

2015.10.21. - 2015.11.05.

불법적 학원 운영 근절과 학생의 권리 신장을 위한 학원법 개정  
3회 연속 토론회

■ 제3차 토론회

# 학생의 휴식과 학습권 보장을 위한 학원법 개정을 모색한다.

주관: 사교육걱정없는세상

일시: 2015. 11. 05. (목) 오후 3시



## ■ 머리말

# 학생의 휴식과 학습권 보장을 위한 학원법 개정 토론회를 개최합니다.

대학 입시 및 취업 과정에서 사교육을 받는 것이 어느 덧 필수적인 과정처럼 여겨지며, 국가적으로 사교육에 대한 문제는 날이 갈수록 심각해지고 있습니다. 2014년 교육부 통계청의 사교육비 결과조사에 따르면 초 중 고의 68.6%의 학생들이 사교육을 받고 있고, 초등의 경우에는 81.1%에 육박합니다. 총 비용도 통계청은 약 18조 2천억원이라고 하지만, 약 34조에 육박할 것이라는 연구도 있습니다. 한 달에 100만원도 넘는 사교육비를 지출한다는 기사를 접하는 일도 어렵지 않습니다. 이런 과도한 사교육비는 학부모에게 부담을 주고 가계경제를 휘청거리게 하고 있습니다. 이렇듯 가정에는 경제적 부담이 가지만 그만큼 학생에게는 과도한 공부 부담으로 이어지기도 합니다.

현재 전국의 학원과 교습소의 교습시간은 해당 시 도 조례를 통해 규제되고 있으며, 이것이 사교육의 시간을 규제하여 학생의 인권을 보장하는 최소한의 장치입니다. 그럼에도 여러 통계나 사실을 조사해 보면 학생의 온전한 휴식을 보장하기에는 현실의 변화가 미미하다는 것입니다. 이런 문제인식을 갖고 사교육걱정은 학원법 개정 관련하여 내부 논의를 한 끝에 개정안의 초안을 마련하고, 이 초안을 바탕으로 정책의 실현가능성을 높일 대안에 대한 심도있는 논의를 위한 학원법 개정 토론회 중 3번째 토론회를 개최하고자 합니다.

3차 토론회에서는 학생의 입장에서 현실을 이야기해주실 청소년 인권단체 이수나로 공현님, 정책실행의 과정에서 보는 현실과 대안을 주실 교양교육지원청 평생직업과 조용성 팀장님, 교습시간규제에 대한 대안을 제시해주실 좋은교사 공동대표 김진우 대표님, 대책안에 대한 법률적 의견을 주실 탁경국 변호사님을 모실 예정입니다. 이토론회를 통해 학생들의 학업실태, 학원휴일휴무제 및 교습시간 조정의 필요성과

현실적 실현 가능성을 짚고, 개정 법률안에 대해서 논의하고자 합니다.

토론회 이후 사교육걱정은 학원법 개정안을 바탕으로 다양한 전문가들의 의견을 취합하여 법률 개정을 추진할 예정입니다. 전문가의 의견뿐만 아니라 학부모와 학생의 의견까지 지속적으로 청취하겠습니다. 이를 바탕으로 사교육이 범람하고 있는 현실을 해결할 수 있는 실질적인 대안을 완성시켜 나갈 것입니다. 많은 분들의 관심과 참여를 부탁드립니다.

2015. 11. 05. 사교육걱정없는세상  
(공동대표 송인수 윤지희)

## ■ 목 차

### 발 제

제1발제: 노용운 (사교육걱정없는세상 정책대안연구소 선임 연구위원) .....	1
학생의 휴식/건강권 등을 위한 사교육 업체 교습시간 조정방안	

### 토 론

제1토론: 공 현 (청소년인권행동 아수나로).....	38
제2토론: 김진우 (좋은교사 공동대표).....	42
제3토론: 조용성 (고양교육지원청 평생직업팀장).....	46
제4토론: 탁경국 (법무법인 공존 변호사).....	50
종합토론 .....	54



## ■ 제1발제

# 학생의 휴식/건강권 등을 위한 사교육 업체 교습시간 조정방안

노용운 (사교육걱정없는세상 정책대안연구소 선임 연구위원)

### · 왜 교습시간 규제가 필요한가?

1. 교습시간 규제의 정당성
2. 교습시간 규제 제도 도입과정

### · 교습시간 관련 현행 규제

1. 근거법령 및 현행 제도운영
2. 위반시 제재규정

### · 교습시간규제를 통해 현실은 개선되었는가

1. 여전한 사교육업체의 불법행위
2. 학생의 휴식권, 자기결정권 등 개선 미흡
3. 개인과외교습자에게 적용되지 못하는 여전한 한계

### · 개선되지 못하는 원인

### · 대책안

1. 고려할 사항
2. 대책안 제안

## . 왜 교습시간 규제가 필요한가?

### 1. 교습시간 규제의 정당성

사회에 만연한 학력/학벌 차별관행, 치열한 입시경쟁, 줄세우기가 일반화된 공교육에 우리나라 학부모의 교육열 까지 더해 우리나라 사교육은 그야말로 혼돈의 장이다. 다른 사람보다 무조건 한발이라도 앞서야 한다는 위험한 경쟁의식은 사회의 질서를 무너뜨리고 있다. 명시적이거나 암묵적으로 지키도록 되어있는 규칙을 한사람이 어기기 시작하고, 그 사람이 이득을 보게 된다면 그 규칙은 유지되기 어렵다. 마치 모두가 앞서서 보는 야구 관람석에서 한사람이 서서 관람하기 시작하면 너도나도 서게 되어 결국 모두가 불편하게 관람하는 상황에 이르게 되는 이치이다.

우리나라 사교육시장이 이와 비슷하다. 많은 사람들은 규칙을 지키려고 하지만, 소수의 일부가 규칙을 깨고 앞서나가기 시작 하면서 전체 규칙의 효용을 무너뜨리고 있다. 그리고 여기에 자본의 위력까지 더해져 상대적 박탈감을 느끼게 해 규칙을 잘 지키던 사람도 일탈의 유혹에 빠져들 수 있다. 만일 소수의 일탈자(Rule Breaker)를 처음부터 제재할 수 있었다면 지금과 같은 극단적인 상황이 만들어지지 않았을 수 있다. 하지만 애석하게도 우리나라 사교육 시장에서는 이러한 일이 일어나지 않았다. 앞서 1, 2차 토론회에서도 언급되었듯이 규제의 허점을 이용하거나 제재를 받아도 벌금만 내면 끝 인 상황이 벌어지고 있는 것이다. 더욱이 최근 규제를 줄이겠다는 정부 발표에 편승하여 과도한 사교육에 대한 규제를 무력화하려는 시도가 나타나고 있는 실정이다. 그 중의 한 예가 바로 학원 교습시간과 관련한 규제이다. 지난 2014년 4월 기사에 따르면, 교육부 장관이 주재한 규제개혁 관련회의에서 서울시 교육청이 학원과 과외 교습소 운영자에 자율성을 부여하는 내용을 보고했다고 하였다. 같은 기사에서 시 교육청 관계자가 12시까지 늘어달라는 요구가 있는데, 그게 연구를 해봐야 되겠죠 라고 했지만, 이미 태스크포스팀까지 만들어 세부운영계획까지 마련한 것으로 보도하였다.

본 발제에서는 사교육 공급자의 불법적인 영업행태 중 1,2차 토론의 주제로 삼지



않았던 교습시간을 주제로 하여 해당 규제의 개선안을 모색하도록 한다. 이는 교습비와 더불어 사교육업체가 가장 민감하게 반응하는 사안 중 하나이다. 그런만큼 많은 논쟁을 낳기도 한다. 여기서는 문제제기의 정당성 및 대안모색을 위한 대전제로서 과연 학원 및 교습소에 대한 교습시간 규제가 정당인가에 대한 논의를 정리하도록 한다. 사회적으로 용인될 수 있고, 필요한 규제라는 대전제가 성립되지 않으면 본 발제는 아무런 의미가 없기 때문이다.

정당성을 논하는데 앞서 교습시간 규제라는 제도의 도입취지를 먼저 살펴볼 필요가 있다. 교습시간 규제에 대한 논의가 한창이던 2007년에 개최된 한 토론회의 자료집에서 그 정당성을 확인할 수 있다. 이 토론회에서 홍경표 당시 한국 YMCA 전국연맹 교육청소년 국장은 청소년을 대상으로 한 심야교습연장의 문제점으로 크게 6가지를 꼽았다. 그 중에서도 청소년의 인권침해 야기를 주목할 필요가 있다.

홍경표(2007)는 청소년의 인권침해 근거로 헌법 제10조와 교육기본법 제12조에서 보장하고 있는 건강권과 행복추구권에 위배된다고 하였다. 또한 학원법에서도 학교의 수업과 학생의 건강을 강조하고 있으며, 청소년 기본법 제5조에서도 청소년의 기본인권과 정신적 신체적 건강의 보호를 규정하고 있음을 제시하였다. 또한 유엔아동권리협약 등 국제적 조약에 위배됨을 제시하였는데, 유엔아동권리협약 제6조와 제24조에 규정된 생명, 생존 및 발달의 권리와 건강권을 보장하기 어렵다는 것이다. 추가로 유엔아동권리협약 제31조에 규정된 놀권리를 침해할 수 있다고 하였다. 결국 늦은시간까지 이루어지는 과도한 사교육이 청소년이 당연히 보장받아야 되는 기본권을 침해한다는 것이다. 심지어 새벽으로까지 늦어지는 취침시간으로 수면부족 및 수면장애, 정서장애 등 청소년의 정신적, 육체적 건강이 심각하게 위협받고 있다고 주장하였다.

같은 토론회에서 김영수(2007)는 헌법재판소의 2000년 결정례중 재판관 이영모의 반대의견을 싣고 있다.

“개인의 능력보다 학력이 고용·임금·사회적 지위에 큰 영향을 미치는 것으로 인식되는 사회풍토 하에서는, 학부모는 오로지 자녀의 진학을 위한 암기위주의 지식주입과 입학시험문제 풀이를 지도하는 과외교습에 신경을 쓸 수밖에 없는 것이 오늘의 실정이다. 우리의 높은 교육열은 다른 자녀들이 과외교습을 받는데

내 자녀만 과외를 아니하면 경쟁에서 뒤지게 된다는 상대적인 피해의식과, 과외교습은 치열한 경쟁에서 우위를 확보하고 더 나은 학교 또는 전공학과에 진학할 수 있다는 성취감 등으로 과열화되어, 그 결과 소득수준에 버거운 고액 과외교습에까지 눈 돌리게 하고 가계(家計)를 멍들게 하는 원인이 된다. 과열된 과외교습은 자녀들로 학교 안팎에서 오직 학업성적의 성취만을 강요하는 수험생활에 파묻히게 하므로, 개인의 특기와 적성을 계발할 기회를 갖지 못하는 물론 지적 성숙도 이루지 못하여 창의력 있는 인간으로서의 성장을 저해(沮害)한다. 더욱이 학업성적에 대한 중압감은 정서불안으로 이어져 청소년 비행의 원인이 되고, 누적된 정신적·육체적 피로는 성장기에 있는 자녀들의 건강을 해치는 한편, 학부모와 학교교육, 학교수업을 파행으로 치닫게 한다. 이와 학교교육의 형해화는 앞서 본 '학교교육의 목적'에 어긋날 뿐만 아니라, 협동심과 공동체의식의 부족으로 이어져 다른 사람을 배려하고 더불어 사는 지혜를 배우지 못한 채 중·고등학교 과정을 졸업하게 된다. 과열된 과외교습의 부작용은 여기서 그치지 않는다. 현직 중·고등학교·대학교수에 의한 과외교습은 단속이 어려워 입시 및 성적과 관련된 부정이 잦을 것으로 예상되고, 학부모의 경제적 능력은 자녀의 대학교 진학을 좌우하는 중요한 조건이 되므로 소득격차로 인한 계층간의 위화감을 심화시키는 원인이 된다.”[헌법재판소 2000.4.27. 선고 98헌가16, 재판관 이영모의 반대의견 중]

이런 의견은 당시의 문제일 뿐만 아니라, 15년이 지난 지금의 학생들에게도 동일하게 적용되고 있다는 점에서 당시와 비교해서 전혀 개선되지 않는 사교육현실을 엿볼 수 있다. 최근 국가인권위원회와 사교육걱정없는세상이 주최(2015. 7)한 아동 청소년의 놀권리 보장방안 모색 토론회 에서도 과도한 사교육이 청소년들의 놀권리를 침해하고 있고 이를 시정하기 위한 다양한 대안을 제시하기도 하였다. 당시 발제문에서 사교육이 아동의 놀권리를 양적인 관점에서 시간의 과다 문제, 질적인 관점에서 자기결정권 제약 등의 문제를 지적하였다.

결국 늦은시간까지 이루어지는 과도한 교습시간의 규제는 청소년이 당연히 누려야 하는 기본권인 행복권, 건강권, 교육권 등을 보장하기 위한 것이다. 그리고 도입당시와 지금이 전혀 개선되지 않았다는 점은 같은 취지의 교습시간 규제가 여전히 필요하다는 것을 말해준다.

이같은 목적 하에 도입된 교습시간 규제에 대한 법적 정당성을 헌법재판소의 결정문을 토대로 살펴본다. 학원의 교습시간 규제에 대한 찬반의 주장으로 인해 제기된 부산광역시 학원의 설립 운영 및 과외교습에 관한 조례 제9조 위헌확인 에 대한 헌법재판소의 결정문이다. 이는 2006년 학원법 개정으로 신설된 조례에 의한

교습시간 제한에 관한 위임규정 에 따라 부산광역시의 학원 및 교습소에 대한 교습시간을 제한하는 조례를 제정하였는데, 이의 위헌여부를 살핀 것이다. 결정의 요지는 위헌이 아니라는 것이다.

학원의 교습시간을 제한하여 학생들의 수면시간 및 휴식시간을 확보하고, 학교교육을 정상화하며, 학부모의 경제적 부담을 덜어주려는 이 사건 조례의 입법목적의 정당성 및 수단의 적합성이 인정되고, 원칙적으로 학원에서의 교습은 보장하면서 심야에 한하여 교습시간을 제한하면서 다른 사교육 유형은 제한하지 않으므로 청구인들의 기본권을 과도하게 제한하는 것이라고 볼 수 없으며, 이 사건 조항으로 인하여 제한되는 사익은 일정한 시간 학원이나 교습소에서의 교습이 금지되는 불이익인 반면, 이 사건 조항이 추구하는 공익은 학생들의 건강과 안전, 학교교육의 충실화, 부차적으로 사교육비의 절감이므로 법익 균형성도 충족하므로 이 사건 조항이 학교교과교습학원 및 교습소의 교습시간을 제한하였다고 하여 청구인들의 인격의 자유로운 발현권, 자녀교육권 및 직업수행의 자유를 침해하였다고 볼 수 없다.(전원재판부 2008헌마454, 200910.29)

교습시간 규제와 관련하여 가장 쟁점이 되는 것은 동 규제로 인해 헌법에서 보장하는 기본권을 침해하는 가의 여부이다. 하지만, 당시 헌법재판소는 기본권을 과도하게 침해하지도 않을 뿐만 아니라 제한으로 얻어지는 사익보다 규제를 통해 얻어지는 공익이 더 크다고 하여 교습시간규제의 정당성을 확인해주었다. 이외에도 서울특별시 관련 조례에 대한 헌법재판소의 결정문에서도 위와 동일한 취지의 결정을 확인할 수 있다.

하지만 이에 대해 황준성(2014)은 현재의 결정이 이러하더라도 심야시간대의 교습시간이 아닌 주간이나 야간에 교습시간을 제한한다면 쟁점이 되었던 인격의 자유로운 발현권, 자녀교육권 및 직업수행이 자유, 평등권의 침해가 될 수 있어 매우 제한적으로 운용될 필요가 있다고 하였다. 이같은 의견에 대해서는 후술하여 논하도록 한다. 하지만 황준성(2014)의 연구도 기본적으로 헌법재판소의 결정문을 반대하는 것은 아니니 본 발제에서 논의하는 교습시간 규제의 정당성을 부인하는 것인 아니라고 할 것이다.

결국, 현행 학원법에 규정된 위임조항에 따라 각 시도교육청에서 정한 교습시간 규제는 정당하다는 결론에 이를 수 있다.

