

서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에
관한 조례 폐지조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제806호
2. 발 의 자 : 최유희 의원
3. 발의일자 : 2023. 5. 30.
4. 회부일자 : 2023. 6. 5.

II. 제안이유

- 기후변화로 인한 환경재난이 증가하며 탄소중립과 지속가능사회 구현에 대한 사회적 관심이 높아지고, 2023. 3. 1.부터 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」 제10조의2가 시행됨에 따라 모든 초등학교와 중학교에서 환경교육이 의무화되는 등 학교환경교육 관련 제도적인 변화가 수반되고 있음.
- 그러나 본 조례가 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」의 내용을 충분히 반영하지 못하고 있고, 본 조례에 따라 설치된 기금이 목적과 달리 ‘농촌유학’ 단일사업에만 사용되고 있어 기금운용 적절성이 문제되며, 유사·중복 위원회의 운영으로 행정력이 낭비되고 있음.
- 이에, 본 조례의 폐지를 통해 생태전환교육기금을 교육비특별회계에

통합 운영하여 재정 운용의 효율성 및 투명성을 높이고, 유사·중복 위원회를 정비하여 행정력 낭비를 방지하고자 함.

III. 주요내용

- 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례」를 폐지함.

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 해당사항 없음.
2. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).
3. 기 타
 - 입법예고(2023.6.8. ~ 6.12.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 폐지조례안은 2023년 5월 30일 최유희 의원에 의해 의안번호 제806호로 발의되어 2023년 6월 5일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 폐지조례안은 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례」를 근거로 조성된 기금의 운용이 부적정하게 이뤄지고, 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」 개정에 따라 초·중학교의 환경교육이 의무화되는 상황에 맞춰 관련 법제를 정비하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

- 서울시교육청은 2019년 9월 서울시-서울시교육청 「생태문명 전환 도시 서울 공동선언」 발표와¹⁾ 2020년 1월 「생태전환교육 중장기(‘20~‘24) 발전 계획」(이하 ‘생태전환교육 중장기 계획’) 수립을²⁾ 시작으로 “환경교육”을 재정의한 개념인 “생태전환교육”을 적극적으로 도입, 시행해왔습니다.
- 이와 같은 용어의 차이는 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」(이하 「환경교육법」)에서 규정된 환경교육이 환경의 중요성을 이해함과 동시에 환경보전과 개선에 필요한 지식의 함양과 실천을 강조하는 데 반해,³⁾

「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례」(이하 「생태전환교육 조례」)에 따른 생태전환교육은⁴⁾ 환경교육에 기반을

1) 서울시 보도자료(2019.9.25.), 세계 석학·전문가 서울서 ‘환경-인간 공존 생태문명 모색’ 국제 컨퍼런스
2) 생태전환교육 중장기(‘20~‘24) 발전 계획(서울시교육청 교육혁신과-1451, 2020.1.31.)
3) 「환경교육법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.
1. “환경교육”이란 국민이 환경의 중요성을 이해하고, 환경을 보전하고 개선하는 데 필요한 지식·기능·태도·가치관 등을 갖추어 환경의 보전 및 개선을 실천하도록 하는 교육을 말한다.
4) 제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

두고 개인의 생각과 행동 양식, 사회 전반의 변화를 추구하고 있다는 점에서 기존 환경교육과의 개념적 차이를 가지기 때문에 발생한다고 하겠습니다.

- 이러한 상황에서 서울시교육청은 생태전환교육 조례를 근거로 교사와 학생, 학부모 등을 대상으로 한 기후행동 365 네트워크 구성, 생태전환교육 관련 지도자료 및 학습교구 개발, 초등학생과 중학교 1~2학년 학생을 대상으로 한 농촌유학 사업 등을 시행하였습니다.⁵⁾

또한 2023년부터는 「환경교육법」 개정으로 초·중학교의 학교환경교육이 의무화됨에 따라 생태전환교육 시행을 위해 국제 공동수업 운영, 학교 교육계획 수립 시 연계 강화 등을 적극적으로 추진하고 있습니다.

