

영국의 학교복합화 사업 추진 현황 및 운영사례

Situation of Planning and Operating Cases of Schools with Multi-use Programs in England

최 병 관*

Choe, Byeong-Gwan

1. 학교복합화¹⁾ 시설 사업 추진방법 및 현황

가. 복합화 배경

영국에서는 비형식 교육(Informal education)으로 시작된 열린교육과 함께 1930년대 이후 학교시설을 주민들에게 개방해야 한다는 움직임이 있었다. 1976년에 평생교육법이 성립되면서 커뮤니티 교육에 대한 관심이 높아졌고, 아울러 보다 적극적으로 학교 시설에 대한 지역주민들의 활용도가 증가되었다. 이러한 과정 속에서 평생교육에 대응하기 위하여 영국의 교육시설은 다양한 방향으로 복합화 되기 시작했다.

1940년대부터 공립학교에서 체육을 윤리교육의 일환으로 채택하여 스포츠멘십을 신사도 정신으로 생활화가 싹이 트게 되었다. 1960년에는 체육발전 장기계획이 제안되었고, 계속하여 1965년에는 스포츠의 사회적 역할을 정부가 인정하여 광범위하게 국민스포츠를 진흥하고 스포츠시설의 정비촉진하기 시작하였다. 이 스포츠심의위원회의 역할을 보면 1. 스포츠, 레크레이션에 많은 참여를 촉진할 것 2. 스포츠 시설의 건설을 촉진함과 동시에 기존시설의 효율적 활용을 도모 할 것 3. 스포츠 및 레크레이션

에 기술수준을 끌어올릴 것 등을 열거할 수 있고, 시설의 확충, 정비뿐만 아니라 즐기기 위한 스포츠에서 경기력 향상까지 포함하고 있다.

또한 정부는 체육시설의 확충과 더불어 모든 체육시설을 지역사회에 완전히 개방함으로써 사회체육에 진흥에 박차를 가하고 있다. 1972년에는 모든 국민의 스포츠 운동 캠페인이 착수되어 스포츠시설의 확충정비와 모든 국민이 생활 속에서 스포츠의 위치를 가지게 하기 위한 스포츠 10개년 계획이 발표되었다. 1975년에는 가족 스포츠 운동을 전개하여 기존 스포츠 시설의 활용의 극대화를 추진하여 사회체육의 기틀을 마련하였다.

지방정부는 지역주민의 체육활동을 위한 기회제공과 시설마련에 적극 개입하고 있다. 또한 지방정부는 사회체육에 직접 관장하고 있는 지역 스포츠 위원회와 협조하여 사회체육 활성화에 노력해왔다.

전국 공립학교는 영국 교육인적자원부의 감독 하에 일정한 체육시설을 갖추도록 규정하고 있고, 대도시의 도심지 학교에 대해서는 인근의 공원을 학교체육활동에 사용할 수 있도록 법률로 정하고 있다. 또한 대중위생법, 대중 체육, 레크레이션법에 의해서 주정부와 지방정부는 일반규모의 체육시설을 갖추도록 의무화되어있다.

사회체육은 자치조직으로 운영되고 있으며, 자치조직으로는 영국올림픽연맹(Boa), 1935년 설립된 체육, 레크레이션중앙회(ccpr), 전국운동장협회(npfa)가 있으며, 스포츠에 관한 국가기관은 주정부, 전국 교

* 정회원, 공주대학교 건축학부 교수, 공학박사

1) 복합화 : 영국에서는 복합화를 사용자 관점에서는 Joint Use, 혹은 Dual Use라고 하고, 시설적인 측면에서는 Joint Provision 혹은 Dual Provision라고 하며, 이것은 학교와 지역 모두의 이용을 고려하고 있거나 고려한 시설로 되어있는 경우에 사용한다.

육위원회, 지방정부, 지방교육청 등이 있으며, 이러한 기관들은 모두 스포츠활동을 장려하고 프로그램을 추진하는 권한과 의무를 갖고 있다.

