

# 학교시설 복합화 운영개선을 통한 교육복지재정 운용 효율화 방안

## A Research of the Efficient Financial Management of Welfare for Education through Operating Mixed-use of School Facilities

김 주 철\*

Kim, Joo-Cheul

### Abstract

Nowadays, the change of the social structure such as the elderly society and the broken traditional family conception is progressing rapidly. The social change produced a lot of problems, and the welfare from among these is the urgent problem. The welfare for the aged is very important problem in an aging society. The changes of industrial and economic structures also caused the increase of double-income families.

The numbers of schoolchildren decreased rapidly because of the low birth and elderly society. So, many idle spaces of existing school facilities have emerged, and these left spaces is being blamed for the fiscal waste. If these idle spaces were used for the welfare-facilities, it will be of assistant to solve the problem about welfare and use the school facilities effectively. And then, the big profit from these enterprises can be used for the better welfare for education.

키워드 : 학교시설 복합화, 학교재정, 교육복지, 학교운영

Keywords : mixed-use of school facilities, welfare for education, school finances, operating for school

### 1. 서론

#### 1-1. 연구의 필요성 및 목적

현대사회의 인구구조 형태는 과거와는 많은 차이를 보이고 있다. 의학과 같은 과학기술의 발전에 따른 평균수명 연장 등으로 인하여 고령화가 유례없는 급속한 속도로 진행하고 있다. 이에 대하여 기획재정부에서는 노인인구 및 1, 2인 가구 비율이 급증하여 향후 고령사회로 진입할 것으로 전망하며 이에 따라 노인부양비 및 유소년 부양비의 변화를 다음과 같이 예측하고 있다. 2007년 14.3%에 불과했던 노인 부양비는 2050년에 72.0%로 급증하는 반면 2007년 24.1%의 유소년 부양비는 2050년 16.8%로 감소할 것으로 보고 있다.<sup>1)</sup> 하지만 이렇게 급속도로 진행되고 있는 고령화에 적절한 대응책이 마련되지 못하여

사회·경제·정치 등의 다양한 영역에서 광범위하게 문제들이 나타나고 있다. 또한 산업구조의 변화와 핵가족화 등으로 인하여 맞벌이 부부 중심의 가족형태가 일반화되어 가고 있다. 이로 인하여 육아는 더 이상 과거처럼 가정 내에서만 이루어지는 것이 불가능해졌다. 이처럼 노인복지와 육아 등은 조속히 해결되어야 할 우리 사회의 주요 쟁점 중의 하나라고 할 수 있으며, 복지 문제의 해결을 위해서 적합한 프로그램의 개발과 적정한 공간의 확보가 무엇보다 중요한 과제라고 할 수 있다.

한편, 최근의 또 다른 사회문제로 부각되고 있는 저출산 풍조로 인하여 학생수가 계속적으로 감소하여 교실과 같은 학교 내 유휴공간들이 많이 증가하고 있다. 이는 2001년 서울 금호초등학교를 시작으로 추진 및 운영되고 있는 학교시설복합화사업들과 맞물려 기존에 학생들의 학습공간으로서만 기능하였던 학교에 새로운 프로그램을 운영할 수 있는 가능성을 제공하였다. 이러한 학교의 공간적 변형 및 활

\* 한국교원대학교 교육정책전문대학원 겸임교수

1) 기획재정부 보도자료, 2011

용을 통하여 최근 그 수요가 급격히 증대하고 있는 노인 및 보육 관련 시설들을 수용할 수 있을 것이라 사료된다.

이에 따라 본 연구는 최근 필요성이 급속히 증대되고 있는 노인복지시설과 보육시설 등의 복지시설을 학교 내의 유휴 공간과 복합화 시설 등에 유치함에 있어서 그 효용성을 검토하였다. 더 나아가, 복지시설 운용을 통한 수익창출과 그 수익의 교육복지재정으로의 환원에 대한 가능성을 모색하고자 하였다.

## 1-2. 연구의 범위 및 방법

일반적인 교육복지는 모든 국민의 교육기회의 형평성을 보장하기 위한 모든 제반 활동이라 할 수 있으나 학교 복합화 시설의 운영을 개선하여 교육복지재정 운용효율화 방안을 도출하고자 하는 본 연구에서는 학교 시설 내에서 이루어지는 복지활동으로 교육 복지의 범위를 한정하였다.

본 연구는 다음과 같은 방법으로 진행되었다. 첫째, 현재 정부의 재정 운용방향과 민간투자방식의 개념, 교육복지 사업 등에 대하여 기존의 문헌 등을 통하여 살펴보았다. 둘째, 기존 문헌을 통한 정리된 기본 개념을 바탕으로 학교와 복지의 관계를 정의하고 교육복지사업에 대하여 정리하였다. 셋째, 현재 교육복지사업의 운영 현황을 교과부 자료를 바탕으로 살펴보고, 일본 우수 사례와 비교 분석하였다. 마지막으로, 학교복합화에서의 복지관련 시설사업을 통한 교육복지재정 운용 효율화 방안을 SWOT기법을 통하여 도출하였다.

## II. 이론적 고찰

### II-1. 재정과 민간투자사업

#### 1) 정부재정 운용방향

오늘날 재정이란 국가 또는 지방공공단체가 의회의 의결을 거쳐서 확정된 공공수요를 충족시키기 위하여 자원을 획득, 관리, 처분하는 활동, 즉 정부의 경제활동이라고 정의할 수 있다. 또한 정부가 자금을 조달, 관리하고 지출하는 행위, 즉 정부의 자금운용의 근저에는 공공수요(공적수요요구)를 충족시키기 위한 실질적인 경제활동이 이루어지고 있으므로 이를 공공경제라고 부르기도 한다.<sup>2)</sup>

OECD의 통계 현황을 바탕으로 한국 정부의 재정

현황<sup>3)</sup>을 살펴보면 다음과 같다. 우선 한국 정부재정은 매년 흑자를 기록하고 있으며 1995년부터 2008년까지 연 평균 3.0~4.0% 수준 (GDP 대비)의 흑자를 보이고 있다. OECD 회원국 중 다수의 국가들이 재정 적자를 기록하고 있는 상황에서 특수한 경우라고 할 수 있다. 이렇게 한국 정부가 재정흑자를 기록한 이유는 다른 국가에 비해 총 지출액이 낮기 때문인 것으로 분석된다. 한국 정부의 총 수입은 GDP 대비 33.3%(2008년)로 OECD 전체 평균인 37.9%에 비해 낮게 나타났으며, 이는 일본(34.4%), 미국(32.3%) 등과 비슷한 수준이다. 반면, 한국 정부의 총 지출은 GDP 대비 30.0%(2008년)로 OECD 전체 중 칠레 다음으로 가장 낮게 나타났으며, 수입 면에서 비슷했던 일본의 지출(37.1%)과 미국의 지출(38.8%)과는 큰 차이를 보였다. 이와 함께, 2008년 한국의 GDP 대비 총 세수율은 26.6%로 나타나 OECD 평균인 35.8%(2007년)과 비교하였을 때 매우 낮은 수준으로 나타났다. 정부의 세수는 크게 소득세와 소비세로 구성되는데 한국의 소득세와 소비세가 낮아 한국정부의 총 세수율이 낮게 나타나는 것으로 분석된다. 종합해보면, 여타 국가들에 비해 세수가 낮음에도 불구하고 흑자재정을 유지하는 동시에 정부 부채율이 낮게 나타난 것은 '조금 걷고 조금 쓰는' 방식으로 운영되었기 때문이라 할 수 있다.

하지만 1990년대 후반부터 지속적으로 그 중요성이 확대되어 온 복지부문 등으로 인하여 '조금 걷고 조금 쓰는' 방식의 운영에 변화가 요구되기 시작하였다. 특히, 기획재정부의 '2012년도 예산안 요구현황 및 편성방향'의 보도자료에 따르면, 12개 분야 모두 요구 증가율이 늘어났으며 특히, R&D, 일반 공공 행정, 교육, 외교통일, 복지, 국방 등 6개 분야의 요구 증가율이 높은 수준으로 나타났다.

한편, OECD는 2008년 세계 금융위기 이후 OECD 회원국은 물론 전 세계적으로 경기부양책이 실시되어 각국의 재정적자 확대가 불가피했다고 지적하였다. OECD 주요국의 경기부양책은 크게 '감세 정책'과 '재정지출 확대'로 나타났으며, 한국 정부 역시 감세와 재정지출 확대 정책을 펼쳤다. 한국 정부의 세금 감면 폭은 뉴질랜드(-4.1%), 미국(-3.2%) 다음인 세번째로 -2.8%였으며, 재정지출 역시 일본(4.2%), 호주(4.1%) 다음으로 3.2%의 확대폭을 기록하였다. 한국 정부의 위기극복 정책이 정부재정에

2) 윤한성, 재정학 개론, 삼영사, 1996, p.23

3) OECD 통계 분석 01 ; 한국 정부재정 현황 및 시사점, P&C REPORT, 2011

미친 영향은 GDP 대비 -6.1%를 기록, OECD 국가 가운데 정부재정에 가장 큰 부담을 준 것으로 나타났다.<sup>4)</sup>

이에 따라서 보다 정부재정의 부담을 지우고 효율적인 재정운용을 위한 다양한 방법들이 모색되어지고 있는 상황이다. 특히 우선도가 높은 필수 사업에 대해 재정사업투자방식의 다변화 모색이 절실히 요구되고 있다.

