

국가교육위원회-국회미래연구원-한국교육개발원 공동 주최

초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼

일시 2026. 9. 3.(목), 10:00~12:10

장소 국회도서관 B1 소강당



대통령 소속
국가교육위원회
National Education Commission



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE

국가교육위원회-국회미래연구원-한국교육개발원 공동 주최

초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼

1. 개요

- 일시 : 2026. 9. 3.(목), 10:00~12:10
- 장소 : 국회도서관 B1 소강당
- 주최 : 국가교육위원회, 국회미래연구원, 한국교육개발원

2. 프로그램

개회식			사회: 안해연 (국가교육위원회 사무관)	
10:00~10:15 ('15)	개회사	차정인 (국가교육위원장)		
	환영사	김기식 (국회미래연구원장) 고영선 (한국교육개발원장)		
	축사	고민정 (더불어민주당 국회의원, 국회 교육위원회 간사) 이인선 (국민의힘 국회의원, 국회 교육위원회 간사)		
발제				
10:15~10:35 ('20)	주제발표 1	초등학교 수업시수 확대의 필요성에 대한 정책적 검토 : 황인혁, 성문주 (국회미래연구원 부연구위원)		
10:35~10:55 ('20)	주제발표 2	초등 저학년 교육시간 확대의 쟁점과 과제 : 이희현 (한국교육개발원 학생·학부모연구실장)		
10:55~11:05 ('10)	휴식			
토론				좌장: 정재훈 (서울여자대학교 교수)
11:05~11:55 ('50)	지정토론 1	김 선 (경기 둔전초등학교 교사, 한국교원단체총연합회 부회장)		
	지정토론 2	조장우 (평등교육 실현을 위한 전국학부모회 조직위원장)		
	지정토론 3	박소영 (대전배울초등학교 교사, 교사노동조합연맹 정책처장)		
	지정토론 4	김재욱 (전북 창오초등학교 교사, 전국교직원노동조합 전북지부 교권국장)		
	지정토론 5	심소희 (경기 손곡중학교 학부모)		
11:55~12:10 ('15)	종합토론	종합토론 및 폐회		

목차 CONTENTS

개회사	차정인 (국가교육위원장)	4
환영사	김기식 (국회미래연구원장)	6
	고영선 (한국교육개발원장)	8
축사	고민정 (더불어민주당 국회의원, 국회 교육위원회 간사)	10
	이인선 (국민의힘 국회의원, 국회 교육위원회 간사)	12
발제	1 초등학교 수업시수 확대의 필요성에 대한 정책적 검토 황인혁, 성문주 (국회미래연구원 부연구위원)	15
	2 초등 저학년 교육시간 확대의 쟁점과 과제 이희현 (한국교육개발원 학생·학부모연구실장)	33
토론	1 김 선 (경기 둔전초등학교 교사, 한국교원단체총연합회 부회장)	49
	2 조장우 (평등교육 실현을 위한 전국학부모회 조직위원장)	54
	3 박소영 (대전배울초등학교 교사, 교사노동조합연맹 정책처장)	60
	4 김재욱 (전북 창오초등학교 교사, 전국교직원노동조합 전북지부 교권국장)	69
	5 심소희 (경기 손곡중학교 학부모)	77

개회사



안녕하십니까.

국가교육위원장 차정인입니다.

「초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼」에 함께해 주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

오늘 이 자리가 마련될 수 있도록 함께 힘을 모아 주신 국회미래연구원, 한국교육개발원 관계자 여러분께 감사드립니다. 또한 이 교육 의제에 깊은 관심을 가지고 함께해 주신 고민정 의원님과 이인선 의원님, 좌장을 맡아 주신 정재훈 교수님, 그리고 발제와 토론을 맡아 주신 연구자, 교원 및 학부모 여러분께도 깊이 감사드립니다.

초등학교 저학년 시기는 학교교육의 첫걸음을 내딛는 시기이며, 학생의 성장과 발달에 오랫동안 영향을 미치므로 학생 한 명 한 명을 세심하게 살펴야 하는 시기입니다.

초등학교 입학 후 정규 교육이 끝난 뒤의 돌봄 공백, 학부모가 감당해야 하는 양육의 부담 문제에 주목하여 초등 저학년의 교육 시간을 확대하고, 학교가 학습과 생활을 더욱 안정적으로 지원해야 한다는 의견이 제기되어 왔습니다. 모든 학생에게 예술·체육 활동, 놀이와 또래 관계 형성 등 발달 단계에 적합한 교육 경험을 제공함으로써 공교육의 책임을 강화해야 한다는 의견입니다.

그러나 교육시간의 확대가 곧 교육의 내실을 보장하는 것이 아니며 학교에 머무는 시간이 길어지면 학생의 피로가 커지고, 가족과 함께할 시간이 줄어들 수 있으며, 학생의 발달 특성을 개별적으로 고려하지 않은 일률적인 확대는 오히려 학생들에게 도움이 되지 않을 수 있다는 의견이 제기되고 있습니다.

이러한 점에서 오늘 포럼은 초등 저학년 교육시간 확대의 필요성과 기대 효과, 우려와 선결 과제를 균형 있게 살펴보는 매우 중요한 자리입니다. 교육과정과 학교 운영, 교원, 재정 등 여러 측면을 면밀히 검토하고, 현장의 여건을 함께 아우르는 깊이 있는 논의를 펼쳐 주시기 바랍니다.

교원의 수업과 생활지도 부담, 학교의 인력과 공간, 이를 뒷받침할 재정도 깊이 논의해 주시기를 기대합니다. 교육과 돌봄의 역할을 어떻게 설정하고 연계할 것인지도 중요한 과제입니다.

국가교육위원회도 오늘 포럼의 논의를 경청하겠습니다. 학생의 성장과 발달을 가장 중요한 기준으로 삼고, 공교육의 책임과 정책의 실현 가능성을 함께 고려하여 우리 교육이 나아갈 바람직한 방향을 모색하겠습니다.

오늘의 논의가 초등교육을 더욱 내실 있게 만들고, 국민이 공감하고 신뢰할 수 있는 정책 방향을 마련하는데 기여하기를 기대합니다.

감사합니다.

2026. 9. 3.
국가교육위원장
차 정 인

환영사



안녕하십니까?

국회미래연구원장 김기식입니다.

오늘 「초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼」에 참석해 주신 모든 분들을 국회미래연구원을 대표하여 진심으로 환영합니다.

먼저 오늘 뜻깊은 자리를 함께 마련해 주신 국가교육위원회와 한국교육개발원에 감사드리며, 개회사를 해주신 차정인 국가교육위원장님과 함께 환영의 말씀을 전해주시길 고영선 한국교육개발원장님께도 깊이 감사드립니다. 아울러 귀한 축사를 맡아주시길 국회 교육위원회 여야 간사이신 더불어민주당 고민정 의원님과 국민의힘 이인선 의원님, 좌장을 맡아주시길 정재훈 서울여자대학교 교수님을 비롯하여 발제와 토론을 맡아주시길 연구계와 교육 현장, 학부모를 비롯한 각계 관계자 여러분께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

우리나라는 지금 학령인구의 급격한 감소와 사회구조의 변화 속에서, 아이 한 명 한 명이 자라나는 하루하루의 질을 어떻게 높일 것인가라는 과제와 마주하고 있습니다. 우리나라 초등 저학년의 경우 연간 수업시간이 OECD 최하위권에 머무르고 있습니다. 유치원과 어린이집에서 오후까지 이어지던 아이들의 하루는 초등학교 입학과 동시에 짧아지고, 그 빈자리는 학부모의 육아휴직, 사교육 등 사적 대응으로 채워지고 있는 것이 현실입니다. 이는 단순한 수업시수의 문제가 아니라 아이의 성장과 발달, 가정의 양육 부담, 그리고 학교와 교원의 여건이 함께 얽혀 있는 교육 의제라 할 수 있습니다.

이러한 변화에 대응하기 위해서는 초등 저학년 시기의 신체적·인지적·정서적 발달 특성을 충분히 고려하여 교육과정을 재설계하고, 이를 뒷받침할 실행 여건을 함께 갖추어 나가는 것이 중요합니다.

교육시간의 확대는 그 자체로 중요한 과제인 동시에, 그 시간을 어떻게 채울 것인가의 문제와 함께 논의되어야 합니다. 교육시간의 양적 확대와 교육의 질적 내실화를 함께 이루는 것이 오늘 논의의 중요한 방향이라 생각합니다.

오늘 포럼에서는 주제발표와 토론을 통해 수업시수 확대의 필요성과 주요 쟁점을 살펴보고, 교육과정 재설계의 방향과 실행 조건을 함께 논의하고자 합니다. 특히 수업시수 확대가 아이들에게는 충분한 배움과 성장의 기회가 되고, 가정에는 양육 부담을 덜어주며, 학교 현장에서는 전인적 교육이 안정적으로 운영될 수 있도록 하기 위해 무엇이 필요한지 심도 있는 논의가 이루어지기를 기대합니다.

오늘 이 자리가 인구구조와 교육 여건의 변화라는 시대적 전환 속에서 우리 아이들의 하루를 보다 건강하고 풍요롭게 재설계하기 위한 실효성 있는 정책 방향을 모색하고, 초등 저학년 교육의 내실화를 실현하기 위한 의미 있는 공론의 장이 되기를 바랍니다.

다시 한번 바쁘신 일정에도 귀한 시간을 내어 참석해 주신 모든 분들께 깊이 감사드립니다.

감사합니다.

2026. 9. 3.
국회미래연구원장
김기식

환영사



안녕하십니까?
한국교육개발원장 고영선입니다.

오늘 국가교육위원회, 국회미래연구원, 그리고 한국교육개발원이 공동으로 개최하는 「초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼」에 함께해 주신 여러분을 진심으로 환영합니다. 우리가 함께 해결해야 할 교육의 중요한 과제 중 하나인 초등 저학년 교육시간 확대 문제에 대하여 허심탄회하게 논의하는 뜻깊은 자리에 여러분을 모시게 되어 매우 기쁘고도 다행스럽게 생각합니다.

유아교육·보육에서 초등교육으로 진입하면서 학생이 경험하는 하루의 시간과 환경에는 적지 않은 변화가 나타납니다. 특히 학교 교육이 이루어지는 시간 이후에도 학생의 배움과 성장, 안전을 위한 경험과 지원이 이어져야 한다는 점에서, 이 시기의 시간적 공백은 단순히 시간의 문제에 그치지 않습니다. 이는 아이들이 누릴 수 있는 교육적 경험과 성장에 필요한 지원의 차이로 이어질 수 있으며, 가정의 여건에 따라 그 차이는 더욱 커질 가능성도 있습니다. 이러한 이행기의 공백을 어떻게 완화시키고, 안정적인 성장이 가능하도록 지원할 것인지는 이제 개별 가정을 넘어 우리 사회가 함께 살펴볼 중요한 과제입니다.

초등 저학년의 교육시간을 재설계하는 것은 단순히 학생들이 학교에 머무르는 물리적 시간을 늘리는 것의 적절성 여부를 따짐을 넘어섭니다. 발달 단계에 적합한 교육과정을 충실히 운영하면서, 확대를 논의하는 시간을 어떠한 배움과 경험으로 채울 것인지 함께 성찰해야 합니다. 이러한 맥락에서 사회적 합의를 기반으로 중장기 국가교육발전계획을 수립하는 국가교육위원회, 미래 환경 변화를 예측·분석하고 국가의 중장기 발전 전략을 모색하는 국회미래연구원, 그리고 교육정책 연구를 선도해 온 한국교육개발원이 뜻을 모아 오늘의 포럼을 준비하였다는 점은 매우 큰 의미를 갖는다고 생각하며, 향후 오늘의 주제에 대한 사회적, 정책적 논의가 지속됨에 중요한 분기점이 될 것으로 기대합니다. 이러한 점에서 세 기관의 역량 그리고 오늘 발표와 토론을 맡아 주실 분들의 전문성이 함께 어우러져 정책적

타당성과 현장 적합성 그리고 국민적 공감대를 두루 갖출 수 있는 방안에 대한 논의가 폭넓게 이루어졌으면 좋겠습니다.

마지막으로 오늘 포럼을 위해 소중한 발걸음을 해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다. 무엇보다 뜻깊은 개회사로 포럼의 무게를 더해 주신 차정인 국가교육위원장님과 환영의 뜻을 더해 주신 김기식 국회미래연구원장님, 바쁜 의정 활동 중에도 교육에 대한 각별한 애정으로 뜻을 함께해 주신 고민정 의원님과 이인선 의원님께 깊이 감사드립니다. 좌장을 맡아주신 정재훈 교수님을 비롯하여 현안에 관한 통찰과 지혜를 통해 포럼을 풍성하게 채워주실 발제·토론자 여러분, 그리고 포럼 준비를 위해 애써주신 관계자 여러분의 노고에도 진심으로 감사드립니다.

다시 한번, 오늘의 포럼에서 나누는 다양한 의견이 우리 아이들의 건강한 성장과 초등 저학년 교육의 내실화를 위한 방향을 모색하는 데 의미 있는 계기가 되기를 바라며, 저희 한국교육개발원도 지속적으로 함께 하겠다는 말씀드립니다. 감사합니다.

2026. 9. 3.
한국교육개발원장
고영선

축사



반갑습니다.

국회 교육위원회 간사 더불어민주당 서울 광진을 국회의원 고민정입니다.

「초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼」 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 함께 마련해 주신 국가교육위원회와 국회미래연구원, 한국교육개발원 관계자 여러분, 그리고 오늘 발제와 토론을 맡아주신 교육 현장과 연구계의 전문가 여러분께 감사드립니다.

초등학교 저학년은 새로운 배움과 관계를 경험하고 학교생활의 기초를 형성하는 중요한 시기입니다. 그런 관점에서 지금의 초등 저학년 교육시간이 아이의 성장에 충분히 도움이 되는지 다시 살펴볼 필요가 있습니다.

물론 시간에 대한 논의만 중요한 것이 아닙니다. 아이들이 학교에서 보내는 시간과 더불어 그 시간의 내용도 달라져야 합니다. 학교가 지식을 배우는 공간을 넘어 친구들과 관계를 맺고, 다양한 경험을 하며, 몸과 마음이 함께 성장할 수 있는 공간이 되어야 합니다. 교육시간의 확대가 아이들에게 더 많은 부담이 아니라 더 나은 성장의 기회가 되어야 합니다.

이를 위해서는 학생과 학부모, 교원의 목소리를 충분히 듣는 과정이 반드시 필요합니다. 교육시간 확대가 학생의 하루를 어떻게 변화시키는지, 학교 현장에는 어떤 변화가 필요한지 세심하게 살피고 충분한 논의와 검증을 거쳐야 합니다. 교육의 변화는 현장과 함께 만들어 갈 때 지속할 수 있기 때문입니다.

오늘 포럼이 우리 아이들에게 학교가 어떤 배움과 성장의 경험을 보장해야 하는가를 함께 고민하는 자리가 되기를 바랍니다. 오늘 나누는 다양한 의견이 초등 저학년 교육의 새로운 방향을 만들어가는 소중한 밑거름이 되기를 기대합니다.

저 역시 국회 교육위원회 간사로서 학생과 교육 현장의 목소리에 더욱 귀 기울이겠습니다. 우리 아이들이 학교에서 충분히 배우고 건강하게 성장할 수 있도록 필요한 입법과 정책적 지원에 최선을 다하겠습니다.

다시 한번, 오늘 포럼 개최를 축하드립니다. 고맙습니다.

2026. 9. 3.
더불어민주당 국회의원
(국회 교육위원회 간사)
고민정

축사



안녕하십니까.

국민의힘 국회 교육위원회 간사 이인선입니다.

오늘 「초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼」 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해주신 국가교육위원회와 국회미래연구원, 한국교육개발원 관계자 여러분, 그리고 함께해주신 선생님과 학부모님, 전문가 여러분께 감사드립니다.

초등학교 입학은 아이들에게 매우 큰 변화입니다. 유치원과 어린이집에서는 교육과 놀이, 돌봄이 비교적 긴 시간 이어지지만, 초등학교에 입학하면 정규수업이 일찍 끝나면서 ‘돌봄 공백’이 발생합니다.

우리나라 초등 1·2학년의 연간 정규 수업시간은 581시간으로 OECD 비교 평균보다 234시간, 28.7% 짧습니다. 또 초1·2의 사교육 참여율은 84~86% 수준이고, 일반교과보다 예체능 사교육비가 더 많은 것으로 나타났습니다.

특히 사교육 참여 학생 중 예체능 사교육을 ‘보육 목적’으로 이용하는 비율이 초1·2 모두 42.6%에 달합니다. 태권도와 피아노, 미술학원이 교육뿐 아니라 학교가 끝난 이후의 돌봄 역할까지 상당 부분 대신하고 있는 것입니다. 이러한 현실을 보면 이제 초등 저학년의 하루를 어떻게 교육적으로 설계할 것인지 진지하게 고민해야 합니다.

다만 교육시간 확대가 단순히 아이들을 학교에 더 오래 머물게 하는 정책이 되어서는 안 됩니다. 국어와 수학 수업을 몇 시간 더 늘리는 방식도 답은 아닙니다. 아이들의 발달 단계에 맞는 놀이와 체육, 예술, 독서와 체험, 충분한 휴식이 함께 보장되어야 합니다.

영어교육 역시 학부모들의 현실적인 수요를 외면할 수는 없습니다. 다만 조기에 시험과 숙제를 늘리기보다는 노래와 그림책, 놀이 등을 통해 자연스럽게 언어와 문화를 경험할 수 있는 방안을 함께 검토할 필요가 있습니다.

무엇보다 교육시간을 늘리면서 담임교사와 학교의 부담만 늘려서는 안 됩니다. 필요한 교원과 공간, 재정이 충분히 뒷받침되고 정규교육과 방과후·돌봄의 역할도 명확하게 설계되어야 합니다.

결국 중요한 것은 어떻게 ‘더 좋은 공교육’으로 전환하는가입니다.

아이들이 더 많이 공부하게 만드는 것이 아니라, 가정환경과 관계없이 모든 아이들에게 더 풍부한 성장의 기회를 공교육이 제공하는 것이 이번 논의의 중심이 되어야 합니다.

오늘 포럼에서 교사와 학부모, 전문가들의 다양한 의견이 충분히 논의되기를 기대합니다. 국회 교육위원회에서도 오늘 제시되는 의견을 귀담아듣고, 학생의 성장과 행복을 가장 앞에 두면서 학부모의 돌봄 부담과 교원의 교육 여건까지 균형 있게 고려한 정책이 마련될 수 있도록 힘을 보태겠습니다.

감사합니다.

2026. 9. 3.

국민의힘 국회의원
(국회 교육위원회 간사)

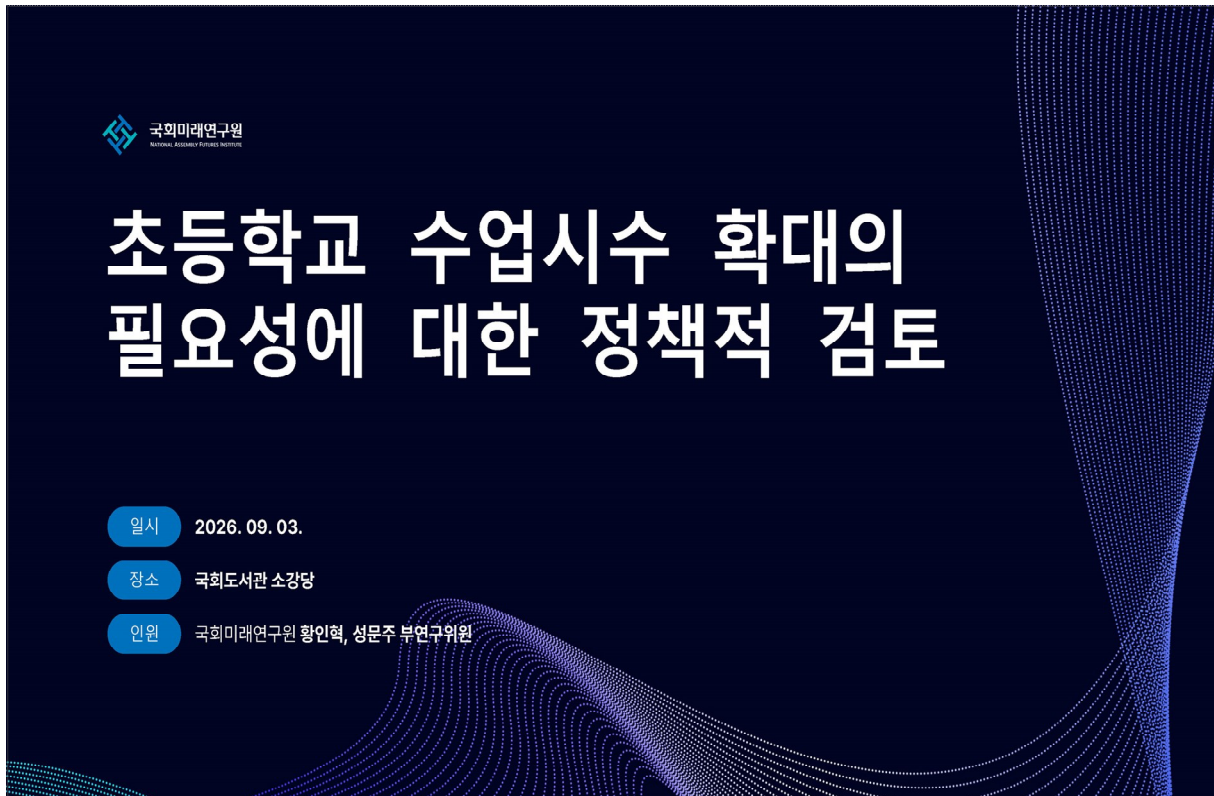
이인선

초등 저학년 교육시간 확대와
교육 내실화를 위한 정책 포럼

발제 1

초등학교 수업시수 확대의 필요성에 대한 정책적 검토

황인혁, 성문주 (국회미래연구원 부연구위원)



INDEX 발표 순서

 국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

01

초등 저학년의 수업시간 부족

02

육아휴직을 통한 대응과 한계

03

돌봄 공백과 사교육 지출

04

사교육과 아동의 정신건강

05

정책 현황과 한계

06

정책 제언: 시사점 및 타당성 검토

2

CHAPTER 01

초등 저학년의 수업시간 부족

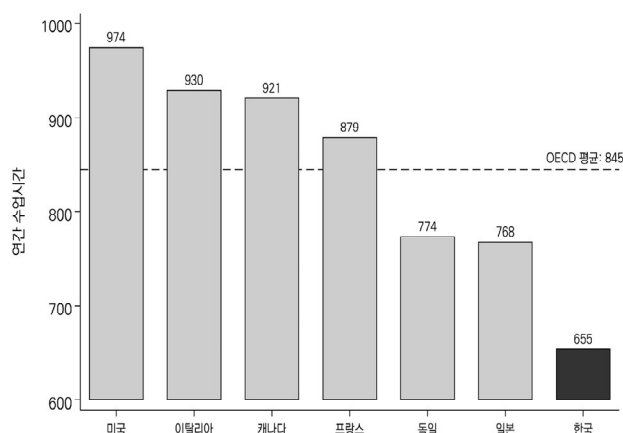
국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

01 초등학교 연간 수업시간 국제 비교

수업시간 부족 · 유아교육 · 평생 공백과 사교육 · 아동 정신건강 · 정책 환경 · 정책 제안

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

OECD 최하위권에 머무는 한국 초등학교의 연간 수업시간



자료: OECD, 'Education at a Glance 2025'

▶ G7 대비

가장 짧은 일본(768시간), 독일(774시간) 보다도
100시간 적음

- 최장인 미국에 비해서는 300시간 이상 적음

▶ OECD 대비

특정 국가군 뿐만 아니라 OECD 평균에 비해서도
뚜렷하게 짧은 수업시간이 확인

- 평균(845시간) 보다 약 190시간(22%) 적음

❶ 짧은 수업시간은
학교 밖 돌봄 부담으로 이어질 수 있음

01 수업시간 국제 비교: 학년별 분해

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제언 

○ 저학년일수록 심화되는 수업시간 격차와 입학기의 돌봄 공백

▶ 학년군별 추세

격차는 전 학년군에서 존재하나 **학년이 오를수록 격차가 좁혀짐**

- 격차가 가장 큰 초1·2 학년군은 **581시간**으로, OECD 평균(815 시간) 보다 **234시간(28.7%)** 적음

① 그 결과 어린이집, 유치원 대비 초등학교 진학과 함께 체류시간이 감소

- ✓ 취학 전에는 연장 보육 포함 **오후 4~5시까지** 체류
- ✓ 초1·2 정규교육은 **오후 1시 전후 종료**되며, 놀봄학교 포함 시에도 **통상 오후 3시**

