

공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부
개정법률안
심 사 보 고 서

2024. 12.

교육위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2024. 8. 23. 조정훈의원 등 10인

나. 회부일자 : 2024. 8. 26

다. 상정 및 의결일자 :

제418회 국회(정기회) 제11차 전체회의(2024.11.19)

상정 · 제안설명 · 검토보고 · 대체토론 · 소위원회

제418회 국회(정기회) 제3차 법안심사소위원회(2024.11.26)

상정

제420회 국회(임시회) 제1차 법안심사소위원회(2024.12.18)

상정 · 축조심사 · 의결(수정가결)

제420회 국회(임시회) 제1차 전체회의(2024.12.18)

상정 · 소위심사보고 · 찬반토론 · 의결(수정가결)

2. 제안설명의 요지

(조정훈의원)

현행법상 농산어촌 지역 및 도시 저소득층 밀집 지역의 학교와 고등

학교의 휴업일에 한하여 2025년 2월 28일까지 방과후학교를 통한 선행학습을 허용하고 있음. 이는 사교육을 통한 선행학습 수요가 높은 상황에서 공교육 내 선행학습 수요를 흡수하여 학부모 부담을 경감시키고, 상대적으로 교육여건이 열악한 지역과 학원이 많은 지역 간 교육격차도 완화하기 위한 취지임.

그런데 일몰기한이 만료될 경우 소외 지역·계층에 대한 교육기회가 줄어들어 교육격차가 심화 될 수 있고, 여전히 선행학습 수요가 많은 상황에서 가계 사교육비 지출 부담이 가중될 우려가 크다는 지적이 있음.

이에 농산어촌 지역 등에서 실시 중인 방과후학교 선행학습 허용기간을 2028년 2월 29일까지 3년 연장하여, 공교육을 통한 교육기회를 보장하고 사교육비의 가계부담을 완화시키고자 함(안 법률 제16300호 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률 부칙 제2조).

3. 전문위원 검토보고 요지

(전문위원 : 강대훈)

「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법(이하 “공교육 정상화법”이라 함) 제8조¹⁾제1항은 학교에서 정규교육과정 뿐만 아니

1) 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 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.

라 방과후학교 과정 중에도 선행교육을 금지하는 것을 원칙으로 하고 있는데, 같은 조 제2항 각 호에 해당하는 경우에는 예외적으로 방과후학교 과정에 한하여 선행교육을 실시할 수 있음.

법률의 연혁을 살펴보면 2014년 법률 제정 당시에는 방과후학교 과정에서 일괄적으로 선행교육이 금지되었으나, 2015년 8월 정부가 법 제8조제1항 후단을 삭제하여 방과후학교 과정 중에는 선행교육을 실시할 수 있도록 하는 개정안²⁾을 제출하여 예외의 필요성에 대한 논의가 시작됨.

이에 제19대 교육위원회는 5차례의 법안심사소위원회에 해당 안건을 상정하여 심의하였는데, 농산어촌 지역 및 저소득층 등 소외지역·계층에 대한 선행교육 허용의 필요성에는 공감대가 형성되었지만 어느 학교급까지 예외를 허용할 것인지와 도시 지역에도 예외를 적용할 것인지 여부, 휴업일이 아닌 학기 중에도 예외를 적용할 것인지 여부 등에 대하여 이견이 발생하여 해당 규정을 3년 한시로 운영하는 전제하에 제2항을 신설함³⁾.

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

2) 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률안」(정부제출, 의안번호 제1916387호)

3) 제340회국회(임시회) 제1차 법안심사소위 및 제342회국회(임시회) 제1차 법안심사소위 회의록 참고

2018년 동 규정의 일몰 시점이 도래함에 따라 유효기간을 6년 연장하는 내용의 개정안⁴⁾이 발의되었고, 해당 개정안을 심사하는 과정에서 법 제8조제1항 후단과 제2항을 삭제하여 방과후학교 과정에는 선행교육을 허용하는 취지(2015년 정부제출안의 취지와 같음)로 제출된 개정안⁵⁾등을 함께 병합 심사하여, 방과후학교 과정 중 선행교육을 전면적으로 허용하거나 법 제8조제2항에 대한 유효기간을 “폐지”하는 방안, 법률 전체를 폐지하는 방안 등의 다양한 방안을 종합적으로 검토한 바 있음⁶⁾.

