



제418회국회(정기회)
제11차 교육위원회

고등교육법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈수능 출제위원 영리행위 금지 등〉

■ 정성국의원 대표발의(의안번호 제2203331호)

2024. 11.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

【 목 차 】

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

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 정성국의원 등 10인

2. 발의연월일 : 2024. 8. 29.

3. 회부연월일 : 2024. 8. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

지난해 대학수학능력시험(이하 ‘수능’) 출제에 관여한 현직 교사가 출제 사실을 활용하여 사교육업체에 문항을 판매하고 고액을 수수한 사실이 밝혀져 교육부가 현직 교사 4인을 고소하고 22인을 수사의뢰한 사건이 있었음. 이를 통해 수능 출제 참여자와 사교육업체 간 이권 카르텔의 실체가 드러났다고 볼 수 있으며 수능의 신뢰 회복을 위한 조치가 반드시 필요한 상황임.

그러나 현행법상 수능 출제 참여자의 출제 전·후 사교육 영리행위 여부를 판단하고 제재할 수 있는 법적 근거가 부족함.

이에 수능 출제 참여자가 출제에 참여하기 이전에 사교육업체에 고액의 금전을 수수했는지 여부를 확인할 수 있도록 과세정보 확인 근거를 마련하고, 수능 출제에 참여한 이후에도 3년 간은 출제 경력을 활용한 사교육 영리행위를 할 수 없도록 금지하며 이를 위반할 경우에는 벌칙을 부여하는 조항을 신설하고자 함.

이를 통해 수능 출제 쏠 단계에서 사교육 이권 카르텔이 개입할 수 있는 여지를 제도적으로 차단하고 공정한 수능 출제 체계를 구축하고자 함(안 제34조제10항부터 제13항까지 및 제64조제2항제4호 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 수학능력시험 출제위원회에 대해 위촉일 이후 3년동안 사교육과 관련된 영리행위를 금지하고, 이를 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하며, 영리행위 확인을 위하여 국세청장에게 출제위원회에 관한 과세정보의 제공을 요청하는 등의 내용임(안 제34조 및 제64조).

현행	개정안
제34조(학생의 선발방법 등) ① ~ ⑨ (생략) <u><신설></u> <u><신설></u>	제34조(학생의 선발방법 등) ① ~ ⑨ (현행과 같음) <u>⑩ 교육부장관은 제3항에 따른 시험문제의 출제를 담당하는 사람(이하 “출제위원”이라 한다)을 지정 또는 위촉할 수 있다. 이 경우 출제위원의 지정, 위촉 절차 및 자격 등에 관하여 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.</u> <u>⑪ 출제위원은 출제위원으로 지정 또는 위촉된 날 이후 3년 동안 출제위원 경력을 활용하여 사교육과 관련한 영리행위를 하여서는 아</u>

<신 설>	니 된다. 다만, 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육부장관의 승인을 받은 때에는 그러하지 아니하다.
<신 설>	⑫ 교육부장관은 제3항에 따른 시험의 공정성을 확보하고 출제위원의 사교육과 관련된 영리행위를 확인하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 당사자의 동의를 얻어 대통령령으로 정하는 바에 따라 국세청장에게 출제위원에 관한 과세정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 명시하여 요청하여야 한다. 1. 납세자 인적사항 2. 사용목적
제64조(벌칙) ① (생 략)	⑬ 국세청장은 제12항에 따라 과세정보의 제공을 요청받은 때에는 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.
② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. ~ 3. (생 략)	제64조(벌칙) ① (현행과 같음) ② ----- ----- -----.
<신 설> ③ (생 략)	1. ~ 3. (현행과 같음) 4. 제34조제11항을 위반하여 승인을 받지 아니하고 출제위원 경력을 활용하여 사교육과 관련된 영리행위를 한 자 ③ (현행과 같음)

1. 사교육과 관련한 영리행위 금지 및 처벌(안 제34조제11항, 제64조 제2항제4호)

최근 수능 출제 참여 교원 중 사교육업체에 문항을 판매한 사례등이 문제됨에 따라 고소·수사의뢰와 함께, 감사원의 ‘교원등의 사교육시장 참여관련 복무실태 점검’이 진행중임. 이에 교육부는 출제 인력풀 관리 체계화, 출제진 선정 공정성 강화 등을 내용으로 하는 “수능 출제 공정성 강화방안”을 발표하였음¹⁾.

