



제422회국회(임시회)
제1차 교육위원회

초·중등교육법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 학생회 근거 마련 및 학생 대표의 학교운영위원회 참여 >

■ 강경숙의원 대표발의(의안번호 제2205728호)

2025. 2.

교 육 위 원 회

전문위원 윤상열

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강경숙 의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2024. 11. 20.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 21.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 학생의 자치활동은 권장·보호되고 그 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정하도록 규정하고 있음.

하지만 학교의 관심과 지원 부족으로 학생 자치활동이 활발하게 이루어지지 않고 있으므로, 이를 뒷받침 수 있는 제도적 방안 마련이 요청되고 있음.

또한 교원과 학부모는 학교운영위원회의 위원에 포함되어 있는 반면 학생은 제외되어 있는데, 학생들이 자치활동과 학교 운영에 적극적인 참여하도록 유도하기 위해서는 학교운영위원회 위원에 포함될 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 학교에 학생회에 관한 법적 근거를 마련하고 학생 대표를 학교운영위원회에 포함함으로써 학교 내 민주주의를 제고하려는 것임(안 제17조 및 제31조).

Ⅲ. 검토의견

1. 학생회의 법적 근거 마련

개정안은 현행 「초·중등교육법」에 학생자치활동으로서 학생회의 근거를 명시하고, 학생회가 학교장 및 학교운영위원회에 대하여 의견을 제시할 수 있도록 하며, 학생회 지원에 관한 근거를 마련하는 등 학생회 운영 전반에 관한 사항을 규정하고 있음(안 제17조제2항 등).

현행	개정안
제17조(학생자치활동) 학생의 자치활동은 권장·보호되며, 그 조직과 운영에 관한 기본적인 사항은 학칙으로 정한다. <신설>	제17조(학생자치활동) ① ----- 학생의 자치활동을 활성화하기 위하여 학교에 학생회(이하 “학생회”라 한다)를 둔다. ② 학생회는 학생의 학교생활과 관련된 다음 각 호의 사항에 관하여 학생들의 의견을 수렴한다. 1. 학생의 자치활동 및 학생회의 지원에 관한 사항 2. 학생의 학교생활과 학교운영에 관한 제안 및 건의 사항 3. 그 밖에 학칙으로 정하는 사항

<u><신 설></u>	③ <u>학생회는 제2항 각 호의 사항에 관하여 학교의 장 또는 제31조에 따른 학교운영위원회에 의견을 제시할 수 있으며, 학교의 장 또는 학교운영위원회는 그 의견을 존중하여야 한다.</u>
<u><신 설></u>	④ <u>학교의 장은 학생회의 설치·운영 등에 필요한 지원을 할 수 있다.</u>
<u><신 설></u>	⑤ <u>그 밖에 학생회의 설치·운영 및 구성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정하는 범위에서 학칙으로 정한다.</u>

현행 「초·중등교육법」 제17조(학생자치활동)는 학생의 자치활동이 권장·보호됨을 명시하면서 그 조직과 운영에 관한 사항은 학칙으로 정하도록 하고 있는바, 학생자치활동 보호를 위한 법률상 근거의 역할을 하면서도 자세한 사항은 개별 학교의 특수성과 자율성을 고려하여 정할 수 있도록 규정하고 있음.

그러나, 개정안은 해당 규정에도 불구하고 현재 학교의 관심과 지원 부족으로 학생자치활동이 활발하게 이루어지지 않고 있다고 보아, 학교에 학생회를 두도록 법률상 근거를 마련하여 학생자치활동을 활성화하려는 취지로 이해됨.

2023년 12월 국가인권위원회가 발표한 「학생인권보장 위한 학교규칙 실태조사」¹⁾에 따르면 조사대상 538개 학교 중 독립적인 학생 자치활동을 제한하는 규정이 있는 학교가 232개교(48.8%)이고, 학생회 입후보 조건에서 교사의 추천 및 교장의 승인, 성적 기준과 교내봉사 경력 등의 출마 자격 제한을 두고 있는 학교가 204개교(42.9%)에 달하며, 학생회 개최 빈도를 학기당 1회로 답변한 학생의 비율이 92.2%로 조사되었음.

