

서울특별시교육청 학교구성원의 권리와 책임에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 발의번호 : 제1483호
2. 발 의 자 : 김혜영 의원
3. 발의일자 : 2023.12.6.
4. 회부일자 : 2023.12.8.

II. 제안이유

- 학교의 구성원이 학교생활을 함에 있어 교육감과 학교장의 책무, 교육 3주체의 권리와 책임을 각각 균형 있게 명시하고, 학교구성원 간 발생할 수 있는 민원과 갈등의 중재 및 해소 절차를 규정하여 상호 존중하는 학교문화를 조성하고자 함.

III. 주요내용

- 학교구성원 상호 간에 권리를 존중하고 배려하는 학교 문화 조성을 기본원칙으로 규정함(안 제3조)
- 교육활동에서의 교육감, 학교의 장의 책무를 규정함(안 제5조 및 제6조)
- 교육활동에서의 학생의 권리와 책임을 규정함(안 제7조)

- 교육활동에서의 교원의 권리·권한과 책임을 규정함(안 제8조)
- 교육활동에서의 보호자의 권리와 책임을 규정함(안 제9조)
- 학교구성원 간 갈등을 예방하기 위해 상호 존중 학교문화를 조성할 수 있도록 명시함(안 제10조)
- 학교구성원간 발생하는 민원 및 갈등의 중재를 위해 갈등관리와 해소 절차를 규정함.(안 제12조~안 제19조)

IV. 참고사항

1. 관계법령

- 「초·중등교육법」
- 「유아교육법」

2. 예산조치 : 비용추계서 참조(붙임)

3. 기타(입법예고)

- 기 간: 2023.12.13.(수)~2023.12.17.(일)
- 제출의견: 총 719건 (찬성: 718건, 반대: 1건)

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2023년 12월 6일 김혜영 의원에 의해 의안번호 제1483호로 발의되어 2023년 12월 8일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 교육감 및 학교장의 책무와 교육 3주체(학생·교원·보호자)의 권리와 책임을 각각 균형있게 규정하고, 민원 및 갈등이 발생하였을 경우 처리 및 중재 절차를 통해 상호 존중하는 학교문화를 조성하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 취지에 대한 검토

- 최근 학교 현장에서 심각한 교육활동 침해가 발생하면서 교육활동 침해의 근본 원인으로 학생의 권리와 교권 간의 불균형 문제가 사회의 주목을 받고 있는 바, 상호존중에 기반한 학교문화 조성을 위한 제도적 개선 방안에 대한 논의가 지속되어 왔습니다.¹⁾
- 이와 관련하여 국회에서는 교권 회복 및 보호 입법화를 위해 교육활동 침해행위에 교원의 대처를 강화하고자 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」, 「초·중등교육법」, 「유아교육법」, 「교육기본법」을 개정하였으며,²⁾ 교육부에서도 교권보호와 교사의 정당한 교육활동 보장을 위해 「교원의 학생생활지도에 관한 고시」를 발표한 바 있습니다.³⁾

1) 윤 대통령 “불합리한 교권 침해 조례 개정 추진”, SBS NEWS, 2023.7.24., 교권 회복 및 보호 강화 종합방안, 교육부, 2023.8.23.

2) 교권 보호 4법, 국회 본회의 1호 안건으로 통과, 교육부 보도자료, 2023.9.21.

- 이후 교육부에서는 교육의 3주체간 발생할 수 있는 갈등을 조화롭게 해결하기 위한 제도적 방안으로 학생·교원·보호자의 권리와 책임, 갈등의 예방 및 처리절차 등을 제시한 「학교구성원의 권리와 책임에 관한 조례」 예시안을 발표하였습니다.⁴⁾

아울러 시도교육청이 교육부 조례예시안을 참고하여 현행 학생인권조례 일부 또는 전면개정, ‘학교 구성원의 권리와 책임에 관한 조례’ 제정 등 지역 여건과 상황에 맞게 활용할 것을 권고한 바 있습니다.

