



제418회국회(정기회)
제11차 교육위원회

공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

< 학원등의 선행교육 제한 및 선행교육 광고시 과태료 부과 등 >

- 김문수의원 대표발의(의안번호 제2203214호)
- 강경숙의원 대표발의(의안번호 제2204418호)

2024. 11.

교 육 위 원 회

전문위원 강대훈

목 차

【김문수 의원안】

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1

【강경숙 의원안】

I. 제안경위	2
II. 제안이유 및 주요내용	2
III. 검토의견	4
1. 학원등의 선행교육과정 운영 금지 등	4
2. 학원등이 선행학습을 유발하는 광고 시 과태료 부과	15
※ 참고	21
참고 1. 선행학습 유발광고 적발 사례	21
참고 2. 공교육정상화법 개정안(백승아 의원 대표발의) 신·구조문대비표 ..	22

【김문수 의원안】

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김문수 의원 등 14인
2. 발의연월일 : 2024. 8. 27.
3. 회부연월일 : 2024. 8. 28.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에서는 선행교육 및 선행학습 유발행위를 금지하고 있으며, 이를 위반한 학교에 대해서는 교육부장관이나 교육감의 시정 또는 변경명령, 징계의결 요구, 재정지원 중단 또는 삭감, 학생정원 감축 등의 행정적·재정적 조치가 이루어지도록 하고 있음.

하지만 학원에 대해서는 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전의 금지 의무만을 규정하고 있을 뿐 의무 위반에 대한 제재 수단이 없어 실효성을 담보하기 어려운 상황임.

이에 선행학습을 유발하는 광고·선전 금지 의무를 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 함으로써 교육과정의 정상적 운영과 학생의 건강한 심신 발달을 도모하려는 것임(안 제18조 신설).

【강경숙 의원안】

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강경숙 의원 등 12인
2. 발의연월일 : 2024. 9. 30.
3. 회부연월일 : 2024. 10. 2.

II. 제안이유 및 주요내용

최근 사교육 시장에서 초등학생에게 고교 교육과정을 가르치는 ‘초등 의대반’을 개설하는 등 과도한 선행교육 상품을 판매 및 광고하고 있음. 일부 학원에서는 학원생을 선발할 때도 교육과정의 수준과 범위를 넘어서는 문항을 출제하고 있음. 이는 학생들의 발달과 건강에 좋지 않은 영향을 끼칠 뿐만 아니라 선행교육을 부추겨 공정하고 정상적인 학교교육을 저해한다는 우려가 있음.

현행법은 학원 등에 대하여 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 금지하고 있지만, 학원을 중심으로 이루어지는 과도한 선행학습을 억제하기에는 한계가 있어 사교육 영역의 선행학습에 대한 규제가 필요하다는 의견이 있음.

이에 학원에서 학교급을 뛰어넘으면서까지 이루어지는 과도한 선행학습을 제한하고 이에 대한 교육감의 지도·감독이 이루어지도록 함으로써 학생들의 정상적인 발달과 학교교육의 정상화를 도모하려는

것임(안 제8조제4항 및 제5항 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 학원등의 선행교육과정 운영 금지 등

강경숙 의원은 학원등에서 학교급별 학교교육과정을 뛰어넘는 과도한 선행학습을 제한하고 이에 대한 교육감의 지도·감독이 이루어지도록 함으로써 학생들의 정상적인 발달과 학교교육의 정상화를 도모하려는 것임(강경숙 의원안 제8조제4항 및 제5항 신설).

현 행	강경숙 의원안 (2204418)
제8조(선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등) ① ~ ③ (생략)	제8조(선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등) ① ~ ③ (현행과 같음)
④ 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원, 교습소 또는 <u>개인과외교습자</u> 는 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 하여서는 아니 된다.	④ ----- ----- ----- <u>개인과외교습자(이하 “학원등”이라 한다)</u> ----- ----- -----.
<신 설>	⑤ <u>학원등은 국가교육과정 및 시·도교육과정에서 정한 각 학교급별 학교교육과정을 앞서는 교습과정을 운영하거나 이를 위하여 학습자의 선발 과정에서 학교급별 학교교육과정을 벗어난 내용을 출제하여서는 아니 된다. 다만, 초등학교 6학년 및 중학교 3학년의 경우에는 그러하지 아니하다.</u>