이에 동 보고서가 학생자치기구가 형식적 절차로만 운영되는 등 학생 자치활동이 활성화되지 못하고 있다는 의견을 제시하였다는 점을 고려할 때, 제안이유에서 밝힌 것과 같이 현재 학생자치활동에 대한 학교의 관심과 지원이 부족한 상황이라고 해석할 여지가 있는 것으로 보임.

< 독립적인 학생 자치활동을 제한하는 규정 여부 >

	학교수	제한있음(%)	있음	없음	무
합계	538	48.8	232	243	63

자료: 국가인권위원회, 학교인권 보장 위한 학교규칙 실태조사(2023) 재구성

< 학생회 입후보 조건 제한 여부 >

	학교수	승인필요(%)	승인필요	제한없음	무
합계	538	42.9	204	272	62

자료: 국가인권위원회, 학교인권 보장 위한 학교규칙 실태조사(2023) 재구성

1) 용역연구수행기관은 평화인권교육센터임.

또한, 학생자치활동 지원을 위한 시·도교육청별 조례 제정 현황을 살펴보면, 현재 17개 시·도교육청 중 8개 시·도교육청에서 학교 내 학생자치활동 지원을 위한 조례를 제정·시행하고 있으며, 전북특별자치도 교육청과 전라남도교육청은 교외 학생의회 활동을 지원하기 위한 조례는 시행하고 있으나 학교 내 자치활동 지원을 위한 조례는 두고 있지 않아 지역별 편차가 존재함.

< 학생자치활동 지원 조례 제정 현황 >

교육청	조례	교육청	조례
서울특별시교육청	서울특별시교육청 학생 자치활동 지원 조례	경기도교육청	경기도교육청 학생자치 활동 보장 및 활성화 지원 조례
부산광역시교육청	부산광역시교육청 학생 자치 및 참여 활성화에 관한 조례	강원특별자치도교육청	-
대구광역시교육청	-	충청북도교육청	-
인천광역시교육청	-	충청남도교육청	충청남도교육청 학생자치 활동 지원에 관한 조례
광주광역시교육청	-	전북특별자치도교육청	전북특별자치도교육청 학생의회 구성 및 운영 조례
대전광역시교육청	대전광역시교육청 학생 자치활동 지원 조례	전라남도교육청	전라남도교육청 학생의회 구성 및 운영 조례
울산광역시교육청	-	경상북도교육청	-
세종특별자치시교육청	세종특별자치시교육청 학생자치활동 지원 조례	경상남도교육청	경상남도교육청 학생자치 및 참여 활성화에 관한 조례
제주특별자치도교육청	제주특별자치도교육청 학생자치활동 지원 조례		

특히, 학생자치활동 지원 조례를 시행 중인 지역 중에서도 학생회의 운영에 관한 사항을 명시하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우, 학생회 운영에 관한 근거는 없지만 학생자치기구 운영의 근거를 두고 있는 경우,

학생회의 근거는 없으나 학생회연합회의 운영 근거는 두고 있는 경우 등 지역별로 학생자치활동에 대한 제도적 지원 형태가 상이한 상황임.

개정안의 취지에 따라 학생자치활동을 활성화할 경우, 학생자치활동 참여 경험을 바탕으로 학생들이 사회 구성원으로서의 자질과 역량을 기르고 향후 우리 사회의 민주시민으로 성장하도록 기회를 제공할 수 있을 것으로 기대되며, 개정안과 같이 학생회 운영의 근거를 법률에 명시함으로써 학생자치활동 지원에 대한 지역별 편차를 완화할 수 있을 것으로 보임.

법률에 학생회의 근거를 명시하는 것이 지역과 개별 학교의 자율성을 다소 제한하는 측면이 있으나, 현재 개정안에서 규정하고 있는 학생회의 역할은 학생들의 의견 수렴(제2항)과 학교의 장 및 학교운영위원회에 대한 의견 제시(제3항) 수준이며, 특히 학교운영위원회에 대한 의견 제안 권한은 현행 「초·중등교육법 시행령」 제59조의4제3항²⁾에서 이미 규정하고 있는 사항으로 자율성 제한의 우려가 크지 않은 것으로 판단됨.

