

학교시설 복합화에 대한 소고(小考) A Brief Study on the Mixed-Use Educational Facilities



오 형 석 / 국립공주대 건축학부 부교수
Oh, Hyoung-Seok / Associate Professor, Kongju National Univ.
archi@kongju.ac.kr

1. 교동초 논란을 통해 바라본 학교복합화

종로구청은 2011년 5월 26일 ‘교동초 활성화를 위한 전통복합문화시설 건립안’을 서울시 교육청에 건의했다. 교동초를 폐교하고 155억 원을 들여 기존 교사(校舍)를 전통문화체험학습관으로 리모델링하거나, 학교는 유지하되 226억 원을 들여 운동장 부지(3,500m²)에 지하 2층/지상 5층 규모의 복합문화시설을 건립하자는 내용이었다. 학생 수가 줄어 폐교 위기에 처한 교동초 부지에 인사동 관광객들을 위한 주차장 등 편의시설과 전통문화 발전을 위한 복합문화시설을 짓겠다는 것이었고, 전통문화전시관, 교동초 역사관, 전통연희 공연장, 평생교육학습관, 영어체험센터, 방과 후 교육관, 주차장 등으로 구성되어 있었다. 그리고 이러한 논의에는 지근거리에 위치한 재동초·매동초(공립)와 운현초(사립)의 존재도 고려가 됐다. 덧붙여 말하자면 이러한 논쟁의 근본에는 인구·사회적 구조 변화에 따른 학령인구(學齡人口) 감소와 신도시 건설 등으로 인한 도심 공동화 현상이 자리하고 있음은 자명 한 사실이다.

그러나 몇 년이 지난 지금. 그간 논의만 무성했을 뿐 진행사항은 없으며, 서울시 교육청의 입장도 교동초 폐교안에 대해서는 그때와 같이 여전히 부정적인 것 같다. 다만 운동장 부지에 복합화 시설을 짓는 방안을 두고서는 다양한 의견을 수렴한 것으로 알고 있다.

그런데 최근 들어 감사원은 “소규모 학교들로 인해 교육재정의 비효율성이 커지고 있고, 따라서 인근 학교와 통합을 유도해야 한다.”라는 전제의 감사활동을 작년년부터 진행하였고, 곧 이 같은 내용이 담긴 ‘전국 소규모 학교 실태조사’ 최종 보고서를 발표할 예정이다.

이러한 시점에 교동초에 대한 논의가 중요하다고 생각하는 이유는 교동초가 1894년 고종황제의 명으로 황실의 자녀들에게 신교육을 실시하기 위해 개교한 ‘우리나라 최초의 근대식 초등교육기관’으로서 그 자체가 갖는 역사적 의미가 매우 크고, 도심 중심지에 위치해 있어 이후의 논의에 대한 기준 내지는 선도사례로 활용될 것이라는 고려 때문이다.

2. 학교 공간의 재해석

우리에게 ‘학교’라는 공간이 갖는 의미는 단순히 ‘교육 서비스가 재화와 교환되는 장소’ 정도가 아니라 인생의 전환기에 ‘사회적 사람’으로서 성숙해질 수 있는 ‘과정’을 제공해 주는 장소. 즉 그곳에서 사람끼리 관계를 형성하고, 꿈을 찾아서 그것을 쫓는 방법을 배우고, 재미와 열정을 발견하는 등 ‘삶의 다양한 경험을 시작하는 출발점’이라고 말할 수 있다.

과거 경제발전이 가장 중요했던 개발도상국 시기에서의 학교는 이런 감성적인 부분과는 거리가 먼 도시기반 시설의 일환으로 관리돼 왔으며, 동일한 계획 기준에 의하여 설치·운영되었다. 특히 베이비붐 세대가 학교에 입학하던 시기에는 오전반과 오후반으로 공간의 부족함을 메우고 의무교육과 진학이라는 단순한 목표를 달성하기 위하여 존재하였다.

그러나 선진국 진입과 경제성장의 둔화, 수차례의 경제위기 등을 겪게 되면서 우리는 교육이라는 수단이 과거처럼 신분상승을 보장해주지 못한다는 것을 인식하기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 부모들의 꺾이지 않는 교육열에

다른 사교육비의 과다한 지출, 고령화에 따른 실업률의 증가, 여성 경제활동인구 증가 등의 원인으로 출산을 기피하는 현상이 발생하여 출산율이 1.09명으로 세계 최저 수준의 저출산 국가 되었으며, 결국 이로 인하여 학령인구의 감소로 과거 베이비붐 시대에 확보되었던 학교시설에 유휴공간이 증가하게 되었다. (매일경제 2015/3/6 기사 「도심 한복판 역사 흔적 담긴 전통의 초등학교들 사라지나」 일부 인용)

교동초로 대표되는 학교 통폐합 논란의 관점은 크게 두 가지다. 학령인구 감소와 교육재정 부족 현상에 따라 학교를 통합해 모든 학생에게 골고루 혜택이 돌아가야 된다는 의견과 소규모 학교도 학교 전통과 상징성에 따라 별도의 존재 가치를 갖는다는 입장으로 나뉜다.

