



제429회 국회(정기회)
제9차 교육위원회

교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈 교육활동 침해행위 학생에 대한 중대한 조치
내용의 학교생활기록 작성·관리〉
■ 정성국의원 대표발의(의안번호 제2213417호)

2025. 11.

교 육 위 원 회

전문위원 윤상열

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2
1. 교육활동 침해행위 학생에 대한 중대한 조치 내용의 학교생활 기록 작성 · 관리	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정성국의원 등 13인
2. 발 의 일 : 2025. 10. 1.
3. 회 부 일 : 2025. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따라 지역교권보호위원회는 교육활동 침해행위를 한 학생에 대하여 특별교육 이수, 출석정지, 전학 등의 조치를 할 것을 교육장에게 요청하여야 하고, 교육장은 해당 조치를 하여야 함.

그런데 최근 한 고등학교 교실에서 교사가 학생에게 수업 중 학생의 휴대폰 게임 사용을 제지하자 학생이 교사를 폭행하는 사건이 발생하는 등 교육 현장에서 교육활동 침해행위가 점점 다양한 형태로 나타나고 있어, 학생의 교육활동 침해행위에 대한 조치의 효과를 높이기 위해서 학교생활기록에 기록·보존할 필요가 있다는 지적이 있음.

이에 교육활동 침해행위를 한 학생에 대한 중대한 조치 내용을 「초·중등교육법」에 따른 학교생활기록에 작성하도록 함으로써 교육활동 침해행위를 방지하고 보다 적극적으로 피해교원을 보호하려는 것임(안 제25조제11항 신설).

Ⅲ. 검토의견

1. 교육활동 침해행위 학생에 대한 중대한 조치 내용의 학교생활기록 작성·관리

가. 개정안의 요지

- 개정안은 교육활동 침해행위를 한 학생에 대한 중대한 조치 내용을 「초·중등교육법」에 따른 학교생활기록에 작성·관리하도록 함으로써, 교육활동 침해행위를 방지하고 보다 적극적으로 피해교원을 보호하려는 것임(안 제25조제11항 신설).

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등) ① ~ ⑩ (생략) <u><신설></u>	제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등) ① ~ ⑩ (현행과 같음) <u>⑪ 고등학교 이하 각급학교의 장은 교육활동 침해행위를 한 학생에게 출석정지 등 대통령령으로 정하는 중대한 조치를 한 때에는 교육부령으로 정하는 바에 따라 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교생활기록에 해당 조치 내용을 작성·관리하여야 한다.</u>
<u>⑪</u> (생략)	<u>⑫</u> (현행 제11항과 같음)

나. 검토의견

- 현행 「교원의 지위 향상 및 교육활동 보호를 위한 특별법(이하 “교원지위법”이라 함)」은 제19조(교육활동 침해행위)에서 고등학교 이하 각급학교에 소속된 학생 또는 그 보호자 등이 교육활동 중인 교원에 대하여 행한 범죄 행위와 교원의 교육활동을 부당하게 간섭하거나 제한하는 행위를 교육활동 침해행위로 규정하고 있음.

교육활동 침해행위는 교권보호위원회 심의 건수 기준으로 2021년 2,269건, 2023년 5,050건 등으로 증가하는 추세를 보였고, 2024년에는 816건 감소하였으나 4,234건 수준으로 나타났으며, 2025년 1학기 기준 2,189건으로 나타남.

교육활동 침해행위를 주체별로 구분하여 살펴보면, 학생에 의한 교육활동 침해행위가 전체 침해행위의 90% 수준을 유지하고 있으며, 2025년 1학기 기준으로 2,000건이 발생함.

[교육활동 침해행위 현황]

(단위: 건)

구분	2021	2022	2023	2024	2025.1학기
학생	2,098 (92.5)	2,833 (93.3)	4,697 (93.0)	3,773 (89.1)	2,000 (91.4)
보호자 등	171 (7.5)	202 (6.7)	353 (7.0)	461 (10.9)	189 (8.6)
합계	2,269 (100.0)	3,035 (100.0)	5,050 (100.0)	4,234 (100.0)	2,189 (100.0)

주: 교권보호위원회 심의 건수 기준

자료: 교육부

현행법은 제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등)에서 교육활동 침해행위를 한 학생에 대해 학교에서의 봉사, 특별교육 이수 또는 심리치료, 퇴학처분 등의 조치를 하도록 규정하고 있으며, 2025년 1학기 기준으로 이루어진 조치 현황을 살펴보면, 출석정지(27.8%), 학교봉사(20.3%), 사회봉사(19.2) 순으로 많은 비중을 차지하는 것으로 나타남.

