

서울특별시 학교폭력예방 및 대책 지원 조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 2306번
- 제출자 : 이병도 의원 외 24명
- 제출일 : 2021년 4월 2일
- 회부일 : 2021년 4월 6일

2. 제안이유

- 서울특별시 학교폭력예방 및 대책활동 지원에 관한 필요한 사항을 규정함으로써 피해학생의 보호와 회복, 가해학생의 선도·교육을 지원하여 건전한 사회구성원으로 육성하고자 함.

3. 주요내용

- 가. 본 조례에서 사용하는 용어를 정의함(안 제2조).
- 나. 학교폭력 관련 예방·보호 및 선도·교육 활동 등 시장의 책무를 규정함(안 제2조·제3조).
- 다. 학교폭력대책지역위원회의 설치와 구성 등을 규정함(안 제7조·제8조·제9조).
- 라. 학교 밖 지원센터 및 협력체계를 구축하도록 함(안 제9조·제10조).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2020.4.9. ~ 4.16.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 입법취지 및 필요성 검토

- 본 제정안은 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」에 따라 학교폭력 예방, 피해학생의 보호와 회복, 가해학생의 선도·교육 등을 주도적으로 시행하는 교육청을 지원하기 위해 필요한 사항을 규정하고자 발의되었음.
- 본 제정안은 총 11개 조항과 부칙으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 총칙에 해당하는 부분으로 목적, 정의, 책무 등을 규정하고, 안 제4조부터 제9조까지는 본칙에 해당하는 부분으로 예산지원, 학교폭력 대책지역위원회, 비밀준수 연계·협력체계 등을 규정하고, 안 제10조와 제11조는 보칙에 해당하는 부분으로 표창과 시행규칙에 대한 내용을 규정하고 있음.

〈 서울특별시 학교폭력예방 및 대책 지원 조례안의 구조 〉

조	조제목	주요내용
제1조	목적	학교폭력 예방·대책활동 지원, 건전한 사회구성원 육성
제2조	정의	학교폭력, 가해학생, 피해학생 등 용어를 정의함.
제3조	책무	교육감과 협의, 학교폭력 예방사업 장려, 시책반영 등
제4조	사업 및 예산지원	학교폭력예방 및 대책활동을 지원, 사업수행단체 지원 등
제5조	학교폭력대책지역위원회	동 위원회의 설치, 자료요청, 자료요청 협조의무 등
제6조	지역위원회의 구성 등	구성, 운영, 위원위촉, 임기 등
제7조	비밀준수 의무	학교폭력 관련 비밀 또는 자료의 비밀준수 등
제8조	학교 밖 지원센터 연계	학교폭력으로 인한 학업 중단자의 연계 등
제9조	협력체계 구축	예방·치료·교육을 위한 관련 기관·단체와의 협력체계 등
제10조	표창	공적이 탁월한 개인·공무원·단체에 대한 표창 등
제11조	시행규칙	조례 시행이 필요한 사항을 규칙으로 함.
부칙		이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

- 학교에서 발생하고 있는 폭행, 상해, 금품갈취 등 다양한 형태의 학교폭력이 심각한 사회문제로 대두됨에 따라 2004년 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 「학교폭력예방법」)이 제정되었음.
- 「학교폭력예방법」으로 학교폭력을 공적으로 처리할 수 있는 방안을 마련했지만, 정보통신의 발달로 학교폭력의 양상은 다변화하고 있으며, SNS (소셜 네트워크 서비스, Social Network Service 웹상에서 이용자들이 인적 네트워크를 형성할 수 있게 해주는 서비스) 등을 통한 24시간 괴롭히는 이른바 “사이버 불링 (Cyber bullying)”은 매우 심각한 문제로 대두되고 있음.
- 서울시의 학교폭력은 매년 5천여건 이상 발생하고 있으나, 2020년에는 전년(2019년, 5,949건) 대비 72.0%(3,789건) 감소한 1천 6백 여 건(전년도의 28.0% 수준, 1,669건)이 발생한 것으로 자료를 제출(교육청)하였음.

〈 최근 3년간 서울시 학교폭력 유형별 발생현황 〉

(기준연도, 단위:건)

학년도	학교급	신체폭력	언어폭력	금품갈취	강요	따돌림	사이버폭력	성폭력	기타	합계
2018	초	467	166	11	19	65	83	191		1,002
	중	1,673	566	90	63	94	307	359		3,152
	고	660	215	15	18	36	171	142		1,257
	특수	15	1	-	-	-	2	2		20
	기타	11	8	-	1	2	1	4		
	총계	2,826	956	116	101	197	564	698		5,458
2019	초	516	389	37	28	72	87	169	60	1,358
	중	1,392	709	234	118	128	301	323	132	3,333
	고	530	296	35	45	49	98	134	40	1,227
	특수	4	5	-	-	-	-	2	0	11
	기타	1	10	-	-	2	2	-	1	16
	총계	2,443	1,409	306	191	251	488	628	233	5,949
2020	초	125	90	23	7	13	58	37	38	391
	중	289	111	71	15	12	201	80	30	809
	고	154	81	23	6	16	94	73	16	463
	특수	2	0	0	0	0	0	2	1	5
	각종	0	0	0	0	0	1	0	0	1
	총계	570	282	117	28	41	354	192	85	1,669

출처 : 서울시교육청 제출자료

※ 학교폭력 감소원인의 불분명

- 2020년의 극적인 학교폭력의 감소는 서울시와 교육청의 학교폭력대책에 따른 결과 또는 등교일수 감소(코로나19로 인한 등교제한 등) 등 영향 등을 고려할 수 있으며,
- 학교폭력의 양상이 물리적 폭력에서 쉽게 발견할 수 없는 온라인 폭력으로 급속히 전환되고 있는 것은 아닌지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

○ 교육청은 학교폭력과 관련하여 총 11개 사업을 추진하고 있으나, 서울시의 지원은 학교 CCTV 설치 관련 지원뿐이며, 교육청에서 추진하고 있는 학교 폭력대책에 대한 서울시 지원은 없는 것으로 자료를 제출하고 있음.

〈 2021 교육청의 학교폭력 예방·보호·선도 관련 사업 내역 〉

	사업명	사업 내용	관련
1	학교폭력 예방교육 프로그램 운영학교	학교폭력예방교육 프로그램의 교육과정 적용 운영	예방
2	학교폭력 예방교육 컨설팅 지원단 운영	학교폭력 예방교육 프로그램 운영 컨설팅 지원	예방
3	개정 학교폭력 사안처리 가이드북 보급	학교폭력예방 및 대처에 관한 법과 제도적 변경사항 안내	예방/보호/선도
4	생활교육 담당자 안내자료 제작 및 보급	학교폭력 예방 및 생활교육 관련 도움자료 제작 및 안내	예방/보호/선도
5	학교 교육력 제고 연구	학교폭력 예방 관련 초·중·고 교원의 전문성 신장	예방/보호
6	학교폭력 관계회복 조정활동 지원	학교폭력과 관련하여 관계회복의 학교 문화 조성	보호/선도
7	학교폭력 관계회복 조정가 양성	갈등조정 전문가 양성으로 관계회복 중심의 생활교육 확산	보호/선도
8	학교폭력 예방교육 교원 연수	학교폭력 예방교육 어울림 프로그램 수업 역량 강화 지원	예방/보호
9	생활교육 온라인 플랫폼 개선 운영	학교폭력 관련 예방교육 통합 온라인 플랫폼 구축	예방/보호/선도
10	학교폭력 예방 수업 사례 제작	학교폭력 예방교육 프로그램 운영 수업 사례 발굴 및 확산	예방
11	사이버폭력 예방 동영상 제작 및 보급	사이버폭력 예방교육 연계 교육자료 제작 및 보급	예방

출처 : 서울시교육청 제출자료

〈 최근 3년간 서울시가 지원한 학교폭력 예방·보호·선도 관련 사업내역 〉

(단위:천원)

년도	사업명	예산 지원액	정산액	반납액	지원대상
2021년	학교 고화질 CCTV 설치 지원	1,535,000	사업 추진 중	-	서울시내 모든학교
2020년	학교 고화질 CCTV 설치 지원	1,535,000	1,535,000	0	서울시내 모든학교
2019년	학교 고화질 CCTV 설치 지원	1,535,000	1,535,000	0	서울시내 모든학교

출처 : 평생교육국 제출자료

- 서울시는 교육청과는 별도로 학교폭력대책을 추진하고 있으며, 피해학생과 가해학생을 위해 직접적이며 실질적인 지원(상담지원, 프로그램 운영 또는 운영 지원 등)이 가능함에도 불구하고, 학교폭력보다 다른 가치에 무게를 둔 사업(성교육, 인권교육, 학교와 관계가 적은 학교 밖 청소년, 유해환경 감시 등)을 학교폭력에 대한 대책으로 추진하고 있는 것으로 보여짐.
- 서울시의 추진사업은 학교폭력과 관련은 있으나, 모든 청소년 또는 위기 청소년 대상의 사업으로 학교폭력의 대책으로써 효과는 적을 것으로 사료됨.

