



제422회국회(임시회)
제1차 교육위원회

초·중등교육법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 학원 및 미인가 교육시설 운영에 대한 제재조치 마련 >

■ 정성국의원 대표발의(의안번호 제2205865호)

2025. 2.

교 육 위 원 회

전문위원 윤상열

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정성국 의원 등 10인
2. 발의연월일 : 2024. 11. 26.
3. 회부연월일 : 2024. 11. 27.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

일부 학원 및 미인가 교육시설이 적법한 인가를 받지 않고 사실상 학교처럼 운영하면서 학생과 학부모에게 고액의 사교육비를 부과하는 사례가 지속적으로 발생하고 있으며, 교육시설이 폐쇄될 경우 재학하던 학생과 학부모는 경제적 피해뿐만 아니라 학습의 기회 또한 크게 침해를 받고 있어 철저한 관리가 필요한 상황임.

현행 「초·중등교육법」 제65조제2항에 따라 학교설립인가를 받지 않고 학교의 명칭을 사용하거나 사실상 학교의 형태로 운영하는 시설에 대해서는 폐쇄를 명할 수 있고 폐쇄명령을 이행하지 않는 경우 동법 제67조제3항제3호에 따른 처벌이 가능하나, 행정소송 과정에서 상당한 시간이 소요되어 제재의 실효성이 부족하다는 지적이 있음.

이에, 폐쇄명령을 받고도 이를 이행하지 않을 경우, 폐쇄명령을 받은 자에게 이행강제금을 부과할 수 있도록 그 근거규정을 신설하여

취학의무 방기를 조장하고 공교육의 공정성을 훼손하는 미인가 교육 시설에 대해 실효적인 제재 방안을 마련하고, 미인가 교육시설에 대해 엄정히 대응할 수 있는 근거를 마련하고자 함.

주요내용

폐쇄 명령에 대한 이행강제금(안 제65조의2 신설)

1) 「초·중등교육법」 제65조에 따른 폐쇄명령을 받은 자가 그 의무를 이행하지 않을 시 최대 1억원 이하의 이행강제금을 부과할 수 있도록 함.

2) 이행강제금의 부과 전 계고 방법 및 계고 시 포함되어야 할 사항 및 이행강제금 부과·징수 기준 등을 규정함.

Ⅲ. 검토의견

개정안은 「초·중등교육법」 제65조(학교 등의 폐쇄)에 따른 폐쇄명령을 이행하지 않는 경우에 간접적으로 의무 이행을 강제하기 위한 수단으로서 이행강제금을 부과할 수 있도록 근거 규정을 신설하려는 것임(안 제65조의2 신설).

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제65조의2(이행강제금) ① 관할청은 제65조제1항·제2항에 따른 폐쇄 명령을 받은 자가 기간 내에 그 명령을 이행하지 아니하면 1억 원 이하의 이행강제금을 부과한다.</u> <u>② 관할청은 제1항에 따라 이행강제금을 부과하기 전에 상당한 이행기간을 정하여 그 기한까지 시설의 폐쇄가 이행되지 아니할 때에는 이행강제금을 부과·징수한다는 뜻을 문서로 경고(戒告)하여야 한다.</u> <u>③ 제2항에 따른 문서에는 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부 기한, 수납기관 및 불복 방법 및 기간 등이 포함되어야 한다.</u> <u>④ 관할청은 최초의 폐쇄 명령을</u>

한 날을 기준으로 1년에 2회의 범위에서 그 폐쇄 명령이 이행될 때까지 반복하여 제1항에 따른 이행강제금을 부과·징수할 수 있다.

⑤ 관할청은 폐쇄 명령을 받은 자가 그 명령을 이행하는 경우 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과된 이행강제금은 징수하여야 한다.

⑥ 관할청은 제1항에 따라 이행강제금 부과처분을 받은 자가 이행강제금을 기한 내에 납부하지 아니하는 때에는 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

⑦ 제1항에 따른 이행강제금의 부과기준과 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행 「초·중등교육법」 제65조¹⁾는 학교 등의 폐쇄 명령에 관한 규정으로서, 제1항은 「초·중등교육법」상의 명령을 위반하여 학교가 정상적인 학사운영이 불가능한 경우에 학교의 폐쇄를 명할 수 있도록 하고 있으며, 제2항은 학교설립인가 또는 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영하는 경우에 그 시설의 폐쇄를 명할 수 있도록 하고 있음.

