학교 복합시설의 운영에 관한 연구
-서울특별시 초등학교 시설을 중심으로-

Exploring the effective management of the school complexes
-Based on the cases of the elementary schools in Seoul Metropolitan-

오 해 진* 이 재 림**
Oh, Hai Jin Lee, Jae Rim

ABSTRACT

The school complex project is driven by public calling for school facilities change due to the social change followed by the aging society and increasing interest in the lifelong education. The school complex project is defined as an activity in which the school facilities and space are not only used for students, but also for the local residents. Since the project was promoted in a link with reform of the education system in 2001, the demand in the expectation effect has been sharply increasing. Despite of the high expectation and attention, the school complex project, however, has been performed in a limit of efficiency. Consequently, public opinion calling for more structured and effective way on construction and administration has been certainly increasing. According to the strong demand, this study was carried out to provide basic data for, and suggest an approach to, more structured and effective way of establishment and administration of the school complex project by comparing the success cases in Seoul metropolitan city.

키워드 : 학교복합시설, 평생교육, 지역주민
key words : School Complex, Lifelong Education, Local Residents

I. 서론

I-1. 연구의 배경 및 목적

학교 복합화 사업은 학교가 교육 기능만 담당하는 것이 아니라 고령화 추세 및 평생교육 실시 등의 사회 변화에 적극 부응하도록 학교시설 계획 변화의 요구에 따라 추진하게 되었다. 학교 복합화 사업은 지역에 기 설치된 공공시설과 유기적인 연계를 맺으면서 지역주민의 편의를 위하여 학교에 다양한 종류의 공공시설을 설치·운영하는 사업을 의미한다. 이 사업은 2001년 교육개혁의 일환으로 추진되었고, 최근 복합화 시설에 대한 이용 요구도가 높아지면서 기대 효과가 다양해지고 있다. 그러나 이런 기대효과에도 불구하고 학교복합화사업은 아직까지 효율적으로 추진되지 못하는 한계를 보이고 있다. 또한 이를 극복하기 위한 방법으로 학교복합화사업에 대한 설치·운영 과정을 보다 체계적이고 효율적으로 정비해야 한다는 요구가 증가하고 있다. 이런 요구에 따라 본 연구는 전국에서 학교 복합화 사업을 가장 적극적이고 선도적으로 추진해온 서울 지역의 초등학교 복합화 사업에 대한 사례분석을 통하여 설치·운영 과정을 보다 체계적이고 효율적으로 정비하는 방안을 모색하고자 하였다.

* 경기도교육청 제2청사 기획관리국 재무과, 교육학석사
** 한국교원대학교 교육정책대학원 교수, 공학박사

I-2. 연구내용 및 방법

학교시설의 복합화가 설치·운영 과정을 보다 체계적이고 효율적으로 정비하는 방안을 모색하기 위해서 본 연구에서는 우선적으로 학교시설복합화의 개념 및 필요성, 학교시설복합화의 개발동향, 학교시설복합화의 기능별 유형 및 연계방식 등을 살펴보았다. 이러한 이론적 배경을 바탕으로 서울시교육청 소속 초등학교 중에서 2006년 6월 30일 현재 학교복합화시설로 운영 중인 22개교를 대상에 대한 현황 분석과 복합화 시설 유형별(체육관, 수영장, 주차장, 정보센터 및 종합시설) 각 2개교씩 총8개교 및 4개 유형 대한 사례분석을 실시하였으며 이에 따른 학교시설복합화 사업의 설치 과정 측면, 관리·운영적 측면과 법적·제도적 측면을 중심으로 아래와 방법을 통하여 얻어진 Data를 분석 비교하여 발전 방향을 모색하였다.

이를 위해 문헌 및 기존연구를 바탕으로 하여 학교시설 복합화에 대한 개념 및 필요성, 국내·외의 개발동향, 학교시설복합화의 기능별 유형 및 연계방식 등을 고찰하였고, 사례연구는 면담조사 및 현장조사를 통하여 실시하였다. 또한 연구의 공간적 범위는 서울지역의 초등학교를 중심으로 하는 것으로 한정 하였다.

II. 이론적 배경

II-1. 학교시설 복합화의 개념 및 필요성

학교란 교육목적을 달성하기 위해 가르치고 배우는 기능을 수행하는 공공기관이라고 정의할 수 있다. 따라서 학교는 교육기능과 지역사회의 공공시설로서의 공공기능의 두 가지 기능을 담당하고 있다고 할 수 있다.[1] 전통적 기능인 교육과 함께 점차 공공기능이 중요시 되면서 학교시설의 복합화에 대한 요구가 강해졌다. 복합화의 사전적인 의미는 두 가지 이상의 기능과 시설을 합해 놓아 시너지 효과를 얻을 수 있는 개념을 말한다.

학교시설 복합화는 학교의 순수교육기능인 학생들의 학습 공간뿐만 아니라 지역사회의 공공시설로써 지역 주민의 평생교육의 장으로서 학습·문화 공간으로 발전할 수 있도록 학교의 물리적 환경을 조성하는 것으로 정의한다. 학교시설의 복합화를 통해서 지역주민이 필요한 서비스를 제공받기 위해 여러 장소에 분산되어 있는 시설을 방문함으로서 발생하게 되는 경제적 비용과 시간적 비용을 최소화함으로서 주민편익을 극대화하고, 공공자원인 토지의 효율적 이용과 같은 물리적 효과를 기대할 수 있다.[2] 이와 더불어 기능적 차원의 복합화를 바탕으로 관련시설기능들의 유기적인 연계를 통하여 지역주민이 필요로 하는 서비스를 효과적으로 제공할 수 있다.