〈 서울시가 추진하고 있는 2021 학교폭력예방대책 세부사업 〉

(단위:천원, 2021.4.15.기준)

	사업명	예산 편성액	집행액	집행잔액	추진부서
	계	55,061,827	34,277,254		
1	청소년 성문화센터 운영	2,754,523	1,500,653	사업 추진 중	청소년정책과
2	어린이·청소년 인권 교육	176,800	96,400	"	청소년정책과
3	학교보안관 운영	34,792,531	23,346,690	"	교육정책과
4	청소년 안전망 구축·운영	2,734,450	1,359,944	"	청소년정책과
5	서울시 학교 밖 청소년지원센터 운영	10,083,099	5,031,128	"	청소년정책과
6	청소년 유해환경 감시단 운영지원	109,600	65,700	"	청소년정책과
7	서울시 청소년상담복지센터 운영	1,483,454	743,152	"	청소년정책과
8	청소년동반자 프로그램 운영	2,927,370	2,133,587	"	청소년정책과
9	학교폭력대책지역위원회 운영	0	0	"	교육정책과

출처 : 평생교육국 제출자료

- 서울시의 학교폭력대책을 수립하는 학교폭력대책지역위원회는 상위법령(「학교폭력예방법」)의 개정(2020.3.1.)으로 ‘피해학생에 대한 재심의 기능’이 폐지(교육지원청으로 이관)되었고, 이로 인해 2020년 4월 이후 현재까지 활동은 서면 의견조회 1회에 그치고 있으며, 위원회를 운영하기 위한 예산도 미편성하는 등 사실상 그 기능을 상실한 것으로 보여짐.

※ 2021년 서울시 학교폭력대책지역위원회 개최 : 1회

- ▶ 안건 : 2021년 학교폭력 예방대책 수립(서면의견 조회)

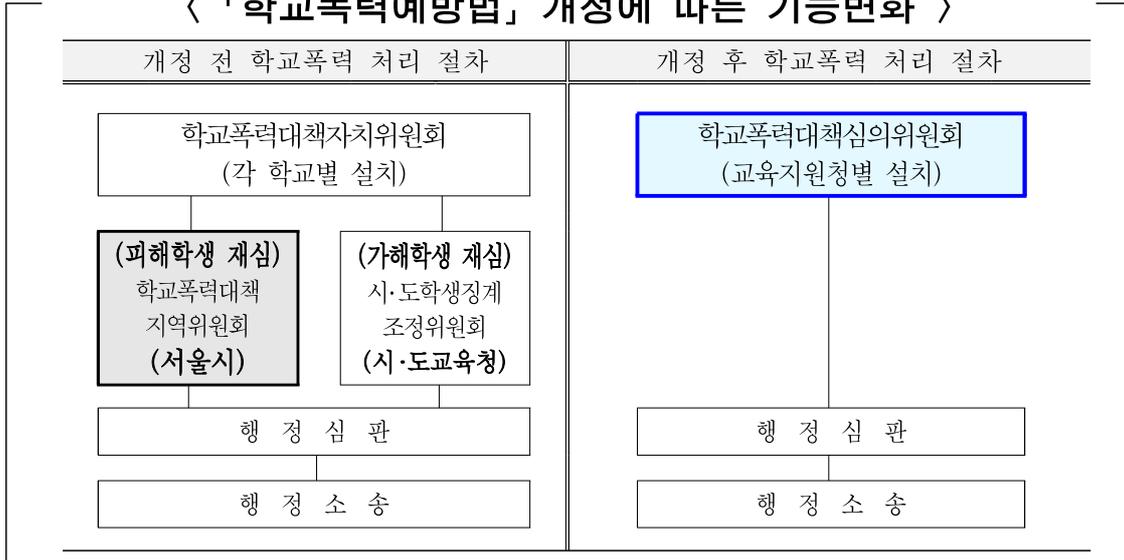
〈 학교폭력대책지역위원회 개최현황 〉

(단위:회)

합계	2021	2020	2019	2018
28	1 (서면 의견조회)	4	12	11

출처 : 평생교육국 제출자료 재구성 (재심의처리현황 중 개최횟수 발췌)

〈 「학교폭력예방법」 개정에 따른 기능변화 〉



- 또한, 「학교폭력예방법」에 따라 관련 기관 간 상호협조는 의무화되어 있고, 특히, 효과적 정책추진을 위한 서울시와 교육청의 긴밀한 관계가 요구됨에도 불구하고, 최근 3년간 시장과 교육감의 협의내용은 학교폭력대책지역위원회 위원의 위촉·해촉과 관련된 사항만 있고, 학교폭력대책에 대한 구체적이며 실질적인 협의는 없는 것으로 보여짐.

〈 최근 3년간 학교폭력 관련 시장과 교육감의 협의내역 〉

	협의 공문	협의 내용	협의일자	협의부서
1	서울시 학교폭력대책지역위원회 운영 관련 의견 조회	학교폭력대책지역위원회 위원해촉 및 신규 위촉(1명)	2019.3.14.	서울시 교육정책과 교육청 민주시민생활교육과
2	서울시 학교폭력대책지역위원회 운영 관련 의견 조회	학교폭력대책지역위원회 위원해촉 및 신규 위촉(1명)	2020.2.4.	서울시 교육정책과 교육청 민주시민생활교육과
3	서울시 학교폭력대책지역위원회 구성 관련 의견 조회	제5기 학교폭력대책지역위원회 구성에 관한 사항	2020.3.18.	서울시 교육정책과 교육청 민주시민생활교육과
4	서울시 학교폭력대책지역위원회 운영관련 의견 조회	학교폭력대책지역위원회 위원 변경 (2명)	2021.3.31.	서울시 교육정책과 교육청 민주시민생활교육과

- 협력이 단절되어 시너지 효과 없이 서울시와 교육청이 각각 추진하는 학교폭력대책, 서울시의 구색맞추기식 사업추진, 기능을 상실한 학교폭력대책 지역위원회의 상황 등을 고려해 볼 때, 학교폭력 관련 협력강화(서울시와 교육청), 효율적, 효과적 학교폭력에 대한 대처 등을 위해 본 제정안은 의미가 있다고 하겠음.

나. 조문별 검토

1) 목적 (안 제1조 관련)

- 안 제1조는 목적규정으로 「학교폭력예방법」에 따른 학교폭력 예방·대책 활동에 대한 지원에 필요한 사항을 규정하고 있음.
- 「학교폭력예방법」은 학교라는 범위에서 발생하는 폭력에 대한 예방·해결·사후조치 등의 사항에 대해서는 교육감의 사무로 규정하고 있고, 본 제정안은 서울시가 학교폭력 예방, 보호와 회복, 선도과 교육 등의 사무를 지원하기 위한 것으로 보임.
 - 다만, 「학교폭력예방법」은 학생으로 대상을 한정하여 학교폭력대책을 수립·시행하도록 규정하고 있으나, 본 제정안의 일부 조문(안 제2조제5호·제6호, 안 제4조제1항제3호, 안 제8조)은 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에 대한 지원도 규정하고 있는바, 이를 목적 규정에 반영할 필요가 있다고 하겠음.

2) 용어의 정의 (안 제2조 관련)

- 안 제2조는 본 제정안에서 사용하는 용어를 정의하고 있고, 안 제2조제1호부터 제4호까지 학교폭력 등 「학교폭력예방법」의 정의를 준용하고 있으며,
 - 이 중 가해학생(안 제3호), 피해학생(안 제4호)을 핵심적으로 설명할 수 있는 ‘학생’의 정의가 없�나, 용어의 모호성이 있는 것으로 보여짐.

○ 학생의 정의는 「학교폭력예방법」뿐만 아니라 「교육기본법」, 「초·중등교육법」 등 교육관련 법령에서는 없고, 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」에서 학생을 정의하고 있어, 이를 준용하여 본 제정안의 용어를 명확하게 할 필요는 없는지 살펴볼 여지도 있다고 하겠으나,

※ 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

2. “학생”이라 함은 학교에 입학하여 수학하고 있는 사람을 말한다.

- 학교폭력예방법의 제정취지가 성인과 같이 형법을 즉시 적용하지 않고, 학교폭력을 교육적 측면에서 해결하기 위한 것인바, 교육관련 법령이 아닌 보상관련 법령을 본 제정안에 준용하는 것이 적정한지 살펴볼 여지가 있다고 하겠으며, 명확한 용어의 정의를 위해 학생의 정의를 신설하는 방안도 검토가 필요하다고 하겠음.

3) 지원대상의 범위 (안 제2조제5호·제6호, 안 제4조제1항제3호, 안 제8조)

〈 서울시·교육청 수정의견 : 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에 대한 지원 제외 〉

○ 안 제2조제5호 및 제6호는 “학교 밖 지원센터”, “학교 밖 청소년 지원 프로그램”의 용어를 정의하고 있고, 안 제4조제1항제3호는 “학업중단 학생의 관련기관 연계”, 안 제8조는 “학교폭력으로 학업을 중단한 학생에 대한 지원”을 규정하는 조항임.

「서울특별시 학교폭력예방 및 대책 지원 조례안」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻한 다음과 같다.

5. “학교 밖 지원센터”란 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제12조에 따라 지정한 기관이나 단체를 말한다.

6. “학교 밖 청소년 지원 프로그램”이란 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제2조제3호의 프로그램을 말한다.

제4조(사업 및 예산지원) ① 시장은 다음 각 호의 학교폭력예방 및 대책활동을 지원할 수 있다.

