서울특별시교육청 교육갈등의 예방 및 조정에 관한 조례안

심 사 보 고 서

의 안 번 호	1502

2020년 6월 19일
교 육 위 원 회

Ⅰ. 심사경과

1. 발의일자 및 발의자 : 2020년 5월 25일, 장상기 의원 외 10명

2. 회부일자 : 2020년 5월 29일

3. 상정일자

○ 제295회 서울특별시의회 정례회 제4차 교육위원회

(2020년 6월 19일 상정, 원안가결)

Ⅱ. 제안설명의 요지(제안설명자 : 장상기 의원)

1. 제안이유

○ 서울특별시교육청이 교육정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 다양한 교육갈등을 예방하고 이를 해결하기 위한 제도적 절차 등을 마련함으로써 원활한 교육정책 수행과 교육갈등으로 인해 소비되는 사회적 비용을 절감하여 사회통합에 기여하고자 함.

2. 주요내용

가. 갈등영향분석에 관한 내용을 정함(안 제5조).

나. 참여적 의사결정방법에 관한 사항을 규정함(안 제6조).

다. 갈등조정협의회에 구성·운영 등에 관하여 규정함(안 제7조～제9조).

라. 갈등관리전문기관 등의 지정·운영에 관하여 규정함(안 제10조).

Ⅲ. 검토보고 요지(수석전문위원 : 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

○ 동 조례안은 2020년 5월 22일 장상기 의원 외 10명 의원에 의해 의안번호 제1502호로 발의되어 2020년 5월 29일 우리 위원회로 회부되었습니다.

○ 동 조례안은 교육청이 교육정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 다양한 형태의 교육갈등을 예방하고 이를 해결하기 위한 제도적 장치를 마련하고자 발의 된 것입니다.

2. 주요 검토의견

가. 공공갈등 해결을 위한 법령과 교육청의 갈등해결 체계

1) 법령 체계

○ 오늘날 다양한 행정수요의 증가로 인하여 행정기관이 정책을 수립·추진하는 과정에서 직·간접적으로 영향을 받는 이해당사자 상호간 또는 이해당사자와 행정기관 간에 이해 충돌이 빈번하게 발생하고 있는 상황입니다.

○ 정부는 이러한 행정환경의 변화에 신속하게 대응함으로써 이해관계의

충돌로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위해 2007년 2월 12일 중앙행정기관 등이 공공정책과 관련된 갈등을 체계적으로 관리할 수 있도록 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」(대통령령)을 제정한 바 있습니다.

○ 그러나 동 규정은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할·책무 및 절차 등을 중심으로 규정되었는바, 각 시·도 교육청 등의 지방자치단체의 갈등관리를 위한 직접적인 근거 법령이라 할 수 없는 상황입니다.

○ 이에 따라 전국의 124개 광역·기초자치단체에서는 '갈등 예방과 해결에 관한 조례'를 제정·시행하고 있습니다.[1)]

다만, 17개 시·도 교육청의 경우에는 갈등관리를 위한 조례가 전무한 반면 교육행정영역에 있어서도 다양한 갈등상황이 유발되고 있다는 점에서 이를 체계적으로 관리할 수 있는 법령체계를 확립하는 것이 필요할 것으로 생각되는바,

동 조례안의 제정은 교육행정영역의 갈등을 예방하고 이를 해결할 수 있는 시스템을 구축할 수 있다는 점에서 의미 있는 입법적 조치로 사료됩니다.

2) 교육청의 갈등해결 체계

○ 현재 교육청의 갈등관리 체계를 살펴보면, 교육청은 정책안전기획관의 정책조정담당팀에서 '갈등·리스크 관리' 업무를 총괄하고 있으나, 실질적으로 각 사업부서 차원에서 소관 정책사업에 대해 '갈등진단표'를 작성하는 방식으로 갈등상황을 예방·관리하고 있는 실정입니다.

---

1) 서울특별시도 2012년 9월 28일 「서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례」를 제정하여 시행하고 있음.

[교육청 갈등관리 업무 프로세스]

추진업무	추진부서	세부사항
· 사업시행 전 검토항목 운영 · 갈등·리스크 진단	사업부서	· 갈등관리 운영의 실질업무 추진
⇩		
· 실국장 회의 보고	사업부서 정책·안전기획관	· 갈등·리스크 가능성 있는 정책 사업 추진 시
⇩		
· 지속관리	사업부서	· 사후관리, 갈등예방 모니터링 등 실시

