

서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례 일부개정조례안 검토보고서

1. 제안경위

- 동 개정조례안은 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 및 동법 시행령에 따라 이 법률이 조례에 위임된 사항을 규정하고 현행 조례의 불합리한 규정을 아울러 개정하기 위하여 상정됨.
- 2007. 7. 9. 교육위원회의 심의를 거쳐 서울특별시 교육감이 2007. 8. 17. 제출하고 2007. 8. 21. 우리 위원회에 회부됨.

2. 제안이유

- 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 및 동법 시행령이 개정됨에 따라 “학원·교습소의 수강생들에게 발생한 생명·신체상의 손해에 대한 배상 범위,” “학교 교과교습학원 및 교습소의 교습 제한시간,” “학원의 단위시설 및 시설·설비 기준,” “숙박시설을 갖춘 학원의 등록 기준” 등 법 및 시행령의 조례 위임사항을 반영하고, 그 밖의 현행 제도의 운영상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하고자 함.

3. 주요내용

가. 학원 설립·운영자 등의 책무규정 신설 (안 제2조 2항).

학원 설립·운영자 및 교습소 운영자에게 수강생들의 생명·신체상의 손해 발생에 대비한 배상 조치 의무화에 따라 배상금액의 최저한도를 정함

- 1인 당 배상금액 1억원 이상
- 1사고 당 배상금액 10억원 이상 (단, 교습소의 경우 5억원 이상)

나. 학원의 단위시설 기준 등을 현실에 맞게 조정함(안 제3조의 3)

1) 최소 칸막이 규정 신설 등 강의실 환경 기준 강화

- 강의실 일시 수용인원 기준을 1㎡ 당 1.2인 이하에서 1인 이하로 강화
- 칸막이 최소 규모를 10㎡로 정함

2) 학원의 환경 기준 등 신설

학원의 교육환경, 보건 위생 등을 개선하기 위해 화장실의 설치 및 관리기준과 채광·조명·환기·온습도의 조절 기준을 정함

3) 열람실 및 실험 실습실의 단위면적 기준 완화

열람실 60㎡이상⇒45㎡이상, 실험 실습실 45㎡이상⇒35㎡이상

다. 학원의 교습과정별 시설·설비 기준을 현실에 맞게 조정함(안 제3조의4)

1) 음악, 미술 학원 등의 시설 면적 기준을 90㎡이상에서 60㎡이상으로 완화

2) 평생직업교육학원 중 신설된 교습과정 학원의 시설 면적 기준을 70㎡이상으로 정하여 규제완화 및 평생직업기술교육 육성·진흥

3) 기존 직업기술 학원 중 강의 위주로 운영되는 학원의 시설 면적 기준을 90㎡이상에서 70㎡이상으로 완화

4) 특수교육분야 학원의 경우 교습인원이 1인인 경우에도 학원으로 등록할 수 있도록 시설 면적 기준을 개별실 6.6㎡ 이상 또는 집단실 20㎡이상으로 정함

5) 지하실을 학원의 시설로 사용할 수 있도록 제한적 허용함

현행 조례에는 건축물 관리대상 상 지하실에 대해서는 획일적으로 학원의 시설로 사용할 수 없도록 하여 반복민원을 야기함에 따라 보건 위생 등에 적합하고 건물의 한 면 이상이 지상에 완전 노출되어 있는 경우에 한하여 학원의 시설로 사용할 수 있도록 함

라. 숙박시설을 갖춘 학교교과교습학원의 등록 기준을 정함(안 제3조5항)

1) 유·초·중·고 또는 이에 준하는 학생의 교습을 제한

2) 학원의 시설 등 등록 기준 설정

- 강의실 : 660㎡ 이상
- 보건실 : 33㎡ 이상
- 체육장(체육시설) : 350㎡ 이상
- 숙박시설 : 정원 x 내측간의 면적 4㎡ 이상
- 공동 샤워실 : 정원 x 0.4㎡ 이상
- 식당 : 정원 x 1/2 x 1㎡
- 조리실 : 학교급식법 시행규칙 제3조 적용

