

서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1853호
2. 발 의 자 : 김인제 의원
3. 발의일자 : 2024. 5. 27.
4. 회부일자 : 2024. 5. 30.

II. 제안이유

- 서울특별시의 각 학교에서는 학교건물 건축을 비롯해 학교시설 개·보수 등 다양한 환경개선 공사가 이루어지고 있음. 이러한 학교시설 사업의 신뢰성 제고 및 투명하고 합리적인 예산집행을 위해 학부모의 모니터링 참여와 의견 수렴 권한을 보장하는 근거를 마련하고자함.

III. 주요내용

- 학교시설사업의 단계별 추진 과정에서 모니터링 또는 의견수렴을 위하여 필요한 사항 추가 (안 제11조 제1항 8호)

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 초·중등교육법

2. 관계법규 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨)

V. 검토 의견(수석전문위원 심혁보)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2024년 5월 27일 김인제 의원에 의해 의안번호 제1853호로 제출되어 2024년 5월 30일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 학교시설 사업의 신뢰성 제고 및 투명하고 합리적인 예산집행을 위해 학교시설 사업 시행 시 학부모의 모니터링 참여와 의견수렴 권한을 보장하는 근거를 마련하기 위해 제출되었습니다.

2. 주요 검토의견

- 안 제11조제1항제8호는 학교 운영위원회 심의 사항에 ‘학교시설 사업¹⁾의 단계별 추진 과정에서 모니터링 또는 의견수렴을 위하여 필요한 사항’을 추가하는 것으로 규정하고 있습니다.
- 현재 공공건축물은 기획 단계에서 사업목적에 맞는 적정 규모와 합리적 예산규모, 그리고 전체 디자인 관리체계를 제시해 사업을 효율적으로 추진될 수 있도록 건축기획을 하여야 하며²⁾,

1) 「학교시설사업법 촉진법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “학교시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.
 - 가. 교사대지(校舍地)·체육장 및 실습지
 - 나. 교사·체육관·기숙사 및 급식시설
 - 다. 그 밖에 학습 지원을 주된 목적으로 하는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설
2. “학교시설사업”이란 학교시설을 설치·이전하거나 확장하는 사업을 말한다.

2) 「건축서비스산업 진흥법」 제22조의2(공공건축 건축기획의 수행 등) ① 공공기관은 건축물등이 건축의 공공적 가치를 구현하고, 적절한 수준의 품격을 갖추며, 합리적인 기준에 맞게 건축될 수 있도록 노력하여야 한다.

② 공공기관은 공공건축 사업을 하려는 경우에는 다음 각 호의 내용을 포함한 건축기획 업무를 수행하여야 한다.

1. 사업의 규모와 내용, 사업기간, 자원조달계획 등 사업의 추진에 관한 사항
2. 발주방식에 관한 사항

교실과 같은 학교시설사업은 이러한 취지에 맞춰 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」에 따라 설계 전 ‘사용자 참여’를 통한 디자인 계획 등을 하는 사전기획³⁾ (제26조의2)을 거치도록 규정되어 있습니다.

- 더욱이 이러한 학교시설사업에 대한 사전기획의 구체적인 사항은 교육부 장관이 고시하도록 하였는바,

교육부는 2022년에 「교육시설의 사전기획 등 업무수행 지침」을 마련하여 ‘사용자 참여’ 조항(제16조)을 신설함으로써 학교 시설사업의 사전기획 시, 학생, 학부모, 교직원 등의 의견수렴 등을 통해 설계, 시공, 운영 등 사업단계별 의견수렴 절차, 방법, 내용 등에 관한 사항 등을 도출할 수 있도록 하였습니다.

