

서울특별시교육청 학교 실내 공기질 개선 및 유지·관리에 관한 조례안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제2379호
2. 발 의 자 : 박마루 의원 외 16명
3. 발의일자 : 2018. 2. 12.
4. 회부일자 : 2018. 2. 19.

II . 제안이유

- 미세먼지 등으로 인해 시민들은 건강에 위협을 받고 있으며, 그 피해 정도가 급속도로 커짐에 따라 심각한 사회문제로 대두되었으며, 이로 인해 대기환경뿐만 아니라 실내공기질 관리에 적극적인 개선 방안이 필요한 상황임.
- 특히 성장기에 있는 아동 및 청소년기의 학생들은 화학물질 침투성과 미세먼지 흡수율이 높고 상대적으로 유해물질 배출량이 적어 성인에 비해 취약하기 때문에, 교실 등 학교 실내 공간에서 장시간 지내는 학생들이 안전하고 건강하게 생활할 수 있는 교육 환경을 조성하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

1. 조례의 목적, 용어의 정의, 교육감의 책무를 규정함.(안 제1조~제3조).
2. 학교 실내 공기질 관리 계획 수립 및 학교실내공기질개선위원회 설치 등에 관한 사항을 규정함.(안 제4조~제6조)
3. 실태조사 실시 근거 및 학교 실내 공기질 관리 지원 등에 관한 사항을 규정함.(안 제7조~제9조)

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「학교보건법」
2. 예산조치 : 비용추계서(참조)
3. 기 타 : 해당사항 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2018년 2월 12일 박마루 의원 등 17명의 의원에 의해 의안번호 제2379호로 발의되어 2018년 2월 19일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시 소재 학교에 대한 실내 공기질 관리에 관한 기본계획의 수립과 실태조사 및 지원 등에 관한 사항을 규정함으로써 학생들을 유해한 환경으로부터 보호하고 안전한 환경에서 성장할 수 있도록 하고자 발의된 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 미세먼지는 대기 중에 떠있는 입경 $10\mu m$ 이하인 매우 작은 물질로서 황산염과 질산염 등의 위해물질을 포함하고 있어 국민의 건강을 위협하는 사회적 문제로 대두되고 있습니다.
- 지난 2017년에 발표된 보고에 따르면 우리나라의 경우 2060년에는 대기 오염으로 인한 사망자가 2010년에 비해 세배 가량 증가할 가능성이 있어 이에 대한 대책이 시급하다는 의견이 제시된 바 있고,¹⁾

정부는 이에 따라 「대기환경보전법」 및 「수도권 대기환경개선에 관한 특별법」 등의 법적 근거를 마련하고, 대기환경개선 종합계획 및 수도권 대기환경관리 기본계획 등의 정책을 마련하여 시행 중에 있으며,

1) 「2017 대한민국 OECD환경성과평가」, OECD, 10면 재인용.

서울시에서는 미세먼지 저감을 위해 서울시내 시내버스를 CNG버스로 교체하고 노후 경유차에 대한 조기폐차 및 매연 저감장치 부착 등의 정책을 시행하고 있습니다.

또한 지난해 5월에 발표된 ‘미세먼지 10대 대책’에 따른 대중교통 요금지원, 어린이집과 복지시설의 마스크 및 공기청정기 지원 등의 정책을 시행하는 등 미세먼지로부터 시민의 건강을 지키기 위한 다각적인 노력을 기울이고 있습니다.

- 한편 서울시교육청도 ‘2017년 학교 미세먼지 종합관리 대책’을 발표하고 매년 1회 이상의 학교 공기질 측정 및 고농도 미세먼지 발생시 단계별 조치사항 등의 지침을 마련하여 미세먼지 문제에 대응하고 있습니다.

이와 더불어 서울시교육청은 교육부와 함께 서울시내 126개의 초등학교를 대상으로 공기정화기를 시범설치·운영하는 등²⁾ 학교 내 미세먼지로 인한 유해환경으로부터 학생들의 건강권을 보호하기 위한 노력을 진행해나가고 있습니다.

