

# 서울특별시교육청 학습부진아 지원 조례안 검 토 보 고

## I. 회부경위

1. 의안번호 : 제1593호
2. 발 의 자 : 김생환 의원 외 11명
3. 발의일자 : 2017. 1. 10.
4. 회부일자 : 2017. 1. 11.

## II. 제안이유

- 「초·중등교육법」 제28조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제54조에 따라 학습부진아의 학습능력 향상을 지원함으로써 학습부진아가 정상적인 학교생활을 할 수 있는 토대를 마련하여 건강한 사회구성원으로 성장하도록 하는데 필요한 사항을 규정하고자 함.

## III. 주요내용

1. 학습부진아 지원을 위한 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
2. 학습부진아 학습능력 향상 지원을 위한 교육지원계획 수립을 규정함(안 제4조).
3. 학습부진아 실태조사에 관한 사항을 규정함(안 제5조).
4. 학교장 학습부진아 판별과 지원에 관한 사항과 교원 연수에 관한 사항을 규정함(안 제6조).
5. 학습부진아 지원에 관한 자문 사항을 규정함(안 제7조).

## IV. 참고사항

1. 관계법령 : 「초·중등교육법」 제28조 및 같은 법 시행령 제54조,
2. 예산조치 : 비용추계서 미첨부 사유서 의안 별첨
3. 기 타 :
  - 입법예고(2017. 1. 16. ~ 1. 23.) : 의견 없음.

## V. 검토 의견(수석전문위원 김창범)

### 1. 제안경위 및 주요내용

- 동 조례안은 2017년 1월 10일 김생환 의원 외 11명의 의원에 의해 의안번호 제 1593호로 공동발의 되어 2017년 1월 11일 우리 위원회로 회부되었습니다.
- 동 조례안은 「초·중등교육법」 제28조제1항제1호 및 같은 법 시행령 제54조에 따라 학습부진아에 대한 체계적인 지원 방안을 마련하고자 발의된 것입니다.

### 2. 주요 검토의견

#### 가. 학습부진아 지원 사업과 조례안의 제정 취지에 대한 검토

- 현행 「초·중등교육법」 제28조<sup>1)</sup>에서는 학습부진아 등에 대한 시책 마련과 필요한 교재 및 프로그램 개발·보급, 예산 지원, 교원 연수 등에 대하여 규정하고 있습니다.
- 이에 따라 중등학교의 경우는 국가 수준의 학업성취도 평가를,<sup>2)</sup> 초등학교의 경우는 자율적으로 시·도교육청 및 학교 단위의 기초학력 진단평가를 실시하고 있습니다.

서울특별시교육청도 이러한 평가를 기초로 학생들의 학습부진 정도와 그 원인을 진단하여 학습 지도 및 상담이 필요한 학생들을 위한 두드림학교를<sup>3)</sup> 학교급별로 운영하고 있으며, 전문적인 지원이 필요한 학생을 위해서는 서울학습도움센터를 통해 학습부진아의 기초학력 향상을 도와주고 있습니다.<sup>4)</sup>

#### 1) 「초·중등교육법」

제28조(학습부진아 등에 대한 교육) ①국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신중적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하여야 한다.

1. 성격장애나 지적(知的) 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생

2. 학업 중단 학생

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 학습부진아 등에 대한 교육의 체계적 실시를 위하여 실태 조사를 하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 학습부진아 등에 대한 정책에 필요한 예산을 지원할 수 있다.

④ 교육부장관 및 교육감은 제1항에 따른 학습부진아 등을 위하여 필요한 교재와 프로그램을 개발·보급하여야 한다.

⑤ 교원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 학습부진아 등의 학습능력 향상을 위한 관련 연수를 이수하여야 하고, 교육감은 이를 지도·감독하여야 한다.

2) 「국가 수준 학업성취도 평가」는 학생들이 학교에서 배운 내용을 얼마나 잘 이해하고 있는지, 교육목표에 얼마나 도달했는지를 체계적으로 진단하기 위하여 국가에서 실시하는 평가로써 2013년부터 중학교 3학년과 고등학교 2학년에 한하여 평가를 실시하고 있음.

3) 두드림학교는 단위학교 내에 지원팀을 구성하여 학습부진 수준 및 원인진단, 학습지도, 학습상담 등 맞춤형 지원이 이루어지도록 하는 것으로 2016년 기준으로 전국 1,452개 학교에서 운영하고 있음(서울특별시교육청은 2017년도에 초·중·고 133개 학교를 운영할 예정임).

4) 2013~2015년 학력향상지원 사업 집행 실적은 [붙임] 참고.

