

학교시설 복합화를 위한 표준협약서 개발

Development of Standard Agreement for a School Complex Project

박 성 철* 박 희 원** 정 태 환***

Park, Sung-Chul Park, Hee-Won Jung, Tae-Hwan

Abstract

A school building complex means building both the learning spaces of students and convenience space of community within school lands. The projects have has a positive effect on saving the national budget as well as expanding the learning spaces. The absence of standard agreement contracted through discussion of participants, however, has made many problems in the operated projects.

Through analysis on the previous researches and conference, the paper finds main problems discussed in the operating step. And, the feasibility study is carried out in order to analyze the appropriateness of on the existing agreements on the problems. Finally, the paper presents the standard agreement for the school building complex projects.

The practitioners can prevent the existing problems from new projects through using the proposed agreement. Furthermore, it is expected that the school building complex projects will be activated.

키워드 : 교육시설, 학교시설복합화, 표준협약서

Keywords : Educational Facilities, School Complex, Standard Agreement

1. 서 론

1-1. 연구의 필요성 및 목적

학교시설 복합화 사업은 학교용지 내에 학생 교육 과정에 활용할 수 있는 시설과 지역주민편의시설을 함께 건립하여 학생의 학습 시간대 활용은 물론 주민 복지공간으로 활용할 수 있도록 입체적으로 건설하여 토지의 효율적 활용이 가능한 사업이다(이재립, 2013: 1). 학교시설 복합화는 열린교육의 일환으로 학교시설의 개방을 통해 지역사회의 중심 시설로 육성하려는 의도에서 기획예산처(현 기획재정부)와 교육인적자원부(현 교육부) 등이 중심이 되어 추진되었으며(이성룡, 2011: 3), 취학인구의 감소로 인한 학교시설의 여유공간 발생 및 평생학습 요

구에 부응하는 학교시설의 종합적 활용이라는 측면에서 2000년대 이후 급증하였다(목정훈, 2009: 3).

학교시설 복합화는 교육시설을 지역주민과 공동으로 사용하여 시설의 활용성을 높이고, 학생 및 주민의 복지에 기여하면서 예산을 절감할 수 있으며, 평생교육의 요구를 수용하는 등의 장점이 있다(오병욱, 2009: 10). 학교시설 복합화를 통해 국가는 국유재산을 효율적으로 활용할 수 있고, 지방자치단체는 저비용으로 지역주민들을 위한 교육, 문화, 체육, 복지 서비스를 제공하는 효과를 창출할 수 있다(조진일, 2008: 5). 이렇듯 학생, 지역주민, 지방자치단체, 국가에 해당되는 장점뿐 아니라, 2001년 “미래를 위한 학교교육”이라는 OECD보고서에서 언급된 바와 같이 ‘핵심적인 지역사회센터’로서 미래학교의 기능이 요구됨(조진일, 2008: 1)에 따라 학교시설 복합화의 필요성은 지속될 것으로 예상할 수 있다.

하지만 2001년부터 시작된 학교 복합화시설은 10년이 지난 2010년 기준¹⁾으로 설치된 곳이 총 48개

*한국교육개발원 교육시설·환경연구센터 연구위원, 공학박사

**한국교육개발원 교육시설·환경연구센터 연구원, (교신저자 : phw43@kedi.re.kr)

***한국교육개발원 교육시설·환경연구센터 연구원

이 논문은 2013년 한국교육개발원의 기본사업과제로 수행된 "학교시설 복합화사업 추진을 위한 특례법 제정방안"의 일부 내용을 수정, 보완한 것임.

1) 교육과학기술부 내부자료(2010.12.31.). 이성룡(2011)의 p.38 ‘국내 학교시설 복합화시설 현황’에서 발췌.

소에 불과하며, 연도별 사업추진이 일정하게 유지되거나 증감하는 경향 없이 들쭉날쭉하고, 서울지역에만 70.8%가 편중되어 있는 등의 현황을 볼 때, 사업 추진이 안정적으로 이루어지지 않음을 유추할 수 있다.

학교 복합화시설은 초·중·고 부지에 교육청(학교)과 지방자치단체가 비용분담, 설계, 시공, 운영 등에 대한 협약을 통해 추진하도록 되어있다. 그러나 교육청과 지자체의 역할과 권한이 명확하지 않은 복잡한 사업구조로 인해 협의과정상에 문제점이 발생하는 것으로 나타났다(오병욱 2009). 학교 복합화 사업추진을 활성화 하기위한 기존의 연구문헌들은 모형개발이나 정책변화 등을 통한 문제 해결방법을 제시하고 있으나, 현재까지 업무추진상의 매뉴얼이나 교육청과 지자체의 협약시 충분히 검토되어야 할 사항에 대해 제시하고 있는 자료는 전무한 상황이다. 따라서 본 연구의 목적은 학교 복합화시설 사업이 활성화될 수 있도록 교육청과 지자체의 협약에 필요한 세부사항을 표준화하여, 추진되는 사업들의 기획부터 운영단계에 이르기까지 발생가능한 문제점을 최소화할 수 있는 국가수준의 협약을 제시하고자 한다.

1-2. 연구의 내용 및 방법

본 연구에서는 학교시설 복합화 사업 초기부터 운영까지의 각 단계에서 발생하는 문제점에 대하여 이론적 측면과 현황을 통해 발견하고자 하였으며, 특히 운영에 관한 행정적 문제점과 요구사항을 찾아내어 협약을 통해 개선될 수 있는 주요 쟁점사항을 도출하고자 하였다. 또한, 기존의 협약서의 내용을 중심으로 이러한 쟁점사항이 반영되었는지 검증하고 미비점을 보완하여 표준협약서를 제시하고자 하였다.

연구의 방법은 크게 선행연구 분석, 사례조사 및 협의회, 기존 협약서 비교 분석 등을 통하여 이루어졌다. 첫째, 선행연구 분석을 통해 학교시설 복합화 사업 구조를 조사하여 사업상의 문제점에 대하여 알아보았다. 현황으로 드러난 문제점과 각 원인을 사업단계별로 분석, 종합하여 개선방향을 수립하였다. 둘째, 학교시설 복합화 사례 중 다양한 시설 및 프로그램으로 운영되고 있는 우수사례 1곳을 선정하고 운영자 및 사용자를 대상으로 면담 및 설문조사를 통하여 사용 및 운영상의 만족도, 문제점과 요

구사항을 도출하였다. 셋째, 학교복합시설 운영·관리자와의 협의회를 통하여 행정적 측면에서의 운영 실태를 진단하고 주요 쟁점을 중심으로 협약서를 통한 개선 가능성을 발견하고자 하였다. 넷째, 기존 학교시설 복합화 사업에서 사용된 협약서를 사업형태별로(BTL과 재정방식) 1개씩 선정하여 항목별로 면밀히 분석하고 선행연구와 현황에서 도출한 개선점을 반영하여 표준협약서를 완성하고자 하였다.

