

서울시 초등학교 학교시설복합화 공간이용 분석

An Analysis of Spacial Use for Elementary School Complex in Seoul

목 정 훈*

Mok Jeong-Hun

1. 서울시 학교시설복합화 개요

1.1 학교시설에 대한 지역공간 요구증대

서울시의 경우, 자치구별 학교당 학급 수 및 학생 수는 강북구(46개, 1,524명), 중랑구(45개, 1,378명), 관악구(43개, 1,420명) 등은 높게 나타나는 반면, 종로구(25개, 725명), 용산구(29개, 851명), 중구(30개, 876명) 등은 낮게 나타나는 등 자치구간 학교당 학급 수와 학생 수의 차이가 매우 크게 나타나고 있다. 이는 기존 학교교사 및 학교시설 이용에 있어 자치구 간, 지역 간 불균형이 나타나고 있음을 의미한다. 따라서 서울시내 각 학교에서는 학교시설 공원화, 지하 주차장화 등과 같이 기존 시설을 정비하여 생활권 편의 및 체육·휴게시설로서 활용하거나 학교부지 일부에 체육관, 복지·문화 커뮤니티시설 복합화사업 등이 추진되고 있다. 이와 같이 교육공간으로서 학교의 근본적 취지를 살리면서 지역 요구와 수요에 대응하는 지역공간으로서 역할과 함께, 급변하는 교육환경 및 사회 여건변화에 대응하는 열린 교육공간으로의 학교시설에 대한 요구가 증대되고 있다.

1.2 서울시 학교시설복합화 추진경위

학교 복합화사업은 ‘학교시설사업촉진법 제2조 및 동법 시행령 제1조의 2’와 ‘시군 및 자치구의 교육 경비보조에 관한 규정’ 및 ‘학교시설 복합화 추진계획(시설81470-2848호, 2003. 9. 22)’ 등을 근거로 추진되었다. 1990년대 들어서 열린 교육이 확산되고 이에 따르는 교육환경의 질적 개선 및 다양하고 현대화된 학교에 대한 사회·경제적 요구가 확산되면서 학교의 기능제고에 대한 요구가 제기되었고

취학인구의 감소로 인하여 발생된 학교 여유시설이 효율적으로 활용되어야 한다는 요구와 평생학습사회에 부응하여 학교가 지역사회의 중심센터(학습문화센터 등)로서 기능할 수 있도록 재개발되어야 한다는 요구가 증가함에 따라 복합화 사업추진에 대한 사회적 관심이 급증하게 되었다. 이에 정부(교육인적자원부)는 2001년 2월 복합화시설 사업의 추진을 지원하기 위하여 「학교시설 복합화 추진을 위한 지침개발 자료」를 공지하고 복합화 대상시설의 유형 예시와 관리 운영방안의 주요내용, 복합화 추진계획의 주요내용을 예시한 바 있다.

이후 2004년 후반에 정부는 ‘사회 기반시설에 대한 민간투자법’을 개정하면서 학교를 민간투자법 대상시설로 정하고 법령안을 개정하였다(관계법령안은 2005년도 1월에 공시된 바 있음). 정부가 공지한 민간투자에 의한 교육시설 사업 방식에 의하면, 정부 고시사업으로 추진하되, 민간사업자는 주로 자금 투자·건설을 담당하고 주무관청이 시설 운영을 담당하는 건설-이전 임대(BTL: Build-Transfer-Lease)방식으로 적용된다. BTL 사업방식은 교육 및 복지시설 등 자체 운영수입 발생이 어려운 분야를 대상으로 적용되는 특징이 있다.

