

서울특별시교육청 평화·통일교육 활성화 조례안 검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제507호
2. 발 의 자 : 황 인 구 의원
3. 발의일자 : 2019. 3. 27.
4. 회부일자 : 2019. 3. 29.

II. 제안이유

- 이 조례는 ‘4.27 판문점 선언’과 ‘9.19 평양공동선언’에 따른 남북 간 평화번영과 화해 진정에 부합하여 서울특별시교육청의 통일교육 기반을 공고히 발전시키는데 기여하고자 함. 또한 「통일교육 지원 법」에 따라 서울특별시교육청 소속 공무원 및 학생을 대상으로 한 평화·통일교육을 활성화하고자 함.

III. 주요내용

1. 평화·통일교육의 기본이념과 적용범위를 규정함(안 제2~3조).
2. 평화·통일교육 활성화를 위한 교육감과 학교장의 책무를 규정함

(안 제4~5조).

3. 체계적이고 지속적인 평화·통일교육 추진을 위해 ‘서울특별시교육청 학교 평화·통일교육 활성화 계획’을 매년 수립하도록 함(안 제6조).
4. 평화·통일교육의 내실화와 활성화 등을 위하여 ‘서울특별시교육청 평화·통일교육위원회’를 구성·운영함(안 제7~12조).
5. 평화·통일교육역량 강화를 위한 전문 인력 양성, 체험학습 운영 등에 관하여 규정함(안 제14조).
6. 평화·통일교육 활성화 관련 사업에 재정지원을 할 수 있도록 하고, 지역사회 협력망 구축을 통해 상호협력적 평화·통일교육 지원이 이뤄질 수 있도록 규정함(안 제15~16조).
7. 평화·통일교육 활성화에 공로가 큰 공무원이나 학생, 학교 등에 포상을 할 수 있도록 규정함(안 제17조).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「통일교육 지원법」
2. 예산조치 : 비용추계서(안건 참고).
3. 기 타 : 입법예고(2019. 4. 3.~ 4. 10): 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2019년 3월 27일 황인구 의원에 의해 의안번호 제507호로 발의되어 2019년 3월 29일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 변화하는 남북정세의 평화적 기조에 발맞춰 서울특별시 교육청 소속 공무원과 학생의 통일 역량 증대와 평화·통일에 대한 공감대 확산 기반을 조성하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 그동안 우리나라는 오랜 냉전과 분단으로 인해 통일과 관련한 이념적 갈등과 사회적 갈등이 적지 않았습니다. 이런 상황에서 “평화”의 개념을 기존의 “물리적·군사적 충돌 방지”에서 “서로 상호 존중하는 관용”의 차원으로 재정립하고 이를 기초로 통일교육의 기본 방향과 내용을 설정해온바 있습니다.
- 특히 2017년 문재인 정부가 출범한 이후부터 정부는 남북정상회담, ‘4.27 판문점 선언’, ‘9.19 평양공동선언’을 통해 기존의 ‘통일교육’을 ‘평화·통일교육’으로 변경하여 통일교육의 기본방향을 새롭게 설정하였습니다.¹⁾
- 이에 따라 서울시교육청에서도 2019학년도부터 “통일교육”을 “평화·통일교육”으로 명칭을 변경하였고, 그 내용에 있어서도 평화와 번영을 강조하는 내용을 확대하였으며 이를 위한 다양한 사업들을 추진해오고 있습니다.

1) 교육부 「학교 평화·통일 교육 활성화 계획」(2018.11.28.)

[표] 2019년 서울시교육청 '평화·통일교육' 사업 내용 및 예산액

| 평화·통일교육 사업 | 소요 예산 (단위: 천원) | |
|--------------------------------|----------------|---------|
| | 일반재원 | 특별교부금 |
| 교원 평화·통일교육 전문성 관련 | - | 78,000 |
| 평화·통일교육 선도학교 운영 | - | 52,000 |
| 남북교육교류 추진 관련 | 250,000 | - |
| 평화·통일교육 교사 및 학생 역량 지원 | 110,460 | - |
| 평화·통일교육 관련 학생 토론대회 및 체험프로그램 운영 | - | 63,000 |
| 평화·통일교육 현장 체험 | 5,000 | - |
| 합 계 | 365,460 | 193,000 |

○ 동 조례안은 서울시교육청에서 시행하고 있는 평화·통일교육 사업들을 보다 안정적이고 지속적으로 추진하기 위해, 그 제도적 기반을 조성하는 것으로서 취지 면에서 바람직한 것으로 사료됩니다.

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성

○ 동 조례안은 제1조부터 제5조까지 목적, 기본이념, 적용범위, 교육감 등의 책무에 대한 총칙사항을 규정하였고, 안 제6조에서는 '평화·통일교육' 활성화를 위한 시행계획의 수립 사항을 규정하였습니다.

또한 안 제7조에서부터 제12조까지는 평화·통일교육위원회의 설치 및 운영에 관한 사항을, 안 제13조에서부터 제17조에서는 평화·통일교육 사업의 위탁, 평화·통일교육 역량 강화, 재정지원, 지역사회와의 협력망 구축 및 포상과 관련된 사항을 규정하였습니다.

