

서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2551호
2. 발 의 자 : 최재란 의원
3. 발의일자 : 2025년 3월 31일
4. 회부일자 : 2025년 4월 2일

II. 제안이유

- 학교장의 판단에 따라 정당한 사유 없이 학교시설 사용을 거부하는 사례가 발생해 민원이 제기되고 있음.
- 학교시설 개방에 관한 연간 계획과 방침 등에 관해 학교운영위원회 심의 후 결정하도록 하고, 학교장이 특별한 사유 없이 임의로 학교 시설 개방을 거부하지 못하도록 현행 조례의 보완이 요구됨.
- 특히 개방 제한 사유에 대한 이의 신청 민원이 제기된 경우, 사용 신청자의 권리도 보장되어야 하며, 사용자의 학교시설 사용에 대한 책임 강화 또한 함께 이루어져야 함.
- 이로써, 학교장이 특별한 사유 없이 임의로 학교 시설 개방을 거부하지

못하도록 하는 제도적 근거를 마련하고 학교시설 사용 허가가 보다 안정적이고 신뢰성 있게 운영하도록 하고자 함.

III. 주요내용

1. 학교시설 개방에 관한 연간 계획에 대해 학교운영위원회 사전 심의 규정을 신설함(안 제3조제5항 신설).
2. 개방 제한 사유 발생 시 사유를 게시하도록 하고, 사유 소멸 시에는 지체없이 개방하도록 하는 규정을 신설함(안 제3조의2제2항 신설).
3. 기타 개방 제한 사유 게시로 이의 신청 민원이 제기된 경우, 학교 운영위원회 심의를 받아 그 결과를 민원인에게 통보하도록 규정하고, 민원을 신청한 자가 학교운영위원회에 출석해 의견을 개진할 수 있도록 신설함(안 제3조의2제3항 신설).
4. 학교 시설 사용허가 신청 시 질서유지 및 사고 예방 · 책임자 지정 등 사용자의 의무와 책임 강화하도록 규정을 강화함(안 제12조제4항).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「지방자치법」 제153조 및 제156조와 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제14조, 「초·중등교육법」 제11조
2. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).
3. 기 타

○ 신·구조문 대비표

○ 입법예고(2025. 4. 5. ~ 4. 9.) 결과

: 총 368건(홈페이지, 우편, 이메일 접수 포함)

V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

○ 동 일부개정조례안은 2025년 3월 31일 최재란 의원에 의해 의안 번호 제2551호로 발의되어 2025년 4월 2일 우리 위원회로 회부되었습니다.

○ 동 일부개정조례안은 학교장이 학교시설을 개방하지 않음에 있어서 사용자의 권익이 충분히 보호되도록 시설 미개방 사유의 공지 의무를 부여하는 등의 내용을 담고 있습니다.

- 구체적으로 본 일부개정조례안은 학교장이 학교운영위원회 심의를 거친 연간 계획을 수립하여 학교시설을 개방하여야 한다고 규정하고, 시설 개방 제한 사유 발생 시 그 사유를 홈페이지 등에 게시하여야 하며, 학교 개방 제한 사유가 해소되었을 경우 지체없이 시설을 개방하여야 한다고 정하고 있습니다.

이와 함께 해당 일부개정조례안은 개방 제한 사유에 관한 이의 신청이 발생했을 때 학교운영위원회 심의를 거쳐 이를 민원인에게 통지하고, 학교운영위원회가 관련 내용을 심의할 때 민원인의 의견을 청취할 수 있는 근거를 두며, 사용자의 사용 허가 신청 시 책임자 1명을 지정하도록 하는 등의 내용도 포함하고 있습니다.

