

# 심 사 보 고 서

의안 번호	13
----------	----

2022년 8월 4일  
운 영 위 원 회

## 1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2022. 7. 6. 최호정 의원 외 75명 공동발의

나. 회부일자 : 2022. 7. 11.

다. 상정일자 : 제311회 임시회 폐회중 제1차 운영위원회

- 2022년 08월 04일 상정·의결(원안 가결)

## 2. 제안이유 및 주요내용

- 서울교육 초중고 공교육에 있어서 학력저하에 대한 우려감이 갈수록 커지고 있음. 특히 국가차원의 학력진단 평가에서도 기초학력 부진자가 증가하고 있음을 여실히 드러내고 있는 실정임. 기초학력을 갖지 못할 경우 학생들이 성인이 되어 사회적으로 무시나 차별을 받거나 양질의 일자리를 찾는 데 큰 어려움을 겪을 수 있음을 고려할 때, 기초학력 구비는 학생들의 인권을 지켜주는 길임.

- 현재 서울 교육은 부모의 큰 관심과 많은 사교육비를 들여 학습을 받아 우수한 학력을 갖춘 학생들이 일부 있으나, 다수의 학생들은 공교육에서 체계적이고 열정적인 학력진단과 학력 향상 도움을 받지 못하고 있고, 사교육에 대한 의존을 할 수 밖에 없어 학부모들의 부담이 아주 큰 실정임.
- 서울특별시와 서울시교육청이 초중고 학생들-특히 어려운 계층에서 자라는 학생들의 학력진단과 향상을 위한 다양한 사업을 수행하고 있으나, 종합적인 관리 등이 부재하여 예산 낭비 등의 우려가 있음.
- 이에따라 서울교육청의 학력진단과 평가, 학력향상을 위한 그간의 노력을 점검하고 개선 대책을 강구하는 한편, 서울시와 교육청 간의 협업 등을 도와 서울 학생들의 학력향상과 기초학력 부진자 감소에 이바지하고자 「서울특별시의회 서울교육 학력향상 특별위원회」를 구성하고자 함.

### 3. 참고사항

- 관련 법령 : 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「서울특별시의회 기본 조례」
- 예산 조치 : 해당사항 없음
- 기 타 : 없음.

## 4. 전문위원 검토보고의 요지(수석전문위원 이병수)

### 1 특별위원회 구성결의안의 취지

- 본 결의안은 서울특별시(이하 ‘서울시’) 초·중·고 공교육을 받는 학생들의 학력향상 등을 위한 서울시와 서울특별시교육청(이하 ‘교육청’)의 정책을 점검하고 개선방안을 제시하고자 특별위원회<sup>1)</sup> 구성을 제안함.

### 2 특별위원회 구성의 타당성 검토

- 기초학력<sup>2)</sup>은 「초·중등교육법」<sup>3)</sup>에 명시된 초등학교부터 고등학교까지 학생이 배우는 학교 교육과정에서의 최소한의 성취기준을 충족하는 학력을 뜻함.
- 이러한 기초학력은 학생 개개인의 잠재된 역량과 소질을 계발하고, 궁극적으로 자아실현과 인간다운 삶을 영위하도록 하는 최소한의 안전망이자 국가의 미래성장 동력에 대한 가장 효율적인 투자라 할 수 있음.
- 그러나 최근 교육부가 발표<sup>4)</sup>한 ‘2021년도 국가수준 학업성취도 평가결과’ (붙임. 1 참조)에 따르면, 교과별 성취 수준이 전년도와 유사하게 나타나고 있으나 2017년 이후 기초학력 미달 비율은 증가하고 있는 추세임.

1) 「지방자치법」 제64조(위원회의 설치) 및 「서울특별시의회 기본 조례」 제37조(특별위원회)

2) 「기초학력보장법」 제2조

3) 제2조(학교의 종류) 초·중등교육을 실시하기 위하여 다음 각 호의 학교를 둔다.

