


2012. 5. 15 - 7. 5

'선행학습 금지법 제정' 위한 6회 연속토론회

■ 제6차 토론회

선행학습금지 특별법 시안 발표 공청회

주관 :  사교육 걱정없는 세상 사교육걱정없는세상
일시 : 2012. 7. 5.(목) 오후 6시 30분

7월 5일, 선행학습 금지법 1차 시안을 발표합니다

사교육걱정없는세상은 7월 5일 선행학습 금지법 시안 제정을 위한 6차 최종 토론회를 진행합니다. 그동안 5회에 걸쳐 선행학습 금지법 제정을 위한 토론회를 진행하면서, 우리는 선행학습의 실태와 금지의 필요성, 영어, 수학 등 선행학습 주요 교과를 중심으로 문제점과 개선 방안을 다루었고, 외국의 사례를 점검한 후 정책 대안을 만들었습니다. 그리고 그 모든 내용을 토대로 하여 제 6차 최종 토론회를 통해 법률 시안을 마련하게 된 것입니다.

애초에 금지법 시안 6차 토론회는 6월 28일 개최될 예정이었습디만, 금지법 시안 속에 담겨야할 내용들을 보다 정밀하게 정리하는데 시간이 더 필요해 1주일을 미루어 이번 주 목요일 토론회를 진행하게 된 것입니다. 이번 시안 속에는 선행 학습의 목적 및 정의, 선행 학습 유발 행위 규제 및 이와 관련된 처벌 조항 등이 주로 포함되게 될 것입니다. 특히 학교 급별, 과목별 특성을 고려하여 선행학습 규제 범위를 정하는 것에 상당한 정도 고심을 했습니다. 선행학습 금지법 법률 속에 모든 내용들을 담을 수는 없어서, 큰 골격은 법률 속에, 세부적 사항은 시행령의 수준에서 반영해야할 것입니다. 물론 이번 토론회를 통해서 법률과 시행령 내용 모두를 함께 발표할 예정입니다.

이 내용을 정리함에 있어서 우리는 현재 초중고 교육과정 내용을 전반적으로 모두 검토하였고 장관 고시사항과의 상충 여부, 2000년 5월 과외 교습 금지 위헌 사건에 대한 헌법 재판소의 판례와 이번 제정하고자 하는 선행학습 금지법과의 관계 등을 비교 분석하여, 그에 대한 우리의 입장도 정리했습니다. 이를 위해 특히 법률 전문가들로 구성된 법률 위원회 및 정부 입법을 오랜 동안 추진해왔던 관련 전문가들의 자문을 받아 법의 정신과 충돌하지 않으며 현실 속에 실효성 있는 법률로 제정될 수 있도록 힘썼습니다.

그러나 이번 6차 토론회를 통해 시안이 발표되면 곧바로 최종안으로 확정되는 것은 아닙니다. 시안을 발표한 후 당일 토론회에서 제기된 지적사항 및 우리 안을 읽은 시민들과 다양

한 전문가들이 제기하는 지적 사항 그리고 법률 전문가들의 추가 상세 검토 과정 속 제안 내용 등을 모두 반영해서 최종안을 확정하려 합니다. 많은 관심과 참여 바랍니다.

2012. 7. 4. 사교육걱정없는세상

■ 목차

발 제

- 발제: 사교육걱정없는세상 법률팀 1

논 찬

- 제1논찬: 김현국 (사단법인 정책연구소 ‘미래와 균형’ 소장) 21
- 제2논찬: 이현욱 (참여연대 민생희망본부 본부장, 변호사)
- 제3논찬: 유경선 (김춘진 국회의원 보좌관)
- 제4논찬: 신문규 (교육과학기술부 사교육대책팀장)

참고자료

- 참고자료 1: 선행교육 금지법 검토 위한 단위학교 교육과정 등 관련 자료 25
- 참고자료 2: 선행학습 유발요인 분석과 대책 35

■ 발제

‘선행교육 규제에 관한 법률’ 시안의 필요성 및 주요 내용

사교육걱정없는세상 법률팀

I. 시안의 필요성 및 주요 내용

1. 제정 경과

- 2002년 5월 서울 교육청 등의 용역을 받아 한국교육개발원이 선행학습의 문제를 확인하는 대규모 연구 사업을 전개한 바 있음.
- 그 이후 특목고 입시 등의 문제로 과도한 선행학습이 사회적인 문제로 대두되는 것을 보고, 사교육걱정없는세상이 2009년 10월 ‘아깝다 학원비!’ 소책자 보급 등의 사업을 통해, 선행학습의 폐해를 확인하고 이를 바로잡는 시민운동을 시작함.
- 더 나아가 서울교육청 등에서 2011년 선행학습 추방 캠페인 등을 전개했으나 큰 실효를 거두지는 못함. 선행학습은 부모들의 잘못된 의식을 넘어서, 교육적 타당성을 잃은 학교 교육과정의 비교육적 운영 및 상급학교 입시와 맞물려, 이런 프로그램을 판매하는 것이 영업에 이익이 된다는 학원의 이해관계와 맞물려 무차별 증폭된 결과임. 이런 결과로 선행교육은 일부 영역에서만 한정적으로 벌어지는 문제가 아니라, 전국적 현상이고 이로 인해 겪은 피해가 매우 광범위한 실정임. 따라서 일부 교육청 차원이나 시민들의 의식개선운동으로는 한계가 뚜렷함. 따라서 이제 이를 법률로 강제해야할 상황임.

- 일부 교육청들이 2012년부터 서울시 교육청과 유사하게 선행학습 추방운동 등을 전개하고 있음.

2. 제정 취지

□ 선행학습 유발 및 사교육 시장의 선행교육 행태를 동시에 바로잡고자 함

- 지금까지의 선행학습에 대한 문제제기나 개선 노력이 학부모의 선행학습 의식을 개선하려는 데에 초점이 맞추어져 왔음. 그러나 학생, 학부모의 선행학습 선호 배경에는 선행학습을 유발하는 정책 및 환경의 요인들이 먼저 있어왔고 이를 바로잡지 않고 학부모 의식 개선 캠페인으로는 근본적으로 선행학습을 근절할 수 없을 것임. 따라서 이 법안에는 선행학습 유발 요인을 개선함과 동시에 사교육 시장의 선행학습 실태를 바로잡는 것을 목표로 함.

□ 선행교육 및 선행학습의 근절이 실제로 가능하도록 함

- 법으로 선행교육 현실을 규제함으로써 선행학습을 시키지 않으려는 시민들의 실천에 힘을 실어주고, 학교 교육 정상화를 위해 힘쓰는 학교와 교원들의 노력을 격려하는 의미가 있음. 즉, 선행학습 금지법 제정은 시민들과 학교의 ‘선행학습의 잘못된 교육 풍조’를 개선하려는 자기 실천을 지원하는 법적 장치를 마련함으로써 선행교육 및 선행학습의 근절이 실제로 가능하도록 함.

3. 제정 이유

□ 대부분의 학생들에게는 효과가 없거나 해로울 수 있다.

- 2002년 5월 한국교육개발원이 수탁 연구 조사한 결과에 따르면, “선행교육 참여자=학생 성적 상위권” 등식이 있지만, 여러 변인을 제외하면 사실상 그 효과는 없는 것으로 나타난다고 판단함. 아래는 그 연구 결과의 종합 결론 사항이다.

이상에서 종합한 연구 결과에 비추어 볼 때, 선행학습의 효과에 관한 이 연구의 결론은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 학교 진도보다 한두 달 또는 1학기 이상 먼저 배우는 선행학습은 과외 교습의 가장 중요한 형태로 자리 잡았고, 초등학생부터 고등학생에 이르기까지 상당수의 학생들은 주로 학원에서 이러한 형태의 교습을 받고 있다. 선행학습은 원리의 이해보다 반복학습을 통한 문제풀이 기술의 습득에 중점을 두며, 내신 성적 향상을 위한 학교시험 대비 학습을 병행한다.

둘째, 이러한 형태의 수업을 받는 학생들은 대체로 그것이 공부에 자신감을 갖게 하며 학교 공부를 이해하는 데 도움이 된다고 생각한다. 이러한 생각은 자녀에게 선행학습을 시키는 부모들에게서도 동일하게 발견된다.

셋째, 그러나 선행학습에 관한 이러한 생각은 실증적 증거와 일치하지 않는 주관적인 판단이라고 할 수 있다. 통계 분석 결과 대체로 단기이든 장기이든 선행학습이 성적의 상승을 가져왔다는 증거는 찾아볼 수 없었으며, 포커스 그룹의 분석에서는 오히려 장기적으로(중학교에서 고등학교까지) 볼 때 꾸준히 과외에 의존한 학생보다는 혼자서 공부한 학생들의 성적이 상승한 경우가 더 많았다.

넷째, 선행학습은 성적 향상에 별로 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 많은 부작용을 낳는 것으로 확인되었다. 특히 학원에 대한 맹목적인 의존 경향과, 원리의 이해를 수반하지 않은 채 선행과 반복을 통해 문제풀이를 위한 단편적인 지식들만을 암기하는 현실은 창의적이고 자기주도적 학습이 요구되는 대학 이후의 교육을 위해 심히 우려되는 측면이다.¹⁾

□ 효과가 있어도 반칙이다.

- 설령 일부 학생들에게 실질적 효과가 있을지라도, 학교 교육과정에 앞서서 학교 진도를 앞서 나감으로 학교 내에서 다른 학생들과 경쟁할 때 유리한 조건을 갖도록 지원하는 것은, 상급학교 입시 경쟁 과정에서 공정 경쟁에 위배되는 일종의 반칙 행위에 해당함. 따라서 개인 스스로 선행학습을 하는 것을 넘어 학교와 특정 교육 관련 기관 등이 이를 지원하는 행위는 부당함.
- 외국의 경우 교육 관련 기관들에 의한 선행교육 제공의 사례가 없으며, 문화적으로도 이를 용인하고 있지 않은 상황이며, 따라서 법률 제정 가능성 자체가 불필요한 상황임. 그러나 우리의 경우 선행학습이 너무 보편적인 상황이어서 이를 법률로 규제할 필요가 있음.

1) 선행학습효과에 관한 연구, 이종태 외, 한국교육개발원, p.210

□ 학교 교육 정상적 운영에 방해된다.

- 현재 학교 교육이 이미 선행학습을 받고 온 학생들이 상당한 수준에 해당됨으로 교사들이 선행학습을 받지 않은 학생들에게 초점을 맞추어 교육과정을 정상적으로 운영하는 것이 마땅함에도 불구하고, 실제 수업의 현실적 어려움 때문에 심각한 혼란을 겪고 있는 실정임.

4. 법률적 타당성 검토

□ 헌법 재판소의 2000년 4월 27일 과외 교습 관련 위헌 판결과의 관련성 검토

가. 현재의 판결이 모든 과외를 다 허용하는 것이 아니므로, 비교육적이고 반사회적인 교육 상품을 규제하는 것도 가능한 것임.

- 2000년에 과외 교습을 규제하는 정부 방침에 대해 이를 문제 삼는 헌법 소원을 제기하여, 과외 교습을 규제하는 것은 위헌이라는 판결이 난 바 있음. 이 판결이 내려진 후, 사교육 시장이 특목고 입시와 맞물리면서 활황 상태로 전환된 상황임. 그러나 과외 교습자를 사교육 제공 주체로 인정해야한다는 현재 판결은, 국민의 자녀교육권, 직업선택의 자유라는 차원에서 개인을 과외 교습 주체에서 배제하는 것이 부당하다는 판결일 뿐, 선행교육 금지법과 같이 교습 내용 중 비교육적이고 반사회적인 상품을 규제하는 것까지 부당하다는 판결은 아님. 오히려 당시 헌법 불합치 판결을 내린 헌법 재판소는 공익에 심대한 피해를 입히는 방식으로 제공되는 사교육 즉, 학교 교사와 대학 교수들에 의해 이루어지는 사교육으로 공정한 입시 경쟁에 반칙에 해당되는 사교육 프로그램은 이를 억제할 수 있다는 해석을 내린 바 있음.

선행교육 금지법은 사교육 프로그램을 제공하는 주체나 부모의 교육권 그 자체를 제한하는 것이 아니라, 남보다 입시 경쟁에서 우위를 점하기 위한 목적으로 학교 진도보다 앞서서 교과 내용을 가르침으로 학습자에게 위대한 방식으로 판매되거나 혹은 입시경쟁의 공정성 정신에 위배되어 공익적으로 부당하게 제공되는 사교육 상품을 제한하자는 것으로, 이는 ‘입시(관리)의 공정성(公正性)’을 강조한 헌법적 가치와 불일치하지 않음.

현재는 과외 교습 금지 위헌 사건 판례를 분석하며, 아래와 같이 결론을 내리고 있음.

“법 제3조는 침해의 최소성과 법익의 균형성을 갖추지 못하여 비례의 원칙에 위반되어 국민의 기본권을 과도하게 침해하는 것이므로 비례의 원칙에 반하여 국민의 자녀교육권, 인격의 자유로운 발현권, 직업선택의 자유를 침해하는 위헌적인 규정이다. 법 제3조에 대하여 위헌결정을 하는 이유는 위에서 밝힌 바와 같이 고액과외교습을 금지하는 것 자체가 위헌이라는 것이 아니라, 고액과외교습을 억제하기 위한 방법의 선택이 잘못되어 고액과외교습의 위험성이 없는 과외교습까지도 광범위하게 금지함으로써 국민의 기본권을 과도하게 침해한다는데 위헌성이 있다는 것이다. 따라서 법 제3조에 대하여 비록 위헌결정이 선고되었다 하더라도, 입법자는 반사회적인 과외교습에 한정하여 이를테면, 지나치게 고액인 과외교습, 또는 입시준비생을 대상으로 하는 대학교수 등 입시관련자의 과외교습, 학생부나 내신성적 등에 영향을 미칠 수 있는 위치에 있는 교사가 해당 학생을 대상으로 하는 과외교습 등과 같이, 입시의 공정성을 저해할 위험이 있는 등 중대한 사회적 폐단이 우려되는 경우에는 이를 규제할 수 있는 입법조치를 취할 수 있다.”-헌재 2000. 4. 27. 98헌가16(과외교습 금지 위헌 사건) 판례 분석 - **학원의 설립·운영에 관한 법률 제22조 제1항 제1호 등 위헌제청, 학원의 설립·운영에 관한 법률 제3조 등 위헌 확인**

나. 학생, 학부모의 학습 및 교육권이 어떠한 상황에도 무제한 허용되는 것은 아님.

- 선행학습을 금지하는 것이 시민의 교육권 등을 포괄적으로 금지하는 것으로 위헌 가능성이 있다는 지적이 있음. 그러나 우리는 학생이 교육기관에 의존하지 않고 스스로 하는 ‘선행 학습’ 을 규제하는 것이 아니라 학교 및 사교육기관의 ‘선행 교육’ 을 금지하는 것이며, 선행 학습이라고 할지라도 학생 학부모의 학습 및 교육권이 어떠한 상황에도 무제한 허용되는 것은 아닐 것임. 그 권한을 제공함으로써 학생의 현저한 학습력 저하, 공교육 파행 등 공익을 저해한다고 판단될 경우, 이를 규제하는 것은 정당할 것임.

다. 한시적 성격의 법률이지만 명시하지 않음.

- 선행교육 금지법은 앞으로 상급학교 입시 과열 풍조가 현저한 수준으로 완화되고, 고교 체제가 단순해지며, 교육과정의 자율화가 ‘학교별’ 이 아닌 ‘교사별’ 수준으로 다양화되는 등, 선행학습 유발요인이 모두 잡히고, 이로 인해 결과적 선행학습 현상이 사라지는 시점에는 선행교육 금지법을 폐지할 수 있는 한시적 성격의 법률이라 할 수 있음. 그러나 그 시점을 지금 단정할 수 없기 때문에 지금으로는 한시성을 명시하지 않음.

5. ‘선행교육 규제에 관한 법률 및 시행령’ 제정 방향

□ 선행 ‘학습자’ 가 아닌 선행 ‘교육 관련 기관’ 을 규제 대상으로 설정

- 규제 대상을 ‘학습자’ 로 설정하는 것은 개인의 자유로운 선택을 제한하는 것이기 때문에 바람직한 방식이 아니며, 위헌의 소지가 존재함. 따라서 규제 대상은 선행 ‘학습자’ 가 아니라 선행학습을 유발하거나 선행 프로그램을 제공하는 ‘교육 관련 기관²⁾’ 으로 함.

□ 선행학습 유발요인과 유발요인으로 인해 발생하는 선행 프로그램을 동시에 규제

- 선행학습을 유발하는 유치원 및 학교의 교육과정 운영, 학교 시험 출제, 중고등학교 및 대학의 입학전형 실시 등에 대한 규제와 함께, 이와 같은 유발요인으로 인해 발생하는 학교 안팎 교육기관의 선행 프로그램 제공을 동시에 규제함.

6. ‘선행교육 규제에 관한 법률’의 주요 내용

□ 선행교육의 정의(법률안 제2조)

- 선행교육을 ‘교육과학기술부에서 정한 교육과정(국가 교육과정) 및 이에 근거하여 편성·운영되는 학교의 교육과정(학교 교육과정)에 앞서서 교육 관련 기관이 제공하는 모든 교육’ 으로 정의함.
- 이에 따라 교육 관련 기관 중 유치원, 초·중고등학교, 대학의 선행교육 실시 또는 선행교육 유발 여부는 국가 교육과정을 기준으로 판단하며 학원, 교습소, 개인과외교습자의 선행교육 여부는 학생이 현재 학교에서 배우고 있는 학교 교육과정을 기준으로 판단함.

□ 선행학습 유발요인 규제(법률안 제4조 1~4항)

- 유치원 및 초·중고등학교가 국가의 교육과정에 앞서서 교육과정을 운영하거나, 단위 학교에 주어진 자율권을 활용하여 편법이나 변칙적으로 교육과정을 운영하는 행위를 규제함(예

2) 여기서 ‘교육 관련 기관’ 이란 유아교육법, 초·중등교육법, 고등교육법에 따른 유치원, 초·중고등학교, 대학 등 공교육 기관은 물론이고 학원, 학습소, 개인과외교습자 등 학원법에서 규정하는 학교 밖의 사교육 기관을 모두 포함함. 이때 학습지의 경우도 사실상 선행교육에 주요 영역이므로 교육 관련 기관으로 포함할 것을 유력하게 검토함.

