



■ 초1·2학년 영어 방과후 무제한 허용의 부작용을 막기 위하여 실효적인 제한을 촉구하는 논평 (2019.3.20.)

무제한적으로 허용된 초1,2 방과후 영어 선행교육, 사립초와 공립초 영어 격차 및 교육과정 파행 막기 위해 최소한의 안전장치가 필요합니다.

- ▲ 국회가 지난 3월 13일 초등 1,2학년 영어 방과후학교 과정에 대하여 무제한적으로 선행교육을 허용하는 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 (이하 ‘선행교육규제법’) 일부개정안을 통과시킨데 이어 정부는 어제(3월 19일) 국무회의에서 해당 개정안을 의결하였음
- ▲ 선행교육규제법은 교육과정의 정상화와 학생의 건강한 발달을 위해 제정된 것으로 선행교육 금지를 원칙으로 하고 있어 아주 제한적인 상황에서 그 예외를 허용해야 함에도 불구하고, 면밀한 검토없이 초1,2 영어 방과후학교 과정을 무제한 허용하는 결정을 함으로써 국가 스스로가 교육과정의 파행을 초래함
- ▲ 실제 사립초는 최대 주당 22시간 방과후학교 영어교육을 실시할 것으로 보이며 사립초 입학 준비하는 유아대상 영어학원의 비용은 대학등록금의 2배로 극심한 영어 교육의 양극화 현상이 일어날 것임. 이로 인하여 영어유치원- 사립초로 이어지는 트랙과 평범한 공교육 제도의 트랙은 극복할 수 없는 간극이 벌어질 것으로 예상됨
- ▲ 교육과정의 파행을 막고 학생의 건강한 발달을 보장하는 최소한의 안전장치로서 초등 1·2학년 영어 방과후 과정의 시수·내용·방법 등을 제한하는 지침 및 시행령의 마련이 필수적임
- ▲ 청와대 부대변인과 교육부장관은 초 1,2 영어 방과후학교 과정을 허용하더라도 부작용을 최소화할 수 있는 기준들을 마련할 것이라고 밝혔는데 이에 따라 실효적인 지침, 시행령 등을 즉각 입안하여 공교육의 정상화와 학생의 건강한 발달을 보장해야 할 것임
- ▲ 특히 사립초가 집중되어 있는 서울시교육청의 경우 교육의 양극화 완화와 교육평등의 가치를 실현할 수 있는 선도적인 지침을 마련해야 함

국회가 지난 3월 13일 초등 1,2학년 영어 방과후학교 과정에 대하여 무제한적으로 선행교육을 허용하는 공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법 일부개정안을 통과시킨데 이어 정부는 어제(3월 19일) 국무회의에서 해당 공포안을 의결하였습니다. 초등 1·2학년 영어 방과후학교 과정을 아무런 제한 규정 없이 허용한다는 법률개정안 가결은 교육과정의 파행을 유발하며 사립초의 영어 몰입교육 및 이를 준비하는 유아대상 영어학원의 성행을 부활시켜 교육 양극화 및 불평등을 심화시킬 것입니다. 나아가 국가의 영어교육정책을 신뢰하여 교육과정을 중심으로 공부하던 아이들의 학습권을 침해하는 등 그 부작용이 심각할 것이므로 당장 그 보완대책을 마련해야 합니다.

■ 국회 교육위원회 법안심사소위에서 통과된 것처럼 영어 방과후학교 과정을 시한·방법·내용에 대해 아무런 제한 사항 없이 영구적으로 허용한다면 영유아 영어사교육비가 치솟을 것으로 예상된다

선행교육규제법은 본래 무분별한 선행교육으로 인해 학교교육이 피폐해지고 학생들의 발달에 적합하지 않은 교육을 강요하는 병리적인 현상을 해결하고자 제정되었습니다. 선행교육규제법의 목적을 정한 제1조는 “이 법은 「초·중등교육법」에 따라 공교육을 담당하는 초·중·고등학교의 교육과정이 정상적으로 운영되도록 하기 위하여 교육관련기관의 선행교육 및 선행학습을 유발하는 행위를 규제함으로써 「교육기본법」에서 정한 교육 목적을 달성하고 학생의 건강한 심신 발달을 도모하는 것을 목적으로 한다.”고 하여 공교육정상화 및 학생발달권 보장이라는 선행교육규제법의 취지를 더욱 분명히 하고 있습니다. 이어 제8조는 “학교는 국가교육과정 및 시·도교육과정에 따라 학교교육과정을 편성하여야 하며, 편성된 학교교육과정을 앞서는 교육과정을 운영하여서는 아니 된다. 방과후학교 과정도 또한 같다.”라고 규정하여 이 법의 목적을 달성하기 위한 적합한 수단으로 방과후학교 과정을 포함하여 학교 교육과정에서 선행교육 및 선행교육 유발행위를 금지하고 있습니다.

