

유휴교실 활용에 대한 이슈와 활용가능교실 개념에 대한 생각

Recent Issue : Unused Classroom AND Usable Classroom



정진주 / 청주대 공과대학 휴먼환경공학부 건축학·공학전공 부교수
Jung, Jinju / Associate Professor, Dept. of Architecture, Cheongju University
jinjuj@cju.ac.kr

1. 초등학교내 유휴교실의 활용에 대한 이슈

지난 해부터 최근까지 초등학교내 사용하지 않는 유휴교실을 국공립어린이집으로 활용하는 교육부의 계획(안)이 사회적으로 이슈가 되고 있다.

간략히 정리해 보면, 2017년 1월 초등학교내 유휴교실에 국공립어린이집을 설치할 수 있도록 한 ‘영유아보육법 개정안’을 더불어민주당 남인순 의원이 대표 발의하였고, 11월 국회 보건복지위원회를 통과한 법안이 법제사법위원회에 계류 중이었던 상황에서, 12월 유시민작가(전 보건복지부장관)가 청와대 게시판에 ‘초등학교 유휴교실 국공립어린이집 활용’ 관련 청원글을 올리면서 사회적으로 공론화되었다. 이후 부처간 조율의 어려움과 일부 교육계의 반대로 진척이 더디다가, 2018년 2월 1일 국무총리 주재의 국정현안점검조정회의에서 보건복지부와 교육부가 필요한 사안에 대해 합의를 하고, 본 사안이 담긴 ‘학교시설 활용 및 관리개선방안’을 심의·확정하게 된다.

교육부는 국가현안조정점검회의 직후 학교내 빈 교실에 대한 활용원칙을 확정하였다고 보도자료를 통해 발표하였고, 우선적으로 학교내 빈 교실은 학교내 교육과정과 병설 유치원 설립 등 학교 본연의 기능에 활용하고, 그 이후, 요청이 있거나 필요할 경우 돌봄 서비스와 국공립어린이집 등 지역별 수요에도 활용할 예정이라고 발표하였다.

그런데, 이러한 정부의 초등학교내 활용하지 않는 유휴교실을 다양한 용도로 사용하겠다는 계획에 대해 찬반 논란이 뜨거운 모양이다.

정부에서는 빈 교실을 활용하면 적은 예산으로 부족한 국공립어린이집을 대폭 늘려 시설 확충을 통해 국민에게

평등한 보육 및 양질의 교육 서비스를 제공할 수 있다는 측면에서 긍정적으로 보고 있고, 학부모들은 학교내에 국공립어린이집이 있으면 안정성이 보장되고, 초등학생들과 어린 동생들이 연계가 되는 교육활동이 가능하고, 아이를 한 곳에 보낼 수 있다는 장점 등에서 대체로 긍정적이다. 반면, 교육계와 초등학교에서는 초등학생의 수업권 침해 우려가 있고, 학교는 교육청이, 어린이집은 지방자치단체장으로 관리책임이 이원화돼 있고, 안전사고 발생시 대처와 책임소계가 불분명하고, 관리 운영면에서도 여러 가지 부작용이 발생할 거라는 반대의 목소리도 높다.

한편으로는 모두들 일리가 있는 입장이다. 그런데, 결국 이 이슈는 학교건축 전문가의 관점에서 보면, 근본적으로는 학생수 감소로 발생하는 학교내 남는 교실에 대한 효율적이고 계획적인 활용 관리의 필요성이 증가한 것에서 시작된 것이라고 볼 수 있다.

현재 학교에서는 남는 교실을 교육과정 운영 또는 학생·교직원 지원 등 다양한 공간으로 사용하고 있다. 반면 실제 사용하지 않는 교실 또는 학교내에서 부적절하게 사용하고 있는 교실에 대한 확인 또는 사용 중인 교실 일부도 지역·학교 여건을 감안한 공간의 재배치 및 필요시설을 설치하는 등을 통해 다양한 수요에 대한 대응이 필요한 때가 된 것이다.

2. 유휴교실 명칭의 사용과 일반적 인식

앞의 이슈를 정리한 내용을 보면, 필자의 같은 글에서도, 유휴교실, 빈교실, 사용하지 않는 교실이라는 표현이 혼재되어 나타난다. 가급적 정부나 언론, 개인이 발표한

단어를 그대로 옮겼기 때문이다.