## 2. 교습시간 규제 제도 도입과정

늦은시간까지 이어지는 교습시간 규제를 위한 제도도입과정은 1999년으로 거슬러 올라간다. 1999년 9월 최초로 서울특별시 교육청이 학원교습시간을 05:00부터 22:00까지로 제한하는 내용의 조례를 제정하였다.

하지만, 이 조례에 대해 서울행정법원이 법령에 위임의 근거가 없다고 하여 무효라고 판시하였다. 당시 내용을 인용하면 다음과 같다.

“서울특별시학원의설립·운영및과외교습에관한조례 제5조는 학원의 교습시간을 제한하는 것을 내용으로 하고 있으므로 주민의 직업선택의 자유 특히 직업수행의 자유를 제한하는 것으로서 지방자치법 제15조 단서 소정의 주민의 권리의무에 관한 사항을 규율하는 조례에 해당하고, 따라서 지방자치단체가 이러한 조례를 제정함에 있어서는 법률의 위임을 필요로 함이 분명한바, 학원의설립·운영및과외교습에관한법률은 학원 설립·운영의 등록, 시설기준, 수강료 등에 관한 규정을 두어 교육감으로 하여금 학원의 건전한 발전을 위하여 지도·감독을 하도록 규정하고 있고, 같은법시행령은 학원의 단위시설별 기준, 교습과정별 일시수용능력인원 등을 조례로 정하도록 위임하고 있으나, 학원의 교습시간 제한에 대해서는 아무런 위임규정을 두고 있지 아니하므로, 위 조례 제5조는 지방자치법 제15조에 위반한 것으로서 무효”(서울행정법원 2005.4.7.선고 2004구합36557)

이후 2006년 9월 22일에 학원법을 개정하여 조례를 통해 교습시간을 제한할 수 있는 근거규정을 신설하였다. 이에 따라 각 시도 교육청은 이 근거에 따라 각 조례를 개정하고 학원의 지도 감독 강화 등 권장안을 제시하였다. 이러한 조례 개정에 대해 서울과 부산 등에서 교습시간 규제에 대한 헌법소원심판이 청구되었으나, 앞서 언급한 것처럼 모두 합헌으로 결정되었다.

이후, 2009년 광승준 미래기획위원장이 각 시도별로 조례에 따라 다르게 규정되어있는 교습시간을 일괄적으로 오후10시로 개정하는 시도를 한 바 있다. 시도별로 시간을 일치시키는 것도 있지만, 이를 법률에 규정하고 처벌근거도 마련하여 단속의 실효성도 강화하겠다는 취지였다. 하지만, 이는 한달도 못가 백지화되었다.

## . 교습시간 관련 현행 규제

### 1. 근거법령 및 현행 제도운영

현재 학원법에는 학교교과교습학원과 교습소의 교습시간과 관련하여 다음과 같은 위임규정을 두고 있다. 하지만, 개인과외교습자에 대한 교습시간 규정은 현재 없다.

교육감은 학교의 수업과 학생의 건강 등에 미치는 영향을 고려하여 시·도의 조례로 정하는 범위에서 학교교과교습학원 및 교습소의 교습시간을 정할 수 있다. 이 경우 교육감은 학부모 및 관련 단체 등의 의견을 들어야 한다.(학원법 제16조제2항)

이에 따라 각 시도교육청은 학원의 설립 운영 및 과외교습에 관한 조례에 교습시간을 규정하고 있다. 각 조례를 보면 모든 시도가 새벽 5시부터 교습시작시간을 규정하고 있고 종료되는 시간은 시도별, 학교급별로 다르게 규정하고 있다. 현재 시도별로 규정된 교습시간은 <표1>과 같다.

**<표1> 각 시도별 교습시간**

	유·초등학교	중학교	고등학교
서울특별시	05:00~22:00		
부산광역시	05:00~22:00		05:00~23:00
대구광역시	05:00~22:00		
인천광역시	05:00~21:00	05:00~22:00	05:00~23:00
광주광역시	05:00~22:00		
대전광역시	05:00~22:00	05:00~23:00	05:00~24:00
울산광역시	05:00~24:00		
세종특별자치시	05:00~21:00	05:00~22:00	
경기도	05:00~22:00		
강원도	05:00~22:00	05:00~23:00	05:00~24:00
충청북도	05:00~23:00		05:00~24:00
충청남도	05:00~21:00	05:00~23:00	05:00~24:00
전라북도	05:00~21:00	05:00~22:00	05:00~23:00
전라남도	05:00~22:00		05:00~23:50
경상북도	05:00~21:00	05:00~23:00	05:00~24:00
경상남도	05:00~21:00	05:00~23:00	05:00~24:00
제주특별자치도	05:00~21:00	05:00~23:00	05:00~24:00

자료: 각 시도 조례

## 2. 위반시 제재규정

현재 교습시간은 법에 위임규정을 두고 있고 각 시도별로 조례에 규정하고 있기 때문에 교습시간 위반에 대한 제재규정이 학원법상에 명시적으로 갖추고 있지는 않다. 다만, 제16조제6항에 불법사교육신고센터의 설치와 운영 및 포상금에 대한 근거조항을 마련하고 있다. 이 근거에 따라 학원법 시행령 제17조의 4 제1항에 교습시간위반에 대한 신고 행위에 대해 포상금을 지급하도록 규정하고 있다. 이른바 학파라치 제도이다.

서울시 학원업무편람을 보면 교습시간을 위반한 경우에는 그 정도와 위반 회차에 따라 벌점을 부여하는 것에 그치고 있다. 서울시 기준은 아래 표와 같다.

**<표2> 서울시 교육청 교습시간 무단연장운영 벌점기준**

구분		벌점기준		
		1차	2차	3차
교습시간 무단연장 운영	23:00 이전	10	20	35
	24:00 이전	20	35	45
	24:00 초과	40	등록 말소	-

자료: 서울시 교육청 학원업무편람(2012)

벌점누적에 따른 행정명령 기준은 다음과 같다. (서울기준)

**<표3> 행정처분기준**

벌점(점)	1~30	31~35	36~40	41~45	46~50	51~55	56~60	61~65	66이상
행정 처분	시정 명령	정지 7일	정지 14일	정지 30일	정지 45일	정지 60일	정지 75일	정지 90일	등록 말소

자료: 서울특별시 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 규칙

## · 교습시간규제를 통해 현실은 개선되었는가

2006년 학원법 개정을 통해 위임규정을 만들고 각 시도 조례를 통해 교습시간을 규정하고 있지만, 개선이 되었는지의 여부는 뚜렷하지 않다. 학원법에 위임규정이 만들어진 이후 10년이 지났지만 여전히 개선되지 않는 것이다. 그 현상을 1)근절되지 않는 여전한 불법행위, 2)더욱 심각해지는 학생의 과도한 학습노동, 3) 개인과의교습자와의 형평성 등을 통해 살펴보도록 한다.

### 1. 여전한 사교육업체의 불법행위

교육부의 단속현황 자료를 보면, 시도별로 교습시간 위반은 여전히 이루어지고 있는 것으로 보인다. 하지만, 이는 적발 내지는 신고에 따른 행정처분 건수이며, 실제 불법운영현황은 아니다. 단지 불법 운영현황을 엿볼 수 있을 뿐, 얼마나 많이 이루어지고 있는가는 정확히 파악할 수 없다. 매년 교육청에서는 단속인력의 부족을 들면서 단속의 한계를 얘기하고 있다는 것을 기억할 필요가 있다.

2012년부터 2015년 1~6월까지 학원과 교습소의 시도별 교습시간 위반 현황을 유은혜 의원실의 자료를 통해 살펴볼 수 있다. 전체건수를 보면 2012년 이후 지속적으로 감소하고 있음을 확인할 수 있다. 하지만, 2015년의 경우 1월에서 6월까지 6개월간의 건수인데 전년(2014년) 407건의 절반을 훌쩍 넘긴 238건이나 기록하고 있다. 추이를 두고봐야하겠지만, 2014년의 위반 건수를 초과할 가능성도 배제할 수 없다. 시도별로 보면, 압도적으로 서울과 경기의 건수가 가장 많다. 다음으로 부산이다. 서울과 경기, 부산의 경우는 상위권에 랭크되고 있지만, 감소세를 보이고 있는 반면, 대구, 인천, 광주 등은 매년 위반 건수가 비슷한 상황이다. 앞서 언급한 바와 같이 이 현황은 전체가 아니라는 것이다. 단속 건수가 줄었다고 해서 교습시간 위반행위가 절대적으로 줄었다고 단언할 수 없다. 오히려 일선 학원이나 교습소가 단속을 피하기 위한 방법을 더 진화시켜 단속실적이 줄어든 가능성을 배제할 수 없는 것이다.

**<표4> 시도별 교습시간위반 현황(건)**

시도명	2012년	2013년	2014년	2015년 1~6월
서울	271	190	95	92
부산	126	79	57	22
대구	12	38	18	15
인천	19	16	15	17
광주	16	15	17	15
대전	4	1	5	-
울산	-	1		-
세종	-	-	2	-
경기	199	185	182	72
강원	-	-	-	1
충북	-	-		-
충남	3	2	1	-
전북	13	11	12	2
전남	3	2	-	-
경북	4	2	-	1
경남	5	6	3	1
제주	1	-	-	-
<b>합계</b>	<b>676/1년</b>	<b>548/1년</b>	<b>407/1년</b>	<b>238/0.5년</b>

자료: 2012~2015.6 학원 등 지도점검 현황(유은혜 의원실)

한편, 유은혜 의원실의 다른 자료에 따르면 교습시간 위반 신고에 대한 행정처분 건수를 통해 그 위반 실태를 다시 한 번 확인할 수 있다. 신고에 기반한 행정처분 건수에서는 서울이 가장 많은 건수를 기록했고 부산이 그 다음을 기록하고 있다. 다음으로 경기와 전북이 같은 건수를 기록하고 있다.

**<표5> 불법사교육신고센터 신고에 따른 행정처분 건수(2009~2015.3)**

서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	경기
41	39	2	3	5	3	-	-	11
강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	합계
-	1	3	11	3	6	1	-	129

자료: 유은혜의원실



학원들이 단속 피하는 방법은 매우 다양하다. 기사 내용 중 일부를 인용하도록 한다.

(글쓴이가) 다니는 D수학학원은 같은 건물에서 영어학원도 같이 운영한다. 수학 수업이 끝나고 로비로 나가면 그곳에서 영어 단어·문법 구두시험을 보고 있는 장면을 쉽게 마주칠 수 있다. 그 구두시험을 통과해야 집에 갈 수 있다. 취재를 위해 SNS를 통해 지인으로부터 제보를 받았다. 제보 내용에 따르면 24시간 커피숍이나 음식점으로 가는 것은 다반사이고, 심지어 원장 선생님의 집으로까지 간다고 한다. 또, 교실 창문을 없애고 밤에도 수업을 한다는 제보도 있었다. 다른 제보도 있었다. 전국에 여러 캠퍼스들을 두고 있는 한 입시전문학원은 오후 10시에는 집에 보내주고 다음날 오전 5시에 다시 학원으로 부르라는 제보도 있었다. 학원조례 제5조(교습시간규제)는 학원교습 금지 시간을 '청소년은 오후 10시부터 다음날 오전 5시, 성인은 자정부터 다음날 오전 5시'로 규정하고 있다.

기사에 소개된 사례외에도 사교육업체에서 근무하던 전문가의 말에 따르면, 학원이 교습시간 단속을 피하기 위한 편법으로 인근에 독서실 신고를 한다는 것이다. 독서실에 대한 교습시간규제가 학원보다 상대적으로 느슨한 것을 노린 것이다. 학원에서는 규정된 교습시간까지만 교습을 하고 나머지 교습행위는 독서실에서 이어서 진행하는 것이다.

불법운영을 단속하는 인력은 한계가 있고, 단속을 피하는 방법은 날로 진화하고 있는 상황에서 교육부의 단속건수의 많고 적음을 논하는 것은 한계가 있다. 일단 그런 불법행위가 여전히 존재하고 있다는 점은 현행 교습시간 규제의 한계를 여실히 드러내고 있다고 할 것이다.

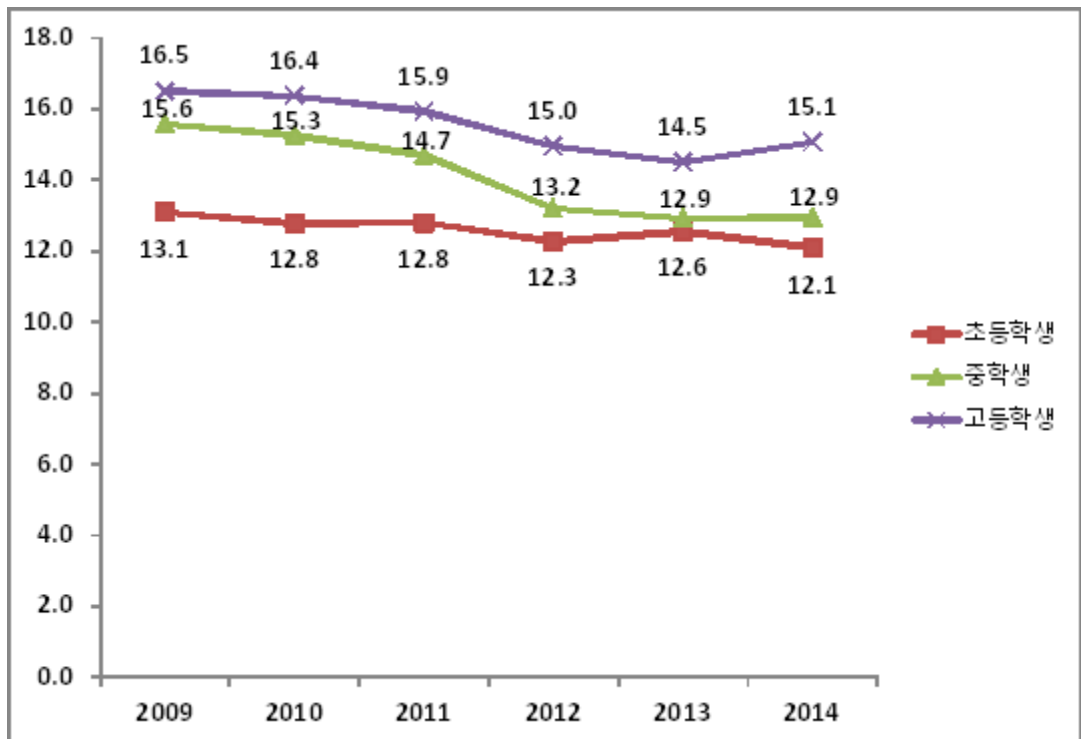
## 2. 학생의 휴식권, 자기결정권 등 개선 미흡

현재 우리나라 학생은 과도한 학습에 시달리고 있다. 평일 뿐만 아니라 주말에도 쉬지 못하고 사교육에 붙들려 원치않는 시간을 보내고 있다. 반면, 자신이 좋아하고 원하는 활동에 원하는 만큼의 시간을 쓰는 것은 매우 어렵다. 이런 상황은 2006년이나 지금이나 별반 개선되지 못하고 있는 실정이다. 각종 조사를 통해 관련 실태를 확인하도록 한다.

보건복지부가 OECD 국가들을 대상으로 한 조사결과를 살펴보면 우리나라의 15~24세의 청소년들의 하루 학습시간은 7시간 50분으로 조사되었다. 이는 OECD 평균보다 약 3시간 정도가 더 많은 것이다. 영국은 3시간 49분, 독일은 5시간 2분, 핀란드 6시간 6분 등이다.

통계청과 교육부에서 매년 발표하고 있는 사교육비 조사 결과를 살펴보자. 학교급별 정규교육이외의 학습시간은 줄어들고 있는 것처럼 보이지만, 여전히 높은 시간이다. 학교에서 듣는 정규 수업시간 이외에 추가로 소요되는 학습시간이기 때문에 실제 학습시간은 이보다 더 늘어나게 된다. 고등학생의 경우, 주당 15.1시간으로 이는 매일 2시간 이상(주 7일 기준) 학습해야 한다. 초등학생도 주당 12시간 이상씩 정규교육이외에 학습하고 있다는 것은 우리나라 학생의 학습시간이 이미 노동에 준하고 있다고 보아도 다르지 않다.