[표 - 1] 교육부의 「교육시설의 사전기획 등 업무수행 지침」

제16조(사용자 참여) ① 사용자 참여를 통한 사전기획 업무를 수행할 때에는 학생, 학부모, 교

- 3. 디자인관리방안
- 4. 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안
- 5. 그 밖에 공공적 가치 및 품격 제고를 위하여 대통령령으로 정하는 사항

3) 「교육시설 등의 안전 및 유지관리 등에 관한 법률」 제2조(정의)

- 1. ~ 9. (생략)
- 10. ‘사전기획’은 교육시설의 설계 전에 지역사회 연계 가능성, 발주방식 검토, 교육과정 운영 및 교수·학습 방법에 따른 공간구성, 사용자 참여를 통한 디자인 계획, 안전 및 에너지 효율화 등에 관한 사전전략 수립 등을 하는 것을 말한다.

제26조의2(사전기획) ① 초·중·고등학교의 감독기관은 대통령령으로 정하는 교육시설 사업을 하려는 경우에는 교육시설의 설계 전에 다음 각 호의 내용을 포함한 사전기획 업무를 수행하여야 한다.

- 1. 교육과정 운영 및 교수·학습 방법에 따른 공간구성, 교육시설과 지역사회 연계에 관한 사항
- 2. 사업의 규모, 내용 및 사업비 등 사업의 추진에 관한 사항
- 3. 사용자 참여를 통한 디자인 계획 및 안전에 관한 사항
- 4. 발주방식에 관한 사항
- 5. 에너지 효율화 등 지속가능성 제고방안
- 6. 그 밖에 교육 및 공공의 가치를 제고하기 위하여 교육부령으로 정하는 사항
- ② 제1항에 따라 사전기획 업무를 수행한 경우에는 「건축서비스산업 진흥법」 제22조의2에 따른 건축기획 업무를 수행한 것으로 본다.
- ③ (생략)
- ④ 그 밖에 사전기획에 관하여 필요한 세부적인 사항은 교육부장관이 정하여 고시한다.

직원(이하 "사용자"라 한다) 등의 의견수렴 등을 통하여 다음 각 호의 사항을 도출하여야 한다. 다만, 학교 신설 등 기존 사용자가 없는 사업의 경우에는 초·중·고등학교의 감독기관의 장이 사용자 참여 수행방식을 사업 여건에 맞게 정할 수 있다.

1. 학교별 교육비전 및 목표, 특화전략에 따른 공간구성 방안

2. 교육과정 및 교수·학습방법과 연계한 사용자의 필요공간 및 요구사항

3. 설계, 시공, 운영 등 사업단계별 의견수렴 절차, 방법, 내용에 관한 사항

4. 관련 부서, 연계 시설 사용 및 운영 주체, 외부 유관 및 전문기관, 외부 전문가 등이 참여하는 관계자 협의체 구성·운영 방안

② 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」에 따른 학교복합시설등 지역주민이 함께 이용할 수 있는 시설이 포함된 교육시설 사업의 경우 지역주민을 대상으로 의견수렴을 할 수 있다.

○ 따라서 안 제11조제1항제8호는 최근 변화된 국가의 공공건축 사업 방향 및 학교 구성원(학생, 학부모, 교직원 등)의 참여를 강화하는 교육부의 교육시설 사업 정책을 반영한 것으로 입법취지면에서 시의 적절한 입법조치라 사료됩니다.

○ 한편 동 조례안에 대한 입법예고 기간⁴⁾ 중 총 410건의 반대 의견이 제출되었는바, 반대 의견을 유형별로 살펴보면⁵⁾ 크게 시급성, 업무과중, 절차중복, 중복심의, 전문성 결여, 운영위원회 개최 어려움, 심의대상 범위 모호성, 운영위원회 청렴성 등 8가지로 구분되었습니다.

- 이 중 가장 많은 반대 의견은 공사의 시급성(121건)과 관련된 것으로, 학교 공사의 경우 긴급 보수 등의 공사가 많이 발생하고 있으나 이와 같은 심의 절차의 추가로 인해 공사가 지연될 수 있으며, 이에 따라 학생의 안전 및 학사 운영까지 차질을 빚을 수 있다는 것이었습니다.