2. 주요 검토의견

가. 개정 취지에 대한 검토

- 「지방자치법」 제17조제2항은¹⁾ 지역주민에게 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리를 부여하고, 「초·중등교육법」 제11조는²⁾ 모든 국민이 학교 교육에 지장을 주지 않는 범위에서 학교 시설 등을 이용할 수 있다는 점을 명문화하고 있습니다.
- 그러나 학교시설 개방에 관한 사항은 오랜 기간 지역의 공간 수요와 주민 권리 보호, 생활체육 진흥 필요성, 학생 안전 및 교육활동 침해 가능성 등이 상호 대립하면서 다양한 지역사회 안팎의 갈등을 야기한 측면이 있습니다.
 - 특히, 서울시의 학교시설 개방 문제는 현행 조례의 제·개정 과정 등에서 다양한 논란을 촉발해 왔고, 주로 학생의 학습권 침해와 안전 문제 및 교직원 업무 증가, 특정 단체나 동호회의 독점적 사용 등에 대한 지적이 있었습니다.³⁾
- 서울시와 서울시교육청 역시 이러한 문제를 인식하여 학교 시설 개방이 학교 교육활동 보호라는 가치와 공존할 수 있도록 시설 개방 학교에 대한 인센티브제도 도입, 시설관리를 위한 보조 인력(스쿨 매니저) 시범 지원 등을 추진해왔습니다.

1) 「지방자치법」 제17조(주민의 권리) ② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.

2) 「초·중등교육법」 제11조(학교시설 등의 이용) 모든 국민은 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 그 학교의 장의 결정에 따라 국립학교의 시설 등을 이용할 수 있고, 공립·사립 학교의 시설 등은 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있다.

3) 조운주 기자(2015.7.16.), [이슈 분석] 학교는 공공재? 뜨거운 감자로 떠오른 학교 개방 논란, <파이낸셜뉴스>, <https://www.fnnews.com/news/201507161802187417> (검색일 2025-04-24)

김용래 기자(2016.9.9.), 서울 학교시설 전면개방 조례 통과...교육청·교원단체 강력반발, <연합뉴스>, <https://www.yna.co.kr/view/AKR20160909179900004> (검색일 2025-04-24)

박채영 기자(2019.12.20.), 일선 학교장 권한 축소 서울시의회 조례 논란, <경향신문>, <https://www.khan.co.kr/article/201912202108045> (검색일 2025-04-24) 등을 참조.

[표-1] 서울시교육청 시설 개방 관련 사업 개요⁴⁾

☐ 추진 실적

- 학교시설 개방 사업 성과 분석을 위한 만족도 조사 실시: '25.1~2월
- 시설 이용자, 학교 관리자, 자치구(25개) 담당자 대상
- 학교시설 개방 활성화를 위한 스쿨매니저 시범운영: 12개 자치구, 34교

☐ 향후 계획

- 2025년 스쿨매니저 시범학교 추진 계획 수립 및 시범학교 공모: '25.3~4월
- 학교시설 개방 우수학교 인센티브 기준 알림 및 지원: '25.7~9월
- 학교 현장의 어려움 해소를 위한 행정재산 사용허가 매뉴얼 개정: 연중
- 사용허가 관련 소송 및 민원 관련 현장 맞춤형 컨설팅: 연중

☐ 예산 집행 현황

(단위: 천원, %, '25.3.15.기준)

예산사업명	추진사업명	'25 예산 (예산현액)	'24 최종예산	집행액 및 집행률	
				원인행위액 (집행률)	지출액 (집행률)
397. 재산관리 일반운영비	공유재산심의회운영	15,080	16,240	836 (5.5)	836 (5.5)
	유휴시설물관리	1,078,454	1,257,978	735,598 (68.2)	191,270 (17.7)
	재산관리일반	262,606	4,743,289	10,484 (4.0)	10,255 (3.9)
	학교시설예약시스템유지관리	25,520	25,600	21,120 (82.8)	3,520 (13.8)
398. 학교시설개방 우수학교 운영비지원	공·사립학교 운영비 지원	3,023,720	3,484,247	47,230 (1.6)	47,230 (1.6)
비예산	수영장 가이드라인 마련 및 사용 허가 관련 맞춤 컨설팅	-	-	-	-
합계		4,405,380	9,527,354	815,268 (18.5)	253,111 (5.7)

[표-2] 서울시 '학교체육시설 개방지원(전환사업)' 사업 개요⁵⁾

☐ 사업목적

- 주민개방을 조건으로 학교체육시설 개보수를 지원함으로써 생활체육 거점공간으로 활용하고, 시민들의 생활체육 수요에 대응

☐ 사업근거

- 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제4조(국가와 지방자치단체 등의 의무)
- 체육시설의 설치·이용에 관한 법률 제35조 제2항(보조)

☐ 사업부서 : 관광체육국 체육진흥과

☐ 사업내용

4) 서울시교육청(2025.4.), 제330회 서울시의회 임시회 교육위원회 주요업무보고자료, 278-279쪽.

