

서울특별시교육청 강연 등 운영 및 관리 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3220호
2. 발 의 자 : 이호원 의원 등 23명
3. 발의일자 : 2025년 10월 20일
4. 회부일자 : 2025년 10월 23일

II. 제안이유

- 최근 이력을 허위로 기재한 인물이 서울특별시교육청 강의를 진행한 사실이 밝혀진 바, 서울특별시교육청 주최·주관의 강연 및 행사 시 초청 강사에 대한 이력을 검증하는 시스템을 도입하는 것이 시급해 짐.
- 이에 따라 교육청 주최·주관 강연 등의 운영 및 관리 차원에서 “외부 강사의 적격성 검증 절차”를 도입하는 방향으로 조례를 제정하여 유사 사례가 발생하지 않도록 예방하고자 함.

III. 주요내용

- 가. 강연 등 운영 및 관리에 필요한 기반을 조성하는 교육감의 책무를

규정함(안 제3조)

나. 강연 등 운영 및 관리 계획의 수립·시행을 규정함(안 제4조)

다. 수요자 중심의 강연 등이 운영될 수 있도록 수요조사 등의 실시를 규정함(안 제5조)

라. 강연 등 운영에 관한 사항을 홍보할 수 있도록 규정함(안 제6조)

마. 강연 등 운영을 위해 외부 강사 등 섭외·초청 시 체계적인 검증 의무를 규정함(안 제7조)

바. 강연 등 운영 및 관리에 기여한 공적이 뛰어난 개인 또는 단체에 대하여 표창이 가능함을 규정함(안 제8조)

사. 협력체계 구축을 규정함(안 제9조)

Ⅳ. 참고사항

1. 관계법령 : 「교육기본법」 「지방교육자치에 관한 법률」 등

2. 예산조치 : 해당사항 없음 (비용추계 비대상사유서 별첨)

3. 입법예고 : 2025. 10. 28. ~ 11. 1.(의견 : 없음)

V. 검토 의견(수석전문위원 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2025년 10월 20일 이효원 의원 등 23인의 의원에게 의해 의안번호 제3220호로 발의되어 2025년 10월 23일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시교육청이 주최·주관하는 강연 및 행사 등의 체계적인 관리 기반을 조성하고 외부 강사 검증 절차를 강화하여, 학생·교직원·학부모의 다양한 교육 수요에 부합하는 양질의 프로그램을 제공하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 최근 유명 저자나 강연자의 학력 및 이력이 사실과 다르거나 허위로 밝혀지면서 당사자의 발언과 저작물에 대한 사회적 신뢰가 크게 훼손되는 일이 발생한 사례¹⁾가 있었습니다.
 - 해당 사건에서 저자는 졸업 증명서뿐만 아니라 세계적 석학의 추천사까지 위조하였으나, 이를 검증해야 할 출판사는 물론 언론조차 기본적인 사실 확인 없이 장기간 활동을 이어왔던 것으로 나타났습니다.
- 일반적으로 대중은 지식과 정보를 얻기 위해 전문가의 전문성을 믿고 의지하게 됩니다. 그러나 그 근간이 되는 이력이 거짓으로 드러날 경우 대중들은 큰 혼란에 빠지게 되며, 이는 해당 정보에 대한

1) 30미디어오늘, 2025.6.12., ‘하버드·UCLA 박사 출신이라더니...출판사도 신문사도 속았다’
<https://www.mediatoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=326899>

신뢰 붕괴를 넘어 전문가 집단 전체에 대한 불신으로 이어질 수 있습니다.

- 이러한 위험은 민간 영역에만 그치지 않고 교육 현장에서도 외부 강사 초빙이나 자료 인용 과정에서 위 사례와 유사한 행위가 계속 발생할 수 있는 잠재적인 위험에 노출되어 있습니다.

특히 교육청은 물론 각종 기관과 학교에서도 다양한 강연과 행사가 이루어지고 있으나, 현재의 섭외 방식으로는 지능적인 학력 위조나 경력 부풀리기 등의 부정 사례를 효과적으로 차단할 수 있는 제도적 장치가 미비하여 ‘검증의 사각지대’가 존재했던 것이 사실입니다.

- 교육청이 주관하는 강연은 학생과 학부모에게 미치는 파급력이 지대한 만큼, 외부 강사의 전문성과 도덕성을 객관적으로 담보할 수 있는 제도적 통제 장치 마련이 요구되는 시점에 있습니다.

이에 교육 현장은 각종 저작물 또는 학력이나 이력 등 인물에 대한 검증체계를 강화함으로써, 잘못된 지식이 마치 진실인 양 학생과 학부모에게 전달되는 일을 사전에 방지할 필요성이 있습니다.

