

서울특별시교육청 지진재해 예방 및 대책에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제253호
2. 발 의 자 : 김춘곤 의원
3. 발의일자 : 2022. 10. 17.
4. 회부일자 : 2022. 10. 21.

II. 제안이유

- 2016년과 2017년에 경주와 포항에서 5.8, 5.7 규모의 지진이 발생하는 등 우리나라도 더 이상 지진의 안전지대가 아닌 상황에서 지진대응 교육·훈련, 내진보강 사업, 지진 대응 협력체계 구축 등 지진재해 예방 및 대책에 관한 사항을 제도적으로 규정함으로써 교육공동체의 안전한 교육환경을 조성하고자 함

III. 주요내용

1. 지진재해 예방 및 대책 추진에 관한 교육감의 책무를 규정함(안 제4조)
2. 지진재해 예방 및 대책을 체계적으로 추진하기 위한 기본계획 수립에 관한 사항을 규정함(안 제5조)

3. 지진 대응 교육 및 훈련에 관한 사항을 규정함(안 제6조)
4. 내진보강 및 위험도 평가에 관한 사항을 규정함(안 제7조)
5. 지진 대응 협력체계에 관한 사항을 규정함(안제 8조)

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지진·화산재해대책법」, 「지방교육자치에 관한 법률」
2. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 미첨부사유서 별첨)
3. 기 타 :

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위

- 동 조례안은 2022년 10월 17일 김춘곤 의원에 의해 의안번호 제 253호로 발의되어 2022년 10월 21일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 지진 대응을 위한 교육·훈련과 교육시설의 내진보강 및 위험도 평가 등을 통해 지진재해의 예방과 대책을 제도적으로 규정함으로써 학생과 교직원 등의 안전과 교육시설의 보호에 이바지하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 의견

- 최근 기상청의 발표에 따르면 2021년 우리나라에서 발생한 규모 2.0 이상의 지진은 총 70회로, 지난 20년간의 연평균(70.6회)와 비슷한 수준이며, 사람이 체감할 수 있는 규모 3.0 이상의 지진은 총 5회(연평균 10.8회) 발생합니다¹⁾.
- 정부는 지난 2016년에 발생한 경주 지진(규모 5.1)을 계기로 국내 지진 위험에 대처하기 위해 국가 책임을 강화하는 방향으로 제4차 ‘국가안전관리기본계획²⁾’을 수립·운영하는 등 지진 등 재난위험에 대처하기 위한 노력을 기울여 왔습니다.

1) ‘기상청, 2021 지진연보 발간-작년 지진 발생 연평균과 비슷...조기경보 신속해졌다-’, 기상청, 2022.3.27. 보도자료

2) 국가안전관리기본계획은 「대한민국헌법」 제34조 제6항, 「재난 및 안전관리 기본법」 제22조 및 시행령 제26조에 따라 국가의 재난 및 안전관리의 기본방향을 설정하는 5년 단위의 최상위 계획임. 중앙정부에서는 국가안전관리기본계획을 토대로 매년 집행계획(중앙부처)과 세부 집행계획(재난관리책임기관)을 수립하고, 지방정부에서는 시·도 안전관리계획과 시·군·구 안전관리계획을 수립함.

- 또한 교육부도 ‘2022년 국가안전관리 집행계획³⁾’을 수립하여 노후된 교육시설의 붕괴 대비를 위한 예방·대응 관리체계를 구축하였고, 학교시설에 대한 내진보강의 조기 완료를 위해 각종 정책을 시행⁴⁾하고 있습니다.
- 서울시교육청은 이러한 정부의 정책기조에 맞춰 「서울특별시교육청 교육안전 기본 조례」를 마련하고 국가안전관리 세부집행계획과 학교안전사고 예방 지역계획을 매년 수립하여 자연재난을 포함한 각종 재난에 관한 정책을 시행하여 오고 있습니다.
- 그러나 현재 서울시 학교 및 직속기관 등의 건축물 내진 비율은 51.7%에 불과한바, 서울시교육청 관내 내진보강이 필요한 대상건물은 1,848동(48.3%)에 달해 지진 재난 발생시 큰 피해가 발생할 위험성이 높은 상황입니다.

[표-1] 학교 및 직속기관 건축물 내진 비율

(2021.12월 기준, 단위: 동, %)

내진관리대상		내진건물(동수)					내진보강 대상건물
급별	동수	내진설계 적용	성능평가 결과성능 확보	보강공사 완료	합계	내진율 (%)	
유	41	26	4	-	30	73	11
초	1,458	459	268	119	846	58	612
중	1,014	270	167	55	492	48	522
고	1,151	270	249	32	551	48	600

3) 「재난 및 안전관리 기본법」 제23조(집행계획) ① 관계 중앙행정기관의 장은 제22조제4항에 따라 통보 받은 국가안전관리기본계획에 따라 그 소관 업무에 관한 집행계획을 작성하여 조정위원회의 심의를 거쳐 국무총리의 승인을 받아 확정한다.

