

# 학교시설 복합화 제도 검토 및 정책 현황

## Status of Policy Implementation and Review of Institution on Multi-functionalization of School Facilities

변 경 화\*

Byun, Kyeong-hwa

### Abstract

This study aims to analyze related laws and institutions and identify research trends and the policy implementation status of the multifunctionalization of school facilities. Beginning in 2001 at Seoul Geumho Elementary School, the enactment of the “Act On The Establishment, Operation And Management Of Multifunction School Facilities” in 2020, was elucidated through the concept and spectrum of the multifunctionalization of school facilities. The relevant research mainly focuses on elementary schools, elderly facilities, and space planning. The Living SOC Project in 2019 acted as a trigger in promoting the multifunctionalization of school facilities as a central government policy. In 2023, the Ministry of Education announced measures and guidelines for establishing the multifunctionalization of school facilities by conducting the project with respect to the “Nulbum School” policy.

키워드 : 학교시설 복합화, 제도 검토, 복합화 정책, 연구동향, 생활SOC 사업

Keywords : Multi-functionalization of School Facilities, Review of Institution, Multi-functionalization Policy, Research trends, Living SOC(Social Overhead Capital) Project

## I. 서론

### I-1. 연구의 필요성 및 목적

우리나라의 생활수준이 향상되면서 교육과 문화, 복지, 체육 등 사회 전반에 걸친 서비스 수요 증가에 따라, 학생과 지역주민의 눈높이에 맞춘 방안으로 학교 시설 복합화 정책이 추진되고 있다. 학교시설 복합화는 2001년 지자체 재원 최초로 서울 금호초등학교의 금호교육문화회관이 준공된 이래 20여년이 되었다.

학교시설 복합화는 학교와 지역사회에서 각각 필요한 요구를 반영해 공공시설의 활용을 높이고 효율성을 증가시킬 수 있는 방안으로 제시되었다. 그러나 학교와 지자체 간 공공시설 설치, 관리책임 등에 대한 명확한 구분 근거를 마련하지 못해 이원화 현상이 벌어졌다. 또한 학교의 개별시설 단위로 조성되는 측면도 있어 지역주민들이 공공시설로 활용하기에는 어려움이 따르는 등 제도개선이 필요한 상황에 직면해 있다.<sup>1)</sup>

\* (전)국가균형발전위원회 정책연구관, 공학박사  
(교신저자: bkhwa3@daum.net)

1) 문종덕 외 2인(2013). 지역공공시설 재편성을 통한 학교 시설 복합화 방안에 관한 연구, 한국교육시설학회논문집 20(4), 23-34.

이에 따라, 본 연구는 학교시설 복합화에 대한 관련한 제도, 연구동향, 그리고 정부정책 추진 현황을 분석하는 것을 목적으로 하였다. 이를 통해 학교시설 복합화의 제도적 개선방안을 제안하고자 한다.

## I-2. 연구 내용 및 방법

본 연구는 학교시설 복합화에 대한 관련 법적 제도, 연구동향, 그리고 정책 현황 파악을 목적으로 하였으며, 그에 따라 문헌연구와 인터넷을 통한 자료 수집·분석을 주요하게 진행하였다.

먼저 제도 검토를 위해, 학교시설 복합화 관련 연구 논문 등에서 법규 등의 제도를 목록화하고, 분야별로 분류하였다.

연구동향 파악을 위해서는 한국학술지인용색인<sup>2)</sup>과 학술연구정보서비스<sup>3)</sup> 사이트를 활용하였다. 주요 키워드로 ①학교 관련(학교·학교시설·교육시설·학교건축), ②복합화 관련(복합·복합화) 용어를 선정하여, 논제(부제 포함)에 학교관련①과 복합화 관련②의 용어가 동시에 포함된 논문을 선정하였다.<sup>4)</sup> 이 중 학위논문, 학술(발표)대회 논문, 특집, 사설 등을 제외한 KCI 등재(후보)지에 게재된 논문을 선정하였다. 이에 따라, 선정된 논문은 총 60편에 해당되었으며, 기간은 2000년 이후 2022년까지이다.

학교시설 복합화 정책현황은 지금까지의 정책을 검토하고, 특히 중앙정부 정책의 시작 계기가 된 생활SOC복합화 사업 이후 현 정부의 정책을 정리했다.

## II. 학교시설 복합화 관련 법규

학교시설 복합화는 학교가 아동에 대한 고유의 교육 기능 이외에도 지역사회에서 주민들에게 폭넓은 교육 기회를 확보할 수 있도록 학교의 공간적 환경을 구축하자는 취지이다. 따라서 학교시설 복합화와 관련된 법과 제도는 학교시설, 지역주민, 지역사회라는 물적, 인적, 사회적 연계 등과 관련을 갖고 있다.

본 연구에서는 선행연구를 토대로 학교시설 복합화

관련 법규 21개를 도출하였으며, 직접적으로 관련 있는 법규로서 ①학교시설 및 복합시설, 그리고 지원 법규로서 ②교육제도, ③보건·복지, ④국토계획, ⑤부동산, ⑥보조금의 6가지로 분류하였다<Table 1>.

### II-1. 「학교복합시설」 관련 법규

학교시설 복합화에 대한 법률인 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률(약칭: 학교복합시설법)」이 2020년 3월 24일 제정되었다. 동법은 이후 일부개정(2021.3.23.)과 시행령 제정(2021.11.23.)을 거쳐 현재에 이르고 있다.

이 법률은 ‘학생과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 학교복합시설의 설치를 활성화하여 학교의 교육활동을 지원하고 학교시설의 활용 증대를 통한 학교와 지역사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다’고 명시하고 있다. 그러면서 ‘학교복합시설’의 정의를 ‘학교시설사업 촉진법’에 따른 학교시설에 설치하는 시설로서 학생과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 시설’로 규정하고 있다. 즉 이 법을 통해, 학교복합시설의 공간적 범위(학교)와 이용자(학생과 지역주민)를 명확히 했다.

동법이 제정되기 전까지 학교시설 복합화는, 학교시설 범위는 「학교시설사업 촉진법(제2조)」으로, 복합시설은 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정(제3조2)」<sup>5)</sup>에서 규정된 개념을 근거로 하고 있었다. 즉 서로 다른 법규에서 규정된 ‘학교시설’과 ‘복합시설’의 개념을 ‘학교복합시설법’으로 정리한 것이다.

학교복합시설법이 제정됨으로써, 지금까지 학교시설 복합화 관련 사업을 추진하는데 분리되어 있던 근거법을 정비함으로써, ①학교복합시설 설치 등 주체의 명확화, ②지자체장과 감독기관의 장이 소유권 혐의로 사업 추진 및 결정, ③시설조사연구·유지관리 운영 업무에 대한 전문기관의 위탁근거가 마련되었다<sup>6)</sup>는 점에서 의의가 있다.

<Table 1>의 「학교시설 및 복합시설」에 포함된 4개의 법규는 ①학교시설(학교시설사업 촉진법, 폐교활용법), ②복합시설(폐교활용법<sup>7)</sup>, 고등학교 이하 각급 학

2) KCI (<https://www.kci.go.kr/>)

3) RISS (<http://www.riss.kr/index.do>)

4) 논제에 이상의 용어가 포함되지 않지만, 지역사회나 커뮤니티 관점에서 학교시설 복합화와 관련된 논문이 있다. 그러나 그렇게 포함하면, 범위가 지나치게 광범위하여 직접적으로 「학교·학교시설·교육시설·학교건축」에 「복합·복합화」 용어로 한정하였다.

5) ‘교육부장관 또는 시·도교육감은 국·공립학교에 교육상 지장이 없는 범위 안에서 문화 및 복지시설, 생활체육시설, 평생교육시설 등의 복합시설을 둘 수 있다’고 규정하고 있다.

6) 교육부·한국교육개발원(2023). 2023 학교복합시설 가이드 라인.