이러한 일련의 스포츠, 레저, 레크레이션 활동에 대한 지속적인 정부의 지원 속에서 전 국민의 생활화가 되면서 이를 수용하는 시설수가 학교시설과 복합화 되면서 학교가 지역문화의 중심센터로 발전하게 되었다.

나. 학교시설의 복합화 방향

영국의 현재 커뮤니티스쿨(Community School)과 대규모 복합시설이 등장한 배경에는 두 가지 흐름이 있었다.

첫 번째는 1920~30년대의 캠브리지주 빌리지 칼리지²⁾(Cambridgeshire village college)의 흐름으로 교육서비스는 학생들만을 위한 것이 아니라 지역사회(Community)에도 제공해야 한다는 개념에서부터 시작되었다. 이는 중학교교육과 커뮤니티교육을 통합하여 중학교 교육은 낮에, 커뮤니티 교육은 야간에 동시에 중학교를 이용하여 추진하는 시도되었다. 이러한 흐름은 그 후 영국 전역으로 확대되었다.

두 번째 흐름은 체육시설을 충실히 하여 주민에게도 개방하기 시작하였다. 국고 보조금으로 학교체육관을 종래의 시설에 증축하여 비교적 소규모의 스포츠 홀을 부설하거나 포장한 소규모 운동장을 부설하거나 학교 규모가 확대되면서 실내 수영장을 설치하여 주민에 개방하였다. 1970년경에는 이러한 두 가지 흐름이 하나로 통일되어 다양한 형태로 전개되어 오늘날에 이르게 되었다.

1970년대는 영국에서는 1971년에 평생교육법의 제구성을 언급한 러셀보고서가 나왔고, 미국에서는 1973년에 커뮤니티스쿨법이 제정되었으며 1976년에는 평생교육법이 제정되는 등 커뮤니티교육에 관심이 고조된 시기였다. 영국은 이러한 과정 속에서 유치원, 보육원, 초등학교 시설을 주민들이 활용하게 되었으나 학교의 의자나 책상 등이 작아서 이용하기 불편하여 별도로 성인들이 사용할 수 있는 공간을 체육시설 근처에 부설하게 되었고 이것이 가족

센터(Family Centre)의 형태로 발전되어 왔다.

다. 복합화 추진 방법

영국의 학교시설 복합화 사업은 ① 지역에서 필요로 하는 교육서비스를 언제든지 제공할 수 있는 목적, 인적자원을 형성하도록 한다. ② 교육시설과 스포츠, 레크레이션, 레저 시설 등을 집중적으로 설치해 지역주민들의 다양한 요구에 대응할 수 있도록 하고 이용을 최대한 유도하여 평생교육의 장을 제공한다. ③ 커뮤니티의 이해나 인식, 지원, 공헌, 문제의 해결, 교류에 적극적인 역할을 수행하는 장이 될 수 있도록 한다. 특히 신체장애인과 특별한 요구를 갖고 있는 사람들을 적극적으로 지원한다. ④ 이와 같은 복합시설의 모든 결정, 관리·운영에 적극적인 참가를 촉진한다는 방법으로 추진되고 있다.

학교시설의 복합화 경위를 살펴보면 첫 번째, 학교는 교육위원회, 스포츠센터는 레저와 어메니티 위원회가 담당하고 담당 시설도 각각 별도로 건설해 왔지만 보조금이 줄어들면서 복합화에 대한 필요성이 대두 되었다. 기능이 동일한 시설을 복합화 하면 보다 좋은 시설을 건설할 수 있고, 다양한 분야의 지역주민에게 시설을 이용할 수 있는 기회를 제공할 수 있다는 측면에서 바람직하다고 판단한 것이다.