법 제65조제1항에 따른 폐쇄명령을 위반하는 경우에는 법 제67조제3항에 근거하여 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금 부과를 통한 제재가 가능하나, 제안이유에 따르면 그 과정에서 소송이 발생하는 경우 상당한 기간이 소요되는 문제가 있어 신속한 의무 이행 확보가 어려운 문제가 있고, 제65조제2항의 폐쇄 명령을 위반하는 경우에 대하여는 벌칙이나 과태료 등의 제재 수단이 별도로 마련되어 있지 않음.

이에 개정안은 법 제65조 제1항 또는 제2항에 따른 폐쇄 명령을 받은 자가 명령을 이행하지 아니하는 경우에 이행강제금을 부과할 수 있도록 함으로써 보다 실효성 있는 제재 수단을 확보하려는 취지임.

1) 「초·중등교육법」

제65조(학교 등의 폐쇄) ① 관할청은 학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 정상적인 학사운영이 불가능한 경우에는 학교의 폐쇄를 명할 수 있다.

1. 학교의 장 또는 설립자·경영자가 고의 또는 중과실로 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우
2. 학교의 장 또는 설립자·경영자가 이 법 또는 그 밖의 교육 관계 법령에 따른 관할청의 명령을 여러 번 위반한 경우
3. 휴업 및 휴교 기간을 제외하고 계속하여 3개월 이상 수업을 하지 아니한 경우

② 관할청은 제4조제2항에 따른 학교설립인가 또는 제50조에 따른 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영하는 자에게 그가 설치·운영하는 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.

제안이유에서 밝힌 것과 같이 일부 학원 및 미인가 교육시설이 적법한 인가를 받지 않고 사실상 학교처럼 운영하면서 학생과 학부모에게 고액의 사교육비를 부과하고 있는데, 교육부에 따르면 2024년 9월 기준 전국 37개 시설이 이에 해당함.

< 학교 형태로 운영되는 미인가 교육시설 현황 >

구분	서울	부산	광주	경기	강원	전남	경북	계
기관 수	4	1	5	15	1	9	2	37

자료: 교육부('24. 9. 기준)

이와 같은 미인가 교육시설이 폐쇄되는 경우 재학하던 학생과 학부모가 경제적 피해뿐만 아니라 학습의 기회 박탈 등 다양한 측면에서 권익을 침해받게 되므로 이에 대한 철저한 관리가 필요한 상황인바, 개정안은 미인가 교육시설에 대한 제재수단을 마련하려는 것임.

한편, 「행정기본법」 제31조2)는 이행강제금 부과에 근거가 되는 법

2) 「행정기본법」

제31조(이행강제금의 부과) ① 이행강제금 부과에 근거가 되는 법률에는 이행강제금에 관한 다음 각 호의 사항을 명확하게 규정하여야 한다. 다만, 제4호 또는 제5호를 규정할 경우 입법목적이나 입법취지를 훼손할 우려가 크다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우는 제외한다.

1. 부과·징수 주체

2. 부과 요건

3. 부과 금액

4. 부과 금액 산정기준

5. 연간 부과 횟수나 횡수의 상한

② 행정청은 다음 각 호의 사항을 고려하여 이행강제금의 부과 금액을 가중하거나 감경할 수 있다.

1. 의무 불이행의 동기, 목적 및 결과

2. 의무 불이행의 정도 및 상습성

3. 그 밖에 행정목적 달성에 필요하다고 인정되는 사유

③ 행정청은 이행강제금을 부과하기 전에 미리 의무자에게 적절한 이행기간을 정하여 그 기한까지 행정상 의무를 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과한다는 뜻을 문서로 계고(戒告)하여야 한다.

④ 행정청은 의무자가 제3항에 따른 계고에서 정한 기한까지 행정상 의무를 이행하지 아니한 경우 이행강제금의 부과 금액·사유·시기를 문서로 명확하게 적어 의무자에게 통지하여야 한다.