- 한편 서울시의회에서는 교육부의 예시안이 발표되기 이전 제320회 임시회에서 학생의 책무성 강화를 위해 「서울특별시교육청 교육인권 증진 기본 조례안」, 「서울특별시교육청 학생 권리와 책임에 관한 조례안」, 「서울특별시 학생인권조례 일부개정조례안」 등의 조례안이 발의 또는 제출되어 상정을 앞두고 있습니다.⁵⁾
- 동 조례안은 상위법령의 개정 사항과 교육부의 조례예시안을 기초로 교육 3주체의 권리와 책임을 규정하고, 학교 구성원간 갈등 예방 및 갈등발생시 원만한 처리방안을 마련함으로써 상호존중의 학교문화를 조성하려는 것으로 시의적절한 입법으로 사료됩니다.

나. 개정 내용에 대한 검토

1) 조례안의 구성에 대한 검토

- 동 조례안은 총 5장, 22개의 개별조문으로 구성되어 있으며, 안

3) 「교원의 학생생활지도에 관한 고시」 안내, 교육부, 2023.9.1.

4) 학교구성원의 권리와 책임을 균형있게 담은 조례 예시안을 안내한다, 교육부 보도자료, 2023.11.28.

5) 「서울특별시 학생인권 조례 일부개정조례안」, 이상욱 의원 발의, 2023.8.14., 「서울특별시교육청 교육인권 증진 기본 조례안」, 채수지 의원 외 66인 발의, 2023.8.14., 「서울특별시교육청 학생 권리와 책임에 관한 조례안」, 김혜영 의원 외 66인 발의, 2023.8.14.

제1장은 총칙규정으로서 안 제1조부터 안 제4조까지 동 조례안의 목적, 정의, 기본원칙, 다른 조례와의 관계를 규정하고 있습니다.

또한 안 제2장은 안 제5조부터 안 제9조까지 교육감·학교의 장의 책무와 학생·교원·보호자의 권리(권한)와 책임의 범위 등을 규정하였으며,

제3장은 안 제10조부터 안 제11조까지 교육감이 학교구성원 간 갈등의 예방하고 상호 존중하는 학교문화를 형성하기 위한 시책 및 사업을 지원하도록 하였으며, 학교의 장에게는 학교생활에 관하여 학생·보호자·교직원의 참여를 보장하도록 규정하고 있습니다.

마지막으로 안 제4장은 민원의 처리 절차와 민원처리 환경을 조성하는 내용을 규정하였으며, 교육활동 침해행위에 대한 대응과 학교구성원 간 갈등 발생 시 위원회를 통한 중재 등을 규정하고 있으며, 안 제5장은 보칙에서 포상, 사무위탁, 시행규칙 등을 규정하고 있습니다.

- 이와 같은 동 조례안의 구성은 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입법실무」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 형식적 문제는 없는 것으로 보이며, 교육부의 예시 권고안을 대부분 반영하였다는 점에서 법률적인 문제는 없을 것으로 생각합니다.

2) 민원의 처리 절차(안 제12조)에 대한 검토

- 동 조례안 제12조(민원의 처리 절차)는 보호자가 자신과 학생의 권리가 교직원에게 의해 침해당하였다고 판단되는 경우 학교 내에 민원을 제기할 수 있도록 하고 있으며,

민원을 접수한 학교에서는 「민원처리에 관한 법률」에 따라 해당 민원을 처리하되, 만일 학교의 장이 학교 차원에서 해결이 불가능하다고 판단되는 경우 교육지원청으로 해당 민원을 이관하도록 규정하고 있습니다.

또한 교육지원청 교육장은 같은 법에 따라 해당 민원을 처리하되, 민원에 의해 교육활동 침해가 발생하는 경우 해당 사실을 교권보호위원회에 알리도록 규정되어 있습니다.

- 동 조항들은 교원-학부모간 소통 체계 개선을 위해 민원 대응을 체계화하고 학부모와 학생의 권리를 보장함과 동시에 민원으로 인한 교육활동 침해로부터 교사의 수업권을 보호한다는 점에서 3자를 고려한 균형있는 입법조치로 사료됩니다.