3. 학업중단 학생의 학교 밖 지원센터 연계지원

제8조(학교 밖 지원센터 연계) ① 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조제2항 규정에 의한 단체의 장은 학교폭력으로 학업을 중단한 학생을 발견한 경우에는 지체 없이 학교 밖 청소년 지원센터 프로그램을 안내하고 지원센터를 연계하여야 한다.

② 학교 밖 지원센터는 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조제1항 규정에 따라 연계된 학생에게 적절한 지원을 하여야 한다.

- 서울시(평생교육과, 법무담당관)와 서울시교육청(이하 ‘교육청’)은 본 제정안에서 ‘학교 밖 지원센터’ 등에 관한 사항을 규정하는 안 제2조제5호 및 제6호, 안 제4조제1항제3호, 안 제8조는 「학교폭력예방법」이 아닌 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」에 따라 지원하는 분야로 별도의 조례에서 검토하는 것이 타당하다고 하여 위의 4개의 조·항·호에 대해 삭제의견을 제출하였음.

○ 본 제정안 중 학교 밖 지원센터 등에 관련된 조문(안 제2조제5호 및 제6호, 제4조제1항제3호, 제8조)이 집행부(법무담당관, 교육청)가 제출한 의견과 같이 학교폭력과 관련이 없는 내용인지 여부에 대해서는 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “학교폭력”이란 학교 내외에서 학생을 대상으로 발생한 상해, 폭행, 감금, 협박, 약취·유인, 명예훼손·모욕, 공갈, 강요·강제적인 심부름 및 성폭력, 따돌림, 사이버 따돌림, 정보통신망을 이용한 음란·폭력 정보 등에 의하여 신체·정신 또는 재산상의 피해를 수반하는 행위를 말한다.

〈 평생교육국의 검토의견 〉

【 검토내용 및 의견】

– 제2조제5호 및 제6호, 제4조제1항제3호, 제8조의 ‘학교 밖 지원센터’ 와 관련된 내용 삭제

⇒ 조례안 내용 중 ‘학교 밖 지원센터’ 등에 관한 사항은 「학교폭력예방법」이 아닌 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」에 따라 지원하는 분야로 별도의 현행 조례*에서 검토하는 것이 타당함

※ 「서울특별시 학교 밖 청소년 지원 조례」

시 법무담당관 / 서울시교육청 의견

- ◆ 학교 밖 지원센터에 관한 내용은 학교폭력예방과 직접 관련이 없는 내용이며, 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」이 아닌 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」에 따른 내용으로,
- ◆ 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률에서 정하는 규정사항이며, 더욱이, 관련 단체장 및 학교 밖 지원센터에 지원센터 연계 및 지원 의무를 부과하는 내용을 본 조례에 담는 것은 적절하지 않음.

〈 본 제정안에 대한 평생교육국 수정의견 〉

제 정 안	집행부 수정의견
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</p> <p>1~4 (생략)</p> <p>5. “학교 밖 지원센터”란 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제12조에 따라 지정한 기관이나 단체를 말한다.</p> <p>6. “학교 밖 청소년 지원 프로그램”이란 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제2조제3호의 프로그램을 말한다.</p>	<p>제2조(정의)-----</p> <p>-----.</p> <p>1~4 (좌동)</p> <p>5~6 (삭제)</p>
<p>제4조(사업 및 예산지원) ①시장은 다음 각 호의 학교폭력예방 및 대책활동을 지원할 수</p>	<p>제4조(사업 및 예산지원) ① -----</p> <p>-----</p>

제 정 안	집행부 수정의견
<p>있다.</p> <p>1~2. (생략)</p> <p>3. <u>학업중단 학생의 학교 밖 지원센터 연계 지원</u></p> <p>4. (생략)</p> <p>② (생략)</p>	<p>-----</p> <p>1~2. (좌동)</p> <p>3. (삭제)</p> <p>4. (좌동)</p> <p>② (좌동)</p>
<p>제8조(학교 밖 지원센터 연계) ① 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조제2항 규정에 의한 단체의 장은 학교폭력으로 학업을 중단한 학생을 발견한 경우에는 지체 없이 학교 밖 청소년 지원센터 프로그램을 안내하고 지원센터를 연계하여야 한다.</p> <p>② 학교 밖 지원센터는 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조제1항 규정에 따라 연계된 학생에게 적절한 지원을 하여야 한다.</p>	<p>제8조(학교 밖 지원센터 연계)(<u>조문 삭제</u>)</p>

- 본 제정안의 범위를 구체적(학교 내, 학생 간 폭력)으로 한정하는 것은 학생을 대상으로 한 폭력에 대해서는 대응이 가능할 것이나,
 - 서울시와 교육청의 의견에 따라 학교 밖 지원센터 등의 내용을 삭제하게 되면, 학생이 학교폭력으로 인해 학교를 떠나 학생의 신분을 상실하게 되는 경우에 본 제정안에서 규정한 학교폭력대책(보호·회복과 선도·교육 등)은 무력화될 것으로 보이며, 학교폭력으로 인해 학교를 떠난 학생을 대상으로 발생한 폭력 및 그 반대의 경우에 대해서도 지원을 할 수 없을 것으로 보여짐.

- 서울시와 교육청이 삭제의견을 제출한 내용을 구체적으로 살펴보면, 안 제4조 제1항제3호는 “학업중단 학생의 학교 밖 지원센터 연계지원”을 학교폭력 예방 및 대책활동으로 규정하고 지원하려는 것이며,

- 안 제8조제1항은 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에게 지원 프로그램을 안내하고 학교 밖 지원센터에 연계해야 한다는 내용이며,
 - 안 제8조제2항은 교장(학교장)이 학교 밖 청소년센터로 연계한 학생에 대한 지원을 규정하고,
 - 안 제2조제5호와 제6호는 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에게 지원을 제공할 기관과 프로그램을 정의하고 있는바,
 - 「학교폭력예방법」에서 정책대상을 학생으로 한정하고 있어, 본 제정안에서 사업대상을 확대하여 지원하도록 규정하는 것은 어려움이 있으나, 주민복지에 관한 사항은 서울시 자치사무로 조례로 제정이 가능하다는 점, 서울시의 정책대상은 교육청의 정책대상인 학생을 포괄하는 시민이라는 점을 고려할 필요가 있다고 하겠음.
- 특히, 청소년이 학생신분을 포기·상실·거절한 사유가 학교폭력인 경우, 인과관계에 따라 피해자에게는 보호와 치유, 가해자에게는 선도·교육 등에 대해 서울시가 지원할 당위성과 책무는 없는지 여부, 학생이 아니라는 이유로 지원대상에서 제외하는 것이 실제 정책적 효과를 담보할 수 있는지 여부에 대해 입법기술적 검토와 함께 심도있는 입법정책적 논의가 필요할 것으로 사료됨.
 - 한편, 안 제4조제1항제3호는 ‘학업중단 학생의 학교 밖 지원센터 연계’를 지원하도록 규정하고 있으나, 이 조문은 학교폭력과 관계없는 “학교 밖 청소년”과 유사한 범위까지 대상을 확대하게 되는바, 본 제정안의 목적(학교폭력 대책활동 지원)과 안 제8조와의 통일성을 위하여 “학교폭력으로 학업을 중단한 학생”으로 범위를 한정하는 방안도 고려해 볼 필요가 있다고 하겠으며,
 - 학교 밖 청소년을 대상으로 한 폭력 또는 서울시에 신고한 대안교육기관 내 재학생 간 발생한 폭력의 예방·보호·지원을 위하여 대상확대의 필요성은 없는지 살펴볼 여지도 있다고 하겠음.

4) 학교폭력대책지역위원회 (안 제5조 관련)

- 안 제5조제1항은 「학교폭력예방법」 제9조제1항에 따라 지역위원회를 설치할 수 있도록 규정하고 있으나, 본 제정안은 의원발의안(이병도의원 외 24명 발의)으로, 지방의원이 조직설치를 담은 조례를 발의하고 의회에서 의결하는 것은 사전적·적극적으로 시장의 전속적인 권한인 조직권을 침해한다는 판례가 있는바, 조직 설치하는 시장(집행부)과 사전 협의가 필요할 것으로 보여짐.

※ 「대법원 2005추53」 지방의회가 합의제 행정기관의 설치에 관한 조례안을 발의하여 이를 그대로 의결, 재의결하는 것은 지방자치단체장의 고유권한에 속하는 사항의 행사에 관하여 지방의회가 사전에 적극적으로 개입하는 것으로서 관련 법령에 위반되어 허용되지 않는다.

- 한편, 평생교육국에서 제출한 검토의견서에는 지역위원회 설치에 대한 이견이 없고, 권한에 대한 사항(심의내역, 다른 기관장의 요구자료에 대한 협조의무)에 대해 의견을 제시하고 있다는 점을 참고해야 할 것으로 사료됨.