[표] 2017 기초학력 향상 사업별 예산 현황

(단위: 천원)

영역	사업명	내용	예산액(천원)		
			본예산	특별교부금	소계
학습부진 전담강사 지원	학습부진 전담강사 지원	· 학습부진 전담강사 지원 (공립초 549교) 6,000천원*559명 · 학교기타운영비 교부	3,354,000		3,354,000
서울기초학력지원 시스템 운영	기초학력지원 시스템 운영	· 콘텐츠 개발 및 확산 · 시스템 유지관리 및 상담센터 운영		374,000	374,000
연수 및 평가	연수프로그램 개발 및 성과평가	· 프로그램 개발(한국교육과정평가원) · 성과평가		141,000	141,000
서울학습도움센터 운영	서울학습도움센터 운영	· 센터 운영비 · 연구원 5명 인건비 및 퇴직금 등 · 학습상담 자료 구입 등 · 프로그램 매뉴얼 제작 등	106,266	478,000	919,166
학습상담 운영	학습상담 및 치유지원	· 학습상담 수당(상담사 120명) · 학습상담 심층진단 및 치유비 1,000천원*60명 · 학습상담사 교육활동	334,900		
서울두드림학교 운영 지원	서울두드림학교 지원	· 서울 두드림학교 운영		1,034,000	1,034,000
컨설팅단 운영	컨설팅	· 기초학력향상 사업 컨설팅		16,000	16,000
초등협력교사제	초등협력교사	· 초2학년 정규수업 배치	511,305		511,305
학습부진 협력강사 운영	중고 학습부진 협력강사	· 중·고등학교 협력강사 배치	330,000		330,000
기초학력 향상 교원 전문성 신장	직무연수	· 초, 중 교원 120명 (특수분야 연수기관 지정)	41,108		41,108
	자율연수 등	· 업무담당자 연수 · 학습부진 전담강사, 협력교사(강사) 오리엔테이션 · 학교교육력 제고 운영 · 각종 회의 자료 인쇄 및 운영 · 각종 수당 등			
계			4,677,579	2,043,000	6,720,579

○ 그러나 2016년도 서울학생의 기초학력<sup>5)</sup> 미달비율은 서울특별시교육청의 이러한 지원에도 불구하고 6.0%로 나타났으며, 이는 전국 평균 4.1%보다 1.9%p 높은 수치로서 2015년에 비해서도 0.3%p가 증가한 수치입니다.<sup>6)</sup>

5) 서울특별시교육청은 기초학력의 개념을 기초학습(3R's)능력과 교과학습능력을 포괄하여 정의하고 있음 (「2017 서울 기초학력 향상 기본 계획」 참고).

6) 「2016 서울학생의 기초학력 미달비율」

○ (중학교)

- ▶ 서울 중학생의 기초학력 미달비율은 4.5%로, 전국 평균 3.6%보다 0.9%p 높으며, 2015년 일시적으로 감소했다가 다시 증가함.
- ▶ 국어의 기초학력 미달비율(3.6%→2.9%)은 감소하였으나, 수학(5.0%→5.5%), 영어(4.2%→5.0%)의 증가폭은 전국평균의 증가폭보다 큼.

○ (고등학교)

- ▶ 서울 고등학생의 기초학력 미달비율은 7.6%로서, 전국 평균 4.5%보다 3.1%높으며 '12년 이후 미달비율이 지속적으로 증가함.
- ▶ 수학(8.9%→7.9%)의 기초학력 미달비율은 감소하였으나, 국어(5.4%→6.8%), 영어(7.0%→8.4%)는 증가하였으며, 국어의 미달비율은 전국 평균보다 2배 이상 높음.

- 이와 같은 기초학력 미달은 학업동기를 약화시켜 결국 학습 결손을 초래하게 되고 종국적으로 학교 부적응을 비롯한 사회 부적응으로 이어질 위험성이 있다는 점에서 개인의 성장을 넘어 국가의 안정적 발전을 위해서라도 학교 교육과정에서 기초학력 향상에 대한 책임 있는 교육이 요구된다 하겠습니다.
- 따라서 동 조례안이 학습부진아에 대한 면밀한 실태조사를 바탕으로 맞춤형 지원체계 확립, 교원 연수를 통한 교원의 책무성 강화 등의 체계적인 지원 장치를 마련하고자 하는 것은 그 취지면에서 타당한 입법적 조치로 사료되며 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없을 것으로 생각합니다.

## 나. 주요조문별 검토

### 1) 조례안의 구성

- 동 조례안은 총 8개의 조문으로 구성되어 있으며, 안 제1조부터 제3조까지는 조례안의 목적, 학습부진아 등의 정의 및 학습부진아 지원을 위한 교육감의 책무를 규정하였습니다.

다음으로 안 제4조부터 제7조까지는 학습부진아 지원을 위한 교육지원계획의 수립, 실태조사, 학교의 지원 및 자문 등을 규정하였고 안 제8조는 동 조례안 시행에 필요한 사항에 대해 교육규칙을 마련하도록 하였습니다.