❖ 갈등·리스크 관리 목록

①학교설립 ②진학관리 ③학생안전 및 생활지도 ④교직원 임용 ⑤사학관리

⑥청렴대책 ⑦교직원관리

○ 이는 갈등관리 전담부서를 별도로 조직하여 갈등예방과 해결에 적극적으로 임하고 있는 서울특별시와 매우 비교되는 상황으로, 서울특별시는 서울혁신기획관 소속으로 갈등조정담당관을 별도로 두고 하부조직으로 갈등조정팀과 갈등관리팀을 세분화하여 보다 체계적이고 효과적으로 갈등예방과 해결에 임하고 있습니다.[2)]

그러나 교육청은 매년 다양한 갈등상황이 촉발되고 있음에도 불구하고[3)] 이를 체계적이고 효과적으로 관리할 수 있는 조직조차 갖추지 못하고 있다는 점에서 전담부서의 구성, 갈등관리 종합계획의 수립 등과 같은 시스템 구축이 시급한 상황이라 하겠습니다.[4)]

따라서 동 조례안이 갈등영향분석 실시(안 제5조), 갈등조정협의회(안 제7조)의 구성 등을 규정한 것은 교육청의 갈등관리 기본체계를 확립하여 교육영역에서의 갈등유발 요인을 체계적으로 예방·관리할 수 있

2) 서울특별시는 조례와 「갈등관리 매뉴얼」(2018)에 따라 매년 갈등관리 종합계획을 수립하고 갈등영향분석도 실시하고 하고 있습니다.

3) 무상급식 실시, 역사교과서 개편, 특수학교 설치, 자사고 폐지, 누리과정 지원, 학원일요휴무제 도입 등이 대표적이라 할 수 있음. 조희연 교육감 취임 후의 구체적인 갈등사례는 [붙임] 참고.

4) 이러한 상황에서 교육청은 갈등관리의 중요성을 인식하여 「2020. 갈등관리 종합 방안 TF 보고서」를 작성하는 등 갈등관리 체계구축을 위한 기반마련에 집중하고 있음.

도록 한다는 점에서 매우 유의미하다고 생각됩니다.

나. 주요 조문별 검토

1) 조례안의 구성체계

○ 동 조례안은 총 15개 조문으로 구성되어 있는바, 안 제1조부터 제4조까지는 목적, 정의, 교육감의 책무와 다른 법령 또는 조례와의 관계 등의 총론적 사항을 규정하였고, 안 제5조는 교육정책의 기대효과와 갈등유발 요인 등에 대비하기 위한 갈등영향분석 실시에 관한 사항을 규정하였습니다.

○ 다음으로 안 제6조는 교육갈등 해결을 위해 이해관계인, 전문가 등이 참여하는 참여적 의사결정 사항을 규정하였고, 제7조부터 제9조까지는 각 사안별 갈등 상황을 효과적으로 조정·관리하기 위한 갈등조정협의회의 구성·운영 등에 관한 사항을 규정하였습니다.

○ 그리고 안 제10조는 갈등관리를 위한 정책·법령·제도 등의 조사·연구 등에 갈등관리전문기관을 활용할 수 있도록 규정하고 있고, 안 제11조는 갈등관리와 관련하여 관계공무원 등의 비밀유지 의무를 규정하였습니다.

○ 마지막으로 안 제12조와 제13조는 효율적인 갈등관리체계 수립을 위한 갈등관리 매뉴얼의 작성과 갈등관리실태의 점검 등에 관해 규정하고 있는바, 동 조례안은 내용적 측면에서 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」을 충실히 반영하였고, 형식적인 면에서도 전반적으로 '알기 쉬운 법령 정비기준'과 자치법규 입안실무 등을 따르고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

2) 교육청 조직개편과 전담부서의 설치

○ 다만 동 조례안에는 전담부서에 관한 사항이 명시되어 있지 아니한바, 이는 「서울특별시교육청 행정기구 설치 조례」 및 동 시행규칙과 연

동하여 추가적인 조직개편이 수반되는 사항이라 할 것이므로 보다 효율적인 갈등관리를 위해서는 차후 조직개편을 통해 서울특별시와 같이 갈등관리를 위한 전담부서를 설치할 필요성이 있을 것으로 생각됩니다.

○ 참고로 교육청은 동 조례안과 관련해서 별도의 의견이 없음을 제출한 바 있습니다(행정관리담당관-6995, 2020.5.29.)

Ⅳ. 질의 및 답변요지 : 생략

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

서울특별시교육청 교육갈등의 예방 및 조정에 관한 조례안

제1조(목적) 이 조례는 서울특별시교육청의 교육갈등 예방과 조정에 관한 역할·책무 및 절차 등을 규정하고 서울특별시교육청의 갈등관리 능력을 향상시킴으로써 사회통합에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “교육갈등“이란 서울특별시교육청(이하 “교육청” 이라 한다)이 교육정책(자치법규의 제정·개정과 폐지, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다.
2. “갈등관리“란 교육청이 교육갈등을 예방하고 조정·해결하기 위하여 수행하는 모든 활동을 말한다.
3. “갈등영향분석“이란 교육정책을 수립 · 추진할 때 교육정책이 사회에 미치는 갈등의 요인을 예측 · 분석하고 예상되는 교육갈등에 대한 대책을 강구하는 것을 말한다.

