

서울정책포커스

2007. 12. 10 제54호

지역사회와 소통하는 열린 학교만들기 정책방향

목정훈(서울시정개발연구원 연구위원)

〈 목 차 〉

요약

1. 문제의 제기
2. 서울시 학교공원화 및 복합화 사업 현황
3. 서울시 초등학교시설 활용실태 평가
4. 지역사회와 소통하는 열린 학교공간 모델 개발
5. 정책제언

요 약

서울시의 경우, 25개 자치구 초등학교 평균 학생수가 2004년 약 29,468명에서 2007년 26,609명으로 매년 감소하고 있는 것으로 나타났다. 또한 자치구별 학교당 학급 수 및 학생 수는 강북구(46개, 1,524명), 중랑구(45개, 1,378명), 관악구(43개, 1,420명) 등은 높게 나타나는 반면 종로구(25개, 725명), 용산구(29개, 851명) 중구(30개, 876명) 등은 낮게 나타나는 등 자치구간 학교당 학급 수와 학생 수의 차이가 매우 큰 것으로 조사되었다. 이는 기존 학교교사 및 학교시설 이용에 있어 자치구간, 지역간 불균형이 나타나고 있음을 의미한다. 반면 서울의 전체 인구수 역시 1994년 1,079만명에서 2005년 현재 1,027만명으로 감소 추세에 있으며, 65세 이상 노령인구는 2005년 전체 인구의 약 7.1%에서 2030년에는 약 22.6%로 증가가 예상되는 등 인구감소와 노령화 현상도 지속적으로 나타나고 있다.

이와 같은 취학아동 및 인구 감소와 노령화 가속화 현상에 따라 기존 학교시설을 정비하여 생활권 편익 및 체육·휴게시설로서 활용하거나 학교시설에 체육관, 복지·문화 커뮤니티 시설 등을 복합적으로 조성하여 이용하자는 논의가 활발히 진행되고 있다. 따라서 자치구 생활권 단위에서 학교시설 전반에 대한 수요와 공급을 분석하고, 이를 바탕으로 지역단위 학교공간에 대한 종합적 계획을 수립하여 지역 커뮤니티 공간으로서, 또 평생 교육공간으로서 학교공간을 리모델링하는 접근이 요구된다.

결과적으로 현재 서울시 교육청에서 추진하고 있는 학교 복합화사업과 서울시 조경과의 '숲이 있는 열린 학교 조성' 사업, 그 외 타 행정부서에서 추진하고 있는 학교 관련 사업 등을 패키지(Package)화하여 학교공간이 지역사회의 커뮤니티공간으로 거듭날 수 있는 "열린 학교만들기"시책 개발이 요구되며 이를 사업으로 이행할 수 있는 교육청, 지자체 및 중앙정부 차원의 통합적 행정지원 시스템 마련이 필요하다.

1. 문제의 제기

- 서울시 자치구별 학교당 학급 수 및 학생 수는 강북구(46개, 1,524명), 중랑구(45개, 1,378명), 관악구(43개, 1,420명) 등은 높게 나타나는 반면, 종로구(25개, 725명), 용산구(29개, 851명), 중구(30개, 876명) 등은 낮게 나타나는 등 자치구간 학교당 학급 수와 학생 수의 차이가 매우 큼. 이는 기존 학교교사 및 학교시설 이용에 있어 자치구간, 지역간 불균형이 나타나고 있음을 의미함.
- 서울시내 각 학교에서는 학교시설 공원화, 지하 주차장화 등과 같이 기존 시설을 정비하여 생활권 편익 및 체육·휴게시설로서 활용하거나 학교부지 일부에 체육관, 복지·문화 커뮤니티 시설 복합화사업 등이 추진되고 있음.
- 서울시는 이미 서울의 초·중·고등학교가 증·개축을 쉽게 할 수 있도록 서울소재 학교에 대한 건축범위를 일괄 결정해 놓음으로서 과거와 달리 학교시설 증·개축이 필요하면 언제라도 즉시 건축허가 신청이 가능하게 됨.
- 이와 같이 학교는 교육공간의 근본적 취지를 살리면서 지역의 요구와 수요에 대응하는 지역공간으로서의 역할과, 급변하는 교육환경 및 사회 여건변화에 대응하는 열린 교육공간으로의 변모가 요구되고 있음.
- 따라서 열린 학교만들기 시책은 지금과 같이 학교복합화 및 공원화 등 개별 시설사업 위주의 접근 방식이 아니라 서울시 자치구별 학교시설 전반에 대한 수요와 공급 등을 분석하고, 이를 바탕으로 지역단위 학교공간에 대한 시설관리 및 이용계획을 수립하여 학교공간을 지역 커뮤니티 공간 및 평생교육 공간으로 리모델링하는 계획적 접근이 필요함.

