

서울특별시 대안교육기관 지원 조례 폐지조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 218번
- 제출자 : 김길영 의원 (찬성자 10명)
- 제출일 : 2022년 8월 30일
- 회부일 : 2022년 9월 2일

2. 제안이유

- 서울특별시는 학교 밖 청소년 학습권 보호를 위해 「서울특별시 대안교육기관 지원 조례」를 제정('19.9.26.)하였고, '22.1.13. 「대안교육기관에 관한 법률」이 시행됨에 따라 교육감이 대안교육기관에 대한 권한과 책무를 (등록·지원에 관한 사항, 실태조사, 시정명령, 과태료 부과 등) 갖게 되었음. 따라서 「서울특별시 대안교육기관 지원 조례」를 계속 존치할 필요성이 상실됨.

3. 주요내용

- 「서울특별시 대안교육기관 지원 조례」 폐지

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「대안교육기관에 관한 법률」
- 나. 예산조치 : 해당없음.
- 다. 입법예고(2022.9.7. ~ 9.11.) 결과 : 668건

- 입법예고 의견은 총 668건으로, 모두 폐지안 반대의견이며, 반대하는 이유는 다음과 같음.

(단위:건, %)

| 폐지안을 반대의 이유 | 의견 수 | 비율 |
|--------------------|------|--------|
| 소계 | 668 | 100.0% |
| 단순반대 | 226 | 33.8% |
| 청소년 권리 보호를 위해 반대함. | 105 | 15.7% |
| 조례 폐지의 숙고/재고가 요망됨. | 69 | 10.3% |
| 대안교육기관의 다양성 고려 | 43 | 6.4% |
| 대안교육기관의 현장여건 고려 | 43 | 6.4% |
| 교육청 협의 후 폐지가 필요 | 34 | 5.1% |
| 대안교육기관에 대한 지원공백 우려 | 26 | 3.9% |
| 대안마련 후 조례의 폐지 필요 | 14 | 2.1% |
| 기타의견 | 108 | 16.2% |

※ 기타의견 : 짧은 조례 존속기간, 교육복지 축소, 기존 지원 유지, 보완된 조례 필요, 성급한 조례폐지는 탁상행정, 현행 조례보다 다양한 지원 필요, 대안교육기관 교사의 교육권 보호, 조례 폐지는 교육지원의 의미와 상반됨, 민주주의 본질과 상이, 조례 폐지로 백년대계 무너질 것, 조례 폐지의 의도를 반문함. 조례 폐지의 문제는 대안교육기관의 존폐의 문제, 대안교육기관의 공교육화 반대, 대안교육기관에 대한 세금지출은 정당, 진보와 보수 등 진영과 관계없는 지원 필요, 약자와의 동행에 맞는 정책 필요. 박봉에 희생하는 교사도 고려 대상 등 108건

〈 입법예고에 대한 주요 의견 〉

「서울특별시 대안교육기관 지원조례」 폐지를 미루어 주십시오.

'22.1.13. 「대안교육기관에 관한 법률」이 시행됨에 따라 대안교육기관을 운영하려는 자는 교육감에게 등록하여야 하며, 교육감이 대안교육기관에 대한 권한과 책무를(등록·지원에 관한 사항, 실태조사, 지정명령, 과태료 부과 등) 갖게 됨에 따라 「서울특별시 대안교육기관 지원 조례」를 폐지하고,

「서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례」 일부 개정을 통해 대안교육사업을 간접적으로 보조할 수 있는 근거를 마련함으로써 교육감이 등록 대안교육기관에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 제안해주신 것을 환영합니다.

다만, 대안교육기관에 대한 권한과 책무를 서울시장에서 교육감에게 이관하는 과도기에 행정의 공백으로 인하여 예기치 못한 피해가 발생할 우려가 있어 서울지역 대안교육기관의 협의체인 서울대안교육협의회는 아래와 같이 의견을 제출하오니 검토하여주시기 바랍니다.

