

서울특별시교육청 법률고문 운영에 관한 조례안 심사보고서

의안 번호	3116
----------	------

2022년 4월 1일
교육위원회

I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2022년 3월 10일, 김생환 의원 외 22명
2. 회부일자 : 2022년 3월 16일
3. 상정일자 : 제306회 서울특별시의회 임시회 제3차 교육위원회
(2022년 4월 1일 상정, 원안가결)

II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 김생환 의원)

1. 제안이유

- 최근 들어 교육청을 상대로 한 각종 소송이 증가하고 있으며, 학교폭력 등 교육환경의 변화와 사회구조의 다변화로 인해 고도의 법리해석이 요구되는 등 교육행정 분야에서 변호사의 법률자문 수요가 증가하고 있음.
- 이에 법률고문 운영에 관한 규정을 담은 조례안을 제정하여 소송 및 법률자문 수요에 대한 교육청의 대응력을 높이고, 신속하고 전문성 높은 법률서비스 제공을 도모하려는 것임.

2. 주요내용

- 가. 서울특별시교육청 법률고문의 직무에 대해 규정함(안 제2조)
- 나. 서울특별시교육청 법률고문의 직무회피 및 신고의무에 대해 규정함(안 제3조)
- 다. 서울특별시교육청 법률고문의 자문수당에 대해 규정함(안 제9조)

III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2022년 3월 10일 김생환 의원 외 22명의 의원에 의해 의안번호 제3116호로 공동 발의되어 2022년 3월 16일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시교육청 법률고문의 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 교육청의 소송 및 법률자문의 신속성과 전문성을 높이기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 의견

- 최근 급속한 교육환경의 변화 및 시민과 학생의 권리의식 증대 등으로 인해 서울시교육청을 당사자로 한 각종 소송이 증가하고 있어 이에 대한 법리 해석 및 대응력 제고가 필요한 상황입니다.

[표-1] 최근 3년간 서울시교육청 소송 현황 및 법률자문 현황

(기준: 2021.9. 단위: 건)

구분	2018	2019	2020	2021
행정소송	4	36	38	41
민사소송	1	31	36	21
법률자문	169	200	166	97

※ 소송 건수는 소재기일 기준 심급별 건수로서 동일 사건인 경우 중복될 수 있음

- 이를 위해 서울시교육청은 업무수행 과정에서 발생하는 법률문제에 대한 자문과 소송대리를 수행하기 위해 15명의 변호사를 임기 2년 (2회 연임가능)의 법률고문으로 위촉·운영함으로써 교육행정 분야의 법적소송 및 법리해석에 대한 대응력을 높이고자 노력하고 있습니다.

[표-2] 서울시교육청 법률고문 운영현황

연번	성명	위촉일	비고
1	김 ○ ○	2020. 1. 15.	법무법인 양재/ 토지, 학교폭력 관련 소송
2	박 ○ ○	2021. 7. 1.	법무법인 위공/ 유치원, 노무 등 관련 소송
3	박 ○ ○	2020. 3. 1.	법무법인 세계/ 학교폭력, 건설, 계약 등 민사소송 및 각종 행정소송
4	박 ○ ○	2021. 7. 1.	법률사무소 동선/ 행정심판 인사 학교폭력 등 행정소송, 학교 안전사고 재산 등 민사소송
5	손 ○ ○	2020. 1. 15.	법률사무소 디케/ 징계, 사학, 학교폭력, 계약 관련 소송
6	송 ○ ○	2021. 7. 1.	송병춘 법률사무소
7	안 ○ ○	2020. 3. 1.	법무법인 한결/ 인사, 감사, 예산 관련 행정소송
8	이 ○ ○	2021. 7. 1.	법무법인 진성/ 행정소송 및 민사소송 전반
9	이 ○ ○	2020. 3. 1.	법무법인 이산/ 감사 등 행정소송
10	정 ○ ○	2020. 1. 15.	법무법인 경/ 징계 및 토지 관련 소송
11	조 ○ ○	2021. 7. 1.	법무법인 청아/ 학교폭력 관련 행정심판 행정소송