<그림1> 참여학생기준 학교급별 정규교육이외의 학습시간(시간/주)



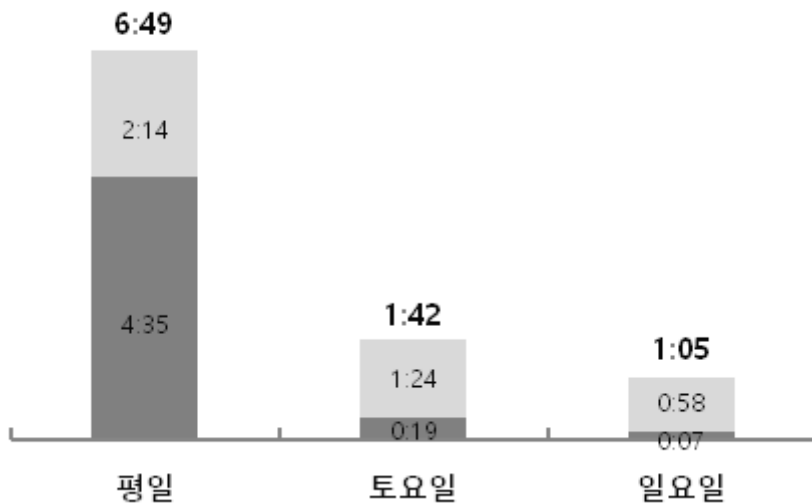
자료: 통계청 사교육비 조사(각 년도)

다음으로 2015년 통계청에서 발표한 생활시간조사를 통해 학생의 학습시간 양태를 확인하도록 한다. 이 조사는 5년에 한 번씩 이루어지는데 국민들이 하루 24시간을 어떻게 보내고 있는지를 조사하는 것이다. 2014년 조사대상은 12,000가구의 만 10세 이상의 국민을 대상으로 하였으며 연 3회(7월, 9월, 2월)에 걸쳐 조사되었다. 이 조사에서 각 학교급별로 학습시간을 확인할 수 있다.

먼저 초등학생의 경우, 평일 총 학습시간은 6시간 49분으로 조사되었고 이 중 학교활동외 학습시간이 2시간 14분이다. 이 학교활동외 학습시간은 사실상 사교육에 해당하는 시간이다. 우리나라 학생이 학교후에 학습하는 공간은 대부분 학원에서 이루어지기 때문이다. 그런데, 평일도 문제이지만 주말에도 평일 못지 않게 사교육이 이루어지고 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. 평일에는 2시간 14분이고, 토요일은 1시간 24분, 일요일에는 58분을 기록하고 있다. 주말에 평균 1시간 이상의 사교육이 이루어지고 있다는 것이다. 초등학생이 주말에도 온전히 학습에서 벗어나지 못하고 있는 것이다.

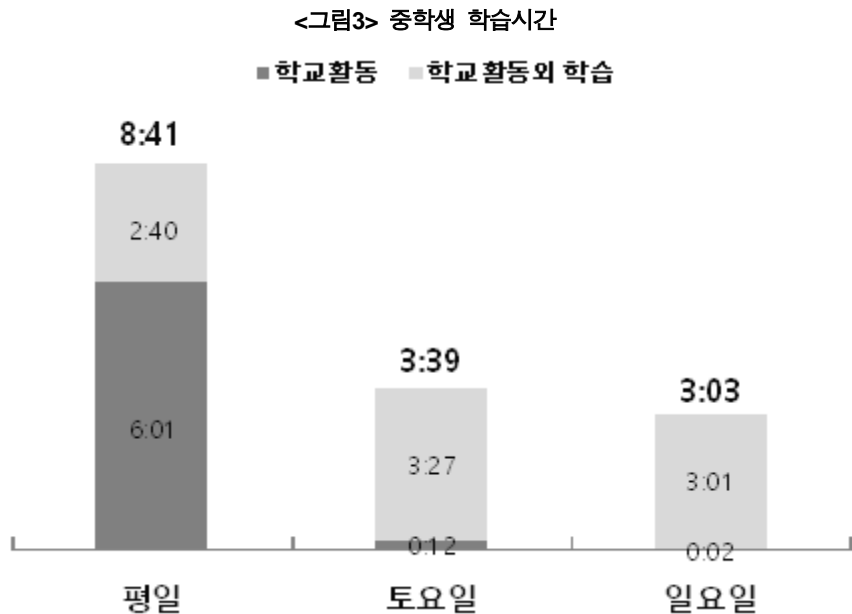
<그림2> 초등학생 학습시간

■ 학교활동 ■ 학교활동외 학습



자료: 생활시간조사(통계청, 2015)

중학생은 초등학생보다 학습시간이 훨씬 늘어나게 된다. 평일은 8시간 41분으로 초등학생보다 1시간 52분이 더 길다. 토요일은 3시간 39분, 일요일은 3시간 3분을 기록하고 있어 초등학생의 2배가 넘는다. 주목할 것은 평일 사교육시간보다 주말의 사교육시간이 더 많아진다는 점이다. 평일에는 2시간 40분으로 초등학생보다 30여분정도 늘어난 것에 불과하지만, 주말에는 2시간 이상 늘어나 주말사교육 집중이 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

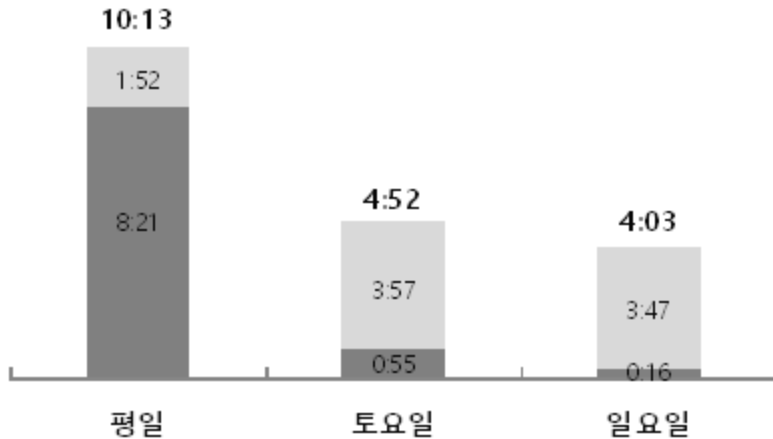


자료: 생활시간조사(통계청, 2015)

고등학생의 경우, 평일 학습시간은 10시간 13분으로 중학생보다 1시간 32분이 늘어난 시간이다. 이 중 학교활동외 학습시간이 1시간 52분으로 약 48분이 줄어드는데 이는 고등학교에서 이루어지고 있는 보충수업과 자율학습의 영향으로 보인다. 자율로 운영한다고는 하지만 학생의 의사와는 관계없이 이루어지는 경우가 많다. 중학생보다 훨씬 더 늦은 시간에 하교해서 학원으로 가기 때문에 늦은 시간까지 학원에서 강의를 듣는 경우가 많다고 볼 수 있다.

<그림4> 고등학생 학습시간

■ 학교활동 ■ 학교활동외 학습

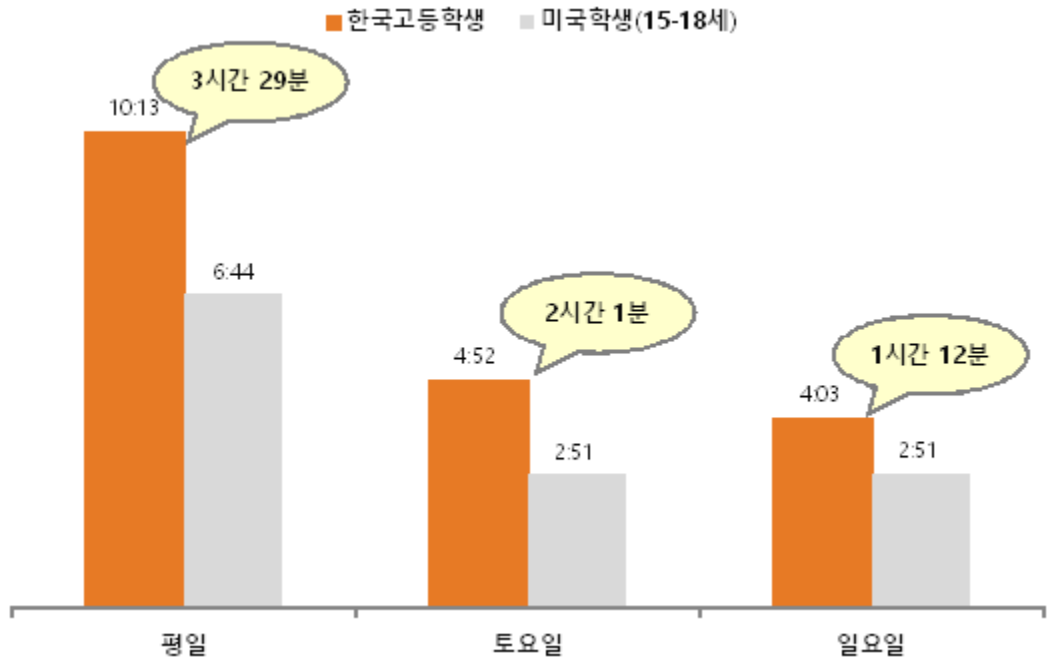


자료: 생활시간조사(통계청, 2015)

분명히 눈여겨 보아야 할 것은 주말의 학습시간이 늘어나고 있다는 것이다. 주말에는 학교를 가지 않기 때문에 이 시간은 거의 학원 등 사교육에 투입되는 시간이 되는 것이다. 주말에도 쉬지 못하고 학원에서 공부해야 하는 우리나라 학생의 현실을 엿볼 수 있다.

고등학생의 학업시간을 미국의 고등학생과 비교해보면 우리나라 고등학생이 얼마나 많은 학습에 시달리고 있는지 확인할 수 있다. 미국의 15~18세의 응답자는 평일에 6시간 44분, 토, 일요일에 2시간 51분의 학업시간을 보이고 있다. 이를 우리나라 고등학생과 비교하면 우리나라 고등학생이 평일에 3시간 29분, 토요일에는 2시간 1분, 일요일에는 1시간 12분을 더 학습하고 있는 것으로 확인할 수 있다.

<그림5> 한국과 미국 고등학생의 학업시간 비교



자료: 생활시간조사(통계청, 215), American Time Use Survey(2014)

이런 상황에서 각 학교급별 학생의 취침시간을 살펴보도록 하자. 평일을 기준으로 초등학생은 22시 40분, 중학생은 23시 27분, 고등학생은 23시 59분이다. 이 시간을 기준으로 하면 초등학생의 수면시간은 8시간 50분, 중학생이 7시간 53분, 고등학생이 6시간 49분이다.

<표6> 학생의 취침시각과 기상시각

		초등학생		중학생		고등학생	
		취침시각	기상시각	취침시각	기상시각	취침시각	기상시각
평일밤~평일아침	2009	22:41	7:29	23:31	7:25	24:12	6:58
	2014	22:40	7:31	23:27	7:20	23:59	6:48
토요일밤~일요일아침	2009	22:48	8:14	23:32	8:36	24:16	8:24
	2014	23:01	8:25	23:33	8:13	24:01	8:17

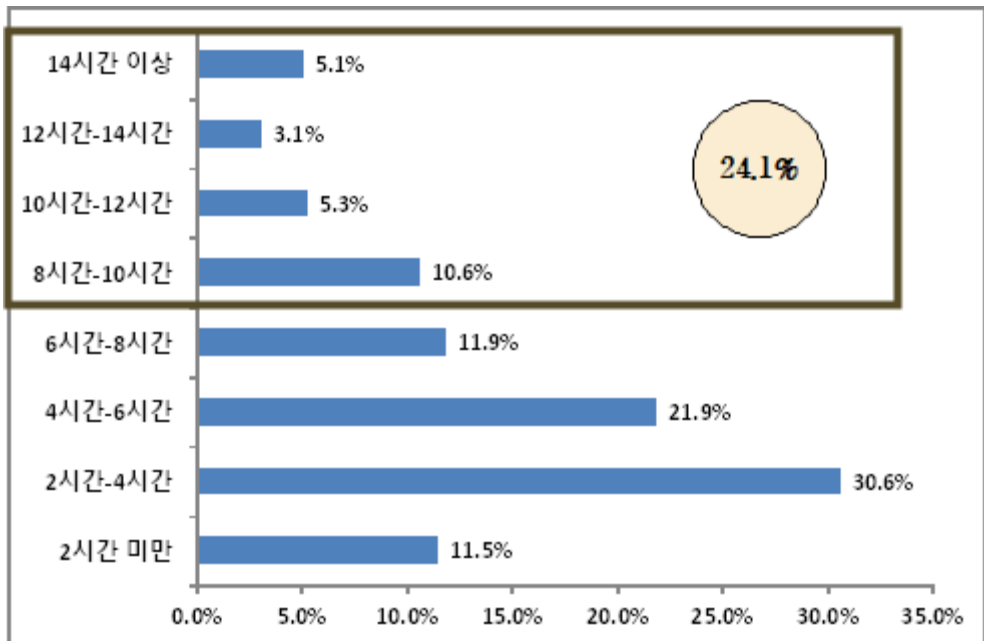
일요일밤~월요일아침	2009	22:32	7:19	23:11	7:02	23:42	6:33
	2014	22:39	7:22	23:15	6:52	23:41	6:29

주) 1. 집계대상 시간은 “수면” 행위자 비율 최저점에서 다음날 최저점까지임  
 - 전날 저녁 7시 00분부터 다음날 저녁 7시 00분을 대상으로 집계한 자료임  
 자료: 생활시간조사(통계청, 2015)

2015년에 이루어진 사교육걱정없는세상과 국회의원 박홍근 의원실의 설문조사에 따르면 중학생과 고등학생의 주말(토~일)에 사교육을 받는 총시간 현황을 볼 수 있다.

주말에 사교육을 받는다고 응답한 학생은 전체 2,051명 중 1,215명으로 약 60%에 달하였다. 이들 중 주말 사교육시간이 총 10시간이 넘는 비율은 13.5%에 달하고 있으며, 8시간이 넘는 경우는 24.1%에 달했다. 이들은 토, 일요일 각각 적어도 4시간 이상 사교육을 받고 있는 학생들이다.

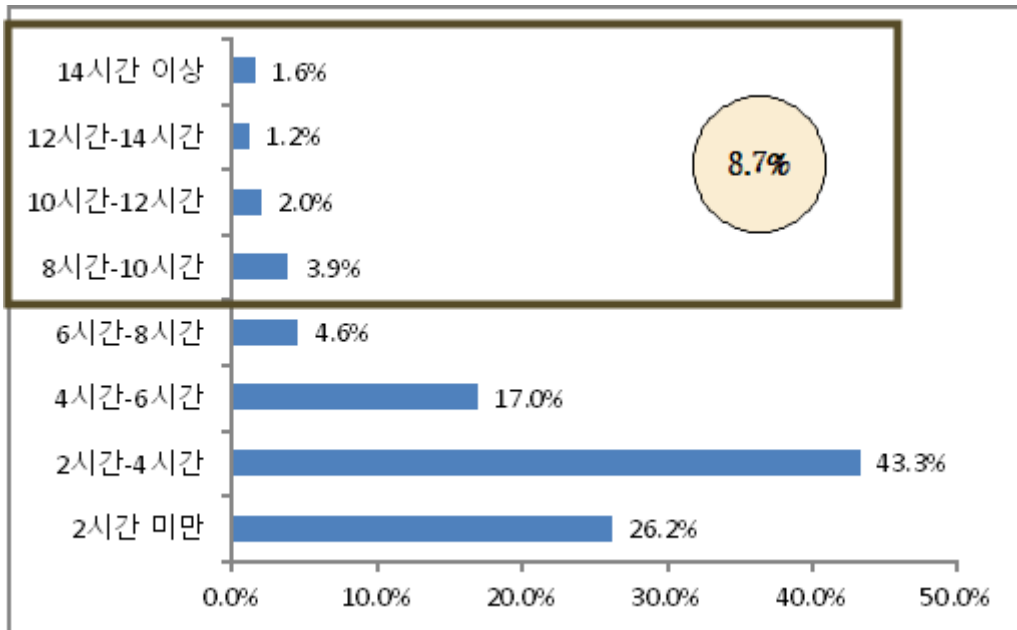
<그림6> 주말 사교육 총시간 구간별 비율\_고등학생(%)



자료: 2015 고교유형별 중·고교 사교육실태분석 결과 자료(사교육걱정없는세상, 국회의원 박홍근)

중학생을 확인하면 고등학생보다는 덜하다고 할 수 있지만, 그래도 여전히 주말에도 사교육에 시달리고 있음을 확인할 수 있다. 전체 1,818명 중 주말에도 사교육에 참여하고 있다고 응답한 학생은 736명으로 40.4%에 이르고 있다. 이 중 10시간 이상의 비중이 약4.8%, 8시간 이상 사교육을 하고 있다고 응답한 학생의 비중도 8.7%에 이르고 있다.