2. 서울시 학교공원화 및 복합화사업 현황

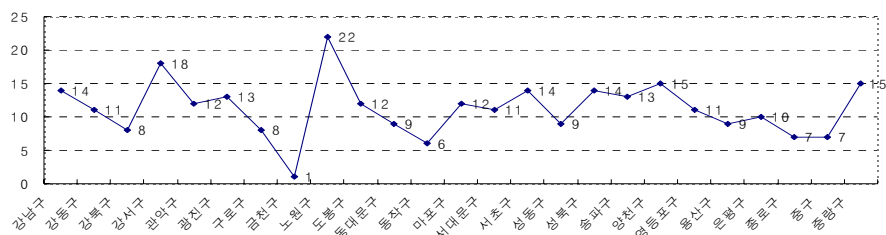
○ 학교공원화사업 추진 현황

- 학교공원화사업은 급속한 도시화에 따른 교육환경 악화, 지가 상승으로 생활권 녹지공간 확보 한계, 학생과 지역주민을 위한 휴게·운동공간 부족, 학교와 지역사회 간의 유기적 소통장소 필요 등에 의해 추진되고 있음.
- 학교공원화사업은 2001년을 시작으로 2010년까지 총사업비 약 1,965억원으로 추진될 예정임. 2006년 현재, 전체 초중고교의 약 1,230개교 중 540개교(43.9%)를 대상으로 사업이 전개됨. 초등학교의 경우, 전체 568학교 중 약 281개교(49.5%)에서 추진됨.

<표 1> 서울시 공원화사업 추진현황

구 분	계	년도						
		2001	2002	2003	2004	2005	2006	(2007)
공원화사업 학교수	540	62	97	81	78	120	102	(80)
초등학교수	297	45	52	44	44	58	54	(45)
사업비(억)	845.28	100.00	150.00	100.00	84.86	205.42	205.00	(205.00)

- 자치구별 초등학교 공원화사업 현황은 노원구가 22곳으로 가장 많고, 강서구 18곳, 양천구와 중랑구가 각각 15곳인 반면, 금천구 1곳, 동작구는 6곳으로 타 자치구에 비해 적게 나타남.



[그림 1] 서울시 초등학교 학교공원화사업 추진현황

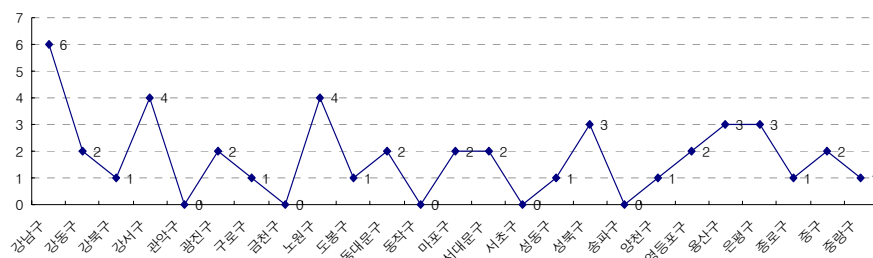
○ 학교복합화사업 추진 현황

- 학교복합화사업은 1990년대에 열린 교육이 확산되고 이에 따른 교육환경의 질적 개선, 취학인구 감소로 인한 학교 여유시설의 효율적 활용, 평생학습사회에 부응하여 지역사회 중심센터로서의 역할과 기능이 요구됨에 따라 추진됨.
- 서울시 초등학교 복합화사업은 2006년 12월 기준으로 20개 자치구에서 총 44건이 완공됨. 초등학교 복합화사업비는 전체 사업비 3,460억원 중 약 73%인 2,530억원으로, 자치구가 1,076억원(42.5%), 교육청이 810억원(32.0%), 서울시가 645억원(25.5%)을 부담함.

<표 2> 복합화사업비 및 분담현황

구분	학교수	총소요액 (백만원)	재원구분(백만원)				비고
			교육청	자치단체			
				서울시	자치구	소계	
총	69	345,991	103,768	85,992	156,231	242,223	-
초등학교	44	253,083 (100%)	81,022 (32.0%)	64,500 (25.5%)	107,561 (42.5%)	172,061 (68.0%)	-

- 복합화사업을 자치구별로 살펴보면, 강남구가 6곳으로 가장 많고, 강서구, 노원구가 4곳, 성북구, 용산구, 은평구가 3곳이며, 관악구, 금천구, 동작구, 서초구, 송파구는 한 곳도 추진된 곳이 없는 것으로 나타남.



