

서울특별시교육청 학교환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제804호
2. 발 의 자 : 최유희 의원
3. 발의일자 : 2023. 5. 30.
4. 회부일자 : 2023. 6. 5.

II. 제안이유

- 2023. 3. 1.부터 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」 제10조의 2가 시행됨에 따라 초등학교와 중학교의 환경교육이 의무화되는 등 환경교육이 강화되고 있음.
- 그러나 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례」가 법의 취지를 충분히 반영하지 못하고, 부적절한 기금운용과 유사·중복 위원회 운영 등으로 재정 및 행정의 비효율을 초래하고 있으며, 환경교육과 관련된 유사·중복 조례로 효율적 관리와 운영이 어려운 실정임.
- 이에, 학교환경교육의 활성화 및 지원에 관한 자치법규 체계를 전반적으로 정비하여 법의 취지에 맞게 새로 제정함으로써 지역사회의 기후

위기 극복과 지속가능발전에 이바지하고, 조례 운영의 실효성 및 행정 효율성을 제고하고자 함.

III. 주요내용

- 가. 학교환경교육 등 용어 정의와 학교환경교육 활성화를 위한 교육감·각급학교장의 책무 명시(안 제2조 및 제3조)
- 나. 학교환경교육기본계획의 수립·시행 및 운영지원 근거(안 제5조 및 제6조)
- 다. 학교환경교육 모범학교 지정 및 모범학교 지원 근거 규정(안 제7조)

IV. 참고사항

- 1. 관계법령 : 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」
- 2. 예산조치 : 비용추계 미첨부 사유서 참조
- 3. 기 타

○ 입법예고(2023.6.8. ~ 6.12.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2023년 5월 30일 최유희 의원에 의해 의안번호 제804호로 발의되어 2023년 6월 5일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 서울특별시 내 학교에서 시행되는 학교 환경교육 전반에 관한 사항을 규정함으로써 기후위기 극복과 지속가능발전에 이바지할 수 있는 인재를 양성하고자 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

가. 제정 취지에 대한 검토

- 우리나라의 환경교육 관련 법제는 1990년 8월 「환경정책기본법」을 통해 환경교육 추진의 법적 근거가 마련된 이후 2008년 「환경교육진흥법」 제정, 2022년 1월 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」 시행 등을 거치며 양질적 측면에서 발전을 거듭해왔습니다.
 - 이는 전 세계적으로 기후위기와 환경재난 심화에 따른 경제·사회적 피해가 가시화되고, 탄소중립이나 기후변화 대응과 같은 이슈에 국제적인 공조와 대응 필요성이 제기됨에 따라 국가적 차원에서 환경교육에 관심을 기울여온 결과라고 할 것입니다.
 - 서울시교육청 역시 사회적 흐름에 발맞춰 2018년 1월 「서울특별시교육청 학교환경교육 진흥 조례」 제정을 시작으로, 2021년 7월 이를 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례」(이하 ‘생태전환교육 조례’)로 전부개정하는 등 환경교육 관련 법제의 변화를 지속해왔습니다.
- 그리고 교육청은 생태전환교육 조례에 근거하여 생태시민 육성을

위한 네트워크 구축, 농촌유학 시행, 생태전환교육 연구학교 및 중점 학교 운영 등을 통해 환경교육 진흥을 위한 정책을 시행해왔습니다.

[표] 2023년 서울시교육청 생태전환교육 주요 사업 현황¹⁾

(2023.6.12.일 기준)

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, 생태전환 교육 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
	서울교육시스템의 생태적 전환	-생태전환교육위원회 운영(1회) -서울교육중기발전계획(23~26) 수립

○ 그러나 제안이유에서 언급된 바와 같이 생태전환교육 조례에 근거하여 조성된 생태전환교육기금은 본래 취지와 다르게 농촌유학 사업에 편중된 부적정한 운용으로 여러 차례 의회의 지적을 받았고,²⁾ 예산 삭감이 이뤄진 농촌유학 사업의 신규 참여자를 모집하여 의회의 예산 심의·확정권을 훼손했다는 지적을 받은 사실도 있습니다.³⁾

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

2) 2022년도 서울특별시의회 교육위원회 행정사무감사(2022.11.4.), 제316회 임시회 폐회중 제1차 교육위원회 회의(2023.3.30.), 2023년도 서울특별시교육청 생태전환교육기금 운용계획안 검토보고서 등 참조.

