

공교육 혁신 보고서



대통령 소속
국가교육위원회
National Education Commission

이 보고서는 국가교육위원회가 5차례 진행한 「공교육 혁신방안 전문가 토론회」(2025년 9월~10월)에서 발표 및 토론된 전문가들의 의견을 의제별로 정리한 자료로서 향후 중장기 국가교육 발전계획 수립 시 참고 자료로 활용할 계획입니다.

행복한 교육을 위한 공교육 혁신의 방향

공교육은 우리 교육의 출발점이자 근간입니다. 공교육은 사회의 모든 구성원들에게 일정 수준 이상의 교육의 기회를 제공함으로써 구성원들을 보편적인 국민으로 양성하는 것을 목적으로 합니다. 이 목적을 달성하기 위하여 제헌헌법에서 교육의 기회 균등과 의무교육 및 교육제도 법정주의를 표방했고 이어서 교육법을 제정하여 홍익인간의 교육이념을 바탕으로 공교육을 제도화하여 오늘에 이르렀습니다.

우리는 해방 직후의 혼란과 한국전쟁으로 엄청난 고난에 직면했지만 모든 국민의 헌신적인 노력으로 경제발전과 민주주의의 두 과제를 달성하는 세계사적인 성취를 이루었습니다. 우리가 이룩한 경이로운 성취는 전적으로 교육의 효과라고 해야 할 것입니다. 국민들의 높은 교육열과 근면성이 효과적인 공교육 제도와 만나 국가발전의 동력이 되었기 때문에 가능한 일입니다.

그러나 우리 공교육은 상당한 성과에도 불구하고 적잖은 문제를 안고 있습니다. 입시지옥으로 불릴 정도로 경쟁이 치열한 대학입시와 무상교육을 무색하게 만드는 사교육, 이에 따른 고교 서열화와 교육의 양극화 등이 교육 난제로 부각되어 있습니다. 특히, 대학입시가 무한 반복의 암기식 오지선다형 시험 방식을 벗어나지 못하는데다 상대평가의 학생 줄 세우기 방식이어서 경쟁을 더욱 부채질하는 형국입니다.

공교육 문제의 배경에는 차별과 경쟁을 부추기는 신자유주의가 작용하고 있으며, 여기서 경쟁을 미화하고 성과를 절대시하는 경쟁주의와 성과주의가 배태되었습니다. 더구나 신자유주의의 퇴조에도 불구하고 경쟁주의와 성과주의가 여전히 기승을 부리고 있습니다. 학벌주의 역시 공교육을 왜곡하는 요인입니다. 최근에는 학벌주의가 노동시장의 이중구조에 의해 정당화되는 양상까지 보이고 있습니다.

공교육의 성과가 학벌주의와 경쟁주의에 의해 뒤틀리는 현상을 극복하기 위한 노력이 혁신교육으로 나타났습니다. 그러나 공교육의 넓은 패러다임을 넘어서기 위해서는 혁신교육이 해결해야 할 과제가 많습니다. 입시교육에 묻혀버린 진로교육을 활성화하고 직업교육을 현실화하는 것 역시 시급한 과제입니다. 영유아교육을 공교육 안에서 안정적으로 체계화하는 과제도 안게 되었습니다.

국가교육위원회는 중장기 발전계획 수립의 일환으로 고등교육 혁신방안 전문가 토론회를 진행한 데 이어 다시 공교육 혁신방안 전문가 토론회를 5회에 걸쳐 진행하였습니다. 이 토론회에서 대학입시, 학생평가, 고교학점제, 고교 서열화, 사교육, 혁신교육, 진로교육, 직업교육, 영유아교육을 공교육의 주요 9대 과제로 설정하여 현황과 문제점을 점검하고 대안과 대책을 마련하고자 노력하였습니다.

이번에 국가교육위원회에서 마련한 공교육 혁신 보고서가 공교육 분야의 주요 과제에 대한 최종적인 해법을 제시하는 것은 아닙니다. 이 보고서가 중장기 발전계획의 수립에 참고자료가 되는 동시에 여기서 제시된 여러 과제와 쟁점을 바탕으로 공교육 혁신을 위한 토론이 본격적으로 시작되기를 바라면서, 이러한 노력을 통해서 공교육이 정상화되고 아이들이 행복한 교육이 실현되기를 기대합니다.

2025년 12월

국가교육위원회 공교육 혁신팀 일동

I. 공교육 혁신 방안 1

- 1 대입제도 혁신 방안 3
- 2 공교육 혁신을 위한 학생평가 개선 방안 23
- 3 고교학점제 혁신 방안 39
- 4 고교서열화와 교육불평등 혁신 방안 53
- 5 사교육 문제 해결을 위한 모니터링 과제 67
- 6 혁신교육(교육과정) 영역 혁신 방안 87
- 7 미래를 향하는 진로교육 혁신 방안 117
- 8 직업계고 활성화 방안 131
- 9 영유아공교육 체제 전환 방안 165

II. 공교육 혁신방안 전문가 토론회 참여자 명단 183

I

공교육 혁신 방안

1. 대입제도 혁신 방안

제안자

- 김경범(서울대학교 서어서문학과 교수)
- 원주현(인천여자고등학교 교사)
- 김학한(신목고등학교 교사)

대입제도 혁신 방안

김경범 (서울대학교 서어서문학과 교수)

원주현 (인천여자고등학교 교사)

김학한 (신목고등학교 교사)

I 현황 및 문제의식

1 현황

가. 현재의 대학체제와 대입제도

1) 현재 우리나라의 입시 선발은 대학서열체제와 상대평가제도에 기반하여 진행되고 있음

대학체제	대입제도	고교 체제
<ul style="list-style-type: none"> 수도권 중심의 대학서열체제 형성 → 지방대학의 고사화(선호학과도 서열화 양상은 진행) 	<ul style="list-style-type: none"> 내신 9등급 상대평가, 수능 9등급 상대평가 학생부 중심 수시전형과 수능중심 정시전형 	<ul style="list-style-type: none"> 고교서열화체제 특목고, 자사고의 등장과 일반고의 위기 심화

2) 현행 대입제도는 내신과 수능시험이 상대평가 9등급제로 운영되고 있음. 2028대입제도는 수능은 상대평가 9등급이지만, 내신의 경우 상대평가(절대평가 병기) 5등급제로 현행 대입제도에 비해 경쟁이 완화되었지만 1등급 진입경쟁은 여전히 치열함

항목	현행 입시제도	2028 대입제도
내신	<ul style="list-style-type: none"> 상대평가 9등급제 (진로선택과목만 절대평가3등급제) 	<ul style="list-style-type: none"> 전과목 내신 5등급제 (절대평가, 상대평가 5등급제 자료 동시 제공) * 사회·과학 교과목의 융합선택과목*은 상대평가 석차등급 미기재
수능	<ul style="list-style-type: none"> 평가방식 상대평가 9등급제 중심(국, 수, 탐구) (영어, 한국사 절대평가 9등급제) 	<ul style="list-style-type: none"> 평가방식 : 상대평가 9등급제 중심 (국, 수, 탐구-상대평가/영, 한국사-절대평가 9등급제)

- 3) 수능 과목은 현행 대입제도에서는 사탐·과탐 2개 과목선택, 2028대입제도에서는 통합사회, 통합과목을 선택하도록 구성되었는데, 이로 인해 2,3학년과정의 많은 과목들이 수능대비 학생의 경우 형식적으로 수업이 이루어지고 있음

항목	현행 입시제도	2028 대입제도
수능	<ul style="list-style-type: none"> 과목구성 : 국어(선택과목), 영어, 수학(선택과목), 한국사, 사탐·과탐 2개 과목선택 	<ul style="list-style-type: none"> 과목구성 : 모든 선택과목 폐지 국, 영, 수, 한국사, 통합사회, 통합과학

- 4) 2028대입제도는 수능의 경우 현행비율을 유지하고 있지만, 내신의 경우 5등급제로 등급 누적 비율이 1등급 10%, 2등급 34%임. 9등급제에 비해 경쟁이 완화되었지만, 1등급 진입경쟁은 여전히 치열한 상황임

구분	2022		2028		
내신	등급	수능, 내신	등급	수능	내신
	1	4%	1	4%	10%
	2	7%	2	7%	24%
	3	12%	3	12%	32%
	4	17%	4	17%	24%
	5	20%	5	20%	10%
	6	17%	6	17%	
	7	12%	7	12%	
	8	7%	8	7%	
	9	4%	9	4%	

2 문제점

가. 현행 대입제도의 문제점

치열한 입시경쟁과 입시경쟁교육으로 인해 공교육과 우리 사회의 지속가능성을 위협하는 심각한 문제가 발생하고 있음

1) 국가교육과정 운영의 실패

- 대학입시에서 수능시험의 영향력이 크게 작용하면서 (*서울지역 대학의 수능 정시 선발 비율의 확대, 수시에서 수능 최저 기준의 지속 등) 수시 논술과 정시 지원을 목표로 하는 학생들은 입시를

치르는 소수 수능과목(국,영,수 탐구 2개 과목)에만 집중하는 방식으로 학교 교육에 참여함. 이에 따라 고2와 고3의 일반선택, 진로선택 과목들은 형식적으로 이수되고 있으며, 사실상 소수의 수능과목 중심의 편식 교육과정으로 개인별 교육과정이 구성되고 있음

- 또한 선택과목 중에서도 상위 등급 받기가 용이한 과목을 중심으로 (*사탐의 경우 사회·문화, 생활과 윤리, 과탐의 경우 지구과학 I, 생명과학 I) 선택이 이루어지면서 사탐의 경우 민주주의, 시장경제, 세계화와 관련된 정치와법, 경제, 세계사, 세계지리 등이 과목이 과소 선택되고 있으며 과탐의 경우에도 기본 과목인 물리와 화학의 선택자 수가 매우 적은 것으로 나타나고 있음

〈표〉 2025 대학수학능력시험 사회·과학탐구 영역 과목별 응시자 현황¹⁾

과목명	인원(명)	과목명	인원(명)
생활과 윤리	157,938	물리학 I	58,049
윤리와 사상	39,787	화학 I	44,074
한국지리	34,933	생명과학 I	129,818
세계지리	30,002	지구과학 I	142,672
동아시아사	17,521	물리학 II	5,148
세계사	15,457	화학 II	5,360
경제	6,030	생명과학 II	6,909
정치와 법	29,915	지구과학 II	4,508
사회·문화	164,456		

*사탐, 과탐과목 중 2과목 선택

- 9월 수시모집 전형 실시로 인해 3학년 2학기 교육과정은 학교에서 제대로 운영되지 못함. 3학년 2학기 교육과정은 형식적으로 운영되면서 고등학교 교육과정은 사실상 5학기로 종료되고 있음. 결국 수능대비 입시교육으로 인한 교육과정의 파행으로 인해 2022개정 교육과정과 2028개정 교육과정이 예정하고 있는 교육적 인간상의 구현과 역량 형성 등 교육과정 목표 달성에는 한계가 있거나 실패하고 있음

2) 후기 중등학제의 파행

- 수능시험을 통한 정시 올인 전략으로 인해 학교 중퇴자가 급증하고 있으며, 동전의 다른 면에서는 반수생, 재수생이 증가하고 있음

1) 교육과정평가원. 2025학년도대학수학능력시험채점결과보도자료.2024.12

〈표〉 자격별 수능시험 응시 현황 추이²⁾

학년도	자 격 별			성 별		합 계
	재학생	졸업생	검정고시 등	남	여	
2023	350,239 (68.9%)	142,303 (28.0%)	15,488 (3.1%)	260,126 (51.2%)	247,904 (48.8%)	508,030 (100%)
2024	326,646 (64.7%)	159,742 (31.7%)	18,200 (3.6%)	258,692 (51.3%)	245,896 (48.7%)	504,588 (100%)
2025	340,777 (65.2%)	161,784 (31.0%)	20,109 (3.8%)	268,699 (51.4%)	253,971 (48.6%)	522,670 (100%)
2026	371,897 (67.1%)	159,922 (28.9%)	22,355 (4.0%)	283,744 (51.2%)	270,430 (48.8%)	554,174 (100%)

- 재수생이 30%에 육박하고 있으며 (*서울의 주요 대학들은 정시 선발에서 재수생이 차지하는 비율이 60%를 넘어서고 있음.) 동시에 고교 중퇴자들이 수능 응시자 수의 4%에 이르고 있음. 이로 인해 고교3년+ 재수n년으로 후기중등교육의 학제가 3+1년으로 사실상 변화되거나 중퇴한 학생은 고교3년- (고교중퇴 1~2년)으로 후기 중등교육 기간이 단축되고 있음

3) 대학서열의 고착화와 지방의 위기 심화 및 대학교육의 파행

- 대학서열은 대학의 위치와 교육여건, 대학졸업이후 취업률 등 대학 요인에 의한 영향도 있으나 각 대학의 진학시 학생들의 내신 점수와 수능 점수인 입시요인으로 배치표상에 출세우기가 반복되고 있음
- 대학서열로 인한 중도탈락 학생의 증가는 대학교육의 파행도 동반함. 대학알리미가 2025년 8월 발표한 '대학 및 학과별 중도탈락 현황'에 따르면, 인서울 주요 15개 대학의 신입생 중도탈락은 2024년에 6,096명으로 전년 5,492명보다 604명(11.0%) 증가함. 이 같은 수치는 2022년의 4,948명에 비해서도 1,148명(23.2%) 크게 늘어난 수치로, 신입생 이탈 현상이 심화하고 있음을 보여줌³⁾. 이는 대학교육이 안정화되는 데에도 1~2년의 시간이 소요되고 있다는 것을 의미함. 이에 비해 고교졸업생 수의 감소로 인해 지방대학들은 고등교육의 교육적 자원으로 제대로 활용되지 못하고 폐교 등 구조조정을 겪으면서 지방 쇠퇴와 소멸의 위기로 작용함

2) 교육과정평가원 연도별 발표 자료를 누적하여 재구성

3) Veritas. '2025 인서울권 주요 15개 대학 신입생 중도탈락.. 6096명' 2025.9.22

4) 경쟁 격화-삶의 위기 심화와 불평등 심화

- 세계 최장 학습노동시간은 지속되고 있으며 청소년 스트레스와 자살률은 더욱 높아지고 증가하고 있음.

1986년 중3 학생 유서 : ‘행복은 성적순이 아니잖아요’
2025년 부산 고교생 3인 유서에는 “학업 스트레스와 진로에 대한 부담감이 컸다”⁴⁾

- 한국생명존중희망재단이 발간한 '2024 자살예방백서'에 따르면 최근 연도 기준 경제협력개발 기구(OECD) 회원국 청소년 자살률 평균은 5.9명인데, 한국은 12.4명으로 2위를 차지하면서 OECD 평균보다 2.1배 높은 수치를 기록하고 있음
- 한국청소년정책연구원이 발간한 2024 아동청소년인권실태조사에 따르면 중·고등학교에 재학 중인 응답자들 26.3%가 '자살을 가끔 생각한다', 4.5%가 '자주 생각한다'고 답하였는데, 10명 중 3명의 청소년이 자살을 생각해 봤다는 것으로 볼수 있음. 자살 생각 이유로는 학업 부담과 성적 40.5%, 미래(진로)에 대한 불안 19.8%, 가족 간의 갈등 19.2%, 기타 11.8% 등이 꼽혔음.⁵⁾
- 이는 청소년 행복지수가 OECD 국가 중 최저인 것에서도 확인되는 등 입시경쟁으로 인해 생명과 삶의 질이 심각한 위기 상황에 놓여 있다는 것을 의미함

5) 사교육비 부담 증가-불평등 심화

- 교육부 통계청의 사교육비조사에 따르면 월평균 소득이 800만 원 이상 가구의 학생 1인당 월평균 사교육비는 67만 6천 원이고, 소득이 300만원 미만 가구의 학생 1인당 월평균 사교육비는 20만 5천 원으로 전년대비 각각 0.8%, 12.3% 증가하였는데 사교육비 격차가 공식자료를 통해서도 3배 이상임

[그림] 가구 소득수준별 전체학생 1인당 월평균 사교육비⁶⁾

(단위: 만원)

	전 체	300만원 미만	300~ 400만원 미만	400~ 500만원 미만	500~ 600만원 미만	600~ 700만원 미만	700~ 800만원 미만	800만원 이상	800~ 1,000만원 미만	1,000만원 이상
< 2023 >	43.4	18.3	27.9	35.3	41.2	48.4	52.7	67.1	-	-
< 2024 >	47.4	20.5	28.5	36.6	44.0	49.1	55.6	67.6	62.0	72.5

4) 중앙일보. “숨진 부산 고교생 3명 유서 발견...“학업부담·진로 고민 크다” 2025.6.2

5) The Fact. ‘학업 스트레스에 피지 못한 꽃...’입시 대박 사회’ 희생자들’. 2025.6

6) 교육부. 2024년 초·중고사교육비조사 결과. 2025.3.14

- 또한 한국교육개발원의 연구 보고에 의하면 ‘부모의 사회경제적 지위(SES) 분위가 높을수록 반수/재수 및 삼수의 선택 비율이 통계적으로 유의미하게 높으며, ‘사교육(학원·과외)’ 참여 비율도 유의미하게 높음
- 한국은행이 발표한 보고서 ‘입시경쟁 과열로 인한 사회문제와 대응 방안’⁷⁾에서는 소득수준별 사교육비 격차가 상위권대 진학을 차이를 가져오는데, ‘소득 상위 20%’가 ‘하위 20%’보다 최상위권 대학에 5.4배 많이 들어간다고 분석
- 아울러 교육불평등은 수능시험의 비중이 증가하면서 더욱 심해지고 있음. 2018~2022년 동안 서울지역 12개교의 국가장학금 수혜율을 비교한 연구⁸⁾에 따르면 학생부 교과, 학생부 종합, 수능 전형, 논술 전형 중에서 국가장학금 수혜율이 논술 전형에서 가장 낮고, 그다음으로 수능에서 가장 낮게 나타나고 있음

나. 2028 대입제도의 문제점

- 2028 대입제도는 현행 대입제도와 마찬가지로 내신과 수능 모두 상대평가 체제로 운영되고 있기 때문에 현행 대입제도의 문제점을 동일하게 반복하고 있음
- 2028 대입제도는 내신에 비해 수능의 영향력이 강화된 상황이어서 수능중심 입시의 문제점이 더욱 증폭될 것이며, 수능 탐구과목이 1학년 통합사회와 통합과학임으로 인해 교육과정 파행 양상은 더욱 증대할 것임

1) 교육과정과 대입제도의 원리상 충돌

- 2028 대입제도가 2022개정 교육과정의 운영에 맞게 대입제도를 개편한다는 목표와 방향을 상실하면서 오히려 2022개정 교육과정과 충돌하고 대립적임. 내신 전 과목 상대평가 병기에 따라 내신 등급에 유리한 과목을 선택할 가능성이 높아지면서 적성과 진로에 맞는 과목 선택이라는 교육과정 취지를 무력화하고 있음
- 내신에서 1등급의 비율이 확대(4%→10%)되어 학교에서 학생 변별에 대한 부담은 감소하였으나 상위권 학생들의 내신 경쟁은 여전히 치열한 상황임

7) 한국은행. 입시경쟁 과열로 인한 사회문제와 대응방안. 2024.8

8) 백광진. ‘입학전형별 신입생 특성 및 시사점’. 제2차 2028 대입개편 전문가 포럼. 2022

2) 수능시험의 영향력 증대로 인한 파행 증폭

- 내신 5등급-수능 9등급 상대평가로 진행되는 2028 대입제도에서는 수능시험이 변별기준으로서 비중이 더욱 높아질 것임. 이 경우 현행 대입제도에서 발생하고 있는 문제점들이 증폭될 것임. 현재 일부에서는 1학년 성적이 2등급을 받은 경우 1학년 1학기 이후 수능 준비 등을 이유로 자퇴하는 양상이 나타나고 있음

3) 수능과목이 일반 선택과목이 아니라 통합사회와 통합과학이 되면서 수능 출제범위와 관련된 논란과 일반선택, 진로선택과목이 수능시험에서 빠지면서 수능 정시를 지원하는 학생의 경우 2~3학년 선택과목들을 대부분 방기할 가능성이 높음

교과(군)	공동 과목	선택 과목		
		일반 선택	진로 선택	융합 선택
사회 (역사/ 도덕 포함)	한국사1 한국사2	세계시민과 지리, 세계사, 사회와 문화, 현대사회와 윤리	한국지리 탐구, 도시의 미래 탐구, 동아시아 역사 기행, 정치, 법과 사회, 경제 윤리와 사상, 인문학과 윤리, 국제 관계의 이해	여행지리, 역사로 탐구하는 현대 세계, 사회문제 탐구, 금융과 경제생활, 윤리문제 탐구, 기후변화와 지속가능한 세계
	통합사회1 통합사회2			
과학	통합과학1 통합과학2	물리학, 화학, 생명과학, 지구과학	역학과 에너지, 전자기와 양자, 물질과 에너지, 화학 반응의 세계, 세포와 물질대사, 생물의 유전, 지구시스템과학, 행성우주과학	과학의 역사와 문화, 기후변화와 환경생태, 융합과학 탐구
	과학탐구실험1 과학탐구실험2			

- 또한 수능시험의 사회 과학 출제 영역을 1학년 공통과목(통합사회, 통합과학)으로 결정함에 따라 2~3학년의 진로와 적성과 관련된 과목의 중요도가 저하됨. 그리고 통합사회, 통합과학의 과목이 2015개정 교육과정보다는 개념적 지식이 증가하였다고 하더라도 일반선택, 진로선택과목과 비교하면 낮은 수준임

* 고1 모의고사의 경우 통합사회와 통합과학의 경우 고1 과정 범위에서 난이도가 높지 않게 출제되었지만 3학년이 되어 치르는 모의고사의 경우에 시험 출제유형과 수준이 어떻게 될지 미정인 상황이며, 일반선택과 진로선택 과목에서 어느 과목을 이수하였는지에 따라 유효리가 있을지 등도 미지수임

II 주제별 추진전략

1 대학서열화 해소전략

- 대학서열체제가 존재함으로 해서 입시경쟁교육이 지속되고 있고, 이와 연동하여 사회불평등이 심화되는 상승 작용이 일어나고 있음. 따라서 이러한 문제를 해결하기 위하여 교육주체들 사이에 대학서열체제 해소를 위한 방안 마련이 필요함
- 입시경쟁이 완화된 나라의 경우 대학 평준화 체제이며, 대입자격고사를 운영하고 있음

나라	서열화 여부	대입제도
프랑스 독일 덴마크 스위스	대학평준화체제	대입자격고사(바칼로레아, 아비투어 등)에 합격하면 희망하는 대학에 진학

- 우리나라에서 대학서열체제 해소 및 완화방안으로 국립대통합네트워크와 ‘서울대 10개 만들기’가 제안되고 정책으로 구체화되고 있음

가. 국립대 통합네트워크

대학서열체제 해소방안으로 국립대 통합네트워크방안이 제시되었음

- ① 서울대학교를 포함한 국립대 중심으로 대학통합네트워크를 구성하고 사립대를 포함한다.
- ② 국립대통합네트워크의 대학의 총정원을 정해 고교 내신성적과 대입자격고사로 학생을 선발한다.
- ③ 통합네트워크의 대학들은 공동학점제도를 운영하고, 공동학위인 ‘국립대학 학위’를 수여한다.

나. 서울대 10개 만들기

55.지역교육혁신을 통한 지역인재 양성

- (‘서울대 10개 만들기’ 실현) 거점국립대에 대한 전략적 투자와 체계적 육성
 - 학생 1인당 교육비를 서울대 수준으로 단계적·전략적으로 상향하고, 집중 육성분야 중심으로 교육·연구 경쟁력을 제고
- (RISE 재구조화 추진) 지역산업과 국립대-사립대 간의 동반성장 지원
 - 5극3특 행정체계 개편과 연계하여 초광역 거버넌스 구축 및 협업 강화, 지역대학 간 교육과정·교원·연구장비·시설 등의 공유·협력을 고도화
 - ※ 지자체-대학 간 협력 강화로 한계 사립대학의 적정규모화 등 구조개선 및 역할·기능 전환 지원

2 입시쟁쟁 해소 및 공교육 발전 전략

가. 상대평가 9등급으로부터 절대평가 5등급체제로 전환

- 내신과 수능시험을 상대평가에서 절대평가로 전환하고 등급간 비율을 균등하게 하여 상위등급에서의 경쟁을 완화함
- 내신의 경우 성취평가제가 운영되어왔고 진로선택과목 운영에 대한 현장의 경험이 누적되면서 절대 평가전환이 가능한 조건임
 - 수능의 경우 현재 영어와 한국사 시험이 9등급 절대평가로 운영되고 있음. 그런데 영어1,2등급을 하나의 등급구간으로 합칠 경우, 사실상 각 등급별로 20%에 해당하는 5등급체제에 유사한 분포를 보이고 있음. 이것은 영어나 한국사의 경우 9등급에서 5등급으로의 전환이 안정적으로 이루어 질수 있음

대학수학능력시험 영어 영역 등급별 비율

(%)

등급	등급 구분 점수	2025 (%)		2024		조정등급
1	90	6.22	22.57	4.71	22.88	1
2	80	16.35		18.17		
3	70	21.37		23.96		2
4	60	21.62		19.41		3
5	50	15.22		12.26		4
6	40	9.06	19.23	8.23	21.49	5
7	30	5.44		6.32		
8	20	3.75		5.25		
9	20미만	0.98		1.69		

대학수학능력시험 한국사 영역 등급별 비율

등급	등급 구분 점수	2025 (%)		2024(%)		조정등급
1	40	19.62		18.81		1
2	35	15.55		14.06		2
3	30	15.90		15.68		3
4	25	15.62		15.31		4
5	20	13.54	33.32	13.06	36.15	5
6	15	9.66		10.47		
7	10	7.37		8.30		
8	5	2.46		3.88		
9	5미만	0.29		0.44		

- 이에 따라 국어, 수학, 탐구과목의 경우에도 5등급 절대평가로 전환해도 중요한 선발자료로 활용될 수 있으며, 내신과목의 경우에도 다양한 평가가 이루어지겠지만, 지필고사의 경우에는 난이도를 수능시험에 맞추어 설정할 경우 수능시험과 유사한 변별력을 확보할 수 있음

Ⅲ 주제별 혁신방안

1 수능시험과 내신의 절대평가 전환

가. 수능시험-5등급 절대평가

- 1) 현행 수능 시험을 9등급 상대평가(국어, 수학, 탐구과목), 9등급 절대평가(영어, 한국사) 과목을 5등급 절대평가로 전환함. 절대평가 전환시 1등급을 80점을 기준선으로 조정하고 난이도는 수능 영어와 한국사 시험에 맞추어 시행

등급	등급 구분 점수	등급별 목표 비율(%)
1	80	20
2	70	20
3	60	20
4	50	20
5	50점 미만	20

- 2) 입시에서 내신과 수능시험의 균형을 맞추기 위해서는 수능도 내신과 동일한 5등급으로 운영하여야 함
- 3) 수능의 경우에는 난이도와 등급별 비율이 연도별로 차이가 있더라도 해당 시험의 경우 모든 학생에게 동일하게 적용되므로 공정성과 신뢰성에 커다란 문제가 발생하지 않음

나. 내신-5등급 절대평가

- 시험의 난이도가 학교마다 차이가 있거나 학교에서 성적 부풀리기가 발생할 경우 학교마다 1등급 비율의 차이가 나타날 수 있음. 이러한 차이가 크게 나타날 경우 내신성적에 대한 공정성, 신뢰도 문제로 제기될 수 있으므로 이에 대한 대책이 필요함

1) 단위학교 절대평가(성취평가) 모니터링을 강화

- 평가의 신뢰성 확보가 가장 큰 관건임. 중앙· 시도별 평가 전문인력 양성을 통해 새로운 국가 표준시험(수능 1,2제도 등)을 대비한 학교 교육과정 및 평가 지원. 교사 개인이 평가 논란의 대상이 되지 않도록 시스템 마련 필요. 고교 내신 평가 뿐만 아니라 수능 서술형 평가 등 중앙단위 평가 연계 관리

- 단위학교 모니터링을 통해 자가점검리스트를 개선하여 체계적인 모니터링을 구축함. 단계별 성취평가 모니터링을 점검하고 성취평가 지원 포털을 통해 모니터링 체계를 강화하며 학교가 외부의 점검을 넘어 스스로 성취평가제를 진단하고 개선하는 체계를 구축함⁹⁾

2) 일정기간 동안 절대평가 안정적 운영을 위한 보완 장치를 도입함

- 절대평가 시행과정에서 학교별 절대평가시험의 난이도 조정의 어려움과 대학서열화가 작동하는 조건에서 학생 선발자료로서의 성적 부풀리기 문제들이 나타날 수 있는데 이를 보완하는 방안이 필요함

-1995년에서 2005년 내신에 절대평가를 실시하였으나 내신 부풀리기 문제가 발생하고 대학들이 입학전형자료로 제대로 사용하지 않으면서 상대평가로 복귀하였던 과정이 있음

* 절대평가의 장단점에 대한 교사들의 의견

항목	내용	응답 예
평가 신뢰·성적부풀리기 ·학교·교사 간 편차	<ul style="list-style-type: none"> • 만점·A 비율 증가에 대한 감사 지적 • 교사별 기준 차이 • 학교 간 수준 차이로 '신뢰성' 논란이 제기 	<p>"만점이 너무 많이 나오는 경우가 있고, 이에 대해서는 평가 감사에서 지적 사항이 된다."</p> <p>"학교 수준별 문제 편차가 크므로, 같은 A라고 해도 수준이 다름."</p> <p>"순위나열이 아닌... 성취도만을 고려하나, 각 선생님마다 평가기준이 다르다 보니... 신뢰도가 낮을 수 있음."</p>

- 절대평가를 설계할 때 내신 1등급에 일정한 하한선을 설정하거나 목표 비율을 넘은 경우에는 별도의 보조 등급을 통일적으로 설정

- 절대평가가 정착하는 기간에 상대평가 요소를 제한적으로 도입함. 1등급의 경우에는 30%, 2등급은 50%를 하한선으로 설정하여 문제 난이도의 불균등성 문제를 조정하고 성적부풀리기를 직접적으로 규제
- 1등급의 경우 30%까지 인정하더라도 20~30%의 경우에는 1- 등급을 부여하여 대학이 전형시 참조하도록 함

예를 들어 1,2등급은 80점, 60점이 기준선이고 목표 비율은 각각 20%, 40%이지만 학교에 따라 1등급이 50%가 나오는 상황도 발생할 수 있음. 이 경우 30%까지만을 1등급으로 인정하고 20~30%에 해당하는 학생의 경우에는 1- 등급을 부여함

9) 김경희.공교육혁신방안 전문가 토론회.2025

〈표〉 절대평가 안정화 방안

등급	등급 구분 점수	목표 비율(%)	등급 하한선 비율(%)	보조 등급	
				0~20%인 경우	20~30%인 경우
1	80	20	30	1등급	1- 등급
2	70	20	50	*동일 등급이지만 대학에서 필요시 대입전형에서 자율적 활용	
3	60	20	*1, 2등급에 한해 하한선 설정		
4	50	20			
5	50점 미만	20			

*영국의 경우 A레벨 시험은 절대평가로 진행되는데 70%정도는 A를 부여하는데 최근에는 A*등급(90점이상)을 신설하여 변별력을 확보하고자 함. 이로써 A레벨 시험은 A* ,A, B, C, D, E 등급을 부여하고 있음. 우리의 경우 이와 대조적으로 1-등급을 설정하여 1등급의 확대를 제한할 수 있음

- 절대평가는 향후 대학서열이 해소되는 정도에 따라 성적 부풀리기의 필요성이 약화되고 학교에서 시험 난이도가 일정 수준으로 유지, 정착되면 보정과정 활용 중단

대입 평가제도 혁신방안				
• 내신 : 공통과목, 진로선택과목, 융합선택과목 : 5등급 절대평가	등급	수능	내신	목표 비율
	1	80점	80점	20%
	2	70점	70점	20%
	3	60점	60점	20%
	4	40점	40점	20%
• 수능 : 전 과목 5등급 절대평가	5	40점 미만	40점 미만	20%
	*1등급 하한선30% < 2등급 하한선 50%			

*현행 대입전형에서 진로선택과목 성적부풀리기 방지 및 안정적 절대평가 운영 방안을 사용하고 있음

- 상위 등급 학생의 비율이 높은 경우 점수 전환과정에서 제재하는 방안으로 고려대와 서강대가 대표적으로 실시 중임. 고교에서도 대학의 이런 기준을 근거로 진로선택과목의 성적 부풀리기를 자율적으로 제한하고 있음

*** 고려대의 경우**

주1) 변환석차등급 산출 방법('성취도와 성취도별 분포비율'이 모두 기재된 과목만 반영)

과목별 성취도	변환석차등급
A	1
B	'성취도 A의 비율'에 해당하는 석차등급★ + (성취도 A의 비율 + 성취도 B의 비율) / 100
C	'성취도 A의 비율 + 성취도 B의 비율'에 해당하는 석차등급★ + (성취도 A의 비율 + 성취도 B의 비율 + 성취도 C의 비율) / 100

★성취도 비율에 따른 석차등급 기준

비율 (%)	0 ~ 4.0	4.1 ~ 11.0	11.1 ~ 23.0	23.1 ~ 40.0	40.1 ~ 60.0	60.1 ~ 77.0	77.1 ~ 89.0	89.1 ~ 96.0	96.1 ~ 100
석차등급	1	2	3	4	5	6	7	8	9

* 서강대의 경우

■ 산출 예시

요소	구분명	과목구분	과목	단위수	석차등급	성취도
학생부 교과	석차등급 계산	공동	과목A	3	1	
			과목B	5	2	
		일반선택	과목C	2	3	
	성취도 및 성취비율 계산	진로선택	과목D	4	A(40%) B(30%) C(30%)	A
			과목E	3	A(20%) B(35%) C(45%)	B
			과목F	2	A(30%) B(40%) C(30%)	C
[등급계산]				[비율계산]		
1) 등급평균 = $(1 \times 3 + 2 \times 5 + 3 \times 2) / (3 + 5 + 2)$ = 1.9				1) 과목별 환산성취비율		
2) 최종점수 = $(10 - 1.9) \times 100 = 810$				- 과목D: $(40/2) + (30+30) = 80$ - 과목E: $(35/2) + (45) = 62.5$ - 과목F: $(30/2) = 15$		
				2) 최종점수 = $(80+62.5+15) / 2 = 78.75$		

2 수시와 정시의 통합운영

가. 수시와 정시 시기를 통합 운영하여 3학년 2학기 학사운영도 정상화하는 방안으로 전환함

- 1) 입시전형 요소는 수능 시험(5등급 절대평가) / 학생부 내신 정량평가(5등급 절대평가) / 학생부 자료에 의한 정성평가를 자료로 활용함
- 2) 전형은 정량평가방식으로 진행하는 <가군>과 정성평가방식으로 진행하는 <나>군으로 나눔

<가>군	<나>군
<가군-1> 교과전형 <가군-2> 수능전형 <가군-3> 교과+수능전형	<나군-1> 학생부+ 수능 종합평가 <나군-2> 학생부+ 수능 종합평가+ 면접

나. 내신과 수능 5등급 절대평가가 실시되면 내신이나 수능만으로 학생을 선발하기 어려운 대학이나 학과도 있을 것임. 이 경우 학생부 교과전형, 학생부 종합전형, 수능위주 전형 뿐만 아니라 내신과 수능점수를 통합하는 전형이 등장하거나 지배적인 형태가 될 것임

다. 현행 서울지역 16개 대학에 대한 정시 40% 선발을 규정하고 있는 지침은 폐지함

3 수능과목 조정

수능 과목을 확대해야 함. 통합사회와 통합과학은 탐구과목의 기초개념에 대한 학습에 머무르고 있으며, 2~3학년의 사회와 과학의 선택과목들은 수능시험 과목이 아니기에 교실에서 무관심의 대상이거나 파행적으로 운영될 가능성이 높음. 이를 보완하기 위한 방안이 필요함

가. 통합사회II, 통합과학 II 신설방안

- 1) 통합사회와 통합과학의 시수와 범위를 확대하여 일반선택과 진로선택 과목의 주요 개념과 내용을 포함하여 통합사회II, 통합과학II를 신설함

영역		2015개정 교육과정 현행 (~2027 수능)	2022개정 교육과정 2028 대입제도 (2028 수능~)	교육과정 개정 2030 대입제도 개편안
탐 구	사회 · 과학	17과목 중 최대 택 2		
		• 사회 : 9과목 한국지리, 세계지리, 세계사, 동아시아사, 경제, 정치와 법, 사회·문화, 생활과 윤리, 윤리와 사상	사회 : 공통 (통합사회)	사회 : 공통 (사회 I, 사회II 통합사회를 심화 확대)
		• 과학 : 8과목 물리학 I, 화학 I, 생명과학 I, 지구과학 I, 물리학 II, 화학 II, 생명과학 II, 지구과학 II	과학 : 공통 (통합과학)	과학 : 공통 (과학I, 과학II 통합과학을 심화 확대)

나. 일반 선택과목과 진로 선택과목 중 핵심 과목을 수능 과목으로 지정

- 1) 현행 수능시험이 2개 탐구과목을 선택하도록 하는 데, 비해 탐구과목의 수를 4과목으로 늘려 사회와 과학에 대한 학생들의 인식과 이해도를 확장해야 함. 수능시험을 절대평가로 전환할 경우, 과목 수는 증가하더라도 입시 부담은 크게 증가하지 않음

영역		2015개정 교육과정 현행 (~2027 수능)	2022개정 교육과정 2028 대입제도 (2028 수능~)	교육과정 개정 2030 대입제도 개편안
탐 구	사회 · 과학	17과목 중 최대 택 2		핵심선택과목 중 택 4
		• 사회 : 9과목 한국지리, 세계지리, 세계사, 동아시아사, 경제, 정치와 법, 사회·문화, 생활과 윤리, 윤리와 사상	사회 : 공통 (통합사회)	일반선택과목과 진로선택과목 중에서 수능과목 선정
		• 과학 : 8과목 물리학 I, 화학 I, 생명과학 I, 지구과학 I, 물리학 II, 화학 II, 생명과학 II, 지구과학 II	과학 : 공통 (통합과학)	

다. 서·논술형 수능 도입

- 1) 절대평가의 전환과 함께 서·논술형 시험의 공정성 부담이 완화되면서 수능시험에서 도입여건이 성숙함

학교에서 서·논술형을 수능유형으로 출제하여 교사와 학생 모두 서·논술형 평가에 자연스럽게 시행할 수 있는 조건 위에서 각 과목의 특성에 맞는 서·논술형 평가 방식을 개발하고 도입해야 함. 정답을 고르는 선다형 문제로부터 깊은 사유와 탐구보다는 다양한 유형의 문제 축적으로 이해하도록 함

* 수능에서 서술형 문제를 도입하면서 대학별 논술 전형은 폐지하도록 한다. 논술 전형의 경우 논술 사교육의 온상이며, 대부분의 대학이 수능 최저 등급을 제시하고 있으므로 논술 대비와 수능 최저(2합 4~6, 3합 4~7)를 맞추기 위하여 2~3개의 수능 과목에만 집중하고 학교의 다른 교과에 방기되는 양상도 나타남

4 중장기 혁신방안

가. 대학체제가 개편되어 대학통합네트워크가 구성되면 대학간 공동학사운영이 활성화되고, 대학이 연구중심대학, 교육중심대학, 직업대학으로 기능별로 재구성될 경우 대입자격고사 체제로 전환 되어야 함

대학은 5등급 절대평가에 기초하여 학생들이 일정한 기준에 도달할 경우 입학 자격을 부여함

구분	대학통합네트워크 대학	일반대학	직업대학
우선 입학 자격 부여 기준 (전체 평점 예시)	1.0~1.25점	1.0 ~3.0점	1.0 ~4.0 점

*1.25 점은 4개 과목 이수시 1,1,1,2등급을 받는 경우로, 비율로는 25%정도로 9등급 상대평가 시 3등급에 해당함

나. 대입자격고사 단계에서는 자연공학계열, 인문사회계열 정도로 선발하고 대학에서의 학업을 통해 전공을 선택하도록 하는 방안을 추진. 현재도 무전공, 자유전공을 확대하고 있는 추세이므로 이러한 흐름과 부합함

- 1) 대학통합네트워크 대학에 합격하면 등록하여야 하며, 네트워크의 대학들은 미달 학과의 경우 등록이 종료된 뒤에 입학 자격을 갖춘 학생들을 추가적으로 모집하고 최종적으로 미충원인 경우 편입 정원으로 이월함

〈대학통합네트워크 공동 입시방안〉

- 대학통합네트워크는 전기로 일반대학, 전문대학에 비해 우선 전형한다.
- 절대평가 5등급에서 1등급 학생인 경우(전체 평점 1.25점 정도) 정원 범위 안에서 네트워크대학에 우선 입학 자격을 부여한다.

* 참고사례

대학을 기능별로 개편하고 5등급 절대평가로부터 낮은 단계의 대입자격고사로 전환하는 방안은 미국 캘리포니아 대학체제의 입시 제도를 참고할 수 있음. 캘리포니아 대학은 UC(캘리포니아 대학, 연구중심대학), CSU(캘리포니아 주립대학, 교육중심대학), CCC(캘리포니아커뮤니티 칼리지, 직업대학)의 3개의 체제로 구성되어있는데, 이 중 UC는 ELC(입학보장제도)에 참여하고 있는 고등학교들의 경우 해당 년도 고등학교 졸업자 중 고등학교 성적이 상위 8분의 1이내(상위 12.5%)인 자에게 입학を保장함. CSU는 해당 년도 고등학교 졸업자 중 고등학교 성적이 상위 3분의 1이내(상위33.3%)인 자의 입학 자격을 부여하고 있음. ELC는 학업성적이 우수한 학생들에게 9개 UC 캠퍼스 중 최소 한군데 입학을 보장해주는 프로그램임¹⁰⁾

〈표〉 캘리포니아 대학체제와 대학통합네트워크 비교

대학체제	캘리포니아 대학체제			대학통합네트워크		
대학유형	UC	CSU	CCC	연구중심대학	교육중심대학	고등직업교육대학
합격기준	1/8	1/3		1등급(20%)	1~3등급(60%)	1~4등급(80%)

캘리포니아 대학체제가 연구중심대학-교육중심대학-고등직업대학으로 구성되고, 고교성적으로 대입자격을 부여하는 것으로 선발이 이루어지고 있음

10) 홍성호. '지역혁신을 위한 미래지향적 고등교육체제 구축방안 연구'. 2020

2. 공교육 혁신을 위한 학생평가 개선 방안

제안자

- 이형빈(가톨릭관동대학교 교직과 교수)
- 안상임(소사중학교 교장)
- 김경희(한국교육과정평가원 수업·평가혁신연구본부 본부장)

공교육 혁신을 위한 학생평가 개선 방안

이형빈(가톨릭관동대학교 교직과 교수)

안상임(소사중학교 교장)

김경희(한국교육과정평가원 수업·평가혁신연구본부 본부장)

I 현황 및 문제의식

1 현황

가. 학생평가 주요 정책 현황

1) 중등학교 학사관리 선진화 방안(교과부, 2011.)

- 창의인성교육의 일환으로 석차 9등급제(상대평가)를 개선하기 위해 성취평가제 도입. 국가 교육과정에 맞추어 개발된 성취기준 및 평가기준에 따라 학생의 학업성취수준을 평가하고 성취도(A, B, C, D, E, F)를 부여하는 제도
- 중학교는 2013년에 적용하여 석차 삭제, 원점수/과목평균(표준편차)와 성취도 병기, 고등학교는 2014년 보통교과에 적용하고 원점수/과목평균(표준편차)와 성취도 병기
- 2009 개정 교육과정에 따른 성취기준, 평가기준에 대한 이해 및 서술형 평가, 수행평가 내실화를 위한 집중 연수 실시 등 교원의 평가 전문성 제고 지원

2) 2022학년도 대학입학제도 개편 방안 및 고교교육 혁신 방향(교육부, 2018.)