학년군	한국	OECD 평균	차이(시간)	OECD 대비(%)
초 1~2	581	815	-234	-28.7
초 3~4	657	839	-181	-21.6
초 5~6	725	881	-156	-17.7

자료: OECD, 'Education at a Glance 2025'

5

01 짧은 수업시간의 배경과 귀결

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제언 

○ 한국의 짧은 수업시간은 의무교육 도입기에 형성되어 굳어진 구조적 산물

▶ 1950년대 의무교육 도입기

학교 건물·교원 부족 속에 **전 학령아동 취학이 우선** → 짧은 수업시간이 자리 잡음

- 베이비붐 세대의 취학으로 학령인구가 정점(1971년 초등학교생 약 581만 명)에 이르자 교실 부족이 극심
- 한 교실을 오전, 오후반으로 나눠 쓰는 **2부제 수업**이 1970~1980년대 까지 지속



교실 부족이 해소된 후에도 수업시간은 증가하지 않은 채 유지

- 학교 신설과 학령인구 감소로 교실 부족은 해소 되어 **2부제 수업**은 1990년대 말에 이르러 사라짐
- 그러나 이후의 교육과정 개정은 교과 간 수업시간 배분에 집중



① 그 결과, 초등 입학기의 돌봄 공백

- ✓ 부모는 육아휴직을 통해 근로시간을 조정하거나 사교육으로 대응

6

CHAPTER 02

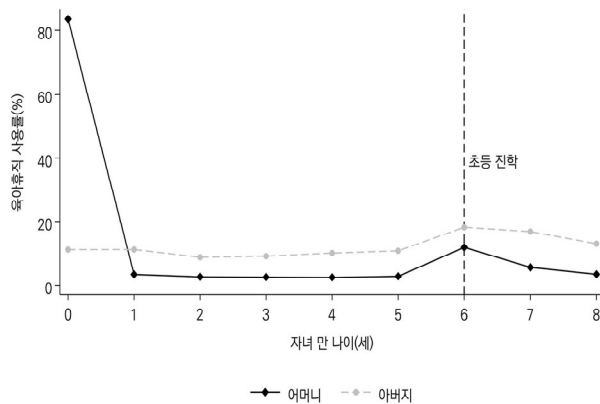
육아휴직을 통한 대응과 한계

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

02 자녀 연령별 육아휴직 사용률

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 환경 정책 제안 국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

○ 어머니의 육아휴직은 출산 직후 정점 후 급락 → 초등 입학 시점에 다시 증가



▶ 어머니

0세 83.8% 정점 → 1~5세 2.6~3.1%로 급락

- 입학기인 만 6세에 12.5%로 재상승(+9.6%p)
이후 7세 5.8%, 8세 3.7%로 완만히 감소

▶ 아버지

전 연령 약 10% 안팎으로 평탄하나,
만 6세 약 18%로 증가

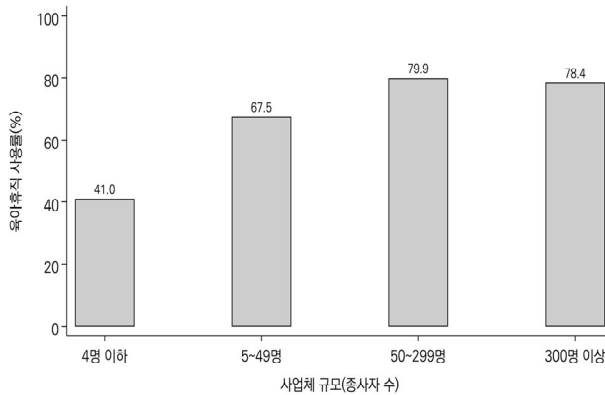
① 영아기 이후 낮았던 사용률이
입학기에 증가하는 현상은 돌봄 수요에
부모가 육아휴직으로 대응함을 시사

자료: 국가데이터서치, 「육아휴직통계」

02 사업체 규모별 육아휴직 사용률

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제안 

- 돌봄을 사적으로 감당할 여력이 부족한 집단일수록 공적 제도를 활용하기 어려운 역진적 양상



자료: 국가데이터저, 「육아휴직통계」

▶ 부모가 다니는 일자리의 규모에 따른 육아휴직 사용률

대규모 사업체에서는 어렵지 않으나
사업체 규모가 작을수록 어려워짐

▶ 2024년 출산 여성의 사업체 규모별 육아휴직 사용률

종사자 4명 이하 영세 사업체(41.0%) → 300명
이상(78.4%)로 규모에 따라 약 1.9배에 이르는 격차

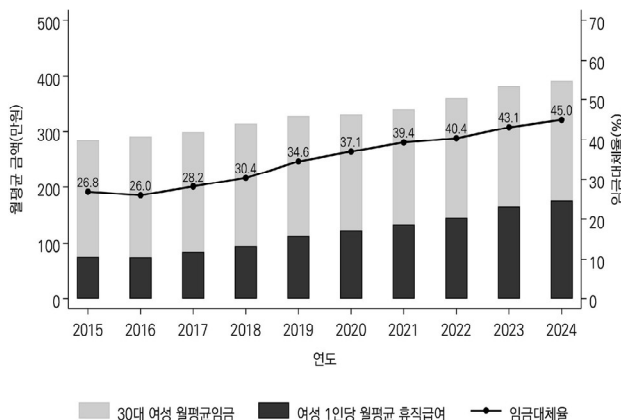
❗ 육아휴직 접근성이 가장 낮은
영세 사업체 종사자일수록 고용이 불안정하고
소득이 낮은 가구 비율이 높을 가능성

9

02 육아휴직급여의 소득대체율

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제안 

- 육아휴직을 사용할 수 있는 가구라 하더라도 휴직 기간에는 상당한 소득 감소를 감수



자료: 고용보험DB, 고용형태별 근로실태조사

▶ 휴직 기간의 소득 감소

육아휴직급여의 소득대체율은 꾸준히 상승해 왔으나
여전히 휴직 이전 임금의 절반 수준

- 30대 여성 상용근로자의 월평균임금 대비 대체율:
2015년 26.8% → 2024년 45.0%(9년간 약 18%p 상승)

❗ 이처럼 낮은 대체율은 휴직으로
돌봄 수요에 대응하기 어렵게 만드는 요인

10

CHAPTER 03

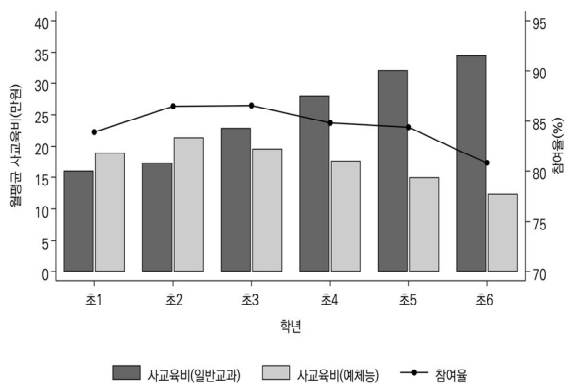
돌봄 공백과 사교육 지출

국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

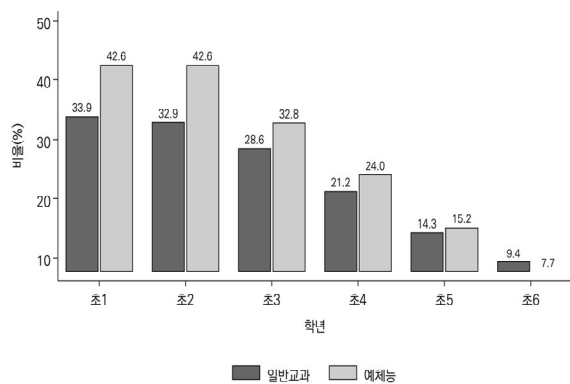
03 학년별 사교육 참여와 목적

수업시간 부족·교육정책 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 환경 정책 제언
국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

- 초1·2 사교육비의 무게중심은 학습이 아니라 **예체능**, 특히 보육 목적 지출이 두드러짐



자료: 국가데이터처, 「초·중고사교육비조사」

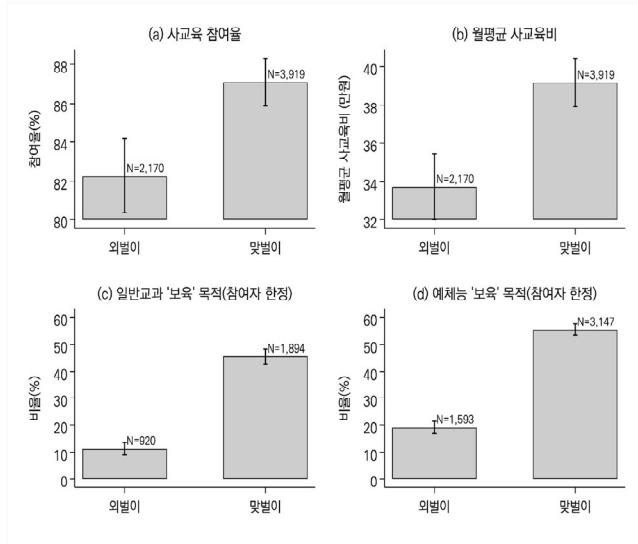


자료: 국가데이터처, 「초·중고사교육비조사」

03 맞벌이 여부에 따른 사교육 지출, 목적

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제언 

- 돌봄 수요가 큰 맞벌이 가구에서 보육 목적이 뚜렷이 높음 → 사교육-돌봄의 관련성을 뒷받침



자료: 국가데이터처, 「초중고사교육비조사」

▶ 초등 저학년의 사교육 참여와 돌봄 수요의 관련성

- 앞서 저학년 사교육에서 보육 목적이 큰 비중을 차지함을 확인했으나 이것이 실제로 돌봄 수요에서 비롯된 것인지 학년별 추세만으로는 단정하기 어려움
- 돌봄 수요가 더 큰 집단과 그렇지 않은 집단을 비교

▶ 외벌이에 비해 높은 맞벌이 가구의 사교육 참여율 및 지출

- 참여율: 맞벌이 87%, 외벌이 82%,
- 사교육비: 맞벌이 39만 원, 외벌이 33만 원

▶ 보육 목적 사교육 비율에서 특히 큰 차이를 보임

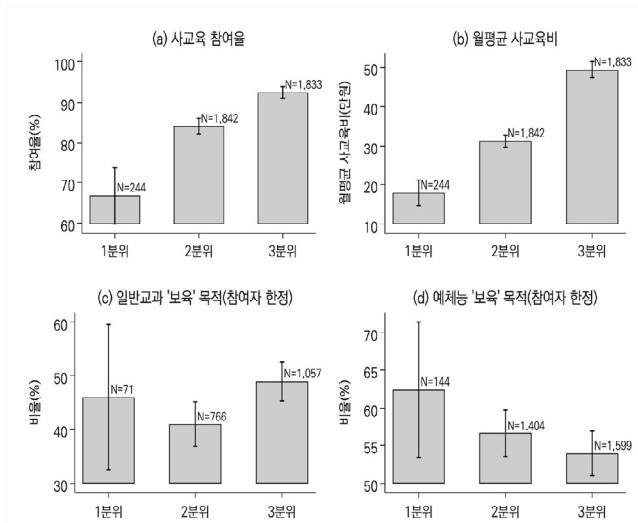
- 일반교과: 맞벌이 46%, 외벌이 11%
- 예체능: 맞벌이 55%, 외벌이 19%

13

03 가구소득에 따른 사교육 지출, 목적

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제언 

- 보육 수요는 소득과 무관하게 존재하나, 지출 여력은 소득에 따라 차이



자료: 국가데이터처, 「초중고사교육비조사」

돌봄 수요를 사교육으로 메울 여력이 가구소득에 따라 어떻게 달라지는지를 검토

▶ 참여율과 지출은 소득이 높을수록 증가

- 참여율: 1분위 약 66% → 3분위 약 92%
- 사교육비: 1분위 약 18만원 → 3분위 약 49만원

▶ 사교육 참여자의 보육 목적 사교육 비율

- 일반교과, 예체능 모두 보육 목적 사교육비 참여와 가구소득 사이에 관련성이 확인되지 않음

- ❗ 저소득 가구일수록 사교육을 통한 대응이 더 큰 부담으로 작용

14

CHAPTER 04

사교육과 아동의 정신건강



04 사교육과 아동 정신건강을 잇는 경로와 근거

수업시간 부족 · 과잉교육 · 돌봄 공백과 사교육 · 아동 정신건강 · 정책 환경 · 정책 제안



- 이론적 기전과 실증 근거는 아동의 사교육 참여가 정신건강 악화를 수반할 수 있음을 시사

이론적 기전

▶ 놀이, 휴식 시간의 감소

- 놀이는 아이가 스스로 조절하고 또래와 어울리는 힘을 기르는 핵심 통로
- 놀이, 휴식의 감소 자체가 발달의 비용을 수반할 수 있음 (Larson & Verma 1999; Pellegrini & Smith 1998; Yogman et al. 2018)

▶ 잦은 평가와 성취 압력 노출

- 사교육은 아이를 잦은 평가와 성취 압력에 노출시키며, 스스로 통제하기 어려운 평가가 거듭되면 스트레스 반응을 유발할 수 있음 (Lazarus & Folkman 1984; Pekrun 2006)

실증 근거

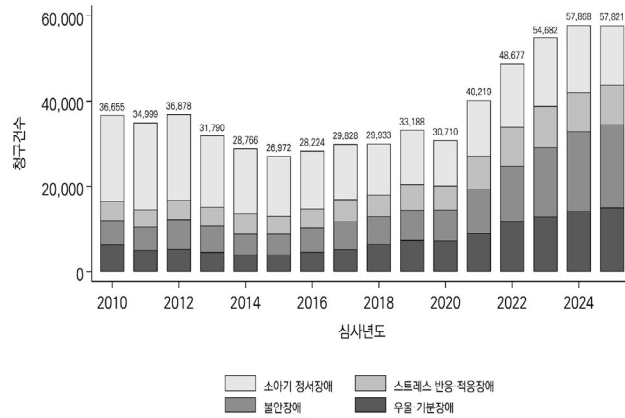
사교육은 초등학생의 스트레스, 학교생활 적응과 부정적 관련성
(성경환 · 유재봉 2023; Byun et al. 2026)



04 5~9세 아동의 정신과 의료이용

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제언  국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

- 아동의 정신과 의료이용은 가파르게 증가, 주관적 행복감에서도 부정적 신호 확인



자료: 건강보험심사평가원, '보건의료빅데이터(F00~F99 정구통계);

▶ 정신건강 관련 의료이용

(정서장애, 스트레스 반응, 불안장애, 우울)

- 5~9세 아동의 정신과 진료가가파르게 증가
(2010년대 중반 약 3만 건 → 2024년 약 5만 8천 건)
- 특히, 우울 및 불안장애가 차지하는 비중이 커지고 있음

▶ 의료이용 뿐만 아니라 주관적 행복 지표에서도 유사한 현상 관측

- 35개국 비교에서 한국 아동의 삶의 만족이 하위권
(Rees et al. 2020)

17

CHAPTER 05

정책 현황과 한계

 국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURE INSTITUTE

05 앞선 진단의 종합: 사적 대응의 한계

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 한계 정책 제언 

- 사적 대응만으로는 입학기 돌봄 공백을 보편적·안전하게 해소하기 어려움 → 공적 대응의 역할 중요

01

육아휴직

- 사업체 규모에 따른 접근성 격차 (41.0% vs 79.9%)
- 사용하더라도 소득 감소 (대체율 45.0%)와 경력 단절의 비용이 수반



02

사교육

- 돌봄 공백을 메우는 주된 수단이나, 저소득 가구일수록 지출 여력이 부족
→ 대응 부담의 역진성



03

아동 정신건강

- 보육 목적 사교육의 확대는 놀이·휴식 감소와 평가 압력 노출을 통해 아동 정신건강에 부담 가능성



19

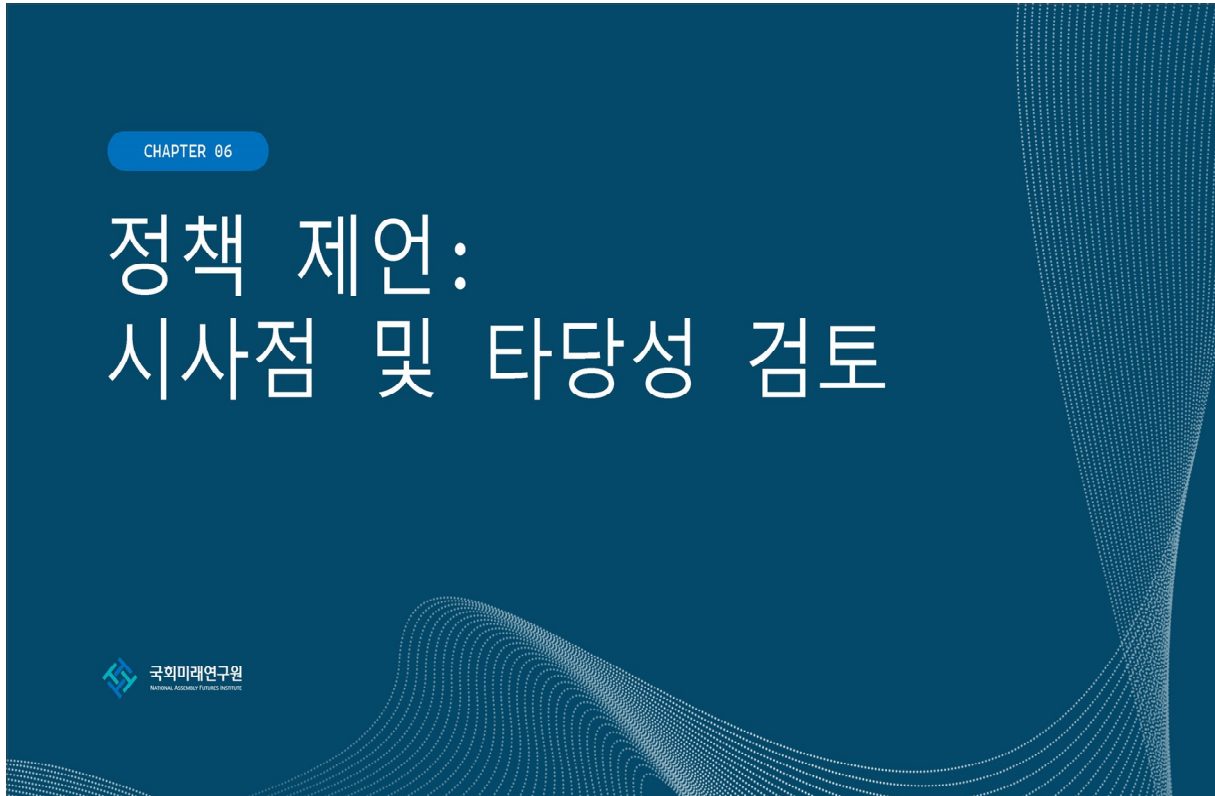
05 영유아·초등 저학년 대상 정책 비교

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 한계 정책 제언 

- 초등 저학년 대상 정책의 양적 확대에도 미흡한 안정성과 질

구분	영유아(어린이집·유치원)	초등 저학년
도입·확대 경로	누리과정 도입(2012~2013)으로 만 3~5세 무상보육·교육 보편화	초등돌봄교실(2004~), 온종일돌봄(2018~), 늘봄학교(2024~)
법적 기반 (돌봄·보육 기능)	보육 기능이 영유아보육법 등 전담 법률에 근거	정규교육은 초·중등교육법에 근거하나, 정규수업 외 돌봄 기능의 법적 근거는 미비
기관 운영시간	연장보육 운영 어린이집 94.2%	학교별 상이
실제 체류시간	기본보육 하원 오후 4시~5시, 연장보육 이용 가구는 더 늦게까지	정규수업 오후 1시 전후 종료, 늘봄학교 이용 시 통상 오후 3시
정책 안정성	법률 기반으로 상대적으로 안정적	고시·행정계획 의존으로 연속성 취약

20



06 학령인구의 급감에 따른 초등교육 정책 변화의 필요성

수업시간 부족, 교육정책, 돌봄 공백과 사교육, 아동 정신건강, 정책 환경, 정책 제언



- 2020년 이래로 출생아 수가 30만 명 미만으로 하락하였고, 해당 시기 출생아들이 초등학교에 입학하는 2027년부터 초등학교의 학생 수 급감은 초등교육 전반에 영향을 끼치게 될 것으로 전망됨

초등학생 수 변화 (단위: 만 명, %)

구분	2022	2025	2032	감소율 (2022-2032)	감소율 (2025-2032)
전국	266.4	234.5	150.3	43.6	35.9

원자료: 한국교육개발원 「교육기본통계, 유·초·중등교육통계」 및 국가데이터처 「인구동향조사」, 활용 재구성
주: 초등학생 수는 2025년 최확률을 적용(99.9%)하여 산출
자료: 국회미래연구원 인구통계 Brief(박나리, 홍현진, 2026.9.), <표 1>의 일부

초등학교 교원 1인당 학생 수·학교당 학생 수·학급당 학생 수 전망 (단위: 명)

구분	교원 1인당 학생 수		학교당 학생 수		학급당 학생 수	
	2025	2032	2025	2032	2025	2032
전국	12.1	7.8	378.8	242.8	19.3	12.4

원자료: 한국교육개발원 「교육기본통계, 유·초·중등교육통계」 및 국가데이터처 「인구동향조사」, 활용 재구성
자료: 국회미래연구원 인구통계 Brief(박나리, 홍현진, 2026.9.), <표 2>의 일부

(국공립) 초등학교원 신규채용 규모 (단위: 명)

구분	2005	2015	2025
전국	6,318	7,412	3,627

원자료: 한국교육개발원 「교육기본통계, 유·초·중등교육통계」
자료: 국회미래연구원 인구통계 Brief(박나리, 홍현진, 2026.9.), <표 7>의 일부

학령인구 급감은 교원 양성·채용 규모, 학교 규모 및 학교 수, 소규모학교 대책 등 초등교육 정책 전반의 재편을 요구하며, 이 중 교원 수급 조정이 우선적으로 논의되고 있음 (교육부, 2026.6.25.)

특히, '교원 1인당 학생 수', '학급당 학생 수', '학교당 학생 수'가 빠르게 축소될 것으로 전망되며, 이에 정부 차원에서 신규채용 규모를 단계적으로 감축하고 있음 (박나리, 홍현진, 2026.9.)