최근 들어 취학아동이 감소함에 따라 학생 수와 학급수가 점차 줄어들고 있다. 이에 따라 기존에 넓은 공간을 확보하고 있던 학교는 여유시설이 발생하게 되었고 이를 활용하는 방안이 검토되면서 학교시설의 복합화에 대한 필요성이 대두되게 되었다.[3] 현대 사회에서 학교시설의 복합화에 대한 요구들이 증가하면서 복합화에 대한 필요성이 중요하게 인식되기 시작했다. 읍·면·동 단위의 소규모 공공문화 복지시설이 부족한 상황에서 학교의 여유시설의 복합화는 지역사회의 공공문화 및 복지수준을 높일 수 있는 방안이라고 할 수 있다. 또한 사회적으로 평생교육이 중요하게 인식되기 시작하면서 학교시설의 복합화에 대한 요구는 더욱 강화되어가고 있다. 또한 복합화를 통해 학교의 주 이용자인 학생들의 교육환경 개선에 대한 효과도 기대할 수 있다. 즉, 학교시설과 지역사회시설간의 복합화를 통해 지역주민의 수요를 충족시킬 뿐만 아니라, 학생들을 위한 교육환경도 개선될 수 있으므로 학교시설 복합화가 추진될 필요성이 있는 것이다.

---

1) 최근희 외, 노후학교 재개발사업의 모형정립에 관한 연구, 교육부, 1999. p.9
2) 김선웅, 공공문화복지시설의 복합화 방안 연구, 서울시정개발연구원, 1999, p.18
3) 최근희 외, 교육시설의 복합화 재개발방안, 한국교육시설학회지, 제6권 제2호, 1999, p.78

II-2. 학교시설 복합화의 개발동향

영국의 경우 비형식 교육(informal education)으로 시작된 열린 교육과 함께 1930년대 이후 학교에서의 교육은 학생들만을 위한 것이 아니고, 주민들에 대하여도 제공되어져야 한다는 움직임이 있었다. 이러한 흐름은 학교시설을 주민들에게 개방해야 한다는 움직임에서 시작하여 1976년에 평생교육법이 성립되면서 커뮤니티 교육에 대한 관심이 높아졌고, 아울러 보다 적극적으로 학교시설에 대한 주민들의 활용도가 증가되었다. 이를 위한 복합화는 다음과 같은 지침들에 중점으로 추진되고 있다. ① 지역전체에 대하여 현재 및 장래의 필요에도 대응할 수 있는 교육서비스를 제공할 수 있는 물적, 인적 자원으로서 형성해 간다. ② 교육시설이나 스포츠, 레크리에이션, 레저시설 등을 집중적으로 설치 해 폭 넓은 요구에 대응하여 시민의 최대한의 이용을 유도하여 생애학습의 장을 제공한다. ③ 커뮤니티의 이해나 인식, 지원, 공헌, 문제의 해결, 교류에 적극적인 역할을 수행하는 장으로 한다. 특히, 신체장애나 특별한 요구를 지닌 사람들을 적극적으로 지원한다. ④ 이 같은 복합시설의 모든 결정, 관리·운영에 적극적으로 참가를 촉진한다.

미국에서는 오픈스쿨이 추진되었다. 이것은 열린 교육측면에서 교육내용 및 교육적 요구의 변화에 다양하게 대응할 수 있는 교육 공간의 창출을 주요 테마로 하였다.[4] 또한 1930년대 이래 '학생들의 교육뿐 아니라 지역주민들의 교육적 필요와 욕구를 충족시키고 나아가서 지역사회발전과 지역사회 문제해결에 앞장서는 개방된 학교' 개념의 지역 사회학교 화가 이루어지고 있다. 이러한 지역사회 학교의 특색을 살펴보면 다음과 같다.[5] ① 지역사회 학교는 같은 지역 사회에서 이루어지는 생활의 질을 향상시킨다. ② 지역사회는 학습을 실험 실습장으로 사용한다. ③ 학교 시설을 지역사회 중심으로 사용한다. ④ 생활의 기본과정과 문제를 중심으로 교육과정을 구성한다. ⑤ 학교 교육의 정책 수립과정에 지역사회 주민들을 참여시킨다. ⑥ 지역사회 안에 여러 기관의 조정적 역할을 하는 데 지도적 위치를 발휘한다. ⑦ 모든 인간관계에 있어서 민주주의를 행사하며 또한 이를 증진시킨다.

일본에서도 초기의 학교시설은 표준설계에 의한 획일화가 진행되었지만, 1960~70년대에 열린교육의 필요성이 강조되면서, 학교시설 내용의 충실(난방, 냉방설비)화와 함께 오픈스쿨이 등장하게 되었다. 소위 학교시설의 양적 확충에서 질적인 향상을 추구하는 시대에 들어선 것이라 볼 수 있다. 이에 따라 문부성에서도 「학교시설의 문화적 환경 만들기」,「교육방법 등의 다양화에 대응하는 교육시설」을 목표로 학교를 다양한 학습 공간, 생활 장소의 구축, 평생교육 장소로서의 학교로 구체화 시켜나가고 있다. 또한 1990년대에 이후 「문교시설의 인텔리젠트 화」에서 위의 과제를 문교시설 전체로 확대하여 평생교육을 지원하기 위한 문교시설의 복합화의 필요성과 실시를 제안하고 있으며, 이 부분에 대한 최근 일본의 학교시설의 시책을 참고로 살펴보면 다음과 같다. 이에 따라 일본에서는 학교시설의 고기능화·다기능화를 실현하며, 지역사회의 역할을 강조하는 학교시설 복합화가 추진하였다.[6]