- 다만, 「학교폭력예방법」은 지역위원회의 ‘운영과 활동’에 관하여 교육감과 협의하도록 지방자치단체장에게 의무를 부과하고 있고, 지역위원회의 구성과 운영, 실무위원회 설치 등을 시장에게 위임하고 있으며, 이에 필요한 사항을 「학교폭력예방법 시행령」으로 규정하고 있는바,

- 운영과 활동은 기관위임사무로 보이나, 「학교폭력예방법」 제9조제1항은 지역위원회의 설치 주체를 명확히 규정하고 있지 않고 있어, 구성과 운영은 기관위임사무라고 하더라도 지역위원회 ‘설치’는 기관위임사무라고 단정할 만한 근거가 없는바, 명확한 사무의 구분이 필요하다고 하겠음.

〈 지방자치단체의 사무 유형 및 구분 〉

구분	자치사무	단체위임사무	기관위임사무
정의	주민복지 등 지방자치단체의 책임하에 처리하는 고유사무	법령에 의해 <u>지방자치단체</u> 에 위임된 사무	법령에 의해 <u>단체장</u> 에게 위임된 사무
근거	「지방자치법」 제9조제1항	「지방자치법」 제9조제1항	「지방자치법」 제102조
경비부담	지방비+장려적 국가보조금	지방비+국가부담금	국가부담
의회관여	가능(조례제정포함)	<u>가능(조례제정포함)</u>	<u>불가능</u>

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제9조(학교폭력대책지역위원회의 설치) ① 지역의 학교폭력 문제를 해결하기 위하여 시·도에 학교폭력대책지역위원회(이하 “지역위원회” 라 한다)를 둔다.

※ 단체위임사무와 기관위임사무 구분의 모호성

- 기관위임사무는 국가사무로 사업비를 국가가 전액 부담해야 하나, 정부는 국사사무의 사업비를 아예 교부하지 않거나, 전액부담하지 않고 국비, 시비, 구비 분담비용(매칭비율)을 정하여 총 사업비의 일부만 교부하여 국가사무를 추진토록 하였으며, 이러한 관행은 장기간 대부분의 사업영역에서 반복되었으며, 이에 기관위임사무와 단체위임 사무의 구분이 어려워지고 있음.
- 「학교폭력예방법」의 제정 이후 16년이 경과했음에도 불구하고, 평생교육국은 본 제정안이 발의되기 전까지 지역위원회를 「학교폭력예방법 시행령」에 따라 운영하고 있어, 기관위임사무라고 인식하고 있는 것으로 보이나, 기관위임사무로 인식하고 있음에도 불구하고 학교폭력대책지역위원회는 2020년까지 시비(사무관리비)로 운영되었는바, 평생교육국이 본 사업을 기관위임사무 또는 단체위임사무 중 어떤 것으로 인식하고 있는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

○ 안 제5조의 사무가 기관위임사무일 경우는, 의회나 지방자치단체가 국가 사무를 조례로 제정할 수 없고, 지방자치단체장도 법령에 따라 위임사무를 집행해야 하며, 조례로 본 국가사무를 제정할 수 없는 것이 원칙이며, 법령의 위임이 있을 경우 조례로 제정이 가능하나, 법령은 위원회 구성관련 조례에 위임사항이 없고, 타 사무에 대해서도 교육감 소관의 조례에 위임하고 있는바, 지역위원회의 운영 및 구성에 관한 사항은 조례로 제정이 어려울 것으로 사료됨.

※ 기관위임사무에 대한 조례 제정 (법제처, 자치법규 입안길라잡이, 10P)

지방자치단체의 소관에 속하지 않는 국가사무나 기관위임사무에 대한 조례 제정, 광역지방자치단체의 조례에 위임된 사항에 대한 기초지방자치단체 조례의 제정이나 그 반대의 경우, 교육감의 소관에 속하는 사항에 대한 시·도지사의 규칙의 제정 등은 법률에 특별한 위임이 없는 한 제정할 수 없다.

※ 기관위임사무는 국가의 사무로, 법령에 따라 단체장에게 위임한 사무이며, 단체위임사무는 법령에서 규정한 지방의회를 포함한 지방자치단체 전체의 사무임. 이에 기관위임사무는 전액 국가의 재원으로 시행하며, 단체위임사무는 국가와 지방자치단체가 사무처리에 소요되는 비용을 분담하여 시행함.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제9조(학교폭력대책지역위원회의 설치) ①

지역의 학교폭력 문제를 해결하기 위하여 시·도에 학교폭력대책지역위원회(이하 “지역위원회” 라 한다)를 둔다.

② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사는 지역위원회의 운영 및 활동에 관하여 시·도의 교육감(이하 “교육감” 이라 한다)과 협의하여야 하며, 그 효율적인 운영을 위하여 실무위원회를 둘 수 있다.

※ 「지방자치법」 제102조(국가사무의 위임) 시·도와 시·군 및 자치구에서 시행하는 국가사무는 법령에 다른 규정이 없으면 시·도지사와 시장·군수 및 자치구의 구청장에게 위임하여 행한다.

※ 「지방자치법」 제9조(지방자치단체의 사무범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

- 안 제5조의 지역위원회 관련 규정이 단체위임사무로 간주할 경우에는, 조례로 그 내용을 제정할 수는 있겠으나, 안 제5조의 지역위원회 권한의 근거와 서울시 소속이 아닌 단체의 장에게 의무를 부과하는 사항에 대해서는 검토가 필요할 것으로 사료됨.
- 안 제5조제2항제1호는 「학교폭력예방법」에서 규정하지 않은 사항인 ‘정책 평가에 관한 사항’에 대해 지역위원회가 심의하도록 규정하고 있으며,
- 안 제5조제4항도 교육감과 경찰청장에 대한 의무를 부과하고 있음.
- 「학교폭력예방법」은 지역위원회의 기능으로 시행계획 수립만을 규정하고 정책평가에 관한 사항은 규정이 없으며, 지역위원회에 학교폭력 관련 자료를 요청할 수 있도록 규정하고 있으나, 교육감과 경찰청장에게는 협조할 의무를 부과하지 않고 있음.

< 안 제5조와 「학교폭력예방법」의 내용 비교 >

학교폭력예방법	본 제정안
<p>제10조(학교폭력대책지역위원회의 기능 등) ① 지역위원회는 기본계획에 따라 지역의 학교폭력 예방대책을 매년 수립한다.</p> <p>② 지역위원회는 해당 지역에서 발생한 학교폭력에 대하여 교육감 및 시·도경찰청장에게 관련 자료를 요청할 수 있다.</p>	<p>제5조(학교폭력대책지역위원회)② 지역위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <p>1. <u>학교폭력의 예방 및 대책에 관한 기본계획에 따른 매년도 시행계획 수립 및 정책평가에 관한 사항</u></p> <p>③ 지역위원회는 해당 지역에서 발생한 학교폭력에 대하여 교육감, 경찰청장에게 관련 자료를 요청할 수 있다.</p> <p>④ <u>교육감과 경찰청장은 지역위원회의 학교폭력 관련 자료 요구 시 특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다.</u></p>

○ 본 제정안에서 지역위원회의 권한으로 정책평가 및 의무부과를 규정한다고 하더라도 위원회를 규율하는 법률(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」)과 조례는 법령에 규정된 기능과 권한을 넘어서는 내용 등의 자문, 조정·심의·의결 등을 할 수 없도록 규정하고 있는바,

- 본 제정안(안 제5조제2항제1호와 안 제5조4항)을 「학교폭력예방법」에서 명시한 위원회의 권한과 같이 규정하는 방안에 대해서 검토할 필요가 있다고 하겠음.

※ 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」제2조(기본원칙)② 위원회는 법령에 규정된 기능과 권한을 넘어서 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 내용 등의 자문에 응하거나 조정·협의·심의·의결 등을 하여서는 아니 된다.

※ 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」제3조(기본원칙) ② 위원회는 법령 또는 조례에 규정된 기능과 권한을 넘어서 시민의 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 내용 등에 대한 자문을 하거나 조정·협의·심의·의결 등을 하여서는 아니 된다.

〈 안 제5조 관련 평생교육국의 검토의견 〉

【 검토내용 및 의견 】

- ① 제5조제2항제1호의 ‘시행계획 수립 및 정책평가에 관한 사항’을 ‘지역의 학교폭력 예방대책 수립에 관한 사항’으로 수정
⇒ 학교폭력예방법 제10조제1항에 따르면 지역위원회는 기본계획에 따라 지역의 학교폭력 예방대책을 매년 수립하도록 하고 있음. 따라서 정책평가에 관한 사항은 법적인 근거 없이 지역위원회에 권한을 부여하는 것임
- ② 제5조제3항, 제4항의 ‘경찰청장’ 을, ‘서울경찰청장’으로 적절하게 표기
- ③ 제5조제4항의 ‘협조하여야 한다’를, ‘협조할 수 있다’로 수정
⇒ 학교폭력예방법 제10조제2항에서는 학교폭력 관련 ‘자료를 요청할 수 있다’는 내용만 규정하고 있음. 따라서 법령보다 강화된, ‘특별한 사유가 없는 한 협조하여야 한다’는 의무를 조례로 부과하는 것은 부적절함