- 동 조례안의 전체적인 구성이나 조문의 체계, 그리고 내용의 경우 상위법령에 반하지 않을 뿐만 아니라 「알기쉬운 법령 정비기준」을 준수하고 있다는 점에서 조례 제정에 따른 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

### 2) 안 제4조 및 안 제5조에 대한 교육청의 의견과 이에 대한 검토

- 동 조례안과 관련하여 서울특별시교육청은 「초·중등교육법」 제28조 및 같은 법 시행령 제54조에 따른 학습부진아 지원 근거를 강화하였다는 점에서 의미가 있다는 의견과 함께

안 제4조 교육지원계획에 포함될 사항으로 ‘기초학력 향상 정책 추진을 위한 예산 지원 방안’을 명문화하여 예산 확보의 법적 근거를 강화할 필요성이 있다는 점,

그리고 안 제5조의 학습부진아 실태조사의 경우 단위학교에서 정확하게 학습부진아를 판별할 수 있도록 서울특별시교육청이 객관적이고 타당한 검사 도구 등의 안내를 규정할 필요가 있다는 등의 의견을 제출하였습니다(초등교육과-1610, 2017.2.6.).

- 그러나 안 제4조 교육지원계획 수립의 경우, 각 항목에서 이에 필요한 예산 지

원 방안이 당연히 전제되어 있는 것이므로 서울특별시교육청의 의견처럼 예산 지원 방안을 별도로 명시해야 할 실익이 크지 않은 것으로 보이고,

안 제5조의 실태조사에 검사도구 등의 안내를 규정하도록 하는 것도 교육감이 학습부진아에 대한 실태조사를 실시할 경우 학습부진 진단도구의 내용이나 방법 등의 안내가 실시공문에 당연히 포함될 것이므로 이를 별도의 항으로 규정할 실익은 크지 않을 것으로 생각됩니다.7)

- 이 외에 동 조례안은 내용상 학습부진아의 학력향상을 위한 제도적 근거를 구체화하였다는 점에서 타당한 입법적 조치로 생각되며 별도의 문제는 없는 것으로 사료됩니다.

- 이상으로「서울특별시교육청 학습부진아 지원 조례안」에 대한 검토보고를 마치겠습니다.

7) 2016년 실태조사의 경우도 진단검사 외에 담임교사의 관찰에 의해 학습부진아를 판별하였음.

□ 2016 실태조사

- 방법: 기초학력향상 모니터링 실시
- 기간: 2016. 3월 ~ 4월
- 대상: 초·중·고(특성화고, 각종학교 제외)
- 조사 내용: 기초학습(3R's) 부진학생 현황 파악
- 학교급별 기초학습(3R's) 부진학생 현황

학교급	초	중	고
기초학습 부진학생 수(명)	3,152	1,098	395
비율(%)	0.72	0.46	0.17

**[붙임]**

학력향상지원 사업 집행 실적(2013~2015년)

내용		예산 내역		
		2013	2014	2015
학력향상형 창의경영학교		792,940천원(교당 1,900~5,100만*23교)	225,000천원 (2,000만~3,100만*9교)	폐지
기초튼튼 행복학교 (학력향상형 일반학교)		15억(교당 1,200~2,000만) 특교 10억-54교, 본예산 15억-96교)	예산삭감으로 폐지	폐지
진로공부캠프 운영학교		666,000천원	사업중복으로 폐지	폐지
두드림 학교	학습상담형	-	456,000천원	688,500천원 85교(교당 8,000천원)
	학습전략형		1,040,000천원	
	학습클리닉형		421,000천원	
	지원 운영비		98,000천원	
			83교(교당 10,000~15,000천원)	
서울학 습도움 센터 운영	운영 인력 및 운영비	572,969천원 -인건비(연구원5) -학습상담사교육 -홈페이지 운영 및 상담	317,550천원 (특교 99,940천원) - 인건비(연구원 5, 일용임부 1, 코칭단 17) - 운영비(자료개발 및 인쇄, 상담교구, 운영비)	442,310천원 - 인건비(연구원 4, 일용임부 1) - 운영비(자료개발 및 인쇄, 상담교구, 운영비)
맞춤학습상담 운영		481,100천원 (특교 245,100천원 본 236,000천원)	652,060천원 (특교461,060천원) - 학습상담사 89명 - 학습상담 500명 병원연계 80명 - 토요일(방학중) 학습상담 421명	169,450천원 - 학습상담사 68명, 학습전략강사 56명 - 학습상담 456명 병원연계 45명 - 학습전략상담 1,261명, 토요일(방학중) 학습상담 1,090명
서울기초학력지원 시스템		609,343천원 -시스템 및 관리프로그램 구입	87,460천원(특교 67,000천원) - 시스템 및 프로그램 유지보수, 공동문항개발 상담센터 운영	14,700천원 - 시스템 및 프로그램 유지보수, 공동문항개발 상담센터 운영
교원전문 성 신장	교원연수	273,400천원 -교원 직무연수 2종 -교사 및 학부모연수 -단위학교 컨설팅 및 모니터링	73,660천원(특교 14,700천원)	54,600천원 - 교원 직무연수 2종 - 각종 사업 담당자 연수 - 학교교육력제고 사업 운영
	연구지원 및 컨설팅		- 교원 직무연수 2종 - 기초학력신장사업 정책연수 - 각종 사업 담당자 연수 - 학교교육력제고 사업 운영	
학습부진지도 전담강사		6,660,000천원	3,360,000천원	3,354,000천원
기타		1,344,068천원	951,360천원	223,950천원
교육부 특교		5,178백만원	1,908백만원	1,233백만원
본예산		1,972백만원	4,141백만원	3,845백만원
합		7,150백만원	6,049백만원	5,078백만원