우리나라의 경우는 과거 수동적으로 받아들인 근대 교육시설에서 시작하여 수차례의 개발과정을 통해 학교시설을 양적·질적으로 많은 발전을 하고 있으며, 21세기를 맞이하는 현재의 우리나라 학교건축의 정책 목표는 '교육시설의 다양화와 복합화'이다. 지역사회에 열린 학교로 학교시설의 복합화 개발이 이루어지고 있는데, 이는 학교시설과 지역사회가 공동 활용 가능한 시설을 복합화하여 지역주민의 체육, 문화·평생시설로 이용하고, 학생들의 부족 시설을 보완하고자 하는 것이다. 이는 학교가 지역사회교육의 활성화를 꾀하려는 기능을 적극적으로 부담함으로서 별도의 평생학습장과 지역문화센터를 건립하지 않고 기존 학교 시설과 여유 부지를 활용함으로서 학교가 담당해야 하는 3대 기능 중 하나인 지역사회에 봉사기능을 수용하고 있다.[7]

학교 복합화 사업은 법령 '학교시설사업촉진법 제2조 및 동법시행령 제1조의2'와 '시·군 및 자치구의

---

4) 학교건축 변혁(열린학교의 설계,계획), 도서출판 국제, 1995, p.14
5) Edward G. Olsen and Others, School and Community. Prentice Hall. 1954. p.14-18
6) 한영진 외, 21세기를 위한 학교건축 유형 개발, 한국교육시설학회지, 제7권 제1호, 2000, p54
7) 이화룡, 학교시설의 복합화, 한국교육시설학회지, 제6권 제2호, 1999, P.73

교육 경비보조에 관한 규정' 및 '학교시설 복합화 추진계획 (시설81470-2848호, 2003.09.22)'등을 근거로 추진되고 있다. 1990년대 들어서 열린 교육이 확산되고 그에 따르는 교육환경의 질적 개선 및 다양하고 현대화된 학교에 대한 사회·경제적 요구가 확산되면서 학교의 기능 제고에 대한 요구가 제기되었다. 또한, 취학인구의 감소로 인하여 발생된 학교 여유시설이 효율적으로 활용되어야 한다는 요구가 증가하였으며, 평생학습사회에 부응하여 학교가 지역사회의 중심센터(학습문화센터 등)로서 기능할 수 있도록 재개발되어야 한다는 요구가 증가함에 따라 복합화 사업 추진에 대한 사회적 관심이 급증하게 되었다.

이에 정부(교육인적자원부)는 2001년 2월 복합화 시설 사업의 추진을 지원하기 위하여 「학교시설 복합화 추진을 위한 지침 개발 자료」를 공지하고 복합화 대상 시설의 유형 예시와 관리 운영 방안의 주요 내용, 복합화 추진 계획의 주요 내용을 예시한 바 있다. 당시 복합화 대상 시설의 유형으로는 정보종합도서관 시설, 정보도서관+체육·스포츠센터, 정보도서관+문화 공간+체육·스포츠센터, 종합정보도서관+주차장의 다섯 가지가 예시된 바 있다.

이후 2004년 후반에 정부는 사회 기반시설에 대한 민간투자법을 개정하면서 학교를 민간투자법 대상 시설로 정하고 법령안을 개정하였다(관계법령안은 2005년도 1월에 공시된 바 있다). 정부가 공지한 민간투자에 의한 교육시설 사업 방식에 의하면, 정부 고시 사업으로 추진하되, 민간 사업자는 주로 자금 투자·건설을 담당하고 주무관청이 시설 운영을 담당하는 건설-이전 임대(BTL; Build-Transfer-Lease) 방식으로 적용된다. BTL 사업 방식은 교육 및 복지 시설 등 자체 운영 수입 발생이 어려운 분야를 대상으로 적용되는 특징이 있다. 민간 투자비는 20-30년간에 걸쳐 시설임대료 및 부대사업 수익으로 회수하는 절차로 운영된다. 민간투자 대상 사업은 타당성 조사를 하여 대상 사업을 최종 선정하게 되어 있으며 재정 사업은 기존 사업 형태로 추진하게 되어 있다(서울특별시교육청 교육시설과, 2004)

표1. 국내·외 복합화 개발동향 비교

	배 경	복합화 기본방향
영국	· 비형식 교육 · 평생교육법 성립 · 학교시설에 대한 주민들의 활용도 증가	· 평생교육에 대응하는 방향
미국	· 오픈스쿨(열린교육)추진 · 지역주민의 교육적 필요와 요구 · 지역사회발전과 지역사회 문제해결	· 지역사회 학교 화 추진
일본	· 열린교육 · 교육방법 등의 다양화에 대응하는 교육시설 · 생애학습활동을 지원하는 교육시설	· 학교시설의 고기능화와 다기능화 · 지역사회 중심으로서의 역할을 강조
한국	· 열린교육 확산 · 교육시설의 다양화와 복합화 정책 · 교육시설에 대한 사회·경제적 요구	· 지역사회에 열린 학교

II-3. 학교복합시설의 기능별 유형 및 연계 방식

일본에서는 1980년 후반부터 본격적으로 학교시설과 지역시설의 복합화를 통하여 지역의 커뮤니티를 활성화하고자 하는 노력을 기울이고 있다. 일본의 경우 초·중학교의 복합화는 복합대상으로 분류해 볼 때 다음의 2종류로 구분하고 있다.[8] 첫째는 교육 시설 계와의 복합이다. 이것은 다시 ① 학교교육시설끼리의 복합 ② 사회교육시설과의 복합 ③ 사회체육시설과의 복합으로 나누어진다. 둘째는 복지 시설 계와 복합화이다. 여기에는 ① 아동복지 시설, ② 특별 노인홈(양로원), ③ 고령자 데이 서비스 센터, ④ 고령자 학습시설과의 복합이 이에 해당된다.

