

學校施設の 公共性에 관한 研究

A Study on the Commonality of School Facilities

이 화 룡*

Lee, Hwa-Ryong

Abstract

An architectural practice cannot help involving a social art as its own concept. Especially the school facilities are subjected to the influence of not only the educational needs and the national curriculum, but also the sociocultural context with the change of the times. This study aims to explore the commonality of school facilities and give a theoretic background to the private-public partnership for building new schools and renovating old school buildings. After it studies about the relationship between the roles of school and community, it classifies 'the commonality of school facilities' into 4 categories : the educational commonality, school as the public good, the esthetic functions to society and the social role as community center. Finally, this paper proposes some methods for improving the commonality of school facilities.

키워드 : 학교시설, 공공성, 교육적 공공성, 사회적 공공성, 공공재로서의 학교시설, 심미적 기능, 사회적 역할

Keywords : School Facilities, Commonality, the Educational Commonality, School as the Public Good, the Esthetic Functions to Society, the Social Role as Community Center

1. 서론

1.1 연구의 필요성과 목적

2005년 이후 주요 학교시설사업은 재정사업방식에서 임대형 민간투자사업(BTL사업)방식으로 바뀌고 있다. 정부가 교육시설에 민자사업방식을 도입한 것은 국민들의 교육서비스에 대한 수요와 요구조건이 상당한 수준에 있음에도 불구하고 정부재정에 의한 시설투자는 이에 못미침에 따라, 이를 단기간에 해결하기 위해 민간의 투자자금을 이용하고자 함이 주된 이유이다.

부족한 교육재정 문제의 해결과 아울러 민간의 창의력에 바탕을 둔 효율적인 경영마인드 도입으로 경제적이고 효율적인 학교시설사업의 추진과 창조적인 학교건축디자인의 발굴 그리고 완공 후 수준 높은 시설유지관리 서비스 등의 부가적 효과들이 기대된다.

이처럼 정부주도의 학교시설사업 방식에서 민간 자본과 기술력이 직접 투입되는 민간(private sector) 주도방식으로 바뀌는 패러다임의 변화는 학교시설이 가지는 고유 기능인 교육 서비스를 담는 공공재(公共財)로서의 인식에 적지 않은 변화를 가져오고 있다. 또한, 지역사회와 학교의 연계 강화, 학교시설 복합화 사업의 활성화, 대규모 택지개발사업지 내 신설학교 문제 등과 같은 학교와 지역사회 간의 관계 변화는 학교시설의 역할과 기능의 재정립을 요구하고 있다. 즉 지역사회와 학교의 관계가 예전처럼 일방적이거나 단순하지 않으며 각 주체 간의 이해관계가 복잡하게 얽혀있어 학교시설의 공공적 역할과 기능에 대한 재검토가 필요하다.

이러한 문제의식을 가지고 본 연구는 학교시설의 공공성에 대한 숙고를 통하여 새로운 이론적 바탕을 마련하고 학교시설의 공공성을 보다 공고히 하기 위한 실천방안들을 제안함으로써, 현재 교육시설의 독과점 공급체제에서 다양한 기관 및 민간과의 파트너십 체제로, 기존의

* 정희원, 공주대 건축공학부 교수, 건축사
본 연구는 공주대학교 RIC의 연구지원에 의해 수행되었음.

관료적 시설행정 체제에서 지역사회에 열린 참여적 체제로 전환하는데 기여하고자 한다.

1.2 연구 방법과 범위

본 연구는 학교시설의 공공성에 대한 이론적 근거와 실천적인 방안을 제시하는 데 있다. 이를 위해 우선 학교와 지역사회에의 역할에 대한 이론적 검토를 거친 후, 학교시설의 공공성에 대하여 교육적 측면, 사회적 측면, 문화적 측면 등 다양한 시각으로 분석한다. 이러한 분석 결과를 토대로 학교시설의 공공성 개념과 논의의 바탕을 제시하고 마지막으로 이의 증진 방안을 제시하는 연구체제를 가진다.

본 연구에서 학교시설이라 함은 교육의 목적을 효과적으로 달성하기 위하여 사용되는 일정한 장소로서, 계속적으로 모든 사람에게 교육활동을 영위하게 하는 일체의 시설을 말하며, 그 공간적 범위는 최근 교육 내용과 학습 활동이 학교내에서 지역사회로 확장됨에 따라 학교 주변 환경까지 포함하는 광의적인 학교시설로 정의한다. 다만, 본 연구의 사례조사 및 적용범위는 대학시설은 제외되며 초·중등학교로 한정한다.

