

서울특별시교육청 도시형캠퍼스 설립 및 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2806호
2. 발 의 자 : 김규남 의원 등 25명
3. 발의일자 : 2025. 5. 26.
4. 회부일자 : 2025. 5. 29.

II. 제안이유

- 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」이 제정됨에 따라 법령상 위임사항을 세부적으로 정의하고, 서울의 특성에 맞도록 도시형 캠퍼스 설립 및 운영에 대한 사항을 정하여 학교와 학교시설 운영의 유연화 및 다양성을 도모하고 학생들의 교육환경 개선에 이바지하고자 함.

III. 주요내용

1. 도시형캠퍼스 목적과 조례에 사용하는 용어를 정의함(안 제1조~안 제2조).

2. 도시형캠퍼스 설립 및 운영에 대한 교육감 책무를 신설함(안 제3조).
3. 도시형캠퍼스 설립 및 운영에 대한 기본계획 사항을 신설함(안 제4조).
4. 도시형캠퍼스 설립 기준, 유형 및 종류에 대해 정의함(안 제5조~안 제6조).
5. 도시형캠퍼스 운영에 대한 사항을 신설함(안 제7조).
6. 도시형캠퍼스 교직원에 대한 사항을 신설함(안 제8조).
7. 도시형캠퍼스의 학교운영위원회에 관한 사항을 신설함(안 제9조).
8. 도시형캠퍼스 협의체 구성 및 운영에 관한 사항을 신설함(안 제10조).
9. 도시형캠퍼스 설립을 위한 협력체계 구축에 대한 사항을 신설함(안 제11조).
10. 도시형캠퍼스의 설립 및 운영에 필요한 세부사항을 교육감이 정할 수 있도록 함(안 제12조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」
2. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).
3. 기 타

○ 입법예고(2025. 6. 3. ~ 6. 7.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2025년 5월 26일 김규남 의원 등 25명에 의해 의안번호 제2806호로 발의되어 2025년 5월 29일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 「도시형캠퍼스 설립운영에 관한 특별법」 제정에 따른 법령상 위임사항을 정하고 서울의 특성에 맞춘 도시형캠퍼스의 설립과 운영에 필요한 사항을 정하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 최근 서울에서는 학령인구 감소와 도심공동화 현상 등으로 소규모 학교가 증가하는 한편, 선호 학군지로의 이주, 도시개발사업 등으로 인하여 과대학교·과밀학급 문제가 지속해서 발생하고 있습니다.
 - 특히, 인구가 감소하는 지역에서는 학교 통·폐합에 따른 통학거리 증가 문제가, 재개발·재건축 등으로 인구가 급증한 지역에서는 학생 수 과다로 교육여건이 열악해지는 문제가 심화되고 있는 상황입니다.
- 이에 지역사회에서는 학교 설립을 요구하는 민원이 증가하고 있지만, 해당 지역의 학생 수 증가가 학교 설립 수요에 미치지 못해 학교의 설립이 어려운 경우가 발생함에 따라 기존 학교 설립·운영 기준에 대한 변화를 요구하는 목소리도 커지고 있습니다.

[표-1] 서울 초중고 학생수 추이 (2015~2030)¹⁾

구분	2015년	2020년	2023년	2024년	2025년	2028년	2030년	감소율(%)		
								'15-'24	'24-'30	'15-'30
초	450,675	409,536	380,439	364,910	339,392	263,989	214,463	△19.0	△41.2	△52.4
중	263,466	207,081	198,648	196,453	199,155	177,785	166,905	△25.4	△15.0	△36.7
고	308,306	224,316	205,784	207,585	203,027	197,772	184,086	△32.7	△11.3	△40.3
계	1,022,447	840,933	784,871	768,948	741,574	639,546	565,454	△24.8	△26.5	△44.7

[표-2] 서울 소규모 학교 증가 현황²⁾

(단위: 교)

구분	2014년	2016년	2018년	2020년	2024년	2014년 대비 2024년
초	26	25	28	39	69	43교 증가(165.4% 증)
중	9	20	26	45	74	65교 증가(722.2% 증)
고	0	0	4	11	26	26교 증가(순증)
계	35	45	58	95	169	134교 증가(382.9% 증)

※ 소규모학교 기준: 초 240명 이하, 중·고 300명 이하

[표-3] 서울 과대학교 과밀학급 전망³⁾

구분	2023년		2024년		2025년		2026년		2027년		2028년	
	과대 학교	과밀 학급	과대 학교	과밀 학급	과대 학교	과밀 학급	과대 학교	과밀 학급	과대 학교	과밀 학급	과대 학교	과밀 학급
초	14	38	14	33	11	26	8	22	5	18	5	17
중	8	50	8	47	10	59	9	51	9	47	6	43
고	5	41	8	62	9	81	9	49	10	46	9	49
계	27	129	30	142	30	166	26	122	24	111	20	109