를 들어, 사립초등학교의 초등학교 3학년 이전 영어교육과정 운영, 자사고의 속진(速進)형 교육과정 운영 등의 경우³⁾4).(1항)

- 학교 시험에 학교에서 가르친 교육과정의 수준을 벗어나거나, 교육과정에 없는 내용을 출제하는 등 지나치게 어려운 시험문제를 출제하는 행위를 규제함⁵⁾.(2항)
- 상급 학교 진학을 위한 입시에서 입학 단계 이전 교육과정의 범위를 넘어서는 학업수준이나 자격을 요구해서는 안 되며, 대학이 별도의 시험을 실시하는 경우에도 고교 교육과정의 범위를 벗어난 내용을 출제할 수 없도록 규제함⁶⁾.(3항, 4항)

□ 선행교육 프로그램 규제(법률안 제4조 5~6항)

- 교육 관련 기관 중 사교육 기관인 학원, 교습소, 개인과외교습자가 학교 교육과정을 선행하는 내용을 교육하거나 이를 광고·선전하는 행위를 규제함.(5항)
- 이 때 학원, 교습소, 개인과외교습자가 행하는 선행교육의 구체적인 기준은 대통령령으로 정함.(6항)

□ ‘교육과정운영정상화추진위원회’ 설치·운영(법률안 제8조)

- 교육과정 운영의 정상화를 위하여 교육 관련 기관이 선행교육을 실시하거나 선행학습을 유발하는 행위를 하는 지의 여부를 직권 또는 시정요구에 따라 조사하기 위한 ‘교육과

3) 사립초등학교를 중심으로 국가의 교육과정에서 영어 교과 편성·운영이 초등학교 3학년에 시작됨에도 불구하고, 창의적 체험활동 시간 등을 편법적으로 활용하여 초등학교 1~2학년 시기에 과도한 영어교육을 실시하고 있음. 자사고 등은 1년 분량으로 구성되어 있는 수학 과목을 한 학기만에 끝내는 속진(速進)형 교육과정을 운영하는 경우가 상당수 존재함.

4) 집중이수제 실시에 따라 1년 과정을 한 학기 동안 마치거나, 학년군제 실시에 따라 상위 학년의 내용을 미리 배우도록 교육과정을 편성·운영하는 경우는 선행교육 규제 대상에서 제외함. 이런 경우를 규제 대상에서 제외한다고 하더라도 학교의 선행교육 관련 교육과정 운영에서 가장 문제가 되는 수학 교과의 경우 일선 학교의 집중이수제 실시 대상 교과에서 제외되어 있으며, 학년군제는 전국 학업성취도 평가에 따른 진도와 전학생 등으로 인한 문제를 고려하여 사실상 시행되고 있지 않기 때문에 선행교육 관련 규제법 추진 및 시행과 충돌하지 않음.

5) 예를 들어, 내신변별력을 위하여 중학교 수학 시험에서 고교 교육과정 내용이 출제되고 영어 시험에서는 수능 수준을 뛰어넘을 정도의 어려운 문제가 출제되는 등, 어려운 학교 시험으로 인한 선행학습 유발 문제가 심각한 수준인 것으로 조사됨.

6) 대학 수시전형에서 정규 교육과정을 충실히 이수하는 것만으로 성취할 수 없는 공인외국어시험성적이거나 경시대회 수상실적 등을 입학자격 또는 핵심 전형요소로 활용하는 전형이 여전히 상당한 비중을 차지함. 또한 수리논술을 비롯하여 각 대학이 실시하는 논술고사와 구술시험 면접 등에서 대학 교육과정 수준의 내용이 출제되고 있어 선행학습을 유발하는 요인이 되고 있음.

정운영정상화추진위원회’를 교육과학기술부와 시도교육청 소속으로 설치 운영함.

□ **선행교육 및 선행학습 유발 행위에 대한 조사(법률안 제6조 3항, 제8조 2~3항, 제9조)**

- 선행교육 프로그램을 제공하는 학원, 교습소, 개인과외교습자를 신고 접수 및 처리를 위하여 교육감은 그 소속으로 선행교육신고센터를 설치·운영할 수 있으며, 이러한 위반 사항을 신고한 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있음.(법률안 제6조 3항)
- ‘교육과정운영정상화추진위원회’는 선행교육을 하거나 선행학습을 유발하는 행위를 하는지의 여부를 직권으로 조사할 수 있음.(법률안 제8조 2~3항)
- 학생, 학부모, 교사 또는 이를 대신하는 시민단체는 선행교육을 실시 또는 선전하거나 선행학습을 유발하는 행위를 하는 교육기관에 대해 ‘교육과정정상화추진위원회’에 즉각적인 조사 및 시정 요구, 처벌을 요구할 수 있음.(제9조)

□ **행정처분(법률안 제10조)**

- 교육과학기술부 장관 및 교육감은 ‘교육과정정상화추진위원회’의 조사 결과, 교육 관련 기관이 선행교육을 실시하거나 선행학습을 유발하는 행위를 한 경우 그 시정을 지시할 수 있으며, 각 기관이 시정 지시를 이행하지 않거나 반복적으로 위반하는 경우 합당한 행정처분을 명할 수 있음.

□ **적용의 배제(법률안 제12조)**

- 이 법은 영재교육진흥법에 의한 영재교육과 학생 개인이 교육 관련 기관에 의존하지 않고 스스로 선행학습을 하는 행위에 대해서는 적용하지 않음.

7. ‘선행교육 규제에 관한 법률 시행령’의 주요 내용

□ **법률안 제4조 6항(학원 등의 선행교육 기준) 관련**

가. 선행교육 1개월 이상 금지(수학, 사회, 과학)

- 교과서의 종류가 다양함에도 불구하고 국가 교육과정 상의 진도 개념이 명확한 수학, 사회, 과학 과목의 경우(공통교육과정인 중학교 이하에서 적용, 선택교육과정으로 운영되는 고등학교는 제외⁷⁾)에는 학원, 교습소, 개인과외교습자가 학교에서 배우고 있는 진도를 1개월 이상 앞서는 선행교육 프로그램을 제공할 수 없도록 규제함.
- 여기서 1개월의 의미는 통상적인 예습이라고 인정할 수 있는 최대 시간의 기준이며 학생, 학부모, 교사 또는 이를 대신하는 시민단체의 시정 요구가 있을 경우, ‘교육과정정상화 추진위원회’에서 시정 요구된 학원 등의 위반 여부를 조사하여 최종적으로 판단함⁸⁾.

나. 초등학교 2학년 이하 학생에 대한 총 교습시간 제한과 초등학생 대상 성인용 공인외국어 시험 대비 프로그램 제공 금지(영어)⁹⁾

- 국가 교육과정이 초등학교 3학년부터 영어교육을 실시한다고 해서 학원을 비롯한 사교육

7) 고교의 경우 기본적으로 선택형 교육과정 체제이며, 자사고와 중점학교 등 학교체제에 따른 학교별 교육과정의 자율 편성의 편차가 크기 때문에 일률적인 규제가 쉽지 않음. 따라서 고교는 학교가 주어진 자율권을 활용하여 선행교육을 실시하는 교육과정을 실시하지 못하도록 관리를 하고, 학교 시험 및 대학 입학전형에 대한 규제, 그리고 중장기적으로는 교육과정과 수능제도의 개선 등을 통하여 선행학습을 유발하는 요인을 근본적으로 없애는 방향으로 정책을 추진함.

8) <집중이수제, 학년군제, 학교 단위 교육과정 자율 증감 편성과 선행교육 프로그램 규제의 관련성>

	수학	사회	과학
집중이수제	수학 과목에 대해 집중이수제를 실시하는 학교가 없기 때문에 문제되지 않음	집중이수제가 광범위하게 실시되고 있지만 학원 등 사교육 기관에서 일상적인 선행교육 프로그램이 제공되고 있지 않기 때문에 문제가 되지 않음. 방학 중에 이루어지는 특강과 영재교육 등을 명분으로 명백하게 과도한 수준으로 이루어지는 선행교육 프로그램을 규제한다면 충분히 가능함.	
학년군제	수학 과목의 위계성, 전국학업성취도 평가 진도 대비, 전학생 등을 고려한 운영 등의 이유로 학년군제는 시행되지 않고 있음		
학교 단위 교육과정 자율 증감 편성	학교 간 편차를 다소 발생시킬 수 있지만, 큰 차이가 아니기 때문에 1개월을 기준으로 명백한 위반의 경우에 대해 규제한다면 충분히 가능함	학교 간 편차를 다소 발생시킬 수 있지만, 큰 차이가 아니며, 학원 등 사교육 기관에서 일상적인 선행교육 프로그램이 제공되고 있지 않기 때문에 선행교육 규제와 별다른 연관성이 없음.	

9) 영어 과목의 경우 수학, 사회, 과학 과목과는 달리 진도 개념이 명확하지 않기 때문에 진도를 기준으로 선행교육을 규제하는 것은 사실상 쉽지 않고, 별도의 접근이 필요함. 국어 과목의 경우에는 진도의 개념이 명확하지 않아 규제가 사실상 어렵고, 학원 등 사교육 기관에서 선행교육 관련 프로그램이 거의 존재하지 않기 때문에 제외함.

기관이 초등학교 2학년 이하 학생에게 영어교육 프로그램을 제공하는 것을 전면 금지할 수는 없음. 하지만 아동의 정상적인 발달을 위협하는 수준으로까지 전개되고 있는 조기 영어교육 열풍을 견제하기 위하여 개별 학생에게 주당 제공되는 총 교습시간(주당 40분 *3교시=120분)을 제한함.

- 학생의 인지 발달 수준 등을 고려할 때 선행교육이 명백한 초등학교 이하 학생을 대상으로 하는 성인용 공인영어시험(TOEFL, TOEIC, TEPS 등) 대비 프로그램 제공을 규제함.

기간	영 어		수학/과학/사회	
	유치원, 학교 등 공교육 기관	학원 등 사설 기관	유치원, 학교 등 공교육 기관	학원 등 사설 기관
유/초등	△학교(초등학교, 유치원, 어린이집 등) 정규 교육과정에서는 초등학교 3학년 미만에서는 어떤 형태의 영어 교육도 실시하지 않음.	△다만 방과후 교실 및 학원의 경우, 일정시간(예: 주당 120분)을 초과하지 않는 범위 내에서 허용함.	△해당 학기에 맞춰, 정상적으로 교육과정이 운영되도록 함 △학교 내 교육과정 편성 자율권에 따라 일정한 정도 지을 편성 가능하나, 선행학습을 유발하는 교육과정 편성으로 악용되지 않도록 감독함	△사교육 기관 등이 학교, 유치원 등 공교육 기관 교육과정보다 1달 앞선 선행 교육을 시킬 경우, 이를 규제함.
중학교	△영어 선행 학습 유발 요인을 억제함(고등학교 입시 관리 및 학교 내 변별력을 위한 어려운 시험 출제 통제)	- 별도 규정 없음	△위와 같음	△위와 같음
고등학교	△영어 선행 학습 유발 요인을 억제함(대학 입시 관리 및 학교 내 변별력을 위한 어려운 시험 출제 통제)	- 별도 규정 없음	△위와 같음	△규제 대상을 공통교육 과정으로 제한할지 고교까지 확대할지에 따라서 달라질 수 있음.

※ 국어의 경우, 선행 교육의 문제가 심각하지 않아 여기에 포함하지 않음.

□ 법률안 제6조 3항(포상금 지급 사유 등) 관련

- 선행교육신고센터에 신고하는 경우 포상금 지급과 관련된 사항은 학원법 제16조, 학원법 시행령 제17조의 4, 시행규칙(교과부령) 제17조를 참고하여 적용함.

□ 법률안 제8조 3항(‘교육과정정상화추진위원회’ 설치·운영) 관련

- ‘교육과정정상화추진위원회’의 구성·운영·권한·절차 등에 관한 사항을 정함.

II. 선행교육 규제에 관한 법률

제1조(목적) 이 법은 유아교육법 및 초·중등교육법에 따라 교육과학기술부장관이 정하는 유치원 및 초·중·고등학교의 교육과정이 정상적으로 운영됨으로써 교육기본법이 정하는 교육 목적의 달성과 학생들의 건강한 심신 발달을 도모할 수 있도록 하기 위하여 국가와 지방자치단체 및 학교의 의무를 규정하고 교육 관련 기관들의 비교육적인 선행교육 활동 및 선행학습을 유발하는 행위를 규제하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “선행교육”이란 교육과학기술부가 정한 교육과정(이하 ‘국가 교육과정’이라 한다) 및 이에 근거하여 편성·운영되는 학교 교육과정(이하 ‘학교 교육과정’이라 한다)에 앞서서 교육 관련 기관이 제공하는 모든 교육을 말한다.
2. “선행학습”이란 학습자가 학교 교육과정에 앞서서 하는 학습을 말한다.
3. “교육 관련 기관”이란 「유아교육법」 제2조에 따른 유치원¹⁰⁾, 「초·중등교육법」 제2조에 따른 초·중·고등학교, 「고등교육법」 제2조에 따른 대학, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」 제2조에 따른 학원, 교습소, 개인과외교습자를 말한다.¹¹⁾

제3조(국가 및 지방자치단체의 책무)

- ① 국가 및 지방자치단체는 선행교육의 폐해를 근절하기 위하여 조사·연구·교육·제도 등 필요한 법적·제도적 장치를 마련하여야 한다.
- ② 국가 및 지방자치단체는 제1항의 규정에 따른 책무를 다하기 위하여 필요한 행정적·재정적 지원을 하여야 한다.

제4조(선행교육 및 선행학습 유발 행위 규제)

- ① 유치원 및 초·중·고등학교는 국가 교육과정에 앞서거나 편법으로 선행학습을 유발하는 교육 과정을 편성·운영하여서는 아니 된다.¹²⁾ 유치원 및 초·중·고등학교의 방과후 과정도 이와 같다.

10) 어린이집은 보건복지부 소관사항이나 필요한 경우 이 법에서 규제한다.

11) 최종안에서는 학원 관련법에서 규정하고 있는 학원, 교습소, 개인교습자에 포함되지는 않지만, 현실에서 광범위하게 선행교육을 제공하고 있는 학습지 관련 기관을 법률의 규제 대상에 포함할 것인지 여부와 포함할 경우 구체적으로 규제 과목과 규제 방식을 어떻게 취할지에 대해서는 추후 검토를 통해 최종안에 반영할 예정이다.

12) ‘편법으로 선행학습을 유발하는 교육과정을 편성·운영하여서는 아니 된다’는 것은 유치원 및 학교가 교육과정 편성운영에 자율권(재량권)을 갖는 경우(사립초등학교의 창의적 체험활동 시간을 이용한 영어수업

- ② 초·중·고등학교는 각종 시험에서 학교에서 가르친 교육과정의 범위를 벗어나거나 학교 교육과정에 없는 내용을 출제하여 평가하여서는 아니 된다.
- ③ 유치원, 초·중·고등학교, 대학은 입학 조건으로서 입학 단계 이전 교육과정의 범위를 넘어서는 학업수준이나 자격을 요구하여서는 아니 된다.
- ④ 대학은 대학별고사를 시행하면서 고등학교 교육과정의 범위를 벗어난 내용을 출제하여서는 아니 된다.
- ⑤ 학원, 교습소, 개인과외교습자는 학교 교육과정을 선행하는 내용을 교육하거나 이를 광고·선전하여서는 아니 된다.
- ⑥ 학원, 교습소, 개인과외교습자가 행하는 선행교육의 기준은 대통령령으로 정한다.

제5조(학교의 장의 임무)

- ① 학교의 장은 학교에서 선행교육을 실시하지 않도록 적절한 지도·감독을 하여야 한다.
- ② 학교의 장은 교육 관련 기관에서의 선행교육 및 선행학습을 유발하는 행위를 방지하는 방안으로 교직원, 학부모 및 학생에 대한 교육을 학기별로 실시하여야 한다.
- ③ 그 밖에 선행교육 방지 등을 위한 교육의 실시와 관련한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(교육과학기술부장관 및 교육감의 지도·감독 등)

- ① 교육과학기술부장관 및 교육감은 교육 관련 기관의 선행교육 실시 여부에 대하여 적절한 지도·감독을 하여야 한다.
- ② 교육과학기술부장관 및 교육감은 학교의 장으로 하여금 선행교육 금지에 관한 계획을 수립·시행하도록 하여야 한다.
- ③ 교육감은 제4조 제5항을 위반한 사항에 대한 신고 접수 및 처리를 위하여 그 소속으로 선행교육신고센터를 설치·운영할 수 있으며, 이러한 위반 사항을 신고한 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 포상금을 지급할 수 있다.

제7조(학원 및 교습소의 수강생 학년 확인의무 등)

학원 및 교습소의 장은 선행학습을 목적으로 하는 수강을 규제하기 위하여 수강생의 학년을 확인하여야 한다.

제8조(교육과정운영정상화추진위원회 설치·운영)

편제, 자사고 속진형 교육과정 문제)에도 선행학습을 유발하는 교육과정을 편성·운영할 수 없다는 것을 의미한다.

