

# 서울특별시교육청 준법교육 활성화 조례안 심사보고서

의안 번호	1426
----------	------

2020년 4월 23일  
교육위원회

## I. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2020년 4월 3일, 장상기 의원 외 9명

2. 회부일자 : 2020년 4월 8일

3. 상정일자

○ 제293회 서울특별시의회 임시회 제3차 교육위원회

(2020년 4월 23일 상정, 원안가결)

## II. 제안설명의 요지(제안설명자 : 장상기 의원)

### 1. 제안이유

- 최근 청소년 범죄 및 일탈현상 등이 심각한 사회문제로 떠오르면서 청소년 범죄에 대한 법·제도 개선과 함께 사회·교육 안전망 구축의 필요성이 대두되고 있음.
- 우리 사회는 청소년 범죄의 대책에 대해 법적 소년의 연령이나 촉법소년(형사미성년자) 연령을 하향조정하여 처벌을 강화하자는 의견과 정신적으로 미성숙한 청소년을 보호해야 한다는 의견이 상충되고 있음.

- 이에 동 조례는 청소년 범죄에 대한 처벌, 재발 방지를 위한 사후적 대책 보다는 학령기 청소년에게 체계적이고 지속적인 준법교육을 통해 법치주의와 준법정신을 조기에 습득·고취시켜 건강한 사회공동체 일원으로 성장하는데 기여하고자 제정을 추진함.

## 2. 주요내용

- 가. 조례 제정의 목적 및 정의에 관한 사항을 규정함(안 제1조 ~ 제2조).
- 나. 준법교육 활성화를 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
- 다. 준법교육의 체계적이고 지속적인 추진을 위하여 5년마다 기본계획을 수립·시행하도록 규정함(안 제4조).
- 라. 준법교육 및 학생 비행예방 등을 위한 예방교육, 상담지원, 연수지원, 협력체계 구축 등에 관한 사항을 규정함(안 제5조 ~ 제8조)

## III. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2020년 4월 3일 장상기 의원 등 10명의 의원에게 의해 의안번호 제1426호로 공동 발의되어 2020년 4월 8일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 학생들에게 준법의식을 함양함으로써 학생들로 하여금 건전한 민주시민으로 성장하는데 기여하고자 발의되었습니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 조례 제정의 배경과 취지에 대한 의견

- 최근 서울연구원에서 발표한 서울시 소년범죄 발생 현황에 따르면<sup>1)</sup> 2007년부터 2017년까지 서울의 소년범죄자(이하 “소년범”이라 한

1) 자료출처: 서울인포그래픽스 제287호(서울연구원 도시정보센터, 2019.5.20.)

다)는<sup>2)</sup> 20만명 이상으로 하루 평균 51명꼴로 발생하고 있으며, 같은 기간 발생한 전체 범죄자 연간 평균(426,696명)의 4.4%(18,597명)를 차지하고 있습니다.

○ 그리고 같은 기간에 발생한(2007~2017년) 소년범의 범죄 종류를 살펴보면 전체 범죄 중 절도가 32.7%, 폭력행위(집단적·상습적) 16.0%, 폭행상해 8.9% 순으로 발생 빈도가 높게 나타났으며, 전체 소년 범죄 중 강력범죄인 5대 범죄(살인·강도·강간·절도·폭행) 비율은 매년 절반 이상을 차지하는 것으로 나타났습니다.

○ 또한 최근 9년간(2010~2018년) 서울가정법원에 접수된 소년범 6만 4천 명 중 형사재판이 가능한 범죄소년은 71.3%이고, 형사처벌이 불가능한 촉법소년도 27.7%에 달하고 있는 것으로 조사되었습니다.

