



제426회국회(임시회)
제1차 교육위원회

초·중등교육법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈학교시설 개방〉

■ 이견태의원 대표발의(의안번호 제2208637호)

2025. 6.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 이견태의원 등 11인

2. 발의연월일 : 2025. 3. 4.

3. 회부연월일 : 2025. 3. 5.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 국립학교의 경우 학교의 장의 결정에 따라, 공립·사립 학교의 경우 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 학교시설 등을 개방하여 모든 국민이 이용할 수 있도록 하고 있음.

그런데 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위가 명확하지 않고 체육활동 등을 위한 지역주민들의 학교시설 이용 수요는 높은 반면, 학교는 학교시설 개방으로 인해 발생할 수 있는 안전사고 및 학교시설 훼손 등에 대한 우려로 학교시설 개방에 소극적으로 대응하고 있어 제도개선의 필요성이 제기되고 있음.

이에 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위를 학교 행사 등을 개최하는 경우, 공사 정비 등으로 이용자 안전이 우려되는 경우 등의 상황으로 대통령령으로 명확히 정하는 한편 국가와 지방자치단체가 학교시설 등의 개방 및 이용과 관련하여 책임보험 가입 등 사고 예방

처리를 위한 대책을 마련하도록 하고, 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하며, 제6조에 따른 지도·감독자는 국가와 지방자치단체의 요청에 따라 학교시설을 개방한 경우에는 개방·이용 중 발생한 사고 및 시설 등 훼손에 대하여 책임을 지지 않도록 명시함으로써 학교시설 등의 개방 및 이용을 활성화하려는 것임(안 제11조제2항부터 제4항 까지 및 제11조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라’ 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 학교의 시설 등을 이용할 수 있도록 하고, 국가와 지방자치단체로 하여금 학교시설 관리 주체에게 학교시설 개방·이용을 요청할 수 있도록 하면서 이 경우 책임보험 가입 등 사고예방 처리를 위한 대책을 마련하도록 하며, 학교시설 등의 개방·이용과 관련하여 필요한 경우 학교에 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하고, 학교시설 개방·이용 중 발생한 사고 및 시설 등 훼손에 대한 면책을 규정하려는 것임(안 제11조, 제11조의2 신설).

현 행	개 정 안
제11조(학교시설 등의 이용) 모든 국민은 <u>학교교육</u> 에 지장을 주지 아니하는 범위에서 그 학교의 장의 결정에 따라 국립 학교의 시설 등을 이용할 수 있고, 공립·사립 학교의 시설 등은 시·도의 교육 규칙으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있다.	제11조(학교시설 등의 이용) ① ----- <u>대통령령으로 정하는 바에 따라 학교 교육</u> ----- ----- ----- -----.
<신 설>	② 국가와 지방자치단체는 국민이 원활히 학교시설을 이용하도록 교육감 등 학교시설 관리 주체에게 학교시설 개방·이용을 요청할 수 있다.
<신 설>	③ 제2항의 경우에 국가와 지방자치단체는 학교시설 등의 개방·이용과 관련하여 책임보험 가입 등 사고 예방 처

<신 설>	리를 위한 대책을 마련하여야 한다. ④ 국가와 지방자치단체는 학교시설 등의 개방·이용과 관련하여 필요한 경우 학교에 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
<신 설> 제11조의2(교육통계조사 등) (생략)	제11조의2(학교시설 개방에 대한 면책) 제6조에 따른 지도·감독자는 국가와 지방자치단체의 요청에 따라 학교시설을 개방한 경우에는 개방·이용 중 발생한 사고 및 시설 등 훼손에 대하여 책임을 지지 아니한다. 제11조의3(교육통계조사 등) (현행 제11조의2와 같음)

현행 「초·중등교육법」 제11조¹⁾에서 모든 국민은 학교 교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 학교장의 결정[국립학교의 경우]이나 시·도의 교육규칙²⁾[공·사립학교의 경우]으로 정하는 바에 따라 학교시설 등을 이용할 수 있도록 규정하고 있음.

