

서울특별시교육청 친환경 학교 운동장 및 어린이놀이시설 조성에 관한 조례안 검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제1076호
2. 발 의 자 : 권순선 의원
3. 발의일자 : 2019. 10. 16.
4. 회부일자 : 2019. 10. 22.

II . 제안이유

- 학교 운동장 및 어린이놀이시설의 유해물질로부터 학생을 보호하기 위하여 친환경 학교 운동장 및 어린이놀이시설 조성에 관한 근거규정을 마련하여 학생의 안전한 학교생활 및 건강한 성장 등을 도모하고자 함

III . 주요내용

1. 친환경 학교 운동장 및 어린이놀이시설 조성을 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
2. 학교 운동장 및 어린이놀이시설을 친환경으로 조성하기 위한 계획을 수립하도록 함(안 제4조).

3. 조성계획을 효율적으로 수립하기 위하여 유해성 조사 등의 실태조사를 실시할 수 있도록 하고, 운동장 소재 또는 어린이놀이시설의 재질을 선정할 경우 사전에 관계자의 의견 수렴을 하도록 함(안 제5조 및 제6조).
4. 교육감은 유해물질이 발견된 학교 운동장 및 어린이놀이시설에 대해 안전을 위한 조치를 취하고, 우선적으로 친환경 모델을 적용할 수 있도록 함(안 제7조).
5. 교육감은 친환경 학교 운동장 및 어린이놀이시설 조성을 효과적으로 추진하기 위하여 서울특별시, 관계기관 등과 협력체계를 구축할 수 있도록 함(안 제8조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방교육자치에 관한 법률」, 「초·중등교육법」, 「유아교육법」, 「학교보건법」, 「어린이놀이시설 안전관리법」
2. 예산조치 : 비용추계서 참조.
3. 기 타 : 해당사항 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 10월 16일 권순선 의원에 의해 의안번호 제 1076호로 발의되어 2019년 10월 22일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시 소재 학교 운동장 및 어린이놀이시설이 친환경 소재로 조성될 수 있도록 조성계획의 수립, 실태조사, 의견수렴 등에 관한 사항을 규정함으로써 학생의 안전을 확보하고 건강한 성장 등을 도모하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 지난 2016년 학교 내 운동장 및 트랙 등의 체육시설에서 중금속 등의 유해물질이 검출되면서 서울시교육청은 관내 체육시설에 대한 전수조사를 실시하였고, 그 결과 전체 134개교에서 유해성 물질 기준 초과량이 검출되었는바, 서울시교육청은 해당 시설의 사용 중지 조치를 한바 있습니다.
- 또한 이에 앞서 서울시교육청은 학교 인조잔디에 대한 유지관리의 어려움과 유해물질 검출로 인해 지난 2013년부터 관련 예산의 지원을 중단하고 친환경운동장 조성 사업으로 정책방향을 전환하였고(체육건강청소년과-14199,2013.7.16.), 기존 일반 마사토 보다 성능이 개선된 친환경 마사토를 개발하여 보급 및 교체를 추진하고 있습니다¹⁾.

1) 학교 운동장 설계지침 및 시설기준, 서울시교육청, 2015.5.

[표-1] 친환경 운동장 설치 현황

(단위 : 교, 천원)

설치년도	2016	2017	2018	2019	계
설치교	12	10	10	13	45
예산액	2,200,000	2,119,250	2,237,155	2,681,455	9,237,860

- 한편 어린이 놀이시설의 경우에는 「어린이제품 안전특별법」 제17조에 따른 안전인증을 받은 놀이기구만 설치가 가능하도록 규정되어 있으며²⁾, 어린이놀이시설 시설물의 도료나 마감재, 모래, 충격흡수용 표면재 등에 대해서는 「환경보건법」 제23조³⁾ 및 같은 법 시행령 제16조에 따라 관리하도록 규정되어 있습니다.
- 더욱이 서울시교육청은 「서울특별시교육청 어린이놀이시설 관리 조례」에 따라 어린이 놀이시설에 대한 안전점검에 대한 관리계획을 매년 수립 및 시행하고 있는 상황입니다⁴⁾.

