

# 서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안

## 검 토 보 고

### I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3284호
2. 발 의 자 : 고광민 의원
3. 발의일자 : 2025. 10. 20.
4. 회부일자 : 2025. 10. 23.

### II. 제안이유

- 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」 개정에 따라 학교 복합시설의 정의, 적용범위, 운영관리체계 등이 개편되었으므로, 이에 맞추어 현행 조례의 용어와 조문을 정비하고자 함.

### III. 주요내용

1. 상위법 개정에 따라 조례의 정의 조항을 법률에 맞게 정비하여 용어 사용의 일관성을 확보함(안 제2조).
2. 조례 적용대상을 「유아교육법」 및 「초·중등교육법」에 따른

학교로 한정하여 지방자치단체의 사무범위에 부합하도록 하고, 법령과의 정합성을 높임(안 제4조).

3. 학교복합시설 설치 협의 시 사용되던 용어 “운영 주체”를 “운영 관리자”로 변경하고, 심의 기구에 “유치원운영위원회”를 포함하여 유치원 복합시설 설치 시 반영될 수 있도록 개선함(안 제7조).
4. 학교복합시설의 설치뿐만 아니라 운영 단계에서 고려할 수 있도록 조문 제목을 변경하고, 범죄예방디자인 기법 적용 기준을 교육 규칙으로 위임하여 실행 기준의 명확성과 유연성을 확보하도록 함(안 제8조).
5. 제10조 각 호 외의 부분 중 “학교복합시설의 운영 주체”를 “운영 관리자”로 변경함(안 제10조).
6. 기타 자구 수정(안 제11조).

#### IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」 등
2. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)
3. 기     타
  - 신·구조문 대비표
  - 입법예고(2025. 10. 28. ~ 11. 1.) 결과 : 의견 없음.

## V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2025년 10월 20일 고광민 의원에 의해 의안 번호 제3284호로 발의되어 2025년 10월 23일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 일부개정조례안은 2025년 1월 22일 개정된 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률」(이하 「학교복합시설법」)이 같은해 7월 22일부터 시행됨에 따라 현행 조례의 일부 조항을 정비하여 상위법령과의 정합성을 높이고자 하는 것입니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 개정 취지에 대한 검토

- 국회는 지난 2024년 12월 저출생으로 인한 지역 및 학교 소멸 위기에 적극 대응하고, 학교와 지역사회가 상생할 수 있는 학교복합시설 활성화 정책을 제도적으로 뒷받침하기 위하여 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률 일부개정법률안」을<sup>1)</sup> 본회의에서 심의·의결하였습니다.
- 해당 법률안은 법률 적용 대상을 기존 초·중등학교에서 유치원과 대학 및 폐교까지 확대하고, 학교복합시설 설치·운영의 효율적 지원을 위한 학교복합시설지원시스템 구축, 학교복합시설지원센터 설치 및 교육부장관의 재정 지원 등에 관한 근거를 신설하는 내용을 담고 있습니다.

---

1) 학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률 일부개정법률안(김용태의원 등 14인 발의, 2024.8.19. 발의)

[표-1] 「학교복합시설법」 주요 개정 내용<sup>2)</sup>

주요 개정 내용	세부 내용	주요 조항
학교복합시설 설치 대상과 용도 확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>기존 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 유치원과 대학까지 법 적용 대상을 확대</li> <li>학교복합시설을 폐교시설에도 설치할 수 있도록 하고, 학교복합시설 용도를 공공·문화체육시설, 주차장, 평생교육시설 등에서 “교육·문화·복지·체육 시설로서 지자체장과 감독기관장이 협의하여 정하는 시설”로 확대</li> </ul>	제2조제1호 및 제3호
용어 신설 및 정리	<ul style="list-style-type: none"> <li>유치원, 초·중·고등학교 및 대학교에 대하여 일정한 관계자를 “감독기관장등”으로 정의하고, “감독기관의 장”을 “감독기관장등”으로 용어정리</li> <li>감독기관장등과 협의하여 학교복합시설을 운영·관리하는 자를 “운영관리자”로 약칭하고 관련 조문을 정비</li> </ul>	제2조제2호 신설, 제6조제1항 단서 등
학교복합시설 지원시스템 구축 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육부장관이 학교복합시설지원시스템을 구축·운영할 수 있도록 하고, 관계 중앙행정기관장 등에게 시스템의 구축·운영에 필요한 정보의 제공을 요청하는 경우 정당한 사유가 없으면 이에 협조하도록 하는 법률적 근거 마련</li> </ul>	제5조의2 신설
적극행정 시 면책	<ul style="list-style-type: none"> <li>운영관리자 및 학교복합시설이 설치된 학교의 교직원이 학교복합시설의 운영 및 학생 안전관리 업무 등을 고의 또는 중대한 과실 없이 적극적이고 능동적으로 처리한 경우 관련 법령에 따른 징계 또는 제재 등을 면책</li> </ul>	제6조의2 신설
학생의 안전 확보	<ul style="list-style-type: none"> <li>운영관리자가 학생의 안전 확보를 위해 「개인정보 보호법」 제2조제7호에 따른 고정형 영상정보처리 기기를 설치 및 관리하도록 명시</li> </ul>	제8조제3항~ 제5항 신설
학교복합시설 지원센터 설치 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>전문기관에서 수행할 수 있는 학교복합시설의 설치·운영에 관한 업무 중 운영·관리 업무를 삭제하고, 학교복합시설의 설치·운영·관리를 위하여 학교복합시설지원센터를 설치하거나 지정할 수 있도록 근거를 마련</li> </ul>	제9조의2 신설

