

서울특별시 학교보안관 운영 및 지원 등에 관한 조례 일부개정조례안

검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 75번
- 제출자 : 박환희 의원 외 25명
- 제출자 : 2022년 8월 29일
- 회부일 : 2022년 9월 2일

2. 제안이유

- 국·공립 초등학교와 특수학교에 한정하여 운영하는 학교보안관을 「초·중등교육법」의 사립초등학교까지 확대·운영하도록 관련 조례를 개정하여 학교안전 및 학생보호에 만전을 기하려는 것임.

3. 주요내용

- 제2조제2호 중 “국공립”을 “국·공립 및 사립”으로 한다(안 제2조제 2호).

4. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「학교안전사고 예방 및 보상에 관한 법률」, 「초·중등 교육법」
- 나. 예산조치 : 해당없음(비용추계서 비대상사유서 별첨)
- 다. 입법예고(2022.9.7. ~ 9.11.) 결과 : 의견 없음.

5. 검토 의견

가. 개정안의 개요 및 개정의 필요성

- 본 일부개정조례안은 학교보안관 지원대상을 특수학교와 국·공립초등학교에서 사립초등학교까지 확대하여, 서울특별시 내 소재하고 있는 모든 초등학교 학생의 안전한 학교생활을 지원하려는 것임(안 제2조 제2호).

< 신·구 조문대비표 >

현행	개정안
<p>제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다.</p> <p>1. "학교보안관"이란 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제20조의5에 규정된 학생보호인력으로서 학교의 장과 노동계약을 체결하고 초등학교 내에 배치되어 학생보호 및 학교안전을 위해 활동하는 사람을 말한다.</p> <p>2. "학교"란 「초·중등교육법」 제2조 및 제3조에 따른 특수학교와 <u>국공립</u> 초등학교를 말한다.</p> <p>3. "채용"이란 학교의 장이 학교보안관과 노동관계를 맺는 모든 행위를 말한다.</p> <p>4. "해고"란 학교의 장이 장래에 대하여 학교보안관과의 노동관계를 종료시키는 법률행위를 말한다.</p>	<p>제2조(정의) (현행과 같음)</p> <p>1. (현행과 같음)</p> <p>2. "학교"란 「초·중등교육법」 제2조 및 제3조에 따른 특수학교와 <u>국공립 및 사립</u> 초등학교를 말한다.</p> <p>3. (현행과 같음)</p> <p>4. (현행과 같음)</p>

- 현행 「서울특별시 학교보안관 운영 및 지원 등에 관한 조례」(이하 '본 조례')는 학교보안관을 배치·지원할 수 있는 대상학교를 국·공립 초등학교로 정의하고 있으나,
 - 안 제2조 제2호에 “국·공립 및 사립초등학교”로 규정하여 모든 초등학교에 학교보안관을 배치하려는 것으로 보임.

〈 신 · 구 조문대비표 〉

현행	개정안
제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음 각 호와 같다. <ol style="list-style-type: none"> 1. (생략) 2. "학교"란 「초·중등교육법」 제2조 및 제3조에 따른 특수학교와 <u>국공립</u> 초등학교를 말한다. 3. (생략) 4. (생략) 	제2조(정의) (현행과 같음) <ol style="list-style-type: none"> 1. (현행과 같음) 2. "학교"란 「초·중등교육법」 제2조 및 제3조에 따른 특수학교와 <u>국공립 및 사립</u> 초등학교를 말한다. 3. (현행과 같음) 4. (현행과 같음)

- 학교보안관은 안전한 학교환경을 조성하기 위하여 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」과 본 조례에 따라 2011년부터 운영해 왔으며, 2022년도에는 368억원의 예산을 편성하여 598개 국·공립 초등학교와 특수학교 등에 학교별 2명(안전취약학교 등은 학교보안관 1명 추가배치)을 배치하여 학교의 장의 책임하에 1,271명의 학교보안관을 운용하고 있음.

※ 「학생보호인력 운영 표준 가이드라인」제2조(정의) 본 가이드라인에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “학생보호인력”이란 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」 제20조의 5에 규정된 인력으로써, 배움터지킴이·학교보안관·민간경비(주간)·사회복무요원 등 학교 내에 배치되어 학생보호 및 학교안전을 위해 활동하는 인력을 말한다.

