사회패러다임 변화에 따른 학교 시설 복합화 정책 방향

School Facility Complexation Policy Based on Social Paradigm Change

이 재 림 / 한국교원대 교육정책전문대학원 교수
Lee, Jae-Rim / Professor, Korea National University of Education
jrim455@hanmail.net

1. 서론

그동안 학교 시설 복합화 정책은 어느덧 성년의 나이를 접어들고 있다. 학교 공간에 학생의 교육공간이자 지역사회 문화공간인 체육관, 수영장, 도서관, 무용실, 헬스장 및 공용 주차장 등의 시설을 학교 공간(지상 또는 지하)에 배치하고 학생.주민 함께 사용하자는 취지의 금호초등학교 복합화 정책 기본계획안이 1997년 시작된지 18년이 흘러온 것이다.

당시에는 주차장도 법적으로는 제시되었지만 학교의 특수성을 고려하여 별도의 공간으로 자리를 잡지 못하였고 수영장이나 체육관마저도 귀족학교에만 건설해주는 사치스러운 시설로 인식되어 자체 교육재정으로는 엄두도 내지 못한 시설물이다. 또한 도서관도 학교 교육에서 정독실 개념의 학생 공부방 개념을 탈피하지 못한 시절에 이 모든 학습 교실을 확보 할 수 있는 유일한 대안이 학교시설과 재정적으로 지원이 가능한 지역사회 문화시설의 복합설치 및 운영으로 판단되어 실행한 사업이다.

그 결과 미진한 법적 기준[1]이 정비되었고 당시 낙후된 달동네의 지역사회에 강남에만 누릴 수 있는 문화 공간을 확보함으로서 주민들의 환영과 학생들의 다양한 학습 기회를 얻을 수 있는 계기를 마련해준 사업으로 평가를 받게 되었다.

그 이후 지역사회와 시민을 대표하는 시의원 및 구의원의 지역사회 발전을 위한 정책으로 발전되어 교실과 특별교실 만 대부분인 기존학교의 경우에도 시와 구의 재정참여에 의해 2014년 기준 체육관은 서울시의 경우 약 79%의 보유율을 확보 할 수 있는 계기가 되었다. 수영장 또한 운영 특성을 고려하여 30-40개 학교당 1개를 확보함으로서 학생의 체육수업을 현실감 있게 체험 학습으로 전환 할 수 있는 기회를 갖게 되었으나 이러한 학교 시설 복합화 정책은 재정 투자가 이원화됨으로서 운영상의 문제를 갖고 일반 지자체와 교육청간의 의견 대립으로 어려움을 격기도하였다.

반면 학교 공간에 대한 국민의 시각도 달라지고 있음을 고려할 필요가 있다. 학교라는 공간이 학생들의 수업을 위한 공간은 분명하지만 그 전용이어야 한다는 생각은 변하고 있다. 즉 학생들이 사용하지 않는 시간대까지 학교 교문을 잠그고 방치 할 필요가 없는 것이다. 그동안 학부모를 대상으로 조사한 결과를 보면 학교 공간에 주민의 평생교육시설로 활용 할 수 있기를 많은 주민들이 희망하고 있음을 알 수 있다.

또한 저출산 고령화 현상의 발생과 지방 농산어촌 가구의 도시 이전 등에 의해 대도시 중심은 도심공동화 현상이 발생되고 농산어촌은 소규모학교화 되는 반면 도시 외곽은 새로운 주거 개발로 학교 설립 수요가 발생되는 등 학생수는 대폭 감소하는 현상임에도 불구하고 새로운 학교 설립은 지속적으로 증가되는 모순도 발생되고 있다.

그러나 정작 우리가 주목해야 할 부분은 이렇게 잉여되는 학교 공간들에 대해 학교 교육적 요소외 사회적 요소를 담을 수 없는가 하는 문제이다.

2. 인구 변화에 따른 사회적 패러다임 변화

2014년 통계청 발표에 의하면 표1과 같이 65세 이상 노

1) 학교에 지역사회 공공주차장과 평생교육시설을 설치할 수 있는 법적 근거가 학교시설사업촉진법에 추가되었다.