현 행	강경숙 의원안 (2204418)
제12조(시·도교육과정정상화심의위원회) ① (생 략) ② 시·도교육과정위원회는 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다. 1. ~ 4. (생 략) <u><신 설></u> 5. (생 략) ③ ~ ⑥ (생 략)	제12조(시·도교육과정정상화심의위원회) ① (현행과 같음) ② ----- -----. 1. ~ 4. (현행과 같음) 5. <u>학원등의 선행교육 관련 교습과정 또는 선행학습 유발행위</u> 6. (현행 제5호와 같음) ③ ~ ⑥ (현행과 같음)
제13조(교육부장관 또는 교육감의 지도·감독 등) ① (생 략) <u><신 설></u> ② 교육부장관 또는 교육감이 제1항에 따른 조사를 하는 경우 <u>교육관련기관</u> 은 교육부장관 또는 교육감의 자료 제출 요구 등에 성실하게 응하여야 한다.	제13조(교육부장관 또는 교육감의 지도·감독 등) ① (현행과 같음) ② <u>교육감은 대통령령으로 정하는 바에 따라 학원등이 제8조제4항 및 제5항의 규정을 위반하였는지 등을 조사할 수 있다.</u> ③ ----- ----- <u>교육관련기관 및 학원등</u> ----- ----- -----.
제14조(시정 또는 변경명령) ① 교육부장관 또는 교육감은 <u>교육관련기관</u> 이 제8조부터 제10조까지의 규정 및 제10조의2를 위반한 경우 제11조에 따른 교육과정위원회 또는 제12조에 따른 시·도교육과정위원회의 심의 결과에 따라 기간을 정하여 <u>교육관</u>	제14조(시정 또는 변경명령) ① ----- ----- <u>교육관련기관</u> <u>및 학원등</u> ----- ----- ----- ----- -----

현 행	강경숙 의원안 (2204418)
<u>련기관</u>에 시정이나 변경을 명할 수 있다. ②·③ (생 략) <u><신 설></u>	---<u>교육관련기관 및 학원등</u>----- -----. ②·③ (현행과 같음) ④ <u>교육감은 제1항에 따른 시정명령이나 변경명령을 받은 학원등이 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하고, 사안이 중대한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 학원등에 대하여 1년 이하의 기간을 정하여 교습과정의 전부 또는 일부에 대한 교습의 정지를 명할 수 있다.</u>

가. 학원등의 선행교육과정 운영 금지

「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」(이하 “공교육정상화법”이라 함)은 학교에서 이루어지고 있는 선행교육을 규제하고, 학교 내의 정상적인 교육과정 운영을 위한 여건을 조성하여 공교육 정상화를 실현하기 위한 목적으로 제정(2014. 4. 13.)되었음.¹⁾

동법 제2조²⁾는 “선행교육”과 “선행학습”에 대해 정의하면서, 동법

1) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제1조(목적) 이 법은 「초·중등교육법」에 따라 공교육을 담당하는 초·중·고등학교의 교육과정이 정상적으로 운영되도록 하기 위하여 교육관련기관의 선행교육 및 선행학습을 유발하는 행위를 규제함으로써 「교육기본법」에서 정한 교육 목적을 달성하고 학생의 건강한 심신 발달을 도모하는 것을 목적으로 한다.

2) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

2. “선행교육”이란 교육관련기관이 다음 각 목에 따른 교육과정에 앞서서 편성하거나 제공하는 교육 일반

제4조3)에서 국가 및 지방자치단체로 하여금 선행교육으로 인한 부작용을 예방·시정하기 위하여 조사·연구·분석·교육하고, 개선대책을 수립하는 등 법적·제도적 장치를 마련하도록 규정하고 있음.

동법 제8조4)는 원칙적으로 학교가 국가교육과정 및 시·도교육과정에 따라 편성된 학교교육과정을 앞서는 교육과정을 운영해서는 안되고, 자필평가 등 학교에서 이루어지는 평가에서 학교교육과정의 범위와 수준을 벗어나는 내용을 출제·평가해서는 안되도록 규정하고 있음(제1항 및 제3항).⁵⁾

을 말한다.