※ 과대학교/과밀학급 기준: 초 1,500명 초과, 중·고 1,200명 초과 / 급당인원 28명 이상

※ (2023-2024년) 4.1.자 교육통계 기준 / (2025-2028년) 2025-2030년 중장기 배치 계획 참고

○ 상술한 배경에서 서울시교육청은 학교의 소멸 위기와 과대·과밀에 따른 교육여건 악화가 공존하는 현상을 해결하기 위하여 도시형분교 TF를 구성해 2023년 10월 「도시형캠퍼스 설립 및 운영 기본계획」을

1) (학교지원과) 박상혁 교육위원회 위원장 요구자료(221번) 제출 (서울시교육청 학교지원과-2402, 2025.2.10.)

2) 위의 자료

3) 위의 자료

수립했고, 서울시의 특성에 적합한 형태의 분교 설립과 운영을 위한 기본 방향을 설정하였습니다.

- 해당 계획에⁴⁾ 따르면 “도시형캠퍼스”는 개편형과 신설형 등 두 가지 유형, 6개의 모델을 통해 학생이 본교와 차별 없는 교육 환경을 영위할 수 있도록 하는 분교 형태의 학교로, 소규모학교의 장점을 살리는 동시에 교육 행·재정의 효율성을 확보하기 위한 개념이라고 할 수 있습니다.

○ 이후 국회에서도 학교 설립 기준의 탄력적 적용에 관한 문제의식이 전국적으로 확산되었고, 이는 2025년 1월 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」(이하 ‘특별법’)⁵⁾이 제정으로 이어졌습니다.

- 해당 특별법 제정으로 도시형 캠퍼스는 명칭 부여 방법, 설립 유형, 교사 및 체육장 시설 면적 기준 등에 관한 법적 기준이 정립되고, 설립 기준 및 시설 기준 등에 관한 일부 내용을 조례에서 규정할 수 있도록 제도화되었습니다.

○ 따라서 동 조례안은 특별법에서 조례에 위임한 사항을 규정하는 한편 지역 특성에 맞는 도시형캠퍼스의 설립 및 운영에 관한 사항을 정하려는 것으로, 입법 취지상 특별한 문제는 없다고 생각합니다.

- 다만, 특별법이 도시형캠퍼스의 명칭에 관하여 필요한 사항과 도시형 캠퍼스 유형 및 종류에 관한 구체적 사항은 교육부령에 위임하고⁶⁾ 있음에도 아직 시행령이 제정되지 않은 상황인바, 동 조례안은 제정 시기 측면에서 향후 관계 법령과의 정합성을 고려하여 그 적절성을 검토할 필요가 있다고 판단됩니다.

4) 「도시형캠퍼스 설립 및 운영 기본계획」(서울시교육청 학교지원과-15992, 2023.10.10.)

5) 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」(시행 2026. 1. 22., 법률 제20665호, 2025. 1. 21., 제정)

6) 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」

제5조(명칭) ② 그 밖에 도시형캠퍼스의 명칭에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

제6조(유형 및 종류) ② 그 밖에 도시형캠퍼스의 유형 및 종류에 관한 구체적인 사항은 교육부령으로 정한다.

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 총 10개의 조항으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 안 제5조까지는 목적과 정의, 책무, 적용범위와 서울형미래학교의 기본 방향에 대해 정의하고, 안 제6조는 기본계획의 수립과 시행, 안 제7조는 대상학교 선정 및 조성 지원, 안 제8조와 안 제9조에서 각각 의견수렴 및 홍보 등과 지침서 등의 개발·보급, 안 제10조에서 협력체계 구축에 관해 다루고 있습니다.
- 동 조례안은 조문 간 구성과 체계, 상위법령과의 관계 등에 있어서 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」이 제시하고 있는 원칙과 기준을 준수하고 있는바, 조례 제정에 따른 형식적 문제는 없다고 생각합니다.
 - 다만, 안 제11조(협력체계 구축)는 그 목적을 “적정규모학교 육성 시책을 효과적으로 추진하기 위하여”로 명시하고 있는데, 이는 조례 목적과 내용 등을 고려할 때 “도시형캠퍼스 관련 시책의 효과적인 추진을 위하여” 등으로 수정함이 바람직하다고 사료됩니다.
 - 참고로 서울시교육청 역시 해당 조문과 관련하여 동일한 의견을 제시 하였습니다(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.).⁷⁾
- 한편, 서울시교육청은 조문간 체계성과 논리적 흐름을 고려하여 도시형 캠퍼스 설립에 관한 내용을 담은 안 제4조와 협의체 구성에 관해 다루는 안 제10조를 설립계획을 규정하고 있는 안 제5조보다 우선 하여 배치하는 등 조문의 순서를 수정하여야 한다는 의견을 제시 하였습니다(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.).⁸⁾

7) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.)

8) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.)

[표-4] 조문 구성 및 체계 관련 서울시교육청 수정의견

조례안	집행기관(서울시교육청) 수정의견
제4조(기본계획)	제4조(도시형캠퍼스의 설립)
제5조(도시형캠퍼스의 설립)	제5조(설립계획)
제6조(설립기준)	제6조(협의체 구성·운영)
제7조(운영)	제7조(설립기준)
제8조(교직원)	제8조(운영)
제9조(학교운영위원회)	제9조(교직원)
제10조(협의체 구성·운영)	제10조(학교운영위원회)

○ 그러나 조례에서 각 규정을 어떤 순서로 규정할 것인지에 관하여는 확립된 원칙이 있는 것은 아니며, 개별 자치법규에서 규정하려는 내용에 따라 적절한 순서를 정해 규정하면 될 것입니다.⁹⁾

- 다만, 조문 순서와 관련하여 법제처는 조례에서 일반적으로 많이 사용하고 있는 순서가 ① 목적 규정, ② 기본이념 규정, ③ 정의 규정, ④ 해석 규정, ⑤ 지방자치단체의 장 등의 책무·책임·정책수립 의무 등에 관한 규정, ⑥ 적용 범위규정, ⑦ 다른 자치법규(조례 또는 규칙)와의 관계에 관한 규정 순이라고 제시하면서 이에 따르는 것이 바람직하다는 의견을 제시하고 있습니다.¹⁰⁾

○ 아울러 안 제10조가 다루고 있는 협의체는 도시형캠퍼스 관련 정책 추진 전반에 대한 자문에 응하거나 조정, 협의, 심의 또는 의결 등을 수행하는 자문기관이 아닌 사례별·지역별 현안을 다루는 합의제 기관으로 판단되는바,

해당 조문은 도시형캠퍼스 관련 통상적인 내용을 다루는 상단보다는 현행과 같이 순서상 하단에 위치함이 체계 적합성 측면에서 보다 타당하다고 보입니다.

9) 법제처(2022.8.), 「2022년 자치법규 입안 길라잡이」, 84쪽.

10) 위의 글.

- 이러한 사항에 기초해볼 때 동 조례안에서 도시형캠퍼스 설립과 협의체 구성·운영에 관한 규정의 순서를 조정할 필요성은 다소 낮은 것으로 판단됩니다.

2) 기본계획에 관한 검토(안 제4조)

- 안 제4조는 교육감이 도시형캠퍼스의 설립 및 운영을 위하여 정책의 기본 목표와 방향, 설립 유형과 절차, 규모, 교육과정 및 학사 운영에 관한 사항 등을 포함하는 기본계획을 수립·시행하여야 한다고 정하고 있습니다.
- 동 조문은 서울시교육청이 도시형캠퍼스 설립·운영 지원 시책을 추진하는 데 필요한 정책환경 분석 및 추진현황 점검 등을 시행할 수 있는 근거가 될 수 있으며, 도시형캠퍼스 관련 시책 추진의 명확한 기준과 방향을 정립함과 동시에 사업의 실효적 추진을 도모할 수 있는 제도적 기반을 마련한다는 차원에서 긍정적 효과가 있을 것으로 생각됩니다.
- 다만, 서울시교육청은 안 제4조에 관하여 “기본계획”을 “설립 계획”으로 하고, “도시형캠퍼스를 설립하는 경우”에 한하여 수립하도록 하며, 기본계획에 포함되어야 하는 사항 중 “도시형캠퍼스 정책의 기본 목표 및 방향”을 “도시형캠퍼스 설립 취지 및 필요성”으로 해야 한다는 의견을 제시하였습니다(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.).¹¹⁾
- 그러나 해당 의견은 조례가 도시형캠퍼스 설립뿐만 아니라 운영지원에 관한 사항을 규정하고 있으며, 만약 설립 수요가 있을 때만 계획이 수립된다면 이는 안 제4조가 상정하는 기본계획이 아닌 특정학교 신설을 위한 사업계획으로만 비쳐 본래 입법취지를 실현하기 어려울

11) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.)

것으로 보인다는 측면에서 다소 바람직하지 않을 것으로 판단됩니다.

