도시재생과 학교
Urban Regeneration and School

양 승 우 / 서울시립대학교 도시공학과 교수
Yang, Seungwoo / Professor, University of Seoul
swyang@uos.ac.kr

1. 들어가는 글

학교는 어린 학생들이 사회를 배워가는 작은 사회이다. 이론적으로 생활 속 공동체의 중심(community center)이면서 사회의 교육장이다. 그러나 우리의 초등학교는 점점 사회로부터 멀어지고 있다. 최근 도시재생에서 학교의 역할을 논의하면서 학교가 중심이 되는 재생을 얘기하고 있지만, 사실은 공염불에 지나지 않는다. 본 논고에서는 그동안 학교가 사회와 어떤 관계를 맺고 있었는지를 설명하고 새로운 생활SOC의 중심으로 나가야 될 방향을 제시하고자 한다.

2. 사회로부터 격리의 기제로서 방음벽 사업 (1990~2000)

우리의 초중등 학교는 섬인가? 왜 사회와 격리되어 그들만의 공간이 되었는가? 이것의 시작은 방음벽 사업이다. 초등학교 방음벽의 시작은 지금부터 30년 전 1990년 하루에 15,000여 대가 지나다니는 국도를 초등학교 옆에 30m 가까이 개설하면서 시작되었다. 대구 달서구의 월배초등학교 학생들은 국도에서 발생하는 소음과 매연 등 수업에 지장이 있고 호소[1]하면서 초등학교 방음벽에 대한 논의가 본격화되었다. 전남 신태인고등학교에서는 우회도로 노선을 변경해 줄 것을 요구[2]하기도하고, 1990년 9월 서울시에서는 3개년 계획으로 77개의 학교에 방음벽을 설치할 것을 발표[3]하기도 하였다. 1990년 11월 환경연구원의 '방음벽 설치 지침안[4]'을 마련하였다. 1991년부터 전국 시도의 학교에서 소음의 문제점을 본격적으로 주장[5]하기 시작했고, 이에 대응하여 전국적으로 대대적인 방음벽 사업이 시작되었다.

<그림 1 > 서울 A초등학교 방음벽

그 후로 5년이 지난 1996년 도심의 방음벽에 대한 효과가 없다는 주장[6]이 제기되었지만 방음벽에 대한 심리적 믿음은 오히려

1) 연합뉴스, "국교 인근 국도 소음공해 수업지장", 1990. 5. 23
2) 연합뉴스, "우회도로 노선 변경요구", 1990. 9. 5
3) 연합뉴스, "도로변 각급학교 소음공해로 수업지장", 1990. 9. 26.
4) 연합뉴스, "환경연구원 '방음벽 설치 지침안' 마련", 1990. 11. 14.
5) 전국의 시도 학교들의 소음이 환경기준을 초과하고 있다. (연합뉴스, "주요도시 소음 환경기준 크게 초과",
6) 학교 주변이나 아파트단지 등 도심에 세워진 방음벽들이 효과가 거의 없는 것으로 지적되고 있다. 10일 나주 동신대 환경조경학과 국찬교수(33)에 따르면 "1KHz 이상 높은 주파수대의 소음이 발생하는 고속도로와 산업도로에서는 방음벽의 효과를 기대할 수 있으나 60Hz 정도의 낮은 주파수대 소음이 발생하는 도심 도로에서는 방음벽이 제구실을 못한다"고 주장함. (연합뉴스, "도심도로 방음벽 효과없다", 1996. 7. 10.)

커지고, 지역 균형의 관점이 더 부각되면서 방음벽 사업은 지속되었다. 저의 경험으로도 외국인과 서울시내를 답사하다 보면 "Why are there so many prisons in Seoul?" 이라는 질문을 받게 되고 당황하는 경우가 여러 번 있었다. 외국인의 눈에 방음벽으로 둘러싸인 초중등학교가 교도소처럼 보였던 것이다. 학교의 방음벽은 방음이라는 교육적 기능보다는 학교를 사회로부터 분리시키는 시설로 보였고, 우리들에게도 학교를 사회에서 격리시키는 결정적인 역할을 하게 되었다. 이러한 방음벽 시설이 학교를 사회속의 섬으로 만드는 기제로 작용했다고 할 수 있다.