- 그러나 이와 같은 정부와 서울시, 서울시교육청의 노력에도 불구하고 학교내 공기질 개선에 대한 보다 현실적이고 근본적인 해결책 마련이 요구되고 있는바,

동 조례안은 교육감으로 하여금 학교 실내 공기질을 개선하고 유지 관리할 수 있도록 체계적인 관리계획을 수립하게 하고 전문기관을 통해 실태조사를 할 수 있도록 하는 것으로서 적시성과 그 취지면에서 타당한 것으로 생각됩니다.

2) 총예산 :3,200백만원(국고 1,689백만원+특교 1,511백만원)

[표-1] 2017년 학교 공기질 측정 결과

구 분	초등학교			중 학 교			고등학교			기타학교			계		
	적합		초과	적합		초과	적합		초과	적합		초과	적합		초과
	1차	최종		1차	최종		1차	최종		1차	최종		1차	최종	
PM10 (µg/m³)	599	2	-	382	1	-	319	2	-	44	-	-	1,344	5	-
CO₂ (ppm)	600	1	-	383	-	-	321	-	-	44	-	-	1,348	1	-
HCHO (µg/m³)	563	-	-	360	-	-	313	-	-	44	-	-	1,280	-	-
총부유세균(CFU/m³)	591	10	-	374	9	-	319	2	-	44	-	-	1,328	21	-
낙하세균 (CFU/실)	595	-	-	378	-	-	312	3	-	44	-	-	1,329	3	-
CO (ppm)	598	-	-	383	-	-	318	-	-	44	-	-	1,343	-	-
NO₂ (ppm)	597	1	-	383	-	-	317	1	-	44	-	-	1,341	2	-
Rn (Bq/m³)	593	1	1	379	-	-	317	-	-	44	-	-	1,333	1	1
TVOC (µg/m³)	327	11	-	88	1	-	78	1	-	23	-	-	516	13	-
석 면 (개/cc)	466	-	-	302	-	-	234	-	-	28	-	-	1,030	-	-
오 존 (ppm)	601	-	-	383	-	-	321	-	-	44	-	-	1,349	-	-
진드기 (마리/m²)	601	-	-	383	-	-	321	-	-	44	-	-	1,349	-	-

[표-2] 초등학교 대상 공기정화장치 시범 설치 및 예산 집행 현황

(단위: 개, 기준 : 2018. 2.)

구분	동부	서부	남부	북부	중부	강동 송파	강서 양천	강남 서초	동작 관악	성동 광진	성북 강북	합계
학교수	6	19	13	13	12	16	15	12	6	9	5	126
학급수	193	696	384	389	313	690	467	482	171	230	212	4,227
설치교실수	233	700	424	403	320	764	689	470	171	429	184	4,787
배정예산 (백만원)	150	300	400	400	250	400	450	300	200	200	150	3,200
집행예산 (백만원)	150	299	392	393	245	396	450	299	191	181	146	3,142

※ 설치교실수: 일반 학급 외 특별실, 병설유치원 등 포함

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 9개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조와 제2조는 조례안의 목적, 정의를 규정하고 있고, 안 제3조는 교육감의 책무, 안 제4조는 학교 실내 공기질에 관한 기본계획을 수립하도록 규정하

였으며, 안 제5조와 제6조는 학교실내공기질개선위원회의 설치 및 구성과 운영에 관한 사항을 규정하였습니다.

또한 안 제7조에서는 관리계획에 따른 실태조사를, 안 제8조에서는 행정적·재정적 지원에 관한 사항을 각각 규정하고 있습니다.

- 동 조례안의 전체적인 구성이나 조문 체계가 상위법령에 반하지 않고 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 학교 실내 공기질 관리 계획에 관한 의견(안 제4조)