**[표-1] 서울 소년범 발생 현황**

(단위: 명, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	평균
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	----

2) “소년” 관련 용어의 정의  
가. 「소년법」 제2조 및 제4조

<p><b>제2조(소년 및 보호자)</b> 이 법에서 “소년”이란 19세 미만인 자를 말하며, “보호자”란 법률상 감호교육(監護敎育)을 할 의무가 있는 자 또는 현재 감호하는 자를 말한다.</p> <p><b>제4조(보호의 대상과 송치 및 통고)</b> ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 소년은 소년부의 보호사건으로 심리한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 죄를 범한 소년</li> <li>2. 형벌 법령에 저촉되는 행위를 한 10세 이상 14세 미만인 소년</li> <li>3. 다음 각 목에 해당하는 사유가 있고 그의 성격이나 환경에 비추어 앞으로 형벌 법령에 저촉되는 행위를 할 우려가 있는 10세 이상인 소년             <ul style="list-style-type: none"> <li>가. 집단적으로 몰려다니며 주위 사람들에게 불안감을 조성하는 성癖(性癖)이 있는 것</li> <li>나. 정당한 이유 없이 가출하는 것</li> <li>다. 술을 마시고 소란을 피우거나 유해환경에 접하는 성癖이 있는 것</li> </ul> </li> </ol>
--

나. 「소년업무규칙」 제2조

<p><b>제2조(정의)</b> 이 규칙에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. “소년”이란 「소년법」(이하 “법”이라 한다) 제2조에 해당하는 사람을 말한다.</li> <li>2. “범죄소년”이란 법 제4조제1항제1호에 해당하는 사람을 말한다.</li> <li>3. “촉법소년”이란 법 제4조제1항제2호에 해당하는 사람을 말한다.</li> <li>4. “우범소년”이란 법 제4조제1항제3호에 해당하는 사람을 말한다.</li> <li>5. “비행소년”이란 법 제4조제1항제1호부터 제3호까지의 사람 중 어느 하나에 해당하는 사람을 말한다.</li> </ol>
---

총범죄자	478,838	507,101	544,343	437,846	407,318	410,864	368,583	398,304	393,805	388,136	358,515	426,696
소년범	28,228	25,693	24,086	18,844	16,562	20,769	17,185	14,479	13,746	12,714	12,265	18,597
비율	<b>5.9</b>	<b>5.1</b>	<b>4.4</b>	<b>4.3</b>	<b>4.1</b>	<b>5.1</b>	<b>4.7</b>	<b>3.6</b>	<b>3.5</b>	<b>3.3</b>	<b>3.4</b>	<b>4.4</b>

**[표-2] 서울 최종별 소년범 현황(2007~2017년)**

(단위: 명, %)

구 분	절도	폭력행위	폭력상해	사기	강간	횡령	공갈	강도	장물	손괴	기타
명	66,851	32,743	18,206	10,363	3,122	2,794	2,667	2,103	1,480	1,302	63,012
비율	<b>32.7</b>	<b>16.0</b>	<b>8.9</b>	5.1	1.5	1.4	1.3	1.0	0.7	0.6	30.8

**[표-3] 서울 소년범 현황(5대 범죄)**

(단위: 명, %)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
전체	28,228	25,693	24,086	18,844	16,562	20,769	17,185	14,479	13,746	12,714	12,265
5대범죄	16,728	13,974	14,770	12,384	10,702	13,393	10,694	8,349	7,919	7,290	6,887
비율	<b>59.3</b>	<b>54.4</b>	<b>61.3</b>	<b>65.7</b>	<b>64.6</b>	<b>64.5</b>	<b>62.2</b>	<b>57.7</b>	<b>57.6</b>	<b>57.3</b>	<b>56.2</b>

**[표-4] 서울가정법원에 접수된 소년범 현황**

(단위: 명, %)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	합계	비율
범죄소년	6,460	6,507	6,795	5,813	4,242	4,113	3,953	3,845	3,694	45,422	71.3
촉법소년	2,288	2,453	2,598	2,259	1,652	1,375	1,408	1,796	1,820	17,649	27.7
우범소년	7	2	14	27	27	95	198	111	194	675	1.1
합 계	8,755	8,962	9,407	8,099	5,921	5,583	5,559	5,752	5,708	63,746	100.0

○ 이와 같이 청소년의 범죄, 비행 등 일탈행위는 매년 조금씩 감소추세를 보이고는 있지만 지속적으로 발생하고 있는 것이 현실이며, 강력범죄인 5대범죄가 소년범 죄종의 50%를 상회하는 등 학교폭력과 함께 심각한 사회문제로 대두되고 있습니다.