당시 교육부는 고교학점제 도입 등에 따라 2025년을 기점으로 교육체계가 개편될 예정이므로 유효기간을 폐지하기보다는 6년 연장하는 것이 바람직하다는 입장을 밝혔고, 유효기간을 2025년 2월 28일까지 연장하는 안으로 합의가 이루어짐.

동 개정안은 다시 법 제8조제2항의 일몰기한이 도래한 시점에서 여전히 농산어촌 지역 및 저소득층에 대한 균등한 교육기회 제공과 사교육비 경감을 위해 방과후학교 과정 중 선행교육을 일정 부분 허용할 필요가 있다고 보아 유효기간을 2031년 2월 28일로 6년 연장하려는 것임.

4) 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률안」(조승래의원 대표발의, 의안번호 제2016013호)

5) 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률안」(조훈현의원 대표발의, 의안번호 제2011670호)

6) 제346회국회(정기회) 제3차 및 제5차 법안심사소위 회의록 참고

그런데 법 제8조제2항 각 호의 규정은 그 취지가 상이한 것으로 보 이는바, 개정안 심사 시 이를 구분하여 유효기간 연장 필요성을 검토 할 필요가 있을 것임.

현행 「공교육정상화법」 제8조제2항에 따라 방과후학교 과정에서 선행교육이 허용되는 경우는 첫 번째로 고등학교에서 휴업일(방학 등)에 편성·운영되는 경우이고(제1호), 두 번째로는 휴업일 여부와 관계 없이 농산어촌 지역의 중·고등학교 및 도시 지역의 저소득층이 밀집된 중·고등학교에서 운영되는 경우(제2호)임.

제1호의 규정⁷⁾은 고등학교 3학년 2학기에 시행되는 대학수학능력시험을 준비하는 과정에서 선행교육이 전면적으로 금지된다면 현실적으로 학생들에게 어려움이 발생한다는 점을 고려하여, 방학 중에는 다음 학기 또는 다음 학년의 교육과정을 운영할 수 있도록 함으로써 사교육을 최소화하려는 취지임.

그런데 고등학생 대상 사교육 관련 통계를 살펴보면 법률 개정 이전인 2015년에 비해 사교육비 총액은 2.4조원(47%)이 증가한 7.5조원으로 조사되었고, 학생 1인당 월평균 사교육비는 23.6만원(108%) 증가한 49.1만원에 달하며, 사교육 참여율은 16.2%p(32.2%)가 증가한

7) 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」

제8조(선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등) 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

66.4%를 기록하는 등 제8조제2항제1호 규정의 도입 이후에도 사교육 수요 및 사교육비 지출이 감소하고 있다고 보기는 어려운 측면이 있음.

< 고등학생 사교육 통계 >

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
사교육비 총액 (조원)	5.1	5.5	5.7	5.9	6.2	6.3	6.5	7	7.5
학생 1인당 월평균 사교육비 (만원)	23.6	26.2	28.5	32.1	36.5	39.6	41.9	46.0	49.1
사교육 참여율 (%)	50.2	52.4	55.9	58.5	61.0	61.6	64.6	66.0	66.4
사교육 중 선행교육 수요(%)	29.7	34.5	28.8	27.2	29.0	30.1	28.2	28.6	29.0

주) 일반고등학교 외에 직업계고, 특성화고 등 재학생 전체 대상 통계임
자료: 교육부, 통계청 자료 제작성

참고로, 2018년 유효기간 연장 당시 교육부는 “방과후학교 선행교육 실태조사”를 실시하여 연장 여부에 대한 학생·학부모의 의견을 조사하였는데, 조사결과 학생의 66%와 학부모 69%가 연장에 찬성하였으며, 찬성 사유는 ‘사교육비 경감’을 선택한 비중이 가장 높았던 것으로 집계된 바 있음.