[표] 서울시교육청 생태전환교육 주요 사업(2023년 기준)⁶⁾

추진 영역	주요사업 내용	운영현황
생태문명을 지향하는 학교 교육과정 전환	생태전환교육 실천학교 및 연구·시범학교 운영	-연구학교(3교), 탄소중립 시범학교(36교) -학교자율사업 교육과정 연계 생태전환학교, 생태전환교육 학급(동아리)활동, 지역연계 생태전환교육
생태전환교육 실천 역량 제고	교육공동체 역량 강화	-교원 연수(22회, 599명), 워크숍(1회), 체험마당(2과정, 286명) -교원학습공동체(30팀, 212명)
	생태전환교육 지원단 운영	-6개 영역(교육과정, 자원순환, 지역연계, 학생 365, 국제 공동수업, 농촌유학)(137명)
	생태전환교육 자료 및 프로그램 개발·보급	-생태전환교육 지도자료(학생 지도용 5종, 연수자료 2종) 및 교구(1종) 개발·보급, 생태환경영화 교육 프로그램(5편)
기후위기 대응 협력적 네트워크 구축	기후행동 365 네트워크 운영	-기후행동 실천 네트워크 '기후행동 365'(학생 3,553명/교사 1,132명/ 학부모·시민 518명) -학생 기후행동 365 운영위원회(22명)
	생태행동을 실천하는 조직문화 전환	-기후위기 대응 행동 실천 캠페인 운영 (2회, 12,506명 참여 중)
	농촌유학 운영	-1학기 235명(연장 124명) -농촌유학 설명회 개최(1회), 모니터링

1. "생태전환교육"이란 서울특별시 내 각급학교의 학생 등에게 「환경교육진흥법」 제2조 제1호가 규정하는 환경교육에 기반을 두고 인간과 자연의 공존과 지속가능한 삶을 위해 개인의 생각과 행동 양식뿐만 아니라 조직문화 및 시스템까지 총체적인 전환을 추구하는 교육을 말한다.

5) 서울시교육청 교육혁신과, 2023 생태전환교육 기본 계획, 3쪽을 바탕으로 작성한 것임.

6) 시의원(이승미 의원) 요구자료 제출(1344번) (교육혁신과-8623, 2023.6.13.)

추진 영역	주요사업 내용	운영현황
	서울교육시스템의 생태적 전환	-생태전환교육위원회 운영(1회) -서울교육중기발전계획(23~26) 수립

○ 한편, 서울시의회는 2021년 7월 「생태전환교육 조례」 제정을⁷⁾ 통해 생태전환교육기금 조성⁸⁾과 생태전환교육위원회 및 센터 운영 등의 근거를 마련함으로써 생태전환교육 시행을 지원해왔습니다.

동 조례는 특히 2020년 1월 서울시교육청이 발표한 「생태전환교육 중장기 계획」의 내용을 상당 부분 반영하여 전국 최초로 안정적인 환경교육 운영 재원을 확보할 수 있도록 생태전환교육기금 조성 근거를 마련하고, 생태전환교육센터 구축·운영의 근거 규정을 신설하는 등 학교 환경교육의 내실 있고 안정적인 운영을 도모하고자 하였습니다.

[표] 생태전환교육 중장기 계획 중 조례 관련 조문 구성 현황

조례 관련 조항	중장기계획 반영 사항
제6조(생태전환교육위원회의 설치와 기능) 제7조(위원회의 구성) 제8조(위원장 및 부위원장의 직무) 제9조(위원회의 운영)	3-2. 생태전환교육을 위한 기반 구축 (42p) 3-2-1. 생태전환교육 법제적 기반 구축 ○ 생태전환교육 활성화 조례 제정 ○ 생태전환교육 위원회 구성
제24조(지역사회 협력망 구축)	3-2. 생태전환교육을 위한 기반 구축 (43p) 3-3-2. 민관학 네트워크 및 협력체계 강화 ○ 민관학 거버넌스(학교, 마을, 대학, 지자체, 교육지원청 등) 구축
제19조(생태전환교육 전담부서의 설치 및 운영)	3-3. 생태전환교육 실행 역량 강화 (44p) 3-3-1. 생태전환교육 실무체제 구축 ○ 생태전환교육 전담팀 설치 및 확대 운영
제20조(생태전환교육센터 설치 및 운영)	3-3. 생태전환교육 실행 역량 강화 (45p) 3-3-1. 생태전환교육 실무체제 구축 ○ 생태전환교육 운영 및 지원체제 구축 - 생태전환교육센터(권역별) 운영

7) 「서울특별시교육청 학교환경교육 진흥 조례 전부개정조례안」(황인구 의원 발의, 2021.5.28. 발의, 의안 번호 2487)

조례 관련 조항	중장기계획 반영 사항
제10조(생태전환교육기금의 설치) 제11조(기금의 용도) 제12조(기금의 조성 및 존속기한) 제13조(기금의 운용·관리) 제14조(기금운용심의위원회의 설치 및 구성) 제15조(위원의 제척·기피·회피) 제16조(위원의 해촉) 제17조(위원장 및 부위원장의 직무) 제18조(심의위원회의 운영)	3-3-2. 안정적이고 지속적인 생태전환교육 지원 (46p) ○ 생태전환교육을 위한 안정적 예산 확보 - 안정적 예산 확보를 위한 조례 제정 및 기금 조성

○ 그러나 서울시교육청은 동 조례의 제정취지와 달리 생태전환교육 조례에 대한 자의적 해석으로 조례의 본래 취지와 상이하게 사업을 운영하는 등의 문제를 여러 차례 드러내 왔습니다.

