



ISSUE PAPER

서울시·교육청·지역사회 역할 분담으로 학교시설 사회적 활용 전환점 마련해야



서울연구원
The Seoul Institute

윤서연 윤혜림

CONTENTS

01 학교시설, 미래변화 대응해 활용 검토할 시점

- 1_학령인구 줄고 폐교 생겨 학교시설 활용에 관심 ↑
- 2_학교시설 활용 둘러싼 정책 여건 변화·논의도 '활발'

02 학교시설·폐교 활용에 市·지역사회 참여 '제약'

- 1_교육청, 지방자치 틀 속에서 '학교시설 활용' 결정권
- 2_폐교 활용도 교육청에 우선권 '서울시 등 역할 제한적'

03 학교 이전적지 대부분 교육시설로 전환해 활용

- 1_이전적지 일부만 서울시·민간이 필요한 시설로 활용
- 2_시민거버넌스로 지역사회와 소통하는 활용모델 경험

04 일본, 지역여건·특성 고려한 폐교 활용 활성화

- 1_문부과학성, 2010년부터 '폐교 활용 프로젝트' 시행
- 2_지방공공단체, 지역에 맞는 폐교 활용방안 수립 가능
- 3_도쿄 기타쿠, 학교시설 활용지침 만들어 방안 강구
- 4_“지방공공단체가 폐교 활용방안 직접 마련이 적절”

05 '폐교 등 학교시설 사회적 활용' 전환점 마련해야

- 1_서울시 차원의 학교시설 활용 원칙·가이드라인 정립
- 2_市·교육청·지역사회 역할 나눠 발전적 활용방향 모색

요약

학령인구 감소 등 미래변화 대응해 학교시설 활용 검토할 필요

학령인구의 감소로 말미암은 학교 통폐합과 폐교 발생, 학교시설의 생활SOC 연계 수요 증가, 온라인 교육의 확대에 따른 교육과정 재편 등 학교시설을 둘러싼 사회·정책적 여건은 빠르게 변화하고 있다. 정규교육과정을 수행하는 교육시설이면서 공공서비스를 제공하는 지역사회의 중심시설인 학교가 미래변화에 유연하게 대응하면서도 그 역할을 지속할 수 있도록 학교시설 활용 검토가 필요한 시점이다.

교육청이 학교시설 활용 주도 … 서울시·지역사회 역할은 제한적

교육과 일반행정이 분리되어 있는 지방자치제도의 한국적 특성에 근거하여 ‘학교와 그 밖의 교육기관 설치·이전·폐지에 관한 사항’, ‘재산의 취득·처분에 관한 사항’ 등 학교 활용과 관련된 모든 결정은 서울시교육청이 담당한다. 특히, 폐교의 결정 및 활용계획 수립도 교육청 내부의 원칙과 기준에 따라 결정되고 소관 의무교육기관으로의 활용이 우선 검토되고 있다. 2000년 이전 무분별하게 개발된 학교 이전적지는 논외로 치더라도, 2000년 이후 학교 이전적지 활용도 사립학교 부지는 민간의 필요에 따라, 공립학교는 대부분 교육청 관할 교육시설로 우선 검토·활용되어 서울시 혹은 학교 주변 지역사회의 요구를 고려한 계획·활용은 제한적이다.

서울시·교육청·지역사회 협력해 학교시설 활용 전환점 마련해야

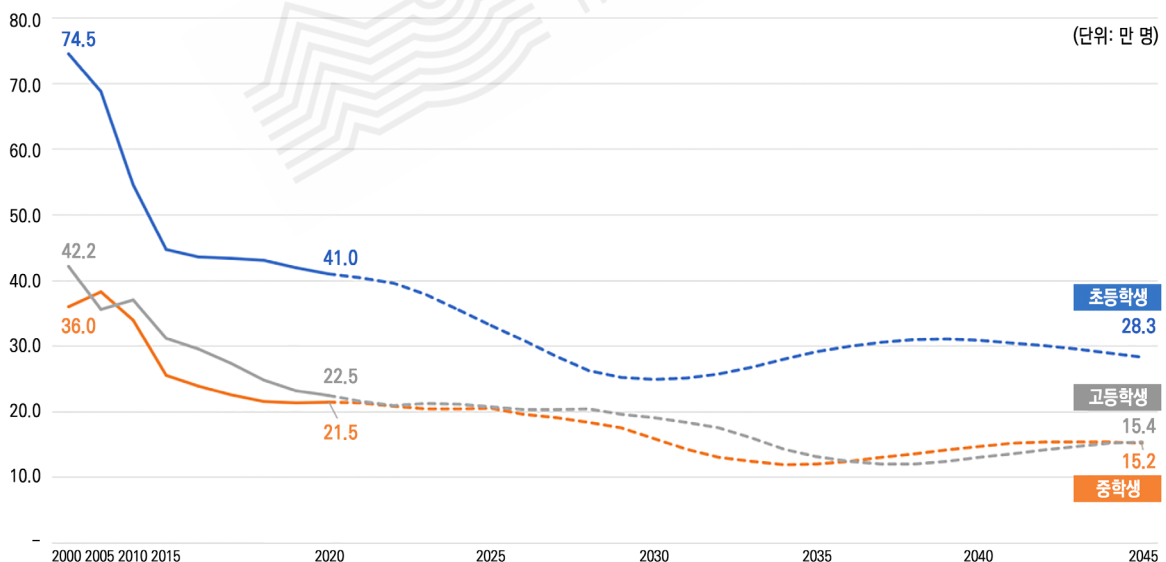
학교는 지역사회의 중심 공공시설로서 장래 도시 변화에 따라 유연하게 대응할 수 있도록 학교시설의 총량을 유지하는 것을 원칙으로 하되, 서울시와 서울시교육청이 함께 학교시설 부지의 활용에 관한 기본적인 방향과 개별 학교시설 부지의 구체적인 활용계획 수립 시 유의해야 할 사항들을 포함하는 학교시설 활용에 관한 지침을 마련하여 운용할 필요가 있다. 특히, 미래 교육과정 재편과 학교시설 재구성 논의를 검토하고 학교시설의 일시적 활용을 우선 고려하여 시간별·공간별로 활용할 수 있는 유연한 운영방식이 필요하다. 이런 기본방향을 마련하려면 현재 교육과 일반행정으로 분리된 지방자치의 구조적 한계를 극복하고 서울시교육청과 서울시 사이의 입장 차이를 줄여나가는 서울시 차원의 학교시설 활용을 위한 전환점이 마련되어야 한다.

01 학교시설, 미래변화 대응해 활용 검토할 시점

1_학령인구 줄고 폐교 생겨 학교시설 활용에 관심 ↑

서울시 학령인구는 2020년 85만명에서 2045년 58만명까지 감소 전망

서울시는 1990년 이후 지속적인 인구감소를 겪고 있다. 여기서 주목할 점은 초·중·고등학교 학령인구가 더욱 급격하게 감소하고 있다는 것이다. 2000년 153만 명이었던 서울시 학령인구는 2010년 125만 명, 2020년 현재 85만 명으로 가파른 감소세를 보이고 있으며, 특히, 2045년에는 약 58만 명까지 감소할 것으로 전망되고 있다. 학교급별로는 초등학생이 28만 명, 중학생이 15만 명, 고등학생이 15만 명까지 감소할 것으로 예상된다. 이는 2021년 이후 출생률이 현재보다 높아질 것을 가정한 기대치로 최근의 낮은 출생률 통계를 보면 앞으로 서울의 학령인구는 이보다 더 줄어들 것 같다.



자료: 통계청 국가통계포털(kosis.kr), 2020, 인구주택총조사·장래인구추계.

[그림 1] 서울의 학령인구 추계

학령인구 줄고 시내·외 인구 이동으로 학교시설 이전, 통폐합, 폐교 발생

최근 학령인구 변화로 말미암은 실제 학생 수 감소, 종로구, 중구 등 도심에서의 인구 유출, 강동구, 강서구 등 서울 외곽지역에서의 재건축·재개발사업에 따른 인구이동으로 서울시에도

기존 학교시설의 이전, 통폐합 및 폐교 등이 발생하고 있다.

공립학교 중에서는 2015년 학생 수 감소로 금천구 흥일초등학교가 인접한 신흥초등학교와 통합되어 폐교되었고 3km 거리의 한울중학교가 흥일초등학교 부지로 이전하였다. 또한 마곡지구 개발로 2019년 공항공등학교가 마곡지구로 옮겼으며, 2020년에는 강서구 염강초등학교와 공진중학교가 폐교되었다. 이런 결정은 서울시교육청의 「적정규모학교 육성 및 지원에 관한 조례」에 근거하여 이루어졌다.



[그림 2] 마곡지구 개발(좌)과 학교통폐합으로 발생한 강서구 폐교(우)

폐교·이전적지 등 기능 잃은 학교시설 활용의 중장기적 방향 모색 필요

지방도시뿐만 아니라 서울에서도 학교시설의 이전과 통폐합, 폐교 등이 현실화되면서, 기능을 상실한 학교시설 활용 논의가 잇따르고 있다.

최근 선행연구¹는 선진 교육과 미래 수요에 대비하여 학교시설의 총량을 유지하면서 미래 공공자산인 폐교 및 이전적지의 활용에 관한 중장기적 방향을 모색한 바 있다. 생활권 내 중심시설이던 학교시설의 공공적 역할에 주목하여 장기적·광역적 차원에서 폐교와 이전적지를 관리·활용할 것과 학생 수 감소에 따라 발생하는 학교 내 여유교실을 유희공간으로 적극 활용하는 것도 제안하고 있다.

1 서울특별시, 2015, 「학교시설 효율적 관리방안 연구」.

2_학교시설 활용 둘러싼 정책 여건 변화·논의도 ‘활발’

서울시교육청도 2019년 폐교 활용 위해 ‘폐교재산 관리·활용 조례’ 제정

정부는 지방도시에 폐교가 증가함에 따라 2002년 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법(이하 폐교활용법)」을 제정하고 폐교재산을 활용하여 지역사회의 인프라를 구축하며 재개교의 가능성이 없는 폐교재산은 민간에서 활용토록 하였다.

