

2024년 춘계학술발표대회 : 일반부문

폐교시설의 고령자 복지주택으로 활용 적합성 연구 - 충청남도를 중심으로 -

A Study on the Appropriateness of Welfare Housing for the Elderly in Closed School Facilities

- Focusing on the City and Country of Chungcheongnam-Do -

○홍 애 리*
Hong, Ae-RI

동 재 옥**
Dong, Jae-Uk

최 명 진***
Choi, Myeong-Jin

김 희 종****
Kim, Hee-Jong

Abstract

Due to industrialization and urbanization, the population of rural areas has decreased due to the concentration of large cities and the phenomenon of migration, and the number of schools closed in rural areas is steadily increasing due to the decrease in fertility rates and school-age population.

On the other hand, as the elderly population rapidly increases, the expansion of residential facilities for the elderly is urgently required. Therefore, it is necessary to expand residential facilities for the elderly by utilizing idle facilities of existing local facilities.

In preparation for the upcoming aging era, this study proposes residential facilities for the elderly by utilizing closed schools that can continue to live without significantly deviating from the existing living area for the elderly in urban, rural, and fishing villages.

키워드 : 출산율, 고령화, 폐교, 고령자주거시설

Keywords : Birth rate, Aging, Closed School, Welfare Housing

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

우리나라는 2023년도 기준 65세 이상 고령인구가 전체 인구의 18.4%, 2025년 20.6%, 2035년에는 30.1% 2050년에는 40%를 넘어 초고령사회로 진입할 것으로 예측된다.

초고령사회로의 진행 속도는 OECD 회원국 중 가장 빠른 것으로 나타났다. 노인인구가 증가하는 반면 인구감소가 절벽화하면서 농촌인구감소, 저출산 고령화 등으로 폐교는 농어촌, 중소도시까지 폐교가 늘어가는 결과를 초래하고 있다. 지속적으로 늘어나는 폐교, 늘어나는 독거노인과 같은 두 개의 사회적 문제를 연계하여 고령자복지주택을 통해 노인 주거환경 효과적으로 개선을 하는 방안을 제안하고자 한다. 지역 사회의 미활용 폐교를 이용해 지역 사회에 거주하는 노인들의 주거환경을 개선하면서 지역에서의 지속적인 거주를 유도하고자 한다.

* 국립공주대학교 테크노융합대학원 석사과정, 건축사

** 국립공주대학교 건축학과 교수, 공학박사

*** 국립공주대학교 건축공학 박사, 천안시청, 건축사

**** 국립공주대학교 건축학과 학사과정

(Corresponding author : Department of Architectural Engineering, Kongju National University, dmama@kongju.ac.kr)

1.2 연구의 대상 및 방법

우리나라는 소득과 고용 불평등으로 사회의 양극화가 극한으로 향하고 있으며, 노인층이 직면하는 사회 또한 사회적 양극화가 심화하고 있다. 우리나라 노인빈곤율은 2020년 기준 43.4%로, OECD 국가 중 최고 수준이다. 노인 빈곤율이 높을수록 노인의 주거환경은 열악해지고 자립 생활을 유지하기 어려워 결국엔 거주하던 지역에서 벗어난 다양한 형태의 노인요양시설에서 생을 마감하고 있다.

충청남도는 2017년부터 2020년까지 4년간 자살률 1위를 기록했다. 본 연구는 충청남도에 위치한 중소도시지역과 농촌지역의 독거노인을 대상으로 한다.

이를 위해서는 첫째, 폐교의 개념과 현황을 파악하고 고령인구 특성 및 주거현황에 대해 알아보고, 폐교시설 활용현황을 검토하기로 한다.

둘째, 국내·외 독거노인을 위한 공동생활시설과 관련된 사례를 분석, 개선하여 향후 적용될 수 있는 노인공동주거시설을 제안하는 연구이다.

즉, 전국에서 자살률이 높은 농촌지역과 고령인구가 많은 지역, 독거노인가구비율이 높은 지역을 조사하고 동시에 폐교된 학교 중 미활용 학교부지를 선별하여 고령자주거시설을 제안하고자 한다.