<그림7> 주말 사교육 총시간 구간별 비율\_중학생(%)

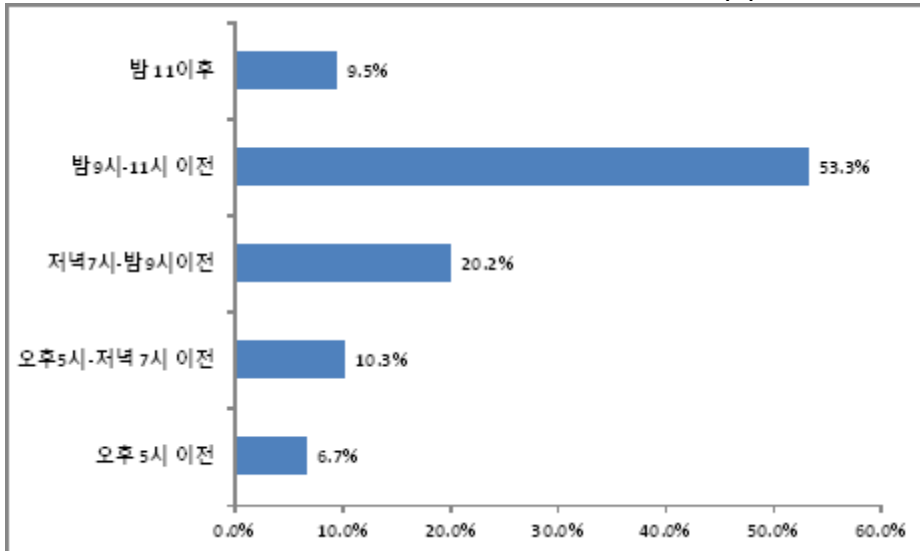


자료: 2015 고교유형별 중·고교 사교육실태분석 결과 자료(사교육걱정없는세상, 국회의원 박홍근)

또한 평일에 사교육이 종료되는 시간을 확인해보았다. 고등학생의 경우 전체 응답자중 1,423명이 응답하여 응답율은 69.4%로 조사되었다. 이 중, 대부분의 학생이 밤 9시부터 밤 11시 이전에 종료된다고 하였다. 심지어 밤 11시 이후에 종료하는 경우도 9.5%(135명)에 달한 것으로 조사되었다. 학원이 마치고 집으로 귀가하는 시간, 개인정비 시간 이후 바로 취침을 한다고 해도 고등학생이 잠에 드는 시간은 12시 이후에나 가능한 일이다. 여기에 학교나 학원에서 내준 숙제를 감안한다면 취침시간은 더 늦어질 수 있다. 앞서 생활시간 조사에서 고등학생의 취침시간이 23시59분으로 조사되었는데, 실제 취침시간은 이보다 훨씬 늦은 시간으로 추정된다.



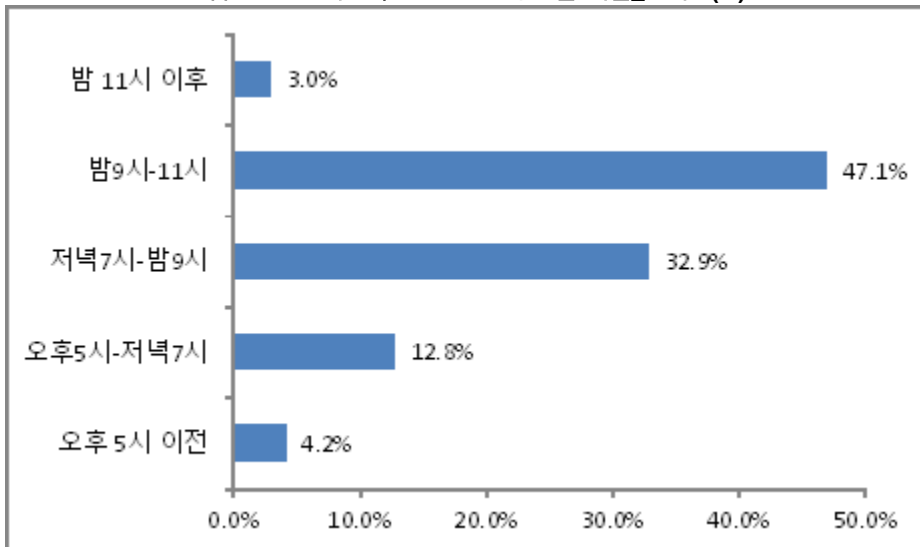
<그림8> 평일 사교육 종료 시간 구간별 비율\_고등학생(%)



자료: 2015 고교유형별 중·고교 사교육실태분석 결과 자료(사교육걱정없는세상, 국회의원 박홍근)

중학생은 총 1,818명 중 1,188명이 응답하여 65.3%의 응답율을 보였다. 하지만, 중학생도 고등학생과 상황이 크게 다르지 않았다. 구간별로 고등학생보다 조금더 낮은 수치를 기록했을 뿐이다. 중학생의 취침시간도 고등학생과 크게 다르지 않을 것으로 짐작된다.

<그림9> 평일 사교육 종료 시간 구간별 비율\_중학생(%)



자료: 2015 고교유형별 중·고교 사교육실태분석 결과 자료(사교육걱정없는세상, 국회의원 박홍근)

청소년 인권단체인 아수나로의 조사(2015)에서도 이같은 경향을 다시 한 번 확인할 수 있다. 이 조사는 전국 초등학교 4학년에서 고등학교 3학년 학생 6,261명을 대상으로 한 조사이다. 신뢰도는 95% 기준으로 오차는 1.2% 내외이다. 이 조사에서 평일에 학원 또는 개인과의 등의 일정이 모듬 끝나는 시간의 평균은 초등학생이 19시 07분, 중학생이 21시07분, 고등학생이 22시 36분으로 조사되었다. 구간별로 보면, 18시 이전에 사교육을 마치는 학생은 전체의 8.2%(초중고)에 불과했다. 특히 인문계열 고등학생의 경우 82.4%가 22시를 넘겨 일정이 끝나는 것으로 조사되었다.

**<표7> 평일에 학원 또는 개인과의 일정이 끝나는 시간**

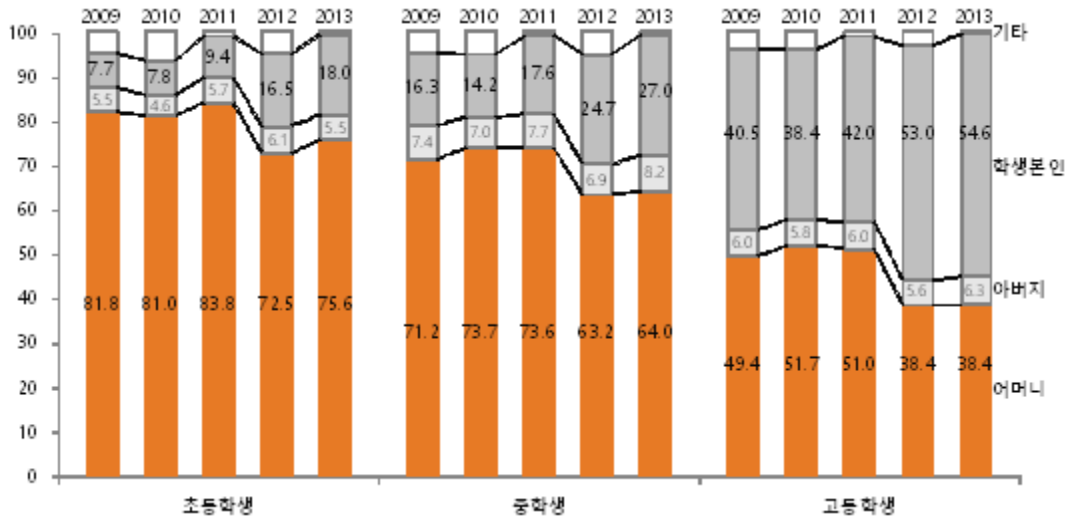
	17:59 이전	18:00~21:59	22:00이후	총계
초등학교	286명	<b>946명</b>	84명	1,316명
	21.7%	<b>71.9%</b>	6.4%	100%
중학교	24명	<b>801명</b>	573명	1,398명
	1.7%	<b>57.3%</b>	41.0%	100%
인문계열고	19명	210명	<b>1,074명</b>	1,303명
	1.5%	16.1%	<b>82.4%</b>	100%

자료: 2015 대한민국 초·중·고등학생 학습시간 부담에 관한 실태조사(아수나로, 2015)

이처럼 많은 시간 혹은 늦은 시간까지, 주말에도 사교육에서 벗어나지 못하는 것도 문제이지만 이같은 사교육이 학생스스로 원해서 결정되는 비중은 그리 높지 않다는 데 문제의 심각성이 더 크다.

통계청이 조사한 사교육 의식조사를 보면 각 학교급별로 사교육 참여결정자의 비중을 확인할 수 있다. 대체적으로 부모님의 비중이 매우 높음을 확인할 수 있으며, 학교급이 낮을수록 이 현상이 더 심각해진다. 고등학교에서 학생본인의 비중이 높아짐을 확인할 수 있는데 이에 대해 김혜숙 등의 연구(2011, 2012)는 시사점을 준다. 이 연구에서 우리나라의 사교육은 이미 문화적 현상으로 간주되기 시작하여 어린나이에 부모에서 시작된 사교육이 학교급이 올라갈수록 당연히 해야하는 것으로 간주되기 시작하고 있는 가능성을 언급하고 있다.

**<그림10> 학교급별 사교육 참여여부 결정주체 변화(%)**



자료: 사교육 의식조사(통계청, 각년도)

지금까지 살펴본 대로 우리나라 학생들은 이미 많은 사교육시간에 노출되고 있으며, 질적으로도 많은 문제점을 양산하고 있다. 평일에는 늦은 시간까지 이루어지는 사교육으로 인해 우리 학생들은 더 이상 행복하지 않다. 또한, 늦어지는 취침시간과 부족한 수면시간으로 인해 건강에도 악영향을 미치고 있다. 주말에도 사정은 다르지 않다. 본인의 여가나 취미를 위해 사용되어야 할 주말 시간이 오히려 사교육시간으로 이용되고 있어 쉴 시간을 제대로 확보하고 있지도 못하다. 좋은 고등학교, 좋은 대학교에 들어가기 위한 입시경쟁이 우리 아이들의 몸과 정신의 건강을 해치고 있는 것이다.

### 3. 개인과외교습자에게 적용되지 못하는 여전한 한계

마지막으로 지적해야 하는 것은 바로 개인과외교습자에게는 교습시간 규제가 적용되지 않는 형평성의 문제이다. 현재 교습시간 규정은 학원과 교습소만을 대상으로 할 뿐이다. 앞서 살펴본 2009년의 서울시 조례에 대한 헌법재판소의 결정문에 개인과외교습자와의 형평성에 대한 문제가 언급되어 있다. 이 부분에 대한 헌법재판소의 결정문의 일부를 인용하도록 한다.

개인과외교습의 경우 학원과 비교하여 학습자가 소규모에 불과하여 학생들의

참여율은 학원이나 교습소 교습의 참여율보다 비교적 낮다. 따라서 교육현실에 있어서 자급력과 정보력을 바탕으로 입시교육에 막강한 영향력을 행사하는 학원에 비하여 개인과외교습으로 인한 사회적 영향력은 비교적 적다 할 것이다. 물론 심야에 개인과외교습이 이루어진다면 학원과 마찬가지로 학생의 건강 및 학교교육의 충실화가 저해되는 위험은 발생할 수 있으나, 학습자가 교습시간이나 교습장소를 자유롭게 결정하기 어려운 학원 및 교습소의 교습과는 달리 개인과외교습은 개인 또는 소규모로 이루어지고 학습자의 희망에 따라 교습시간과 교습장소를 비교적 자유롭게 결정하기 쉬어 상대적으로 학생의 건강과 안전 보호 등에 미치는 영향력이 적다 할 것이다.

또한 심야에 이루어지는 개인과외교습의 폐해가 우리 교육현실에 있어서 중대한 병리현상으로 받아들여질 경우에는 학원과 마찬가지로 교습시간을 제한할 수 있다 할 것이지만, 앞서 본 바와 같이 현재 학원에 비하여 학생들의 참여율이 적어 심야교습으로 인한 사회적 폐해 또한 학원에 비하여 비교적 적다는 입법자의 판단 하에 개인과외교습에 대하여는 교습시간을 제한하지 않고 있는 것이다.

또한 학원 등의 교습시간 제한으로 인하여 오히려 심야 고액 개인과외교습이 증가할 우려는 있으나, 교육감은 개인과외교습의 수강료의 조정을 명할 수 있는 권한을 부여하고 있으므로(동법 제14조의2 제6항) 고액 개인과외교습에 대하여 규제 수단이 확보되어 있다 할 것이다.

따라서 이 사건 조항이 학원 및 교습소에 대하여만 교습시간을 제한하였다고 하여 합리적 이유 없이 학원 운영자 등을 차별하였다고 보기는 어렵다.

헌법재판소는 개인과외교습자와의 형평성에 대해 문제가 없다고 하였으며, 그 주요한 근거로 개인과외교습이 차지하는 비중이 크지 않아 사회적 파장이 크지 않음을 지적하고 있다.

하지만, 이는 반드시 재고되어야 한다. 왜냐하면, 현재 개인과외교습자는 학원이나 교습소에 비해 당국이 현황 파악조차 제대로 되고 있지 않은 상황이다. 다만 교육청에 자발적으로 등록하도록 하고 있지만, 등록된 개인과외교습자의 비중이 전체에서 얼마나 차지하고 있는지를 확인할 수 없다. 모수를 전혀 모르는 것이다. 또한, 문제가 되거나 사회적 박탈감을 안겨주는 고액 사교육은 주로 개인과외교습자에 의해 이루어지는 것을 상기한다면 상기의 헌법재판소의 판단은 매우 아쉽다. 행정당국이 현황을 제대로 파악하지 못하고 있는 현실을 고려하지 않고 단지 행정자료나 통계자료에만 의존한 결정이 아닌가 한다.

또한 헌법재판소의 결정문에서도 인정하고 있듯이 개인과외교습이 심야시간에 이루어질 경우 학원이나 교습소의 심야 교습과 다르게 없다고 하고 있다. 단지 학생의 집에서 교습이 이루어진다고 해서 심야시간 교습이 학생에 미치는 영향이 더 적다고 하는 것은

쉽게 납득이 되지 않는다. 이제라도 학원 및 교습소의 교습시간규제 뿐만 아니라 개인과의교습자에 대한 교습시간도 동일하게 규제의 대상으로 포함될 필요가 있다.

## . 개선되지 못하는 원인

교습시간과 관련하여 이렇게 문제가 개선되지 않는 원인을 크게 4가지로 살펴볼 수 있다.

일단 첫 번째로 법규상의 문제점이다. 이는 학원법에 교습시간 기준을 규정하지 않고 있고, 이로 인해 처벌규정 또한 학원법상에 명시되어 있지 않다. 처벌하는데 한계가 있다는 것이다.

전술한 바와 같이 현행 교습시간규제는 학원법에 규정된 것이 아니라 각 시도 조례에 위임하고 있는 실정이다. 이에 따라 각 조례를 위반했을 경우라도 벌점처분에만 그치고 있어 그 실효성이 의문시 된다. 보다 강력한 처벌이 이루어질 수 없는 구조적 한계가 있다. 즉, 법 규정 자체가 강력한 힘을 가지고 있지 않다는 것이다.

또한 각 시도별로 조례를 제정하도록 하고 있어 각 시도별로 교습허용시간이 다르다는 것도 문제이다. 이 때문에 타 시도와의 형평성 문제를 지적하며 시정해줄 것을 요구하는 경우도 나타나고 있다. 시간이 다르다는 것도 문제이지만, 시도의회에서 조례를 제정하는 만큼 교습시간 변경이 법률로 규정했을 때보다는 상대적으로 용이하다는 것이다. 실제로 대구에서는 2015년에 조홍철 의원(새누리당 달서 2선거구) 등 시의원 9명이 최근 '대구광역시 학원의 설립 운영 및 과외교습에 관한 조례 일부개정 조례안'을 발의하였는데, 여기에 고교생의 학습 선택권을 확대하기 위해 학원 교습소의 교습시간을 밤 12시까지 2시간 연장하는 내용을 담고 있다.