민간투자비는 20~30년간에 걸쳐 시설임대료 및 부대사업 수익으로 회수하는 절차로 운영된다. 민간투자 대상사업은 타당성 조사를 하여 대상사업을 최종선정하게 되어 있으며 재정사업은 기존사업형태로 추진하게 되어 있다(서울특별시교육청 교육시설과, 2004). 서울특별시 교육청은 민간투자사업과 연계하여 공·사립 초·중·고 및 특수학교 개축사업을 대상으로 사업물량과 소요액을 파악하였다. 사업물량과약 당시 개축 대상학교의 선정기준으로는 ‘재난위험시설로 지정된 건물’, ‘40년 이상 경과된

* 세종대 건축공학부 건축학과 조교수, 도시 및 지역계획학 박사

건물', '1970년 이전 건물', '상기 대상 이외의 건물 중 개축 사유가 명백한 건물' 등이 검토되었으나 여전히 대상 사업을 선정함에 있어 대상사업의 현장조사 및 평가방법과 연계한 대상학교 선정에 어려움이 제기되었고, 학교에서 수익시설을 설치할 경우, 여론 수렴과 관계 법령도 조망할 필요가 제기되었다.

학교 복합화사업은 지역주민의 평생교육 및 복지문화시설에 부응하기 위하여 이미 1990년대 말부터 추진되어 왔으나 2005년 초 학교가 민간투자법 대상시설로 포함됨과 더불어 BTL 사업방식이 기존의 BTO 사업방식(Build-Transfer-Operate)에 추가 적용되었다. 이와 더불어 각 시·도교육청에서는 학교시설 재개발과 연계하여 복합화 추진유형과 방식, 시설 설치 및 운영기준 등의 세부내용을 수립 중에 있다.

1.3 서울시 학교시설복합화 추진현황

2006년 12월 기준으로 서울시에서 사업이 완료되었거나 현재 추진 중인 초등학교 복합화사업은 총 44건으로 조사되었으며, 이중 20개 자치구 총 26개 학교 복합화시설이 이미 완공되어 운영 중에 있다. 복합화시설의 총 건축 연면적은 131,438㎡로 학교에 따라 시설의 종류는 다르게 나타나고 있으며, 주요시설로는 체육관이 36건으로 가장 많았고, 주차장 20건, 수영장 19건, 정보센터 11건 등의 순으로 나타나고 있다.

또한, 복합화사업을 자치구별로 살펴보면, 강남구가 6곳으로 가장 많았고, 강서구, 노원구가 4곳, 성북구, 용산구, 은평구가 3곳 등으로 나타났으며, 관악구, 금천구, 동작구, 서초구, 송파구는 한 곳도 추진된 곳이 없는 것으로 나타났다(<그림 1> 참조).

한편, 서울시 학교 복합화사업에 소요된 사업비는 총 3,460억원으로 초등학교 복합화사업 사업비는 약 73%인 2,530억원을 차지한다. 자치구에서 1,076억원(42.5%) 가장 많은 재원을 부담하였고, 교육청과 서울시가 각각 810억

표 1. 복합화사업비의 분담구조

구분	학교 수	총 소요액 (백만원)	재원구분(백만원)			비고	
			교육청	자치단체			
				서울시	자치구		소계
총	69	345,991	103,768	85,992	156,231	242,223	-
초등학교	44	253,083 (100%)	81,022 (32.0%)	64,500 (25.5%)	107,561 (42.5%)	172,061 (68.0%)	-

원(32.0%), 645억원(25.5%)을 부담하였다(<표 1> 참조).

2. 서울시 학교시설 공간이용 설문조사

2.1 조사방법

서울시 초등학교시설의 공간이용 조사대상은 서울시내 568개 초등학교를 전체를 대상으로 학교당 학교용과 학부모용 각 1부씩 총 1,136부를 실시하였으며, 피 설문대상으로는 학교용은 교감선생님, 학부모용은 학부모대표가 조사에 응하도록 공문을 첨부하여 협조를 구하였다. 설문조사는 우편 설문조사 방법으로 2007년 5월 3일 발송하여 동월 31일 도착분에 한하며, 초등학교 568개교 전체 1,136부(학교용, 학부모용 각 568부)를 배포하여 472부(각각 244부(43.0%), 228부(40.1%))가 회수되었다(<표 2> 참조).

