



제433회국회(임시회)
제3차 교육위원회

기초학력 보장법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈문해력 및 수리력 진단검사 실시 등〉

■ 김영호의원 대표발의(의안번호 제2216380호)

2026. 4.

교 육 위 원 회

전문위원 윤 상 열

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	3
1. 문해력 및 수리력 진단검사 실시 등	3
2. 개정안 부칙	10

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김영호 의원 등 16인

2. 발 의 일 : 2026. 1. 28.

3. 회 부 일 : 2026. 1. 29.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법에 따르면 학교의 장은 학습지원대상을 조기에 발견하고 효과적으로 지원하기 위하여 기초학력진단검사를 실시할 수 있도록 하고, 진단검사 결과 등에 따라 학습지원대상학생을 선정하여 학습지원 교육을 실시하도록 규정하고 있음.

그런데 진단검사 결과 고학년으로 갈수록 기초수준에 미달하는 학생 비율이 상당히 높게 나타나고 있음. 이는 저학년부터 문해력의 부족이 교과 전반의 이해 저하로 이어져 누적된 결과라는 지적이 있으나, 현재 기초학력진단검사는 주로 교과 성취도 중심으로 이루어져 학생의 문해력과 같은 기초학습 능력 수준을 충분히 반영하지 못하는 한계가 있음.

이에 문해력 및 수리력 진단검사를 통해 학생의 학습 결손의 원인을 보다 근본적으로 파악하고, 학습지원이 필요한 학생에 대한 개별적·집중적 지원 및 담당 전담교원의 지정·양성 근거를 마련함으로써

학생의 기초학력 보장의 실효성을 제고하려는 것임(안 제2조제1호의2
및 제1호의3 신설 및 제7조부터 제9조까지).

Ⅲ. 검토의견

1. 문해력 및 수리력 진단검사 실시 등(안 제2조제1호의2 신설 등)

가. 개정안의 요지

- ☐ 개정안은 문해력과 수리력에 대한 정의 규정을 신설하고, 학교장이 문해력·수리력 진단검사를 실시할 수 있도록 하며, 진단검사 결과 학습지원대상학생 선정, 학습지원교육 실시 및 담당교원을 지원할 수 있도록 근거규정을 마련하려는 것임.

[개정안 조문대비표]

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. (생략) <u><신설></u>	제2조(정의) ----- -----. 1. (현행과 같음) <u>1의2. “문해력”이란 기초학력의 기반이 되는 능력으로써 글을 읽고 쓰거나 이해하며, 이를 활용한 비판적 사고 및 의사소통 능력을 말한다.</u> <u>1의3. “수리력”이란 기초학력의 기반이 되는 능력으로써 수와 셈하기를 이해하고, 이를 활용한 논리적 사고 및 문제</u>

2. 3. (생 략) 제7조(<u>기초학력진단검사</u>) ① (생 략) <u><신 설></u> ② 그 밖에 <u>기초학력진단검사</u>의 내용 및 실시 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제8조(학습지원대상학생의 선정 및 학습지원교육) ① 학교의 장은 <u>기초학력진단검사</u> 결과와 학급담임교사 및 해당 교과교사의 추천, 학부모 등 보호자에 대한 상담결과 등에 따라 학습지원교육이 필요하다고 판단되는 학생을 학습지원대상학생으로 선정할 수 있다. ② 학교의 장은 학습지원대상학생의 <u>학력 수준</u>과 기초학력	<u>해결 능력을 말한다.</u> 2. 3. (현행과 같음) 제7조(<u>기초학력진단검사 등</u>) ① (현행과 같음) ② 학교의 장은 학생의 문해력 및 수리력 수준을 체계적으로 진단하기 위하여 읽기·쓰기 또는 셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능 등을 평가하는 검사(이하 “<u>문해력·수리력진단검사</u>”라 한다)를 실시할 수 있다. ③ -----<u>기초학력진단검사</u>와 <u>문해력·수리력진단검사</u>----- ----- -----. 제8조(학습지원대상학생의 선정 및 학습지원교육) ① ----- ----<u>기초학력진단검사</u> 및 <u>문해력·수리력진단검사</u>----- ----- ----- ----- ----- -----. ② ----- -----<u>기초학력</u> 및 <u>문해력·수</u>
---	---

