

서울특별시교육청 코로나바이러스감염증-19 예방을 위한
의무마스크 지급 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제2877호
2. 발 의 자 : 박기재 의원 외 73명
3. 발의일자 : 2021. 10. 15.
4. 회부일자 : 2021. 10. 20.

II. 제안이유

- 코로나19 대유행 상황에서도 의무교육기관은 학생의 학습권 보장, 학업성취도 격차 해소를 위해 등교수업을 확대하고 있는 상황임.

그러나 등교수업 확대에 따라 학교 내 집단감염 우려가 높아 각급학교는 등교 시 마스크 착용을 의무화하고 있음.

- 「대한민국헌법」 제31조는 교육받을 권리와 함께 의무교육을 무상으로 할 것을 규정하고 있고 「교육기본법」 제8조는 초등학교 6년과 3년의 중등교육을 의무교육과정으로 정하고 있음. 이에 따라 급식·교복 등의 지원이 이루어지고 있음에도 불구하고, 코로나19 상황에서 감염 예방을 위한 필수용품인 마스크 지원은 부족한 실정임.
- 이에 코로나19 상황에서 등교수업을 받는 학생에게 마스크 착용 의무화

조치가 해제될 때까지 교육감이 마스크를 지급하도록 의무화하는 근거를 마련하여, 마스크 구입 부담을 덜어 주고, 학교 내 감염 확산 및 집단 감염 발생으로 인한 교육 공백을 최소화함으로써 학생의 건강권과 학습권을 보장하고자 함.

III. 주요내용

1. '의무마스크'에 대하여 정의함(안 제2조).
2. 코로나19 감염 예방 및 의무마스크 지급 재원 확보를 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
3. 의무마스크 지급대상 및 지급방법에 관하여 규정함(안 제4조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「초·중등교육법」, 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」, 「대한민국헌법」, 「교육기본법」
2. 예산조치 : 비용추계서 참조

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2021년 10월 15일 박기재 의원 외 73명의 의원에 의해 의안번호 제2877호로 발의되어 2021년 10월 20일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 코로나19 상황에서 학생의 안전을 보장하기 위한 마스크의 지급에 필요한 사항을 규정함으로써 학생의 건강권과 학습권을 보장하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- ‘코로나바이러스감염증-19’ (이하 ‘코로나19’)는 2019년 12월 중국 우한에서 처음 발생한 이후 전 세계로 확산된, 새로운 유형의 코로나바이러스(SARS-CoV-2)에 의한 호흡기 감염질환으로¹⁾ 국내에서는 2020년 1월 20일 한국을 방문한 중국인이 최초의 감염자로 확진된 이래 올해 11월 16일까지 399,591명의 확진자가 발생하였습니다.
- 코로나19는 전염력이 타 감염병에 비해 높은바, 특히 집단 감염의 위험이 큰 학교에서는 코로나19 발생 후에 개학 연기, 단계별 등교 등의 사회적 거리두기 정책을 실시하고 있습니다.

[표-1] 서울시교육청 등교 원칙

(‘21.10. 기준)

적용 단계	등교원칙	기타사항
4단계	<ul style="list-style-type: none"> · 초등학교 - 초1~2 전면등교 - 초3~6 1/2 이하 등교 	<ul style="list-style-type: none"> · 돌봄, 기초학력 지원 필요 학생, 중도입국 학생 등 소규모 지도는 밀집도 제외 · 소규모학교: 300명 이하 또는 301명~400명 내외이면서 학급당 학생 수 25명 이하
	<ul style="list-style-type: none"> · 중학교 2/3 이하 등교 · 고등학교 - 고1~2 1/2~전면등교 - 고3 전면등교이나, 중간고사 이후 학생·학부모·교원 의견수렴에 따라 학교 자율로 등교 방안 결정 가능 	<ul style="list-style-type: none"> · 기초학력, 상담·정서 지원 필요 학생, 중도입국 학생 등 소규모 지도는 밀집도 제외 · 소규모학교, 특수학교(급)는 학교 밀집도 제외하여 전면등교 가능

