



제418회국회(정기회)
제2차 교육위원회

초·중등교육법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈학급당 학생 수 기준(20명 이내) 마련 등〉
■ 김주영의원 대표발의(의안번호 제2202316호)

2024. 9.

교 육 위 원 회

수석전문위원 천우정

【 목 차 】

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김주영의원 등 11인

2. 발의연월일 : 2024. 7. 29.

3. 회부연월일 : 2023. 7. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법령상 학교의 학기·수업일수·학급편성 및 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있으며, 동법 시행령에 따라 교육감은 관할 학교의 학생배치계획을 수립하고 있음.

그런데 적정한 학급 규모에 관한 기준이 제시되고 있지 않아 지역별로 학급당 학생 수를 달리 정하고 있으며, 이로 인하여 지역별 편차가 크고 일부 지역에서는 과밀학급의 문제가 발생하고 있음.

하지만, 학급 규모가 학생의 학습권에 미치는 영향이 크다는 점을 고려해 볼 때 학급당 학생 수를 적정하게 유지할 필요가 있으므로, 지역별 교육통계를 기반으로 적정한 학급 규모에 대한 기준을 마련하고 학급당 적정 학생 수를 유지·관리할 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 교육부장관에게 교육 관련 지표 및 학생 수 추계 등 예측통계를 바탕으로 매년 학급당 적정 학생 수에 관한 기준을 수립·고시하도록 하고, 교육감에게 학급당 학생 수를 20명 이내로 유지하도록 하

는 한편 실태조사 및 시책을 마련하도록 함으로써 학생의 학습권을
보호하려는 것임(안 제24조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 ①교육부장관은 교육 관련 지표 및 학생 수 추계 등 예측통계를 바탕으로 매년 학급당 적정 학생 수에 관한 기준을 수립·고시하도록 하고, ②교육감은 관할 구역의 교육환경 등을 고려하여 학교별 학생 수 및 학급당 학생 수를 결정하되, 학급당 학생 수는 20명을 초과해서는 아니 되며, ③교육감은 매년 학급당 학생 수에 관한 실태조사를 하고, 필요한 경우 교육부장관과 협의하여 학급당 적정 학생 수 유지를 위한 시책을 마련하도록 하려는 것임(안 제24조의2 신설).

현 행	개 정 안
<신 설>	제24조의2(학급당 적정 학생 수 등) ① 교육부장관은 제11조의2제2항에 따른 교육 관련 지표 및 학생 수 추계 등 예측통계를 바탕으로 매년 학급당 적정 학생 수에 관한 기준을 수립하고 이를 고시하여야 한다. ② 교육감은 관할 구역의 교육환경 등을 고려하여 학교별 학생 수 및 학급당 학생 수를 결정하여야 한다. 이 경우 학급당 학생 수는 20명을 초과하여서는 아니 된다. ③ 교육감은 관할 학교의 학급당 학생 수에 대한 실태조사를 매년 실시하여야 한다. ④ 교육감은 제3항에 따른 실태조사 결과 필요한 경우 교육부장관과 협의하여 학급당 적정 학생 수 유지를 위한 시책을 마련하여야 한다. ⑤ 그 밖에 학급당 적정 학생 수 유지를 위하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

현행 「초·중등교육법」 제24조는 학기·수업일수·학급편성 등 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 위임하고 있고, 같은 법 시행령에 따라 학교의 학급 수 및 학급당 학생 수는 지역 여건을 고려하여 교육감이 정하고 있으며, 이와 관련된 학교의 설치, 학생 배치계획의 수립 등도 교육감의 권한 사무임.¹⁾

“학급당 학생 수 28명 이상”을 기준으로 과밀학급이 관리되고 있는데²⁾, 2024년 기준³⁾ 과밀학급 수는 38,774개로 전체 학급 수(234,531개)의 16.5%이며, 최근 3년간 지속적 감소 추세를 보이고 있음.