미달 원인 등을 고려하여 학습 지원교육을 실시하여야 한다. ③ ~ ⑥ (생 략) 제9조(학습지원 담당교원) ① (생 략) <u><신 설></u> ② · ③ (생 략)	<u>리력 수준</u>----- -----. ③ ~ ⑥ (현행과 같음) 제9조(학습지원 담당교원) ① (현행과 같음) <u>② 학교의 장은 문해력 또는 수리력이 부족한 학생에 대한 개별적 · 집중적인 교육을 지원하기 위하여 필요한 경우 문해력 또는 수리력 분야 학습지원 담당교원을 분야별 · 수준별로 각각 지정할 수 있다.</u> ③ · ④ (현행 제2항 및 제3항과 같음)
---	---

나. 검토의견

- 현행법에 따라 학교장은 기초학력(「초·중등교육법」 제2조에 따른 학교의 학생이 대통령령으로 정하는 바에 따라 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준¹⁾을 충족하는 학력) 수준 도달 여부를 진단하는 검사(기초학력진단검사)를 실시할 수 있는데,

1) 「기초학력 보장법 시행령」 제2조(최소한의 성취기준 등) ① 「기초학력 보장법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 “최소한의 성취기준”은 「초·중등교육법 시행령」 제43조제1항에 따른 국어, 수학 등 교과목의 내용을 이해하고 활용하는 데 필요한 읽기·쓰기·셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능 등으로 한다.

② 교육부장관은 제1항의 최소한의 성취기준에 관한 구체적인 사항을 정하고, 이를 법 제5조제1항에 따른 기초학력 보장 종합계획에 포함해야 한다.

③ 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 제2항에 따라 교육부장관이 정하는 범위에서 지역 실정에 맞는 최소한의 성취기준의 세부 내용을 정할 수 있다.

개정안은 이와 더불어 문해력과 수리력에 대한 진단검사도 실시할 수 있도록 근거규정을 마련하려는 것임.

□ 문해력과 수리력은 그 사전적 의미가 각각 글을 읽고 이해하는 능력과 수학의 이론이나 이치를 이해하는 능력으로²⁾, 문해력과 수리력은 기초학력의 주요 구성요소³⁾ 또는 학습상황과 일상 속에서 언제나 활용할 수 있는 기초적인 소양으로, 해외 여러 국가 수준의 평가에서도 읽기, 수학 등의 전통적인 교과 기반 평가보다는 여러 교과를 학습하는데 기반이 되는 문해력과 수리력이라는 기초적인 역량 기반의 평가로 변화하고 있는 추세로 보임⁴⁾.

□ 현행법 시행령은 「기초학력 보장법」 제2조제1호에 따른 “최소한의 성취기준”은 「초·중등교육법 시행령」 제43조제1항에 따른 국어, 수학 등 교과의 내용을 이해하고 활용하는 데 필요한 읽기·쓰기·셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능 등으로 하고 있고, 구체적인 사항을 교육부장관에게 정하도록 하면서 이를 기초학력 보장 종합계획에 포함하도록 하고 있는바⁵⁾,

2) 국립국어원 표준국어대사전, 우리말샘

3) “기초학력 보장을 위한 문해력, 수리력 진단도구 개발”, 교육광장 vol 82, 한국교육과정평가원, 2023.4.17., p10

4) “문·수·진을 만나보세요~ 서울 학생 문해력·수리력 진단검사 알아보기”, 서울교육 제66권 제1호 통권 254호, 서울특별시교육청교육연구정보원, 2024.2.22., pp123~124
- 국내에서는 서울시교육청이 2023년도에 최초로 서울 초·중·고 학생 약 45,000명을 대상으로 문해력·수리력 진단검사를 실시하였음.