학교교육의 정상화와 학생의 건강한 발달은 우리교육에서 양보할 수 없는 매우 중요한 가치입니다. 그리고 선행교육규제법은 이러한 가치를 실현하기 위한 핵심적 방편으로 학교에서의 선행교육을 원칙적으로 금지한 것입니다. 따라서 이에 대한 예외를 정하기 위해서는 합리적이고 객관적인 근거가 존재해야만 하고 그 근거가 존재하더라도 선행교육금지의 허용은 매우 제한적이고 신중한 검토 과정을 거쳐야 합니다. 그러나 이번 개정은 갑작스럽게 이루어진 것으로 면밀한 검토의 과정이 없었던 것으로 보입니다. 본래 초등 1,2학년 영어 방과후 선행 프로그램은 3년간 한시적으로만 허용하여 2018년 2월 28일 그 유효기한이 만료되었고 일몰 처리된 상태였는데 이번 개정은 이러한 일몰정책을 느닷없이 뒤엎고 금지된 지 단 1년 만에 무제한적으로 선행교육을 허용한 것입니다. 허용을 예의주시하던 사립초도 의아해하는 매우 갑작스러운 결정이었으므로 초1,2 영어 방과후학교 과정을 법 적용의 예외로 두는 것에 대하여 근거의 합리성 및 타당성을 따져보거나 허용하였을 경우의 부작용 등에 대해서 면밀하게 검토할 시간적 여유가 없었을 것입니다.

신중한 검토 없이 이루어진 이번 결정으로 국가는 스스로가 만든 교육과정을 부정하는 자기모순을 초래했고 선행교육규제법의 취지를 완전히 무시하여 학교교육을 신뢰한 학생들의 학습권을 침해하게 될 위기에 처해있습니다. 초등1,2 영어 방과후의 선행교육 무제한 허용으로 학원과 방과후 영어 선행 프로그램을 통해 선행학습을 하고 온 학생들이 대부분을 차지할 것이고 초중등교육법 제조에 따라 여러 전문가들이 학생의 발달 및 교육의 적합성을 고려하여 만든 국가교육과정이라는 법령은 그 힘을 잃게 될 것입니다. 학교 교육과정의 정상적 운영, 공교육에 대한 최소한의 신뢰를 담보하기 위해서라도 법률이 시행되기 전 합리적인 안전장치가 반드시 마련되어야 합니다.

■ 실제 사립초는 최대 주당 22시간 원어민 영어교육을 실시할 것으로 보이며 이러한 사립초 입학 준비하는 유아대상 영어학원 (일명 영어유치원)의 비용은 대학등록금의 배로 극심한 영어 교육의 양극화 현상이 일어날 것이며 이로 인하여 영어유치원- 사립초로 이어지는 트랙과 평범한 공교육 제도의 트랙은 극복할 수 없는 간극이 벌어질 것으로 예상됨.

뿐만 아니라 초 1,2 영어 방과후학교 과정의 무제한 허용은 심각한 교육의 양극화를 유발할 수 있습니다. 2017년 사립초의 방과후 영어 수업 시수를 살펴보면 최대 22차시로 일반 초등학교에서는 따라오기 어려운 차시의 영어 수업을 배치하고 있었습니다.

[표1] 초 1·2 영어 방과후 허용 시 사립초의 영어 수업 시수(2017년)

학교명	주당 영어 방과후학교 시수
매원초	2017년 12-13 (2018년 미정)
영훈초	10-13
상명초	10
서울삼육초	8
한신초	8
태강삼육초	6-22

※ 태강삼육초의 경우 1차 영어 방과후학교 6차시, 2차 영어 방과후학교(선택, 8교시) 8-16차시, 2차 영어 방과후학교 심화반(8,9교시) 8차시로 구성되어 있음.

지난해 교육부 장관의 영어 방과후학교 과정의 허용 입장 발표로 사립초 입학 경쟁률은 전년도 1.8 대 1에서 2.0 대 1로 0.2%p 소폭 상승했습니다. 이제 국회가 법을 개정해 합법적으로 영어 방과후학교를 할 수 있는 상황에서 내년 2020학년도 사립초 경쟁률은 더욱 큰 폭으로 상승할 가능성이 있습니다. 사립초 경쟁률이 늘면 사립초 준비를 위하여 매우 높은 수준의 사교육비를 지출해야 하는 유아대상 영어학원의 수요가 증가할 수 있습니다.