12	조 ○ ○	2020. 1. 15.	법무법인 강남/ 사학, 계약, 학교폭력 관련 소송
13	주 ○ ○	2020. 1. 15.	법률사무소 교우/ 감사, 노무, 재산 및 각종 행정소송
14	한 ○ ○	2020. 1. 15.	법무법인 세양/ 사학, 토지 등 재산 관련 소송
15	황 ○ ○	2020. 3. 1.	법무법인 허브/ 안전사고 관련 구상금 청구 등 각종 행정, 민사소송

○ 이러한 서울시교육청의 법률고문은 서울시교육청 및 소속기관 관련 소송 및 교육감 소관 업무와 관련한 법률 해석 및 자문, 교육행정과 관련한 무료법률상담 등(이하 ‘소송사무’)의 역할을 수행하고 있으며, 최근 3년간 1인당 평균 7.9건의 행정소송과 5.9건의 민사소송 및 42.1건의 법률자문 등을 맡아 수행해 오고 있습니다.

○ 그러나 서울시교육청은 이러한 법률고문을 운영함에 있어 「서울특별시교육청 법률고문 운영규칙」(이하 ‘규칙’)을 그 법적근거로 하고 있으나, 그동안 대내외적인 다양한 지적에도 불구하고 이를 근본적으로 변화시키고자 하는 내용을 담아내지 못한다는 한계를 보여 왔습니다.

○ 한 예로 지난 2013년 1월 국민권익위원회는 공공기관의 법률고문에 대한 제도 개선을 2013년 9월까지 조치하도록 권고¹⁾했음에도

1) 국민권익위원회 의안번호 제2013-1호, 「공공기관의 소송수행 변호사 선정·운영 투명성 제고 방안」, 2013.1.21. 의결.

연번	과제내용	조치사항
1	법률고문·소송수행변호사 선정과정의 투명성 제고	○ 법률고문 또는 소송수행변호사 위촉시 공모방식 도입 ○ 소송사건별 특성을 고려한 소송대리인 선임 기준 마련 ○ 과도한 장기 위촉 제한 방안 검토
2	청렴성 검증강화	○ 비위 행위자에 대한 법률고문·소송수행변호사 선임 및 활동 제한 ○ 법률고문·소송수행변호사의 이해충돌 방지 장치 강구
3	특혜성 소송사건 몰아주기 방지	○ 퇴직공직자에 대한 소송 몰아주기 차단 ○ 수의계약 방식 적용시 편중현상 방지 강구
4	사후관리 강화	○ 자문실적 등이 저조한 법률고문 해촉 근거규정 마련 ○ 소송수행 능력 등에 대한 평가를 거쳐 실적이 저조한 소송수행 변호사 재 위촉 제한
5	소송 운영현황 공개 의무화	○ 법률고문 및 소송수행 변호사 위촉, 소송대리 관련 세부정보 공개 ○ 기관별 자체 홈페이지에 법무 관련 메뉴 마련 후 공개

불구하고, 해당 제도 개선을 위한 규칙 개정이 지난 2021년 12월2)에 이루어지는 등, 다변화하고 고도의 전문성이 필요한 소송사무의 효과적 대응을 위한 관련 규정의 정비가 제대로 이루어지지 않았습니다.

○ 따라서 동 조례안은 종전 규칙을 조례로 규정함으로써 서울시교육청의 법령에 대한 입안과 정비의 효율성을 높이는 한편 서울시교육청에서 운영하고 있는 법률고문 제도에 대해 시민의 직접적인 통제기능을 제고한다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

○ 참고로 법률고문을 위한 변호사 운영에 관한 기준과 절차 등을 규정하고 있는 동 조례안을 지방의원이 발의할 수 있는지의 여부와 관련하여,

소송에 관한 자문 등을 위한 법률자문의 위촉·운영에 관한 사무는 교육감 소관 업무의 수행과정에서 발생한 법적 분쟁을 관리하는 사무로서 「지방자치법」 제13조제2항제1호3)에 따른 지방자치단체의 행정관리에 관한 자치사무에 해당된다 할 것입니다.