3. 학교 담장개방과 폐쇄

3.1. 담장개방녹화 (2001~2006)

〈그림 2〉 고려대학교 담장개방사업
(자료: 동아일보, "고려대 열린 캠퍼스로" 2004.9.16)

방음벽 사업이 시작된 지 약 10년이 지나 2001년부터 학교의 담장을 허무는 정책이 실지되었다. 학교담장을 개방하고 녹화하는 사업은 1996년 11월 전남 광주시 북구청의 담장을 허물고 개방하는[7]에서부터이다. 공공시설의 담을 제거함으로써 시민과의 접촉을 늘리고, 시각적 개방감을 주면서 시민들로부터 좋은 반응을 얻어 학교까지 확장되었다. 당시에도 안전과 학생들의 관리하는 측면을 우려하는 목소리도 있었으나, 운동장 5천㎡ 둘레에 쳐져있던 담장이 전면 개방되고 산책로가 생겨났으며 밝은 야간조명도 설치돼 이웃 주민들로부터 좋은 반응을 얻으면서 담장개방녹화사업은 계속 진행되었다. 서울시는 2001년 100억, 2002년 150억을 투자하는 등 가려진 학교를 여는데 많은 노력을 하였다. 특히 담장개방사업은 대학교와 공공시설에 많이 적용되었다. 특히 서울시는 2004년부터 총 13개 개학의 담장 개방을 추진해왔다. 한국외대, 서울대 의대, 고려대, 서울산업대, 명지대, 서울대 등 6개 대학은 2005년에 녹화사업을 완료하였고, 한신대, 고대병설 보건대, 경기대, 그리스도신학대, 연세대, 서강대, 건국대 총 7개 대학은 2006년 6월 말 완공되었다.

3.2. 학교공원화사업 (2006~2010)

〈그림 3〉 학교공원화사업
(자료: SBS, "서울시내 80개 학교 담허물고 공원화", 2007.2.13.)

담장개방녹화에서 시작된 사업은 학교의 안전과 학생관리 측면에서 담장개방은 지양하고 학교를 공원화 하는 사업으로 변경되었다. 학교 공원화 사업은 담장개방사업을 포함하여 학교내 사용하지 않는 공간을 공원화해서 학생과 주민이 함께 이용하는 개념의 사업이었다. 2007년 서울시는 205억원을 투자하여 80개 초중등학교에 3만평의 녹지를 조성하기도 하였다.

3.3. 에코스쿨 조성사업 (2011~현재)

서울시는 2013년부터 학교 공원화 사업과 같은 개념으로 도심 생활권내 고르게 분포하고 있는 학교 운동장을 중심으로 주변의 공원녹지, 생활체육시설 등과 연계한 구역 종합형 에코스쿨존을 시범 조성하여 자연친화적 교육환경제공과 지역 생태 거점 공원화 추진을 위하여 에코스쿨 사업을 진행하였다.

학교 콘크리트 담벼락이 담쟁이 식물 가득한 푸른 벽으로, 혹은 먼지 가득한 모래운동장 대신 천연 잔디운동장이, 회색 시멘트 바닥은 학생들이 직접 심은 학교 숲으로. 2013년부터 2015년까지 90억의 예산으로 초중등학교 81개교를 선정하여 학교내 녹지 및 텃밭을 조성하고 옥상녹화, 벽면녹화 및 빗물이용시설 등을 조성하는 사업을 진행하였다.

