

서울특별시 평생교육진흥에 관한 조례 일부개정조례안 검 토 보 고

1. 제출자 및 제출경과

- 의안번호 : 20번
- 제 출 자 : 서울특별시장
- 제 출 일 : 2018년 8월 16일
- 회 부 일 : 2018년 8월 21일

2. 제안이유

- 서울특별시에서 운영하는 평생교육 프로그램을 이용하는 시민에게 학습비를 부과·징수할 수 있는 위임규정을 정비하는 등 보칙에 있던 관련 조항을 총칙으로 이동하여 조문의 체계를 정비하고자 함.

3. 주요내용

- 평생교육 프로그램의 운영 및 학습비의 징수·면제·환급 등에 관한 세부적인 사항을 규칙으로 위임(안 제7조제3항).
- 평생교육 프로그램의 교육과정 개설, 학습비 등과 관련하여 다른 조례에서 특별히 정한 경우를 제외하고는 이 조례가 정하는 바에 따름(안 제7조의2).
- 보칙에 있던 이용료, 교육과정 개설, 보조금 지원 및 정산에 관한 조항 등을 총칙으로 이동하여 조문의 체계 정비.

4. 참고사항

가. 관계법령 : 「평생교육법」

나. 예산조치 : 해당사항 없음.

다. 입법예고(2018.7.12.~7.23.) 결과 : 의견 없음

5. 검토 의견

- 본 개정조례안은 평생교육 프로그램을 이용하는 시민에 대한 학습비 부과·징수 관련 사항을 규칙에 위임하는 규정을 본 조례에 신설하고, 조문체계를 정비하려는 것임.
- 평생교육은 정규교육과정을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동으로, 현행법은 평생교육을 실시하는 자가 평생교육의 교육과정·방법·시간 등을 정하도록 하고 있음.

※ 「평생교육법」제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. "평생교육"이란 학교의 정규교육과정을 제외한 학력보완교육, 성인 문자해독 교육, 직업능력 향상교육, 인문교양교육, 문화예술교육, 시민참여교육 등을 포함하는 모든 형태의 조직적인 교육활동을 말한다.

※ 「평생교육법」제6조(교육과정 등) 평생교육의 교육과정·방법·시간 등에 관하여 이 법과 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 평생교육을 실시하는 자가 정하되, 학습자의 필요와 실용성을 존중하여야 한다.

- 평생교육국은 2013년부터 평생학습 문화확산을 위해 ‘서울자유시민대학’의 학습비를 무료로 운영해 왔으나, 시민들에게 지속적인 참여를 독려하고, 체계적인 학습 지원체계를 구축하고자 학습비 징수를 추진하고 있으며, 본 조례에 학습료 부과·징수에 관한 사항을 규칙으로 위임하는 규정을 신설 후 시행규칙을 제정할 예정임.

〈 서울자유시민대학 본부 및 권역별 캠퍼스 운영 현황 〉

구분	본부캠퍼스	도심권캠퍼스 (시민청)	서북권캠퍼스 (은평)	동남권캠퍼스 (독성)	동북권캠퍼스 (중랑)	서남권캠퍼스 (금천)
위치	중구 송월길 52	중구 새문대로 110	은평구	성동구	중랑구	금천구
개원	'18. 3월	'13. 1월	'14. 3월	'16. 3월	'16. 3월	'18. 3월
규모	1,485㎡ (강철6개 세차철등)	태평홀(367㎡) 워크숍룸(196㎡)	738㎡ (강철5개 도판등)	129㎡ (강철2개 샤워실등)	1,135㎡ (강철4개 샤워실등)	2,482㎡ (강철5개 도판등)
임대 구분	서울시 소유	시민소통담당관 무상임대	서울시 소방서 무상임대	방송통신대학교 무상임대	중랑구청 무상임대	서울시 소유

※ 서울자유 시민대학은 2013년도부터 운영했으며, 본부 및 권역별 캠퍼스 등 6개소, 대학연계 시민대학은 28개소를 운영하고 있음.

※ 시민대학은 34개소에서 운영하고 있으며, 총 1,162개 강좌, 학습자 5만4천여명이 수강하였음.