5) 2025년 서울시 예산서 사업별 설명자료 중 발채

<https://yesan.seoul.go.kr/wk/wkList.do> (검색일 2025-04-24)

- 사업장소: 서울시 내 초·중·고등학교 운동장 및 체육시설
- 사업기간: 2025년 1월 ~ 2025년 12월
- 사업내용: 운동장 및 강당, 체육관 개보수 지원하여 체육시설 주민개방(공모선정)
- 총사업비: 2,500,000천원(전액 시비)

□ 추진경위

- 2013년까지 국민체육진흥기금 사업으로 추진되다가 2014년부터 지역특별회계 사업으로 변경 지원
- 2019년 학교체육시설 개방지원 추진계획 수립 및 지원('19. 2월)
- 2023 생활체육시설 확충계획('19. 6월)
- 연차별 학교체육시설 개방지원사업 추진계획 ('20.1월~)

□ 최근 3년 추진실적

- 2022년도 : 53개소 조성 및 개보수 지원(2,500,000천원)
- 2023년도 : 56개소 조성 및 개보수 지원(2,330,874천원)
- 2024년도 : 46개소 조성 및 개보수 지원(2,141,000천원) *하반기 추가 지원('24. 11월, 5개소)

□ 향후 기대효과

- 학생과 지역주민이 안전하고 쾌적하게 이용할 수 있는 운동장 및 체육관 개방을 통해 생활체육 활성화 및 시민의 건강 증진에 기여

○ 그럼에도 학교시설 개방 문제는 여전히 여러 차원에서 주요한 의제로 논의되고 있는데, 최근에는 서울시의회 시정질문 등을 통해 학교장의 일방적인 학교시설 사용 허가 취소 또는 변경 등으로 권익을 침해 받았다는 취지의 주장이 제기되기도 했습니다.⁶⁾

○ 이에 본 일부개정조례안은 학교시설을 사용하거나 사용을 원하는 시민의 권리를 보호하고자 학교 개방 제한 사유의 통지 절차 등을 강화하려는 내용을 담고 있는바, 개정 취지에 따른 별도의 문제는 없다고 판단됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 학교시설 개방에 관한 연간 계획의 학교운영위원회 심의 등에 관한 검토(안 제3조제5항 신설)

○ 안 제3조제5항은 학교장이 시설 개방 및 이용 전반에 관한 내용을

6) 제328회 서울특별시의회 임시회 제2차 본회의 시정질문(2025.2.19., 최재란 의원),

답은 연간 계획을 수립하고, 해당 계획에 관하여 학교운영위원회의 심의를 거친 뒤에 학교시설을 개방해야 한다는 내용을 규정하고 있습니다.

○ 「초·중등교육법」 제32조제1항제14호는⁷⁾ 학교운영위원회가 “그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항”에 관하여 심의할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 해당 규정에 근거하여 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제11조제1항의 각호는⁸⁾ 공립학교에 설치된 학교 운영위원회의 심의사항을 명시하고,

여기에는 6개월 이상의 학교시설 개방 및 이용에 관한 사항, 학교 복합시설 설치, 학부모·교직원·학생·지역주민으로부터 제출된 학교 운영 등에 관한 건의 사항 등을 포함하고 있습니다.

- 또한, 학교운영위원회 심의사항은 「서울특별시교육청 조식 지원에 관한 조례」,⁹⁾ 「서울특별시교육청 현장체험학습 학생안전관리 및 지원에 관한 조례」¹⁰⁾ 등 개별 조례에서도 관련 내용이 규정되어

7) 「초·중등교육법」 제32조(기능) ① 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 다만, 사립학교에 두는 학교운영위원회의 경우 제7호 및 제8호의 사항은 제외하고, 제1호의 사항에 대하여는 자문한다.