3) 숙박시설에 생활지도 담당인력 1인 이상(남, 여 수강생이 있을 경우 각각 1명 이상)을 배치토록 의무화

4) 급식시설은 관할 지방자치단체에 집단 급식소로 신고토록 하고 영양사를 배치토록 의무화

마. 법률의 제한적 실효 취지에 따라 교육감이 숙박시설을 갖춘 학교교과교습학원의 등록을 “숙박시설을 갖춘 학교교과교습학원 등록 심의위원회”의 심의를 거쳐 제한할 수 있도록 함(안 제3조의6)

바. 종전에 05:00부터 22:00까지로 되어 있는 교습시간을 입법 취지와 학부모 및 관련단체의 의견을 수렴하여 05:00부터 23:00까지로 변경함(안 제5조)

□ 조례 개정(안) 주요 내용 요약

조례 개정 사항	현행	개정	개정사유
<ul style="list-style-type: none"> ○ 학원의 보험가입 또는 공제사업 가입 등에 관한 사항 (법 제4조제3항) - 피해 배상 등에 관한 사항 	(신설)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1사고당 배상금액 <ul style="list-style-type: none"> - 10억이상 (교습소 - 5억 이상) ○ 1인당 배상금액 <ul style="list-style-type: none"> - 1억 이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 1사고당 10억 이상 책정 근거 - 학원의 최소 일시 수용인원 규모 10인 고려 ○ 1인당 1억 이상 책정 근거 - 금감원이 통보한 서울소재 보험 가입 학원 1,175개소 분석 결과 1억이상 56%차지 (허미만이 44%)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 학원의 시설기준 (법제8조제1항) - 학원의 교습과정별,단위시설별 시설·설비 기준 (특수교육 학원 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 음악, 서예, 웅변 : 90㎡이상 ○ 미술 : 90㎡이상 ○ 보습 : 70㎡이상 ○ 컴퓨터 : 90㎡이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 음악, 미술 : 60㎡이상 ○ 서예, 웅변 : 70㎡이상 ○ 컴퓨터 : 70㎡이상 ○ 신설된 평생직업 기술학원시설 기준 (규제완화 및 직업기술 활성화) : 70㎡이상 원칙 ○ 기존 직업기술 학원 중 강의 위주로 운영되는 학원 : 90㎡ ⇒ 70㎡이상으로 완화 ○ 특수교육분야 학원의 시설기준 완화 (교육부 권장) 개별실 6.6㎡이상 또는 집단실 20㎡이상 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 음악, 미술, 웅변, 서예 등 시설 면적 완화 이유 - 신규학원의 진입규제 완화 및 학원 경영난 해소 - 예능의 경우 학원연합회 축소 요구 (45㎡)와 교습소 연합회의 확대 (90㎡이상) 요구의 적정 기준 적용 : 90㎡이상⇒60㎡이상

