

서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1630호
2. 발 의 자 : 문상모 의원
3. 발의일자 : 2017. 2. 6.
4. 회부일자 : 2017. 2. 8.

II. 제안이유

- 운동장 등 학교시설 사용료를 일부 조정함으로써 학교시설에 대한 사용료를 현실화하고자 함.

III. 주요내용

1. 별표의 학교시설 사용료를 일부 조정함(안 별표).

IV. 참조사항

1. 관계법령 : 「지방자치법」, 「공유재산 및 물품관리법 시행령」
2. 예산조치 : 해당 없음.
3. 기 타 :

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2017년 2월 6일 문상모 의원에 의해 의안번호 제1630호로 발의되어 2017년 2월 8일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 운동장 등 학교시설을 장기로 사용할 경우 감면률 변경에 따른 요금인상 문제가 제기됨에 따라 운동장의 시설 사용료를 단기와 장기로 구분하고 장기사용료를 다소 인하함으로써 학교시설 사용료를 현실화하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 개정 취지에 대한 의견

- 서울시의회는 지난 제270회 임시회에서 타·시도에 비해 상대적으로 비싼 학교 체육관 사용료를 다소 인하하고, 학교시설 개방에 대한 교육감과 학교장의 책무성을 강화함으로써 지역 주민들의 생활체육과 평생교육 활성화에 기여하고자 「서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례」를 개정한 바 있습니다.
- 그러나 학교 현장에서 체육관 사용료 인하에 따른 재정상의 어려움과 학생안전에 대한 대책 마련 등을 요구함에 따라 지난 제271회 정례회에서는 사용허가 기간 및 사용허가 시간의 제한, 영리행위와 전대행위의 금지 및 사용료 조정 등을 내용으로 한 개정 조례안이 서울시교육감에 의해 제출되어 수정 의결되었습니다.

이와 동시에 서울시의회는 지난 12월에 있었던 2017년도 서울시 및 서울시교육청 예산안 심사시 학교시설 개방에 따른 학생 안전관리 인력 배치 및 사용료 감면분을 보전하기 위해 90억원(서울시 30억원¹⁾, 서울시교육청 60억원²⁾의 예산을 새롭게 확보하기도 하였습니다.

- 그러나 동 조례 개정과정에서 학교 시설 장기사용시의 감면률이 기존의 70%~80% 범위에서 60%로 하향 조정됨에 따라 결과적으로 단가 조정이 없었던 기존의 운동장 장기사용료가 인상되는 문제점이 발생되었는바, 동 조례안은 [별표]에서 규정하고 있는 운동장 장기사용료 단가를 다소 인하함으로써 기존의 사용료와 유사한 금액으로 맞추고, 그동안 모호한 규정으로 인해 혼란을 초래해 왔던 ‘그 밖의 학교시설’에 대한 규정을 명확히 하였다는 점에서 의미가 있는 것으로 생각됩니다.

나. 주요 조문에 대한 의견

1) 사용료 조정에 관한 사항(안 별표)

- 동 개정조례안은 학교시설 중 운동장을 단기사용 및 장기사용(6개월 이상)으로 구분 하면서, 장기사용의 경우에만 일반 운동장은 기존의 20,000원에서 15,000원으로, 잔디 운동장은 기존의 40,000원에서 30,000원으로 각각 인하하여 규정하고 있습니다.
- 먼저 종전의 일반 운동장 사용료는 시간당 20,000원으로, 지역주민이 생활체육 등으로 6개월 이상 장기 사용하는 경우에는 학교장 재량에 따라 70%~80%의 범위에서 감면할 수 있도록 하였는바, 사용자는 시간당 4,000원(80%감면)에서 6,000원(70%감면)의 사용료를 지불하였습니다.
- 그러나 최근 조례 개정 과정에서 장기사용에 따른 감면률이 60%로 변경되어 사용료가 8,000원(60%감면)으로 인상됨에 따라, 결과적으로 기존에 70% 감면률을

1) 2017년도 서울특별시 예산-학교개방 우수학교 인센티브 지원 3,000,000천원(평생교육정책관)

2) 2017년도 서울특별시교육비특별회계-학교시설 개방에 따른 운영비 지원 6,000,000천원(교육재정과)

적용받아왔던 사용자는 33%, 80%를 적용받아왔던 사용자는 사용료가 100% 인상되는 결과를 초래하게 되었습니다.

이는 최근의 조례 개정이 그동안 타 시·도에 비해 상대적으로 높은 사용료를 현실화시키기 위함이었다는 점을 고려할 때 운동장 장기사용료의 인상은 조례 개정 취지에 부합하지 않고, 결국 지역주민의 생활체육 및 평생교육 활성화를 저해할 우려가 있습니다.

