

학교 복합화 추진현황과 개선책 - 마산 중리초등학교 BTL사업 복합화 추진 -

Status of Promoting Mixed Use of School Facilities and the Remedy - Promotion of Mixed Use of BTL Project of JoongRi Elementary School in Masan City -

임 미 선*
Im, Mi-Seon

1. 서론

여태까지 학교시설은 학생들을 대상으로 교수·학습하는 공간의 기능역할만을 담당하여 왔다. 사회는 급변하고 있으며, 이제는 학교와 지역사회의 관계와 역할도 변화의 요구에 대응해야 할 필요를 느끼고 있다. 학교가 지역 센터로서 교육적 기능을 수행하면서 지역공동체의 기능도 복합적으로 마련할 의무가 주어진 것이다.

2. 본론

교육재정의 긴축으로 학교시설의 신축이 어렵게 되면서 2005년부터 민간투자법에 학교가 44개 대상 중에 포함되었고 BTL사업으로 신설을 추진하게 되었다.

경남교육청에서도 500억 규모 내외의 번들링(Bundling)으로 사업을 고시하여 2007년 운영 개시한 7교를 포함하여 공사 중 또는 실시설계 중, 협상 중인 사업이 여럿 있으며, 그중에서 번들링 사업으로 추진하여 2008년 7월말 준공예정으로 현재 공사 중(공정률 15%)인 중리초등학교 복합화 추진현황과 향후과제에 대하여 서술하고자 한다.

2.1 중리초등학교 복합화 사업 추진

경남교육청은 중리초등학교 이전 신축을 BTL사업으로 추진하면서 마산 내서지구의 주민이 필요로 하던 교육·문화·체육 등 생활에 필요한 공공서비스를 ONE-STOP으로 제공하는 학교복합화를 민간의 재원으로 학교시설

과 연계하여 운영함으로써 도시지역의 부족한 가용 토지를 보다 효율적으로 활용하고자 마산시에서 주민 의견 수렴을 통하여 자체확정, 교육청으로 사업 요청하여 왔고, 임대형 민자사업(BTL) 학교복합시설 시범사업 공동추진을 위한 기본협정(MOU)을 체결하여 추진하게 되었던 것이다.

1) 시설현황

- 사업명 : 마산 중리초등학교 학교복합시설
- 사업위치 : 경남 마산시 내서읍 호계리 356-16
(중리초등학교 이전 부지)
- 사업주체 : 경상남도교육청(마산교육청), 마산시
- 사업규모 : <표 1> 참조, 부지면적 : 11,988㎡

표 1. 마산 중리초등학교 학교복합시설 현황

시설명	구분	시설규모		추정 공사비 (원)	내용
		규모	연면적 (㎡)		
학교 시설	초등 학교	24학급 +유치원1 +특수반1	8,342	83억	• 초등학교 24학급 • 지하주차장 40대 규모
복 합 화 시 설	지역 도서관	열람석 200석	990	10억	일반열람실, 노인·장애인 열람실, 모자열람실, 디지털 자료실, 도서 정보검색대, 시청각실, 정기간행물·야외독서코너, 도서정리실, 사무실, 화장실, EV실
	생활 체육 시설	관람석 1,000석	3,000	40억	체육관(헬드볼공식경기 가능), 에어로빅실, 탁구장, 다목적 체육실, 의무실, 샤워실, 화장실, EV실
	소계		3,990	50억	
계	계		12,242	133억	

* 정회원, 경상남도교육청 시설과 지방시설주사

2) 기본협정(MOU) 주요내용

- 복합화 시설의 소유권 및 관리운영권 주체 : 마산시장
- 시설물의 유지·보수·운영·관리 : 민간사업자(20년간)
- 사업추진 주무관청 : 경상남도교육감(기본협정으로 마산시장이 위탁)
- 총 사업비 및 운영비용의 부담방식은 수익자 부담원칙에 따라 학생과 주민의 이용시간, 이용면적 등 객관적 지표를 활용하여 총사업비 및 관리운영비용의 부담 비율을 정함
- 복합시설 정부지급금은 마산시에서 경상남도 교육비 특별회계로 20년 간 분기별로 납입하고 교육감이 일괄하여 지급

