성이 힘들고 성공 가능성이 적은 일이었다는 점이 엿보인다.

“1억원이 어느 집의 강아지 이름입니까? 그러니까 기금 마련을 해야 하는데 기금 목표액을 먼저 말해 버리면 금액이 많아 보여서 거부감이 생길 수 있으므로 우선 기금 마련을 하자라는 결정만 내리고 시작을 하면, 시작이 반이라고 학교살리기 계획이 쉬워질 것이 아닙니까?” -당시 개발위원장 K씨의 말-

1992년 10월과 11월에 KBS1 TV에서 녹화촬영이 있었는데, 마을의 많은 사람들이 낮에 생업을 중단하고 취재진들에게 음료수와 간식을 제공하며 고마움을 표시하였고 직접 녹화 취재에 참여하기도 하였다.

1992년 10월 30일 야간에 마을 전체 반상회의에서는 마을 주민 70여명이 참가한 가운데 총동창회장이 “이제까지 2년 간이나 학교살리기 추진위원들이 집중적인 활동을 펴고 있었지만 그럼에도 불구하고 구체적인 방안이 계획적으로 수립되지 않은 것으로 보아 앞으로 2~3개월 안에 구체적인 계획안이 마련되기 어려울 것 같고, 이제 이사철인 신구간과 겹치면서 아동유치는 더욱 어려워지고, 또한 교원 인사 발령 시기인 2월 학년말이 되었으므로 학교가 정상운영 되도록 하는데 많은 어려움이 뒤따를 것”이라고 설명을 하였다.

한편 KBS1 TV에서 녹화취재가 있던 날인 1992년 11월 3일 학교에 참석했던 이들이 다시 거듭하여 구체적인 계획이 마련되어야 함을 역설하였고, 빈집 빌려주기 운동을 전개하여 11세대 16명의 아동이 전입함으로써 납읍초등학교는 분교 상태를 계속 유지하였다.

1993년 1월 중에 총동창회에서 주간신문 광고지 「오일장」과 「탤런트」에 12회에 걸쳐 아동을 유치하는 내용의 광고를 내었는데, 성과가 있어서 아동이 있는 세대들로부터 납읍리사무소에 문의전화가 빈번히 걸려 왔고 찾아오는 가정도 많았다. 결국 이러한 학교 살리기를 위한 구체적인 노력들이 결실을 보게 되어, 도교육청은 분교 격하 방침을 보류하게 되었으며 납읍초등학교는 정상적인 학교체제를 유지하게 되었고 이런 사실은 지방일간지인 한라일보에 다음과 같이 보도되었다.

- 분교장 격하 위기 납읍교 주민들이 살렸다

마을 빈 집 수리 제공 전학 유도 등

42년 전통 잇기 위해 발벗고 나서 학생수 점차 늘어 도교육청도 방침 보류

『주민들이 학교를 살렸다』 최근 몇 년 사이에 읍·면 지역 국민학교의 학생수 감소로 분교장이 늘고 있는 가운데 폐교 위기에 직면했던 납읍교가 주민들의 노력으로 분교장 격하가 보류되었다. 제주도교육청은 11일 제주도 교육·학예법제심의위원회를 열어 제주도립학교설치조례중 개정조례안을 심의, 난산교를 신산교 난산분교장으로, 무릉동교를 무릉교 무릉동분교장으로 각각 격하시키는 조례안을 마련했는데 당초 분교장으로 격하시킬 예정이었던 납읍교가 이 학교 동문과 지역주민, 학교당국 등의 노력으로 도교육청에서 격하 방침을 보류해 정상적인 학교체제를 유지하게 된 것이다. 납읍교에서는 마을이장을 비롯, 동창회장, 학부모 회장 등을 중심으로 지난해 납읍교 살리기 추진위원회(위원장 양봉호)를 결성, 도교육청의 분교장 격하 방침을 연기시키기 위해 다른 지역 무주택자에게 동네에 비어 있는 집을 수리, 제공하면서 자녀들을 납읍교로 전학토록 유도하는 등 42년의 전통을 살리기 위한 주민운동을 전개했다. 추진위는 또 도교육청과 도교육위원회 등 관계기관을 방문 분교장으로의 축소를 연기시켜 주도록 간곡히 요청하는 등 눈물겨운 노력을 기울여 온 것. 납읍교(교장 이창연)를 중심으로 한 지역주민들의 끈질긴 노력에 따라 학생수는 지난해 학기 초 63명에서 지난 12월 74명으로 늘어났으며 최근에는 납읍교의 학교살리기 운동에 따라 광주 등지에서도 전학을 희망하고 있어 이달 말에는 재학생이 86명으로 늘어날 예정이라는 학교당국의 설명이다. 이 소식을 들은 양봉호 추진위원장은 『그간 마을주민의 정신적 공간으로 남아온 모교를 지키기

위해 동문과 주민, 학교가 삼위일체가 되어 전폭적인 노력을 편 결과, 교육당국에서 이를 인정한 것』이라며 『앞으로도 학생 증가운동을 전개, 모교를 지켜 나갈 계획』이라고 밝혔다.(한라일보. 1993. 1. 13.)

(3) 12년 중장기 계획(제3단계)

1993년 1월 학교 살리기 추진위원 및 납읍리 개발위원 연석회의 시에는 총동창회장이 「납읍초등학교 살리기 및 납읍리 중흥을 위한 중장기 12년 계획」의 필요성을 강조했다. 그리고 1993년 1월에 납읍리민 정기총회자리에서 총동창회에 의해 학교 살리기 중장기 12년 계획 초안이 제시되었다. 며칠 후 납읍리 개발위원과 학교 살리기 추진위원 연석회의가 있었는데, 여기에서 납읍리 장래에 있어서 중대한 내용이 합의되었다. 그것은 마을 내에 있는 공유지를 불하신청 하자고 결정한 것이었는데, 이는 납읍리 중앙에 있는 연못 부근이 공유지이므로 불하 받아 건축물을 지어 학교살리기에 이용하자는 뜻이었다.

1994년 2월에 납읍리 정기총회에서 학교살리기 추진위원수를 확대 구성하기로 의결하고 추진위원장에 납읍리장(이창수)을 선임하였고 총인원 70명의 추진위원을 확대 구성하였다. 이 시기에도 6세대 9명의 전입이 있었다.

(4) 무상임대 공동(다가구)주택 건립 사업과 아동 유치 활동(제4단계)

1995년 1월 납읍리 정기총회에서 납읍리 공유재산인 애월읍 어음리 산160번지 임야 5,400평을 매각하기로 총회의 승인을 받았다. 이 매각대금과 마을 공금 및 각 자생단체의 공금, 독지가의 성금 등을 모아 납읍리 2046번지 공유지에 조립식 건물 19동을 건립하기로 결의하였으나 공유재산 매각처분이 지연되어 예정대로 추진되지 못하였다.

그런데도 학생수는 계속 줄어 1996년초에는 54명으로 감소하였다. 이 해에 1학년에 입학한 어린이는 3명뿐이었다. 그 당시 학생들의 출신지별 분포를 보면 납읍 출신이 39명, 외지에서 전입한 학생이 15명으로 전입생은 매우 많은 편이었다.

결국 근본적인 대책이 필요했는데 무엇보다도 마을의 인구가 늘지 않고는 이 문제가 해결될 수 없다는 데 의견이 모아지면서 인구를 증가시키기 위한 계획이 거론되기 시작했다.

1996년 2월 마을 정기총회에서 납읍교 살리기 추진위원장에 납읍리장(문희상)이 선임되면서 70명의 학교 살리기 추진위원을 개편하였고, 1996년 4월에는 운영위원회에서 학교 살리기에 따른 장기계획을 수립하였다. 그 구체적인 내용을 보면 각 자생단체에 무상임대 공동주택 건립 계획에 따른 자금 지원을 협조 요청하는 것이었는데, 1996년 5월에 열린 학교 살리기 전체회의에서 의결을 거쳐서, 1996년 6월 납읍리 임시총회에서 승인을 받았다.