7) ‘소규모학교 통폐합 정책(1982)’ 실시로 증가된 폐교 활용

Table 1. Laws and regulations on multi-functionalization of school facilities

구분	법령 및 규정	조항	소관부처	개정/제정
㉑ 학교 시설 및 복합 시설	학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률 (약칭: 학교복합시설법)	제2조(정의) 제3조(학교복합시설의 설치) 제4조(학교복합시설의 운영·관리) 시행령 제2조(학교복합시설의 범위)	교육부 (교육시설과)	2020.3.24./ 2021.3.25. 2021.11.23.
	학교시설사업 촉진법	제2조(정의) 제4조(학교시설사업 시행계획의 승인 등) 제5조(다른 법률과의 관계) 제5조의2(학교시설의 건축 등) 시행령 제1조2(기타시설)	교육부 (교육시설과)	2022.12.27.
	폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법 (약칭: 폐교활용법)	제4조(폐교재산의 활용계획) 제5조(대부 등에 관한 특례) 제6조(연구시설물의 축조)	교육부 (지방교육재정과)	2019.11.26.
	고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정	제3조의2(복합시설) 제20조(규제의 재검토)	교육부 (학교교수학습혁신과)	2022.10.25.

교 설립·운영 규정), ③학교복합시설(학교복합시설법)으로 내용을 구분할 수 있다. 이에 따라, <Table 1>의 「㉑ 학교시설 및 복합시설」에 포함된 법규에서 직접적으로 제시된 학교복합시설을 정리해 보면, <Table 2>와 같다.

이외에도 각 법규 내에서 정의하는 시설을 포함하면 학교복합시설은 좀 더 다양해질 수 있다. 예를 들면,

Table 2. Multi-functional school facilities

법규	학교복합시설
학교복합 시설법	국토계획법 공공·문화체육시설
	주차장법 주차장
	평생교육법 평생교육시설
학교복합 시설법 시행령	지역보건법 건강생활지원센터
	아동복지법 다함께돌봄센터
폐교활용법	교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 귀농·귀촌 지원시설, 소득증대시설
고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정	문화 및 복지시설, 생활체육 시설, 평생교육시설

‘국토계획법’ 내의 공공·문화체육시설은 ‘학교·공공

을 위해, 1999년 ‘폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법’이 제정되어, 폐교의 매각과 임대 등을 용이하게 하였다. 이후 개정을 통해, 폐교재산을 교육용시설, 사회복지시설, 문화시설, 공공체육시설, 귀농·귀촌 지원시설, 소득증대시설로 활용할 수 있도록 시설 용도가 확대되었다.

청사·문화시설 및 공공필요성이 인정되는 체육시설 등’을 의미하며, ‘폐교활용법’에서 교육용시설은 ‘유아, 청소년, 학생 및 주민 등의 학습을 주된 목적으로 하여 자연학습시설, 청소년수련시설, 도서관, 박물관, 야영장 등의 용도로 제공되는 시설’을 말한다.

따라서 각 법규에서 제시하고 있는, 학생과 지역주민을 위한 생활편의와 복지향상 등의 학교에 설치할 수 있는 복합시설의 용도와 범위는 <Table 2>에서 제시하는 것보다 훨씬 더 다양하고 볼 수 있다.

## II-2. 「학교시설 복합화」 지원 법규

<Table 1>의 「㉑ 학교시설 및 복합시설」의 법규들이 학교복합시설과 직접적인 관련이 있다면, ②교육법, ③보건·복지, ④국토계획, ⑤부동산, ⑥보조금으로 분류된 법규들은 상대적으로 간접적이거나 또는 사업 추진시 지원하는 법규라고 볼 수 있다(<Table 3>).

먼저 학교시설 복합화에 있어서 교육제도와 관련된 법규는 학교시설의 설립과 운영에 대해 규정하고 있다. 구체적으로 「초·중등교육법」에서는 학교의 종류와 학교시설 이용, 「유아교육법」에서는 유치원이 초·중·고등학교에 병설 등에 대해 규정하고 있다. 특히 「평생교육법」에서는 모든 국민에게 평생교육의 기회를 부여하고 평생교육 실시를 적극 권장하고 있다. 평생교육 시설은 「학교복합시설법」에서도 직접적으로 제시되는 시설로서, 학교복합시설이 주민들이 이용할 수 있어야

Table 3. Laws and regulations supporting on multi-functionalization of school facilities

구분	법령 및 규정	조항	소관부처	개정/제정
㉑ 교육법	교육기본법	제3조(학습권) 제9조(학교교육) 제10조(평생교육) 제11조(학교 등의 설립)	교육부 (학교교수학습혁신과)	2021.9.24.
	평생교육법	제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) 제7조(공공시설의 이용) 제29조(학교의 평생교육) 제30조(학교 부설 평생교육시설)	교육부 (평생직업교육기획과)	2021.6.8.
	초·중등교육법	제11조(학교시설 등의 이용) 제30조(학교의 통합·운영)	교육부 (학교교수학습혁신과)	2022.12.27.
	유아교육법	제8조(유치원의 설립 등) 제9조(유치원의 병설)	교육부 (유아교육정책과)	2021.7.20.
	장애인 등에 대한 특수교육법 (약칭: 특수교육법)	제5조(국가 및 지방자치단체의 임무) 제31조(편의제공 등)	교육부 (특수교육정책과)	2022.10.18.
㉒ 보건·복지	지역보건법	제2조(정의) 제14조(건강생활지원센터의 설치)	보건복지부 (건강정책과)	2023.3.28.
	아동복지법	제44조의2(다함께돌봄센터) 시행규칙 제21조의2(다함께돌봄센터의 설치·운영 기준 등, 별표 1)	보건복지부 (아동복지정책과, 아동권리과)	2022. 2022.6.22.
㉓ 국토계획	국토의 계획 및 이용에 관한 법률 (약칭: 국토계획법)	제2조(정의) 제3조(국토 이용 및 관리의 기본원칙) 제4조(국가계획, 광역도시계획 및 도시·군계획의 관계 등) 제64조(도시·군계획시설 부지에서의 개발행위)	국토교통부 (도시정책과, 도시활력지원과)	2022.12.27.
	도시·군계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 (약칭: 도시계획시설규칙)	제2조(도시·군계획시설결정의 범위) 제3조(도시·군계획시설의 중복결정) 제4조(입체적 도시·군계획시설결정)	국토교통부 (도시활력지원과)	2023.8.1.
	도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 (약칭: 공원녹지법)	제2조(정의) 시행규칙 제3조(공원시설의 종류, 별표 1)	국토교통부 (녹색도시과)	2021.1.12.
㉔ 부동산	공유재산 및 물품관리법 (약칭: 공유재산법)	제1조(목적) 제13조(영구시설물의 축조 금지) 시행령 제9조(영구시설물의 축조 금지)	행정안전부 (회계제도과)	2022.11.15.
	국유재산법	제18조(영구시설의 축조 금지) 제30조(사용허가) 제42조(관리·처분 사무의 위임·위탁)	기획재정부 (국유재산정책과, 출자관리과)	2021.12.28.
	부동산등기법	제46조(구분건물의 표시에 관한 등기)	법무부	2020.2.4.
	집합건물의 소유 및 관리에 관한 법률 (약칭: 집합건물법)	제1조(건물의 구분소유)	법무부 (법무심의관실)	2016.1.19
	사회기반시설에 대한 민간투자법 (약칭: 민간투자법)	제2조(정의) 제4조(민간투자사업의 추진방식) 제11조(시설사업기본계획의 내용)	기획재정부 (민간투자정책과)	2020.12.29.
	주차장법	제2조(정의) 제20조(국유재산·공유재산의 처분 제한)	국토교통부 (도시교통과)	2021.12.7.
	㉕ 보조급	지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규정	제2조(보조사업의 범위)	교육부 (지방교육재정과)

자료 : 이광민(2021), 생활SOC와 연계한 학교시설 복합화에 관한 연구-서울특별시교육청 중심으로, 한국교원대학교 석론  
교육부·한국교육개발원, 2023 학교복합시설 가이드라인  
법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>) 토대로 재구성함

한다는 당위성과 동일한 맥락이라 할 수 있다.

보건·복지와 관련된 법규를 살펴보면, 「지역보건법」에서는, 지방자치단체는 보건소 업무 중에서 특별히 지역주민의 만성질환 예방 및 건강한 생활습관 형성을 지원하는 ‘건강생활지원센터’를 지자체 조례로 설치할 수 있다고 규정하고 있다. 「아동복지법」 제44조2에서는 초등학교의 정규교육 이외의 시간 동안 돌봄서비스(방과 후 돌봄서비스)를 실시하기 위해 ‘다함께돌봄센터’를 설치·운영할 수 있다고 규정하고 있다.