- 또한 코로나19는 감염자의 비말(침방울)이 호흡기나 눈·코·입의 점막으로 침투될 때 전염되는바, 예방을 위한 마스크 착용이 절대적으로 중요합니다.²⁾

1) 네이버 지식백과

- 이에 2020년 8월 12일 개정된 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에서는 감염병 전파가 우려되는 경우 보건복지부 장관이 마스크 착용 등 방역지침의 준수를 명령할 수 있도록 규정하고³⁾
- 또한 중앙방역대책본부는 위 법률에 근거하여 ‘마스크 착용 방역지침 준수 명령 및 과태료 부과 업무 안내서’를 각 행정기관에 안내하고 있으며 서울시는 ‘코로나19 방역 강화를 위한 마스크 착용 방역지침 준수 행정명령’을 고시하여 시민들이 실내시설 등에서 마스크를 착용하도록 해오고 있습니다.
- 아울러 서울시교육청은 교육부의 ‘유·초·중등 및 특수학교 코로나 19 감염예방 관리 안내’ 지침을 바탕으로 학교 내 마스크 착용 기본수칙 등이 포함된 ‘코로나19 관련 학교 방역 기본 대책’을 각 학교에 안내하고 있습니다.⁴⁾(붙임 참조)
- 한편 우리나라 국민의 백신 접종 완료율은 11월 16일 24시 기준 78.4%에 달하고 있지만, 만 12세 이상 확진자 중 돌파 감염자의 비중은 10월 첫째 주 26.3%에서 11월 첫째 주 56.0%로 크게 증가하고 있는 상황입니다.⁵⁾
- 이러한 면에서 동 조례안은 학생들의 마스크 착용이 여전히 필요한 상황에서 학생의 안전을 보장하기 위한 마스크의 지급에 필요한 사항

2) 비감염자가 마스크를 쓴 채 확진자에게 노출될 경우 마스크를 쓰지 않았을 때보다 감염 위험이 85% 감소함 (대한결핵협회 블로그).

3) 감염병예방법 제49조(감염병의 예방조치)

① 질병관리청장, 시·도지사 또는 시장·군수·구청장은 감염병을 예방하기 위하여 다음 각 호에 해당하는 모든 조치를 하거나 그에 필요한 일부 조치를 하여야 하며, 보건복지부 장관은 감염병을 예방하기 위하여 제2호, 제2호의2부터 제2호의4까지, 제12호 및 제12호의2에 해당하는 조치를 할 수 있다.

2. (생략)

2의2. 감염병 전파의 위험성이 있는 장소 또는 시설의 관리자·운영자 및 이용자 등에 대하여 출입자 명단 작성, 마스크 착용 등 방역지침의 준수를 명하는 것

2의3. 버스·열차·선박·항공기 등 감염병 전파가 우려되는 운송수단의 이용자에 대하여 마스크 착용 등 방역지침의 준수를 명하는 것

2의4. 감염병 전파가 우려되어 지역 및 기간을 정하여 마스크 착용 등 방역지침 준수를 명하는 것

4) 올해 8월 제5-1판 안내.

5) 보도자료: 1·2차 화이자 백신 접종 30대 '부스터샷'하고 돌파감염(강원일보, 2021.11.16.)

을 조례로 규정하려는 것으로,

학교 내 집단 감염을 방지함으로써 학생의 건강권과 학습권을 보장할 수 있는 환경을 조성할 수 있도록 제도적 기반을 마련한다는 점에서 시의적절한 입법조치라고 사료됩니다.

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 총칙 규정으로 목적, 정의, 교육감의 책무에 관한 사항(안 제1조~제3조)을 규정하였고 본칙 규정으로 마스크 지급대상 및 지급방법(안 제4조)을 규정하여 총 4개의 조문으로 구성되어 있습니다.
- 동 조례안은 전반적으로 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입법실무」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 생각합니다.