한편 1996년 9월, 납읍리 공유재산인 어음리 산160번지 5,400평을 6,375만원에 매각하였고, 1996년 10월 학교 살리기 운영회의에서 각 자생단체로부터 건립기금 9,800만원을 증정 받아 본격적인 무상임대 공동주택 건립을 착수하게 되었다. 당초 세워졌던 건립 자금 확보 계획은 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 무상임대 공동주택 건립을 위한 자금 확보 계획

단위 : 원

구 분	기 증 단 체	금 액
자체자금	공유재산 매각 대금	63,750,000
	목장조합 공금	80,000,000
	재시 납읍 향우회	10,000,000
	납읍초등학교 총동창회	10,000,000
	납읍리 청년회	10,000,000
	납읍리 부녀회	5,000,000
	납읍리 노인회	2,000,000
	납읍 새마을 금고	5,000,000
	납읍 감협 작목회	2,000,000
	납읍 금강 감귤작목반	1,000,000
	납읍 초등학교 육성회	2,000,000
	납읍 상록 작목반	1,000,000
	소 계	191,750,000
	기타 지원금	행정기관 및 독지가

자료 : 납읍리 회의록, 1996.

공동주택 건립 사업 내용은 북제주군 애월읍 납읍리 2045, 2046번지에 13평형 19세대를 2개동으로 새로 건립하고 농촌주택개량사업 10세대를 포함하여 자금 498,036,900원에 해당하는 규모로 1996년 10월부터 1997년 10월까지 1년의 공사기간을 계획하고 있었다.

자금 조달 방법으로는 공유재산 매각대금과 마을의 각 단체의 기부금으로 조성된 자체자금 191,750,000원을 확보하고, 부족한 액수를 독지가나 행정기관에 요청하기로 하여 납읍리 출신 건축업자와 수의계약으로 추진하였고, 북제주군청 기획관리실로 ‘초등학교 살리기를 위한 납읍리 무상임대 공동주택 건립 계획 자금 부족분 지원 협조요청’이란 제목으로 지원을 구하였다.

당초 계획에 의하면 조립식 건축물로 지으려고 했지만 조립식은 부지를 많이 차지하고 못을 박을 경우 수명이 짧아진다고 하여 벽돌조 슬라브 3층으로 15세대 1동과 남쪽 4세대 1동을 합쳐서 19세대를 방 2개, 거실, 보일러실을 갖추게 하였고, 완성 후에는 무료로 임대하여 사용하게 하며 전기, 수도료 등은 입주자가 부담하도록 하는 운영계획까지 수립하였다.



<사진 6> 학교살리기 사업으로 지어진 다가구 공동주택(2003. 3. 22. 연구자 촬영)

공동주택 건립을 위한 사업의 계획과 실행 과정은 학교 살리기 추진위원회 주관으로 여러 차례 회의나 절차를 거치면서 이루어 졌는데 이런 내용들이 마을 회의록에 잘 나타나 있다. 그 중 일부를 발췌하여 소개하면 다음과 같다.

『학교 살리기 추진위원회 회의록 내용(1996년 6월)-일부만 발췌

<토의사항>

1) 남읍 초등학교 살리기 건

의장 : 초등학교 살리기에 알아본 사항을 전하겠습니다. 도지사님을 6월 14일 김순현, 강태희 고문하고 양봉호 개발위원장하고 저하고 면담하였습니다. 배수 사업 관계건, 초등학교 분교 격하 문제, 관광목장 관계를 얘기하였습니다. 지사님 말씀이 첫 시범으로 ‘돌아오는 농어촌 1호’로 도와주실 의사를 표명하여 있는 중입니다. 도청농정과장님으로부터 전화를 받고 만나보니 용자금 내용은 이렇습니다. “차용을 하면서 할 수는 없고 개발위원장님하고 의논한 결과 군수님을 만나고 군의회의장님을 만나서 우리 마을에 애로사항을 부탁하기로 하여 군수님을 만난 결과 초등학교 살리기를 위하여 지원하여 주겠다”고 하며 금년도 예산은 없고 내년도 예산에 반영하겠다고 하면서 제반서류, 공유재산매각, 자금조달내역, 건축설계 등 토공 준비를 하도록 약속 받고, 개발위원회 회의결과에서 지난해에 매각하기로한 어음경 160번지를 9월 9일 평당12,500원씩 팔았습니다.』

한편 이 때 주택 무상임대가구주는 고희순, 김창종, 강상희, 김용택, 문인보, 이창수, 故진한철, 강태흡, 김익상, 김원구, 고맹현, 김공협, 현장규, 이창근, 진이방 등이다.

그 후 2000년에 북제주군으로부터 효도마을로 선정되어 1억원의 상금이 답지되어 행정기관의 도움과 마을목장조합이 합세하고 향리 출신 및 마을 자생단체의 도움으로 5억여원의 성금이 모여지면서 두 번째 효도마을 공동주택 18평형 12세대를 건립하게 되었다.



<사진 7> 학교살리기 사업으로 지어진 2차 공동주택(2003. 2. 27. 연구자 촬영)



<사진 8> 효도마을 선정 기념비(2003. 2. 27. 연구자 촬영)

결국 두 차례에 걸쳐 31세대가 완공되면서 1세대당 2명의 아동의 전입을 예상하였을 때 60여 명의 아동을 확보할 수 있으며, 빈집 빌려주기에서 10여명이 더해지면 원래 납읍리의 아동 60여 명을 합하여 항상 130여명의 아동수를 확보할 수 있게 된 것이었다. 이런 성공사례를 언론기관에서도 크게 다루게 되었는데, 그 중 제주지역의 신문기사를 보면 다음과 같이 보도되고 있다.

「 “납읍초등학교가 살아난다” 」

애월읍 납읍리(이장 문이상) 주민들이 펼치고 있는 ‘학교살리기 운동’ 이 성과를 드러냈다.

납읍리 주민들이 학교살리기 운동 차원에서 추진해 온 무상임대 다가구주택으로 입주가 시작된 것. 지난 17일부터 시작된 입주행렬은 이 달 안으로 마무리 될 예정이다. 무상임대 주택에는 19세대가 입주 가능하다. 납읍리에서는 입주가구를 선정하기 위해 ‘납읍리 다가구주택 관리규정’ 을 자체적으로 제작, 입주자를 선별하는 과정을 거쳤다. 이런 과정을 거쳐 선정된 입주자들의 대부분은 외지인이나 다른 마을 출신. 현재 17세대가 주민등록을 옮겨온 것에 따르면, 본적이 납읍리인 출신은 단 1가구에 불과할 정도. 외지인만 해도 8세대에 달한다. 출신별로는 경북 3, 전남 2, 서울 2, 경기 1세대 등이다. 17세대의 학생수는 27명으로 납읍교 62명과 합치면 학생수가 90명에 달한다. 납읍교에서 자체적으로 조사한 결과에서도 99학년도에는 1백6명에 달할 것으로 전망하고 있어 ‘학교살리기운동’ 이 완전히 빛을 발하게 된다. 문이상이장은 “다가구주택에 입주하려는 신청자가 50세대에 달해 선정과정에서 애를 먹었다” 며 “학교살리기 운동이 성과를 나타내게 돼 기쁘다” 고 말했다. (1997. 8. 24 제민일보)

이즈음에는 방송계에서도 납읍초등학교의 성공사례에 관심을 가지게 되었는데 MBC 시사교양프로그램인 ‘시사메거진 2580’에서는 다음과 같이 「한 마을의 힘」 이라는 제목으로 비중 있는 보도를 하기도 했다.³⁴⁾

-한 마을의 힘

10여 년 전 고향을 등지고 도시로 떠나는 사람들이 늘어나면서 제주도의 한 산골마을도 어느 산골처럼 활기를 잃어갔습니다. 마을인구는 점점 줄어들었고, 그 바람에 그 마을의 유일한 공공기관이었던 초등학교마저 사라질 뻔 했습니다. 그러나 지금 학교는 그

34) <MBC 시사메거진 2580> 제196회 1998. 5. 24 방송된 대본 내용임.

