

서울특별시교육청 학교 화재사고 예방 및 안전에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2721호
2. 발 의 자 : 김기덕 의원
3. 발의일자 : 2025년 5월 25일
4. 회부일자 : 2025년 5월 29일

II. 제안이유

- 최근 전국적으로 대규모 화재 사고가 발생함에 따라 화재사고에 대한 예방이 중요시 되고 있음. 특히 학교에서의 화재는 인명 및 재산상의 피해와 함께 학생의 학사일정까지 차질을 준다는 점에서 화재의 예방과 대응에 만전을 기할 필요가 있음.
- 이에 화재의 예방과 대응을 위한 표준 소방 안전교육 지침, 소방 안전교육은 물론, 실태조사와 학교 소방시설 협력체계 등의 구축 사항을 규정하여, 학교 화재의 선제적 대응 및 이에 대한 체계적이고 신속한 대응체계를 마련하고, 화재사고 예방 및 안전이 보장된 법적 근거를 마련하고자 함.

Ⅲ. 주요내용

1. 조례의 목적 및 정의를 규정함 (안 제1조 및 제2조)
2. 교육감의 책무에 대해 규정함 (안 제3조)
3. 화재사고 예방 및 안전계획 수립에 대해 규정함 (안 제5조)
4. 표준 소방 안전교육 지침에 대해 규정함 (안 제6조)
5. 소방 안전교육에 대해 규정함 (안 제7조)
6. 명예학교안전요원에 대해 규정함 (안 제8조)
7. 학교 소방시설 실태조사에 대해 규정함 (안 제9조)
8. 협력체계 구축에 대해 규정함 (안 제10조)

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 등
2. 예산조치 : 비용추계 비대상 사유서 참조
3. 입법예고 : 2025. 6. 3. ~ 6. 7. (의견 : 없음)

V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2025년 5월 25일 김기덕 의원에 의해 의안번호 제2721호로 발의되어 2025년 5월 29일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 최근 전국적으로 대규모 화재 사고가 발생함에 따라, 학교에서 발생할 수 있는 화재사고에 선제적으로 대응하고 신속한 대응체계를 구축하는 등 화재 예방 및 안전 확보를 위한 조례상 근거를 마련하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 최근 경북지역 산불 등 전국적으로 큰 화재가 잇따라 발생하고, 서울시교육청 관내에서도 무학여고 급식실 화재¹⁾ 사고가 발생하는 등 화재 안전에 대한 경각심이 높아지고 있습니다.

특히 학교는 학생과 교직원이 좁은 공간에 밀집된 구조적 특성상 화재 발생 시 대규모 인명피해로 이어질 수 있으므로, 교육환경에 맞는 선제적 대응체계 구축이 필수적입니다.

[표-1] 최근 3년간 서울시 관내 학교 화재사고 발생 현황(화재 원인별)²⁾

화재 원인 년도	전기적 요인 (누전, 합선, 과열, 배터리 폭발 등)	급식실 화재 (조리기구 노후 및 사용 부주의)	공사중 화재	기타	계
2022년	9	-	1	2	12

1) 보도자료 : 서울 무학여고서 화재..."성동구 전체 소방서 투입 진압 중" (중앙일보, 2025.2.15.)

화재 원인 년도	전기적 요인 (누전, 합선, 과열, 배터리 폭발 등)	급식실 화재 (조리기구 노후 및 사용 부주의)	공사중 화재	기타	계
2023년	11	2	2	2	17
2024년	6	-	5	7	18
계	26	2	8	11	47

- 이를 위해 전국 17개 시도교육청 중 6곳에서는 학교 화재사고 예방 및 안전에 관한 조례를 제정해 시행하고 있으나, 서울은 관련 조례가 없어 체계적 예방과 관리에 필요한 제도적 기반이 미비한 실정입니다.

[표-2] 시도교육청별 학교 화재사고 예방 및 안전 관련 조례 제정 현황³⁾

지역	조례명	제정 시기 (최초 공포일)
경기	경기도 학교 화재사고 예방 및 안전에 관한 조례	2018.05.04.
강원	강원특별자치도교육청 학교 화재사고예방 및 소방안전관리 조례	2025.05.02
충남	충청남도교육청 학교 화재사고 예방 및 안전에 관한 조례	2022.02.10.
전북	전북특별자치도교육청 화재예방 및 안전관리 조례	2024.11.01.
경북	경상북도교육청 학교 화재예방 및 안전관리 조례	2022.07.14.
경남	경상남도교육청 학교 화재예방 및 안전관리 조례	2024.12.26.