그런데 현행법에서 규정하고 있는 학교개방의 원칙인 ‘학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위’가 명확하지 아니하고, 학교시설 개방으로 인해 발생할 수 있는 안전사고 및 시설 훼손 등에 대한 우려로 학교시설

1) 「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.

2) 17개 시·도별로 자치법규를 제정하여 학교시설 개방을 규율하고 있음(「경기도 고등학교 이하 각급 학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙」 등). 8페이지 < 학교시설 개방 관련 자치법규 현황 > 참고

개방이 소극적으로 이루어지고 있는 등의 문제점이 제기되고 있음.

이에 개정안은 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위를 ‘대통령령으로’ 정하도록 하고, 국가와 지방자치단체의 학교시설 등의 개방·이용과 관련한 사고예방 의무 및 지원 근거를 마련하며, 개방·이용 중 발생한 사고에 대한 면책규정을 마련하려는 것으로, 그 개정 취지는 긍정적으로 보이나 개정안 심사 시 다음 사항을 고려할 필요가 있는 것으로 판단됨.

우선 개정안은(안 제11조제1항) ‘학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위’를 ‘대통령령으로 정하는 바에 따라 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위’로 규정하고 있음.

이는 시도별 자치법규에서 정하고 있는 학교시설 등의 개방원칙³⁾을 보다 명확하게 법령에서 규정하려는 취지인 것으로 보이나, 개방원칙 또는 개방 예외의 구체적인 예시를 명시하지 아니하고 포괄적으로

3) 「경기도 고등학교 이하 각급 학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙」

제1조(목적) 이 규칙은 「초·중등교육법」 제11조의 규정에 의하여 같은 법 제2조 각 호의 공립·사립학교의 시설에 대한 개방 및 주민의 이용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(개방원칙) ① 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 공립·사립학교(이하 “각급 학교”)의 장은 학교교육에 지장이 없는 범위에서 주민이 학교시설을 이용할 수 있도록 개방하여야 한다. 다만, 학교행사·시설공사 등 그 밖에 부득이한 사유가 있는 경우에는 기간을 정하여 학교시설을 개방하지 아니할 수 있다.

「부산광역시 고등학교 이하 각급학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙」

제1조(목적) 이 규칙은 「초·중등교육법」 제11조에 따라 같은 법 제2조 각 호의 공립·사립학교의 시설에 대한 개방 및 주민의 이용에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제3조(개방 원칙) ① 각급학교의 장은 교육활동이 없는 시간·주말·공휴일 등 학교교육에 지장이 없는 범위에서 주민이 학교시설을 이용할 수 있도록 최대한 개방하여야 한다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 해당 시설을 기간을 정하여 개방하지 아니할 수 있다.

1. 학교 행사 등을 개최하는 경우
2. 공사, 정비 등으로 이용자 안전이 우려되는 경우
3. 방과후 교육활동, 돌봄교실 운영, 운동부 훈련 등으로 학생이 사용하는 경우. 단, 해당 시설과 분리가 가능한 시설은 분리 조치 후 개방하여야 함
4. 감염병 확산 방지 등의 사유로 부산광역시교육감(이하 “교육감”이라 한다)이 개방을 중지한 경우
5. 그 밖에 제1호부터 제4호까지의 사유에 준하는 부득이한 사유가 있다고 인정되는 경우

하위법령에서 정하도록 하고 있어 학교개방 원칙을 보다 구체적으로 정하려는 취지를 반영하는 데 한계가 있는 것으로 판단됨.

다음으로 개정안은(안 제11조제2항) 국가와 지방자치단체는 교육감 등 학교시설 관리 주체에게 학교시설 개방·이용을 요청할 수 있도록 규정하고 있음.

이는 학교시설 등의 개방·이용을 보다 활성화하려는 취지인 것으로 보이나, 현행법상 모든 국민은 학교시설 이용이 가능하도록 정하고 있어 국가와 지방자치단체의 학교시설 개방·이용 요청 규정은 불필요해 보이고, 「지방자치법」 및 「교육자치법」에 따라 교육·학예에 관한 사무의 지방자치단체의 장인 교육감⁴⁾에게 요청하도록 규정하는 것은 법체계상 적절하지 아니한 측면이 있는 것으로 보임.