- 서울시는 '서울시 학교밖 청소년 지원조례(2012)', '서울시 대안교육기관 지원조례(2019)' 등을 통해 대안교육의 역사적 의미와 성과를 충분히 반영하고, 학교밖 청소년의 평등한 교육권을 보장하는 선도적 교육복지 정책으로 전국 지자체의 모범이 되어 왔습니다. 또한 서울시는 정책 입안과 조례 제정 과정에서 현장 기관들과 지속적으로 소통하며 협치를 보여준 아름다운 경험과 역사를 가지고 있습니다.
- 2021년 제정된 대안교육기관법의 미흡한 점을 보완하기 위하여 현재 개정을 추진하고 있습니다. 다만 10여년에 걸친 우여곡절을 겪으며 어렵게 제정한 법을 시의 적절하게 개정할 수 있을지 장담할 수 없는 처지입니다. 이런 현실을 참작하여 현행 조례의 폐지를 법 개정 이후로 미루어주실 것을 간곡히 부탁드립니다.
- 법 개정을 못한 채 조례만 먼저 폐지하면, 서울시가 대안교육기관을 지원하면 위법이 될 수도 있다는 근거로 인하여 대안교육기관에 다니는 학교밖 청소년의 교육권이 박탈될 위험이 있는바, 이것은 돌이킬 수 없는 피해를 유발할 수 있습니다. 지원 조항 등을 담은 법 개정 후에 조례를 폐지하여도 늦지 않습니다. 이 조례는 선제적 조치가 아니라 돌다리도 두드려 보고 건너는 세심한 배려가 필요한 조례입니다. 일시적인 제도의 공백으로 인한 피해자가 생기지 않도록 면밀하게 살펴주실 것을 다시 한 번 간곡히 부탁드립니다.
- 존경하는 오세훈 서울시장님은 취임사에서 “약자와 동행하는 시정”을 천명하셨습니다. 비인가 대안교육기관에 다니는 학교밖 청소년은 서울의 전형적인 약자입니다. “약자와 동행하는 시정”에 학교밖 청소년과 대안교육기관 종사자들도 동행할 수 있도록 서울시의회가 앞장 서주실 것을 간곡히 호소 드립니다.

1. 서울시 대안교육기관 지원조례 폐지를 미루어 주십시오.
2. 대안교육기관에 다니는 학교밖 청소년의 교육권을 지켜주십시오.
3. 대안교육기관 현장의 호소에 귀 기울여 주십시오.

2022. 9. 9.

5. 검토 의견

가. 조례안의 개요

- 본 폐지조례안은 대안교육기관의 지원 등에 대한 법적 근거를 마련하고 대안교육기관 학생들의 능력과 적성에 따라 평등하게 교육받을 권리를 보장하기 위해 제정·시행된 「서울특별시 대안교육기관 지원 조례」를 폐지하기 위해 발의되었음.

〈 본 폐지조례안의 의결 주문 〉

서울특별시 대안교육기관 지원 조례 폐지조례안

서울특별시 대안교육기관 지원 조례를 폐지한다.

부 칙

이 조례는 2023년 1월 1일부터 시행한다.

- 「서울특별시 대안교육기관 지원 조례」(이하 '본 조례')는 '서울특별시 소재 대안교육기관'(이하 '대안교육기관')을 지원하기 위해 2019년 9월 최초로 제정된 조례이며,
 - 대안교육기관을 지원하기 위한 계획(제4조), 지원을 위한 서울시장에 대한 신고(제6조), 지원의 근거(제7조) 등(지원센터 운영-제5조, 자문위원회-제8조, 실태조사-제9조, 지도·감독-제11조, 대안교육기관 학생들의 공공시설의 이용편의-제12조)을 규정하고 있음.

- 본 폐지조례안(이하 '본 폐지안')은 본 조례 제정(2019.9.26.) 이후 「대안교육 기관에 관한 법률」(이하 「대안교육기관법」)이 시행(2022.1.13.)됨에 따라 교육감이 대안교육기관에 대한 권한과 책무를(등록·지원에 관한 사항, 실태조사, 시정명령, 과태료 부과 등) 갖게 되었음. 따라서 본 조례를 계속 존치할 필요성을 상실하여 본 폐지안을 발의한 것으로 제안이유를 밝히고 있음.

※ 조례의 폐지

- 조례를 폐지하는 방식은 새로 재·개정되는 조례의 부칙에 폐지 규정을 두는 방식과 폐지를 위한 자치법규를 따로 제정하는 방식 등이 있으며,
- 전자의 방식은 어느 자치법규가 제정되거나 개정되는 결과로서 기존의 자치법규를 폐지할 필요가 있을 때에 취하고, 후자의 방식은 다른 자치법규의 제정·개정과는 관계없이 조례가 당초 입법목적을 완료하거나, 실효성의 상실 또는 다른 조례에 그 내용이 흡수되는 등 더 이상 존속의 필요가 없어진 경우에 폐지 조례안의 방식으로 조례를 폐지하고 있음.
- 「지방자치법」에 따라 조례의 재·개정 및 폐지는 지방자치단체의 사무로 규정되어 있으며, 조례의 폐지는 서울특별시의회와 서울특별시 및 주민청구를 통해 발의·제출·발안할 수 있으며, 조례 폐지는 지방의회의 의결에 의해서만 폐지하도록 규정 하고 있음.