## 2) 민간투자방식의 개념

민간투자사업이라 함은 전통적으로 정부예산으로 건설·운영하여 온 도로, 항만, 철도, 학교, 환경 등의 사회기반시설들을 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영함으로써 민간의 창의와 효율을 도모하고자 하는 사업을 의미한다. 민간투자사업의 특징은 민간이 재원을 마련하여 시설을 건설하고 정부에 해당시설을 기부채납한 후, 정부로부터 관리운영권을 부여받아 운영수입으로 투자금을 회수하는 점이다.

민간투자사업의 추진 근거 법률로는 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’이 있으며, 이는 1994년 ‘민자유치촉진법’에서 시작되었다. 1998년 12월에 ‘사회간접자본시설에 대한 민간투자법’으로 전면 개정되면서 운영수입보장 등 사업위험 분담장치 강화 등을 통하여 민간투자사업이 본격적으로 활성화되었다. 2005년 1월 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’으로 개정되면서 투자대상시설, 사업시행방식, 투자재원조달방식 등이 다양화되었다.<sup>5)</sup>

민간투자사업은 사업추진 방식에 따라 표1과 같이 구분할 수 있다.

표1. 민자유치사업의 유형

유형	참여단계
BOT	건설(build)-운영(operate)-양도(transfer)
BTO	건설(build)-양도(transfer)-운영(operate)
BOO	건설(build)-소유(own)-운영(operate)
BT	건설(build)-양도(transfer)
BLT	건설(build)-임대(lease)-양도(transfer)
BTL	건설(build)-양도(transfer)-임대(lease)
CAO	계약(contract)-추가(add)-운영(operate)
DOT	개발(develop)-운영(operate)-양도(transfer)
ROT	복구(rehabilitate)-운영(operate)-양도(transfer)
ROO	복구(rehabilitate)-소유(own)-운영(operate)
RTL	복구(rehabilitate)-양도(transfer)-임대(lease)

※ 자족적 신도시 개발을 위한 기업의 참여방안 연구, 국토연구원 2004

## 3) 교육복지사업과 민간투자

행복한 삶을 뜻하는 복지는 현대 민주 사회의 근간을 이루는 개념이라 할 수 있으며 현행 헌법 제10조에서는 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리가 있다.”고 행복추구권을 규정하고 있으며 제34조에서는 “모든 국민은 인간다운 생활을 할 권리를 가진다.”고 언급하여 복지가 우리 사회 근저에서 바탕이 되는 개념이라 할 수 있다.

한편, 교육복지는 교육에 있어서의 복지를 의미한다고 할 수 있다. 이에 대하여, 이태수(2004)는 추상적으로는 교육기회 및 교육의 질에 있어서 그 사회의 보편적 수준에 이르지 못하는 불평등 해소에 초점을 두는 개념으로 사용된다 하였으며, 좀 더 구체적으로 “교육복지란 개인적, 가정적, 지역적, 사회·경제적 요인 등으로 인해 발생하는 각종 교육소의 및 교육불평등 현상들을 해소하고 전 국민이 높은 교육의 질적 수준을 누리도록 하여, 궁극적으로 국민 삶의 질 향상과 사회 통합을 기함은 물론 나아가 국가의 성장 동력을 강화하기 위해 펼치는 교육현장에서의 다양한 노력들의 총체”를 의미한다고 하였다.<sup>6)</sup> 이와 더불어 한국교육개발원에서는 교육복지의 개념을 “교육적 가치를 구현하기 위해 제반 지원 활동을 제공하는 것”으로 정의하고 있다. 더 나아가 “모든 국민에게 일정 수준의 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하며, 개인 및 사회경제적 요인으로 인해 발생하는 교육 소외·부적응·불평등 현상을 해소하여 모든 국민이 각자의 교육적 요구에 맞는 교육을 받음으로써 잠재 능력을 최대한 계발할 수 있도록 제반 지원을 제공하는 것”으로 세분화하여 정의하고 있다.<sup>7)</sup> 또한 류방란은 교육복지를 “모든 국민이 유의미한 학습 경험을 통해 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 교육형평성(equity)을 보장하기 위한 공적 행위”로 정의하고 있다.<sup>8)</sup>

이러한 개념을 바탕으로 하는 교육복지 정책은 일차적으로 개인적·가정적·지역적·사회·경제적 요인 등으로 인한 교육 기회에 있어서 소외 계층들이 일정

6) 이태수, 교육복지 구현 종합방안 연구, 교육인적자원부, 2004, p.21

7) 이혜영 외, 교육복지에 관한 법제 연구, 한국교육개발원, 2006, p.12

8) 류방란 외, 교육복지투자우선지역 지원 사업 중단적 효과 분석 연구(2차년도), 한국교육개발원, 2011, pp10~12

4) OECD 통계 분석 01, 전게서

5) 민간투자사업 업무 매뉴얼, 기획예산처, 2006, p.11

수준의 교육을 받을 수 있도록 하는 것을 목표로 하고 있다.

하지만 참된 교육복지는 교육 소외 계층에게만 이루어진다고 할 수 없다. 궁극적인 교육복지가 달성되기 위해서는 모든 교육 대상들이 안전하고 쾌적한 학교 안에서 보다 건강하고 인권이 존중받는 생활을 누릴 수 있어야 한다.

교육복지와 관련하여 정부는 초·중등교육법 시행령 제54조에서는 “교육과학기술부장관 및 교육감은 정상적인 학교생활을 하기 어려운 학생 및 학업을 중단한 학생이 밀집한 학교에 대하여 교육·복지·문화프로그램 등을 제공하는 지원사업을 실시하여야 한다.”고 명시하고 있다.

교육복지사업은 저소득층 영·유아 및 아동·청소년의 교육의 기회, 과정, 결과에서 나타나는 주요 취약성을 최대한 보완하기 위한 교육·문화·복지의 다차원적 지원사업으로 학교가 중심이 되고 지역사회가 교육공동체 구축을 통해 학습·문화·심리·정서 등 그들의 삶 전반에 대한 지원을 강화함으로써 저소득층 아동·청소년의 교육적 취약성을 해결해 나가고자 한다. 이러한 교육복지사업의 목표와 전략을 살펴보면 그림1과 같다.<sup>9)</sup>

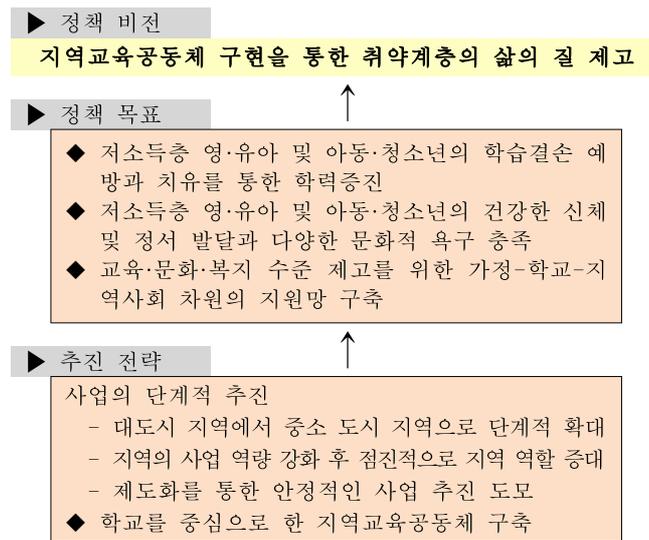


그림1. 교육복지사업의 목표와 전략

또한 근래에 들어서는 앞서 언급한 넓은 의미의 교육복지 즉, 모든 교육 대상들이 보다 편리하고 쾌적한 환경에서 교육의 혜택을 받을 수 있도록 시설 개

9) 안병렬, 교육복지사업에서 학교와 지역사회 네트워크에 관한 연구 : 서울지역 교육복지사업을 중심으로, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위 논문, 2009, p.24

선 사업들이 많이 진행되고 있다. 특히, 2005년 이후 학교 시설물들의 유지·보수 관리 등에 민간투자 방식이 적용되기 시작하면서 다양한 교육복지 대상들을 위한 다양한 교육복지 프로그램들이 학교 내에서 수용되기 시작하였다.

## II-2. 학교에서의 교육복지 개념

### 1) 사회변화와 학교시설

현대사회는 유례없는 문명의 발달에 힘입어, 끊임 없이 발전하고 있으며 그 변화속도는 나날이 가속되고 있다. 하지만 이런 급속한 변화는 긍정적 발전뿐만 아니라 여러 사회문제를 동반하게 되었다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

의학의 발달, 생활수준 및 환경의 개선 등으로 인하여 평균연령이 높아져 65세 이상 노인인구가 전체 인구의 7%를 넘어서면 고령화 사회로 정의되는데 현재 우리나라 65세 이상 노인 인구는 2008년 10월 기준으로 500만을 넘어섰으며, 전체 인구의 10.3%를 차지하였다.<sup>10)</sup> 이는 노인 인구비가 7%였던 2000년과 비교하면, 8년 사이 3.3%가 증가한 것이다. 더욱이 아래의 통계청 자료에서 알 수 있듯이, 고령화는 점점 가속될 전망으로 보이며, 이에 따른 많은 노인 문제들이 발생하고 있으며 이에 대한 대책마련이 시급한 상황이다.