② 관계 중앙행정기관의 장은 확정된 집행계획을 행정안전부장관, 시·도지사 및 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장에게 각각 통보하여야 한다.

③ 제3조제5호나목에 따른 재난관리책임기관의 장은 제2항에 따라 통보받은 집행계획에 따라 세부집행계획을 작성하여 관할 시·도지사 및 협의회 후 소속 중앙행정기관의 장의 승인을 받아 이를 확정하여야 한다. 이 경우 그 재난관리책임기관의 장이 공공기관이나 공공단체의 장인 경우에는 그 내용을 지부 등 지방조직에 통보하여야 한다.

4) ‘2022년 국가안전관리 집행계획’, 교육부, 2021.10.22. 49~51쪽 참조.

특수	49	10	10	1	21	43	28
기타	113	14	22	2	38	66	75
합계	3,826	1,049	720	209	1,978	51.7	1,848 (48.3)

○ 동 조례안은 지진으로부터 안전한 학교환경을 마련하기 위해 지진 대응을 위한 교육·훈련과 내진보강 및 위험도 평가, 지진 대응 협력체계 구축 등 지진재해 예방 및 대책에 관한 사항을 규정하여 지진 재난 위험에 대한 교육청 차원의 대응체계를 마련하도록 하였다는 점에서 의미가 있다 할 것입니다.

○ 그러나 서울시교육청은 지난 2018년 10월 4일 교육청 재난안전 대응을 위한 기본조례인 「서울특별시교육청 교육안전 기본 조례」를 개정하여, 지진 등 재난안전 사항을 안전대책 수립 의무 대상에 포함하였고,

서울시교육청은 이를 근거로 매년 ‘내진보강사업 추진계획’을 수립하여 학생과 교직원 등의 안전을 확보하고 교육시설에 대한 안전성 강화를 도모하여 왔습니다.

그리고 현재 2029년까지 전체 학교 등의 건물의 내진보강을 완료하기 위한 중·단기적 계획을 수립하여 운영중에 있습니다.

[표-2] 학교건물 내진보강사업 연도별 추진현황 및 향후 추진계획⁵⁾

연도별	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	~2029년	비고
내진성능 확보율	31.3%	33.5%	40.9%	50.3%	51.7%	100%	'29년까지 전체 내진보강 완료

5) '학교시설 내진보강 중장기(변경)계획'(2018~2029), 교육시설안전과-2072.(2018.3.)

- 동 조례안은 「서울특별시교육청 교육안전 기본 조례」상 규정된 종합계획 수립, 안전교육 실시, 재난 발생시 대응과 조치, 협력체계 구축 등에 관한 사항 중 지진과 관련된 부분만 분리해 별도 조례를 제정·운영하고자 하는 것으로,

동 조례안은 현재 제정되어 있는 ‘교육안전 기본 조례’와의 중복성 여부 및 재난 유형에 따른 별도 조례의 제정 필요성 등에 대한 종합적인 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 안 제1조부터 안 제4조까지 조례안의 목적, 정의, 다른 조례와의 관계 및 교육감의 책무에 관한 사항을 규정하고 있고, 안 제5조와 제6조에 기본계획 및 시행계획의 수립과 교육·훈련 홍보 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제7조와 안 제8조는 내진보강 및 위험도 평가와 협력체계 구축에 관한 사항을 규정하는 등 총 9개의 조문으로 구성되어 있습니다.
- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계면에서 「자치법규 입안 길라잡이」⁶⁾와 「알기 쉬운 법령 정비기준」⁷⁾을 준수하고 있어 조례 구성 및 형식적 측면에서는 별도 문제가 없는 것으로 사료됩니다.

6) ‘2022 자치법규 입안 길라잡이’, 법제처, 2022.8.

7) ‘알기쉬운 법령 정비기준(10판)’, 법제처, 2021.12

2) 기본계획의 수립 등에 대한 검토(안 제5조~안 제7조)

- 안 제5조는 교육감이 지진재해 예방 및 대책을 추진하기 위하여 5년마다 기본계획을 수립하고, 이를 기준으로 매년 시행계획을 수립하도록 규정하고 있고,

안 제6조에서는 지진 대응을 위한 교육과 훈련 등의 실시 및 지진 재해 발생시 전파 체계를 갖추도록 규정하고 있으며, 안 제7조는 학교 및 교육기관을 대상으로 내진보강 사업의 추진과 피해 발생시 시설물에 대한 위험도 평가를 하도록 규정하였습니다.

- 이는 지진재해에 대한 ‘예방(교육·훈련)-대비(내진보강)-대응(상황전파)-복구(위험도평가)’를 규정한 것으로, 안전대책에 대한 기본적 절차를 포괄적으로 규정하였다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

- 그러나 현재 서울시교육청에서는 「재난 및 안전관리 기본법」과 같은 법 시행령에 따른 ‘국가안전관리 기본계획(5년)’ 및 ‘국가안전관리 집행계획(교육부, 1년)’을 바탕으로 ‘국가안전관리 세부집행계획(교육청, 1년)’을 이미 수립하고 있고,

「학교안전사고예방 및 보상에 관한 법률」 8)에 따른 ‘학교안전사고 예방 기본계획(3년)’과 ‘국가안전관리 세부집행계획’을 바탕으로 매년 ‘학교안전사고 예방 지역계획’을 수립하고 있습니다.