II. 선행연구를 통한 학교시설 복잡화사업의 문제점 분석

기존의 학교시설 복합화에 관한 선행연구는 학교시설 복합화의 기능 및 효과(목정훈 2009; 차주영 2009; 이재림 2013), 복합화 시설의 유형 분류 및 계획방향, 요구도 분석(황성혜 외 2010), 학교시설 복합화의 모형 제시(오병욱 2009; 최재영 외 2010; 조진일 2013), 활성화 방안(이경남 2007; 조진일 2008) 등의 내용을 다루고 있다.

본 연구는 기존의 선행연구와 차별화하여, 학교 복합화시설의 사업추진부터 운영까지의 전 단계에서 발생하는 문제점을 분석하고, 이 중 협약과정에서 충분한 검토가 이루어질 경우 문제점이 최소화될 수 있는 사항들을 중심으로 협약서를 구성할 세부사항을 규정하고자 한다.

II-1. 학교시설 복합화 사업의 문제점 검토

목정훈(2009)은 서울시내 초등학교를 대상으로 학교시설 복합화사업의 전반적인 인식과 문제점 및 실제 사용자의 인식, 요구, 문제점을 분석하였다. 분석 결과 학교시설복합화의 문제점에 대응하는 개선방안으로 첫째, 복합화에 대한 교육당국과 지자체의 지속적이고 체계적인 정책 개발, 둘째, 해당 지역의 여건과 필요시설에 대한 학교와 학부모 대표의 의견이 계획단계에 반영될 것, 셋째, 안전문제를 고려한 가변적 공간 설계, 넷째, 사업 추진시 학교시설 운영관리에 대한 지자체와 학교간의 협의를 통한 협약서 및 관리운영 협의체 추진을 제안하였다.

차주영 외(2009)는 기존학교의 증개축에 의한 복합화 사례가 많은 것에 착안하여, 증개축을 통한 복합화 시설 조성 프로세스를 단계별(기획, 계획, 시

공, 운영 및 관리) 문제점을 파악하였다. 첫째, 기획 단계에서는 담당기관의 이원화 혹은 전담부서 부재로 인한 전문성 부족, 예산 위주의 시설계획으로 타당성검토 없이 지역 여건이 반영되지 않은 것은 물론 지방자치단체의 재정규모에 따른 편차가 나타나는 문제점을 제시했다. 둘째, 계획단계에서는 공동협의체의 부재로 의견 협의와 조율에 어려움이 있어 추진 지연, 요구사항 미반영 등의 문제가 있으며, 설계업체의 전문성 부족으로 복합화 시설 운영이 제한되기도 한다. 셋째, 시공단계에서는 공사기간 중 운동장 등의 학습권 침해문제와 소음과 먼지로 인한 정서적 영향 문제가 발생한다. 넷째, 유지 및 관리 단계에서는 소유 및 운영주체의 이원화에 따른 관리 부실, 시설유지 예산 부재, 파손 및 관리운영에 대한 부담에 의한 이용제한 등의 문제점을 제시했다.

오병욱 외(2009)는 이해당사자간 협의 차질에 따른 추진실적 부진, 장기추진계획 없이 실적 위주의 추진으로 사회적 비효율 발생, 복합화 시설 설계기준 부재로 인한 추가 시설보수비용 발생, 수익성 위주의 운영으로 복합화 시설 설립목적 훼손, 새로운 사업방식(BTL)의 복잡한 사업구조 및 담당자의 경험 부족으로 협상기간 장기화, 이해당사자간 충돌 및 협약내용을 중재할 전담기관 부재 등을 문제점으로 제시했다.

이성룡(2011)은 국내 학교시설 복합화 양상은 비교적 단순한 기능들이 복합화 되어 있고, 사업주체별 선호 기능에 차이가 있어 주체간 갈등의 소지가 있는 점, 복합화시설에 대한 이용주체, 시설운영권, 개방대상 및 시간대, 적자 발생시 보전 방법 등의 운영에 따라 주무부처간 갈등이 발생하는 점, 사업비 부담으로 지자체의 투자가 꺼려지고 사업비 부담에 대한 분명한 원칙이 확립되어 있지 않은 점, 시설계획에 대한 설계기준, 배치 및 동선, 사전조사 및 수요조사 등 충분한 검토가 선행되지 않는 점을 문제점으로 제시하였다.

조진일(2013)은 지역특성 및 환경적 영향을 고려한 복합화시설 유형 검토, 정부부처간 협조체제가 원활하지 못한 점, 이해당사자간의 갈등, 복합화사업 전담부서의 부재 등에 대한 문제점을 지적하였다. 이 중 이해당사자간의 갈등에 대하여 복합화사업 추진단계별로 설명하였다. 복합화사업 추진단계는 사업발굴 및 선정, MOU체결, 예산확보, 사업시

행, 운영관리의 다섯 단계로 구분하였다. 첫째, 사업발굴 및 선정단계에서의 정보부재와 기관별 논의구조 상이, 둘째, MOU체결 단계에서의 미합의시원점 회귀의 가능성 및 쟁점사항에 대한 사전예측 곤란, 셋째, 예산확보 단계에서의 예산편성시기의 상이 및 교육청 인센티브 부재, 넷째, 사업시행 단계에서 설계참여의 어려움 및 변경시 권한/책임 모호, 다섯째, 운영관리 단계에서의 권한과 책임 모호, 분쟁시 중재기관 부재, 운영비 부담 및 정산의 어려움을 문제점으로 제시하였다.

박성철(2013)은 학교복합시설 촉진법 공청회에서 복합화시설 추진상의 문제점으로 첫째, 도시계획단계의 학교시설 복합화 사업발굴절차 부재, 둘째, 기존학교 학교시설 복합화사업에 대한 기피, 셋째, 예산확보의 부담감을 제시했다.

II-2. 학교 복합화사업 추진단계별 문제점 분석

선행연구에서 나타난 사업추진 및 운영상의 문제점을 명확히 파악하기 위하여, 현황으로 드러나는 문제점을 원인과 구분하여 정리하였다. 연구자들이 제시한 내용 중 중복되거나 누락된 사항을 파악하기 위하여 유사한 문제점별로 재분류하였으며, 특히 협약서에서 다룰 구성체계와 맞추기 위하여 사업추진단계별로 구분하였다. 표1에서 보는 바와 같이 문제점은 총 10가지로 분류되었으며, 기획단계에서는 복합화 사업시행 기피, 지역여건을 반영하지 못하는 시설 유형의 설립, 추진 지연 및 요구사항이 반영되지 못하는 문제점이 제시되었다. 계획 및 설계 단계에서는 미흡한 설계에 의한 이용제한 및 추가보수비용 발생 가능성, 설계변경시의 권한 및 책임 모호, 시공단계에서는 불명확한 협의주체에 의한 학습권 침해 및 안전 문제 발생, 운영단계에서는 설립목적이 훼손된 수익성 위주의 운영, 관리 부실 및 모호한 책임 소재, 예산부족 및 운영 부담감에 따른 운영상의 제약 등의 문제점이 있는 것으로 나타났다. 또한, 전(全)단계를 통틀어 이해당사자간 충돌 및 분쟁의 문제점이 있는 것으로 나타났다.