2. 지역사회에서의 학교의 역할

2.1 도시계획 이론과 학교시설의 역할

학교가 도시계획상에 중요한 시설로 출현하기 시작한 시점은 계몽주의 특히 공상적 사회주의자들에 의해 사회개량의 신념하에서 나타나기 시작한 근대도시계획 이후이다. 그 예로 로버트 오웬(Owen Robert)의 협동마을 건설계획(Villages of Unity and Cooperation, 1817)에는 아동뿐만 아니라 마을 주민들의 교육에 중점을 두어 계획하고 있다. 아래 <그림 1>과 같이 정방형부지를 평행사변형으로 나누어 그 중심부에는 학교, 도서관, 강의실, 공장실을 두고 주변 측면에 주거공간을 계획하였고 학교는 유아(2세-6세)를 위한 학교와 고학년(6세-12세)을 위한 학교를 구분하고 있으며, 고학년학교 위층에는 도서관과 주민들의 교육을 위한 시설을 두고 있다.¹⁾

이러한 교육을 통하여 사회를 개량하고자 하는 유토피아적 경향은 근대도시계획을 태동에 큰 영향을 미치고 있으며, 이후 제시된 도시계획(안)들²⁾에서도 교육시설은

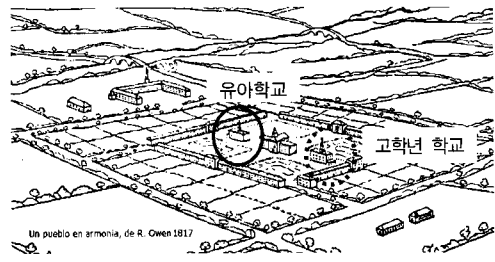


그림 1. 오웬의 공동체(parallelogram) 계획(1817)

커뮤니티의 중심시설로서의 역할이 강조되고 있음을 알 수 있다.

지역사회에서의 학교의 역할을 강조하는 근대 계몽주의적 도시계획 개념은 도산 안창호가 계획한 이상촌에 대한 설명에서도 찾아 볼 수 있다.

“이상촌에는 공회당·여관·학교·욕장·운동장·우체국·금융과 협동조합의 업무를 하는 기관이 설치될 것이었다. (중략) 운동장에는 아동 유희장을 부설할 것이요, 부락 전원인 남녀노소가 다 체육의 이(利)와 낙(樂)을 받도록 할 것이다.”³⁾

도산이 구상하였던 이상촌에서의 학교는 집단생활과 사고 생활을 훈련하는 장소로서 그가 생각하는 민족 계몽과 훈련을 위해 매우 중요한 공공시설이었다. 또한, 학교는 아동과 학생만을 위한 시설이 아니라 부락민의 건강과 생활에 도움을 주며(利) 즐거움을 주는(樂) 공간임을 강조하고 있다.

이러한 근대 사상가들의 학교시설에 대한 강조는 근대 도시계획 이론으로 발전·계승하여 C. A. Perry의 근린단위(neighborhood unit) 이론(1929)에서 초등학교를 근린주구의 중심시설로 규정하고 있다. 이 이론에서는 1개의 근린 주구의 범위를 2,000호, 반경 500m 이내로 정하고 있으며 그 중심에 초등학교를 배치하고 있다. 이는 우리나라 도시 관련법령⁴⁾의 근간이 되어 초등학교를 근린주거 구역 단위로 1개교 설치할 것과 근린주거 구역의 중심시설이 되도록 하며, 통학구간 1km이내, 2,000세대-3,000세대 이내에 1개의 초등학교를 설치하도록 규정하고 있다.

또한, 1933년 제정된 CIAM 아테나 헌장 37조에서도

(Familistere)계획, E. Howard의 전원도시(1898)계획, Sir Raymond Unwin의 래치워스(Letchworth)의 집합주택(1903) 그리고 Tony Garnier의 공업도시 계획(1904) 등이 그 참조 사례이다.

3) 이명화, 도산 안창호의 이상촌 운동에 관한 연구, 한국사학보, 8권, 단일호, pp.121~135, 2000

4) 도시계획시설의 결정·구조 및 설치기준에 관한 규칙 제89조 (학교의 결정기준) 참조

1) Leonard Benevolo, The Origin of Modern Town Planning, 장성수역, 태림문화사, pp.71~118, 1963

2) 고행(Jean Baptiste Godin)의 거즈(Guise)의 파밀리스페르

‘학교시설은 도시개발과 지구계획 수립과정에서 최우선적으로 고려되어야 할 공공시설물’이라고 명시하고 있다.⁵⁾

위에서 살펴본 바와 같이 근대 교육철학과 근대 도시계획의 사상은 계몽주의 이데올로기적 배경을 공유하면서 태동하였고 이는 이후 도시계획 관련 이론과 법령 등으로 계승되고 있음을 알 수 있다. 즉 산업사회 근대적 학교가 생기면서부터 학교는 지역사회에 대한 교육적 기능과 사회적 기능을 함께 가지고 있으며, 교육적 기능은 사회와 주민을 계몽하고 평등하게 훈련시키는 장소로서, 사회적 기능은 주민의 일상생활 네트워크를 연결하여 공동체 의식을 고양시키는 역할을 동시에 가지면서 발전하여 왔다.