※ 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률」제20조의5(학생보호인력의 배치 등) ① 국가·지방자치단체 또는 학교의 장은 학교폭력을 예방하기 위하여 학교 내에 학생보호인력을 배치하여 활용할 수 있다.

※ 「서울특별시 학교보안관 운영 및 지원 등에 관한 조례」제1조(목적) 이 조례는 (중략)학교보안관의 운영 및 지원에 관한 사항을 정함으로써 학교보안관의 효율적인 업무수행 및 활동능력을 제고하여 안전한 학교 환경을 조성하는데 그 목적이 있다.

※ 「학생보호인력 운영 표준 가이드라인」제10조(학생보호인원 활동 관리)① 학생보호인력의 활동 관리 책임자는 학교의 장이며, 역할 부여 및 관리는 교감 또는 생활지도부장 등 학교의 장이 사전에 지정한 자가 담당한다.

〈 서울특별시 학교보안관 사업의 개요 〉

- 배치 대상 : 서울시 특수학교 및 국공립 초등학교 598개교
- 배치 인원 : 총 598개교, 1,271명(2023년 3월 기준)
- 주요 역할 : 학생생활지도 관련 교사의 학교안전 업무를 보조하는 사람으로, 학교실정에 맞게 학교의 장이 역할을 부여
- 운영방법 : 학교장 직영(학교장 직접 채용, 1년 기간제 근로자)
- 채용권자 및 관리책임자 : 학교의 장
- 지원내역 : ① 급여, ② 퇴직적립금, ③ 4대 보험료, ④ 대체인력비, ⑤ 교육 여비, ⑥ 명절 휴가비, ⑦ 연차수당, ⑧ 휴일근로 수당, ⑨ 체력측정비, ⑩ 유니폼비
- 지원방법 : 서울시에서 학교계좌로 이체 (전액 서울시 예산)
- 채용기간 : 1년 이내로 근로계약 체결
- 채용자격 : 만 55세 이상~만 70세 이하
- 채용가점 : 최대 10점까지 인정
 - ① 자격증 가점 3점(일반경비지도사, 응급구조사, 경비·경호자격증, 학교안전지도사 자격증 보유자)
 - ② 지역주민 및 여성 가점 5점 : 지역주민 가점 5점(의무), 여성 가점 5점(권고)
 - ③ 저소득층 가점 5점

〈 학교보안관 추진경위 〉

- 2010년 : 학교보안관 배치운영 기본계획(시장방침 456호, 2010.11.24.)
- 2011년 : 권역별 운영업체 위탁운영(시 ⇒ 운영업체 ⇒ 학교)
- 2012년 : 학교 직영 전환운영(시 ⇒ 학교)
- 2013년 : 50개교 학교보안관 1명씩 추가배치
- 2013년 : 학교보안관 체력측정 실시(재계약시 반영)
- 2013년 : 학교보안관 대체인력은행 운영(서울시시우회 협약)
- 2015년 : 10개교 학교보안관 1명씩 추가배치
- 2016년 : 학교보안관 제도 개선방안(근무연령, 직무평가 등) 수립·시행
- 2017년 : 6개교 학교보안관 1명씩 추가배치
- 2017년 : 학교보안관 운영 개선계획 수립·시행 및 조례 제정
- 2018년 : 학교보안관 배치 확대(공립 특수학교) 관련 조례 개정
- 2019년 : 공립 특수학교 학교보안관 추가배치

- 서울특별시 내에 위치한 사립학교는 총 38개교이며, 2만여명(2021년 10월 기준)의 학생이 재학 중에 있음.

〈 서울특별시 내 설립주체별 초등학교 현황 〉

(2022.10월 기준, 단위:교/학급/명)

	학교수	학급수	학생수	평균		
				학급수	학교 학생수	학급당학생수
국립초등학교	2	59	1,225	29.5	612	20.7
공립초등학교	569	17,529	370,770	30.8	651	21.2
사립초등학교	38	779	21,750	20.5	572	27.9

· 서울특별시교육청은 매년 4월 10월 교육통계를 홈페이지에 발표하나, 2023년 상반기 교육통계를 게재하지 않아, 국립·공립·사립 초등학교의 현황 비교하고자 2022년 10월 교육통계를 재구성함
출처 : 서울특별시 교육청 교육통계

- 사립학교는 「초·중등교육법」에 따라 국가나 지방자치단체가 설립하는 학교가 아닌 학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖에 사인(私人)이 설립한 학교임.

