

학교시설과 공공임대주택의 복합화로 인한 갈등요소의 사전진단 연구

이지현*

A Study on the Conflict Factors due to the Complexity of School Facilities and Public Rental Housing

Jihyeon Lee*

국문요약 최근 서울에서 저출생으로 인한 급격한 학령인구의 감소, 도심 내 토지가격의 상승, 개발가능지의 감소, 집약적 토지이용을 위한 정책 도입 등의 다양한 여건 속에서 공공임대주택과 학교시설의 복합화, '주교복합사업'이 시도되고 있다. 이 연구는 학교시설과 공공임대주택의 복합화사업을 추진하는 과정에서 발생 가능한 행정적·사회적 갈등요소들을 사전에 검토하는 것을 목적으로 한다.

주제어 학교시설 복합화, 공공임대주택, 주교복합사업, 교육환경평가, 갈등

Abstract: Recently, in Seoul, attempts have been made to combine public rental housing and school facilities, and "housing-school complex projects" amid various conditions such as a rapid decline in the school-age population due to low birthrates, an increase in land prices in the city center, a decrease in development land, and the introduction of policies for intensive land use. The purpose of this study is to review in advance the factors of administrative and social conflicts that may arise in the process of promoting a complex project of school facilities and public rental housing.

Key Words: School Facilities Complexization, Public Rental Housing, Housing-School Complex Projects, Educational Environment Evaluation, Conflict

* 주택산업연구원 부연구위원(주저자, Email: leejihyeon@uos.ac.kr)

1. 서론

1) 연구의 배경 및 목적

오늘날 사회·경제가 급속도로 변화함에 따라 도시공간 내에서 토지의 물리적 특성, 이용주체의 공간 활동, 기능 및 정책 또한 빠르게 변화하고 있다. 최근 서울에서도 저출생으로 인한 급격한 학령인구의 감소, 도심 내 토지가격의 상승, 개발가능지의 감소, 집약적 토지이용을 위한 정책 도입 등의 다양한 여건 속에서 새로운 유형의 개발사업이 시도되고 있는데, 그 대표적인 예로 공공임대주택과 학교시설의 복합화, ‘주교복합사업’을 들 수 있다.

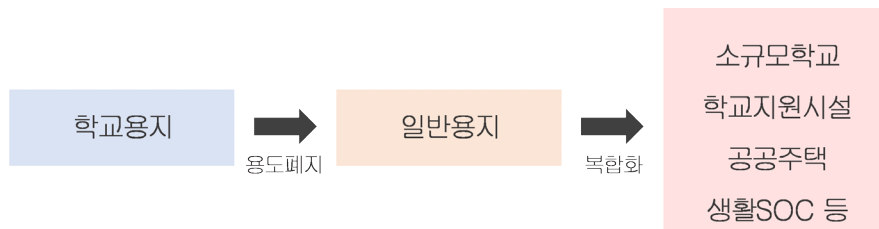
주교복합사업이란 급격한 학생 수 감소를 겪는 학교를 개편하고 남은 부지에 주거·업무 시설을 공급하는 방식으로, 적정규모 학교로 유지하기 위한 새로운 대안이다. 2024년 초 서울주택도시공사(SH공사)가 소규모 학교와 공공주택을 연계하기 위한 주교 복합형 신사업 모델의 수립에 착수한 이후, 종로구·중구와 같이 도심공동화 현상으로 인한 폐교 위기를 겪고 있으면서 동시에 직주근접이 가능한 주택의 수요가 높은 지역에서의 공공 주도 주교복합사업에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다.

그러나, 학생들이 건강하고 안전한 학습환경에서 교육받을 권리를 보장하기 위해서 「헌법」, 「교육기본법」, 「환경정책기본법」, 「학교보건법」, 「교육환경 보호에 관한 법률」 등 학교시설을 둘러싸고 여러 법령이 얹혀 있기 때문에, 학교시설에 인접한 정비사업·주택건설사업 등 개발사업의 인허가에 장기간이 소요되거나 이해관계자 간 갈등이 사회적 이슈로 비화되기도 하였다.

이에 학교 주변지역도 아닌 학교시설을 복합화하여 주택을 건설하는 사업으로 인해 사업자(공공 등), 학교, 학부모, 입주자 등 다양한 이해관계자가 어떠한 양상의 갈등을 겪게 될지 사전에 검토해 볼 필요가 있다. 이에 이 연구는 학교시설과 공공임대주택의 복합화사업을 추진하는 과정에서 발생 가능한 행정적·사회적 갈등요소들을 사전에 검토하는 것을 목적으로 한다.