학교용 설문조사자의 일반적 사항을 살펴보면, 성별은 남자 165명(68.5%), 여자 76명(31.5%)이고, 연령은 50세 이상 59세 이하가 197명으로 81.4%를 차지하고 40세 이상 49세 이하가 30명(12.4%)로 나타났다. 또한, 교직경력 20년 이상이 225명(96.2%)으로 가장 많았고, 16년 이상 20년 이하가 4명(1.7%)으로 그 다음으로 높게 나타났다. 학부모용 설문조사자의 일반적 사항을 살펴보면, 성

표 2. 설문조사 표본 수

구분	학교용	학부모용	전체
표집대상 수	568	568	1,136
표본 수	244	228	472
회수율	43.0%	40.1%	41.5%

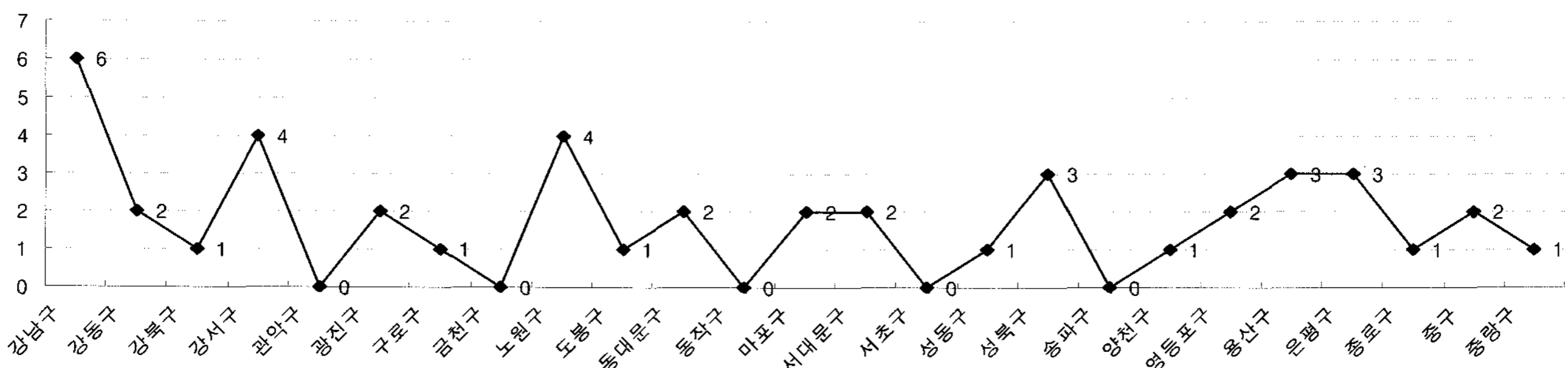


그림 1. 자치구별 복합화사업 시행 초등학교 수

별은 남자 25명(11.0%), 여자 203명(89.0%)이고, 연령은 40세 이상 49세 이하가 117명(51.5%), 30세 이상 39세 이하가 96명(42.3%)으로 대부분을 차지한다. 또한, 현 지역의 거주기간은 5년 이상 10년 미만이 80명(35.4%), 2년 이상 5년 미만이 50명(22.1%), 10년 이상 15년 미만이 48명(21.2%), 15년 이상과 2년 미만이 각각 26명(11.5%), 22명(9.7%) 순으로 나타났다. 설문조사의 내용은 크게 학교 시설 성격 및 필요성과 학교시설사업의 추진 및 필요시설 등에 관한 사항으로 구성한다.