개정안 심사에 앞서 공청회, 토론회 등의 방식으로 유효기간 연장 여부에 따라 직접적으로 영향을 받는 고등학생 및 학부모의 의견을 수렴하는 절차를 거칠 경우, 보다 효과적인 논의가 이루어질 수 있을 것으로 기대됨.

한편, 이에 비해 제2호의 규정⁸⁾은 지역적 조건과 경제적 여건에 따라 균등한 교육기회를 보장받지 못하는 학생들에 대하여 불균형을 해소하기 위해 도입된 규정으로 제1호와 취지가 상이함. 아울러, 제2호는 제1호의 경우와 달리 휴업일이 아닌 정규학기 중에 운영되는 방과후 학교 중에도 선행교육이 이루어질 수 있도록 하고 있음.

법 제8조제2항제2호에 따른 “농산어촌 지역 학교”는 현재 행정구역 상 읍·면 지역에 소재한 학교로 해석하여 규정이 적용되고 있으며, “도시 저소득층 밀집 학교 등”의 지정은 대통령령으로 위임하고 있는데, 법 시행령에 따르면 그 기준은 다음과 같음.

「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 시행령」

제2조의2(도시 저소득층 밀집 학교 등의 지정 등) ① 법 제8조제2항제2호에 따른 도시 저소득층 밀집 학교 등(이하 “밀집학교등”이라 한다)은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교로 한다.

1. 교육감이 전년도 10월 1일을 기준으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 재학생 수의 합계가 70명 이상이거나 총재학생의 10퍼센트 이상인 학교를 대상으로 하여 지정하는 학교
 - 가. 「국민기초생활 보장법」 제7조제1항제4호에 따른 교육급여의 수급자
 - 나. 「한부모가족지원법」 제5조 및 제5조의2에 따른 지원대상자
 - 다. 그 밖에 교육부장관이 교육 기회의 균등 및 교육 격차 해소를 위하여 특별한 지원이 필요한 것으로 정하여 고시하는 학생
2. 교육감이 지역 여건 등에 따라 교육 기회의 균등 및 교육격차 해소를 위하여 특별한 지원이 필요하다고 판단하여 법 제12조제1항에 따른 시·도교육과정정상화심의위원회의 심의를 거쳐 지정하는 학교

8) 8) 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」

제8조(선행교육 및 선행학습 유발행위 금지 등) ② 제1항 후단에도 불구하고 방과후학교 과정이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우 편성된 학교교육과정을 앞서는 교육과정을 운영할 수 있다.

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

- ② 교육감은 제1항에 따라 밀집학교등을 지정한 경우에는 그 사실을 즉시 해당 학교의 장에게 알려야 한다.
- ③ 밀집학교등의 장은 법 제8조제2항에 따라 학교교육과정을 앞서는 교육과정을 방과후학교 과정에서 운영하려는 경우 「초·중등교육법」 제31조에 따른 학교운영위원회의 심의를 거쳐야 한다.

이에 집계 결과에 따르면 법 제8조제2항제2호에 따라 방과후학교 선행교육이 허용되는 ‘농산어촌 지역 학교’는 중학교 1,199교와 고등학교 675교로 조사되었으며, 이는 각각 전체 중학교와 고등학교의 36.6%와 28.4%에 해당함. 또한 ‘도시저소득층 밀집 학교’의 경우 중학교와 고등학교가 각각 767교, 553교로 그 비중은 23.4%와 23.2%임.

즉, 전체 중학교 중 60.1%와 전체 고등학교의 51.6%에서 동 규정에 따라 정규학기 중 방과후학교 과정을 운영하는 경우 선행교육이 허용되고 있음.