다만, 개정안은 학생회의 설치·운영 및 구성 등에 관하여는 “대통령령으로 정하는 범위에서” 학칙으로 정하도록 하고 있는바(제5항), 지역과 개별 학교의 특수성을 반영하여 학생회를 운영할 수 있도록 대통령령에 의한 규율을 주의할 필요가 있을 것으로 보임.

2) 「초·중등교육법 시행령」

제59조의4(의견 수렴 등) ③ 국·공립학교에 두는 운영위원회는 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 바에 따라 학생 대표가 학생의 학교생활에 관련된 사항에 관하여 학생들의 의견을 수렴하여 운영위원회에 제안하게 할 수 있다.

개정안과 관련하여 교육부는 학생자치활동 활성화를 위해 법률에 학생회의 설치·운영 등에 관한 사항을 명시하려는 개정안의 입법취지에 공감하나, 지역 및 개별 학교의 특수성과 자율성을 최대한 보장하고자 하는 학생자치활동의 본래 취지와 고등교육법과의 형평성 등을 고려할 때 개정안과 같이 학생회 운영의 법적 근거를 추가적으로 마련하는 것은 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

또한, 제정안 제17조제2항과 관련하여 학교급별 학생 발달단계의 차이와 예·결산 및 인사 등 학교 운영에 대한 비전문성 등을 고려할 때, 안 제2호에 따라 학생회가 의견을 수렴하는 사항 중 “학교 운영에 관한 제안 및 건의 사항” 부분은 삭제할 필요가 있고,

「초·중등교육법 시행령」 제59조의4제2항이 학생 대표가 학교운영위원회에 참석하게 하여 학칙, 방과후활동, 학교급식 등 학교생활에 밀접하게 관련된 사항에 대하여 의견을 들을 수 있도록 하고 있다는 점, 같은 조 제3항에 따라 학생 대표가 학생의 학교생활에 관련된 사항에 관하여 학생 의견을 수렴하여 학교운영위원회에 제안할 수 있다는 점 등을 고려할 때, 학생회가 학교의 장 및 학교운영위원회에 의견을 제시할 수 있도록 하고 학교의 장 또는 학교운영위원회가 그 의견을 존중하여야 한다는 안 제17조제3항의 규정은 불필요하다는 의견을 제출함.

아울러, 교육부는 안 제17조제5항 중 “대통령령으로 정하는 범위에서” 부분을 삭제하여 최대한의 자율성을 보장할 필요가 있다는 의견임.

참고로, 개정안과 관련하여 충청북도교육청은 이미 학생자치회-학교장 간 협의 등을 통해 학생들 의견이 반영되고 있으며 모든 학교에 대하여 학생 자치활동을 법으로 규율하는 것은 학생회 운영의 자율성을 침해할 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장이고, 부산광역시교육청은 조례에 따라 학생회 조직·운영 등을 보장하고 있으므로 법률 개정이 불필요하다는 의견임.

일부 단위학교³⁾에서도 학생회는 학교장과의 협의를 통한 의견 개진 및 학생 권익 신장에 초점이 맞춰져 있는바, 이미 학생회의 의견은 학교장을 통해 충분히 반영될 수 있고 학생회가 학교운영위원회에 직접 의견을 제시할 수 있도록 하는 것은 학생회의 지위와 역할을 고려할 때 부적절하며,

안 제17조제3항의 “학생회의 의견을 존중”한다는 의미가 불분명하여 무조건적으로 수용하는 것으로 해석될 여지가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출하였으므로 참고할 필요가 있을 것임.

3) 경기, 대전, 인천, 울산, 충남 지역 학교에서 신중검토 의견 제출

2. 학생 대표의 학교운영위원회 참여

개정안은 학교운영위원회의 구성에 “학생 대표”가 포함되도록 하려는 내용임(안 제31조제2항).