- 이와 같은 점을 고려하여 본 조례안은 서울특별시교육청이 주최·주관하는 강연 등의 운영 및 관리에 필요한 기준을 명확히 규정하고,

외부 강사 섭외 시 자격·학력·경력 등에 대한 검증 절차를 의무화함으로써 부적격 강사의 유입을 원천 차단하고자 하는 취지로 이해되는바, 투명하고 공정한 강사 운영 체계를 확립한다는 점에서 제정의 필요성이 충분하다고 판단됩니다.

나. 조례안 제정 가능성에 대한 검토

■ 교육청 주최·주관 강연 등을 위한 시책 수립·시행과 행정적·재정적 지원방안을 마련하도록 하는 것이 교육감의 사무인지 여부

- 지방자치단체의 교육·학예에 관한 사무는 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 지방교육자치법) 제2조²⁾에 근거한 특별시·광역시 및 도(이하 시도)의 사무로서 동법 제18조³⁾에 따라 교육감이 행하도록 규정하고 있습니다.

또한 동법 제20조⁴⁾ 제6호와 제8호는 교육감의 사무로 ‘교육과정의 운영’과 ‘평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항’을 규정하고 있으며, 「교육기본법」 제5조⁵⁾ 제2항은 국가와 지방자치단체에게 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하도록 하고 있습니다.

- 「지방교육자치법」과 「교육기본법」이 정하고 있는 교육감의 관장 사무의 범위를 기초로 판단하건대, 동 조례안의 강연 등 운영 및 관리에 필요한 기반 조성 및 이에 대한 계획의 수립·시행에 관한 내용은 교육감이 집행권을 가지는 자치사무에 해당하는 것으로 볼 수 있습니다.

2) 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.

3) 제18조(교육감) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

② 교육감은 교육·학예에 관한 소관 사무로 인한 소송이나 재산의 등기 등에 대하여 해당 시·도를 대표한다.

4) 제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

6. 교육과정의 운영에 관한 사항

8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항

5) 제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.

■ 지방의원이 교육청 주최·주관 강연 등에 관한 내용을 다루는 조례를 제정하는 것이 교육감 사무를 침해하는 것인지 여부

- 「헌법」 제117조 제1항⁶⁾과 「지방자치법」 제28조⁷⁾는 지방자치단체가 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 자치조례를 제정할 수 있도록 하고 있고,

의결기관으로서의 지방의회와 집행기관으로서의 지방자치단체의 장에게 독자적인 권한을 부여하면서 상호 견제와 균형을 유지할 수 있도록 하고 있는바,

지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없는 한 조례로써 지방자치단체장의 고유 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 조례를 제정할 수 있습니다(대법원 2000.6.13. 선고 99추92).

- 따라서 이러한 법리는 「지방교육자치법」에 따라 교육·학예 사무의 집행기관에 해당하는 교육감과 지방의회의 관계에도 동일하게 적용된다고 할 것입니다.⁸⁾

즉, 교육감의 고유 권한을 침해하지 않는 범위 내에서 교육감의 자치사무인 교육청 주최·주관 강연 등에 관한 내용을 다루는 조례를 제정하는 것은 「지방자치법」 제28조에 따른 적법한 입법행위이므로 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.

6) 제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.

7) 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

8) 대법원 2021. 9. 16 선고 2020추5138 참조 - 법제처 의견제시 사례(2025.11.19.)

지방의회의원이 발의하여 교육감으로 하여금 강연 등의 운영 및 관리를 위한 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련할 것을 노력하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지(「지방교육자치에 관한 법률」 제2조 등 관련)

<https://www.moleg.go.kr/lawinfo/reglAnalysis/reglAnalysisInfo.mo?mid=a10107020000&caseSeq=2025000395&pageCnt=40¤tPage=1&keyField=&keyWord=&fmDt=&toDt=>

다. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 안 제1조와 제2조에서 조례의 목적과 사용하는 용어의 정의를 규정하는 한편, 안 제3조와 제4조에서 교육감의 책무를 명시하여 강연 등의 체계적인 추진을 위한 관리계획을 수립·시행하도록 규정하고 있습니다.

안 제5조와 제6조에서는 학생, 교직원, 학부모 등 수요자 중심의 강연이 이뤄질 수 있도록 수요조사를 실시하도록 하는 한편, 교육감에게 교육 구성원이 필요한 정보 제공 및 다양한 홍보활동을 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 안 제7조에서는 외부 강사 등을 섭외하기 위한 체계적인 검증에 관한 사항을 다루고 있으며, 안 제9조를 통해 효과적인 강연이 이뤄질 수 있도록 정부, 지방자치단체 등과 협력체계를 구축하도록 하고 있습니다.
- 동 조례안의 조문 구성과 체계는 「자치법규 입안 길라잡이」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」의 입안 심사기준에 부합하며, 법제적 관점에서 볼 때 형식과 내용의 체계적 정합성이 확보된 것으로 생각됩니다.

