



제426회국회(임시회)
제1차 교육위원회

초·중등교육법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈 학급당 학생 수 기준(20명 이내) 마련 등 〉

■ 김문수의원 대표발의(의안번호 제2208361호)

2025. 6.

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 : 김문수 의원 등 11인

2. 발의연월일 : 2025. 2. 24.

3. 회부연월일 : 2025. 2. 25.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 학교의 학기·수업일수·학급편성·휴업일과 반의 편성·운영, 그 밖에 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있고, 시행령에 따라 교육감은 학교의 학급 수 및 학급당 학생 수를 정하고 관할하는 학교의 학년도별 학생배치계획을 수립하도록 하고 있음.

2024년 기준 학급당 학생 수가 21.9명으로 학령인구 감소 추세에 따라 전국 평균은 20명에 근접해 가고 있지만, 지역별 학급당 학생 수 편차가 크고 도시지역은 여전히 과밀학급 문제가 발생하고 있어 대책이 필요한 실정임.

이에 국가교육위원회는 적정 학생 수를 유지하기 위한 기준을 마련하되, 학급당 학생 수는 20명 이내로 하고 교육부장관과 교육감은 그 기준의 범위에서 지역별 교육환경 등을 고려하여 적정 학생 수를 유지하기 위한 시책을 마련하도록 함으로써 학생들의 교육환경을 개선하려는 것임(안 제24조의2 신설).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 국가교육위원회가 학급당 적정 학생 수를 유지하기 하기 위한 기준을 마련하되 학급당 학생 수를 20명 이내로 하도록 하고, 교육부장관과 교육감이 그 기준의 범위에서 지역별 교육환경 등을 고려하여 적정 학생 수 유지를 위한 시책을 마련하도록 하려는 것임(안 제24조의2 신설).

현행	개정안
<u><신 설></u>	<u>제24조의2(학급당 학생 수 기준 등) ① 국가교육위원회는 학생의 학습권을 보장하고 지역별 교육여건 차이 등을 개선하기 위하여 학급당 학생 수를 적정하게 유지하기 위한 기준을 마련하되, 학급당 학생 수는 20명 이내로 하여야 한다.</u> <u>② 교육부장관과 교육감은 제1항에 따른 기준의 범위에서 지역별 교육환경 등을 고려하여 학급당 학생 수를 적정하게 유지하기 위한 시책을 마련하여야 한다.</u>

현행 「초·중등교육법」 제24조¹⁾는 학기·수업일수·학급편성 등 수업에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 위임하고 있고, 같은 법 시행령²⁾에 따라 학교의 학급 수 및 학급당 학생 수는 지역 여건을 고려하여 교육감이 정하고 있으며, 이와 관련된 학교의 설치, 학생 배치 계획의 수립 등도 교육감의 권한 사무임.

현재 과밀학급은 “학급당 학생 수 28명”을 기준으로 관리되고 있는데, 2024년 기준 전체 23만 4,531개 학급 중 과밀학급은 16.5% 수준인 38,774개로 조사됨. 과밀학급의 수와 전체학급 중 과밀학급 비율은 최근 3년간 지속적으로 감소하는 추세에 있음.

<최근 3년간 과밀학급(28명 이상) 증감 추이>

(단위: 개)

구분	전체학급	과밀학급	비율	전년대비 증감	
				전체학급	과밀학급
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

자료: 교육부

1) 「초·중등교육법」

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

2) 「초·중등교육법 시행령」

제51조(학급수·학생수) 학교의 학급수 및 학급당 학생수는 교육감이 정한다. 이 경우 다음 각호의 1에 해당하는 자는 학생수에 포함하지 아니할 수 있다.

(각 호 생략)

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

또한, 2024년도 기준 학급당 학생 수는 21.9명으로, 제안이유에서 밝힌 것과 같이 학령인구의 추세에 따라 전국 평균적으로는 20명에 근접해 나가고 있지만 지역별·지역유형별로는 편차가 존재하는 것으로 파악됨.

<연도별·학교급별 학급당 학생 수 현황>

(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

<지역별·지역유형별 현황>

(연도별 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

(연도별 4월 기준, 단위: 명)

구분	2023년				2024년			
	초	중	고	전체	초	중	고	전체
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
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

학급당 학생 수는 학생의 학습권에 미치는 영향이 크기 때문에 교육의 질을 판단하는 주요 지표 중 하나로 사용됨.