현행 수능출제자에 관리규정을 살펴보면, 「대학수학능력시험 관리규정(교육부훈령)」에서 최근 3년 이내 사교육 영리행위자는 수능 출제에 참여하지 못하도록 규정하고 있고²⁾, 이를 확인하기 위해 출제에 참여하고자 하는 자는 기타소득 정보를 직접 제출하여 사교육 영리행위 사실이 없음을 소명하고 있으나, 진위 여부 판단이 어렵고,

출제위원 확인·서약 및 동의서를 통해 출제와 관련된 내용을 누설하지 않는 비밀유지의무를 규정하고 있으나³⁾, 기간 및 제재규정이 명확하지 않고 법적근거가 없는 실정임.

1) “교원 등의 사교육시장 참여 관련 복무실태 점검”, 감사원, 2024.3.

“수능-사교육 간 카르텔 근절 위해 수능 출제 공정성 강화한다”, 교육부 보도자료, 2024.3.27.

2) 제14조(출제·검토위원의 자격) ① 출제·검토위원은 시험과 교육과정에 대해 지식과 경험이 풍부한 사람으로 한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 사람은 제외한다.

1. 해당 연도 시험 응시 예정 자녀가 있는 사람

2. 최근 3년 이내 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조의2 학교교과교습학원의 문제지를 집필·검토·자문 등을 하거나, 영리 목적의 입시학원, 인터넷 사이트, 방송 등에서 시험 관련 강의·특강을 한 경험이 있는 사람

3. 직전 3년간 연속으로 시험에 참여한 경험이 있거나 직전 3회 연속으로 시험 및 모의시험에 참여한 사람(다만, 평가원 재직자는 예외로 한다.)

② 그 밖에 출제·검토위원의 자격기준은 평가원장이 정한다

3) “출제위원 확인·서약 및 동의서” 중 관련내용 발췌

개정안은 수능 출제자의 사교육 관련 영리행위를 처벌 및 과세정보 확인근거 마련 등 법률적 근거를 명시함으로써, 수능 출제의 공정성을 담보하기 위한 것으로 개정의 취지에 공감할 수 있음.

특히, 현재 수능 출제 전후로 출제위원의 사교육 영리행위를 방지하기 위한 제도적 장치 등 법적인 근거가 명확하지 않다는 점에서, 법적 근거를 마련하는 개정안은 타당하다고 생각됨.

다만, 개정안은 출제위원 경력을 활용하여 “사교육과 관련한 영리행위”를 금지하고 있고, 이를 위반시 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 형벌을 부과하고 있는데,

“사교육”은 공교육에 대립되는 개념으로 초중등교육 영역에서의 논의로 보이나⁴⁾ 법률상 명확히 범위가 정해져 있지 않고, “관련성”도 직간접적인 관련등 넓게 해석될 여지가 있다는 점에서, 명확성의 원칙에 반한다는 우려가 제기될 수 있음⁵⁾.

직업활동의 자유 등 모든 기본권 제한입법에 있어서는 명확성의 원칙이 요구되고⁶⁾, 특히 형벌이 적용되는 경우 죄형법정주의에 따라

- 출제 본부 참여 전·중·후 과정에서 인지한 모든 사항에 대해 비밀로하고, 특히 출제본부 입소 전 출제·검토 계획을 알리지 않으며, 퇴소 후 출제·검토와 관련한 어떠한 내용도 누설하지 않겠습니다.
- 자격심사 자료의 확인 사항이 거짓인 경우 「형법」 제314조에 의한 업무방해, 보안 관련 서약을 위반한 경우 「고등교육법」 제34조9항에 의거 시험 문제 사전 유출·유포 금지 위반 및 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제31조에 의거 비밀 유지 의무 위반 등으로 관련 법령에 따른 형사상 책임을 지겠습니다.

4) 법률상 정의가 없음, 공교육정상화법에서 일부 언급

5) 이를테면 사교육을 포함하여 교육 전반에 대한 강연·자문을 하거나, 사립대학에서 강의를 하고 수당을 받는 경우 등도 포함되는 것으로 해석될 여지가 있음.

6) 헌법재판소는 다수의 결정례에서 **명확성의 원칙**에 대해 다음과 같이 판시하고 있음.

법률에 범죄의 구성요건이 명확하게 규정되어야 할 것임⁷⁾.