3) 도시형캠퍼스 설립에 관한 검토(안 제5조)

○ 안 제5조는 제1항에서 교육감이 원거리 통학 또는 과대·과밀학급 해소 등을 위해 필요한 경우 도시형캠퍼스를 설립할 수 있도록 하고, 같은조 제2항에서 도시형캠퍼스 설립은 공립 초·중학교에 한하여 추진할 수 있으며, 같은조 제3항에서 교육감이 도시형캠퍼스 설립에 대해 적정규모학교육성위원회 자문을 구할 수 있도록 명시하고 있습니다.

○ 우선, 안 제5조제1항은 상위법인 특별법 제4조제1항에¹²⁾ 따라 도시형 캠퍼스 설립의 근거를 규정하고 있고, 안 제5조제2항은 특별법 제4조 제2항에¹³⁾ 따라 시도 조례로 위임된 도시형캠퍼스 설립 기준을 “공립 초·중학교”로 한정하여 규정한 것으로 법적 정합성 측면에서 별도의 문제는 없다고 판단됩니다.

○ 한편, 안 제5조제3항의 내용 적정성에 관한 판단은 적정규모학교육성 위원회의 기능과 역할을 고려할 때 위원회가 도시형캠퍼스 설립 등에 관해 충분한 전문성을 발휘할 수 있는지에 관한 검토가 선행되어야 합니다.

- 동 조문에서 언급되는 적정규모학교육성위원회는 「서울특별시교육청 적정규모학교 육성 및 지원에 관한 조례」 제7조에¹⁴⁾ 근거하여

12) 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」 제4조(도시형캠퍼스의 설립) ① 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 원거리 통학 또는 과밀 학급의 해소 등을 위하여 필요한 경우 해당 도시 내에서 도시형캠퍼스를 설립할 수 있다.

13) 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」 제4조(도시형캠퍼스의 설립) ② 교육감은 지역 여건과 학생배치계획을 고려하여 도시형캠퍼스 설립 기준을 시·도 조례로 정할 수 있다.

14) 「서울특별시교육청 적정규모학교 육성 및 지원에 관한 조례」 제7조(적정규모학교육성추진위원회의 설치) ① 적정 규모학교 육성 추진에 대한 자문을 위하여 교육감 및 교육지원청 교육장(이하 “교육장”이라 한다) 소속 하에 적정 규모학교육성추진위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

② 위원회는 다음 각 호의 사항을 자문한다.

1. 적정규모학교 육성 계획
2. 적정규모학교 육성 지원 대상 및 지원 범위

적정규모학교 육성 계획과 지원대상 및 범위 등에 대해 자문하는 위원회로, 학교가 통폐합, 이전 재배치 등을 통해 교육활동을 수행할 수 있는 적정 학생 수를 유지하도록 지원하는 시책에 관한 합의제 기관입니다.

- 물론 도시형캠퍼스는 개념적으로 적정규모학교¹⁵⁾ 육성 정책의 관점에서 추진되는 소규모학교의 한 유형이고, 정책 추진 배경(학령인구 감소)과 정책 목표(학교 운영 효율화 도모) 등에 있어서도 유사점이 많다고 할 수 있습니다.
- 따라서 안 제5조제3항에서 교육감에게 도시형캠퍼스 설립·운영에 대해 적정규모육성자문위원회 자문을 구할 수 있도록 하는 내용은 위원회 역할과 기능을 고려할 때 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

○ 한편, 서울시교육청은 안 제5조제2항과 안 제5조제3항에 각각 용어를 규정하는 법령상 근거와 적정규모학교육성위원회 설치 근거를 명확히 규정할 필요가 있다는 취지의 수정의견을 제시하였습니다(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.).¹⁶⁾

[표-5] 안 제5조(도시형캠퍼스 설립) 관련 서울시교육청 수정의견

조례안	집행기관(서울시교육청) 수정의견
제5조(도시형캠퍼스의 설립) ① (생략)	제4조(도시형캠퍼스의 설립) ① (조례안과 같음)
②「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」	② 법 제4조제2항에 따라 도시형캠퍼스 설립

3. 그 밖에 위원장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

③ 위원회는 위원장 1명과 부위원장 1명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성하되, 위원의 3분의 1 이상은 외부전문가로 위촉하여야 한다. 이 경우 위원장과 부위원장은 위원 중에서 호선한다.

④ 이 조에서 규정한 사항 이외에 위원회의 구성 및 운영에 관한 사항은 교육감이 정한다.

15) 「서울특별시교육청 적정규모학교 육성 및 지원에 관한 조례」 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “적정규모학교”란 교육결손 최소화 및 교육적 효과의 극대화가 가능한 규모의 학교로서 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)이 학생수 등을 고려하여 정한 기준을 충족한 학교를 말한다.