조례 개정 사항	현행	개정	개정사유
<ul style="list-style-type: none"> ○ 학교교과교습학원의 심야교습시간 제한 (법 제 16조 제3항) - 학원 및 교습소의 교습시간 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 05:00~22:00 (성인 제외) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 05:00~23:00 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 설문조사 반영 - 이해관계인인 학부모, 학생 및 학원장의 교습 시간 선호율 반영함
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지하실의 강의실 사용여부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지하실에 서 강의실 사용 금지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한 면이 완전 노출인 경우 사용 가능 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민원해소 ○ 유사시 대피에 문제없음
<ul style="list-style-type: none"> ○ 숙박시설을 갖춘 학원에 관한 사항 (법 제6조제2항) - 법 또는 시행령에서 위임한 사항 	<ul style="list-style-type: none"> (신설) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 각급학교 재학생 교습 제한 ○ 설치위치 : 강의실이 속해 있는 동일건물 또는 동일 경계 내로 한정 ○ 강의실 시설 : 660㎡ 이상 ○ 보건실 : 33㎡ 이상 ○ 체육시설 : 학력인정 평생교육시설의 체육장 기준 350㎡ 이상 적용 ○ 숙박시설 <ul style="list-style-type: none"> - 면적 : 수용 예정인원 x 내측 간의 면적 4㎡ 이상 - 생활지도사 : 1인이상 (남,여 구분시 각 1인이상) - 공동 샤워실 : 수용예정인원x 0.4㎡ ○ 급식시설, 설비기준 <ul style="list-style-type: none"> - 학교급식법 시행규칙 제 조(급식시설 설비 기준) 적용, - 식품 위생법에 집단급식소 신고 - 영양사 배치 의무화 - 식당 : 수용예정인원x 1/2 x 1㎡ ○ 위의 등록기준에도 불구하고 교육감은 관할지역 내 숙박시설을 갖춘 학교교과교습학원의 등록 제한을 할 수 있도록 규정 신설 (조례 안 제3조의6) 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제한적 설립 취지에 따라 엄격하게 적용 ○ 숙박시설을 갖춘 학원 및 숙박시설이 설치되어 있는 특수목적고 현장 조사 결과 반영 ○ 학교교과교습학원의 등록 제한을 할 수 있는 규정을 조례에 신설함은 교육부의 권장사항임

4. 참고사항
- 관계법규

- (1) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제4조, 제6조, 제8조, 제16조
- (2) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 시행령」 제5조 2항
- (3) 「교육기본법」 제12조
 - 예산조치 : 별도조치 없음.

5. 검토의견

□ 제안배경 및 사유

- 상위법령과 시행령의 2007. 5. 25. 일부 개정에 따른 본 조례의 위임사항을 조례의 개정을 통하여 규정할 필요성과 그간 민원제기, 진정, 청원 등이 제기된 현행 조례의 불합리한 규정을 검토·수정하고 운영상 미비점을 보완하려는 취지에서 개정하게 됨.

□ 검토방향

- 본 조례 개정(안)은 3개월 간 서울시교육청 내 조례개정 실무팀 및 T/F팀의 운영을 통하여 이해관계당사자들이 요구한 조항들을 종합적으로 수용하여 이를 적극적으로 반영하였다고 하나 일부 조항의 경우, 의견이 상충되므로 이에 대해서는 깊이 있는 검토가 필요함.
- 조례 개정(안)과 관련하여 이의 개정으로 인한 “누가 이익을 보게 되는가?”와 “연관 파급효과는 무엇인가?”라는 질문을 통하여 학생 및 학부모의 이익을 대변하고 긍정적인 파급효과를 이끌어 낼 수 있는 방향인가를 확인할 필요가 있음. 본 조례 개정의 가장 큰 이해당사자는 학원관계자이지만 교육의 주체인 학생들의 입장을 적극적으로 고려하여 반영하여야 할 것임.

□ 세부 검토 의견

- 학원설립 운영자 등의 책무규정 (안 제 2조 2)을 신설하여 학원 수강생들의 생명·신체상의 손해발생에 대비한 배상조치를 의무화함은 매우 필요한 조치로 사료됨.

생명·신체상의 손해발생 배상 범위

- 1인 당 배상금액 1억원 이상
 - 금융감독원 자료 분석결과 1억 이상 56% 고려
- 1사고 당 배상금액 10억원 이상 (단, 교습소의 경우 5억원 이상)
 - 학원의 최저 동시인원 10인 고려