2) 선행연구에서 복합화시설의 사업 추진단계는 4단계(차주영, 2009)나 5단계(조진일, 2013), 혹은 12단계(오병욱, 2009) 등으로 구분하고 있으나, 동일한 사업 추진 흐름을 가지고 구체화 정도에 따라 구분한 것으로 판단되어 본 연구에서는 가장 간단하게 4단계(기획, 계획 및 설계, 시공, 운영)로 분류하였다.

표1. 사업 추진단계별 문제점 및 원인 분석

관련 단계	문제점(현황)	원인	출처							
			목정훈 2009	차주영 2009	오병욱 2009	이성룡 2011	조진일 2013	박성철 2013		
기획	복합화 사업 시행(투자) 기피	도시계획단계에서의 학교시설 복합화 사업 발굴절차 부재							○	
		사업비 부담 및 사업비에 대한 분명한 원칙 미확립				○			○	
		복합화 사업에 대한 정보 부재					○			
		교육청 인센티브 부재					○			
	지역 여건을 반영하지 못한 시설 유형 설립	다양한 주체들(학교, 학부모 등)의 의견 미반영		○			○	○		
		사전조사, 수요조사 생략				○				
		타당성 검토 부족(예산 위주의 시설계획, 지역 재정규모에 따른 편차)			○					
	추진 지연, 요구사항 미반영	기관별 논의구조 및 예산편성시기 상이					○			
		담당기관의 이원화, 전담부서 부재에 따른 전문성 부족			○					
		공동협의체 부재에 의한 의견조율의 어려움			○	○				
	계획 및 설계	시설 배치 및 동선의 문제점에 따른 이용제한 및 추가보수비용 발생	설계업체의 전문성 부족			○				
			복합화 시설에 관한 설계기준 부재				○			
설계시 관련주체 및 사용자 참여의 어려움								○		
설계변경시 권한/책임 모호	담당기관의 이원화, 학교시설 복합화 전문기관 부재						○			
시공	공사기간 중 운동장 등 학습권 침해, 소음 및 먼지 등 환경영향 문제	시공시 협의 주체 불명확			○					
운영	설립목적 훼손된 수익성 위주의 운영	민간위탁에 의한 수익 위주 운영				○				
		운영내용(이용주체, 사용시간대, 적자발생시의 대응 등)에 따른 이해당사자간 갈등					○			
	관리부실/ 책임 회피	소유 및 운영주체 이원화, 불명확한 권한과 책임			○			○		
	운영제한	시설 유지 예산 부재			○					
		관리, 운영 부담			○					
	예산확보의 부담감, 운영비 부담/정산 어려움			○			○	○		
전(全) 단계	이해당사자간 충돌 및 분쟁	학교시설 복합화 전문기관 부재						○		

연구자들이 중복하여 제시한 원인 중 가장 높은 빈도를 나타낸 것은 6명 중 3명의 연구자가 제시한 내용으로 ‘다양한 주체들(학교, 학부모 등)의 의견 미반영’과 ‘운영상 예산확보의 부담 및 정산의 어려움’이 문제점의 원인인 것으로 나타났으며, 두 번째로 높은 빈도를 나타낸 것은 6명 중 2명의 연구자

가 제시한 내용인 ‘사업비 부담 및 사업비에 대한 분명한 원칙의 미확립’, ‘공동협의체 부재에 의한 의견 조율의 어려움’ 인 것으로 나타났다. 각 원인에 따른 문제점은 복합화 사업 시행 기피, 지역 여건을 반영하지 못한 시설 유형 설립, 추진 지연, 관리부실 및 책임 회피, 운영제한 등으로 다양하게 파생되지만,

그 원인을 종합하여 보면 ‘예산확보에 대한 불명확성’ 및 ‘다양한 주체의 협의과정의 부재’라는 두 가지 문제가 큰 골자를 이루고 있음을 알 수 있다. 예산확보에 대한 해결은 법적인 개선이 필요하므로 지방자치단체 및 교육청 사이에서 맺어지는 실시협약에서 벗어난다. 따라서 본 연구에서는 표1의 운영단계에서 언급된 사항들을 중심으로 개선방안을 제시하고자 한다.

III. 사례조사 및 협의회를 통한 운영상 개선사항 분석

III-1. 학교복합화시설 사례조사

1) 사례조사 개요

학교복합화 시설을 BTL로 추진하는 경우 사업구조가 복잡하고, 업무추진 담당자의 경험부족에 의하여 단계별 프로세스가 모호한 측면이 있어(오병욱, 2009: 3) 추진상 애로사항이 많을 것으로 판단하여 조사 대상학교를 BTL대상학교로 하였다. 현재 운영되고 있는 BTL방식의 학교복합화 시설 사례는 6개교(박성철, 2013: 17)로 많지 않아 그 중 교육청에서 추천하는 우수사례를 조사대상으로 하였다. 우수사례를 대상으로 선정된 이유는 사업운영 및 관리가 잘되고 있지만 설립단계서 발생한 문제점 또는 우수사례임에도 불구하고 필요한 개선점을 파악하기 위해서이다.

조사대상자로는 사례대상학교의 복합화 시설을 계획한 주무관청 담당자와 실질적으로 복합화 시설을 운영하는 운영사 직원, 시설을 사용하는 주체인 학생, 교사, 지역주민을 대상으로 선정하여 학교복합화 시설의 운영상 문제점, 주요 요구사항, 사용자 만족도를 파악하였다.

표2. 조사대상 개요

구분	대상(인원)
대상 학교	부산 O초등학교 (운영 : BTL방식/2008년~) 주요시설: 체육관, 주차장, 수영장
대상자	면담 주무관청 담당자(1명) 및 운영사 직원(1명)
	설문 교사 16명, 학생 30명, 지역주민 29명(총 75명)

사례조사는 면담조사와 설문조사로 나누어 실시하였다. 면담 및 설문조사를 위하여 ‘학교시설복합화 실행모델 개발연구’에서 ‘교육청담당자 인식조사를 위한 설문문항’(오병욱, 2009: 부록-1)을 일부

수정하여 개발하였다.