- 더욱이 학교 화재 예방 및 대응을 위해서는 소방시설 설치·점검 등 시설적 요소뿐 아니라, 학생·교직원을 대상으로 한 교육, 유관기관과의 협력 등 다각적인 접근이 필요합니다.

- 그러나 서울시교육청의 경우 안전대책 총괄 및 안전교육 등은 안전총괄담당관이, 소방시설 및 관련 실태조사는 교육시설안전과가 각각 담당하고 있는바, 소관 부서의 분산으로 인해 종합적인 대책 마련에는 한계가 있을 것으로 보입니다.

- 이에 동 조례안은 화재사고 예방 및 대응을 체계화하기 위한 정책적·법적 기반을 마련하여 학교 화재사고 예방의 실효성을 높이하고자

2) 서울시의회 요구자료(2025-1079번) 학교 화재사고 예방 및 대응 관련 현황

3) 행정안전부의 자치법규정보시스템(<https://www.elis.go.kr/>)을 통해 검색한 결과를 정리한 것임.
(검색일 2025.06.11.)

하는 것으로, 학생의 생명과 학습권을 보호하고 신뢰할 수 있는 학교 안전관리 체계를 구축하기 위한 적절한 입법 조치로 사료됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제3조까지 목적과 정의 및 교육감의 책무에 대해 규정하고, 안 제4조에서 다른 조례와의 관계를 규정하며, 안 제5조에서 화재사고 예방 및 안전계획 수립에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 한편 안 제6조부터 안 제8조까지 각각 표준 소방 안전교육 지침의 수립과 소방 안전교육, 명예학교안전요원의 활동에 관한 사항을 규정하며, 안 제9조와 안 제10조에서는 각각 학교 소방시설 실태조사와 협력체계 구축에 관해 규정하고 있습니다.
- 동 조례안은 조문 간 구성과 체계 등에 있어서 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있는바, 조례 제정에 따른 형식적 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

2) 정의에 관한 검토(안 제2조)

- 안 제2조는 이 조례에서 사용하는 용어로서 “학교”, “화재사고”, “소방시설”, “소방시설등”의 의미를 정의하고 있습니다.
- 이 중 “학교”는 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른 학교로 한정하고 있으며, 이는 조례 적용 범위를 교육감의 관할 범위 내에 있는 학교로 명확히 설정한 것으로 타당한 것으로 보입니다.

○ 그 외의 정의 조문은 각 용어의 의미를 명확히 하여 조례의 해석 및 적용에 있어 혼란을 방지하는 기능을 수행하고 있고, 법률상 정의를 따르고 있는바 내용상 별다른 문제는 없는 것으로 판단됩니다.

- 다만, “소방시설” 및 “소방시설등”에 대한 정의는 각각 「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」(이하 「소방시설법」) 제2조제1항제1호 및 제2호의 용어 정의⁴⁾를 인용하여 법령과의 정합성을 확보하고 있으나,

형식적 측면에서 법률의 항 표기가 누락되었으므로 정확한 인용으로 수정하는 것이 필요할 것으로 사료됩니다.

[표-3] 정의 규정에 대한 수정안

조례안	수정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. 2. (생략)	1. 2. (현행과 같음)
3. “소방시설”이란 소화설비, 경보설비, 피난구조설비, 소화용수설비, 그 밖에 소화활동설비로서 「소방시설 설치 및 관리에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에서 정한 시설을 말한다.	3. ----- ----- ----- 제2조제1항제1호-----.
4. “소방시설등”이란 소방시설과 비상구(非常口), 그 밖에 소방 관련 시설로서 법 제2조제2호에서 정한 시설을 말한다.	4. ----- ----- 법 제2조제1항제2호-----.

○ 이와 관련하여 서울시교육청 또한 법 조항 표기를 정확한 인용으로 수정할 것을 의견으로 제출하셨습니다(행정관리담당관-6864, 2025.6.4.).⁵⁾

4) 소방시설법 제2조(정의) ① 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “소방시설”이란 소화설비, 경보설비, 피난구조설비, 소화용수설비, 그 밖에 소화활동설비로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

2. “소방시설등”이란 소방시설과 비상구(非常口), 그 밖에 소방 관련 시설로서 대통령령으로 정하는 것을 말한다.

5) 의원발의 조례안에 대한 의견 제출(행정관리담당관-6864, 2025.6.4.)