- 안 제4조에서는 교육감으로 하여금 학교 실내 공기질의 유지·관리 기준 및 개선, 관리체계 등을 내용으로 한 관리계획을 3년마다 수립·시행하도록 하고, 추진실적을 매년 평가하여 공개하도록 규정하고 있습니다.
- 학교 미세먼지 관리와 같이 학생들의 건강과 직접적인 관련이 있는 정책은 사업에 대한 정기적인 평가를 통해 향후 발생할 수 있는 문제점을 지속적으로 관리·개선해 나갈 필요가 있는바, 3년마다 관리계획을 수립하는 한편 추진실적을 매년 평가토록 한 것은 행정의 연속성과 정책의 효율성 측면에서 타당한 것으로 사료됩니다.
- 그러나 서울시교육청은 동 조례안 제4조제3항에서 규정하고 있는 관리계획에 따른 추진실적 평가결과의 공개가 행정의 효율을 저해할 수 있다는 점을 들어 안 제4조제3항의 삭제가 필요하다는 의견을 제시하였습니다(체육건강과-3034).
- 그러나 안 제4조제3항에서 규정하고 있는 평가결과의 공개는 평가에 따른 절차적 단계일 뿐, 결과의 비공개가 차년도 추진계획 수립을 위한 행정의 효율성을 담보하는 수단이 될 수 없다는 점,

또한 행정정보는 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」상 법령에 명백한 근거가 있는 경우를 제외하고는 공개하는 것이 원칙³⁾이며, 학교 실내 공기질 관리 계획은 학생의 건강에 중대한 영향을 미치는 정책⁴⁾으로 정기적으로 공개해야 한다는 점,

더욱이 서울시교육청의 의견처럼 동 조례안 제4조제3항을 삭제할 경우 매년 관리계획에 따른 추진실적의 평가 또한 삭제되어 관리계획의 수정 보완 없이 3년마다 형식적인 관리 계획이 수립될 가능성이 있다는 점에서,

- 동 조례안 제4조제3항에서 규정하고 있는 교육감의 추진실적의 평가 및 공개는 법적인 측면과 정책의 효율성 측면에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 기타 사항에 관한 의견(안 제9조)

- 안 제9조는 동 조례안의 시행에 관한 필요한 사항을 교육규칙으로 정할 수 있도록 규정하고 있으나 서울시교육청은 조례 시행에 관한 사항이 동 조례안에 모두 포함되어 있으므로 삭제가 필요하다는 의견을 제출하였습니다(체육건강과-3034).

- 그러나 동 조례안은 학교 실내 공기질의 개선 및 유지·관리를 위한 일정 사항에 대해 포괄적으로 규정하고 있어, 집행부에서는 관련 정

3) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제3조(정보공개의 원칙) 공공기관이 보유·관리하는 정보는 국민의 알권리 보장 등을 위하여 이 법에서 정하는 바에 따라 적극적으로 공개하여야 한다.

4) 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」제7조(행정정보의 공표 등) ① 공공기관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대해서는 공개의 구체적 범위와 공개의 주기·시기 및 방법 등을 미리 정하여 공표하고, 이에 따라 정기적으로 공개하여야 한다. 다만, 제9조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 정보에 대해서는 그러하지 아니하다.

1. 국민생활에 매우 큰 영향을 미치는 정책에 관한 정보

2. 국가의 시책으로 시행하는 공사(工事) 등 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보

3. 예산집행의 내용과 사업평가 결과 등 행정감시를 위하여 필요한 정보

4. 그 밖에 공공기관의 장이 정하는 정보

② 공공기관은 제1항에 규정된 사항 외에도 국민이 알아야 할 필요가 있는 정보를 국민에게 공개하도록 적극적으로 노력하여야 한다.

책5)을 실행하기 위한 세부적 시행방안 및 그 내용을 구체적으로 규정할 필요가 있을 것으로 사료됩니다.

- 이는 조례에서 집행기관의 시행방안에 대한 모든 사항을 규정하기에는 한계가 있고, 상황변화에 따른 조례 개정의 필요성이 있는 경우 조례는 규칙에 비해 그 절차와 요건이 상대적으로 엄격하여 행정의 신속성과 효율성을 저해할 수 있는 등의 문제점이 발생할 수 있으므로, 동 조례안 제9조는 집행부의 시행방안에 관해 조례의 범위 내에서 자율적인 입법이 가능할 수 있도록 법적 근거를 마련해 준다는 점에서 타당한 것으로 생각됩니다.

- **이상으로 「서울특별시교육청 학교 실내 공기질 개선 및 유지·관리에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

5) 지난 2017년 4월 10일 서울시교육감은 '2017학년도 학교 미세먼지에 대한 종합 관리 대책'을 발표하면서, ① 학교 미세먼지 관리기반 구축 ② 미세먼지 관련 교육활동 강화 ③학교 미세먼지 저감 환경 조성 ④ 유관기관 협력체계 강화 등의 추진 전략을 수립하였다.