1. 초등학교
2. 중학교·고등공민학교
3. 고등학교·고등기술학교
4. 특수학교
5. 각종학교

4) 교육부 보도자료, 2021 국가수준 학업성취도 평가 결과 및 대응 전략 발표, 2022. 6. 13.

<표-1> 2017 ~ 2020 교과별 ‘1수준(기초학력 미달)’ 비율(%)

구분 연도	중3			고2		
	국어	수학	영어	국어	수학	영어
2017	2.5 (0.14)	6.9 (0.27)	3.1 (0.17)	4.7 (0.32)	9.2 (0.51)	3.8 (0.27)
2018	4.4 (0.26)	11.1 (0.41)	5.3 (0.29)	3.4 (0.35)	10.4 (0.66)	6.2 (0.51)
2019	4.1 (0.28)	11.8 (0.44)	3.3 (0.24)	4.0 (0.40)	9.0 (0.59)	3.6 (0.35)
2020	6.4 (0.4)	13.4 (0.59)	7.1 (0.43)	6.8 (0.52)	13.5 (0.75)	8.6 (0.64)
2021	6.0 (0.33)	11.6 (0.49)	5.9 (0.33)	7.1 (0.52)	14.2 (0.83)	9.8 (0.62)

- ※ 1. 표집시행으로 인한 모집단 추정치이므로 괄호 안에 표준오차를 제시함(이하 동일)  
 2. 통계적 유의도는 95% 신뢰구간(표본의 통계치±1.96×표준오차)을 활용함(이하 동일)

- 특히 코로나19 장기화로 각종 조사에서 학생들의 학력 저하 및 기초학력 미달률의 증가폭이 커지고 있어, 기초학력에 대한 사회적 논란은 지속적으로 확산되고 있음.<sup>5)</sup>
  - 국가수준 학업성취도 평가의 과목별 성취수준 비율이나 PISA(국제학업성취도평가) 영역별 성취 수준 상에서 우리나라의 기초학력 수준이 낮아지고 있고, 기초학력에 대한 정책적 대응이 제대로 구현되지 않아 단위 학교-시도교육청 중심의 기초학력 보장체제를 근본적으로 재검토해야 한다는 의견 등이 제기되고 있음.<sup>6)</sup>

5) 기초학력진단-보정 정책의 현황과 대안, 교육비평 제48호, 2022.

6) 기초학력 저하 원인에 대한 가설 분석과 기초학력 향상 방안, 이광현. 교육정치학연구, 2021.

- 최근 교육부는 이번 학업성취도 평가결과를 분석하고 전문가와 이해당사자와의 의견수렴을 통해 학습 뿐만 아니라 심리·정서, 사회성 등 다양한 분야의 교육결손을 해소하기 위한 종합적인 정책 과제를 발굴하여 추진할 계획임.<sup>7)</sup>
- 참고로 학생의 기초학력 보장을 지원하기 위한 체계적이고 종합적인 법적 근거 마련의 필요성이 지속적으로 제기되고 있는 가운데, 「기초학력 보장법」이 제정되어 시행(2022. 3. 25.) 중에 있음(붙임. 2.)
  - 주요 내용으로는 △ 5년 단위 기초학력 보장 종합계획 수립, △ 교육부장관 소속 기초학력 보장위원회 설치, △ 기초학력진단검사 실시, △ 학습지원대상 학생 선정 및 지원을 규정하는 등 헌법이 보장하고 있는 국민의 교육권을 학교 현장에서 공교육을 통해 체계적으로 실현할 수 있는 근거가 마련됨.
- 서울시도 2021년 6월 ‘서울형 교육 플랫폼(서울런) 구축 기본계획’<sup>8)</sup>을 수립하고, 기초학력이 부진한 저소득층 학생 대상으로 집중 심화학습 과정을 운영하는 등 사회경제적 이유로 교육자원에 접근이 어려운 취약계층<sup>9)</sup>에게 공적 플랫폼인 ‘서울런’(https://slearn.seoul.go.kr)을 통한 교육 서비스를 제공하고자 노력하고 있음(붙임. 3 참조).

