

최소한의 성취기준과 교육과정 성취기준의 비교 분석: 국어 · 수학 · 영어 교과를 중심으로

김선* · 반재천** · 김수진*** · 이영찬**** · 이미경***** · 박예원*****

국문초록 본 연구는 「기초학력 보장법」에 따른 ‘최소한의 성취기준’이 교육과정 성취기준과 어떤 차이를 보이며 상위 학년 학습의 필수 선행 요소를 보장하는지를 국어 · 수학 · 영어 교과를 중심으로 분석하였다. 문헌분석과 비판적 정책분석을 통해 두 기준을 내용 범위, 인지 수준, 수행 복잡도의 세 차원에서 비교하고, 그 함의를 Tomaševski (2001)의 4-A 프레임을 해석 틀로 검토하였다. 분석 결과, 최소한의 성취기준은 법 · 정책상 기초학력 보장의 준거이지만 실제로는 학습지원대상학생의 변별 · 지원을 위한 별도 기준으로 설계되어 개념적 혼선이 존재하였고, 학년 간 위계 단절은 핵심 기능의 지속적 누락(국어과), 인지 위계의 단순화(수학과), 외부 도움 자료 의존의 지속(영어과)으로 나타났다. 이는 학습 시기의 지연, 결손의 누적적 심화, 기준 고착으로 이어질 가능성이 있다. 이에 최소한의 성취기준을 교육과정의 최소 보장선이 아니라 정규 교육과정 재진입을 위한 초기 지원 기준이자 진단적 준거로 재위치화할 필요가 있음을 시사한다.

주제어: 기초학력 보장법, 최소한의 성취기준, 교육과정 성취기준, 학습지원대상학생, 교육격차

목차

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구 방법
- IV. 연구 결과
- V. 논의 및 결론

논문접수일: 2026.06.18.

논문수정일: 2026.07.16.

게재확정일: 2026.08.04.

I. 서론

우리나라에서는 2021년 「기초학력 보장법」 제정과 2022년 시행령을 계기로, 기초학력 보장을 국가의 책무로 명시하고 이를 위한 기초학력 진단과 지원체계를 제도화하려는 정책적 전환이 본격화되었다(기초학력 보장법, 2021). 이에 따라 국가와 교육청은 학업성취 저하와 교육격차 심화에 대응하기 위해 기초학력 진단과 지원체제를 강화하고, 기초학력 보장 종합계획 수립, 학습지원대상학생 선정,

* 제1저자, 충남대학교 연구교수 / jusnn@cnu.ac.kr

** 교신저자, 충남대학교 교수 / jban@cnu.ac.kr

*** 공동저자, 충남대학교 박사 / k.sujin320@gmail.com

**** 공동저자, 충남대학교 박사과정 / lyc7073@gmail.com

***** 공동저자, 충남대학교 석사과정 / mkakalee@gmail.com

***** 공동저자, 충남대학교 석사과정 / yewonssis@gmail.com

두드림학교 및 학습종합클리닉센터 운영 등 관련 정책을 지속적으로 추진하고 있다(교육부, 2022a). 이러한 변화는 기초학력 보장을 개별 학생의 부족에 대한 사후적 보충 차원이 아니라, 국가가 책임져야 할 교육 보장의 영역으로 재정립하려는 시도라는 점에서 중요한 의미를 지닌다.

이러한 정책 전환의 배경에는 기초학력 진단과 지원에 대한 실천적 필요가 자리하고 있다. 교육부(2023)에 따르면, 기초학력 진단·보정 정책이 지속적으로 시행되어 왔음에도 불구하고 2017년부터 2022년까지 기초학력 미달 비율이 과거에 비해 크게 증가하는 등 학력 저하 현상이 심화되었다. 또한 교과 교육과정에는 기초학력 진단을 위한 명확한 기준이 충분히 제시되어 있지 않아 학습지원대상학생을 식별하고 지원하기 위한 별도의 기준이 필요하다는 문제의식도 제기되었다(조보경, 최종갑, 고은옥, 2025). 이러한 배경에서 「기초학력 보장법」은 기초학력을 학생이 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력으로 정의하였다. 이후 교과별 최소한의 성취기준 개발 연구가 수행되었으며, 「2022 개정 교육과정에 따른 최소한의 성취기준 개발 연구(II)」(정연준, 김광규, 김지영, 유은정, 조보경, 2024)에서는 최소한의 성취기준의 공통 개발 방향으로 ‘학습지원대상학생을 선별하는 기준으로 활용하기에 적합한 내용’, ‘학년(군) 간 위계성과 연계성을 고려한 선행 개념’, ‘교육과정 성취기준의 성취수준 중 최하위 수준에 적합한 내용’ 등을 제시하였다. 즉, 최소한의 성취기준은 학습지원대상학생의 진단과 지원이라는 실천적 필요에 대응하기 위해 개발된 기준이다.