학령인구 급감 추세를 고려하면, 교원 규모 감축이 불가피하나, 실질적으로 초등교육이 아동의 '전인적 발달' 요구와 학부모의 '교과학습 등 교육과 안정적인 돌봄 요구'를 충족하기 위해서는 교원 규모의 적절한 유지가 필요할 것으로 예상

- 1 학령인구 감소로 확보되는 여력을, 단순한 양적 유지가 아닌, 사회적 요구와 아동의 개별적 필요를 반영가능한 '수업시수 확대'에 투입한다면, 교원 규모의 감축을 최소화하면서 초등 저학년 돌봄공백을 축소하며, 초등교육의 질적 전환 가능

06 제언: 초등 1·2학년군 수업시간을 OECD 평균 수준으로 단계적 확대 필요

정책 제언  국회미래연구원
National Assembly Future Institute

- 교육수요자인 아동 및 학부모의 관점에서 **입학기·저학년 시기 학교생활 적응과 안정적인 돌봄 요구**가 충족되지 못하고 있으며, 저학년 자녀의 돌봄을 목적으로 한 **사교육비 지출 부담은 자녀양육에 대한 어려움을 야기함**

첫번째 원인

- 육아휴직은 학부모가 소속된 사업체 규모에 따라 접근성에 격차가 발생하고, 소득 감소와 경력 단절의 비용이 따름

두번째 원인

- 사교육을 통한 돌봄은 저소득 가구일수록 그 여력이 부족함

세번째 원인

- 사교육에 참여하는 저학년 시기 아동에게 정서적인 부담이 존재함

❶ 따라서, 모든 아동에게 적용되는 보편적 대안으로서 OECD 평균 수준으로 **정규 수업시간의 확대가 필요함**

23

06 [저학년 수업시수 확대 타당성 검토 ①]

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 환경 정책 제언  국회미래연구원
National Assembly Future Institute

미래 인재 양성을 위한 초등교육의 목적에 적합

- 초등교육은 단순한 지식 전달을 넘어, 아동의 발달단계를 고려하여 **인지·정서·사회성의 통합적 발달을 지원**해야 하며, 이를 위해 **충분한 수업시간 확보가 필요**

인지역량 개발

- 기초 교과 지식의 습득 지원
- 학습에 대한 흥미·동기 형성 및 학습 역량 개발
- 메타인지 능력의 발달 지원

긍정 정서 발달

- 학교생활 전반에 대한 자기효능감, 낙관성, 희망, 회복탄력성 형성
- 자기주도성 및 자기조절능력 개발

사회성 발달

- 교사 및 또래 관계를 통한 대인관계, 의사소통, 협업 역량 개발
- 타인과의 상호작용을 통한 자아발달 및 실제 문제해결능력 함양

❶ 미래 인재 양성을 위해서는 **학업성취 중심의 인지역량 개발을 넘어 긍정 정서와 사회성을 함께 함양하는 전인적 발달이 그 어느 때보다 중요함**

- ✓ 학업 성취뿐 아니라, 긍정 정서와 사회성은 아동의 삶의 만족도와 적응력, 직업세계에서의 경쟁력을 예측하는 주요 요인 (OECD, 2024)
- ✓ 급변하는 환경에 적응하고, 새로운 가치를 창출하며, 행복한 삶을 주도적으로 영위하기 위해서는 **인지적 역량과 사회정서적 역량을 균형 있게 함양** 필요 (성문주 외, 2020)

24

06 [저학년 수업시수 확대 타당성 검토 ②]

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제언



학교 적응 및 교사와의 안정적 관계를 통한 아동 발달과 학습 촉진

- 초등학교 저학년은 아동의 물리적·심리적·사회적 생활공간이 가정에서 학교로 확대되는 시기이므로, 학교생활 전반에 대한 적응 지원 필요

① 저학년 시기 학교생활 적응 지원의 중요성

- ✓ 새로운 환경과 관계에 적응하는 과정에서 혼란과 갈등을 겪기 쉬우며, 이 시기의 적응은 중·고학년의 학업과 학교생활에까지 지속적인 영향을 미침 (김민진, 2008)
- ✓ 정규수업이 오후 1시 전후 종료되는 현 구조에서는 상당수 아동이 학교 후 곧바로 사교육기관으로 이동하게 되어, 학교생활 적응에 도움을 받기 어렵고 새로운 환경에 계속해서 노출되며 정서적 부담이 가중될 수 있음

① 저학년의 인지·정서·사회적 발달단계에 적합한 교사의 전문적 개입 중요

- ✓ 교사와의 안정적 애착은 학교생활의 심리적 안전기지(secure base) 역할을 하며, 학교생활 즉, 교사-도래 관계 및 학교 규칙과 수업시간 적응을 예측하는 변인 (김종백·김남희, 2009; 홍성훈·김희수, 2005)
- ✓ 1학년 담임교사의 교육신념과 지도방식은 이후 학업성취·사회성 발달을 비롯한 학교생활 전반에 지속적으로 영향을 미치며, 학생 주도성 발달을 위한 교육과정 재구성·라포 형성 등 교사의 전문적 역할이 중요 (김창복, 2015; 최현율, 2023)
- ✓ 놀이와 독서 등 교육적 맥락에서 수행되는 방과후 활동은 학교생활 적응에 긍정적인 반면, 돌봄 공백과 전자매체 사용은 부정적 영향을 미침(임혜정, 2017; 정수경, 2010)

06 [저학년 수업시수 확대 타당성 검토 ③]

수업시간 부족 육아휴직 돌봄 공백과 사교육 아동 정신건강 정책 연계 정책 제언



현행 분절적 교육·돌봄 체계의 한계, 전일제 학교로 보완 필요

- 저학년 시기 인지역량과 사회정서 역량의 균형 있는 발달을 지원하기 위해, 충분한 수업 시수를 확보하고 전일제 학교 기능을 도입할 필요

① 현재의 짧은 수업시간과 분절적 방과후 체계의 한계

- ✓ 정규 수업시간이 짧고 학교 후 여러 사교육기관을 순회하는 구조에서는 저학년 아동에게 필요한 정서조절, 주도성 및 학교생활 적응의 기반이 되는 안정적 관계 형성을 지속적으로 지원하기 어려움
- ✓ 물리적·심리적으로 안전한 학교 환경에서 아동의 발달과 잠재력 계발에 전문성을 갖춘 교사를 중심으로, 저학년의 발달 수준과 개별적 요구를 고려한 질 높고 안정적인 교육·돌봄을 통합적으로 제공할 필요(성설마·문희원·성동욱, 2021)

① [해외 사례] 독일 초등 전일제학교(Ganztagsschule): 교육과 돌봄의 통합적 제공

- ✓ 독일은 1990년대 이후 전일제학교를 본격적으로 추진하고 2003년부터 '미래 교육 및 돌봄 투자 프로그램(IZBB)'을 추진
 - 여성의 일-가정 양립 및 출산율 제고 필요성과 2000년 PISA에서의 낮은 학업성취도에 대한 문제의식이 제도 확대의 주요 배경 (이수자, 2025)
- ✓ 2021년 독일 연방의회는 '초등 학령기 아동의 전일제 지원에 관한 법률(Gesetz zur ganztägigen Förderung von Kindern im Grundschulalter)' 제정 (경디문, 2026:101-102)
 - 아동의 발달·교육·사회참여 증진과 보호자의 일-가정 양립 지원, 고용주의 전문인력 확보·유지라는 복합적인 사회정책의 목표를 바탕으로 제정됨
 - 이전부터 존재하던 전일제학교, 아동 청소년 복지 영역의 돌봄시설 등에서 이루어지던 전일제 교육·돌봄을 연방법상 권리 보장 체계로 전환
- ✓ 독일 주정부 교육문화부 장관회의에서 교육과 돌봄을 연계한 전일제학교의 질적 기준 제시 (이수자, 2025: 173-174)
 - 전일제학교의 요건으로 주 3일 이상 하루 7시간 이상의 운영, 점심 제공 및 학교장 책임하의 정규수업과 연계 제시
 - 2023년 권고안은 전일제학교를 단순한 돌봄시간의 연장선이 아닌, 아동 중심 접근, 정서적 안정·긍정적 관계 형성, 지역사회 연계를 갖춘 교육·발달 공간으로 규정

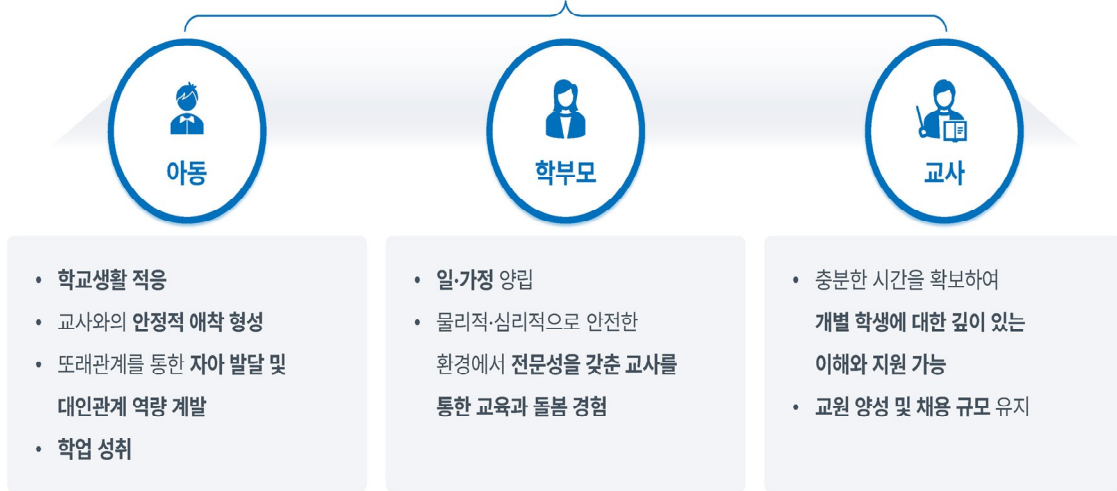
26

06 맺음말: 저학년 수업시수 확대, 아동·학부모·교사의 요구를 모두 충족

정책 제언  국회미래연구원
National Assembly Future Institute

- 저학년 수업시수 확대는 아동과 학부모의 요구 및 교사의 요구를 함께 충족할 수 있는 정책 대안임

교육의 3주체가 요구하는 것



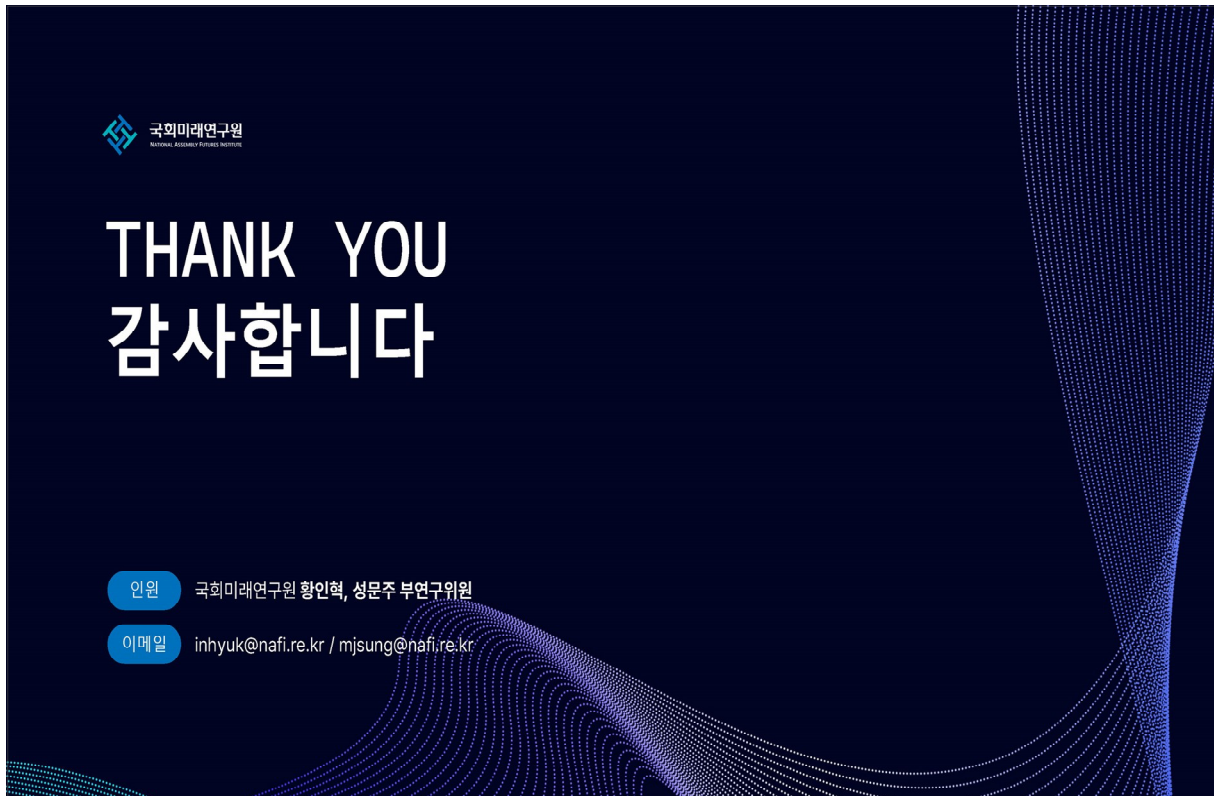
27

06 참고문헌

수업시간 부족, 육아휴직, 돌봄 공백과 사교육, 아동 정신건강, 정책 환경, 정책 제언  국회미래연구원
National Assembly Future Institute

저자	연도	제목	출처
교육부	2026. 6. 25.	교육환경 변화에 대응한 '중장기(2027~2030년) 초·중등 교과교원 수급 방향' 발표	교육부
김민진	2008	초등학교 1학년 아동의 입학 초기 학교생활 적응에 대한 연구	교육과학연구, 39(1), 181-210
김종백, 김난희	2009	학생-교사 애착관계도구 (STARS) 개발과 타당화	교육심리연구, 23(4), 697-714
김창복	2015	유·초등 연계교육의 관점에서 본 초등학교 1학년 담임교사 배정에 관한 실태 및 학교장의 인식	한국교육문제연구, 33(4), 191-213
박나리, 홍현진	2026. 9.	'출생아 수 30만 명 미만' 세대의 학령기 진입에 따른 지역별 학생 수 감소 전망과 교원 및 교육 인프라 중장기 수급 정책 과제	인구통계 Brief 26-2, 국회미래연구원
박성호, 최준섭	2022	학생과 안정적 애착 관계를 형성한 초등학교 교사의 교육경험에 대한 사례연구	초등상담연구, 21(4), 331-369
성문주, 김준훈, 민시연, 박아름, 백수현, 현승현, 함은애, 황혜영	2020	심리자본과 사회자본 확충을 위한 현황 진단 및 교육 전략 연구	연구보고서 20-07, 국회미래연구원
이수자	2025	돌봄 이상의 돌봄: 이주배경 학생의 관점에서 살펴본 독일 초등 전일제학교 연구	현대사회와 문화, 15(2), 167-190
임혜정	2017	초등학교 저학년 아동의 방과후 돌봄공백이 학교 학습활동적응에 미치는 영향	육아정책연구, 11(3), 65-86
정다은	2026	독일의 초등 학령기 아동 전일제 돌봄 제도의 현황과 과제	국제사회보장리뷰, 2026(여름), 101-112
정설미, 문희원, 정동욱	2021	돌봄과 교육의 혼합체(hybrid)로서 초등돌봄교실의 효과와 정책 연구	교육행정학연구, 85-114
정수경	2010	놀이중심의 자기표현훈련이 초등학교 저학년의 발표불안과 학교생활 적응에 미치는 효과	초등교육학연구, 17(2), 155-176
최한울	2023	초등 저학년의 학생 주도성을 키우는 교사의 역할에 대한 근거이론 활용 연구	직업능력개발연구, 26(2), 1-32
홍성훈, 김희수	2005	초등학교 저학년 학생이 지각한 교사의 행동과 학생의 애착안정성이 학교생활 적응에 미치는 영향	교육과학연구, 36(1), 33-53
황인혁	2026. 7.	학령기 인구 급감기 초등학교 저학년의 짧은 수업시간과 돌봄 공백: 진단과 정책 제언	Futures Brief, 26-4호, 국회미래연구원
OECD	2024	Social and emotional skills for better lives: Findings from the OECD Survey on Social and Emotional Skills 2023	OECD Publishing

28

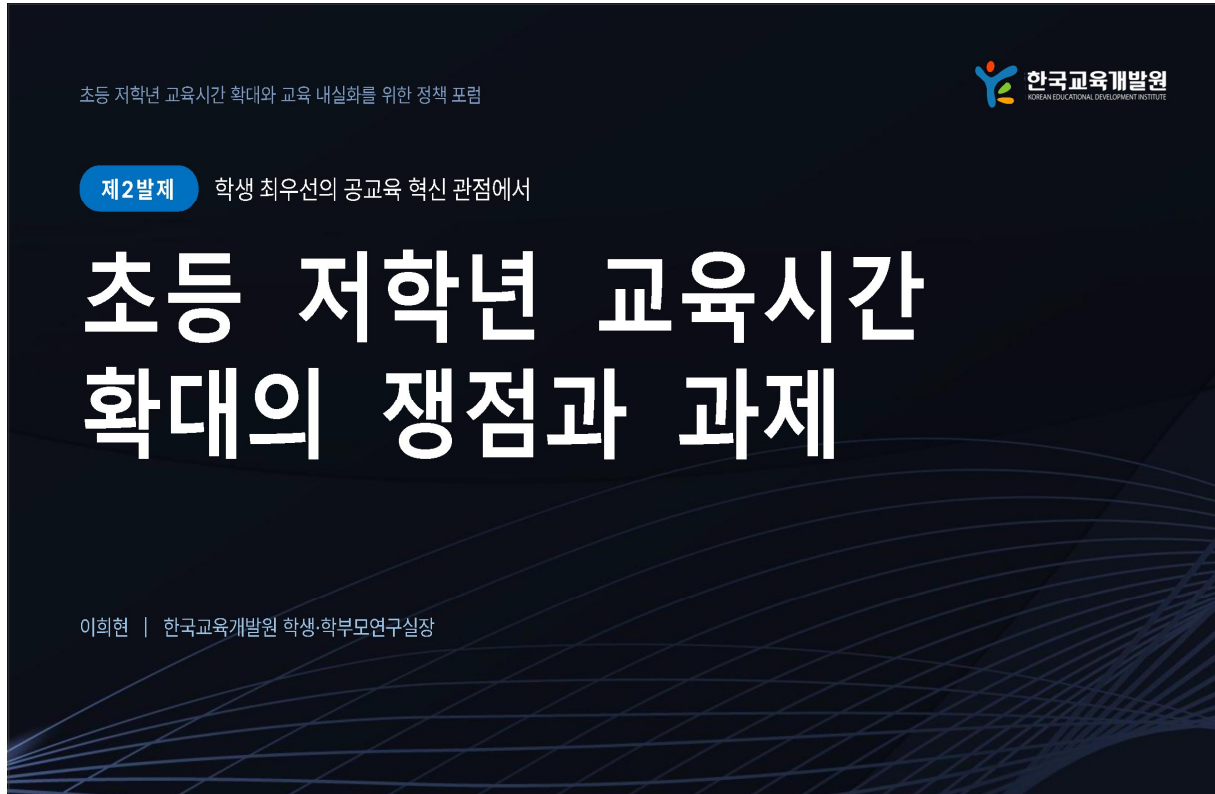


초등 저학년 교육시간 확대와
교육 내실화를 위한 정책 포럼

발제 2

초등 저학년 교육시간 확대의 쟁점과 과제

이희현 (한국교육개발원 학생·학부모연구실장)



INDEX		한국교육개발원 KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE
목차		
I	시작하며 발제의 초점 · 조건을 갖춘 단계적 확대	3-4
II	진단: 무엇이 문제인가 짧은 교육시간과 격차 · 학년군 기준 확대 규모 · 공적 시간 절벽	5-7
III	핵심 쟁점 효과 · 발달과 웰빙 · 사교육과 격차 · 교육내용 · 교원 · 운영체제	8-15
IV	정책대안 2단계 로드맵 · 학교일과 재설계 · 교육팀 체제 · 공간과 형평성	16-19
V	추진전략과 검증과제 선행조건과 1단계 적용 · 학생 의견을 포함한 정책평가	20
VI	맺으며 핵심 메시지 · 토론을 위한 쟁점	21-23

I. 시작하며

발제의 초점: '필요성'에서 '설계 조건'으로

○ 논의의 출발점을 '하교시간 연장'이 아니라 '공교육 혁신'으로 전환하는 것이 전제 조건

첫 번째 발제

왜 필요한가

수업시수 확대의 근거와 정책적 정당성

두 번째 발제 (본 발표)

어떤 확대가 정당하고 지속가능한가

무엇을 채우고, 누가 가르치며, 책임은 어떻게 나눌 것인가



정책설계의 세 가지 질문

교육내용

무엇을 더 제공할 것인가

시간과 교육과정

학생의 하루를 어떻게 구성할 것인가

공공성과 형평성

누가 어떤 조건에서 책임질 것인가

❶ 핵심 질문 | “몇 시에 하교할 것인가”가 아니라 “공교육이 어떤 성장경험을 어디까지 보장할 것인가”

I. 시작하며

발제의 기본 입장: 조건을 갖춘 단계적 확대

○ 초5~6 수준까지의 확대는 '정답'이 아니라 단계적으로 검증할 정책 가설

이 발제의 입장이 아닌 것

이 발제의 제안

성립을 위한 조건



- “시간을 늘리면 자동으로 좋아진다”는 확대론
- 부모 퇴근시간에 맞춘 보육형 시간 연장
- 국어·수학 진도와 평가를 더 붙이는 방식

- 현재의 짧은 저학년 공교육시간은 재검토 필요
- 시간 확대는 내용·교원·공간·책임체계와 함께 설계
- 2단계는 1단계 적용 결과와 효과 평가를 거쳐 판단

- 교사 부담 증가 없는 교원 배치
- 학생 피로를 줄이는 학교일과 재설계
- 정규교육 이후 방과후·돌봄 책임 분리
- 학생 의견과 웰빙을 포함한 정책평가

시간만 늘리는 정책은
정당화되기 어려움

방향은 분명하게,
실행은 단계적으로

조건이 충족될 때만
시간 확대의 의미가 있음

❶ 정책의 핵심 | “더 긴 학교”가 아니라 “더 좋은 공교육”을 위한 시간 혁신

II. 진단

진단 ① 저학년의 교육시간은 짧고, 격차는 저학년에서 가장 커짐



○ 학업성취 격차 이전의 '경험의 격차'이자 '공적으로 보장된 시간의 격차'

짧은 공교육시간 → 큰 학교 밖 오후시간 → 가정이 경험을 개별 구매·조직 → 소득·시간·정보·지역자원에 따라 경험의 양과 질이 달라짐

581 시간

초1~2 연간 정규 수업시간
60분 기준

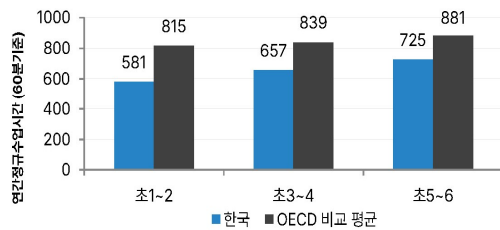
-234 시간

OECD 비교 평균과의 격차
-28.7% (평균 815시간)

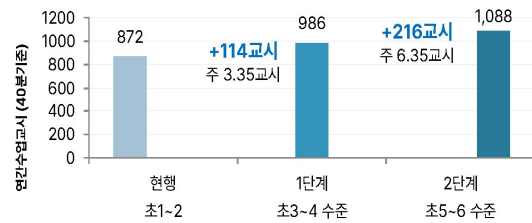
84~86 %

초1~2 사교육 참여율
저학년은 예체능이 일반교과 사교육비보다 많음

가. 학년군별 국제비교



나. 학년군 기준 확대의 실제 규모



출처: 황인혁(2026), OECD(2025), 국가데이터지 '초중고사교육비조사'.

5

II. 진단

진단 ② 학년군 기준 확대의 실제 규모



○ OECD 통계는 60분 기준, 국내 교육과정은 40분 1교시 - 단위를 맞추면 규모가 분명해짐

1단계 초3~4 수준	현행 초1~2 581시간 872교시	목표 수준 657시간 986교시	확대분 +76시간 +114교시	주당 환산 34주 기준 주 3.35교시
2단계 초5~6 수준	현행 초1~2 581시간 872교시	목표 수준 725시간 1,088교시	확대분 +144시간 +216교시	주당 환산 34주 기준 주 6.35교시

- ① 임의의 추가시수가 아니라, 국내 초등학교 내부의 학년군 간 공교육시간 격차를 단계적으로 줄이는 접근 방식
2단계는 1단계의 효과와 실행조건을 확인한 뒤 판단할 장기 정책 가설.

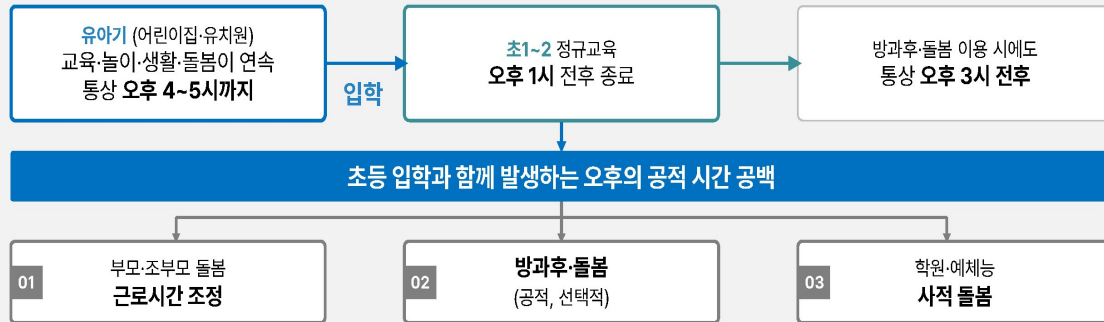
6

II. 진단

진단 ③ 유아기-초등 입학기 사이의 '공적 시간 절벽'



- 초등도 유치원처럼 늦게까지 수업하자는 뜻인가?



오후시간의 양과 질이 가정의 소득·시간·정보·지역자원에 따라 달라짐 (경험의 격차)

① 유아기에는 교육·놀이·생활·돌봄이 연속적으로 조직되다가, 초등학교 입학 이후 학교·방과후·돌봄·학원·가정으로 하루가 급격히 분절되는 구조 자체의 문제!