2. “적정규모학교 육성”이란 소규모 학교 등 적정규모학교 기준에 미달되는 학교에 대하여 통폐합(분교장 개편 및 폐지를 포함한다), 이전재배치, 통합운영학교 운영 등을 통해 적정규모학교로 추진하는 것을 말한다.

16) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.)

조례안	집행기관(서울시교육청) 수정의견
(이하 “법”이라 한다) 제4조제2항에 따라 도시형캠퍼스는「초·중등교육법」 제3조제2호에 따른 공립 초·중학교에 한하여 설립할 수 있다.	<u>기준은 「초·중등교육법」 제3조제2호의 공립 학교 중 초·중학교에 한하여 적용된다.</u>
③ 교육감은 도시형캠퍼스 설립을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 교육감 소속 적정 규모학교육성위원회에 자문을 구할 수 있다.	③ 교육감은 도시형캠퍼스 설립을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 「 <u>서울특별시 교육청 적정규모학교 육성 및 지원에 관한 조례</u> 」제7조에 따른 적정규모학교육성추진 위원회에 자문을 구할 수 있다.

주) 서울시교육청은 안 제5조를 안 제4조로 수정해야 한다는 의견을 제출하였는바, “집행기관(서울시교육청) 수정의견” 상 해당 조문은 “안 제4조”로 표기함.

- 이러한 의견처럼 각 조문에서 상위법령의 근거를 명확하게 표현하고자 하는 것은 대내외적으로 조문의 의미를 명확하게 한다는 측면에서 긍정적인 효과가 있을 것으로 생각합니다.

4) 설립 기준에 관한 검토(안 제6조)

- 안 제6조는 도시형캠퍼스 설립 시 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」의 교사 기준 면적을 3분의 1 범위에서, 체육장 기준 면적은 교육상 지장이 없는 범위 내에서 완화하며(제1항), 조례가 규정하고 있지 않은 시설·설비 기준은 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」을 따른다고(제2항) 명시하고 있습니다.
- 도시형 캠퍼스의 교사 및 체육장 시설 기준은 특별법 제4조제3항에¹⁷⁾ 근거하여 시도 조례로 정할 수 있도록 하고, 안 제6조는 이를 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」 제3조제3항과¹⁸⁾ 제5조

17) 「도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법」 제4조(도시형캠퍼스의 설립) ③ 교육감은 도시형캠퍼스의 교사(교실, 도서실 등 교수·학습 활동에 직접적·간접적으로 필요한 시설물을 말한다) 및 체육장 시설 기준을 시·도 조례로 정할 수 있다.

18) 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제3조(교사) ③ 각급학교의 교사 기준면적(연면적을 말한다. 이하 같다)은 별표 1과 같다. 다만, 별표 1에 따른 기준면적(유치원 교사 중 교실 총면적 기준은 제외한다)은 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “시·도교육감”이라 한다)이 각급

제3항에¹⁹⁾ 맞춰 면적을 완화할 수 있도록 하였습니다.

- 또한, 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」은 교육감이 교육상 지장이 없는 범위 내에서 교사는 기준면적의 3분의 1 범위 안에서, 체육장은 체육장을 두지 않거나 기준면적 범위 안에서 완화할 수 있도록 하고 있습니다.

○ 본 조문은 특별법에서 위임한 사항을 규정하고자 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」에 근거하여 도시형캠퍼스의 교사와 체육장 면적을 완화하는 근거를 신설하고자 하는 것으로, 상위법의 제청 취지 및 상위법령과의 정합성 차원에서 바람직한 것으로 판단됩니다.

○ 참고로 서울시교육청은 안 제6조도 안 제5조와 마찬가지로 상위법 위임사항 및 조문 근거를 명확히 하고, 오기(誤記)된 사항을 수정하기 위해 일부 표현을 수정해야 한다는 의견을 제시하였습니다(서울시 교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.).²⁰⁾

[표-6] 안 제6조(설립 기준) 관련 서울시교육청 수정의견

조례안	집행기관(서울시교육청) 수정의견
제6조(설립 기준) ① 교육감은 법 제4조 제3항에 따라 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정 제3조 및 제5조 규정에도 불구하고 교사 기준 면적은 3분의1 범위 안에서 완화할 수 있고, 체육장 기준 면적은 교육상	제6조(설립 기준) ① 법 제4조제3항에 따라 교사 및 체육장 시설 기준은 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」 제3조 및 제5조 규정에도 불구하고 교사 기준 면적은 3분의1 범위 안에서 완화할 수 있고, 체육장 기준 면적

학교의 학교별 특성을 고려하여 교육상 지장이 없는 범위에서 시·도 조례로 정하는 바에 따라 3분의 1의 범위 안에서 완화할 수 있다.

