



여의도연구원

국민행복을 디자인합니다

Vol.2014-05

# 여연브리프

YDI BRIEF

발행일 2014년 11월 6일

## 선행교육규제특별법; 과잉규제인가, 극약처방인가?

### - 목 차 -

#### 요 약

I. 왜 규제법안을 만들었나? .....	1
II. 특별법은 공교육 정상화를 어떻게 촉진할까? .....	5
III. 공교육 정상화를 위해 무엇을 해야 하나? .....	8
참고문헌 .....	12

작성 : 노명순 연구위원  
(02) 2070-3326



## 《 요 약 》

- 지난 대선 때 여야 후보 모두 교육공약으로 내걸었던 **선행교육 규제에 대한 법률이 2014년 2월 20일 국회를 통과하고 9월 12일부터 시행되고 있음.** 교육부는 이 법이 학부모의 경제적 부담을 덜고 학교 내 공정한 경쟁과 교사의 정상적인 수업을 촉진하여 학생의 창의력 계발 및 인성 함양을 포함한 전인적 교육을 위해 제정되었다고 밝히고 있음.
- 정부는 공교육만 제재하는 반쪽자리 법이라는 논란에도 불구하고 규제 법안을 만들었음. 이는 선행교육이 실질적으로 많이 이루어지는 곳은 공교육 보다는 사교육 영역이나, **선행교육을 일으키는 직접적인 원인은 상대평가 내신제도, 어려운 입학전형, 교육과정과 진도 불일치 등 공교육 영역에서 많이 발생하기 때문임.**
- 그런데 특별법은 통과되자마자, 논란을 일으키며 여러 비판에 직면하였음. 사실상 공교육에 대한 ‘법적 제재’이기 때문에, 여러 이해관계자는 각자의 입장에서 **공교육 정상화를 위한 불가피한 법**이라고 하기도 하고, **사교육의 선행교육을 직접 규제하지 않기 때문에 법의 실효성을 의심하기도 함.**
- 그러나 이렇게라도 하지 않으면 **선행교육의 폐해를 사실상 방관하는 것임.** 특별법 자체가 온전한 해답이 될 수는 없음. 참여정부부터 시행해온 여러 사교육 경감대책에서 보듯이 하나의 정책으로 정책목표(공교육 정상화를 통한 사교육비 경감)를 달성하는 것은 불가능하다는 것을 알 수 있음. **공교육 정상화를 위해서는 단계적 접근이 필요함.**
- **선행교육규제특별법은 공교육 정상화를 위한 새로운 시작의 일부로서 공교육과 사교육 간의 선순환을 만들기 위한 극약처방임(단기대책).** 이와 동시에 학교-제도-사회 분야별로 중장기 대책을 가동함으로써 사교육 영역만 비대해지는 우리의 고질병을 근본적으로 고칠 수 있기를 기대함.