다만 안 제12조제4항과 관련하여 교육부 「학교구성원의 권리와 책임에 관한 조례」 예시안에서는 학교 자체 해결이 불가능한 민원의 경우 교육지원청 통합민원팀으로 해당 민원을 이관하도록 되어 있으나,

현재 서울시교육청의 경우 교육지원청별로 통합민원팀이 구성·운영되어 있고, 「민원 처리에 관한 법률」에 따라 소관 민원의 담당자가 민원을 처리하고 있으므로 향후 이 부분에 대해서는 추가적인 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

3) 교육갈등관리위원회 구성과 운영(안 제16조)에 대한 검토

- 안 제16조는 서울시교육청에서 학교구성원 간 갈등의 예방 및 중재 등에 관한 사항을 처리하기 위한 교육갈등관리위원회(이하 ‘위원회’)의 구성·운영에 관한 사항을 규정하고 있습니다.

- 이중 안 제16조제1항에서는 학교의 장, 교원, 보호자 및 관련 전문가 등을 포함한 위원회 위원 대상과 그 범위(8명~12명)에 대한 사항, 제2항에서는 위원회 위촉 대상 위원을, 제3항과 제4항에서는 위원장의 선임 규정과 위원의 임기에 관한 사항을 각각 규정하고 있습니다.
- 동 조항들은 교육부의 조례 예시안의 권고 내용을 반영하되 보다 구체적으로 교육감등관리위원회의 위원 구성에 필요한 사항을 규정하고, 세부 운영과 관련된 사항은 위원회 규정으로 위임하고 있는 바, 이는 위원회 구성과 관련하여 예시안의 과도한 포괄 위임 문제를 해소하고자 하는 것으로 바람직한 것으로 생각됩니다.

4) 부칙(시행일 및 다른 조례의 폐지)에 대한 검토

- 동 조례안에서는 별도의 경과조치와 다른 조례의 폐지에 관한 사항을 부칙으로 규정하고 있습니다.

먼저 안 부칙 제1조에서는 최근 개정된 상위법의 발효 시기를 고려하여 지역교권보호위원회의 시행 시기를 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」이 시행되는 시점에 맞춰 관련 조항이 발효되도록 규정하고 있고, 안 부칙 제2조에서는 동 조례의 공포와 함께 「서울특별시 학생인권조례」와 「서울특별시교육감 소속 학생인권옹호관 조례」를 폐지하는 것을 규정하고 있습니다.

- 먼저 부칙 제1조 지역교권보호위원회의 시행일과 관련하여 경과조치를 둔 것은 현재 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」(이하 ‘교원지위법’)에서 ‘학교교권보호위원회’를 폐지하고 교육지원청에 ‘지역교권보호위원회’를 설치하기로 하고, (2023.9.27.개정), 그 시행일을 공포 후 6개월이 경과한 날부터

한데 따른 것으로,6) 조례의 법적안정성 측면에서 타당한 것으로
생각됩니다.

- 다음으로 부칙 제2조를 통해 「서울특별시 학생인권조례」(이하
‘학생인권조례’)와 「서울특별시교육감 소속 학생인권옹호관 조
례」를 폐지하도록 한 것과 관련해서는 금번에 상정 예정인 「서울
특별시 학생인권조례 폐지안」의 처리 결과에 따라 수정이 필요할
것으로 사료됩니다.
- 만약 금번 정례회에서 「서울특별시 학생인권조례 폐지조례안」
선처리된다면 동 부칙 조항은 실효적 규정으로 삭제가 필요할 것
으로 사료됩니다.
- 한편 부칙을 통해 다른 조례를 폐지할 경우 기존 조례와 새로 제
정되는 조례 간에 상당한 관계가 있을 경우에만 폐지가 가능하
는 점에서 조례의 대체 가능성에 대해서는 별도의 법적 검토가 필
요할 것으로 사료됩니다7).