관계 법령

학교보건법

[시행 2018.1.18.] [법률 제14532호, 2017.1.17., 타법개정]

- 제4조(학교의 환경위생 및 식품위생) ① 학교의 장은 교육부령으로 정하는 바에 따라 교사(校舍) 안에서의 환기·채광·조명·온도·습도의 조절, 상하수도·화장실의 설치 및 관리, 오염공기·석면·폐기물·소음·휘발성유기화합물·세균·먼지 등의 예방 및 처리 등 환경위생과 식기·식품·먹는 물의 관리 등 식품위생을 적절히 유지·관리하여야 한다.
- ② 학교의 장은 제1항에 따라 교사 안에서의 환경위생 및 식품위생을 적절히 유지·관리하기 위하여 교육부령으로 정하는 바에 따라 점검하고, 그 결과를 기록·보존 및 보고하여야 한다.
- ③ 학교의 장은 제2항에 따른 점검에 관한 업무를 교육부령으로 정하는 바에 따라 「환경분야 시험·검사 등에 관한 법률」 제16조에 따른 측정대행업자에게 위탁하거나 교육감에게 전문인력 등의 지원을 요청하여 수행할 수 있다.
- ④ 학교의 장은 제2항과 제3항에 따른 점검 결과가 교육부령으로 정하는 기준에 맞지 아니한 경우에는 시설의 보완 등 필요한 조치를 하고 이를 교육부장관 및 교육감에게 보고하여야 한다.
- ⑤ 교육부장관이나 교육감은 제1항에 따른 환경위생과 식품위생을 적절히 유지·관리하기 위하여 필요하다고 인정하면 관계 공무원에게 학교에 출입하여 제2항에 따른 점검을 하거나 점검 결과의 기록 등을 확인하게 할 수 있으며, 개선이 필요한 경우에는 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
- ⑥ 학교의 장은 제2항 및 제4항에 따른 환경위생 및 식품위생 점검 결과 및 보완 조치를 교육부령으로 정하는 바에 따라 공개하여야 한다.

학교보건법 시행규칙

[시행 2017.3.1.] [교육부령 제107호, 2016.9.1., 일부개정]

- 제3조(환경위생 및 식품위생의 유지관리) ① 「학교보건법」(이하 "법"이라 한다) 제4조에 따라 학교의 장이 유지·관리하여야 하는 교사안에서의 환경위생 및 식품위생에 관한 기준은 다음 각 호와 같다.
1. 환기·채광·조명·온습도의 조절기준과 환기설비의 구조 및 설치기준은 별표 2와 같다.
 2. 상하수도·화장실의 설치 및 관리기준은 별표 3과 같다.
 3. 폐기물 및 소음의 예방 및 처리기준은 별표 4와 같다.
 - 3의2. 교사 안에서의 공기의 질에 대한 유지·관리기준은 별표 4의2와 같다.
 4. 식기·식품·먹는 물의 관리 등 식품위생에 관한 기준은 별표 5와 같다.
- ② 학교의 장은 교사안에서의 환경위생 및 식품위생상태가 제1항 규정에 따른 기준에 적합한지 여부를 확인하기 위하여 점검을 실시하여야 한다.
- ③ 제2항에 따라 실시하는 점검의 종류 및 시기는 별표 6과 같이 하고, 점검방법 그 밖의 필요한 사항은 교육부장관이 정하여 이를 고시한다.
- ④ 학교의 장은 제2항 및 제3항에 따라 점검을 실시한 때에는 그 결과를 기록·비치하여야 하고, 교사 안에서의 환경위생 및 식품위생의 상태가 제1항의 기준에 미달되는 경우에는 시설의 보완 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.
- ⑤ 학교의 장은 법 제4조제6항에 따라 환경위생 및 식품위생에 대한 점검 결과 및 보완 조치 내용을 학교의 홈페이지 또는 교육부장관이 운영하는 공시 관련 홈페이지를 통하여 공개하여야 한다.