



제429회국회(정기회)
제3차 교육위원회

학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 일부개정법률안

검 토 보 고

< 영유아 대상 과잉교습의 제한 등 >

■ 강경숙의원 대표발의(의안번호 제2211656호)

2025. 9.

교 육 위 원 회

수석전문위원 최선영

【 목 차 】

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 영유아 대상 과잉교습의 제한 등	3
가. 개정안의 요지	3
나. 개정안의 입법 배경	6
다. 검토 의견	11
2. 개정안 부칙	19

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 강경숙의원 등 10인

2. 발의연월일 : 2025. 7. 23.

3. 회부연월일 : 2025. 7. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

유엔아동권리협약과 2019년 유엔아동권리위원회 권고에 따르면, 대한민국 아동의 과도한 사교육과 경쟁적인 교육 환경에 대해 여러 차례 우려를 표하며 이를 완화하기 위한 방안 마련을 촉구하고 있음.

그러나 정부가 발표한 '2024년 유아 사교육비 시험조사 주요 결과'에 따르면, 2024년 7월부터 9월까지 영유아 사교육 참여율은 47.6%로 나타났음. 구체적으로 만 2세 이하 참여율은 24.6%, 만 3세는 50.3%, 만 4세는 68.9%, 만 5세는 81.2%였으며, 영유아 1인당 월평균 사교육비는 33만 2천원이었음. 영유아 시기는 놀이를 통해 자연스럽게 학습하고 신체적·정신적으로 성장하는 단계인데, 이러한 시기에 이루어지는 사교육은 과도한 비용, 시간 및 난이도에 비해 교육 효과가 미미할 뿐 아니라 영유아의 인권을 침해할 우려도 있으므로 조속한 제도 개선이 필요한 상황임.

이에 학원 설립·운영자 등이 영유아를 대상으로 구조화된 인지학

습을 목적으로 과도한 교습을 하는 행위를 금지 또는 제한하고, 이를 위반할 경우 학원 등에 등록 말소, 교습 정지 등을 명할 수 있도록 함으로써 영유아의 심신을 보호하고 발달 특성에 맞는 교육이 이루어지도록 하려는 것임(안 제2조제4호, 제12조의2 신설 등).

Ⅲ. 검토의견

1. 영유아 대상 과잉교습의 제한 등

가. 개정안의 요지

- 개정안은 학원설립·운영자 등이 영유아를 대상으로 「초·중등교육법」 제23조에 따른 학교교육과정 중 입시·검정 및 보습과 국제화의 목적을 결합하여 학교교과를 교습하는 행위(이하 “과잉교습”이란 함)’를 금지(36개월 미만) 또는 제한(36개월 이상, 하루 40분 이상)하고, 이를 위반할 경우 학원 등에 대하여 등록 말소, 교습 정지 등 행정처분을 할 수 있는 근거를 마련하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. ~ 3. (생략)	1. ~ 3. (현행과 같음)
4. “과외교습”이란 <u>초등학교·중학교·고등학교</u> 또는 이에 준하는 학교의 학생이나 학교 입학 또는 학력 인정에 관한 검정을 위한 시험 준비생에게 지식·기술·예능을 교습하는 행위를 말한다. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위는 제외한다.	4. ----- 「영유아보육법」 제2조제1호에 따른 영유아(이하 “영유아”라 한다)와 <u>초등학교</u> ----- ----- ----- ----- -----

가. ~ 다. (생 략)

5. · 6. (생 략)

<신 설>

제17조(행정처분) ① 교육감은 학원이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 등록을 말소하거나 1년 이내의 기간을 정하여 교습과정의 전부 또는 일부에 대한 교습의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 등록을 말소하여야 한다.

1. ~ 6. (생 략)

-----.
-----.

가. ~ 다. (현행과 같음)

5. · 6. (현행과 같음)

제12조의2(영유아 과잉교습의 제한)
학원설립·운영자, 교습자 또는
개인과외교습자는 영유아를 대
상으로 다음 각 호의 교습행위(이하
“과잉교습”이라 한다)를 하여서는
아니 된다.

1. 36개월 미만의 영유아를 대
상으로 「초·중등교육법」 제23조
에 따른 학교교육과정 중 입시
·검정 및 보습과 국제화의 목
적을 결합하여 학교교과를 교습
하는 행위

2. 36개월 이상의 영유아를 대
상으로 「초·중등교육법」 제23조
에 따른 학교교육과정 중 입시
·검정 및 보습과 국제화의 목
적을 결합하여 학교교과를 하루
40분 이상 교습하는 행위

제17조(행정처분) ① -----

-----.
-----.
-----.

1. ~ 6. (현행과 같음)

<신 설>

7. ~ 12. (생 략)

② 교육감은 교습소가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 그 교습소의 폐지를 명하거나 6개월 이내의 기간을 정하여 교습의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 교습소의 폐지를 명하여야 한다.