- 한국학원연합회 측에서는 대부분의 학원이 이미 안전보험에 가입하고 있으며 이러한 「학원안전종합보험」의 경우, 학원의 귀책사유 유·무에 관계없이 보험혜택을 줄 수 있다는 측면에서 책임보험에 해당하는 본 개정안의 보험가입 의무화 규정을 퇴보라고 주장하고 있으나, 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률에서는 손해 발생에 대한 “보상”이 아닌 “배상” 의무를 규정하고 있어, 하위 법령인 조례에서도 “보상”이 아닌 “배상으로 규정함이 적합한 것으로 사료됨. 또한 서울시교육청의 조사결과 이러한 「학원안전종합보험」에 가입한 학원은 소수에 불과하므로 ‘예지학원 참사’와 같은 대형화재사고에 대비하기 위해서라도 이러한 배상보험가입 의무화는 필요하다고 사료됨. 또한 학원연합회에서 주장하는 바대로 학원들이 학생들에 대한 보상을 해주길 원한다면 보상특약으로 가입하면 될 것으로 사료됨.
- 학원연합회 측의 이러한 주장은 현재 6개의 도에 있는 학원공제회를 서울에도 신규로 설립하려는 생각에 입각한 것으로 보이며, 이러한 학원공제회 가입을 통해 학원이 배상을 할 경우, 대형사고에는 배상이 불가능할 가능성이 큼.

- 학원의 단위 시설 기준에 대한 규정의 경우, 시설면적 기준을 90㎡에서 60㎡(무용은 70㎡)이상으로 완화함
 - 본 조례 개정으로 인한 학원의 단위시설 기준완화는 학원 사업에 신규로 진출하고자 하는 경우에 대하여 진입장벽을 낮추는 효과가 있을 것으로 예상됨. 하지만 동시에 시행 초기에는 소규모 학원의 난립으로 인한 교육서비스 질의 저하도 우려되나 장기적으로는 시장경제의 논리에 따라 질 높은 학원만이 적자생존하게 될 것으로 사료됨.
 - 또한 그동안 다소 비현실적인 면적기준에 따른 학원업자의 임대료 과다 부담으로 인한 경영난 해소에 도움을 줄 수 있으며 이는 곧 학원비 인상 억제요인으로 작용할 것임.
 - 현행 지도·감독 공무원의 부족으로 점검이 이루어지지 않은 채 불법적으로 운영하고 있는 교습소를 학원으로 편입시켜 관계기관의 정기적인 지도·점검이 가능해 지는 효과도 있음.

□ 학원·교습소 비교

구분	학원	교습소
법적인 규정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상 : 제한 없음 ○ 교습인원 : 10인 이상 ○ 강사 : 반드시 채용해야 함 ○ 시설 : 교습과정별 시설 기준을 조례에 규정하도록 되어 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상 : 유, 초, 중, 고, 이에 준하는 학교 학생 ○ 교습인원 : 9인 이하(피아노 5인 이하) ○ 강사 : 채용 불가 (단 출산, 또는 질병 등의 사유로 직접 교습할 수 없는 경우 강사 채용 가능함) ○ 시설 : 제한 없음(사실상 학원시설 90㎡ 미만임)
운영상 문제점 비교	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교습과정별 시설 기준에 따라 등록한 후 강사를 채용하여 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 본인이 직접 강의하면서 소규모(33㎡이하)로 운영 하는 교습소가 다수 차지 ○ 시설 면적이 부족하여 학원으로 등록하지 못한 교습소의 경우 상당부분 강사를 채용하여 운영하고 있음 (※ 음악학원의 시설기준은 현행 90㎡이나 시설 면적이 약간 부족하여 학원 등록이 불가능한 경우 교습소로 신고한 후 강사 채용하여 운영)
지도·감독상 문제점 비교	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정기적인 지도·감독계획에 따라 점검 실시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지도·감독 공무원 부족으로 정기적인 점검은 실시하지 못하고 있음 ○ 민원이 제기된 교습소에 한해 점검 실시

- 학원의 교습기간의 경우, 기존의 05:00~22:00(성인 제외)에서 05:00~23:00로 조정된 바, 이에 대해서는 각 이해당사자 간의 의견의 차이가 있어 면밀한 검토가 필요함.
 - 서울시교육청은 이해관계자 20,400명을 대상으로 한 교습시간 선호율 조사를 실시하여 이해당사자의 의견을 반영하여 23:00로 조정함. 아래표의 경우 학원장을 제외하고 학생 및 학부모·교사의 경우 오후 10시까지를 가장 선호하나(47.9%) 오후 11시까지와 오후 12시까지를 포함하면 연장하자는 의견이 오히려 약간 상회함(52.1%).