고령화의 원인 중 큰 비중을 차지하고 있는 저출산은 결혼 및 육아에 대한 고전적 가치관이 무너지고 독신 선호 등의 가치관의 변화 및 여성들의 사회 진출 등의 사회구조 변화의 확산 등으로 인하여 그 속도가 빨라지고 있다.

이러한 인구 및 사회구조의 변화는 기존의 학교역할에도 큰 변화를 유도하게 되었다.

우선, 학교시설에 대해 기존문헌에 정의한 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 김종철(1991)은 ‘학교시설은 일정한 장소에서 계속적으로 교육활동을 영위하기 위하여 설비되어 있는 일체의 물적 조건을 포괄적으로 말하는 것으로 교지, 학교건물, 공작물, 설비 등을 포함한다.’<sup>11)</sup>고 정의하였으며, 남정걸(2003)은 ‘학교시설은 단순히 교사와 학생을 수용하는 건축물만은 아니며 학교 전체가 교육의 매체요 도구이면서 학생의 성장과 발달을 촉진하는 생활환경을 총

10) 통계청 연령별 인구 구성비 추이 자료

11) 김종철, 교육행정의 이론과 실제, 교육문화사, 서울, 1991, p.37

칭한다.<sup>12)</sup>’고 하였다. 또한, 학교시설 사업촉진법에서는 교사대지·체육장 및 실습지, 교사·체육관·기숙사 및 급식시설, 기타 학습지원을 주된 목적으로 하는 시설로 정의하고 있다.<sup>13)</sup>

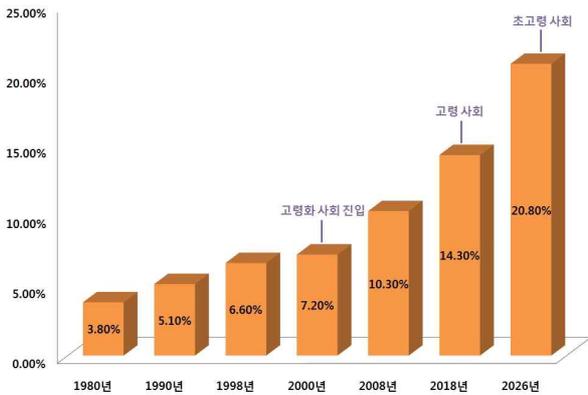


그림2. 노인인구 비율 변화 추이 <통계청 자료>

또한 김성중(2002)은 학교시설을 좁은 의미의 학교시설과 넓은 의미의 학교시설로 분류하여 다음과 같이 정의 내리고 있다. 좁은 의미에서 학교시설은 교실 안에 이루어지는 활동만을 고려하여 이와 직접적으로 관련된 시설·설비로서 한정되며, 넓은 의미에서의 학교시설은 학교 교실 안에서 이루어지는 활동뿐만 아니라 이를 지원하고 규제하는 사회적 환경까지 고려한 시설·설비를 의미한다.<sup>14)</sup>

더 나아가 지식정보화 사회에 들어서면서 교육의 개념은 보다 확장되었으며, 생활수준의 질적, 양적 수준이 높아지면서 교육의 중요성과 그에 대한 관심은 더욱 높아지고 있으며 이에 따라 학교의 역할도 보다 넓어지게 되었다. 즉, 과거 교육이라 함은 정규 교육을 받는 학생들만을 위한 것이었지만, 현대 사회에서는 전 생애에 걸쳐서 교육의 혜택을 누릴 수 있는 평생 교육의 의미가 강조되고 있다. 이에 따라서 학교 역시 학생들만을 위한 공간이 아닌 지역주민들을 위한 평생 교육 및 복지의 장으로 변모하고 있다.

학교의 역할이 광범위해지는 한편, 저출산 및 고

령화 추세에 기존의 학교시설의 주 이용자인 학생들의 수가 급격히 감소하여 기존의 학교에 유휴공간들이 많이 발생하게 되었다. 서울특별시 교육청의 <교육과정 운영 개선을 위한 교과교실제 운영 방안 연구>에 따르면 서울특별시 소재 중학교의 학생 수 감소로 인해 학교별 평균 유휴 교실수는 9.7개가 발생할 것이라고 예측하고 있다.<sup>15)</sup> 이러한 학교 내 유휴 시설 및 공간은 방치되는 대신 지역주민들을 위한 다양한 복지프로그램을 수용함으로써 긍정적으로 활용될 것으로 보여진다.

이처럼 급격한 사회변화에 따라서 학교는 기존의 역할 대신 새로운 요구들을 수용할 수 있도록 요구되기 시작하였다. 즉, 저출산 등의 원인으로 기존 학교시설에 유휴 시설 및 공간이 많이 발생하게 되었으며, 이러한 학교 내 유휴 공간은 사회의 구조적 변화에 따른 다양한 문제들을 해결을 위한 프로그램 및 시설을 수용함에 있어서 적합할 것으로 사료된다.

## 2) 학교에서의 교육복지 사업<sup>16)</sup>

교육복지사업의 추진 배경은 학교와 지역사회가 연계하여 저소득층 자녀들의 복지, 학습, 정서, 문화, 건강 등 삶의 전 영역에서 지원하고, 학교 중심의 지역사회교육공동체 구축을 통해 이들의 교육적 성취를 제고하려는 핵심적 교육복지 정책 중 하나이다. 계층 간 소득 격차의 심화, 가정의 기능 약화, 급격한 도시화 등이 초래하는 사회통합 위기에 학교와 지역사회가 적극적으로 대처할 필요성이 증대하고 교육 문화 복지적 조건이 상대적으로 열악한 저소득층 밀집 지역의 기회 불평등 완화 정책 추진이 시급한 실정으로 인식되었다.

아동 개인에 대하여 교육에 소요되는 일부 비용을 지원하는 것만으로는 아동이 생활하는 환경이나 교육환경을 개선하는데 한계가 있으므로 저소득층 아동들을 위하여 지역사회의 교육적 환경을 전반적으로 개선하는 것을 배경으로 한다. 저소득층 아동·청소년의 실질적 교육기회 보장을 위한 지역사회 차원의 교육·문화·복지의 통합서비스 체계를 구축하여 학교가 지역사회의 교육복지 통합서비스의 중심적

12) 남정걸, 교육행정 및 교육경영, 교육과학사, 서울, 2003, p.362~363

13) 학교시설사업촉진법 제2조(정의) 1항

14) 김성중, 학교시설 변화방향에 근거한 기존학교 리노베이션 의사결정에 관한 연구, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2002, p.10.

15) 김재춘 외, 교육과정 운영 개선을 위한 교과교실제 운영 방안 연구, 서울특별시교육청, 2008

16) 안병렬, 교육복지사업에서 학교와 지역사회 네트워크에 관한 연구 : 서울지역 교육복지사업을 중심으로, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위 논문, 2009, p.26

역할을 수행할 수 있도록 학교의 기능을 강화한다. 아동들의 발달 단계에 따른 기본적 욕구 해결과 문제되는 행동을 예방하여 학력신장·정서발달·심성개발·건강증진·방과 후 학교 운영 등 다양하고 통합적인 교육복지 서비스를 제공한다.

### 3) 교육복지와 학교시설 복합화

최근 생활수준의 향상과 이에 따른 문화 및 평생 교육, 복지 등에 대한 관심이 높아진 반면 이미 포화 상태가 되어버린 도심지에는 이를 수용할 만한 공간이 부족한 상황이다. 한편, 과거 학교시설은 학생들의 학습만을 담당하는 시설이었기 때문에 학생들의 수업시간 이외에는 그 이용효율이 매우 낮았다. 이에 따라 학교의 공간 이용을 보다 효율적이고 합리적으로 하면서 지역사회의 문화 및 복지 등의 요구를 충족시키기 위해 생겨난 개념이 학교시설의 복합화라고 할 수 있다.

이에 대하여 류호섭(2000)은 교육시설의 복합화는 개방과는 달리 학교의 신축·증축·개축 시 지역주민의 평생교육의 필요에 의해, 또는 지역주민의 편의를 위해 필요한 여러 종류의 시설을 부지의 효율적 활용이라는 점에서 학교와 일체적으로 또는 동일 부지 내에 설립하는 것을 의미한다고 하였다.<sup>17)</sup>

또한 교육인적자원부에서는 보육시설, 체육관, 수영장, 도서관, 노인복지시설 등 주민생활에 필요한 시설을 학교를 중심으로 복합적, 입체적으로 설치, 운영하는 것으로 각급학교의 부지와 시설을 공동으로 사용하는 학교 복합단지를 조성하는 것이라고 하였다.<sup>18)</sup>

이밖에도 오세철(2005)은 학교시설 복합화란 학교 시설을 교수·학습활동에 지장을 주지 않는 범위 안에서 학교교육 목적 이외의 다른 목적으로도 이용할 수 있도록 기능 또는 시설을 추가하는 것으로, 그 목적은 학교와 지역사회의 공동 발전을 도모하는데 있다고 정의하며, 그 유형을 표2와 같이 분류하였다.<sup>19)</sup>

표2. 학교시설 복합화 유형

유형	복합형태	복합화 추진방법	유사 사례
기능 복합	학교시설을 이용하여 공동사용	• 학교시설의 일부를 주민과 공동사용	• 학교시설 개방
		• 외부자본 유치를 통한 학교시설 확충 -교육재산으로 기부채납 후 공동사용	• 지역사회 학교 • 체육관 유치
시설 복합	복합시설을 신축(또는 증축)하여 구분사용	• 학교부지 내에 교육목적 이외의 복합시설 신축 -교육재정투자→복합시설 임대 -외부자본 유치→학교부지 임대	• 노외주차장 • 사립학교의 시설임대 수익사업

종합해보면, 학교시설 복합화는 단순히 학교를 개방하여 학생들의 시설들을 잠시 사용하는 것이 아니라, 기존의 낙후된 시설들을 확충 정비하여 보다 다양한 프로그램과 기능에 적합하도록 하는 것이라 할 수 있으며 그 프로그램과 기능들은 지역사회에서 필요로 하는 시설들로서 지역주민들의 삶의 질을 높여 줄 수 있어야 한다. 또한 복합화 과정과 그 운영들은 다양한 형태와 추진방법으로 진행됨을 알 수 있다.