2) 연구의 범위 및 방법

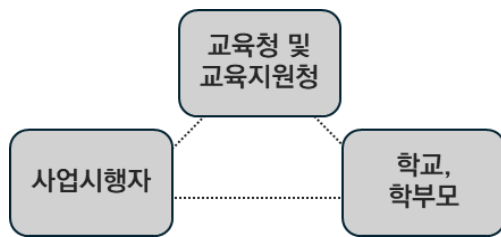
아직까지 공공임대주택과 학교시설의 복합화사업이 국내에서 계획단계를 넘어 실제 추진단계로 이어진 사례가 없으므로 이 연구에서는 기존에 학교시설 주변에서 공공임대주택을 개발하는 과정에서 발생한 갈등사례들을 살피고, 사



〈그림 1〉 학교시설 복합화의 개념

업시행자·학교관계자·학부모 등 관련 주체별로 발생 가능한 민원 및 갈등요소를 도출하고자 한다.

주교복합사업에서 발생 가능한 갈등양상을 도출하기 위해 서울시교육청의 교육환경평가서와 심의자료를 통해 기존의 학교시설 주변에서 공동주택 또는 공공임대주택을 개발하는 과정에서 발생한 사업시행자와 교육청 및 지원청, 또는 사업시행자와 학교 및 학부모 간의 갈등양상 및 구체적 사례들을 살펴본다.



〈그림 2〉 교육환경평가 과정에서 발생하는 주요 갈등 주체

교육환경평가는 두 종류로, 신설학교 평가와 기존학교 평가가 있다. 신설학교 평가는 유·초·중·고등학교, 특수학교, 각종학교 및 대학교 설립(예정지 포함) 및 위치 이전 시에 시행되고, 기존학교 평가는 교육환경보호구역내에서 정비사업(재개발, 재건축 등) 또는 대규모 건축행위(21층 이상 10만 제곱미터 이상) 시에 이루어진다. 주교복합사업은 기존 학교의 적정 규모화 후 남은 부지에 주거·업무 시설을 공급하는 방식이기 때문에 위치 이전에 해당되어 신설학교 평가 대상에 해당된다. 최근에 서울시 성동구에 위치한 덕수고등학교가 송파구 위례로 이전한 후, 해당 학교용지 및 건물을 활용하여 다른

학교를 설립하는 과정에서도 교육환경평가를 실시한 바 있다.

교육환경평가서의 승인을 위해서는 ①교육환경보호원의 검토, ②서울시교육청의 검토, ③교육지원청의 검토, ④교육환경보호위원회 심의를 거치며, 교육환경보호위원회에서는 사업시행자(관계자 포함)는 물론 교육환경보호구역 담당 학교 교직원, 학부모 대표 등 학교 관계자들이 참석토록 하여 질의 및 의견을 청취하고 있다.

2. 선행연구 및 시사점

학교시설 복합화란 학교부지 내에 학생교육과 지역주민 생활에 필요한 교육·문화·복지·체육 등과 같은 공공에 관련된 시설을 복합적·입체적으로 설치·운영함으로써, 학교를 중심으로 지역사회와 유기적 연계를 맺고 공존하도록 하는 학교시설의 새로운 모델을 말한다(강진아·오덕성, 2000; 오병욱·이재훈, 2009; 이성룡 외, 2011).

학교시설 복합화에 대한 사회적 요구가 높아지면서 그동안 다수의 연구가 진행되어 왔다. 대부분 학교시설과 공원, 주차장, 주민체육시설 등 생활SOC의 복합화를 위한 설계기법과 적용사례, 사업 완료 이후 안전관리에 대한 연구가 주를 이루었다(문종덕 외 2인, 2013; 박열·양관목, 2017; 유웅상 외 2019; 이해숙 외 2021 등).

그러나, 학교시설과 주택을 복합화하는 방안에 대해서는 지금까지 단 한 개의 연구만 진행되었다. 조규완·양우현(2021)은 해당 연구를 통

해 학교 유희화 문제와 주택 부족 문제의 해결을 위해 학교시설을 복합개발하여 공공임대주택 공급을 확대하는 개발 전략이 필요함을 역설하였다. 이 연구에서는 서울의 주거지역에 위치한 523개 공립 초등학교를 대상으로 주거 복합개발의 적절성을 판단한 뒤, 시설 특성에 따라 총 18개의 주거복합개발 유형으로 분류하였다. 이 중 4개 유형을 실질적으로 복합개발이 가능하다 판단하고, 이들 유형에 적용할 수 있는 개발밀도, 기존 시설의 활용과 증축·신축 방법, 영역 구분과 동선계획에 대한 ‘공통 개발 가이드라인’을 작성하였다.