2) 목적 및 정의에 관한 검토(안 제1조, 제2조)

- 안 제1조는 동 조례의 목적에 관한 조문으로 서울시교육청에서 주최·주관하는 강연 등의 운영 및 관리에 필요한 사항을 규정하여 학생, 교직원, 학부모의 다양한 교육 수요를 충족시키기 위한 내용을 다루고 있으므로, 하위 조문과의 정합성을 고려할 때 별도의 문제는

없는 것으로 사료됩니다.

○ 안 제2조는 정의 규정으로서 제1호에서 ‘강연 등’을 서울특별시 교육청에서 주최·주관하는 각종 강연, 강의, 행사 등이라고 나타내고 있으나, 이에 관하여는 보다 면밀한 검토가 필요합니다.

- 강연의 사전적 정의는 일정한 주제에 대하여 청중 앞에서 강의 형식으로 말하는 것⁹⁾이고, 강의는 학문이나 기술의 일정한 내용을 체계적으로 설명하여 학습자를 대상으로 가르치는 것을 의미합니다.

- 그러나 교육 현장에서는 강연과 강의를 일률적으로 구분하지 않고 있으며, 서울시교육청은 내부 교원인 강사가 다른 교원에게 강연·강의를 하는 ‘연수’¹⁰⁾ 외에 학생, 학부모, 교원, 일반 시민 등을 대상으로 ‘특강’, ‘강좌’, ‘연설’, ‘세미나’ 등을 강연 또는 강의의 범주에 포함시켜 활용하고 있는 실정입니다.

- 또한 이러한 ‘강연 등’은 1회성 행사를 포함하여 여러 회차를 거듭하는 형태가 될 수도 있고, 학생, 학부모, 교원 등이 서로 교차하여 말하는 사람과 듣는 사람이 되어 진행되는 경우도 있는바,

동 조례안의 입법 취지를 고려했을때 그 주체인 ‘외부 강사’가 학생, 학부모, 교원, 일반인 등의 청중을 대상으로 참여하는 교육 프로그램의 범위를 보다 명확히 할 필요성이 있을 것으로 사료됩니다.

○ 다음으로 안 제1호의 ‘행사’는 그 범위가 포괄적이기 때문에 단

9) 국립국어원 표준국어대사전 ‘강연(講演)’의 뜻과 ‘강의(講)’의 뜻

10) 의원발의 조례안에 대한 의견 제출(행정관리담당관-13964, 2025.11.6.)

교원을 대상으로 하는 연수의 경우, 「교원 등의 연수에 관한 규정」(대통령령 제31359호)과 교육부의 「교원 연수 중점 추진 방향 안내」 등에 근거하여, 교육과정 편성 등 교원 연수 운영 전반을 관리하고 있으며, 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례 시행규칙」 제9조 ‘초·중등 특수분야연수기관지정 및 관리’에 따른 특수분야연수기관지정 및 운영원칙에 의거하여 연수 내용, 연수 운영 방법, 강사 적합성 등을 이미 심의하고 있음.

교육연수원의 경우 「교원 등의 연수에 관한 규정」 제2조 제6항에 근거하여 연수원의 강사는 연수원장이 위촉하며, 강사 인권교육 매뉴얼 사전교육, 강사이력카드, 강사평가, 강사추천위원회 심의 등 외부 강사 검증 절차를 통해 이미 관리하고 있음.

순 체육 행사나 체험 위주의 문화 예술행사, 홍보 목적의 행사 등도 포함될 수 있습니다.

- 이에 따라 검증된 전문가를 활용하여 ‘양질의 교육’을 제공하고자 하는 제정 목적에 비추어 ‘지식정보 제공, 진로 지도, 각종 소양 함양의 지도 등을 목적으로 하는 교육 행사’ 등 구체적인 범위를 제시하는 방향성도 고려될 필요가 있다고 생각합니다.

○ 다음으로 안 제2조 제1호는 ‘강연 등’을 주최·주관하는 대상을 ‘서울특별시교육청’이라고 한정하고 있어, 교육청 외 ‘일선 학교’가 자체적으로 주최하는 강연의 포함 여부가 불분명할 소지가 있습니다.

○ 또한 안 제2조제2호는 학교를 「초·중등교육법」 제2조에 근거한 ‘학교’¹¹⁾로 정의하고 있어 이에 따르면 「유아교육법」의 적용을 받는 유치원이나 「평생교육법」 제31조¹²⁾에 근거한 학력인정 평생 교육시설 등은 제외될 우려가 있습니다.

그러나 유아 및 평생학습 대상자도 강연을 통해 ‘양질의 교육’을 받아야 하는 것은 물론, 검증되지 않은 외부 강사로부터 보호받아야 할 대상으로도 볼 수 있으므로, 조례안의 범위에 포함하는 것도 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됩니다.