사교육걱정없는세상이 지난 7월 유아대상 영어학원의 비용을 조사한 결과, 서울시 반일제 유아대상 영어학원의 월평균 총 교습비는 약 102.3만원(최대, 씨게이트잠실어학학원 216만원)으로, 연간비용으로 환산하면 사립유치원비의 약 6.4배, 대학 등록금의 약 2배에 해당하였습니다.

【용어정리】

- 월 평균 교습비 : 분당 교습비X교습시간
- 월 평균 총 교습비 : '월 평균 교습비'에 모의고사비, 재료비, 급식비, 기숙사비, 차량비와 같은 기타경비를 포함하는 실제 부담 교습비

[표2] 서울시 유아대상 영어학원 월 평균 비용 현황

항목	비용(원)	
	2016년 12월	2017년 12월
①월 평균 교습비	942,978	942,344
②월 평균 기타경비 (모의고사비, 재료비, 급식비, 기숙사비, 차량비 포함/ 피복비는 제외)	87,266	80,598
월 평균 총 교습비(①+②=③)	1,030,244	1,022,942

※ 월 평균 교습비 외에 재료비, 급식비, 차량비 등 역시 매월 지출되는 항목이므로 월 평균 총 교습비에 산정함.

서울시 반일제 이상 유아대상 영어학원의 월 평균 총 교습비를 1년 단위로 환산하면 약 12,275,301원으로, 사립유치원에 자녀를 보내는 학부모가 1년간 부담해야 하는 189만 6천원(출처: 교육부 2017년 12월 보도자료)의 약 6.4배에 달합니다. 또한 2018년 4년제 대학 연간 등록금 약 671만원(출처: 교육부·한국대학교육협의회)의 약 2배에 해당합니다.

서울시에서 가장 비싼 유아대상 영어학원은 강남구에 위치한 게이트압구정어학학원과 게이트대치어학학원(두 곳 모두 YBM계열)로 월 평균 총 교습비가 월 223만 3천원에 달했으며, 이 학원의 월 교습비를 연간 비용으로 환산하면 2,691만 6천원에 달합니다.

[표3] 월 평균 총 교습비가 가장 비싼 유아대상 영어학원 상위 5곳

순위	학원명	지역	월 평균 총 교습비(원)	교습시간(분)
1	게이트압구정어학학원	강남구	2,243,000	6,650
	게이트대치어학학원	강남구	2,243,000	6,650
3	비씨컬리지잇방배어학원	서초구	2,200,000	8,400
4	게이트서초어학학원	서초구	2,193,000	6,650
5	씨게이트잠실어학학원	송파구	2,160,000	8645

※ 같은 학원의 다른 교습과정이 순위에 중복되는 경우 제외.

월 200만원을 호가하는 영유아대상 영어학원의 비용은 일반 학부모들은 감당하기 어려운 비용입니다. 영어방과후 허용은 이와 같은 고비용의 영어유치원- 사립초로 이어지는 트랙을 더욱 강화할 것이며 평범한 공교육 제도의 트랙과는 극복할 수 없는 간극이 벌어질 것으로 예상됩니다. 결국 사립초 1:2

학년 영어 선행교육 허용은 전체 영유아 사교육 시장 폭증 등의 나비효과를 일으킬 것입니다. 서민 정책으로 알고 추진했는데 “영어 유치원 → 사립초 지원 → 국제중 → 특목고”로 대변되는 특권 트랙이 강화되는 상황으로 연출될 것이 우려되는 상황입니다.

■ 법률의 시행전 초등 1·2학년 영어 방과후 과정의 시수·내용·방법 등을 제한하는 지침 및 시행령 마련이 필수적으로 요구됨

이러한 심각한 부작용을 막기 위해서는 합리적인 수준에서의 제한 기준들이 반드시 마련되어야 합니다. 교육과정이 완전히 훼손되지 않도록 암기와 지식 전달의 중심의 교육이 아닌 **놀이와 체험 중심의 교육**이 이루어져야 하고 문법 학습 중심이 아닌 **음성 언어 중심의 활동**을 통해 학생의 건강한 발달을 도모해야 할 것입니다. 나아가 **주당 최대 차수를 제한함**으로써 교육불평등의 심화를 막기 위한 최소한의 안전장치를 마련해야 할 것입니다.

실제로 공립초등학교 영어전담 교사의 전언에 따르면 학교마다 자율적으로 운영하여 차이가 있겠지만 보통 방과후 영어 수업 차수는 주당 4차시 정도로 운영되었으며 학원에 가는 아이들은 방과후 영어를 듣지 않는 등의 이유로 수요가 많지 않아 그 정도의 차수밖에 개설되지 못하고 있는 상황이라고 분석하였습니다.