선행연구를 검토한 결과 지금까지 학교시설 복합화에 대한 다양한 연구가 진행되었지만, 대부분 학교시설과 생활SOC의 복합화에 한정되어 이루어졌음을 확인하였다. 학교시설과 공공임대주택의 복합개발에 대한 연구는 아직 초기 단계이며, 향후 해당 제도의 도입에 따라 발생할 갈등요인 및 양상을 예측하여 제도 도입에 따른 시행착오와 사업기간을 줄이는 연구가 필요하다고 판단된다.

3. 교육환경평가 평가기준을 통해 살펴본 갈등요소와 사례

「교육환경 보호에 관한 법률」과 그 시행령의 위임을 받아 가이드라인으로 구체적인 교육환경평가 기준을 정하고 있다. 2024년 9월 현재 16개 소항목, 27개 기준이 적용되고 있으며, 크게는 위치, 크기 및 외형, 지형 및 토양환경, 대기환경, 주변 유해환경, 공공시설로 분류할 수

있다.

교육환경평가의 평가기준은 개발사업의 단계별로 그 중요도가 상이하다. 예를 들어 시공단계, 즉 공사기간 중에는 통학안전, 대기오염 물질(석면, 악취 등), 소음·진동의 예측 및 저감방안 등의 기준이 중요하다면 사업의 완료 이후의 단계에서는 교통유발시설과의 이격, 통풍·조망·일조, 주변 유해환경, 공공시설 등의 기준이 강조된다고 할 수 있다.

이 연구에서는 시행자 및 시공자의 노력에 의해 기준의 충족이 가능한 공사기간 중에 강조되는 평가기준보다는 사업의 완료 이후에 실제 학교관계자(교직원, 학생, 학부모 등)이 체감할 수 있는 요소이면서, 동시에 사업성 및 실현가능성에 크게 영향을 미치는 평가기준들을 중심으로 살핀다. 이에 교통유발시설과의 이격, 통풍 및 조망, 일조, 교지면적과 관련하여 평가기준을 소개하고 관련된 갈등의 쟁점 및 실제 사례를 소개하고자 한다.

1) 교통유발시설과의 이격

(1) 평가기준

교통유발시설이란 호텔, 대형마트, 시장, 전시장, 영화관, 체육관, 대형병원, 공원 주차장, 공영주차장, 대형 종교시설, 음식점, 대학, 상업·업무용지 등 교통유발 요인이 높은 시설 및 「도시교통정비 촉진법」제15조에 따른 “교통영향평가 대상 시설”을 의미한다. 단, 특정 교통유발시설 계획이 없더라도 사업구역 개발로 인한 세대수 증가 또는 건축규모 증가가 교통량 증가를 수반하기 때문에 개발규모를 고려하여 사업구역

〈표 1〉 교육환경평가 평가대상 및 기준

구분	항목	기준	적용여부		평가방법
			신설학교 평가	기존학교 평가	
위치	일반사항	공원 및 녹지축 연계성	○	○	상대
		도서관, 문화시설, 체육시설 등과 인접성	○	○	상대
		학생 및 학교배치계획 부합성	○	교육감 협의	절대
	통학범위	단위 통학권 중심배치	○	○	상대
		초등학교 도보 30분 중·고등학교 대중교통 30분 정도	○	○	상대
	통학안전	교통유발시설과 이격	○	○	부합
		집산도로 또는 국지도로에 인접	○	○	부합
		주간선도로 및 보조간선도로 횡단 제한	○	○	상대
		자전거보행자겸용도로 또는 보행자전용도로 연계 및 2m 이상 유효 보도폭 확보	○	○	상대
		교문과 아파트단지 출입구 거리 최소화	○	○	상대
		공사로 인한 통학안전 확보	○	○	부합
	통풍 조망 일조	통풍 및 조망 확보	○	○	상대
		교지 일조시간 확보	○	○	부합
크기 및 외형	교지면적	법정 기준면적 이상 확보	○	○	절대
	교지형태	교지 정형화, 남향 교사배치 가능성	○	교육감 협의	부합
지형 및 토양환경	지형 및 경사도	경사도 적정성, 공사시공 용이성	○	교육감 협의	부합
	풍수해	자연재해 우려가 없는 지역	○	교육감 협의	부합
	교지의 과거 이용상황	유해화학물질 취급공장, 폐기물처리장 등으로 오염되지 않은 지역	○	교육감 협의	부합
	토양환경	토양오염 우려기준 준수	○	교육감 협의	절대
		지표수 환경기준 준수	○	○	절대
대기 환경	대기질	대기 환경기준 준수	○	○	절대
		공사로 인한 악취배출 허용기준 준수	○	○	절대
	소음 및 진동	소음·진동 환경기준, 규제기준, 교사 내 소음기준 55dB 준수	○	○	절대
주변 유해환경	금지행위 및 시설	교육환경보호구역 내 금지행위 및 시설 제한	○	○	절대
	위험시설	300m 이내 비산먼지 발생사업장, 유해화학물질 취급시설, 악취배출시설, 경마·경정·사행행위 시 설 등 위험 또는 유해시설 제한	○	○	부합
공공시설	기반시설	상하수도, 전기, 도시가스 등 기반시설 확보	○	○	부합
	그 밖의 공공시설	교육 및 연구 등에 필요한 공공시설 이용가능성	○	○	부합

