

지역 중심생활공간으로서 학교시설 활용에 관한 기초연구

— 증 · 개축을 통한 초등학교 복합화 시설을 중심으로 —

A Basic Research for Using School Buildings As Center of Community Facility
: Focusing on Elementary School Complex Facility by Remodeling

차주영 Tchah, Chu Young

임현성 Lim, Hyun Sung

심경미 Sim, Kyung Mi

(a u r i

AURI-정책-2009-6

지역 중심생활공간으로서 학교시설 활용에 관한 기초연구

- 증·개축을 통한 초등학교 복합화 시설을 중심으로 -

A Basic Research for Using School Buildings As Center of Community Facility
: Focusing on Elementary School Complex Facility by Remodeling

지은이: 차주영, 임현성, 심경미

펴낸곳: 건축도시공간연구소

출판등록: 제385-2008-0005호

인쇄: 2009년 12월 8일, 발행: 2009년 12월 15일

주소: 경기도 안양시 동안구 관양동 1591 아크로타워 B동 301호

전화: 031-478-9600, 팩스: 031-478-9609

<http://www.auri.re.kr>

가격: 7,000원, ISBN: 978-89-93216-36-3

* 이 연구보고서의 내용은 건축도시공간연구소의 자체 연구물로서
정부의 정책이나 견해와 다를 수 있습니다.

연구진

Ⅰ 연구책임	차주영 부연구위원
Ⅰ 연구진	임현성 연구원 심경미 연구원
Ⅰ 조사원	박설미 · 김어진

Ⅰ 외부연구심의위원	김승제 광운대학교 건축학과 교수 목정훈 세종대학교 건축학과 교수 성삼제 교육과학기술부 학교제도기획과 과장
------------	--

연구요약

1장. 서론

국내 지역사회는 지역 공동체 의식을 강화하고 커뮤니티를 활성화 시켜 쇠퇴하고 있는 도심을 재생시키기 위해 부단히 노력하고 있지만 지역민들이 교류할 수 있는 물리적 장소가 부족하다는 근본적인 한계로 인해 효과적인 성과를 거두지 못하는 경우가 많다. 이와 같은 현실에서, 최근 접근이 용이하고 유희시간대를 활용할 수 있는 학교시설이 지역 사회의 커뮤니티 거점으로 주목 받고 있다. 특히 학교시설은 복합화·공원화 등 새로운 도시 지원시설로 활용하는 사례가 증가하고 있으며 교육의 목적 이외에 지역에서 요구하는 다양한 기능을 보유하고 있어 지역 활성화를 위한 매개공간으로의 역할이 기대되고 있는 상황이다.

하지만, 학교시설은 시설의 설치와 관리가 관련 중앙정부부처와 해당 지방자치단체 간에 별도로 진행되고 있으며 도시계획 및 기반시설을 전담하는 담당부서와의 협업이 미진하여 기존의 도시 공공시설과 상호 연계되지 못하고 있다. 또한 현재 활발하게 추진 중인 학교시설 복합화 사업은 지역민의 요구와 무관하게 개별 시설사업 단위로 계획·조성되거나, 시설물들을 일률적으로 나열해놓는 수준에 그치고 있어 학교시설을 지역 전체의 차원에서 활용하는 데에는 제도적 한계가 있는 것이 현실이다.

이에 본 연구는 학교시설이 지역의 중심생활공간으로 작동하기 위해서는 지역 차원의 계획적 접근이 요구된다는 것을 전제로, 최근 지역 커뮤니티 시설로 활용되고 있는 학교시설의 이용현황을 파악하고 이와 같은 학교시설

의 조성 프로세스를 조사·분석하여 개선방안을 제시하고자 한다.

제2장 지역 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할

현재 학교시설은 의무 교육과정을 수행하는 물리적 공간에서 학생의 건강과 복지를 위한 생활공간으로, 나아가 지역민의 교류를 증진시키는 공공시설로서 지역에서의 그 역할과 비중이 점차 다양해지고 커지고 있는 상황이다.

이처럼 학교시설이 지역 중심시설로서 주목받게 된 이유로는 기초생활 시설로서 근린주구의 중심에 위치하여 접근이 용이하고, 유휴 공간을 확보할 수 있어 지역 수요에 대응한 다양한 공공서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 또한 평생교육의 중요성이 대두되면서 학교시설은 학생뿐만 아니라 지역주민들의 교육적 필요와 문화적 요구를 충족시킬 수 있는 지역 커뮤니티 센터로의 활용이 가능하다.

학교시설이 상기에서 언급한 지역 중심시설로 기능하기 위해서는 커뮤니티 지원 프로그램과 역할이 물리적·프로그램적·의미적 측면에서 다각적으로 고려되어 지역의 여건에 따라 학교시설에 종합적으로 반영될 수 있을 때 비로소 가능해진다.

이는 곧 학교시설이 충분한 물리적인 공간을 제공하고, 주민들이 필요한 다양한 프로그램을 지원하며, 지역민들에 의한 자생적인 협력과 공감대가 형성될 수 있을 때 지역 중심생활공간으로서 가치를 가질 수 있음을 의미한다.

제3장 국내 학교시설과 지역사회와의 연계 현황

현재 국내 학교시설과 지역사회와의 연계는 단순히 학교 개방의 차원을 넘어서 학교 내에서 지역주민들을 위한 프로그램이 개설되고, 학교시설 복합화라는 커뮤니티 지원이 활성화 되고 있는 단계에 와있다. 하지만 학교시설이

학생교육 위주의 프로그램과 제도적 지원에만 한정되어 있고, 지역민이 스스로 나서서 지역 차원에서의 활용 가능성을 제기하기 위한 인식이 부족하여 현재까지는 그 노력이 적극적이지 못한 게 사실이다. 이러한 현황을 학교시설 설립주체 및 지역적 특성에 따라 살펴보자면 다음과 같다.

학교시설은 설립 주체에 따라 크게 국가와 지방자치단체가 설립한 국·공립학교, 법인 또는 개인이 국가의 인가를 받아 설립한 사립학교, 자율적이고 독자적인 교육 프로그램으로 민간단체가 설립한 대안학교의 세 유형으로 분류할 수 있다. 이중 국·공립초등학교의 경우 관리·운영의 권한이 교육청에 전임되어 있어 지역 전체차원에서 타 지역시설과의 연계가 어려우며, 사립초등학교의 경우 학생 교육을 위한 시설수준은 비교적 우수하나 지역사회와의 소통 측면에서는 적극적이지 않고, 대안학교의 경우 지역 커뮤니티와 직접적으로 밀착되어 있으나 대부분 소규모 지역사회 안에서 순수 민간의 노력에 의해 실현되고 있는 상황이기 때문에 폐쇄적이며 제도적인 정착화가 어렵다.

지역사회시설로서 학교의 활용도와 지역사회와의 연계 정도는 지역 특성에 따라 차이가 나타나는데, 수도권과 비수도권 지역에 따라, 같은 도시내에서 지역의 경제적 수준 차에 따라, 도시의 형성 배경에 따라 학교에 대한 지역 주민들의 관심과 참여율, 지역 커뮤니티 형성 정도에 차이를 보이고 있으며 이로 인해 지역사회가 필요로 하는 시설 및 프로그램도 상이함을 알 수 있다.

국내 학교시설이 지역차원에서 활용되고 있는 현황을 종합적으로 살펴보면 지금까지는 학교시설의 지역사회화의 양상이 학교시설 자체의 개선에 집중하며 교육지원 프로그램과 지역 수요에 따른 일부 문화프로그램들이 병용되고 있는 단순한 복합화 수준에 머물러 있다고 할 수 있다. 또한 현재 진행되고 있는 학교시설 복합화는 체계적인 추진 과정이 정립되지 않은 채 공급자 위주로 진행되고 있어 과도기적 수준에 머물러 있는 상황이다. 따라서 보다 적극적으로 지역의 여건과 수요를 반영하여 시설을 계획해야 하며 이를

위해서는 주민들의 자발적이고 적극적인 참여가 요구된다.

제4장 학교시설 사업 추진체계 및 조성 프로세스 분석

지역차원에서의 활용을 위한 학교시설의 조성방식은 주로 ‘학교시설 복합화’라고 하는 특정 공급방식에 집중되어 있고, 특히 신축보다는 증·개축에 의한 복합화가 많은 비중을 차지하고 있다. 따라서 학교시설이 지역 커뮤니티를 결집하고 반영하는 공간으로 활용되기 위해서는 증·개축을 통한 복합화 시설 조성 프로세스를 분석하여 단계별 문제점을 살펴보고 현실적인 대안을 찾는 것이 중요하다. 이에 현재 지역에서 진행되고 있는 학교시설 증·개축 과정을 현장조사와 담당자 면담을 통해 정리하고 시사점을 도출하고자 한다. 특히 이 조사는 서울시의 학교시설 복합화 현황을 기준으로 현재까지 복합화 사업을 가장 많이 진행한 상위 7개 교육청 중 교육시설 담당자가 복합화 사업을 진행한 경험이 있는 곳을 대상으로 3~4개 교육청과 해당 교육청 담당자와 인터뷰 조사를 통해 진행하였다.

조사결과 증·개축을 통한 학교시설 복합화 조성 과정을 단계별로 살펴 보았을 때 나타나는 문제점은 다음과 같다. 기획단계에서는 담당기관이 이원화되어 있거나 학교시설 복합화 전담부서가 부재하여 전문적인 기획과 관리가 불가능하며, 커뮤니티 시설로서 홍보가 제대로 이루어지지 않아 지역 중심 시설로서 인식이 부족하고, 예산위주로 시설이 기획되거나 타당성 검토 과정이 생략되어 있어 지역 여건이 반영되지 못하는 문제점들이 있다. 계획단계에서는 공동 협의체가 없어 설계안에 대한 협의가 어려우며 교육 복합시설을 전문적으로 계획하는 전문가가 드물다는 한계가 있다. 시공단계에서는 공사기간 중 학습권이 침해받거나 학생들의 안전이 위협받는 문제와 시공시 협의 주체가 명확하지 않아 생기는 갈등이 문제점으로 제기되었다. 유지·관리 단계에서는 소유와 운영주체가 이원화 되어 관리가 부실하다는 점, 시설유지비용에 대한 예산이 확보되지 못하고 개방에 의한 시설 파손과 관리·운영에

대한 학교장의 부담이 과증되는 문제점 등이 나타났다.

이러한 문제점을 종합하자면 첫째, 지역 여건을 반영할 수 있는 타당성 검토 과정 부재, 둘째, 유지관리비용 및 계획변경에 대한 예산의 미확보, 셋째, 교육청·지방자치단체·학교장·지역주민 등 다양한 주체의 의견 조율 및 반영 불가, 넷째, 학교로의 유지관리 권한 귀속에 따른 지역 차원의 지속적 관리의 미흡이라는 4가지 시사점으로 정리할 수 있다.

제5장 지역 중심생활공간으로서 학교시설의 활용방향

학교시설이 지역 중심생활공간으로 활용되기 위해서는, 지역성을 반영하여 독립적인 공공시설에서 지역의 공공시설로, 지역 수요를 반영하여 공급자 중심에서 수요자 중심의 조성체제로, 사업의 지속성을 견지하여 개별·단기 사업에서 지속적인 유지·관리로 변화해야 한다.

이에 대한 실천방안으로는 지역 여건을 반영할 수 있는 시스템을 구축하기 위해 지역의 공공건축물로서 현황 파악 및 관리가 요구되며, 실질적인 지역 여건을 파악할 수 있는 타당성 검토 과정이 보완되어야 하고, 지역의 도시 기본계획 및 발전 방향과 연계되어야 한다. 주체 간 협의가 가능하기 위해서는 기획단계에서 다양한 주체가 관여하는 참여 프로세스가 마련되어야 하고, 관리·운영에 있어서 지방자치단체와 학교가 공동으로 권한을 부담해야 하며, 커뮤니티 시설 전문가와의 협업을 통해 사용자 편의를 고려한 계획을 유도해야 한다. 관련 사업들을 연계하고 지속성을 확보하기 위해서는 지역 단위에서 단계별 종합전략의 구상과 사업을 실행하고 지역이 중심이 된 리뷰(review) 및 모니터링(monitring) 등의 사업평가 제도를 도입해야 한다.

이러한 조성 프로세스가 현실적으로 작동하기 위해서는 지방자치단체 주도의 커뮤니티 지원 전담부서 설치, 커뮤니티 활성화 관련 통합예산 편성 및 지원, 공유재산관리법 등 학교시설의 커뮤니티 활성화를 위한 법적인 지원

체계가 개선되어야 하겠다.

제6장 결 론

학교시설이 지역 중심생활공간으로 활용되기 위해서는 기존 중앙정부·공급자 중심의 조성체계에서 벗어나 지역·수요자 중심의 조성체계로의 변화가 필요하고 획일화 된 조성시스템과 시설기준에서 벗어나 지역의 커뮤니티에 능동적으로 대응할 수 있어야 한다.

이를 위해서 지방자치단체와 교육청을 중심으로 학교장·학생·지역주민·전문가 등의 참여와 협업이 가능해야 할 것이며 성과관리 및 평가가 가능한 사용자 참여 프로세스가 설정되어야 하겠다.

커뮤니티 시설의 활성화가 지속적으로 성공하기 위해서는 제한된 예산의 제약에서 벗어나 종합적이고 장기적인 계획에 바탕을 둔 공공 주도의 통합 예산 지원이 필요할 것이며 이를 위해 지역 단위의 전담부서 설치가 중장기적으로 마련되어야 할 것이다.

하지만 지역사회와의 연계를 고려하기 전에 학교시설은 자체의 조성과정의 다양하고 복잡하게 이루어지고 있어, 학교의 조성절차에 대한 전반적인 문제점 파악과 분석이 선행되어지고 난 이후에 이를 바탕으로 이번 연구가 재검토 될 필요가 있겠다.

또한 실질적으로 필요한 지역의 고려 요소 및 주민 간 협의도출 등의 프로세스 검증에 위해서는 지역 커뮤니티를 유도할 수 있는 선도적인 프로젝트를 발굴·지원하여 기존의 조성 프로세스와 시스템을 개선해 나가야 하며, 지역 주민이 자발적으로 참여할 수 있는 시민의식의 성숙과 이를 위한 정책적 지원이 수반되어야 하겠다.

주제어 : 학교시설, 지역 커뮤니티, 초등학교 복합화

차 례

제1장 서론	1
1. 연구의 배경과 목적	1
2. 연구의 범위와 방법	3
3. 주요 연구내용	4
4. 선행연구와의 차별성	4
제2장 지역 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할	7
1. 지역 커뮤니티 활성화의 필요성과 국내의 지역적 여건	7
1) 커뮤니티 의식의 변화와 지역 커뮤니티 활성화에 대한 요구	7
2) 커뮤니티 활성화를 지원하지 못하는 국내(중소도시의) 지역적 여건	9
2. 지역 중심시설로서 학교시설의 변화	11
1) 지역 중심시설로서 학교시설의 이용 가능성 고조	11
2) 공공기능 지원을 위한 물리적 공간의 제공	13
3) 시민에 의한 지역 만들기 거점공간으로서 학교시설의 활용	15
4) 소 결	18
3. 커뮤니티 기능에 대응한 학교시설의 역할	19
1) 물리적 측면	19
2) 프로그램적 측면	22
3) 의미적 측면	24
4) 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할	27

제3장 국내 학교시설과 지역사회와의 연계 현황 29

1. 학교와 지역 간의 연계 유형 현황	31
1) 학교개방 (Open School)	31
2) 학교시설 복합화 (Complexed School)	39
3) 지역사회와의 유기적 연계(Network School)	46
2. 학교설립 유형에 따른 연계 현황	55
1) 국·공립학교	55
2) 사립학교	57
3) 대안학교	59
3. 지역적 특성에 따른 연계 현황	65
1) 수도권과 지방의 지역분균형에 따른 연계 특성	65
2) 지역내 경제적 불균형에 따른 연계 특성	68
3) 사회형성 기반에 따른 연계 특성	72
4. 소 결	75

제4장 학교시설 사업 추진체계 및 조성 프로세스 분석 77

1. 학교시설의 일반적인 조성 프로세스	79
2. 증·개축을 통한 학교시설 복합화 조성 프로세스	82
1) 교육청 주도형	82
2) 지방자치단체 주도형	90
3) 소 결	92
3. 조성 프로세스 단계별 시사점	94
1) 기획 단계	94
2) 계획 단계	99
3) 시공 단계	100
4) 유지·관리 단계	102
4. 소 결	104
1) 지역 여건을 반영할 수 있는 타당성 검토 과정 부실	104

2) 예산 지원의 문제	104
3) 다양한 주체의 의견 조율 및 반영 부재	105
4) 유지관리의 독립적 권한으로 인한 지속적 관리의 불가	106

제5장 지역 중심생활공간으로서 학교시설의 활용방향 107

1. 기본방향	107
1) 지역성의 반영 - 독립적인 공공시설에서 지역의 공공시설로 변화	107
2) 지역 수요의 반영 - 공급자 중심에서 수요자 중심의 조성체계로 변화	108
3) 지속성의 유지 - 개별·단기 사업에서 지속적인 유지·관리로 변화	109
2. 실천방안	110
1) 지역적 여건을 고려할 수 있는 시스템 구축	110
2) 주체 간 협의가 가능한 참여 프로세스 구축	111
3) 사업 간 연계 및 사업평가 - 기획의 연동을 통한 사업의 지속성 확보	113
3. 지역 커뮤니티 활용을 위한 학교시설 증·개축 프로세스	115
4. 제도적 지원 방안	119
1) 지방자치단체 주도의 커뮤니티 지원 전담부서 설치	119
2) 커뮤니티 활성화 관련 통합예산 편성 및 지원	120
3) 커뮤니티 활성화를 위한 법적인 지원체계 개선	120

제6장 결 론 123

1. 연구의 성과와 한계	123
2. 향후 정책제언 및 추진과제	124
참고문헌	125
summary	129
부록1. 회의록	133
부록2. 국내 학교시설 복합화 사업 현황	167
부록3. 한국지역사회교육협의회 역할	175

표차례

[표 1] 기존 연구성과 분석	5
[표 2] 교육과정의 변화에 따른 학교시설과 지역과의 변화	12
[표 3] 우리나라 초등학교 수 및 학생 수의 변화	20
[표 4] 학교시설의 사용방법에 따른 유형	22
[표 5] 초등학교의 시설구분 및 특성	22
[표 6] 프로그램 측면에서의 교육시설의 역할	23
[표 7] 지역사회학교 프로그램	25
[표 8] 학교개방 및 복합화 사업에 관한 법·제도	30
[표 9] 학교시설 개방과 학교시설 복합화 비교	32
[표 10] 서울시 학교시설 이용료	33
[표 11] 학교숲 조성 현황	35
[표 12] 학교숲운동 참여 기관 및 주체	37
[표 13] 2009년 그린스쿨 사업현황	38
[표 14] 학교복합시설 주요대상	40
[표 15] 학교시설 복합화 개념도	41
[표 16] 복합화 대상시설 종류 및 관련부처	43
[표 17] 유형별 복합화 시설 현황	43
[표 18] 서울시 초등학교 복합화 시설 현황	44
[표 19] 평생교육(평생학습) 시범학교와 지역사회 시범학교의 학교시설 제공현황	48
[표 20] 한국지역사회교육협의회 협력사업 현황	50
[표 21] KACE 학교지원 프로그램	52
[표 22] 2008년 국·공립 초등학교 현황	55
[표 23] 공립 학교 시설 변천사	56
[표 24] 2009년 국내 사립초등학교 현황	58

[표 25] 초등 대안학교 유형 분류	60
[표 26] 2005년 국내 인구 총 조사	66
[표 27] 재정방식의 학교시설 복합화 추진 현황	78
[표 28] 면일초등학교 복합화시설개요	85
[표 29] 당현초등학교 복합화시설개요	86
[표 30] 연북초등학교 복합화시설개요	92
[표 31] 복합화 조성 프로세스에 따른 유형별 비교	93
[표 32] 금호초등학교 복합화시설개요	94
[표 33] 자치구별 재정자립도와 복합화 시설 현황	97
[표 34] 논현초등학교 복합화시설개요	101

그림차례

[그림 1] 연구 구성 체계도	6
[그림 2] 학교와 지역사회 네트워크 체제	15
[그림 3] 영국의 학교와 지역사회 네트워크 모델	17
[그림 4] 미국의 학교와 지역사회 네트워크 모델	18
[그림 5] 연도별 초등학교 현황(2008)	21
[그림 6] 이치가와시 제7중학교	27
[그림 7] 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할	28
[그림 8] 학교와 지역과의 연계 형태에 따른 유형 분류	31
[그림 9] 교내 인조잔디 트랙 운동장의 사례	34
[그림 10] 학교숲 조성 사례(성남 혜은학교)	36
[그림 11] 그린스쿨 개념도	39
[그림 12] 서울 금호초등학교 복합화 사례	42
[그림 13] 지역사회학교 사례	53
[그림 14] 일본의 지역사회학교 사례(시기초등학교)	54
[그림 15] 한국 사립학교의 시설 사례(영훈초등학교)	59
[그림 16] 지역사회학교의 모델이 되고 있는 인가형 초등대안학교	62
[그림 17] 국내인구 지역별 분포비율	66
[그림 18] 지역별 재정자립도	67
[그림 19] 권역별 사교육 참여율	68
[그림 20] 가구의 월평균 소득별 사교육 참여율	69
[그림 21] 성남시 가구 월평균 지출액	70
[그림 22] 성남시 거주지 만족도	70
[그림 23] 가구의 월평균 소득별 사회참여에 대한 주관적 만족감	72
[그림 24] 직종별 향후 늘려야 할 공공시설	73

[그림 25] 부모직업별 자녀 학교운영 참여도	74
[그림 26] 재정방식에 의한 학교시설 조성 프로세스	81
[그림 27] 교육청 주도형 학교시설 증·개축 프로세스	84
[그림 28] BTL 방식에 의한 학교시설 증·개축 프로세스	89
[그림 29] 지방자치단체 주도형 학교시설 증·개축 프로세스	91
[그림 30] 지역 커뮤니티 활용을 위한 학교시설 증·개축 프로세스	118

제1장 서론

1. 연구의 배경과 목적
2. 연구의 범위와 방법
3. 주요 연구내용
4. 선행연구와의 차별성

1. 연구의 배경과 목적

현대 지역사회는 과거 제한된 정주환경에서 벗어나 다양한 여가활동을 통해 지역민들 간의 만남의 기회가 확대되고 있어 커뮤니티의 유형과 활용의 양상이 다양화·고도화 되고 있다. 더불어 지역성의 발굴과 개발이 지역경쟁력을 확보하는 주요 생존전략으로 여겨지면서 공공차원에서 지역성을 활성화 하기 위한 물리적·경제적·사회적 지원이 적극적으로 이루어지고 있는 상황이다. 이러한 시대적 요구를 바탕으로 커뮤니티(communitiy)가 지역사회의 활성화를 유도하는 중요한 동인으로 주목받게 되었다. 왜냐하면 커뮤니티란, 지역이라는 한정된 범위를 대상으로 다양한 사회적 기능을 공유함으로써 이에 속해있는 지역민들 간의 결합력과 소속감을 강화하여 지역의 차별성과 특수성을 창출해내는 기반을 형성하기 때문이다.

하지만 지역 커뮤니티 의식이 강화되기 위해서는 지역민 간의 활동과 이를 지원하는 물리적 기반이 뒷받침 되어야 하는데, 현재 국내의 지역사회는 노후된 도심환경과 도심내 개발가능 용지의 부족, 지역 경제의 침체 등으로

인하여 커뮤니티 활동을 위한 적절한 물리적 장소를 확보하지 못하고 있는 실정이다.

이에 지역의 열악한 환경을 극복하고 기존의 공공시설을 활용함으로써 커뮤니티 기능을 지원하려는 움직임이 활발하게 나타나고 있는데, 이중 학교 시설을 활용한 지역 커뮤니티 활성화 사업이 가장 대표적인 예라고 할 수 있다.

그 중 초등학교가 적극적으로 활용되는 이유는 근린주구 중심에 균등 배치되어 접근성과 친밀성이 좋을 뿐 아니라 체육·문화·복지시설 등 지역에서 필요로 하는 다양한 생활지원 기능을 보유하고 있어 지역 커뮤니티 거점으로 활용할 수 있는 잠재력이 크기 때문이다. 또한 취학아동이 감소하고 도시기능이 변화하여 유흥시설 및 폐교가 증가함으로써 새로운 기능의 도입 필요성이 증대되고 있다는 점 또한 중요한 원인이다. 특히 초등학교가 복합화·공원화 등 지역 커뮤니티 시설로 활용되는 사례가 증가하고 있어 교육의 목적과 더불어 지역 커뮤니티에 대응한 학교시설의 역할과 위상이 점차 커져가고 있다.

하지만, 지역내 학교시설의 설치와 관리는 관련 중앙정부부처와 해당 지방자치단체 간에 별도로 진행되고 있어 기존의 도시 공공시설과 상호 연계되지 못하고 있다. 또한 현재 활발하게 추진 중인 학교시설 복합화 사업은 지역민의 요구와 무관하게 개별 시설사업 단위로 계획·조성되거나, 시설물들을 일률적으로 나열해놓는 수준에 그치고 있어 학교시설을 지역 전체의 차원에서 활용하는 데에는 제도적 한계가 있는 것이 현실이다.

이에 지역적 차원에서 학교시설의 활용에 대한 필요성이 제기되며, 자치구별·지역별·커뮤니티 단위에서 학교시설을 장기적으로 활용할 수 있는 제도적 개선안이 요구된다.

이러한 배경을 바탕으로 본 연구에서는 지역 커뮤니티 시설로서 학교시설의 이용 현황과 활용 가능성을 살펴보고, 지역 중심생활공간으로 활용되기

위한 조성 프로세스와 참여 주체 간 역할을 정립하여 학교시설이 지역민의 생활공간으로 활용되기 위한 기본방향과 실천방안을 도출하는데 그 목적이 있다.

2. 연구의 범위와 방법

■ 연구의 범위

연구의 대상은 초·중·고등학교 시설 중 지역 근린주구의 중심적 역할을 담당하고 있는 초등학교에 한정하며 이들 중 커뮤니티 지원 기능을 갖춘 학교시설이 지역 커뮤니티 활성화에 미치는 영향과 유형을 조사한다.

이를 바탕으로 지역 여건을 반영할 수 있는 학교시설의 조성 프로세스를 유형화하고, 지역 수요에 대응하는 커뮤니티 거점화 모델로서 학교시설의 다양한 제도적 지원방안을 제시한다.

■ 연구의 방법

- 문헌자료 검토
 - 지역 커뮤니티의 요구와 변화, 커뮤니티의 기능에 대응하는 학교의 역할, 커뮤니티 강화를 위한 학교 시설의 변화 등에 관한 학술 논문, 학회지, 연구보고서 등의 선행연구 분석
- 국내외 지역 중심생활공간으로서 학교시설 활용 사례조사
 - 학교 개방화, 학교숲, 복합화, 지역 사회학교 프로그램, 지역간 네트워크 사례 등의 학교시설 이용 사례분석
- 관련분야 실무자 및 전문가 면담조사
 - 관련 지방자치단체 공무원, 교육청 담당자, 학교장 및 학교 관계자, 설계 실무자 인터뷰를 통한 학교시설의 커뮤니티 조성 프로세스 및 참여 주체 간의 역할 정립

3. 주요 연구내용

■ 지역 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할 정립

- 지역의 여건에 대응한 커뮤니티 활성화의 움직임
- 커뮤니티 지원 시설로서 지역 학교시설의 변화 과정 검토
- 지역 중심생활공간으로 활용되기 위한 학교시설의 역할 정의

■ 국내 학교시설과 지역 커뮤니티와의 연계 현황

- 시설 간 연계화, 프로그램 복합화, 학교 공원화 등 다양한 사례 분석을 통한 커뮤니티 활성화 현황 조사
- 지역내 커뮤니티 활성화를 지원하는 학교시설의 활용 수준 및 문제점 검토

■ 지역 커뮤니티 시설로 활용되기 위한 학교시설 복합화 조성 프로세스 분석

- 복합화 조성 프로세스의 유형 분류 및 특성 분석
- 복합화를 통해서 본 학교시설의 커뮤니티 시설로의 한계 도출

■ 지역 중심생활공간으로서 학교시설 활용 방향 제시

- 학교시설을 지역 커뮤니티 지원 시설로 활용하기 위한 기본원칙 및 실천방안
- 지역의 여건을 반영할 수 있는 시스템 및 참여 프로세스 도출
- 제도적 지원 방안 제시

4. 선행연구와의 차별성

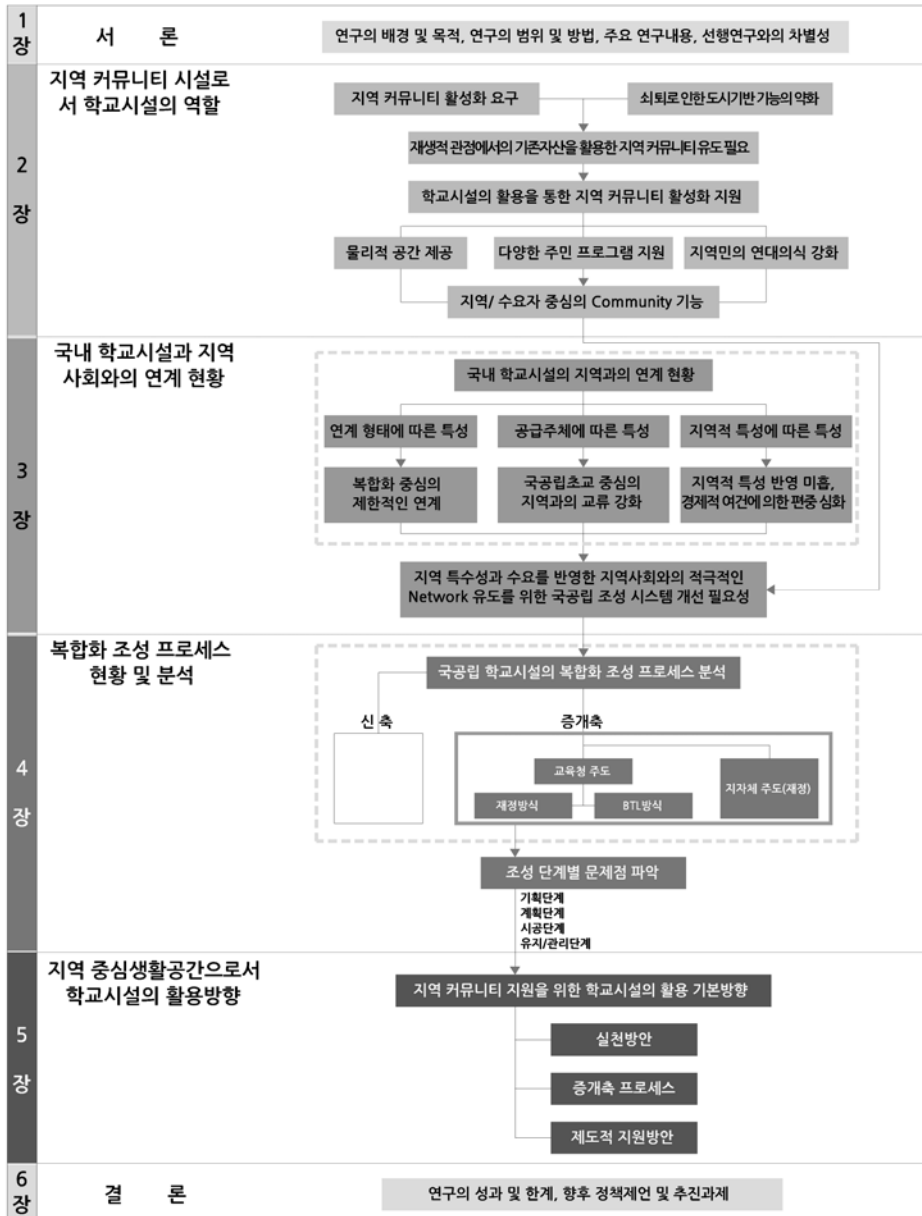
커뮤니티 시설로서 학교에 관한 기존의 연구는 주로 시설의 ‘복합화’에 한정되어 있으며 시설의 설치기준([BTL학교복합시설사업 표준 RFP 연구], 김기수 외, 2006), 사례모음집([학교시설 복합화 사례집], 교육인적자원부, 2007), 복합화학교의 공간구성모델 제시([지역사회와 소통하는 열린 학교공간 활용방안], 목정훈, 2007) 등 학교시설 자체에 대한 것이 주를 이루고 있다. 또한 그 적용에 있어서도 신도시를 중심으로는 다양하게 검토되고 있으나 기

존의 도시공간을 대상으로 하는 연구는 미흡하다.

따라서 본 연구는 시설 자체의 계획이나 조성보다는 학교를 지역의 커뮤니티 중심시설로 활용할 수 있도록 하는 방안을 제안하여 기존연구와 차별성 부각하고자 한다.

[표 1] 기존 연구성과 분석

분류	선행연구와의 차별성		
	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	<ul style="list-style-type: none"> · 국내외 성공사례 분석 · 전문가 자문회의 · 문헌과 인터넷을 통한 설계 및 시공 지침, 관련법규 조사 · 전문가가 소속된 연구기관을 외부 용역기관으로 선정 	<ul style="list-style-type: none"> · 학교시설의 생활영역(화장실, 휴게실 등) 설계기준 보완, 위생·안전을 고려한 계획 신설 포함 · 지역중심으로서의 학교 역할 강조 · 학생 학습성취도 증진을 위한 공간구성지침 포함 · 학교시설의 융통성과 다목적사용에 중점을 두어 설계에 반영
	2	<ul style="list-style-type: none"> · 지역주민, 학생, 교원을 대상으로 사용 중인 시설에 대한 설문조사 · 학교시설과 연관성 있는 지역사회시설에 대한 시설요구 조사 분석 · 관계기관(교육청, 지방자치단체)간의 협의 	<ul style="list-style-type: none"> · 복합화 대상시설 결정 및 복합화 유형 제시 · 관리 운영 방안 · 추진 사례 예시
	3	<ul style="list-style-type: none"> · 문헌조사를 통한 학교시설 개념 및 관련법규 조사 및 검토 · 서울시 기존 초등학교 시설들의 이용실태 조사, 분석 · 전문가 자문회의 · 전문가 위탁연구 	<ul style="list-style-type: none"> · 학교시설 관련 법·제도 및 선행연구 검토 · 국내외 학교시설 활용사례 조사 · 서울시 초등학교시설 현황 및 활용실태 평가 · 지역커뮤니티와 학교시설 공간활용 시범사례 개발
본연구	<ul style="list-style-type: none"> · 과제명 : 지역 중심생활공간으로서 학교시설 활용에 관한 기초연구 · 연구목적 : 지역적 관점에서 학교시설이 심생활공간으로 활용되기 위한 문제점 및 개선방안 모색 	<ul style="list-style-type: none"> · 문헌조사를 통한 지역과 학교시설간의 연계 현황 파악 · 관련 전문가 인터뷰를 통한 학교시설 복합화 조성실태 파악 	<ul style="list-style-type: none"> · 지역커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할 정립 · 국내 학교시설과 지역커뮤니티와의 연계 현황 · 학교시설 복합화 조성 프로세스 분석 · 지역 중심생활공간으로서 활용방향 및 지원 방안 모색



[그림 1] 연구 구성 체계도

제2장 지역 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할

1. 지역 커뮤니티 활성화의 필요성과 국내의 지역적 여건
2. 지역 중심시설로서 학교시설의 변화
3. 커뮤니티 기능에 대응한 학교시설의 역할

1. 지역 커뮤니티 활성화의 필요성과 국내의 지역적 여건

1) 커뮤니티 인식의 변화와 지역 커뮤니티 활성화에 대한 요구

국내 도시들은 급격한 경제발전과 시장경제체제를 확립하여 단기간에 풍요로운 물질적 혜택을 누리게 되었다. 하지만 대도시로 인구가 집중되면서 거주환경이 급격하게 변화하였고, 산업구조가 고도화 되고 직업군이 다양하게 분화되면서 빈부 격차와 개인주의 의식이 확산되었으며, 이웃과의 유대의식이 상실되고 마을 공동체가 와해됨에 따라 기존의 정주의식은 희박해졌다.

따라서 국내의 지역사회가 지속가능한 도시로 유지·발전하기 위해서는 물질적인 풍요에 앞서 도시 거주민 간의 유대의식의 강화가 선행되어야 하며, 이를 위해 최근들어 커뮤니티¹⁾ 활성화에 대한 필요성이 비중있게 제기되고 있다.

1) 커뮤니티(communit)는 라틴어 'community'를 어원으로 com(함께)+munus(봉사하는)의 합성어로 '공동참여'라는 의미를 갖는다. 하지만 이러한 원론적 어원 이외에도 인문·사회학적 측면에서 다양한 의미를 내포하는 개념이라 할 수 있다.

‘커뮤니티’란 ‘일정한 지리적 영역 내에 거주하고 있는 주민들 간의 상호작용을 통하여 그들의 공동체 의식 관계가 의미있게 형성되는 사회적 단위’²⁾라고 보았을 때, 현대사회는 단순히 규정되어 오던 정주의식에서 확장되어 거주민 간의 다양한 사회적 활동과 상호관계를 바탕으로 복합적인 공동체 의식으로 변화된다.

농경 기반의 마을 공동체로부터 유래한 전통적인 커뮤니티의 개념은 현대 도시로 들어서면서 다양한 사회적 활동을 통해 새롭게 구현되고 있다. 특히, 현대사회에서는 노동시간이 단축되고 평균수명이 연장되었으며, 출산율이 감소함에 따라 삶의 질이 향상되고 여가시간이 증가하여 이를 생산적으로 사용하려는 사람들이 늘어나고 있다는 점은 다양한 여가활동을 통한 커뮤니티의 형성 가능성이 더욱 높아지고 있음을 증명한다.

이러한 새로운 개념의 커뮤니티는 기존 커뮤니티에 비해 한정된 지역을 기반으로 한 연대의식은 다소 약화되었으나, 개방성, 공공성, 지역민의 자발적 참여가 강화된 특징을 갖게 되며, 나아가 계층 간 갈등 해소를 위한 사회통합의 매개 기능, 다양한 여가활동 등을 통한 지역민 간 연대강화, 도심 활성화 가치 실현 수단으로의 새로운 역할을 담당한다.

커뮤니티의 활성화는 도시 활력을 이끌어내는 중요한 인자로 작용하며 대도시보다는 지역사회에서 더욱 효과적이다. 왜냐하면 커뮤니티의 기초를 이루는 것은 공간적으로 특정한 영역을 함께 공유하는 지역성을 바탕으로 사회생활을 함께 하면서 공통의 정체성을 확보하는 것으로 공통된 사회적 유사성, 관념, 전통, 관습, 귀속감 등과 연관되기 때문이다.

이처럼 커뮤니티 특성이 강하다고 하는 것도 지리적으로 인접하거나 행정적으로 유사한 영역을 공유하며 사회·문화적으로 동질성이 높은 것을 의미한다. 따라서 커뮤니티 의식 함양을 위해 무엇보다 중요한 것은 지역 주민들의 지역사회 구성원이라는 소속감과 그 소속감을 갖게 해줄 수 있는 지역

2) 김남선, 1998, ‘커뮤니티의 기본이론’, 『자치행정』 1998. 4월호

활동, 시설 등을 통한 지역주민 유대감이라고 할 수 있다³⁾.

따라서 지역 커뮤니티가 활성화되기 위해서는 소속감을 일으킬 수 있는 지역 활동과 활동의 장이 전제되어야 하며, 이러한 역할을 담당하는 지역사회화 장소로서 지역주민들 간의 원활한 소통을 가능하게 하는 커뮤니티 시설이 주요한 기반이 되어야 한다. 이 때 커뮤니티 시설이란 주민들이 서로 접촉할 수 있고 공공의 공간을 함께 공유할 수 있는 시설로서 지역사회주민의 일상생활과 직접적으로 연계되어야 하고, 문화생활의 중심이 될 수 있어야 하며 커뮤니티 장소로서 기능을 수행해야 한다.

2) 커뮤니티 활성화를 지원하지 못하는 국내(중소도시의) 지역적 여건

인근 대도시로 인구가 지속적으로 유출되고 산업구조의 변화에 적절히 대응하지 못한 지방 도시는 이전의 급격한 성장 추세에서 벗어나 점차 쇠퇴의 기로에 들어서고 있다. 지역사회의 침체가 외부로부터의 투자 기회를 감소시키고 이에 따라 도심환경이 더욱 노후화 되어가는 악순환 속에서 대부분의 지방 도시들은 경제적 자생력을 상실하고, 도시의 활력을 잃어가고 있다.

최근 이와 같은 중소도시, 특히 도심 쇠퇴의 문제가 심각하게 대두되면서, 도시의 발전을 위해 추진된 신도시 건설·택지개발을 통한 도시개발 정책은 경제적 기반이 부실하여 적절한 투자가치를 찾을 수 없는 지방도시들에겐 더 이상 적절한 개발방식으로 활용되지 못한다. 오히려 성장일변도의 개발정책에서 벗어나 기존의 도심구조를 어떻게 유지·관리할 것인가에 중점을 둔 ‘도시재생’의 관점으로 개발방향을 선회하고 있다. 즉, 낙후되어 있는 기존 도심에 새로운 기능을 도입하여 도심을 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키려는 움직임이 나타나게 된 것이다⁴⁾.

3) 김기현, 2003, 「주민자치의 기반으로서 커뮤니티 형성에 관한 연구」, 연세대 행정대학원, p31

4) 건설교통기술평가원, 2006, ‘도시재생시스템 사업단 사전기획 연구’, 「2006 연구개발사업 시행계획 보고서」, pp.4~6

이러한 시대적 요구 속에서 정부는 도심 침체를 극복하고 지역의 활성화를 유도하기 위해 재생차원의 다양한 지원 사업을 실시하고 있으나 다음과 같은 한계⁵⁾를 갖는다.

첫째, 공공시설의 개선을 위한 예산이 부족하다. 최근의 국내 도시는 경제위기를 극복하기 위한 기반시설의 건설과 고용 지원 등 경제적 부양책에만 집중하고 있어 커뮤니티 시설의 확충을 위한 대규모의 예산의 확보가 힘들고, 특히 지방의 경우 재정자립도가 낮기 때문에 중앙정부지원을 받지 못하면 자체적으로 사업을 진행하기 어려운 상황이다.

둘째, 도심내 공간의 개발이 불가능하다. 도심지는 높은 지가와 개발가능 용지의 포화로 시설공급을 위한 부지의 확보가 용이하지 않기 때문에 시설의 건립 자체가 어렵거나, 시설이 있다고 해도 외곽에 위치하고 있어 접근성이 취약하다.

셋째, 단기적인 성과를 위한 단일 시설 사업이 난무하고 있다. 지방자치단체는 지역적 여건을 종합적으로 고려하여 장기적인 비전(vision)과 전략을 세우지 못한 상태에서 중앙정부에서 발주한 단발적인 사업에만 치중하게 됨으로써 사업간 연계나 시너지 효과가 떨어지게 된다. 이러한 상황에서 각각의 사업들은 조성주체·이용계층별로 분산되어 운영되고 있기 때문에 다양한 계층이 함께 이용할 수 있는 시설배치는 고려되지 못하고 있다.

넷째, 조성 프로그램이 지역의 수요를 적절하게 반영하지 못한다. 커뮤니티 지원 사업의 경우 지역에서 필요로 하는 프로그램을 발굴하여 진행하기 보다는 중앙정부차원에서 진행되는 사업에 참여하여 이를 통해 사업비와 운영계획을 지원받는 경우가 대부분이다. 따라서 시설의 계획은 지역의 필요와 무관한 획일적인 프로그램으로 진행되고 있어 실질적인 수요에 대한 고려는 이루어지지 못한다.

5) 김선웅, 1999, 「공공문화 복지시설의 복합화 방안 연구」, 서울시정개발연구, p19 참고보완

상기에서 제기된 문제점들은 국내의 지방도시들이 도시를 살아가는 모든 사람들의 삶에 긍정적 효과를 유도해야 한다는 도시재생의 근본적인 취지를 인식하지 못하고 지역민과 지역 활동에 관계한 모든 주체를 포괄적으로 수용하지 못했기 때문이다. 따라서 이제는 일방적인 정부 주도의 개발방식이 관련 주체들 간의 합의를 바탕으로 진행될 수 있어야 하며 이는 곧 재생을 통한 도심 활성화 방안이 지역 커뮤니티와 직접적으로 연계되어야 함을 의미한다.⁶⁾

2. 지역 중심시설로서 학교시설의 변화

1) 지역 중심시설로서 학교시설의 이용 가능성 고조

서구에서는 일찍부터 학교시설을 지역 사회시설과 연계하여 학생들의 교육의 장으로서 뿐만 아니라 지역민을 위한 공공시설로 활용되어야 한다는 기본적인 공감대가 형성되어 있다⁷⁾.

하지만 국내 학교시설은 시설이 도입된 이래 교육 변천 과정에서 지역과의 적극적인 연계를 고려하지 못하였다. 국내의 학교시설은 개화기 이후 근대적 교육을 담당할 목적으로 설립⁸⁾된 이후 일제시기 식민지 정책의 영향을 받은 일(一)자형의 교실동 배치와 큰 규모의 부설 운동장, 복도를 통한 일(一)자식 연결 등 일률적인 계획 기준이 적용되어 전근대적 교육환경을 이루고 있었다. 해방 후 폭발적으로 인구가 증가함에 따라 학생수요에 대처하기 위해 국가 주도로 과밀학급을 해소할 수 있는 교실의 확충에만 치중해오면서 표준

6) 이원상, 2006, 「도시재생전략으로서 재개발정책의 특성 및 갈등에 관한 연구 : 서울시의 세운상가 재개발 계획을 사례로」, 단국대 대학원, pp.19~21

7) 학교시설은 지역의 중심공간으로서 역할을 담당하며 학구적 학교-진보적 학교-지역사회 학교로 발전(Olsen)할 수 있으며, 전통적 학교-지역사회의 모형으로서의 학교-지역사회학교의 형태로 발전(Havighust & Neugarten)한다고 인식하고 있다.

8) 1894년의 갑오경장과 더불어 필요성이 제기된 학교건축은 1883년에 한국인 최초의 원산학사와 1895년 한성사범과 소학교가 세워져 유학과 실용학문을 가르칠 수 있는 새로운 학교건축이 이루어졌다, 이호진, 2009, 「한국 학교건축의 과거와 미래」, (사)한국교육환경연구원, p17

설계도에 의해 학교가 대량 공급되고 교육시설의 환경은 더욱 열악해졌다. 더불어 급속한 사회변화에 따른 교육의 열기로 학교건축의 다양한 활용 및 전인 교육으로서의 목적은 상실하고 입시교육을 위한 공간의 제공이라는 측면에서만 발전해 온다.

1990년대 들어서야 교육의 다양성이 반영되기 시작하면서 1989년 교육부에서 실시한 ‘초등학교 건축계획의 모형연구’를 통해 학교 계획기준이 정립되는데, 이 때 처음으로 학교시설의 지역 이용 가능성⁹⁾이 제기된다.

이를 기반으로 교육과정에서도 학교시설에 대한 지역민들의 이용 가능성을 고려하게 되었으며 특히, 2000년부터 시행된 제7차 교육과정에서는 ‘열린 교육 사회, 평생 학습 사회’ 건설이라는 구체적인 목표를 제시하게 된다. 여기서 학교시설은 누구나 원하는 교육을 받을 수 있도록 열린 교육 체제를 구축함으로써 지역민의 자아실현에 이바지하여야 하며, 지역사회와의 연계를 통해 공공시설로 공유되어야 하고 지역주민의 통합공간으로서의 역할을 담당해야 함을 명시하고 있다. 이와 같은 교육과정의 변화를 비교하면 다음 표와 같다¹⁰⁾.