- ① 교육과정 운영의 정상화를 위하여 교육과학기술부와 시·도교육청 소속으로 교육과정 운영정상화추진위원회(이하 “교정위”라 한다)를 둔다.
- ② 교정위는 직권으로 또는 시정요구를 받아 교육 관련 기관이 선행교육을 하거나 선행학습을 유발하는 행위를 하는지의 여부를 조사할 수 있다.
- ③ 교정위는 이 법 제2조 제3호에서 정하는 유치원, 초·중·고등학교 및 대학에 대하여 선행학습을 유발하는지 등의 영향을 조사·예측·평가할 수 있다.
- ④ 교정위의 구성·운영에 관한 사항과 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제9조(시정요구 등)

- ① 학생, 학부모, 교사 또는 이를 대신하는 시민단체는 유치원 및 초·중·고등학교가 제4조 제1항 및 제2항을 위반하여 선행교육을 하거나 선행교육이 필요한 시험 문제를 출제하는 경우 시·도교육청 교육과정운영정상화추진위원회(이하 시·도교육청 교정위라 한다)에 즉각적인 조사 및 시정요구 또는 처벌을 요구할 수 있다. 학원, 교습소, 개인과외교습자가 제4조 제5항을 위반하여 선행교육을 하거나 선전하는 경우에도 이와 같다.
- ② 학생, 학부모, 교사 또는 이를 대신하는 시민단체는 유치원 및 초·중·고등학교가 제4조 제3항을 위반하여 선행교육 및 선행학습을 유발하는 입시전형을 실시하는 경우 시·도교육청 교정위에 즉각적인 조사 및 시정요구 또는 처벌을 요구할 수 있다.
- ③ 학생, 학부모, 교사 또는 이를 대신하는 시민단체는 대학이 제4조 제3항 및 제4항을 위반하여 선행교육 및 선행학습을 유발하는 입시전형을 실시하는 경우 교육과학기술부 교육과정운영정상화추진위원회(이하 교육과학기술부 교정위라 한다)에 이에 대한 조사 및 시정요구 또는 처벌을 요구할 수 있다.

제10조(행정처분)

- ① 교육과학기술부장관 및 교육감은 교정위의 조사 결과 교육 관련 기관이 제4조 제1항 내지 제5항을 위반하여 선행교육을 하거나 선행학습을 유발하는 행위를 한 경우 그 시정을 지시할 수 있다.
- ② 교육과학기술부장관 및 교육감은 제1항의 시정지시 이행의 거부 또는 반복적인 위반의 경우에는 국·공립학교의 경우 책임자 처벌을 할 수 있고, 사립학교의 경우 이사회에 책임자에 대한 징계를 요구할 수 있으며, 학원의 경우 등록말소 및 교습의 정지, 교습소의 경우 교습소 폐지 및 교습의 정지, 개인과외교습의 경우 과외교습의 중지 등을 명할 수 있다.
- ③ 학원, 교습소, 개인과외교습자가 제4조 제5항을 위반한 경우의 행정처분에 대한 구체적 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(청문)

교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 처분을 하려면 청문을 하여야 한다.

1. 제10조 제2항에 따른 학원의 등록말소
2. 제10조 제2항에 따른 교습소의 폐지명령

제12조(적용의 배제)

- ① 이 법은 영재교육진흥법에 의한 영재 교육에는 적용하지 아니한다.
- ② 이 법은 학생이 교육 관련 기관에 의존하지 아니하고 스스로 학습하는 행위에는 적용하지 아니한다.¹³⁾

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(경과조치)

Ⅲ. 선행교육 규제에 관한 법률 시행령 제안¹⁴⁾

1. 목적

: 이 영은 「선행교육 규제에 관한 법률」에서 위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

2. 학원 등의 선행교육의 기준(법 제4조 6항)

: 학원, 교습소, 개인과외교습자가 행하는 선행교육의 구체적인 과목 및 선행교육의 기준

(1) 수학, 사회, 과학 과목 선행 1개월 이상 금지

학원, 교습소, 개인과외교습자는 공통교육과정인 중학교 이하¹⁵⁾의 수학, 사회, 과학의 진도가

13) 학생이 스스로 선행학습을 하는 과정에서 온라인 강의를 활용하는 경우를 규제 대상에서 제외할 것인지 여부를 추후 검토하여 확정할 예정이다.

14) 시행령에 포함될 내용에 대한 제안이므로 시행령의 형태가 아닌 시행령에서 규정해야 할 주요 내용 위주로 작성함.

15) 규제를 중학교 이하에서만 적용을 할 것인지, 아니면 고등학교까지 확대하여 적용할 것인지에 대해서는 선택형교육과정, 단위학교의 교육과정 재량 편성·운영 등의 고교 교육과정과 학교 진도 대비 차원이 아

1개월¹⁶⁾ 이상 넘어서는 형태의 선행교육 및 선행학습을 유발하는 행위를 하여서는 아니 된다.

(2) 영어 과목 선행 시수 제한

- 1) 초등학교 2학년 이하의 학생에 대한 학원, 교습소, 개인과외교습자의 영어교습은 주당 120분을 초과하여서는 아니 된다.
- 2) 학원, 교습소, 개인과외교습자는 초등학교 이하의 학생에게 TEPS, TOEIC, TOEFL 등의 공인영어시험 대비 프로그램을 제공하여서는 아니 된다.

3. 선행교육방지 교육 실시와 관련한 사항¹⁷⁾(법 제5조 제3항)

4. 포상금 지급사유 등(법 제6조 제3항)

: 선행교육신고센터에 신고하는 경우 포상금 지급에 관한 사항¹⁸⁾

- 1) 법 제6조 제3항에 따른 포상금은 제4조 제5항을 위반하여 교과과정을 선행하는 내용을 교육하거나 이를 광고·선전하는 행위를 신고한 사람에게 예산의 범위에서 지급한다.
- 2) 제1항의 신고자가 「청소년보호법」 제2조 제1호의 청소년, 학원·교습소·개인과외교습자를 지도·감독하는 관계 공무원(해당 업무를 보조하는 공무원이 아닌 사람을 포함한다) 및 소비자단체의 임직원인 경우에는 포상금을 지급하지 아니한다.
- 3) 교육감은 포상금 지급에 필요한 예산을 확보하여야 한다.

년 수능 대비 차원에서 이루어지는 선행학습의 현실 등을 종합적으로 고려하여 이후 추가적인 검토를 통해 최종 확정할 예정이다.

16) 여기서 1개월의 의미는 통상적인 예습이라고 인정할 수 있는 최대 시간의 기준임. 1개월을 넘어서면 이미 예습이 아니며, 위반 여부에 대한 최종 판단은 ‘교육과정정상화추진위원회’가 함.

17) <참고> **학교폭력예방및대책에관한법률 제15조(학교폭력 예방교육 등)**

- ① 학교의 장은 학생의 육체적·정신적 보호와 학교폭력의 예방을 위한 학생들에 대한 교육(학교폭력의 개념·실태 및 대처방안 등을 포함하여야 한다)을 학기별로 1회 이상 실시하여야 한다. <개정 2012.1.26>
- ② 학교의 장은 학교폭력의 예방 및 대책 등을 위한 교직원 및 학부모에 대한 교육을 학기별로 1회 이상 실시하여야 한다. <개정 2012.3.21>
- ③ 학교의 장은 제1항에 따른 학교폭력 예방교육 프로그램의 구성 및 그 운용 등을 전담기구와 협의하여 전문단체 또는 전문가에게 위탁할 수 있다.
- ④ 교육장은 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 학교폭력 예방교육 프로그램의 구성과 운용계획을 학부모가 쉽게 확인할 수 있도록 인터넷 홈페이지에 게시하고, 그 밖에 다양한 방법으로 학부모에게 알릴 수 있도록 노력하여야 한다. <개정 2012.1.26>
- ⑤ 그 밖에 학교폭력 예방교육의 실시와 관련한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2011.5.19>

[제목개정 2011.5.19.]

18) 학원법 제16조, 학원법 시행령 제17조의 4, 시행규칙(교과부령)제17조 참고

4) 포상금의 지급기준, 지급절차 등 그 밖에 필요한 사항은 교육과학기술부령으로 정한다.

5. 교육과정운영정상화추진위원회(교정위)의 구성·운영·권한·절차에 관한 사항(법 제8조 제3항)

: 교육과정운영정상화추진위원회(교정위)의 구성·운영에 관한 사항과 절차 등에 관하여 필요한 사항

(1) 구성

- 1) 위원회는 교원, 교육과정 전문가, 학부모, 시민단체 추천자 등으로 구성한다.
- 2) 교정위는 교육과학기술부 소속 교정위와 시·도교육청 소속 교정위로 나눈다(법 제8조 제1항)

(2) 권한(절차)

- 1) 학교의 경우 : 교정위는 직권으로 또는 학생, 학부모, 교사, 시민단체 등이 교정위에 시정 및 관계자 처벌 요구를 하는 경우 이를 조사한다.
- 2) 학원의 경우 : 교정위는 직권으로 또는 위 2. (1)항에 의한 시정요구 등이 있는 경우 학원, 교습소, 개인과외교습자가 선행교육을 하였는지를 조사·판단한다.
- 3) 교정위는 조사결과 교육 관련 기관이 선행교육을 하거나 선행학습을 유발하는 행위를 하는 것으로 판단되는 경우 교육과학기술부장관 및 교육감에 대하여 시정 및 처벌요구(보고)를 한다.
- 4) 학교가 선행학습을 유발하는지 등의 영향을 조사·예측·평가할 수 있다.

6. 행정처분(법 제10조 제3항)

- 1) 교육과학기술부장관 및 교육감은 교정위의 조사 결과 학원, 교습소, 개인과외교습자가 위 2. (1), (2)항을 위반하여 선행교육을 하는 경우 시정지시를 명할 수 있다.
- 2) 시정지시 이행의 거부 또는 반복적인 위반의 경우 학원의 경우 등록말소 및 교습의 정지, 교습소의 경우 교습소 폐지 및 교습의 정지, 개인과외교습의 경우 과외교습의 중지 등을 명할 수 있다.

IV. 선행교육 금지법 관련 12문 12답

Q1. 선행학습과 선행교육이 어떻게 다른가요?

“선행학습”이란 통상적인 예습의 범위를 벗어나 교육과정에 앞서서 학생이 하는 학습을 말합니다. 또한 “선행교육”이란 국가 교육과정과 학교 교육과정에 앞서서 학원, 과외 교습자 및 학교 등 교육 관련 기관이 제공하는 모든 교육을 의미합니다. 우리가 규제하려는 것은 ‘선행학습’이 아니라, 학원이나 개인 교습자, 학교 등이 제공하는 ‘선행교육’ 프로그램입니다.

Q2. 선행교육을 왜 금지하려하는 것인가요?

학교 진도보다 앞서서 학원에서 수업을 나가는 것이 대부분의 학생들에게는 필요가 없거나 오히려 해롭습니다. 학교 진도에 부족한 부분을 보충하거나 다음 시간 수업에 대한 가벼운 예습으로 충분하지요. 물론 이전 수업 내용을 충분히 이해하는 상위권 학생들은 선행 교육을 따라갈 수 있을 것입니다. 그러나 혼자서 공부하는 것을 넘어서, 학원 등에 의지하여 학교 진도를 남보다 앞서 나감으로 입시 경쟁에서 유리한 조건을 갖도록 하는 것은, 경쟁의 공정성에 어긋나는 일종의 반칙 행위입니다. 따라서 개인 스스로 선행학습을 하는 것을 넘어 특정 교육 관련 기관이 이를 지원하는 행위는 부당합니다. 또한 이렇게 선행학습을 받고 오는 학생들이 많을 경우, 학교와 교사가 수업을 이끌어갈 때 혼란을 겪게 되어 학교 교육의 정상적 운영에 방해가 됩니다.

Q3. 외국도 선행 학습, 선행 교육은 존재하지 않나요?

외국 어느 나라도 선행 학습과 선행 교육을 허용하는 나라는 없습니다. 이는 대한민국에만 있는 기이한 현상입니다. 학생들이 선행학습을 하고 올 경우 선진국 학교는 공정한 경쟁의 원칙에 어긋나는 반칙이며, 학교 수업에 방해를 주었다는 이유로 엄히 금하는 실정입니다.

Q4. 입시나 학교 시험이 어려워 선행학습 안할 수 없잖아요?

네. 그럴 수 있습니다. 그래서 선행 교육 금지법에는 선행학습에 대한 부담을 느끼게 하는 유발 요인을 바로잡는 내용도 포함되어 있습니다. 그러나 입시나 학교 시험이 어렵다고 해서 선행교육을 허용하면, 결국 아무런 효과도 없이 모두가 시간과 비용만 낭비할 뿐입니다. 선행교육을 모두 법률로 금지하게 될 경우, 이런 시간과 비용의 낭비가 없어집니다.

Q5. 선행교육을 법률로 규제하는 것은 위헌 아닌가요?

과거 2000년 5월에 헌법재판소는 과외 교습 금지 행위는 위헌이라는 판결을 내린 바 있습니다. 그러나 그 판결을 자세히 보면, 사교육 기관으로서 ‘개인 과외 교습자’를 배제하는 것이 부당하다는 판결이지 모든 사교육 프로그램을 다 허용한다는 의미는 아닙니다. 오히려 당시 헌법 재판소 판결을 살펴보면, 개인의 교육권에 해당되는 사항일지라도, 그 행위가 사회의 ‘공정성’을 심각히 훼손할 경우, 이를 바로잡는 것은 법적으로 아무런 문제가 없다고 말하고 있습니다. 선행 교육 금지법은 마치 유해 식품 단속처럼, 학생들에게 해롭거나 불공정하며 학교 교육에 부담을 잘못된 (사)교육 프로그램을 법률로 제한하자는 것이므로 헌법 재판소 판결과 모순되지 않으며, 따라서 위헌적 요소는 없습니다.

Q6. 모든 과목을 다 금지하는 것인가요?

우선 수학, 사회, 과학의 경우에는 학원, 교습소, 개인과외교습자가 학교 진도를 앞서는 선행교육 프로그램을 제공할 수 없도록 규제하는 것입니다. 다만, 규제 학년을 공통교육과정인 중학교 이하까지만 적용할지 고등학교까지 적용할지는 보다 면밀한 검토를 통해 확정하도록 하겠습니다. 또한 진도 개념이 불명확한 영어 과목의 경우, 초등학교 2학년 이하 학생에 대해서 총 교습시간을 제한하고 초등학생 대상 성인용 공인영어시험 대비 프로그램을 제공하지 못하도록 금지합니다. 현재 초등학교 3학년부터 영어교육을 실시하는 상황에서, 아동의 정상적인 발달을 위협하는 수준으로까지 전개되고 있는 조기영어교육 열풍을 견제하기 위하여 개별 학생에게 주당 제공되는 총 교습시간(주당 40분*3교시=120분)을 제한하게 한다는 것입니다. 나아가 학생의 인지 발달 수준 등을 고려할 때 선행교육이 명백한 초등학교 이하 학생을 대상으로 하는 성인용 공인영어시험(TOEFL, TOEIC, TEPS 등) 대비 프

로그램 제공을 규제하도록 한다는 것입니다.

Q7. 어느 기간까지를 선행 교육이라고 보나요?

예습을 제외한 일체의 선행 교육 프로그램을 학원 등에서 제공할 수 없게 한다는 것입니다. 그런데 아무리 통상적인 예습 기간을 길게 잡아도 1달 앞선 진도를 공부하는 것은 예습이 아니지요. 학교 진도보다 1개월 앞서면 다 선행 교육인 것입니다. 6개월, 1년, 2년 등 장기 선행 교육도 당연히 금지입니다.

Q8. 선행 교육을 해서는 안 되는 사교육 기관은 어디인가요?

학원과 교습소, 개인교습자 등이 제공하는 모든 선행 교육을 다 금지하는 것입니다. 다만 사설 온라인 학원 방문교사제와 병행하는 학습지 등을 규제 대상으로 포함하는 문제는 면밀하게 검토해서 그 결과를 최종안에 반영하겠습니다.

Q9. 혼자서 선행 학습을 하는 것도 처벌되나요?

그렇지 않습니다. 그러나 혼자서 선행 학습을 해도 대부분은 효과가 없거나 해롭기 때문에 혼자서 선행학습을 할 학생들은 많지 않겠지요. 규제 대상은 학원, 학교, 개인 교습자 등 교육 관련 기관이 학생들에게 선행 교육 프로그램을 제공할 때만 해당됩니다.

Q10. 학교마다 진도가 조금씩 차이가 나는데 어떻게 일률적으로 단속하나요?

학교마다 진도가 조금씩 달라서 학원에서 가르치는 교습 내용이 A 학교 기준으로는 선행 교육이 되지만 B 학교 기준으로는 선행학습이 아닐 수 있습니다. 그러나 수학과 사회, 과학 등 대체적인 교과내용은 학교마다 진도가 거의 일치합니다. 더욱이 일치하지 않더라도 학생은 자기 학교의 진도를 기준으로 자기가 다니는 학원의 교습 프로그램을 잘 살펴서, 학원이 선행 교육 프로그램을 실시하는지 살피고 문제가 있으면 시정 요구를 할 수 있습니다. 즉, 학원은 더 이상 학생들에게 학교 진도에 앞선 선행학습을 하지 말고, 학생들의 부족한 부분을 보충해주는 사교육 프로그램을 제공하라는 것입니다.

Q11. 그 모든 선행을 어떻게 다 감시합니까?

모든 공무원이 일제히 나서서 학원 등 교육 관련 기관의 선행 교육 실시 여부를 조사할 수는 없습니다. 그러나 교육 관련 기관의 선행 교육 실시 여부는 학생, 학부모, 교사 또는 이를 대신하는 시민단체가 확인할 수는 있지요. 그것을 확인한 후 ‘교육과정정상화추진위원회’에 즉각적인 조사 및 시정 요구, 처벌을 요구하면 교정위가 이를 바로잡게 됩니다. 그렇게 절차를 만들어 놓으면, 선행 교육의 풍토는 크게 잦아들게 됩니다.

Q12. 과연 법이 제정될까요?

법의 제정 여부는 이 법이 마련되지 않아서 고통을 겪고 있는 학생, 학부모, 시민들이 법 제정을 얼마나 힘 있게 요구하느냐로 결정됩니다. 필요한 법인데도 국민이 요구하지 않아 이해당사자들의 입김에 휘둘려 법률화되지 않은 경우가 많습니다. 그러나 너무나 많은 아이들이 선행 교육으로 고통 받는 현실로 인해 수많은 시민들이 이를 바로잡아야한다고 나서고 있기 때문에 조만간 이 법률은 제정될 것이 확실합니다.