가. 국가교육과정: 「초·중등교육법」 제23조제2항에 따라 국가교육위원회가 정한 초·중등학교 교육과정

나. 시·도교육과정: 「초·중등교육법」 제23조제2항에 따라 특별시·광역시·특별자치시·도 및 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)이 정한 초·중등학교 교육과정

다. 학교교육과정: 「초·중등교육법」 제23조제1항에 따라 편성·운영되는 단위학교 교육과정

3. “**선행학습**”이란 학습자가 국가교육과정, 시·도교육과정 및 학교교육과정에 앞서서 하는 학습을 말한다.

3) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제4조(국가 및 지방자치단체의 책무) ② 국가 및 지방자치단체는 선행교육으로 인한 부작용을 예방·시정하기 위하여 조사·연구·분석·교육하고, 개선대책을 수립하는 등 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다.

4) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제8조(선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등) ① 학교는 국가교육과정 및 시·도교육과정에 따라 학교교육과정을 편성하여야 하며, 편성된 학교교육과정을 앞서는 교육과정을 운영하여서는 아니 된다. 방과후학교 과정도 또한 같다.

② 제1항 후단에도 불구하고 방과후학교 과정이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 편성된 학교교육과정을 앞서는 교육과정을 운영할 수 있다.

1. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 고등학교에서 「초·중등교육법」 제24조제4항에 따른 학교의 휴업일 중 편성·운영되는 경우

2. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 중학교 및 고등학교 중 농산어촌 지역 학교 및 대통령령으로 정하는 절차 및 방법 등에 따라 지정하는 도시 저소득층 밀집 학교 등에서 운영되는 경우

③ 학교에서는 다음 각 호의 행위를 하여서는 아니 된다.

1. 지필평가, 수행평가 등 학교 시험에서 학생이 배운 학교교육과정의 범위와 수준을 벗어난 내용을 출제하여 평가하는 행위

2. 각종 교내 대회에서 학생이 배운 학교교육과정의 범위와 수준을 벗어난 내용을 출제하여 평가하는 행위

3. 그 밖에 이에 준하는 것으로서 대통령령으로 정하는 행위

④ 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원, 교습소 또는 개인과외교습자는 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 하여서는 아니 된다.

5) 양림·정석환, “공교육정상화법의 정책수단에 대한 문제점 분석”, 한국정치사회연구소, 한국과 국제사회 제8권제2호, p108, 2024.4.

“선행학습의 시기적 기준과 관련하여 선행의 기준에 대한 근거는 객관적, 논리적이라기보다는 연구자의 필요에 따른 주관적, 자의적인 것으로 판단 기준에 대한 연구가 필요함. 다만, 통상적으로 교수학습 및 평가는 학기 단위로 이루어지므로 선행교육 또는 선행학습의 기준을 학기를 기준으로 하는 것이 타당할 것임 (공교육정상화법 매뉴얼 2014, 6).”

그러나 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원, 교습소 또는 개인과외교습자(이하 “학원등”이라 함)은 학교와 같이 학교교육과정을 앞서는 교습과정 운영을 금지하거나, 학원등에서 이루어지는 평가가 학교교육과정을 벗어나지 않도록 하는 규정은 미비한 상황임.

이에 강경숙 의원안은 학원등도 국가교육과정 및 시·도교육과정에서 정한 각 학교급별 학교교육과정을 앞서는 교습과정을 운영하거나 이를 위하여 학습자의 선발 과정에서 학교급별 학교교육과정을 벗어난 내용을 출제하지 않게 하여 공교육정상화법의 입법 취지를 실현하려는 것으로 보임.

현재 학원등에서 선행학습은 일상적으로 이루어지고 있는 상황으로 교육부와 통계청이 발표(2024. 3.14)한 “2023년 초·중·고 사교육비 조사 결과”에 따르면 사교육의 수강목적 중에서 선행학습을 하기 위한 비율이 24.0%를 차지하고 있는 것으로 나타남.