○ 우선, 조례 제6조는⁸⁾ 생태전환교육위원회를 반드시 설치하도록 규정하고 있음에도 불구하고 서울시교육청은 이를 「서울특별시교육청 정책자문위원회 설치·운영 조례」에 따른 환경·생태자문위원회에 통합하여 운영함으로써⁹⁾ 조례와 배치된 운영을 지속해 왔습니다.

○ 또한, 조례 제10조에¹⁰⁾ 근거를 둔 생태전환교육기금은 생태전환교육 전반의 내실화를 위한 안정적 재원 마련을 목적으로 하지만, 일례로 2022년의 경우 서울시교육청은 생태전환교육 사업 예산은 본예산에 편성하면서 동 기금은 농촌유학이라는 단일사업에 활용함으로써 당초 취지와 상이한 방식으로 기금을 운용하였습니다.

더욱이 2023년 본예산과 함께 확정된 「2023~2027년 중기서울교육 재정계획」에 따르면,¹¹⁾ 동 기금은 “농촌유학 지역 확대 및 사업의

8) 제6조(생태전환교육위원회의 설치와 기능) 교육감은 다음 각 호의 사항을 자문하기 위해 서울특별시교육청 생태전환교육 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

9) 「서울특별시교육청 정책자문위원회 설치·운영 조례」 제2조(설치) ① 서울특별시교육감(이하 “교육감”이라 한다.) 소속 하에 다음 각 호의 자문위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둘 수 있다.

17. 환경·생태교육자문위원회

10) 제10조(생태전환교육기금의 설치) 교육청은 생태전환교육의 내실 있는 추진을 지원하기 위하여 서울특별시교육청 생태전환교육기금(이하 “기금”이라 한다)을 설치·운영할 수 있다.

11) 2023~2027년 중기서울교육 재정계획, 48쪽.

활성화에 따라 기금액이 연 평균 12.2% 증가” 할 것으로 예측하였다는 점에서 기금 존속 시 앞으로도 동 기금을 농촌유학 예산 지원을 위해 서만 활용할 계획임을 밝힌 바도 있습니다.

- 이는 농촌유학의 효용성이나 위원회 통합 운영을 통한 행정 효율성 제고와는 별개로 집행기관의 자의적 판단으로 인해 현행 조례의 실질적인 시행력이 담보되고 있지 못한바, 이는 조례 폐지의 당위성을 제공한다고 하겠습니까.
- 이와 함께 서울시교육청은 생태전환교육 활성화와 함께 환경·지속가능발전 교육을 포함한 범교과 학습주제의¹²⁾ 통합 운영을 추구하는 교육과정 운영 방향을 제시하고¹³⁾ 있는 만큼,

동 조례의 폐지 여부를 판단함에 있어 서울시교육청이 범교과 교육체계 안에서 환경·지속가능발전 교육의 내실을 도모함으로써 환경교육의 개선을 모색하는 것이 바람직할 수 있다는 측면도 고려되어야 한다고 생각합니다.

- 따라서 이러한 사항을 종합했을 때 동 폐지조례안은 현재 서울시교육청이 추진하는 생태전환교육 정책 전반의 문제를 개선하고자 「환경교육법」에 근거한 학교 환경교육의 개념을 중심으로 통합적인 법제를 재구축하고자 발의된 것으로 그 입법 취지나 목적에 있어 별도의 문제는 없는 것으로 판단됩니다.

다만, 「교육기본법」과¹⁴⁾ ‘2022 개정 교육과정’¹⁵⁾ 등에서 생태

12) ‘2015 개정 교육과정’과 ‘2022 개정 교육과정’은 범교과 학습 주제는 1) 안전·건강 교육, 2) 인성 교육, 3) 진로 교육, 4) 민주시민 교육, 5) 인권 교육, 6) 다문화 교육, 7) 통일 교육, 8) 독도 교육, 9) 경제·금융 교육, 10) 환경·지속가능발전 교육을 제시하고 있음.

13) 서울시교육청은 「2022 학교업무 경감 추진 계획 안내」참고자료를 통해 '2022학년도 범교과 학습주제 탄력적 편성운영안'을 제시하면서 환경지속가능한 발전교육은 환경이나 사회, 실과 등과 통합하여 운영하고, 소방안전이나 인터넷중독교육 등은 안전교육을 통합하여 운영하는 내용을 포함하여 학교 교육과정 편성안을 제안한 바 있음.