제3조(교육감의 책무) ① 서울특별시교육감(이하 “교육감” 이라 한다)은 교육갈등 예방 및 조정 능력을 강화하기 위하여 종합적인 시책을 수립 · 추진하여야 한다.

② 교육감은 교육갈등을 신속하고 효율적으로 해결할 수 있는 다양한 수단을 발굴하여 적극 활용하여야 한다.

③ 교육감은 소속 직원을 대상으로 교육갈등을 예방하고 조정할 수 있는 능력을 향상시키기 위한 교육훈련을 실시하여야 한다.

제4조(다른 법령 또는 조례와의 관계) 교육갈등의 예방과 조정에 관하여 다른 법령이나 조례에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따른다.

제5조(갈등영향분석) ① 교육감은 교육정책을 수립 · 시행 · 변경함에 있어서

학생, 학부모, 교직원(이하 ‘교육공동체’라고 한다) 등에게 중대하고 광범위한 영향을 주거나 이해 상충으로 인하여 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 경우에는 갈등영향분석을 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 갈등영향분석에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 해당 교육정책의 개요 및 기대효과
2. 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용
3. 교육관련 단체 및 전문가의 의견
4. 교육갈등 유발요인 및 예상되는 주요쟁점
5. 교육갈등으로 인한 사회적 영향
6. 교육갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획
7. 그 밖에 교육갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항

③ 교육감은 제2항의 갈등영향분석을 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있다.

제6조(참여적 의사결정방법의 활용) ① 교육감은 교육갈등의 예방·해결을 위하여 교육정책 결정과정에 이해관계인·교육공동체 또는 전문가 등이 참여하는 의사결정방법을 활용할 수 있다.

② 교육감은 교육정책을 결정함에 있어 제1항에 따른 참여적 의사결정방법의 활용결과를 충분히 고려하여야 한다.

제7조(갈등조정협의회) ① 교육감은 교육갈등을 원만하게 조정하고 관리하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회(이하 “협의회“라 한다)를 구성하여 운영할 수 있다.

② 교육감은 협의회의 구성과 운영에 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

제8조(협의회의 구성·운영) ① 협의회는 의장 1명을 포함하여 5명 이상 20명 이하의 위원으로 구성하며, 의장은 해당 사안과 직접 관련이 없는 위원 중에서 위원 간 합의로 선정한다.

② 위원은 소속 공무원을 포함하여 이해관계인(이하 “당사자”라 한다) 및 전문가로 한다.

③ 의장은 필요하다고 인정하는 경우 당사자 외의 관련 단체 또는 전문가를 협의회에 참석시켜 의견을 들을 수 있다.

④ 협의회는 활동기간을 정하여 운영한다. 다만 필요 시 위원 간 합의로 기간

을 연장할 수 있다.

제9조(협의결과문의 내용 및 이행) ① 협의회는 갈등사안에 대하여 조정된 협의결과문을 작성하고 이를 이행하도록 당사자에게 권고할 수 있다.

② 협의결과문의 내용은 법령 등에 위배되거나 중대한 공익을 침해하지 않아야 한다.

③ 교육감은 제1항에 따른 협의결과를 성실하게 이행하도록 노력하여야 한다.

제10조(갈등관리전문기관 등의 지정 · 운영) 교육감은 다음 각 호의 업무를 수행하기 위하여 갈등관리와 관련된 전문가 및 전문기관 등을 위촉 또는 지정·활용할 수 있다.

1. 갈등조정협의회 참여 등 자문
2. 갈등관리를 위한 정책 · 법령 · 제도 · 문화 등의 조사 · 연구
3. 갈등관리매뉴얼의 작성·보급
4. 교육갈등의 예방·해결을 위한 교육훈련 프로그램의 개발·보급
5. 갈등영향분석에 관한 조사·연구
6. 참여적 의사결정방법의 활용방법에 관한 조사·연구
7. 그 밖에 교육갈등의 예방·해결에 필요한 사항

제11조(비밀유지) 교육감과 소속 공무원, 협의회의 위원 및 제10조의 전문가 및 전문기관은 교육갈등 예방 및 조정 과정에서 알게 된 비밀을 다른 사람에게 누설하거나 직무상 목적 외에 이를 사용하여서는 아니 된다.

제12조(갈등관리매뉴얼의 활용) 교육감은 교육정책을 수립하거나 추진할 때 갈등관리매뉴얼을 활용할 수 있다.

제13조(갈등관리실태의 점검 등) 교육감은 연 1회 이상 갈등관리 실태 등을 점검하고 평가해야 한다.