그러나 이러한 실천적 필요와 별개로, 기초학력 보장 정책의 핵심 준거인 ‘최소한의 성취기준’의 개념적 성격에 대해서는 서로 다른 해석이 존재한다. 법제상 기초학력은 학생이 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력으로 이해되지만, 교육과정 차원에서 이 기준이 해당 학년 또는 학년군에서 모든 학생에게 보장되어야 할 최소 성취선인지, 특정 학생 집단이 도달해야 할 궁극적인 목표점인지, 아니면 대상 학생의 식별과 지원을 위한 출발선인지가 불분명하다. 이처럼 서로 다른 해석이 명확히 구분되지 않은 채 혼재되어 있다는 점은 최소한의 성취기준의 개념적 성격이 충분히 정립되지 않았음을 보여준다. 이는 기초학력 보장을 어떠한 방식으로 이해하고 실행할 것인가와 관련된 이론적, 정책적 문제와 직결되어 있다. 본 연구는 이러한 혼선에 대응하여 최소한의 성취기준에 대한 서로 다른 해석을 구분하여 정리하고, 이를 분석의 출발점으로 삼는다.

본 연구는 국가가 학생의 기초학력을 책임져야 한다는 정책 취지와 최소한의 성취기준 개발의 실천적 필요를 전제로 하면서도, 그 실현 방식으로 제시된 최소한의 성취기준이 교육과정의 위계와 학생의 학습권을 어떻게 제한할 수 있는지를 비판적으로 검토하고자 한다. 최소한의 성취기준이 하위 학년에서 축소되고 단순화된 형태로 설정될 경우, 그것이 상위 학년 학습의 필수 선행 요소의 학습을 충분히 보장하지 못하여 누적적 학습 결손을 심화시킬 가능성이 있으며, 이는 기초학력 보장을 위한 기준이 오히려 교육격차의 구조화와 연결될 수 있기 때문이다. 이를 검토하기 위해 본 연구는 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준을 인지 수준, 내용 범위, 수행 복잡도의 세 차원에서 비교하는 틀(Porter, 2002; Webb, 2007)을 분석틀로 적용하고, 국어·수학·영어 3개 교과의 학년(군) 간 위계 속에서 위계 단절이 어떤 방식으로 발생하는지 사례 분석을 통해 검토한다. 아울러 분석 결과가 학생의 학습권과 교육격차

의 측면에서 갖는 함의는 Tomaševski(2001)의 4A 프레임(가용성, 접근성, 수용 가능성, 적응 가능성)을 해석 틀로 삼아 논의한다. 4A 프레임은 교육권 침해 여부를 경험적으로 측정하기 위한 도구가 아니라 국가의 교육권 보장 의무를 규범적으로 제시하는 틀이므로, 본 연구에서는 분석틀이 아니라 분석 결과의 의미를 학습권의 관점에서 해석하기 위한 틀로 활용한다.

이에 따른 본 연구의 연구문제는 다음과 같다. 연구문제1과 연구문제2는 문헌분석에 기초한 비교 분석을 통해 IV장에서 다루며, 연구문제3은 연구문제1, 2의 분석 결과를 4A 프레임에 비추어 해석하는 방식으로 V장에서 다룬다.