■ 제3논찬

‘선행교육 규제에 관한 법률’ 시안에 대한 토론문

김현국 (사단법인 정책연구소 미래와 균형 소장)

- 대학별 시험 축소와 폐지, 외고, 자사고, 국제중, 국제고 예고 후 폐지
- 집중이수제 2013학년도부터 폐지
- 정상적 교육과정 운영은 특별법이 아니라 일반법에 명기
- 시민사회, 교육청은 캠페인을 지속 확대

■ 취지에 적극 동의

△ 선행학습, 선행교육을 금지하자는 취지에 적극 동의

△ 모든 학생에게 거의 모든 교과목의 선행학습을 학교와 부모가 강제하는 것은 폭력

- 이런 상황을 유지하는 한 학생들의 스트레스, 학교 중단, 폭력, 따돌림, 자살을 줄이기 어려우며, 학생들의 건강과 안전, 학습동기, 자아존중감, 창의력, 자기 주도 과제해결 능력 향상을 기대하기 어려움
- 전쟁을 하는 한 피해자 수를 줄일 수 없음

△ 시민사회와 일부 교육청이 선도적으로 벌이는 캠페인을 더욱 확대해야

- 선행학습을 일으키는 사람들은 누구? 지하철 승객?

△ 단, 학생 개인이 저마다의 진로와 소양에 따라 해당 분야를 심화 학습하는 기회를 제공하는 것, ‘학생 선택형 교육과정의 다양화’ 는 시급히 도입할 일 → 고교 학교(학생?) 자율과정 64단위(학기마다 매주 10.7 시간, 2009 교육과정)

- 예) 경제학과 진학 희망 학생; 국제경제1, 2, 인류의 미래사회, 생활 경제, 환경과 녹색성장, 금융과 생활, 국제 분야 과제연구 1, 2, 미적분과 통계기본
- 예) 조리사 진로 희망 학생; 진로와 직업, 창업과 경영, 한국조리, 동양조리, 서양조리, 제과제빵, 관광 외식 조리, 관광 중국어, 관광 일본어, 관광 영어
- 법정정원 미달 교원 6만 명 조속히 충원; 중등 교원 3.3만 명
- 저출산으로 교원당 학생 수 감소 추세와는 관계 없고, 사회 변화에 따라 갈수록 진로가 다양해지고 있음

■ 원인을 제거하면서 법령을 정비해야

△ 중고교 8과목 집중이수제 내년 초부터 폐지해야

- 학습 부담을 경감시키려면 교과목이 아니라 학습량, 시간을 줄여야
- 짧은 시간에 진도 나가고, 시험범위 늘어나 학생들의 학습부담은 오히려 증가
- 올해부터 중고교 시험기간 아파트단지에 “중고생 시험기간이니 조용히 삼시다” 안내문 붙기 시작해

△ 자사고, 외고, 국제중, 국제고를 2년 정도 예고 후 폐지해야

- 정부의 책무는 모든 학교에서 학생들이 자신에게 맞는 학습기회를 갖도록 하는 것인가? 초등학교부터 사교육에 의존하고 교육비를 더 부담할 수 있는 계층만을 위한 진학 가능한 학교를 만드는 것?
- 학교의 다양화 → 모든 학교에서 학생 선택 교육과정의 다양화로 방향 전환
- 40만 명의 학생은 저마다 진로, 지능, 소양, 성격이 모두 고유; 학교 다양화로 대응 불가능

△ 대학별 입학시험을 축소, 폐지해야

- 우리 대학들은 어느 나라보다도 학생 선발에서 강력한 권한을 행사
- 내신, 수능, 각종 경력 등 진학희망생들은 어느 나라보다도 많은 자료를 제공
- 학교별 논술, 구술시험을 사교육을 유발하거나, 고교 교육을 압박하는 부작용 없이 진행할 수 있는 역량은 대학이 아니라 고교에 있음; 출제할 교수를 얼마나 어렵게 의뢰하는가?
- 논술, 구술 등을 고교 교육과정 안에서 내도록 하는 것은 작동가능성에 의문
- 논술, 구술 등 대학별 입학시험을 폐지해야
- 선진국 그룹 가운데 한국, 일본, 핀란드, 멕시코 정도
- 대학별 시험 없이 전형하는 것이 글로벌 스탠다드

■ **선행교육을 규제하는 특별법보다는 일반법을 정비하는 방안을 검토할 필요**

△ 선행학습을 포함하여 사교육 유발, 학생들의 지나친 스트레스, 따돌림, 폭력, 학교 중단, 자살까지 유발하는 근본 원인들을 제거한다면, 특별법 제정이 아니라 일반법을 정비하는 방안을 검토하는 것이 바람직

△ 초·중·등교육법, 유아교육법, 학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률과 해당 법의 시행령 등을 정비하여 선행학습을 금지하고 교육과정을 정상적으로 운영하도록 하는 규정을 세밀하게 규정할 필요 있음

- 특히 초·중·고교가 교육과정 안에서 시험문제 출제를 의무화, 사교육에서의 선행학습 금지는 구체적으로 명기하는 것이 바람직

△ 교육과정운영 정상화 추진위는 설치하더라도 교과부가 아닌 시도교육청에

■ 참고자료1

선행교육 금지법 검토 위한 단위학교 교육과정 등 관련 자료 -2009 개정 교육과정을 중심으로-

■ ‘학교교육과정 편성·운영의 자율성’ 확대

○ 정의: 학교가 일정한 범위 내에서 교육과정을 자율적으로 편성할 수 있는 권한으로서 초·중·고 모두에 부여하고 있는 실정임.

○ 실제: 교육과정 편성의 자율권을 학교에 부여함으로, 학교에 따라 과목마다 학교 진도에서 차이를 보이고 있는 실정임. 또한 특목고 및 과학 중점고의 경우는 일정 퍼센트 범위 내에서 중점 교과목을 중심으로 교육과정을 재량껏 늘릴 수 있도록 법적으로 허용하고 있는 상황임. 따라서 학교 급별, 과목별로 진도의 차이가 있을 수 있음. 더욱이 고교의 경우는 학교의 재량에 따라 선택교육과정을 운영할 수 있음으로 학교마다 진도가 서로 달라 선행 교육의 기준을 일률적으로 정할 수 없음.

○ 판단: 중고등학교 내에서 교육과정 자율 편성에 따라 중고등학교 내에서는 학교마다 상이한 진도가 나타날 수 있고, 선행학습을 유발하는 교육과정의 편법 탈법 운영이 아니라면 이를 문제 삼을 수 없음.

다만 개별 학교 내에서 학교 진도라는 것이 있기에, 학원 등에서 이에 대비해서 제공하는 선행 교육 여부는 판단이 가능함.

□ ‘학교교육과정 편성·운영의 자율성 확대’ 관련 시행령 및 교과부령

제105조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 국립·공립·사립의 초등학교·중학교 및 고등학교를 대상으로 법 제61조에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 학교(이하 “자율학교”라 한다)를 지정·운영할 수 있다.

1. 법 제28조에 따른 학습부진아 등에 대한 교육을 실시하는 학교
2. 개별학생의 적성·능력 개발을 위한 다양하고 특성화된 교육과정을 운영 하는 학교
3. 학생의 창의력 계발 또는 인성함양 등을 목적으로 특별한 교육과정을 운영 하는 학교
4. 특성화중학교
5. 산업수요 맞춤형 고등학교 및 특성화고등학교
6. 「농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법」 제3조제4호에 따른 농어촌학교
7. 그 밖에 교육감이 특히 필요하다고 인정하는 학교¹⁹⁾

제76조(특성화중학교) ① 교육감은 교육과정의 운영 등을 특성화하기 위한 중학교(이하 “특성화중학교” 라 한다)를 지정·고시할 수 있다.

제90조(특수목적고등학교) ① 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교중에서 특수분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 고등학교(이하 “특수목적고등학교” 라 한다)를 지정·고시할 수 있다.

10. 산업계의 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정을 운영하는 고등학교(이하 “산업수요 맞춤형 고등학교” 라 한다)

제91조(특성화고등학교) ① 교육감은 소질과 적성 및 능력이 유사한 학생을 대상으로 특정 분야의 인재양성을 목적으로 하는 교육 또는 자연현장실습 등 체험위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고등학교(이하 “특성화고등학교” 라 한다)를 지정·고시할 수 있다.

제91조의3(자율형 사립고등학교) ① 교육감은 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 사립의 고등학교를 대상으로 법 제61조에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 고등학교(이하 “자율형 사립고등학교” 라 한다)를 지정·고시할 수 있다.

제91조의4(자율형 공립고등학교) ① 교육감은 공립의 고등학교를 대상으로 법 제61조에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 고등학교(이하 “자율형 공립고등학교” 라 한다)를 교육과학기술부장관이 정하는 절차를 거쳐 지정·고시할 수 있다.²⁰⁾

19) 초·중등교육법 시행령, 제6장 보칙

20) 초·중등교육법 시행령, 제4장 학교

제5조(교육과정운영기준) 영 제91조의3제1항제2호(자율형 사립고등학교)에 따른 교육과정 운영기준이란 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교육과정의 총 필수 이수 단위의 50 퍼센트 이상을 충족하는 것을 말한다.²¹⁾

□ 2009 개정 교육과정에서 설명하는 ‘학교교육과정 편성·운영의 자율성 확대’ 사항

- 미래형 교육과정 구상의 주안점은 교육과정 적합성 제고, 교육과정의 적정화, 교육과정의 다양화, 교육과정의 자율화, 교육과정의 책무성 강화이다. 이를 바탕으로 초·중등학교 교육과정 개선에서는 첫째, 과잉규제완화, 학교교육과정 편성·운영의 자율성 확대, 둘째 공통교육과정과 선택교육과정의 합리적 범위 설정, 셋째, 학습자, 지식, 사회 측면에서 교육내용의 적합성 확보, 넷째, 학년군간·학교급간·교과간 계열성과 통합성 제고에 중점을 두었다.
- 수업시수편성의 자율성을 증대하기 위하여 ‘최소수업시수’를 적정하게 설정하되, 지역과 학교의 자율성을 확대하며, 학년별·교과별 세분에 의한 구체성, 경직성을 탈피하고, 학생 집단의 특성과 필요에 따라 수업시수를 융통성있게 설정할 수 있도록 하였다.²²⁾
- 단위 학교 교육과정 편성·운영의 자율성을 확대하였다. 국가수준에서는 교육과정 운영의 기본틀만 제시하고 단위학교에 교육과정 편성·운영의 자율성을 대폭 강화하여 학교 교육의 실질적인 다양화와 특성화를 유도하여 교육과정 운영의 유연성을 증대하고자 하였다.²³⁾
- 개정 고등학교 교육과정에서 단위 배당 기준의 특징은 교과(군)와 교과 영역별 필수 이수 단위 및 학교 자율과정을 제시하여, 학교 실정에 맞는 교과목을 편성·운영할 수 있도록 자율성을 확대 하였다는 점이다. 고등학교 교육과정의 보통 교과 단위 배당 기준은 다음과 같은 성격을 갖는다.

첫째, 보통교과의 각 과목에 배당된 기본 단위 수는 5단위이며, 학교의 특성을 고려하여

21) 자율형 사립고등학교의 지정 및 운영에 관한 규칙(교육과학기술부령)

22) 교육과학기술부 고시 제2009-41호에 따른 「고등학교 교육과정 해설 총론」. 1. 교육과정의 이해 > 4. 2009 개정 교육과정의 배경 및 기본 방향 > 가. 교육과정 개정의 배경 (16, 17쪽)

23) 1. 교육과정의 이해 > 4. 2009 개정 교육과정의 배경 및 기본 방향 > 나. 고등학교 교육과정 개정의 방향 (19쪽)

각 과목별로 1단위 범위 내에서 증감 운영할 수 있다. 이것은 수업 시간 수를 고정하거나 획일화하지 않고 계절과 교과 및 활동의 특성, 학교의 실정에 따라 교육과정 시간을 융통성 있게 운영할 수 있도록 하기 위한 것이다. 다만 각 과목은 가능한 한 한 학기에 이수하도록 하고 있으며, 자율학교의 경우 각 과목별로 3단위 범위 내에서 증감 가능하고, 자율형 공·사립고는 자율편성 가능하다.

둘째, (생략)

셋째, 학교 및 학생의 요구에 따라 보통교과외에 전문교과에 제시된 과목을 개설하거나 새로운 과목을 신설할 수 있도록 학교 재량권을 부여하였다. 이것은 학교 교육과정이 학교와 학생의 요구와 필요에 탄력적으로 대응하고 학교 교육과정 편성·운영의 자율성을 확대함과 동시에 학교 교육과정의 특성화를 촉진하기 위한 것이다.²⁴⁾

○ 초등학교

- (1) 학교는 1학년 학생들의 입학 초기 적응 교육을 위해 창의적 체험활동의 시수를 활용하여 자율적으로 입학 초기 적응 프로그램 등을 편성·운영할 수 있다.
- (4) 학교의 특성, 학생·교사·학부모의 요구 및 필요에 따라 학교가 자율적으로 교과(군)별 20% 범위 내에서 시수를 증감하여 운영할 수 있다.²⁵⁾

○ 중학교

- (2) 교과(군)의 이수시기와 수업시수는 학교가 자율적으로 결정할 수 있다.
- (3) 학교의 특성, 학생·교사·학부모의 요구 및 필요에 따라 학교가 자율적으로 교과(군)별 20% 범위 내에서 시수를 증감하여 운영할 수 있다.²⁶⁾

○ 고등학교

- (1) 공통지침(아래는 필요 내용만 부분 발췌한 것임)
 - (나) 교과(군)의 이수시기와 단위는 학교에서 자율적으로 편성·운영할 수 있다.
 - (차) 학교는 필요에 따라 교과(군)의 총이수단위를 증배 운영할 수 있다.
- (2) 일반계 고등학교

24) III. 고등학교 교육과정 편성과 운영 > 2. 편제와 단위 배당 기준 > 나. 단위 배당 기준 (30, 33쪽)

25) 교육과학기술부 고시 제2009-41호에 따른 「초·중등학교 교육과정 총론」. II. 학교 급별 교육과정 편성과 운영 > 1. 초등학교 > 다. 초등학교 교육과정 편성·운영의 중점 (5쪽)

26) II. 학교 급별 교육과정 편성과 운영 > 2. 중학교 > 다. 중학교 교육과정 편성·운영의 중점 (7쪽)

(마) 과학, 수학, 사회, 영어, 예술, 체육 등 교과를 중심으로 중점학교를 운영할 수 있으며 이 경우, 학교자율과정의 50% 이상을 관련 교과목으로 편성할 수 있다.²⁷⁾

○ 학교급별 공통사항

(17) 창의적 체험활동에 배당된 시간 수는 학생의 요구와 학교의 실정에 기초하여 융통성 있게 배정하여 운영할 수 있다.

(18) 교과와 창의적 체험활동의 내용배열은 반드시 학습의 순서를 의미하는 것이 아닌 예시적인 성격을 지니고 있으므로, 필요한 경우에 지역의 특수성, 계절 및 학교의 실정과 학생의 요구, 교사의 필요에 따라 각 교과목의 학년별 목표에 대한 지도 내용의 순서와 비중, 방법 등을 조정하여 운영할 수 있다.²⁸⁾

27) II. 학교 급별 교육과정 편성과 운영 > 3. 고등학교 > 다. 고등학교 교육과정 편성·운영의 중점 (15, 17쪽)

28) II. 학교 급별 교육과정 편성과 운영 > 4. 학교급별 공통사항 > 가. 편성·운영 (20쪽)

■ ‘집중이수제’

- 정의: 주당 수업 시수가 적은 교과목을 특정 학년이나 학기에 교과(목)을 집중 편성하여 이수하도록 하는 방식.
- 실제: 중학교의 경우, 사회, 역사, 도덕, 과학, 기술/가정 중심으로 집중이수제가 실시되고 있으며, 국, 영, 수 영역에서 집중 이수제는 거의 없는 실정임. 고교에서는 집중 이수제 실상이 통계로 확인된 바가 없음.
- 판단: 중학교 국영수 과목에서 집중이수제로 인해 학교 급별 진도의 차이를 발생하는 경우는 거의 없음. 고등학교의 경우도 이와 유사할 것으로 추정하거나 혹은 중학교와 양상이 다를지라도 다만 개별 학교 내에서 학교 진도라는 것이 있기에, 학원 등에서 이에 대비해서 제공하는 선행 교육 여부는 판단이 가능함.

□ 2009 개정 교육과정이 설명하고 있는 ‘집중이수제’

- 매 학년 매학기에 모든 교과목을 편성해 온데서 벗어나서, 학년 혹은 학기당 이수과목수를 8개 이하로 편성하여 학습 부담이 경감되도록 하였다. 특히 주당 수업 시수가 적은 교과목은 특정 학기, 학년에 집중 이수하도록 하는 ‘교과 집중이수제’를 통하여 학습 부담을 적정화하는 동시에 학습효과를 제고하도록 하였다. 집중이수제는 특정 학년이나 학기에 교과(목)을 집중 편성하여 이수하도록 하는 방식이다.²⁹⁾
- 학기당 이수 교과목 수 축소를 통한 학습부담의 적정화와 의미 있는 학습활동이 전개될 수 있도록 집중이수를 확대한다.³⁰⁾
- 고등학교 교육과정은 다음과 같이 운영한다. 첫째, 1단위라고 함은 50분을 기준으로 17회를 이수하는 수업량을 의미한다. 종래의 경우 1단위는 매주 50분 수업을 기준으로 하여 1학기(17주) 동안 이수하는 수업량이였다. 2009개정 교육과정에서는 종래의 17주를 17회로 하여 단위 개념을 조정함으로써 교육과정의 주요변화인 교과 집중이수제를 보다 효율적으로 할 수 있도록 하였다. 예컨대 특정교과를 집중이수 하고자 할 경우, 학기별, 분기별 등을 고려하여 17주가 아니라 17회 수업을 전개하였을 경우 1단위로 인정할 수 있게 되는 것이다.³¹⁾

29) 교육과학기술부 고시 제2009-41호에 따른 「고등학교 교육과정 해설 총론」. 1. 교육과정의 이해 > 4. 2009 개정 교육과정의 배경 및 기본 방향 > 나. 고등학교 교육과정 개정의 방향. 18쪽.

30) II. 교육과정 구성의 방향 > 2. 교육과정 구성의 방침. 25쪽.