19) 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」 제5조(체육장) ③교육부장관 또는 시·도교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로서 교육상 지장이 없다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 의한 체육장을 두지 아니하거나 제2항의 규정에 의한 체육장의 기준면적을 완화하여 인가할 수 있다.

1. 새로이 설립되는 각급학교가 「초·중등교육법」 제2조 또는 「고등교육법」 제2조의 규정에 의한 학교의 체육장 또는 공공체육시설 등과 인접하여 공동사용이 용이한 경우
2. 도심지 및 도서·벽지 등 지역의 여건상 기준면적 규모의 체육장의 확보가 곤란한 경우
3. 삭제 <2001. 10. 31.>

20) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.)

조례안	집행기관(서울시교육청) 수정의견
지장이 없는 범위 내에서 완화하여 설립할 수 있다.	은 교육상 지장이 없는 범위 내에서 완화하여 설립할 수 있다.
② 제3항에서 규정하고 있지 않은 시설·설비 기준은 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」을 따른다.	② 제1항에서 규정하고 있지 않은 시설·설비 기준은 「고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정」을 따른다.

주) 서울시교육청은 안 제6조를 안 제7조로 수정해야 한다는 의견을 제출하였는바, “집행기관(서울시교육청) 수정의견” 상 해당 조문은 “안 제7조”로 표기함.

5) 협의체 구성 및 운영에 관한 검토(안 제10조)

- 안 제10조제1항은 교육감 또는 교육장 소속으로 관계 공무원과 전문가, 지역주민 등이 참여한 학교별, 사례별 도시형캠퍼스 협의체를 구성·운영할 수 있도록 하고, 안 제10조제4항은 협의체 구성과 운영에 관한 사항을 교육감 또는 교육지원청 교육장이 정할 수 있도록 하고 있습니다.
- 우선, 동 조문은 학교별·사례별 도시형캠퍼스 협의체를 구성·운영할 수 있는 주체로 “교육감”을 규정하지만, 그 소속은 “교육감 또는 교육지원청 교육장”으로 하도록 정하고 있습니다.
 - 더욱이 안 제10조제4항은 협의체 구성과 운영에 관한 사항을 교육감이나 교육지원청 교육장이 정하도록 명시하고 있습니다.
 - 이는 해당 조문이 협의체 구성 권한을 교육감에게만 부여하고, 협의체 소속과 운영 등에 관한 사항은 교육감과 함께 교육지원청 교육장의 역할로 부여하고 있다는 측면에서 조문 간 정합성이 떨어지는 측면이 존재합니다.
 - 추가적으로 안 제10조제1항은 함께 규정된 각호가 어떠한 내용을

규정하는 것인지에 대해 명시적으로 밝히고 있지 않습니다.

- 다만, 안 제10조제1항 각호는 “도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 사항”, “도시형캠퍼스 설립·운영을 위한 지원에 관한 사항” 등 제시된 각호의 내용을 고려할 때 협의체의 역할을 규정하고 있는 것으로 해석됩니다.
- 그러므로 안 제10조제1항은 교육감뿐만 아니라 교육장이 협의체를 구성·운영할 수 있도록 하고, 제시된 각호를 협의체의 역할로 명확하게 규정하는 등 조문 전반을 수정하여야 할 것으로 판단됩니다.

○ 계속해서 안 제10조제2항은 교육감이 도시형캠퍼스 설립 수요가 있는 지역의 지역구 서울특별시의회 의원이 요청하는 경우에 협의체를 구성·운영할 수 있다는 근거를 마련하고 있습니다.

- 지방의회의원은 의원 개인의 자격으로서 지방자치단체의 인사권을 포함한 권한의 행사를 할 수 없으며, 이는 관여의 방식이나 양태 등과 무관하게 적용되는 원칙입니다.
- 관련하여 대법원은 “의원은 의회의 본회의 또는 위원회의 활동과 아무런 관련 없이 의원 개인의 자격에서 집행기관의 사무 집행에 간섭할 수 없으며, 이러한 권한은 법이 규정하는 의회의 권한 밖의 일로서 집행기관과의 권한 관계를 침해하는 것이어서 허용할 수 없다”고 밝힌 바 있습니다.²¹⁾
- 또한, 대법원은 지방의원 개인의 자격으로서 집행기관 사무에 개입하는 조례안의 위법성 여부에 대해 “집행기관을 비판·감시·견제하기 위한 의결권·승인권·동의권 등의 권한은 법상 의결기관인 지방의회에 있는 것이지 의원 개인에게 있는 것이 아니다”는 점을 여러 차례 판시하였습니다.²²⁾

21) 대법원 1992. 7. 28. 선고 92추31 판결 [지방의회조례안의결취소] [공1992.9.15.(928),2575]