- 연구문제1: 기초학력 보장법 체제에서 개발된 최소한의 성취기준은 교육과정 성취기준과 비교할 때 내용 범위, 인지 수준, 수행 복잡도의 세 차원에서 어떠한 차이를 보이는가?
- 연구문제2: 최소한의 성취기준은 국어, 수학, 영어 교과의 학년 간 위계 속에서 상위 학년 학습의 필수 선행 요소를 충분히 보장하고 있는가?
- 연구문제3: 최소한의 성취기준에 기초한 기초학력 진단 및 보정 체제는 학생의 학습권과 교육격차의 측면에서 어떠한 한계와 정책적 함의를 지니는가?

다만 본 연구는 정책 문서와 교육과정 문서의 텍스트 분석에 기초하므로, 최소한의 성취기준이라는 제도적 장치가 어떤 구조를 만들고, 그 구조에서 어떤 이론적·논리적 가능성이 나타날 수 있는지를 밝히는 데 초점이 있으며, 실제 학생의 학습 결과 변화에 대한 인과적 증거를 제공하는 것은 아니다. 본 연구의 결과는 후속 경험적 연구를 통해 검증될 필요가 있는 잠정적 주장으로서의 의미를 지닌다.

II. 이론적 배경

1. 최소한의 성취기준 개념에 대한 해석

「기초학력 보장법」 제2조는 기초학력을 ‘학생이 학교 교육과정을 통하여 갖추어야 하는 최소한의 성취기준을 충족하는 학력’으로 정의한다. 이 조항은 최소한의 성취기준을 학년 교육과정의 최소 보장선, 즉 모든 학생이 도달해야 할 교육과정의 하한선으로 규정하는 것으로 해석된다. 「제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)」(교육부, 2022a)은 최소한의 성취기준을 ‘기초학력 보장의 핵심 준거’로 제시하고 있다. 그러나 법과 정책은 최소한의 성취기준을 규범적으로 제시할 뿐, 그 기준이 교육과정 성취기준의 어느 수준에 해당하는지 또는 어떠한 내용으로 구성되어야 하는지에 대해서는 제시하지 않는다. 이에 따라 최소한의 성취기준을 실제 교육 현장에서 활용할 수 있도록 구체화하는 개발 연구가 수행되었다.

그러나 실제 최소한의 성취기준 개발 연구(정연준 외, 2024)에서는 최소한의 성취기준의 공통 개발 방향으로 ‘학습지원대상학생을 선별하는 기준으로 활용하기에 적합한 내용으로 개발한다’고 명시하고 있다. 나아가 이 연구는 최소한의 성취기준이 성취기준별 성취수준의 최하위 수준(초등학교 C수준, 중·고등학교 E수준)보다 낮거나 같은 수준으로 설정될 수 있다고 밝혔다. 이는 개발된 최소한의 성취기준이 법에서 규정한 교육과정의 최소 보장선을 그대로 구체화한 것이라기보다, 학습지원대상학생을 진단하고 지원하기 위한 목적에 맞추어 별도로 구성된 기준임을 보여준다. 조보경 외(2025) 역시 영어과 최소한의 성취기준을 학습지원대상학생을 변별하고 보정하기 위한 기준으로 규정하고 있어 이러한 관점을 뒷받침한다. 이와 같이 법·정책 차원에서는 최소한의 성취기준을 모든 학생이 도달해야 할 교육과정의 최소 보장선으로 규정하는 반면, 개발·적용 차원에서는 학습지원대상학생을 선별하고 지원하기 위한 운영 기준으로 기능한다면, 개발된 최소한의 성취기준의 충족을 해당 학년 교육과정의 최소 수준 도달과 동일하게 해석하기는 어렵다. 이는 기초학력 보장의 법적 의미와 실제 구현 사이에 간극이 존재함을 시사한다.