○ 다만 촉법소년 범행이 강력범죄 임에도 불구하고 그 범행 당시 형사책임연령이 아니라는 이유로 형사처벌을 할 수 없어 가정법원의 처분에 따라 보호처분이 이루어지고 있습니다.

○ 이에 교육부에서는 소년범 적용사건 수준이 증대한 학교폭력에 해당

되는 경우 엄정하게 대처한다는 정부의 기조에 따라 형사미성년자(촉법소년)의 연령 상한선을 기존 만 14세 미만에서 만 13세 미만으로 한 살 낮추는 법 개정을 추진 중에 있습니다. 또한 법무부 등 다른 부처에서도 촉법소년 연령을 낮추는 등 이들에 대한 처벌을 강화하는 방안을 검토 중에 있습니다.<sup>3)</sup>

그러나 일각에서는 정신적으로 미성숙한 청소년을 보호하고 재발방지를 위한 사후대책 마련이 보다 중요하다는 의견도 적지 않아 촉법소년의 연령 조정을 둘러싼 의견이 충돌하고 있는 상황입니다.

- 이런 면에서 동 조례안은 청소년 범죄에 대한 처벌, 재발 방지를 위한 사후적 대책 보다는 어릴 때부터의 준법교육을 통해 근본적인 예방 대책을 마련하고자 하는 것으로

학령기 청소년에게 체계적이고 지속적인 준법교육을 통해 법치주의와 준법의식을 조기에 함양하기 위한 것으로 바람직한 입법조치로 사료됩니다.

## 나. 주요 조문별 검토

### 1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 9개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 목적, 정의, 교육감의 책무 등을 규정하였고, 안 제4조는 준법교육 활성화를 위한 기본계획의 수립·시행에 관한 사항을, 안 제5조부터 제8조까지는 예방 교육, 상담 지원, 연수 지원, 협력체계 구축 등에 관한 사항을 규정하였습니다.
- 동 조례안은 전체적인 구성이나 조문 체계 면에서 「알기 쉬운 법령 정비기준」 및 자치법규 입안실무 등에 따라 조문을 체계적으로 구성

3) 제4차 학교폭력 예방 및 대책 기본계획(교육부, 2020.1.15.) / 교육부, 촉법소년 상한연령 하향 추진... '만 14세 → 만 13세'로(동아닷컴 2020.1.15.)

하고 있는바, 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

## 2) 기본계획의 수립·시행에 대한 의견(안 제4조)

- 안 제4조는 교육감으로 하여금 체계적이고 지속적인 준법교육의 추진을 위하여 준법교육의 기본목표 및 추진방향, 준법교육 활성화를 위한 지원체계 구축, 학생 비행 유형에 따른 준법교육 프로그램 개발 및 통계 관리, 준법교육 홍보 및 관련 기관과의 협력체계 구축 등에 관한 사항을 포함한 “준법교육 기본계획”을 5년마다 수립·시행하도록 규정하고 있습니다.
- 이러한 동 계획수립과 관련된 규정은 학생의 비행 유형별 통계 관리 및 이에 대한 맞춤형 준법교육 프로그램 개발 등 재발방지를 위한 예방 대책까지 포함한 것으로 이는 체계적인 계획 수립을 통한 준법교육 활성화 측면에서 타당한 것으로 사료됩니다.
- 다만, 서울시교육청은 그동안 준법교육에 대한 별도의 기본계획을 수립·시행하지 않고 사회교과 등을 통한 교육과정을 통해 준법교육을 실시하여 왔는바, 서울시교육청은 동 조례안 시행에 맞춰 체계적이고 효율적인 준법교육환경이 조성될 수 있도록 후속조치 마련에 만전을 기해야 할 것으로 사료됩니다.

## 3) 예방교육에 대한 의견(안 제5조)

- 안 제5조는 교육감 및 학교의 장은 학생의 비행예방을 위하여 관할 경찰관서와 협의하여 학생 비행예방교육을 실시할 수 있다고 규정하고 있는바,

이는 교육감 및 학교의 장이 학생 범죄 및 비행에 관한 전문적인 지식을 갖고 있는 경찰관서와 협의하여 예방교육을 실시할 수 있도록 함으로써 학생 비행예방교육에 대한 전문성 및 실효성을 확보하기 위

한 것으로 생각합니다.