면담조사는 ‘복합화 시설의 운영상 문제점’, ‘주요 요구사항’, ‘학교시설 개방현황’, ‘관리인원’, ‘복합화 학교시설 촉진을 위한 지원대책’ 등을 실태조사 대상자인 주무관청 담당자 및 운영사 직원에게 질의 및 응답으로 실시하였다. 설문조사는 복합화시설 사용자인 교사, 학생, 지역주민에게 아래의 표와 같이 ‘학교복합화 사업의 만족도’, ‘인식도’로 구분하여 사업의 운영효과 및 만족도를 5점 척도로 조사하였다. 학교 복합화시설의 전반적 만족도 및 각 편의시설(체육관, 수영장, 지하주차장 등)에 대한 만족도 조사로 구성하였고, ‘학교시설 복합화 사업 인식도 조사’는 학교시설의 필요도, 사업으로 인한 효과, 사업 개선 필요사항으로 구성하였다.

표3. 사례조사 내용

구분		주요내용
면담 조사	시설운영	운영방식, 운영주체, 관리인원, 운영비
	개방현황	체육관, 수영장, 주차장, 도서실 등 주요시설 이용시간
	지원대책	학교시설복합화 활성화를 위한 필요지원 대책 질의
만족도 조사	복합화시설 만족도	전반적 만족도 및 각 편의시설에 대한 만족도
	복합화시설 인식도	학교 복합화 시설 필요도
		학교복합화 사업으로 인한 효과
		복합화 시설 개선 필요사항

2) 사례조사 결과

가) 면담조사 결과

부산 O초등학교의 복합화 시설은 운영사에 위탁하여 운영하고 있다. 관리인원은 시설 및 행정관리 3~5명과 강사 20명이 있다. 건물의 하부에는 체육관, 주차장, 수영장이 있으며, 상부에는 교과 특별교실을 조성하여 학교의 특별수업 및 방과 후 활동으로 사용하고 있다. 체육관, 수영장의 개방은 기본적으로 수업 등 학생의 일과시간에는 일반인에게 개방하지 않고 그 외의 시간에 일반인에게 개방하고 있다.

복합화 시설 사업 촉진을 위한 지원대책 중 가장 시급한 부분은 운영주체 명확화 및 예산지원으로 나타났다. 학교복합화 시설의 운영주체가 교육청인지 지자체인지 모호하게 되어있어 사업의 시행 및 각종 제도적 지원도 불명확하기에 복합화 시설의 설립 및 운영상에 문제점이 있으며, 소유권 역시 교육청, 학교, 운영사인지 분명하게 되어 있지 않아 시설의 유지 및 보수를 위한 유지비, 수선비 부담 및 시설관

리에 어려움이 있는 것으로 파악되었다. 예산지원의 경우는 예를 들어 수영장비의 경우 현재는 민간기준으로 납부하기에 수영장 및 각종 편의시설 운영에 비용이 많이 발생하므로 교육용기준으로 전환해달라는 의견이 나왔다. 또한 수영장 수선충당비는 많은 비용이 발생하므로 지원이 필요한 것으로 조사되었다.

기타 운영의 문제점으로는 운영시간의 제한으로 수업시간에는 복합화시설을 개방하지 않으므로 수업시간에 사용하지 않을 경우 일정시간까지는 공실로 유지하기에 시설 사용률이 낮은 것으로 나타났다.

표4. 주요 면담결과

구분	주요내용
시설운영	운영주체 : 운영사 / 관리인원 : 시설관리 및 행정(3~5명), 강사(20명 내외)
개방현황	수업시간을 제외한 시간(초등학교 일과 외 시간)
지원대책	소유권 및 운영주체의 명확화, 예산지원(광열비, 수도비, 수선비 등)
기타문제	제한적 운영으로 인한 사용률 저조

나) 설문조사 결과(만족도)

a) 복합화 시설 전반적 만족도 및 편의시설 만족도

복합화시설 전반적 만족도는 교사가 4.75로 가장 높고 지역주민이 3.86으로 가장 낮으며 평균은 4.36이다. 대부분의 사용자가 만족하는 것을 알 수 있으며 교사와 학생은 지역주민보다 높은 것으로 나타났다. 이것은 사례조사 대상 복합화시설은 지역주민을 위한 시설도 있지만 특별교실, 방과 후 교실 등 학교의 부족한 시설을 지원하고 있기에 이러한 결과가 나타난 것으로 판단된다.

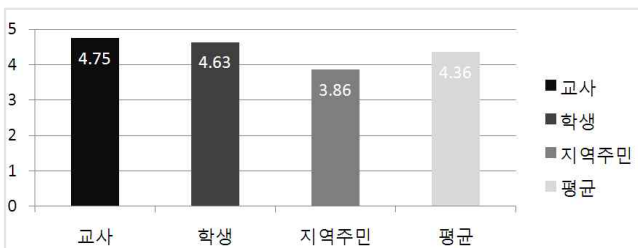


그림1. 학교복합화 시설 전반적 만족도

학교복합화 편의시설의 만족도는 수영장이 평균 4.57로 가장 높고, 가장 낮은 시설은 지하주차장으로 평균 4.16으로 나타나 전반적으로 편의시설에 만족하는 것으로 나타났다. 지역주민의 만족도가 교사와 학생보다 낮은 것은 위의 면담결과를 통해 알 수 있듯이 복합화 편의시설이 수업시간 이외에만 제한적

으로 운영되고 있기 때문인 것으로 판단할 수 있다.

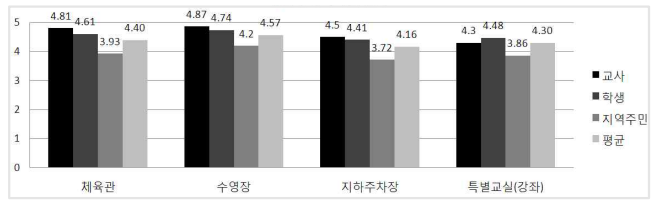


그림2. 학교복합화 편의시설 만족도

b) 학교시설 복합화 사업 필요도

학교시설 복합화 사업의 필요성에 대한 질문에 교사 4.18, 학생 4.41, 지역주민 4.20으로 학생이 가장 높게 나왔으며 평균 4.28로 세 그룹 모두 학교시설 복합화 사업이 필요하다고 응답하였다. 학생이 다른 그룹보다 높게 나타난 이유는 교과의 특별교실을 복합화 사업으로 지원하여 수업 질의 향상 및 수업시간 이외의 방과 후 활동 등으로 활용할 수 있기 때문인 것으로 보여 진다.