인의 인구는 1970년대 전체 인구의 3.1%에서 2014년도 11%로 증가하였으며 반면에 14세 이하 영.유아 및 아동의 인구 비율은 42.5%에서 16.1%로 대폭 감소한 것으로 집계되었다.

표 1. 연령대별 인구 구성 비율(자료 2014년 통계청 발표)

구 분		1970	1980	1990	2000	2010	2014	2020	2030	2040	2050	2060
구성비	0~14세	42.5	34	25.6	21.1	16.1	14.3	13.2	12.6	11.2	9.9	10.2
	15~64세	54.4	62.2	69.3	71.7	72.8	73.1	71.1	63.1	56.5	52.7	49.7
	65세이상	3.1	3.8	5.1	7.2	11	12.7	15.7	24.3	32.3	37.4	40.1
	계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

또한 노인의 비율은 2060년경까지 지속적으로 증가하여 약 전체 인구의 40% 정도를 육박하는 비율까지 증가 할 것으로 예측하고 있다.

이와 같은 인구 변화의 경향은 사회 및 교육 분야에 다음과 같은 변화를 예측 할 수 있다.

첫째, 출산율의 지속적 감소는 농산어촌 등 문화,교육 여건이 열악한 농.산어촌이 가장 큰 변화가 발생 될 수 있어 현재의 소규모학교는 더욱 과소규모학교로 변화 할 수 있다.

둘째, 기존의 과대학교는 저출산 정도에 따라 적정규모학교로 학생수가 중.장기적으로 적정화단계로 진입될 수 있다. 이는 지역적 차이는 날 수 있으나 대체로 학급당 학생수는 자연적으로 OECD 수준으로 정상화단계로 진입될 수 있다.

셋째, 중.장기적 인구 구성에서 노인의 인구 비중이 현재의 2-3배 이상 높아지는 현상에 따라 노인 복지의 대폭적인 요구가 늘어날 것이며 국가 재정의 상당수는 이의 지원에 투자될 수 밖에 없다. 이는 결국 교육재정의 축소로 이어져 학교 교육비의 감소가 불가피할 것이다.

넷째, 국민의 복지 요구 중 특히 아동 복지의 요구는 국가 의무화로 전환되어 국가는 영.유아의 돌봄기능과 유치원 교육기능의 대부분의 비용을 무상 제공하는 복지 국가로의 변화가 가속화되어 이 또한 교육재정의 심각한 부족으로 이어질 수 있다. 이와 같은 예측 변화를 고려할 때 교육재정의 효율화에 의한 교육서비스의 향상과 사회 복지 정책 비용의 분담 등에 의한 재정 효율화에 학교의 참여가 필요한 단계라고 볼 수 있다.

3. 아동복지 정책의 문제점과 학교시설 복합화

최근 수년 사이 아동 복지 정책의 강화 요구는 사회 전반에 걸쳐 인식되고 있다. 국가 정책은 물론 국민의 인식에 필요한 정책으로 인식 되고 있는 실정인 반면 재정적 문제점은 새로운 미래 정책의 난제가 되고 있다. 반면 아동 복지 정책의 문제점은 교육과 아동의 안전 및 재정의 효율화등 측면에서 새로운 정책 전환이 필요한 시점이다. 국가는 이러한 사회 패러다임을 사전에 읽지 못하고 있어 국민의 요구를 모두 수용하지 못하고 있음이 현실이다. 그 대표적인 현실이 아동 탁아와 어린이집 운영이다.'국민이 안심하고 자녀 탁아를 위해 가까운 공공 탁아실을 이용하기에는 매우 부족한 현실이며 어린이집 또한 신뢰할 만한 공공어린이집 입소는 매우 힘든 상황이 되어버렸다. 이는 보건복지에 대한 국가 정책의 단순성에 기인된 결과로 해석된다. 즉 아동 복지법인을 전제로 일정한 토지와 자격만 갖추면 건축비의 대부분을 제공하는 현행 복지시설 설치 지원 정책은 사업자로 하여금 운영 수지를 맞추기 위해 토지 가격이 저렴한 외곽에 대규모 어린이집을 설치 운영하여 수익을 전제로 한 어린이집 운영 정책이 대표적 사례라 볼 수 있다. 이는 이용자 대부분이 통학버스를 이용해야하고 일정한 시간대에만 이용이 가능하므로 탁아 기능은 한정적일 수 밖에 없어 어린이집과 탁아 정책은 별도로 갈 수 밖에 없는 비효율성이 나올 수 밖에 없다. 즉 탁아 및 돌봄 대상은 1세부터 초등학교 저학년까지 다양한 연령대를 대상을 필요로 하고 있으며 아동 복지 차원에서의 관리 인력 측면에서 효율성을 높일 수 있는 통합 공공 돌봄 정책이 필요하다. 이는 바로 사회 공공시설 중 아동 복지시설의 통합을 의미하며 통합 공공시설의 비중을 높이고 운영을 민간에 위탁하는 방식 등 재정수요의 절감과 운영 효율성을 높일 수 방안이 필요함을 의미한다.