## III. 교육복지 사업의 운영현황 및 한계

### III-1. 교육복지사업 운영현황 및 문제점

교육의 형평성 달성을 위한 교육복지사업은 현재 다양한 형태로 운영되고 있으며, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선, 학교시설개선사업을 들 수 있다. 이 사업은 노후화된 교육시설의 현대화, 미래의 교육방향에 따른 시설 대응, 안전사고 방지를 위한 대응, 지역사회와의 연계성 강화 등과 같은 목적을 바탕으로 진행되었다. 학교시설개선사업은 2000년대에 들어서면서 본격적으로 추진되어 상당한 효과를 거둔 것은 사실이다. 하지만, 다음과 같은 문제점들을 내포하고 있는 것도 사실이다. 단편적 단위사업 추진, 다양한 요구 반영 미흡, 합리적 판단 기준 모호, 장기적 계획 미흡 등으로 인하여 국가예산이 불필요하게 낭비되고 있으며, 교육과정의 변화 및 사회적, 사용자 요구 증대를 다 수용하지 못하고 있는 형편이다.

한편, 물리적 환경 조성뿐만 아니라 프로그램에

17) 류호섭 외, 학교 시설 복합화에 관한 건축계획적 연구, 한국교육시설학회지, 제7권, 제3호, 2000, p.16

18) 교육인적자원부, 학교시설복합화 활성화 방안, 2006

19) 오세철, 도심지 초·중등 학교시설 복합화 추진사례 분석, 한국교원대학교 교육정책대학원, 2005, p.11

초점을 맞춘 사업으로는 우선 1990년대 중반 이후 소득불평등 정도가 악화되어 중산층이 감소하고 빈곤층이 확대됨에 따라 극심해진 교육기회의 불평등을 해소하기 위하여 추진된 교육복지투자우선지역사업을 들 수 있다. 학습능력 증진, 문화·체험 활동 지원, 심리·정서 발달 지원, 교사와 학부모 지원, 복지 프로그램 활성화, 영·유아 교육·보육 활성화 지원 등을 통하여 교육과 문화 및 복지간의 만남을 이루어 저소득층 학생들의 삶에 통합적인 서비스를 제공하고자 하였다.<sup>20)</sup> 그 추진현황을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

표3. 교육복지투자우선지역사업 추진현황

연도	내용
2003~2004	-서울과 부산의 8개 지역 선정, 시범사업 실시 -2003년 특별 교부금 155억원, 2004년 82.9억원
2005~2006	-공모제 도입 및 사업대상 확대 -2005년 : 7개 지역 신규 추가, 시범 사업기간 1년 연장, 신규 운영기간 3년 -2006년 : 15개 지역 신규 추가, 시범 사업기간 2년 재연장, 신규 운영기간 5년, 사업대상지역 광역시로 확대, 사업예산 110억원
2007	-신규 30개 지역 추가, 사업예산 374억원(1차년도 8억원, 2~3차년도 5억원, 4~5차년도 3억원)
2008	-총 사업지역 100개 지역, 기초생활수급학생 70명 이상인 대부분의 초·중학교로 확대 지원 -지역복지 거점학교 육성사업 실시 -'도시형'과 '농산어촌형' 분리 및 학교 단위 시행
2008~	-이명박 정부 교육복지 대책

다음으로 학교사회복지 시범 연구 사업이 있으며, 이사업은 1997년 3월부터 1998년 2월까지 학교사회복지의 제도화에 대한 연구를 실시하였다. 이에 따라 서울시 교육청 산하 지역상담센터 내의 학교사회복지사를 탄생시켜 학교 안에 상주하면서 학교생활 부적응 학생들을 돌보는 방식으로 실현화되었으며, 2005년에 전국 96개의 학교가 이를 수용하여 여러 방면에서 효과를 보았다.

또한 저소득층 아이들에게 복지와 교육, 보건의 기회를 제공하여 공정한 출발선을 만들기 위해 2004년에 시작된 '위 스타트(We Start)운동'이 있다.<sup>21)</sup>

이렇게 다양한 형태의 교육복지사업이 운영되고 있으나 많은 문제점과 한계를 지니고 있다. 세부적으로 충분한 재정적 뒷받침의 부족, 담당 행정부서의 일관성 결여와 협조 미비, 학교사회사업에 대한 낮은 인식도, 관련 집단과 조직들의 이해관계의 갈등, 전문상담교사와의 역할 구분 미비 등 제도화를 위한 우리사회의 여건이나 사회복지계의 준비미흡 등이 있다.<sup>22)</sup> 특히, 다양한 교육복지활동이 이루어질 만한 공간 및 시설의 부족과 운용에 필요한 재원 확보의 어려움은 무엇보다도 큰 문제라고 할 수 있다. 이를 해결하기 위해서는 기존의 학교시설들의 변화가 필요하며, 이를 위한 개축 및 증축이 필요한 상황이라 할 수 있으며, 이는 최근 학교시설복합화와 맞물려 기획·추진 될 수 있을 것이라 여겨지며, 복합화 시설의 적절한 운영에 의하여 창출된 수익으로 부족한 재원의 일정부분을 확보할 수 있을 것으로 여겨진다.

### III-2. 학교복합화사업의 운영현황 및 문제점

학교시설의 복합화는 기존학교의 시설개선사업의 일환으로 학교와 지역사회가 유기적으로 관계를 맺고 공존할 수 있도록 함에 그 목적이 있다. 교육시설의 효율적 이용, 예산투자의 효율성 확보, 평생교육을 고려한 학교시설의 사회화를 위하여 학교부지 내에 교육, 체육, 문화, 녹지, 보육, 복지, 공공에 관련된 시설을 학교를 중심으로 복합적·입체적으로 설치 및 운영하도록 하는 사업이다.

현재 추진되고 있는 학교시설 복합화 사업 추진 방식을 살펴보면, 재정사업 방식과 BTL사업방식으로 구분할 수 있다. 우선, 재정사업 방식은 지자체의 교육지원사업을 통해 이루어지는 사업방식을 뜻하며, 교육청이 합의한 비율에 따라 건설비와 운영비를 부담하는 방식이며 현황을 살펴보면 표4와 같다.<sup>23)</sup> 재정사업방식의 학교시설 복합화 사업은 2001년 이후 본격화 되어 32개교에서 운영 중에 있으나, 대부분의 시설이 단순한 개방 수준에 그치고 있다.

20) 교육복지우선지원사업 홈페이지, <http://eduzone.chedi.re.kr/>

21) 2004년 5월 중앙일보, 사회공동모금회, 한국복지재단 등 언론사와 여러 시민단체들이 모여 위스타트 운동본부를 발족하였다. 가장 기본 사업은 위스타트 마을 사업으로 위스타트 마을 센터가 중심이 돼 자원봉사자, 지방자치단체와 사회복지관, 학교, 사회단체, 기업, 보건소, 병원, 약국 등과 주민이 힘을 합해 아동복지 네트워크를 구성해

12세 이하 빈곤 아동들을 돕고 있다.

<http://www.westart.or.kr/index.php>, 네이버 백과사전

22) 이주연, 학교사회사업의 제도화 방안에 관한 연구, 상명대학교 정치경영대학원, 석사학위논문, 2004, p.66~68

23) 오병욱 외, 학교시설 복합화 실행모델 개발 연구, 한국교육개발원, 2009, p.15~16

표4. 재정방식의 학교시설 복합화 추진현황

연도	학교 수	복합화 시설(m <sup>2</sup> )						사업비(단위:억원)			
		체육관	주차장	수영장	도서관	헬스장	기타	계	교육청	지자체	계
2001	2	1,215	5,592	1,943	-	-	3,154	11,904	7	114	127
2002	2	-	-	2,680	-	-	-	4,283	17	-	33
2003	4	5,878	8,443	3,014	-	368	943	17,095	83	122	221
2004	2	-	-	2,175	-	-	-	2,175	23	12	35
2005	7	3,045	12,777	10,175	-	-	2,190	24,962	124	206	280
2006	9	11,402	5,537	9,988	-	222	14,555	37,612	184	398	528
2007	4	5,579	14,711	5,760	183	-	1,158	28,674	121	222	358
2008	2	1,164	499	3,019	-	-	407	5,089	50	35	85
계	32								609	1,109	1,718

반면에, BTL사업 방식의 학교시설 복합화 사업은 2006년부터 6개 사업(총사업비 210억원)이 추진 중에 있으며 추진현황은 표5와다. 2006년 준비되었던 사업의 수가 이보다 3배 이상 많았던 점을 고려해보았을 때, 중도에 추진되지 못하고 포기한 사업의 수가 훨씬 많은 것을 알 수 있다.