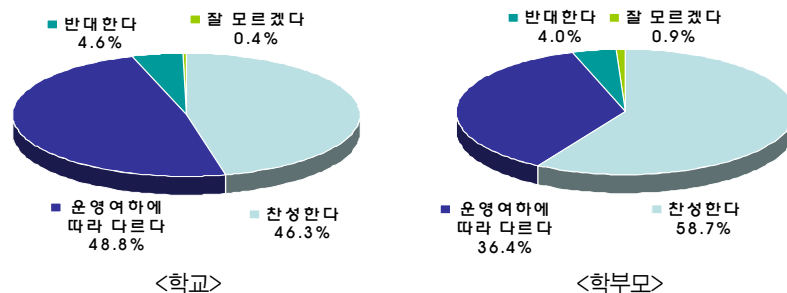
[그림 2] 서울시 초등학교 복합화사업 추진현황

- 복합화시설의 종류는 사업별로 다양하며, 주요시설은 체육관이 36건으로 가장 많고, 주차장 20건, 수영장 19건, 정보센터 11건 등의 순으로 나타남.

3. 서울시 초등학교시설 활용실태 평가

1) 서울시 초등학교 공간이용 및 활용실태

- 서울시 568개 초등학교시설의 공간이용 및 활용실태 평가를 위하여 실시한 설문조사에서 학교와 학부모 응답자의 약 55.7%(학교와 학부모의 응답을 평균으로서 이하 인용된 모든 비율은 학교와 학부모 응답을 평균을 의미함)가 학교시설을 지역 커뮤니티시설로서 인지하고 있었음. 학교공간 지역주민 이용과 학교시설사업 확대시행에 대해서는 '찬성'(50% 이상)과 '운영여하에 따라 찬성'(40% 이상)한다는 응답을 합하면 확대시행을 선호하는 응답이 90%를 상회함.

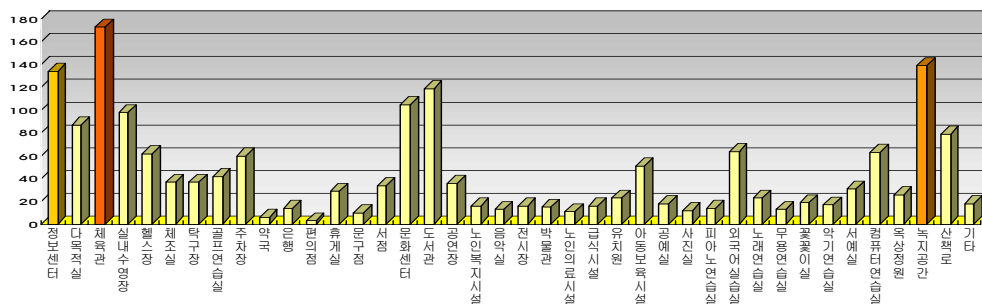


[그림 3] 지역시설로서 초등학교에 대한 인식

- 학교공간의 지역 커뮤니티 활용에 대해서는 학교와 학부모 응답자의 약 80.9%가 찬성함. 학교시설 개선에 대한 기대효과는 '다양한 수업공간 제공 및 학교교육 효과증진'(22.4%), '지역주민 편의 및 문화복지 증진'(18.8%), '지역주민 평생교육 활성화'(18.5%) 순으로 파악됨. 학교사업 추진을 반대하는 이유로는 '시설의 운영 및 관리 문제'(35.8%), '학생 안전사고 문

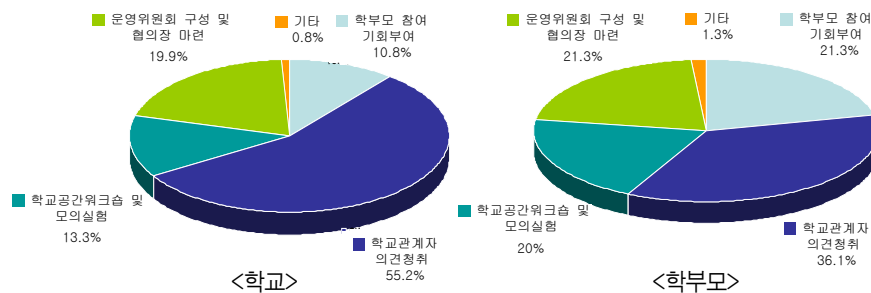
제'(29.1%) 등이 주요 원인으로 분석됨.