시 법무담당관 / 서울시교육청 의견

- ◆ 법 제10조에 따르면, 법 제6조에서 교육부장관이 수립하는 기본계획에 따라, 지역위원회는 예방대책을 매년 수립하도록 그 기능을 정하고 있으며, 기본계획의 수립 및 그 시행에 대한 평가는 법 제7조에 따른 학교폭력대책위원회의 심의대상임
- ◆ 또한 법 제6조제3항, 시행령 제2조 등에 따르면, 교육부장관은 시,도교육청의 학교폭력 예방 및 대책과 그에 대한 성과 평가 및 공표 등을 하도록 별도 규정하고 있는 바, 지방자치단체 내에 설치된 위원회가 정책 평가를 하는 것은 법적인 근거 없이 권한을 부여하는 것임
- ◆ 위와 같은 규정들에 비추어 볼 때, 정책평가에 관한 사항은 지역위원회의 심의 대상으로 적절하지 않음

< 본 제정안 제5조에 대한 평생교육국 수정의견 >

제 정 안	집행부 수정의견
<p>제5조(학교폭력대책지역위원회) ①(생략)</p> <p>② 지역위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.</p> <p>1. 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 기본계획에 따른 매년도 <u>시행계획 수립 및 정책 평가에 관한 사항</u></p> <p>2, 3 (생략)</p> <p>③ 지역위원회는 해당 지역에서 발생한 학교폭력에 대하여 교육감, <u>경찰청장</u>에게 관련 자료를 요청할 수 있다.</p> <p>④ 교육감과 <u>경찰청장</u>은 지역위원회의 학교폭력 관련 자료 요구 시 특별한 사유가 없는 한 <u>협조하여야 한다.</u></p>	<p>제5조(학교폭력대책지역위원회) ① (좌동)</p> <p>② ----- .</p> <p>1. 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 기본계획에 따른 매년도 <u>지역의 학교폭력 예방대책 수립</u>에 관한 사항</p> <p>2, 3 (좌동)</p> <p>③ ----- -----, <u>서울경찰청장</u>----- ----- .</p> <p>④ 교육감과 <u>서울경찰청장</u>은 지역위원회의 학교폭력 관련 자료 요구 시 특별한 사유가 없는 한 <u>협조할 수 있다.</u></p>

- 안 제5조제3항은 법령에 따라 지역위원회가 교육감과 경찰청장에게 자료를 요청할 수 있도록 규정하고 있으며, 교육청은 정확한 명칭을 사용하기 위해 ‘경찰청장’을 ‘서울경찰청장’으로 수정하는 검토의견을 제출하였음.
- 경찰직제를 규정한 대통령령(「경찰청과 그 소속기관 직제」)에 따르면, 교육청의 검토의견과 같이 경찰청장은 행정안전부 소속 경찰청 본청의 장을 의미하여, 학교폭력관련 자료요청의 대상을 정확히 특정할 필요가 있다고 보여짐.
- 교육청은 ‘경찰청장’을 ‘서울경찰청장’으로 수정의견을 제출하였으나, 법령은 서울특별시에 위치한 경찰청을 ‘서울특별시경찰청’으로 명명(命名)하고, 약칭을 ‘서울경찰청’으로 하여, 관서 현판, 표지판 등의 표기를 약칭으로 사용할 수 있도록 규정하고 있는바, 조례에는 법령에 규정된 기관명칭(서울특별시경찰청)에 따른 기관장의 명칭(서울특별시경찰청장)을 사용해야 할 것으로 사료됨.

안 제5조에 대한 교육청 검토의견 발췌

※ 조례에 ‘경찰청장’으로만 표기하는 경우 서울경찰청장을 의미하지 않고 행정안전부 소속 경찰청 본청의 장을 의미하므로 수정이 필요함

※ 「경찰청과 그 소속기관 직제」

제38조(명칭 등) 시·도경찰청의 명칭 및 위치는 별표 1과 같으며, 그 관할구역은 행정안전부령으로 정한다.

제39조(시·도경찰청장) ① 시·도경찰청에 청장 1명을 둔다.

〈 시·도경찰청의 명칭 및 위치(제38조 관련) 발췌 〉

명칭	위치
서울특별시경찰청	서울특별시
(이하 생략)	

비고 : 관서의 현판·각종 표지판 등의 표기에 있어서 "서울특별시경찰청"은 "서울경찰청"으로, (중략) 표기할 수 있다.

출처 : 경찰청과 그 소속기관 직제(대통령령 제31565호) [별표 1]

5) 시장의 권한행사 요건 : 교육감과 협의 (안 제6조제3항 관련)

- 안 제6조제3항은 지역위원회 위원을 시장이 임명·위촉하도록 규정하고 있으나, 「학교폭력예방법」은 지역대책위원회 운영에 대해서 교육감과 협의할 것을 강행규정으로 하고 있으며, 「학교폭력예방법 시행령」은 지역위원회 위원의 임명·위촉 권한은 시장에게 부여하고, 권한행사의 요건을 ‘교육감과 협의’하도록 규정하고 있음.
- 교육감과 협의없이 시장이 위원을 임명·위촉하도록 규정하는 것은, 법령에서 규정한 권한행사 요건 중 일부 또는 전부를 누락하여, 조례의 효력은 있을 수 없으나, 하자있는 행정행위의 근거가 될 수 있는 여지를 제거하기 위해 법령의 권한행사 요건을 본 제정안에도 반영할 필요가 있을 것으로 사료됨.
 - ※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제9조(학교폭력대책지역위원회의 설치) ② 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 및 특별자치도지사는 지역위원회의 운영 및 활동에 관하여 시·도의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)과 협의하여야 하며, 그 효율적인 운영을 위하여 실무위원회를 둘 수 있다.
 - ※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 시행령」제5조(학교폭력대책지역위원회의 구성·운영) ④ 지역위원회의 위원은 학식과 경험이 풍부하고 청소년보호에 투철한 사명감이 있는 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 교육감과 협의하여 임명하거나 위촉한다.
- 또한, 「학교폭력예방법」과 시행령은 모든 시·도에 지역위원회를 설치하도록 하고, 위원장, 위원의 위촉, 임기, 해촉 등 구성에 대하여 규정하고 있으며,
 - 지역위원회 운영은 국가 학교폭력대책위원회의 운영에 대한 규정을 준용토록 하는 등 지역위원회와 관련된 사항에 대해서는 전국적으로 통일된 규율에 따르도록 하는 취지를 가지고 있는 것으로 보이는데, 법령의 취지(‘교육감과 협의’)를 조례에 반영할 필요가 있을 것으로 사료됨.

○ 한편, 단체장이 본 제정안의 전체 내용이 아닌 지역위원회 운영으로 한정된 사무를 법령으로부터 위임받은 경우, 그 사무는 의회를 포함한 지방자치단체의 전체사무가 아닌 단체장의 사무로만 한정될 것인바, 이러한 사무는 단체장이 자기의 사무를 처리하기 위해서 제정할 수 있는 자치법규인 행정규칙으로 정해야 할 것은 아닌지 살펴볼 여지도 있다고 하겠음.

※ 규칙의 제정범위 (법제처 2011. 5. 20. 회신 11-0022 의견제시 사례).

「지방자치법」 제23조 및 제24조에 따르면 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다고 규정하고 있는바, 지방자치단체의 규칙은 법령·조례에서 위임한 사항에 대하여 당연히 규정할 수 있지만, 위임이 없더라도 법령·조례의 집행에 필요한 사항에 대하여 규정할 수 있고, 지방자치단체장의 권한에 속하는 사무인 경우 자치사무·단체위임사무·기관위임사무 여부를 구분하지 아니하고 상위법령이나 당해 지방자치단체의 조례 또는 상급지방자치단체의 조례나 규칙을 위반하지 아니하는 범위 내에서 규칙을 제정할 수 있다고 할 것입니다.

〈 안 제6조제3항 관련 평생교육국의 검토의견 〉

【 검토내용 및 의견】

- ① 제6조제3항의 ‘시장이 임명하거나 위촉한다’에 ‘교육감과 협의하여’를 추가
 ⇒ 학교폭력예방법 시행령 제5조제4항에 따르면 지역위원회 위원 구성 시, **교육감과 협의하도록 하고 있으므로 상위법에 적합하게 수정**

〈 본 제정안 제6조제3항에 대한 평생교육국의 수정의견 〉

제 정 안	집행부 수정의견
<p>제6조(지역위원회의 구성 등)</p> <p>③ 지역위원회의 위원은 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 시행령」(이하“영”이라 한다) 제5조제4항 각 호에 해당하는 사람 중에서 <u>시장이 임명하거나 위촉한다.</u></p>	<p>제6조(지역위원회의 구성 등)</p> <p>③ 지역위원회의 위원은 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 시행령」(이하“영”이라 한다) 제5조제4항 각 호에 해당하는 사람 중에서 <u>시장이 교육감과 협의하여 임명하거나 위촉한다.</u></p>

6) 위원임기 규정의 적정성 (안 제6조제4항 관련)

- 안 제6조제4항은 지역위원회 위원의 임기를 2년으로 하고, 연임할 수 있도록 규정하고 있으며, 「학교폭력예방법 시행령」에서 위원의 임기만 규정하고, 연임은 규정하지 않고 있어, 위원의 연임에 대하여 교육청과 서울시는 각각 다른 검토의견을 제출하였음.

〈 안 제6조제4항과 「학교폭력예방법 시행령」의 내용 비교 〉

학교폭력예방법 시행령	본 제정안
제5조(학교폭력대책지역위원회의 구성·운영) ⑤ 지역위원회 위원의 임기는 2년으로 한다. 다만, 지역위원회 위원의 사임 등으로 새로 위촉되는 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.	제6조(지역위원회의 구성 등) ④ 위원의 임기는 2년(당연직은 재임기간)으로 하며, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉되는 위원의 임기는 전임 위원회 남은 임기로 한다.