3) 제316회 서울특별시의회 임시회 제2차 본회의(2023.2.21.), 제316회 임시회 폐회중 제1차 교육위원회

- 또한, 생태전환교육 조례 제6조는⁴⁾ 교육감이 생태전환교육 운영 전반에 대해 자문을 받을 수 있도록 서울특별시교육청 생태전환교육위원회를 구성하도록 하고 있음에도, 서울시교육청은 이를 환경·생태교육자문 위원회와 통합하여 운영하는 등⁵⁾ 조례에 대한 집행기관 중심의 자의적 해석으로 조례를 시행하여 왔습니다.
- 더욱이 제안이유와 같이 서울시교육청에는 생태전환교육 조례 이외에도 「서울특별시교육청 재활용가능자원 분리배출 교육지원에 관한 조례」와⁶⁾ 「서울특별시교육청 1회용품 사용 및 제공 제한 조례」⁷⁾ 등 환경교육 관련 조례가 별도로 시행되고 있어 학교 환경교육을 통합적으로 규율할 수 있는 조례 제정의 필요성도 제기되고 있는 상황입니다.
- 동 조례안은 지금까지 제기된 서울시교육청 환경교육 관련 자치법규의 구성과 운영 전반의 문제점을 해소함으로써 서울시의 학교 환경교육이 내실 있게 운영되도록 지원하고자 발의된 것으로 제정 취지와 관련하여 별도의 문제는 없는 것으로 생각합니다.

나. 조례안의 체계와 주요 조문별 검토

1) 조례안의 체계

- 동 조례안은 제1조부터 제4조까지 목적, 정의, 교육감의 책무, 다른 조례와의 관계에 관해 규정하고, 제5조에서 학교환경교육기본계획의 수립·시행, 제6조와 제7조에서 각각 학교환경교육의 운영 지원과 학교 환경교육 모범학교의 지정·운영에 관한 내용을 담고 있으며, 제8조

회의(2023.3.30.) 등 참조.

4) 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례」 제6조(생태전환교육위원회의 설치와 기능) 교육감은 다음 각 호의 사항을 자문하기 위해 서울특별시교육청 생태전환교육 위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

5) ‘생태전환교육위원’은 ‘환경·생태자문위원’을 겸하고 있으며, 현재 ‘환경·생태자문위원회’ 폐지 진행 중 (「서울특별시교육청 정책자문위원회 설치·운영 조례」 개정 예정)

6) 「서울특별시교육청 재활용가능자원 분리배출 교육지원에 관한 조례」(서울특별시조례 제7884호, 2021.3.25. 제정·시행)

7) 「서울특별시교육청 1회용품 사용 및 제공 제한 조례」(서울특별시조례 제7669호, 2020.7.16. 제정·시행)

에서 관련 사무의 위탁 근거를 규정하고 있습니다.

이어 제9조는 교원 연수, 제10조는 지역사회 협력망 구축, 제11조와 제12조는 각각 포상과 시행규칙에 대해 명시하고 있습니다.

- 동 조례안은 조문 간 구성과 체계, 내용 등에 있어서 「자치법규 입법실무」와 「알기 쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 형식적 문제는 없는 것으로 생각됩니다.

