



제418회국회(정기회)
제11차 교육위원회

사립학교법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 비학교법인의 사립 특수학교 설립 허용 〉

■ 김현정의원 대표발의(의안번호 제2203284호)

2024. 11.

교 육 위 원 회

전문위원 강대훈

【 목 차 】

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김현정 의원 등 11인

2. 발의연월일 : 2024. 8. 28.

3. 회부연월일 : 2024. 8. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 학교법인이 아니면 사립 특수학교를 설치·경영할 수 없도록 규정하고 있음.

그런데 2016년 91개소였던 사립 특수학교는 2024년 현재 90개소로 줄었고 반면, 특수교육대상자는 87,950명에서 115,610명으로 늘어나 특수학교배치율은 2016년 28.95%에서 2024년 25.97%로 감소하였음.

이처럼 최근 심각해지는 특수학교 공급부족 현상을 고려할 때 학교법인이 아닌 사립학교경영자가 운영하는 특수학교의 설립을 법적으로 제한하기 보다는 감독·규제를 강화하고 정책 지원을 확대해서 사립 특수학교 경영의 동기를 부여하는 것이 바람직하다는 의견이 제기되고 있음.

이에 학교법인이 아니어도 사립 특수학교를 설치·경영할 수 있도록 법적 제한을 완화함으로써 특수학교의 설립을 활성화시켜 특수학교 학생의 학습권을 보호하려는 것임(안 제3조제1호).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ‘학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교’에서 특수학교를 제외하려는 것임(안 제3조제1호).

현행	개정안
제3조(학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교 등) 학교법인이 아닌 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사립학교를 설치·경영할 수 없다. 다만, 「초·중등교육법」 제52조 제2항에 따라 산업체가 그 고용근로청소년의 교육을 위하여 중학교 또는 고등학교를 설치·경영하는 경우에는 그러하지 아니하다.	제3조(학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교 등) ----- ----- ----- -----.
1. <u>초등학교·중학교·고등학교</u> <u>· 특수학교·대학</u>	1. <u>초등학교·중학교·고등학교</u> <u>· 대학</u>
2. 3. (생략)	2. 3. (현행과 같음)

「사립학교법」 제2조제1호1)에 따르면 “사립학교”는 학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖의 사인(私人)이 설치하는 학교를 말하고, “학교법인”은 사립학교만을 설치·경영할 목적으로 설립된 법인을 지칭함. 그런데, 같은 법 제3조(학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교)²⁾는 특정 학교의 경우 “학교법인”이 아닌 자는 설립할 수 없도록 규정하고 있으며, 특수학교 역시 동 규정에 따라 학교법인만이 설립할 수 있는 학교에 해당함. 이에 개정안은 사회복지법인 등의 비학교법인과 사인(私人)이 특수학교를 설립할 수 있도록 「사립학교법」 제3조제1호에서 특수학교를 삭제하려는 취지임.

참고로, 「사립학교법」 제3조제1호는 특수학교를 제외하고 초등학교·중학교·고등학교·대학만을 명시하고 있었는데, 2016년 「사립학교법」이 개정³⁾됨에 따라 특수학교도 ‘학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교’가 되었음.

1) 「사립학교법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “사립학교”란 학교법인, 공공단체 외의 법인 또는 그 밖의 사인(私人)이 설치하는 「유아교육법」 제2조제2호, 「초·중등교육법」 제2조 및 「고등교육법」 제2조에 따른 학교를 말한다.
2. “학교법인”이란 사립학교만을 설치·경영할 목적으로 이 법에 따라 설립되는 법인을 말한다.

