

우리는 이미 **변화의 길** 위에 서 있습니다.

#2030 #입시경쟁 #사교육고통 #해결 #대중운동

사교육걱정없는세상



■ 서울시 기초학력진단결과 공개 조례에 대한 서울시교육청의 대법원 제소 환영 논평 (2023.05.11.)

서울시 기초학력진단 결과 공개 조례안 재의결을 규탄하며 교육감의 제소를 환 영합니다.

서울시교육청은 5월 9일(화), 기초학력 진단검사 결과를 공개할 수 있도록 하는 서울시 조례에 대해 지방자치법 제120조 제3항에 의거하여 대법원에 제소하고 집행 정지 결정을 신청하였습니다. 사교육걱정없는세상은 서울시 기초학력진단 결과 공개 조례를 재의결한 서울시의회를 규탄하며, 서울시 교육감이 용단한 조례안재의결무효확인의 제소를 적극 환영합니다.

서울시의회는 3월 10일, 기초학력 부진에 대한 가정의 이해를 돕고 사회적 관심을 촉구한다는 취지로 지난 학교별 기초학력 진단검사의 지역·학교별 결과 등을 공개할 수 있도록 하는 "서울특별시교육청 기초학력 보장 지원에 관한 조례안(이하 '해당조례안')을 통과시켰습니다. 이에 서울시교육청은 법률자문 결과 기초학력보장법과 교육 관련기관의 정보공개에 관한 특례법 위반 소지를 근거로 서울시의회에 재의를 요구하였습니다. 그럼에도 불구하고 서울시의회는 지난 5월 3일 해당 조례안을 재의결한바, 이에 대해 서울시교육청이 대법원에 제소 및 조례안 시행의 보류를 신청한 것입니다.

'기초학력 진단평가'는 초1~고1 학생을 대상으로 학교 교육과정을 통해 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 기초학력 수준의 도달 여부를 확인하고, 기초학력 보장을 위한 적절한 교육적 지원을 위한 평가입니다. 그동안 기초학력 진단평가의 교육적 목적의 당위에 대해서는 지속적인 사회적 합의가 이루어져 왔으며, 평가 결과는 학교별로 관리하며 외부에 공개시키지 않았습니다. 이는 학교별 기초학력 미달 비율이 외부에 공개될 경우 학교 간 줄세우기, 지역 서열화, 낙인

효과, 교육 주체 간 위화감 조성, 사교육 확대 등의 심각한 부작용이 뒤따르기 때문입니다. 실제로 과거 학업성취도 평가결과를 공시하였을 때 시도 및 학교 간 과도한 서열화가 조장되었고, 학교 교육과정과 수업이 시험 대비 문제풀이 훈련으로 반복되는 등 과행적으로 운영된 바 있었습니다. 급기야 일부 학교와 교육청에서 학생 성적을 허위로 조작해 학력 경쟁에서 우위를 차지하려고 하는 사태까지 발생하기도 했습니다. 이러한 전례는 평가 결과의 공개가 기초학력 지원이라는 본연의 교육적 목적 달성에 전혀 도움이 되지 않고 오히려 해악을 끼칠 수 있음을 시사합니다. 이를 고려할 때, 기초학력 증진을 위해서는 경쟁적 학교 성과평가를 통한 징벌적 학교 책무성 정책보다는 교사의 전문성과 자율성신장을 지원하는 촉진 정책이 필요한 시점입니다.

뿐만 아니라 해당 조례안은 두 가지 측면에서 법령 위반 소지가 있습니다. 먼저 교육관련기관범위 한계의 일탈 문제가 있습니다. 조례는 지방자치단체의 사무, 즉 고유 사무와 단체위임 사무에 관하여는 법령의 위임이 없어도 제정될 수 있습니다. 그러나 기관위임 사무는 국가 사무이므로 법령의 위임이 있는 경우에 한하여 조례가 제정될 수 있습니다.¹⁾ 기초학력보장법 제5조 등을 살펴보면 기초학력보장과 관련된 계획을 교육감에게 위임하고 있어 기관위임사무에 해당하는데, 이를 조례로 위임하는 구체적 수권 조항이 해당법률에는 존재하지 않기 때문에 조례의 제정 범위를 넘어섭니다.