※ 안 제6조제4항 중 법률과 다른 부분은 당연직의 임기와 연임규정이며, 당연직의 임기에 대해서는 이견이 없으나, 연임에 대해 집행부는 각각 검토의견을 제출하여 이견이 있는 것으로 보여짐.

- 교육청은 법령을 근거로 한 위원회는 조례로 규정할 수 없다는 의견과 법령에 연임규정이 없음에도, 조례에서 연임을 규정하는 것은 법령의 내용을 초과하는 것으로 검토하였고,
- 서울시 법무담당관은 ‘연임을 허용하려면 연임을 규정하지 않는다’라는 법제처의 해석원칙에 따라 연임규정은 상위법령에 위배되지 않는다고 검토 의견을 제출하였으며(검토의견에 단서를 두어 상위법령의 입법취지를 확인해 볼 필요가 있다는 의견을 제출함.),
- 평생교육국은 교육청의 의견과 같이, ‘연임규정의 삭제’ 의견을 제출하였음.

교육청의 안 제6조제4항 관련 검토의견

지역위원회는 법률에 의하여 구성 운영되는 위원회로 위원의 임기나 연임 여부에 관하여 조례로 제정할 사항이 아닌바, 법률의 내용을 초과하여 조례를 제정하는 것은 불가합니다.

서울시(법무담당관)의 안 제6조제4항 관련 검토의견

시행령에서 임기는 직접 규정하면서, 연임에 관한 규정은 두고 있지 않는데 자치법규 입안 길라잡이에 따르면, 계속하여 연임할 수 있게 하려면 연임 규정을 두지 않는다는 원칙이 기술되어 있어, 임기만을 정한 상위법령의 입법취지를 확인해볼 필요가 있음.

< 본 제정안 제6조제4항에 대한 평생교육국 수정의견 >

제 정 안	평생교육국의 수정의견
제6조(지역위원회의 구성 등) ④ 위원의 임기는 2년(당연직은 재임기간)으로 하며, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉되는 위원의 임기는 전임 위원회 남은 임기로 한다	제6조(지역위원회의 구성 등) ④ 위원의 임기는 2년(당연직은 재임기간)으로 한다. (연임 내용 삭제) 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉되는 위원의 임기는 전임 위원회 남은 임기로 한다.

○ 앞에서 검토한 바와 같이 지역위원회 운영으로 한정하여 조문을 검토할 경우, 지역위원회 운영은 기관위임사무로 보이며, 이에 조례로 제정할 수 없을 것으로 사료됨.

- 다만, 기관위임사무와 단체위임사무를 명확히 구분하거나 단정할 수 있는 사무는 제한적이며, 평생교육국이 조례의 제정 없이 상위법만으로 지역위원회를 운영하면서도, 지역위원회 운영예산은 서울시 재원으로 했다는 모호한 운영 방식을 고려할 때, 추가적인 검토가 필요하다고 하겠음.

※ 검토의견을 제출한 부서들(교육청, 서울시 법무담당관, 평생교육국)도 본 사무를 기관위임사무로 판단하지 않고 있어, 법령내용과 본 제정안의 내용차이에 대한 의견을 제출한 것으로 보이며, 「학교폭력예방법」에 없는 연임을 본 제정안에서 규정하는 것이 법령의 내용을 초과하는지 여부와 법령의 취지를 정확히 반영한 것인지도 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

○ 위원의 임기는 위원회 운영기준을 규정하는 법령(「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」)의 범위 내에서 개별법령에서 규정하도록 하고 있으나, 위원의 연임은 위원회 관련 법령 및 「학교폭력예방법」에서 규정하지 않고 있어, 「법제업무 운영규정」(대통령령)에 따른 해석이 필요할 것으로 보여짐.

※ 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」제8조(위원회의 구성) ② 공무원이 아닌 위원의 임기는 대통령령으로 정하는 특별한 경우를 제외하고는 3년을 넘지 아니하도록 하여야 한다.

※ 위원임기 관련 ‘대통령령으로 정하는 특별한 경우

· 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률 시행령」제4조제2항

①법령에서 당연직으로 지정, ②고도의 기술지식 필요, ③안정적·지속적 심의 필요 시

○ 「법제업무 운영규정」은 해당사무의 중앙행정기관장의 해석을 우선하고, 이 해석이 잘못되었다고 판단할 때, 법령해석기관(법무부, 법제처)에 의뢰하도록 규정하고 있으며, 정립된 판례가 있을 경우 법령해석기관은 해석을 할 수 없도록 규정하여, 판례를 최우선하고, 판례가 없을 경우 중앙행정기관장의 해석, 차후로 법령해석기관의 해석을 따르도록 하고 있음.

※ 법령해석기관 : 법무부, 법제처 (「법제업무 운영규정」제26조제1항)

· 법무부 : 민사·상사·형사, 행정소송, 국가배상 관계 법령 및 법무부 소관 법령과 다른 법령의 벌칙조항에 대한 해석

· 법제처 : 그 밖의 모든 행정 관계 법령의 해석인 경우에는 법제처

○ 본 사무의 중앙행정기관인 교육부(학생지원국 - 학교생활문화과)에 「학교폭력예방법 시행령」 제5조제5항의 ‘위원 연임규정 부존재’의 취지를 문의한 결과, 지역위원회의 위원은 적임자 및 지원자가 적어, 원활한 위원회 위원의 위촉을 위하여 연임제한 규정을 두지 않고, 가능한 범위 내에서 연임할 수 있도록 하는 입법취지가 있음을 밝힌바 있음.

※ 교육부 문의 : 유선문의 사유와 교육부의 해석

- 본 제정안은 우리위원회에 2021.4.6. 회부되었으며, 법령해석 요청 시 통상 1개월 이상 소요되어, 상정·심의일까지 회답은 어려울 것으로 판단하여, 교육부에 조례안의 검토기간이 한정적이라는 점에 대해 양해를 구하고, 유선으로 문의하였음.
- 교육부는 [‘연임규정의 부존재’ 에 대해서는 연임할 수 있는 것으로 해석하도록 해석례가 확정된 사안이며, 학교폭력대책지역위원회(시·도)와 학교폭력대책지역협의회(시·군·구)에서 심의하는 대상·사안은 특수성이 있어 적임자도 적을 뿐 아니라 지원자도 적다는 점을 고려하였으며, 이에 원활한 지역위원회 및 지역협의회 운영을 위하여 연임제한 규정을 두지 않고 있음.]으로 답변하였음.

- 법제처의 ‘연임규정이 없는 경우’에 대한 해석기준은 연임에 대한 규정이 없으면, 연임을 제한하지 않는 것으로 해석하고, 연임제한 규정인 “연임할 수 없다” 또는 “한 차례만 연임할 수 있다” 등이 있으면, 연임을 제한하는 것으로 법령해석 지침을 제시하고 있는바,
 - 교육부의 입법취지와 법제처의 해석지침에 따라 연임규정이 없는 「학교폭력예방법」제5조제5항은 연임을 제한하지 않는 것으로 해석할 수 있을 것으로 보이며, 이에 본 제정안 제6조제4항의 연임규정은 법령의 범위 내에 있는 것으로 해석하는 것이 적절하다고 사료됨.

※ 법제처 법령해석 지침의 한계

- 법제처의 법령해석은 기속력이 없는 해석지침이며, 대통령령에 따른 법령해석은 판결로 확정되어 기속력이 있는 판례가 있을 경우 법령해석을 할 수 없음.

※ 관련 판례 : 부재

- 헌법재판소, 대법원 등에서는 민간기업 이사, 조합 대표 등에 대해서 연임의 위법성에 대한 판례만 있으며, 위 재판소 및 행정법원에서는 연임규정이 없는 상태의 연임에 대한 판례는 없는 것으로 보여짐.

〈 법제처의 ‘규정없는 연임’에 대한 법령해석 지침 〉

위원의 연임을 제한하려는 경우에는 “연임할 수 없다.” 라고 하거나 “한 차례만 연임할 수 있다.” 고 규정한다. 계속하여 연임할 수 있게 하려면 연임에 관한 규정을 두지 않는다.

출처 : 법령입안 심사기준(법제처, 2020년, 379p), 자치법규 입안 길라잡이(법제처, 2018년, 209p)

※ 법제처의 법령해석례 [법제처 19-0215, 2019. 6. 5., 국방부] 발취

위원의 임기가 곧 위원회의 존속기간을 의미한다고 볼 수는 없고, 「5·18진상규명법」 제8조제1항에서는 연임 제한에 관한 규정을 따로 두고 있지 않는 등 위원의 연임을 달리 제한하고 있지도 않으며,

※ 「법제업무 운영규정」 [대통령령 제31378호]

⑧ 법령 소관 중앙행정기관의 장은 제7항에 따라 민원인으로부터 법령해석의 요청을 의뢰받으면 (중략) 지체 없이 법령해석기관에 법령해석을 요청하여야 한다. 다만, 법령해석의 요청을 의뢰받은 사안이 다음 각 호의 어느 하나에 해당되는 경우에는 법령해석을 요청하지 않을 수 있으며, 해당 민원인에게 그 사유를 명시하여 통지하여야 한다.