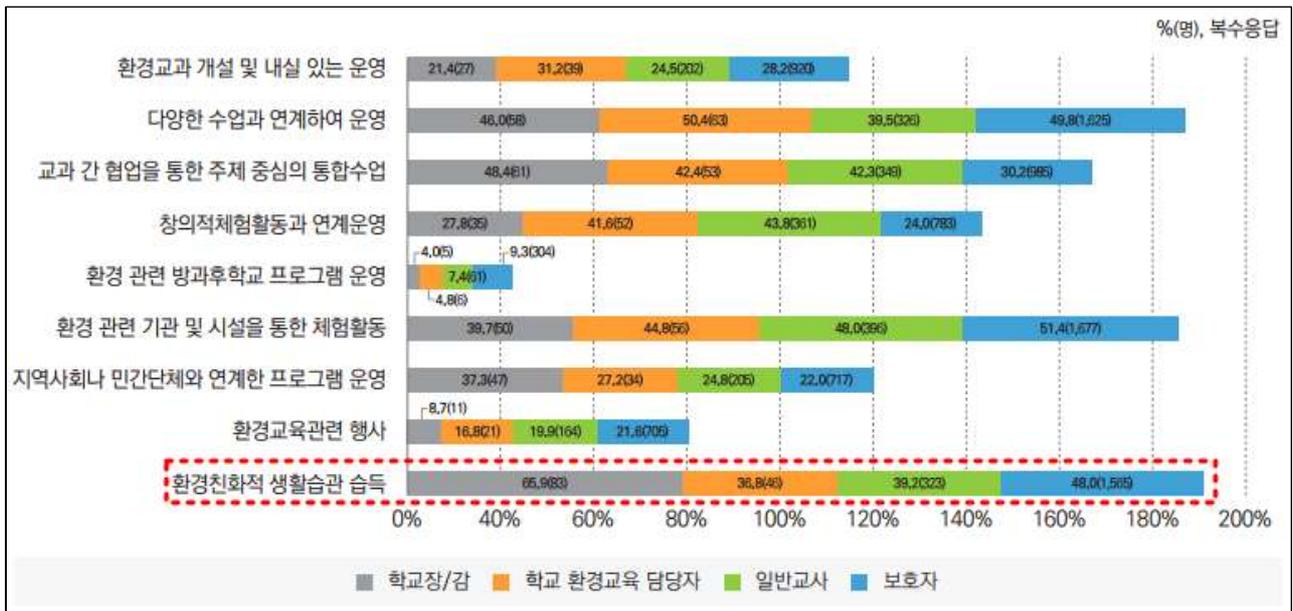
2) 학교환경교육의 운영지원 등에 대한 의견(안 제6조)

- 안 제6조는 교육감이 친환경적인 학교문화 조성 및 학교환경교육의 실천을 장려할 수 있도록 에너지 절약, 재활용가능자원 분리배출, 1회용품 사용 억제 등에 관한 사항을 각급학교에 지원할 수 있도록 규정하고 있습니다.
- 동 규정은 학교 환경교육의 실천적 행동을 지원할 수 있는 근거를 구체적으로 제시하고 있다는 측면에서 환경교육의 효과성을 높이고, 학생 등에게 기후위기와 환경재난 대응을 위한 태도와 행동을 촉구하는 데 이바지할 수 있을 것으로 사료됩니다.
- 더욱이 한국교육개발원 연구 결과에⁸⁾⁹⁾ 따르면 학교 구성원이 인식한 효과적인 환경교육 운영 방법으로 ‘환경친화적 생활습관 습득’이 상당히 높은 공감대를 얻었다는 점에서 환경교육의 실천을 강조하고 있는 안 제6조는 바람직한 입법적 조치라고 생각합니다.

8) 김현진 외(2023), 「학교 환경교육 현황 조사체계 구축 방안 연구: 본조사」, 수탁연구보고 CRR 2023-03, 한국교육개발원.

9) 인용된 조사는 한국교육개발원 의뢰로 한국리서치가 진행한 설문조사로, 전국 탄소중립 중점학교 및 탄소중립 시범학교에 재학 중인 초·중고 학생 12,593명과 조사 참여 학급의 담임교사 825명, 학부모 3,260명을 대상으로 2022년 9월 8일부터 10월 14일까지 시행한 온라인 설문 결과임.

[그림] 효과적인 학교 환경교육 운영 방법¹⁰⁾



○ 한편, 현재 「서울특별시교육청 재활용가능자원 분리배출 교육지원에 관한 조례 폐지조례안」이 우리 위원회에 회부되어 있는 바, 이는 재활용가능자원 분리배출 교육이 학교 환경교육의 일환으로 다뤄야 한다는 취지에서 발의되었습니다.

이런 점에서 동 조문은 조례 폐지에 따른 재활용가능자원 분리배출 교육 축소에 대한 우려를 해소할 수 있을 것으로 판단됩니다.

3) 교원연수 등에 대한 검토(안 제9조)

○ 안 제9조는 교육감이 학교환경교육의 효과적 추진을 위해 교원과 강사, 산학점임교사 등에게 연수와 교육의 기회를 제공하고, 각종 연구 및 활동을 지원할 수 있는 근거를 규정하고 있습니다.

○ 동 조항은 학교환경교육과 관련한 연수나 교육활동의 지원 범위를 교원뿐만 아니라 강사나 산학점임교사 등에까지 확대하고 있으므로 향후 2025년 고교학점제 전면 적용에 따라 교원 외 인력의 교육활동

10) 김현진(2023.3.30.), “학교 구성원이 인식한 학교 환경교육 현황과 추진방향”, KEDI Brief 2023 vol.5, 한국개발연구원, 6쪽.