2) 국회 교육위원회 수석전문위원(2024.9.)의 「학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률 일부개정법률안 검토보고」를 중심으로 본회의 의결 결과 등을 반영하여 다시 정리한 것임.

주요 개정 내용	세부 내용	주요 조항
교육부장관의 경비지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>교육부장관은 학교복합시설의 설치목적 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 필요한 경비의 일부를 지원할 수 있도록 규정</li> </ul>	제10조의2 신설

- 이에 본 일부개정조례안은 상위법률인 「학교복합시설법」의 개정·시행('25.7.22. 시행)에 따라 조례에서 사용하는 용어 등을 정비하고, 일부 조문의 내용을 현행화·구체화하기 위해 발의된 것으로서 개정 취지에 따른 별도의 문제는 없다고 판단됩니다.

## 나. 주요 조문별 검토

### 1) 정의에 대한 검토(안 제2조)

- 안 제2조는 조례에서 사용하는 용어에 대해 다루고 있습니다.

- 세부적으로 안 제2조제1호는 “학교”를 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교로, 안 같은조제2호는 “학교복합시설”을 「학교복합시설법」 제2조제3호에 따른 시설로, 안 같은조제3호는 “운영관리자”를 「학교복합시설법」 제6조제3항에 따라 학교복합시설을 운영·관리하는 자로 명시하고 있습니다.

- 동 조문의 각호는 상위법령인 「학교복합시설법」에 기반을 두고 서울특별시교육청의 사무 범위에 맞춰 용어를 다시 정의하거나 해당 법률의 용어 정의를 인용하고 있다는 점에서 내용상 문제는 없다고 생각됩니다.

- 특히, 안 제2조제1호가 “학교”를 ① 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원과 ② 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교로 정의하고

있는바, 해당 조문은 「학교복합시설법」 제2조제1호와<sup>3)</sup> 지방자치단체의 사무 범위를<sup>4)</sup> 모두 고려하고 있다는 측면에서 적절한 입법상 기술로 이해됩니다.

## 2) 적용범위에 관한 검토(안 제4조)

- 안 제4조는 동 조례의 적용 범위를 “제2조제1호에 따른 학교”로 규정하고 있습니다.
- 동 조문 역시 「학교복합시설법」 제2조제1호가 법률에서 사용하는 “학교”를 유치원, 초·중등학교 그리고 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 등으로 정의하고 있음에 비추어볼 때 상위법령과 서울시 교육청의 사무 범위를 반영하여 적절하게 구성되었다고 생각합니다.

## 3) 학교복합시설의 귀속 및 설치 협의 등에 관한 검토(안 제7조)

- 안 제7조제2항은 상위법령 개정사항을 반영하여 “운영주체”를 “운영관리자”로 하고, 안 같은조제3항 역시 동일한 이유에서 학교복합시설을 설치하려는 자가 거쳐야 하는 심의의 주체를 기존 「초·중등교육법」에 따른 학교운영위원회에서 「유아교육법」에 따른 유치원운영위원회까지 확대하는 내용을 담고 있습니다.

---

3) 「학교복합시설법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “학교”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 학교를 말한다.

가. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원

나. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교

다. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 및 이와 같은 수준 이상의 학교로서 다른 법령에 따라 설치된 학교

4) 「지방자치법」 제13조(지방자치단체의 사무 범위) ② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

5. 교육·체육·문화·예술의 진흥

가. 어린이집·유치원·초등학교·중학교·고등학교 및 이에 준하는 각종 학교의 설치·운영·지도

나. ~ 마. (생략)

- 두 조문은 앞서 「학교복합시설법」의 개정 취지에서 살펴본 바와 같이 2025년 개정된 해당 법의 적용대상이 「초·중등교육법」에 따른 학교에서 유치원과 대학까지 확대됨과 동시에 “학교복합시설을 운영·관리하는 자”를 “운영관리자”로 약칭하게 된 것을 반영하고 있는바, 이는 상위법 개정에 따른 사항을 반영하는 것으로 별도 문제는 없다고 판단됩니다.