[표 2] 교육과정의 변화에 따른 학교시설과 지역과의 변화

	기존 교육과정	제7차 교육과정
지역과의 관계	<ul style="list-style-type: none"> -학생교육 중심의 단일 목적 공간 -학교시설의 독립화 · 단일화로 인한 교육 공간의 연장과 타시설과의 연계 제한 -지역주민의 사회통합 역할 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> -학교시설의 주민 이용을 통한 지역주민의 문화적 교육 욕구 충족 -복합시설을 활용을 통한 교육의 질 향상 -지역사회 센터로서 역할을 통한 지역주민 통합 공간

현재는 학교교육에 지장이 없는 범위에서 주민이 학교시설을 이용할 수 있도록 개방해야 한다는 ‘열린 교육’으로서의 가치가 점차 고조되어 학교시설의 새로운 실천목표로 자리잡게 되었다¹¹⁾. 지리적 위치, 규모, 수적인 면에서 학교시설은 학생들의 교육만을 위해 제공되는 교육 공간이라는 일차적 목적

9) 이호진, 전거서, p29

10) 유원창, 2007, 「근린생활 중심공간 형성을 위한 학교시설 중심의 복합화 방안 연구」, 경희대 건축대학원, p29

11) 고등학교 이하 각급 학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙, 1999

을 넘어서 지역사회의 발전을 도모할 수 있는 수단으로써 지역주민에게 적극 개방되고 지역 생활권 안에서 ‘열려진 학교’로 다루어지기 시작했다¹²⁾.

이러한 추세는 미래 사회에서의 교육이 현재의 주입식 교육과는 다른 방식으로 이루어질 것이라는 전망과 함께 지역사회의 다양한 활동을 체험하게 하고 공공기능의 네트워크화를 통해 지역의 평생교육 거점으로서 역할을 담당하게 될 것이라는 기대를 갖게 한다.

상기에서 서술한 우리나라의 학교시설 발전과정을 정리하자면 현재 학교시설은 의무 교육과정을 수행하는 물리적 공간에서 학생의 건강과 복지를 위한 생활공간으로, 나아가 지역민의 교류를 증진시키는 공공시설로서 지역에서의 그 역할과 비중이 점차 다양해지고 커지고 있는 상황이라고 할 수 있다¹³⁾.

2) 공공기능 지원을 위한 물리적 공간의 제공

다양한 여가생활과 사회적 활동에 의해 새로운 지역 연대의식이 고조된 반면에 공동체 활동을 지원할 수 있는 사회적 시설이 부족한 지역의 여건에서 초등학교는 근린주구¹⁴⁾의 중심에 위치하여 거주지역과 접근성이 높아 커뮤니티 중심시설로서 유리한 조건을 갖추고 있다.

또한 초등학교는 지역사회에서 요구되는 교육, 문화, 취미, 여가 기능을 학생 교육 기능과 함께 병행하여 운영할 수 있어 다양한 지역 수요에 대응할 수 있다는 장점이 있다.

초등학교가 제공할 수 있는 지역사회에서의 공공서비스 지원은 현재 지

12) 김대원, 2007, 「지역사회 평생교육을 고려한 학교시설의 개방과 복합화 방향 모색」, 한국교원대 교육정책대학원, p1

13) 정연숙, 2008, 「저출산·고령사회에 대비한 학교복합시설 발전방향에 관한 연구」, 경기대 교육대학원

14) C.A.Perry는 근린주구 단위의 설계에 있어 학교와 기타 공공시설은 근린주구단위의 중앙에 위치해야 함

역 공공문화·복지시설과 학교시설과의 복합화를 통하여 지역사회를 활성화시키는 사례로 나타나고 있으며, 지역사회와 지속적으로 연계되어 지역주민의 관심을 고조시키고 있다¹⁵⁾.

공공기능의 지원과 더불어, 취학인구의 감소로 발생하게 된 유휴시설과 폐교 등은 개발 가능용지가 부족한 도심에서 유용한 공간으로 활용될 수 있다. 특히, 지방도시의 경우 대도시로의 인구유출이 심해 폐교되거나 통폐합되어 유휴시설로 방치되는 경우가 많으나, 이와 같은 유휴시설의 활용과 처분이 교육청 차원에서 원활하게 이루어지지 않고 있는 실정이다. 반면 지역주민들의 입장에서 방치된 학교시설을 소규모 모임이나 문화 활동을 지원하는 커뮤니티 센터로 활용하려는 자발적인 노력은 더욱 커지고 있다.

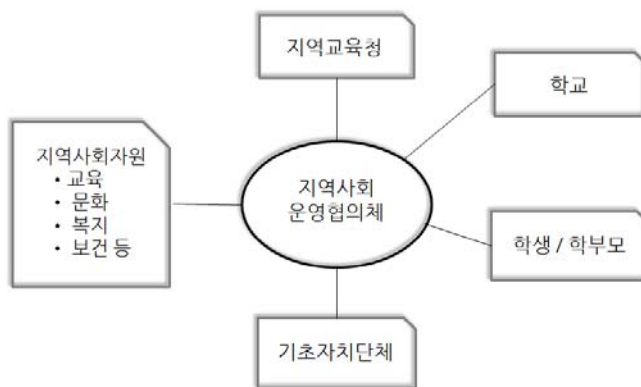
단순히 기능과 공간의 제공에서 한 발 나아가 지역에서의 장기적인 사회 목표를 실현하는 수단으로 초등학교를 이용하는 경우도 있다. 일본의 경우 지역사회를 위한 종합적 생애학습기반을 마련하고자 학교와 다른 시설들을 복합적으로 조성하고 있는데, 특히 지역 평생학습 시책의 하나로 학교시설 내에 고령자 주간보호(day service) 센터를 설치할 수 있도록 권고하고 있어 실제로 고령사회에 대응한 지역의 현실적 대안을 마련하고 고령자와 교류하는 체험활동을 통해 지역단체의 커뮤니티를 향상시키고 있다. 이는 지역적 차원에서 요구되는 중장기적인 사회적 목표를 지역학교와 중앙정부(문부성)에서 공감하고 이러한 지역차원의 역할을 학교시설을 통해 적극적으로 지원할 수 있도록 노력한 결과이다.

이처럼 근린주구의 중심적 위치에서 다양한 공공서비스 기능을 제공할 수 있고 물리적 공간을 확보할 수 있는 학교시설은 학생들의 교육뿐 아니라 지역주민들의 교육적 필요와 욕구를 충족시켜 지역사회의 발전과 문제해결에 앞장서는 지역 커뮤니티 센터로 작동할 가능성이 높은 공공시설이다.

15) 이화룡, 1999, '학교시설의 복합화', 『한국교육시설학회지』, 제6권 제2호, p72

3) 시민에 의한 지역 만들기 거점공간으로서 학교시설의 활용

학교시설은 그 조성주체가 교육청이지만 실질적으로 지역에 기반하고 지역사회의 움직임과 활동에 영향을 받기 때문에 운영과 관리가 지방정부와 무관할 수 없다. 더욱이 학교시설의 수요주체는 학생, 학부모, 교사 등 이지만 커뮤니티 시설로서 역할을 담당할 경우 지역주민 전체를 수요자 층으로 고려해야 한다.



[그림 2] 학교와 지역사회 네트워크 체제

(자료 : 김정원(2007), 한국교육개발원)

특히 학부모의 경우 지역의 다양한 사회계층을 구성하고 있기 때문에 학부모간에 형성될 수 있는 커뮤니티 활성화 가능성은 매우 크다. 학교에 거점을 두고 활동하는 전문 직종은 지금까지는 교사 뿐이었지만 앞으로는 전문 직업인들이 학교를 거점을 활동하게 될 것으로 예상되며, 이미 미국에서는 사회교육 전문가(communitiy education coordinator)를 고정 배치하여 다양한 특정분야 전문가들이 관여할 수 있는 여건이 마련되고 있다.

이러한 특징은, 다양한 지역주민들의 동의와 합의를 통해 자생적인 도시를 구성해야 한다는 도시재생의 원리를 실천하는 수단으로 학교시설이 활용될 가치가 있음을 나타낸다. 즉, 학교시설의 조성이 시민들의 협의과정을 거치면서 지역의 직접적인 수요를 반영하고 관련 전문가들의 조언과 자문을 통해 지역의 여건과 계획의 방향을 반영될 수 있을 때 실질적인 지역 커뮤니

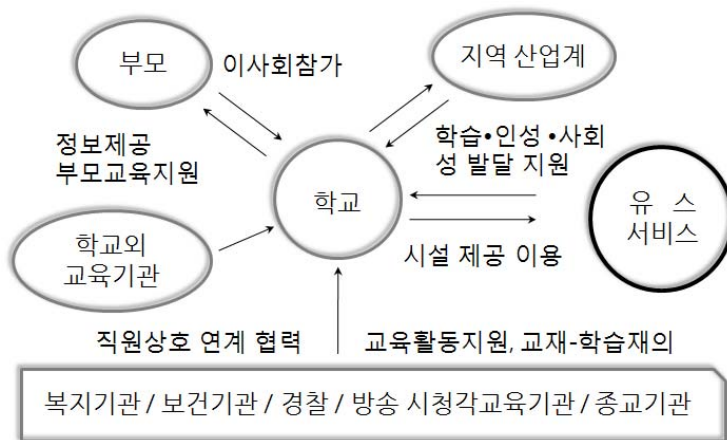
티가 활성화 될 수 있으며, 나아가 지역 만들기의 주요한 거점으로서 작용할 수 있게 된다.

다만, 국내의 경우 학교시설의 운영과 관리가 교육청에 국한되어 있으며 지방정부가 관여할 수 있는 여지가 제도적으로 마련되어 있지 않아, 지역 주민이 학교의 구성과 운영에 적극적으로 참여하는데 현실적인 한계가 있는 것이 사실이다.

하지만 해외의 경우는 학교시설 관련 주체들 간의 관계가 밀접하게 형성되어 지역주민들에 의해 학교시설이 조성되고 적극적으로 활용되고 있는 경우가 많다. 따라서 관련 제도를 개설하고 주체 간 권한을 명확하게 설정함으로써 지역주민의 참여를 확대할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요하다.

영국의 경우, 1930년대 비형식 교육(informal education)의 개념이 열린교육과 함께 적용되어 지역 주민에게도 학교시설의 이용과 교육이 이루어져야 한다는 움직임이 있었으며, 이후 1976년 평생교육법 제정으로 학교시설과 지역사회와의 다양한 방식의 커뮤니티 전략이 가능하게 되었다. 이로 인해 교육과 관련된 다양한 지역 주체들이 관여하여 조직적이고 체계적으로 교육을 지원하고 있을 뿐만 아니라 방과 후 교육 프로그램이나 가족 지원 프로그램이 활성화 되어 있어, 이는 앞서 언급한 자발적인 협력에 의한 커뮤니티 형성 가능성을 보여주는 좋은 사례라 할 수 있다¹⁶⁾.

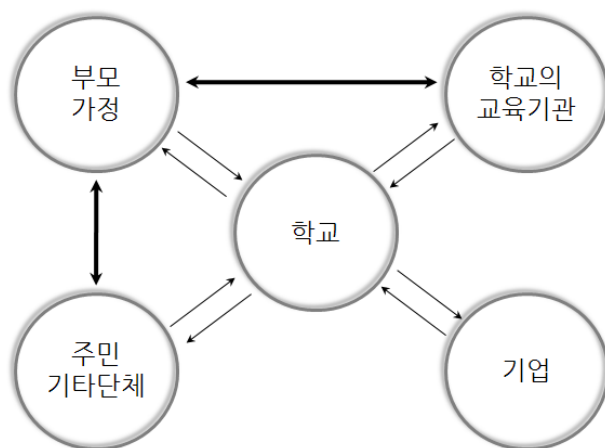
16) 안병렬, 2009, 「교육복지사업에서 학교와 지역사회 네트워크에 관한 연구」, 서울시립대



[그림 3] 영국의 학교와 지역사회 네트워크 모델
(자료 : 이광호(2004), 교육개발원)

미국의 경우, 학교시설은 열린 교육의 측면에서 지역주민의 교육적 필요와 요구에 대응하여 지역사회발전 및 지역사회의 문제를 해결하기 위한 기반으로서의 역할을 담당하고 이를 위해 학교교육의 계획과정에 지역사회 주민을 참여시키고 있다. 특히 학교와 가정과의 연계에 주안점을 두며, 학교 이외의 교육시설인 미술관, 도서관, 봉사단체 등과의 연계를 통해 효율적인 교육활동을 도모하고 있어 학교를 지역사회 공공기능 거점의 역할로 활용하고 있다. 이는, 1920년대 'Community Center'의 운동을 통해 공립학교 위주로 지역과의 소통을 강조한 'Community School'과 'Open School'의 개념이 적용될 수 있었기 때문이다.

해외의 사례에서 보여지는 바와 같이 지역민들의 자발적인 참여와 관심을 유도하고 장기적으로 모든 주체들이 자율적인 협의 시스템을 갖기 위해서는 이를 가능하게 하는 교육시스템의 개편과 제도적인 참여 과정이 수반되어야 함을 알 수 있다.



[그림 4] 미국의 학교와 지역사회 네트워크 모델
(자료 : 이광호(2004), 교육개발원)

4) 소 결

지금까지 살펴본 바와 같이, 경제적·물리적으로 열악한 지역의 여건을 극복하고 주민들이 요구하는 다양한 공공 프로그램의 지원을 위해, 지역내 주민을 비롯한 다양한 주체의 의견을 수용하여 민주적인 합의 절차를 반영할 수 있는 새로운 커뮤니티 지원 대책으로 학교시설이 고려되어지고 있다. 이러한 움직임은 학교시설을 이용하여 지역민의 재교육과 함께 학생의 교육환경의 질을 높게 유지할 수 있고, 지역에서 요구되는 다양한 프로그램의 제공을 통해 지역적 차원에서도 커뮤니티 의식을 향상시킬 수 있는 가능성이 높다는 점 때문이다.

3. 커뮤니티 기능에 대응한 학교시설의 역할

학교시설은 고유의 교육 기능을 비롯하여 지역에 다양한 커뮤니티 기능을 제공할 수 있는데, 이와 같은 학교시설의 역할을 크게 물리적, 프로그램적, 의미적 측면에서 구분하여 살펴볼 수 있다.

1) 물리적 측면

앞서 언급했듯이 초등학교는 거리에 크게 구애받지 않고 지역주민이 쉽게 접근할 수 있어 많은 사람들이 편리하게 이용할 수 있다는 입지적 특성을 갖는다. 이는 학교시설의 입지원칙이 가구 수 2천 세대 내지 3천 세대로 구성된 1개 근린주거구역을 기준으로 통학거리를 고려하여 500m 반경의 근린생활권별로 균등 배치되어 생활권의 중심에 도보로 접근이 용이한 곳에 위치하도록 규정되어 있기 때문이다¹⁷⁾.

외부공간을 고려했을 때 초등학교가 대규모의 운동장을 보유하고 있다는 점도 물리적인 활용 가능성을 높이는 요인이다. 운동장은 일제시대에는 제식공간으로 이용되었고, 이후 100m 달리기 시설기준을 맞추기 위해 한 변이 130m인 대규모 공간을 일률적으로 확보하도록 규정되어 왔다. 이러한 이유로 학교 운동장은 정방형의 크기로 설치되어 자유로운 공공공간으로 활용될 수 있는 잠재력을 갖춘 반면, 도심 내에서 학교공간이 섬처럼 폐쇄될 수 있다는 위험성도 공존한다.

하지만 높은 지가와 밀도로 지역사회시설을 마련하기 힘든 도심부의 열악한 여건을 고려할 때 초등학교 운동장의 적극적인 개방과 활용은 물리적 자산의 재이용과 경제적 측면에서 분명 중요한 활용 가치를 갖는다. 도심지에서 찾아보기 힘든 대규모 공공공간으로서 운동장의 활용은 지역민들에게 다양한 외부활동을 제공할 수 있으며, 실제 담장 허물기 사업, 학교 숲 가꾸기 운동 등을 통해 외부에 개방하고 있는 사례가 점차 많아지고 있는 추세이다.

17) 도시계획시설 결정 구조 및 설치기준에 관한 규칙 제89조(학교의 결정기준)

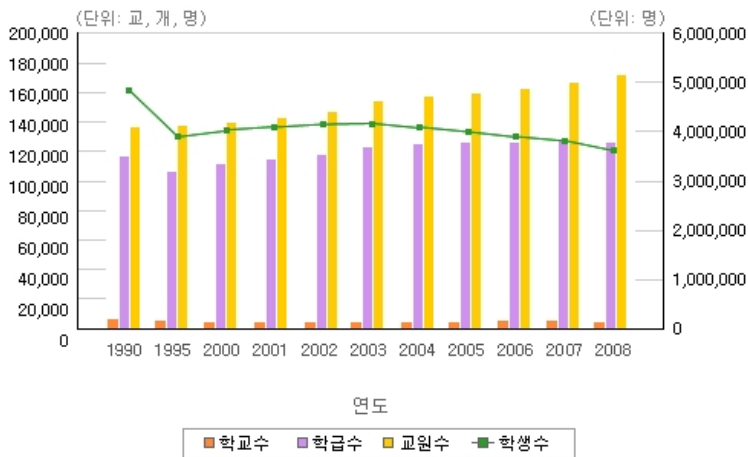
학교시설의 또 다른 물리적 특징은 활용 가능한 잉여공간이 증가한다는 것이다. 도시의 전반적인 인구 감소와 더불어 출산을 저하에 따른 취학아동이 줄어들면서 기존 학교시설에서 다양한 잉여공간이 발생하고 있다. 우리나라의 초등학교 수(2008년 기준)는 다음 표에서 보는 바와 같이 분교를 포함하여 6,229교이고 학생 수는 3,672,207명이다. 학교 수의 변화추이를 보면 1960년대 중반부터 증가추세를 보이다 1985년부터 감소하기 시작, 2000년 이후 다시 증가추세에 있으나 학생 수는 2004년 이후 계속적으로 감소하는 추세이다. 특히 1960년대 중반에 이미 완전 취학에 가까운 취학률을 이루었으며 1980년대 중반까지 학생 수의 증가와 함께 학교 수가 증가하여 교육여건이 개선되었으나 1990년대부터 이후 2000년까지의 학생 수가 절대적으로 감소하고 있어 학교시설의 잉여 공간이 불가피하게 발생하고 있음을 알 수 있다.

[표 3] 우리나라 초등학교 수 및 학생 수의 변화

년도	학교수(교)		학급수(개)	교원수(명)	학생수(명)
1990	6,335	(1,296)	117,538	136,800	4,868,520
1995	5,772	(1,016)	107,183	138,369	3,905,163
2000	5,267	(664)	112,437	140,000	4,019,991
2001	5,322	(631)	115,015	142,715	4,089,429
2002	5,384	(603)	118,502	147,497	4,138,366
2003	5,463	(578)	123,008	154,075	4,175,626
2004	5,541	(551)	125,278	157,407	4,116,195
2005	5,646	(533)	126,326	160,143	4,022,801
2006	5,733	(514)	127,161	163,645	3,925,043
2007	5,756	(461)	126,681	167,182	3,829,998
2008	5,813	(416)	125,935	172,190	3,672,207

* ()은 분교수이며, 전체에 미포함

* 자료 : 교육과학기술부·한국교육개발원(각 연도), 교육통계연보.



[그림 5] 연도별 초등학교 현황(2008)

이러한 잉여공간은 기존의 협소한 교육공간에서 벗어나 다양한 체험교육 및 대안 교육을 할 수 있는 여건을 제공하며, 학생과 지역민이 함께 사용할 수 있는 공간 활용을 통해 지역과의 물리적 접점으로서 역할을 담당할 수 있다¹⁸⁾.

학교시설이 보유하고 있는 물리적 공간은 그 개방 정도에 따라 다양한 전략이 고려될 수 있는데, 이는 학교시설의 상태나 지역적 여건에 따라 기존 시설을 사용하는 단계를 넘어서 지역내 공공시설과의 연계까지를 고려한 도시적인 관점에서 네트워크 전략까지 포함하기도 한다.

18) 인천시와 인천교육청은 2008년 8월 1일부터 초등학교 유휴교실을 활용한 국공립 보육시설을 설치하기로 협약을 체결하였으며, 영동군은 초등학생들의 영어교육 활성화와 사교육비 절감을 위해 2010년까지 초등학교의 남는 교실을 활용한 '영어체험센터'를 건립키로 하였다. 충남도에서는 농어촌지역 학교들을 중심으로 빈 교실을 주민문화센터로 바꾸고 학생과 주민들이 참여할 수 있는 평생교육프로그램을 운영하고 있으며 교사와 외부강사를 이용해 농어촌지역에서 접하기 힘든 각종 문화강좌들을 선보이고 있다.

[표 4] 학교시설의 사용방법에 따른 유형

유 형	내 용
학교시설 개방형	가장 소극적인 방법으로 학교의 운동장과 같은 옥외 시설만을 개방하는 경우
학교시설 활용형	몇 개의 여유교실을 이용하여 학습활동을 전개하는 경우로 현재 우리나라 대부분의 학교가 운영 중인 평생교육형태
기존시설 전용형	폐교나 여유교실이 많은 경우, 평생교육원으로 부설하여 전용시설화하는 경우
지역시설과의 복합형	점점 도시화된 사회에서 학습시설의 부족이나 노화로 학교를 신개축할 경우, 학교와 지역복지시설 및 문화시설을 복합설계하거나 학교시설 일부를 임대하여 지역복지시설이 입주하여 협동체제를 구축하는 경우

※ 자료 : 김득영 외(2002)

2) 프로그램적 측면

학교시설은 지역의 문화·복지·여가생활을 지원할 수 있는 사회적 기능을 보유하고 있다. 다음 표와 같이 초등학교 시설은 학생지원시설, 교사지원시설, 관리지원시설, 지역사회지원 가능시설로 구분할 수가 있는데 이중 특별교실, 실습실, 공동 공간 등은 교육활동에 지장을 주지 않는 범위 내에서 지역주민에게 개방이 가능한 시설들이며, 시설이 확충되고 개선된다면 순수한 교육기능과 함께 지역주민의 활용이 가능한 프로그램으로 운영될 수 있다¹⁹⁾.

[표 5] 초등학교의 시설구분 및 특성

시설 구분	시설성격 및 특징
학생지원시설	· 학생들의 자발적이고 창의적인 활동을 지원하는 시설 · 학생회실, 클럽활동실, 봉사활동실, 휴게실
교사지원시설	· 학사운영과 교육활동을 지원하는 시설 · 교장실, 교무실, 행정실, 숙직실
관리지원시설	· 학교운영 및 관리활동을 지원하는 시설 · 강당, 식당, 화장실, 창고, 양호실, 수위실
지역사회지원가능시설	· 지역주민들이 참가하는 활동을 지원할 수 있는 시설 · 운동장, 학급교실, 강당 및 도서실

19) 정연숙, 2008, 「저출산·고령사회에 대비 한 학교복합시설 발전 방향에 관한 연구」, 경기대학교 교육대학원, 석론, p43

더불어 생활수준이 향상되고 충분한 여가시간이 확보되어 사회·문화적 활동과 수요가 늘어났다는 점에서 학교시설의 주민지원 프로그램이 적극적으로 도입될 필요가 있다. 지역 커뮤니티 활동 중 학교시설에서 병행할 수 있는 프로그램들은 교육관련 기능, 문화·복지관련 기능, 체육관련 기능, 편의시설 등으로 다음 표와 같이 분류될 수 있다.

[표 6] 프로그램 측면에서의 교육시설의 역할

유형	주요공간	프로그램 및 내용
교육 관련	관리시설	교장실, 교무실, 행정실 등
	일반교실	학교교육 전용 교과교실
	특별교실	학교교실: 과학실, 사회실, 어학실, 기술·가사실, 음악실, 미술실 방과후 교실: 어린이과학교실, 외국어교실, 악기연주, 한자교실, 웅변교실, 각종 유아교구교실 등
	다목적교실	대강의실, 중강의실, 소강의실
	컴퓨터실	평생교육, 방과후 교실, 컴퓨터교육
	시청각실	시청각 교육, 비디오 감상
	동아리실	방과 후 자율적 동아리 활동
	식당	학교급식, 무료 식사서비스, 각종 행사 회식장소 제공
	체육관/강당	학교 체육교육시설, 강당 겸용, 집회·행사 장소 제공
	학부모 모임공간	자율적 학부모 정보교류 및 친목도모
	어린이 도서관	어린이공부방 운영, 학습자료실
	정보도서관	인터넷이용, 인터넷강좌, 디지털자료실, 정보화교육
	유치원	유치원 공교육화에 대비한 초등학교 교육과 시설 연계
문화 복지 관련	강당	문화공연, 집회, 마을회의
	특별교실	경로당(노인휴게실, 노인한글교실, 노인부업실)
	특별교실	교양강좌(꽃꽂이, 미술, 서예, 요리, 종이공예, 노래교실 등)
	탁아 및 보육시설	탁아시설, 유아놀이방
	문화강좌실	구연동화, 뮤직가든,
	유아강좌실	요가, 심리마술
체육 관련	수영장	유아 및 어린이 수영, 성인수영, 아쿠아로빅, 개인레슨, 철인3종
	헬스장	헬스, 스트레칭, 필라테스, 퍼스널 트레이닝
	체육관	농구, 검도, 배드민턴, 요가, 재즈댄스, 발리댄스, 방송댄스, 태권도
	강당	탁구, 구연동화, 레고닥터
편의 시설	주차장	공공주차장, 지하주차장
	운동장	공원화

학교시설에서 활용될 수 있는 주민지원 기능은 기존의 시설과 프로그램을 보완함으로써 학부모·주민·학생들이 함께 활용할 수 있어 지역 커뮤니티 의식을 강화할 수 있는 장점이 있다. 특히 별도의 개별 공간을 확보할 필요가 없어 저렴한 비용으로 프로그램을 운영할 수 있으므로 이용료가 무료이거나 저렴한 수강료로 이용이 가능하기 때문에 학교시설 프로그램은 지역주민에게 적극적인 호응을 이끌어 낼 수 있다.

이러한 학교시설의 입지적 특성과 물리적 활용 가능성, 다양한 프로그램의 지원 가능성은 학교시설이 실질적으로 교육을 위해 이용되는 시간이 제한되어 있다는 점에서 더욱 현실적인 대안이 된다. 초등학교는 여름, 겨울, 봄 등을 포함해서 연간 약 150여 일 정도가 방학이므로 이 기간 동안에는 학교시설이 제대로 이용되지 않으며, 법정 공휴일을 제외하면 월평균 5일 이상을 이용하지 않고, 초등학교의 일일 수업은 오전9시부터 오후3시까지 약 6시간 정도여서 이외의 시간에는 지역 커뮤니티 시설로 충분히 활용할 수 있다²⁰⁾.

3) 의미적 측면

평생교육의 가치를 실현하고 근린주구의 중심기능으로서 역할을 담당하고 있는 학교시설은 다양한 세대와 사회계층이 공유할 수 있는 공감대 형성을 유도한다. 특별한 경우를 제외하고 학교시설은 그 위치와 규모가 변경되는 경우가 드물어 도심에서 쉽게 변하지 않는 고정된 공간으로 오랜 시간동안 존재하며, 이는 지역의 역사와 상황을 고스란히 반영함으로써 시간이 지날수록 학교가 지역에서 갖는 의미는 커지게 된다. 또한 도시를 구성하는 근린주거지역의 기본인 ‘가족’ 단위는 형제, 부모, 이웃이라는 매개를 통해 학교시설을 단순히 물리적 공간 이상의 가치로 공유하도록 한다.

20) 정연숙, 전계서, p42

따라서 학교는 단순히 물리적 공존을 넘어 사회적 공감대를 바탕으로 주변 지역과 연계되어 있으며 지역에서 학교가 갖는 이러한 특징은 지역사회 학교라는 형태로 나타나고 있다. 지역사회학교(Community School)란 학생들의 교육뿐 아니라 지역주민들의 교육적 필요와 욕구를 충족시키고 나아가서 지역사회발전과 지역사회 문제해결에 앞장서는 개방된 학교를 말한다. 즉, 학교가 지역의 주민통합을 위한 기능을 담당하고, 커뮤니티의 거점으로 역할을 담당하며, 지역 공동체라는 가치를 포함하고 있는 개념이다.

우리나라에서는 정부주도의 하향식의 운동으로 ‘향토학교’(1961년), ‘새마을 교육’(1972년)이 시작되었지만 시민들의 자발적 참여를 유도하지 못하였다가 ‘한국지역사회학교후원회’가 설립(1969년)되면서 시민들을 중심으로 한 지역사회학교의 개념이 발전하기 시작한다. 지난 30년 동안 한국지역사회학교후원회가 지원하는 지역사회학교에서 추구하는 학교시설의 프로그램은 학생교육으로부터 시작하여 지역 공동체를 형성하고 지역사회의 문제점까지 해결하려는 노력들을 담고 있다.

[표 7] 지역사회학교 프로그램

프로그램	세부 내용
학생의 전인교육을 위한 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> · 예절교육 /신문활용 교육 · 집단지도 · 상담 · 부자 야영 /가족캠프 · 역사탐방교실 /지역사회 탐방교실 · 학교 내 학습부진아 교육 프로그램 운영 · 방학 중 매미학교 · 흰눈학교 등의 특별활동 프로그램 운영
주민의 평생교육을 위한 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> · 부모교육 /예절지도자교육 /글짓기 · 독서 지도자교육 · 능력신장 프로그램(각종 교양 및 취미교실) · 노인 프로그램 : 노인이 가르치는 교실 (장담그기, 동정달기), 노인이 배우는 교실
만남과 공동체 형성을 위한 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> · 각종 학습소그룹 모임 활동 · 새이웃 잔치 (주민축제) · 교사 · 학부모 체육대회 · 작품 전시회 / 가족사진 전시회 / 소장품 전시회 · 교사 · 학부모 간담회 / 주민 간담회

프로그램	세부 내용
지역사회 문제해결을 위한 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> · 환경보호 프로그램 · 지역사회 문제에 관한 공개토론회 · 교육환경개선을 위한 프로그램 · 지역사회 문화환경 조성 활동
주민 봉사 (학교와 지역사회의 협력) 프로그램	<ul style="list-style-type: none"> · 보조교사 /명예교사 : 학교도서관명예교사, 예절명예교사, 수업도우미, 체험학습도우미 · 특별활동 지도 · 이미용 봉사 /상담봉사 /어린이공부방 운영 /도서실 운영 · 학교환경가꾸기 봉사 : 화단 가꾸기, 꽃길 만들기 · 등하교 교통안전봉사 · 신입생 학부모 강좌 · 교육과정 설명 강좌 · 학부모의식교육

하지만 아직까지 국내에서는 지역사회학교라는 개념이 적극적으로 활성화 된 예가 드물고 조금씩 지역주민의 참여를 통해 학교와의 밀접한 관계를 형성해 나가고 있는 상황이다. 이러한 움직임의 일환으로 각 초등학교에서는 정기적으로 학부모가 학교를 찾아 방문교육을 실시하고 있고, 지역학교의 어린이와 시민을 위해 전문 프로그램을 지도할 수 있는 지역 전문가들이 섭외되고 있어 지역사회학교로의 활용 가능성이 점차 커져가고 있다.

지역사회학교로의 움직임은 학교시설을 통해 지역주민들의 만남과 공동체 활동을 위한 장을 제공하고, 교육을 포함하여 지역에 대한 관심을 지속적으로 유지할 수 있는 심리적 연대감을 유도함으로써 학교시설이 지역의 결속력을 강화하는 진정한 커뮤니티의 거점으로 기능할 수 있게 한다.

특히 다양한 세대들이 오랜 시간에 걸쳐 한 학교를 같이 이용하게 되는 경우 이러한 지역적 유대감은 더욱 강하게 형성될 수 있다. 일본의 이치가와 시 제7중학교의 경우 “가까운 지역 속에 아이부터 노인까지 함께 생활하며 세대 간 서로 융합하고, 돕고, 발전하는 것이 가능한 지역의 실현!”이라는 모토로 고령화·핵가족화가 진전되는 인구밀집지역에서 다세대가 생활·교류하는 거점을 제공하기 위한 목적으로 복합시설을 건립하였다. 이 학교는 다양

한 세대 간 교류를 통해 지역 중심생활공간으로서 주민들의 융합을 이끌어내며 시설의 활용도를 극대화 한 선례가 되고 있다.

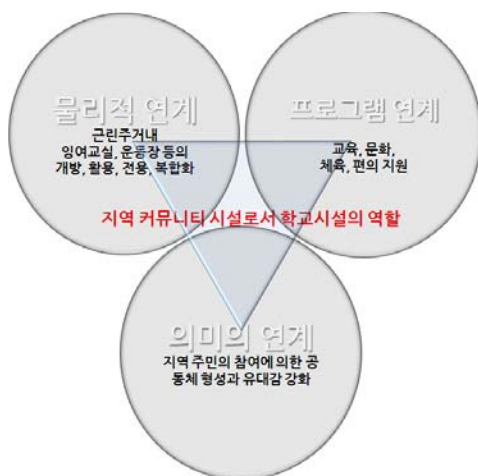


[그림 6] 이치가와시 제7중학교
(사진출처 : [문화도시 문화복지] 176호)

4) 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할

상기에서 서술한 바와 같이 학교시설은 물리적, 프로그램적, 의미적 역할을 통해 지역사회와의 소통을 시도하고 있으나 어느 것 하나만으로 그 효과가 지속적으로 유지되기는 힘들다. 따라서 학교시설이 지역사회와 적극적으로 소통되기 위해서는 다각적인 측면에서 주민지원을 위한 다양한 가능성이 고려되어야 하며 이러한 가능성이 지역의 여건에 따라 학교시설에 종합적으로 반영될 수 있을 때 학교시설은 지역 중심생활공간으로서 거점의 역할을 담당할 수 있다.

따라서 학교시설이 커뮤니티 시설로 기능하기 위해서는 충분한 물리적인 공간을 제공하며, 주민들에게 필요한 다양한 프로그램을 지원하고, 지역민들에 의한 자생적인 협력과 공감대 형성을 통한 연대의식의 형성이 통합적으로 마련되어야 한다.



[그림 7] 커뮤니티 시설로서 학교시설의 역할

제3장 국내 학교시설과 지역사회와의 연계 현황

1. 학교와 지역 간의 연계 유형 현황
2. 학교설립 유형에 따른 연계 현황
3. 지역적 특성에 따른 연계 현황
4. 소 결

서두에서 언급한 바와 같이 그동안 획일적인 교육 공간으로서 지역사회와는 별개의 공간으로 폐쇄적인 성향을 띠고 있던 국내의 학교시설들은 열린 교육을 표방하는 현 시대의 흐름과 달라진 교육과정에 따라 강하게 변화를 요구받고 있다. 과거 학생들을 교육하기 위한 대규모 수용공간에 불과하였던 학교들은 물리적 공간이 지역사회에 활용될 수 있는 많은 잠재력을 가졌음에도 불구하고 사회적 인식이 부족하여 관심 밖에 방치되고 있던 것이 사실이다. 하지만 1990년대 후 지방자치제도가 실시되면서, 지역사회의 적극적 활용 공간으로서의 학교시설의 가치가 본격적으로 주목받기 시작한다.

현재 국내 학교시설의 지역과의 연계 수준은 학교시설이 지역과 밀접한 네트워크를 형성한 선진 외국의 사례들에 비해 현저히 뒤떨어지는 것이 사실이다. 하지만 앞 장에서 언급한 바와 같이 도시 내 넓고 안전한 체육공간으로서 운동장을 지역민에게 개방하는 것으로부터 교내 실내체육관과 특별교실을 개방하거나 더 나아가서는 학교 복합화 시설을 마련하여 다양한 체육시설 및 문화 프로그램의 제공에 이르기까지 학교가 지역 커뮤니티의 거점으로서 잠재력을 조금씩 인정받아 사회의 요구에 따라 조금씩 탈바꿈되는 과정에

있다.

이제 학교들은 과거와 달리 학교를 개방하여 지역주민과 더욱 가까워지려는 노력을 다양하게 시도하고 있다. 지난 10여 년간 지속적으로 진행되어 온 학교 공원화 사업인 ‘학교숲가꾸기’ 운동은 학교 담장 개방과 함께 도시 내 부족했던 녹지를 조성하여 학생들과 주민들에게 자연을 느끼며 정서적으로 휴식을 취할 수 있는 공간을 제공해주는 역할을 하고 있다. 정부도 최근 들어서는 적극적으로 학교의 사회적 기능 확대에 참여하여 정책적으로 학교 시설 복합화 BTL 사업 및 그린스쿨 사업을 추진하는 단계에 이르렀다. 학교 개방 및 복합화 사업에 관한 법·제도의 개정 및 제정 현황은 다음 표와 같다.

[표 8] 학교개방 및 복합화 사업에 관한 법·제도

	법령	조항	개정/제정
학교 개방	교육기본법	제9조 (학교교육)	2001.01.29
	평생교육법	제6조 (공공시설의 이용)	2001.01.29
		제20조 (학교부설평생교육시설)	
		제25조 (학교부설평생교육시설)	
	고등학교이하각급학교시설의개방및이용에관한규칙	제2조 (개방원칙)	1999.08.05
	국민체육진흥법	제12조 (체육시설의 설치 등)	2000.01.12
	초·중등 교육법	제11조 (학교시설 등의 이용)	2001.01.29
	사회교육법	제8조 (공공시설의 이용)	1997.12.13
		제24조 (학교와 사회교육)	
		제25조 (학교시설의 이용)	
		제26조 (사회교육시설의 부설)	
	체육시설의설치·이용에관한법률시행규칙	제5조 (체육시설의 개방 및 이용)	2000.03.28
학교 복합 화사 업	학교시설사업촉진법	제2조/ 시행령 제1조	2001.01
	시군및자치구의교육경비보조에 관한규정	제1조의 2	
	학교시설복합화추진계획	시설81470-2848호	2003.09.22
	사회기반시설에대한민간투자법	제2조	2005.01.27

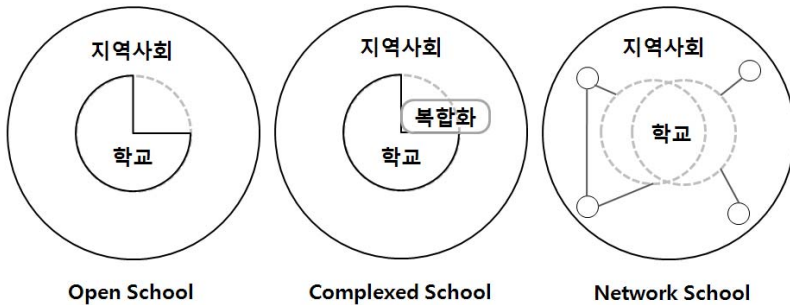
※ 자료 : 손석의·김승재, 2007, 「학교시설 복합화의 기능형태 분석에 관한 연구」

이번 장에서는 학교들이 현재 지역사회와 함께 연계되고 있는 사례들을 유형별로 분류, 현황을 파악하여 국내 학교들이 지역사회 커뮤니티에 미치고 있는 영향력과 그 한계점을 분석해보고자 한다.

1. 학교와 지역 간의 연계 유형 현황

현재 국내 학교시설이 지역사회와 연계되고 있는 다양한 형태의 현황들을 특성에 따라 다음과 같이 세 가지로 유형화하여 분류하고자 한다.

1. 단순히 학교시설을 개방하여 지역주민들이 이용할 수 있게 하는 유형
2. 학교에 주민들을 위한 시설을 복합화하여 학생과 주민이 공유하는 유형
3. 학교가 지역사회와 커뮤니티를 포용하는 유기적 네트워크의 중심이 되는 유형



[그림 8] 학교와 지역과의 연계 형태에 따른 유형 분류
(출처 : 손석의 · 김승제, 2007, 「학교시설 복합화의 기능형태 분석에 관한 연구」)

1) 학교개방 (Open School)

학교시설 개방이란 학교의 시설이나 공간을 **학교교육에 지장이 없는 범위 안에서 지역주민이 이용할 수 있도록 허용**하는 것으로서 「고등학교 이하 각급 학교시설의 개방 및 이용에 관한 규칙」 제2조(개방원칙)에서 학교시설을 지역주민이 이용할 수 있도록 개방해야 함을 명시하고 있다²¹⁾.

교내 옥외공간을 물리적으로 주민들에게 개방하는 경우, 학교가 특별히 지역주민들을 위해 제공했다기보다는 지역사회 내 갖추어진 체육공간이 부족한 현실에서 시간대별로 이용편차가 큰 학교시설이 자연스럽게 지역사회공간의 역할을 담당하게 되었으며 학교시설 복합화와는 다른 의미를 갖는다.

[표 9] 학교시설 개방과 학교시설 복합화 비교

구분	학교시설 개방	학교시설 복합화
이용대상	학생+지역주민	학생+지역주민
이용의 전제	주요이용자 - 학생	학생과 지역주민의 공동이용
이용시간	학생 - 일과시간 지역주민 - 학생들 일과 전, 후	시설 이용 프로그램을 활용한 이용시간 배정
대상시설	「학교시설사업촉진법」 제2조와 「학교시설사업 촉진법 시행령」 제1 조의 2에 명시된 시설	「고등학교 이하 각급 학교 설립 · 운영규정」 제3조의 2에 명시된 시설
시설비투자주체	교육청	교육청+지방자치단체(또는 민간)

※ 자료 : 오병욱 외, 2009, 「학교시설 복합화 실행모델 개발 연구」, 한국교육개발원

학교시설 개방에 대한 권한은 전적으로 각 학교장에게 있으며, 따라서 ‘학교담당허물기’ 등의 적극적인 사업을 통해 교지를 24시간 주민에게 개방하는 학교도 있지만 위탁경비업체 등을 통해 폐쇄적으로 학교를 보호하는 학교도 있는 등, 학교장의 성향에 따라 학교 개방의 정도에는 편차가 많다.

① 체육시설로서의 커뮤니티 공간 제공

방과 후 학생들이 학교시설을 이용하지 않는 시간에 지역민들이 자유롭게 학교 외부 시설들을 이용할 수 있도록 개방하는 경우이다. 과거에는 지역민이 별다른 지침이나 제재 없이 아이들이 사용하지 않는 시간대에 학교 운동장 등을 임의대로 이용해오거나 외부 행사진행 시 학교장의 재량에 따라 운동장을 비정기적으로 대여해왔지만, 최근 들어 지역민들의 각종 체육 동호회 활동이 학교를 중심으로 조직적으로 운영되면서 학교개방이 점차 체계화되어가고 있다. 이에 따라 2007년 서울시교육청은 학교시설 개방에 관한 조

21) 오병욱 외, 2009, 「학교시설 복합화 실행모델 개발 연구」, 한국교육개발원, p10

례를 제정, 입법예고 하였으며 그동안 학교별로 일정한 기준없이 임의로 지정되어왔던 학교시설 이용료를 동일하게 지정하고 있다.

[표 10] 서울시 학교시설 이용료

시민들이 학교시설을 이용하는 데 일정한 이용료가 부과될 전망이다. 이에 따라 학교마다 편차가 심했던 시설 이용료 문제가 개선될 것으로 보인다. 학교 운동장을 2시간 이용할 경우 2만5,000원~3만원을 내는 식이다.

서울시교육청은 이 같은 내용을 담은 '학교시설 개방 및 이용에 관한 조례'를 만들어 최근 입법 예고했다고 10일 밝혔다.

학교 내 시설을 주민들이 자유롭게 이용하게 하되, 일정 이용료를 부과하도록 하는 게 조례안의 골자이다. 지금까지는 학교가 자체적으로 규칙을 만들어 경비를 받아 왔다. 현재 지역 주민이 빌려서 사용할 수 있는 학교시설은 운동장을 비롯해 일반교실, 시청각실, 체육관·강당, 수영장, 테니스장, 골프연습장 등이다.

● 서울시교육청의 학교시설 이용료 조례안			
시설명	이용료(원)		
	2시간 까지	2시간 초과 4시간 이하	4시간 초과 8시간 이하
일반교실	5,000~10,000	15,000~20,000	25,000~30,000
시청각실	25,000	50,000	100,000
특별교실	일반교실 이용료에 기자재 이용료 별도 추가		
체육관, 강당	12,500~30,000	35,000~50,000	60,000~100,000
운동장	25,000~30,000	35,000~50,000	60,000~120,000
수영장	'서울특별시교육감 소관 체육시설 사용료 징수 조례'에규정한 금액		
테니스장, 골프연습장	소재지 또는 주변지역 이용료 고려		
기타	이 표에서 정하지 아니한 시설에 대해서는위 유사시설 및 주변지역 시설의 사용료 등을 기준으로관리책임자가 정하여 징수할 수 있다.		

조례안은 각 시설 이용료를 시간에 따라 구분해 놓았다. 가령 체육관을 빌려 2시간 동안 사용하려면 3만원, 4시간 이내는 5만원, 8시간 이내는 10만원을 내야 한다.

단 테니스장과 골프연습장 사용료는 주변 지역의 이용료를 고려해 학교마다 별도로 지정한다. 수영장은 '서울시교육감 소관 체육시설 사용료 징수 조례'에 규정한 금액을 내되, 개인 사용은 금한다고 못박아 놓았다.

학교장은 여전히 학교시설 이용 허용 권한을 갖게 된다. 개방 시간과 이용 방법에 관한 규정뿐 아니라 이용 승낙도 교장만이 할 수 있다.

단순히 이용료를 지불한다고 해서 마음대로 시설을 사용할 수 있는 것은 아니라는 뜻이다. 학교장은 국가기관·지방자치단체·학교 체육행사나 지역 주민 체육활동 등 필요하다고 인정하는 경우에 한해 이용료는 감면할 수 있다.

시교육청 관계자는 "학교 교육에 지장이 없는 범위 내에서 지역 주민들에게 편의와 교육기회를 제공한다는 취지에서 조례 제정을 추진하게 됐다"고 설명했다.

박원기 기자 one@hk.co.kr 입력시간 : 2007/06/10 19:54:39

※ 자료 : 한국일보

서울시 교육청이 학교시설 이용료에 관한 조례를 제정한 후로 각 지방의 교육청들도 지역의 현황에 맞게 학교시설 이용료를 조례로 지정하는 추세에 있다. 또한 최근 신축되는 학교들을 중심으로 그동안 흩먼지 날리던 황량한 운동장이 인조잔디와 트랙이 구비된 운동장으로 변화되고 있으며, 지방자치단체와 교육청의 공동 노력으로 교내 체육시설들도 점차 고급화되어 학생과 지역주민들 모두 수준 높은 운동 공간을 이용할 수 있게 되었다.



