

서울특별시교육청 시설의 개방 및 이용에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1127호
2. 발 의 자 : 서준오 의원 등 10명
3. 발의일자 : 2023. 8. 14.
4. 회부일자 : 2023. 8. 21.

II. 제안이유

- 학교시설 개방과 예외에 대한 사항을 정비하고 이를 안내하기 위한 이용수칙, 감독사항 등을 신설하여 주민의 공공시설 이용과 학교시설 보호에 필요한 사항을 정함.

III. 주요내용

1. 학교시설 개방에 대한 원칙을 정함(안 제3조).
2. 학교시설 이용 수칙을 정함(안 제12조의2).
3. 교육감의 지도, 감독사항을 정함(안 제14조의2).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「초·중등교육법」

2. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).

3. 기 타

○ 입법예고(2023. 8. 24. ~ 8. 28.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2023년 8월 14일 서준오 의원 등 10명이 의안번호 제1127호로 공동발의하여 2023년 8월 21일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 일부개정조례안은 학교시설의 개방 및 예외에 대한 사항을 정비하고, 이를 안내하기 위한 이용수칙 및 감독사항 등을 신설하여 주민의 공공시설 이용과 학교시설 보호에 필요한 사항을 규정하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 개정 취지에 대한 의견

- 교육부는 2023년도에 ‘학교시설 복합화’ 사업¹⁾을 교육부 10대 핵심 정책으로 지정하고, ‘학교시설 복합화 활성화 방안’을 마련하여 특별교부금 등을 활용한 재정 지원, 정부 관계부처 및 지자체, 교육청이 협업할 수 있는 체계를 마련할 계획입니다.
- 그러나 2022년도 서울시 초·중·고등학교의 체육시설 개방 현황을 살펴보면 운동장의 경우 전체 학교수 대비 미개방률이 51.3%, 체육관의 경우 미개방률이 75%에 이르는 등 서울시내 상당수의 학교들이 여전히 학교 체육시설을 지역주민에게 개방하는데 소극적인 상황입니다.

1) 학교와 지역에서 필요한 교육, 돌봄, 문화, 체육시설 등을 복합적으로 설치하여 운영하는 사업(교육부 (2023.3.17.). 학교복합시설 활성화 방안)

[표-1] 서울 초·중·고등학교 체육시설 개방 현황

(2022년도 기준)

연도	전체 학교수	운동장		체육관	
		개방 학교수(%)	미개방 학교수	개방 학교수(%)	미개방 학교수
초등학교	601(100.0%)	264(43.9%)	337(56.1%)	141(23.5%)	460(76.5%)
중학교	384(100.0%)	220(57.3%)	164(42.7%)	111(28.9%)	273(71.1%)
고등학교	317(100.0%)	150(47.3%)	167(52.7%)	73(23.0%)	244(77.0%)
전체	1,302(100.0%)	634(48.7%)	668(51.3%)	325(25.0%)	977(75.0%)

- 동 일부개정조례안은 학교시설의 개방 및 제한 등에 관한 사항을 구체적으로 정비하여 학교 체육시설 개방이 확대될 수 있는 제도적 기반을 마련하려는 것으로 그동안 정부와 교육청이 추진해온 방향과 일치한다는 점에서 타당한 것으로 사료됩니다.

나. 주요 조문에 대한 의견

1) 개방의 원칙에 관한 사항(안 제3조)

- 안 제3조는 교육활동이 없는 시간과 주말·공휴일 등 학교교육에 지장이 없는 범위에서 학교장이 학교시설을 개방하여야 하며, 부득이한 사유가 있는 경우 개방을 제한할 수 있도록 단서를 마련하고(안 제1항), 개방 제한의 사유를 게시하며(안 제2항), 학교시설의 이용 예약현황을 홈페이지에 공개하도록 규정(안 제3항)하고 있습니다.
- 이와 같은 안 제3조의 개방원칙은 「초·중등교육법」 제11조²⁾에 따른 규정을 인용한 것으로, 학교교육에 지장을 주지 않는 범위내에서 학교시설 이용 신청자들이 학교시설을 사용할 수 있도록 함으로써 학교시설의 개방을 장려하는 효과가 있을 것으로 사료됩니다.

2) 초·중등교육법 제11조(학교시설 등의 이용) 모든 국민은 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 그 학교의 장의 결정에 따라 국립학교의 시설 등을 이용할 수 있고, 공립·사립 학교의 시설 등은 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있다.

- 그러나 현행 조례는 「초·중등교육법」에서 규정하고 있는 “학교교육에 지장을 주지 않는 범위”를 “교육활동 및 학생안전과 재산관리에 지장이 없는 범위”로 규정하고 있으나 안 제3조제1항은 이를 “교육활동이 없는 시간, 주말, 공휴일등 학교교육에 지장이 없는 범위”로 보아 동 조례안을 구성하고 있습니다.

