

서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례 일부개정조례안

심 사 보 고 서

의 안 번호	1762
-----------	------

2018년 6월 20일
교 육 위 원 회

I . 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2017년 4월 7일, 서윤기 의원 외 23명

2. 회부일자 : 2017년 4월 11일

3. 상정일자

○ 제273회 서울특별시의회 임시회 제5차 교육위원회

(2017년 4월 26일 상정, 보류)

○ 제281회 서울특별시의회 정례회 제2차 교육위원회

(2018년 6월 20일 상정, 원안 가결)

II . 제안설명의 요지(제안설명자 : 서윤기 의원)

1. 제안이유

○ 서울시내 공립학교의 운영위원회 위원 중 학부모위원 및 지역위원은 정당의 당원이 아닌 경우에 위원의 자격을 부여하고 있어 개인의 정치적 기본권을 과도하게 제한할 수 있으므로 이를 개선하고자 함.

2. 주요내용

- 위원의 자격 중 '정당의 당원이 아닌자'를 삭제 함(안 제7조제1항).

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 일부개정조례안은 2017년 4월 7일 서윤기 의원 외 23명에 의해 의안번호 제1762호로 발의되어 2017년 4월 11일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 학교운영위원회 위원의 자격으로 명시하고 있는 정당미가입 요건을 동 조례에서 삭제함으로써 정당인의 헌법상 권리를 보장하려는 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 학교운영위원회 설치 관련 입법체계에 관한 검토

- 현행 「초·중등교육법」은 제31조부터 제34조의2까지 각급 학교에 설치하는 학교운영위원회의 구성과 운영, 기능 등에 관하여 규정하면서 제31조의2에서 「국가공무원법」 제33조를 학교운영위원회 위원의 결격사유로 명시하고 있습니다.¹⁾

1) 「초·중등교육법」

제31조의2(결격사유) ① 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 학교운영위원회의 위원으로 선출될 수 없다.

② 학교운영위원회의 위원이 「국가공무원법」 제33조 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 당연히 퇴직한다.

「국가공무원법」

제33조(결격사유) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 공무원으로 임용될 수 없다.

1. 피성년후견인 또는 피한정후견인

2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자

3. 금고 이상의 실형을 선고받고 그 집행이 종료되거나 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 5년이 지나지 아니한 자

4. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행유예 기간이 끝난 날부터 2년이 지나지 아니한 자

5. 금고 이상의 형의 선고유예를 받은 경우에 그 선고유예 기간 중에 있는 자

그리고 같은 법 제34조에서 서울특별시 관내 공립학교에 두는 학교운영위원회의 구성과 운영 등에 필요한 사항은 「초·중등교육법 시행령」의 범위에서 조례로 정하도록 하고 있습니다.²⁾

○ 서울특별시교육청은 이와 같은 법령 체계에 따라 「서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례」 제7조에서 학교운영위원회 위원의 자격을 규정하고 있으나, 상위법령이 결격사유로 규정하고 있지 않은 ‘정당의 당원이 아닌 자’라는 요건을 위원 자격의 제한요건으로 명시하고 있습니다.

○ 이와 관련하여 「대한민국헌법」(이하 ‘헌법’이라고 함) 제37조제2항은 “국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.”고 규정하고 있습니다.

이처럼 현행 헌법이 국민의 권리 의무를 제한할 경우 법률에 의해서만 제한할 수 있도록 하고 있다는 점에서 ‘정당의 당원’을 학교운영위원회 운영위원에서 배제하려 한다면 이것은 조례가 아닌 법률로써 제한해야 할 것으로 판단됩니다.

○ 따라서 동 개정조례안이 조례상에 규정된 “정당의 당원이 아닌 자”를

6. 법원의 판결 또는 다른 법률에 따라 자격이 상실되거나 정지된 자

6의2. 공무원으로 재직기간 중 직무와 관련하여 「형법」 제355조 및 제356조에 규정된 죄를 범한 자로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 자

6의3. 「형법」 제303조 또는 「성폭력범죄의 처벌 등에 관한 특례법」 제10조에 규정된 죄를 범한 사람으로서 300만원 이상의 벌금형을 선고받고 그 형이 확정된 후 2년이 지나지 아니한 사람

7. 징계로 파면처분을 받은 때부터 5년이 지나지 아니한 자

8. 징계로 해임처분을 받은 때부터 3년이 지나지 아니한 자

2) 「초·중등교육법」

제34조(학교운영위원회의 구성·운영) ① 제31조에 따른 학교운영위원회 중 공립학교에 두는 학교운영위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하고, 공립학교에 두는 학교운영위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 시·도의 조례로 정한다.