[최근 3년간 교육활동 침해 가해 학생에 대한 조치 현황]

구분	학교 봉사	사회 봉사	특별교육 · 심리치료	출석 정지	학급 교체	전학	퇴학	조치 없음	기타	침해 아님	합계
2022 2학기	169 (12.4)	100 (7.4)	126 (9.3)	649 (47.8)	58 (4.3)	143 (10.5)	29 (2.1)	59 (4.3)	25 (1.8)		1,358 (100.0)
2023	662 (14.1)	491 (10.5)	411 (8.8)	2116 (45.1)	205 (4.4)	492 (10.5)	72 (1.5)	142 (3.0)	106 (2.3)		4,697 (100.0)
2024	881 (23.4)	715 (19.0)	153 (4.1)	1044 (27.7)	251 (6.7)	328 (8.7)	54 (1.4)	130 (3.4)	27 (0.7)	190 (5.0)	3,773 (100.0)
2025 1학기	406 (20.3)	384 (19.2)	114 (5.7)	556 (27.8)	172 (8.6)	156 (7.8)	22 (1.1)	105 (5.3)	0 (0.0)	85 (4.3)	2,000 (100.0)

주: 2022학년도 2학기부터 현행 「교원지위법」에 규정된 조치 유형으로 구분되어 해당 시기부터 기재
자료: 교육부

그러나 이러한 조치에도 불구하고 학생에 의한 교육활동 침해행위는 2025년 1학기 기준으로 1,915건(침해 아님 제외 시)에 이르고 있음.

- 이에 개정안은 교육활동 침해행위를 한 학생에 대한 중대한 조치 내용을 「초·중등교육법」에 따른 학교생활기록에 작성하도록 함으로써, 교육활동 침해행위를 방지하고 보다 적극적으로 피해교원을 보호하고자 함.

학교생활기록은 「초·중등교육법」 제25조(학교생활기록)에 근거하여 학교의 장이 학생의 학업성취도, 인성 등을 종합적으로 관찰·평가하여 작성·관리하는 것으로, 학생지도뿐만 아니라 상급학교의 학생 선발에도 활용됨.¹⁾

개정안에 따라 교육활동 침해행위 조치 내용이 학교생활기록에 작성·관리될 경우, 해당 내용이 상급학교 입시 등에 영향을 미치게 되므로, 조치의 영향력이 커지고, 이러한 점이 학생의 교육활동 침해행위에도 영향을 주게 될 것으로 보임.

□ 다만 교육활동 침해행위 조치 내용을 학교생활기록에 작성·관리하는 법률 개정과 관련하여 다음을 고려할 필요가 있음.

- 첫째, 조치의 주체 및 대상을 명확하게 규정할 필요가 있음.

개정안은 제25조제11항에서 ‘고등학교 이하 각급학교의 장’이 교육활동 침해행위를 한 학생에게 중대한 조치를 한 때에 학교생활기록에 해당 조치 내용을 작성·관리하도록 규정함.

1) 「초·중등교육법」

제25조(학교생활기록) ① 학교의 장은 학생의 학업성취도와 인성(人性) 등을 종합적으로 관찰·평가하여 학생지도 및 상급학교(「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교를 포함한다. 이하 같다)의 학생 선발에 활용할 수 있는 다음 각 호의 자료를 교육부령으로 정하는 기준에 따라 작성·관리하여야 한다.