2.2 지역 공공시설로서의 법적 검토

도시 관련법령뿐만 아니라 교육법령에서도 공공시설로서의 학교의 기능을 강조하고 있다. 즉 교육기본법 제9조에서는 “학교는 공공성을 가진다.”라고 명기하고 있으며, 학생교육과 더불어 지역주민의 평생교육을 담당하도록 하고 있다. 또한, 주민이 원할 경우 학교교육에 지장이 없는 범위 내에서 학교의 체육관, 강당, 운동장, 일반교실, 특별교실, 시청각실, 기타시설을 개방하도록 초·중등교육법, 평생교육법 등에서 규정하고 있다.

이처럼 학교는 학생들의 학습공간뿐만 아니라 지역사회의 교육 및 문화센터 그리고 지역주민의 평생학습/휴식 공간을 제공하는 공공시설로서 지역사회에 대한 공공성이 강조되고 있다. 하지만 『국토의 계획 및 이용에 관

한 법』에서 정하는 공공시설의 범위⁶⁾에 학교시설이 포함되지 않고 있어 관련 법 상호 간의 일관성을 확보하지 못하고 있다. 따라서 학교시설 역시 도로, 공원, 철도, 공항 등과 같이 지역주민의 일상 삶의 질을 향상시키는 공공시설로의 역할을 공고히 하고, 학교시설의 공공적 기능을 촉진할 수 있도록 관련 법령과 규정들이 조속히 정비되어야 한다.

3. 학교시설의 공공성(commonality)

OECD는 미래의 교육체제를 학교의 교육독점체제에서 다양한 관계기관과의 파트너십 체제로, 시작과 끝이 있는 체제(front-end)에서 끝이 없는 열린 순환 학습 체제(open-ended)로, 기존의 관료제적 현상유지형(status quo)에서 지역사회 학습센터 및 학습 조직형으로(re-schooling), 더 나아가서 네트워크형 및 탈학교형(de-schooling)으로 발전할 것으로 내다보고 있다⁷⁾. 이러한 교육체제의 변화로 인해 미래의 학교시설은 담장에 의해 한정되는 물리적 공간이 아니라, 생애에 걸친 학습의 중심이면서 1년 내내 24시간 개방되는 전자적 중심(digital hub)⁸⁾이 되리라 전망된다.

이러한 교육의 공간적·시간적 확장은 지역사회 중심 시설로서의 학교의 역할과 공공성을 지금보다 더 요구할 것이며 학교시설은 지역주민들과 함께 더불어 생활하는 일상적이고 개방된 모습으로 변모하게 될 것이다. 본 절에서는 학교시설의 공공성에 대한 의미를 재검토하기 위해 우선 학교시설의 교육적 공공성과 사회적 공공성으로 대별하여 논의하고자 한다.

3.1 학교시설의 교육적 공공성

가) 학교시설의 교육적 기능

교육의 공공성은 교육이 가지는 근원적 성격이다. 특히 우리나라 초·중등교육은 의무상 형식의 공교육 시스템으로, 적어도 교육기회에 있어서의 평등은 헌법적 권리행위로 규정하고 있다. 학교시설은 이러한 교육을 담는 그릇으로서 학생들의 학습권을 보장하는 물리적 장치이며,

표 1. 학교시설의 공공성에 대한 교육법령 검토

법령명	관련 조항
교육기본법	제9조(학교교육) ②학교는 공공성을 가지며, 학생의 교육 외에 학술과 문화적 전통을 유지발전시키고 주민의 평생교육을 위하여 노력하여야 한다.
초·중등교육법	제11조(학교시설 등의 이용) 모든 국민은 학교교육에 지장이 없는 범위 안에서 국립학교의 경우에는 학교의 장이, 공립 및 사립학교의 경우에는 시도의 교육규칙이 정하는 바에 의하여 학교시설 등을 이용할 수 있다.
평생교육법	제6조 ①평생교육을 실시하는 자는 평생교육을 위하여 공공시설을 그 본래의 용도에 지장이 없는 범위 안에서 관련법령이 정하는 바에 따라 이용할 수 있다.
고등학교이하 각급학교의 설립운영기준	제3조의2(복합시설) 교육인적자원부 장관 또는 시·도 교육감은 국공립학교에 교육상 지장이 없는 범위 안에서 문화 및 복지시설, 생활체육시설, 평생교육시설 등의 복합시설을 둘 수 있다.

5) 남기봉, 근대 도시발전과 학교위치 결정과정에 관한 연구, 환경교육 제12권 2호, p.67, 1999

6) 국토의 계획 및 이용에 관한 법 제2조와 동시행령 제4조에는 26개의 공공시설이 열거되어 있으나 ‘학교’는 이에 포함되지 않음.