14. 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항

8) 「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. 학교시설사업의 단계별 추진 과정에서 학생, 학부모, 교직원 등의 모니터링 또는 의견수렴을 위하여 필요한 사항

9. 그 밖에 학교운영에 관한 위원들의 제안사항과 학교장이 심의 요청한 사항

9) 「서울특별시교육청 조식 지원에 관한 조례」 제6조(조식의 운영) 학교의 장(이하 “학교장”이라 한다)은 학생의 건강 및 복지증진을 위하여 필요한 경우에 조식을 제공할 수 있다. 이 경우 조식 운영에 관한 구체적인 사항은 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회 또는 「유아교육법」 제19조의3에 따른 유치원운영위원회의 심의를 거쳐 학교장이 결정한다.

10) 「서울특별시교육청 현장체험학습 학생안전관리 및 지원에 관한 조례」 제6조(현장체험학습 안전계획) ③ 학교운영

있습니다.

- 따라서 동 조문은 상위법령이 위임한 학교운영위원회 심의사항에 관한 규정을 침해하지 않는 입법적 조치로 판단되고, 이에 따른 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 학교 개방 제한 사유의 공개, 개방 제한 사유 소멸 시 학교 시설 개방 등에 관한 검토(안 제3조의2 제2항~제3항 신설)

- 안 제3조의2 제2항은 학교장이 학교시설의 미개방 사유를 홈페이지 등에 게시하도록 하고, 그 사유가 소멸된 경우 지체없이 학교시설을 개방하도록 명시하고 있습니다.

- 덧붙여 같은조 안 제3항은 학교시설 미개방 사유에 대한 민원이 제기되었을 때 학교운영위원회 심의를 거쳐 그 결과를 민원인에게 통보하도록 하고, 학교운영위원회가 해당 안전을 심의할 때 민원인의 의견을 개진할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 앞서 살펴본 바와 같이 학교시설 등의 이용은 「지방자치법」과 「초·중등교육법」이 보장한 주민 등의 권리이며, 학교행사 개최와 시설공사, 교육활동 및 감염병 확산 방지 등을 이유로 개방을 제한하는 것(제3조의2) 역시 공유재산의 사용·수익허가와 마찬가지로 행정처분의 일종으로 볼 수 있습니다.

- 다만, 특정인에게 권리를 부여하는 사용 수익·허가와 달리 현행 조례 제3조의2(개방의 제한)는 도로의 통행금지, 입산 금지와 같이 불특정 다수를 대상으로 한 행정처분에¹¹⁾ 해당한다고 볼 수 있습니다.

위원회에서는 현장체험학습의 안전을 구축하고자 학교 현장체험학습에 대해서 심의한다.

11) 행정안전부의 「행정절차제도 실무 편람」은 행정처분의 여부를 구분하는 기준으로 1) 국민의 권리와 의무에 변동을 가져오는 법적 행위, 2) 구체적 사실에 대한 법집행 행위, 3) 행정청의 우월한 지원에서의 공권력 행사 또는 거부를 제시하고, 처분의 종류를 신청에 의한 처분과 직권처분으로 구분함. 여기서 직권처분이란 “상대방의 의사와 무관하게

○ 이 경우 개방의 제한은 학교시설 개방의 일괄적인 제한 조치라는 점에서 전체 주민을 대상으로 하는 침익적 행정처분의 성격을 갖게 되지만, 현행 조례 제3조의2에 따른 개방의 제한은 처분의 대상을 특정할 수 없다는 점에서 「행정절차법」 제22조와¹²⁾ 제23조 등이¹³⁾ 정하는 청문이나 의견 제출, 처분 이유의 제시 의무 등을 적용받지 않게 됩니다.