- 초등학교에서는 학교의 여건과 교과(군)별 특성을 고려하여 학년, 학기별로 집중이수를 통해 학기당 이수 교과 수를 감축하여 편성·운영할 수 있다.³²⁾
- 교육과정 편제 구조 개선을 위해 ‘학년(군)’, ‘교과군’ 접근을 시도하였다. 학년군 접근은 교육과정 편성·운영의 경직성을 탈피하고 학년 간 상호연계와 협력을 통하여 교육과정의 유연성을 부여하며, 학년별·학기별·분기별 집중이수를 통해 학기당 이수 과목 수를 줄일 수 있다.

<표1> 2011년 중학교 신입생의 집중이수 운영 현황

구 분	국어 (442)	사회(역사포함)/도덕			수학 (374)	과학/기술·가정		체육 (272)	예술		영어 (340)	선택(204)		
		사회 (170)	역사 (170)	도덕 (170)		과학 (374)	기술 가정		음악 (136)	미술 (136)		한문	정보	생활 외국어
6학기	3221	28	24	26	3218	3117	81	2797	10	9	3217	10	3	10
5학기	-	92	3	18	1	44	112	165	16	13	3	8	1	-
4학기	-	444	54	109	2	52	2827	248	69	52	1	213	45	42
3학기	-	508	319	261	-	8	163	11	241	241	-	105	15	10
2학기	-	2148	2798	2806	-	-	38	-	2883	2905	-	2232	916	830
1학기	-	1	22	1	-	-	-	-	1	1	-	385	396	232
학교수	3221	3221	3220	3221	3221	3221	3221	3221	3220	3221	3221	2953	1376	1124

자료: 교과부

31) III. 고등학교 교육과정 편성과 운영 > 2. 편제와 단위 배당 기준 > 나. 단위 배당 기준. 31쪽.

32) 교육과학기술부 고시 제2009-41호에 따른 「초·중등학교 교육과정 총론」. II. 학교 급별 교육과정 편성과 운영 > 1. 초등학교 > 다. 초등학교 교육과정 편성·운영의 중점. 5쪽.

■ 학년군(學年群)

- 정의: 초·중·고교 12년의 교육기간을 5개 학년군-1~2,3~4,5~6,7~9,10~12학년군-으로 설정하여 학년 간 상호연계와 협력을 통한 학교교육과정 편성·운영의 유연화, 효율화를 기하고자 하는 것.
- 실제: 학교 실정이 학년군을 설정하여 운영하는데 어려움이 많아, 실제 이를 적용해 운영하는 학교는 거의 없음. 또한 전국 학업성취도 평가에 따른 진도와 전학생 등으로 인한 문제를 고려하여 사실상 시행되고 있지 않음
- 판단: 선행교육 금지법 제정과 관련해서 이 정책은 크게 고려할 만한 문제를 제기하지 않음.

□ 2009 개정 교육과정이 설명하고 있는 ‘학년군’

- 교육과정 편성·운영의 경직성을 탈피하고, 학년 간 상호연계와 협력을 통한 학교 교육과정 편성·운영의 유연성을 부여하기 위하여 학년군을 설정한다.³³⁾
- 2009 개정 교육과정에서는 학년군과 교과군을 설정하여 학교에서 교육과정 편성·운영의 자율성을 확대할 수 있도록 구성하였다. 초·중·고교 12년의 교육기간을 5개 학년군-1~2,3~4,5~6,7~9,10~12학년군-으로 설정하여 학년 간 상호연계와 협력을 통한 학교교육과정 편성·운영의 유연화, 효율화를 기하고자 하였다.³⁴⁾
- 교과 영역의 편제에서는 교과(군) 접근을 통해 학기당 이수 과목수를 축소하고, 교과간에 소통과 통합 지도의 가능성을 확대하였다. 또한 학년군별 교과교육과정 기준 제공으로 학생 수준에 맞는 맞춤형 교육과정을 제공하여 단위 학교에 교과 및 시간 운영의 융통성과 자율성을 제공하고자 하였다.³⁵⁾
- 교육과정 편제 구조 개선을 위해 ‘학년(군)’, ‘교과군’ 접근을 시도하였다. 학년군 접근은 교육과정 편성·운영의 경직성을 탈피하고 학년 간 상호연계와 협력을 통하여 교육과정의 유연성을 부여하며, 학년별·학기별·분기별 집중이수를 통해 학기당 이수 과목 수를 줄일 수 있다.³⁶⁾

33) II. 교육과정 구성의 방향 > 2. 교육과정 구성의 방침 (25쪽)
 34) II. 교육과정 구성의 방향 > 2. 교육과정 구성의 방침 > [교육과정 편제 구조의 개선] (26쪽)
 35) 교육과학기술부 고시 제2009-41호에 따른 「고등학교 교육과정 해설 총론」. I. 교육과정의 이해 > 4. 2009 개정 교육과정의 배경 및 기본 방향 > 가. 교육과정 개정의 배경 (16, 17쪽)
 36) I. 교육과정의 이해 > 4. 2009 개정 교육과정의 배경 및 기본 방향 > 나. 고등학교 교육과정 개정의 방향 (18쪽)

- 초·중등학교 교육과정 개선에서는 첫째, 과잉규제완화, 학교교육과정 편성·운영의 자율성 확대, 둘째 공통교육과정과 선택교육과정의 합리적 범위 설정, 셋째, 학습자, 지식, 사회 측면에서 교육내용의 적합성 확보, 넷째, 학년군간·학교급간·교과간 계열성과 통합성 제고에 중점을 두었다.

■ 참고자료2

선행학습의 유발요인 분석과 대책

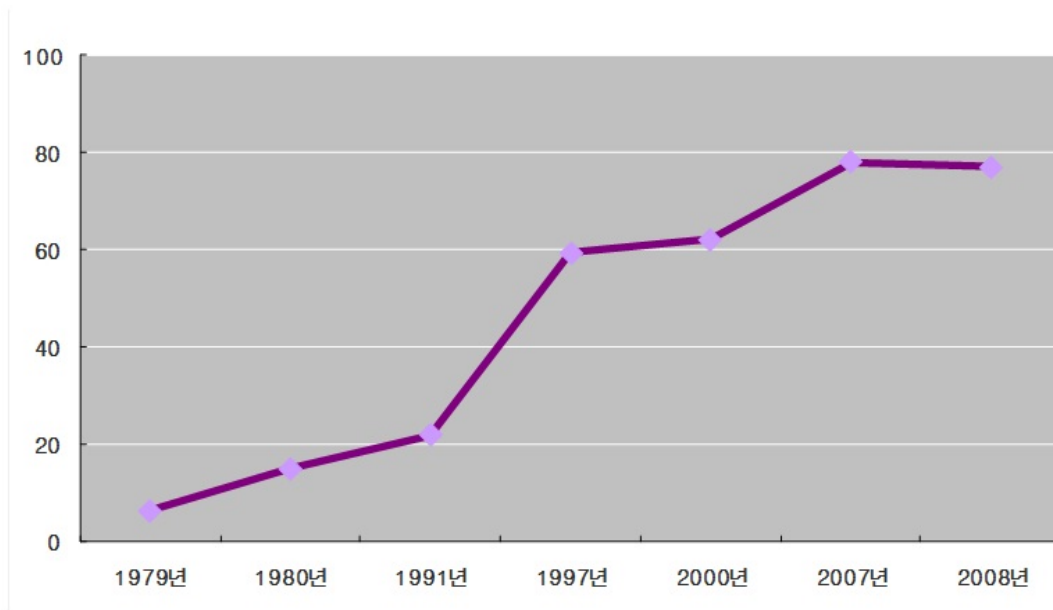
김승현 (사교육걱정없는세상 정책실장)

I. 들어가며

우리 사회에 지금과 같이 과도한 선행학습 경향이 일반화되기 시작한 시점은 특목고 열풍이 불기 시작한 2000년대 초반이다. 외고와 과고를 비롯한 특목고 입시에서 정상적인 학교 공부만으로 대비할 수 없는 수준의 시험과 전형자료를 요구하면서 사교육 의존이 불가피하게 되었고, 그 결과 사교육 시장은 초중고 학생의 학원 수강을 허용한 1991년과 1995년 조치 이후 다시 한 번 양적으로 엄청난 성장의 계기를 맞게 된다³⁷⁾. 또한 이 시기 특목고 열풍으로 인한 사교육 시장의 변화는 양적 성장에만 그치지 않고, 질적으로도 선행학습 상품이 전면화 되고 선행학습의 정도 역시 그 이전과 비교할 수 없을 정도로 심화되는 결과를 낳게 된다.

37) 1991년 7월에는 초중고 학생의 방학 기간 학원 수강이 허용되었고, 1995년 8월에는 학기 중 학원 수강도 허용되었다. 또한 2000년 4월에는 현재에서 과외 금지 조치에 대한 위헌 판결이 내려지면서 특목고 열풍과 함께 사교육 시장이 급격히 팽창하는 계기가 되었다.

<그림 1> 사교육 참여 현황 추이



자료: '사교육-현상과 대응'(이종재, 2010)

이와 같이 특목고 열풍과 함께 시작된 선행학습 사교육은 이후 학원을 비롯한 사교육 시장의 마케팅, 학생과 학부모의 불안과 경쟁 심리와 맞물리면서 2000년대 내내 팽창을 거듭하게 된다. 하지만 특목고 입시가 선행학습을 비롯해 사교육을 증가시키는 핵심적인 원인으로 지목되면서 2000년대 후반부터는 특목고 입시를 개선하는 정책들이 점차 시행이 되었고, 특히 현 정부 들어서는 특목고 입시 제도를 획기적으로 개선하였다. 그 결과 고교 입시 자체가 선행학습을 유발하는 요소는 거의 없어졌다고 평가할 수 있다.

그러나 특목고 입시 제도의 개선에도 불구하고, 우리 사회의 과도한 선행학습 경향은 수그러들지 않고 있다. 이는 그동안 특목고 입시 요인 이외에도 선행학습을 유발하는 새로운 정책과 제도가 등장하고, 이러한 요인들은 다시 사교육 시장의 마케팅과 수요자의 불안경쟁 심리를 자극하면서 선행학습 수요를 창출했기 때문이다. 그 결과, 사교육걱정없는세상이 이번에 김춘진 의원실과 공동으로 전국 사교육 과열 지역의 선행학습 실태를 조사한 결과를 보면, 초중고 학생의 선행학습으로 인한 과도한 학습 노동과 부담이 너무 심각하여 학생의 인권 차원에서 접근해야할 정도이다.

이 글에서는 선행학습의 주요 원인으로 지목되어온 특목고 입시의 개선에도 불구하고 전혀

줄어들 기미가 보이지 않는 과도한 선행학습의 유발요인을 다각도로 분석하고, 이를 해소하기 위한 대책 방안에 대해 제안하려고 한다.

2. 선행학습 유발요인 분석

선행학습을 유발하는 요인은 크게 세 가지로 구분할 수 있다. (1)선행학습을 유발하는 개별 학교와 정부 수준의 정책과 제도, (2)교육적 목적보다는 상업적 이익을 위해 선행학습 상품을 최대한 활용하는 사교육 시장의 마케팅, (3)선행학습을 부추기는 환경에서 불안과 경쟁 심리 등에 따라 선행학습을 요구하는 수요자(학생과 학부모)의 의식 등이다. 각각의 요인에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(1) 개별 학교(대학 포함)와 정부 수준의 정책 및 제도 요인

선행학습을 유발하는 정책 및 제도 요인은 개별 학교와 정부 수준의 요인으로 나뉘어서 살펴볼 필요가 있다. 개별 학교의 정책 및 제도요인은 각 학교의 어려운 학교시험, 속진(速進)형 교육과정 편성 및 운영, 정상적인 교육과정 수준을 뛰어넘는 대학별고사와 대입전형 시행 등이며, 정부 수준의 정책 및 제도요인은 양이 많고 난이도가 높은 교육과정, 점수 위주의 높은 변별력을 요구하는 수능제도, 상대평가 내신제도에 따른 획일적인 수업과 평가 등을 들 수 있다.

① 지나치게 어려운 학교시험

초기의 선행학습이 주로 상급학교 진학을 위한 입시로부터 유발되었다면, 최근에는 초중고 각 학교에서 실시되는 중간/기말고사와 같은 학교시험이 선행학습을 유발하는 또 하나의 주요한 요인으로 작용하고 있다.

사교육걱정없는세상이 지난 5월에 김춘진 의원실과 함께 전국 사교육 과열 지구 초중고 학생 7,073명을 대상으로 실시한 설문조사 결과에 따르면, 초등학생의 30.3%, 중학생의 64.9%, 고등학생의 70.9%가 학교수업과 시험에서 출제되는 내용이 선행학습을 받지 않고는 쫓아가기 어렵다고 응답하였다. 실제로 작년에 서울과 경기 지역 사교육 과열 지구의 18개 중학

교 1학기 수학 기말고사 시험지를 분석한 결과, 14개 학교(77.7%)에서 중학교 교육과정을 뛰어넘는 고교 1~2학년 교육과정의 문제를 출제하였으며, 중학교 1학년 시험에 고교 교육과정의 문제를 출제한 학교도 9곳이나 있는 것으로 조사되었다. 이런 경향은 영어 교과에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 다음은 지나치게 어렵게 출제되고 있는 학교 영어시험의 실태를 보도한 신문기사의 내용이다.

“단지 외고 지원 학생 가려내려... 대학생도 못 푸는 중3 영어시험”(한국일보 2011.3. 30)

서울 목동에 사는 학부모 박모(47)씨는 지난해 아들이 다니던 J중학교 3학년 1학기 영어 중간고사 서술형 시험 문제를 보고 놀랐다. ‘Do you think comic books are good for children? Use details and examples to support your response(만화책이 어린이들에게 도움이 된다고 생각하나요? 구체적인 사실과 사례들을 이용해 자신의 생각을 써보세요)’라는 내용의 영작 문제였다. 답안지에는 Introduction(도입), Reasons or examples(이유 혹은 예시), Conclusion(결론)의 3부분이 명시돼 있었고, 각각의 항목에 맞게 영어로 자신의 생각을 표현하도록 했다. 답안 작성 조건도 까다로웠다. 각 문장은 다섯 단어 이상으로 쓰되 도입과 결론 부분에 동일한 문장을 쓰지 못하도록 했고, 서로 다른 단어를 이용해 표현하도록 했다. 박씨는 “우리말로 작문하기에도 상당한 고민이 필요한 내용인데 서론 본론 결론에 맞춰 영작하라는 것은 중3 수준엔 굉장히 어려울 수 있다”며 “외국에서 살다 온 아이들에게 절대적으로 유리한 문제”라고 말했다.

또 S중학교 3학년 1학기 영어 중간고사 서술형 시험에는 ‘easily upset or timid’라는 영어 설명만 달랑 제시한 채 이 설명에 맞는 영어 단어를 알아맞히는 문제가 나왔다. 답안지에는 7개의 철자가 들어갈 빈 칸이 있었고, 맨 마지막 칸엔 힌트 명목으로 s가 들어가 있었다. 정답은 ‘신경이 예민한, 겁을 잘 먹는’의 뜻을 가진 ‘nervous’였다. S중 영어 시험에는 비슷한 문제가 여럿 출제됐다. ‘like to happen or be true’를 제시하고, p로 시작하는 8개의 철자로 된 단어(정답 probably)를 물었고, ‘to decide or find an answer to’를 제시하고, w로 시작하는 숙어(work out)를 알아맞히도록 했다. 이렇게 5개의 단어를 알아맞히도록 한 뒤 최종 문제는 각 단어의 3번째 철자를 차례로 이었을 때 만들어지는 단어를 적어내는 것이었다. 학부모는 “대학 영문과에 다니는 아이의 과외 선생도 풀지 못 하더라. 중3 아이들에게 이런 문제를 내는 것은 일부러 틀리게 하려는 의도로 밖에 볼 수 없다”고 말했다. 목동 J학원의 영어 강사 김모씨도 “영어 설명을 완전히 숙지하고 있는 학생이 아니면 맞히기 힘들고, 단어의 수준도 높은 편인데다 5개의 단어를 모두 정확히 알아야 하기 때문에 중학생 수준을 뛰어넘는 문제”라고 말했다.

이처럼 중학교의 영어 내신 시험이 지난해부터 눈에 띄게 어려워지고 있는 것으로 나타났다. 입시 전문 기업인 하늘교육이 학교알리미에 공시된 서울시내 중학교 365곳의 3학년 내신 성적을 분석한 결과, 전체 학생의 영어 내신 시험 평균 점수는 2009년 63.6점에서 2010년 62.7점으로 0.9점 하락한 것으로 조사됐다. 지역별 영어 평균 점수도 서울의 25개 자치구 가운데 18곳이 2009년에 비해 2010년 점수가 하락했다. 학교별로는 2009년에 비해 10점 이상 영어 평균이 떨어진 학교가 18곳이나 됐고, 5점 이상 하락한 곳은 70곳이나 됐다. 서울 지역 중학교 5곳 가운데 1곳은 영어 성적이 5점 이상 떨어진 셈이다.

사교육 과열 지역의 중학교를 중심으로 지나치게 어려운 학교 시험문제가 출제되는 것은 개별 학교의 문제이기도 하지만 특목고 입시의 변화로 내신의 중요성이 증가한 영향이 크다. 특목고 수요가 높은 지역에서는 내신 변별력을 확보하기 위하여 시험문제를 어렵게 낼 수밖에 없는 측면이 존재한다. 고교에서 시험이 어렵게 출제되는 현상 역시 변별력이 주요한 이유이다. 현 정부 들어서 기존의 특목고에 더하여 자사고까지 생겨나면서 고교 서열체제는 더욱 심화되었다. 그 결과, 일반고에 비해 상대적으로 성적이 우수한 학생이 몰리는 이들 고교에서는 내신의 변별력 확보를 위하여 일반고에 비하여 훨씬 더 어려운 시험문제를 출제하는 경향이 뚜렷하다.

② 개별 학교의 속진(速進)형 교육과정 편성 및 운영

최근에는 학원을 비롯한 사교육 시장의 진도만이 아니라, 공교육 기관인 학교의 교육과정 편성과 운영도 국가 수준의 교육과정 진도를 무시한 채 선행학습을 유발하는 ‘속진(速進)’ 방식으로 이루어지고 있다. 선행학습이 만연한 상황에서 공교육이 교육과정의 중심을 잡지 못하고, 사교육에 대한 수요를 공교육으로 끌어들이겠다는 명분을 내세워 오히려 학교 밖의 선행학습 경향을 무분별하게 쫓아가고 있는 실정인 것이다. 대표적인 교과는 역시 선행학습이 가장 심각한 수학과 영어이다. 이러한 경향은 특히 학생과 학부모의 선택을 받아야 하는 자사고와 사립초등학교에서 두드러지게 나타나고 있다.