- 미래 사회 대비 학생 중심 교육으로의 전환을 위한 고교학점제는 2022년 부분 도입, 2025년 본격 시행
- 2019년 1학년부터 진로선택과목의 성취평가 결과를 대입 전형 자료로 제공(석차등급 미제공), 2025년 1학기부터 전 과목으로 범위 확대, 성취도, 원점수·과목평균 및 성취수준별 학생 비율 제공

3) 2025년 고교학점제 전면 적용을 위한 단계적 이행 계획(교육부, 2021.)

- 일반계고 2023학년도 고1부터 단계적 적용, 이에 따라 2021년까지 제도 기반 마련, 2022년 운영 체제 전환, 23~24년 단계적 적용, 25년 전면 적용의 이행 계획 발표
- 22~24년까지 진로선택과목에 성취평가제, 공통 및 일반선택과목은 성취평가제와 석차 9등급 병기, 25년부터 모든 선택과목에 성취평가제 적용

4) 미래 사회를 대비하는 2028학년도 대학입시제도 개편안(교육부, 2023.12.)

- 2025년부터 전학년 과목에 9등급제 폐지하고, 5등급제로 개편하여 성취평가제와 상대평가 병행(단, 예체능·교양, 사회·과학 융합선택은 성취평가만 실시), 국가 및 시도에 평가관리센터를 설치 및 운영하여 평가관리센터 중심의 내실화 지원
- 창의력·문제해결력 중심의 평가 혁신을 위해 논·서술형 평가 확대
- 교사의 평가 역량 강화를 위해 평가 전문성 향상 연수 집중 실시('24~'25)

나. 고교 학생평가 현황

1) 상대평가(석차 5등급)와 성취평가제의 병기

- 고등학교 성취평가제(절대평가) 도입이 여러 차례 유예되었고, 현재는 석차 5등급 상대평가와 절대평가가 병행되고 있음
- 2015개정 교육과정 적용 시기에 비해 2022개정 교육과정 적용 시기에 상대평가의 비중이 더욱 높아졌음. 2015개정 교육과정 적용 시기에는 진로선택과목에 절대평가가 적용되었으나, 2025년부터 시행된 2022개정 교육과정(고교학점제) 적용 시기에는 진로선택과목 모두와 융합선택 다수에 상대평가가 적용되고 있음

2) 수행평가 및 서·논술형 평가 확대 및 강화

- 1998년 수행평가가 도입된 이래로 단위학교 학생평가는 지필평가/수행평가 구분법이 변함없이 유지되는 가운데, 중등학교 선진화 방안에서 2028 대입 개편안까지 일련의 학생평가 정책에서 수행평가와 서·논술형 평가가 확대, 강조되어 왔음
- 시도별 지침으로 수행평가, 서·논술형 평가는 비율, 횟수 등이 제한되고 있지만 과목에 따라 수행평가나 서·논술형 평가 100% 시행도 가능함

3) 학생평가 정책 변화에 따른 교사의 학생평가 역량의 중요성 확대

- 성취평가제 도입, 서·논술형 평가의 확대 등 학생평가 정책 변화에 따른 단위학교 학생평가의 신뢰성 및 타당성 확보를 위해 무엇보다도 교사의 학생평가 역량 강화가 선행되어야 함
- 교사의 학생평가 역량 강화를 위해 현재 성취평가 선도교원 연수, 서·논술형 평가 역량 강화 연수가 추진되고 있으나, 단일 주제 중심, 정책 현안 중심의 교원 연수임
- 교사의 평가와 피드백이 학생의 학습 성과뿐 아니라 학습 격차를 완화하는 데 기여한다는 연구 결과(OECD, 2023) 등 많은 연구에서 교사의 학생평가 역량의 중요성을 언급해 왔음. 학생평가 정책에서의 요구뿐 아니라 중등 교사의 68%가 '평가 전문성 부족으로 공정성 확보가 어렵다'고 응답(한국교육개발원, 2024)한 점을 고려할 때 교사의 학생평가 역량의 함양이 무엇보다 중요하고 시급한 시점임

2 문제의식

가. 상반되는 학생평가 체제 병행에 따른 쟁점

1) 과도기적 평가 체제 운영에 따른 현장 혼란

- 2022개정 교육과정 적용 시기에 상대평가 적용 과목이 오히려 확대되어, 고교학점제의 취지가 무색해지고 있으며, 상대평가와 절대평가의 병행은 고교교육 정상화에 걸림돌이 되어 교육목표 도달 여부 확인하거나 학생의 성장을 돕는 평가 등 평가의 본유의 목적과 원칙이 훼손되고 있음
- 2025년 성취평가 결과부터 대입 전형요소로 활용되나 석차 5등급과 성취평가 결과가 병기되면서 서로 다른 평가 체제의 병행은 현장의 혼란이 야기됨

〈과목별 성적 산출 및 대학 제공 방식〉

구 분	절대평가		상대평가	통계정보		
	원점수	성취도	석차등급	성취도별 분포비율	과목평균	수강자수
보통교과	○	A·B·C·D·E	5등급	○	○	○
사회·과학 융합선택	○	A·B·C·D·E	-	○	○	○
체육·예술/과학탐구실험	-	A·B·C	-	-	-	-
교양	-	P	-	-	-	-
전문교과	○	A·B·C·D·E	5등급	○	○	○

- 상대평가는 점수 차이 극대화에, 성취평가제는 무엇을 얼마나 알고 할 수 있는지에 평가 원리를 두고 있기 때문에 평가도구 개발, 점수 산출 및 해석하는 과정에서 2개의 평가체제를 실질적으로 양립하는 것은 어려움이 있음. 대입 반영 등을 고려하여 주도적인 체제 중심으로 평가를 실행하게 되기 때문에 절대평가와 상대평가의 병행 기간은 최소화되어야 함

2) 성취평가제와 상대평가 병행에 따른 고교학점제-대입 간 연계성 약화

- 상대평가 병행에 따라 고교학점제, 대입 제도 간의 정책적 연계성이 부족함. 학생 수요 기반의 고교학점제 특성상 과목에 따라 수강 인원과 학생 구성이 달라지는 상황에서 상대평가를 적용하게 되면 동일한 성취를 보이는 학생들이 다른 등급을 받을 수 있고, 이러한 평가 결과를 대입에 반영하는 것은 불공정성 논란이 발생할 수 있음
- 상대평가는 학생들이 진로·적성·흥미보다는 유리한 등급을 받을 수 있는 과목을 전략적으로 선택하는 경향을 유발할 수 있고, 고교학점제 운영에 어려움이 초래될 수 있음

나. 단위학교와 교사의 학생평가 역량에 대한 쟁점

1) 성취평가제 운영 준비 부족

- 성취평가제 도입 이후 10년 이상 경과되었지만 고교 현장에서는 대입 전형 자료에 반영되었던 상대평가에만 집중해 왔기 때문에 성취평가제에 대한 현장 이해도와 준비도가 낮은 편이며 여전히 성적 과대평가의 위험도 존재하고 있음. 병행 기간이 길수록 성취평가에 대한 현장의 준비는 그만큼 늦어질 수밖에 없음
- 성취평가에 대한 현장 준비도를 제고하기 위해서는 병행 기간을 단축해야 하며, 병행 기간 동안에도 학교 현장의 성취평가제 운영 및 성취평가 역량 강화를 위한 지속적인 지원이 필요함

2) 정책 현안과 단일 주제 중심 연수의 한계

- 학생평가 관련 교사 연수는 성취평가제, 과정 중심 평가, 서·논술형 평가 확대 등 학생평가 정책의 변화나 새로운 제도의 도입 시기에 집중되어 왔음. 이러한 정책 현안 중심의 교사 연수 효과는 시기가 지속 기간, 대상자 측면에서 한계가 있음
- 즉, 정책 현안 중심 집중 연수는 일정 기간만 운영하고 선도교원이나 핵심교원 등 특정 교원 중심으로 이루어지기 때문에 전체 교원의 역량 강화로 확대되기 어려운 구조임. 또한 각 주제마다 독립적으로 프로그램을 개발하여 이론 중심의 연수로 구성되어 왔으며, 대부분 일회성에 국한되어 심화 과정까지 연계되는 사례는 전무함

- 현대 학생평가는 학습을 위한, 나아가 학습의 과정으로 이해되므로 수업과의 연계성이 중시되고 있음. 교육의 과정에서 발휘되어야 할 역량도 수업과 평가가 연계된 맥락에서 작동해야 함. 따라서 교사 역량 강화 연수에서 이러한 특성이 반영되도록 기획하여 교사가 평가를 수업의 전체 맥락에서 하나의 과정으로 파악하고 역량을 발휘하도록 유도해야 함

3) 실습 중심 연수 강화로 교사의 실행력 강화 필요

- 이론 중심 연수 과정도 필요하지만 교사가 수업과 평가의 연관성을 실제 수업 상황에서 깊이 이해하고 적용하려면 실행 중심의 실습형 연수 과정이 대폭 강화될 필요가 있음
- 이론에 근거하되 실행 중심의 실습형 연수가 실효성을 거두려면 우선, 실습 중심 연수 프로그램을 구성해야 할 뿐 아니라 다양한 사례를 바탕으로 한 동료 교사의 경험과 의견의 교류 기회가 있도록 프로그램을 구성해야 함

4) 전문 강사 육성, 교사의 자생적 전문학습공동체 지원 등 교사의 자발적 전문성 신장 지원

- 전문 강사 교원 육성을 통해 그들의 현장 경험과 실제 지식을 일반 교원과 공유할 수 있도록 기획해야 하며 이러한 체제는 실습 중심의 연수 추진, 교사의 전문성 신장에도 효과적일 것임
- 전문가로서 교사의 자발적 전문성 신장 노력을 지원해야 함. 동료 간 협력을 기반으로 한 실천 공동체 활성화와 같은 자율적이고 지속적인 전문성 개발 구조를 마련하고 지원할 필요가 있음

다. 서·논술형 평가 확대 등 학생평가 정책 변화에 따른 내실화 제고의 필요성

1) 서·논술형 평가 및 수행평가의 내실화 필요

- 수행평가와 서·논술형 평가의 긍정적 취지와 달리, 학교 현장에서는 그 취지가 충분히 구현되지 못해 학생과 교사 모두에게 부담이 된다는 비판의 목소리가 제기되고 있음
- 여전히 선다형 평가 위주의 일제식 지필평가(정기고사)가 관행적으로 이루어지고 수행평가와 서·논술형 평가의 취지를 살리는 데에 어려움을 겪고 있음. 일회적, 단절적 방식의 수행평가가 과제형 수행평가라는 이름으로 학생들에게 부담을 주고 있으며, 교수학습과 분리된 서·논술형 평가가 고부담 평가처럼 시행되고 있음
- 대부분의 시도교육청에서 서·논술형 평가의 문항 수나 배점의 비율을 양적으로는 확대하고 있으나 시도나 학교별로 비율이나 문항 유형에서 차이가 크고 서·논술형 평가를 지필평가와 수행평가로 이분된 방식에서의 반영 비율과 기본 점수 설정이 타당한지 등 관련된 쟁점이 다양함. 또한 수행평가 비중이 과도하게 높아 학생들의 학습 부담과 교사의 평가·기록 업무가 가중되고 있으며 입시·학생부 기록 중심으로 평가가 시행되어 평가의 본래 목적과 취지가 훼손되는 경향도 있음

- 서·논술형 평가 시행과 관련하여 지필평가와 수행평가의 개념 및 역할 정립, 평가 횟수 및 반영 비율의 적정화, 교과 특성 반영, 평가 방식의 다양성과 공정성 확보 등 관련 주요 쟁점을 종합적으로 고려하면서도 교사의 평가 자율성을 보장하고 평가 부담을 줄일 수 있는 내실화 정책이 필요함
- 교육부나 시도교육청에서는 서·논술형 평가의 다양한 유형이나 사례를 개발하여 보급하고 있으나, 실제 학교 현장에서 시행되는 문항은 유형이나 다양성에서 학교나 교사 간 편차가 큼. 관련 연구에 의하면 중·고등학교 모두 성취기준에는 대체로 부합하지만, 역량을 평가하거나 학습 내용을 다른 맥락에 적용하는 능력 또는 고차적 사고력을 측정하는 데에는 미흡한 경향이 있고 실질적으로 단답형이나 서술형 평가 위주로 진행되고 있으며, 논술형 평가의 평가 도구 개발이나 시행에서는 어려움이 많은 것으로 나타남(김경희 외, 2024)
- 서·논술형 평가가 학생의 창의력과 사고력 등을 깊이 있게 평가할 수 있도록 내실화하려면 출제, 채점기준 설정, 채점 등에서 체계적 지원이 지속적으로 필요함

2) 채점과 관련된 공정성 시비 및 업무 부담 가중

- 채점의 공정성과 일관성 확보는 여전히 학교 현장의 가장 큰 부담이자 쟁점으로 여겨지고 있음(EBS 뉴스, 2023.10.25.). 채점 기준의 타당성이 부족할 경우 채점자 간 기준 해석의 차이가 발생하여 신뢰도를 확보하기 어렵고 평가 결과에 대한 학생이나 학부모의 민원이 제기될 수 있음
- 서·논술형 평가 문항의 비율이 늘어날수록 교사의 채점 부담이 가중되고 있으므로, 일부 시도교육청에서 추진하고 있는 인공지능(AI) 기반 채점 지원 시스템의 도입하고 있음

II 개선 방향 및 전략

1 학생평가 제도 개선

가. 학생평가 개선 방향

- 1) 단위학교 학생평가가 학생의 학습과 성장을 위한 평가 본유의 역할을 할 수 있도록 내실화 하고자 함.
즉, 평가 본연의 목적 추구 및 관련 정책과의 연계성 강화를 위해서 내신평가와 관련된 정책을 우선적으로 상대평가 병행을 폐지하고, 성취평가제를 중심으로 고교 내신평가 제도를 개선하고자 함
- 2) 학생평가 내실화를 위해 지필평가와 수행평가의 학생평가 양분론을 바로 잡고 서·논술형 평가, 수행평가 등 학생평가 방법이 현장에 제대로 정착되기 위한 내실화 전략을 수립하고자 함

나. 개선 전략

- 1) 상대평가와 성취평가 병행 기간 단축을 통한 현장 혼란 최소화
- 2) 고교학점제, 대입제도 등 관련 제도와의 정합성 확보를 통한 정책 일관성 제고
- 3) 학생평가 방법의 타당성 확보를 통한 학생평가 본유의 목적 제고

2 단위학교 및 교사의 학생평가 역량 강화

가. 학생평가 역량 강화 방향

- 1) 학생평가 정책에 따라 요구되는 교사의 학생평가 역량을 강화하여 내신평가의 신뢰성을 제고 하고자 함. 이를 위해 교육과정-수업-학생평가의 연계 연수, 실천 지향적 연수, 교사 맞춤형 연수를 기획하여 운영하고 현장 맞춤형 지원 체제를 구축하며 교사의 자율적 전문성 계발을 위한 실천 공동체 활성화를 제고해야 함

나. 개선 전략

- 1) 현안 및 단일 주제 중심 연수에서 교육과정, 수업, 평가의 연계성을 강화하여 종합적인 연수 기획
- 2) 이론에 근거하되 실습을 강화하여 실천지향적 연수를 기획하고 운영
- 3) 교사 맞춤형 연수 및 현장 맞춤형 체제 구축 및 운영
- 4) 자율적이고 지속적인 전문성 개발 구조 마련

III 학생평가 개선 방안

1 성취평가 단일체제의 단계적 확대 및 신뢰성 확보 방안

가. 석차 등급제 병행 체제 폐지 및 성취평가제 단일체제 적용

1) 성취평가제 단계적 추진 방안

- 우선적으로 절대평가/상대평가 적용 과목 비율을 2015개정 교육과정 수준(공통과목 및 일반선택 과목에 상대평가 적용, 진로선택과목에 절대평가 적용)으로 회복하는 것으로 2022 개정 교육과정 중 적어도 진로선택과목과 융합선택과목 전체 절대평가를 적용해야 함. 현장의 혼란을 최소화하기 위해 빠르면 현재 고1학생이 2026년도 진로 및 융합선택과목을 선택할 때부터 적용을 고려할 수 있음
- 향후 고등학교 전 과목에 절대평가를 도입하기 위해 국가교육위원회가 주도하는 사회적 합의를 바탕으로 2028 대입개편안을 전면 개편해야 함. 현장 혼란, 대입 예고제 등을 고려하여 일반 선택 과목과 공통과목은 2030학년도(현재 중2), 2031학년도(현재 중1), 2032학년도(현재 초6) 도입 방안을 구체화하고 그 장단점, 영향력, 현장 준비도 등을 고려하여 도입 시기를 결정해야 함

2) 성취평가제 모니터링 및 법적 기반 강화를 통한 신뢰성 제고

- 단위학교 학생평가의 신뢰성 제고를 위해 학교-교육청-국가의 3단계 모니터링 체제를 강화해야 함. 모니터링은 학교의 성취평가 데이터에 근거하여 학교 자체의 자율적 점검과 책무성을 기반으로 하고 기능과 체제를 고도화해야 함. 현재의 컨설팅 중심의 모니터링의 효과를 분석하여 유지, 변화, 강화 등의 역할 전환도 모색함
- 성취평가 모니터링의 점검 기능과 단위학교 책무성을 강화하기 위한 제도적 장치를 마련해야 함. 2025년 4월에 국가 및 시도에 설치된 평가관리센터의 역할과 기능은 교육부 훈령에 근거하고 있어 권한과 역할 수행에 한계가 있으므로 성취평가 단일 체제로 추진하기 위해서는 적절한 권한과 역할이 부여되어야 하며, 이를 위해서 법적 기반 강화 등의 제도화를 통해 국가 및 시도 평가관리 센터의 위상과 권한을 확보해야 함
- 국가, 시도, 단위학교 간 성취평가 모니터링 역할을 강화하여 성취평가제 정착을 지원함. 성취평가 운영의 질을 제고하기 위해 국가 차원의 인증 체제 도입을 고려할 수 있음. 법적 기반이 강화되면 모니터링 결과에 대한 포상제 중심의 평가 인증제 도입 등을 통해 점검 체제 활성화 및 성취평가 운영의 긍정적 강화를 유도할 수 있음

나. 고교학점제와 성취평가제 안착 지원 및 대입 연계 강화

- 1) 고교학점제에서 성취평가제가 안정적으로 정착할 수 있도록 단위학교와 교원의 평가 역량을 강화하고, 교사의 업무 부담을 완화하는 지원 체계를 마련함. 아울러 성취평가 결과가 대입 전형에 효과적으로 연계될 수 있도록 대학과의 협력 체계를 구축하고, 성취평가 기반의 대입 전형 가이드라인을 마련함
- 2) 성취평가제 전면 전환에 따른 학교 현장의 변화에 대응하기 위해 단위학교 및 교사 맞춤형 연수와 지원 체계를 마련하고, 선택 과목 이수 및 성취평가 결과의 대입 연계 사례를 발굴·홍보하여 제도 정착과 수용성을 높임. 장기적으로는 학생이 성취 결과를 바탕으로 진로와 대입을 설계할 수 있도록 AI 기반 자기주도 학사설계 프로그램을 개발·운영하여 제도의 실질적 정착을 지원함(김경희 외, 2025)

다. 성취평가 연계 대입제도 개선 방안

- 1) 고교 내신 절대평가가 유예된 일차적 이유는 대입에 있음. 하지만 고교 내신 절대평가가 확대 되더라도 대입의 변별성은 충분히 확대될 수 있음
 ☞ (고교 내신 상대평가 과목 + 고교 내신 절대평가 과목 + 수능 최저등급 + 대학의 정성적 평가)
- 2) 대학은 학생부 전형에 고교 내신 절대평가 적용 과목을 대폭 반영해야 함. 과거에 중앙정부에서 대입에 정시 40%를 반영하도록 강제한 바 있음. 이와 반대되는 방향으로, 대학이 고교 내신 절대평가 적용 과목을 학생부 전형에서 40% 이상 반영하도록 권고할 필요가 있음. (고교교육 기여 대학 지표 반영)
- 3) 향후 대학의 정성적 평가 역량을 강화하여, 고교 내신 절대평가 안착에 기여하도록 해야 함

2 단위학교 학생평가 내실화 방안

가. 형성-총괄평가 연계형 수행평가/서·논술형 평가 재구조화

- 1) 교수학습과 연계된 형성평가-총괄평가 연계 방식으로 다음과 같이 학생평가를 재구조화하고 수행평가와 서·논술형 평가를 활용함

〈학생평가 재구조화 방안〉

평가 유형	형성평가			→	총괄평가
	1차	2차	N차		
시기	교수학습 과정				교수학습 이후
기능	배움의 과정을 확인하고, 피드백을 제공하며 성장을 돕는 평가				형성평가를 바탕으로, 학생의 성장 결과를 총체적으로 확인하는 평가
방법	학습활동지, 노트 작성, 모둠활동, 실험실습, 발표 등 교과와 단원의 특성에 맞게 적용				서·논술형 평가, 보고서 평가, 포트폴리오 평가 등 다양한 방법으로 시행(수행평가 혹은 지필평가 결과에 반영)
성취 기준	일부	일부	일부		형성평가에 반영된 성취기준을 종합적으로 평가
성적	미반영				반영

- 2) 지필평가/수행평가, 서·논술형 평가의 개념을 재정립하고, 이를 교육부 훈령(학교생활기록 작성 및 관리지침) 개정에 반영하여 단위학교 학생평가 개념, 방법 재정비
- 3) 학교 현장에서 선다형 문항 위주의 일제식 지필평가를 극복할 수 있도록 여건 조성 및 교사 전문성 지원 필요

나. 단위학교 서·논술형 평가 모니터링 운영

- 1) 지역, 학교, 수업 맥락에 맞게 서·논술형 평가가 자율적으로 실행될 수 있도록 지원함과 동시에 질 높은 실행과 내실화를 위해 단위학교 자체 점검 절차를 마련하고, 시도교육청 지원·점검 체제를 구축하여 서·논술형 평가의 내실 있는 운영을 지원함
- 2) 단위학교에서 이루어지는 서·논술형 평가의 실행이 안정적으로 이루어지기 위해 평가 실행 전 과정에 대한 질 관리 체제가 가동될 필요가 있음. 성취평가 모니터링 체제와 연동하여 학교 현장의 서·논술형 평가 모니터링 체제를 운영함. 즉, 단위학교의 자율적인 자체 점검을 근간으로 하고, 시도교육청의 점검 지원 및 컨설팅이 이루어지는 구조로 구성함

다. 서논술형 평가, 수행평가 지원 시스템 도입 및 운영

- 1) 교사 간 격차를 줄이기 위해 교육부 및 시도교육청이 공동 주관하여 학교 현장에서 활용된 양질의 서논술형 문항, 수행평가를 공유할 수 있는 플랫폼을 구축·운영할 필요가 있음. 이를 위해 평가 도구의 수가 한정적인 현재의 학생평가지원포털을 개편하여 교과별/학년별로 모범 문항 및 채점 기준 예시를 체계적이고 풍부하게 제공 하도록 해야 함. 인공지능(AI)을 활용한 유사 문항 생성 기능을 갖추는 등 시스템을 고도화하여 활용도를 높임
- 2) 서논술형 평가 확대에 따라 문항 출제와 채점 업무에 대한 부담이 증가하고 있으므로, 기술 기반의 혁신적 지원 체계를 마련해야 함. 예를 들어 디지털 기반의 문항풀, 공동 출제 플랫폼, 자동 채점 시스템 등을 개발·보급할 필요가 있음. 특히, 인공지능(AI)을 활용한 자동 채점 시스템은 교사의 채점 부담을 경감시키고 채점의 공정성·신뢰성을 높이는 데 기여할 수 있으며 문항 및 채점기준 출제, 채점 결과 피드백 등 다양한 정보를 제공할 수 있기 때문에 활용도가 높을 것임. 이를테면 서술형·논술형 답안을 시가 1차 분석 후 교사가 보정하는 절차로 진행하면 채점 효율성·일관성 확보할 수 있음
- 3) 또한 온라인 루브릭 시스템 도입하여 교사가 온라인에서 채점 기준을 입력하면 자동 점수 산출하고 피드백도 제공할 수 있는 기술적 지원도 고려할 수 있음. 단순히 과제 수행뿐만 아니라 학습 목표에 초점을 맞춘 기준과 다양한 수준을 성과가 어떤 모습인지 명확하게 설명할 수 있을 것임
- 4) 나아가 디지털 포트폴리오 플랫폼 구축하여 그 자료와 결과를 대입에 활용하는 것도 고려할 수 있음. 학생의 학습과정 및 실시간 피드백이 가능하여 개별 성취와 장기적인 성장 과정을 자료화 하여 누적 기록을 생성하게 되면 대학 입시·진로 지도에서 정량적 성적과 함께 이러한 정성적 성장 기록도 활용 가능할 것임

3 교사의 학생평가 역량 강화 방안

가. 수업-평가 연계를 통한 실천 중심 연수 프로그램 확대

- 1) 수업과 평가의 연계를 강화하여 교사가 수업 목표에 부합하는 평가 도구를 설계·적용하며, 그 결과를 피드백하고 다음 수업에 환류할 수 있도록 수업-평가 일체화 기반의 실천 역량을 강화하는데 역점을 두고, 이를 위해 통합적 평가 설계 역량과 사례 중심 지원을 확대하는 연수 프로그램을 개발함
- 2) 실제 사례 분석, 평가 문항 개발 실습, 루브릭 설계, 서술형 채점 워크숍, 학생 피드백 작성 실습 등 참여 중심의 온·오프라인 블렌디드 연수 프로그램 등의 수업-평가 연계 중심의 실천형 연수를 기획하고 운영해야 함

- 3) 교사의 학생평가 역량 신장을 위한 교육 생태계를 구축하고, 이를 위해 교사의 수업-평가 역량을 진단하고 연수 이력 및 실천 결과 등을 기록하여 교사 스스로의 역량 신장을 확인할 수 있도록 해야 함, 또한 연수-실천-성찰이 연계된 교사의 역량 경로 설계 및 지원, 디지털 연수 관리 시스템 운영으로 교원의 전문성을 체계적으로 관리하는 연수 체제를 구축해야 함

나. 교사의 역량 진단에 기반한 맞춤형 연수 및 현장 맞춤형 지원 체제 구축

- 1) 교사의 학생평가 역량 신장의 효과성을 높이기 위해서는 연수 참여 이전 단계에서의 진단과 맞춤형 연수 연계 체계가 필요함. 이를 위해 교사의 수업-평가 역량 수준을 체계적으로 진단할 수 있는 도구와 절차를 마련하고, 그 결과를 바탕으로 개별화된 연수 프로그램을 설계하고 운영해야 함
- 2) 또한 변화하는 교육 정책(성취평가제, 고교학점제, 디지털 전환, 서논술형 평가 강화 등)에 대응하기 위해, 기존의 국가수준 전달식 연수에서 벗어나 유연하고 지속 가능한 연수 체제를 구축해야 함. 이를 위해 디지털 플랫폼 기반의 모듈형 콘텐츠와 맞춤형 큐레이션을 제공하여, 교사가 언제든지 최신 내용을 학습하고 현장에 즉시 적용할 수 있는 자율적 연수 환경을 마련할 필요가 있음
- 3) 이러한 연수뿐 아니라 현장을 직접적으로 지원하기 위해서 평가 자료를 축적하고 있는 플랫폼을 구축하고 운영하는 현장 맞춤형 지원 체제가 필요함. 국가 차원에서 과목별-수준별 문항, 수행평가 과제, 루브릭 제공하게 되면 교사가 매번 새로운 과제를 고안해야 하는 부담을 경감할 수 있음

다. 실천 기반의 단위학교 중심의 전문성 신장 및 관리 체계 구축

- 1) 교사의 수업-평가 역량을 실제 학교 현장에서 지속적으로 발전시키기 위해서는 개별 연수 중심의 지원을 넘어, 동료 간 협력을 기반으로 한 실천 공동체의 활성화가 이루어져야 함. 이에 따라 학교 단위에서는 평가 연수를 수료한 평가 담당 교사나 “전문학습공동체(Professional Learning Community : PLC)”를 중심으로 한 자율적이고 지속적인 전문성 개발 구조 마련이 필요함
- 2) 실제 평가 상황에서의 채점기준 적용과 평가 결과 해석의 일관성은 교사 간 협업을 통한 실천을 전제로 할 때 확보될 수 있으므로 학교 내 교사 간 공동 문항 개발과 공동 채점 경험을 중심으로 한 집단적 학습 구조 마련하고 이를 지원하는 체제가 필요함. 학교-지역 단위로 평가 설계, 수행평가 문항 개발, 루브릭 개선 사례 공유 및 상호 피드백 등 교사 간 협력적 평가 과정 축진이 필요함
- 3) 특히 서논술형 평가의 내실화를 위한 교사의 평가 전문성 향상은 일회성의 개별 연수나 전달 연수 방식의 한계에서 벗어나 교사 간 공동 문항 개발채점 연수, 피드백 협의 등을 포함하는 실천 기반의 공동체 중심으로 이루어져야 함. 이를 위해 서논술형 평가의 실행 단위인 단위학교 중심으로 전문성 신장 체제를 구축하도록 함
- 4) 학교 내 교사 간 협력적 평가 문화 조성하고 정착할 수 있도록 교사 개인이 평가를 전담하지 않도록

공동 채점·공동 피드백 제도화, 채점 기준 적용 과정에서 발생한 차이점 공유, 개선 방안 논의, 평가 루브릭, 과제 설계, 피드백 사례를 학교 데이터베이스로 축적하여 공유함. 또한 교사들이 자신이 설계한 절대평가 과제와 결과, 개선 과정 등 워크숍을 통해 공유하여 성찰과 개선하는 문화 정착 유도

라. 교사 업무 경감 및 제도적 지원과 교원양성기관과의 교육내용 연계

- 1) 교사들 간 평가에 관한 충분한 협의 시간 확보가 가능하도록 학교와 교육청 간 일정 조정 필요하며 전담 행정인력 또는 시스템 도입을 통해 ‘성적처리·보고’ 등 평가 관련 행정업무를 줄여 ‘과제 설계·피드백’과 같은 평가 본연의 업무에 집중할 수 있도록 교사 업무 재구조화 필요함. 특히 과정중심평가 및 개별 피드백이 가능한 학급당 학생 수 적정 기준을 마련해야 함. 관련 연구에서는 피드백과 권장 학생수에 대해 다음과 같이 논의하고 있음

〈학생 수와 피드백 질 관계〉

관련 연구	권장 학급당 학생 수	피드백 가능성	비고
Hattie, 2012	15~20명	심층적 개별 피드백 가능	1:1 피드백 효과 최고
OECD, 2023	20~25명	과정중심평가 가능	학급 규모 증가 시 피드백 질 감소
한국교육개발원 (2024)	25명 이상	개별 피드백 어려움	중등 교사 68% “평가 전문성 부족으로 공정성 확보 어려움”

이러한 결과에 근거할 때 교사의 효과적으로 피드백을 제공할 수 있는 학생 수는 다음과 같이 제시할 수 있음

〈교사 부담과 관리 가능 학생 수〉

학급당 학생 수	주간 평가·피드백 소요 시간	관리 가능성
15~20명	1~2시간	충분히 가능
25~30명	4~6시간	부담 증가, 질 저하
35명 이상	6시간 이상	현실적으로 어려움

- 2) 평가 설계·운영 역량에 따른 평가 영역 활동 인정 인센티브를 제공하는 방안을 고려할 수 있음. 다양한 인센티브(금전적, 승진가산점 등)와 연계하고 교사의 전문성 발휘가 보상으로 연결될 수 있도록 제도적 장치를 마련할 필요가 있음. 또한 평가 결과에 대한 학생·학부모 이의제기 절차 명문화 등의 공정성 확보 장치를 마련할 필요가 있음. 또한 채점 결과를 익명화하고, 일부 과제는 표집하여 복수 채점, 채점 조정, 채점 훈련 등의 자율적 워크숍을 운영함

- 3) 사범대학 및 교육대학 등 교사 양성 단계에서부터 성취평가제, 과정중심평가, 루브릭 개발, 학생 맞춤형 피드백 제공 등 평가 관련 내용을 필수 교과목으로 지정하여 평가 전문성을 갖춘 예비 교사 양성하도록 지원함

교육과학기술부. (2011.12.13.). **중등학교 학사관리 선진화 방안**. 교육과학기술부 보도자료
교육부. (2018.8.17.). **2022학년도 대학입학제도 개편방안 및 고교교육 혁신방향 발표**. 교육부
보도자료
교육부. (2021.8.23.). **2025년 고교학점제 전면 적용을 위한 단계적 이행 계획**. 교육부 보도자료
교육부. (2023.12.27.). **미래 사회를 대비하는 2028 대학입시제도 개편 확정안**. 교육부 보도자료
권순형, 서무계, 이강주, 이희현, 양희준, 이정우, 이진권. (2024). **한국교육개발원
교육여론조사(KEDI POLL 2024)**. 연구보고 RR 2024-16
김경희, 김수진, 나우열, 박지선, 송민호, 양정실, 이재봉, 임은영. (2025). **단위학교 학생평가
내실화를 위한 정책 방안 및 단계적 이행 계획 탐색**. 한국교육과정평가원 연구자료 ORM
2025-41-6
김경희, 조지민, 김영은, 김혜숙, 나우열, 박지선, 송민호, 이동욱, 이민형, 임은영, 김선희, 박찬호
(2024). **학생 역량 및 성장 중심의 학생평가 체제 개선 방안**. 한국교육과정평가원 연구보고 RRE
2024-8
이형빈, 김성수(2022). **백워드로 설계하고 피드백으로 완성하는 성장중심평가**. 살림터
Hattie, J. (2012). *Visible Learning for Teachers : Maximizing Impact on Learning*.
Routledge
OECD. (2023). *Catching up on lost learning opportunities : Research and policy
evidence on key learning recovery strategies*. OECD Education Working Paper. No.
292
EBS 뉴스. (2023.10.25). 평가 민원으로 '교권침해' 우려도...관건은 신뢰 확보
<https://news.ebs.co.kr/ebsnews/allView/60408729/N#none>
중앙일보. (2025.6.19.). 경기도교육청, AI 서·논술형 평가시스템 개발 운영 [출처 : 중앙일보]
<https://www.joongang.co.kr/article/25344960>

3. 고교학점제 혁신 방안

제안자

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">● 성열관(경희대학교 교육대학원 교수)● 이상민(이현고등학교 교사)● 권혁선(한국기술부사관고등학교 수석교사)● 김주아(한국교육개발원 학교제도연구실 선임연구위원) |
|--|

고교학점제 혁신 방안

성열관(경희대학교 교육대학원 교수)

이상민(이현고등학교 교사)

권혁선(한국기술부사관고등학교 수석교사)

김주아(한국교육개발원 학교제도연구실 선임연구위원)

I 고교학점제의 의도와 의도하지 않은 결과

1 고교학점제의 정책적 의도

- **고등학교 교육의 정상화와 내실화** : 고교학점제는 출석률만으로 졸업이 가능했던 기존 문제를 개선하고, 수업에 참여하지 않는 학생 문제를 해결하여 교육의 정상화를 이루려는 목적이 있음
- **학생 주도성 강화** : 고교학점제는 과열 입시 경쟁이 유발하는 다양한 문제를 극복하기 위한 방편으로, 획일적 교육과정을 수동적으로 따르는 존재가 아니라, 자신의 진로와 적성에 맞는 과목을 선택하여 미래를 개척해 나가는 학생들을 키운다는 목적이 있음
- **기초학력 보장과 책임교육** : 고교학점제는 최소성취보장제를 통해 일정 수준의 성취에 도달하지 못한 학생에게 보충지도와 재이수 기회를 제공함으로써 낙오 없는 교육을 실현하고자 함
- **교육과정 다양화** : 고교학점제는 다양한 과목 개설을 통해 학생들이 대학 전공이나 직업 세계와 연계된 학습 경험을 가질 수 있도록 하는 데 목적이 있음
- **대학 입시와의 정합성 확보** : 고교학점제를 대입 제도와 연계해 대입 정합성을 확보하고, 교육의 연속성을 보장하고자 함

2 의도한(긍정적) 성과

- 고등학교 교육 활동의 정상화와 내실화 관련 : 고교학점제 시행 이후 일부 학교에서는 학생들의 수업 참여도를 높이기 위해 다양한 과목과 기초 과목을 새롭게 개설
- 학생 주도성 강화 측면 : 학생들이 자신의 진로와 적성에 맞는 과목을 탐색하고, 교과뿐 아니라 다양한 비교과 활동을 통해 자기주도적 학습 경험
- 책임교육 측면 : 최소성취보장지도 정책은 고등학교 시험(중간, 기말)의 정상화라는 변화를 유도할 수 있는 것으로 나타남. 고교학점제 도입 이후 40% 성취율 미만 학생을 줄이기 위해 시험 문제가 일정 수준 이상 준비한 학생이라면 도전할 수 있는 방향으로 조정
- 교육과정 다양화 측면 : 고교학점제는 고교 수준에서 새로운 과목을 도입을 유도
- 대학입시 정합성 관련 : 학생부 전형에서 고교학점제가 학교 교육의 다양성과 기능을 활성화하는데 기여

3 의도하지 않은 결과

- 소외 학생 배려 시그널의 미약 : 현 시점에서 개별 학교가 고교학점제를 통해 소외 학생을 우선 배려하고 있다고 보기 어려움
- 학생들의 과목 선택 전략 : 내신에 유리한 과목이나 입시에 유리한 과목으로의 쏠림이 관찰됨
- 최소성취보장지도의 형식화 : 인위적 점수조정 등 현장의 형식주의와 비교육적 행위 조장
- 불평등 문제 : 농어촌, 소규모 학교는 과목 개설에 구조적 한계가 있어, 출발선의 교육 불평등이 심화될 수 있음
- 교육과정 편성 문제 : 학교는 현실적으로 수능 중심 과목과 입시 전략 과목을 우선 개설하게 되어, 고교학점제의 취지와 부분적으로 충돌

4 대안

- 교사 소진을 유발할 정도의 과목 개설 지양
- 최소성취보장제 운영 방식 개선 (졸업 이수기준 완화)
- 소외 학생과 기초학력 미도달 학생을 위한 과목 개설

5 종합

고교학점제의 의도와 의도하지 않은 결과를 표로 요약하면 다음과 같음

구분	의도	의도한(긍정적) 성과	의도하지 않은 결과
1. 고교 교육 정상화와 내실화	(1) 출석률만으로 졸업하던 문제 개선, (2) 수업시간에 자는 아이들 문제 해결, 수업 참여 유도	(1) 일부 학교에서 기초 과목 개설, 과목 선택으로 학생 수업 참여도 향상, (2) 교사들이 긍정적 변화 체감	(1) 소외 학생을 위한 고교학점제라는 정책 시그널 부족, (2) 정책 의도의 현장 내면화 부족
2. 학생 주도성 강화	진로, 적성에 맞는 과목 선택, 자기주도적 학습 촉진	학생들이 과목 탐색, 선택을 통해 자기주도성 강화, 학습 동기 상승	내신 및 입시에 유리한 과목 쏠림, 선택권 취지 약화
3. 기초학력 보장과 책임교육	최소성취보장제를 통한 낙오 방지, 학습부진 학생 지원	(1) 시험 난이도 조정 → 더 많은 학생이 도전 가능, (2) 성취 미달 학생에 대한 교사 공동체의 관심 증대	(1) 보충수업 의무화로 과중한 부담(학점당 3시간), 형식주의, (2) 경계선 지능 학생 지원 한계
4. 교육과정 다양화	다양한 과목 개설을 통한 대학/직업 세계 연계 학습 경험	(1) 2022 개정 교육과정 이후 새로운 과목 증가, (2) 고시외 과목 개설, 학생 요구 반영, 교사 자율적 시도 확대	(1) 농어촌, 소규모 학교 과목 개설 한계, (2) 성적 우수자 중심 심화 과목 편중, 소외/기초학력 부진 학생 위한 과목 부족
5. 대학입시와 정합성 확보	고교 교육과 대입 제도 연계	학생부 전형에서 고교학점제 연계 반영, 진로 연계 전형 활성화, 다양성과 적합성 강화	수능, 입시 전략 과목 우선 개설

II 고교학점제의 학교현장 실태와 요구

1 2015개정 교육과정과 2022개정 교육과정에서의 고교학점제의 이해

가. 미이수제 도입

- 2015개정 교육과정 : ‘이수’중심으로, 사실상 ‘미이수’ 개념이 존재하지 않음
- 2022개정 교육과정 : ‘미이수제’를 도입하여, 학업성취율 40% 미만 또는 출석률 2/3 미만 시 해당 과목 미이수 적용
※ 학생들의 최소 학업성취수준 보장 취지

나. 교과 구조 개편

- 2015개정 교육과정 : 공통과목, 일반선택 + 진로선택 과목 구조
- 2022개정 교육과정 : 공통과목, 일반선택 + 진로선택 + 융합선택 과목 구조로 세분화되었으며, 총 과목 수도 증가
※ 학생의 진로 및 적성에 따른 과목 선택 다양화 보장

다. 평가방식 변화

- 2015개정 교육과정 : 공통 및 일반선택 과목은 9등급 상대평가, 진로선택 과목은 절대평가
- 2022개정 교육과정 : 공통 및 일반선택 과목 외에 진로 및 융합 선택과목(일부 제외)까지 상대평가로 전환하며 5등급제 적용

라. 출결처리 변화

- 2015개정 교육과정 : 담임교사 전적 관리, 교과교사가 병행 입력 관리
- 2022개정 교육과정 : 과목 담당교사가 매 교시 출결상황 및 사유를 입력하고, 담임교사가 최종 확인하는 과정으로 변경

마. 대학수학능력시험의 변화

- 2015개정 교육과정 : 영역별 선택형 수능 체제
- 2022개정 교육과정(2028 수능) : 공통형 수능 체제로 전환

2 고교학점제의 학교현장의 문제점

가. 최소성취수준보장지도 운영의 어려움

- 학업성취율 40% 미만, 출석률 2/3 미만 학생 대상 최소성취수준보장지도 운영이 의무화되었으나, 기초학력 미달 학생 지도 어려움과 다양한 여건상의 제약으로 인해, 일부 학생만 실질적 지도가 이루어지고 대부분 형식적으로 운영되는 사례가 많음
- 미이수 방지를 위해 수행평가 기본점수 비율을 인위적으로 높이거나 지필평가 비율을 낮추는 등 평가 왜곡 사례도 나타남
- ☞ 교사 : “교육적 효과보다 행정 절차 중심” 인식 확산
- ☞ 학생 : 낙인효과로 인해 참여 거부, 실질적 학습 개선 효과 미미

나. 교과 구조 개편에 따른 문제

- 다양한 과목 개설로 교사 수급, 교육 시설, 예산 등의 한계 발생
- 대규모 학교에 비해 소규모·농어촌 학교는 개설 제한 심각
- 한 교사가 다과목을 담당하면서 수업 준비, 전문성 유지에 어려움 발생
- 이동수업제 운영으로 교실 부족, 시간표 작성 등의 행정 복잡성 가중
- 진로 및 융합선택 과목의 확대로 기초교과(국·영·수 등) 중심 교육 비중이 상대적으로 축소

다. 평가방식 변화의 부작용

- 2015개정 교육과정에서 절대평가로 운영되던 과목이 2022개정 교육과정에서 상대평가로 전환되면서, 학생들의 과목 선택 부담이 증가됨. 특히 고교학점제의 본래 취지인 진로·적성 기반 선택보다는 대입에 유리한 과목을 중심으로 선택하는 경향이 뚜렷해지고 있음
- 교사 입장에서는 진로선택 및 융합선택 과목의 평가 변별력 확보와 난이도 조정의 어려움과 평가 공정성 논란이 발생할 것임