- 학교시설의 설치 희망여부를 묻는 질문에서는 학교와 학부모 응답자의 약 73.1%가 설치를 희망함. 학교시설 설치 시 검토해야 할 사항은 첫째, '설치 계획의 타당성'(41.9%), '주변과의 연계성'(14.8%), '학생 및 지역주민의 요구'(14.5%) 순으로 나타남. 구체적인 희망 설치시설로는 체육관, 녹지공간, 정보센터, 도서관, 문화센터 등이 상위 5개 주요시설로 파악됨.



[그림 4] 서울시 초등학교 구체적인 희망시설 빈도분포

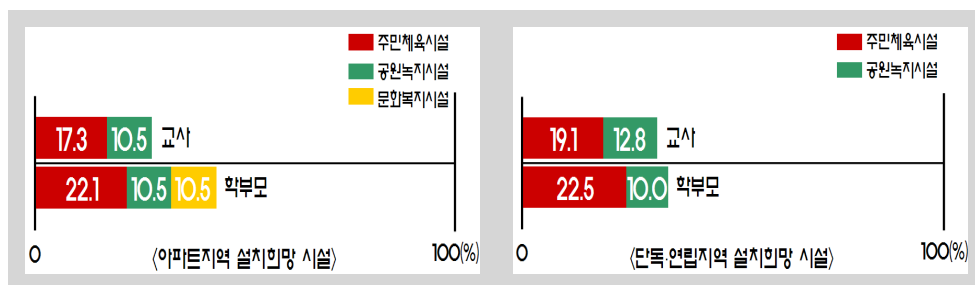
- 학교시설 운영방법으로는 학교와 학부모 응답자의 80% 이상이 학교와 민간 위탁 병용운영 방식을 선호하는 것으로 조사됨. 운영 개선 사항으로는 '지역 인적자원의 활용'(44.6%), '지역 요구 프로그램 개발'(32%)이 압도적으로 높게 나타남. 또한 디자인 과정에서는 학교와 학부모 등 '학교관계자의 의견청취 필요성'(45.9%)을 가장 높게 개선되어야 할 사항으로 응답함.



[그림 5] 학교공간 디자인과정에서의 개선점

2) 초등학교 입지유형별 공간이용 및 활용실태

- 초등학교 주변 아파트지역, 혼합지역, 단독·연립지역 등의 입지유형별 설문분석 결과, 학교시설 사업 찬성 여부를 묻는 질문에서는 세 유형 공통적으로 응답자의 70~80%가 찬성하였으며 지역간 차이는 크지 않은 것으로 나타났음.
- 세 유형의 지역에서 공통적으로 가장 높게 요구되는 희망시설은 '주민체육시설'로서 아파트지역, 혼합지역, 단독·연립지역의 학교·학부모 응답을 평균은 각각 19.7%, 19.6%, 20.8%로 나타남. '공원녹지시설'의 경우는 아파트지역이 12.4%, 혼합지역이 11%, 단독·연립지역이 11.4%로 분석됨. 구체적 희망 설치시설을 보면 아파트지역에서는 체육관(10.6%), 녹지공간(8.2%), 정보센터(7.1%), 도서관(7.1%) 순이며 혼합지역에서는 체육관(9.4%), 정보센터(8.2%), 도서관(7.0%), 녹지공간(6.7%) 순임. 단독·연립지역에서는 녹지공간(9.5%), 체육관(9.2%), 도서관(6.2%), 문화센터(6.2%) 순으로 녹지공간이 가장 높게 나타남.

