

경기도 광고, 동탄2신도시의 학교복합화시설 비교

Comparison of Multifunctional Schools, Gwanggyo and Dontan2 in Gyeonggi-do



이 용 일 / (주)아이엠디 전무
 Lee, Yong-II / IMD Co., Ltd. Senior Managing Director
 haemazi@empas.com

1. 서론

성동구청과 성동교육청의 협약에 의해 복합화가 추진된 2001년 서울금호초등학교 이래 전국 80여개 학교가 현재 까지 복합화 시설로 지어져 운영중이다. 주로 지역주민을 위한 체육관과 수영장, 헬스장, 주차장, 각종 강의실 등으로 구성되어 있으며, 학교 교육 프로그램과 연계할때 시설 이용의 효율성과 예산절감의 긍정적 효과도 기대할수 있다. 그러나 일반행정과 교육행정의 이원화로 인한 관리운영 문제뿐만 아니라 일반행정에서 세부 용도별(예>어린이 집, 도서관, 주민센터 등) 관할 부서가 다원화 되어 있는 구조상 문제에 기인하여 복합화 시설의 수요파악과 기획에 한계가 있다고 전제하고 최근 진행된 동탄2신도시의 중앙초와 광고신도시의 신평초, 다산중학교 사례를 토대로 복합화사업추진 또는 운영과정 중 발생한 또는 발생할 문제에 한정하여 기술한다.

2. 광고에듀타운 학교복합화시설

경기도의 신도시내 학교복합화 사례로는 2013년 5월 광고신도시에 BTL(Build-Transfer-Lease : 임대형민간투자사업)사업 으로 추진된 이의3초(현, 신평초), 이의3중(현, 다산중) 학교부지에 수원시와 경기도시공사, 수원교육지원청의 3자 협약에 의해 청소년수련관과 광고체육센터가 복합화시설로 건립되었다. 화성 동탄2신도시와 마찬가지로 학교설계와 복합화시설의 설계를 별도로 발주하였다. 여기에서는 설계의 통합발주나 분리발주의 장단점등에 대한 논고는 배제하고 복합화 사업의 이해관계자가 합의한 내

용에 기초해 화성동탄2 복합화 시설과 광고에듀타운복합화 시설을 비교하고자 한다.

2.1 광고에듀타운 복합화 시설의 구조

광고에듀타운 복합화 시설의 목적은 토지이용효율의 증대, 평생교육시설의 확충과 교육환경의 개선, 학교를 중심으로 주변지역 주민들에게 다양한 교육·문화·복지 서비스를 제공하기 위한다고 되어 있다. 대상 복합화 시설의 개요는 [표 1]과 같다.

표 1. 광고신도시 에듀타운 학교복합화 시설

구 분	복합화 시설		비 고
	청소년수련관	광고체육센터	
연면적	2,934㎡ (지하1-지상5층)	2,986㎡ (지하2-지상3층)	
시설내용	오디션룸, 요리체험실 등	수영장, 체육관, 에어로빅, 실내골프연습장	

사업시행과 관련한 업무역할에서 경기도시공사는 수원교육청과 복합화시설 건립에 대한 인허가, 설계, 발주, 시공, 감리 준공업무를 추진하며 설계시 수원시와 수원교육지원청의 의견을 충분히 반영하며 시장은 복합화시설의 사용승인과 동시에 복합화시설을 인수하고, 복합화 시설의 운영 책임을 부담하는 구조다.

표 2. 광고신도시 에듀타운 학교복합화 시설

구 분	복합화 시설		합 계
	청소년수련관	광고체육센터	
설계비 건립비	5,500백만원	7,300백만원	12,800백만원

* 출처 : 광고신도시 에듀타운 내 초, 중학교 학교복합화시설 건립에 관한 업무협약서(2010년)

광고에듀타운 복합화 시설의 사업비 분담에 있어서는 경기도시공사에서 광고신도시 택지개발사업비로 총 128억 원의 건립비와 설계비 등을 부담하는 것으로 되어 있다.

소유권과 관리운영권의 설정에서 준공과 동시에 시설소유권 및 관리운영권이 수원시에 있음을 규정한다. 다만, 토지소유권은 경기도교육감에게 있고, 복합화시설의 토지사용권은 시설소유 및 관리운영권자인 수원시가 무상으로 사용하게 되어 있으며 이로 인한 복합화시설의 운영책임자로서 수원교육지원청과 협의하여 학생과 교직원, 지역주민의 시설사용에 불편이 없도록 해야한다고 규정한다.

