

대법원

제 2 부

판결

사건 2023추5139 조례안재의결무효확인

원고 서울특별시교육감

소송대리인 세계법무법인

담당변호사 박용식 외 5인

피고 서울특별시의회

소송대리인 법무법인 위너스

담당변호사 오철석 외 3인

변론종결 2025. 12. 4.

판결선고 2026. 1. 15.

주문

원고의 청구를 기각한다.

소송비용은 원고가 부담한다.

청구취지

피고가 2023. 9. 15.에 한 '서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조

례 폐지조례안' 및 '서울특별시교육청 학교환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례안'에 대한 각 재의결은 효력이 없다.

이 유

1. 이 사건 각 조례안의 재의결 경과 및 주요 내용

갑 제1 내지 7호증, 을 제1 내지 9호증(각 가지번호 포함)의 각 기재와 변론 전체의 취지를 종합하면 다음 사실을 인정할 수 있다.

가. 피고는 2023. 7. 5. '서울특별시교육청 생태전환교육 활성화 및 지원에 관한 조례 폐지조례안'(이하 '이 사건 폐지조례안'이라 하고, 이에 의하여 폐지된 조례를 '생태전환 교육 조례'라 한다) 및 '서울특별시교육청 학교환경교육 활성화 및 지원에 관한 조례 안'(이하 '이 사건 제정조례안'이라 하고, 이에 의하여 제정된 조례를 '학교환경교육 조례'라 한다)을 의결하여 2023. 7. 6. 원고에게 이송하였다.

나. 원고는 2023. 7. 26. 이 사건 각 조례안이 법령의 체계정당성 원리 등에 위반된다는 이유로 피고에게 재의를 요구하였고, 피고는 2023. 9. 15. 이 사건 각 조례안을 그대로 재의결함으로써 이를 확정하였다.

다. 피고가 이 사건 각 조례안을 발의한 이유는, 생태전환교육 조례 제10조에 따라 설치된 생태전환교육기금이 본래 목적과 달리 사용되고 있으며 생태전환교육 조례 제6조에 따라 설치되는 생태전환교육위원회가 「서울특별시교육청 정책자문위원회 설치 · 운영 조례」(이하 '정책자문위원회 조례'라 한다)에 근거를 둔 환경 · 생태교육자문위원회와 중복 운영되고 있는 등의 문제점이 있어 이를 시정하고, 학교환경교육 관련 자치 법규 체계를 상위법령의 취지에 맞게 전반적으로 정비한다는 것이었다.

라. 이 사건 폐지조례안의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 생태전환교육 조례를 폐지한다.

2) 이 조례는 공포한 날부터 시행하되(부칙 제1조), 생태전환교육 조례 제6조에 따라 설치된 생태전환교육위원회는 위원의 임기가 만료될 때까지 정책자문위원회 조례에 따른 환경·생태교육자문위원회로 보고(부칙 제2조), 이 조례의 시행으로 폐지되는 생태전환교육기금은 서울특별시교육비특별회계로 전출한다(부칙 제3조).

마. 이 사건 제정조례안의 주요 내용은 다음과 같다.

1) 학교환경교육 조례는 「환경교육의 활성화 및 지원에 관한 법률」(이하 '환경교육법'이라 한다)에 따라 학교환경교육에 필요한 사항을 규정함으로써 학생 등이 환경을 보전하고 개선하는 데 필요한 지식 등을 함양하고 실천할 수 있도록 하여 지역사회의 지속가능발전에 이바지함을 목적으로 한다(제1조).

2) '학교환경교육'이란 환경교육법 제2조 제2호에 따라 서울특별시 내 각급학교의 학생 등을 대상으로 실시하는 환경교육을 말한다(제2조 제1호).

3) 서울특별시교육감(이하 '교육감'이라 한다)은 예산의 범위 내에서 학교환경교육 활성화에 필요한 재정적·행정적 지원을 위해 노력하여야 하고, 학교환경교육이 일정 시수 이상 편성·운영될 수 있도록 적극 노력하여야 하며, 학교환경교육 기본계획을 5년마다 수립·시행하여야 한다(제3조, 제5조). 교육감은 각급학교의 학교환경교육 운영을 지원할 수 있고, 학교환경교육 모범학교로 지정된 학교에 대하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있다(제6조, 제7조).

4) 각급학교의 장은 학교의 여건을 고려하여 학교환경교육 활성화와 체계적·지속적 실시를 위해 노력하여야 한다(제3조 제4항).