- 따라서 안 제10조제2항은 법령이 부여하는 지방의원의 권한 범위를 넘어선 권한에 관한 사항(의원 개인이 협의체 구성·운영을 요청할 수 있는 권한)을 규정하고 있어 조례제정권의 한계를 벗어난 위법적 소지가 있는바, 삭제해야 할 것으로 판단됩니다.
- 이어 안 제10조제3항은 교육감은 도시형캠퍼스 설립 요구가 제기된 지역에 대해 설립 가능성을 적극 검토하고, 설립 추진에 필요한 행정적 조치를 마련할 수 있도록 노력하여야 한다고 규정하고 있습니다.
- 해당 조항은 도시형캠퍼스 설립 등 관련 사무를 추진함에 있어 협의체를 포함한 지역주민 등의 요구가 적극적으로 고려될 수 있도록 노력하여야 한다는 교육감의 책무를 언급한 것으로 이해됩니다.
- 그러나 안 제10조제3항이 “설립 추진에 필요한 행정적 조치를 마련할 수 있도록 노력한다”고 규정한 부분은 설립 요구가 있는 지역에 대해 사업 추진을 전제로 한 행정적 조치 시행 방안을 검토 하라는 취지로 이해될 수 있는바, 이는 학교 신설이라는 교육감의 고유 권한을 침해할 소지가 있다고 사료됩니다.
- 특히, 학교를 포함한 교육기관의 설치는 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조제5호에²³⁾ 따른 교육감의 관장사무이라고 규정하는 만큼, 안 제10조제3항이 학교 설치를 전제로 행정적 조치를 시행할 노력 의무를 부여하면 그 권한을 침해할 가능성이 있다고 해석될 여지가 있습니다.
- 그러므로 안 제10조제3항은 해당 규정의 입법 취지와 실제 운영상

22) 대법원 1996. 5. 14. 선고 96추15 판결 [공유재산관리조례중개정조례안재의결무효확인] [공1996.7.1.(13),1893]; 대법원 2000. 11. 10. 선고 2000추36 판결 [인천광역시동구주민자치센터설치및운영조례안재의결무효확인청구] [공2001.1.1.(121),50] 등

23) 「지방교육자치에 관한 법률」 제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

5. 학교, 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항

교육감의 고유권한 침해 가능성 등을 종합적으로 판단하여 입안에
신중한 검토가 필요하다고 생각합니다.

- 참고로 서울시교육청은 안 제10조에 관하여 「서울특별시교육청 행정
기구 설치 조례 시행규칙」에²⁴⁾ 따라 중학교 이하 각급학교의
설립·폐지는 교육지원청 사무이므로 협의체는 교육감 또는 교육장
소속으로 함이 타당하고, 안 제10조제2항을 삭제하며, 안 제10조
제3항을 “교육감 또는 교육장은 협의체의 의견을 검토하여 도시형
캠퍼스 설립에 반영할 수 있다”고 규정하는 등 조문 전반을 수정
해야 한다는 의견을 제시하셨습니다(서울시교육청 행정관리담당관
-6864, 2025.6.4.).²⁵⁾

□ 이상으로 「서울특별시교육청 도시형캠퍼스 설립 및 운영에
관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장	정진국(2180-8263)	입법조사관	김지수(2180-8264)
----------	----------------	-------	----------------

24) 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례 시행규칙」 제57조(하부조직) ① 교육지원청에 교육지원국 및 행정지원국을 둔다.

② 교육지원국장은 장학관으로, 행정지원국장은 지방서기관 또는 지방기술서기관으로 보한다.

제59조(행정지원국) ③ 행정지원과장은 다음 각 호의 사항을 분장한다.

17. 중학교 이하 각급학교의 설립·폐지

25) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-6864, 2025.6.4.)

관계법령

도시형캠퍼스 설립·운영에 관한 특별법

[시행 2026. 1. 22.] [법률 제20665호, 2025. 1. 21., 제정]

제1장 총칙

제1조(목적) 이 법은 도시형캠퍼스의 원활한 설립·운영에 필요한 사항을 규정함으로써 학교 및 학교시설 운영의 유연화 및 다양화를 도모하고 교육환경 개선에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

- “공립학교”란 「초·중등교육법」 제3조제2호에 따른 공립학교를 말한다.
- “도시형캠퍼스”란 「지방자치법」에 따른 특별시·광역시·특별자치시 및 특별시·광역시·특별자치시가 아닌 인구 20만 이상의 도시 지역의 통학환경과 학령인구 변화에 적절히 대응하기 위하여 설립된 공립학교의 분교(分校)를 말한다.
- “본교”란 도시형캠퍼스를 운영·관리하는 공립학교를 말한다.
- “분교”란 본교와 분리된 학교시설에서 본교의 장의 지도와 감독을 받으며 본교에서 행하는 교육의 일부 또는 전부를 담당하는 학교를 말한다.