현행	개정안
제31조(학교운영위원회의 설치) ① (생략) ② 국립·공립 학교에 두는 학교운영위원회는 그 학교의 교원 대표, <u>학부모</u> 대표 및 지역사회 인사로 구성한다. ③ (생략)	제31조(학교운영위원회의 설치) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----학생 대표, 학부모----- ----- -----. ③ (현행과 같음)

학교운영위원회는 ① 학교운영의 자율성을 높이고 지역의 실정과 특성에 맞는 다양하고도 창의적인 교육을 할 수 있도록(법 제31조제1항)
② 교원 대표, 학부모 대표 및 지역사회 인사로 구성하여(법 제32조제2항)
③ 학교현장과 학칙의 제·개정, 학교의 예산안과 결산, 학교교육과정의 운영방법 등의 사항을 심의·자문하는(법 제32조제1항) 기구임.

개정안은 학교운영위원회의 심의 과정에서 학생의 의견이 충분히 반영될 수 있도록 학교운영위원회의 구성에 “학생 대표”가 포함되도록 하려는 것임.

개정안의 취지와 같이 학교의 운영에 학생의 의견이 반영되어야 할 필요성이 있다고 생각되나, 법 제32조제1항4) 각 호에 따른 학교운영위원회의 심의·자문 사항 중 학교의 예·결산에 관한 사항(제2호)과 학교장의 임용·평가에 관한 사항(제7호) 및 초빙교사의 추천(제8호), 대학입학 특별전형 중 학교장 추천(제11호)에 관한 사항 등 일부 내용의 경우 비교적 전문적인 지식이 필요하거나 학생이 참여하는 것이 부적절한 측면이 있다는 점을 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

아울러, 개정안 제17조제3항에 따라 학생회가 학교의 장 및 학교운영위원회에 의견을 제시할 수 있고, 학교의 장과 학교운영위원회는 그 의견을 존중하여야 하므로, 개정안에 따를 때 학교운영위원회에 학생 사회의 의견이 반영될 수 있는 통로도 충분히 마련되어 있다고 해석됨.

4) 「초·중등교육법」

제32조(기능) ① 학교에 두는 학교운영위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다. 다만, 사립학교에 두는 학교운영위원회의 경우 제7호 및 제8호의 사항은 제외하고, 제1호의 사항에 대하여는 자문한다.

1. 학교현장과 학칙의 제정 또는 개정
2. 학교의 예산안과 결산
3. 학교교육과정의 운영방법
4. 교과용 도서와 교육 자료의 선정
5. 교복·체육복·졸업앨범 등 학부모 경비 부담 사항
6. 정규학습시간 종료 후 또는 방학기간 중의 교육활동 및 수련활동
7. 「교육공무원법」 제29조의3제8항에 따른 공모 교장의 공모 방법, 임용, 평가 등
8. 「교육공무원법」 제31조제2항에 따른 초빙교사의 추천
9. 학교운영지원비의 조성·운용 및 사용
10. 학교급식
11. 대학입학 특별전형 중 학교장 추천
12. 학교운동부의 구성·운영
13. 학교운영에 대한 제안 및 건의 사항
14. 그 밖에 대통령령이나 시·도의 조례로 정하는 사항

③ 학교운영위원회는 제33조에 따른 학교발전기금의 조성·운용 및 사용에 관한 사항을 심의·의결한다.

개정안과 관련하여 교육부는 학교 운영에 학생이 참여할 필요가 있다는 개정 취지에 공감하나, 현행 규정상 「초·중등교육법 시행령」 제59조의4제2항 및 제3항에 따라 학생 대표가 학교 생활과 관련된 학생 의견을 제시·제안할 수 있고, 학생 발달 단계상 학생 의사결정에 따르는 책임성 확보의 어려움과 전문성 부족 등이 우려되므로,

학교운영위원회에 학생 대표가 의무적으로 참여하도록 하기 보다는 현행 규정과 같이 학생 참여 제도를 내실있게 운영하는 것이 바람직하므로 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

아울러, 일부 시·도교육청⁵⁾은 현행 규정을 통한 학생 참여가 가능하다는 점, 학생의 발달단계에 따른 전문성, 책임성 등을 고려할 필요가 있다는 점을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제출하였음.

문 의 처
02)6788-5186

5) 경기, 충남, 울산, 인천, 대전, 부산, 전남, 충북