○ 동 조례안의 전체적 구성은 「자치법규 입안실무」 및 「알기 쉬운 법령 정비 기준」에 따른 것으로 구성과 체계 면에서 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 평화·통일교육위원회에 관한 의견(안 제7조 ~ 안 제12조)

- 안 제7조부터 안 제12조까지는 평화·통일교육위원회 설치 및 기능, 위원회 구성 및 운영 등에 관한 사항을 규정하고 있습니다.
- 통상적으로 위원회는 행정기관의 계선적 의사결정과 달리 의사결정 과정에 여러 사람이 참여하여 의사를 모아가는 것으로서 행정의 민주성과 공정성 확보, 전문지식의 도입, 이해의 조정 등에 장점을 가지고 있습니다.
- 동 조례를 통해 설치하려는 평화·통일교육위원회는 통일교육계획 수립·시행, 평화·통일교육을 위한 행·재정적 지원, 평화·통일교육 활성화를 위한 정책 협의 등의 사항을 심의·조정하려는 것입니다.

그동안 우리나라의 통일교육은 정권의 변동에 따라 그 내용의 변화와 접근 방법에서 차이가 적지 않았다는 점을 감안할 때, 위원회를 통해 각계 각층의 다양한 의견을 수렴하고 이를 반영하려는 것은 평화·통일교육의 안정적, 중립적 추진에 큰 도움을 줄 것으로 생각됩니다.

- 다만 안 제7조제2항에서는 각 호의 사항에 대해 “심의·조정”할 것을 규정하고 있는 바, 동 위원회가 단순히 통일교육에 대한 자문을 목적으로 한 것이라면 이는 단순한 “자문”과 혼동될 우려가 있으므로 “자문”으로 변경하는 것에 대해서도 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.
- 또한 안 제8조제1항에서 교육감이 위원들을 “위촉”하도록 되어 있는 바, 동 조항 각 호 중 제2호에는 교육감의 임명 대상자인 내부인(장학관, 장학사)이 포함되어 있다는 점에서 교육감이 “위촉한다”는 것을 교육감이 “임명 또는 위촉한다”로 변경할 필요가 있을 것으로 판단됩니다²⁾.

2) ‘위촉(委囑)’은 “어떤 일을 남에게 부탁하여 맡게 함.”이라는 뜻을, ‘임명(任命)’은 “일정한 지위나 임무를 남에게 맡김.”이라는 뜻을 나타내어(표준국어대사전), ‘맡기다’의 뜻을 나타낸다는 점에서는 동일함. 그러나 ‘위촉’과 ‘임명’의 사전 용례 및 타 법령조문을 살펴보면, 외부 기관이나 사람에게 어떤 일을 부

- 그리고 안 제8조제1항은 평화·통일교육 업무담당 국장을 당연직 위원으로 규정하면서, 각 호 중 제2호에서는 교육청 평화·통일교육 업무담당 장학관 또는 장학사를 위원으로 규정하고 있습니다.

계선조직에 있는 국장과 소관국 내 팀원인 장학사를 동일한 위원으로 규정하여 자문토록 하는 것은 위계상 적정하지 않은 것으로 사료되는바 “장학사”를 삭제하는 것에 대해서도 검토가 필요할 것으로 생각됩니다.

- 아울러 안 제8조제4항에서 위원회 사무를 원활하게 처리할 수 있도록 간사를 두되 간사를 평화통일교육 담당부서의 “담당자”로 하고 있으나 평화통일교육의 책임 있는 처리를 위해서는 명확하게 “담당 장학관”으로 명기하는 방안에도 검토가 필요할 것으로 사료됩니다.

- 끝으로 「행정기관위원회법 시행령」 제4조제3항제2호에서는 위원을 구성함에 있어 성별, 지역별로도 위원이 균형 있게 포함되도록 규정하고 있는 바³⁾

위원구성시 평화·통일교육과 관련한 직능별 분배뿐만 아니라 성별 분배까지도 반영하도록 하여 위원회가 사회 다양한 구성원들의 의견을 폭넓게 수렴할 수 있도록 위원을 구성해야 할 것으로 사료됩니다.

3) 사업의 위탁 및 재정지원에 관한 의견(안 제13조 및 안 제15조)

- 안 제13조 및 안 제15조는 평화·통일교육의 위탁경비나 사업비를 예산이나 기금의 범위에서 지원할 수 있도록 규정하고 있습니다.

- 그러나 현재 서울시교육청에는 지방채 상환을 위한 감채기금과 신청사

탁하여 맡길 때에는 ‘위촉’이 쓰이고 내부 사람에게 어떤 지위나 임무를 맡길 때에는 ‘임명’이 쓰이고 있음.

3) 「행정기관위원회법 시행령」 제4조(위원회의 구성) ③ 행정기관의 장은 다음 각 호의 원칙에 따라 위원회를 구성하여야 한다. 2. 위원회에는 성별, 지역별, 직능별로 위원이 균형 있게 포함되도록 하여야 한다.