7

III. 핵심 쟁점

확대를 전제할 때 남는 여섯 가지 쟁점



- '얼마나 늘릴 것인가'보다 '어떤 조건에서 가능한가'가 핵심 초점



8

III. 핵심 쟁점

쟁점 ① 시간을 늘리면 학습은 좋아지는가



- 효과는 대체로 확인되지만, 기존 시간·증가 폭·활용 방식에 따라 차이 발견

연구	핵심 결과	정책적 시사점
Carroll (1963) 학교학습모형	학습기회는 중요하지만 교수의 질·적성·노력과 결합될 때 성과로 전환	✓ 시간은 필요조건이지 충분조건이 아님
Bellei (2009) 칠레 JEC, 이중차분	언어와 수학에서 작지만 긍정적인 효과. 농촌학교, 공립학교, 고성취 학생에 집중 경향	✓ 시간 확대가 자동으로 형평성을 개선하지는 않음
Fischer et al. (2011) 독일, 전국 중단	질 높은 프로그램에 지속 참여한 경우에 한해 성취 효과. 유급 위험 감소·사회정서 발달에서 뚜렷	✓ 활동의 질과 참여 지속성이 성과를 좌우
Scheerens et al. (2013) 메타분석	정규 학교시간의 효과는 작거나 중간 정도. “시간은 빈 그릇”	✓ 공식 시수보다 실제 학습시간과 질이 중요
Kraft & Novicoff (2024) 인과연구 74편 종합	평균적으로 작거나 중간 정도의 긍정효과. 배정시간의 16~25%가 손실	✓ 시간 확대와 시간 활용 개선을 함께 설계

① 확대의 성패 | “얼마나 오래 있느냐”가 아니라 “그 시간이 능동적 성장경험으로 전환되는가”와 관련

9

III. 핵심 쟁점

쟁점 ② 발달·웰빙과 사교육·격차



- 저학년의 발달 특성과 학교 밖 시간의 격차를 함께 고려할 필요

- 발달과 웰빙 놀이·휴식과 양립 가능한가

- 초1~2는 놀이 중심 경험에서
구조화된 학교교육으로 이행하는 전환기
- 교사-아동 관계와 또래관계는
초기 학교적응의 핵심 예측 요인
- 함께 놀이하고 활동하는 시간이 늘어나는 것은 오히려
학교적응에 도움이 될 수 있음
- 다만 피로로 참여하지 못하거나
가족·지역사회 경험을 밀어내면 역효과

- 사교육·격차 오후시간은 누가 책임지는가

- 초1~2 사교육 참여율 84~86%.
저학년은 예체능 사교육비가 일반교과보다 많음
- 태권도·피아노·미술은 교육경험인 동시에 학교 후
시간을 안전하게 보내는 기능
- 형평성의 핵심은 취약학생에게 공부를 더 시키는 것이
아니라, 가정의 경제력으로 구매하던 성장 경험을
공교육이 보편적으로 보장하는 것

① 판단기준은 확대의 찬반이 아니라 “어떤 시간인가”
블록타임·긴 놀이·휴식·신체활동을 함께 도입할 필요

① 확대된 시간이 격차를 줄일지는, 도움이 가장 필요한
학생이 그 시간에 실제로 참여할 수 있는지와 관련

출처: 황인혁(2026), 최혜진 외(2023), Kraft & Novicoff(2024).

10

III. 핵심 쟁점

쟁점 ④ 늘어난 시간을 무엇으로 채울 것인가



- '더 많이 가르치는 것'이 아니라 '더 풍부하게 경험하게 하는 것'일 필요

영역	활동 예시	운영원칙
문 (文)	독서, 그림책, 이야기, 말하기, 토론, 도서관, 문화 경험	✓ 국어 진도 추가가 아닌 풍부한 문해·문화 경험
예 (藝)	음악, 미술, 연극, 무용, 창작	✓ 결과·기능 평가를 최소화하고 표현·참여 중심
체 (體)	자유놀이, 스포츠, 신체표현, 건강, 야외활동	✓ 매일 충분히 움직이는 시간 확보
탐구·체험	프로젝트, 과학·자연, 마을·박물관, 현장체험	✓ 긴 호흡의 주제·프로젝트 활동
관계·사회정서	협력, 갈등조정, 학급공동체, 자기이해	✓ 학교적응과 또래·교사 관계 형성과 연계
놀이·쉼	자유놀이, 긴 점심·휴식, 조용한 휴식	✓ 남는 시간이 아니라 교육적 일과의 핵심 요소
영어·언어문화	노래, 그림책, 놀이, 역할·신체활동, 문화	✓ 시험·숙제·3학년 선행학습 배제

① 현장은 교과 시수 확대에 반대

교사의 국어 시수 확대 반대 68.3%, 수학 73.2% (김미진·홍후조, 2019).
교육전문직·교사·학부모의 초1~2 총 시수 '현행 유지'는 53.7%인 반면
기본생활습관·정서발달·기초문해·신체발달·균형 있는 경험은 모두 4.5점 이상(5점 척도) (이승미 외, 2025).

11

III. 핵심 쟁점

쟁점 ⑤-1 영어는 '조기 교과화'가 아니라 '언어문화 경험'으로



- 저학년 영어는 확대 논의에서 가장 민감한 쟁점

✓ 집단 간 인식 차이가 매우 큼 정규 교육과정 포함 찬성도(5점) — 전체 3.01, 학부모 3.44 · 교육전문직 2.22 · 교사 1.84 (이승미 외, 2025)

구분	조기 영어교과화의 위험	발제의 제안
목표	영어 성취의 조기 달성	✓ 다른 언어·문화에 대한 흥미와 친숙성
내용	어휘·읽기·쓰기·문법·성취기준	✓ 노래·그림책·역할놀이·게임·신체활동
평가	시험·과제와 연계 가능	✓ 성취평가·숙제 배제
3학년 영어와 관계	선행학습으로 작동 가능	✓ 3학년 성취기준의 조기 이수 금지
형평성	새로운 경쟁을 촉진할 위험	✓ 모든 학생에게 최소 경험을 보편적으로 보장
도입 시점	1단계부터 전면 도입	✓ 2단계에서 선택적 도입, 법령 정합성 확인 후

① 제도적 정합성 검토가 전제

3학년 영어를 앞당기면 선행교육 규제와 충돌 가능.
국가 교육과정의 별도 명시 또는 「공교육 정상화 촉진 및 선행교육 규제에 관한 특별법」의 예외 조항 신설 검토 필요

12

III. 핵심 쟁점

쟁점 ⑤ 누가 가르칠 것인가 (1) 소요 규모



- 학생의 교육시간은 늘리되 담임교사의 수업·업무 부담은 늘리지 않는 것이 전제

$$\text{필요 교원 FTE} = \text{초1~2 학급 수} \times \text{주당 추가시수} \div \text{교사 1인당 평균 주당 수업시수}$$

34,191학급

초1~2 학급 수
'2025 교육통계연보' 실측치

21.1시수

교사 1인당 주당 수업시수
'2025 교육통계연보' 분포: 19.48~21.84의 중앙값

9,490만 원

공립 교원 1인당 연간 인건비
2026년도 교부금 기준재정수요 단가

구분	주당 추가시수	산식	추가 교원 FTE	추가 인건비(연간)
1단계 (초3~4 수준)	주 3.35교시	$34,191 \times 3.35 \div 21.1$	약 5,430명	약 0.52조 원
2단계 (초5~6 수준)	주 6.35교시	$34,191 \times 6.35 \div 21.1$	약 10,290명	약 0.98조 원

① FTE

전일제 환산 인원

Full-Time Equivalent — 추가 수업 총량을 교사 1인당 평균 수업시수로 나눈 단순 환산치.
실제 소요 인원은 학교규모·시간표 조합·순회 이동시간·준비 및 협의시간에 따라 달라질 수 있음

13

III. 핵심 쟁점

쟁점 ⑥ 누가 가르칠 것인가 (2) 수급 여력·재정·자격



- 학령인구 감소는 제약인 동시에 구조적 기회일 가능성

학령인구 감소 시, 발생 가능한 교원 수급 여지

2026년 10,172 ~ 15,757명

2030년 54,869 ~ 58,912명

2024년 교원 수를 유지한다는 가정의 시뮬레이션(장윤숙, 2025)

이 발제에서의 소요 규모(안)

1단계 약 5,430명 · 2단계 약 10,290명

연 약 0.52조 원 / 0.98조 원 (추가 인건비)

초1~2 학급 수는 이미 초5~6보다 5,510학급 적음

① 두 수치를 등치할 수는 없음. 앞의 값은 교원 수 유지 가정의 시뮬레이션이고 소요 규모는 **FTE 환산치**이므로 개념이 다름
다만 규모 차원에서 보면, 교원정책을 단순 감축이 아니라 전략적 유자·재배치로 설계할 경우 상당한 인력을 흡수할 가능성이 있음

전담교사 자격

새 자격을 만드는 문제가 아니라 정원·배치·양성의 문제

경로 A 배치·연수 법령 개정 불필요·1단계

심화과정 이수자 우선 배치
인사관리규정에 배치기준 신설

경로 B 양성과정 고시 개정·2단계 선행조건

교대 심화과정 18학점을
저학년 특화 트랙으로 개편

경로 C 자격체계 법령 개정·장기 과제

자격종에 심화영역 부기 등
자격체계 개편 검토

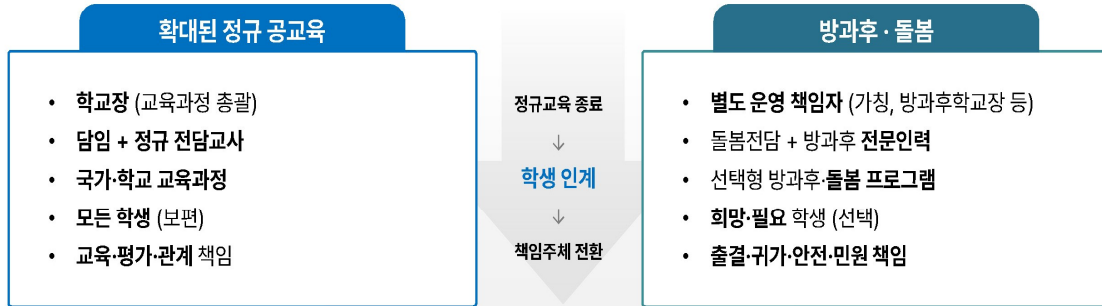
14

III. 핵심 쟁점

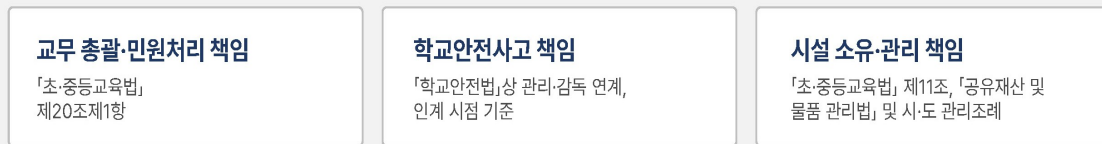
쟁점 ⑥ 학생의 하루는 연결하되, 교육과 돌봄의 책임은 분리



- 원칙: 학생의 하루와 공간은 연결하되, 교육과 돌봄의 행정·법적 책임은 분리



법제화 과정에서 준비해야 할 세 가지 충돌 지점



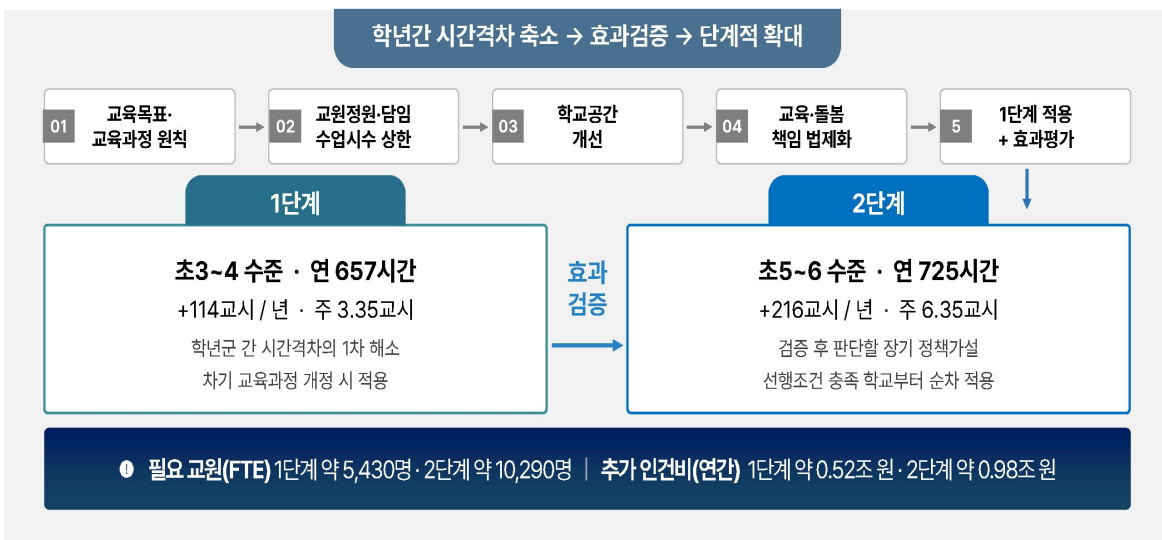
15

IV. 정책대안

대안 ① 학년군 격차를 줄이는 2단계 로드맵



- 1단계는 초3~4 수준(주 3.35교시), 2단계는 초5~6 수준(주 6.35교시)



✓ 725시간은 '최적 시간'이 아니라, 국내 고학년 수준을 기준으로 삼아 효과가 검증될 때 판단할 장기 목표임

16

IV. 정책대안

대안 ② 교시를 덧붙이는 것이 아니라 학교일과 전체를 재설계



- 시간 확대와 함께 놀이·휴식·블록형 일과를 포함한 학교일과 재설계 필요



✓ 참고: 사립초등학교 사례

일부 사립초는 학교 자율로 낮은 하교와 다양한 프로그램을 운영하고 있으나 이는 대체로 학교 재량의 방과후 확대이지 국가 교육과정상 정규 시수 확대는 아니므로, 이 발제에서의 정규 교육시간 확대와는 성격이 다름

- ① 표준 시간표가 아니라 운영 원칙을 설명하기 위한 예시모형.
- ① 2단계 추가분 6.35교시는 하루 평균 약 1.3교시로, 오후 블록은 요일별로 구성

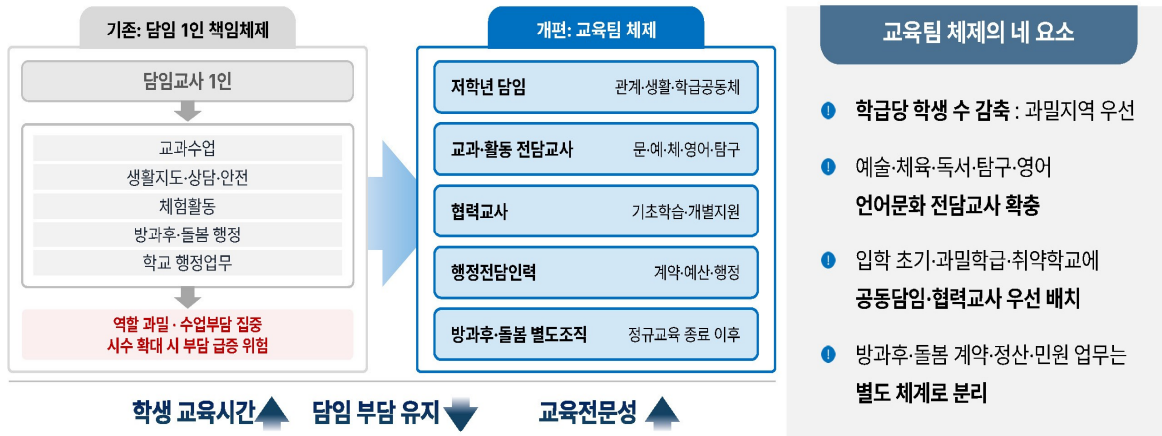
17

IV. 정책대안

대안 ③ 담임 1인 책임체제에서 '교육팀' 체제로



- 담임제를 대체하는 것이 아니라 담임의 부담을 덜고 전문성을 보완



- ① 지역 여건도 함께 고려 필요
- 6학급 이하 소규모학교는 전담교사 단독 배치에 필요한 수업시수가 나오지 않으므로 순회전담교사나 학교군 공동교사가 현실적임. 소속·복무, 여러 학교에 걸친 시수 산정, 이동시간 인정, 안전사고 책임을 사전에 규정할 필요

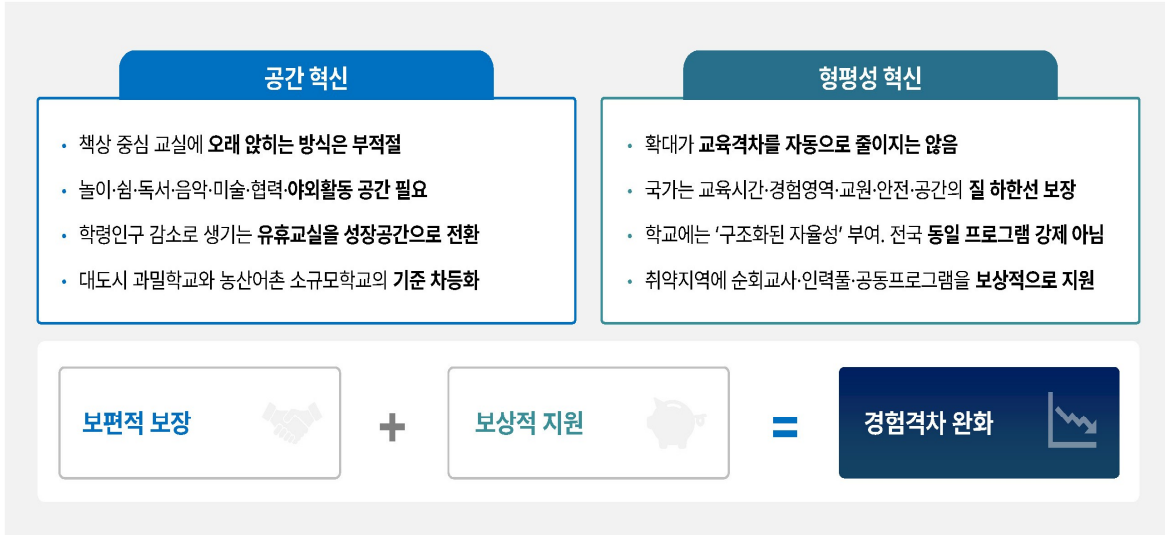
18

IV. 정책대안

대안 ④ 공간과 형평성을 함께 설계



- 시간이 늘어나면 공간의 질과 자원배분 방식이 더 중요



✓ 학교별 자원 차이가 예술·체육·영어·탐구 등 성장경험의 지역격차로 이어지지 않도록 하는 것이 핵심.

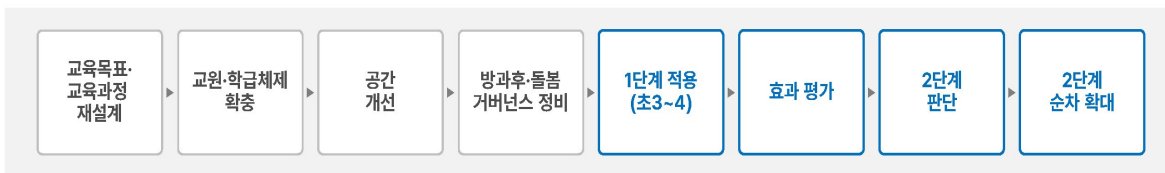
19

V. 추진전략과 검증과제

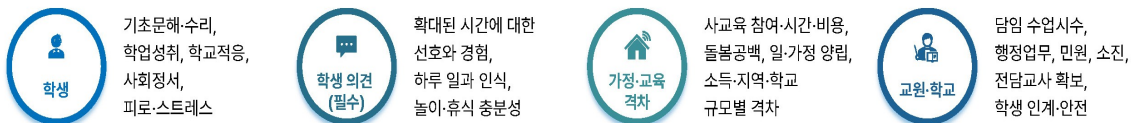
선행조건을 갖춘 1단계 적용과 정책효과 검증



- 조건을 먼저 갖추고, 시간은 그 다음에 확대하는 순서로 추진



✓ 검증해야 할 것은 학업성취만이 아님 - 학생 의견은 필수 조사 영역으로 포함할 필요



① 국내 연구의 공백

국내 문헌은 국제비교·정책모형·인식조사에 강점이 있으나, 정규 교육시간이 증가한 학교와 그렇지 않은 학교를 비교해 장기 효과를 분석한 인과연구는 제한적임.
1단계는 학교별 실행 여건과 준비 정도의 차이를, 2단계는 순차 적용에 따른 시차를 활용해 이중차분·매칭 등 평가 가능한 설계가 필요함.

20

VI. 맺으며

핵심 메시지



- 다음의 네 가지가 함께 충족될 때 교육시간 확대는 지속 가능

시간은 단계적으로

01

1단계는 초3~4 수준 적용과 검증,
2단계는 초5~6 수준 확대를 검증할 정책 가설로



시간의 성격을 바꾼다

02

국어·수학 진도 추가가 아니라
문·예·체·놀이·탐구·관계 중심 성장 경험으로 채움



교사의 업무 부담은 늘리지 않는다

03

확대 시수와 교원 정원을 연동하고
전담교사·공동담임·협력교사로 교육팀 체제를 구성



교육과 돌봄 책임을 분리한다

04

학생의 하루는 연결하되
정규교육 이후 방과후·돌봄은 별도 전문 체계가 책임



❗ “학생을 학교에 몇 시까지 둘 것인가”가 아니라
“어떤 성장경험을 어떤 조건에서 누구에게나 보장할 것인가”에 초점

21

VI. 맺으며

토론을 위한 쟁점



- 이 발제는 확정된 정책안이 아니라 검증되어야 할 정책 가설

1

1단계 초3~4 수준, 2단계 초5~6 수준이라는 **학년군 기준 로드맵**은 적정한가.
2단계 목표를 명시하는 것이 **추진에 도움이 되는가**, 오히려 저항을 키우는가.

2

문·예·체·탐구·관계를 담당할 저학년 전담교사를 어떤 **자격과 양성경로로 확보**할 것인가.
배치기준 정비와 심화과정 실질화만으로 **전문성이 담보되는가**.

3

교육-돌봄 책임 이원화가 실제 교사 부담 감소로 이어지려면 어떤 **법적 장치**가 필요한가.
학교장의 교무 총괄·민원처리 책임과 별도 운영 책임자의 **권한을 어떻게 조정**할 것인가.

4

1단계 약 0.52조 원, 2단계 약 1조 원 내외의 추가 재정을 마련할 때,
신규 재정 투입과 교원정원의 **전략적 유지·재배치**를 어떻게 **조합**할 것인가.

5

저학년 영어 언어문화 경험의 도입은 조기 영어 **경쟁**을 완화하는가 혹은 심화하는가,
교사 집단의 낮은 찬성도를 어떻게 **해석**해야 하는가.

22

VI. 맺으며

더 긴 학교가 아니라 더 좋은 공교육으로

초등 저학년 교육시간 확대의 핵심은 아이를 더 오래 학교에 붙잡아 두는 데 있지 않습니다.
아이의 하루를 더 좋은 교육의 시간으로 바꾸는 데 있습니다.

시간	내용	교원	운영
단계적으로 확대하되 2단계는 검증할 가설로	문·예·체·놀이·탐구·관계의 성장경험으로	교육시간은 늘리고 학급 규모와 부담은 줄이고	하루는 연결하되 책임은 분리하고

❶ “무엇을 더 가르칠 것인가”가 아니라, “모든 아이에게 어떤 성장경험을 공적으로 보장할 것인가”

23

초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼

제 2 발 제

학생 최우선의 공교육 혁신 관점에서
초등 저학년 교육시간 확대의 쟁점과 과제

감사합니다.

초등 저학년 교육시간 확대와
교육 내실화를 위한 정책 포럼

토론

- 1 김 선 (경기 둔전초등학교 교사, 한국교원단체총연합회 부회장)
- 2 조장우 (평등교육 실현을 위한 전국학부모회 조직위원장)
- 3 박소영 (대전배울초등학교 교사, 교사노동조합연맹 정책처장)
- 4 김재욱 (전북 창오초등학교 교사, 전국교직원노동조합 전북지부 교권국장)
- 5 심소희 (경기 손곡중학교 학부모)

토론
01

아이에게 필요한 것은 ‘더 긴 학교’인가, ‘더 좋은 하루’인가

김 선 (경기 둔전초등학교 교사, 한국교원단체총연합회 부회장)

들어가며

두 발제는 초등 저학년의 짧은 수업시간이 입학기 돌봄 공백과 부모의 육아휴직, 사교육 의존으로 이어지고 있다는 문제를 제기하며 정규 교육시간 확대를 대안으로 제안하고 있습니다. 아울러 문학·예술·체육·놀이·탐구 등의 성장경험을 더하고 교원과 공간을 확충하는 단계적 확대 방안까지 제시하고 있습니다. 돌봄 공백을 줄이고 가정의 경제적 여건에 따라 아이들이 누리는 교육 경험의 달라지는 문제를 공적으로 해결해야 한다는 데에는 공감합니다. 다만 제가 검토하고 싶은 것은 그 해결책이 왜 ‘모든 초등 1·2학년의 정규수업시간 확대’여야 하는가입니다.