4) 학교복합시설 설치 및 운영 시 고려사항 및 부칙에 관한 검토(안 제8조, 안 부칙)

- 안 제8조제2항은 학교복합시설 설치 시 우선 적용해야 하는 범죄예방 디자인기법의 내용 등을 교육규칙에서 정하도록 하고 있습니다.

- 이와 함께 안 부칙은 조례를 공포한 날부터 시행하되, 안 제8조 제2항은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정합니다.

- 안 제8조제2항은 학교복합시설에서의 범죄예방 디자인기법(Crime Prevention Through Environmental Design, 이하 ‘CPTED’)<sup>5)</sup> 적용에 있어 지역과 시설 특성에 특화된 CPTED를 적용하는 데 조례상 근거를 마련하는 긍정적 효과가 있을 것으로 사료됩니다.

- 다만, CPTED는 「건축법」 제53조의2 제1항에<sup>6)</sup> 따라 국토교통부

5) 범죄예방 디자인기법은 건축환경의 적절한 설계와 효과적인 사용을 통해 범죄 불안감과 발생 범위를 줄이고 삶의 질을 증대시키는 기법으로, 미국 플로리다 주립대학의 범죄학 교수 C. Ray Jeffery가 1971년 제안한 개념이다. 이 기법은 감시(Surveillance), 접근통제(Access Control), 공동체 강화(Community Building)의 요소가 적절하게 고려되어 건축공간 디자인에 반영되는 방식으로 적용된다.

(자료 : 국립경상대학교 범죄예방디자인연구정보센터, CPTED의 이해 > 범죄예방디자인의 개념,

<http://www.cpted.kr/?r=home&c=02/0203> (검색일 2025-8-24))

6) 「건축법」 제53조의2(건축물의 범죄예방) ① 국토교통부장관은 범죄를 예방하고 안전한 생활환경을 조성하기 위하여 건축물, 건축설비 및 대지에 관한 범죄예방 기준을 정하여 고시할 수 있다.

② 대통령령으로 정하는 건축물은 제1항의 범죄예방 기준에 따라 건축하여야 한다.

고시인 「범죄예방 건축기준 고시」에서<sup>7)</sup> 세부적인 기준이나 내용 등이 이미 마련되어 있습니다.

○ 그러므로 서울시교육청은 동 조문에 근거하여 CPTED에 관한 교육 규칙을 제정할 경우 해당 교육규칙의 내용이 「범죄예방 건축기준 고시」를 비롯한 각종 관계 법령 및 행정규칙 등에 저촉되거나 상호 간의 모순이 발생하지 않도록 각별히 유의해야 할 것입니다.

○ 한편, 동 조문과 관련하여 서울시교육청은 CPTED에 대한 교육 규칙이 부재한 상황을 고려하여 해당 표현을 삭제해야 한다는 의견을 제시하였습니다(서울시교육청 행정관리담당관-13602, 2025.10.30.)<sup>8)</sup>

○ 이와 관련하여 규칙은 조례에서 규정하지 못한 사항을 보완함으로써 입법의 공백을 방지하고 집행기관 내부의 사무처리에 있어 행정의 예측가능성을 확보하는 기능을 수행하는바, 조례의 명시적인 위임 규정이 있는 경우는 물론 위임규정이 없더라도 조례의 집행에 필요한 사항을 규칙으로 정할 수 있다<sup>9)</sup> 할 것입니다.

- 그러나 서울시교육청의 의견처럼 현행 규칙이 없다는 이유로 조례에 규칙 위임 근거를 규정하지 못한다는 주장은 오히려 규칙 제정 여부에 따라 상위법규인 조례의 입법 가능성을 제한하는 결과를 초래하는바,

이는 곧 조례와 규칙의 위상과 기능을 전도하는 것이며, 자치법규 입법체계의 기본 원리를 정면으로 부정하는 주장이라 할 것입니다.

○ 따라서 현재 CPTED에 관한 교육규칙이 없다는 사정만으로 해당 내용을 자치법규에서 다룰 수 없다고 볼 수 없고, 개정 이후 관련

7) 「범죄예방 건축기준 고시」(시행 2021. 7. 1., 국토교통부고시 제2021-930호, 2021. 7. 1., 일부개정)

8) 의원발의 조례안 등에 대한 의견 제출(서울시교육청 행정관리담당관-3602, 2025.10.30.)