2.2 설문조사 결과

1) 학교시설 성격 및 필요성

학교와 학부모 각각 151명(62.4%), 111명(48.7%)이 '그렇다'고 답하여 절반 이상이 학교시설을 지역 커뮤니티시설이라고 생각하는 것으로 조사되었다. 그다음으로 '그저 그렇다', '그렇지 않다'의 답변이 각각 24.3%, 17.4%로 나타났다(<표 3> 참조).

학교시설사업 확대시행에 대해서는 학교 115명(47.9%), 학부모 122명(54.2%)이 '필요하다'라 답변하였고, 그다음으로 '운영 여하에 따라 다르다'는 대답이 각각 109명(45.4%), 91명(40.4%)으로 조사되었다. 즉 피 설문자의 약 과반수 정도가 시설로서 학교시설사업 확대에 대해서 필요하다는 인식을 보였으며 운영의 중요함이 분석되었다(<그림 2> 참조).

표 3. 학교시설의 지역 커뮤니티시설로서의 인지

구 분	학 교		학 부 모		합 계	
	빈도	구성비	빈도	구성비	빈도	구성비
그렇다	151	62.4%	111	48.7%	262	55.7%
그저 그렇다	52	21.5%	62	27.2%	114	24.3%
그렇지 않다	39	16.1%	43	18.9%	82	17.4%
잘 모르겠다	0	0.0%	12	5.3%	12	2.6%
합계	242	100.0%	228	100.0%	470	100.0%

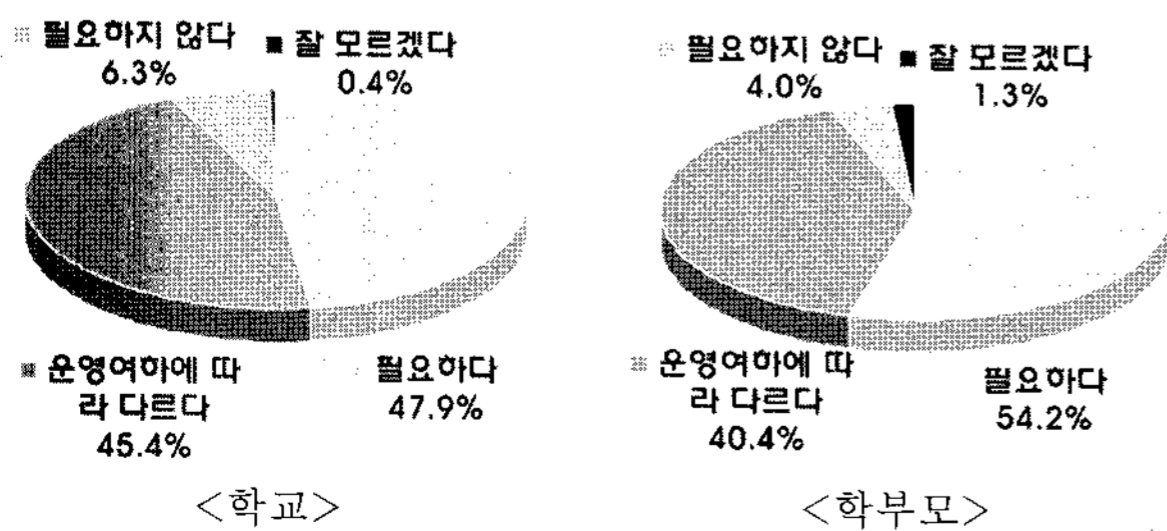


그림 2. 학교시설사업 확대시행

2) 학교시설사업의 추진

학교시설사업의 추진에 대해서는 학교 79.8%, 학부모 82.1%로 전반적으로 대체로 찬성하고 있는 것으로 나타나 학교 복합화사업에 대한 찬성이 높은 것을 알 수 있었다(<표 4> 참조).