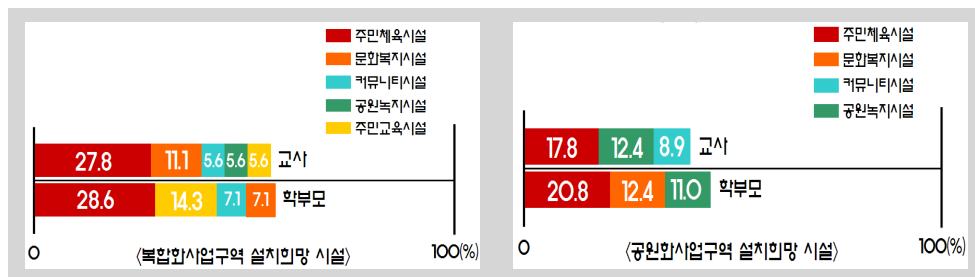


[그림 6] 초등학교 입지유형별 설치 희망시설

- 초등학교 입지유형에 따른 희망설치 시설간의 요구도 편차는 통계적으로 유의하지 않았음. 다만, 구체적인 설치시설에 대한 조사결과, 다른 두 지역과 달리 단독·연립지역에서 녹지공간 요구가 가장 높게 나타남. 이는 학교시설 사업과 더불어 지역 주거환경개선에 대한 기대로 해석될 수 있음.

3) 학교시설 사업유형별 공간이용 및 활용실태

- 학교시설 복합화사업, 복합·공원화사업, 공원화사업의 세 가지 유형에 대한 설문분석 결과, 세 가지 사업에서 공통적으로 가장 높게 요구되는 희망시설은 '주민체육시설'로서 학교와 학부모의 응답을 평균이 각각 28%, 23%, 19%로 나타남. '공원녹지시설'의 경우에는, 복합화사업이 3%, 복합·공원화사업이 11.5%, 공원화사업이 12%로 나타남.
- 학교시설사업 유형별 설문분석 결과, 복합화사업의 경우 복합시설사업이 시행되었음에도 불구하고 주민체육시설 등에 대한 요구가 가장 높게 나타났음. 또한 학교공원화사업 역시 '공원녹지시설'에 대한 설치요구가 높게 나타난 점 등을 볼 때 현재 복합화사업, 공원화사업 등을 시행함에 있어 지역주민이나 학교관계자들의 의견을 충분히 반영하여 사업 이후 공간 활용에 대한 만족도를 제고할 필요가 있음.

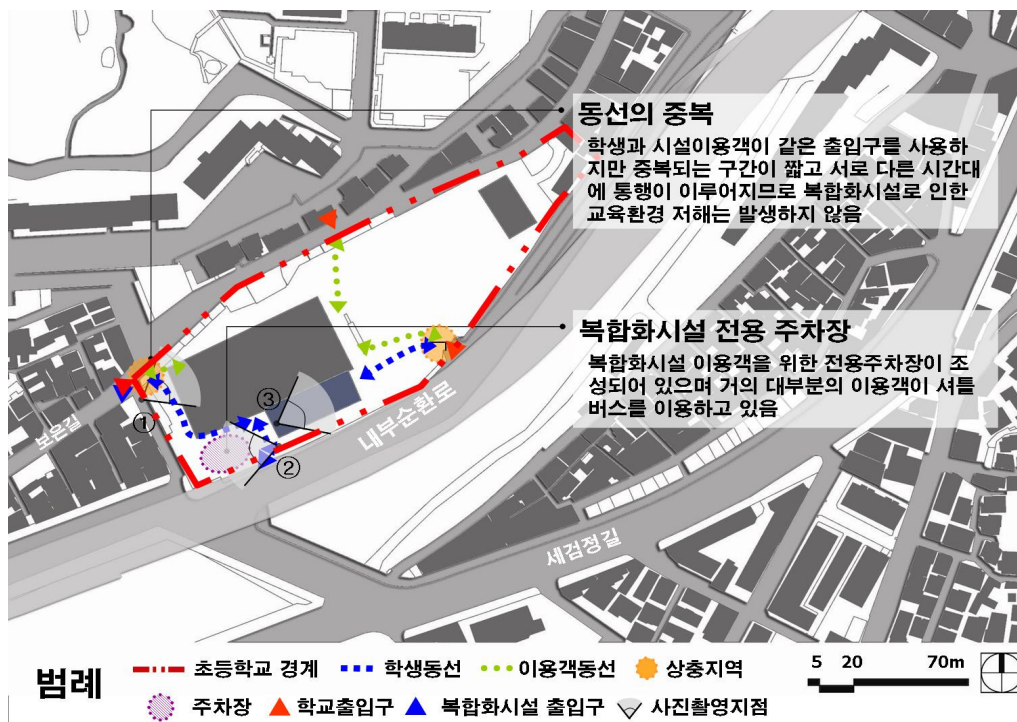


[그림 7] 학교시설사업 유형별 설치 희망시설

- 또한, 사업유형별 운영·관리에 대한 문제점에서 공통적으로 가장 많이 지적된 사항은 '교육환경 침해'로서 세 가지 사업에서 학교 및 학부모의 응답을 평균이 각각 21%, 22%, 18.3%로 파악됨. 따라서 학교시설 사업 시 사업유형에 관계없이 '교육환경 침해'에 대한 계획적 디자인 개선이 가장 중요한 고려사항으로 분석됨.