국토계획적 측면에서의 관련법을 살펴보면, 「국토계획법」 제2조에서는 기반시설의 범위에 공공·문화체육시설을 포함시키고 있으며, 「도시계획시설규칙」 제2조에도 도시·군계획시설결정의 범위에 학교, 체육시설, 문화시설이 포함되어 있다. 그리고 제3조에서, “공공청사, 문화시설, 체육시설, 사회복지시설 및 청소년수련시설 등 공공·문화체육시설을 결정하는 경우에는 시설의 목적, 이용자의 편의성 및 도심활성화 등을 고려하여 둘 이상의 도시·군계획시설을 같은 토지에 함께 설치할 것인지 여부를 반드시 검토하여야한다”고 규정하고 있다.

「공원녹지법」에서는 운동시설, 교양시설로서 도서관, 문화예술회관, 미술관, 과학관, 청소년수련시설 등을 포함하고 있다. 전체적으로 합리적인 토지 이용을 촉진한다는 점에서 학교시설 복합화와 맥을 같이 한다고 볼 수 있다.

학교시설 복합화에 대한 부동산 관련법은 「공유재산법」, 「국유재산법」, 「부동산등기법」, 「집합건물법」, 「민간투자법」, 「주차장법」이 있다.

「국유재산법」제27조에 의하면, 공공시설 임대사업 방식을 적용할 경우, 학교유휴부지 재정에 의해 학교용도시설과 수익성 시설을 준공한 후 일부 수익성 시설을 민간에게 임대할 수 있다.<sup>8)</sup>

「공유재산법」과 동법 시행령이 개정됨으로써, 학교 대지에 기초(광역)자치단체장 소유의 복합시설 설치가 가능하게 되었으며, 「민간투자법」이 2005년 3월 31일 개정됨으로써 민간 투자를 촉진하고자 하는 사회기반시설의 범위에 초·중등학교와 대학이 포함되었다.<sup>9)</sup>

「부동산등기법」과 「집합건물법」은 건물 신축 후 지방자치단체가 투자한 건물 일부분에 대한 소유권은 지

방자치단체와 구분소유 가능한 것으로 판단하여 건축물대장 편성, 구분소유권 보존등기가 가능하도록 하였다. 소유권은 학교에 기부채납하고 협약서에 운영권과 사용권에 대한 권리를 명기하는 방식이 대부분이다<sup>10)</sup>.

「주차장법」 제20조에서는 학교 등 공공시설의 지하에 노외주차장 설치가 가능하며, 「학교시설사업 촉진법」에 따라 그 점용료 및 사용료를 감면할 수 있다고 규정하고 있다.

본 연구에서는 학교시설 복합화의 관점에서 법규를 검토하는 것이므로, 문화시설, 체육시설 등의 기능별 시설에 따른 관련 법규는 <Table 1>에 포함하지 않았다. 다만 주차장법(주차장), 지역보건법(건강생활지원센터), 아동복지법(다함께돌봄센터)은 ‘학교복합시설법’과 시행령에서 「학교복합시설」의 범위에 직접적으로 제시되고 있으므로 포함했다.

### III. 학교시설 복합화 관련 연구동향

#### III-1. 학교시설 복합화 관련 초기 연구

학교시설 복합화에 대한 연구동향을 검토하기 위해, KCI 등재(후보)지에서 총 60편의 논문을 선정했다. 기간은 2000년 이후 2022년까지에 해당된다.

KCI 등재(후보)지 논문은 아니지만, 학교시설 복합화와 관련한 가장 이른 연구는 1991년 대한건축학회 학술발표대회의 ‘학교와 지역시설의 복합화 방안에 관한 연구(서울지역을 대상으로)’ 한 논문이다. 이후 1998년 동 학술대회에서 ‘지역주민을 위한 초등학교 시설의 복합화 계획 방향 연구(서울지역을 중심으로)’의 논문이 발표되었다. 2편의 논문 모두 석사학위논문의 내용을 발표한 것이다.

학교시설 복합화에 대한 본격적 연구는 1999년 「교육시설」(한국교육시설학회논문집) 6권 2호에 특집으로 게재된 6편의 논문이 시작이다. 주제는 학교시설 복합화의 개념 및 필요성, 복합화 방안, 국내 및 일본 사례, 평생교육의 관점에서 학교건축 등에 대해서이다.

학교시설 복합화는 2001년 준공된 금호초등학교의 금호교육문화관이 지자체 재원 투자로 학교 건물이 건설된 최초 사례라는 점에서, 이 시기 6편 논문은 이후 10여년 간 이 분야의 주요 참고문헌이 되었다. 우리나라 학교시설 복합화 관련 연구분야에서 방향을 제시했

8) 이화룡 외 2인(2013). 도시 미활용 공유재산의 관리 및 개발에 관한 연구-유휴 학교부지를 중심으로, 한국디지털건축인테리어학회논문집 13(3), 5-14.

9) 고인석(2019). 도시근린 활성화를 위한 학교시설 복합화 연구. 경성대학교 대학원 박사학위논문. 37.

10) 김현자 외 2인(2017). 학교시설 복합화 가능성과 한계분석(현안 보고). 경기도교육연구원. 23.

Table 4. Classification on keywords of academic articles related to multi-functionalization of school facilities

구분	연구내용의 주요 용어	논문 수 (%)
학교급	유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교	30 (28.0)
복합시설	고령자시설, 노인여가·복지시설, 재가노인복지시설, 노인복지관, 평생교육시설, 지역(공공)시설, 공동체복합지원시설, 청소년 수련시설, 체육시설, 지역사회체육	19 (17.8)
공간계획	공간구성, 건축계획, 계획방향, 설계, 배치, 동선계획, 평면분석, 적정규모	17 (15.9)
현황 및 인식	유형 특성, 실태, 현황, 사례조사, 인식, 주민요구, 영향요인	11 (10.3)
사업방식 및 운영관리 등	BTL, 민자사업, 민자투자, 비영리 공공민간협력(n-BPPP), 운영관리, 경제적 가치 평가, 모니터링	8 (7.5)
교육제도	평생학습, 평생교육(평생교육시설 제외), 교과교실제	5 (4.7)
특정지역	임대주택 부지, 낙후도심지역, 근린중심공간, 근린주구, 택지개발지구	5 (4.7)
학교실태	유휴학교시설, 소규모학교, 노후초등학교	3 (2.8)
법·제도	법적 가능성, 제도개선, 표준협약서	3 (2.8)
기타	네트워크, 교육복지재정, 도시재생, 범죄예방환경설계, 생활SOC	6 (5.6)
	합계	107 (100.0)

다고 판단된다.

### III-2. 연구내용 분석

60편 논문에 대한 연구내용의 경향을 파악하기 위해, 논제에 포함된 단어 및 연구대상 등을 파악한 결과, 주요 용어를 집계(중복)한 결과 총 107개로 나타났으며, 이를 10개 카테고리로 분류했다(Table 4).

먼저 연구대상으로서 학교급을 명확히 한 논문은 30편으로 약 절반정도를 차지하고 있다. 학교급에서는 초등학교 대상의 연구가 가장 많아, 30편 중 23편으로 나타났다. 초등학교 대상의 연구가 가장 많은 이유는, 첫째, 초등학교는 공간적으로 균등하게 배치되어 있고 대부분 도보권 내에 위치하여 접근성과 친밀성이 좋다. 또한 운동장을 포함해서 부지가 넓고, 특히 대도시 지역은 고밀개발로 인해 부지확보가 어려운 실정에서 지역사회의 거점공간으로 활용될 수 있다. 둘째 초등학교는 기능적 측면에서 지역주민들의 사회적 요구를 충족시킬 수 있는 시설들이 많다. 이 중에서 특별교실, 실습실, 공용 공간 등은 교육활동에 지장을 주지 않는 범위 내에서 지역에 개방이 가능하다.<sup>11)</sup> 셋째, 초등학교는 중등학교에 비해 시간적으로 여유가 있다. 우리나라 초·중등학교의 법정수업 일수는 190일이며, 연간 약 150여일 정도가 방학 기간이다. 이 방학기간에 초등학교는 보충수업 등이 진행되지 않는다. 수업시간

또한 오전 9시부터 오후 3시까지로 이외의 시간에 여유 공간이 발생한다.