○ 이와 관련 서울시교육청은 안 제2조의 ‘강연 등’의 범위가 모호

11) 제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 초등학교
2. 중학교·고등공민학교
3. 고등학교·고등기술학교
4. 특수학교
5. 각종학교

12) 제31조(학교형태의 평생교육시설) ① 학교형태의 평생교육시설을 설치·운영하고자 하는 자는 대통령령으로 정하는 시설·설비를 갖추어 교육감에게 등록하여야 한다.

② 교육감은 제1항에 따른 학교형태의 평생교육시설 중 일정 기준 이상의 요건을 갖춘 평생교육시설에 대하여는 이를 고등학교졸업 이하의 학력이 인정되는 시설로 지정할 수 있다. 다만, 제6항에 따라 지방자치단체로부터 지원받은 보조금을 목적 외 사용, 부당집행하였을 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다.

하고 적용대상의 혼선·과잉 적용 위험이 큰 이유로 대상 범위를 구체화하여 해석의 분쟁 가능성을 해소할 필요성이 있다는 의견을 제시하였습니다.

특히, ‘강의’에 관하여는 외부 강사가 참여하는 ‘강연·특강·강좌’ 중심으로 범위를 한정할 필요가 있다는 의견을 제시하였습니다.
(행정관리담당관-13964, 2025.11.6.)

- 그러나 조례는 기본적인 제도와 정책 방향을 정하는 자치법규로서 모든 세부 사항까지 규정하는데 한계가 있을 수 밖에 없는바, 법령의 범위 안에서 필요한 사항을 규정하되, 시행에 필요한 사항은 규칙으로 정할 수 있습니다.
- 따라서 앞서 살펴본 바와 같이 안 제2조의 정의 규정이 해석상 다양한 의견이 발생할 수 있으나 이는 어디까지나 시행 범위의 문제인바, 이는 서울시교육청이 세부적인 규칙을 통해 동 조례안의 입법 목적을 달성하면 될 것으로 사료됩니다.

3) 책무에 관한 검토(안 제3조)

- 안 제3조는 교육감이 강연 등 운영 및 관리를 위한 시책 수립과 이에 필요한 행·재정적 지원방안을 마련하고, 지역 특성 및 학교 여건을 고려한 기반 조성하도록 노력할 책무를 규정하고 있습니다.
- 강연자의 전문성과 이력을 검증하기 위해서는 그에 따른 비용과 행정력이 수반되므로, 이를 교육감의 책무로 규정하고 관련 예산을 안정적으로 확보하도록 하는 것은 동 조례의 목적 달성을 위해 필수적인 요소라 할 수 있는바, 안 제3조의 책무 규정은 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

4) 관리 계획의 수립·시행에 관한 검토(안 제4조)

- 안 제4조는 강연 등의 체계적인 추진을 위해 ‘강연 등 운영 및 관리 계획(이하 관리 계획)’을 수립·시행할 수 있도록 규정하고(제1항), 관리 계획에 포함되어야 할 구체적 사항은 각 호에 규정하고 있습니다(제2항).
- 안 제4조 제1항은 교육감의 재량에 따라 관리 계획을 시행할 수 있도록 하는 점에서 급변하는 교육 환경과 다양한 현장의 수요에 맞춰 유연하게 대응할 수 있는 자율성을 부여한 것으로 보이므로, 입법 정책적으로 별다른 문제는 없는 것으로 판단됩니다.
- 다만 안 제2항 각호는 관리 계획에 관한 일반적인 사항을 담고 있으나, 이 중 제3호의 ‘대상별 맞춤형 교육과정 설계 및 프로그램 개발·보급’은 관리 계획의 범위를 넘어 교육과정의 편성 및 개발 권한과 혼동될 소지가 있어 안 제4조의 입법 취지와는 부합하지 않을 것으로 사료됩니다.
- 또한 안 제4조 제4호는 ‘분야 또는 주제별 전문 강사 등 초청·섭외 및 협력 체계 구축’을 포함하고 있는데, 이는 특정 분야에 편중되지 않고 다양한 영역의 전문가를 확보할 수 있다는 점에서 관리 계획에 포함되는 것은 별도 문제가 없는 것으로 사료됩니다.
- 참고로 강연 등에 관한 관리 계획단계에서부터 서울시교육청 차원의 엄선된 우수 강사 명단을 데이터베이스화하여 관리할 수 있는 ‘우수 강사 인력풀(Pool)’을 운영한다면, 매년 반복되는 검증 절차에 따른 행정력 낭비를 줄이고 검증된 강사를 신속하게 학교 현장에 연결해 줄 수 있으므로 안 제7조와 연계하여 명확한 검증 절차가 이뤄질 수 있을 것으로 판단됩니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 안 제4조 제2항 각호의 사항들이 관

리 계획에 포함되어야 할 사항을 지나치게 구체적으로 열거하고 있어 교육감의 재량을 제한하고 있다는 의견을 제시하였습니다.(행정관리담당관-15728, 2025. 12. 11.)