※ 「지방자치법」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

※ 「지방자치법」제19조(조례의 제정과 개정·폐지 청구) ① 주민은 지방자치단체의 조례를 제정하거나 개정하거나 폐지할 것을 청구할 수 있다.

※ 「지방자치법」제47조(지방의회의 의결사항) ① 지방의회는 다음 각 호의 사항을 의결한다.

1. 조례의 제정·개정 및 폐지

2. ~ 11. (생략)

② 지방자치단체는 제1항 각 호의 사항 외에 조례로 정하는 바에 따라 지방의회에서 의결되어야 할 사항을 따로 정할 수 있다.

나. 주요내용 검토

○ 조례의 폐지는 조례가 입법목적은 달성하거나, 실효성 상실 또는 다른 조례에 그 내용이 흡수되는 등 더 이상 존속필요가 없어진 경우에 조례를 폐지하고 있는바, 본 조례를 폐지하는 것이 적정한지 여부와 법령 및 다른 조례와의 관계 등 연관성에 대해 검토가 필요하다고 하겠음.

○ 첫째, 본 조례의 제정목적은 학교 밖 청소년의 학습권 보호를 위한 대안교육기관의 지원이며, 「대안교육기관법」의 제정목적은 대안교육기관의 등록과 운영을 위한 것으로 법령과 조례의 제정목적이 각각 상이하하며, 규정하는 내용에도 차이가 있는바,

- 본 조례를 계속 존치할 필요성까지 상실하였는지 여부에 대해서는 다각적인 심의가 필요하다고 사료되며, 본 조례 내용의 흡수 반영 등에 대한 타 조례의 제·개정을 고려하지 않고 폐지했을 경우, 입법공백으로 인한 지원중단 등 혼란을 초래할 수 있는바, 안정적인 학교 밖 청소년의 학습권 보호를 위해 세심한 심의가 필요하다고 하겠음.

※ 「대안교육기관에 관한 법률」제1조(목적) 이 법은 국민의 교육을 받을 권리를 보장하고 대안교육기관의 등록 및 운영에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.

※ 「서울특별시 대안교육기관 지원 조례」제1조(목적) 이 조례의 목적은 서울지역 대안교육기관의 지원 등에 대한 법적 근거를 마련함으로써 대안교육기관 학생들의 능력과 적성에 따라 평등하게 교육받을 권리를 보장하는 것에 있다.

- 둘째, 서울특별시가 ‘대안교육기관과 그 학생에 대해 지원’할 수 있었던 근거는 지방자치단체의 자치사무(‘주민복지에 관한 사업’)로 추진해 왔으나, 교육청은 대안교육기관을 지원할 수 있는 적정한 근거가 있는지 검토가 필요하다고 하겠음.

〈 2022년 서울특별시의 대안교육기관 지원 내역 〉

- 서울형 대안교육기관 지원(32개소)
 - 인건비(연 90~150백만원, 3~5인),
 - 프로그램개발비(최대 54백만원),
 - 급식비(공교육 급식단가),
 - 임대료(상한 24백만원)
- 지원형 대안교육기관 지원(17개소)
 - 인건비(연 90백만원, 3인), 프로그램개발비(최대 6백만원), 급식비(공교육 급식단가)
- 신입생 입학준비금 지원으로 보편적 교육복지 실현('22년 초등과정 확대)
 - 서울시 대안교육기관 신입생에게 초등 20만원, 중·고등 30만원 지원
 - ※ 서울시에 주민등록을 둔 청소년이 타 지역 대안교육기관에 입학할 경우도 동일하게 지원
- 건강한 성장 지원을 위해 대안교육기관 학생 친환경 급식비 지원
 - 급식단가 : 초등 5,275원 / 중등 6,050원 / 고등 6,238원
 - ※ '22년 9월부터 공교육과 동일하게 급식비 단가 인상 적용
- 대안교육기관 역량강화 지원 추진
 - 길잡이교사 역량 강화 교육·워크숍, 대안교육기관 컨설팅, 법률지원 등