학교시설-공공임대주택 복합화에서 중점적으로 고려해야 할 기준

도 교통유발시설에 포함하여 조사한다.

각 시설별로 교통유발계수가 다르고, 주변 교통환경에 미치는 영향도 다르나 많은 경우 주변 교통환경에 부의 영향을 미친다. 시설별 주차공간의 부족은 주변가로와 교차로의 교통체증 및 불법주정차를 증가시키는 원인으로 작용하여, 차량이 보도와 같은 보행공간을 침범하는 상황이 발생되어 보행자와의 상충 등 보행 상의 안전 문제가 야기되기 때문이다. 이에 교육환경평가에서는 교통유발도가 높은 시설과 충분히 이격될 것과 교통유발시설의 차량출입구 및 이동경로가 학생 통학로와 겹치지 않을 것을 요구한다.

따라서 학교시설과 복합개발되는 공공임대주택의 차량출입구는 학생주출입구가 위치하지 않은 도로에 설치하거나 최대한 이격 배치하여야 하고, 보행전용 출입구는 학생 주출입구와 인접 배치하여야 한다.

(2) 갈등사례

서울시 서초구 A중학교 인접한 부지에서 현재 추진 중에 있는 B 재건축사업(구역면적 56,917.3㎡, 연면적 241,094㎡, 지하4층~지상 39층 규모, 1,161세대 공급)과 도시계획 사전협상제도를 통한 C복합개발사업(부지 면적 8,900.4㎡, 연면적 87,070.7㎡, 지하 5층~지상 25층 규모) 관련하여 발생한 갈등사례를 소개하면 다음과 같다.

교육청에서는 A중학교에 연접한 두 사업의 공정기간이 일부 중첩되며, 「서울특별시 교통유발 부담금 경감 등에 관한 조례」제4조제2항에서 정하는 특정 교통유발시설이 아니더라도 세대 수 또는 건축규모가 증가하는 경우에는 교통유발

시설에 해당한다고 하면서 사업시행자 간 협의체 구성하여 교육환경보호를 위한 공동대응 계획 수립할 것을 요구하였다.

특히 해당 지역은 주차시설의 억제하기 위해 부설주차장 설치제한 지역(「주차장법」 제19조 및 시행규칙 제7조의2, 「서울특별시 주차장 설치 및 관리조례」 제21조)으로 지정이 될 만큼 이미 교통이 혼잡한 데다가 학교를 둘러싼 도로의 폭이 좁아 보차혼용도로가 통학로로 이용되고 있는 상황임에도 불구하고, 업무시설·판매시설·운동시설 등 교통유발시설의 주차장 입구를 학교 후문 바로 건너편에 설치하여 교육청과 해당 학교 관계자로부터 학생들의 안전이 우려된다는 의견이 제기되었다.

2) 교지 일조시간 확보

(1) 평가기준

교지 일조시간 확보의 핵심은 동짓날을 기준으로 총 일조시간 또는 연속 일조시간이 확보되는지의 여부라고 할 수 있다<표 2>. 일조피해 건물(학교)을 중심으로 해당 건축물에 영향을 줄 수 있는 일조가해 건물(개발사업 대상지) 및 복합적으로 일조환경을 저해시킬 수 있는 인접건물(인근 건축물)의 현황을 제시하고, 각 건물들의 위치, 높이 등 시뮬레이션 모델링에 반영된 내용을 기재하여야 한다. 이를 통해 개발사업 주변 건축물, 지형 등의 변화로 학교 일조시간에 변화가 있는지 여부를 확인하고, 기존에 이미 일조피해를 받고 있는 건물이 개발되는 건축물로 인해 피해가 가중되지는 않았는지를 확인하여야 한다.