이를 바탕으로 정책수립을 위한 계획과 도시형 독거노인 공동주택시설의 모형설정을 위한 기준을 모색한다.

2. 폐교시설 활용현황 및 분석

2.1 폐교시설의 정의 및 발생배경

“폐교”는 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 제2조와 「초·중·등교육법」 제2조에 따른 학교로써 학생 수의 감소, 학교의 통폐합 등의 사유로 폐지된 공립학교를 말한다. “폐교재산”은 폐교되기 전에 직접 또는 간접적으로 그 학교의 교육활동에 사용되던 시설과 공유재산이다.

우리나라는 1970년대 경제개발 계획이 본격적으로 추진되면서 농경사회에서 산업사회로 급속히 변화되었다. 도시화와 이농현상으로 농촌의 인구가 도시로 급격하게 이동하게 되면서 농촌의 고령화와 출산율 저하를 초래하여 학령아동이 줄어들게 되었는데 그 배경은 다음과 같다.

첫 번째, 사회변화로 농어촌지역의 학령아동 감소가 많아지면서 대부분의 학교의 학생 수가 급격하게 감소하여 소규모 학교로 전락하게 되었다. 교육재정의 비효율성, 시설의 관리 부족으로 인한 학교시설 노후화와 교육여건 악화 등의 문제 발생은 소규모 학교의 통폐합으로 이어졌다.

두 번째, 폐교는 인구가 감소하고 지역적 경제발전이 낮아진 농어촌지역뿐만 아니라 현재는 도시의 인접 지역과 신도시 등 개발 사업에 따른 구도심화에 따라 폐교가 발생하고 있다.

이는 교육환경과 문화생활의 중요성이 확대됨에 따라 생활권이 넓어지고 지역상권, 교통의 편리성 등 다양한 요건으로 해석된다. 도시지역의 사례는 충남 홍성군의 홍성고, 광천여중, 청양군의 청양여자정보고 등의 통폐합에 해당한다.

세 번째, 직접적인 원인은 학생 수 감소로 인해 학교의 학생이 없는 상황이 주요한 원인이 되었고 간접적으로는 교육과정과 시설의 현대화 등 교육부에서 소규모초등 학교 통폐합을 추진하게 된 배경이다.*

2.2 충청남도 폐교시설 활용현황

충청남도 교육청별 폐교 시설 활용 현황을 보면 271개소 중 79.7%인 216개교가 매각되었으며 미활용 폐교 6.6%인 18개교 중 9개교, 대부분은 1개교, 보존관리는 8개교가 향후 매각 될 것으로 파악되고 있다.

시도별 폐교 수를 살펴보면, 부여군이 29개소, 공주시 27개소 순으로 많으며 인구수의 감소율에 따라 폐교 수는 많게, 인구의 증가에 따라 폐교 수가 적게 나타났다.

충청남도 폐교 시설 활용 현황은 아래 <표 1>와 같다.**

표 1 충청남도 폐교시설 활용현황 (2023.03.01. 기준)

구분	폐교수	매각 완료	활용 현황			향후 활용 계획				
			대부	자체 활용	계	매각 예정	대부	자체 활용	보존 관리	계
계	271	216	13	24	37	9	1		8	18
비율(%)	100	79.7	4.8	8.9	13.7	3.3	0.3		3.0	6.6
공주	27	21	1	3	4	2				2
금산	19	16		2	2	1				1
논산계룡	22	12	4	3	7	1			2	3
당진	14	11	1	2	3					
보령	22	19		3	3					
부여	29	27	1		1				1	1
서산	22	18	1	1	2		1		1	2
서천	20	18		2	2					
아산	8	7		1	1					
예산	16	12	1	1	2	2				2
천안	7	5	1		1				1	1
청양	21	20		1	1					
태안	27	23		1	1				3	3
홍성	17	7	3	4	7	3				3

2.3 폐교 시설 활용 분석

2.3.1 조사의 개요

최근 일본에서 학교의 통폐합이 급속도로 증가함에 따라 발생하는 폐교시설의 활용안이 쟁점이 되고 있다. 2008년 일본 정부는 ‘구소유시설 중장기 개수 계획’을 발표하여 노후된 공공시설을 보수 및 활용하는 계획을 수립했다. 한국과 일본 폐교의 활용 현황은 다음 <표 2>와 같다.