4) 입법예고 기간: 2024.6.4.~ 2024.6.8.

5) 총 410건 반대 의견 중 사유없음(192건) 및 중복의견(40건)을 제외한 178건의 반대 사유에 대한 의견을 분석함.

- 다음으로는 행정실 업무과중(47건)과 관련된 의견으로, 소규모로 운영되고 있는 행정실은 현재 수행하는 공사 계약 등의 관련 업무 처리만으로도 업무가 과중되고 있는 상황을 고려했을때 이와 같은 학교시설사업의 단계별 과정에서 학교 구성원들의 의견수렴을 하는 것은 행정실 업무를 지나치게 과중시킬 수 있다는 의견입니다.
- 또한 운영위원회가 시설공사에 대한 심의를 하기에는 전문성이 결여된다는 의견(36건)과 중복심의(17건) 및 절차중복(11건)에 관한 의견도 다수 있었습니다.

이는 현재 학교 주요 시설 사업인 ‘교육환경개선사업’ 시 이미 학부모 의견수렴 절차를 거치고 있으며, 학교시설 사업의 경우 예산 편성 과정에서 사업의 적절성 등을 심의하는 공유재산심의회 및 공유재산관리계획안 등의 법령에 따른 절차를 진행하고 있으므로 이와 별도의 심의를 받는 것은 중복심의라는 의견이었습니다.

- 그 외 운영위원회 개최 자체가 어렵다는 의견(14건) 및 운영위원회 심의 과정에서 공사 이권 개입 등의 문제가 발생할 수 있다는 의견(6건), 시설사업 및 단계별 추진 과정의 범위가 추상적이며 모호하다는 의견(4건) 등이 있었습니다.

[표 - 2] 입법예고 반대 의견 주요 사유

연번	구분	주요 사유	건수
1	시급성	학교 공사의 경우 대부분 긴급 보수 등이 많은데 심의 절차로 인해 공사가 지연될 수 있으며 이는 학생 안전과 학사 운영에 차질을 빚음	121
2	업무과중	공사 단계별 운영위원회 개최 및 심의 과정은 행정 절차 과다로 학교의 업무를 과중	47
3	전문성 결여	학교운영위원회 위원들이 대부분 시설공사에 대한 비전문가, 건설 관련 전문영역에 대한 학교운영위원회 심의 실효성 의문	36

연번	구분	주요 사유	건수
4	중복심의	학교환경개선공사 및 학교 시설사업 예산 반영 과정에서 운영위원회를 통한 사전 심의가 이루어지고 있으므로 중복 심의 우려	17
5	운영위 개최 어려움	학교운영위원회 위원 구성 및 개최 어려움	14
6	절차중복	학교환경개선공사 및 학교 자체 발주공사 관련 이미 학부모 의견수렴 절차가 존재	11
7	운영위 청렴성 관련	학교운영위원회 심의 과정에서 공사 이권 개입 가능성 우려	6
8	심의대상 범위 관련	학교시설사업 범위 등 심의 대상 범위가 모호	4

○ 한편, 서울시교육청은 동 조례안에 대해 입법예고와 유사한 의견을 제시하고 있습니다.

- 우선 학교시설사업은 학생들의 안전과 학습을 보장하기 위해 방학 중에 집중적으로 추진되고 있으므로 학교운영위원회의 모니터링 및 의견수렴 절차가 진행될 경우 신속한 사업 추진이 어렵고,

건설 관련 전문영역에 학부모 참여 범위가 제한적이며, 이미 학교 시설 사업의 경우 다양한 방법으로 학부모 등의 의견수렴 절차를 시행하고 있다는 것을 의견으로 제시하였습니다.

- 아울러 학교 운영위원회는 학교 자치 기구인 만큼 개정 사항에 대해 각급학교의 의견 검토 과정이 필요하다는 것과 심의 대상인 공사의 범위, 모니터링 등의 절차 및 방법 등을 구체적으로 제시해야 학교 현장의 혼선을 예방할 수 있을 것이라는 의견을 제시하였습니다(행정관리담당관-5983, 2024.6.4.).