그런데 더 확대해 보면, 빈 교실, 남는교실, 유휴교실, 잉여교실, 사용예정교실, 한시적 유휴교실, 전환가능교실 등의 더 여러 가지의 다양한 표현으로 사용되고 있다. 어떤 한 단어가 대표성을 가지거나, 그 단어, 그 단어 모두 틀린 의미는 아니니, 통일되지 않더라도, 상황에 맞추어 사용되어 왔다고도 할 수 있지 않을까 생각한다.

그래서, 현재 각급 학교내에서 학생 수 감소로 발생하는 남는 교실에 대한 개념과 명칭에 대해서 정부나 교육청, 학교, 연구자, 언론 등으로부터 불명확하고, 다양하게 인식되어 사용되고 있는 실정이라는 것을, 그래서 웬지 속 시원하지 않다는 것도, 우리는 알고 있다.

그런데 이 중, 유휴교실 명칭이 상대적으로 많이 사용되고 있는 데, 이는 현재는 일반교실로서 사용되고 있지 않지만 해당 학교에서는 여러 이유에 의해 기타의 어떠한 용도로도 사용되고 있는 모든 교실로 간주하고 싶어하는 것이며, 내면에는 장래계획이 없고 당해 학교에서는 불필요하다고 보여지는 ‘빈 교실’ 또는 ‘남는 교실’이라는 부정적 인식을 피하기 위함이라고 여겨진다.

이 같은 인식은, 학교 현장에서 활용하지 않는 교실을 계획적인 사용이 아닌 무분별한(남는 교실 채워 넣기 식의) 사용을 초래하는 경우가 있거나, 관리자의 개인적 선호에 따른 사용이 있거나, 학년별, 블록 플랜별로 재배치하고 특이소요에 학교나 교육당국의 정책적으로 필요한 교실 배치를 통한 건축계획적인 접근을 고려하지 못해 학교의 전반적인 기능도 저해되는 일부 학교의 실질적 결과에서도 투영되어 있음을 확인할 수 있다.

3. 기존 연구 및 관련 법상 표현

유휴교실 [遊休教室]의 의미를 다음(Daum) 한글 사전(<http://dic.daum.net>)에서는 “학생 수 감소 등의 이유로 학교에서 쓰지 않고 놀리는 교실”이라고 다소 직접적으로 정의하고 있다.

가능한 웹상에서의 조사한 바로는, 국내 출판물에서는 1990년 6월, 연합뉴스의 기사에서 다음과 같이 「특히 도서벽지 국민학교의 ‘유휴교실’은 법정 교실에서 제외돼 관리비 지원이 전혀 이뤄지지 않아 지붕이 새고 교실 벽이 붕괴되는 등 수해에 따른 위험이 도사리고 있으나 예산상의 이유로 전혀 대책을 세우지 못하고 있다.»라고 유휴교실이라는 단어가 등장하고 있다.

이와 같이 어쨌든, 유휴교실에 대한 사전적 의미가 세워

져 현재 사용되고 있고, 벌써 오래전부터 언론에서도 이 단어가 사용되고 있었으니, 최근의 개념은 아니었던 것 같다. 그렇다면, 이러한 의미의 유휴교실과 관련된 기존 연구와 법규들은 현재 어떠한 상황인지 간략히 검토해보고자 한다.

가. 기존 연구

유휴교실의 키워드와 관련된 기존 연구 등은 1990년대 초반 구도심의 인구감소로 인해 주로 초등학교내 사용하지 않는 교실들의 수적, 물리적 현황과 단순한 활용방안 등을 제시하고 있는 차원에서 시작되고 있다.

김승근(정진주, 최효승)은 ‘일본의 초등학교 여유교실의 전용과 한국의 유휴교실 활용 사례에 대한 연구(2000)’에서, 한국과 일본의 유휴교실의 개념을 비교하고, 한국에서의 유휴교실의 정의를 제시하고, 한국과 일본의 유휴교실 활용사례를 제시하고 있다. 이 연구에서 일본 文部省에서 발행한 ‘餘裕教室の轉用, 學校教育以外の施設の轉用’(1999) 책자의 「여유교실」, 「일시적 여유교실」, 「빈 교실」로 구분한 내용을 번역 정리하여 소개하였다.