서울은 최근까지 실질적 폐교가 발생하지 않아 폐교 활용 논의는 구체화되지 않았지만, 최근 저출산·출산율 감소에 따른 학령인구 감소와 신도시 개발에 따른 인구밀집지역 변화 등으로 폐교 증가가 예상됨에 따라 서울시교육청은 2019년 「폐교재산 관리 및 활용에 관한 조례」를 공포하였다. 이 조례는 폐교재산 활용계획의 수립, 관련 위원회 설치 및 운영, 보조금 지원 및 대부·매각 등에 관한 사항을 규정함으로써 폐교재산 관리의 효율성을 도모하고 시민의 삶의 질을 향상시키기 위한 목표로 제정되었다. 근거 규정의 마련으로 향후 학교시설 폐교에 따른 계획적 관리 및 활용이 가능해질 것으로 기대된다.

정부는 근거법 제정과 함께 생활SOC 사업 연계 학교시설 복합화에 ‘무게’

도시계획 차원에서 근린주구 단위로 배치되는 학교시설은 생활SOC 서비스 공급의 최적지로 공간적으로나 사회적으로 지역사회의 중심이 되는 공공시설이다. 최근 생활SOC 확충에 관한 사회적 관심이 높아지면서² 주민 접근성이 좋은 학교시설 및 학교용지를 활용하여 어린이 집·도서관·수영장·공공기관 등 학교복합시설을 계획하는 사례가 증가하고 있다. 다만, 학교시설 개방에 따른 교육 활동의 제한, 분리 운영의 책임 소재 등 시설 복합화에 따라 발생할 수 있는 문제에 대응하는 법적 근거가 없는 상황에서 학교와 자치구, 교육청 등이 개별적으로 복합화를 추진해왔다. 이에 따라 학교복합시설의 조기 활성화를 위한 운영·관리원칙 및 협의회에 관련한 사항을 제시하는 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」이 2020년 제정되었다.

근거법의 제정과 더불어 정부는 생활SOC사업과 연계한 학교시설 복합화를 활성화하기 위하여 생활SOC 복합화사업 선정 시 학교시설 복합화 사업을 중점적으로 추진하고 재정을 지원할 예정이다.

2 최근 정부 차원의 ‘생활SOC 3개년계획(2019.4)’, ‘생활SOC복합화 사업선정 가이드라인(2019.6)’ 발표와 함께, 서울수도 ‘10분동네 생활SOC확충 3개년(2020~2022) 종합계획(2019.12)’을 수립하여 생활SOC 확충사업을 추진하고 있음.

학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률
(2020년 3월 제정, 2021년 3월 시행 예정)

학교복합시설의 조기 활성화를 위한
운영·관리원칙 및 협의회에 관련한 사항 제시

+

생활SOC 사업과 연계한 학교시설 복합화 추진 (국무조정실, 교육부 교육시설과)

- 부지 등 학교시설을 이용하여 생활SOC를 복합화할 경우 지자체와 교육당국 모두
완·원할 수 있어 중점 추진
 - (지자체) 부지매입비 부담 경감 및 지역주민의 접근성 우수
 - (학교) 학령인구 감소에 대응한 소규모 학교의 통폐합 등 종래 접근방식의 문제점(학습권 침해 및
지역사회 해체) 해결 가능
- '20년 생활SOC복합화사업 중 학교시설 복합화사업 11개교 선정
- '21년 생활SOC복합화사업 선정('20년 1~9월) 시 학교시설 복합화사업을 중점 선정할 계획

[그림 3] 생활SOC사업과 연계한 학교시설 복합화 추진 관련 여건변화

여건 변화에 대응하면서 학교시설 지속적 활용 도모하는 방향 모색 필요

여전히 학교시설은 교육기능을 수행하는 물리적 공간이면서, 지역사회의 중심시설로서 다양한 공공적 역할을 수행하고 있다. 그러나 앞서 살펴보았듯이 학령인구 감소 및 가속화, 학교 통폐합, 폐교 발생, 생활SOC와 연계수요 증가 등 학교시설 활용을 둘러싼 사회·정책적 여건이 빠르게 변화하고 있다. 여기에 최근 코로나바이러스(COVID-19) 사태 장기화로 온라인 교육이 확대되면서 기존의 교육과정 재편과 학교시설 재구성 논의까지 이루어지고 있는 상황이다.³

앞으로도 학교가 지역사회의 중심시설로 역할을 하면서 새로운 요구에도 유연하게 대응하면서 시민의 삶을 지원할 수 있도록, 도시계획적 관점에서 지역사회와 연계한 학교공간의 지속적 활용을 도모하기 위한 방향 모색이 요구된다.

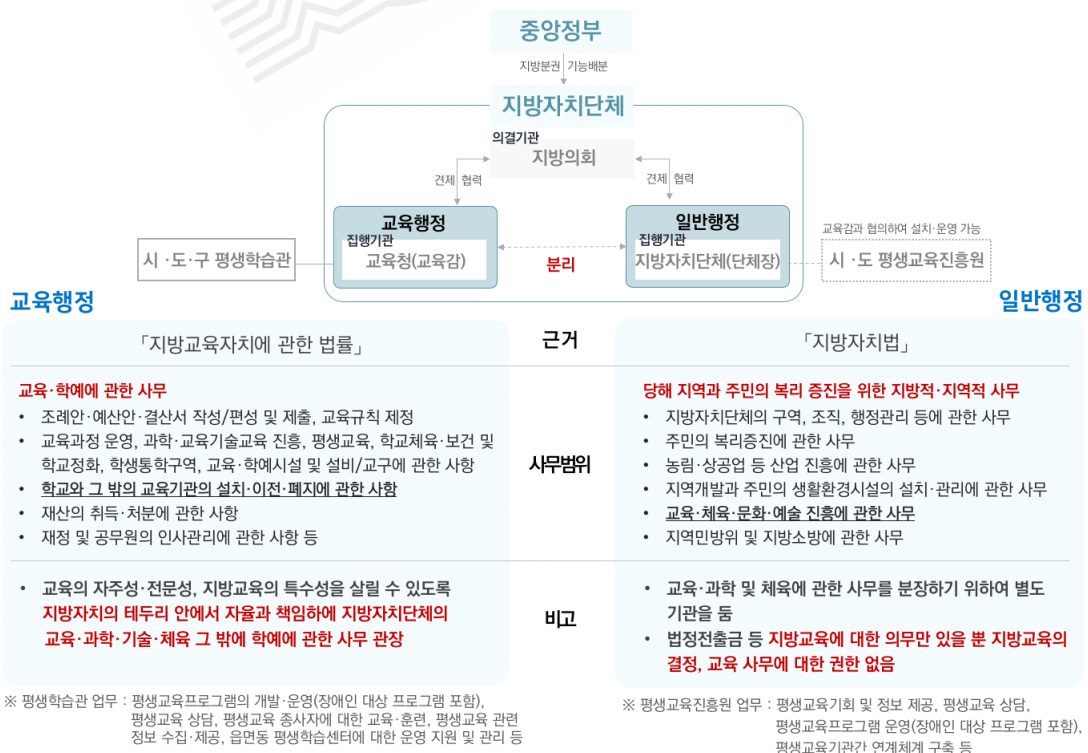
3 대표적으로 2020년 6월 9일 EBS '미래교육 플러스' 프로그램 '온라인 교육과 미래교육 1부, 학교란 무엇인가'에서는 코로나19 사태에 따른 공교육의 변화 속에서 학교와 교사의 역할은 무엇인가를 물으며, 학교교육의 중요성이 재인식됨과 함께, 미래 학교교육은 작은 단위로 교과목을 개설하는 단위학교 및 지역형 교육과정이 등장할 것임을 예고하고 있음.

02 학교시설·폐교 활용에 市·지역사회 참여 ‘제약’

1_교육청, 지방자치 틀 속에서 ‘학교시설 활용’ 결정권

주민복지 증진 목적의 사무는 지자체, 교육·학예 사무는 교육청에서 전담

서울시와 같은 지방자치단체는 「지방자치법」에 근거하여 주민의 복지를 증진하기 위한 지방적·지역적 사무를 담당하게 되는데, 이 중 교육·학예에 관한 사무는 교육청이 담당하고 있다. 교육청은 교육의 자주성·전문성, 지방교육의 특수성을 살리기 위하여 지방자치의 테두리 안에서 자율과 책임하에 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 전적으로 담당한다. 교육청의 사무는 교육과정 운영, 학교통학구역 관련 사항, 학교와 그 밖의 교육기관 설치·이전·폐지에 관한 사항, 재산의 취득·처분에 관한 사항 등이다. 지방자치단체는 법정전출금 등 지방교육 의무만 있을 뿐 지방교육의 결정, 교육 사무 권한을 전적으로 교육청에 위임한다. 다만, 평생교육에 관련해서는 교육청이 평생학습관을 설치 또는 지정·운영할 수 있지만 지방자치단체도 교육감과 협의하여 평생교육진흥원을 설치·운영할 수 있다.



[그림 4] 교육행정과 일반행정의 차이

학생배치·학교설립은 학생배치계획, 적정규모학교 육성기본계획으로 추진

각 시·도 교육청은 「교육기본법」에 근거하여 초·중·고등학교 학생 배치계획을 수립한다. 배치계획은 지역별 균형 있는 적정학교와 학급 규모를 정하고, 학년도별 학생 수 조사·추정, 시설 현황과 주거개발 등 변동 요인을 종합적으로 검토한다. 이를 통해 학교신설 및 학급증설(축), 학급당 학생 수 및 학구(배정) 조정, 학교 형태(체제) 변경, 통·폐합, 이전 등 학생배치 대책을 5년 단위로 수립하고 있다. 서울시교육청도 「2020~2024학년도 초등학교 배치계획」을 토대로 학교의 신설, 이전, 휴교, 재개교, 폐교를 포함한 학교설립 등의 계획을 제시하고 있다.