전자의 입장을 대변하는 게 감사원으로 1인당 교육비 절감과 교육 질 향상을 위해 소규모 학교 통폐합을 학교와 해당 교육청에 권고하고 있다. 서울시 교육청의 경우 학생 수에 상관없이 한 학교당 매년 학교 운영비로 2억 6,300만 원을 지원하는데 여기에 학생·학급 수, 건물 면적 등에 비례해 추가 운영비가 지급된다. 교동초의 경우 한때 전교생이 1,000여 명에 달할 당시 건물 규모를 유지하고 있어 연간 8,000만 원 정도를 더 받고 있다. 감사원은 이 같은 불균형을 해소하기 위해 교동초(119명)와 인근 재동초(260명)의 통합을 권유하고 있는 것이다. 후자의 입장은 지역사회와 동문의 움직임이 대표적인 모습이라 생각된다. 교동초를 지켜내기 위해 온라인에서 서명운동을 하고, 정부에 청원을 넣고, 경제적 가치와 역사적 가치는 결코 비교할 수 없는 서로 다른 것임을 호소하고 있다.

이런 배경으로 교동초와 재동초의 통폐합 논란은 학교 시설이 아닌 도심지 내 공공 소유 부동산 자산의 효율 가치의 향상, 즉 토지이용의 효율성만 생각한 경제적 관점의 제안이었으며, 최근 서울시에서 진행하고 있는 도시재생의 방향성과도 맞지 않다고 볼 수 있겠다. 폐교와 철거 후 잉여 부지에 새로운 목적의 공공시설을 짓겠다는 것이 결국 도심지에서 아파트를 짓기 위해 전면 철거를 해서 토지를 확보하겠다는 것과 무엇이 다르다고 할 수 있겠는가?

그런 면에서 학교시설 복합화에 대한 논의는 단순히 도심의 유휴부지를 효율적으로 활용할겠다는 측면을 넘어서는 새로운 시도라고 할 수 있다. 학교의 기능과 성격에 오롯이 간직한 채 미활용 공간만을 적극적으로 활용하여 다시 도심과 소통하는 '재생'의 개념을 가질 수 있다. 또한 도심공동화 현상에 대한 방지가 가능하며, 새로운 일 자리를 창출하고, 공공시설을 확충할 수 있는 유일한 대안이 될 수도 있다.

따라서 본 소고에서는 학교시설의 복합화의 개념 및 최근 동향을 간단하게 알아보고 시행착오에 대한 개선점과 활성화 방안을 짚어보고자 한다.

3. 학교시설 복합화 개념

그간 복합화에 대한 많은 연구가 있었다. '복합'이란 사전적으로 "두 가지 이상을 하나로 합침"이라는 의미를 가지고 있다. 그러나 이를 학교라는 특수한 공간에 획일적으로 대입하기에는 무리가 따른다. 복합화는 기능의 세력에 따라 성격이 크게 바뀌게 되는데, 여기서 우리가 논하는 것은 학교이기 때문에 학교 고유의 기능을 약화시키거나 상실될 수는 없다. 결국 학교시설에 복합화가 가능한 시설은 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영규정」과 「대학 설립·운영규정」 등에서 '교육상 지장이 없는 범위 안에서' 문화시설, 복지시설(노유자시설), 생활체육시설, 평생교육시설, 판매시설 등을 둘 수 있다고 규정하고 있다.

학교시설의 복합화는 학교가 가지고 있는 교육시설과 교육지원시설, 부대시설과 신규 목적시설의 공통점을 활용하는 측면에서 기능상의 복합이며, 다시 새로운 형태의 지속가능한 학교시설이 될 수 있고, 학교가 교육시설로서의 기능과 지역커뮤니티시설로서의 기능을 수행할 수 있는 모델이다.