사교육걱정없는세상이 작년에 1학년 과정이 개설된 전국 51곳의 자사고 1학년 수학 교육과정 편성과 1학기 기말고사 시험지를 분석한 결과, 한 학기 만에 1학년 1년의 과정을 마치는 경우는 21곳으로 전체의 41.2%에 달하였다. 이에 반해 일반고는 한 학기 만에 마치는 비율이 2.4%에 불과하였다. 1학년에 편성되는 ‘수학’ 교과는 작년까지만 해도 기본 이수 단위가 8단위이고, 일부 학교는 이마저도 충분치 않다고 판단하여 10단위로 증가시켜 1,2학기에 걸쳐 각각 5단위씩 진도를 나가던 분량이다. 그런데 자사고 중 많은 학교들이 자사고 전환 이후, 이 분량을 불과 한 학기 만에 진도를 마치고 있는 것이다. 그동안 고교 수학의 경우, 중3에서 고1로 넘어가면서 수학교육과정의 양과 난이도가 급격하게 올라가기 때문에 학생들이 느끼는 부담이 매우 크고, 사교육을 유발하는 요소로 작용한다는 점이 꾸준히 지적되어왔다. 교육과정을 정상적으로 운영하는 상황에서도 이런 부담과 사교육 유발 문제가 제기되었는데, 자사고는 이를 훨씬 더 빠른 속도로 진도를 나가고 있는 것이다. 게다가 각 학교의 시험문제를 살펴본 결과 시험문제 난이도도 매우 높은 것으로 확인되었다. 이런 상황에서 자사고 진학을 원하는 학생들은 재학 중은 물론이고 입학 이전 단계에서부터 엄청난

학습 부담을 느낄 수밖에 없고, 선행학습형 사교육에 의존하게 되는 것은 필연적인 결과라고 할 수 있다³⁸⁾.

<표 1> 1학년 '수학' 교과 1년 과정을 한 학기 만에 마치는 학교 수 현황

자율고	서울	경기	부산	대구	인천	대전	광주	강원	울산	충남	전북	전남	경북	합계
전체 학교	27	2	2	4	1	2	3	1	2	1	3	1	2	51
해당 학교	12	1	0	2	1	0	1	0	2	0	1	0	1	21
비율%	44	50	0	50	100	0	33	0	100	0	33	0	50	41.2
일반고	서울	경기	부산	대구	인천	대전	광주	강원	울산	충북	전북	전남	경북	합계
전체 학교	22	24	5	1		2	2	17		1	10			84
해당 학교	0	0	1	0		0	0	0		0	1			2
비율%	0	0	20	0		0	0	0		0	10			2.4

자료: 사교육걱정없는세상(2011)

수학 교과의 속진(速進)형 교육과정이 고교 단계에서 자사고를 중심으로 이루어지고 있다면, 조기교육 경향이 매우 강한 영어 교과의 경우에는 초등학교 단계에서 사립초등학교를 중심으로 속진(速進)형 교육과정이 운영되고 있다. 이러한 경향은 특히 현 정부 들어서 영어몰입교육을 추진하면서 훨씬 심화되었으며, 최근 들어서는 사교육 수요가 높은 지역의 공립 초등학교에까지 조금씩 번져나가고 있는 실정이다. 선행학습 관련 지난 3차 토론회를 통해 사교육걱정없는세상이 발표한 서울 40개 사립초등학교 영어수업 실태 분석 자료에 따르면, 국가의 교육과정이 초등학교 3학년부터 영어교육을 실시하고 있음에도 불구하고, 놀랍게도 사립초등학교의 경우에는 1~2학년 단계에서 매주 평균 7.1시간의 영어수업과 영어몰입교육을 편성하여 운영하고 있는 것으로 조사되었다. 이는 연간 총 수업시수로 계산할 경우 255시간에 달하는 엄청난 양이다. 참고로 공립초등학교에서는 국가 수준의 교육과정에 근거하여 일반적으로 초등 3~4학년 때 2시간(연간 68시간), 5~6학년 때 3시간(연간 102시간)의 영어수업을 편성하여 운영하고 있다. 또한 사립초등학교는 이와 같이 엄청난 양의 영어수업과 함께 레벨테스트를 통한 수준별 분반 편성, 영어단어인증시험과 각종 공인영어인

38) 이러한 경향은 자사고 운영 2년차를 맞이한 전국 27곳의 2학년 자연계 수학 교육과정 편성 및 시험지 분석 결과에서도 마찬가지로 발견되었다. 자연계의 경우, 일반고 역시 수능 대비를 위해 한 학기 정도 속진을 하는 교육과정을 운영하고 있지만, 자사고의 속진 정도는 이보다도 훨씬 심각한 것으로 조사되었다.

증시험 등 난이도와 강도가 매우 높은 영어교육을 실시하고 있었다. 따라서 사립초등학교 진학을 원하는 경우 취학 전부터 유아영어전문학원(소위 ‘영어유치원’)을 비롯한 영어사교육에 이른 시기부터 과도하게 노출될 수밖에 없으며, 초등학교에 진학한 이후에도 강도 높은 선행학습 방식의 사교육에 필연적으로 의존하게 된다.

<표 2> 2012학년도 서울시 40개 사립초등학교 주간 및 연간 평균 영어시수

	주간(hr)	연간(hr)
전 학년	7.58	269.67
1, 2 학년	7.09	254.91

자료: 사교육걱정없는세상(2012)

③ 정상적인 교육과정 수준을 뛰어넘는 대학별고사와 대입전형

과거 특목고 입시가 선행학습을 유발하였다면, 특목고 입시가 개선된 이후 최근에는 주요 대학의 논술고사를 비롯한 대학별고사가 과도한 선행학습 경향을 부추기는 원인으로 작용하고 있다.

사교육걱정없는세상이 지난 4월 서울 주요 11개 대학의 입학전형을 분석한 결과에 따르면, 서강대(47.9%), 성균관대(45.9%), 한양대(43.0%)의 경우 전체 수시모집 정원의 절반에 가까운 인원을 논술전형으로 선발하고 있었으며 대부분의 대학이 30%를 넘는 것으로 조사되었다. 논술전형은 경쟁률도 매우 높아 서울시립대 123.7:1, 연세대 60.8:1, 한양대 86.9:1 등이었다. 특히 최근 수년 사이 논술고사의 난이도가 고교의 정규교육과정을 훨씬 뛰어넘는 수준으로 출제되고 있는데, 이런 경향은 특히 수리 논술에서 두드러져 대학의 교육과정 수준에서 다루는 내용이 버젓이 논술문제로 출제되고 있는 실정이다. 사정은 인문계열 논술에서도 크게 다르지 않아, 고교의 사회 교과에서는 전혀 찾아보기 어려운 이론들이 지문으로 등장하는 경우가 비일비재한 것으로 지적되고 있다. 예를 들어, ‘게임이론과 공유지의 비극’, ‘채용과정에서의 과학적 관리법’, ‘공동자원 딜레마와 의사소통’ 등 최근 3년 사이 대학 논술에서 줄줄이 출제된 개념들은 모두 행동경제학, 경영학, 행정학 등 대학 전공 수준에서 등장하는 이론들이다. 이렇듯 고교의 정규교육과정 수준을 벗어나 출제되는 논술고사는 선행학습의 주요한 원인이 된다. 수리논술 고사는 고등학교 시기에는 대학 수준을, 중학교 시기에는 고등학교 수준을 미리 공부한 선행학습에 단련된 학생에게 유리한 방식으로 출제되고 있으며, 인문계 논술 역시 어려서부터 인지 발달 수준을 뛰어넘는 어려운 책을

읽고 논술 방식의 글쓰기에 익숙해지는 훈련을 받도록 요구하고 있다. 실제로 사교육적 정 없는 세상이 지난 5월 사교육 과열 지구 고등학생 2,352명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 응답자의 83.8%가 대학의 수리 논술 대비를 위해서는 선행학습 사교육을 받는 것이 필요하다고 응답하였다. 또한 최근 들어, 논술 대비 사교육은 각급 학교의 논/서술형 평가 확대 방침과 맞물리면서 대학의 인문계 논술 고사를 대비한 고등학교 단계에서는 물론이고 중학교와 초등학교 단계까지 점차 확대되고 있는 것으로 파악되고 있다.

논술고사를 비롯한 대학별고사 이외에도 정상적인 학교교육과정만으로는 준비가 불가능한 경시대회 실적과 공인영어인증시험 성적 등의 서류를 반영하거나 난이도 높은 구술면접 시험을 실시하는 주요 대학의 특기자 전형 역시 선행학습 사교육을 유발하는 주요 요인이다.

특기자 전형에서 요구하는 이와 같은 전형요소나 구술면접 시험은 일반고는 물론이고 외고와 과고 등 특목고 학생도 정규교육과정만을 충실히 이수하는 것으로는 쉽게 대비하기가 어려운 수준이다. 또한 고등학교는 물론이고 초등학교, 중학교 시기부터 사교육을 통해 강도 높은 선행학습을 받아야 가능한 수준이다. 그런 이유 때문에 현 정부 들어서 외고와 과고 입학전형에서 공인영어인증시험 성적이나 경시대회와 같은 수상실적을 반영하지 않고 난이도 높은 영어듣기 시험도 폐지하는 방향으로 입시 제도를 개선하였는데, 정부의 규제가 제대로 미치지 못하는 대입전형에서는 여전히 핵심적인 전형요소로 활용되고 있는 것이다. 아래에 제시한 [표 3]은 주요 대학 수시모집에서 특기자 전형이 차지하는 비중 현황이며, [표 4]는 특기자 전형의 전형 방법이다.

<표 3> 2012학년도 주요 11개 대학 특기자 전형 현황

	전형명(모집계열)	특기자모집인원	특기자인원/수시인원
경희대	특기자	70	70/2,852(2.5%)
고려대	국제1	250	485/2,666(18.2%)
	국제2-2	45	
	과학특별전형	190	
서강대	알바트로스(인문)	122	156/1,170(15.9%)
	알바트로스(자연)	32	
서울대	특기자(인문)	372	1,089/2,073(52.5%)
	특기자(자연)	717	
성균관대	특기자(인문)	310	501/2,384(21.0%)
	특기자(자연)	191	

시립대	베세토니안(인문)	45	113/803(14.1%)
	글로벌리더	68	
연세대	UIC/ASP/TAP ³⁹⁾	222	872/2,461(35.4%)
	글로벌리더	350	
	과학인재	300	
이화여대	국제학부	80	440/1,898(23.2%)
	글로벌리더	360	
중앙대	글로벌리더(유형1)	116	372/2,204(16.9%)
	글로벌리더(유형2)	51	
	글로벌리더(유형3)	129	
	과학인재	76	
한국외대	글로벌리더	92	92/1,160(7.9%)
한양대	브레인한양(인문)	100	479/1,975(24.3%)
	글로벌한양	150	
	재능우수자	45	
	한양우수과학인	144	

자료: 사교육걱정없는세상(2012)

<표 4> 2012학년도 주요 11개 대학 특기자 전형의 전형방법

	전형명(모집계열)	전형방법	
		1단계	2단계
경희대	특기자	해당 외국어성적(100%) 3배수 선발	외국어성적(60%) + 영어면접(40%)
고려대	국제1	서류(100%) 3~5배수 선발	1단계 성적(60%) + 일반면접(40%)
	국제2-2	서류(100%) 3~5배수 선발	1단계 성적(60%) + 영어면접(40%)
	과학특별전형	서류(100%) 3~5배수 선발	1단계 성적(60%) + 수학/과학 구술시험(40%)
서강대	알바트로스(인문)	영어에세이(100%) 2~4배수 선발	1단계 성적(80%) + 서류(20%)
	알바트로스(자연)	서류(100%) 2~4배수 선발	1단계 성적(60%) + 수학/과학 구술시험(40%)
서울대	특기자(인문)	서류(100%) 1.5~3배수 선발	1단계 성적(50%) + 영어, 한자 등이 혼용된 지문 활용 구술시험(50%) ※ 사범대학은 교직적성검사 반영
	특기자(자연)	서류(100%) 1.5~3배수 선발	1단계 성적(50%) + 수학/과학 구술시험(50%)

39) 언더우드학부, 아시아학부(이상 언더우드국제대학), 테크노아트학부

성균관대	특기자(인문)	(일괄합산) 학생부(교과)(60%) + 실적평가(40%)	
	특기자(자연)	(일괄합산) 학생부(교과)(40%) + 실적평가(30%) + 수학/과학 구술시험(30%)	
시립대	베세토니아(인문)	학생부(40%) + 특기성적(60%) 5배수 선발	1단계 성적(30%) + 특기재평가(해당 외국어 면접)(70%)
	글로벌리더	학생부(90%) + 서류(10%) 일반고 3배수, 특목고 3배수 각각 선발	1단계 성적(30%) + 구술시험(70%)
연세대	UIC/ASP/TAP	서류(100%) 일정비율 우선선발 후, 일정배수 선발	1단계 성적(60%) + 영어면접(40%)
	글로벌리더	(일괄합산) 서류(60%) + 논술(40%)	
	과학인재	서류(100%) 30% 내외 우선선발 후, 일정배수 선발	1단계 성적(60%) + 수학/과학 구술시험(40%)
이화여대	국제학부	서류(100%) 3배수 내외 선발	1단계 성적(60%) + 영어면접(40%)
	글로벌리더	학생부(교과)(37.5%) + 서류(62.5%) 3배수 내외 선발	학생부(교과)(30%) + 서류(50%) + 구술면접고사(20%)
중앙대	글로벌리더(유형1)	공인어학성적(100%) 3배수 선발	공인어학성적(40%) + 영어면접(60%)
	글로벌리더(유형2)	공인어학성적(100%) 7배수 선발	공인어학성적(80%) + 해당외국어 면접(20%)
	글로벌리더(유형3)	공인영어성적(80%) + 학생부(20%)	
	과학인재	(일괄합산) 학생부(교과)(30%) + 서류(30%) + 수학/과학 구술시험(40%)	
한국외대	글로벌리더	어학시험변환점수(100%) 3배수선발	1단계 성적(70%) + 면접(30%)
한양대	브레인한양(인문)	학업계획서(50%) + 공인어학성적(50%)	
	글로벌한양	(일괄합산) 공인어학성적(50%) + 논술(50%)	
	재능우수자	공인영어성적(100%) 선발	영어에세이/프리젠테이션/인터뷰(100%)
	한양우수과학인	학생부(교과)(20%) + 서류평가(20%) + 수리사고평가(60%)	

자료: 사교육걱정없는세상(2012)

④ 양과 난이도가 높은 국가 수준의 교육과정

국가 수준 교육과정의 양과 난이도가 높아서 선행학습을 유발하는 대표적인 경우는 고교의 수학 교과이다. 고교 1학년에서 학습하는 양과 난이도가 중학교 3학년에 비하여 급격하게 증가하게 되면서 느끼는 부담과 함께, 수능 대비를 위해 가뜩이나 많고 어려운 고교 2,3학

년의 교육과정(특히 자연계열의 경우)을 최소한 3학년 1학기 중간고사 이전까지는 마쳐야 한다는 압축학습에 대한 부담⁴⁰⁾이 선행학습을 유발하는 측면이다. 이러한 부담은 고교는 물론이고 중학교 단계에서부터 사교육에 의존한 선행학습 방식의 공부를 부추기는 원인으로 작용한다. 물론 양과 난이도가 높은 교육과정일지라도 선행학습이 아니라 보충학습과 심화학습을 통해 대처하는 것이 효과적이고 충분히 가능하다는 지적이 있을 수 있다. 하지만 교육과정의 양이 많고 난이도가 높은 상황에서 진도마저 빠를 경우, 이를 대비하는 학습자 입장에서 부담을 느끼는 것은 당연한 일이다.

양과 난이도가 높은 교육과정의 문제는 정도는 덜하다고 할 수 있지만 초등학교와 중학교의 수학 교과에서도 마찬가지로 지적되고 있으며⁴¹⁾, 영어 교과의 경우 초등학교에서 중학교로 넘어가는 과정에서 고교의 수학 교과와 마찬가지로 양이 많아지고 난이도가 높아지는 문제가 발생하면서 학생의 학습 부담을 가중시키는 것으로 지적이 되고 있다.

⑤ 점수 위주의 높은 변별력을 요구하는 수능제도와 대입반영 방식

점수 위주의 높은 변별력을 요구하며 대입에서 여전히 강력한 영향력을 행사하고 있는 수능시험은 선행학습을 유발하는 근본적인 원인 중 하나이다. 난이도가 높은 수능시험에서 1점이라도 더 얻기 위해서는 선행학습을 통해 주어진 진도를 남들보다 일찍 마치고 수능을 대비한 반복적인 문제풀이 연습에 집중하는 것이 유리하기 때문이다.

이러한 경향은 수능시험에서 가장 변별력이 높은 수학 교과에서 두드러지게 나타난다. [표 5]는 한 입시업체에서 2005학년도부터 2011학년도까지 7년 간 언어, 수리, 외국어영역 1등급과 2등급의 등급컷을 분석한 자료이다. 수리영역의 변별력이 언어와 외국어영역에 비해

40) 자연계열 학생이 2학년부터 3학년 2학기까지 4학기 동안 이수해야 하는 과목은 수학Ⅰ, 수학Ⅱ, 적분과 통계, 기하와 벡터 등 네 과목이나 된다. 통상적으로 수학 교과의 양과 난이도를 고려할 때 1학기에 한 과목을 이수하는 것이 당연하지만, 그러면 총 네 학기가 필요하게 되고 이 중 한 과목(주로 기하와 벡터)은 수능을 보는 11월 중순까지 진도조차 끝낼 수 없는 구조가 되는 것이다. 따라서 수능 이전에 모든 진도를 마치고 EBS 교재를 비롯한 문제풀이 연습 시간을 확보하기 위해 늦어도 최소한 3학년 1학기 중간고사 정도까지는 진도를 마쳐야 한다. 이를 위해서는 불가피하게 어떤 학기라도 두 과목을 개설할 수밖에 없고 그만큼 학생들이 느끼는 부담은 커지는 것이다. 한마디로 교육과정과 수능시험 자체가 이미 교육과정 운영의 파행을 강요하면서 선행학습 유발의 원인을 제공하고 있는 현실이다.