유사 입법례를 살펴보면, 「고등교육법」에 따른 입학사정관⁸⁾의 취업 제한시, 퇴직한 날 이후 3년 동안 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원을 설립하거나 이에 취업을 할 수 없으며, 명칭 여하를 불문하고 입시상담을 전문으로 하는 업체를 설립하거나 이에 취업할 수 없음을 규정하고 있고⁹⁾,

「대학수학능력시험 관리규정」에서도 출제·검토위원의 자격 제외요건으로 “최근 3년 이내 학교교과교습학원의 문제지를 집필·검토·자문 등을 하거나, 영리 목적의 입시학원, 인터넷 사이트, 방송 등에서 시험 관련 강의·특강을 한 경험이 있는 사람”으로 정하고 있는 점도 참고할 필요가 있음.

따라서, “사교육과 관련성”은 기본권 제한 및 범죄의 구성요건으로 정하기에는 “명확성 원칙”에 비추어 문제가 제기될 우려가 있으므로,

“명확성의 원칙은 민주주의·법치주의 원리의 표현으로서 모든 기본권제한입법에 요구되는 것이다”(헌재 2002. 6. 27. 99헌마480).

“법률은 명확한 용어로 규정함으로써 적용대상자에게 그 규제내용을 미리 알 수 있도록 공정한 고지를 하여 장래의 행동지침을 제공하고, 동시에 법집행자에게 객관적 판단지침을 주어 차별적이거나 자의적인 법해석을 예방할 수 있다”(헌재 1992. 4. 28. 90헌바27등).

7) “죄형법정주의로부터 도출되는 명확성의 원칙은 그 구성요건과 법적 결과를 법률로 명확하게 규정하여야 한다는 원칙으로서 법률에 범죄와 형벌을 가능한 한 명확하게 규정하여야 법관의 자의를 방지할 수 있고, 국민들에게 어떠한 행위가 금지되어 있고 그 행위에 대하여 어떠한 형벌이 과하여질지를 예측할 수 있도록 한다. 따라서 형사처벌의 대상이 되는 범죄의 구성요건은 형식적 의미의 법률로 명확하게 규정되어야 하며, 만약 범죄의 구성요건에 관한 규정이 지나치게 추상적이거나 모호하여 그 내용과 적용범위가 과도하게 광범위하고 포괄적이어서 불명확한 경우에는 국가 형벌권의 자의적인 행사가 가능하게 되어 개인의 자유와 권리를 보장할 수 없으므로 죄형법정주의 원칙에 위배된다”(헌재 1997. 9. 25. 96헌가16)

8) 대학입학전형 중 수능과 함께 학생부종합전형을 담당하므로, 비교하여 같은 수준으로 규정하는 것이 적절함.

9) 제34조의3(입학사정관의 취업 등 제한) 입학사정관은 퇴직한 날 이후 3년 동안 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조제1호에 따른 학원을 설립하거나 이에 취업을 할 수 없으며, 명칭 여하를 불문하고 입시상담을 전문으로 하는 업체를 설립하거나 이에 취업할 수 없다. 다만, 「교육공무원법」 제5조에 따른 인사위원회 또는 「사립학교법」 제53조의3에 따른 교원인사위원회의 승인을 받은 때에는 그러하지 아니하다.

보다 명확하게 구체적으로 규정할 필요성이 있다고 판단됨.

또한, 처벌 정도(개정안은 3년 이하 징역)는 형벌과 책임 사이의 비례성을 갖추어서 정할 필요가 있고¹⁰⁾, 이러한 헌법적 한계내에서 일정부분 입법정책적 판단의 여지가 있으나,

입학사정관에 대한 취업제한 위반시 벌칙규정 마련을 내용으로 하는 개정안(정부안)에서 1년 이하의 징역으로 정하고 있고¹¹⁾, 「공직자윤리법」에서 퇴직공무원의 퇴직제한 위반시 2년 이하의 징역으로 정하고 있다는 점을 고려할 필요가 있음¹²⁾.

교육부는 개정안 제34조제11항 및 이에 따른 처벌규정에 대해 개정의 필요성에 공감한다는 입장이며, 단서(사교육 영리행위가 가능한 예외적인 경우)를 정할 필요성이 크지 않으므로 삭제가 필요하다는 의견임¹³⁾.

10) 헌법재판소는 “형벌은 범행의 경중과 행위자의 책임, 즉 형벌 사이에 비례성을 갖추어야 한다”고 판시하고 있다 (헌재 2004.12.16., 2003헌가12)

11) 「고등교육법 일부개정법률안(정부 제출)», 의안번호 제2201677호, 2024.7.12.