< 법 제8조제2항제2호 적용 학교 현황 >

(단위: 교)

구분		중 학교	고 등 학 교
전체 학교 수		3,272	2,380
	농산어촌 지역 학교	1,199(36.6%)	675(28.4%)
	도시저소득층 밀집 학교	767(23.4%)	553(23.2%)
	계	1,966(60.1%)	1,228(51.6%)

자료: 교육부 제출 자료 재작성

농산어촌 지역 소재 학교와 도시저소득층 밀집학교에 대한 제한 완화의 필요성에 공감하나 법률의 제정 목적을 고려할 때 전국 중등학교 과반에 대하여 선행교육을 허용하는 것은 다소 과도한 측면이 있는 것으로 보이는바, 법 제8조제2항의 유효기간 연장 여부와 함께 같은 항 제2호 적용 기준의 적정성에 대한 검토 또한 함께 이루어질 필요가 있을 것임.

개정안과 관련하여 교육부는 사교육 수요 중 선행학습 사교육 수요가 여전히 높은 비중을 차지하고 있다는 점을 고려할 때 공교육 내에서 선행 사교육 수요를 흡수하여 학부모 부담을 경감시킬 필요가 있으며, 학원이 많은 지역과 대비하여 농산어촌과 도시저소득층 밀집지역 등 교육여건이 열악한 지역과의 교육격차 완화가 필요하므로 이견이 없다는 입장임.

4. 대체토론 요지

없 음

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 문정복)

조정훈 의원이 대표발의한 동 개정안은 선행교육 금지의 예외에 관한 규정인 법 제8조제2항의 유효기간을 연장하는 내용으로, 유효

기간을 6년이 아닌 3년 연장하는 것으로 수정하여 의결하였습니다.

6. 찬반토론 요지

없 음

7. 심사결과

수정가결

8. 법제사법위원회 체계·자구 심사내용

법제사법위원회의 체계·자구 심사를 거쳤음.

※ 심사보고서 붙임서류

1. 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률안에 대한 수정안
2. 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률안

공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부 개정법률안에 대한 수정안

제안연월일 : 2024. 12. 18.

제 안 자 : 교육위원장

수정이유 및 수정주요내용

선행학습의 예외적 허용 필요성에 공감하나 해당 제도에 대한 수요 조사와 제도의 효과 분석 등 심사를 위한 참고자료가 부족한 상황임으로, 추후 조사·분석 결과를 근거로 다시 논의를 진행하기 위해 유효기간을 3년 연장하는 것으로 수정함.

공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부 개정법률안에 대한 수정안

공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률안
일부를 다음과 같이 수정한다.

안 법률 제16300호 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률 부칙 제2조 중 “2031년 2월 28일까지”를 “2028년 2월 29일까지”로 한다.

수정안조문대비표

현 행	개 정 안	수 정 안
법률 제16300호 공 교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관 한 특별법 일부개정 법률 부칙 제2조(유효기간) 제8 조제2항의 개정규정 은 <u>2025년 2월 28일</u> <u>까지</u> 효력을 가진다.	(현행과 같음) 제2조(유효기간) ---- ----- -<u>2031년 2월 28일까</u> <u>지</u>-----.	(개정안과 같음) 제2조(유효기간) ---- ----- -<u>2028년 2월 29일까</u> <u>지</u>-----.

법률 제 호

공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부 개정법률안

공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부를 다음과 같이 개정한다.

법률 제16300호 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률 부칙 제2조 중 “2025년 2월 28일까지”를 “2028년 2월 29일까지”로 한다.

부 칙

이 법은 공포한 날부터 시행한다.

신 · 구조문대비표

현 행	개 정 안
법률 제16300호 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률 부칙 제2조(유효기간) 제8조제2항의 개 정규정은 <u>2025년 2월 28일까 지</u> 효력을 가진다.	법률 제16300호 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정법률 부칙 제2조(유효기간) ----- -----<u>2028년 2월 29일까 지</u>-----.