41) 초등학교 현장교사들의 모임인 초등교육과정연구모임은 ‘교과서를 믿지 마라’(바다출판사, 2011)는 책을 통하여 수학을 비롯해 지나치게 배울 것이 많고 내용 역시 어려운 초등학교 교과서의 문제를 조목 조목 지적하였다.

압도적으로 높았음을 알 수 있다. 즉, 상위권 대학 입시에서 성공하기 위해서는 무엇보다 우선하여 수리영역에서의 점수를 높게 받는 것이 가장 중요한 것이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 고교의 수학 교육과정은 양이 많고 난이도도 매우 높기 때문에 그 자체로 학습자에게 큰 부담으로 작용하고 있다. 또한 수능 대비를 위해서는 3년의 과정을 아무리 늦어도 3학년 중간고사 전까지 마치는 압축적인 교육과정 운영이 불가피한 상황이다. 여기에 더하여 수능시험에서 수리영역의 난이도마저 가장 높은 것이다. 이런 상황을 종합적으로 고려한다면, 학생과 학부모 입장에서는 고교는 물론이고 중학교 시기부터 교육과정을 앞당겨 배우는 선행학습에 적극적으로 나설 수밖에 없는 것이다.

<표 5> 2005~2011학년도 언어/수리/외국어 영역 등급컷

영역	등급	2011학년도	2010학년도	2009학년도	2008학년도	2007학년도	2006학년도	2005학년도	7년 간 평균
언어	1등급(상위4%)	90	94	91	90	95	98	94	93.1
	2등급(상위11%)	85	89	85	83	91	95	89	88.1
수리(가)	1등급(상위4%)	80	88	82	98	89	87	88	87.4
	2등급(상위11%)	71	81	72	93	81	78	81	79.6
수리(나)	1등급(상위4%)	89	91	79	93	96	85	87	88.6
	2등급(상위11%)	77	83	67	85	84	73	76	77.9
외국어	1등급(상위4%)	90	92	94	96	96	91	92	93.0
	2등급(상위11%)	83	85	88	90	91	84	84	86.4

자료: 메가스터디

모집단위의 특성과 무관하게 수리영역의 높은 난이도를 변별력의 도구로 사용하는 주요 대학의 대입반영 방식은 이러한 상황을 더욱 악화시킨다. 서울대를 비롯한 주요 대학들은 수리영역에 가중치를 주거나 수시모집 수능 최저학력기준에서 수리영역에 가장 큰 비중을 부여하는 방식 등으로 선발의 변별력을 확보하고 있기 때문에, 상위권 대학을 지원하는 학생의 입장에서 보면 자신이 전공하려는 진로나 적성과는 무관하게 대입 준비 과정에서는 무조건 수학에 집중할 수밖에 없게 되는 것이다. 예를 들어, 서울대 국문과에 진학하기 위해서는 수리영역의 점수를 높게 받는 것이 가장 중요한데, 국문과 진학을 원하는 학생의 경우에는 언어나 외국어 영역에 비해 수리영역에 약할 가능성이 높기 때문에, 대학 진학 후에는 거의 필요가 없는 수리영역의 점수를 높이기 위해 사교육에 의존하여 선행학습을 받는 어

처구니없는 상황이 발생하게 된다.

<표 6> 서울대학교 2012학년 정시 모집단위별 수능 반영 방법

모집단위(계열)	언 어	외국어	수 리	사회/과학/직업탐구	제2외국어/한문
인문계열	100	100	125	75	25
자연계열	100	100	125	75	

자료: 서울대학교 홈페이지

⑥ 상대평가 내신제도에 따른 획일적인 평가

전체 학생을 대상으로 실시하는 획일적인 시험결과에 의해 모든 학생을 한 줄로 세우는 상대평가는 우리나라 내신제도의 가장 큰 특징이며, 선행학습이 가능하도록 만드는 근본 토양이다. 선행학습은 기본적으로 모두가 똑같이 배우는 진도와 똑같이 치르는 시험을 전제로 한 상황에서 문제풀이 중심으로 미리 대비하는 형태의 학습이기 때문이다. 따라서 수업하는 교사가 달라도 반드시 동일한 교재를 사용하고 동일한 시험을 치러야 하며, 수행평가에서조차 똑같은 과제를 내주어야 하는 상대평가 내신제도가 근본적으로 바뀌지 않는 한 앞선 진도를 문제풀이 반복학습의 형태로 대비하는 선행학습 경향은 지속될 수밖에 없다.

사교육걱정없는세상이 이번에 전국 사교육 과열 지역 초중고 학생 7,087명을 대상으로 실시한 조사에서 선행학습 참여 이유를 묻는 질문에 초등학생의 74.5%, 중학생의 73.5%, 고등학생의 76.4%가 ‘미리 배워두면 학교수업을 받는데 유리할 것 같아서’ 라고 응답하였는데, 이는 기본적으로 학교의 수업과 평가가 획일적이기 때문에 가능한 것이다.

(2) 학원 등 사교육 시장의 마케팅 요인

처음 사교육 시장에 선행학습 상품이 등장하게 된 것은 특목고 입시라는 정책 및 제도 요인 때문이었지만, 선행학습 사교육이 확산되고 보편화되는 과정에서는 학원을 비롯한 사교육 시장의 적극적인 마케팅이 결정적 역할을 하게 된다. 사교육 시장은 학생과 학부모의 경쟁과 불안 심리를 자극하여 선행학습 수요를 적극적으로 창출하고, 잘못된 정책 및 제도 요인으로 발생하는 실제의 필요보다도 훨씬 늘어난 거품 수요를 만들어 낸다. 사교육 시장이 선행학습 상품 마케팅에 이렇게 적극적인 이유는 사교육 시장의 입장에서 보면 선행학습 상품은 여러모로 ‘효자’ 역할을 하며, 상업적 이익을 극대화할 수 있는 장점을 갖고 있었

기 때문이다. 학원 등 사교육 시장 입장에서 선행학습 상품이 갖는 장점은 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 선행학습은 잘 팔리고 비용이 적게 든다. 학원 관계자들은 성적과 입시에 관한 한 전문가들이다. 그들은 대다수 학생들에게 진짜 효과가 있는 사교육은 선행학습보다 보충/심화학습이라는 사실을 누구보다 잘 안다. 그러나 보충/심화학습 프로그램은 개발하려면 비용도 많이 들고 잘 팔리지도 않는다. 반대로 선행학습은 소비자 사이에 인기가 있으면서도 비용은 적게 드는 ‘효자 상품’ 인 것이다. 그 이유는 무엇보다 별도의 프로그램을 개발할 필요가 없기 때문이다. 선행학습은 상급 학년이나 상급 학교의 커리큘럼을 그대로 적용하면 되기 때문에 프로그램 개발을 위한 추가 비용을 들일 필요가 없다. 또한 보충이나 심화 학습은 소규모로 맞춤형 교육을 진행해야 하지만 선행학습은 상위권 학생이건 중하위권 학생이건 간에 모두 처음으로 배우는 내용이기 때문에 대규모 반 구성이 가능하다.

둘째, 선행학습은 성적 향상 책임에서 자유롭다. 학교 교과 과정을 따라가는 내신 대비 보충/심화학습의 효과는 3개월 단위로 치르는 학교 시험을 통해 점수로 나타난다. 학원이 긴장할 수밖에 없다. 선행학습은 이런 부담에서 상대적으로 자유로울 수 있다는 장점이 있다. 짧게는 1~3개월, 길게는 몇 년을 학교 진도에 앞서 진행되기 때문에 당연히 당장의 학교 시험 범위에 포함되지 않고, 따라서 현재의 성적에 대한 책임도 없다. 이런 사정 때문에 학원은 일정 시간 동안 학생의 성취도에 대한 책임으로부터 자유로울 수 있는 것이다.

셋째, 선행학습은 학생들을 학원에 장기간 묶어두기가 좋다. 선행학습 프로그램은 대체로 학생의 능력을 넘어서는 내용과 수준으로 진행되기 때문에 학원을 과감히 정리하고 혼자 공부하기란 쉽지 않은 일이다. 실제로 선행학습 한 내용에 대한 학원의 자체 평가 결과는 보통 그 학생의 학교 성적에 비해 낮게 나타난다. 그렇지만 그것이 학원을 떠나는 원인이 되지는 않는다. 왜냐하면 선행학습 한 내용에 대한 이해도가 떨어진다는 그 사실이 거꾸로 학원 강의를 재수강해야 하는 이유가 되기 때문이다. 이 같은 이유 때문에 선행학습은 학습 효율성이 떨어진다는 결정적인 문제점에도 불구하고, 학원이 수강생을 장기간 붙들 수 있는 가장 효과적인 수단이 된다.

넷째, ‘선행학습 = 좋은 학원’ 이라는 이미지 효과를 얻는다. 선행학습을 많이 할수록 우수한 학생이라는 그릇된 도식을 가진 학부모들이 볼 때, 어느 학원이 학교 진도를 수년씩 앞지르는 선행학습을 한다는 것은 그만큼 그곳에 우수한 학생들이 많다는 뜻이다. 이는 그

학원이 수수한 프로그램과 뛰어난 분위기를 가진 좋은 학원이라는 생각으로 이어진다. 이 같은 사정 때문에 학원들은 우수한 학원이라는 생각으로 이어진다. 이 같은 사정 때문에 학원들은 우수한 학원이라는 이미지를 얻기 위해서라도 경쟁적으로 강도 높은 선행학습 프로그램을 개발해 운영하는 것이다.

<그림 2> 학원 등 사교육 시장이 선행학습을 선호하는 이유



이와 같이 선행학습은 학원을 비롯한 사교육 시장의 입장에서 보면 많은 이점이 있는 ‘효과’ 상품이다. 특목고 입시의 변화로 선행학습에 대한 필요가 상당 부분 줄어들었음에도 불구하고 여전히 수학과 영어 교과를 중심으로 초등학교, 중학교 단계에서의 선행학습 관행이 잘 줄어들지 않는 이유는 선행학습의 필요와 효과를 부풀려 선전하는 학원의 마케팅 요인이 자리를 잡고 있다.

(3) 불안과 경쟁 심리에 따라 선행학습을 요구하는 수요자의 의식

선행학습을 부추기는 환경에서 불안과 경쟁 심리에 따라 선행학습을 요구하는 수요자(학생과 학부모)의 의식 또한 선행학습을 유발하는 요인으로 작용을 한다.

선행학습에 대한 학생과 학부모의 심리에는 여러 층위가 있다. 높은 난이도의 각종 시험과

교육과정 때문에 방어적 차원에서라도 이를 대비해야한다는 압박감, 남보다 1점이라도 더 받아서 경쟁에서 앞서야 한다는 적극적인 경쟁 심리, 선행을 하지 않으면 뒤처진다는 학원과 언론, 옆집 엄마 등이 주도하는 왜곡된 정보 때문에 생기는 불안감 등이 있을 수 있다. 이런 수요자의 의식을 비교육적인 희생에 감수하더라도 경쟁에서 이기려는 ‘이기주의’로 싸잡아 비판을 해서도 안 되고, 그렇다고 해서 그 모든 것은 어쩔 수 없는 것이기 때문에 정당한 것으로 인정할 수도 없다. 어쨌든 선행학습의 수요자인 학생과 학부모가 갖는 이런 종류의 복합적인 의식은 정책 및 제도 요인과 사교육 시장의 마케팅 요인과 맞물리면서 선행학습 경향을 지속하고 증폭시키는 실체로서 역할을 하고 있는 것은 분명하다.

<표 7> 선행학습 유발요인 정리

선행 학습 유발요인	내용	비고
정책 및 제도 요인	지나치게 어려운 학교 시험	개별 학교 수준의 정책 및 제도 요인
	개별 학교의 속진(速進) 교육과정 편성 및 운영	
	정상적인 교육과정 수준을 뛰어넘는 대학별고사와 대입전형	
	양과 난이도가 높은 국가 수준 교육과정	정부 수준의 정책 및 제도 요인
점수 위주의 높은 변별력을 요구하는 수능제도와 대입반영 방식		
사교육 시장의 마케팅 효과	상대평가 내신제도에 따른 획일적인 평가	-
	수요자의 경쟁과 불안 심리를 자극하여 선행학습 수요를 조장하는 마케팅	
수요자의 의식	경쟁과 불안 심리 등	-

3. 선행학습 유발요인 해소를 위한 대책 수립의 원칙

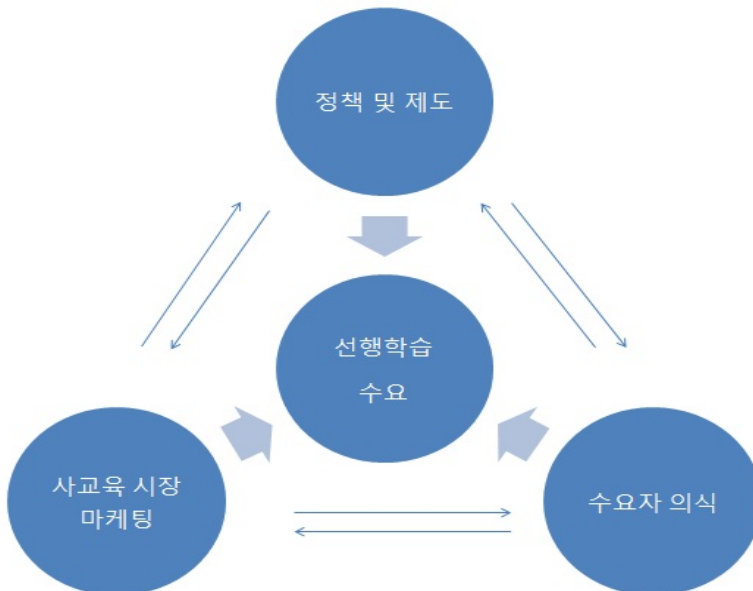
(1) 정책 및 제도 개선과 동시에 사교육 시장 및 수요자의 의식 요인에 대한 접근 필요

앞에서는 선행학습을 유발하는 요인에 대해 정책 및 제도 요인, 사교육 시장의 마케팅 효과, 수요자의 의식 등으로 구분하여 살펴보았다. 선행학습 관련 대책을 검토할 때, 일반적인 접근은 선행학습을 유발하는 정책 및 제도 요인에 초점을 맞추는 것이다. 하지만 선행학습

대책이 제대로 효과를 발휘하기 위해서는 정책 및 제도 요인만이 아니라 사교육 시장과 수요자의 의식 변화를 동시에 추구하는 정책적 접근이 필요하다.

왜냐하면 선행학습 수요가 처음 만들어지기 시작하는 시점에서는 선행학습을 유발하는 정책과 제도가 먼저 있고, 이에 대응한 사교육 시장의 선행학습 상품 개발과 수요자의 선택이 뒤따르는 과정을 거치지만, 선행학습이 보편화된 단계에서는 이와 같은 선후관계가 더 이상 유효하지 않기 때문이다. 선행학습이 사교육 시장의 보편적인 현상으로 자리를 잡은 상황에서는 학원을 비롯한 사교육 시장의 마케팅은 물론이고 경쟁이나 불안 심리에 휩싸인 수요자의 적극적인 요구가 선행학습 수요를 창출하는 실체로서 작동하고 선행학습을 유발하는 정책과 제도를 강화시키기도 한다. 예를 들어, 사교육 시장의 선행학습 경향이나 선행학습에 대한 학생과 학부모의 넘쳐나는 요구에 대응하기 위하여 학교에서 선행학습 방식의 교육과정을 운영하게 된다. 또한 입시에서는 선행학습을 받은 학생을 우수한 학생으로 간주하여 이들을 우대하는 방식으로 입학전형을 운영하는 현상이 발생하는 것이다. 그리고 학교를 비롯한 공교육 기관의 이러한 운영은 또 다시 사교육 시장과 수요자의 선행학습 수요를 자극하는 요인으로 작용한다. 요약하면, 정책 및 제도 요인, 사교육 시장의 마케팅, 수요자의 의식 사이의 선후관계가 더 이상 존재하지 않고 각각의 요인이 서로에게 부정적 영향을 강화하는 악순환의 고리가 형성된다.

<그림 2> 선행학습 유발요인의 악순환 작동 방식



따라서 선행학습 관련 대책은 선행학습 수요를 만들어내는 근본원인인 정책 및 제도를 개선하기 위한 노력과 함께 부풀려질 대로 부풀려진 사교육 시장과 수요자의 의식을 효과적으로 제어할 수 있는 정책적 접근을 동시에 고려해야하는 것이다.

(2) 과도한 선행학습 관행을 되돌리는 반전의 계기(터닝 포인트) 마련

현재 선행학습을 유발하는 요인은 너무나 다양하고 복잡적이다. 이런 상황에서 수요자인 학생과 학부모는 소위 ‘죄수의 딜레마’ 현상을 겪고 있다고 볼 수 있다. 선행학습을 유발하는 정책과 제도가 바뀔 것이라는 신뢰도 가질 수 없고, 사교육 시장의 마케팅과 주변의 분위기는 선행학습에 참여하지 않으면 금세 뒤쳐질 것 같은 불안감을 계속 자극하는 상황에서 누구하나 선뜻 멈추지 못하고 모두가 불편함과 희생을 감수하고 있는 상황인 것이다.

따라서 우리 사회에 너무나 만연한 선행학습 문제를 해결하기 위해서는 마치 ‘범죄와의 전쟁’을 선포하는 것과 같이 더 이상 선행학습 관행을 용인하지 않겠다는 사회적 합의와 결단을 통해 반전의 시점(터닝 포인트)을 마련하는 것이 필요하다. 이를 계기로 정부는 다양한 유발요인에 대처하는 단기/중장기 정책을 종합적이고 일관되게 추진하면서 정책과 제도 개선에 대한 신뢰감을 높이고, 동시에 선행학습의 효과와 폐해 등과 관련하여 수요자의 잘못된 의식을 바로잡는 캠페인을 강력하게 벌여나가야 한다. 이런 분위기 속에서 비로소 학생과 학부모 등 선행학습 수요자는 아무한테도 도움이 되지 않는 선행학습 관행을 함께 멈추자는 일종의 사회적 합의에 도달할 수 있으며, 학교를 비롯한 공교육 기관 역시 학교 안팎의 선행학습 경향에 굴복하지 않고 교육과정을 독심 있게 운영할 수 있는 계기를 마련할 수 있다.