□ 학부모·학생·교사·학원 대상 교습시간 선호 조사(%)

구 분		오후 10시까지	오후 11시까지	오후 12시 이후	계
학생	중학생	49.2	20.1	30.7	100
	고등학생	38.4	23.7	37.9	100
학부모		65.3	20.1	14.6	100
교사		82.5	10.8	6.7	100
학원장		0.0	27.0	73.0	100
학부모+학생+교사+학원장		47.9	19.9	32.2	100

※ 설문대상 : 20,400명(학부모 7,000명, 중·고생 7,000명, 교사 6,000명, 학원 설립자 400명('06. 11월))

- 각 시·도 교육청별 조례(교습시간) 입법예고 현황
 - 23시까지(3개 교육청): 서울, 충북, 전북(1시간 연장 가능)
 - 24시까지(8개 교육청): 인천, 대구, 울산, 경기, 강원, 충남, 경북, 제주
 - 교습시간 제한 없음(4개 교육청): 대전, 광주, 경남, 부산
- 교습시간 23시까지에 대한 입법예고 반대 표명 기관
 - : 전국교직원노동조합(전교조), 민주노동당서울시당, 참교육을 위한 전국 학부모회 서울지부, 국가청소년위원회 등

※ 국가청소년위원회에서는 청소년의 건강권과 휴식권, 행복추구권 등을 위하여 학원의 교습시간을 22:00까지로 현행대로 유지하여 줄 것을 본 위원회에 요청한 바 있음(공문 별첨)

< 반 대 사 유 >

- 청소년의 휴식권, 건강권, 수면권 등과 충돌하며 이로 인해 학생의 신체적·정신적 성장 발달 저해
- 졸음, 집중도 저하 등 학생의 학교수업 충실 저해
- 과도한 교습시간 수강에 따른 수강료 고액화
- 심야 귀가로 인하여 폭력, 유해업소 등에 노출되어 안전권이 위협하며 학부모 불안 및 동반 귀가 등으로 안정된 가정생활 저해

- 저녁10시까지 연령 제한을 두고 있는 청소년 보호에 관한 규정(근로기준법 제70조, 게임산업진흥에관한법률시행령 제16조, 별첨 참조)이 있으나 위의 규정과 교습행위는 구분되어야 할 것임. 즉 학생들의 교습행위를 도구적이고 강요적인 학습노동으로 보는 시각에서는 위의 규정을 준용하여 학원의 교습시간을 10시까지로 규정하기를 원하고 있음.
- 학원의 심야 교습행위는 학생들의 휴식권, 건강권, 수면권과 충돌할 수는 있으나 이를 과도하게 규제함은 학부모의 교육권, 학생의 학습권, 학원운영자의 영업권의 침해를 유발할 가능성이 있음. 또한 심야교습이 가능한 고액 개인과외를 유발하여 사교육비 부담이 가중될 우려도 있으므로 조화스러운 선에서 조정이 필요할 것으로 사료됨.
- 이 밖에도 현재 조례상 학원의 교습시간을 밤 10시까지로 제한하고 있으나 실제적으로는 음성적인 심야교습 행위가 공공연히 이루어지고 있으며 이에 대한 처벌기준도 미약 - 별첨 5점에 시정명령을 하는 정도임- 하여 실효성 있는 지도·단속이 이루어지고 있지 않은 실정임. 따라서 교습시간을 제한한다면 이에 대한 처벌규정을 시행령의 개정을 통해 강화하여 조례의 규정이 사문화될 가능성을 미연에 방지할 필요성도 있음.
- 교습시간에 대한 제한규정은 그 자체가 자유시장경제의 원리에 근본적으로 위배되

며 개인과외 등 교습시간의 제한 적용을 받지 않는 고액의 사교육 시장이 존재하는 현실에서 오히려 중산층 이하의 학원 주 수요층에 대한 규제로 작용할 가능성이 높음.