5) 「기초학력 보장법 시행령」 제2조(최소한의 성취기준 등) ① 「기초학력 보장법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1호에 따른 “최소한의 성취기준”은 「초·중등교육법 시행령」 제43조제1항에 따른 국어, 수학 등 교과의 내용을 이해하고 활용하는 데 필요한 읽기·쓰기·셈하기를 포함하는 기초적인 지식, 기능 등으로 한다.

② 교육부장관은 제1항의 최소한의 성취기준에 관한 구체적인 사항을 정하고, 이를 법 제5조제1항에 따른 기초학력 보장 종합계획에 포함해야 한다.

현재 초등학교 2학년부터 고등학교 2학년 학생을 대상으로 문해력 및 수리력을 포함한 기초학력진단검사가 실시되고 있음.⁶⁾

□ 그러나, 개정안의 제안이유에서 설명하는 바와 같이 현행 기초학력진단검사가 문해력 등 기초학습 능력을 적절히 반영하지 못한다는 지적이 있는 것으로 보이는데, 개정안은 문해력·수리력에 대한 내실있는 진단검사 실시 및 체계적인 지원을 도모하고자 하는 것으로, 개정안의 취지에 공감함.

□ 다만, 문해력, 수리력에 대한 법적 정의가 수립되면 진단검사, 학습지원교육 및 이를 위한 자료 개발 등에 명확한 기준이 설정될 수 있을 것으로 보이는데,

교육부는 국가기초학력지원센터에서 다년간의 연구를 통해 문해력과 수리력에 대한 정의가 도출되었다고 설명하였는바⁷⁾, 개정안 심사시 이를 고려할 필요가 있음.

③ 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)의 교육감(이하 “교육감”이라 한다)은 제2항에 따라 교육부장관이 정하는 범위에서 지역 실정에 맞는 최소한의 성취기준의 세부 내용을 정할 수 있다.

6) (교육부 설명자료) 국가기초학력지원포털에서 진단검사 결과를 토대로 보정자료를 맞춤형으로 제공하고 있으며, 기초학력 전문교원*을 통해 문해력과 수리력 부족으로 학습에 어려움을 느끼는 학생들을 지원하고 있음.

* ('25년) 318명(시도 자체) → ('26년) 653명

7) 문해력 진단도구(박선화 외, '21~'22년; 이경남 외, '23년) / 수리력 진단도구(박선화 외, '21~'22년; 오택근 외, '23년)

[문해력 및 수리력 정의(국가기초학력지원센터)]

구 분	정 의	
	개 정 안	국가기초학력지원센터
문해력	기초학력의 기반이 되는 능력으로써 글을 읽고 쓰거나 이해하며, 이를 활용한 비판적 사고 및 의사소통 능력	일상생활과 학습 상황에서 구어, 문어 및 다양한 표현 양식을 이해하고 표현할 수 있는 능력
수리력	기초학력의 기반이 되는 능력으로써 수와 셈하기를 이해하고, 이를 활용한 논리적 사고 및 문제해결 능력	일상생활과 학습 상황에서 문제를 해결하기 위하여 수학적 정보, 개념 및 원리를 이해하고 이를 활용하여 계산, 추론, 의사소통하는 능력

- 교육부는 개정안에 대하여 찬성 의견이나⁸⁾, 문해력, 수리력을 포함한 기초학력 진단검사를 이미 자율적으로 실시하고 있는데, 개정안은 별도로 실시하는 것으로 오인할 가능성이 있으므로 문해력 및 수리력 진단검사를 기초학력진단검사의 하위 영역 형태로 시행하도록 수정이 필요하다는 의견임.
- 한편, 학습지원담당교원 대다수가 교과·담임교사를 겸임하여 행정업무만 수행하고 있어, 학습지원대상학생에 대한 교육 및 상담에 한계가 있다는 문제점이 지속적으로 제기되어 왔는데, 교육부는 2026년부터 학습지원대상학생 지도를 위하여 “기초학력 전문교원”을 도입하였음.
- 이와 관련하여 개정안에서는 문해력 또는 수리력 분야 학습지원 담당교원을 분야별·수준별로 각각 지정할 수 있도록 하고 있으나, 교육부는 “기초학력 전문교원”을 통해 문해력 및 수리력 향상을 지원할 예정

