

서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례안 심사보고서

의안 번호	1719
----------	------

2020년 9월 8일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2020년 8월 11일, 서윤기 의원 등 17명
2. 회부일자 : 2020년 8월 21일
3. 상정일자 : 제296회 임시회 폐회중 제3차 교육위원회
(2020년 9월 7일 상정·수정가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 서윤기 의원)

1. 제안이유

- 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」에서 위임한 사항과 「지방자치법」 제144조 및 「고등학교 이하 각급 학교설립·운영 규정」 제3조의2에 따라 설치하는 서울특별시교육청 학교복합시설의 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정하고자 함.

2. 주요내용

- 가. 학교복합시설을 「학교시설사업 촉진법」 제2조제1호에 따른 학교시설로서 학생과 지역주민이 함께 이용하기 위해 설치·운영하는 문화

및 복지 시설, 생활체육시설, 평생교육 시설 등으로 정의함(안 제2조).

나. 서울특별시교육감의 책무를 규정함(안 제3조).

다. 학교복합시설의 기능을 규정함(안 제6조).

라. 학교복합시설의 귀속 및 설치 협의 등에 대한 사항을 규정함(안 제 7조).

마. 학교복합시설의 개방 및 운영 위탁사항 을 정함(안 제9조 및 제10조).

바. 학교복합시설 설치·운영에 대한 기관 간 협의사항 및 운영협의회에 대한 사항을 규정함(제12조).

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2020년 8월 11일 서윤기 의원 등 17명의 의원에 의해 의안번호 제1719호로 발의되어 2020년 8월 21일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」(이하 ‘학교복합시설법’)에서 위임한 사항과 서울특별시 소재 학교의 복합화 시설 설치 및 운영 등에 관한 사항을 규정함으로써 학생에게 보다 안전한 교육환경을 제공하고 지역주민의 삶의 질을 제고하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 최근 우리사회는 지역주민들의 생활체육과 평생교육에 대한 수요가 증가함에 따라 생활 밀착형 사회기반 시설(SOC)에 대한 사회적 관심이 높아지고 있습니다¹⁾.
- 이러한 가운데 지역내 학교는 접근성이 좋아 학교시설 및 학교용지를 활용한 지역의 공공시설 설치가 적극적으로 검토되고 있으며, 실제 학교 내에는 도서관, 수영장, 헬스장, 주차장 등 학교복합시설이 설치·운영되고 있습니다.

[표-1] 서울시 학교내 학교복합시설 설치 현황

구분	체육관	주차장	수영장	헬스장	도서실	정보센터
초	49	29	21	16	14	14
중	22	8	5	6	6	7
고	9	8	3	2	3	3
합계	80	45	29	24	23	24

- 그러나 학교복합시설은 「초·중등교육법」 제11조²⁾와 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제3조의2³⁾를 통해 복합시설을 설치·이용할 수 있다고 포괄적으로 규정되어 있을 뿐, 학교복합시설의 설치와 운영에 관한 사항을 규율하는 별도의 법적근거 없이 자치단체 또는 교육청에서 학교시설에 대한 복합화를 추진·운영해 왔습니다.

1) '포용국가 실현을 위한 사회관계장관회의 개최-학교와 마을, 학생과 주민을 잇는 학교시설복합화 활성화 방안 논의', 교육부 보도자료, 2019.10.10.
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.
3) 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제3조의2(복합시설) 교육부장관 또는 시·도교육감은 국·공립학교에 교육상 지장이 없는 범위 안에서 문화 및 복지시설, 생활체육시설, 평생교육시설 등의 복합시설을 둘 수 있다.

- 이처럼 학교복합시설의 설치 및 운영에 대한 법적 근거 없이 학교복합시설이 설치·운영됨에 따라 이에 대한 체계적 지원에 한계가 있으며, 설치·운영에 대한 전문적 지식없이 학교 교직원이 관련 업무를 수행함에 따른 유지·보수 등의 업무부담 등의 문제가 제기되어 왔습니다.
- 더욱이 학교복합시설은 지역주민이 함께 이용함에도 불구하고 학생 안전 문제 및 학습권을 고려하지 않은 채 설치되는 경우도 있어 이에 대한 명확한 기준설정이 필요한 상황입니다.
- 한편 금년 3월 국회에서는 「학교복합시설법」이 제정(법률 제 17082호, 2020.3.24.)되어 학교복합시설에 대한 설치 및 운영·관리에 대한 법적 근거를 마련하였으나, 지역별, 학교 급별로 학교의 특성이 다르고 학교복합시설에 대한 성격이 달라 구체적인 학교복합시설에 대한 설치와 운영 및 관리에 있어 보다 세부적인 규정이 필요한 상황입니다.
- 이런 점에서 동 조례안은 학교복합시설의 설치 및 운영·관리에 있어 교육감에게 보다 적극적인 책무를 부여함과 동시에 운영관리주체, 학생들의 안전 및 학습권 보장 등 학교복합시설의 설치 및 운영·관리를 위한 실제적 방안을 마련하기 위한 것으로 그 취지 면에서 바람직한 것으로 사료됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 13개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제5조까지는 조례안의 목적, 정의, 교육감의 책무, 적용범위 및 다른 조

레와의 관계 등 총칙에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

그리고 안 제6조는 학교복합시설의 기능을, 안 제7조는 학교복합시설의 귀속 및 설치시의 협의 사항을, 안 제8조는 학교복합시설의 설치시 고려되어야 할 사항을 각각 규정하고 있습니다.