[그림 9] 교내 인조잔디 트랙 운동장의 사례
(서울 서초초등학교)

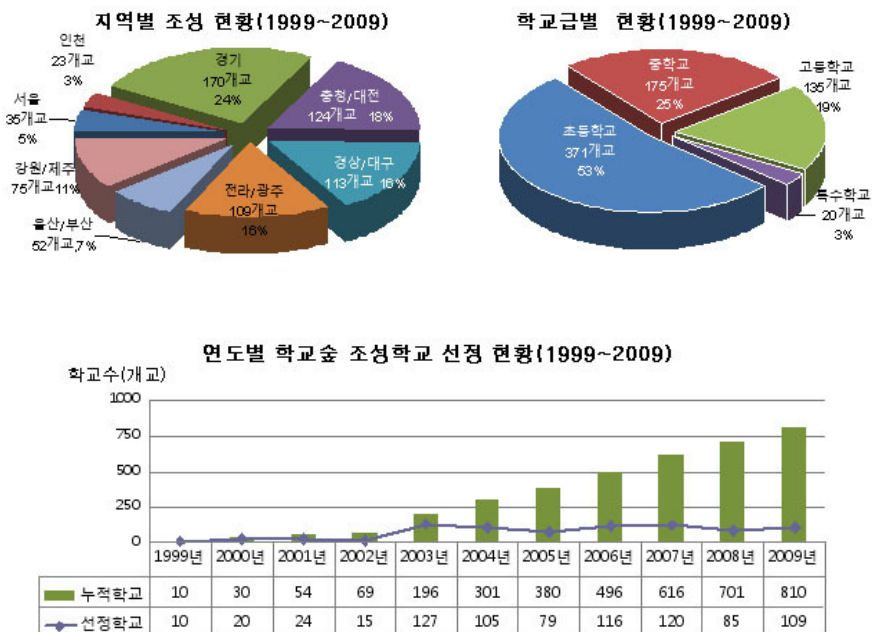
② 교내 근린공원조성으로 커뮤니티 공간 제공

‘(사)생명의숲국민운동’에서는 1999년 학교숲 조성에 대한 심포지엄을 개최하고 ‘학교숲운동’을 실시하였으며, 시범학교를 선정하여 2009년 현재까지 810개의 학교에 숲을 조성하였다. 학교숲운동이란 학교에 나무를 심고 숲을 조성하여 자라나는 청소년들이 푸른 자연환경에서 교육을 받게 하기 위한 것으로 생활환경 주변에 공원을 만드는 효과를 주어 쾌적한 환경을 조성하는데 도움을 주며, 학교숲을 조성하고 관리하는 과정에 학생·교사·학부모·지역주민 등이 참여하여 지역의 유대감을 높이고 학생들이 살아있는 체험환경 교육을 진행할 수 있게 하기 위한 운동²²⁾이다. 학교숲 위원회에서는 매년 전국적인 공모사업을 진행하여 일정수의 학교를 선정한 후, 3년 동안 학교당 연

22) 학교숲운동 홈페이지 참조 (<http://www.schoolforest.or.kr>)

1천만 원 내외의 학교숲 조성을 지원하고 있으며 학교숲 조성 설계와 수목 식재에 관한 기술을 교사·학부모·학생 등을 대상으로 교재지원과 함께 교육하고 있다. 2009년 현재까지 조성된 학교숲의 통계는 다음과 같다.

[표 11] 학교숲 조성 현황



※ 자료 : 산림청 블로그 - <http://blog.daum.net/kfs4079/17204972>

학교숲 공모에 신청하여 시범학교로 선정된 학교들은 학교숲 조성에 대하여 지원을 받는 대신 조성된 학교숲을 지역 주민들에게 24시간(수업시간 제외) 개방하도록 규정하고 있다.

학교숲운동에 관여하고 있는 기관은 (사)생명의숲 주관 하에 산림청, 유한킴벌리, 과학교육기술부로서 학교숲운동에서 각 기관은 다음과 같이 역할을 분담하고 있다.

- **산림청**은 청소년들에게 환경교육의 효과 뿐만 아니라 생활환경을 개선하기 위하여 도시숲 조성 사업의 일환으로 2001년부터 학교숲 조성을 지원, '생명 의숲'과 파트너십을 구축하여 민간부분의 확대를 참여하고 조성과정에 학생, 교사, 지역단체가 참여하여 직접 조성할 수 있도록 프로젝트 별로 예산을 지원하고 있다.
- **유한 김벌리**는 '우리강산 푸르게 푸르게' 캠페인의 일환으로 1995년부터 자연 친화적인 교육환경을 위한 '학교숲 만들기'활동을 해왔으며 1998년부터는 생명의숲국민운동의 '학교숲운동'에 참여하여 학교숲 기금 기탁과 함께 시범학교 선정 및 지원, 연구조사, 홍보활동 등을 후원하고 있다.
- **교육과학기술부**는 학교숲운동의 전국적인 확산을 위해 매년 실시되는 학교숲 시범학교 공모대회의 원활한 진행을 돕고 있다.



[그림 10] 학교숲 조성 사례(성남 해운학교)

이러한 학교숲운동은 파급효과가 커지고 조성 필요성에 대한 공감대가 확산됨에 따라 시도교육청 및 지방자치단체, 기업체 등 여러 다양한 조직들이 자발적으로 참여하여 실시하고 있다. 이러한 각 계의 노력으로 도심 내 부족했던 녹지공간이 늘어나고 자연환경을 접하기 힘들었던 학생들은 자연을 가깝게 접할 수 있게 되었다. 따라서 학생들에게는 전문학습, 인성교육, 환경교육의 장을 제공하며, 지역주민에게는 사회교육, 환경교육, 문화 이벤트의 장으로 학교숲이 활용되어 명실상부한 전인 교육의 장이 되는 긍정적 효과를 가져오고 있다²³⁾.

23) 학교숲운동 홈페이지 (<http://www.schoolforest.or.kr>)

[표 12] 학교숲운동 참여 기관 및 주체

기관소속	참여주체	참여내용
교육청	대전광역시 교육청	대전지역 학교들에 대한 잔디깎기를 실시
	충청남도 교육청	‘녹색학교(Green School)’ 시행 중
	부산광역시 교육청	부산시청, 울산생명의숲과 함께 학교숲 이용한 교육프로그램 개발·운영 지원 및 모델화
지방 자치 단체	서울특별시	학교 공원화 사업, 서울그린트러스트와 파트너십
	경기도	‘경기도 학교숲 시범학교’ 선정 사업
	청주시	학교 공원화 사업의 일환으로 2003년 처음으로 진행, 확대 시행할 예정
	대전광역시 자연과	‘생명의 나무 1000만그루 심기’의 일환으로 열린교정 푸른숲 조성
기업체	풀무원	생명의 텃밭 가꾸기
	LG상록재단	초등학교 우리꽃밭 조성지원

※ 자료 : 학교숲운동 홈페이지 (<http://www.schoolforest.or.kr>)

이렇게 학교숲운동으로 조성된 교내 공원은 지역사회에서 부족한 휴식 공간을 제공하며 학교가 공공공간으로 인식되는 데 좋은 영향을 끼치고 있지만 노숙자와 불량청소년 등이 탈선 장소로 이용하는 등 일부 시민의식이 부족한 사람들에 의해 악용되는 사례도 있다. 학교숲이 조성된 한 초등학교 교사의 인터뷰에 따르면 늦은 밤 학교숲에서 술을 마시거나 담배를 핀 주민들이 쓰레기를 함부로 버리고 학교숲을 훼손하여 아침 등굣길마다 학생들과 함께 학교숲을 청소하느라 시간이 많이 낭비된다는 의견을 제기하였으며, 특히 어른으로서 아이들에게 부끄러운 모습을 보이게 되는 것이 오히려 교육적으로 나쁜 영향을 주는 것 같아 안타깝다고 답했다²⁴⁾.

③ 정부추진사업 그린스쿨(green school)

2003년부터는 교육과학기술부 자체적으로 '녹색학교(green school)' 공모를 통하여 생태환경이 부족한 도심지 학교를 위주로 환경친화형 학교 조성 사업을 추진하고 있다. 정부의 「녹색 New Deal」 사업의 핵심 프로젝트인

24) 부록1. 회의록 '2. 학교시설의 지역사회화를 바라보는 교사의 관점' 참조

「친환경 그린스쿨 조성 사업」은 획일적이고 노후된 기존 학교를 생태녹지 공간 조성, 빗물이용 시설, 에너지 절약 등 친환경 기법을 적용한 자연 친화적이고 현대적인 학교로 개선하는 사업이다. 교육과학기술부가 2009년부터 2012년까지 총 1조원을 투자하여 200개교를 전면 개보수할 예정이며 지역과 학교 특성에 맞도록 다양한 유형의 그린스쿨을 조성하고, 유해성분을 최소화한 건강하고 안전한 학교를 만드는 것을 목적으로 한다.

친환경 그린스쿨 사업의 추진으로 학교는 환경 교육의 장이 되어 학생들의 정서함양과 인성교육은 물론 인근 주민들에게는 공원 같은 편안한 휴식 공간을 제공할 것으로 기대된다. 또한, 일자리 창출을 통해 경제 활성화에 기여, 구도심지 등 낙후 지역의 균형 발전을 도모하여 학생·학부모·주민들의 교육·생활 만족도를 높이고 있다²⁵⁾.

[표 13] 2009년 그린스쿨 사업현황

지역	학교수	지역	학교수
서울	8	강원	3
부산	5	충북	2
대구	2	충남	6
인천	1	전북	3
광주	1	전남	6
대전	2	경북	3
울산	1	경남	3
경기	6	합계	52

※ 자료 : 교육과학기술부 내부자료, 2009

25) 교육과학기술부, 2009, 「초·중등 그린스쿨(Green School)사업 추진계획안」



[그림 11] 그린스쿨 개념도
(사진출처 : LS산전 홈페이지)

현재까지는 그린스쿨 사업의 목표가 지속가능한 친환경 사업을 통해 에너지를 절약하고 자연의 훼손을 최소화하는데 있었지만, 향후 지역사회의 친환경 운동을 주도하여 지역내 환경을 가꾸고 보존하는데 앞장서는 중심 공공 공간으로서의 역할을 담당하여 지역사회에 친환경 거점으로서 큰 영향을 발휘할 것으로 기대된다. 또한 열린 친환경 그린스쿨에서 주민들은 친환경 사업이 실제적으로 어떻게 삶에 적용되는지 직접 체험하고 확인할 수 있기 때문에 그러한 역할이 더욱 크게 작용할 수 있겠다. 하지만 아직 사업 초기단계이기 때문에 그린스쿨 사업을 시행한 학교가 소수에 불과하여 사업의 실질적인 효과 및 문제점 등은 시간이 좀 더 지난 뒤에 파악될 것으로 보인다.

2) 학교시설 복합화 (Complexed School)

앞서 제2장에서 학교시설에서의 다양한 기능 복합 가능성에 대해 언급하였는데 여기서는 국내 학교시설의 지역 활용에 있어 가장 활발하게 진행되고 있는 학교시설 복합화에 대해 좀 더 구체적으로 다뤄보고자 한다. 먼저 ‘복합화’에 대한 정책적 의미를 살펴보면 과거 교육인적자원부에서는 ‘학교시

설 안에 주민편의 및 문화시설, 사회체육시설, 평생교육시설 등을 복합적으로 구성하여 지역주민의 생활편의와 복지향상 및 학생교육의 질적 향상을 위한 시설 정책'으로 정의했으며(교육인적자원부, 학교시설 복합화 사례집, 2004), 기획예산처에서는 '학교와 문화·복지 등 주민 생활기반시설을 입체적으로 복합화 함으로써 기존의 교사·학생 중심의 폐쇄된 학교 개념에서 벗어나 지역 주민들이 함께 참여하고 이용하는 지역 커뮤니티(Community) 센터'라고 정의했다(기획예산처, BTL_학교복합시설_작품집, 2007). 이러한 학교 내 복합화 시설의 설치 여부는 학습에 직·간접적으로 필요한 시설로서 교육 및 공공의 목적에 부합 여부를 학교장, 교육감이 판단하여 설치할 수 있도록 규정하고 있다²⁶⁾.

학교의 지역 커뮤니티센터화, 평생교육시설화 개념에 부합하는 '교육+문화+복지' 모델로서 권장하는 민간투자법에 의거한 학교복합시설 주요대상은 다음 표와 같다.

[표 14] 학교복합시설 주요대상

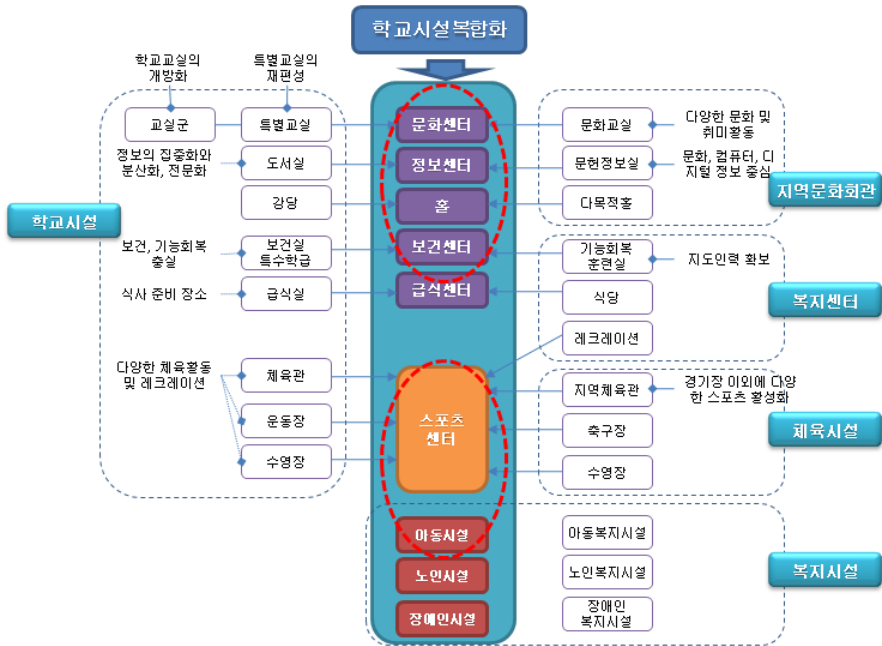
시설계열	민투자법상 주요 대상시설
교육시설	학교시설 (초중등교육법 제2조, 고등교육법 제2조 제1~5호)
문화시설	문화시설 (문화예술진흥법 제2조 제3호), 도서관 (도서관및독서진흥법 제2조 제1호), 생활체육시설 (체육시설의설치이용에관한법률 제6조)
복지시설	보육시설 (영유아보육법 제2조), 공공보건의료시설 (공공보건의료에관한법률 제2조), 노인주거복지시설·노인의료복지시설·재가노인복지시설 (노인복지법 제32, 34, 38조)
기타시설	노외주차장 (주차장법 제2조 제1호), 도시공원 (도시공원법 제2조 제1호) 등

※ 자료 : 최병완, 2007, '학교복합화 BTL 사업의 실질적 추진방안 모색' . 「제5차 KEDI 교육시설 포럼」

위의 학교복합시설 주요대상을 토대로 학교시설 복합화에 대한 개념을 도표로 표현하면 다음과 같다.

26) 질의회신 사례집(유아·초·중등교육 및 평생교육분야), 2008.12, 교육과학기술부, p.474

[표 15] 학교시설 복합화 개념도



※ 자료 : 교육과학기술부(2008), 학교시설 복합화 사업 설명회

① 학교시설 복합화의 목적

현재 추진되고 있는 학교시설 복합화의 목적은 지역사회가 필요로 하는 문화적 기반시설을 학교가 제공하여 문화강좌·체력증진 등의 자기계발과 평생학습을 지원하며, 보육시설·주차장 확충 등 주민편의를 증대시켜 학교가 지역 공동체 생활의 구심점 기능(Community Center)을 수행하는 것이다.

학교 및 교육청의 입장에서는 외부재원으로 도서관, 체육시설 등을 확충하여 교육과정 및 방과 후 학교를 운영하고, 주 5일 수업과 다양한 교육과정에 필요한 체육·문화시설 확충하여 평생학습, U-Learning을 위한 예산을 절감할 수 있다.

지방자치단체 입장에서는 주민편의 시설을 학교에 복합화 함으로써 평

생교육·체육·문화·복지 등 지역주민의 생활편익을 위한 통합(One-Stop) 서비스를 제공할 수 있으며, 지역 중심에 가용부지를 확보할 수 있고 부지매입비도 절감할 수 있어서 결과적으로는 국가균형 발전 효과를 유도할 수 있다²⁷⁾. 또한 저출산·고령화 추세에 따른 유대감 단절 등의 사회문제를 극복하여 다양한 세대가 함께 어울릴 수 있는 기반을 마련할 수 있으며, 지역 간 교육격차를 해소할 수 있다. 현재 교육과학기술부에서는 지역 커뮤니티시설의 대안으로서 이러한 학교시설 부지의 효율적 활용에 대해 인식하고 정부차원에서 학교시설 복합화를 위한 BTL 사업을 추진하고 있다.



[그림 12] 서울 금호초등학교 복합화 사례
(사진출처 : 금호초등학교)

② 복합화 시설의 유형

한국교육개발원이 발행한 「학교시설 복합화 실행모델 개발 연구」 내용에 의하면 복합화 시설의 유형과 종류를 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」에 준하여 정리하고 있으며, 실제 복합화가 가능할 것으로 판단되는

27) 교육과학기술부, 2008, 「학교시설 복합화 사업 설명회」

시설을 다음과 같이 구분할 수 있다.

[표 16] 복합화 대상시설 종류 및 관련부처

시설유형	이용대상	시설종류	관련부처	시행청
교육시설	학생 + 지역주민	유치원, 초·중·고 학교시설	교육과학기술부	시·군·구
체육시설		생활체육시설, 국민체육시설 등	문화체육관광부	
문화시설		도서관, 박물관, 미술관, 공연장 등		
녹지시설		공원 등	국토해양부	
보육시설	지역주민	영·유아 보육원	보건복지가족부	
복지시설		장애인복지관, 노인복지시설 등		
공공시설		주민자치센터, 주차장 등	행정안전부	

※ 자료 : 오병욱 외, 2009, 「학교시설 복합화 실행모델 개발 연구」, 한국교육개발원
(교육시설 이용대상 연령 3세부터, 보육시설 이용대상 연령 0세~5세)

현재까지 국내에서 추진된 복합화 사례를 살펴보면 체육관·수영장·도서관·주차장 등의 시설이 주류를 이루고 있고, 문화센터의 기능을 포함하는 유형이 확대되고 있는 추세다²⁸⁾.

[표 17] 유형별 복합화 시설 현황

복합화 시설 유형	시설 수	비율(%)
체육관 시설	129	57.59
주차장 시설	33	14.73
수영장 시설	28	12.50
도서실 시설	12	5.36
헬스, 에어로빅, 기타시설 등	22	9.82
합계	224	100.00

※ 자료 : 교육과학기술부 교육시설지원과 내부자료 (2009년 03월)
(단, 시설의 수는 하나의 학교에 설치된 각각의 시설을 별도로 집계)

③ 서울시 학교시설 복합화 현황

2001년 서울시 금호초등학교에서 국내 학교 중 처음으로 복합화 사업이

28) 오병욱 외, 2009, 「학교시설 복합화 실행모델 개발 연구」, 한국교육개발원

추진된 이래 현재까지 서울시내 초·중·고등학교 중 총 77개 학교가 학교시설 복합화를 진행하였고(현 진행 중인 학교 포함), 그 중 초등학교 45개, 중학교 18개, 고등학교 14개로 특히 초등학교에서 많이 시행되고 있는 것을 볼 수 있다²⁹⁾. 국내에서 복합화가 가장 활발하게 이루어지고 있는 지역인 서울시의 관내 초등학교의 복합화 시설 현황 및 예산 분담에 대해 살펴보면 다음과 같다.

[표 18] 서울시 초등학교 복합화 시설 현황

No.	학교명	위 치	복합화 기능								예산분담(%)			설립 년월
			다목적체육관	수영장	실내체육장	도서관	문화센터	어린이시설	주차장	기타시설	교육청	시비	구비	
1	가곡초	강서구 발산1동	●								50	30	20	
2	가양초	강서구 가양동	●			●	●							
3	개봉초	구로구 개봉3동	●		●	●								
4	광남초	광진구 광장동	●								50	35	15	
5	구로초	구로구 구로본동	●			●								
6	구의초	광진구 모진동	●											
7	금호초	성동구 금호2가	●	●	●		●		●		—	49	51	01.12
8	길동초	강동구 길1동	●								50	30	20	
9	당현초	노원구 당현1길	●								50	40	10	03.7
10	도림초	영등포구 신길3동							●		—	50	50	02.8
11	돈암초	성북구 동소문6가	●	●	●		●	●	●	●	84	15	1	03.11
12	동신초	성북구 보문동3가	●								50	35	15	06.5
13	묵동초	종로구 중화1동	●			●			●	●				06.2
14	봉래초	중구 만리동2가	●	●		●					65	—	35	06.6
15	북성초	서대문구 북아현동	●	●	●	●			●					
16	불광초	은평구 불광동길	●	●	●	●								01.1
17	삼광초	용산구 삼광새싹길	●								50	30	20	04.3
18	상경초	노원구 상계8동	●								50	40	10	
19	서신초	은평구 신사동							●		—	61	39	02.2
20	성수초	성동구 성수2가3동	●			●					50	50	—	98.6
21	성일초	강동구 성내동	●	●	●	●					58	30	12	06.2
22	수암초	노원구 중계본동	●								50	40	10	04.6
23	아현초	마포구 아현2동	●	●			●			●				05.6

29) 서울시교육청 내부자료, 2009 (단, 초·중·고등학교가 한 개의 교지에 같이 있고 같은 복합화 시설을 공유하는 경우 대표학교 1개만 통계에 포함시킴)

No.	학교명	위 치	복합화 기능								예산분담(%)			설립 년월
			다목적 체육관	수영 장	실내 체육 장	도서 관	문화 센터	어린 이 시설	주차 장	기타 시설	교육 청	시비	구비	
24	언북초	강남구 청담동	●	●	●									
25	여의도초	영등포구 용호로	●											04.2
26	연광초	은평구 연산1길							●		—	90	10	04.5
27	우이초	강북구 수유5동	●											
28	원효초	용산구 산천동	●											
29	이태원초	용산구 이태원동	●	●							61	26	13	
30	장위초	성북구 장위2동	●	●	●	●								
31	전동초	동대문구 전농3동	●								50	35	15	
32	정목초	양천구 목4동	●			●			●					
33	중곡초	중랑구 면목4동							●					02.1
34	중마초	광진구 중곡3동								●	—	50	50	
35	중현초	노원구 하계2동	●								50	40	10	06.3
36	증산초	은평구 증산동		●							50	40	10	06.5
37	창천초	마포구 노고산동	●	●			●		●	●				08
38	청구초	중구 신당4동	●	●		●				●	67	—	33	04.8
39	청량초	동대문구 회기동							●		—	70	30	05.12
40	청운초	종로구 청운동	●	●						●	81	—	19	05.3
41	초당초	도봉구 방학동	●	●	●	●					52	34	14	06.5
42	치현초	강서구 방화3동	●								50	40	10	
43	포이초	강남구 포이동	●	●	●	●	●	●	●		24	—	76	05.8
44	홍제초	서대문구 홍은1동		●							50	40	10	06.1
45	화계초	강북구 미아9동	●	●		●								03.5
46	화일초	강서구 화곡동							●	●	—	64	36	02.6

※ 자료 : 서울시교육청 내부자료 참조 (2009)

표에서 알 수 있듯이 국내 학교시설 복합화는 아직까지 체육시설을 중심으로 하는 초기 단계에 머물러 있다. 이러한 이유는 교육청 및 학교장의 입장에서선 무엇보다도 안전하고 체계적으로 체육수업을 받을만한 시설이 절대적으로 부족하여 수준높은 체육관을 확보하고자 하는 의지가 무엇보다도 강하게 제기되었기 때문인 것으로 판단된다.

하지만 이러한 많은 이점에도 불구하고 국내에서 학교시설 복합화가 모든 시설에 적극적으로 활용되지는 못하고 있다. 이는 학교시설은 학생과 지역민들이 함께 이용할 수 있는 공공공간이라는 인식이 크게 부족한데다 학교시

설의 건축 및 관리 권한이 지방자치단체가 아닌 교육청에 한정되어 있고 교육청·지방자치단체가 함께 복합화를 추진할 수 있는 전담부서가 없어 시설 프로그램 및 예산에 대해서 각각의 주체가 의견차를 보일 때 이를 조율하는 일이 어렵기 때문이다. 비교적 재정자립도가 높은 서울이나 대도시의 경우 지방자치단체 예산으로 복합화 시설을 지원할 수 있는 재정이 충분하지만, 주민 편의시설이 절대적으로 부족한 지방도시에서는 지방자치단체 예산이 넉넉하지 못한 관계로 쉽게 복합화 사업을 추진하기 어려운 점 또한 원인이다. 이외에도 실질적인 시설이용자인 지역주민의 의견이 체계적으로 반영되기 힘든 사업진행과정과 복합화 시설이 영리를 목적으로 할 수 없어 다양한 민간 투자자들이 참여할 수 없다는 점 등이 학교시설 복합화 추진에 걸림돌이 되고 있다.

3) 지역사회와의 유기적 연계(Network School)

① 지역사회학교의 의미

네트워크 스쿨(Network School)이라고도 표현할 수 있는 지역사회와의 연계 유형은 단순한 학교시설 복합화와는 차이를 보인다. '[그림 8] 학교와 지역과의 연계 형태에 따른 유형 분류'에서 표현하였듯이 학교시설 복합화는 지역주민들과 학생들이 복합적으로 지어진 학교시설의 일부를 공유하는 반면, 지역사회학교는 학교가 지역사회의 사회 공동체로서 인식되어 학교시설과 사회시설이 유기적으로 상호관계를 맺는 것을 의미한다. 복합화의 경우엔 학교와 지역사회가 독립적으로 구분되는 주체이며 이용자도 명확히 구분되지만 지역사회학교란 학교도 결국 지역사회의 일환이며 이용자의 구분이 굳이 필요하지 않다. 더 나아가서는 학교가 지역사회 커뮤니티의 중심점이 되어 지역사회를 활성화시키며 발전시키는 매개체로서의 역할도 담당하는 단계라고 볼 수 있다.

앞서 거론한 네트워크라는 개념이 매우 포괄적으로 사용되기 때문에 그

개념적 정의에 관해 좀 더 살펴보자면, 사회적 네트워크란 지역사회 내 거주하고 있는 개인·집단·조직들이 그들의 욕구나 지역내의 문제를 해결하기 위해서 상호작용하고 교환관계를 형성하는 사회적 배열을 말한다. 일반적으로 네트워크는 행위자를 연결하는 관계를, 행위자란 구체적으로 사람이나 조직 및 시스템을, 관계란 상호행동을 의미한다. 즉, 네트워크(혹은 연계)란 협력의 한 유형으로 각각의 조직들이 조직적 자율성을 유지하면서 공유된 자원을 가지고 어떤 서비스나 프로그램을 제공하기 위하여 함께 결합하는 협력 시스템³⁰⁾이라고 정의할 수 있다.

네트워크 스쿨(Network School)의 또 다른 명칭이라 할 수 있는 커뮤니티 스쿨(Community school)은 19세기 산업혁명 이후 서구가 급속한 사회변화로 인하여 학교교육의 한계에 부딪히게 되자 진보주의 교육자들이 사회적 요구에 대응할 수 있는 학교개념을 주장³¹⁾하면서 생겨났다. 지역사회학교란 개념에 대해 교육철학자 올슨(Edward G. Olson)은 ‘지역사회가 학교의 자원을 이용하고 학교도 지역사회를 생활실험실로 이용하면서 학교가 지역사회의 생활과 문화의 중심지로서의 역할을 해야 한다’³²⁾고 설명하였고, 또한 한국의 한국지역사회교육중앙협의회도 ‘학교가 학생들의 교육뿐만 아니라 지역민들의 교육적 필요와 욕구를 충족시키고 나아가서 지역사회 문제해결에 지도적 역할을 하여 지역사회 발전을 도모하는 개방된 학교’³³⁾라고 설명한 바 있다. 이를 통해 본 지역사회학교란 단순히 학교시설을 지역사회와 공유하는 것의 의미가 아닌, 학교와 지역사회가 시설 및 각종 프로그램을 공유하고 더 나아가 학교가 지역사회의 사회·교육·문화의 중심 역할을 수행하면서 지역사회의 발전을 위해 노력해야 하는 학교로 정의할 수 있다³⁴⁾.

30) 안병렬, 2009, 「교육복지사업에서 학교와 지역사회 네트워크에 관한 연구」

31) 한명희, 1997, 「서양교육사신론」, 도서출판 아름다운세상, p.261

32) 김은우 역, 1973, 「학교와 지역사회」, 현대사상사, pp.35~36

33) 한국지역사회교육중앙협의회, 1994, 「지역사회교육운동의 길잡이」, p.12

34) 오병욱 이재훈, 2008, 「학교시설 복합화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구」

② 국내 지역사회학교의 현황

지금까지 대다수의 학교들은 오로지 학교장을 통하여 교육현장에 관여할 수 있다. 학교가 지식기반사회의 공공 인프라로서 계속 기능을 할 수 있으려면 학교 간 혹은 지역사회 내 다양한 문화·복지시설 간 연계(Network)가 필수적이며 학교시설 자체 내에 이러한 연계(Network)를 위해 학교 도서관, 급식시설, 강당·체육관, 복합화 시설 등의 점점(Node)기능이 구축되어 있어야 한다³⁵⁾.

이미 세계적인 선진국인 OECD의 가입국들은 지역사회학교가 학교의 한 보편적인 유형으로 자리잡고 있다. 하지만 아쉽게도 현재 국내에서 지역커뮤니티와 밀접하게 네트워크가 구축되어 있는 지역사회학교의 사례는 극히 드물며 아직까지 한국에서는 지역사회학교가 생소한 개념으로서 이에 대한 필요성과 인식이 많이 부족한 실정이다. 다만 일반 국·공립학교가 아닌 사립학교, 특히 사회적 운동이나 필요성에 의해 설립된 대안학교에서는 종종 그 사례를 볼 수 있는데, 이러한 사례들은 전적으로 민간 설립주체의 강한 의지로 이루어진 결과이기 때문에 추진방식 자체가 일반 학교로는 확산되기 힘든 어려움이 있다. 따라서 지역사회학교를 국내에서 보편화하기 위한 방침으로 정부(교육과학기술부 및 교육청)차원에서 국·공립학교의 지역사회학교 시범학교를 지정하여 운영하고 있는데 그 현황은 다음과 같다.

[표 19] 평생교육(평생학습) 시범학교와 지역사회 시범학교의 학교시설 제공현황

구분	학교명	제공시설		용도	사용시간	비고
교과부 지정 평생교육 시범학교	목포 하당초 (전남, 2000)	특별 교실	강당, 탁구실, 컴퓨터실, 어학당, 음악실, 운동장, 연구실	배구, 탁구, 컴퓨터, 영어회화, 바이올린, 축구, 평생교육연구실	수업 지장 없는 수시	
		검용 교실	일반교실 14실	서예, 국악, 종이접기, 꽃꽂이, 바둑, 서양화	방과 후	

35) 정기오, 2007, '평생학습사회와 교육시설의 발전방향', KEDI 교육시설 포럼 '미래 사회변화와 교육시설' 주제발표 중

구분	학교명	제공시설		용도	사용 시간	비고
충남교육청 지정 평생교육 시범학교	천안 봉서초 (2004)	특별 교실	체육관, 음악실(대회의실), 디지털정보도서관, 동료장학실, 다도실, 세미나실(소회의실), 가야금실, 영어실, 미술실, 컴퓨터실, 체력단련실, 과학실	사진, 공예, 탁구, 노래, 카테일, 메이크업, 자녀의 창의력을 높여주는 대화와 공부, 댄스스포츠, 한지색공예, 민화부조, 부모대학, 비즈아트, 요가, 교양강좌	지정 시간	평생교육에 참가하는 학부모 및 지역주민의 70% 정도가 30대 연령층 아파트:70% 연립주택:20% 일반주택:10%
			지역주민의 평생학습요람지인 '미래로'내의 교실, 미술실, 연리지출	천안교육청 영재교육원, 직무연수, 배드민턴동호회, 배구동호회		
경기도교육청	평생 교육 시범 학교	부천 여월초 (2000)	특별 교실	서예실, 다목적실, 컴퓨터실, 예절실, 미술실		학교가 김포공항과 가까워 개발제한구역이 많음. 사회교육시설이 중동신도시에 집중분포
		용인 마북초 (2003)		종이접기, 플룻, 수채화, 영어회화, 컴퓨터, 사물놀이, 도예, 노래, 서예, 제과제빵, 홈페이지, 아트풍선, 리본공예, 요가, 독서지도, 댄스스포츠, 골프, 구슬공예		신도시아파트단지 에 위치하여 주변 문화시설이나 평생 교육기관 부족
	지역 사회 시범 학교 (2003)	하남초		컴퓨터, 수지침, 글쓰기, 스포츠댄스, 이미지메이크업, 종이공예, 요가, 부모교육		교육부지정열린교육시범학교(1999) 하남은 타지역에 비해 지자체 관심이 높아 학교시설 개방을 위한 행·재정 지원이 많음. 서치라이트 시에서 설치 및 요금 부담
			유휴교실(지역사회교실활용), 하남생명공원조성, 학교숲가꾸기, 자투리땅(신도불이농원조성), 서치라이트 및 스탠드 차양막설치(운동장24시개방), 교실(평생교육전시실)	운동장 24시 개방		
		군포 의왕초	소품, 종이접기, 탁구, 태권도, 동양화, 재즈댄스, 서예, 분재, 합창, 종이공예, 풍선아트, 컴퓨터, 부모교육			
		연천 연천초	컴퓨터, 구슬공예, 한지공예, 풍선공예, 노래교실, 족구, 배구, 한자, 부모교육			

※ 자료 : 서희숙 · 이상홍, 지역주민의 학교시설 이용현황에 관한 기초적 연구, 2006.07

③ 한국지역사회교육협의회의 활동³⁶⁾

국내에서도 지역사회에서 학교의 역할을 확대하고자 하는 공감대와 필요성이 1970년대부터 제기되고 있다. 지금까지 한국의 지역사회학교 운동을 이끌어온 민간설립단체인 한국지역사회교육협의회(KACE)가 그 모체로서, 한국지역사회교육협의회(KACE)는 1968년 동아일보와 주한미국공보원이 주최한 국제회의에서 상영된 한 편의 영화 시사회(To touch a child-미국의 지역사회학교 운영사례)가 계기가 되어 영화를 본 각계(교육, 언론, 교수, 교장, 교총, YMCA, YWCA) 인사 40여명이 만든 단체이다. 이후 약 30년간 민간기업의 후원을 받으며 순수한 민간비영리 단체로 교육부와 협력적 관계를 유지하여 꾸준히 지역사회교육 사업을 진행해오고 있다.

[표 20] 한국지역사회교육협의회 협력사업 현황 (2000년부터)

No.	년도	공모기관	주제	사업비 (천원)
1	2000	서울시생활체육과	소년소녀가장 등문화 체험캠프-환상체험극캠프	
2	2000	서울시여성발전기금	여성학아카데미-21세기 여성이 주도한다	22,140
3	2000	서울여성특별위원회	양성평등교육을 위한 프로그램개발 및 지도자 교육 -21세기 양성성을 지닌 멋진 아이 키우기	
4	2000	여성단체협의회	바람직한 혼수문화 정착을 위한 우리의 실천	
5	2001	경기도	여성학습동아리 육성사업	48,800
6	2001	서울시여성발전기금	여학생 진로지도-미래를 창조하는 여성, 올바른 직업관	31,300
7	2001	한국담배소비자연맹	건강한 청소년기를 위한 전통성인식	
8	2001	행정자치부	청소년과 세계민주시민	
9	2002	경기도	여성학습동아리 육성사업	50,000
10	2002	교육개발원	저소득층 가정을 위한 부모통신교육 -"자녀교육의 성공 know-how"	
11	2002	서울시생활체육과	생활예절교실 - 바른 마음가짐 몸가짐	30,000
12	2002	서울시여성발전기금	인성교육 여성지도자 양성	29,700
13	2002	여성단체협의회	청소년의 올바른 경제습관은 우리의 미래입니다	
14	2002	청소년위원회	가출 청소년 사회적응을 위한 준비교육 "소중한 나를 찾는 파랑새교실"	10,000
15	2002	행정자치부	청소년성교육-소중한 우리 몸	15,000
16	2003	경기도	여성학습동아리 육성사업	40,000
17	2003	교육부	학교도서관 활용수업 활성화를 위한 사서도우미전문교육	30,000

36) 한국지역사회교육협의회 제공 자료 참조

No.	년도	공모기관	주제	사업비 (천원)
18	2003	서울시여성발전기금	건강한 가정을 위한 부모클리닉&캥거루 교실	12,000
19	2003	서울시자치행정과	건강한가정, 품격있는 지역사회	
20	2003	여성부	평등가정 성공가이드 '열린 부모, 신나는 아이들, 행복한 가정'	23,000
21	2003	월드컵문화시민운동	존경과 사랑이 살아있는 가정문화 만들기	
22	2003	행정자치부	우리, 함께 가자 -양성평등문화 확산을 위한 청소년성교육	30,000
23	2004	교육부	학교도서관 활성화를 위한 지원 네트워크형성	20,000
24	2004	서울시	여성발전센터 지원 사업	
25	2004	서울시	아버지 어머니 교실	
26	2004	서울시여성발전기금	건강한 가정을 위한 '평등가족 아카데미'	16,000
27	2004	송파구청	예비부모교실	
28	2004	송파구청	캥거루 캠프	
29	2004	청소년위원회	자녀와 함께하는 인터넷	39,116
30	2004	행정자치부	공교육 신뢰구축을 위한 자원활동 실천사업	
31	2005	서울시여성발전기금	가족 행복지수 높이기	19,000
32	2005	여성부	2005가족문화EXPO 「양성존중·사랑·신뢰」	23,000
33	2005	청소년위원회	2005"청소년을 위한 사이버윤리교육"	60,000
34	2005	청소년위원회	2005년 『청소년 성교육 전문교사 양성』	40,000
35	2005	한국여성재단	행복나눔 은빛부부 캠프-우리 인생, 2막을 펼쳐자!	
36	2006	교육부	학교도서관 활성화를 위한 지원 네트워크형성	25,000
37	2006	방송위원회	미디어 지도자 양성 및 어린이 미디어 이해 교육[바로 보는 미디어, 거꾸로 보는 미디어]	20,000
38	2006	서울시여성발전기금	가족 행복지수 높이기 2	14,000
39	2006	신문발전기금	NIE활용교육을 위한 NIE지도자 양성 및 NIE Class 운영 - NIE 페스티벌! -	287,735
40	2006	여성부	지역사회 정치참여를 위한 여성 의정학습단 조직 무지개 의정학습단	
41	2006	청소년위원회	학부모대상 사이버윤리교육 [엄마와 함께하는 안전하고 멋진 인터넷 항해]	83,000
42	2006	청소년위원회	청소년 성교육 전문교사 양성	60,000
43	2006	행정자치부	갈등해소를 위한 시민의사소통 훈련 - 존중하는 대화, 함께 사는 세상	20,000
44	2007	강원랜드	차세대 경제리더 양성프로젝트 '키워라, 경제의 눈'	
45	2007	교육부	학부모사서 명예교사 활용을 통한 학교도서관 활성화 지원네트워크 사업	20,000
46	2007	노동부	소외계층 평생교육 활성화사업	1,100,000
47	2007	방송위원회	어린이 미디어이해교육 확대를 위한 미디어 교육지도자 양성[미디어를 통한 행복세상 만들기]	47,770
48	2007	보건복지부	향음주례학교	410,000
49	2007	서울시여성발전기금	가족 율타리 만들기	20,000

※ 자료 : 한국지역사회교육협의회 제공

한국지역사회교육협의회(KACE)는 연초 학교장 회의나 세미나를 통해 지역사회학교의 이념을 알리고 가입을 권유하여 등록된 학교들로부터 연회비를 받아 운영되고 있으며, 연 1회 교장회의·교감회의·담당교사회의를 개최하여 지역사회학교 지원계획을 설명하고 지역사회학교 임원 워크숍을 통해 네트워크를 형성하는 등 다양한 활동과 지원 프로그램을 제공하고 있다.

[표 21] KACE 학교지원 프로그램

무료 지원 프로그램	유료지원 프로그램
1. 신입생학부모강좌: 학교별 1회, 3월중 2. 학부모교육 특강: 학교별 1회, 연중 3. 어린이예절인성교육: 학교별 1개 학년 4. 재량수업, CA프로그램 및 강사 지원 5. 교사 자율연수: 학교별 1회, 연중 6. 학부모 평생교육 및 어린이 특기적성교육 강사자원 연결 7. 지자체공모사업을 통한 특별프로그램지원 8. 기타 학교지원 자원봉사교육, 학부모 평생 교육 강좌 컨설팅 등 9. 방과 후 학교 프로그램 운영 및 지원	1. 학교도서관사서도우미교육:학교별 or 연합 2. 예절명예교사교육:예절지도자과정 24시간 (회원교:1인 8만원/ 비회원교:1인 10만원) 3. 새이웃 한마당 : 어머니회 연합 행사 4. 부모교육 프로그램 운영비 할인 5. 자기주도학습 프로그램 강사 지원
	지역사회학교 연합행사
	1. 선생님 자랑대회 2. 교복마련 바자회 및 장학금 수여

※ 자료 : 한국지역사회교육협의회 제공

현재 1,650개 이상의 학교가 협의회와 관련을 맺고 있으며 전국의 지역사회교육협의회(32개)는 지방자치단체와 협력을 통해 사업단위로 예산을 확보하여 학교현장에서 학부모·청소년·다문화 여성 등 다양한 수요자층을 대상으로 프로그램을 실시하고 있다.

이러한 한국지역사회교육협의회(KACE)의 노력으로 국내 학교들이 조금씩 개방되고 지역사회화에 긍정적인 역할을 담당하고 있지만, 지원사업의 선정이 공개경쟁을 통해 이루어지므로 특정 사업이 중장기적으로 지속되기 어려워 단발적인 사업으로 그치게 될 가능성이 크다.

④ 해외 지역사회학교의 사례

교육환경에 있어 우리나라보다 한 발 앞선 선진국들은 지역사회학교의 움직임이 활발히 진행되고 있으며 비교적 다양한 유형을 띠고 있다. OECD는

2001년 「What School for the Future?」라는 보고서를 통해 미래 사회의 학교는 지역사회와 연계하여 중심센터 역할을 할 수 있는 학교 재구조화(Re-Schooling)가 바람직한 학교모습이라고 제시하였고 이러한 변화에 대비하여 OECD 가입국들은 교육의 구조적 개혁과 경쟁력 있는 교육체제를 갖추기 위해 노력하고 있다³⁷⁾.

영국은 이미 1975년 평생교육을 정착시키기 위해 정부지원 및 기금마련에 대한 기본적인 규정들을 제정하였다. 영국의 지역사회학교는 학교 간 공동이용보다는 근린생활권내에 사회교육시설, 사회체육시설, 사회복지시설 등과 같은 교육관련 시설과 학교 간 복합화 및 공동이용을 지향한다³⁸⁾.



[그림 13] 지역사회학교 사례

(사진출처 : Kingston Community School, Hull House's 7 Community School Centers 홈페이지)

영국의 학교개혁에 영향을 받은 일본에서도 1960년대 유네스코의 평생교육법이 도입되면서 본격화되었으며 이후, 1970년대에는 생애학습(평생교육)사회를 구축하기 위하여 가정교육, 학교교육, 사회교육의 역할분담과 교육체제의 종합적인 재편성이 이루어진다.

특히, 인구노령화가 커다란 사회문제로 대두되면서 ‘평생학습을 고양시키기 위한 사회교육, 사회체육시설 확충의 필요성, 고령자 사회로 인한 복지

37) 오병욱 이재훈, 2008, 전계서

38) 영국에서 처음으로 학교시설에 지역사회시설을 도입하기 시작한 곳은 캠브리지(Cambridge)와 래스터쇼(Leicestershire) 주이며, 이 두 곳을 시작으로 대부분의 초등학교에 청소년 서비스 시설, 학부모실, 가정센터, 공공도서관, 운동장, 수영장, 건강관리센터 등이 설치된다. 최근회, 1999, 전계서, p.54

시설의 증대’³⁹⁾라는 사회적 요인을 해결하기 위한 방안으로 지역사회 기반시설과 학교시설과의 복합화를 실시하였다.



[그림 14] 일본의 지역사회학교 사례(시기초등학교)
(사진출처 : 미래시설학교 포럼)

39) 上野淳, 학교복합화의 오늘과 내일, School Amenity, 1997.10, p.25

2. 학교설립 유형에 따른 연계 현황

국내 학교는 설립 주체에 따라 국가와 지방자치단체가 설립한 국·공립 학교, 법인 또는 개인이 국가의 인가를 받아 설립한 사립학교, 사립학교 중에서도 기존 학교의 교육 한계를 탈피하여 자율적이고 독자적인 교육 프로그램으로 학교 교육의 패러다임을 새롭게 바꾸기 위해 민간단체가 설립한 대안학교, 이렇게 세 유형으로 분류할 수 있는데 설립 주체가 다른 만큼 각각의 학교 유형이 지역사회와 네트워크(이하 연계)되고 있는 현황도 다르며 커뮤니티에 미치는 영향도 다르다.

1) 국·공립학교

우리가 흔히 말하는 초등학교는 국·공립초등학교를 말한다고 해도 과언이 아닐 정도로 우리나라 초등학교의 절대적 비율을 차지하고 있다. 2009년 현재 전국 초등학교 5,813개 중 사립학교는 76개교에 불과하며 초등학생 비율을 살펴봐도 전국 초등학교 학생이 3,672,000명인데 비해 사립초등학교 학생은 45,000여명으로 사립초등생의 비율이 1.2% 정도밖에 되지 않는다.

[표 22] 2008년 국·공립 초등학교 현황

지역	학교수	지역	학교수
서울	538	강원	358
부산	288	충북	255
대구	207	충남	429
인천	219	전북	420
광주	136	전남	450
대전	135	경북	494
울산	116	경남	496
경기	1,091	제주	106
합계		5,738	

※ 자료 : 교육통계센터, 2009

공립초등학교의 시설은 근린주거지역 단위로 설치된다. 표준설계도서에 따라 최소 예산으로 최대의 효율을 꾀하는 학교시설은 지어진지 오래된 건물이 많고 완공 후 지역교육청의 자산이 되므로 쉽게 시설을 증·개축 하거나 변경할 수 없어 기존 사회시설과 비교할 때 물리적으로 노후된 경우가 많다.

또한 공립학교시설은 소유권과 운영권이 교육감과 학교장으로 나뉘어져 있으며, 시설을 운영할 때 학교장의 영향이 크긴 하지만 교육청 지시사항 내에서만 운영 권한이 주어지므로 교육청의 지시와 방침에 수동적일 수밖에 없다는 한계가 있다. 이러한 공립학교의 특성은 지금까지 국내 학교시설과 지역 커뮤니티와의 연계 방향에 결정적인 영향을 주었다고 할 수 있다.

국내 공립학교시설의 변천과정을 간단히 정리해보면 다음과 같다.

[표 23] 공립 학교 시설 변천사

연대	변천 과정
50년대	미군정·전시체제하에서의 학교시설의 양적확보 목조구조, 재래식 난방, 전등 미설치
60년대	도시 집중화와 지역사회의 중심역할로 공공시설 및 녹지공간제공
70년대	에너지절약 인식 및 표준설계도서 보급 철근콘크리트조, 전등설치(100lux) 및 태양열 학교시도
80년대	경제적 발전으로 지역사회 낙후 학교 - 제1차 환경개선사업(1조1,100억원) 철근콘크리트조에 조립식 건축시도 수세식 화장실 도입
90년대	대도시권 주변개발과 새로운 학교의 출현 및 학교설립운영규정제정 철골조 학교의 등장 및 OECD기준에 적합한 수준으로 도약(중앙냉난방)
2000년대	7차교육과정에 따른 교육시설의 다양화 학교시설복합화에 따른 지역사회의 중심 커뮤니티 역할

※ 자료 : 교육과학부, 학교시설 복합화 사업 설명회 2008.06

급격한 한국 사회의 변화와 발전 속도에 비해 그 중요성을 크게 인정받지 못했던 국내 학교시설은 사회경제적 변화의 속도에 발맞추지 못한 채 전 인교육보다는 입시와 입학 경쟁을 위한 장소로서 인식되어 왔다. 또한 중앙정부부처(교육과학기술부) 산하에서 일률적인 통제를 받아 획일적인 교육방침을

따르다 보니 학교시설은 지역적 특성을 고려하지 못한 채 입지하게 되었고 지역사회는 학교시설을 활용할 수 있는 기회를 갖지 못했다.