2016년부터는 좀 더 시민과 함께하는 사업으로 진화하여, 자

7) 사업 연합뉴스, "구청에 도시녹화 발전 연구팀", 1996. 11. 29

연학습장, 옥상·벽면녹화, 학교숲 조성 등 다양한 녹화 추진하고, 학생들 스스로 녹화 및 도시농업 활동을 체험할 수 있는 토대 제공하며, 학교공동체 참여유도 및 공동유지관리 체계 확립하려는 목적으로 사업을 추진하였다. 2016년에는 약 89억원의 예산으로 67개교의 사업을 추진하였고, 2019년에는 56개교에 77억원의 사업을 완성[8]하였다.

조성되는 녹지 총 규모는 2만4,500㎡로, 이는 FIFA에서 권장하는 국제경기용 축구장 면적의 약 3.5배에 달하는 규모다. 여기엔 총 39억 5천만 원의 예산이 투입되었다. 특히 에코스쿨은 계획단계~사후관리까지 학생, 학교공동체, 지역공동체가 적극적으로 참여해 자연을 배우며 함께 만들어 가는 것이 특징이다. 계획단계부터 사후관리까지 적극 참여하는 '에코스쿨 추진위원회'를 구성하고, 학생들의 자발적인 동아리 활동을 통해 나무를 심고 가꾸는 '교육프로그램으로 연계'하여 진행하였다. 또한 자치구와 학교 간 협정서를 체결하는 등 '공동유지 관리체계'를 마련하였다. 단, 천연 잔디운동장의 경우는 사후 관리가 중요하기 때문에 관리계획은 학교에서 전담하는 구조이다.

〈그림 4 〉 서울시 강남구 초등학교 에코스쿨사업
(자료: 데일리잡, "학교별 맞춤형, 강남구 에코스쿨", 2019.11.12.)

3.4. 학교안전의 강화[9] 및 학교의 재 격리화

약 10년 동안의 녹지화사업, 벽면녹화사업, 그리고 에코스쿨 사업 등 학교를 개방하는 노력이 이어졌으나 2012년 여러 가지 학생관련 사건으로 학교는 다시 격리되기 시작한다. 2012년 당시 발생한 배움터지킴이 학생 성추행 사건(7월), 통영 학생 성폭력 사건(8월), 계성초 고교중퇴생 학교 난입사건(9월)과 같은 학생의 안전을 위협하는 사건이 발생하는 현실에서, 그동안의 정책 추진성과 및 문제점을 종합적으로 분석하여 외부의 위험으로부터 학생을 안전하게 보호하기 위한 학교안전관리의 체계를 확립하고자 학교를 다시 격리시키는 방안을 제시하였다. 교육부에서는 외부출입자 통제를 위한 시설 설치(CCTV), 안심 알리미 서비스 운영 개선, 학생보호인력(보안관 제도) 운영 내실화 등을 주요 내용으로 하는 「학생보호 및 학교안전 강화를 위한 개선방안」을 발표하였다. 교육부에서는 이러한 시설 및 운영은 '안전 인프라'라는 이름으로 설치하고 운영하였다. 이러한 시설과 운영방식은 학교에 학생 이외에는 아무도 출입할 수 없는 수준이었다. 학생과 학교의 안전이 그 무엇보다 중요하다 하더라고 이러한 조치는 그 전보다 훨씬 더 높은 강도의 격리이며 고립화를 초래하였다.