○ 이와 같은 동 개정조례안에 대한 입법예고 및 교육청의 의견을 종합

적으로 살펴보았을 때, 이는 안 제11조제1항제8호의 내용을 “모든 또는 다수”의 학교시설사업 및 단계별 과정에서의 모니터링 및 의견수렴을 전제하고, 관련된 우려 사항(시급성, 업무과중 등)을 제시한 것이 많은 것으로 사료됩니다.

이는 현재 안 제11조제1항제8호가 학교시설사업 및 단계별 추진과정 범위 등을 구체적으로 명시하고 있지 않아 생기는 오해로써 이와 관련된 사항을 보다 구체적으로 마련할 필요성은 타당한 것으로 사료됩니다.

- 현재 서울시교육청의 ‘학교운영위원회 업무편람’은 학교운영위원회에서 심의하는 대상(학교규정의 제·개정, 교복 및 체육복의 선정, 학교시설 개방 및 이용에 관한 사항 등)⁶⁾에 대한 기준 등을 구체적으로 규정하고 있습니다⁷⁾.
- 따라서 안 제11조제1항제8호에 대해서도 학교시설사업 및 단계별 추진과정의 범위, 모니터링·의견수렴 절차 및 방법 등 필요한 사항을 동 업무편람에 구체화할 경우 현재 입법예고 및 교육청에서 제시한 우려 사항 등은 해소될 수 있을 것으로 사료됩니다.
- 다만, 학교시설사업 및 단계별 추진과정의 범위, 모니터링·의견수렴 절차, 방법 등을 구체화할 경우 교육청 내 부서간(교육시설안전

6) 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」

제11조(심의사항) ① 운영위원회는 법 제32조에서 규정한 사항 이외에도 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 학교규정의 제·개정
2. 교복 및 체육복의 선정, 수학여행, 방과 후 프로그램, 학생수련활동(학생야영수련활동을 포함한다) 등 학부모가 경비를 부담하는 사항. 다만, 특정서클 등에서 특정학생을 대상으로 하는 사항은 제외한다.
3. 지역사회교육에 관한 사항과 학부모 및 일반인을 대상으로 한 평생교육 프로그램의 설치·운영에 관한 사항
4. 학부모, 교직원, 학생, 지역주민으로부터 제출된 학교운영 등과 관련된 건의사항
5. 학교시설의 개방 및 이용에 관한 사항 중 6개월 이상 장기 사용의 경우
6. 국가 또는 지방자치단체의 보조금 및 지원금의 신청에 관한 사항
7. 학교복합시설 설치에 관한 사항
8. 그 밖에 학교운영에 관한 위원들의 제안사항과 학교장이 심의 요청한 사항

7) 서울특별시교육청 2024년 학교운영위원회 업무편람, 55페이지 ~ 142페이지

과 등) 협의, 각급 학교의 의견 수렴 과정 등으로 인한 시간이 필요할 것으로 예상되는바, 이는 동 개정조례안의 부칙을 통해 시행일을 조정할 필요가 있을 것으로 생각됩니다.

- 아울러 동 개정조례안은 제안 이유에서 ‘학부모’의 모니터링 참여와 의견수렴 권한을 보장하는 것으로 밝히고 있으나, 실제 안 제11조제1항제8호은 모니터링 및 의견수렴 대상이 명확히 규정되어 있지 않습니다.

현재 교육부의 「교육시설의 사전기획 등 업무수행 지침」은 사용자 참여의 범위에 학부모 이외 학생, 교직원 등도 포함하고 있는바, 동 개정조례안에서도 모니터링 및 의견수렴의 대상을 학생, 학부모, 교직원 등으로 명확히 하는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.

- 이상으로 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장

정진국(2180-8263)

입법조사관

이가영(2180-8270)