

「학교부지를 활용한 어린이보호구역 내 보행로 개선사업」 추진을 위한  
서울경동초등학교 및 서울경동유치원 내  
영구시설물 축조 동의안

## 검 토 보 고

### I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2040호
2. 제 출 자 : 서울특별시교육감
3. 제출일자 : 2020. 10. 16.
4. 회부일자 : 2020. 10. 26.

### II. 제안이유

- 서울경동초등학교 및 서울경동유치원의 일부 학교부지를 활용한 어린이보호구역 보행로 조성 사업은 위험한 보차도 구분없는 도로를 학교부지를 활용하여 보행로를 확보하고자 지역주민(일부 학부모 포함) 800명 동의를 받은 '2018년 서울시 시민공모사업'이며 '2018년 교육부-행정안전부의 안전한 통학로 조성 사업 대상지'로 선정된 사업임.
- 동 사업은 학생 및 지역주민의 안전한 보행과 교통안전을 위해 지방자치단체가 직접 해당 행정재산을 공공용으로 사용하려는 경우로서

영구시설물 축조를 위해 서울시의회의 동의를 받고자 함.

○ 사업추진이 필요한 이유는

- 해당 보행로는 유치원생, 초등학생 및 인근 중·고등학생과 지역주민이 함께 이용하고 있으나 보·차도 분리가 없어 안전사고 위험이 상존하고 있는 곳으로, 보행로 개선을 통한 학교 앞 어린이보호구역 내 학생과 주민의 안전 확보를 위해 사업추진이 반드시 필요함.
- 학교부지 일부를 활용하게 됨에 따라 교육 공간 축소 등의 사유로 일부 학부모의 반대가 있으나, 교육지원청-구청-초등학교-유치원이 공동 협력하여 학부모와 학교, 유치원의 교육환경 개선 요구사항을 사전 조율을 통해 협약서에 반영하여 『어린이보호구역 내 안전한 보행로』를 조성하는 동시에 학교와 유치원의 교육환경도 개선하여 지역사회와 학교, 유치원이 상생하는 마을학교를 구축하고자 함.

### III. 주요내용

#### 1. 토지 개요

- 위치 : 성동구 성수동1가 19-1(서울경동초등학교, 서울경동유치원)
- 면적 : 20,092㎡
- 소유자 : 서울특별시교육감

#### 2. 사업 개요

- 위치 : 성동구 성수동1가 19-1(서울경동초등학교, 서울경동유치원) 중 일부
- 목적 : 어린이보호구역 내 안전한 보차도 분리와 보행환경 개선으로

## 교통안전을 도모하고자 함

- 사업주체 : 성동구청(시설물 유지·관리)
- 사업규모 : 보행로 설치
- 사업내역

소재지	소유자	지목	사용 면적(m <sup>2</sup> )	사업예산
성동구 성수동1가 19-1	서울특별시 교육감	학교용지	285m <sup>2</sup> * (1.5m×190m)	7억 이내

※ 토지사용 면적 및 사업예산은 사업의 설계과정에서 협의·확정 예정

※ 구청장은 사업예산 중 교육공간 축소에 따른 교육환경 개선과 오래된 수목 이식 등 교육재산 보호에 책임을 다하며 예산 초과 시 교육경비보조금 지원 : 협약서 명기

- 사업기간 : 2020.12.~2021.9.

## ○ 기타사항

- 학교 밖 어린이보호구역 내 안전한 보행로 신설
- 학교의 교육활동 등 학습권을 현저히 침해하거나 해당토지의 활용 목적에 변동이 있을 경우 해당 토지를 원상태로 복구하고, 원상복구비용은 성동구청이 부담함.

## 3. 관계법령

- 「공유재산 및 물품 관리법」, 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」
- 「지방자치단체 공유재산 운영기준」
- 「서울특별시교육비특별회계 소관 공유재산 관리 조례」

## IV. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 동의안은 2020년 10월 16일 서울특별시교육감에 의해 의안번호 제2040호로 제출되어 2020년 10월 26일에 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 동의안은 서울경동초등학교(이하 '경동초') 및 서울경동유치원(이하 '경동유') 내 학교부지 일부를 활용하여 학생과 주민의 이동편의 개선을 위한 보행로를 설치하기에 앞서 「공유재산 및 물품관리법 시행령」 제9조에 따라 지방의회의 동의를 받으려는 것입니다.

### 2. 주요 검토의견

- 동 사업은 경동초와 경동유 인근 성수일로4길의 학교담장 일부를 학교 안쪽으로 이전하여 학생 및 주민들의 통학로를 확보하고자 하는 것입니다.
- 이와 관련하여 성동구에서는 구비 2억원(보행로 개선사업)과 시비 3억원(시민공모사업) 및 국비 2억원(교육부-행정안전부 안전한 통학로 조성사업) 등 총 7억원의 예산을 통해 2021년 9월까지 보행로를 설치할 계획에 있습니다.
- 그러나 보행로의 설치에 영구시설물 설치에 해당하여 기본적으로 교육감 이외의 자가 공유재산인 학교에 영구시설물을 축조할 수 없으나<sup>1)</sup>, 예외적으로 지방자치단체간 합의와 지방의회의 동의를 있을 경우에 한해 지역주민의 편의 등을 목적으로 하는 공공용 영구시설물은 축조할 수 있습니다<sup>2)</sup>.