〈 대학연계 시민대학 운영 학교 내역 〉

연번	명 칭	연번	명 칭	연번	명 칭	연번	명 칭
1	건국대학교	8	동덕여자대학교	15	성공회대학교	22	총신대학교
2	경희대학교	9	명지대학교	16	성균관대학교	23	한국외국어대학교
3	고려대학교	10	서강대학교	17	숙명여자대학교	24	한국성서대학교
4	광운대학교	11	서울과학기술대학교	18	숭실대학교	25	한성대학교
5	국민대학교	12	서울대학교	19	연세대학교	26	한양대학교
6	덕성여자대학교	13	서울시립대학교	20	이화여자대학교	27	홍익대학교
7	동국대학교	14	세종대학교	21	중앙대학교	28	KC(구 그리스도대)대학교

〈 서울자유시민대학 추진실적 2013~2018.7 〉

구 분	합 계		2013년 (4개소)		2014년 (11개소)		2015년 (17개소)		2016년 (27개소)		2017년 (27개소)		2018년 7월 기준	
	강좌수	참여자 (연인원)	강좌 수	참여자 (연인원)	강좌 수	참여자 (연인원)	강좌 수	참여자 (연인원)	강좌 수	참여자 (연인원)	강좌 수	참여자 (연인원)	강좌수	참여자 (연인원)
합 계	1,138	54,335 (238,364)	76	4,420 (14,647)	110	6,351 (26,711)	193	9,922 (45,004)	258	11,870 (54,822)	301	13,677 (62,537)	200	8,098 (34,643)
본부	28	704	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	28	704 (진행중)
시민청	315	21,386 (66,560)	65	4,055 (13,195)	53	3,892 (11,852)	76	5,083 (14,412)	48	3,092 (9,882)	49	3,678 (11,511)	24	1,586 (5,708)
뚝섬 학습장	104	4,654 (17,234)	-	-	-	-	-	-	32	1,499 (5,255)	48	1,987 (7,391)	24	1,168 (4,588)
은평 학습장	159	6,463 (40,044)	-	-	21	1,109 (8,695)	48	1,954 (12,317)	37	1,533 (7,664)	36	1,302 (8,121)	17	565 (3,247)
중랑 학습장	75	3,151 (10,595)	-	-	-	-	-	-	30	1,379 (4,541)	30	1,188 (4,030)	15	587 (2,024)
금천 학습장	8	247 (655)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8	247 (655)
대학 연계	449	17,730 (103,276)	11	365 (1,452)	36	1,350 (6,164)	69	2,885 (18,275)	111	4,367 (27,480)	138	5,522 (31,484)	84	3,241 (18,421)

- 본 개정조례안의 조문정비는 조문의 순서와 용어를 정비하려는 것으로, 현행 보칙에 규정되어 있던 이용료(제34조), 교육과정 개설(제35조), 보조금 지원 및 정산(제36조) 관련 규정을 제1장 총칙(보조금 지원 및 정산(현행 제36조)을 제5조제3항으로 이동하고, 교육과정 개설(제7조제1항), 학습비(제7조제2항·제3항) 순)에 규정하려는 것임.

〈 조문의 이동 및 변경 내역 〉

현행		개정안
이용료(제34조) → 교육과정 개설(제35조), 보조금 지원 및 정산(제36조)		보조금 지원 및 정산(제5조제3항), 교육과정 개설(제7조제1항) → 이용료(제7조제2항)
제36조(보조금 지원 및 정산) 평생교육진흥과 관련된 지원경비의 관리는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 준용한다.	⇒	제5조(평생교육진흥사업 운영 및 지원) ③ 평생교육진흥과 관련된 지원경비의 관리는 「서울특별시 지방보조금 관리 조례」를 준용한다.
제35조(교육과정 개설 등) 시장은 은평학습장, 시민청 등 시에서 운영하는 학습장에서 학점은행제 과정, 시민교양과정 등 시민이 요구하는 <u>교육과정</u> 을 개설하여 운영할 수 있다.	⇒	제7조(교육 프로그램의 개설 및 운영 등) ① 시장은 은평학습장, 시민청 등 시에서 운영하는 학습장에서 학점은행제 과정, 시민교양과정 등 시민이 요구하는 <u>평생교육 프로그램</u> 을 개설하여 운영할 수 있다.
제34조(이용료 등) ① 시장은 시에서 운영하는 평생교육 관련 프로그램 등에 참여하는 이용자로부터 <u>이용료 또는 수강료</u> 등을 받을 수 있다.	⇒	제7조제2항 전단 ② 시장은 시에서 운영하는 평생교육 관련 프로그램 등에 참여하는 학습자로부터 <u>학습비(평생교육 프로그램 참여에 따른 이용료 또는 수강료 등을 말한다)</u> 등을 받을 수 있다.
제34조제3항 ③ 시장은 평생교육 관련 프로그램 운영의 활성화를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 일부 프로그램의 운영을 무료로 할 수 있다.	⇒	제7조제2항 후단 다만, 평생교육 프로그램 운영 활성화를 위하여 필요하다고 인정될 때에는 일부 프로그램을 무료로 운영할 수 있다.
제34조제2항 ② 제1항에 따른 <u>이용료 또는 수강료</u> 등에 관하여 필요한 사항은 시장이 따로 정한다.	⇒	제7조제3항 ③ <u>평생교육 프로그램의 운영 및 학습비의 징수·면제·환급</u> 등에 관한 세부적인 사항은 규칙으로 정한다.