또한 안 제9조는 학교복합시설의 개방과 관련한 사항을 규정하고 있으며, 안 제10조는 학교복합시설의 위탁 운영에 관한 사항을, 안 제11조는 기관 간 협의에 관한 사항을, 안 제12조는 학교복합시설의 효율적 운영을 위한 학교복합시설 운영협의회의 설치에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

- 전반적으로 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계면에서 「자치법규 입안 길라잡이」⁴⁾ 및 「알기 쉬운 법령 정비기준」 등에 따라 조문을 체계적으로 구성하고 있는바, 조례 구성 측면에 있어서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 학교복합시설의 귀속 및 설치 협의 등에 관한 의견(안 제7조)

- 안 제7조제1항은 학교복합시설을 설치할 경우 그 시설물은 교육감에게 귀속되는 것을 원칙으로 하되 협의를 통해 예외를 둘 수 있도록 규정하고 있으며,

같은 조 제2항 및 제3항에서는 학교복합시설의 설치시 각호에 규정된 사항을 협의하여 설치하도록 규정하면서, 그 협의에 앞서 학교운영위원회의 동의를 얻도록 규정하고 있습니다.

- 현재 서울시내 학교복합시설은 총 225곳이 있으며, 이 중 대부분이 학교가 학교복합시설에 대한 운영권을 가지고 있는 것으로 나타나고 있는바,

4) '2018 자치법규 입안 길라잡이', 법제처, 2018.6.

이와 같이 학교복합시설의 귀속 주체를 교육감으로 하는 것은 학교의 특성과 학생들의 교육을 우선적으로 고려해 운영할 수 있다는 점에서 원칙적으로 타당하다 할 것입니다.

- 다만 학교복합시설에 대한 귀속 주체를 모두 교육감으로 할 경우 학교복합시설에 대한 관리·운영에 있어 일선 학교의 업무부담을 가중시킬 수 있으며, 일부 시설의 경우 전문인력을 통한 운영이 오히려 효율성을 극대화할 수 있다는 측면도 있는바,

학교복합시설의 귀속 주체를 원칙적으로 교육감에게 귀속되도록 하되, 예외적으로 같은 조 안 제2항에 따른 협의를 통해 달리 정할 수 있도록 한 안 제7조제1항은 적절한 입법조치로 사료됩니다.

[표-2] 서울시 학교내 학교복합시설 운영권 현황

구분	체육관	주차장	수영장	헬스장	도서실	정보센터	계
학교	77	15	27	23	21	22	185 (82.2%)
자치구	3	30	2	1	2	2	40 (17.8%)
합계	80	45	29	24	23	24	225 (100.0%)

- 한편 안 제7조제3항은 학교복합시설을 설치할 경우 사전에 학교운영위원회의 동의를 거치도록 규정하고 있는바, 학교 내 복합시설을 설치할 경우 가장 직접적인 이해당사자인 학교구성원들의 의견수렴은 사업추진의 정당성 확보를 위한 필수적 절차이고,

학교구성원들의 의견 수렴 및 정책결정 기구가 학교운영위원회라는 점에서 안 제7조제3항은 최소한 이러한 학교구성원의 의견수렴을 거치도록 한 것으로 그 취지는 바람직하다고 사료됩니다.

- 다만, 국·공립학교에 설치되어 있는 학교운영위원회는 의결기구가 아닌 「초·중등교육법」에 근거한 법정 위원회로서 심의기구의 성격을 갖고 있는바, 동 안 제7조의제3항의 ‘동의를 얻어야 한다’는 ‘심의를 거쳐야 한다’로 규정하는 것이 입법체계적으로 바람직할 것으로 사료됩니다.
- 참고로 서울시교육청에서도 안 제7조제3항에 대해 동일한 의견을 제시한 바 있습니다(행정관리담당관-10510, 2020.8.21.).