8) 제4조(학교안전사고 예방계획의 수립·시행) ① 교육부장관은 3년마다 학교안전사고 예방에 관한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

② 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 학교 안팎의 안전사고 예방정책의 기본방향 및 목표
2. 학교안전사고를 예방하기 위한 학교 안팎의 교육활동 운영의 기본지침에 관한 사항
3. 학교안전사고 예방 및 재난대비 훈련 등 학교안전교육에 관한 사항
4. 삭제 <2019. 12. 3.>
5. 학교 안전문화 확산에 관한 사항
6. 그 밖에 학교안전사고 예방을 위하여 필요한 사항

이는 안 제5조제2항에서 규정하고 있는 기본계획에 포함된 각호의 사항을 반영한 것입니다.

- 또한 현재 교육청이 수립·시행중인 ‘2022년도 국가안전관리 세부집행계획’에서는 ‘학교 안전교육·훈련’과 ‘교육안전 관리체계 강화’, ‘재난안전 통합지원 강화’ 등을 주요 목표로 규정하고 교육훈련과 상황전파, 내진보강⁹⁾ 등의 세부내용과 매뉴얼 제·개정¹⁰⁾ 등이 규정되어 있습니다.
- 따라서 안 제5조부터 안 제7조는 이미 서울시교육청에서 시행하고 있는 내용을 별도로 조례로 규정한 것인바, 법적측면이나 운영상 문제는 없는 것으로 생각됩니다.
- 다만 앞서 제정 취지 검토에서 밝혔듯이 동 조례안의 주요내용인 안 제5조부터 안 제7조까지의 규정은 별도 조례 제정에 따른 전문적 안전관리 실익과 유사 조례 제정에 따른 행정계획의 난립 가능성 등의 문제점을 종합적으로 검토하여 심의할 필요가 있는 것으로 생각됩니다.

3) 정의 등 용어에 대한 검토(안 제2조, 안 제6조~안 제7조)

- 안 제2조는 학교와 교육기관을 구분하여 정의하고 있으며, 교육기관을 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례」에 따른 서울시교육청 본청과 직속기관, 교육지원청으로 규정하고 있습니다.
- 그러나 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례」의 상위법령인

9) 서울시교육청 교육시설안전과에서는 내진보강사업을 위해 매년 ‘내진보강사업 추진계획’을 별도로 수립하여, 내진보강 사업을 진행하고 있음.

10) 현재 서울시교육청은 ‘학교시설 재난 및 사고 현장조치 행동 매뉴얼’, ‘학생 안전 매뉴얼’ 등이 마련되어 있음.

「지방교육자치에 관한 법률」과 「지방교육행정기관의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」¹¹⁾에서는 서울시교육청 본청과 직속기관, 교육지원청을 ‘지방교육행정기관’으로 정의하고 있는바,

안 제2조 정의를 비롯하여 동 조례안에서 사용되는 용어 중 “교육기관”은 “교육행정기관”으로 수정하여 법적 체계의 안정성을 도모할 필요가 있는 것으로 판단됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 지진재해 예방 및 대책에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

11) 제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “지방교육행정기관”이란 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육·학예에 관한 사무를 담당하기 위하여 설치된 행정기관으로서 그 관할권이 미치는 범위가 일정 지역에 한정되는 기관을 말한다.
2. “시·도 교육청”이란 교육감을 보조하는 기관 및 교육감 소속으로 설치된 기관을 말한다.
3. “본청”이란 시·도 교육청의 기관 중 직속기관 등을 제외하고 교육감을 직접 보조하는 기관을 말한다.
4. “교육지원청”이란 시·도의 교육·학예에 관한 사무를 분장하기 위하여 1개 또는 2개 이상의 시·군·자치구를 관할구역으로 하여 설치된 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제34조에 따른 하급교육행정기관을 말한다.
5. “직속기관”이란 각급 학교를 제외한 본청 소속의 법 제32조에 따른 교육기관을 말한다.
6. “교육지원청 소속 기관”이란 각급 학교를 제외한 교육지원청 소속의 법 제32조에 따른 교육기관을 말한다.
7. “각급 학교”란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 및 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원을 말한다.
8. “보조기관”이란 지방교육행정기관의 의사 또는 판단의 결정이나 표시를 보조함으로써 행정기관의 목적 달성에 공헌하는 기관을 말한다.
9. “보좌기관”이란 지방교육행정기관이 그 기능을 원활하게 수행할 수 있도록 그 기관장이나 보조기관을 보좌함으로써 행정기관의 목적 달성에 공헌하는 기관을 말한다.