

개발지내 적절한 학교 배치

Adequate School Arrangement in Developing Areas



윤 옹 기 / 정회원, 한국교원대 교육정책전문대학원 교수
Yoon, Yong-Gi / Professor, Korea National University of Education
ygyun10@korea.com

1. 시작하며

「학교용지 확보 등에 관한 특례법」이 개정(2009.4.1)되어 일정 규모이상의 공영개발사업에 대하여 학교용지를 무상으로 공급하도록 하게 됨에 따라, 학교시설의 공급주체가 교육청에서 개발사업자로 바뀌게 되었다.

이러한 사업환경의 변화는 교육청의 재정부담 완화 효과를 가져다줄 수도 있으나, 반면에 개발사업자에게는 사업성에 중대한 영향을 미치기 때문에, 개발사업자는 이를 최소화하기 위한 노력을 할 것으로 예상된다.

따라서 교육수용자인 개발지역 입주자에게 개발비 일부를 부담시키고, 가능한 법적으로 허용하는 범위내에서 최소한의 학교용지를 제공하고자 할 것이다.

즉, 이러한 재정부담 완화책은 개발지내 학교위치 선정과 배치에 풍선효과로 나타나, 이전의 개발사업시 일부 상업용지 입지 우선에서도 나타난 바와 같이 학교위치 선정이 생활권 중심배치 원칙을 무시하고 사업자 입장에서 분양성이나 수익성이 가장 낮다고 판단되는 위치로 밀려나게 되는 결과로 나타날 수도 있다는 것이다. 이에 따라 본 소고(小考)¹⁾에서는 적절한 학교배치를 위하여 현 학생수용계획과 학교배치의 문제점은 무엇인지 다음의 2장과 3장에서 정리해보았고, 이에 대한 개선방향을 5장에서 제시해 보았다.

2. 현 학생수용계획의 문제점

1) 윤옹기, 대규모 택지개발지구내 학교중심의 토지이용계획 및 지구단위계획 지침 개발에 관한 연구(교육개발원) 결과를 토대로 재구성하였음, 2010.4

2.1 지역특성의 고려

기존의 학교배치는 지역적 특성이 정확히 고려되었던 결과로 보기에 한계가 있다. 특히 농산어촌지역의 지역적 특성은 대규모 개발지역과 다름에도 학교신설수요와 학교배치에 대한 접근방법은 별반 다르지 않음을 볼 수 있다. 이러한 결과는 또 다른 학교통합의 위험성을 내재하게 되고, 효율적인 학교재정 집행에 부담을 주게 될 것이다.

따라서 적절한 학교배치는 지역특성, 즉 신개발지, 또는 구시가지, 농산어촌지역특성에 따라 학교배치 결정이 다를 수밖에 없기 때문에 이에 대한 정확한 분석과 이해를 토대로 차별화된 학교신설 및 재배치계획이 이루어져야 할 것이다.

2.2 현 학생수용계획의 문제점

경제적인 측면에서 자족도시, 혹은 위성도시 기능을 하는지, 또는 상업, 공업, 행정도시 등 어떠한 도시적 기능을 하고 있으며, 특정지역의 개발밀도에 따른 인구구성의 특성은 어떠한지 등에 대해 매우 다양하고 정확한 정보를 제공하지 못하고 있다. 또한 이러한 부정확한 데이터로 인하여 우리가 필요로 하는 학생수용계획의 정확한 지표로 활용할 수 없다는 데 있다.

이것은 기존의 학생수용계획이 매우 보수적으로 세워진 결과 실제 필요한 학교수보다 남는 잉여의 학교용지가 장기간 「장기미집행도시계획시설」로 남아 있게 되면서 각 시·도교육청에 부담이 되고 있는 실정이다.

3. 기존 학교배치의 문제점과 개선방향

3.1 도시공간구조상의 문제점

• 생활권 중심의 학교배치

C.페리는 생활권 중심에 초등학교와 주민이 필요한 상업시설 및 여가시설 등을 갖추고, 간선도로에 의해 구획되어지는 공동체의 한 영역으로 정의되고 있으나 우리나라의 학교배치는 생활권 중심에서 벗어나 있는 경우가 많고, 안전한 통학환경을 제공하고 있지 못하고 있는 실정이다.

다음 <표 1>에서와 같이 일본, 미국, 영국 등 외국의 초·중·고등학교 통학거리별 기준을 비교하여 보면 우리나라가 가장 짧다. 이는 개발밀도나 통학로상의 안전시설물 설치수준과 밀접한 관련이 있음을 의미한다.