2. 이 사건 각 조례안이 교육기본법, 교육부 고시, 체계정당성 원리 등에 위반되는지

가. 원고 주장의 요지

이 사건 폐지조례안에 의해 폐지된 생태전환교육 조례는 초·중등학교 교육현장에서 생태전환교육을 강화한 교육기본법 제22조의2 및 '초·중등학교 교육과정'(교육부 고시 제2022-33호, 이하 '이 사건 교육과정'이라 한다)에 근거를 두고 있는 반면, 이 사건 제정조례안에 의해 제정된 학교환경교육 조례는 환경교육의 행정적·재정적 지원 등에 관한 사항을 주로 규정한 환경교육법에 근거를 두고 있다. 이와 같이 두 조례의 근거 법령이 달라 학교환경교육 조례가 생태전환교육 조례를 대체할 수 없음에도 이 사건 각 조례안을 통하여 생태전환교육 조례를 폐지하고 학교환경교육 조례를 제정한 것은 교육기본법 제22조의2와 이 사건 교육과정 및 법령의 체계정당성 원리 등에 위반된다.

나. 판단

1) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다(헌법 제117조 제1항 후단, 지방자치법 제28조 제1항). 여기서 말하는 '법령의 범위 안에서'란 '법령에 위반되지 않는 범위 안에서'를 의미하므로, 지방자치단체가 제정한 조례가 법령에 위반되는 경우에는 효력이 없다(대법원 2002. 4. 26. 선고 2002추23 판결, 대법원 2003. 9. 23. 선고 2003추13 판결 등 참조).

2) 이 사건 각 조례안이 법령에 위반되는지 여부를 살펴보면, 다음과 같은 이유에서 이 사건 각 조례안은 교육기본법 제22조의2, 이 사건 교육과정, 법령의 체계정당성 원리 등에 위반된다고 할 수 없다.

가) 생태전환교육 조례는 '생태전환교육'을 '서울특별시 내 각급학교 학생 등에게 환경교육법 제2조 제1호가 규정하는 환경교육에 기반을 두고 인간과 자연의 공존과 지속

가능한 삶을 위해 개인의 생각과 행동양식뿐만 아니라 조직문화 및 시스템까지 총체적인 전환을 추구하는 교육'으로 정의한다(제2조 제1호). 한편 학교환경교육 조례는 그 목적에 관하여 '환경교육법에 따라 서울특별시 소재 각급학교의 학교환경교육에 필요한 사항을 규정함'이라고 밝히면서(제1조), '학교환경교육'을 '환경교육법 제2조 제2호에 따라 서울특별시 내 각급학교의 학생 등을 대상으로 실시하는 환경교육'으로 정의한다(제2조 제1호).

이러한 위 각 조례의 문언에다가, 생태전환교육 조례 제2조 제1호가 교육기본법 제22조의2를 근거로 삼고 있지 않으며 오히려 위 조례 조항은 교육기본법 제22조의2가 신설되기 전에 이미 만들어졌던 사정을 보태어 보면, 생태전환교육 조례와 학교환경교육 조례는 모두 환경교육법에 근거한 것으로 해석될 뿐 생태전환교육 조례가 환경교육법을 배제한 채 교육기본법 제22조의2에만 근거를 둔 것이라고 보기는 어렵다.

나) 아래의 사정들에 비추어 보면, 환경교육법상 '환경교육'과 교육기본법 제22조의2의 '생태전환교육'이 본질적으로 다른 것이라고 할 수도 없다.

(1) 2021. 9. 24. 법률 제18456호로 신설된 교육기본법 제22조의2는 '기후변화환경교육'이라는 제목으로 "국가와 지방자치단체는 모든 국민이 기후변화 등에 대응하기 위하여 생태전환교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다."라고 규정하였다. 이는 전 세계적으로 발생하고 있는 기후변화의 심각성을 고려하여 거기에 대응할 수 있는 생태전환교육에 관한 사항을 우리나라 교육의 기본적인 틀과 내용을 정하고 있는 교육기본법에도 명시한다는 취지에서 신설된 것이다.