○ 따라서 동 개정조례안은 이러한 권리를 적용받지 못하는 상황에서 학교장이 주민에게 학교 개방 제한 사유를 명확히 공개하고(안 제3조의2 제2항), 그 사유에 대한 이의신청에 대해 학교운영위원회 심의를 거쳐 답변하도록 함(같은조 제3항)으로써 주민의 학교 시설 등의 이용에 관한 권리를 보호하려는 조치를 강구하는 데 이바지할

일방적으로 국민의 권리의 제한 또는 의무와 부과 등을 행하는 불이익 처분”이라고 정의함. 한편, 해당 편람은 “도로통행금지나 입산금지, 도로의 공공개시 및 공용폐지 등은 일반처분으로서 구체적 사실에 관하여 불특정 다수인을 대상으로 하는 하나의 구체적인 명령을 내용으로 하는 것으로서 법의 집행이라는 점에서 처분의 일종”으로 규정함. 이에 기초해볼 때 시민 전체의 공유재산 이용을 제한하는 것은 불특정 다수를 대상으로 행정기관이 행하며 구체적인 내용을 담은 침익적 성격의 처분이라는 측면에서 직권처분의 일종으로 볼 수 있을 것임.

(자료 : 행정안전부(2022.7.), 「행정절차제도 실무 편람」, 101-104쪽 참조)

- 12) 「행정절차법」 제22조(의견청취) ① 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 청문을 한다.
1. 다른 법령등에서 청문을 하도록 규정하고 있는 경우
 2. 행정청이 필요하다고 인정하는 경우
 3. 다음 각 목의 처분을 하는 경우
 - 가. 인허가 등의 취소
 - 나. 신분·자격의 박탈
 - 다. 법인이나 조합 등의 설립허가의 취소
- ② 행정청이 처분을 할 때 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 공청회를 개최한다.
1. 다른 법령등에서 공청회를 개최하도록 규정하고 있는 경우
 2. 해당 처분의 영향이 광범위하여 널리 의견을 수렴할 필요가 있다고 행정청이 인정하는 경우
 3. 국민생활에 큰 영향을 미치는 처분으로서 대통령령으로 정하는 처분에 대하여 대통령령으로 정하는 수 이상의 당사자들이 공청회 개최를 요구하는 경우
- ③ 행정청이 당사자에게 의무를 부과하거나 권익을 제한하는 처분을 할 때 제1항 또는 제2항의 경우 외에는 당사자들에게 의견제출의 기회를 주어야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 제21조제4항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우와 당사자가 의견진술의 기회를 포기한다는 뜻을 명백히 표시한 경우에는 의견청취를 하지 아니할 수 있다.
- ⑤ 행정청은 청문·공청회 또는 의견제출을 거쳤을 때에는 신속히 처분하여 해당 처분이 지연되지 아니하도록 하여야 한다.
- ⑥ 행정청은 처분 후 1년 이내에 당사자들이 요청하는 경우에는 청문·공청회 또는 의견제출을 위하여 제출받은 서류나 그 밖의 물건을 반환하여야 한다.
- 13) 「행정절차법」 제23조(처분의 이유 제시) ① 행정청은 처분을 할 때에는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우를 제외하고는 당사자에게 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.
1. 신청 내용을 모두 그대로 인정하는 처분인 경우
 2. 단순·반복적인 처분 또는 경미한 처분으로서 당사자가 그 이유를 명백히 알 수 있는 경우
 3. 긴급히 처분을 할 필요가 있는 경우
- ② 행정청은 제1항제2호 및 제3호의 경우에 처분 후 당사자가 요청하는 경우에는 그 근거와 이유를 제시하여야 한다.

수 있을 것으로 판단됩니다.

○ 그러나 안 제3조의2 제3항이 학교운영위원회 심의와 심의 시 민원인의 학교운영위원회 출석 및 의견 개진의 기회를 부여하는 것은 해당 민원의 처리기한을 고려할 때 학교 현장의 업무 부담을 초래할 수도 있어 신중한 접근이 요구됩니다.

○ 「민원처리법」 제18조는¹⁴⁾ 질의민원 등의 민원 처리 기간과 절차를 대통령령으로 정하도록 하고, 같은법 시행령 제16조는¹⁵⁾ 기타민원 처리에 있어 행정기관의 장이 해당 기관의 특성을 고려하여 처리 기간과 절차 등을 규정할 수 있도록 하고 있습니다.