[표 1] 2020~2024학년도 서울시 초등학교 학생 배치계획

구분		20년	21년	22년	23년	24년
학생 수 (인)		421,232	419,315	422,080	423,884	417,793
(전년대비 증감)		△1,061	△1,917	2,765	1,804	△6,091
학교 수 (개소)		607	608	610	614	619
(전년대비 증감)		-	1	2	4	5
학교설립 등 계획	신설	1	1	3	4	5
	이전					
	휴교	4	5	4	1	
	재개교			1	3	1
	폐교	1(염강초)		1(□□초)		
학급 수 (학급)		18,583	18,489	18,581	18,662	18,614
(전년대비 증감)		△107	△94	92	81	△48

자료: 서울특별시 교육청, 2019.12, “2020~2024학년도 초등학교 학생 배치계획”.

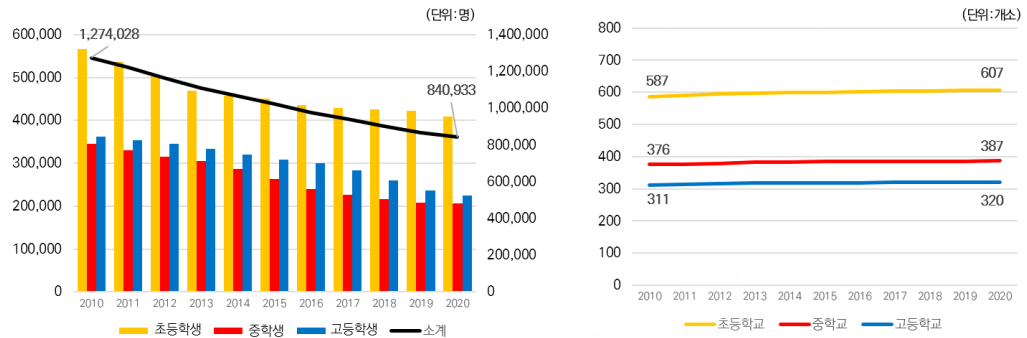
이에 앞서, 각 시·도 교육청은 교육효과 제고, 교육여건 개선, 교육재정의 적정 분배 및 인구 이동에 따른 학교의 균형배치를 위하여 ‘관리대상학교’, ‘검토대상학교’를 선정하고, 학교 통·폐합, 신설학교 대체 이전재배치, 통합운영학교 등 세부 추진계획을 수립하는 「적정규모 학교 육성 기본계획」을 수립하고 있다.

이와 같이, 학생배치 및 학교설립과 관련된 사항은 교육청의 5개년 단위 학생 배치계획과 적정규모학교 육성 기본계획을 바탕으로 추진되고 있다. 교육청 담당자를 통해 여건변화 등에 따라 학생 배치계획은 지속적으로 재검토되며 학교 통폐합 계획도 수년에 걸쳐 추진될 수 있음을 확인하였지만⁴ 여전히 교육시설로서 학교로 검토되고 있어 지역사회 중심으로 학교시설 논의는 제한적인 상황이다.

10년간 학생수 43만명 줄 동안 학교수는 40곳 늘어… 자치구 편차도 커

실제 서울시교육청 자료에 따르면, 서울의 학생 수는 2010년 약 127만 명에서 2020년 약 84만 명으로 10년 동안 43만 명이 감소하였다. 학교급별로는 초등학생이 10년 동안 약

16만 명, 중학생이 약 14만 명, 고등학생이 약 14만 명이 감소하여, 초등학교의 감소폭이 가장 큰 것으로 나타났다. 반면, 학교 수는 지난 10년 동안 초등학교 20개소, 중학교 10개소, 고등학교 9개소 등 총 40개교가 증가하였다. 이는 개발사업에 따른 학교신설 수요로 도심 외곽지역에서 신설되는 학교가 늘어나지만, 기존 학교들은 빠르게 소규모화되고 있음을 의미한다.

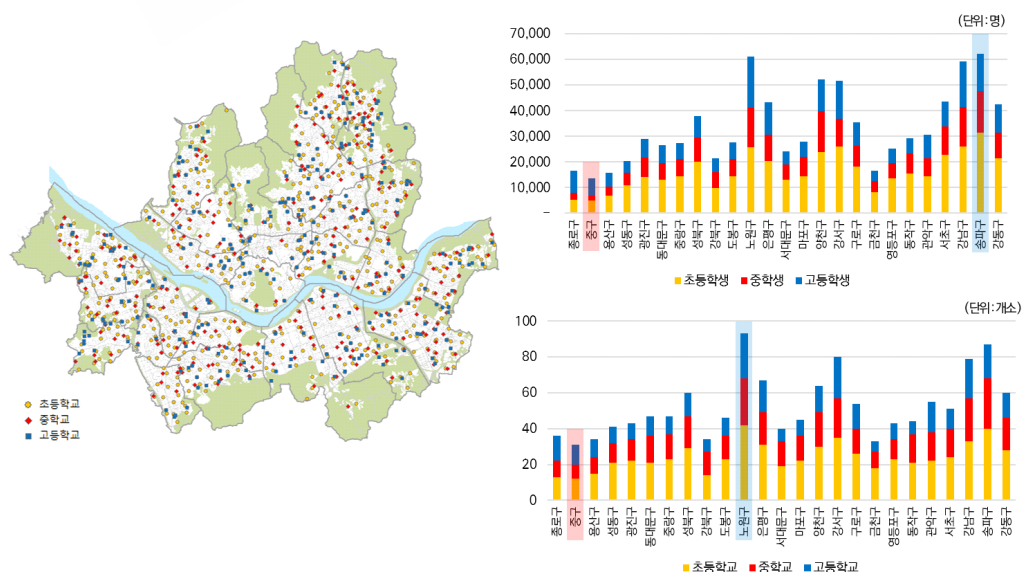


자료: 서울특별시 교육청, 2020. 4, “서울시 학교현황”.

주: 고등학교는 특수목적고, 특성화고, 자율고 포함

[그림 5] 서울의 학생 수 및 학교 수 변화(좌:학생 수 변화, 우:학교 수 변화)

지역별로 전체 학생 수와 초등학생·중학생은 송파구에 가장 많고, 고등학생은 노원구에 가장 많다. 학교도 송파구와 노원구에 많은 편이다. 전체 학교 수와 초등학교·고등학교는 노원구에 가장 많고, 중학교는 송파구에 가장 많다. 반면, 도심인 중구는 학생 수와 학교 수 모두 눈에 띄게 적은 편이다. 학생 수와 학교 수가 가장 많은 지역은 특정 자치구로 한정되지만, 구체적으로 살펴보면 학생 수와 학교 수에는 자치구별 편차가 큼을 확인할 수 있다.



자료: 서울특별시 교육청, 2020. 4. “서울시 학교현황” 및 “서울시 학교일람표”.

주: 고등학교는 특수목적고, 특성화고, 자율고 포함

[그림 6] 자치구별 학생 수 및 학교 수(상:자치구별 학생 수, 하:자치구별 학교 수)

통폐합·폐교 결정은 학부모·지역사회 반대 포함한 여러 이유로 쉽지 않아

학생 수 감소에도 불구하고 여러 이유로 학교 수는 증가한 상황이며 지역별 학교시설 여건 차는 더욱 커지면서 실제 학교가 통폐합되거나 폐교 검토 사례는 계속 증가할 수 있는 실정이다. 하지만, 교육청은 선진형 교과교실제 도입 및 1인당 교지면적 확대, 통학권역의 설정 및 정비의 문제, 교직원 수 조정, 도심 학교의 역사성과 전통성 유지 등 여러 가지 여건을 검토하여 학교 수를 급격하게 줄이기보다 현 수준을 유지하면서 여건에 따라 지속해서 재검토한다는 입장이다.

특히, 학교 배정, 폐교 결정 등 주요 안전에 관한 지역 주민 및 지역사회의 의견수렴이 중요한 문제로 부각되고 있다. 마곡지구 개발로 강서구 공진중학교, 염강초등학교와 함께 폐교로 거론되었던 송정중학교는 통폐합 행정예고 과정에서 학부모와 지역 의견수렴 결과 통폐합 결정이 철회되었다. 강동구에서도 학교배정이 근거리 기준에 부합하지 않는다는 이유로 학부모와 교육 지원청 간 장기간 갈등이 발생하는 등 지역 주민의 의견이 학교 배정 및 폐교 결정에서 중요한 결정요소로 작용하고 있다.

특히, 도심 공동화로 학생 수가 감소하면서 통폐합 또는 폐교가 검토되는 학교가 증가하는 중구·종로구의 여건을 고려하여, 서울시교육청은 지역적, 환경적 특성에 따라 '서울형 작은 학교'를 선정하고 맞춤형 지원을 이어가고 있다. 이는 학교 숫자를 줄이기보다 통학권과 통학거리 기준으로 학교의 균형적 배치를 유지하면서 근미래의 인구 변화를 수용해가려는 정책적 결정으로 볼 수 있다.

2_폐교 활용도 교육청에 우선권 '서울시 등 역할 제한적'

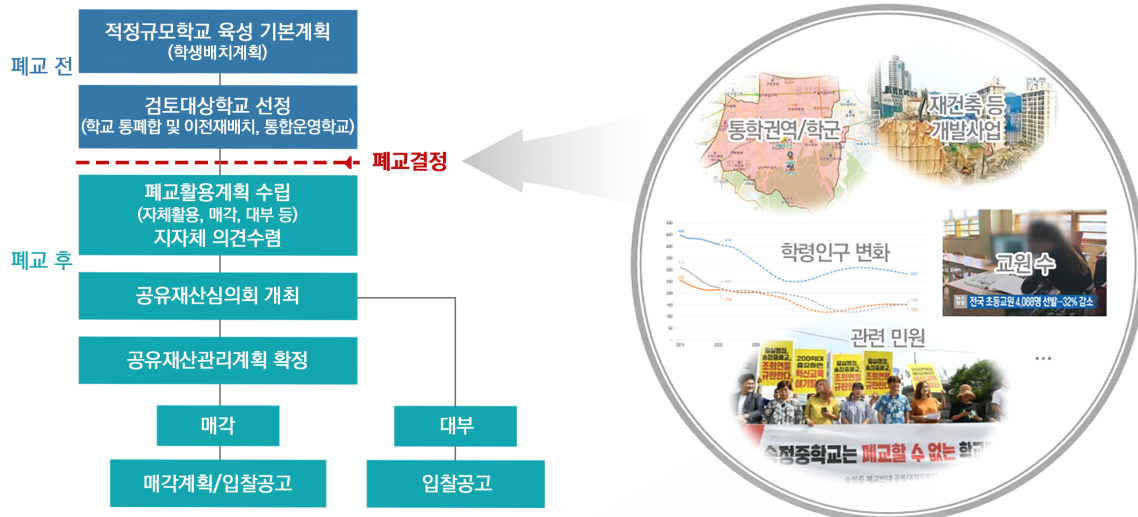
폐교는 다양한 여건 고려해 결정 ... 교육청은 교육시설로 우선 전환 검토

전술하였듯이 교육행정에 관한 모든 권한이 교육청에 있어, 폐교 결정도 기본적으로 「학생 배치계획」, 「적정규모학교 육성 기본계획」을 토대로 1차적으로 검토되고 앞서 기술한 여러 여건을 고려하여 교육청이 우선 결정하는 구조이다. 폐교가 결정되면 지자체 의견수렴 등을 거쳐 폐교활용계획을 수립하고 이후 공유재산심의회, 공유재산관리계획 확정으로 매각되거나 대부되어 다른 용도로 활용된다.

