학교의 지역센터 기능 강화를 위한 학교시설 복합화 방안

임준희 교육인적자원부 지방교육지원국 유아교육지원과장

1. 들어가는 말

인구 구조 변화와 교육정책 개혁과는 아주 밀접한 관련이 있다. 특히 보편적 교육 서비스를 국가가 공교육 체제를 통해 제공하는 근대 이후 양자는 동전의 양면처럼 같이 논의될 수밖에 없다.

우리나라 교육정책 환경의 최대 변화는 바로 출산율의 급격한 하락이다. 계속 올라가기만 할 것 같았던 인구 증가율이 대폭 떨어지고 있어서 유아교육 분야의 새로운 정책환경으로 대두된 지 오래다. 6.25전쟁이 끝나고 전후 베이비붐이 일었었고 6,70년대까지 연간 약 100만명의 신생아가 태어났었다. 그 당시는 국가 경제력이 낮았기 때문에 인구 증가는 국민들의 먹거리 해결이라는 정책적 과제를 제시하였고, 결국 먹여 살려야 할 입을 줄이자는 뜻에서 산아제한 정책까지 나왔다.

그러나 이제는 귀가 따갑도록 들은 것처럼 합계 출산율이 1.08(2005년)[1]까지 떨어졌다. 이러한 출생아수 감소는 국가적으로 교육여건의 개선이라는 긍정적 효과와 더불어 경제활동 인구 감소, 노년부양비의 증가 등 부정적 영향도 가져온다.

이러한 인구구조 변화에 유아교육은 소극적으로는 어떤 과제를 안고 있으며, 적극적으로는 어떤 정책을 통해 국리민복에 기여할 수 있는가? 그중의 하나가 학교시설을 활용하여 양질의 유아교육 서비스를 제공하는 것이다. 전국적으로 초 · 중 · 고등학교가 없는 지역은 없다. 이 학교를 폐쇄적으로 운영할 것이 아니라 지역에 개방하여 지역사회센터로서 기능하도록 하는 방안을 제시한다.

1) 통계청, 인구통계연보, e-나라지표에서 인용함. 통계청 발표에 따르면 2007년에는 출생아수가 전년에 조금 상승하여 합계출산율이 1.13에 이를 것으로 보인다. 이것이 '쌍춘년', '황금돼지해'를 맞이한 일시적인 현상인지, 또는 추세의 전환인지는 불명확함.

2. 학교시설의 복합화 - 유아교육 · 보육 시설의 학교 입주

전통적으로 하드웨어로서의 학교는 정규학교에 다니는 학생들의 교육활동에만 제공되어 왔다. 이제까지 학교시설은 취학연령의 아동들이 증가 추세에 있었기 때문에, 또는 도시화의 진전에 따라 인구이동이 활발하였기 때문에 늘 수요에 비해 공급 부족 상태였다. 그러나 출생아수가 1970년도에 100만명이 넘던 것이 2002년에는 50만명도 안되어서 법정 학교시설 기준 대비 실제 교실수를 추산해 보면 유휴교실이 다수 발생하게 된다. 이 유휴교실들은 선진국에 비해 월등히 높은 학급당 학생수 감축에 투입되기도 하였고, 일부 유휴교실들은 유아교육을 위한 병설유치원으로 개조되어 쓰여지고 있고, 또 일부는 학생들의 교육활동을 지원하기 위한 특별교실로 활용되고 있다. 그럼에도 불구하고 2010년에는 초등학교에 16,000여개가 넘는 유휴교실이 있을 것으로 예상하기도 한다.[2)]

그러면 이 유휴교실들을 유아교육 확대를 위해 사용할 수는 없는가? 유아교육은 인구구조 변화와 함께 국가 핵심정책으로 대두하고 있다. 인적자원개발 이론상으로는 생애 초기에 체계적인 교육활동을 제공함으로써 아이의 잠재능력을 최대한 계발하고, 미래 사회 진출시 성공 가능성을 높이며, 국가 인적자원 구조의 고도화를 이룰 수 있다고 하겠다. 또한 국가의 인적자원개발에의 조기 개입은 미래에 부담해야 할 사회적 비용을 감소시킬 것이라고 한다. 사회정책적으로는 자녀 유아교육을 사회적으로 책임짐으로써 부모의 자녀양육 부담을 줄여주어 출산을 장려하고 여성 경제활동 참여를 높일 수 있다. 교육에의 투자가 어떤 분야의 투자보다 생산성 증대나 사회적 형평성 제고에 미치는 효과가 크며, 교육 중에서도 유아교육에의 투자가 다른 어떤 단계의 교육투자보다 효율성이 높다. 이러한 유아교육의 효과와 중요성은 수많은 학문적 연구들이 뒷받침하고 있다.[3)]