표 4. 학교시설사업의 추진

구 분	학 교		학 부 모		합 계	
	빈도	구성비	빈도	구성비	빈도	구성비
찬성한다	190	79.8%	183	82.1%	373	80.9%
반대한다	41	17.2%	30	13.5%	71	15.4%
잘 모르겠다	7	2.9%	10	4.5%	17	3.7%
합계	238	100.0%	225	100.0%	461	100.0%

학교사업을 통한 기대효과에 대해 '다양한 수업공간 제공 및 학교 교육효과 증진'이 162명 22.4%로 가장 높게 나타났으며, '지역주민의 편의 및 문화 복지 증진', '지역주민의 평생교육 활성화'가 각각 136명(18.8%), 134명(18.5%) 등의 순으로 나타나고 있다. 특히 학교에 비해 학부모의 경우, 지역시설로서 주민입장보다는 학교시설이 학생들의 교육 효과 증진에 기여할 것으로 기대하고 있는 것이 주목할 만하다. 학교사업 추진을 반대하는 이유에 대해서는 학교와 학부모간 약간 의견 차이가 있음을 알 수 있다. 학교의 경우, '사업완료 후 시설 운영·관리 문제'가 41명(44.1%)으로 가장 많았고, 그다음으로 '학생 안전사고 문제'가 23명(24.7%)으로 나타난 반면, 학부모의 경우, '학생 안전사고 문제'가 29명(33.7%)이 가장 많았고, 그다음으로 '사업완료 후 시설 운영·관리 문제'가 23명(26.7%)로 나타났다. 이를 통해 공사기간에 따른 과정의 문제보다는 학교사업을 통해 설치된 시설 운영관리가 보다 중요하게 인식되고 있음을 알 수 있다.

3) 학교시설사업의 계획

학교시설 설치 시 검토 해야할 사항에 대해서 학교와 학부모 모두 '학교시설 설치 운영계획의 타당성 및 실효성'을 각각 180명(44.8%), 153명(38.9%)으로 가장 많이 지적하였고, 그다음으로 학교와 학부모에 따라 약간 순서에는 차이가 있으나 '학교 주변공간과의 연계계획(14.8%)', '학생 및 지역주민의 설치요구(14.5%)', '학교시설과 관련된 지역 내 공공시설의 분포(13.7%)' 등의 검토가 필요하다고 답하였다(<그림 3> 참조).

학교와 학부모 모두 '주민체육시설'을 각각 90명(33.0%), 97명(34.6%)으로 가장 많이 지적하였고, 그다음으로 학교 설문자의 경우, 공원녹지시설이 58명(21.2%)인 반면, 학부모

