

서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례
일부개정조례안

검 토 보 고

I. 회부경위

1. 의안번호 : 제3119호
2. 발 의 자 : 박기열 의원
3. 발의일자 : 2022. 3. 10.
4. 회부일자 : 2022. 3. 16.

II. 제안이유

- 2022년 2월 독서실에서 남녀의 좌석을 반드시 구분하도록 규정한 지방자치단체의 조례는 독서실 운영자와 이용자의 자유를 침해하는 것이라는 대법원 판결에 따라 「서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」의 열람실 남녀별 좌석 구분 조문을 삭제하고자 함.

III. 주요내용

- 제4조 단위시설의 기준 중 열람실을 남녀별로 좌석이 구분되도록 배열하여야 하는 조문을 삭제함(안 제4조제1항제2호).

IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」

2. 예산조치 : 해당사항 없음(비용추계 비대상사유서 별첨).

3. 기 타

○ 입법예고(2022. 3. 18. ~ 3. 25.) 결과 : 의견 없음.

V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

1. 제안경위 및 주요내용

- 동 개정조례안은 2022년 3월 10일 박기열 의원에 의해 의안번호 제3119호로 발의되어 2022년 3월 16일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 개정조례안은 대법원의 판결 내용을 반영하여 독서실 열람실의 남녀별 좌석 구분 규정을 삭제함으로써 헌법이념 및 국가법령체계와 부합하는 실효성 있는 단속 규정이 시행되도록 하기 위해 발의되었습니다.

2. 주요 검토의견

- 전국 17개 시·도 교육청은 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제8조의 위임¹⁾에 따라 조례에 학원 및 교습소의 시설기준을 규정하고 있습니다.
- 이 중 독서실²⁾ 열람실의 경우 전국 17개 시·도 교육청 모두 남녀별로 좌석을 구분하도록 규정하고 있으나, 2017년 5월 충남교육청에서 규제 완화를 통해 이용자의 편의성을 확대하고자 성별 좌석 구분 규정을 삭제하는 내용으로 조례를 개정한 바 있습니다.
- 한편 2017년 12월 전북전주교육지원청은 남녀별 좌석 구분이 지켜지지 않는 독서실을 적발하여 「전라북도 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」³⁾에 따라 해당 독서실에 10일간의 교습정지처분을

1) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」

제8조(시설기준) 학원에는 교습과정별로 시·도의 조례로 정하는 단위시설별 기준에 따라 교습과 학습에 필요한 시설과 설비를 갖추고 유지하여야 한다. 다만, 학원의 소방시설은 소방 관계 법령으로 정하는 바에 따른다.

2) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 시행령」

제2조(정의 등) ① 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

4. “독서실”이란 학습장소로 제공되는 학원인 시설을 말한다.

3) 「전라북도 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」

제3조의3(단위시설별 시설기준) 법 제8조에 따른 학원의 단위시설별 시설기준은 다음과 같다.

2. 열람실 : 열람실은 60제곱미터 이상으로 하되, 1제곱미터당 수용인원이 0.8명 이하가 되도록 하고, 남녀별로 좌석이 구분되도록 배열할 것. 다만, 이용자의 편의를 위하여 필요한 경우에는 칸막이를 하여 사용할 수 있다.

내렸고, 해당 독서실은 해당 조례가 직업수행의 자유 및 평등권을 지나치게 침해하는 위헌적 규정이라며 전북전주교육지원청을 상대로 교습 정지처분 취소소송을 제기하였습니다.