※ 조문의 용어정비는 다양한 단어로 표현하던 특정 용어(평생교육의 수강료, 이용료, 사용료, 학습비 등)를 평생교육법에서 사용하는 용어로 통일하려는 것임.

○ 법령의 총칙과 실체규정에 규정하기에는 적합하지 않는 절차적·기술적·보충적인 상황에 대한 규정을 ‘보칙 규정’에 두었으나, 규정을 보칙에 규정할 것인가 실체규정 가운데 규정할 것인가 아니면 총칙에 규정할 것인가를 선택하는 문제는 확립된 원칙이 있는 것이 아니고 상황에 따라 달리 판단될 수 있는 것으로 사료되며, 본 개정안은 ‘이용료, 교육과정 개설, 보조금 지원 및 정산 규정’을 평생교육제도의 필수요소로 인식하고 있음을 보여 주고 있음.

※ 일반적으로 보칙에서 정하는 내용으로는 수수료, 출입검사 및 질문, 청문절차, 손실 보상, 손해배상, 관계 행정기관과의 협조·협약, 권한의 위임 및 위탁, 유사명칭의 사용금지, 벌칙 적용에서의 공무원 의제 등 여러 가지가 있음.

예를 들어 그 법률이 일반법인지 특별법인지를 밝히는 ‘다른 법률과의 관계’ 규정은 50년대에는 보칙에 두는 경우가 많았으나, 지금은 총칙에 두는 것을 원칙으로 하고 있음. 보고의무를 부과하는 규정도 감독청의 일반적인 감독권의 형식으로 규정되는 경우에는 보칙에 규정되지만, 실체규정에서 규정하는 제도의 필수요소가 되는 경우에는 실체규정 속에 규정을 두게 됨. 이런 사정을 고려함이 없이 추상적으로 어떤 규정을 보칙에 두어야 하는가를 논의하게 되는 경우에는 논하는 사람마다 그 범위가 달라질 수 밖에 없다는 점을 염두에 두고 보칙 규정에 관한 문제에 접근해야 함.

출처 : 법령 입안·심사 기준(법제처, 2017.12., 428~429P 요약발췌)

○ 내용변경 후 이동한 조문은 제7조제1항, 같은 조 제2항 전단과 제3항으로, 안 제7조제1항의 “교육과정”을 “평생교육 프로그램”으로 용어를 변경하였음. 교육적 측면에서는 양자 모두 ‘교육의 범위와 순서를 정하여 교육을 실행하기 위한 계획’을 나타내어, 용어변경에 따른 개념변화는 없는 것으로 보이나, 일반학교 등의 교육과정과의 혼동을 방지하고자 하는 것으로 보임.

※ 사전적으로는 교육과정(教育課程, curriculum)은 교육의 목표를 달성하기 위해 선별된 교육의 체계적 과정 또는 계획을 뜻하고, 평생교육 프로그램은 평생교육시설에서 이루어지는 교육의 ‘과목’을 의미함.