⑤ 행정청은 의무자가 행정상 의무를 이행할 때까지 이행강제금을 반복하여 부과할 수 있다. 다만, 의무자가 의무를 이행하면 새로운 이행강제금의 부과를 즉시 중지하되, 이미 부과한 이행강제금은 징수하여야 한다.

⑥ 행정청은 이행강제금을 부과받은 자가 납부기한까지 이행강제금을 내지 아니하면 국세강제징수의 예

률에 부과·징수 주체, 부과 요건, 부과 금액 등을 명확하게 규정하도록 하고 있으며, 그 외에 부과 금액의 가중·감경, 부과 절차 등 이행강제금 부과에 관한 일반적 사항을 정하고 있는데,

구체적으로 개정안이 규정하고 있는 이행강제금 부과에 관한 사항을 살펴보면, 심사 과정에서 다음과 같은 사항에 대한 논의가 이루어질 필요가 있는 것으로 보임.

첫째, 부과 요건과 관련하여 개정안은 관할청이 법 제65조제1항과 제2항에 따른 폐쇄명령을 이행하지 않는 경우에 이행강제금을 부과할 수 있도록 하고 있음. 그런데, 제안이유에서 지적하는 문제는 “미인가 교육시설” 운영의 문제로 한정되고 있어 입법 취지가 이행강제금의 부과 대상을 “법 제65조제2항에 따른 미인가 교육시설 폐쇄명령을 받은 자”로 한정하려는 것인지 “법 제65조제1항에 따른 학교 폐쇄명령을 받은 자”도 대상에 포함하려는 것인지 다소 불명확한 측면이 있음.

특히, 학교 폐쇄명령을 미이행하는 경우 이미 현행법상 징역 또는 벌금형 부과가 가능한 데 비해 교육 시설 폐쇄명령을 미이행하는 경우에 대한 법률상 제재 방안은 마련되어 있지 않은 상황임을 고려하여 이행강제금 부과 요건을 명확히 규정하여야 할 것임.

또는 「지방행정제재·부과금의 징수 등에 관한 법률」에 따라 징수한다.

둘째, 이행강제금 부과 금액과 관련하여 개정안은 이행강제금을 “1억 원 이하”로 부과하도록 규정하고 있는바, 현행 규정에 따른 벌금의 수준을 고려할 때 다소 금액이 과도하게 산정된 측면이 있고, 「행정기본법」에 따라 이행강제금 부과 금액의 산정 기준을 법률에 명확히 하는 것이 바람직한 것으로 보임.

현행법에 따를 때 제65조제1항의 폐쇄명령을 따르지 않는 경우에 법 제67조제3항3)에 근거하여 “1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금”이 부과되고,

법 제65조제2항에 따른 폐쇄명령의 요건인 학교설립인가 또는 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영한 자“에 대하여는 법 제67조제2항4)제1호에 근거하여 “3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금”이 부과되므로, 개정안의 “1억 원 이하”의 이행강제금 부과는 그 금액 수준이 과도한 것으로 보임.

3) 「초·중등교육법」

제67조(벌칙) ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제21조의4를 위반하여 자격증을 다른 사람에게 빌려주거나 빌린 사람 또는 이를 알선한 사람
2. 제63조제1항에 따른 시정 또는 변경 명령을 위반한 자
3. 제65조제1항에 따른 폐쇄명령을 위반한 자

4) 「초·중등교육법」

제67조(벌칙) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제2항에 따른 학교설립인가 또는 제50조에 따른 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영한 자
2. 제4조제3항을 위반하여 폐교인가나 변경인가를 받지 아니한 자
3. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 제4조제2항 또는 제4조제3항에 따른 학교의 설립인가·폐교인가 또는 변경인가를 받거나 제50조에 따른 분교설치인가를 받은 자
4. 제30조의6제1항 또는 제3항을 위반하여 동의권자의 동의 없이 제3자에게 학생 관련 자료를 제공하거나 제공받은 자료를 그 본래의 목적 외의 용도로 이용한 자

특히, 개정안은 이행강제금을 1년에 2회의 범위에서 반복하여 부과·징수할 수 있도록 하고 있는바(안 제4항), 반복부과 가능성을 함께 고려하여 “1억원 이하”의 금액을 조정할 필요가 있을 것임.