이하 관리운영협의회 구성·운영, 이익제기 및 제재규정, 의무 및 책임, 업무협약의 해지, 업무협약의 해석, 비밀유지, 업무협약의 효력 및 변경을 규정하고 있다.

2.2 복합화 시설 이용자와 이용권에 대한 이견

광고에듀타운의 복합화 시설은 필수교육시설의 보완이란 측면보다는 청소년을 포함한 지역주민의 복지, 문화에 초점이 맞춰진 시설이다. 따라서, 수업시간에 학생과 지역주민이 동시에 이용할 수 있는 시설이 많지 않기 때문에 운영주체별 운영비 분담 등 이견은 많지 않았다.

그러나 사용권 측면에서 이견은 충분히 발생할 여지가 있는데 다산중학교의 체육센터 중 수영장, 강당이 대표적인 분쟁 가능 시설이다. 광고체육센터는 경기도시공사에서 2013년 5월 사용승인을 받아 시에 기부채납했으나 복합화 시설의 운영방식을 두고 수원시와 시교육지원청이 갈등을 빚어 5개월 지연 개관을 하게 되었다. 시의 입장은 모든 이용객들에게 ‘수원시 체육시설 관리운영조례’에 따라 일정액의 사용료를 받아야 한다는 입장이고 수원시교육청은 복합화시설의 소유권과 운영권이 시에 있는 것은 맞지만 엄연한 학교부지내 시설인 만큼 해당 학교의 학생들이 수업시간에 사용하는 것에 사용료 부과가 부당하다고 대립했기 때문이다. 그러나 동년 9월 시와 시교육청은 오전 11시~12시30분, 13시40분~15시15분, 연간 200일 범위내로 수영장, 강당 등을 수업활동에 무상으로 사용할 수 있도록 합의하면서 복합화운영이 개시되었다.

2.3 복합화 시설 운영

신평초와 다산중학교는 총 5개 학교가 번들로 고시된 BTL사업으로 건설사와 운영사, 재무투자자, 설계사가 컨소시엄 형태(사업자 지정후 특수목적법인형태)로 사업에 참여해 각각의 업무역할과 권리를 갖게 된다. 본 사업은 특수목적법인의 대표사인 코오롱건설과 운영법인으로 BTL교육시

설을 다수 운영하고 있는 체스넷이 참여하였다. 복합시설의 경우 청소년수련관은 수원시청소년육성재단 설립·운영 조례에 의해 설립된 수원시청소년육성재단(재단이사장 홍성관), 광고체육센터는 수원시체육회 규약 및 처무규정에 의한 수원체육회(회장 임태영수원시장)가 운영하고 있다.

BTL학교운영사의 현장팀에게 복합화시설의 운영주체와의 업무협약에 대해 자문을 구하였으나 현재까지 운영주체별 정기적인 협의나 미팅은 없으며 학교와 복합화시설의 시설구분 및 동선구분이 명료해 운영사간 분쟁은 없다고 확인을 해주었다.

3. 동탄2 중앙초 학교복합화 시설

2013년 9월 대한건축학회는 화성시에서 의뢰한 ‘동탄2학교시설 복합화 전략수립 및 타당성 조사연구’ 보고서를 제출했다. 초등학교 7개교, 중학교 1개교를 제2동탄 신도시의 8개 생활권 복합화시설 대상으로 설정해 관련법규 및 배치대안, 운영방안 등이 기술되었다. 그리고 2014년 10월 제2동탄의 첫 번째 학교시설 복합화 대상사업인 중앙초(초9)에 대해 화성시와 화성오산교육지원청, LH공사가 성공적인 사업 추진을 위해 필요한 제반사항에 대하여 업무협약을 체결하였다.

3.1 중앙초 학교복합화 시설의 개요

동탄 중앙초(초9)의 복합화시설의 특징은 학교부지에 복합화문화시설을 건립 하고 운동장 시설을 근린공원에 설치하는데 있다. 이 두 시설은 학생과 지역주민이 공동으로 이용한다. 공공부지 매입비와 시설건립비를 줄여 예산절감 효과와 함께 학생과 지역주민들에게 다양한 교육프로그램과 복지 서비스를 제공하는 것과 평생교육의 기틀을 마을 별로 구축하는 것이 목표인 것은 여느 학교복합화 시설의

표 3. 동탄2 신도시 초9 학교시설복합화 개요

구분	복합시설	근린공원(운동장)	비고
연면적	10,249m ²	5,700m ²	
대지면적	2,701m ² (학교전체 : 11,003m ²)	-	
시설내용	보육시설 노인여가시설 도서관 청소년문화의집 문화센터 다목적강당 주차시설(학교시설주차장포함)	축구장, 조깅트랙, 스탠드, 음수대	
사업비부담	화성시	LH	

사회패러다임의 변화에 대응한 학교시설

목적과 크게 다를바가 없다.