대로고 마을도 예전의 활기찬 모습을 되찾았습니다. 거기엔 마을을 살리고 지키겠다는 8년에 걸친 마을주민들의 힘겨운 노력이 있었습니다./ <중 략> / 사라질 뻔 했던 학교, 그러나 다시 살아난 학교이기에 올해 스승의 날은 특별한 의미가 있었습니다. 마을 한 쪽 구석에 수 년째 비어있는 폐가를 찾았습니다. 10여 년 전 대부분의 시골마을이 그랬 듯 납읍리 주민들도 하나 둘 도시로 떠나기 시작했습니다. 빈집이 늘어났고 어린아이들은 점점 줄어들었습니다. 이농의 물결을 이기지 못하고 납읍초등학교 학생수는 백명에서 50명 선으로 푹 떨어졌습니다. 결국 8년전 복제주군교육청은 납읍초등학교를 분교로 낮춘다고 통보해 왔습니다. 납읍이라는 지명은 관암에서 유래되었습니다. 한자를 풀어보면 과거를 들인다는 뜻입니다. 기록에는 옛부터 이 마을이 학문으로 유명했다고 적혀 있습니다. 그런 자부심을 갖고 있던 주민들에게 학교가 분교로 전락한다는 소식은 충격과 허탈로 다가왔습니다. / <중 략> /마을의 빈집을 수리해 어린아이들이 있는 외지인들에게 무료로 빌려주기도 했습니다. 그러나 옛날 집에 들어와 살려는 사람들은 많지 않았습니다. 주민들의 이런 힘겨운 노력에도 불구하고 학생수는 오히려 줄어만 갔습니다. 학교는 분교위기를 피할 수 없었고, 마을 분위기도 점점 더 가라앉았습니다. 학교를 살리기 위해선 좀 더 근본적인 대책이 필요했습니다. 좀 더 실질적인 방법, 그래서 생각해 낸 것이 아예 마을에 현대식 연립주택을 새로 지어 외지인들에게 무료로 빌려주자는 것이었습니다. 계획은 세웠지만 돈이 문제였습니다. 고민 끝에 주민들은 조상 대대로 물려받은 마을의 공동토지를 팔았습니다.

- 판 땅이 어디서부터 어느정도까지 됩니까?
- 앞에서 이렇게 보시지만 능선에서 6천평 가까이 되거든요, 한 만8천평방미터 정도 되는데... - 양의철 (납읍리 이장)
- 이 때 땅을 팔 때 심정이 어떠셨어요.
- 정말 가슴아프게 생각을 했습니다. 이 땅은 팔지 않아야 되지만은 마을을 살리고 학교를 살리기 위해서는 어쩔 수 없이 팔아야 되겠기에 눈물을 머금고, 조상님 앞에는 죄스럽습니다만은 그래도 어쩔 수 없이 팔았습니다.

이런 소식이 알려지면서 도시에 나가 살고 있던 사람들도 성금을 보내왔습니다. 넉넉치 않은 살림에 한푼 두푼 모은게 3년만에 5억원이 됐습니다. 그렇게해서 작년 봄에 연립주택 공사가 시작됐습니다. 땅을 팔고 어렵게 모은 돈으로 시작한 산골마을의 대역사였습니다. 6달만에 공사가 끝났습니다. 그리고 작년 가을, 19가구의 외지인들이 들어왔습니다. 경북 포항에 살다가 제주도로 오게 된 강氏 가족도 그 때 납읍리로 이사했습니다. 강氏의 직장은 다른 입주자들과 마찬가지로 차로 40분가량 걸리는 제주시내입니다. (MBC 시사메거진2580 제196회 1998. 5. 24 방송)

그 후 2000년 납읍초등학교는 병설유치원까지 갖추게 되어, 교육의 폭을 유아들

에게까지 확대하고 젊은 학부모들을 끌어 들였다. 또한 마을 주민들은 학교공원화사업을 펼치는 한편, 주민과 학교가 힘을 합쳐 전통계승사업을 병행하여 이 학교만이 갖는 교육적 특성을 살리고 마을의 자존심과 긍지를 지키며, 교육의 질적 수준을 전반적으로 높여가고 있다.

4. 학교살리기 운동의 성공 요인

1) 반촌의식에 기초한 사회 문화적 환경

납읍리 주민들에게 분교장 처리 대상학교라는 소식은 청천벽력이었다고 했다. 통보를 접하면서 "조선시대 말엽 대과에 급제한 유학자가 2명이었으며, 70년대 초반부터 80년까지의 대학 진학률만 보더라도 다른 지역과는 다른 선비정신이 유난히 강한 마을"이라고 자부하는 주민들은 위기 의식에 사로잡히게 되었다.

이 마을사람들은 전통적인 유림촌이라는 자부심과 강한 동질성을 바탕으로 의식이 형성되어 있고, 사회적으로나 문화적으로 이들과 연결된 행사와 제도를 계승하여가고 있었다. 이들에게 분교장이 되면 폐교로 이어지고, 폐교가 되면 젊은이들이 마을을 떠나게 될 것이며, 결국 마을은 노인들만 사는 마을이 되었다가, 폐촌이 되고 말 것이라는 절박한 상황이 예견되었다. 이런 예상은 선비마을이라는 정신과 더불어 학교살리기 대책위원회의 구성과 운영에 있어서 절대적으로 영향을 미쳤고, 마을 주민들의 참여에도 크게 작용한 중요한 요인이었다.

특히, 제주시에 거주하면서도 고향 마을을 지키려고 자녀를 납읍초등학교로 전학시켰던 사례는 드문 경우이어서, 이후 학교살리기 운동의 전개에 있어서 마을사람들에게 큰 자극제가 되었다.

이러한 납읍리의 사회·문화적 환경이 마을 주민들의 정체성을 형성해 왔으며 깨어있는 의식으로 미래에 대한 대비책을 장기적으로 착수함으로써 지역사회교육의 실천을 보여 주었다.

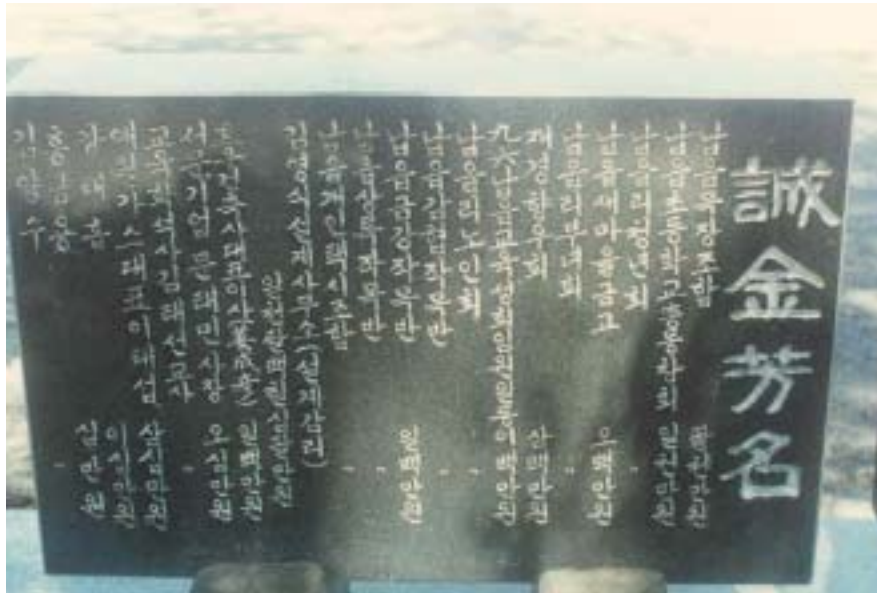
2) 자생단체의 강한 조직력과 리더들의 적극적 역할

납읍리의 마을 조직체제는 매우 정교하고 그 관리면에서도 합리적이면서 조직적이다. 학교살리기 운동을 본격적으로 추진하게 되면서 각 단체의 조직력은 여론 조성과 기금 모금에 있어서 힘을 발휘하게 되었는데 우선 공동자금 마련에 있어서도 가구별 모집 이전에 각 자생단체별로 마련되어있던 기금들이 모아지면서 자금이 커지게 되었다고 한다. 특히 총동창회는 학교살리기의 실제 활동원이 되어 대책위원회를 구성하고 구체적인 사업계획의 수립과 전개까지 끌고 나아갔다.

이 마을의 거의 모든 사람들은 납읍초등학교 동창회원이었으며, 특히 그들 중 마을의 역대 이장들도 있었다. 이들은 더 큰 역할을 감당하기 위해 역대 이장단회의를 구성하였으며, 총동창회와 함께 중심적인 역할을 수행했다. 특히 핵심 역할을 담당했던 41명의 학교 살리기 추진위원 중에는 자신의 인생에서 중대한 승진 기회나 사업확장의 기회를 포기하면서 오로지 마을 지키기와 학교 살리기에 자신들의 생활을 내던진 사람도 있었다.

한편 부녀회, 청년회, 노인회 등의 단체와 타 지역에 살고 있는 이 마을 출신들로 구성된 재경향우회, 재제주시 향우회도 고향 마을 지키기에 나서서 그 역할을 다했다.