이러한 간극은 최소한의 성취기준이 하나의 명칭 아래 서로 다른 개념적 지위를 오가며 사용되고 있음을 보여준다. 한편 교육과정 성취기준 자체도 다층적 의미를 지닌다. 이찬희(2025)는 성취기준이 내용 기준, 최소 기준, 기대 기준의 다층적 의미를 지니며, 특히 교육과정 성취기준 자체도 학생이 교육과정을 이수하였는지를 판별하는 최소 성취 수준의 의미를 일부 내포해 왔다고 설명한다. 이 점을 고려하면, 최소한의 성취기준은 교육과정 성취기준과 완전히 별개의 기준이라기보다, 교육과정 성취기준 내부에 존재하던 최소 기준의 의미를 특정 학생 집단 지원이라는 정책 목적 아래 분리하고 특수화한 기준으로 이해할 수 있다. 다만 그렇게 분리·특수화된 기준은 더 이상 해당 학년 교육과정의 최소 보장선과 동일한 것이 아니며, 양자는 개념적으로 구분되어야 한다. 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 최소한의 성취기준에 대한 개념적 지위를 <표 1>에 정리하였다.

<표 1> 최소한의 성취기준 개념에 대한 개념적 지위

개념	의미	기능	해당 성격의 근거·맥락
교육과정 최소 보장선	해당 학년(군)에서 모든 학생에게 보장되어야 할 교육과정 학습의 하한선	교육과정 이수의 최소 수준 판정	「기초학력 보장법」 제2조의 정의 및 「제1차 기초학력 보장 종합계획」이 시사하는 성격
진단적 기준 (출발선)	학습지원대상학생을 식별하고 지원의 출발점을 확인하기 위한 기준	학습지원대상학생의 변별·진단, 지원 설계	개발 연구(정연준 외, 2024; 조보경 외, 2025)의 실제 설계 논리
도달 기준 (목표점)	지원을 통해 학생이 도달해야 할 목표 수준	보정 학습의 목표 설정과 지원 성과의 판정	진단·보정 체제 운영 과정에서 부여되는 기능(정연준 외, 2024)
사실상의 종착점 (기준 고착)	학생이 그 수준에 머무르게 되는 실질적 상한	기대 수준의 하향 고착 (우려되는 작동방식)	정규 교육과정으로의 단계적 복귀 경로가 부재할 때 나타날 수 있는 위험 (본 연구의 비판적 검토 대상)

주) 첫 세 행은 법령·정책 문서와 개발 연구를 토대로 연구자가 구성한 해석이며, 넷째 행은 문서상의 규정이 아니라 최소 기준이 학습의 상한으로 작동한 선행 사례에 관한 논의(II장 3절 참조)에 근거하여 본 연구가 설정한 비판적 검토 대상임.

<표 1>의 구분에 따르면, 법·정책 차원의 규정은 최소한의 성취기준에 ‘교육과정 최소 보장선’의 지위를 부여하는 반면, 실제 개발 논리는 ‘진단적 기준(출발선)’과 ‘도달 기준(목표점)’의 성격으로 설계하고 있다. 본 연구가 비판적으로 검토하려는 것은, 이러한 개념적 혼재 속에서 출발선이자 목표점으로 설계된 기준이 정규 교육과정으로의 단계적 복귀 경로 없이 운영될 경우 ‘사실상의 종착점’으로 작동할 가능성이다.

2. 교육과정 성취기준의 위계성과 세 분석 차원의 이론적 근거

교육과정 성취기준은 학년군 간 위계를 갖게 조직된다. Bruner(1960)의 나선형 교육과정 이론에 따르면, 교육과정은 핵심 개념과 원리를 중심으로 각 학년 수준에 맞게 반복, 심화되는 방식으로 조직한다. 이때 하위 학년에서의 핵심 개념 형성은 상위 학년 학습의 토대가 되며, 선행 개념의 부재는 후속 학습 전반에 걸쳐 누적적 결손으로 이어질 가능성이 커진다. 이러한 위계성은 본 연구의 ‘내용 범위’ 차원, 즉 교육과정 성취기준의 핵심 학습요소가 최소한의 성취기준에서 유지·축소·생략되는지를 검토해야 할 이론적 근거가 된다.