돌봄이 필요한 아이에게 충분하고 질 높은 돌봄을 제공하는 것과, 돌봄 필요 여부와 관계없이 모든 아이의 의무수업시간을 일률적으로 늘리는 것은 다른 정책입니다.

특히 초등 1·2학년은 유치원에서 학교로 막 전환한 시기인 만큼, 정책의 편의보다 추가된 시간이 실제로 아이의 발달과 교육에 필요한 시간인지가 먼저 검증되어야 합니다.

따라서 이번 토론에서는 “학교가 일찍 끝나 생기는 사회적 문제를 정규수업시간 확대가 실제로 해결할 수 있는가”, 그리고 “같은 문제를 해결할 다른 대안보다 이것이 아이에게 더 나은 선택인가”를 중심으로 살펴보고자 합니다.

I. 581시간과 OECD 평균: 비교의 출발점이지 결론은 아닙니다

발제자료는 우리나라 초등 1·2학년의 연간 정규수업시간이 581시간, OECD 비교 평균이 815시간이라고 제시합니다. 이 차이는 살펴볼 가치가 있지만, 논의가 “581시간을 지킬 것인가, 815시간으로 늘릴 것인가”의 대결이 되어서는 안 됩니다. OECD 평균은 비교 기준일 수는 있어도 우리나라 초등 저학년의 적정 교육시간을 뜻하지는 않습니다. 국가마다 입학 연령, 수업일수, 쉬는 시간과 점심시간, 방과후 활동, 학급 규모, 교원 배치, 학교 밖 학습환경이 다르기 때문입니다. 특히 한국 아이들은 정규수업 이후에도 학원, 학습지, 숙제와 개인학습이 이어지는 경우가 많아 실제 하루 전체를 함께 보아야 합니다.

수업시간의 양 자체가 공교육의 질을 보장하지는 않습니다.

따라서 국제 비교는 “다른 나라는 몇 시간을 더 가르치는가”에 그치지 않고 학업성취도, 학교생활 만족도와 행복감, 학급당 학생 수, 교원 배치, 학교 밖 학습시간, 교육격차 등을 함께 살펴야 합니다. 지금 필요한 것은 581시간을 고수하자는 주장이 아니라, 왜 모든 아이에게 추가 의무시간이 필요한지를 충분히 입증하는 과정입니다.

II. 발제 1: 초등 입학기 육아휴직 증가는 정말 ‘짧은 수업시간’ 때문일까요?

발제 1은 초등 입학기인 만 6세 무렵 부모의 육아휴직 사용이 다시 증가한다는 점을 중요한 근거로 제시합니다. 입학기 돌봄이 가정에 큰 부담이라는 사실에는 동의합니다. 다만 이를 곧바로 “수업시간이 짧기 때문에 육아휴직을 한다”고 해석하려면 직접적인 근거가 더 필요합니다.

초등 입학기는 유아기에서 학교생활로 넘어가는 전환기입니다. 새로운 담임과 친구, 시간표, 급식, 준비물, 자기 물건 관리, 또래 갈등까지 아이에게는 모두 새로운 적응입니다. 부모의 육아휴직에는 하교시간 문제뿐 아니라 “아이의 첫 학교생활을 함께하고 싶다”는 선택도 포함될 수 있습니다.

따라서 육아휴직을 하게 된 부모에게 하교시간, 돌봄서비스 이용의 어려움, 입학 초기 정서·적응 지원, 놀봄 이용 가능 여부 등을 구분해 확인한 자료가 필요합니다. 그런 자료가 없다면 ‘입학기 육아휴직 증가 → 짧은 수업시간이 원인 → 정규수업 확대가 해결책’이라는 인과관계에는 중요한 단계가 빠져 있습니다.

발제 1에 드리고 싶은 질문

초등 입학기 육아휴직 사용 증가가 실제로 ‘짧은 정규수업시간’ 때문에 발생한다는 것을 보여주는 직접적인 조사나 연구가 있는지, 특히 놀봄 이용 가능 여부와 이와 별도로 자녀의 학교적응을 함께하고자 하는 부모의 욕구까지 구분한 근거가 있는지 궁금합니다.

III. 저학년의 발달과 선택권: 좋은 프로그램이 왜 반드시 ‘정규 의무수업’이어야 할까요?

현장의 저학년 교사들에게 의견을 물었을 때 가장 많이 나온 말은 “지금도 1학년 아이들은 5교시를 힘들어한다”는 것이었습니다. 초등 1학년은 작은 6학년이 아닙니다. 집중 유지, 감정조절, 또래갈등 해결, 자기 신체와 물건 관리가 계속 발달하는 시기입니다.

교육시간 확대에서는 “한 시간을 더 운영할 수 있는가”보다 “그 한 시간이 이 발달단계의 아이에게 정말 필요한가”를 먼저 물어야 합니다. 특히 저학년에게는 잘 조직된 교육적 경험만큼이나 내가 그만하고 싶을 때 쉬고 멈출 수 있는 시간도 중요합니다.

발제 2가 제안한 문학·예술·체육·놀이·탐구·관계 중심의 경험은 가치가 있습니다. 그러나 학교가 제공하면 좋은 경험이라는 것과 모든 아이가 의무적으로 참여해야 하는 경험이라는 것은 같은 말이 아닙니다.

공공성의 핵심은 모든 아이에게 똑같은 시간을 의무화하는 데 있기보다, 필요한 아이가 가정의 소득이나 지역 때문에 필요한 경험에서 배제되지 않게 하는 데 있습니다. 돌봄이 필요한 아이에게는 충분히 좋은 돌봄을 제공하되, 돌봄을 원하지 않는 아이까지 왜 정규 의무수업 확대의 대상이 되어야 하는지는 별도로 설명되어야 합니다.

학교에 오래 머문다고 사교육이 줄어드는가도 따져봐야 합니다

우리는 과거 고등학생들을 밤 10시까지 학교에 머물게 했던 야간자율학습의 경험을 이미 가지고 있습니다. 그러나 학교에 오래 머문다고 사교육이 사라진 것은 아니었습니다. 야간자율학습이 끝난 뒤에도 학원이나 과외가 이어지곤 했습니다. 학교에 있는 시간을 늘리면 사교육이 그만큼 줄어들 것이라는 가정은 자동으로 성립하지 않습니다.

사교육은 단순히 학교 후의 빈 시간 때문에 생기는 것이 아니라 입시 경쟁, 학력과 직업에 따른 보상의 격차, 계층 이동에 대한 기대와 불안 등 사회구조와도 연결되어 있습니다. 이런 구조를 그대로 둔 채 학교 체류시간만 늘린다면 사교육이 사라지는 것이 아니라 더 늦은 시간으로 이동할 가능성도 검토해야 합니다.

더욱이 당시 야간자율학습의 대상은 고등학생이었습니다. 지금 논의의 대상은 유치원을 막 졸업하고 학교생활을 시작한 만 6~7세 아이들입니다. 성인의 노동과 돌봄, 경쟁적 사회구조에서 발생한 문제를 해결하기 위해 그 비용을 이제 막 학교에 적응하는 아이들의 시간으로 지불하게 해서는 안 됩니다.

IV. 이미 있는 체계를 먼저 고치고, 선행조건의 효과부터 확인해야 합니다

정부는 늘봄학교와 방과후학교에 이미 상당한 정책적 역량과 예산을 투입해 왔고 학교 밖에도 지역 돌봄 체계가 있습니다. 그렇다면 수업시간을 늘리기 전에 기존 시스템이 제대로 작동하는지 확인하고 프로그램의 질·전문인력·지역격차·접근성의 문제를 먼저 보완하는 것이 순서입니다.

이 점에서 발제 2가 제안한 교원·학급체제 확충, 학교 공간 개선, 교육과정 재설계, 방과후·돌봄 거버넌스 정비라는 선행조건에 주목합니다. 저는 이 조건부터 먼저 독립적인 정책으로 시행해 보자고 제안합니다.

학급당 학생 수를 줄이고, 입학 초기 협력교사를 배치하고, 저학년이 쉬고 놀 수 있는 공간을 마련하고, 늘봄·방과후의 전문성과 책임체계를 높인 뒤 아이들의 학교적응과 부모의 돌봄 부담이 얼마나 개선되는지 먼저 확인해야 합니다.

그 결과에도 정규 교육시간 자체가 부족하다는 문제가 남는다면 그때 추가 시수를 시범적으로 검토할 수 있습니다. 이는 “학급당 학생 수 감축이나 시간 확대나”의 양자택일이 아니라 정책의 순서에 관한 문제입니다. 선행조건을 먼저 실현하고 → 효과를 확인한 뒤 → 그래도 추가 시수가 필요한지를 다시 묻자는 것입니다.

또한 추가 교원과 재정이 필요하다면 같은 자원을 정규수업 한 시간 추가, 학급당 학생 수 감축, 협력교사 배치, 취약학생 개별지원, 선택형 예술·체육·돌봄의 질 제고에 각각 투입했을 때 어느 쪽의 효과가 더 큰지도 비교해야 합니다. 정책에는 언제나 기회비용이 있기 때문입니다.

V. 현장 실행조건: 안전·담임책임·업무구조가 함께 바뀌어야 합니다

학교에 머무는 시간이 늘면 수업뿐 아니라 쉬는 시간, 이동, 또래 접촉도 늘어납니다. 특히 1학년은 위험 판단과 갈등조절 능력이 발달하는 과정이므로 생활지도와 안전의 책임 주체를 먼저 명확히 해야 합니다.

동시에 저학년 담임 가운데에도 교무·연구·교육과정 등 주요 업무를 맡은 교사가 많습니다. 정규 하교시간만 늦어지고 기존 업무가 그대로라면 업무는 사라지는 것이 아니라 뒤로 밀릴 뿐입니다. 현재 방과후 수업 중에 이루어지는 많은 안전사고까지도 담임교사가 공제회에 신청하고 있는 곳이 많습니다.

따라서 교육시간을 확대한다면 늘어난 시간의 생활지도와 안전은 누가 책임질 것인지, 사고가 발생했을 때 책임 주체는 누구인지, 담임교사의 책임은 어디까지인지가 먼저 정리되어야 합니다.

이것은 교사가 힘드니 반대한다는 이야기가 아닙니다. 정책을 바꾸려면 그 정책을 수행하는 인력·업무·책임체계도 동시에 바뀌어야 하며, 교사의 소진은 결국 수업의 질과 아이들과의 관계로 돌아오기 때문입니다.

VI. 시범운영에는 반드시 ‘중단 기준’이 있어야 합니다

전국 확대 전에 일부 학교에서 충분한 기간 동안 시범운영을 하고 유사한 조건의 미 실시 학교와 비교해야 합니다. 평가는 학업성취뿐 아니라 학교적응, 피로와 스트레스, 학교 만족도와 행복감, 놀이·휴식시간, 가족과 보내는 시간, 사교육 참여와 비용, 안전사고, 부모의 돌봄 부담, 교사의 업무와 소진까지 포함해야 합니다.

“어떤 결과가 나오면 이 정책을 확대하지 않을 것인가?”

학업이나 학교적응의 뚜렷한 개선 없이 피로가 증가하거나, 사교육이 줄지 않고 늦은 시간대로 이동하거나, 교사 소진과 안전사고가 증가한다면 확대를 멈추거나 설계를 수정한다는 기준을 사전에 정해야 합니다. 중단 기준이 없는 시범사업은 검증이 아니라 확대를 위한 절차가 될 위험이 있습니다.

발제 2에 드리고 싶은 질문

이번 제안을 ‘검증되어야 할 정책 가설’이라고 하셨는데, 선행조건을 먼저 시행한 효과를 확인한 뒤에도 추가 시수가 필요한지를 판단하고, 1단계 시행 전에 ‘어떤 결과가 나오면 확대하지 않을 것인가’라는 중단 기준을 사전에 설정하는 것이 필요하지 않을까 의견을 듣고 싶습니다.

맺으며

돌봄 공백과 부모의 경력 단절, 교육격차를 줄여야 한다는 문제의식에는 동의합니다. 그러나 국가의 책임 증가가 곧 모든 아이의 의무수업시간 증가를 의미할 필요는 없습니다.

돌봄과 방과후의 질을 높이고, 지역 돌봄을 강화하고, 학급당 학생 수를 줄이고, 협력교사를 늘리고, 필요한 학생에게 질 높은 프로그램을 제공하는 등 여러 대안이 있습니다. 중요한 것은 이 대안들과 정규수업시간 확대의 비용과 효과를 먼저 비교하고, 선행조건을 실현한 뒤에도 정말 시간이 부족한지 확인하는 것입니다.

공교육의 혁신은 아이를 학교에 더 오래 머물게 하는 데서 출발해서는 안 됩니다. 학교에 있는 시간은 더 좋은 시간으로 만들고 학교 밖의 시간에도 가정의 형편 때문에 성장 기회가 달라지지 않도록 만드는 것이 먼저여야 합니다.

우리에게 필요한 것은 아이를 더 오래 학교에 붙잡아두는 공교육이 아니라, 아이가 학교에 있는 시간만큼은 누구보다 잘 배우고 안전하고 행복하게 지낼 수 있는 공교육입니다. 정책의 질문도 “아이를 몇 시까지 학교에 있게 할 것인가?”가 아니라 “우리 소중한 아이들에게 가장 좋은 하루는 어떤 하루인가?”에서 시작했으면 합니다.

토론
02

더 오래가 아니라, 그 시간을 어떻게 채울 것인가

조장우 (평등교육 실현을 위한 전국학부모회 조직위원장)

1. 들어가며

초등학교 저학년 시기는 학교생활에 적응뿐만 아니라 아이가 앞으로 어떻게 관계를 맺고, 배우고, 스스로를 조절하며 성장할 것인지에 대한 기초를 형성해 가는 시기이다. 이 시기의 아이들에게는 지식을 많이 습득하는 것보다 학교와 배움에 대한 긍정적인 경험, 생활습관, 정서적 안정, 또래와의 관계, 스스로 생각하고 표현하는 힘을 기르는 것이 매우 중요하다. 이후의 삶에 큰 영향을 미칠 수 있는 만큼 학부모들도 가장 높은 관심을 가지고 있으며, 교육정책과 돌봄정책이 만나는 핵심 시기이다. 그렇기에 아이들이 학교에서 보내는 시간이 얼마나 의미 있고, 건강한 성장으로 이어질 수 있는지를 사회적으로 함께 고민하는 것이 필요하다. 초등학교 2학년과 유치원에 다니는 자녀를 둔 학부모로서 ‘초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼’을 통해 현장의 목소리와 정책적 취지가 조화를 이루어, 우리 아이들에게 실질적으로 도움이 되는 방안을 함께 모색할 수 있기를 바란다.

2. ‘초등학교 수업시수 확대의 필요성에 대한 정책적 검토’ 발제에 대한 의견

이 발제는 ‘초등 1, 2학년 학생은 OECD 평균보다 수업시간이 적다 → 하교가 빠르다 → 돌봄 공백이 발생한다 → 학부모는 사교육·육아휴직으로 대응한다 → 사교육으로 아동 정신건강 악화된다 → 그러므로 수업시수를 늘리자’는 논리적 구조를 가지고 있다. 전체적으로 정책 처방으로 넘어가는 과정 및 결론에서 논리적 비약이 있다.

학교 수업시간이 OECD 평균보다 적다고 해서 한국 초등 저학년 학생들의 총 학습시간이 적은 것은 아니다. OECD는 한국 학생들이 학교 밖에서 추가적으로 공부하는 시간이 상당히 많다는 점을 함께 지적하고 있다. 한국의 의무교육 과정에서의 학교 안 수업시간은 OECD 평균보다 짧지만, 알려진 것처럼 사교육·자율학습 등을 포함한 실제 학습 부담은 오히려 큰 상황이다.

저학년의 사교육 이용은 돌봄뿐 아니라 학습 선행, 부모의 교육관, 지역별 교육환경 등 다양한 요인이 작용한다. 그런데 발제에서는 초등 사교육 문제의 원인을 지나치게 단순화했다. 저소득 가구일수록 사교육을 통한 대응이 더 큰 부담으로 작용하고, 사업체 규모에 따른 육아휴직 접근성 격차가 있음을 통해 현재의

돌봄체계가 가정의 자원에 의존하고 있다는 문제를 제기한 것은 의미가 크다.

정신건강 5~9세 아동의 정신건강 관련 진료(정서장애, 스트레스 반응, 불안장애, 우울)가 증가하고, 35개국 비교에서 한국 아동의 삶의 만족이 하위권이라는 자료는 중요한 문제 제기이다. 여기에서 정신건강 관련 진료 증가는 실제 정신건강 악화뿐 아니라 진단과 치료에 대한 접근성 향상, 부모의 인식 변화, 의료 이용행태 변화 등 여러 요인의 영향을 받을 수 있다. 정신건강을 근거로 수업시수 확대를 정당화하려면 오히려 과도한 학습시간을 늘리지 않으면서 학교의 관계적·정서적 기능을 강화하는 방안을 제시해야 한다.

또한 이 발제는 현재 초등 저학년의 교육시수가 적어서 나타나는 문제가 돌봄 공백 이외에 구체적으로 어떤 게 있는지 적절한 설명이 부족하다. 수업시간 확대, 학교 체류시간 확대, 공적 돌봄시간 확대를 사실상 하나로 묶고 있으며, 학교에서의 ‘수업’과 ‘돌봄’을 혼용하고 있는 것 같다.

- 수업: 교육과정(정규)
- 돌봄(돌봄)
 - 맞춤형교육(돌봄 프로그램)
 - 선택형교육(방과후 프로그램)
 - 선택형돌봄(돌봄교실)

돌봄 공백이 문제라면 ‘왜 돌봄시간을 확대하지 않고, 수업시간을 확대하는가?’ 이 질문에 대한 대답이 발제문에는 충분하지 않다. 돌봄 공백 때문에 학교에 머무는 시간을 늘이는 것이 필요하다면 수업 시수 확대가 아닌 다른 교육적 대안도 찾을 수 있을 것이라는 생각이 든다. 그리고 ‘수업시수 확대’가 ‘돌봄 공백 해소’를 위한 교육적으로 적절한 정책인지, 수업시수를 늘이면 정말 사교육이 적어질지 의문이 든다.

전일제학교처럼 학교가 오후까지 아동을 안전하게 보호하고 다양한 교육·돌봄 서비스를 제공하는 것이 목적이려면, 반드시 정규 교과수업을 늘릴 필요는 없다. 오히려 저학년의 학교 체류시간을 안정적으로 확보하면서 그 시간 전체를 정규 교과수업으로 채우는 것이 아니라, 교육과 돌봄의 목적에 따라 재구조화하는 제안이 정책적 더 설득력이 높을 것 같다.

발제에서 저학년 수업시수 확대의 타당성으로 보고 있는 내용은 보완이 필요해 보인다. 특히 교사에게 미칠 부담에 대한 분석이 부족하다. ‘학령인구 감소로 확보되는 여력을 수업시수 확대에 투입하면 교원 감축을 최소화할 수 있다’는 주장은 우려가 된다. 학령인구 감소가 곧바로 교원의 여유 인력으로 전환되는 것은 아니다. 지역별 학생 수와 학급 수의 편차, 소규모 학교 문제, 특수교육 및 상담 수요, 업무량 등을 함께 고려해야 한다. 수업시수가 늘어나면 교사의 수업 준비, 생활지도, 평가, 학부모 소통 등 업무도 증가할 수 있으며, 이는 학생들의 피해로 돌아갈 수 있다.

이렇듯 저학년 수업시수 확대가 아동과 학부모의 요구 및 교사의 요구를 함께 충족할 수 있는 정책 대안이라는 결론은 문제를 가지고 있고, 과도하게 긍정적이다. 중요하게 고려되어야 할 것은 ‘얼마나 오래 학교에 있느냐’가 아니라 ‘학교에 있는 시간에 무엇을 하느냐’이다. 한국 초등 저학년 교육에서의 주요 문제가 학습시간 부족인지, 놀이·신체활동·정서교육 부족인지, 교사의 개별 지도시간 부족인지, 혹은 학교 내 돌봄서비스 부족인지

구체적으로 규명할 필요가 있다. 여기에 저학년 학생에게 필요한 적정 교육과 돌봄 시간은 얼마이며, 그 시간의 구성은 어떠해야 하는가를 먼저 논의하는 것이 타당하다고 본다.

3. 돌봄의 사회화와 초등 돌봄 공백 해소를 위한 제언

1) 안전 대책을 마련해야 한다.

시설 점검 및 보강, 인력 확충, 출입 통제, 안전 교육 등 종합적인 안전 대책을 세우고, 이를 체계적으로 지원해야 한다.

2) 정규수업과 돌봄 모두 질을 높일 수 있도록 현장 여건을 마련해야 한다.

교사는 교육과정 운영에 집중하고 돌봄노동자는 돌봄에 전념할 수 있도록 교사의 돌봄 업무를 해소하고 돌봄노동자의 처우 및 노동환경이 개선되어야 한다. 또한 필요한 예산을 투입해서 돌봄을 위한 교실을 증축해야 한다.

3) 법제화(입법화)가 필요하다.

초등돌봄의 법제화를 통해 어린이의 성장과 발달을 위한 공적 돌봄의 역할을 명시하고 돌봄노동자의 역할과 예산 확보 방안 등을 법에 담아야 한다. 이를 통해 초등돌봄의 질을 높이고 공공성을 강화해 나가야 한다.

4) 돌봄 프로그램에 어린이의 요구를 반영하는 과정이 마련되어야 한다.

양질의 돌봄은 어린이의 권리이다. 충분한 쉼과 놀이, 평등하고 안전한 또래 관계 형성 등 아이들에 맞는 돌봄 프로그램 정착을 위한 사회적 논의가 시급히 이루어져야 한다. 이 논의에 돌봄 권리의 주체인 아동의 요구를 충분히 듣고 반영해야 한다.

5) 지역사회와 연계한 돌봄시설 확충과 지방정부의 역할이 강화되어야 한다.

마을 활동가들의 노력과 지자체들의 지원을 바탕으로 작은 공부방, 지역아동센터, 다함께돌봄센터, 청소년문화의집, 작은도서관, 시민사회, 교육단체, 종교기관, 복지기관 등이 마을 아이들을 돌보고 있다. 또한 지자체가 돌봄센터를 위탁하거나 직접 운영하는 곳도 있지만 확충이 필요하다. 예산 및 지역 자원에 대한 지원을 강화해야 한다.

6) 노동시간 단축과 부모의 육아시간을 확대하는 사회적 논의가 병행되어야 한다.

직장을 다니는 부모의 가정 돌봄을 적극 지원하는 정책이 필요하며, 가정에 있는 부모에게도 돌봄을 지원하기 위한 대책을 마련해야 한다. 아이를 맡기는 정책과 함께 아이를 맡기지 않아도 되는 노동 환경을 만드는 정책이 같이 가야 한다.

7) 초등돌봄이 필요한 사람에게는 학년에 관계없이 제공 및 방학 중 돌봄 대책이 강화되어야 한다.

방학 기간에는 학기 중보다 돌봄교실도 일찍 마치기 때문에 학부모들은 학원을 보내거나 다른 방안을 마련해야 한다. 또한 3학년만 되어도 돌봄교실을 이용할 수 없다. 1, 2학년뿐만 아니라 다른 학년에게도 적용되는 <방학 중 초등 돌봄·교육지원 사업>은 시범사업이다 보니 전국 6천여 초등학교 중 230개교에서만 실시됐고, 내년에도 이어갈 수 있을지는 불확실하다. 지속적으로 운영될 수 있어야 하며, 방학 중 아이들이 혼자 남겨지지 않고 돌봄을 받을 수 있도록 정부가 적극적으로 뒷받침해야 한다.