그러나 이는 기존에 구성된 “학생안전과 재산관리”를 「초·중등교육법」에서 규정한 “학교교육에 지장을 주지 않는 범위”에서 제외하는 문제가 있어 이를 제외하는 것이 학교교육에 영향을 주는 학교시설운영 측면에서 타당한지 대한 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

- 또한 안 제3조제2항은 제1항의 단서사유 발생시 이를 게시하도록 규정하고 사유가 소멸될 경우 즉시 개방하도록 규정하고 있습니다.

- 그러나 학교시설을 미개방하는 경우는 제3조제1항에 따른 단서외에 학교의 사건사고 발생 등 게시하기에 적절하지 않은 상황도 있을 수 있다는 점에서 학교장의 재량적 판단이 필요한 부분도 있을 것으로 보이고 여타 조례를 통해 위임된 학교운영위원회와 학교장의 자율적 권한을 과도하게 침해하는 것은 아닌지³⁾⁴⁾ 검토가 필요한 것으로 사료됩니다.

- 한편 안 제3조제3항은 학교장이 학교시설 이용신청과 홈페이지내 예약현황 공개를 의무화하고 있습니다. 이는 지역주민에 대한 학교

3) 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」

3) 제11조(심의사항) ① 운영위원회는 법 제32조에서 규정한 사항 이외에도 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. ~ 4. (생략)

5. 학교시설의 개방 및 이용에 관한 사항 중 6개월 이상 장기 사용의 경우

4) 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」

제6조(소속학교장에게 위임하는 사항) 교육감과 교육장은 다음의 권한을 소속 학교장에게 위임한다.

1. ~ 8. (생략)

9. 제5조제27호 각급학교의 소관 행정재산의 운용·유지·보존 및 사용 허가

개방을 활성화하고 접근성을 높인다는 장점이 있을 것으로 생각합니다.

- 그러나 안 제3조는 개방의 원칙을 규정하고 있으나 동조 제3항은 개방의 원칙보다는 제12조2(이용수칙 및 홍보)의 내용에 해당하는 것으로 판단되는 바, 제12조의2와 함께 검토가 필요한 것으로 사료됩니다.
- 아울러 동조의 신설 및 개정할 경우 개방의 원칙을 정한 제2항, 제3항, 제4항은 모두 삭제되게 되는 바, 학교시설을 지역주민에게 개방하되 교육의 여건을 고려하여 개방하도록 규정한 현재의 원칙에 큰 변화를 가져오는 것이므로 삭제에 신중한 검토가 필요할 것으로 생각합니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 안 제3조와 관련하여 제1항에 대해서는 별도 의견이 없으며, 그 외 조항에 대해서는 현행 동 조례 제3조를 그대로 유지하는 것을 의견으로 제출하였습니다(행정관리담당관-12681.2023. 8.22.).

2) 이용수칙 및 홍보에 관한 사항(안 제12조의2)

- 안 제12조의2는 학교장이 학교시설의 개방 및 이용에 필요한 사항 및 이용수칙 등을 이용자가 볼 수 있게 게시하며(안 제1항 및 제2항), 학교홈페이지에 학교시설 개방 관련 민원 전용 상담 창구를 마련·운영하도록 규정(안 제3항)하고 있습니다.
- 이러한 학교장으로 하여금 학교시설의 개방 및 이용에 관한 사항을 게시하도록 하는 것은 학교시설의 자의적 미개방에 따른 학교현장의 갈등을 해소하고, 학교라는 공공시설을 사용하고자 하는 사용자에 대한 배려 및 만족도 제고 측면에서 별도 문제가 없는 것으로 사료됩니다.

- 다만 서울시교육청은 학교홈페이지에 학교시설 개방과 관련한 민원 전용 상담 창구를 운영하도록 하는 것에 대해 과중한 업무 부담이 발생할 수 있어 삭제해줄 것을 바라는 의견을 제출하였습니다(행정 관리담당관-12681.2023. 8.22.).
 - 그러나 현재 학교에서는 이미 학교시설에 대한 사용신청 및 승인여부 등을 홈페이지를 통해 관리하고 있고, 사용자가 직접 학교를 방문하여 시설사용 신청을 하거나, ‘학교시설사용 유·무선 예약시스템’을 통해 온라인 신청을 하고, 해당학교에서는 사용신청 시설의 사용가능 여부를 확인하여 사용신청자에게 사용가능여부를 통지해 주고 있는 바, 전용 상담창구를 이 수준에서 운영한다면 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.
 - 한편 안 제12조의2제2항은 인용조항이 의미상 ‘제11조제1항’이 아니라 ‘제10조제1항’이므로 이에 대한 수정이 필요한 것으로 판단됩니다.
- 3) 지도 및 감독에 관한 사항(안 제14조의2)
- 안 제14조의2는 교육감으로 하여금 학교시설의 개방 및 이용에 관한 사항을 지도·감독하게 하며, 학교장이 정당한 사유 없이 학교시설을 개방하지 아니하는 경우 개방 요구 등의 필요한 조치를 취할 수 있도록 규정하고 있습니다.
 - 현행 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 “교육자치법”이라 함) 제26조제1항⁵⁾은 교육감으로 하여금 “조례 또는 교육규칙”으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속교육기관 또는 하급교육행정기관(이하 “보조기관 등”이라 함)에 위