- 한편 동 조례안에 따라 학교 운동장 장기사용시의 사용 단가를 5,000원~10,000원 이하하고 여기에 감면률 60%를 적용하면 일반 운동장은 시간당 6,000원, 잔디 운동장은 시간당 12,000원의 사용료를 부과하게 되어 종전의 학교 운동장 장기사용시의 감면률 70%와 동일하며,

그동안 학교 현장에서 적용해왔던 학교 운동장 장기사용시의 평균 감면률이 71%라는 점에서 종전과 큰 차이가 없고 학교의 재정수익 측면과 사용자의 재정 부담 측면에서 적절한 수준이라고 판단됩니다.

[표-1] 운동장 장기사용료 현황

(기준 : 2015.3~2016.2, 단위 : 원)

연번	조례 개정 전				조례 개정 후		
	감면률	사용허가 건수	전체건수 대비 비율	평균 사용료	사용료	차액	변동률
1	80%	116	10%	1,250,000	2,500,000	1,250,000	▲ 100%
2	75%	33	3%	1,323,000	2,116,000	793,000	▲ 60%
3	72%	2	0.1%	3,364,000	4,805,000	1,441,000	▲ 43%
4	71%	6	0.5%	1,262,000	1,740,000	478,000	▲ 38%
5	70%	919	85%	1,458,000	1,944,000	486,000	▲ 33%
계		1,076	100%				

[표-2] 운동장 장기사용료 비교

(기준 : 1시간, 단위 : 원)

구분		종전 사용료			현행 사용료			조례안 사용료		
		감면전	감면률	감면후	감면전	감면률	감면후	감면전	감면률	감면후
운동장	일반	20,000	70%~80%	4,000~6,000	20,000	60%	8,000	15,000	60%	6,000
	잔디	40,000		8,000~12,000	40,000		16,000	30,000		12,000

2) 그 밖의 학교시설 사용료에 관한 사항(안 별표)

- 동 개정조례안은 [별표]의 표 안에 규정되어 있는 ‘그 밖의 학교시설’에 대한 사용료 규정을 표 외에 별도로 규정하면서,

‘그 밖의 학교시설’은 별표의 학교시설 사용료를 적용하지 아니하고, 소재지 또는

주변지역의 시설 사용료 등을 고려하여 학교장이 결정하도록 규정하고 있습니다.

- 당초 학교시설에 대한 사용료는 학교장이 학교의 상황을 고려하여 자율적으로 정하였으나, 동일 지역 동일 시설에 대한 사용료가 학교마다 다르고 그 편차가 심하여 학교시설을 이용하고자 하는 지역주민의 불만이 지속되었고, 이에 대한 공통적인 사용료 부과 기준의 필요성이 제기되어 동 조례가 제정된 바 있습니다.
- 그러나 「초·중등교육법」, 「고등학교이하 각급학교 설립·운영규정」에 따른 학교 설립 기준인 교사(校舎) 및 체육장의 경우에는 모든 학교에 설치되어 있어 조례를 통한 공통적인 사용료 부과 기준 설정이 가능하였으나, 수영장, 농구장, 테니스장 등의 ‘그 밖의 학교시설’은 학교에 따라 설치 여부가 달라 조례에 일괄적으로 사용료를 규정하기에 어려움이 있어 학교장이 주변시세를 고려하여 사용료를 정하도록 자율권을 부여하여 왔습니다.
- 현행 조례에서는 이와 같은 입법취지를 고려해 ‘그 밖의 학교시설’은 학교장이 자율적으로 사용료를 정하도록 규정하였으나 동 내용이 학교시설 사용료를 정하고 있는 [별표]의 표 안에 규정됨에 따라 일부 학교에서는 당초 취지와는 달리 동 조례 제9조에서 규정하고 있는 사용료 감면률을 적용하여 왔습니다.
따라서 현재 일선 학교에서는 ‘그 밖의 학교시설’에 대한 사용료 산정시 ① 감면률을 적용하지 않고 소재지 또는 주변지역의 시설 사용료를 부과하거나, ② 높은 단가를 선정한 후 높은 감면률을 적용하여 주변 시세에 맞추거나, ③ 낮은 단가를 선정한 후 낮은 감면률을 적용하여 주변 시세에 맞추는 방식, ④ 1일 3시간 기준으로 월 정액 사용료를 부과하는 방식, ⑤ 사용자가 없어 별도 사용료 기준이 없는 등 다양한 방식이 이용되고 있는 상황입니다.
이에 따라 종전에 높은 단가를 선정한 후 높은 감면률을 적용해 왔던 학교의 경우 최근 조례 개정으로 인해 장기사용 감면률이 낮아졌다는 이유로 이를 그 밖의 학교시설에도 적용함으로써 결과적으로 사용료가 인상되는 결과가 초래되었습니다.
- 그러나 현재 학교에서 적용되고 있는 그 밖의 시설에 대한 다양한 사용료 산정 방식을 통해 알 수 있듯이 만일 특정학교가 운동장, 체육관 등에 적용하고 있는 감면률을 그 밖의 시설에 적용하고 있다면 이는 조례상의 규정에 따른 것이라기 보다는 학교장의 자율적 판단에 따른 것으로 보아야 할 것입니다.
- 다만 일선학교에서 그 밖의 시설에 대한 사용료 산정 방식에 있어서 혼란이 초래되고 있다면 명확한 규정을 통해 이를 해소하여야 할 것인 바, 동 조례안은 이와 같은 규정의 모호성을 명확히 하기 위한 것으로 별도의 문제는 없을 것으로 판단됩니다.
- 이에 대해서는 서울시교육청도 동일한 입장을 견지하고 있는 바³⁾, 현재 학교장이