# I. 왜 규제법안을 만들었나?

## □ 입법 취지

- 지난 대선 때 여야 후보 모두 교육공약으로 내걸었던 선행교육 규제에 대한 법률이 2014년 2월 20일 국회를 통과하고 9월 12일부터 시행되고 있음. 교육부는 이 법이 학부모의 경제적 부담을 덜고 학교 내 공정한 경쟁과 교사의 정상적인 수업을 촉진하여 학생의 창의력 계발 및 인성 함양을 포함한 전인적 교육을 위해 제정되었다고 밝히고 있음.
- 선행학습은 예전부터 존재하는 학습방식 중 하나임. 특히 고교에 진학하기 전에 대부분의 중3은 고교에서 배울 내용을 어느 정도 미리 공부해 가는 것이 관행임. 그런데 최근 선행교육의 수준과 정도가 지나쳐 무분별하게 경쟁적으로 확산됨으로써 과열양상이 심각한 수준임.
  - 일부 학원에서는 정상적인 교육과정보다 7년 이상 선행학습 시키기도 하며,<sup>1)</sup> 심지어 영유아기까지 선행교육이 행해지면서 각종 부작용이 도를 넘어서고 있음. 이는 학부모가 과중한 사교육비를 부담하게 할뿐만 아니라, 학생의 정상적인 뇌발달까지 저해할 수 있다는 연구결과도 있음.
- 이에 정부는 공교육만 제재하는 반쪽자리 법이라는 실효성 논란에도 불구하고 규제 법안을 제정함. 선행교육이 실질적으로 많이 이루어지는 곳은 공교육보다는 사교육 영역이나, 선행교육을 일으키는 직접적인 원인은 상대평가 내신제도, 어려운 입학전형, 교육과정과 진도 불일치 등 공교육 영역에서 많이 발생하기 때문임.
  - 즉, 공교육에서 국가·시도·학교 교육과정에 앞서 교육하는 것과 과도한 선행 학습을 유발하는 요인<sup>2)</sup>(입학전형과 학교시험)을 금지하여 초·중·고등학교의 교육 과정 운영을 정상화하여 사교육을 확대시키는 악순환을 공교육에서 먼저 끊고자 하는 의도임.

1) 서울 강남구의 P학원은 고3 과정인 화학Ⅱ를 초교 6학년에게, 강서구 C학원은 대학 2학년때 배우는 정수론을 중학생에게 가르친다(한국일보, 2014.10.13. 입시의 늪).

2) 중3이 고교 입학 전에 보는 반배치고사가 고1 과정에서 출제되고, 대학별고사의 자연계 논술의 경우 2013학년도 주요 15개 대학의 문제 중 약 40%가 대학과정에서 출제되는 등 학교에서 선행교육을 유발하는 요인을 규제하고자 함. 즉, 학교가 학생이 선행학습을 하도록 내몰지 않겠다는 취지임.

□ 주요 경과

- 국회를 통과한 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」은 박근혜 대통령의 대선공약인 ‘공교육 정상화 특별법’과 교육시민단체인 ‘사교육 걱정없는세상’에서 제안한 ‘선행교육 금지법’이 그 시초임.
  - 두 법안은 우리나라 학교교육이 비정상적이 되고, 학부모에게 과도한 사교육비를 부담시키는 주원인으로 선행교육을 꼽고 있으며, 전체적인 규제의 방향도 비슷함. 다만, 사교육 영역에 대한 규제를 어떻게 할 것인지에서 큰 차이를 보였음.
- 이후, 여당은 ‘공교육 정상화 촉진에 관한 특별법(안)’을, 야당은 ‘선행교육 규제에 관한 특별법(안)’을 제출하였는데, 여야 합의에 의하여 국회 교문위에서 통합안을 만들어 통과시켰음. 이는 선행교육의 문제를 시급히 해결해야 할 과제로 여야가 함께 인식하고 있음을 보여주는 것임. 법안에는 사교육에 대한 직접적인 규제는 반대한 여당의 입장이 반영되어 통과되었음.

<표 1> 선행교육규제특별법의 제정 과정

일 정	주요 내용
1980.7.30.	국보위, 과외교습 전면금지
2000.4.27.	헌법재판소, 개인과외금지 위헌결정(98헌가16 등)
2012.7.25.	시민단체 ‘사교육걱정없는세상’, 선행교육규제법 법안 시안 발표
2012.9.25.	교육과학기술부, ‘선행학습 해소대책’ 발표
2012.10.8.	문재인 대선후보, ‘선행학습 과외, 법으로라도 규제 필요’ 발표
2012.11.21.	박근혜 대선후보, 선행교육 규제 공약 발표
2013.4.16.	민주당 「선행교육 규제에 관한 특별법」 입법 발의 - 초등학교·중학교 학생에 대한 사교육 기관에서의 선행교육 및 이에 대한 광고·선전 금지 - 미취학 아동, 국가 교육과정에 편성되어 있지 않은 과목을 학습하려는 초등학생의 선행교육은 그 과정이 최초로 개설된 학년의 수업시수를 초과할 수 없음
2013.4.30.	새누리당, 「공교육 정상화 촉진에 관한 특별법」 발의 - 사교육 영역을 규제 대상에서 배제
2014.2.20.	국회, 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」(약칭: 선행교육규제특별법) 통과
2014.3.11.	「선행교육규제특별법」 제정·공포
2014.4.10.	「선행교육규제특별법 시행령」 입법예고 - 입학전형 반영 금지 사항, 징계 및 행재정 제재 등에 대한 세부내용, 그 밖에 선행학습 영향평가 절차 등 법 시행에 필요한 사항 규정
2014.9.11.	「선행교육규제특별법 시행령」 제정
2014.9.12.	「선행교육규제특별법」 시행