서울에서는 지난 20년 동안 폐교가 발생하지 않았기 때문에 폐교 발생을 미리 예측하거나 폐교 재산의 활용방안을 종합적으로 검토할 필요가 없었다. 폐교 확정 전·후에나 건(Case)별로 대응하여 활용방안을 검토하고 있을 뿐이다.

폐교가 발생하면 기본적으로 교육청에서 시설 활용을 검토하는데, 우선적으로 검토되는 기

관은 의무교육기관이다. 의무교육기관으로 활용 수요가 없을 경우에도 비의무교육기관, 교육지원시설 등 교육시설 범위에서 활용을 검토한다. 만약 교육청 내부에서 활용 계획이 없으면 서울시가 활용을 검토하고 매각 등의 절차를 거쳐 다른 용도로 활용된다.



[그림 7] 폐교 결정 프로세스

2020년 폐교된 강서구 염강초등학교와 공진중학교도 교육청에서 활용계획을 세우고 있다. 교육청 계획에 따르면, 염강초등학교는 체험학습시설을 갖춘 허브 공립유치원으로 조성할 예정이다.

서울시·주민은 폐교 활용시 서울시·지역사회 차원으로 논의 확대 ‘목소리’

학교시설은 학령인구 대상의 교육시설 기능뿐 아니라, 지금까지 지역사회 삶의 질 향상을 위한 평생교육 및 보육 기능을 담당하고, 생활권 형성의 중심시설로 다양한 공공적 역할을 수행하여 왔다⁵. 이렇다 보니 학교 폐교 및 활용을 놓고 교육청과 서울시, 지역사회 및 주민들의 입장차는 매우 크다.

교육청 학교지원과는 각급학교의 설립·폐지 및 이전 등 학교수급에 관한 사항을 전담하며, 각급학교의 학생수용계획을 수립한다. 즉, 학생배치·학교배치·재정관리·도시계획(학교 설치)과 관련된 전반적인 사항을 담당하고 있다. 최근 폐교 및 학교 이전적지 발생에 따라 학교 시설 활용을 위한 ‘교육공간총괄팀’을 구성하였다. 폐교는 교육청 자원으로서 우선 검토하여 교육시설로 재활용하고 이후 운영·관리까지 지속될 수 있는 모형을 마련하는 것이 목표이다. 서울시 도시계획국 시설계획과는 도시계획시설인 학교시설의 결정·해제 절차를 진행하며, 학교 세부시설조성계획 결정(변경) 업무를 담당할 뿐이다. 공공개발기획단이 교육청과 협의

5 2000년 제7차 교육과정에서 학교는 지역사회와 연계해 공공시설로 공유되어야 하며, 지역주민의 통합공간 역할을 담당해야 함을 명시하고 있으며, 실제, 다양한 사례를 통해, 학교시설의 지리적 중요성과 사회적 역할이 강조되고 있음.

해 학교 이전적지 및 폐교 활용계획을 수립하고 있지만, 폐교 활용 사항을 전적으로 결정할 권한은 없다. 기본적으로 폐교 발생 시 주변지역과 정합성을 유지하면서 활용하기를 희망한다. 최근에는 도시재생 차원의 생활SOC사업이 부상하면서 공공의 이익과 지역수요를 고려한 지역필요시설을 학교시설과 복합화하여 확충할 것을 기대하고 있다.

학부모, 인근 지역주민을 포함하는 서울시민은 폐교가 결정되거나 폐교 활용계획을 수립할 때에 주민의견을 충분히 수렴해 줄 것을 요구하고 있다.

이처럼 폐교 활용 입장은 주체별로 차이가 있지만, 학령인구의 감소로 앞으로 서울에는 다량의 폐교발생이 예상된다. 폐교 활용의 1차적 결정권한이 교육청에 있는 것도 맞다. 그러나 앞서 기술한 바와 같이 교육청, 서울시, 지역사회의 폐교 활용에 관한 기대치의 간극이 큰 상황에서 폐교활용계획을 전적으로 교육청에서 우선 검토하는 것은 각 생활권의 중심시설의 활용 측면에서 바람직하다고 보기 어렵다. 앞으로 폐교 활용은 서울의 차원에서 공익을 극대화하는 방향으로 검토·계획되는 것이 바람직하다.



[그림 8] 폐교 활용을 둘러싼 주체별 역할과 입장 차이

03 학교 이전적지 대부분 교육시설로 전환해 활용

1_이전적지 일부만 서울시·민간이 필요한 시설로 활용

최근 20년 동안 발생한 학교시설 이전에 따른 학교 이전적지는 총 29곳

지금까지 서울은 폐교보다 학교시설 이전에 따른 학교 이전적지 활용에 집중하였다. 1970~1980년대에는 영동개발로 도심 학교가 강남 지역으로 대거 이전하였고, 1990년대에는 도심공동화 현상과 함께 학교시설이 주거지역으로 자발적으로 이전하였기 때문이다. 서울특별시(2015)에 따르면 1979년부터 2013년까지 학교시설 이전에 따라 발생한 이전적지는 총 53개로, 상당수가 공동주택 등 다른 용도로 전용되어 고밀도로 무분별하게 개발되었다. 2018년 서울특별시 교육청에서 공개한 학교 이전적지 현황 및 활용현황을 토대로 약 20년간 발생한 학교 이전적지를 살펴보면 총 29개소로 나타났다. 이 중 공립학교 부지는 16개소, 사립학교 부지는 13개소로 파악된다.

사립학교 이전적지: 대부분 학교법인 포함한 민간이 교육시설 등으로 활용

13개소 사립학교 이전적지의 활용 형태를 활용주체별로 나누어 살펴보면, 민간이 9개소, 공공(교육청, 서울시, 자치구)이 4개소를 활용하고 있다.

민간이 활용하고 있는 경우는 대부분 학교법인 등이 소유하고 있던 부지를 법인과 재단 내 대학교, 종교시설, 주거시설로 전용하여 자체 활용하고 있다. 대학교로 활용하는 경우가 6개소, 종교시설로 이용되는 경우가 2개소이며, 법인이 소유하고 있던 부지를 또 다른 민간 개발업자에게 매도하여 주거시설로 개발한 경우가 1개소이다.



[그림 9] 사립학교 이전적지의 활용 형태(민간이 활용하는 경우)

공공이 활용하는 경우는 교육청, 서울시, 자치구로 나누어 살펴볼 수 있다. 교육청은 사립학교 이전적지를 1개소 활용하고 있었는데 공립학교 이전적지의 활용 형태와 비슷하게 사립학교 부지를 매입하여 교육시설(학교)로 조성하였다.

서울시는 2개소를 활용하고 있는데 그중 하나는 도심에 입지하고 있는 사립 고등학교 부지를 매입하여 역사특성을 고려한 문화시설(서울공예박물관)로 조성하고 있었다. 이 외에 1개소는 부지를 매입하여 주거시설(공동주택)로 조성하고 있다.

자치구가 사립학교 이전적지 부지를 매입하여 주변 공원경관과 연계한 문화시설(도서관)을 조성한 경우도 1개소 있다.

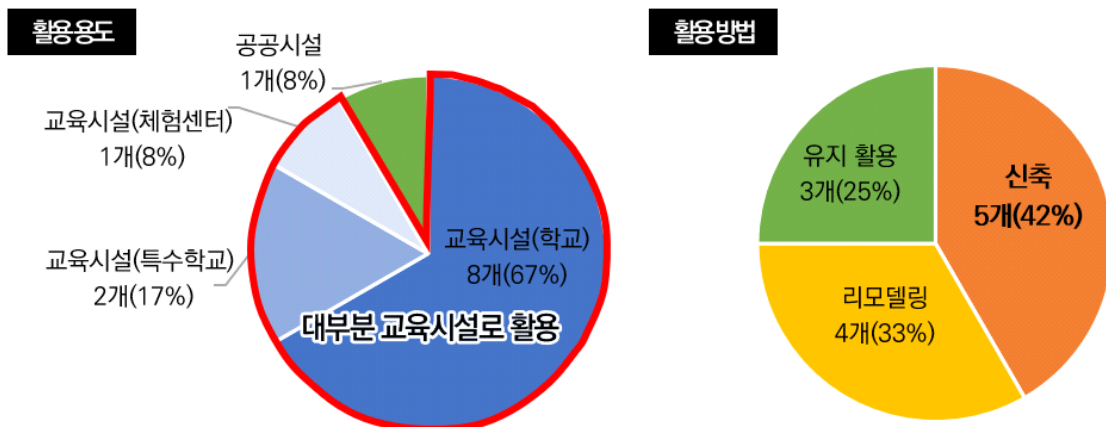


[그림 10] 사립학교 이전적지의 활용 형태(공공이 활용하는 경우)

공립학교 이전적지: 교육청은 교육시설, 서울시는 지역의 필요시설로 조성

16개소 공립학교 이전적지의 활용 형태를 활용주체별로 나누어 살펴보면, 교육청이 12개소, 서울시가 4개소를 활용하고 있다.