〈 본 폐지조례안 관련 평생교육국 의견 〉

- 교육위원회에 회부되어 있는 「서울특별시교육청 대안교육기관 및 위탁교육기관 지원 조례안」 검토 결과, 「서울시 대안교육기관 지원 조례」에서 규정하고 있는 대안교육기관 지원에 관한 사항들이 전부 포함되어 있어, 「서울시 대안교육기관 지원 조례」를 대체하고, 상위법인「대안교육기관에 관한 법률」에 부합하는 새로운 근거 조례로 적정한 것으로 판단됨

○ 본 폐지안이 발의(2022.8.30.)된 후 교육청 소관 조례인 「서울특별시교육청 대안교육기관 및 위탁교육기관 지원 조례안」(이하 ‘교육청의 「대안교육 지원 조례안」’)이 발의(2022.10.17., 박장산의원)되어, 기존 조례의 내용을 반영하고 있는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.

※ 「서울특별시교육청 대안교육기관 및 위탁교육기관 지원 조례안」의 주요내용

- 대안교육, 대안교육기관, 위탁교육기관 등 정의(안 제2조)
- 대안교육 지원계획 수립·시행(안 제5조)
- 대안교육지원센터 운영(안 제6조)
- 대안교육 재정지원(안 제7조)
- 지원금 사용에 대한 지도·감독 등(안 제9조)
- 학생의 공공시설 이용에 관한 권리 및 편의 제공(안 제10조)
- 학생 지원을 위한 협력체계 구축(안 제11조)

○ 본 폐지안의 대상인 조례와 비교해 볼 때 교육청의 「대안교육 지원 조례안」은 핵심적인 요소인 목적(안 제1조), 정의(안 제2조), 시장과 교육감의 협력과 책무(제3조) 등을 기존 조례와 같이 규정하고 있으며,

- 중요한 사항인 지원계획(안 제5조)과 지원내용(안 제7조)도 누락없이 규정하고 있는 것으로 보임.

※ 「대안교육기관법」에 따른 교육청의 조례안은 서울특별시에 신고한 대안교육기관에 대한 지원은 중단하고, 교육청에 등록된 대안교육기관만 지원하는 것임.

< 본 폐지안의 대상조례와 교육청 소관 대안교육기관 지원 관련 조례안 비교 >

| 서울특별시 대안교육기관 지원 조례 | 서울시교육청 대안교육기관 및 위탁교육기관 지원조례안 |
|---|---|
| 목적 | |
| 제1조(목적) 서울지역 대안교육기관의 지원 등에 대한 법적 근거를 마련하여 대안교육기관 학생들에게 교육받을 권리를 보장하는 것에 있다. | 제1조(목적) 대안교육기관 및 위탁교육기관 지원 등에 관한 사항을 규정하여 대안교육이 필요한 학생들에게 배움의 권리를 보장하는 것에 있다. |

| 서울특별시 대안교육기관 지원 조례 | 서울시교육청 대안교육기관 및 위탁교육기관 지원조례안 |
|--|---|
| 정의 | |
| <p>제2조(정의)</p> <p>2. "대안교육기관"이란 「초·중등교육법」 제4조에 따른 인가를 받지 아니하고, 「<u>대안교육기관에 관한 법률</u>」 제5조에 따라 등록하거나, 이 조례 제6조에 따라 신고하여, 대안교육을 실시하는 시설·법인 또는 단체를 말한다.</p> <p>3. "<u>학생</u>"이란 제2호에 따른 대안교육기관의 교육을 받는 아동·청소년을 말한다.</p> | <p>제2조(정의)</p> <p>1. "<u>대안교육</u>"과 "<u>대안교육기관</u>"은 「<u>대안교육기관에 관한 법률</u>」에서 정하는 바에 따른다.</p> <p>3. "<u>학생</u>"이란 대안교육이 필요한 아동·청소년을 말한다.</p> |
| 책무 | |
| <p>제3조(시장의 책무) 서울시장은 대안교육기관이 학생에게 자율적이고 창의적인 교육을 원활히 제공할 수 있도록 필요한 <u>행정적·재정적 지원</u>을 할 수 있다.</p> | <p>제3조(책무) ②교육감은 서울시장과 협력하여 대안교육기관이 학생 교육을 원활히 할 수 있도록 필요한 <u>행정적·재정적 지원</u>을 할 수 있다</p> |
| 지원계획 | |
| <p>제4조(지원계획) ② 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 대안교육기관 <u>프로그램 개발 및 지원</u>에 관한 사항</p> <p>2. 대안교육기관 지원을 위한 <u>조사·연구·교육·홍보</u> 및 제도개선에 관한 사항</p> <p>3. 대안교육기관 교사 양성 및 <u>교육 지</u></p> | <p>제5조(지원계획) ② 지원계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.</p> <p>1. 교육기관 <u>교육과정 및 프로그램 운영·지원</u>에 관한 사항</p> <p>2. 교육기관 지원을 위한 <u>조사·연구·교육(연수)·홍보</u> 및 제도 개선에 관한 사항</p> <p>3. <u>교육기관의 교육지원</u>에 관한 사항</p> |