## □ 특별법에 대한 비판론 다수

- 특별법은 통과되자마자, 논란을 일으키며 여러 비판에 직면하였음. 사실상 공교육에 대한 ‘법적 제재’이기 때문에, 여러 이해관계자는 각자의 입장에서 공교육 정상화를 위한 불가피한 법이라고 하기도 하고, 사교육의 선행교육을 직접 규제하지 않기 때문에 법의 실효성을 의심하기도 함. 비판의 상당수는 다음 2가지 사안으로 인한 것임.
- 사교육의 선행교육 자체에 대한 규제없이 광고만 금지
  - 선행교육은 실제로 사교육에서 더 많이 발생하고 있기 때문에 사교육의 선행교육을 규제해야 특별법의 실효성 담보할 수 있다는 지적이 많음에도 불구하고, 특별법에서는 사교육의 선행교육 자체를 금지하는 내용은 빠지고 그에 대한 광고만 규제하고 있음<sup>3)</sup>. 결과적으로 현행법이 공교육만 금지시키는 상황을 초래한 것인데, 이에 대해 대부분의 언론은 ‘사교육의 배만 불러주는 법’이라고 비판함.
- 부적절한 약칭으로 인한 혼란: 선행학습금지법 vs. 선행교육규제법
  - 특별법 제2조에서는 ‘선행교육’과 ‘선행학습’의 개념<sup>4)</sup>을 구별하고 있는데, 두 개념의 가장 큰 차이점은 선행의 주체임. 전자는 교육을 제공하는 측에 의해, 후자는 학습자에 의해 발생하는 것임. 특별법에 의하면, 학생이 스스로 하는 선행학습은 규제대상이 아님. 따라서 ‘선행학습금지법’은 부적절한 표현이며, ‘선행교육규제특별법’이 적절한 약칭임.
  - 그런데, 정부 측에서 ‘공교육정상화법’으로 부르는 것과 달리, 대부분의 언론에서는 ‘선행학습금지법’으로 약칭하여 기사화하고 있음. 이로 인해 마치 특별법이 학생들이 스스로 하는 예습까지 무분별하게 규제하는 것으로 오해할 여지를 주고 있으며, 오해 속에서 상당량의 기사가 생산되기도 함.

3) 왜냐하면, 위헌 논란과 법의 실효성 때문임. 과거 과외 규제가 헌법재판소에서 ‘국민의 행복 추구권을 과도하게 침해한다’는 이유로 위헌이 결정되었음. 과외 규제와 달리 특별법에서는 사교육 일반을 규제하는 것이 아니라 선행교육만 금지하기 때문에 합헌이라는 견해도 있지만, 결국 입법과정에서 위헌 논란이 고려되었음. 또한 사교육 영역에서의 선행교육은 현실적으로 규제가 어렵고(모든 학원 프로그램에 대한 행정적 감독 사실상 한계), 법률 위반자만 과다하게 양산할 소지가 많음.