1. 인적사항
2. 학적사항
3. 출결상황
4. 자격증 및 인증 취득상황
5. 교과학습 발달상황
6. 행동특성 및 종합의견
7. 그 밖에 교육목적에 필요한 범위에서 교육부령으로 정하는 사항

이와 관련하여 현행 법률을 살펴보면, 「초·중등교육법」은 제25조제1항에서 ‘학교의 장’이 학교생활기록을 작성·관리하도록 규정하고 있으며, 「교원지위법」은 제25조제7항에서 ‘교육장’이 교육활동 침해행위를 한 학생에 대해 조치하고, ‘학교의 장’은 조치 이행에 협조하도록 규정함.

이와 같이 현행 법률상 학생에 대한 조치의 주체는 학교의 장이 아니므로, 개정안에서 ‘각급학교의 장은 교육활동 침해행위를 한 학생에게 출석정지 등 대통령령으로 정하는 중대한 조치를 한 때’를 ‘각급학교의 장은 교육활동 침해행위를 한 학생이 출석정지 등 대통령령으로 정하는 중대한 조치를 받은 때’ 등으로 수정할 필요가 있음.

[학교생활기록 및 교육활동 침해학생 조치 관련 조항]

구분	내용
학교 생활 기록	「초·중등교육법」 제25조(학교생활기록) ① <u>학교의 장</u>은 학생의 학업성취도와 인성(人性) 등을 종합적으로 관찰·평가하여 학생지도 및 상급학교(「고등교육법」 제2조 각 호에 따른 학교를 포함한다. 이하 같다)의 학생 선발에 활용할 수 있는 <u>다음 각 호의 자료를 교육부령으로 정하는 기준에 따라 작성·관리</u>하여야 한다. 1. 인적사항 / 2. 학적사항 / 3. 출결상황 / 4. 자격증 및 인증 취득상황 / 5. 교과 학습 발달상황 / 6. 행동특성 및 종합의견 / 7. 그 밖에 교육목적에 필요한 범위에서 교육부령으로 정하는 사항
교육 활동 침해 학생에 대한 조치 등	현행 「교원지위법」 제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등) ① <u>고등학교 이하 각급학교의 장은 소속 학생이 교육활동 침해행위를 한 사실을 알게 된 경우에는 지역교권보호위원회에 알려야 한다.</u> ② <u>지역교권보호위원회</u>는 제1항 및 제28조에 따라 교육활동 침해행위 사실을 알게 된 경우에는 교육활동 침해행위를 한 학생(이하 “<u>침해학생</u>”이라 한다)에 대하여 <u>다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 조치를 할 것을 교육장에게 요청</u>하여야 한다. 다만, 퇴학처분은 의무교육과정에 있는 학생에 대하여는 적용하지 아니한다. 1. 학교에서의 봉사 / 2. 사회봉사 / 3. 학내외 전문가에 의한 특별교육 이수 또는 심리치료 / 4. 출석정지 / 5. 학급교체 / 6. 전학 / 7. 퇴학처분 ⑦ <u>교육장</u>은 제2항에 따른 요청을 받은 날부터 14일 이내에 해당 <u>조치</u>를 하여야 한다. 이 경우 고등학교 이하 <u>각급학교의 장은 조치의 이행에 협조</u>하여야 한다. 「교원지위법」 개정안 ⑪ <u>고등학교 이하 각급학교의 장은 교육활동 침해행위를 한 학생에게 출석정지 등 대통령령으로 정하는 중대한 조치를 한 때에는 교육부령으로 정하는 바에 따라 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교생활기록에 해당 조치 내용을 작성·관리</u>하여야 한다.

또한 개정안의 내용을 고려하면 개정조항의 적용대상은 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교생활기록을 적용받는 학생이지만, 현행 「교원지위법」의 ‘고등학교 이하 각급학교’에는 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」에 따른 학교가 모두 포함되므로,²⁾ 개정안의 적용대상에서 「유아교육법」에 따른 유치원을 제외하도록 보완할 필요가 있음.

- 둘째, 학교생활기록의 작성·관리를 규정하는 현행법령 체계를 고려할 필요가 있음.

개정안은 「교원지위법」에 교육활동 침해학생의 중대한 조치 내용을 학교생활기록에 작성·관리하는 근거를 규정하면서, 같은 법 시행령에서 중대한 조치를 정하고, 「초·중등교육법 시행규칙」이 정하는 바에 따라 학교생활기록을 작성·관리하도록 규정하고 있으므로, 개정안에 따를 경우, 교육활동 침해학생의 조치 내용에 대한 학교생활기록 작성·관리 근거는 「교원지위법」과 「초·중등교육법」 등으로 이원화됨.