사업시행과 관련한 업무역할에서 국토부의 지구단위계획변경이 전제되고 광교신도시와 다르게 LH의 택지개발사업비가 아닌 화성시의 재정으로 자체 발주하며, LH는 근린공원내 지역주민과 학생이 이용할수 있는 학교운동장을 설치한다.



그림 1. 동탄2학교복합화 시설 추진단계 및 주제

또한 화성시는 교육지원청과 협의하여 ‘학교복합화시설 설치 및 운영등에 관한 조례’를 제정하는 것을 사업시행조건에 명시하고 있다. 이는 향후 지속적으로 구축할 복합화시설에 대한 매뉴얼을 구비하는 것과 동시에 화성시의 평생교육과 내 학습시설복합화팀(팀장 서호순)을 신설하여 향후 복합화시설에 대한 의지를 강화하고 있다.

소유권과 관리운영권에 있어서는 공원 내 운동장 및 학교부지 내 복합시설의 소유권은 화성시가 갖고 학교부지의 토지 소유권은 경기도교육청, 복합시설의 토지사용권은 시설소유권자인 화성시가 무상으로 사용하게 된다.

또한 ‘학교용지 확보 등에 관한 특례법’에 따라 학교부지의 무상공급자인 LH 및 무상취득자인 교육지원청은 화성시의 복합시설 건립단계부터 건축완료시까지 해당 토지에 대한 사용권 및 건물에 대한 소유권 이전 등에 적극 협조하기로 한것과 학교복합화시설로 인해 지적측량에 지장이 발생하는 경우에는 화성시와 교육청이 협의하여 해결하는 것이 강제되었다. 이는 복합화시설과 학교가 임의로 많은 토지사용권을 갖게 되는것을 방지하기 위함이다.

복합시설의 건축협의 및 건축완료후 건축물대장 등재는 교육지원청이 주체가 되어 화성시의 협조를 받아 진행하게 된다.

3.2 동탄지역 복합화 시설의 선호도 조사

학부모 입장에서는 복합화 시설로 개교가 지연되거나 개관, 개교시점이 달라서 생기는 학습권 침해를 걱정하고 있지만 많은 지역주민은 접근성이 우수한 초·중학교에

지역주민이 평생학습과 문화생활을 누릴수 있는 시설이 들어서는 것에 긍정적인 반응을 보였고 지역주민의 학교복합화 희망시설은 도서관(26.3%), 체육시설(8.3%), 문화센터(9.3%), 수영장(9.0%), 공연시설(7.0%),보육시설(5.6%) 순으로 나타났으며 기존 문화, 복지 등의 공공시설 이용시 불만사항으로는 프로그램 운영시간, 시설규모 협소, 접근성, 다양하지 않은 프로그램 순으로 불만이 나타났다.

또한 지역주민들은 학교복합화 시설이 공공성을 가진 시설로 운영되기를 원하고 있으며 학생 안전 및 교육환경에 대한 적절한 대응 프로그램이 수반되기를 바라고 있다.

3.3 복합화 시설의 운영 상 예상 문제점과 대응

학교시설과 복합화시설을 지역주민과 학생이 공동 활용함으로써 학교시설 이용률 제고 및 지역사회에 부족한 공공·복지시설 확충측면의 긍정적인 시너지 확보를 위해 세부용도시설의 사용자패턴을 고려하여 사용시간대를 설정하고 관리운영권과 사용권, 시설유지보수 주체를 설정하여 관리 책임을 강화할 필요가 있다.