4) ‘선행교육’이란 교육관련기관이 교육부장관이 정한 초·중등학교 교육과정(국가교육과정) 및 교육감이 정한 초·중등학교 교육과정(시·도교육과정)과 단위학교 교육과정(학교교육과정)에 앞서서 편성 또는 제공하는 교육 일반을 말함. ‘선행학습’이란 학습자가 국가교육과정, 시·도 교육과정 및 학교교육과정에 앞서서 하는 학습을 말함.

- 이외에도 이 법안은 학생을 학원으로 내몰고, 교사의 수업자율권을 침해하며, 공교육의 획일화를 유도할 것이며, 결과적으로 이전의 여러 사교육비 경감 대책과 마찬가지로 사교육비를 줄이지 못하고 오히려 사교육비를 증가시키는, 정책의 시행착오로 끝날 것이라는 비판이 있음.
  
- 이러한 여러 비판에도 불구하고, 특별법을 제정한 이유는 선행교육의 폐해가 너무나 심각하기 때문임. 무엇보다 학교의 의미가 변색되었음. 학교가 새로운 것을 배우는 곳이 아니라 시험 보는 곳, 이미 배운 것을 확인하는 곳으로 전락하였음.
  - 현재 이에 대한 학교현장의 자정능력이나 자기조절능력이 없기 때문에 불가피하게 법으로 금지하는 상황에 이른 것임. 정부가 이렇게라도 하지 않으면 선행교육의 폐해를 사실상 방관하는 것임. 특별법 자체가 온전한 해답이 될 수는 없음. 단지, 공교육 정상화를 위한 새로운 시작의 일부로 인식해야 함.



## Ⅱ. 특별법은 공교육 정상화를 어떻게 촉진할까?

### □ 법안의 주요 내용

- 선행교육 및 선행학습을 유발하는 공교육 요인 규제
  - 편성된 교육과정에 앞서는 학교 진도와 방과후학교 운영 금지
  - 각종 교내 시험 및 대회에서 선행학습을 유발하는 평가 금지
  - 입학예정 학생에 대한 선행교육과 반배치 고사에서 배우지 않은 내용 출제 금지
- 고교와 대학의 입학전형 규제
  - 고교, 대학의 입학전형에서 이전단계의 교육과정 범위와 수준을 넘어서는 평가 금지
  - 특성화중, 특목고, 자사고, 대학별고사 실시하는 대학은 입학전형 종료 후 '선행학습 영향평가' 실시
- 사교육의 광고 규제
  - 학원이나 과외교습자가 선행학습을 유발하는 광고 또는 선전 금지
- 위반시 처리 조항
  - 교원징계: 시정명령이나 변경명령을 받고 정당한 사유없이 이행하지 않으면 해당 교육관련기관의 장에 대한 징계의결 요구
  - 행정 제재: 사안에 따라 학교운영경비 삭감, 입학정원 모집정지. 각각 최대 15% 초과는 불가

### □ 기대효과

- 단기적으로는 선행교육규제특별법이 사교육 영역을 축소시킬 가능성은 낮아 보임. 그러나 중장기적으로는 선행교육을 어느 정도 억제하는 효과를 발휘할 것으로 판단됨.
- 학교(공교육)에서 선행교육과 선행교육 유발행위가 금지됨으로써 악순환의 고리(비정상적인 공교육→사교육 확대→선행교육 일반화→공교육 약화)를 끊는 계기가 될 것임.

- 특히, 교육과정과 진도를 일치시켜 선행교육이 필요없는 수업풍토가 조성되고,
  - 학교시험(지필평가, 수행평가, 반배치고사, 각종 교내대회 등)은 교육과정 내에서 배운 내용에서만 출제되며,
  - 사교육 없이 준비할 수 있는 공정한 입학전형을 마련하기 위한 대학의 노력이 더해질 것을 기대하고 있음.
- 선행교육규제특별법은 결과(사교육비 감소)를 억누르던 기존의 정책과는 달리, 원인(공교육에서 발생하는 선행교육 및 선행교육 유발요인)을 제어하는 방식을 선택한 것으로, 다소 시간이 걸리겠지만 장기적으로는 사교육비도 경감될 것으로 예상됨.