2) 어린이놀이시설 안전관리 매뉴얼, 행정안전부(2018.12.), p. 24

3) 제23조(어린이활동공간의 위해성 관리) ① 환경부장관은 어린이의 건강을 보호하기 위하여 어린이활동공간에 대하여 환경유해인자의 노출을 평가하고, 어린이활동공간에 대한 환경안전관리기준(이하 "환경안전관리기준"이라 한다)을 대통령령으로 정하여야 한다.

② 환경부장관은 제1항에 따른 노출평가 결과에 따라 환경유해인자의 위해성이 크다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 위원회의 심의를 거쳐 환경유해인자의 사용을 제한할 수 있다.

③ 환경부장관은 제2항에 따라 환경유해인자의 사용을 제한하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고시하여야 한다.

1. 제한 대상 환경유해인자의 명칭
2. 제한 내용
3. 제한 범위

④ 어린이활동공간의 소유자나 관리자는 환경안전관리기준을 지켜야 한다.

⑤ 환경부장관은 어린이활동공간의 관리자나 소유자가 제2항에 따른 환경유해인자의 사용제한이나 환경안전관리기준을 위반한 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 해당 시설의 관리자나 소유자에게 시설의 개선이나 환경안전관리기준을 준수하도록 명할 수 있다.

⑥ 어린이활동공간의 관리자나 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 제23조의2에 따른 검사기관으로부터 환경안전관리기준에 적합한지에 대한 검사(이하 "확인검사"라 한다)를 받아야 한다. 이 경우 확인검사 시기, 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다.

1. 어린이활동공간을 신축한 때
2. 대통령령으로 정하는 규모 이상을 증축하거나 수선한 때

⑦~⑨<생략>

4) 어린이 놀이시설은 교육지원청 단위로 시설에 대한 안전관리에 대한 지도점검 계획을 세우고 있으며, 전체시설 중 일부(10%)만 표본점검을 통해 관리하고 있음.

- 그러나 이와 같은 정책의 시행 및 법적 기준이 존재함에도 불구하고, 서울시교육청은 학교 운동장 및 어린이놀이기구에 대한 유해물질 등의 검사를 최초 설치 시에 시행할 뿐 이미 설치된 시설물에 대해서는 유해성 조사나 관리 및 유해성 물질 근절을 위한 구체적 시행계획을 수립하고 있지 않으나,

운동장 및 어린이놀이기구에 대한 유해성 물질의 중장기적인 관리 방안 마련과 구체적 조성계획 등의 제도적 보완이 필요한 상황입니다.

- 이런 점에서 동 조례안은 학교 운동장과 어린이놀이기구의 관리에 있어 교육감에게 보다 적극적인 책무를 부여함과 동시에 운동장 및 어린이놀이기구를 친환경으로 조성하기 위한 계획의 수립 및 관리를 위한 실제적 방안을 마련하기 위한 것으로 그 취지 면에서 바람직한 것으로 사료됩니다.
- 다만, 어린이 놀이기구와 관련하여 이미 관련 조례가 제정·시행되고 있는바, 동 조례안과 범위와 내용에 있어 중복성 등의 문제가 발생할 여지가 있으므로 이에 대한 면밀한 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 9개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 조례안의 목적, 정의, 교육감의 책무 등을 규정하고 있고, 안 제4조는 친환경 운동장 및 어린이놀이기구 조성계획(이하 ‘조성계획’)의 수립에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

그리고 안 제5조부터 제7조까지는 유해성 등의 실태조사와 조성계획 시의 의견수렴 및 친환경 모델 적용 등에 관한 사항을 규정하고 있고, 안 제8조는 협력체계 구축 등에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계면에서 「자치법규 입안 길라잡이」⁵⁾ 등에 따라 조문을 체계적으로 구성하고 있는바, 조례 구성 측면에 있어서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 조성계획 및 실태조사에 관한 의견(안 제4조 및 안 제5조)

- 안 제4조는 학교 운동장 및 어린이놀이시설을 친환경으로 조성하기 위해 조성계획을 수립하도록 규정하면서, 그 조성계획에는 안 제4조 제2항제1호부터 제6호까지의 사항을 포함하도록 규정하고 있습니다. 이때 각 호에 규정된 사항은 운동장과 어린이놀이시설을 친환경으로 조성하기 위한 사항으로 동 조례안의 입법취지에 비추어볼 때 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 또한 안 제5조에서는 학교 운동장 및 어린이 놀이시설의 유해성 조사 등에 대한 실태조사를 실시하도록 규정되어 있는바, 안 제4조의 조성계획을 시행하기 위해서는 실태조사가 선행되어야 한다는 점에서 안 제5조는 필요한 규정이라고 사료됩니다.