- 그러나 안 제4조는 강연 등 사업을 체계적으로 관리하기 위한 규정으로서 제도의 실효성과 책임성을 담보하기 위한 목적인바, 이는 「지방자치법」 제28조에서 규정하는 자치입법권의 범위 내에서 행정 절차적 기준을 마련하는 것으로 교육감의 재량을 제한한다는 의견은 적절하지 않은 것으로 사료됩니다.

5) 수요조사 실시 및 정보 제공 및 홍보에 관한 검토(안 제5조, 제6조)

- 안 제5조와 제6조는 교육감으로 하여금 학생, 교직원, 학부모 등을 대상으로 강연 전후 수요조사 및 만족도 조사를 실시할 수 있도록 하고, 강연과 관련한 다양한 정보를 제공하기 위해 각종 매체를 이용하여 홍보할 수 있도록 하고 있습니다.
- 이는 사전 수요조사와 사후 만족도 조사를 통해 교육의 질적 제고와 환류) 체계를 마련하고, 적극적인 홍보를 통해 교육 구성원의 알 권리를 보장하며 학습 참여를 독려한다는 점에서, 수요자 중심의 적절한 입법 조치로서 별다른 문제가 없는 것으로 판단됩니다.

6) 외부 강사 등 섭외·요청에 관한 검토(안 제7조)

■ 제1항에 관한 검토

- 안 제7조제1항은 교육감에게 다양한 강연 주제에 부합하는 외부 강사 등을 섭외·초청할 수 있도록 규정하고 있습니다.

이는 교육 자치에 관한 교육감의 자율적인 판단을 존중하여 재량을 부여한 것으로서, 교육 현장의 특수성과 다양성을 고려한 것인바, 별도 문제는 없는 것으로 생각합니다.

■ 제2항에 관한 검토

○ 안 제2항은 외부 강사를 섭외·초청하는 경우 ‘체계적으로 검증하여야 한다’고 하여 검증의 의무화를 명시하는 한편 구체적으로 전문자격, 학력, 경력, 실적 등을 체계적으로 검증하고, 해당 대상자는 검증에 필요한 서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있습니다.

○ 그런데 「지방자치법」 제28조 제1항 단서¹³⁾ 및 「행정규제기본법」 제4조 제3항¹⁴⁾에 따르면 지방자치단체가 조례를 제정할 때 그 내용이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙인 경우에는 법률의 위임이 있어야 하는바,¹⁵⁾ 법률의 위임이 없는 주민의 권리 제한 또는 의무 부과를 하는 조례는 그 효력이 없다고 할 것입니다.

○ 현행 제도 중 강연 등에 관한 준거 법령이 부재하고, 외부 강사의 자격에 관하여 법률에 별도의 규정이 없는 한편, 조례안에서 의무사항으로 규정하는 내용이 어떠한 법률에 근거한 것인지에 관하여도 언급되어 있지 않은바,

안 제7조 제2항 전문은 「지방자치법」 제28조 제1항 단서에 의하여 허용되지 않는 규정으로 판단될 소지가 있습니다.

○ 따라서 동 조항은 교육감으로 하여금 사실관계를 확인하는 차원에서

13) 제28조(조례) ① 지방자치단체는 법률의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.

② 법령에서 조례로 정하도록 위임한 사항은 그 법령의 하위 법령에서 그 위임의 내용과 범위를 제한하거나 직접 규정할 수 없다.

14) 제4조(규제 법정주의) ③ 행정기관은 법률에 근거하지 아니한 규제로 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과할 수 없다.

15) 대법원 2012.11.22. 선고 2010두19270 전원합의체 참조

필요한 경우 체계적인 자격 검증을 ‘할 수 있도록’ 규정하는 한편, 검증에 필요한 서류를 ‘요구할 수 있도록’ 규정하는 것이 바람직할 것으로 사료됩니다.¹⁶⁾

○ 한편 안 제7조제2항 후문 및 각호는 ‘전문자격, 학력, 경력, 실적 등 증빙자료 및 검증을 위하여 필요하다고 인정하는 사항’ 등 포괄적인 개인정보를 요구함으로써 교육감의 재량으로 광범위한 개인정보를 수집할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 이는 「개인정보 보호법」 제3조 제1항 및 제6항¹⁷⁾과 제15조¹⁸⁾ 및 제16조 제1항에서 개인정보처리자가 그 목적 범위 내에서 최소한의 개인정보를 수집·이용할 수 있도록 하는 법령상 원칙을 벗어날 가능성이 있을 것으로 사료됩니다.

16) 같은 취지로 법제처, (2025.11.19. 의견25-0395) 참고

‘지방의회의원이 발의하여 교육감으로 하여금 강연 등의 운영 및 관리를 위한 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련할 것을 노력하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지(「지방교육자치에 관한 법률」 제2조 등 관련)’ - ‘필요한 경우에 한하여 관련 서류 제출을 요구할 수 있도록 규정하는 것이 더 바람직’

17) 제3조(개인정보 보호 원칙) ① 개인정보처리자는 개인정보의 처리 목적을 명확하게 하여야 하고 그 목적에 필요한 범위에서 최소한의 개인정보만을 적법하고 정당하게 수집하여야 한다.