## □ 현실적 한계

- 규제 대상의 개념 모호: 예습 vs. 심화학습 vs. 선행학습
- 특별법에서는 예습, 선행학습, 심화학습의 개념을 별도로 구분하지 않고 있는데, 현실적으로 이들 간의 차이를 구분하기 어려움. 특히, 위계적 과목인 수학·과학을 제외한 국어·영어·사회 등의 과목에서 예습, 선행, 심화의 구분이 어려운 상황임<sup>5)</sup>. 이로 인해 선행교육에 대한 행정적 판단을 할 때 기준설정에서 논란의 소지가 있음.
- 낮은 현장성: 특별법의 내용과 학교현장 간의 괴리감
- 선행교육에 대한 판단기준은 사후적임. 학교가 편성한 학기별 교육과정(4월, 9월 공시)을 기준으로 하되, 구체적 사안은 ‘교육과정정상화심의위원회’ 심사의결로 결정할 예정인데, 이로 인해 교사와 교장의 학습권이 소극적으로 행사될 수 있음.
  - 무엇보다 학교 현장은 선행학습 여부를 판단할 기준도 마련돼 있지 않을 뿐더러, 교육과정 계획표와 학교 내 시험지를 매년 교육청에 제출하는 것에 대해 불필요한 규제 증가로 인식하고 있음.
  - 또한 일반고에 대한 역차별 가능성이 있음. 특히, 학원이 적은 도시외곽지역이나 농산어촌지역에서 방과후학교를 적극 활용하여 수능을 대비하던 학생일수록 손해를 볼 수 있음.

5) 2013년 1월 교총에서 전국 초중고 교사 386명을 대상으로 실시한 설문조사에서 수학·과학을 제외한 다른 과목에서 시험문제가 교육과정을 넘어서는지 여부를 명확히 규정하기 어렵다는 것에 대해 76.1%가 동의하였음.

○ 특별법의 실효성에 대한 의심

- 선행교육은 주로 학교보다는 학원이나 과외에서 발생함. 그런데 현행법에서는 사교육기관의 선행교육 프로그램은 규제 대상이 아닐뿐더러, 학원의 선행교육 광고를 금지하고는 있지만, 위반시 제재하는 규정은 없음. 이로 인해 사교육이 더욱 확대되는 풍선효과와 공교육의 무력화라는 예기치 못한 결과를 가져올 것에 대한 우려가 큼.
- 또한 개인의 수준과 역량에 따른 학습에 대한 국가의 규제가 타당한가하는 의문이 있음. 예습과 복습, 심화 및 선행학습은 학생과 학부모의 지극히 사적인 의사결정임. 그런데 법으로 국가가 규제를 가하는 것은 과잉규제가 될 수 있음.

### Ⅲ. 공교육 정상화를 위해 무엇을 해야 하나?

- 참여정부부터 시행해온 여러 사교육 경감대책을 살펴보면, 하나의 정책으로 정책목표(공교육 정상화를 통한 사교육비 경감)를 달성하는 것은 불가능하다는 것을 알 수 있음. 이번에도 공교육 정상화는 선행교육 규제만으로 이루어지지 않음을 기억해야 함.
- 선행교육규제특별법은 공교육과 사교육 간의 선순환을 만들기 위해 공교육을 먼저 규제하는 극약처방이라고 볼 수 있음. 앞서 언급된 대로 법안의 현실적 한계로 인해 당분간 공교육 현장에서는 혼란이 있을 수 있지만, 특별법은 공교육 정상화를 위한 응급조치로 이해되어야 함. 따라서 정책목표 달성을 위해서는 단계적이고 동시적인 접근이 필요함.