라. 학교 복합화 시설 사업 추진과 민간투자사업(PFI)의 도입

영국의 민간투자사업은 1979년에 대처(M. Thatcher) 보수당 정권이 집권한 이후에 공익사업에 민영화를 추진하고 경제규제를 완화하고 중앙정부의 조직은 행정서비스와 효율성의 향상을 위하여 에이전시제도(정책을 집행하는 독립행정법인)를 도입하는 등 공공부문에 민간참여 사업 추진에 인센티브를 주는 제도에서 시작되었다고 할 수 있다.

1987년에는 통행요금만으로 건설비용을 회수하는 방식으로 다프포드 다리(Dartford Bridge, 런던 동쪽 템즈강을 횡단하는 유로 다리로 1991년 개통)를 건설하는 사업에 정부와 민간기업이 계약을 체결하였다.

이를 계기로 1992년 가을에 재무장관인 로먼 라몬트(Norman Lamont)에 의해서 발표된 공공사업에 민간투자를 확대하기 위한 민간투자제도(The Private Finance Initiative ACT)가 도입되었다. 민간투자사업

2) 몇 개 마을 연합의 교육·레크레이션 센터.

의 도입으로 처음에는 사회기반시설(도로, 항만, 다리 등)을 중심으로 추진되었으나 그 이후 생활기반시설(의료, 학교, 복지시설 등)까지 점차 확대되었다.

1997년 7월 영국 정부는 초과이윤세(Windfall tax)를 재원으로 시행될 학교뉴딜사업(New Deal for Schools)에 관한 계획을 발표하였으며, 학교시설 개선 작업을 위하여 10.85억 파운드를 지원하기로 하였으며 이 재원을 이용하여 약 7,500개의 학교시설이 개선 사업이 추진되고 있다.

1997년 12월에 중앙정부가 지방교육청의 공공/민간 협력사업(public Private Partnerships)을 승인하면서 학교시설도 민간투자사업으로 추진하게 되는 계기를 마련하게 되었다.

그 이후 1998년 학교기준법(School Standards and Framework Act 1998)의 개정으로 학교의 자율운영과 재정운영의 투명성을 제고하기 위하여 학교재정지원체제를 개정하였다. 이는 학교부지의 효율적 이용과 인구증가에 따른 학교부지³⁾ 마련, 학교건물 개선이나 현대화와 같은 일들은 정부의 재정지원에 의해 이루어지고 지방교육청도 시설개선을 위하여 자본을 투자할 수 있고, 예산책정도 가능하게 되었다. 즉 학교 시설 사업계획 초기부터 학교 본래의 목적뿐만 아니라 지방정부의 정책을 반영할 수 있는 계기를 마련하게 되었다. 즉 학교시설 복합화에 대한 시설계획 및 투자계획을 보다 적극적으로 반영할 수 있게 되었다.

교육의 성과를 높이고, 자본이용의 효율성 제고하며, 학교의 교육환경을 개선하려는 교육부 주요 사업 중 하나로 자원관리계획(Asset Management Plans 1998)을 수립하여 지역정책의 우선순위 결정, 시설개선에 대한 정보수집, 필요성에 대한 분석, 합리적 비용지출 계획을 세울 수 있도록 하였다.

이러한 일련의 학교시설과 관련된 정책수립으로 공공/민간 협력사업(public Private Partnerships)은 학

교시설과 정보소통 네트워크(Infomation and Communications Technology) 구축, 학교급식사업, 기타 학교시설 개선 사업⁴⁾ 전반에 걸쳐서 교육분야에서 상당히 성과를 거두고 있으며 점차 확대되고 있는 추세이다.

2. 학교 복합화 시설 설치 및 운영 기준

주정부(County), 지방정부(District), 학교, 주민대표가 참가해서 다양한 복합화를 추진하고 있다. 영국은 <표 1>과 같이 주정부와 지방정부의 역할분담은 명확하며, 학교는 주정부, 레저와 레크레이션은 지방정부가 담당한다. 복합화 시설의 대부분은 학교와 레저, 레크레이션 시설이다.