Bloom, Engelhart, Furst, Hill과 Krathwohl(1956)의 교육목표 분류학은 인지적 영역을 단순 회상에서 고차적 사고로 위계화하여 제시하였으며, Anderson과 Krathwohl(2001)은 이를 개정하여 인지 수준을 기억-이해-적용-분석-평가-창안의 6단계로 재구성하였다. 국가 교육과정 성취기준도 학년군이 올라갈수록 상위 인지 수준의 수행을 요구하는 방향으로 설계된다. 2022 개정 교육과정에서 수학과와 영어, 1~2학년에서 ‘이해하고 세고 쓸 수 있다’, 3~4학년에서 ‘원리를 이해하고 설명할 수 있다’, 5~6학년에서 ‘탐구하고 계산할 수 있다’, 중학교에서 ‘이해하고 정당화할 수 있다’와 같이 수행 동사가 위계적으로 기술되어 있다. 이때 성취기준의 인지적 위계는 단순한 난이도 차이가 아니라, 학습자가 어떤 수준의 사고를 경험하고 어떤 방식으로 학습하게 되는지를 결정한다. 이는 본 연구의 ‘인지 수준’ 차원의 준거가 된다.

NCTM(National Council of Teachers of Mathematics, 2014)은 수학교육에서 절차적 유창성(procedural fluency)과 개념적 이해(conceptual understanding)가 서로 분리된 능력이 아니라 함께 발달해야 할 역량이라고 강조한다. 따라서 절차적 수행 능력만을 강조하거나 개념적 이해만을 지나치게 강조하는 교육은 학습자가 새로운 문제 상황에 학습한 내용을 효과적으로 적용하는 데 한계를 초래할 수 있다. 또한 Skemp(1976)는 수학적 이해를 도구적 이해(instrumental understanding)와 관계적 이해(relational understanding)로 구분하였다. 도구적 이해는 규칙의 적용에 머무는 반면, 관계적 이해는 개념적 구조와 그 이유의 이해를 포함한다. 이러한 구분은 본래 수학 학습 맥락에서 제안된 것이지만, 본 연구는 이를 성취기준이 요구하는 인지의 질을 분석하는 일반적 해석 틀로 차용한다. 즉, 성취기준이 단순한 절차 수행이나 사실의 재생을 요구하는지(도구적 이해), 또는 개념 간의 관계를 이해하고 새로운 상황에 적용하도록 요구하는지(관계적 이해)를 분석하는 기준으로 적용하였다. 이러한 관점은 수학과뿐

아니라 국어과의 ‘중심 내용 파악’이나 영어과의 ‘담화 의도 추론’과 같이 학습자가 개념 간 관계를 이해하고 적용해야 하는 성취기준에도 적용될 수 있다. 이러한 논의는 학습자에게 요구되는 과제가 단순 재생·절차 수행에 머무는지, 분석·통합과 같은 복합적 수행을 포함하는지를 검토하는 ‘수행 복잡도’ 차원의 이론적 근거가 된다.

요컨대 나선형 교육과정과 학습요소의 위계는 ‘내용 범위’ 차원의, 교육목표 분류학의 인지 위계는 ‘인지 수준’ 차원의, 절차적 유창성과 개념적 이해 및 도구적·관계적 이해의 구분은 ‘수행 복잡도’ 차원의 이론적 토대를 제공한다. 이러한 이론적 배경에 비추어 볼 때, 최소한의 성취기준이 단순한 학습량 조정이 아닌 상위 학년 학습을 위한 필수 선행 개념과 기능에 대한 학습자의 이해의 질을 보장하는지를 분석할 필요가 있다.

3. 최소 숙달 기준의 기능과 한계

최소 숙달 기준(minimum proficiency standard)은 학습자가 도달해야 할 기초적인 성취 수준을 확인하기 위한 기준점이지만, 그것이 곧 학습의 최종 목표를 의미하지는 않는다. OECD는 PISA 읽기, 수학, 과학 영역에서 Level 2를 최소 또는 기준선 수준(minimum or baseline level)으로 제시하면서도, 그것이 개인의 역량 발달의 출발점이나 궁극적 목표는 아니라고 설명한다(OECD, 2024). 즉, 최소 숙달 기준은 학습 취약 학생을 진단하여 정규 교육과정으로 재진입시키기 위한 임시적 발판이어야 하며, 그 자체가 교육의 최종 목표가 되어서는 안 된다는 것이다.