라. 출결처리 변화의 혼선

- 교과교사가 결석 사유를 직접 파악하기 어려운 경우가 많음
- 출결 사유 확인 과정에서 담임교사와의 중복 확인 절차가 발생하여 행정 부담의 가중됨
- 제도가 완전히 안착되지 않아, 잦은 출결 지침 변경과 시스템 오류로 인한 혼선이 지속되며 교사의 행정 피로가 누적됨

마. 대학수학능력시험과의 괴리

- 학교교육에서 다양한 과목 선택이 가능하게끔 수능이 공통과목 중심으로 개편되었으나, 정작 학교 선택과목과의 연계성이 약화되어 수업의 위상이 떨어지고 진로 탐색 기능도 축소되는 부작용 발생
- 내신은 5등급제, 수능은 9등급제로 운영되어 평가 체계 간 불일치로 인한 학생·학부모의 혼란 가중

3 고교학점제의 교육부 개선방안 및 학교현장 주요 요구

가. 고교학점제 운영 개선 대책 발표(0925) 주요내용 및 현장반응

- 학생지원강화 : 기초학력 보장 강화, 학생들의 진로·학업 설계 지원 강화, 학점 이수 지원 및 수행평가 부담 완화
 - 현장 수용성 제고 : 최소 성취수준 보장지도 지침 유연화, 출결 관리 및 학교생활기록부 기재 관련 부담 경감, 다과목 수업 교사 및 행정 업무 경감 지원
 - 국가교육위원회 논의 : 학점이수 기준(학업성취율 및 출석률)의 완화 등
- ☞ 대체적인 현장 반응은 미봉책 수준의 개선 대책으로 근본적 문제 해결에는 미흡하여 실망과 우려가 크다는 것

나. 학교현장 주요 요구

1) 미이수제 및 최소성취수준 보장지도 재검토

- 학점이라는 기준에 얽매어 미이수제를 고집하는 것은 실질적 학생 학력향상에 아무런 도움이 되지 않음
- 미이수제 행정처리에 낭비하는 에너지를 전체 학생 대상 수업과 기초학력 보강에 쏟을 수 있도록 해당 제도 폐지해야 함

2) 진로 및 융합선택 과목 절대평가로 전환

- 대입과 연동된다는 점에서 평가방식의 전환은 신중해야 하나, 적어도 이전 교육과정 수준, 즉 진로 및 융합선택 과목의 절대평가 전환을 통해 학생 과목 선택의 부담을 줄일 필요가 있음
- 특히 해당 발표가 지연될 경우 학생 과목선택 및 내년도 교육과정 편성 변경 등 심각한 혼란이 우려되므로 시급한 논의 필수적임

3) 교원 수급 및 정원 확보 문제

- 다과목 수업으로 인한 교과별 교사 확충 및 교원 정원 기준 재설정

III 지방 고등학교 교육과정 분석을 통한 고교학점제 운영 실태

1 지방 고교 학점제 운영 실태

가. 현황 및 문제의식

- 학생 중심 선택 교육과정의 편성과 운영을 내세운 2022개정 교육과정 시행으로 학생의 과목 선택 폭이 무한정 확대되어, 교사의 다과목 지도 부담이 가중되고 교육의 질이 크게 저하되었기 때문에 학점제를 폐지해야 한다는 교원단체의 주장과 여론 압박이 지속되고 있음
- 단순 주장과 여론이 아닌 실제 지역 고등학교의 이공계 교육과정의 분석을 통해 실제 교육과정 편성 운영 편성의 실재를 파악하여 교사 다과목 지도 현상 우려를 점검하고자 함
- 학교별로 교육과정 편성 운영이 매우 다양하지만, 지역 고등학교 가운데 교육부의 2022개정 교육과정 편성 기준에 가장 부합한 학교를 선택하여 분석함

나. 학년별 교육과정 분석과 과목 선택, 문제점

1) 1학년 공통 교육과정 운영 실태_지정 교육과정 운영

- 기초 및 탐구 영역 지정 교육과정 운영(5과목*4학점=20학점, 한국사·교양=2과목*3학점=6학점, 체육(1)·과학실험(1)·음악·미술(2)=4학점, 총 30학점)
- 체육, 예술, 기술·가정, 교양 과목은 1, 2학기로 교차하여 지정 선택 과목으로 편성하여 실제 학생 선택권은 없음
- 2015개정 교육과정에서 많은 학교가 탐구 영역을 3학점으로 운영하였으나 수능 대비를 위해 4학점으로 교육과정을 편성하여 2022개정 교육과정의 1학년 학생 선택권은 오히려 감소 현상이 나타남
- 2022개정 교육과정은 책임교육을 목표로 기본수학·기본영어 편성 운영하도록 하였으나 편성 운영 학교는 거의 없음. 그에 따라 기초 학력 부진 및 예술 체육 학생 학습 소외 현상 심화가 우려됨
- 2022개정 교육과정 시행 첫해로 1학년만 2022개정 교육과정을 운영하는 상황에서 무리한 학생 선택 과목으로 현장의 혼란이 야기되고 있고 교사들의 다과목 지도로 어려움을 겪고 있다는 주장은 2022개정 교육과정 운영과는 관련성이 거의 없으며 오히려 2015개정과 2022개정 교육과정에 대한 명확한 구분 없는 무차별적인 비판에 불과한 것으로 판단됨

2) 2학년 일반선택 교육과정, 운영의 실제

- 공통 과목 이수 후 자신의 흥미와 적성에 맞는 일반선택 과목을 선택하여 심도 있게 학습하는 기간이지만 학생은 흥미와 적성보다 수능 시험 대비 교과목 선택 가능성이 높음
- 국·영·수(12과목 편성) 4과목*4학점 선택=16학점(국1, 영1, 수2), 탐구(10과목) 2과목*4학점=8학점, 체육(2)·정보(3)=5학점, 29학점
- 실제 일반선택 교과 집중 이수 시기로 지정 과목으로 운영하는 학교가 많음. 학생 선택의 폭은 매우 좁음. 특히 수학 과목 지정 운영으로 학습 소외 학생 다수 발생 우려
- 2028 수능 국어·수학·영어, 공통 범위 출제 → 과목 선택 무의미. 지정 과목으로 수능 과목 편성 운영 가능성 높음. ↔ 현재 수능, 계열 특성에 따른 선택 과목 운영, 교육과정에 따른 국어·수학 교과목 운영 편성 가능, 국·영·수 과목 2015개정 교육과정 보다 단순하게 편성 운영 경향이 강함
- 탐구 영역 = 공통과학과 공통사회 수능 시험 범위(실제 평가 문항 수준=일반선택 과목 수준, 8과목 선택 현실적 어려움, 25문항 4과목으로 과목당 6문항에 불과 학생 지도 어려움) → 학기제 4학점 편성 원칙이나, 3학점 탐구 과목 편성 다수 사례, 정상적인 교육과정 운영 어려움, 학력 격차 심화 우려 → 수학·영어 뿐만 아니라 탐구 영역까지 사교육 시장 확대 우려
- 수도권 주요 대학은 이수 권장 과목으로 이공계의 경우 과학 I 에 해당하는 4과목을 요구하고 있어, 실질적 학생 과목 선택권 무력화되고 있으며 역시 과목당 3학점 교육과정 편성 유도, 깊이 있는 학습 어려움 초래, 학기제 교육과정 편성에 교원단체 반발 초래
- 학생의 진로 관련 과다한 과목 선택보다는 수능과 대학입시라는 현실적 장벽으로 인해, 3학점 위주 교육과정 편성으로 깊이 있는 학습과 학생의 학습 부담이 증가하는 역효과의 우려가 큼

3) 3학년 진로선택 과목과 융합선택 과목 운영의 실제

- 국·영·수(8과목 편성) 3과목*4학점 선택=12학점(국1, 영1, 수1), 탐구(16과목 편성) 3과목*4학점=12학점, 체육(2)·예능(3)=5학점
- 2015개정 교육과정, 진로선택 과목은 석차등급 없이 A, B, C 3단계 표시. 절대평가 실시로 흥미와 진로에 맞는 다양한 교과목 개설, 교사 1인 다과목 지도 문제 발생함. 성취평가에 대한 이해가 부족한 가운데 실시 성적 부풀리기 → 대입 미반영 경향 → 수능 준비를 위한 시간으로 전락, 악순환 발생
- 2022개정 교육과정, 국·영·수 진로, 융합선택 과목 5등급 상대평가, 수능과 내신 관리 측면에서 지정과목과 같은 형태로 운영될 가능성 높음. 탐구 영역에서 진로선택 과목은 5등급 상대평가임. 융합선택 과목은 석차등급 없는 절대평가로 과목 선택이 자유롭지만, 수능의 영향으로 학교 지정 과목 형식으로 운영될 가능성이 높음

다. 실태 분석과 제언

1) 실태 분석 결과

- 교원단체의 고교학점제 폐지 주장은 2015개정 교육과정과 2022 고교학점제 교육과정의 혼선으로 인해 발생한 문제임
- 2022개정 교육과정은 수능과 정시, 수시 교과전형의 과도한 영향력으로 적성과 진로에 따른 학생 중심 교육과정의 편성 운영 어려움. 수능 탐구영역의 공통과목 출제와 대학 이수권장 과목으로 과목당 이수학점 축소 운영으로 학생 선택권 축소 및 학습 부담 증가 부작용 발생. 학기제에 대한 거부감 증가로 연결, 깊이 있는 학생 중심 학습 불가능 초래
- 기초학력 부진학생을 위한 1학년 기본수학·기본영어 교육과정 편성 대책 마련, 1학년초 편성 대상 학생 선발 어려움과 내신 상대평가의 부작용 우려로 편성하지 않는 학교 대부분. 1학년부터 학업 소외 현상 발생

2) 2022개정 교육과정의 정상적 운영을 위한 제언

- 2028 수능에 대한 전면적인 개편 없이는 고교학점제 편성·운영 불가능
- 기본수학·기본영어 편성 조건 마련, 학기초 기초학력진단평가 실시 대상 선발, 별도 방과후 수업이 아닌 정규 교육과정에서 교육과정 편성, 실질적 학생 지도가 가능하도록 기본 과목 지도교사 선발, 교육과정 운영 필요
- 공통 및 일반선택 교과목에 대한 최소성취보장 지도 강화, 상위권 학생 중심 교육과정 운영과 변별력 중심의 평가로 학업에 소외되는 학생 발생하지 않도록 성취평가 학습 기반 강화
- 학기초 성취기준별 성취수준에 따른 교수학습과 평가 계획 수립으로 학기말 교과 세특기록 부담을 최소화하여 교사의 생기부 기록 부담 완화 필요하며 관련 교원 연수를 강화해야 함
- 진로 및 융합선택 교과목, 학생 선택권 보장 및 파행적 교육과정 운영 방지하기 위한 성취평가 필요, 개념기반 탐구학습과 깊이 있는 학습 여건 마련 서·논술형 평가 중심 수업 및 평가 전환 필요
- 적성과 진로에 맞는 교육과정은 물론 학력 부진으로 교수-학습에서 소외된 학생을 위한 공동 및 위탁 교육과정 편성, 운영 필요
- 10년 동안 고교학점제 추진을 위한 인프라 구축에 치중했지만(홈베이스 등 공간혁신 사업 전개, 실제 공강 시간 교실에서 자습 지도) 교육 담당 주체인 교원 확충 부족, 정규 교육과정이 아닌 방과후 교육과정 기반 파행적 교육과정 운영

IV 고교학점제 성공 조건

1 고교학점제 운영 성과와 한계

가. 고교학점제 운영 성과

1) 단위학교 수준의 학생 선택권 노력

- 학생 선택과목 이수 단위와 과목 수 연차적 확대
※ 교육과정 선택 과목 확대 : 2009개정 76개, 2015개정 97개, 2022개정 137개
- 학기제 편성 이수 단위 및 교과 영역 개방 확대

2) 공동교육과정 확대

- 학교 간 네트워크를 통한 협력 모델로 학생이 과목 선택권 보장
※ 공동교육과정 개설 강좌 수 : 오프라인 2,987 강좌, 온라인 1,370 강좌 (교육부·한국교육개발원, 2024)
- 17개 시도별 온라인학교 설치·운영을 통한 지역, 학교 간 격차 해소 노력
※ 2023년 4개(대구, 인천, 광주, 경남) 시범운영 통해 2025년 17개 시도별 1개교씩 설치 운영

3) 지역사회 협력 모델을 활용한 과목선택권 확대

- 대학, 공공기관, 평생교육기관 등 지역 내 학습자원을 활용한 과목 개설
- 공동교육과정(최대 6학점*6학기36학점)과 학교밖 교육(최대 8학점)을 통해 총 42학점(전체 교과이수학점의 24%) 과정 이수 가능
※ ‘고교-대학 연계 학점 인정 체제(2024-)’ 운영 : 2025년 6개시도, 13개 대학 (총 26개 과목 운영)

나. 고교학점제 운영 상의 문제

1) 학생평가 정책의 후퇴와 고교학점제와의 불협음

- 고교학점제 취지와 다르게 석차등급 병기 과목의 확대에 따라 등급 유불리에 따른 과목 선택 초래
※ 성취평가제 적용 과목에 대한 교육부 정책 변화 : 전 과목(2018; 2021)
⇒ 공동과목(2023.6.) ⇒ 탐구융합과목(9과목)(2023. 12.)
- 학생들의 성장보다는 변별에 초점을 둔 평가 실시

2) 대입제도와와의 불일치

- 서울소재 16개 선호대학 수능위주 비율(40%)이 조정되지 않은 상황에서 다양한 과목 개설 보다는 수능대비 과목 위주 개설 가능성
- 수능위주 전형을 통한 진학 기회가 확대됨에 따라 자퇴생 비율 증가 등이 사회적 문제로 대두
※ 고등학교 학업중단률 : (2018) 1.7% ⇒ (2025) 2.0%

3) 교육과정과 평가/대입제도와와의 불일치로 고교학점제의 궁극적 목적이라고 할 수 있는 학생들의 역량 함양 수업과 평가 발목

- 고교학점제 등 역량중심의 교육혁신 정책이 시행되고 있지만 수능과 상대평가의 위세가 강한 상황에서 현장에서는 ‘수능대비 수업’과 ‘역량함양 수업’이라는 서로 상충되는 성격의 교육을 수업과 평가에서 담아내야 하는 부담과 혼란 경험

2 고교학점제 제도 개선 방안

가. 학생평가 혁신 : 성취평가제 정착과 평가 신뢰도 확보를 위한 외부 모니터링 체제 구축 및 대학의 학생선발 역량 강화

1) 전 과목 성취평가제 적용 및 대입 결과 반영

- 학생들의 적성과 진로에 맞는 과목선택과 역량 기반의 수업과 평가의 기반으로서 전 과목 성취평가제 적용

2) 평가 신뢰도 확보를 위한 교수학습 혁신

- 평가의 신뢰도 확보는 평가 자체만을 통해 확보되지 않으며 교수학습 전반 혁신을 통해서 가능
- 학생주도 역량중심의 수업과 수업의 누적적 결과에 대한 평가, 그리고 이를 통한 학생의 성장경험의 선순환 구조 마련 필요
- 수능대비 문제풀이식 수업 후 이루어지는 수행평가에서는 정밀한 평가기준과 채점기준(루브릭)이 마련된다 해도 신뢰도 확보 어려움

3) 교사 간 협력적 평가과정 촉진

- 국가수준에서 평가준거는 제시할 수 있지만 평가준거에 대한 해석과 구체적인 채점 기준 작성 등 평가자 간 평가 잣대를 맞추는 과정은 교사들 간 협력적 과정을 통해 가능

- 평가문제 공동출제, 서술형 답안에 대한 교차평가, 교사간 조정, 합의 단계 제도화 필요
- 이를 위해서는 학기 당 교사의 담당 적정 학생 수 등 교사대 학생 수 비율과 더 나아가 교사 정원 산출 방식에 대한 검토 필요

4) 평가 신뢰도 확보 및 전문성 지원을 위한 “국가/ 시도평가관리센터” 기능 내실화

- 2023년 이후, 성취평가 신뢰도 제고를 위해 “국가/ 시도평가관리센터”를 설치 운영하도록 하고 있으나 구체적인 역할이 불명확하며 활동 결과가 공개되지 않아 성과 확인 어려움
- 실제 연간 계획과 실적(예, 관내 학교의 일정 비율을 대상으로 평가 전과정에 대한 모니터링 및 컨설팅 실시) 정기적인 공개 필요

나. 고교학점제에 적합한 대입제도 개선

1) 역량중심의 평가 선발 체제로 전환 필요

- 수능 성적, 내신 성적 등 정량화된 지표 중심의 선발에서 학생의 인지적, 비인지적 역량을 총체적으로 평가를 통해 선발하는 방식으로 전환

2) 학생들의 맥락을 고려한 총체적인 평가를 위한 블라인드 평가와 학생부 기재 미반영 항목 재검토 필요

- 학생들의 속한 지역, 학교 맥락 속에서 학생들의 성취가 총체적으로 평가될 수 있도록 블라인드 평가 및 대입 미반영 항목(독서활동, 자율동아리, 수상경력, 개인봉사활동)에 대한 정책적 재검토

3) 대학의 학생선발 역량 강화

- 고등학교 교육과정과 평가의 엄격성과 신뢰성 확보를 위한 대학의 역할 확대 필요
- 대학에서 지원자들의 성적 인플레이션 정보 누적 관리하여 해당학교 지원자 전형에 활용

4) 수능의 성격과 형태에 대한 공론화 필요

- 단기적으로는 고교학점제와 연계하여 수능의 절대평가 과목 확대, 대학학업능력 평가로서 자격고사화 하는 방안에 대한 검토 필요
- 장기적으로는 교육개혁의 방향에 부합하는 방식의 수능의 성격과 형태에 대한 공론화 작업 시작 필요

4. 고교서열화와 교육불평등 혁신 방안

제안자

- 김성식(서울교육대학교 초등교육과 교수)
- 황지혜(인천예일고등학교 교사)
- 박정훈(수명고등학교 교사)

고교서열화와 교육불평등 혁신 방안

김성식(서울교육대학교 초등교육과 교수)

황지혜(인천예일고등학교 교사)

박정훈(수명고등학교 교사)

I 현황 및 문제의식

1 현황

가. 정책 변화의 흐름

- 1970년대 평준화 정책 이후, 1990년대 5·31 교육개혁을 기점으로 ‘수월성·다양성’을 명분으로 한 고교체제 다원화가 추진되었다.
- 과학고·영재고·외고·국제고·자사고 등의 신설·확대는 상위권 학생을 선발·집중시키며 선발형 분리체제를 강화했다.
- 2019년 문재인 정부의 자사고·외고·국제고 일괄 일반고 전환 방침이 추진되었으나, 2024년 윤석열 정부의 존치·정상화 결정이 엇갈리며, 학교 현장은 정책 불확실성과 혼란 속에 놓였다.

나. 고교서열화의 구조와 실태

- 현재 고교서열화 체제는 일부 특목고(자사고·외고·국제고)가 대학 진학에서 유리함을 얻고 있는 현상을 중심으로 나타내고 있다.
- 특목고·자사고 학생은 전체 고교생의 약 4.3%지만, 서울 주요 대학 입학생의 다수를 차지하고 있다.

〈표 1〉 특목고·자사고 학생수의 전체 고등학교 및 상위권 대학 학생수 대비 비중 변화¹⁾

연도	2011	2012	2015	2018	2021	2024
전체 학생수 대비 특목고·자사고 학생수 비율 a	4.5	4.4	4.3	4.6	4.6	4.3

a. 특목고(과고, 외고, 국제고)·자사고 학생수/전체 고교학생수×100

〈표 2〉 서울 주요 11개 대학 신입생 중 자사고·외고·국제고 출신 학생수 비율

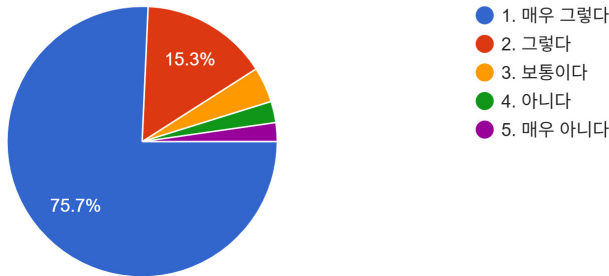
연도	2023	2024	2025
서울대	26.2	23.68	21.67
연세대	21.16	21.55	18.25
고려대	22.78	21.78	19.15
서강대	20.78	22.39	27.58
경희대	12.49	12.42	11.25
서울시립대	14.27	14.33	11.74
성균관대	24.22	19.83	18.61
이화여대	14.05	13.91	11.4
중앙대	15.77	16.1	14.74
한국외대	20.87	19.18	17.56
한양대	17.63	19.26	19.98
평균비율	19.11	18.58	17.45

※ 출처 : 대학알리미

다. 고교서열화 체제와 교육격차

- 교사 설문조사(중등교사노조, 2025)에 따르면, 94% 이상이 고교서열화가 교육격차를 심화시킨다고 응답하였다.

1-2. 현재의 자사고·외고·국제고 체제는 교육격차 심화에 영향을 미친다고 생각한다.
응답 708개

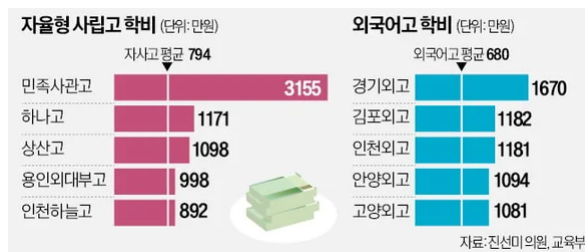


1) 전체 및 특목고·자사고 학생수 : 한국교육개발원(2024). 교육통계분석자료집-유초중등교육통계편. 연도별개황

- 사교육비 격차(자사고 희망자 1.7배)²⁾, 비교과 활동비 격차(국제고 8.8배)³⁾, 성취평가제 A 비율 격차⁴⁾ 등 학교 유형 간 불평등 구조가 뚜렷하다.

라. 고교서열화 체제와 계층 불평등의 강화

- 사회·경제적 지위가 높은 가정의 자녀일수록 자사고·외고 진학 가능성이 높으며, 사교육과 정보 접근의 우위로 진학 선택의 자유가 불균등하다.
- 결과적으로 '능력의 격차'가 아니라 '계층의 격차'가 진학 결과를 결정하는 구조로 이어지고 있다.
- 이 체제는 중학생 뿐 아니라 초등학생까지 입시 준비에 몰입시키며, 4세·7세 고시 등 조기 사교육을 구조화시키고 있다.



2 문제의식

자사고·외고·국제고를 중심으로 하는 고교서열화 체제는 고등학교 교육은 물론 유·초·중학교 교육 전반에 걸쳐 광범위한 부정적 영향을 미치고 있어서 근본적인 해결책 탐색이 필요하다.

가. 선발 중심 다양화의 왜곡

- '다양성'이라는 이름 아래 추진된 고교체제는 사실상 상위층 분리의 다양성으로 귀결되었다.
- 학교의 경쟁력이 교육의 질보다 입시 실적과 학생 선발력으로 평가되며, 교실 내 학습 공동체가 분열되고 있다.
- 교사 설문조사(중등교사노조, 2025)에 따르면, 84% 이상이 고교서열화로 인해 일반고·직업계고 학생들이 심리적으로 위축되고 있다고 응답하였다.

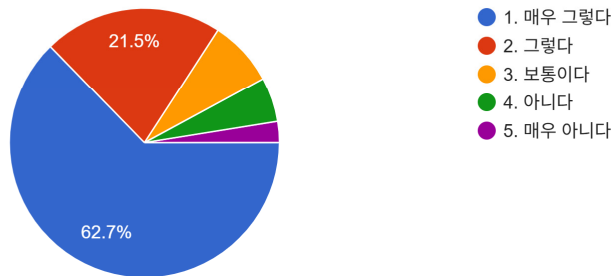
2) 자사고 진학 위해 일반고보다 사교육비 1.7배 더 썼다.(한겨레, 2024.3.16.)

3) 학생 1인당 창의적 체험활동비, 일반고 대비 국제고 8.8배(경향신문, 2019.9.30.)

4) 특목·자사고 내신 A등급 일반고 대비 2배...2028학년도 내신 5등급제 특목·자사고 유리할까(에듀플러스, 2024. 12.01.)

1-3. 고교서열화로 인해 일반고·직업계고 학생들이 심리적으로 위축되고 있다고 생각한다.

응답 708개



- 또한, 같은 설문 주관식 응답을 보면, 아래와 같은 응답이 많다. 이는 자사고·외고·국제고 폐지 논의의 핵심을 단순한 대학진학을 격차의 문제가 아니라 학교 내 학습공동체의 붕괴와 교육 불평등의 구조적 문제로 인식하고 있음을 보여준다.
 - “학생들이 서로의 장점을 배워야 할 기회의 감소”
 - “학생들은 서로를 보고 배워야 한다. 인성교육의 가장 큰 목표도 사회적 협력과 유대감인데.. .(중략)”
 - “일반고 학생들은 열의를 가지고 공부하던 학생들도 그렇지 않은 학생들을 보고 오히려 하향평준화 되는 경우가 많다.”
 - “자사고도 떨어지고 흔히 말하는 갯반고에도 진학하지 못한 학생들은 패배감과 박탈감에 빠져있다. 반대로 자사고, 갯반고에 진학한 학생들은 무한 경쟁으로 인한 극심한 스트레스에 시달린다.”
 - “학습 분위기가 아닐까요? 내신 경쟁이나 수업 분위기를 먼저 고려하다보니 자율고나 외고로 학생들이 먼저 오게 되고, 그렇지 못한 학생들이 일반고를 가는 현상이 발생하고, 그러다 보니 자연히 자율고나 외고에 진학한 학생들이 학업에 높은 관심과 열의를 보여 좋은 대입 및 성적으로 이어지는 것일 수 있다고 봅니다. 학생들을 선별할 수 있는 자율고와 외고, 선별하지 못하는 일반고의 구조적 문제가 있다고 봅니다.(중략)”

나. 입시 종속 구조의 고착화

- 대학의 외고·자사고·국제고 우대 전형이 고교서열화의 주요 촉진 요인으로 작동한다.
- 모집요강에 ‘자사고·외고·국제고 우대’가 명시되지는 않지만, 학생부종합전형(이하 학종)의 전공적합·과목이수·과목별 세부능력 및 특기사항(세특) 중심 구조는 학교 내 심화과목 개설과 탐구활동 여건이 풍부한 고교 유형에 구조적 유리함을 제공해 왔다.

- 실제로 교육부의 「13개 대학 학종 실태조사(2019)」에서 고교유형별 합격률 격차가 확인되었고, 이러한 문제 제기를 계기로 서류·면접·블라인드 확대 및 고교프로파일 폐지 조치가 단행되었다.
- 그러나, 블라인드 확대 이후에도 이수과목 구성과 활동 내용만으로 출신 학교 유형을 추정할 수 있다는 지적이 이어지고 있어, 이러한 절차가 의도한 공정성 확보 효과를 충분히 달성하지 못하고 있음은 공공연한 사실이다.
- 그 결과, 학교는 입시기관으로, 교사는 기록노동자로 전락하고 있으며, 수업과 학습의 본질이 왜곡되는 구조적 악순환이 지속되고 있다.

다. 정책의 불안정성과 신뢰의 붕괴

- 자사고·외고·국제고의 일반고 전환과 관련하여 시행령 단위의 정책 변경이 반복됨으로써 교육 현장은 ‘존폐 불안’ 속에서 장기 계획을 세울 수 없다.
- 정책의 일관성 결여는 학부모에게 “상위학교를 조기 선택해야 안전하다”는 신호를 주어 서열화를 심화시킨다.

라. 공정성과 교육기회의 위기

- 고교서열화는 교육의 공공성을 약화시키는 구조적 문제로, 공정성과 형평성의 붕괴를 초래하고 있다.
- 교사 설문조사(중등교사노조, 2025)에 따르면, 자사고·외고·국제고 ‘존폐 논의’와 관련해 가장 중요하게 고려해야 할 가치는 무엇이라고 생각하느냐는 질문에 40%에 가까운 비율로 ‘교육공정성과 형평성 확보’라고 응답하였다.
- 교사는 업무 과중으로, 학생은 박탈감과 무기력 속에서 공교육에 대한 신뢰를 잃고 있다.

1-8. 자사고·외고·국제고 ‘존폐 논의’와 관련해 가장 중요하게 고려해야 할 가치는 무엇이라고 생각하십니까?

응답 708개



마. 중등교육 전반의 위기

- 일반고의 학력저하·학생 무기력 뿐 아니라 중학교 단계의 입시경쟁화, 교사의 행정과 평가 부담 가중 등 중등교육 전반의 위기가 심화되고 있다.
- 이는 고교서열화가 단지 고등학교 내부의 문제가 아니라 중학교와 초·중단 단계까지 연쇄적으로 영향을 미치는 구조적 위기임을 의미한다.
- 이로 인해 중학교에서도 고교 입시용 평가·기록 경쟁이 발생하고 있다.

1-7. 현재의 고교체제(자사고·외고·국제고에 상위권 학생이 쏠리고, 일반고는 상대적으로 약화되는 학교 간 격차 심화 구조)에서, 교사로서 가장 크게 체감되는 어려움은 무엇입니까?

응답 708개



※ 중등교사노조에서 중·고등학교 교사를 대상으로 실시한 고교서열화 관련 설문(2025.09.15.~09.29.)에 따르면, **“현재의 고교체제에서, 교사로서 가장 크게 체감되는 어려움은 무엇입니까?”라는 문항에 ‘생활기록부·진학지도 업무 과중’이라고 응답한 비율이 12.3%를 차지했다.**(그래프 3-(1)참조) 또한, 일부 중학교 교사들의 답변에서 “중학교 수행평가 1점 때문에 민원 넣는 학부모들이 많다. 외고 자사고 국제고(외국자) 가려는 엄마들이다. 그나마 중학교의 절대평가는 배움에 포커스를 두고 지도할 수 있는 장점이 있는데, **외국자 입시 때문에 절대평가가 의미가 없다.** 자사고 가기 위해서 민원을 넣어서 전학년이 다시 수행평가를 한 경우도 있었다. 외국자 입시지도를 해보면 해당 고교마다 서류를 다르게 요구하는 경우가 많고 이를 담임이 입맛에 맞게 준비해야 한다. 보통 까다로운 게 아니다. 심지어 **생기부 도맡작업도 담임의 업무이다.** 대입에서 블라인드 평가가 의미 없다는 것은 이미 드러난 사실 아닌가. 결국 고등학교가 대학 입시 준비기관으로 전락한 것과 같은 일이 중학교에서 벌어지고 있는 것이다...(중략)”

II 자사고·외고·국제고 중심의 고교서열화와 교육불평등 해소를 위한 추진전략

가. 법률 초·중등교육법 및 시행령 개정을 통한 전환

- 가장 확실한 방법 가운데 하나이지만, 자사고·외고·국제고에 대한 찬성 및 요구의견이 있을 수 있어 사회적 갈등으로 인한 비용 발생이 부담될 수 있다.
- 정부마다 변동 가능성으로 인한 정책의 안정성에 대한 부담이 있기 때문에 고교체제의 법적 근거를 명확히 하되, 법률과 시행령 간 역할을 조정해 제도 안정성을 확보해야 한다.

나. 고교 입시 제도 개편

- 고교 입시 제도에서 자사고·외고·국제고가 상위권 학생을 선점하는 기회를 제한한다. (학생 구성에 의한 서열화 해소)
- 현재 고등학교 입학전형 제도에서는 자사고·외고·국제고가 일반고와 같이 후기 모집으로 묶여 있는데 평준화와 비평준화 지역의 경우 전형 과정이 다음과 같다.
 - 평준화 지역 : 1지망으로 자사고·외고·국제고를 쓰고 2지망부터 그 지역 일반고를 지원하여, 1지망 불합격시 2지망부터의 일반고 배정
 - 비평준화 지역 : 1개교 선택 지원→(자사고·외고·국제고 불합격시) 일반고 지원 가능(충원미달 고교)
- 평준화와 비평준화 모두 자사고·외고·국제고를 먼저 선택하게 하는 구조를 통해 상위권 학생을 선점하고 있다. 그러나 이러한 제도로 인해 고입 재수생 발생, 검정고시 선택 증가, 8학군 문제와 같은 특정 지역 우위 현상 등이 발생한다.

다. 자사고·외고·국제고의 자율적 일반고 전환 유도

- 최근 자사고 개별 학교별로 자율 신청에 의한 일반고 전환이 지속적으로 이루어지고 있다는 점에서 가능성은 존재한다.
- 교육청은 재정 지원 구조 조정, 전환 인센티브 제공 등 정책 수단을 활용하여, 자사고가 스스로 지정 취소를 신청하여 일반고 전환을 유도하는 전략을 추진할 필요가 있다.
- 실제 조희연 교육감 시절 전환지원금을 지원한 사례가 있었고, 이 때 일부 자사고가 자발적으로 전환신청을 한 사례가 있다.

- 서열 체계상 소수 자사고의 우세가 강화되는 형태로 진행될 우려가 있어 자율 전환만으로는 서열구조를 해소하기 어렵다.
- 외고·국제고의 경우도 사립의 경우는 재정·운영 여건을 고려한 자율 전환 유도 정책을 적용하고, 공립 외고나 국제고의 경우는 교육감이 지정취소 권한을 행사하여 일반고로 전환하는 방안을 검토할 수 있다.

라. 운영성과 평가를 통한 자사고·외고·국제고 지정 취소

- 가장 현실적인 방법이지만 서열화 해소에 대한 실효성은 다소 의문이 있다.
- 시행령 관련 조항의 폐지와 복원이 반복되는 과정을 거치게 됨에 따라 자사고 운영성과 평가는 2030년에나 가능하다.
- 현재 운영중인 자사고·외고·국제고가 운영 취지에 맞게 운영된다면 모든 자사고·외고·국제고가 일반고로 전환이 이루어지는 것은 아니므로 서열화 해소의 효과는 확실하지 않다.

마. 일반고 교육력과 경쟁력 제고

- 고교 서열화 현상의 근본적인 해결방법이 될 수 있으나, 자사고의 자율적 일반고 전환 방법과 연동되어 실행될 필요성이 있다.
 - 다만, 역사적 경험상 일반고 전체의 여건 수준과 교육력을 제고하는 것은 상당한 예산 확보와 교사 증원이 필요하기 때문에 현실적으로 실행하기가 쉽지 않다.
 - 일반고 교육력과 경쟁력이 무엇인지 명확하지 않아서 일부 일반고를 집중 지원하는 것은 또 다른 서열 체제의 발생 가능성이 있다.
- 그 예시로 자율형 공립고를 들 수 있는데, 현재 서울지역의 경우 자율형 공립고를 모두 일반고로 전환하였다. 이는 일부 일반고를 지원하는 것이 또 다른 고교서열화가 될 수 있음을 보여준다.

III 고교서열화와 교육불평등 해소를 위한 혁신방안

가. 대학입시제도와의 연계 및 교육과정-입시와의 일체화 체제 구축

- 고교서열화는 대학입시와 직접적으로 연결되어 있으므로, 대학이 학교유형이 아닌 학생의 성취 중심으로 평가해야 한다.
- 대학 간 공동 가이드라인을 마련해 학교 교육과정과 선발 기준의 일관성을 확보하고, '고교유형 프리미엄'을 없애야 한다.
- 수업·평가·기록이 대학 선발과 유기적으로 연계되도록 설계해야 하며, 대학은 교사 세력 의존을 줄이고, 학생의 과정 중심 성취를 직접 해석·반영하는 방식으로 전환해야 한다.

나. 지역 기반 교육과정 다양화 및 공공 인프라 확충

- 지역별 재정·교원 격차를 완화하고, 공공 진로·진학 정보 플랫폼 구축 등 공교육 인프라를 강화함으로써, 수도권 중심의 입시 경쟁을 완화하고 지역 간 교육격차를 해소한다.
- '선발형 다양화'에서 '교육과정형 다양화'로 방향을 전환하여, 일반고에서도 학생의 진로와 흥미에 따른 과목 선택이 가능한 학교 간 연계형 교육과정 체제를 구축한다.
- 지역교육청이 중심이 되어 권역 단위의 교육과정 운영과 인력 지원 체계를 마련하고, 일반고의 자율성과 교육과정 운영 역량을 실질적으로 확대한다.
 - 지역 거점형 공동교육과정(또는 공유학교) : 학교 간 교육과정 공동운영을 넘어, 인적·물적 자원을 지역 단위로 공유하는 포괄적 제도로써, 학생이 소속 학교에 없는 과목을 다른 학교에서 수강하거나 공동 개설 수업에 참여할 수 있게 한다. 이는 자사고·외고·국제고에 대한 학부모·학생의 교육적 수요를 공교육 체제 안에서 대체할 수 있는 실질적 대안이 된다.
 - 교육청 지원 순회교사제 : 교육청 소속 정규교원이 권역 내 학교를 순회하며 다양한 선택·심화 과목을 지도하는 체제로, 학교별 인력과 시설의 한계를 보완하고 교육과정형 다양화를 지원한다. 제도의 안정적 운영을 위해서는 교원 정원 확보 및 교원 수급 조정이 선행되어야 한다.
 - 지역 공동교사풀 구축 : 교육청에 상주하는 지역 공동교사풀(가칭)을 운영하여, 진로선택과 융합과목 개설을 지원하고 학교 간 협력과 과목 개설의 지속성을 보장한다. 이 또한 정규교원 중심으로 구축을 해야 인사권과 급여가 교육청 정원 내에 포함되어 안정성과 전문성을 높일 수 있다.
 - 진로·진학 정보 플랫폼 : 교육청 단위의 데이터 기반 플랫폼을 통해 대학입시·진로정보를 표준화·공유함으로써, 학교유형과 지역에 따른 정보격차를 해소하고 진로·진학의 공공성을 확보한다.

다. 자사고·외고·국제고의 일반고 전환을 위한 정책 및 사회적 합의 지속 추진

- 자사고·외고·국제고 등이 자율적으로 일반고 전환을 추진할 수 있도록 하는 정책 마련이 필요하다.
- 교육청은 재정지원, 운영평가, 회계 투명성 및 입학전형 공정성 강화 등 공공성 기준을 점진적으로 강화하는 제도적 장치를 통해, 학교 스스로 전환의 필요성을 인식하고 지정취소를 신청할 수 있는 여건을 조성한다.
- 전환정책의 지속 가능성을 위해 관련 법률 및 시행령 개정을 통한 제도적 안정성 확보를 병행하며, 교육계·학부모·지역사회의 참여를 바탕으로 한 사회적 합의 형성 과정을 지속적으로 운영한다.
- 이를 통해 학교 유형의 서열화 없이 모든 학교가 공교육 체제 내에서 교육의 다양성과 책무성을 실현할 수 있는 기반을 구축한다.

라. 과학고·영재고 등의 존치에 대한 필요성 검증 및 영재교육 재편

- 자사고·외고·국제고 뿐 아니라 과학고·영재고·국제중의 존치 필요성에 대한 사회적 검증을 실시한다.
 - 해당 학교들이 학교 본연의 역할에 충실하기 위한 사회적 공론화 과정이 필요하다.
- 영재교육은 조기 선발형 구조에서 벗어나 공교육 내 심화형 프로그램으로 통합해야 한다.

마. 일반고 중심의 상향평준화 실현

- 교사 정원 확충과 학급당 학생 수 감축을 통해 개별화·소인수 수업을 강화한다. 특히, 일반고의 수업 여건 개선은 학력 격차 해소 뿐 아니라 학생의 학습동기를 회복시키는 핵심 요인으로 작용한다.
 - 현재처럼 전체 학생수를 기준으로 하는 교사 정원 산정 방법은 평균의 오류에 빠지기 쉽다. 학령 인구가 줄어든다고 해서 단순히 평균 학생 수에 비례해 교사 수를 줄이는 것은 현실을 반영하지 못한다.
 - 지역별로 여전히 과밀학급이 존재하고, 소규모 학교의 경우에는 교사 감축이 곧 과목 개설의 축소로 이어져 고교학점제와 같은 다과목 지도 체제 운영이 사실상 불가능해진다.
 - 따라서 학급당 학생 수를 감축하고, 실제 수업 운영 여건과 지역·학교 규모를 반영한 실질적 교사 정원 산정 기준을 새롭게 마련해야 한다.
- 교사의 평가권을 보장하고, 수행평가·기록업무를 간소화해 수업 중심 체제로 전환한다.
 - 현재 교사의 평가권은 교육부 및 시·도교육청의 세부 지침과 형식적 절차에 과도하게 제한되어 있다. 이로 인해 교사는 학생의 학습과 성장을 온전히 평가하기보다, 지침에 맞추기 위한 평가·기록 중심의 업무를 수행하게 되는 경우가 많다.

- 모든 학생에 대해 생활기록부를 작성해야 하는 구조, 글자 수·형식 제한 등 세세한 규정은 교사의 자율적 판단을 제약하고 있다. 그 결과, 내실있는 교육과정 운영보다 기록노동이 우선시되는 왜곡된 현실이 지속되고 있다.
- 따라서 평가의 형식·방법·기록 방식에 대해 교사의 전문성과 자율성을 확대 보장하고, 학교 현장이 수업과 학습 중심으로 운영될 수 있도록 평가 제도 전반을 재정비할 필요가 있다.

바. 의학계열 쏠림 완화와 진학 구조 개선

- 단기적으로는 과학고의 의·약학계열 진학 제한 정책과 같은 대입에서의 제한 정책을 자사고·외고·국제고에도 적용하고, 중·장기적으로는 대학 간 연계형 학과 운영 및 지역균형 선발을 확대한다.
- 대학진학 제한과 같은 가이드라인을 자사고·외고·국제고에도 적용하여 설립 취지에 맞는 진학을 유도하고, 그로 인한 일반고로의 자율 전환을 유도한다.
- 국가적으로는 특정 학과·학교 중심의 입시 집중 현상을 완화할 수 있는 기초학문에 대한 유인책 및 지방 정주 정책이 필요하고, 이와 연계하여 고교 단계의 과열 경쟁을 줄일 수 있는 방안 또한 필요하다.
- 지역 정주형 인재양성 프로그램으로 지방근무 연계 장학제도나 지역 혁신캠퍼스 확대 등을 추진할 필요가 있다.

사. 정책 거버넌스 구축 및 법제화

- 교육부-교육청-대학-학교현장 간 상시 협의체를 두어 정책 일관성을 확보하고, 정권 교체와 무관한 장기 로드맵을 운영해야 한다.

아. 교육철학의 재정립 - 경쟁에서 협력으로

- '수월성'이 아닌 공정성과 형평성을 교육의 핵심 가치로 삼아야 한다.
- 교육의 목적을 '입시 경쟁'이 아니라 공동체적 학습과 시민 성장이다. 대학과 교실의 동시적 변화를 통해서만 공교육의 신뢰를 회복할 수 있다.
- 대학입시제도가 자사고·외고·국제고를 우대하는 한, 고등학교의 교육은 정상화될 수 없다. 따라서 대학의 입시제도 개편이 반드시 병행되어야 한다.
- 고교 서열 해소는 단지 제도 개편이 아니라, 교육철학의 전환을 요구하는 사회적 과제이다.