마지막으로 개정안(안 제11조의2)은 학교 지도·감독자(교육부장관 및 교육감)는 국가와 지방자치단체의 요청에 따라 학교시설을 개방한 경우에는 학교시설 개방·이용 중 발생한 사고 및 시설 등 훼손에 대하여 책임을 지지 아니하도록 규정하고 있음.

이는 학교시설 등의 개방 주체가 학교시설 등의 개방에 따른 안전

4) 「지방교육자치에 관한 법률」

제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로 한다.

제3조(「지방자치법」과의 관계) 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무를 관장하는 기관의 설치와 그 조직 및 운영 등에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 그 성질에 반하지 아니하는 범위에서 「지방자치법」의 관련 규정을 준용한다. 이 경우 “지방자치단체의 장” 또는 “시·도지사”는 “교육감”으로, “지방자치단체의 사무”는 “지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무”로, “자치사무”는 “교육·학예에 관한 자치사무”로, “행정안전부장관”·“주무부장관” 및 “중앙행정기관의 장”은 “교육부장관”으로 본다.

사고 책임을 우려해 학교시설 등의 개방에 소극적으로 임하고 있는 문제점을 해소하기 위해 면책규정을 신설하려는 것으로 그 입법 취지는 긍정적인 것으로 보이나,

개정안은 면책 대상을 「초·중등교육법」 제6조에 따른 지도·감독자⁵⁾인 교육부장관 및 교육감으로 정하고 있는데⁵⁾ 현행법령 상 학교시설 등의 개방 주체인 ‘학교의 장’⁶⁾으로 정하는 것이 적절한 것으로 판단됨.

교육부는 「교육자치법」 상 학교 교육에 관한 사항은 교육감의 관장사무로 대통령령으로 위임하여 통일적 기준을 만드는 것은 자치권 위배 소지가 있고, 「지방자치법」 및 「교육자치법」에 따른 교육·학예에 관해 지방자치단체의 장인 교육감과 지방자치단체의 장을 구분하여 병기하는 것과 교육감의 공유재산에 관한 사항을 일반 지방자치단체 장이 정하는 것은 법체계상 맞지 아니하며, 면책의 대상을 실질적 학교시설 개방의 주체인 국립학교장 및 시·도 교육규칙으로 정한 공·사립학교장으로 하는 것이 바람직하는 의견임.

5) 「초·중등교육법」

제6조(지도·감독) 국립학교는 교육부장관의 지도·감독을 받으며, 공립·사립 학교는 교육감의 지도·감독을 받는다.

6) 「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.

「경기도 고등학교 이하 각급 학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙」

제2조(개방원칙) ① 「초·중등교육법」 제2조 각 호의 공립·사립학교(이하 “각급 학교”)의 장은 학교교육에 지장이 없는 범위에서 주민이 학교시설을 이용할 수 있도록 개방하여야 한다.

< 학교시설 개방 관련 자치법규 현황 >

구 분	학교시설 개방 및 이용 관련 자치법규	규정 형식
서울	『서울특별시립학교 시설의 개방 및 이용에 관한 조례』	조례
부산	『부산광역시 고등학교 이하 각급학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
대구	『대구광역시 고등학교 이하 각급학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
인천	『인천광역시 학교시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
광주	『광주광역시 고등학교 이하 각급학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
대전	『대전광역시 고등학교 이하 각급학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
울산	『울산광역시 각급 학교시설의 개방과 이용에 관한 규칙』	교육규칙
세종	『세종특별자치시교육감 소속 학교시설 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
경기	『경기도 고등학교 이하 각급 학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
강원	『강원도교육청 고등학교 이하 각급학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
충북	『충청북도교육감 소속 학교시설의 개방 및 사용에 관한 규칙』	교육규칙
충남	『충청남도교육감 소속 학교시설 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
전북	『전라북도교육감 소속 학교 체육시설 이용에 관한 규칙』	교육규칙
전남	『전라남도 학교시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
경북	『경상북도 각급학교 시설의 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙
경남	『경상남도교육청 학교시설의 이용 활성화 조례』 『경상남도교육감 소속 학교 체육시설 개방 및 이용에 관한 교육규칙』	조례 교육규칙
제주	『제주특별자치도 각급학교 시설 개방 및 이용에 관한 규칙』	교육규칙