- 서울시교육청은 상기한 법령 등을 근거로 「민원편람」에서 진정이나 질의의 처리 기간을 7일, 건의 및 법령질의의 처리기한을 14일로 정하고 있습니다.

○ 따라서 안 제3조의2 제3항에서 규정된 “민원”은 학교 시설 미개방 사유에 관한 민원 접수, 처리 등에 별도의 기준을 제시하지 않고 있음을 고려할 때 진정민원에¹⁶⁾ 해당한다고 볼 수 있으며, 그 처리 기한은 7일 이내라고 해석할 수 있습니다.

○ 문제는 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제16조제2항은¹⁷⁾ 임시회 소집 요건이 충족되었을 경우 “위원장이

14) 「민원처리법」 제18조(질의민원 등의 처리기간 등) 질의민원·건의민원·기타민원 및 고충민원의 처리기간 및 처리 절차 등에 관하여는 대통령령으로 정한다.

15) 「민원처리법 시행령」 제16조(기타민원의 처리기간 등) ① 행정기관의 장은 기타민원을 접수한 경우에는 특별한 사유가 없으면 즉시 처리하여야 한다.

② 행정기관의 장은 법 제8조 단서에 따라 구술 또는 전화로 신청한 기타민원을 처리하는 경우에는 민원 처리부에 기록하는 절차를 생략할 수 있다.

③ 제1항 및 제2항에도 불구하고 행정기관의 장은 해당 기관의 특성을 고려하여 기타민원의 처리기간 및 처리절차 등을 달리 정하여 운영할 수 있다.

16) 국립국어원 표준국어대사전은 진정(陳情)을 “실정이나 사정을 진술함”으로 정의하고, 서울시교육청의 「2025 개정판 민원편람」은 진정, 질의, 건의서의 양식을 민원인의 인적사항(성명, 주소, 연락처) 및 서명, 제목, 민원내용 및 기타 사항으로 정의함에 비추어볼 때 자유롭게 행정기관에 자신의 의견 등을 개진하고 여기에 답변을 받는 형태의 민원을 진정민원으로 볼 수 있을 것임.

17) 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제16조(회의소집 등) ② 임시회 소집은 학교장 또는 재직위원 4분의1 이상의 요구가 있는 때에 위원장이 회의 개최 7일전에 소집공고와 함께 회의 안건을 첨부하여

회의 개최 7일 전에 소집공고와 함께 회의 안건을 첨부하여 위원에게 개별 통지하여야 한다” 고 규정하고 있다는 점입니다.

- 즉, 조례안이 학교 시설 미개방 사유에 대한 이의 신청을 별도 절차나 규정 없이 “민원” 으로 규정하게 되면 모든 민원이 처리 기간을 초과하는 문제가 발생하게 됩니다.
- 여기에 더해 동 조문이 시행된다면 학부모와 교원, 지역위원이 해당 민원 처리를 위해 학교운영위원회를 수시로 개최함으로써 발생하는 행정력 투입의 문제, 무보수 명예직인¹⁸⁾ 학교운영위원에게 과도한 책임(참석)을 요구할 가능성 등이 발생할 우려도 있습니다.
- 따라서 동 조문은 학교의 민원 처리 절차와 기준, 학교운영위원회 소집 절차 등을 참작하여 보다 신중한 입법적 검토가 요구된다고 생각됩니다.
- 참고로 안 제3조의2 제2항 본문 중 “단서” 는 의미상 “각호” 로 수정해야 할 것으로 판단됩니다.

3) 사용 책임자 지정 및 사용자 의무 등에 관한 검토(안 제12조제4항 신설)

- 안 제12조제4항은 사용자의 의무와 책임을 강화하기 위하여 사용자 과실로 발생한 사고를 구체적으로 예시하고, 사용허가 신청 시 책임자 1명을 지정하도록 하여 소등과 청소를 비롯한 질서유지 및 사고의 예방·책임 등을 다하도록 규정하고 있습니다.
- 본 조문은 사용자가 자신의 과실로 인한 책임의 범위를 명확하게 인식 하고, 사용 허가 시 책임자를 명확하게 하며, 사용이 허가되는 기간

위원에게 개별 통지하여야 한다. 다만, 위원장이 긴급을 요하는 의안이라고 인정할 경우에는 그렇지 않다.