표5. BTL방식의 학교시설 복합화 추진현황

사업 연도	시군구	대상 학교	사업 구분	복합시설내용(억원)		비고
				사업규모	시설내용	
2006	경남 마산시	중리초	신축	50	생활체육+도서관	준공
2006	서울 구로구	신도림고	신축	32	생활체육+도서관	준공
2007	서울 구로구	개봉초	증축	21	생활체육+도서관	공사중
2008	부산 사상구	엄궁초	증축	63	생활체육+주차장	고시완료
2008	경남 통영시	신전중	신축	45	도서관	BTL사업 협상중
2008	경남 사천시	사남초	신축	15	도서관	BTL사업 협상중
계	6			226		

※ 출처 : 교육과학기술부(2008.7), 교육시설지원과 내부자료

표4와 표5를 살펴보면, 2001년부터 2008년까지 학교시설 복합화 사업은 재정사업방식이 약 88%, BTL사업방식으로 약12%가 추진되었음을 알 수 있으며, 복합화 프로그램이 대부분 체육시설 및 도서관, 주차장 시설로 구성되어 있음을 확인할 수 있다.

학교시설 복합화 사업을 통해서 다양한 교육공간을 확보하고 기존의 낙후된 교육환경이 개선되었으며, 지역사회와 학교의 연계성 강화와 같은 긍정적인 성과를 이루기는 하였지만 현실적으로 많은 문제점과 한계를 드러내고 있는 상황이다. 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

우선, 복합화 사업의 이해당사자끼리 많은 이견들이 발생하였으며 이로 인하여 추진실적이 부진하게 나타나는 경우가 많다. 세부적으로 살펴보면, 교육부, 복지부, 문광부 등의 관계부처 이해관계에 따른 협의 차질로 인하여 사업추진이 지연되거나 중단되는 사례들이 발생하고 교육청과 지자체로 이원화되어 있거나 담당자의 잦은 이동으로 인하여 업무의 연속성이 떨어지는 경우도 많이 발생하고 있다.

또한 장기적인 계획을 바탕으로 추진되지 않고 당장의 실적위주로 사업이 추진되어 다른 공공시설과의 연계성에 있어서 비합리적인 경우가 많이 발생하였다. 더욱이 사전조사가 충분치 않은 상태에 진행되어 인근의 동종 시설들과 경쟁하는 상황들이 나타났다.

이 밖에도 시설이 민간 위탁되어 수익창출에 초점을 맞추어 운영되면서 교육환경개선과 지역주민의 삶의 질 향상이라는 본래의 목적을 상실하는 현상을 초래하였으며, 복합화 시설에 관한 설계기준이 마련되어 있지 않는 점도 문제점이라 할 수 있다.

### III-3. 학교시설을 통한 교육복지사업 외국사례 분석

급속한 사회구조 변화에 따른 복지 관련 문제들은 현재 세계적인 문제라고 할 수 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위하여 선진국들은 다양한 방안들을 시도하며 많은 시행착오들을 통하여 정책들을 전개하고 있다.

특히 한국과 사회·문화적으로 유사한 부분이 많은 일본의 고령화와 핵가족화로 인한 도시의 문제들을 해결하기 위하여 학교의 유휴공간을 활용한 많은 사례에서 긍정적 성과를 이끌어내고 있음을 볼 수 있다. 현재 학교 복합화 시설 대부분이 ‘체육시설+평생교육시설’ 유형으로 구성되어 있는 한국과는 달리 일본의 경우 ‘보육+복지(영·유아 및 노인복지시설)’ 부문까지 확대된 다양한 유형으로 복합화가 추진되고 있다. 일본의 이러한 사례들은 사회변화를 급속히 겪고 있는 우리 사회에 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

#### 1) 이치가와 제7중학교

일본 지바 현의 이치가와시(市川市)는 아이들부터 노인들까지, 세대 간의 융합을 목표로 제7중학교 임대형 민자사업(BTL)을 시행하였다. 노후한 중학교를 복합시설로서 변모시키고자 노인복지시설(Care

House, Day-Care Center), 아동보육시설, 문화센터 프로그램을 도입하여 개축하였다. 고령화와 핵가족화의 심화에 따른 문제들이 심각해지고 있는 현실에서 이웃 및 세대 간에 교류를 통하여 더불어 사는 삶을 지역주민들에게 제공하고자 한 것이다. 1963년에 건설되어 노후화가 심각히 진행되었던 학교의 개축을 검토하면서 지역주민들이 필요로 하는 문화센터, 노인복지시설과 미취학 아동을 위한 보육시설을 입체적으로 건설하기로 하고, 일본의 임대형 민간투자사업(BTL)이 추진되어 2004년 9월에 준공되었다.

2000년 이치가와 시는 BTL사업 민간사업자의 제안을 공모하였으며 컨소시엄 사업자로 선정된 민간사업자는 설계-건설-운동을 일괄 담당하였으며, 구체적인 시설운영의 범위(보수 관리, 조경 관리, 청소, 보안경비, 환경위생관리) 뿐만 아니라, 노인복지시설인 케어하우스와 데이케어센터의 운영까지 담당하고 있다.

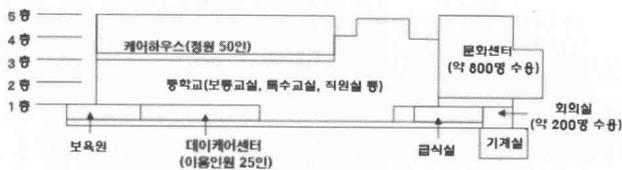


그림3. 이치가와 제7학교 복합화 시설 개념 단면도

이 BTL사업을 통해 보육시설 및 노인복지시설에서 기존의 상황보다 더 나아진 복지서비스가 제공되었다. 민간사업자의 창의적인 건축설계 제안을 바탕으로 보육소의 어린 아이, 중학생, 문화센터를 이용하는 젊은 세대, 케어센터에 입주한 노인들까지 문화복지 서비스에 있어서 어느 누구도 소외받지 않게 되었으며 민간 사업자에게 기획설계, 건설, 유지관리 및 보수를 일괄 위탁함으로써, 시설의 효율적인 유지관리를 통해 시설물 전생애주기비용(LCC)절감을 이끌어내며 BTL사업을 통해 종래의 재정사업에 비해 약 9%정도의 비용절감을 도모하고 있다고 분석하고 있다.<sup>24)</sup>

2) 도쿄도 분쿄구립 유시마 초등학교

분쿄구에 위치한 유시마 초등학교에는 노인을 위한 데이케어센터, 아동을 위한 보육원, 지역주민을 위한 사회교육시설 등이 운영되는 복합시설이 1991년에 개관하였다. 부지가 상대적으로 작은 상황에서 시설을 복합하기위해서 5층 건물로 계획되었으며,

이용 시 타기능과 혼란을 막기 위하여 각 시설의 입구들을 별도로 계획하였다.

다양한 시설들은 그림4와 같이 배치되었다. 우선적으로 초등학교 관련 시설들은 1층부터 4층까지 고루 배치되어 이용되며, 1층에 고령자를 위한 데이케어센터가 운영되고 있다. 또한 3, 4층에는 보육시설이 운영되고 있으며, 사회교육시설인 생애학습관이 5층 전체를 활용하고 있다. 이렇게 배치된 시설들은 각각 기능상 필요한 독립성을 유지하면서도 시설 간의 원활한 교류를 도모할 수 있는 방향으로 공간구성이 되어 있다.

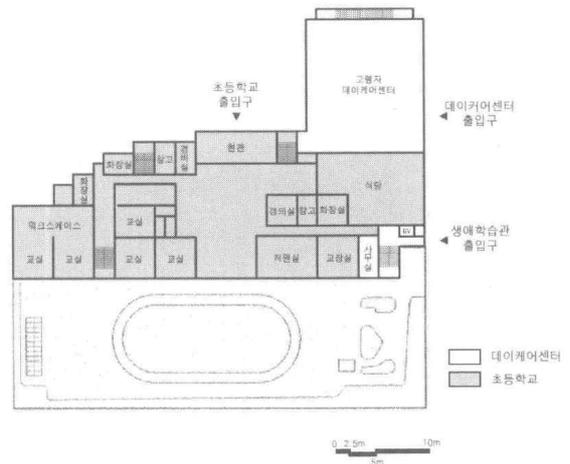


그림4. 유시마 초등학교 1층 평면도

이러한 공간구성 안에서 초등학생들과 고령자들, 보육원의 유아들 간의 활발한 교류활동이 일어날 수 있도록 하였다. 대표적 사례로는 식당에서 일어나는 ‘만남급식’과 1, 2, 4층에 자리한 특별활동 교실에서 고령자들과 지역주민, 아이들이 함께 하는 다양한 활동들을 들 수 있다.

5F	사회 교육 시설 ( 생애 학습관 )	
4F	음악실, 컴퓨터실, 가정교실 외	보육원
3F	일반교실, 도서실, 자료실 외	
2F	초등학교 일반교실, 이과실, 간이식당 외	고령자 데이케어센터
1F	특별활동교실, 보통교실, 식당, 사무행정실 외	
B1	기계실, 전기실 외	

그림5. 유시마 초등학교 복합화 개념 단면도

이와 더불어 5층에 설치된 정원과 1층의 옥외운동장에도 노인들이 다양한 활동을 즐길 수 있도록 배회가든을 조성하여 차양시설 및 가구 등을 설치해놓았다.