학교시설은 1990년대에 들어서야 눈에 띄는 변화를 보이기 시작하며 서서히 지역내 공공공간으로서 인정받기 시작했고 2000년대 7차교육과정에 따라 정부가 학교 교육의 방침을 근본적으로 바꾸면서 지역사회와 학교가 함께 갈 수 있는 토대를 마련하게 되었다.

앞 장에서 제시한 ‘지역과의 연계 형태에 따른 유형’ 중 ‘학교개방’ 유형과 ‘학교시설 복합화’ 유형이 현재 공립학교와 지역사회와의 대표적인 연계 형태이며 공립학교의 시설 및 운영상 한계로 인해 가장 이상적인 지역사회화 형태인 ‘지역사회학교’ 유형은 현재로선 드물다.

2) 사립학교

사립학교란 정부가 아닌 민간이 법인이나 재단 등을 조직하여 설립, 인가받은 학교이다. 앞서 언급한 바와 같이 국내에서 사립초등학교가 차지하는 비율은 전체 초등학교의 1% 정도에 불과하지만 대부분의 국내 사립초등학교들은 비교적 충분한 민간자본에 의해 설립되어 시설, 교육환경, 교과운영 면에서 공립학교에 비해 높은 수준을 보이기 때문에 학교 수에 비해 사회적인 영향력은 매우 큰 편이다.

사립학교들은 일반 공립학교에서는 제공하기 어려운 높은 수준의 교육 프로그램을 운영하는 대신 등록금이나 수업료도 그에 비례하여 비싸기 때문에 일반 서민층이나 모든 지역민이 이용하기 힘들다는 한계가 있다. 또한, 국내에 수준 높은 교육을 원하는 학부모 수요에 비해 사립학교들의 수는 매우 제한적이기 때문에 높은 입학경쟁률을 보이고 있다.

[표 24] 2009년 국내 사립초등학교 현황

지역	학교수	지역	학교수
서울	40	강원	3
부산	5	충북	1
대구	4	충남	1
인천	5	전남	3
광주	3	경북	3
대전	2	경남	3
경기	3	합계	76

※ 자료 : 한국사립초등학교 교장협의회, 2009

이미 값비싼 사교육이 일반화된 국내 교육 상황에서 학부모들은 비싼 대가를 치르더라도 자녀를 우수한 교육환경을 갖춘 사립학교에 보내고 싶어 한다. 따라서 대부분의 사립학교들은 학교의 수준과 가치를 높이고 차별화하기 위해 질 높은 학교시설을 지역사회에 개방하지 않고 입학이 허가된 학생과 그들의 학부모들에게만 제한적으로 개방하고 있다.

공립학교와는 달리 교육청의 학교시설개방 운영방침을 강제적으로 따르지 않아도 되는 사립학교들의 이러한 폐쇄적인 시설운영은 사회 계층 간 위화감을 조성하여 지역사회나 커뮤니티에 오히려 부정적인 영향을 미치기 때문에 지역과의 연계라는 입장에서는 바람직한 현상이라고 보긴 어렵다.

게다가 공립학교의 경우는 학교시설을 국민의 세금으로 지은 정부기관 산하의 시설로 공공시설의 일종이라는 공감대가 형성되고 있지만 사립학교는 개인이 지은 사유물이라는 인식이 강해 공공시설로 인식되지 않는 경우가 많다. 결국 사립학교는 공립학교에 비해 지역주민들에게 훌륭한 커뮤니티 공간을 제공해 줄 수 있음에도 불구하고 제한된 사람들만 이용할 수 있는 개인 사유지로서의 성격이 강하다.

따라서 사립학교 또한 비영리시설이자 공공의 이익을 목적으로 하는 공적영역으로서, 그 본래의 목적에 부응하기 위해서 점차 지역과 함께 시설을

공유하는 방향을 고려해야 할 것이며, 사유재산이지만 향후 지역사회학교로 활용되어 학생의 인성교육 및 전인교육에 긍정적인 효과를 미칠 수 있다는 점을 긍정적으로 검토해야 하겠다.



[그림 15] 한국 사립학교의 시설 사례(영훈초등학교)

3) 대안학교

대안학교는 영어의 'alternative education'에서 비롯되었으며, 국내에서는 '기존의 제도 교육에서 규정한 학교의 형태와 내용에서 벗어나 독자적인 교육 이념에 따라 새롭고 다른 교육을 실현하고자 하는 학교'라고 설명하기도 한다(정유성, 1999.12).

초·중등교육법 개정안(2005.3) 제60조의3(대안학교)은 '학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받고자 하는 학생들을 대상으로 현장 실습 등 체험위주의 교육, 인성위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발위주의 교육 등 다양한 교육을 실시하는 학교'를 말한다. 대안학교는 학력인정 여부에 따라 크게 정부의 인가를 받은 학교와 받지 않은 학교로 나눌 수 있는데 두 유형의 차이점은 다음과 같다⁴⁰⁾.

40) 김동희, 2006, 「초등 대안학교의 유형별 특성에 관한 연구」, p5

- **인가형 대안학교** : 교육백과사전에서 '인가'는 '그 법률적 행위에 동의를 줌으로써 행위를 완전히 유효하게 만드는 행정주체의 동의행위'를 말하고 있다. 본 연구에서 인가형 대안학교는 공교육체제의 상급교육기관의 허가를 통해 학력을 인정받는 유형의 대안학교를 말한다.
- **비인가형 대안학교** : 비인가형 대안학교는 상급교육기관의 법률적 행위나 감독 아래에 있는 것을 거부하여, 학력인정을 받지 못하는 대안학교를 말한다.

대안학교의 특성상 비인가 학교의 비율이 높고 정규 교육프로그램을 운영하지 않는 학교도 많기 때문에 정확한 학교 현황을 파악하기가 어렵다. 2009년 현재 국내에서 파악된 대안학교의 현황은 초등학교 29개, 중학교 16개, 고등학교 22개, 중고통합형이 33개교로 알려져 있다⁴¹⁾.

현재 국내에서 급격히 증가하고 있는 대안학교는 현 사회와 교육현실의 문제점을 인식하고 개선하려는 의지로 설립되고 있어 지역 커뮤니티와의 연계 측면에서 국·공립, 일반사립학교와는 달리 바람직한 방향으로 조성되고 있다고 볼 수 있다. 국내에서 아직은 사례가 드문 지역사회학교 유형의 대부분을 대안학교에서 찾을 수 있다는 사실이 이를 증명한다.

우리나라 초등 대안학교는 설립 주체 및 이념, 목적에 따라 다음과 같이 분류할 수 있다.

[표 25] 초등 대안학교 유형 분류

	유형분류	학교설립 및 변화의 중심주체	실행동기	학교명
비 인 가	고유이념 추구형	학부모 (공동육아 협동조합)	고유이념 구현	산어린이학교(2001), 자연을닮은아이들의자유학교(2002), 무지개학교(2003), 꿈틀자유학교(2003), 꽃피는학교(2004), 삼각산재미난학교(2004), 문화교육들살이(2004), 칠보산자유학교(2005)

41) 대안교육연대 통계 자료

	유형분류	학교설립 및 변화의 중심주체	실행동기	학교명
	지역공동체 학교형	지역사회 단체	마을학교	법씨학교(2001), 버리어린이학교(2002), 순천평화학교(2003), 성미산학교(2004)
	교육사상 추구형	학교당국	특정교육 사상가의 이념 구현	과천자유학교(2002), 푸른숲학교(2003), 구름산자연학교(2005), 과천물이랑작은학교(2005), 빛고을학교(2006)
	종교형	기타 (종교단체)	종교이념	맑은샘솟는학교(2001), 어린이학교(2002), 참좋은기초학교(2003), 두레초등학교(2005)
인 가	고유이념 추구형	학교당국	고유이념 구현	셋별초등학교
	작은학교 변화형	지역사회 단체	작은학교 살리기운동	남한산초등학교, 거산초등학교, 정배분교, 운암분교

※ 자료 : 김동희, 2006, 초등 대안학교의 유형별 특성에 관한 연구

표에서 ‘학교설립 및 변화의 중심주체’ 항목을 살펴보면 초등대안학교의 유형이 대부분 지역사회와 밀접한 관계를 맺고 있다는 사실을 알 수 있다. 특히 ‘비인가 지역공동체학교형’은 생활협동조합⁴²⁾과 같은 형태로 지역사회 자체를 학교 공간으로 활용하고 있다. 또한 ‘인가 작은학교변화형’은 일반 초등학교와 같은 형태이지만 폐교 위기에 처한 지역의 작은 학교를 지역주민·교사·학생이 함께 협력하여 학교가 지역사회문화에 큰 구심체가 된 유형으로 이상적인 지역사회학교(커뮤니티 스쿨)의 형태와 가장 유사하다.

42) 신용조합 또는 생활협동조합이라고도 한다. 목적은 경제적 약자로서의 소비자들은 그들 스스로의 조직력에 의하여 지키자는 데 있다. 소비자는 이 조합을 기반으로 하여 생활의 안정·향상과 문화·교육의 충실을 도모한다. 구체적으로는 조합원의 생활필수품 매입·가공·배급, 생활을 위한 공동시설의 이용, 생활개선 교육, 문화향상사업 등을 운영한다. (출처 : 네이버 백과사전)



[그림 16] 지역사회학교의 모델이 되고 있는 인가형 초등대안학교
(남한산 초등학교, 거산초등학교)

국내에서 지역사회학교의 모델로서 훌륭하게 자리 잡은 초등대안학교의 사례를 ‘비인가’와 ‘인가’형으로 구분해 분석하고자 한다⁴³⁾.

① ‘비인가 지역공동체학교형’의 사례

비인가 초등대안학교 중 성미산학교의 경우 지역의 생활협동조합 및 성미산 지키기 등, 지역의 시민단체와 지역주민의 힘으로 학교를 세워나간 대표적인 예이다. 2003년 5월 대안학교를 만들기 위한 주민 준비모임을 시작으로 교사 준비팀과 주민추진위원회가 만들어져 학교설립을 진행했다. 설립 취지는 마을이 학교가 되는 학교, 학교 안에 갇힌 학생이 아니라 학교 담을 넘어 마을을 누비며 공부하는 학생, 교사도 상근하는 사람만이 아니라 마을의 주민이 되고, 학부모가 교사가 되는 학교가 되는 것으로, ‘마을학교’ 또는 ‘도시 속 마을학교’라 부른다(주창복, 2005 : 116). 교육과정 역시 ‘마을학교’ 이념을 중심으로 지역사회단체를 다양한 교육자원으로 활용하고 있으며 체험중심의 학습모형과 통합교육과정, 여행을 통한 학습을 중시하고 지역의 거주자 위주로 학생을 선발하는 등 지역사회와의 교류를 위해 노력하고 있다.

43) 김동희, 2006, 전계서

② ‘인가 작은학교변화형’의 사례

공립 초등학교 중 2001년부터 새로운 변화를 일으키고 있는 남한산초등학교(경기광주), 거산초등학교(충남아산), 정배분교(경기양평), 운암분교(경기여주)는 자발적인 형태로 학부모, 시민단체, 교사 등이 모여 ‘작은학교 살리기 운동’을 추진한 가운데 새롭게 거듭난 대안학교이다.

인가형 초등대안학교는 현재 소수에 불과하지만, 일반 초등대안학교에서 비인가형 대안학교 운영에 자극을 받아 제도 교육에 대한 문제를 공론화하고 학부모와 교사 스스로 공교육의 한계를 극복하고자 설립된 학교이다.

이들 학교는 폐교 위기에 놓여있는 지방의 학교를 지역사회와 학부모가 인적·물적 자원을 지원하여, 학교와 지역을 모두 살린 사례이다. 교과과정은 원칙적으로 국가수준의 7차 교육과정을 중시하지만 그 범위 내에서 지역화 교육과정 및 통합교육과정을 추구하고 학생자치활동을 강화하며 체험학습을 중요시한다.

그 예로 남한산초등학교는 교육의 장소를 교실에만 한정하지 않고 뒷산, 텃밭, 지역에 있는 역사유적, 인근 대도시의 공연장을 학습장으로 삼아 전일제 체험학습을 운영하고 있으며 학부모와 교사가 함께 민주적인 절차를 통해 교육과정을 진행한다.

거산초등학교의 경우 뜻을 같이한 교사들과 학부모들이 함께 모여 폐교 위기에 놓인 거산분교를 시험 무대로 자발적인 학교 운영방침과 교육 프로그램을 개발·적용한 결과, 많은 학생들이 다시 전학을 오게 되고 역사상 최초로 분교가 본교로 격상되는 선례를 낳았다.

교사와 학부모가 함께 교육자가 되어 학교 교육을 책임지고 노력함으로써 각지에서 입학지원자가 몰려들면서 학교가 살아났고, 살아난 학교를 거점으로 지역 살리기에 앞장서게 된 거산초등학교는 현재 전국의 학교 및 교육청에서 문의가 쇄도할 만큼 한국의 지역사회학교로서 훌륭한 역할 모델이

되고 있다.

다만 교육청에서 지시하는 일방적이고 강제적인 교육지침이 때로 학교 자체의 교육이념과의 충돌하거나, 질 좋은 교육환경을 조성하기에 예산확보가 어려우며, 힘써 학교를 변화시킨 교사들이 근무기간 만료로 인해 전근을 가야 하는 등의 제도적인 문제는 여전히 해결해야 할 과제로 남아있다.

3. 지역적 특성에 따른 연계 현황

급격한 도시화와 자본주의 도입은 국내 사회기반시설의 지역 불균형과 마찬가지로 학교시설 역시 지역 간, 소득수준 간 심각한 격차를 야기하였다. 학교시설 수준의 불균형을 발생시킨 중요한 변수로는 도시·농촌의 지역별 기반시설 및 문화수준의 차이와 경제적 여건에 의한 영향 등을 들 수 있는데, 여기서 주목해야 할 것은 교육수준의 지역 간 불균형이 학교를 중심으로 지역 커뮤니티 형성에도 큰 영향을 끼친다는 점이다.

따라서 지역불균형에 따른 특성, 지역내 경제적 불균형에 따른 특성, 지역사회의 형성 기반에 따른 특성을 구분하여 학교와 지역 커뮤니티와의 연계 현황을 분석하였다.

1) 수도권과 지방의 지역불균형에 따른 연계 특성

수도권과 지방 사이의 격차는 알려진 바와 같이 인구 불균형, 소득격차, 문화 기반시설 불균형 등이 있지만 이 외에도 최근에는 국제결혼 및 외국인 근로자 증가로 인한 다문화 가정이 지방에 집중되어 있다는 점도 덧붙일 수 있다. 지역 간의 격차는 학교시설의 건립에 중요한 영향을 미치며 학교와 지역사회의 관계에도 영향을 미친다.

국내 각 지역의 인구 통계를 토대로, 인구분포비율을 확인할 수 있는 다음의 자료를 통해 우리나라 인구의 40% 이상이 수도권에 집중되고 있음을 확인할 수 있다. 서울과 경기도의 면적은 각각 627.06km², 10,184km²로 두 지역의 면적을 다 합쳐도 남한 총면적의 11%에 불과한데 인구는 남한 총인구의 무려 43%가 집중되어 있어 대도시와 지방 간 인구 불균형은 심각한 상태이다.

[표 26] 2005년 국내 인구 총 조사 (단위:명)

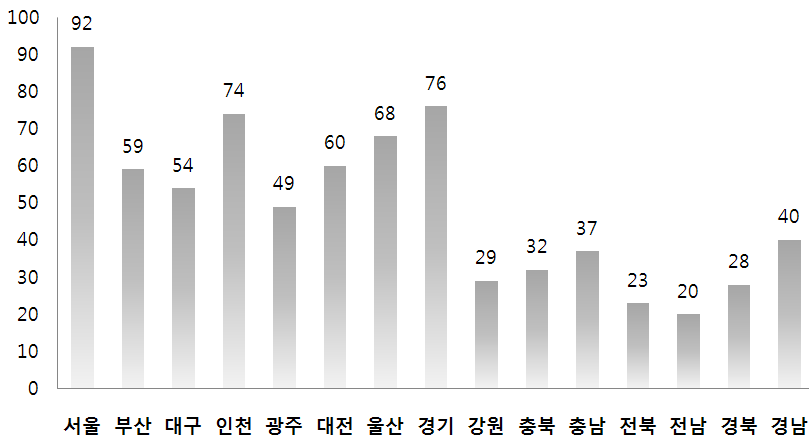
지역	학교수	지역	학교수
서울	9,762,546	강원	1,460,770
경기	10,341,006	충북	1,453,872
부산	3,512,547	충남	1,879,417
대구	2,456,016	전북	1,778,879
인천	2,517,680	전남	1,815,174
광주	1,413,644	경북	2,594,719
대전	1,438,551	경남	3,040,993
울산	1,044,934	제주	530,686
전국		47,041,434	

※ 자료 : 국가통계포털 (<http://kosis.kr/>)



[그림 17] 국내인구 지역별 분포비율

지역별 재정자립도에서도 알 수 있듯이 서울과 경기도를 비롯, 대도시와 지방의 중소도시의 재정상태 역시 큰 차이를 나타내고 있다.

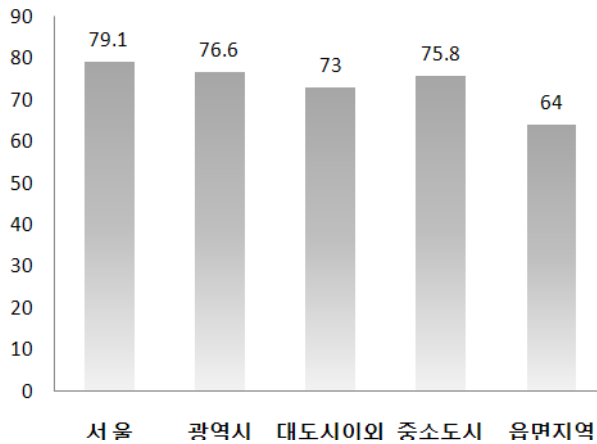


[그림 18] 지역별 재정자립도 (단위:%)
(서울시청 홈페이지 공개자료 참고)

이러한 수도권과 지방의 불균형 문제는 학교와 지역사회 간의 연계에도 직접적으로 영향을 주어 상대적으로 인구가 많고 재정적으로 여유로운 수도권에서는 학교시설과 교육환경에 대한 투자가 활발한 반면, 지방에서는 학교 내에 지역사회에 요구되는 사회기반시설의 복합화가 절실히 필요함에도 불구하고 예산부족으로 엄두조차 내지 못하는 상황이 발생하기도 한다.

교육과학부의 국내 학교시설 복합화 BTL 사업 추진현황자료에 따르면 지금까지 진행된 총 24개의 BTL 사업 중 16개가 서울지역에서 진행되었고 8개만이 나머지 지역에서 이루어져 기존 학교 수 대비 복합화 사업 추진율에도 큰 편차를 보인다. 이는 앞서 언급한 인구와 재정의 지역 간 불균형에 의해 드러난 결과라 하겠다.

또한 이미 사교육이 만연한 대도시의 경우 학부모들과 지역사회가 학교에 기대하는 프로그램이나 커뮤니티의 요구 수준이 높지만 상대적으로 문화혜택이 낮은 지방의 중소도시와 읍면지역에서는 학교 운영 프로그램의 관심도나 요구사항이 비교적 적은 경향이 있다.



[그림 19] 권역별 사교육 참여율 (단위:%)

(국가통계포털 (<http://kosis.kr/>))

2) 지역내 경제적 불균형에 따른 연계 특성

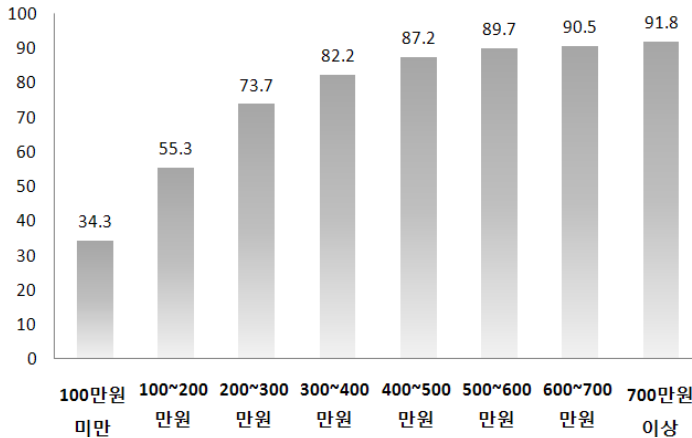
수도권과 지방간의 격차로 지역사회에서의 학교시설 활용도가 다르게 나타나고 있는 점과 유사하게 도심지내 동일 지역 안에서도 소득격차로 인한 거주지 분화 현상과 그에 따른 사회적 문제가 발생한다.

예를 들어 서울시 강남의 교육수준을 선호하는 시민들이 소위 강남 8학군이라 일컬어지는 강남지역에 주거지를 마련하면서 아파트 및 부동산 가격의 폭등을 낳았고 이 현상이 결국 수도권 내 경제수준 격차를 더 심화시켜 강북지역과 달리 학교시설의 커뮤니티 시설로서의 활용 양상에도 큰 차이를 보이고 있다.

이러한 문제점은 비단 강남과 강북의 사례 뿐 아니라 서울시내 곳곳에서, 수도권 내 신시가지와 구시가지 사이에도 편만하게 존재하며 서울시내 학교와 지역 커뮤니티의 관계에도 큰 차이점을 발생시키고 있다.

다음 그림은 국내 가구당 월 소득에 따른 사교육 참여율을 나타낸 것으로 소득의 차이가 교육에 대한 투자의욕, 나아가 교육시설의 개선에도 영향을

줄 수 있음을 시사한다.



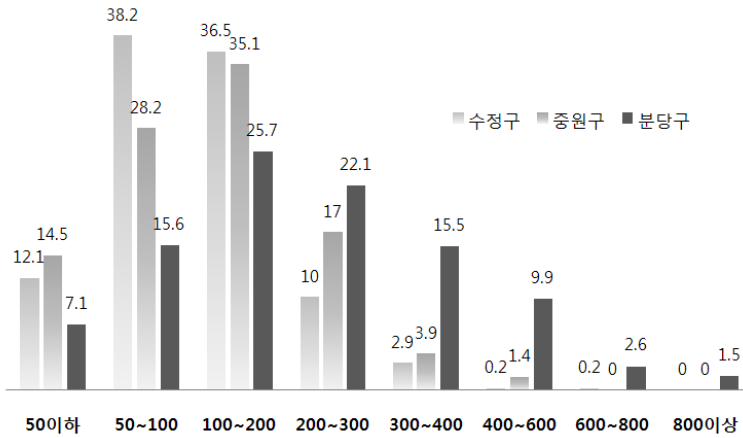
[그림 20] 가구의 월평균 소득별 사교육 참여율 (단위:%)
(국가통계포털 (<http://kosis.kr/>))

좀 더 구체적으로 경기도 위성도시 중 신도시 개발로 인해 사회·경제적으로 신시가지와 구시가지가 극명하게 차이를 보이는 성남시를 사례로 학교·지역 간 연계 정도의 차이점을 살펴보았다.

성남시⁴⁴⁾는 현재 주택 및 시설이 비교적 낙후되고 저소득층과 사회적 약자가 많이 분포되어있는 구시가지인 수정구·중원구와, 신도시로 새롭게 개발된 분당구의 거주지 분화현상이 매우 두드러지게 나타난다.

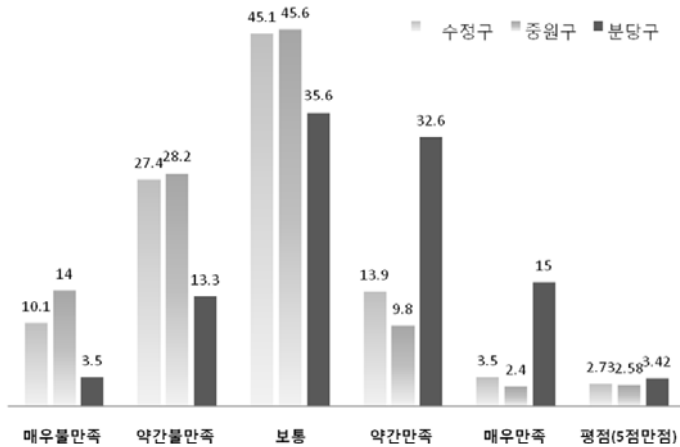
다음 그래프를 살펴보면, 수정구·중원구의 가구당 월평균 지출액이 분당구와는 큰 차이를 보이고 있으며 실제적으로 구시가지에는 저학력·저소득층이 분당구에는 고학력·고소득층이 주로 거주하여 도시지가와 교육·문화 수준에서도 큰 차이를 나타내고 있음을 유추할 수 있다.

44) 기존의 성남시는 수정구와 중원구, 두 개의 구로 이루어져 서울의 인구집중현상을 덜기위한 위성도시로 계획되었으며 1990년대 중반부터 분당구에 대규모 신도시를 개발하여 지금의 성남시의 모습을 갖추었다. 최근 판교 신도시가 또 개발되어 성남시의 새로운 행정구역으로 편제되었지만 아직 도시체계가 제대로 정비되지 않았으므로 통계에서는 제외하였다.



[그림 21] 성남시 가구 월평균 지출액 (단위 : %, 만원)
(2007년 성남시 통계자료 참조)

더불어 거주지 만족도에 있어서도 사회기반시설이 턱없이 부족하고 지역 자체가 낙후되어있는 구시가지 주민들의 경우 지역에 대한 불만도가 높은 반면, 계획적으로 잘 정비되어 쾌적하고 풍요로운 기반시설이 갖추어져있는 분당구의 주민들은 같은 성남시 주민임에도 불구하고 높은 만족도를 보이고 있다.



[그림 22] 성남시 거주지 만족도 (단위: %)
(2007년 성남시통계)

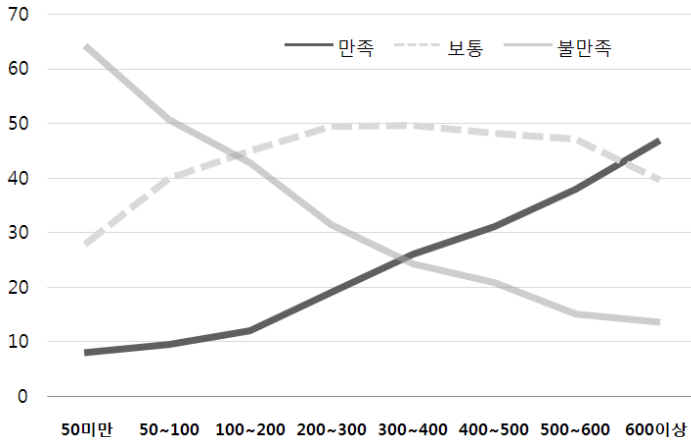
이러한 객관적 사실을 근거로 성남의 거주지 분화현상이 학교시설과 지역주민과의 연계에 어떤 영향을 주는지 파악하기 위해 성남시내 구시가지와 신시가지 지역의 학교 모두에서 근무해 본 한 초등학교 교사를 인터뷰 한 결과, 두 지역의 학부모 참여율이나 주민요구사항이 매우 상반된다는 사실을 알 수 있다⁴⁵⁾.

구시가지 지역에서는 지역민 대부분이 경제적으로 어렵기 때문에 생계를 위해 지역 커뮤니티를 구축할 만한 시간·경제적 여유가 없으며, 학교시설 개방과 학교공원화 사업 등으로 학교에서 지역과의 연계를 위해 노력하더라도 지역민들의 시민의식이 부족해 시설의 유지·운영이 매우 어렵다는 사실을 지적했다. 또한 지역내 외국인 노동자의 대량 유입에 따른 다문화가정과 편부모가정이 많아 가정불화와 사회적 부적응으로 인해 일탈하는 아이들도 많아 학교 내 아이들을 위한 보육 및 인성, 특기적성 프로그램이 절실히 필요하다는 점도 언급했다.

반면 사회 기반시설 및 문화·복지시설이 충분히 갖추어져 있는 분당지역에서는 학부모들과 지역주민의 소득수준이 높고 교육열이 커서 정규교육에 적극적으로 참여하지만, 질 높은 사교육을 별도로 받고 있으며 커뮤니티 시설 및 프로그램에 대한 요구 수준이 높기 때문에 학교시설의 방과 후 활용이나, 다양한 커뮤니티 지원을 위한 활용에 대한 필요성은 느끼지 못하고 있었다.

다음 그림에서 알 수 있듯이 우리나라는 소득수준에 따라 사회참여나 시민의식 등의 편차가 매우 크다. 동일 지역내에서도 극심한 소득 차이를 보이는 지역사회에서 획일적인 학교 시설이나 교육 프로그램 등은 더 이상 의미가 없으며, 학교가 지역사회 커뮤니티의 거점으로 거듭나려면 지역사회의 특성과 수요를 면밀히 파악하여 지역사회가 궁극적으로 필요로 하는 것이 무엇인지, 어떤 방법으로 지역사회의 발전 기반을 마련할 수 있을지 정확한 점검이 우선되어야 할 것이다.

45) 부록1. 회의록 '2. 학교시설의 지역사회화를 바라보는 교사의 관점' 참조



[그림 23] 가구의 월평균 소득별 사회참여에 대한 주관적 만족감
(단위 : %, 만원)
(2009년 국가통계포털 (<http://kosis.kr/>))

3) 사회형성 기반에 따른 연계 특성

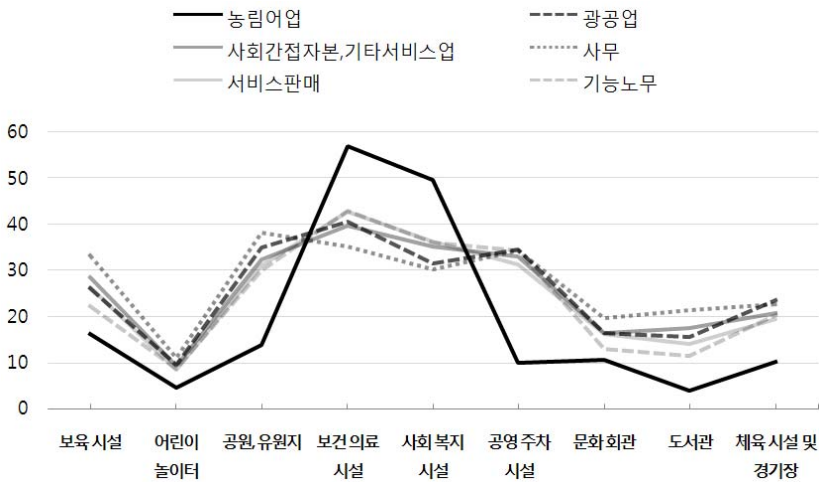
우리나라의 도시들은 오랜 기간에 걸쳐 자생적으로 형성되기보다는 정부의 의도적인 도시개발로 단기간에 형성된 경우가 많다. 정부가 지역별로 특색 있는 거점을 삼아 특구를 지정하거나 도시 성장전략을 차별화하여 건설한 일부 도시들은 교육에 대한 여건이 일반적인 지방도시와는 상이하다.

그 대표적인 사례로 (주)포스코가 지역사회의 경제기반이 된 포항시, (주)현대자동차의 대단지 공장이 있는 울산시, 대덕연구단지의 조성으로 인해 국내에서 주민들의 학력수준이 높기로 유명한 대덕시 등을 들 수 있다. 이러한 도시들은 각각의 도시계획 및 차별화 된 경제기반으로 타 지역에서는 찾기 힘든 독특한 커뮤니티를 형성하며 학교와 지역주민 간에도 다른 연계 현황을 보인다.

또한 계획도시의 사례 외에도 국내 각 지역들은 지리적인 여건이나 전통적으로 유지해오던 지역문화, 경제활동 등으로 매우 다양한 지역적 특색을 가지고 있기 때문에 학교와 지역 커뮤니티와의 관계 또한 복잡적이고 다양한

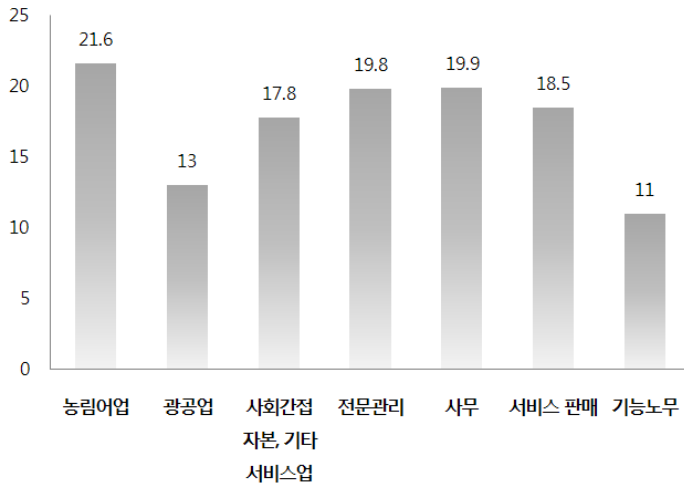
양상을 띠고 있다고 볼 수 있다.

직종별로 향후 필요로 하는 공공시설의 요구유형을 살펴본 다음 그래프에서 주목할 만한 특징으로 농림어업에 종사하는 지방의 주민들과 주로 도시에서 종사하는 사무업 및 서비스업 종사자들과의 공공시설 요구사항에 큰 차이를 보인다는 점이다. 예를 들어 비교적 고학력을 지닌 전문 관리직이나 사무직에 종사하는 국민들은 도서관의 필요성을 강하게 인식하고 있지만 농림어업·기능노무에 종사하는 국민들은 도서관을 크게 필요로 하지 않는다. 이러한 특성은 전반적으로 지역사회의 지리적 위치 및 지역형성 기반이 지역주민의 사회적 요구에 큰 영향을 끼친다는 점과 사회기반시설의 편차, 문화적 수요가 상이함을 나타낸다고 해석할 수 있다.



[그림 24] 직종별 향후 늘려야 할 공공시설 (복수응답, 단위:%)
(2009년 국가통계포털 (<http://kosis.kr/>))

또한 이러한 직종별 특성은 공공시설 요구 뿐 아니라 자녀의 학교 운영 참여율에도 영향을 미치는 것으로 나타났다. 아래의 그래프는 부모의 직업에 따라 자녀의 학교 운영에 대한 관심도에도 차이가 있음을 보여주며 이는 지역의 주요기반산업에 의해 학교가 지역사회와의 커뮤니티 구축에 있어 영향을 받는다는 사실을 나타내기도 한다.



[그림 25] 부모직업별 자녀 학교운영 참여도 (단위:%)
(2008년 국가통계포털 (<http://kosis.kr/>))

상기의 내용들을 종합해 볼 때 학교가 지역사회와 밀접한 관계를 맺으며 지역 커뮤니티의 거점으로서 자리 잡으려면 무엇보다도 지역사회의 다양한 형성 배경과 현황 즉, 실질적인 지역 커뮤니티 구성인이자 수요자인 지역민에 대한 충분한 이해가 전제되어야 한다는 점을 알 수 있다.

이를 위해서 부족한 예산과 획일적인 정부지침에 따라 진행되는 학교와 지역사회 간의 분리현상을 막고 지역민의 요구 수준에 맞도록 학교시설을 개방·개선해나가야 한다. 또한 학교가 교육여건의 개선과 함께 지역사회의 필요를 충족해주며 동시에 바람직한 지역 커뮤니티를 형성하는 것이 지역 중심 생활공간으로서 학교시설을 가치 있게 활용하는 최선의 방안일 것이다.

4. 소 결

이미 해외 선진국들은 일찍이 근대교육의 한계를 실감하고 전인교육을 실현하기 위한 실질적인 교육지침을 마련하여 산업화 이후의 교육시스템으로 인해 야기된 부정적 사회문제들을 해결하려고 노력해왔다. 서구의 선진국들에 비해 상대적으로 뒤늦게 산업화와 민주화를 이룬 우리나라 역시 한 발씩 늦지만 앞서 간 선진국들의 절차를 밟아가며 이제 학교에 대한 새로운 이념과 시스템을 구축하고 있다.

그러한 흐름으로 1990년대 후반부터 생겨나기 시작한 국내 지역 커뮤니티 지원 시설로서의 학교현황을 살펴보면 다음과 같다.

현재, 학교시설의 지역과의 연계 유형에 따라 지역사회시설로서 활용도 측면을 살펴보았을 때, 단순히 학교 개방의 차원을 넘어서 학교 내 지역주민들을 위한 프로그램을 개설, 학교시설 복합화가 활성화 되고 있는 상황이나 지역사회와의 유기적인 연계는 공립학교의 제도적 특성과 지역주민의 인식 부족으로 인해 아직 미흡한 상황이다.

학교설립 유형에 따른 연계 현황에 있어서는 국공립초등학교의 경우 관리운영의 권한이 교육청으로 한정되어 지역시설과의 연계가 부족하다는 제도적 한계를 갖고 있고, 사립초등학교의 경우 교육시설 자체의 질은 우수하나 사유재산으로서 지역사회와의 연계에는 적극적이지 않으며, 대안학교의 경우 지역 커뮤니티와 직접적으로 밀착되어 있으나 대부분 소규모 지역사회 안에서 순수 민간의 노력에 의해 실현되고 있는 상황이기 때문에 제도적으로 정착화하기엔 어려움이 많다.

지역적 특성에 따른 학교시설의 활용 측면에 있어서는 수도권과 지방에 따라, 도심 내 경제적 기반 정도에 따라, 도시의 형성 배경에 따라 학교에 대한 지역민들의 관심과 참여율에 차이를 보여 지역 커뮤니티와의 연계에 영향을 주며, 지역사회가 필요로 하는 시설 및 프로그램도 상이함을 알 수 있었다.

종합해 보면 국내의 학교시설과 지역사회와의 연계 및 활용 정도는 아직 학교시설 자체의 개선에 집중하는 복합화 수준에 머물러 있으며 주민들의 자발적이고 적극적인 참여에 의한 것이 아니라 정부 지침에 의한 수동적이고 소극적인 움직임에 불과하다고 정리할 수 있다. 현재 진행되고 있는 학교시설 복합화 또한 수요자 중심이 아닌 공급자 중심으로 진행되며 체계적인 추진 과정이 정립되지 않아 아직까지는 복합화가 과도기적 수준에 머물러 있는 상태이며, 학교시설에 대한 주민의식 역시 지역사회학교의 개념이 자리 잡기엔 미흡한 실정이다.

점차 학교가 전인교육의 장으로 탈바꿈되어 소극적인 개방의 수준을 넘어 적극적으로 지역민과 함께 할 수 있는 문화 공간과 프로그램이 마련되고 자발적이고 유기적으로 지역사회와의 연합을 꾀하려면, 무엇보다도 주민들의 학교에 대한 인식을 변화시키고 수준 높은 참여의식을 이끌어 낼 수 있도록 국가적 차원에서 지속적으로 노력을 기울여야 할 것이다.

앞으로 지역사회의 특성에 맞는 학교시설 복합화 추진으로 학생들에게 제공되는 교육환경의 질이 개선되고 활용 프로그램이 다양하게 확대된다면, 학교를 중심으로 갖추어진 문화 시설을 주민들이 공유함으로써 평생교육의 장이라는 인식이 확보될 것이고 궁극적으로 지역 발전에 이바지 할 것이다.

따라서 다음 장에서는 국내에서 학교시설과 지역사회와의 다양한 연계 형태 중 현재 활발하게 추진되며 긍정적 잠재력을 가지고 있는 학교시설 복합화에 초점을 맞추어 진행과정을 살펴보고, 진행 단계별로 발생하는 문제점을 중심으로 학교시설이 지역적 단위에서 다양한 지역 공공시설과의 적극적인 네트워크를 형성하지 못하고 있는 한계에 관하여 짚어보고자 한다.

제4장 학교시설 사업 추진체계 및 조성 프로세스 분석

1. 학교시설의 일반적인 조성 프로세스
2. 증·개축을 통한 학교시설 복합화 조성 프로세스
3. 조성 프로세스 단계별 시사점
4. 소 결

현재 국내에서 진행되고 있는 복합화 사업의 추진 방식은 크게 두 가지로 나눌 수 있는데 지방자치단체의 교육지원 사업을 통해 지방자치단체와 교육청이 합의한 비율에 따라 건설비와 운영비를 분담하는 ‘재정사업 방식’과, 민간사업자가 자금을 선투자하여 복합화 시설을 건설한 후 교육청에 소유권을 이전하고 교육청으로부터 시설을 임대하여 투자비를 회수하는 ‘BTL사업 방식’이 있다.

□ 재정사업 방식

재정사업을 통한 복합화는, 교육청에서는 학교 내 부족한 체육시설을 확충하고 지방자치단체는 지역내 부족한 사회기반시설을 확보하기 위하여 학교 부지를 이용하여 공동 투자해 복합화를 추진하는 방식이다. 따라서 교육청은 시설투자비를 절감할 수 있으며, 지방자치단체는 사회 서비스 시설을 건설하기 위한 부지 확보가 용이하다는 장점이 있다.

[표 27] 재정방식의 학교시설 복합화 추진 현황

준공 연도	학 교 수	복합화 시설(m ²)							사업비(억원)		
		체육관	주차장	수영장	도서실	헬스장	기타	계	교육청	지자체	계
2001	2	1,215	5,592	1,943	-	-	3,154	11,904	7	114	127
2002	2	-	-	2,680	-	-	-	4,283	17	-	33
2003	4	5,878	8,443	3,014	-	368	943	17,095	83	122	221
2004	2	-	-	2,175	-	-	-	2,175	23	12	35
2005	7	3,045	12,777	10,175	-	-	2,190	24,962	124	206	280
2006	9	11,402	5,537	9,988	-	222	14,555	37,612	184	398	528
2007	4	5,579	14,711	5,760	183	-	1,158	28,674	121	222	358
2008	2	1,164	499	3,019	-	-	407	5,089	50	35	85
계	32								609	1,109	1,718

※ 자료 : 오병욱 외, 2009, 「학교시설 복합화 실행모델 개발 연구」, 한국교육개발원

□ BTL사업 방식⁴⁶⁾

BTL(Build-Transfer-Lease)방식은 민간사업자가 자금을 선투자하여 시설을 건설(Build)하고, 소유권을 정부로 이전(Transfer)한 후 관리운영권을 획득하여 주무관청으로부터 시설에 대한 임대(Lease)료를 받아 투자금을 회수하는 방식으로 여기서 말하는 임대료는 시설임대료와 운영비를 포함한 금액을 말한다.

민간사업자는 특수목적회사(SPC, special purpose company)를 설립하여 설계·자금조달·건설·운영의 전 과정을 수행하고, 특수목적회사(SPC, special purpose company)는 재무적투자자(FI), 건설사(CI), 시설운영 전문사(OI) 등으로 구성된다. 민간사업자는 정부지급금과 부속사업수익으로 투자비를 회수한다.

46) 오병욱 외, 전거서

$$\text{정부지급금} = \text{시설임대료} + \text{운영비용} - \text{부속사업수익}$$

BTL 방식으로 학교시설 복합화를 추진하였을 때 기대 효과는 첫째, 학생 및 지역주민에게 필요한 시설을 조기에 확충함으로써 지역 간, 계층 간 사회 서비스 격차를 해소하고 국민 삶의 질을 향상시켜 중장기 성장 동력을 배양하는 토대가 마련된다. 둘째, 민간의 창의성·효율성을 활용하여 사업비를 절감하고 사업 편의의 증진과 재정투자의 효율성을 제고하며 민간의 경영기법을 활용하여 공공서비스의 질을 높일 수 있다. 셋째, 총사업비와 공사기간을 확정하여 총사업비 증액 및 공기연장을 방지할 수 있다. 넷째, 시중의 여유자금에 대해 자금을 실물 공공투자자금으로 유인함으로써 중장기적으로 안전하게 투자할 수 있는 투자처를 제공하고 국채 금리 이상의 수익률을 보장함으로써 수익성을 보장해 줄 수 있다.

1. 학교시설의 일반적인 조성 프로세스

학교 복합시설을 신축하는 과정은 크게 기획-계획-시공-유지·관리의 단계로 구분할 수 있으며, 앞서 서술한 바와 같이 예산확보 방법에 따라 재정방식과 BTL방식으로 나눌 수 있다.

먼저 신축과정을 살펴봄으로써 지역에서 학교시설의 적극적인 활용을 가로막는 일반적인 문제점을 도출해본다. 신축의 경우는 발주 방식의 차이 외에 각 단계별 추진 절차가 유사하므로 본 연구에서는 재정방식의 절차에 관해서만 고려하고자 한다.

학교시설 신축 시 지역의 현황 및 여건의 반영은 주로 기획단계에서 여러 절차를 통해 이루어지고 있다. 이 중 학생수용계획에 관해 살펴보면, 교육청에서는 매 학년도별 단기계획, 5년간 단위의 중기계획, 10년간 단위의 장기계획으로 학생수용계획을 수립하며 이 과정에서 도시 성장관련 정보에 의한 계획의 수립, 관련 주민 의견 수렴 절차를 거친 계획의 수립, 도시계획과 연

계된 계획의 수립을 요구하고 있다(이재림, 학생수용계획과 학교 설립).

하지만 이 계획과정에서 교육청은 지방정부와 무관하게 독립적으로 지역의 여건을 분석하고 예측하게 되어 지역단위의 상위 도시계획과의 면밀한 검토나 타당성 분석이 이루어지기 어렵고, 단순히 학교설립 예산확보를 위한 목적으로 활용되는 경우가 많아 지역과의 협력과 교류를 통한 검토과정은 부실하다.

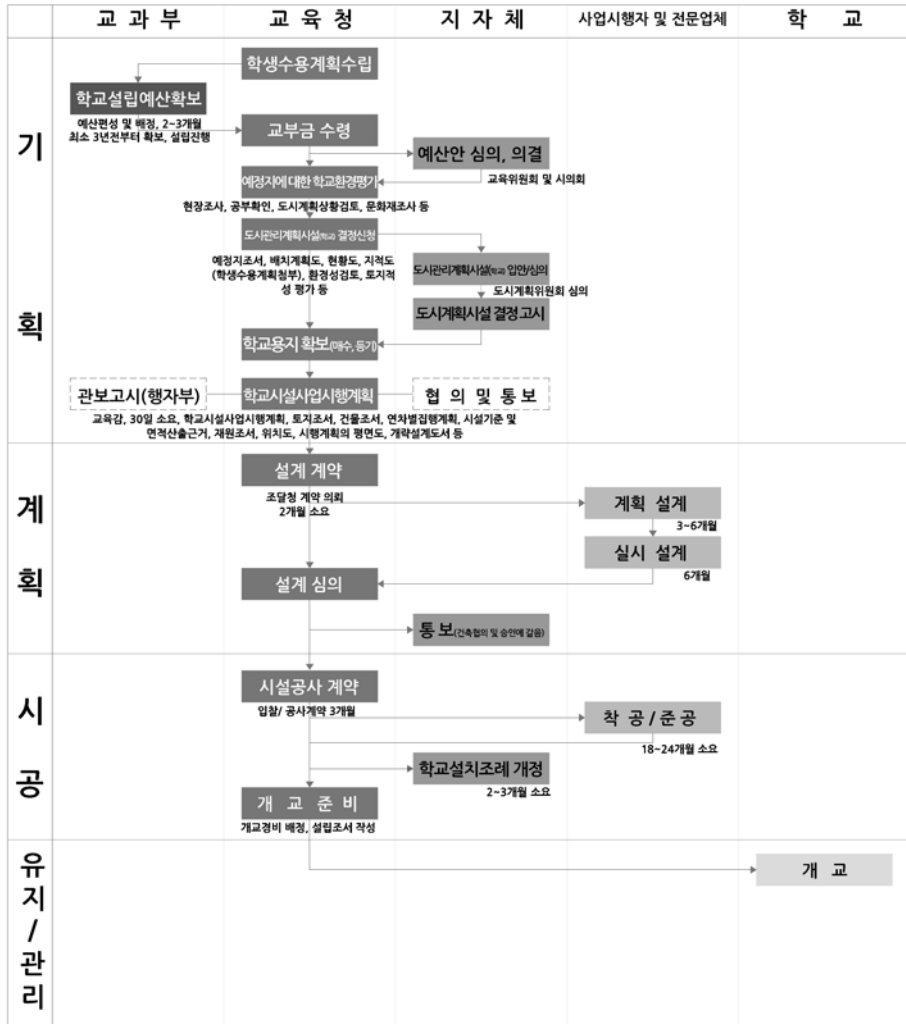
또한 기획단계에서의 학교용지 지정 시 도시계획 상황을 조사하고 공청회 등을 통해 주민의견을 청취하여 지역의 수요를 반영하도록 되어 있으나 학교 용지가 확정되고 난 이후 해당 필지에 대한 법적인 도시계획 사항의 검토 및 토지수용을 위한 절차로서 이용될 뿐 실질적인 지역 수요의 반영은 이루어지지 못하고 있다.