또한 이들은 당장 닦친 문제의 해결에만 머무른 것이 아니라 긴 안목으로 후세를 바라보며 미래를 위한 장기적인 계획수립에까지 합의점을 찾아내어 정책실시 기관인 교육청과 큰 마찰이나 갈등을 빚지 않으면서도 합리적이고 지속 가능한 방법으로 당면한 문제의 해결점을 도출해 내었다.



<사진 9> 납읍초등학교 울타리에 세워진 공덕비 (2003. 2. 27. 연구자 촬영)



<사진 10 > 재시향우회 공덕비(2003. 5. 4. 연구자 촬영)

3) 주민들의 강한 의지와 민주적 의사 결정 과정

남읍초등학교의 분교장 처리에 대한 주민들의 의견은 ‘학교의 존속’을 원하고 있었지만 막상 결정시기가 다가오면서 초조해지기 시작했다. 그러나 분교장 처리 동의서에 날인하여 정책을 받아들이자는 말이 나오자 주민들 사이에서는 크게 위기감이 조성되어 지역사회의 생존과 직결된 문제로 인식하게 되었고, 그 결과 지역주민들의 마음을 ‘힘들겠지만 학교를 살려놓자’는 분위기로 기울어지게 만들었다. 다음의 인터뷰 내용에서 극적인 당시 상황의 일면을 짐작할 수 있다.

『지역주민 대표들이 교장선생님과 만나서 학교문제를 얘기하다가 교장선생님께서 “이제는 동의서에 도장을 찍어야 할 것 같은데요. 도장을 찍어서 마무리를 지어버립시다.”라고 말했을 때, 갑자기 ‘이대로 정말 끝나버려야 하는가?’ 하고 생각이 들었는데 모두들 말이 없다가 ”아닙니다. 어떻게 해서든지 학교를 지켜내야 합니다.“라고 각자 비장한 각오를 말하면서 학교살리기를 위해 온 힘을 모두 바치기로 마음을 모았지요.』 - 당시 총동창회장 J씨의 말 -

마을에 학교는 꼭 있어야 하므로 이를 지켜내야 한다는 강한 마을 주민의 의지는 여러 단계의 민주적 의사 결정과정을 통해 대책을 찾아내게 되었고 결국은 지역주민의 돈독한 결속을 이루어냈다.

이러한 현상은 예로부터 제주교육사에서 흔히 찾아 볼 수 있는 모습으로 학교 설립이나 교실증축 등 마을 주민들이 직접 참여하여, 재정적 지원은 물론 노동력까지 제공했던 집단적인 연대성과 그 속에서 가능했던 제주교육의 전통³⁵⁾을 보여주는 사례라고 볼 수 있다. 그리고 더 나아가서는 자신의 안위만을 바라보는 좁은 시각에서 벗어나, 미래지향적이고 발전적인 지역공동체 정신의 실천이며, 10년 넘게 지속된 주민 연대의식은 제주의 정신문화인 대동주의(大同主義)³⁶⁾의 실천이기도 하다.

35) 양진건(2001), 『제주교육행정사』, 제주문화, pp. 349-340.

36) 송성대(2001), 『문화의 원류와 그 이해』, 도서출판각, pp. 657-658.

4) 지원 가능한 인적 요소와 경제적 기반

납읍리 주민들의 생활정도는 감귤을 주로 재배하는 제주도의 다른 지역과 크게 다른 점이 없다. 그러나 예전부터 자녀교육에 특별히 신경을 쓰고 교육열이 높은 편이어서 고등교육을 받고 사회 각계에서 안정적인 위치를 확보한 지역 출신 인사들이 많다. 이들은 다른 지역에 정착하여 살고 있는 경우에도 비교적 성공적인 경우가 많아서 마을에 남아 있는 부모나 친족들과 만나거나 자주 고향에 다녀가게 되고 경제적 또는 정신적으로 보탬을 주게 되어 상대적으로 여유 있어 보이게 한다.

납읍초등학교 동창회원 중에서 사회나 경제에 중심역할 세대로 여겨지는 40세에서 50세인 납읍초등학교 출신 남자 회원 365명의 직업을 조사한 자료(2002년 현재)에 의하면 <표 9>에서 보듯이 교수·교사 등 교육계 인사가 28명, 회사원 88명, 공무원 49명, 사업 39명, 자영업 73명 등으로 나타나고 있다.

이는 13회 졸업생(1951년생)에서 26회 졸업생(1963년생)까지 전체 남자 졸업생 365명의 70%에 이르는 비율로 이들은 안정적인 소득을 확보하고 있을 뿐만 아니라 모교살리기 운동에 적극적인 지원을 할 수 있었고, 학교살리기 운동에도 성공할 수 있도록 정신적, 물질적으로 도움을 주었다.

<표 9> 13회~26회 남자 졸업생의 직업 분포

단위 : 명

구분	13~26회 총 졸업생		교수/교사	회사원	공무원	사업	자영업
	조사대상	사망					
인원	365	22	28	88	49	39	73
			7.7%	24.1%	13.4%	10.7%	20.0%

자료 : 납읍초등학교 동창회원수첩, 2002.

5) 제주시와의 인접성

납읍리는 제주시에서 약 20여km 떨어져 있어서 제주시 노형동까지는 승용차로

15분 정도면 충분히 갈 수 있는 거리에 있다. 따라서 당시 제주시에 거주하면서 납읍초등학교로 전학시키는 사례도 가능하게 했을 뿐만 아니라 빈 집 빌려주기와 다가구 주택 입주도 쉽게 이루어질 수 있었다.

이렇게 입주한 주민들은 아이들은 납읍초등학교에 보내지만 일자리는 제주시에 나가서 구했고, 출퇴근이 비교적 수월하므로 입주 후에도 안정적으로 생활을 할 수 있었다. 특히 노형이나 신제주 지역은 신흥아파트 단지과 관광을 위한 지역이어서 서비스업종에서 제공되는 취업 기회가 많은 편이므로 외지인들에게 입주 이후의 자녀 교육과 가정경제의 문제를 동시에 해결해 주는 셈이 되었다.

이는 다가구 주택건설사업이 성공적으로 이어져 납읍초등학교의 학생수가 꾸준히 유지될 수 있게 하는 요인이 되었다고 볼 수 있다.

6) 행정기관과 언론기관의 우호적 지원

납읍리 주민들이 처음 분교장 처리 대상학교임을 통보 받은 것은 1990년이었지만 학부모들의 이에 동의하지 않아서 통보시기로 정해진 1991까지 분교장 처리는 잠시 유보되고 있었다.

1991년부터 시작되는 언론의 보도내용은 학부모나 마을 주민들의 마음을 더욱 결속시켰고, 교육청에서도 이런 보도 내용과 여론을 의식하게 되어 당초 계획대로 분교장 격하 처리를 쉽게 할 수 없는 상황이 되었다.

이 때 언론에 보도되었던 내용들을 열거해 보면 다음과 같다.

- 92. 10. 11. 10시 KBS1 <내 고장 이모저모>에서 납읍교 살리기 운동상황소개 (빈 집 빌려 다니는 모습 등)
- 92. 10. 23. 제민일보 납읍교 살리기 운동 사회면 톱기사로 보도
- 92. 10. 25. 제주일보 납읍교 살리기 운동 사회면 톱기사로 보도
- 92. 11. 6. 오후 7시 50분 KBS1 <지금 제주는>에서 납읍교 살리기 운동의 활동내용을 소개 (임원들 활동 장면)
- 93. 1. 1. 7시 40분 KBS1에서 납읍교 분교장 처리 당분간 유보되었다는 보도

- 93. 1. 13. 한라일보 사회면 “학교 살리기 성공” 톱기사로 보도
- 93. 1. 14. 한라일보 사설

한편 북제주군이나 제주도청에서는 납읍리의 이런 상황을 이해하고 행정적 지원을 아끼지 않았다.

지방자치단체의 ‘돌아오는 농어촌’ 만들기 운동은 언론 매체의 보도와 함께 납읍 초등학교살리기 운동이 성공할 수 있도록 도와준 매개적 요인이 되었다. 북제주군과 제주도청에서는 2억 여 원의 실질적인 자금 지원을 돌아오는 농촌 만들기 지원 사업으로 해주었는데 이런 행정적 지원 자금이 무상 임대 다가구 주택의 건립을 계획대로 추진할 수 있었고, 학교살리기 운동의 결실을 가능하게 하였다.