표 2 한국 및 일본 폐교 활용 현황

	A(케어 홈 니시오이 고히엔)	B(시나가와구 도쇼노인홈)	C(야시오 미나미 특별요양노인홈)	D(예산군노인요양원)
활용폐교	초등학교	초등학교	중학교	초등학교
시설구분	노인복지시설	노인복지시설	특별요양노인홈	노인복지시설
소재지	도쿄도 시나가와구	도쿄도 시나가와구	도쿄도 시나가와구	충남 예산군
개설일	1986년	1986년	2016년 10월	2008년 8월
사업주체	사회법인 고히엔	시나가와구	시나가와구	사회복지법인
공간구성	2F~3F :케어홈	1F : 다기능 소그룹홈, 노인 그룹홈 2F ~ 3F : 요양노인홈	1F : 특별요양홈, 그룹홈 2F ~ 3F : 요양노인홈	1F :로비, 사랑동(침실), 프로그램실 2F : 기쁨동(침실), 믿음동(침실) 3F : 행복동
프로그램	-	카페, 다목적 식당커뮤니티 스페이스, 체육관, 연무장, 투프가든	커뮤니티 공간 일반교실, 특별교실	-
특징	폐교를 활용한 노인복지시설 중복지도, 다인실	리모델링	중복지도, 1인실	중복지도, 다인실

*라영선(2022). 매각된 미활용 폐교시설의 지역주민 인식조사를 통한 리모델링 설계연구, p7

** 교육청 시·도 교육청 폐교시설현황

2.3.2 활용 분석

폐교 시설을 노인복지시설로 활용한 사례로 일본 3개소, 한국 1개소를 선정하여 비교 분석한다. 조사한 4개의 시설 모두 초등학교 및 중학교를 복지주택과 복합된 복지시설로 활용되고 있다. A,B,C 시설은 ‘ㄱ’ 자형의 복도를 활용하여 중간 위치에 휴게공간 및 거실 공간을 설치하여 노인의 편의를 고려했다. 노후화된 시설에 구조 보강을 하고 기존 교실의 단위 공간을 주거 공간으로 활용하고 있다.

A 시설은 1986년 사회법인 고호엔이 도쿄도 시나가와구의 폐초등학교를 노인복지시설로 활용하였다. 폐교를 활용한 노인복지시설로 중복도 및 다인실, 2F~3F에는 케어룸으로 구성되어 있다.

B 시설은 노인 그룹룸과 요양노인룸으로 구성되어 있다. 치매 노인 전용 그룹 룸 개설을 위해 일부 증축 및 개축하여 공간을 확장했다. 이를 통해 2개의 건물을 연결하여 연속성을 띤 공간을 갖추게 되었다.

C 시설은 특별요양룸, 그룹룸과 요양노인룸의 운영을 위해 리모델링하여 내부를 새롭게 구성하였다. 기존의 스펠은 유지하면서 내부 복도를 새롭게 구성하고, 두 동의 건물의 일체화를 위해 부분 증축을 통해 편의성을 높인 공간을 갖췄다.

D 시설은 수평형 구조이며 중복도 형태이다. 로비, 사랑동(침실), 프로그램실은 1층에 위치하며, 2층과 3층은 침실로 구성되어 있으며 공공시설은 시설의 각 층 중심부에 자리 잡고 있다.

위 사례 모두 긴 복도 형식의 학교시설의 단점을 보완하기 위해 공용공간을 다양하게 분포시키고, 수용 인원을 고려하여 쾌적하게 주거 공간을 확보하고 있다. 학교시설을 활용해 3층 이하의 저층 건물로 이루어져 있으며, 요양 노인 룸과 결합한 프로그램을 운영하고 있다는 것이 공통점이다.

3. 고령자 주거 특성과 주거현황

3.1 우리나라 고령 인구 특성

우리나라는 2023년 가구주 연령이 65세 이상 고령자 가구는 549만 1천 가구로 전체 가구의 25.1%이며, 가구 유형별로 보면 1인 가구가 36.3%인 199만 3천 가구로 가장 많다. 부부(35.3%), 부부+미혼자녀(9.2%), 부(모)+미혼자녀(5.5%) 순으로 65세 이상 고령자 가구는 계속 증가하여 ‘39년에는 천만 가구를 넘고, 2050년에는 우리나라 전체 가구의 절반(49.8%)으로 전망된다.