<신 설>

1. (생 략)

2. ~ 7. (생 략)

③ 교육감은 개인과외교습자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 1년 이내의 기간을 정하여 과외교습 중지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 과외교습 중지를 명하여야 한다.

<신 설>

1. (생 략)

2. ~ 6. (생 략)

④ (생 략)

6의2. 제12조의2를 위반하여 영유아를 대상으로 과잉교습을 한 경우

7. ~ 12. (현행과 같음)

② -----

-----제1호의
2-----
-----.

1. 제12조의2를 위반하여 영유아를 대상으로 과잉교습을 한 경우

1의2. (현행 제1호와 같음)

2. ~ 7. (현행과 같음)

③ -----

-----제1호의2-----
-----.

1. 제12조의2를 위반하여 영유아를 대상으로 과잉교습을 한 경우

1의2. (현행 제1호와 같음)

2. ~ 6. (현행과 같음)

④ (현행과 같음)

부 칙

이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

나. 개정안의 입법 배경

□ 정부는 사교육 경감 및 공교육 내실화 방안을 마련하고자 2007년부터 매년 ‘초·중고 사교육비 조사’를 실시하는 한편, 공교육을 담당하는 초·중등학교의 교육과정이 정상적으로 운영되도록 교육관련기관의 선행교육 및 선행학습을 유발하는 행위를 규제하는 내용의 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」을 제정(’14. 9. 12. 시행)하였음.

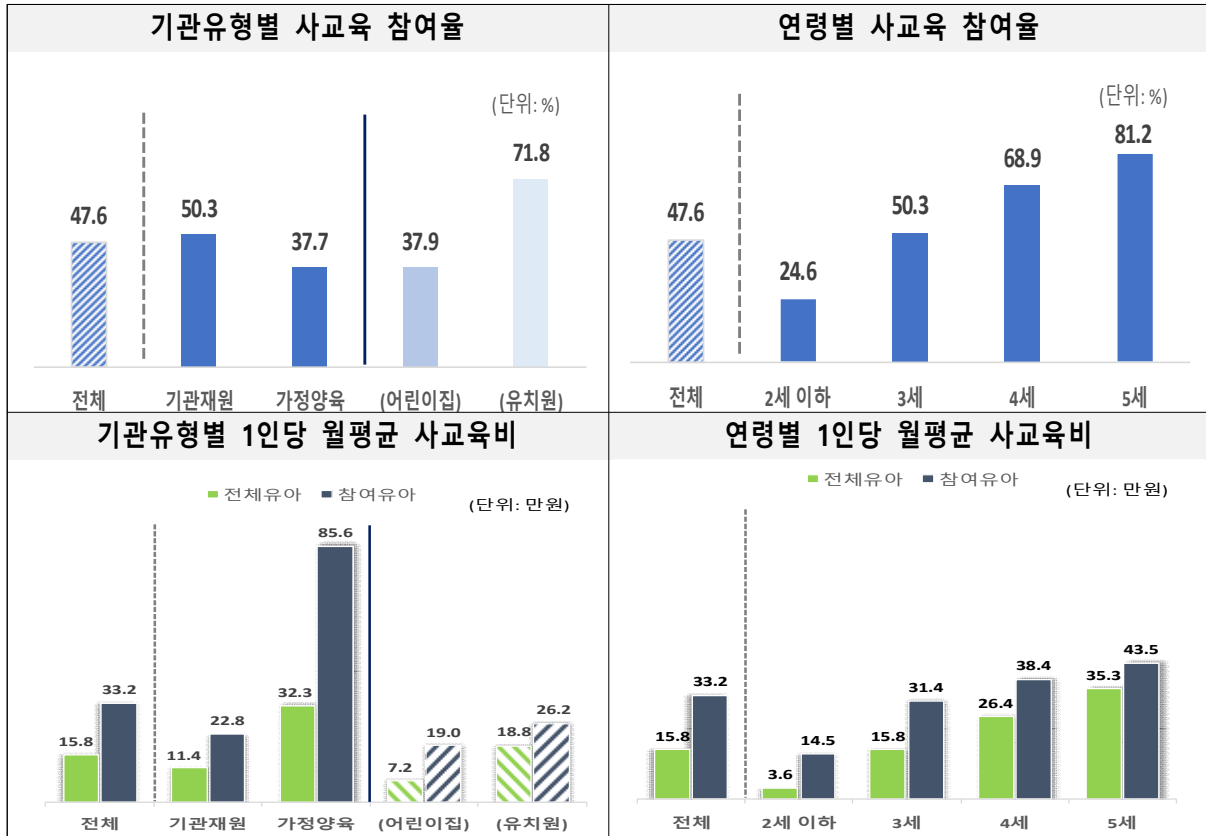
그러나, 유엔아동권리협약에 따른 2019년 유엔아동권리위원회는 대한민국 아동의 경쟁적 입시문화로 인한 스트레스, 놀이·여가의 부족 등을 아동권리 실현의 장애요인으로 지적하고, 과도한 사교육과 지나치게 경쟁을 부추기는 교육환경에 우려를 표명한 바 있음.¹⁾

또한, 교육부가 실시한 ‘2024년 유아 사교육비 시험조사’에 따르면, 영유아의 사교육 참여율은 47.6%로 영유아 1인당 월평균 사교육비는 전체유아 기준 15만 8천원, 참여유아 기준 33만 2천원으로 조사됨.