IV. 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 시사점 및 제안

지난 1982년부터 시작되었던 소규모 학교의 통·폐합은 교육부의 시책에 의하여 지금까지도 시행되어 오고 있다. 그러나 이 과정에서 지역 주민들과의 갈등이 빚어지게 되어 경기도 가평군 두밀리의 두밀분교 폐교 반대 운동처럼 주민들이 정부 시책에 제동을 걸고 정부를 대상으로 행정소송까지 제기하는 등의 극단적인 지역 운동사례가 발생하기도 하였다.

그런데 납읍리 지역 주민들에 의한 납읍초등학교살리기 운동은 통·폐합정책이나 정부의 결정에 대응하는 방식이 강압에 의한 수동적인 대처가 아니며, 완화와 타협에 의한 방법도 아니다. 제3의 방법인 상황바꾸기 방식으로 당국과의 마찰을 피하면서 통·폐합정책의 기준이 되는 조건을 주민 주도의 자발적인 노력으로 만들어낸 활동이라는 점이 주목할 만한 것이다. 소규모 학교의 통·폐합의 필요성을 전면적으로 부정하기는 어렵다. 그러나 조급한 정책의 실시로 나타나게 되는 과정상의 문제점이나 그 부정적 효과에 대한 진단과 대안 마련을 위해 실질적인 논의와 검토가 필요한 시점이다.

본 연구의 조사지역인 납읍리에서 지역공동체에 기반하여 일어난 이 운동의 전개과정은 본격적인 지방자치시대를 맞아 다음과 같은 시사점을 보여 준다.

1. 지역의 특수성을 반영한 다양한 기준안 마련

납읍초등학교살리기 운동은 합리적 동기, 즉 주민들의 운동결과에 대한 합리적 계산에 기초하여 발생한 것이 아니라고 볼 수 있다. 당초 분교장 처리 대상 학교라는 내용이 통보되었을 때, 최근 입시경향과 사회적 분위기에 의해 합리적으로 계산된 결론인 규모가 크고 현대식 시설이 확보된 인근 학교로 통·폐합되는 것이 아동들의 학력신장에는 실질적인 도움을 줄 것이라는 의견도 제시되었다. 그러나 지역주

민들의 결정은 고향을 지키고 선조들이 물려준 전통을 계승하려면 학교가 존속되어야만 한다는 쪽으로 모아졌다. 학교의 존속은 마을주민들의 ‘자존심’에 의해 선택되었고, 그 결과 학교살리기 운동에 의해 납읍초등학교는 지켜지게 된 것이다.

교육정책의 결정은 그 기저에 농촌 지역 주민들의 의견이 수렴되어야 한다. 지역 혹은 장소가 갖는 환경을 바탕으로 형성된 지역성³⁷⁾을 감안하여 타당성을 점검한 후 세워져야 하며, 농촌 지역 주민들이 생활에 대한 확신과 긍지를 지닐 수 있도록 국가가 나서야 할 때이다. 정부의 통·폐합정책의 시행은 획일적인 기준 적용에서 벗어나 지역의 특수성을 반영한 방향으로 수정이 필요함을 시사해 준다.

2. 지역 주민들의 참여권과 선택권 보장

소규모 학교 통·폐합정책은 입안과 결정과정에서 지역 주민들에게 참여권과 선택권을 주어야 한다. 농촌 지역에서 학교는 어떤 의미를 가지게 되는가에 대한 문제를 재고해 보고 교육부가 일방적으로 결정한 정책을 단호하게 조기 실행하도록 강요하지 말아야 한다.

납읍리 주민들에게도 학교는 단지 ‘교육기관’으로서의 의미만 가지는 것이 아니었다. 납읍초등학교의 지역적 의미는 이 학교의 역사성과 이로 인한 주민들의 애착과 소중함 그리고 역할에서 나타난다. 마을문화의 중심이자 공동체의 장을 제공하는데 운동회는 마을전체의 잔치였고, 마을 체육대회 등 각종행사의 장소이며 놀이터는 아이들의 탁아소 역할까지 하고 있었던 것이다.

납읍초등학교살리기 운동은 국가가 해야 할 일을 농어촌 학부모가 대신한 것으로, 통·폐합정책에서 제외 대상이 되기 위해서 학생유치를 성공적으로 펼친 사례라고 볼 수 있다. 지역 간에 균등한 기회로 주어져야 할 교육정책이 그 역할을 다하지 못하였을 뿐만 아니라, 학생 수만 기준하여 추진되는 정책 실시는 지역주민들의 학생 유치를 위한 경제적, 사회적 비용 부담과 소외감 등 부담만 가중시키고 있다.

이는 정책결정 이전에 해당 지역의 여건과 의견이 반영될 수 있는 장치의 필요

37) 송성대(2001), 전거서, pp. 53-54.

성을 시사해 준다. 최소한 공청회나 기타 토론회 등 지역 주민의 의견을 최대한 수용할 수 있는 기회를 주어 사회적, 교육적으로 공감을 얻는 등 공론화 과정을 거쳐 정책의 타당성을 검증받고 추진해야 그 부작용을 최소화할 수 있다.

그리고 교육을 직접 담당하고 있는 교사나 직접적인 피해를 감당해야 할 학생, 학부모, 지역주민, 동문들의 사전 의견 수렴은 반드시 필요하다. 정부가 제공하는 공교육은 소외되는 사람이 없게 그 혜택이 골고루 돌아갈 수 있는 교육이어야 한다. 농촌지역의 소규모 학교의 간과할 수 없는 또 다른 중요한 역할을 교사는 다음과 같이 표현하고 있다.

" 학교 시설보다는 학교의 위치가 중요하지요. 현대식 건물로 새롭게 단장한 유치원과 학교는 있지만 차를 타고 놀이터로 갈 수는 없지요. 다소 시설이 미흡하였지만 학교가 집 가까이에 있을 때가 휴일이나 방과후에도 놀기가 좋았다고 해요." - 표선 한마음 초등학교³⁸⁾ 병설유치원 K교사의 말 -

3. 정부 부처간의 유기적이고 합의된 정책 수립

한 지역사회에 대하여 정부 각 부처의 정책 방향, 제시되는 내용이 달라서 실상 정책 대상이 되는 지역주민들은 불편함과 불이익을 감수하고 있는 실정이다.

농림부를 비롯한 정부의 각 부처들은 2002년까지 '돌아오는 농어촌 만들기'에 45조원의 예산을 농어촌 구조조정 사업에 지원하고 있는 반면 교육부만 유독 예산 집행이 효율성과 경제성을 위해 농촌 소규모 학교 통·폐합을 강행하여 2002년까지 2,077개 학교를 통·폐합 해 5,800억원의 예산 절감을 주장하며 농어촌 학교에 대한 투자를 거부하고 있다.³⁹⁾ 따라서 통·폐합의 불가피성을 주장하는 교육부와 농어촌 공동화를 우려하는 농림부 사이의 불협화음이 생기고 이는 쉽게 수그러들지 않고 있으며 국가적인 예산낭비를 낳고 있다.

38) 2001년 가시교, 화산교, 하천교를 폐지하고 하나로 통합하여 한마음초등학교를 신설하였다.

39) 작은 것이 아름답다(2000), "사람을 키우는 희망의 씨앗", 도서출판 마가울, p. 203.

이해찬 전 교육부 장관은 당시의 한 귀농자로부터 “98년 여름에 귀농한 사람이다. 그런데 농어촌 지역의 학교를 통·폐합한다는 정책은 지방 정서를 전혀 고려하지 않은 것이라고 본다. 이렇게 되면 ‘돌아오는 농어촌’은 물 건너가는 것 아닌가. 재고할 생각은 없는가” 라는 질문을 받은 적이 있다.⁴⁰⁾

‘작은 학교를 지키는 사람들’의 회장 순천향대 장호순 교수(신문방송학)는 학생수가 적으면 경쟁심도 없어지고 학업성적도 뒤처진다는 교육부의 논리에 대해 “복식수업을 받은 두밀분교만 하더라도 아이들의 성적은 오히려 우수한 편이었다”고 반박하며 “수 십억을 들여 대안교육을 지원하면서 여건이 마련된 농촌학교를 통·폐합하는 것은 탁상행정의 전형”이라고 비판한 적이 있듯이 납읍초등학교의 사례는 교육부의 농어촌 지역 예산 절감과 농림부의 농어촌 지역의 예산 지원의 불일치를 보여준 대표적인 사례이다.