2) 정의에 대한 검토(안 제2조)

- 안 제2조는 ‘의무마스크’에 대해 ‘코로나19 상황에서 등교수업을 받는 학생에게 서울특별시교육감이 지급하는 마스크’로 정의하고 있습니다.
- 이와 관련하여 「대한민국헌법」 제31조는 의무교육을 무상으로 할 것을 규정하고 있고⁶⁾ 「교육기본법」 제8조는 초등교육 6년과 3년의 중등교육을 의무교육으로 정하고 있습니다.⁷⁾ 또한 정부는 2019년 12월 「초·중등교육법」이 개정됨에 따라⁸⁾ 2021학년도부터 고등학교 전

6) 제31조 ② 모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.

③ 의무교육은 무상으로 한다.

7) 제8조(의무교육) ① 의무교육은 6년의 초등교육과 3년의 중등교육으로 한다.

② 모든 국민은 제1항에 따른 의무교육을 받을 권리를 가진다.

8) 제10조의2(고등학교 등의 무상교육) ① 제2조 제3호에 따른 고등학교·고등기술학교 및 이에 준하는 각종학교의 교육에 필요한 다음 각 호의 비용은 무상(無償)으로 한다.

1. 입학금

학년을 대상으로 무상교육을 확대 실시하고 있습니다.

- 의무교육 및 무상교육의 취지는 초·중·고 교육의 국가 책임을 강화함으로써 가정환경·지역·계층에 관계없이 모든 학생에게 공평한 교육 기회를 보장하고 소득격차에 따른 교육격차를 해소하며 헌법상 보장된 모든 국민의 교육 기본권을 실현하기 위한 것인바,

안 제2조는 모든 학생이 마스크를 일괄적으로 지급받음으로써 안전한 교육 환경에서 교육 기본권을 실현할 수 있는 기반을 조성한다는 측면에서 바람직한 입법조치라 사료됩니다.

3) 책무에 대한 검토(안 제3조)

- 안 제3조는 교육감으로 하여금 코로나19 상황에 필요한 조치를 하고, 의무마스크 지급에 필요한 재원 확보를 위해 노력하도록 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 서울시교육청은 올해 상반기에 각급학교의 학교기본 운영비에서 방역 관련 예산을 편성하도록 하였고,⁹⁾ 하반기에는 각급 학교에 학급당 10만원의 방역물품비를 교부하였으며,¹⁰⁾ 2022년도에도 각급학교에 학급당 10만원의 방역물품비를 교부할 예정입니다.
- 아울러 서울시교육청은 학교 방역물품 최소 비축량을 정해 각급학교에 안내하고 있으며 마스크는 학생 1명당 최소 2매를 비축하도록 하고 있습니다.

2. 수업료

3. 학교운영지원비

4. 교과용 도서 구입비

9) '2021학년도 학교회계 예산편성 기본지침': 학교별로 학교기본운영비 중 공통경상운영비의 10% 이상 방역 지원비로 의무 편성(방역소독비, 학생 및 교직원 마스크 구입, 마스크 비축분 구입, 방역 가림판 설치, 추가 방역인력 인건비 등)

10) - 대상: 국·공·사립 각급학교, 외국인학교, 학력인정 평생교육시설 2,163교

- 예산액: 2,029,280천원

[표-2] 서울시교육청 방역물품 최소 비축량

방역물품	최소 비축량
체온계	학급당 1개, 보건실 2개, 통학버스 1개
보건용 마스크	학생 1명당 2매(특이상황 발생 대비)
손소독제	학급당 2개, 보건실 4개, 교무실·특별실, 식생활관 1개
책상 등 소독제, 알콜티슈	각 교실, 보건실, 교무실·특별실 및 식생활관 충분량

○ 그리고 2021학년도 2학기 전면등교에 대비하여 실시된 학교 방역물품 비축 현황 조사에 따르면 서울 관내 초등학교는 학생 1인당 평균 7.0매, 중학교는 학생 1인당 평균 7.8매의 마스크를 비축하고 있습니다.