5. 사교육 문제 해결을 위한 모니터링 과제

제안자

- 김태훈(용마중학교 교사)
- 박성호(한국교육개발원 교육데이터연구본부 본부장)
- 이윤경(대전태평초등학교 교사)

사교육 문제 해결을 위한 모니터링 과제

김태훈(용마중학교 교사)

박성호(한국교육개발원 교육데이터연구본부 본부장)

이윤경(대전태평초등학교 교사)

I 현황 및 문제의식

1 사교육 현황

가. 초·중·고 사교육 현황¹⁾

1) 사교육비 총액

- 2024년도 기준 약 29조 2천억 원으로 전년 대비 2조 1천억 원(7.7%) 증가
- 2020년 대비 9.8조 원(50.5%) 증가, 2021년부터 매년 최고치 갱신
- 학령인구 감소에도 불구하고 사교육비 지속 증가

2) 사교육 참여율 및 주당 참여 시간

- 2024년도 기준 사교육 참여율은 80%로 전년 대비 1.5%p 증가
- 코로나19 이전에 비해 사교육 참여율 증가(2019년 74.8% 대비 5.2%p 증가)
- 주당 사교육 참여 시간은 7.6시간으로 전년 대비 0.3시간 증가

3) 학생 1인당 월평균 사교육비

- 전체학생 1인당 월평균 사교육비는 47.4만 원으로 전년대비 9.3% 증가
- 참여학생 1인당 월평균 사교육비는 59.2만 원으로 전년대비 7.2% 증가

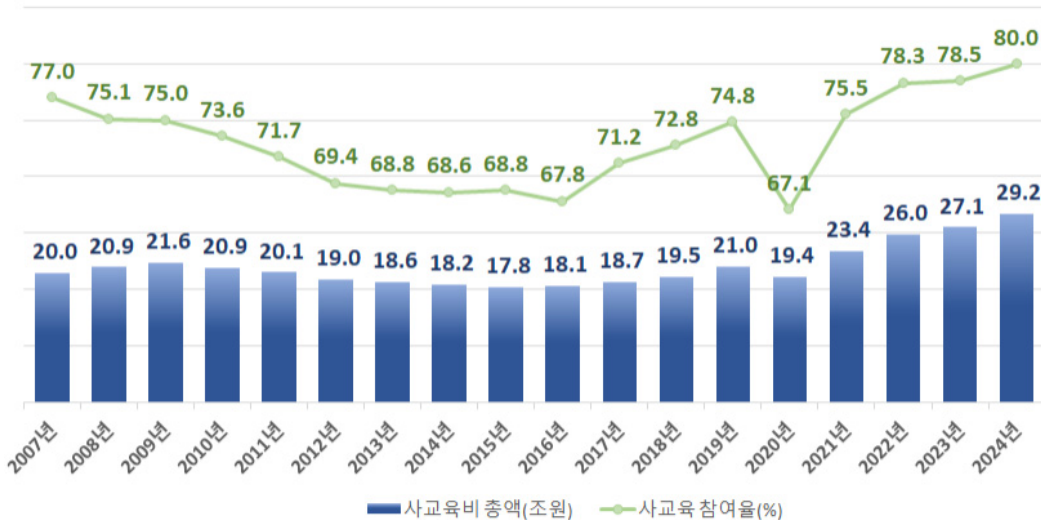
1) 교육부 보도자료(2025.3.13.) 「2024년 초중고 사교육비 조사 결과」 및 통계청 보도자료(2025.3.13.) 「2024년 초중고 사교육비조사 결과」

- 지역별 참여학생 1인당 월평균 사교육비는 서울, 광역시, 중소도시, 읍면지역 순으로 높았으나, 전년대비 증가율은 읍면지역(10%), 중소도시(7.8%), 광역시(6.5%), 서울(5.5%) 순
- 일반교과 월평균 사교육비는 참여학생 기준 영어 26.4만 원, 수학 24.9만 원, 국어 16.4만 원, 사회·과학 14.6만 원 순으로, 전년대비 국어 10.7%, 수학 6.9%, 사회·과학 6.6%, 영어 6.5% 증가

4) 사교육비 지출 특징

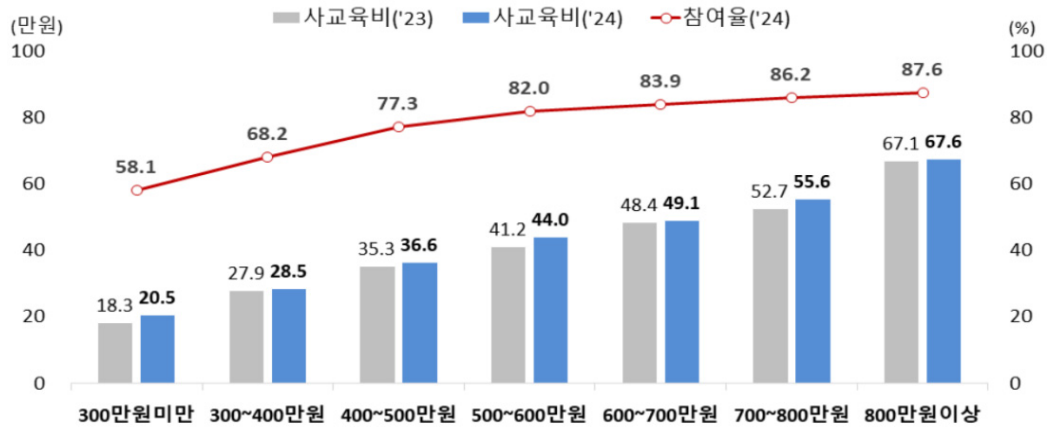
- 가구소득이 높을수록, 맞벌이 가구일수록 사교육비 지출이 많음
- 월평균 사교육비 지출금액 구간별 비중은 50만원 미만에서는 전년대비 줄었으나 50만 원 이상 구간은 전년대비 증가
- 월평균 사교육비 70~100만 원 미만 지출 학생 비중은 14.2%로 전년 대비 1.6%p 증가
- 지역별로는 서울은 100만 원 이상, 광역시, 중소도시는 70~100만 원 미만, 읍면지역은 20만 원 미만 구간의 비중이 가장 크게 나타남

[그림 1] 사교육비 총액 및 사교육 참여율(2007~2024)



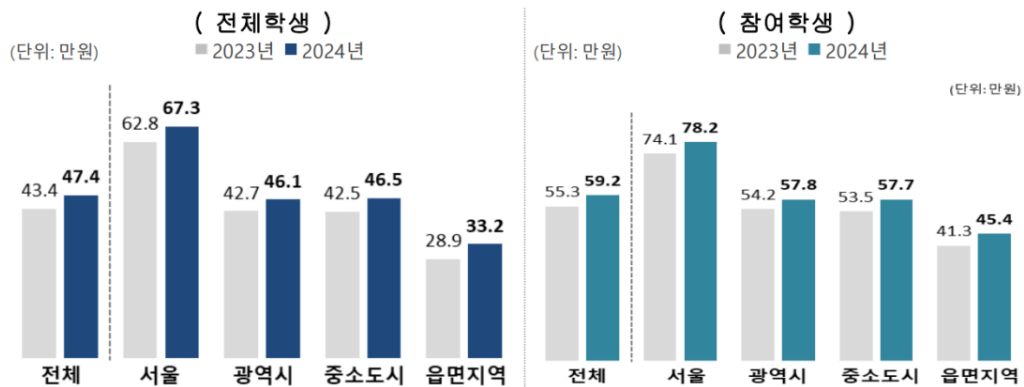
출처 : 교육부 보도자료(2025.3.13.). 「2024년 초·중고 사교육비 조사 결과」

[그림 2] 가구 소득수준별 전체학생 1인당 월평균 사교육비 및 참여율



출처 : 통계청 보도자료(2025.3.13.) 「2024년 초·중고사교육비조사 결과」

[그림 3] 지역별 학생 1인당 월평균 사교육비



출처 : 통계청 보도자료(2025.3.13.) 「2024년 초·중고사교육비조사 결과」

나. 유아 사교육 현황²⁾

1) 유아사교육비 총액

- 3개월(7~9월) 사교육비 총액 8,154억 원
- 기관재원 유아 4,671억 원, 가정양육 유아 3,483억 원

2) 교육부 보도자료(2025.3.13.) 「2024 유아사교육비 시험조사 주요 결과」

2) 유아 사교육 참여율 및 주당 참여 시간

- 사교육 참여율 47.6%, 기관재원 유아 50.3%, 가정양육 유아 37.7%
- 3시간 이상(반일제) 학원 참여율은 17%
- 월평균 소득 800만 원 이상 가구 사교육 참여율은 62.4%, 소득 300만 원 미만 가구 참여율은 29.5%
- 참여유아 기준 주당 참여시간 5.6시간, 기관재원 유아 3.7시간, 가정양육 유아 15.2시간

3) 유아 1인당 월평균 사교육비

- 사교육 참여 유아 기준 1인당 월평균 33.2만 원
- 예체능/기타과목 월평균 17.2만 원, 일반과목/논술 월평균 34만 원
- 3시간 이상(반일제) 학원 중 영어학원 월평균 비용은 154.4만 원(참여유아 기준)
- 월평균 소득 800만 원 이상 가구 유아 1인당 월평균 사교육비 32.2만 원, 소득 300만 원 미만 가구 유아 1인당 월평균 사교육비는 4.8만 원

4) 수강 목적

- 예체능/기타 과목은 재능계발 및 진로탐색(60.3%), 감수성함양(50.1%), 사회성발달(23.8%) 순
- 일반과목은 입학준비(67.6%), 재능계발 및 진로탐색(53.8%), 불안심리(41.0%) 순

〈표 1〉 유아 사교육비 이용 총액, 참여율, 참여시간 및 유아 1인당 월평균 사교육비

구분	전체	기관유형별				연령별			
		기관			가정양육	2세이하	3세	4세	5세
		재원	어린이집	유치원					
사교육비 총액(억원)	8,154	4,671	1,869	2,802	3,483	858	1,325	2,452	3,519
참여율(%)	47.6	50.3	37.9	71.8	37.7	24.6	50.3	68.9	81.2
참여시간	전체	2.7	1.8	3.1	5.7	0.5	2.6	4.4	6.3
	참여	5.6	3.7	4.3	15.2	1.8	5.2	6.4	7.8
유아1인당 월평균 사교육비 (만원)	전체	15.8	11.4	18.8	32.3	3.6	15.8	26.4	35.3
	참여	33.2	22.8	26.2	85.6	14.5	31.4	38.4	43.5

출처 : 교육부 보도자료(2025.3.13.) 「2024 유아사교육비 시험조사 주요 결과」

2 학원 현황

가. 학원 수 현황

- 2022년 이후 높은 증가율, 입시검정 및 보습학원 중심으로 지속적 증가
- 광역시, 시지역, 특별시 순으로 학원 수 증가

나. 학원 수 상대 규모

- 학생 1,000명당 학원 수는 2009년 9.2개에서 2025년 18.3개로 약 2배 증가
- 학교 수 대비 학원 수는 2009년 6.1개에서 2025년 7.3개로 증가
- 도시 지역과 군 지역 간의 격차가 크며, 도시 지역에서도 지역 규모에 따라 차등

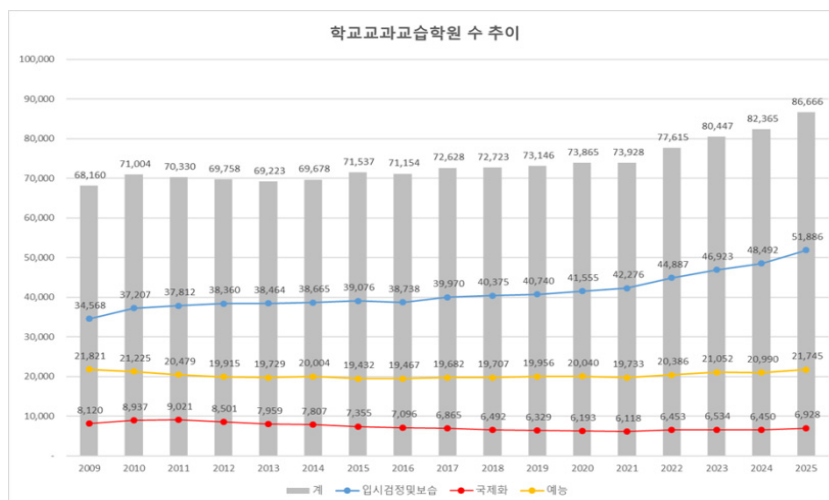
다. 학원 규모 추이

- 특별시에서 학원 규모 확대 추세 : (학원당 강사수) 특별시 3.7명(09년) → 6.6명(24년)
- 코로나 시기 이후(2021년~) 학원 규모 확대 : (전국) 2020년 학원당 4.1실 → 2021년 5.8실

라. 전문입시 컨설팅 학원 현황

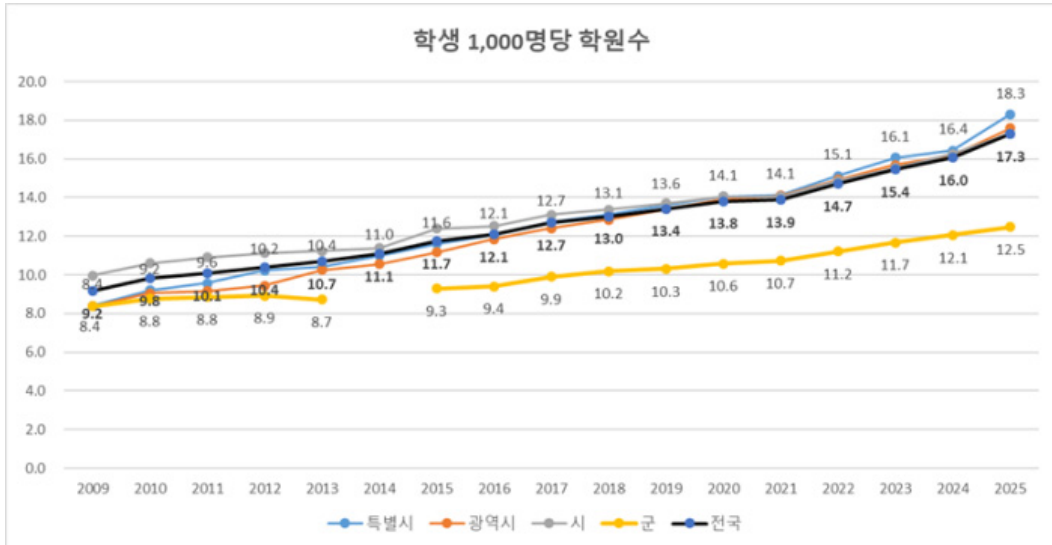
- 특별시 기준 전문입시 컨설팅 학원 수는 전년 대비 1.4배 증가(24년 92개 → 25년 133개), 월평균 교습 시간은 전년 대비 3.4배 증가(24년 2.9시간 → 25년 9.9시간), 월평균 교습금액 전년 대비 2.0배 증가(24년 14.5만 원 → 25년 29.6만 원)
- 군 단위 지역에서는 전문입시 컨설팅 학원 전무 (교육통계DB(2025.9.18. 인출))

[그림 4] 학교교과교습학원 수 추이(2009~2025)



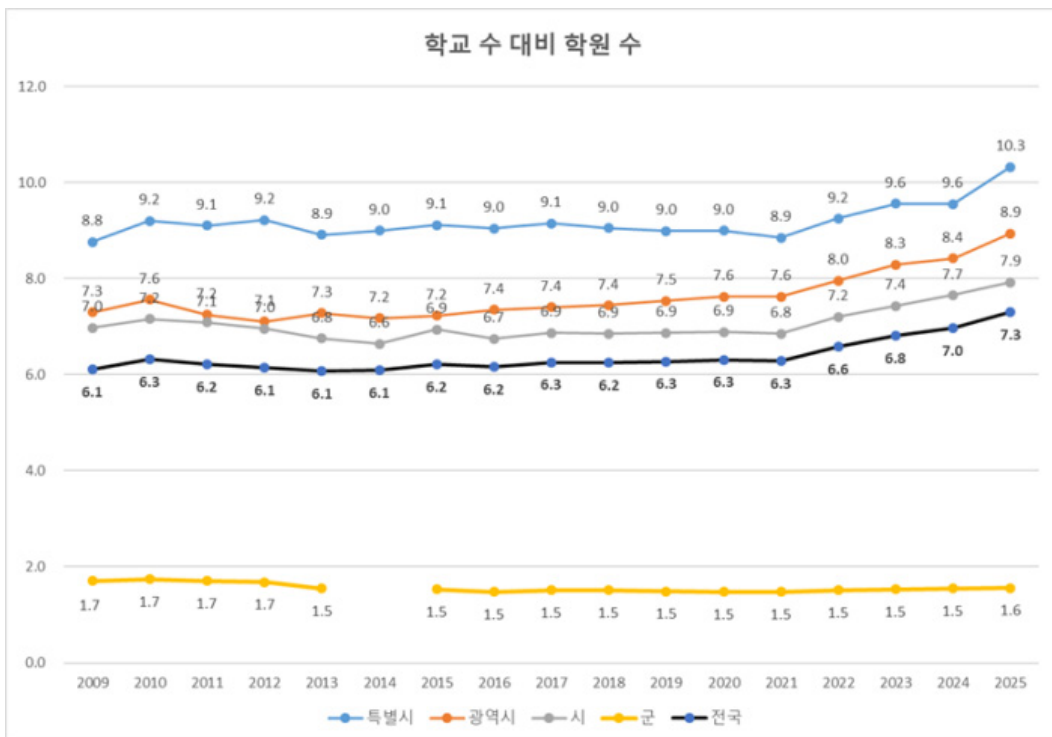
출처 : 교육통계DB(2025.9.18. 인출), 각 연도 4.1일자 기준

[그림 5] 학생 1,000명당 학원수



출처 : 교육통계DB(2025.9.18. 인출), 각 연도 4.1일자 기준. 2014년 데이터 중 일부는 이상치 제거

[그림 6] 학교 수 대비 학원 수



출처 : 교육통계DB(2025.9.18. 인출), 각 연도 4.1일자 기준. 2014년 데이터 중 일부는 이상치 제거

II 문제와 원인

1 사교육, 무엇이 문제인가?

가. 공교육 왜곡

- 공교육에 대한 사회적 요구 : 보육, 전인적 성장, 사회성 함양 + 대입·진로에서 실질적 경쟁력
- 교육부의 정책 : 학생맞춤통합지원 체계 구축, 2025년 고교학점제 전면 시행
- 실제 교육 현장 : 교사 1대 학생 20~30명 대상으로 개별화 교육의 한계
- 왜곡된 인식 : 공교육은 획일적이다, 진짜 맞춤형 교육은 사교육에서 가능하다.

나. 교육불평등 심화

- 유아기부터 시작되는 교육불평등

월소득	유아 사교육 참여율	월평균 지출액
800만 원 이상	62.4%	32.3만 원
300만 원 미만	29.5%	4.8만 원

출처 : 2024년 초중고 사교육비 조사, (교육청, 2025.3.13.)

다. 아동·청소년의 발달 문제

1) 유아기의 발달 저해

- 암기 위주 학습에 치중하여 뇌에 인지적 과부하 발생
- 정서적 자극과 사회적 경험 기회 박탈, 소아우울증(불안감, 자신감 저하)
- 신체적 발달 저해

2) 청소년기의 신체적·심리적 문제

- 수면부족, 피로, 집중력 저하, 정신 건강 악영향
- 신체적 발달 저해

라. 사회적 파급 효과(경쟁 심화)

- 연쇄 구조 : 좋은 직장 ← 좋은 대학 ← 좋은 성적 ← 사교육
- 극심한 학벌 임금 격차(상위 20% 대학 졸업생이 하위 20% 대학 졸업생보다 최대 1.5배 높은 임금을 받음) : 사교육 경쟁을 부추김
- 구조적 불일치 : 한국의 대기업 일자리 비중이 OECD 최하위 수준(14%)인 반면, 청년들의 대기업 선호도는 64%에 달함
- 학벌이 개인의 능력보다 중요한 '후천적 신분제'로 작동됨

2 사교육, 원인은 무엇인가?

가. 사회 구조적 문제

1) 입시 경쟁과 학벌주의

- 2024년 성인 5천명을 대상으로 한 대국민 교육현안 인식조사 결과³⁾
 - 대입 경쟁 과열로 인한 사교육 확대와 과도한 사교육비 지출이 문제다.(41.3%)
 - 과도한 학력주의와 학벌주의가 문제다.(41.2%)
 - 대학 서열화가 심각하다.(85%)
- 명문대 진학이 직업 안정과 사회적 신분 보장의 필수 조건이라는 그릇된 인식 → 초등 저학년 때부터 사교육에 집중하는 현상

2) 가구의 소득 수준에 따른 사교육비 차이

- 통계청의 2024년 초·중·고 사교육비 조사
 - 월평균 소득 800만 원 이상 : 학생 1인당 월평균 67.6만 원
 - 월평균 소득 300만 원 미만 : 학생 1인당 월평균 20.5만 원
- 부모의 경제적 상황이 자녀의 교육 기회를 크게 좌우하는 구조적 문제

3) 국가교육위원회, 한국교육개발원 조사(2024.2.12.~26.)

3) 지역·환경 차이

- 통계청과 교육부 자료(2024년)
 - 수도권(특히 서울 강남 3구), 대도시권 : 소위 '명문 학군'과 대형 입시학원이 집중 → 사교육 인프라와 교육정보 제공 → 사교육 참여율과 비용 전국 최고
 - 농어촌, 저소득층 밀집 지역 : 학원 시설 및 프로그램 제한적, 입시 전문 인력과 교육 서비스 부족 → 교육 관련 정보 접근성 낮음 → 사교육의 질·양 열악
- 지방·농촌 학생들의 교육 기회와 정보 부족에 따른 소외감과 불안
- 교육의 불평등, 불균형화

나. 교육 정책의 불안정성

1) 낮은 입시제도 변화, 예측 불가능성

- 입시제도의 잦은 변화 → 학부모, 학생에게 혼란과 불안 야기
- 2025학년도 대입제도 개편
 - 수능 과목 구조가 선택 중심으로
 - 학생부 평가 방식도 조정, 내신과 비교과 활동 모두가 중요해짐
 - 수학·탐구 과목 선택에 따른 유불리 문제
 - 평가 기준과 전형 방식도 대학별로 다양하게 변화
- '학교 수업만으로는 최신 입시 변화에 맞춰 준비하기 어렵다.', '입시 구조가 복잡해지면서 전문가 도움 없이는 전략적인 준비가 쉽지 않다.'

2) 공교육 불신

- 교육여론조사(한국교육개발원, 2024년, 초중고 학부모)
 - 공교육이 매우 잘하고 있다.(1.9%), 잘하고 있다.(18.5%)
 - 못하고 있다.(22.1%), 전혀 못하고 있다.(7.5%)
- 조사 결과 원인
 - 대학 서열화와 입시 경쟁 과열 속에서 공교육이 학생과 학부모의 맞춤형 요구를 충족시키지 못하는 점
 - 교사들의 과도한 행정 업무로 수업 및 맞춤형 교육 집중도가 떨어지는 현실

- OECD 평균보다 많은 행정 업무가 교사의 교육 본연의 역할 수행을 방해
- 교권 침해 등이 교사의 직업 만족도와 수업 질 저하를 심화
- 학부모가 사교육에 의존하는 구조 고착화

다. 학생·학부모의 불안

1) 미래 불확실성과 입시 경쟁 부담

- 학생, 학부모는 급변하는 대학 입시 환경과 사회·경제적 불확실성으로 인한 심리적 부담을 크게 경험
- 한국교육개발원의 보고서⁴⁾에 따르면 고용불안과 불확실한 미래에 대한 불안감이 명문대 및 의·약학계열 대학 선호도로 이어지며 결과적으로 사교육 의존도를 높이게 된다고 함

2) 비교 문화와 심리적 압박

- 상대적으로 뒤처질 위험에 대한 불안과 사회적 평가에 대한 두려움이 사교육 참여를 확산시키는 심리적 압박으로 작용
- 경쟁과 사회적 비교는 학부모의 의사결정에 결정적인 영향

3) 신뢰 부족

- 공교육에 대한 불신은 학교 교육의 질 저하 때문이라기보다는 학부모들의 심리적 불안과 교사-학부모 간 신뢰 부족에서 비롯되는 경향
- 학부모들이 자녀를 보호하려는 강한 마음과 만연한 입시 경쟁 속 불안 때문에 교사의 역할을 의심하고 불신
- 학부모가 교사에게 과도한 개입, 민원을 제기하며 갈등과 교권 침해를 초래

4) 한국교육개발원(남궁지영), 「사교육 과열 현상, 해법은 없는가?」, 2024.11.7

III 주제별 추진전략(목표)

추진전략	주요 내용
1. 입시 및 평가 제도 개선 (입시경쟁제거형)	<ul style="list-style-type: none"> • 내신 및 수능 절대평가화 • 평가 체제 개선 및 대입 제도 개편 • 교육과정 및 수업 내용의 적정화 • 수능 출제의 교육과정 범위 준수 • 수능 자격고사화 • 정책의 연속성 • 정책 불확실성 해소
2. 사교육 규제 및 관리 (사교육규제형)	<ul style="list-style-type: none"> • 학원 교습 시간 및 교습비 규제 • 지나친 선행학습 상품 규제(예 : 초등 의대반 등) • 유아 대상 과잉교육 금지 • 학생들의 성장과 발달을 저해하는 학습 내용과 방법에 대한 관리 • 선행교육 규제 대상에 '수학능력시험' 포함 • 사교육 카르텔 처벌 • 편법·불법 사교육기관 관리 감독 강화 • 허위·과장 광고 규제 범위의 확대 • 사교육 모니터링 통계 구축 • 학원 등 사교육 공급 관련 현황 통계 발굴 • 에듀테크 산업과 서비스에 대한 모니터링
3. 공교육 내실화 (공교육내실화형)	<ul style="list-style-type: none"> • 학급당 학생수 감축 • 교사 정원 확보 • 학생 1인당 교육비 개선 • 재원 확보 및 인프라 조성
4. 사교육 수요 대체 (사교육 대체 제공형)	<ul style="list-style-type: none"> • EBS 수능연계출제 • 방과후학교 및 돌봄의 지자체 협력 모델 구축 • 공공 컨설팅 및 입시 관련 정보 제공 확대 • AI, 빅데이터를 활용한 개별 학생 맞춤형 교육 및 진로·진학 지원 체계 마련
5. 불평등 및 서열화 해소 (근본적 해법)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역 격차 및 형평성 개선 정책 • 지역 맞춤형 사교육 경감 모델 운영 • 고교 서열화 해소 • 고교체제 수직화 유발 고교의 일반고 전환(특목고의 일반고 전환) • 대학 서열화 해소 • '서울대 10개 만들기' → '대학 공동입학 네트워크'

IV 주제별 혁신방안

1 입시 및 평가 제도 개선 (입시경쟁제거형 해법)

가. 내신 및 수능의 절대평가화

- 상대평가 체제로 인한 입시 경쟁을 완화하기 위하여 내신과 수능을 절대평가로 전환
- 서열화된 평가 방식은 지금의 사교육 의존도를 경감할 수 없음
- 내신과 수능을 절대평가화 하면서도 학생부 기반 면접, 논·서술형 평가에 대한 정성적 평가 등 학생 선발 방안을 마련할 필요가 있음

나. 대학수학능력시험의 국가 교육과정 준수

- 사교육 수요를 줄이기 위해서는 학교 수업의 내용과 분량이 적정화되어야 하고, 학교의 평가가 국가교육과정 수준을 준수해야 함
- 학교 시험이 국가교육과정 수준을 준수하기 위해서는 대학수학능력평가의 수준이 국가교육과정의 범위와 수준을 준수하도록 법률(공교육정상화법)에 명시화할 필요가 있음(선행교육 금지법에 수능을 포함시키도록 개정 추진)
- 현재의 수능은 킬러 문항이 출제되거나, 킬러 문항이 아니더라도 교육과정 수준을 벗어나는 지나치게 고난도 문항이 출제되고 있음
- 수능에서의 지나친 고난도 문항 출제를 지양하고, 교과별 성취기준에 따른 평가를 안착시킴으로써 현행 수능 상대평가 9등급제를 절대평가 5등급제로 전환할 필요 있음
- 수능 시험의 문제 수준이 국가교육과정 수준을 지키도록 하여 수능 및 내신 사교육 수요를 대폭 경감시키고, 궁극적으로 수능 시험을 자격고사화할 필요 있음

다. 입시 정책의 연속성 확보

- 입시제도가 자주 바뀌면 수험생, 학부모, 학교 현장은 큰 부담을 갖게 됨
- 이러한 변화는 불안에 의한 사교육 수요를 증가시킴
- 국가교육위원회 차원의 장기적 입시 정책 설계로 정책 불확실성을 해소해야 함

2 사교육 규제 및 관리 (사교육규제형 해법)

가. 학원의 교습 내용과 수준에 대한 규제

- 학원법과 교육기관정보공개법을 개정하여 교습 대상이나 내용에 대한 공개 추진
- 현행법상 사교육 기관에 대해서는 교습 시간과 비용에 대한 규제 외에 어떠한 규정도 없는 상황. 학원이 ‘학교교육과정을 교습’하는 곳(학원법 제2조의2)이라면, 교육과정에서 정한 교육내용과 수준을 준수하도록 해야 함. 즉, 교육과정상의 학습 연령과 목표를 과도하게 벗어난 학습(4세·7세 고시, 초등 의대반 등) 등에 대한 규제 근거를 마련할 필요가 있음
- 지나친 선행학습 상품은 규제 필요(예 : 초등 의대반 등)
- 사교육업체의 허위·과장 광고에 대한 규제 범위 확대

나. 유아 대상 과잉 사교육 금지

- 학생들의 성장과 발달을 저해하는 학습 내용과 방법에 대한 관리 필요
- 영유아보육법을 개정하여 36개월 미만의 영아에게는 인지중심 과목을 교육하지 못하도록 추진
- 유아교육법을 개정하여 36개월 이상의 유아에게 과잉교육을 금지하도록 추진
(최근 4세 고시, 7세 고시 등의 기형적 현상이 이슈가 됨)

다. 사교육 모니터링 체제 구축

- 현재 교육부와 통계청에서 사교육비와 사교육 참여율은 조사하고 있지만, 사교육의 규모와 교습 활동에 대한 조사나 모니터링이 이루어지지 않고 있음. 학원종류, 교습분야, 교습계열, 교습대상, 교습과목, 정원, 교습기간, 총교습시간, 수강료 및 각종 경비 등에 대한 분석이 이루어진다면 학원의 운영 실태에 대한 정보가 지금보다 보완될 수 있음
- 사교육 모니터링 통계를 구축하여 학원 등 사교육 공급 관련 통계 발굴
- 에듀테크 산업과 서비스에 대한 모니터링 시스템도 필요함. 현재 에듀테크 산업이 크게 확장 중에 있어⁵⁾, 학생들의 성장과 학습권 측면에서 부정적 영향을 미치지 않기 위한 모니터링 영역과 서비스 가이드라인 등을 마련하여 적극적으로 활용할 필요가 있음
- 사교육 카르텔, 편법·불법 사교육기관에 대한 관리 감독 및 처벌 강화

5) 글로벌 시장조사 기업인 GlobaData에 따르면, 한국의 에듀테크 시장 규모는 2024년 약 8조4천억원(환율 1,350원 기준)으로 2019년 이후 연 11.5% 성장함(GlobaData, 2025.2.). MarkNtel Advisors는 2030년까지 연간 9%의 성장률을 예상(MarkNtel Adviosrs, 2025.2.)

3 공교육 내실화 (공교육내실화형 해법)

가. 학급당 학생 수 감축

- 학급 규모가 작아질수록 개별화교육과 학생의 수업 참여 기회가 증가
- 학급당 적정 학생 수(20명 이하) 지침 뿐만 아니라 '학급당 학생 수 상하한제 도입'을 통해 과밀지역 학급의 적정 학생 수 보장해야 함

나. 적정 학급당 학생 수 보장 및 교사 정원 확보

- 학급당 학생 수 감축이 실질적으로 이루어지려면 교사 정원의 안정적 확보가 필수적
- 학급 수 증가에 비례한 교원 정원 산정 기준을 마련하고, 기초학력전담교사·협력교사·교무업무 지원교사 등 지원인력 확충이 병행되어야 함
- 중장기적으로 교사 정원에 대한 기존 정책을 재검토해야 함

다. 학생 1인당 교육비 개선

- 학령 인구 감소는 학생 1인당 교육투자의 확대를 의미함
- 교재·기자재·디지털 학습 환경 등 학생 개인별 교육 지원 단가를 현실화해야 함
- 저소득층·다문화·특수교육 대상 학생에 대한 맞춤형 교육비 지원 항목을 세분화하여 교육격차를 최소화해야 함

라. 재원 확보 및 인프라 조성

- 학급당 학생 수 감축, 교사 정원 확보를 위한 지속가능한 교육재정 확보 방안이 필요함
- 중앙정부 차원의 국가교육재정교부금 비율 상향 등 제도 개선이 필요함
- 과밀지역 해소를 위해 학교 신·증축 등 인프라 구축을 병행하고, 농어촌 소규모 학교의 복합화·거점화 모델을 도입해야 함

4 사교육 수요 대체 (사교육 대체 제공형 해법)

가. EBS 수능연계출제

- 수능 출제 범위를 EBS 교재와 연계하여 학생들이 학교·공교육만으로도 학습 준비 가능하도록 함
- EBS 교재 활용 수업을 학교 수업과 연계, 학습 자료를 제공하여 학생 학습 격차 최소화

나. 방과후학교, 돌봄학교 지자체 협력 모델 구축

- 지역별 교육 격차를 줄이고, 맞춤형 프로그램을 제공할 수 있는 공적 학습 플랫폼 구축
- 지자체 중심의 방과후학교, 돌봄서비스, 학습지원 프로그램 서비스 운영
- 학교·마을이 연계된 복합형 돌봄 공간과 지역 내 인적 자원을 활용한 프로그램
(우수사례) 서울시 중구의 지자체 직영 공공 돌봄
 - 정부·교육청·지자체의 지속적 예산 확보로 재정 안정화
 - 표준 운영 매뉴얼, 인력 확보 및 역량 강화, 프로그램 다양화 및 질 관리 등

다. 공공 컨설팅 및 입시 관련 정보 제공 확대

- 교육청, 학교, 공공기관을 중심으로 대입·진로·학습 전략 정보 제공
- 진학 지도 자료, 모의 지원 시뮬레이션, 지원 전략 피드백 제공
- 온라인 상담 플랫폼 구축, 공공 컨설팅 등 사교육 대비 공공 서비스 강화

라. AI, 빅데이터를 활용한 개별 학생 맞춤형 교육 및 진로·진학 지원 체계 마련

- 학생 성취도, 학습 패턴, 진로 관심사 등 데이터 기반 맞춤형 학습 로드맵 제공
- AI 튜터, 학습 분석 플랫폼 등을 활용하여 개별 학습 격차와 학습 진단 지원
- 학생 개인 특성과 목표에 맞춘 학습·진학 지원으로 사교육 대체 효과 극대화

5 불평등 및 서열화 해소(근본적 해법)

가. 고교 서열화 해소

- 고교체제의 수직화를 유발하는 고등학교들을 일반고 전환하는 것이 필요함
- 외고, 자사고, 영재학교 등에 진학하고자 하는 학생의 사교육비는 일반고 진학 학생보다 크게 높게 나타남. 특목고 입시가 초중학교 학생들의 사교육비를 높이는 주요 요인임을 나타냄

진학희망 고등학교 유형별 학생 1인당 사교육비 및 사교육 참여율⁶⁾

(KOSIS 국가통계포털-국내 통계-교육, 훈련-초중고사교육비조사 중 일부 내용 갈무리)

학교급	2023년도											
	일반고 (자율형공립고포함)			자율형 사립고			과학고, 영재학교			외고, 국제고		
	원대 이터	전년 대비 증감	증 감 률	원대 이터	전년 대비 증감	증 감 률	원대 이터	전년 대비 증감	증 감 률	원대 이터	전년 대비 증감	증 감 률
사교육비(만원)	38.1	2.1	5.7	66.3	4.9	8.0	60.3	4.4	7.8	59.2	3.3	6.0
- 초등학생	35.8	2.5	7.4	62.1	4.5	7.8	57.2	5.0	9.6	57.1	4.1	7.8
- 중학생	42.7	1.2	3.0	74.8	5.1	7.4	70.0	3.0	4.5	64.6	0.4	0.7
참여율(%)	82.0	0.2	0.3	90.8	0.8	0.9	90.2	1.2	1.4	91.4	2.4	2.7
- 초등학생	85.2	0.8	0.9	92.8	0.8	0.8	92.3	1.5	1.6	92.9	3.2	3.6
- 중학생	75.8	-0.8	-1.0	86.7	1.1	1.3	83.8	0.2	0.2	87.4	0.5	0.6

나. 대학 서열화 해소

- 사교육비 해소를 위해서는 궁극적으로 대학서열 해소가 이루어져야 함. 유·초·중·고 교육의 최종 관문이라 할 수 있는 대학 입학 단계에서 대학서열 문제가 해결되지 않는 한 그 어떠한 교육 개혁도 힘을 발휘하기 어려움
- 과거 중학교 무시험 입학제와 고교평준화 제도의 경험을 생각해 볼 때, 대학서열 역시 대학평준화 추진이 필요함. 그러나 사립대학 비중이 높은 우리나라 상황(2021년 기준 전체 대학의 87%가 사립대학)에서는 정부주도의 일괄적 대학평준화는 위헌 요소를 지니고 있음
- 그러므로 자발적으로 대학평준화 정책에 참여하도록 하고 참여 대학에 대해서는 전폭적인 재정 지원을 하는 ‘대학 공동입학 네트워크’ 정책 추진이 필요함

6) 백승진(2025), 윤석열 정부 사교육 경감 대책 진단 국회 토론회 자료집 토론회. 도표 재인용.

- 현재 대다수의 대학이 극심한 재정난을 겪고 있어 전폭적 재정 지원으로 대학들의 참여를 유도할 수 있음. 지원된 재정으로는 양질의 교육 여건을 제공하여, 대학 입학 단계에서의 경쟁을 줄이면서도 대학 입학 이후의 교육력을 제고하는 대학교육의 패러다임 전환이 이루어질 수 있음
- ‘서울대 10개 만들기’정책은 각 지역에 좋은 대학이 생기고 지역균형발전의 중심축 역할을 한다는 긍정적인 의미가 있으나, 서울 수도권 대학 중심의 대학서열체제를 깨뜨리는 데에는 한계가 있음. 서울대 10개 만들기에 서울 주요 사립대까지 참여하는 ‘대학 공동입학 네트워크’를 추진하여 대학 서열 해소를 추진할 필요가 있음

6. 혁신교육(교육과정) 영역 혁신 방안

제안자

- 김성천(前 국가교육위원회 비상임위원)
- 성기신(동암중학교 교장)
- 황유진(시흥매화고등학교 교사)
- 남미자(경기도교육연구원 연구위원)

혁신교육(교육과정) 영역 혁신 방안

김성천(前 국가교육위원회 비상임위원)

성기신(동암중학교 교장)

황유진(시흥매화고등학교 교사)

남미자(경기도교육연구원 연구위원)

I 현황 및 문제의식

1 혁신학교 정책

가. 현황

1) 법적 근거 및 운영 체계

- 「초·중등교육법」 제61조 제1항에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 학교
- 「초·중등교육법 시행령」 제105조 제1항(교육감이 특히 필요하다고 인정하는 학교)에 근거하여, 교육감이 5년 이내로 지정·운영하되, 교육감이 정하는 바에 따라 연장 운영 가능

2) 성과

- 학교문화와 조직문화의 개선, 교사 전문성 향상, 학생 만족도 및 정의적 영역의 성취 등의 성과가 있음
- 민주적·협력적 학교문화는 교사들이 학교 운영에 관심을 두게 하고 ‘우리’ 학교라고 인식하게 만드는 효과를 가져왔음
- 교사들의 수업 전문성, 생활지도 효능감, 교육과정 혁신, 학교 공동체, 교사집단 효능감 등의 영역에서 일정 정도의 성과를 이루었음

나. 문제의식

1) 정책 추진의 불안정성과 단절

- 공교육 혁신의 모델로서 나름의 역할을 하였으나 교육감 교체에 따른 가치 판단과 정책 단절, 학업성취도 논란, 일부 지역 학부 모들의 저항 등 문제 발생
- 경기와 충북 지역은 혁신학교를 폐지하였으며, 혁신학교 정책을 적극 추진하는 지역도 있고, 소극 추진하는 지역도 있음

2) 지속가능한 학교 혁신 기반 구축의 필요성

- 혁신학교는 일종의 정책 유행이 아니라 학교가 지속적으로 추진해야 할 본연의 모습, 예컨대 비전과 철학의 공유, 교육과정-수업-평가 혁신, 참여와 학교민주주의, 전문적학습공동체, 지역사회 연계 등을 추구하는 학교임
- 지속가능한 학교 혁신의 모델 확산 필요 : UNESCO(2021)¹⁾는 학교의 지속 가능성 측면에서 교육을 공동재로서, 함께 선택하고 성취하는 공유하는 모두의 좋은 삶으로 전환되어야 한다고 강조한 바 있음. 이는 나의 삶이 타자와 연결되어 있음을 자각하고, 나와 다른 존재에 대한 이해와 윤리를 바탕으로 함께-서로-존재할 수 있는, 함께-세계 만들기(making-with)로서 공교육이 자리매김해야 함을 의미함. 이와 같은 학교는 공교육 혁신 모델로서 혁신학교가 초기에 지향했던 4대 실천과제와 연계됨. 즉 혁신학교의 가치와 철학을 전지구적 지속가능성으로 확장시킨 것이 유네스코의 미래교육 담론이며, 이는 혁신교육의 지속가능성을 확보하는 하나의 뜻대가 될 수 있음

2 초·중·고 통합운영

가. 현황

1) 통합운영교의 운영 현황

- 전국 130여개의 통합운영교 존재, 1교 다캠퍼스형 모델로 운영, 유-초-중-고, 초-중, 중-고 등 모델 유형 다양화
- 설립 지역 변화
 - 과거 : 농촌이나 구도심 중심으로 설립
 - 최근 : 학생 수 감소 추세를 근거로 통합운영교 적극 권고

1) 함께 그려보는 우리의 미래 : 교육을 위한 새로운 사회계약

2) 통합운영교의 필요성과 전망

- 정책적 배경
 - 학령인구 감소와 지역 소멸 예방 차원에서 확산 전망
 - 이재명 정부의 교육공약에 제시됨
- 통합운영교 모델의 강점 선택과 집중을 통한 시설 현대화, 교육과정 연속성과 일관성 보장 가능, 상호 교류 증대
- 학생 상호작용 풍부화, 교육과정 질 제고, 교육환경 개선을 위해서라도 적정 규모 학교의 중요

나. 문제의식

1) 통합의 형식성과 실질적 통합 미흡

- 물리적 통합에 그친 현실, 교원 자격 등이 다른 상태에서 물리적 통합만 이루어짐, 화학적 결합이 되지 않고 있다는 지적
- 통합 모델의 선택적 적용이 필요함. 작은 학교 살리기가 가능한 학교는 지원 필요하며, 교육력이 낮거나 규모의 경제가 작용하지 않는 학교는 통합운영교 모델이나 1교 다캠퍼스형 모델 모색 필요

2) 제도적·행정적 기반 부족

- 학교급별 교원 자격 차이로 인한 통합 운영 제약
- 행정 지원 미흡
- 통합운영교 운영을 위한 법적 근거 및 제도적 장치 미비

3) 학령인구 감소에 따른 새로운 학교 모델 필요

- 학생 수보다 교직원 수가 더 많은 학교 출현
- 새로운 형태의 학교 모델 필요성, 학령인구 감소에 대응한 새로운 학교 형태 및 운영 방식 개발 필요
- 교육과정 연속성과 일관성 보장 과제, 학교급 간 교육과정 연계 및 통합 운영 방안 마련 필요
- 적정 규모 유지 방안 모색, 학생 상호작용, 교육과정 질, 교육환경 개선을 위한 적정 규모 기준 설정 필요

3 교장임용승진제도

가. 현황

1) 교장 승진 유형 및 자격 요건

- 교장 승진 유형 : 승진형, 초빙형, 공모형(자격증 요구, 자격증 미요구), 개방형으로 구분
- 교장자격증 요구
 - 승진형, 초빙형, 공모형(자격증 요구)은 교장자격증 필수
 - 내부형 교장공모제는 1.5% 미만의 극히 낮은 비중
 - 개방형은 극히 일부의 각종학교, 특성화고에서만 적용