아울러, 「행정기본법」 제31조제1항5)에 따르면 이행강제금 부과 근거가 되는 법률에는 부과 금액과 더불어 “부과 금액 산정기준”을 명확히 규정하여야 하므로, 개정안에 이행강제금 부과 금액 산정기준을 함께 명시하는 것이 바람직할 것으로 생각됨.

예외적으로 부과 금액 산정 기준을 규정하는 경우 입법목적이나 입법취지를 훼손할 우려가 크다고 인정되는 경우로서 대통령령6)으로 정하는 경우에는 부과 금액 산정기준을 법률에 명시하지 않아도 되지만 개정안의 폐쇄명령 미이행에 대한 이행강제금 부과가 이러한 예외사유에 해당하는 것으로 보이지는 않음.

셋째, 이행강제금 부과 절차와 관련하여, 「행정기본법」 제31조는
① 이행강제금 부과에 앞서 미리 의무자에게 적절한 이행기간을 정하여 그 기한까지 행정상 의무를 이행하지 아니하면 이행강제금을 부과한

5) 「행정기본법」

제31조(이행강제금의 부과) ① 이행강제금 부과 근거가 되는 법률에는 이행강제금에 관한 다음 각 호의 사항을 명확하게 규정하여야 한다. 다만, 제4호 또는 제5호를 규정할 경우 입법목적이나 입법취지를 훼손할 우려가 크다고 인정되는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우는 제외한다.

4. 부과 금액 산정기준

6) 「행정기본법 시행령」

제8조(이행강제금의 부과 등) ① 법 제31조제1항 각 호 외의 부분 단서에서 “대통령령으로 정하는 경우”란 다음 각 호의 경우를 말한다.

1. 이행강제금 부과 금액이 합의제행정기관의 의결을 거쳐 결정되는 경우

2. 1일당 이행강제금 부과 금액의 상한 등 법 제31조제1항제5호에 준하는 이행강제금 부과 상한을 이행강제금 부과 근거가 되는 법률에서 정하는 경우

다는 뜻을 문서로 계고(戒告)한 후에(제3항), ② 계고에서 정한 기간까지 행정상 의무를 이행하지 아니한 경우 이행강제금의 부과 금액·사유·시기를 문서로 명확하게 적어 의무자에게 통지하도록 하여(제4항) 계고처분과 이행강제금 부과를 구분하고 있는 데 비해,

개정안은 제2항에서 계고에 관한 사항을 규정하면서 제2항에 따른 문서에 이행강제금의 금액, 부과 사유, 납부기한, 수납기관 및 불복 방법 및 기간 등이 포함되어야 한다고 규정하고 있는바(안 제3항), 계고와 이행강제금 부과 절차가 구분되어 있지 않은 것으로 해석됨.

개정안에 따른 폐쇄명령 미이행에 대한 이행강제금 부과 절차를 「행정기본법」에 규정되어 있는 이행강제금 부과의 절차와 달리 정할 필요가 크지 않은 것으로 보이고, 계고가 이행강제금 부과에 앞서 다시 상당한 기간을 지정하여 의무를 이행할 기회를 제공하기 위한 절차라는 점과 계고와 함께 이행강제금 금액, 부과 사유, 납부기한, 불복방법 등의 사항을 통지할 경우 그 대상이 되는 국민에게 혼동을 줄 우려가 있다는 점 등을 종합적으로 고려할 때 「행정기본법」과 같은 절차를 따르도록 규정하는 것이 바람직할 것으로 보임.

참고로, 개정안은 개정법률 시행일을 2025년 1월 1일로 하고 있으므로 심사 경과를 고려하여 시행일을 수정할 필요가 있음.

개정안과 관련하여 교육부는 학교 형태로 운영하는 미인가 교육시설은 학부모가 취학의무를 방기하도록 조장하고, 공교육의 공정성을 훼손할 뿐만 아니라, 경영상의 어려움으로 갑작스럽게 폐쇄될 경우 학생에게 경제적·교육적·정서적으로 막대한 피해를 야기하는 점을 고려하여 보다 엄중한 조치가 필요하므로 이견없다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5186