[표-3] 학생 1인당 평균 비축 마스크 수량

학교급	학생 1인당 평균 비축 마스크(매)
유	9.3
초	7.0
중	7.8
고	8.1
특수	18.8
각종	11.1

○ 그러나 동 조례안에서 발의한대로 학생에게 지급하는 마스크 수량을 연간 1일 1매로 산정 시, 현재 교육청에서 보유한 초등학교의 1인당 평균 7매의 마스크 비축량은 수업일수 190일간 필요한 수량 190매의 3.7%에 불과하며,

동 조례안대로 서울시교육청이 초·중학생 전원 609,184명¹¹⁾에게 연간 190매의 마스크를 새로 지급할 경우 약 312억 5천 1백만원의 막대한 예산이 소요될 것으로 예상됩니다.¹²⁾ 따라서 이에 대해서는 재원 마련을 위한 별도의 후속조치가 필요하다 하겠습니다.

11) 2021년 교육통계 기준, 초등학생 399,435명 + 중학생 209,749명 = 609,184명

12) 서울 초·중학생 609,184명 * 수업일수 190일 * 마스크 1매 270원(서울시 '노인복지시설 돌봄종사자 마스크 지원 사업' 단가) = 약 312억 5천 1백만원.

4) 지급대상 및 지급방법에 대한 검토(안 제4조)

- 안 제4조제1항 및 제2항은 의무마스크 지급대상을 초등학교 및 중학교의 등교수업을 받는 학생으로 규정하고 있습니다. 아울러 백신 접종 대상에 해당하지 않는 초등학교의 등교수업을 받는 학생에게 의무마스크를 우선 지급할 수 있도록 하고 있습니다.
- 그리고 안 제4조제3항은 교육감으로 하여금 의무마스크 지급의 기준, 범위, 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항을 정하도록 규정하고 있습니다.
- 먼저 제4조제1항 및 제2항과 관련하여, 12~15세 학생의 경우 올해 11월 1일에서야 백신 접종이 시작되어 백신 접종률은 27.8%에 그치고 있으며 5~11세 학생은 아직 백신 접종 대상에 포함되지 않은 상황입니다.
- 미국 질병통제예방센터(CDC)는 지난 11월 2일에 5~11세 학생에 대해 화이자 코로나19 백신 접종을 승인하였으나, 우리나라 방역당국은 10대의 백신 접종을 가속화할 필요성은 인정하고 있지만 접종 연령대를 확대하는 방안에 대해서는 아직 신중한 입장을 유지하고 있습니다.¹³⁾
- 이러한 상황에서 안 제4조제1항 및 제2항은 향후에도 백신 접종을 받지 못할 우려가 있는 저연령 학생에게 마스크를 우선 지급할 수 있게 함으로써 보다 실효성 있는 마스크 지급 방안을 마련한 것으로 바람직한 입법조치라 사료됩니다.
- 그러나 이미 장기간의 코로나19 사태로 인한 학습효과를 통해 거의 모든 학생들이 등교 시 마스크를 착용하고 있다는 점에서 굳이 마스크를 착용하고 있는 학생들에게 학교에서 의무적으로 마스크를 지급하는 것은 소요되는 예산에 비해 효과가 떨어진다고 생각됩니다.

13) 보도자료: 10대 확진 증가세 비상...5~11세 백신 접종 허용하나(뉴시스, 2021.11.3.)

- 한편 제4조는 교육감으로 하여금 등교수업을 실시하는 모든 초등학생과 중학생에게 의무적으로 마스크를 지급하도록 하면서 초등학생에게 우선적으로 지급하도록 규정하고 있습니다.
- 그러나 동조제1항에서 모든 초·중학생에게 2022년 1월 1일 이후¹⁴⁾ 첫 등교수업일부터 의무적으로 일시에 마스크를 지급하도록 강제 하면서 동조제2항에서 초등학생에게 우선적으로 지급할 수 있도록 규정하는 것은 조문 간 충돌이 발생할 수 있습니다.
- 따라서 동조제1항에서 “예산의 범위에서” 마스크를 비축하되 학생들이 요청할 경우 이를 지급하도록 규정하는 것이 부족한 예산의 탄력성을 확보 하고 조문 상의 상충 문제를 해소하는데 기여할 수 있을 것으로 사료됩니다.