교육청은 학교, 특수학교, 체험센터 등 이전적지의 대부분을 교육시설로 활용하고 있다. 활용 시에는 기존 학교시설을 그대로 유지하여 활용하는 사례는 3개소(25%)에 불과하고, 활용 용도에 적합한 형태로 신축이나 리모델링하여 활용하고 있는 사례가 많다.



[그림 11] 공립학교 이전적지의 활용 형태(교육청이 활용하는 경우)

서울시는 이전적지를 활용하여 필요한 시설을 확보할 필요가 있으면, 해당 부지를 매입하거나 임대하여 조성하고 있다. 4개소는 교육시설(평생교육센터), 시장, 주거시설의 형태로 이용되고 있는데, 모두 개발사업 혹은 특별한 목적을 달성하기 위하여 활용되는 사례이다. 이 중 평생교육센터로 조성된 ‘모두의학교’는 서울시와 서울시 평생교육진흥원에서 추진하는 ‘서울은 학교다’ 캠페인의 하나로 이전적지의 학교를 리모델링하여 시민중심 평생학습 실험실, 신개념 평생학습종합센터로 조성한 사례이다. 시장으로 조성한 이전적지는 매우 특별한 사례로, 동대문운동장 공원화사업에 따라 과거 동대문운동장 주변에서 노점형태로 영업하던 상인들을 제도권으로 편입시키고자 교육청이 소유하고 있는 부지를 임대하여 건물을 신축·운영하고 있다. 나머지 2개소의 이전적지는 은평뉴타운, 마곡개발사업지로 편입되어 주거시설(공동주택)로 개발되었다.



[그림 12] 공립학교 이전적지의 활용 형태(서울시가 활용하는 경우)

폐교 활용시 지역여건·상황 종합적으로 고려한 중장기적 관점 강구할 필요

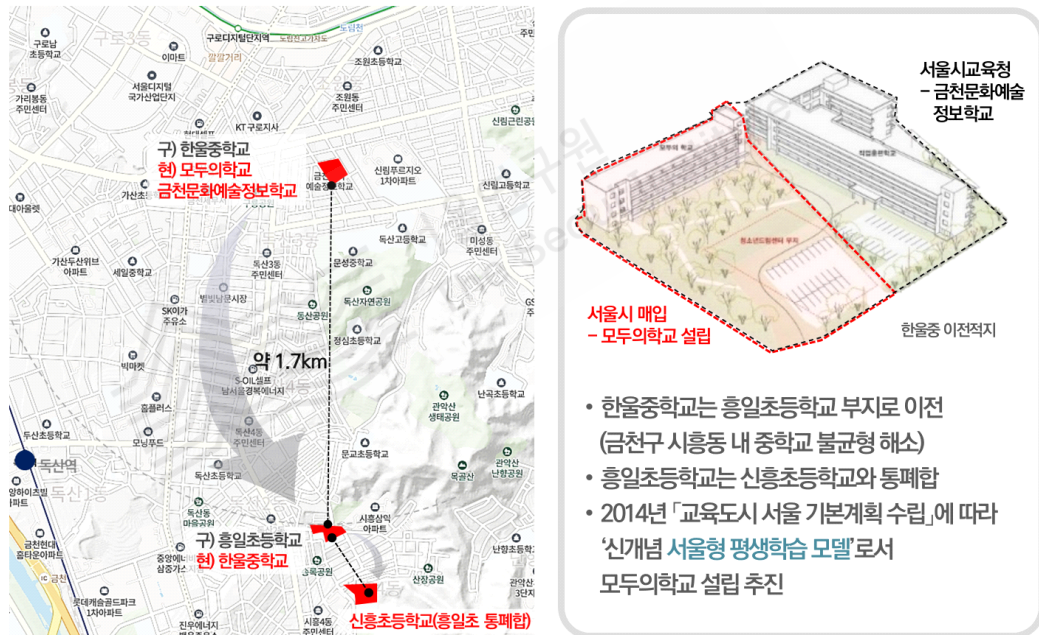
교육청은 폐교 활용뿐 아니라 이전적지가 발생할 경우에도 교육시설로 우선 전환을 추진하고 있다. 상대적으로 서울시는 이전적지가 발생할 경우에 주변지역과 정합성을 유지하면서 지역수요에 적합한 공공시설로 전환하는 것을 원칙으로 삼고 있다. 그럼에도 서울시도 부지 매입비용, 정책적 필요성 등에 따라 협소한 관점에서 건별로 대응하여 활용을 검토하는 경향이 있다.

앞으로는 이전적지, 폐교를 포함한 학교시설(부지)의 활용은 지역여건과 상황 등을 종합적으로 감안하여 마련하여야 한다. 즉, 지역사회 또는 도시 차원에서 모두가 상생(Win-Win)하는 방향으로 나아갈 수 있도록 학교시설 활용방향을 중·장기적 관점으로 모색할 필요가 있다.

2_시민거버넌스로 지역사회와 소통하는 활용모델 경험

‘모두의학교’는 서울시 리더십으로 2017년 설립된 서울형 평생학습 모델

‘모두의학교’ 추진은 지역사회 학령인구 감소 등 인구변화와 주거지 밀집지역 이동 등 지역 사회 환경적 변화와 관련이 있다. 2013년 서울시 금천구 시흥동에 위치한 흥일초등학교가 인근 신흥초등학교로 통폐합되었다. 흥일초등학교 부지에는 시흥 1동과 4동에 중학교가 없어 독산동 소재의 먼 거리까지 통학해야 했던 어려움을 해결하기 위해 독산동에 있던 한울중학교가 옮겨왔다. 이 때문에 독산동 (구)한울중학교 이전적지는 유휴공간이 되었다. 중학교였던 시설이 유휴공간으로 남게 되자 서울시는 이 공간을 어떻게 활용할 것인지를 두고 여러 논의를 진행하였다.



[그림 13] ‘모두의학교’ 입지 및 추진배경

45년 동안 학교였던 그곳은 오랫동안 지역사회에서 중심적이고 상징적인 시설이었다. 특히, 도심지역에서 학교 부지는 지리적으로 중심에 있기 때문에 그 활용방안이 지역사회에 미칠 수 있는 파급효과가 매우 크다. 처음에는 시립도서관을 건립하자는 안이 우세했다. 2014년 4월 ‘교육도시 서울 기본계획 수립’이 발표되면서 전 생애에 걸친 평생학습을 보장하기 위해 서울시가 직영(추진과정 중 서울시평생교육진흥원의 고유 사무로 이관)하는 ‘신개념 서울형 평생학습 모델’로서 모두의학교 설립을 추진기로 결정하였다.

‘모두의학교’ 조성·운영은 시민거버넌스로 추진 … 지역사회 참여 두드러져

모두의학교 조성·운영은 직원과 특정 전문가가 추진하는 방식이 아닌 시민 거버넌스로 추진되고 있다. ‘모두’의 학교가 되기 위해서는 공공기관의 일반적인 추진방식인 공급자 중심, 전문가 중심이 아닌 ‘모두’의 본질적 중심이었던 시민과 함께하는 방식이 중요했기 때문이라고 한다.

모두의학교 조성이 결정된 이후 리모델링 방향·공간 구상·센터의 비전 설정에 이르는 사항을 결정하기 위해 9차례에 걸친 주민워크숍이 진행되었고, 이를 토대로 리모델링 공사와 개관까지 이루어졌다. 운영 과정에서도 초등학교의 공간 리모델링 프로젝트인 ‘공간탐험대’, 지역사회 시민 운영자 ‘모두아띠’ 등 시민 거버넌스의 참여는 이어지고 있다.

‘모두의학교’는 지역사회 주민·공공기관 연결하는 공공의 거실로서 역할

모두의학교는 지역사회교육 협력 모델로 지역사회 연계 및 지역재생에 기여한 바가 크다. 이 학교는 교육청 체계의 기관이 아닌 서울시 산하 공공재단인 서울시평생교육진흥원이 직접 기획하고 운영하면서 평생교육 관점에서 시민 삶의 질에 관심을 가지며, 지역사회의 다양한 주체와 연계 협력하는 역할을 수행하고 있다. 인근 학교 연계 프로젝트 ‘주인공 학교’ 사업이 대표적이다. 이 프로젝트는 지역사회에서 모두의학교 역할을 능동적으로 찾아 그 요구에 대응하기 위해 시작되었다. 인근 중·고등학교를 방문하여 대학 진학, 취업, 결혼 등 인생에서 마주하게 될 선택의 순간에 자신의 삶을 스스로 이끌 힘을 기르게 하는 평생학습 프로그램을 제공한 것이다.

모두의학교는 공간적으로는 정보, 지식, 평생교육을 일방적으로 제공하는 공간이 아니라, 다세대주택이 밀집해있는 구도심에서 배움을 매개로 사람이 모이고, 세상을 만나고, 일상을 교류하는 공공의 거실 역할을 하고 있다. 담소와 차를 나누는 휴공방, 2층 야외 테라스 도란마당, 시민소통광장, 야외 테크 시민플랫폼, 모두의 책방, 옥상 텃밭 등이 대표적인 공간이다. 또한 주민센터 등 지역사회 주민 서비스를 제공하는 공공기관과 함께 지역주민들의 행사를 기획·운영하면서 지역의 공공 행사를 함께하는 중심적 공간으로 기능하고 있다.