이와 함께 반일제 영어학원이나 유명 선행학습 학원에 등록하기 위해 치러야 하는 시험을 지칭하는 ‘4세 고시’, ‘7세 고시’라는 표현이 언론에 등장하는 등 유아대상의 사교육 과잉에 대한 우려가 큰 상황으로, 영유아 시기에 인지학습을 목적으로 하는 과도한 사교육은 사교육비 부담 외에도 교육 효과에 대한 연구가 부족하고, 영유아의 인권을 침해할 수 있다는 지적도 있으므로 제도 개선이 필요한 상황임.

1) 보건복지부 보도자료, “유엔, 제5·6차 국가보고서에 대한 최종견해 전달” (아동권리협약의 국내 이행상황에 대한 유엔 아동권리위원회의 평가 결과, 아동 관련 예산 증액, 교육 경쟁 완화, 차별금지법 제정 등 권고), 2019. 10. 4.자 참고

[2024년 유아 사교육비 시험조사 결과2)]



* 자료: 교육부

□ 특히, 최근에 사회적으로 관심이 제기되고 있는 유아대상 영어학원은 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률(이하 “학원법”이라 함)」 제2조의2(학원의 종류)에 따른 ‘학교교과교습학원’으로써 같은 법 시행령 제3조의3에 따라 ‘국제화’ 분야에서 ‘유아에게 실용 외국어를 교습하는 학원’을 의미함.

2) 2024년 유아 사교육비 시험조사 개요(자료: 교육부)

(조사 목적) 영유아 교육·보육 대상자의 사교육비 실태를 조사하여 사교육비 경감 및 공교육 내실화 등 교육정책 추진의 기초자료로 활용
 (조사 대상) 6세 미만 취학 전 영유아 가구 부모, 조사규모 13,241명
 (조사 방법) 조사원에 의한 면접조사, 인터넷조사 등 병행
 (조사대상기간) 24. 7~9월(3개월), (조사실시기간) 24. 9. 30.~10. 17.(총 18일간)

이와 같은 유아대상 영어학원은 2019년도 이후 지속적으로 증가하고 있고, 2024년도 말 기준 17개 시·도 중 서울시에 259개(29.9%), 경기도에 226개(26.1%)가 집중되어 있음.

[연도별 유아대상 영어학원 현황]

(단위: 개소, 매년 12월말 기준, 2025년은 5월 기준)

시·도	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년 5월
서울	227	241	246	269	258	259	249
부산	41	47	37	59	68	59	58
대구	19	23	39	44	41	58	38
인천	23	30	26	31	41	24	32
광주	15	12	13	13	17	94	19
대전	18	19	16	27	29	18	19
울산	18	29	26	32	38	27	25
세종	0	4	6	10	10	11	10
경기	147	216	186	205	230	226	273
강원	13	11	18	16	12	14	24
충북	6	7	7	8	11	7	8
충남	12	12	15	17	14	16	13
전북	11	11	12	11	11	3	5
전남	4	3	3	7	6	5	5
경북	5	6	10	8	6	4	4
경남	43	40	40	33	35	31	23
제주	13	13	18	21	15	10	15
계	615	724	718	811	842	866	820

* 자료: 교육부

또한, 2025년 서울시 유아 사교육비 현황 자료에 따르면 소위 영어유치원이라 불리는 유아대상 반일제 이상 영어학원의 사교육비는 2025년 3월말 기준 약 143만원으로 2020년 106만원 대비 약 35% 증가하였음.³⁾

3) 데이터로 보는 사교육, 국회도서관, 『Data & Law』 (2025-6호, 통권 제31호) 발간(2025. 7. 2.) 참고

[서울시 유아대상 영어학원 현황]

(단위: 개소, 천원, 매년 12월말 기준, 2025년은 3월 기준)

구 분	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년 3월
학원 수	241	254	269	239	240	248
학원비 평균	1,065	1,115	1,161	1,319	1,362	1,429

* 학원비: 교습비+기타경비, 교습비 평균: 유아대상 영어학원의 교습과목 중 유아를 대상으로 하는 반일제(월총교습시간 4,800분(=일 4시간×60분×20일)) 이상 해당 과목 총교습비의 평균

* 자료: 서울시 교육청

□ 아울러 최근에 국가인권위원회는 교육부장관에게 ‘7세 고시’ 등 극단적 형태를 띤 조기 사교육 해소와 모든 아동이 건강권과 발달권을 누릴 수 있는 사회 조성을 위하여 영유아 대상 과도한 수준의 레벨테스트 및 시험 기반 유아교육기관 규제 방안 마련, 영유아를 대상으로 한 극단적 선행학습 형태의 외국어 읽기·쓰기 교육이 성행하는 것을 제한하기 위한 법령이나 지침 마련 등의 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다는 의견을 표명한 바도 있음.⁴⁾

