

서울특별시교육청 학교폭력예방 및 대책에 관한 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

| | |
|----------|------|
| 의안 번호 | 3419 |
|----------|------|

2026년 3월 10일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2026년 2월 9일, 채수지 의원
2. 회부일자 : 2026년 2월 12일
3. 상정일자 : 제334회 서울특별시의회 임시회 제4차 교육위원회
(2026년 3월 10일 상정, 원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 채수지 의원)

1. 제안이유

- 학교폭력 사안 처리 과정에서 장애학생 및 경계선지능 학생이 충분한 보호와 조력을 받을 수 있도록 전문가 의견 진술 지원 근거를 마련하여, 학교폭력 대응의 공정성과 실효성을 강화하고자 함.

2. 주요내용

- ‘심의위원회’와 ‘경계선지능 학생’을 정의하고, 그 밖의 용어는

법에 따르도록 정비함(안 제2조)

- 장애학생 또는 경계선지능 학생에 대해 학교폭력 조사·상담·심의 과정에서 전문가 의견 진술 조력에 대한 행정적·재정적 지원 근거를 마련함(안 제13조의2 신설)

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 박광선)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2026년 2월 9일 채수지 의원에 의해 의안번호 제 3419호로 발의되어 2026년 2월 12일 우리 위원회로 회부됨.
- 동 개정조례안은 학교폭력 조사·상담·심의 과정에서 장애학생 또는 경계선지능 학생에 대한 지원 근거를 마련하고자 발의되었음.

2. 주요 검토의견

1) 정의(안 제2조)에 대한 검토

- 안 제2조는 “심의위원회”와 “경계선지능 학생”을 정의하고, 그 밖에 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률(이하 “학교폭력예방법”이라 한다)」 제2조에 따른다고 규정하고 있음.
- 현재 동 조례는 제24조에서 「학교폭력예방법」에 따른 ‘학교폭력 대책심의위원회’를 개별 정의하고 있는바, 이는 제24조와 제25조에서 정의를 바로 확인할 수 있어 이해도를 높일 수 있음.

- 그러나 해당 심의위원회는 처음 정의하고 있는 제24조뿐만이 아닌 앞선 제4조의2에서도 동일한 용어를 규정하고 있어 법 전체의 가독성을 저하시킬 가능성이 높음.
 - 따라서 안 제2조에서 “심의위원회”의 용어를 별도 정의 규정에 통합하여 명확히 정의한 것은 법적 통일성과 입법의 효율성을 높이고 개정의 용이성을 확보한다는 측면에서 바람직하다고 사료됨.
- 한편 「학교폭력예방법」은 “경계선지능 학생”에 대한 별도의 정의를 두고 있지 않으며, 현행 법령상 이를 명확히 정의한 규정도 없음.
- 다만 「서울특별시교육청 경계선지능 학생 지원 조례」에서는 ‘경계선지능 학생’을 「초·중등교육법」 제28조제1항제1호에 해당하는 사람으로 정의¹⁾하고 있으며, 안 제2조 역시 동일한 방식으로 정의하고 있음.
 - 더욱이 안 제2조의 ‘경계선지능 학생’ 정의 규정은 비록 상위법령인 「학교폭력예방법」에 규정된 용어가 아님에도 불구하고, ‘경계선지능 학생’을 보호 대상으로 지원이 가능하게 하고자 하는 동 개정조례안의 취지를 달성하기 위한 입법 작용으로서 별도 정의하고 있는바, 이는 용어의 혼란을 방지하여 해석의 일관성과 적용을 가능하게 한다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됨.

2) 장애학생 등의 보호 지원(안 제13조의2)에 대한 검토

- 안 제13조의2는 교육감 또는 교육장이 학교폭력 피해학생 또는 가해학생이 장애학생이거나 경계선지능 학생인 경우, 학교폭력 조사·상담 및 심의 과정에서 전문가의 지원을 받을 수 있도록 규정하고 있음.

1) 「초·중등교육법」 제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육) 1. 성격장애나 정서·행동 문제, 지적(知的) 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생

- 현재 장애학생 관련 학교폭력 발생 건수는 매년 증가하는 추세임에도 불구하고 학교폭력 조사 과정에서 피해학생이 장애가 있는 특수교육대상자임에도 보호자나 특수교육 관계자의 조력 없이 단독으로 절차가 진행되어, 피해자의 진술이 충분히 보호·지원받지 못한 사례가 발생함.²⁾

[표-1] 최근 3년간(2023~2025) 장애학생 학교폭력 현황

| 연도 | 장애학생 학교폭력 신고건수(건) | 심의건수(건) |
|-------------|-------------------|---------|
| 2023년 | 84 | 25 |
| 2024년 | 109 | 67 |
| 2025년 12월까지 | 169 | 69 |