공교육정상화법에서 규정하고 있는 학교의 선행학습 유발행위 금지 등에 대하여 국회입법조사처에서 실시한 입법영향분석⁶⁾에 따르면 초·중·고교의 선행교육 및 대학 입학전형에서의 선행 출제·평가에 대한 규제 효과가 상당히 높은 것으로 평가되었다는 점과 그간 학원등

6) 이덕난, “「선행교육규제법」상 선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등의 입법영향분석”, 국회입법조사처, 입법영향분석보고서 제50호, 2020.12., p5

의 선행교육 등을 규제하는 법령이 없었던 점을 감안하면,

강경숙 의원안이 입법화되었을 때, 학생들의 정상적인 발달과 공교육 정상화라는 입법취지는 달성할 수 있을 것으로 보임.⁷⁾

< 일반교과 사교육 수강목적별 분포 >

(단위: %, %p)

구 분	진학준비	불안심리	선행학습	학교수업 보충	보육	기타
2022년	14.2	3.5	24.1	50.0	5.5	2.5
2023년	14.2	3.2	24.0	49.6	6.3	2.7
증감	-0.0	-0.3	-0.1	-0.4	0.7	0.2
초등학교	6.1	2.8	25.3	49.8	12.2	3.8
중 학 교	15.7	3.6	27.1	51.5	-	2.1
고등학교	31.3	3.4	17.3	47.1	-	0.9

* 복수응답 항목이며, 전체 응답을 100으로 환산함

자료: 통계청

다만, 선행교육 등 규제를 통한 공교육 정상화는 학교 교육 강화라는 궁극적인 목적을 간과한 채, 목적을 이루려는 수단만을 강조하는 한계가 있기 때문에 규제와 단속보다는 학교 교육 강화를 위한 지원 체제를 정비하는 정책으로 나아가야 한다는 의견⁸⁾을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

교육부는 강경숙 의원안의 입법 취지에 공감하면서도,

7) 다만, “2023년 초·중·고 사교육비 조사 결과”에서 나타났듯이 선행학습 이외의 사유(76%)로도 일반교과 사교육 받는다는 점을 고려하면, 전체 사교육비 감소에 대한 효과는 보다 면밀한 검토가 필요할 것으로 보임.

8) 이승미·안태연·김선희, “공교육정상화법 시행 이후 교육청의 선행교육 점검 실태 분석 및 개선 방향 논의”, 충남대학교 교육연구소, 교육연구논총 제38권제4호, 2017.11., pp.81~82

참고로 헌법재판소 또한 “학교교육을 개선하지 아니한 채 사교육이나 학원교습을 제한하여 달성하려는 입법목적은 합리성을 인정하기 어렵고, 이는 학생의 학습권과 학부모의 교육권 및 학원의 직업수행의 자유를 침해하는 것이다.”라고 소수의견을 제시한 바 있음.(헌재 2009.10.29. 2008헌마635, 재판관 조대현, 김희옥, 이동흡, 송두환의 반대의견에 대한 조대현의 보충의견)

강경숙 의원안에 따라 초등학교 6학년을 법 적용의 예외로 둘 경우 중학교 과정을 넘어 고등학교 과정까지 선행교습을 허용하는 것으로 해석될 여지가 있어, 중학교 교육과정까지만 선행교습을 허용하는 내용으로 수정이 필요하다는 의견을 제시하였음.

서울시교육청과 경기도교육청은 학원등의 선행교육 및 선행학습 유발 행위에 대한 판단 기준이 모호하고, 선행교육 등의 광고 내용·운영 형태나 문구가 다양하여 교육과정 비전문가인 학원업무 담당자가 판단하여 처분하기에는 한계가 있으며, 선행교육 등을 관리·감독할 지원단과 같은 전문가 집단을 구성하는 것도 현실적으로 불가능하다는 의견을 제시하였음.

관련단체인 한국학원총연합회는 선행학습을 규제하는 것은 학생의 자율적 학습성취를 위한 자아발전의 노력과 학습 과정을 제제하기 때문에 개정에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

나. 학원등의 선행교육과정 운영 금지 실효성 확보 수단 마련

앞서 살펴본 학원등의 선행교육과정 운영 여부에 대한 사항을 결정하기 위해 강경숙 의원안은 동법 제12조⁹⁾에 따른 교육감 소속의

9) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제12조(시·도교육과정정상화심의위원회) ① 학교의 선행교육 방지에 관한 주요 사항을 심사·의결하기 위하여 교육감 소속으로 시·도교육과정정상화심의위원회(이하 “시·도교육과정위원회”라 한다)를 둔다. 이 경우 교육감은 지역 여건, 학교 및 학원 수 등을 고려하여 「지방교육자치에 관한 법률」 제34조제1항에 따른 교육지원청별로 교육과정정상화심의위원회를 둘 수