2) 학교장의 법적 역할

- 법적 근거 : 초·중등교육법 제20조 제1항에 학교장의 역할 명시
- 학교장의 역할 : 교무를 총괄하고 민원 처리를 책임지며 소속 교직원을 지도·감독하고 학생을 교육, 사실상 학교의 모든 일을 포괄

3) 현행 교장 공모제 운영 현황

- 적용 대상 : 정년퇴직, 중임 만료, 공모 만료, 정기 전보(4년) 등으로 학교장 후임 발령이 필요한 공립 초·중·고등학교(특수학교, 각종학교 포함)
- 교장공모제 유형별 자격 요건

〈표 1〉 교장공모제 유형별 자격 요건

유형		대상학교	자격 기준
초빙형		일반학교	▶ 교장자격증 소지자(교육공무원)
내부형	내부형A	자율학교 자율형 공립고	▶ 교장자격증 소지자(교육공무원)
	내부형B		▶ 교장자격증 소지자(교육공무원) ▶ 초중등학교 교육경력 15년 이상인 교육공무원 또는 사립학교 교원
개방형		자율학교로 지정된 특성화중·고, 특목고, 예·체능계고 자율형 공립고	▶ 교장자격증 소지자(교육공무원) ▶ 해당학교 교육과정에 관련된 기관 또는 단체에서 3년 이상 종사한 경력이 있는 자 (교장자격증 미소지자)

나. 문제의식

1) 현행 제도의 한계와 구조적 문제

- 실제 직무와 무관한 제도
 - 현재 교장임용제도는 실제 학교장의 역할과 직무와 크게 관련 없으며, 지난 60년간 큰 변화 없이 운영되었음
- 관료적 위계질서 강화
 - 현재의 방식은 서열화된 관료적 위계질서를 강화하는 측면 존재

2) 학교장 의존적 구조와 학교 운영의 불안정성

- 학교장에 따른 학교 운영의 편차
 - 민주적인 학교 운영의 성패는 관리자(교장)에게 달려 있음. 학교장에 따라 학교 문화, 학교 운영의 민주성, 교사와 학생 참여, 자치 등이 달라짐. "교장이 바뀌면 학교가 바뀐다"는 현실을 인정해야 함
- 학교장 전문성 논의 부재
 - 현재의 학교 구조는 학교장에 의존하는 형태, 학교장 전문성은 일부 리더십과 관련하여 논의할 뿐, 정책과 연결하여 논의되지 않음
- 학교혁신의 지속가능성 저해
 - 학교장의 철학과 역량에 따라 학교 운영이 좌지우지되는 현실, 학교혁신의 지속가능성을 저해하는 요소로 작용

3) 교장임용승진제도 개선 필요성

- 교장임용승진제도는 학교 민주주의 구현과 학교 자치와 직결
- 교장 전문성 체계화, 교장의 일이 무엇인지 직무 분석, 직무별 전문성을 드러낼 수 있는 방식의 교장 리더십의 체계적 형성 과정 등이 필요
- 교장 선발 과정의 합리화
 - 학교 구성원의 요구와 해당 학교의 특수성, 교장 후보자의 전문성을 갖춘 교장 임용, 교장 후보자의 역량 검증 강화 및 학교 선택권을 보장받는 시스템으로 전환 필요

4 교육지원청 구조

가. 현황

1) 교육지원청 설치 및 조직 현황

- 전국 176개 교육지원청 존재
 - 세종교육청은 교육지원청 미설치
- 조직 위상
 - 본청과 학교를 매개하는 하급행정기관

2) 교육장 임용 및 임기

- 교육장 임기
 - 통상 1년 반에서 2년 정도
- 교육장 배경
 - 전문직 출신이 교육장 임무 수행

3) 교육지원청의 역할 변화

- 역할 확대 추세
 - 과거에 비해 교육지원청의 역할과 기능이 커지고 있음

나. 문제의식

1) 자율성과 기획 기능 부재

- 자체 기획 기능 거의 없음
- 본청과 학교 사이에서 공문과 예산 등을 주고받는 터미널 기능에 그침
- 지원 기능보다는 관료 조직의 일부로 기능, 교육지원청에 여러 팀이 있지만 실질적 지원 역할 미흡

2) 기초지자체와의 불균형한 관계

- 하급 행정기관으로서 기초지자체에 비해 예산, 조직, 권한 등에서 현저한 차이
- 기초지자체와 대등한 파트너로 보기 어려운 구조

- 임기의 불균형
 - 교육장 임기 : 1년 반~2년 정도에 불과
 - 기초지자체장 임기 : 4년 이상
 - 임기 차이로 인한 협력 관계 구축 및 정책 연속성 확보 어려움

3) 조직 운영의 한계

- 조직·인사·예산상의 제약 : 교육지원청 내 여러 팀이 존재하지만 조직, 인사, 예산 등에서 한계
- 학교 지원 기능 미흡 : 실질적인 학교 현장 지원 기능보다는 행정 전달 기능에 치중

5 교원성과급제

가. 현황

1) 교원 성과급 제도의 도입 배경 및 목적

- 2001년 교육의 질 향상과 교직 사회의 경쟁 유도를 목표로 도입
- 제도의 취지 : 교원의 교육활동 성과를 평가하여 결과에 따라 상여금 지급, 교원들의 근무 의욕을 높이고 성과에 대한 금전적 보상 제공

2) 성과급 지급 체계

- 등급 구분 : S, A, B 등급으로 구분하여 지급
- 지급 구조
 - 개인성과급 지급 구조

〈표 2〉 2025년도 교원 및 교육전문직원 성과상여금 기본모델

구분	균 등 지급액	차등지급액 (조정지급액 기준)				총지급액		
		차등지급률	S (30%)	A (50%)	B (20%)	S (30%)	A (50%)	B (20%)
개인성과급 (100%)	지급액의 50%~0%(a)	50%~100% 중 자율결정	70% (b)	50% (c)	35% (d)	a+b	a+c	a+d

- 차등 지급률(50%)

〈표 3〉 차등 지급률(50%)

(단위 : 원)

대상		총지급액			차액 (S-B)
		S	A	B	
교사, 장학사, 교육연구사		5,102,970	4,273,220	3,650,900	1,452,070
교감, 직위가 없는 장학관 및 교육연구관	별표11 적용자	5,779,350	4,839,620	4,134,820	1,644,530
	별표12 적용자	6,002,330	5,026,340	4,294,350	1,707,980
교장, 3급 과장 상당 또는 4급 과장 상당의 직위에 보직된 장학관	별표11 적용자	6,649,470	5,568,260	4,757,340	1,892,130
	별표12 적용자	6,898,000	5,776,370	4,935,150	1,962,850
3급 상당의 국장급 또는 장학관		7,593,510	6,358,790	5,432,750	2,160,760
2급 상당 직위에 보직된 장학관		8,391,020	7,026,620	6,003,330	2,387,690
1급 상당 직위에 보직된 장학관		9,303,910	7,791,080	6,656,450	2,647,460

- 차등 지급률(100%)

〈표 4〉 차등 지급률(100%)

(단위 : 원)

대상		총지급액			차액 (S-B)
		S	A	B	
교사, 장학사, 교육연구사		5,808,260	4,148,760	2,904,130	2,904,130
교감, 직위가 없는 장학관 및 교육연구관	별표11 적용자	6,578,120	4,698,660	3,289,060	3,289,060
	별표12 적용자	6,831,930	4,879,950	3,415,960	3,415,970
교장, 3급 과장 상당 또는 4급 장학관 과장 상당의 직위에 장학관	별표11 적용자	7,568,510	5,406,080	3,784,250	3,784,260
	별표12 적용자	7,851,380	5,608,130	3,925,690	3,925,690
3급 상당의 국장급 또는 장학관		8,643,030	6,173,590	4,321,510	4,321,520
2급 상당 직위에 보직된 장학관		9,550,760	6,821,970	4,775,380	4,775,380
1급 상당 직위에 보직된 장학관		10,589,820	7,564,160	5,294,910	5,294,910

나. 문제의식

1) 제도 운영의 취지 왜곡

- 현행 제도는 성과상여금의 도입 취지에 맞지 않게 운영되고 있음

2) 학교 공동체 저해

- 학교별 성과 상여금 기준을 정하는 데 있어 교사들 간의 갈등과 분열 유발
- 학교 공동체의 안녕을 위협하는 요소로 작용

3) 평가 기준의 한계

- 공정한 기준 설정의 불가능성, 학생들을 교육하는 것에 대해 공정한 기준을 정하는 것이 사실상 불가능함
- 교육활동의 특수성 미반영, 교육활동의 성과를 정량적으로 평가하는 것의 본질적 한계

6 교육과정의 자율적·민주적 운영

가. 교육과정 자율 운영현황

1) 단위학교 및 개별 교사의 교육과정 자율성

- 국가수준교육과정 및 교과서 검인정 제도 : 국가수준교육과정 대강화 논의가 꾸준히 이루어지고 있으나 여전히 교과중심 분절적으로 국가수준교육과정이 존재하여 실제적인 교육과정 재구성이 쉽지 않음. 또한 교과서 검인정 제도는 정권에 따라 내용이 달라지는 문제를 안고 있음
- 교사의 교육과정 재구성 한계 : 논쟁적 주제 다루기의 어려움. 교사가 민주주의, 노동, 인권, 성평등 등 논쟁적 주제를 다룰 때 정치적 논란과 민원에 따른 법적·행정적 부담을 우려하게 됨. 교사의 시민적 의견 표명과 교육적 전문성이 혼동되어 부당한 제약을 받음

2) 학생의 학교 운영 참여와 민주시민교육

- 기계적 정치적 중립성이라는 가치 아래 학교교육이 삶과 유리되는 측면이 있음
- 최근 딥페이크 등 성범죄 가해자의 상당수가 청소년이었으며, 청(소)년의 젠더를 둘러싼 갈등과 혐오 문제가 확대되고 있음

3) 학교 자율시간 운영

- 2022 개정 교육과정부터 학교가 지역 및 학교의 여건과 학생의 요구를 고려하여 국가교육과정에 제시되지 않은 새로운 과목으로 개설하여 운영

학교자율시간을 개설할 때 학생의 선택권을 고려하기 위해서는 여러 개의 과목을 동시에 개설·운영하는 것이 좋다. 그러나 학교 여건상 다양한 과목 운영이 어려운 경우에는 학생의 요구를 최대한 반영하여 학교자율시간의 과목을 결정하고, 학생에게 학습 주제 및 세부 활동을 선택할 기회를 제공하여 학생의 선택권을 보완할 필요가 있다.

- 2022 개정 교육과정 총론 해설

- 교사들의 학교자율시간에 운영할 과목(활동) 및 교재 개발 부담이 매우 크고 학교자율시간에 운영할 과목에 대한 교육청 인정 기준 및 절차 준수 부담

4) 학교 스포츠클럽 활동

- 창의적 체험활동의 동아리 활동으로 매 학기 편성, 학년별 연간 34~68시간 (3개년 간 총 136시간) 운영
 - 학교스포츠클럽 활동 시수는 교과(군)별 및 창의적 체험활동 시수의 20% 증감 범위(61시간)내에서 시수를 확보하거나, 20% 증감 범위와 관계없이 창의적 체험활동 시수를 순증하여 확보 가능
 - 학교 여건에 따라 연간 68시간 운영하는 학년에서는 34시간 범위 내에서 학교스포츠클럽 활동을 체육으로 대체할 수 있음
 - 교과 수업이나 창의적 체험활동 시수 감축 방식을 가급적 지양하고, 창의적 체험활동을 순증하여 확보하는 것을 권장함

5) 늘봄학교, 학교 성교육 등 높은 외부 의존도

- 2024년 기준 서울 초등학교의 76.2%, 인천 68.6%, 전북 75.1%, 울산 86%, 충남 44.7%가 민간업체에 위탁 운영
 - 최근 극우 성향 교육단체 리박스쿨은 한국늘봄교육연합회를 통해 서울 지역 초등학교 10곳에 늘봄학교 프로그램을 운영했으며, 이 단체는 늘봄학교 강사 자격증 발급을 미끼로 회원을 모집해 댓글 공작을 벌이고, 이들을 강사로 투입시켜 학생들에게 왜곡된 역사관을 주입하려 했다는 의혹을 받고 있음
- 관리·감독 체계 부재 : 늘봄학교 강사 선정은 단위학교장 재량에 맡겨져 있어, 강사의 아동학대·성범죄 여부만 확인할 뿐 이념 편향 단체를 걸러낼 장치가 없음. 교육부는 "지방교육청 소관"이라며 책임을 회피하고, 교육청은 "학교 자율이 원칙"이라며 관리·감독 책임을 방기하고 있음

나. 문제의식

1) 학교와 교사의 교육과정 자율성 보장의 필요성

- 정책과 현장의 괴리 : 학교·교사의 교육과정 자율성이 정책적으로 확대되었으나, 법적 제약, 행정절차, 입시 중심 문화 등으로 현장 체감도는 낮음. 교사가 사회 변화와 학생 요구를 반영해 교과 내용을 재구성하는 실질적 권한이 제한됨
- 교사의 시민적 자유와 직무상 중립성 구분 필요 : 교사의 시민적 자유와 직무상 중립성을 명확히 구분하고, 논쟁적 주제를 교육적으로 다룰 여건 조성이 필요함

- 2019년 국가인권위원회에서 “공무원과 교원이 그 직무와 관련하여 정치적 중립성을 훼손시키지 않는 범위에서 시민으로서의 정치적 기본권을 보장받을 수 있도록 「국가공무원법」 등 관련 법률을 개정하는 것이 바람직하다”는 의견을 표명한 바 있음.²⁾ 대부분의 국가는 교사의 정치적 자유를 보장하고 있음

〈표 5〉 공무원, 교원의 정치적 자유 관련 내용

국가	공무원, 교원의 정치적 자유 관련 내용
영국	• 정당활동, 공직후보 출마, 선거운동 등 거의 모든 정치활동 허용
캐나다	• 정치자금 모금 및 기부 허용 • 정치집회 참여 허용 • 정당활동 및 선거운동 허용
호주	• 정치적 의견(정부정책에 대한 평가 포함) 발표 허용 • 국회의원 출마 시 휴직 또는 사퇴, 지방의 후보 사퇴 불필요 • 선거운동, 정치자금 모금, 서명운동 허용, 단 공공건물 사용 불가 • 버턴 등 패착물, 제한적 허용(직접 시민 접촉하는 공무원은 금지)
뉴질랜드	• 정치적 의견 발표 허용 • 국회의원 후보 출마시 휴직
프랑스	• 공무 중 또는 근무지를 제외한 모든 시간과 장소에서는 개인으로서 정부정책에 대한 의견의 표현 등 모든 정치적 자유(정당 가입, 정치자금 기부, 공직후보 출마, 선거운동) 인정

2) 시민으로서 학생을 바라보는 관점의 전환 필요

- 학교는 민주주의를 경험으로 배우는 장이어야 하나, 학생을 교육 대상으로만 제한하는 것이 현실임. 학교 운영의 실천 주체로 인정하여 교육과정과 학교 운영 의사결정에 학생의 목소리를 반영해야 함
- 논쟁적 주제 회피 문제 : 논쟁적 주제를 회피하지 않는 교육이 이뤄져야 함. 학교 내 정치 양극화로 인한 갈등을 막고, 보이텔스바흐 협약의 '논쟁성 유지 원칙'에 따라 논쟁적 주제를 회피하지 않아야 학생 삶과 유리되지 않는 교육이 가능함
- 혐오 대응 교육 부족 : 청소년 범죄가 소수자 폭력으로 확산되며 효율·공정으로 합리화되는 경향이 있음. 학교는 건강한 토론을 통해 서로 이해하고, 학생이 자신의 이해관계를 파악하며 비판적으로 판단할 수 있는 역량을 기르는 장이어야 함

2) 국가인권위원회 결정문(2019.4.29.) 공무원교원의 전면적 정치적 자유 제한은 인권침해.

3) 학교 자율시간 운영의 획일화

- 2022 개정 교육과정에서 정보 시수의 증가로 인하여 대부분의 학교에서 학교 자율시간을 정보로 선택하여 획일적으로 운영함. 예컨대 중학교 기준 연간 1,122시간의 수업 시수와 190일 이상의 수업 일수의 축소 없이 교과 하나만 추가되는 상황으로 학교 현장의 어려움 증가

4) 학교스포츠클럽의 파행적 운영

- 학교별로 학교스포츠클럽 전담 교사 지정, 예산 범위 내 수당 지급하여야 하나 학교 예산 부족으로 일반 교과 교사가 수업 시수 조절을 위한 과목으로 교육과정 파행적 운영이 지속됨
- 일반 교과 교사의 수업으로 교사들의 수업에 대한 부담과 학생의 수업 만족도 낮음

5) 외부 강사의 높은 의존도 재고

- 늘봄학교와 성교육의 외주화는 교육 주체(교사, 학생, 학부모)의 민주적 참여와 통제를 약화 시키고, 교육을 시장 논리에 종속시키는 심각한 문제 유발
- 교육이 외주화를 통해 특정 세력의 영향을 받지 않고, 학생들의 자율적 사고 능력과 민주시민 의식을 함양할 수 있도록 철저히 관리·감독할 필요가 있음

7 교육과정-평가 연계

가. 현황

1) 고교 교육의 변화와 새로운 요구

- 2025년 고교학점제 전면 도입을 계기로 학생 선택권 확대 및 개별 맞춤형 교육 강조
- 미래 사회의 인재상 변화 : 창의성, 협업 능력, 문제해결력 등 다양한 역량을 갖춘 인재 요구, 기존 평가체계로는 다면적 역량 평가 한계, 급속한 인구 감소, 학생 개개인의 잠재력 발굴과 성장의 중요성 증대

2) 현행 평가 및 대입 체제의 특징

- 2019년 교육부의 '선발의 공정성' 확보를 명분으로 서울 소재 15개 주요 대학의 수능 위주 전형 40% 이상 확대 권고
- 고교학점제에서 상대평가 체제 유지는 과목 선택 시 성적 유불리를 고려한 전략적 선택 현상을 심화시켜 고교학점제 취지 무력화

3) 학교 현장의 실태

- 점수 중심의 경직된 교육과정 운영으로 교사의 수업 활력 저하 및 전문성 발휘 제약, 학생들의 학습 동기 감소와 입시 위주 학습 경향
- 학생 성장 이력의 체계적 관리 부재 : 실제 학생이 작성한 결과물을 통해 학생의 역량을 보여줄 수 있는 다양한 형태의 수행평가 실시에도 불구하고 평가 후 자료 삭제 또는 소실, 학생의 노력과 성장 과정을 보여주는 귀중한 자료의 교육적 활용 미흡

나. 문제의식

1) '선발의 공정성' 프레임의 역설적 결과

- 수능 위주 전형 확대 정책의 부작용 : 26학년도 대입전형에서 '사탐런' 현상의 시사점 : 고교학점제 시행과 더불어 상대평가의 폐해로 인해 대입 점수 획득에 유리한 과목으로의 쏠림 현상으로 사회탐구 선택 학생이 약 26만 명에 달하며 고교 교육과정이 입시 전략의 도구로 전락
- 학업중단율의 급격한 증가 : 전략적 자퇴 급증 : 내신 성적이 불리한 학생들이 학교 교육을 포기하고 수능에 집중하기 위해 자퇴 선택, 2019년 1.7%에서 2020년 1.1%로 감소했으나, 정시 확대 정책 이후 2021년 1.5%, 2022년 1.9%, 2023년 2.0%, 2024년 2.1%로 지속 상승, 검정고시 지원자가 전년 대비 2,246명 증가하여 22,355명(증가율 4.0%)을 기록, 특히 강남 8학군(강남구·서초구 2.7%)과 세종시(2.39%) 등 사교육 특구에서 자퇴율이 높게 나타나 전략적 선택임을 방증
- 학교 교육 이탈 전략의 실효성 입증, 고교 교육 공동화 우려, 2024학년도 서울대·고려대·연세대 신입생 중 검정고시 출신이 전년 대비 37.0% 증가한 259명으로 최근 8년 사이 최대치 기록
- 공정성의 책임이 학생 개인에게 전가되는 구조적 문제, 교육의 진정한 공정성은 모든 학생에게 성장 기회를 보장하는 것이어야 함에도 현재 시스템은 학생을 선발 경쟁의 객체로만 취급, 성장 지원이 아닌 선발을 위한 경쟁에 모든 책임 전가

2) 상대평가 기반 서열화의 구조적 폐해

- 필연적인 다수 실패자 양산 구조 : 1등급 제외한 대다수 학생이 성공보다 실패를 반복적으로 경험하며 자존감 손상, 끊임없는 경쟁과 실패 경험으로 인한 무력감이 최근 급증하는 청년 증가의 사회 문제와 연관
- 고교학점제와의 구조적 모순 : 학생의 진로와 적성에 따른 과목 선택권 보장이라는 고교학점제의 취지와 상충, 등급 받기 쉬운 과목으로의 쏠림으로 인한 '성적 유불리' 문제 심화, 상대평가 체제 유지 시 학생 맞춤형 교육이라는 고교학점제 이상 실현 불가능

- 타인과의 서열 경쟁 강요 : 학습의 본질인 개인의 성장보다 타인과의 비교에 집중하게 만드는 평가 구조, 협력적 학습 문화 형성 저해 및 경쟁적 학교 분위기 조성

3) 학생부종합전형의 한계

- 학생부 기록 과정의 구조적 한계 : 학생의 진학을 돕기 위해 장점을 부풀리거나 과장하여 기록할 수 있다는 우려 상존, 성취도가 낮은 학생의 결과물도 우수한 교사의 문장력으로 높은 평가를 받는 경우와 우수한 학생의 결과물이 교사의 표현력 부족으로 제대로 담아내지 못하는 경우 동시 발생, 학생의 실제 활동 관찰 결과가 아닌 기술로 만들어진 '잘 포장된' 기록이 학생부에 기재될 수 있는 구조적 허점, AI 기술 활용으로 인한 진정성 훼손 가능성 공존
- 과도한 업무 부담 및 기록의 한계 : 모든 학생의 활동을 세심하게 관찰하고 개별 특성을 서술형으로 기록하는 것은 막대한 물리적, 심리적 부담, 고교학점제 학기제 운영에 따라 매 학기마다 교과목 세부능력 특기사항 작성 부담 가중

4) 교육 현장의 악순환 구조

- 교사 : 점수 중심의 경직된 교육과정으로 전문성 발휘 제약, 수업 활력 저하
- 학생 : 지속적인 학습 동기 저하, 입시를 위한 도구적 학습, 성장 경험 부재
- 학부모 : 자녀의 성장 과정 확인 불가, 학교 교육에 대한 신뢰 저하, 사교육 의존도 증가
- 대학 : 학생의 진정한 잠재력과 역량을 평가하기 어려운 제한적 자료, 원하는 인재 선발의 어려움
- 사회 : 교육 본질 상실, 막대한 사회적 비용 발생, 미래 인재 양성 실패

II 주제별 추진전략(목표)

1 단위학교 혁신 운영의 지속가능성 확보

- 단위학교의 맥락과 상황에 맞게 학교 구성원이 자율적으로 학교 혁신을 지속적으로 지향하고 실천할 수 있는 제도적·정책적 기반 확보
- 단위학교의 자율적 혁신이 가능하기 위하여 민주적 학교문화가 핵심적이므로 학교장, 교직원, 학생 등 구성원의 참여적 민주주의 토대 마련
- 교육지원청이 단위학교의 자율적 혁신 운영을 실제로 지원할 수 있도록 구조 개편
- 법제도 개선 영역
 - 「지방교육자치에 관한 법률」 개정 : 교육지원청의 실제적인 학교 지원 구조 마련
 - 「교육공무원 승진규정」 개정 : 학교장 전문성 강화 및 민주적 리더십 구축
 - 「교육공무원수당규정」 개정 : 학교 민주주의를 저해하는 성과급제도 폐지

2 교육과정 혁신의 지속가능성 확보

- 단위학교 교육과정의 구성과 실행에 있어서, 학교 구성원, 특히 교사의 교육과정 재구성을 적극적으로 보장
- 개별학교의 특수성을 반영하여 교과 간 통합 연계 등 교육과정 재구성이 단위학교 수준에서 이루어질 수 있도록 학교교육과정 구성 협의 체계 구축
- 학생 삶과 연결되고 민주주의 경험의 장으로 학교교육과정이 운영될 수 있도록 대학입시제도를 학교교육과 연계
- 다양성, 차이에 대한 존중이 교육과정의 전제로 작동할 수 있는 평등하고 안전한 학교 문화 구축
- 법제도 개선 영역
 - 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 개정 : 교원의 시민으로서 자유 보장
 - 「초중등교육법」, 「초중등교육법시행령」 개정 : 학교운영위원회에 학생위원 참여 보장
 - 「포괄적 성교육법」 제정 : 젠더 등을 둘러싼 갈등과 혐오에 대한 포용적 교육

III 주제별 혁신방안

1 혁신학교 정책 : 자율학교의 확대

가. 자율학교의 자율성 확대

1) 자율학교의 위상을 규제샌드박스 영역으로 명확히 설정하여 다음의 자율성을 대폭 보장

- 교장공모제 및 팀공모제 운영
- 학교 자체 교과목 개발 및 운영
- 연구과제 지원 및 한시적 감사 예외
- 교육과정 운영의 전면적 자율권 부여

2) 자율학교의 자율성을 각종학교 수준으로 확장

나. 자율학교의 유형 다양화 및 체계화

1) 자율학교 유형 체계 구축

- 교육부 및 교육청 차원에서 자율학교 유형 분류
- 혁신학교, 마을학교, 시민학교, IB학교, 국제교류학교, AI 리터러시학교, 통합운영학교, 사교육 없는학교, 기본학력보장학교 등 다양한 모델 지원
- 유형별 예산 및 인력 지원을 통한 실험적 실천 독려

2) 도전적 과제 설정 및 실행연구 추진

- 학교 차원의 과제 설정 : 사교육 경감, 기초학력보장 및 책임교육, 학교민주주의 실천, 생태전환 교육, 문화예술교육 등
- 교육부 및 교육청의 체계적 지원 : 연구자 및 연구비 확보를 통한 실천과정 기록 및 연구 지원
- 우수 실천사례 홍보를 통한 공교육 신뢰도 제고

3) 우수 실천사례의 명시적 지식화 및 모델화

- 핵심 영역별 경험적 지식의 체계화 : 교육과정-수업-평가, 전문적 학습공동체, 학교비전 세우기, 3주체의 참여, 학교장의 리더십, 프로젝트 활동, 지역연계교육과정 등
- 과정, 절차, 틀에 대한 프레임워크 구축 및 확산

2 초·중·고 통합운영

가. 초중고 통합학교 모델 확산

1) 통합학교 모델 다양화

- 적정 규모 기준 지역 내 학교 통합 또는 통합 신설교 모델 확장
- 학생 수 감소 추세 대응 : 1교 2캠퍼스 또는 3캠퍼스 모델 발전
- 셔틀버스 운영을 통한 접근성 보장

2) 유치원 통합 모델 개발

- 유휴 공간 활용 또는 일부 부지 활용 학교 내 병립형 단설 유치원 모델 확산
- 별도 단설 유치원 신설 최소화

3) 발달단계별 교육 시스템 구축

- 유치원, 초등 4학년 : 집 주변 학교 배치(이동거리 최소화)
- 초등 5,6학년 이상 : 거점학교 이동 교육 시스템 검토

4) 자원 효율화 및 시설 개선

- 급별 각각 학교 유지 대비 비용 절감 효과 활용
- 절감 재원으로 학교 시설 현대화 추진
- 학교시설복합화 모델 접목

5) 통합운영교 전환 인센티브 체계

- 시설 관련 인센티브 부여
- 교원 및 행정 관련 인센티브 제공

6) 교육과정 연계성 강화

- 일관된 철학 기반 교육과정의 연속성, 위계성, 체계성 보장 모델 개발 및 확산
- 교장공모제 및 자율학교 모델 적용을 통한 다양한 실험과 실천 전개

나. 교원 자격 체계 개편

- 1) 교과전담교사제 확대 및 급별 복수자격 활용
 - 초등학교 고학년 중심 교과전담교사제 활용
 - 급별 복수자격 교사의 호환 및 활용 근거와 시스템 마련
- 2) 현직 교원 대상 급별 호환 연수 체계 구축
 - 통합운영교 근무 교사 대상 자격 및 실습 연수
 - 1~2년 자격취득 파견 과정 지원

3 교장 임용 및 승진제도

가. 교장 자격연수 대상자 확대

- 1) 현행 제도의 문제점
 - 교장 결원 인원만 연수 대상자로 지정
 - 공모제 및 초빙제의 사실상 무력화
- 2) 개선 방안
 - 연수 대상자를 2~3배수 이상으로 확대
 - 연수 이수와 발령의 분리(연수 이수가 발령을 보장하지 않는 시스템 구축)

나. 승진임용제도의 4+ α 제 전환

- 1) 발령 시 학교 운영 계획서 제출 및 구성원 설명 의무화
- 2) 중간평가 도입
 - 임용 2년 후 중간평가 실시
- 3) 4+ α 시스템 구축
 - 승진임용제도로 최대 4년 보장
 - 4년 이후 공모형 교장승진임용 전환

다. 교장공모제 확대

- 1) 내부형B(평교사 지원 가능) 비율을 50%에서 100%로 확대
- 2) 학교 자치 기반 결정 시스템
 - 구성원의 내부 논의와 여론 수렴을 통한 임용 유형(승진형, 초빙형, 내부형) 결정
 - 교육청의 수용 원칙(중대한 하자가 없는 한)
- 3) 제도 개선
 - 자율학교뿐 아니라 일반학교의 내부형 선택 가능
 - 교육부의 임용 유형별 역량, 리더십, 혁신성 등 과학적 평가
 - 예비 교장 내지는 교감 리더십 아카데미를 운영함으로써 리더십을 체계적으로 익힐 수 있는 과정을 신설함. 승진을 보장하지 않으며, 공모 지원 자격이나 지원시 참고자료로 제출할 수 있음
- 4) 공정성 보장 방안
 - 모든 교원, 학생, 학부모 참여 방식 전환
 - 직선형 방식 또는 참여인단 대폭 확대
 - 온라인 생중계 및 온라인 투표 방식 적용

4 교육지원청 구조 개편

가. 교육장 권한 강화

- 교육장 권한 위임 확대 : 조직, 인사, 예산, 정책 등

나. 교육지원청 기능 재정립

- 터미널 기능에서 플랫폼 기능으로 전환
- 중간지원 조직으로서 기능 및 위상 강화

다. 교육장 선출 방식 다양화

- 교육발전특구 및 지역소멸 고위험 지역 중심 교육장 공모제 또는 직선제 도입
- 지역 내 다양한 실험 추진

라. 조직 효율화

- 1) 교육지원청 소팀을 중팀 또는 대팀으로 통합하여 인력 효율화
- 2) 실험 모델 검토
 - 행정의 광역별 통합
 - 지원센터의 생활권역별 확대

마. 중간지원조직 신설 및 기능 확대

- 1) 지역별 중간지원조직(교육재단, 지원센터 등) 설립
- 2) 주요 기능
 - 행정업무 경감
 - 마을교육공동체 지원
 - 직무역량 강화
 - 자원 발굴 및 지원, 연결
 - 긴급 학교 지원(보험사 출동서비스 모델)

바. 혁신 교육지원청 모델 발굴 및 지원

사. 교육장 재량권 강화

- 지역 특수 수요 대응 : 거대학교, 과밀학급, 고교학점제 등
- 한시적 기간제 활용 재량권 및 예산 부여

5 교원 성과급제 개편

가. 교원 성과급제 폐지

나. 수당화 전환

- 수당 지급 기준 : 수업 시수 과다, 다교과 지도, 기피 업무 담당, 교육여건 개선 기여

6 교육과정의 자율 운영

가. 교과서 자유발행제

1) 교사 역할 재정립

- '지식 전달자'에서 '교육과정 개발자'로 재규정
- 학교 교육철학, 특성화 프로그램, 혁신교육 모델의 학교교육과정 통합
- 학교 정체성 구현 교육과정 구성 제도 마련

2) 학생 삶 연계 교육 실현

- 학생의 발달, 학습 수준, 흥미, 진로 고려
- 지역의 역사, 문화, 산업, 환경 등 지역 특성 반영

3) 교사 권한 통합 부여

- 교육과정 개발권
- 교재 선택권
- 수업 설계권

4) 패러다임 전환의 의미

- 교사를 교육의 진정한 주체로 재정립
- 교사의 정치적 기본권 보장, 전문성 신장, 학습자 중심 교육 실현과 긴밀한 연결

나. 교사의 수업 설계권 보장

1) 교사의 교육과정 자율권 보장의 제도화: 교사의 정치적 기본권 보장이 미흡한 상황은 교육과정 자율성의 한계를 구조적으로 고착시키는 핵심 요인이므로, 교사가 자유롭게 비판적으로 사회·교육 현안을 반영할 수 있는 권리가 확보될 때, 학교 현장에서의 진정한 교육과정 자율화도 실현되도록 제도화

2) 전문적 학습공동체 지원

- 단위학교 수준의 전문적 학습공동체 적극 지원
- 교육과정 구성과 실행의 자율성 확보

다. 교사의 정치적 기본권 보장

1) 교육의 정치적 중립성 재정의

- 정치적 현안을 다루지 않는 것이 아닌, 특정 정치적 입장 강요 금지로 이해
- 민원 발생 시 학교와 교육청의 일관된 지원 매뉴얼 마련 및 교사 보호

2) 시민으로서의 정치적 권리와 교사 직무상 의무의 분리

- 시민으로서의 정치적 권리 보장 : 공직선거 출마 시 휴직 허용, 정당 가입 자유 보장, 정치자금 후원 자유 보장, 정치 표현 자유 보장
- 관련 법령 개정 : 「국가공무원법」, 「지방공무원법」 등

3) 교사 직무상 의무 명확화

- 학생에게 특정 정치적 편향 강요 금지
- 교사 윤리 가이드라인 마련

라. 학생의 정치적 자유 보장 및 학교 운영 참여 확대

1) 학생 시민권 인정

- 학생을 미래의 유예된 시민이 아닌 동등한 시민으로 인정
- 학교 운영 주체로서 참여 권리 보장
- 학교 내 민주주의 경험 자체가 민주주의 교육임을 인식

2) 학교 내 정치적 공론장 필요성

- 유튜브, 온라인 커뮤니티 등 소수자 혐오적 메시지 노출 증가
- 정치적 편향성 강화 대응
- 학교 안에서 자유로운 정치적 토론 공간 마련

3) 학생 참여 확대 방안

- 학교운영위원회 학생위원 포함
- 학교 교육과정 구성 참여 보장
- 교사-학생 간 학교 철학 기반 교육과정 논의를 통한 교육과정 민주주의 실현

마. 학교 자율시간 및 학교스포츠클럽

1) 학교 자율시간 내실화

- 내실 있는 학교 자율 교육과정 운영 준비 시간 보장
- 학교 자율시간을 과목이 아닌 창의적 체험활동 자율 시간으로 편성 검토

2) 스포츠클럽 운영 개선

- 전문 강사비 지원
- 정규 교육과정 내 스포츠클럽 폐지 및 체육 교과 통합 검토

바. 외부 강사 질 관리 체계 마련

1) 늘봄학교 및 성교육 외부 강사 선정 절차 강화

- 특정 종교단체 등의 소속 사전 공개 의무화
- 구체적인 교육계획 및 내용에 대한 학교의 실질적 심의
- 교육 내용 검토 절차 확립

2) 교육 내용 모니터링

- 모니터링단 구성 및 운영
- 특정 정치 성향 강요 금지
- 차별 또는 혐오적 내용 배제

3) 학교 성교육 표준 마련

- 유네스코의 포괄적 성교육 지침을 표준으로 사용하도록 지침 보급
- 포괄적 성교육의 법제화 추진

7 교육과정-평가 선순환 구조 구축

가. 성취평가제 전면화

- 1) 고교학점제와 상대평가의 구조적 모순 해결 : 상대평가 체제는 학생들을 동료와 끊임없이 경쟁하게 만들어 고교학점제 취지 훼손, 소수 선택 과목 등급 확보 어려움으로 흥미·진로 무관 과목 소림 현상 발생

- 준거참조평가 실현 : 타인과의 비교가 아닌 사전 설정된 명확한 학습 목표와 성취 기준 도달 여부로 평가하여 학생 개인의 발전 과정과 성장 속도 정확 파악, 평가 기준 투명 공개로 이해도 제고
- 성취 수준별 맞춤 지도 : 학생 개별 수준 맞춤 교육과정 제공, 하위 성취 학생 보충 학습 기회 및 상위 성취 학생 심화 학습 기회 보장
- 과목 선택의 자유 보장 : 성적 유불리 고려 없이 적성과 흥미에 따른 자유로운 과목 선택 가능, 소수 인원 수강 과목도 부담 없이 선택할 수 있는 평가 환경 조성으로 진정한 학생 맞춤형 교육과정 실현
- 협력적 학습 문화 조성 : 서열 경쟁 구조 탈피로 학생 간 협력적 학습 환경 마련, 개별 성장 중심 평가로 모든 학생의 학습 동기 제고 및 자존감 향상

나. '수행평가 결과물 포트폴리오'의 대입 전형자료화

- 1) AI 연계 포트폴리오 축적 시스템 구축 : 고교 3년간 수업 중 작성·제작한 수행평가 결과물 (보고서, 발표 자료, 디자인, 영상 등)을 교과별·학년별·주제별로 체계적 분류·관리하여 현재 평가 후 소실되는 귀중한 자료 보존, 교육 연속성과 축적 가치 실현을 위한 시스템 구축 및 맞춤형 성장 지원을 위한 데이터로 활용
 - 학생 주도적 선택권 보장 : 학생이 동의하고 원하는 과목의 결과물만 대입 전형자료로 활용하여 진정성 있는 정보 제공 및 자기결정권 보장, 진로 변경 유연성 확보
 - 일과 시간 내 완료 가능한 평가 도구 개발 지원 : 사교육 및 외부 개입 최소화를 위한 방안 마련
 - 대학의 입체적 평가 전환 시스템 구축 : 단순 점수·등급이 아닌 학생의 실제 산출물을 통해 사고 과정·성장 경로 파악, 과거 결과가 아닌 미래 가능성·열정·탐구력·창의성 등 정성적 요소 중심의 전공 적합성·학업 역량·발전 가능성 종합 판단, 대학이 필요로 하는 역량과 고교 교육과정의 정합성 제고, 교육과정-평가-입시의 선순환 구조 완성
 - 선발 과정 투명성 확보 : 대학별 평가 기준과 합격 이유 명확 제시로 선발 과정 공정성 입증 및 사회적 책무 이행, 고교-대학 연계 강화로 교육과정-평가-입시 선순환 구조 완성
- 2) 미래 인재 양성을 위한 맞춤형 지원 자료 구축 : 실질적 경력 포트폴리오 구축함으로써 다양한 활동 결과물과 프로젝트 산출물 축적으로 대학 진학 여부 무관하게 학생의 역량을 사회에 증명하고 진로 개척 가능한 가시적 자료 확보가 가능해짐

참고 1 : 2032 대입제도 개선방안

1. 현황

- 문재인 정부에서는 정시를 확대하였으며, 2028 대입안은 내신과 수능의 상대평가 기조로 구성됨. 이러한 방식은 대입안과 고교학점제의 충돌로 이어졌음
- n수생의 지속적 증가는 일종의 사회 문제화되고 있음. 대학에 입학할 해도 다시 반수를 준비하고, 결국 자퇴를 하는 학생들이 높아지면서 대학의 지속가능성에도 어려움이 나타나고 있음
- 공교육 정상화, 대학의 자율성, 사교육비 경감, 공정한 선발, 불평등 문제 해소 등의 가치를 균형 있게 고려한 대입제도 개편이 요구됨. 이재명 정부에서는 관련 공약을 포함하지 않았는데, 국가교육위원회 차원에서 적극 검토해야 함. 최소한 포스트 2028 대입안을 모색할 필요가 있음

2. 문제점

- 수능의 폐해 심화
 - 인공지능, 디지털 시대에는 빠른 응답능력보다 숙고하고, 비판하며, 종합적으로 사고하는 능력이 더 중요한 역량으로 부상하고 있음. 짧은 시간 안에 고난이도의 많은 문제를 풀어야 하는 압박으로 인해 사고력보다는 문제풀이 기술에 집착하는 반교육적, 비성찰적 사고, 반지성적 습관 형성되고 있으며, 청소년 세대의 도구적 이성화, 극우화, 일베 현상을 우려하는 시선도 존재함
- 정시 확대에 따른 부작용 발생확대에 따른 부작용 발생
 - n수생이 전반적으로 늘어나고 있으며, 대학을 입학하고도 이탈하는 학생 비율이 정시로 들어온 학생들이 높은 상황임. 또한, 정시에 '올인'하는 학생들은 자퇴를 하거나, 학교에 출석을 하지 않고 학원으로 가는 등 문제가 심각해지고 있음
- 5지선다형 교육의 폐해 극복 필요
 - 윤석열 정부에서는 수능 킬러 문항을 문제 삼았으나, 근본적인 문제 해결을 하지는 않았음. 특히, 의대 정원을 대폭 늘리면서 오히려 우수 자원이 이공계에 가지 않는 현상이 심화되는 등 교육 생태계에 부정적 영향도 나타남
 - 학령인구 감소의 시대적 상황 고려, 공교육 정상화, 고교학점제, 사교육비 경감, 대학 자율성 보장, 국가 경쟁력 강화의 관점에서 상대평가를 기조로 하는 현행 5지선다형 중심의 수능 평가 체제에 개편이 불가피함

3. 개선 방안

- 수능 1, 2로 개편하면서 논술형 수능 도입
 - 수능 1은 기본 학력을 확인한다는 점에서 5지선다형 평가 문항에 일부 서술형 답안 포함함. 내신의 학력 격차가 존재하기 때문에, 기본학력을 확인하는 차원에서 수능1은 존속시킴. 다만 대학의 전형(교과전형, 학종 등)에 따라서 수능1을 보지 않는 전형도 존재할 수 있음
 - 논서술형 수능 2는 진로계열별 논술형이며, 진로에 따른 심화선택 과목 2과목 정도 응시할 수 있음 CBT 방식으로 답안을 작성하며, 작성한 답안은 대학에서 모집단위별로 자율 채점함. 정답이 있는 논술은 지양하며, 기존의 사교육을 유발하는 방식에서 탈피하여 자신의 생각을 논리를 갖추어 쓸 수 있는 역량, 계열 관련 기본적인 자료를 해석하고, 자신의 생각을 정리할 수 있는 역량, 특정 문제에 대한 비판적이고, 창의적 관점을 제시할 수 있는 역량 등을 구현할 수 있는 문제를 출제함
 - ※ 학교 교육과정에서 독서와 토론, 글쓰기를 강조하고, 수행평가나 과정평가를 통해 학생들의 글쓰기 역량 강화