8) 류호섭, 교육시설의 복합화 개념 및 필요성, 한국교육시설학회지, 1999, p57

국내의 경우, 복합화 되는 시설이 학교시설과 물리적으로 기능적으로 연관성이 높은 지역사회시설을 선정하는 것으로 나타났다. 그러나 국내에서의 복합화 대상시설은 각 단위학교별로 학교유형, 대상자의 특성, 집단의 크기, 운영자의 교육철학, 인적 자원, 학교시설 여건 등 다양한 법인과 그 학교가 위치한 지역사회 여건과 밀접한 관계가 있기 때문에 복합화 대상시설을 일률적으로 제시하기 어렵다. 그러나 현재 국내에서 진행된 연구를 고려해 볼 때 대상기능은 주로 4가지 유형으로 종합할 수 있고, 다음의 표와 같이 정리할 수 있다.

표2. 국내의 복합화 기능별 유형

기 능	대 상 시 설
교육관련기능	유아교실, 유치원, 사설학원 등
문화관련기능	도서관, 공연장, 전시장, 평생교육을 위한 각종 강의실 등
체육관련기능	체육관, 실내수영장, 헬스클럽, 테니스, 탁구장 등
주민편의기능	의원, 약국, 학원, 매점, 문방구, 은행지점 주차장, 공원시설 등

III. 학교복합시설의 설치·운영 사례 분석

III-1. 서울시 초등학교 복합시설 설치·운영 현황

서울특별시는 25개 자치구의 522동으로 조직되어 있고 교육청은 중부, 북부, 남부 동부, 서부, 강동, 강남, 강서, 동작, 성동, 성북의 11개 지역으로 구분·조직되어 있다. 2006년 6월 30일 현재, 서울시내 초등학교 수는 총 554개교이며 그중 4%정도인 22개교의 45개소가 학교복합시설을 설치·운영하고 있다. (서울시교육청 내부자료) 복합화 유형별로 살펴보면 체육관은 15개소로 전체33%, 수영장은 10개소로 전체22%, 정보센터는 5개소로 전체11%, 주차장은 7개소로 전체16%, 기타시설은 8개소전체18%, 종합시설은 9개소로 전체20%로 나타났으며, 기타 시설은 헬스장, 에어로빅장, 다목적실, 문화교실 등이다.

표3. 서울시 초등학교 복합화 시설현황(2006. 6. 30 현재)

	학교명	복합화 시설					비고
		체육관	수영장	주차장	정보센터	기타시설	
1	청량초			1			
2	연광초			1			◎주차장
3	서신초			1			◎주차장
4	증산초		1				◎수영장
5	도림초			1			
6	홍제초		1				◎수영장
7	당현초	1					
8	수암초	1					◎체육관
9	중현초	1					◎체육관
10	초당초	1	1		1	1	종합시설
11	삼광초	1					
12	청구초	1	1		1	1	종합시설
13	봉래초	1	1		1	1	종합시설
14	청운초	1	1			1	종합시설
15	성일초	1	1		1		종합시설
16	길동초	1					
17	화일초			1			
18	치현초	1				1	종합시설
19	포이초	1	1	1	1	1	종합시설
20	금호초	1	1	1		1	◎종합시설
21	광남초	1					
22	돈암초	1	1			1	◎종합시설
	계	15	10	7	5	8	45
	구성비율	33%	22%	16%	11%	18%	100%

*◎표는 표본조사 학교 표시임.

Ⅲ-2. 서울시 초등학교 복합시설 설치·운영 유형별 분석[9)]

1) 체육관 설치・운영 분석

체육관 시설은 서울시초등학교 전체복합화 시설45개소 중 15개소로 전체의 33% 이며, 사업완료시기는 2001년 12월부터 2006년 5월까지 사이에 분포되어 있다. 서울시 11개 지역교육청별 분포를 살펴보면 북부4, 중부4, 강동2, 강서1, 강남1, 성동2, 성북1개소이며 동부, 서부, 남부, 동작은 사업실적이 없었다. 전체 15개소 모두 사업주체는 교육청이고, 운영주체는 학교로 되어 있다. 전체 소요예산액은 223억 1천 9백만 원이며 교육청예산 11,735,000,000원, 시비 5,081,400,000원, 구비 552,600,000원으로 전체예산비율로 보면 교육청 52.6% 시비 22.7% 구비 24.7%이다.

2) 수영장 설치・운영 분석

수영장시설은 서울시초등학교 전체복합화 시설45개소 중 10개소로 전체의 22% 이며, 사업완료시기는 2001년 12월부터 2006년 6월까지 사이에 분포되어 있다. 서울시 11개 지역교육청별 분포를 살펴보면 서부2, 북부1, 중부3, 강동1, 강남1, 성동1, 성북1개소이며 강서, 동부, 남부, 동작은 사업실적이 없었다. 전체 10개소 모두 사업주체는 교육청이고, 운영주체는 금호초등학교만 성동구청으로 되어 있고 나머지 학교들은 학교로 되어 있다. 전체 소요예산액은 24,708,538,000원이며 교육청예산 12,328,538,000원, 시비 3,775,000,000원, 구비 8,605,000,000원으로 전체예산비율로 보면 교육청 49.96% 시비 15.3% 구비 34.8%이다. 시설내역을 살펴보면 조사대상 학교 모두 25미터 규격으로 수영장을 설계 하였으며, 4~6레인으로 설치하였으나 대부분 6레인으로 설계되어 있다. 사업비는 20~30억 정도가 투자되었고 교육청과 자치단체 부담비율은 50: 50 정도였다.