설계계약 이전에 학교시설 사업시행계획을 수립할 때에도 해당 지방자치단체와 협의하여 학교시설의 초기 계획안에 관하여 검토하도록 규정하고 있으나 대부분 교육청 주도의 형식적인 협의절차로 진행되는 경우가 많아 해당 지역계획이나 사업과의 연계는 불가능하다.

상기 언급된 몇몇 검토과정을 제외하면 신축의 경우 지역의 여건과 수요를 반영할 수 있는 과정 없이 교육청에 의해 독립적으로 조성되고 있는 경우가 대다수이다. 결국 신축을 통한 학교시설의 조성시 학생 교육의 목적 이외에 지역의 여건과 공공시설로서의 활용 가능성은 고려되지 않는다고 볼 수 있다.

하지만 신축의 경우 기존 도심 내에 건설되는 경우보다는 신도시나 택지개발을 통한 사례가 더욱 많으며 학교시설이 지역 공공시설로 조성되기 위해서는 초기 도시기반시설의 용도 지역이나 도시계획 단계에서 고려해야 할 부가적인 요소가 많다. 또한 재정방식과 더불어 BTL방식으로 건설되는 경우도 많아 이러한 경우 사업타당성 검토 과정이 재정방식과는 상이하므로 상기 프로세스 만으로는 일반화된 문제점을 지적하기 힘들다.

또한 지역 중심생활공간으로서 활용되는 사례가 신축보다는 증·개축에 의한 복합화가 더욱 많은 비중을 차지하고 있으므로 본 연구는 증·개축을 통한 복합화 시설 조성 프로세스를 중심으로 단계별 문제점을 좀 더 자세히 살펴보고자 한다.



[그림 26] 재정방식에 의한 학교시설 조성 프로세스

2. 증·개축을 통한 학교시설 복합화 조성 프로세스

학교시설 신축의 경우 이미 그 절차에 대한 다수의 선행연구가 있지만 증·개축의 경우에는 일반적인 절차에 대한 실질적인 조사나 연구가 없었기 때문에 신축의 경우를 참고하여 절차를 재구성 하고자 한다. 증·개축의 경우는 신축과 다르게 교육청 외에 다른 여러 주체들이 관여할 가능성이 많기 때문에 실제 복합화 사업에 관여한 여러 기관들의 추진 사례 조사를 통해 업무 추진 절차를 단계별로 정리하였다.

조사 결과, 지금까지 수도권을 제외한 지역에서는 복합화 사례가 많지 않으며 체계적인 현황관리가 이루어지지 않아 실태파악을 하는데 현실적인 한계가 있었다⁴⁷⁾. 따라서 복합화 사업이 가장 빈번하게 이루어져 조성 프로세스를 파악하기에 용이한 수도권 소재의 초등학교들 중 서울시를 대상으로 조사를 진행하였다. 특히, 서울시의 학교시설 복합화 현황⁴⁸⁾을 기준으로 현재까지 복합화 사업을 가장 많이 진행한 상위 7개 교육청 중 교육시설 담당자가 복합화 사업을 진행한 경험이 있는 곳을 대상으로 3~4개 교육청과 해당 교육청 관할 자치구를 선정하여 인터뷰 조사를 진행하였다. 조사결과를 바탕으로 복합화 시설 추진 절차를 도출하여 추진주체에 의해 교육청 주도형과 지방자치단체 주도형으로 구분한다.

1) 교육청 주도형

대부분의 경우 복합화 시설은 교육청의 주도로 사업이 진행된다. 이렇게 복합화 시설 건립이 추진된 경우로는 학교장의 요구나 중앙정부부처(교육과학기술부)의 수요파악에 의해 시설에 대한 요구가 있는 경우, 사업추진 비용이 교육청 자체 예산으로 부족할 경우, 시설 개방을 조건으로 지방자치단체와 협약을 맺어 사업비를 지원 받고 사업을 진행하는 경우, 또는 민간사업자

47) 복합화 현황 조사결과(부록) 참조

48) 서울시 교육청 내부자료

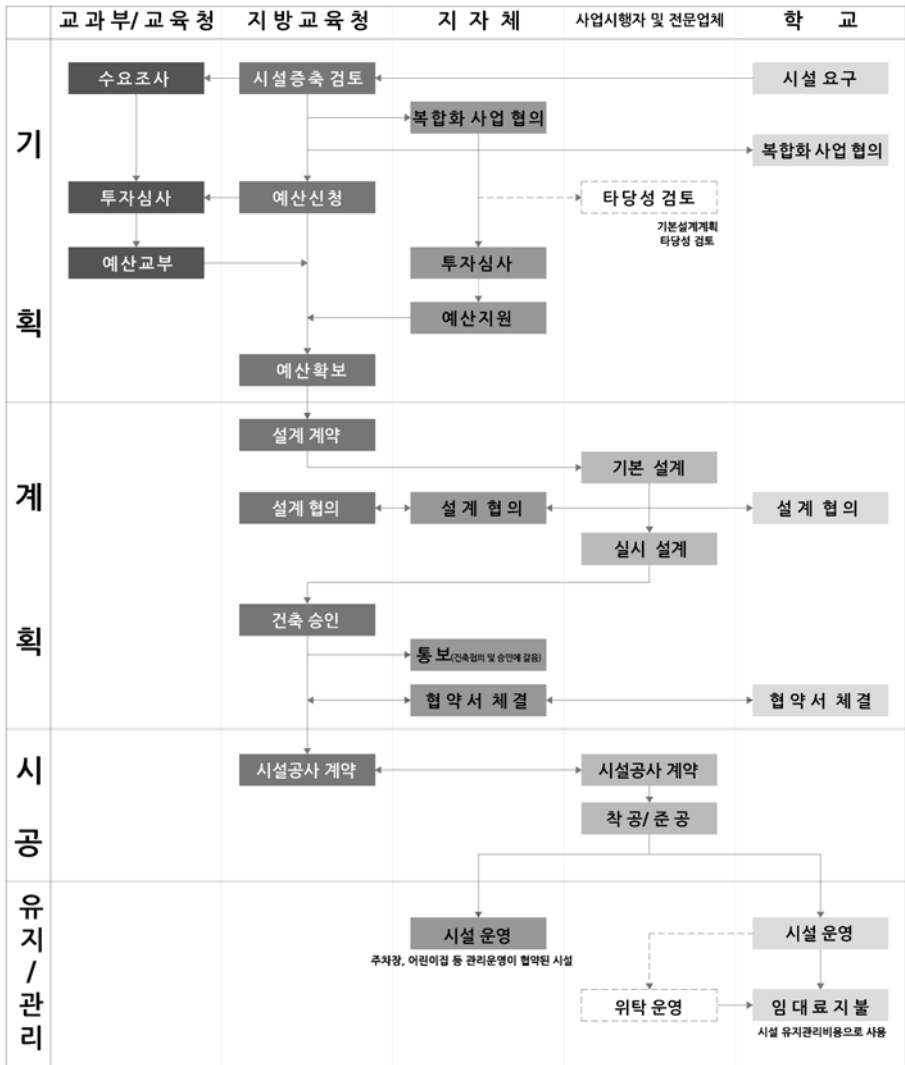
의 자본을 이용하여 사업을 진행하는 경우 등이 있다.

① 재정방식

학교 복합화 시설의 기본이라고 할 수 있는 체육관과 다목적 강당 등의 프로그램이 가장 많은 비중을 차지하며, 이 경우 시설규모가 크지 않아 교육청 시설과에서 실시하는 시설 증축의 개략적인 검토가 이루어진 상태에서 학교 및 지방자치단체와 협의를 진행한다. 반면 기본시설 외에 주차장이나 수영장 등의 다양한 프로그램이 증축되는 시설규모가 큰 사업의 경우엔 투·융자 심사를 위한 타당성 검토가 이루어지고 이에 따라 예산을 지원받아 사업을 진행하게 된다.

예산을 확보하면 계획단계에서는 교육청에서 설계업체를 선정·계약하고 실시설계를 진행하는데 이때 설계업체는 교육청 및 학교장, 지방자치단체와 협의 하에 설계를 진행하며 실시설계가 끝나고 교육청의 승인을 받으면 시설을 공사하여 준공 후 유지·관리의 단계로 넘어간다.

대부분의 경우 학교용지를 이용하는 복합화 시설의 소유권은 교육감에게, 운영권은 학교장에게 위임하며, 운영시 학교장이 운영 전문 업체에게 임대료를 받아 그 예산을 시설의 유지·관리비용으로 사용하는 것이 일반적이다. 다음 그림을 통해 교육청 주도형 학교시설 증·개축 프로세스를 알아보기 쉽게 도식화 하였다.



[그림 27] 교육청 주도형 학교시설 증·개축 프로세스

□ 동부교육청 및 중랑구청의 사례

복합화 시설에 대해 학교나 지역주민의 지속적인 민원이 있을 경우 교육청에서는 시설에 대한 개략 검토 보고서를 작성하여 구청에 협의를 요청한다. 최근 사업을 진행한 면일초등학교의 경우 체육관과 정보센터를 바탕으로

주차장과 수영장 시설이 함께 검토되었는데 이 단계에서는 지역에 아파트 단지가 많지 않기 때문에 주차 수요가 있을 것이라는 판단과 대상지 주변 1~2km내에 다른 수영장이 없다는 조사 등의 개략적인 검토로 프로그램을 구상하였다.

[표 28] 면일초등학교 복합화시설개요	
시설명	면일체육문화센터
위치	서울시 중랑구 망우동
사업기간	2006.12~2009.10
시설규모	7,961.72㎡
프로그램	체육관, 수영장 정보센터, 기타 지하주차장

중랑구청에서 면일초등학교의 복합화 시설에 대한 협의를 제안 받았을 때에는 구에서 진행하고 있는 다른 사업(도서관 및 문화체육관)으로 인해 재정적 여유가 없었으므로 몇 차례에 걸쳐 협의가 무산되었지만 교육청의 지속적인 요청에 의해 사업에 대한 타당성 검토 용역을 발주하고 그에 따라 사업을 추진하게 되었다.

협의를과정 중에 중랑구청에서는 수영장 시설을 지양한다는 서울시 학교 시설 복합화 5개년 종합계획의 지침에 따라 수영장 시설을 제외한 체육관, 정보센터, 주차장 시설을 복합화 프로그램으로 제안하였지만 교육청이 오히려 수영장에 대한 긍정적인 의견을 개진하여 결국 수영장을 포함하는 프로그램으로 사업이 진행되었다.


복합화 시설에 주차장과 수영장이 포함되는 경우 많은 예산이 필요하기 때문에 수익성에 대한 타당성 검토가 중요하게 되고 따라서 외부용역⁴⁹⁾을 통해 검증단계를 거친 후 이러한 검토결과를 바탕으로 투·융자 심사를 받아 예산을 확보하는 것이 일반적이다.

49) 면일초등학교 학교시설 복합화 사업의 경우 중랑구청에서 재단법인 한국산업관계연구원(KIIR)에 타당성 조사 용역을 위탁했다.

하지만 이러한 타당성 검토에도 불구하고 면일초등학교의 경우 내실있는 검토 부족으로 시설 공사 중 주차장 부분을 증축하는 설계변경이 발생하였으며, 설계변경시 기존 교사동을 연결하는 공중가로(브릿지)와 운동장 구령대를 추가로 요구하는 과정에서 이에 대한 예산이 충분히 확보되지 못하여 교육청과 학교장, 설계사무실 사이에 갈등이 생기기도 하였다.

□ 북부교육청 및 노원구청의 사례

북부교육청의 경우 복합화 시설의 사전 검토는 교육청 내 시설과에서 모두 담당한다. 따라서 교과활동에 필요한 프로그램을 위주로 검토가 진행되고 그 외의 프로그램은 지역의 수요를 파악해서 이루어지기보다는 예산 규모와 사업성을 검증하는 것으로 진행된다. 이는 북부교육청 내의 복합화 시설이 대부분 다목적 체육관의 프로그램으로만 구성⁵⁰⁾되는 결과로 이어진다.

	
[표 29] 당현초등학교 복합화시설개요	
시설명	당현초등학교 정보체육관
위치	서울시 노원구 상계동
사업기간	2002.8~2003.7
시설규모	892m ²
프로그램	다목적 체육관

북부교육청과 공동으로 사업을 진행하는 노원구의 경우 서울시에서 추진한 학교시설 복합화 5개년 종합계획의 일환으로 관내 7개의 학교에 대한 복합화 사업을 진행했다. 하지만 이 과정에서 교육청의 복합화 요청에 대한 협약서를 작성한 후 시설 건설비용의 일정 지분의 예산만을 지원하는 형태로 사업에 참여했을 뿐 사전검토나 설계 과정, 운영·관리의 부분에 있어서는 일체 관여하지 않았다.

시설 완공 후 그 소유권은 교육감에게 있지만 운영권은 학교장으로 위

50) 서울시 교육청 학교시설 복합화현황을 기준으로 북부교육청 관할 구에 포함되어있는 11개 초·중학교의 복합화 시설 중 2개 학교를 제외한 9개 학교는 체육관시설 사업으로만 진행되었다.

임되기 때문에 개방에 따른 안전사고 및 시설의 파손과 유지관리에 대한 학교장의 부담이 증가하므로 운영권을 소유한 학교장은 이러한 관리 부담을 줄이고자 학교의 개방과 운영을 제한할 수밖에 없다.

운영의 경우 대부분 학교장이 외부 업체에 위탁을 의뢰하고 운영을 통해 회수되는 임대료로 유지·관리 비용을 충당하는데 그 비율이 10%정도로 매우 미미해 결과적으로 교육청에 시설보수 비용을 청구하게 된다. 교육청은 지방자치단체와 복합화 시설 협약시 시설보수에 대한 비용을 지방자치단체와 5:5 비율로 분담하게 되어있지만 실제로는 지방자치단체에 청구하지 않고 자체 해결하고 있는 경우가 대부분이다.

② BTL 사업형

BTL 사업은 초기 사업비가 절감되고 여러 사업을 동시에 진행할 수 있다는 장점 때문에 정부에서 적극적으로 장려하고 있으며, 이에 따른 많은 계획이 있었다. 자치구의 재정적 여유가 있는 서울지역을 중심으로는 재정방식의 복합화 시설 사업이, 상대적으로 가용 예산이 부족한 지방에서는 BTL 사업방식의 복합화 시설 사업이 주로 진행되고 있다.

하지만 최근에는 체육관 및 관련시설 부분은 BTL 사업방식으로, 주차장 부분은 재정방식으로 사업을 추진하는 등 두 가지 방식이 혼합되어 나타나기도 한다.

BTL 사업형의 기획단계에서는 과학기술부와 교육청이 시설에 대한 계획을 세우고 적정성평가를 통해 학교장·학부모·학생·지역주민들의 의견을 검토하여 지방자치단체와 협의 후 사업기본계획을 작성하며 이를 기준으로 공개경쟁입찰을 진행한다.

계획단계에서는 사업 고시 후 사업설명회 등의 과정을 거쳐 1단계로 PQ 심사를 통해 업체를 선정하고, 2단계로 기술보고서(설계도면, 설계보고서)

와 재무보고서(총사업비-조달금액, 운영비-입찰자가 제시, 사업계획서)를 포함하는 사업보고서 심사를 통해 우선협상대상자를 선정하여 설계 실무협약에 들어간다.

이 때 민간업체가 사업계획서를 작성하는 과정에서 시설 주변의 문화적, 지리적 환경여건을 분석하고 프로그램의 수요를 파악하는 등의 타당성 검토를 실시하고 시설의 계획방향을 설정하여 그에 따라 기본설계도서와 보고서를 작성하게 된다. 또한 기본설계시 지역주민·교육관계자·학생·교육청을 대상으로 설문조사를 진행하여 다이어그램이나 차트를 활용한 사업수요분석을 제출하는데, 교육시설환경연구센터(EDUMAC)의 자료나 건설협회주관 해외시찰 자료 등이 잘 구축되어 이를 활용한 수요분석이나 지역의 여건이 반영될 수 있는 가능성이 비교적 다른 유형에 비해 높다.

주무관청과 우선협상대상자의 실무협약(실시설계협약)을 거치면 전문사업자(SPC, special purpose company) 지정이 이루어지고, 사업자 지정과 공사 이후 협약에 따라 10년 또는 20년간 시설을 운영·관리하게 된다. 해당기간동안 유지보수는 민간업자 측에서 담당하는데 해당 교육청에서는 시설운영에 대한 평가를 거쳐 기준에 따른 등급을 매긴 뒤 그에 따른 비율로 운영비를 지급한다.

BTL 방식에 의한 학교시설 증·개축 프로세스를 도식화하면 다음과 같다.



[그림 28] BTL 방식에 의한 학교시설 증·개축 프로세스

2) 지방자치단체 주도형

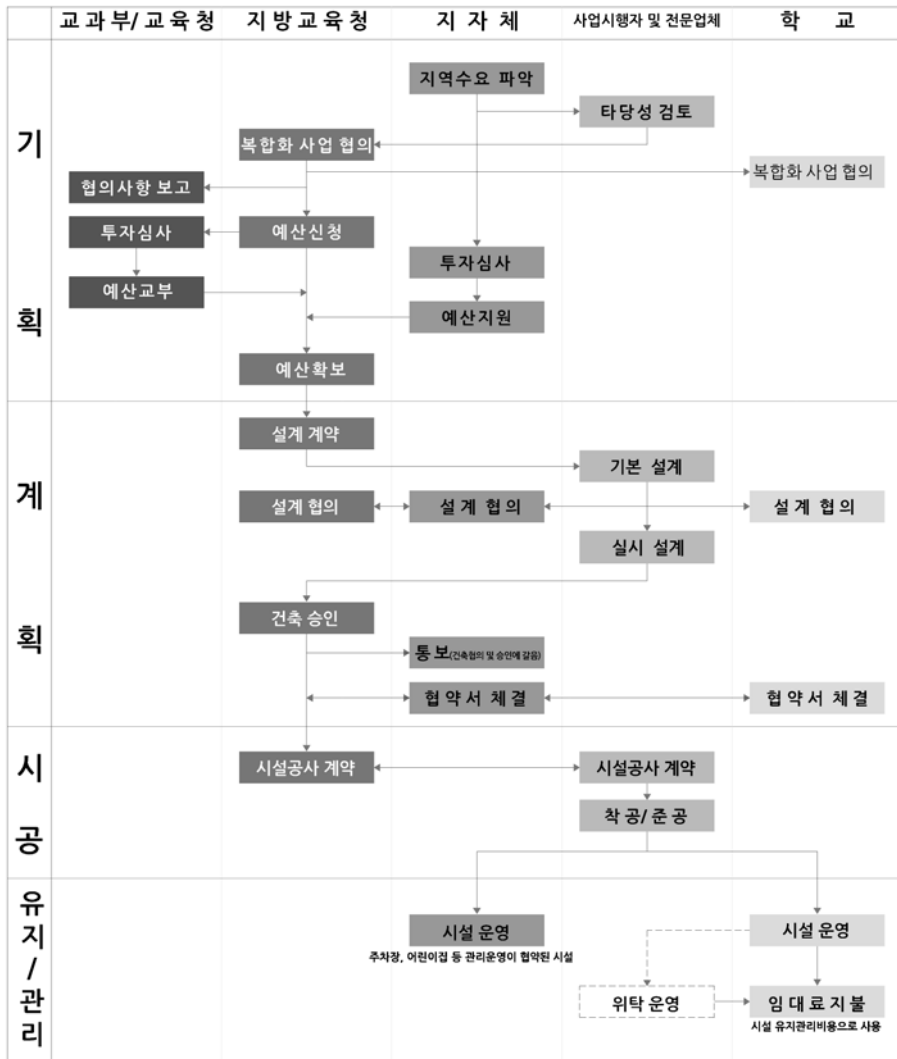
지방자치단체의 강력한 필요가 있을 시에는 교육청에 복합화 시설을 우선 요청 하는 경우가 있다. 이러한 경우는 지역내 주차 시설의 부족으로 인해 학교 내 복합화 시설로 주차장을 건립해 활용한 예가 대표적이며 복합화 시설이 아닌 주차장 단독 프로그램으로 사업을 진행한 경우⁵¹⁾도 있다.

또는, 학교시설 인근 주민들이 협의체를 구성하고 다른 지역에서 실행된 기존 학교 복합화 시설 사업을 참고하여 구청에 시설을 요청하면서 복합화 시설 사업이 시작되기도 한다. 이런 경우 구청에서 교육청에 시설을 건의하고 교육청은 학교장의 동의를 얻어 복합화 사업을 추진하게 되는데, 예산 확보의 선행 사업의 진행 등을 고려하여 지원가능 시점을 확정하고 사업을 진행한다.

이렇듯 지역의 수요에 따라 지방자치단체에서 먼저 교육청에 시설 협의를 요청하는 경우 그 전 단계에서 미리 타당성 검토를 통해 시설에 대한 검증단계를 거치고 이를 바탕으로 시설에 대한 사업 협의를 진행한다는 측면에서 교육청 주도 방식보다는 기획단계에서 지역의 여건이 좀 더 잘 반영되고 있음을 알 수 있다. 하지만 기획단계 이후의 계획, 시공, 유지·관리 단계에서는 교육청 주도형과 지방자치단체 주도형의 프로세스에 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다.

지방자치단체 주도형 학교시설 증·개축 프로세스는 다음과 같다.

51) 서울시 교육청 학교시설 복합화현황을 기준으로 동대문구의 청량초등학교, 중랑구의 중곡초등학교, 은평구의 연광, 서신초등학교, 영등포구의 도림초등학교, 강서구의 파일초등학교는 지하주차장시설 단독으로 사업을 진행하였다.



[그림 29] 지방자치단체 주도형 학교시설 증·개축 프로세스

□ 강남교육청 및 강남구청의 사례

강남구의 경우 관내 심각한 주차난을 해결하기 위한 방안으로 복합화 시설을 계획했기 때문에 구청의 적극적인 시설 검토를 바탕으로 사업이 추진 될 수 있었다. 사전 타당성 검토 역시 구청에 의해 진행되었으며 전문 업체에

위탁을 맡기고 주민 공청회 등 의견수렴의 과정을 거쳤다.



[표 30] 연북초등학교 복합화시설개요

시설명	연북초등학교
위치	서울시 강남구 청담동
사업기간	2004.10~2007.10
시설규모	15,560㎡
프로그램	체육관, 수영장 정보센터, 문화교실 지하주차장

하지만 강남구의 경우 이를 주도한 부서가 주차관리과였기 때문에 기획 이후 단계인 설계협의 과정이나 운영·관리는 주차시설 부분에 대해서만 관여하게 된다. 따라서 복합화 시설이 지역 주민들에게 활용이 잘 되고 있는지, 복합화 시설 사업 전후로 주민 복지 향상 등에 기여했는지 등에 관한 사업완료 후 평가과정이 없어 다음 사업 진행시 피드백은 이루어지지 않았으며 그에 관한 사항은 다른 부서의 업무로 인식하고 있었다.

강남교육청의 입장에서는 학교시설은 ‘교육’을 최우선으로 고려해야 하는 시설로서 판단하고 지역전체를 연계할 필요성에 대해서는 중요하게 고려하고 있지 않기 때문에 복합화 시설 또한 교과 과정에 필요한 ‘교육시설’에만 중점을 두고 시설을 운영한다. 지역민의 의견 수렴, 지역 시설과의 연계 고려 사항, 사업 완료 후 시설 이용을 통한 사후 평가 등은 해당 구청에서 담당해야 할 업무로 판단하고 있었다. 사실상 학교장이 위탁을 맡긴 업체에서 시설의 운영이 이루어지고 있기 때문에 교육청에서는 운영의 구체적인 내용에 대해 알지 못하며 관여하지도 않는 상황이다.

3) 소 결

앞서 살펴본 바와 같이 증개축을 통한 학교시설 복합화 조성 프로세스는 그 추진주체에 따라 교육청 주도형과 지방자치단체 주도형으로 유형을 나

눌 수 있으며 교육청 주도형은 또한 재정방식과 BTL방식으로 나눌 수 있는데 이를 단계별로 비교해 보면 다음과 같다.

[표 31] 복합화 조성 프로세스에 따른 유형별 비교

	교육청주도		지자체주도
	재정사업	BTL사업	재정사업
기획	교과부·교육청에서 시설 수요조사 등을 통한 사업 계획 후 신청을 받아 대상 사업을 선정 교육청·학교장의 협의에 따라 시설사업 기본계획을 수립하고 지자체와 협의하여 사업을 추진·공고함 규모에 따라 타당성검토가 생략되기도 함	교과부·교육청에서 사업을 계획하고 복합화시설의 신청을 받은 후 타당성 검토를 통해 대상사업을 선정하고 시설사업 기본계획을 수립·공고함	지역의 복지시설이나 주차장 등이 부족하나 용지확보가 어려울 경우 교육청에 복합화시설에 대한 협의를 요청함 교육청은 해당 학교장과 협의하여 사업을 추진함 시설규모가 큰 사업이기 때문에 이 경우 지자체에서 타당성검토 외주 용역을 맡기고 그 결과 기본계획을 수립·공고함
설계	현상공모나 입찰을 통해 선발된 민간업체(설계사무소)가 실시설계를 진행함 계약주체는 교육청과 설계사무소이며 설계사무소에서는 교육청 및 관련 지자체·학교장과 개별 협의하여 교육청에서 최종 승인함	민간사업자의 자격심사와 사업계획서를 통해 우선협상대상자를 선정 교육청과 실무협의(실시설계) 후 정식 사업자(spc)로 지정하여 최종 승인함	현상공모나 입찰을 통해 선발된 민간업체(설계사무소)가 실시설계를 진행함 계약주체는 교육청과 설계사무소이며 설계사무소에서는 교육청 및 관련 지자체·학교장과 개별 협의하여 교육청에서 최종 승인함
시공	입찰 등을 통해 선발된 민간업체(건설사)가 시설공사 진행 계약주체는 교육청과 건설사 임	선발·지정된 민간사업체(spc)에서 시설 공사 진행 계약주체는 교육청과 민간업체(spc) 임	입찰 등을 통해 선발된 민간업체(건설사)가 시설공사 진행 계약주체는 교육청과 건설사 임
유지관리	협약에 따라 시설 소유권은 교육감, 운영권은 학교장에게 있으나 대부분의 경우 임대료를 받고 민간에 위탁운영을 맡김	협약한 기간 동안 민간사업자가 관리·운영 함 교육청은 운영 상태를 평가하여 등급을 매기고 등급에 따라 운영비를 지급	사업예산지급 비율에 따라 소유권을 지자체와 교육청이 나눠가지는 경우가 많음 소유권에 따라 시설운영을 각자 하는 경우가 많고 지자체측에서 학교에 운영권을 넘겨주기도 함 주차장시설은 대부분 지자체가 소유권을 가지고 운영을 담당함

3. 조성 프로세스 단계별 시사점

우리나라 학교 복합화 시설의 시작이라고 할 수 있는 금호초등학교의 열린 금호교육문화관 건립당시(2001년) 언론의 대대적인 홍보로 복합화 시설의 다양한 장점이 부각되었고, 이를 참고하여 다른 지방자치단체들이 복합화 사업을 대대적으로 추진하게 되었다.



[표 32] 금호초등학교 복합화시설개요

시설명	금호초등학교 열린금호교육문화관
위치	서울시 성동구 금호동
사업기간	1996.7~2001.12
시설규모	10,869㎡
프로그램	체육관, 수영장 문화교실, 정보도서관, 기타 지하주차장

하지만 복합화 시설 증·개축 사업에 대한 방침이나 진행과정에 대한 전문성이 부족한 상황에서 자치구마다 공원녹지과, 주차관리과, 문화체육과 같은 각기 다른 일반부서에서 사업을 진행하는 등 일관성 없이 사업이 진행되자 2004년 서울시에서는 학교시설 복합화 사업 5개년 종합계획을 마련하였고 이 후로 복합화 시설 사업에 대한 기본 방침이 서서히 마련되어가고 있다. 하지만 여전히 다수의 문제점들이 남아있으며 이를 조성 단계별로 정리해 보면 다음과 같다.

1) 기획 단계

① 담당기관의 이원화와 복합화 전담부서의 부재

현재 교육청과 지방자치단체의 협의로 복합화 사업이 추진되고 있으나 실질적으로 상호 간 긴밀한 협력 하에서 사업이 논의되고 진행되는 것이 아니라 각 담당기관의 이해관계와 관련 업무에 관한 일부분만을 처리하고 있어

결과적으로 학생의 교육을 위한 프로그램과 지역민의 생활지원을 위한 프로그램을 통합적으로 계획하는 데 한계가 있다.

각 담당기관의 복합화 시설 관련 업무의 경우, 교육청에서는 대부분 시설과에서 복합화 사업을 추진하고 있지만 시설 완공 후 프로그램의 운영 측면에서 학교나 지방자치단체와 협의할 수 있는 부서가 마련되어있지 않다. 지방자치단체에서는 형편에 따라 각기 다른 부서에서 복합화 업무를 맡아 사업을 진행하고 있는데 마찬가지로 시설 완공 때까지만 업무를 담당하고 그 이후의 운영·관리에 있어서는 학교와 교육청에 일임하고 있어 지역 주민들에게 단순 시설 개방의 정도로만 시설을 제공하고 있는 경우가 많다.

2007년 노원구청에 최초로 교육진흥과가 신설된 이후 다른 구에서도 교육지원 관련 부서들이 생기면서 시설 운영 및 프로그램에 관한 부분을 함께 담당하고 있는 추세이지만 여전히 교육지원관련 부서가 없는 자치구가 많으며, 교육관련 업무라 해도 주로 인터넷 교육 프로그램 개발이 대부분으로 지역 교육청이나 학교의 복합화 시설과 연계한 프로그램의 고려는 미흡한 실정이다.

② 지역 중심시설로서 학교시설의 인식부족과 지역 홍보 부재

학교 내 복합화시설 건립에 대해 지역주민을 대상으로 설문조사를 한 결과⁵²⁾, 건립을 반대하는 이유로 교육에 방해가 된다는 것이 과반수 이상을 차지하고 있다. 이러한 인식의 배후에는 학교라는 공간에 학생 교육기능 이외의 다른 시설이 들어서는 것이 바람직하지 않다는 시민의식이 내재되어 있다고 볼 수 있다. 학교는 교육적 역할이라는 본질적 기능에 충실해야 하는데 학교 내에 들어서는 복합화 시설은 교육 기능에 방해요인이 될 수 있다는 생각⁵³⁾이 바탕을 이루고 있기 때문이다.

52) 학교시설 복합화 건축계획 분석 연구 - 학교에 복합화 시설을 반대하는 이유에 대한 설문조사, 교육에 방해 52.3%, 지역주민을 위한 시설이 빈약 20.3%, 지역내 다른 체육, 문화, 주민 편의 및 복지 시설이 많음 12%

53) 이현재, 2007, 초등학교 시설의 복합화 계획에 관한 연구

이러한 폐쇄적인 사고방식으로 인해 학교 복합화 시설을 계획하더라도 주요 시설은 교과과정에 직접 관련된 프로그램 중심으로만 편중되고, 지역 주민을 위한 시설은 2차적으로 고려하게 되므로 지역 여건의 종합적 고려나 지역민의 수요조사 등의 합리적인 검토가 이루어지기 힘들다.

따라서 복합화 사업 추진과정에서 적극적인 홍보와 참여를 유도하여 주민들의 관심을 끌어들이고 공감대를 형성하는 것이 중요한데, 시설 완공 이전 단계에서 시설에 대한 홍보나 정보전달의 방법은 지방자치단체의 홈페이지에서 주요업무 공개란의 사업 정보를 열람할 수 있게 하는 정도의 소극적인 방법이 대부분인 실정이다.

이렇게 복합화 시설 선정 및 사업 진행 과정에서 사전에 충분한 홍보와 정보전달이 부족한 상태에서 사업을 추진하면 지역민의 관심과 참여를 유도하지 못하고 사업완료 이후에도 복합화 시설에 대해 잘 인지하지 못한 지역민들의 무관심으로 저조한 이용률을 보이게 된다.

③ 예산 위주의 시설 계획

현재 추진되고 있는 복합화 시설의 기획 과정을 살펴보면, 지방자치단체의 재정 자립도에 따라 지역적으로 학교에 지원되는 복합시설의 재정 규모 편차가 심하여⁵⁴⁾ 지역 수요에 의해 합리적으로 시설이 조성되기 보다는 지역의 예산 여건에 따라 또는 지역구 의원의 선거구 관리 등 정치적 차원에서 시설이 계획되는 경우가 많다.

서울 강남권의 강남·서초구와 강북권의 노원·도봉구가 대조적인 경우인데, 재정 자립도가 상위권인 강남·서초구의 경우 이름 그대로 여러 프로그램을 복합화한 복합화 시설을 추진하는데 반해 재정 자립도가 하위권인 노원·도봉구의 경우⁵⁵⁾는 대부분 체육관 시설을 추진할 뿐이다.

강남구에서 각각 2005년, 2007년 개관한 포이초등학교와 언북초등학교

54) 강현빈, 2007, 학교시설 민자사업의 효율화 방안

55) 서울시청 행정정보 자치구 예산 참고

는 수영장과 체육관, 정보·문화센터를 갖추었으며 공사가 진행 중인 다른 3개 초등학교의 경우도 체육관과 헬스장, 수영장에 문화교실까지 기본으로 갖추고 있다. 그 밖에 도서관과 멀티미디어실, 학교에 따라서 어린이집과 간이골프장 같은 특화시설이 예정되어 있는 경우도 있으며, 특히 서초구도 신동중, 서일중, 언남중·고가 체육관과 수영장, 헬스장에 에어로빅장까지 갖추고 있었다.

반면 재정여건이 어려운 서울 노원구와 도봉구는 복합화 시설이라는 말이 무색할 정도로 적절히 활용할 수 있는 규모와 기능이 확보되지 못하고 있는데 노원구의 경우 7개 초·중학교 복합화시설 중 중평중학교를 제외한 6개 학교가 990㎡ 안팎의 체육관이 전부이며, 도봉구 또한 비슷한 사정이다⁵⁶⁾.

[표 33] 자치구별 재정자립도와 복합화 시설 현황

자치구	자립도	학교명	복합화면적	프로그램
강남구	79.4%	포이초	12,490㎡	체육관,수영장,정보센터,지하주차장,기타
		언북초	15,560㎡	체육관,수영장,문화센터,지하주차장,기타
		언주초	8,193㎡	지하주차장
		영희초	10,100㎡	체육관,수영장,문화센터,지하주차장,기타
		논현초	12,078㎡	체육관,수영장,문화센터,지하주차장,기타
		신곡초	10,800㎡	체육관,수영장,문화센터,지하주차장
서초구	78.5%	서일중	4,301㎡	체육관,수영장,정보센터
		신동중	4,335㎡	체육관,수영장,정보센터
		언남중고	14,325㎡	수영장,정보센터,문화센터
도봉구	37.24%	초당초	4,048㎡	체육관,수영장,정보센터,기타
		도봉중	1,139㎡	체육관
		창일중	955㎡	체육관
		창동중	850㎡	체육관
노원구	29.2%	당현초	892㎡	체육관
		수암초	1,219㎡	체육관
		중현초	837㎡	체육관
		상경초	880㎡	체육관
		중평중	2,533㎡	체육관,정보센터,기타
		상원중	961㎡	체육관
		하계중	620㎡	체육관

※ 자료 : 서울시교육청 내부자료 참조 (2009년)

56) 김진명, 2007, ‘학교복합화시설 강남북 차별’, 기사내용발췌정리

또한 지역 커뮤니티의 활성화 요구는 높지만 공공지원 기능이 미흡한 지방의 경우는 자체 예산의 한계 때문에 민간자본을 이용한 BTL 사업을 장려하고 있지만 2001년부터 2008년까지 진행된 학교시설 복합화 사업은 재정사업 방식으로 약 88%, BTL사업 방식으로 약 12%만이 추진⁵⁷⁾되고 있는 실정이다.

④ 타당성 검토 부실로 인한 지역 여건의 반영 미흡

복합화 시설의 사전 검토시 지역 전체의 통합적인 차원에서 상위 도시계획과의 연계가 고려되지 않으므로 주변 지역시설과의 관계성을 찾기가 힘들고 주변 시설과 중복되는 프로그램이 빈번하게 발생한다. 이는 지방자치단체에서 실시하는 도시계획 초기단계에서 도시기반시설로서의 용지 지정 이외에 공공시설로서의 활용이나 고려가 반영되지 않는다는 근본적인 한계와 함께, 교육청에서 작성하는 학생수용계획을 통해서 해마다 실시하는 지역의 계획 및 지역 여건의 반영 절차가 충실히 이루어지지 못한다는 문제점도 원인이 된다.

지방자치단체가 실시하는 타당성 검토 단계에서는 주민들의 수요 및 의견을 반영하는 방법이 설문조사를 바탕으로 하는 프로그램에만 집중되고 있으며 타 지역의 복합화 시설의 사례를 참고하여 그 곳에서 운영하는 프로그램을 그대로 답습하는 형태가 대부분이었다.

설문조사나 주민·학부모 설명회 등을 통해 의견수렴을 거치는 과정이 있더라도 형식적인 것에 그칠 여지가 많으며 실제로 논현초등학교 복합화 시설 계획이 가시화된 지난 2007년 재학생 및 학부모 설문조사에서 반대표가 72%로 찬성표의 18%를 압도했으나 2008년 복합화 사업은 예정대로 진행된 예가 있다. 이에 논현초등학교의 학부모들은 시교육청 등지에서 시위를 벌이며 복합화 사업을 반대했으며 학교 측과 학부모의 대립이 극에 달했던 2007년 7월경에는 이 학교 학생 100여명이 다른 학교로 전학을 갔던 사례가 있었

57) 오병욱 외, 전계서

다⁵⁸⁾.

BTL 사업에서의 타당성 검토 단계 역시 짧은 시간 내에 제출해야 하는 성과물의 요구 사항이 많기 때문에 지역 고유의 특성 등을 고려한 종합적 계획보다는 수익성 위주로 검토되는 경향이 크다.

또한 지역의 수요 파악이 적절히 반영되지 않아 수요와 관계없이 학교 복합화 시설의 대부분이 사회체육시설 프로그램으로만 치중되고 있으며, 프로그램 선정 또한 체육관련 업체에 위탁을 맡기는 경우가 많아 실제적인 지역의 수요에 맞는 다양한 프로그램의 공급이 필요하다.

2) 계획 단계

① 공동 협의체의 부재로 인한 설계 협의 과정의 어려움

복합화 시설의 추진이 성사되면 계약의 당사자는 교육청과 설계업체이지만 실제 사용주체는 학교이기 때문에 학교장과 학교운영회가 의사결정에 관여할 수밖에 없다. 하지만 주차장 등의 기반시설 설치시 지방자치단체와의 설계 협의과정이 필요한데 이들 간 공동 협의체가 없기 때문에 설계사무소 입장에서는 교육청과 학교, 지방자치단체 모두와 제각각 협의해야 하는 어려움이 있으며 서로의 의견이 충돌할 때 모두의 요구사항을 설계사무소에서 조정하고 이견을 조율해야하는 문제가 있다.

실제로 복합화 시설의 시작이었던 금호초등학교의 경우 공동 투자를 결정한 이후 시설 소유에 관한 부분에서 교육청과 지방자치단체와의 입장 차이가 좁혀지지 않아 1년 가까이 설계가 중단되었던 적이 있었으며 이들의 이견을 조율하기 위해 설계사무소에서 조정자 역할을 해야만 했다.

학교장의 입장에서는 계약의 주체가 교육청과 설계사무소이기 때문에 설계안에 대한 수정/ 보완사항을 요구해도 받아들여지지 않는 경우가 많고 교

58) 김청환, 2009, '초등학교 운동장은 공사중', 기사내용 발췌정리

육청과 우선 협의한 뒤 일을 진행해야하는 등의 불만사항이 있었다.

② 교육 복합시설 계획의 전문성 부재

아직도 국내에서는 초등학교 교육활동 변화에 대한 일반인의 인식이 부족하여 계획가의 입장에서는 교육시설 설계시 복합화를 통해 학교시설이 지역사회와 학생이 병용할 수 있는 계획의도와 설계개념이 원만하게 적용되지 못하는 경우가 많다. 따라서 이를 극복하기 위해서는 계획의 의도와 설계안을 논의할 수 있도록 프로그램 계획단계에서부터 다양한 관련 주체가 참여하는 업무협의 과정이 절대적으로 필요하다⁵⁹⁾.

교육시설은 그 자체가 학생들의 교육을 목적으로 설계되어 있기 때문에 주민 공공시설 등으로 증·개축 될 경우 계획상 이들 간의 관계를 면밀하게 고려하고 동선의 독립성이나 안전성을 확보해야 함에도 불구하고 설계업체의 전문성과 경험 부족으로 원활한 계획 설계가 이루어지지 않은 경우가 많다. 이럴 경우 학생·교사·주민 간 갈등을 일으킬 가능성이 크고 결국 이용의 제한이나 학교 개방이 취소되는 등의 문제가 발생하게 된다.

또한 시설을 이용하는 주민들을 위한 휴게시설의 부재, 지역주민이 이용할 수 있는 학교 외부공간에 대한 배려 부족, 주요시설을 지하층으로 설계함에 따라 발생하는 환기와 통풍의 문제점 등 계획시 지역주민간의 교류를 배려하지 못해 발생하는 미흡한 점⁶⁰⁾들이 다수 있다.

3) 시공 단계

① 공사기간 중 학습권 침해 및 안전 문제

시설 공사기간 동안에는 운동장이 공사구역에 포함되어 학생들의 체육 활동에 많은 제한을 받게 되는데, 운동장 대체시설을 확보하기 어려워 학습권

59) 이현재, 2007, 전계서

60) 홍현진, 2007, 복합화초등학교 활용현황 분석과 복합화 개선방향 제안

침해 논란과 함께 안전사고 발생이 우려된다. 또한 환경오염에 민감한 어린이에게 소음과 먼지로 인한 스트레스로 인한 정서적인 악영향을 끼칠 수 있다는 우려도 있다.

올해 초 시설공사를 시작한 서울 논현초등학교의 경우 빈공간이 거의 없이 운동장 전체가 시설공사를 위한 칸막이가 둘러쳐져 있다. 학교 관계자는 학기 중 체육수업은 서울 잠실학생체육관을 이틀 동안 대관 해 하루 종일 진행하고 나머지는 실내수업 등으로 대체할 것이라고 밝혔다.



[표 34] 논현초등학교 복합화시설개요

시설명	논현초등학교
위치	서울시 강남구 논현동
사업기간	~2011.06
시설규모	12,078㎡
프로그램	체육관, 수영장, 문화센터, 기타 지하주차장

작년부터 공사를 진행한 서울 영희초등학교의 경우도 학교 강당과 인근 대청공원 등지에서 대체 수업을 진행하였다. 체육 수업의 경우 실내수업을 진행할 수 있는 종목이 한정적인데다가 나무가 뺀 대청공원에는 탁 트인 넓은 공간이 없어 학생들의 불만이 높은 실정이다⁶¹⁾.

② 공사 관련 협의 문제

투자자가 시설 공사를 직접 발주하여 시공하는 경우에는 공사와 관련하여 학교 측과 시설 공사자 간의 협의가 원활하게 이루어지지 않아 시공환경이 불편하게 되고, 대부분 방학이라는 짧은 기간 동안 공사를 종료해야 하므로 줄속하게 시공이 완료될 가능성이 크다⁶²⁾.

61) 김청환, 2009, '초등학교 운동장은 공사중', 기사내용 발췌정리

62) 이현재, 2007, 초등학교 시설의 복합화 계획에 관한 연구

4) 유지·관리 단계

① 소유와 운영주체와의 이원화

복합화 시설의 기획은 교육청과 지방자치단체에 의해 진행되지만 시설이 완공된 후 시설의 소유권은 교육감에게, 시설의 운영권은 학교장에게 위임되므로 시설의 계획단계와 운영단계가 단절될 수밖에 없는 구조적 한계를 가지고 있다. 또한 많은 경우 학교장이 위탁업체를 선정해서 시설을 운영하는 데, 이는 지방자치단체가 주민들을 위한 프로그램을 계획하더라도 시설의 관리 및 운영권한이 없어 사업 완료 후 사용자 평가를 진행하기가 현실적으로 어렵다.

② 시설유지비용에 대한 예산 확보의 부재

복합화 시설의 설치·운영 시 발생할 수 있는 문제에 대한 설문조사⁶³⁾ 결과 유지관리 비용의 과다 및 예산부족의 문제가 가장 큰 것으로 나타나는데, 실제 교육청과 지방자치단체의 예산에는 복합화 시설을 완공한 이후 유지·관리에 대한 예산이 책정되어있지 않다. 따라서 학교장은 위탁업체로부터의 계약비용으로 충당해야 하기 때문에 이에 대한 부담이 있으며, 사업 후 복합화 시설의 운영 수익적자로 인해 효율적인 시설 이용이 불가능한 경우도 발생한다.

③ 개방에 의한 시설 파손과 관리 운영에 대한 학교장의 부담 과중

현재 학교 내에서 발생하는 모든 안전사고의 책임은 일차적으로 학교장에게 돌아가게 된다. 일부 물지각한 시민들에 의한 시설물 파손과 학교 내에서 보호받아야 할 아이들이 시설을 이용하는 일반 주민들에게 노출된다는 사실은 제도적으로 통제하기 힘든 부분이기도 하다. 따라서 지역주민들에게 시

63) 서울시 복합화 시설의 설치·운영 시 발생할 수 있는 문제에 대한 한국교육개발원 조사자료 초등학교를 대상으로 한 설문조사 (2005.09), 유지관리비용과다 및 예산부족 28.8%, 안전사고 책임주체 25.6%, 학교와 민간업자 갈등 22.7%, 이용자 감소에 따른 이용률 저조 13.7%, 소음발생에 따른 이의 제기 8.6%, 기타 0.6%

설을 개방할 때 학교장의 안전에 대한 책임은 적극적인 학교 개방에 대한 부담감을 가중시켜 당초의 의도와 달리 시설 이용에 제약을 가져오게 되는 요인으로 작용한다.

4. 소 결

1) 지역 여건을 반영할 수 있는 타당성 검토 과정 부실

현재 복합화 시설의 계획은 지역 도시의 여건에 따라 기존의 도시계획 및 비전(vision), 도시 발전방향의 큰 틀에서 계획되는 것이 아니라 단순 학교 체육시설의 확충하는 경우가 대부분이며 그 외의 추가적인 공공시설은 사업성 위주의 사전 타당성 검토만이 이루어지는 상황이다. 하지만 이러한 타당성 검토의 단계마저 없이 지방자치단체에서 마련한 별도 기본계획 안에 제시된 프로그램과 신청양식에 맞추어 졸속하게 사업을 진행하는 곳이 많기 때문에 복합화 사업은 지역적 특성에 관계없이 일률적 프로그램만을 양산하게 되었다. 실제로 학교시설 복합화 시설이 성행하고 있는 최근까지도 체육관련 프로그램만이 주를 이루고 있으며 주민을 위한 공공지원 프로그램은 여전히 부족하여 실질적인 주민들의 커뮤니티 중심 기능을 담당하기에는 어려운 실정이다.