〈표 2〉 교육환경평가 일조 기준(「교육환경 보호에 관한 법률 시행규칙」 별표 1)

교지에 동짓날을 기준으로 다음의 일조시간이 확보될 것	
가) 교사(校舍): 8시부터 16시까지 중 총 4시간 이상의 일조시간이 확보되거나, 비고 제3호에 따른 기준시간 중 연속하여 2시간 이상의 일조시간이 확보될 것	
나) 옥외 체육장: 8시부터 16시까지 중 총 2시간 이상의 일조시간이 확보되거나, 비고 제3호에 따른 기준시간 중 연속하여 1시간 이상의 일조시간이 확보될 것	

평가기준 중 대기환경이나 통학안전의 경우 철거 공정별로 석면·특수 폐기물·소음·비산먼지 등에 대한 처리계획하거나, 학생들의 이동통선을 반영하여 통학안전 계획을 수립하는 등 사업시행자 또는 시공자의 노력에 의해 조치가 가능한 부분이다. 반면, 일조의 경우에는 시뮬레이션 분석 결과 일조 수인한도를 만족하는지의 여부, 즉 기준의 ‘부합’ 여부만이 고려된다. 만약 교지 일조시간을 만족하지 않는 경우에는 만족할 수 있도록 건축계획을 변경하거나 학교용지 위치를 변경하여야 한다. 전자의 경우 추가로 일조를 확보하기 위해서는 필연적으로 건축물의 높이를 조정하는 방안이 수반될 수 밖에 없고, 이는 사업타당성에 심각한 영향을 미치기 때문에 학교시설에 인접한 부지에서 개발사업을 추진할 경우에 가장 치명적인 요소라고 할 수 있다.

특히 유의해야 할 사항은 교사(校舍)뿐만 아니라 옥외 체육장도 일조 기준을 만족하여야 한다는 점, 일조를 일부만 받는 동·서향의 건물에도 동일한 기준이 적용된다는 점, 음악실과 미술실 등 특수교실에도 일반 교실과 같은 기준이 적용된다는 점, 행정실과 보건실도 일조 분석대상에서 제외되지 않는다는 점¹⁾ 등이 있다.

평면적 복합화의 경우에는 해당 학교시설의

일조 확보에 관한 사항이 가장 핵심적인 요소이며, 수직적 복합화의 경우에는 주변 학교 부지에 대한 일조 침해 여부를 사전에 반드시 검토하여야 한다.

(2) 갈등사례

‘일조’는 교육환경평가 기준 중에서 학교 주변 정비사업 또는 대규모 개발사업의 사업성 및 추진속도에 가장 많은 영향을 미치는 기준이며, 더불어 가장 많은 행정적·사회적 갈등이 발생하는 기준이기도 하다.

서초구 D 재건축사업의 경우 구역이 서이초등학교를 둘러싼 형태로, 일조권 확보 문제를 두고 사업이 지연되었다. 심의를 거치며 전체 세대수의 약 11.6%인 153세대를 삭감하여 설계를 변경한 후 2019년 초에 심의에 착수하였으나, 2022년 2회에 걸쳐 심의에서 연달아 “보완”결과를 받고, 최종적으로 세 번째 심의에서 승인받아 약 3년 여의 기간이 소요되었다.

관악구 E 주택정비형 재개발사업은 2016년 건축심의를 통과했으나, 구역 북측에 위치한 구암초교의 일조권 확보 등의 문제로 난항을 겪다가 주동배치와 층수계획, 공원위치의 변경 등 정비계획 변경 후 사업 지연. 각종 인허가 절차를

다시 진행하여 7년만인 2023년에 건축심의, 교육환경평가 등을 통과하였다. 이 과정에서 총 943세대에서 22세대가 삭감된 921세대(임대주택 178세대)로 변경되고 7년 이상 사업이 지연되었다.

3) 통풍 및 조망 확보

(1) 평가기준

조망 장애의 경우 일조분석과 같은 객관적인 평가 기준(방법)이 없고 학교조망 이익의 내용, 학교주변 증축 예정건물(가해건물)의 위치 및 구조, 조망장애 상황, 조망장애를 회피 할 수 있는 가능성의 유무, 조망 이익이 피해이익으로서 보호가 필요한 정도 등에 대한 종합적 검토가 필요하다.

학교용지 주변의 토지이용, 지형 특성을 반영하여 다음의 평가지표에 따라 평가를 실시하며 최소 보통(3) 이상 수준을 갖추는 것이 적절함. 통풍 및 조망에 관한 사항은 상대평가로, 부/합여부를 분석하는 일조에 비해 비교적 기준이 덜 엄격하다고 볼 수 있다.

그러나, 주교복합사업으로 인해 학교시설의 일조시간이 일부 감소하지만 일조 규칙은 충족하거나, 수인한도를 초과하지 않는 경우에는 주관적 영역인 ‘조망’을 문제로 사업자와 학교 및 학부모 간 갈등이 발발한 사례도 있어 조망확보에 대한 사안도 사전에 충분히 검토할 필요가 있다.