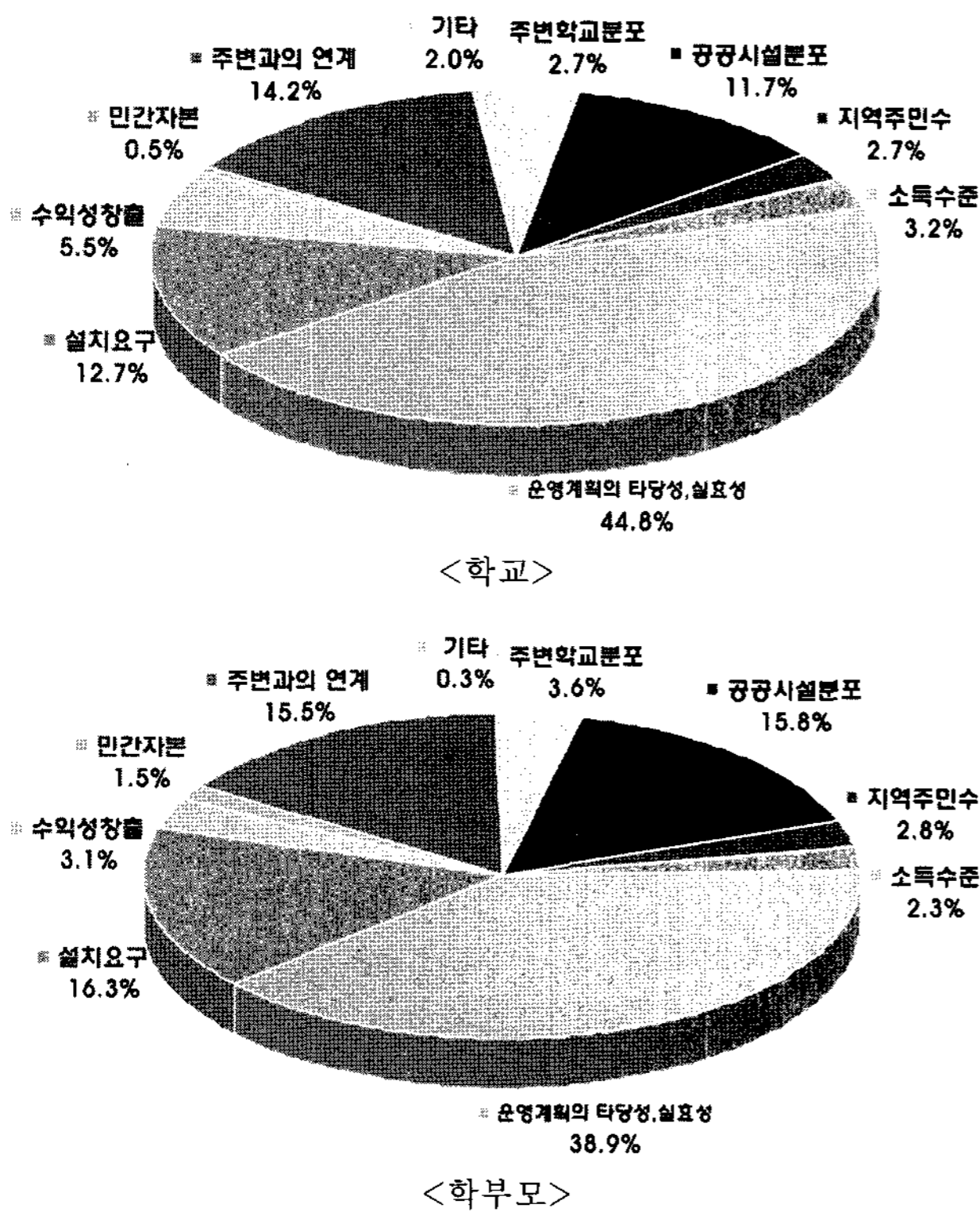


그림 3. 학교시설 설치시 검토사항

모의 경우 주민문화·복지시설이 56명(20.0%)으로 많이 나타났다. 따라서 주요희망 설치시설은 주민체육시설, 공원녹지시설, 주민문화·복지시설이라는 것을 알 수 있었다(<표 5> 참조).

표 5. 설치를 희망하는 학교시설 유형

구분	학교		학부모		합계	
	빈도	구성비	빈도	구성비	빈도	구성비
커뮤니티시설	44	16.1%	39	13.9%	83	15.0%
주민체육시설	90	33.0%	97	34.6%	187	33.8%
주민편의시설	6	2.2%	5	1.8%	11	2.0%
주민문화·복지시설	54	19.8%	56	20.0%	110	19.9%
주민교육시설	21	7.7%	33	11.8%	54	9.8%
공원녹지시설	58	21.2%	50	17.9%	108	19.5%
합계	273	100.0%	280	100.0%	553	100.0%