“시·도교육과정정상화심의위원회”가 선행교육 방지에 관하여 심사·의결하는 사항에 “학원등의 선행교육 관련 교습과정 또는 선행학습 유발행위”를 명시하였는데,

선행교육을 규제하는 것은 학원등에게 침익적 처분으로 작용될 것이므로 신중을 기할 필요가 있는바, 강경숙 의원안 제13조가 학원등의 선행교육 규제와 관련된 심사를 교육전문가로 구성된 교육청의 시·도교육과정정상화심의위원회가 심의·의결하도록 규정한 것은 적절한 것으로 보임.

또한 학원등의 선행교육 운영을 금지하는 규정의 실효성을 확보하기 위하여 동법 제13조10)에 따른 교육부장관 또는 교육감의 지도·감독 사항에 학원등이 강경숙 의원안 제8조제4항 및 제5항을 위반하였는지 등을 조사할 수 있도록 하면서,

이를 위반한 경우, 동법 제14조11)에 따라 교육부장관 또는 교육감

있다.

② 시·도교육과정위원회는 다음 각 호의 사항을 심사·의결한다.

1. 시·도교육과정 및 학교교육과정 운영에 관한 사항
2. 학교의 선행교육 방지 대책에 관한 사항
3. 학교의 선행학습 영향평가에 관한 사항
4. 선행교육 또는 선행학습 유발행위 여부에 관한 사항
5. 그 밖에 교육감이 시·도교육과정위원회에 요청한 사항

③ ~ ⑥ (생략)

10) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제13조(교육부장관 또는 교육감의 지도·감독 등)

① 교육부장관 또는 교육감은 제4조제1항의 지도·감독을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육관련 기관이 제8조부터 제10조까지의 규정을 위반하였는지 등을 조사할 수 있다.

② 교육부장관 또는 교육감이 제1항에 따른 조사를 하는 경우 교육관련기관은 교육부장관 또는 교육감의 자료 제출 요구 등에 성실하게 응하여야 한다.

11) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제14조(시정 또는 변경명령) ① 교육부장관 또는 교육감은 교육관련기관이 제8조부터 제10조까지의 규정 및 제10조의2를 위반한 경우 제11조에 따른 교육과정위원회 또는 제12조에 따른 시·도교육과정위원회의 심의 결과에 따라 기간을 정하여 교육관련기관에 시정이나 변경을 명할 수 있다.

② · ③ (생략)

이 시정명령이나 변경명령을 명할 수 있는 대상에 현행 교육관련기관 외에도 학원등을 추가하고,

동 시정명령이나 변경명령을 받은 학원등이 정당한 사유 없이 지정된 기간에 이를 이행하지 아니하고, 사안이 중대한 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 학원등에 대하여 1년 이하의 기간을 정하여 교습과정의 전부 또는 일부에 대한 교습의 정지를 명할 수 있도록 하는 제재수단을 마련한바, 입법 취지의 타당성은 인정할 수 있을 것임.

다만, 강경숙 의원안 제13조는 학원등의 선행교육 교습과정 관련 또는 선행학습 유발행위에 대한 조사 권한을 교육감에게 부여하고 있는데, 현행 공교육정상화법 제13조가 교육부장관 또는 교육감이 지도·감독하는 사항을 규정하고 있는 조항이므로, 법 체계의 동일성을 유지하기 위하여 ‘교육부장관 또는 교육감’으로 규정하는 것이 바람직할 것으로 보이고,

강경숙 의원안 제14조의 시정·변경명령의 주체를 결정할 때 또한 강경숙 의원안 제13조와 마찬가지로 법 체계의 동일성을 유지하는 것이 바람직해 보임.

다만, 과외교습에 관한 사항을 규정하고 있는 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」¹²⁾은 학원 등에 대한 지도·감독 권한을

12) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제16조(지도·감독 등) ① 교육감은 학원의 건전한 발전과

‘교육감’에게 부여하고 있다는 점을 참고할 필요는 있을 것임.

덧붙여 강경숙 의원안 제14조는 ‘시정·변경명령 미이행’과 ‘사안이 중대한 경우 요건’을 모두 충족할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 교습정지 처분을 행할 수 있을 것으로 해석되는바, 학원등이 시정·변경명령을 미이행했어도 사안이 중대하지 않은 경우라면 교습정지 등의 처분을 행할 수 없을 것임. 따라서 중대한 사안에 대하여 대통령령에 구체적으로 규정할 필요가 있을 것임.