학교에 설치되는 시설, 즉 복합시설에 대해 살펴보면, 19편 논문에서 특정한 용도를 주제로 하고 있다. 용도는 고령자 관련시설, 지역(공동체)시설, 그리고 체육시설의 3가지로 나타났다. 학교복합시설의 용도가 Table 2와 같이 다양하게 존재함에도 연구대상으로서는 의외의 결과이다. 이 중에서는 고령자 관련시설에 대한 논문이 9편으로 거의 절반을 차지하고 있다. 이는 급속한 고령화 사회로의 진전에 따른 시대적 과제에 직면하고 있기 때문이라 보아진다.

흥미로운 것은, 지역시설이나 체육시설은 실태분석이나 현황, 공간계획, 복합화 방안에 대해 국내사례를 토대로 하고 있으나, 고령자 관련시설의 9편 논문은 국내에 실제 사례가 존재하지 않는다는 것이다. 따라서 연구목적이나 내용은 학교복합화 대상시설로서 고령자시설의 적용 가능성이나 타당성 검토, 그리고 그에 따른 공간계획 및 복합화 방안 등이다.

학교시설 복합화와 관련해서 세 번째로 많은 주제는 공간계획과 관련된 연구로서 17편의 논문이 있다. 주제는 지역사회에서 필요로 하는 기능을 학교라는 공간과 시설에 어떻게 계획할 것인가이며, 그에 따라 학교시설과 복합시설의 배치 및 영역 구분, 그리고 그에 따른 동선계획이 연구되고 있다.

권순정·전성민(2008)은 노인공공시설과 학교시설의 기능적 복합화에 있어 노인들의 사생활 보호와 학교 고유의 교육환경을 각각 침범하지 않고 효율성을 높일

11) 이현수·오세규(2003). 교사와 지역주민의 의식조사를 배경으로 한 초등학교 복합화 계획방향에 관한 연구, 대한건축학회논문집 계획계 19(11), 79-88.

수 있도록 노인공공시설의 거주 기능공간과 학교의 수업공간이 중첩되지 않도록 초기단계부터 철저히 계획하는 것이 유리하며, 부지의 협소로 부득이 한 동으로 계획 할 경우 수직적인 동선으로 구분할 필요가 있다<sup>12)</sup>고 제안하고 있다. 김진모(2007)<sup>13)</sup>는 교육시설과 노인복지시설의 공간구성에 있어서, 양측시설 모두의 기능상 독립성을 확보하면서도 원활한 연결이 가능한 공용공간의 계획이 필요하다고 제안했다.

다음으로 많이 이루어진 연구는, 학교시설 복합화에 대한 실태 및 현황, 그리고 주민인식 등에 대한 조사연구로 11편의 논문이 이에 해당한다. 실태 및 현황조사 연구는 그 자체로 한 편의 논문으로 귀결되지 않고, 실태와 현황조사를 통해 복합화 방안, 공간계획, 주민요구 등에 대한 내용으로 결론을 도출하고 있다.

주민인식 조사에서는 대부분 학교시설의 복합화가 필요하다고 인식하고 있으나, 학교개방으로 인한 안전문제를 제기하고 있다. 권형일 외 2인(2021)<sup>14)</sup>은 학교시설 복합화 취지는 긍정적이지만, 학교개방으로 인한 잦은 외부인의 출입으로 학생과 주민들의 안전 확보를 위한 충분한 논의와 대책이 우선적으로 필요하다고 언급하고, 범죄예방환경설계(CPTED)를 적용해 안전관리역량을 측정할 수 있는 척도를 개발하여 제안했다. 김민재·고인석(2021)<sup>15)</sup>은 학교 건물과 주민 이용시설의 분리, 출입구 분리, 학생들의 안전 대책 등 건축환경과 관련된 요인이 학교복합시설의 중요한 영역으로 인식하고 있으며, 지역쇠퇴 여부, 조성된 시설의 만족도, 제공되는 서비스의 만족도가 유의미한 영향을 미치고 있다는 결론을 도출했다.

사업방식 및 운영관리 등에 대해서는 8편의 논문이 있다. 2005년 「민간투자법」이 개정되면서 민간투자사업대상에 생활기반시설이 포함되면서 교육시설에 임대형 민간투자사업(BTL : Build Transfer Lease) 방

식을 적용할 수 있게 되었다.<sup>16)</sup> 이에 따라 BTL 교육시설사업의 효율성 및 개선방안이나 예산투자의 효율성을 검증하는 연구도 진행되었다. 김민재·고인석(2019)<sup>17)</sup>은 도시재생이나 생활SOC사업을 통해 학교시설 복합화사업에 막대한 예산이 투입되는데 이에 대한 경제적 가치를 평가해야 할 필요성을 제안했다. 그리고 학교시설 복합화 사업을 통한 사회적 편익에 대한 연구를 통해, ‘사람들은 자신이 직접 사용하지 않아도 필요한 누군가가 있다면 후대가 활용할 수 있도록 연계돼야 한다는 공익적 책임을 인식하는 경우 지불의사를 나타냈다’는 내용을 도출했다.

학교시설 복합화에 대한 연구동향에서 이상의 카테고리 이외, 「교육제도」, 「지역을 특정한 연구」, 「학교실태」, 「법·제도」에 대한 연구가 이루어졌다. 이중에서 「교육제도」, 「지역을 특정한 연구」, 「학교실태」에 대해서는 독립적인 하나의 주제로서 연구된 것이 아니라 주목적에 대한 종속 주제로 다루어지고 있다. 반면 논문 편수는 적지만, 법과 제도에 대한 연구는 그 자체로 독립적인 주제로서 다루어지고 있다.

한편, 학교복합시설 사업은, 관련 주체가 일반행정기관(지자체)과 교육행정기관(교육청), 지역주민, 민간투자주체, 운영관리 위탁업체 등 다양하게 존재하므로 이에 대한 표준협약서를 개발하는 연구가 있다.

〈Table 4〉의 카테고리 분류하지 않았지만, 해외 사례로는 영국, 미국, 일본 사례가 소개되고 있으며, 그 중에서도 일본사례가 많다. 류호섭·신일용(2007)<sup>18)</sup>은 “①인구감소에 따른 아동과 학생 수 감소로 학교 통·폐합과 재편성의 표면화, ②평균수명 증가에 따른 평생학습 확대를 위한 사회교육과 사회체육복지분야시설 확충, ③노인인구 급증에 따른 복지시설 증대” 등의 사회적 변화에 따라, 학교시설 역시 이러한 사회

12) 권순정·전성민(2008). 노인복지시설과 학교시설의 복합화 방안에 관한 연구, 한국의료복지시설학회지 14(1), 21-30.  
 13) 김진모(2007). 교육시설의 복합화를 위한 공간구성에 관한 연구-고령자 복지시설의 복합화를 위한 공용공간구성을 중심으로, 한국교육시설학회지 14(3), 27-35.  
 14) 권형일 외 2인(2021). 학교복합화시설 추진 시 2세대 범죄예방환경설계(CPTED)를 적용한 안전관리역량 척도 개발, 한국스포츠산업경영학회 26(4), 104-121.  
 15) 김민재·고인석(2021). IPA를 활용한 학교복합시설 사업에 대한 인식 연구, 대한건축학회연합논문집 23(2), 70-78.

16) 2005년 민간투자법이 개정되면서 학교시설이나 병원시설 등 교육과 복지시설 분야에도 기존 경제적 인프라 시설에 사회공공인프라시설을 포함시켜 민간분야에서 투자할 수 있는 제도가 완화되었다(이근모·이남미(2007)). 학교체육시설 복합화를 위한 BTL 교육시설사업의 개선 방안, 한국체육학회지 46(3), 69-79.  
 17) 김민재·고인석(2019). 학교시설 복합화 사업의 경제적 가치 평가에 관한 연구- 부산 남구 우암초등학교를 대상으로, 대한건축학회연합논문집 21(3), 61-70.  
 18) 류호섭·신일용(2007). 학교시설 복합화에 관한 건축계획적 연구; 한국·일본의 평면분석을 중심으로, 교육시설 7(3), 15-22.

적 요구를 반영하여 상호연계하고 있다. 일본의 이러한 학교시설 복합화 정책은 우리나라에 비해 상당 부분 앞서 있으며, 문부성은 학교와 공공시설의 복합화 정책의 목표를 ①지역사회를 위한 종합적인 생애학습 기반 조성, ②학교 교육환경의 질적 향상에 있다고 명확히 규정하고 있다”고 일본사례를 소개하고 있다.