4. ‘초등 저학년 교육시간 확대의 쟁점과 과제-학생 최우선의 공교육 혁신 관점에서’ 발제에 대한 의견

이 발제는 논의의 출발점을 ‘하교시간 연장’이 아니라 ‘공교육 혁신’으로 전환하는 것을 전제조건으로 보고, ‘어떤 확대가 정당하고 지속가능한가’, ‘무엇을 채우고, 누가 가르치며, 책임은 어떻게 나눌 것인가’를 제기한다. 앞 발제에서 ‘수업시수’라는 단어를 썼다면, 여기에서는 ‘교육시간’이라고 표현하는 것도 다르다.

초등 저학년 교육시간 확대를 단순한 하교시간 연장이나 수업시수 증가의 문제가 아니라 공교육의 질과 학생의 성장경험을 재설계하는 문제로 전환했다는 점에서 의미가 크다. ‘몇 시에 하교할 것인가’보다 ‘어떤 성장경험을 어디까지 공적으로 보장할 것인가’를 핵심 질문으로 제시하고, 교육내용·시간과 교육과정·공공성과 형평성이라는 세 가지 설계 조건을 제시한 것은 기존의 시수 확대 논의가 갖는 한계를 보완한다. 또한 교원 부담, 학생 피로, 공간, 방과후·돌봄의 책임 문제를 함께 다룬 점도 정책의 실행 가능성을 높이는 접근이라는 생각이 든다.

그러나 가장 먼저 우려되는 것은 ‘시간 확대’가 사실상 정책의 전제가 되어 있다는 점이다. 발제는 ‘시간이 늘면 학습은 좋아지는가’를 쟁점으로 제시하지만, 실제 대안에서는 1단계는 초3~4 수준(주 3.35교시), 2단계는 초5~6 수준(주 6.35교시) 교육시간을 단계적으로 확대하는 로드맵을 상당히 구체적으로 제시한다. 그렇다면 정책의 출발점은 ‘얼마나 늘릴 것인가’가 아니라 추가 시간이 학생의 학업성취, 사회·정서적 발달, 신체활동, 학교 적응, 사교육 의존도 등에 어떤 변화를 가져오는지에 대한 근거가 되어야 한다. 학부모 입장에서는 ‘정말 시간이 부족한가, 아니면 현재의 시간을 제대로 활용하지 못하고 있는가’부터 검증해야 한다고 본다. 수업의 질과 교육과정 운영을 개선하지 않은 채 시간을 늘린다면, 아이에게는 ‘학교에 머무는 시간의 연장’으로 느껴질 가능성이 크다.

놀이·휴식·탐구·관계 중심의 시간을 확대한다고 하더라도 그것이 학생에게 반드시 ‘좋은 시간’이 되는 것은 아니다. 특히 저학년일수록 자유로운 놀이와 휴식, 가정과 지역사회에서의 경험 역시 중요한 성장환경이다.

따라서 학교가 제공하는 성장경험을 확대하는 것이 곧 학생의 이익이라는 전제는 검증되어야 한다. 정책평가에서 학생 피로도와 웰빙을 포함하겠다는 제안에서 더 나아가, 학생의 실제 체감과 선택권과 학부모의 목소리가 실질적으로 반영되어야 한다.

교육과 돌봄의 분리를 주장하면서도 현실에서는 그 경계가 매우 불분명하다는 점이 충분히 다뤄지지 않았다. 정규교육 이후 방과후·돌봄을 별도 전문체계가 책임진다고 하더라도 학교 공간, 안전, 귀가, 민원, 학생생활 관리 등이 학교와 완전히 분리되기는 어렵다. 특히 학교장은 여전히 학교 전체 운영에 대한 책임에서 자유롭기 어렵고, 교육과 돌봄 사이에서 책임 공백이 발생할 가능성도 있다. 아이의 하루는 연결되어 있다고 하면서 책임은 분리한다면, 학부모가 어느 기관에 무엇을 요구해야 하는지 명확히 해야 한다. 따라서 ‘책임을 분리한다’는 선언보다 누가 최종 책임을 지며, 사고·민원·학생관리 상황에서 권한과 책임이 어떻게 배분되는지를 법·제도 수준에서 정리되어야 한다.

교원 부담을 늘리지 않겠다는 원칙은 반드시 정책의 선행조건이 되어야 한다. 현재 교사가 행정업무, 생활지도, 학부모 민원 등으로 부담을 느끼는 상황에서 교육시간을 확대하면 결국 담임교사에게 업무가 집중될 가능성이 있다. ‘교육팀’ 체제 역시 좋은 방향이지만, 공동담임이나 협력교사가 실제로 충분히 배치되지 않는다면 새로운 제도적 이름만 추가될 수 있다. 교사에게 추가 업무가 발생하지 않는 것을 어떻게 법과 예산으로 보장할지가 중요하다. 저학년 교육이 내실화되기 위해서는 교사가 학생을 관찰하고 개별적으로 지도할 수 있는 여건, 전문적인 지원인력, 충분한 놀이·체험 공간과 프로그램이 함께 마련되어야 한다.

학년군별 2단계 로드맵은 정책적 명확성과 정책 실패 위험을 동시에 갖는다. 1단계 초3~4 수준을 실험하고 평가한 뒤 2단계로 확대한다는 접근은 합리적인 것처럼 보인다. 그러나 처음부터 2단계 목표를 제시하면 ‘검증’이 형식화되고, 확대가 사실상 예정된 것으로 받아들여질 가능성이 있다. 따라서 2단계는 단순한 목표가 아니라, 언제 중단하고 언제 수정할지 명확하게 정해 놓은 정책 가설이어야 한다. 예를 들면 학업성취뿐 아니라 학생 웰빙, 교사 업무량, 사교육 이용, 교육격차 등의 지표에서 일정한 기준을 충족할 때만 다음 단계로 넘어가는 구조가 필요하다.

영어 언어문화 경험의 경우에는 신중하게 접근해야 한다. 영어가 공교육 안에서 저학년에게도 제공되면 교육 격차 완화와 사교육 의존을 줄일 가능성도 있지만, 반대로 학교가 영어교육을 공식화하는 순간 학부모의 불안과 조기 영어 경쟁을 자극할 수도 있다. 교사 찬성도가 낮다는 조사 결과 역시 단순히 ‘교사들의 반대’로 볼 것이 아니라, 교육적 필요성보다 현장 실행 가능성에 대한 우려가 반영된 것은 아닌지 살펴야 한다.

‘더 긴 학교’가 아니라 ‘더 좋은 공교육’이라는 메시지를 설득력 있게 전달하려면 단순히 수업시간을 늘리는 데 그치지 않고, 늘어난 시간이 학생의 성장에 어떤 실질적인 도움을 줄수 있는지 더 구체적으로 설명하고 보여줘야 한다.

5. 나가며

초등학교 저학년 학생들의 교육을 내실화 하기 위해서는 교육시수(수업시수) 뿐만 아니라 학생 수 감소, 교원 정책, 교육과정, 돌봄, 사교육, 기초학력 등 다양한 교육 현실이 고려되어야 하고, 충분한 재정이 안정적으로 지원되어야 한다. 우리 아이들의 교육받을 권리와 미래교육을 지탱하는 기반이 흔들려서는 안 된다.

학부모가 진정 바라는 것은 ‘학교가 몇 시까지 아이를 맡아줄 것인가’가 아니다. 오히려 지금 학교에서 보내는 시간만이라도 우리 아이들에게 충분히 의미 있고, 좋은 시간이 되기를 바라는 마음이 먼저이다. 아이가 학교에 더 오래 머무는 것이 중요한 것이 아니라 안전하고 즐거운 환경에서 배우고, 놀고, 친구들과 관계를 맺으며 자신의 흥미와 재능을 발견할 수 있어야 한다.

아이에게 필요한 교육이라면 충분한 시간이 확보되어야 한다. 다만 중요한 것은 ‘얼마나 오래 가르칠 것인가’가 아니라 ‘그 시간을 무엇으로 채울 것인가’이다. 교육시간 확대가 필요하다면 단순히 수업시간을 늘리는 데 그치지 않고, 아이들의 발달 특성에 맞는 놀이와 체험, 관계 중심의 활동, 기초학습과 개별 맞춤형 교육이 함께 이루어져야 한다. 결국 초등 저학년 교육정책의 기준은 ‘학교에 있는 시간 동안 아이가 무엇을 경험하고, 무엇을 배우며, 어떻게 성장했는가’에 있어야 한다고 생각한다. 교육시수(수업시수) 확대로 질 높은 교육, 돌봄 공백 해결, 교육격차 해소가 보장되는 것은 아니다.

학부모로서 우리 아이들이 더 오래가 아니라 더 의미 있게, 더 많이가 아니라 더 깊이 가치 있게 성장하는 교육을 원한다. 공교육이 아이들의 삶을 풍요롭게 하는 변화를 만들어 갈 수 있도록, 교육정책의 기준을 ‘시수’가 아니라 ‘그 시간 동안 아이들이 무엇을 배우고 어떻게 성장하는가’에 두어 주기를 바란다.

토론
03

데이터와 현장 실태로 본 초등 저학년 교육시간 확대 제안의 한계와 선결 과제

박소영 (대전배울초등학교 교사, 교사노동조합연맹 정책처장)

I. 서론: 공교육에 대한 무거운 짐, 현장의 눈으로 바라보는 과제들

국가교육위원회가 주관하는 이번 포럼은 급변하는 사회 변화 속에서 초등 저학년 학생의 신체적·인지적·정서적 발달 특성을 지원하고, 이를 위한 교육과정 재설계 방향과 실행 여건을 다각도로 모색한다는 점에서 매우 시의적절합니다. 특히 학교 공간, 재정, 교원 여건 등 제도의 실효성을 담보할 제도적·행정적 조건을 면밀히 검토하려는 취지는 교육 현장의 목소리와도 깊이 맞닿아 있습니다.

이러한 맥락에서, 두 발제문이 짚어주신 ‘돌봄 공백’과 ‘사교육 부담’ 해소, 그리고 아동에게 ‘다양한 놀이와 체험’을 제공해야 한다는 문제의식에는 깊이 공감합니다. 이는 교육계 안팎에서 끊임없이 공론화될 만큼, 우리 사회 구성원 모두가 뼈저리게 체감하고 있는 시급한 시대적 과제임이 틀림없습니다.

그러나 정책의 방향성에 대한 공감만은 현장 적용의 타당성을 담보하지는 않습니다. 아무리 좋은 명분이라도 현장의 뼈아픈 현실을 간과한 대안은 또 다른 부작용을 낳기 마련입니다.

따라서 본 토론에서는 다음의 다섯 가지 관점에서 발제문이 제시한 정책 제언을 냉정하게 짚어보고자 합니다.

첫째, 통계와 논리의 타당성: 제시된 자료의 진단과 ‘교육시간 확대’라는 대안 사이에 숨어 있는 논리적 모순

둘째, 현장 적합성: 맞벌이 가정의 실제 노동 환경 및 한국 사교육 생태계와의 괴리

셋째, 학생의 피로도와 공간적 한계: 장시간 기관 체류가 낳는 정서적 부작용

넷째, 구조적 한계: 안전 책임 전가와 행정 업무 등 학교 현장에 여전히 남아 있는 본질적인 문제들

다섯째, 절대적 선결 조건: 단순한 ‘시간 때우기’가 아닌, 진정한 공교육 혁신으로 이어져 학생들에게 실질적인 도움이 되기 위해 반드시 갖춰야 할 입법 및 행정적 전제조건

이제부터 탁상 위의 이상과 현장의 현실 사이의 간극을 좁히고, 우리 아이들과 교육 현장에 진정으로 필요한 해결책이 무엇인지 실무자의 시각에서 말씀드리겠습니다.

II. 본론

1. 통계 산출 기준의 차이: 국제 비교 통계 해석에 대한 신중한 접근의 필요성

두 발제문에서 한국 초등 저학년의 수업시간 부족 문제를 조명하기 위해 제시해 주신 문제의식과 노고에 깊이 감사드립니다. 우리 아이들의 학교 체류 시간이 상대적으로 짧아 가정의 돌봄 부담이 커진다는 점은 교육계가 함께 고민해야 할 중요한 화두입니다. 다만, 정책의 근거로 제시된 OECD 국가 간 수업시간 비교 지표와 관련하여, 각국의 학제와 통계 산출 기준의 차이를 조금 더 세밀하게 고려해 볼 필요가 있어 제언을 드립니다.

- ▶ OECD 평균 산출 기준에 따른 편차 고려: 발제문에서 언급해 주신 OECD 평균 ‘845시간’은 만 6~11세 전 연령 관측치를 보유한 29개국을 기준으로 산출된 것으로 보입니다. 다만, OECD 전체 공식 기준에 따른 초등 평균은 약 ‘804시간’으로 다소 차이가 있습니다. 이는 만 6세를 초등이 아닌 유치원 등 ‘취학 전 교육 단계’에서 담당하는 핀란드, 스웨덴 등 유독 수업시간이 짧은 국가군(564~709시간)이 통계 집계 과정에서 구조적으로 제외되면서 평균이 일부 상향된 측면이 있음을 함께 고려해야 할 것입니다.
- ▶ 학제 차이로 인한 중등 교육시간의 혼입: 또한 만 6~11세를 일괄 집계하다 보니, 독일이나 오스트리아처럼 초등학교가 4년제인 국가들의 경우 만 10~11세의 중등 교육시간이 초등 통계에 섞여 들어가는 ‘수준 효과(Level effect)’가 발생합니다. 이로 인해 초등 평균 수업시간이 다소 높게 계상될 수 있는 구조적 한계가 존재합니다.
- ▶ 국가별 ‘수업시간’ 정의의 차이 (미국 사례 등): 통계상 가장 긴 시간(974시간)을 기록한 미국의 사례 역시 참고할 부분이 있습니다. 미국은 국가 공통 교육과정이 없어 해당 수치는 주별 법정 최소 요건의 추정 평균입니다. 특히 주별로 수업시간 산정 방식이 다르며, ‘쉬는 시간(recess)’을 수업시간에 포함하여 집계하는 곳도 많습니다. 따라서 순수 교과 수업시간과 쉬는 시간, 점심시간을 엄격하게 분리하여 집계하는 우리나라의 수치와 동일선상에서 단순 비교하기에는 무리가 있어 보입니다.

물론 발제자님들께서 짚어주신 대로 한국 초등학생들의 실제 체류 시간 자체가 선진국에 비해 상대적으로 짧은 것은 사실이며, 이 격차를 줄여나가자는 큰 방향성에는 전적으로 동의합니다. 다만 현장에 거대한 정책적 변화를 도입할 때, 100~200시간 이상 크게 차이가 난다는 표면적인 수치만을 강조하기보다는, 각국의 상이한 학제와 통계적 배경을 함께 안내하여 현장의 오해나 불필요한 혼란을 줄이는 과정이 선행되었으면 합니다.

2. 현장 적합성: 맞벌이 가정의 실제 노동 환경 및 한국 사교육 생태계와의 괴리

발제문은 학생의 전인적 발달과 공교육 혁신을 위해 정규 교육시간을 OECD 평균 수준으로 확대해야 한다고 주장합니다. 그러나 교사노조연맹의 설문조사 결과 현장 교원의 82.5%는 이를 교육이 아닌 ‘맞벌이 돌봄 지원’ 목적의 보육 기능 전가로 체감하고 있습니다. 공교육 혁신이라는 명분하에, 가정과 지역사회가 함께 나누어야 할 보육의 무게가 오롯이 학교 현장으로만 향하고 있는 것은 아닌지 신중하게 되짚어볼 필요가 있습니다.

이러한 현장의 뼈아픈 인식은 단순한 불만이나 오해가 아닙니다. ‘초등전일제’를 비롯한 학교 교육시간 확대 정책은 정권이 바뀔 때마다 주기적으로 화두가 되었고, 그때마다 예외 없이 ‘저출생 극복’, ‘돌봄 공백 해소’, ‘사교육비 경감’이 단골 명분으로 제시되어 왔기 때문입니다.

하지만 과거부터 반복된 이 명분들이 현장에서 번번이 한계에 부딪힌 이유는 분명합니다. 맞벌이 가정의 실제 노동 현실과 한국 특유의 사교육 생태계를 차분히 들여다보면, 단순히 학교에 머무는 시간을 늘리는 것만으로는 사교육비 경감이나 돌봄 공백 해소의 근본적인 대책이 될 수 없음을 쉽게 확인할 수 있습니다.

- ▶ 퇴근 시간과 하교 시간의 구조적 틈새: 정규 수업을 늘려 오후 3~4시에 하교시킨다 하더라도, 맞벌이 부모의 실제 귀가 시간인 오후 6~7시까지의 여전히 2~3시간의 거대한 돌봄 공백이 남게 됩니다. 이 남겨진 공백을 메우기 위해 가정은 부득이하게 부모나 조부모의 근로시간을 조정하거나 또 다른 돌봄 인력과 기관을 찾아야만 하는 현실은 전혀 변하지 않습니다.
- ▶ 사교육 시간대의 단순 이동과 풍선 효과: 특히 초등 저학년의 경우, 부모가 퇴근하기 전까지 아이의 안전을 책임지는 ‘보육 연계망’으로서 예체능 학원을 필수적으로 이용하고 있습니다. 학교의 하교 시간이 늦어지면 학원 뺑뺑이의 시작 시간이 오후 1시에서 4시로 미뤄질 뿐, 학부모의 근본적인 사교육(돌봄) 수요 자체가 사라지는 것은 아닙니다.
- ▶ 통계가 증명하는 ‘사교육비 경감’ 논리의 한계: 실제로 최근 늘봄학교 등 교내 체류 시간을 대폭 확대한 정책 흐름 속에서도, 사교육에 참여하는 초등학생의 1인당 월평균 지출은 오히려 50.4만 원에서 51.2만 원으로 증가했습니다. 일부 계층이 경제적 부담으로 사교육 시장에서 이탈하여 발생한 전체 평균 감소의 착시를 제외하면, 정작 아이를 학원에 보내야만 하는 맞벌이 학부모의 실질적인 체감 비용은 전혀 줄어들지 않았습니다.

결국, 부모가 아이를 직접 돌볼 수 있는 노동 환경이 뒷받침되지 않고 지역사회 중심의 방과후 돌봄망이 부재한 상황에서, 단순히 학교 체류 시간만 늘리는 것은 실효성이 떨어집니다. 문제의 본질적 해결 없이 그 하중만을 공교육 현장에 전가하는 우를 범하지 않도록, 현장 적합성에 대한 더 치열한 고민이 필요합니다.

3. 학생의 피로도와 공간적 한계: 장시간 기관 체류가 낳는 정서적 부작용과 정책의 논리적 모순

제2발제는 단순히 시간을 늘리는 것에 그치지 않고, 학교 일과를 재설계하여 늘어난 시간을 ‘문·예·체와 놀이’로 채우면 아동의 발달과 웰빙에 부합할 수 있다고 제언합니다. 아이들의 피로도를 줄이고 긍정적인 성장 경험을 제공하자는 발제자의 따뜻한 의도에는 깊이 공감합니다.

그러나 온전한 놀이와 휴식이 이루어지려면 가장 먼저 필수적인 ‘공간’이 확보되어야 합니다. 현실의 학교는 방과후 학교나 돌봄 교실을 운영할 전용 공간조차 턱없이 부족하여, 일반 정규 교실을 억지로 겸용하며 술한 갈등을 겪고 있습니다. 설 공간조차 제대로 분리되지 않은 좁은 교실 책상 주변에 아이들을 장시간 머물게 하고 이를 ‘휴식’이라 부르기에는 현장의 인프라가 너무나도 열악합니다.

아동의 웰빙을 논하는 두 발제문 사이에는 몇 가지 생각해 보아야 할 지점들이 존재합니다. 제1발제는 아동의 잦은 사교육 참여가 진정한 휴식 시간을 감소시켜 정신건강 악화를 수반한다는 주장의 근거로 관련 연구(성경환·유재봉, 2023)를 인용해 주셨습니다. 다만, 해당 논문을 살펴보면 연구 대상이 학업 스트레스가 본격화되는 ‘초등학교 4~6학년’ 고학년 학생 214명이라는 점은 한 번쯤 생각해 볼 필요가 있습니다. 주로 보육 목적의 예체능 사교육 비중이 높은 1~2학년의 상황에, 고학년 대상의 교과 학습 스트레스 연구 결과를 동일 선상에 놓고 ‘저학년 교육시간 확대’의 근거로 적용하는 것이 과연 현장의 실태와 부합하는지 신중한 검토가 요구됩니다.

또한 아이들 입장에서 진정한 의미의 ‘휴식과 놀이’란 짜인 시간표를 벗어난 자율적인 쉼을 의미합니다. 사교육이 아동의 쉼 권리를 뺏고 스트레스를 유발하는 것이 문제라면, 장소만 ‘사교육 기관’에서 ‘공교육 교실’로 바뀌었을 뿐 억지로 늘어난 정규 시간표 안에 간헐 활동을 강요받는 것 역시 웰빙이 될 수 없습니다. 오히려 동네 학원이나 외부 시설보다 공간이 훨씬 협소하고 엄격한 단체 규칙이 적용되는 학교 교실 안에서 장시간 이어지는 구조화된 일과는 아이들에게 더 큰 피로감과 구속감을 줄 수밖에 없습니다.

이러한 현장의 우려는 학술적 연구 결과를 통해서도 실증적으로 뒷받침됩니다. 육아지원기관의 이용 시간과 유아동 문제행동의 상관관계를 분석한 연구(오경희·나은경·박의향, 「유아의 육아지원기관 이용시작시기와 평일이용시간이 놀이방해행동에 미치는 영향」, 육아정책연구 제9권 제1호, 2015)에 따르면, 기관 체류 시간(평일 이용 시간)이 길어질수록 또래와의 상호작용 과정에서 발생하는 ‘놀이방해행동’ 등 문제행동이 유의미하게 증가하는 것으로 나타났습니다. 특히 활동성이 높고 공격적인 놀이를 즐기는 남아들의 경우, 장시간 통제된 기관에 머무는 상황이 아동 본연의 기질과 환경의 부조화를 일으켜 부정적 현상을 더욱 심화시킬 가능성이 크다고 지적합니다.

유아 대상 연구 결과를 초등학생에게 그대로 적용하기 어렵다는 지적이 있을 수 있습니다. 그러나 초등학교 1~2학년은 유아기를 갓 벗어난 발달적 과도기에 놓여 있습니다. 사방이 통제된 교실에서 엄격한 규칙과 학습 태도를 요구받는 초등학교의 구조적 특성을 고려할 때, 시공간적 제약으로 인한 학생들의 스트레스와 문제행동은 유아기보다 훨씬 더 첨예하게 발현될 수밖에 없습니다.

무엇보다 아이들이 진정으로 원하는 쉼과 위안의 공간은 ‘학교’가 아닌 ‘가정’입니다. 초등교사노동조합이 2026년 어린이날을 맞아 전국 초등학생 1,361명을 대상으로 실시한 설문조사에 따르면, 방과 후 가장 가고 싶은 장소로 압도적인 다수가 ‘집(68.8%)’을 꼽았습니다. 또한, 어린이날 가장 하고 싶은 일 1위(44%)와 가족에게 바라는 점 1위(39.9%) 모두 ‘가족과 함께 시간 보내기’로 나타났으며, 마음이 힘들 때 가장 먼저 의지하는 대상 역시 부모(어머니 75.5%, 아버지 49.2%_복수응답)였습니다.

반면, 방과후 수업이나 학원 하원 시의 감정을 묻는 질문에는 ‘힘들다(51.0%)’와 ‘가족 시간이 줄어 아쉽다(19.5%)’는 부정적 응답이 도합 70.5%에 달했습니다. 이는 아이들을 학교에 무작정 오래 머물게 하는 단편적인 돌봄 확대보다, 부모의 노동시간 단축 등을 통해 ‘가정에서의 시간과 관계를 회복하는 사회적 시스템 개선’이 아동 정서 발달의 핵심 과제임을 분명히 시사합니다.

결론적으로, 가정에서 부모와 안정을 취해야 할 시기의 아이들을 충분한 휴식 공간도 없는 환경에 장시간 가두어 두는 것은 온전한 발달의 시간이 될 수 없습니다. 준비되지 않은 시간 연장은 교육이나 돌봄이 아니라 스트레스의 가중이며, 이는 곧 현장의 학교 폭력 및 안전사고 발생 위험 증가로 직결된다는 점을 명심해야 합니다.

4. 구조적 한계: 안전 책임 가중과 행정 업무 등 현장이 직면한 현실적 과제들

두 발제문에서 교육시간 확대의 선결 과제로 ‘교사 부담 완화’와 ‘책임 분리’를 제안해 주신 방향성에는 깊이 공감합니다. 현장의 고충을 덜어주려는 세심한 고민이 엿보이는 대목입니다. 그러나 현장 교사들에게 ‘행정 업무 분리’와 ‘안전 책임 소재의 명확화’는 미래의 정책을 위한 단순한 전제조건이 아니라, 무너져가는 공교육을 살리기 위해 지금 당장 해결되어야만 하는 가장 시급하고 절박한 생존의 문제입니다.