#### □ 학교에서: 변화의 흐름 수용해야

- 현재 우리나라 공교육에는 구패러다임과 신패러다임이 공존하고 있음<sup>6)</sup>. 교사와 학부모는 이러한 현실에 대해 각성하고, 변화를 수용할 수 있어야 함.
  - 우선, 선행교육규제특별법이 현장에 무리를 일으키지 않고 적용되어야 함.
  - 상대평가에서 성취평가제로 변화 정착: 선행교육을 유발하는 가장 근원적인 토대로 지적되는 것이 친구와의 경쟁을 전제로 한 상대평가 내신제도임. 그러나 현재 중고등학교에서는 학년별로 상대평가에서 성취평가제로 평가 방식이 이동하고 있는 중임. 향후 이러한 평가방식의 변화가 정착되면 학교 수준의 선행교육은 바로잡을 것으로 예상됨.

#### □ 제도에서: 변화 촉진자가 되어야

- 국가수준 교육과정의 양과 난이도의 합리적 조정을 통한 학습량 적정화 도모
  - 선행교육규제특별법의 제1조에서는 이 법의 목적을 ‘공교육을 담당하는 초·중·고의 교육과정이 정상적으로 운영되도록 하기 위하여’라는 표현이 있음.

6) 강력한 생활지도, 야간자율학습과 보충수업 실시, 주입식 강의식 수업, EBS 문제풀이 반복 등 구패러다임은 전통적인 방식을 추구함. 이와 달리 신패러다임은 학생자치회 활성화, 배움 중심 수업과 프로젝트 학습의 강화, 과정 중심의 평가체제 구축, 특성화 교과목 개설 등의 모습을 보임(김성천, 2014).

여기에는 현재 공교육의 교육과정이 '바람직한 것'인데 정상적으로 운영되지 못하고 있다는 전제가 깔려있음. 그러나 이러한 전제는 현실과 차이가 있음.

- 우리나라는 초·중·고 간 교육과정 간극이 큰 편이고<sup>7)</sup>, 무엇보다 고교 교육과정이 수능에 종속되어 있음<sup>8)</sup>. 이러한 현행 교육과정은 학생과 학부모의 불안감을 가중시킴. 이를 해결하기 위해 정부에서는 특별법 시행과 동시에 고교의 교육과정 편성 자율권을 확대하여 고교의 경우 학기별이 아닌 학년 별로 짜도록 했으나 여전히 무리라는 지적이 많음.
- 향후 교육과정 적정화를 통해 구조적으로 개별 학교에서 속진이 일어나지 않도록 해야 함. 얇게 많이 배우는 것이 아니라 학습량이 적더라도 깊고 의미있게 배우는 방식으로 전환해야 함.

### ○ 입학전형 방식의 변화

- 평가 패러다임의 변화: 결과보다는 과정 평가, 양보다는 질적 평가, 상대평가 보다는 절대평가로, 일제식 학년별 평가보다는 가르친 교사에 의한 학급별·교사별 평가로의 방향전환이 필요함.
- 공교육 중심의 입학제도 구축: 고입의 경우 지난 정부부터 특목고, 자사고, 과학고 입학전형에서 자기주도학습전형을 도입하여 중학교에서의 선행교육 수요 경감을 위한 정책적 노력을 하고 있음. 이와 같이 대입전형에서도 고교 교육과 입학전형 연계를 강화하여 공교육에서 충분히 대입전형을 준비할 수 있어야 함.
- 대입경쟁 완화: 초·중·고 학교급간 역할 분담을 통해 중·고교 시기에 자신의 특기·적성을 발견하여 직업 결정이 이루어질 수 있도록 여건을 조성하여 대입경쟁을 완화해야 함.

7) 교육과정과 교과서가 학생의 흥미와 수준을 충분히 고려해서 만들어지기 보다는 교육과정과 교과서에 관여하는 이들의 전공 이해관계가 우선시됨. 교육과정 적정화와 슬림화는 오래전 부터 언급되었지만 현실에서 반영되지 않음. 이러한 간극은 학습에 대한 공포감을 일으키고 이를 해소하기 위한 전략으로 선행교육에 의존하게 됨. 유치원 학부모는 초등학교 교육과정에 대한, 초등학교 학부모는 중학교 교육과정에 대한, 중학교 학부모는 고등학교 교육과정에 대한 공포감을 갖고 있음(김성천, 2014).