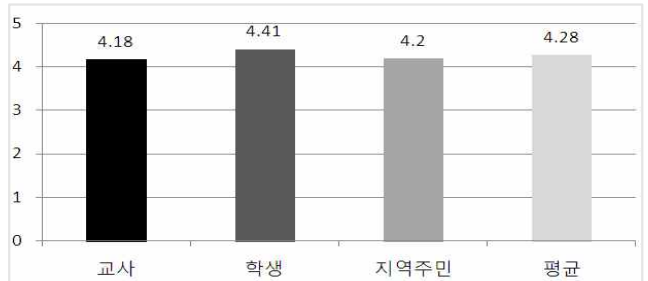


그림3. 학교복합화시설 필요도

c) 학교시설 복합화 사업으로 인한 효과

학교시설 복합화 사업으로 인한 효과 조사는 설문지에 연구진에 예상한 기대효과 7개를 사전에 제시한 후 5점 척도로 평가하도록 하였으며, 그 외의 효과는 추가적으로 기입할 수 있게 하였다. 미리 제시한 기대효과 7가지는 ‘교육과정 효율성 증대’, ‘학생건강증진, 지역주민 복지증진’, ‘교사복지증진’, ‘지역유대감 증대’, ‘사교육비 절감’, ‘국가 재정절감’이다.

연구진에서 제시한 기대효과 7가지 모두 4.4이상으로 효과가 있는 것으로 조사되었으며, 그 중 가장 높은 세 가지는 ‘학생건강증진(4.45)’, ‘지역사회 유대감증대(4.44)’, ‘지역주민복지 증진(4.43)’으로 나타났다. 추가적으로 조사된 기대효과는 없었다.

조사결과에 볼 수 있듯이 사용자 모두 복합화 사업의 효과가 있다고 생각하고 있으며 이는 수영장이나 체육장 같은 시설로 인한 학생건강의 증진, 지역 체육동호회 활동으로 인한 친목도모, 학교 주차장 활용으로 인한 지역의 주차난 해소 등의 역할 때문이다.

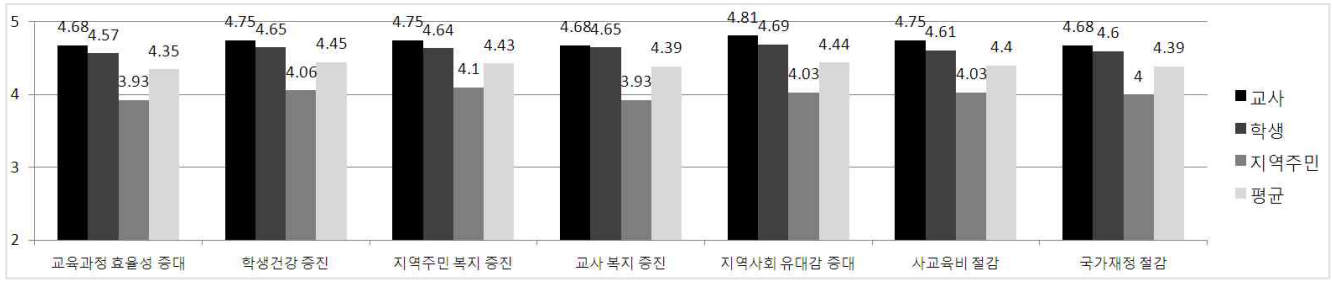


그림4. 학교복합화 사업효과조사

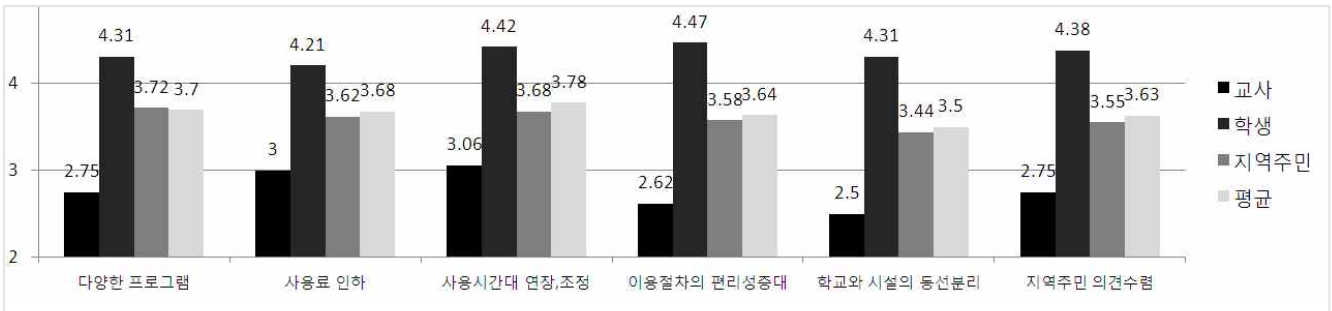


그림5. 학교복합화시설 개선 필요사항

d) 학교복합화 시설 개선사항

학교복합화 시설 개선사항 조사 부분은 설문지에 연구진에 예상한 개선사항 여섯 가지를 사전에 제시한 후 5점 척도로 평가하도록 하였으며, 그 외의 효과는 추가적으로 기입할 수 있게 하였다. 미리 제시한 여섯 가지 개선사항은 ‘다양한 프로그램’, ‘사용료 인하’, ‘사용시간대 연장 및 조정’, ‘이용절차의 편리성 증대’, ‘학교와 시설의 동선분리’, ‘지역주민 의견수렴’이다.

가장 높게 나타난 세 가지 항목은 ‘시간대 연장 및 조정(3.78)’, ‘다양한 프로그램(3.70)’, ‘사용료인하(3.68)’이며 각 그룹별 가장 높게 나온 항목은 교사의 경우 ‘사용시간대 연장 및 조정(3.06)’, 학생의 경우 ‘이용절차의 편리성 증대(4.47)’, 지역주민의 경우 ‘다양한 프로그램(3.72)’으로 조사되었다. 조사를 통하여 복합화 시설의 효율적 운영을 위해서는 사용시간의 확대, 다양한 프로그램 제공, 사용료 인하 등을 고려해야 하는 것을 알 수 있다.

III-2. 운영 관리 개선을 위한 실무자 협의회

학교시설 복합화 사업이 시행된 모든 사례의 운영상 문제점을 확인하기는 어려우므로, 복합화가 상당수 진행된 서울시의 한 자치구를 중심으로 5개 학교의 복합화시설 관련 실무자를 선정하여 협의회를 실시하였다. 2013년 4월에 실시된 이 협의회는 학교 운영자(행정실장) 5명, 시교육청 및 교육지원청 담당자 5명, 지자체와 정부기관 관계자 각 2명,

연구기관의 교육시설연구자 3명으로 구성되었고, 학교 복합화시설 운영에 대한 관련 주체들의 입장 차이와 개선방안에 대한 논의를 목적으로 하였다.