(2) 갈등사례

조망으로 인해 갈등이 발생한 사례 중 대법원

판결을 받은 부산 해운대초등학교 인근 주택개발사업 사례를 살펴보면 다음과 같다.

해운대초등학교 인접부지에 고층의 주상복합 건설사업이 추진되자 관계자 및 학부모의 집단 반발이 발생하였는데, 당시 주된 갈등요소는 조망·일조·대기환경·통학안전 등이었으며 이 중 조망이 핵심적 이슈로 떠오르게 되었다. 이 사건 교육환경평가서에 따르면 일조 시뮬레이션을 실시한 결과 고층 주택의 신축으로 인해 해운대초등학교의 교사 및 운동장의 일조시간이 일부 감소하지만, 기존의 다른 건축물로 인해 이미 일조가 침해되고 있었으며, 「부산광역시 학교 일조 기준에 관한 규칙」은 충족하는 것으로 나타났기 때문이었다.

이에 학교관계자, 학부모 등은 건물의 신축으로 인하여 해운대초등학교의 조망에 상당한 장애가 발생할 것이 명확하고, 이로 인하여 학생들이 정서적·심리적 위압감이나 불안감을 느낄 수 있으므로 학생들의 성장과 발달에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다면서 민원제기 및 항의집회를 이어갔다.

한편, 해당 사업의 시행자는 부산광역시 해운대 교육지원청을 상대로 교육환경평가 심의결과 불승인 통보를 취소하는 행정소송을 제기하였다. 부산고등법원에서는 학생의 건강권과 학습권을 효과적으로 보장하기 위해 불승인 통보가 타당하고, 이를 근거로 한 지자체의 건축허가 반려처분이 합당하다고 판단하였으나(부산고등법원 2018누22951), 대법원에서는 원심 판결을 파기하여 최종적으로는 사업시행자가 승소하게 되었다(대법원 2019두45739).

4. 학교시설과 공공임대주택의 복합화에 따른 이해관계 주체별 갈등요소 사전 진단

1) 학부모

학교시설과 공공임대주택의 복합화사업 추진 시 중점적으로 이슈가 될 수 있는 사안으로 공공임대주택 거주자의 교내 출입으로 인한 안전문제가 있다.

서울시 내 학교시설과 생활SOC 복합화 사례를 살펴본 결과 교지 내에 시설이 건립되면 학생과 시설사용자(외부인)의 동선을 분리하고 통로 차단을 위한 자구책을 마련하고 있었으나 충분하지 않아 여전히 안전에 대한 우려가 제기되어 왔다. 일례로 지금까지 추진된 학교시설 복합화 사업에서 범죄예방디자인(CPTED)이 적용된 곳은 서울시내 102개 복합시설 중 단 6곳, 약 6%에 불과한 것으로 나타났다(이혜숙 외, 2021).

평면적 복합의 경우에는 외부인과 교문을 공유하거나 브릿지를 통한 연결이 가능했으며, 수직적 복합의 경우에는 내부 비상계단을 통한 연결이 가능한 것으로 나타났다. 이에 통로를 차단하기 위해 소방셔터를 내려서 강제로 차단하는 자구책을 마련하는 곳도 있었으나 소방법에 위반되는 사안인 것으로 나타났다.

그나마 학교시설과 생활SOC 복합화 시설의 경우 주차장을 제외한 다른 시설에는 저녁 및 새벽시간대 출입 자체가 어려운 반면, 학교시설-공공임대주택 복합화 시설에는 24시간 외부인의 출입이 가능하다는 것을 의미하기 때문에, 위와 같은 불안감을 해소하기 위해서는 사업의 극

초기 단계부터 철저한 출입 동선 분리와 범죄예방디자인 적용에 대한 부분을 강조함으로써, 지금까지의 학교시설 복합화 사업에서 지적되어 온 문제점에 대해 선제적으로 대응할 필요가 있다.

2) 교육지원청 및 교육청

(1) 차량통행 및 주차 문제로 인한 교육환경평가 평가기준 충족 문제

교육환경평가에서는 교통유발도가 높은 시설과 충분히 이격될 것과 차량출입구 및 이동경로가 학생 통학로와 겹치지 않을 것을 요구하고 있다. 「서울특별시 교통유발부담금 경감 등에 관한 조례」에서 정하는 특정 교통유발시설이 아니더라도 세대 수 또는 건축규모가 증가하는 경우 교통유발시설에 포함된다는 점을 유의하여야 한다.