2) 「사립학교법」

제3조(학교법인이 아니면 설립할 수 없는 사립학교 등) 학교법인이 아닌 자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사립학교를 설치·경영할 수 없다. 다만, 「초·중등교육법」 제52조제2항에 따라 산업체가 그 고용근로청소년의 교육을 위하여 중학교 또는 고등학교를 설치·경영하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 초등학교·중학교·고등학교·특수학교·대학
2. 산업대학·사이버대학·전문대학·기술대학
3. 대학·산업대학·전문대학 또는 기술대학에 준하는 각종학교

- 3) 「사립학교법 일부개정법률안(대안)」 (교육문화체육관광위원장, 의안번호 제2004204호)
「사립학교법 일부개정법률안」 (도종환의원 대표발의, 의안번호제2001264호)

제안이유에서 밝힌 것과 같이 최근 특수교육대상자는 증가하는 추세에 있는데, 특히 법 제3조제1호가 개정된 2016년 이후 급격히 증가하여 당시 8만 7,950명이던 특수교육대상자는 2024년(4월 기준) 11만 5,610명에 달하여 8년 사이 31.4%가 증가한 것으로 조사됨.

< 특수교육대상자 증가 추이 >

연도	학생수(명)		
	전체	특수학교 및 특수교육지원센터	일반학교
2012	85,012	24,932(29.3%)	60,080(70.7%)
2013	86,633	25,522(29.5%)	61,111(70.5%)
2014	87,278	25,827(29.6%)	61,451(70.4%)
2015	88,067	26,094(29.6%)	61,973(70.4%)
2016	87,950	25,961(29.5%)	71,989(70.5%)
2020	95,420	26,615(27.9%)	68,805(72.1%)
2021	98,154	27,288(27.8%)	70,866(72.2%)
2022	103,695	28,233(27.2%)	75,462(72.8%)
2023	109,703	29,236(26.7%)	80,467(73.3%)
2024	115,610	30,390(26.3%)	85,220(73.7%)

자료: 교육부

아울러, 특수교육대상자 중 특수학교 및 특수교육지원센터에 배치된 자의 비율은 2016년 29.5%에서 2024년 26.3%로 계속해서 감소하고 있음. 따라서, 개정안에 따라 학교법인이 아닌 자도 특수학교를 설립할 수 있도록 제한을 완화할 경우 사립 특수학교 설립을 활성화함으로써 급증하는 특수교육 수요를 충족시키는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 개정안 심사 시 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있을 것임.

첫째, 「사립학교법」 등 법령에 따라 학교 운영 과정에서 학교법인에 대하여 더욱 엄격한 의사결정 절차 등이 요구되고 있어 학교운영의 안정성과 투명성 측면에서 차이가 있음.

「사립학교법」은 학교법인을 설립하고자 하는 경우 일정한 재산을 출연하도록 하고 있으며(제10조), 학교법인에는 임원으로서 7명 이상의 이사와 2명 이상의 감사를 반드시 두어야 함(제14조). 또한 학교법인에는 이사회를 두도록 규정되어 있고(제15조), 이사회가 학교법인의 예산·결산 등에 관한 사항 및 교원 등의 임명에 관한 사항, 학교의 경영에 관한 중요 사항 등을 심의·의결함(제16조). 이사회는 의사정족수와 의결정족수 등의 요건을 충족하는 조건 하에 의결을 할 수 있으며(제18조), 이사회는 회의록을 작성하여 공개하여야 함(제18조의2).

이에 비해 「민법」에 따른 사단법인과 재단법인에 대하여는 이사의 수와 감사의 배치 여부, 이사회의 구성 및 의사결정 구조 등에 관한 규정이 적용되지 않으므로 운영상의 제약이 비교적 크지 않고, 사인(私人)이 학교를 경영하는 경우에는 더욱 학교 운영이 자유로움.