⑥ 개인정보처리자는 정보주체의 사생활 침해를 최소화하는 방법으로 개인정보를 처리하여야 한다.

18) 제15조(개인정보의 수집·이용) ① 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 수집할 수 있으며 그 수집 목적의 범위에서 이용할 수 있다.

1. 정보주체의 동의를 받은 경우

2. 법률에 특별한 규정이 있거나 법령상 의무를 준수하기 위하여 불가피한 경우

3. 공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무의 수행을 위하여 불가피한 경우

4. 정보주체와 체결한 계약을 이행하거나 계약을 체결하는 과정에서 정보주체의 요청에 따른 조치를 이행하기 위하여 필요한 경우

5. 명백히 정보주체 또는 제3자의 급박한 생명, 신체, 재산의 이익을 위하여 필요하다고 인정되는 경우

6. 개인정보처리자의 정당한 이익을 달성하기 위하여 필요한 경우로서 명백하게 정보주체의 권리보다 우선하는 경우. 이 경우 개인정보처리자의 정당한 이익과 상당한 관련이 있고 합리적인 범위를 초과하지 아니하는 경우에 한한다.

7. 공중위생 등 공공의 안전과 안녕을 위하여 긴급히 필요한 경우

② 개인정보처리자는 제1항제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보주체에게 알려야 한다. 다음 각 호의 어느 하나의 사항을 변경하는 경우에도 이를 알리고 동의를 받아야 한다.

1. 개인정보의 수집·이용 목적 2. 수집하려는 개인정보의 항목 3. 개인정보의 보유 및 이용 기간

4. 동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의의 거부에 따른 불이익이 있는 경우에는 그 불이익의 내용

③ 개인정보처리자는 당초 수집 목적과 합리적으로 관련된 범위에서 정보주체에게 불이익이 발생하는지 여부, 암호화 등 안전성 확보에 필요한 조치를 하였는지 여부 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 정보주체의 동의 없이 개인정보를 이용할 수 있다.

제16조(개인정보의 수집 제한) ① 개인정보처리자는 제15조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하여 개인정보를 수집하는 경우에는 그 목적에 필요한 최소한의 개인정보를 수집하여야 한다. 이 경우 최소한의 개인정보 수집이라는 입증책임은 개인정보처리자가 부담한다.

○ 따라서 안 제7조는 개인정보 수집의 동의에 관한 내용, 개인정보 수집의 목적과 그 목적에 필요한 최소한의 범위를 충족하는 내용을 구체적으로 명시하는 규정을 추가하여 보완하는 것이 적절할 것으로 사료됩니다.

○ 이와 관련하여 서울시교육청은 강연 등을 위한 외부 강사 섭외 시 체계적 검증을 위한 서류 제출을 의무화하는 내용에는 별다른 의견을 제시하지 않았으나, 증빙서류의 범위에 관하여는 기관장의 판단에 따라 그 범위를 조정할 수 있다는 내용의 의견을 제시하였습니다. (행정관리담당관-13964, 2025.11.6.)

[표-3] 안 제7조 제2항에 대한 교육청의 의견

제 정 안	의 건
제7조(외부 강사 등 섭외·초청) ② 제1항에 따라 외부 강사 등을 섭외·초청하는 경우 다음 각 호의 사항을 체계적으로 검증하여야 한다. 이 경우 해당 대상자는 검증에 필요한 서류를 제출하여야 한다. 1. 해당 분야 또는 주제에 부합하는 전문 자격, 학력, 경력, 실적 등 증빙 2. 그 밖에 교육감이 외부 강사 등 섭외·초청 대상자의 검증을 위하여 필요하다고 인정하는 사항	제7조(외부 강사 등 섭외·초청) ② 제1항에 따라 외부 강사 등을 섭외·초청하는 경우 다음 각 호의 사항을 체계적으로 검증하여야 한다. 이 경우 해당 대상자는 검증에 필요한 서류를 제출하여야 한다. 단, 기관장의 판단에 따라 증빙서류의 범위를 조정할 수 있다. 1. 해당 분야 또는 주제에 부합하는 전문자격, 학력, 경력, 실적 등 증빙 2. 그 밖에 교육감이 외부 강사 등 섭외·초청 대상자의 검증을 위하여 필요하다고 인정하는 사항

○ 참고로 안 제7조의 위법 여부에 대하여 서울시교육청과 서울시의회는 법률자문을 각각 의뢰한 결과, 그 위법성에 관하여는 의견이 양분된 것으로 나타났습니다.¹⁹⁾