공공임대주택 거주자 및 방문자의 차량, 학교관계자의 차량까지 모두 수용하는 주차장을 교지에 건설하고, 이로 인해 통학로에 교통량 증가가 동반된다면 교통유발시설의 이격배치 기준에 부합하기 어려울 우려가 있다. 특히 학교 주변이 도로의 폭이 좁거나, 이면도로 또는 보차혼용도로일 경우 해당 부분에 대한 지적이 더욱 강하게 제기될 것으로 예상되기 때문에 학교시설 주변 도로의 현황을 고려한 사업계획의 수립 및 추진이 필요하다.

(2) 조망·통풍·일조 문제로 인한 교육환경평가 평가기준 충족 문제

상대적 기준에 의해 판단되는 통풍 및 조망 확

보 문제와는 달리, 일조의 경우에는 시뮬레이션 분석 결과 일조 수인한도를 만족하는지의 여부, 즉 기준 ‘부합’ 여부만이 고려되어 타협이나 대안의 제시가 어렵다. 이에 복합시설사업의 용적률, 층수, 건축물 배치와 관련하여 핵심적 요소라고 할 수 있다.

유의해야 할 사항은 교사 뿐만 아니라 옥외 체육장도 일조 기준을 만족하여야 한다는 점, 일조를 일부만 받는 동·서향의 건물에도 동일한 기준이 적용된다는 점, 음악실과 미술실 등 특수교실에도 일반 교실과 같은 기준이 적용된다는 점, 행정실과 보건실도 일조 분석대상에서 제외되지 않는다는 점 등이 있다.

특히 교지에 복수의 건축물이 건립되는 평면적 복합화의 경우에는 일조 확보에 관한 사항이 가장 크리티컬한 요소가 될 수 있으며, 수직적 복합화의 경우에는 주변 학교 부지에 대한 일조 침해 여부를 사전에 반드시 시뮬레이션 분석해야 한다.

3) 학교관계자

지금까지 추진된 대부분 학교시설-생활SOC 복합시설의 소유권은 교육청, 운영주체는 학교가 담당하는 경우가 많았으며, 시설관리와 콘텐츠 운영관리 등은 민간업체에 위탁 수행하는 경우가 많은 것으로 나타났다. 그러나 학교복합시설 운영과 관련하여서는 운영을 전담할 인력이 부재하고, 대부분 학교 내 시설로 치부되어 학교장의 책임 영역이 증가하였으며, 무엇보다 운영을 맡고 있는 관계자들의 전문성이 부족하여 학교복합시설 운영이 부담되는 업무로 다가오는

것으로 조사되었다(이혜숙 외, 2021)

또한, 로비·엘리베이터 등 공용공간에 대한 공공요금 비용의 분담계획이 애초에 고려되지 않아 비용 분담과 관련하여 갈등이 발생하고 있다. 복합시설의 개보수 문제 발생 시 학교 내 건물이라는 이유로 대부분 학교에서 보수 및 경비 지출이 이루어지는 점이 복합시설 운영의 애로 사항 중 하나인 것으로 나타났다.

따라서 기존에 이미 학교 측의 운영상·업무상 부담으로 다가오는 상황에서, 기존의 문제점이 해소되지 않은 채 공공임대주택과의 복합화가 시도되고 있기 때문에 시설 운영과 관리에 관한 협의 및 가이드라인의 작성이 반드시 선행되어야 한다. 특히 비용부담, 건물관리 및 경비, 소방 점검, 이용자의 안전사고 등에 대하여 사전에 책임 소재를 명확히 하고 정기적 협의체를 운영하는 것이 필요하다.

마지막으로, 학생의 학습권과 주민의 편리성이 서로 상충하여 소음, 위생 등 상호 위협 요인 발생할 수 있으므로 이에 대한 조율 또는 협의를 위한 장치의 마련 또한 필요하다고 판단된다.

5. 결론 및 시사점

이 연구는 학교시설과 공공임대주택의 복합화사업을 추진하는 과정에서 발생 가능한 행정적·사회적 갈등요소들을 사전에 검토하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 3장에서는 27개 교육환경평가 평가기준 중 시행자 및 시공자의 노력에 의해 기준의 충족이 가능한 공사기간 중에 강조되는 평가기준보다는 사업의 완료 이후에 실

제 학교관계자(교직원, 학생, 학부모 등)이 체감할 수 있는 요소를 포함한 평가기준들을 중심으로 3개 기준(교통유발시설과의 이격, 일조, 통풍 및 조망)을 선별하여 평가기준을 소개하고 관련된 갈등의 쟁점 및 실제 사례를 소개하였다.