표 1. 영국의 주정부와 지방정부의 역할분담

주정부(County)	지방정부(District)
<ul style="list-style-type: none"> 교육(Education) 정치(Police) 화재(Fire) 건강(Healty) 사회복지(Social service) 	<ul style="list-style-type: none"> 주거(Housing) 레저(Leisure) 레크레이션(Recreation) 지역사회(Community)

복합화는 건설비용의 분담과 이용 방법이 중요하며, 건설비의 분담은 학교 건설비는 주정부 교육위원회, 스포츠센터는 레저와 어메니티 위원회와 지역의 스포츠 단체가 분담한다. 공용 주차장의 경우는 위 3자가 서로 출자하여 건설하기도 한다.

스포츠센터와 커뮤니티센터를 건설할 경우 건설비는 복합시설을 대부분 주간에는 학교에서 이용하고, 방과 후에는 지역주민이 이용하기 때문에 표-2와 같이 사용하는 만큼 분담하며, 절반씩 분담하는 것이 일반적이다.

시설 이용 방법은 유지·관리비의 분담과 이용 시간대의 배분에 의해서 결정된다. 이용 시간대는 주간에는 학교가 모두 이용하고(주말, 휴일 등 학교가 쉬는 날을 제외하고), 야간에는 커뮤니티가 모두 이용하는 것이 일반적이다.

유지·관리비는 예외는 있지만 양자가 공용하는 부분의 면적비율로 분담한다.

4) 중등학교 음악설비, 미술설비, 에너지절약, 학교 조경설계, 학교 화재예방, 3-4세 어린이를 위한 시설 등

3) 학교부지 지원사업은 높은 수준의 교육성과를 달성하고, 학부모들의 의사를 반영하는 차원에서 각 지방교육청은 자기 관할 구역내의 학교에 충분한 부지를 제공해야 하는 의무를 지닌다. 또한 빈공간이 있는 학교들은 지리적 특성과 사회적 특성을 고려하여 합리적인 조정조치를 취할 수 있도록 하였다. 학교부지에 대한 공급과 수요를 가능한 연계시켜 기존자원을 효율적으로 사용할 수 있도록 하였다.

표 2. 복합시설의 건설비·유지·관리비의 분담

구분	분담 내용	비고
건설비 (Initial Cost)		이용 비율에 따라서 분담한다
유지·관리비 (Running Cost)		이용내용이 명확하지는 않은 경우에는 면적 비율로 유지·관리비를 분담한다

표 3. 복합시설의 이용방법 사례

	공간의 조닝	상호이용 시간대
학교 센터 	<ul style="list-style-type: none"> • 비개발 부분 예 <ul style="list-style-type: none"> - 학교: 도서관, - 센터: 커피라운지 - 야간에 학교 2층은 지역주민은 이용할 수 없음 • 우선 이용 예 홀과 바는 커뮤니티가 우선 이용권을 갖음 	<ul style="list-style-type: none"> • 주간은 학교측이 이용하고, 야간, 토요일, 일요일은 지역주민이 모두 이용한다. • 시간대별 이용 예) 아침 — 10:30 — 13:30 — 17:30 → 학교 주민 학교 주민

표 4. 영국의 학교 복합시설의 관리·운영 형태

구분	관리·운영 내용	비고
1. 공동 관리		전체 조직을 일원화하여 공동관리 위원회를 만들어서 관리·운영한다
2. 전체 관리		주의회가 전체를 관리한다
3. 분담 관리		주정부와 지방정부가 분담하여 관리한다

시설의 관리·운영은 <표 4>와 같이 크게 3가지 형태로 구분할 수 있으며, 경우에 따라서 다르지만 어느 경우든 특별히 문제되는 것은 없다. 첫 번째

형태는 학교를 이용하는 모든 조직을 일원화하여 공동관리 위원회를 만들고 이 위원회가 관리·운영을 하는 형태로 각종 전문가가 참가하기도 한다. 두

번째는 학교와 복합시설을 주정부가 전체를 관리·운영하는 형태이고, 세 번째는 학교는 주정부, 복합시설은 지역정부가 분담하여 관리·운영한다.