3) 서울시교육청 교육재정과-3707(2017.02.16.)

체육관, 운동장 등에 적용되는 감면률을 ‘그 밖의 시설’에도 적용하는 사례가 있다면 이를 면밀히 조사하여 입법취지에 맞는 사용료 부과가 이루어 질 수 있도록 노력할 필요가 있을 것으로 생각됩니다.

- 나아가 서울시교육청은 ‘그 밖의 학교시설’의 사용료를 학교장이 결정하도록 한 것에 대해 지역주민들의 불만이 적지 않게 제기되고 있다는 점에서 별도의 사용료 기준을 정할 필요가 있는지에 대해서도 면밀한 검토가 필요할 것으로 생각됩니다.

[표-3] 사용료 감면률 현황(테니스장 장기사용)

(기준 : 2016년도 장기계약, 단위 : 건)

감면률	0%	60%	70%	80%
학교수	7	4	37	5

[표-4] 사용료 현황(테니스장 장기사용)

(기준 : 2016년도 장기계약, 단위 : 학교)

구분		5,000원 미만	5,000원 이상~ 10,000원 미만	10,000원 이상~ 15,000원 미만	15,000원 이상~ 20,000원 미만	20,000원 이상~ 25,000원 미만	25,000원 이상
학교수	감면률 미적용	6	14	13	2	14	4
	감면률 적용	34	15	3	1		

3) 경과 조치 규정(부칙 안 제2조)

- 동 조례안의 시행일은 공포한 날로 규정되어 있으나, 동 조례안 시행일과 적용일을 동일하게 규정할 경우 동일 학교의 동일 시설물에 대한 사용요금이 불과 2달 사이에 적지 않은 차이가 발생될 수 있는 바,

부칙 안 제2조에서는 현행 조례의 시행일을 2016년 12월 29일부터 동 조례 시행 전 계약에 대해서도 소급적용하도록 경과 규정을 두고 있습니다.

- 이는 시설이용자에게 수익을 주는 것으로 신뢰의 이익이 크지 않아 법률소급입법 금지 원칙의 예외로 사료되며⁴⁾, 서울시교육청에서도 ‘의견 없음’의 의견을 제출 하였습니다.
- 서울시교육청은 운동장 장기사용의 경우 사용료로 인한 혼란이 발생하지 않도록 일선 학교에 충분한 설명과 행정지도가 있어야 할 것입니다.

□ 이상으로 「서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

4) - 「소급입법금지 원칙과 그 허용한계」, 법제(2001.07)

진정소급입법이 허용되는 예외적인 경우로는 ① 일반적으로 국민이 소급입법을 예상할 수 있었거나, 법적 상태가 불확실하고 혼란스러웠거나 하여 보호할만한 신뢰의 이익이 적은 경우와 ② 소급입법에 의한 당사자의 손실이 없거나 아주 경미한 경우, 그리고 ③ 신뢰보호의 요청에 우선하는 심히 중대한 공익상의 사유가 소급입법을 정당화하는 경우를 들 수 있다.(헌법재판소 1989. 3. 17. 선고 88 헌마 1 결정, 1998. 9. 30. 선고 97 헌바 38 결정)

관계 법령

지방자치법

[시행 2016.11.30.] [법률 제14197호, 2016.5.29., 타법개정]

제136조(사용료) 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.

제139조(사용료의 징수조례 등) ① 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다. 다만, 국가가 지방자치단체나 그 기관에 위임한 사무와 자치사무의 수수료 중 전국적으로 통일할 필요가 있는 수수료에 관한 사항은 다른 법령의 규정에도 불구하고 대통령령으로 정하는 표준금액으로 징수하되, 지방자치단체가 다른 금액으로 징수하고자 하는 경우에는 표준금액의 100분의 50의 범위에서 조례로 가감 조정하여 징수할 수 있다.