8) 수능이 3학년 2학기 진도 중인 11월에 실시되기 때문에 현실적으로 고교 3년 과정을 2년에 마치고 있음. 한정된 시간 내에 많은 내용을 가르쳐야 하기 때문에 진도빠기 수업은 필연적임. 사실상 선행이 없으면 대입이 어려움.

## ○ 보다 적극적인 정책 홍보 필요

- 정부는 정책의 방향을 설정하고 법안 내용을 정치하게 구축하는데 그 역할을 그치는 것이 아니라, 국민을 설득하고 이해시키는 것이 무엇보다 중요함.
- 선행교육규제특별법으로 인해 공교육의 선행만 금지된다는 것에 초점을 맞춘 여러 비판이 있는데, 앞서 살펴본 것처럼 특별법은 공교육 정상화라는 보다 큰 그림에서 수행되는 여러 정책 중 하나임을 부각시켜 국민의 이해와 동의를 구해야 함.

## □ 사회에서: 새로운 패러다임을 수용하는 인식의 변화

## ○ 시민의식 함양을 통한 사회풍토 개선

- 선행교육이 확산되는 근본적인 원인은 학벌주의와 대학서열화 하에서 남들보다 우위를 점하도록 애쓰게 만드는 경쟁체제 때문임. 사회적 모순은 그대로 둔 채 선행교육만 금지시킨다고 공교육이 정상화될 수 없음.
- 현 수준에서는 교육정책이 바뀐다 하더라도 학벌주의, 대학서열화, 학부모의 불안심리가 존재하는 한 사교육이 사라지거나 감소하기 매우 어려움. 예컨대, EBS를 통한 정부의 수능과외가 효과적이라 하더라도 점수를 더 얻기 위해서는 사교육에 의존하는 현상이 있는 것이 사실임. 이런 수준의 시민의식에서는 어떠한 법과 규제도 효과를 거두기 어려움. 서열화된 구조에 떠밀리지 않고 각자 소신껏 대학과 학과를 선택하는 것이 우리 사회 내에서 자연스러워질 때 공교육의 근본적 문제해결을 모색하는 기반이 마련될 것임.

## ○ ‘공교육 정상화’ 개념에 대한 사회적 합의

- 법의 궁극적 목적은 선행학습을 금지하는 것이 아니라 공교육을 정상화하는 것임. 따라서 선행교육이 더 이상 필요 없도록 공교육을 바꾸어야 하는데, 무엇이 정상적인 공교육인가에 대한 논의가 부족한 실정임. 향후 이에 대한 사회적 합의를 바탕으로 개념 정립과 인식공유가 필요함.
- 예컨대, 우리나라 공교육이 추구하는 가치(목적)는 ‘가난의 대물림 끊을 수 있는 기회 제공하는 것이다’, ‘개개인의 꿈과 끼를 살릴 수 있는 기회를 마련하는 것이다’ 등 대략적인 사회적 합의가 마련되어야 함.

## □ 결어

- 교육정책을 결정하고 집행하는 과정, 문제를 해결하는 과정에는 많은 시간과 노력이 필요하다는 것과, 교육문제는 더 이상 교육부만의 문제가 아니라 여러 분야의 협력 하에 결실을 맺을 수 있다는 것을 기억해야 우리나라의 공교육이 정상화되고 국민으로부터 신뢰받을 수 있음.
- 여러 논란 속에서 제정·공포된 선행교육규제특별법이 대선공약 달성이라는 정치적 목적 외에 ‘공교육 정상화’라는 정책목표를 이루기 위해서는, 특별법은 단기적이고 부분적인 대책으로 그 효과는 일시적일 뿐임을 기억하고, 특별법 시행과 동시에 중장기 대책을 동시다발적으로 작동시켜야 함.
- 다른 정책의 시행을 수반하지 못하면 학원 등 사교육과 학부모의 불안심리는 오히려 선행교육규제특별법을 무력하게 만들 것임. 반드시 특별법과 연계된 중장기 대책을 함께 수행하여 국민의 신뢰를 받는 공교육체제를 확립할 수 있어야 함.