3) 화재사고 예방 및 안전계획 수립에 관한 검토(안 제5조)

○ 안 제5조는 교육감이 「서울특별시교육청 교육안전 기본 조례」에 따른 교육안전 종합계획에 화재사고 예방 및 안전계획 관련 사항을 포함하도록 하고 있으며(안 제1항), 계획에 포함될 내용으로 화재사고 대응 안전교육, 소방훈련 등을 명시하였습니다(안 제2항각호).

○ 「서울특별시교육청 교육안전 기본 조례」 제 8조⁶⁾에 따르면 교육감은 교육안전강화와 안전문화 조성을 위하여 매년 ‘교육안전 종합계획’을 수립하도록 하고 있고, 조례상 ‘교육안전’의 범위에는 교육활동 안전, 생활안전 등 뿐만 아니라 화재를 포함한 재난안전 관련 사항이 포함⁷⁾됩니다.

- 따라서 이미 수립되고 있는 종합계획에 화재사고 예방 및 안전 계획을 구체적으로 포함하는 것은 계획 수립의 실효성을 높이고, 관련 정책 간의 연계성을 강화할 수 있는 효과적인 방안으로 판단됩니다.

○ 한편, 현재 서울시교육청은 ‘2025년 교육안전 종합계획’을 수립·시행하고 있으며, 동 계획에는 재난 및 안전 상황에 대한 관리체계, 각종 재난 유형별 대응체계 등 종합적인 내용과 함께 유형별 세부 집행계획 및 예방을 위한 추진과제 등이 포함되어 있습니다.

- 화재대응과 관련해서는 ‘교육시설 화재 및 폭발 관련 세부 집행계획이 수립되어 있으나, 중점 추진대책에는 안전교육 및 소방훈련에

6) 「서울특별시교육청 교육안전 기본 조례」 제8조(교육안전 종합계획의 수립) ① 교육감은 교육안전 강화와 안전문화 조성을 위하여 교육안전 종합계획(이하 ‘종합계획’이라 한다)을 매년 수립하여야 한다. <개정 2021.7.22.>

② 종합계획에는 다음 각 호의 사항을 포함한다.

1. 교육안전 기본방향 및 추진 계획
2. 교육안전 관리체계의 구축과 운영에 관한 사항
3. 교육안전 관련 제반 법령에서 정하는 이행 사항
4. 교육기관의 안전관리 실태 점검 및 확인·평가에 관한 사항
5. 안전 관련 유관기관과의 협조에 관한 사항
6. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항

7) 「서울특별시교육청 교육안전 기본 조례」 제5조(교육안전의 범위)

* 교육활동 안전, 생활안전, 시설안전, 교통안전, 보건안전, 급식안전, 교육환경 안전, 재난안전(화재 포함)

관한 구체적인 내용은 포함되어 있지 않은 것으로 확인됩니다.

- 이에 안전교육 및 소방훈련 등의 내용을 계획에 명시적으로 포함하도록 함으로써, 학생과 교직원의 화재 대응 역량을 강화하고 보다 실질적인 화재 예방 대책으로 기능할 수 있을 것으로 보입니다.

[표-5] 교육시설 화재 및 폭발 대비 중점 추진대책⁸⁾

구분	중점 추진대책
화재대피훈련	연 2회 이상의 화재대피훈련을 지속적으로 실시하고, 기숙사 학생 및 특수학교 학생에 대한 교육·훈련 강화
시설물 안전점검	정기점검: 계절별 취약시기에 안전점검을 실시하여 위험요인을 사전에 제거하고, 재해취약시설(화재취약시설)을 지정·관리
소방시설 실태조사	교육시설 화재 예방 활동 및 소방차 진입 확보 현황 실태조사를 통한 소방시설 안전 강화
화재취약시설 개선	드라이비트, 샌드위치패널 등의 화재 취약시설 개선 및 스프링클러, 주방 자동 소화장치 등의 화재 예방 시설 설치

- 따라서 안 제5조는 서울시교육청 차원의 종합계획에 화재예방 및 안전계획 관련 사항을 제도적으로 반영함으로써 조례의 실효성을 높이고, 학교 화재사고 예방 및 대응체계를 강화하려는 적절한 규정으로 판단됩니다.

4) 표준 소방 안전교육 지침에 관한 검토(안 제6조)

- 안 제6조는 교육감이 체험 중심의 학교 소방 안전교육을 활성화하기 위해 표준 소방 안전교육 지침(이하 “표준 지침”)을 수립할 수 있도록 하고(안 제1항), 학교장이 이를 개별 학교 여건에 맞게 교육계획에 반영할 수 있도록 규정(안 제2항)하고 있습니다.