- 이에 따라 「학교폭력예방법」 제16조의2(장애학생의 보호)는 피해 학생 또는 가해학생이 장애학생인 경우, 심의 과정에서 특수교육 또는 장애인 전문가를 출석하게 하거나 서면 등의 방법으로 의견을 청취할 수 있다고 규정하고 있음.
 - 더욱이 교육부가 발간한 ‘학교폭력 사안처리 가이드북’에서도 ‘장애학생의 보호 및 지원’ 뿐 아니라 ‘장애가 다소 있는 학생의 경우는 입법 취지를 고려하여 보다 세심한 주의를 기울여야 할 대상’임을 안내하고 있음³⁾.
 - 또한 국가인권위원회 또한 장애학생이 당사자인 학교폭력 사안을 심의할 때 장애인·특수교육 전문가를 반드시 포함할 필요가 있다는 의견을 교육부에 제시⁴⁾하기도 하였는바, 안 제13조의2에서 장애학

2) 학교폭력 휘말린 자폐 중학생, 자기 방어권 보장됐다 (노컷뉴스, 2025.2.13.)

3) 학교폭력 사안처리 가이드북 84페이지(교육부 발행)

○ 장애학생의 보호 및 지원

- 학교폭력예방법에서는 장애학생에 대하여 “신체적·정신적·지적 장애 등으로 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에서 규정하는 특수교육을 필요로 하는 학생”으로 정하고 있다. 그러나 특수교육을 받지 않는 학생이라 하더라도 이러한 장애가 다소 있는 학생의 경우는 입법 취지를 고려하여 보다 세심한 주의를 기울여야 할 대상이라는 점을 유의한다.
- 장애학생이 파·가해학생인 경우, 장애로 인한 피해를 방지하기 위하여 전담기구의 사안조사 및 심의위원회 심의 시 특수교육 전문가(위원 및 참고인)를 참여시켜 장애학생의 의견진술 기회 확보 및 진술을 조력할 수 있다.

4) 인권위 "장애학생 학폭위에 장애 전문가 포함해야" (연합뉴스, 2026.1.22.)

- 국가인권위원회 또한 장애학생이 당사자인 학교폭력 사안 심의할 때 장애인·특수교육 전문가를 반드시 포함할

생을 지원하는 것은 별도 문제가 없음.

○ 그러나 안 제13조의2는 장애학생 뿐만이 아닌 경계선지능 학생을 대상으로 규정하고 있는바, 경계선지능은 「장애인 등에 대한 특수교육법」의 장애학생에 포함되지 않을뿐만 아니라 「학교폭력예방법」에서 보호의 대상으로 규정하고 있지 않음.

- 다만 경계선지능의 경우 「초·중등교육법」 제28조제1항⁵⁾ 및 같은 법 시행령 제54조⁶⁾와 「서울특별시교육청 경계선지능 학생 지원 조례」를 통해 필요한 시책을 지원할 수 있도록 근거가 마련되어 있을 뿐임.

○ 이에 대해 서울시교육청은 학교폭력 사안 처리 관련 사무는 전국적으로 통일하여 규율되어야 하는 국가사무로서, 지방자치단체의 장애에 위임된 기관위임사무는 조례 제정의 범위를 벗어난다고 의견을 제시함.

또한 「학교폭력예방법」 제16조의2, 제2조제5호 및 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조를 종합적으로 해석할 때 장애학생의 범위는 매우 분명하고 이를 넘어 확장 해석할 수 없으며, 그 범위의 확장 가능성에 대해 법은 하위 법령 등은 물론 교육감에게도 위임한 바가 없고,

나아가 만일 개정안과 같이 ‘경계선지능’을 가진 학생들을 전부 장애학생에 포함하여 해석할 경우, 조례가 「장애인 등에 대한 특수교육법」을 넘어 규정하여 법체계 정합성에 반한다는 의견을 제출하였음. (행정관리담당관-2277, 2026.2.20.)

필요가 있다는 의견을 교육부에 제시함.

5) 「초·중등교육법」 제28조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육) ①국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들(이하 "학업에 어려움을 겪는 학생"이라 한다)을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신축적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하여야 한다.

6) 「초·중등교육법 시행령」 제54조(학업에 어려움을 겪는 학생에 대한 교육 및 시책)

○ 먼저 조례는 지방자치법 제28조제1항 및 제13조에 따라 지방자치단체의 고유사무인 자치사무와 개별법령에 따라 지방자치단체에 위임된 단체위임사무에 한하여 제정할 수 있음. 따라서 국가사무가 위임된 기관위임사무에 관한 사항은 원칙적으로 조례의 제정범위에 속하지 않음.

- 다만 자치사무인지 기관위임사무인지를 판단할 때 그에 관한 법령의 규정 형식과 취지를 우선 고려하되 사무의 성질이 전국적으로 통일적인 처리가 요구되는 사무인지 여부나 그에 관한 최종적인 책임귀속의 주체 등도 고려해야 함.