○ 한편, 법령에서는 모두 ‘평생교육’이라는 용어를 사용하고 있으나, 현재 평생교육을 시행하는 기관 등에서는 평생교육과 평생학습이라는 용어를 혼용하여 사용하고 있음. 이는 평생교육(교육공급자 중심)과 평생학습(교육수요자 중심)의 개념의 차이로, 두 용어가 서로 상이한 지향점을 보여준다고 할 것인바, 서울시의 정책을 고려하여 개정안의 ‘평생교육 프로그램’을 ‘평생학습 프로그램’으로 변경할 필요는 없는지 검토의 여지는 있다고 하겠음.

- ※ 평생교육의 개념 : 교육공급자 중심의 교육. 삶의 질을 개선하기 위해 교육권을 실질적으로 보장하는 교육의 이념으로, 발달단계(유아, 청소년, 성인, 노인 등) 및 가정·학교·사회 등의 교육을 통합한 모든 형태의 교육.
- ※ 평생학습의 개념 : 교육수요자(학습자) 중심의 학습을 의미. 즉, 국민의 자질함양과 삶의 질을 향상시키기 위한 모든 형태의 수요자 중심적 활동. 학습자의 입장에서는 교육을 받는다는 개념이 아닌 학습자가 평생에 걸친 학습생활을 주체적으로 관리하고, 국가와 사회는 이를 지원하는 제도.

〈 2018년 평생교육국 성과계획서 6p 발체 〉

나. 평생교육과

1) 전략목표 : 배우고 성장하는 **평생학습** 도시구현

2) 기본방향

- **평생학습도시** 도약을 위한 인프라 확충
- 함께 배우고 성장하는 **평생학습 문화 확산**
- 시민역량 강화하는 **평생학습 지원 확대**

〈 평생교육진흥원 업무보고서(2018.7.) 9p 발체 〉

Ⅱ. 2018년 사업목표

미션 **평생학습**으로 서울 시민을 행복하게

평생학습으로 서울 시민을 행복하게
스마일 학습도시, 서울 평생학습의 허브(Hub)

- 안 제7조제2항 중 용어의 변경(“이용료 또는 수강료” →“학습비”)은 그 동안 다양한 법령에서 각각 다르게 정의된 용어를 사용하였으나, 본 조례의 상위법인 「평생교육법」에서 사용하는 용어인 ‘학습비’로 정비하려는 것으로, 의미와 개념의 차이가 없는 것으로 보이며, 조문 내 괄호(“()”) 속에 그 의미를 보충적으로 설명하고 있어, 법적안정성을 해치지 않는 것으로 사료됨.
- 안 제7조제3항의 경우는 현행 학습비에 관한 사항을 규칙에서 정하도록 개정하려는 것으로, 조례 제정권(법령의 위임이 조례 또는 규칙인지 여부)의 범위에 대해 살펴볼 필요가 있다고 하겠음.
- 「헌법」¹⁾과 「지방자치법」²⁾은 자치사무를 법령의 범위 안에서 조례로 제정할 수 있는 권한을 부여하고 있으며, 규칙은 조례가 위임한 범위 내에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 제정할 수 있다고 규정³⁾하고 있음.

※ 「지방자치법」은 사용료⁴⁾와 수수료⁵⁾를 징수할 수 있도록 규정하고 있고, 같은 법 제 139조⁶⁾에서는 사용료·수수료의 징수에 관한 사항은 조례로 정하도록 규정하고 있음.

-
- 1) 「헌법」제117조 ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.
 - 2) 「지방자치법」제22조(조례) 지방자치단체는 법령의 범위 안에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 다만, 주민의 권리 제한 또는 의무 부과에 관한 사항이나 벌칙을 정할 때에는 법률의 위임이 있어야 한다.
 - 3) 「지방자치법」제23조(규칙) 지방자치단체의 장은 법령이나 조례가 위임한 범위에서 그 권한에 속하는 사무에 관하여 규칙을 제정할 수 있다.
 - 4) 「지방자치법」제136조(사용료) 지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.
 - 5) 「지방자치법」제137조(수수료) ① 지방자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.
 - 6) 「지방자치법」제139조(사용료의 징수조례 등) ① 사용료·수수료 또는 분담금의 징수에 관한 사항은 조례로 정한다.