3) 주차장 설치・운영 분석

주차장시설은 서울시초등학교 전체복합화 시설45개소 중 7개소로 전체16%이며, 사업완료시기는 2001년 12월부터 2005년 12월까지 사이에 분포되어 있다. 서울시 11개 지역교육청별 분포를 살펴보면 동부1, 서부2, 남부1, 강서1, 강남1, 성동1개소이며 북부, 중부, 강동, 동작, 성북은 사업실적이 없었다. 전체 7개소 모두 사업주체는 교육청이고, 운영주체는 구청으로 되어 있다. 전체 소요예산액은 31,938,184,000원이며 시비 18,502,000,000원, 구비 13,436,484,000원으로 전체예산비율로 보면 시비 57.93% 구비 42.1%이다.

Ⅲ-3. 학교복합시설 유형별·학교별 설치·운영 성과 분석

교육청별 학교복합시설 설치 희망 비율을 살펴보면 전체 응답교의 63.5%가 복합화 시설 설치를 바라고 있는 것으로 나타났다. 학교복합화 시설 설치 요구를 각 지역교육청별로 보면 서부교육청의 설치 요구가 72.4%로 가장 높고, 동작교육청(67.3%), 남부교육청(66.7%), 강서교육청(65.7%), 북부교육청(65.4%), 강남교육청(64.6%), 동부교육청(63.0%)의 요구도 비교적 높게 나타나고 있다.

학교복합시설이 설치 될 경우 가장 우선적으로 설치되기를 희망하는 시설유형(희망 시설유형 1순위)을 조사한 결과 서울시 초등학교 전체 응답학교 중 50.0%의 학교가 체육관 설치를, 15.1%의 학교가 수영장 설치를 희망하고 있었으며 그 밖에도 도서관(4.8%), 정보센터(4.2%), 문화센터(3.2%), 다목적실(3.2%), 주차장(2.6%), 급식시설(2.2%)등으로 나타났다. 복합시설 유형별 설치현황 순위와 희망순위가 일치되는 것으로 나타나고 있어 서울시의 복합화사업은 유형별 희망순위에서는 학부모와 학생들의 요구에 부응하고 있는 것으로 판단된다. 유형별로 살펴보면 체육관은 15개소로 현황 전체33%, 요구는 50.0%로 요구에는 못 미치는 것으로 나타났다. 수영장은 10개소로 전체22%, 요구는 15.1%로 요구보다 높게 나타났다. 정보센터는 5개소로 전체11%, 요구는 4.2%로 높게 나타나고, 주차장은 7개소로 전체16%, 요구는 2.6%로 희망보다 높게 났다. 이는 자치단체의 의지가 많이 반영된 것으로 보인다.

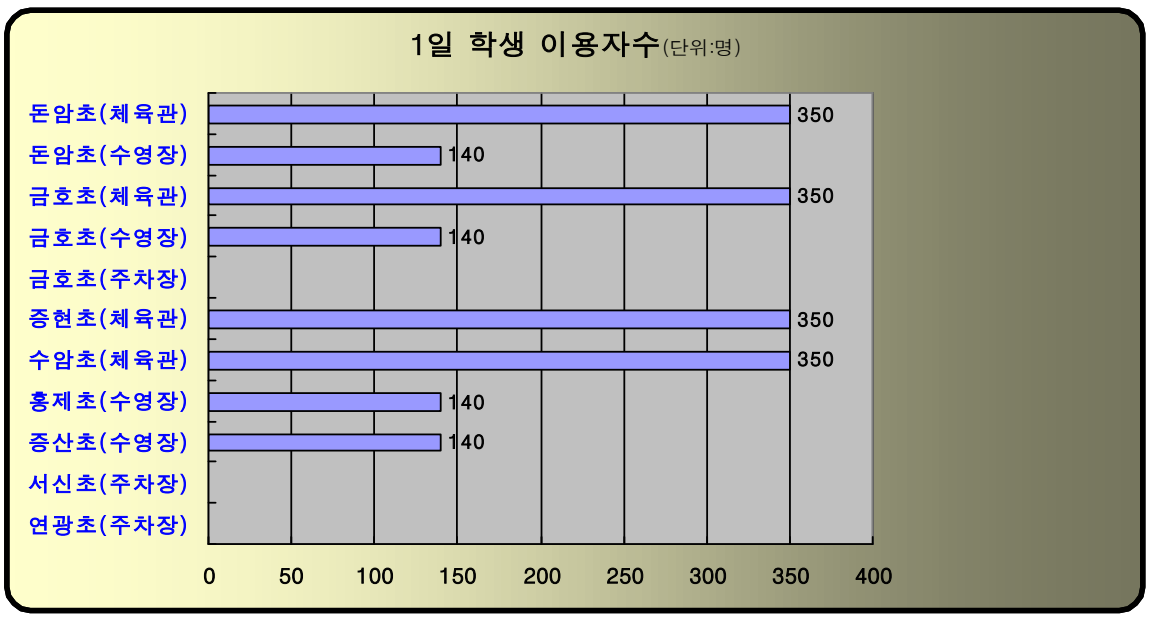
서울시 자치구별 초등학교 복합시설 현황을 살펴보면 중구가 8개로 가장 많고 중랑구 외 7개 자치구는 하나도 설치되지 않는 등 서울시 자치구별 초등학교 복합시설은 불균형적으로 이루어지고 있는 것으로 나타났다.