학교생활기록이 학생의 입시에 활용되는 중요한 자료인 점 등을 고려하면, 이에 포함되는 사항을 개정안과 같이 법률에 규정하여 보다 명확한 근거를 둘 필요성이 있는 것으로 보이나,

2) 「교원지위법」

제18조(교권보호위원회의 설치·운영) ① 「유아교육법」에 따른 유치원 및 「초·중등교육법」에 따른 학교(이하 “고등학교 이하 각급학교”라 한다) 교원의 교육활동 보호에 관한 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 시·도 교육청에 교권보호위원회(이하 “시·도교권보호위원회”라 한다)를 둔다.

현행 법령에서 학교생활기록의 작성·관리에 대한 사항은 「초·중등교육법」의 체계를 따르고 있으므로, 「초·중등교육법」의 체계로 규정하는 방안도 고려할 필요가 있는 것으로 보임.

참고로 「교원지위법」상 교육활동 침해학생과 유사한 조치를 받는 「학교폭력예방 및 대책에 관한 법률(이하 “학교폭력예방법”이라 함)」상 학교폭력 가해학생에 대한 조치 내용은³⁾ 「초·중등교육법」 체계로 규정되어 있음.

[침해학생 및 가해학생에 대한 학교생활기록 작성·관리 근거 조항]

구분	교육활동 침해학생	학교폭력 가해학생
조치	「교원지위법」 제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등)제2항	「학교폭력예방법」 제17조(가해학생에 대한 조치)제1항
학교생활기록 작성·관리	「교원지위법」 개정안 제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등)제11항 : 출석정지 등 대통령령으로 정하는 중대한 조치 내용	「초·중등교육법」 제25조(학교생활기록)제1항제7호 : 그 밖에 교육목적에 필요한 범위에서 교육 부령으로 정하는 사항
	「교원지위법 시행령」(개정 필요) : 중대한 조치	「초·중등교육법 시행규칙」 제21조(학교생활기록의 기재내용 등) 제2항제6호 : 학교폭력 조치상황 관리 제3항: 기재사항 한정
	「초·중등교육법 시행규칙」(개정 필요) : 보존 기간 등	제22조(학교생활기록의 관리·보존 등) 제2항 및 제3항: 보존 기간

3) [침해학생 및 가해학생에 대한 조치]

「교원지위법」 제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등)제2항		「학교폭력예방법」 제17조(가해학생에 대한 조치)제1항	
		1호	피해학생에 대한 서면사과
		2호	피해학생 및 신고·고발 학생에 대한 접촉, 협박 및 보복행위(정보통신망을 이용한 행위 포함)의 금지
1호	학교에서의 봉사	3호	학교에서의 봉사
2호	사회봉사	4호	사회봉사
3호	학내외 전문가에 의한 특별교육 이수 또는 심리치료	5호	학내외 전문가, 교육감이 정한 기관에 의한 특별 교육이수 또는 심리치료
4호	출석정지	6호	출석정지
5호	학급교체	7호	학급교체
6호	진학	8호	진학
7호	퇴학처분	9호	퇴학처분

아울러 학교생활기록에 작성·관리되는 내용은, 조치를 받은 침해 학생의 입시 등에 큰 영향을 미치게 되므로, 중대한 조치의 기준, 해당 내용의 보존 기간 등 세부사항에 대해 합리적인 기준이 마련 될 필요가 있음.

□ 개정안과 관련하여 교육부 등은 다음과 같은 의견을 제시함.

[개정안 관련 교육부 등 의견]

○ 교육부: 일부수정

- 교육활동 침해행위를 한 학생에 대한 조치를 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교 생활기록에 작성하여 교육활동 침해행위를 방지하고 보다 적극적으로 피해교원을 보호하고자 하는 개정 취지에 공감함.
- 다만, 학생부 기재에 불복하는 행정심판·소송 제기 사례가 급증하여 학교의 교육적 기능이 약화될 수 있다는 점에서 전학, 퇴학처분 등 중대한 조치를 한 때에만 학교 생활기록에 기재하도록 할 필요가 있음.
- 또한, 생활기록부의 보존기간 등 법에서 교육부령으로 위임하는 사항을 구체화하여 위임법령의 명확성과 예측가능성을 높일 필요가 있음.