[표-4] 안 제7조 제2항에 대한 법률 자문 내용

구분	위법성	주요 근거
A	○	• 조례안 제7조 제2항은 개인정보 수집의 목적과 범위를 명확히

19) 서울시교육청 행정관리담당관 법무팀(2025.11.25.), 서울시의회 법제과(2025.12.4.) 각 자문의뢰 결과 수신

구분	위법성	주요 근거
		<p>하지 않고 포괄적으로 개인정보 제출을 의무화하고 있어 「개인정보 보호법」 제3조의 개인정보 보호 원칙에 반할 소지가 있음.</p> <ul style="list-style-type: none"> 특히, "전문자격, 학력, 경력, 실적 등 증빙"을 포괄적으로 요구하고, "그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 사항"을 추가로 요구할 수 있도록 한 것은 최소한의 개인정보 수집 원칙과 사생활 침해 최소화 원칙에 반함. 외부 강사 등에게 개인정보 제출 의무를 부과하는 것은 법률의 위임이 필요함에도 이러한 위임 규정이 존재하지 않아, 「지방자치법」 제28조 제1항 단서에 위반됨.
B	○	<ul style="list-style-type: none"> 외부 강사의 자격에 관하여 법률에 별도의 규정이 없는 상황에서, 강연 등에 외부 강사를 섭외·초청할 경우 경력 등 사항을 검증할 의무를 부과하는 내용을 조례로 정하는 것에 의문. 교육감이 외부 강사를 섭외·초빙하는 내부적인 기준이 있을 것으로 보이나, 안 제7조 제3항은 검증 절차에 따라 부적합하다고 판단되는 대상자를 교육감이 제외하도록 규정하고 있지만 구체적인 내용에 관하여는 아무런 규정이 없음. 안 제7조 제2항은 법률의 위임 업이 주민의 의무부과에 관한 사항을 조례로 규정한 것으로 보이는바, 지방자치법 제28조 제1항 단서에 위반되어 허용되지 않는 것으로 보임.
C	○	<ul style="list-style-type: none"> 안 제7조 제2항 제1문과 제1,2호 규정은 '교육청 내부의 사무 처리 절차'의 성격을 가지더라도, 주민들에게 양질의 교육을 제공한다는 공익적 목적과 밀접한 관련이 있으므로, 지방의회가 조례로써 그 기준과 절차를 규정하는 것이 가능하며, 그것이 단체장의 고유한 권한을 본질적으로 침해하는 것은 아님. (대법원 2009.12.24. 선고 2009추138 판결) 안 제7조 제3항은 양질의 교육 제공과 다양한 수요 대응을 위한 기반 조성에 있으므로, 강사의 전문성을 검증하는 것은 지방자치단체의 정당한 업무 수행 범위 내에 있기 때문에, 관련 정보를 수집하는 것 자체는 목적의 정당성이 인정될 것임. 다만 강연 주제와 직접 관련 있는 정보로 한정하고 있으나 증빙 자료의 범위를 명확히 할 필요가 있음. 제7조 제2항 제2문은 강사 섭외 대상자에게 개인정보에 관한 자료 제출 의무를 부과하고 있는데, 조례로 법률에 근거가 없는 개인정보에 관한 자료 제출 의무를 부과하는 것은 위법의 소지가 있음.
D	X	<ul style="list-style-type: none"> 제7조 제2항 전문은 '각호의 사항을 체계적으로 검증하여야 한다'고 규정하여 검증 의무에 강제성을 부여하고 있는바, 교육의 질 확보 및 학생·학부모 보호를 위한 정당한 목적이 있고, 교육청이 주취·주관하는 강연의 강사 선정은 행정행위의 일환으로서 내부적 운영 기준을 조례로 정하는 것이 가능하다고 봄 또한 후문은 서류 제출에 관한 강제성을 부여하고 있는바, 강사 섭외는 계약관계로서 계약자유 원칙이 적용되는 영역이므로