제3조(다른 법률과의 관계) 도시형캠퍼스의 설립·운영에 관하여 이 법에서 정한 사항에 대하여는 「초·중등교육법」 등 다른 법률에 우선하여 이 법을 적용한다.

제2장 도시형캠퍼스의 설립

제4조(도시형캠퍼스의 설립) ① 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 원거리 통학 또는 과밀 학급의 해소 등을 위하여 필요한 경우 해당 도시 내에서 도시형캠퍼스를 설립할 수 있다.

- 교육감은 지역 여건과 학생배치계획을 고려하여 도시형캠퍼스 설립 기준을 시·도 조례로 정할 수 있다.
- 교육감은 도시형캠퍼스의 교사(교실, 도서실 등 교수·학습 활동에 직접적·간접적으로 필요한 시설물을 말한다) 및 체육장 시설 기준을 시·도 조례로 정할 수 있다.

제5조(명칭) ① 도시형캠퍼스는 본교의 명칭을 도시형캠퍼스의 명칭 앞에 표시하여야 한다.

- 그 밖에 도시형캠퍼스의 명칭에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

제6조(유형 및 종류) ① 도시형캠퍼스의 유형 및 종류는 다음 각 호와 같다.

- 개편형 도시형캠퍼스: 학령인구 감소에 따라 소규모화된 기존의 학교를 개편한 도시형캠퍼스
- 신설형 도시형캠퍼스: 특정 지역 학령인구 유입으로 인한 학교의 과밀화 해소, 도시개발사업에 따른 학교의 수요 충족, 원거리 통학 해소 및 통학여건 개선을 위하여 신설하는 도시형캠퍼스
- 그 밖에 도시형캠퍼스의 유형 및 종류에 관한 구체적인 사항은 교육부령으로 정한다.

제3장 도시형캠퍼스의 운영

제7조(교육과정) ① 도시형캠퍼스의 교육과정은 본교와 동일한 교육과정으로 한다.

② 교육감은 지역과 학생 구성의 특성을 고려하여 필요한 경우 본교 및 도시형캠퍼스의 학생을 학년별·학과별로 분리하여 교육과정을 운영할 수 있다.

제8조(학생자치활동) 도시형캠퍼스의 학생자치활동의 조직 및 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다.
이 경우 학생자치조직의 통합·분리 운영 여부에 관한 사항은 본교 및 도시형캠퍼스 학생의 의견을 수렴하여야 한다.

제9조(교직원) ① 도시형캠퍼스의 장은 본교의 장으로 하며, 도시형캠퍼스의 장을 제외한 교직원은 본교와 구분하여 별도의 정원을 둔다.

② 교육감은 도시형캠퍼스의 특성을 고려하여 교직원을 배치할 수 있으며, 학교 운영에 지장이 없는 범위에서 본교의 교직원을 겸임하게 할 수 있다.

③ 그 밖에 도시형캠퍼스 교직원의 정원 및 배치에 관한 사항은 「초·중등교육법」에 따른다.

제10조(학교운영위원회) ① 도시형캠퍼스에 두는 학교운영위원회는 본교와 통합하여 운영한다. 이 경우 본교의 학교운영위원회 위원 중 1명 이상은 도시형캠퍼스의 학부모 또는 교원으로 하여야 한다.

② 본교의 장은 효율적인 관리를 위하여 필요한 경우 도시형캠퍼스에 학교운영위원회를 별도로 구성·운영할 수 있다.

③ 그 밖에 학교운영위원회의 구성·운영에 관한 사항은 「초·중등교육법」에 따른다.

제11조(학교급식) ① 본교의 장은 도시형캠퍼스의 학교급식을 위하여 필요한 경우 시설·설비 및 인력을 별도로 관리·운영하여야 한다.

② 그 밖에 도시형캠퍼스의 학교급식에 필요한 사항은 「학교급식법」에 따른다.

제12조(학교 운영의 통합·분리) ① 도시형캠퍼스의 학교회계, 공유재산 및 물품은 본교와 통합하여 운영한다.

② 교육감은 도시형캠퍼스의 효율적인 운영을 위하여 필요한 경우 본교와 분리하여 시설·설비 등을 운영할 수 있다.

부 칙 <법률 제20665호, 2025. 1. 21.>

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 법 시행 이전 「지방자치법」에 따른 특별시·광역시·특별자치시 및 특별시·광역시·특별자치시가 아닌 인구 20만 이상의 도시 지역에 설립·운영 중인 공립학교의 분교는 이 법에 따라 설립된 도시형캠퍼스로 본다.