개정안	수정안
제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등) ⑪ 고등학교 이하 각급학교의 장은 교육활동 침해행위를 한 학생에게 출석정지 등 대통령령으로 정하는 중대한 조치를 한 때에는 교육부령으로 정하는 바에 따라 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교생활기록에 해당 조치 내용을 작성·관리하여야 한다.	제25조(교육활동 침해학생에 대한 조치 등) ⑪ 고등학교 이하 각급학교의 장은 교육활동 침해행위를 한 학생에게 출석정지, 전학, 퇴학처분 등 대통령령으로 정하는 중대한 조치를 한 때에는 해당 조치 내용의 기재 및 보존 기간 등에 관하여 교육부령으로 정하는 바에 따라 「초·중등교육법」 제25조에 따른 학교생활기록에 해당 조치 내용을 이를 작성·관리하여야 한다.

○ 부산광역시교육청: 일부수정

- 교육활동 침해 행위의 경중과 학생의 개선 가능성을 종합적으로 고려하여 중대한 사안은 생활기록부에 기재하고 경미한 사안에 해당하는 조치에 대해서는 생활기록부 기재를 유보한다고 명시할 것을 제안함. 다만 조치의 경중 기준은 사회적 공감대와 전문가의 의견을 폭넓게 수렴하여 신중히 할 것을 제안함.

○ 인천광역시교육청: 신중검토

- 생활기록부에 기록될 경우 교육적 파급력을 의식한 교원들이 교권 침해를 받더라도 신고를 주저하는 사례가 발생할 가능성이 있음. 또한 사안에 따라 심각성이 다르게 해석될 수 있는 교권 침해 행위의 특성상 모든 사안에 대한 일관적인 심의 기준을 적용하는데 어려움. 이로 인해 심의 결과에 불복하는 보호자의 행정소송 등 법적 분쟁이 발생해 교원에게 2차 피해로 이어질 수 있음.

○ 광주광역시교육청: 신중검토 - 교육활동 침해의 사법화로 인한 법적 분쟁 증폭이 예상됨. 서울시교육청 ‘학교폭력사안 관련 행정소송 현황’을 보면 2021년부터 2025년 6월 30일까지 학교폭력으로 인한 행정소송 총 건수 438건 중 66.6%(292건)이 가해자가 제기한 소송임. 그 이유는 생활기록부가 입시에 반영되기 때문임. 가해학생이 잘못을 인정하면 재판이나 심의에서 불리한 증거로 사용될까 염려하여 진심 어린 사과를 회피하는 전략으로 변질되고 있음. 현행 교원지위법에서는 생활기록부 조치사항이 없어 교원에 대한 진심 어린 사과가 이루어지고 있음. 학생의 교육활동 침해 행위를 개선하기 위해서는 ADHD에 대한 치료, 교사에 대한 존경심 교취 등 학교폭력과 다른 전문적인 교육 필요함.
○ 세종특별자치시교육청: 신중검토 - 교권보호의 취지에는 공감하나, 회복적·교육적 조치를 중심으로 한 대안적 접근 필요함. 생활기록부에 기재할 경우 학부모의 법적 대응과 갈등 심화, 처벌중심의 인식 강화로 학생 성장과 교사 교육활동 모두 위축될 우려 있음.
○ 경기도교육청: 이견없음 - 교육활동침해를 예방하고 안전한 학교 현장을 만들려는 개정 취지에 충분히 공감함. 다만, 경미한 교육활동 침해행위에 대해서는 생활기록부 기재 유보 및 가칭 ‘분쟁조정 숙려기간제(사제 간 신뢰 회복 지원)’ 운영을 제안함.
○ 전북특별자치도교육청: 신중검토 - 학부모들의 소송으로 인해 교사가 소송에 시달릴 우려가 있어 생기부 외 다른 법적 처벌을 강화할 필요 있음.

문 의 처
02)6788-5189