논의된 사항은 크게 3가지로 복합화시설의 운영·관리, 예산확보 및 사용, 운영협의체의 구성에 대한 내용으로 구분되었다. 각 기관의 입장에 따른 요청사항과 쟁점을 표5와 같이 정리하였으며, 이 중 교육청과 지자체의 협약 체결시 논의하여 결정될 수 있는 사항을 구분하여 제시함으로써 운영시 발생할 수 있는 문제점을 최소화하고자 하였다.

먼저, 학교 복합화시설의 운영·관리에 대한 내용으로 학교 및 교육청은 업무증가에 따른 인력 증원의 필요성, 운영에 대한 역할 축소 필요성을 주장하였고, 지자체는 소유권과 운영권의 일치를 주장하였다. 이에 대하여 협약 시 인력지원 혹은 인력수급 예산 지원 등 운영에 따른 지원내용 명시와 소유권 및 운영권 주체를 명확히 할 것을 제시하였다.

둘째, 수익금 발생 및 운영비 사용, 수선비 발생 등 예산 확보 및 사용에 대하여 학교 및 교육청은 위탁업체의 능력에 따른 사용료 미납, 운영비 사용에 따른 수선충당금 부족 등의 문제에 대하여 위탁업체 관리 등에 관한 전문기관의 필요성, 수선비 발생 등에 대한 지자체의 협조 등을 요청하였고, 정부기관은 수선비 부족 필연성을 인식하고 교육청과 지자체의 대수선비 분담을 주장하였으며, 지자체는 학교의 운영내역 명시 정도에 따라 조건부 협조의 의견을 나타냈다. 이에 대하여 협약시 개·보수 및

교의 운영내역 명시 정도에 따라 조건부 협조의 의견을 나타냈다. 이에 대하여 협약시 개·보수 및 대수선 비용을 사전 책정하고 비용부담 주체 및 비율을 명시할 것을 제시하였고, 위탁업체 관리 등에 대한 전문기관 설립은 협약으로 해결될 수 없는 내용이므로 제외하였다.

셋째, 운영협의체 구성 및 역할에 대하여, 학교 및 교육청은 학교관계자들로 해결될 수 없는 지역

주민의 요청사항 등은 지자체에서 협력할 것을 요청하였고, 지자체를 포함한 학교 및 교육청은 모두 운영협의체의 부재 자체의 문제점과, 구성원에 대하여 문제점 해결을 도모할 수 있는 전문가를 중심으로 구성할 것을 주장하였다. 이에 대하여 협약시 운영협의체 구성원의 소속 및 인원, 협의회 빈도, 내용 등에 대해 명시하는 것을 제시하였다.

표5. 실무주체별 학교 복합화시설 운영상 문제점과 개선방안

실무자 협의회 논의사항			협약을 통한 개선방안		
운영에 따른 요청사항		쟁점			
학교 복합화시설의 설립 및 운영·관리	학교 본연 업무 외에 학교복합시설 운영·관리행정관리 업무에 따라 인력 증원 필요	→	지자체의 인력지원 혹은 인력운영에 대한 예산지원	협약시 운영에 필요한 상호 주체간의 지원내용(인력, 비용 등) 명시	
	학교복합시설 운영을 지자체 혹은 지자체 부속기관에서 전담하고, 학교의 역할은 임대료 관리 정도로 축소될 필요	→	소유권 주체 및 운영 주체 결정	협약시 소유권 및 운영 주체 명시	
	복합화시설은 학교재산이므로 교육지원청 내 부서에서 관리할 필요				
	운영관리 주체가 학교장일 경우, 운영·관리 영역의 비전문성에 대한 약점. 시설 운영의 지도·관리·감독을 위한 전문성을 갖춘 별도 기관 필요	→	컨설팅/운영 등에 대한 지도관리를 위한 전문기관 설립	(해당사항 없음)	
예산(수익금, 운영비, 수선비 등)	납부능력을 고려한 유경험 위탁업체 선정 필요성. 선정과 관련하여 조언 부서 및 기관 필요	→			
	수선충당금 적립율(적립액)에 대한 기준 필요	→			
	운영수익의 사용처에 대한 기준(학교운영비, 수선충당금 등)	→	수익금 사용처 사전 결정	협약시 운영 수익 및 부족분에 대한 배분(부담) 주체 및 비율 책정	
	복합시설 건립시 연면적 증가에 따른 공공요금 및 인건비 증가에 따라 운영비 증가됨. 사용자 수익률과 관계없이 학교운영비는 감액하지 않고 정상적인 지원 필요	→			
	대수선 비용 부족분은 지자체가 협조	→			
	복합화 시설 운영에 따른 수선비 부족은 지자체와 교육청이 분담할 필요	→	사전 비용책정 및 비용부담 주체 결정		
운영협의체 구성 및 역할	운영협의체가 부재하며, 협의체를 운영하는 타 지역 사례에 따라 이해관계타진에만 주력하는 문제점 우려	→	운영상의 문제 해결을 위한 협의체 구성	협약시 운영협의체 구성원 및 운영방식 결정	
	학교에서 해결할 수 없는 지역주민의 요구사항은 지자체에서 함께 해결	→			

IV. 표준협약서 개발

본 장에서는 2개의 학교시설 복합화사업 협약서를 분석하여 앞에서 도출된 사항들의 구성내용과 협약서에 기본적으로 포함되어야 할 사항들을 도출하고자 한다. 또한, 도출된 결과들을 기반으로 표준협약서를 제시하고자 한다.

IV-1. 기존 협약서 분석

학교시설 복합화사업의 형태는 재원에 따라 크게 재정방식과 BTL방식으로 구분된다. 표준협약서에 포함되어야 할 사항들이 사업 형태에 따라 차이가

발생하지는 않으나, 기존 사례를 분석함에 있어 사업 형태를 고려한 사례분석이 타당성을 높이는데 보다 합리적일 것으로 판단되어, 본 연구에서는 사업 형태별로 1개씩의 협약서를 수집하여 분석하고자 한다.

표6에서 보듯이, 공통적으로 포함된 내용을 보면 ①사업의 목적, ②복합화 시설의 유형과 운영 주체, ③협의회 구성, ④전용 사용시간과 변경 시 협의, ⑤신의성실의 의무, ⑥효력의 발생과 상실로 총 6가지의 사항에 대해서는 약간의 차이는 있으나 전체적으로 유사한 수준의 내용을 포함하고 있다.