7) 일정 : 전문가·이해당사자 의견수렴(~ 2022. 8월) → 확정·발표(2022. 10월), 교육부 보도자료. 2022. 6. 13.

8) 서울형 교육 플랫폼(가칭 ‘Seoul Learn’) 구축 기본계획, 서울시 평생교육국 교육플랫폼추진반, 2021. 7.

9) 가입대상 : 소득기준대상, 학교밖·다문화가족·북한이탈 청소년(만6~24세)

- 소득기준대상 : 수급권자, 차상위 계층(중위소득 50% 이하), 법정한부모가족 자녀

- 지난 7월 1부터 서울시(평생교육국 교육플랫폼추진반)는 ‘약자와의 동행’을 위한 취약계층 4대 정책<sup>10)</sup>의 하나인 교육플랫폼 ‘서울런’의 콘텐츠와 서비스를 확대·시행<sup>11)</sup>하고, 앞으로 공정한 교육기회 제공을 통해 교육 사다리를 회복하는 등 ‘서울런’을 평생교육플랫폼으로 발전시켜 나간다는 계획<sup>12)</sup>임.
- 또한 교육청은 학업성취도 평가 결과에 따른 교육적 대응과 「기초학력 보장법」이 시행(2022. 3. 25.)됨에 따라, 서울시 초·중등 학생에 대한 기초학력 보장지원과 제도적 기반을 강화하는 내용의 ‘2022년도 기초학력 보장지원 시행계획’을 수립·시행 중에 있음.
- 주요 계획을 살펴보면, 기초학력 진단과 교실- 학교- 학교 밖이 유기적으로 연계된 3단계 학습안전망을 통한 기초학력보장 지원, 서울기초학력지원센터 지정·운영, 단위학교 기본학력 책임지도제 운영 등 기존의 다양한 기초학력 정책 등을 정교화·체계화하는 내용임(붙임. 4, 5. 참조).
- 서울의 심화되는 소득계층 간 교육격차와 기초학력에 대한 사회적 우려가 커지고 올해 「기초학력 보장법」이 시행되고 있는 상황 등을 종합적으로 고려했을 때, 구성결의안의 취지와 같이 서울시 학생들의 학력향상과 기초학력 부진자의 감소를 위한 개선방안 등을 마련하고자 특별위원회를 구성하는 것은 시의적절한 것으로 판단됨.

10) ‘약자와의 동행’ 4대 정책: △생계-안심소득 시범사업 △주거-서울형 고품질 임대주택 △교육-서울런 △의료-공공의료 확충

11) 7.1.부터 교과비교과 학습사이트 11개→14개 확대, 학습사이트 선택도 최대 2개→3개, 진로·진학정보 비대칭 해소 1:1 컨설팅, 취업 선택 청소년은 직업문화체험 기회 제공, ’23학년도 대학 편입학 전형 대비 콘텐츠 추가, 편입영어·편입수학 등 제공 등.

12) ‘서울시, ‘약자와의 동행’ 박차…7.1.부터 서울런 학습 사이트 확대’, 서울시 보도자료, 2022.6. 29.

- 또한 특별위원회 구성 목적과 활동범위 등을 고려했을 때, 행정자치위원회(서울시 평생교육국)와 교육위원회(서울시교육청) 2개의 상임위원회의 소관과 관련된다는 점에서 특별위원회 구성요건<sup>13)</sup>에 부합함.

---

13) 「서울특별시의회 기본 조례」

제37조① 의회는 여러 상임위원회의 소관과 관련되거나 특히 필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 의회의 의결로 특별위원회를 둘 수 있다.