2. 정립된 판례나 법령해석기관의 법령해석이 있는 경우

7) 위원 연임규정 신설에 따른 경과조치 필요성 (안 제6조제4항 관련)

- 안 제6조제4항에서 규정한 위원 연임규정에 대해 평생교육국은 삭제의견을 제출하였으나, 과거 평생교육국의 지역위원회 운영사례를 보면 위원의 연임을 허용(연임자 13명)하여 운영하는 등 평생교육국의 위원회 운영 원칙이 분명하지 않은바, 이를 명확히 할 필요가 있을 것으로 사료되며,
 - 본 제정안의 연임규정을 현재 위원 또는 차후 위촉되는 위원에게 적용할 것인지 여부를 부칙에 적용례를 명기하여 명확하게 규정할 필요는 없는지 검토가 요망된다고 하겠음.

※ 연임규정 예시

- 현재 위원에게 미적용 : 이 조례 시행 이후 선임되는 위원부터 적용된다.
- 현재 위원에게 적용 : 이 조례 시행 당시의 학교폭력대책지역위원회의 위원에 대하여 제6조제4항의 연임 규정의 적용은 본 조례 시행 당시의 임기를 최초의 임기를 본다.
- 기존 운영방식과 같이 6년 이내 연임적용 : 적용례 불필요.

〈 서울시 학교폭력대책지역위원회 위원 연임 현황 〉

연번	성명	1기	2기	3기	4기	5기	총 위촉	연임 수	특이사항
1	AAA	○	○	○			3	2	변호사
2	BBB	○	○	○			3	2	(사)한국청소년육성회
3	CCC				○	○	2	1	교사
4	DDD	○	○	○			3	2	교감
5	EEE	○	○				2	1	시의원
6	FFF	○	○	○			3	2	학부모
7	GGG	○	○	○			3	2	(재)청소년폭력예방재단
8	HHH				○	○	2	1	변호사
9	III			○	○	○	3	2	교사
10	JJJ			○	○		2	1	시의원
11	KKK			○	○		2	1	정신건강의학과 원장
12	LLL		○	○	○		3	2	교수
13	MMM				○	○	2	1	학교폭력피해자가족협의회

※ 「서울특별시 각종 위원회의 설치·운영에 관한 조례」제8조(위원회의 구성) ③ 같은 위원회에 서 6년을 초과하여 연임되지 않도록 하여야 한다

※ 기수별 임기기간(2년) : 1기 : 2012.4.1.~2014.3.31, 2기 : 2014.4.1.~2016.3.31.,

3기 : 2016.4.1.~2018.3.31., 4기 : 2018.4.1.~2020.3.31, 5기 : 2020.4.1.~2022.3.31

출처 : 평생교육국 제출자료, 재구성('연임 수' 계산)

※ 서울시 학교폭력대책지역위원회 연혁 관련

- 2010년 학교폭력대책지역위원회는 여성가족정책실 아동청소년담당관 소관업무였고,
- 2015년 교육협력국(현재, 평생교육국의 전신)으로 이관되었음.
- 존재하는 자료상 학교폭력대책지역위원회는 2010년 설립된 것으로 기록되었으나,
- 학교폭력대책지역위원회 위원은 2012년도에 최초 위촉된 기록이 있음.

8) 자구 정비 (안 제6조 제4항·제5항 관련)

- 안 제6조와 관련하여 평생교육국은 조문의 의미를 명확히 전달하기 위하여 다음과 같은 수정의견을 제출하였음.

※ 평생교육국이 제출한 검토의견 (자구정비 (안))

- 안 제6조제4항 중 ‘위원회 남은 임기’ 를 ‘위원의 남은 임기’ 로 수정
- 안 제6조제5항 중 ‘의한다’ 를 ‘따른다’ 로 수정

〈 본 제정안 제6조 관련 평생교육국의 수정의견 〉

제 정 안	평생교육국의 수정의견
<p>제6조(지역위원회의 구성 등)</p> <p>④ 위원의 임기는 2년(당연직은 재임기간)으로 하며, 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉되는 위원의 임기는 전임 위원회 남은 임기로 한다.</p> <p>⑤ 지역위원회의 회의 운영에 관하여는 영 제5조에 <u>의한다</u></p>	<p>제6조(지역위원회의 구성 등)</p> <p>④ 위원의 임기는 2년(당연직은 재임기간)으로 <u>한다</u>. (<u>연임 내용 삭제</u>) 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로이 위촉되는 위원의 임기는 전임 위원의 남은 임기로 한다.</p> <p>⑤ 지역위원회의 회의 운영에 관하여는 영 제5조에 <u>따른다</u>.</p>

9) 조제목의 적정성 (안 제7조 조제목)

- 안 제7조는 직무로 인하여 알게 된 비밀에 대해 누설을 금지하는 조항으로, 조제목의 적정성과 완결성 등에 대하여 검토할 필요가 있다고 하겠음.
- 안 제7조는 「학교폭력예방법」 제21조를 근거로 비밀누설 금지를 규정하고 있으나, 상위법령의 조제목인 ‘비밀누설금지 등’과는 다르게 안 제7조의 제목을 ‘비밀준수 의무’로 하고 있음.
 - ‘준수’는 법규·명령 등을 따르는 것이고, 비밀은 유지되어야 할 것인바,

안 제7조의 ‘비밀준수 의무’로 표현된 조제목이 적정한지 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며,

- 비밀을 유지하기 위해 의무를 부과하거나, 비밀누설에 대해 금지할 수 있도록 “비밀유지 의무” 또는 “비밀누설 금지” 등으로 안 제7조의 조제목을 수정할 필요는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 준수(遵守) 「명사」 전례나 규칙, 명령 따위를 그대로 좇아서 지킴.(표준국어대사전)

※ 비밀 관련 조항

- ▶ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제21조(비밀누설금지 등) ① 이 법에 따라 학교폭력의 예방 및 대책과 관련된 업무를 수행하거나 수행하였던 사람은 그 직무로 인하여 알게 된 비밀 또는 가해학생·피해학생 및 제20조에 따른 신고자·고발자와 관련된 자료를 누설하여서는 아니 된다.
② 제1항에 따른 비밀의 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

※ 위원이 지켜야 할 비밀의 범위

- ▶ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률 시행령」제33조(비밀의 범위) 법 제21조제1항에 따른 비밀의 범위는 다음 각 호와 같다.
 1. 학교폭력 피해학생과 가해학생 개인 및 가족의 성명, 주민등록번호 및 주소 등 개인정보에 관한 사항
 2. 학교폭력 피해학생과 가해학생에 대한 심의·의결과 관련된 개인별 발언 내용
 3. 그 밖에 외부로 누설될 경우 분쟁당사자 간에 논란을 일으킬 우려가 있음이 명백한 사항

※ 위원의 비밀누설 금지 조항 위배 시 벌칙

- ▶ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제22조(벌칙) 제21조제1항을 위반한 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

○ 안 제7조는 「학교폭력예방법」 제21조에 따라 지역위원회에게 직무상 알게 된 비밀, 가해·피해 학생, 신고자·고발자와 관련된 자료에 대한 누설을 금지하고 있으나, 법령에 따른 벌칙규정 신설 및 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에 대한 비밀누설 금지 등에 대해서는 살펴볼 여지는 있다고 하겠음.

※ 「학교폭력예방법」의 비밀누설 금지 사항(제21조제3항)

- ▶ 「학교폭력예방법」 제16조 : 피해학생의 보호
- ▶ 「학교폭력예방법」 제16조의2 : 장애학생의 보호
- ▶ 「학교폭력예방법」 제17조 : 가해학생에 대한 조치
- ▶ 「학교폭력예방법」 제17조의2 : 행정심판에 관한 사항
- ▶ 「학교폭력예방법」 제18조 : 학교폭력에 관한 분쟁조정

○ 안 제4조제1항제3호, 안 제8조에는 학생 뿐만 아니라 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에게도 지원을 규정하고 있어, 지역위원회의 심의대상에 이들도 포함될 것으로 보이는데, 학교폭력으로 학업을 중단한 학생관련 지원 사항에 대해서도 비밀누설 금지에 대한 규정이 필요할 것이나,

- 「학교폭력예방법」은 학교폭력의 대상을 학생으로 한정하고 있어, 본 제정안이 이들에 대한 비밀누설 금지의 사항으로 둘 경우, 법령의 범위를 초과하여 위원에게 의무를 부과하게 되는데,
- 학교폭력으로 학업을 중단한 학생의 비밀을 지속하고 누설을 금지시키도록 하는 것이 법령의 목적과 취지를 훼손하는지 여부, 의무부과가 법령의 범위 내에 있는지 여부 등에 대해 추후 교육부에 대한 법령해석 요청 및 협의·건의 등을 통한 개정 필요성도 있다고 하겠음.