두 사업의 협약서 차이를 보면, 부산 O초등학교는 사업의 주체, 사업비의 분담 및 변경 시 부담방

표6. 사례 협약서의 구성체계

부산 O초등학교(BTL 방식)		서울 G초등학교(재정 방식)	
제 1 조 목적	●사업의 목적	●사업의 목적	제 1 조 목적
제 2 조 기본협정의 대상	●복합화 시설의 유형 ●유형별 시설 규모	●복합화 시설의 유형 ●시설 유형별 운영 주체	제 2 조 대상 및 관리주체
제 3 조 사업시행	●주무관청 ●설계변경의 협의 ●학교시설과 복합화 시설의 독립적 운영	●복합화 시설의 이용자	제 3 조 이용대상
제 4 조 사업비 및 운영비용의 부담	●시설 유형별 사업비의 분담 ●사업비 집행방안 최종확정 ●사업비의 증액 시 부담	●복합화 시설의 이용기간	제 4 조 이용 기간
제 5 조 소유권 및 관리운영권의 설정	●시설 유형별 소유권 및 관리운영권	●복합화 시설의 활용내용	제 5 조 활용범위
제 6 조 “복합화시설”의 운영	●학교 운영에 대한 우선배려 ●학교장의 의견 수렴	●주체별 전용 사용시간 ●변경 시 협의	제 6 조 개방시간
제 7 조 BTL사업 정부지급금 및 시설사업비의 지급	●임대료 지급기간 및 방법 ●정부지급금의 사용제한	●“협의회” 구성	제 7 조 복합화시설의 운영
제 8 조 관리운영협의회의 구성·운영	●“협의회”의 구성 ●의사결정 및 개최시기	●운영주체 및 상대기관의 지원 ●운영 세부사항	제 8 조 주민시설의 운영
제 9 조 전용 사용시간	●주체별 전용 사용시간 ●변경 시 협의	●시설보수 부족액 발생시 상대기관의 지원 ●주민시설에 대한 운영비 부담	제 9 조 관리·운영비
제 10 조 지역주민을 위한 홍보	●학교의 안내문 설치 ●지자체의 홈페이지 등 적극 홍보	●신의 성실 의무 ●협의회 조정	제 10조 협약 내용 이해의 확보
제 11 조 이의제기 및 제재 규정	●시정 조치 ●해대시 “협의회” 결정	●상호 협의하여 변경	제 11 조 협약의 변경
제 12 조 의무 및 책임	●신의 성실 의무 ●자료 요청에 대한 협조	●이견 시 협의 ●효력의 발생과 상실	제 12 조 협약의 해석 및 효력
제 13 조 기본협정의 해지	●해지 사유 ●해지의 효력 및 철회 등		
제 14 조 기본협정의 해석	●이견 시 협의		
제 15 조 기본협정의 효력 및 변경	●효력의 발생과 상실		

안 등 사업추진과정에서 발생할 수 있는 문제점들을 주로 언급한 반면, 서울 G초등학교는 시설별 운영비 부담 주체 및 범위(수도광열비 등)를 세부적으로 기술한 것을 볼 수 있다. 특히, 교육청 예산부족으로 인한 시설 보수의 어려움을 예상하여 지자체의 지원을 감안한 내용은 앞에서 제기된 문제점들을 어느 정도 해결할 수 있을 것으로 판단된다.

앞에서 분석된 내용들을 선행연구와 협의회에서 도출된 문제점들을 재분류한 5개의 개선사항들과 비교해 볼 때, 3개의 개선사항들은 기존 사례를 기반으로 반영하여 어느 정도의 해결이 가능하나, 2개의 사항에 대하여는 추가적인 내용이 필요할 것으로 판단된다.

표7. 표준 협약서(안)의 구성체계 및 내용

선행연구에서 도출된 개선사항	사례조사에서 도출된 개선사항	협의회에서 도출된 개선사항	반영 여부
소유 및 운영주체 이원화	-	소유권 및 운영주체 불명확	반영 (O초교, G초교)
관리 및 운영(비) 부담	-	주체 간 운영 상 지원 부재	반영 (G초교)
운영내용에 대한 의견상충	-	수익금 사용처 결정	미반영
시설 대수선 비용 부재	-	대수선에 대한 사전 비용책정 및 비용부담 주체결정	미반영
-	운영기간(시간), 프로그램 내용, 사용료 결정	-	반영 (O초교, G초교)
-	-	협의체 구성	반영 (O초교, G초교)

IV-2. 주요 협약서(안) 제시

표8은 앞에서 조사된 내용들을 바탕으로 표준 협약서(안)의 구성 체계 및 내용을 기술한 것이다. 표7에서 언급된 6개의 사항들을 비교해 보면, “소유 및 운영주체의 명확화”, “관리 및 운영(비)부담”, “수익금 사용처 결정”, “시설 대수선 비용”에 대한 개선사항은 제3조로 일원화하여 협약 시 집중적으로 논의되도록 제시하였다. 또한 “운영기간, 프로그램 및 사용료 결정”은 제4조, “협의체 구성”은 제 5 조에 반영하였다.

표8. 표준 협약서(안)의 구성 체계 및 내용

체 계	내 용
제1조 목적	• 사업의 목적
제2조 사업의 규모 및 변경	• 유형별 시설 규모 • 설계변경 시 협의

체 계	내 용
제3조 건설 및 운영 주체 등	• 유형별 소유권, 관리주체, 비용 부담 • 사업비의 증액 시 부담 • 수익금의 처리 • 운영 시 지원 사항
제4조 전용 사용시간	• 사용주체별 사용시간 • 사용시간의 변경 • 학교장 의견수렴 및 홍보
제5조 협의회 구성 및 운영	• 구성 인원 및 대상 • 개최 시기 등
제6조 이의제기	• 시정조치 • 해태 시 “협의회” 결정
제7조 의무 및 책임	• 신의 성실 의무 • 자료 요청에 대한 협조
제8조 기본협정의 해지	• 해지 사유 • 해지의 효력 및 철거 등
제9조 기본협정의 해석	• 이견 시 협의
제10조 기본협정의 효력 및 변경	• 효력의 발생과 상실

표준 협약서(안) 중 제 3 조 및 제 4 조는 운영단계의 핵심사항으로 구체적인 협약내용이 제시될 필요가 있다. 제 3 조는 아래와 같이 시설별로 소유권, 관리주체, 비용부담주체를 정하도록 하고, 사업비 증액에 대한 비용부담 방안도 개략적으로 기술하였다. 또한, 협의회에서 언급되었던 수익에 대한 배분을 비율로 정하도록 하고 학교복합시설에 사용되도록 전제하되 재정이 열악한 교육청을 감안하여 상호 지원할 수 있는 조항을 두었다. 마지막으로는 지원 사항에 대한 협의를 이루어지도록 “행정인력, 대수선비 등”을 예시로 언급하였다.

제 3 조 (건설 및 운영에 대한 결정)

① 이 사업의 건설 및 운영에 대한 비용부담과 관리주체는 다음과 같이 한다.