- 이와 관련하여 경찰청 예규 「소년업무규칙」 제6조4)에서는 청소년의 비행예방을 위하여 학교의 장과 협의하여 범죄예방교육을 실시할 수 있다고 규정하고 있다는 점에서 조례 제정에 별도의 문제는 없을 것으로 사료됩니다.
- 참고로 서울시교육청은 동 조례안의 제정에 대해 별도의 의견이 없음을 밝힌바 있습니다(행정관리담당관-5146, 2020.4.10.).

#### **IV. 질의 및 답변요지 : 생략**

#### **V. 토론요지 : 없음.**

#### **VI. 수정안의 요지 : 없음.**

#### **VII. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 전원 찬성).**

#### **VIII. 소수의견 요지 : 없음.**

#### **IX. 기타 필요한 사항 : 없음.**

4) 제6조(범죄예방교육) 경찰관은 소년의 비행예방을 위하여 학교의 장과의 협의를 거쳐 학생 등을 대상으로 다음 각 호에 따라 범죄예방교육을 실시할 수 있다.

1. 범죄예방교육 내용은 교육 대상자의 수준에 맞게 구성한다.
2. 범죄예방교육은 학교 및 관련 전문가·전문단체와 협력하여 공동으로 진행할 수 있다.
3. 학교에서의 교육방법은 소규모 학급 단위 대면 교육을 원칙으로 하되 필요시 학년 또는 학교 단위 교육을 실시할 수 있다.

## 서울특별시교육청 준법교육 활성화 조례안

**제1조(목적)** 이 조례는 준법교육의 활성화에 관한 사항을 규정하여 학생이 준법의식을 함양하고 건전한 민주시민으로 성장하는데 이바지함을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “학생”이란 「초·중등교육법」 제2조의 학교에 재학 중인 사람을 말한다.
2. “준법교육”이란 준법의식 함양을 위한 지식, 가치, 태도를 배우고 학생 스스로 이를 실천하기 위한 모든 교육을 말한다.
3. “준법의식”이란 법을 지키려고 하는 구성원들의 심리적 작용을 의미한다.

**제3조(책무)** ① 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 실효성 있는 준법교육 시책을 수립·시행하여 준법교육이 활성화 될 수 있도록 노력하여야 한다.

- ② 교육감은 예산의 범위 내에서 제1항의 사업에 필요한 행·재정적 지원을 할 수 있다.

**제4조(기본계획의 수립·시행)** ① 교육감은 체계적이고 지속적인 준법교육의 추진을 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 준법교육 기본계획을 5년 마다 수립·시행하여야 한다.

1. 준법교육의 기본목표 및 추진방향에 관한 사항
2. 준법교육 활성화를 위한 지원체계 구축에 관한 사항

3. 학생 비행 유형에 따른 준법교육 프로그램 개발 및 통계 관리
  4. 준법교육 홍보 및 관련 기관과의 협력체계 구축에 관한 사항
  5. 그 밖에 준법교육 활성화를 위해 필요한 사항
- ② 교육감은 필요한 경우 기본계획에 따른 시행계획을 수립·시행할 수 있다.

**제5조(예방 교육)** 교육감 및 학교의 장은 학생의 비행예방을 위하여 관할 경찰관서와 협의하여 학생 비행예방교육을 실시할 수 있다.

**제6조(상담 지원 등)** 교육감은 학생의 준법의식의 함양을 위하여 학생의 상담·치유 등 효율적이고 적합한 지원 방안을 마련하여 제공할 수 있다.

**제7조(연수 지원)** ① 교육감은 준법교육의 전문성을 제고하기 위하여 각급 학교의 교사 등을 대상으로 연수를 실시할 수 있다.  
② 교육감은 제1항의 연수를 전문기관 또는 단체 등에 위탁할 수 있다.

**제8조(협력체계 구축 등)** 교육감은 학생의 준법교육을 위하여 필요한 경우에 관계 행정기관 및 전문기관과 협력체계를 구축할 수 있다.

**제9조(시행규칙)** 이 조례의 시행에 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

## 부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.