8) 2025년도 교육안전 종합계획(안전총괄담당관) p.33

* (세부 집행계획 1-4.) 교육시설 화재 및 폭발 대비 관리체계 운영 중 발췌

- 이러한 표준 지침은 학교 현장에서 실시되는 소방 안전교육의 질적 편차를 줄이고 교육 내용의 표준화와 체계화를 도모하기 위한 제도적 장치로, 학교현장에 일관된 교육 기준을 제공하는 정책적 역할을 수행할 수 있어 별도의 문제는 없는 것으로 판단됩니다.
- 특히, 학교장이 지침을 자율적으로 탄력 적용할 수 있도록 한 점은 교육청의 정책방향과 학교의 자율성 간 균형을 고려한 것으로, 교육활동의 실효성과 유연성을 동시에 확보할 수 있다는 점에서 바람직할 것으로 사료됩니다.

5) 소방 안전교육에 관한 검토(안 제7조)

- 안 제7조는 학교장이 관할 소방서 등과 연계하여 각호에 규정한 119 화재 신고 요령, 비상 탈출 및 대피훈련, 소화기 사용 체험 등 체험 중심의 소방 안전교육을 실시할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 이는 화재 발생 시 학생 및 교직원이 신속하고 정확하게 대응할 수 있도록 하기 위한 실질적인 훈련 기회를 제공하는 것으로, 체험 중심 교육을 통해 기존 이론 중심 교육의 한계를 극복하고 실제 상황에서의 대응능력 향상에 기여할 수 있을 것으로 기대됩니다.
- 한편 학교장이 소방서 등 유관기관과의 협력을 통한 안전교육을 시행할 수 있도록 명시함으로써, 전문성을 갖춘 기관과의 협력을 바탕으로 체계적이고 전문적인 안전교육 추진이 가능할 것입니다.
- 현재도 서울시교육청은 교육부 및 서울시 소방재난본부, 기타 단체 등과 연계하여 다양한 학교 소방안전교육을 실시하고 있는 것으로 확인되는바, 동 규정은 이러한 협력의 제도적 근거를 마련했다는 점에서 적절한 규정으로 사료됩니다.

[표-5] 2024년 관내 학교 소방안전교육 실시 현황⁹⁾

연번	프로그램	내 용	학교 수	비 고
1	2024 찾아가는 소방안전교육 프로그램	소방서에서 학교로 찾아가 화재안전(소화기 사용, 화재대피) 및 응급처치(심폐소생술, 자동심장충격기) 교육	429	소방재난본부 연계
2	2024 상하반기 안전체험관 체험교육 우선예약 프로그램	학교에서 서울특별시 안전체험관으로 찾아가 화재안전(소화기 사용, 화재대피) 및 응급처치(심폐소생술, 자동심장충격기) 교육	259	서울시 연계
3	2024 학교로 찾아가는 안전체험교육	서울특별시교육청에서 선정한 업체가 학교로 찾아가 화재대피 행동요령을 VR로 교육 및 응급처치(심폐소생술, 하임리히법) 교육	66	교육청 자체사업
4	2024 학교안전교육 전문강사 인력풀 운영 및 강사비 지원 프로그램	학교안전교육 7대 영역(소방 포함) 전문강사 예산 및 운영을 지원하여 학교 안전교육(소방 포함) 지원	33	교육부 연계
5	2024 찾아가는 안전체험교육	학교로 찾아가는 소방안전교육(이동체험차량, 소방차 등을 활용하여 교통안전, 지진, 물소화기, 화재안전 등 프로그램별 순환식 체험교육 진행)	6	교육부 연계
6	2024 찾아가는 안전체험교육	학교로 찾아가는 소방안전교육(소화기 사용 및 화재 대피)	122	희망브리지 전국재해구호 협회 연계
7	2024 특수학교 대상 찾아가는 안전체험교육	학교로 찾아가는 소방안전교육(소화기 사용 및 화재 대피)	5	교육부 연계
8	2024 국민생애주기별 안전교육	학교로 찾아가는 안전교육(응급상황 발생 시 대처요령 및 심폐소생술 실습)	10	공군항공안전 단 연계
계			930	

6) 명예학교안전요원에 관한 검토(안 제8조)

- 안 제8조는 학교장이 학부모 등을 명예학교안전요원으로 위촉하여 소방 안전교육 시 활동하게 할 수 있도록 하고(안 제1항), 이에 대해 관할 소방서와 연계한 전문교육 및 연수를 실시할 수 있도록 규정(안 제2항)하고 있습니다.
- 동 규정은 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」 제9조¹⁰⁾에 따른 명예학교안전요원에 관한 사항을 조례상에 구체화하는 것으로 상위법과의 정합성을 갖춘 적절한 규정으로 판단됩니다.