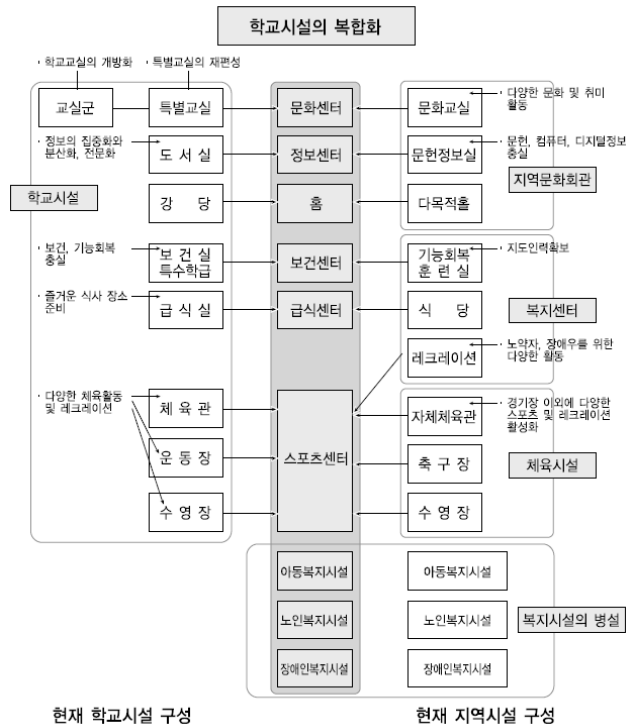


그림 1. 학교시설 복합화와 민간투자사업 활성화 방안 (최병관, 2006)

국내(외) 학교시설 우수사례 소개

표 1. 학교복합화 BTL 사업의 실질적 추진방안 모색 (최병관, 2007)

시설 계열	민투법상 주요 대상 시설
교육 시설	학교시설(초중등교육법 제2조, 고등교육법 제2조)
문화 시설	문화시설(문화예술진흥법 제2조, 제3조) 도서관(도서관 및 도서진흥법 제2조 제1호) 생활체육시설(체육시설의 설치이용에 관한 법률 제6조)
복지 시설	보육시설(영유아보육법 제2조) 공공보건의료시설(공공보건의료에 관한 법률 제2조) 노인주거복지시설, 노인의료복지시설(노인복지법 제32조, 제34조, 제38조)
기타 시설	노외주차장(주차장법 제2조 제1호) 도시공원(도시공원법 제2조 제1호)

4. 학교시설 복합화 사례

4.1 동탄중앙초

동탄 중앙초는 폐쇄된 학교 공간을 지역 생활의 중심공간으로 활용하며, 지역 커뮤니티 기능을 교육 기능과 동시에 수행하기 위하여 교육청과 화성시가 MOU를 맺고 추진 중인 복합화 사업이다. 도입시설로는 체육관, 복합문화시설(도서관, 공연장, 문화의 집), 어린이 집, 노인여가시설 등이 있으며, 연결통로를 통하여 학교로 원활하게 이동이 가능하도록 되어 계획하였다. 사업의 추진 단계는 현재 시공사 선정 및 주민설명회 절차를 거쳐 2015년 2월 10일 기공식을 가졌다. 화성시 교육청은 동탄 신도시 내 2개 학교도 복합화를 추진하겠다고 하여 화성시의 학교시설 복합화의 표준이 될 것으로 보인다.



그림 2. 동탄중앙초 (주)디엠비건축사무소

4.2 성남고

성남고는 문화·상업·체육시설 등을 집중적으로 설치해 지역 주민들의 다양한 욕구에 대응하고, 평생교육의 장을 구현하며, 지리적 공간의 제약을 학교시설 복합화를 통해 제 비용·고효율의 효과를 기대하여 추진하였다. 또한 재정 투입 부담을 줄이고 적기에 필요 시설 건립을 위해 민간투자사업 준용을 계획하였다.



그림 3. 성남고 (주)트리컨버스

4.3 한국체육대

한국체육대는 국제수준의 학생교육을 위한 시설 확충, 노후화된 교육 시설의 현대화를 위한 재원 마련, 지역주민과 커뮤니티 공간 제공, 수익사업과 운영 관리를 통한 사업 효과 극대화를 이루기 위하여 민간투자사업을 통한 교육 시설 복합화 사업을 추진하였다. 지상층은 학교의 필요 시설을 건립하고 지하시설은 판매시설 배치를 통해 사업성을 확보하였다



그림 4. 한국체육대 (주)트리컨버스

4.4 시사점

위의 사례 중 동탄 중앙초는 공사 중이거나 운영 중인 진행사업이고, 성남고는 민간투자사업 시행자와 협약 체결을 마쳤으나 인허가 진행에 실패한 사례이며, 한국체육대와 전북대는 교과부의 민간투자사업 지정과 주무관청 업무 이관을 득한 상태에서 장기간 방치되고 있는 사례이다.

동탄 중앙초의 경우 정부 또는 공공기관의 재정을 투입한 사업이다. 일반적으로 공공 서비스는 '무상'이라는 인식이 강하다. 세금을 나눠쓴다는 관점인데, 시설을 시공하는 단계에서는 물론이고 운영단계까지 예산을 투입해야 하는 단점이 있다. 바꿔 말하자면 공공 주도의 공급이기 때문에 시설의 자체적 생존 경쟁력이 없고, 수요예측 없이 정책적 실적 위주의 집행을 하다 보니 수요자가 불분명하다는 성

격을 가진다. 성남고와 한체대 사례의 특징은 복합시설이 민간사업자 위주로 구성되어 상업적 기능이 지나치게 강조되어 있고, 학교-지역-주무관청-사업자의 사회적 합의 없이 무리한 인·허가 추진을 강행했다는 공통점이 있다.