급속한 고령화에 따라 고령자 1인가구 혹은 고령자만으로 구성된 가구가 증가하면서 고령자 가구는 자가에 거주하고 있는 경우에도, 노후주택 등 질적 수준이 높지 않으며 경제적 여유가 적은 저소득·취약계층은 주거 개조나 주거상향 이동 등을 통한 적극적인 환경개선은 어려워 보인다.

따라서 현재 살고 있는 주거를 개조하여 지속해서 거주할 수 있도록 하거나, 보다 양호한 환경으로 이주할 필요가 있으나 고령자의 소득수준, 현재 주택가격 등을 고려할

때 한계가 있을 것으로 판단된다.

3.2 고령자 복지주택 정의

고령자 복지주택은 저소득 노인들을 위한 임대주택으로 LH 한국 토지주택공사가 2011년부터 사업을 추진해오고 있다. 기축 영구임대 단지에 별동을 증축하는 주거복지동 사업으로 도입되었으며, 공공실버주택과 병행하다 2019년부터 고령자 복지주택 사업으로 통합 추진 중이다.

고령자 복지주택은 저층부에 사회복지시설을 설치하고, 상층부에 고령자 친화형 임대주택이 설치된 고령자 맞춤형 공공임대주택을 통칭한다.

고령자복지주택은 주거공간에 고령자의 신체조건 및 생활 패턴을 고려하여 문턱 제거, 높낮이 조절 세면대 등 무장애 설계를 적용하고, 저층부에는 고령층에 특화된 건강관리, 생활 지원, 문화활동 프로그램 등 맞춤형 복지서비스를 제공할 수 있는 시설을 입주하는 형태로 주거와 서비스의 연계도를 도모하는 주택이다.

3.3 고령자 복지주택 현황

고령자복지주택은 입주 자격에 해당하는 65세 이상 무주택 고령자에게 주거와 복지서비스를 함께 제공하는 서비스로 국토부가 규모에 따라 건설비의 최대 80%를 지원하는 신축 임대 사업이다.

국토교통부로는 2027년까지 총 5천 호 공급을 목표로 사업을 추진 중이며 현재 2,914호가 사업 진행 중이다.

고령자복지주택 공급 호수는 통계청이 집계한 가구당 평균 가구원 수 2.2명을 산입해 반영해도 고령인구 대비 공급률이 0.1%에 불과한 것으로 나타났다. 고령자 복지주택 현황은 아래 <표 3>과 같다.*

표 3 국토부 고령자 복지주택 현황

구분	65세 이상 고령인구	선정 호수	공급 호수	진행 호수
전국	9,492,582명	6,838	3,924	2,914
서울특별시	1,695,486명	110	100	10
경기도	2,056,079명	1,680	976	704
인천광역시	479,892명	220	-	220
부산광역시	728,511명	-	-	-
대구광역시	445,093명	137	-	137
광주광역시	228,047명	-	-	-
대전광역시	238,490명	-	-	-
울산광역시	169,537명	228	-	228
세종특별자치시	41,362명	80	80	-
강원도	358,550명	1,020	564	456
충청북도	324,656명	438	358	80
충청남도	445,554명	441	391	50
전라북도	416,216명	686	446	240
전라남도	463,668명	603	500	103
경상북도	629,461명	664	377	287
경상남도	653,857명	407	132	275
제주특별자치도	118,123명	124	-	124

1) 국토부 자료를 토대로 맹성규 의원실 재구성
23년 6월 국가통계포털 기준

4. 폐교시설의 고령자 복지주택 조성의 적합성

1) 입지적 측면

노인주거시설은 입지를 결정함에 있어 노인이 오랫동안 살아왔던 지역 사회에서 일상생활을 영위할 수 있도록 함을 기본 이념으로 하며, 교통편의와 환경적으로 안정적인 주변 여건을 갖춰야 한다. 편의시설을 갖춘 도시 근교형 주거시설은 자연환경 속에서 생활하기를 원하기에 선호한다.