교육부는 강경숙 의원안의 개정 취지에 공감하면서도,

현행 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 상 학원 등에 대한 지도·감독 권한이 교육감에게 있다는 점을 고려하여, 학원등의 선행교육 교습과정 관련 또는 선행학습 유발행위에 대한 조사 권한을 교육감에게 부여하는 것이 바람직하고,

학원등에서 법에서 금지한 선행학습 과정을 운영한 경우, ‘시·도교육과정위원회’의 심의에 따라 교육관련기관과 유사하게 처분하는 것은 타당한 것으로 판단되나, 단속의 실효성을 확보하기 위해 위반행위가 이미 종료되는 등 위반행위 성질상 시정·변경할 수 없는 것이 명백한 경우, 교습정지 등 즉시 행정처분을 할 수 있는 근거를 마련하는 것이 필요하다는 의견과 함께,

교습소 및 개인과외교습자가 하는 과외교습의 건전성을 확보하기 위하여 적절한 지도·감독을 하여야 한다.

시·도교육과정위원회의 시정·변경 명령 결과를 이행하지 않은 학원 등에 내리는 교습정지 처분의 기준과 구체적인 절차를 사안이 중대한 경우 대통령령으로 정하기 보다, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제17조제4항¹³⁾이 행정처분의 기준과 필요한 사항을 시·도 조례로 정하도록 한 것과 같이 시·도 조례로 수정하는 것이 합리적이라는 입장임.

서울시교육청과 경기도교육청도 강경숙 의원안의 개정 취지에 공감하면서, 시·도교육과정정상화심의위원회를 거쳐 교육감이 행정처분을 하는 것이 처분의 신뢰성과 정당성을 확보할 수 있을 것으로 기대하고 있음.

다만, 강경숙 의원안 제12조제2항제5호의 심사 대상이 전체 학원등을 의미하는 것인지, 지도점검 시 위반행위가 확인된 사항만을 대상으로 하는 지 명확하지 않아 심사 대상을 명확히 규정하는 것이 필요하고,

추가로 서울시교육청은 학원등이 사전교습 등을 위반 후 교육감이 내린 시정·변경명령을 이행했다면 학원등이 받는 실질적 불이익이 없어 동일한 행위를 반복할 가능성이 있는바, 이를 대비한 실효성 있는 조치를 마련하는 것이 필요하다는 의견을 제시하였음.

13) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제17조(행정처분) ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 행정처분의 기준과 그 밖에 필요한 사항은 조례로 정한다.

2. 학원등이 선행학습을 유발하는 광고 시 과태료 부과

두 개정안은 모두 학원등이 선행학습을 유발하는 광고·선전 금지 의무를 위반할 경우 과태료를 부과할 수 있도록 함으로써 교육과정의 정상적 운영과 학생의 건강한 심신 발달을 도모하려는 것임(안 제18조 신설).

현 행	김문수 의원안 (2203214)	강경숙 의원안 (2204418)
<신 설>	제18조(과태료) ① 제8조제4항을 위반하여 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관 또는 교육감이 부과·징수한다.	제18조(과태료) ① 제8조제4항을 위반하여 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 한 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. ② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육감이 부과한다.

공교육정상화법 제8조제4항14)은 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원등의 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 하지 못하도록 규정하고 있음에도 불구하고,

동법이 동 규정의 실효성을 확보하기 위한 제재수단은 규정하고

14) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제8조(선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등)

④ 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원, 교습소 또는 개인과외교습자는 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 하여서는 아니 된다.

있지 않은바, 두 개정안은 동 규정을 위반한 자에게 과태료를 부과하려는 것임.