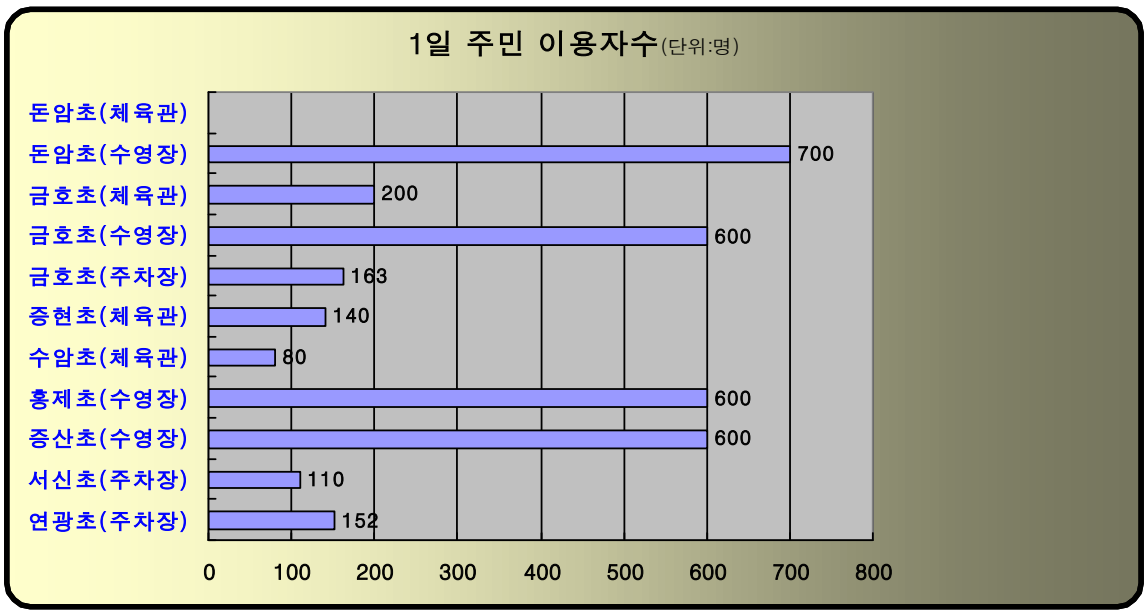
---

9) 학교시설 복합화 사례집, 한국교육개발원, 2008

표4. 서울시 자치구별, 교육구청별 초등학교 복합화 시설 현황

교육청	자치구	학교수	체육관	수영장	주차장	정보센터	기타시설	계	구성비율(%)	비고
동부	동대문구	20			1			1	2	
	중랑구	21								
서부	은평구	24		1	2			3	9	
	서대문구	18		1				1		
	마포구	20								
남부	구로구	23							2	
	금천구	18								
	영등포구	21			1			1		
북부	도봉구	23	1	1		1	1	4	15	
	노원구	42	3					3		
중부	종로구	14	1	1			1	3	27	
	중구	12	2	2		2	2	8		
	용산구	15	1					1		
강동	송파구	33							9	
	강동구	25	2	1		1		4		
강서	양천구	27							7	
	강서구	32	1		1		1	3		
강남	서초구	20							11	
	강남구	30	1	1	1	1	1	5		
동작	동작구	18							0	
	관악구	21								
성동	성동구	16	1	1	1		1	4	11	
	광진구	21	1					1		
성북	성북구	26	1	1			1	3	7	
	강북구	14								
계		554	15	10	7	5	8	45	100	





시설별로 이용률을 살펴보면, 체육관은 주민이용률은 수영장보다 낮았지만 학생이용률은 높은 것으로 나타났다. 학교에서 직접 관리운영을 하는데 따른 근무 부담이 높아서 주민이용에 대해 적극적이지 않은 것으로 나타났다. 수영장은 수익률도 높고 학생이용률이나 주민이용이 높게 나타났다. 경제적 조건이나 교육적조건, 사회적 조건 등이 좋은 것으로 나타났다. 관리운영을 민간에 위탁하고 있어 학교에서 부담을 느끼지 않았다. 주차장은 비교적 연간투자 대비 수익률은 높았지만 학생이용이 없고, 주민들에게 교육적인 효과가 없기 때문에 교육적 조건이 부족했다. 자치단체에서 초기사업비를 전액 투자하기 때문에 교육청 입장에서는 부담이 없이 수입을 올리고 있어서 만족하고 있었고, 학교 측에서도 특별히 운영관리하는데 부담을 느끼지 않고 있었다. 종합시설은 체육관, 수영장, 주차장 등의 설치조건의 단점을 보완할 수 있는 유형의 복합시설로 보여 진다.

학교복합화 시설을 설치·운영하는데 있어 중요한 요소 중에 하나는 학교복합화 관계자들의 적극적인 추진의지이다. 적극적인 의지는 유인에 의해 움직여지기 때문에 관리·운영 주체자들의 만족도는 매우 중요하다. 분석결과 운영주체가 민간위탁인 경우가 만족도가 높았고 민간업체 위탁방식 중에서는 포괄적인 운영이, 민간위탁선정방법은 업자간 과열을 방지하는 방안이 만족도를 높이는 원인이 되었다. 복합화 시설 운영에서 민간업자와의 관계에 대한 조사(한국교육개발원 2006.9)에서도 복합화 시설 운영에서 민간업자와의 관계 형성에 대하여 절반정도(45.9%)의 학교는 '민간업자가 위탁운영을 전담하고 학교는 관여하지 않는 관계'를 선호하고 있다. 따라서 운영 주체는 민간위탁이 민간위탁방식은 민간업자가 위탁운영을 전담하고 학교는 관여하지 않는 방식과 민간업체 선정 방법은 업체 간 과열을 방지하는 방법을 채택해야 할 것이다.