- 상당 수의 대학들은 수능 1을 통해서 학생을 확보할 수 있지만, 여전히 변별력을 요구하는 대학의 경우, 수능 2를 요구할 수 있음
- 수능 없이 내신 성적만으로 선발하는 전형도 대학의 자율성 내지는 교육격차 해소 차원에서 가능함
- 대학 자율성 보장
 - 정시 40% 이상을 강제하는 방식을 철회하고, 대학의 자율성을 보장함. 다만, N수생, 정시 수요 등을 감안하여 20-30% 권장
- 모집단위별 특성화 전형 활성화
 - 내신과 수능의 절대평가 전환을 하게 되면 변별력에 대한 문제 제기가 가능
 - 고교학점제의 관점에서 학생부종합이나 교과전형에서는 전공별로 내신과 수능에서 계열 속성을 반영한 특정 과목을 이수한 학생에게 지원 자격을 주거나 가중치를 주는 방식으로 전환할 수 있음
- 내신 절대 평가 전환 및 학교생활기록부의 역할과 기능 강화
 - 내신은 5등급 절대평가로 전환함
 - 부풀리기 방지 등을 위한 장치 마련
 - ※ 성취기준에 맞는 등급 산출에 대한 내·외부의 책무성 및 (가칭) 평가지원센터 자체 인증, 1등급 비율 공개, 논서술형 공동 채점 또는 교차채점 방식 등
 - 정시에서도 생활기록부의 정성, 정량 요소 등을 확인
 - 수시에서는 생활기록부 관련 내용을 확인하는 역량 면접 강화
 - ※ 쓸 내용이 없는 학생에게는 교사가 무리해서 쓰지 않을 자율성을 보장함
- 수시와 정시의 시기별 통합
 - 수능 전형 이후부터 수시 전형을 실시하고, 수능 성적이 나오면 정시 전형 실시
 - A군, B군, C군 순으로 진행
 - A군 : 수능 최저 등급을 요구하지 않는 정성, 정량 중심의 전형 예) 학생부종합전형, 교과중심전형, 실기전형
 - B군 : 수능 최저 등급을 요구하는 전형(면접이나 서류전형 먼저 실시)
 - C군 : 수능 중심의 선발 전형
 - 추가입학 등을 고려하여 대학교의 신입생 입학일을 3월 2주-3주로 정하는 방법도 가능
- 예체능 전형의 개편
 - 현행 예체능 전형은 고등학교 교육과정과 매우 동떨어져 있으며, 고액 사교육 없이 합격하기는 불가능한 상황임
 - 실기의 내용을 공교육 교육과정 중심으로 개편
 - 공교육 교육과정과 무관한 실기 비중 등을 낮추고, 내신과 수능의 비중을 높임
 - 내신 예체능의 비중을 강화
- 포스트 2028 대입안을 논의하기 전의 긴급 조치 필요
 - 2028 대입안에서 내신에서 고1은 상대평가로 가더라도, 진로교과와 융합교과는 절대평가 전환을 검토해야 함
 - 2026년부터 논의하여 2030 대입안에는 최소한 진로교과와 융합교과의 절대평가 도입을 추진

참고 2 : 공유 네트워크형 고교체제 개편

1. 개요(또는 현황)

- 우리나라의 고교체제는 외형상 다양화를 지향하지만 내용상 획일화 경향성 보임. 선발권을 가진 학교와 그렇지 않음. 선발권을 가진 자사고, 영재고, 과학고, 외고, 국제고, 특성화고, 마이스터고 등의 경우, 일반고에 비해 진입을 위한 사교육비가 높으며, 부모의 계층 배경과 연동됨
- 문재인 정부에서는 외고, 자사고, 국제고를 일반고 전환을 도모하였지만 윤석열 정부에서 존치로 결정함. 선발권을 가진 기존의 학교를 유지한 상태에서 내신 절대평가를 추진하게 되면 일반고의 어려움을 더욱 가속화될 수 있음

2. 문제점

- 희망 고교 유형에 따라서 사교육비와 사교육 참여율에 차이가 나타남

〈희망고교 유형별 사교육비 및 사교육 참여율〉

학교급	2024								
	일반고 (자율형 공립고 포함)	자율형 사립고	과학고, 영재학교	외고, 국제고	예술고, 체육고	마이스터 고	특성화고	대안 학교	해외 유학
사교육비(만원)	42.0	70.1	64.5	66.1	45.9	34.0	29.5	32.1	52.5
- 초등학생	39.5	66.7	61.9	64.2	45.5	34.7	36.2	32.2	51.2
- 중학생	46.5	77.2	72.6	70.1	46.7	33.1	25.5	31.4	58.2
참여율(%)	83.7	93.1	92.2	92.0	81.5	76.0	66.5	77.5	85.0
- 초등학생	86.9	94.4	93.9	93.0	84.3	80.8	82.7	79.5	86.1
- 중학생	77.9	90.2	86.7	89.7	76.0	70.0	57.0	66.8	79.7

〈출처 : 통계청 kosis에서 자료 추출〉

3. 개선방안

- 고교학점제라든지 공동교육과정 등을 감안할 때 선발효과를 배제하거나 최소화하고, 학교별 교육과정을 특화하면서 기존의 선발권을 가진 학교들을 공공재 내지는 공유재로 전환하면서 교육과정을 상호 공유하는 방식으로 새로운 고교 패러다임을 전환할 필요가 있음
- 선발권을 가진 학교들을 과감하게 일몰하는 방안(1안)과 선발권 및 지원을 최소화하면서 일반고의 경쟁력을 강화하는 방안(2안)이 가능함
 - (1안) 초·중등교육법 시행령에서 자사고와 특목고 근거를 없애거나, 입학전형 관련 조항을 개선하거나, 초·중등교육법에 고교의 유형과 전형 방법을 명시하는 방법으로 개선이 가능함
※과학고나 영재고의 경우, 동일진학비율이 높다는 점을 감안하여 전형만 손을 보는 방식도 검토 가능
 - (2안) 전국단위모집 자사고는 광역단위 자사고로 전환하며, 광역단위 자사고, 외고, 국제고, 과학고는 특정 과목(2-3개 이내) 상위 50% 이내 또는 내신 '우' 이상의 학생이 지원할 수 있고, 희망자 대상 추첨 전형
 - 사회배려대상자 20%와 지역우선선발 전형은 30% 이상 보장함으로써 고교간 격차 최소화

- 선발권을 가진 학교들은 지역 일반고와 직업고 학생들과 함께 공동교육과정 운영을 하거나, 일반고에서 개발하기 어려운 과목을 지역 학교 학생 대상으로 개설
 - 자사고, 외고, 국제고, 과학고 중에서 일반고 전환에 따른 예산 인센티브 부여
 - 일반고와 직업고 교육과정 특색화를 위한 지원 사업 강화
 - 학급수 중심의 교원 배치가 아닌 교육과정 특화 정도에 따른 교원 인사배치 적용
 - 비평준화 지역의 평준화 지속 추진
 - 교육과정의 특화 정도에 따른 학생들의 학교선택권 보장
- 공유재 방식의 학교모델 발전 : 특목고를 모든 학생들을 위한 학교로 전환
 - 특성화고나 과학고, 외국어고, 예술고, 체육고의 경우, 학생당 교육비는 일반고의 3배 이상 투입되나 활용률은 낮은 문제를 해결하기 위해 직업기술공학센터, 과학교육센터, 외국어교육센터, 예술교육센터로 전환하여, 재능있는 모든 학생을 위한 공공재로 전환
 - 지역의 각 학교에서 위탁을 받아 운영하거나, 학점형 방식으로 필요한 학생들이 심화하여 과학고, 영재고, 외국어고, 국제고, 특성화고의 다양한 과학, 공학, 예체능 교육을 받을 수 있는 모델로 전환
 - 학점형 단기 위탁(시간 내지는 특정 요일) 및 장기 위탁 방식(학기 단위) 가능
 - ※선발권 회수 내지는 유지와 상관없이 가능한 시스템임

7. 미래를 향하는 진로교육 혁신 방안

제안자

- 이형숙(남악고등학교 교사)
- 황우원(성문고등학교 교사)

미래를 향하는 진로교육 혁신 방안

이행숙(남악고등학교 교사)

황우원(성문고등학교 교사)

I 현황 및 문제의식

1 현황

가. 진로교육 도입 배경과 진로교육 관련 법령

- 1) 입학사정관제의 도입, 대학 진학 후 학과의 부적응, 졸업 후 취업의 불균형 등으로 대학에서 중도 이탈 학생 수가 증가하여 사회적 비용이 증가함
- 2) 극복 방안으로 진로 교육의 중요성이 강조되어 진로진학상담교사의 양성과 배치가 이루어짐

「초·중등 진로교육 시행 계획」(2010.10. 교육과학기술부)

「진로교육 종합계획」(2010. 교육과학기술부 노동부 보건복지가족부)

「교원자격검정령 시행규칙 개정」(2011. 1. 교육과학기술부) 공고 제2011-15호에 근거하여 2011년 3월부터 '진로진학상담교사'를 신설 배치하여 공립 고등학교를 시작으로 순차적으로 배치하여 특히 농어촌 등 교육환경이 열악한 지역에 우선 배치되는 등 모든 학교에 1명씩 배치하였다.

「진로교육법」 제9조(진로전담교사)(2015.6.22.) ① 교육부장관과 교육감은 초·중등학교에 학생의 진로교육을 전담하는 교사(이하 "진로전담교사"라 한다)를 둔다.

「진로교육법 시행령」 제4조(진로전담교사)(2015.12.23.) ① 중학교, 고등학교 및 특수학교(중학교 또는 고등학교 교육과정 운영 부분으로 한정한다. 이하 같다)의 진로전담교사는 교육부령으로 정하는 과목이 「교원자격검정령」 제4조에 따라 담당과목으로 표시(부전공과목으로 표시된 경우를 포함한다)된 교원 자격증을 보유한 교사로 배치하여야 한다.

③ 진로전담교사는 학교당 1명 이상을 배치하여야 한다. 다만, 교육감이 정하는 일정 규모 이하의 학교에 두는 진로전담교사는 순회(巡廻) 근무 형태로 배치할 수 있다.

「진로교육법 시행규칙」 제2조(진로전담교사)(2015.12.23.) 「진로교육법 시행령」(이하 "영"이라 한다) 제4조 제1항에서 "교육부령으로 정하는 과목"이란 「교원자격검정령 시행규칙」 별표 1에 따른 표시과목 중 중등학교 진로진학상담을 말한다.

- 3) 진로교육법, 진로교육법 시행령, 진로교육법 시행규칙 등이 정비되어 모든 학교에 진로전담 교사¹⁾가 배치되었고, 각 교육지원청은 「중등 진로전담교사 운영 지침」을 개정하여 운영함

[공통직무]

1. 학교 진로교육계획 수립 및 운영
2. '진로와 직업' 과목 수업
3. 창의적 체험활동 중 '진로활동' 운영 계획수립 및 지도·지원
4. 진로심리검사 실시 및 상담
5. 교내·외 진로활동 기획·운영
6. 교원 및 학부모 대상 진로교육 연수 운영
7. 진로 및 진학정보 제공 및 상담

[중학교]

1. 자유학기제 '진로탐색활동' 지원
2. 고교 교육과정 이해 및 학과 탐색 지원

[일반계 고등학교(일반고, 특목고, 자율고)]

1. 진로와 연계한 학업설계 및 이수지도 지원
2. 대학 전공 이해, 학과 탐색 지원

[직업계 고등학교(특성화고, 마이스터고)]

1. 선취업·후진학 진로설계 지원
2. 진로특성에 기반한 진로학업설계 및 이수 지도·지원

출처 : 개정 전라남도교육청 「중등 진로전담교사 운영 지침」 (진로교육과-17499, 2024.11.18.)

1) 중등학교 진로전담교사는 진로진학상담교사를 말하며, 자격증에 별도의 표시과목이 없는 초등학교의 경우를 포함하는 용어로 진로전담교사가 사용됨. 중등의 경우, 두 용어를 혼용하여 사용함

나. 시도별 진로전담교사 배치 현황

(단위 : %)

시도	초등학교 배치율	중학교 배치율	고등학교 배치율
서울	99.3	99.2	99.4
부산	99.7	100	97.9
대구	100	100	97.9
인천	100	100	99.2
광주	99.4	100	100
대전	99.3	100	100
울산	100	100	96.5
세종	100	100	95.2
경기	101	100	100
강원	100.6	94.4	78.3
충북	97.3	96.1	92.9
충남	100	98.4	97.5
전북	99	11.9	53.4
전남	100	93.6	98.6
경북	100	99.6	96.7
경남	100	98.9	99
제주	100	95.6	100
합계	100	93.1	95.1

출처 : 교육통계서비스(2024), 시도별 진로전담교사 배치현황(교육부, 2024)

- 1) 별도의 자격증이 없는 초등학교의 경우, 배치 비율이 높으나 '진로진학상담' 자격증을 요구하는 중고등학교의 배치율이 낮은 편임
- 2) 중등학교의 경우, 전북과 강원지역의 배치율이 낮은 편임
- 3) 초등의 경우 진로 업무 담당자이며, 중등의 경우 기간제 교사가 여러 학교를 순회 겸임하고 있는 경우도 배치된 것으로 파악함

다. 진로연계교육의 도입과 진로교육 내실화

- 1) 2022개정 교육과정에서 진로연계교육이 도입되었고, 시도교육청 및 단위학교에서 진로연계 교육의 현장 안착과 학교 진로교육 내실화를 위한 노력이 요구되고 있음
- 2) 유치원부터 고등학교에 이르기까지 진로연계교육이 활성화 되기 위해서는 진로전담교사는 물론 단위학교 전체 교사의 진로연계교육 역량 함양이 필요함

라. 미래사회 대비 진로개발역량 신장과 맞춤형 진로설계 지원

- 1) 디지털 대전환, 인공지능과 같은 급속한 기술 발전에 대응하고 미래사회에서 요구되는 역량을 갖춘 인재 양성을 위해 진로교육의 중요성은 지속적으로 증대됨

- 2) 급변하는 시대 상황과 다변화하고 있는 학생 개인별 특성을 반영한 진로설계를 지원하기 위해서 인공지능 기술을 활용한 맞춤형 지도와 진로개발역량 신장이 절실한 상황임

2 문제점

가. 진로전담교사의 감축 및 미배치

- 1) 진로교육법 제9조 제③항에 의하면 모든 학교에 진로전담교사를 1명 이상 배치하여야 함에도 불구하고 학생 수가 급격하게 감소되고 있는 지역교육청을 중심으로 근래에 진로전담교사가 미배치되는 학교가 급증하고 있음
- 2) 열악한 환경으로 진로·진학 정보 제공의 기회가 매우 한정적인 농·어촌의 경우 진로전담교사의 역할이 매우 중요함
- 3) 진로전담교사 자격이 없는 기간제 교사가 4~5개 학교를 순회·겸임하는 것으로 대체하여 진로교육은 형식적·파행적으로 이루어지고 있음
- 4) 17개 시도교육청 중 교육대학원 출신들만 선발하는 교육청은 경기, 세종, 울산, 충북(2028년부터 서울시 합류). 서울·경기 지역의 학교수가 많고, 사립학교의 비율이 높는데, 사립학교의 경우 교육대학원에 진학하는 교사가 없는 경우 기간제 진로교사가 근무하게 되고, 이는 진로교육 및 상담의 부실로 연결됨

나. 진로전담교사의 업무 과중

- 1) 대규모 학교에도 진로전담교사는 1인을 배치하고 있는데, 상담·수업·행정 모두 담당해야 하고, 진로교육과 관련 없는 업무를 수행하는 등의 업무 과중이 심각함. 이는 단위학교 진로교육 총괄 역할을 수행하기에 한계가 있음
- 2) 학교 진로교육 활성화 및 개선 관련 의견에서 진로전담교사 업무 분장 명료화(중학교 54.5%, 고등학교 30.4%)²⁾에 대한 요구가 높음
- 3) 진로전담교사가 담당하는 1개 학년은 진로수업(진로활동)이 체계적으로 이루어지나 그 외 학년에서는 내실 있는 진로수업에 한계가 있음
- 4) 순회·기간제 교사의 다수 배치로 인한 진로진학상담의 연속성이 단절될 우려가 높음³⁾

2) 2024 초·중등 진로교육 현황조사(교육부, 2024)

3) 배치율이 높은 경기도의 경우도 2024년 기준, 전체 1,163명 중 기간제 교사 154명(13.2%)

다. 일반고에서 진로교육의 한계

- 1) 성적 중심의 진학이 직업 탐색 및 학과 선택의 범위를 협소하게 함
- 2) 수도권 대학 진학 희망, 의대 등 특정 학과로의 쏠림 현상 등은 진로교육의 관점에서 본다면 학생들의 흥미와 적성에 적합한 학과 선택 대신에 서열화 되어 있는 대학을 우선적으로 선택하는 한계를 보임
- 3) 진로교육이 '대학 진학을 위한 도구'로 변질되는 경우와 진학 미설계 학생 및 비진학 학생을 위한 교육은 부실한 경우가 발생함

라. 고교학점제의 취지와 대입정책의 부조화

- 1) '진로진학상담교사' 도입 배경과 학생들이 자신의 진로와 적성에 맞는 과목을 직접 선택해 수강하며, 책임감을 가지고 이수해야 하는 고교학점제의 취지는 일맥상통함
- 2) 최근 대학 입시에서 전공(계열) 관련 교과 이수 여부가 중요한 평가 기준으로 자리 잡으며, 과목 선택의 중요성이 강조됨. 반면, 내신 상대평가(5등급)로 인해 진로에 맞는 과목 선택은 제한되고, 무전공 모집 단위에 지원하는 학생에 대한 진로·학업 설계 지도에는 혼선이 우려됨

마. 진로교육 예산 및 공간 부족

- 1) 진로교육 프로그램·교재·맞춤형 자료 개발을 위한 재정 지원이 부족함. 초·중등 진로교육 현황조사에서도 학교 진로교육 활성화를 위해 필요한 요소를 묻는 질문에 '진로교육 자료 및 정보 확충', '진로교육 관련 예산 및 환경 지원'에 대한 요구가 높음
- 2) 진로상담실 및 진로활동실이 확보되지 않아서 수업도구 및 자료 활용에 어려움을 겪음

(단위 : %)

구분		있음			없음	전체
		전용 공간	복합 공간	소계		
초등학교		3.7	28.4	32.1	67.9	100.0
중학교	진로활동실	51.4	13.4	64.8	35.2	100.0
	진로상담실	46.6	22.7	69.3	30.7	100.0
고등학교	진로활동실	50.4	14.1	64.5	35.5	100.0
	진로상담실	56.0	23.0	79.0	21.0	100.0

출처 : 2024 초·중등 진로교육 현황조사(교육부, 2024)

바. 진로체험활동의 어려움

- 1) 진로 체험처가 부족하고 그나마 있는 체험처도 민간 업체 위주가 많음. 또한, 프로그램의 다양성도 부족함
- 2) 학생 인솔에 따른 안전 및 책임 문제로 교사의 부담이 증가함. 현장체험이나 진로체험 활성화에 걸림돌이 되고 있음

사. 진로교육의 제도적 기반 미약

- 1) 진로교육법의 실효성이 약하고, 제도적 장치가 미흡함
- 2) 국가·시도 단위 진로지원센터의 역할 정립과 체계화가 미흡함
- 3) 진로교육에 관한 관리자 연수는 형식적(영상 대체)이고, 그에 따른 진로교육에 대한 학교 리더십이 약함

II 진로교육 혁신방안

1 진로진학상담교사 추가 배치

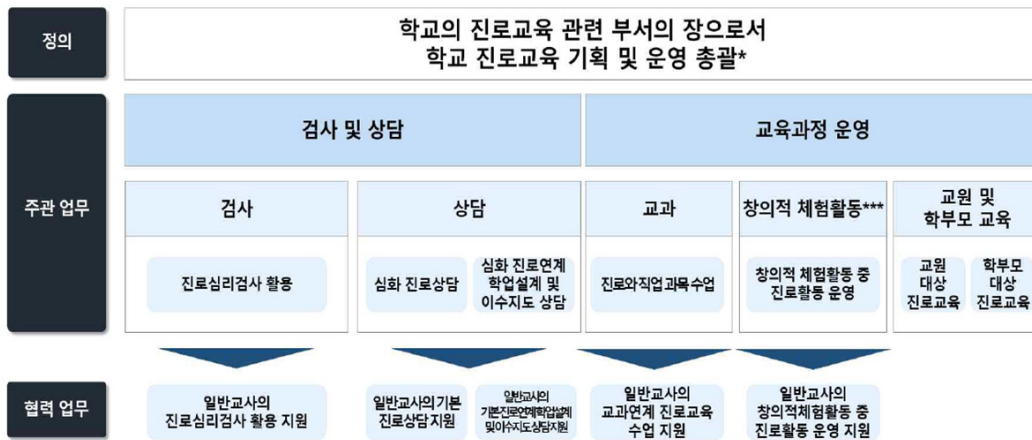
- 가. 학교 규모에 따른 진로교사 2인 이상 배치 의무화(10개 학급당 1명 배치 등)⁴⁾가 필요함.
2023년 교육부의 진로교육 활성화 방안에서 제시한 학교 규모에 따라 진로진학상담교사를 증원하겠다는 계획이 지켜지지 않고 있음⁵⁾
- 나. 단위학교 진로교육을 총괄하기 위해서는 1명의 교사로는 부족함. 추가 배치를 통해 진로와 직업 수업 및 창체 진로활동 지도가 가능하고, 진로활동의 학년별 특색운영 및 학년 담임교사와의 협업이 가능함. 또한 개별 상담의 수요를 충족하고, 정상적인 부서운영이 가능함

2 개인 맞춤형 진로교육 실현을 위한 진로전담교사 및 담임교사의 역량 강화

- 가. 학생 개인별 맞춤형 진로교육과 상담을 실현하기 위해서 담임교사나 일반교사와의 협업이 필요함
- 나. 진로진학상담교사가 진로교육을 총괄하지만 전교생의 진로상담을 담당하는데 한계가 있으므로 담임교사(일반교사)의 진로상담 및 지도역량을 강화할 수 있도록 지원해야 함
- 다. 학교진로상담 종합 지원체제(한국직업능력개발원, 2015)와 고교학점제 도입에 따른 진로진학상담교사 직무 재구조화 연구(서울대 진로직업교육센터, 2021)에서도 담임교사(일반교사)와 진로진학상담교사의 협력을 요구하고 있음

4) 북미지역의 경우, 학생 250명~300명당 1인 배치

5) 30학급 이상 고등학교에 추가 배치(~'25), 중학교 추가 배치(~'27)



출처 : 고교학점제 도입에 따른 진로진학상담교사 직무 재구조화 연구(서울대 진로직업교육연구센터, 2021)

3 진로교육과정 개선

- 가. 진로와 직업 과목의 선택을 필수화, 창의적 체험활동(진로활동)과 차별화 할 수 있도록 교육과정 설계 필요
- 나. 미래사회의 변화에 따른 적응력을 기를 수 있는 진로교육과정 개발 필요
- 다. 고등학교의 경우, 고교학점제에 따른 학기단위 이수로 인해 진로와 직업 과목외에 진로와 학업설계, 진로와 직업탐구 등의 과목을 병행 개설 필요
- 라. 진로연계교육의 실현과 발달단계에 적합한 진로교육을 위해서 진로와 직업 과목 또는 창체 진로활동 수업을 중학교의 경우는 3학년, 고등학교의 경우는 1학년에서 진로진학 상담교사가 담당하도록 권고할 필요가 있음

4 예산 및 공간 확충

- 가. 진로상담실 및 진로활동실 설치와 운영에 필요한 표준안을 마련하고 별도의 예산 지원이 필요함
- 나. 최신 맞춤형 진로교육자료와 온라인 콘텐츠 개발 및 지원이 필요함
- 다. 지자체 예산을 지역에 있는 단위학교와 연계하고 확대 지원이 필요함

5 진로체험 활성화

- 가. 지역 단위 진로체험센터와 단위학교의 연계를 활성화하고, 다양한 직업군을 체험할 수 있는 프로그램을 개발해야 함
- 나. 진로체험에 따른 안전규정 및 법적 장치를 마련하여 인솔 교사들의 부담과 책임을 완화할 필요가 있음
- 다. 지자체와 연계하여 진로체험버스 운영, 공공기관 견학 프로그램 등의 프로그램을 확대할 필요가 있음

6 법·제도적 기반 강화

- 가. 2015년에 제정된 진로교육법을 개정하여 진로진학상담교사 추가 배치와 진로교육 활성화를 위한 국가-시도-시군구 진로지원센터 지원 방안을 마련해야 함
- 나. 2015년에 발표한 학교 진로교육 목표와 성취기준 개발을 개정하고 단위학교에 보급해야 함
- 다. 교육부의 진로교육과를 부활하여 진로교육 전담 지원 체계를 확립해야 함. 현재는 기초학력 진로교육과에 교육연구사 1명이 다른 업무와 함께 진로교육업무를 담당하고 있음
- 라. 교대 및 사대의 교육과정 중 진로교육과정을 강화하고, 진로전담교사 양성 교육대학원의 교육과정 개선 및 역량있는 교수 및 강사 확보를 통해 예비 진로전담교사 양성의 질을 제고해야 함

7 인공지능을 활용한 진로진학지원 시스템 개발

- 가. 인공지능 기술이 급속도로 발달하고 있고 활용하고 있는 상황에서 이를 활용한 진로진학 지원 시스템 개발이 시급함
- 나. 각 시도교육청별로 따로 개발하기 보다는 교육부 차원의 대응이 필요한 상황임
- 다. 학생의 발달 단계를 고려한 맞춤형 진로교육 실현을 위해서 경기도교육청에서 전국 최초로 개발한 'AI기반 진로진학지원 플랫폼(꿈잇다)'을 참고할 필요가 있음



출처 : 경기도교육청 꿈 it(잇)다

Ⅲ 지역을 살리는 진로교육

1 지역을 떠나는 진로교육

- 가. 대학 진학 시 특정 학과와 수도권 대학으로의 쏠림 현상은 일정 부분 지역 소멸로 연결됨.
지방 대학의 대다수 학생들은 자신이 살고 있는 지역을 벗어나길 희망함
- 나. 지역에 잔류하는 학생들은 소외감과 무기력감이 내재됨 → 농·산·어촌 지역 청년들의 감소 원인이 됨
- 다. 진로전담교사의 불안정한 정원 배정 → 지역과 연계된 직업 및 대학 정보 제공 취약

2 지역을 살리는 진로교육

- 가. 지역사회와 연계한 지방 거점 대학의 인재 양성 학과 및 클러스터 구축
- 타 지역과 차별화된 지역의 특성을 반영한 지방 거점 대학 학과를 육성 → 전망있는 산업을 주도할 수 있도록 지방 거점 대학이 구심점이 되어야 함
 - 과감한 학과 개편, 기업과의 연계, 지역에 정착하여 지역발전의 원동력이 되는 인재 양성
- 나. 이재명 정부 교육 공약인 ‘서울대 10개 만들기’
- 1) 서울대에서 지역 거점 국립대 일부 특성화 학과와 공동 연구·강의 등 학술 교류 대폭 강화 계획 발표
 - 2) 지방 거점 대학의 특성화 학과와 서울대와의 인적·물적 자원 및 학술 교류 강화가 서울대 10개 만들기가 될 수 없음
- 다. 지역 학생들의 생활 기반(직업)과 연계 가능한 학과 육성
- 1) ‘5극 3특 체제’와 연계한 ‘서울대 10개’ 만들기¹⁾
 - 동남권(부산, 울산, 경남) : 자동차, 조선, 우주항공, 석유화학, 철강 + 경상국립대 우주항공, 부산대 기계공학 등
 - 서남권(광주, 전북, 전남) : AI 미래 모빌리티, 재생에너지, 농생명, 식품산업 + 전남대 에너지학부 등

1) 거점 학과는 서울대에서 지역 거점 국립대 일부 특성화 학과와의 학술 교류 대폭 강화 계획 발표를 적용함.

- 대경권(대구, 경북) : 로봇, 자동차 부품, 철강, 이차전지, 바이오 + 경북대 전자공학 등
- 중부권(대전, 충청, 세종) : 반도체, 디스플레이, 이차전지, 바이오, 기초연구개발(R&D) + 충남대 간호학과 등
- 3특(강원, 제주, 전북) : 관광, 청정에너지, 바이오산업

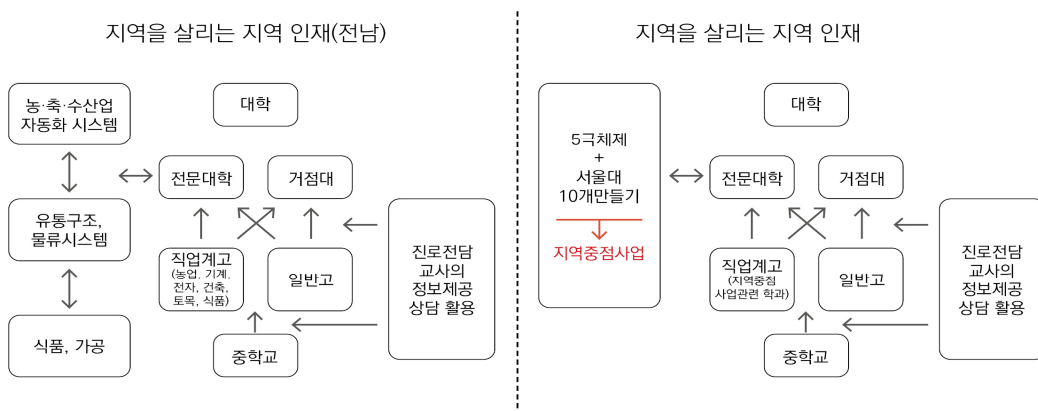
2) 지역 학생들의 생활 기반과 밀접한 학과 육성과 진로 교육(예 : 전남)

- 농·축·수산업을 생활 기반으로 하는 지역에서 거주할 학생이 진학할 수 있는 학과 육성(고등학교 성적이 우수한 학생만을 유입하기 위한 특정 학과 육성이 아님)
- 태양광, 풍력 발전 단지 조성 및 연계된 에너지 관련학과 육성 : 시공, 운영, 유지관리 등과 관련된 학과
- 기후 변화에 대비한 새로운 농·축·수산물 생산 방식과 설비 변화와 관련한 학과 육성 : 스마트 농업, 스마트 축산업, 스마트 양식 등
- 새로 재배된 농·축·수산물을 우리 입맛에 맞게 가공하는 식품 가공 관련 학과 : 기후변화에 의한 새로운 식재료의 변화, 웰빙 푸드 등 미래 먹거리
- 유통 구조, 물류와 관련한 학과 육성(예, 자연드림)

3) 성적과 상관없이 지역에서 거주하는 학생들의 생활 기반과 관련된 학과에 진학하여 최고의 전문가로 성장, 지역을 지키고 살리는 지역의 인재로 성장함 : 당당함과 자긍심을 갖춘 지역 인재 양성 → 지역을 살리는 진로교육

라. 진로전담교사의 안정적 확보

- 진로·진학 정보 제공의 기회가 한정적이고 열악한 농·어촌 소규모 학교에서 지역을 살리는 진로 교육을 전담할 진로전담교사의 배치가 절대적으로 필요함



8. 직업계고 활성화 방안

제안자

- 장윤희(경기폴리텍고등학교 교사)
- 유윤식(제천상업고등학교 교사)
- 채창균(우송대학교 융합경영학부 교수)

직업계고 활성화 방안

[직업교육이 살아야 지속가능한 사회가 가능하다]

장윤호(경기폴리텍고등학교 교사)

유윤식(제천상업고등학교 교사)

채창균(우송대학교 융합경영학부 교수)

I 현황 및 문제의식

“부장님! 부장님은 (퇴임이) 얼마 남으셨어요?”

“왜? 난 이제 얼마 안 남았지.”

“중으시겠어요, 저는 앞으로 20~30년은 더 이 지랄(분명 지랄이란 표현을 썼다)을 해야하는데...”

장윤호, '저는 영업사원이 아닙니다!', 교육희망, 25.04.18

1 1. 직업계고¹⁾ 현황

가. 직업계고의 비중 축소

- 1) 직업계고의 학교, 학급, 학생수는 표1과 같음
- 2) 그림1에서와 같이 특성화고등학교의 비중은 지속적으로 줄어들고 있음

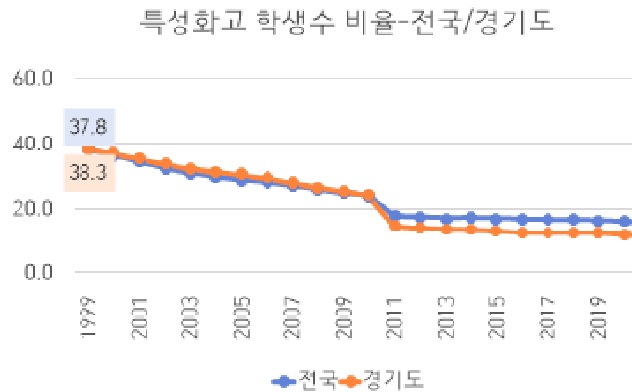
1) 직업계고는 보통 특성화고, 마이스터고, 일반고 중에서 특성화 과를 운영하는 학교(일명 종합고)를 일컫는다. 일반고(인문고)의 위탁반은 직업계고등학교로 분류할 수는 없지만, 직업교육의 범주에 넣어서 정책이나 제도를 더 정교하게 설계할 필요가 있겠다.

〈표 1〉 2025학년도 직업계고 학교수

	특성화고			마이스터고			일반고			계			비고
	학교	학급	학생	학교	학급	학생	학교	학급	학생	학교	학급	학생	
서울	68	1,532	25,598	4	92	1,535	0	0	0	72	1,624	27,133	
부산	32	728	13,745	4	99	1,535	0	0	0	36	827	15,280	
대구	15	439	8,558	5	114	2,021	0	0	0	20	553	10,579	
인천	28	664	11,624	2	42	650	0	0	0	30	706	12,274	
광주	10	253	4,945	2	24	417	1	15	218	13	292	5,580	
대전	10	295	4,342	2	42	652	0	0	0	12	337	4,994	
울산	8	198	3,832	3	54	932	0	0	0	11	252	4,764	
세종	2	36	626	0	0	0	1	8	106	3	44	732	
경기	70	1,643	32,382	3	60	1,077	34	284	5,532	107	1,987	38,991	
강원	20	274	4,293	3	42	625	8	25	369	31	341	5,287	
충북	22	425	8,188	3	48	763	0	0	0	25	473	8,951	
충남	27	423	8,025	6	76	1,169	5	36	757	38	535	9,951	
전북	25	321	5,597	4	78	1,326	2	6	112	31	405	7,035	
전남	39	559	9,598	4	57	1,004	2	6	69	45	622	10,671	
경북	48	598	11,508	7	147	2,236	0	0	0	55	745	13,744	
경남	31	555	9,458	4	76	1,282	2	8	114	37	639	10,854	
제주	6	126	2,748	0	0	0	3	36	83	9	162	2,831	
계	461	9,069	165,067	56	1,051	17,224	58	424	7,360	575	10,544	189,651	

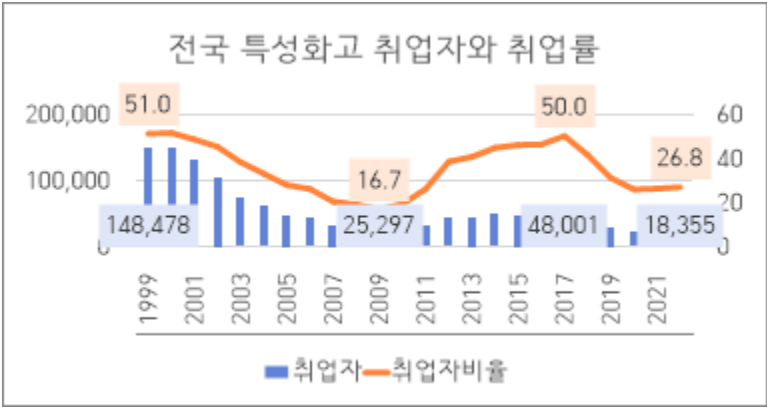
출처 : 특성화고·마이스터고포털 하이파이브, (교육부, 2025. 9.10)

[그림 1] 특성화고의 학생수 비율



자료 : 한국교육개발원(2023), 교육통계서비스
진숙경외, 일반고 특성화학과 운영 실태와 대안, 경기도교육연구원, 2023

나. 특성화고 졸업자의 취업률 변화



※ 취업률 계산 : 취업자 수/졸업자 수
자료 : 한국교육개발원(2023), 교육통계서비스
진숙경외, 일반고 특성화학과 운영 실태와 대안(경기도교육연구원, 2023)

- 1) 특성화고 졸업자의 취업률은 2000년을 들어서 감소세였다가, 잠시 반등을 하였지만 이후 다시 감소하고 있음
- 2) 2010년대 중반에 취업률이 증가하던 시기는 MB정권 시절이었고, 당시 특성화고에 대한 지원과 관심이 높았음

다. 현재 직업계고의 현실

- 1) 직업계고는 신입생 충원에 어려움을 겪고 있으며, 이로 인해서 학교홍보업무 과다, 학교 홍보용 예산 과다 지출 등 학교의 역량 중에 상당 부분을 학교 홍보에 쏟고 있음

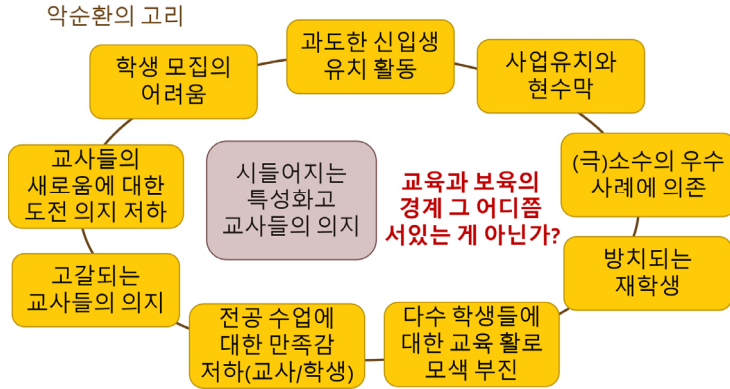
〈표 2〉 경기도 직업계고 신입생 모집 미달 현황 : 2023년 입학생 기준

(단위 : 개(%))

구 분	특성화고	일반고(종합고)	계
총학과수	337	68	405
미달 학과수	131(38.8)	21(30.9)	152(37.5)
50% 미만 미달 학과수	38(11.3)	9(13.2)	47(11.6)

- 2) 직업계고를 둘러싼 내외부 문제와 이를 극복하기 위한 다양한 시도 등이 뒤섞여서 악순환의 고리에 빠져있음

[그림 2] 현 시기 직업계고의 악순환 고리



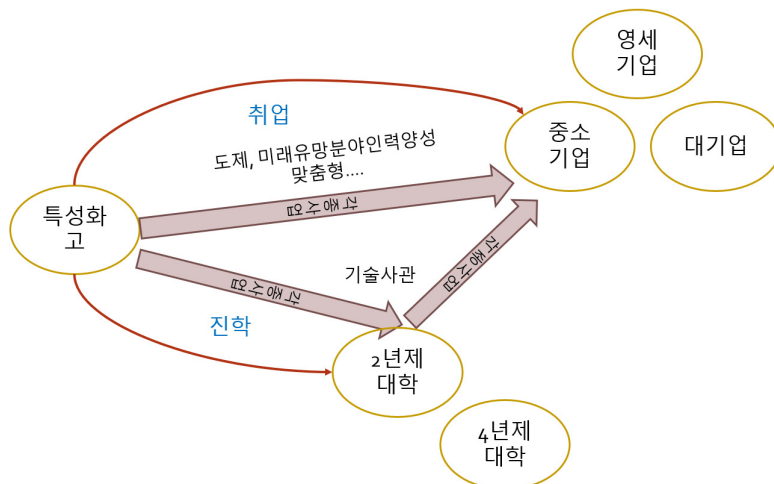
3) 직업계고의 사업은 대부분 고용노동부, 중소벤처기업부 등에서 실시함

4) 직업계고의 각종 사업은 기본적으로 학생들의 취업을 목표로 설정되어 있음

5) 취업을 목표로 하는 각종 사업의 유형은 크게 2가지 방식임

- 직업계고와 기업을 직접적으로 연결하는 방안 : 도제, 미래유망분야인력양성사업 등
- 직업계고와 2년제 대학, 기업을 연결시키는 방안 : 기술사관 등 → 학부모와 학생들의 진학 요구와 2년제 대학의 신입생 공급의 2가지 측면을 만족시키도록 설계됨

[그림 3] 직업계고에서 실시한 각종 사업의 대략적인 유형



2 문제점

가. 신입생 입학률 저하

- 1) 일부 학교에서 시작된 미달 현상은 점차 확산되고 있음
- 2) 정원을 채우는 학교도 입학생의 경쟁률이 감소하고 있으며, 합격자의 성적이 하락하고 있음
- 3) 중학생 대상 홍보를 위해 홍보 범위가 점점 넓어지고 있음
- 4) 학교 역량의 대부분을 신입생 홍보에 쏟아붓고 있음

나. 교육부 및 교육청의 예산 감소

- 1) 실습비와 기자재 구입비는 지속적으로 감소하고 있음
- 2) 부족한 예산은 외부의 각종 사업에 공모하여 보충해야 함
- 3) 외부 사업은 부족한 예산을 보충해 주지만, 교사의 업무 과중을 일으킴
- 4) 신산업, 신기술, 학생들의 선호도 변화 등은 새로운 학과 설치, 새로운 장비, 새로운 실습실, 그에 따른 교사 연수 등을 동반하나 이 모든 것이 결국은 예산이 있어야 가능함

다. 산업변화에 대응한 직업교육의 변화 전략 부족

- 1) 국가 및 광역 단위 전략의 부재
 - 개별학교가 주체가 되어 학과 재구조화 등을 실시하다 보니, 일부 분야에 집중되는 경향이 있음
 - 지역에 적합하고 효율적인 학과 조정을 하지 못하고 있음
 - 중복된 학과 설치 등으로 인한 예산의 비효율적인 사용
- 2) 학교 현장은 각자도생(各自圖生)중 → 하지만 현실은 각자도사(各自圖死)중

라. 교원의 역량 강화 및 업무 과다

- 1) 산업변화, 신기술 등으로 인한 교원의 역량 강화 방안 부재 : 현재는 각자가 알아서 하고 있음
- 2) 과도한 업무에 대한 지원책 부족
- 3) 직업계고에 근무하는 보통교과 교사들에 대한 지원인 전무함
 - 기초학습능력이 부족한 학생들을 위한 수업 능력 향상이 필요함
 - 직업계고와 직업 세계에 대한 이해가 부족함

마. 직업계고 상황을 고려하지 않는 교육정책 운영

- 1) 교육정책 수립시 일반고를 중심으로 설계하다보니 직업계고의 현실에 맞지 않는 경향이 발생함
- 2) 수준에 맞지 않은 보통교과 개설, 성취기준, 평가기준 등을 요구 → 파행적인 수업 및 평가 진행

바. 취업 지원 및 업무 환경의 열악함

- 1) 교사가 취업 업무를 전적으로 담당하기에는 수업, 담임, 학교 업무 등으로 한계가 있음
- 2) 학교에 배치하는 취업지원관의 한계
 - 본인도 1년 미만의 비정규 직원이라 중장기 계획 및 업무의 연속성이 보장되지 않음
 - 직업계고에 대한 이해가 부족함
 - 취업 업무에 대한 전문성이 부족한 경우가 많음

사. 전공 관련 교육과정 운영의 어려움

- 1) 학생의 측면
 - 기초학습능력이 부족한 학생 비율이 높음
 - 전공학습에 동기가 부족함
 - 학과 선택시 진로를 고려한 선택이 아닌 경우가 많고, 성적 등에 의해 밀려서 선택하는 경우가 다수임
- 2) 교사의 측면
 - 교육내용과 학생의 능력 사이의 공백이 큼
 - 수업보다는 생활교육에 더 큰 비중을 두기도 함
 - 각종 사업, 중학교 홍보, 방과후 수업, 자격증 취득, 취업 등 과도한 업무에 노출되어 있음
 - 다과목 지도가 심화되고 있음. 과거에는 2~3과목이었으나, 최근에는 4~6과목인 경우도 다수 발생함
 - 신기술, 신산업 분야의 기술(능) 습득에 어려움이 많음
- 3) 제도 및 정책의 측면
 - 교과목의 내용 수준이 적절치 않음
 - 교육과정은 3년이지만, 전공수업은 실제 1.5년 정도임

- 신기술 교육에 대한 압박이 있지만, 실제 수업으로 연계하는 것이 어려움 : 학생 수준, 교사 연수 부족, 실습 장비 등
- 기술(능) 능력 관리의 부재 : 졸업 이후까지 연계되지 않음

아. 이재명 정부 직업계고 주요 정책 우려

1) 경쟁력 있는 모델 육성

- 직업계고 간 신기술 학과개편 경쟁으로 본래 특성화고 정체성 퇴색 및 쇠락 우려
- 공업계고에 투입된 고비용 실습 기자재 사장으로 국고 낭비 우려
- 국가 중추 기간산업 인력 재생산 구조 단절 우려

2) 교육과정, 학생역량 및 교원 전문성 강화

- 타교과 지도와 행정 등 업무 가중으로 인한 교원 재교육 실효성 의문
- 직업계고 교육과정과 연계되는 최첨단 기업 연수처 발굴 어려움
- 지역별 기업 편차로 인한 직업계고 학생 실습 및 교원 연수 어려움

Ⅱ 직업교육에 대한 문제의식 1

1 직업교육에 대한 근본적인 질문

(학생, 학부모) 당사자는 고졸 취업을 원하나?
(우리 사회는) 고졸 취업을 필요로 하나?
(고졸 취업이 필요하다면, 우리 사회는) 고졸 취업을 위해 무엇을 하였나?