### III-3. 연구시기에 따른 분석

학교시설 복합화에 대한 논문들의 게재시기를 10년 단위로 구분했다(Table 5). 시기별로 논문 편수는 크게 차이가 나타나지 않았지만, 학교급을 특정하여 진행한 연구는 2000년대에 더 많이 이루어졌다. 반면, 복합시설을 특정해 진행한 연구는 2010년대에 더 많이 이루어졌는데, 특히 고령자시설에 대한 논문 9편 중 6편이 2010년 이후에 진행되었다.

학교시설 복합화에 대한 공간계획적 측면에서의 연구는 시기별 차이가 없이 연구가 진행되고 있다.

학교시설 복잡화에 대한 개념이나 유형 연구는 단일 논문이 아닌, 논문 내의 한 부분으로 다루어지고 있다. 지역사회와 학교의 관계측면에서 이해 제고를 위한 내용으로 주로 이른 시기의 논문이 해당된다. 2020년 학교복합시설법이 제정되기 전까지는 학교시설 복합화에 대한 개념 및 정의를 고찰하고 있다.

최근에는 도시재생, 범죄예방환경설계, 생활SOC를 주제로 하는 연구가 있는데, 이는 안전에 대한 사회적 요구와 정부정책의 흐름을 반영한 것이다.

Table 5. Year of publication of academic articles

구분	논문게재 시기			논문 수 (%)
	'00~'09	'10~'19	'20~'22	
학교급	16	10	4	30 ( 28.0)
복합시설	7	11	1	19 ( 17.8)
공간계획	7	8	2	17 ( 15.9)
현황 및 인식	6	4	1	11 ( 10.3)
사업방식 및	3	5	-	8 ( 7.5)
교육제도	4	1	-	5 ( 4.7)
특정지역	5	-	-	5 ( 4.7)
학교실태	-	2	1	3 ( 2.8)
법·제도	1	2	-	3 ( 2.8)
기타	1	3	2	6 ( 5.6)
합계	50	46	11	107 (100.0)

## IV. 학교시설 복합화 정책 현황

### IV-1. 학교시설 복합화 추진 개요

학교시설 복합화는 2001년 금호초등학교를 시작으로, 2023년 7월 기준 전국 226교에서 진행되고 있다. 이 중 서울이 106교로 46.9%를 차지하고 있으며, 다음으로 경기지역이 62교(27.4%), 부산 19교(8.4%)로 수도권과 대도시에 집중되어 있다. 복합시설 용도를 보면, 생활체육시설 33.1%, 주차장 31.6%, 평생문화시설 21.8%로 순으로 나타났다(Figure 1).<sup>19)</sup>

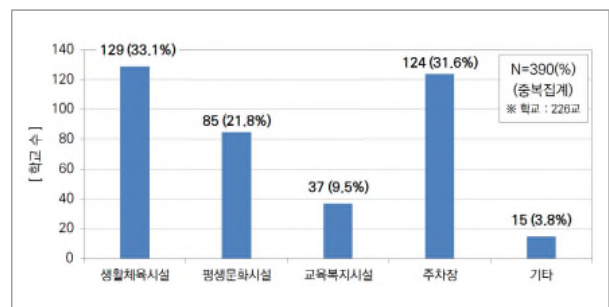


Figure 1. Use of multi-functionalization of school facilities  
생활체육시설, 평생문화시설, 교육복지시설은 세부적으로 다양한 기능들이 포함되어 있으므로, 단일 용도로만 보면 주차장이 가장 높은 비율을 차지하고 있다. 이는 학교시설 복합화를 추진하는 학교가 서울 등 대도시에 집중되어 있기 때문이라 볼 수 있다.

학교시설 복합화 추진 흐름을 살펴보면(Figure 2), 1999년 교육인적자원부가 「교육발전 5개년 계획」에서 지역사회시설로서 학교시설 개방, 복합화와 소규모학교 허용 정책을 발표했다. 그리고 1999년 금호초등학교 복합화정책 기본계획안이 수립되어 학교복합시설이 2001년 완공되었다. 이를 시작으로 학교시설 복합화가 지자체 단위에서 추진되고 전국적으로 확산되었다.

2005년 민간투자법의 개정으로 BTL방식의 추진에 학교시설과 병원시설 등 교육 및 사회공공부분의 사회기반시설이 추가되면서, 인프라시설 뿐만 아니라 사회기반시설도 민간에서 투자할 수 있는 투자 대상사업이 가능한 제도적 기반이 마련되었다.<sup>20)</sup>

19) 교육부·한국교육개발원(2023). 2023 학교복합시설 상반기 교육·연수 자료집.

20) 이근모·이남미(2007). 학교체육시설 복합화를 위한 BTL 교육시설사업의 개선방안, 한국체육학회지 46(3), 69-79.



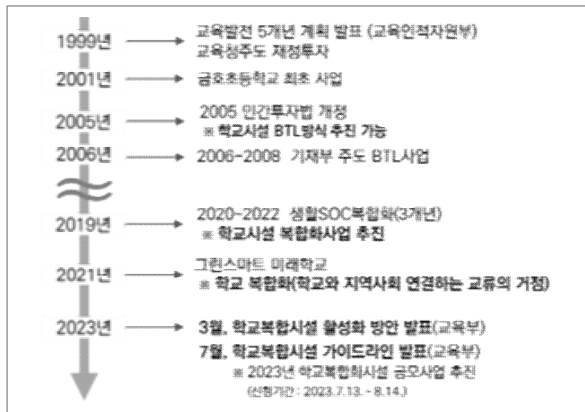


Figure 2. Flow of policy implementation on multi-functionalization of school facilities

학교시설 복합화가 본격적으로 중앙정부의 정책으로 추진하게 된 것은 생활SOC복합화 사업이다. 이후 2021년 교육부는 ‘그린스마트 미래학교 종합 추진계획(안)’에 4개 핵심요소의 하나로 ‘학교와 지역사회를 연결하는 교류의 거점’으로 「학교 복합화」를 설정했다.

윤석열 정부가 들어서면서 국정과제 「(85)이제는 지방대학 시대」의 10대 핵심정책으로 ‘⑧학교시설 복합화 지원’이 포함되었고, 교육부는 ‘국가책임 교육·돌봄 시스템구축을 위한 학교복합시설 활성화 방안’, ‘학교복합시설 가이드라인’을 발표했다. 2023년 7월 현재, 학교복합시설 공모사업이 진행 중이다.

#### IV-2. 생활SOC복합화 정책과 학교시설 복합화

정부는 2019년 생활SOC복합화 사업 3개년 계획을 수립하여, 복수(2개 이상)의 생활SOC 관련 국고보조 사업을 하나의 부지에 단일 혹은 연계 시설물로 건립(리모델링 포함)하는 복합화 사업을 추진했다. 이 복합화 사업은 각 부처가 제각각 장소에 공간을 확보해 시설물을 조성하던 방식에서 벗어나, 주민들의 일상생활과 밀접한 체육시설, 도서관, 보육시설, 주차장, 노인시설 등 여러 수요에 맞춰 한 공간에 시설을 집중시키는 사업이다.<sup>21)</sup>

거시적 용어인 ‘SOC(Social Overhead Capital; 사회간접자본)’와 미시적 용어인 ‘생활’을 접목해, 사람들이 먹고 자며, 자녀양육, 노인부양, 일과 휴식 등의 이러한 요소들을 일상생활에 필요한 ‘생활필수 인프라’로 규정한 것이다. 즉 종래의 SOC가 도로, 철도,

공항, 항만, 댐 등의 생산기반시설 중심이라면, 생활SOC는 문화, 체육, 보육, 의료, 공원, 상하수도, 가스, 전기 등이 국민 생활과 직결되는 생활SOC시설인 것이다. 그리고 공공도서관, 작은도서관, 생활문화센터, 국민체육센터, 주민건강센터, 국공립 어린이집, 다함께돌봄센터, 공동육아나눔터, 가족센터, 주거지주차장을 ‘생활 인프라’ 시설 10종으로 선정했다.