- 고교생의 경우, 저녁 9시에서 10시까지 학교보충수업이나 야간자율학습이 강요되고 있는 실정에서 이러한 학원시간 규제로 인하여 상대적으로 재수생에 비하여 불리하게 작용함.
- 대학입시에서 수능의 비중이 매우 큰 현실에서 이러한 제한을 받지 않는 타시도 학생에 비하여 서울의 학생들만 불이익을 받게 되는 결과를 초래할 수도 있음 (현 조례 개정안에 의하면 서울과 충북만 11시까지이며 타시·도는 이보다 늦거나 규제시간이 명시되어 있지 않음).
- 또한 학생들의 휴식권 및 수면권, 행복추구권 등에 근본적인 방해요인으로 작용하는 것은 대학별로 서열화된 현행입시제도와 학력위주의 사회풍토이므로 이는 단순히 학원의 교습시간을 제한함으로써 해결되지는 못함.
- 본 개정조례안은 보건 위생 등에 적합하고 건물 벽면 중 한 면 이상이 지상에 완전 노출되어 있는 경우에 한하여 학원의 시설로 사용할 수 있도록 제한적으로 허용하고 있음.
 - 이는 그간 꾸준히 제기된 민원(지상에 한 면이 노출된 지하실의 학원시설 사용허용)을 해소하고 소비자인 학부모·학생의 선택권을 존중한다는 차원에서 그 필요성 및 타당성은 긍정적으로 검토될 수 있음.
 - 다만 사면이 지상에 노출된 건물에 비하여 채광, 온습도, 환기 등 실내 공기의 쾌적성이 상대적으로 미흡할 수 있으므로 장시간 학원에서 생활을 해야 하는 학생들의 입장에서는 교육환경의 질이 떨어질 수 있으므로 이에 대한 시설운영자의 철저한 관리가 요구됨.
- 숙박시설을 갖춘 학원에 관한 시설 및 설비기준 사안은 법률에서 조례에 위임한 사항임. 실제 서울시에는 숙박학원이 1개소도 없으므로 현안사항은 아니지만 이러한 규정 없이 설립을 허가할 경우 일반 학원의 학원비 인상으로 이어질 가능성이 있으므로 본 조례의 개정안이 담고 있는 제한적 설립 규정은 적절한 것으로 판단됨.

□ 총괄 검토의견

- 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」 일부 개정(안)의 학원설립자 책무규정으로써 배상보험에 가입하게 강제함은 학원에서 발생할 수 있는 각종사고에 대비하여 매우 필요한 조항으로 사료되며, 피해 학생들이 사고시 더 확실한 보상을 받을 수 있도록 하기 위하여 보상특약의 가입이 적극 권장되어야 할 것임.
- 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」 일부 개정(안)의 시설 기준 면적 완화의 경우, 이를 통하여 학원 설립을 이전보다 용이하게 하여 진입장벽을 낮추고, 교습소를 학원으로 바꾸어 운영하는 경우를 유도하여 이들에 대한 관리감독이 강화되는 장점이 있는 것으로 사료됨. 하지만 한 면이 지상에 완전히 노출된 지하실의 학원 사용을 허가함은 학생들이 하루에 학원에서 보내는 시간이 매우 길다는 측면에서 신중한 판단이 요구됨.
- 학원의 교습시간을 밤 10시에서 11시까지로 연장하는 변경 안의 경우, 이해당사자간의 의견이 상충되는 사안이므로 신중을 기하여 판단할 필요가 있음. 또한 현재와 같이 처벌 규정이 미약하여 시행이 강제되지 않는다면 차라리 시대의 흐름에 맞게 자

올화하여 시행하는 것도 한 가지 대안이 될 수 있음.

- 본 조례개정안은 학원이라는 이익단체보다 이의 실제적인 영향력 하에 노출되는 학생 및 학부모들의 의견이 반영될 수 있는 방향에서 면밀히 검토하여 개정·시행되어야 할 것임.

.....