또한 이러한 자치사무에 대해 이미 규칙으로 시행하고 있다고 하더

2) 교육규칙 제1039호, 「서울특별시교육청 법률고문 운영 규칙 일부개정규칙」, 2021.12.22. 공포

3) 제13조(지방자치단체의 사무 범위)① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등
 - 가. 관할 구역 안 행정구역의 명칭·위치 및 구역의 조정
 - 나. 조례·규칙의 제정·개정·폐지 및 그 운영·관리
 - 다. 산하(傘下) 행정기관의 조직관리
 - 라. 산하 행정기관 및 단체의 지도·감독
 - 마. 소속 공무원의 인사·후생복지 및 교육
 - 바. 지방세 및 지방세 외 수입의 부과 및 징수
 - 사. 예산의 편성·집행 및 회계감사와 재산관리
 - 아. 행정장비관리, 행정전산화 및 행정관리개선
 - 자. 공유재산(公有財産) 관리
 - 차. 주민등록 관리
 - 카. 지방자치단체에 필요한 각종 조사 및 통계의 작성

라도 이를 교육감에게 조례제안권까지 전속적으로 별도 위임하고 있는 상위법령이 없는 것⁴⁾으로 보입니다.

따라서 이를 조례로 규정하는 것이 교육감의 권한을 침해한다고 보기 어려우므로 지방의원의 조례안 발의는 문제가 없는 것으로 사료됩니다⁵⁾.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 11개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조는 조례안의 목적, 안 제2조부터 안 제3조까지는 직무와 회피 및 신고의무에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 그리고 안 제4조부터 안 제7조까지는 법률고문에 대한 정원과 위촉 및 해촉 등에 관한 사항을 규정하고 있으며, 안 제8조부터 안 제9조는 회의 개최와 참석수당 지급에 대한 근거와 함께 각종 수당에 대한 기준을 규정하고 있습니다.
- 마지막으로 안 제10조는 법률고문의 위촉 현황을 공개하도록 규정하고 있습니다.

4) 현재 법률고문과 관련된 각급기관에 공통적으로 적용되는 규정이 없으며, 이에 따라 중앙부처의 경우 각급기관 별로 개별적 행정규칙으로 「법률고문(자문) 운영규정」을 마련하여 운영하고 있고, 자치단체 역시 조례 또는 규칙에서 규정하고 있음.

5) 지방의회 의원이 조례안에 규정하여 발의하려는 지방자치단체 소송사무의 처리 권한이 지방자치단체 장의 고유권한에 해당하는 것으로서 상위법령에서 그에 관한 조례안의 제안권까지 지방자치단체의 장에게 전속적으로 부여한 법령 규정은 없는 것으로 보이므로, 해당 조례안에 규정하려는 내용에 지방자치단체의 장의 고유권한으로서 조례안의 제안권까지 지방자치단체의 장에게 부여되어 있다고 보는 행정기구 설치에 관한 사항 등이 포함되어 있지 않다면 이와 같은 내용의 조례안에 대한 지방의회 의원의 발의가 제한된다고 보이지 않음(대법원 2009. 9. 24. 선고 2009추53 판결례, 대법원 2014. 11. 13. 선고 2013추111 판결례 참조).

○ 이처럼 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계면에서 「자치법규 입안 길라잡이」⁶⁾와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있어 조례 구성 측면에 있어서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 위·해촉 기준에 대한 의견(안 제5조~안 제7조)

○ 동 조례안 제5조는 법률고문을 대한변호사협회에 등록하여 개업 중인 변호사를 대상으로, 공개모집을 통해 2년 임기로(2차례 연임이 가능) 교육감이 위촉할 수 있도록 규정하고 있습니다.

○ 그리고 안 제6조에서는 비위행위자에 대한 위촉을 제한하기 위해 위촉 예정인 변호사의 징계정보의 열람·등사를 의무적으로 실시하여 징계처분을 받은 변호사는 법률고문으로 위촉할 수 없도록 규정하였습니다.