두 번째로 이익집단의 반발이다. 실제로 교습시간 규제에 가장 강력하게 반발하는 주체는 주로 학원이라고 할 수 있다. 이들의 영향력은 생각보다 강력하다. 지난 2015년 7월 29일에는 국회에서 김상민 의원(새누리당)과 도종환 의원(새정치 민주연합), 교육단체연대운동인 쉽이 있는 교육 공동주체로 학원 휴일휴무제를 제안한다 는 제하의 토론회를 개최할 예정이었다. 그런데 석연치 않은 이유로 토론회가 취소되었다.

이와 관련하여 당지도부의 결정에 학원 연합회의 압력이 영향을 미쳤을 것이라고 보도한 기사도 찾을 수 있다. 이처럼 법개정으로 이어져야 하는 교습시간 문제 개선은 이익단체의 반발에 첫발을 떼기도 어려운 상황이다.

세 번째로 불법임을 알고도 당국에 고발하지 못하는 학부모의 현실이다. 실제 불법 사교육을 고발할 수 있는 주체는 학생이나 학부모이다. 그런데 자녀의 입시를 앞두고 있는 학생이나 학부모로서는 해당 학원이나 개인과외교습자를 고발하기가 쉽지 않다는 현실론이다. 고발로 인해 자신의 자녀가 더 이상 교습을 받지 못하게 될 경우 고스란히 피해를 떠안게 된다고 생각하는 것이다.

마지막으로 단속역량의 한계이다. 비록 처벌 자체는 미미하다고 하더라도 적발이 어려운 점도 고려되어야 한다. 현재 교육부의 단속 실적은 법 위반이 줄었다고 판단해서는 안된다. 특히, 불법적 개인과외교습자에 대한 단속은 미미한 상황이라고 보아도 될 것이다. 워낙에 비밀리에 운영될 뿐만 아니라, 불법을 제대로 단속할 수 있는 인력을 갖추고 있지 못하기 때문이다. 현재 학과라치 제도를 운영하여 이를 보완한다고 하지만, 이미 이 제도의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 상황이다.

## . 대책안

### 1. 고려할 사항

대책안을 본격적으로 제시하기 전에 고려할 사항이 있다.

첫 번째로 불법 고액과외로의 풍선효과이다. 현행처럼 학원이나 교습소의 교습시간만을 규제할 경우 사교육 수요는 개인과외교습자로 옮겨갈 가능성이 매우 높다. 한 기사를 보면, 인프라가 열악한 상황에서 학원의 교습시간을 규제할 경우 불법개인과외가 늘어나고 있다는 것이다. 해당기사에서 학부모는 고3학부모는 일반 학원의 경우 교습시간이 오후 10시로 제한돼 있고 학원을 이리저리 옮겨 다니며 시간을 낭비할 바에는 차라리 한 자리에서 다 해주는 과외를 선호하게 된다고 말했다. 하나의 가설이 아니라 실제 현상임을 확인할 수 있다.

바로 이런 점에서도 앞서 지적한 개인과의 교습자와의 형평성 문제가 다시 한 번 대두될 수 있다. 학생의 집에서 이루어지는 개인과외도 있지만, 교습자의 집에서 이루어지는 개인과외도 있고, 또한 그룹과외의 경우 그런 경우가 더 흔하다고 할 수 있기 때문이다. 이렇게 단속이 잘 되지 않는 허점을 이용하여 불법적인 강사고용, 탈세 등의 문제가 더욱 심각하게 대두될 수 있다.

두 번째로 고려해야 할 것은 바로 학생의 나이이다. 단순히 초중고생으로 묶을 성질의 것이 아니라는 것이다. 학생의 발달 단계에 따라 학습부담이 다르기 때문이다. 따라서 학교급에 따른 차별화가 필요하다. 물론 일부 지자체에서는 초등학생을 대상으로 한 교습시간을 21:00시로 정한 곳이 있기는 하지만, 초등학생이 밤 9시 까지 학원에 있는 것이 과연 정상인가를 고민해봐야 한다. 이 시간에는 보육동기가 개입될 여지가 없다.

또한 현재 모든 지자체에서 교습 시작시간을 오전 5:00시로 규정하고 있는데, 이의 적절성을 고민할 필요가 있다. 최근 9시 등교를 시작으로 새벽반이 등장하는 사례를 고려한다면 시작하는 시간을 더 늦출 필요가 있다.

## 2. 대책안 제안

본 발제에서는 교습시간 규제개선과 현실개선을 위해 크게 2개의 영역으로 나누어서 대안을 제안하고자 한다.

먼저, 법률개정이다. 이 법률개정은 현실의 즉각적인 개정을 위한 응급조치적 성격을 띠기도 하지만, 지적된 미흡한 제재 한도, 개인과의 교습자와의 형평성 문제 등을 해결하기 위한 대안이기도 하다. 두 번째로 제도 보완이다. 이는 제도를 적용할 경우 현실개선이라는 목적하에 실효성을 높이기 위해 병행되어야 하는 과제이다.

### 1) 법률 개정

법률 개정은 크게 세 가지 측면으로 정리될 수 있다.

## (1) 학교급별 사교육 기관 교습시간을 법률로 규정

먼저 현재 각 시도 조례로 위임되어 있는 상황을 개선하기 위해 위임조항을 삭제하고 법률에 교습시간을 규정해야한다. 이는 현재 위임규정을 통해 각 시도 조례에서 정하도록 함으로써 규제의 실효성을 약화시키는 현실을 개선하기 위한 것이다.

이를 위해 개정 법률안은 유아 및 초등학생은 18시까지, 중학생은 21시까지, 고등학생은 22시까지로 각각 교습시간을 규제하는 것을 제안한다. 영유아나 초등저학년의 경우 지나친 사교육으로 인해 발생할 수 있는 발달상의 부정적 영향을 고려하였다.

유아와 초등학생을 대상으로 발달단계에 따른 교습시간 규제의 차별화에 대해 살펴본다. 이런 관점에서 앞서 황준성(2014)의 연구에서 지적한 주간이나 야간의 교습시간 규제에 대한 신중한 접근의 필요성을 소개한 바 있다. 하지만 이것은 초중고생의 학습역량이나 신체적/정신적 발달과정을 고려한다면 동일한 시간기준이 적용되어야 하는가에 의문이 제기된다. 관련 연구를 통해 확인하도록 한다.

지나친 사교육과 아동의 우울증 사이의 관계를 밝힌 홍현주(2011)의 연구를 눈여겨 볼 필요가 있다. 군포시 5개 초등학교 1학년생 761명을 대상으로 한 조사에서 하루 4시간 이상 사교육을 받는 아이의 30%이상이 우울증상을 보인다고 하였다. 우울증 이외에도 과잉행동성, 공격성, 문제행동 등도 사교육과 상관관계가 있다고 하였다. 특히, 4시간이 넘는 사교육을 받는 아이의 경우 부모와 함께하는 시간 보다 더 길었다는 점을 지적하면서 부모와 함께 보낸 시간이 아이의 정신건강과 정서발달에 도움이 된다는 것을 확인하였다.

**<표8> 아동정신건강과 사교육의 상관관계**

구분	우울증	과잉행동성	공격성	문제행동
상관관계 수치	0.137	0.092	0.073	0.073

주) 상관계수 수치가 클수록 사교육과 정신건강 사이의 상관성이 높음

자료: 한겨레 기사 재구성

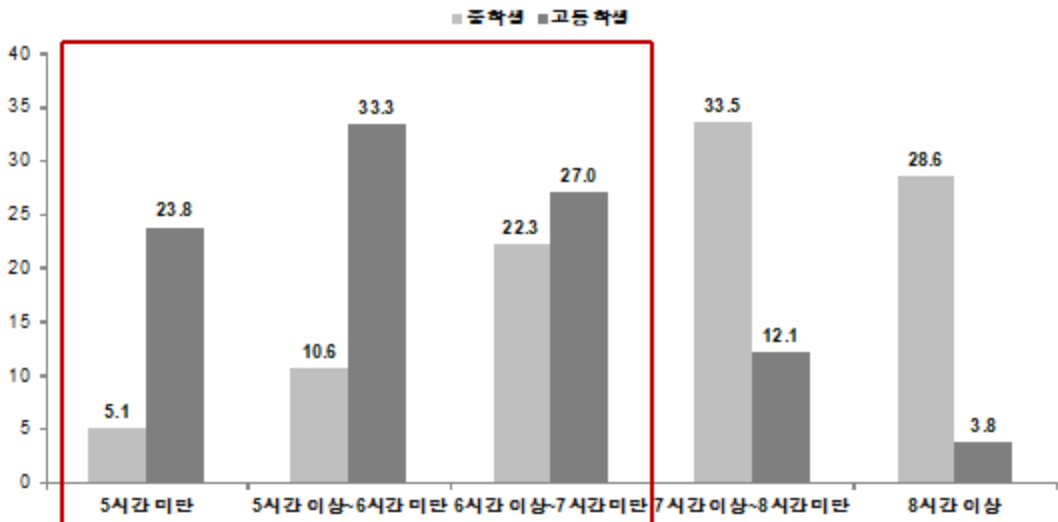
일반적으로 적정 수면시간은 8시간으로 알려져 있다. 서울대 유근영 교수팀의 국내 1만



3,000명을 대상으로 한 15년간의 추적, 관찰결과를 통한 연구결과에서도 이를 확인할 수 있다. 하지만, 성인과 비교했을 때 아이들은 더 길어야 한다는 것이 일반적인 견해이다. 다른 기사에서는 연령에 따른 구체적인 기간을 확인할 수 있는데, 소아의 경우 12시간, 청소년은 9시간, 어른은 7시간 30분 이상을 수면시간으로 확보하는 것이 좋다고 하였다.

하지만, 우리나라 청소년들, 특히 중고등학생은 이 적정 수면시간을 채우는 것이 버거운 상황이다. 제10차 청소년건강행태 온라인조사 통계(2014)자료를 보면 중학생과 고등학생의 주중 평균 수면시간을 확인할 수 있는데, 7시간을 채우지 못하는 비중이 고등학생의 경우 약 84.1%에 달하고, 중학생은 38%에 이르는 것으로 조사되었다. 학생의 수면시간에 가장 큰 영향을 주는 요인이 학업부담, 그중에서도 사교육이라고 한다면 사교육으로 인한 우리나라 중고등학생의 수면부족문제가 이미 심각한 상황에 이르렀다는 것을 보여주는 조사라고 할 것이다.

<그림11> 주중 수면 시간 분포



자료: 제10차(2014년) 청소년건강행태 온라인조사 통계

앞서 제시된 생활시간 조사에서의 각 학교급별 기상시각을 다시 한 번 인용하면, 평일을 기준으로 초등학생은 7시 29분, 중학생은 7시 25분, 고등학생은 6시 58분이다. 이 기상시간을 고려하면 충분한 수면시간을 확보하기 위해 초등학생과 중학생은 적어도 10시, 고등학생은 늦어도 11시에는 잠자리에 들어야 한다는 결론이 나온다. 이를 위해서 중학생은 귀가시간이 10시 이전이 되기 위해서는 늦어도 9시, 고등학생의 경우에는 늦어도 10시 이전에는 교습시간이 끝나야 한다.

하지만, 초등학생의 경우 상황이 약간 다르다. 발달단계의 특성상 부모와의 시간이 사교육 등 다른 학습시간보다 더 많아야 한다는 점을 고려하고, 앞서 홍현주(2011)의 연구에서 4시간이 그 경계라고 한다면, 초등학생은 6시 이후에는 사교육을 받지 않는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 생활시간조사에서 초등학생의 학교활동외 학습이 가장 많이 이루어지는 시간이 초등학생의 경우 16시에서 18시로 조사되었다. 이상의 결과를 종합하면, 18시 이후에 사교육이 이루어지는 것은 바람직하지 않은 것으로 볼 수 있다. 홍현주의 연구가 초등저학년임을 감안하여 유아의 경우에도 초등학생과 동일하게 교습종료시간을 18시로 제안한다.

반면 맞벌이 부부의 보육수요 등을 감안한다면 일괄적으로 18시로 교습시간을 규제하는 것은 시행의 과정에서 현실적인 어려움에 직면할 수 있다. 아직 우리나라의 육아와 관련한 복지가 맞벌이 부부 등 물리적인 시간을 확보할 수 없는 가구까지 지원하지 못하고 있기 때문이다. 이 부분에 있어서는 추후 자세한 논의를 거칠 필요가 있다. 교습시간을 조정하는 것이 능사가 아니라 근본적으로 복지제도의 개선이 더 필요하고 근본적인 해결책이 될 수 있기 때문이다.

## (2) 교습 시작 시간 역시 9시로 일괄적으로 법률로 규정

교습시작시간도 현행 조례와는 달리 오전 9시부터 일괄적으로 규정할 것을 제안한다.

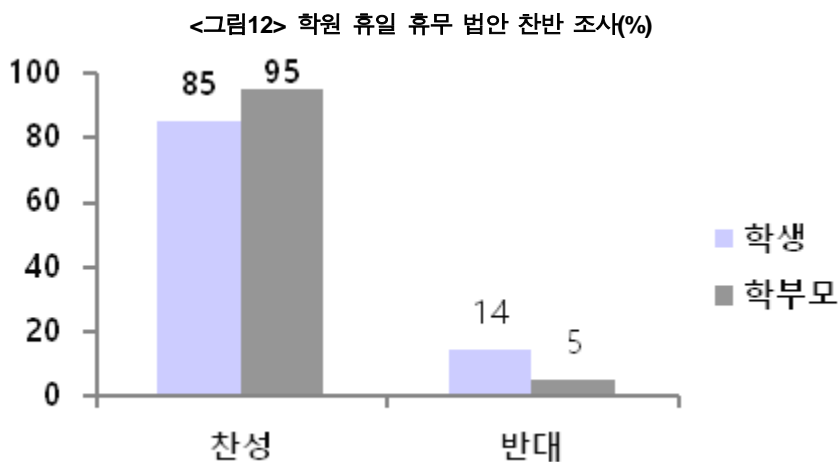
이같은 개정의 필요성은 최근 일부 시도 교육청에 따라 9시 등교를 추진하면서 등교시간 이전에 사교육을 받게 하는 이른바 새벽반 이 등장할 가능성이 있기 때문이다. 또한 앞서 제시된 사례에서와 같이 22시에 학원교습을 종료하고 새벽 5시에

학생을 교습자의 집으로 불러 교습을 이어가는 행태도 있다는 것을 염두에 두어야 한다. 5시까지 교습장소로 가려면 새벽 4시에는 일어나 준비해야 할 것이다. 이런 상황은 일어나서는 안될 비정상적 행위이다. 비록 일부의 사례로 치부한다고 해도 제도상의 허점을 이용하는 것은 명백하므로 이를 해결할 필요성은 있는 것이다.

### (3) 일요일 학원 휴무제 법률화

교습시간규제 뿐만 아니라, 휴일에 일요일에 의무적으로 휴강하도록 규제를 함으로써 일주일 중 적어도 하루는 학생이 온전히 학습으로부터 해방될 수 있도록 길을 열어놓았다. (개정안 제4조의 2)

학원의 휴일 휴무와 관련하여서 좋은교사운동의 2014년 설문조사를 인용한다. 전국 초중고 학생 645명과 학부모 442명을 대상으로 한 온라인 설문조사에서 얼마나 학원 휴일휴무에 대한 지지가 큰지를 확인할 수 있다. 일요일에 학원을 휴무하도록 하는 법안을 추진하는 안에 대한 찬성여부를 묻는 질문에 학부모 응답자의 95%가 찬성하고 있다. 학부모의 응답수치는 학생(85%)보다도 더 높다.



자료: 좋은교사운동 설문조사(2014)

학원의 휴일 휴무에 대해 과도한 규제라는 지적과 학생의 학습권 보장이라는 반대가 제기될 수 있다. 하지만 이 지적은 현재 학생에게 주어지는 과도한 학습량을 견어내고 쉴 수 있는 여유를 준다는 차원에서는 쉽사리 인정되기 어렵다.