이러한 필수적인 안전장치들이 실제 현장에서 제대로 작동하기에는 현재 학교가 마주한 물리적·행정적 여건이 너무나도 열악한 것이 사실입니다. 이번에 실시한 교사노조연맹 설문조사 결과는 시간 연장 논의에 앞서, 우리가 당면한 현장의 실질적인 붕괴 위험을 얼마나 뼈저리게 직시해야 하는지를 잘 시사하고 있습니다.

- ▶ 기본적인 생리적 현상조차 해결하기 벅찬 휴게시간의 부재: 교사노조연맹 설문조사 결과 현재 저학년 담임을 수행하며 일과 중 온전한 휴게시간이 보장되는지 묻는 질문에, 응답자의 무려 70.7%가 “전혀 보장되지 않는다”고 답했습니다. 이는 쉬는 시간조차 학생 안전 지도와 생활지도가 연속되어, 화장실 이용 등 최소한의 생리적 현상조차 참아야 하는 현장의 고충을 의미합니다. “거의 보장되지 않는다(24.5%)”는 응답까지 합치면 사실상 95.2%의 교사가 일과 중 온전한 휴식을 취하지 못하고 있습니다. 현재의 일과만으로도 휴게시간 확보가 어려운 구조 속에서, 추가적인 시간 연장은 현장 교사들에게 너무 가혹한 짐이 될 수 있습니다.
- ▶ 안전사고 발생 위험 증가 및 책임 소재의 부담: 교육시간 확대 시 현장에서 우려되는 가장 치명적인 문제로 교원들의 60.6%가 ‘학폭 및 안전사고 발생 위험 증가 및 책임 가중’을 꼽았습니다. 좁은 교실 공간에 아이들이 장시간 머물게 되면 자연스럽게 또래 갈등과 사고의 빈도가 늘어날 수밖에 없습니다. 서류상으로 방과후 돌봄 책임을 분리한다 하더라도, 학교라는 동일 공간에서 발생하는 민원과 법적 책임은 결국 담임교사와 학교장에게 향할 수밖에 없다는 점을 현장은 가장 크게 우려하고 있습니다.
- ▶ 과중한 행정 업무와 공교육 본연의 질 저하 우려: 이 밖에도 교사들은 ‘쉬는 시간 부재로 인한 교사 소진(20.6%)’, ‘수업 외 업무 처리 시간 부족’, ‘수업 연구 및 상담 시간 고갈(9.8%)’을 심각한 문제로 지적했습니다. 늘어난 시간을 유의미한 체험 프로그램으로 채우려면 강사 계약, 교구재 준비 등 막대한 행정 업무가 수반됩니다. 완벽한 행정 분리가 선행되지 않는다면, 교사는 수업 연구와 학생 상담에 집중해야 할 에너지를 행정 업무와 안전 관리에 소진하게 되어 결과적으로 공교육 본연의 질이 하락하는 결과를 초래할 수 있습니다.

숫자로 드러나는 시간의 연장도 중요하지만, 그 시간을 이끌어갈 교사들의 소진된 체력과 책임의 무게를 덜어주는 실질적인 인프라 개선이 선행되지 않는다면 교육과 돌봄 모두 제 기능을 다하기 어려울 것입니다.

5. 절대적 선결 조건: 단순한 ‘시간 때우기’가 아닌 진정한 공교육 혁신을 위한 입법 및 행정적 과제

제2발제는 늘어난 시간을 놀이, 휴식, 문·예·체 중심으로 채우고 ‘교육팀 체제(전담교사 투입)’를 통해 교사 부담을 줄이겠다는 대안을 제시합니다. 이상적인 청사진입니다. 그러나 학교 현장에서는 이를 감당할 정교사의 대폭적인 확충 없이, 결국 담임 교사에게만 시수와 업무를 덧씌우는 전형적인 탁상공론이 될 것을 강하게 경계하고 있습니다.

진정한 공교육 혁신을 논하기 위해서는 다음의 세 가지 현실적 모순이 먼저 쟁점화되어야 합니다.

- ▶ 교육재정 축소와 인프라 확보의 모순: 현재 국가 교육재정(지방교육재정교부금)은 오히려 대폭 삭감되고 있는 추세입니다. 당장 학교의 필수 운영비조차 버거운 현실 속에서, 발제문이 제안하는 전담 교사 대규모 투입, 휴식 및 놀이 전용 공간 증축, 방과후 돌봄 인력 확충 등 막대한 예산이 수반되는 인프라 구축이 과연 현실적으로 가능한지 강한 의문이 듭니다.
- ▶ OECD 통계의 이면, 교사의 가중된 노동 강도: 발제문은 한국 학생의 교육시간이 OECD 평균보다 짧다는 점만 강조합니다. 그러나 교사의 노동 환경으로 시선을 돌리면 이야기는 전혀 다릅니다. OECD 교육지표(Education at a Glance)에 따르면, 한국 초등학교의 학급당 학생 수(21.1명)와 교사 1인당 학생 수(16.1명)는 여전히 OECD 평균(각 20.6명, 14.5명)을 상회하고 있습니다. 게다가 한국 교사들은 정규 수업에 더해 세계 최고 수준의 과중한 보육성 행정 업무까지 병행하고 있어, 이미 교사들의 총 노동 강도와 직무 스트레스는 임계점에 달해 있습니다.

현장이 요구하는 진짜 선결 조건(설문조사 결과): 총 4,758명이 참여한 현장 교원 설문조사(복수 응답) 결과는 교육시간 확대 논의에 앞서 무엇이 가장 절박한 필수 조건인지를 명확히 보여줍니다.

- 1순위 (61.9%): 체류 시간 증가에 따른 학생 안전사고 및 아동학대 무고에 대한 교사 보호(면책) 장치 마련
- 2순위 (46.0%): 초등교사 주당 적정 수업시수 법제화(무한정 늘어나는 노동 강도 통제)
- 3순위 (28.5%): 담임수당 인상 등 늘어난 노동에 대한 확실한 경제적 보상
- 4순위 (26.0%): 교실(수업)과 행정업무의 완전 분리
- 5순위 (23.3%): 교원 정원 대폭 확충(근본적인 인력 부족 해결)

결론적으로, 현장의 인프라와 법적 보호망이 부재한 상태에서 시간을 억지로 채우기 위해 프로그램을 강제하는 것은 공교육 혁신이 아닙니다. 학생에게 실질적인 도움이 되는 질 높은 교육이 이루어지려면, 교사 1인당 주당 적정 수업시수의 명확한 법제화, 무분별한 아동학대 신고 및 안전사고로부터의 확실한 면책 조항 신설, 그리고 교실과 행정 업무의 완전한 단절이 반드시 선행되어야 합니다.

‘더 긴 학교’가 아니라 ‘더 좋은 학교’를 만들고 싶다면, 가정의 짐을 무작정 학교로 떠넘길 것이 아니라 기업의 육아휴직 의무화와 지자체 중심의 돌봄망 구축이라는 국가적·사회적 책임 분담이 반드시 병행되어야 할 것입니다.

III. 결론 및 제언:현장의 목소리로 완성하는 공교육 혁신과 국가적 책임 분담

기타 관점으로 덧붙이자면, 교육시간 확대가 저출생 극복의 만능 열쇠인 양 포장되는 행정적 오진도 엄중히 경계해야 합니다. 제1발제에서 연간 수업시간 상위권으로 언급된 미국(974시간), 이탈리아(930시간), 캐나다(921시간) 역시 2021년 이후 출생률이 가파르게 하락하고 있습니다. (미국 CDC NCHS, 캐나다 통계청, 이탈리아 ISTAT 자료 참조)

단순히 아이를 학교에 묶어두는 시간을 인위적으로 연장한다고 하여 가구의 본질적인 양육 부담이 해소되거나 출산 의지가 반등하지 않는다는 명백한 실증 데이터입니다. 국가적 인구 위기를 모면하기 위해 공교육을 단순 ‘육아 대행 기관’으로 활용하려는 접근은 출생률 제고에도 실패하고, 교원들에게 보육성 행정 업무만 떠넘겨 본연의 정규 교육 질마저 훼손하는 악수(惡手)가 될 것입니다.

현장의 교사들은 우리 아이들의 실질적 성장과 국가적 위기 극복을 위한 ‘진짜 해법’이 무엇인지 데이터를 통해 명확히 제시하고 있습니다.

- ▶ 아이들에게 진정으로 필요한 것: “초등 저학년 학생의 실질적인 성장과 발달을 위해 현시점에서 가장 시급한 요소”를 묻는 질문에, 현장 교원의 88.4%가 ‘가정 내 정서적 교감 및 부모와의 충분한 상호작용 시간 보장(기업·사회의 노동환경 개선 동반)’을 꼽았습니다. 반면 ‘학교 체류 시간 확대를 통한 다양한 돌봄 확대’라는 현재의 정책 방향에 동의한 비율은 단 10.3%에 불과했습니다.
- ▶ 저출생 및 돌봄 공백의 근본적 해결책: “가장 근본적으로 해결되어야 할 사회적 과제”에 대해서도 응답자의 과반인 52.1%가 ‘기업의 육아휴직 및 유연근무제 의무화’를, 45.9%가 ‘지자체 중심의 지역사회 돌봄망 구축’을 선택했습니다. 교육시간 확대를 통한 해결은 철저히 외면받았습니다.
- ▶ 백번 양보한 교육시간 확대의 유일한 전제: 만약 공교육 혁신 관점에서 교육시간 확대가 끝내 추진되어야만 한다면, “어떤 방법이 가장 적절한가”라는 질문에 무려 68.7%가 ‘책임 이원화: 정규수업 이후 방과후·돌봄 별도 체계로의 완전 분리’를 꼽았습니다. 제2발제가 대안으로 제시한 ‘교육팀 체제(전문 전담교사 투입)’를 선택한 비율은 17.1%에 그쳤습니다. 이는 교사가 교육 본연의 업무에만 집중할 수 있는 구조적 분리만이 유일한 타협점임을 시사합니다.

국가교육위원회가 본 포럼을 통해 모색하고자 한 초등 저학년 교육과정 재설계와 내실화는, 단순한 ‘학교 체류 시간의 양적 연장’이 아니라 아동의 신체적·인지적·정서적 발달 특성을 온전히 지원하는 교육 본연의 회복이어야 합니다.

교원 여건, 학교 공간, 재정적 뒷받침과 법적 보호망 등 현장의 실질적인 실행 여건이 담보되지 않은 상태에서 억지로 체류 시간만 늘리는 것은 공교육 혁신이 될 수 없습니다. 아이들에게 진정으로 필요한 것은 교실에 더 오래 갇혀있는 삶이 아니라, 부모와 온전히 교감할 수 있는 ‘저녁이 있는 삶’입니다.

결론적으로, 정규 교육과 돌봄의 완벽한 책임 분리, 그리고 기업과 사회의 육아휴직 보장, 재고용 보장 및 임금 단절 보완 등 실효성 있는 고용·경제적 지원을 통한 국가적 돌봄 책임의 분담이 선행되어야 합니다. 이러한 선결 조건들이 탄탄히 갖추어질 때 비로소 교육시간 연장 논의 역시 본질적인 차원에서 다뤄질 수 있으며, 불필요한 오해나 소모적 논란 없이 현장의 진정한 수용성 또한 높아질 것입니다.

[참고 자료 및 출처]

- OECD GPS Education: OECD, Country Profile – Korea (Education Indicators)
<https://gpseducation.oecd.org/CountryProfile?primaryCountry=KOR&treshold=10&topic=EO>
- 교사노조연맹 (2026). 「초등 저학년 교육 시간 확대」 정책 관련 교원 인식 설문조사 (2026. 8. 18.~8. 20.).
※ 조사의 전문성 및 현장 신뢰도를 높이기 위해, 총 4,758명 중 저학년 담임 미경력자를 제외한 4,604명의 유효 응답을 기준으로 산출함.
- 교육부, 『2024년 늘봄학교 추진방안』 (2024. 2. 5. 보도자료 및 별도 안내 자료)
- 교육부·통계청, 『2025년 초·중·고 사교육비 조사 결과』 (2025. 3. 13. 조간보도자료 및 원본 데이터)
- 김금이 (2026. 8. 21.). 교육교부금 ‘내국세 연동’ 55년만에 폐지한다…재정부담 20조 절감효과. 『매일경제』.
<https://www.mk.co.kr/news/economy/12133047>
- 미국: 질병통제예방센터 산하 국립보건통계센터(CDC NCHS), National Vital Statistics Reports (연도별 확정 및 잠정 출생 통계) <https://www.cdc.gov/nchs/products/nvsr.htm>
- 사교육비 통계: 통계청·교육부, 『초·중·고 사교육비 조사 결과』 (국가통계포털 KOSIS 원본 데이터 및 연도별 보도자료)
- 성경환, 유재봉 (2023). 초등학생의 사교육이 또래관계 및 학업 스트레스에 미치는 영향.
『학습자중심교과교육연구』, 23(6), 787-799.
- 아동 정신건강 통계: 국민건강보험공단 / 건강보험심사평가원, 『아동·청소년 정신건강 및 정서 행동 질환 진료 현황 통계』 (국민건강보험 자료공개포털 원본 데이터)

- 오경희, 나은경, 박의향 (2015). 유아의 육아지원기관 이용시작시기와 평일이용시간이 놀이방해행동에 미치는 영향. 『육아정책연구』, 9(1).
- 이탈리아: 이탈리아 국가통계청(ISTAT), Demographic Indicators / Births and fertility of the resident population <https://www.istat.it/en/press-release/demographic-indicators-year-2025/>
- 이희현, 김효정, 윤현희, 이슬아 (2022). 『초등 전일제 학교 도입 쟁점 및 운영 모델 탐색』. 이슈페이퍼 IP 2022-06, 한국교육개발원(KEDI).
- 초등교사노동조합 (2026. 5. 5.). 「어린이날 기념 어린이 인식 조사」 . <https://estu.kr/board/press/view/1353>
- 캐나다: 캐나다 통계청(Statistics Canada), The Daily – Canada's fertility rate 관련 연례 보고서 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/250924/dq250924d-eng.htm>
- 한국교육개발원, 『한국교육개발원, OECD 주관 교원 및 교직 환경 국제 비교 조사 TALIS 2024 결과 발표』 (2025. 10. 10. 보도자료).
- 황인혁 (2026. 07). 학령기 인구 급감기 초등학교 저학년의 짧은 수업시간과 돌봄 공백 : 진단과 정책 제언. 『Futures Brief』, 26-4호, 국회미래연구원 인구센터.

토론
04

초등 저학년의 '시간'을 늘리기보다 아이들의 '더 나은 하루'를 설계해야 한다

- 초등 저학년 교육시간 확대의 쟁점과 교육과정 재설계의 방향 및 실행조건 -

김재욱 (전북 창오초등학교 교사, 전국교직원노동조합 전북지부 교권국장)

1. 들어가며 — '교육시간 확대' 논의의 출발점을 다시 묻는다

초등 저학년 교육시간 확대 논의가 다시 제기되고 있다. 맞벌이 가구 증가, 여성의 경제활동 확대, 초등학교 입학과 함께 발생하는 돌봄 공백, 사교육 의존, 가정의 사회·경제적 여건에 따른 방과후 경험의 격차 등 우리 사회의 변화는 초등학생의 정규수업 이후 시간을 더 이상 개별 가정의 책임으로만 남겨둘 수 없다는 요구를 높이고 있다.

이러한 문제의식에는 충분히 공감한다. **초등학생의 방과후 시간에 대한 국가의 책임은 지금보다 강화되어야 한다.** 부모의 경제력과 거주지역, 노동조건에 따라 아이들이 누리는 교육과 돌봄의 질이 달라져서는 안 된다.

그러나 여기서 반드시 구분해야 할 것이 있다.

'국가가 아동의 오후 시간을 더 책임지는 것'과 '초등 저학년의 정규 교육시간을 확대하는 것'은 동일한 정책이 아니다. 그동안 초등학교 하교시간 연장, '더 놀이학교', 전일제학교, 온종일 초등학교, 늘봄학교 등 여러 이름으로 유사한 정책이 반복해서 논의되어 왔다. 그 배경에는 저출생 대응, 여성의 경력단절 완화, 사교육비 경감과 돌봄 공백 해소 등이 있었다. 동시에 하교시간 연장에 따른 담임교사의 책임과 업무 증가, 안전 문제, 프로그램의 질에 대한 우려 역시 계속 제기돼 왔다.

따라서 이번 논의가 다시 **'저학년을 몇 시까지 학교에 있게 할 것인가'**라는 시간표 조정으로 귀결되어서는 안 된다. 교육시간을 늘리는 것이 목표가 아니라 아동에게 더 좋은 교육적 경험과 삶을 보장하는 것을 목표로 삼아야 한다.

그 관점에서 먼저, 두 기초발제에 대한 몇 가지 의견과 정책적 제안을 드리고자 한다.

2. 기초발제 1에 대한 의견

사회 변화는 '학교 체류시간 확대'보다 '국가책임 확대'를 요구한다

사회 변화에 따라 초등 저학년의 오후 시간을 어떻게 보낼 것인가에 대한 새로운 사회적 합의가 필요하다는 점에는 동의한다.

그러나 사회가 요구하는 것은 반드시 **정규 교육시간의 연장**이라고 단정하기 어렵다.

맞벌이 가정의 돌봄 문제를 해결하기 위해 정규수업을 늘리는 것인지, 방과후 교육과 돌봄을 확대하는 것인지, 놀이와 휴식을 포함해 학교생활의 구조 자체를 바꾸려는 것인지에 따라 정책의 성격은 전혀 달라진다.

따라서 ‘교육시간’이라는 개념부터 보다 정교하게 구분할 필요가 있다.

구분	핵심 내용	정책적으로 따져야 할 문제
정규수업시간 확대	국가교육과정에 따른 수업 증가	교육내용·수업시수·교원정원
학교생활시간 확대	놀이·휴식·급식·활동 포함	공간·안전·학생 발달
방과후 교육 확대	선택형 특기·적성·교육활동	프로그램 질·전문인력·운영주체
돌봄시간 확대	보호가 필요한 학생 지원	국가·지자체 책임 및 돌봄체계

이 네 가지를 모두 ‘교육시간 확대’로 묶어 논의하면 정책의 목적도, 책임주체도 불명확해질 수밖에 없다. 특히 노동시간과 돌봄 공백이라는 사회적 문제를 **아동의 학교 체류시간을 연장하는 방식만으로 해결하려 해서는 안 된다**. 부모가 아이와 함께할 수 있는 노동환경, 지역사회 돌봄체계, 공공 방과후 프로그램을 함께 강화해야 한다. 아동의 하루는 부모의 퇴근시간에 맞춰 설계되는 것이 아니라 **아동의 성장과 발달을 기준으로 설계되어야 한다**.

발제 10이 제시한 **초등 입학기의 돌봄 공백, 육아휴직을 통한 대응의 한계, 가정의 경제적 여건에 따라 달라지는 사교육을 통한 돌봄의 격차**에 대한 문제의식에는 공감한다. 이러한 현실은 초등 저학년의 오후시간에 대한 공적 책임을 더욱 강화해야 할 충분한 이유가 된다.

다만 이러한 진단으로부터 곧바로 **‘모든 아동에게 적용되는 보편적 대안으로 정규수업시간을 확대해야 한다’는 결론이 도출되는지는 보다 면밀한 검토가 필요하다**.

먼저, 한국 초·중·고학년의 정규수업시간이 OECD 평균보다 짧다는 사실은 현재의 교육시간 구조를 다시 살펴보게 하는 중요한 자료이다. 그러나 OECD 평균 자체가 우리나라 초등 저학년에게 가장 적절한 정규수업시간이라는 것을 의미하지는 않는다. 적절한 교육시간은 아동의 발달단계와 교육과정의 내용, 학교생활의 구성, 학급당 학생 수와 교원 여건 등을 종합적으로 고려하여 판단할 필요가 있다.

돌봄 공백과 사교육의 관계 역시 마찬가지다. 발제가 제시한 자료는 돌봄 공백이 사교육 이용의 한 요인이 되고 있음을 보여준다는 점에서 의미가 있다. 그러나 이를 근거로 정규수업시간을 늘리면 사교육이 감소한다고 단정하기는 어렵다. 사교육에는 돌봄 수요뿐 아니라 조기교육 경쟁과 학부모의 교육수요, 지역별 공공인프라의 차이 등 여러 요인이 함께 작용하고 있기 때문이다.

사교육이 아동의 놀이와 휴식을 줄이고 평가와 성취 압력을 높일 가능성 또한 충분히 우려할 문제다. 그렇지만 이 문제 역시 정규수업시간의 확대가 아동의 정신건강을 개선할 것이라는 정책 효과와는 구분하여 검토할 필요가 있다.

결국 발제에서 확인되는 중요한 사실은 **초등 입학기의 돌봄 공백과 사적 대응의 한계를 국가와 사회가 더 책임져야 한다는 것이다.**

그러나 공적 책임을 확대하는 방법이 반드시 모든 학생의 정규수업시간을 일률적으로 확대하는 것만일 필요는 없다. 정규교육은 아동 발달에 맞게 내실화하면서, 희망하는 모든 학생에게 질 높은 공적 방과후 교육과 돌봄을 보장하는 방식도 하나의 대안이다.

따라서 **‘공적 책임 확대가 필요하다’는 진단과 ‘정규수업시간 확대가 최선의 대안이다’라는 처방 사이에는 추가적인 정책 검증과 사회적 논의가 필요하다.**

아울러 학령인구 감소에 따른 교원 여력을 초등교육의 질적 개선에 활용해야 한다는 문제의식에는 적극 동의한다. 다만 그 활용방안 역시 수업시간 확대만으로 한정할 필요는 없다. 학급당 학생 수 감축, 협력교사 배치, 학생 개별 지원 강화 등 현재 학교가 필요로 하는 교육여건 개선에 우선 활용하는 방안도 함께 검토해야 한다.

3. 기초발제 2에 대한 의견

선결조건-교원 증원, 학교일과 재설계, 정규교과와 방과후 주체·책임 분리-에는 동의한다.

두 번째 발제는 단순한 시간 연장이나 교과 진도의 추가가 아니라, **‘더 긴 학교’가 아닌 ‘더 좋은 공교육’을 위한 시간 혁신**을 강조하고 있다.

특히 학생의 교육시간은 늘리되 담임교사의 수업과 업무 부담은 늘리지 않아야 한다는 점, 교원 증원과 학급당 학생 수 감축, 놀이와 휴식을 포함한 학교일과 전체의 재설계, 정규교육 이후 방과후·돌봄의 행정·법적 책임 분리 등을 선결조건으로 제시한 점은 기존의 단순한 교육시간 확대 논의와 분명한 차이가 있다.

전교조 역시 이러한 방향에는 상당 부분 동의한다.

다만 두 가지 지점에서는 보다 신중한 검토가 필요하다.

첫째, **선결조건은 말 그대로 ‘먼저 갖춰야 할 조건’이어야 한다.**

발제는 교원·학급체제 확충, 공간 개선, 방과후·돌봄 거버넌스 정비 등을 선행조건으로 제시하면서 ‘조건을 먼저 갖추고 시간은 그 다음에 확대한다’는 순서를 강조하고 있다.

이 원칙은 반드시 지켜져야 한다.

그동안 학교 현장에서는 새로운 정책을 도입하면서 ‘교사의 업무를 늘리지 않겠다’, ‘별도의 인력을 지원하겠다’고 약속했지만 실제 시행단계에서는 인력과 예산 부족을 학교 내부에서 해결하도록 한 사례가 반복되어 왔다.

따라서 교원 증원, 학급당 학생 수 감축, 충분한 공간 확보, 방과후·돌봄의 업무와 책임 분리는 교육시간 확대와 동시에 추진할 부대조건이 아니라 **확대 여부를 판단하기 전에 실질적으로 확보되어야 할 선결조건**이어야 한다.

발제가 제시한 추가 교원 규모 역시 FTE, 즉 전일제 환산 인원이다. 실제 학교에서는 학교 규모와 학급 수, 시간표 편성, 소규모학교 순회교사의 이동시간, 수업 준비와 협의시간 등이 함께 고려되어야 하므로 실제 필요한 정원은 별도로 면밀하게 산출해야 한다.

둘째, 선결조건을 갖추더라도 아동의 발달과 행복, 선택권에 대한 검토는 여전히 필요하다.

발제는 늘어난 시간을 국어·수학 진도의 추가가 아니라 놀이·휴식·문예체·탐구 등의 성장경험으로 구성할 것을 제안한다. 이러한 설계가 실제로 작동한다면 ‘수업시수 확대가 곧 학습 부담 증가’라는 등식은 성립하지 않을 수 있다.

