

서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

I . 회부경위

1. 의안번호 : 제1719호
2. 발 의 자 : 서윤기 의원 등 17명
3. 발의일자 : 2020. 8. 11.
4. 회부일자 : 2020. 8. 21.

II . 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.

III . 주요내용

1. 학교복합시설을 「학교시설사업 촉진법」 제2조제1호에 따른 학교시설로서 학생과 지역주민이 함께 이용하기 위해 설치·운영하는 문화 및 복지 시설, 생활체육시설, 평생교육 시설 등으로 정의함(안 제2조).

2. 서울특별시교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
3. 학교복합시설의 기능을 규정함(안 제6조).
4. 학교복합시설의 귀속 및 설치 협의 등에 대한 사항을 규정함(안 제 7조).
5. 학교복합시설의 개방 및 운영 위탁사항 을 정함(안 제9조 및 제10조).
6. 학교복합시설 설치·운영에 대한 기관 간 협의사항 및 운영협의회에 대한 사항을 규정함(제12조).

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「학교시설사업 촉진법」, 「고등학교 이하 각급 학교설립·운영 규정」 등
2. 예산조치 : 비용추계서 참조.
3. 기 타 : 해당사항 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2020년 8월 11일 서윤기 의원 등 17명의 의원에게 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
----	-----	-----	-----	-----	-----	------

1) ‘포용국가 실현을 위한 사회관계장관회의 개최-학교와 마을, 학생과 주민을 잇는 학교시설복합화 활성화 방안 논의’, 교육부 보도자료, 2019.10.10.

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.
- 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 제17082호, 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

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.

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 조례와의 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.

4) '2018 자치법규 입안 길라잡이', 법제처, 2018.6.

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 설치 시 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,

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 ‘심의의를 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 발생합니다.

- 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.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

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

관 계 법 령

학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률 (약칭: 학교복합시설법)

[시행 2021. 3. 25.] [법률 제17082호, 2020. 3. 24., 제정]

제1조(목적) 이 법은 학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 사항을 규정함으로써 학생과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 학교복합시설의 설치를 활성화하여 학교의 교육활동을 지원하고 학교시설의 활용 증대를 통한 학교와 지역사회의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

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

제5조(학교복합시설의 설치) 학교복합시설을 설치하려는 자는 해당 학교의 「초·중등교육법」 제6조에 따른 감독기관과 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

제6조(학교복합시설의 운영·관리 원칙) ① 학교복합시설을 운영·관리하는 자는 학생, 학부모, 교직원 및 지역주민의 복리증진을 위하여 학교복합시설을 안전하고 쾌적하게 유지·관리하여야 한다.

② 학교복합시설을 운영·관리하는 자는 학교복합시설의 설치·운영으로 인하여 학생의 교육과정, 교직원의 업무 등 해당 학교의 정상적인 교육활동 및 학교운영이 제한 또는 침해받지 아니하도록 하여야 한다.

③ 학교복합시설을 운영·관리하는 자는 해당 학교의 교육활동 및 학교운영이 제한 또는 침해받지 아니하도록 학교복합시설의 운영·관리에 관한 업무의 전부 또는 일부를 비영리법인 또는 단체에 위탁할 수 있다.

④ 학교복합시설의 운영·관리에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.

제7조(학교복합시설 운영협의회) ① 학교복합시설의 설치 및 운영·관리를 위하여 학생, 학부모, 교직원, 지역주민, 교육 및 안전 관련 전문가 등으로 구성된 학교복합시설 운영협의회(이하 "운영협의회"라 한다)를 각 학교에 설치할 수 있다.

② 운영협의회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있다.

초·중등교육법

[시행 2019. 12. 3.] [법률 제16672호, 2019. 12. 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.

고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정

[시행 2020. 3. 3.] [대통령령 제30509호, 2020. 3. 3., 타법개정]

제3조의2(복합시설) 교육부장관 또는 시·도교육감은 국·공립학교에 교육상 지장이 없는 범위 안에서 문화 및 복지시설, 생활체육시설, 평생교육시설 등의 복합시설을 둘 수 있다.