※ 「초·중등교육법」제3조(국립·공립·사립 학교의 구분) 제2조 각 호의 학교(이하 “학교”라 한다)는 설립주체에 따라 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 국립학교: 국가가 설립·경영하는 학교 또는 국립대학법인이 부설하여 경영하는 학교
2. 공립학교: 지방자치단체가 설립·경영하는 학교
3. 사립학교: 법인이나 개인이 설립·경영하는 학교

○ 사립학교는 높은 교육비로 ‘귀족’·‘부자’ 등의 이미지를 연상할 수 있으나, 대다수 사립학교는 법정부담금, 각종 공납금의 통제, 교육부·교육청의 국·공립학교 위주 투자 등으로 인해 재원의 부담이 큰 상황이며, 사립학교는 교육활동 및 학교운영에 필요한 대부분의 재원을 학부모부담금(입학금, 수업료, 학교운영지원비, 방과후학교활동비, 현장체험학습비 등)에 의존하고 있음.

※ 사립초등학교의 재정 악화 가속화

- 사립초등학교의 경우 COVID19로 인해 도입된 쌍방향 온라인 수업이 단초가 되어 교육현장에 도입되고 있는 이러닝 또는 에듀테크(Edu-Tech) 등은 대규모 예산이 소요될 것으로 보이는데, 국·공립 중·고등학교와 달리 국가와 지방자치단체로부터 지원을 받는 못하는 사립초등학교는 국·공립초등학교와 재정여건의 격차가 심화될 수 있을 것으로 보여짐.
- 또한 교사(校舍, 학교의 건물)의 노후화가 진행될수록 개보수 비용을 지속적으로 증가할 것으로 보이며, 결국 철거 후 신축을 고려할 수 밖에 없는데, 사립초등학교가 적정수준의 교육과 교육활동 및 교육시설을 제공하기 위한 재정력이 충분한지 점검이 필요하다고 하겠음.

※ 근대 사학

- 우리나라의 사학은 삼국시대부터 관학과 함께 교육의 축을 담당하고 있었으며, 개화기 고종의 신문화 도입으로 과거제 폐지, 신학제 제정 등으로 근대학교의 형태를 가진 사학이 설립이 시작되었고, 이후 지방지주, 지역주민단체, 외국종교단체, 민족단체 등의 의해 사학설립은 가속화되었음.
- 일제 강점기, 사학은 민족교육의 진원지로 지목되면서 일제의 통제와 감독이 강화되었고, 민족교육의 통제수단으로 인가제 시행, 사학 재정지원 중단, 지방민의 기부금 차단 등으로 사학의 재원을 통제하였고, 일제 당시 ‘관립학교’에만 재원을 보조하였음.

이에 더해 일제는 민족교육 차단을 위해 촌락교육의 요람이었던 서당 말살정책도 시행했고, 3·1운동 이후 친일사학 및 일본인 교육을 위한 사학을 제외한 사학에 대해서는 통제·말살은 더욱 전면화·조직화 되었음.

- **해방이후** 사학 통제정책이 없어지자, **사학의 양적확대**가 이루어졌으나, 1961년 교육의 공공성을 강조한 「교육법」이 제정되고, 「교육법」보다 사학에 대한 공공성을 더욱 강조한 「사립학교법」이 제정되면서, 사학의 교육 자주성이 위축되었고, 1974년 고등학교 평정화시책은 **사학을 통제**한 시책으로 회자되고 있음.
- 현재 「사립학교법」은 목적(제1조)에서 “사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 높이고, 공공성을 높임으로써”라고 밝히고 있으나, 교육부·교육청의 관리권·감독권 제한은 미흡하다고 평가되고 있어, 사학의 공공성과 자주성을 조화·육성·발전시킬 사학 관련 교육정책이 필요할 것으로 사료됨.

○ 사립초등학교는 거주지역과 상관없이 신청 후 추첨 등의 방식으로 학생을 선발하여, 원거리 등교가 많아 학부모의 등하교 지원이 많으며, 스쿨버스 진·출입 등으로 교통안전에 취약할 수 있으며,

- 대학캠퍼스와 학교부지를 공유하는 부속초등학교의 경우, 학교의 경계가 모호하여 외부인의 침입이 잦다는 점 등을 고려했을 때, 서울특별시의 지원에서 제외되었던 사립초등학교에 학생안전 보호 측면에서 본 개정안은 의미가 있다고 사료됨.