1) 「공유재산 및 물품관리법」 제13조(영구시설물의 축조 금지) 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑·교량 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

○ 따라서 동 사업은 학생 및 지역주민의 통행안전 확보 및 이동편의 개선을 위한 보행로 조성사업으로, 서울시교육청과 성동구간 상호문서를 통한 협약을 체결<sup>3)</sup>하였다는 점, 그리고 학교구성원들이 사업추진에 특별한 반대 의견이 없었다는 점에서 동 시설을 학교부지에 설치하는 것은 법률상 별도 문제가 없을 것으로 생각합니다.

[표 - 1] 경동초 및 경동유 통학로 설치도



○ 다만 동 사업은 성동구에서 행정재산인 학교부지에 영구구조물을 축조한 이후 이를 교육청에 기부채납하는 조건이 아닌 사용허가를 통한 관리·운영 방식으로 추진하는 것이며, 향후 성동구에서 해당 부지를 매입하는 것을 조건부로 협약<sup>4)</sup>을 맺은 바 있습니다.

2) 제9조(영구시설물의 축조 금지) ①법 제13조 단서에 따라 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다.  
 1.~10.<생략>  
 11. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 법 제5조제2항제1호에 따른 공용재산(이하 "공용재산"이라 한다) 또는 같은 항 제2호에 따른 공공용재산(이하 "공공용재산"이라 한다)에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

3) 「학교부지를 활용한 어린이보호구역 보행로 조성사업」 추진을 위한 서울경동초·유치원 내 영구시설물 축조 및 유지·관리에 관한 협약서, 2020.10.13.

4) 제5조(조건 및 역할분담) ①교육장과 구청장은 학교 및 유치원 부지를 활용한 보행로 사업을 추진함에 있어 시의회의 동의를 받는데 적극 협력한다.  
 ②교육장은 시의회 동의를 받음과 동시에 구청장이 학교부지를 활용한 보행로 사업을 추진한 토지에 대해 매입하는 것을 조건부로 하여 영구시설물의 축조를 승인한다.

- 그러나 협약서에는 매입시기가 특정되어 있지 않아 향후 매입시기가 불분명한바<sup>5)</sup>, 서울시교육청은 성동구와의 협의를 통해 매입시기를 특정함으로써 서울시교육청 자산이 감소되지 않도록 재산관리에 만전을 기하여야 할 것으로 사료됩니다.
- 한편 동 사업은 보·차도를 분리함으로써 경동초 및 경동유 학생 및 지역주민들의 통행 안전을 확보한다는 긍정적 측면에도 불구하고, 경동유에서는 공사시행으로 인한 유아들의 학습권 침해 및 안전성 문제 등으로 인해 동 사업추진에 반대의견을 제기하기도 하였습니다. 다만 최근 실시한 유치원운영위원회에서는 동 사업추진에 대한 반대 등 별도 의견이 없는 것으로 밝혀졌습니다.
- 그럼에도 불구하고 동 사업의 진행은 가장 직접적인 당사자인 경동유 유아들의 교육환경을 침해할 소지가 있는바, 서울시교육청은 해당 사업에 대한 유치원 학부모들에게 상세한 설명과 함께 공사 진행시 지속적으로 소통할 수 있는 방안을 마련하여야 할 것으로 생각합니다. 또한 학생들의 안전을 확보할 수 있는 대책을 마련함과 동시에 학습권 침해가 이루어지지 않도록 사업추진에 각별한 주의를 기울여야 할 것으로 생각합니다.

**[표 - 2] 경동초 및 경동유 설문조사 결과**

학교명	년 도	전체 학부모	설문기간	설문 참여자	찬성	반대	기타	학교운영위원회
경동유	2019	128명	'19.3.22.	124명	6명	118명		사업추진 반대 (2019.4.3.)
				97%	5%	95%		

5) 「학교부지를 활용한 어린이보호구역 보행로 조성사업」추진을 위한 서울경동초·유치원 내 영구시설물 축조 및 유지·관리에 관한 협약서

제5조(조건 및 역할분담) ① 교육장과 구청장은 학교 및 유치원 부지를 활용한 보행로 사업을 추진함에 있어 시의회의 동의를 받는데 적극 협력한다.

② 교육장은 시의회 동의를 받음과 동시에 구청장이 학교부지를 활용한 보행로 사업을 추진한 토지에 대해 매입하는 것을 조건부로 하여 영구시설물의 축조를 승인한다.