특히, 기획단계에서 다양한 관련주체 간 협의가 부족하고 단순 설문조사나 형식적인 설명회 등으로 지역민의 수요파악과 타당성 검토가 제대로 이루어지지 않아 지역적·수요자적인 측면에서 복합화 사업이 기획되지 못하는 한계가 있다. 이러한 문제 외에도, 복합화를 위해 지정된 예산이 실제 계획된 부분보다 부족할 경우 시설에 쓰일 자재를 저가의 자재로 변경하는 등의 방법으로 예산범위 내에서만 해결할 수밖에 없기 때문에 완공 후 시설의 질이 낮아질 우려도 있다.

2) 예산 지원의 문제

현재 복합화 사업의 예산범위는 시설 건설 단계까지의 비용으로 완공된 후의 유지·관리 비용은 사실상 계획되어 있지 않다. 이는 시설의 운영을 맡고 있는 학교장의 부담으로 작용하며 위탁업체로부터의 계약비용으로 유지

관리 비용을 충당해야 하기 때문에 수익성이 보장되는 프로그램에 집중하게 되고, 사업성이 담보되지 못하는 공공시설의 경우 운영의 어려움과 적자 위험성 때문에 사업의 시작조차 꺼리게 되는 결과를 낳는다. 실제로 복합화 시설에 대해 적자운영이 계속되자 구에서 운영권을 맡아 관리해주기를 원하는 학교장도 있었으며, 이러한 학교장의 과도한 부담은 시설의 개방 자체를 꺼리는 원인이 되기도 한다.

또한 재정 자립도가 낮은 지방자치단체는 학교에 지원할 수 있는 재정 규모가 제한적이라 지역 수요를 제대로 반영하지 못한 채 복합화 시설 규모를 최소화하여 계획하게 된다. 반면 재정 자립도가 높은 지방자치단체에서는 지역에 충분한 주민지원 복지시설이 갖춰져 있음에도 불구하고 대규모의 예산을 투입하여 학교 복합화 시설의 규모를 확대하는 등의 과시적 행정에 치중하기도 한다. 결과적으로 도시적 차원에서 지역수요와 여건을 반영하여 적절한 위치와 프로그램을 설치하는 것이 아니라 지방정부의 재정적 형편에 따른 큰 편차가 나타나게 되는 것이다.

3) 다양한 주체의 의견 조율 및 반영 부재

학교 복합화 시설은 교육청·지방자치단체·학교장 등 다양한 의견을 가진 주체가 참여하지만 이들 간 긴밀한 협력과 협의과정은 부족하다. 특히 교육청과 시군구 주무관청간의 협상시 이해관계에 따라 유리한 편에서만 사업을 관여하려고 하기 때문에 협의를 통한 의견의 조율이 어렵고 추진 주체의 의지에 따라 사업의 진행이 결정되게 된다.

또한 복합화 시설 관련 업무에 있어서도 각 담당기관에서 다양한 부서가 있지만 부서 간의 긴밀한 업무협조 관계가 이루어지지 않는 점과 담당자의 잦은 교체, 이에 따른 업무 인수인계가 제대로 이루어지지 않는 문제점 등도 한계로 지적된다.

4) 유지관리의 독립적 권한으로 인한 지속적 관리의 불가

학교용지 안에 있는 시설물의 관리권한이 학교장 또는 교육청에 귀속됨으로써 지역의 입장에서 시설물을 관리하거나 향후 연계 전략을 세우기가 어렵다. 더욱이 학교가 시설의 운영을 민간업자에게 맡겨 위탁운영을 하는 경우가 대부분이며 지방자치단체에서는 지역민을 위한 시설공사에 대한 예산만 지원한다는 인식이 강하여 완공 후 이용평거나 지역민을 위한 프로그램의 마련에는 소극적인 태도를 취하게 된다. 이는 운영단계에서 나타날 수 있는 다양한 문제점이나 이에 대한 개선사항들이 다음 복합화 시설 사업시에 반영되지 못하게 되는 구조적 한계로 작용한다.

또한 관리권한을 위임받은 학교장이 실질적으로 시설에 대한 민원을 모두 처리하고 있는 상황이며 학교 내에서 발생한 각종 안전사고에 대한 책임, 학교 개방으로 인한 시설의 파손과 유지관리 부담으로 인하여 사업 완료 후에도 지역 시민들에게 적극적으로 학교시설을 개방하지 못하는 원인이 되고 있다.

제5장 지역 중심생활공간으로서 학교시설의 활용방향

1. 기본방향
2. 실천방안
3. 지역 커뮤니티 활용을 위한 학교시설
증·개축 프로세스
4. 제도적 지원방안

1. 기본방향

1) 지역성의 반영 - 독립적인 공공시설에서 지역의 공공시설로 변화

학교시설은 지역주민을 위한 복지·문화시설로서 지방정부에 의해 관리·운영되는 일반적인 공공시설물과는 달리 교육청에서 독립적인 권한을 통해 별개의 조성과정을 거친다. 이러한 의도는 학생들을 위한 교육의 목표를 공고히 하고, 이를 침해할 수 있는 다른 주체로부터 독립성과 자율성을 확보하기 위한 교육정책의 일환으로 판단된다.

하지만 교육의 목표가 학생들에게 제한된 교육내용을 전달하는 것에서 벗어나 지역주민들에게 개방되고 공유되기 위한, 체험과 개방형 교육으로 바뀌게 된다면 이러한 독립적인 조성절차는 지역의 차원에서 함께 고려되어야 할 필요가 있다.

특히, 지역의 도시적 차원에서 목표하고 있는 비전(vision)을 반영하고 다른 공공 지원시설들과 적극적인 연계를 꾀하는 것은 학교시설이 지역 커뮤니티 센터로 나아가기 위한 전제가 되어야 한다.

결국 지역의 여건이 학교시설의 기획 단계에서부터 반영되어야 하고 지역 도시체계와의 연장선상에서 학교시설을 연계할 수 있는 시스템을 구축해야 하며 이를 위해 학교시설이 지역 공공시설로서 고려될 수 있는 행정·제도적 체계의 개선이 필요하다.

2) 지역 수요의 반영 - 공급자 중심에서 수요자 중심의 조성체계로 변화

지금까지 학교시설은 교육청 주도의 공급방식으로 구성되어 왔으며, 정형화 된 시설기준과 교육 프로그램 위주로 설치되었다. 하지만 학교시설이 지역의 중심생활공간으로서 역할을 담당하기 위해서는 학교 조성 및 이용과 관련된 다양한 주체의 의견을 반영하고 이들 간의 이견을 조율해 나갈 필요가 있다.

학교시설에 관련된 주체로는 예산의 지원과 교육의 목표를 설정하는 교육과학기술부를 비롯한 각 중앙부처, 지역 학교시설의 설립 예산·타당성 검토와 계약 및 발주·관리 등을 맡고 있는 지방교육청⁶⁴⁾, 지역의 도시계획 및 공공건축의 종합적인 관리·운영·유지를 맡고 있는 지방자치단체, 학교 시설의 실질적인 관리·운영을 맡고 있는 학교장, 학교의 주요 이용주체로서 학생과 지역 주민뿐 아니라 학교의 설립·계획·시공에 있어 전문적인 자문과 조언이 가능한 민간업체 및 전문가 등이 포함된다.

학교시설 관련 주체들은 각각의 조성 단계별로 정기적이고 지속적인 협의 과정을 두고 각각의 입장과 전문성을 반영할 수 있도록 참여 프로세스를 구성해야 한다. 이를 위해서는 주체 간 공유할 수 있는 학교시설의 공감대 형성이 필요하며, 동등한 참여를 위한 제도적인 권한과 역할의 설정이 전제되어야 한다.

64) 초·중학교 시설은 지방교육청에서, 고등학교 시설은 광역교육청에서 담당함

3) 지속성의 유지 - 개별·단기 사업에서 지속적인 유지·관리로 변화

지역에서의 커뮤니티 시설 관련 지원사업과 학교시설의 복합화 사업은 그 성격이 단발적이고 개별적으로 이루어진다는 공통점이 있다. 이는 지원사업의 장기적인 계획과 사업 간 연속성 확보가 현실적으로 이루어지지 못하기 때문이다. 또한 예산권한·조성·운영 및 관리 권한이 각각 독립되어 있어 이러한 역할의 법적인 구분을 통해 사업 간 연계를 가로막게 된다.

따라서 학교시설이 지역과의 안정적이고 지속적인 관계를 유지하고 장기적인 측면에서 중심적인 생활공간으로 나아가기 위해서는 조성과정에서 각각의 법적 지위, 권한들의 조율과 함께 이를 전담할 수 있는 기관이나 조직의 역할이 요구된다. 이때 지역의 여건과 교육의 현실을 모두 고려할 수 있는 전문성이 담보되어야 하고 다양한 사업 간 연계를 통한 종합적인 사업구상과 진행을 전담할 수 있어야 한다.

2. 실천방안

1) 지역적 여건을 고려할 수 있는 시스템 구축

① 지역의 공공건축물로서 현황 파악 및 관리 요구

지역의 학교시설은 도시기반시설로 지정되어 있음에도 불구하고 다른 공공시설과는 별개로 지방정부의 주도적인 조성과 관리 시스템에서 벗어나 모든 관리와 시설의 유지를 교육청에서 전담하고 있어 지역적 차원에서 이들의 현황과 실태가 실질적으로 반영될 수 없는 게 현실이다.

학교시설의 입장에서도 지역의 여건과 상황을 고려할 수 없어 학교시설의 개방 및 지역의 요구를 반영할 수 없으므로 이는 일방적인 지역 차원에서의 관리뿐만 아니라 지방자치단체와 교육청 간의 동등한 정보 교류가 이루어져야 한다.

② 실질적인 지역 여건을 파악할 수 있는 타당성 검토과정의 보완

현재 학교시설의 조성 프로세스를 살펴보면, 지방교육청에서 실시하는 학생수용계획, 예정지에 대한 학교환경평가, 학교시설사업시행계획, 기타 사업검토 및 타당성 검토가 기획 단계에서 고려되고 있다.

하지만 이러한 검토과정에서 지역의 구체적인 실태파악이 반영되지 않거나, 개별 필지단위의 사업성 검토를 전제하고 있어 도시적 차원의 분석이나 반영은 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

또한 많은 검토 과정이 전문성을 담보하지 못하는 일선 공무원들에 의해 진행될 가능성이 크고, 민간업체에 의뢰할 경우 경제적인 관점에만 치우쳐 사업성을 판단하므로 사업계획이나 과정에서 객관적 평가 기준과 전문 검토기관의 필요성이 요구된다.

이러한 타당성 검토 단계를 거치면서 예산의 합리적인 확보를 가능하게 하고, 관련 주체간의 의견을 조율하는데 근거가 되어야 하며, 결과적으로 이

를 통해 기획단계의 합리성이 보장될 수 있어야 한다.

③ 지역의 기본 계획 및 발전 방향과의 연계

지역 단위에서 학교시설과 지역과의 종합적인 연계 및 고려가 불가능한 상황에서 학교의 공동화 현상에 대처해 복합화 시설을 포함한 학교시설을 대상으로 시설을 재사용(re-use) 하기 위한 학교 재배치 계획이 이루어지고 있으며 광역시에서는 이에 관련된 마스터플랜이 일부 추진 중에 있다. 하지만 그 내용은 공실률에 대비한 학교시설의 통합관리적인 성격이 강하다.

지역 단위에서 학교시설이 고려되기 위해서는 장기적인 학교시설의 발전 전략을 갖고 종합적인 마스터플랜(masterplan)을 구상해야 하며 이를 바탕으로 지역이 요구하는 커뮤니티 기능을 지원할 수 있도록 시설이 유연하게 활용되어야 한다.

마스터플랜을 계획할 때 미래의 교육 방향 및 교육방법론 등에 관한 교육중심의 고려와 더불어 기존 지역의 인구추이, 미래의 학령인구, 지역 필요 시설, 시설 간 관계 등이 종합적으로 반영되어야 한다. 물론 이와 더불어 지역의 도시기본계획, 도시관리계획 및 도시 마스터플랜에 관련된 다양한 계획들이 유기적으로 연계되어 하나로 통일된 도시계획체계 내에서 움직일 필요가 있다.

단계적으로는 도심지역의 학교시설 간, 도시 내 학교시설 간, 학교시설과 지역공공시설과의 네트워크로 발전될 수 있으며, 이러한 종합계획은 개별화 된 사업의 한계를 극복하고 사업의 장기적인 실효성을 확보하는데 도움을 주어 경제적·사회적 측면에서 열악한 여건을 개선하고, 향후 투자심사 시 사업의 적정성 여부를 판단할 수 있는 있는 기준으로 활용될 수 있다.

2) 주체 간 협의가 가능한 참여 프로세스 구축

① 다양한 주체가 관여하는 기획단계에서의 참여 프로세스

학교시설이 커뮤니티 기능으로 작동하기 위해서는 학교시설의 조성 및 유지·관리 단계에서 지역주민·학교장·학생·교육청·지방자치단체 등 관련 주체들의 참여와 합의가 필요하다.

현재로서는 학교시설의 관리권한은 교육청에, 유지보수에 관련된 책임은 학교장에서 있어 지역 관련 주체가 관여할 수 있는 여지가 없고, 주민협의회나 공청회도 기획이 끝난 상황에 실시하거나 형식적인 행위에 그치는 경우가 많다. 따라서 관련 주체별로 명확한 권한, 역할, 책임 등을 규정하고 어떠한 협의과정을 거칠 수 있는지에 관한 참여 과정이 구체적으로 구상되어야 한다.

특히 기획단계는 각 주체별 실질적 수요의 반영, 타당성 검토 단계를 통해 합리적인 사업방향이 결정되는 시기이므로, 이 단계에서 관련 주체들 간의 협의 시스템을 구축하고 이들을 협의를 유도하는 것은 사업의 성패를 가늠하는 중요한 역할을 한다.

② 관리·운영에 있어서 권한의 공동 부담

현재는 학교시설의 관리가 교육청 내지 학교장에게 귀속됨으로써 지역주민과의 공동이용이 불가능하고 사업완료 후 평가 과정이 체계적으로 관리되기 힘들다. 또한 관리·운영 권한의 독립성은 학교 간 현황 및 실태를 공유하지 못하게 됨으로써 지역 전체의 학교시설 전략을 구축하는 데에도 큰 한계로 작용한다.

따라서 지역에서 활용되는 학교 커뮤니티 시설은 지역단위에서의 지방정부가 주도적으로 관리권한을 갖고 학교장 또는 교육청과 공동 이용권한을 부여해야 한다.

③ 커뮤니티 시설 전문가와의 협업을 통한 사용자 편의 계획 유도

학교시설은 교육시설의 특수성과 지역 커뮤니티 센터로서의 특수성이 동시에 고려될 수 있어야 한다. 이를 위해서는 합리적인 수요조사와 타당성

검토가 전제되어야 하고 교육시설의 전문성과 지역시설로서의 공공성이 동시에 고려되어야 한다. 특히, 설계단계에서 시설의 집적화가 아닌 이용의 효율화를 피하기 위해서는 다양한 관련 주체들의 의견을 조율하여 계획에 반영할 수 있는 능력이 중요하며 교육시설과 지역시설과의 마찰을 줄일 수 있는 방안을 도출해야 한다.

이를 위해 전문 업체는 지역의 상황과 교육의 현황을 명확하게 파악하고, 지역의 수요에 대응할 수 있는 역량을 갖출 수 있어야 한다. 현재 학교시설 복합화와 관련한 민간전문업체(SPC, special purpose company)들이 학교시설 개선 사업에 다수 관여하고 있지만 이들의 전문성에 대한 평가와 판단은 아직 미흡한 상황이다.

여전히 학교시설의 시설 기준 체계가 전근대적이고 획일화 되어있는 현실 속에서 새로운 공간의 출현과 이에 대한 활용을 위해서는 전문가의 역량 확보와 우수한 전문 업체의 적극적인 참여 유도가 필수적이다.

3) 사업 간 연계 및 사업평가 - 기획의 연동을 통한 사업의 지속성 확보

① 지역단위에서 단계별 종합전략의 구상과 사업 실행

현재 학교의 커뮤니티화 관련 사업이 다양하게 벌어지고 있음에도 불구하고 이들 간의 관계 설정이 모호함에 따라 중복 지원 및 배제현상이 발생하기도 한다. 실제로 담장허물기 사업, 학교숲가꾸기 사업, 공원화 사업 등은 학교 개방에 관련된 사업들임에도 각각 독립적인 사업으로 진행되어 있어 시너지 효과를 반감하고 있다.

② 지역이 중심이 된 리뷰 및 모니터링 등 사업평가 제도의 도입

기존의 많은 사업들이 개별 사업단위로 진행·종료됨으로써 효과에 대한 검증과 평가는 이루어지지 않은 채 단발적인 사업으로 그치게 된 경우가

많다. 다른 사업과 연관성 없는 단일한 과정으로 계획·관리가 종료되는 것이 아니라 지역의 변화를 수용할 수 있는 지속적인 리뷰(review), 모니터링(monitoring) 제도를 실시함으로써 사업의 성과를 평가하고 그 결과를 기타 사업의 진행시 참고할 수 있어야 학교시설의 커뮤니티화 사업이 지역의 상황과 여건에 적절히 대응하여 학교가 지속적으로 지역 커뮤니티의 거점으로 자리 잡을 수 있다.

이를 위해 학교의 조성과정이 지역 중심의 유지·관리 권한 체계로 변화하여 커뮤니티를 확보하고 지역의 수요를 반영해야만 한다.

3. 지역 커뮤니티 활용을 위한 학교시설 증·개축 프로세스

앞에서 밝힌 증·개축에 의한 학교시설 복합화 조성 프로세스를 바탕으로 현실적인 한계를 극복하고 커뮤니티 시설로서 활용되기 위한 기본방향과 실천방안을 반영할 수 있는 프로세스를 제안한다.

① 주체 간 명확한 역할 규정 및 전문조직의 개설

이 프로세스는 기본적으로 학교시설의 커뮤니티 기능을 전문적으로 담당하는 지방자치단체 부서를 중심으로 지역교육청의 교육관련 공무원이 협력하는 시스템으로 구성된다. 따라서 지방자치단체 전담부서는 지역에서의 상위 계획인 도시기본계획, 도시관리계획, 기타 도심지개발 관련 행정계획 등을 고려하여 학교시설에 관한 종합적인 계획을 수립하고 관리하며 다양한 관련 주체의 의견을 수렴하여 학교시설의 커뮤니티 시설의 설립과 확충에 반영한다.

다만 학교시설 자체의 관리권한을 보유하고 있는 교육청의 경우, 커뮤니티 시설 복합화 담당 공무원이 참여하여 교육의 목표 및 방향을 주지하고, 교육시설의 현황과 실태정보에 대한 교류를 통해 교육시설의 특수성과 안전성을 유지할 수 있도록 한다.

② 기획단계에서의 관련 주체 간 협의과정 및 지역의 여건 수렴과정 보완

학교시설의 지역과의 연계를 고려하기 위해서는 기획 및 계획단계에서 다양한 주체의 의견 및 지역의 현황을 고려할 수 있어야 하며, 이러한 절차는 크게 최초 수요파악과 타당성 검토시, 계획 설계의 협의과정과 건축승인 이후 협약서 체결의 4번의 과정으로 적용될 수 있다.

- 수요파악

수요파악 이전, 교육청은 ‘학생수용계획’을 통해 지역의 여건이 기본적으로 반영된 학교시설의 장기적인 계획 방향과 향후 수용계획, 학교시설 간 네트워크 방안 등을 제시할 수 있어야 하며, 이러한 내용은 교육시설의 현황

및 여건에 관한 필수 검토사항으로 충분히 고려되어야 한다.

지방자치단체의 경우 전담부서에서는 지역 관련 상위계획들을 검토하여 지역의 향후 개발 방향, 종합적인 마스터플랜(master plan), 공공시설 현황, 공공지원계획 등을 고려할 수 있다.

학교는 학교 내에서 교육을 위해 필요로 하는 시설과 주민들과의 교류를 통해 교육에 도움이 될 수 있는 다양한 시설의 요구를 지속적으로 제안할 수 있으며, 지역민 또한 생활권을 중심으로 필요로 하는 공공 프로그램에 대한 의견을 학교를 통해 제시할 수 있다.

수요파악시 반영된 다양한 주체의 의견은 지방자치단체 전담부서에서 종합적으로 취합되고 이를 바탕으로 실질적인 수요에 대한 사전 타당성 검토의 기본 자료로 활용되며, 기본적인 예산 산출의 근거로 적용될 수 있다.

- 타당성 검토

타당성 검토의 경우 확정된 예산안에 대해 실질적으로 필요로 하는 프로그램의 면밀한 조사를 하게 되며 이는 민간전문 업체에서 진행할 수 있다. 확정된 예산 범위내에서 학교장 및 학생들의 의견을 취합하고 학교 주변 지역 주민이 필요로 하는 프로그램을 반영하여 이들의 의견을 조율하고 향후 사업의 성공 가능성 여부를 전문적으로 판단한다.

- 계획 설계 협의

수요 파악에 따라 계획의 방향이 정해진 상태에서 설계업체에서 계획된 안을 두고 각각의 주체들간의 의견을 조율하여 실질적으로 필요한 프로그램의 면적 및 위치와 실별 관계, 프로그램 간 적절성 유무를 검토한다.

- 협약서 체결

계획이 완료된 후 시공이 시작되기 전에 이 시설에 대한 관리·운영·이용에 대한 권한과 책임, 의무 등에 관하여 서로 의견을 조율함으로써 유지 관리의 역할을 분명히 하여 완공 이후 지속적인 관심과 책임을 공동 분담한다.

③ 타당성 검토 과정의 전문성 확보

학교시설의 커뮤니티 공간 활용은 단순히 지역의 수요만을 통해서 이루어질 수 없으며 사업성, 시설 간 연계 가능성, 이용률 등이 면밀하게 검토되어야 한다. 이러한 목적을 위해 기획단계의 타당성 검토는 크게 두 번에 걸쳐 이루어질 수 있는데 먼저, 사전 타당성 검토는 지역 전체에서 요구되는 공공시설의 지원 대책과 특정 프로그램에 대한 예산안 검토를 위해서 이루어지며, 타당성 검토는 확정된 예산안과 특정 학교지역을 두고 실질적인 프로그램 수요의 파악과 교육시설과의 관계 등을 검토하는 과정으로 이루어질 수 있다.

따라서 기존의 교육청 시설담당자의 의견이나 기존 검토안을 재활용하여 실제의 수요와 합리적인 타당성 검토 과정을 반영하지 않았던 한계를 극복할 수 있다.

④ 교육행정과 지역행정의 협업 시스템 유도

기존의 학교시설 조성 프로세스는 교육청에서 주도적으로 협의와 계약을 추진해왔다. 하지만 교육행정은 공공시설에 관해서 전문성이 부족하고 학교를 지역내 공공시설물로서 고려하지 못하고, 기타 공공시설물들의 분포 현황을 파악하기 힘들기 때문에 주도적인 중재 역할을 지방자치단체에 일임하는 것이 바람직하다.

다만 교육시설과의 관계와 교육시설의 전문성이 고려되어야 할 부분이 많기 때문에 모든 협의와 계약의 업무는 지방자치단체와 교육청의 담당부서가 공동으로 대처하는 것으로 한다.

⑤ 사업 후 평가를 통한 피드백(feed-back) 성과 반영

기존에는 복합화 시설이 개별 사업단위로 진행되어 사업 간 연계가 불가능하고 종료와 함께 모든 권한이 학교장에서 위임되어 왔다. 그러한 한계를 벗어나기 위해 지방자치단체 전담부서는 운영권한을 학교장에게 위임하는 대신 관리권한을 보유함으로써 이에 대한 지속적인 유지 현황을 파악하고 정기

적으로 전문 업체를 통한 리뷰(review)와 모니터링(monitring)을 실시함으로써 사업의 성과와 실패의 원인을 제고하여 다른 사업의 진행시 참고사항으로 활용할 수 있다.

[그림 30] 지역 커뮤니티 활용을 위한 학교시설 증·개축 프로세스

4. 제도적 지원 방안

1) 지방자치단체 주도의 커뮤니티 지원 전담부서 설치

학교시설이 커뮤니티 공간으로 활용되기 위해서는 우선 지역적 차원에서 공공기능의 지원 현황과 이들 간의 장기적인 전략을 파악할 수 있어야 한다. 현재는 각각의 지방자치단체마다 지역 커뮤니티 시설에 대한 전문성이 갖추어지지 않는 부서가 중구난방으로 사업을 총괄함으로써 다양한 프로그램과 지역 수요에 대한 이해와 반영이 불가능하다는 현실적인 한계가 있었다. 따라서 지속적인 관리와 주민 참여 등을 유도하기 위해서는 지방정부의 역할이 가장 중요하다고 볼 수 있다.

또한 지금까지의 학교의 관리와 운영 권한은 주로 교육청에서 유지하고 있기 때문에 학교시설의 활용과 시설 간 네트워크에 관하여 전문적인 고려가 불가능하였다. 관리 및 유지의 입장에서도 학교장의 적극적인 의지가 중요하나 순환보직에 의해 그 권한이 한시적일 수밖에 없으므로 지속적인 관리와 유지를 위한 전담조직의 필요성이 더욱 요구된다.

따라서 시설의 관리 및 활용 측면에서 지방정부의 관련과의 신설과 함께 지방정부가 중심이 되고 교육청 관계자, 학교장 등이 참여하는 TFT(Task Force Team)의 구성이 바람직하다.

이러한 조직체계의 개선을 위해서는 교육시설의 측면과 지역사회적 공공시설 측면에서 관계하는 유관기관의 적극적인 협조가 지원되어야 하며, 결국 지방자치단체에서 교육시설에 관련된 지원부처의 이원화 문제가 시설의 활용에 있어서 우선적으로 해결되어야 하는 상황이다.

이러한 법적 조직의 신설은 학교시설의 전문성을 유지하면서도 지역의 커뮤니티 활성화에 기여하는 안정적인 기반을 확충할 수 있다는 점에서 긍정적인 효과가 있다.

2) 커뮤니티 활성화 관련 통합예산 편성 및 지원

현재 복합화의 실현 여부는 지역의 여건과 수요와는 상관없이 투자할 수 있는 재정규모를 기준으로 지방자치단체의 경제적 여건이나 민간투자방식에 의한 사업성에 의해 결정되는 경우가 많다. 하지만 정작 복합화나 커뮤니티 시설의 필요성이 제기되는 지역의 경우 열악한 경제적 여건상 이를 지원할 수가 없으며, 공공시설이라는 한계는 사업성에 있어서도 고효율을 발휘하기 힘들기 때문에 민간사업으로 추진되기 힘든 경우가 많다.

따라서 학교시설과 관련된 지역 커뮤니티 사업의 경우, 지방자치단체의 장기적인 계획과 운영전략을 판단하여 이를 지속적으로 진행할 수 있는 중앙정부의 예산 확보와 지원이 요구된다.

또한 사업 완료 이후 유지·관리에 관한 비용이 고려되지 않음으로써 지속적인 사업 확대를 저해하기 때문에 사업 이후 비용에 대한 평가도 함께 고려되어야 한다.

현재 도시재생을 위한 다양한 지원정책과 예산의 지원이 이루어지고 있고, 부처 간 통합사업 등을 통한 패키지(Package) 형태의 예산의 지원이 가능한 상황이기 때문에 이 중 학교시설의 커뮤니티화 관련 예산의 집행과 확보가 가능할 것으로 판단된다.

3) 커뮤니티 활성화를 위한 법적인 지원체계 개선

상기의 해결방안들은 학교시설의 지역 커뮤니티 활용에 관한 법적근거나 관련법이 제정되어 있지 않아 운영 협력 방식, 조직 체계 구성과 역할 분담이 현실적으로 어려웠다.

최근 공유재산관리법에서는 해당 공립학교를 소유하지 아니하는 지방자치단체의 장인 경우에도 공립학교에 학생과 주민을 위한 문화 및 복지시설, 생활체육시설 등 복합시설을 설치할 수 있도록 허용⁶⁵⁾함으로써 학교 개발의

가능성을 마련한 상태이나 개발 이후 관리권한에 관해서는 아직까지 학교나 교육청에 귀속시키게 된다.

또한 국토의 계획 및 이용에 관한 법률에 따라 다른 도시계획시설의 중복 결정 등에 관한 법적 조항이 학교시설의 복합화와 커뮤니티 시설을 중점적으로 고려할 수 있도록 현실성 있게 개선되어야 한다.

65) 공립학교 내 복합시설 설치 허용(안 제9조)

제6장 결 론

1. 연구의 성과와 한계
2. 향후 정책제언 및 추진과제

1. 연구의 성과와 한계

학교시설은 학생들의 입장에서 안정성이 보장되는 동시에 지역에서의 요구에 대응한 커뮤니티 시설로서 활용되어야 하며 이는 양자 간의 공감대 형성과 인식 수준의 향상을 전제한다.

현재 우리나라에서 교육의 개념은 이제 막 지역의 관점에서 논의되기 시작하였으나 아직까지 이에 대한 공감대 형성은 부족하며, 특히 교육시설의 설립·운영 목표가 입시위주로 고착되고 학교시설이 값싼 공공교육기관이라는 부정적 인식이 팽배하다. 이러한 상황에서 학교시설이 지역사회 내에서 적극적으로 활용되기 위해서는 지역 커뮤니티의 의식이 좀 더 성숙해져야 할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 본 연구에서는 기존의 중앙정부·공급자 중심의 조성체계에서 지역·수요자 중심의 조성체계로의 변화 가능성을 제안함으로써 획일화된 조성시스템과 시설기준에서 벗어나 지역의 자생적인 커뮤니티에 대응할 수 있는 가능성을 제안하였다.

이를 위해서 지방자치단체와 교육청을 중심으로 학교장·학생·지역주민·전문가 등의 참여와 협업이 가능해야 할 것이며, 성과관리 및 평가가 가능한 사용자 참여 프로세스가 설정되어야 하겠다.

커뮤니티 시설의 활성화가 지속적으로 성공하기 위해서는 경제성에만 입각한 예산의 제약에서 벗어나 종합적이고 장기적인 계획에 바탕을 둔 공공주도의 통합 예산 지원이 필요할 것이며 이러한 목표를 위해서는 지역 단위의 전담부서의 설치가 중장기적으로 마련되어야 할 것이다.

다만, 본 연구에서는 지역 커뮤니티가 활발하게 제기되는 지방 도시로 논의를 집중하고 싶었으나, 실제 지방에서의 벌어지고 있는 커뮤니티 사례가 단편적인 사업에 그치거나 학교시설 복합화에 대한 사업실적이나 진행이 예산상의 문제로 인하여 미진한 경우가 많아 이를 통해 조성 프로세스를 파악하기는 현실적으로 힘든 측면이 많았다. 따라서 연구의 주요 분석 대상이 서울 및 수도권의 복합화 사례로, 신축보다는 증·개축의 경우를 중점적으로 고려할 수밖에 없었던 현실적 한계가 있었음을 밝힌다.

2. 향후 정책제언 및 추진과제

학교시설은 자체의 조성과정이 다양하고 복잡하게 이루어지고 있어, 학교의 조성절차에 대한 전반적인 문제점 파악과 분석이 선행되어지고 난 이후에 이를 바탕으로 이번 연구가 재검토 될 필요가 있겠다.

또한 합리적 조성프로세스의 제안과 시스템의 개선 또한 중요하지만, 커뮤니티 시설로 활용되기 위해 실질적으로 필요한 지역의 고려 요소 및 주민 간 협의도출 등의 프로세스를 검증하기 위해서는 지역 커뮤니티를 유도할 수 있는 선도적인 프로젝트를 발굴·지원하여 기존의 조성 프로세스와 시스템을 개선해 나가야 할 것이며, 지역 주민이 자발적으로 참여할 수 있는 시민의식의 성숙과 이를 위한 정책적 지원이 수반되어야 하겠다.

참고문헌

단행본

- 강현빈(2007), 「학교시설 민자사업의 효율화 방안 - 공공서비스 시설의 복합화 중심으로」, 한국교원대학교 석사학위 논문
- 건설교통기술평가원(2006), 「2006 연구개발사업 시행계획 보고서」, 건설교통기술평가원
- 경남교육청(2008), 「학교시설 복합화 추진 사례」 발표자료
- 권순정 전성민(2008), 「노인복지시설과 학교시설의 복합화 방안에 관한 연구」, 한국의료복지시설학회지 (v.14 n.1)
- 교육과학기술부(2008), 「질의회신 사례집(유아·초·중등교육 및 평생교육분야)」
- 교육과학기술부(2009), 「초·중등 그린스쿨(Green School)사업 추진계획안」
- 교육과학기술부(2008), 「학교시설 복합화 사업 설명회」
- 김기현(2003), 「주민자치의 기반으로서 커뮤니티 형성에 관한 연구」, 연세대 행정대학원
- 김남선(1998), 「커뮤니티의 기본이론」, 자치행정 1998. 4월호
- 김대원(2007), 「지역사회 평생교육을 고려한 학교시설의 개방과 복합화 방향 모색」, 한국교원대 교육정책대학원
- 김동희(2006), 「초등 대안학교의 유형별 특성에 관한 연구」, 강릉대 교육대학원
- 김선웅(1999), 「공공문화 복지시설의 복합화 방안 연구」, 서울시정개발연구
- 김승제(1989), 「학교개방을 통한 커뮤니티형성의 가능성에 관한 연구(I)-개방개요 및 이용실태」, 대한건축학회논문집 (v.5 n.6)

- 김승제(1999), 「일본의 학교시설 복합화 동향 및 실례」, 한국교육시설 학회지 (v.6 n.2)
- 김승제 손석의(2006), 「학교시설과 지역시설과의 기능분담을 통한 복합화 가능성에 관한 연구」, 한국교육시설학회지 (v.13 n.4)
- 김승제 손석의(2007), 「학교시설 복합화의 기능형태 분석에 관한 연구」, 대한건축학회 학술발표논문집 (v.27 n.1)
- 김승제 임수영(2006), 「이치카와 시립 제7중학교 설립과정 분석을 통한 일본의 교육시설 민간투자 사업에 관한 연구」, 한국교육시설학회지 (v.13 n.3)
- 김승제(2009), 「초등학교시설 복합화 유형 특성에 관한 연구」, 한국교육시설학회지 (v.16 n.1)
- 김승제(2009), 「학교시설과 지역시설과의 복합화 방안에 관한 연구」, 한국교육시설학회지 (v.16 n.1)
- 김은우 역(1973), 「학교와 지역사회」, 현대사상사
- 남동철, 「임대형 민자사업을 통한 학교 복합시설의 개발」, 건축 0602
- 소민호 진정(2000), 「지역중심시설로서의 초등학교 배치계획 및 외부공간구성에 관한 연구」, 도시 및 환경연구 (v.15 n.1)
- 안병렬(2009), 「교육복지사업에서 학교와 지역사회 네트워크에 관한 연구」, 서울시립대
- 오병욱 이재훈(2008), 「학교시설 복합화를 위한 제도개선 방안에 관한 연구」, 대한건축학회논문집 계획계 (v.24 n.4)
- 오병욱 외(2009), 「학교시설 복합화 실행모델 개발 연구」, 한국교육개발원
- 오해진(2007), 「학교 복합시설의 운영에 관한 연구 - 서울특별시 초등학교 시설을 중심으로」, 한국교원대학교 석사학위 논문
- 유원창(2007), 「근린생활 중심공간 형성을 위한 학교시설 중심의 복합화 방안 연구 - 남양주 별내지구 초등학교 복합화 계획안」, 경희대학교 석사학위 논문
- 이문구(2008), 「교육시설과 노인복지시설과의 복합화를 위한 설계연구」, 공주대학교 석사학위 논문
- 이원상(2006), 「도시재생전략으로서 재개발정책의 특성 및 갈등에 관한 연구」, 단국대 대학원
- 이은령(2009), 「노인복지시설과 초등학교의 교류프로그램에 따른 복합화 계획에 관한 연구」, 홍익대학교 박사학위 논문

- 이현재(2007), 「초등학교시설의 복합화 계획에 관한 연구 - 커뮤니티 시설과 교육 공간의 복합화 계획」, 홍익대학교 석사학위 논문
- 이화룡(1999), '학교시설의 복합화', 「한국교육시설학회지」, 제6권 제2호
- 이호진(2009), 「한국 학교건축의 과거와 미래」, (사)한국교육환경연구원
- 정기오(2007), '평생학습사회와 교육시설의 발전방향', 「미래 사회변화와 교육시설」 (KEDI 교육시설 포럼)
- 정대연(2003), 「네트워크 구축을 통한 지역문화시설 활성화 방안 연구」, 경희대 경영대학원
- 정연숙(2008), 「저출산·고령사회에 대비한 학교복합시설 발전 방향에 관한 연구」, 경기대학교 석사학위 논문
- 정지영(2001), 「지역시설과 학교시설의 건축적 공유에 관한 연구-시설과 이용행태, 주민요구도를 중심으로」, 신라대학교 자연과학연구소 논문집 (v.9)
- 최영태(2007), 「초등학교 시설의 복합화로 인한 공간구성의 변화에 관한 연구」, 경기대학교 석사학위 논문
- 최병완(2007), 「학교복합화 BTL 사업의 실질적 추진방안 모색」, 「제5차 KEDI 교육 시설 포럼」, 한국교육개발원
- 하광석(2007), 「학교시설 복합화 건축계획 분석 연구 - 대도시 근린주구의 초등학교 중심으로」, 한국교원대학교 석사학위 논문
- 한국지역사회교육중앙협의회(1994), 「지역사회교육운동의 길잡이」
- 한명희(1997), 「서양교육사신론」, 도서출판 아름다운세상
- 홍현진(2007), 「복합화초등학교 활용현황 분석과 복합화 개선방향 제안」, 중앙대학교 석사학위 논문

기사

- 김정환(2009) “초등학교 운동장은 공사 중” 「주간한국」
<http://weekly.hankooki.com/lpage/focus/200902/wk20090219112501105510.htm>
- 교육인적자원부(2006) “문화-체육-복지 ‘원스톱서비스”
<http://news.naver.com/main/tool/print.nhn?oid=165&aid=00000000089>
- 남인우,한준규(2009) “지자체, 학교시설복합화 사업 외면” 「서울신문」
<http://www.seoul.co.kr/news/seoulPrint.php?id=20090912024023>

김정기(2008) “ [전문가길라잡이] 학교건축의 변화 ” 「경향닷컴」
http://news.khan.co.kr/kh_news/art_print.html?artid=200811061522275

김진명(2007) “학교복합화시설 강남북 차별 ” 「내일신문」
<http://news.naver.com/main/tool/print.nhn?oid=086&aid=0000067015>

홍수영(2006) “[수도권] 문 닫힌 ‘주민개방 학교 체육관 ’ ” 「동아닷컴」
http://news.donga.com/news/print_web.php?n=200609150063

장창민(2004) “3층 짓는데 3년...학교는 ‘공사판 ’ ” 「헤럴드 경제」
<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LPOD&mid=etc&oid=016&aid=0000147806>

박원기(2007) “학교운동장 이용료 '2시간 최고 3만원 ’ ” 「한국일보」
<http://news.hankooki.com/ArticleView/ArticleView.php?url=society/200706/h2007061019543921950.htm&ver=v002>

영문도서

Havighurst ad Neugarten(1960), *Society and community*, Allyn and Bacon, Inc

Olsen and Others(1961), *School and Community*, New York

홈페이지

학교숲운동 홈페이지 (<http://www.schoolforest.or.kr>)

산림청 블로그 (<http://blog.daum.net/kfs4079/17204972>)

A basic research for using school buildings as center of community facility; focusing on elementary school complex facility by remodeling

Tchah, Chu Young
Lim, Hyun Sung
Sim, Kyung Mi

Recently, school buildings are being used as a center of local community with high potential. It operates as a supporting facility for new urban functions, such as complexity and park. It means the functions of school buildings are changing, for not only education but also for local community, and the demand of medium for local vitalization is increasing.

However, school buildings in local areas are not connected to the existing urban facilities because the establishment and the management of school buildings are carried out separately by the central government and its local governments. In the case of the mixed use of school buildings, only some buildings are used in parallel, and those which are planned and built not as approaching for all areas but as the separate building project. Therefore, there are limits to its use as a central living space of local areas.

For this reason, there is a need for the research about using school buildings in the long-term at local level. The aim of this research is to examine the present condition and possibility of school buildings as the local community facility, to derive basic direction and action plan for effective use of school buildings as a key space of local areas, by providing the building process for local community and the role of each

stakeholder.

There are two reasons to attract school buildings as a center of local community. School buildings can provide diverse public services and can attain idle spaces. Therefore, school buildings can play the role of a local community center for educational needs and for demands of not only students but also local residents. Furthermore, there are many opportunities to seek expert advices for applying local conditions, because they are built through a consultation process, so it could perform an important role of making local areas.

From analyzing the current situations of linkage between school buildings and local areas, the mixed use of school buildings are still in the improvement stage of school buildings of themselves. The process of mixed use of school buildings has been progressed with the provider as the center figure rather than with consumer as the center and it is still in the transition period because there was no systematic approach. Therefore, the positive network of school buildings and the local is required, and the active participation of local residents is needed also.

Nowadays school buildings and local areas are connected by the mixed use of school buildings, especially; the mixed use by addition and renovation is of greater importance than by new construction. This research will examine mainly the process of the mixed use of school buildings by addition and renovation to provide alternative perspective of school buildings as a center of local community.

There are four problems which are abstracted from analyzing examples. The first problem is an insufficient feasibility study to reflect local conditions. The second is the budget problem of running cost and the change of the plan by financial affairs. The third is the absence to mediate and reflect opinions of diverse stakeholders such as educational office, local government and the local residents. The fourth is the

difficulty to manage the school buildings continuously, as transferring the authority of management to school office.

By these reasons, there are three basic frameworks to use school buildings for the center of local community. Firstly, school buildings should be transferred from independent public facilities to local public facilities which include local identity. Secondly, it should change its characteristics as the provider based system to consumer based system to follow local demands. Finally, it should be changed from individual short term project to continuous maintenance and management for the sustainability of project.

For achieving these frameworks, there are three action plans. Firstly, analysis of the current situations and management of school buildings as the local public buildings are needed to make a system which is considered local conditions. In addition, the process of feasibility study should be compensated to understand practical conditions of local areas and it should be connected to the local master plan and the development plan.

Secondly, the participating process which is made up of diverse stakeholders should be organized in the planning stage to communicate to each other. Local government and school office should have the joint authority for maintenance and management of school buildings. And the user-convenience plan has to be set up in collaboration with experts of community facility.

Thirdly, the planning of sequential multi strategy at local level and the project of that should be implemented to secure the sustainability of the project through the connection between projects, the assessment system of the project and planning process. Furthermore, the assessment systems such as the review and monitoring systems of local level should be introduced.

In conclusion, being a center of local community, school buildings have to change its building system from the central government and the provider based system to local governments and consumer based system. It should be response to spontaneous community of local areas against the monotonous building system and building standard.

To achieve this, with the participation and the corporation mainly between the local government and the education office with its head teachers, students, local residents and experts should be possible. In addition, the user participation process should be set up for the management of outcome and the assessment. Also, the integrated budget supports which are led by public sectors and based on not just an economic analysis but complex and long-term plans are needed in order to get the successful community facilities continuously. For these goals, the establishment of the exclusive department at local level should be prepared in mid and long-term.

Keywords : School facility, Community center, School complex

부록1. 회의록

1. 강남교육청, 강남구청의 학교시설 복합화 조성 과정
2. 학교시설의 지역사회화를 바라보는 교사의 관점
3. 북부교육청, 노원구청의 학교시설 복합화 조성 과정
4. 학교장의 입장에서 바라본 학교와 지역사회의 연계현황
5. 중랑구청 학교시설의 복합화 현황 및 프로세스
6. 동부교육청 학교시설의 복합화 조성 과정
7. 초등학교 BTL 전문 업체의 사업 진행 방식
8. 은평구청의 학교시설 복합화 참여 현황 및 추후 계획
9. 면일초등학교 복합화 시설 설계 과정과 그에 따른 시사점
10. 금호초등학교 복합화 시설 설계 과정과 추후 개선방향
11. 금호초등학교 복합화 시설 설계 과정과 그에 대한 견해
12. 복합화 시설 설계 참여자의 관점에서 바라본 문제점
13. 공립학교의 지역사회학교 모델이 된 거산초등학교 사례

일 시	2009 년 11월 12일 11:00
대 상	강남교육청 시설과, 강남구청 주차관리과
주 제	강남교육청, 강남구청의 학교시설 복합화 조성 과정

1. 강남교육청 시설과

복합화 시설 계획의 시작에 대해

- 외국의 경우에는 통합부서가 있지만 우리나라에는 그런 부서가 갖추어져 있지 않기 때문에 딱히 누가 시작한다고 할 수 없고 구청과 교육청의 협약을 통해 사업을 진행하고 있다.
- 학교장이나 지역구 의원 등의 요구를 통해 행정구청과 교육청 상호 협의로 계획을 진행하며 최근에는 대체로 강남구청에서 제안하고 있다.
- 행정구청(강남구청)에서 용역조사(타당성 검토 용역)를 통해 지역조건 검토, 필요시설 검토, 설문조사 등의 방법으로 지역주민의 수요를 파악하고 시설의 규모, 프로그램 구성, 예산안 등의 몇 가지 안을 제시받으면 그 중에서 최적 안을 선택, 추후 이가안 설계를 근거로 실시설계 발주 한다.
- 타당성 조사를 통해 긍정적인 검토결과가 나왔을 경우 행정구청과 교육청에서 각각의 컨소시엄 지분만큼 예산을 편성하고, 각각의 예산 심의부서에서 투영자 심사를 거쳐 승인을 받은 후 행정구청과 교육청의 협약이 이루어져 사업이 진행된다.
- 학교 신설의 경우 교육청에서 학교시설 용지 책정을 행정구청에 요구하기도 하고 행정구청에서 학교용지를 먼저 주기도 하는데 때에 따라 다르고 기획단계에서 BTL방식과 제정방식의 차이는 거의 없으나 BTL 사업은 앞으로 추진하지 않을 계획이다.

역할 분담의 부분

- 교육청은 사업 집행, 행정구청은 사업비 지원, 학교장은 운영의 역할을 일반적으로 맡게 되며 실시설계 진행시 협의는 모든 부서와 부서가 모두 모여 협의를 하는 경우도 있으나 대부분의 경우 설계 사무소가 각각의 부서와 개별적으로 협의한다.
- 마지막 최종 학교설명회(주민공청회) 실시에선 교육청, 행정구청, 학교장, 주민 등이 참여하게 된다.

공사 중 소음/학습권 침해 등으로 인한 반대의견의 해결방식

- 그런 반대의견들은 개인적인 의견의 일부분일 뿐(그냥 공사 자체-소음, 먼지 등-가 싫은 사람이 있고 반면에 나중을 위해 그 정도는 참고 넘어갈 수 있는 사람이 있고) 이미 주민 공청회 등을 통해서 통과, 결정된 사항이므로 반대하는 사람들도 결국 수긍할 수밖에 없는 부분이라 특별히 어떤 조치를 취하지는 않는다.

관리·운영방식

- 일반적으로 소유권은 교육감에게, 운영권은 학교장에게 주어지고 다만 주차관리는 해당구청에서 담당한다. 교육청에서는 관리·운영에 관여하지 않기 때문에 주체가 다르므로 해서 문제되는 사항 등에 대한 정보는 가지고 있지 않다.

사후관리

- 복합화 시설이 지역 주민들에게 활용이 잘 되고 있는지, 복합화 시설 사업 전후로 복지 향상 등에 관한 평가나 피드백은 이루어지지 않고 있다. 교육청은 일단 ‘교육’을 우선으로 하고 있고 지역전체를 포괄적으로 생각하지는 않기 때문이다. 복합화 시설에도 중점을 두는 부분이 교과 과정에 필요한 ‘교육시설’이고 지역주민에 관한 내용은 해당 구청의 일이라 관여하지 않는다.