- 다만 조성계획의 수립과 실태조사 모두 시행시기가 조례안에 특정되어 있지 않다는 점에서 자칫 동 규정이 선언적 형식에 그칠 우려가 있는바, 특히 조성계획의 수립은 의무사항으로 규정되어 있다는 점에서 효율적인 사업 추진과 관리를 위해 이에 대한 보완이 필요할 것으로 사료됩니다.

- 그 밖에 안 제6조의 의견수렴 및 안 제7조 친환경 모델 우선 적용, 안 제8조 협력체계 구축 등은 운동장 및 어린이 놀이시설을 친환

5) '2018 자치법규 입안 길라잡이', 법제처, 2018.6.

경으로 구축하기 위한 절차적 사안을 규정한 것으로 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 이상으로 「서울특별시교육청 친환경 학교 운동장 및 어린이놀이시설 조성에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

관계 법령

환경보건법

[시행 2019. 6. 13.] [법률 제15661호, 2018. 6. 12., 일부개정]

제23조(어린이활동공간의 위해성 관리) ① 환경부장관은 어린이의 건강을 보호하기 위하여 어린이활동공간에 대하여 환경유해인자의 노출을 평가하고, 어린이활동공간에 대한 환경안전관리기준(이하 "환경안전관리기준"이라 한다)을 대통령령으로 정하여야 한다. <개정 2012. 2. 1.>

② 환경부장관은 제1항에 따른 노출평가 결과에 따라 환경유해인자의 위해성이 크다고 인정되는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 위원회의 심의를 거쳐 환경유해인자의 사용을 제한할 수 있다.

③ 환경부장관은 제2항에 따라 환경유해인자의 사용을 제한하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 고시하여야 한다.

1. 제한 대상 환경유해인자의 명칭
2. 제한 내용
3. 제한 범위

④ 어린이활동공간의 소유자나 관리자는 환경안전관리기준을 지켜야 한다. <개정 2012. 2. 1., 2014. 3. 24.>

⑤ 환경부장관은 어린이활동공간의 관리자나 소유자가 제2항에 따른 환경유해인자의 사용제한이나 환경안전관리기준을 위반한 경우에는 환경부령으로 정하는 바에 따라 해당 시설의 관리자나 소유자에게 시설의 개선이나 환경안전관리기준을 준수하도록 명할 수 있다. <개정 2012. 2. 1., 2014. 3. 24.>

⑥ 어린이활동공간의 관리자나 소유자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 때에는 제23조의2에 따른 검사기관으로부터 환경안전관리기준에 적합한지에 대한 검사(이하 "확인검사"라 한다)를 받아야 한다. 이 경우 확인검사 시기, 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 환경부령으로 정한다. <신설 2014. 3. 24.>

1. 어린이활동공간을 신축한 때
2. 대통령령으로 정하는 규모 이상을 증축하거나 수선한 때

⑦ 제23조의2에 따른 검사기관은 환경부령으로 정하는 바에 따라 확인검사 결과를 증명하는 증서를 어린이활동공간의 관리자나 소유자에게 교부하여야 한다. <신설 2014. 3. 24.>

⑧ 어린이활동공간의 관리자나 소유자는 확인검사에 부적합한 어린이 활동공간을 이용하도록 하여서는 아니 된다. <신설 2014. 3. 24.>

⑨ 환경부장관은 제6항에 따라 확인검사를 받지 아니한 관리자나 소유자에게 환경부령으로 정하는 바에 따라 환경안전관리기준에 적합한지에 대한 확인검사를 받도록 명할 수 있다.

환경보건법 시행령

[시행 2019. 7. 9.] [대통령령 제29972호, 2019. 7. 9., 타법개정]

제16조(어린이 활동공간에 대한 환경안전관리기준) ① 법 제23조제1항에 따른 어린이활동공간에 대한 환경안전관리기준은 별표 2와 같다.