이와 같은 역할을 위해 초등학교 공간의 일부를 할애한다면 아동복지에 관련한 통합 공공 인프라를 구축 할 수 있는 방안으로 학교 시설복합화 방안이 대안이 될 수 있다.

4. 노인복지정책의 문제점과 학교 시설 복합화

노인복지시설의 수요는 현재의 체재에서 미래 급격한 수요를 요구 할 것으로 판단된다. 즉 건강한 노인이 신체적 정신적 결함에 의해 혼자 생활 할 수 없는 연령대가 되었을 때 가족의 보호가 필요하며 이를 대신 할 수 있는 방안이 노인공공복지시설일 것이다. 이중 가정에서 초기 보호 단계라 할 수 있는 노인주간보호센터(데이케어센터)는 가정에서 약간의 케어가 필요한 경우 효율적으로 지원할 수 있는 복지시설의 한 종류로서 노인요양원 입소를 늦출 수 있으며 노인의 삶의 질을 높일 수 있는 중간 단

계의 복지시설이다.

이러한 노인주간보호시설의 활성화는 노인에게 가족과 함께 할 수 있는 시간을 최대한 보장해주며 국가로서는 요양원 위탁비용의 절감을 가져다 줄 수 있는 방안이기도 하다. 반면에 노인주간보호시설은 주거시설과 인접해 있어야 그 효과를 발휘할 수 있다. 신체 또는 정신 결함 정도에 따라 상황에 맞게 위탁할 수 있는 거리에 위치해야하나 우리의 도시 여건은 이를 허락하고 있지 않고 있다.

이러한 역할이 가능한 위치에 있는 공공시설이 대표적으로 초등학교라 할 수 있다. 즉 대부분의 초등학교는 거주지로부터 도보 15분 거리에 있으며 학생수 감소[2]에 따라 공간의 여유도 발생되고 있다. 따라서 일정한 규모의 인구를 보유한 지역에서는 초등학교 공간의 일부를 할애하여 노인주간보호센터를 설치하여 지역의 노인 복지를 위한 역할에 기여함으로서 지역사회의 복지는 물론 교육이 사회에 기여하는 역할을 이룰 것으로 판단된다. 이 경우 학교는 지역사회의 중심시설로서 많은 지역주민의 학교에 대한 접근은 학교 주변을 안전하게 할 것이며 아동과 노인 및 주민의 교류에 의해 학생 인성 함양에도 역할을 할 수 있을 것으로 기대한다.

5. 학교 시설 복합화를 통한 다양한 교육 환경 및 공공복지 정책 실현

5.1 교육적 다양성을 위한 복합 시설 환경

미래 교육 또한 교실에서 지식 전수 개념에서 학습자의 능동적 정보의 취득과 인간 상호관계를 바탕으로 하고 있다. 이는 지식을 전수 받는 곳이 학교가 아니라 지식을 이해하고 가공해서 새로운 창의를 만들어가는 과정을 배우는 곳이 학교라 할 수 있다. 이러한 개념의 변화는 학교가 일상의 교실과 특별교실로 구성된 물리적 환경에는 한계가 있다. 즉 교육의 다양성을 배워가는 과정으로서 학교라는 곳은 교육의 다양한 경험을 필요로 하고 있으며 이를 위한 다양한 교육환경을 필요로 할 것이다.