② 사립학교에 두는 학교운영위원회의 위원 구성에 관한 사항은 대통령령으로 정하고, 그 밖에 운영에 필요한 사항은 해당 학교법인의 정관으로 정한다.

조례에서 삭제하고자 하는 것은 헌법과 법률, 조례로 체계화된 법질서의 통일성 측면에서 타당한 입법적 조치로 생각됩니다.

- 이와 관련하여 전국 17개 시·도교육청에 규정한 학교운영위원회의 위원자격요건을 살펴보면 보면 조례로 운영위원의 자격요건을 구체화함에 있어 다양한 형태를 보이고 있으며, 조례를 통해 정당인을 운영위원에서 배제하도록 규정한 것은 서울특별시교육청이 유일합니다.

[표] 시·도교육청별 위원 자격요건 규정 현황

시·도교육청	조례상 자격제한에 관한 사항
서울	정당의 당원 배제
경기, 부산, 충북, 전북, 경북, 경남, 제주	학교운영위원회 규정으로 위임
대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 강원, 충남, 전남	상위법령 인용 또는 별도의 규정 없음.

나. 학교운영위원회 구성과 교육의 정치적 중립성 논란에 대한 검토

1) 학교운영위원회 구성에 정당인 참여에 대한 제출의견 검토

- 동 개정조례안과 관련하여 입법예고기간중 다양한 반대의견이 접수되었는 바 2017년 4월 12일부터 4월 18일까지 서울특별시의회 의안정보 홈페이지 입법예고란에 접수된 의견은 총 114건이고³⁾ FAX와 우편으로 제출된 의견이 총 64건에 달하고 있습니다.

그동안 제출된 의견을 살펴보면 모든 의견이 동 개정조례안이 교육의 정치적 중립을 규정한 헌법 제31조제4항을 위배하고 있다는 주장을 주요 내용으로 하고 있습니다.⁴⁾

- 그러나 헌법 제31조제4항이 규정한 ‘교육의 정치적 중립성’ 보장은 교

3) 입법예고 의견제출(<http://smc.seoul.kr/board/BoardList.do?boardTypeId=128&menuId=006003>).

4) 제31조 ④ 교육의 자주성·전문성·정치적 중립성 및 대학의 자율성은 법률이 정하는 바에 의하여 보장된다.

제출된 의견의 주요내용은 [별첨] 참고.

육에 대한 정치적·당파적 개입과 지배를 배제할 뿐만 아니라 교육도 그 본연의 역할을 벗어나 정치적 영역에 개입하지 않아야 한다는 것을 의미하는 것으로, 수업내용이 아닌 학교운영과 관련된 사항에 헌법상 정치적 중립조항을 적용하는 것은 적절치 않은 것으로 사료됩니다.⁵⁾

- 특히 헌법재판소는 ‘교육의 정치적 중립성’과 관련하여 그 범위와 내용이 법률에 의해 구체화되어 보장되는 것으로 판시(判示)하고 있습니다.

이를 기초로 볼 때 ‘교육의 정치적 중립성’ 보장은 법률에 의해 구체적으로 규범화되는 것으로서 정당원이 학교운영위원회 위원이 될 수 있는 권리를 현행 「초·중등교육법」을 통해 제한하거나 배제하고 있지 않으므로⁶⁾

학교운영위원회 위원 자격을 ‘교육의 정치적 중립성’ 침해를 이유로 하위법규인 조례로 제한하는 것은 오히려 헌법과 법률을 위반하는 것으로 사료됩니다.