또한, 과밀학급의 발생은 지역·학교별로 그 원인이 다양하고 통학 거리·학군 등 이해관계가 연계된 복합적인 문제이며, 지역별로 적절한 학급 규모의 기준을 달리 정하고 있어 지역 간에 큰 편차를 보이고 있는바, 지역별 교육통계를 기반으로 적정 학급 규모의 기준을 마련하고 학급당 적정 학생 수를 유지·관리할 필요가 있다는 의견이 제기되고 있음.

이에 개정안은 학급당 적정 학생 수 유지를 위한 기준을 마련하는 것을 국가교육위원회의 사무로 규정하면서, 학급당 학생 수는 “20명 이내”로 법률에 직접 명시하고, 교육부장관과 교육감으로 하여금 그 기준 범위에서 적정 학생 수 유지를 위한 시책을 마련하도록 하려는 것으로, 과밀학급 해소에 관한 국가와 교육감의 역할과 책임을 명확히 하는 동시에 학생들의 균등한 학습권 보장을 도모하려는 취지로 이해됨.

학급당 학생 수의 기준을 ‘20명’으로 정한 것은 OECD 국가의 평균적인 수준을 고려한 것으로 보이는데, 2022년 통계에 따르면 OECD 평균 초등학교 과정의 학급당 학생 수는 20.6명, 중학교 과정은 22.8명이었던 것으로 집계됨.

개정안에 따라 국가가 마련한 공통의 기준에 의해 과밀학급이 체계적으로 관리되는 경우, 전국적으로 학급당 학생 수가 일정한 수준으로 유지되어 지역 여건에 따른 교육 격차를 최소화하고 균등한 교육 기회를 보장하는 데 도움이 될 것으로 기대됨.

특히 「교육기본법」 제4조제3항³⁾이 국가가 교육여건 개선을 위한 ‘학급당 적정 학생 수’를 정하고 지방자치단체와 그 실현 시책을 수립·실시하도록 하고 있어 현행 법령의 취지에도 부합하는 것으로 보임.

3) 「교육기본법」

제4조(교육의 기회균등 등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.

② 국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 시책을 마련하여 시행하여야 한다.

③ 국가는 교육여건 개선을 위한 학급당 적정 학생 수를 정하고 지방자치단체와 이를 실현하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

다만, 농산어촌, 신도시 등 지역 특성에 따라 인구 분포, 학령인구, 학교시설, 통학환경 등 교육여건에 차이가 있다는 점을 고려할 때, 지방교육자치의 관점에서는 개정안과 같이 법률로써 학급당 학생 수의 상한을 정하고 적정 학생 수 유지 기준을 국가가 일률적으로 정하기 보다는 교육감이 지역 여건을 고려하여 자율적으로 정하도록 하는 것이 적절한 측면이 있음.

교육부 역시 학생의 학습권 보장 등을 위해 학급당 적정 학생 수 기준을 설정하고 이를 적정하게 유지하기 위한 시책을 마련하려는 개정안의 취지에 공감하나, 법률로 일률적인 학급당 학생 수를 정하는 것은 지방교육자치의 원칙에 부합하지 않을 수 있다는 의견을 제출하였음.

아울러, 학급당 학생 수 감축을 위해서는 학교의 신·증축 등을 통한 교실 확충, 교원 수급, 학생 분산 배치를 위한 통학구역 조정 등의 문제가 수반되므로, 이에 따른 재정소요 및 교원수급계획, 학교용지 확보 가능성 및 학령인구 감소 추이 등을 종합적으로 고려하여 신중하게 검토할 필요가 있다는 입장임.

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 지역별 20명 초과 학급 수 현황 >

구 분	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	△6397	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

자료: 교육부

한편, 동 개정안은 학급당 적정 학생 수 기준을 마련하는 주체를 ‘국가교육위원회’로 하고 있는데, 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」⁴⁾에 따라 위원회가 국가교육발전계획을 수립하는 경우에 학급당 적정 학생 수를 검토하도록 규정되어 있는 점을 고려한 것으로 생각됨.

4) 「국가교육위원회 설치 및 운영에 관한 법률」

제10조(위원회의 소관 사무) ① 위원회의 소관 사무는 다음 각 호와 같다.

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

현재 유사한 취지로 학급당 적정 학생 수에 관한 사항을 법률에 구체화하여 명시하는 내용의 개정안이 다수 발의되어 우리 위원회에 계류 중인데, 그 기준을 정하는 주체를 교육부장관으로 하는 개정안⁵⁾과 교육감으로 하는 개정안⁶⁾ 등⁷⁾이 있으므로 개정안 심사 시 주체를 누구로 할 것인지에 대한 논의가 이루어질 필요가 있을 것임.

참고로, 개정안에 대하여 일부 시·도교육청에서 다음과 같은 의견을 제출하였음.