<최근 3년간 과밀학급(28명 이상) 증감 추이>

(단위: 개)

구분	전체 학급	과밀 학급	비율	전년대비 증감	
				전체 학급	과밀 학급
2022	235,709	44,764	19.0%	2,908	△9,286
2023	235,020	42,523	18.1%	△689	△2,241
2024	234,531	38,774	16.5%	△489	△3,749

※ 최근 3년간 지역별 과밀학급(학급당 28명 이상) 증감 추이: [참고자료1]

자료: 교육부

1) 「초·중등교육법」 제24조(수업 등) ④ 학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

↳ 「초·중등교육법 시행령」 제51조(학급수·학생수) 학교의 학급수 및 학급당 학생수는 **교육감**이 정한다. 이 경우 다음 각호의 1에 해당하는 자는 학생수에 포함하지 아니할 수 있다.

제52조(학생배치계획) **교육감**은 그가 관할하는 학교에 학생을 적절하게 배치할 수 있도록 학년도별로 학생배치계획을 수립하여야 한다.

「지방교육자치에 관한 법률」 제20조(관장사무) **교육감**은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.
5. 학교 그 밖의 교육기관의 설치·이전 및 폐지에 관한 사항

2) 코로나-19 장기화에 따른 학습결손 극복을 위한 교육여건 개선 필요성이 증대됨에 따라 2021년 7월부터 교육부가 정한 과밀학급 기준임.

『교육회복 종합방안 기본계획』(2021.7.)에 “학급당 학생 수 28명 이상의 과밀학급”에 대한 지역별 해소방안 추진 언급

3) 2024년 9월 현재 가장 최신의 통계자료임(교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr>)

또한, 2024년도 기준 학급당 학생 수는 21.9명으로, 학령인구의 감소 추세에 따라 전국 평균적으로는 20명에 근접해 나가고 있지만, 지역별·지역유형별로는 그 편차가 큰 것으로 파악됨.

<연도별·학교급별 학급당 학생 수 현황(각 년도 4월 기준)>

(연도별 4월 기준, 단위: 명)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
평균	25.3	24.7	24.0	23.4	23.0	22.8	22.3	22.1	21.9
초	22.4	22.3	22.3	22.2	21.8	21.5	21.1	20.7	20.0
중	27.4	26.4	25.7	25.1	25.2	25.4	25.0	24.6	24.5
고	29.3	28.2	26.2	24.5	23.4	23.0	22.6	22.9	23.4

자료: 교육부(한국교육개발원, 교육통계서비스 활용)

<지역별·지역유형별 현황(2024년 4월 기준)>

(단위: 명)

구분		2023년				2024년			
		초	중	고	전체	초	중	고	전체
전체(평균)		20.7	24.6	22.9	22.1	20.0	24.5	23.4	21.9
지역 유형	대도시	21.3	24.3	22.5	22.3	20.9	24.4	23.0	22.2
	중소도시	22.8	26.8	24.1	24.1	21.9	26.5	24.5	23.6
	읍지역	20.4	23.8	21.9	21.5	19.5	23.7	22.4	21.2
	면지역	12.0	16.6	19.9	14.2	11.3	16.4	19.7	13.8
	도서벽지	8.3	14.0	16.9	10.7	7.8	13.6	16.8	10.4
서울		21.3	23.8	23.0	22.3	20.8	23.8	23.7	22.3
부산		21.5	24.6	20.7	22.0	20.9	24.4	21.1	21.8
대구		22.0	23.5	22.3	22.5	21.7	24.8	22.8	22.7
인천		21.5	25.8	23.0	22.8	21.3	26.2	23.5	22.9
광주		20.5	23.9	23.8	22.1	19.8	23.6	24.0	21.7
대전		19.9	23.9	21.3	21.2	19.5	24.0	21.5	21.0
울산		21.3	24.9	22.9	22.5	20.9	24.9	23.6	22.5