그 다양성은 미래의 새로운 직업과 환경, 창의성 등으로 다변화 할 것이다. 그렇다면 우리의 학교도 교실과 특별교실이라는 제한된 환경에서 다양한 정보의 제공과 체험을 줄 수 있는 환경이어야 한다. 그러한 맥락에서 중학교의 자유학기제는 다양한 체험 활동과 직업에 대한 탐색 및 학생의 개인적 특성을 발견할 수 있는 기회일 것이다. 이와 같이 학교는 단순한 교과 지식 외 미래를 살아가면서 필요한 직업 선택과 다양한 환경을 접하면서 얻을 수 있는 창의성 및 다양한 부류-지역사회 주민, 선.후배- 등을 접하면서 성장 할 수 있는 곳이어야 한다. 즉 학교에 기본적 학습 공간외 다양한 부류의 사람과 함께 하면서 이루어 질 수 있는 협력과 배려의 관계는 인성교육에 기여를 할 것으로 판단된다.

따라서 공공시설의 복합화에 의한 학교 내 다양한 시설은 교육적 가치와 함께 환경 자체가 교육의 다양성측면에서 필요한 시설이라 볼 수 있다.

5.2 지역의 환경에 따른 학교 시설 복합화

다양한 교육적 환경을 필요로 하면서 지역사회 필요한 시설을 학교에 배치하는 학교 시설 복합화 대상을 선정시에는 지역적 환경을 고려해야한다.

인구가 밀집되어 있는 대도시와 인구가 감소하고 있으며 문화. 예술 관련 인프라가 적은 읍.면 지역의 학교가 같은 유형의 복합 시설과 규모가 되어서는 안 된다. 우선 이용 할 수 있는 주민의 규모가 다를 것이며 지역의 특성상 이용 정서 등 다른 패턴을 고려해야 할 것이다. 즉 도시계획에 의해 조성된 대도시 개발지역은 일반 복지가 어는 정도 조성되어 있는 반면 자연 발생된 구 도심지역의 복지시설은 과거의 사회 패러다임과 도시 특성에 의해 다른 면모를 갖고 있을 것이다. 또한 지역의 특성상 청소년이 머물 수 있는 시설의 부족과 주민의 통합을 위한 통합공간의 부족도 고려하여 대상이 선정되어야 할 것이다.

5.3 아동보육과 노인 케어시설에 대한 공공시설의 협력에 의한 교육재정의 확보

국가 공공토지의 효율적 활용에 의해 재정 절감이 이루어진다면 이를 교육재정에 투자하여 더 낳은 교육환경과 운영을 할 수 있다. 이는 동일 재정을 효율적으로 활용 할 수 있는 기반으로 학교가 역할을 다하고 국가는 절감재정을 교육에 투자함으로서 교육의 경쟁력을 높일 수 있는 방안으로 활용해야한다.

6. 학교 공간 내 물리적 복합 시설화 가능성

6.1 개축 대상 학교의 경우 지역사회 부족한 공공 복지시설 도입 필요

2) 2014통계청발표에 의하면 초등학생은 9년간 약 129만여명이 감소했으며 최근에는 매년 20여만명이 감소하고 있다. 초·중·고 학생 수 감소는 앞으로도 계속돼 2020년에는 545만명까지 줄어들어 1980년(1077만명)에 비해 절반 수준으로 줄어들 전망이다.

향후 개축대상 학교는 연 평균 200여개의 규모가 넘을 수 밖에 없다. 이는 기존 지어진 학교 건물의 수명이 평균 50-60년에 불과하기 때문에 단순 계산을 하더라도 전국의 12,000여개 학교를 기준으로 볼 때 연간 200여개 학교의 개축이 불가피하다. 특히 2005년부터 본격화된 내진구조를 적용 받은 학교의 경우 리모델링을 통해 수명을 연장 받을 수 있지만 그 이전의 학교 건물은 기능과 구조를 종합 비교 해 볼 때 단계적으로 50-60년이 경과되면 개축으로 이어질 수 밖에 없는 구조이다.