[표-1] 입법고문 자문결과

질의내용	가능	불가능
신규 조례 제정안의 부칙에 의한 기존 조례 폐지 가능	- 신규 제정 조례인 동 조례안은 기존의 「서울특별시 학생인권 조례」와 제도적으로 상호관련성	- 동 조례안과 「서울특별시 학생인 권 조례」 및 「서울특별시 교육 감 소속 학생인권옹호관 조례」

6) 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법」[시행 2023. 9. 27.] [법률 제19735호, 2023. 9. 27., 일부개정]
제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등) ① 고등학교 이하 각급학교의 장은 소속 학생이 교육활동 침해행위를
한 사실을 알게 된 경우에는 지역교권보호위원회에 알려야 한다.

② ~ ⑪ (생략)

부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다. 다만, 제6조제3항의 개정규정은 공포한 날부터
시행한다.

7) 법제처 「2022년 자치법규 입안 길라잡이」

<p>여부</p>	<p>을 가진 법령으로 볼 수 있다는 점에서 동 조례안의 부칙으로 「서울특별시 학생인권 조례」를 폐지할 수 있을 것으로 보임.</p> <p>- 또한 동 조례안으로 교육감 소속 학생인권옹호관을 폐지하는 것은 지방의회가 견제의 범위에서 현존 학생인권옹호관을 폐지하는 것으로 소극적·사후적 개입이라 할 것이므로 교육감의 지방행정 교육기관 설치권이나 조직편성권을 부당하게 침해하는 것이 아님.</p>	<p>와의 목적 사이에 상관성이 있다고 보기 어려우며, 규정 내용에 있어서도 양립불가능한 것으로 보기 어려움.</p> <p>따라서 동 조례안의 부칙을 통해 기존 조례를 폐지하는 것은 허용되지 않고, 만일 기존 조례를 폐지해야 한다면 기존 조례 폐지에 관한 조례를 새로 제정해야 할 것으로 보임.</p>
<p>「학생인권 조례 폐지조례안」과 동 조례의 폐지를 부칙에 담은 신규 조례가 동시에 상정될 수 있는지 여부</p>	<p>- 동 조례안과 「서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안」을 동시에 상정하는 것은 절차상 문제가 없어 보임.</p> <p>다만 「서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안」을 단독으로 먼저 처리한 경우에는 부칙에 동 조례 폐지조례안이 포함된 부칙을 삭제하고 처리 해야 할 것으로 보임.</p> <p>- 동일한 입법사항을 내용으로 하는 동 조례안과 「서울특별시 학생인권 조례 폐지조례안」을 동시에 모두 가결하는 것은 이론상 허용되지 않음(국회사무처, 국회의원편람 해설편, 2021.12. 110 내지 140쪽 참고).</p>	<p>- 앞서 본 바와 같이 본 사안의 경우 부칙에 기존 조례를 폐지하는 규정을 두어 기존 조례를 폐지하는 방안은 허용되지 않는다고 보이므로, 폐지 조례와 기존 조례 폐지에 관한 부칙을 담은 동 조례안을 동시에 상정하는 경우의 법적 문제는 검토하지 않음.</p>

나. 집행부 의견에 대한 검토

- 서울시교육청에서는 동 조례안이 학교구성원 각 주체의 권리와 권한을 보장하고, 학교구성원 간에 발생할 수 있는 갈등의 중재 및 해소 절차를 규정했다는 점에서 동 조례안의 제정 취지에 대해서

는 동의할 수 있으나,

동 조례안을 현행 「서울특별시 학생인권 조례」(이하 ‘학생인권 조례’)의 대체 입법으로 보는 것에는 반대하는 입장이며, 개별 권리를 보장하는 「서울특별시 학생인권 조례」를 학생의 책무를 부과하는 방향으로 개정할 필요가 있으므로 부칙 제2조를 삭제하여 두 조례의 병립이 필요하다는 입장입니다.