폐교이기 이전에 학교는 지역 사회의 중심에 위치하고 사회적 관계가 긴밀히 유지될 수 있는 교통수단을 쉽게 이용할 수 있는 곳에 있으므로 활동적인 사회생활을 유지할 수 있다는 점에서 고령자 복지주택의 입지적 조건으로 적합하다고 할 수 있다.

2) 사회·문화적 측면

학교시설은 교육 장소의 기능과 지역 사회적 기능뿐만 아니라 문화공간의 역할을 포함한다. 지역 주민들은 폐교를 추억의 장소로 남겨지길 원하고 있으며 세대 간의 자연스런 교류를 이끌어 지역 사회와 소통하는 노인복지주택으로서의 가능성을 열어 줄 수 있을 것이다.

3) 건축 계획적 측면

학교시설은 구조적인 면을 고려해 보았을 때 고령자 주거시설로의 전환 조건으로서 적합하다. 내부 칸막이에 의한 공간 분할이 가능하지만, 확장 측면에 있어 한계를 가진다. 그러나 기존 시설의 부분적인 개보수만으로 전환할 수 있기에 충분히 이점이 될 수 있다. 학교시설은 대부분 도로망이나 전기 및 상하수도 등 기반 시설이 갖추어져 있고 구조적으로 건설하기에 환경 보존과 재활용 측면에서 긍정적으로 평가 받는다.

5. 결론

우리나라는 저출산 인구감소 및 도시 집중화 현상으로 농, 어촌지역과 구도심 지역의 폐교 수는 급증하고 있다.

저출산 및 고령화와 같은 급속한 인구학적 변동으로 가족 형태가 변화하고 있다. 이 중에서 눈에 띄는 것은 1인가구의 뚜렷한 증가이며 고령화 사회와 맞물려 독거 노인 가구가 차지하는 비중이 점차 커지고 있다. 대부분 독거 노인가구는 주변 환경에 의해 비자발적으로 형성되고 저소득층이며 사회적 고립 정도가 심하다.

초고령사회의 일본은 이미 고령인구 증가에 대비하여 관련 제도를 마련해 오면서 다양한 유형의 고령자 주택을 선보였다. 저출산으로 인해 고령인구 증가 속도가 가속화되면서 일본은 대다수 고령자를 위한 임대주택을 활성화하고 있다.

방치된 미활용 폐교를 고령자 주거 공간으로 활용한다면 노인들의 생활 반경 내 활용할 수 있는 유휴시설을 활용하여 시간적·경제적 비용 절감과 함께 지역 사회에 더욱 밀착된 고령자 주거시설을 공급할 수 있을 것이다.

폐교는 지역 주민에 있어서 정서적인 구심점으로 교통

이 편리하고 접근성이 좋고 문화적인 유대로 인하여 지역 주민을 위한 고령자 복지주택으로 활용될 때는 폐교가 지역 주민들의 사회복지에 대한 수요를 충족시키는 새로운 시설로 거듭날 수 있을 것으로 기대된다.

이는 노인들이 지역 사회 구성원으로서 지속적인 생활과 지역 주민과의 연계 나아가 세대 간 연계를 통하여 풍요로운 생활환경을 구축할 수 있다. 또한, 국가적 차원에서 지역 사회의 인적·물적 자원 활용을 통해 비용 절감뿐만 아니라 고령화 주거권 보장 측면에서 매우 의미 있다.

참고문헌

1. 통계청 : 폐교활용현황 (2023).
2. 통계청 : 고령자 통계 (2023).
3. 토지주택연구원, 공공임대주택 고령자 주거환경 진단 및 주거지원 강화방안 연구(2022)
4. 라영선. 매각된 미활용 폐교시설의 지역주민 인식조사를 통한 리모델링 설계연구(2022), p7
5. 김재영. 폐교를 활용한 노인요양시설의 유형에 따른 공간계획에 관한 연구(2021), p18
6. 이현정. 일본의 고령자 주거지원정책 및 고령자 주택 특성(2007), p2
7. 이종선, 폐교를 활용한 유료 노인복지주택에 관한 설계 연구(2007), p.53 ~ p.60