그러나 최소 기준이 실제 정책 운영 과정에서 학습의 상한(ceiling)으로 기능한 사례가 보고되었다. 미국의 낙오학생방지법(No Child Left Behind Act of 2001 [NCLB], 2002)은 모든 학생이 일정 비율로 최소 숙달 기준을 달성할 것을 학교 단위 책무성으로 부과하고, 이를 충족하지 못한 학교에 대해 단계적 제재를 가하는 고부담 책무성 체제를 운영하였다. 이 체제 아래에서 학교는 기준을 이미 충족한 학생이나 기준에서 크게 미달한 학생보다, 기준 경계선에 있는 학생(bubble students)에게 자원을 집중하는 유인 구조에 놓이게 되었으며, 그 결과 기준을 겨우 충족한 학생군이 그 수준에 고착되는 ‘기준 고착 현상(standard lock-in effect)’이 보고되었다(Heilig & Darling-Hammond, 2008; Mehta, 2013).

한국의 기초학력 보장체제는 학생 단위의 진단과 지원을 중심으로 하며, 학교 단위의 고부담 책무성이나 제재 구조를 직접 부과하지 않는다는 점에서 NCLB와 구별된다. 또한 학습지원대상학생 선정과 지원의 수행 주체가 단위 학교와 교육청 차원의 지원 체계로 분산되어 있다는 점에서도 차이가 있다. 그러나 두 체제는 (1) 최소 기준이라는 공통 준거 위에서 학습지원대상학생을 식별하고, (2) 식별된 학생에게 별도의 지원을 제공하며, (3) 학생의 기초학력 향상을 측정하기 위해 동일한 최소 기준을 반복적으로 적용한다는 점에서 구조적 유사성을 갖는다. 따라서 NCLB의 사례에서 확인된 기준 고착 효과가 한국 맥락에서도 똑같이 발생한다고 단정할 수는 없으나, 학생 수준의 진단과 지원 흐름에서 최소한의 성취기준이 대상 학생 식별 및 지원의 출발점이 아닌 학습지원대상학생이 알아야 할 내용의

종착점으로 작동할 가능성을 비판적으로 검토할 필요가 있다. 특히 최소한의 성취기준을 충족한 학생이 정규 교육과정 성취기준 수준의 학습으로 단계적으로 복귀할 수 있는 제도적 경로가 명시적으로 설계되어 있지 않다면, 이 기준은 학습지원대상학생을 식별하는 출발점이 아니라 그 수준에 머무르게 하는 사실상의 종착점으로 기능할 가능성이 있다.

4. 학습권 해석을 위한 Tomaševski의 4-A 프레임

Tomaševski(2001)의 4-A 프레임은 교육권 보장에 관한 국가의 의무를 분석하는 대표적인 틀로, 그 의무를 가용성(Availability), 접근 가능성(Accessibility), 수용 가능성(Acceptability), 적응 가능성(Adaptability)의 네 차원으로 구조화한다. 가용성은 교육 기관과 교사, 재정 지원이 충분히 마련되어야 할 국가의 의무를 의미한다. 국가는 교육의 직접 제공자이거나 최후의 재정 보장자로서, 모든 취학 연령 아동에게 학교가 실질적으로 존재하도록 할 책임을 진다. 접근 가능성은 의무교육 연령 내의 모든 아동이 법적·재정적·물리적 장벽 없이 교육에 접근할 수 있어야 함을 의미한다. Tomaševski(2001)는 비차별 원칙이 접근 가능성의 핵심임을 강조하며, 이는 즉각적이며 전면적인 보장의 대상임을 명시한다. 수용 가능성은 제공되는 교육의 내용과 방법이 일정한 질적 기준을 충족해야 할 의무이다. 국가가 모든 학교 스스로 설정한 최소 기준을 준수하도록 규제하고 감독하는 역할을 담당해야 함을 강조한다. 수용 가능성의 범위는 교과서 검열 금지, 교육 언어의 적절성, 학습자의 권리 존중, 교육 내용의 인권 부합성 등 교육의 질적 차원 전반을 포괄한다. 적응 가능성은 교육 체계가 개별 학습자의 필요와 상황에 맞게 유연하게 조정되어야 함을 의미한다. Tomaševski(2001)는 장애 아동, 일하는 아동, 분쟁 피해 아동 등 다양한 맥락의 판례를 근거로, 아동이 교육 체계에 적응하는 것이 아니라 교육 체계가 아동에게 적응해야 한다는 원칙을 제시하였다.