다. 비용추계에 대한 검토

- 동 조례안 시행과 관련하여 우리 의회 재정분석담당관의 비용추계 결과를 살펴보면,
 - 동 조례안 시행시 실태조사비, 상호존중 학교문화 조성 및 지원사업비, 학교구성원 대상 교육 및 연수비, 컨설팅비, 운영비(민원대응팀 신설, 교육갈등관리위원회 구성 및 운영) 등에서 연평균 157억 69백만원이 소요되는 것으로 파악되었습니다.
 - 다만 전체 발생비용 중 대부분의 비용이 별도의 민원대응팀 처리 환경 조성에 소요되고 있는 바, 동 조례안 제12조의 민원대응팀 운영은 교육청의 재정 여건에 맞게 운영하는 것에 대해서도 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

[표-2] 동 조례안 시행에 따른 비용추계 상세내역(2024~2028년)

(단위 : 천원)

구분	연도	1차년도	2차년도	3차년도	4차년도	5차년도	합계
		(2024년)	(2025년)	(2026년)	(2027년)	(2028년)	
세입	-	-	-	-	-	-	-

	소계(a)	-	-	-	-	-	-
세출	제10조제1항제1호 (실태조사)	45,000	45,000	45,000	45,000	45,000	225,000
	제10조제1항제2호, 제10조제1항제3호, 제11조제2항 (상호존중 학교문화 조성, 학교구성원대상 교육 연수, 학교구성원간 소통역량 강화)	107,820	107,820	107,820	107,820	107,820	539,100
	제10조제1항제4호 (학교별 맞춤 참여형 컨설팅)	8,800	8,800	8,800	8,800	8,800	44,000
	제10조제3항 (상호존중 학교의 날)	10,742	10,742	10,742	10,742	10,742	53,710
	제12조,제13조 (민원대응팀 처리환경 조성)	13,770,900	14,671,800	15,572,700	16,473,600	17,374,500	77,863,500
	제16조 (위원회 구성)	3,920	3,920	3,920	3,920	3,920	19,600
	제20조 (유공 개인 및 단체 포상)	20,300	20,300	20,300	20,300	20,300	101,500
	소계(b)	13,967,482	14,868,382	15,769,282	16,670,182	17,571,082	78,846,410
□ 총 비용(a-b)		13,967,482	14,868,382	15,769,282	16,670,182	17,571,082	78,846,410

라. 입법예고 의견에 대한 검토

○ 끝으로 동 조례안에 대한 입법예고는 ‘23.12.13.(수)~ ‘23.12.17 (일)까지 5일간 실시되었으며 총 719건의 의견이 접수되었습니다.

○ 동 조례안에 대한 반대의견은 1건으로 이는 교사의 권익 보장을 위해 학생인권이 사라져야 하는것이 아니라는 점을 들어 「서울특별시 학생 인권 조례」 폐지가 아닌 학생의 책무를 강조할 수 있도록 관련 내용을 추가하거나 보완하는 방향으로 규정되어야 한다는 것이었고,

동 조례안에 대한 찬성의견은 총 718건이며, 이 중 동 조례안 제12조(민원처리 절차)8)에 “교원이 책임을 위반한 경우에” 도 민원대응

8) 「서울특별시교육청 학교구성원의 권리와 책임에 관한 조례안」

제12조(민원의 처리 절차) ① 보호자는 학교의 정당한 교육활동을 침해하지 않는 범위에서 자신이나 학생의 권리가

팀에 민원을 제기할 수 있도록 교원의 책임의무 위반을 강조하는 내용을 추가해 달라는 의견이 일부 제시되기도 했습니다.

- **이상으로 「서울특별시교육청 학교구성원의 권리와 책임에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.**

의안심사지원팀장	정진국 (02-2180-8263)	입법조사관	이현주 (02-2180-8272)
----------	-----------------------	-------	-----------------------

교직원에 의해 침해당하였다고 판단하는 경우에 서면, 온라인, 유선전화 등을 통해 학교 내 민원대응팀에 민원을 제기할 수 있다.

② ~ ④ (생략)