실제로 2016년 법률개정의 계기가 되었던 “서울명수학교 폐교 위기” 사건을 살펴보면, 명수학교는 학교의 재산이 개인의 사유재산이었고 이사회 운영 체계 및 학교 정관·운영규정 등이 마련되어 있지 않아

학교경영자 1인에 의한 결정으로 학교가 운영되는 상황이었음. 또한, 불투명한 학교 운영으로 교육예산 횡령 등의 문제가 발생하였으며, 가족 구성원 간의 분쟁 지속으로 인한 경영난이 폐교위기의 직접적인 원인으로 작용한바, 이와 같은 학교운영 절차에 대한 제한 정도를 고려할 필요가 있을 것임.

참고로, 명수학교 폐교 사건은 사립학교의 재정여건과도 관련이 있는데, 현재 법령상으로는 법 제51조(준용규정)⁴⁾에 따라 사립학교경영자에 관하여 법 제5조(자산)⁵⁾가 준용되고 있으므로 학교법인이 아닌 경우에도 사립학교에 필요한 시설과 설비를 갖추어야 하고, 그 외에도 수익용기본재산 등 학교 경영에 필요한 재산을 갖추는 것이 요구되고 있음.

다만, 교육부에 따르면 비학교법인에 의해 설립된 특수학교는 해당 규정 도입(1998년) 이전에 설립된 경우가 많아 학교 경영을 위한 재산을 충분히 갖추지 못해 교육청의 지원금에 의존하는 경우가 많음. 따라서, 개정안에 따라 비학교법인 및 개인의 사립 특수학교 설립을 허용할 경우 학교 경영에 필요한 재산을 갖추도록 학교 설립을 엄격히 제한할 필요가 있을 것임.

4) 「사립학교법」

제51조(준용규정) 사립학교경영자에 관하여는 제5조, 제28조제2항, 제29조, 제31조, 제31조의2, 제32조, 제32조의2부터 제32조의4까지, 제33조, 제43조, 제44조 및 제48조를 준용한다. 다만, 제31조, 제31조의2, 제32조, 제32조의2부터 제32조의4까지 및 제33조는 그가 설치·경영하는 사립학교에 관한 부분에 한정하여 준용한다.

5) 「사립학교법」

제5조(자산) ① 학교법인은 그가 설치·경영하는 사립학교에 필요한 시설·설비와 그 학교의 경영에 필요한 재산을 갖추어야 한다.

② 제1항에 따른 사립학교에 필요한 시설·설비와 재산에 관한 기준은 대통령령으로 정한다.

둘째, 특수교육대상자의 증가 및 특수교육 수요 증가에 따라 특수교육의 공급 또한 증가하고 있음.

< 특수교육대상자 및 특수학교(급) 현황 >

연도	학생수(명)			설립별 특수학교 수(교)			학급수(개)	
	전체	특수학교 및 특수교육 지원센터	일반학교	국공립	사립	소계	특수학교	일반학교
2012	85,012	24,932(29.3%)	60,080(70.7%)	64	91	155	4,086	8,927
2013	86,633	25,522(29.5%)	61,111(70.5%)	71	91	162	4,269	9,343
2014	87,278	25,827(29.6%)	61,451(70.4%)	74	92	166	4,396	9,617
2015	88,067	26,094(29.6%)	61,973(70.4%)	75	92	167	4,454	9,868
2016	87,950	25,961(29.5%)	71,989(70.5%)	79	91	170	4,550	10,065
2020	95,420	26,615(27.9%)	68,805(72.1%)	92	90	182	4,968	11,661
2021	98,154	27,288(27.8%)	70,866(72.2%)	97	90	187	5,114	12,042
2022	103,695	28,233(27.2%)	75,462(72.8%)	102	90	192	5,255	12,712
2023	109,703	29,236(26.7%)	80,467(73.3%)	104	90	194	5,443	13,287
2024	115,610	30,390(26.3%)	85,220(73.7%)	105	90	195	5,582	13,931

자료: 교육부

2016년 법률개정 당시 특수학교는 국공립 특수학교 79교(46.47%)와 사립 특수학교 91교(53.53%)로 총 170개교가 운영되고 있었음. 그런데 2017년 교육부가 제5차 특수교육발전 5개년 계획을 통해 특수학교를 2022년까지 196개로 확대하겠다는 입장을 발표하면서 국공립 특수학교의 설립이 크게 증가하였고, 2024년 현재 국공립 특수학교 105교(53.8%)와 사립 특수학교 90교(46.2%) 총 195개교가 운영되고 있음.