3) 사업 추진경과

- 중리초 학교시설사업 시행계획 승인 - 2005. 12. 20
- 학교 복합화 수요협의를 학교카드 작성 요청(교육부) - 2006. 2. 10
- 업무 협조요청 : 경남도청 예산담당관, 지역교육청 - 2006. 3. 14
- 학교복합화 관계부처 합동 회의(기획예산처) - 2006. 3. 28 ⇒ 대상학교 선정 및 복합화시설 발굴
- 학교복합화 시범사업 선정통보(교육부) - 2006. 4. 20 ⇒ 도서관 990㎡(10억 원), 생활체육시설 3,000㎡(40억 원)
- 학교복합화 시범사업 부처지원반 회의(교육부) - 2006. 5. 9 ⇒ 지자체 및 지역교육청 담당자 참석 : 기본협정서(MOU) 초안 배포
- 이전부지 토지소유권 확보 : 2006. 5. 10
- 학교시설 복합화를 위한 국민체육센터 적극 유치(교육부) : 2006. 5. 24
- 학교시설 복합화 관련 협의회 및 세미나 개최(교육부) - 2007. 6. 26 ⇒ 학교복합시설 시범사업 공동추진을 위한 기본협정(MOU) 표준안 배포
- 학교 복합화 기본계획 설계연구용역 관련 의견요청(마산시청) - 2006. 7. 21
- 학교 복합화 시설 협의(마산교육청, 마산 시청, 마산시의회) - 2006. 7. 27
=> 안건 : 부지 부족으로 추가확보 가능여부, 동선분리, 주차장확보 등
- 학교 복합시설 시범사업 추진현황 점검 회의(기획예산처) : 2006. 8. 16
- 학교 복합시설 부처 지원반회의 개최(기획예산처) - 2006. 9. 6

- 복합화 사업 공동추진 기본협정(MOU)체결 - 2006. 10. 2
- 복합화 사업 기본계획 주민 설명회(마산교육청) - 2006. 11. 20 ⇒ 교육위원, 시의원, 국회의원 보좌관, 학교운영위원, 동창회, 학부모, 대표, 교사, 인근 주민, 교육청 및 시청, 내서읍 관련 공무원
- 복합화 시설 마산시의 의견수렴 : 2006. 12. 20
- BTL 사업자 모집 고시 : 2006. 12. 28
- 복합화 사업 협상 : 2007. 5. 4 ~ 2007. 6. 15
- BTL사업 협약서 체결 : 2007. 6. 18
- 실시계획 승인서 작성 및 신청 : 2007. 6. 19~2007. 9. 16
- 실시계획 승인신청 : 2007. 10. 1
- 실시계획 승인 : 2007. 10. 29
- 공사기간 : 2007. 9. 3 ~ 2008. 7. 31
- 임대개시 예정일 : 2008. 9. 1

4) 향후 추진계획

- 마산시와 지역교육청, 학교, 사업시행자 간 운영 관리 계획 협의
- 지역주민, 학생과의 공동 활용 및 주민이용 시간과 개방계획 등
- 직영, 위탁 및 프로그램 구성 등 구체적인 관리·운영 계획

5) 기대효과

- 체육시설 및 도서관 시설을 이용한 방과 후 교육활동 지원
- 학교 휴무일 및 공휴일 복합화 시설을 활용한 특기적성교육 강화
- 지역주민의 평생교육을 위한 인프라 조성
- 내서지구 주민 편의시설 확충 및 지역공동체 역할
- 주민의 문화·체육시설 이용으로 정신적으로나 육체적으로 건강한 삶 영위
- 외부 자본에 의한 시설확충으로 지역경제 활성화에 기여
- 민간 전문기업에 의한 효율적인 유지관리 운영으로 양질의 공공서비스 기대
- 향후 복합시설의 도서관과 접하여 있는 학교시설(도서관정보센터, 컴퓨터, 멀티미디어실)의 개방화 연계도 확산 기대

2.2 복합화 추진과정의 문제점

1) 복합화 추진 업무협의 기간 부족

초·중·고등학교는 개교일 3월 1일 또는 9월 1일 시점으로 준공되며, 이에 따른 사업고시 일정이 최소 개교 21개월 전(전면개축인 경우 27개월) 고시되고, 고시에정 일로부터 1년 6개월 전에 복합화 추진이 확정되어야 한다. 확정 이후 해당 지자체와의 업무협의 및 지역주민 의견수렴, 지방의회 행정절차 수행, MOU체결, 기본계획 설계용역, 복합화 성과요구수준서 작성 및 제시, 운영방식 결정 등 고시 사전에 협의, 작성, 확정해야 할 것들은 산재한 데, 중리초 복합화는 고시 1년 전에 확정됨으로 고시일정 지연 등 번들링 사업 추진기간 부족으로 추진에 다소 미흡한 부분 발생했다.

2) 지방자치와 교육자치의 이원화로 업무 문제점

가) 교육청과 다르게 지자체의 복합화(체육시설, 도서관) 담당부서의 잦은 이동으로 업무가 연속적이지 않음.

나) BTL 전담부서가 없는 지자체의 업무 담당자로부터 BTL사업 추진과 관련한 자료 요구를 당연시 하는 형태로 업무 매뉴얼이 없는 상태에 지속적으로 요구하거나 교육청담당자의 업무한계를 초월한 제안을 하는 등 감정 충돌이 발생.