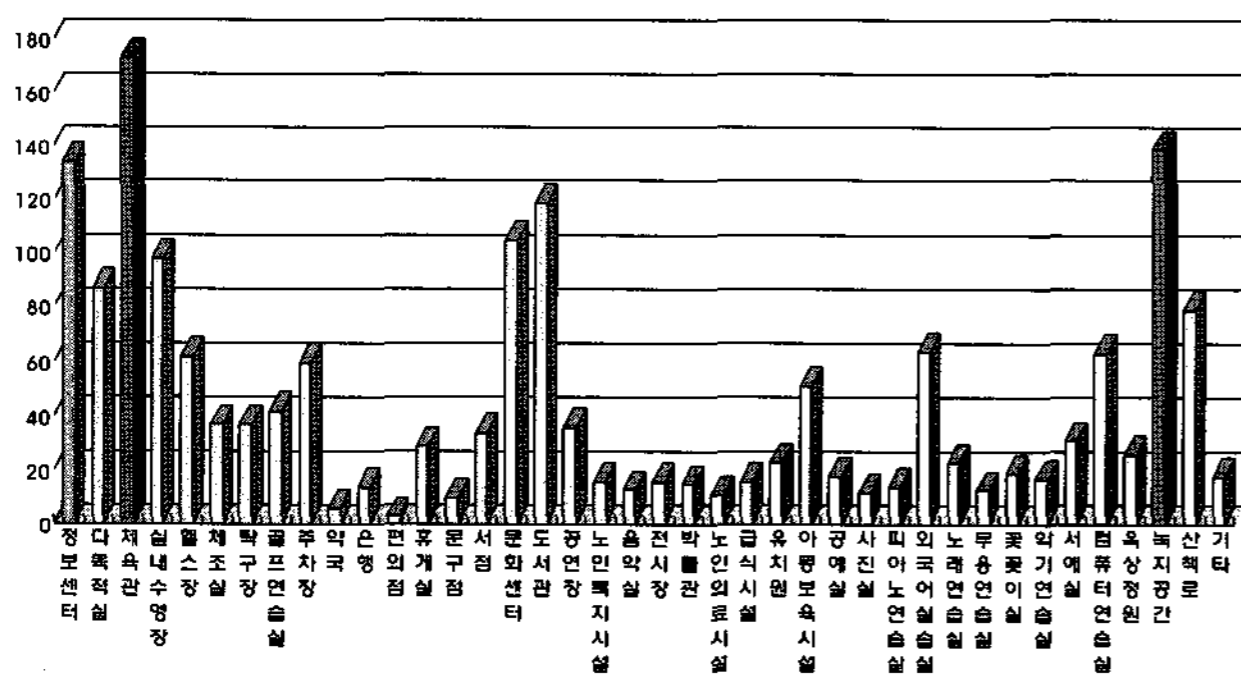


그림 4. 구체적인 희망 설치시설 빈도분포

구체적인 희망 설치시설에 대해서는 학교와 학부모 모두 '체육관'이라고 가장 많이 답변하였고(각각 99명(11.3%), 74명(8.2%)), 그다음으로 녹지공간(7.8%), 정보센터(7.5%), 도서관(6.7%), 문화센터(5.9%), 실내수영장(5.5%) 순으로 답변이 높게 나왔다. 이러한 구체적인 시설들은 위 문항의 학교시설 유형을 묻는 질문의 답변과도 동일한 결과를 보여주고 있다(<그림 4> 참조).

3. 서울시 학교복합화사업 공간이용 조사

3.1 조사방법

서울시 초등학교복합화사업 대상지에 대한 설문분석은 총 15문항으로 조사대상 학교에 재직하는 교사와 해당학교에 재학 중인 자녀를 둔 학부모를 대상으로 실시하였다. 설문조사 결과의 분석에는 총 15문항 중 중요도가 높은 문항인 학교시설의 설치에 대한 찬반 여부, 설치를 희망하는 학교시설, 구체적인 설치희망시설 등을 중심으로 분석하였다.

3.2 학교복합화사업 설문조사 결과

1) 학교시설사업의 추진

학교가 지역커뮤니티 공간으로 활용되기 위한 사업에 대하여 거의 대부분이 찬성하는 것으로 나타났다. 복합화사업구역의 교사응답을 살펴보면 찬성 77.8%(7/9), 학부모응답은 찬성 85.7%(6/7)으로 조사되었다.