7) OECD, What Schools for the Future, Paris: OECD, pp.77~98, 2001

8) 캐나다 정부의 정책보고서(Canada 2005 : Global Challengers and Opportunity, 1997, 1998)

언제 어디서나 학생들이 원하면 국가는 무상으로 무한정으로 제공하여야 할 공공재이다. 따라서 학교시설은 정규교육뿐만 아니라 유아교육, 특수교육, 직업교육 등 전 생애에 걸친 교육 요구에 부응하여야 하며, 또한 학교시설이 그 교육적 기능을 다하기 위해서는 교사와 학생들의 교수·학습의 다양한 행태가 공간적으로 충분히 반영되어야 한다.

더 나아가 최근 평생교육의 중요성이 강조됨에 따라 학교시설은 지역주민의 문화, 교육 공간으로서의 역할이 부가되고 있다. 이러한 사회적 요구로 인하여 최근 학교 건축에서는 지역주민을 위한 체육관, 강당, 다목적실, 정보도서관 등이 필수시설로 신축되어지고 있다. 그리고 지역 학교(community school), 학교시설 복합화 역시 이러한 맥락에서 건축되고 있다.

이처럼 근대 복지국가의 교육 이념에 바탕을 둔 교육적 관점으로 보면, 학교시설은 학생뿐만 아니라 지역주민들에게 교육서비스를 무상으로 제공하는 공공재임에 틀림없다.

나) 준공공재로서의 학교시설

국가에 의한 교육 서비스는 국민이 마땅히 향유하는 공공재이며, 그 기본적 성격은 공공성에 기반을 둔다. 따라서 교육을 담는 물리적 환경인 학교시설 역시 공공재이며 무상성에 기초하는 공공성을 가져야 한다는 논리는 현재까지 학교시설의 공급을 국가가 책임지는 관주도형식에 의존하여 왔다. 하지만, 교육서비스의 제공과 학교시설의 공급을 동일선상에서 그 공공성을 논의한다는 것은 문제가 있다. 즉, 학교시설의 공급을 사회 전체 구성원에게 두루 혜택을 부여하는 공공선(public good)이나 혹은 전 구성원의 공공이익(public interest)을 구현하는 교육서비스와 같은 순수공공재로 인식할 수는 없다.

특히 최근 수도권외의 대규모 택지 및 신도시 개발과 혁신도시 등 각종 개발 사업으로 인하여 학교시설 수요가 급증하는 반면 학령인구 감소로 인한 잉여학급들이 증가하는 등 학교시설에 대한 수요와 공급이 불균형한 현실을 감안할 때 무상성을 기초로 하는 학교시설의 공공성은 재검토될 필요가 있다. 왜냐하면, 정해진 재정 범위 내에서 학교시설의 공급이 일부 개발사업지나 수도권에 집중하게 되면, 재원 배분의 지역 간 불균형을 가져오며, 특히 기존 학교의 교육환경을 상대적으로 열악하게 하여 오히려 국가 전체이익에 반하는 공공 서비스가 되기 때문이다.

이러한 측면에서 지역의 학교시설은 버지니아 헬드

(Virginia Held)가 말하는 일정한 인구의 다수 이익을 표방하는 다수의 이익(majority interest) 혹은 지역 공동체가 공통으로 소유하는 공동이익(common interest)을 구현하는 공공서비스⁹⁾가 된다. 실제로도 공동주택단지의 학교시설은 입주주민의 교육의 장소, 생활 편의시설임과 동시에 해당 커뮤니티가 소망하는 이익을 실현하는 시설임을 부인할 수 없다. 이 경우 학교는 순수공공재의 범위를 벗어나 준공공재 혹은 공유재에 보다 가깝다. 즉 배제성은 없으나 수요와 공급의 불일치로 인해 수요자의 경합이 발생하는 공유재가 된다.

공유재는 공공재와는 달리 국가가 공공수요에 대한 공급이 무한정 이루어질 수 없으며, 이 경우 공공사업에 필요한 경비의 일부를 국가재정에서 충당함과 동시에 공공투자에 의한 개발이익이 특정한 사람이나 집단에게 편중되는 것을 막기 위해 수익자부담 혹은 원인자 부담원칙이 적용됨은 당연한 일이 된다. 교육환경 개선과 교원여건 개선을 위해 1982년에 마련된 교육세 역시 수익자 부담 원칙적인 목적세임을 상기할 때 학교시설에 대한 개발사업자 혹은 수혜자의 부담 혹은 기부는 당연하다고 할 수 있다. 이러한 이유로 인하여 향후 학교시설사업 특히 개발사업지의 학교시설은 국가 혹은 교육청에 의한 일방적 공급방식에서 벗어나, 지방자치단체, 개발사업자, 민간기업 혹은 분양자 등이 함께 분담하는 방식으로 전환되어야 한다.

이처럼 급격한 사회 변화, 학령인구의 감소, 도시개발과 학교시설 수요, 평생교육과 지역에 대한 학교 역할의 강화 등은 교육과 학교시설의 공공성의 범위를 보다 확대하고 있으며, 이와 함께 교육서비스와 투자에도 민간부문(private sector)의 개입과 참여가 보다 활성화되고 개방될 것을 요구하고 있다.