한편 2008. 3. 21. 법률 제8949호로 제정되었던 환경교육진흥법은 2021. 1. 5. 법률 제17854호를 통해 환경교육법으로 전부개정되었다. 환경교육법은 환경교육·학교환경

교육 등의 정의(제2조), 환경교육 활성화 시책을 수립·시행하고 이와 관련된 민간활동을 지원해야 할 국가와 지방자치단체의 책무(제4조), 학교환경교육 지원(제9조), 환경교육센터 지정(제16조) 등에 관하여 규정하고 있던 환경교육진흥법의 취지와 전반적인 구조를 그대로 유지하였다. 다만 환경교육진흥법과 달리 환경교육법은 '모든 국민의 환경학습권을 보장하고 기후변화 등 다양한 환경문제를 효과적으로 예방하고 해결할 수 있는 소양과 역량을 갖추게 함' 등을 입법목적으로 명시하였고(제1조), 환경교육 우수 학교 지정(제11조), 교원에 대한 연수기회 등 제공(제12조), 환경교육 실태조사의 실시 및 결과 공개 제도(제30조) 등을 통해 학교환경교육에 대한 지원을 강화하였다.

(2) 이러한 교육기본법 제22조의2 및 환경교육법의 각 입법취지와 연혁, 그 내용 등을 종합하면, 교육기본법 제22조의2의 신설과 환경교육법으로의 전부개정은 공통적으로 '유례없는 기후변화에 대응하는 모든 국민의 소양과 역량을 확충시키는 환경교육'을 지향하는 것으로서, 동일한 맥락에서 이루어졌다.

(3) 교육기본법 제22조의2에 명시된 '생태전환교육'의 의미를 별도로 정의한 조항은 교육기본법뿐만 아니라 다른 법률에서도 찾아볼 수 없다. 오히려 교육기본법 제22조의 2의 제목은 '기후변화환경교육'이고, 앞서 본 것처럼 위 규정은 모든 국민이 '기후변화 등에 대응하기 위하여' 필요한 교육을 받을 수 있도록 국가와 지방자치단체에 적절한 시책의 수립·실시 의무를 부과할 목적에서 신설되었다. 따라서 위 규정에서 말하는 '생태전환교육'은 '기후변화의 심각성을 고려하여 거기에 대응할 수 있는 환경교육'이라는 의미를 가지는 것으로서, 이는 결국 환경교육법이 지향하는 '기후변화에 대응하는 소양과 역량의 확충에 기여하는 환경교육'과 다르지 않다.

다) 한편 이 사건 교육과정은 2022. 12. 22. 교육부장관에 의해 고시된 것으로서,

초·중등교육법 제23조 제2항, 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제12조 제1항 및 같은 법 부칙(2021. 7. 20. 법률 제18298호) 제4조에 근거를 두고 있다.

원고는 이 사건 교육과정이 초·중등학교 교육과정 전반에서 포괄적 개념의 '환경교육'이 아니라 교육기본법 제22조의2에 기초한 '생태전환교육'을 강화한 것이라고 주장한다. 그러나 앞서 본 것처럼 '생태전환교육'과 '환경교육'은 본질적으로 다르지 않다. 교육기본법 제22조의2의 신설로 '생태전환교육'이라는 용어가 법률에 사용됨에 따라 초·중등교육법에 근거를 둔 이 사건 교육과정에서도 이를 '기후변화에 대응하는 초·중등학교 현장에서의 환경교육'이라는 의미로 사용한 것으로 보일 뿐, 원고의 주장과 같이 기존의 환경교육법상 '환경교육' 개념과 지향점이 다른 교육을 지칭하기 위해 '생태전환교육'이라는 용어를 사용하였다고 보이지는 않는다.

3) 따라서 생태전환교육 조례에서 말하는 '생태전환교육'과 학교환경교육 조례에서 말하는 '환경교육'이 서로 다르다는 점을 전제로 하여 이 사건 각 조례안이 교육기본법 제22조의2와 이 사건 교육과정 및 법령의 체계정당성 원리에 위반된다는 원고의 주장은 받아들일 수 없다.

3. 이 사건 각 조례안이 경과규정을 두지 않아 위법한지

가. 원고 주장의 요지

조례를 폐지·제정하거나 전부개정하는 경우에는 종전 조례의 효력을 유지하기 위한 경과규정을 두어야 한다. 그런데 이 사건 각 조례안은 기존의 생태전환교육 조례에 의해 형성된 법질서를 폐지하면서도 그와 관련된 경과규정을 두지 않았고, 특히 환경부, 서울특별시교육청, 서울시가 2021년 7월부터 생태전환교육 조례 제20조를 근거로 사업비를 분담하여 추진하고 있는 (가칭)에코스쿨(생태전환교육파크) 설립 사업(이하 '생태

전환교육파크 사업'이라 한다)에 관한 경과규정을 두지 아니하여 법적 안정성 등을 침해하였다.