### 3 관련 상임위원회 의견 조취 결과

- 동 안건과 관련하여 「서울특별시의회 기본조례」 제37조제2항<sup>14)</sup>에 따라 관련 상임위원회 의견 조취결과, 교육위원회는 ‘의견없음’으로 회신하였으며,
- 행정자치위원회(붙임. 6 참조)는 본 특별위원회의 주요 활동 목적인 학생의 학력진단·학력향상 관련 점검·개선 및 대책강구 등에 대해서는 교육청의 사무와 직접적이며 긴밀한 관계가 있는 것으로 보이며, 평생교육국이 교육에 직접적으로 관여할 수 없는바, 평생교육국의 소관 사무와는 연관성이 현저히 적다는 의견을 회신함.

---

14) 「서울특별시의회 기본 조례」

제37조(특별위원회)② 제1항에 따라 특별위원회를 구성하고자 하는 경우 관련된 상임위원회와 사전에 협의해야 하며, 운영위원회가 특별위원회 구성안을 심사할 경우에도 관련된 상임위원회의 의견을 들어야 한다



5. 질의 및 답변요지 : 없음.

6. 토론요지 : 생략

7. 심 사 결 과 : 원안 가결

(재적의원 13명, 출석위원 12명 전원 찬성)

8. 소수 의견의 요지 : 없음.

9. 기타 필요한 사항 : 없음.

# 서울특별시의회 서울교육 학력향상 특별위원회 구성결의안

(최호정 의원 대표 발의)

의안 번호	13
----------	----

발 의 년 월 일: 2022년 07월 06일

발 의 자: 최호정, 강석주, 경기문,  
 고광민, 곽향기, 구미경,  
 김경훈, 김규남, 김길영,  
 김동욱, 김영옥, 김영철,  
 김용일, 김용호, 김원중,  
 김원태, 김재진, 김종길,  
 김지향, 김춘곤, 김태수,  
 김현기, 김형재, 김혜영,  
 김혜지, 남궁역, 남창진,  
 도문열, 문성호, 민병주,  
 박상혁, 박 석, 박성연,  
 박영한, 박중화, 박춘선,  
 박환희, 서상열, 서호연,  
 소영철, 송경택, 신동원,  
 신복자, 심미경, 옥재은,  
 유만희, 유정인, 윤기섭,  
 윤영희, 윤종복, 이경숙,  
 이민석, 이병윤, 이봉준,  
 이상욱, 이새날, 이성배,  
 이숙자, 이승복, 이은림,  
 이종배, 이종태, 이종환,  
 이효원, 이희원, 임춘대,  
 장태용, 정지웅, 채수지,  
 최민규, 최유희, 최진혁,  
 허 훈, 홍국표, 황유정,  
 황철규 의원(76명)

## 1. 주문

- 「지방자치법」, 「서울특별시의회 기본조례」 등에 따라 서울특별시에서 초·중·고 공교육을 받는 학생들의 학력진단과 학력향상 등을 위한 그간의 정책 등을 점검 평가하고 이를 지원하기 위하여 「서울특별시의회 서울교육 학력향상 특별위원회」를 구성한다.

- 위원수는 15명 이내로 하며 활동기간은 위원선임일로부터 6개월로 하되 필요시 본회의의 의결로 연장할 수 있다.
- 본 특별위원회는 활동기간이 종료하기 전까지 활동결과보고서를 본 회의에 제출한다.