3.2 학교시설의 사회적 공공성

학교시설의 사회적 공공성은 도시나 지역사회의 문화적 환경으로서 지니는 심미적 공공성과 지역사회 중심 시설(community centre)로서의 역할로 구분하여 논한다.

가) 도시경관으로서의 공공성

어떠한 건축적 실천도 건축 그 자체의 개념에서 사회적 예술¹⁰⁾임을 내재하고 있으며 그 디자인과 구축에 있

9) Virginia Held, Rights and Goods: Justifying Social Action, The University of Chicago Press, pp.143~151, 1989

10) Neil Leach, Introduction in Rethinking Architecture, Routledge, p.15, 1997

어 의식적이든 무의식적이든 사회적 기능과 책임을 수행하게 된다. 그중에서 학교건축도 어느 건물 못지않게 사회·경제적, 혹은 정치적 기능과 요구에 부합하도록 강요되어져 왔으며, 이러한 사회적 책임과 공공성의 우위는 일종의 강박관념으로 작용하여 학교건축을 경제 논리에 의해 일률적인 직육면체 형태와 획일적 공간구성의 수용적 시설로 만들어지게 하였다. 학교건축을 둘러싸고 있는 이러한 주변여건들은 도시경관으로서의 역할을 자연히 축소 혹은 배제하게 하였다.

우리의 현대 건축들이 대개 그러하듯 학교건축 역시 경제 및 기능 우선 논리에 밀려 대부분의 학교는 직사각형의 일자형 형태로 건축되어 왔다. 물론 이러한 형태는 일제식 교육방식에서 기능적으로 가장 적용하기 쉬우며, 다수를 위한 다수의 학교를 지어야 하는 현실에서는 불가피한 현상이었다. 그리고 교육이 가지고 있는 내적 보수성(교육은 실험적이어서는 곤란하며 적어도 확신에서 출발해야 한다.)은 학교건축의 심미적 도전이나 변화를 더디게 하는 요인이기도 하였다.

하지만, 최근들어 학교건축의 새로운 변화는 경제논리에서 벗어나 교육논리로 전환되고 있는 점을 찾아볼 수 있다. 즉, 의식 있는 교사들에 의해 시작된 열린 학습과 교육과정의 혁신은 교육 현장에 많은 변화를 가져왔으며, 다수의 학생들을 수용하고자 하는 공리주의적 합리성에 안주하고 있던 학교건축은 생산위주의 표준설계도를 철회하기에 이르렀다. 이러한 변화는 건축형태 역시 지루한 침묵에서 벗어나게 하는 계기가 되었으며, 학교시설의 교육적 공공성에 밀려 소홀하게 생각하던 예술적 가치 그리고 우리 시대를 형성하는 문화적 산물로서의 의미를 인식하게 되었다.

이는 비로소 학교시설도 건축문화 담론의 주요 대상이 되었으며, 경제적 효율성과 교육적 효과의 범주를 넘어서서 자율적인 건축 언어로서 읽혀지고 해석되어지며 디자인되어야 한다는 인식이 확산되었다. 하지만, 여전히 학교건축에 대한 비전문가인 학교장이나 교육청 공무원들이 즉흥적으로 디자인 과정의 중요한 의사를 결정하거나 혹은 예산 부족과 경제성 등의 이유로 창의적이고 실험적인 학교건축 작품의 등장을 가로막고 있는 실정이다.

따라서 학교건축은 학생들의 교육공간으로서의 역할뿐만 아니라 도시공간에서의 독창적 정체성을 확립하고 시민의 삶의 질을 높이는 공공디자인으로서의 역할이 충분히 고려되어야 한다. 즉 학교건축이 다수의 학생을 수용하는 시설이라는 교육적 공공성에만 의존하여 형태적 기능과 경제성의 요구에만 치중한다면 건축이 가져야 할

예술적 가치나 문화적 자율성은 사라지고 지역사회에 미치는 심미적 공공성을 저해하게 될 것이다.

나) 지역사회 공동체의 중심

학교는 전통적으로 지역사회(community)의 중심적 역할을 해왔다. 따라서 지역사회 계획에서 학교시설은 지역의 정체성과 공동의식을 함양하는 기제로 인식되어 있다. 지역사회는 주민의 생계, 경제 활동, 오락 그리고 사회적 질서 등에 대한 지역주민의 요구를 충족시키는 위한 지속가능한 삶의 터이다¹¹⁾. 특히 학교는 지역사회에 대하여 학습환경을 향상시키고 지역주민의 이해를 넓히기 위해 학교의 교사와 지역사회 자원을 연결시켜 주며, 모든 연령의 지역주민들을 위한 광범위한 교육 프로그램을 제공하고 지역주민에 의한 학교 건물의 실질적인 사용을 증가시키는 지역사회의 핵심센터 역할¹²⁾을 담당한다.