참여가 증가할 수 있다는 점에서 동 조항은 시의적절한 입법조치라고 사료됩니다.

- 특히, 일반계고에 배치된 교사 중 환경 교과를 전공한 교사가 전국적으로 31명인 상황에서¹¹⁾ 2022 개정 교육과정(고등학교) 선택과목인 ‘기후변화와 지속가능한 세계’ 나 ‘기후변화와 환경생태’의 운영을 위해서는 상치교사(相馳教師),¹²⁾ 강사 등의 역할이 매우 중요하게 대두될 수밖에 없는데,

동 규정을 통해 다양한 교수·학습 주체가 연수와 교육, 연구 활동의 지원 등을 받을 수 있도록 한 것은 바람직한 입법 조치라고 생각합니다.

4) 집행기관 의견에 관한 검토

- 한편, 서울시교육청은 조례안이 기제정된 생태전환교육 조례와 중복되고, 타 시도교육청의 환경교육 관련 조례 제·개정 추이와 「교육기본법」 및 2022 개정 교육과정의 개정 방향과 불일치하며, 생태전환교육 조례의 개정을 통해 제정 취지에서 제시된 사항은 충분히 해소할 수 있다는 의견을 개진하였습니다(행정관리담당관-8833, 2023.6.8.).¹³⁾
- 그러나 생태전환교육 조례와의 중복성과 관련하여 현재 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례 폐지조례안」이¹⁴⁾ 교육위원회에 회부되어 있는 상황이므로, 해당 안건이 처리되는 경우 조례 간 중복에 따른 문제는 발생하지 않을 것으로 판단됩니다.
- 또한, 타 시도교육청의 학교 환경교육 조례가 ‘생태전환교육’이나 ‘기후위기 대응 탄소중립 환경교육’이라는 용어로 제·개정되고 있는 추세라는 의견과 관련하여 17개 시도교육청 중 9개 교육청이 현재

11) 교육부·한국교육개발원(2022), 「교육통계연보」, 일반고등학교 출신별 자격증·과목별 교원수, 329쪽.

12) 중등학교 단위에서 자신이 전공하지 않은 교과를 가르치는 교원을 의미함.

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

14) 서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례 폐지조례안(최유희 의원 발의, 2023.5.30. 발의, 의안번호 제806호)

학교 환경교육 또는 환경교육이라는 용어를 사용하고 있다는 점에서 설득력이 떨어지는 측면이 있다고 할 것입니다. (붙임 자료 참조)

- 이와 함께 조례안이 「교육기본법」과 2022 개정 교육과정의 지향점 또는 방향성과 불일치한다는 의견 역시 상위법령이 ‘학교환경교육’이라는 용어를 사용하고 있고, 2022 개정 교육과정에서도 범교과 학습주제의 하나로 환경과 관련한 교육 주제는 ‘환경·지속가능 발전교육’으로 규정되고 있음에 비추어볼 때 다소 타당성이 낮은 주장이라고 판단됩니다.

5) 경과조치에 관한 검토(안 부칙 제2조)

- 부칙 제2조는 학교환경교육기본계획이 수립될 때까지 생태전환교육 조례 제5조에 따라 수립된 생태전환교육계획을 안 제5조에 따라 수립된 계획으로 보는 경과조치에 관해 규정하고 있습니다.
- 경과규정은 법질서 전환 과정이 부드럽고 순조롭게 진행될 수 있도록 과도적 조치를 강구하는 것으로, 일반적으로 구 자치법규에 의해 형성된 기득권을 보호하고 신 자치법규 적용에 따른 혼선을 예방하기 위하여 두는 규정을 의미합니다.¹⁵⁾

법제처는 경과조치에 대해 “굳이 경과조치를 두지 않아도 될 것으로 여겨지는 경우에도 자치법규 적용의 혼선이 야기될 우려가 조금이라도 예상된다면 확인적 차원에서라도 경과조치를 두도록 한다”며¹⁶⁾ 그 중요성을 강조한 바도 있습니다.

- 그러나 동 조례안은 생태전환교육 조례가 상위법령의 취지와 맞지 않는다는 취지에서 발의되었는바, 생태전환교육 조례 제5조에¹⁷⁾ 따라

15) 법제처(2022.8.), 2022 자치법규 입안 길라잡이, 313-314쪽.