또한 2015 개정 교육과정의 초등학교 영어 교과목의 편제와 시간 배당기준을 살펴보면 그림 1과 같이 3-4학년 주당 2차시, 5-6학년 주당 3차시로 초등학교에서는 최대 3차시를 넘지 못하는 것으로 구성되어 있었습니다.

[그림1] 2015 개정 교육과정

【편제와 시간 배당 기준】

구 분		1~2학년	3~4학년	5~6학년
교 과 (군)	국어		408	408
	사회/도덕	국어 448	272	272
	수학	수학 256	272	272
	과학/실과	바른 생활 128	204	340
	체육	슬기로운 생활 192	204	204
	예술(음악/미술)	즐거워 생활 384	272	272
	영어		136	204
소계		1,408	1,768	1,972
창의적 체험활동		336		
		안전한 생활 (64)	204	204
학년군별 총 수업시간 수		1,744	1,972	2,176

지난 3월 12일에 발표한 통계청 사교육비 조사 결과를 살펴보더라도 차수의 제한이 가능함을 확인할 수 있습니다. 그림2와 같이 초등학교 영어사교육 참여율이 방과후학교 허용시 2017년 40.5%에서 금지 후 2018년 40.7%로 0.2%p 아주 소폭 상승하였습니다. 이를 통해 초등 1,2 영어 방과후학교 과정 일몰이 초등학교 영어 사교육에 주는 영향력은 매우 미미하며 초등 1,2학년 영어 방과후학교 과정의 금지로 인한 사교육 풍선 효과 거의 없다는 것이 이번 통계청 사교육비 조사 결과에 나타났습니다.

[그림2] 2019년 3월 12일에 발표한 사교육비 통계 부분

과목 및 유형	2018	2017
	초등학교 (%)	초등학교 (%)
영어	40.7	40.5

이와 같이 사립초등학교 1-2학년 방과 후 차수가 4차시 정도에 지나지 않는다는 점, 현행 교육 과정이 5-6학년의 경우에도 3차시를 넘지 않는다는 점, 사립초등학교는 이에 비해 주당 최대 22차시까지도 방과후 영어 수업을 운영하는 점, 2018년 사교육비 통계를 보더라도 금지 전후로 사교육이 폭증되지 않았다는 현황을 종합해 볼 때, “초 1, 2, 영어 방과후학교의 수업 차시는 해당 학교급(초등학교)의 영어 과목 정규 교육과정에서 운영하고 있는 최대 차시를 넘지 않도록 한다.”는 제한 규정을 반드시 마련해야 할 것입니다. 이러한 차수제한과 더불어 위에서 언급한 놀이 중심, 언어 중심 등의 내용을 담은 기준을 일단 지침으로 시행하고 보다 구속력을 높이기 위해서는 시행령으로 입안되어야 합니다.

■ 청와대 부대변인과 교육부장관은 영어 방과후학교를 허용하더라도 부작용을 최소화할 수 있는 기준들을 마련할 것이라고 밝혔는데 이에 따라 실효적인 지침, 시행령 등을 즉각 입안하여 공교육의 정상화와 학생의 건강한 발달을 보장해야 할 것임

정부는 갑작스런 초1,2 방과후학교의 무제한 허용으로 인한 부작용을 인식하고 이에 대한 보안책을 강구하겠다는 의사를 밝혔습니다. 청와대 부대변인은 서면브리핑을 통해 “영어 방과후학교를 허용하더라도 학생들 부담이 없도록 가이드라인에 기준을 마련하고, 올해 1학기 중 영어 방과후학교가 시작될 수 있도록 관련 교육청과 노력해 나갈 것”이라고 밝혔습니다. 또한 2018년 12월 26일 개최된 국회 교육위원회 회의에서 김혜영 의원이 “초등학교 1학년과 2학년의 영어 방과후학교가 무제한 허용되었을 경우 사립학교와 국공립학교 간의 현격한 격차가 발생되어질 수도 있으므로 수업 시수 및 영어 내용의 구체적인 양태를 시행령 등에서 정하도록 해야 한다”고 의견을 내자 교육부 장관은 “사립학교 등 일부에서 과도하게 영어 지식 전달 위주의 교육 프로그램이 되지 않도록 시행령에 잘 반영할 수 있도록 하겠다.”고 확답하였습니다.