② 사기나 그 밖의 부정한 방법으로 사용료·수수료 또는 분담금의 징수를 면한 자에 대하여는 그 징수를 면한 금액의 5배 이내의 과태료를, 공공시설을 부정사용한 자에 대하여는 50만원 이하의 과태료를 부과하는 규정을 조례로 정할 수 있다.

③ 제2항에 따른 과태료의 부과·징수, 재판 및 집행 등의 절차에 관한 사항은 「질서위반행위규제법」에 따른다.

공유재산 및 물품 관리법

[시행 2016.11.30.] [법률 제14197호, 2016.5.29., 타법개정]

제22조(사용료) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가하였을 때에는 대통령령으로 정하는 요율(料率)과 산출방법에 따라 매년 사용료를 징수한다.

② 제1항에 따른 사용료는 그 전액을 대통령령으로 정하는 기간에 한꺼번에 내야 한다. 다만, 사용료 전액을 한꺼번에 내는 것이 곤란하다고 인정되어 대통령령으로 정하는 경우에는 1년 만기 정기에금 금리수준을 고려하여 대통령령으로 정하는 이자를 붙여 분할납부하게 할 수 있다.

③ 제2항 단서에 따라 분할납부하게 하는 경우 일정한 금액 이하의 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험을 체결하게 할 수 있다.

④ 삭제

제24조(사용료의 감면) ① 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익을 허가할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제22조에도 불구하고 그 사용료를 면제할 수 있다.

1. 국가나 다른 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공용·공공용 또는 비영리 공익사업용으로 사용하려는 경우
2. 제7조제2항 단서에 따라 행정재산으로 할 목적으로 기부를 받아들인 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 사용·수익을 허가하는 경우
3. 건물 등을 신축하여 기부채납을 하려는 자가 신축기간에 그 부지를 사용하는 경우
4. 천재지변이나 그 밖의 재난을 입은 지역주민에게 일정 기간 사용·수익을 허가하는 경우 등 대통령령으로 정하는 경우로서 지방의회가 동의한 경우

② 지방자치단체의 장은 제22조에도 불구하고 지역경제의 활성화를 위하여 필요한 경우 등 대통령령으로

정하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사용료를 감경할 수 있다.

③ 지방자치단체의 장은 행정재산의 사용·수익허가를 받은 자가 천재지변이나 그 밖의 재난으로 그 재산을 일정 기간 사용하지 못하였을 때에는 복구 완료기간의 사용료와 그 이자를 일할계산하여 감경할 수 있다.

공유재산 및 물품 관리법 시행령

[시행 2017.1.13.] [대통령령 제27328호, 2016.7.12., 일부개정]

제14조(사용료) ① 법 제22조제1항에 따른 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정가격(評定價格)의 연 1천분의 10 이상의 범위에서 지방자치단체의 조례로 정하되, 월할(月割) 또는 일할(日割)로 계산할 수 있다. 다만, 다른 법령에서 행정재산의 사용료에 대하여 특별한 규정을 두고 있는 경우에는 그 법령에 따른다.

② 지방자치단체의 장은 대중의 이용에 제공하기 위한 시설인 행정재산에 대해서는 그 재산을 효율적으로 관리하기 위하여 특별히 필요하다고 판단되는 경우에는 해당 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 시간별이나 횟수별로 그 재산의 사용료를 정할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 사용료를 계산할 때 해당 재산의 가격평가, 전세금의 산정, 일시 사용 등에 관하여는 제31조제2항부터 제8항까지의 규정을 준용한다.

④ 법 제21조제2항 및 제3항에 따라 사용·수익허가를 갱신하는 경우 갱신된 사용·수익허가 기간의 연간 사용료에 관하여는 제31조의2를 준용한다.

⑤ 제13조제5항에 따라 일수별 또는 시간별로 행정재산을 사용·수익하게 하는 경우 그 일수별 또는 시간별 사용료의 산정은 행정자치부장관이 정하는 기준에 따른다.

⑥ 사용료의 납부기한은 사용·수익허가를 받은 날부터 60일 이내로 하되, 사용 전에 미리 내야 한다.

⑦ 법 제22조제2항 단서에 따라 사용료를 분할납부하게 하려는 경우에는 사용료가 100만원을 초과하는 경우에 한정하여 시중은행의 1년 만기 정기예금의 평균 수신금리를 고려하여 행정자치부장관이 정하여 고시하는 이자율을 적용한 이자를 붙여 연 4회의 범위에서 분할납부하게 할 수 있다.

⑧ 법 제22조제3항에 따라 보증금을 예치하게 하거나 지방자치단체를 피보험자로 하는 이행보증보험을 체결하게 하는 경우 그 금액은 연간 사용료의 100분의 50에 해당하는 금액 이하로 한다.

초·중등교육법

[시행 2016.8.4.] [법률 제13943호, 2016.2.3., 일부개정]

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.