따라서 새로 개축하는 학교부터 지역사회 공공시설을 학교 공간 내 복합 설치하는 방향으로 계획을 수립해야 한다.

6.2 학교 시설의 공공시설 배치에 따른 교육적 침해에 대한 우려

학생 교육의 장소로 활용되던 공간에 아동복지시설과 노인복지 시설이 들어온다면 교육에 어떤 영향을 미칠까?

만약에 교실 중간에 이러한 시설을 배치한다면 당연히 교육 활동에 영향을 미칠 것이다. 그러나 초기 건축 설계 시 별동의 건물로 출입구를 달리한다면 학생 동선과 교차되지 않을 뿐 더러 학생 봉사를 위한 통합 공간을 두어 학생과 주민의 통합 역할도 가능 할 수 있다.

이는 토지 이용 측면에서 저출산의 영향에 따라 학교 규모가 축소되어 토지의 여유가 있다면 전용 복합 시설을 별동으로 할 수 있으며 설사 여유가 없다라도 고층화한 입체적 공간 구성으로 학교 건축에 영향을 주지 않고 설치 운영 할 수 있다. 이 경우 학교 공간에 다양한 편의시설을 두어 학생들의 교육에 활용 할 수 있어 경우에 따라서는 주민의 평생교육과 학교 교육에 통합 활용도 가능할 것이다. 이에 필자는 몇 몇 학교 계획시 아동 및 노인복지 시설을 검토하여 교육청에 제시하였지만 실행되지 않았을 뿐이다.

6.3 농산촌 지역사회 소규모학교 적정규모정책 추진시 소규모 공공시설 복합 운영 방안

농산촌의 기존 소규모학교 적정규모화 정책에 의해 통폐합 추진시 기존 지역의 폐교 대상 학교[3]의 잉여 공간을 활용하여 도서관을 중심으로 초등학교 저학년과 어린이집 및 돌봄교실을 동시에 운영하며 지역사회의 노인 공공복지시설을 함께 두고 운영 할 수 있다. 이는 별도의 시설을 확보하기 보다 기존 교실을 활용하여 운영하는 형태로 공익적 요소가 높으며 농촌 살리기의 일환과 통폐합정책에 대한 거부감을 줄여 적정규모정책을 효율적으로 이끌어 갈 수 있는 대안이다.

7. 결론

이상과 같은 학교시설 복합화의 필요성과 전략에 대한 관점을 통해 다음과 같은 효과와 방향을 얻을 수 있다.

- 지역적 특성을 고려한 아동 및 노인 복지시설을 일반 학교시설과 함께 다양한 환경을 조성함으로서 이용자의 접근성 향상과 토지의 효율적 활용에 의한 공공복지시설의 재정절감에 의한 경제적 설치가 가능하며 동시에 다양한 교육환경과 다양한 부류의 사람들이 함께 할 수 있는 인성교육을 기대할 수 있다.
- 학교시설 복합화의 설치 종류는 지역의 인구 및 공공복지시설의 설치 유무 등 지역적 특성을 고려하여 종류와 규모를 달리해야한다.
- 구도심 등 공공문화.복지시설이 부족한 지역의 경우 기존 초등학교를 개축 시 체육.문화 시설 외 아동 및 노인복지시설의 적극 도입에 의해 지역 발전 등 학교의 지역사회 기여 기회를 확대해야한다.
- 일정규모 학교 시설 복합시설의 배치는 기존 노후 학교의 재건축시 이를 사전 검토하고 지방자치단체와 협의를 통해 시행한다.
  - 계획설계를 통한 사전 협의 및 주민공청회 기간의 확보

참고문헌

1. 교육과학기술부, 적정규모 학교 육성 및 신설 수요 관리, 2011
2. 2014 국가인구통계발표자료,통계청

3) 본 논고에서 “폐교대상 학교”는 학교 자체를 폐교화하는 정책이 아니고 저학년을 유지한 채 고학년 만 통합하는 1교 2-3캠퍼스 개념의 통폐합 개념에서 제시된 용어로 지역사회 구심점을 유지 할 수 있는 정책으로 제시되었던 내용이다.