[그림3] 2018년 12월 26일 국회 교육위원회 회의록

○김해영 위원 공교육 정상화 촉진 및 선행교육
규제에 관한 특별법 일부개정법률안에 대해서 말
씀을 드리겠습니다.

초등학교 1학년과 2학년의 영어 방과후학교 과
정 같은 경우에 이 법률이 이렇게 통과가 되었을
시에는 사립학교와 국공립학교 간의 현격한 격차
가 발생되어질 수도 있다고 보여집니다.

때문에 초등학교 1·2학년 영어를 방과후학교
에서 운영을 하더라도 수업 시수라든지 또 영어
과정 내용의 구체적인 양태를 시행령이라든지 이
런 하위법규에서 정할 수 있도록 그런 내용이 필
요하지 않을까 하는 생각입니다.

이상입니다.

중략

○부총리겸교육부장관 유은혜 예, 김해영 위원
님께서 말씀해 주신 것처럼 이게 사립학교 등 일
부 과도하게 영어 지식 전달 위주의 교육 프로그
램이 되지 않도록 시행령에 잘 반영할 수 있도록
하겠습니다.

그러나 정부는 법 시행일이 3월 26일로 얼마 남지 않았음에도 내실 있는 제한 기준들을 제시하지 못하고 있습니다. 정부는 공식적으로, 합리적인 제한 규정 마련에 대하여 확약하였으므로 이에 대하여 국가기관으로서 책무성을 가지고 실질적이고 실효성있는 제한 기준들을 지침, 나아가 시행령으로 입안하고 학교에서의 부작용이 최소화되도록 조치해야 할 것입니다.

■ 특히 사립초가 집중되어 있는 서울시교육청의 경우 교육의 양극화 완화와 교육평등의 가치를 실현할 수 있는 선도적인 지침을 마련해야 함

2015년을 기준으로 사립 초등학교의 경우 전국 75개교 중 서울에만 39개교가 위치하고 있어 교육양극화 및 교육불평등의 격차를 줄이기 위해서는 서울시교육청의 역할이 매우 중요합니다. 사립초들은 1,2학년 영어 방과후가 금지된 2018년에도 영어교육을 부각시키기 위해 전교생 영어독서프로그램을 운영한다던가 정규교육시간에 영어도서관 수업을 진행하는 등의 편법적인 행동도 서슴치 않았습니다. 이제 방과후 영어의 무제한 허용으로 사립초, 유아대상 영어학원의 트랙에 날개를 달아준 셈입니다. 그 동안 경제적 불평등이 교육 불평등으로 이어지는 통계와 숫자, 사례들을 많이 접해왔습니다. 그러나 초등 1,2학년은 공교육의 출발시점에 서 있는 단계로 이 아이들에게 공정한 교육의 출발선을 반드시 지켜주어야 합니다. 이를 위하여 서울시교육청은 놀이중심, 언어중심의 방과후 영어 수업이 이루어질 수 있도록 현실가능한 가이드라인을 마련하고 더불어 주당 최대 차수 등에 대한 제한 기준을 두어야 할 것입니다.

■ 우리의 요구

1. 선행교육 규제법 개정에 따라 초 1, 2 방과후 영어가 부활됨으로 사립초등에서는 일반초가 뒤따라갈 수 없는 수준의 영어 몰입교육이 시행되어 영어교육 양극화 및 초등 영어 사교육비 증가가 심각하게 우려됩니다. 정부는 즉각 이에 대한 보완책, 즉 놀이와 체력 중심, 음성 언어 중심, 주당 최대 차수 제한 등의 대책을 마련하십시오.
2. 특히 교육부 장관은 선행교육 규제법 개정과 관련, 국회 교육상임위에서 초 1,2방과 후 영어 교실 허용에 따른 사립초와 일반초의 영어 양극화 문제가 의원들 사이에서 제기되자 사립초의 과도한 방과후 영어 시수를 바로잡기 위해 시행령에 그 내용을 담겠다고 답변한 바 있습니다. 그 답변에 상응하는 조치를 즉각 취하십시오.
3. 17개 교육청들, 특히 서울교육청은 관내 다수 사립초가 초1,2 방과후 영어 몰입교육 시행으로 인해 나타날 영어교육 양극화 사태를 바로잡을 수 있도록, 교육부의 조치와 별개로 자체 대책을 시급히 마련하십시오.

2019. 3. 20. (사)사교육걱정없는세상
(공동대표 송인수, 윤지희)

※ 문의 : 정책대안연구소 선임연구원 양신영 (02-797-4044, 내선 512)
정책국장 구분창 (02-797-4044, 내선 511)
상임변호사 홍민정(02-797-4044/내선번호 506)