※ 국·공립 초등학교의 배정방법

- 근거리 배정 또는 학구(學區, 의무교육 상의 필요로, 취학할 학교를 지정하여 갈라놓은 구역, 통학구역)에 따라 취학

○ 다만, 학교보안관 확대 배치로 인한 서울특별시의 재정부담 점증, 학교보안관 배치 대상의 지속적 확대에 대해서는 검토가 필요할 것으로 사료됨.

나. 세부내용 검토

- 첫째, 현행 학교보안관 체계(1개교 당 2명의 학교보안관 + 학교여건에 따른 1인 추가배치)를 구축한 2015년부터 학교보안관 관련 예산의 증감을 살펴보면, 2015년 218억원을 시작으로 2023년 393억원 규모로 연평균 7.2% 수준의 증가세를 보이고 있는바, 향후 해를 거듭할수록 서울시의 재정 부담은 지속적으로 증가할 것으로 사료됨.

〈 학교보안관 예산의 증감 내역 〉

(단위:백만원)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	연평균 증감
예산현액	22,643	24,361	28,603	31,830	34,328	34,792	36,853	39,249	-
증감액	850	1,718	4,242	3,227	2,498	464	2,061	2,396	2,182
증감률	3.9%	7.6%	17.4%	11.3%	7.8%	1.4%	5.9%	6.1%	7.2%
· 2017년에서 2018사이 최저임금이 16.8% 증액되어 예산액이 크게 증가했음. · 2019년 특수학교 11개교 6억 7천 6백만원(2.4%) 증액비용 포함									

- 최저임금(2017~2018년도)의 인상과 특수학교의 학교보안관 배치(2019년) 후 예산 증액의 규모 등으로 미루어 볼 때, 사립초등학교에 학교보안관을 배치하는 것은 단기적으로 서울특별시 재정에 큰 부담요인으로 작용하지 않을 것으로 보이나,
 - 학교보안관 운영 예산은 대부분 인건비라는 특성을 가지고 있어, 연차를 거듭할수록 재정부담은 가속될 것으로 보이는데, 장기적 관점에서 사업비 전액지원의 타당성에 대해서도 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 둘째, 학교보안관의 지원대상은 지속적으로 확대되고 있음. 2011년 각 학교별 2명씩 배치 후 3명씩 배치하는 학교가 64개소로 늘어났고,

- 2019년 특수학교 11개소가 추가 배치되었으며, 본 개정안의 시행 시 38개 사립 초등학교도 학교보안관 배치될 것으로 보임.
- 또한, 현재 사립초등학교에서 학교보안관의 역할을 수행하는 배움터지킴이는 중·고등학교에서도 운용하고 있는바, 향후 중·고등학교의 학생보호인력이 학교보안관으로 대체되어 서울특별시의 재정부담을 가중시킬 여지는 없는지 점검이 필요하다고 하겠음.

〈 학교별 학교보안관 배치현황 〉

(2023.3월 기준, 단위: 598개교)

	소계	1명 배치 학교	2명 배치 학교	3명 배치 학교			4명 배치 학교
				소계	40시간	20시간	
학교수	598	3	519	76	71	5	2

- ※ 농학교, 맹학교, 교남학교는 특수학교로, 학교의 희망으로 1명 배치
- ※ 1명의 학교보안관 인건비로 오전·오후 2명의 학교보안관을 운영하는 학교는 5개소임
- ※ 4명 배치학교중 1개 학교는 2명이 20시간 탄력근무 보안관임

출처 : 평생교육국

- 셋째, 교육·학예에 관한 사무는 교육감의 소관이며, 교육관련 법령은 지방자치단체로 하여금 이를 보조할 수 있도록 규정하고 있으나, 본 학교보안관 사업은 서울특별시가 학생보호인력 운영비 전액을 부담하고 있는바,
 - 교육청이 모든 초등학교를 배움터지킴이로 운영할 경우 발생하는 규모의 예산을 부담하고 그 외의 비용을 서울특별시가 보조하는 방안 등도 고려해 볼 필요가 있다고 하겠음.