10) 필수연계기관장에게 의무부과와 연계의 효율성(안 제8조 관련)

- 안 제8조는 학교폭력으로 학업을 중단한 학생을 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조제2항 규정에 의한 단체의 장이 발견한 경우 프로그램 안내와 학교 밖 청소년지원센터에 연계하도록 의무를 부과하고 있는바, 의무부과와 연계의 적정성 부분에 대해서 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

「서울특별시 학교폭력예방 및 대책 지원 조례안」

제8조(학교 밖 지원센터 연계) ① 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조제2항 규정에 의한 단체의 장은 학교폭력으로 학업을 중단한 학생을 발견한 경우에는 지체 없이 학교 밖 청소년 지원센터 프로그램을 안내하고 지원센터를 연계하여야 한다.

- ※ 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조(지원센터에의 연계) ② 「청소년복지 지원법」 제9조에 따른 지역사회 청소년통합지원체계에 포함된 기관 또는 단체의 장(이하 이 조에서 “단체장” 이라 한다)은 지원이 필요한 학교 밖 청소년을 발견한 경우에는 지체 없이 해당 청소년에게 학교 밖 청소년 지원 프로그램을 안내하고 지원센터를 연계하여야 한다.
- ※ 「청소년복지 지원법」 제9조(지역사회 청소년통합지원체계의 구축·운영) ① 지방자치단체의 장은 관할구역의 위기청소년을 조기에 발견하여 보호하고, 청소년복지 및 「청소년기본법」 제3조제5호에 따른 청소년보호를 효율적으로 수행하기 위하여 지방자치단체, 공공기관, 「청소년기본법」 제3조제8호에 따른 청소년단체 등이 협력하여 업무를 수행하는 지역사회 청소년통합지원체계(이하 “통합지원체계” 라 한다)를 구축·운영하여야 한다.
 - ② 국가는 통합지원체계의 구축·운영을 지원하여야 한다.
 - ③ 통합지원체계에 반드시 포함되어야 하는 기관 또는 단체 등 통합지원체계의 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 안 제8조제1항에 규정한 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제15조제2항 규정에 의한 단체’는 관련 시행령(「청소년복지 지원법 시행령」제4조제1항)에 따라 ‘지역사회 청소년 통합지원체계(CYS-Net)’로 명명하고 있으며,

- ‘지역사회 청소년 통합지원체계(이하 ‘통합지원체계’)의 필수연계기관을 서울시의 민간위탁기관(청소년상담복지센터 등 청소년복지시설, 쉼터, 학교 밖 청소년센터 등), 민간단체, 자치구(보건소 포함), 교육청(본청 및 학교 포함), 경찰청(경찰서 포함), 법무부와 고용노동부 산하기관 등을 규정하고, 상호협력에 대해서만 의무를 부과하고 있음.

※ 지역사회 청소년 통합지원체계 : CYS-Net

- Community Youth Safety-Net의 첫 알파벳을 중심으로 구성된 용어로
- CYS-Net은 직역하면 ‘지역사회 청소년 안전망’ 으로 이 용어를 특성화하여 [지역사회 청소년 통합지원체계]로 명명하였음(보건복지가족부, 2010; 여성가족부, 2011). 지역사회 청소년통합지원체계라는 새로운 용어는 일종의 지향점을 표현한 것으로, 청소년안전망을 통해 궁극적으로 지역사회 내 청소년에게 통합지원을 실현하려는 것임.

※ 「청소년복지 지원법 시행령」제4조(지역사회 청소년통합지원체계 구성 등) ① 법 제9조제1항에 따른 지역사회 청소년통합지원체계(이하 “통합지원체계”라 한다)는 다음 각 호의 기관 또는 단체(이하 “필수연계기관”이라 한다)를 반드시 포함하여 구성하여야 한다.

1. 법 제29조에 따른 청소년상담복지센터 및 법 제31조에 따른 청소년복지시설
2. 「성매매방지 및 피해자보호 등에 관한 법률」 제9조제1항제2호에 따른 청소년 지원시설
3. 「청소년기본법」 제3조제8호에 따른 청소년단체
4. 「지방자치법」 제2조에 따른 지방자치단체
5. 「지방교육자치에 관한 법률」에 따른 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다) 교육청 및 교육지원청
6. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교

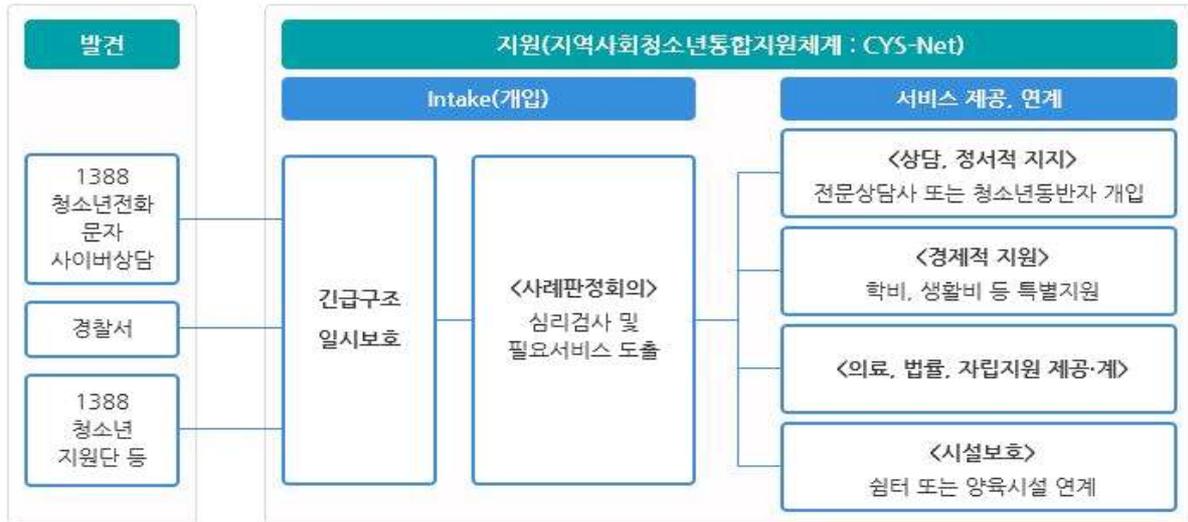
7. 「국가경찰과 자치경찰의 조직 및 운영에 관한 법률」 제13조에 따른 시·도 경찰청 및 경찰서
8. 「공공보건의료에 관한 법률」 제2조제3호에 따른 공공보건의료기관
9. 「지역보건법」 제10조에 따른 보건소(보건의료원을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)
10. 「법무부와 그 소속기관 직제」 제39조의2에 따른 청소년 비행예방센터
11. 「고용노동부와 그 소속기관 직제」 제19조 및 제23조에 따른 지방고용노동청 및 지청
12. 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 제12조제1항에 따른 학교 밖 청소년 지원센터
13. 「보호관찰 등에 관한 법률」 제14조에 따른 보호관찰소(보호관찰지소를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)

- 조례는 지방자치단체의 구역과 주민에게만 효력이 미치고, 상위법령의 근거 없이 의무를 부과할 수 없으므로, 통합지원체계 중 필수연계기관의 장에게 학교 밖 청소년 프로그램 안내와 학교 밖 청소년지원센터와의 연계에 대해 강행규정으로 의무를 부과하는 것이 상위법령에 부합하고, 조례의 효력범위 내에 있는지에 대해서는 검토가 필요하다고 할 것인바, 강행규정이 아닌 임의규정으로 수정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

○ 안 제8조제1항은 통합지원체계에 속한 단체의 장에게 학교폭력으로 학업을 중단한 학생을 발견할 경우 ‘학교 밖 청소년 지원센터’로 연계하도록 강행하고 있음.

○ 통합지원체계는 ‘학교 밖 청소년 지원센터’가 아닌 ‘청소년상담복지센터의 실행위원회’를 중심으로 운영되고 있으며, 이 실행위원회는 위기청소년 발견 후 ‘개입(긴급구조, 일시보호, 상담, 검사, 사례판정회의 등)’을 통해 청소년에게 필요한 서비스를 연계하는 역할을 하고 있는바,

- 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에게 필요한 서비스를 적기에 제공하기 위하여 본 제정안에서 규정한 기관이 아닌 청소년상담복지센터로 연계하도록 하는 등 청소년시설의 기능과 역할을 고려한 검토가 필요하다고 하겠음.



〈 안 제8조에 대한 서울시(법무담당관) 검토의견 〉

학교 밖에 대한 규율은 서울특별시 학교 밖 청소년 지원에 관한 조례가 별도로 존재하므로, 해당 조례와의 관계를 고려하여야 할 것임.

제1항은 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률에서 정하는 규정사항이며, 더욱이, 관련 단체장 및 학교 밖 지원센터에 지원센터 연계 및 지원 의무를 부과하는 내용을 본 조례에 담는 것은 적절하지 않음.

다. 종합의견

- 결론적으로 본 제정안은 학교폭력의 예방, 피해자 보호, 가해자 교육 등의 지원을 위한 것으로 조례 제정의 필요성은 있으나, 지역위원회 관련 설치의 적정성, 위원의 연임, 연임에 따른 적용례, 학교폭력으로 학업을 중단한 학생에 대한 지원 등에 대해 입법기술적 차원의 검토가 필요할 것으로 보이며, 학교폭력과 관련하여 서울시민 중 누구에게 어떤 지원을 할 것인지에 대한 입법정책적 검토가 우선되어야 할 것으로 사료됨.

전 문 위 원	김 태 한	입 법 조 사 관	정 찬 일
---------	-------	-----------	-------