과도한 규제 측면에서는 두가지를 지적할 수 있다. 하나는 강사의 휴식권 보장이다. 사실 학원을 다니는 학생뿐만 아니라 강사의 휴식도 보장될 필요가 있다. 강사도 근로자이다. 주5일 근무가 일상화되어 있는 요즘에도 목적은 다르지만 입시라는 굴레에서 강사조차도 자유롭지 못하기 때문이다. 이런 이유로 실제 1990년대에 강사들의 처우개선 문제로 학원가에서 자율적으 학원일요휴무를 실시했다는 증언이 나오기도 했다.

두 번째로 과도한 학습의 문제에 대해 이미 UN도 개선을 권고한 바 있다. UN은 이미 지난 2011년 협약 31조에 따라 여가, 문화 및 오락활동에 대한 아동의 권리를 보장하라 고 권고한 바 있으며, 이의 배경으로 사교육에 의한 권리 침해를 지적하고 있다. 이미 과도한 사교육은 국내에서만 이슈가 되는 것이 아니라 국제사회의 지적을 받고 있는 것이다.

학생의 학습권보장이라는 측면에 대해서는 사교육의 결정권 문제를 지적하지 않을 수 없다. 초중생의 경우 대부분 부모에 의해 사교육이 결정되고 있고, 고등학생은 약 반정도가 스스로 원한다고는 하지만, 이미 사교육에 길들여진 학생이 사교육을 원하는 것이 바람직한 것인가에 대해서는 이미 논란의 여지가 있음을 전술한 바 있다. 역설적이게도 학생의 학습권 자체가 존중되지 않는 상황에서 학습권을 논한다는 것은 설득력이 떨어진다. 그리고 주말 중 토요일과 일요일 모두를 쉬는 것도 아니고 일요일 하루를 쉬는 것인데 이렇게 쉼으로써 얻어지는 학생의 유익이 학원의 영업제한으로 인한 손실보다 더 큰 것은 자명한 일이다.

#### (4) 개인과의교습자를 규제대상으로 포함

개인과의교습자와의 형평성 문제를 해결하기 위해 교습시간 규제대상의 범위를 조정하였다. 현행 법률은 학원과 교습소의 교습시간만을 대상으로 하였지만, 개정안에서는 학원과 교습소 뿐만 아니라 개인과의 교습자도 교습시간제한 대상으로 포함하였다. 이렇게 함으로써 그간 학원 운영자, 강사 및 교습소 운영자 등으로부터

제기되는 형평성의 문제를 원칙적으로 차단하는 효과를 기대할 수 있다.

### (5) 처벌규정의 강화

마지막으로 처벌규정을 신설 또는 강화하였다. 우선 일요일 휴무를 의무화하고 이를 어길 경우 각 주체에 따른 행정처분을 신설하였다. 교습시간이 경우도 마찬가지다. 학원의 경우 등록말소나 1년 이내의 교습정지, 교습소의 경우 교습소 폐지나 6개월 이내의 교습정지, 개인과외교습자의 경우 교습중지를 명할 수 있도록 하였다.

**<표9> 교습시간 관련 학원법 개정안**

현행	개정안
	제4조의2(휴강일) <u>학원, 교습소 및 개인과외교습자는 일요일에 의무적으로 휴강하여야 한다. (신설)</u>
제16조(지도 감독 등) <u>교육감은 학교의 수업과 학생의 건강 등에 미치는 영향을 고려하여 시·도의 조례로 정하는 범위에서 학교교과교습학원 및 교습소의 교습시간을 정할 수 있다. 이 경우 교육감은 학부모 및 관련 단체 등의 의견을 들어야 한다</u>	제17조(지도 감독 등) <u>학원, 교습소 및 개인과외교습자의 교습시간은 유아교육법 제2조제1호의 유아와 초등학교 재학생은 09:00부터 18:00까지, 중학교 재학생은 09:00부터 21:00까지, 고등학교 재학생은 09:00부터 22:00까지로 한다.</u>

<p>17조(행정처분) 교육감은 학원이 다음 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 습과정의 전부 또는 일부에 대한 교습의 지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 당하는 경우에는 그 등록을 말소하여야 한다.</p> <p>~10. 생략</p>	<p>18조(행정처분) 교육감은 학원이 다음 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 습과정의 전부 또는 일부에 대한 교습의 지를 명할 수 있다. 다만, 제3호에 당하는 경우에는 그 등록을 말소하여야 한다.</p> <p><u>4조의2에 따른 휴강을 하지 아니한</u> (신설)</p> <p>제6조를 위반하여 명칭표시를 한 우(신설)</p> <p>~12. 은 현행의 1.~10. 과 같음</p>
<p>교육감은 교습소가 다음 각호의 어느 하나에 해당하면 그 교습소의 폐지를 하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 습의 정지를 명할 수 있다. 다만 제1호에 당하는 경우에는 그 교습소의 폐지를 하여야 한다.</p> <p>~5. 생략</p>	<p>교육감은 교습소가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 교습소의 폐지를 하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 습의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제3호에 당하는 경우에는 그 교습소의 폐지를 하여야 한다.</p> <p><u>4조의2에 따른 휴강을 하지 아니한</u> (신설)</p> <p>제6조를 위반하여 명칭표시를 한 우(신설)</p> <p>~7. 은 현행의 1.~5. 과 같음</p>

<p>교육감은 개인과외교습자가 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 과외교습 중지를 할 수 있다. 다만 제1호에 해당하는 경우에는 과외교습 중지를 명하여야 한다.</p> <p>~4. 생략</p>	<p>교육감은 개인과외교습자가 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 경우 과외교습중지를 할 수 있다. 다만, 제3호에 해당하는 경우에는 과외교습 중지를 명하여야 한다.</p> <p><u>4조의2에 따른 휴강을 하지 아니한</u> <u>(신설)</u></p> <p>제6조를 위반하여 명칭표시를 한 <u>우(신설)</u></p> <p>~6. 은 현행의 1.~4. 와 같음</p>
	<p><u>교육감은 제1항 내지 제3항에 따른 명령</u> <u>은 처분을 한 때에는 대통령령으로 정하는</u> <u>에 따라 이를 공개하여야 한다. (신설)</u></p>
<p>제24조(적용의 배제) 제2조제1호에 따라 격으로 교습하는 학원에 대하여는 제5조, 7조, 제8조 및 제16조제2항을 적용하지 아니한다.</p>	<p>제26조(적용의 배제) 제2조제1호에 따라 격으로 교습하는 학원에 대하여는 4조의2, 제5조, 제8조, 제9조 및 17조제2항을 적용하지 아니한다.</p>

이외에도 행정처분에 대한 공개사항을 신설하였고, 제26조의 관련 내용을 정정하였다.

## 2) 실효성 제고를 위한 노력

법 개정 뿐만 아니라 제도의 실효성을 높이기 위한 노력이 병행될 필요가 있다. 이런 관점에서 법률개정이외에 두 가지 과제를 추가로 제안한다.

### (1) 단속역량 강화

우선 지속적이고 실질적인 단속역량강화이다. 교육부는 매년 단속의 한계로 인력문제를

언급하고 있다. 이것은 지속적으로 보강이 필요하다. 비록 학과라치 제도가 있기는 하지만 이것에 기댈 성질이 아니기 때문이다. 또한 학부모가 직접 신고할 가능성이 낮다는 점을 고려하면 일선 교육청의 단속인력을 지속적으로 강화할 필요가 있다.

이런 관점에서 시민단체의 비판과 감시기능도 중요하겠지만, 금융권의 감시기능도 중요하다고 하겠다. 간헐적으로 이루어지는 국세청의 집중적 세무조사가 단발성으로 그치지 않고 그 정보를 타 기관과 공유하여 지속적으로 감시하는 것이 중요하다. 특히 FIU를 활용하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다. FIU(Financial Intelligence Unit)는 금융정보 분석원으로서 금융기관으로부터의 자금세탁을 예방하고 외화의 불법유출에 대처하는 자금세탁 방지기구 역할을 담당하기 위해 2001년 설립되었다. 최근 지하경제 양성화를 목표로 일명 FIU 법을 개정하면서 국세청이 요구한 의심거래정보와 2천만원 이상의 고액 현금거래 정보를 바탕으로 세무조사에 나설 수 있게 되었다. 현재는 주로 기업들의 불법 비자금에 초점이 맞춰져 있는 것으로 보이나, 국세청과의 협력을 통해 고액 불법개인과의 불법적 현금거래로까지 감시의 폭을 넓힐 필요가 있다. 특히 이 기관이 차명거래 활용에 대한 대응을 할 수 있다는 점에서 고액 수강료 징수시에 관행적으로 이루어졌던 차명계좌를 적발 할 수 있을 것으로 기대된다.

## (2) 입시제도 개선, 학력/학벌관행철폐 등 사회적 변화

다음으로 공교육회복과 입시제도 개선이다. 교습시간규제는 어디까지나 이미 발생한 사교육 수요를 전제로 하여 학생의 건강권 등을 고려하여 사후적으로 부정적 파급효과를 최소화하기 위한 방안에 불과하다. 사후적 현상만을 강력하게 규제하는 것에서 벗어나 사교육 시장의 수요 자체를 줄이기 위한 근본적 대책이 필요하다. 입시 자체가 지독한 경쟁을 중심으로 짜여져 있고, 고교와 대학의 서열화가 고착되어 있어 학생과 학부모는 좀 더 좋은 학교에 가기위한 투자에 열을 올리게 된다. 더 좋은 학교를 가는 것이 아이의 미래를 결정한다고 믿기 때문이다. 현행 사회적 분위기와 차별적 관행, 경쟁중심의 입시제도하에서 남보다 더 우월하다고 믿는 수단을 동원하길 원하고 이것이 결국 과도한 사교육으로 이어지는 것이다.

이를 개선하기 위해서는 공교육의 회복과 입시제도의 개선이 필요하다. 현재 사교육의 주요 원인으로 꼽고 있는 것이 바로 공교육의 한계이다. 공교육과 사교육이 경쟁을



하는 구도는 아니지만, 현실은 공교육에서 채워주지 못하는 수요를 사교육에서 채워주고 있다고 말하는 것이다. 또한, 공교육개선을 위해서는 공교육개선을 위한 본연의 노력뿐만 아니라 입시제도의 개선이 병행되어야 한다. 단순히 대입 뿐만이 아니라 고입까지도 개선이 필요하며, 이를 위해서는 대학 서열화도 반드시 개선되어야 한다. 이뿐만이 아니다. 채용시장의 진입단계에서 이루어지는 학력과 학벌에 대한 차별적 관행도 반드시 시정되어야 한다. 과도한 사교육의 1차적인 목적은 상위권 대학에 진학하는 것이지만, 궁극적인 목적은 경제적으로 안정된 좋은 일자리를 얻는 것이기 때문이다. 결국, 공교육 강화를 수반한 입시제도의 개선, 대학 서열화 해소, 학력/학벌 차별의 해소가 병행되어야 한다. 하지만, 이 근원적 처방이 제도화되고 현실에서 영향력을 발휘하기 전까지는 앞서 제안한 규제는 꼭 필요하다. 제안한 고습시간 규제는 당장의 현실에서 과도한 사교육으로 신음하는 우리 미래세대를 구하는 시급한 당면과제이기 때문이다.

## ■ 참고문헌

### <문헌>

- 김진우, 학원휴일휴무제 법제화를 제안한다, 국회 정책토론회, 2015. 7.
- 김영수, 학원고습시간 제한의 헌법적 검토와 청소년의 기본권 실현, 학원고습시간제한 및 청소년 심야학습에 대한 토론회, 2007. 10.
- 노용운, 홍민정, 김혜령, 최현주, 과도한 사교육으로 인한 아동 놀권리 침해가능성과 현황, 그리고 대안, 아동 청소년의 놀권리 보장방안 모색 토론회, 2015. 7.
- 사교육걱정없는세상, 박홍근 의원실, 2015 고교 유형별 중 고교 사교육실태 분석 결과, 2015.
- 서울시 교육청, 학원업무편람, 2012.
- 아수나로, 2015 대한민국 초 중 고등학생 학습시간 부담에 관한 실태조사, 2015
- 유은혜 의원실, 2012~2015.6 학원 등 지도점검 현황.
- 유은혜 의원실, 불법사교육신고센터 신고 및 포상금(2015년 3월 말까지).
- 좋은교사 편집부, 대한민국 학생들의 현실, 좋은교사 2015. 7월호.
- 질병관리본부, 제10차(2014) 청소년건강행태온라인조사 통계, 2014. 12.
- 통계청, 사교육비 조사, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.
- 통계청, 생활시간 조사, 2015.

홍경표, 청소년 심야학습 현실과 학원교습시간 제한 , 학원교습시간제한 및 청소년 심야학습에 대한 토론회, 2007. 10.

황준성, 학원법령 체계정비를 위한 정책연구 , 한국교육개발원, 2014.

### <기사>

밤 10시 이후 학원교습 못하게 할 것 , 조선일보 2009. 04. 24.

곽승준 좌절, 10시 이후 학원금지 없던일로 , 뉴스엔뉴스 2009. 05. 18.

과도한 사교육때 우울증 아이 급증 , 한겨레, 2011. 04. 04. 기사

서울 학원교습시간규제, 이게 최선입니까 , 오마이뉴스 2013. 01. 19.

잠 몇시간 자는게 좋을까 , 한겨레, 2014. 01. 14. 기사

한국인 적정 수면시간, 잠에 관해 잘못알고 있는 상식들 , 헬스조선, 2014. 01. 19.

기사

규제철폐 바람에 사교육 규제도 슬쩍? , KBS 뉴스, 2014. 04. 14.

대구시의회, 고교생 학원 교습시간 연장 조례안 발의□ 학부모단체 "시의원이 사교육 조장" 반발 , 경향신문, 2015. 04. 27. 기사

학원 압박에 '일요일엔 학원 쉬자' 말 못하는 국회 , 한겨레, 2015. 07. 29. 기사

신도시 '교육 불안' 파고드는 불법 개인과외 , 한국일보, 2015. 08. 26. 기사

9시등교 풍선효과... 사교육시장 새벽반 부활 , 헤럴드 경제, 2015. 03. 03. 기사

### <홈페이지>

국가법령정보센터 홈페이지(각 법령, 시도별 조례)

American Time Use Survey

## ■ 제1 토론

# 학습시간 문제, 학생의 삶과 인권을 중심에 두고 바라보자

공현 (청소년인권행동 아수나로)

청소년인권행동 아수나로는 올해 < 내 시간을 돌려줘! - 학습시간 줄이기 프로젝트> 운동을 하면서 한국의 장시간 학습의 문제를 인권 문제로 제기하고 있다. 이 운동은 수업시수 등 교육과정 개편을 통해 하루 수업시간 단축, 수업일수 감축과 방학일수 증가, 학교 및 사교육에서의 강제학습 금지, 학교 및 사교육에서의 야간/휴일 학습 규제, 시험 절대평가화와 학교서열체제 해소 등 경쟁교육 개혁을 핵심 주장으로 삼고 있다.

아수나로는 학습시간 줄이기 운동으로 교육문제를 학생인권의 관점에서 새롭게 조명하고 학생들의 삶의 문제를 중심으로 의제를 설정하고자 한다. 주말 학원 휴무제 주장이나 학원교습시간 규제 주장, 그리고 학교에서의 강제학습에 대한 문제제기 등도 우리의 문제의식과 같은 맥락에 있다고 생각한다. 이와 같이 교육운동 및 교육개혁의 의제를 학생들에게 무엇을 어떻게 가르쳐야 하는가 의 문제가 아니라 학생들이 어떻게 교육에 참여하고 생활해야 하는가 라는 문제로 접근하려는 시도가 더욱 많아지기를 바란다.

아수나로에서도 이 운동을 준비하면서 여러 관련된 조사 자료나 논문 등을 살펴보고 토론하는 과정을 거쳤으나, 사교육 걱정 없는 세상 노용운 연구위원의 발제문에서 소개하고 있는 여러 자료와 논의들은 큰 참고가 되었다. 학생들, 청소년들의 인권 측면에서 사교육에 대한 법률적 규제가 필요하다는 데 동의하며, 학원법 개정안이 조속히 통과되어야 한다고 본다. 다음으로는 아수나로가 토론하고 논의한 주장을 바탕으로 일부 수정하거나 다르게 볼 점을 짚어보려고 한다.