< 설립별 학교시설 개방 현황 >

구 분	운동장		체육관		강당		일반교실		특별교실		시청각실		평균 개방률
	보유	개방	보유	개방	보유	개방	보유	개방	보유	개방	보유	개방	
국 립	40	50.0%	34	44.1%	24	16.7%	44	27.3%	44	15.9%	27	18.5%	28.7%
공 립	10,002	84.2%	7,249	76.5%	3,407	60.7%	10,194	49.7%	10,041	39.7%	4,175	42.7%	58.9%
사 립	1,316	74.2%	872	67.8%	686	49.6%	1,632	42.3%	1,592	33.0%	549	32.2%	49.8%
계	11,358	82.9%	8,155	75.4%	4,117	58.6%	11,870	48.6%	11,677	38.7%	4,751	41.4%	57.6%

자료:교육부

< 17개 시·도별 학교시설 개방 현황 >

시 도	운동장		체육관		강당		일반교실		특별교실		시청각실		평균 개방률
	보유	개방	보유	개방	보유	개방	보유	개방	보유	개방	보유	개방	
서울	1,170	71.5%	983	53.8%	424	36.1%	1,301	42.4%	1,285	29.2%	684	30.7%	44.0%
부산	602	81.9%	383	65.3%	217	45.6%	612	30.4%	608	20.9%	210	22.9%	44.5%
대구	438	88.6%	318	73.6%	134	56.7%	465	69.7%	461	61.4%	281	61.6%	68.6%
인천	519	84.8%	309	45.0%	240	51.7%	535	28.2%	526	20.7%	186	19.4%	41.6%
광주	302	55.3%	157	59.2%	153	59.5%	314	12.4%	311	8.4%	183	9.8%	34.1%
대전	291	89.7%	233	80.7%	93	66.7%	301	70.8%	301	54.5%	164	52.4%	69.1%
울산	239	75.3%	207	78.7%	52	63.5%	242	57.0%	238	50.0%	111	46.8%	61.9%
세종	100	92.0%	90	71.1%	17	58.8%	101	55.4%	101	16.8%	84	14.3%	51.4%
경기	2,423	89.6%	1,962	85.2%	682	66.0%	2,498	67.9%	2,469	58.9%	1,380	60.5%	71.3%
강원	585	88.9%	477	82.6%	225	44.0%	625	49.8%	604	39.9%	101	49.5%	59.1%
충북	465	79.6%	321	78.2%	156	66.7%	474	44.3%	466	34.1%	132	31.8%	55.8%
충남	693	86.4%	483	80.3%	277	71.5%	722	44.9%	707	30.3%	191	26.2%	56.6%
전북	720	82.2%	422	77.7%	326	64.7%	747	30.7%	741	27.3%	287	29.6%	52.0%
전남	816	77.1%	537	82.5%	327	60.9%	842	32.2%	819	23.7%	242	24.4%	50.1%
경북	855	82.3%	479	66.8%	415	55.4%	920	35.9%	882	32.4%	172	37.2%	51.7%
경남	953	83.8%	642	84.7%	331	71.3%	979	57.8%	969	39.5%	290	35.2%	62.1%
제주	187	93.0%	152	97.4%	48	75.0%	192	90.6%	189	87.3%	53	83.0%	87.7%
계	11,358	82.9%	8,155	75.4%	4,117	58.6%	11,870	48.6%	11,677	38.7%	4,751	41.4%	57.6%

자료:교육부

문 의 처
02)6788-5185