(3) 선행학습 유발원인 해소를 위한 단기와 중장기 대책 구분

선행학습 관련 대책을 추진함에 있어서 단기와 중장기 대책을 구분하는 것이 필요하다. 당장 효과를 발휘할 수 있는 단기 대책은 단호하게 실행하여 과도한 선행학습 경향에 일정한 제동을 걸고, 다른 한편에서는 선행학습을 유발하는 근본 토양을 개선하기 위한 중장기 대책이 동시에 추진되어야 한다.

앞에서 분석한 선행학습 유발요인에서 개별 학교 수준의 정책 및 제도 요인, 그리고 사교육 시장과 수요자의 의식을 관리하기 위한 대책은 단기 대책 영역에 속한다고 볼 수 있다. 한편 단순히 선행학습 관련 대책에 그치지 않고 전반적인 사교육 감소와 공교육의 질 개선을 위한 정책과도 긴밀한 연관성을 갖는 정부 수준의 정책 및 제도 요인은 주로 중장기 대책 영역으로 분류할 수 있다.

4. 선행학습 유발요인 해소를 위한 대책 방안

(1) 선행학습 금지법 제정

선행학습을 유발하는 개별 학교 수준의 정책 및 제도를 바로잡고, 학교 밖 사교육 시장의 과도한 선행학습 상품에 대한 규제 등 선행학습 관련 단기 대책을 동시에 효과적으로 실현하기 위해서는 선행학습 금지법 제정이 반드시 필요하다. 선행학습 금지법의 규제 대상에는 구체적으로 다음과 같은 내용이 포함된다.

■ 개별 학교의 어려운 시험과 속진(速進)형 교육과정 운영에 대한 규제

교육과정을 준수해야하는 학교가 교육과정을 벗어나는 문제를 시험에 출제하고, 진도를 앞서서 나가는 속진(速進) 교육과정을 운영하는 것은 어떠한 이유로도 정당화될 수 없다. 선행학습 금지법에서는 이와 같이 개별 학교가 선행학습을 유발하는 학교 시험과 교육과정을 편성·운영할 수 없음을 명시하고, 이에 대한 교육청과 교과부의 지도/감독에 대한 책임을 명확히 한다.

■ 개별 대학의 정규교육과정을 뛰어넘는 수준의 입학전형 운영에 대한 규제

비록 대학의 자율권이 확대되었다고 하더라도, 각 대학이 운영하는 입학전형은 고교교육의 정상화와 사교육 유발요인 억제라는 공공적 목적을 벗어나서는 안 된다. 이와 관련하여, 고등교육법 시행령은 제35조 제2항에서 ‘대학의 장은 논술 등 필답고사를 시행하는 경우 초·중등교육이 추구하는 본래의 목적을 훼손하지 아니하도록 운영하여야 한다’ 라고 규정하고 있으며, 대교협은 2008년 이사회에서 본고사 형태의 시험을 실시하지 않겠다고 의결한

바 있다. 그러나 고등교육법 시행령의 규정은 지나치게 추상적이고, 대교협 의결은 아무런 법적 근거를 갖지 못하는 권고 사항이기 때문에 실효성을 갖지 못하는 상황이다.

따라서 선행학습 금지법에서 고등학교 및 대학교의 입학전형이 중학교 및 고등학교 교육과정의 수준과 범위를 벗어나지 않는 범위에서 실시되어야 하며, 본고사 형태의 시험을 실시할 수 없음을 명확히 하여 규제의 구체성과 법적 근거를 통한 실효성을 확보할 필요가 있다.

■ 학원 등 사교육 시장의 과도한 선행학습 상품에 대한 규제

선행학습 금지법에서는 선행학습을 유발하는 정책 및 제도 요인에 대한 규제와 함께 학교 밖 사교육 시장에서 과도하게 팽창한 선행학습 상품에 대한 규제 조항을 두도록 한다. 구체적인 규제는 예를 들어 수학이나 유아영어전문학원(소위 ‘영어유치원’) 등과 같이 문제가 가장 심각하고 규제의 실효성을 명확하게 담보할 수 있는 교과 또는 영역에 초점을 맞춘다.

※ <선행학습 금지법 제정의 이점>

이와 같은 내용으로 선행학습 금지법을 제정하여 선행학습 대책을 추진할 때 갖는 장점은 두 가지이다. 이는 앞에서 정리한 선행학습 대책 수립의 원칙과 긴밀한 관계가 있다.

첫째, 선행학습 금지법 제정을 통해 선행학습을 유발하는 개별 학교 수준의 정책 및 제도 요인 개선, 그리고 사교육 시장 및 수요자의 요구에 따라 과도하게 발생한 학교 밖 선행학습 프로그램에 대한 효과적인 규제를 동시에 추진하는 것이 가능하다. 물론 선행학습 금지법을 제정하지 않고, 각 요인에 대한 대책을 개별적으로 추진할 수도 있지만 이런 방식으로는 정책의 구심력과 정책 간 시너지 효과를 기대하기 어렵다. 따라서 정책 추진의 효과를 극대화하기 위해서는 선행학습 금지법 제정을 통해 선행학습을 유발하는 각 요인에 대한 단기 대책으로 필요한 내용을 한 곳에 모으고, 이를 근거로 개별 정책을 동시에 강력하게 추진하는 방식이 합리적이다.

둘째, 선행학습 금지법 제정이 갖는 의미는 단순한 법 제정의 의미를 넘어 선행학습 관행을 더 이상 용인하지 않겠다는 사회적 합의와 의지의 표현이기 때문에, 선행학습 금지법 제정을 통해 학교 안팎의 과도한 선행학습 관행을 되돌리는 반전의 출발점(터닝 포인트)을 마련할 수 있다. 선행학습 금지법 제정은 정부로 하여금 선행학습 관련 대책을 강력하고 지속적인 방식으로 추진하는 출발점을 제공하게 될 것이다. 또한 그 결과, 마치 브레이크가 고장 난 폭주기관차처럼 달려가는 학교 안팎의 과도한 선행학습 관행에 일정한 제동이 가해지면서, 사교육 시장의 프로그램 변화와 수요자의 의식 변화, 일선 학교의 교육과정 준수 움직임 등을 이끌어내는 계기가 될 것이다.

(2) 특목고 입시 개선과 심화된 고교 서열체제 재검토

중고등학교의 지나치게 어려운 학교 시험과 자사고를 중심으로 하는 속진(速進)형 교육과정(수학 교과) 운영은 근본적으로 상대평가 내신이 당락에 결정적 영향을 미치는 특목고 입시와 고교 서열체제의 심화에 원인이 있다. 내신 비중이 증가하면서 특목고 수요가 높은 지역을 중심으로 변별력 확보를 위해 점점 더 어려운 문제를 내는 경향이 강화된 것이다. 또한 자사고가 생겨나면서 고교 서열체제가 더욱 심화되었기 때문에, 학생 입장에서 보면 특목고나 자사고 진학을 희망하는 경우 진학 이후의 속진(速進)형 교육과정과 치열한 내신 경쟁을 대비하기 위해 중학교 시기부터 선행학습에 몰두할 수밖에 없게 된다.

따라서 일차적으로는 개별 학교가 어려운 시험문제 출제와 속진(速進)형 교육과정 운영을 못하도록 관리하는 것이 중요하지만, 보다 근본적으로는 상대평가 내신 중심의 특목고 입시 제도를 ‘선(先) 지원, 후(後) 추첨’ 방식으로 개선하는 것이 필요하고 심화된 고교 서열체제에 대해서도 전면적인 재검토가 이루어져야 한다. 이는 선행학습 유발요인 해소뿐만 아니라 중학교와 고등학교 교육의 정상화를 위해서도 반드시 필요한 정책이다.

(3) 국가 수준 교육과정의 양과 난이도 조정

양이 많고 높은 난이도의 교육과정의 문제는 정책적으로 반드시 바로 잡아야 한다. 특히 선행학습과 관련하여 특히 문제가 되고 있는 수학 교과의 양과 난이도를 조정하는 일은 시급하다. 이와 관련하여 중상위권 학생들에게 초점이 맞춰진 교육 내용을 국가 교육과정의 ‘기본’으로 삼고 하위권 학생들에게는 ‘보충’ 학습을 진행하는 현행 체제의 기본 골격에 대한 재검토가 필요해 보인다는 지적은 매우 타당하다고 할 수 있다⁴²⁾. 수학 교과의 내용을 중하위권 학생들에게 초점을 맞춰 적정화하여(즉 교육 내용을 좀 더 감축하고 수준을 낮추어) 국가 교육과정의 ‘기본’으로 삼되, 진로(전공) 계획이나 개별적인 흥미 또는 능력 수준에 따라 희망하는 학생들에게는 추가적인 학습 기회를 제공하는 방향으로 교과 교육과정의 기본 골격을 재구조화, 다양화하는 방안을 검토할 필요가 있다는 주장이다.

한편 수능 준비를 위해 고등학교 2,3학년 이과에서 2년 동안 배우는 수학을 늦어도 3학년

42) ‘2009 개정 교육과정에 따른 국어/수학/영어과 교과 교육과정 개선 방향’ (김재춘, 2010)

1학기 중간고사 이전에 마치는 구조적인 교육과정의 파행 운영 문제는 수능에서 2,3학년 때 배우는 네 과목 중에서 한 과목(기하와 벡터)을 시험범위에서 제외하는 것으로 우선 해결이 가능하다. ‘수리 가형’ 또는 앞으로 시행되는 ‘수리 B형’ 에서 반영되는 과목을 수학 I, 수학 II, 적분과 통계 세 과목으로 축소하여 일선 학교의 교육과정 편성과 운영에서 구조적으로 속진이 일어나지 않도록 배려하는 것이다. 그리고 제외되는 과목(기하와 벡터)의 경우에는 대학 모집단위(전공)의 특성에 따라 내신에서 필수적으로 반영하는 교과목으로 지정하여 필요한 학생들만 3학년 2학기에 선택하여 이수하도록 하면 될 것이다.

(4) ‘쉬운’ 수능 기초 유지와 수능 자격고사 전환

초등학교 고학년 시기부터 시작되어 고등학교까지 이어지는 수학 교과와 선행학습은 궁극적으로 수능 시험에서의 고득점을 목표로 하고 있다. 가장 어렵고, 그래서 주요 대학 입시에서 상위권 변별의 도구로 사용되는 교과가 바로 수학(수리 영역)이기 때문이다.

따라서 과도한 선행학습 경향에 대한 가장 근본적인 해결책 중 하나는 현재 추진되고 있는 ‘쉬운’ 수능의 기초를 유지하고, 중장기적으로는 수능 시험을 애초의 도입 취지인 자격고사 성격의 시험으로 전환하는 것이다. 수능 시험이 자격고사 성격의 시험으로 전환되면 수험생의 준비 부담이 획기적으로 줄어들기 때문에, 이른 시기부터 굳이 애써서 선행학습을 해야 할 이유가 사라지게 된다.

(5) 대학의 전공 모집단위별 특성화 반영

수능을 자격고사로 전환하여 모든 학생이 공부해야하는 필수적인 수학의 양과 난이도를 낮춘 후에, 대학의 모집단위(전공) 특성에 따라 입시에서 반영하는 내신 수학 교과와 이수 과목을 달리할 필요가 있다. 어문 계열과 같이 수학이 최소한으로 필요한 전공, 경상 계열과 같이 수학이 상대적으로 적극적으로 요구되는 전공, 자연 계열 중에서도 의대나 생명공학 등과 같이 수학의 활용 빈도가 높지 않은 전공, 물리학이나 공학과 같이 상당 수준의 수학을 필요로 하는 전공 등 모집단위의 특성에 따라 입시에서 지원 자격과 전형자료로 요구하는 수학 교과와 과목을 <표 8>과 같이 다르게 지정하는 것이다.

<표 8> 대학 모집단위(전공) 특성에 따른 수학 교과 반영 방식(예시)

대학 모집단위	공통	내신 반영 과목
어문 계열	자격고사 수능 (수학, 수학 I)	없음
경상 계열		미적분, 확률과 통계
생명공학 계열		없음
이공 계열		수학II, 적분과 통계, 기하와 벡터

이와 같이 수학 교과 반영을 모집단위(전공)의 특성에 따라 반영을 하게 되면, 모든 학생이 굳이 자신의 진로(전공)나 적성과도 맞지 않는 수학 공부를 선행학습에 의존하여 무조건 많이, 어렵게 공부할 이유가 사라지게 된다. 이는 선행학습 부담을 감소시킬 뿐만 아니라 고교 단계에서 자신의 적성과 흥미, 능력 수준 등에 따른 선택형 교육과정을 실질적으로 정착하고, 고교와 대학 교육의 연계를 높이는 차원에서도 바람직한 방식이라고 할 수 있다.

(6) 획일적인 상대평가 내신제도의 개선

선행학습은 기본적으로 모든 학생이 똑같이 배우는 동일한 진도를 배우는 것을 전제로 실시되는 문제풀이와 반복학습 형태이기 때문에, 이런 방식으로 대비가 가능한 학교 평가의 문제를 바로잡는 일이 선행학습 관행을 해결하는 가장 근본적인 처방이 될 것이다. 만약 학교의 평가가 사교육이 아무리 해도 따라 잡을 수 없는 선진국형 평가 방식(결과 평가보다는 과정 평가, 객관식 평가보다는 질적 평가, 일제식 학년 평가보다는 가르친 교사가 평가하는 학급별/교사별 평가)으로 전환된다면, 학원을 비롯한 사교육 시장의 선행학습 프로그램은 원천적으로 대비가 어려워질 것이다.

5. 나오며

최근 들어서는 교육청과 교과부도 선행학습 폐해의 심각성을 인식하면서 선행학습 관련 대책을 추진하고 있으며, 이는 반가운 일이다. 하지만 이런 대책이 분명한 효과를 거두기 위해서는 선행학습 금지법 제정을 통해 보다 전면적이고 단호한 접근이 필요하다고 본다. 단기 대책과 관련된 내용은 선행학습 금지법을 중심으로 묶어서 강력하게 추진하고, 중장기적으로는 선행학습이 가능하도록 만드는 근본 토양을 점차 바뀌어나가는 정책적 접근을 시작해야 할 때이다. 사교육걱정없는세상이 이번에 추진하는 선행학습 금지법 제정 운동이 우리 사회의 과도한 선행학습 관행을 근본적으로 개선하는 출발점 역할을 할 것으로 기대한다.

■ '선행학습 금지법 제정' 위한 연속토론회 일정

기 간	주 제	토 론	내용
1차 토론회 (5/15, 화요일)	선행학습 금지법 제정의 필요성과 전반 실태 파악	김승현 (사교육걱정없는세상 정책실장)	발제
		이종태 (전 한국청소년정책연구원 원장)	논찬
		임미령 (수도권생태유아공동체 이사장)	논찬
		신현승 (영재과학전문학원 원장)	논찬
		이남수 ('솔빛엄마의 부모 내공키우기' 저자)	논찬
2차 토론회 (6/1, 금요일)	수학 선행학습의 실태와 바람직한 규제 방안	안상진 (사교육걱정없는세상 수학과교육포럼 부대표, 해성여고 수학교사)	발제
		최수일 (前 전국수학교사모임 대표, 수학교육연구소 소장)	발제
		홍진곤 (건국대학교 수학교육과 교수)	논찬
		최영석 (송파청산수학원 원장)	논찬
		조성실 (서울이문초등학교 교사)	논찬
		윤경숙 (교육과학기술부 수학교육 정책팀장)	논찬
3차 토론회 (6/8, 금요일)	조기영어교육의 실태와 바람직한 규제 방안	김승현 (사교육걱정없는세상 정책실장)	발제
		최민석 (윤중초등학교 영어전담교사)	발제
		김영우 (국제영어대학원대학교 교수)	논찬
		이윤진 (육아정책연구소 부연구위원)	논찬
		노성임 (푸른미래 언어치료센터 원장)	논찬
		박상화 (교육과학기술부 영어교육정책과 교육연구관)	논찬
		황선준 (前 스웨덴 국립교육청 국장)	발제
4차 토론회 (6/14, 목요일)	선행학습을 금지하는 해외 각국의 사례	류청산 (경인교대 생활과학교육과 교수)	발제
		김현숙 ('영국학교 시민교육' 저자)	발제
		김창환 (한국교육개발원 연구위원)	발제
		이 연 (프랑스노을리비아, 이화여대 국제학부박사과정)	발제
		김춘진 국회의원	축사
5차 토론회 (6/21, 목요일)	선행학습 실태 전국 조사 결과 발표와 유발 원인 해소를 위한 제도적 대책	한정훈 (사교육걱정없는세상 정책대안연구소 연구원)	발제
		김승현 (사교육걱정없는세상 정책실장)	발제
		신문규 (교육과학기술부 사교육대책팀장)	논찬
		최상덕 (한국교육개발원 미래교육연구실장)	논찬
		정병오 (좋은교사운동 대표)	논찬
		장은숙 (참교육을위한전국학부모회 회장)	논찬
		이경자 (공교육살리기학부모연합 대표)	논찬
		6차 토론회 (7/5, 목요일)	선행학습 금지 특별법 시안 발표 공청회
신문규 (교육과학기술부 사교육대책팀장)	논찬		
이현욱 (참여연대 민생희망본부 본부장, 변호사)	논찬		
김현국 (사단법인 정책연구소 '미래와 균형' 소장)	논찬		
유경선 (김춘진 국회의원 보좌관)	논찬		



사교육걱정없는세상

공동대표: 송인수, 윤지희 공식카페: www.noworry.kr 전화: 02-797-4044~6 팩스: 02-797-4484

주소: 서울시 용산구 한강로1가 197번지 유진빌딩 4층 메일: noworry@noworry.kr