- 국가인권위원회는 극단적 선행학습 형태의 조기 사교육이 아동이 누려야 할 놀이·휴식·자기표현의 시간을 박탈하고, 「헌법」 제10조의 행복추구권, 제31조의 교육권 및 「아동복지법」, 유엔 「아동의 권리 에 관한 협약」 제31조 등에서 규정하는 휴식, 여가, 놀이, 오락 활동,

4) 국가인권위원회 보도자료, “7세 고시·선행 사교육에 의한 아동 인권침해 멈춰야”, 2025. 8. 25.자 참고

[25진정0268600 ‘7세 고시’에 따른 아동 인권침해에 관한 교육부장관의 관리·감독 소홀]

(주문) 교육부장관에게, ‘7세 고시’ 등 극단적 형태를 띤 조기 사교육 해소와 이를 통한 모든 아동이 건강권과 발달권을 누릴 수 있는 사회 조성을 위하여, △ 유아기 사교육 실태조사 및 정보공개 의무화, △ 영유아 대상 과도한 수준의 레벨테스트 및 시험 기반 유아교육기관 규제 방안 마련, △ 영유아를 대상으로 한 극단적 선행학습 형태의 외국어 읽기·쓰기 교육이 성행하는 것을 제한하기 위한 법령이나 지침 등 마련, △ 외국어 교육 숙달을 목표로 영유아에게 별도의 외국어 학습이 과도하게 이루어지는 것을 예방할 조치 마련, △ 놀이·탐색 중심의 영유아기 교육 강화 등 방안을 적극적으로 추진할 필요가 있다는 의견을 표명합니다.

문화생활 및 예술에 대한 아동의 권리 등에 명백히 반하는 행위로 보았음.

□ 이와 같은 배경에서 교육부는 유아 대상 영어학원의 사전 등급시험(레벨테스트) 시행 등 사교육 조장 행위에 대응하기 위하여 시도교육청과 함께 전국의 유아 대상 영어학원에 대한 전수조사를 실시하고, 그 결과를 발표('25. 9. 5.)하는 한편, 향후 효율적인 행정지도 및 규제를 위한 합리적인 방안을 마련해 나가기로 함.⁵⁾

- 2025년 5월부터 7월까지 전국 유아 대상 영어학원 728개를 대상으로 유아 대상 영어학원의 유치원 명칭 부당 사용 및 사전 등급시험(레벨테스트)을 통한 교습생 선발 행위에 중점을 두어 점검하고, 사전 등급시험(레벨테스트) 시행 유아 대상 영어학원 23개에 대해 상담 또는 추첨으로 선발하도록 행정지도를 하였음.

5) 교육부 보도자료, “교육부, 유아 대상 영어학원 전수조사 실시 “불법 행위에 대해 엄정 처분””, 2025.9.5. 자 참고

다. 검토의견

□ 개정안은 영유아 시기가 놀이를 통해 자연스럽게 학습하고 신체적·정신적으로 성장하는 단계임에도 과도한 사교육으로 인한 사회적 우려가 크므로 조속한 제도 개선이 필요함을 인식하고,

학원설립·운영자, 교습자 또는 개인과외교습자가 영유아를 대상으로 구조화된 인지학습을 목적으로 ‘학교교육과정 중 입시·검정 및 보습과 국제화의 목적을 결합하여 학교교과를 교습하는 행위(과잉교습)’를 금지 또는 제한함으로써 영유아의 심신을 보호하고 발달 특성에 맞는 교육이 이루어지도록 하려는 것임.

이를 통해 학원설립·운영자 등이 영유아를 대상으로 하는 과도한 교습을 제한할 수 있는 법적 근거를 마련함으로써 영유아의 심신을 보호하고 발달 특성에 맞는 교육이 적절하게 이루어지도록 하려는 것으로,

정부의 사교육 경감 노력에도 불구하고 사교육이 증가하고 있는 점, 유아대상의 사교육 과잉에 대한 사회적 우려가 큰 상황으로 최근 국가인권위원회도 아동의 권리보호 측면에서 영유아를 대상으로 한 극단적 선행학습을 제한하기 위한 개선 방안 마련의 필요성을 권고하고 있는 점 등을 고려할 때, 제도 개선의 측면에서 개정의 필요성이 인정됨.