및 연수원 설립을 위한 건립 기금 등 두 종류의 기금만을 설치·운영하고 있어, 평화·통일교육 사업을 위한 기금이 설치되어 있지 않은 상황입니다.

- 이런 점에서 동 조례안이 향후 평화·통일교육 관련 기금이 설치된다는 것을 가정하여 동 조례안에 재원 마련의 근거를 규정하는 것은 별도 문제가 없을 것으로 사료되나,

관련 기금의 설치 등에 관한 구체적인 사항은 담당부서에서 별도의 조례를 통해 그 근거를 마련해야하고, 기금 재원의 운용 여부에 대해서도 별도의 기금운용심의위원회 등의 설치가 필요하다는 점에서 이에 대해서는 추후 집행부의 동의가 필요한 사항으로 판단됩니다.⁴⁾

- 참고로 서울시교육청은 동 조례안에 대해 별도 이견이 없다는 의견을 제출한 바 있습니다(민주시민생활교육과-3011, 2019.4.4.)

□ 이상으로 「서울특별시교육청 평화·통일교육 활성화 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

4) 「지방자치단체 기금관리기본법」 제13조(기금운용심의위원회) ① 지방자치단체는 기금의 관리·운영에 관한 중요한 사항을 심의하기 위하여 기금별로 기금운용심의위원회(이하 "심의위원회"라 한다)를 설치·운영하여야 한다. 다만, 기금을 효율적으로 운용하기 위하여 필요한 경우에는 심의위원회를 통합하여 설치·운영할 수 있다.
② 다음 각 호의 사항은 심의위원회의 심의를 거쳐야 한다.
1. 제8조에 따른 기금운용계획의 수립 및 결산보고서의 작성
2. 제14조에 따른 기금 운용의 성과 분석
3. 기금의 관리·운영에 관한 중요 사항으로서 지방자치단체의 장이 심의위원회의 회의에 부치는 사항
③ 심의위원회의 구성과 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 조례로 정한다.

관계법령

■ 통일교육 지원법

[시행 2018.9.14.] [법률 제15433호, 2018.3.13., 일부개정]

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "통일교육"이란 자유민주주의에 대한 신념과 민족공동체의식 및 건전한 안보관을 바탕으로 통일을 이룩하는 데 필요한 가치관과 태도를 기르도록 하기 위한 교육을 말한다.
2. "지역통일교육센터"란 지역주민을 대상으로 통일교육을 하고, 통일교육에 관한 정보를 수집·제공하는 기능 등을 수행하기 위하여 제6조의3에 따라 통일부장관이 지정하는 기관·단체 또는 시설을 말한다.
3. "통일관"이란 북한 및 통일에 관한 자료 전시나 체험 등을 통하여 북한에 대한 이해의 폭을 넓히고 국민의 통일의식을 함양하기 위하여 제6조의4에 따라 통일부장관이 지정하거나 설치하는 시설을 말한다.

제3조(통일교육의 기본원칙) ① 통일교육은 자유민주적 기본질서를 수호하고 평화적 통일을 지향하여야 한다.

② 통일교육은 개인적·당파적 목적으로 이용되어서는 아니 된다.

제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ① 국가는 이 법에서 정하는 바에 따라 통일교육의 실시, 통일문제연구의 진흥, 통일교육에 관한 전문인력의 양성·지원, 통일교육에 관한 교재의 개발·보급, 그 밖의 방법으로 통일교육을 활성화하여야 한다.

② 국가는 통일교육을 하는 자(법인 또는 단체를 포함한다. 이하 같다)에게 예산의 범위에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

③ 지방자치단체는 국가의 시책과 지역적 특성을 고려하여 지역별 시책을 수립·시행하여야 한다. 이 경우 그 시책의 수립·시행에 필요한 사항은 조례로 정할 수 있다.

④ 지방자치단체는 지역주민을 대상으로 통일교육을 하는 자에게 예산의 범위에서 필요한 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

⑤ 국가 및 지방자치단체는 이 법에 따른 시책을 효율적으로 수행하기 위하여 상호협력체제를 구축하여야 한다.

제8조(학교의 통일교육 진흥) ① 정부는 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교(이하 "초·중등학교"라 한다)의 통일교육을 진흥하기 위하여 노력하여야 한다.

② 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일교육(제3조의2제1항에 따른 통일교육에 관한 기본사항을 포함한다)이 초·중등학교의 교육과정에 반영될 수 있도록 교육부장관 또는 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)에게 요청할 수 있으며, 요청을 받은 교육부장관 또는 교육감은 교육과정에 통일교육을 반영하여야 한다.

③ 정부는 대학 등 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 설립·경영하는 자에게 통일문제와 관련된 학과의 설치, 강좌의 개설, 연구소의 설치·운영 등을 권장하여야 하며, 대통령령으로 정하는 바에 따라 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

④ 통일부장관은 교육부장관과 협의하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 초·중등학교의 통일교육에 대한 실태조사를 실시할 수 있다.

⑤ 통일부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 초·중등학교의 통일에 관한 체험교육 및 강좌에 필요한 경비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.