제14조(수당지급 등) 교육감은 제7조에 의해 설치된 협의회의 운영과정에서 발생하는 비용이나 제10조의 전문가 및 전문기관의 활동 등에 소요되는 비용에 대해 예산의 범위에서 수당·여비 그 밖에 필요한 경비를

지급할 수 있다.

제15조(시행규칙) 이 조례의 시행에 관하여 필요한 사항은 교육규칙으로 정한다.

부 칙

이 조례는 공포한 날부터 시행한다.

붙임 **조희연 교육감 취임 후 현재까지 야기된 교육갈등 유형별 정리자료**(역사교과서, 학교비정규직, 자사고폐지, 외고폐지, 학원일요휴무제 도입 등 교육청이 파악하고 있는 자료)

서울교육 갈등관계 유형(서울교육 갈등·리스크 관리 tf검토보고서)

유형화 1 【국가 - 시민사회】 유형화

- 2010년 **교육감 직선제 도입이**후 시민사회 및 국가와의 **갈등 양상이 전면화** 됨
- **국가와 우리교육청 갈등관계가 시민사회 내부에서 반복 재생산**되는 등 시민사회와 우리교육청 관계가 국가와의 관계 안에도 투영됨

갈등관계 영역	사례	
교육청 ↔ 국가	○ 자율형 사립고등학교 지정취소 갈등 ○ 역사교과서 국정화를 둘러싼 갈등 ○ 관광진흥법 개정을 둘러싼 갈등	○ 누리과정 예산갈등 ○ 전교조 법외노조 갈등
교육청 ↔ 시민사회	○ 교육감 직선제도 폐지 갈등 ○ 영훈국제중 비리/특혜 갈등 ○ 9시 등교 정책추진 갈등 ○ 촌지근절 홍보 동영상 갈등 ○ 친일인명사전 배포 갈등 ○ 혁신교육지구 갈등	○ 강서2학군 중학교 배정 갈등 ○ 하나고 입시부정 및 특혜의혹 갈등 ○ 유치원 원아모집 갈등 ○ 성일중 발달장애인센터 갈등 ○ 공익제보교사 보호 갈등 ○ 학교비정규직노조를 둘러싼 갈등

유형화 2 【시민사회 vs 시민사회】 유형화 : 정책레짐(regime)[5] 갈등

- 정책 옹호 또는 반대하는 집단이 다른 정책 갈등 구도에서도 반복 출현
- 이는 개별갈등이 아닌 교육정책 레짐(Policy regime)에 대한 입장을 중심으로 구성된 **정책옹호연합과 정책반대연합의 갈등양상**이 나타나는 것으로 보임

5) 레짐(regim) : 가치 , 규범 및 규칙들의 총합을 말하며, 인간의 행태나 인간 간의 상호관계를 일정한 방향으로 결정하는 틀 제공(이종수 , 2009)

갈등관계 영역	사례
정책옹호연합(전교조) **↕** **정책반대연합(교총)**	○ 자율형 사립고등학교 지정취소 갈등 ○ 누리과정 예산 갈등 ○ 역사교과서 국정화를 둘러싼 갈등 ○ 친일인명사전 배포 갈등 ○ 교육감 직선제도 폐지 갈등

유형화 3 개별사건에 대한 [집단 vs 집단] 유형화

- ❍ 교육정책 레짐과 무관하게 **개별 사건에 대한 입장 차이를 중심**으로 조직화된 시민사회 갈등이 존재
- ❍ 교육청이 갈등 형성자의 역할보다는 **시민사회 내부의 갈등관리자이자 정책중개자(policy broker)로서 역할**을 부여받음
- ❍ 이 유형화의 특징은 **시민사회내의 다원적 이해관계의 갈등이 우리교육청과 국가의 갈등으로 전이되지 않는다**는 점

갈등관계 영역	사례
다원적인 이해관계 갈등	○ 성일중 발달장애인센터 갈등 ○ 강서2학군 중학교 배정 갈등 ○ 유치원 원아모집 갈등 ○ 9시 등교 정책추진 갈등

유형화 4 【교육행정 vs 서울시 교육주체】 유형화

- ❍ 지방교육자치제는 교육행정과 일반 행정을 분리·독립시켜 교육의 자주성과 전문성을 보장하는 제도임
- ❍ 위와 같은 특성으로 타 기관 및 서울시 등과 수평적 갈등관계 발생

갈등관계 영역	특징
교육청 **↕** **서울시, 서울시의회 등**	○ 우리교육청의 경우 경남교육청과 경남도청의 갈등관계와 비교한다면, **수평적인 연결구조(서울시, 서울시의회, 교육위원회, 교육청)간은 갈등강도가 비교적 약함**