[지역사회교육 연계 협력 모델로서 실천적 성과]

1. 지역사회의 다양한 주체와 연계 **협력하는 허브 역할**
2. 전 세대 지역사회 구성원의 교육프로그램 개발, 운영
3. **참여자 중심의 교육 설계** (마을교사, 지역활동가 등 육성)



[주민 의견 수렴]

“우리도 놀이터가 필요해. 모두의 학교
한 귀퉁이에 놀이터를 만들어주면 좋겠어”

—주민초대에서 나온 한 70대 어르신들의 의견

→ 65세 이상 남성 어르신들을 위한 ‘꽃할배 놀이터’ 프로그램 진행

공간활용, 지역사회 발전, 연령대별 요구 수용

지역사회의 사람과 기관을 연결하는 공공의 거실



운동장



도서관



옥상



모두놀이터(키즈존)

[그림 14] 지역사회의 사람과 기관을 연결하는 ‘모두의학교’

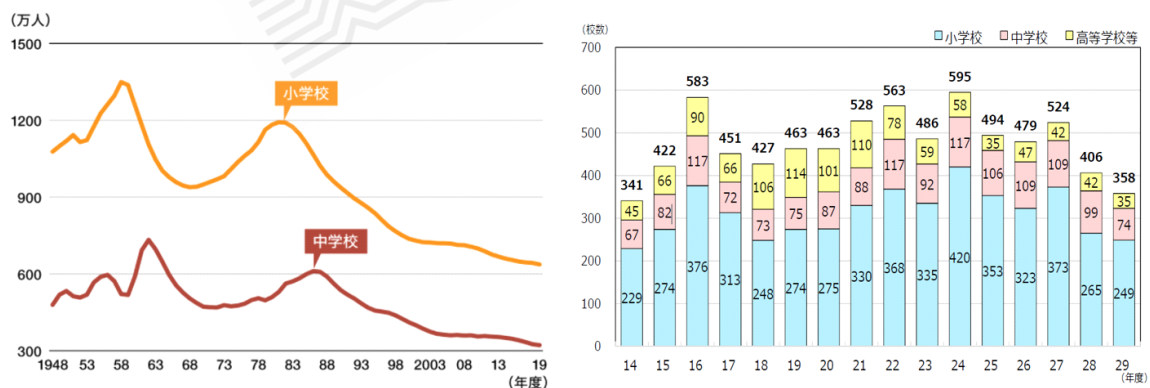
04 일본, 지역여건·특성 고려한 폐교 활용 활성화

1_문부과학성, 2010년부터 ‘폐교 활용 프로젝트’ 시행

저출산 인구감소에 따른 통폐합으로 15년간 7,583곳 폐교 ... 75%는 활용

일본은 1980년대부터 저출산 인구감소로 학령인구가 급격히 감소함에 따라 학교통폐합을 활발하게 추진하고 있다. 이 때문에 폐교(학교부지)도 상당히 많이 발생하였다.

문부과학성(2019)에 따르면 2002년부터 2017년까지 일본에서 발생한 공립학교 폐교 수는 총 7,583개소에 달한다. 이 중 초등학교가 5,005개소로 가장 많고, 중학교 1,484개소, 고등학교 980개소, 특별지원학교 11개소 등 학교급에 관계없이 상당히 많은 공립학교가 폐교되었다. 학교시설이 현존하고 있는 폐교는 6,580개소이며, 이 중 4,905개소(74.5%)는 활용되고 있고 1,675개소(25.5%)는 활용되지 않고 있다. 활용되고 있는 용도는 학교(대학 제외)가 가장 많고, 그다음은 사회체육시설, 사회교육·문화시설, 기업 등의 시설·창업지원시설, 복지시설·의료시설 순으로 많이 활용되고 있다.



자료: (좌) <https://www.nippon.com/ja/japan-data>, (우) 文部科学省, 2019, 「廃校発生数・活用状況廃校活用に関する手続について」.

[그림 15] 좌: 일본의 학생 수 변화, 우: 일본 공립학교의 연도별 폐교 발생 수

전국 폐교 목록·정보 집약·공표해 활용희망자 모집하는 매칭 시스템 마련

전국적으로 많은 폐교가 발생함에 따라 일본 문부과학성은 유휴시설이 되어버린 폐교의 활용을 도모하기 위하여 2010년부터 ‘모두의 폐교 프로젝트’를 시행하고 있다. 이 프로젝트는

문부과학성이 전국의 폐교 목록 및 정보를 집약·공포하여 활용희망자를 모집하는 매칭 시스템이라고 볼 수 있다. 즉, 지방공공단체가 폐교 정보를 문부과학성에 제공하면, 문부과학성은 모두의 폐교 홈페이지에 폐교시설의 기본 정보와 사진, 평면도, 공모정보 등을 통합하여 소개한다. 폐교 활용을 희망하는 민간기업, 비영리조직(NPO), 탁아소, 아동복지시설, 노인복지시설 등 다양한 주체는 홈페이지에서 폐교 정보를 제공받을 수 있다. 이를 통해 폐교시설을 활용하게 되면 대상이 되는 활용시설의 종류에 따라 다양한 주무관청에서 국고보조금도 제공하고 있다.



자료: 文部科学省, 2019, 「廃校施設活用事例集 ~未来につなごう~みんなの廃校プロジェクト」.

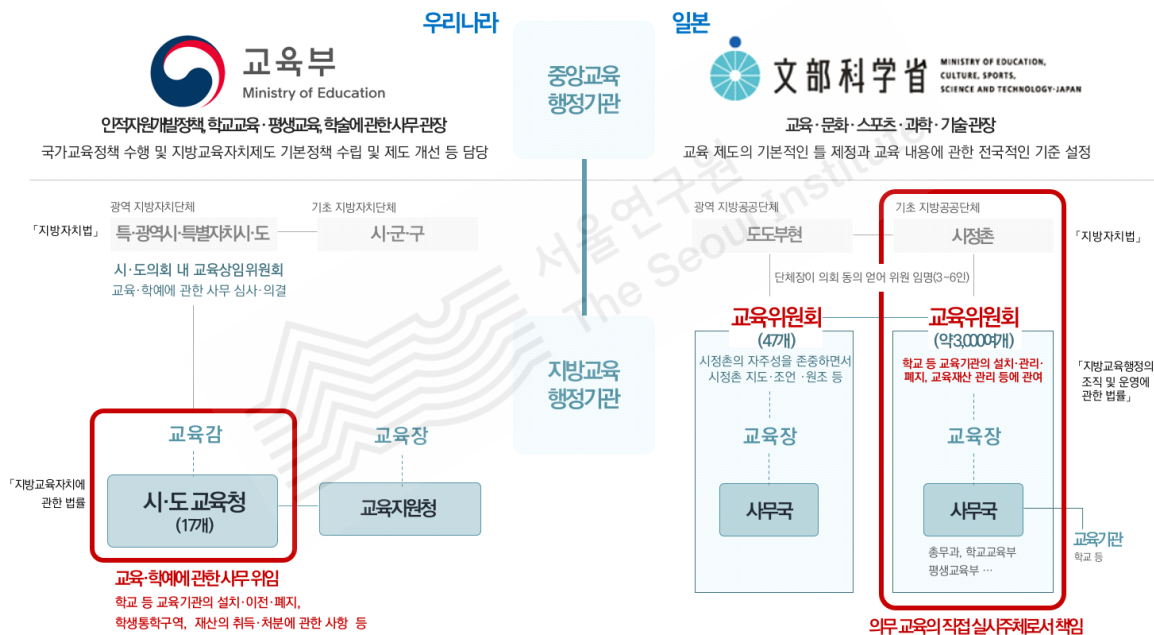
[그림 16] '모두의 폐교 프로젝트'

2_지방공공단체, 지역에 맞는 폐교 활용방안 수립 가능

각 지방공공단체 교육위원회가 지방교육행정 담당자로 중요한 역할 수행

일본의 폐교 활용방안을 구체적으로 살펴보기 전에 일본의 교육행정구조를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 우리나라는 중앙교육행정기관인 '교육부'가 학교교육, 평생교육, 학술 등 교육 관련 사무를 관장하고 있다. 반면, 일본에서는 문부과학성이 중앙행정기관 역할을 하고 있는데, 교육뿐 아니라 문화·스포츠·과학·기술 분야까지 관장하고 있다.

지방교육행정기관으로 내려오면 우리나라와 일본의 교육행정구조는 더욱더 확연한 차이를 보인다. 우리나라는 「지방교육자치에 관한 법률」에 근거하여 학교설치·이전·폐지 등을 포함한 교육 관련 사무의 대부분을 시·도 교육청에서 전적으로 관장한다. 교육·학예에 관한 사무를 심사·의결할 필요가 있으면 시·도의회 내에 구성된 교육상임위원회에서 심사·의결한다. 반면, 일본은 광역·기초 지방공공단체의 단체장이 의회 동의를 얻어 3~6인으로 구성된 교육위원회의 위원을 임명하면, 각 지방공공단체에 설치된 교육위원회가 학교 등 교육기관의 설치·관리·폐지 및 교육재산 관리 등에 직접적으로 관여한다. 즉, 각 지방공공단체에 설치된 교육위원회와 산하의 사무국이 의무 교육의 직접 실시주체이자 지방교육행정의 담당자로서 중요한 역할을 하고 있다. 이런 교육행정구조의 차이로 서울특별시, 6개 광역시, 9개도에 교육상임위원회가 설치되어 있는 우리나라와 달리, 일본은 도도부현에만 47개, 시정촌에만 3,000여 개에 달하는 교육위원회가 설치되어 있다.



[그림 17] 우리나라와 일본의 교육행정구조 차이

폐교 활용도 지침 마련 여부 등 각 구 상황에 맞춰 다양한 방식으로 대응

각 지방공공단체의 교육위원회가 지방교육행정의 주체로서 중요한 역할을 담당하고 있는 것과 함께 대다수의 공립학교도 지방공공단체에서 소유하고 있다.

대표적으로 도쿄 23특별구의 공립 초등학교 목록을 살펴보면 대부분이 구립(区立)학교인 것을 확인할 수 있다. 그렇다 보니 각 구(区)의 상황에 따라 폐교(학교부지) 발생 시의 대응·활용방법에도 다소 차이가 있다. 학교부지 활용지침(방침)을 별도로 수립하여 활용방안을 마련하는 구가 있는가 하면, 기본계획에 학교부지 활용지침(방침)을 기재하여 활용하는 구, 지침·계획 없이 행정절차만으로 검토하는 구 등 다양하다.