□ 다만, 개정안과 관련하여 ‘과도한 조기 교육은 놀이를 통해 자연스럽게 학습하고 신체적·정신적으로 성장해야 하는 영유아의 발달 단계에 부합하지 않고, 아동의 정서 발달권 보장을 위해서는 학원 등에서 이루

어지는 교습행위에 대한 제재가 필요하다’는 의견과 ‘부모의 교육 자율권 및 사교육 기관의 자율성을 침해하는 과도한 개입’이라는 의견의 대립이 있으므로 심사시에는 이를 조화롭게 도모하는 방안을 논의할 필요가 있다고 보여짐.⁶⁾

개정안을 구체적으로 보면, 안 제12조의2(영유아 과잉교습의 제한)는 학원설립·운영자, 교습자 또는 개인과외교습자가 36개월 미만인 영유아에게 ‘학교교육과정 중 입시·검정 및 보습과 국제화의 목적을 결합하여 학교교과를 교습하는 행위’를 금지하고 있어 헌법 제37조제2항⁷⁾에 근거를 둔 과잉금지의 원칙(비례의 원칙)과의 조화 방안에 대해서 구체적인 논의가 필요할 것임.

또한, 36개월 이상인 영유아에 대해서는 ‘학교교육과정 중 입시·검정 및 보습과 국제화의 목적을 결합하여 학교교과를 하루 40분 이상 교습하는 행위’를 제한하고 있는데, 제한 기준인 ‘36개월 이상, 하루 40분’의 합리적인 근거 마련과 현재 36개월 이상 영유아를 대상으로 하루 40분 이상 교습을 제공하는 학원설립·운영자가 입을 손해와 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익의 비교형량⁸⁾이 필요하다는 점에서 전문가의 사전 연구 및 사회적 합의가 필요할 것임.

6) 4세 대상 ‘입시학원’...교사 91% “영유 레벨테스트는 인권 침해”(KBS 뉴스, 2025.7.23.), 영어유치원 금지법 두고 여론 ‘들쭉’... “과도한 개입” vs “필요한 규제”(베이비뉴스, 2025.7.29.), 부모 교육 자율권 vs 아동 정서 발달권... ‘영유 금지법’ 논쟁 이어져(조선에듀, 2025.8.1.) 등 언론 기사 참고

7) 「대한민국헌법」

제37조 ② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

8) 「법제기준과 실제」(2024년 개정증보판), 2024년 5월, 국회사무처 법제실, p. 44-45 참고

- 교육부의 2024년 유아 사교육비 시험조사에 따르면 연령별 사교육 참여율은 2세 이하가 24.6%, 3세 50.3%, 4세 68.9%, 5세 81.2% 수준이고, 2024년 12월말 기준 유아대상 영어학원은 전국에 866개소가 있음.
- 한편, 국회 국민동의 청원으로 ‘영어유치원 금지법안 철회에 관한 청원9’)이 접수되었으나 성립되지 못하고 동의만료로 폐기된 바 있음.

과잉금지의 원칙(비례의 원칙)에 위반되지 않기 위해서는 ① 기본권을 제한하는 목적이 정당해야 하고(목적의 정당성), ② 기본권을 제한하는 방법이 목적과 합리적인 관련이 있으면서 그 목적 달성에 도움이 되어야 하며(방법의 적절성), ③ 기본권의 제한 정도가 가장 적은 방법을 선택해야 하고(피해의 최소성), ④ 입법으로 보호하려는 공익과 제한되는 기본권을 비교형량할 때 보호되는 공익이 더 크거나 적어도 양자 간 균형이 유지(법익의 균형성)되어야 함을 의미함.¹⁰⁾

입법의 통제기준으로서 신뢰보호의 원칙은 법률의 제정·개정 시 구법질서에 대한 당사자의 신뢰가 합리적이고도 정당하며 법률의 제정·개정으로 야기되는 당사자의 손해가 극심하여 새로운 입법으로 달성하고자 하는 공익적 목적이 당사자의 신뢰의 파괴를 정당화할 수 없다면 그러한 입법은 허용될 수 없다는 원칙을 말한다. 이는 법치국가원리에 근거를 두고 있는 헌법상 원칙으로서, 과거의 사실관계가 그 뒤에 생긴 새로운 법률의 기준에 따라 판단되지 않는다는 국민의 신뢰를 보호하기 위한 것이다.
(헌법재판소 1996. 2. 15. 선고 96헌가2 결정 등)

9) 영어유치원 금지법안 철회에 관한 청원(청원인: 강**), 동의수 14,772명

- 동의 기간: 2025. 7. 31. ~ 2025. 8. 30.
- 청원의 취지 : ‘영어유치원 금지법’(유아 대상 영어학원 금지 관련 법률 개정안)이 논의되고 있다는 소식에, 대한민국 국민의 한 사람이자 자녀를 둔 부모로서 깊은 우려를 표하며, 본 법안은 과도한 조기 교육 경쟁을 완화한다는 명분을 내세우고 있으나, 그 실상은 헌법이 보장하는 국민의 기본권을 침해하고, 시대의 흐름에 역행하는 과도한 규제로 해당 법안의 전면적인 재검토와 철회를 강력히 촉구함
- 청원 이유 : ① 헌법 제31조가 보장하는 ‘부모의 교육권’과 아동의 ‘학습권’을 침해하는 위헌적 조치, ② 헌법 제11조 ‘평등의 원칙’에 정면으로 위배, ③ 헌법 제37조제2항 ‘과잉금지의 원칙’을 위반한 과도한 규제