5. 결론

학교시설 복합화 현황 및 양상, 특성을 토대로 주요 쟁점을 살펴보면 첫째, 도입 기능에 대한 문제로 국내 학교시설 복합화 양상은 비교적 단순한 기능들이 복합되어 있고, 사업 주체별 선호하는 도입 기능에 차이가 나타나 주체들 간 갈등의 소지가 있다. 둘째, 운영방식에 대한 문제로 복합화 시설에 대한 이용 주체, 시설 운영권, 개방 대상 및 시간대, 적자 발생 시 보전 방법 등과 같은 시설 운영에 따라 주무부처 간 갈등이 발생할 수 있다. 셋째, 사업비 부담에 대한 문제로 지자체의 경우 학교복합시설에 대한 이해 부족과 예산 부족을 이유로 투자를 망설이고 있고, 중앙부처나 지자체에서는 사업비 부담에 대한 분명한 원칙을 확립하지 않고 있다. 넷째, 시설 계획에 대한 충분한 검토가 선행되지 않고 있으므로 복합화 시설에 대한 설계 기준, 시설 배치 및 동선 예측, 사업 계획 수립시 충분한 사전조사 및 수요 조사 등을 수립하여 복합화 시설의 완성도를 높여야 한다.(이성룡, 2011)

학교시설 복합화 활성화 방안으로는 첫째, 도시계획단계에서부터 학교시설 복합화 계획 수립이 필요하다. 택지 개발, 재개발 및 지구 단위 등 도시계획 수립 단계에서부터 '교육 환경평가 제도'와 연계한 학교시설 복합화 사업이 사전에 고려되어 계획에 반영되어야 한다. 아울러 개발사업 시행자 및 지방자치단체, 교육청 간의 유기적인 협의 과정도 반드시 필요하다. 둘째, 학교시설 복합화 사업 추진절차 및 추진 단계별 해당기관의 업무추진 매뉴얼 및 가이드라인이 제공되어야 한다. 즉, 복합화 사업 업무추진 담당자의 이해 부족 해소와 적극적인 업무활동을 위해서는 복합화 사업 계획 수립, 추진절차, 공청회, 시설 배치, 평면구성, 프로그램 설정, 운영방안 등 사업 전반에 걸친 업무 매뉴얼이 제공되어야 해당기관의 적극적인 행정을 유도할 수 있다. 아울러 중앙부처별 복합화 사업 주무담당자의 실무지원은 물론 복합화 사업의 업무 분담 관계 등이 일선 행정기관에 작성·보급되어야 한다. 셋째, 복합화 시설의 운영주체로서 학교시설 복합화 사업과 관련된 법인, 조합, 사회적기업 등에 의한 운영이 가능하도록 법률적 제도화가 필요하다. 학교시

설 복합화 사업의 특성에 따라 다양한 민간투자사업 방식(BTO, BTL, BOO, BOT 등)에 의해 민간사업자 참여를 적극적으로 허용하고, 그에 따른 민간사업자 선정이나 사업 절차상 행정 절차를 대폭 간소화하여 민간참여를 통한 다양한 사업 재원의 확보 방안이 마련되어야 한다.(조진일, 2008)

또한 학교의 기능 유지에 지장이 없다는 전제하에 한정된 예산과 경직된 시설 구성을 개선할 수 있는 도입시설의 다변화가 필요하다. 민간이 상업적으로 투자할 수 있게 상업공연장 등 문화시설, 학원 등 근린 상업시설, 실내골프연습장 등 체육시설, 주차장, 어린이집 등의 설치도 가능하게 전향적인 검토를 해 볼 가치가 충분하다고 본다. 결국 충분한 사전조사와 최적화된 기획력으로 효율적인 공간을 만들고, 융통성 있는 운영프로그램을 운영해서 경제적인 수익을 창출할 수 있을 때 학교시설 복합화의 지속 가능성은 유지될 수 있을 것이다.

참고문헌

1. 조진일 외, 2008, 학교시설 복합화의 현안진단 및 활성화 방향, 한국교육개발원
2. 최병관, 2006, 학교시설 복합화와 민간투자사업의 활성화 방안, 한국교육시설학회
3. 최병관, 2007, 학교복합화 BTL 사업의 실질적 추진방안 모색, KEDI 교육시설 포럼 자료집
4. 이성룡 외, 2011, 지역공동체 활성화를 위한 학교시설 복합화 방안, 경기개발연구원