다) 복합화의 주무관청이 지자체이다 보니 학교와 공동추진을 하는 교육청 입장에서 기술적으로나 행정적으로 단독 진행을 할 수 없음에 복합화 부분의 업무추진과 협상은 지자체에서 주도적 입장이다 보니 협상의 진척이 더디어 당초 추진일정을 초과하여 협상기간을 연장하는 등 번들링사업 추진 문제발생.

라) 운영 및 시설물 유지의 주무관청이 다르다 보니 시설영역의 분리 구분 문제와 시설물 별도계량기와 설비 계통을 학교와 분리하고 총체적으로는 통합하여야 하는 이중 공사비 및 운영비 발생.

마) 사용구획이 불분명한 시설에 대한 유지관리 및 운영에 대한 상반된 의견 표출

바) 학교시설과 복합화시설의 사용시간대가 다르므로 보안 관련 사업 제안된 시설운영의 정부지급금의 분담에서 통합관리와 분리영역 구분에서 이견 충돌

사) 교육청과 지자체간 역할, 비용, 위험의 분담은 당해 시설(학교시설은 교육청, 문화·복지시설은 마산시)에 따른 분담관계를 포괄적으로 규정하고 있으나 의견이 상충될 경우 조정자 역할을 할 수 있는 곳이 없음.

아) 20년 간의 운영기간이 만료되어 시설이 주무관청

으로 귀속될 경우 공동관리 시설물에 대한 재산권 구분 등 협의대상에 대하여 명확한 기준을 만들 수 없는 문제점을 안고 있음.

3) BTL 복합화에 대한 전문 지식 부족

가) 추진기간 부족 및 전문성 부족 등 불분명한 성과요구수준서 제시로 사업제안서를 협상과정에서 변경할 경우 이로 인하여 학교시설에 영향을 끼침으로 인한 갈등(복합화 일부 기능실을 변경함으로 기능에 따른 비품 등이 바뀌면서 가격부분의 조정으로 추진일정 등 문제점 발생)

나) 기술적으로나 BTL사업 추진 업무에 대한 노하우가 없어 행정절차 및 협의에 대하여 교육청 업무담당자와의 의견교환 시 문제가 많음.

다) 협상단 구성에서 가격부분, 기술부분, 운영부분, 협약서와 관련하여 각각의 분야에 충분한 협상기술을 가진 자가 참여하여야 하나, 지자체에서는 일반행정업무 담당자가 참여함으로 모든 협상과 관련하여 자문을 받아 해결해야 하므로 원활하게 협상이 진행되지 못함.

2.3 복합화 추진 경험으로 얻은 개선책

1) 정책적 개선 사항

- 학교 복합화 사업의 조기 발굴(고시 1년 6개월 전, 소요일정 감안) 필요
- 학교부지 확정(학교시설 결정고시) 이전 단계에서 부터 복합화 대상시설에 따른 필요한 부지면적(특히, 체육시설 경우 건폐율 상승) 확보 필요
- 교육청과 지자체 간 협의체 구성 및 운영
- 학교 복합화 업무추진 매뉴얼 작성 및 파급 필요
- 학교 복합화 조정기구 신설(예 : 기획예산처 소속 조정 전담기구, 교육협력관 지정 등)

2) 업무추진 개선 사항

- 학교 복합화 시설로 인한 학교 교육에 미치는 영향력 및 장단점 분석 필요
- 학교 복합화 대상시설 확정 이전 인근 주민들의 충분한 의견 수렴 및 조사 후 대상 결정
- 교육청과 지자체, 지역주민에 당위성 등 지속적인 홍보
- 복합화시설에 대한 경험과 사전지식이 있는 교육청과 지자체 업무담당자를 계획단계부터 지정하여 업무 연속성과 교육 및 워크숍 참여 등 전문성을 길러 최소한 협약 후 실시·설계·승인 단계까지 배치 필요.

3. 학교 복합화 정착화를 위한 결언

복합화는 교육청과 지자체 간에 공동추진 사업이다. 최소한 고시 1년 6개월 전에는 지자체와의 협의, 지역주민의 의견수렴을 통하여 복합화가 결정되어야 지방의회 행정절차 수행, 기본계획 설계용역 등 사업추진과 관련하여 절차를 체계적으로 수행할 수 있는 것이다.

2006년부터 학교 복합화를 시행하고 있지만 그동안 지자체에 대한 홍보와 지자체의 복합화 의지 부족으로 복합화 발굴이 활성화 되지 못하였다.

이제는 제도적으로도 정비단계로 접어들고 있어 정착을 위한 준비단계를 마쳤으니 활성화와 정착화에 매달려야 할 때이다.

지역주민의 복합화 수요 요구를 충족하기 위하여 학교와 더불어 함께하는 지역공동체로 불이 꺼지지 않는 학교를 만들어 가야 할 것이다.

※ 이 자료는 복합화업무를 담당하면서 접하고 느낀 점을 개인적 입장에서 표현함에 업무 관련부서의 입장과는 다른 부분이 있을 수 있습니다.