5) 「지방교육자치에 관한 법률」

제26조(사무의 위임·위탁 등) ①교육감은 조례 또는 교육규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무의 일부를 보조기관, 소속교육기관 또는 하급교육행정기관에 위임할 수 있다.

② ~ ④ 생략

임할 수 있도록 규정하고 있고, 이에 따라 학교시설 개방에 대한 권한은 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 6)에 따라 학교장에게 위임되어 있습니다.

- 그러나 동 조례 제2조⁷⁾에 따르면 교육감은 위임한 사무의 처리에 대하여 일반적 기준에 따라 ‘지휘·감독’ 하고 그 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 중지시킬 수 있도록 규정되어 있는바, 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

다만 서울시교육청은 안 제14조의2가 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」에 따라 교육감으로부터 위임된 학교장의 권한을 침해할 소지가 있어 삭제해야 한다는 의견을 제출하였습니다 (행정관리담당관-12681.2023. 8.22.).

- 그러나 이에 대해 교육청에서 수행한 법률자문 결과에 따르면, 1건은 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제3조⁸⁾에서 교육감이 위임한 사항은 사전승인이나 협의를 요구할 수 없다고 규정하고 있기에 교육감이 학교시설 개방 등에 관해 지시 또는 요구하도록 규정한 것은 행정권한 위임 취지 및 목적에 반한다는 의견을 제시하였습니다.

- 반면 2건은 교육감의 ‘개방 요구 등의 조치’가 ‘사전승인이나 협의’가 아니라 학교장이 우선 학교 개방에 대한 사항을 자유롭게 정하고 ‘그 후에’ 교육감으로 하여금 필요한 경우 개방 요구 등의

6) 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」

제6조(소속학교장에게 위임하는 사항) 교육감과 교육장은 다음의 권한을 소속 학교장에게 위임한다.

1. ~ 8. (생략)

9. 제5조제27호 각급학교의 소관 행정재산의 운용·유지·보존 및 사용 허가

7) 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」

제2조(지휘·감독) 교육감과 교육장은 위임한 사무의 처리에 대하여 일반적인 기준에 따라 지휘·감독하고 그 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 중지시킬 수 있다.

8) 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」

제3조(사전승인의 억제) 교육감과 교육장은 위임한 사항의 처리에 관하여는 사전승인이나 협의를 요구할 수 없다.

조치를 할 수 있는 가능성을 의미하므로 동 조례 제3조의 취지에 반한다고 보기 어렵고, 이에 동 조례 제2조에 따라 교육감이 학교장에게 위임한 사무 처리에 대해 지휘·감독이 가능하다고 판단하였습니다.

- 이와 같이 법률자문 3건 중 2건이 안 제14조의2의 신설이 가능하다고 한바, 법률자문 결과 동 조의 신설이 학교장의 권한을 침해할 소지가 있다는 교육청의 주장은 타당하지 않은 것으로 사료됩니다.

[표-2] 안 제14조의2 신설 관련 법률자문결과

법률자문 1	법률자문 2	법률자문 3
<ul style="list-style-type: none"> • 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제3조에 의하면 교육감이 위임한 사항의 처리에 관하여 사전승인이나 협의를 요구할 수 없다고 규정하고 있기에 교육감이 학교시설 개방 등에 관해 지시 또는 요구를 하도록 규정 한 것은 행정권한 취지 및 목적에 반함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 안 제14조의2의 '개방 요구 등의 조치'가 '사전승인이나 협의'로 볼 수 없기에 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제3조의 취지에 반한다고 보기 어려우며 이에 「서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제2조에 따라 교육감은 학교장에게 위임한 사무처리에 대해 지휘·감독이 가능함. 	<ul style="list-style-type: none"> • 서울특별시교육감 행정권한의 위임에 관한 조례」 제2조 및 제6조제9호에 따라 교육감은 학교장에게 위임한 행정재산의 운용, 유지, 보존 및 사용 허가 사무의 처리에 대하여 지휘·감독하고 그 처분이 위법 또는 부당하다고 인정될 때에는 이를 취소하거나 중지시킬 수 있는 권한이 인정됨..

- 이상으로 「서울특별시교육청 시설의 개방 및 이용에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장	정진국(2180-8263)	입법조사관	이가영(2180-8270)
----------	----------------	-------	----------------