구분	2023년				2024년			
	초	중	고	전체	초	중	고	전체
세종	19.8	23.6	22.9	21.2	19.8	23.9	23.5	21.5
경기	23.2	27.3	24.9	24.5	21.8	26.9	25.5	23.9
강원	16.5	22.7	21.4	18.9	16.0	22.6	21.4	18.7
충북	19.2	23.1	22.9	20.9	18.4	22.9	23.1	20.5
충남	18.4	24.6	23.6	20.9	17.9	24.2	24.0	20.7
전북	17.0	22.4	21.3	19.2	16.2	22.2	21.5	18.8
전남	16.4	21.7	19.8	18.3	15.7	21.5	19.9	18.0
경북	19.1	21.2	20.3	19.9	18.4	21.2	20.6	19.6
경남	19.8	24.2	22.7	21.5	19.2	24.1	22.9	21.2
제주	21.3	25.4	25.4	23.1	20.6	25.2	25.7	22.8

자료: 교육부(한국교육개발원, 교육통계서비스 활용, 분교장 제외)

학급당 적정 학생 수는 학생의 학습권에 미치는 영향이 크기 때문에 교육의 질을 판단하는 주요 지표 중 하나로 관리되고 있으나, 지역별로 적정한 학급 규모의 기준을 달리 정하고 있어 지역 간에 큰 편차를 보이고 있으므로, 지역별 교육통계를 기반으로 적정 학급 규모의 기준을 마련하고 학급당 적정 학생 수를 유지·관리할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

이에 개정안은 교육부장관이 교육 관련 지표 및 학생 수 추계 등 예측통계를 바탕으로 매년 학급당 적정 학생 수에 관한 기준을 수립·고시하도록 하고, 교육감은 지역 여건을 고려하여 학교별 학생 수 및 학급당 학생 수를 결정하되, 학급당 학생 수는 “20명 이내”를 초과할 수 없도록 법률에 직접 명시하는 한편, 교육감이 학급당 적정 학생 수를

유지하기 위한 실태조사 및 시책을 마련하도록 하려는 것으로, 과밀학급 해소에 관한 교육부장관 및 교육감의 역할과 책임을 명확히 하는 동시에 학생들의 균등한 학습권 보장을 도모하려는 취지로 이해됨.

개정안에 따라 교육부장관이 매년 ‘학급당 학생 수에 관한 공통의 기준’을 마련하고, 법률로써 ‘학급당 학생 수 상한(20명 이내)’을 제한하여 과밀학급을 체계적으로 관리하는 경우, 전국적으로 학급당 학생 수가 일정한 수준으로 규율되어 지역 여건에 따른 교육 격차를 최소화하고 균등한 교육 기회를 보장하는 데 도움이 될 것으로 기대됨.

또한, 현행 「교육기본법」 제4조제3항⁴⁾은 국가가 교육여건 개선을 위한 ‘학급당 적정 학생 수’를 정하고, 지방자치단체와 그 실행 시책을 수립·실시하도록 하고 있으며,

「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」⁵⁾ 제10조는 ‘학급당 적정 학생 수’를 국가교육위원회가 ‘중장기 국가교육발전계획(10년 단위)’을 수립할 때 검토할 사항으로 명시하고 있고, 같은 법 제11조제5항은 관계 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장이 동 발전계획에 따른 ‘연도별’

4) 「교육기본법」 제4조(교육의 기회균등 등) ③ 국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지방자치단체와 이를 실현하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

5) 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」

제10조(위원회의 소관 사무) ① 위원회의 소관 사무는 다음과 같다.

1. 제11조에 따른 교육비전, 중장기 정책 방향, 학제·교원정책·대학입학정책·학급당 적정 학생 수 등 중장기 교육제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육발전계획 수립에 관한 사항

제11조(국가교육발전계획 수립 등) ① 위원회는 제10조제1항제1호에 따른 국가교육발전계획(이하 “발전계획”이라 한다)을 10년마다 수립하여야 한다.