10) 「법제기준과 실제」(2024년 개정증보판), 2024년 5월, 국회사무처 법제실, p. 48-49 참고

□ 아울러, 개정안은 제2조제4호 “과외교습”의 정의 조항에서 과외교습의 대상으로 ‘「영유아보육법」 제2조제1호에 따른 영유아(7세 이하의 취학 전 아동)’를 규정함으로써 교습소 및 개인과외교습자의 교습대상으로 영유아를 새롭게 포함하고 있는데, 이는 학원뿐만 아니라 교습소 및 개인과외교습자에 대해서도 영유아 대상 과잉교습을 제한하고자 하는 의도로 이해됨.

따라서, 개정안에 의하여 영유아를 대상으로 하는 교습소나 개인과외 교습자가 학원법에 따라 관리·감독의 대상이 되는 효과가 있고, ‘학교 교육과정 중 입시·검정 및 보습과 국제화의 목적을 결합하여 학교교과를 교습하는 행위’는 제한이 가능할 것이나, 반면 영유아가 “과외교습”의 대상으로 제도화됨에 따라 개정안의 금지·제한 대상이 아닌 영역에서는 사교육 분야가 확장되거나 저연령화가 가속화되는 등 예상치 못한 문제점 또한 발생할 수 있을 것이므로 이에 관한 논의도 필요함.¹¹⁾

11) < 영유아 대상 교습 현황 >

연령	구분	현행법	개정안 (안 제2조제4호, 제12조의2)		
		교습대상 여부 (제2조, 제2조의2)	교습대상 여부	입시·검정 및 보습 + 국제화 *	그 외 분야 (결합 없이 보습 또는 국제화만 교습하는 것 포함)
만 3세 부터 취학전	학교교과교습학원	○	○	하루 40분이상 제한	제한 없음
	교습소	미규정	○	하루 40분이상 제한	제한 없음
	개인과외교습자	미규정	(안 제2조제4호)	하루 40분이상 제한	제한 없음
만 3세 미만	학교교과교습학원	미규정	안 제12조의2 해석상 교습 대상으로 보임	금지	제한 없음
	교습소	미규정	○	금지	제한 없음
	개인과외교습자	미규정	(안 제2조제4호)	금지	제한 없음

* 입시·검정 및 보습: 초·중고 교육과정에 속하는 교과, 국제화: 보통교과에 속하지 않는 실용 외국어

※ 「유아교육법」 제2조(정의) 1. “유아”란 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 말한다.

「영유아보육법」 제2조(정의) 1. “영유아”란 7세 이하의 취학 전 아동을 말한다.

□ 다음으로, 법률 체계의 관점에서는 다음의 사항을 논의할 필요가 있음.

첫째, 개정안은 제12조의2(영유아 과잉교습의 제한)에서 “「초·중등교육법」 제23조¹²⁾에 따른 학교교육과정 중 입시·검정 및 보습과 국제화의 목적을 결합하여 학교교과를 교습하는 행위”를 제한대상으로 정하고 있는데, 이는 학교교육과정의 보통교과 과목(국어, 외국어, 수학, 과학 등)과 실용 외국어를 결합하여 교습하는 것으로 이해됨.

그러나, 개정안에 의할 때 그 위반의 경우 학원의 등록이 말소되거나 일정기간 교습이 정지된다(교습소의 폐지·교습정지, 개인과외교습자의 교습중지)는 점에서 그 의미가 명확하지 않을 경우 실제 집행에 있어 혼선이 있을 수 있으므로 적용대상을 구체적으로 논의할 필요가 있다고 보여짐.

예컨대, 개정안에 의하면 입시·검정 및 보습과 국제화 분야를 결합하여 교습하는 것을 제한하고 있으나, 유아대상 교습의 경우 영어를 통해 음악, 그림, 과학창의, 놀이 수업을 하는 것인지 입시·검정 및 보습에 해당하는 학교교과로서의 음악, 미술, 과학 과목을 교습하는 것인지를 판단하기 어려운 측면이 있음.

12) 「초·중등교육법」

제23조(교육과정 등) ④ 학교의 교과(敎科)는 대통령령으로 정한다.

「초·중등교육법 시행령」

제43조(교과) ① 법 제23조제4항에 따른 학교의 교과는 다음 각 호와 같다.