2) 필요한 설치시설

지역 커뮤니티사업이 시행될 경우 설치를 희망하는 시

표 6. 복합화사업학교에서 설치를 희망하는 시설

내용	복합화	
	교사	학부모
커뮤니티시설	응답	1/18
	백분율	5.6 %
주민체육시설	응답	5/18
	백분율	27.8 %
주민편의시설	응답	0/18
	백분율	0.0 %
문화/복지시설	응답	2/18
	백분율	11.1 %
주민교육시설	응답	1/18
	백분율	5.6 %
공원녹지시설	응답	1/18
	백분율	5.6 %
무응답	응답	8/18
	백분율	44.4 %
합계	응답	18/18
	백분율	100 %

설로는 모든 지역의 교사와 학부모가 주민체육시설이 설치되기를 희망하였다. 복합화사업 구역에서 교사의 응답은 주민체육시설 27.8%(5/18), 문화·복지시설 11.1%(2/18), 학부모응답은 주민체육시설 28.6%(4/14), 주민교육시설 14.3%(2/14)로 조사되었다(<표 6> 참조).

구체적인 희망 설치시설에 대해서 복합화사업학교의 교사 응답은 체육관과 실내수영장 10.3%(4/39), 정보센터와 헬스장 7.7%(3/39), 학부모응답은 정보센터 11.4%(4/35), 헬스장, 문화센터, 도서관 8.6%(3/35)로 조사되었다.

4. 서울시 학교시설복합화 개선방향

학교복합화시설 등에 대한 학교·학부모 설문조사 결과, 대체로 이들 시설사업 등에 대해 찬성하는 의견이 과반 수 이상으로 조사되었다. 그러나 추가적인 시설 설치 등 학교 공간 활용에 대해서는 시설의 운영 여하에 따라 다르다는 것을 알 수 있었다. 그리고 기존 시설의 이용 문제에 대해서도 학교 교육환경 침해와 학생안전 및 관리이용에 대한 부분의 개선이 필요한 것으로 파악되었다.

따라서 학교시설 사업 계획과정에서 조성 이후 관리운영에 대한 행정청, 학교, 학부모 및 지역주민 간의 약정을 담도록 조건을 첨부하여 주민참여형 이용프로그램 개발 및 관리운영이 이행될 수 있도록 할 필요가 있다. 현재 이

와 같은 관리운영에 대한 약정 등은 서울시 교육청의 복합화사업 업무처리 절차상 사업대상 신청자격 요건 또는 설계용역회사의 계획도서 상에 첨부하는 방식 등이 검토될 수 있다.

또한, 학교시설 복합화사업에서 가장 높게 요구되는 희망시설이 '주민체육시설'로서 학교, 학부모의 평균 각각 약 28%로 파악되었다. 이는 복합시설사업이 시행되었음에도 불구하고, 주민체육시설 등에 대한 요구가 가장 높게 나타나고 있어 복합화사업 등을 시행함에 있어 지역 주민이나 학교관계자들의 의견이 충분히 반영되고 있지 못하며 이로 인해 시설사업 이후 공간활용에 대한 만족도가 결여 되는 것으로 해석할 수 있다.

서울시의 경우, 25개 자치구에서 초등학교 취학 학생 수가 감소하는 것으로 파악되고 있고 서울소재 학교에 대한 건축범위를 일괄 결정해 놓음으로써 학교시설 증·개축이 필요하면 언제라도 즉시 건축허가 신청이 가능하게 되었다. 따라서 자치구별 학교시설 전반에 대한 수요·공급 분석 등을 바탕으로 지금과 같이 개별 복합화사업 위주의 접근 방식이 아니라 지역단위 학교공간에 대한 시설관리 및 이용계획을 수립하고, 학교공간을 보육, 노인시설 등 복지시설과 지역 커뮤니티공간 및 교육공간으로 리모델링하기 위한 중장기적 계획수립방식이 필요하겠다.