※ 평생교육시설이 공공시설을 무상사용하고 있다는 점, 「지방자치법」제136조가 공공시설에 대한 사용료를 규정한 조항이라는 점을 감안하여도, 학습비 부과 대상이 서울시에서 제공하는 평생교육 프로그램 중 서울자유시민대학을 이용하는 사람으로 특정할 수 있는바, 학습비 부과 규정에 대해 「지방자치법」의 규정을 적용하는 것에 무리가 없다고 보여짐.

- 상위법령에서 조례로 규정하도록 위임한 경우에는 그 취지를 존중하여 위임 사항을 조례로 정하는 것이 원칙이고, 조례로 정하도록 한 사항이 수시로 변경할 수밖에 없는 경우에는 조례에서 규칙으로 재위임할 수 있을 것이며, 이 경우에도 이에 대한 구체적인 기준이나 범위 등 중요하고 핵심적인 사항은 법령의 취지에 따라 조례로 정할 필요가 있다고 하겠음.
- 따라서 학습비의 부과·징수·면제·환불에 대한 핵심내용은 조례로 규정하는 것이 적절하다고 사료되며, 학습비에 관한 중요한 사항을 먼저 조례로 정한 후 세부사항을 규칙으로 위임할 필요성에 대해서는 살펴볼 여지가 있다고 하겠음.
- 학령기의 교육으로만 급격한 사회변화(4차 산업혁명, 저출산 고령화 등으로 이직·전직이 활성화, 일자리 감소 등으로 인한 고용시장의 급격한 변화 등)에 대응이 어려워 평생학습 활성화를 통한 지속적인 시민역량 증진이 필요한 시점으로, 학습비 부과·징수로 인해 경제적으로 어려운 시민의 학습권이 침해 또는 저해되지 않도록 합리적인 학습비 관련 규정에 대한 검토도 요망된다고 하겠음.
- 평생교육국에서는 학습비의 부과·징수 관련 대상, 범위, 학습비 부과수준 및 규모, 면제, 감면, 환불 등에 관련한 계획 수립 또는 준비에 대해 자료를 제출하지 않고 있는바, 주먹구구식 사업추진이 아닌지, 서울시의 상황을 고려하지 않고 타 지방자치단체의 정책을 고민없이 모방하는 것은 아닌지 여부 등 관련 제도 변경에 대한 종합적인 점검이 필요하다고 하겠음.

○ 평생교육국은 평생학습 체계구축, 평생교육의 질 향상, 지속적 참여독려, 학습동기 부여 등을 학습비 징수의 목적이라고 제출하고 있으나, 학습비 징수가 목적달성에 도움이 되는지 여부를 의회가 심의·의결시 판단할 수 있도록 구체적이고, 객관적인 근거자료 또는 분석자료 제출이 요구된다고 하겠음.

※ 평생교육국의 평생교육 사업은 지원(시민제안 평생학습 프로그램 지원 등)과 제공(자유시민대학, 대학연계 시민대학, 기관연계 시민대학)으로 크게 분류할 수 있으며, 지원 및 제공되는 평생교육 분야는 인문학, 문화·예술 외국어, 자격증, 취미, 정보화 등 크게 6개 분야로 운영되고 있음.

※ 평생교육국은 평생교육의 성과를 평생교육기관 확대, 강좌 수, 이용시민 수의 증가 등으로, 평생교육의 성과평가는 질적평가보다는 양적평가를 위주로 이루어지고 있음. 따라서 평생교육의 질적 향상 및 양적 확대를 위하여 다양한 현황분석과 연구수행으로 평생교육의 성과를 다각적으로 평가하는 방안이 마련되어야 할 것으로 보이며, 이러한 분석과 연구를 기반으로 타당한 예산수립, 효율적인 목표달성 수단 선택, 합리적인 사업관리 등을 수행하여 예산의 효율성과 행정의 효과성을 높여야 할 것으로 사료됨.

○ 평생교육국은 평생교육시설을 100개소까지 확대할 계획을 가지고 있는바, 이러한 계획이 평생교육의 양과 질의 균형적인 확대가 아닌 양적 확대만을 목표로 설정하여 평생교육의 선호도 하락 및 시민의 만족도를 저해할 우려는 없는지 살펴볼 필요가 있다고 하겠으며, 학습비 징수 외에 평생교육의 질적 수준 향상을 위한 대안 마련이 요구된다고 하겠음.

전 문 위 원	김 태 한
입법조사관	정 찬 일