Ⅲ-4. 학교복합시설의 설치·운영의 문제점 및 개선방향

학교시설복합화에 대한 문제점 및 개선요구에 대한 분석과 관계자들과 면담한 내용을 정리하면 다음과 같다. 학교시설의 복합화가 설치·운영 과정을 보다 체계적이고 효율적으로 정비하기 위한 방안은 다음과 같다.

학교시설 복합화 사업의 설치 과정 측면에서는 첫째 학교시설 복합화 유관기관 간 협조체제 구축, 둘째 학교복합화 시설에 대한 학교장의 적극적 추진 의지 필요, 셋째 학교관계자의 의견 수렴 시 홍보 활

동 강화, 넷째 타당성검토 시 전문기관의 자문 필요, 다섯째 기본협약 표준안 제정이다.

관리·운영적 측면에서는 첫째 명확한 책임소재 규정, 둘째 교육활동과의 마찰 최소화이며, 법·제도적 측면에서는 첫째 행정재산의 사권설정의 제한의 완화, 둘째 학교시설사업의 개념규정 정비, 셋째 지방자치단체 이원화의 문제 해결 이다.

복합화 사업의 교육재정 확대측면에서는 민간부분의 각종 개발 사업에 대하여 다양하게 적용하고 있는 간접개발방식의 개발기법들의 적극적 도입 활용하는 방법이 있다.

IV. 학교복합시설의 설치·운영 개선 방향

학교시설의 복합화 사업은 학교가 지역중심센터로 지역주민들 간 교류증대를 통한 지역공동체 조성측면에서도 지속적으로 추진해 나가야 할 중요한 과제라 할 수 있다. 이러한 취지에서 복합화 사업의 원활한 추진을 위해서는 복합화에 대한 긍정적인 인식 제고와 함께 사업추진방식의 다각화, 추진절차의 간소화와 전문화, 재원조달방식의 다양화, 운영방식의 다양화와 효율화 방안의 정비가 체계적으로 이루어져야 할 것이다.

IV-1. 학교시설 복합화 사업의 설치 과정 측면

학교시설 복합화 대상시설 선정 할 때에는 교육적 측면, 사회적 측면, 경제적 측면, 물리적 측면이 조화를 이루어야 함에도 학교시설 복합화 대상 시설의 선정이 교육적 측면과 사회적 측면 등 각각의 측면만이 지나치게 강조되고 있기 때문에 복합시설 사업 취지와 다소 동떨어지게 선정 될 수 있다. 즉, 교육 관련부서는 교육적 측면만을 지나치게 강조하고 있고, 지방자치단체나 지역사회에서는 교육적 측면보다는 민원해소나 사업적 측면에서 접근하고 있는 등 대상 시설이 관련부서의 이해관계에 의해 크게 영향을 받을 수 있다. 이를 조화롭게 추진하기 위한 교육기관과 지방자치단체간의 협력체계 구축이 필요하다.

한편, 학교복합화 시설에 대한 학교장의 적극적 의지가 없이 학교복합화 시설사업을 추진하는 것은 매우 어려운 일이다. 정책부서에서는 복합시설의 필요성과 중요성을 강조하면서 추진하고 있지만, 복합시설 추진학교장이 학교를 주민들에게 개방하거나 학교시설을 복합화하는 것에 대해 이해가 부족하고 부정적이라면 사업추진은 어렵다. 학교복합화 사업은 교육환경이 개선되고 교육재정이 증진되어 학교발전에는 도움이 되지만, 학교장이 적극적으로 나서기에는 학교장의 관리・운영 책임 등이 너무 과중하기 때문에 사업추진 동인을 부여하여 학교복합화 시설에 대한 학교장의 적극적인 의지를 견인 할 필요가 있다. 이와 함께, 학교관계자의 의견 수렴은 학생, 교직원, 학부모들의 설문조사와 이를 근거로 학생회, 교직원회, 학교운영위원회 등의 심의를 거치는 등의 다양한 의견을 거치는 과정이다. 의견 수렴전에 학교시설복합화 사업 성공사례 등의 홍보를 강화할 필요가 있다. 또한, 학교시설복합화 사업에 대한 법규적 검토와 적격성 여부를 검토하는 타당성 검토가 필요하며, 이때 전문기관의 자문이 필요하며 학교복합화 사업이 체계적이고 효율적으로 추진될 수 있는 기본협약 표준안이 제정되어야 할 것이다.

IV-2. 관리·운영적 측면

복합화 시설은 지방자치단체, 학교, 민간사업체 등이 공동으로 참여하는 시설이므로 시설의 사용권과 그 경계, 유지관리 권한과 그 비용의 수급, 운영에 대한 명확한 경계가 필요하다. 예컨대, 방과 후 지역사회 개방 시 발생하는 안전사고에 대해서는 현행 규정상 학교장이 책임지도록 되어 있는데, 이는 학교시설 복합화를 주저하게 만드는 중요한 이유가 되기도 한다. 따라서 관련 당사자들의 권한과 책임에 대한 합리적이고 명확한 책임소재를 규정할 필요가 있다.[10)]

---

10) 이재림, 학교시설 복합화의 필요성 및 개선방향, 미발간간행물, 2005: 민창기,“지역사회시설과 교육시설의 복합화 추진에 관한 연구”, 한국교육시설학회, BTL 교육시설의 복합화(2005년 교육시설학회 학술발표 자료집). 2005.