## 2. 제안이유

- 서울교육 초중고 공교육에 있어서 학력저하에 대한 우려감이 갈수록 커지고 있음. 특히 국가차원의 학력진단 평가에서도 기초학력 부진자가 증가하고 있음을 여실히 드러내고 있는 실정임. 기초학력을 갖지 못할 경우 학생들이 성인이 되어 사회적으로 무시나 차별을 받거나 양질의 일자리를 찾는 데 큰 어려움을 겪을 수 있음을 고려할 때, 기초학력 구비는 학생들의 인권을 지켜주는 길임.
- 현재 서울 교육은 부모의 큰 관심과 많은 사교육비를 들여 학습을 받아 우수한 학력을 갖춘 학생들이 일부 있으나, 다수의 학생들은 공교육에서 체계적이고 열정적인 학력진단과 학력 향상 도움을 받지 못하고 있고, 사교육에 대한 의존을 할 수 밖에 없어 학부모들의 부담이 아주 큰 실정임.
- 서울특별시와 서울시교육청이 초중고 학생들-특히 어려운 계층에서 자라는 학생들의 학력진단과 향상을 위한 다양한 사업을 수행하고 있으나, 종합적인 관리 등이 부재하여 예산 낭비 등의 우려가 있음. 이에 따라 서울교육청의 학력진단과 평가, 학력향상을 위한 그간의 노력을 점검하고 개선 대책을 강구하는 한편, 서울시와 교육청 간의 협업 등을 도와 서울 학생들의 학력향상과 기초학력 부진자 감소에 이바지하고자 「서울특별시의회 서울교육 학력향상 특별위원회」를 구성하고자 함.

## 3. 참고사항

- 가. 관계법령 : 「지방교육자치에 관한 법률」, 「지방자치법」, 「서울특별시의회 기본조례」

다. 기타 : 해당사항 없음.

#### 4. 이송처

○ 서울특별시의회

## 서울특별시의회 서울교육 학력향상 특별위원회 구성결의안

- 서울교육 초중고 공교육에 있어서 학력저하에 대한 우려감이 갈수록 커지고 있다. 특히 국가차원의 학력진단 평가에서도 기초학력 부진자가 증가하고 있는 서울교육의 슬픈 민낯이 여실히 드러나고 있는 실정이다.  
기초학력을 갖지 못할 경우 학생들이 성인이 되어 사회적으로 무시나 차별을 받거나 양질의 일자리를 찾는데 큰 어려움을 겪을 수 있음을 고려할 때, 기초학력 갖게 하는 것은 학생들의 기본적인 인권을 지켜주는 것이라 할 수 있다.
- 현재 서울 교육은 부모의 큰 관심과 많은 사교육비를 들여 학습을 받은 우수한 학력을 갖춘 학생들이 일부 있으나, 다수의 학생들은 공교육에서 체계적이고 열정적인 학력진단과 학력 향상 도움을 받지 못하고 있다.  
특히 코로나19로 인하여 이런 불평등 현상이 더욱 심화됐다. 이 때문에 사교육에 대한 의존을 할 수 밖에 없어 학부모들의 부담이 아주 큰 실정이다.
- 이에따라 서울특별시와 서울시교육청이 초중고 학생들 -특히 어려운 계층에서 자라는 학생들의 학력진단과 향상을 위한 다양한 사업을 수행하고 있으나, 종합적인 관리 등이 부재하여 예산 낭비 등의 우려가 있다.  
기초학력 부진자 감소는 어려운 학생들의 인권을 지키는 길이며, 공교육에서의 학력향상은 학생과 학부모의 부담을 덜어주는 민생이라고 할 수 있다.  
그간 학부모들의 한결같은 바람에도 불구하고 서울시교육청은 대구광역시, 광주광역시 등 다른 교육청에 비해 학력향상 노력을 제대로 하지 않아 많은 시민들의 질타를 받아왔다.
- 서울특별시의회는 서울교육청의 학력진단과 평가, 학력향상을 위한 그간의

노력을 점검하고 개선 대책을 강구하는 한편, 서울시와 교육청 간의 협업을 도와 서울 학생들의 학력향상과 기초학력 부진자 감소에 이바지하고자 「서울특별시의회 서울교육 학력향상 특별위원회」를 구성할 것을 결의한다.

2022. 7. 6.

**서울특별시의회 의원 일동**