이후 일반적으로 학교에서 사용하지 않는 교실의 개념을 ‘유휴교실’로 간주하고 그 개념을 일반적으로 받아들여 사용하고 있는 것으로 사료된다.

2000년 이후 현재까지 유휴교실 키워드와 직접적으로 관련된 연구는 극히 소수만 등장하고 있는 동향이다. 이는 사실 국내에는 학교시설 관련 전공 연구자의 수가 적고, 그 저변이 넓지 않아 소수의 연구자에 의존되고 있고, 학교시설 관련 전문 연구만을 대상으로 하는 본 학회와 같은 전문 학회나 기관에 연구의 발표가 한정되는 경향도 있었기 때문이다.

물론, 유휴교실에 대한 연구는 ‘폐교활용’, ‘학교시설 복합화’ 등의 키워드와 깊은 연관성을 가진다. 이 같은 배경하에, ‘학교시설 복합화’의 키워드와 관련된 연구 등이 1900년대 후반에 일본과 영국의 사례들을 소개하는 것에서부터 시작해 최근 들어, 대규모주거단지 개발시와 지역사회와의 공공시설 공동 사용 등에서 그 필요성이 크게 대두되면서 관련된 연구가 다수 등장하고 있는 동향이다.

나. 관련 법규

국내법상에서 ‘유휴교실’이라는 키워드가 포함된 법규는 현재까지 제정된 것이 없는 것으로 나타났다. 또한, 교육기본법, 초·중등교육법(동시행령, 동시행규칙), 학교시설사업 촉진법(동시행령, 동시행규칙), 고등학교 이하 각급 학

버려지는 것들에 대한 새로운 인식

교 설립·운영 규정(동 시행령), 지방재정법(동 시행령) 등 학교시설과 직·간접적으로 관련있는 법규 등에서도 해당 조항은 나타나지 않는다.

물론, 유휴교실 관련돼 유사한 기존 연구를 검토할 때와 마찬가지로, ‘폐교활용’, ‘학교시설 복합화’ 등의 키워드를 중심으로 관련 법 및 제도를 살펴보았을 때, 현행법상 ‘폐교활용’에 관해 규정하거나 또는 언급하고 있는 법규는 ‘폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(약칭: 폐교활용법)[시행 2014.3.11.]’이 있고, ‘학교시설 복합화’에 관해 직접적으로 규정하거나 또는 언급하고 있는 법규는 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」이 있으며, 학교시설사업 촉진법과 공유재산 및 물품 관리법 등 몇 종류의 법규에 간접적으로 규정하고 있다.

따라서 향후, 학교시설에서 일반교실로의 이용 이외에도 다양한 용도로 활용가능한 교실을 학교 교육에 지장이 없는 범위 내에서 지역 실정과 수요에 따라 다양하고, 적극적으로 활용할 수 있는 여건을 모색할 수 있도록 기준이나 지침이 필요할 것으로 사료된다.

이러할 경우, 학교교육법이나, 초·중등교육법, 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영규정, 지방재정법, 폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법, 그리고 제정을 고려하고 있는 학교시설복합화특별법(안)과 검토를 거쳐 이 내용을 포함하여 종합적인 입법을 결정하는 것도 필요하다고 사료된다.

4. 국외의 활용가능교실 개념

국외의 여러 나라들도 우리와 유사한 사회적 현상으로 인해, 각급 학교에 사용하지 않는 교실들이 나타나고 있고, 이를 효율적으로 활용하기 위한 각기 다른 여러 시도가 이루어지고 있다. 그리고 사용하지 않는 교실을 부르는 명칭에 있어서도 조금씩 차이가 있는 것으로 나타났다.

일본은 ‘餘裕教室(여유 교실)’로 정의하며, 최근에는 「현재 일반 교실로 사용되지 않은 교실 중 해당 학교의 학군 영역에 실제로 거주하는 아동 등의 인구를 감안할 때 향후 5년 이내에 일반 교실로 사용 될 수 없다고 생각되는 교실」로 해석하고 있다.