사실 이미 농어촌 지역에는 인구의 도시 유출로 인해 폐교가 많이 발생하였고, 유휴교실들은 병설유치원으로 재활용되고 있다. 농산어촌 초등학교가 2,650개교이나 병설유치원은 2,684개원(분교유치원 포함)로서[4)] 거의 모든 농어촌지역 초등학교에 이미 병설유치원이 설치되어 있다고 볼 수 있다. 학교와 별개로 단설 유치원을 설립 · 운영하는 것이 아니라 학교 유휴시설이 있는 경우 그 남는 시설의 활용도를 제고하면서 유아교육 서비스를 지역주민에게 제공하는 것이다.

그러나 이제는 유휴교실을 유치원 시설로 뿐만 아니라 영아를 대상으로 한 '영아(0-2세) 전담 보육시설' 로도 재활용할 수 있게 하였다. 즉 학교에 병설유치원이 설치되어 있으면서 지역에 영아 보육 수요가 있을 경우 학교의 유휴교실을 활용하여 영아전담 보육시설(어린이집, 아가방 등)을 만들어 보육수요를 수용할 수 있다. 이로써 학교 구내에서 유치원과 보육시설은 연령 중첩으로 인한 양 기관간 갈등과 불필요한 경쟁은 피할 수 있으며, 유아교육과 보육 간에 연령에 따른 역할분담이 적절히 이루어지게 되었다.

또한 학교에 유휴교실이 있음에도 병설유치원도 없고 병설유치원 설립 · 운영 계획 조차도 없다면 영유아(0-5세)를 대상으로 한 보육시설이 입주할 수도 있다. 학교에 유휴교실이 있으면서도 지역의 유아교육 · 보육 수요를 민간부문에서 전체 수용하지 못할 경우 지방자치단체와 협의하여 공공시설인 유휴교실을 효율적으로 활용할 수 있게 하였다.

현재는 공립 보육시설 설치 · 운영은 일반 지방자치단체의 권한 사항이며, 지역주민의 보육수요를 반영하여 주민복지시설의 한 형태로 운영되고 있다. 따라서 현 체제하에서는 보육시설의 설치와 운영에 필요한 비용 투자는 일반 지방자치단체가 하여야 하며, 학교는 보육시설과의 협약을 통해 유휴시설 사용만 허용하게 된다. 이때 지방자치단체는 지역의 보육수요 변동에 관한 예측을 정확하게 하여야 한다. 왜냐하면 민간 보육시설이 이미 수요를 충족시킬 수 있을 정도로 충분한 공급을 하고 있다면 추가 보육시설 설치가 필요치 않고, 또 영유아 수가 늘지 않을 것으로(수요 증가가 없을 것으로) 예상한다면 추가 재정투자는 낭비가 될 뿐이다. 학교도 마찬가지로 교육의 수요와 공급에 관한 미래 전망을 정확하게 하여야 한다. 학교의 유휴시설 발생이 일시적인 현상인지, 아니면 십수년간 지속적으로 유휴시설로 계속 있을지를 판단하여야 한다. 일시적 유휴교실을 지방자치단체와 협약을 통해 보육시설로 개조 · 사용하도록 허락하였을 경우 수년 내에 학교 교육시설로 복구하여야 하므로 이 또한 행 · 재정적 낭비가 될 것이다.

현행 이원화된 유아교육 · 보육체제 하에서는 학교 유휴교실을 활용한 보육서비스 제공이 매우 복잡한 과정을 거쳐야 한다. 어느 한 주체가 일괄하여 추진하는 것이 아니기 때문에 일반 지방자치단체와 교육청(학교)간 긴밀한 협력이 필요하다. 인적자원개발에

2) 초등학교 학급당 학생수 기준으로 전체 학생수를 나누어 추산한 결과임(정미라, 2005).
3) 유아교육의 장기적 효과에 대해서는 NIEER(Barnett, Lamy, & Jung, 2005), Perry Preschool Program(Schweinhart, 2006), Early Childhood Care and Education(Gormley, 2007) 등에서 밝힘.
정부의 지출중 소득분배 개선효과를 보면 교육비 지출시의 효과(7-8%)가 의료비(4%대)나 주거비(3% 수준)에의 지출효과보다 높은 것으로 나타남(재경부 내부자료에서 인용, 2006).
4) 전국 1,418개 읍면지역 중 유치원이 없는 지역은 25개 지역임(행정자치부 「지방자치단체 행정구역 및 인구현황」 및 교육인적자원부 내부자료, 2007).