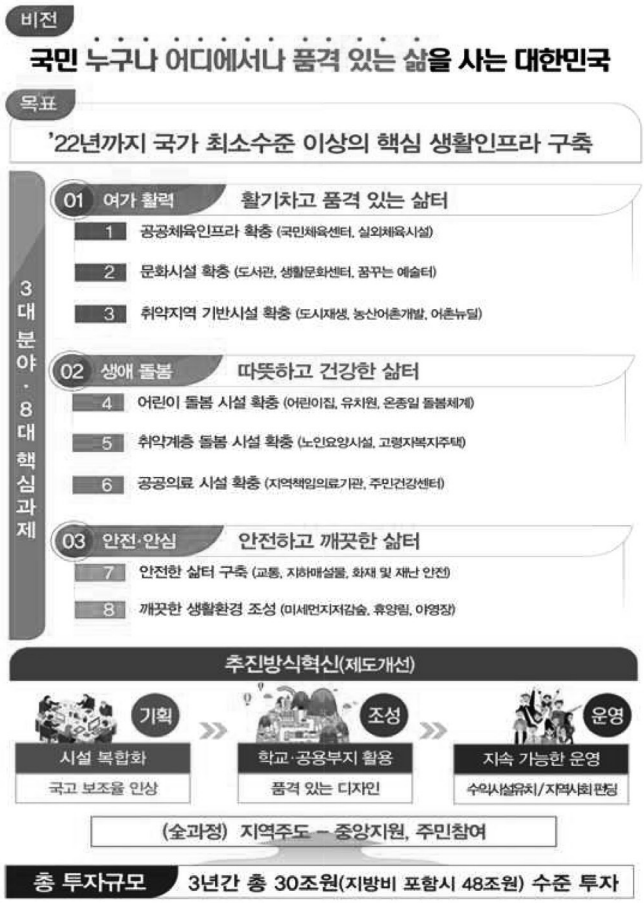
4. 생활 SOC의 중심으로서의 학교

생활 SOC는 무엇인가? 다리, 항만, 댐 등과 같은 대규모 토목사업에 의한 SOC와는 다른 개념으로, 사람들의 일상생활에 필요한 필수 인프라로, 국민 생활 편익 증진시설 및 삶의 기본 전제가 되는 안전시설 등을 말한다. 즉 사람들이 먹고, 자고, 자녀를 키우고, 노인을 부양하고, 일하고 쉬는 등 일상생활에 필요한 인프라와 삶의 기본 전제가 되는 안전시설을 뜻한다.

〈그림 5〉 사회기반시설(사회간접자본) SOC 개념도
(출처: 국무총리실 보도자료)

정부는 2019년 4월 생활SOC 3개년 계획(안)(2020~2022) 발표하면서 2022년까지 생활SOC 시설들을 대폭 확충하여 "국민 누구나 어디에서나 품격 있는 삶을 살 수 있는 대한민국"이라는 비전을 달성하기 위해 3대 분야 8개 핵심과제를 중심으로 추진해 나갈 계획을 발표했다.

8) 서울시, "에코스쿨 조성사업 추진실적", https://opengov.seoul.go.kr/public/19566361
9) 교육부, "보도자료", 2012. 11. 5



〈그림 6〉 생활SOC 3개년 계획(안)(자료: 국무총리실 보도자료)

위의 그림에서 보면 학교가 담당해야 할 역할이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 도시는 과밀하고 가용토지가 부족한 상황에서 학교는 최상의 토지자원이다. 학교 내의 기존 시설을 확충하여 활용할 수도 있고, 새로운 시설을 건설하기 위하여 토지를 쉽게 확보할 수 있다. 학교는 전국에 균등하게 분포하기 때문에 모든 주민의 접근성의 차원에서 평등을 확보할 수 있는 계획적 장점도 있다. 특히 이러한 시설이 학생들에게도 교육적으로 매우 유익한 시설이며, 학교에 주민이 출입하면서 학교 교육이외의 다양한 사회적 교육이 가능하다는 장점도 있다. 이렇게 장점이 많음에도 사업이 부진한 것은 학교의 폐쇄성이다.

학교는 contact zone으로 발전해야 한다. 다양한 문화가 만나는 contact zone이며, 다양한 가치관의 인정되는 건강한 contact zone이어야 한다. 이를 위한 기본적인 전제는 진정한 의미의 개방이다. 학교는 학생들의 사회화의 장이며, 주민들의 community center가 되어야 한다. 이를 위해 학교는 개방을 시작하여야 한다. 최근 COVID19로 인하여 상황이 매우 열악하지만, 학생들의 기본적인 건강과 안전이 확보된다는 전제하에 새로운 방향의 개방을 시작해야 학교가 사회의 contact zone으로서 역할을 다 할 수 있을 것이다.