○ 학교복합화사업 활용실태 분석

- 홍제초등학교, 파일초등학교, 연광초등학교의 복합화시설 공간이용 및 동선 체계 등을 분석한 결과, 복합화사업 시설운영프로그램 등을 다양화하고, 프로그램 개발 및 운영에 학부모 등 지역전문가 참여를 확대할 필요가 있음.
- 학생들의 복합화시설 이용과 주민들의 이용을 구분하여 교육시설에 대한 기본적인 교육환경 침해를 최소화할 필요가 있고, 공공주차장 등 복합화 시설 중 항시 개방이 필요한 시설은 교육공간과 거리를 두고 배치하여 교육환경과 학생안전 등을 제고해야 함. 복합화시설 설계 및 건축 시 학교 외부공간과의 연계성 및 접근성 등을 동시에 고려하여 학생 및 지역주민들이 입체적으로 다양하게 학교공간을 이용할 수 있도록 할 필요가 있음.



[그림 8] 홍제초등학교 복합화 공간이용 및 동선체계

○ 학교공원화사업 활용실태 분석

- 위례초등학교, 경일초등학교, 양목초등학교의 공원화시설 공간이용 및 동선 체계 등을 분석한 결과, 학교공원화 사업으로 조성된 공간에 대해 지속적인 개방(조성 후 폐쇄하는 경우 있음)과 숲 가꾸기, 화단관리 등과 같은 주민참여 및 이용프로그램 개발이 필요한 것으로 나타남.
- 학교공원화사업 이후 무단으로 학교를 통과하는 것을 막기 위해 이용과 동선 등의 구분이 필요하고, 학교 주변 인접한 공원녹지와 연계하여 학교공원을 조성하며 학교공원화사업으로 교육환경 침해가 나타나지 않도록 공원조성 입지를 신중하게 선정하고, 학생과 주민이용 동선 구분이 필요함.
- 학교공원화사업 계획수립 시 학교주변 인접지역의 '담장개방'(그린파킹), '걷고 싶은 거리 조성사업', '통학로 환경정비사업' 등과 연계할 필요가 있음.



[그림 9] 위례초등학교 공원화 공간이용 및 동선체계

○ 학교복합·공원화사업 활용실태 분석

- 가양초등학교, 청구초등학교, 아현초등학교의 복합·공원화시설 공간이용 및 동선체계 등을 분석한 결과, 학교복합·공원화 사업은 초·중·고등학교가 모여 있거나 주변에 공공시설 및 커뮤니티 공간 등이 부족한 지역에서 다른 환경정비사업과 연계하여 계획하면 학교공간의 지역 커뮤니티 공간으로의 활용도를 높일 수 있음.
- 복합화사업으로 운동장 공간이 협소화되는 것을 방지하기 위해 복합화 시설의 입체적 공간이용(옥상정원 및 지하공간의 다양한 활용 등), 학교공원화 공간과 복합시설간의 연계 공간구성 및 동선계획이 필요함.
- 복합·공원화의 경우, 타 사업에 비해 지역주민 이용이 많은 것으로 나타나 시설 이용으로 인한 교육환경 침해가 나타나지 않도록 교육공간과 주민이용 공간의 명확한 구분이 필요함.



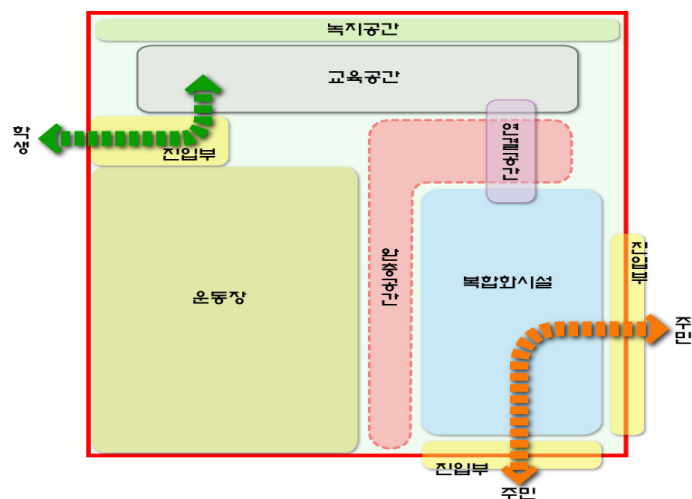
[그림 10] 가양초등학교 복합·공원화 공간이용 및 동선체계

4. 지역사회와 소통하는 열린 학교공간 모델개발

- 서울의 기존 '복합화사업', '공원화사업' 및 '복합·공원화사업' 활용실태 분석 결과 등을 바탕으로 기존 학교 복합화사업과 공원화사업의 개선된 공간구성 모델과 더불어 주변지역과 연계된 학교공간 활용에 대한 공간구성 모델을 개발하여 제시함.