최근 평생학습 개념의 도입, 지역사회학교, 방과 후 학교 정책 등은 교육체제의 변화를 가져왔으며, 이에 따라 학교는 누구나 일상생활 속에서 접근 가능한 지역의 공공영역으로 인식되고 또한 학교시설의 주인은 행정가나 학교가 아닌 지역주민이라는 소유 의식이 높아지고 있다. 이러한 인식 변화는 학교시설이 단순히 교육서비스를 제공하는 물리적 환경이 아니라 “적극적인 주민 활동의 중심 공간으로서 지역의 정체성을 강화시키고 재활성화하는데 촉매 역할¹³⁾”을 할 것을 요구하고 있다.

지역사회에 대한 학교시설의 공공성을 강화하기 위해서는 첫째 전통적인 폐쇄된 학교에서 보다 열린 학교로 전환되어야 한다. 즉 학생들이 지역사회 문화·스포츠 시설 등을 이용하여 체험학습, 특별활동과 지역사회에 대한 봉사활동을 하고, 역으로 학교시설을 지역사회에 개방하여, 지역주민의 문화·학습 공간으로 활용할 수 있는 체제를 조성하여, 학생들의 학습 공간의 확장과 학교의 지역사회 봉사의 기능을 확대하여야 한다.

다음으로, 학교시설에 대한 투자와 사업과정에서 민간의 적극적인 참여와 관여가 이루어져야 한다. 학교시설사업의 기획, 부지확보, 설계, 공사 그리고 유지관리 등 전 단계에서 다양한 주체들이 참가하여 지역사회와 사용자의 의견과 요구를 반영함으로써 지역주민의 참여를 통한 학교시설의 공공성을 보다 강화하여야 한다.

11) Kenneth B. Hall, Community by design, McGraw-Hill, pp.3~21, 2001

12) 최은수, 학교와 지역사회, 지방행정, pp.30~37, 2004. 5

13) Sharon Haar, School for cities: Urban Strategies, Princeton Architectural Press, New York, p.5, 2002

이러한 관점에서 Jarman과 Chan은 학교시설의 공공성을 확보하기 위한 지역주민 참여의 중요성을 강조하고 있다. 그 이유는 첫째, 학교시설사업은 주민이 내는 세금으로 이루어지며, 둘째, 지역사회 참여는 지역사회의 요구에 부응하는 학교 신축을 통하여 학교와 지역사회가 협력하는 특성을 부여한다는 점, 셋째, 지역주민들에게 학교 건설의 재정지원에 대한 승인을 보다 쉽게 획득할 수 있기 때문¹⁴⁾이라고 주장한다.

3.3 학교시설의 공공성에 대한 4가지 관점

본 연구에서 학교시설의 공공성 개념은 교육적 공공성과 사회적 공공성으로 대별하였으며, 교육적 공공성은 교육을 담는 그릇으로서의 역할과 교육서비스를 제공하는 공공재로서의 역할로 구분하였다. 학교시설의 교육적 공공성은 평생교육의 강화와 지역사회에 대한 학교의 역할 확대 등으로 인하여 그 중요성이 보다 확대되고 있는 반면, 학교시설의 공공성이 갖는 무상성 즉 공공재로서의 학교의 의미는 점차 축소되고 있음을 알 수 있다. 이러한 경향은 학교시설에 대한 지역사회의 관심과 참여를 높이는 계기가 되고 있으며 또한 교육 및 학교시설에 대한 투자 역시 국가 재정에만 의존하던 일방향적 공급 방식에서 민관 협력에 의한 공급체제로 전환되고 있다(<표 2>참조).

이와 아울러 본 연구는 학교시설의 교육적 공공성 못지않게 학교건축의 사회적 공공성의 중요성을 강조하였으며, 이를 심미적 공공성과 지역 공동체 의식의 촉매체로서의 역할로 나누어 설명하였다. 따라서 학교시설의 공공성은 4개의 관점 즉 교육적 공공성, 공공재로서의 역할, 심미적 공공성, 지역 공동체의 중심으로 설정하여 <그림 2>와 같이 도식화할 수 있겠다. 그러나 학교시설의 각각의 공공성은 단독으로 그 역할을 다할 수 없으며 각 기능과 역할이 함께 충족될 때 학교시설의 공공서비스재로서의 역할 즉 학

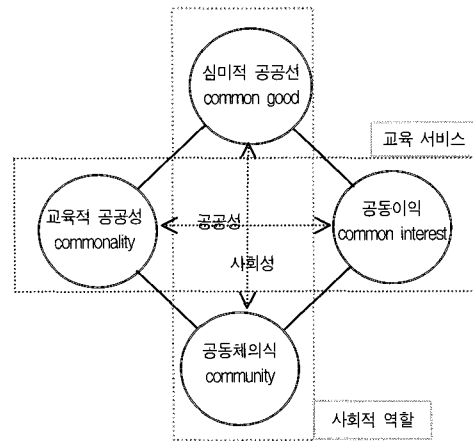


그림 2. 학교시설의 공공성

생과 교사들에게 쾌적한 학습공간으로, 지역주민들에게는 진정한 지역사회의 중심시설 역할을 다할 것이다.