기타

- 복합화 시설 추진 시에 학교장의 의견을 많이 참고하는 편이다. 학교장이 이미 복합화 시설에 대한 정보(학교장끼리의 공유 등을 통한)와 노하우를 가지고 -필요시설, 운영정보, 수요자의 의견 등- 교육청에 요청하는 경우가 많다.

2. 강남구청 주차관리과

복합화 시설 계획의 시작

- 강남구의 경우 2001년부터 관내 초·중·고등학교를 대상으로 복합화 사업을 원하는 학교를 신청 받고 있으며 신청학교를 대상으로 교육청에서 우선순위를 정하고 그에 따라 사업을 진행해오고 있다.
- 사업이 먼저 실행되어 시설이 사용되는 곳의 이용을 보고 그 주변동네의 주민들이 협의체를 구성해서 구청에 요청이 들어오기도 하는데 그럴 경우 구청에서 교육청에 시설을 건의하고 교육청을 학교장의 의견을 물어 복합화 사업을 추진. 예산 확보와 선행 사업의 진행 등을 고려하여 지원가능 시점을 정해서 사업을 추진한다.
- 교육청 협의와는 별도로, 확정된 사업에 대해 검토하는 것이 아닌 그 전에 먼저 타당성 검토 용역을 통해 주민 공청회를 열고 프로그램을 구성 하는 등 지역주민의 의견을 수렴하여 설계 최종 단계에 관계자, 학부모, 지역주민들을 대상으로 설계 설명회를 진행한다.

관리·운영방식

- 교육청과 기본협약 시 소유권, 운영권의 주체를 정하는데 기본적으로 현재 소유권은 교육감, 운영권은 학교장에게 있으며 주차장 또는 어린이집 시설에 대해서만 강남구청에서 20년간 운영·관리 한다.

사후 관리

- 강남구의 경우 주차난을 해결하기 위한 방안으로 복합화 시설을 추진했기 때문에 주차관리과에서 사업을 진행하고 있으며 대규모 주차장 시설을 지원하기 때문에 다른 구에 비해서 복합화 시설의 예산범위가 크다. 복합화 시설에 주차장이 안 들어가는 경우 구는 관여하지 않는 것이 다른 구와 다른 부분이다. 따라서 주차장 시설과 함께 체육관 등의 시설에 대해서 예산은 지원하지만 그 이상의 관리는 이루어지지 않고 설계 사무실과 협의 시에도 주차장 부분에 관해서만 관여 한다. 복합화 시설 이용 등에 대한 주민의 민원사항은 다른 부서에서 처리되어야 하는 일이다.

앞으로의 복합화 계획은

- 현재 강남교육청 계획으로 앞으로 5년 동안 모든 학교에 체육관 시설을 갖출 계획이다. BTL 사업은 초기 사업비가 절감되고 여러 사업을 동시에 진행할 수 있다는 장점 때문에 장려하지만 현재 사업 요청이 들어오는 것이 거의 없어서 앞으로 진행되지 않을 것 같고 강남구에는 언주초등학교가 BTL 사업으로 진행되어 현재 준공예정

일 시	2009 년 11월 18일 18:00
대 상	매송초등학교 교사
주 제	학교시설의 지역사회화를 바라보는 교사의 관점

지역주민들의 학교 시설 이용 현황

- 많은 사람들이 알고 있듯이 학교 운동장은 교장의 전권으로 개방 여부를 결정할 수 있으며 지역의 조기축구회 등이 학교 운동장을 빌리곤 했다.
- 시설이용료에 대해선 공개된 시설은 거의 무료로 개방하나, 특별히 수도 및 전기, 화장실 등을 사용할 경우(단체행사시)엔 사용료를 받아온 경우가 많다.

기존 학교들의 지역주민들과 연계 프로그램 현황

- 현재 근무하고 있는 학교는 지역주민과 매우 밀접하게 프로그램을 운영하고 있다. 고소득 고학력의 학부모가 많은 지역이라 학부모 인프라를 매우 적극적으로 이용하고 있는데 학교 내 영어교육에 영어에 능통한 학부모가 보조교사로 오기도 한다. 각종 학교 행사 및 교육프로그램에 학부모를 참여시켜 도서관, 동화낭독, 녹색어머니, 영어수업 도우미 등 굉장히 체계적으로 운영되고 있다.
- 이러한 체계는 자발적으로 생겨났다고보다는 학교에서 마련한 학부모 총회에서 적극적으로 지원자를 모집하고 운영위원을 구축하여 진행한다. 역시 전적으로 교장의 재량이다.
- 좋은 예로 전에 영국 히드로 지방의 학교에서 우리학교 탐방을 온 적이 있었는데 ICT(정보활용수업) 구축과 교육행정전자시스템의 좋은 사례로 우리학교를 벤치마킹하러 온 것이었다. 답사팀에게 학교의 시설들을 영어로 능통하게 안내해 줄 안내자로 처음엔 학교 영어선생님이 선정되었지만 선생님의 기존수업일정 보호와 더 원활한 소통을 위해 영어에 능통한 학부모로 교체되어 학교 안내 통역을 훌륭하게 해주었던 사례가 있다.
- 또한 각 학교마다 정부 교육방침에 의한 ‘평생교육운영 담당교사’가 있는데 이 담당교사는 지역주민을 위한 평생교육 프로그램을 기획, 추진하는 교사로서 현재 매송초에서는 이 프로그램의 일환으로 ‘좋은 학부모되기’ 프로그램을 운영하고 있다. 외부에서 유명 강사를 초빙하여 학부모들에게 자녀상담, 영어교육방법, 신종플루 예방을 위한 위생교육 등 학부모들의 현안을 해결할 수 있는 실질적 강의를 개설하여 매우 좋은 반응을 얻고 있다.
- 또한 정부에서 사교육흡수를 위한 방침으로 학교마다 방과 후 학교를 운영하도록 지시했는데 이 방과 후 학교는 지역 소득격차에 따라 이용률에 큰 차이를 보였다. 방과 후 학교란 학교정규수업이 끝난 후 아이들에게 취미 및 적성교육을 하는 것으로 사설학원보다 싸게 가르친다는 장점 덕분에 전에 근무했던 구시가지의 학교에서는 대부분의 프로그램이 매우 호응이 좋았던 반면, 현재 학교에서는 워낙에 소득수준이 높아 참여율이 좋지 않다. 입시위주, 영어교육 위주의 고급 프로그램이 아니면 학부모

모들이 별 관심을 갖지 않는다.

지역 커뮤니티 거점으로서의 기존 학교들의 역할

- 근무했던 성남 수진초등학교가 학교숲운동 시범학교였다.
- 학교숲운동은 지원서를 응모하여 선정되면 1000만 원 정도의 지원금과 숲조성 교육 프로그램을 제공받는데 그러한 사업을 추진하는 것은 전적으로 교장의 재량에 달려 있으며 수진초가 그렇게 학교숲을 조성해 담장을 오픈형으로 교체하고 숲을 조성했었다.
- 학교 자체로 보면 더 나은 학습 환경 조성과 안전한 학교통학로 확보로 인해 이점이 많았지만 그 이면에 문제점도 많았다. 기존에 학교 통학로를 주차공간으로 사용하던 주민들이 통학로 개편으로 인해 주차공간이 사라진 것에 대해 반발이 많았고, 특히 학교숲이 조성된 뒤에 그 공간을 불량하게 이용하는 사람들 때문에 문제가 지속적으로 발생하였다. 밤늦게 중고생들이 그곳에서 술, 담배를 하고는 주변을 치우지 않고 가거나 애완견을 데리고 산책 나온 사람들이 오물 등을 수거하지 않아 매일 아침 학생들과 함께 그 곳을 청소하느라 1시간 정도 소비했다. 청소 시간도 시간이지만 술병, 담배 찌꺼기, 쓰레기 등으로 아이들에게 좋지 않은 모습을 보여주어 교육상 오히려 나쁜 영향을 끼친다는 게 큰 문제였다.
- 학교숲이 조성되지 않은 다른 학교들은 학교환경 보호를 위해 자정쯤 학교 교문을 폐쇄하곤 하는데 학교숲 시범학교 규정에는 학교를 폐쇄할 수 없어서 항상 오픈되어 있다 보니 주민의식이 부족한 사람들에 의해 많이 훼손되는 문제점이 있었다.
- 학교시설을 개방하는 것은 좋으나 우선 개방을 긍정적으로 이용할 수 있는 주민의식이 먼저 필요한 것 같고, 개방에 대해 발생하는 문제점들을 해결할 수 있는 동일한 규정 등이 마련되었으면 좋겠다.

다목적 체육관의 기획, 추진 과정과 지역주민 의견

- 체육관 건립은 전적으로 교장선생님의 의지에 의해 진행된다. 대부분의 학교 운영은 전적으로 교장에게 달려있는데 교장의 취임기간이 한정되어 있기 때문에 문제점도 발생하기도 한다.
- 매송초는 현재 BTO 사업으로 학교 시설을 신축하고 있는데 그 과정에서 주변 아파트 주민들의 반발이 극심해서 세 번 정도 공청회가 열렸었다. 주민들 대부분 체육관 시설이 들어오는 것은 찬성하지만 시설이 신축되면 탄천 조망권과 일조권을 침해받는다라는 학교 옆 아파트 주민들에 의해 복합화 추진이 저지당하고 합의를 도출하기 위해 학교장과 행정실장이 교무실에서 간단한 공청회를 추진하였던 것으로 알고 있다. 주민대표들은 조망권과 일조권 침해로 아파트 집값이 떨어지기 때문에 재산권 침해를 당한다고 법적 공방을 벌이고자 하여 시공이 연기되었고 그 기간에 학교 측에서 아파트 주민들에게 찬반서명을 받았다. 아파트 저층의 일부 주민들을 제외하곤 대다수가 찬성하여 결국 공사가 시작되었고 내년 4월 완공을 앞두고 있다.

기능과 프로그램에 대한 주민들의 참여

- 주변에 워낙 사회기반시설이 잘 되어있는 지역이라 새로 짓는 시설에 대해 호응은 있지만 큰 관심은 없었다. 공청회도 건물을 짓느냐 마느냐, 짓는다면 아파트 주민들의 재산피해를 최소화하기 위해 어떻게 짓느냐의 문제였지 내부 프로그램이나 운영에 대한 관심은 별로 없었던 걸로 알고 있다.

다목적 체육관 운영 방법

- 업체에서 학교에 필요한 강당과 체육관을 지어주는 대신, 학교 수업시간에만 학생들이 이용하고 그 외의 시간은 업체가 운영권을 가지기로 했다. 결국 학교가 건물을 짓도록 토지를 내어주는 대신 업체에서 지어준 시설을 빌려서 쓰는 것이라 할 수 있다.

다목적 체육관 완공 후 기대효과

- 분당지역은 다들 경제적으로도 풍요롭고 주변시설이 좋아 지역주민들에게 크게 어필될 것 같지는 않다. 이런 시설은 지난번 근무했던 성남의 구시가지 쪽이 더 시급하다. 하지만 그쪽에 이런 시설이 들어선다 해도 워낙에 생활고가 심한 지역이라 다들 맞벌이를 하고 있어 시설을 이용할 시간이 없다는 문제가 있기도 하다.
- 개인적으로 복합화 시설에 가장 필요할 것 같은 프로그램은 유아 보육시설이다. 당장 학교에 출근하는 여교사들부터 상당수가 자신의 자녀들을 맡길 보육시설에 대해 마땅한 방법을 찾지 못해 애먹는 경우도 많은데 학교 내 보육시설이 들어온다면 교직원 자녀는 물론이고 맞벌이를 하는 학부모들도 한 곳에 자녀를 안심하고 맡길 수 있어 참 좋을 것 같다.

일 시	2009 년 11월 19일 16:00
대 상	북부교육청 시설과, 노원구청 교육진흥과
주 제	북부교육청, 노원구청의 학교시설 복합화 조성 과정

1. 북부교육청 시설과

복합화 시설의 기획에 대해

- 교과부에서는 각 교육청별로 필요시설에 대한 수요조사를 진행하며 그에 따라 특별교부금을 지급하고 사업종료 후 특별교부금 사용현황에 대한 보고를 받는다. 특별교부금은 약100억 한도이며 '체육시설'을 기본으로 포함하는 사업에 대해 지원하는 예산이다.
- 교육청에서는 학교장 등의 요청이 있을 시 교육청에서 지자체에게 협약요청을 한다. 협의가 이루어진 후 교과부에 특별교부금을 신청하나 교과부에서 지원해주는 예산은 시설규모의 한도가 있어서 그 이상의 면적에 대해서는 교육청에서 부담한다.
- 학생수용계획과는 별도로 학교별 시설면적에 대한 조사를 진행하며 학생 수를 기준으로 필요한 일반교실, 특별교실, 기타시설 등의 면적 기준이 있는데, 이에 미치지 못하는 학교를 우선으로 시설사업 지원을 한다.
- 서울시에서는 복합화 5개년 계획을 수립해서 각 자치구마다 배정된 학교의 개수가 있는데 이와 별도로 서울교육청에서는 체육관 증축 5개년 계획(2009~2013년)을 통해 현재 90여개 초·중학교 중에서 30~40여개 대상을 선정해서 사업을 진행하고 있다.

시설의 검토

- 복합화 시설에 대한 사전 검토는 교육청 시설과에서 담당하고 있다.
- 북부의 경우 아파트 단지가 많아 주차공간이 대부분 단지 내에 수용 가능하므로 그 외의 주차수요는 거의 없기 때문에 주차장 복합화 사업은 없다. 주차장 사업을 진행할 시에는 그 부분에 대한 예산은 100% 지자체에서 부담한다.
- 보통 체육시설을 기본으로 실내수영장이나 부대시설을 검토한다. 예를 들어 실내수영장의 경우 인근에 사설 수영장 또는 공영수영장등을 파악하고 중복된 시설들과의 거리가 1km이상 이어야 한다는 등의 기준이 있다. 하지만 지역주민의 생활여건이 수영장이나 부대시설을 이용 할 수 있는 여유가 적다고 판단하기 때문에(수요가 적음) 대부분 체육관 위주로 사업을 진행한다. 체육관은 모든 학교에 필요한 시설이므로, 학교장은 가능한 많은 프로그램을 요구하지만 실현할 수 있는 한계가 있기 때문에 대부분 협의가 된다.

관리·운영방식

- 대부분 소유권은 교육감에게, 운영권은 학교장에게 있다.

- 학교장이 위탁 운영을 맡긴 업체에게 임대료를 받으면 그 수입의 10%정도를 유지관리를 위한 자금으로 적립하나 그 비용이 적어서 보통 교육청으로 보수비용을 요청한다. 구청과 협약 시 보수비용의 경우도 5:5 분담으로 협의했으나 현재까지는 대부분 교육청에서 예산을 배정했으며 구에 요청한 적은 없다. 구의 지원을 받을 가능성에 대해서는 회의적이다.
- 협약서에 체육관 개방학교라는 현판을 걸어야 한다는 조항이 있지만 사용료를 받을 수 있다는 조항도 함께 있으나 학교 입장에서는 관리 등의 어려움을 토로하며 대부분의 학교의 복합화시설 개방 형태가 동호회 위주로 사용허가를 내어주고, 사용료를 징수한다.
- 운영흑자의 경우 그 이익을 시설 물품구입 등 학생과 지역주민들의 편의를 위해 사용하도록 협약되어 있지만 실제로 흑자가 나는 경우는 거의 없고 대부분 적자거나 현상유지 수준이다.
- 시설사업 완료 후 학교주관으로 '시설운영협의회'가 만들어지고 협의회에서 시설평가를 하게 되어 있으나 실제로 학교에서는 시설물 자체로 만족하기 때문에 사후평가에 대한 부분이 제대로 진행되는 않으며 체육관 하나로 평가를 하기에는 어려움이 있고 지역주민들을 위한 야간/주말 개방이라고 하는 것은 부가적인 기능으로 여겨진다.

2. 노원구청 교육진흥과

복합화 시설의 계획

- 2003년경부터 서울시에서 복합화 5개년 계획을 추진하며 자치구마다 복합화 시설사업을 진행할 학교의 개수를 선정. 노원구는 7개 학교를 배정받았다.
- 서울시-자치구-교육청의 3자 협약으로 총사업비의 50%는 교육청 부담, 나머지 사업비의 70%는 서울시, 30%는 노원구에서 부담한다. (작년까지는 서울시 80%, 노원구 20%)
- 노원구는 현재까지 목표량이었던 7개 학교의 복합화 사업을 모두 마쳤고, 작년에 학교요청으로 사업이 시작된 청계초등학교는 현재 설계가 진행 중으로 내년에 착공예정이며 그 외에 다른 사업은 예정되어 있지 않다. (내년 예산계획 없음)

지자체의 역할

- 노원구에서 이미 완료된 7개 초·중학교의 복합화 사업은 모두 '체육관+다목적 강당'으로 프로그램 구성과 면적 등은 학교와 교육청이 결정하며 구에서는 일체 관여하지 않고 설계진행시에도 구와 협의 과정은 없었다.
- 주민개방을 조건으로 예산만 지원하며 추후 유지관리 비용에 대한 부분까지가 아닌 복합화 시설 건설까지의 예산만 지원한다.
- 사업의 진행 과정에서 주민 공청회 등의 의견수렴 과정은 없는 것으로 알고 있다.

개선사항 및 기타

- 현재 복합화시설을 지역주민에게 개방한다고는 하나 운영권을 가지고 있는 학교에서는 유지관리 등의 어려움으로 유료화 개방 또는 일부 동호회를 중심으로만 시설을 사용할 수 있다. 학교장의 과도한 운영부담을 덜어줄 수 있어야 주민편의시설로서 개방의 효과가 있을 것이다.
- 노원구는 최초로 2007년도에 교육진흥과를 신설했고, 이 후 다른 자치구에서도 교육지원관련 과가 신설되기 시작했다. 따라서 그 이전에 사업이 진행된 경우 구청별로 각각 다른 부서에서 사업을 진행한 것이다. 현재는 교육진흥과에서 교육청 관련 업무나 학교시설관련, 평생교육 등의 업무를 담당하고 있다.

일 시	2009 년 11월 23일 17:00
대 상	매송초등학교 교장
주 제	학교장의 입장에서 바라본 학교와 지역사회의 연계현황

매송초 다목적 체육관의 시공 계기

- 이 다목적 체육관의 증축결정은 본인이 매송초에 부임하기 전 이미 전 교장선생님의 신청으로 인해 결정된 상태였다. 2007년에 전 교장선생님이 교육청에서 내려온 다목적 체육관 건립신청 공문을 보고 학교에 체육관이 절실히 필요하다 생각되어 응모하였고, 교육청이 여러 학교에서 응모를 받아 타당성을 심사한 후 결정하여 매송초가 선택되었다. 하지만 그동안 경제불황이 심각하다는 이유로 건립이 3년 정도 연기되었고 이제야 공사가 시작되어 내년 4월 완공을 앞두고 있다.

체육관 건립의 BTL 진행과정

- 사실 이 BTL에 관해선 교육청이 전적으로 맡아 진행하고 있다. 학교가 BTL 사업에 응모하면 사업에 대한 타당성 검토나 대상 학교 및 업체 선정에 관해 전적으로 교육청이 전담하는 것으로 알고 있다. 내가 알기로 교육청이 발주한 여러 BTL 사업(성남, 광주, 용인, 여주지역 학교들)에 참여하기 위해 어떤 업체들이 컨소시엄을 구성해 새로운 회사를 만들었다 한다.
- 희망성남교육주식회사라 불리는 그 회사가 우리 학교 다목적강당의 계획 및 설계를 맡았고 현재 우수건설이 그 밑의 하청업체로 시공을 담당하여 진행하고 있다. 학교는 그저 BTL 사업을 신청했을 뿐이고 사업에 선정되어 절차를 진행하는 건 모두 교육청 소관이었다는 얘기다. 다만 실질적인 건축 설계 과정에서는 학교가 구체적으로 어떤 공간과 시설을 필요로 하는지 요구할 수 있었기에 타학교도 견학해보고 구체적인 사항을 요구했다.

구체적으로 요구 사항과 지역주민들의 의견 반영

- 사실 본인의 욕심 같아서는 이 다목적 강당에 수영장도 넣고 싶고 이런 저런 시설들을 더 넣고 싶었지만 그런 내부 프로그램은 교육청에서 정하는 것이었고 예산상으로도 쉽지 않은 문제였기 때문에 어찌할 수 없었다.
- 우리 학교엔 1000m² 의 체육관(강당겸용)이 필요하다고 했다. 1층엔 전적으로 체육관 시설만 들어오고 관람은 2층에서 할 수 있게, 참관 층은 안전하고 투명한 강화유리로 관람 가드를 만들 것, 아이들이 체육관으로 이동시 불편하지 않게 교사동과 체육관을 연결해 줄 것, 음향 및 냉난방 시설과 조정실 위치 등을 구체적으로 언급했다. 설계업체가 그런 요구사항들을 다 체크한 뒤 설계를 했지만 우리 측의 요구사항이 100% 다 반영되지는 못해 아쉬운 부분도 있다.
- 학교에 다목적 체육관을 짓기로 결정되고 구체적인 건립 위치와 설계안이 나오자 주변 아파트에서 주민들이 자신들의 조망권을 침해당한다는 이유로 학교에 거센 항의

를 해왔다. 그런 주민들과의 의견조율은 교육청이 아닌 학교 측에서 담당하는 부분이었기 때문에 교장으로서는 그분들을 설득하기 위해 공청회도 열고 많은 곤혹을 치렀다. 결국 우리의 체육관 건립이 법적으로 아무 문제가 없었기 때문에 그쪽의 반대를 무마시킬 수 있었다. 그 부분 말고는 특별히 주민의견이 있거나 하지 않았다.

예산과 시공 관리 및 진행

- 예산에 관해서는 이 사업이 BTL 방식이기 때문에 우선은 기업체가 전적으로 공사비를 담당하고 추후 10년에 걸쳐 교육청이 그 공사 비용을 지불하는 방식이다. 결국 모든 예산은 100% 교육청이 담당한다고 볼 수 있으며 성남시 교육청 시설과가 모든 사업진행을 맡아 추진하였다.

완공 후 소유권과 운영권

- 학교시설은 전적으로 도교육청 자산으로 교육감이 관리한다. 건립되는 체육관도 마찬가지로 소유권이 도교육청(교육위원회)이 될 것. 다만 운영에 관해 BTL 상환 10년 동안 시공업체가 관리하여 하자 및 유지 보수 등의 비용을 담당한다고 한다. 체육관 완공 후 10년 동안 학교에서 관리부분에 신경 쓰지 않아도 된다는 점이 마음에 든다. 10년간 전문 업체의 운영 및 관리 하에 있다가 10년이 지나면 그 모든 관리 책임이 학교로 넘겨진다.

학교 시설 개방 계획

- 학교 시설은 국민의 세금으로 짓는 것이기 때문에 나라 재산이라고 생각한다. 당연히 지역주민과 시설공유가 이루어져야 한다고 본다. 그래서 우리학교도 다목적 체육관이 완공되면 지역주민에게 학교교육활동에 지장을 주지 않는 범위 내에서 개방할 생각이다. 경기도교육청이 학교시설 대여에 관해 이용료를 조례로 규정해놓았기 때문에 그 규정에 따라 이용료를 받을 생각이며 이용료 수익은 모두 학교 측에서 관리하게 된다. 아마 이용료 수익은 추후 관리 및 유지 보수를 위해 쓰일 것 같다.
- 주변지역 주민들은 학교 체육관 건립을 좋아하고 있는 것 같다. 또한 기존에 학교에서 아이들을 위해 진행하던 방과 후 활동 프로그램을 더욱 적극적으로 개발하여 체육관에서 운영할 계획도 가지고 있다.

지역 커뮤니티를 활성화를 위한 학교의 노력과 한계점

- 요즘은 사회가 많이 변하고 있고 그에 따라 교육 패러다임도 변화되고 있는 추세다. 교육과 사회의 연계가 예전과 달리 더욱 깊어지고 다양해지고 있다는 얘기다. 우리 학교도 전부터 그 부분에 초점을 맞춰 중점적으로 프로그램을 개발하여 학부모 인프라 등을 적극적으로 활용하고 있다. ‘학부모 영어교사 자원봉사’ 라던가 교사·학생·학부모가 함께하는 ‘환경봉사대’를 조직하여 주변지역 정화에 앞장서는 것, 또한 빈그릇 운동 프로그램(아이들의 급식 잔반을 수거하여 최소량의 잔반이 나온 학급에

상을 주는 것)에 학부모를 동참시켜 여러 사회적 문제들을 학생과 부모가 함께 해결하도록 하는 것 등이다. 앞으로 시간이 지날수록 이런 추세는 더 확대될 것이고 또 확대되어야 한다고 생각한다.

- 문제점은 이런 프로그램을 운영하는 데 있어 학교 내 시설이 턱없이 부족하다는 것이다. 학교에 자원 봉사하러 학부모들이 많이 오는데 그 분들이 잠깐씩 앉아서 설만한 여유 공간조차 마련할 수 없는 곳이 학교다. 그동안 학교들은 한정된 예산으로 교육에 필요한 최소한의 시설만을 지어왔기 때문에 이런 시설이 턱없이 부족하다는 얘기다. 학교가 지역사회 커뮤니티의 중심적인 역할을 수행하려면 우선 아이들의 교육환경이 개선되어 이런 기본적인 시설을 갖추는 문제가 시급하다고 본다.

일 시	2009 년 11월 24일 17:00
대 상	중랑구청 문화체육과
주 제	중랑구청 학교시설의 복합화 현황 및 프로세스

우리나라의 학교 복합화 시설에 대해

- 복합화 시설은 처음 2000년도 성동구청에서 시작되었다. 당시 학교에 인접한 도로가 좁고 주변 주차난이 심각한 상태였으며 지역 문화시설 등의 환경이 열악한 가운데 금호초등학교의 개축이 결정되면서 주차장, 체육관, 수영장등의 복합적 프로그램을 포함하는 시설로 검토 되었다.
- 당시 언론의 대대적인 홍보로 인해 복합화 시설의 장점이 부각되었고 많은 자치단체들이 벤치마킹을 통해 학교 복합화 시설을 추진하였으나 자치구마다 추진 부서가 천차만별이고 중구난방으로 사업이 진행되는 등의 문제가 발생하기 시작했다. (일종의 복합화 시설 붐이 일어남) 이에 서울시에서 2004년 복합화시설 5개년 종합계획을 수립하고 (이 당시에도 서울시 내부에서 주무부처 등의 사항을 놓고 논란이 많았음) 그 이후로 복합화 시설 사업에 대한 내용이나 절차들이 조금씩 자리를 잡아가기 시작했다.
- 본래 BTL사업과 복합화 시설 사업은 분리가 되어있었으나 (BTL사업은 복합화 사업이라 칭하지 않았음) 현재는 BTL사업 시에도 지자체의 예산이 투입되는 경우가 있는 등 두 사업이 혼재되어있는 상태이다. (예를 들어 중곡초등학교의 경우 주차장시설은 구비에서 예산을 지원하고 체육시설은 BTL 사업으로 진행 함)

타당성 검토의 범위

- 타당성 검토는 경제성이나 행정적인 합리성 등의 검토를 위주로 서울시에 투자심사를 받을 수 있, 심사 틀에 맞는 방향으로 가이드라인을 제시하여 위탁업체에 용역으로 발주한다.
- 타당성 검토 용역은 타당성 뿐 아니라 기본설계 계획안을 포함한 용역이며 이 때 설문조사를 통한 주민의 의견을 반영하며 이 보고서 바탕으로 실시설계 초안을 진행한다.
- 타당성 검토 후 이를 바탕으로 서울시에 투자심사를 통과하면 그 이후에 주민 홍보나 시설에 대한 주민의견수렴의 과정이 이루어지는데 투자심사를 받기 전에는 사업확정이 되지 않은 상태이기 때문에 구청 입장에서는 그 사업에 대한 사업 설명회나 공청회 등을 계획할 수 없다. (사업 확정 전에 사업설명회를 진행했는데 투자심사에서 탈락해서 사업진행이 되지 않을 경우 주민들에게 구의 행정력에 대한 불신감을 심어주게 됨)

주민홍보의 방법

- 지자체장의 선거공약사항으로 복합화 시설을 홍보하기도 하고 요즘에는 구청의 중기 계획이나 주요업무를 공개하게 되어있어 인터넷으로 열람이 가능하지만 실제로는 특별히 관심을 가지는 사람만이 찾아볼 뿐 일반적으로 활성화되어있지는 않다. 주로 복합화 시설의 오픈 때 언론사를 통한 홍보가 이루어진다.

주민의견의 반영

- 기본설계를 마친 후 학교에서 학교장, 학부모, 교사, 지자체, 교육청 관계자, 주민들이 참여할 수 있는 사업설명회를 개최한다. 하지만 이를 통해서 제기되는 주민들의 요구는 대부분 막연하거나 막무가내의 의견이 대부분이며, 간혹 타당한 의견이 개진 되면 반영이 되도록 협의한다. 면일초등학교 시설계획 시에는 초등학교 운동장에서 게이트볼 강습을 하던 분이 있었는데 시설이 들어서면서 운동장을 사용할 수 없는 상황이 되어 시설의 옥상에 게이트볼 장을 설치해 달라는 의견이 있었다. 이 경우에는 교육청협의를 요청하였으나 설계가 마무리 단계에 있었고 실질적으로 옥상을 사용할 수 있는 형태가 아니었기 때문에 받아들여지지 않았다.

설계협의

- 교육청과 민간업체 간에 계약이 이루어지고 기본설계가 이루어지며 특별히 구청의 요구사항이 있다면 요구하지만 대부분 세세하게 관여하지 않고 큰 틀에서 문제가 없을 시 설계과정에 관여하지 않고, 주차장 부분은 교통지도과에서 협의한다.
- 학교시설은 학교장과 학부모 운영위원회의 의견이 큰 영향력을 행사하기 때문에 설계 협의 과정에서도 학교 측의 의견이 가장 많이 반영된다.

운영 프로그램 및 유지관리 비용

- 시설협의규정에 교육청, 학교, 구, 주민대표가 함께 운영 협의회를 구성하여 프로그램을 운영하는데 참여하게 되어있지만 실제로는 유명무실한데 실질적인 운영은 공개입찰을 통해 낙찰된 업체가 일정한 사용료를 지불하고 일체의 운영을 맡기 때문이다. 지자체에서 하려고 한다면 주민을 대상으로 하는 생활체육 등의 프로그램 협의는 가능하지만 대부분 소극적이다.
- 지자체와 협약 시 시설의 수입이나 향후 유지관리 비용에 대해 협약을 맺지만 사실상 유지관리부분에 대한 예산 지원은 힘들고 교육청에서 요청이 있다면 협의는 가능하다. 실제로 학교장이 운영위탁을 맡긴 업체에서 받은 사용료를 적립하여 유지관리의 비용으로 충당한다.

문제점

- 시설이 계획되는 것이 도시적인 관점에서 검토되어 필요 한 곳에 합리적으로 설치되는 것이 아니라 대부분 지역구 의원의 선거구 관리 등의 이유로 사업이 추진되는 것이 현실이다.

복합화 시설의 개선방향

- 사실 우리나라의 문화와 학교 복합화 시설은 맞지 않는다고 생각한다.
- 복합화 시설이 있으면 매우 다양한 사람들이 학교에 출입을 하게 되는데 이를 이용하는 성인들의 수준이라는 것이 학생들에게 본이 되지 않는다. 지역 주민의 시설 이용시간도 상당히 제한되어 있고 방과 후나 주말에 주민들을 위한 어떤 프로그램을 계획했다고 해도 학교가 동일 시간대에 학생에게 필요한 다른 프로그램을 진행한다고 하면 그것에 따라야 하는 문제도 있다.
- 시설용지를 확보하기위해 예산을 더 들이더라도 지자체에서 단독으로 주민을 위한 시설을 만드는 것이 시설이용에 있어서는 훨씬 더 효율적이라고 생각한다.

일 시	2009 년 11월 24일 11:00
대 상	동부교육청 시설과
주 제	동부교육청 학교시설의 복합화 조성과정

면일초등학교 복합화 시설 사업추진 일정

- 복합화 시설에 대한 학교나 지역주민의 지속적인 민원이 있었고(구두사항) 이에 교육청에서 시설에 대한 검토 보고서(학교현황 및 시설의 필요성, 시설면적, 소요예산)가 작성되었다.
- 학교 복합화 시설의 기본시설이라고 할 수 있는 체육관과 정보센터를 바탕으로 주차장과 수영장 시설이 함께 검토 되었는데 이 단계에서는 지역에 아파트 단지가 많지 않기 때문에 주차 수요가 있을 것이라는 판단과 대상지 주변 1~2km내에 다른 수영장이 없다는 조사 등의 개략적인 검토로 프로그램을 구성했다.
- 프로그램의 면적 역시 일반적으로 통용되는 시설기준으로 소요면적(예를 들어 주차대수 150대, 수영장 6레인 정도가 일반적으로 설치된다고 했을 때의 필요면적)과 그에 따른 예산을 개략 산출하는데 면일초등학교의 경우 84억 정도의 예산이 산출되었다.
- 이러한 개략 검토 보고서를 작성 후 구청에 협의요청을 하고 학교와 서울시 교육청에 진행사항을 알린다.
 - 2003년 : 교육청의 협의 요청에 구청에서는 도서관 건립 등의 사업으로 재정적 여유가 없어 난색을 표했고 주차장 시설에 대해서만 별도의 협의 요청이 있었으나 협의 무산.
 - 2004년 04월 : 교육청에서 재협의 요청을 하였고 이 당시에도 구의 중랑문화체육관 시설 건립 등의 사업을 이유로 협의 무산.
 - 2004년 10월 : 교육청에서 다시 재검토 요청을 하였고 구에서는 수영장 시설을 제외하고 사업을 추진하길 원함. 이 사항을 놓고 동부교육청과 학교장의 협의가 있었으나 학교 측에서 수영장 시설을 강력하게 요청했기 때문에 결국 구청을 설득함.
 - 2004년 12월 : 구청과 협의 성사
 - 2006년 02~04월 : 구청에서 타당성조사 용역을 발주하고 완료 후 용역 보고회를 개최.
 - 2006년 04월~ : 재정심사 및 예산에 대한 지자체와의 협상 완료(5:5비율의 분담-서울시 복합화 시설 5개년 계획의 지침사항을 기본으로 협의함)
 - 2006년 12월 : 구청에서 설계용역금액(2억2천3백)을 지원받아 설계용역을 추진함.(교육청-설계사무실) 설계과정에서 교육청은 큰 틀을 체크하고 실질적으로 학교장의 의견이 많이 반영됨. 설계를 진행하는 설계사무실에서 교육청과 학교장, 구청과 개별 협의 함.
 - 2007년 05월 : 교육청과 학교 주관으로 교육청, 학교, 구청이 참여하는 기본설계설명회 개최. 학부모와 지역주민도 참여 가능하나 실질적으로 장소 등이 여의치 않음.

- 2007년 07월 : 실시시설계용역 완료.
- 2007년 12월 : 복합시설 건설 및 관리·운영에 관한 협약 체결(구-동부교육청-학교장)
- 2008년 01월 : 공사발주(교육청)
- 2008년 04월 : 공사착공
- 2009년 10월 : 공사준공
- 2009년 12월 : 감정평가 후 위탁자 선정(공개입찰) 예정
- 2009년 12월 : 공영주차장 협약 체결 및 개관예정 (중랑구청 교통지도과)
- 2010년 03월 : 문화체육시설 개관 예정

시설운영에 있어서 사후 평가 등의 계획

- 시설과에서는 운영에 대한 계획은 없으며 평생교육체육과에서 프로그램 운영에 관련한 업무를 담당하는 것으로 알고 있다.

시설 유지보수 비용에 대한 예산지원 계획

- 시설에 대한 감정평가 후 그것에 따른 수익금(운영업체가 학교장에게 지불하는 임대료)으로 시설의 유지보수를 충당하며 교육청에서는 화재 등의 큰 사고가 아닌 이상 시설의 유지보수비용에 대한 예산을 지원하지 않는다.

일 시	2009 년 11월 25일 11:00
대 상	(주)희망성남교육 팀장
주 제	초등학교 BTL 전문 업체의 사업 진행 방식

민간사업자(SPC, special purpose company:특수목적회사)의 구성

- 재무적투자자(FI), 건설사(CI), 시설운영 전문사(OI) 등으로 구성되어 설계·자금조달·건설·운영과정을 수행한다.
- CI(건설) 건설사 : 다수구성, 학교가 4개일 경우 건설사 4개 참여
- 설계사 : 다수구성, 주관사와 몇 개 설계업체 및 협력사(전기, 설비, 토목, 조경 등)
- OI(운영) PM사 : 회계사 포함, 운영보고서 및 재무보고서의 자문.
- FI(자금) 자금조달, 각종 법규검토

BTL사업 진행의 절차

- 교과부와 교육청에서 시설에 대한 FMV(적정성평가)를 해서 공개경쟁입찰을 고시 하면 고시 후 사업설명회 등의 과정을 거쳐 1단계로 PQ 심사를 통해 업체를 선정하고 2단계로 기술보고서(설계도면, 설계보고서)와 재무보고서(총사업비-조달금액, 운영비-입찰자가 제시, 사업계획서)를 포함하는 사업보고서 심사를 통해 우선협상대상자를 지정 한다.
- 주무관청과 우선협상대상자의 실무협상(3~6개월)을 거친 후 사업자 지정(SPC)이 이루어지고 (사업자 지정 전까진 가칭 법인상태이다. 매송초등학교의 경우 (주)희망성남교육) 사업자 지정이 되면 시설공사 후 10년간(소규모) 또는 20년간(신설) 시설을 운영 한다.

타당성 검토

- 주무관청에서 사업에 대한 고시를 할 때 학교장과 학생, 학부모, 동문, 주민들의 의견을 수렴하여 기본설계 도서를 작성한다.
- 사업자는 이를 바탕으로 2단계 심사 시 기술보고서를 작성하는데 이 때 시설의 주변 문화적, 지리적 환경여건을 분석하고 프로그램의 수요를 파악하는 등의 타당성 검토를 통해 시설의 컨셉을 설정하고 그에 따라 기본설계도서와 보고서를 작성한다. 또한 기본설계 시 주민, 교육관계자, 학생, 교육청을 대상으로 리서치 조사를 진행하여 다이어그램이나 차트를 활용한 사업제안서를 제출하며, 에듀맥(학교 BTL사업 컨설팅업체)의 자료나 건설협회주관 해외시찰 등의 자료에서 참고하는 부분이 많다.
- 재무보고서는 사업계획서와 함께 건설기간의 이자와 운영기간 수익률+ α (협의가격)을 산정해 총사업비(조달금액)를 맞추고 운영비를 제시한다.

시설운영과 사후평가

- 교육청과 사업협약 시 운영사업평가에 대한 항목이 있는데 교육청에서 운영에 대한 평가를 실시하고 그에 따른 등급을 매긴 뒤 그에 따르는 비율로 운영비를 지급한다. (예를 들어 A등급은 운영비의 100%, B등급은 운영비의 95% 지급)

문제점

- 사업의 기간이 짧는데 요구사항은 많은 게 문제다. 또한 고시된 금액이 현실화되지 못한다. FMV(적정성평가)를 통해 예산을 산출하고 재정방식 또는 BTL방식으로 사업을 진행할 수 있는데 BTL방식으로 발주 할 경우, 재정사업의 00% 정도로 최저 공사비를 고시 한다. 사업자는 자기자본 5% 타행 자본 95%로 공사비를 마련하는데 금융사에서는 수익률+ α (협약가격)을 높게 받으려고 하고 발주처에서는 낮게 책정하므로 시공사측에서 부담이 많다.

일 시	2009 년 12월 4일 14:00
대 상	은평구청 문화체육과
주 제	은평구청의 학교시설 복합화 참여 현황 및 추후 계획

복합화 시설의 계획

- 올해 문화체육과에서는 인조잔디구장을 조성하는 사업을 주로 하고 있는데 이는 문화체육관광부에서 마련한 체육시설 설치지원 기본계획에 따라 진행되는 사업으로 지원교부금 3억 5천, 구비 1억 5천의 총 사업비 5억 원 규모로 인조잔디구장 및 트랙, 조명시설 등을 기본으로 하고 있다.
- 체육시설(복합화 시설)에 대한 부분은 구에서 자체적으로 수요조사에 의한 프로그램 구성을 하지는 않으며 시에서 마련한 기본계획 안에 제시된 프로그램과 신청양식에 맞춰서 교육청 및 학교와 협의하여 진행하는 방식이다.

복합화 시설의 담당부서

- 현재 은평구에서는 복합화 사업에 대한 담당업무를 문화체육과에서 맡고 있다. 작년에 교육진흥과가 신설되었지만 학교급식·도서관 운영 등에 관한 학교 지원업무를 주로 맡고 있으며 학교 복합화 시설은 대부분 체육시설로 보고 있기 때문에 문화체육과에서 담당한다. 은평구의 경우 주차장만 건설된 학교가 있는데 그 업무는 교통지도과에서 담당하며 주차장의 경우 시에서 기본계획을 세우고 각 구청에서 학교에 공문을 보내 신청을 받아 건설하는 것으로 알고 있다. 학교입장에서는 주차장 운영 수입이라든지 교직원 주차장의 마련 등의 긍정적인 부분 때문에 사업을 시작한다. (운영부분을 교통지도과에서 관여하는지는 모르겠음)

타당성검토

- 지방재정법에 의해 타당성 검토를 해야 하는 사업이 있지만, 증산초등학교같은 경우 총사업비가 24억(시비 9억6천, 구비 2억4천, 교육청 12억) 정도로 예산규모가 작은 사업이었기 때문에 구청에서 따로 타당성 검토를 진행하지 않았다. 불광초등학교도 마찬가지로 시설의 필요에 대한 지역주민들의 공감대가 형성되어있는 상태였고 특별한 의견대립(반대의견)이 없었기 때문에 타당성검토의 필요를 느끼지 않았다.

설계협의 및 주민 홍보

- 대부분 공모전을 통해서 업체를 선정한다. 구에서는 설계에 관여하지 않으며 설계도서를 받아서 검토하고 수공하는 정도이고 주민홍보에 대해서도 구에서 특별히 계획하지 않았다.

운영 및 유지관리 비용

- 구에서는 예산만 지원하고 그 외의 업무에 대해서는 손을 놓는다고 봐야 한다. 간혹 관계자(학교 행정실) 보고를 받는 정도이고 특별한 지도점검은 이루어 지지 않는데 다만 수영장의 경우 법정 수질검사를 해야 하기 때문에 수질관리정도의 검사만 이루어진다. 중산초등학교 수영장의 경우 협약서에 의해 학교장이 관리·운영을 맡도록 되어있으며 수영장운영협의회를 구성하여 운영에 관한 사항을 결정하도록 하고 있고 수영장의 관리·운영비 또한 프로그램 운영수입으로 확보함을 원칙으로 한다.
- 이러한 체육시설의 경우 학교에서 운영하는데 대부분 적자상황이기 때문에 구청에서 운영관리를 맡아달라는 요청이 들어오기도 하지만 실질적으로 그렇게 하지는 못한다.
- 현재 구에서 운영하고 있는 구민체육센터는 월 4,000명 이상이 이용하는 등 적극적으로 활용되고 있고 또한 그 옆에 다목적 체육관을 계획 중에 있다. 학교시설은 규모가 작은 편이기 때문에 구에서 따로 관리·운영하기에 부적합하다고 생각한다.
- 시설 이용에 관련한 불편사항이나 의견 등의 민원은 구청으로 들어오는 경우는 없으며 대부분 학교자체에서 해결하고 있다.

앞으로의 복합화 사업 계획

- 학교 복합화 사업에 대해서는 주민 복지를 위한 시설을 건설하고자 할 때 현재 대지가 부족한 상태이기 때문에 학교시설을 활용한다는 점에서 긍정적이라고 생각하지만 현재 은평구에서 계획하고 있는 사업은 없다. 일단 교내에 복합화 시설이 들어갈 만한 대지를 가지고 있는 학교가 많지 않고 현재 은평구는 뉴타운을 건설하면서 신설되는 학교들이 많기 때문이다. 신설되는 학교들은 체육관시설 등을 이미 갖추고 있으며 그런 시설에 대한 지원을 구에서 하지는 않지만 많은 경우 테니스장, 배드민턴장 등은 일정 사용료를 받고 주민들에게 개방하는 것으로 알고 있다.

일 시	2009 년 12월 7일 16:00
대 상	다인건축 복합시설 담당자(윤성중)
주 제	면일초등학교 복합화 시설 설계 과정과 그에 따른 시사점

면일초등학교 설계진행과정

- 면일초등학교의 경우 전자입찰을 통해서 설계를 맡게 되었다. 기본적으로 발주처에서 시설규모에 대한 판단을 하고 기본계획(마스터플랜)을 마련하며 설계사무소에서는 그것을 바탕으로 기본설계와 실시설계의 단계로 설계를 진행한다. 하지만 예산이나 설계기간의 한계가 있기 때문에 주어진 프로그램에 대한 재검토나 새로운 프로그램을 제안·반영할 수 있는 여건을 마련하기 힘들고 따라서 주어진 기본계획이 타당하다는 가정 하에 설계를 진행하게 된다.
- 실시설계 납품이 끝나고 공사기간 중 주차장 일부를 증축하는 과정이 있었는데 이 설계변경 건부터 업무를 담당했으며 동시에 기존 교사동을 잇는 브릿지와 운동장 구령대를 추가로 계획하였다. 사실 설계변경은 주차장 일부를 증축하는 업무에 대해서만 추가예산이 나왔었고 설계사무소에서는 이 부분에 대해서만 설계를 진행하면 되었다. 하지만 학교장이 교육청에 브릿지와 구령대의 설치를 강력히 요구했고 교육청은 그에 따른 예산은 없는 상태에서 설계사무소에 이에 관한 업무를 추가로 부담하게 했기 때문에 교육청과 설계사무소 사이에 갈등이 있었다. 하지만 결과적으로 설계사무소에서 추가업무까지 부담하게 되었다.

문제점과 개선사항

- 면일초등학교의 경우도 공사 중에 설계변경이 있었는데 이에 따라 추가로 설계해야 하는 업무 외에 설계변경으로 인해 면적의 변화가 생길 경우 건축개요가 변경되고 이에 따른 소방, 구조 등의 많은 서류를 검토·변경해야 하는 업무도 발생한다. 하지만 추가되는 예산으로 인건비를 포함한 인채·제본·시간에 대한 비용을 충당하기에는 부족한 편이며 특히 면일초등학교의 경우 추가 예산 없이 설계해야 하는 아이템이 있었기 때문에 설계사무소에서 더 부담해야 하는 부분이 많았다. 이러한 문제의 원인은 '설계변경'이 이루어진다는 것인데 이는 결국 기획 초반의 타당성 검토가 제대로 이루어지지 않은 상태에서 기본계획이 나오고 설계사무소에서는 이를 바탕으로 설계를 진행할 수밖에 없는 상황이기 때문이라고 생각한다. 기획단계에서부터 교육청과 구청과 설계사무소가 함께 참여할 수 있다면 가장 효과적이라 생각한다.
- 또한 설계사무소의 여건이나 공무원직의 특성상 담당자의 교체가 잦은 편인데 이때 전임자와 후임자 간의 인수인계가 제대로 이루어지지 않음으로 해서 생기는 문제점들이 있다. 특히 담당자 교체로 인해 자재변경이 빈번하게 이루어지는데 면일초등학교의 경우도 체육관 상부의 잦은 자재변경이 있었다. 전임자가 결정한 사항에 대한 후임자의 판단이 서로 맞지 않은 경우에 이 부분에 대한 책임소재가 명확해 질 필요가 있다고 생각한다.
- 학교시설의 경우 학교용지 내의 건물에 관한 부분은 법규나 구청의 간섭을 받지 않

고 교육청 독단의 의견대로 진행되는 경우가 많은 편이다. 실제로 고창고등학교 지원시설을 설계한 적이 있는데 기존 건물과의 간격이 4m정도밖에 떨어져 있지 않은 상황이었고 그대로 공사를 진행할 경우 법규적으로 채광 등의 여러 가지 문제가 있었음에도 학교와 교육청에서는 그런 부분은 무시하고 진행하도록 설계사무소에 요구한 사례가 있었다. 이런 경우 교육청과 허가를 내주는 관청과의 관계가 동등한 입장이기 때문에 교육청에서는 일단 편한 데로 일을 진행시키고 밀어붙이는 경향이 있는데 나중에 의견조율이 제대로 안될 경우 여러 가지 문제를 불러일으키기도 하는데 이런 부분은 개선해야 할 부분이라고 생각한다.