16) 위의 책, 314쪽.

17) 「서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례」 제5조(생태전환교육 계획의 수립·시행) ① 교육감은 생태전환교육 활성화를 위하여 다음 각 호의 사항이 포함된 서울특별시교육청 생태전환교육 계획을 5년마다 수립하여야 한다.

규정된 기본계획에 대해서만 새로운 계획 수립 전까지 기존의 효력을 인정하는 것이 바람직한지에 대해 의문이 제기됩니다.

더욱이 부칙에서 경과조치를 규정한 취지가 조례안 시행에 따른 혼란을 예방하고자 하는 것이라면 시행일을 조정하거나 일반적 경과조치를¹⁸⁾ 둘 수 있음에도 기본계획에 대해서만 경과조치가 명시되어 있는바,

이는 조례안의 당초 제안 취지를 희석할 수 있고, 조례의 실질적인 실행력을 담보하는 기본계획에 있어서만 구 자치법규를 따르는 모순을 야기할 수 있으므로 부칙 제2조는 삭제하는 것이 바람직하다고 판단됩니다.

□ 이상으로 「서울특별시교육청 학교환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

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

1.~8. (생략)

② 교육감은 제1항에 의해 수립한 계획의 차질 없는 수행을 위하여 해마다 그 시행계획(이하 “시행 계획”이라 한다)을 수립·시행해야 한다.

18) 자치법규를 폐지·제정하거나 전부개정하는 경우에는 변경된 내용에 대하여 개별적인 경과조치를 둘 뿐만 아니라 종전 법령의 집행 전반과 관련되는 일반적인 경과조치를 두는 것이 필요한 경우가 있음.

[입법예시] 일반적 경과조치 규정 사례

제2조(다른 조례의 폐지) …조례는 폐지한다.

제4조(일반적 경과조치) 이 조례 시행 전에 종전의 「…조례」의 규정에 따라 행한 처분·절차 그 밖의 행위는 그에 해당하는 이 조례의 규정에 따라 행한 것으로 본다.

(자료: 법제처(2022.8.), 2022 자치법규 입안 길라잡이, 327쪽에서 발췌)

별첨	시도교육청별 환경교육 분야 자치법규 제정·운영 현황
----	-------------------------------------

유형	시도	조례안명	제개정시기 ¹⁹⁾
생태교육 (4)	서울	서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례	2021.7.22. 전부개정
	인천	인천광역시교육청 생태전환교육 활성화 조례	2023.2.20. 전부개정
	강원	강원특별자치도교육청 생태환경교육 진흥에 관한 조례	2015.7.31. 제정
	경남	경상남도교육청 학교생태환경교육 진흥 조례	2015.10.29. 제정
기후변화·탄소중립교육 (4)	광주	광주광역시교육청 기후환경교육 활성화 조례	2021.11.1. 제정
	경기	경기도교육청 기후변화 대응 탄소중립 환경교육 진흥 조례	2021.10.6. 전부개정
	경북	경상북도교육청 기후위기 대응을 위한 탄소중립 환경교육 진흥 조례	2022.4.21. 전부개정
	전남	전라남도교육청 기후변화 대응 탄소중립 환경교육 활성화 조례	2022.3.10. 일부개정
환경교육 (9)	대구	대구광역시교육청 학교환경교육 진흥 조례	2017.3.10. 제정
	부산	부산광역시교육청 학교환경교육 활성화 조례	2019.9.25. 제정
	대전	대전광역시교육청 학교환경교육 진흥조례	2017.7.7. 제정
	세종	세종특별자치시교육청 학교환경교육 진흥 조례	2015.12.21. 제정
	울산	울산광역시교육청 학교환경교육 진흥 조례	2020.8.6. 제정
	전북	전라북도교육청 학교환경교육 진흥 조례	2021.4.2. 제정
	제주	제주특별자치도교육청 학교환경교육 진흥 조례	2019.10.10. 일부개정 ²⁰⁾
	충남	충청남도교육청 학교환경교육 진흥 조례	2019.4.22. 제정
	충북	충청북도교육청 환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례	2022.4.28. 전부개정 ²¹⁾

19) 해당 용어를 사용하기 시작한 시점 또는 용어변경이 없을 경우 제정일을 기준으로 함.

20) 학교생태환경교육 → 학교환경교육

21) 학교환경교육 → 환경교육