4. 학교시설의 공공성 확보 방안

사회가 점차 복잡해지고 학교를 둘러싸고 있는 사회 구성원의 요구 수준이 다양해짐에 따라 학교의 기능과 역할도 다원화될 수밖에 없다. 이러한 학교시설에 대한 다양한 주체의 참여와 다원화된 기능 요구는 학교시설이 보다 공공성을 확보할 것을 요구하고 있으며, 또한 교육의 일방향적 수요와 공급체제를 민간의 참여와 관여를 통한 양방향적이고 상호 순환적인 수급체제로 전환할 것을 요구하고 있다. 본 절에서는 이러한 학교시설의 변화 요구에 대응하기 위한 방안들을 제시하고자 한다.

4.1 지역사회 센터로의 기능 확대

앞으로 지방자치와 교육자치가 통합되면 현재보다는 학교의 지역사회 센터로서의 역할이 더욱 강조되어질 것으로 보인다. 즉, 학교와 지역사회와의 관계는 더욱 긴밀해질 것이며, 지역사회 환경을 학습장화하는 개방교육체제의 요구와 지역사회로부터의 학교시설 개방 요구도 커질 것이다.

이미 제7차 교육과정에서는 재량학습과 특활활동 강화를 통해 지역으로 열린 학교 체제를 구축하고자 하였으나 이의 실질적인 실천은 이루지 못하였다. 따라서 학교 교육과정에서부터 열린 학교 체제를 구축하여야 하며, 학교시설의 복합화를 보다 활성화하고, 대규모 택지개발지구 내 복합커뮤니티센터 개발¹⁵⁾ 등을 통해 지역 중심시

표 2. 학교설립비용 개발사업 시행자 부담 현황

구분	시설별 금액(백만원)				학교수(중축:학급수)			
	토지	시설	토지+시설	합계	초	중	고	계
신설	122,537	13,940	52,797	189,274	7	3	3	13
중축	-	26,724	5,062	31,786	121	23	-	139
개축	1,344	41,423	2,900	45,667	8.5	-	-	8.5
합계	123,881	82,087	60,759	266,727				

(2005~2007. 5 현재: 교육부 내부자료)

14) Jerman, D. & T.C.Chan, Engaging the community in school facility planning, in paper at the meeting of the South Regional Council, 2003

15) 사례는 행정복합도시 컷마을단지의 복합커뮤니티센터 내 학교와 토지개발공사에서 시행중인 남양주 별내 택지개발지구 내 복합커뮤니티센터 학교 등에서 찾을 수 있다.

설로서의 역할을 강화할 필요가 있다.

4.2 지역 간 균등한 교육 환경

학교시설은 국민에게 쾌적한 교육환경이 균등하게 제공되어야 할 공공서비스재이다. 하지만, 도심지의 좁은 체육장을 가진 학교, 특별교실이 1개뿐 농어촌 통폐합 대상 학교, 리노베이션이 필요한 오래된 학교, 재원이 부족한 사립학교 등 도시와 농촌 지역 간, 사립과 국·공립학교 간 그리고 기존학교와 신축학교 간의 교육여건의 격차는 매우 심각한 수준에 이르고 있다.

학교시설은 학생과 교원들이 생활하는 장소이며 각 사용자 주체들의 교육권, 생활권, 환경권 등 다양한 요구와 권리들이 반영되어야 하며 이들의 최소한의 권리가 보장되어야 한다. 더구나 교육시설은 지역 인재 양성과 인구 유출입 등 지역사회 발전에 영향을 미치는 사회공공 시설로서 학생, 교사뿐만 아니라 지역 주민의 중요한 관심 사항이므로 교육여건의 격차 해소는 공공재의 균형 배분 측면에서도 고려되어야 한다.

4.3 학교시설 사업에 대한 지역주민의 참여 확대

향후 학교시설의 기획단계에서는 지역 주민, 학부모, 전문가 등 다양한 주체의 참여에 의해 수립되어질 것이다. 그리고 부지선정, 설계, 공사, 시설활용에 이르기까지 모든 과정에서 지역주민과 지역사회와의 연계가 보다 강조될 것으로 전망된다. 그러므로 학교시설의 참여적 계획은 교육행정의 민주화나 효율성을 위한 제도일 뿐만 아니라, 미래 교육환경을 준비하는 발돋움이라고 할 수 있다. 이와 아울러 우선되어야 할 조건은 공무원의 공복의식이 필요하며 또한 지역사회와 교육청 간의 상호 인정, 존경 그리고 신뢰¹⁶⁾가 그 바탕으로 형성되어야 한다. 즉, 행정당국은 지역주민들을 학교시설 프로젝트에 대한 재정의 궁극적인 제공자들로서 재인식할 필요가 있으며, 학교시설사업 전 과정을 추진하는 파트너로서 존중하여야 한다. 이러한 민과 관 간의 상호 존중이 바탕이 될 때 학교시설사업의 신뢰성과 공공성은 증진되며 궁극적으로 성공적인 학교 건설 프로젝트를 수행할 수 있다.