5) 유효기간에 대한 검토(안 부칙 제2조)

- 안 부칙 제2조는 동 조례안이 서울시 ‘코로나19 방역 강화를 위한 마스크 착용 의무화 행정명령 해제고시’에 의해 마스크 착용 의무조치가 해제되는 날의 전날까지 효력을 가진다고 규정하고 있습니다.
- 이와 관련하여 서울시는 「감염병의 예방 및 관리에 관한 법률」에 따라 2020년 8월 24일에 마스크 착용 의무화 행정명령을 고시하여 시민들이 실내시설 등에서 마스크를 착용하도록 해오고 있으며 정부의 사회적 거리두기 단계가 변경될 때마다 행정명령 해제고시를 하고 다시 행정명령 고시를 하고 있습니다.
- 최근 행정명령은 올해 7월 7일에 고시되었고(서울시 고시 제 2021-335호) 명령기간은 별도 해제 시까지인바 코로나19 상황이 나아져 정부의 사회적 거리두기 단계 수위가 낮아지거나 소멸할 경우, 행정명령 해제고시에 의해 시민들의 마스크 착용 의무가 없어지게 되고 교육청 또한 학생에게 마스크를 지급하지 않아도 될 것입니다.

14) 안 부칙 제1조(시행일) 이 조례는 2022년 1월 1일부터 시행한다.

○ 참고로 서울시교육청도 동 조례안과 관련하여 별도의 의견이 없음을 밝힌 바 있습니다(행정관리담당관-17685, 2021.10.29.).

□ 이상으로 「서울특별시교육청 코로나바이러스감염증 - 19 예방을 위한 의무마스크 지급 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

[붙임] 서울시교육청 '코로나19 관련 학교 방역 기본 대책' 중 학교 내 마스크 착용 기본수칙

◇ 학교 일과시간 중에는 마스크를 쓰세요.

- 교실, 복도 등 실내공간에서 다른 사람과 함께 있을 때 마스크를 쓰세요.
- 마스크는 보건용, 수술용, 비말차단용, 면마스크 모두 가능해요.
- 기저질환이 있는 사람은 의사 선생님과 마스크를 쓰는 것에 대해 상담하고 상담내용에 맞게 써주세요.

◇ 이럴 때는 마스크를 쓰지 않아도 괜찮아요.

- 머리가 아프거나 숨이 차면 마스크를 즉시 벗고, 괜찮아질 때까지 벗고 있어요. 이럴 땐 사람과 2m(최소 1m) 이상 떨어지고 이야기를 가능한 하지 마세요.
- 운동장, 교정 등 실외에서 다른 사람과 2m(최소 1m) 이상 떨어져 있다면 마스크를 쓰지 않아도 괜찮아요. 이럴 땐 이야기를 가능한 하지 마세요.

◇ 마스크를 쓰고 있을 때 지켜주세요.

- 얼굴 크기에 맞는 적당한 마스크를 골라서 코와 입이 보이지 않도록 얼굴에 잘 맞게 쓰세요.
- 마스크를 쓰고 있을 때는 마스크를 만지지 않아요. 만졌다면 30초 이상 흐르는 물과 비누로 손을 씻거나, 손 소독제로 손을 씻듯이 문지르세요.
- 마스크를 서로 바꿔쓰거나, 쓰던 마스크를 다른 사람에게 빌려주면 안돼요.

◇ 마스크를 쓰기 전이나 벗을 때 지켜주세요.

- 마스크가 더러워지지 않도록 마스크를 만지기 전에 30초 이상 흐르는 물과 비누로 손을 씻거나, 손 소독제로 손을 씻듯이 문지르세요.
- 마스크를 벗을 때는 앞면에 손을 대지 않고, 끈만 잡고 벗으세요.
- 마스크를 버릴 때는 아무 곳이나 두지 말고 즉시 쓰레기통에 버리고, 30초 이상 흐르는 물과 비누로 손을 씻거나, 손 소독제로 손을 씻듯이 문지르세요.

◇ 마스크를 잃어버리거나, 더러워질 때, 망가질 때 지켜주세요.

- 학교에 올 때 마스크를 여유 있게 가지고 오고, 마스크를 잃어버리거나, 더러워지거나 망가졌을 때 새 마스크를 쓰세요.
새 마스크를 쓰기 전까지는 주변 사람들과 가능한 이야기를 하지 마세요.