< 최근 5년간 전국 시도교육청별 선행학습 유발 광고 적발 현황¹⁵⁾ >

(단위: 건수)

시도	2020	2021	2022	2023	2024. 8.
서울	2	-	9	9	17
부산	-	-	-	-	1
대구	-	-	-	3	15
인천	-	-	-	-	6
광주	2	69	5	-	32
대전	-	-	-	-	1
울산	-	-	-	-	9
세종	-	-	-	-	1
경기	2	-	-	47	13
강원	-	-	-	-	-
충북	-	-	-	-	-
충남	-	-	-	1	1
전북	-	-	-	-	2
전남	-	-	-	-	1
경북	-	-	-	-	1
경남	-	-	1	-	3
제주	-	-	1	-	-
합계	6	69	16	60	103

※ 별도의 처벌 규정이 없어 행정지도를 통해 해당 광고 삭제 요청 등 조치를 취하고 있음
자료: 교육부

두 개정안은 동일한 체계로 같은 과태료 금액을 규정하고 있으나, 김문수 의원안이 과태료 부과·징수 주체를 교육부장관 또는 교육감으로 규정하고 있는 반면, 강경숙 의원안은 교육감이 부과하도록 하면서 징수에 대한 주체는 규정하고 있지 않고 있음.

15) 참고 1. 선행학습 유발광고 적발 사례

< 각 개정안 비교 >

구분	김문수 의원안	강경숙 의원안
부과 사유	제8조제4항을 위반하여 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 한 자	
과태료	300만원	
부과주체	대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관 또는 교육감	대통령령으로 정하는 바에 따라 교육감
징수주체		규정없음

동법 제13조¹⁶⁾ 및 제14조¹⁷⁾가 교육관련기관¹⁸⁾이 선행학습 및 선행 학습 유발행위 금지를 위반하고 있는 지를 조사할 수 있도록 ‘교육부장관 또는 교육감’에게 지도·감독 권한을 부여하고 있고, 선행학습 및 선행학습 유발행위 금지를 위반했을 때 ‘교육부장관 또는 교육감’이 시정명령이나 변경명령을 할 수 있도록 권한을 부여하고 있는 반면,

과외교습에 관한 사항을 규정하고 있는 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」¹⁹⁾은 학원 등에 대한 지도·감독 권한을 ‘교육감’

16) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제13조(교육부장관 또는 교육감의 지도·감독 등) ① 교육부장관 또는 교육감은 제4조제1항의 지도·감독을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육관련 기관이 제8조부터 제10조까지의 규정을 위반하였는지 등을 조사할 수 있다.

17) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제14조(시정 또는 변경명령) ① 교육부장관 또는 교육감은 교육관련기관이 제8조부터 제10조까지의 규정 및 제10조의2를 위반한 경우 제11조에 따른 교육과정위원회 또는 제12조에 따른 시·도교육과정위원회의 심의 결과에 따라 기간을 정하여 교육관련기관에 시정이나 변경을 명할 수 있다.
②·③ (생략)

18) 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “교육관련기관”이란 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교 중 초등학교·중학교·고등학교·각종학교(이하 “학교”라 한다)와 「고등교육법」 제2조에 따른 학교 및 그 밖에 다른 법률에 따른 고등교육기관(이하 “대학 등”이라 한다)을 말한다.

19) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제16조(지도·감독 등) ① 교육감은 학원의 건전한 발전과 교습소 및 개인과외교습자가 하는 과외교습의 건전성을 확보하기 위하여 적절한 지도·감독을 하여야 한다.

에게 부여하고 있는바,

안 제18조제2항의 과태료 부과·징수 주체를 정할 때, 법 체계의 통일성을 유지하며 학원등에 대한 지도·감독 권한을 ‘교육부장관 또는 교육감’에게 부여할지, 학원등의 운영 및 과외교습에 관한 사항을 규정하고 있는 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」에 따라 ‘교육감’에게 부여할 것인지에 대해 입법효율성 및 입법효과성 등을 종합적으로 고려하여 정할 필요가 있을 것으로 보임.

한편, 국회입법조사처에서 실시한 입법영향분석²⁰⁾에 따르면 학원등의 선행학습 유발 광고 또는 선전 위반에 따른 행정처분 건수는 「공교육 정상화 촉진 및 선행학습 규제에 관한 특별법」 시행 초기인 2015년에 100건에서 2019년에 7건으로 대폭 감소하여 입법에 따른 규제효과가 상당한 것으로 평가되고 있고,

학원등 사교육 기관의 학생들 수강목적 중 선행교육이라고 응답한 비율이 24%(초등 25.3%, 중등 27.1%)에 달하는 점을 고려하면,

학원등 사교육 기관의 선행교육 광고 및 선전을 규제하려는 두 개정안의 입법 취지의 타당성과 규제의 필요성을 어느 정도 인정할 수 있을 것임.