## 관 계 법 령

### 교육기본법

[시행 2016.8.30.] [법률 제14150호, 2016.5.29., 일부개정]

제28조(학습부진아 등에 대한 교육) ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신축적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하여야 한다.

1. 성격장애나 지적(知的) 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생
  2. 학업 중단 학생
- ② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 학습부진아 등에 대한 교육의 체계적 실시를 위하여 실태조사를 하여야 한다.
- ③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 학습부진아 등에 대한 정책에 필요한 예산을 지원할 수 있다.
- ④ 교육부장관 및 교육감은 제1항에 따른 학습부진아 등을 위하여 필요한 교재와 프로그램을 개발·보급하여야 한다.
- ⑤ 교원은 대통령령으로 정하는 바에 따라 제1항에 따른 학습부진아 등의 학습능력 향상을 위한 관련 연수를 이수하여야 하고, 교육감은 이를 지도·감독하여야 한다.

### 초·중등교육법 시행령

[시행 2017.1.10.] [대통령령 제27773호, 2017.1.10., 일부개정]

제54조(학습부진아 등에 대한 교육 및 시책) ①법 제28조제1항에 따른 학습부진아 등(이하 "학습부진아등"이라 한다)에 대한 판별은 교육감이 정하는 기준에 따라 학교의 장이 한다.

- ② 학교의 장은 학습부진아등에 대하여 교육감이 정하는 수업일수의 범위에서 체험학습 등 필요한 교육을 실시하거나 교육감이 적합하다고 인정하는 교육기관 등에 위탁하여 교육을 실시할 수 있다.
- ③ 교육부장관 및 교육감은 다음 각 호의 지원사업을 실시하여야 한다.
1. 학습부진아등이 밀집한 학교에 대하여 교육·복지·문화 프로그램 등을 제공하는 사업
  2. 학습부진아등에 대하여 진단·상담·치유·학습 지원 프로그램 등을 제공하는 사업
- ④ 제3항에 따른 지원사업 대상학교의 선정기준, 대상학생의 선정절차 등 지원사업에 관하여 필요한 세부사항은 교육감의 의견을 들어 교육부장관이 정하여 고시한다.
- ⑤ 학교의 장은 학업을 중단할 뜻이 있거나 가능성이 있다고 인정되는 학생에게는 전문상담기관의 상담이나 진로 탐색 프로그램 등을 안내하거나 제공하여 학업 중단에 대하여 숙려(熟慮)할 기회를 주어야 한다. 이 경우 학교의 장은 그 숙려 기간을 출석으로 인정할 수 있다.
- ⑥ 제5항에 따른 학생에 대한 판단기준, 숙려 기간, 숙려 기간 동안의 출석일수 인정 범위, 전문상담기관의 범위와 프로그램의 내용, 그 밖에 학업 중단 숙려에 필요한 사항은 교육감이 정한다.
- ⑦ 교육감은 교원이 법 제28조제5항에 따라 학습부진아등의 학습능력 향상을 위한 연수를 받을 수 있도록 다음 각 호의 내용을 포함하는 연수 계획을 수립하여 시행하여야 한다.
1. 연수의 목적 및 내용
  2. 연수의 개설 및 운영 기관
  3. 연수의 종류
  4. 교육과정별 연수 대상 및 인원
  5. 연수의 이수기준
  6. 그 밖에 연수의 운영 및 연수비의 지급 등에 필요한 사항
- ⑧ 제7항에 따른 연수의 내용에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 학습부진아등에 대한 지원사업에 관한 사항
  2. 학습부진아등의 판별·진단·지도·예방 및 지원 방법에 관한 사항
  3. 학습부진아등에 대한 지도 우수 사례에 관한 사항
  4. 그 밖에 학습부진아등의 학습능력 향상에 필요한 사항