복합화 계획단계에서 행정, 주민, 전문가 등이 참가해서 충분한 토론을 한 후에 그 경위를 기록하여 발표하고, 모두가 합의한 후에 추진하고, 행정도 그것을 적극적으로 추진하며, 주민도 호응해주는 것이 중요하다.

학교시설의 복합화와 더불어 그 곳에서 이루어지는 프로그램을 제도적으로 검토할 필요가 있다. 앞서도 언급한 바와 같이 성인교육만을 위한 20개가 넘는 강좌가 매일 이루어지고 있어서 이 프로그램만으로도 자신이 흥미 있는 것을 할 수 있을 것이다. 이와 같은 프로그램이 없다면 시설을 갖고 있을 뿐 활용할 수 없게 될 것이다.

3. 우리나라에 주는 시사점

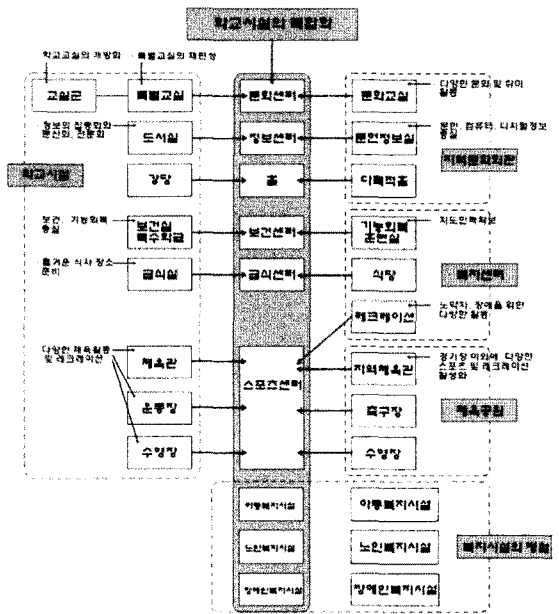
우리나라는 2005년 민간투자법 개정으로 BTL(건설-이전-임대)방식에 의한 교육, 복지, 문화시설 등의 국민의 생활 편익을 증진시키는 사회기반시설로 대폭 확대되어 시행하고 있다. 또한 민간투자사업의 추진을 복합화 개발 방안과 다양한 부대사업을 추진하는 것을 권장하고 민간의 창의적인 제안 사업에 대해서는 사업수행 평가시 인센터를 부여하여 다양한 개발이 가능하게 되었다.

이러한 현실에서 이미 오래전부터 학교시설의 복합화와 민간투자사업(PFI)을 운영하고 있는 영국사례는 국내 실정에 적합한 복합시설 모델과 운영방안을 모색하는데 많은 시사점을 줄 것으로 생각된다.

- 학교시설의 복합화 대상은 최근 도서관, 홀 등의 평생학습 관련 시설과 데이케어시설, 문화센터, 구민회관, 양노원 등의 고령자 시설과 보육시설, 장애인 시설 등, 복지시설과의 복합화하는 경향
- 지자체단체 평생교육 및 복지시설: 구민회관, 지역문화센터, 체육문화센터, 복지센터, 정보문화센터, 여성문화센터, 청소년 회관, 장애인 복지관, 사회복지관(저소득층, 독거노인) 등 이러한 지자체단체의 사업을 학교의 시설과 부지

를 이용하여 지역의 요구사항을 반영하여 복합화 추진이 바람직한 것으로 생각됨

- <그림 1>은 학교시설의 복합화를 추진 모형을 정리한 것으로 복합화 방법을 크게 이용 측면을 고려하여 학교시설과 복합시설을 학교와 지역 주민이 공동으로 이용하는 경우와 학교부지를 이용하여 지역시설을 병설하는 경우로 구분할 수 있다.