- 현재 「교육기본법」 제4조제1항은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별받지 않도록 교육의 기회균등을 강조하고 있고,⁷⁾

같은 법 제18조는 지방자치단체가 신체적·정신적·지적 장애 등으로 특별한 교육적 배려가 필요한 사람들의 교육을 지원하기 위하여 필요한 시책을 수립·시행하도록 규정하고 있음.⁸⁾

- 특히 「학교폭력예방법」 제4조⁹⁾는 학교폭력의 예방 및 근절을 위한 지방자치단체의 책무와 함께 피해학생의 보호 및 가해학생의 선도·교육활동을 장려하도록 필요한 행정적·재정적 지원을 하도록 명시

7) 「교육기본법」 제4조(교육의 기회균등 등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

8) 「교육기본법」 제18조(특수교육) 국가와 지방자치단체는 신체적·정신적·지적 장애 등으로 특별한 교육적 배려가 필요한 사람을 위한 학교를 설립·경영하여야 하며, 이들의 교육을 지원하기 위하여 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

9) 「학교폭력예방법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 학교폭력을 예방하고 근절하기 위하여 조사·연구·교육·계도 등 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 청소년 관련 단체 등 민간의 자율적인 학교폭력 예방활동과 피해학생의 보호 및 가해학생의 선도·교육활동을 장려하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 청소년 관련 단체 등 민간이 건의한 사항에 대하여는 관련 시책에 반영하도록 노력하여야 한다.

④ 국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 책무를 다하기 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

하고 있으며, 같은 법 제6조 제2항과 제3항¹⁰⁾ 그리고 제11조의 2¹¹⁾는 시행계획의 수립·시행 등 교육감 소관 사무를 구체적으로 규정하는바, “학교폭력 예방 및 대책에 관한 사항”은 교육·학예에 관한 자치사무로서 조례로 규정할 수 있는 사항에 해당한다고 판단됨.

- 또한 동 개정조례안은 ‘경계선지능 학생’을 「서울특별시교육청 경계선지능 학생 지원 조례」의 정의에 따라 인용하고, 해당 학생들에 대한 지원 근거를 마련한 것이지, 장애학생의 정의나 범위에 경계선지능 학생을 포함하려는 취지가 아님.
- 더욱이 교육청은 의견서에서 ‘학교나 본인 스스로 경계선 지능임을 알리고 학교폭력 사안조사나 심의위원회 등에서 도움이 필요할 경우 지원을 하고 있다’라고 부연하고 있는바, 이는 교육청도 일선 현장에서 ‘경계선지능 학생’들에 대한 지원 필요성을 절감하고, 내부 지침을 통해 이러한 자치사무를 비공식적으로나마 수행하고 있음을 확인할 수 있음.
- 따라서 학교폭력 사안 처리 관련 사무가 전적으로 국가사무에 해당하여 조례 제정이 불가하고, 동 개정조례안이 ‘경계선지능 학생’을 장애학생에 포함하여 해석함으로써 상위 법률에 위반된다는 서울시교육청의 의견은 타당하다고 보기 어려움.

○ 이와 관련하여 서울특별시의회 입법·법률고문 3인에게 ‘학교폭력 사안 처리 관련 사무’가 조례로 정할 수 있는 교육·학예에 관한 ‘자치사무’에 해당하는지, 아니면 전국적으로 통일하여 규율되어야 하는 ‘기관위임사무’에 해당하는지 여부와 「학교폭력예방법」

10) 「학교폭력예방법」 제6조(기본계획의 수립 등) ② 기본계획은 다음 각 호의 사항을 포함하여 5년마다 수립하여야 한다. 이 경우 교육부장관은 관계 중앙행정기관, 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다) 등의 의견을 수렴하여야 한다.

③ 교육감은 기본계획의 내용과 제11조제8항에 따른 학교폭력 실태조사 결과 등 해당 지역의 여건을 고려하여 매년 시·도 학교폭력의 예방 및 대책에 관한 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·시행하여야 한다.

11) 「학교폭력예방법」 제11조의2(학교폭력 조사·상담 등) ① 교육감은 학교폭력 예방과 사후조치 등을 위하여 다음 각 호의 조사·상담 등을 수행할 수 있다.

에 명시적으로 규정되지 않은 ‘경계선지능 학생’을 동 조례의 지원 대상에 포함하는 것이 자치입법의 한계를 일탈하는 위법한 행위인지 여부에 대하여 법률 자문을 실시한 결과, 법률고문 3인은 아래 [표-2]와 같이 의견을 제시하고 있음.