2 직업계고를 선택하지 않는 이유

가. 직업계고에 대한 메리트가 더 이상 없다.

- 1) 과거에는 취업을 시켜줬다 : 좋은 곳이든, 덜 좋은 곳이든, 집 근처이든, 먼 곳이든 개의치 않았음.
대기업도 취업 가능했음
- 2) 돈이 없어도 학교를 다닐 수 있었다 : 학비면제, 각종 지원금 등
- 3) (2년제) 대학 진학이 비교적 쉬웠다 : 특성화고 전형 등
- 4) 직업계고를 졸업한 후의 취업처가 인문고를 졸업하고 취업해도 갈 수 있는 곳임. 대기업 취업은 거의 불가능
- 5) 성적이 좋지않아도 인문고를 진학해서 웬만한 (2년제) 대학은 갈 수 있음. 굳이 특성화고 전형을 하지 않아도 됨
- 6) 고졸 취업 이후의 경력에 대한 지원, 관리 등이 부족함

나. 쪽팔리다.

- 1) 학력을 대하는 차별의식 해소가 미흡함 : '남들 다가는 대학을 왜 안가?'에 대한 해답을 주지 못함
- 2) 노동에 대한 천시가 직업교육으로 연결됨
- 3) 현실적으로 고졸 취업은 어차피 최저임금

[그림 4] 직업계고를 둘러싼 외부 환경

쪽팔리다	메리트가 없다.
(2년제) 대학 진학이 쉬워졌다.	취업해봐야 최저임금
정보가 없거나 오해하고 있다	인문계를 나오나, 특성화고를 나오나, 취업이나 노동환경의 차이가 없음. 그러면 굳이 뭐하러 특성화고에 가나?

3 직업교육을 둘러싼 내·외부 환경

가. 외부환경

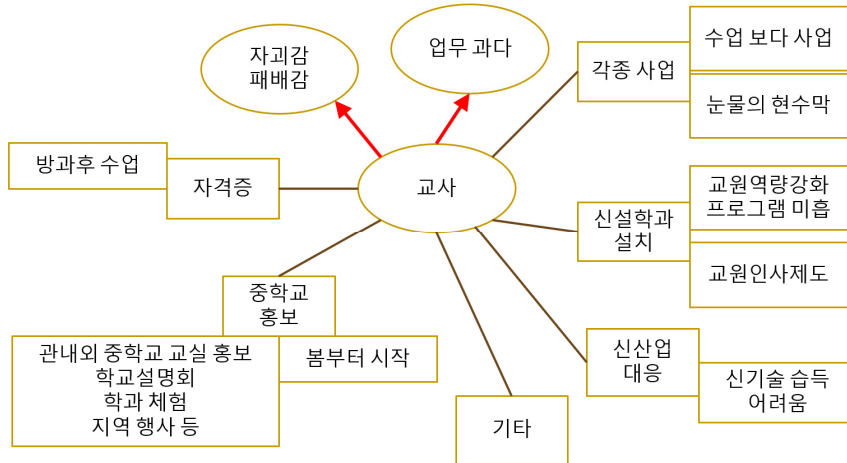
- 1) 직업계고는 다양한 형태로 외부 환경에 영향을 받고 있음
- 2) 직업계고의 외부 환경은 학생과 학부모가 직업계고를 선택하는데 걸림돌로 작용하고 있음

[그림 5] 직업계고를 둘러싼 외부 환경

직업계고	산업구조의 변화	필요 기술(능)인력의 공급	우리나라 노동자의 양성 기초 산업 기술(능)인력의 확보 첨단 산업 기술(능)인력의 확보
	기업의 이익 배분	원청과 하청의 이익 분배 구조	저임금 열악한 노동환경
	병역	취업의 걸림돌	병역 특례는 갈수록 줄어들고 있음
	2년제 대학	쉬워진 진학	성적과 상관없이 진학 가능
	사회의 시선	인식 개선 노력 없음	특성화고를 바라보는 시선은 점점 좋지않은 방향으로 가고 있음
	기술인 시선	기술인 대우 열악, 노동(자)에 대한 편협한 인식	
	무관심	정부(교육부, 지자체 등), 사회의 무관심	
		의도적?	

나. 내부환경 : 직업계고 교사 상황

[그림 6] 직업계고의 내부 실태 : 교사

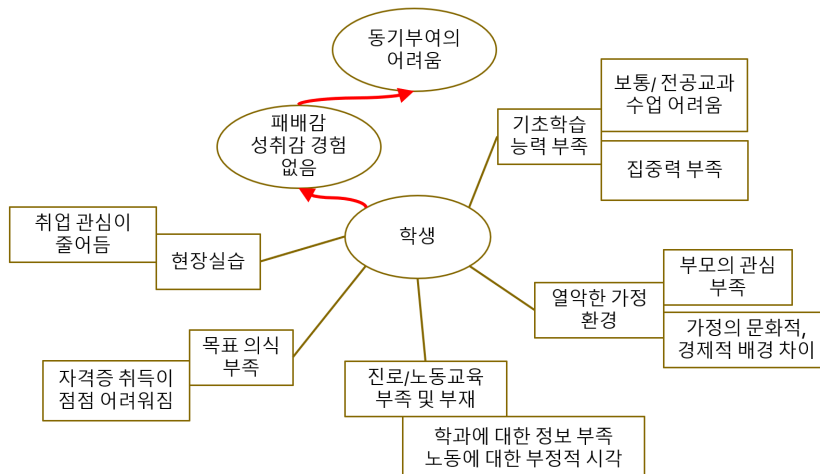


- 1) 직업계고 교사는 과다 업무에 노출되어 있음
- 2) 직업계고 교사는 학생들과 마찬가지로 자과감에 빠져 있음

다. 직업계고 학생 상황

- 1) 직업계고 학생은 성취감의 경험이 적으며, 이로 인해 동기부여의 어려움이 있음
- 2) 학업성취능력이 부족한 학생들이 많으며, 이는 학생의 가정환경에 기인한 경우가 많음

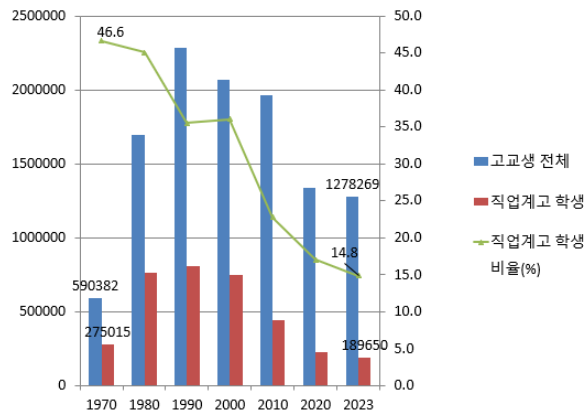
[그림 7] 직업계고의 내부 실태 : 학생



Ⅲ 직업교육에 대한 문제의식 22)

1 직업계고 미충원 문제 심각 → 직업계고 학생수 감소 추세

가. 전체 고교생 중 비중이 1970년 46.6%에서 2023년 14.8%로 감소



자료: KEDI

나. 미충원에 대한 잘못된 대응?

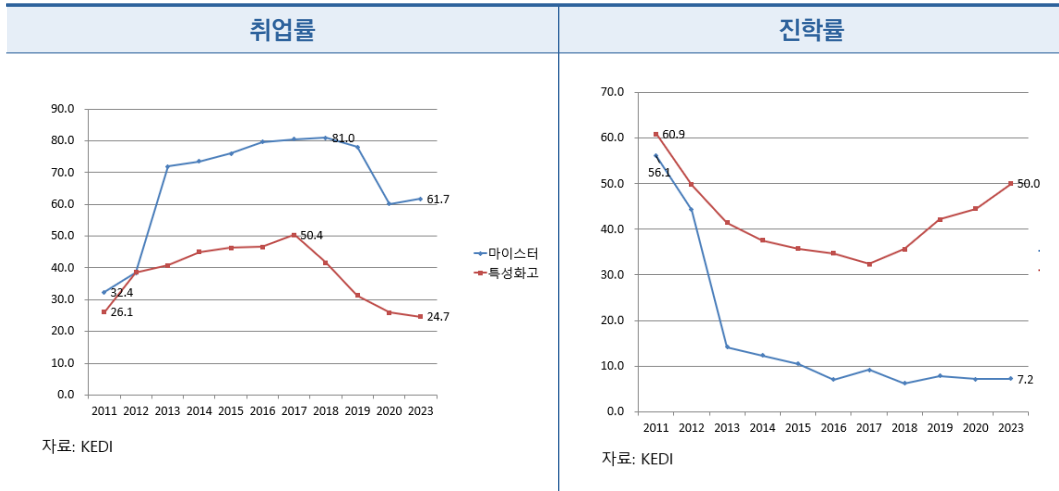
- 1) 신입생 확보를 위해 학생선호도 고려한 학과조정 → 학생 선호도 높은 전공이 일자리도 많고 양질의 일자리인가?

교과군	2016년		2019년(예정)		증감	
	학과 정원	비율(%)	학과 정원	비율(%)	학과 정원	%p
전체	107,386	120.2	91,477	120.9	-15,909	-
경영금융	33,987	31.6	26,581	29.1	-7,406	-2.59
보건복지	3,424	3.2	3,117	3.4	-307	0.22
디자인문화콘텐츠	11,003	10.2	9,325	10.2	-1,678	-0.05
미용관광레저	6,579	6.1	6,267	6.9	-312	0.72
음식조리	4,785	4.5	5,467	6.0	682	1.52
건설	6,799	6.3	5,666	6.2	-1,133	-0.14
기계	17,699	16.5	15,345	16.8	-2,354	0.29
재료	2,696	2.5	2,471	2.7	-225	0.19
화학공업	2,359	2.2	1,980	2.2	-379	-0.03
섬유의류	1,019	0.9	873	1.0	-146	0.01
전기전자	18,696	17.4	15,367	16.8	-3,329	-0.61
정보통신	10,965	10.2	8,339	9.1	-2,626	-1.09
식품가공	2,795	2.6	3,026	3.3	231	0.71
인쇄출판공예	810	0.8	725	0.8	-85	0.04
환경안전	278	0.3	203	0.2	-75	-0.04
농림수산해양	4,390	4.1	3,915	4.3	-475	0.19
선박운항	571	.05	551	0.6	-20	0.07
기타	211	.02	1,371	1.5	1,160	1.30

2) 이 부분은 채창균 교수의 직업계고의 현황 및 문제의식 부분임.

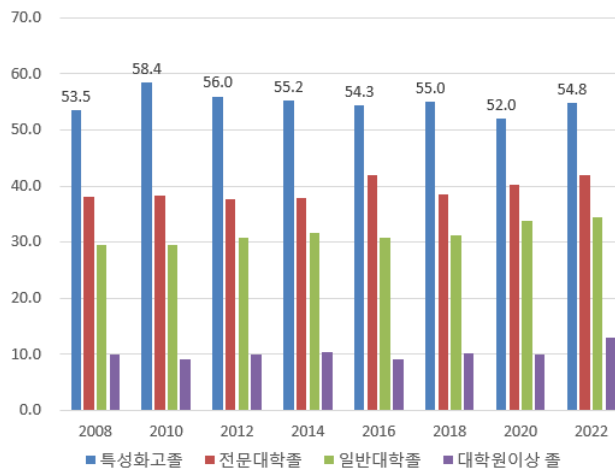
2 직업계고 학생의 취업률(졸업생수 대비 취업자수) 하락과 진학률 상승

가. 2023년 특성화고 취업률(24.7%)은 고점(2017년 50.4%) 대비 절반 수준으로 하락



3 50% 이상의 직업계고 졸업생이 전공과 무관한 직업 종사

직업계 고교 졸업생의 전공과 직업 불일치 비율

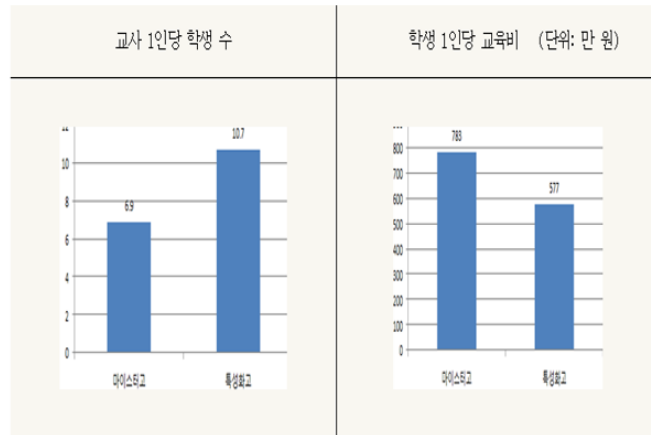


자료 : 통계청

4 직업계고 내 큰 격차 존재

가. 마이스터고와 특성화고의 교육여건 격차가 매우 큰 상황

마이스터고와 특성화고 비교

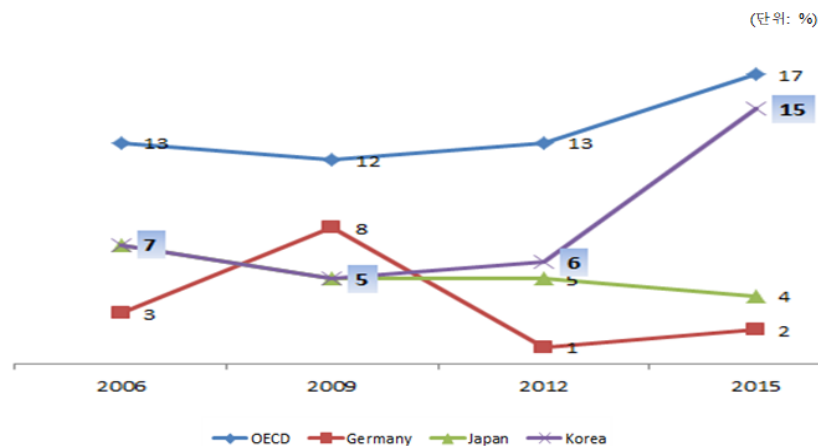


자료 : 학교별 홈페이지 2017년 예산.

5 직업계고 졸업생의 기초학력미달 문제 심각 → 미래사회 낙오 우려

가. 당장의 실무능력 배양 위주 교육으로 보통교과 경시

나. 수학 기초학력미달비율 : 2006년 7% → 2015년 15%(독일 2%, 일본 4%)



주: 수학 1수준 미만 학생의 비율
출처: 입원(2018).

※ 정규교육의 최종 지점이 될 수 있는 직업계고등학교에서 오히려 역설적으로 더 기초학습능력이 강조되어야 함
누적되어온 학습 결손을 학교교육을 통해 보완해 줄 수 있는 최후의 기회임

6 고교 직업교육의 산업수요에 대한 대응 부족

가. 산업수요와 교사의 양적, 질적 미스매치

1) 교사와 교과목간 미스매칭(서울시교육청 국정감사, 2021년)

학교	교사	담당 교과명(실제 과목명)	교원 자격증 소지내역	채용형태
공립 A고	이**	자동화설비, 디자인제도, 내선공사	중등2정(전기·전자·통신)	정규교사
	정**	방송제작시스템운용, 방송일반, 무대조명	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	서**	디자인제도, 내선공사	중등1정(전기·전자·통신)	기간제교사
	손**	내선공사, 무대조명	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	최**	캐릭터제작, 마케팅 광고	중등2정(전기·전자·통신)	정규교사
	이**	광고콘텐츠제작, 미디어콘텐츠 일반	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	조**	무대조명, 내선공사	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	김**	기초제도, 전기전자기초, 방송제작시스템운용	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	고**	공업일반, 전기전자기초, 무대조명	중등2정(전자)	정규교사
	강**	문화 콘텐츠 산업 일반, 공업일반, 영화콘텐츠 제작	중등1정(전자)	정규교사

학교	교사	담당 교과명(실제 과목명)	교원 자격증 소지내역	채용형태
사립 B고	이**	공간정보의 이해, 정보처리와 관리, 응용프로그래밍 개발	중등1정(전자)	정규교사
	이**	데이터베이스프로그래밍, 응용프로그래밍 개발, 응용프로그래밍 화면구현	중등1정(정보·컴퓨터)	정규교사
	유**	응용프로그래밍 개발, 프로그래밍, 자료구조	중등1정(전자계산)	정규교사
	이**	성공적인 직업생활, 문화콘텐츠 산업일반, 스마트문화콘텐츠제작, 게임디자인	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	이**	게이프로그래밍(웹), 응용프로그래밍 화면구현, 스마트문화콘텐츠제작	중등1정(전자)	정규교사
	김**	응용프로그래밍 개발, 데이터베이스프로그래밍, 네트워크프로그래밍	중등2정(정보·컴퓨터)	정규교사
	김**	게임프로그래밍, 프로그래밍	중등1정(정보·컴퓨터)	정규교사
	신**	응용프로그래밍 개발, 데이터베이스프로그래밍	중등1정(정보·컴퓨터)	정규교사
	김**	컴퓨터그래픽, 캐릭터애니, 게임디자인, 게임프로그래밍	중등1정(디자인·공예)	정규교사
	허**	진로와직업, 스포츠생활	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	김**	컴퓨터그래픽, 캐릭터애니	중등1정(전기·전자·통신)	정규교사
	고**	응용프로그래밍 개발, 문화콘텐츠 산업일반, 게임디자인, 게임프로그래밍	중등1정(전자계산)	정규교사
	박**	프로그래밍	중등1정(전자계산)	정규교사
	조**	컴퓨터그래픽, 캐릭터애니, 게임프로그래밍	중등1정(디자인·공예)	정규교사
	허**	캐릭터애니, 게임디자인, 응용프로그래밍개발	중등2정(디자인·공예)	정규교사
	반**	스마트문화콘텐츠제작, 응용프로그래밍개발, 응용프로그래밍 화면구현	중등2정(컴퓨터공학)	기간제교사

나. 현장 실습 기회 부족

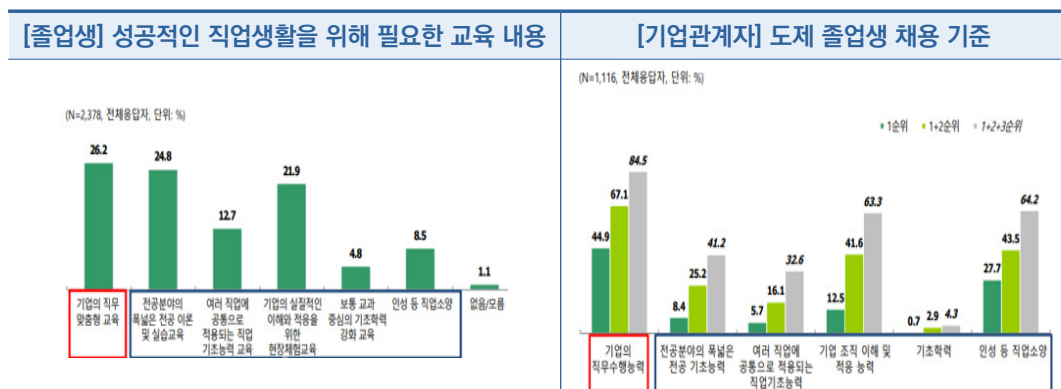
6. 특성화고등학교의 산업체 현장실습제도를 폐지한다고 생각하십니까? 아니면 유지해야 한다고 생각하십니까?

항목	인원수	비율
① 유지해야 한다	1,272	96.95%
② 폐지해야 한다	40	3.05%
합계	1,312	100%

6-1. 산업체 현장실습제도를 유지해야한다고 생각하신다면, 그 이유는 무엇입니까?

항목	인원수	비율
① 학교보다 전문적인 교육을 받을 수 있기 때문에	272	22.35%
② 실습비 등 경제적으로 도움이 되기 때문에	39	3.20%
③ 취업하기 전에 먼저 전공과 관련된 일을 직접 경험해볼 수 있기 때문에	666	54.72%
④ 조기 취업에 도움이 되기 때문에	125	10.27%
⑤ 일찍 사회생활을 경험해볼 수 있기 때문에	102	8.38%
⑥ 기타	13	1.07%
합계	1,217	100%

다. NCS 적용의 한계 또는 문제점 : NCS 적용 용이 직종일수록 기계에 의한 높은 대체 가능성, 고차원적 사고 분야 적용 곤란, 모든 산업에 적용하기 어려움(서비스, 문화예술분야 등), 노동시장 변동성에 신속 대응 곤란, 학습의 파편화 우려, 졸업생과 기업 모두 다양한 교육/능력 요구 등



출처 : 안재영 외(2019). 산학일체형 도제학교 성과관리 및 발전방안. 한국직업능력연구원.

7 직업계고와 고등 직업교육과의 연계 부족

가. 전문대학 입학생 중 직업계 고교 출신은 22%에 불과 → 전문대에서의 직업교육이 고교 단계 직업교육을 반복

학교급별 교육과정상 교육 내용 범위(헤어미용)

내용요소(주제)	특성화고·마이스터고	전문대학
샴푸	샴푸와 트리트먼트	
기본 헤어 커트	헤어커트(기본)	기본헤어커트 준비하기/시술하기/마무리하기
응용 헤어 커트	헤어커트(응용)	응용헤어커트 준비하기/시술하기/마무리하기
기본 헤어 퍼머넌트웨이브	헤어 퍼머넌트 웨이브(기초) 헤어웨이빙의 이론과 실제	기본헤어퍼머넌트 준비하기/시술하기/마무리하기
응용 헤어 퍼머넌트웨이브	헤어 퍼머넌트 웨이브(응용)	응용헤어퍼머넌트 준비하기/시술하기/마무리하기
기본 헤어 컬러	헤어 컬러 디자인 헤이컬러링의 이론과 실제	기본헤어컬러 준비하기/시술하기/마무리하기
헤어스타일 연출	블로우드라이하기 헤어마살웨이브하기 헤어세트롤러하기 헤어업스타일 이론과 실제	블로우드라이하기 헤어마살웨이브하기 헤어세트롤러하기 업스타일하기
두피 모발 관리	두피·모발 관리하기	두피 모발관리 준비하기/시술하기/마무리하기
특수머리 연출		헤어익스텐션하기

출처 : 이수정 외 (2016)

Ⅲ 직업교육 활성화를 위한 방안 13)

1 직업교육을 위한 기본적인 시각 전환

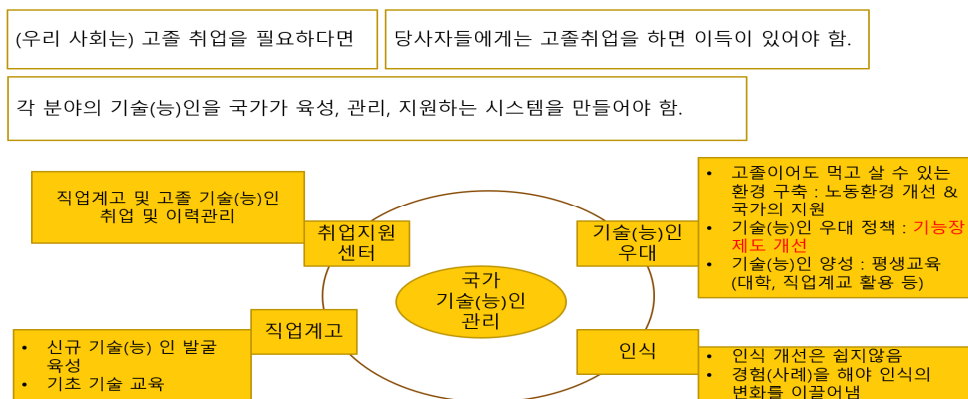
가. 직업교육⁴⁾은 고졸 취업으로 확장하여 사고해야 함

- 1) 고졸 취업을 하면 (가성비 대비)대졸 취업에 비해 이득이 있어야 함
- 2) 고졸 취업으로 영역을 확장하면 일반고(인문계) 학생들의 상당수를 포괄할 수 있음

나. 기술(능)인을 육성, 지원, 관리, 우대하는 정책과 문화 확대

- 1) 기술(능)인을 체계적으로 육성, 관리하는 시스템을 구축해야 함
- 2) 직업계고 졸업후 기술(능) 능력 향상을 위한 지원과 정책을 세심히 구축해야 함

[그림 8] 직업교육을 위한 기본적인 시각 전환



3) 직업계고 활성화를 위한 방안은 2가지 방안으로 구분하여서 제시함

4) 직업교육은 고등학교 단계의 직업교육과 대학 단계의 직업교육, 평생학습체제하의 직업교육으로 분류할 수 있겠지만, 공교육 혁신 방안에서는 고등학교 단계의 직업교육을 상정하고 있기때문에 직업교육은 기본적으로 고졸 취업의 개념으로 바라 봐야 함

2 사회 구조적인 해결 사안

가. 노동환경 개선

- 1) 최저임금 적정화
- 2) 중소기업의 노동 조건 개선 : 우리나라 기업의 50%이상이 30인 미만 사업장임

나. 인식 개선을 위한 노력

- 1) 고등학교만 졸업해도 우리 사회에서 무시당하지 않고 먹고 살 수 있다는 믿음
- 2) 믿음을 확산시키기 위해서는 실제 사례가 많이 축적되어야 함

3 중앙정부 실천 사항

가. (가칭) 국가직업교육위원회 설치

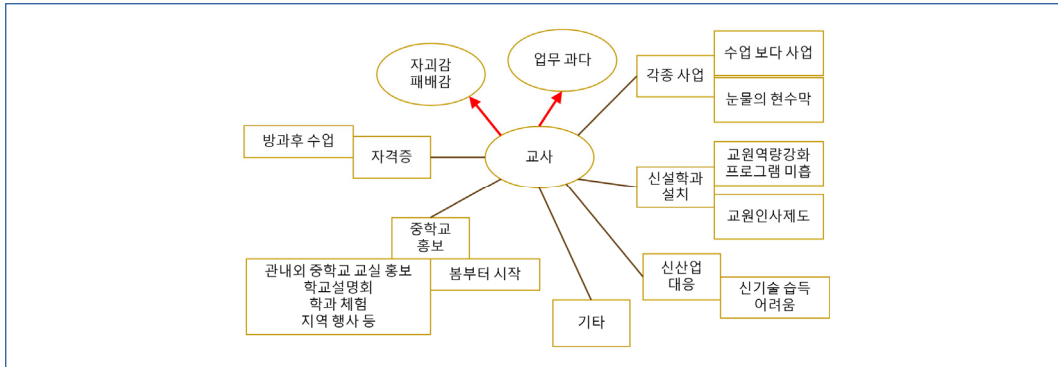
- 1) (최소한) 국무총리실 산하에 설치되어야 함
 - 교육부/산업부/노동부 등의 관계부처와 기업, 노동계 등과 함께 논의할 수 있는 테이블 구축
 - 우리나라의 산업인력 구조를 파악
 - 필요 기술·기능인력의 수요를 파악
 - 중장기적으로 인력 양성 방안 마련
 - 신산업분야, 첨단 산업 분야, 기초 산업 분야의 기능 인력 양성 방안 마련
 - 특히 기초 산업 분야의 기능인력 양성 및 지원 방안 모색
 - 기술(능)인 관리 체계 점검 및 보완 등

나. (가칭) 고졸취업지원센터⁵⁾ 설치

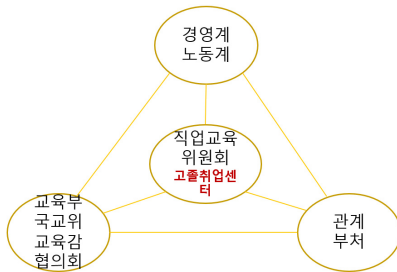
- 1) 중앙/광역/지역 단위로 설치
- 2) 직업계고 학생의 취업을 고졸취업으로 확대하고, 지자체에서 취업 업무를 주도하도록 함
- 3) 고졸 취업을 통해 그 지역에 정주하도록 유도하면, 지자체에도 이득임
- 4) 고졸취업지원센터를 설치하여 체계적으로 관리

5) 현재 각 시도교육청에서는 취업지원센터를 운영하고 있다. 교육청에서 운영하는 취업지원센터를 확대하고, 운영 주체를 중앙정부와 지자체로 변경하자는 것임

[그림 9] 고졸취업지원센터 운영 방안

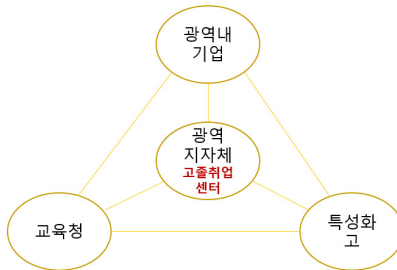


(중앙)고졸취업지원센터



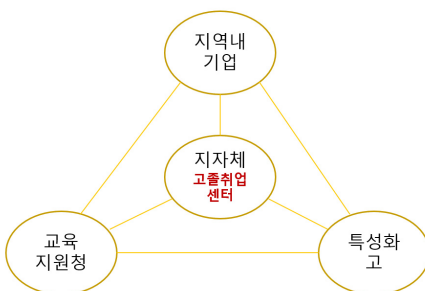
- 고졸취업 증장기 계획
- 고졸취업 지원을 위한 법, 제도 마련 및 개선
- 광역, 지역단위 고졸취업센터 지원
- 관계 기관 및 단체 협의 조율
- 국가 산업인력 양성 방안 마련 및 지원 등

(광역)고졸취업지원센터



- 취업지원 전문 인력 배치
- 광역단위 취업지원 정책 및 제도 마련
- 광역단위 고졸취업 협의기구
- 지역단위 고졸취업센터 지원 및 협의
- 고졸취업자 체계적인 관리 : 지역 센터와 협조
- 고졸 취업자들이 지역내 기업에 취업, 정주 방안 강구 등

(지역)고졸취업지원센터



- 취업지원 전문 인력 배치
- 청년 노동자들을 대상으로 기숙사 운영
- 청년 노동자들 간의 소통 창구 역할
- 각종 교육 지원 : 노동인권 등
- 취미 활동
- 청년 지도사 등 배치
- 주소 이전 등

5) 지역 단위 고졸취업센터 운영 방안

[그림 10] (지역)고졸취업지원센터의 주체별 역할 방안

	<table border="1"> <tr> <td>지 자 체</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 고졸 취업의 중심 역할 교육지원청, 직업계고와 긴밀한 협조 체제 구축 고졸 취업자 체계적인 관리 고졸 취업자들이 지역내 기업에 취업, 정주 방안 강구 </td></tr> <tr> <td>직 업 계 고</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 교내 시설 및 장비, 인력을 활용하여 지역을 위한 기술교육 졸업생 및 지역내 청년 노동자들을 위한 재교육 담당 </td></tr> <tr> <td>교육 지원청</td><td> <ul style="list-style-type: none"> 인문계고 학생과 직업계고 연결 * 인문고직업반학생 관리를 사설 학원에 위탁 : 제도 개선 필요 </td></tr> </table>	지 자 체	<ul style="list-style-type: none"> 고졸 취업의 중심 역할 교육지원청, 직업계고와 긴밀한 협조 체제 구축 고졸 취업자 체계적인 관리 고졸 취업자들이 지역내 기업에 취업, 정주 방안 강구 	직 업 계 고	<ul style="list-style-type: none"> 교내 시설 및 장비, 인력을 활용하여 지역을 위한 기술교육 졸업생 및 지역내 청년 노동자들을 위한 재교육 담당 	교육 지원청	<ul style="list-style-type: none"> 인문계고 학생과 직업계고 연결 * 인문고직업반학생 관리를 사설 학원에 위탁 : 제도 개선 필요
지 자 체	<ul style="list-style-type: none"> 고졸 취업의 중심 역할 교육지원청, 직업계고와 긴밀한 협조 체제 구축 고졸 취업자 체계적인 관리 고졸 취업자들이 지역내 기업에 취업, 정주 방안 강구 						
직 업 계 고	<ul style="list-style-type: none"> 교내 시설 및 장비, 인력을 활용하여 지역을 위한 기술교육 졸업생 및 지역내 청년 노동자들을 위한 재교육 담당 						
교육 지원청	<ul style="list-style-type: none"> 인문계고 학생과 직업계고 연결 * 인문고직업반학생 관리를 사설 학원에 위탁 : 제도 개선 필요 						

4 직업계고 10년 보장제

가. 직업계고 출신 취업자를 위한 체계적인 관리

- 1) 고졸 취업자의 체계적인 관리와 지원을 통해 기술(능)인으로서 성장하는 것을 지원
- 2) 최소 10년간 이력 관리
- 3) 지자체, 교육지원청, 직업계고, 기업이 협조체제를 구축하여 역할 분담

나. 고졸취업자를 위한 실질적이고, 도움이 되는 지원책 마련

- 1) 타지역 출신을 위한 기숙사 제공
- 2) 기숙사에는 청년 지도사, 복지사 등의 인력을 지원하여 고졸 취업자를 다양한 방편으로 지원

다. 각종 지원금 지급 : 최저임금을 보완하는 작용

- 1) 직업계고 단계 : 자격증 취득시 지원금 지급
- 2) 취업 단계 : 취업시 지원금 지급
- 3) 취업 유지 단계 : 일정 기간 근속시 지원금 지급, 기능장 등의 상급의 자격증 취득시 지원금 지급

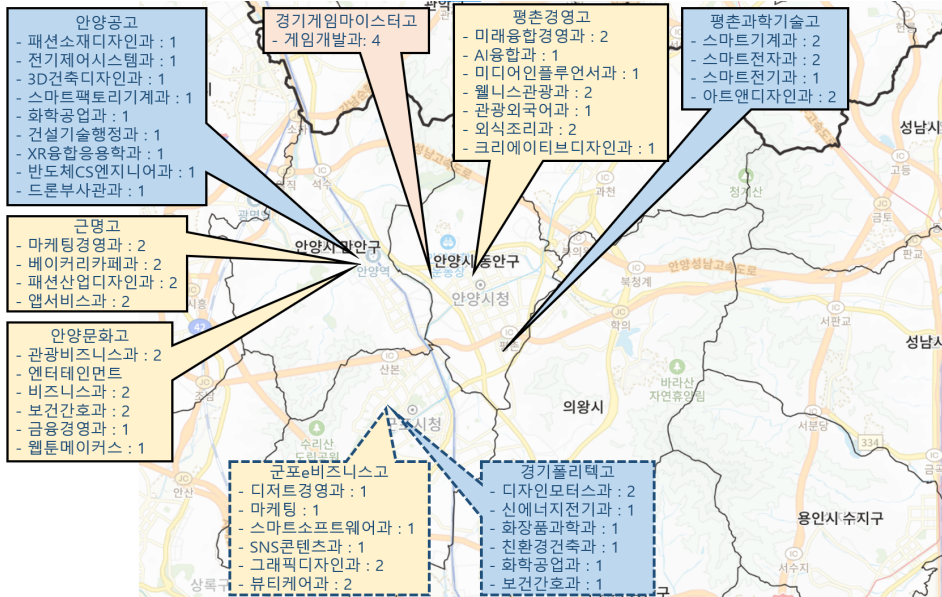
5 기술(능) 능력 향상을 위한 체계적인 지원책 마련

- 가. 특히 기초 산업 분야의 기능장 우대 정책 마련
- 나. 기능장 보다 높은 단계의 자격증 신설하여 취득자에 대한 우대 및 관리
- 다. 기술(능) 능력 향상 프로그램 지원
 - 1) 주기별로 2년제 대학, 직업계고 등을 활용하여 기술(능) 향상을 위한 단기, 중기 연수 지원

6 직업계고 및 학과 통폐합

- 가. 국가직업교육위원회에서 기본 계획 수립
 - 1) 국가직업교육위원회에서 기본 계획을 수립하고 시도교육청에서 광역단위에 조정
 - 2) 단위 학교에 맡기지 않기 : 의견 청취 등은 당연히 하겠지만, 주체는 정부 및 시도교육청이 해야 함
 - 3) 학생들로부터 선택이 적지만 일정 규모로 인력관리가 필요한 분야의 학과지원자를 위한 인센티브 마련
- 나. 지역의 상황을 고려하여 결정
 - 1) 기초 산업, 미래 산업 등을 고려하고, 지역을 고려해서 결정
 - 2) 지역 학생들의 학과 선택권을 보장할 수 있도록 지역에 다양한 학과를 설치
 - 3) 통학이 여의치 않을 경우 기숙사 등의 시설을 확보하여 학생이 먼거리 등교를 하지 않고 학교에 다닐 수 있는 방안 강구

[그림 11] 안양, 과천, 의왕, 군포 지역 직업계고 현황⁶⁾



출처 : 직업계고 학과 재구조화에 따른 교원 인사제도 개선 방안(경기도교육연구원, 2024)

7 다양한 유형의 직업계고 운영

가. 공립 대안형 직업계고 실험

1) 새로운 형태의 직업계고 실험의 필요성

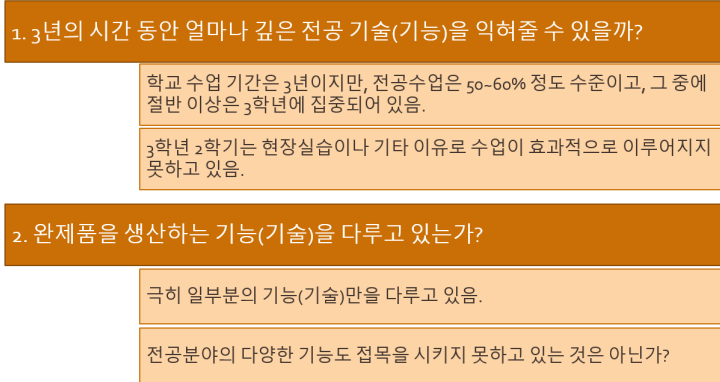
[그림 12] 새로운 운영 방식의 직업계고 실험의 필요성

기존의 해결방식	1/2+1/3을 모른다는 의미 (기초학습능력부족의 의미)	다른 방식의 접근도 필요
<ul style="list-style-type: none"> - 부족한 것을 채워주는 방식 - 수학보충, 영어보충 등 수준별 수업 등 	<ul style="list-style-type: none"> - 중학교이전 초등, 유아교육 단계부터의 결손을 의미 - 성장배경, 가정의 경제적, 문화적 배경 등의 문제가 복합적으로 작용 → 학습에 대한 동기 부족 ⇒ 특성학교 교육 내용을 따라가기에 역부족 ⇒ (현재의 시스템에서의) 특성학교에서 기초학습능력문제를 해결한다는 것은 불가능 	<ul style="list-style-type: none"> - 동기유발 이전에 자신감 회복이 중요 - 학습외의 다른 영역에서의 활동 필요 - (작은 것이라도) 해보는 것, 그래서 끝까지 마무리해보는 것, 그랬더니 해볼만하다는 생각을 갖게 하는 것이 중요
<ul style="list-style-type: none"> - 영어 단어 - 중학교 수학, 초등 수학 보충 - 한자, 독서 등 		<ul style="list-style-type: none"> - 각종 체험 등 <p>⇒ 대안교육의 내용을 가지고 와야함.</p>

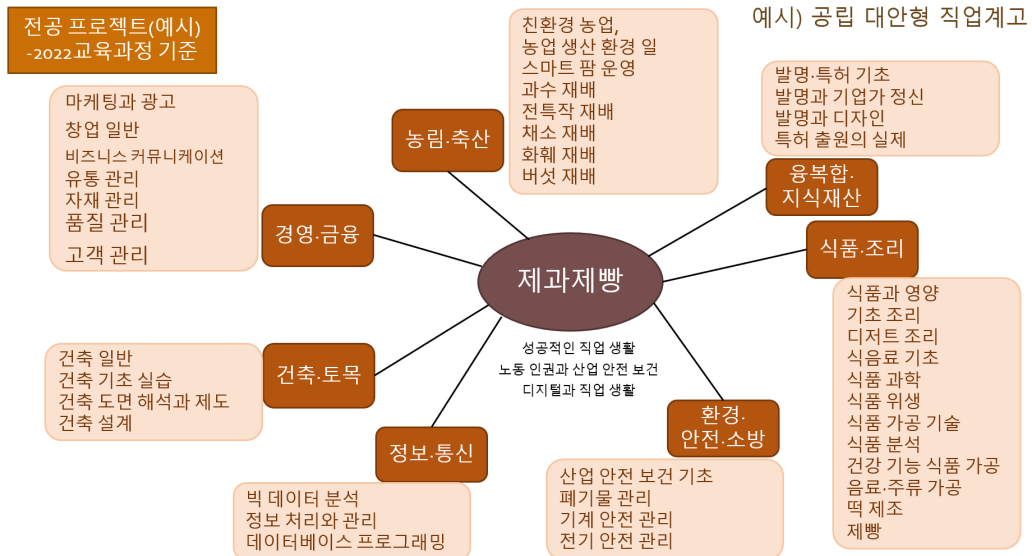
6) 그림 11은 직업계고 학과의 현황을 지역별로 파악한 지도이며, 이런 작업이 선행되어야 지역별로 직업계고와 학과를 조정할 수 있는 기초가 될 것이다.