전체 학교시설 구성 전체 지역 시설 구성
그림 1. 학교시설 복합화 추진 모형

- 복합화 계획단계에서 행정, 주민, 전문가 등이 참가해서 충분한 토론을 한 후에 그 경위를 기록하여 발표하고, 모두가 합의한 후에 추진하고, 행정도 그것을 적극적으로 추진하며, 주민도 호응할 수 있도록 하는 것이 중요하다.
- 시설 이용 방법은 유지·관리의 분담과 이용 시간대의 배분에 의해서 결정한다. 이용 시간대는 주간에는 학교가 모두 이용하고(주말, 휴일 등 학교가 쉬는 날을 제외하고), 야간에는 커뮤니티가 모두 이용하는 것이 바람직한 것으로 생각된다.
- 복합화 대상시설 및 유형은 지역의 특성을 충분히 고려하여 선정하고, 교육자치와 행정자치

가 분리되어 있는 현실을 고려할 때 건설비 부담 및 운영·관리에 많은 어려움을 겪을 것으로 예상되므로 「학교시설+스포츠센터 또는 레저센터」와 같이 학교와 분동으로 스포츠 홀과 레저센터, 학교와 일체의 스포츠센터와 복지시설을 복합화 한다

- 학교시설은 도시계획 시설로 되어있지만 지방자치와 교육자치가 분리되어 있기 때문에 현재 많은 문제점을 노출하고 있는 실정이다. 즉 시군의 지방자치단체에서 도시계획수립시 학교는 도시기반시설임에도 불구하고 소홀이 함으로써 학교시설은 그 도시에서 가장 좋은 양의 곳에 위치하는 등 지역시설로 계획하는 데 많은 문제를 내포하고 있다. 따라서 학교설립 시부터 도시기반시설로서 도시계획수립시에 지역의 중심센터로서 역할 할 수 있도록 계획되어야 한다.
- 학교시설의 복합화를 위해서는 학교의 설립 및 관리운영에 관하여는 관련 법규 등을 사업추진에 문제가 없도록 개정할 필요가 있다. 복합화 사업추진시 학교는 교육청 관할이고 복합시설은 지방자치단체 관할로 분리되어서는 시설사업 예산 부담과 관리운영비 부담, 이용방법, 리스크 부담 등의 문제를 원활하게 사업을 추진하기 위하여 관련법규의 개정과 위원회를 설치하여 추진한다.
- 학교시설의 복합화 사업 추진시 민간의 창의를 최대한 발휘할 수 있고, 관리운영시 문제점을

최소할 수 있도록 법제도 (민간사업자에 위탁하는 것이 법제도상 문제가 없을까), 리스크관리 (민간사업자가 담당할 경우 과도한 리스크 부담이 되지 않을까 리스크분담이 명확화 되어 있을까), 사업의 계속성 (기존의 업무 등의 정합성 및 계속성의 관점으로 부터 민간사업자에 맡기는 것이 가능할까), 민간사업자의 채산성 (민간사업자가 참여할 수 있는 채산의 확보가 가능한가, 장기간 안정된 서비스 수요가 예측가능한지 여부) 등의 사항에 대해서 검토할 필요가 있다.

참고 문헌

1. Building Bulletin 98: Briefing Framework for Secondary School Projects, 2004
2. Building Bulletin 99: Briefing Framework for Primary School Projects, 2004
3. 한국직업능력개발원, 영국교육부인적자원개발(1999-2002), 2000. 9
4. 日本建築學會, 學校建築海外事例集, 彰國社, 1995. 8. 30
5. 英國におけるPFIの現状, 일간건설공업신문사, 1999. 1. 20
6. 삼정·KPMG FAS, 노무라종합연구소, 英·日 민자사업 사례조사 및 BTL사업모델 개발 연구, 기획예산처, 2004. 12
7. 국토연구원 민간투자지원센터, 민자사업 추진의 효율성·투명성 제고를 위한 업무수행지침 작성 연구, 2004. 2.