12) 「공직자윤리법」

제17조(퇴직공직자의 취업제한) ① 제3조제1항제1호부터 제12호까지의 어느 하나에 해당하는 공직자와 부당한 영향력 행사 가능성 및 공정한 직무수행을 저해할 가능성 등을 고려하여 국회규칙, 대법원규칙, 헌법재판소규칙, 중앙선거관리위원회규칙 또는 대통령령으로 정하는 공무원과 공직유관단체의 직원(이하 이 장에서 “취업심사대상자”라 한다)은 퇴직일부터 3년간 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관(이하 “취업심사대상기관”이라 한다)에 취업할 수 없다. 다만, 관할 공직자윤리위원회로부터 취업심사대상자가 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 취업심사대상기관 간에 밀접한 관련성이 없다는 확인을 받거나 취업승인을 받은 때에는 취업할 수 있다.

1~12. (생략)

②~⑨ (생략)

제29조(취업제한, 업무취급 제한 및 행위제한 위반의 죄) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제17조제1항을 위반하여 취업승인을 받지 않고 밀접한 업무관련성이 있는 취업심사대상기관에 취업한 사람

13) 단서 삭제에 대해서는 신중한 검토가 필요하다고 판단됨.

첫째, 기본권 제한입법의 경우 최소침해성 등을 고려하여 사안에 따라 예외적으로 허용이 필요할 수 있고,

둘째, 유사 입법례(입학사정관에 관한 고등교육법, 공직자윤리법)에서도 단서를 두어 예외적 허용이 가능하도록 하고 있음.

(고등교육법 제34조의3) 다만, 「교육공무원법」 제5조에 따른 인사위원회 또는 「사립학교법」 제53조의3에 따른 교원인사위원회의 승인을 받은 때에는 그러하지 아니하다.

(공직자윤리법 제17조) 다만, 관할 공직자윤리위원회로부터 취업심사대상자가 퇴직 전 5년 동안 소속하였던 부서 또는 기관의 업무와 취업심사대상기관 간에 밀접한 관련성이 없다는 확인을 받거나 취업승인을 받은 때에는 취업할 수 있다.

2. 과세정보 제공 요청 및 출제위원 위촉절차 등(안 제34조제10항, 12항, 제13항, 부칙)

개정안은 수학능력시험 출제위원 지정 및 위촉절차를 규정하고, 사교육과 관련된 영리행위를 확인하기 위해 국세청장에게 과세정보의 제공을 요청하는 근거규정을 마련하는 내용임.

첫째, 과세정보의 제공요청 근거규정(안 제12항, 제13항)은 출제위원의 사교육과 관련한 영리행위를 금지하고 처벌하기 위해서 사교육업체로부터 금전수수 여부를 확인하여 그 실효성을 제고하려는 것으로 개정취지에 공감할 수 있음¹⁴⁾.

또한, 요구·대상기관, 이용목적, 요구정보 등을 명시하고 당사자의 동의를 얻도록 하고 있다는 점에서 입법체계에 부합하나¹⁵⁾,

“사교육과 관련한 영리행위¹⁶⁾”는 명확성의 원칙에 위배될 소지가 있고, 이를 과세정보 제공요청의 사유로 규정시 역시 과도하게 넓게 해석되어 개인정보 침해 우려가 제기될 수 있다고 생각됨.

14) 교육부와 교육과정평가원은 해당 개정안에 대해 찬성하면서, 과세정보 확인은 출제위원 위촉전 단계에서 필요한 절차이므로 “출제위원으로 지정 또는 위촉하고자 하는 자”로 문구를 수정할 필요가 있다는 의견을 제시함.

15) <유사 입법례 : 구직자 취업촉진 및 생활안정지원에 관한 법률>

제34조의2(과세정보 제공 요청) 고용노동부장관은 이 법에 따른 취업지원을 필요로 하는 국민에게 적극적으로 구직활동 및 생계안정을 위한 지원을 제공하기 위하여 필요한 경우 「조세특례제한법」 제100조의2에 따른 근로장려금을 환급받으려는 자의 동의를 받아 국세청장에게 근로장려금을 환급받은 자에 관한 다음 각 호의 과세정보(「국세기본법」 제81조의13에 따른 과세정보를 말한다) 제공이나 그 밖에 필요한 협조를 요청할 수 있다. 이 경우 국세청장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다.

1. 전화번호(휴대전화번호를 포함한다)
2. 전자우편주소

16) 사교육과 관련한 영리행위의 금지규정(안제34조제11항) 및 처벌규정(안 제64조제2항제4호)에서의 검토와 동일함.