○ 또한 안 제7조에서는 위촉된 법률고문이 사임 또는 직무회피 및 신고의무를 위반하거나 소송수행과 관련하여 당사자와의 담합 등으로 교육청에 불이익한 결과가 초래한 경우, 법률자문 실적이 저조한 경우, 그리고 위촉 후 범죄행위 등으로 인한 품위손상 등 법률고문으로서 적합하지 않다고 인정되는 경우에는 위촉을 해지할 수 있도록 규정하고 있습니다.

○ 먼저 법률고문에 대한 위촉과 제한 사유 등을 규정한 안 제5조와 안 제6조는 법률고문 위촉시 공모방식을 공개모집으로 규정함으로써 위촉 선정 과정에서의 투명성을 제고하고, 위촉 전 법률고문 대상자들의 범죄사실 및 비위행위로 인한 징계 전력 여부 등을 반드시 조회하도록 함으로써 청렴성 검증을 강화하려는 것입니다.

○ 또한 동 조문은 법률고문의 임기와 연임을 제한⁷⁾함으로써 과도한

6) '2018 자치법규 입안 길라잡이', 법제처, 2018.6.

7) 서울시의 경우 법률고문의 임기는 2년으로 하되, 연임여부에 제한을 두고 있지 않아 소송수행 및 자문 실적 등이 우수한 법률고문의 경우 지속적 연임이 해석상 가능함.

장기 위촉을 방지하여 특정 변호사의 소송 수행 독점에 따른 특혜 발생의 소지를 사전에 차단하고자 하는 것인바,

이러한 규정은 법률고문의 위촉 과정에서 위촉기준과 절차를 마련함으로써 자의적인 위촉을 방지할 수 있다는 측면에서 의미가 있다고 사료됩니다.

- 한편 안 제7조는 사전 신고와 직무회피 등의 의무위반과 법률고문으로 활동하면서 부패 및 이해충돌 행위를 할 경우 해촉할 수 있는 근거를 마련하고 있는바,

이러한 위촉 해지 사유는 법률고문의 저조한 고문활동을 방지하고 법률고문으로서의 청렴성을 확보할 수 있는 최소한의 장치로서 바람직한 것으로 사료됩니다.

3) 부칙에 대한 의견

- 동 조례안의 부칙에는 조례의 시행일과 경과조치에 관한 사항을 규정하고 있으며, 경과조치를 통해 동 조례안의 시행 전에 위촉된 법률고문의 경우 동 조례안에 의해 위촉된 것으로 규정하고 있습니다.

- 이와 같은 경과규정은 그동안 규칙에 의해 위촉·운영중인 법률고문의 법률관계를 동 조례안의 제정 및 시행으로 인한 새로운 법률관계로 전환시킴에 따른 혼란을 방지함으로써 법적안정성을 확보한다는 점에서 별도 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 참고로 서울시교육청에서도 동 조례안과 관련해서 별도의 이견이 없음을 밝힌 바 있습니다(행정관리담당관-4751, 2022.3.16.)

「서울특별시 법률고문 운영 조례」 제7조(임기) ① 법률고문의 임기는 2년으로 한다. 다만, 소송수행 및 자문 실적 등을 감안하여 연임여부를 정한다.

② 법률고문의 경우 임기가 완료되어도 수행중인 소송은 종료시까지 수행하여야 한다.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

V. 토론요지 : 없음

VI. 수정안의 요지 : 없음

VII. 심사결과 : 원안가결(재석의원 전원 찬성)

VIII. 소수의견 요지 : 없음

IX. 기타 필요한 사항 : 없음

서울특별시교육청 법률고문 운영에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시교육청 법률고문 운영에 필요한 사항을 규정함으로써 서울특별시 교육·학예와 관련된 법률사무의 효율적 처리에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(직무) ① 법률고문은 다음 각 호의 사항에 관하여 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)과 그 소속기관의 장의 자문에 응한다.