3) 부칙에 관한 의견

- 동 조례안의 부칙은 공포한 날로부터 시행하도록 규정하고 있으나, 동 조례안의 위임법률인 「학교복합시설법」은 2021년 3월 25일부터 시행됨에 따라 조례의 시행일이 위임법률보다 앞서는 결과가 발생됩니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 조례의 시행일을 「학교복합시설법」과 동일하게 맞춰야 한다는 의견을 제시하였습니다(행정관리담당관-10510, 2020.8.21.).
- 이처럼 법령의 위임에 따라 제정되는 조례의 경우 조례의 시행일을 위임법령에서 정한 시행일로 정하는 것이 원칙이고⁵⁾, 이는 법과 조례 간의 모순이나 저촉을 피하기 위한 것입니다.
- 더욱이 법제처에서도 조례가 법률의 위임 또는 집행의 성격을 가지는 경우에는 법률이 있어야만 제정할 수 있다는 의견(법제처 의견 11-0054)이 있는바, 동 조례안 부칙의 시행일은 법률 시행일에 맞춰야 할 것으로 사료됩니다.

5) ‘2018 자치법규 입안 길라잡이’, 법제처(2018.6.), 265쪽

Ⅳ. 질의 및 답변요지 : 생략

Ⅴ. 토론요지 : 없음

Ⅵ. 수정안의 요지 :

- 안 제7조제3항의 ‘동의를 얻어야 한다’를 ‘심의를 거쳐야 한다’로 수정함.
- 동 조례안 부칙의 시행일을 ‘2021년 3월 25일부터’로 수정함.

Ⅶ. 심사결과 : 수정가결(재석의원 전원 찬성)

Ⅷ. 소수의견 요지 : 없음

Ⅸ. 기타 필요한 사항 : 없음

서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례안 대한 수정안

의안 번호	관련 1719
----------	------------

제안연월일 : 2020년 9월 8일
제안자 : 교육위원장

1. 수정이유

- 「초·중등교육법」에 따라 설치되는 국·공립 학교운영위원회는 심의 기구로서의 성격을 갖고 있는바, 안 제7조제3항의 ‘동의를 얻어야 한다.’를 ‘심의를 거쳐야 한다.’로 수정함.
- 또한 부칙의 조례시행일을 동 조례안의 상위법률인 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」의 시행일과 동일하게 ‘2021년 3월 25일’로 수정함.

2. 주요내용

- 학교운영위원회의 ‘동의를 얻어야 한다.’를 ‘심의를 거쳐야 한다.’로 수정함(안 제7조제3항).
- 조례안 부칙의 시행일을 ‘공포한 날’에서 ‘2021년 3월 25일’로 수정함(안 부칙).

3. 참고사항 : 없음

서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례안 대한 수정안

서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례안을 다음과 같이 수정한다.

제7조제3항 중 '동의를 얻어야 한다.'를 '심의를 거쳐야 한다.'로 한다.

부칙 중 '공포한 날부터'를 '2021년 3월 25일부터'로 한다.

신 · 구조문대비표

원안	수정안
<p>제7조(학교복합시설의 귀속 및 설치 협의 등) ①~② (생략)</p> <p>③ 학교복합시설을 설치하려는 자는 제2항에 따른 협의 전에 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회의 <u>동의를 얻어야 한다.</u></p>	<p>제7조(학교복합시설의 귀속 및 설치 협의 등) ①~② (원안과 같음)</p> <p>③ 학교복합시설을 설치하려는 자는 제2항에 따른 협의 전에 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회의 <u>심의를 거쳐야 한다.</u></p>
부 칙	부 칙
<p>이 조례는 <u>공포한 날부터</u> 시행한다.</p>	<p>이 조례는 <u>2021년 3월 25일부터</u> 시행한다.</p>

서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」에서 위임한 사항과 「지방자치법」 제144조 및 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제3조의2에 따라 설치하는 서울특별시교육청 학교복합시설의 설치 및 운영에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 “학교복합시설”이란 「학교시설사업 촉진법」 제2조제1호에 따른 학교시설로서 학생과 지역주민이 함께 이용하기 위하여 설치·운영하는 문화 및 복지 시설, 생활체육시설, 평생교육 시설 등을 말한다.

제3조(책무) ① 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 서울특별시장(이하 “시장”이라 한다) 및 자치구청장(이하 “구청장”이라 한다)과 상호 협력하여 학교복합시설의 설치 및 운영을 위한 지원시책을 마련하고 이를 추진하도록 노력하여야 한다.

② 교육감은 시장 및 구청장과의 협력을 통하여 학교복합시설의 원활한 운영에 필요한 재원을 마련하도록 노력하여야 한다.

제4조(적용 범위) 이 조례는 교육감이 설치하는 초등학교·중학교·고등학교· 및 특수학교에 대하여 적용한다.

제5조(다른 조례와의 관계) 학교복합시설의 설치 및 운영에 관하여 다른

조례에 우선하여 이 조례를 적용한다.

제6조(기능) 학교복합시설은 다음 각 호의 기능을 수행한다.