2019년 생활SOC 복합화 사업을 추진한 국가균형발전위원회는 문체부·복지부·국토부·여가부 등 관계부처 합동으로 17개 시·도, 172개 시·군·구에서 지역 고유 특성과 주민수요 등을 고려하여 2020년도 생활SOC 복합화 사업으로 289개를 선정·발표했다.<sup>22)</sup> 이 중 학교시설 복합화 11개 사업이 선정되었고, 3개년 동안 총 29개 사업(29개 학교)이 선정되었다(Table 6).<sup>23)</sup> 이 중 6개 학교가 사업을 포기하여<sup>24)</sup>, 최종적으로 23개 학교가 2023년 8월 현재 사업을 추진하고 있다.

신청지역을 보면, 서울·경기·인천이 15교로 절반 이상을 차지하고 있으며, 광주·대전·부산 광역시가 4교로 수도권과 대도시에 집중되어 있다. 전국 226교의 복합화시설이 대부분 수도권과 대도시에 집중되어 있다는 결과와 유사하다.

복합시설 현황을 살펴보면(Table 6), 적게는 2개에서 많게는 6개 시설까지 나타났으며, 복합되는 시설을 집계하면 총 71개이다(사업 포기한 6교를 포함하면 85개). 사업신청 당시, 한 학교당 복합시설의 평균은 3.1개(포기한 6교를 포함 평균 2.9)이며, 가장 많은 6개 복합시설이 설치되는 학교는 2024년 개교를 목표로 공사가 진행 중인 신설 중학교이다.

복합시설의 기능을 보면, 생활문화센터가 가장 많아 17교(신청당시 22교)이며, 도서관 16교, 체육센터 12교로 순으로 나타났다. 여가부의 「육아·돌봄 등」과 복지부 「아동보육 등」의 시설은 육아·돌봄·어린이집·보육 등으로 기능이 유사한 것으로 간주해, 부처는 다르지만 이를 하나의 기능으로 본다면 14교에 해당한다.

즉 생활문화센터, 도서관, 체육센터, 육아·돌봄·어린이집·보육의 4가지 기능이 58개로 81.7%(신청당시 68개 기준으로도 80%)를 차지하고 있다. 이러한 기능이 지역에서 필요로 하고 있음을 알 수 있다.

21) 정부는 관계부처 합동으로 2019년 4월 ‘생활SOC 3개년 계획’을 발표하여 생활SOC 복합화사업 추진을 밝히고, 동년 6월 국가균형발전위원회는 관계부처 합동으로 생활SOC복합화 사업 가이드라인을 마련했다.

22) 국가균형발전위원회, 보도자료(2019.10.3.)

23) 학교복합시설 홈페이지: 검색일(2023.07.01.)

24) 사업 포기 6개 학교: 2019년, 2020년, 2021년 각각 2교씩, 초등학교, 중학교 각각 3교씩, 폐교 1교

Table 6. Status of project implementation on multi-functionalization of school facilities in living SOC projects

구분	기능	학교 수	국토부				문체부		여가부	복지부		교육부	자체 사업	합계
			주거지 주차장	도서관	생활문화 센터	체육센터 등	체험관광 시설	육아·돌봄 등	주민건강 센터	아동보육 등	다목적실 등			
선정 연도	2019	9(11)	1(2)	7	8(9)	4(5)	-	3(4)	-	3	-	3	29(33)	
	2020	10(12)	1(2)	8	5(7)	5(6)	1	3(4)	-1(1)	3	3	-	29(35)	
	2021	4(6)	3(4)	1(2)	4(6)	3	-	-	-	1	1	-	13(17)	
학교 급	초등학교	10(13)	4(5)	7(8)	9(11)	5(6)	1	4(5)	-	1	1	2	34(40)	
	중학교	8(11)	-2	6	3(6)	3(4)	-	2(3)	-1(1)	5	3	-	22(30)	
	고등학교	5	1	3	5	4	-	-	-	1	-	1	15	
학교 현황	기존	10(15)	3(6)	7(8)	8(12)	6(7)	-	1(2)	-	2	-	2	29(39)	
	신설	7	-	6	5	4	-	4	-	2	3	1	25	
	폐·휴교	6(7)	2	3	4(5)	2(3)	1	1(2)	-1(1)	3	1	-	17(21)	
합계		23(29)	5(8)	16(17)	17(22)	12(14)	1	6(8)	-1(1)	7	4	3	71(85)	

1) 6개 학교 사업 포기. (숫자)는 당초 신청 수이며, ( )밖의 숫자는 최종적으로 학교시설 복합화 사업을 추진하는 사례임

2) 일부 셀 제목은 유사시설을 포괄하여 연구자가 명명한 것으로 실제 복합시설명은 아래와 같음

- (문체부) 도서관 : 공공도서관, 작은도서관
- (문체부) 체육센터 등 : 국민체육센터, 근린형국민체육센터, 체육센터
- (여가부) 육아·돌봄 등 : 공동육아나눔터, 가족센터, 통합돌봄센터
- (복지부) 아동보육 등 : 다함께돌봄센터, 국공립어린이집
- (교육부) 다목적실 등 : 다목적실(시청각실), 마을교육지원센터, 퍼포먼스홀 학생자치실, 교사지원센터
- 자체사업 : 영유아 창의체험관, 동요센터·진로체험관, 체험학습실

### IV-3. 그린스마트 미래학교와 학교시설 복합화

코로나19 팬더믹을 거치면서 미래 변화를 선도하고 능동적으로 대처하는 인재 양성과 미래형 교육과정 운영을 위한 새로운 학교 모델, 그리고 ‘개인과 사회가 함께 잘 살기’ 위한 학교의 역할이 요구되면서 2021년 2월 정부는 ‘그린스마트 미래학교 종합추진 계획(안)’을 발표했다. 이 사업은 2025년까지 18.5조원을 투입해, 40년 이상 경과한 학교 건물 중 2,835동(780만㎡)의 리모델링 또는 증개축을 통하여 미래학교에 적합한 교육환경을 구현하는 것이다. 이 계획에서 학교복합화가 ‘그린스마트 미래학교’ 실현을 위해, ‘학교와 지역 사회를 연결하는 교류의 거점’으로서 4개 핵심요소 중의 하나로 설정되었다.<sup>25)</sup>

이 사업은 윤석열 정부에서 ‘그린스마트스쿨’로 명명되어, 2023년 4월 ‘그린스마트스쿨 추진계획’으로 발표되었다. 이 계획은 공간혁신(재구조화)에 초점을 두고 핵심요소에 「안전」을 추가했다. 학교복합화는 ‘지역과 학교시설을 공유하는 지역사회의 거점역할 강화’로 제시하고 있다(Figure 3)<sup>26)</sup>.

학교복합화 관점에서 보면, ‘그린스마트 미래학교’에

서의 학교는 ‘지역사회와 연결하는 교류의 거점’으로, ‘그린스마트스쿨’에서는 ‘지역사회와 공유하는 거점역할’로서 전자는 장소로 후자는 역할을 논하고 있지만, 큰 차이는 없어 보인다. 뿐만 아니라 ‘그린스마트 미래학교’와 ‘그린스마트스쿨’ 모두 ‘학교복합화’를 핵심요소로는 설정하고 있으나, 사업추진의 핵심이 노후화된 학교 공간의 변화를 통해 교수·학습 환경을 개선한다는 것이 목적이다 보니, ‘학교복합화’에 대한 구체적인 실현 계획은 반영되어 있지 않아 보인다.

그러나 학교시설 복합화는 윤석열 정부의 국정과제27) (85)번 ‘이제는 지방대학 시대’, 10대 핵심정책에서 ‘⑧학교시설 복합화 지원’이 포함되면서, 중앙정부 정책으로 자리잡은 것은 확실한 것처럼 보인다.

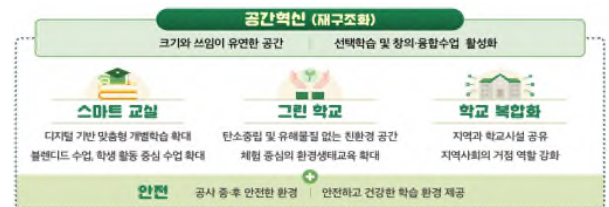


Figure 3. Outline of Green Smart School  
\*이미지 출처 : 교육부(2023.4), 그린스마트스쿨 추진계획

25) 교육부(2021.2). 그린스마트 미래학교 종합 추진계획  
핵심요소 : 공간혁신, 스마트교실, 그린학교, 학교복합화.  
26) 교육부(2023.4). 그린스마트스쿨 추진계획.