(자료 : 「2022 학교업무 경감 추진 계획 안내」(서울시교육청 교육혁신과, 2022.2.), 40쪽.)

14) 「교육기본법」 제22조의2(기후변화환경교육) 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 기후변화 등에 대응하기 위하여 생태전환교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.

전환교육을 명시하고 있으며, 생태전환교육이 환경문제에 대한 지식 함양을 넘어 태도와 일상의 전환을 유도하는 것을 지향하고 있다는 측면을 종합적으로 고려하여 조례 폐지 여부를 결정해야 할 것으로 사료됩니다.

- 참고로 현재 서울시의회에는 학교 환경교육 활성화를 위한 교육감과 학교장의 책무, 기본계획의 수립과 시행, 모범학교 지정 및 운영 등을 규정한 「서울특별시교육청 학교환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례안」과¹⁶⁾ 기후위기 대응을 위한 탄소중립 환경교육 시행에 관해 규정하고 있는 「서울특별시교육청 기후위기 대응을 위한 탄소중립 환경교육 진흥 조례안」이¹⁷⁾ 발의되어 있습니다.

15) 교육부가 고시한 ‘2022 개정 교육과정’ 안에 학교급별 교육과정 총론과 각론에서는 여러 차례 생태 전환교육이라는 용어를 사용하고 있으며, 교육과정 총론 또는 각론에서 생태전환교육이 언급된 예시는 아래와 같음.

학교급/교과구분	주요 내용(발췌)
초등학교 (사회)	3. 교수·학습 및 평가 가. 교수·학습 (1) 교수·학습의 방향 (차) 범교과 학습 주제와 민주시민 교육, 디지털 소양 교육, 생태전환 교육 등 국가·사회적 요구를 반영하여 학생들에게 다양한 교육 경험을 제공한다.
중학교 (역사)	교육과정 설계의 개요 “...또한 총론에서 미래 변화에 대응하는 교육 방향으로 제시한 민주시민 및 생태 전환 교육과 연계하여 역사과의 핵심 아이디어와 내용 요소에 문화적 다양성, 민주주의와 인권의 확산, 전쟁 범죄에 맞선 평화 유지 노력 등의 민주시민 관련 내용과 산업화의 생태환경적 접근, 지속가능한 사회를 위한 과제 등의 생태전환 교육 관련 내용을 반영하여 구성하였다...”
고등학교 (수학과)	2. 내용 체계 및 성취기준 나. 성취기준 (4) 통계적 탐구 (나) 성취기준 적용 시 고려 사항 • 환경, 생태, 지속가능한 발전, 기후변화 등과 같은 문제 상황을 통계적으로 탐구하게 하여 생태전환을 실천하게 할 수 있다.

16) 서울특별시교육청 학교환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례안(최유희 의원 발의, 2023.5.30. 발의, 의안번호 제804호)

17) 서울특별시교육청 기후위기 대응을 위한 탄소중립 환경교육 진흥 조례안(이병도 의원 대표 발의, 2023.5.30. 발의, 의안번호 제851호)

○ 한편, 서울시교육청은 동 폐지조례안과 관련하여 기후변화와 환경 재난 대응의 필요성이 강조되고 있는 시점에서 탄소중립과 지속가능 사회 전환을 위해 동 조례의 필요성이 크고, 생태전환교육은 「교육기본법」과 ‘2022 개정 교육과정’의 방향과 합치되는 개념이며, 적절하지 않은 기금운용 문제 등은 조례 개정을 통해 보완할 수 있다는 의견을 제시하였습니다(행정관리담당관-8833, 2023.6.8.).¹⁸⁾

○ 그러나 동 조례 폐지에 대응하여 교육위원회에 「서울특별시교육청 학교환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례안」과 「서울특별시교육청 기후위기 대응을 위한 탄소중립 환경교육 진흥 조례안」이 회부되어 있는 상황이며, 동 조례 폐지가 환경교육 축소를 전제하지 않고 있어 조례 폐지가 기후위기·지속가능발전 관련 교육에 미치는 영향은 매우 제한적일 것으로 판단됩니다.

더욱이 상위법령이 ‘학교환경교육’이라는 용어를 사용하고 있고, 2022 개정 교육과정에서도 범교과 학습주제의 하나로 환경과 관련한 교육 주제는 ‘환경·지속가능발전교육’으로 규정하고 있음을 고려할 때 동 조례의 폐지가 교육과정 개정이나 교육기본법 개정 방향과 맞지 않다고 보기는 어렵다고 사료됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례 폐지조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

의안심사지원팀장	이준석 2180-8263	입법조사관	김지수 2180-8264
----------	------------------	-------	------------------

18) 의원발의 조례안에 대한 의견 제출(행정관리담당관-8833, 2023.6.8.) 참조.