8) 현장에서 이미 문해력, 수리력 진단검사를 활용하고 있고, 기존의 기초학력 지도 인력을 통해 학생별 맞춤형 지도가 가능한 점 등을 고려할 때 개정안으로 인해 현장의 부담이 별도로 발생하지 않을 것으로 예상된다는 입장임.

이라고 설명하면서, 제도가 안정적으로 운영될 수 있도록 전문교원의 배치 근거, 수업 시수 및 업무분장 조정 등에 대한 법적 근거가 마련될 수 있도록 개정안의 수정이 필요하다는 입장임.

[개정안에 대한 관계기관 의견]

[문해력, 수리력 정의 규정]

<서울교육청> 신중 검토

- 문해력·수리력을 ‘읽기·쓰기, 셈하기’ 수준으로 축소 정의한 점, 국제 기준 및 서울교육청의 정의⁹⁾와 상이한 점을 고려할 때 개정안 적용 신중검토 필요

[진단검사 실시, 학습지원대상학생 선정 및 학습지원교육 실시]

<시·도교육청> 신중 검토

- 서울, 부산, 경남, 제주
 - 문해력·수리력 진단검사의 별도 도입에 따라 학교의 행정부담 가중, 학생의 시험 부담 초래 우려
 - 개정안과 같은 ‘읽기·쓰기·셈하기’ 수준의 진단검사는 중·고등학교 단계에서 필요한 역량 진단 한계
 - 문해력, 수리력 진단검사의 별도 구분으로 단순 점수화, 낙인 등 부작용 우려
 - 기존의 기초학력 진단검사 중 문해력, 수리력 영역을 확대하는 방식이 적합

[학습지원 담당교원 지정]

<시·도교육청> 신중 검토

- 서울, 부산, 대구, 경남
 - 문해력·수리력은 범교과적 성격을 지닌 영역인 바, 별도 교원을 두는 것은 교과 통합적 교육 개념과 상충
 - 교원수가 부족한 상황에서 특정 영역만 담당하는 교원의 지정은 부적절
 - 문해력, 수리력 담당교원을 별도 지정하는 경우 정규 수업을 담당하는 교과 및 담임교사의 책무성 약화 우려

9) < 서울교육청 s-plan 발췌 >

- (문해력) 학습과 삶의 맥락에서 다양한 내용과 형식의 글을 정확하게 이해하고, 맥락에 맞게 효과적으로 표현하는 능력
- (수리력) 학습과 일상을 포함한 다양한 상황에서 수학의 내용과 방법을 활용해 추론·의사소통·문제해결을 하는 능력

2. 개정안 부칙

가. 개정안의 요지

- ☐ 안 부칙은 개정안을 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 규정하고 있음.

[개정안 조문]

안 부칙
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

나. 검토의견

- ☐ 일반적으로 법률의 시행이 긴급한 경우 또는 부령의 정비가 수반되는 법률의 경우는 3개월, 대통령령의 정비가 수반되는 법률의 경우는 6개월, 기관의 설립 및 인력의 채용 등 충분한 준비기간이 필요한 경우는 통상적으로 1년의 유예기간을 두는데¹⁰⁾, 개정안에서는 위임규정(대통령령)을 포함하고 있고, 기존 문해력·수리력진단검사 실시 등 제도 정비가 필요할 것으로 보이는바, 유예기간이 필요할 것으로 보임.

문 의 처

02)6788-5186

10) 「법제기준과 실제」(국회사무처, 2024), p.821