농촌 지역 소규모 학교의 문제는 전체 농촌의 활성화 측면에서 접근되어야 한다. 정부 각 부처는 농촌 지역을 대상으로 이농을 부추기는 소규모 학교 통·폐합정책과, 이와 상반된 돌아오는 농어촌을 만들기 위한 귀농정책을 제시하고 있다. 중앙부처간의 정책조율 작업이 시급히 이루어져야 하며 일관성 있는 정부의 관점과 태도가 필요한 시점이다.

4. 지역간 균형발전과 형평성의 고려

농어촌 소규모 학교의 통·폐합 문제는 교육의 기회 균등과 공공성 실현 등 관점에서 재인식되어야 할 정책이다.

김성훈 전 농림부장관은 재임시절인 1999년 당시 “교육부 방침에 대해 사견을 전제로 얘기한다. 유엔에 근무할 때 많은 나라를 돌아봤어도 학생수가 적다거나, 경제성이 없다거나 하는 이유로 학교를 없애는 나라는 보지 못했다. 아무리 적은 수가 있더라도 교육이 필요한 곳에는 교육기회가 부여되어야 한다. 그렇지 않으면 자연히

40) 한겨레21 262호(1999. 6. 17), 「작은 학교를 살려주세요」, 한겨레신문사.

농어촌 가정의 이동을 부추기게 된다. 교육은 국가의 의무라는 점에서도 다시 한번 교육부와 이 문제를 논의해볼 생각이다.”라고 의견을 밝힌 적이 있다.

농어촌에 있는 학교의 문제는 도시의 문제가 아니기 때문에 거의 모든 도시 집단들과 교육행정가들로부터 관심 밖으로 제외되어 있는 현실을 부인할 수 없으며 이는 상대적으로 교육수요자인 학생들과 학부모들을 소외시키고 있다. 따라서 헌법에 보장된 균등하게 교육받을 권리를 실현시키지 못하고 있다.

농어촌 지역의 학교는 그 규모가 점점 작아져 가고 있으며, 이는 단위학교만의 문제로 볼 것이 아니라 농촌 지역사회 및 국가 전체의 흥망이 걸린 문제로 인식하여야 한다.

국토의 고른 발전과 농촌지역 주민들의 삶의 질 보장을 위해서 또는 소외된 계층의 교육적 요구를 들어줄 수 있는 새로운 관점의 정책 수립이 필수적이다. 다소 재정적인 부담이 많다고 해도 농촌 지역 사람들의 사회보장 측면에서 반드시 고려되어야 할 것이다.



V. 요약 및 결론

본 논문은 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 공간의 차별적 대응양상에 관한 사례연구이다. 제주도 북제주군 애월읍 납읍초등학교를 사례로 정부의 일방적인 주도로 이루어지고 있는 소규모 학교 통·폐합정책에 대하여 지역 공간에서 차별적으로 나타난 지역 주민의 대응양상을 살펴보는 것이 목적이다.

이와 같은 연구목적을 수행하기 위하여 문헌연구와 현지답사방법을 병행하여 사용하였으며, 1991년 분교장 격하 예정 대상이었던 제주도 북제주군 애월읍 납읍초등학교와 그 지역사회 주민들을 통하여 10년동안 이루어진 학교살리기 운동 과정을 살펴보았다. 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 소규모 학교 통·폐합의 사회·경제적 배경은 농어촌 인구감소와 그로 인한 농어촌 학교의 소규모화에서 비롯된다. 교육부는 1982년부터 교육과정의 정상적 운영과 교육투자의 효율성을 목적으로 소규모 학교 통·폐합을 추진하고 있다. 통·폐합의 기준은 학생 수 100명 이하이거나 편성학급 6학급 이하의 학교, 학생 수 20명 이하의 분교장으로 정해져 있으며, 통·폐합은 본교 폐지, 분교장 폐지, 분교장 격하, 초·중등통합운영학교의 형태로 실시되고 있다. 교육부의 운영지침을 토대로 제주도교육청이 수립한 통·폐합 실행계획에 따라 분교장으로 개편되거나 폐교된 학교 수가 47개교에 이르며, 초·중등 통합학교는 5개교이다.

둘째, 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 납읍리 주민들은 학교살리기 운동이라는 자발적이고 적극적인 대응양상을 보여주었다. 마을주민들은 위기를 인식하고 먼저 운동 주체인 대책위원회를 구성한 후 학교살리기 운동에 주민전체가 동참하도록 호소하였다. 대책위원회와 납읍초등학교총동창회는 타지역에 거주하는 동문들의 자녀들을 대상으로 전입을 장려하여 학생 수를 확보함으로써 통·폐합정책을 막아보려고 하였으나 성과는 미약하였다. 그래서 시도된 방법이 마을의 빈집을 수리하고 무상으로 임대해주어 타지역의 취학 아동을 끌어들여려는 것이었다. 새로이 입주하는 가구가 생기면서 학생 수는 일시적으로 늘어나 학교는 그대로 유지되었다. 그러나

학년말마다 졸업생과 입학생의 차이가 생길 것을 염려한 마을 주민들은 보다 안정적이고 장기적인 대책의 필요성을 절감하고 계획에 착수했다. 결국 6년이 넘는 기간 동안에, 두 차례에 걸쳐 10억 원이 넘게 투자되는 공동주택 건립사업을 완성하면서 장기적인 지역공동체운동의 성공사례를 만들어 낸 것이다. 이렇게 건립된 공동주택을 무상으로 임대하여 전국 지역의 취학아동이 있는 가구를 납읍리에 흡수함으로써 학교를 살려내었다. 학교살리기운동은 단순히 납읍초등학교의 통·폐합을 막아냈다는 의미를 넘어서 주민들에게 마을의 긍지와 자존심을 지킬 수 있게 되었다는 자긍심과 함께 미약해져가던 지역공동체 의식을 다시 한번 강화하는 결정적인 계기가 되었다.

셋째, 납읍초등학교살리기 운동의 성공요인으로는 반촌의식에 기초한 사회 문화적 환경, 자생단체의 강한 조직력과 리더들의 적극적 역할, 주민들의 강한 의지와 민주적 의사 결정 과정, 지원 가능한 인적 요소와 경제적 기반, 제주시와의 인접성, 행정기관과 언론기관의 우호적 지원을 들 수 있다. 이런 사항들은 납읍리만이 가지고 있는 ‘공간성(spatiality)’에서 연유하는 것으로 볼 수 있으며, 이는 일률적으로 적용되고 있는 소규모 학교 통·폐합정책에 대하여 납읍리 주민들의 차별적 대응이라는 가시적인 양상으로 나타났다고 할 수 있다. 무엇보다도 마을의 인구가 늘지 않고는 문제해결이 되지 않는다고 생각하고 근본적인 대책을 마련하였는데, 국가가 아닌 지역공동체가 인구를 늘리기 위한 계획을 스스로 세우고 실천했다는 사실이 놀랍고도 특이한 점이다.

이상의 연구를 통하여 아래와 같은 몇 가지 정책적 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 지역의 특수성을 반영하여 다양한 통·폐합 기준안이 마련되어야 한다. 학생 수만을 고려한 단일 기준안을 획일적으로 적용하기보다는 대상 학교의 역사성과 지역사회 속에서 학교의 역할과 의미, 학교에 대한 주민들의 기대와 애착 등 다양한 요인들을 고려하여 지역의 특성에 적절하고 유연한 기준안이 마련되어야 할 것이다. 같은 시기에 분교장 격하 대상학교로 지정되었던 M교와 N교는 분교장으로 격하되었다가 결국 분교장 폐지로 이어져 마을에서 학교가 사라지게 되었고 이들 지역에서는 불가피하게 공간구조의 변화가 일어나고 있다.

둘째, 통·폐합 정책을 실행하는 과정에서도 지역 주민들의 참여권과 선택권이

보장되어야 한다. 교육부가 일방적, 하향적으로 통·폐합을 집행하려 할 것이 아니라, 최소한 공청회나 각종 토론회 등 지역 주민들의 의견을 최대한 수용할 수 있는 기회를 제공하여 주민들의 공감을 확산시키는 공론화 과정을 거칠 필요가 있다. 이러한 공론화 과정에서 지역 주민들은 단순한 방청객이나 설득 대상이 아니라 적극적으로 자신들의 의견과 입장을 개진하는 중요한 주체로 인정되어야 하며, 최종적인 선택권 역시 지역 주민들에게 주어져야 한다.