千代田区 - 千代田区 瑞穂小学校 - 千代田区 九段小学校 計8校	千代田区 豊島小学校 千代田区 富士見小学校	千代田区 水戸小学校 千代田区 千代田小学校	千代田区 豊平小学校 千代田区 和泉小学校
中央区 - 中央区 若菜小学校 - 中央区 日本橋小学校 - 中央区 馬場小学校 - 中央区 入船小学校 計16校	中央区 根本小学校 - 中央区 浅草小学校 - 中央区 本町小学校 - 中央区 中央小学校	中央区 明石小学校 - 中央区 新橋南小学校 - 中央区 明正小学校 - 中央区 豊島小学校	中央区 目黒第一小学校 - 中央区 目黒第二小学校 - 中央区 目黒第三小学校 - 中央区 目黒南小学校
港区 - 港区 芝小学校 - 港区 赤坂小学校 - 港区 芝浦小学校 - 港区 麻布台小学校 計18校	港区 日比谷小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校	港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校	港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校 - 港区 赤坂南小学校

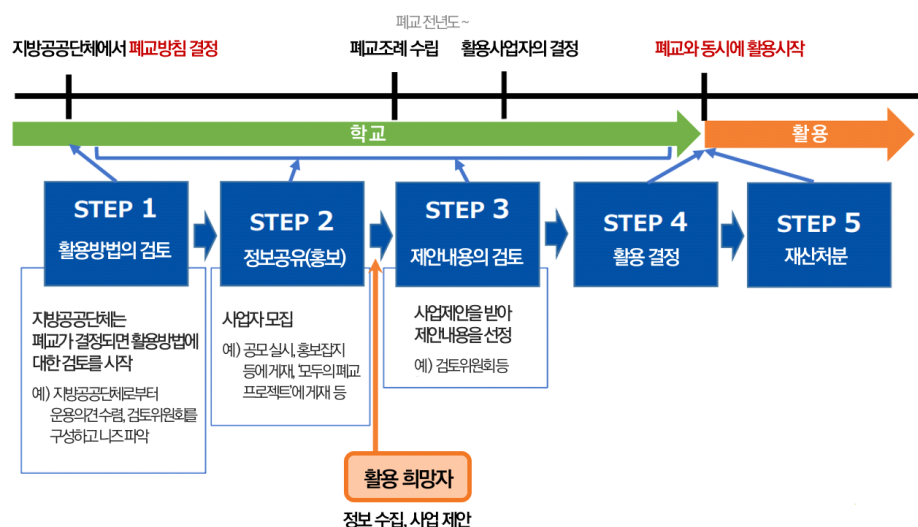
대부분 구립(区立)학교

[그림 18] 도쿄 23특별구의 공립 초등학교 목록

폐교 발생시 지방공공단체가 활용방향 세운 후 사업제안 받아 방법 결정

지방공공단체마다 폐교 발생 시에 대응하는 방법에는 다소 차이가 있지만, 일반적으로 폐교가 발생했을 때에 활용을 검토하고 재산을 처분하는 절차는 [그림 19]와 같다.

우선 지방공공단체는 폐교가 결정(예상)되면 활용방법의 검토를 시작한다. 지침, 행정절차 등을 통해 활용의 방향이 정립되면, 공모를 하거나 홍보잡지, 모두의 폐교 프로젝트 등에 게재하는 방법 등으로 활용사업자를 모집한다. 이를 토대로 활용희망자가 활용방법을 제안하면 검토위원회는 제안내용을 검토한 후에 활용사업자를 결정한다. 이후 재산처분 절차 등을 거쳐 폐교 활용이 본격적으로 진행된다. 국고보조금으로 정비된 학교시설을 교육 이외의 용도로 활용(전용, 매각 등)할 경우에는 「보조금 등에 관련된 예산 집행의 적정화에 관한 법률」에 따라 국고보조금의 상당액을 국고에 납부하는 절차가 필요하지만, 문부과학성은 폐교시설의 효율적 활용을 촉진하기 위하여 일정 요건을 충족하면 국고 반납을 하지 않을 수 있도록 처분절차를 대폭 간소화하고 있다.



자료: 文部科学省, 2019, 「廃校施設活用事例集 ~未来につなごう~みんなの廃校プロジェクト」.

[그림 19] 폐교 활용 절차

활용지침은 크게 책정의 목적, 부지의 활용 방향, 잠정 이용 추진, 활용 시 유의점, 활용 단계로 구성되어 있다. 부지의 활용 방향과 유의점에서는 학교부지는 귀중한 자산이므로 주변지역을 포함한 기타쿠 전체의 주거환경과 공공시설의 정비 상황을 감안하여 활용할 것이 명시되어 있다. 또한 복합화로 주변 공공시설의 적정 배치를 추진할 것을 제안하고 있다. 한편 학교시설 부지를 지역사회의 거점시설로 활용하는 경우에는 관리·운영에서 지역주민 등 다양한 주체의 참여를 촉진할 것을 강조하고 있다. 누구나 학교시설 부지의 활용 절차를 쉽게 이해할 수 있도록 단계와 절차도 도식화하여 제시하고 있다.

학교시설 부지 활용계획: 개별 부지여건 고려해 활용 기본방향·방법 제시

앞서 전술한 학교시설 부지 활용지침을 토대로 기타쿠는 개별 학교시설 부지의 활용계획을 수립하였는데, 현재까지 5차례에 걸쳐 활용계획이 수립되었다. 5개 계획 내에는 기타쿠에 있는 총 13개 폐교에 관한 각각의 활용방향 등이 수록되어 있다.

도시마키타(豊島北) 중학교의 사례로 활용계획 구성을 살펴보면, 크게 활용의 개념, 활용의 기본방향, 사업방법을 제시하고 있음을 확인할 수 있다. 활용의 기본방향에서는 해당 학교시설과 주변지역의 여건을 감안하여 활용되기를 희망하는 구체적인 용도가 몇 가지 제시되어 있다. 사업방법에서는 폐교재산의 활용 형태와 주체까지 구체적으로 명시하고 있음을 확인할 수 있다.

학교시설 부지 활용계획 목록

학교시설부지 활용계획
2004년 12월
구시마키타(豊島北) 중학교외 3개폐교

학교시설부지 활용계획
2007년 3월
구시마키타(豊島北) 중학교외 2개폐교

학교시설부지 활용계획
2008년 12월
구도시마키타(豊島北) 중학교외 3개폐교

학교시설부지 활용계획
2017년 3월
구아키타(板橋) 중학교외 1개폐교

학교시설부지 활용계획
2018년 12월
구아키타(板橋) 중학교외 1개폐교

‘도시마키타(豊島北) 중학교’의 활용계획

활용의 개념

- 문화의 창조와 사람들의 교류를 기르는 장소

활용의 기본방향

- 구민 등의 주체적인 문화 예술 활용을 지원하고 개성 넘치는 지역 문화를 창조하는 **문화예술활동 거점을 정비**
- 모두가 가까이에서 스포츠 등을 즐길 수 있는 **다목적 공간을 제공**
- 장애인 자립 지원법의 개정을 근거로 장애인이 자립하고 생생하게 살기 위한 취업의 장소와 기회의 확대를 도모. 아울러 문화 예술 활동 단체, 스포츠 단체 및 지역주민과의 교류로 복지 마을만들기를 추진

사업방법

- 기존의 학교시설을 **북구 문화진흥재단에 제공**하여 문화예술활동 단체 연습 장소 등을 중심으로 **문화의 거점으로 정비**. 아울러 **스포츠 등 다목적 시설로 활용**
- 민간 복지 작업소에 건물의 일부를 대여하여 장애인 자립 지원법에 의한 새로운 체계 시설로의 전환을 추진
- 문화 예술, 스포츠, 복지의 교류 촉진**을 도모하기 위한 **구조를 구축**

※ 개정 포함하여 총 13개 폐교에 대한 활용계획 수립

자료: 東京都北区 2019, 「学校施設跡地利活用計画一覧」.

[그림 21] 기타쿠 학교시설 활용계획 목록과 도시마키타(豊島北) 중학교 활용계획

도시마키타 중학교 활용사례: 문화예술지원시설·다목적 체육시설로 개조

활용계획이 지침과 방안으로 역할을 하고 있는지를 파악하기 위하여 연구진은 도시마키타(豊島北) 중학교의 실제 이용현황을 살펴보았다. 조사결과, 도시마키타(豊島北) 중학교는 실제로 교사와 체육관을 개조하여 문화예술지원시설과 커뮤니티 아레나로 활용되고 있었다. 교사는 2015년부터 ‘코코키타(ココキタ)’라는 문화예술지원시설로 조성되어 구민들의 문화예술 활동을 지원하는 시설로 활용되고 있다. 음악과 춤, 연극 연습과 회화·조각 등 다양한 창작 활동을 수행할 수 있도록 스튜디오, 아틀리에, 다목적실, 오픈 갤러리 등이 구성되어 있다. 또한 젊은 예술가의 활동 거점이 되는 레지던스 공간, 식사를 즐길 수 있는 카페를 준비하여 기타쿠 문화예술 활동의 발신·교류의 거점이 되는 것을 목표로 하고 있다. 체육관은 2012년부터 ‘커뮤니티 아레나’로 조성되어 스포츠(배구·농구·배드민턴·탁구 등), 문화예술(강연회·극단 연습·댄스·코러스), 건강증진(근력상승교실) 등 다목적인 용도로 이용되고 있다.



[그림 22] 도시마키타(豊島北) 중학교 활용 현황

4_“지방공공단체가 폐교 활용방안 직접 마련이 적절”

폐교활용 외 학생 감소 등으로 생기는 여유교실도 여러 용도로 적극 활용

일본은 폐교 활용뿐 아니라 학생 감소 등의 이유로 유휴교실로 남겨진 여유교실도 학교시설과 이외의 용도 등으로 활용하고 있다. 여기에서 말하는 ‘여유교실’은 현재 보통교실로 사용되지 않는 교실 중, 해당 학교 통학구역에 현재 거주하는 아동 등의 인구를 감안하였을 때 향후 5년 이내에 보통교실로 사용되지 않을 것으로 여겨지는 교실을 말한다.