24) 이종욱, 문화도시 문화복지 176호

3) 도쿄도 스기나미구립 모모이 제5초등학교



그림6. 스기나미구립 모모이 제5초등학교 평면도

스기나미구에서는 모모이 제5초등학교를 건립하면서 초등학교시설 외에도 고령자 데이케어센터, 보육원 등이 복합화하여 학교시설이 학생만을 위한 공간이 아닌 지역시설로서의 역할을 하도록 하였다. 이와 더불어 강당에서는 문화공연 프로그램을 운영하여 지역주민들에게도 적극 개방하였다. 이처럼 보육원, 초등학교시설, 데이케어센터 등이 복합화 되어 운영상의 경제적 이점을 달성하는 동시에 노인시설이 지역사회 내에 위치함으로써 Aging in place를 실현시켜 다양한 세대 간의 교류를 이끌어냈다.

			수영장
3F	초 미 학 교	일반교실, 도서실, 컴퓨터실 외	보육원
2F		일반교실, 이과실, 다목적실 스포츠실 외	
1F		승강구, 이과실, 다목적실 스포츠실 외	
		고령자 데이케어센터	

그림7. 스기나미구립 모모이 제5초등학교 개념 단면도

4) 교토부 우지시립 오구라 초등학교

교토부 우지시의 오구라 초등학교는 초등학교와 데이케어 센터가 복합된 형태이다. 일반학급 22학급, 특수학급 1학급 규모의 초등학교에 데이케어 센터를 도입하였다. 지역의 급속한 고령화로 인하여 노인복지시설의 공급이 어렵게 되자 취학 아동의 수가 줄어들어 발생한 초등학교 여유 교실들을 노인을 위한 데이케어센터로 변모시켰다. 이렇게 함으로써 우지시도 별도의 노인복지 시설을 위한 토지확보를 위한 재정 및 행정적 절차를 간소화 할 수 있었으며, 독립적으로 학교시설과 노인복지시설을 별도로 건립 및 운영할 때보다 많은 편의시설을 계획할 수 있어 운영과 관리상의 이점도 이끌어내게 되었다.

오구라 초등학교의 공간구성을 살펴보면, 데이케

어 센터를 초등학교와 다른 동에 배치하여 두 시설 간의 불필요한 충돌을 예방하였으며, 일조, 채광, 통풍 등의 건축적 환경도 고려하였다. 즉, 적절한 동선 계획과 출입문의 배치를 통하여 두 계층간의 충돌은 피하되 간접적 만남은 유도하였다. 반면에, 내부적으로는 두 시설 간의 조망이 가능하도록 하여 아동과 노인 간의 일상적인 교류 활동이 자연스럽게 일어나도록 하였다. 내부 공간 구성은 3층에 초등학교생들과 노인들이 함께 이용하는 스포츠실, 다목적실 등을 배치하여 명확하게 기능들을 분리하는 동시에 아동과 노인 간의 정서적으로 긍정적인 교류를 활발히 일어나도록 유도하고 있다. 이 밖에도 강당을 학생들과 데이케어 센터의 노인들은 물론 지역주민들도 적극 이용할 수 있게 하여 지역 내 중심시설로 자리매김 하도록 하였다.

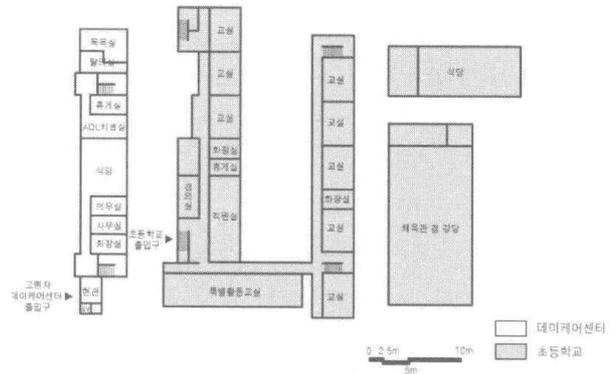


그림8. 우지시립 오구라 초등학교 평면도

3F	초등학교, 다목적실, 스포츠실, 컴퓨터실 외	브릿지	초 미 학 교	일반교실, 음악실 외
2F	고령자 데이케어센터			일반교실, 가정교실 외
1F				일반교실, 직원실 외

그림9. 우지시립 오구라 초등학교 개념 단면도

상기의 사례들의 운영현황을 정리해보면, 사례학교 모두 고령자를 위한 데이케어센터를 도입하여 활발히 운영하고 있다. 이와 더불어 오구라 초등학교를 제외한 사례 학교 모두가 보육원을 운영하고 있으며 이치가와 7중학교와 유시마 초등학교는 각각 문화센터와 생애학습관을 각각 운영하고 있다. 즉, 일본의 학교 복합화는 고령화와 산업의 변화로 인한 노인 및 육아 등의 사회문제를 적극 수용하여 이루어졌다고 할 수 있다. 이를 통한 수익 창출과 함께 단절된 세대 및 이웃 간의 교류 활성화 등의 긍정적 효과를 이끌어내고 있다.

#### IV. 교육복지 재정운영의 발전방안 분석

본 연구의 목적은 학교 복합화 사업과 교육복지가 처해있는 상황을 진단하고 복합화 운영의 개선을 통하여 효율적인 교육복지재정의 운용방안을 모색하는데 있다. 이를 위해 학교 시설 및 복합화 시설이 지니고 있는 유리한 점과 문제점 및 외부 상황들에 대한 정확한 분석 및 대응이 이루어져야 할 것이다. 이를 보다 효과적으로 수행하기 위해서 본 연구에서는 SWOT기법을 활용하여 효과적인 교육복지 운영 방안을 모색하였다.

##### IV-1. SWOT분석의 개념

SWOT는 강점(Strength), 약점(Weakness), 기회(Opportunity), 위협(Threat) 등의 단어들을 합성한 것으로, SWOT 분석은 강점과 약점으로 정리되는 내부적 요소들과 기회와 위협 등의 외부 환경의 요인들을 파악하고 매트릭스를 작성하여 전략을 이끌어내는 기법이다. 이는 주로 기업체에서 마케팅 기획 등에 활용되어 온 전략기법으로 당면하고 있는 환경과 상황을 인식하고 자신의 능력을 파악하여 대응방안을 이끌어내어 공공조직의 조직역량 분석과 조직발전 전략을 모색하는데 효과적으로 활용되고 있다.

또한, Balamuralikrishna & Dugger(1995)가 직업 학교에서 새로운 프로그램을 시작하기 위한 관리도구로 SWOT의 유용성을 제시하였는데, SWOT 분석은 미래를 구체화하고 지역 사회의 요구를 잘 반영할 수 있어 교육관련 행정관들에게 유용한 틀을 제공할 수 있음을 말한다. 즉, 교육행정조직의 조직원들이 내부 역량을 인식하고 외부적 환경에 대한 조직의 대응 전략을 모색하는데 효과적이다.<sup>25)</sup>

즉, SWOT기법은 대상에 대하여 내·외 환경을 분석하고, 이를 바탕으로 전략적 계획을 수립하는 기법이다. 내부적으로 강점과 약점을 분석하여 강점은 살리되, 약점은 줄이는 동시에 외부의 기회는 활용하고 위협은 억제하여 최선의 전략을 도출하는 것이다.

표6과 같이 S, W, O, T에 해당하는 각각의 요인들을 추출하고 그 요소들 간의 조합을 통한 내용들

25) 김진권, SWOT 분석을 적용한 전기·전자·통신분야 특성화고등학교에서 일터로의 전이 향상 방안, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문, 2007, p.5

을 살펴보면 다음과 같다.

표6. SWOT 분석 매트릭스 모형 예

구분	강점	약점
	①②③④⑤⑥	①②③④⑤⑥
기회	SO전략 (강점-기회전략): 시장의 기회를 활용하기 위해 강점을 사용하는 전략	WO전략 (약점-기회전략): 약점을 극복·제거함으로써 시장의 기회를 활용하는 전략
위기	ST전략 (강점-위협전략): 시장의 위협을 회피하기 위해 강점을 사용하는 전략	WT전략 (약점-위협전략): 시장의 위협을 회피하고 약점을 최소화하는 전략

첫째, SO전략(강점-기회)은 자신이 가진 강점을 시장의 기회와 함께 적극 활용하는 가장 유리한 전략이다. 둘째, ST전략(강점-위기)은 시장의 위기를 피하기 위해 자신의 강점을 사용하는 전략이라 할 수 있다. 셋째, WO전략(약점-기회)은 자신이 지닌 약점을 극복 또는 제거하면서 시장의 기회를 활용하는 전략이다. 넷째, WT전략(약점-위기)은 시장의 위기를 피하고 자신의 약점을 최소화하는 전략으로서 4가지 유형 중 가장 불리한 유형이라 할 수 있다.

이러한 SWOT기법을 활용하여 기존 학교시설이 지닌 강·약점과 정책 및 사회적 환경에 따른 기회 및 위협 요소들을 파악하여 효율적인 교육복지재정 운용방안을 이끌어낼 수 있을 것으로 사료된다.

##### IV-2. SWOT분석을 위한 요인 분석

SWOT기법을 통해 학교시설의 복합화를 통한 교육복지재정 운용 효율화 방안을 모색하기 위해서 S(강점), W(약점), O(기회), T(위협)의 각 내용들을 살펴보면 다음과 같이 정리될 수 있다.