시설사용으로 인해 발생할 수 있는 교육활동과의 마찰을 최소화할 필요가 있다. 예컨대, 수익사업을 충분히 보장할 경우 교육활동에 제한을 그만큼 가할 수밖에 없다. 이와 관련된 기준이 명확히 마련되지 않는다면 운영과정에서 사업자와 학교, 학교와 학생, 학교와 지역주민사이에 불필요한 갈등과 마찰이 발생할 가능성이 높다.[11] 실제로 교육활동 시간과 주민의 시설이용 시간이 달라 실제 마찰이 발생할 가능성은 높지 않지만 학교의 본연의 목적이 교육활동이라는 점에서 작은 부작용도 사전에 예방할 수 있도록 세심한 주의가 필요하다.[12]

IV-3. 법·제도적 측면

학교시설 복합화의 필요성 및 장래의 수요증대를 고려하여, 복합화의 개념과 추진절차, 재원조달방식 및 운영방식 등 산재되어 있는 복합화 관련법규를 정비하고, 복합화와 관련된 전반적인 내용을 법제화하여 복합개발의 법적기반을 마련하는 것이 필요하다.

IV-4. 교육재정 확대측면

민간부분의 각종 개발 사업에 대하여 다양하게 적용하고 있는 간접개발방식의 개발기법들을 복합화사업 추진에 적극적으로 도입하거나 활용하여야 한다. 민간부분의 개발 사업에 적용되는 개발방식으로는 BTL, BTO방식 등이 있으며, 정부에서는 현재 BTL사업으로 추진 중에 있다.

BTL사업은 민간이 공공시설을 짓고 주무관청이 이를 임대해서 쓰는 민간투자방식이다. 민간이 자금을 투자해 공공시설을 건설(Build)해서 시설완공시점에서 소유권을 정부에 이전(Transfer)하는 대신 일정기간동안 시설의 사용·수익권한을 획득하면서 시설을 정부에 임대(Lease)하고 그 임대료를 받아 시설투자비를 회수한다.

V. 결론

학교 복합화 시설 사업은 기대 효과가 다양함에도 불구하고 아직까지 효율적으로 추진되지 못하는 한계를 보이고 있다. 정부가 임대형 민자사업(BTL) 사업 방식에 학교 시설을 추가하게 됨으로써 복합화 시설 사업이 보다 활발히 추진될 수 있을 것이라는 기대가 들면서도 한편에서는 민간사업자의 참여와 교육청의 관련 업무 흐름이 보다 효율적으로 추진되도록 점검되어야 할 사항이 적지 않다.

복합화 시설 사업의 촉진을 위한 관련 법 개정이 수반되어야 하고, 재원 확보와 관리 운영을 위한 지자체와의 협력체계가 확립되어야 한다. 또한 민간사업자의 참여 방식에 의한 사업을 추진하게 되는 경우 관리 운영체계의 책임 및 역할 분담도 명확하게 설정할 필요가 높다. 표준계약 문건에 담아야 할 내용을 보다 명확히 정립해서 운영 과정에서 학교가 어려움에 직면하지 않도록 지원하는 체계도 필요하다. 복합화 시설 개념에 대한 인식 부족도 극복되어야 할 과제이다. 복합화 시설이 왜 필요한 것인지에 앞으로 어떠한 종류의 시설을 추가 설치할 필요가 있는가에 관하여 담당자의 이해 증진과 실무 연수가 필요하다.

현장에서는 이미 복합화 시설이 설치 운영 중이지만 시설의 기능과 효과를 점검하는 노력은 거의 이루어지지 못하고 있다. 복합화 시설을 설치하고 운영하는 과정에 제기되는 문제가 무엇인지 어떠한 개선요구가 제기되고 있는지를 신속하게 점검하고 지원하는 담당 조직이 구성되어야 하고 실무자의 전문성을 높이기 위한 실무 자료와 연수 프로그램이 마련되어야 한다.

복합화 시설 사업은 추진 과정에 민간 사업자가 참여하는 등의 다소 혁신적 방식과 절차를 적용하고 있다. 민간 사업자는 수익성을 근거로 사업의 타당성을 분석하는 경향이 높기 때문에 학교체제 내에서

---

11) 이금천, 우리교육과 BTL, 건축, 50(2), 2006. p.98.
12) 윤홍주, 교육시설 민간투자 사업제도의 전망과 과제, 2006.

수익성을 높일 수 있는 시설을 탐색하려고 하지만 학교교육권내에서 수익성을 높이는 사업을 개발하기란 쉽지 않다. 그러나 학교가 지역사회의 공공재로서의 이용률을 높여야 한다면 시설의 이용률과 경제적 효과를 따지면서 효율적으로 운영하려는 사업자의 경영 마인드를 학교체제에도 도입 확산될 필요가 있다. 학교 경영의 관점에서 복합화 시설의 설치와 운영을 적극 검토하고 수익성을 창출하는 사업의 종류가 무엇인지 보다 적극적으로 개발해야 할 것이다.

참고문헌

1. 강진아, 학교시설 복합화 대상기능 및 계획방향에 관한 연구, 충남대학교 대학원, 2001
2. 강혁진, 초등학교 시설의 복합화 계획 연구 : 서울 지역을 중심으로, 건국대학교 대학원, 1998
3. 오세철, 도심지 초·중등 학교시설 복합화 추진사례 분석, 한국교원대학교 교육정책대학원, 2005
4. 이재훈, 지역시설로서 초등학교의 기능복합화에 관한 연구, 순천대 산업대학원, 2002
5. 학교시설 복합화 사례집, 교육인적자원부, 2003
6. 황성아, 초등학교시설의 지역사회를 위한 개방과 복합화 계획 연구, 홍익대 산업대학원, 2003

(논문투고일 : 2009.08.14, 심사완료일 : 2009.11.24, 게재확정일 : 2009.12.18)