일 시	2009 년 12월 8일 11:00
장 소	로커스건축 복합화 시설 담당자(이기학, 서인창)
주 제	금호초등학교 복합화 시설 설계 과정과 추후 개선방향

금호초등학교의 복합화 시설 계획

- 97년(확인해박야함) 학교시설기준령 개정을 계기로 획일화·고정화 되어있던 모듈이 조금 자유로워지고 다양해질 수 있는 가능성이 생겼고 당시 성동교육청 시설과장이었던 이재림과장의 선진화 교육시스템을 도입하려는 노력과 7차 교육과정에 의한 지역공동체와의 연계 시도로 금호초등학교의 복합화 시설이 기획되었다.
- 당시 금호초등학교가 위치한 지역의 문화시설이 전무했고 주변 도로 여건이 열악하여 주차난이 심각한 상태로 시설에 대한 요구가 충만한 상황에서 복합화시설이 기획되었고 더불어 철골조학교가 태동하던 시기와 맞물려 당시 포스코에서 5개 도시에 학교시설에 대한 지원이 있었는데 이 지원금과 성동교육청과 성동구청, 서울시의 예산이 모여서 체육관, 수영장, 다목적실, 주차장등을 포함하는 대서 (대략 200억 예산에 6,000㎡서)의 프로그램을 구성할 수 있었다. 또한 디자인 초기부터 색채디자인과 CI종합계획이 함께 진행되었다.

2년이 넘는 설계 기간

- PQ입찰로 가람건축이 선정되었을 당시에는 학교 개축에 관한 업무뿐이었는데 이후 복합화 시설로 확장되면서 구조변경(라멘→)약식철골조→철골조)과 설계연장이 여러 번 있었고 관련주체간 소유권에 관한 협의문제로 설계가 중단된 적이 있었기 때문에 설계 기간이 길어졌다. 협의과정에서 크게 두 가지 문제를 들 수 있는데 첫 번째로는 운영주체와 소유권에 관한 부분으로, 예산을 투입하는 데에 따른 소유권 분쟁이 있었는데 서로 대화로 풀어가려는 의지가 없었기 때문에 설계사무소에서 중간에 대화의 장을 마련하는 등 조정자역할을 했었다. 두 번째 문제로는 예산지원에 관한 법률적인 부분이었는데 법규해석을 어떻게 하느냐 하는 부분에서 설계사무소의 역할이 컸었다.

프로그램의 구성과 설계 중 협의과정은

- 지역주민의 수요파악 등을 통한 프로그램 구성은 설계용역 이전에 구청과 교육청의 협의와 이호진 교수의 계획설계 연구로 기본 틀이 만들어져있었고 그것을 바탕으로 실시설계를 진행하였다. 협의과정에서는 설계사무실에서 직접 주민의 의견을 듣고 반영한다거나 하는 부분은 없었지만 구청의 각 과, 교육청, 학교장과의 지속적인 협의과정이 있었고 실제로 주차 출입구에 대한 부분 등이 수시로 조정되었으며 그 결과 지역주민의 별도 출입을 고려하는 방안으로 최종 결정되었다.

전문가의 부재로 인한 계획상의 문제는

- 복합화시설만을 전문적으로 설계하는 사무실은 없는 것으로 알고 있으며 복합화시설에 대한 전문적인 지식이나 데이터가 축적되어 있지 않은 상태로 설계를 진행하는 설계사무소에서 자체 소화하는 상황이다. 금호초등학교의 경우 특히 시행착오도 많았지만 이후 이러한 사업을 진행하게 되더라도 기존에 설계를 했던 사무실이 아니기 때문에 다시 똑같은 문제들이 계속 나타나게 된다. 이는 단순 선진사례분석이나 벤치마킹에 머무르는 정도로 aci 시스템이 제대로 갖춰져 있지 않기 때문에 해결되고 있지 않은 부분이다. 이를 개선해나가기 위해서는 새로운 사업을 진행할 때 기존에 참여했던 설계사무소와 연계가 이루어진다면거나 CM사업과 같이 총괄하는 업체가 있어서 지속적으로 관리하는 방법이 있을 것이라 생각한다.
- 복합화 시설의 설계를 진행했던 경험상 동선의 해결이나 그 외의 필요한 프로그램이 생겼을 때 적절하게 대응할 수 있는 방안으로서 지침면적의 30%정도의 여유면적을 가지고 계획하는 것이 바람직 할 것이라 생각한다.

복합화시설의 문제점과 개선방향

- 현재 주체가 이원화 되어있는 문제가 있다. 사업의 주도적인 역할은 교육청과 구청이 하지만 운영 주체는 학교장이므로 학교장 입장에서는 사업에 대한 주도권이 없는 상태에서 시설운영을 해야 하는 상황이 되기 때문에 그 사이에서 불만이 생길 수 있다. 제도적으로 지자체에서 시설운영을 할 수 있도록 해서 사업의 주도권과 운영권의 주체를 단일화하는 것이 문제점을 줄일 수 있는 방안이 아닐까 생각한다.
- 신축일 경우 예산에 관한 부분이 해결과제일 것이고 이보다는 개축일 경우에 더 다양한 문제점이 있다고 생각한다. 기존학교시설에 복합화 시설이 들어가게 되는 경우, 요즘은 요구되는 프로그램도 다양하고 많은데, 예를 들어 노인복지시설과 같은 프로그램을 넣으려고 할 때 교사동과 마찬가지로 향 등의 입지조건이 중요하지만 주어진 여건 안에서 해결하기 어려운 부분이 많이 있다. 학교부지가 여유가 있다고는 하지만 그래도 다양한 프로그램을 계획하고 수용하기 부족하다. 개축일 경우 학기와 공사기간이 겹치게 되면 소음이나 안전문제 역시 문제가 된다고 생각한다.
- 추후 복합화시설이 노후화되어서 개축판단이 나왔을 경우 또다시 예산 지원에 대한 문제가 발생할 여지가 있을 것이라 생각한다. 현재 복합화라는 것이 이슈화되고 이에 편승해서 사업이 진행되는 경향이 많기 때문에 사실 개인적으로는 부정적인 견해를 가지고 있는데 주민 복지를 위한 좀 더 다양한 방안이나 제도적 마련에 대한 논의가 필요하다.
- 복합화시설은 학교와 지역의 연계라기보다는 단지 이용시간에 따른 시설의 공유일 뿐 실제로는 단절되어있다는 점에서 지역사회 공동체의 중심시설이 되기는 힘들다고 생각한다. 현재 택지개발지구의 신도시에 학교가 많이 신설되고 있는데 앞으로 노령화와 인구감소가 진행되면 빈 학교들이 많이 생길 것이고 그 때 그 학교시설을 어떻게 이용할 수 있을 것인가에 대한 연구가 필요하다고 생각한다.

일 시	2009 년 12월 9일 14:00
대 상	다모건축 금호초등학교 설계 담당자(박찬호)
주 제	금호초등학교 복합화 시설 설계 과정과 그에 대한 견해

금호초등학교의 복합화 시설 계획

- 1999년도에 ‘서울 금호초등학교 및 교육문화관’에 대한 세미나 자료를 교육시설학회에 기고한 적이 있었다. 금호초등학교의 경우 누구나 문화·복지편의시설이 필요하다고 느낄 수 있을 만큼 주변 지역 환경이 매우 열악한 상황이었고 당시 성동교육청 시설과 과장이었던 이재림 교수의 노력으로 제대로 된(체육관, 수영장, 문화시설, 주차장 등의 다양한 프로그램을 포함하는) 복합화 시설을 계획할 수 있었다.
- 사실 시설에 대한 필요는 인식하지만 누가 앞장서서 추진하느냐의 문제가 있는데 현재 우리의 상황에서는 이 추진세력이 약함으로 인해 후속 사업이 확산되기 힘든 점이 있다.
- 또한 복합화 시설의 경우 다양한 주체가 참여하게 되고 관리·행정이 이원화 될 수밖에 없다는 현실을 인정해야 한다. 어찌되었건 교육청이 부지를 소유하고 있기 때문에 사업의 주체가 되는 것이고 교육청의 자체 예산이 부족하므로 복지증진에 대한 예산을 이미 확보하고 있는 구청에서 예산을 지원해주는 구조로 학교장 주관으로 관리운동을 맡되 시설별로 각 기관이나 부서에서 운영하는 형태로 관리가 이원화되어야 한다고 생각한다.

설계협의 과정과 문제점

- 사업의 기획 단계에서 타당성검토 등의 방법으로 대략적인 예산을 산정하지만 설계 완료 후에야 정확한 예산의 산출이 가능한데 이 때 산출된 예산이 계획했던 예산과 차이가 날 경우 자재에 대한 등급 조정 등을 통해 예산에 맞추려는 노력을 해야 한다. 이로 인해 시설 환경의 질이 낮아질 수 있으므로 사업의 초기단계에서 적절한 예산규모의 편성이 중요하다.
- 학교시설의 변화를 인식하고 이에 따른 공간의 연구가 필요하다.
- 설계상의 문제점으로 지적되고 있는 동선혼재 등의 부분은 시설을 공유하는 데에서 발생하는 것으로 조닝계획의 치밀한 연구를 통해 해결해야 할 부분이라 생각한다. 또한 관리부분에서 주체가 혼재되는 문제가 발생하는데 이에 따른 관리의 유연성이 필요하다고 여겨진다.

복합화 시설에 대한 견해

- 지역에 따라 다르게 접근해야 한다고 생각하는데 상대적으로 부지의 여유가 있는 지방 소도시보다는 도시기능이 밀집해 있는 서울 및 도심지에서 학교 시설을 활용할 수 있는 여지가 많다고 여겨진다. 이는 대지의 확보가 어렵고 이에 대한 비용이 많이 발생하는 대도시에서도 학교시설은 도시의 핵의 위치에 자리 잡고 있기 때문이며

이는 지역주민들에게“걸어서 갈 수 있는 거리”에 위치한 곳에 복지시설을 제공할 수 있기 때문이다.

- 개인적으로 복합화 시설에 보육·탁아의 기능을 보완해야 한다고 생각하는데 이는 현재 사회적 문제인 저출산 문제를 해결하는 하나의 방안으로서 우리 사회의 문제를 함께 해결해 나갈 수 있는 TOTAL개념으로 복합화시설이 일정 역할을 담당해야 한다고 생각하기 때문이다.

일 시	2009 년 12월 9일 16:00
장 소	현대종합설계 복합화 시설 담당자(임환수)
주 제	복합화 시설 설계 참여자의 관점에서 바라본 문제점 지적과 견해

프로그램 구성에 있어서 설계사무소의 역할

- 학교시설의 경우 정해져 있는 프로그램이 있고 이에 덧붙여 강당·음수대·녹화 등의 간단한 아이템을 추가하는 정도로 주민을 위한 시설을 마련했다고 홍보하는 수준이다. 교육인적자원부에서 매년 우수학교 시설을 선정하는데 이 때 선정된 학교의 선례를 답사하고 참고하여 설계에 반영하기도 한다. 주민공청회의 경우 설계마무리 단계에 민원에 대한 부분을 방어하는 차원으로 사실 교육청 시설과에서 담당해야 하는 부분이지만 설계사무소에서 대행하는 형태로 민원에 대한 답변과 지적사항에 대한 부분을 보완한다.

문제점

- 현재까지 학교시설에 대한 지원정책으로 정보도서관에 대한 지원, 급식실에 대한 지원, 체육관에 대한 지원이 순차적으로 이루어지고 있는데 이에 관여하는 부서가 모두 다르고 이들 시설이 종합적으로 계획되어 진행되는 것이 아니기 때문에 각 시설의 위치나 연계 등이 제대로 이루어지지 않고 제각각인 문제점이 있다.
- 또한 공무원의 책임전가에 대한 부분도 큰 문제점이라 생각한다.

복합화 시설에 대한 견해

- 7차 교육과정의 변화로 열린교육의 개념이 도입되면서 학교 담장 허물기 운동을 통한 소통의 노력과 지역주민들도 이용할 수 있는 형태의 홈페이지나 음수대를 설치하는 수준에 그치고 있는 경우가 많은데 이러한 옛날 방식에서 벗어나 보다 적극적으로 지역사회와 연계할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이라 생각한다.
- 앞서 말했던 것처럼 학교시설은 정해진 규칙이 있고 이에 따라 많은 데이터가 축적되어 있어 어떤 부분에선 매우 편리하고 유용하지만 시설이 단순화되고 경직되는 경향이 있다. 주어진 여건에서 교실과 복도의 구성만으로도 빠듯한 면적이 되고 외부공간이 협소해지는데 복합화시설과 연계된다면 주민복지 증진뿐만 아니라 이러한 경직된 학교의 실내공간과 프로그램이 풍성해지는데 도움이 될 것이라 생각한다.
- 공원사업이 활발해지면서 ‘외부’공간의 중심이 공원으로 자리잡아가고 있다면 ‘내부’공간의 중심으로서 요일·시간대별로 다양한 공간 활용이 가능한 학교가 그 역할을 해야 한다고 생각하는데 이를 위해서는 주말학교 등 새로운 프로그램의 개발이 필요하다고 생각한다. 학교는 근린주구의 기본이 되는 시설이며 운동장등 활용도가 높은 부지를 포함하고 있기 때문에 지역의 중심생활공간으로서 충분한 역할을 담당해야 한다고 생각한다.

일 시	2009 년 12월 10일 16:00
장 소	아산 거산초등학교 교장
주 제	공립학교의 지역사회학교 모델이 된 거산초등학교의 사례

폐교위기의 거산초등학교가 지역사회학교의 바람직한 모델로 거듭날 수 있었던 계기

- 심각한 도농현상으로 2000년대 거산분교의 학생수가 35명이 되면서 근처 학교와 통폐합되어 학교가 사라질 위기에 있던 중, 그동안 획일적 교육방침과 중앙집권적 교육과정 탈피를 위해 뜻을 같이하던 몇몇 교사들이 의기투합하여 스스로 연구하며 ‘교육의 본질에 맞는 교육과정으로 학교를 살리자’라는 모토 아래 천안과 아산에서 학부모들을 모집하여 폐교 위기의 거산초등학교에서 새로운 교육과정을 개척하기로 했다.
- 이들은 지속적인 연구와 노력으로 기존의 교육방침을 탈피한 전인적인 교육과정을 개발하고 여기저기 뜻이 맞는 학부모들을 모집하여 2002년 96명이 일시에 거산초등학교에 전학을 오게 만들었고, 교육감을 설득하여 2005년 3월 1일 국내 최초로 분교를 초등학교로 격상시키는 일을 해냈다. 현재 ‘폐교살리기’의 모델학교가 되어 국내 이곳저곳에서 매우 유명해진 상태다. 경기도교육청에서는 혁신교육의 모델로 본교를 지정했다.

현재 교장선생님의 부임에 대해

- 거산초등학교가 정식 초등학교로 격상된 후 교장선생님 ‘초빙공모제’ 시범학교가 되었고, 그 공모에 응한 본인이 교장으로 발령을 받아 현재까지 5년 동안 학교의 교장직을 맡게 되었다.

학교가 지금의 모습으로 변모하는 과정과 예산문제

- 예산지원 같은 건 거의 없어 어려움이 많았다. 워낙에 뜻있는 교사들이 뭉쳤기 때문에 스스로 프로그램을 만들었고 학부모들 역시 자녀를 위해 교육에 필요한 비용을 직접 부담했다. 학교시설에 관해서는 학교가 분교였던 13년 동안 교육청이 통폐합을 위해 시설투자를 전혀 하지 않아 매우 낙후되어 있었는데, 본교로 격상된 뒤 통폐합을 위해 책정되어 있던 예산을 지원받았고 얼마 전 교과부에서 지정한 전원학교에 선정되어 20억의 예산을 지원받기로 되었다. 작년엔 늘어난 학생들을 위해 교실동을 남향으로 신축했고, 내년엔 아이들의 문화, 예술교육을 위한 예술동(가칭)을 새로 신축할 예정이다.
- 새로 지어질 예술동(가칭)엔 예술교육 전문교실과 체육관을 건축하여 아이들과 주민들이 마음껏 이용할 수 있도록 개방하려고 하는데 예산책정에 있어 프로그램 구성 5억, 교실건축 10억, 정보화 2억, 연구비 3억 정도가 드는데 부족한 부분은 아산시 지자체에 협조를 요청할 예정이다. (아산시의 재정자립도가 높아 3억 정도 대응투자비를, 교육청에서 10억 정도를 지원 요청할 계획)

학교와 기업, 혹은 민간단체와의 연관 활동 및 지원

- 그런 것은 거의 없었다. 외부의 도움없이 교사와 학부모들이 자발적으로 노력하여 지금의 학교로 만들었다.
- 학교교육의 목표가 '생태적 가치를 존중하는 환경교육'인데 최근에 교보생명이 주관하는 환경교육부문에 대상을 받아 지원금으로 학교 야외무대를 설치하게 되었고, 지금은 환경생태교육에 대해 인적네트워크가 형성되어 대학교수, 유기농 전문가, 수의사 등의 환경전문가들이 학교와 연계되어 환경교육을 실시하고 있다. 연간 30시간을 일반인들을 상대로 연수원을 개설하여 운영하고 있다.

학부모들의 학교운영 동참

- 우리학교는 학교 교육의 시작부터 학부모가 함께 교육의 주체로 참여했다. 학교운영에 있어 학부모가 자비로 동참하여 45인승 통학버스 두 대도 학부모들이 자발적으로 운행하고 교육 프로그램에 있어 학부모가 보조교사가 되며, 방과 후 활동, 부진아 지도, 도서관 사서 도우미, 체험학습 도우미 등도 학부모들이 자발적으로 참여한다. 학부모도 역시 교육의 주체로서 선생과 동일하며 자녀들을 교육하는 데 있어 방관자가 아닌 주인의식을 갖도록 하여 학교 운영의 주인으로 대우를 한다.
- 학부모 자치능력이 뛰어난 이유는 학교를 같이 만들었고 학교를 같이 운영하는 민주적 참여 방식 때문이다. 교육 프로그램 운영을 위해 한 달에 한번 씩 교사와 학부모가 연수회를 가지는데 자발적으로 회비를 걷어 교육전문가를 초청하여 세미나를 하고, 매 연말에는 1박 일정의 워크숍을 진행하여 신년도 교육계획을 함께 세우며, 수시로 학부모와 교사가 모여 회의를 하고 토론을 하여 공유에 의해 교육과정을 운영한다. 그러다 보니 자유롭게 학부모들이 자비를 들여 자발적으로 동참하는 시스템이 구축되었다.

기존의 공교육과는 다른 방향으로 교육과정을 개편하면서 정부와의 갈등이나 어려웠던 점

- 아무래도 공립학교이다 보니 교육청의 지침을 따라야 하는데 우리가 보기에 비인격적이라든가 아이들 교육에 별로 필요 없는 대규모 사생대회, 외부행사 학생동원, 복잡한 서류나 행정절차 등은 과감하게 거부하였다. 학교 교육과정은 학교차원에서 운영하는 게 바람직하다고 생각한다. 교육청에서 현실과 거리가 먼 수동적 교육과정을 모든 학교에게 똑같이 주관하게 하는 것은 옳지 않다.
- 교육청에서 일제고사 (성취도 평가)를 실시하라는 공문이 내려왔을 때 학부모와 교사사이에 심한 반대가 있었다. 아이들을 잣대에 세워 일렬로 평가하는 비인격적인 행위를 거부한 것이다. 하지만 어쩔 수 없이 해야만 하는 지침이었기에 아이들에게 전혀 의미 없이 시험을 치르도록 하였다. 개인적으로 교육과 정책은 분리해야하는 것이라고 생각한다. 정책은 나라에서 하되 교육은 학교에서 자체적으로 할 수 있도록.

일반학교와의 교육과정 차이점

- 우리학교에서 중요하게 생각하는 두 가지 교육 방침은 ‘체험교육’과 ‘독서권장’이다. 오감 체험을 통해 자연의 소중함을 알고 능동적 참여로 자신의 주관을 키우게끔 교육하기 때문에 아이들 모두 자신들이 직접 재배한 고구마, 옥수수 등으로 간식을 먹고, 직접 벼농사를 함으로써 쌀의 소중함을 알며, 아이들이 수확한 쌀로 떡을 해 개교기념일을 기념하는 등 참교육을 실현한다.
- 우리는 한 명의 1등을 원하지 않고 모두 함께 1등급이 되는 것을 지향한다. 어릴 때부터 아이들을 경쟁시켜서 학력을 신장시키는 것보다는 함께 역량을 키우는 것이 목표이다. 언제 어디서든 자신의 생각이 어떠한지 표현하게 한다.

지역사회학교의 참 모델로서 거산초등학교의 역할

- 사실 거산초등학교 주변이 상수도 보호구역이라 개발제한구역으로 묶여있어서 전혀 주택이 없다. 마을과 동떨어져 있는데다가 아이들도 근처 마을이 아닌 천안이나 아산시에서 통학버스를 타고 등학교를 하기 때문에 바람직한 지역사회학교라기보다는 산촌유학의 형태를 띠고 있는 것이 사실이다. 지역사회학교란 학교를 중심으로 그 지역이 함께 발전하는 방향이 되어야 하는데 주변에 사람이 살지 않으니 그렇게 할 수가 없어서 학교 주변에 일부 규제를 풀어서 주거단지를 세워달라고 지금 지자체와 협의를 하고 있다.
- 지금까지 우리가 학교 살리기에 목표를 해왔다면 5년이 지난 지금은 제2기 사업으로 학교도 살고 지역도 사는 ‘농산어촌학교의 참 모델’이 되려고 한다. 아이들이 학교 다니는 게 행복하도록, 학교의 발전을 통해 농촌을 떠났던 사람들이 다시 모여들어 그것이 궁극적으로 지역의 발전을 가져오는 원동력이 되도록 하는 것이 현재 학교의 새로운 목표다.

지역사회학교를 운영하면서 교육청이나 교과부에 정책적으로 건의하고 싶은 사항

- 우리학교의 사례가 정책적으로 다른 뜻있는 교사들의 참여를 불러일으키는 계기가 되었으면 한다.
- 교육청에서 폐교위기의 학교를 지정, 뜻 있는 교사들 6~7명이 팀을 구성하게 하여 그 학교를 살리는 프로젝트에 공모하게 하는 것이다. 그렇게 구성된 교사팀이 그 학교에서 마음껏 학교를 가꾸고 교육과정을 개편하고 운영하게 하는 대신 교육청이 학교 살리기에 필요한 환경이나 재정 등을 지원하여 외면당하는 농어촌의 학교가 도시에서 찾아오는 학교로 변화되도록 힘을 실어주었으면 좋겠다. 교사들은 충분히 가치 있는 소프트웨어를 만들 능력이 있으니 정부에서는 하드웨어를 지원해 달라는 얘기다. 이런 제도를 운영하면 의식 있는 교사들이 마음껏 전인교육을 위해 열정을 투자할 수 있고 사라져가는 농어촌의 학교가 기회의 장이 될 것이며 결과적으로 학교가 발전하고 지역이 발전하는 계기가 될 것이라 생각한다.

입학 지원 방법

- 입학은 선착순이 우선이지만 입학신청을 한 부모들은 필수적으로 학부모 교육 프로

그램에 참여해야만 입학자격을 얻을 수 있다. 입학신청을 한 뒤에 이 프로그램에 동참하지 않으면 걸려된다. 현재 2008년생 아이까지 입학신청이 되어있을 만큼 학교에 대한 인지도와 인기가 매우 높다.

- 우리학교가 이렇게 새로 운영되면서 각 지방에서 학부모들이 아이를 우리학교에 입학하기 위해 어쩔 수 없이 이 지역에 위장전입을 하게 된 사례가 많았다. 교장으로서는 불법적으로 아이를 입학시키게 하는 건 아니다 싶어 이 사항에 대해 관련법을 공부하기 시작했다. 열심히 찾아본 결과 초중등교육법 18조에 '학교장의 승인이 있으면 타 지역 전입생이 입학 가능하다'는 조항을 찾아냈다. 그리하여 현재는 교장의 이름으로 직접 공문을 보내어 입학을 허가하고 있다.

공립교사의 전근 문제에 대한 대책

- 사실 그게 제일 큰 문제이다. 어쩔 수 없이 작은학교 살리기 운동으로 거산초등학교를 일군 선생님들이 떠나기 때문에 인수인계에 대한 부담감이 크다. 하지만 이미 거산초등학교가 지역사회학교의 좋은 사례로서 큰 영향력을 발휘하고 있기 때문에 다행히 뜻이 맞는 선생님들이 기존 선생님들의 빈자리를 잘 채워주고 있고, 다음에 부임할 교장선생님도 지역사회학교에 대한 열정이 있는 분으로 초빙하려 계획하고 있다.

부록2. 국내 학교시설 복합화 사업 현황 (교육과학부, 서울시교육청 제공)

복합화 현황

		포이초	언북초	금호초	대봉초	동촌초	돈암초
교육청		서울	서울	서울	대구	대구	서울
소재지		강남구 포이동 273	강남구 청담동 27	서울2가 511	남구 이천동 253-2	동구 방촌동 1047번지	성북구 동소문6 27-1
준공연도		2005	2007	2001	2001	2002	2003
시설 유형 (연 면적 ㎡)	연면적합계	1518,73	7111,49	1170,13	1051,65	13930	8186
	체육관		1883			989	586
	지하주차장					10171	4821
	수영장	1518,73	1051	1170,13	1051,65	1767	935
	헬스장						
	도서실						
	정보센터		3046,49			1003	692
	기타		1131				1152
소유권		교육감					
운영권		학교				학교 단, 주차장 마포구청	학교 단, 주차장 서대문구
운영방식		위탁운영					
운영방식(명)		18	14	15	25	28	7

		청구초	수성초	아현초중	청운초	명동초	증산초
교육청		서울	대구	서울	서울	충남	서울
소재지		종로 신당4동 330-2	수성구 상동 89-2	마포구 아현2동 267	종로구 청운동 123	연기군 조치원읍 명리 28-1	은평구 증산동 212
준공연도		2004	2004	2005	2005	2005	2006
시설 유형 (연 면적 ㎡)	연면적합계	1957	2533	4048	3073,95	2028,3	2764,73
	체육관		1290	1200	1150	648	1101
	지하주차장						
	수영장			1598	1741	1380,3	1482
	헬스장						
	도서실				182,95		
	정보센터		830	1250			
	기타	1957	413				181,73
소유권		교육감					
운영권		학교					
운영방식		직영운영			위탁운영		
운영방식(명)		0	5	35	18	25	15

		홍제초	초당초	봉래초	성일초	가양초	이태원초
교육청		서울	서울	서울	서울	서울	서울
소재지		서대문구 홍은1동 48	도봉구 방학4동 514-2	종구 만리2가 2	강동구 성내1동 531	강서구 가양동 1484	용산구 이태원2동 406
준공연도		2006	2006	2006	2006	2006	2007
시설 유형 (연 면적 ㎡)	연면적합계	3466,19	4000	4961,49	12490	4301	4335
	체육관	1207	1200	1756	1551	974	1744
	지하주차장				6331		
	수영장	1624	1900	1453	1590	1463	1533
	헬스장						
	도서실						
	정보센터		900	1752,49	1590	1864	1058
	기타	635,19			2354		
소유권		교육감					
운영권		학교	학교	학교	학교, 주차장은 강남구청	학교	학교
운영방식		위탁운영	위탁운영	위탁운영	위탁운영	위탁운영	위탁운영
운영방식(명)		27	14	18	18	23	23

		창천초중	북성초	부전남초	장항초	중리초	성남초
교육청		서울	서울	경기	충남	경남	강원
소재지		마포구 노고산동 33-1	서대문구 북아현2동 215	부천시 소사구 심곡본동 731	서천군 장항읍 성주리 420-2외6	마산시 내서읍 호계리 356-16	횡성군 횡성읍 곡교리 244
준공연도		2008	2008	2008	2008	2008	2009
시설 유형 (연 면적 ㎡)	연면적합계	15560	10869	5394	2400	14325	2173
	체육관	1421	1966	1100	1486		1129
	지하주차장	6979	5889			5222	
	수영장	1519	1331	1500		2202	
	헬스장		○	○		○	
	도서실					1677	1044
	정보센터	1445		1684		4623	
	기타	4196	1683	1110	914	601	
소유권		교육감					
운영권		학교, 주차장은 강남구청	성동구청	학교	학교	서초구청	학교
운영방식		위탁운영	위탁운영	위탁운영	직영운영	위탁운영	BTL운영
운영방식(명)		54	22	25	8	60	-

• 서울시 학교복합화 사업추진 현황

청별	학교명	소재지	추진현황 및 계획					비고
			건축 연면적㎡	시설유형	사업비	사업 진행	준공 (예정)일	
동부 (3개)	청량초	동대문구 회기동 1-1	4,300	지하주차장	4000000	준공	2006.04	
	중곡초	종로구 면목4동 380	6,632	지하주차장	3,000,000	준공	2008.02	
	면일초	종로구 망우동 440외6필 지	7,565.82	체육관+수영장	5,177,000	공사 중	2009.09 .29	
				지하주차장	3,703,000			
				정보센터	1,886,000			
서부 (8개)	연광초	은평구 불광동 산112	4,977.97	지하주차장	3,839,715	준공	2004.03	
	서신초	은평구 신사동 193-1	3,940.86	지하주차장	3,789,621	준공	2005.03	
	아현초 중	마포구 아현2동 267	7,111.49	체육관	1,500,000	준공	2005.08	
				수영장	2,626,000			
				정보센터	2,859,000			
				기타	1,473,000			
	중산초	은평구 중산동 212	1,170.13	수영장	2,400,000	준공	2006.05	
	홍제초	서대문구 홍은1동 48	1,051.65	수영장	2,400,000	준공	2006.01	
	창천초 중	마포구 노고산동 33-1	13,930	체육관	1,500,000	준공	2008.07	
				수영장	2,400,000			
				지하주차장	9,590,000			
				정보센터	900,000			
				기타	2,300,000			
	북성초	서대문구 북아현2동 215	8,186	체육관	2,000,000	준공	2008.06	
				수영장	3,000,000			
지하주차장				4,000,000				
정보센터				1,500,000				
홍연초	서대문구 홍은3동 305	6,168	체육관	2,000,000	준공	2009.08		
			지하주차장	4,500,000				
남부 (3개)	도림초	영등포구 신길3동 285번지	4,560.77	지하주차장	4,554,000	준공	2004.11	
	구로초	구로구 구로본동 443	2,761	체육관	2,624,000	준공	2009.02	
				전자도서관	1,260,000			

청별	학교명	소재지	추진현황 및 계획					비고
			건축 연면적㎡	시설유형	사업비	사업 진행	준공 (예정)일	
	개봉초	구로구 개봉3동 266	975	도서관	1,905,000	공사 중	2010.03	BTL
북부 (6개)	당현초	노원구 상계6동 742	892	체육관	1,000,000	준공	2003.07	
	수암초	노원구 중계본동 77	1,219,35	체육관	2,200,000	준공	2004.08	
	중현초	노원구 하계2동 272-2	837.83	체육관	1,200,000	준공	2004.12	
	초당초	도봉구 방학4동 514-2	4,048	체육관	1,800,000	준공	2006.05	
				수영장	2,300,000			
				정보센터	1,000,000			
				기타	400,000			
	상경초	노원구 상계8동 621	880.52	체육관	1,500,000	준공	2007.05	
	상원중	노원구 상계9동 632	961.28	체육관	1,500,000	준공	2008.02	
중부 (6개)	삼광초	용산구 후암동 190-2	1,412	체육관	1,739,000	준공	2004.03	
	청구초	중구 신당4동 330-2	3,073.95	체육관	1,000,000	준공	2004.08	
				수영장	2,800,000			
				도서관	210,000			
	청운초	종로구 청운동 123	2,028.30	체육관	750,000	준공	2005.01	
				수영장	2,000,000			
	봉래초	중구 만리2가 2	2,764.73	체육관	1,500,000	준공	2006.06	
				수영장	2,558,538			
	이태원 초	용산구 이태원2동 406	3,466.19	체육관	1,800,000	준공	2007.06	
				수영장	3,000,000			
				기타	900,000			
	원효초	용산구 산천동 산4-2	952.18	체육관	1,920,000	준공	2007.09	
강동 (2개)	성일초	강동구 성내1동 531	4,000	체육관	1,900,000	준공	2006.02	
				수영장	3,000,000			
				정보센터	900,000			

청별	학교명	소재지	추진현황 및 계획					비고
			건축 연면적㎡	시설유형	사업비	사업 진행	준공 (예정)일	
	길동초	강동구 길1동 362	1,409	체육관	1,500,000	준공	2006.02	
강서 (9개)	화일초	강서구 화곡동 산38-1외 2필지	6,710.50	지하주차장	3,293,148	준공	2005.12	
	치현초	강서구 방화3동 833	1,600	체육관	1,300,000	준공	2006.03	
				기타	300,000			
	가양초 경서중	강서구 가양동 1484	4,961.49	체육관	1,590,000	준공	2006.07	
				수영장	3,564,000			
				정보센터	1,344,000			
	가곡초	강서구발산 1동153-7	1,315	체육관	1,470,000	준공	2007.06	
	정목초	양천구 목4동 757	6,374.52	체육관	2,031,000	준공	2007.11	
				전자도서관	1,191,000			
				지하주차장	4,209,000			
	강서초	양천구 신월4동 441번지	2,344	정보센터, 체육관및 부대시설	3,898,000	MOU체결		지자 체 는 한 국 공 공 사 임 (항 소 학 교 지 원)
	강월초	양천구 신월7동 987-3번지	3,882	정보센터, 체육관및 부대시설	5,544,000	MOU체결		
신원초	양천구 신월3동 202-1번지	2,744	정보센터, 체육관및 부대시설	3,952,000	MOU체결			
강남 (6개)	포이초	강남구 포이동 273	12,490	체육관	1,500,000	준공	2005.08	
				수영장	2,400,000			
				지하주차장	6,912,000			
				정보센터	1,634,642			
				기타	489,368			
	언북초	강남구 청담동 27	15,560	체육관	2,238,000	준공	2007.10	
				수영장	2,282,000			
				지하주차장	8,091,000			
				문화센터	3,840,000			
				기타	2,849,000			
	언주초	강남구 도곡1동 922	8,193	지하주차장	6,500,000	공사 중	2009.10	BTL
영희초	강남구 일원동 917	10,100	체육관	1,320,000	공사 중	2009.12		

청별	학교명	소재지	추진현황 및 계획					비고
			건축 연면적㎡	시설유형	사업비	사업 진행	준공 (예정)일	
				수영장	2,000,000			
				지하주차장	5,300,000			
				문화센터	1,550,000			
				기타	930,000			
	논현초	강남구 논현동 168	12,078	체육관	1,600,000	공사 중	2011.06	
				수영장	2,300,000			
				지하주차장	6,700,000			
				문화센터	2,050,000			
				기타	1,050,000			
	신구초	강남구 신사동 550-11	10,800	체육관	1,876,000	공사 중	2012.03	
				수영장	2,030,000			
				지하주차장	7,912,000			
				문화센터	4,380,000			
동작 (1개)	난우중	관악구 신림동 652-156	5,636.77	지하주차장	3,170,000	준공	2008.10	
성동 (3개)	금호초	성동구 금호동 2가 511	10,869	수영장	2,400,000	준공	2001.12	
				체육관	1,500,000			
				지하주차장	5,550,000			
				기타	1,954,512			
	광남초	광진구 광장동 554	813	체육관	1,530,000	준공	2006.05	
성북 (3개)	구의초	광진구 모진동 산3-9	1,260	체육관	2,242,000	준공	2007.09	
	동신초	성북구보문 3가 217-1외3필지	990	체육관	1,500,000	준공	2006.02	
	우이초	강북구 수유5동 409	1,469	체육관	2,800,000	준공	2007.10	
	장위초	성북구 장위2동 68-8	3,600	체육관	2,500,000	공사 중	2009.12	
				수영장	2,700,000			
				정보도서관	1,300,000			

부록3. 한국지역사회교육협회의 역할 (한국지역사회교육협회-KACE 제공)

일 시 2009 년 12월 14일

답변자 KACE 홍보담당

주 제 한국지역사회교육협회의 역사와 역할에 대한 질의 답변서

• KACE가 어떤 기관들의 지원과 후원을 통해 발족되었는가?

- KACE는 1968년 동아일보와 주한미국공보원이 주최한 한 국제회의에서 상영된 영화 (To touch a child-미국의 지역사회학교 운영사례) 한편의 시사회가 계기가 되어 영화를 본 각계(교육, 언론, 교수, 교장, 교총, YMCA, YWCA) 인사 40여명이 만든 단체이다. 영화 시사회에서 가장 긍정적인 발언을 했던 현대건설의 정주영회장이 초대 회장을 맡게 되어 약 30년간 현대그룹의 후원을 받게 된다.

• KACE가 그동안 정부(교육부)와 어떤 관계를 유지하고 있었는가?

- KACE는 순수한 민간비영리 단체로 교육부와 협력적 관계를 유지해 왔다. 그러나 단체운영에 있어 재정지원을 받은 적은 없으며, 단지 사업에 따라 위탁 수행하는 형태의 사업별 지원을 받은 적은 있다. (EX; 학교도서관 사서도우미교육, 학부모교육, 학부모리더교육)

• 예산과 정책 등에서 어떤 지원 또는 협약을 맺어왔고 어떤 관계 변천과정을 거쳤는가?

예산 지원 (교육부)

- 1999년 학부모교육 공모 (3,000만원)
- 2001~2005년 학교도서관 사서도우미 교육, 학교도서관 활성화를 위한 축제

예산 지원 (그 외 부처)

- 2000년 서울시 여성발전기금
- 2001~2005년 경기도 여성학습동아리 육성사업
- 2002년 ~ 현재 행정안전 비영리단체 공모사업(갈등해소를 위한 의사소통훈련, 완성 프로젝트 등)
- 2004년 ~ 현재 보건복지가족부 (국가 청소년위원회 사업부터)
전국 학부모 대상 매체역량지도 교육 (연간 3만~5만명 교육)

협약과 정책에서의 관계 변천

- 지역사회학교 활동은 1970년대 경상북도 및 경기도교육청의 정책으로 채택되어 정부중심의 온마을교육, 새마을 교육 등으로 맞물려 함께 해왔다.
- 정부와 협약을 맺은 적은 없으며 정부의 정책으로 채택 될 경우 이념보급을 위한 교육 및 세미나 등에 행정적인 협조를 받는 형태로 관계를 유지해 왔다.
- 1982년 사회교육법, 1994년 평생교육법, 현재 평생학습법 등 법률이 제정되어 공식적으로 학교에서의 평생교육을 할 수 있게 되어 있지만 법제화로 인한 큰 혜택이나 변화는 없었고, 활동 면에서는 학교장과 학부모들의 자발적 참여의지에 의해 활성화

되는 것이 강력한 추진동력이 되었다.

- 학교시설 복합화 (BTL)사업으로 학교마다 강당, 다목적실 등 지역사회에서 사용할 수 있는 시설들은 확대되었지만 학교시설 사용에 대한 관리 책임이 학교장에게 있고 이를 관리할 수 있는 인력의 부재 등으로 시설을 활발하게 사용하는 학교는 많지 않다.
- 2007년 교육과학기술부에서 ‘지역과 함께 하는 학교’사업을 추진하면서 전국 34개 교육청에 인력을 배치하고 120개 학교를 시범학교로 정하고 예산을 지원하고 있으나 이에 대한 KACE의 참여는 학교장 연수와 평생교육사 교육 등을 맡아 일시적인 참여를 했을 뿐이고, 예산운영과 프로그램은 교육청과 학교별로 이루어지고 있어 KACE의 영향은 제외되고 있다.
- 현재 전국의 지역사회교육협의회 (32개)는 지자체와 협력을 통해 프로젝트 베이스의 예산을 확보하여 학교현장에서 학부모와 청소년, 가족과 다문화 여성 등 다양한 대상으로 프로그램을 실시하고 있는 상황이나 이러한 방법은 확정적이기 보다 프로젝트를 내서 선정이 되어야 하는 관계로 협의회 입장에서는 매우 불확실한 사업이며, 학교 측에서는 즉흥적인 사업이 되는 문제가 있다.

• **민간단체나 기업들과의 네트워크 구축에 대한 정부차원이나 사회자원의 정책적인 제도가 있는가? 있다면 어떻게 제도화 되어있는가?**

- 거버넌스라 하여 민간단체 소속의 일부 사람들이 정부의 위원회에 참여하는 형태로 제도화가 되어 있다고 할 수 있지만, 이 역시 형식적인 회의로 그치는 경우가 많고 사실상 민간단체나 기업과 정부의 네트워크는 잘 이루어지고 있지 않다고 할 수 있다.
- 정부 공모사업이 유일하게 민간단체가 전문성을 발휘하여 직접 사업을 추진할 수 있는 제도적 장치라고 볼 수 있다.

• **현재까지 지역사회학교에 가입된 학교의 현황은?**

- 본회와 관련을 갖고 있는 학교들을 단체회원의 개념으로 연회비 10만원~20만원을 받고 지역사회학교로 가입하도록 권유를 해왔다. 이렇게 전국 협의회와 관련을 갖는 학교들은 약 1650개 학교인데 지난 몇 년 동안 학교가 단체회비를 내는 것에 대해 전공노, 전교조에서 반대함으로써 사실상 회비를 받지 못하는 형태로 관련을 맺고 있으며 지자체나 정부공모사업은 가입한 지역사회학교만 하는 것이 아니라 모든 학교에도 기회를 주고 있는 상황이다.
- 지역의 여건에 따라 협의회와 긴밀한 관련을 맺는 지역사회학교들은 학부모 리더십 교육을 통해 다양한 활동을 지원받고 있으며, 학교 간 연합사업을 통해 스스로 학생들의 장학금을 마련하거나, 학교 전문자원봉사 활동을 활발하게 전개하고 있다.

• 기존 학교들에게 어떻게 가입을 권유하는가?

- 주로 연초 학교장 회의나 세미나를 통해 지역사회학교의 이념을 알리고 가입을 권유한다. 예절교육 지원 등 어린이들에 대한 지원을 받기 위해 소문을 듣고 학부모들이 가입하는 학교도 있다.

• 가입된 학교에게 어떤 정책 및 프로그램을 지원하는가?

지역사회학교가 되시면....

- 지역사회학교 관계자 회의 및 교육
1. 교장회의, 교감회의, 담당교사회의 연1회 개최를 통하여 지역사회학교 지원계획 설명
 2. 매월 어머니회장 회의 개최를 통하여 학교 간 정보교류 및 지원사업 계획 설명
 3. 학부모조직 임원교육(무료)을 통한 학부모 리더십 함양
 4. 지역사회학교 임원 워크샵을 통한 네트워크 형성 및 자원봉사의식 고취
 5. 학부모 아카데미를 통한 학부모 의식교육

학교지원프로그램

무료 지원 프로그램	유료지원 프로그램
<ol style="list-style-type: none"> 1. 신입생학부모강좌: 학교별 1회, 3월 중 2. 학부모교육 특강: 학교별 1회, 연중 3. 어린이예절인성교육: 학교별 1개 학년, 연중 4. 재량수업, CA프로그램 및 강사 지원 5. 교사 자율연수: 학교별 1회, 연중 6. 학부모 평생교육 및 어린이 특기적성교육 강사자원 연결 7. 지자체 공모사업을 통한 특별 프로그램 지원 8. 기타 학교지원 자원봉사교육, 학부모 평생교육 강좌 컨설팅 등 9. 방과 후 학교 프로그램 운영 및 지원 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 학교도서관사서도우미교육: 학교별 or 연합 2. 예절명예교사교육 : 예절지도자 과정 24시간 (회원교: 1인 80,000원/ 비회원교: 1인 100,000원) 3. 새이웃 한마당 : 어머니회 연합 행사 4. 부모교육 프로그램 운영비 할인 5. 자기주도학습 프로그램 강사 지원
	<p>지역사회학교 연합행사</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 선생님 자랑대회 2. 교복마련 바자회 및 장학금 수여

지역사회학교가 되시려면....

1. 지역사회학교 활동 신청서 제출
2. 학교 평생교육 프로그램 운영비 납부 (1년 150,000원)
3. 현판 부착(현판비 60,000원/신규참여 및 교체가 필요할 시)

• **지원에 대한 예산은 어디에서 마련되는가?**

KACE(중앙협의회) 1년 예산 (25억 7천 만원)

- 재단지원금 : 2억4천(현대자동차 1억, 지역사회교육회관 임대수입, 기금이자)
- 회비수입 : 5억5천
- 사업수입 : 8억8천 (지도자 양성과정, 직접 프로그램 운영 참가비 등)
- 정부협력사업 : 7억
- 전년도 이월액 : 1억4천
- 잡수입 : 6천 (이자수입 등)

• **향후의 지역사회학교와 협회의 발전 계획이 어떻게 되는가?**

- 현재 정부(교과부)의 정책기조가 학부모를 중요한 교육의 주체세력으로 인정하고 학부모회를 제도화 하려는 경향은 지역사회학교 활동을 활발하게 추진할 수 있는 토대가 될 수 있다고 보여짐
- 따라서 본회는 최근 몇 년간 프로그램 지원 중심의 지역사회학교 활동에서 학부모회의 조직화에 따른 학부모 리더십을 더욱 확대시켜 자발적 지역사회학교 운영을 유도할 예정임
- 협의회는 올해 40주년을 맞아 새로운 40년을 준비하며 '시민리더십'을 중요한 키워드로 프로그램을 개발하고 시민성과 공동체성을 갖춘 시민리더 함양에 역점을 둘 예정이며 학교를 중심으로 한 학부모 리더십과 차세대시민리더십의 함양과 지자체와 협력한 일반 시민리더십 함양을 위한 사업을 적극 추진해 나갈 예정임
- 협의회 자립을 위해서는 결국 이 단체를 후원하는 CMS 회원들을 많이 모집해 나가는 것이 가장 자율적으로 단체를 키워갈 수 있는 방안이라고 생각하여 협의회당 1,000명의 CMS 후원회원을 모집해 나감으로써 힘 있는 단체로 위상을 공고히 할 예정임

• **지역사회학교 전문가에 대한 인프라는 어떻게 구축하는가?**

- 각계전문가의 규합 : 중앙협의회
- 전문지도력 육성(지역협의회 임원 및 직원, 평생교육사) : 중앙협의회 담당
- 학교자원지도력 육성 (학교장, 담당교사, 학부모) : 각 지역협의회 담당
- 각종 프로그램 지도력 육성 : 각 지역협의회 담당 (현재 이 단체에 참여하고 있는 전문가와 각종 지도자들은 약 4천 5백여 명에 달함)

• **프로그램 및 정책개발에 대한 타당성 및 수요조사는 어떻게 하는가?**

- 각종 프로그램 운영 시 설문조사
- 매년 3-4회 정책연구모임
- 매년 지역사회교육포럼 등을 통해 지역사회교육운동이 나아가야 할 방향과 프로그램 개발 영역을 정하고 Task Force 팀을 구성하여 추진함