- ※ 「지방교육자치에 관한 법률」 제18조(교육감) ①시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.
- ※ 「지방교육재정교부금법」제11조(지방자치단체의 부담) ⑧ 시·도 및 시·군·자치구는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관할구역에 있는 고등학교 이하 각급학교의 교육에 드는 경비를 보조할 수 있다

※ 배움터지킴이

- 서울시교육청이 운영하는 학생보호인력
- 2022년 사립초등학교 38교, 중학교 382교, 고등학교 296교 등 총 716개교, 1,025명
- ‘자원봉사자 위촉’의 형태로 운영하고 근로계약서를 작성하지 않음.
- 자원봉사자의 지위로 활동비(일 48,000원, 연 936만원) 지급

- 넷째, 부칙은 2023년 1월 1일부터 본 조례를 시행하도록 규정하고 있으나, 본 개정안 심사가 지연되어 2023년 학교보안관 예산은 사립초등학교의 학교보안관 예산을 미포함하여 편성하였으며, 현재 사립초등학교는 ‘배움터지킴이’로 학생보호인력을 운영하고 있어, 사업추진에 필요한 예산확보 및 원활한 제도 전환 기간 확보 등을 고려하여 부칙의 수정이 필요할 것으로 사료됨.

< 부칙 중 시행일 관련 의견 >

개정안	검토의견
이 조례는 2023년 1월 1일부터 시행한다.	1안 : 이 조례는 공포한 날로부터 시행한다. 2안 : 이 조례는 2024년 1월 1일부터 시행한다.

- 결론적으로, 학교보안관을 사립초등학교에 배치하여 학생의 안전을 도모하려는 본 개정안은 필요할 것으로 보이나, 서울특별시 부담액의 점증적 상승, 학교보안관의 중·고교 확대배치 가능성, 교육청과 경비분담, 시행시기 등에 대해서 검토가 필요할 것으로 사료됨.

전 문 위 원	김 정 덕
입 법 조 사 관	정 찬 일

〈 서울특별시 소재 사립초등학교 현황 〉

(2022년 4월 기준, 단위:명)

	행정구역	학교명	설립유형	학급수	학생수	학급당학생수
소계				778	21,530	27.67
1	종로구	상명대학교사범대학부속초등학교	사립	12	332	27.7
2	종로구	운현초등학교	사립	6	179	29.8
3	중구	동산초등학교	사립	18	560	31.1
4	중구	리라초등학교	사립	19	480	25.3
5	중구	숭의초등학교	사립	18	534	29.7
6	용산구	신광초등학교	사립	12	367	30.6
7	성동구	한양초등학교	사립	24	666	27.8
8	광진구	경복초등학교	사립	30	771	25.7
9	광진구	성동초등학교	사립	24	718	29.9
10	광진구	세종초등학교	사립	12	364	30.3
11	동대문구	경희초등학교	사립	22	623	28.3
12	동대문구	서울삼육초등학교	사립	23	716	31.1
13	동대문구	은석초등학교	사립	23	676	29.4
14	중랑구	금성초등학교	사립	23	632	27.5
15	성북구	광운초등학교	사립	21	598	28.5
16	성북구	대광초등학교	사립	18	483	26.8
17	성북구	매원초등학교	사립	18	496	27.6
18	성북구	성신초등학교	사립	18	472	26.2
19	성북구	우촌초등학교	사립	21	544	25.9
20	강북구	영훈초등학교	사립	24	682	28.4
21	도봉구	동북초등학교	사립	24	742	30.9
22	도봉구	한신초등학교	사립	23	564	24.5
23	노원구	상명초등학교	사립	24	713	29.7
24	노원구	청원초등학교	사립	24	698	29.1
25	노원구	태강삼육초등학교	사립	24	769	32.0
26	노원구	화랑초등학교	사립	24	676	28.2
27	은평구	선일초등학교	사립	17	437	25.7
28	은평구	예일초등학교	사립	17	476	28.0
29	은평구	충암초등학교	사립	26	660	25.4
30	서대문구	경기초등학교	사립	24	575	24.0
31	서대문구	명지초등학교	사립	30	685	22.8
32	서대문구	이화여자대학교사범대학부속초등학교	사립	24	624	26.0
33	서대문구	추계초등학교	사립	12	352	29.3
34	마포구	홍익대학교사범대학부속초등학교	사립	18	486	27.0
35	강서구	유석초등학교	사립	12	336	28.0
36	금천구	동광초등학교	사립	15	412	27.5
37	동작구	중앙대학교사범대학부속초등학교	사립	30	727	24.2
38	서초구	계성초등학교	사립	24	705	29.4