구분	위법성	주요 근거
		<p>계약을 체결하고자 하는 사람에게 필요한 서류 제출을 요구하는 것은 적법하다고 할 것임.</p> <ul style="list-style-type: none"> 개인정보 수집에 관하여 개인정보 보호법 제15조 제1항 제3호는 '공공기관이 법령 등에서 정하는 소관 업무를 수행하기 위하여 불가피한 경우' 개인정보를 수집할 수 있도록 하는바, 동 조례안은 "법령 등"에 해당하므로 강사 적격성 검증을 위한 개인정보수집의 법적 근거가 된다고 할 것임
E	X	<ul style="list-style-type: none"> 조례안 제7조 제2항은 귀청에서 주최·주관하는 강연에 섭외·초청되는 외부 강사의 자격 등에 대한 검증을 하기 위한 규정으로, 이와 같은 목적을 달성하기 위하여 대상자에게 대상자가 해당 분야의 강연을 하기에 적합하다는 사실을 증빙할 수 있는 전문 자격, 학력, 경력, 실적 등 서류의 제출을 요구하고 있는 것인바, 개인정보 보호법에서 정하고 있는 '그 목적에 필요한 범위'를 넘어서는 정도의 개인정보를 요구하는 위법이 있다고 볼 수 없으므로, 개인정보 보호법상 개인정보 보호 원칙에 반하지 아니함.
F	X	<ul style="list-style-type: none"> 본건 조례의 주요 내용은 강연 등 운영 및 관리에 필요한 기반의 조성 및 이에 대한 계획의 수립·시행에 관한 서울특별시교육감의 권한 및 책무, 강연 등 운영에 관한 사항의 홍보 권한, 외부 강사 등의 섭외·초청시 검증 의무, 강연 등 운영 및 관리에 기여한 개인이나 단체에 대한 표창 권한, 강연 등을 위한 협력체계의 구축 등에 관한 것으로서, <ul style="list-style-type: none"> 그 내용이 서울특별시의 교육 사무에 관한 것이므로 조례의 제정 대상인 점, 그 내용이 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정하는 경우가 아니므로 법률의 위임 없이 조례의 제정이 가능한 점, 동 조례의 전반적인 내용은 상위법인 지방자치법 및 지방교육자치에 위반되지 않는 점 등을 고려할 수 있음. 위 사항을 종합하여 보면 본건 조례의 내용은 조례의 제정 대상일 뿐 아니라 조례 제정의 한계를 벗어나지 않으므로 그 제정 및 시행에 별다른 법적 문제점은 없다고 판단됨.

7) 협력 체계 구축에 관한 검토(안 제9조)

○ 안 제9조는 효과적인 강연 등 운영 및 관리를 위하여 정부, 지방자치단체, 학교, 관련 기관, 법인 또는 단체 등과 협력 체계를 구축하도록 규정하고 있습니다.

○ 안 제7조에서 규정하고 있는 전문자격 등을 검증하기 위한 독자적인

검증체계가 확립되지 않은 상황에서 서울시교육청 단독의 역량으로 전문성 갖춘 외부 강사를 검증하여 학생, 학부모, 교원 등에게 ‘양질의 교육’을 제공하는 것은 매우 어려운 과제라 할 수 있습니다.

- 이에 정부를 비롯한 다양한 기관과 학교, 그리고 법인 등 민간단체와 협력 체계를 구축하여 이들 기관이 이미 확보하고 있는 검증된 시스템 또는 전문가 자원을 적극적으로 공유·활용하고,

상호 정보 교류를 통해 강사 검증의 한계를 보완함으로써 강연 프로그램의 신뢰성을 확보하는 것은 강연 등 운영의 내실을 기할 수 있는 효과적인 수단이라 할 수 있습니다.

- 따라서 안 제9조는 안 제1조의 목적 달성을 위한 필수적인 제도적 장치로서, 외부 전문 기관과의 유기적인 연계를 통해 강연 운영의 내실을 다지고 다양한 교육 수요에 부합하는 양질의 콘텐츠를 안정적으로 제공하는 기반이 될 것이므로 그 입법 취지가 타당하다고 판단됩니다.

8) 부칙에 관한 검토

- 본 조례안의 부칙은 공포한 날부터 시행하도록 규정하고 있습니다.

- 그러나 안 제7조는 외부 강사의 전문자격, 학력, 경력 등을 ‘체계적으로 검증’하도록 의무화하고 있고, 이에 부적합할 경우 그 대상에서 제외하고 있는바,

이는 기존의 관행적인 섭외 방식에서 벗어나 객관적인 검증 절차를 새롭게 구축해야 함을 의미하므로, 부칙에 따라 조례안 공포 즉시 시행하도록 할 경우 교육 현장의 혼란이 예상될 것이라고 생각합니다.

- 이에 서울시교육청은 동 조례안의 시행을 위해 자격 검증을 위한 객관적인 지침, 심사기준, 증빙 서류 검증 및 보관에 관한 체계를 구축하고, 이와 관련된 전담 부서의 결정, 필요한 경우 예산 확보 등 충분한 사전 준비가 선행되어야 할 것입니다.

또한 강사의 이력과 실적 증빙을 받는 과정에서 발생할 수 있는 개인정보 수집·이용 동의 절차 등 법적 요건을 갖추는 과정에서도 충분한 준비기간이 요구될 것으로 사료됩니다.

- 따라서 학교 현장의 혼란을 방지하고 동 조례안의 시행을 위한 제반 사항 구축 및 안정적인 사업추진을 위해서는 최소 6개월 이상의 유예기간이 필요할 것으로 판단되므로, 동 조례안은 부칙 개정이 필요하다고 생각합니다.

- 이와 관련하여 서울시교육청 또한 같은 의견을 제시하였습니다.(행정관리담당관-13964, 2025.11.6.)

- 이상으로 「서울특별시교육청 강연 등 운영 및 관리 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장

정진국(2180-8263)

입법조사관

이진석(2180-8266)