○ 복합화 공간구성 모델

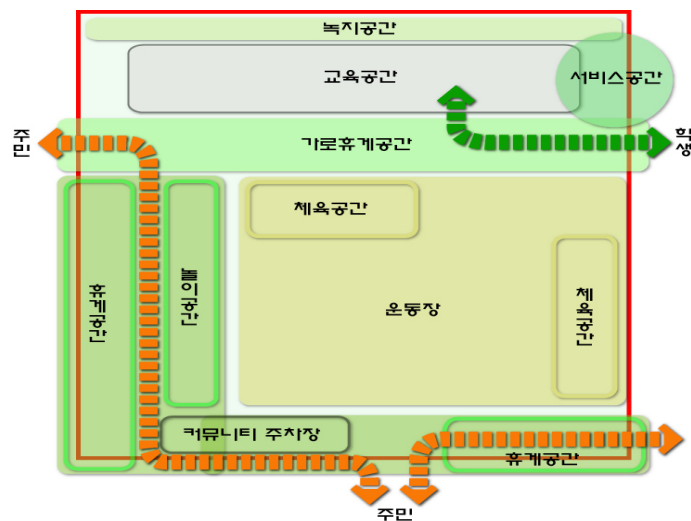
- 교육공간과 복합화시설을 구분하여 학생들은 연결 이동통로를 통해 교내 시간 중에 복합화시설로 진출입하고, 그 외 시간에는 통제하여 일반 이용객과의 상충을 방지하며 일반인의 교육공간으로의 진입을 예방하도록 구성함.
- 공공주차장 등과 같이 외부로부터의 이용 빈도가 높고 장시간 개방되어야 하는 시설은 교육공간과 완전히 분리하도록 구성하고, 학생들과 등하교시에 불필요한 충돌이 최소화되도록 설계하여 주민들이 편리하게 이용할 수 있도록 할 필요가 있음.



[그림 11] 복합화 공간구성 모델

○ 공원화 공간구성 모델

- 학교공원화를 통해 조성된 개방된 공간이 통과교통 동선으로 이용되지 않고, 교육환경 침해가 발생하지 않도록 공간을 구성하며 학교공원 조성 이후 학교측의 폐쇄적 공간이용이 나타나지 않도록 합리적 공원화 공간 입지를 선정함.
- 학교공원화 계획 시 주변지역 공원·녹지와 인접지역 그린파킹, 거리환경 개선사업 등과 연계하여 사업 간의 상호 상승효과를 제고함.



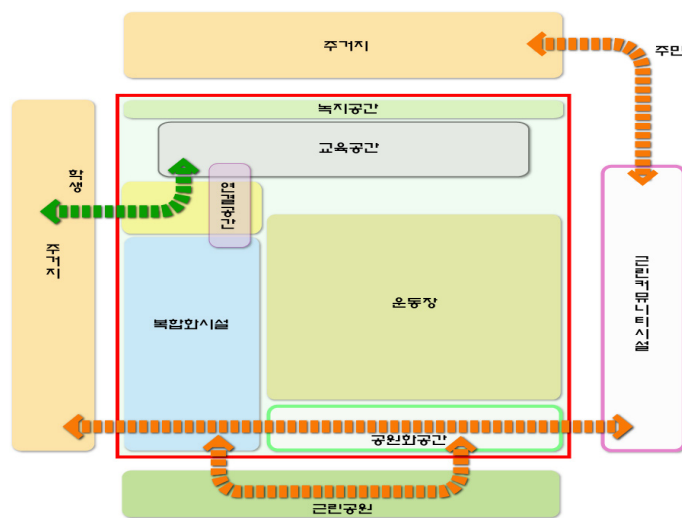
[그림 12] 공원화 공간구성 모델

○ 지역과 소통하는 복합·공원화 공간구성 모델

- 지역 커뮤니티시설로서 학교공간의 활용은 지역내 공공시설 및 커뮤니티 공간이 부족한 지역에서 특히 초·중·고등학교가 모여 있는 지역을 중심으로 추진되면 효과적임.
- 복합·공원화의 경우, 앞의 두 모델보다 더 높은 주민 이용이 예상되므로 교

육환경 침해를 최소화하기 위해 시설과 교육공간과의 엄격한 구분 및 동선 처리가 필요함.