표 1. 각국 통학거리의 추천기준

구분	한국, 일본	미국	영국
초등학교	400~500	500~1,300	400~800
중학교	1,000	1,300	1,600
고등학교	-	1,300	-

• 단기간 보행자가로축의 연속성 부재

개별 공동주택단지내 보행공간계획 및 시설 등은 좋아졌으나, 단지과 단기간의 보행동선의 연속성은 약하고, 또한 보행자전용가도가 4차선 이상의 차도에 의하여 단절됨으로서 안전한 보행통학환경이 조성되어 있지 못한 상태이다(그림 1 참조).

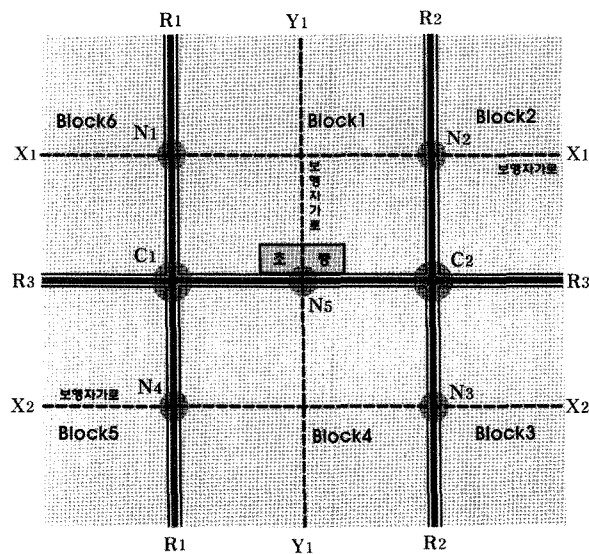


그림 1. 보행자가로축의 연속성

3.2 학교용지 주변토지이용상의 문제점

• 학교용지 점도환경

일부 학교용지는 광복도로변에 접하고 있어 통학의 안전성이 심각하게 침해되고 있었다. 따라서 학교입지는 생활

권 중심에 통학의 안전성이나 소음, 분진뿐만 아니라 어린이보호구역(스쿨존) 지정 등을 종합하여 고려해 볼 때, 가능한 도로폭이 좁은 곳(지선도로변)에 위치할 필요가 있다.

• 학교 출입구의 위치

대부분 도로변에 정문이 설치되어 있고, 보행자가로에 면하여 부출입구를 설치하고 있으나, 보행통학동선과 자동차 출입동선간 분리가 되어 있지 않은 경우가 많아 이의 개선이 필요하다.

• 학교용지 연접택지 차량출입구 위치

학교 정문과 마주보고 있는 위치에 아파트단지의 주출입구가 나 있어 학교앞에서의 빈번한 자동차의 좌, 우회전으로 인한 교통사고의 위험성이 상존하고 있는 상태이다. 이는 스쿨존의 설치와 운용의 기본 취지에 맞지 않는다. (그림 2 참조)

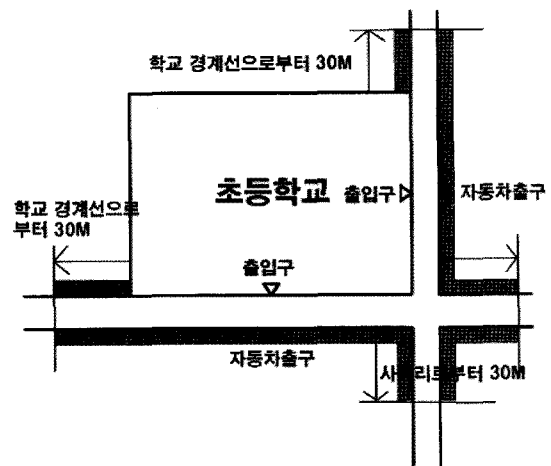


그림 2. 학교 연접토지 출입구에 대한 규제

• 학교앞 버스정거장의 위치

초등학생의 주된 통학수단이 도보이고, 차에 대한 인지 및 대응능력이 떨어지기 때문에 초등학교앞에 버스정거장을 설치하는 것은 통학안전상 바람직하지 않다.