1. 초등학교 및 공민학교 : 국어, 도덕, 사회, 수학, 과학, 실과, 체육, 음악, 미술 및 외국어(영어)와 국가교육위원회가 필요하다고 인정하는 교과
2. 중학교 및 고등공민학교 : 국어, 도덕, 사회, 수학, 과학, 기술·가정, 체육, 음악, 미술 및 외국어와 국가교육위원회가 필요하다고 인정하는 교과
3. 고등학교 : 국어, 도덕, 사회, 수학, 과학, 기술·가정, 체육, 음악, 미술 및 외국어와 국가교육위원회가 필요하다고 인정하는 교과
4. 특수학교 및 고등기술학교 : 국가교육위원회가 정하는 교과

- 「초·중등교육법」 제23조 및 같은 법 시행령 제43조제1항에는 학교급별 학교교과가 규정되어 있고, 학원법 시행령 제3조의3제1항 및 [별표 2]¹³⁾에서는 학교교과교습학원의 교습과정을 정하고 있음.

[학교교과교습학원의 교습과정]

분야	계열	교습과정
입시·검정 및 보습	<u>보통교과</u>	<u>초등학교·중학교·고등학교의 교육과정에 속하는 교과</u> (정보교과, 예·체능계 및 실업계 고등학교의 전문교과 제외) <u>및 논술</u>
	진학지도	진학상담·지도
국제화	외국어	<u>보통교과에 속하지 않는 교과로서 유아</u> 또는 초등학교·중학교·고등학교 학생을 <u>주된 교습대상으로</u> 하는 <u>실용 외국어</u>
예능	예능	음악, 미술, 무용
독서실	독서	유아 또는 초등학교·중학교·고등학교 학생을 주된 대상으로 하는 시설
정보	정보	정보교과에 속하는 교육활동
특수교육	특수교육	특수학교 교육과정에 속하는 교육활동
기타	기타	그 밖의 교습과정

* 자료: 학원법 시행령 [별표 2] 학원의 교습과정(제3조의3제1항 관련)

[교습과정별 학원(교습소, 개인과외교습자) 현황]

(기준: '24. 12월말, 단위: 개소, 명)

구분		입시·검정 및 보습	전문입시 컨설팅	국제화	예능	독서 실	정보	특수 교육	기타	종합	직업 기술	인문 사회	기예	계
학원	학교교과 교습학원	49,826	169	6,428	21,125	2,176	113	12	2,502	3,379	0	0	0	85,730
	평생직업 교육학원	0	0	524	0	376	0	0	0	592	4,215	509	2,329	8,545
	소계	49,826	169	6,952	21,125	2,552	113	12	2,502	3,971	4,215	509	2,329	94,275
교 습 소		24,423	0	1,868	15,408	0	59	21	1,000	0	0	0	0	42,779
개인과외교습자		122,152	0	5086	20431	0	0	8	2,563	0	0	0	0	150,240
계		246,227	338	20,858	78,089	5,104	285	53	8,567	7,942	8,430	1,018	4,658	287,076

* 자료: 교육부

13) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률 시행령」

제3조의3(교습과정의 분류 등) ① 법 제2조의2제2항에 따른 학원의 종류별 교습과정의 분류는 별표 2와 같다.

② 교습과정의 등록은 교습내용이 별표 2에 따른 분류와 가장 유사하거나 그 교습내용을 포함할 수 있는 교습과정으로 하여야 한다.

둘째, 현행법상 학교교과교습학원은 ‘만 3세부터 초등학교 취학전까지’를 교습대상으로 하고 있는데, 개정안 제12조의2를 보면 학교교과교습학원의 대상으로 ‘만 3세 미만 영유아’를 포함하는 것으로 해석되므로 체계에 부합하지 않는 측면이 있음.

- 현행법은 제2조의2제1항제1호에서 학교교과교습학원을 「유아교육법」 제2조제1호에 따른 유아, 즉 만 3세부터 초등학교 취학전까지의 어린이를 대상으로 교습하는 시설로 규정하고 있음.¹⁴⁾

□ 참고로, 우리 위원회에는 사교육 규제와 관련하여 학원법 및 공교육정상화법 개정안¹⁵⁾들이 계류되어 있으므로, 이를 함께 논의할 것인지에 대해서 검토가 필요함.

□ 개정안에 대해 교육부는 유아를 대상으로 무분별하게 이루어지는 사교육 행위를 규제하고자 하는 입법취지에는 동의하나, 36개월 미만 영유아의 교습행위를 제한하고, 36개월 이상 영유아에 대해서는 하루 40분 이상 교습행위를 제한하는 기준에 대해 찬반 쟁점이 있다는 점과 제한하고자 하는 학교교과 교습행위의 내용에 대한 명확성이 부족하다는

14) 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」

제2조의2(학원의 종류) ① 학원의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 학교교과교습학원: 「초·중등교육법」 제23조에 따른 학교교육과정을 교습하거나 다음 각 목의 사람을 대상으로 교습하는 학원

가. 「유아교육법」 제2조제1호에 따른 유아

나. 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 장애가 있는 사람

다. 「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 학생. 다만, 직업교육을 목적으로 하는 직업기술분야의 학원에서 취업을 위하여 학습하는 경우는 제외한다.

2. 평생직업교육학원: 제1호에 따른 학원 외에 평생교육이나 직업교육을 목적으로 하는 학원

② 제1항에 따른 학원의 종류별 교습과정의 분류는 대통령령으로 정한다.