나. 판단

1) 우선, 이 사건 폐지조례안은 부칙에서 그 시행일과 함께 생태전환교육위원회 및 생태전환교육기금 폐지에 따른 경과조치를 규정하고 있으므로, 원고의 주장 중에서 이 사건 폐지조례안의 경과규정 흡결을 전제로 한 부분은 받아들일 수 없다.

2) 다음으로, 아래의 사정에 비추어 보면 이 사건 각 조례안이 생태전환교육파크 사업에 관한 경과규정을 두지 않았다고 하여 위법하다고 볼 수는 없으므로, 원고의 이 부분 주장 역시 받아들일 수 없다.

가) 생태전환교육 조례 제20조에 따르면, 교육감은 체계적인 생태전환교육 운영을 위하여 서울특별시교육청 생태전환교육센터를 설치·운영할 수 있고(제1항), 생태전환교육센터는 생태전환교육 관련 지도자료와 프로그램의 개발·보급, 학습 및 체험프로그램 지원, 교원 연수 지원, 생태전환교육에 대한 평가·연구, 그 밖에 생태전환교육을 위해 교육감이 필요하다고 인정하는 사업 등의 업무를 수행한다(제2항).

나) 이와 달리 학교환경교육 조례에는 '생태전환교육센터' 또는 '환경교육센터'의 설치·운영에 관한 명시적 규정이 없다. 그러나 학교환경교육 조례에 따르더라도, 교육감은 학생 등의 환경학습권을 보장하고 환경의 보존 및 지속가능발전에 대한 올바른 인식과 가치관을 함양하기 위한 시책을 수립·시행하여야 하며, 예산의 범위 내에서 학교환경교육 활성화에 필요한 재정적·행정적 지원을 위해 노력하여야 한다(제3조 제1항, 제2항). 또한 교육감은 학교환경교육 활성화를 위하여 학교환경교육의 추진목표와 기본방향, 교육과정 운영지원을 위한 지도자료와 프로그램 등의 연구·개발 방안, 교원

연수 등 전문성 강화 방안, 협력체계 구축 및 운영에 관한 방안, 행정적·재정적 지원 방안, 학교환경교육에 관한 평가, 그 밖에 필요한 사항을 포함한 학교환경교육 기본계획을 5년마다 수립하여야 하고(제5조 제1항), 그 기본계획의 체계적이고 지속적인 수행을 위해 해마다 시행계획을 수립·시행하여야 한다(제5조 제2항).

다) 위와 같은 각 조례의 규정들에 비추어 볼 때 생태전환교육파크 사업은 학교환경교육 조례의 취지와 내용에도 부합하고, 피고 역시 같은 취지로 주장하고 있다.

4. 이 사건 각 조례안 재의결이 재량권 일탈·남용에 해당하는지

가. 원고 주장의 요지

피고가 종전의 「서울특별시교육청 학교환경교육 진흥 조례」를 생태전환교육 조례로 전부개정한지 약 2년 만에 생태전환교육 조례를 폐지하고 학교환경교육 조례를 제정함으로써 교육현장의 혼란 및 행정적·재정적 낭비를 초래하고 학생들의 교육받을 권리 를 침해하였다. 이는 비례원칙을 위반하여 지방의회에 부여된 조례 제정에 관한 재량권을 일탈·남용한 것으로서 위법하다.

나. 판단

지방의회는 조례안에 대한 의결이나 재의결을 함에 있어 광범위한 형성의 자유를 가지므로(대법원 2009. 2. 12. 선고 2008추63 판결 참조), 기존 조례를 폐지한 후 새 조례를 제정할 것인지, 아니면 조례의 전부나 일부를 개정할 것인지도 법령에 위반되지 않는 범위 안에서 자유롭게 결정할 수 있다.

앞서 살펴본 것과 같이 피고는 원고의 생태전환교육기금 운용 및 생태전환교육위원회 운영 과정에서 드러난 문제점 등을 시정하기 위해 이 사건 각 조례안을 재의결하였고, 이에 따라 폐지된 생태전환교육 조례와 새로 제정된 학교환경교육 조례 사이에 그

입법취지나 주요 내용에서 본질적 차이가 있는 것은 아니며, 원고가 주장하는 사정만으로 이 사건 각 조례안 재의결이 재량권의 일탈·남용에 해당한다고 보기 어렵다. 따라서 원고의 이 부분 주장 역시 받아들일 수 없다.

5. 결론

원고의 청구는 이유 없어 기각하고, 소송비용은 패소자가 부담하게 하여, 관여 대법관의 일치된 의견으로 주문과 같이 판결한다.

재판장 대법관 오경미

대법관 권영준

주 심 대법관 엄상필

대법관 박영재