셋째, 정부 부처간 유기적이고 합리적인 정책수립이 요구된다. '90년대 이후 농림부는 '돌아오는 농어촌 만들기' 사업에 42조원이라는 막대한 국가 예산을 투입하여 농촌인구부양 정책을 추진하고 있는 반면, 교육부는 농어촌 소규모 학교 통·폐합정책을 강행하여 농촌인구 유출을 가속화하는데 기여하고 있다. 정부 부처간 상호 모순된 지역정책은 엄청난 국가 예산을 낭비할 뿐만 아니라 정책의 신뢰도를 추락시키는 중요한 요인이 되기도 한다.

끝으로, 장기적 안목으로 볼 때 농촌 지역의 교육을 활성화하기 위한 특별한 제도적 장치가 필요하다. 농어촌과 농어촌 학교를 위한 재정적 지원과 법적인 뒷받침이 이루어져야 하므로 '농어촌교육특별법'이나 '농어촌 소규모 학교 지원법' 등을 제정하여 장기적이고 안정적인 농어촌 학교교육의 활성화 방안이 강구되어야 한다. 즉, 납읍리를 비롯한 농촌지역 주민들에게 필요한 것은 학교의 통·폐합이 아니라 소규모 학교에 대한 지원과 육성방안이다. 특히 국가의 교육권만 강조하고 지역의 학습권은 소홀히 취급하거나, 지역이라는 '공간' 자체를 단순한 '행정단위'로만 여기는 태도에서 벗어나 지역은 하나의 독립된 '생활권역'으로 인정하는 태도가 필요하다.

소규모 학교의 통·폐합의 필요성을 전면적으로 부정하기는 어렵다. 그러나 조급한 정책의 실시로 나타나게 되는 과정상의 문제점이나 그 부정적 효과에 대한 진단과 대안 마련을 위한 실질적인 논의와 검토는 반드시 필요하다.

연구지역인 납읍리가 제주도나 다른 지역 농촌의 특성을 대표한다고 말할 수 없다. 하지만 납읍리의 사례를 통하여 교육정책이 간과해버린 요소를 찾고 그 타당성을 검토하는데 의미를 둔다면 앞으로의 후속연구와 교육정책 수립에 도움을 줄 것으로 기대한다. 납읍리 주민들은 학교살리기 운동의 전개를 통하여 교육이 인간생활의 중심에 자리잡으면서 지역공동체를 인간적인 삶의 공간으로 만들어낼 수 있음을

보여주었다. 이들의 성공사례는 동일한 처지에 놓인 작은 학교들과 지역사회에 파급 효과를 가져왔으며 우리 사회에 희망을 주고 있다. 학생수가 증가하고 학교 주변 마을들이 되살아나고 있는 것이 그 구체적인 증거이다.

학교의 소규모화는 통·폐합의 대상이기보다는 오히려 우리가 오래 전부터 염원했던 교육의 바람직한 여건이었다. 그러나 이런 좋은 여건을 맞이하면서도 정상적인 교육을 실현하지 못하고 있다는 아쉬움과 함께 교육정책은 농촌지역이 교육현실에서 소외당하게 하고 있음을 부인할 수 없다. 이런 현실적 상황은 이농을 더욱 부추기고 있는 실정이다.

본 연구를 위하여 남읍리를 방문하였을 때에도 감귤수매가 이루어지지 않는 현실 때문에 마을의 분위기는 매우 침울하였다. 농산물 수입개방으로 더욱 어려워지는 농촌지역 현실에 교육의 소외까지 추가된다면 '돌아오는 농촌'은 구호에 그치고 말 것이며, 도시는 더욱 비대해지고 농촌은 공동화 현상으로 황폐화되어 국토의 불균형은 물론 인구, 교통, 환경 등의 많은 사회문제도 야기될 것이다.

본 연구를 통하여 농어촌 마을 지키기와 학교 지키기의 이중고를 겪고 있는 농어촌 지역주민들에게 장기적이고 안정적인 교육을 위한 새로운 대안이 제시되길 바라며, 농어촌 소규모 학교에 대한 우선적인 지원과 육성 방안을 마련하여 과행으로 치닫는 교육현실에 대한 새로운 지평을 열어가는데 본 연구가 작은 디딤돌이 되기를 기대한다.

참고 문헌

<단행본>

- 김행옥(1984), 『증보 납읍향사』, 평범사.
송성대(2001), 『문화의 원류와 그 이해』, 각.
송원옥(2002), 『제주사회, 그 밝은 내일을 위한 담론』, 제주문화.
아름다운학교운동본부(2001), 『아름다운 학교』, 인간과자연사.
양진건(2001), 『제주교육행정사』, 제주문화.
작은 것이 아름답다(2000), 『소중한 것은 사라지지 않는다』, 도서출판 마가울

<논문>

- 고기환(1998), “江原道の 初等學校 廢校類型과 地域性”, 강원대학교 교육대학원 석사학위논문.
김익현(1997), “초등학교 통·폐합의 지역적 전개와 주민적응” 경북대학교 교육대학원 석사학위논문.
노태호(1999), “농촌 소규모 학교 통·폐합의 문제와 농촌교육 활성화 방안 연구”, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문.
류우익(1981), “農村人口의 都市指向 移動이 農村地域에 미치는 影響”, 「지리학논총」 제8호.
박영한(1984), “교육기회의 지역 차에 관한 연구”, 「지리학 논총」 제11호.
우재찬(2001), “소규모 초등학교 통·폐합 조정과정에 관한 연구”, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문.
유옥엽(2000), “전라북도 소규모 학교 통·폐합에 관한 사례연구”, 전주교육대학교 교육대학원 석사학위논문.
이성국(2002), “농촌 소규모 학교 통·폐합정책에 대한 교육수요자의 요구분석”, 금오공과대학교 교육대학원 석사학위논문.

- 이준학(1994), “한국 농촌 교육체제 변동과 관계요인 분석”, 연세대학교 대학원 박사 학위논문.
- 장덕진(1999), “농어촌 소규모 초등학교 통·폐합정책의 개선방향에 관한 연구”, 고려대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 정옥주(1994), “농촌지역 국민학교 입지변화에 관한 연구”, 「지리학 논총」 제23호.
- 채순하(1994), “忠淸北道の 國民學校 廢校類型과 그 地域的 特性”, 충북대학교 교육대학원석사학위논문.
- 천완이(2000), “소규모 학교의 통·폐합에 관한 연구”, 전북대학교 교육대학원 석사 학위논문.
- 천호성(1995), “한국 농촌교육환경의 변화와 문제”, 전북대학교 대학원 석사학위논문.

<기타>

- MBC 시사메거진2580 제196회(1998. 5. 24), 「한 마을의 힘」 방송 대본.
- 김민호(1997), “통폐합 위기의 소규모 학교”, 「제주참여광장」 제19호.
- _____ (1999), “제주지역 「학교살리기 운동」, 제주시민정책연구소 포럼 발표문.
- 납읍리, 『납읍리 향약』 (1994).
- 납읍리청년회, 『아름다운 납읍』 (2002. 제9회 납읍인단합체육대회 홍보용).
- 납읍초등학교, 납읍학구 향토지(1987)
- 김희영(1988), “길따라 마을따라”, 월간관광제주 제37호.
- 북제주군, 북제주군 통계연보(1980~2001).
- 제민일보, “분교장 격하 대상 학구 지역민 집단반발”, 1992년 10월 23일.
- _____, “납읍초등학교가 살아난다”, 1997년 8월 24일
- 제주신문, “납읍으로 오세요, 무료로 집을 빌려 줍니다”, 1992년 10월 25일
- 한라일보, “분교장 격하 위기 납읍교 주민들이 살렸다”, 1993년 1월 13일
- 통계청, 한국통계연감(2001).
- 이종각(1999), “농어촌 소규모 학교 통·폐합정책의 논리와 그 대응 논리”, 참교육 학부모회 자료집.

제주도교육청, “과소규모 학교 통·폐합 추진 변경계획”(1999).

「한겨레21」 262호(1999. 6. 17), “작은 학교를 살려주세요”.