2) 학교운영위원회내 정당인 배제와 관련한 교육부와 교육청의 입장

- 교육부는 학교운영위원회 위원의 정당인 배제와 관련하여 「2016 학교운영위원회 길잡이」에서 “「초·중등교육법」 제31조의2에서 정한

5) 법제처, 헌법주석서Ⅱ, 2010.3, 292p; 헌법재판소는 헌법 제31조제4항과 관련하여 “제31조제4항이 규정하는 교육의 자주성, 전문성, 정치적 중립성은 교육에 관한 제도적 보장의 지도원리로서 교육을 받을 권리를 내용적으로 보장하기 위한 것이므로 법률로 유보할 수 있으며 국가의 입법외지에 의하여 그 정도가 구체화되는 점에서 기본권으로서의 교육받을 권리와는 구별된다.”고 한바 있음(헌재, 1995. 9. 28. 92헌마23,86)

6) 「교육기본법」

제6조(교육의 중립성) ① 교육은 교육 본래의 목적에 따라 그 기능을 다하도록 운영되어야 하며, 정치적·파당적 또는 개인적 편견을 전파하기 위한 방편으로 이용되어서는 아니 된다.

② 국가와 지방자치단체가 설립한 학교에서는 특정한 종교를 위한 종교교육을 하여서는 아니 된다.

제14조(교원) ① ~ ③ (생략)

④ 교원은 특정한 정당이나 정파를 지지하거나 반대하기 위하여 학생을 지도하거나 선동하여서는 아니 된다.

⑤ ~ ⑥ (생략)

이 외에도 「국가공무원법」(제65조), 「교육공무원법」(제24조의2), 「사립학교법」(제55조) 등에서는 교원의 정치활동을 규제하여 교육의 정치적 중립성 실현을 위한 제도적 장치를 법정화하고 있음.

결격사유에 해당하지 않으면 학교운영위원회의 위원이 될 자격이 있다.”고 하면서

“국민의 권리와 의무는 법률에 의하지 않고는 제한 할 수 없으므로 학교운영위원회 위원의 자격을 배제하려면 법률적인 근거가 있어야 한다.”고 하여 조례로 정당인을 배제하는 자격요건을 규정하는 것은 위법하다는 입장을 밝히고 있습니다.⁷⁾

- 서울특별시교육청도 법리적 측면에서 동 개정조례안의 정당인 배제 조문 삭제는 타당한 것으로 볼 수 있다는 의견을 제출하였으나

“정당인이 학교운영위원회에 참여함으로써 자칫 헌법 제31조 및 교육기본법 제6조에서 명시한 교육의 중립성에 기반을 둔 학교 현장에 정치성이 반영될 수 있다는 다수의 우려가 있는 점과⁸⁾

동 조례 제정안 심의 당시 시민청원에 따라 정당의 당원 배제를 명시 하였던 점을 감안하여 일부개정조례안에 대한 심도있는 논의가 필요할 것”이라는 의견을 제출한 바 있습니다(참여협력담당관-5006, 2017.4.17.).

- 결론적으로 동 개정조례안의 정당인 배제 조문의 삭제는 헌법과 법률에 따른 입법적 조치로 조례 개정에 따른 별도의 법리적 문제는 없는 것으로 판단되나,

입법예고 기간 중에 제출된 반대의견들도 적지 않은 만큼 서울특별시교육청에서 제출한 의견을 종합적으로 검토하여 심의할 필요가 있는 것으로 생각합니다.

IV. 질의 및 답변요지 : 생략

7) 교육부, 「2016 학교운영위원회 길잡이」, 2016.1.31., 204p 참고.

8) 교육청 의견조회 결과: 총 124건의 제출된 의견 모두 ‘현행조례 유지’ 의견이었다고 함.

V. 토론요지 : 없음.

VI. 수정안의 요지 : 없음.

VII. 심사결과 : 원안 가결(재석의원 전원 찬성)

VIII. 소수의견 요지 : 없음.

IX. 기타 필요한 사항 : 없음.

서울특별시조례 제 호

서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례 일부개정조례안

서울특별시립학교 운영위원회 구성 및 운영 등에 관한 조례 일부를 다음과 같이 개정한다.

제7조제1항을 다음과 같이 한다.

제7조(위원의 자격) ① 학부모위원 및 지역위원은 「국가공무원법」제33조의 공무원 결격사유에 해당되지 아니하여야 한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

신·구조문대비표

현 행	개 정 안
<p>제7조(위원의 자격) ① 학부모위원 및 지역위원은 「국가공무원법」 제33조의 공무원 결격사유에 해당되지 아니하여야 하며 <u>정당의 당원이 아닌 자이어야 한다.</u></p> <p>② (생 략)</p>	<p>제7조(위원의 자격) ① ----- ----- -----한다.</p> <p>② (현행과 같음)</p>