## 참고문헌

- 강은희 (2013). 공교육정상화촉진특별법안, 추진과 전망. 교육개발, 40(2), 통권 184호 (2013년 여름), 70-76.
- 교육부 (2014). 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 시행령안」 입법예고. (2014.4.10.). 보도자료.
- 교육부 (2014). 공교육정상화법 시행, 어떻게 적용될까요: ‘공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법’ 매뉴얼 북.
- 김성준 (2014). 규제개혁의 첫 걸음, 효과 없는 규제는 과감히 버려야. KERI Column. 한국경제연구원.
- 김성천 (2014). 선행교육 금지를 넘어 공교육 정상화를 모색해야 한다. 정책네트워크 내일 주최 공교육 정상화를 위한 ‘선행교육규제법’ 보완방안 정책토론회 자료집. (2014.3.18.). 서울.
- 김승현 (2013). 선행학습 금지 법제화 찬성: 공교육 정상화를 위한 최소한의 토대. 국회보, 통권 555호(2013년 2월), 92-93.
- 김정래 (2014). 규제3: 교육 규제 실상과 ‘보이지 않는’ 폐해. 자유경제원 칼럼 No.5. 자유경제원.
- 신중섭 (2014). 국가는 규제 만능에서 벗어나고, 시민도 성숙해져야. KERI Column. 한국경제연구원.
- 안상진 (2014). 선행교육 규제법의 필요성과 실효성 분석. 정책네트워크 내일 주최 공교육 정상화를 위한 ‘선행교육규제법’ 보완방안 정책토론회. (2014.3.18.). 서울.
- 열린사회참교육학부모회 (2013). 왜, 선행학습을 금지해야 할까?. 서울: 베이직북스.
- 윤유진 (2014). ‘공교육정상화법’의 제정 취지와 배경. 한국교육과정평가원 주최 제1차 ‘공교육 정상화’ 정책 포럼 자료집. (2014.7.25). 서울.
- 이범 (2014). 선행교육 규제법: ‘공교육 정상화’ 취지 살리려면 고교엔 시행 유예해야. 신동아, 57(4), 310-313.
- 조문호 (2013). 선행학습 금지 법제화 반대: 국민의 기본권 제한 ... 사교육비 경감책 마련해야. 국회보, 통권 555호(2013년 2월), 94-95.
- 황준성 (2013). 「공교육 정상화 촉진에 관한 특별법안」 등 선행교육 규제 법제화 관련 쟁점 및 향후 방향. 교육정책포럼, 241, 12-16. 한국교육개발원.
- “오전엔 영어유치원, 오후엔 학원” 영유아부터 쳇바퀴 돌 듯. (2014.10.13.). 한국일보, A05.
- 혹시 당신도 ‘수포자’입니까 (2014.10.18.), 시사iN, 제370호, 46-48.





여의도연구원은 국가발전과 국민행복을 위한 정책을 개발하고, 정책정당 발전을 통한 새로운 정치문화 구현에 기여하기 위하여 「여연브리프」를 발간하고 있습니다.

「여연브리프」의 전문은 [www.ydi.or.kr](http://www.ydi.or.kr)에서도 보실 수 있습니다.

원고의 내용은 필자 개인의 의견이며, 새누리당과 여의도연구원의 공식견해와 일치하지 않을 수 있습니다.



**여의도연구원**

서울특별시 영등포구 국회대로 76길 22 기계산업진흥회 신관 3층  
전화: (02) 2070-3300 팩스: (02) 2070-3331 (우 150-729)