27) 교육부. 2023 주요업무 추진계획-교육개혁, 대한민국 재도약의 시작. 2023.1.5.

#### IV-4. 늘봄학교와 학교시설 복합화

교육부는 '23년 3월 '국가책임 교육·돌봄 시스템 구축을 위한 학교복합시설 활성화 방안(안)'<sup>28)</sup>을 발표했다(Figure 4). 지금까지 학교시설 복합화는 생활SOC 복합화, 그린스마트 미래학교, 그린스마트스쿨 등에서 주요 사업의 한 부분이었지만, 이 발표를 통해 교육부 사업의 한 영역으로 정착될 것으로 보인다. 이 방안에 따라 교육부는 '23년 7월 학교복합화시설 가이드라인을 발표해 사업을 본격적으로 추진하고 있다.

주요 추진과제로 초등학교 대상의 늘봄학교 지원, 중등학교와 대학 대상으로는 지역소멸 대응, 그리고 행·재정지원 강화의 크게 3가지를 제시하고 있다.

이 중에서도 늘봄학교 지원을 가장 중요하게 다루고 있는데, 이는 학교복합화시설 활성화 방안에 '국가책임 교육·돌봄 시스템 구축을 위한'이라고 제시한 것에서 알 수 있다. '늘봄학교'<sup>29)</sup>는 윤석열 정부의 국정과제 (84)번 '국가교육책임제 강화로 교육격차 해소', 10대 핵심정책 '⑥늘봄학교 추진'에 포함된 정책이다.

이에 따라, 현 정부는 늘봄학교 시범운영을 위해 5개 시도교육청에서 214개 늘봄학교를 선정하여 2023년 3월부터 본격적으로 운영 중이다.

그러나 학교복합시설을 '늘봄학교'와 연계한다는 정책방향이 설정되었지만, 정책 추진에는 여러 가지 해결 과제가 쌓여 있다. 예를 들면, 시범운영 지역에 학교복합시설이 조성되어 있지 않거나 조성되었다하더라도 콘텐츠를 운영할 공간이 부족한 상황이다. 특히, 전국 226개 학교복합시설 중 늘봄학교(23, 214교)와 연계할 수 있는 돌봄시설이 포함된 곳은 14곳에 불과하고, 그 중에서 지정된 5개 시범지역의 늘봄학교(214교)가 사용가능한 학교복합시설은 3개 밖에 없는 실정이다. 뿐만 아니라 학교복합시설은 지역적으로 대도시예, 시설내용은 체육시설이나 주차장 등의 특정시설에 편중되어 있는 것도 한계이다.<sup>30)</sup>

28) 교육부(2023). 국가책임 교육·돌봄 시스템 구축을 위한 학교복합시설 활성화 방안(안). 2023.3.

29) 학교 안팎의 다양한 교육자원을 활용하여 희망하는 초·중·고등학생에게 정규수업 전후로 제공하는 양질의 교육·돌봄(Educare) 통합 서비스의 개념이다. 교육 측면인 방과후 프로그램(교과연계, 특기적성 등 교육)과 돌봄 측면인(휴식, 놀이, 간식 등)이 합쳐진 것이다.

30) 교육부·한국교육개발원(2023). 2023 학교복합시설 가이드라인. 2023.7.

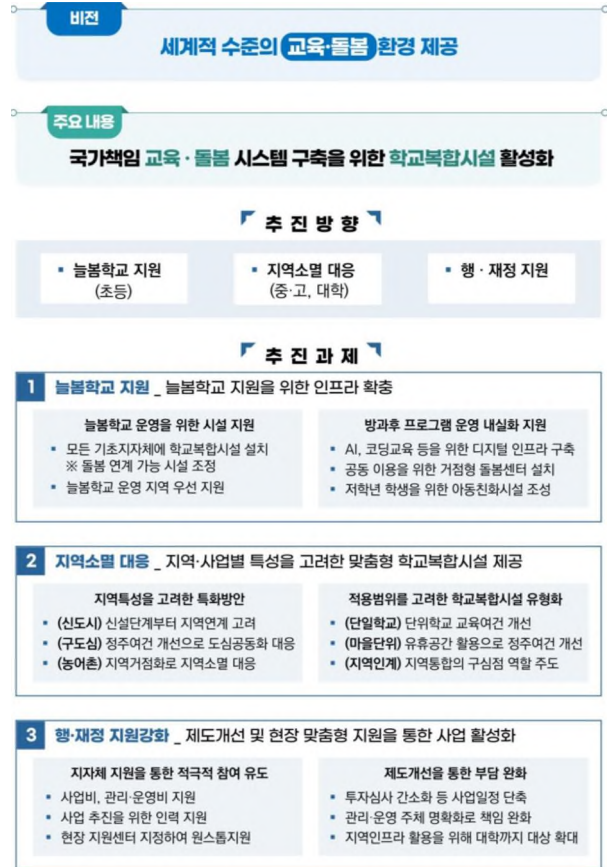


Figure 4. Goal and projects on policy of Multi-functionalization of school facilities  
\*이미지 출처 : 교육부(2023.2), 국가책임 교육·돌봄 시스템 구축을 위한 학교복합시설 활성화 방안(안)

## V. 결론 및 제언

### V-1. 요약 및 결론

본 연구는 학교시설 복합화에 대한 연구동향과 정책 추진흐름을 파악하는 것을 목적으로 관련 법규, 연구동향, 그리고 정책추진 현황을 분석하였다.

학교시설 복합화 관련 법규는 2020년 3월 '학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률(약칭, 학교복합시설법)'이 제정되어 학교복합시설의 개념과 범위가 명확해졌다. 동법이 제정되기 전까지는 '학교시설사업 촉진법'에서 학교시설의 개념을, '고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정'에서 복합시설의 범위를 적용하여 사업추진의 근거법으로 사용되었다.

학교복합시설법의 제정으로 ①학교복합시설 설치 등 주체의 명확화, ②지자체장과 감독기관의 장이 소유권 협의로 사업 추진 및 결정, ③시설조사연구·유지관리

운영 업무에 대한 전문기관의 위탁근거가 마련되었다는 점에서 의의가 있다.

학교시설 복합화 관련 연구는 초등학교를 대상으로, 고령자 관련 시설의 적용, 그리고 학교시설과 복합시설에 대한 공간계획에 대한 연구가 주요하게 이루어지고 있다. 복합시설로서 고령자관련시설의 적용에 대한 연구가 많이 이루어졌으나, 현재까지 학교시설에 고령자시설이 복합된 사례는 존재하지 않는다. 공간계획에 대한 연구는 지역사회에서 필요로 하는 기능을 학교라는 공간과 시설에 어떻게 계획할 것인가이며, 그에 따라 학교시설과 복합시설의 배치 및 영역 구분, 그리고 그에 따른 동선계획이 연구되고 있다.

학교시설 복합화는 2001년 지자체 재원의 지원으로 최초로 금호초등학교 복합화 사례가 시작되어, 2023년 7월 기준 226교에서 추진되고 있다. 학교시설 복합화가 본격적으로 중앙정부 정책으로 추진하게 된 사업은 생활SOC복합화이다. 2019년 「생활SOC복합화사업 3개년 계획」에 따라 총 29개 사업(29개 학교)이 선정되었으며, 2023년 8월 현재 23개 학교가 사업을 추진하고 있다(6개 학교 사업 포기).

교육부가 추진하는 ‘그린스마트 미래학교’와 ‘그린스마트스쿨’ 모두 ‘학교복합화’를 핵심요소로 설정하고 있으나, 사업추진의 핵심이 노후화된 학교 공간의 변화를 통해 교수·학습 환경을 개선한다는 것이 목적이다 보니, ‘학교복합화’에 대한 구체적인 실현 계획은 반영되어 있지 않아 보인다.

대신 현 정부의 국정과제 「(85)이제는 지방대학 시대에 10대 핵심정책으로 ⑧학교시설 복합화 지원」으로 설정하여, 교육부는 ‘23년 3월 ‘국가책임 교육·돌봄 시스템 구축을 위한 학교복합시설 활성화 방안(안)’과 7월 학교복합화시설 가이드라인을 발표해 본격적으로 사업을 추진하고 있다.