- 입체적 복합화시설의 공간이용과 복합·공원화간의 유기적 공간 및 동선체계 구성이 중요하고, 특히 지역커뮤니티 공간으로 활용될 수 있도록 학교공간과 지역과의 연계구성 및 공간이용에 대한 계획적 접근이 요구됨.



〔그림 13〕 지역과 소통하는 복합·공원화 공간구성 모델

5. 정책제언

- 지역과 소통하는 “열린 학교만들기” 시책 개발 및 사업 추진
 - 서울시는 현재 「서울시정 4개년계획」에 ‘숲이 있는 열린 학교 조성’이라는 시책이 계획되어 있음. 본 연구에서는 이와 같은 ‘숲이 있는 열린 학교 조성’ 시책을 포괄하여 서울시 교육청에서 추진하고 있는 복합화사업과 그 외에 서울시 타 행정부서에서 추진하고 있는 학교시설 관련 디자인사업 등을 패키지(Package)화하여 체계적으로 계획하고, 조성하여 학교공간이 지역사회

회와 커뮤니티공간으로 거듭날 수 있는 “열린 학교만들기”시책 개발 및 추진을 제언함.

○ 생활권단위 학교시설 리모델링을 위한 통합지원 시스템 구축

- “열린 학교만들기”시책 추진을 위해서는 생활권단위의 공간계획을 수립하고, 부서 간 연계사업이나 통합적 접근을 통한 생활권 지역의 요구사항, 기반시설 및 공공시설 등에 대한 자원배분계획을 수립하고, 이를 사업으로 이행할 수 있는 교육청, 지자체 및 중앙정부의 통합적인 행정지원 체계가 필요함.

○ 복합화시설 및 공원화시설 관리·운영 약정제도 도입

- 학교복합화, 공원화, 복합·공원화 시설 등에 대한 학교, 학부모 설문조사 결과, 대체로 이들 시설사업 등에 대해 찬성하는 의견이 과반수 이상이었음. 그러나 추가적인 시설 설치 등 학교 공간 활용에 대해서는 시설의 운영여하에 따라 다르다는 의견이 조사됨. 그리고 기존 시설의 이용 문제에 대해서도 학교 교육환경 침해와 학생안전 및 관리이용에 대한 문제가 많이 지적됨.
- 따라서 학교시설사업 계획과정에서 조성 이후 관리운영에 대한 행정청, 학교, 학부모 및 지역주민간의 약정을 담도록 조건을 첨부하여 주민참여형 이용프로그램 개발 및 관리운영이 이행될 수 있도록 할 필요가 있음.
- 현재 이와 같은 관리운영에 대한 약정 등은 서울시 조경과와 교육청의 학교공원화 및 복합화사업 업무처리 절차상 사업대상 신청자격 요건 또는 설계용역회사의 계획도서 상에 첨부하는 방식이 합리적임.

○ 서울시 학교시설 중장기 관리·운영계획 수립

- 서울시의 경우, 25개 자치구에서 초등학교 취학학생수가 감소하는 것으로 나타남. 따라서 자치구별 기존 학교교사 및 시설 등에 대한 지역 필요 공공

시설로의 복합적 활용에 대한 요구가 증대되고 있음.

- 따라서 서울의 학교시설 전반에 대한 수요공급 분석 등을 바탕으로 지금과 같이 복합화, 공원화 등 개별 시설사업 위주의 접근 방식이 아니라 지역단위 학교공간에 대한 시설관리 및 이용계획을 수립하고, 학교공간을 보육, 노인 시설 등 복지시설과 지역 커뮤니티 공간 및 교육공간으로 리모델링하기 위한 중장기적 계획 수립이 필요함.
- 또한 학교복합시설의 경우, 학교부지에 지자체 소유의 문화복지 시설을 설치할 수 있도록 「공유재산 및 물품관리법」 관련 규정을 개정할 필요가 있음.

목정훈 | 서울시정개발연구원 연구위원
02-2149-1047
jhmok@sdi.re.kr