15) 학원법 일부개정법률안(김문수의원 대표발의, 제2211266호/ 강경숙의원 대표발의, 제2211656호), 공교육정상화법 일부개정법률안(김문수의원 대표발의, 제2203214호/ 백승아의원 대표발의, 제2204183호/ 강경숙의원 대표발의, 제2204418호)

사유로 신중검토 의견임.

교육부 등 관계기관의 의견은 다음과 같음.

[교육부 등 관계기관 의견]

관계기관	의견
교육부 (신중검토)	○ 유아 대상의 사교육 과잉에 대한 사회적 우려가 큰 상황으로 유아 대상 학원 규제를 위한 제도 개선의 필요성이 인정됨 ○ 다만, 조문에서 ‘36개월’ 및 ‘40분’을 기준으로 ‘교습행위’를 제한하는 것에 대한 근거와 명확성이 부족하고, 비례의 원칙에 위배 될 소지가 있어 신중검토 의견임
시도교육청 (신중검토)	< 서울특별시교육청 > (신중검토, 수정의견) ○ 사교육 분야 확장 또는 저연령화가 가속화될 우려에 대한 신중검토 필요 ○ 「유아교육법」의 ‘유아(만3세부터 초등학교 취학전)’와 「영유아보육법」 ‘영유아(7세 이하의 취학전)’의 연령이 달라 ‘유아’와 별도로 ‘영아’에 대해서 “36개월 미만”으로 용어를 정의하는 것이 명확 ○ 학원의 교습대상에 유아도 포함하려면 현재 ‘유아’만을 포함하고 있는 학교교과교습학원 교습에도 ‘영아’가 포함되어야 할 것 ○ ‘입시·검정 및 보습’과 ‘국제화’의 목적을 결합하여 교습하는 행위가 두 가지 목적 모두를 가져야 하는 것인지 등 의미 불명확 ○ 1일 교습시간 40분 이내 제한의 지도·감독의 실효성, 학원 간 교습 이동 등 편법 운영 가능성 등 우려 < 대구광역시교육청 > (신중검토) ○ 교습 기준으로 제시한 36개월과 40분의 객관적 근거가 없고, ‘학교교육과정 중 입시·검정 및 보습과 국제화의 목적을 결합하여 학교교과를 교습하는 행위’의 범주가 불명확 ○ 헌법 제31조가 보장하는 아동의 학습권과 부모의 교육권 제한 우려 ○ 학부모 불안감을 가중시키거나 경제력에 따른 교육 편차 심화 소지
한국 학원총연합회 (신중검토)	○ (명확한 기준 부재) 영유아를 대상으로 구조화된 인지 학습을 목적으로 과도한 교습을 하는 행위를 금지 또는 제한하기 위한 목적이지만 이에 대한 명확한 기준이 없음 ○ (학원의 순기능에 대한 과도한 폄훼) 단순 어학습득을 목적으로 유학을 대체해 온 학원의 순기능 폄훼, 영유아의 어학이나 예능 조기교육의 성과는 무시되고, 조기교육의 효율성을 주장한 학자들의 주장이 모두 잘못되었다는 인식에 동의할 수 없음 ○ (위헌성 우려) 헌법상 기본권인 직업선택의자유(헌법 제15조), 학부모의 교육권 및 아동의 인격권 침해(헌법 제31조, 제10조), 평등권 침해(헌법 제11조) 등 위법의 소지가 있음
한국교습소총연합회(수용)	○ 과외교습의 범위가 영유아까지 확대되어 찬성함

2. 개정안 부칙

가. 개정안의 요지

□ 안 부칙은 시행일을 ‘공포 후 1년이 경과한 날’로 규정하고 있음.

[개정안 조문]

안 부칙
이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

□ 시행일을 ‘공포 후 1년이 경과한 날’로 정하고 있는데, 개정안은 학원 설립·운영자에 대한 규제를 강화하는 내용이므로 사익 침해의 정도와 법률 개정을 통한 공익을 형량하여 학원설립·운영자의 신뢰이익을 보호하고 신법 질서에 대응하기에 적절한 기간인지에 대한 논의가 필요함.

아울러, 개정안은 제17조(행정처분)에서 교육감이 제12조의2를 위반하여 영유아를 대상으로 과잉교습을 한 경우 학원설립·운영자 등에 대하여 기간을 정하여 폐지를 명하거나 교습의 정지를 명하는 행정처분의 근거를 두고 있으므로 새로 시행되는 법률의 적용 관계를 명확히 하기 위하여 적용례를 둘 필요도 있음.¹⁶⁾

16) 안 부칙 수정의견

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(제12조의2에 따른 영유아 과잉교습의 제한에 관한 적용례) 제12조의2의 개정규정은 같은 개정규정 시행 이후 행정처분을 하는 경우부터 적용한다.

문 의 처
02)6788-5192