18) 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제8조(위원의 의무 등) ① 위원은 무보수 봉사직으로 수당을 지급하지 않는다.

동안 학교시설이나 장비 등의 관리 측면에서 사용자에게 주의 및 협조의 의무를 구체적으로 부여하는 의미가 있다고 사료됩니다.

- 특히, 사용자에게 주의·협조를 요구하는 것은 여러 시도에서¹⁹⁾ 학교 시설을 이용하는 자에게 선량한 이용자로서의 주의와 의무 또는 사용자의 주의 의무 등을 규정하고 있다는 점을 참작할 때 타 시도와의 형평성 측면에서도 충분히 규정할 수 있는 수준으로 판단됩니다.
- 다만, 질서유지와 사고의 예방·책임에 관한 사항은 대표자 1명뿐만 아니라 다른 사용자도 그 의무를 져야 바람직할 것인바, 동 조문은 책임자 1명을 별도로 지정함과 별개로 질서유지 등의 책무는 사용자 전체가 적용되도록 수정하는 방안에 대해 검토해야 할 것이라고 사료됩니다.

다. 집행기관 의견 및 의견 제출에 관한 검토

- 서울시교육청은 동 일부개정조례안에 관하여 “학교시설의 개방 등은 학교장이 학교의 교육여건을 종합적으로 고려하여 결정하게 되어 있다”고 전제하고,

“개방 제한 사유에 관한 민원 제기 시마다 학교운영위원회를 개최하는 것은 학교장의 판단을 위축시켜 학교 운영의 자율성 침해 및 교육활동의 지장, 행정력 낭비를 초래할 수 있다”는 취지의 현장 의견이 다수 접수되고 있다며 종합적이고 신중한 접근이 필요하다는 취지의 의견을 제시하였습니다(서울시교육청 행정관리담당관-4469, 2025.4.9.).²⁰⁾

19) 타 시도의 학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례 또는 규칙을 살펴보면, 제주와 전남, 인천 등은 선량한 관리자로서 주의의무를, 부산과 대전은 질서유지 및 주의의무를, 전북은 선량한 이용자로서 질서유지 및 주의의무 등을 규정하고 있음.

20) 위의 글

- 이후 서울시교육청은 2025년 4월 14일 서울시 내 1,090개 기관을 대상으로²¹⁾ 동 조례안에 대한 별도의 의견 조회를 진행하였으며, 총 226개 기관에서 수정 또는 반대 의견을 제출하였다고 밝혔습니다.
- 서울시교육청이 추가로 제출한 의견 조회 내용은 주로 ① 학교 시설 개방은 학교장의 재량사항이고, ② 학교 개방 관련 민원사항은 학교 운영위원회의 법령상 기능 등과 합치되지 않으며, ③ 규정 신설로 교직원의 업무 과중 및 학교 보안, 학생 안전 문제 등이 우려되고, ④ 일부 사용자의 일탈행위 등에 관한 대책이 우선적으로 강구되어야 한다는 등의 내용을 근거로 하여 조례안의 일부 내용을 수정하거나 삭제해야 한다는 내용이 제시되었습니다.

[표-3] 본청 및 교육지원청, 학교 등의 의견 조회 결과

(단위 : 건)

조문	수정의견	삭제의견
1. 학교시설 개방 연간 계획의 학교운영위원회 심의 등(안 제3조제5항 신설)	23	그 외 전체삭제
2. 학교 개방 제한 사유 공개(안 제3조의2 제2항 신설)	8	그 외 전체삭제
3. 개방 제한 사유 소멸 시 학교시설 개방 등(안 제3조의2 제3항 신설)	6	그 외 전체삭제
4. 사용 책임자 지정 및 사용자 의무 강화 등(안 제12조제4항 신설)	28	그 외 전체삭제

- 한편, 2025년 4월 5일부터 5일간 진행한 입법예고에서 동 일부 개정조례안에 관한 368건의 반대 의견이 접수되었습니다.
- 입법예고를 통해 제출된 의견은 크게 ① 무분별한 시설 개방에 따른 학생 안전 우려, ② 학교장 등의 권한 침해, ③ 학교 업무 부담 증가, ④ 시설관리 상의 어려움, ⑤ 사고 및 민원 발생 시 책임소재 모호, ⑥ 학교운영위원회 심의사항이 아닌 사항에 대한 권한 부여, ⑦ 개방 확대에 따른 민원 증가 등 7가지 요지로 요약할 수 있습니다.