반면, 공교육정상화법 시행 초기에 법 취지와 다르게 실제 학교현장

20) 이덕난, “「선행교육규제법」상 선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등의 입법영향분석”, 국회입법조사처, 입법영향분석보고서 제50호, 2020.12., pp.81~82

에서 혼란을 초래하기도 하였고,²¹⁾ 사교육을 억제하기 위한 수단으로서 선행학습을 규제하는 것은 학생들의 학습권을 제한하는 것이라는 지적²²⁾과 함께, 규제보다는 우선 공교육 현장에서 선행학습이 필요 없는 교육환경을 조성하는 것을 우선해야 한다는 의견을 참고할 필요가 있을 것으로 보임.

교육부는 두 개정안의 입법 취지에 공감하면서, 현행 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 상 학원 등에 대한 지도·감독 권한이 교육감에게 있다는 점을 고려하여 과태료 부과·징수권자를 교육감으로 하는 것이 바람직하다는 의견임.

반면, 관련 단체인 한국학원총연합회는 두 개정안이 입법화되는 경우, 학습자의 학습권 침해 소지가 있으므로 개정에 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

참고로, 우리 위원회에는 개정안과 유사한 취지와 내용을 담은 법안이 발의되어 있으므로 향후 이러한 점을 종합적으로 고려한 입법 논의가 필요할 것으로 보임.

21) 양림·정석환, “공교육정상화법의 정책수단에 대한 문제점 분석”, 한국정치사회연구소, 한국과 국제사회 제8권제2호, p102, 2024.4.

22) 조문호, “선행학습 금지 법제화 반대:국민의 기본권 제한…사교육비 경감책 마련해야”, 국회사무처, 국회보통권 제555호, p94, 2013.2.

< 유사한 취지의 공교육정상화법 개정안 발의 현황²³⁾ >

(2024. 11. 현재)

대표 발의의원	의안번호 (제안일자)	제안이유 및 주요내용
백승아의원	제2204183호 (2024.9.23.)	이 법에 따른 의무를 위반한 자에게 <u>교육부장관 또는 교육감이 과태료를 부과·징수할 수 있도록 함</u> 으로써 대입전형 전반에 관한 <u>과도한 선행학습 유발을 방지</u> 하고 공교육 정상화 및 선행교육 규제 전반의 <u>실효성을 높이고자</u> 하는 것임.

문 의 처
02) 6788-5186

23) 참고 2. 공교육정상화법 개정안(백승아 의원 대표발의) 신·구조문대비표

※ 참고 1. 선행학습 유발광고 적발 사례



※ 참고 2. 공교육정상화법 개정안(백승아 의원 대표발의) 신·구조문대비표

현행	개정안
<u><신 설></u>	제10조의3(대학수학능력시험) ① 교육부장관은 「고등교육법」 제34조제3항에 따라 실시하는 시험(이하 “대학수학능력시험”이라 한다. 이하 같다)을 시행하는 경우 고등학교 교육과정의 범위와 수준을 벗어난 내용을 출제하여서는 아니 된다. ② 교육부장관은 제1항에 따른 교육과정 준수를 위한 기준·방법에 관한 내용이 포함된 대학수학능력시험 시행 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 제11조에 따른 교육과정정상화심의위원회의 심의를 거쳐 수립·시행하여야 한다. 기본계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다. ③ 교육부장관은 기본계획을 수립하거나 변경한 때에는 이를 공표하여야 한다. ④ 제2항에 따른 기본계획의 수립·시행 및 변경과 제3항에 따른 공표의 절차·방법 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
<u><신 설></u>	제18조(과태료) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 300만원 이하의 과태료를 부과한다. 1. 제8조제4항을 위반하여 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전을 한 자

	<u>2. 제9조제5항을 위반하여 학교의 영향평가 결과 및 다음 연도 입학전형에의 반영 계획을 관할 교육감에게 제출하지 아니한 자</u> <u>3. 제10조제3항을 위반하여 대학등의 영향평가 결과 및 다음 연도 입학전형에의 반영 계획을 공개하지 아니한 자</u> <u>② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관 또는 교육감이 부과·징수한다.</u>
--	---