② 제1조의2제1호의 시설에 대하여는 제1항에 따른 기준과 다음 각 호의 기준이 다른 경우에는 제1항에도 불구하고 해당 법령에서 정하는 기준에 따른다. <개정 2012. 7. 31., 2015. 6. 1.>

1. 「어린이놀이시설 안전관리법」 제11조에 따른 기준
2. 「어린이제품 안전 특별법」 제17조제3항에 따른 기준

어린이제품 안전 특별법 (약칭: 어린이제품법)

[시행 2017. 1. 28.] [법률 제13859호, 2016. 1. 27., 타법개정]

제17조(안전인증 등) ① 안전인증대상어린이제품 제조업자(외국에서 제조하여 대한민국으로 수출하려는 자를 포함한다. 이하 이 절에서 같다) 또는 수입업자는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 안전인증기관으로부터 다음 각 호의 구분에 따른 방법으로 그 안전인증대상어린이제품의 안전인증을 받아야 한다.

1. 어린이제품 모델(산업통상자원부령으로 정하는 고유한 명칭을 부여한 제품의 형식을 말한다. 이하 같다)에 대하여 안전인증을 받는 경우에는 제품검사와 공장심사를 모두 거칠 것
2. 일정 수량만 제조·수입하거나 1회성으로 생산하는 어린이제품에 대하여만 안전인증을 받는 경우에는 제품검사만을 거칠 것

② 안전인증대상어린이제품 제조업자는 안전인증을 받은 사항을 변경하려는 경우에는 산업통상자원부령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 안전인증기관에 안전인증의 변경을 신청하여야 한다.

③ 안전인증기관은 산업통상자원부장관이 고시하는 제품검사의 안전기준(어린이제품 공통안전기준을 포함한다. 이하 같다), 공장심사의 기준에 적합한 경우 안전인증을 하여야 한다. 다만, 안전기준이 고시되지 아니하거나 고시된 안전기준을 적용할 수 없는 안전인증대상어린이제품에 대하여는 관련 국제기준 또는 국내외의 국가표준 등을 준용하여 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 안전인증을 할 수 있다.

④ 안전인증기관은 필요한 경우에는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 안전인증에 조건을 붙일 수 있다.

⑤ 안전인증기관은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 안전인증을 한 기록을 작성·보관하여야 한다.

⑥ 안전인증기관은 안전인증을 받은 안전인증대상어린이제품의 안전성이 유지되고 있는지를 확인하기 위하여 산업통상자원부령으로 정하는 방법 및 절차에 따라 안전인증대상어린이제품 제조업자의 안전인증대상어린이제품 또는 공장에 대하여 2년에 1회 정기검사를 할 수 있다. 다만, 안전인증대상어린이제품의 안전성에 문제가 발생하는 등 특별한 사정이 있는 경우에는 수시검사를 할 수 있다.

⑦ 안전인증대상어린이제품 제조업자는 안전인증을 받은 후 제조되는 안전인증대상어린이제품에 대하여 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 안전성이 유지되고 있는지에 관한 자체검사를 하여야 한다.

⑧ 안전인증대상어린이제품 제조업자 또는 수입업자는 다음 각 호의 구분에 따른 서류를 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 작성·보관하여야 한다.

1. 제조업자: 안전인증대상어린이제품이 제3항에 따른 안전기준에 적합하다는 사실을 증명하는 서류와 제7항에 따른 자체검사의 기록

2. 수입업자: 안전인증대상어린이제품이 제3항에 따른 안전기준에 적합하다는 사실을 증명하는 서류

⑨ 안전인증기관은 제6항 본문에 따른 정기검사 및 제7항에 따른 자체검사의 실적이 우수한 안전인증대상어린이제품 제조업자에 대하여는 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 정기검사의 전부 또는 일부를 면제할 수 있다.

⑩ 안전인증기관은 산업통상자원부령으로 정하는 바에 따라 안전인증대상어린이제품의 안전에 관한 시험·검사를 하는 국내외의 기관과 안전인증대상어린이제품에 대한 제품검사 또는 공장심사의 결과를 상호인정하는 계약을 체결할 수 있다.

⑪ 제2항, 제4항, 제6항 및 제7항은 제1항제2호에 따른 방법으로 안전인증을 받는 경우에는 적용하지 아니한다.