	2020	121명	'20.10.7 ~10.8.	102명	28명	74명		별도의견 없음 (2020.10.26.)
				84.3%	27.5%	72.5%		
경동초	2019	1,070명	'19.3.22 ~3.25.	557명	483명	49명	25명	경동유치원 찬성시 찬성 (2019.3.26.)
				52%	87%	9%	4%	

- 이상으로 「학교부지를 활용한 어린이보호구역 내 보행로 개선사업 추진을 위한 서울경동초등학교 및 서울경동유치원 내 영구시설물 축조 동의안」에 대한 검토보고를 마칠 예정입니다.

# 관계 법령

## 공유재산 및 물품 관리법

[시행 2018. 10. 16.] [법률 제15794호, 2018. 10. 16., 일부개정]

**제13조(영구시설물의 축조 금지)** 해당 지방자치단체의 장 외의 자는 공유재산에 건물, 도랑·교량 등의 구조물과 그 밖의 영구시설물을 축조하지 못한다. 다만, 그 공유재산의 사용 및 이용에 지장이 없는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.

**제20조(사용·수익허가)** ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다.

② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수익(隨意)의 방법으로 허가할 수 있다.

1. 허가의 목적·성질 등을 고려하여 필요하다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우

③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다.

④ 지방자치단체의 장은 제3항 단서에 따른 사용·수익이 그 목적 또는 용도에 장애가 되거나 행정재산의 원상(原狀) 회복에 어려움이 있다고 인정하는 경우에는 그 사용·수익을 승인하여서는 아니 된다.

⑤ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 허가기간이 끝나거나 제25조에 따라 사용·수익허가가 취소된 경우에는 그 행정재산을 원상대로 반환하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 미리 원상의 변경을 승인한 경우에는 변경된 상태로 반환할 수 있다.

**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 정기예금 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 2020. 3. 31.] [대통령령 제30583호, 2020. 3. 31., 일부개정]

**제9조(영구시설물의 축조 금지)** ① 법 제13조 단서에 따라 공유재산에 영구시설물을 축조할 수 있는 경우는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한정한다.

1. 영구시설물의 준공과 동시에 그 시설물을 해당 지방자치단체에 기부하는 조건으로 축조하는 경우
2. 법 제7조제2항 단서에 따라 기부할 재산의 무상 사용·수익허가를 받기 위하여 축조하는 경우
3. 사용·수익허가 또는 대부를 받은 자가 사용·수익허가기간 또는 대부기간 동안 사용하기 위하여 자진철거 및 철거비용의 예치 등을 조건으로 축조하는 경우. 이 경우 철거비용의 예치는 영구시설물의 착공 전에 하여야 한다.
4. <삭제>
5. 제29조제1항제13호·제19호 또는 제23호에 따라 재산을 대부받은 자가 해당 대부기간이 끝났을 때 그 대부받은 재산을 매입하는 조건으로 축조하는 경우
6. 다른 법률에 따라 지방자치단체에 소유권이 귀속되는 공공시설을 축조하는 경우
7. 매각·양여·교환 등의 계약을 체결한 재산의 소유권을 이전하기 전에 그 사용을 승낙받아 축조하는 경우. 다만, 대금을 나누어 내는 매각 또는 교환의 경우에는 그 매각 또는 교환 대금의 2분의 1 이상을 낸 경우로 한정한다.
8. 일반재산을 신탁 또는 위탁하여 개발하는 경우
9. 지방자치단체의 현재 또는 장래의 공유재산 사용 및 이용에 지장을 주지 않는 범위에서 해당 공유재산의 공중(空中)·지상·지하에 공작물을 설치하는 경우
10. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 공립학교에 학생과 주민이 공동으로 이용할 수 있는 문화 및 복지시설, 생활체육시설 등의 복합시설을 설치하는 경우
11. 해당 지방자치단체의 장이 아닌 다른 지방자치단체의 장이 법 제5조제2항제1호에 따른 공용재산(이하 "공용재산"이라 한다) 또는 같은 항 제2호에 따른 공공용재산(이하 "공공용재

산"이라 한다)에 해당하는 영구시설물을 축조하는 경우로서 지방자치단체장 간에 서로 합의하고 해당 지방의회가 동의한 경우

② 법 제13조 단서 및 제1항 각 호에 따라 영구시설물을 축조하려는 자는 그 영구시설물의 축조 또는 원상회복 등에 관한 계획서를 해당 지방자치단체의 장에게 제출하여야 한다.

**제14조(사용료)** ① 법 제22조제1항에 따른 연간 사용료는 시가(時價)를 반영한 해당 재산 평정 가격(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 따르며, 사용·수익허가를 받은 자가 재난(「재난 및 안전관리 기본법」 제3조제1호에 따른 재난을 말한다. 이하 제31조제1항 단서에서 같다)에 따른 피해를 입은 경우에는 공유재산심의회의 심의를 거쳐 기간을 정하여 한시적으로 인하한 요율(연 1천분의 10 이상이어야 한다)을 적용할 수 있다.

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 횡수별로 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 행정안전부장관이 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 행정안전부장관이 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.