또한, 8년간 특수학교 수의 증가율(14.7%)이 특수교육대상자의 증가율(31.4%)에는 크게 미치지 못하나, 학교당 운영되는 특수학급의 수가 함께 증가함. 2024년 현재 특수학교에서는 2016년(4,550개)보다 1,032개(22.7%) 학급이 증가한 5,582개 학급이 운영되고 있으며, 일반학교에서도 2016년(10,065개) 대비 3,866개(38.4%)가 많은 13,931개 학급이 운영 중인 것으로 조사된바, 총 학급 수(19,513)로는 2016년(14,615개)보다 33.5% 증가하여 특수교육의 공급 또한 지속적으로 증가하는 추세에 있다는 점을 감안할 필요가 있음.

개정안과 관련하여 교육부는 학교법인의 경우 사립 특수학교 설립 시 수익용기본재산을 확보하도록 규정하여 재정 건전성을 확보하고 있으나 비학교법인의 경우 수익용기본재산확보 의무가 실효성이 없는 상황이고, 학교법인은 시·도교육청의 지도·감독 범위 내에 있으나 그 밖의 사립학교경영자에 대하여는 해당 법인 관할 지방자치단체가 실질적으로 법인을 관리·감독하기 때문에 교육청에 의한 관리가 이루어지기 어려워 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

아울러, 현행법이 과거 특정 사인 또는 법인 등이 경영하는 일부 사립 특수학교가 각종 부정·비리 문제와 경영 의지 부족 등으로 정상적인 학교운영이 어렵게 됨에 따라 학교의 공공성을 강화하기 위해 개정된 점과, 사립 특수학교는 학교운영에 필요한 인건비 등 경비 전부를 관할 교육청으로부터 지원받는다는 점 등을 고려할 때,

학교법인이 아닌 자의 사립 특수학교 설립을 다시 허용할 경우 공공성 및 재정 건전성 부족에 따른 문제점이 다시 노출될 우려가 있다는 의견임.

참고로, 시·도 교육청 및 관련 단체에서 다음과 같은 의견을 제출함.

○ 시도교육청 의견 : 신중검토

- (서울) 개정 시 사립 특수학교 운영의 건전성 확보 및 학생 학습권 보호에 역행
- (부산) 특수교육기관의 특성상 공공성 확보가 최우선되어야 하는 점을 고려했을 때, 특수교육대상자의 학습권 보호를 위해 현행 유지
- (인천) 개정 시 사립 특수학교 운영의 건전성 확보 및 학생 학습권 보호에 역행
- (대전) 안전하고 질 높은 교육환경 조성을 위해 시도교육청의 관리 및 지원 강화 필요
- (경기) 특수학교 설립 주체의 운영에 대한 투명성·책임성 확보와 재정의 안정성 및 교육의 질 확보를 위해 감독·규제의 용이성 필요
- (충북) 특수학교는 국가책임의 맞춤형 특수교육을 통한 의무와 책무성이 강조되는 만큼 학교법인을 통한 해당 기관의 감독·규제가 절실
- (충남) 개정 시 사립 특수학교 운영의 건전성 확보 및 학생 학습권 보호에 역행
- (전북) 개정 시 사립 특수학교 운영의 건전성 확보 및 학생 학습권 보호에 역행

○ 관련단체 의견 : 신중검토

- (전국특수교사노동조합) 교육 주체와 책임이 국가·지방자치단체로 완전 변화되고 있음을 감안하여 공교육 강화를 위해 현행법령 유지 필요

문 의 처

02)6788-5186