지금까지 학교시설 복합화는, 생활SOC복합화, 그린스마트 미래학교(또는 스쿨)와 같이 중앙정부가 추진하는 정책의 한 부분이었지만, 교육부 사업의 한 영역으로 정착될 것으로 보인다. 특히 ‘늘봄학교’ 정책과 연계하면서 초등학교 대상으로는 ‘돌봄’으로, 중등학교와 대학 대상에서는 ‘지역소멸’이라는 사회적 변화에 대응하고 있다.

## V-2. 제언

우리나라에서 학교란 다음 세대를 교육하는 공간으

로서 존중받는 가치가 함유된 문화의 거점이다. 그래서 학교는 지역의 가장 좋은 장소에 설립되어 왔다. 본 연구에서 초등학교가 복합화사업에 많이 활용되는 것도 이와 동일한 맥락일 것이다.

저출산으로 인한 학령인구 감소라는 사회적 문제에 직면한 현 시점에서 학교시설 복합화사업이 돌봄프로그램과 연계해 추진되는 점은 매우 의미 있는 일이다. 특히 농촌지역은 학령인구의 감소와 더불어 수도권 인구집중으로, 학교의 위기가 곧 지역의 위기로 이어지고 있다. 따라서 도시는 인구가 밀집되어 있기 때문에, 농촌은 인구가 감소하기 때문에 학교시설의 복합화가 지역주민의 수요에 대응하고 지역활성화에 중요한 전략으로 활용될 수 있다.

2020년 「학교복합시설법」이 제정되어 사업추진의 제도적 장치가 마련되었으나 여전히 미비한 점이 존재하여 개정 움직임이 나타나고 있다. 이에 따라 본 연구 결과를 토대로 다음과 같이 제안하고자 한다.

첫째, 안전의 문제이다. 연구동향에서 제시한 바와 같이, 학교복합화 취지는 긍정적이거나 학교 개방으로 인한 학생과 주민들의 안전문제를 제기하고 있다. 학생들의 안전 확보뿐 아니라 교직원과 지역주민까지도 안전이 보장되어야 한다. 이는 단순히 CCTV 설치 등의 정보시스템 구축만을 의미하는 것이 아니라 지역공동체 안전이라는 관점에서 접근할 필요가 있다.

둘째, 용도의 다양성만이 아니라 활용의 다양성에도 도모해야 한다. 현행법에서 복합시설의 용도를 다양하게 제시하고 있지만, 지역마다 상황과 여건이 다르므로 주민들의 다양한 필요와 요구 모두를 반영하기 위한 용도의 다양화를 다각적으로 검토할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 용도는 완전히 열어놓고 대신 사용조건을 엄격히 함으로써 복합화시설의 취지에 맞추면서 용도의 다양화와 활용의 다양화를 동시에 도모할 수 있는 전략도 모색할 필요가 있다.

셋째, 사업실행의 체계화와 운영관리의 효율성이다. 학교시설 복합화사업은 다부처 연계가 필요하며, 지역에서는 일반행정기관(지자체)과 교육행정기관(교육청), 지역주민, 민간투자주체, 운영관리 위탁업체 등의 다양한 주체들이 연관되어 있다. 사업추진의 시작단계에서 거버넌스를 구성하여, 사업 추진과정과 사업비 정산을 비롯한 운영관리와 모니터링까지 할 수 있는 체계화된 시스템을 구축하여 사업실행의 체계화와 운영관리의 효율화를 도모해야 한다.

마지막으로 지방재정 운영의 자율성 확보이다. 현행 법에서는 교육청이 설치·운영하는 학교복합시설에 필요한 경비에 대해서는 지자체가 지원가능 하지만, 역으로 지자체가 설치·운영하는 학교복합시설의 필요 경비는 교육청이 지원할 수 있는 법적 근거가 없다.

지자체가 설치·운영하는 학교복합시설에 대해 지방교육재정교부금을 지원할 수 있도록 관련 규정을 보완할 필요가 있으며, 이는 앞서 언급한 사업실행의 체계화와 운영관리의 효율성과도 연관되어 있다.

### 국문초록

본 연구는 학교시설 복합화에 대한 법적 제도, 연구 동향, 정책 추진 현황을 분석하는 것을 목적으로 하였다. 학교시설 복합화는 2001년 금호초등학교에서 시작된 이래, 2020년 '학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률'이 제정되면서 그 개념과 범위가 명확해졌다. 학교시설 복합화 관련 연구는 주로 초등학교를 대상으로, 복합시설로서 고령자 관련 시설, 그리고 공간계획의 관점에서 이루어지고 있다. 학교시설 복합화가 본격적으로 중앙정부의 정책이 된 것은 2019년 생활SOC복합화 사업이 계기가 되었고, 2023년 7월 기준으로 23개 학교가 생활SOC복합화 사업을 진행하고 있다. 교육부는 2023년 학교복합시설 활성화 방안(4월)과 가이드라인(7월)을 발표해, 학교복합시설을 '늘봄학교'와 연계하여 정책을 추진하고 있다. 그러나 돌봄시설의 부족, 대도시권 편중, 복합화 시설이 체육관이나 주차장 등 특정시설로 편중된 점 등은 극복해야 할 과제이다. 특히 현재 우리 사회가 직면한 저출산 문제에 대응하기 위한 돌봄정책과의 연계 취지에 맞는 실현방안을 보다 구체적으로 모색할 필요가 있다.

### 참고문헌

1. 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)
2. 고인석(2019). 도시근린 활성화를 위한 학교시설 복합화 연구. 경성대학교 대학원 박사학위논문. 37.
3. 교육부(2021). 그린스마트 미래학교 종합 추진계획.
4. 교육부(2023). 그린스마트 스쿨 추진계획.
5. 교육부(2023). 주요업무 추진계획-교육개혁, 대한민국 재도약의 시작.
6. 교육부·한국교육개발원(2023). 학교복합시설 가이드라인

7. 교육부·한국교육개발원(2023). 2023 학교복합시설 상반기 교육·연수 자료집.
8. 권순정·전성민(2008). 노인복지시설과 학교시설의 복합화 방안에 관한 연구, 한국의료복지시설학회지 14(1), 21-30.
9. 권형일 외 2인(2021). 학교복합화시설 추진 시 2세대 범죄 예방환경설계(CPTED)를 적용한 안전관리역량 척도개발, 한국스포츠산업경영학회, 26(4) 104-121.
10. 김민재·고인석(2019). 학교시설 복합화 사업의 경제적 가치 평가에 관한 연구- 부산 남구 우암초등학교를 대상으로, 대한건축학회연합논문집, 21(3) 61-70.
11. 김민재·고인석(2021). IPA를 활용한 학교복합시설 사업에 대한 인식 연구, 대한건축학회연합논문집 23(2), 70-78.
12. 김진모(2007). 교육시설의 복합화를 위한 공간구성에 관한 연구-고령자 복지시설의 복합화를 위한 공용공간구성을 중심으로, 한국교육시설학회지 14(3), 27-35.
13. 김현자 외 2인(2017). 학교시설 복합화 가능성과 한계분석 (현안 보고). 경기도교육연구원, 23.
14. 류호섭·신일용(2007). 학교시설 복합화에 관한 건축계획적 연구; 한국·일본의 평면분석을 중심으로, 교육시설 7(3), 15-22.
15. 문종덕 외 2인(2013). 지역공공시설 재편성을 통한 학교시설 복합화 방안에 관한 연구, 한국교육시설학회논문집 20(4), 23-34.
16. 이광민(2021). 생활SOC와 연계한 학교시설 복합화에 관한 연구-서울특별시교육청 중심으로, 한국교원대학교 석사학위논문.
17. 이근모·이남미(2007). 학교체육시설 복합화를 위한 BTL 교육시설사업의 개선방안, 한국체육학회지 46(3), 69-79.
18. 이현수·오세규(2003). 교사와 지역주민의 인식조사를 배경으로 한 초등학교 복합화 계획방향에 관한 연구, 대한건축학회논문집 계획계 19(11), 79-88.
19. 이화룡 외 2인(2013). 도시 미활용 공유재산의 관리 및 개발에 관한 연구-유휴 학교부지를 중심으로, 한국디지털건축인테리어학회논문집 13(3), 5-14.

논문투고일 2023.08.15, 심사완료일 2023.09.25, 게재확정일 2023.09.27.