시설 구분	비용부담 주체(금액)		소유권	관리 주체
	사업비	운영비		
수영장				
체육관				
:				

② 사업추진 과정에서 각 시설에 대한 사업비의 증액원인이 발생하는 경우 비용부담 주체에 따라 부담한다.

③ 수익시설(지하주차장, 매점 등)운영으로 발생하는 운영수익은 교육감과 구청장이 ○○%:○○%로 배분하여 해당 학교복합시설의 운영을 위하여 사용하도록 하되, 협의하여 상호 간 지원할 수 있다.

④ 기타 시설물의 운영에 필요한 상호 간 지원내용(행정인력, 대수선비 등)은 다음과 같다.

- 1.
- 2.

학교복합화시설은 학교와 지역주민이 공동으로 사용하기 때문에 학생의 수업시간 및 지역주민의 사용가능시간을 고려하여 전용시간을 정하는 것은 매우

중요한 사항이다. 본 연구에서는 아래와 같이 제 4 조의 내용을 제시하였다. 전용 사용시간을 보다 구체화시켜 시설별로 “학기 중”과 “방학 중”으로 구분하고, 다시 “평일”, “토요일”, “공휴일”로 제시하여 세부적인 의사결정이 가능하도록 제시하였다. 또한, 전용시간 변경에 대한 절차, 운영에 대한 학교장의 의견수렴, 마지막으로 홍보에 대한 내용을 포함시켰다.

제 4 조 (전용 사용시간)

① 이 학교복합시설에 대한 학교 및 지역주민의 전용 사용시간은 다음과 같이 한다.

시설 구분	학기 중			방학 중		
	평일	토요일	공휴일	평일	토요일	공휴일
수영장	학교					
	지역주민					
:	학교					
	지역주민					

② 학교에 부득이한 사정이 있는 때와 기타 방학기간 및 학사일정 등의 사정에 의해 전용 사용시간을 따로 정해야 할 필요가 있는 때에는 이 협약서 제5조에 따라 구성되는 “협의회”의 협의를 거쳐 조정한다.

③ “교육감”과 “구청장”은 학교복합시설의 공동운영책임자로서 학생과 교직원의 시설 사용을 우선적으로 배려해야 하며, 교육과정 운영 및 면학분위기 조성과 학교안전에 위하여 외부인의 무단진입 통제, 소음차단, 오물처리, 보안, 시설의 운영 등에 관한 학교장의 의견을 적극 수용한다.

④ 학교복합시설이 건립되는 학교의 정문에 현판 또는 주민이용 시설임을 알 수 있는 안내문(예: “학교복합화시설 개방 학교”라는 문구)을 설치하며, 주민이용 활성화를 위하여 “구청장”은 학교장과 적극 협조하여 각종 홍보매체와 연계된 안내 및 구보, 홈페이지 등을 통해 적극 홍보한다.

V. 결론

본 연구는 학교시설 복합화에 대한 지속적인 필요성에 대응하기 위하여, 사업추진시 교육청과 지방자치단체의 협약에 필요한 세부사항을 표준화하여 운영단계에서 발생가능한 문제점을 최소화할 수 있는 표준협약서(안)을 제시하였다.

선행연구에서 나타난 문제점을 분석한 결과 소유 및 운영주체의 이원화, 관리비 및 운영비 부담 문제, 운영 내용에 대한 의견 상충, 시설 대수선 비용 부재가 운영상의 문제점으로 이어지는 것으로 나타났다. 사례조사 및 협의회 실시 결과, 선행연구에서 나타난 문제점을 포함하여 운영협의체 구성에 대한 요구사항이 추가되었다.

각기 다른 사업형태(재정방식 및 BTL방식)의 기존 협약서를 분석하여 구성체계를 도출하고 선행연구, 사례조사 및 협의회에서 나타난 문제점을 반영하여 재정방식과 BTL방식에 모두 통용될 수 있는

표준협약서(안)을 제시하였다. 표준협약서(안)은 사업의 목적, 사업의 규모 및 변경, 건설 및 운영주체, 전용 사용시간, 협의회 구성 및 운영, 이의제기, 의무 및 책임 등의 내용을 포함하고 있다.

학교시설 복합화는 교육청 및 지방자치단체간의 협약을 통해 사업추진이 시작된다. 표준협약서(안)의 제시는 첫째, 협약서가 부재한 현황에 대한 대응으로서 국가수준에서의 복합화 사업의 활발한 추진을 기대할 수 있게 하며, 둘째, 학교시설 복합화에 관련한 현황에 따른 실질적인 문제점을 분석하여 반영하였기 때문에 향후 문제점이 최소화 될 것이라는 측면에서 의의가 있다.

그러나 본 연구에서 제시된 표준협약서만으로 모든 문제점이 예방될 수는 없다. 해당 사업의 특성을 면밀히 고려하고 사전 협의를 통한 사업주체간의 충분한 의사소통을 통해 보완된 협약서로 문제점을 최소화할 수 있을 것이다. 또한 시대의 변화에 따라 학교 사용자 및 지역주민의 요구사항 또한 변화하기 때문에 학교시설 복합화사업에 대한 지속적인 모니터링이 필요함과 동시에 이에 대응할 수 있는 사업 추진단계별 또는 협약서 주요 내용별 발전방안을 지속적으로 제시할 필요가 있다.

참고문헌

1. 목정훈, 초등학교 복합화시설 모니터링 평가연구 - 서울시 초등학교를 중심으로. 한국교육시설학회지, 16(5), 2009
2. 박성철, 학교복합시설 촉진법(제정법) 공청회 발제자료 - 교육·복지공간의 효율적 확보를 위한 학교시설 복합화사업 촉진법(안) 제정방안, 2013
3. 오병욱·이상신·최병관, 학교시설복합화 실행모델 개발연구. 한국교육개발원, 2009
4. 이성룡·이외희·이동훈, 지역공동체 활성화를 위한 학교시설 복합화 방안. 경기개발연구원, 2011
5. 이재림, 국가재정 운용측면에서의 학교시설 복합화사업 효과성 분석. 한국교육개발원, 2013
6. 조진일·변재연·서상현, 학교시설 복합화의 현안진단 및 활성화 방향. 한국교육개발원, 2008
7. 조진일, 농산어촌 교육 및 지역발전을 위한 초등학교 교육인프라 복합화 방안. 한국교육개발원, 2013
8. 차주영·임현성·심경미, 지역 중심생활공간으로서

학교시설 활용에 관한 기초연구 : 증·개축을 통한 초등학교 복합화 시설을 중심으로. 건축도시공간연구소, 2009

(논문투고일 : 2014.06.17, 심사완료일 : 2014.07.28.,
게재확정일 : 2014.08.11.)