- 이에 대해 대법원은 금년 1월 해당 조례가 ① 독서실 운영자의 직업수행 자유와 ② 독서실 이용자의 자기결정권을 침해하여 헌법에 위반된다고 판시하였습니다(대법원 2022. 1. 27. 선고 2019두59851 판결).⁴⁾
- 대법원은 ① 독서실 운영자는 자신의 영업장소인 열람실 내 좌석 배열을 자유롭게 할 수 없게 되므로 「대한민국헌법」 제15조에 따른 직업수행의 자유를 제한받고⁵⁾ ② 독서실 이용자는 열람실에서 성별 구분 없이 자유롭게 좌석을 선택하는 등 학습 방법을 스스로 결정할 수 없게 되므로 「대한민국헌법」 제10조에 따른 일반적 행동자유권 내지 자기결정권을 제한받는다고 판단하였습니다.⁶⁾
- 또한 대법원은 독서실에서 이성과 불필요한 접촉을 차단함으로써 면학 분위기를 조성하고 성범죄를 예방하는 것이 해당 조례의 입법 목적이나, 남녀 혼석으로 인해 학습 분위기가 저해되거나 성범죄 발생 위험이 커진다고 단정하기도 어렵다고 하였습니다.
- 한편 「서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」 제4조 제1항제2호는 독서실의 열람실 시설기준으로 남녀별로 좌석이 구분 되도록 배열하여야 하고 남녀별 좌석 구분을 위하여 필요한 경우에는 칸막이를 하여 사용할 수 있다고 규정하고 있으며,

동 조례 제13조제1항 [별표 6]⁷⁾ 및 동 조례 시행규칙 제21조제1항 [별표 4]는 독서실이 남녀별 좌석 구분 규정을 위반했을 경우 1차

4) 보도자료 : 21세기판 남녀칠세부동석 ‘독서실 혼석 금지’…대법 “성범죄 예방? 위헌”(한겨레, 2022.2.13.)

5) 「대한민국헌법」 제15조 모든 국민은 직업선택의 자유를 가진다.

6) 「대한민국헌법」 제10조 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다.

7) [별표 6] 별점에 따른 행정처분 기준

위반 시 벌점 10점, 2차 위반 시 벌점 20점, 3차 위반 시 벌점 30점을 부과하도록 규정하고 있는바⁸⁾ 이는 대법원의 판시내용과 배치되는 문제가 있습니다.

- 자치입법 활동의 핵심은 자치법규가 ① 적극적으로는 헌법이념을 실현하고 ② 소극적으로는 헌법이나 상위법령에 위반되지 않도록 함으로써 전체 국가법령체계 안에서 조화를 이루고 지방자치단체의 정책 내용을 정확하게 반영하여 차질 없이 시행되도록 하는 데에 있는 것인바,⁹⁾

동 개정조례안은 전술한 대법원의 판결 내용을 반영하여 독서실 열람실의 남녀별 좌석 구분 규정을 삭제함으로써 ① 헌법정신을 구현하고 ② 국가법령체계와 부합하는 실효성 있는 정책이 시행되도록 하려는 것으로 시의적절한 입법조치라고 사료됩니다.¹⁰⁾

- 참고로 서울시교육청은 동 개정조례안과 관련하여 별도의 의견이 없음을 밝혔습니다(행정관리담당관-4751, 2022.3.16.).

□ 이상으로 「서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례 일부개정조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

벌점 (점)	31 ~ 35	36 ~ 40	41 ~ 45	46 ~ 50	51 ~ 55	56 ~ 60	61 ~ 65	66 이상
행정처분	정지 7일	정지 14일	정지 30일	정지 45일	정지 60일	정지 75일	정지 90일	등록 말소

8) 「서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 조례」

제4조(단위시설의 기준) ① 법 제8조에 따른 단위시설별 기준은 각각 다음 각 호와 같다.

2. 열람실: 열람실의 단위면적은 45제곱미터 이상으로 하되, 1제곱미터당 수용인원이 0.8명 이하가 되도록 하고, 남녀별로 좌석이 구분되도록 배열하여야 한다. 다만, 남녀별 좌석 구분 또는 이용자의 편의를 위하여 필요한 경우에는 칸막이를 하여 사용할 수 있다.

9) '자치법규입안 길라잡이'(법제처, 2018)

10) 서울시 관내 독서실 893개 중 최근 5년간 남녀별 좌석 구분 규정을 위반한 독서실 적발건수는 2017년도 2건, 2018년도 1건임.