이를 통해 도출한 시사점을 종합하면 첫째, 학교시설과 복합개발되는 공공임대주택의 차량출입구는 학생주출입구가 위치하지 않은 도로에 설치하거나 최대한 이격 배치하여야 하고, 보행 전용 출입구는 학생 주출입구와 인접 배치하여야 한다. 둘째, 일조기준은 사업타당성에 심각한 영향을 미치는데, 평면적 복합화의 경우에는 해당 학교시설의 일조 확보에 관한 사항을, 수직적 복합화의 경우에는 주변 학교 부지에 대한 일조 침해 여부를 사전에 반드시 검토하여야 한다. 셋째, 주교복합사업으로 인해 학교시설의 일조시간이 일부 감소하지만 일조 규칙은 충족하거나, 수인한도를 초과하지 않는 경우에는 주관적 영역인 ‘조망’을 문제로 사업자와 학교 및 학부모 간 갈등이 발발한 사례도 있어 조망확보에 대한 사안도 사전에 충분히 검토할 필요가 있다.

4장에서는 학부모, 교육지원청 및 교육청, 학교관계자 등 주교복합사업을 둘러싼 다양한 이해관계자별 갈등요인 및 양상을 예측하였다.

이를 통해 도출한 시사점을 종합하면 첫째, 학교시설-공공임대주택 복합화 시설에는 24시간 외부인의 출입이 가능하다는 것을 의미하기 때문에, 학부모의 불안감을 해소하기 위해서는 사업의 극초기 단계부터 철저한 출입 동선 분리와 범죄예방디자인 적용에 대한 부분을 강조하여야 한다. 둘째, 공공임대주택 거주자 및 방문자의 차량, 학교 관계자의 차량까지 모두 수용하는

주차장을 교지에 건설하고, 이로 인해 통학로에 교통량 증가가 동반된다면 교통유발시설의 이격배치 기준에 부합하기 어려울 우려가 있으므로 학교시설 주변 도로의 현황을 고려한 사업계획의 수립 및 추진이 필요하다. 셋째, 상대적 기준에 의해 판단되는 통풍 및 조망 확보 문제와는 달리, 일조의 경우에는 시뮬레이션 분석 결과 일조 수인한도를 만족하는지의 여부, 즉 기준‘부합’ 여부만이 고려되어 타협이나 대안의 제시가 어려우므로 사전에 가장 중점적으로 검토 및 시뮬레이션하여야 한다. 넷째, 학교측과 공공임대주택 시행자 간 비용부담, 건물관리 및 경비, 소방점검, 이용자의 안전사고 등에 대하여 사전에 책임 소재를 명확히 하고 정기적 협의체를 운영하는 것이 필요하다.

다만, 이 연구는 주교복합사업을 진행하기에 앞서 발생 가능한 갈등요소를 예상하여 사전적으로 진단하였기 때문에 향후 주교복합사업이 본격적으로 추진되는 과정에서 추가적인 사례 조사 및 보완을 통해 검증이 필요하다는 한계가 있다.

주

- 1) 법제처 법령해석 사례, 2022, “교육부 - 행정실과 보건실이 일조 분석대상에서 제외되는지 여부(「교육환경 보호에 관한 법률」 제6조 등 관련)”, 안건번호 22-0097

참고문헌

- 이성룡 외 2인, 2011, 지역공동체 활성화를 위한 학교 시설 복합화 방안, 경기연구원.
- 강진아·오덕성, 2000, 학교시설의 복합화 성향에 관

- 한 연구, 『교육시설』 7(4), 한국교육시설학회, pp.5-15.
- 문종덕 외 2인, 지역공공시설 재편성을 통한 학교시설
복합화 방안에 관한 연구, 『교육시설』 20(4), 한국
교육시설학회, pp.23-34.
- 박열·양관목, 2017, 민간투자사업을 통한 학교시설복
합화 방안에 관한 연구, 『교육시설』 24(6), 한국
교육시설학회, pp.19-26.
- 오병욱·이재훈, 2008, 학교시설 복합화를 위한 제도
개선 방안에 관한 연구, 『대한건축학회 논문집』
24(4), 대한건축학회, pp.117-124.
- 유웅상 외, 2019, 생활SOC 사업과 연계한 미래 학교
시설 복합화 개선방안, 교육부.
- 이혜숙 외 2인, 2021, 학교시설 복합화사업 실태 및 개
선방안 연구, 서울연구원.
- 조규완·양우현, 2021, 초등학교 시설의 공공임대주택
복합개발 유형과 설계 지침, 『한국주거학회 논
문집』 32(5), 한국주거학회, pp.29-39.

계재신청 2024.09.22

심사일자 2024.10.23

계재확정 2024.10.29

주저자: 이지현, 교신저자: 이지현