④ 위원회는 발전계획을 수립·변경하는 경우에는 지체 없이 국회에 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다.

⑤ 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장은 발전계획에 따라 소관 사무에 대한 연도별 시행계획(이하 “시행계획”이라 한다)을 수립·추진하여야 한다.

시행계획을 수립·추진하도록 하고 있으므로, 개정안은 이러한 현행 법률의 취지에도 부합함.

다만, 농산어촌, 신도시 등 지역 특성에 따라 인구 분포, 학령인구, 학교시설, 통학환경 등 교육여건에 차이가 있다는 점에서, 개정안과 같이 국가가 학급당 학생 수에 관한 기준을 일률적으로 정하고, 법률로써 학급당 학생 수의 상한(20명 이내)을 명시하기보다는 교육감이 지역 여건을 고려하여 자율적으로 정하도록 하는 것이 지방교육자치 원칙에 부합할 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음.

또한, 개정안에 따라 학급당 학생 수를 20명 이내로 감축하기 위해서는 학교의 신·증축 등을 통한 교실 확충, 교원 수급, 학생 분산 배치를 위한 통학구역 조정 등의 문제가 수반되므로, 이에 따른 재정소요 및 교원수급계획⁶⁾, 학교용지 확보 가능성 및 학령인구의 감소 추이 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토될 필요가 있을 것으로 생각됨.

6) 참고로, 교육부의 “미래교육 수요를 반영한 중장기(2024~2027년) 교원수급계획(2023.4.)”에 따르면 매년 교원 신규채용 규모는 감소할 예정임.

< 2024~2027년 공립 교원 신규채용 규모(안) >

학교급	학년도	2023	2024	2025	2026	2027
초등	학생 수(천 명)	2,539	2,423	2,268	2,131	1,976
	신규채용 교원 수	3,561	3,200~2,900명 내외		2,900~2,600명 내외	
	교사 1인당 학생 수 (‘20년 기준 OECD 평균 14.4명)	15.4	14.8	13.9	13.2	12.4
	학급당 학생 수 (‘20년 기준 OECD 평균 20.3명)	21.1	20.0	18.6	17.3	15.9
중등	학생 수(천 명)	1,857	1,880	1,908	1,868	1,841
	신규채용 교원 수	4,898	4,500~4,000명 내외		4,000~3,500명 내외	
	교사 1인당 학생 수 (‘20년 기준 OECD 평균 13.6명)	11.8	12.1	12.4	12.3	12.3
	학급당 학생 수 (‘20년 기준 OECD(중학교) 평균 22.6명)	25.0	25.2	25.5	24.8	24.4

※ 교사 1인당 학생 수 및 학급당 학생 수는 실제 인력 운용에 따라 상이할 수 있음

※ 학급 규모는 최근 5년간 증감률을 반영한 추계 ※ OECD 통계에서는 고등학교의 학급당 학생 수는 산출하지 않음

(출처: 교육부, 미래교육 수요를 반영한 중장기(2024~2027년) 교원수급계획, 2023.4.)

참고로, 2024년 기준 학급당 학생 수 20명을 초과하는 학급 수는 16만 3,511개로, 전체 초·중·고교 학급 수(234,531개)의 69.7%에 달하며, 이를 해소하기 위해서는 49,402개 학급이 추가로 투입될 필요가 있을 것으로 추정됨.

<2023~2024년 ‘20명 초과 학급 수’ 및 ‘해소를 위한 필요 학급 수’ 현황>

(각 년도 4월 1일 기준, 단위: 학급)

2023년				2024년				증감	
전체학급	20명초과	비율	필요학급	전체학급	20명초과	비율	필요학급	20명초과	필요학급
235,020	167,925	71.5%	51,354	234,531	163,511	69.7%	49,402	△4,414	△1,952

※ 2023~2024년 지역별 ‘20명 초과 학급 수’ 현황: [참고자료2]

자료: 교육부(한국교육개발원, 교육통계서비스 활용)

개정안에 대하여 교육부 및 시도교육청은 다음과 같은 의견을 제시함.