의 조기 투자가 효율적이라는 사실에 대한 국민적 공감대가 형성되어서 국가정책적으로 유아교육 대상에 영아를 포함하고 영유아 전체를 대상으로 체계적 · 전문적 교육활동을 유치원에서 제공하기 전까지는 이러한 이원화된 거버넌스 체제가 불가피하다. 이원화된 체제 하에서 교육인적자원부(교육청)는 유아교육 정책을 관장하는 행정기관으로서 당연히 유아교육 진흥 정책을 우선 추진하여야 한다. 지역에 유아교육 수요가 있다면 유치원 확대를 통해 유아교육 서비스 공급을 늘려야 한다.

학교 유휴교실을 활용하여 지역주민 복지서비스 수요를 충족 시키자는 것은 대통령의 관심사항으로서 지난 3월 13일 '여성 · 아동 · 청소년분야 국민과 함께 하는 업무보고' 시 강조하였다. 정부 관계기관(교육인적자원부, 여성가족부 등)은 이후 두 차례에 걸친 정책협의(3.30, 4.18)를 통해 이같은 방침을 확정하였다. 또한 교육인적자원부는 「고등학교이하각급학교설립 · 운영규정」(대통령령)을 지난 5월에 개정하여 학교에 교육상 지장이 없는 범위 안에서 문화 및 복지시설을 둘 수 있도록 하여 법적인 논란도 해소하였다.

3. 제도개선에 따른 보완대책

이러한 학교내 유아교육기관(유치원)과 보육시설(어린이집)의 병존은 사실 몇가지 문제를 내포하고 있다. 남는 학교시설의 활용도를 제고한다는 면에서는 일견 바람직하지만 공공영조물인 학교의 관리 · 운영상의 책임을 지는 학교장 입장에서는 보육시설에 대한 감독 권한이 없음으로 인해 사실상 보육시설 관리 · 운영에 관여할 수가 없다. 보육시설 이용아들이(특히 종일반 이용아) 온종일 실내에만 머물 수 없으며, 야외활동시 학생들의 수업활동과 직간접적으로 얽힐 수가 있다. 계단이나 학교 제반 시설이 어린 영아들에게는 적합하지 않아서 안전사고의 위험도 높다. 영아들을 학교에 위치한 보육시설에 데려다 주기 위해 부모들이 개인 차량으로 학교 출입을 할 수밖에 없고, 이는 혼잡한 등교길의 학생들에게는 교통안전사고의 위험이 가중된다. 이러한 제반 문제는 협약을 통해 보육시설장이 제반 책임을 지겠지만 학교장이나 관리직의 업무가 더 늘어나고 학생들의 교육환경이 악화되는 것은 사실이다.

이제 제도적으로는 학교 유휴교실을 활용하여 지역주민의 영유아 보육 수요를 일정부분 수용할 수 있게 개선하였다. 그러나 얼마나 활성화 될 것인지는 지역의 보육수요, 유휴교실의 규모, 지방자치단체의 투자 의지, 보육시설의 수준 등에 달렸다. 관계기관은 보육시설이 학교에 입주할 때 예상되는 문제점들에 대한 적절한 보완대책을 마련하는 게 필요하다. 지역과 학교의 여건을 감안하여 문제 진단을 하고 그에 대한 보완방안을 강구하여야 한다.

이제는 학교 신설 시부터 교육시설 뿐만 아니라 문화시설, 복지시설, 체육시설 등이 종합적으로 입주하는 학교시설 복합화를 추진하여 지역사회의 센터로서 학교의 기능을 강화할 필요가 있겠다.[5] 영유아를 위한 유아교육시설도 학교 신설시 교육시설단지 내에 유아에게 적합하게 설계 · 입주시킬 수 있을 것이다. 과거 농어촌지역의 학교가 지역센터가 되었듯이 도시지역에도 지역센터로서 학교가 새로운 역할을 하도록 하는 혁신모델이 주목을 받고 있다.

5) 이런 학교시설 복합화 사례가 늘고 있는데, 성동구 금호초등학교는 서울시 및 성동구와 협력하여 수영장, 주차장, 문화센터를 학교부지 내에 설립하였음.