2) 직업계고에서의 기술(능) 교육에 대한 질문

[그림 13] 직업계고에서의 기술(능) 교육에 대한 질문



3) 공립 대안형 직업계고 예시



나. 다양한 조건에 적합한 새 유형의 학교 고민 필요

- 1) 인문고 학생들을 위한 직업교육 방안
- 2) 기초학습이 현저히 떨어지는 학생들을 위한 직업교육 방안
- 3) 특정 산업과 기술에 적합한 직업교육 방안 : 반도체, 기초 산업 분야 등

8 교사의 역량강화

가. 전문교과 교사의 역량강화

1) (가칭)특성화교 교사를 위한 직업교육역량강화 아카데미 연수

- 최소 한 학기 이상 파견 형식으로 실시
- 산업구조의 변화, 전공에 대한 이론, 현장 경험, 산업 이해, 직업계고를 둘러싼 교육환경에 대한 이해 등
- 더 많이, 더 길게 시켜야 함
- 대학과 산업체 연계하여서, 이론과 기술(능) 능력 향상

2) 산업체 연수⁷⁾ 강화

- 최소 한 학기 이상
- 신기술, 기초산업 분야 등
- 산업 현장 이해 및 기술 능력 향상

나. 보통교과 교사의 역량강화

1) 직업계고 발령 교사를 위한 연수

- 교육지원청이 주도하여 실시
- 직업계고 이해중심, 직업계고 전공 이해 등

2) 기초학습능력 부족 학생을 위한 보통교과 교사 수업 능력 향상

3) 기초학습능력 부족 학생을 위한 특화된 보통교과 교사 확보 필요 : 인센티브 제공

7) 전문교과 교사는 산업현장에 대한 이해가 높아야 하나, 교사 중에는 대부분 산업현장의 경험이 없기에 학생들에게 직업과 산업현장에 대한 교육을 시키는데 한계가 있음

9 (공립) 직업계고 교사의 내신제도 개선

가. 신설과나 신산업분야의 전문교과 교사

- 1) 근무연한을 연장할 수 있도록 개선
- 2) 교사 초빙도 확장하여 적용

10 산학겸임 강사 및 퇴직 (전문교과)교원 활용

가. 산학겸임교사들에 대한 효율적인 활용 방안 강구

- 1) 양 날이 검이기도 함
- 2) 하지만 누군가에게는 그림의 떡이기도 함

나. 전문교과 퇴직교사를 취업지원관으로 활용

- 1) 전문교과 퇴직교사를 취업담당으로 활용
- 2) 전문교과 퇴직교사를 강사로 채용하고, 현직 교사가 취업 업무를 전담
- 3) 취업지원관의 고용이 지속성, 연속성을 가지도록 제도와 예산 확보가 필요함

11 행정인력 지원

가. 신설과의 경우 특히 절실

나. 사업을 하는 경우에 행정인력 지원 필요

12 노동교육 강화

가. 전문공통과목인 ‘노동인권과 산업안전보건’ 과목 필수 지정

- 1) 수능의 직탐 영역에 ‘노동인권과 산업안전보건’ 추가

나. 노동교육의 내용 확장: 근로기준법을 중심으로 하는 개인의 노동권리를 넘어서서, ‘노동’에 대한 다양한 시선을 가질 수 있도록 확장

다. 초등학교 및 중학교에서의 노동교육 실시

- 1) 노동에 대한 왜곡된 시선을 극복하고, 직업교육에 대한 중요성을 인식하기 위해서라도 노동교육이 필요함
- 2) 인문계 고등학교에서도 실시

라. 노동교육 활성화 법률 제정

- 1) 노동교육이 조례로 제정되어 있고, 각 시도마다 차별적으로 실시되고 있음
- 2) 교육감의 성향에 따라 노동교육의 실시여부가 달라짐

13 중학교 진로교육의 강화

가. 자유학기(학년)제와 진로교육 집중 학년, 학기제 연계 강화

나. 체험 및 활동 중심의 진로교육 확대

다. 전환기 진로교육 강화

라. 직업계고에 대한 이해 증진

14 정상적인 직업교육 교육과정 운영

가 교육정책 및 교육과정 변경시 직업계고 현실 반영 : 직업계고 교사 참여 보장

나. 현장실습 폐지

- 1) 3학년 2학기에 전공수업에 전념하도록 하고, 2학기 기말고사 이후에 취업형식으로만 허용
- 2) 고졸취업센터(지역)에서 주관하여, 취업-적응-후속관리까지 이어지도록 함

다. NCS(국가직무능력표준) 폐지

- 1) NCS에서 정한 능력단위가 직업계고(적어도 특성화고) 교육과정에 적합하지 않음
- 2) 학교의 상황에 맞지 않아서 NCS의 능력단위와 실제 수업이 불일치함
- 3) 능력단위의 단계별로 관리가 되지도 않음
- 4) 대학의 직업교육과의 연계성이 없음

15 특성화고 예산의 일원화

가. 교육부의 예산 확보

- 1) 각종 사업의 단일화 및 효율적인 사용을 위해 교육부로 일원화
- 2) 실험 실습비 등의 예산 확대

나. 각종 공모사업의 축소 및 지원 방안 점검

- 1) 학교의 역량을 교육활동에 집중할 수 있도록 공모사업은 최소화

16 사회복지사 1교 1인 배치

가. 가정의 경제적, 문화적 격차로 인한 학습활동 및 학교생활 지원

나. 정서 지원, 학습 지도, 지역사회 자원을 연계하여 지원 가능

V 직업교육 활성화를 위한 방안 2⁸⁾

1 모든 학생의 기본권으로 기초학력보장 방안 강구

- 가. 1 '기초학력이 부족하면 숙련기술자가 되기 어렵다'(제레미 리프킨, 노동의 종말 p.98)
- 나. 모든 전문교과의 수업·평가안에 맥락형 문해·수리 삽입 의무화(매뉴얼 해석, 작업일지 작성, 단가·공정계산 등), 문해, 수리, 디지털 등 기초역량에 대한 마이크로 크레덴셜 신설 및 현장실습 참여나 졸업 전 취득 의무화(호주의 Foundation Skills Training Package (FSK) 사례 참조), OECD PISA-VET 참여를 통한 현실 진단 및 정책 효과 점검 등

2 양적 확대보다는 질 제고에 주력하면서 고교 직업교육의 다양성 추구

- 가. 특성화고를 다양한 방식으로 재편할 수 있는 길을 열어놓고 학교들이 자율적으로 선택할 수 있게 유도 : 특성화고 유지, 일반고 전환, 종합고 전환, 마이스터고 전환, IB-CP 학교(IB의 직업교육 버전)나 글로벌직업학교로 재편 등

- 1) IB-CP는 IB와 달리 귀족학교 비판, (교육과정의 자율운영 폭이 커서) 교육과정 사대주의에 대한 비판으로부터 자유롭고, 직업계고는 입시제도의 영향을 덜 받기에 적용이 용이한 측면

※ 글로벌직업학교에서는 외국인 학생 유치를 통한 교육과 내국인 학생의 해외직업교육 실시

- 나. 일반계 고등학교에서의 직업교육 강화

- 1) 3학년생 대상 직업교육 위탁과정을 1~2학년생에게도 확대
- 2) 미용, 조리, 제과제빵 등 특정 직업군 중심으로 운영되는 직업교육 위탁과정을 AI, 소프트웨어 개발, 디지털 콘텐츠 제작 등 미래 유망 직종 교육으로까지 확대
- 3) 고교학점제 내 직업교육 과목 선택 활성화

8) 직업교육 활성화를 위한 방안 2 부분은 채창균의 방안임

3 고교 직업교육과 고등 직업교육의 연계 강화

가. 직업계고와 연계한 전문대학 교육체제 강화 : 3+1 활성화

- 1) 동일 전공 진학시 직업계고 3년 + 전문대 1년으로 전문대 학사학위 취득 가능

4 교원 교육역량 강화

가. 특정 전공분야의 현장경험 있는 산업체 출신을 정규직 교사로 채용할 필요 : 산학겸임교사의 처우 개선(고용안정성 제고, 수당 정비, 보호시간 법제화 등) 및 명확한 전임 전환 루트 설정(2~3년 성과·연수·수업공개를 조건으로 전임 전환 심사 트랙(지역·학교별 쿼터) 마련)

나. 정규직 교원 대상 주당 4~6시간 보호시간(현장실습, 산학연계, 실습실 안전점검 등 일반교과와 다른 추가업무에 대한 준비시간 필요) 법제화

다. 정규직 교원 대상 일정 주기의 장기(2~3개월) 유급 산업체 현장연수 제도화 : 부분파견(학기중 주 1~2일), 방학집중, 혼합형 형태로 운영, 성과연동, 인근 특성화고·폴리텍·전문대 겸임 강사 풀 구축·공유, 실습처 확대가 급한 과 우선실시 등으로 비용 최소화

※ 캘리포니아주(1990년대 말 학급당 학생수 줄이는 법 통과로 자격증 없는 신규교사 채용 불가피) LA 해밀턴 프로젝트(3년동안 15만명 학생의 성과 확인) 결론 : '좋은 교사가 중요, 그러나 자격증은 중요치 않다.'

5 NCS 개선 방안

가. 기술변화에 대한 민첩한 대응, 틈새·지역 특화 대응, 산업 주도성 및 현장 신뢰 제고 등을 위해서는 한 산업에 하나의 표준이 아니라 여러 표준이 개발될 수 있도록 길을 열어 놓는 것이 보다 바람직하며, 이 경우 표준간의 질 제고 경쟁도 유도 가능(영국), 그러나 표준난립, 일관성 저하, 품질 관리 어려움 증가, 학교·교원 행정부담 증가 등 부작용 우려 → “NCS 코어 + 프로필(변형)” 모델 제안

나. NCS-코어 : 산업·직종별로 공통 최소역량(문해·수리·디지털·안전 포함)을 국가가 유지. 학교·자격·현장실습의 기준축

다. 프로필(변형) 표준 : 학과·지역·신기술용 대안 표준을 민간/공공 표준개발기관이 제안 → 국가지정 심사로 ‘NCS-호환(Conformant)’ 라벨 부여

6 현장실습 기회 확대

- 가. 기업에 대한 인센티브를 강화하고, 채용전환률, 학습성과 등과 연계하는 '성과연동'으로 재설계
- 나. 특성화/마이스터고+폴리텍/전문대+상공회의소/한국산업인력공단 등을 한데 묶은 지역 거점 컨소시엄으로 실습처 풀을 공동 운영
- 다. 3학년 2학기에 집중된 실습 시기를 연간 균형있게 나누어 병목 해소
- 라. 현재는 학교 단위로 오프라인·개별 절차로 처리하는 구조가 일반적인데, 원스톱 전자협약+매칭을 지원하는 전국 단일(통합) 플랫폼 구축 → 기업의 행정·법적 부담 완화로 참여 유인 제고, 정부 차원에서는 데이터 기반 현장실습 관리 가능, 학교는 행정 부담 완화, 실습처 발굴 용이, 안전·법적 리스크 감소, 매칭 품질 상승, 실시간 모니터링·대응 가능, 보고서·성과관리 자동화 등 이점

9. 영유아공교육 체제 전환 방안

제안자

- 정선아(숙명여자대학교 아동복지학부 교수)
- 김원배(군포초등학교 병설유치원 교사)

영유아공교육 체제 전환 방안

정선아(숙명여자대학교 아동복지학부 교수)
김원배(군포초등학교 병설유치원 교사)

I 현황 및 문제의식

1 영유아교육·보육 현황

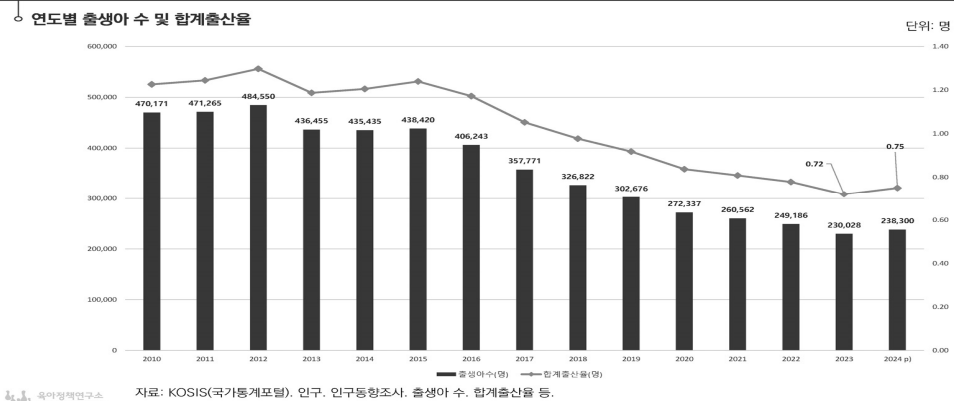
가. 수요 측면 - 출생률 감소, 기관 이용률 및 사교육 증가

1) 영유아 인구와 기관 이용

- 2024년 출생아 238,300명, 합계출산율 0.75명으로 감소세 지속
- 영유아 인구 비중 : 2008년 6.6% → 2023년 4.0%대(최효미 외, 2024)
- 2025년 영유아 172.2만명 중 기관 자원 136.2만명(79.1%), 가정양육 36만명(20.9%)

[그림 1] 연도별 출생아 수 및 합계출산율

2025년 제2차 육아정책 실행지침



출처: 육아정책연구소 제2차 영유아정책포럼(2025)

2) 연령·유형별 취원율

- 0~2세 취원율 69.7%(0세 25.7%, 1세 89.2%, 2세 94.3%)로 OECD 평균을 상회
- 3~5세 취원율 94.1%(지표누리, 2025)
- 5세 취원율 89.4%(어린이집 32%, 유치원 57.4%) (육아정책연구소, 2024)

3) 영유아 사교육 참여

- 2025.9월 기준 전체 172.2만명 중 사교육 참여 47.6%
 - 기관 재원 영유아 : 50.3%(68.5만명)
 - 가정양육 영유아 : 37.6%(13.5만명)
- 연령별 현황
 - 0~2세 24.6%(19.7만명) / 3~5세 67.5%(62.2만명)
 - 연령별 사교육비 지출 : 0~2세(약 14.5만원), 3~5세(약 40만원)
- 5세 33.2만명 중 81.2%(26.9만명)가 주당 5~8시간, 3개월간 3,149억 원을 지출(취학 전 사교육비의 43.1%)
- 가정양육 유아 1인당 월평균 사교육비 86.6만 원, 기관 재원 유아 22.8만 원으로 격차 큼
- 영어·국어·수학 조기 학습은 입학준비·불안 요인으로 작동

〈표 1〉 사교육비 이용 총액 및 참여율

구분	전체	기관유형				연령별			
		기관재원	어린이집	유치원	가정양육	2세 이하	3세	4세	5세
사교육비 총액 (억원)	8,154	4,671	1,869	2,802	3,483	858	1,325	2,452	3,519
유아수 (만명)	172.2	136.2	86.3	49.8	36.0	80.1	27.9	30.9	33.2
참여율 (%)	47.6	47.6	37.9	71.8	37.7	24.6	50.3	68.9	81.2

출처 : 교육부(2025.9), 유아 사교육 대응방안(안)

나. 공급 측면 - 민간 의존, 접근성 및 운영 편차 증가

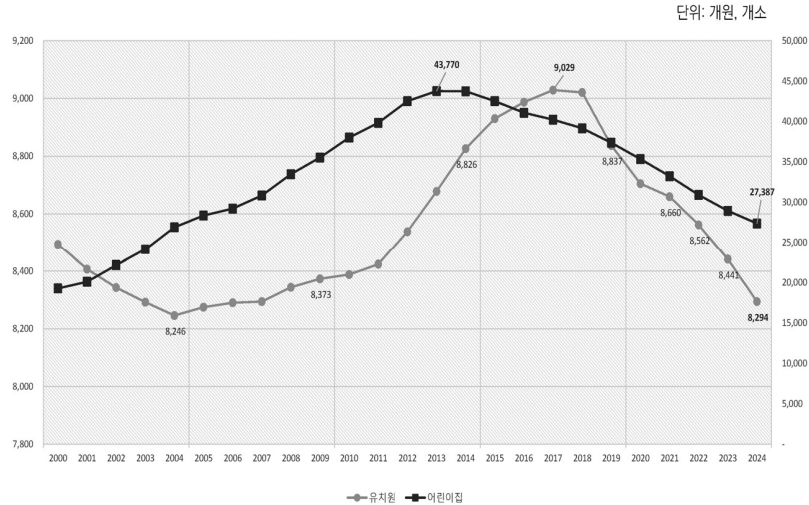
1) 기관 수와 민간 의존 구조

- 어린이집은 2012년 5세 누리과정 + 0~2세 보육료 지원 시기에 4만3천여 개까지 늘었다가, 현재 2만7천여 개로 감소 중
- 유치원은 누리과정 도입 뒤 8,826개 → 2017년 9,029개까지 갔다가 현재 8,294개로 감소 추세

[그림 2] 유치원 및 어린이집 기관 수 추이

2025년 제2차 육아정책 심포지엄

유치원 및 어린이집 기관 수 추이



자료: 1) 한국교육개발원(각년도), 교육통계연보.

2) 보건복지부(2023)/교육부(2024), 보육통계(전년도 12월말 기준).



9

출처: 육아정책연구소 제2차 영유아정책포럼, 2025.

- 구조적으로 민간 의존형
 - 어린이집 국공립 31.1%, 민간 68.9%
 - 유치원은 기관 수로는 국공립 61.6%지만, 재원 아동 비중은 사립이 70.8%
- 이는 무상교육·무상보육으로 “재정보조금”은 높였으나 공공성의 주체는 충분히 안 키운 결과임

〈표 2〉 어린이집 및 유치원 유형에 따른 기관 수와 원아 수

설립 유형	어린이집							유치원	
	국·공립	사회복지 법인	법인· 단체	민간	가정	협동	직장	국·공립	사립
기관 수 (%)	6,521 (23.8)	1,171 (4.3)	507 (1.9)	8,181 (29.9)	9,586 (35)	116 (0.4)	1,305 (4.8)	5,108 (61.6)	3,186 (38.4)
계	27,387개소(76.8%)							8,294개소(23.2%)	
원아 수 (%)	293,049 (31.1)	50,377 (5.4)	20,778 (2.2)	373,524 (39.7)	139,172 (14.8)	2,662 (0.3)	61,741 (0.3)	156,538 (29.2)	365,255 (70.8)
계	0~5세 영유아 941,303명(국공립 31.1%, 민간 68.9%) 3~5세 유아 334,534명(국공립 33.1%, 민간 66.9%)							3~5세 유아 498,604명	

출처: 임부연(2025). 유보통합을 넘어 어린이 중심 국가 책임제 영유아 교육 구현을 위한 국가 기초 수립 제안

2) 지역별 접근성과 감축 위험

- 부모 이동 한계거리 6km로 볼 때, 앞으로 5년간 유치원·어린이집이 1만2천 개 이상 감소할 것으로 추계(이재희, 2024)
- 영아(0~2세) 접근성은 대도시·거점 중소도시가 높고, 농어촌·도서지역(강화, 홍천, 양양, 괴산, 진안, 임실, 영광, 장흥 등)은 낮음. 접근성 0인 곳 4.7%, 1~2인 91%¹⁾
- 유아(3~5세)는 반대로 읍·면 지역에 과공급, 대도시는 상대적 부족으로 연령대별·지역별 불균형이 뚜렷함
- 2028년 이후 감소율이 가장 높게 예측되는 곳 : 부산, 서울, 대구, 인천, 울산

3) 운영시간·돌봄·방과후·특별활동

- 어린이집 : 1일 12시간(07:30~19:30) 기본, 기본보육 7시간(1인 담임제) + 연장 5시간 구조. 연장·야간보육은 별도 교사 배치
- 유치원 : 교육과정(4~5시간/교육과정 정교사) + 방과후과정(3~4시간/기간제,공무직 등)으로 하루 8~9시간 체제. 아침·저녁 돌봄은 기관 여건 또는 거점형으로 운영

〈표 3〉 유치원과 어린이집 운영시간

	돌봄	교육과정	방과후과정	돌봄
공립유치원	아침 돌봄	누리과정(4~5시간) (1인 정교사 담임제)	방과후과정·저녁돌봄 (정교사, 기간제, 전담사 등)	저녁돌봄 (기간제, 전담사, 별도 인력 등 지역별 편차)
사립유치원		교육과정(4~5시간) (1인 정교사 담임제)	방과후과정 (담임 혹은 방과후교사)	저녁돌봄 (담임 혹은 방과후교사)
7:30	9:00	13:00~14:00	16:00~17:00	19:30
	돌봄	기본보육(누리과정+표준보육과정)	연장보육	야간보육
어린이집	통합 보육	기본보육시간(7시간) (1인 담임교사)	연장보육교사	야간보육교사

1) 접근성 점수 값은 영유아 1명이 이용할 수 있는 어린이집·유치원 정원 수임. (이재희, 2024)

- 어린이집의 경우 돌봄·보육과정의 별도 구분이 없어 교사 1인이 장시간 영유아를 맡고 있어, 유치원과 동일한 수준의 인력 체계 요구가 높음
- 공립유치원의 경우 방과후 담당 인력이 정교사·공무직 전담사·방과후 강사·시기간제 등으로 다중화돼 있어 파업·방학 돌봄 시 공백 발생. 현장에서는“담임이 아닌 별도 안정적인 돌봄 인력 체계”요구가 높음
- 유치원 방과후 과정 운영률 99.9%, 방학 중 75.5%(2024 겨울). 현장은 “쉼·놀이 중심”을, 부모는 “교육과정 연계·놀이중심 교육활동”을 선호해 수요 불일치가 있음(구자연 외, 2023)
- 어린이집은 1일 12시간 이용이 가능하지만, 유치원은 일부 자격 제한이 있어서 교육부는 거점형·연계형 돌봄을 늘려“희망 시 전원 이용”을 목표로 함(교육부, 2025)
- 특별활동은 유치원은 1일 1시간·1개 이내, 어린이집은 시도지사 수납 한도 내. 평균 운영시간은 유치원 32.3분, 어린이집 34.2분
- 교육부는 2026년 1,000개원, 2027년 1,500개원 이상 방과후 프로그램(영어·예체능 등) 지원 예정

다. 공적 책임 구조 - 바우처·무상화, 학급당 영유아, 교사 자격·처우

1) 바우처·무상화 구조

〈표 4〉 유아교육기관 무상교육·보육료 지원액

(2025. 7. 1. 적용)

구분	연령	지원액(원/월)			비고
		국·공립 유치원	사립 유치원	어린이집	
유아학비(유치원) 보육료(어린이집)	5세	100,000	280,000	280,000	
	4세				
	3세				
방과후 과정비	3~5세	50,000	70,000	70,000	
유아학비 추가 지원	4~5세	50,000	50,000	50,000	
무상보육, 교육비 추가지원	5세	20,000 (방과후)	110,000 (유아학비)	70,000 (필요경비)	
합계	5세 기준	220,000	510,000		

- 2025년 7월부터 정부는 5세 무상교육·보육을 1단계로 시행
- 국·공립 유치원 5세는 기본 10만 원에 방과후 5만 원, 공통 5만 원, 추가 2만 원을 더해 월 22만 원을 지원받음

- 5세가 사립유치원을 다니면 기본 28만 원에 방과후 7만 원, 공통 5만 원, 차액 11만 원을 더해 월 51만 원까지 지원받음
- 5세가 어린이집을 이용하면 기본 28만 원에 방과후·연장 7만 원, 공통 5만 원, 필요경비 보전 7만 원을 더해 월 47만 원까지 지원
 - 기본보육료 : 0세 54만 원, 1세 47만5천 원, 2세 39만4천 원, 3~5세(누리) 28만 원 지급
 - 연장보육 이용 시 : 일반아동 시간당 4천 원, 장애아동 시간당 5천 원 추가 지원
 - 지자체 지원 : 표준보육비용(약 52만2천 원)과의 차이를 '차액보육료'로 보전

2) 학급당 영유아 기준

- 어린이집(영유아보육법 시행규칙)
 - 1세 미만 1:3, 2세 미만 1:5, 3세 미만 1:7, 4세 미만 1:15, 4세 이상 1:20, 장애아 1:3
 - 휴게 시간엔 집단 크기로 재편성해 1인이 2반을 맡을 수 있게 함
 - 서울시는 0~3세·장애아 반 정원을 1명 줄이면 보육료+교사 인건비 100%(약 305.8만 원/월)를 지원해 실질 비용을 낮추는 사업을 운영

〈표 5〉 어린이집 반별 교사 배치 기준

구분	배치기준	비고
보육교사	<ul style="list-style-type: none"> • 만1세 미만 → 영아 3인당 1인 • 만1세 이상 만2세 미만 → 영아 5인당 1인 • 만2세 이상 만3세 미만 → 영아 7인당 1인 • 만3세 이상 만4세 미만 → 유아 15인당 1인 • 만4세 이상 미취학 유아 → 유아 20인당 1인 (※ 유아 40인당 1인은 보육교사 1급 자격자) • 취학아동 → 20인당 1인 • 장애아 3인당 1인 (※ 장애아 9인당 보육교사 1인은 특수교사 자격소지자) • 연장반 3세 미만 → 영아 5인당 1인 • 연장반 3세 이상 → 유아 15인당 1인 ※ 연장반의 1세 미만 및 장애아 ⇒ 3인당 1인 	현원 기준

주: 혼합반 운영 시 낮은 연령 기준 적용

- 유치원(교육청 기준). 혼합연령은 아래 기준을 조합해 적용
 - 3세 공립 14~18명, 사립 14~24명
 - 4세 공립 16~22명, 사립 16~26명
 - 5세 공립 18~26명, 사립 18~30명
 - 서울교육청(2025~2학기)은 1:13~15 유지하는 3세반에 보조교사 1인 추가해 2교사제에 근접하게 지원

〈표 6〉 지역청별 유치원 학급당 교사 배치

구분		단일연령 학급			혼합연령 학급		
		만3세	만4세	만5세	만3~4세	만4~5세	만3~5세
서울	공립	14	18	20	18		
	사립	14~18	18~20	20~24	18~20		
부산	공립	14	19	21	18	18	18
	사립	14~16	22~24	24~26	20~22	24~26	22~24
대구	공립	16	20	24	16	20	18
	사립	18	24	28	20	26	24
인천	공립	12	17	19	15		
	사립	사립유치원은 공립유치원 원아수 기준으로 권장하며, 유치원 신설 또는 변경 인가 시 의무적용					
광주	공립	16	20	20	20		
	사립	설립 인가 당시의 학급당 정원으로 운영되고 있으며 설립자나 정원 등 변경 인 시 현재의 기준에 맞추어 학급당 조정					
대전	공립	14	18	22	18		
	사립	15~20	23~25	27~30	23~25		
	신증설 사립	14	18	22	18		
울산	공립	14	19	22	18		
	사립	공립유치원의 기준을 권장 및 권고, 2025학년도부터 사립유치원의 신설 또는 변경 인가 시에는 공립유치원의 정원 의무 적용					
세종	공립	14	16	20	18		
경기	공립	14~18	20~22	24~26	14~16	20~22	18~20
	사립						
강원	공립	14	20	22	14	16	18
	사립	16~24	22~26	24~28	16~20	18~22	20~24
충북	공립	15	20	22	17		
	사립						
충남	공립	14	18	20	16	18	14
	사립	15	20	25	22~25		
전북	공립	14	16	18	14	16	14
	사립	14	16	18	14	16	14
전남	공립	14	18	20	16	20	17
	사립	14~15	18~19	20~21			
경북	공립	16~18	20~22	24~26	20~24		
	사립	기존 인가유치원은 2025학년도 학급편성 기준 권장 적용하되, 학급 및 정원 변경 등으로 인한 유치원 규칙 변경인가 요청 시 2025학년도 학급편성 기준 의무 적용					
경남	공립	14	18	21	16		
	사립	19	24	26	23		
제주	공립	14	16	22	15	18	14
	사립	유치원 규칙 정원에 근거하여 편성					
전국 평균	공립	14.5	18.5	21.4	16.8	18.2	17.3
	사립	16.5	21.4	24.5	19.4	21.8	20.9

자료: 서울특별시교육청(2024). 2024~2026학년도 유치원 유아 배치계획(안). p. 3.

부산광역시교육청(2025). 2025 부산유아교육계획. p. 70.

대구광역시교육청(2024). 2024학년도 공립유치원 학급당 유아 수 변경. p. 1.

3) 교사 자격·처우

- 유치원 교사 : 총 48,693명(국공립 21,709명, 사립 26,984명). 국공립은 1정 비중이 높고, 12~14년차 이상에서는 사립보다 7~9배 많아 고경력·승급 대기군이 형성돼 있음.(강은진 외, 2024)
 - 사립은 2정 취득 후 5년 미만 교사가 2,500명 이상으로 초기 인력이 집중돼 있음

〈표 7〉 유치원 교사 자격 현황

직위/자격	수석교사	정교사 1정	정교사 2정	준교사	계
국공립	19	14,044	7,667	1	21,709
사립	2	7,218	19,754	10	26,984
총계	21	21,240	27,421	11	48,693

출처 : 강은진 외(2024). 유보통합 이후 유치원·어린이집 승급·연수체계 마련 연구

- 공립유치원은 「공무원보수규정」과 「공무원 수당 등에 관한 규정」에 따라 봉급+각종 수당(정근·성과·가족·교직·연구·시간외·도서벽지 등) 지급
- 사립유치원은 교직수당(25만), 담임수당(20만), 인건비보조(37만), 장기근속수당(6만) 등이 교육청별로 지원되나, 지원대상·기준은 시도별로 상이(양미선 외, 2025)
- 어린이집 보육교사 : 1급 161,526명, 2급 62,526명, 3급 2,037명. 자격취득 경로가 다양(전문대·4년제·사이버·학점은행제·교육원)
 - 유아교육과·아동학과·보육학과 자격증 발급 현황은 52%, 복지관련학과(가정·간호·식품영양·사회복지 등) 및 학점은행제 발급 현황은 48%.(2021.권기남)
 - 정부 인건비 지원시설 기준 월 2,237,800원(1호봉)~3,711,600원(30호봉)
 - 중앙정부는 근무환경개선비(영아반 26만, 유아반 36만)와 누리과정수당 36만을 별도로 지급, 지자체도 처우개선비를 다양하게 운영(전체 특수보육시책 예산 약 2조 중 24.5%가 처우개선)
 - 보육교사 자격소지자는 담임, 대체, 방과후·연장·야간·24시간반, 누리과정 보조, 일반 보조 등 거의 모든 유형의 보육업무에 투입되며, 1급 보육교사는 민간어린이집에, 초기 인력인 2급 보육교사는 처우가 상대적으로 나은 직장어린이집에 더 많이 근무하는 경향이 있음

〈표 8〉 보육교사 자격별 설립유형별 근무 현황

구분	계	국·공립 어린이집	사회복지 법인 어린이집	법인·단체 등 어린이집	민간 어린이집	가정어린이 집	협동 어린이집	직장 어린이집
보육교사 1급	161,526	44,795 (27.73)	7,839 (4.85)	3,324 (2.00)	60,542 (37.48)	34,975 (21.65)	432 (0.27)	9,712 (6.01)
보육교사 2급	62,526	17,533 (28.04)	2,985 (4.77)	1,207 (1.93)	21,230 (33.95)	12,882 (20.60)	172 (0.28)	6,517 (10.42)
보육교사 3급	2,037	331 (16.25)	65 (3.19)	33 (1.62)	857 (42.07)	673 (33.04)	4 (0.20)	74 (3.63)

자료: 보건복지부(2024a). 2023년 보육통계를 토대로 표를 재구성함

출처: 강은진 외 (2024). 출처: 강은진 외(2024). 유보통합 이후 유치원·어린이집 승급·연수체계 마련 연구 p25

〈표 9〉 지방자치단체 특수보육시책 보육교직원 처우개선 분류 기준

중분류	세부사업
1. 처우개선비	교사 처우개선비
2. 근속수당	장기근속수당
3. 월정액 수당(정기수당)	특별근무수당, 자격수당 등
- 중식비	
- 교통비	
- 복리후생비	
- 원장 직책수당	
- 연구수당, 연구활동비 등	
- 담임수당	
- 기타	
4. 간헐적 수당(비정기수당)	연구개발비, 건강증진 및 체력단련비, 복지포인트 등
- 명절, 휴가, 생일축하금	명절, 휴가, 생일, 스승의날, 출산축하금
- 시간외 수당	

출처: 양미선외(2025). 영유아 교사 처우 단계적 개선 방안 연구. p.62

라. 포용·질 관리 체계

1) 장애·발달지연 영유아

- 유치원 등록 장애 영유아 9,729명(보건복지부, 2021)
- 2020년 특수교육통계 : 전체 특수교육대상자 95,420명 중 영아·유치원 대상 6,975명(7.3%)
- 유치원 특수교육대상 6,536명 현황
 - 일반학교 특수학급 3,866명
 - 일반학급 1,752명
 - 특수학교 918명

〈표 10〉 2020년 교육환경별 특수교육대상자 현황

단위: 명

구분	특수학교	일반학교		특수교육 지원센터	계
		특수학급	일반학급 (전일제통합학급)		
전체 특수교육대상자 수	26,299	52,744	16,061	316	95,420
학교과정	장애영아	123	-	316	439
	유치원	918	3,866	-	6,536
	초등학교	8,143	27,713	-	43,205
	계	9,184	31,579	-	50,180

출처: 박창현 외 (2021). 장애아동 관련 실태조사 및 종합적 지원체계 구축방안 연구. p 19

● 어린이집(2023) 현황

- 일반 어린이집 931개소 931명
- 장애아전문 173개소 5,997명
- 장애아통합 1,464개소 6,678명

〈표 11〉 2023년 일반어린이집 장애아동 현원 및 특수보육어린이집 현황

단위: %(개소)

구분	장애 영유아 자격기준					
	장애 영유아 보육 여부	(수)	장애등록증 소지 영유아	특수교육대상자 진단평가결과 제출 영유아	장애소견이 있는 의견서 제출	(수)
전체	10.4	(3,058)	59.3	27.3	70.2	(319)
어린이집 유형						
국공립	20.9	(707)	56.1	26.5	78.2	(148)
사회복지법인	21.7	(129)	85.5	32.6	70.8	(28)
법인·단체등	20.2	(58)	62.7	32.7	59.3	(12)
민간	9.8	(928)	59.4	27.7	60.6	(91)
가정	3.0	(1,088)	52.5	23.7	69.1	(33)
직장	5.1	(147)	44.1	25.5	49.4	(7)

출처: 강은진 외(2024). 어린이집과 유치원 장애위험 영유아 조기발견 및 발달지원 종합 대책 방안(III) p. 38

- 영유아 건강검진(생후 4개월~71개월, 10차)에서 2022년 1,712,711명 중 3.1%(53,004명)가 심화평가 권고, 11.8%(202,777명)가 추적검사요망 판정을 받음. 2017년 이후 심화·추적 권고가 꾸준히 늘어 조기개입 수요가 증가 추세
- 17개 시도교육청·유아교육진흥원에서 가족상담·치료, 영유아 지원 사업을 자체 운영 중

〈표 12〉 2022년 영유아 건강검진 발달평가(K-DST)결과

(단위: 명)

구분	4~6 개월	9~12 개월	18~24 개월	30~36 개월	42~48 개월	54~60 개월	66~71 개월	계
대상인원	-	275,041	288,447	318,832	346,238	380,939	429,082	2,038,579
수검인원	-	242,961	263,392	283,611	290,191	302,169	330,378	1,712,711
수검률(%)	-	88.3%	91.3%	89%	83.8%	79.3%	77%	84%
결과	양호	-	203,499	211,648	228,207	249,700	288,858	1,442,703
	추적검사 요망	-	32,683	39,783	39,487	28,155	30,914	202,777
	심화평가 권고	-	5,701	10,293	12,906	9,297	7,770	53,004
	지속관리 필요	-	1,078	1,668	3,011	3,039	2,694	14,277

출처: 강은진 외(2024). 어린이집과 유치원 장애위험 영유아 조기발견 및 발달지원 종합 대책 방안(III). p. 27

2) 평가·공시·지도점검

- 유치원 : 단위 유치원이 자체평가 → 개선 → 교육계획 반영, 교육지원청(유아교육진흥원)이 컨설팅·장학과 연계. 평가 결과는 연 2회 이상 정보공시
- 어린이집 : 의무평가제, 과정중심 질 평가로 전환, 지자체의 상시 지도점검(시설안전·급식위생·서류·자격·안전교육·만족도)과 부모 모니터링(안심보육) 병행. 결과는 보육포털에 수시 공시

2 문제의식

가. 출생 감소 속 ‘민간 의존+불균형 감축’이 겹치는 구조

- 출생아가 급감하면서 유치원·어린이집이 빠르게 폐원하고 있으며, 공공에 비해 민간이 빠르게 폐원하고 있는 상황임
 - 도시·중소도시는 과잉·경쟁, 농어촌·도서는 접근성 부족이 동시에 나타나고 있음
 - 영아(0~2세)는 도시가 과공급이라 운영난→폐원, 농어촌은 원래부터 시설이 적어 바로 ‘갈 곳 없음’으로 이어지고 있음
 - 유아(3~5세)는 읍·면은 남고, 대도시는 여전히 자리가 모자라서 공급과 수요의 양극화 심화
 - 학부모는 “국공립을 늘려 달라, 집 가까이 달라”는 요구를 계속 내고 있으나, 실제 감축은 민간에서 먼저 일어나서 요구와 정책이 어긋나는 상황임

나. 모든 영유아에 대한 국가 책임과 취약 집단 지원의 공백

- 현재 국가 책임 체계는 3~5세 누리과정 쪽에 무게가 있고, 0~2세는 보육료 지원·시설 규제 위주라 “돌봄이 있는 교육”으로의 인식 전환은 더딘 상황
- 장애·발달지연 위험 영유아가 늘고 있지만, 진단된 아동 말고 ‘의견서 제출’이나 ‘추적검사 요망’ 아동은 실제 이용기관·지원현황이 파악되지 않은 상태임. 장애영유아에 대한 국가책임형 지원 체계가 필요함

다. 바우처·무상화가 공공성으로 귀속되지 않는 재정 구조

- 2025년 7월부터 5세 무상교육·보육 1단계를 하면서 유치원·어린이집·설립유형마다 ‘부족분 메워주기’식 단가가 붙는 상황. 하지만, 이 방식은 공공 인프라를 키우는 통로가 아니라 기존 민간·사립 구조를 유지해 주는 통로에 더 가까움
- 바우처 제도는 도입 당시(민간 80% 시대)에는 부모 선택권을 높이는 수단이었지만, 지금은 ① 민간 비중이 여전히 70% 안팎이고, ② 기관 간 질 격차를 오히려 방과후·특성화 경쟁으로 키웠고, ③ 행정 편의만 남아있는 상황임
- 즉, 재정은 공적이지만 운영·지배구조는 사적인 비대칭이 고착돼 있는 상황
- 추가지원은 공영형·국공립 전환·회계 투명성 같은 ‘공공성 장치’와 묶는 방향으로 바꿀 필요가 있음

라. 공통교육·보육 시간·인력 체계 불일치 및 방과후·돌봄을 사교육에 방치

- 어린이집과 유치원 3~5세는 공통교육과정인 누리과정 적용, 0~2세는 공통보육이 표준보육과정 적용. 전 연령에서 공통의 내용을 적용하고 있으나, 시간 및 인력 체계가 상이함
- 어린이집은 1일 7시간을 기본담임이 길게 맡고, 유치원은 4~5시간은 정교사, 그 이후 3~4시간은 다른 인력이 맡는 구조
- 시간에 따른 인력 체계 불일치는 어린이집과 유치원의 질적 격차로 이어지고 있음
- 방과후과정 및 돌봄의 양적 확대가 질적 수준을 담보하지 못하기에 실제로 유치원·어린이집의 오후 시간 질이 사교육 참여와 연동되고 있는 상황
- 방과후과정 및 돌봄을 교원이 담당하게 될 경우 교원 노동이 폭증하므로 공통 비용으로 운영되는 교육과정을 국가가 정한 후 방과후와 돌봄의 경우 별도 인력 및 질 관리가 필요한 상황

마. 교사·평가의 이원화가 질 격차를 굳히는 문제

- 유치원 교사와 어린이집 교사의 양성 경로, 자격, 임금, 승급·연수체계가 다름. 그 결과 민간·사립, 가정어린이집, 일부 사립유치원에는 5년 미만 경력자가 몰리고 이직이 잦은 상황임
- 기관 평가 역시 유치원은 자율평가, 어린이집은 의무평가라서, 공공재정을 투입해도 ‘동일 최소질’이 확보되지 않는 상황임. 현 상황에서 바우처 지원을 계속해서 올리면 낮은 질 기관도 같은 예산 지원을 받게 됨으로 공공성 확보가 어려움

바. 국가 차원의 거버넌스 부재

- 국가교육위원회, 교육부, 복지부가 ‘0~5세 전체를 국가책임으로 끌어올리는 로드맵’을 아직 갖고 있지 못함
- 현장은 유보통합 추진방식·시범사업 명칭·방과후 인력배치에서 계속해서 혼란을 겪고 있음
- 유보통합에 대한 이해관계자 협의 중심은 실제 부모·현장교사·지역별 수요를 반영하는 공론 구조가 약한 상황임

II 추진 전략

1 국가교육위원회 중심의 영유아공교육 거버넌스 전환

- 가. 국가교육위원회 차원에서 국가발전위원회, 교육과정전문위원회, 영유아교육특별위원회에서 0~5세 국가책임형 공교육체제 중·장기계획(10년)을 수립
- 나. 유보통합 논의를 “제도 일원화”가 아니라 공공 인프라 확충 및 공공형(공영형) 전환 → 시간·인력 기준 단일화 순으로 재배치

2 공공 인프라와 접근성 중심의 공급 재설계

- 가. 통학권(20분)·인구예측·학교 통폐합 계획을 연동한 국·공립 5개년 로드맵을 세워 병설·단설을 탄력적으로 공급
- 나. 농어촌·도시·도심공동화 등 취약지역은 ‘필수 영유아 인프라’로 지정해 원아 수가 줄어도 운영비·인건비를 직접 지원
- 다. 소규모 가정어린이집을 영아 전담·전문화 기관으로 남기고, 회계·시설 개선만 공공화 방안 마련

3 시간·인력·평가 체제의 공동화

- 가. 국가교육위원회에서 어린이집·유치원 1일 적정 운영시간 및 교사·아동 비율 표준안 마련
- 나. 3~5세의 경우 1일 보육 및 교육과정을 4시간으로 공동 지정
- 다. 방과후·돌봄에 관한 공통 인력 체계 마련 및 놀이·탐구·돌봄 중심으로 정상화
- 라. 성장의 기회가 제한된 사립유치원, 어린이집 교사, 방과후과정 담당자에 대한 현직교육 강화
- 마. 유치원과 어린이집 추가 지원금 폐지 및 인건비와 운영비 회계구조로 전환 - 교사 인건비 직접 지원 제도 도입
- 바. 유치원 자율평가와 어린이집 의무평가를 통합 가능한 틀로 만들고, 평가 결과를 재정·공공형 인센티브와 연동

4 재정·법제화의 공공성 조건부 전환

- 가. 바우처·추가지원은 모두 정보공시·회계투명·운영위 실질화·이해상충 방지 같은 공공성 조건과 묶어서 지급
- 나. 표준유아교육비·표준보육비는 교사 인건비, 방과후 인력, 장애·농산어촌 가중치를 포함해 다시 산정

5 장애·발달지연·취약 영유아 포용체계 구축

- 가. 영유아 건강검진(K-DST)·보건소·어린이집·유치원 데이터를 국가교육위원회-교육부-보건복지부 공동 DB로 연계해 “위험 영유아”를 조기 식별
- 나. 유치원 특수학급, 장애아전문·통합 어린이집을 지역 거점 포용기관으로 지정하고, 지정 기관에는 교사 1인+보조인력 1인 표준 배치를 국비로 보장
- 다. 장애·발달지연 영유아를 일정 비율 이상 수용하는 기관에는 바우처 단가 가중치 적용 (예 : 1.2~1.5배)



공교육 혁신방안 전문가 토론회 참여자 명단

공교육 혁신방안 전문가 토론회 참여자 명단

연번	성명	주요직위
1	정대화	前 국가교육위원회 상임위원
2	김경근	고려대학교 교육학과 명예교수
3	고대혁	前 경인교육대학교 총장
4	성열관	경희대학교 교육대학원 교수
5	권혁선	한국기술부사관고등학교 수석교사
6	김주아	한국교육개발원 학교제도연구실 선임연구위원
7	이상민	이현고등학교 교사
8	이형빈	가톨릭관동대학교 교직과 교수
9	안상임	소사중학교 교장
10	김경희	한국교육과정평가원 수업·평가혁신연구본부 본부장
11	김성식	서울교육대학교 초등교육과 교수
12	황지혜	인천예일고등학교 교사
13	박정훈	수명고등학교 교사
14	박성호	한국교육개발원 교육데이터연구본부 본부장
15	이윤경	대전태평초등학교 교사
16	김태훈	용마중학교 교사
17	김성천	前 국가교육위원회 비상임위원
18	성기신	동암중학교 교장
19	황유진	시흥매화고등학교 교사
20	남미자	경기도교육연구원 연구위원
21	김경범	서울대학교 서어서문학과 교수
22	원주현	인천여자고등학교 교사
23	김학한	신목고등학교 교사
24	이행숙	남악고등학교 교사
25	황우원	성문고등학교 교사
26	장윤희	경기폴리텍고등학교 교사
27	유윤식	제천상업고등학교 교사
28	채창균	우송대학교 융합경영학부 교수
29	정선아	숙명여자대학교 아동복지학부 교수
30	김원배	군포초등학교 병설유치원 교사