<관계기관 의견>

【교육부】 : 신중검토

- 학급당 학생 수는 법령에 따라 시·도교육감이 정하도록 규정되어 있고, 이와 관련된 학교설립, 학생배치계획 등도 교육감의 권한 사무이므로, 법률로써 학급당 학생 수를 정하는 것은 지방교육자치 원칙과 부합하지 않을 수 있음.
- 2024년 4월 기준 학급당 학생 수 20명 초과 학급은 전체 학급의 69.7% 수준으로 이를 해소하기 위해 투입(추가 필요 49,402학급)되는 재정 소요, 교원 확보, 학령인구 감소에 따른 학급당 학생 수 감소 추이 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.
- 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」 제10조에 따라 학급당 적정 학생 수 등 국가교육위원회가 중장기 교육제도 및 여건 개선 등에 관한 국가교육 발전계획 수립 시 중장기적인 검토가 필요함⁷⁾.

【 시도교육청 】 : 신중검토

○ 대전 · 충남 · 대구 · 경남

- 학급당 학생 수는 교원정원 배정과 학교별 학생수 증감, 교육여건, 재정상황 등을 종합적으로 고려하여 결정하는 사항으로, 일괄적으로 20명 이하로 결정하기는 어려움.
- 법률로써 확일적 기준을 정하는 것은 적절치 않으며, 현행과 같이 지역별 여건을 고려하여 교육감이 정하도록 하는 것이 바람직함

○ (경기) 학교의 교육여건 개선을 위해 학교급별 학급당 학생 수의 상한을 정하는 것은 찬성하나, 교육감이 책무를 다하기 위해 필요한 교원정원 및 소요재원은 반드시 국가가 확보하도록 하는 책무 조항이 개정안에 명시되어야 함.

참고로, 우리 위원회에는 “학급당 적정 학생 수”와 관련하여 1건의 「초·중등교육법 일부개정법률안」이 계류되어 있으므로, 이와 병합하여 심사될 필요가 있겠음.

< 개정안과 유사한 취지의 법률안 계류 현황 >

개정 법률안	의안번호	대표발의 (발의일)	주요 내용
초·중등 교육법	2203061	강명구의원 (2024.8.22.)	초·중·고교의 학급당 학생 수의 기준을 교육감이 정하도록 함(안 제24조의2 신설)

문 의 처

02)6788-5185

7) 국가교육위원회는 해당 법률안에 대하여 별도의 의견을 제출하지 않았음.

<참고자료>

참고1. 최근 3년간 지역별 과밀학급(학급당 28명 이상) 증감 추이

(각 년도 4월 기준, 단위: 학급, %)