반면, 일본을 제외한 다른 국가의 학교내 사용하지 않는 교실의 개념과 정의 등에 대해, 국내에 소개되거나 비교된 자료는 찾기 어렵다. 이에 미국, 영국, 독일, 핀란드의 교육부에, 개념 또는 명칭, 활용 기준 등에 대해 연구자가 직접 이메일을 보냈고, 시간이 걸리긴 하였지만, 모두 다음과 같은 응답이 왔다.

미국은 ‘Unused Classroom(사용하지 않는 교실)’로 정의하며, 사용하지 않은 교실 공간과 그 장소를 사용하는 방법은 해당 주(州) 수준에서 결정하는 것이 기본이지만, 학교는 사용 가능한 공간을 줄이거나 또는 다른 비교육 수업이나 과목을 가르치기 위해 사용하지 않는 교실과 방법을 결정할 수 있도록 하고 있다.

유럽의 국가들 중에서, 영국은 Surplus Classroom(잉여 교실) or Unused Classroom(사용하지 않는 교실), 독일은 Unbenutzten Klassenzimmer(Unused Classroom, 사용하지 않는 교실), 핀란드는 Empty Classroom(빈 교실) 등으로 정의하고 있다.

이 내용 외에 각 국의 교육부는 미사용 교실에 대한 활용기준과 활용사례들도 보내주었으나, 한정된 본 특집 지면으로 인해, 추후 다른 논문이나 발표로 상세히 소개할 예정이다.

표 1. 국외의 활용가능 교실 개념

구분	개념 또는 정의		출처
일본	餘裕教室	여유교실	文部科學性 (일본 문부과학성)
미국	Unused Classroom	사용하지 않는 교실	UNITED STATES DEPARTMENT OF EDUCATION (미국 교육부)
영국	Surplus Classroom or Unused Classroom	잉여 교실 또는 사용하지 않는 교실	Ministerial and Public Communications Division Department for Education (영국 교육부)
독일	Unbenutzten Klassenzimmer (Unused Classroom)	사용하지 않는 교실	Bundesministerium für Bildung und Forschung (독일 교육부)
핀란드	Empty Classroom	빈 교실	Finnish Ministry for Education and culture (핀란드 교육문화부)

5. 활용가능교실의 정의

최근 교육부는 이와 같이 사용하지 않는 교실과 그 다양한 활용방안에 대한 일부의 부정적인 인식을, 향후 활용 가능한 차원을 지향하는 보다 긍정적인 측면으로 개선시킬 필요가 있으며, 아울러 여러 표현을 가급적 정부 및 유관기관 차원에서는 하나로 통일하여 사용하는 것을 제시할 필요가 있는 시점이라고 판단하고 있고, 이에 관련 분야 전문가와 시·도 교육청의 담당자들과의 워크숍 등을 거쳐 ‘활용가능 교실’이라는 용어를 새롭게 사용하려고 하고 있다.

필자는 1998년 통합운영학교의 활용실태와 건측계획 연구를 주제로 학교건축 연구를 시작하였고, 교육과정 분석

과 적용에 바탕을 둔 한국과 일본의 실제 현장에서의 학교 건축을 지속적으로 비교 연구해 온 지 20년이 지났다.

명칭에 대한 다양한 인식과 여러 가지 논란에도 유휴교실이라는 단어의 사용이 부담되는 것은 아니고, 그래도 지금까지 20여년 동안 잘 사용해 오던 명칭을 왜 하루아침에 바꾸려고 하느냐는 또 다른 부정적 시각도 충분히 예상되지만, 교육부가 무엇을 지향하려고 하는지를 필자도 공감하면서 동일한 의견을 가지고 있다고 생각한다. 또 다른 개념의 등장으로 혼란이 또 생길 수도 있겠지만, 향후 활용가능교실에 대한 정의에 대해 여러 분야의 논의를 통해 원만하게 정리되어 사용되기를 기대한다.

그래서, 다음의 내용은 만약, 활용가능교실을 사용하게 된다면, 필자가 추가적으로 더 제시하고자 하는 활용가능교실에 대한 정의로, 이해해주시기 바란다.

기본적으로 현재는 활용가능교실이라고 할 수 있지만, 혹시라도 추후 인구의 증가 또는 유입으로 학생수가 증가해 또 다시 일반교실이 필요한 경우가 생길 수도 있으므로, 현재 학군 영역에 거주하는 영유아의 수와 장래 수용계획을 반영하여, 활용가능교실의 정의를 수립할 필요가 있다고 사료된다.