둘째, 수능 출제위원 지정·위촉 근거를 마련하고, 그 절차 및 자격 등 필요한 사항은 교육부령으로 정하는 개정안은 출제위원 지정 및 위촉 관련 법률적 근거를 명확히 하는 내용으로 타당하다고 생각됨.

현행 규정을 살펴보면, 「고등교육법 시행령(대통령령)」에서 출제위원의 자격요건 등 지정·위촉근거를 규정하고 있고¹⁷⁾, 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」 제45조제3항제2호나목에 따라 이를 한국교육과정평가원에 위탁하며¹⁸⁾, 「대학수학능력시험 관리규정(교육부 훈령)」에서 출제위원의 자격, 위촉 등을 규정하고 있음.

이상의 현행 법체계 및 유사 입법례¹⁹⁾ 등 고려시, 법적 근거를 마련한 후 대강의 내용은 시행령으로 정하고, 세부적인 내용은 훈령 등으로 구체화하는 방안이 적절할 것으로 생각됨²⁰⁾.

17) 「고등교육법 시행령」

제37조(출제위원 등) 교육부장관은 대학수학능력의 평가에 관한 전문지식이 있는 사람 중에서 대학수학능력시험의 출제위원을, 교육행정기관 또는 교육연구기관의 직원 중에서 대학수학능력시험의 관리요원을 각각 지정 또는 위촉한다.

18) 「행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정」

제45조(교육부) ③ 교육부장관은 다음 각 호의 사무를 한국교육과정평가원에 위탁한다. 이 경우 한국교육과정평가원장은 제3호나목, 다목 및 사목에 따른 심사결과를 지체 없이 교육부장관에게 보고하여야 한다.

2. 「고등교육법 시행령」(이하 이 호에서 “영”이라 한다) 제35조제1항에 따른 대학수학능력시험(이하 이 호에서 “시험”이라 한다)에 관한 다음 각 목의 사항

가. 영 제36조제1항에 따른 시험시행의 공고, 시험의 출제, 문제지의 인쇄, 채점 및 성적통지

나. 영 제37조에 따른 시험의 출제위원 및 관리요원의 지정 또는 위촉

다. 영 제38조제1항 및 제2항에 따른 응시수수료의 결정, 수납 및 반환

라. 영 제38조제3항에 따른 시험종사자에 대한 수당 및 여비 지급기준의 결정

19) 「공무원임용시험령」 등 국가시험 관련 출제위원 및 시험위원의 자격 및 절차 등은 시행령에서 정하고 있음.

20) 교육부 및 교육과정평가원은 수탁업무의 성격 및 대학수학능력시험 관리규정을 고려할 때 교육부령이 아닌 훈령으로 정하는 방안이 적절하다는 의견을 제시하고 있음.

마지막으로, 개정안의 부칙에 따르면 시행일을 2026년 3월 1일로 규정하여, 2026년 수학능력시험부터 적용되도록 하고 있음.

< 개정안 부칙 >

부 칙
제1조(시행일) 이 법은 2026년 3월 1일부터 시행한다. 제2조(영리행위 금지에 관한 적용례) 제34조제11항의 개정규정은 이 법 시행 이후 출제위원을 지정 또는 위촉하는 경우부터 적용한다.

법률 개정 시 일정한 유예기간을 두고 시행하도록 규정하는 것은, 공포 후 시행까지 국민이나 시행기관에게 법률의 시행을 알리고 이를 준비할 수 있는 유예기간을 주려는 경우에 사용하는 방식임.

시행일은 개정 당시의 입법정책적인 문제로서, 심의경과를 고려하여 수정할 필요가 있다고 판단됨²¹⁾²²⁾.

문 의 처

02)6788-5185

21) 교육부는 개정안을 공포 후 즉시 시행할 필요가 있다는 의견을 제시하고 있음.

22) 국민의 권리제한 또는 의무부과와 직접 관련되는 법률이고, 하위법령 정비등을 고려할 때 최소한 공포후 3개월 이상의 유예기간이 필요하다고 판단노답.

「헌법」 제53조 ⑦법률은 특별한 규정이 없는 한 공포한 날로부터 20일을 경과함으로써 효력을 발생한다.

「법령 등 공포에 관한 법률」 제13조의2(법령의 시행유예기간) 국민의 권리 제한 또는 의무 부과와 직접 관련되는 법률, 대통령령, 총리령 및 부령은 긴급히 시행하여야 할 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 공포일부터 적어도 30일이 경과한 날부터 시행되도록 하여야 한다.