9) 서울시의회 요구자료(2025-1079번) 학교 화재사고 예방 및 대응 관련 현황

10) 학교안전법 제9조 (명예학교안전요원 위촉) 학교장은 학부모 또는 지역 주민 등을 명예학교안전요원으로 위촉하여 학교안전사고의 예방을 위한 순찰, 교통지도 등의 활동을 하게 할 수 있다.

- 해당 조항은 학교 구성원의 자발적 참여를 유도하고, 지역사회와의 협력 기반을 강화함으로써 실효성 있는 학교안전 대응체계 마련에 기여할 수 있을 것으로 보입니다. 또한 관할 소방서와 연계한 전문 교육 및 연수를 통해 명예학교안전요원이 전문성을 갖춘 실질적인 안전관리 인력으로서 역할을 수행하는데 기여할 것으로 사료됩니다.

7) 학교 소방시설 실태조사에 관한 검토(안 제9조)

- 안 제9조는 교육감이 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제10조의2에 따른 실태조사¹¹⁾에 적극 협조하여야 하며, 필요 시 별도의 실태조사를 실시할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 이는 상위법령에 따른 정기적 실태조사를 전제로 하되, 교육청 차원에서 추가적으로 실질적인 점검이 필요하다고 판단되는 경우 별도 조사를 통해 학교 소방시설의 안전성을 확보할 수 있도록 이중의 안전장치를 마련한 것으로 해석됩니다.
- 한편, 동 조문은 교육감의 실태조사 실시에 대한 적극 협조를 의무규정으로 규정하고 있는데, 이는 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제10조의2제2항에서 부과한 의무를 재확인한 것으로 판단되어 별도의 문제는 없을 것으로 보입니다.
- 또한, 단서에서 교육감이 필요하다고 인정하는 경우 별도 실태조사를 가능하게 한 것은, 현장 상황이나 민원, 이상 징후 등에 대응한 탄력적 조치가 가능하게 하는 실효성 있는 규정으로 평가할 수 있

11) 교육시설법 제10조의2(소방시설의 실태조사 등) ① 교육부장관은 소방청장과 협의하여 교육시설에서의 소방시설(「화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전관리에 관한 법률」 제2조제1항제1호 및 제2호의 소방시설 및 소방시설등을 말한다. 이하 같다)의 설치 및 소방자동차의 진입로 확보 현황에 관하여 실태조사를 하여야 한다.

② 교육부장관은 제1항에 따른 실태조사를 실시하는 경우 관계 중앙행정기관의 장, 지방자치단체의 장 또는 교육시설의 장에게 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.

④ 제1항에 따른 실태조사 및 제3항에 따른 조치의 대상·방법·절차·시기 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

을 것으로 사료됩니다.

- 다만, 형식적 측면에서 해당 조문이 내용상 두 개 이상의 항으로 구분되어 있지 않음에도 ‘제1항’으로 명시되어 있는바, 항 표시는 삭제하는 것이 입법체계상 바람직할 것으로 판단됩니다.

8) 협력체계 구축에 관한 검토(안 제10조)

- 안 제10조는 교육감이 학교 화재사고 예방 및 안전 확보를 위하여 필요한 경우 정부, 지방자치단체, 소방서 등 유관기관과 협력체계를 구축할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 이는 학교 현장에서의 화재사고 예방과 대응은 교육청 단독으로는 한계가 있는 영역이므로, 유관기관과의 정책적 연계를 통해 화재사고 대응 역량을 제고하고자 하는 취지로 해석됩니다.
- 특히 최근의 교육 안전 이슈는 복합적으로 연계되어 있으므로, 유관기관과의 협력적 대응 체계 구축을 통해 실효성 있는 정책 집행이 가능할 것으로 사료됩니다.
- 한편 앞서 안 제7조에서도 소방 안전교육과 관련하여 관할 소방서와의 연계를 명시하고 있는데, 동 조항은 이러한 협력의 기본 원칙과 제도적 기반을 규정한 것으로 교육·예방·안전 등 전 분야에서 대응역량을 강화하는 데 실질적인 도움이 될 것으로 사료됩니다.

- 이상으로 「서울특별시교육청 학교 화재사고 예방 및 안전에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.