□ 시·도교육청 제출의견

<대구시교육청>

- 학급당 학생 수는 교육부에서 배정하는 교원 정원과 학교별 시설 여건, 학생 이동, 개발사업, 학교선호도에 따른 배정 등 다양한 요인이 연계되어 있어, 일괄 20명 이하로 유지하기에는 어려움이 있으므로 단계적 감축이 필요
- 또한, 지역별·학교별 교육환경이 다르므로 교육위원회에서 적정기준의 범위를 마련하되, 그 기준을 참고하여 각 교육청별 자체적으로 학급당 학생 수를 적정하게 개선할 필요가 있음

<경기도교육청>

- 학령인구 감소 추세에 따라 전체 학생 수는 감소하고 있으나, 경기도의 경우 일부 지역*은 택지개발·(재)개발사업, 특정 연도 출생자 집중현상 및 학령인구의 이동 등의 사유로 과밀학급으로 편성·운영되고 있으며,
- 반면, 비도시지역 및 일부 도시지역은 공동화 현상 등으로 학령인구 감소에 따른 학교 통폐합을 추진하는 등 과대학교-과소학교의 문제가 동시에 발생하고 있는 상황임
- 이에, 학급당 학생수를 20명 이내로 규정하게 될 경우, 20명 이내로 학생 배치가 가능한 지역과 불가능한 지역간 학생배치의 형평성 문제 및 학급당 학생수 축소에 따른 학급 수 증가로 교원수급 문제가 야기될 것으로 판단되는 바,

5) 「초·중등교육법 일부개정법률안」(김주영의원 대표발의, 의안번호 제2202316호)

6) 「초·중등교육법 일부개정법률안」(강명구의원 대표발의, 의안번호 제2203061호), 「초·중등교육법 일부개정법률안」(김민전의원 대표발의, 의안번호 제2205158호)

7) 「초·중등교육법 일부개정법률안」(민형배의원 대표발의, 의안번호 제2207577호)

- 학급당 학생 수 기준 축소에 따른 교육(지원)청 및 학교 현장의 혼란을 예방하고 지역별 배치여건을 고려한 합리적인 학급당 학생 수 기준 마련 필요

<충청남도교육청>

- 학급당 적정 학생 수는 교육의 질을 좌우하는 중요한 요소로, 법률로 학급당 학생 수를 20명 이내로 정해 교육의 질을 높이려는 취지와 필요성은 충분히 공감함
- 하지만, 학급당 학생 수 감축을 위해서는 교실과 교원 확보가 선결 과제이나, 학교용지 확보 및 교실 증축 등의 물리적인 한계와 안정적인 교원 확보의 어려움으로 단기간 내 이행이 어려움
- 학급당 학생 수를 20명으로 일률적으로 감축 시 단기간 내 학급당 학생 수 감축 이행이 불가하여 일선 교육 현장의 혼란과 사회적 부담 가중이 예상
- 따라서, 현행 법령과 같이, 시·도교육감이 지역별 학령인구 추이, 배치시설, 교원 수급, 통학환경 등 지역의 제반여건을 고려하여, 학급당 학생 수를 설정하는 것이 적절할 것으로 판단됨

<전라북도교육청>

- 초·중등교육법 시행령에 따라 학급당 학생수는 교육감이 정하고, 학생을 적절하게 배치할 수 있도록 학생배치 계획을 수립하도록 규정하고 있음
- 학급당 학생수 기준은 학생수 추이, 교사 수급, 교실 여건 등을 고려하여 결정하는 사항으로 시도교육청의 형편에 따라 급당 기준을 달리 적용하고 있음
- 참고로, 전북교육청은 2023학년도부터 초등 1학년 급당 기준 20명을 적용하고, 2025학년도에는 초등 3학년까지 확대하였으며, 개발지구 내 일부 학교는 학생수가 지속적으로 증가하여 모듈러 교실을 설치하거나 과밀학급 운영중
- 학급당 학생수 기준을 20명 이내로 정하기 위해서는 학급수 증가에 따른 교사, 교실 등 배치 여건이 우선적으로 확보되어야 하나, 학생수 감소에 따라 교사 정원도 지속적으로 감소하고 있는 상황임
- 따라서, 학급당 학생수 기준을 20명 이내로 정하여 모든 학교를 대상으로 동일하게 적용하는 것은 현실적으로 한계가 있음
- 초·중등교육법 시행령에 학급당 학생수는 교육감이 정하도록 규정하고 있고, 학급당 학생수 기준은 학생수 추이, 교사 수급, 학생 배치 여건 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사항이므로 현행과 같이 교육감이 정하는 것이 타당함

문 의 처
02)6788-5186