문부과학성(2019)에 따르면 2017년 기준 전국 초·중학교의 여유교실은 총 80,414개이며, 이 중 79,216개(98.5%) 교실이 활용되고 있다. 대부분 해당 학교시설로 이용되고 있지만, 학교시설 이외의 용도로는 방과 후 아동클럽, 지역방재비축창고, 방과 후 아이교실, 사회교육시설 등으로 이용되고 있다.

지역여건 가장 잘 아는 지방공공단체가 폐교 활용방안 독자적 수립 가능

일본은 우리나라와 달리 해당 지역을 가장 잘 인지하고 있는 지방공공단체가 폐교 활용방안을 직접적으로 마련할 수 있는 구조를 지니고 있다. 따라서 권한·내용·절차적 측면에서 지역여건과 특성을 고려한 폐교 활용방안 모색이 가능하다.

먼저 권한 측면에서는 기초 지방공공단체와 단체장이 임명한 교육위원회, 교육장(사무국)이 의무교육의 실시 주체로서, 폐교(학교부지)관리 및 활용방안 수립 등에 직접적으로 관여할 수 있다. 중앙행정교육기관인 문부과학성은 폐교 활용을 도모하기 위한 정보제공, 보조금 등 지원 역할만 담당할 뿐이다. 지방공공단체에 권한이 주어지다 보니 각 지방공공단체는 내용적으로도 해당 지역의 특성, 시설의 정비상황, 기본계획 등 지역여건을 종합적으로 감안한 활용방안을 모색할 수 있다. 또한 폐교 활용 절차가 비교적 시스템화되어 있어 폐교 발생 이전부터 해당 부지의 기본적인 활용방향과 사업방법 등을 구체적으로 정립한 다음 사업자 공모가 가능하다. 즉, 폐교가 결정되거나 폐교된 이후에야 활용방안을 모색하는 서울과 달리 가급적 폐교와 동시에 활용을 시작하고 있다.

우리나라는 근본적으로 지방자치단체에서 폐교를 결정하고 활용방안까지 독자적으로 구상·마련할 수 있는 구조를 갖추고 있지 않다. 구조적인 문제를 전면적으로 재편할 수는 없겠지만, 앞으로는 서울시 차원에서 폐교되거나 이전되는 학교시설 부지의 중장기적인 활용원칙과 뚜렷한 활용방향을 정립할 필요는 있다. 경우에 따라서는 지역 단위(자치구 혹은 생활권)에서 지역의 특성과 여건을 감안한 활용지침을 자체적으로 마련할 수도 있을 것이다. 이를 토대로 학교시설은 폐교 또는 이전 이후에도 지역의 거점시설로 지속해서 활용되어야 한다. 즉, 앞으로는 교육적 관점에서 나아가 도시계획적 관점까지 아우를 수 있는 학교시설의 활용방향을 선제적으로 마련하고 이를 토대로 교육청과 협의해 나갈 필요가 있다.

05 ‘폐교 등 학교시설 사회적 활용’ 전환점 마련해야

1_서울시 차원의 학교시설 활용 원칙·가이드라인 정립

서울시 차원의 공익적 자산인 학교시설은 ‘총량 유지’ 원칙 준수 바람직

학교는 지역사회 중심 공공시설로서 지금까지 존재해왔다. 학생 수 감소로 학교통폐합과 이에 따른 폐교를 예측하고 있기는 하지만, 학교는 여전히 서울시 전역에 비교적 균등하게 분포된 공공시설로서 그 의의를 찾을 수 있다. 학교는 지역생활권에 위치하는 기초생활시설로서 지역 주민의 접근이 쉽고 공공공간을 확보하여 다양한 공공서비스를 제공하면서 다양한 공공적 역할을 수행한다는 점에서 교육시설로서뿐 아니라 도시계획시설로서도 그 역할이 분명하다. 특히, 개발사업 과정에서 학교시설을 설치할 때는 학교용지를 무상(공립)으로 혹은 조성원가 이하(사립)로 공급하도록 한 도시계획시설 설치 기준, 학교운영의 재정지원 및 각종 세제 혜택 등은 공공재로서 학교시설의 역할을 규정한다.⁶

폐교나 이전으로 학교가 사라지면 학교를 중심으로 한 생활환경이 훼손되고 학교 중심의 지역 공동체 붕괴로 이어진다. 단순한 교육시설의 이전이 아니라, 지역사회에서 학교가 담당하고 있던 공공적 역할을 수행하는 공간이 사라진다는 측면에서 학교시설 관리가 선행되어야 한다.

현재 인구 변화의 과도기적 시점에서 학교시설을 다른 용도로 전환·개발하기보다 장래 도시 변화에 따라 유연하게 대응하도록 학교시설의 총량을 유지하는 것을 원칙으로 할 필요가 있다.

서울시 전체 차원의 학교시설 활용계획 세운 후 다양한 활용방안 마련을

서울시와 서울시교육청이 함께 학교시설 부지의 활용에 관한 기본적인 방향과 개별 학교시설 부지의 구체적인 활용계획 수립 시 유의해야 할 사항들을 포함하는 학교시설 활용에 관한 지침을 마련하여 운용할 필요도 있다. 2019년 공포된 「폐교 재산 관리 및 활용에 관한 조례」에서 폐교재산의 활용계획을 수립할 것을 명시하였지만, 폐교보다는 학교시설 이전에 따른 이전적지 활용이 많은 서울시 여건을 고려하여 폐교 및 이전적지 활용, 통학권 조정에 따른

6 서울특별시, 2015, 「학교시설 효율적 관리방안 연구」.

학교시설 내 여윌공간 활용 등을 포함하는 학교시설 활용에 관한 기본방향 및 활용계획 지침 마련이 필요하다.

서울은 권역별·자치구별 학교시설 수와 학생 수 편차가 매우 큰 편으로 학교시설 활용에서도 이 차이를 인식하고 권역별이나 자치구별로 지역적 특성을 고려하도록 한다. 첫째, 폐교 및 학교 이전적지는 권역 차원 혹은 자치구 차원에서 잠재적 활용가치를 극대화할 수 있는 방식으로 검토한다. 예를 들어 공진중학교 폐교시설은 강서구 차원의 녹지 네트워크 구축 및 인근 문화자원 명소화 연계 공간으로 활용할 수 있다. 이미 구축되어 있는 지역 공간 전략과 연계하여 지역의 거점시설로 조성한다. 둘째, 현재 '서울형 작은 학교'로 추진되는 소규모 학교가 단위학교 및 지역형 교육과정의 등장으로 가속화되면 기존 학교시설의 규모를 조정 하면서 학교의 입지적·공간적 이점을 살려 생활SOC 복합화 등 지역사회 연계형 활용방안을 적극 고려한다. 예를 들어, 중구·종로구를 포함하는 역사도심은 소규모 학교로 운영되는 특성을 살리되, 유헌 여윌교실을 지역 내 주요인물, 명소, 예술과 문화, 예술작품 등 지역사회 역사문화자원을 아카이빙하는 역사문화 거점공간으로 활용한다. 지역중심으로서 지역의 여건변화가 예상되는 주거지는 생활권 차원에서 특정시설 소외지역을 구분하여 공공체육시설·노인여가복지시설 등 특정시설과 학교시설을 복합하는 학교복합화사업으로 활용한다.

미래 교육환경 변화 검토 필요 ... 학교시설 일시적·잠재적 활용도 고려해야

2020~2021년은 코로나19 사태와 디지털 전환 등 미래 사회 변화의 변곡점이 되는 중요한 시기이다. 지금까지 먼 미래의 일로 남겨두었던 학교교육의 미래방향에 관한 진지한 분석이 필요한 시점이기도 하다. 평균수명 연장과 함께 정규교육과정 외에 평생교육 이슈가 등장했던 2000년대보다도 더 큰 변화가 감지되고 있다. 이런 변화 가운데, 미래 교육과정 재편과 학교시설 재구성 논의가 우선 진행되어야 한다.

이를 전제로 현재 시점에서 학교시설이 활용될 경우, 일시적 활용을 우선 고려하여 시간별·공간별로 활용할 수 있는 유연한 운영방식 검토가 필요하다. 학교시설을 대상으로 시민과 도시 자원 사이의 새로운 규약으로서 이를 시험 운영하는 과정으로 삼는다.

2_市·교육청·지역사회 역할 나눠 발전적 활용방향 모색

교육·일반행정으로 나뉜 구조적 한계 극복이 우선돼야 활용논의 '급물살'

교육기관의 설치·이전 및 폐지, 학생통학구역의 설정, 교육시설 설비·관리 등 학교시설 설치·운영에 관한 교육청 담당 업무는 근린계획 단위에서의 학교 중심 지역커뮤니티 계획,

도시계획시설로서 학교시설 관리 등 일반행정 영역과 긴밀한 사무 연관성을 갖는다. 그럼에도 불구하고, 교육행정의 자주성·전문성·정치적 중립성 확보를 위해 일반행정과 교육 행정을 분리하여 운영하고 있는 우리나라의 구조적 특성 때문에 학교시설에 관한 종합적인 논의가 어려운 현실이다. 특히, 학군, 통학권역 등으로 나뉜 교육행정의 공간단위가 행정동, 자치구 단위의 행정적 공간구조와 달라 통합관리가 어렵다는 점도 지적되고 있다. 최근 학교시설에 관한 관심과 정책적 변화는 학교시설이 지역사회에서 어떤 역할을 할 것인가로 귀결된다. 앞서 살펴본 일본 도쿄 23특별구의 사례와 같이, 행정적 편의를 위한 관리·운영보다는 자치구, 서울시 등 전체적인 공간구조 안에서 개별 학교시설의 역할과 활용 방안을 마련할 수 있는 체계 마련이 선행되어야 한다. 이에 따라 서울시교육청과 서울시, 실제 학교시설이 위치한 지역사회 모두가 참여하는 거버넌스를 구축하고 주체별 이해관계 차이를 뛰어넘어 학교시설 활용에 관한 서울시 차원의 발전적 활용방안이 마련되어야 한다.





서울시·교육청·지역사회 역할 분담으로
학교시설 사회적 활용 전환점 마련해야

서울연 2020-OR-24

발행인 서왕진

발행일 2021년 2월 28일

발행처 서울연구원

ISBN 979-11-5700-570-3 93530 비매품

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

이 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.