우선, 내부적 강점 요인을 살펴보면, 최근 학생들의 감소로 인하여 기존 학교 내 여유 부지 및 시설들의 활용 가능성이 높은 점을 들 수 있다. 또한 지역사회 중심 시설로서 위치하는 학교들의 유리한 접근성도 강점 요인으로 들 수 있으며, 기존학교에서의 복합화 사업의 경험도 유리하게 작용할 수 있을 것이다. 더불어 다양한 교육프로그램의 운영이 가능한 점도 내부적 강점으로 들 수 있다.

다음으로 내부적 약점 요인을 살펴보면, 학생들의

안전하고 쾌적한 학습권이 침해될 요소가 있으며, 이와 더불어 학교사용자들의 거부감으로 인한 반대 의견이 다수 있을 것으로 판단된다. 더욱이 사업관리에 필요한 재정 및 인원의 부족과 운영시간의 제한, 영리적 사업에 대한 제약 등의 운영 관리 부분과 관련된 약점 요인들이 있다.

외부 요인을 살펴보면, 우선 기회요인들로는 기존 학교에 대한 복합화 사업의 지속적인 추진과 고령화 및 저출산에 따른 사회구조변화 등이 있다. 또한 정부의 교육 및 복지정책에 대한 예산지원이 강화되었으며, 국가의 균형재정 요구 증대 등이 긍정적인 외부 요소들이라 할 수 있다.

마지막으로 외부의 위기 요소들은 다음과 같다. 복합화되는 프로그램과 시설 등의 각 관계부처간의 협조체계가 현재 미흡한 형편이며 학교 시설의 개방에 따른 학교범죄의 증가 우려도 있다. 더욱이 세대간의 교류가 감소하고 있는 현재 실태도 부정적 요소라고 할 수 있다. 또한 지역여건별 재정 지원이 부족하고 지역실정에 따라 다른 요구, 지역 이익집단의 반대여론 등으로 인하여 사업진행의 난항이 예상되며 지역발전의 불균형을 심화시킬 가능성도 있다.

각 요인들을 정리하면 표7과 같다.

표7. 학교시설 복합화 및 복지재정 투입에 강점, 약점, 기회, 위협 요인

1. 학교 내 부지 및 여유시설 활용 가능성 2. 지역 내에서 학교로의 접근성 유리 3. 기존학교에서의 복합화 사업 경험	1. 안전하고 쾌적한 학습권 보호 요구 2. 사업관리에 필요한 재정 및 인원 부족 3. 학교사용자의 반대(거부감) 4. 운영시간의 제한 조건 5. 영리적 사업에 대한 제약
	S(강점)                      W(약점)
1. 기존학교에 대한 복합화 사업의 지속적인 추진 2. 고령화 및 저출산에 따른 사회구조변화 3. 정부의 교육 및 복지정책에 있어서의 예산지원 강화 4. 국가의 균형재정 요구 증대	1. 관계부처간의 협조체계 미흡 2. 학교범죄의 증가 3. 지역여건별 재정 지원 미흡 4. 전문적인 교육복지 영역 증가 5. 지역실정에 치중한 요구 6. 지역 이익집단의 반대여론 7. 세계적인 경제불황 가능성
	O(기회)                      T(위협)

### IV-3. 학교시설에 대한 복지재정 투입 SWOT 분석

학교시설에 대한 복지재정 투입에 대하여 내부적 강·약점과 외부의 기회 및 위협 요소를 바탕으로 SWOT분석을 진행하였으며 그 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 내부적 강점과 외부적 기회를 활용한 SO전략의 내용은 다음과 같다. 보육, 보건, 노인복지 등 사회적 수요를 고려하여 교육, 문화, 복지 등이 결합된 형태로 사업 분야를 확대하고 2개 이상의 시설을 복합적으로 추진하여 정부의 지원 및 보조를 확대하도록 한다. 리노베이션과 증축을 통하여 지역과 학교의 적정 복합화시설을 확보하고 이를 운영할 사업주체별 강점을 비교 분석하여 그 역할 분담에 따른 운영 및 관리가 이루어지도록 할 수 있을 것이다.

둘째, 외부적 위기에 대응하여 내부적 강점을 적극 활용하는 ST전략은 다음과 같이 정리 될 수 있다. 관계부처간의 협조체계가 미흡한 점에 있어서 교과부 주도하에 교육청, 지자체, 여성부, 보건복지부 등의 협의체 구성이 필요하다. 사용자간의 접촉 기회 증가와 상호교류 프로그램들을 운영하여 부족한 세대 간의 교류를 활성화 시켜 각 세대들의 긍정적 정서 활동을 유도할 수 있다. 또한 학교범죄 증가에 대해서는 상호감시를 통한 범죄예방이 가능한 CPTED<sup>26)</sup> 개념의 환경 계획을 도입하도록 한다. 이와 더불어 운영 및 관리에 대한 위협 요소들은 사업성에 대한 타당성 평가와 공청회를 실시하고, 지역업체 및 단체들의 사업 참여 가능성을 부여하면서 지역여건을 고려한 시설사업을 계획하여 제거될 수 있을 것이다.

셋째, 내부적 약점을 제거하는 동시에 외부적 기회를 적극 활용하는 WO전략은 다음과 같다. 내부적 약점 요인들을 제거하기 위해서는 적극적인 지역주민의 의견수렴절차를 진행하여 반대 여론을 완화시키는 동시에, 부대(부속)사업허용을 통하여 사용료 인하 및 재정부담을 완화시킨다. 또한 법적인 절차를 거쳐 유지보수비, 운영관리 등에 대한 매뉴얼을 제작하고 정부지원을 강화해 운영부실을 막을 수 있으며, 재정방식과 민간투자방식 등의 사업추진 방식을 다양화하여 사업 진행 및 관리를 보다 효율적으로 운영할 수 있을 것이다.

마지막으로, 외부적 위협요소를 피하는 동시에 내

<sup>26)</sup> crime prevention through environmental design(환경설계를 통한 범죄 예방).

부적 약점을 최소화하는 WT전략은 다음과 같다. 일정 사용료 징수 및 수익의 활용방안에 대한 자율성을 적극 허용하고 사업특성을 고려하여 임대형(BTL), 수익형(BTO), 관리형(RTL)등의 다양한 방식을 통하여 민간투자의 활성화를 유도하여 부족한 재정에 따른 문제를 최소화할 수 있다. 덧붙여, 해당분야의 민간사업자에 대해 시설을 활용하여 수익사업을 보장하여 투자를 더욱 활성화 시킬 수 있을 것이다. 또한 학교범죄의 증가 및 학습권의 침해에 대하여서는 복합시설의 기능 및 동선을 명확히 구분하여 그 위험성을 최소화 할 수 있을 것이다.

표8. SWOT 분석 매트릭스

내부요인	강점	약점
	1. 학교내 부지 및 여유시설 활용 가능성 2. 지역내에서 학교로의 접근성 유리 3. 기존학교에서의 복합화 사업 경험 4. 다양한 교육프로그램 운영이 가능	1. 안전하고 쾌적한 학습권 보호 요구 2. 사업관리에 필요한 재정 및 인원 부족 3. 학교사용자의 반대(거부감) 4. 운영시간의 제한 조건 5. 영리적 사업에 대한 제약
외부요인	1) 보육, 보건, 노인복지 등 사회최소요를 고려한 사업분야 확대(교육+문화+복지) <sup>27)</sup> 2) 2개 이상의 시설을 복합적으로 추진하여 정부지원(보조) 확대 <sup>28)</sup> 3) 리노베이션과 증축을 통한 지역과 학교의 적정 복합화시설 확보 4) 사업주체별 강점을 활용한 역할 분담 <sup>29)</sup>	1) 일정사용료 징수 및 수익의 활용방안에 대한 자율성 적극허용 2) 민간투자의 활성화[임대형(BTL), 수익형(BTO), 관리형(RTL)등 사업특성을 고려한 투자방식 다양화] <sup>32)</sup> 3) 해당분야의 민간사업자에 대해 시설을 활용한 수익사업 보장 4) 복합시설의 기능 및 동선의 명확한 구분
기회	1) 기존학교에 대한 복합화 사업의 지속적 인 추진 2) 고령화 및 저출산에 따른 사회구조변화 3) 정부의 교육 및 복지정책에 있어서의 예산지원 강화 4) 국가의 균형재정 요구 증대	1) 일정한 사용료 징수 및 수익의 활용방안에 대한 자율성 적극허용 2) 민간투자의 활성화[임대형(BTL), 수익형(BTO), 관리형(RTL)등 사업특성을 고려한 투자방식 다양화] <sup>32)</sup> 3) 해당분야의 민간사업자에 대해 시설을 활용한 수익사업 보장 4) 복합시설의 기능 및 동선의 명확한 구분
위기	1) 교과부주도하에 교육청, 지자체, 여성부, 보건복지부 등을 중심으로 협의체구성 필요 <sup>30)</sup> 2) 사용자간의 접촉 기회 증가와 상호교류 프로그램 운영 <sup>31)</sup> 3) 상호감시를 통한 범죄예방 가능한 계획(CPTED개념) 도입 4) 기획단계에서 사업성에 대한 타당성 평가와 공청회 실시 지역업체 혹은 단체의 사업참여 가능성 부여 5) 지역여건을 고려한 시설사업계획 및	1) 일정사용료 징수 및 수익의 활용방안에 대한 자율성 적극허용 2) 민간투자의 활성화[임대형(BTL), 수익형(BTO), 관리형(RTL)등 사업특성을 고려한 투자방식 다양화] <sup>32)</sup> 3) 해당분야의 민간사업자에 대해 시설을 활용한 수익사업 보장 4) 복합시설의 기능 및 동선의 명확한 구분

#### IV-4. 학교시설 교육복지재정 투자 방향 제시

현재 교육 및 복지와 관련된 정부 각 부처의 재정 운용현황을 살펴보면 다음과 같다.