3.3 학교용지의 집중화와 공공시설 복합화의 한계

3개 신도시(화성동탄, 용인동백, 인천검단지구) 총 69개 교의 학교용지 배치형태 분석결과 분산형과 집중형의 비율은 각각 39.3%와 60.7%를 차지하고 있었다. 특이한 점은 용인동백지구에서는 집중형 학교배치가 전무하였으나, 인천 검단지구는 64.7%가 집중형으로 계획되어 있었다는 것이다.

검단지구에는 집중형 학교배치가 많은 것으로 나타났으

나, 이는 집중형 배치를 통하여 학교시설에 대한 중복 투자를 줄이고, 효율적인 토지이용을 도모하고 지역사회커뮤니티시설로 개방하여 이용성을 극대화하는 목적의 새로운 학교와 학교간, 학교와 공공시설간의 복합화 요구를 반영한 것으로 보이나, 실질적으로 이를 현실화하는 데는 인식적인 한계를 보이고 있다.

4. 적절한 학교배치를 위한 개선방향

4.1 학생수용계획 지표 및 모델의 개발

특정지역의 정확한 학생수용계획 수립을 위하여 도시유형별, 인구유형별, 소득수준별, 도시화 유형별 등 새로운 학생수용관련지표들이 개발되고, 이를 토대로 새로운 학생수용계획 모델이 만들어져야 할 것이다.

4.2 관련제도 개선

이 교육환경평가제도는 도시개발이나 택지개발시, 혹은 일정지역에서 학교수요가 발생시 학교용지 공급자에게 상대적으로 쾌적한 조건의 학교부지를 확보하도록 유도하여 학생들의 통학권과 학습권을 보호하기 위하여 만들어졌다.

학교보건법에 따라 환경정화구역은 절대정화구역과 상대정화구역으로 나뉜다. 절대정화구역은 학교 출입문으로부터 직선거리 50m까지의 지역으로 학교보건법 제6조에 명시된 시설물은 절대 설치 금지되고, 상대정화구역은 학교 경계선으로부터 직선거리 200m까지의 지역 중 절대정화구역을 제외한 지역을 말한다.(그림 3 참조)

어린이 교육환경 개선을 위해 교육환경평가와 학교환경위생정화구역, 어린이보호구역(스쿨존), 어린이식품안전보

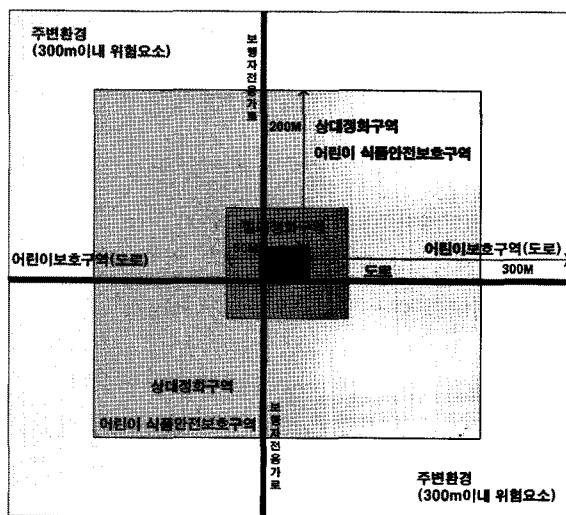


그림 3. 교육환경평가의 도시공간적 범위

호구역 등이 운영되고 있지만, 계획 및 관리주체가 상이하여 실효성에 한계가 있어 지속적, 체계적, 통합적인 계획과 관리수단이 필요한 실정이다.

4.3 교육환경평가항목의 보완

교육환경평가항목중 개발지내 적절한 학교배치를 위해서 <표 2>와 같이 「위치」 평가항목에서는 공공시설간의 복합화나 도로의 접근성중 단기간 보행통로의 연속성 유지, 점도형태별 세부기준, 보행자와 차량의 입체분리 기준이 신설 보완되고, 「크기 및 외형」 평가항목에서는 집중형 배치형태가 가지고 있는 장점을 살릴 수 있는 기준이 신설 보완되어야 할 것이다.