| 서울특별시 대안교육기관 지원 조례 | 서울시교육청 대안교육기관 및 위탁교육기관 지원조례안 |
|--|---|
| <p><u>원 사업</u></p> <p>4. 대안교육기관 운영 <u>점검과 평가</u>에 관한 사항</p> <p>5. <u>그 밖에 대안교육기관 지원</u>을 위해 필요한 사업</p> | <p>4. 교육기관 <u>운영점검과 평가</u>에 관한 사항</p> <p>5. <u>그 밖에 대안교육 지원</u>을 위해 교육감이 필요하다고 인정하는 사항</p> |
| 대안교육기관에 대한 지원 | |
| <p>제7조(대안교육기관 지원) 시장은 제6조에 따라 신고한 대안교육기관이 신청하는 경우에 다음 각 호에 해당하는 비용의 전부 또는 일부를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다. 신청에 관한 사항은 시장이 따로 정한다.</p> <p>1. 대안교육기관 <u>교사 인건비, 교육프로그램 개발비, 재학생 급식비, 입학준비금 등</u> 필요한 비용</p> <p>2. 그 밖에 대안교육기관과 관련하여 시장이 필요하다고 인정한 사항</p> | <p>제7조(재정지원)①교육감은 대안교육이 필요한 학생의 교육활동을 위해 교육기관에 지원계획에 따른 다음 각 호의 경비를 예산의 범위 내에서 지원할 수 있다.</p> <p>1. <u>인건비, 교육활동운영비, 학생 급식비, 입학준비금 등</u> 필요한 경비</p> <p>2. 그 밖에 교육기관과 관련하여 교육감이 필요하다고 인정한 경비</p> <p>②교육감은 교육기관에 대한 안정적인 지원을 위하여 시장에게 「서울특별시 교육경비 보조에 관한 조례」에 근거한 교육경비 보조를 요청할 수 있다.</p> |

- 다만, 본 폐지안은 11월에 본 위원회 심사·의결을 거치게 되며, ‘교육청의 「대안교육 지원 조례안」은 12월에 교육위원회 심사 및 의결을 예고하고 있어, 교육위원회의 심의결과(보류 또는 수정의결 등)을 고려할 수 없는바, 교육위원회의 심사결과를 참고하여 본 폐지안을 처리하는 방안도 고려해 볼 수 있을 것으로 사료됨.

- 결론적으로, 본 폐지안은 대안교육기관을 규율하는 법령의 시행으로 법령과 일부 다른 내용을 규정하는 본 조례를 폐지하고, 동일 사안을 규정하는 법령과 조례의 통일성 확보, 동일 사안의 중복적 규정 지양, 행정의 효율성 확보 등의 측면에서는 의미가 있다고 하겠으나,
 - 아직, 교육청 소관의 「대안교육 지원 조례안」이 심사 결과가 확정되지 않았는바, 본 폐지안 처리에 따른 대안교육기관 지원에 대한 입법부재 및 혼란 등이 발생·가중되지 않을지 점검이 필요하다고 하겠으며,
 - 본 폐지안으로 인해 다양한 이유로 대안교육기관에서 학업을 이어가는 학생들의 학습권을 저해할 여지는 없는지 등 본 조례를 폐지하여 얻어질 이익과 혼란 등을 고려하여 종합적이고 심도있는 심의가 필요할 것으로 사료됨.

| | | | |
|---------|-------|-----------|-------|
| 전 문 위 원 | 김 정 덕 | 입 법 조 사 관 | 정 찬 일 |
|---------|-------|-----------|-------|