9) 법제처 2018. 3. 13. 의견제시 18-0025 참조.



교육규칙을 제정하면 집행기관이 우려하는 문제는 해소될 수 있다는 측면에서 안 제8조제2항에 따른 문제는 없다고 판단됩니다.

- 한편, 안 부칙은 안 제8조제2항의 시행일을 별도로 규정하여 교육규칙의 부존재가 야기할 수 있는 혼란을 예방하기 위한 입법적인 조치로 생각됩니다.
- 따라서 안 부칙은 서울시교육청이 조례 시행에 필요한 하위규정을 마련할 시간적 여유를 제공함으로써 자치법규 운영의 내실을 기하게 한다는 측면에서 바람직하다고 사료됩니다.

5) 기관 간 협의에 대한 검토(안 제11조제1항)

- 계속해서 안 제11조제1항은 「지방교육자치에 관한 법률」을 오기(誤記)한 표현을 바로잡아 상위법령과의 체계 적합성 등을 제고하고자 하는 것으로, 개정에 따른 별도의 문제는 없다고 판단됩니다.
- 이상으로 「서울특별시교육청 학교복합시설 설치 및 운영에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장

정진국(2180-8263)

입법조사관

김지수(2180-8264)

# 관 계 법 령

## 학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률

[시행 2025. 7. 22.] [법률 제20668호, 2025. 1. 21., 일부개정]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. <개정 2025. 1. 21.>

1. “학교”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 학교를 말한다.
  - 가. 「유아교육법」 제2조제2호에 따른 유치원
  - 나. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교
  - 다. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 및 이와 같은 수준 이상의 학교로서 다른 법령에 따라 설치된 학교
2. “감독기관장등”이란 다음 각 목의 구분에 따른 자를 말한다.
  - 가. 제1호가목에 따른 학교: 「유아교육법」 제18조제1항에 따른 지도·감독 기관의 장
  - 나. 제1호나목에 따른 학교: 「초·중등교육법」 제6조에 따른 지도·감독 기관의 장
  - 다. 제1호다목에 따른 학교: 다음의 구분에 따른 자
    - 1) 국가가 설립·경영하거나 국가가 국립대학 법인으로 설립하는 국립학교: 총장
    - 2) 지방자치단체가 설립·경영하는 공립학교: 총장
    - 3) 학교법인이 설립·경영하는 사립학교: 학교법인의 이사장
3. “학교복합시설”이란 학교 또는 폐교(「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」 제2조제1호에 따른 폐교를 말한다. 이하 같다)에 설치하여 학생과 지역주민이 함께 이용할 수 있는 교육·문화·복지·체육·주차 시설 등으로서 지방자치단체의 장과 감독기관장등이 협의하여 정하는 시설을 말한다. 다만, 「교육환경 보호에 관한 법률」 제9조에 따른 시설은 해당되지 아니한다.
  - 가. 삭제 <2025. 1. 21.>
  - 나. 삭제 <2025. 1. 21.>
  - 다. 삭제 <2025. 1. 21.>
  - 라. 삭제 <2025. 1. 21.>

[전문개정 2021. 3. 23.]

제6조(학교복합시설의 운영·관리 원칙) ① 학교복합시설은 제5조에 따라 학교복합시설을 설치한 자가 운영·관리하여야 한다. 다만, 학생 또는 지역주민의 주된 사용 공간, 이용 빈도 및 이용 시간 등을 고려하여 지방자치단체의 장과 감독기관장등이 협의하여 학교복합시설을 운영·관리하는 자(이하 “운영관리자”라 한다)를 달리 정할 수 있다. <신설 2021. 3. 23., 2025. 1. 21.>

② 운영관리자는 학생, 학부모, 교직원 및 지역주민의 복리증진을 위하여 학교복합시설을 안전하고 쾌적하게 유지·관리하여야 한다. <개정 2021. 3. 23., 2025. 1. 21.>

③ 운영관리자는 학교복합시설의 설치·운영으로 인하여 학생의 교육과정, 교직원의 업무 등 해당 학교의 정상적인 교육활동 및 학교운영이 제한 또는 침해받지 아니하도록 하여야 한다. <개정 2021. 3. 23., 2025. 1. 21.>

④ 운영관리자는 해당 학교의 교육활동 및 학교운영이 제한 또는 침해받지 아니하도록 학교복합시설의 운영·관리에 관한 업무의 전부 또는 일부를 비영리법인 또는 단체에 위탁할 수 있다. <개정 2021. 3. 23., 2025. 1. 21.>

⑤ 그 밖에 학교복합시설의 운영·관리에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2021. 3. 23.>