표 2. 적절한 학교배치를 위한 교육환경평가항목 추가요인

구분	평가항목	평가기준	구분	
			기존	신설
위치	일반사항	통풍, 채광위치(입지)	○	
		도서관, 공원 등 학습환경 고려	○	
		공공시설간의 복합화 검토		○
	학생통학범위	도보 30분 거리	○	
학생수용계획	당해교육청 수용계획 부합여부	○		
		단위생활권 중심 배치	○	
도로 접근성	단기간 보행자가로축(보행통로)의 연속성 유지	2면이상이 25미터미만의 도로에 접할 것	○	
		점도형태 (1면, 2면, 3면점도)별 세부 검토		○
		통학로의 자전거보행자점용도로와의 연계	○	
		보행자와 차의 입체분리 개념		○
교지연접토지	학교출입구 위치	차도중심에서 보행자가로 중심으로 전환		○
	주출입구 위치	교지에 접하여 일정거리 이격		○
	학교앞 버스정거장 위치	학교용지에 접하여 일정거리이격		○

추가 신설되어야 할 평가항목으로 「연접토지조건」으로 학교출입구의 위치나 연접토지주출입구 위치, 학교앞 버스정거장의 위치 등이 추가적으로 고려되어야 할 것으로 판단된다.

4.4 특별계획구역 지정

<그림 4>와 같이 교육환경평가제도의 실효성을 높이고, 학교위생정화구역이나 어린이보호구역의 체계적 계획과 지속적인 통합 사후관리 수단으로 학교주변 일정지역(학교용지 경계선으로부터 300m이내)을 국토계획법에 따른

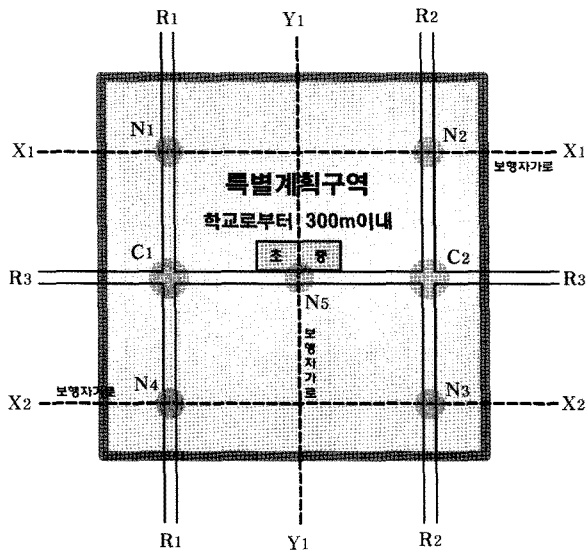


그림 4. 특별계획구역 지정범위

참고문헌

1. 윤용기, 대규모 택지개발지구내 학교중심의 토지이용계획 및 지구단위계획 지침 개발에 관한 연구, 한국교육개발원, 2010. 4
2. 윤용기, 신도시 교육환경개선에 관한 연구, 교육환경연구, 2011. 4
3. 한국교육개발원, 교육환경평가제도 시행방안 연구, 2007
4. Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Verkehrsberuhigung und Stadtverker, 1985
5. Roberto Brambilla and Gianni Longo - Planning, design, and management of traffic-free zones, New York, 1977

특별계획구역으로 지정할 수 있도록 제도적 신설이 필요하다.

5. 결론

개발지내 적절한 학교배치를 위해 필요한 요인들을 분석한 결과 다음과 같이 평가항목별로 요약할 수 있다.

첫째, 지역적 특성이 정확히 반영된 도시유형별, 인구유형별, 소득수준별, 도시화 유형별 등에 관한 새로운 학생수용관련지표들이 개발되고, 이를 토대로 새로운 학생수용계획 모델이 제시되어야 할 것이다.

둘째, 기존에 학교의 교육환경을 보호하기 위한 제도로는 학교주변 2백 미터 이내의 환경을 보호하는 「학교환경위생정화구역제도」와 대규모 개발지역에서 시행되고 있는 환경영향평가제도, 어린이보호구역(스쿨존)제도, 어린이 식품안전구역 제도 등이 있으나, 적절한 학교배치의 근본적인 해결책이 되지 못하고 있으므로 체계적이고, 종합적이면서 실효성있는 제도적 계획 및 관리수단의 필요성을 제안한다.

셋째, <표 2>와 같은 적절한 학교배치에 필요한 교육평가항목의 보완 및 일부 신설이 필요하다.

넷째, 이를 개선하기 위하여 학교용지주변 일정구역(학교용지 경계선으로부터 300m이내)을 「특별계획구역」으로 지정하여 관리할 수 있도록 제도 신설이 필요하다.

그러나 본 연구내용의 일부가 주관적이어서 이를 보완하고 객관성을 높이기 위한 향후 추가적인 연구가 필요할 것으로 사료된다.