## 시간 제한 기준

발제문에서는 개정법률안의 학원 심야교습 제한 기준을 유아 및 초등학생 18시, 중학생 21시, 고등학생 22시로 제안하고 있다. 그리고 그 근거로 적정 수면시간 기준 등을 들고 있고, 유아 및 초등학생의 경우는 4시간 정도 양육자와의 시간을 보낼 필요가 있다는 점 등을 고려해야 한다고 하고 있다. 이처럼 적절한 수면시간 등에 대한 연구결과를 바탕으로 심야학원 제한 기준을 마련하는 것이 필요하다는 데 적극적으로 동의한다. 그동안 각 지역에서의 심야학원 제한은 상당히 주먹구구식으로, 별다른 근거 없이 막연하게 어디는 밤 10시 어디는 밤 12시 하는 식으로 정해져왔다. 청소년들의 수면시간과 여가시간, 신체적 정신적 건강 등을 구체적인 판단 근거로 삼아서 보편적 기준을 확립해야 할 것이다.

그러나 발제문에서 유아 및 초등학생에 대해서 이와 같은 기준을 적용한 것에 비해서 중학생 및 고등학생에 대해서는 상당히 완화된 기준을 적용하고 있다는 인상을 받는다. 발제문에서 제시한 21시와 22시라는 기준에 따르면 중학생과 고등학생은 학원교습이 끝난 후 이동시간과 세면시간 등을 고려하면 어떠한 여가시간도 없이 바로 잠을 자야 최소한의 수면시간을 확보할 수 있다는 말이 되기 때문이다. 현실적으로는 학생들은 잠을 줄여서라도 스트레스를 풀고 노는 시간을 가지려고 할 가능성이 높고, 수면시간도 제대로 확보가 되지 않을 것이다. 또한 고등학생의 경우 중학생보다 1시간 더 늦출 특별한 이유를 찾을 수 없다. 명확한 근거 없이 고등학생들의 학습에 대한 현재 사회의 통념에 맞췄다는 인상을 받는다.

아수나로의 조사 결과나 통계청의 생활시간조사 결과 등에 따르면 중고등학생의 평일 하루 여가시간은 평균 2시간 안팎밖에 되지 않는다. 실제로 심야학원 제한에서 가장 큰 영향을 받게 될, 장시간 학습군의 경우는 하루 여가시간이 1시간이 채 되지 않는 경우도 많다. 놀 권리나 쉴 권리, 여가시간에 대한 권리는 초등학생에게만 있는 것이 아니고 10대 중후반의 중고등학생에게도 당연히 보장되어야 하며 이것이 시간 제한 기준에도 고려되어야 한다. 적어도 하루에 1~2시간의 여가시간이나 자유시간이 필요하다고 가정하면, 심야학원 제한은 중고등학생도 밤 8시, 20시 정도가 되어야 한다. 그래야 밤 10시 ~ 11시 정도에는 잠자리에 들 수 있을 것이며, 청소년들이 심야가 될수록 더 활동을 하기 어려운 환경이 된다는 점을 고려해도 8시보다 늦어지는 것은

곤란하다. 이에 대해 좀 더 구체적인 근거가 필요하다면 추가로 연구를 진행하여 청소년들의 스트레스나 정신건강, 적절한 여가시간에 대해 기준을 마련하고 반영해야 할 것이다.

또한 주말의 제한 역시 일요일에만 적용할 것이 아니라 토요일, 일요일을 함께 적용하는 것을 고려해볼 것을 제안한다. 주5일제가 우리 사회가 합의하고 있는 적절한 노동 및 사회적 활동의 시간이라면 청소년들의 학습이라고 해서 이에 예외로 삼을 이유는 없다. 자발적인 학습은 학교나 학원이 아니더라도 스스로 가능한 것이기 때문에 이것이 청소년의 교육권을 침해한다고 보기도 어렵다. 일요일만이 아니라 토요일도 제한 대상으로 포함시키거나, 아니면 일요일과 차등적 기준을 두더라도 토요일 사교육 교습 역시 일정한 제한을 두는 것이 필요하다. 특별한 사유에 따른 허가를 필요로 하게 하거나 아니면 시간 제한을 더 강화하는 방식 등을 취할 수 있을 것이다.

## **사교육 과 공교육 을 함께 규제해야 한다.**

발제문에서는 후반부에서 공교육 강화가 필요하다고 주문하고 있지만, 과연 공교육과 사교육이 경쟁하는 관계인지 혹은 공교육 강화 가 대안인지에 대해서는 재검토해볼 필요가 있다고 생각한다. 실제 학교 현실에서는 공교육의 높은 난도와 과도한 내용 그리고 학교에서의 시험 등이 사교육의 이유이자 기준이 되며, 입시교육 속에서 사실상 사교육과 공교육은 상호보완적으로 공존하고 있는 면도 있기 때문이다. 사교육이 성행하는 이유가 공교육에서 제공하는 교육서비스의 질이 떨어지기 때문이라는 시장주의적인 분석은 너무 많은 현실적 문제들을 누락하고 있다. 공교육을 강화하여 사교육을 감소시키겠다는 대처는 곧잘 공교육의 입시교육 전면화, 공교육에서의 과도한 학습량으로 연결되기 십상이다.

우리는 사교육과 공교육에 특별히 구분을 두지 않고 사교육이든 공교육이든 입시교육이나 강제적 교육에 대한 규제가 필요하다고 주장하고 있다. 사실 학생들의 입장에서 볼 때는 공교육이나 사교육이나 밤 10시에 끝나게 된다면 힘든 것은 마찬가지고, 경우에 따라서는 사교육이 더 숨 쉴 틈이 있다고 느끼기도 한다. 발제문에서는 주말의 사교육 참여에 대한 조사 결과를 인용하고 있지만, 아수나로의 실태조사에 따르면 주말에 학교에서 보충자율학습을 시행하거나 강요하는 경우 역시 고등학교에서는 상당수에 이른다. 직접적인 강요가 있든 없든, 평일 정규수업 이후의

보충자율학습으로 인해 밤 10시나 11시까지 공부해야 하는 고등학생은 훨씬 더 많은 실정이다.

사교육에 대한 제한이 필요하다는 논리를 똑같이 적용하여 학교에서의 이러한 시간 외 학습 역시 규제해야 하고, 학교 수업시수 역시 함께 줄여야 한다. 사교육 시간에 대한 강력한 규제가 더욱 정당성을 얻기 위해서 이러한 접근방법이 필요하고, 현재 학교의 과다한 수업량과 교육과정 등이 사교육 유인의 동기 중 하나라는 점을 고려해도 그러하다. 어디까지가 입시교육 인가에 대해 기준을 마련하기 위해선 많은 논의가 필요하겠지만 이는 사교육의 경우도 마찬가지 문제일 터이다.

## 더 종합적인 접근이 필요하다

학원법 개정을 통해 사교육에 대한 사회적 규제를 마련하는 것은 필요하다. 하지만 공교육에 대한 규제가 함께 필요하다는 점과 같이, 좀 더 종합적인 접근이 함께해야 한다는 생각도 든다. 학원에 대한 규제를 만들려는 시도의 의미를 부정하거나 격하할 생각은 없으나 그 실효성을 확보하기 위해서라도 특정 부분이 아니라 전면적 종합적인 대책이 필요할 수 있다는 이야기다. 예를 들면 학원은 밤 6시 이후로 운영을 못한다. 가 아니라, 청소년들이 해가 지고 밤늦게까지 공부를 해야만 하는 현실은 문제가 있다. , 자식을 밤까지 학원에 있도록 시키는 양육자는 괴상한/끔찍한 짓을 하는 것 이라는 인식이 뿌리 내리고, 새로운 문화적 현상 이 되어야 학원시간에 대한 규제가 사문화되지 않고 잘 적용될 수 있다. 또한 공교육에서의 수업시간 및 입시 등의 압력 문제를 떼어놓고 사교육 문제만 해결하는 것도 곤란한 일이다.

아수나로에서는 이에 대해 정책적으로 학습시간 줄이기 기본법 을 마련하거나, 단일 법률의 형태가 아니라면 종합적인 정책 세트를 마련하는 기구와 절차를 만드는 등의 방법을 제안하고 있다. 여하간 청소년들의 장시간 학습을 줄이고 수면권과 여가권과 휴식권과 건강권 등을 고려하여 적절한 규제가 필요하다는 사회적 합의를 만들고 이를 실현하기 위한 제도들을 마련하자는 것이다. 구체적 방법에 관해서는 사회 상황에 따라 그리고 현실적으로 실현가능한 방법이 무엇인지에 따라 다른 방안을 추진해야 할 것이다. 토론회에 참가한 분들이 종합적 정책을 도입하는 데 함께해주기를 부탁드립니다. 사교육 걱정 없는 세상에서 논의하고 있는 학원법 개정안이 이러한 변화의 한 계기가 되기를 바란다.

## ■ 제2 토론

# 학생의 휴식/건강권 등을 위한 사교육업체 교습시간 조정방안에 대한 논찬문

김진우(좋은교사운동 공동대표)

### 사교육 정책에서 놓치는 부분

- 대체로 정부 정책이 사교육비 절감에 초점을 맞추어 옴. 이로 인해 사교육비 절감을 위해 학교의 방과후학교를 확대하는 방향으로 정책이 펼쳐지고 이로 인해 사교육비는 다소 절감되었을지 모르나 학생들의 학습 시간의 총량은 줄어들지 않고 오히려 늘어나게 된 혐의가 있음.
- 방과후와 야간자율학습의 강화는 심야와 주말의 학원 수요를 확대시킴. 주5일제로 인하여 학생들이 주중에는 학교 수업과 방과후 야자로 주말에는 학원으로 이어져 더욱 고단한 삶을 살게 되었음.
- 고로 학생들의 삶의 눈높이에서 학습시간에 대한 적절한 한도를 설정하는 것이 중요한 문제임. 일단 우선적 초점은 학원의 과도한 영업시간이겠지만 동시에 전체적인 맥락에서 학교의 학습시간의 적절한 수준에 대해서도 고민할 필요가 있음.

### 정당성의 문제: 국민 여론의 중요성

- 학업 영업의 정당성 문제에 대해서는 많은 논란이 있었으나 정당성은 헌법재판소의

판결에서 뒷받침되고 있음. 문제는 어느 정도 선에서 규제하는 것이 적절한가 하는 정도의 문제임. 즉 밤 10시인지 12시인지, 휴일에 규제할 것인지 말 것인지의 문제임. 이 부분은 논리적 문제라기보다는 국민 여론의 문제임.

- 즉 유럽의 경우 대체로 전 업종의 일요 휴무를 법제화하고 있음. 이는 절대적 옳고 그름의 문제라기보다는 그 나라 국민들의 의식에 달린 것임. 일요 휴무를 바람직하다고 생각하는 국민들의 여론이 높으면 법제화의 정당성이 확보되는 것임. (독일의 경우 일요일과 법정공휴일의 휴무는 거의 대부분 지켜지고 있다. 이러한 규정에 대해 베를린 주 지역 상인들이 제기한 헌법소원(일요일/공휴일에도 영업을 할 수 있도록 요구)는 노동권의 보호, 직업선택 및 영업권의 침해 미비, 과당경쟁의 제어 등을 사유로 연방헌법재판소가 거부한다. 이러한 판결이 2009년 12월 1일 내려진다.)

- <자유론>에서 안식일 엄수법에 대하여: 이는 매우 유익한 관습이다. 그리고 이 관습은 근로 계급 사람들 사이의 협정 없이는 준수되기 어렵기 때문에 일주일에 하루는 휴업하자는 일반적 협정이 성립되어야만 비로소 지켜질 수 있다. 따라서 누구 한 명이 휴일에도 일하면 다른 사람들도 일해야 하는 심리적 환경에서는 법률이 어떤 특정한 날에 대부분의 산업활동을 공식적으로 중지시키는 것도 하나의 방법이다. 다시 말해 법률이 각 개인에게, 다른 사람들도 공휴일을 준수할 것이라는 보장을 해 주어야 한다는 것이다. 이 방법은 허용될 수 있을 뿐 아니라 정당한 일이라고까지 할 수 있다.

- 우리나라의 경우 세계적으로 노동시간도 매우 길고, 학생들의 학습시간도 과도하게 많다는 점에서 사회 전체적으로 휴식과 여가의 시간을 늘려야 한다는 사회적 공감대가 높음. 고로 학원심야영업과 일요영업 규제에 대한 사회적 공감대는 높다고 할 수 있음.

- 디테일하게 들어가서 초등의 경우 저녁 6시 중학생은 9시 고등학생은 10시로 제안하고 있는데 이 부분에 대해서는 학부모들의 의식 조사를 할 필요가 있음.

## 현실적 문제

- 논리적, 법적 정당성보다 현실적으로 중요한 것은 힘의 논리임. 입법의 국면에서 학원업계의 반대 압력을 이겨낼 현실 정치 세력이 허약하다는 점이 결정적 문제임.

- 어떻게 다수의 국민 여론을 조직화하여 정치 세력을 압박할 수 있는가 하는 전략 마련이 중요함.



## 학부모들의 의식 변화 중요

- 학원을 안 가더라도 집에서 인터넷 강의나 기타 다른 방식의 학습을 강요하게 된다면 사교육비는 절감할지 몰라도 학생의 삶의 문제는 그대로 남는 것임.
- 학원을 안 가면 마구 놀 것이라는 불안감, 학원을 안 가는 시간에 대한 대안 부재의 문제에 대하여 종합적인 학부모 운동이 필요함. 쉼과 놀이를 중심으로 가족문화의 회복이라는 또 다른 실천적 과제가 있음.

## 풍선효과에 대한 생각

- 일반 학원을 규제하면 고액과외로 이동할 것이라는 가설에 대한 검증이 필요함. 예컨대 일요 영업을 규제하면 일요일에 고액과외로 갈 것인가? 아니면 다른 날로 이동할 것인가? 아니면 아예 학원을 줄일 것인가?에 대한 실증적 시뮬레이션이 필요함.

## 학교 방과후를 줄이면 사교육비가 늘어날 것인가?

- 방과후학교를 통해서 사교육비 절감 효과가 얼마나 되었는가를 따져보고, 만약 방과후나 야자를 줄이면 사교육비가 늘어날 것인가에 대한 검증도 필요함. 만약 그렇지 않거나 경미하다면 학교의 방과후나 야자를 독려하는 정책을 포기할 필요가 있음. 자율적으로 하는 것은 허용해야 하지만 방과후학교에 인센티브를 주거나 야자를 강제적으로 강요하는 것을 금지할 필요가 있음.

## 학원의 생존권 문제

- 심야영업보다도 더 극렬한 반발이 일요 영업과 관련하여 존재함. 흔히 학원도 먹고 살기 힘들다는 반론을 하는데 실제로 학원업계는 양적으로 더 팽창되고 있음.
- 일요영업의 경우 학원의 30% 수준에 해당하기 때문에 나머지 60~70%의 이해관계가 엇갈리는 지점이 있음. 전체적으로 학원영업을 하지 않을 경우 상대적으로 이익을 얻는 학원도 있을 수 있다는 점을 주목할 필요가 있음. 오히려 영세학원의 경우 일요영업을

하지 않는 것이 더 유리할 수도 있음. 이 부분에 대한 현실을 조사할 필요가 있음.

## 수면시간, 학습시간 통계

- 고등학생 평균 수면시간이 5시간 27분(특성화고 6시간 11분)이라는 한국청소년정책연구원(2013) 통계와 6시간 58분이라는 통계청(2015)의 생활시간 조사와의 차이가 있는데 어떤 것이 정확한 것인가?

- 일반계 고등학교 2학년의 경우 주당 학습시간이 70시간에 육박하는데(한국청소년정책연구원, 2011), 통계청 조사의 경우 고등학생의 경우 60시간 정도 되는데 어떤 것이 정확한 것인가?

### ■ 제3 토론

# 학원 교습시간 법률규정에 따른 의견

조용성(고양교육지원청 평생직업팀장)

교습의 시작 시간을 오전 9시로 일괄적으로 통일하고, 유아는 초등학생은 18시, 중학생은 21, 고등학생은 22시까지로 각각 교습시간을 규제하는 법률 규정과 관련하여

교습의 시작 시간을 학교 급별과 관계없이 오전 9시로 일괄 통일하는 것은 오전 9시 등교제의 취지에 맞춰 타당하다 사료됩니다.