1. 교육감과 그 소속기관의 장이 당사자가 되는 소송수행에 관한 사항
2. 교육감 소관 업무와 관련한 각종 이의신청 및 행정심판 등에 관한 사항
3. 교육감 소관 업무와 관련한 법령의 질의해석에 관한 사항
4. 자치법규 제·개정에 관한 사항
5. 그 밖에 법률과 관련하여 교육감과 그 소속기관의 장이 의뢰한 사항

② 법률고문은 제1항 각 호의 직무를 성실하게 수행하여야 하며, 제3조의 사유가 없는 한 직무에 대한 기피를 할 수 없다.

③ 교육감은 제1항 각 호의 직무에 대한 법률고문의 실적을 관리하여야 한다.

제3조(직무회피 및 신고의무) 법률고문은 제2조의 직무와 관련하여 다음

각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 교육감에 신고 후 그 직무를 회피하여야 한다.

1. 교육감과 그 소속기관의 장이 당사자가 되는 사건에서 상대방의 소송 수임·법률자문을 하게 된 경우
2. 서울특별시교육청(이하 “교육청”이라 한다)과 이해관계 있는 민간기업 등에서 자문·고문, 사외이사, 임원 등으로 활동하거나 관련 사업체 운영 등 영리활동을 하게 되는 경우
3. 본인 또는 「민법」에 따른 친족이 해당 사건과 관련이 있는 경우

제4조(정원) 법률고문의 정원은 30명 이내에서 교육감이 규칙으로 정한다.

제5조(위촉) ① 법률고문은 대한변호사협회에 등록하여 개업 중인 변호사(법무법인을 포함한다) 중에서 교육감이 위촉한다.

② 제1항에 따라 법률고문을 위촉하려는 경우에는 공개모집의 절차를 거쳐야 한다. 다만 법률고문의 해촉 등으로 법률고문을 교체하고자 하는 경우에는 공개모집 절차를 생략할 수 있다.

③ 법률고문의 위촉기간은 2년으로 하되, 두 차례만 연임할 수 있다.

제6조(징계정보 조회) ① 교육감은 법률고문을 위촉할 경우에는 「변호사법」에 따라 대한변호사협회의 장에게 위촉하려는 변호사 징계정보의

열람·등사를 신청하여야 한다.

② 징계정보 조회 결과 위촉하려는 법률고문이 「변호사법」에 따른 징계처분을 받은 사실이 있는 경우에는 법률고문으로 위촉할 수 없다.

제7조(해촉) 교육감은 법률고문이 임기 중에 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사유가 발생한 경우에는 해촉할 수 있다.

1. 사임의 의사표시가 있는 경우
2. 제2조제2항 및 제3조를 위반한 경우
3. 소송당사자와의 담합, 불변기간 미준수 등 교육청에 불이익한 결과를 초래한 경우
4. 법률자문 실적이 저조한 경우
5. 법률고문으로서 품위를 손상하는 행위를 하거나 사회적 물의를 야기하는 등 고문으로서 적합하지 아니하다고 인정되는 경우

제8조(회의) ① 교육감은 중요한 법률사항에 대한 협의 등을 위하여 법률고문회의를 개최할 수 있다.

② 교육감은 제1항에 따른 회의에 참석한 법률고문에게 예산의 범위에서 회의 참석수당을 지급할 수 있다.

제9조(자문수당 등) ① 교육감은 법률고문에게 예산의 범위에서 월별 또는 분기별로 수당을 지급할 수 있다.

② 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제1항에도 불구하고 예산의 범위에서 별도의 자문수당을 지급할 수 있다.

1. 국제관계, 헌법관계 등 특별한 법률적 검토를 요하는 사항
2. 특정 시책으로 일정기간 동안 수시로 법률자문을 받아야 하는 사항
3. 그 밖에 자문내용이 관련 법규의 종합적 해석 등 고도의 전문적 지식이 필요하다고 교육감이 인정하는 사항

제10조(위촉 현황 공개) 교육감은 이 조례에 따른 법률고문 위촉 현황을 교육청 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 공개하여야 한다.

제11조(시행규칙) 이 조례에서 규정하지 아니한 사항에 대하여는 교육감이 따로 정한다.

부 칙

제1조(시행일) 이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치) 이 조례 시행 전에 위촉된 법률고문은 이 조례에 의하여 위촉된 것으로 본다.