1. 학생 및 주민의 정서함양, 지역문화 발전을 위한 문화·예술 활동 지원
2. 학교 교육 과정과 연계한 다양한 교육지원 프로그램 운영
3. 도시의 열람·대출 및 학생·지역주민의 독서문화 신장을 위한 행사 및 프로그램 운영
4. 교양 및 능력개발을 위한 교육프로그램 개설 운영
5. 건전한 여가선용 및 체력증진을 위한 체육시설 운영
6. 그 밖에 학생 및 지역주민의 복지증진과 평생학습을 위하여 필요한 사항

제7조(학교복합시설의 귀속 및 설치 협의 등) ① 학교복합시설은 교육감에게 귀속되는 것을 원칙으로 한다. 다만, 제2항에 따른 협의를 통하여 다르게 정할 수 있다.

② 학교복합시설을 설치하려는 자는 교육감과 다음 각 호의 사항을 협의하여 학교복합시설을 설치할 수 있다.

1. 학교복합시설의 규모, 용도, 재원, 공사기간 등 설치에 관한 사항
2. 학교복합시설의 소유 및 운영 주체에 관한 사항
3. 학생, 학부모, 교직원 및 지역주민의 복리증진에 관한 사항
4. 학교복합시설의 운영 및 관리 방법에 관한 사항

③ 학교복합시설을 설치하려는 자는 제2항에 따른 협의 전에 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.

제8조(학교복합시설 설치 시 고려사항) ① 학교복합시설의 건축설계를 하는 경우에 학생 사용시설과 주민 이용시설의 출입구 및 이동 동선을 최대한 분리하도록 하여야 한다.

② 학교복합시설은 「건축법」 제53조의2에 따른 범죄예방 기준 충족을 충족하여야 하고, 범죄예방디자인 기법을 우선 적용하여야 한다.

③ 학생안전 및 학습권 보장을 위하여 폐쇄회로 텔레비전 등 각종 안전 장치를 설치·운영하여야 한다.

제9조(시설의 개방 등) ① 학교복합시설은 학교교육 및 학생안전에 지장이 없는 범위에서 주민이 이용할 수 있도록 개방하여야 하며, 개방시간은 시설별로 달리 정할 수 있다. 다만, 학생이 주로 이용하는 시설의 경우에 학교 교과 시간에는 학생이 우선 사용할 수 있다.

② 교육감은 개방하고자 하는 학교복합시설의 활용도를 높이기 위하여 다음 각 호의 사항을 고지 또는 게시하여야 한다.

1. 시설별 이용시간, 사용료, 이용수칙
2. 프로그램 안내, 수강료
3. 그 밖에 주민의 시설 이용에 필요한 사항

③ 제1항에 따른 시설별 개방시간, 학생의 우선 사용 등 구체적인 사항은 제12조에 따른 학교복합시설 운영협의회에서 결정한다.

제10조(학교복합시설의 운영 위탁) 제7조제2항에 따른 협의를 통하여 학교복합시설의 운영 주체로 결정된 자는 효율적인 운영을 위하여 학교복합시설의 운영에 관한 업무의 전부 또는 일부를 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에 위탁할 수 있다.

1. 서울특별시(이하 “시”라 한다) 또는 자치구가 출자하거나 출연하여

설립하고 「지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따라 지정·고시된 출자 또는 출연 기관

2. 「지방공기업법」 제49조 및 제76조에 따라 시 또는 자치구가 설립한 지방공기업
3. 문화·체육·복지·교육 분야에서 운영능력을 보유한 비영리법인 또는 단체

제11조(기관 간 협의) ① 교육감과 시장은 학교복합시설의 설치·운영에 필요한 경우에는 「지방교육차지에 관한 법률」 제41조 및 「서울특별시 교육행정협의회 설치·운영에 관한 조례」에 따른 교육행정협의회를 통하여 협의·조정할 수 있다.

② 교육감은 학교복합시설의 설치·운영에 필요한 경우에는 교육지원청, 시 또는 자치구, 학교 등의 실무책임자로 구성되는 실무협의체를 구성·운영할 수 있다.

제12조(학교복합시설 운영협의회) ① 교육감은 학교복합시설의 효율적인 운영을 위하여 학생, 학부모, 교직원, 지역주민, 교육·안전 관련 전문가 등으로 구성된 학교복합시설 운영협의회(이하 “운영협의회”라 한다)를 해당 학교에 설치할 수 있다.

② 운영협의회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 프로그램 및 사업계획 등 운영에 관한 사항
2. 학교복합시설의 이용방법·이용시간 변경 등 시설이용에 관한 사항
3. 그 밖에 학교복합시설의 운영상 협의가 필요한 사항

③ 제1항에 따른 운영협의회의 구성 및 운영에 필요한 구체적인 사항은 교육감이 따로 정한다.

제13조(시행규칙) 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 2021년 3월 25일부터 시행한다.