시도	2022년			2023년(A)			2024년(B)			증감(B-A)		
	전체 학급	과밀 학급	과밀 비율	전체 학급	과밀 학급	과밀 비율	전체 학급	과밀 학급	과밀 비율	전체 학급	과밀 학급	증감 율
계	235,709	44,764	19.0	235,020	42,523	18.1	234,531	38,774	16.5%	△489	△3,749	△8.8%
서울	35,912	5,592	15.6	35,199	5,407	15.4	34,432	5,588	16.2%	△767	181	3.3%
부산	13,583	1,550	11.4	13,516	1,405	10.4	13,486	1,305	9.7%	△30	△100	△7.1%
대구	10,771	1,521	14.1	10,689	1,475	13.8	10,455	1,586	15.2%	△234	111	7.5%
인천	13,232	2,828	21.4	13,445	2,926	21.8	13,347	3,063	22.9%	△98	137	4.7%
광주	7,560	838	11.1	7,528	774	10.3	7,498	631	8.4%	△30	△143	△18.5%
대전	7,295	994	13.6	7,198	881	12.2	7,114	786	11.0%	△84	△95	△10.8%
울산	5,744	659	11.5	5,678	699	12.3	5,611	758	13.5%	△67	59	8.4%
세종	2,735	15	0.5	2,851	10	0.4	2,863	98	3.4%	12	88	880.0%
경기	60,394	18,658	30.9	60,349	18,348	30.4	61,489	15,031	24.4%	1,140	△3,317	△181%
강원	7,608	819	10.8	7,541	844	11.2	7,450	878	11.8%	△91	34	4.0%
충북	7,864	1,185	15.1	7,788	1,116	14.3	7,836	1,065	13.6%	48	△51	△4.6%
충남	10,998	2,711	24.6	11,153	2,411	21.6	11,204	2,391	21.3%	51	△20	△0.8%
전북	9,569	1,190	12.4	9,560	1,021	10.7	9,493	784	8.3%	△67	△237	△232%
전남	9,739	1,147	11.8	9,711	1,052	10.8	9,676	947	9.8%	△35	△105	△100%
경북	12,587	816	6.5	12,545	635	5.1	12,416	525	4.2%	△129	△110	△17.3%
경남	16,747	3,232	19.3	16,856	2,671	15.8	16,756	2,556	15.3%	△100	△115	△4.3%
제주	3,371	1,009	29.9	3,413	848	24.8	3,405	782	23.0%	△8	△66	△7.8%

자료: 교육부

참고2. 2023~2024년 지역별 '20명 초과 학급 수' 현황

(각 해당연도 4월 1일 기준, 단위: 학급)

구분	2023년				2024년				증감			
	초	중	고	소계	초	중	고	소계	초	중	고	총계
계	83,681	45,361	38,883	167,925	77,284	45,955	40,272	163,511	△6,397	594	1,389	△4,414
서울	11,476	6,916	6,209	24,601	10,212	6,850	6,333	23,395	△1,264	△66	124	△1,206
부산	5,106	2,751	1,640	9,497	4,707	2,753	1,795	9,255	△399	2	155	△242
대구	3,889	1,973	1,790	7,652	3,783	2,215	1,897	7,895	△106	242	107	243
인천	4,950	2,453	2,213	9,616	4,773	2,517	2,248	9,538	△177	64	35	△78
광주	2,341	1,591	1,441	5,373	2,007	1,598	1,427	5,032	△334	7	△14	△341
대전	1,892	1,279	972	4,143	1,749	1,332	1,048	4,129	△143	53	76	△14
울산	2,079	1,178	992	4,249	1,963	1,188	1,019	4,170	△116	10	27	△79
세종	867	606	430	1,903	844	598	479	1,921	△23	△8	49	18
경기	27,246	12,713	11,648	51,607	25,727	12,898	12,088	50,713	△1,519	185	440	△894
강원	1,737	1,262	1,084	4,083	1,560	1,259	1,067	3,886	△177	△3	△17	△197
충북	2,584	1,465	1,260	5,309	2,412	1,486	1,236	5,134	△172	21	△24	△175
충남	3,540	1,940	1,595	7,075	3,251	1,971	1,646	6,868	△289	31	51	△207
전북	2,344	1,642	1,263	5,249	1,856	1,672	1,324	4,852	△488	30	61	△397
전남	2,371	1,471	1,141	4,983	2,099	1,497	1,223	4,819	△272	26	82	△164
경북	4,011	2,210	1,928	8,149	3,643	2,227	2,009	7,879	△368	17	81	△270
경남	5,960	3,220	2,638	11,818	5,464	3,200	2,789	11,453	△496	△20	151	△365
제주	1,288	691	639	2,618	1,234	694	644	2,572	△54	3	5	△46

주: 1) 특수학교, 기타학교, 방송통신중·고등학교는 제외

2) 복식학급의 경우 해당 학급에 속하는 학년 중 가장 낮은 학년으로 분류

자료: 한국교육개발원