그러나 정책의 성패는 결국 **우리 사회가 그 시간을 실제로 놀이와 체험, 휴식의 시간으로 유지할 수 있는가**에 달려 있다. 입시경쟁과 조기교육에 대한 요구가 강한 현실에서 시간이 지나면서 그 시간이 또 다른 학습과 성취의 시간으로 변질되지 않을 장치가 필요하다.

또한 아동에게 필요한 놀이는 학교가 프로그램으로 조직한 놀이만을 의미하지 않는다. 무엇을 할지 스스로 결정하고 친구들과 자유롭게 시간을 보내는 **비구조화된 자유놀이와 아무것도 하지 않고 쉴 수 있는 시간** 역시 중요하다.

발제는 확대된 시간에 대한 학생의 선호와 경험, 피로와 스트레스, 놀이와 휴식의 충분성 등을 정책평가에 포함하도록 제안하고 있다. 이는 의미 있는 접근이다. 다만 정책 시행 이후 학생의 경험을 묻는 것을 넘어, **애초에 모든 학생에게 정규 교육시간을 일률적으로 확대하는 것이 적절한지, 학생과 가정의 선택 가능성을 어떻게 보장할 것인지**도 함께 검토할 필요가 있다.

4. 가장 중요한 질문 — 교육시간이 늘어나면 교사의 교육여건은 어떻게 달라지는가

교육과정의 재설계는 교원 배치와 학교 운영체제의 재설계 없이는 불가능하다. 학교 현장에 새로운 정책 하나가 추가될 때마다 관련 교육부터 시작해서 학생 모집, 계획 수립, 강사 채용과 계약, 예산 집행, 시설관리, 민원, 안전관리 등이 함께 발생한다. 기존 돌봄과 방과후학교 운영에서도 이러한 업무를 일방적으로 학교와 교원에게 떠넘긴 전례가 있다. 따라서 저학년 교육시간 확대를 논의하면서 단순히 ‘교사에게 추가 업무를 부과하지 않겠다’는 선언에 그쳐서는 안 된다. 교육시간이 늘어난다면 반드시 다음 질문에 답해야 한다.

첫째, 교원의 수업시수는 어떻게 조정할 것인가.

둘째, 학급당 학생 수는 그대로 둘 것인가.

셋째, 늘어난 교육활동에 필요한 교원과 전문인력을 어떻게 배치할 것인가.

넷째, 강사 채용·계약·회계·시설·민원 등 발생하는 행정업무는 누가 담당할 것인가.

다섯째, 교사의 수업 연구와 학생 상담을 위한 시간을 어떻게 보장할 것인가.

여섯째, 예측 가능한 안전사고와 학생 갈등 사안은 누가 어떻게 책임질 것인가.

일곱째, 정규교육 이후 방과후·돌봄의 공적 운영주체와 행정·법적 책임을 어떻게 학교와 교원의 정규교육 책임으로부터 분리할 것인가.

교육시간만 늘리고 교원정원과 업무구조를 그대로 둔다면 역설적으로 아이들이 학교에 머무는 시간은 길어지지만 교사가 한 아이를 깊이 바라볼 수 있는 시간은 줄어들 수 있다. 이는 '교육시간 확대'가 아니라 교육의 질과 밀도를 낮추는 결과로 이어질 수 있다.

5. 모든 학생의 일률적 시간 연장보다 '보편적 권리와 선택 가능한 지원'이 필요하다.

초등학생의 삶과 가정환경은 다양하다. 방과후 돌봄이 반드시 필요한 학생이 있는 반면, 수업이 끝나면 가정으로 돌아가 충분히 쉬고 싶은 학생도 있다. 학교에서 친구들과 다양한 활동을 더 하고 싶은 학생도 있고 학교 밖에서 자신의 시간을 보내고 싶은 학생도 있다. 따라서 돌봄과 방과후 활동에 대한 수요를 이유로 모든 학생의 정규 교육시간을 일률적으로 연장하는 방식에는 신중한 접근이 필요하다. 과거 전일제학교 논의에서도 학생과 가정의 선택을 보장하는 것이 중요한 조건이었다.

국가가 보장해야 할 것은 '모든 아이를 오래 학교에 있게 하는 것'이 아니라, 필요한 모든 아이가 원할 때 질 높은 공적 교육과 돌봄을 이용할 수 있도록 하는 것이다.

따라서 기본적인 정규 교육과정은 아동의 발달단계에 맞게 내실을 다지되, 이후 시간에는 희망하는 학생이 놀이·문화·예술·체육·학습지원·돌봄 등을 선택하여 참여할 수 있는 체계를 만드는 방향도 중요한 대안으로 검토할 필요가 있다.

정책 검증에서도 정규수업시간을 확대하는 방안만을 전제로 할 필요는 없다. 같은 규모의 공적 재정과 인력을 투입하여 선택 가능한 방과후·돌봄의 질을 높이는 방안과 비교하여 어떤 방식이 아동의 성장과 행복, 교육격차와 돌봄 공백 해소에 더 효과적인지 검증할 필요가 있다.

정책의 답을 먼저 정해 놓기보다 여러 대안을 열어 놓고 가장 좋은 답을 찾는 과정이 필요하다.

6. 초등 저학년 교육과정 재설계를 위한 6가지 실행조건

교육시간 확대 논의를 실제 정책으로 발전시키려면 최소한 다음의 조건을 먼저 갖춰야 한다.

1) ‘아동에게 좋은가’를 정책 판단의 최우선 기준으로 삼아야 한다

정책의 출발점을 부모의 퇴근시간이나 돌봄 편의가 아니라 **아동의 발달권·휴식권·놀이권·교육권**에 두어야 한다. 학교에서 몇 시간을 보내는지가 아니라 그 시간이 아이의 성장에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구와 검증을 선행해야 한다.

2) 정규교육·방과후교육·돌봄의 관계와 책임을 명확하게 해야 한다

교육시간 확대라는 하나의 이름 아래 성격이 다른 활동을 혼합해서는 안 된다. 각 영역의 목적과 책임주체, 참여방식과 인력 기준을 명확하게 설정해야 한다.

3) 교원정책을 교육과정 정책과 동시에 설계해야 한다.

저학년 교육과정 확대·재편은 **교원정원 확대, 학급당 학생 수 감축, 교사 수업시수 조정, 행정업무 분리**와 함께 논의되어야 한다. 교육과정만 바꾸고 사람은 늘리지 않는 개혁은 학교 현장에 안착하기도, 지속되기도 어렵다.

4) 공간과 시설에 대한 투자를 선행해야 한다.

학교에는 현재도 일반교실을 돌봄공간으로 함께 사용하는 겸용교실이 존재한다. 이러한 상황에서 학생의 학교 체류시간만 확대하면 정규교육과 돌봄 모두의 질이 떨어질 수 있다. 아이들이 배우는 교실뿐 아니라 **놀 수 있는 공간, 쉴 수 있는 공간, 식사할 수 있는 공간, 다양한 활동이 가능한 공간**이 필요하다.

5) 학교가 모든 운영책임을 떠안는 구조를 반복해서는 안 된다.

방과후·돌봄 프로그램의 강사 모집과 고용, 회계, 프로그램 관리, 시설과 안전관리 등을 개별학교와 담당교사에게 다시 맡기는 방식이어서는 안 된다. 교육지원청과 지자체 등 공공기관이 프로그램·인력·행정 운영을 책임지고 학교는 정규교육에 집중할 수 있도록 역할을 재설계해야 한다. 전교조가 과거 제안한 방향 역시 단기적으로 교사 업무를 분리하고, 이후 돌봄 운영과 공간까지 단계적으로 분리하여 공적 운영체계를 구축하는 것이었다.

6) 일괄 시행이 아니라 충분한 시범운영과 평가가 필요하다.

서울의 과밀학교와 농산어촌의 소규모학교는 조건이 전혀 다르다. 한 가지 표준모델을 만든 뒤 전국 학교에 일률적으로 적용하기보다 여러 유형의 모델을 시범운영하고 **학생·교사·학부모의 경험, 교육적 효과, 아동의 피로와 행복, 돌봄 만족도, 교원업무 변화, 안전·공간 문제**를 종합적으로 평가한 뒤 확대 여부를 판단해야 한다.

7. 나가며 — ‘몇 시까지 학교에 있을 것인가’가 아니라 ‘어떤 하루를 살 것인가’

이번 논의가 단순히 초등 저학년의 하교시간을 몇 시로 조정할 것인가를 결정하는 논의가 되어서는 안 된다.

더 근본적인 질문이 필요하다.

초등 저학년 아이에게 좋은 하루란 무엇인가.

더 오래 배우는 하루인가.

더 오래 학교에 머무르는 하루인가.

아니면 충분히 배우고, 친구와 놀고, 몸을 움직이고, 쉬고, 필요하면 돌봄을 받고, 가족과 함께할 시간도 누리는 하루인가.

사회가 달라졌다면 학교도 달라져야 한다. 그러나 사회의 돌봄 문제와 노동 문제를 해결하기 위해 **아동의 학교생활 시간을 단순히 연장하는 방식으로 대응해서는 안 된다.**

국가가 책임져야 하는 것은 아이들이 학교에 머무르는 시간의 길이가 아니라, 아이들이 살아가는 시간의 질이다.

전국교직원노동조합은 초등 저학년 교육과정의 변화 논의를 그 자체로 거부하는 것이 아니다. 오히려 현재의 교과와 시간표 중심 교육을 아동의 발달과 삶을 중심으로 다시 설계하는 논의가 필요하다고 본다. 다만 그러한 변화가 성공하려면 **교육과정과 함께 교원정책, 학교 공간, 행정체계, 돌봄체계, 노동정책까지 함께 바뀌어야 한다.**

그리고 정책의 순서 역시 중요하다.

시간을 먼저 늘리고 나서 조건을 갖추는 것이 아니라, 좋은 교육을 가능하게 하는 조건을 먼저 만들고 그 위에서 시간이 더 필요한지를 판단해야 한다.

따라서 이번 논의의 결론은

“저학년을 몇 시까지 학교에 있게 할 것인가”가 아니라,

“우리 사회가 초등 저학년 아이들에게 어떤 하루를 보장할 것인가”가 되어야 한다.

그 질문에서부터 초등교육의 새로운 설계를 시작하기를 제안한다.

토론
05

아이들의 하루를 늘리기 전에, 먼저 물어야 할 것들

- 초등 저학년 수업시수 확대에 대한 학부모 의견 -

심소희 (경기 손곡중학교 학부모)

저는 초등 저학년 돌봄 공백이 실재한다는 데 동의합니다. 다만 선별적으로 발생하는 문제를 보편적 수단으로 해결하려는 설계에는 동의하기 어렵습니다. 돌봄이 절실한 가정은 일부인데, 시수 확대는 모든 아이에게 예외 없이 적용됩니다. 목표와 수단이 어긋나면 재정은 크게 쓰이고 효과는 필요한 곳에 닿지 않습니다.

네 가지를 요청드립니다.

- ① 시수 확대안과 이용권·선택형 프로그램안의 재정 대비 도달률 비교표 공개
- ② 법적 근거 정비를 시수 확대에 선행할 것을 명문화
- ③ 시범사업과 효과평가 설계를 먼저 확정
- ④ 학생 의견 조사를 정책 결정전에 실시

들어가며 — 무엇을 논의하는지부터 나누고 싶습니다.

저는 맞벌이 가정에서 아이를 키웠습니다. 아이가 자라며 관심사가 바뀌는 순간들을 여러 번 놓쳤고, 함께한 시간이 많지 않아 지금도 아쉬움이 남아 있습니다. 그래서 저는 돌봄이 절실한 가정이 있다는 사실을 부정하지 않습니다. 오히려 누구보다 잘 압니다.

다만 논의를 시작하기 전에 층위를 나누고 싶습니다. ① 정규 수업시수 확대와 ② 방과후·늘봄 확대는 정책 목표도, 법적 근거도, 책임 주체도 다른 문제입니다.

저는 ②의 수요가 실재한다는 데 동의합니다. 그러나 ②의 수요를 ①로 해결하려는 접근이 정책적으로 타당한지 묻고 싶습니다.

1. 목표와 수단이 어긋나 있습니다.

돌봄 공백은 선별적으로 발생하는 문제입니다. 맞벌이·한부모·저소득 가정에 집중되고, 지역과 학교에 따라 편차가 큼니다. 반면 수업시수 확대는 보편적으로 적용되는 수단입니다. 돌봄이 필요하지 않은 아이에게도 똑같이 시간이 늘어납니다.

선별적 문제에 보편적 수단을 쓰면 두 가지 비용이 발생합니다. 첫째, 재정의 상당부분이 문제를 겪지 않는 대상에게 흘러갑니다. 둘째, 정작 도움이 절실한 가정에는 필요한 만큼 달지 않습니다. 돌봄 공백이 심한 가정에 필요한 것은 하교를 한 시간 당기는 것이 아니라 오후 전체를 감당할 수 있는 지원이기 때문입니다.

전국의 모든 학교에 똑같이 필요한 정책이 아닙니다. 수요를 조사해 필요한 곳에 유동적으로 투입할 수 있는 체계가 먼저라고 생각합니다.

2. 하교를 한두 시간 정도 늦게 한다 해도 돌봄 공백은 그대로 남습니다.

현재 초등 저학년의 정규수업은 오후 1시 전후에 끝나고, 놀음을 이용해도 통상 오후 3시입니다. 부모의 퇴근은 6시 이후입니다. 6시에 바로 퇴근한다 해도 학교까지 이동시간까지 필요할 것입니다.

현실적인 질문을 드립니다. 수업시수를 늘려 하교가 오후 2시가 된다면, 남은 서너 시간은 누가 책임집니까? 결국 방과후와 돌봄은 그대로 필요합니다. 상당한 재정을 투입하고도 정책 목표였던 돌봄 공백은 해소되지 않은 채, 모든 아이의 학교 체류시간만 늘어납니다.

정책의 명분과 수단의 규모가 맞지 않습니다. 만약 시수 확대의 목적이 돌봄 공백 해소라면 이 간극에 대한 설명이 필요하고, 목적이 교육의 질이라면 돌봄 공백을 근거로 들지 않는 편이 정직하다고 생각합니다.

덧붙이자면, 돌봄 공백의 원인은 학교가 짧아서가 아니라 부모의 퇴근이 늦어서입니다.

원인은 노동시간에 있는데 해법을 학교에서만 찾으려 하면, 학교는 계속 커지고 가정은 계속 비어갑니다. 저학년 자녀를 둔 부모의 근로시간 단축과 유연근무 사용률을 실질적으로 높이는 정책이 함께 가야 합니다.

3. 재정 — 도달률 비교표와 비가역성을 함께 보아 주십시오.

2026년부터 방과후학교 참여를 희망하는 초등 3학년에겐 연 50만 원의 이용권이 지급됩니다. 저는 이 방향이 옳다고 봅니다. 필요한 가정이 필요한 만큼 선택할 수 있고, 재정이 실제 수요를 따라가기 때문입니다.

그래서 이 포럼에 요청드립니다. 수업시수를 주당 1교시 늘릴 때 필요한 교원 수와 연간 소요 재정 추계를 공개해 주십시오. 그리고 같은 재정을 이용권과 선택형 프로그램에 투입했을 때 몇 명에게 얼마가 돌아가는지를 같은 표에 나란히 비교해주십시오. 두 안을 같은 저울에 올리지 않으면 비교 자체가 불가능합니다.

여기에 정책 판단에서 반드시 함께 검토되어야 할 것이 있습니다. 두 수단의 재정 성격이 근본적으로 다르다는 점입니다.

구분	시수 확대(교원 증원)	이용권·선택형 프로그램
지출 성격	인건비: 경직성 고정지출	사업: 수요 연동
조정 가능성	정원은 한번 늘리면 감축이 사실상 불가	수요 변화에 따라 조정 가능
대상 설정	보편: 선별 불가	선별 지원 가능
지역 편차 대응	전국 일률 적용	필요 지역에 차등 배분

학령인구는 계속 줄어듭니다. 감소기에 늘린 교원 정원은 이후 되돌리기 어렵고, 그 부담은 다음 세대의 재정으로 넘어갑니다. 반면 이용권 방식은 수요가 줄면 규모도 함께 줄어듭니다. 정책의 되돌릴 수 있음은 불확실성이

큰 사안에서 특히 중요한 판단 기준이라고 생각합니다.

4. 집행 가능성입니다. 시간은 예산으로 늘리지만, 조건은 그렇지 않습니다

시수를 늘리는 것은 예산이 확보되면 가능합니다. 그러나 그 시간을 교육으로 만드는 조건은 예산만으로 해결되지 않습니다.

첫째, 현장의 수용성입니다. 교사를 대상으로 한 조사에서 국어 시수 확대 반대가 68.3%, 수학이 73.2%로 보고된 바 있고(김미진·홍후조, 2019), 최근 조사에서도 초1~2 총 시수에 대해 ‘현행 유지’ 의견이 과반이었습니다(이승미 외, 2025).

교사가 반대하는 정책은 교실에서 설계대로 작동하지 않습니다. 이는 정서의 문제가 아니라 집행 리스크입니다.

둘째, 법적 근거입니다. 현재 방과후·돌봄의 법적 근거는 미비하고, 관련 인력은 잦은 교체를 겪고 있으며, 학교에는 정규 경비인력 없이 자원봉사 기반의 안전지킴이가 있을 뿐입니다. 책임은 무겁게 지우면서 근거와 인력은 불안정한 구조에서 시간만 늘리면, 그 부담은 결국 교사 개인에게 갑니다. 현행 돌봄교실 운영이 질 높은 교육보다 사고 없이 넘기는 방향으로 흐른 것도 상당 부분 이 구조에서 비롯되었다고 봅니다.

셋째, 공간과 인력의 잘못된 배치입니다. 유희교실이 생기는 곳은 학생이 줄어드는 농어촌이고, 그곳은 전담교사 배치에 필요한 시수가 나오지 않습니다. 반대로 대도시 과밀학교는 인력은 구해도 놀이와 예체능을 할 공간이 없습니다. 공간이 있는 곳에는 사람이 없고, 사람이 있는 곳에는 공간이 없습니다. 이 상태에서 시간이 먼저 늘어나면 늘어난 시간의 상당 부분은 지금 그 교실, 그 책상에서 소화됩니다. 그리고 성장경험의 질이 사는 지역에 따라 갈린다면, 그것은 격차의 해소가 아니라 격차의 이전입니다.

법적 근거 정비와 인력 확보가 시수 확대에 선행해야 합니다. 순서가 바뀌면 교육현장이 겪었던 혼란이 되풀이될 것입니다.

5. 지금 아이들의 하루는 이미 가득 차 있습니다.

한국 아동의 삶의 만족도는 10점 만점에 6.57점으로 OECD 평균 7.6점에 크게 못 미치고, 아동행복지수는 100점 만점에 45.3점입니다. ‘과다공부’에 해당하는 학생은 65%를 넘습니다.

이 숫자들이 말하는 것은 분명합니다. 우리 아이들의 하루는 이미 학습 쪽으로 기울어 있습니다. 초등 1~2학년은 놀이 중심의 생활에서 구조화된 학교생활로 넘어가는 전환기입니다. 이 시기 아이들에게 필요한 것은 앉아 있는 시간의 총량이 아니라 충분히 움직이고 쉬고 관계를 맺는 경험입니다.

시간을 늘리는 논의보다, 지금 있는 시간의 구성을 바꾸는 논의가 먼저여야 한다고 생각합니다.

확인을 요청드립니다.

첫째, OECD 비교 통계의 산정 방식을 함께 확인해 주십시오. 한국은 쉬는 시간을 제외한 순수 수업시간만 제출하는 반면 상당수 국가는 휴식시간을 포함해 산정하고, 일부는 유아교육 과정 시간을 초등에 산입합니다. 한국은 40분이 1교시이나 OECD 통계는 60분 기준입니다. 무엇보다 돌봄 공백을 논의하려면 비교 지표는 ‘수업시간’이 아니라 ‘체류시간’이어야 합니다. 그리고 평균보다 적다는 것이 평균이 적정선이라는 뜻은 아닙니다. 한국은 가장 짧은 수업시간으로 국제학업성취도 최상위권을 유지해 왔습니다. 정말 시간이 병목인지에 대한 진단이 먼저입니다.

둘째, 이미 늘린 시간의 효과부터 검증해 주십시오. 2022 개정 교육과정에서 초등 1~2학년 국어 시수는 이미 34시간 증배되어 2026년 전 학년 적용이 완료됩니다.

그 효과에 대한 검증 결과가 나오지 않은 상태에서 추가 확대를 논의하는 것은 순서가 뒤바뀐 것입니다.

셋째, 국내 인과연구의 공백을 인정하고 설계에 반영해 주십시오. 정규 교육시간이 늘어난 학교와 그렇지 않은 학교를 비교해 장기 효과를 본 국내 연구는 제한적입니다.

근거가 부족한 상태에서 전면 시행은 위험합니다. 시범사업의 시차와 준비도 차이를 활용하면 이중차분 등 평가 가능한 설계가 가능합니다.

넷째, 학생에게 물어 주십시오. 정책의 대상은 아이들입니다. 그런데 저는 아이들의 의견을 묻은 조사를 본 기억이 없습니다. 학부모로서 이것이 가장 마음에 걸립니다.

제안 : 시간이 아니라 설계에 먼저 투자해 주십시오.

1. 교수설계에 집중 투자하고, 시도별 시범사업 후 확대해 주십시오. 성공 기준을 사전에 공개하고, 학업성취분 아니라 아동의 피로와 스트레스, 실제 참여율과 중도이탈비율, 교사 업무시간, 학부모 실 근로시간 변화를 최소 2년간 함께 관찰해 주십시오.
2. 이용권과 선택형 프로그램을 확대해 주십시오. 수요를 신청받아 다양한 프로그램을 만들고 학생이 선택하게 하는 방식이, 획일적 시간 확대보다 재정 효율과 형평성에 모두에서 낫다고 봅니다.
3. 인력풀과 지역 인프라를 먼저 구축해 주십시오. 다함께 돌봄센터와 지역아동센터를 확충하고, 필요한 지역과 학교에 인력을 투입할 수 있는 체계가 선행되어야 합니다.
4. 부모의 근로시간 정책을 함께 논의해 주십시오. 돌봄 공백의 원인이 노동시간에 있다면, 해법의 절반도 그곳에 있어야 합니다.

맺으며

아이와 함께하는 시간이 줄어들수록 아이에 대한 관심도 줄어듭니다. 하교 후 가정에서 편안하게 시간을 보내고, 아이가 관심 있고 재능 있는 경험을 해보는 것은 그 자체로 가치 있는 일입니다. 태권도와 축구로 몸을 쓰고, 악기와 미술로 감정을 표현하는 시간이 창의성과 사회성 발달에 주는 것이 분명히 있습니다.

저는 국가가 아이들을 책임지는 일에 반대하지 않습니다. 다만 그 방식이 더 오래 붙잡아두기가 아니라 더 잘 돌보고, 부모가 더 일찍 아이 곁으로 갈 수 있게 하길 바랍니다.

학부모가 되고 나서 교육정책이 시행되는 과정을 지켜보면, 준비 단계에서

학생·교사·학부모의 참여가 부족한 채 언론 보도가 먼저 나가고, 학교는 충분한 준비 없이 현장에서 시행착오를 겪는 일이 반복되었습니다. 이번 포럼이 그 충분한 준비 과정의 하나이길 바랍니다.

시간을 늘리는 정책은 예산만 있으면 내년에도 시작할 수 있습니다. 그러나 아이가 저학년을 보내는 그 시간들은 다시 오지 않는 시간들입니다.

감사합니다.

[참고자료]

- 교육플러스. 「우리나라 초등 수업시간이 OECD 평균에 못 미친다고?」
- OECD. 『Education at a Glance 2025』
- 교육부. 2022 개정 교육과정 초등 1~2학년 국어 시수 증배(34시간)
- 국가데이터처. 「초중고사교육비조사」

- 김미진·홍후조(2019); 이승미 외(2025) — 교원 대상 수업시수 인식 조사
- 대한민국 정책브리핑. 「2026년 교육 분야 이렇게 달라집니다」
- 한국보건사회연구원. 「아동종합실태조사」 / 초록우산 아동행복지수

MEMO

MEMO

국가교육위원회-국회미래연구원-한국교육개발원 공동 주최

초등 저학년 교육시간 확대와 교육 내실화를 위한 정책 포럼



대통령 소속
국가교육위원회
National Education Commission



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



한국교육개발원
KOREAN EDUCATIONAL DEVELOPMENT INSTITUTE