21) 본청각과(26), 지원청(11), 직속(29), 단유(47), 공립특(11), 공립초(566), 공립중(276), 공립고(124)

[표-4] 입법예고 의견의 요점별 구분

(단위 : 건)

구분	주요 요점							
	① 안전 우려	② 권한 침해	③ 업무 증가	④ 시설 관리	⑤ 책임 소재	⑥ 학운위 권한	⑦ 민원 증가	⑧ 단순 반대
입법예고 의견 수	258	41	24	40	41	24	1	51

주) 하나의 의견에 두 가지 이상의 요점이 있는 경우 해당하는 요점별로 각각 숫자를 세었으므로, 개별
요점별 의견의 수는 입법예고 제출 의견의 총합보다 많음.

○ 그러나 이와 같은 주장은 상당 부분 동 조례안이 직접적으로 야기하는
효과가 아니라 시설 개방에 따른 우려 사항에 가깝고, 학교 사정에
의한 사용 허가 취소 시 사용자의 권익 보호 방안이나 시설 미개방
사유 공개 및 이에 대한 이의 신청 방법, 사용 허가 시 사용자 책임
강화 등을 규정한 조례안의 내용과는 다소 무관하다고 보입니다.

○ 다만, 학교 현장에서 시설 개방 전반에 대해 상당한 우려와 피로감,
문제의식을 느끼고 있다는 것이 입법예고와 의견 조회 등을 통해
확인되었는바,

동 조례안이 시설 개방 시 사용자 권리를 확대하고자 하는 것과
마찬가지로 학교 현장에서 우려하는 교직원의 업무상 고충 역시
충분히 의견을 수렴하고 이를 통해 동 조례안의 제도적 보완을 검토
할 필요가 있을 것으로 판단됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한
조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

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

관계법령

지방자치법

[시행 2024. 5. 17.] [법률 제19951호, 2024. 1. 9., 타법개정]

- 제17조(주민의 권리) ① 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 주민생활에 영향을 미치는 지방자치단체의 정책의 결정 및 집행 과정에 참여할 권리를 가진다.
- ② 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 소속 지방자치단체의 재산과 공공시설을 이용할 권리와 그 지방자치단체로부터 균등하게 행정의 혜택을 받을 권리를 가진다.
- ③ 주민은 법령으로 정하는 바에 따라 그 지방자치단체에서 실시하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장의 선거(이하 “지방선거”라 한다)에 참여할 권리를 가진다.

초·중등교육법

[시행 2024. 12. 17.] [대통령령 제35079호, 2024. 12. 17., 일부개정]

제11조(학교시설 등의 이용) 모든 국민은 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 그 학교의 장의 결정에 따라 국립학교의 시설 등을 이용할 수 있고, 공립·사립 학교의 시설 등은 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있다.

제32조(기능) ① 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 다만, 사립학교에 두는 학교운영위원회의 경우 제7호 및 제8호의 사항은 제외하고, 제1호의 사항에 대하여는 자문한다.

1. 학교현장과 학칙의 제정 또는 개정
2. 학교의 예산안과 결산
3. 학교교육과정의 운영방법
4. 교과용 도서와 교육 자료의 선정
5. 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모 경비 부담 사항
6. 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간 중의 교육활동 및 수련활동
7. 「교육공무원법」 제29조의3제8항에 따른 공모 교장의 공모 방법, 임용, 평가 등
8. 「교육공무원법」 제31조제2항에 따른 초빙교사의 추천
9. 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용
10. 학교급식
11. 대학입학 특별전형 중 학교장 추천
12. 학교운동부의 구성·운영
13. 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항
14. 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항

② 삭제

③ 학교운영위원회는 제33조에 따른 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항을 심의·의결한다.