- 고양시의 경우 학원에서 새벽반을 운영하는 경우는 거의 없음

다만 종료 시간을 학교 급별로 차등을 두는 것에 대하여는 고양시의 경우 일괄 22시로 통일하고 있으며, 실제 단속을 한 결과 유아나 초등학생이 22시까지 하는 경우는 거의 볼 수 없고 대부분이 고등학교 학생인 경우가 많으며, 유아나 초등학생의 경우 중 고등학생과는 다르게 교습이 이른 시간에 시작되어 22시로 제한하여도 제한시간 전에 끝나는 경우가 대부분입니다.

또한 중학생과 고등학생의 제한시간에 차등을 둘 경우 중 고등 과정을 운영하는 학원의 경우 단속현장에서 학생의 급별을 확인해야 하는 절차를 거쳐야 하기 때문에 학원 또는 학생측과 마찰을 불러일으킬 소지가 발생할 수 있습니다.

따라서 전체학생에 대한 교습제한 시간을 22시로 통일시키는 것도 생각해 볼 수 있으며 유아 초등학생을 18시로 제한하여야 한다면 중 고등학생의 경우라도 22시로

통일시킬 필요가 있다고 사료됩니다.

이는 법률에서 너무 세분해서 제한하는 것보다는 22시로 통일하여 제한하고 세부적인 사항은 시·도별 조례에 위임해도 되리라 생각합니다.

### **교습시간 제한을 학교교과교습학원에 한정하는 것과 관련하여**

경기도 학원 조례에는 학교교과교습학원은 교습시간을 제한하고 있지만 독서실의 경우 제외하고 있습니다.

학교교과교습학원의 교습시간 제한으로 인하여 학원의 수업이 끝난 후 개인과외교습자 신고가 되어 있는 강사의 자택으로 이동하여 수업을 하는 경우도 있으며, 발제문에도 거론했듯이 인근 독서실로 이동하여 자기주도적학습 형태로 교습을 연장하고 있는 학원이 발생하고 있는 상황이 인지되고 있는 실정입니다.

만약 학생의 수면권을 이유로 학원의 교습시간을 제한한다면 독서실 또한 학원의 범주에 포함되는 업종으로 학생의 건강권과 수면권으로 보장하기 위하여 교습시간을 제한하는 것이 타당하다 사료됩니다.

### **일요일 학원 휴무제 법률화와 관련하여**

고양시 소재 학원(고등학생을 대상, 2010. 12. 31. 이전에 설립)을 대상으로 휴일 교습현황을 파악한 결과, 30개의 조사대상 학원 중 29개 학원이 토요일 또는 일요일에 교습을 진행하고 있으며, 이중 22개 학원은 토요일 모두 교습을 진행하고 있는 것으로 파악되었습니다.

- 휴일에 교습을 진행하는 이유는 주중 교습시간 제한으로 인하여 교습시간이 부족하다는 이유가 대부분임(기타 사항으로 학교 야간자율학습으로 인한 교습시간 부족 및 여러 학원 수강이 어려워 다니던 학원의 휴일 수업에 참여하는 경우가 있음)

휴일에 교습을 하는 것이 학생에게 주어지는 과도한 학습량을 견어내고 쉴 수 있는 여유를 준다는 취지가 있지만 일요일에 학원 휴무가 법제화 된다면 아마 토요일의 교습시간이 상대적으로 늘어나 취지가 무색할 경우가 발생할 수도 있다고 사료됩니다.

또한 강사의 휴식권 보장을 이유로 하고 있지만 실제 학원 강사의 보수가 일부 유명 강사를 제외하고는 그리 많은 편이 아닐뿐더러 한명의 강사가 여러 학원에 출강하는 실정으로 강의 시간은 본인이 조절할 수 있는 것이라 생각합니다.

## 개인과의교습자를 교습시간 제한 규제대상으로 포함하는 것과 관련하여

학원 및 교습소의 교습시간 제한 취지를 현실화시키기 위해서는 반드시 개인과의교습자의 교습시간을 제한하는 것이 병행되어야 한다고 사료됩니다.

다만 개인과의교습자의 교습시간 위반 점검의 경우 학원 및 교습소와는 달리 개인 거주지에서 이루어지다보니 단속의 한계점이 있습니다.

실제로 오피스텔 미신고 개인과의 점검시 현관에서 제지당하는 경우도 있으며, 아파트의 경우 현관문을 열어주지 않는 경우도 있습니다. 이는 학원업무 담당자에게 사법권을 준다하여도 개인의 거주지를 수시로 점검해야 한다는 개인사생활 침해의 우려도 있어 매우 어려운 것이 현실입니다.

또한 학원담당 인력으로 개인과의교습 제한시간 위반까지 단속을 실시한다는 것은 현실적으로 매우 어려운 일입니다.

- 학원 및 교습소 단속의 경우 건물 밖에서 살펴볼 때 교습의 진행여부를 어느 정도 가능할 수 있기 때문에 단시간에 여러 학원을 점검할 수 있지만 개인과의교습자의 경우 3,000여개에 해당하는 개인 거주지에 대하여 일일이 점검을 실시하여야 하기 때문에 단속이 어렵고 효과는 미비함

## 학원법 위반에 따른 처벌규정 강화와 관련하여

고양시 소재 학원의 교습시간 위반 사례가 발생하는 이유

- 1차 적발시 시정명령으로 처분 수위가 낮음
- 2차 적발로 정지명령(7일) 처분이 되면 3차 적발시 등록 말소를 의식하여 정지처분 전에 타인(배우자 등)의 명의로 동일 장소에 재등록
- 3차 적발로 등록말소가 되어도 타인(배우자 등) 명의로 재등록

교습시간 제한 위반을 감소시키기 위한 법률개정 필요

학원법 제9조(결격사유 등) 조항 추가

항 6의2 신설 : 법률 제17조 제1항에 따라 등록말소 처분을 받은 후 같은 장소에서 3개월 이내에 그 영업과 같은 업종을 영위하고자 하는 경우

학원법 제17조의2(행정제재처분 효과의 승계) 신설

- 학원설립 운영자가 그 영업을 양도하거나 사망한 때 또는 법인의 합병이 있는 때와 폐원 학원을 인수하여 동일 장소에 신규 등록을 하는 경우에는 종전의 영업자에 대하여 제17조 제1항의 위반을 사유로 행한 행정제재처분의 효과는 그 처분기간이 만료된 날부터 1년간 양수인 상속인 또는 합병 후 존속하는 법인에 승계된다

- 학원설립 운영자가 그 영업을 양도하거나 사망한 때 또는 법인의 합병이 있는 때와 폐원 학원을 인수하여 동일 장소에 신규 등록을 하는 경우에는 종전의 영업자에 대하여 제17조 제1항의 위반을 사유로 하여 종전의 영업자에 대하여 진행 중인 행정제재처분 절차를 양수인 양도인 또는 합병 후 존속하는 법인에 대하여 속행할 수 있다.

학원법 제17조(행정처분) 규정 개정

학원법 제17조의 개정 : 교육감은 학원의 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 교습과정의 전부 또는 일부에 대한 교습의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 등록을 말소하여야 하며, 정지기간을 30일 이상으로 한다.

## ■ 제4 토론

# 학생의 휴식/건강권 등을 위한 사교육업체 교습시간 조정방안에 대한 토론문

탁경국 (법무법인 공존 변호사)

### 1. 비정상의 정상화의 필요성

○ 논리적으로만 본다면, 공부를 어느 시간대에 하느냐 즉, 새벽에 하느냐 심야에 하느냐 하는 것은 개인의 특성에 맞게 선택할 사항이지 국가가 간섭할 사항이 아닙니다. 어느 방법을 택하느냐 즉, 학원 수업을 듣느냐 교육방송을 시청하느냐 개인과외교습을 받느냐 하는 것도 마찬가지이며, 어느 장소에서 하느냐 즉, 집에서 하느냐 독서실에서 하느냐 친구 집에서 하느냐 과외 선생의 집에서 하느냐 하는 것도 마찬가지입니다.

○ 현실적으로도, 상급 교육기관의 변별력 확보를 중시하는 평가 체제가 유지되고 이에 따른 사교육에 대한 수요가 존재하는 한, 학원의 교습시간을 규제하고 휴무제를 실시한다하여 학생의 휴식/건강권이 확보될 수 있을 것인가하는 점에 관해서는 회의적입니다. 이 점은 발제문에서 거론하고 있는 헌법재판소 결정(헌재 2009. 10. 29. 2008헌마635 및 2008헌마454 결정)의 소수의견에 다음과 같이 잘 나타나 있습니다.

“.....또한 입시로 인한 학생들의 정신적, 육체적 피로의 경감은 입시체제의 전환이 없이

단순히 학원 및 교습소의 교습시간을 제한한다고 하여 달성되는 것은 아니다.

비록 학원 및 교습소의 교습시간을 규제한다고 하더라도 현 입시체제하에서 학생들은 학교나 독서실에서의 자율학습, 개인과외교습 및 심야에 이루어지는 인터넷교습 또는 방송교습으로 인하여 수면시간과 여가시간이 부족할 수밖에 없고, 결국 학생들의 건강과 안전의 보호 및 학교교육의 충실화의 정도는 학원 등에서의 교습시간을 제한한다고 하더라도 이를 제한하지 않을 때와 비교하여 전혀 달라진다고 볼 수 없을 뿐만 아니라 학원과 교습소의 교습시간만을 제한하여 오히려 고액의 비용이 드는 과외의 수요가 급증할 우려가 있다고 할 것이다.

따라서 이 사건 조항에 의한 교습시간의 제한은 학생들의 건강과 안전보호 및 학교교육의 충실화라는 입법목적 달성에 적절하다고 보기 어렵다....“

○ 그렇다면 우리는 학생들의 휴식/건강권을 확보하기 위해 아무 것도 할 수 없는 것인가? 신체적, 정신적으로 미성숙한 학생들을 상대로 한 심야 강습 등이 횡행하고 있는 비정상적인 환경에 둘러싸여 있는 학생들에게 남들이 심야 시간 내에 학원 수강을 하거나 개인과외를 받더라도 거기에 휘둘리지 말고 휴식/건강권을 알아서 확보해라. 고 말할 수 밖에 없는 것인가? 하는 문제를 발제자가 제기하고 있습니다. 여기에는 청소년들이 휘둘릴 수 밖에 없는 환경을 조성해 놓고 그러한 환경에 휘둘리지 말라고 말하는 것이 정당한가? 하는 문제 제기도 포함되어 있음은 물론입니다.

그러한 의미에서 학원 영업 시간 규제는 비정상의 정상화 차원에서 바라볼 필요가 있습니다. 그 실효성이 의심되더라도, 상식적으로 납득할 수 없는 풍토를 개선하고, 상식의 기준으로 보았을 때 학생들의 휴식/건강권을 해치는 것이 분명해 보이는 요소들을 하나씩 하나씩 제거해 간다는 관점에서 볼 필요가 있다는 것입니다. 헌법재판소의 다수의견이 서울시교육청 등의 조례에 대해 합헌 판단을 한 것도 이러한 점을 염두에 둔 것이라고 추측할 수 있습니다.

## 2. 규제 강도와 위헌성의 비례 관계

○ 규제의 효과를 높이기 위하여 규제 강도를 강화하면 할수록 그로 인하여 학생의 자기결정권, 학부모의 교육권, 학원 운영자 등의 직업 수행의 자유가 더 많이 제한받게 되므로 위헌성이 높아질 것입니다. 반면 위헌성 시비에 휘말리지 않을 정도의 개정안이라면 규제의 효과가 의심될 수 있습니다. 이 점을 염두에 두고 이하에서는 발제문에 나온 각 방안의 위헌 여부에 대한 저의 의견을 개진하도록 하겠습니다.



○ 교습시간 규제를 법률을 통하여 전국적으로 동일한 시간으로 규제해야 한다는 발제자의 의견에는 찬성하고, 이에 대해서는 위헌 시비가 별로 없을 것으로 예상합니다(오히려 지자체마다 다른 시간으로 제한할 경우 서로가 평등권 위반을 지적하며 혼란을 야기할 가능성이 더 높습니다). 앞에서 소개한 현재 결정에서도 1인만이 학원법 자체가 위헌이라는 견해를 피력하였습니다.

○ 저녁 교습을 고등학생의 경우 22시로 제한하는 것이 합헌이라면 중학생을 21시로 제한하는 것 역시 합헌이라는 판단이 날 것으로 보입니다. 초등학생의 경우 일률적으로 18시로 제한할 수 있는가에 관해서는 발제문에 나타나 있듯이 좀 더 검토가 필요한 부분으로 보입니다.

새벽 시간에 교습을 못하게 하는 내용의 경우 아침형 인간과 저녁형 인간 사이의 형평성 차원에서 문제가 제기될 수 있습니다. 특히 고등학생의 경우에는 아침 교습을 절실히 필요로 하는 층이 있을 수 있다고 보여지는바, 고등학생에 한하여 6시부터 교습이 가능하도록 하는 절충안은 불가능한 것인지를 좀 더 검토한 후에 결론을 내렸으면 좋겠습니다.

○ 휴일 휴무제는 위헌성 논란이 큰 방안으로 보입니다. 평일에 자기주도 학습을 하다가 주말을 이용해 보충을 하고자 하는 학생들의 학습권 실현을 상당 부분 제한하기 때문입니다. 또 주 5일제가 정착된 지금 사람마다 토요일과 일요일 중 시간을 낼 수 있는 조건이 모두 다른데 왜 하필 일요일에 휴무를 해야 하는지에 대한 근거도 부족합니다. 강사의 휴식권은 별도로 논의되어야 할 사항이지 학생의 휴식/건강권 확보라는 입법 목적의 정당성에 포섭될 수 있는 사항이 아닙니다. 따라서, 휴일에는 평일에 비해 교습시간을 좀 더 줄이는 방안(예; 9시~18시)이 위헌 논란을 최소화할 수 있다고 생각합니다.

○ 개인과외교습 시간도 학원교습 시간과 함께 규제하자는 제안은 소위 풍선 효과를 막기 위해서라도 불가피한 것으로 보입니다. 발제문 제22페이지에 소개된 현재 합헌 의견에서도 ..... 심야에 이루어지는 개인과외교습의 폐해가 우리 교육현실에 있어서 중대한 병리현상으로 받아들여질 경우에는 학원과 마찬가지로 교습시간을 제한할 수 있다 할 것,..... 이라고 실시하고 있고, 심야에 이루어지는 개인과외교습의 폐해가 심야에 이루어지는 학원 교습의 폐해에 비해 중대한 병리현상이 아니라고 볼 수

없으므로 위헌 논란은 피할 수 있을 것으로 보입니다.

이 경우 개인과외교습에 대한 단속이 현실적으로 가능한 것인지 의문이 있고, 미등록 고액 개인과외교습이 은밀히 행해지는 등의 부작용이 예상된다는 우려가 있는 것은 사실이지만, 그럼에도 불구하고 비정상의 정상화 라는 관점에서 볼 때 학원교습 시간 제한을 추진한다면 개인과외교습 시간 제한도 동시에 추진되는 것이 정책 효과더 더 크고 형평성의 원리에도 부합하기에 이에 찬성합니다. 감사합니다.

1

## ■ 불법적 학원 운영 근절과 학생의 권리 신장을 위한 학원법 개정 3회 연속 토론회

토론회명 및 일시	이름	소속	
1차 토론회 학원법 규제 사각지대에 있는 사교육 유형과 불법 행위 근절을 위한 학원법 개정을 논의한다. 10/21(수) 오후 3시	김혜령	사교육걱정없는세상 정책대안연구소 연구원	발제
	양세원	사교육걱정없는세상 상임변호사	발제
	김장중	교육과사회연구소 소장	토론
	이 현	교육비평 발행인, (전) 스카이에듀 대표	토론
	황준성	한국교육개발원 기획실장	토론
2차 토론회 사교육부담 경감을 위한 규제의 필요성과 대안 10/29(목) 오후 3시	김혜령	사교육걱정없는세상 정책대안연구소 연구원	발제
	양세원	사교육걱정없는세상 상임변호사	발제
	김희선	학부모	토론
	조원익	법무법인 소명 변호사	토론
3차 토론회 학생의 인권보장을 위한 학원시간규제 필요성 11/5(목) 오후 3시	노용운	사교육걱정없는세상 정책대안연구소 선임연구위원	발제
	공현	청소년인권행동 아수나로	토론
	김진우	좋은교사 공동대표	토론
	조용성	고양교육지원청 평생직업팀장	토론
	탁경국	법무법인 공존 변호사	토론