2011년도 보건복지부의 예산안은 전년 대비 13%(3조 1,162억원) 증가하였다. 이 중 보육 돌봄 서비스는 454억9500만원이 증가하였으며, 이는 2010년 대비 13%가 증가한 금액이다. 이와 더불어, 공공형 보육시설 사업에 79억 8400만원의 예산이 편성되어 있다. 또한 정부는 노인의 사회참여 촉진과 돌봄 서비스 확대를 위해 기초노령연금 및 노인장기요양보험 지원대상 확충, 노인일자리 확대 등에 대해 2011년도 예산안에서는 3조 5,813억원을 편성하였다. 동 예산안은 2010년 예산(3조 3,669억원) 대비 6.4%(2,144억원) 증가하였다.<sup>33)</sup>

또한 여성가족부의 2011년도 예산안을 살펴보면 전년대비 10억원 이상 증액사업은 6개 사업으로 동 사업들로 인해 예산안이 305억원 증가하였으며, 신규 사업 포함하여 총 1,209억원이 증액되었다. 이 중, 아이돌보미지원 사업은 200억원 가량 증액되었으며, 이는 나머지 사업들이 모두 100억원 미만으로 증가된 점을 고려하면 보육 사업에 매우 큰 규모의 재정이 투입됨을 알 수 있다.<sup>34)</sup>

이처럼, 고령화와 저출산 및 핵가족화 등의 사회구조변화에 따른 심각해지고 있는 노인복지 및 보육 등의 문제 해결을 위한 정부의 노력은 나날이 증가하고 있는 실정이다. 이에 있어서 기존의 학교시설 복합화 사업 운영에 있어서 재정효율화를 이끌어낼 수 있을 것으로 사료된다. 그 내용을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 기존 학교의 유휴 시설 및 부지를 활용하여 노인복지 시설 및 보육 관련 시설 등을 운영하게 되면 독립적으로 설립되는 경우 발생하는 토지에 대한 인력 및 시간, 예산 등을 절약할 수 있게 된다. 또한, 각 시설들의 신축 시 발생하는 건축 비용을 기존 시설들을 개축 또는 증축함으로써 상당부

27) 조진일, 학교시설복합화현안진단 및 활성화 방안, 한국교육개발원, 2008, p.2, 22 등 참고

28) 민간투자사업기본계획, 기획재정부 공고 제2001-60호, 2011, p.70

29) 조진일, 학교시설복합화현안진단 및 활성화 방안, 한국교육개발원, 2008, p.27

30) 조진일, 전개서, p.8

31) 조진일, 전개서, p.2

32) 조진일, 전개서p.26, 민간투자사업기본계획 p.2

33) 국회예산정책처, 2011년도 예산안 부처별 분석 I, 2010

34) 국회예산정책처, 전개서

분 절약할 것으로 예상된다. 이와 더불어, 일본의 사례들에서 살펴보았듯이 노인과 학생, 유아들의 자연스러운 교류를 통하여 모든 세대들에게 긍정적 정서 활동을 이끌어 낼 수 있을 것으로 사료된다.

한편, 현재의 학교시설 복합화 사업들은 체육시설 및 도서관 등으로 구성되었는데 이는 지역 내 수요와 동종 시설에 대한 고려가 이루어지지 않고 운영되어 그 이용효율이 좋지 않은 형편이다. 현재 복지시설들에 대한 요구도는 점차 늘어나고 있는 반면, 도심 내의 유휴 공간 및 지원 인력의 부족으로 인하여 그 수요를 충족시키지 못하고 있는 상황이다. 이렇게 학교 복합화 시설에 복지 프로그램을 도입하여 복합화 시설의 이용효율을 높이고, 프로그램에 따라서 수익을 도모할 수 있다.

이때 창출된 수익들은 다시 학교 및 교육복지재정으로 환원하여 학생들에게 보다 쾌적하고 안전한 학습 환경을 제공할 수 있다. 즉, 학교 내 상주 상담사를 근무시키는 것과 같이 실효성이 있는 상담시설을 운영하거나 저소득층 아이들을 위한 방과 후 교육 프로그램 운영, 노후 시설에 대한 적절한 개·보수 등의 현재 재정보호의 어려움으로 인해 진행되지 못하는 다양한 교육복지사업들의 진행에 보탬이 될 것이다.

## V. 결론

급속한 고령화에 따른 노인 문제와 사회 및 산업 구조 변화에 따른 육아 문제는 복지사회를 표방하는 현대사회에서 무엇보다도 선결되어야 할 문제들이며 이를 해결하기 위하여 정부에서는 많은 예산을 운용하고 있는 실정이다. 따라서 노인 및 육아 등의 복지문제의 효율적, 경제적 해결은 국가 재정에 있어서 중요한 쟁점이라고 할 수 있다.

이에 있어서 본 연구에서는 많은 국가 예산이 투입되고 있는 복지관련 시설들을 학교의 유휴 시설 및 공간에 복합화하는 동시에 이를 통한 교육재정의 효율적 운용의 가능성을 살펴보고 SWOT기법을 통하여 적합한 전략을 도출해내고자 하였다.

도출된 전략을 정리하면 우선, 학교가 가지고 있는 지리적 이점과 기존 학교의 공간의 활용성, 교육 프로그램과의 연계 시 적절히 운용될 수 있는 시설 및 전문 인력 등을 적극 활용하는 한편, 학생들의 학습 방해와 관리 인원의 부족 등의 약점을 보완하

여 내부적 요인을 적극 활용하도록 한다. 이와 함께 기존의 복합화 사업들이 확산 되어가고 있으며, 정부의 교육 및 복지 관련 예산이 지원되고 있는 실정에 맞물려 복지시설의 복합화는 활발히 이루어질 것으로 예상된다. 이 때, 관계부처 및 단체 간의 긴밀한 협조 체제와 최근 증가되는 학교 관련 범죄들에 대한 적절한 대비가 우선시되어야 할 것이다.

이러한 복지시설의 학교복합화가 이루어질 경우, 정부에서 복지에 투자하는 예산 중 상당부분을 절약할 수 있을 것이며, 이때 절약되는 예산은 학교 및 교육복지 사업에 적합하게 운용될 수 있을 것이다. 또한 복합화 프로그램의 성격에 따라서 다수의 수익이 창출될 것으로 여겨지며, 이 수익은 다시 해당 학교 또는 지역 내 교육 및 학생 복지 개선에 활용될 수 있을 것이라 예상된다.

## 참고문헌

1. 김재춘 외, 교육과정 운영 개선을 위한 교과교실제 운영방안 연구, 서울특별시교육청, 2008
2. 윤한성, 재정학개론, 삼영사, 1996
3. OECD 통계 분석 01 ; 한국 정부재정 현황 및 시사점, P&C REPORT, 2011
4. 민간투자사업 업무 매뉴얼, 기획예산처, 2006
5. 이태수, 교육복지 구현 중하방안 연구, 교육인적자원부, 2004
6. 이혜영 외, 교육복지에 관한 법제 연구, 한국교육개발원, 2006
7. 류방란 외, 교육복지투자우선지역 지원사업 종단적 효과 분석 연구(2차년도), 한국교육개발원, 2011
8. 안병렬, 교육복지사업에서 학교와 지역사회 네트워크에 관한 연구 : 서울지역 교육복지사업을 중심으로, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사학위논문, 2009
9. 김종철, 교육행정의 이론과 실제, 교육문화사, 1991
10. 남정걸, 교육행정 및 교육경영, 교육과학사, 2003
11. 학교시설사업촉진법
12. 김성중, 학교시설 변화방향에 근거한 기존학교 리노베이션 의사결정에 관한 연구, 건국대학교 대학원 박사학위 논문, 2002
13. 류호섭 외, 학교시설 복합화에 관한 건축계획적 연구, 한국교육시설학회지, 제7권, 제3호, 2000
14. 교육인적자원부, 학교시설복합화 활성화 방안, 2006

15. 오세철, 도심지 초·중등 학교시설 복합화 추진사례 분석, 한국교원대학교 교육정책대학원, 2005
16. 교육복지우선지원사업 홈페이지, <http://eduzone.vedi.re.kr/>
17. 이주연, 학교사회사업의 제도화 방안에 관한 연구, 상명대학교 정치경영대학원, 석사학위논문, 2004
18. 오병욱 외, 학교시설 복합화 실행모델 개발 연구, 한국교육개발원, 2009
19. 이종욱, 문화도시 문화복지, 176호
20. 김진권, SWOT 분석을 적용한 전기·전자·통신분야 특성화고등학교에서 일터로의 전이 향상 방안, 한국교원대학교 대학원 석사학위논문, 2007
21. 조진일, 학교시설복합화현안진단 및 활성화 방안, 한국교육개발원, 2008
22. 민간투자사업기본계획, 기획재정부 공고 제 2001-60호, 2011
23. 국회예산정책처, 2011년도 예산안 부처별 분석, 2010

(논문투고일 : 2011.06.13, 심사완료일 : 2011.08.12,  
 게재확정일 : 2011.08.22)