4.4 학교시설 투자의 민간 참여 확대

영국과 미국을 비롯한 선진외국의 경우 민관협력(private-

public partnership)에 의한 학교시설 투자는 이미 보편화되어 있으며 우리나라 역시 BTL사업에서 이러한 방식을 이미 접하고 있다. 이러한 방식은 독점적인 공공시장의 한 영역에 민간시장을 형성할 수 있는 계기를 만들었다. 하지만, 우리나라의 학교시설사업에 대한 민간의 직접 투자 혹은 부담 사례¹⁷⁾는 아직 도입단계에 머물고 있으며 이 또한 법적 제도적 장치가 미비하여 그 확산이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

따라서 민간이나 기업체들이 교육과 학교시설에 보다 자유롭게 투자 혹은 기부할 수 있는 제도적 장치와 인센티브 방안 등이 조속히 마련되어 민간의 교육 투자의 활성화를 촉진하고 공교육비에 대한 범국민적 부담 여건을 확립하여야 한다. 이러한 민간의 직접 기여는 공공서비스에 대한 권리와 책임을 함께 함으로서 교육과 학교시설의 공공성을 보다 확대시키는 역할을 할 것이다.

5. 결론

본 연구는 학교시설의 공공성에 대한 이론적 성찰과 그 실천 방안을 제시하였다. 학교는 지역사회에 대한 역할을 확대하고 또한 지역사회는 교육과 학교시설의 참여와 관여를 확장함으로써 학교시설이 학생과 교사들에게 쾌적한 삶의 공간으로, 지역주민들에게는 진정한 사회의 중심시설로서의 역할을 강조하였다.

끝으로, 본 연구는 학교시설의 공공성은 사적영역(private sector)의 다양한 주체들이 보다 많은 공적 부분에 참여할수록 그 공공성이 보다 확대된다고 결론을 내린다. 여기서 사적영역의 참여란 민간 투자에 의한 공립학교의 신설사업일 수 있으며, 기획단계에서의 지역주민의 참여적 평가일 수도 있고, 시공과 설계단계에서의 지역주민의 참여일 수도 있으며, 학교가 개교된 후 주민의 시설 활용일 수도 있다. 즉 민간의 참여가 많으면 많을수록, 참여 주체가 다양하면 다양할수록 학교시설의 공공성은 보다 강화된다. 이러한 학교시설에 대한 인식 변화는 현재 교육시설의 독과점 공급체제에서 다양한 기관과 민간의 파트너십 체제로, 기존의 관료적 시설행정 체제에서 지역사회에 열린 참여적 체제로 전환하는 바탕이 될 것을 기대한다.

16) T.C. Chan, Community involvement: A win-win approach to school facility planning, School Business Affairs, p. 22, 2004. 4

17) 미국의 경우, 빌 게이츠(Bill Gates)는 2006년 말까지 교육 분야에만 26억 달러(약 2조 4400억 원) 이상을 투입하여 미국 전역의 1,800개 고등학교 환경 개선사업과 200개 대안학교 신설 등을 하였다. 조선일보 12면, 2007. 3. 25("교육분야에 26억 달러 기부한 빌 게이츠" 참조)

참 고 문 헌

1. Leonard Benevolo, The origin of modern town planning, 장성수역, 태림문화사, 1963
2. 이명화, 도산 안창호의 이상총 운동에 관한 연구, 한국사학보, 8권, 단일호, 2000
3. 남기봉, 근대도시발전과 학교위치 결정과정에 관한 연구, 환경교육 제12권 2호, 1999
4. OECD, What Schools for the Future, Paris: OECD, 2001
5. 캐나다 정부의 정책보고서(Canada 2005 : Global challenges and opportunity, 1997, 1998)
6. Virginia Held, Rights and Goods: Justifying Social Action, The University of Chicago Press, 1989
7. Neil Leach, Introduction in Rethinking Architecture, Routledge, 1997
8. Kenneth B. Hall, Community by design, McGraw -Hill, 2001
9. 최은수, 학교와 지역사회, 지방행정, 2004. 5
10. Sharon Haar, School for cities: Urban Strategies, Princeton Architectural Press, New York, 2002
11. Jerman, D. & T.C.Chan, Engaging the community in school facility planning, in paper at the meeting of the South Regional Council, 2003
12. T.C. Chan, Community involvement: A win-win approach to school facility planning, School Business Affairs, 2004. 4