[표-2] 법률 자문 결과

| 구분 | 법률자문 요지 |
|----|---|
| A | <ul style="list-style-type: none"> ○ ‘학교폭력 사안 처리 관련 사무’는 국가사무로서 지방자치단체에 위임한 <u>기관위임사무에 해당</u> ○ <u>경계선지능 학생에 대해 정의하고, 행정적·재정적 지원 근거를 마련하는 것은 조례 제정의 한계를 벗어난 것으로 위법함</u> |
| B | <ul style="list-style-type: none"> ○ 학교폭력 사무 중 피해학생 및 가해학생에 대한 실체적 지원과 교육적 복지에 관한 영역은 법령에 의하여 <u>지방자치단체에 부여된 고유한 자치사무에 해당</u> ○ 조례안은 상위법이 정의한 장애학생의 요건을 침해하거나 변경하는 것이 아닌 <u>경계선지능 학생이라는 정책 대상을 장애학생과는 완전히 독립된 별개의 보호대상으로 정의하고</u> 있으며, 수익적 조례의 경우에는 상위 법률의 구체적이고 명시적인 위임이 없더라도 지방자치단체가 조례를 제정할 수 있음 |
| C | <ul style="list-style-type: none"> ○ <u>전문가 의견 진술 조력에 대한 행정적·재정적 지원</u>은 처분적 사무가 아니라 <u>지원적·보완적 성격의 행정작용</u>에 해당하므로, 조례 제정이 불가능한 <u>기관위임사무로 보기 어려움</u> ○ <u>경계선지능 학생</u>을 장애학생의 범위에 포함시키는 방식은 법체계 정합성 측면에서 문제가 될 수 있으나, 개정조례안과 같이 <u>별도의 지원 대상으로 규정하여 지원 근거를 마련하는 것은 허용 가능</u> |

○ 비록 3건의 법률 자문이 동일한 결론에 이르지 않는 것은 아니나, 다수의 자문의견이 ‘학교폭력 사안 처리 관련 사무’를 조례로 정할 수 있는 ‘자치사무’로 해석하고 있는 점을 종합적으로 고려할 때, ‘경계선지능 학생’을 지원 대상에 포함하고 있는 동 개정조례안은 현행 법령 및 자치입법권의 범위 내에서 별다른 법적 문제는 없는 것으로 사료됨.

IV. 질의 및 답변요지 : 없음.

V. 토론요지 : 없음.

VI. 수정안의 요지 : 해당 없음.

VII. 심사결과 : 원안가결(재석의원 전원 찬성).

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시교육청 학교폭력예방 및 대책에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시교육청 학교폭력예방 및 대책에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제2조 제목 외의 부분을 제1항으로 하고, 같은 조 제1항(종전의 제목 외의 부분)을 다음과 같이 하며, 같은 조에 제2항을 다음과 같이 신설한다.

① 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “심의위원회”란 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제12조에 따라 설치되는 학교폭력대책심의위원회를 말한다.
2. “경계선지능 학생”이란 「초·중등교육법」 제28조제1항제1호에 해당하는 학생을 말한다.

② 제1항에서 규정한 것 외에 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 법 제2조에 따른다.

제13조의2를 다음과 같이 신설한다.

제13조의2(장애학생 등의 보호 지원) 교육감 또는 교육장은 피해학생 또는 가해학생이 장애학생이거나 경계선지능 학생인 경우 학교폭력 조사·상담 및 심의위원회의 심의 과정에서 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제2조 제4호에 따른 특수교육교원 등 특수교육 전문가 또는 장애인 전문가로 하여금 대면, 서면 등의 방법으로 의견 진술을 조력하도록 행정적·재정적

지원을 할 수 있다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

| 현 행 | 개 정 안 |
|--|--|
| <p>제2조(정의) <u>이 조례에서 사용하는 용어는 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 (이하 “법”이라 한다) 제2조의 정의를 따른다.</u></p> <p><u><신 설></u></p> <p><u><신 설></u></p> | <p>제2조(정의) ① <u>이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.</u></p> <p>1. <u>“심의위원회”란 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제12조에 따라 설치되는 학교폭력대책심의위원회를 말한다.</u></p> <p>2. <u>“경계선지능 학생”이란 「초·중등교육법」 제28조제1항제1호에 해당하는 학생을 말한다.</u></p> <p>② <u>제1항에서 규정한 것 외에 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 법 제2조에 따른다.</u></p> <p><u>제13조의2(장애학생 등의 보호 지원) 교육감 또는 교육장은 피해 학생 또는 가해학생이 장애학생이거나 경계선지능 학생인 경우 학교폭력 조사·상담 및 심의위원회의 심의 과정에서 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제2조제4호에 따른 특수교육교원 등 특수교육 전문가 또는 장애인</u></p> |

| 현행 | 개정안 |
|----|---|
| | <u>전문가로 하여금 대면, 서면 등의 방법으로 의견 진술을 조력하도록 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</u> |