앞서 기술한 광교에듀타운의 광교체육센터와 같이 학생의 학습권과 주민이용성이 대립 되어 개관이 지연됨으로써 발생하는 사회적 부의 편익을 사전 제고할 필요가 있다. 광교에듀타운의 복합시설은 학교시설과 구분을 위해 담장으로 구획되어 있고 동선도 하드웨어적으로 구분되어 있으나 중앙초와 같이 동탄2의 복합화시설은 학교시설과의 동선 분리 뿐만 아니라 교육의 연계 측면에서 연결브릿지를 설치할 것을 업무협약에 규정하고 있다. 이것은 훨씬 더 많은 운영상 간섭이 있을수 있다는 가정을 전제하고 소프트웨어적인 기술과 지역주민의 선진시민의식을 함양할수 있도록 많은 교육과 홍보가 선행되어야 한다. 또한, 화성시와 시교육지원청의 긴밀한 협력아래 사업추진을 위한 업무협약을 토대로 운영상의 업무협약이 필요하다. 여기에는 학습시간에 학생이 사용할 시설과 주민이 이용할 시설을 구분하고, 사용주체별 운영비를 분담할지 사용권자가 주체가 되어 운영비를 부담할지도 결정되어야 한다. 금호초등학교 사례처럼 성동구청이 20년간 무상 사용 후 시설을 반환할 때, 시설의 보수·교체가 걱정하게 이루어 졌고 최초의 성능이 잘 발휘 되는가 하는 문제와 전문성이 없는 학교가 복합화시설 인수후 운영하면서 생기는 지역주민의 문화적 효용성 저감도 고민을 해야 할 것이다. 다만, 광교나 동탄2지역의 경우 무상 사용시기가 한정되지 않아 이러한 문제는 고려대상이 아니겠지만 학생들과 지역주민들이 공동으로 사용하면서 생기는 시설의 감가상각,

유지보수비 증가 등에 대한 이견은 발생 가능성이 높다고 하겠다. 또한 안전에 대한 보험 및 경비인력 구성이 학교와 어떻게 통합할지 또 지역 전체의 예정 복합화 시설과 기존 복합화 시설의 연계 및 통합에 대한 고려가 반드시 필요하다.

4. 광교, 동탄2 학교복합화시설의 특징

광교에듀타운과 동탄2 학교복합화 시설의 특징은 크게 다음과 같다.

첫째, 광교에듀타운 학교복합화시설은 학교부지에 경기 도시개발공사의 택지개발사업비로 건립, 수원시에 기부채납을 한 시설이지만 동탄2 중앙초 복합화시설은 지구단위 계획을 변경하여 학교부지에 건립하고 부족한 운동장은 LH가 학교인접 근린공원에 조성하여 시에 기부채납하는 구조이다.

둘째, 광교에듀타운 학교복합화시설 2곳은 청소년수련관, 체육센터 등 단일 주용도 시설로 계획되었지만 동탄2 학교복합화시설은 노인여가시설, 보육시설, 문화시설 등 관할부서가 다원화되어 있는 복합 용도의 시설이다.

셋째, 광교에듀타운 학교는 BTL사업으로 시행된 사업으로 민간운영사가 20년간 미화, 경비, 시설관리업무를 수행하여 복합화시설의 운영팀과 대등한 역할 분담이 가능하지만 동탄2 중앙초는 재정사업으로 민간의 운영품질을 기대하기 어렵기 때문에 복합화시설 운영주체의 부담이 커질 우려가 있고 예산증액의 리스크가 있다.

넷째, 광교에듀타운은 인접 초·중학교에 다른 용도의 복합화시설(청소년수련관, 체육센터)을 집중 배치했고 동탄2복합화시설은 향후 건립 예정인 시설을 포함해 지역생활공동체 및 평생학습시설로 형성될 주민생활의 중심 장소로 고려해 생활권역별로 분산 배치 계획을 수립했다.

5. 결론

화성시는 복합화시설의 효율적인 추진과 건립을 위해 교육지원과를 평생교육과로 개명하고 학습시설복합화팀을 신설하였다. 또한 도서관(문화예술과), 청소년수련시설(체육청소년과), 노인여가시설(희망복지과), 보육시설(여성보육과), 근린공원(공원과) 등 다양한 부서의 수요를 파악하고 통합추진을 위한 행정적인 개편을 수반해서 복합화를 추진한 첫 사례이다.

향후, 정책상 신도시개발이 제한적이기 때문에 토지의

효율성과 예산절감, 지역생활공동체 구축을 위해서는 노후화된 학교시설(서울지역의 경우 2500개 학교가 30년이 경과된 것으로 조사됨)의 개량이 예산의 확보등을 전제로 양질의 복합화시설을 구축할수 있는 기회일수 있다. 올해 5월 KDI는 '2015년 민간투자사업기본계획'에서 개량형식의 민자사업인 RTL(Rehabilitate-Transfer-Lease)등 사업형식을 삭제하였다. 이는 BTL, BTO등 민자사업이 신축만을 전제한 것이 아니라는 것으로 기존 개량방식을 통합하였다. 국민의 문화와 복지에 대한 눈높이를 접근성과 지역성을 고려할 때 전통과 역사가 있는 학교주변에서 찾는 노력은 효과적일 것이다.

참고문헌

1. 대한건축학회, 동탄2학교시설 복합화 전략수립 및 타당성 조사연구보고서, 2013
2. (주)아이엠디, 기존학교부지를 활용한 학교복합화 시설건립 타당성 조사, 2011