따라서, 일본의 개념과 유사한 면이 없지 않지만, ‘활용가능교실’ 정의를 「현재 일반교실로 사용되지 않은 교실중에서 해당 학교 학군 영역의 거주 영유아수와 장래 수용계획을 반영하여, 향후 6년 이내에 일반교실로 사용될 수 없다고 판단되는 교실」로 정의하여 제시하고자 한다.

이는 학교의 효율적 활용을 위한 활용가능교실 숫자의 산정 기준상의 의미가 더 강한, 「학교와 지역 여건을 감안하여 우선적으로 학교 교육과정수요에 사용하되, 타 용도로 전환 가능한 교실」을 의미하는 교육부의 정의와도 유사한 개념이다.

표 2. 활용가능교실의 정의 제시

구분	의미
활용가능교실의 정의	현재 일반교실로 사용되지 않은 교실중에서 해당 학교의 학군 영역의 거주 영유아수와 장래 수용계획을 반영하여, 향후 6년 이내에 일반교실로 사용될 수 없다고 판단되는 교실
활용가능교실의 산정 기준상의 의미	학교와 지역 여건을 감안하여 우선적으로 학교 교육과정수요에 사용하되, 타 용도로 전환 가능한 교실

6. 활용가능교실 및 그 활용에 대한 인식 전환

미국, 영국, 독일, 핀란드 등의 국가에서는 「국가는 학교

운영에 간섭하지 않는다」는 이념 아래에, 학교내 활용하지 않는 교실을 정부와 학교 사이에 있는 주정부나 지역 교육청과 협의하여, 각 학교에서 자율적으로 운영하되, 동시에 학교를 운영하는 데, 철저한 책임을 가지도록 한다고 하고 있으며, 일본은 공립 소·중학교의 시설은 각 지방자치단체가 소유하는 재산이기 때문에, 활용 방법은 각 지방자치단체가 결정하는 것으로 간주하고 있기도 한다.

학교의 운영은 학교에 자유롭게 맡기고, 국가는 관여해서는 안된다는 주장에 원칙적으로 동의하고, 실제로 우리나라도 어떠한 강제 사항없이, 학교에서 자체적으로 판단해 운영하고 있는 실정인 것으로 알고 있다.

반면, 모든 공립 초·중등학교는 국가의 공공재로서, 학교시설은 교육청 당국이나 학교 관리자들의 처분권한에 속한 고유재산이 아니라는 것도 함께 인식해야 하는 것도 중요하다.

따라서, 사용하지 않는 교실에 대해 「학교내 사용하지 않는 교실이 증가해 학교의 기능이 제대로 수행되지 않을 경우」 또는 「사용하지 않는 교실을 학교가 책임을 가지고 학생들과 효율적 교육과정 운영을 위하여 객관적이고 적절하게 사용하지 않을 경우」에, 국가가 정책적으로 추진할 필요로 하거나 또는 지역에서 활용의 요청이 있을 경우, 지역 교육청과 학교, 지역과의 충분한 협의를 하고 그 활용방법 및 관리감독에 대한 사항을 정하여 활용하도록 하는 것도 매우 필요하다고 생각한다.

학교내 활용가능교실의 발생과 증가는 그 자체로 매우 안타까운 현실인 것은 틀림없지만, 반면에 학급당 학생수 감소를 수반해 여유있는 교실의 환경 개선 및 확충 등 시설여건이 향상되는 교육환경의 변화를 기대할 수 있고, 지역별 수요와 공공시설의 부족에 대한 대응과 평생학습형태로의 사회변화로 인해 학교시설의 복합화가 대두되고 있는 시점에서 기회로도 볼 수 있다고 필자는 생각한다.

참고문헌

1. 교육부, 초등학교 활용가능교실 산정기준 및 관리계획(안), 2018
2. 정진주 외, 일본의 초등학교 여유교실의 전용과 한국의 유휴교실 활용 사례에 대한 연구, 한국교육시설학회 제7권제2호, 2000
3. 文部科學性, 公立小中學校における余裕教室の活用状況について, 2014
4. <http://dic.daum.net>