둘째, 해당 조례는 법률 유보의 원칙위반 소지가 있습니다. 조례는 상위법인 법률의 범위를 넘어서 제정될 수 없습니다. 지방자치법은 이러한 원칙을 구체화하고 있는데 지방자치법 제22조는 법령에 위반되지 않는 범위내에서 조례가 제정될 수 있음을 밝히고 있습니다. 이러한 전제 하에 관련 법률의 규정 사항을 보면, 학습 및 평가의 결과가 외부에 함부로 공개될 경우 야기되는 지역·학교 서열화 및 낙인효과, 사교육과열, 경쟁의 심화 등을 예방하고자 한 의도를 알 수 있습니다.

“교육감 및 교육부장관은 학교의 학년별 교과별 학습에 관한 사항 및 국가 또는 시도 수준 학업성취도 평가에 대한 학술적 연구를 위한 기초자료에 관한 사항의 자료를 공개할 경우 개별학교의 명칭은 제공하지 아니하며, 소재지에 관한 정보의 공개 범위는 대통령령으로 정한다”(교육기관정보공개법 제5조 제2항)

“학교의 장은 학습지원대상학생을 조기에 발견하고 효과적으로 지원하기 위하여 학생별 기초학력 수준 도달 여부를 진단하는 검사를 실시할 수 있고, 그 결과를 학생의 보호자에게 통지할 수 있다.”(기초학력보장법 제7조 제1항)

그럼에도 불구하고 서울시의회는 국회가 제정한 법률의 취지를 형해화하는 해당 조례안을 가결시킨 것입니다. 더군다나 법령과 조례가 동일한 사항을 동일한 규율 목적으로 규정하고 있는 경우에 법률 명문의 규정 또는 해석상 국가법령이 조례로 지역의 실정에 맞게 별도로 규율하는 것을 용인하는 경우에만 당해 조례는 법률이 정한 기준을 초과하여도 위법하지 않다고 보는 판례의 입장(대판 2006. 10. 12. 2006추38)을 따를 경우에도 해당 조례안은 위법합니다. 교육기관정보공개법 및

1) 자치사무는 지방자치 단체의 고유한 사무이며 고유사무라고도 불린다. 위임사무는 국가 또는 지방자치단체 등으로부터 지방자치단체 또는 지방자치단체의 장에게 위임된 사무를 말한다. 위임사무 중 지방자치단체에 위임된 사무가 단체위임사무이고 지방자치단체장에게 위임된 사무가 기관위임사무이다.

기초학력보장법의 학습 및 평가 결과 관련 규정을 살펴볼 때 지역별로 달리 적용할 것으로 예정하고 있지 않고 있어 전국적으로 통일된 내용으로 해당 규정을 적용하고자 하는 취지로 해석되기 때문입니다.

서울시 조례는 비단 서울뿐 아니라 향후 타 시도의 입법 움직임을 확산시킬 가능성을 배제하기 어렵습니다. 전국으로 확산될 수 있는 지역·학교별 서열화와 소모적 경쟁의 과열, 사교육 확대를 막기 위해서는 해당 조례안이 위법하여 사법적 통제를 받을 수 있다는 신호를 주어야 합니다. 해당 조례안의 폐지에 동의하는 시민들의 서명은 약 일주일만에 무려 2천 5백여명을 넘어설 만큼, 주권자들은 해당 조례안의 시행이 아이들에게 미칠 해악을 깊이 우려하고 있습니다. 이에 사교육 걱정없는세상은 기초학력 지원이라는 본연의 입법 취지를 벗어나 교육계에 심각한 부작용을 가져올 서울시 기초학력진단결과 공개 조례에 대해 대법원이 정의로운 사법적 판단을 내려줄 것을 엄중히 촉구하는 바입니다.

2023. 5. 11.

(사)사교육걱정없는세상

(공동대표 정지현, 홍민정)

※ 문의 : 사교육걱정없는세상 정책팀장 신소영 (02-797-4044/내선번호 501)

공동대표/상임변호사 홍민정(02-797-4044/내선번호 402)