홍문수(72세), 개인면담, 북제주군 애월읍 납읍리 2411번지, 납읍리 노인회장.

홍성봉(64세), 개인면담, 북제주군 애월읍 납읍리 267번지, 현 납읍공동목장조합장.

진희창(62세), 개인면담, 제주시 삼도1동 529-21, 제5대 납읍교 총동창회장.

강태흡(57세), 개인면담, 북제주군 애월읍 납읍리 2083번지, 현 납읍리장.

강태희(56세), 개인면담, 북제주군 애월읍 납읍리 2204번지, 전 납읍리장.

김용작, 개인면담, 전 납읍초등학교장.

김명신, 개인면담, 한마음초등학교 병설유치원교사.



<Abstract>

Locally Different Responses to the Abolition and Amalgamation of Small Schools

-Case of Nab-Eup Elementary School in Bukjeju-gun, Jeju-

Oh, Young-Mae

Geographic Education Major

Graduate School of Education, Cheju National University

Jeju, Korea

Supervised by Professor Son Myong Cheol

The purpose of this thesis is to identify problems arising from the policies of the Ministry of Education concerning the abolition and amalgamation of small schools while examining locally different responses to the abolition and amalgamation of small schools as a case study. It includes a critical review of educational policies and to suggest some future implications based on document study and field study, keeping track of a ten year campaign by local residents to preserve Nab-Eup Elementary School located in Aewol-eup, Bukjeju-gun, Jeju. The school was supposed to be downgraded in 1991 to a branch school.

The findings are as follows:

1. The social and economic backgrounds of abolition and amalgamation of small schools derive from population decrease and reduction of schools in farming and fishing villages. Since 1982, the Ministry of Education has promoted the abolition and amalgamation of small schools for the purpose of adequate management of its curriculums and efficient operation of educational budget. There have been 47 elementary schools either abolished or

* A thesis submitted to the Committee of the Graduate School of Education, Cheju National University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Master of Education in August, 2003.

downgraded to branch schools in accordance with the Jeju Education Office's policy of abolition and amalgamation under the Ministry of Education's administrative guides.

2. In their response to the policies on abolition and amalgamation of small schools, Nabeup-ri residents' campaign to preserve their local elementary school started with leadership organization and promoting and creating public opinions. They recognized the crisis and appealed to the whole residential community to join the campaign in order to preserve the school while forming an emergency commission. At first, the commission and the general alumni association encouraged the graduates to move back in with their children in vain. The next step they took was to repair vacant houses and offer free rent to attract children from other residential communities. With new occupants moving in, the number of students increased temporarily and the school could avoid abolition and amalgamation. Local residents, however, identified the need for more stable long-term plans and took initiatives. For over six years, after all, they made a success case of a local community campaign by raising 1 billion won and building town houses with free rent. They successfully attracted households with elementary schoolers and eventually preserved their school and kept their pride.



3. The success factors of the campaign can be attributed to the social-cultural environment based on local residents' traditional class identity as gentlemanship, strong organization power of voluntary groups, leaders' active roles, residents' strong will and democratic process of decision-making, human resources for support and economic base, adjacent location to the City of Jeju, and favorable support from the local administrations and mass media. These factors can be accounted for as special localities, and led to their different response to policies on small school abolition and amalgamation which are being applied uniformly across local areas.

According to the above findings, this thesis suggests future implications for the policies on small school abolition and amalgamation as follows: (1) provision of a variety of abolition and amalgamation plans reflecting local specifics, (2) guarantee of local residents' participation and selection, (3) making consistent policies agreed by administrative

authorities concerned and (4) consideration for balanced development of communities and principles of equity. Still, it is hard to deny the need for abolition and amalgamation of small schools. But it is necessary to have practical discussions and reviews to prevent procedural problems arising from hasty enforcement of administrative policies and to be equipped with appropriate diagnosis of and alternatives to reduce their adverse effects.

The followings are the results from the case study conducted for this dissertation. First, Nab-Eup Elementary School's preservation is largely indebted to special locality Nab-Eup residents possess, and thus their school district is maintained as a kind of administrative divisions accordingly. Second, what is in need for residents in farming and fishing villages are not the policies of abolition and amalgamation of schools, but those of support and assistance for small schools. Third, from a long-term view, rural areas should be considered with a special system for education. That is to say, to guarantee financial and legal support for farming villages and their schools, required are legislation of 'special education law for farming and fishing villages' and 'supportive law for small schools in farming and fishing villages.' Lastly, this thesis concludes that new alternatives are presented to provide stable education for residents in rural areas which tend to suffer the double burden of preservation of their own towns and their school. Hopefully, this study opens a new page for the reality of education in small schools in crippled operation which is in need of prior support and long-term aid plans.

감사의 글

폐교된 학교, 주인 없는 교실에서 하룻밤을 보낸 적이 있습니다. 빈 교실 게시판에 표찰만 달랑거리는 그림들이, 정지된 시간 속의 이야기를 긴 여운으로 남겨 주었습니다. 그 길었던 여운이 10년의 시간을 뛰어 넘어 이제 저의 논문주제가 되었습니다. 이 결실을 위해 이끌어 주신 모든 분들께 고마운 마음을 전합니다.

부족한 점이 많은 저에게 선뜻 논문지도를 해주시겠다고 받아주신 손명철 교수님의 한결같은 관심과 격려가 아니었다면 이 논문을 마칠 수 없었을 것입니다. 논문의 전체적인 틀은 물론 세세한 용어 하나 하나까지 꼼꼼히 짚어 주시고, 하찮아 보이는 자료 하나에도 의미를 부여해 주시면서 용기를 북돋워 주셨던 배려는 저의 교단 생활에 오래도록 고결한 가르침으로 남을 것입니다.

다섯 번의 학기가 바뀔 때마다 다양한 지리학적 관점을 키워주신 교수님들께도 이 지면을 통하여 감사를 표합니다. 지역 문화의 특성에 대한 흥미를 일깨워주신 송성대 교수님, 도시의 공간구조와 그 명암을 읽을 수 있게 안목을 길러주신 권상철 교수님, 제주의 오름과 바다를 더욱 사랑하게 해주신 김태호 교수님의 알차고 치밀한 강의는 제가 모자란 지리학적 소양을 극복하고 비로소 이 논문을 쓸 수 있게 한 든든한 밑거름이 되었습니다.

논문의 심사과정에서 굵직한 격려로 용기를 주시고 마무리 자료까지 백방으로 수소문해 주시며 도움을 주신 양진건 교수님께도 이 자리를 빌어 감사드립니다.

논문을 완성하는데 있어서 무엇보다도 중요했던 여러 가지 자료를 제공해주시며 귀중한 면담에 응해주신 남읍리 여러분들께도 경의를 표합니다. 처음 찾아간 낯선 리사무소에서 심각한 감귤처리문제를 짚혀두시고는 친절한 안내를 해주셨던 강태흡 리장님, 바쁜 일정에도 불구하고 리사무소까지 직접 오시면서 자료를 건네주시던 강태희 전 리장님, 동창회활동과 학교살리기운동에 관한 상세한 설명은 물론 논문을 직접 읽어주시며 내용 검토까지 해주신 진희창 선생님, 그리고 홍문수 노인회장님, 홍성봉 목장조합장님의 도움으로 논문을 마칠 수 있었습니다.

힘들 때마다 서로 마주하며 자료수집과 정보공유를 도와주던 동기생들, 바쁜 시간을 쪼개어 기꺼이 교정을 도와주신 강만익, 김경환 선생님, 과감한 학문적 외도를 부추겼고 꼭 해낼 수 있다고 격려를 아끼지 않은 김정숙 선생님, 많은 관심과 격려를 보내준 선후배님 모두에게 감사드립니다.

끝으로 야간 수업과 논문 마무리까지 저의 빈자리를 아무 탈없이 받아준 사랑하는 가족들에게도 감사드립니다. 학창시절 다 키워주지 못한 딸의 꿈이 못내 아쉬워 여든을 바라보는 고령에도 학비를 건네주신 친정 부모님, 열심히 해 보라고 하시며 서둘러 손자들에게 간식과 저녁을 챙겨주신 시어머님, 날마다 쌓이는 격무 속에 휴일의 빈틈마저 답사 동행으로 채워버린 존경하는 남편, 엄마 때문에 게임도 접어야했던 두 아들 기호, 기영에게 미안함과 고마움을 함께 전합니다.

2003년 7월 오영매