이 4-A 프레임을 최소한의 성취기준에 적용할 때, 특히 수용 가능성과 적응 가능성의 차원에서 중요한 시사점을 제공한다. 수용 가능성의 관점에서, 최소한의 성취기준이 교육과정 성취기준에 비해 인지적 요구 수준과 내용 범위를 현저히 축소된 형태로 설정된다면, 이는 학습지원대상학생에게 제공되는 교육의 질이 Tomaševski가 설정한 수용 가능성 기준을 충족하지 못할 가능성을 시사한다. 형식적으로 교육 기회가 제공되더라도, 그 내용이 해당 학년에서 반드시 학습되어야 할 핵심 개념과 고차 사고를 포함하지 않는다면, 이는 수용 가능한 교육 내용의 최소 조건마저 충족하지 못하는 것이다. 적응 가능성의 관점에서는, 최소한의 성취기준이 학습지원대상학생의 개별적 필요와 학습 경로를 고려하여 정규 교육과정으로의 단계적 재진입을 지원하는 방향으로 설계되어야 한다는 점이 강조된다. 따라서 최소한의 성취기준에서 학습지원대상학생들이 정규 교육과정으로의 복귀 경로가 명시적으로 설계되어 있는지 검토할 필요가 있다. 정순원(2020)이 지적하듯, 기초학력 보장의 핵심은 능력과 적성에 따른 평등한 교육기회의 보장에 있으며, 이는 동일한 교육 내용에 대한 형식적 접근 기회 보장을 넘어 학생의 능력과 적성에 맞는 교육과 필요한 학습 기회를 실질적으로 제공하는 것을 의미한다.

5. 기초학력 보장에 관한 선행연구

기초학력 보장에 관한 국내 연구는 크게 세 범주로 구분할 수 있다. 첫째, 법·정책 차원에서 기초학력 보장체제의 운영 원리와 국가의 책무를 논의한 연구이다. 김남식과 임광국(2021)은 기존의 기초학력 진단·보장 정책이 지속적으로 시행되어 왔음에도 학력저하와 격차 문제를 충분히 완화하지 못했다고 보면서, 중앙정부 차원의 정책 조정과 장기적 지원 체계의 필요성을 제기하였다. 이러한 연구는 기초학력 보장을 국가책무의 문제로 재정립하였다는 점에서 의의가 있으나, 정책 운영 체계와 책무성 문제를 주로 다루고 있어 최소한의 성취기준 자체의 교육과정적 성격과 기능을 깊이 있게 다루지는 않았다.

둘째, 교과별 최소한의 성취기준과 지원 자료를 개발한 연구이다. 정연준 외(2024)는 2022 개정 교육과정에 따른 최소한의 성취기준 개발의 2차 연도 연구로서 교과별 최소한의 성취기준 최종안과 지원 자료를 제시하였으며, 조보경 외(2025)와 최종갑, 고은옥, 조보경(2025)은 그 일환으로 영어과 초등학교 3~4학년군과 5~6학년군의 최소한의 성취기준을 각각 개발하였다. 이들 개발 연구의 설계 논리, 즉 최소한의 성취기준이 학습지원대상학생의 선별과 보정을 위한 별도 기준으로 개발되었다는 점은 앞서 II장 1절에서 검토한 바와 같다. 다만 이 연구들은 기준과 지원 자료의 개발 자체에 초점이 있어, 개발된 기준이 교육과정의 학년 간 위계 속에서 어떤 성격을 지니는지에 대한 비판적 검토를 직접 수행한 것은 아니다.

셋째, 최소한의 성취기준과 기초학력 정책을 비판적으로 검토한 연구이다. 유은정, 이태경(2023)은 과학교사들의 인식을 분석한 결과, 학교급과 교과 맥락에 따라 최소한의 성취기준이 다르게 이해될 수 있음을 보여주었다. 한수현(2024)은 「제1차 기초학력 보장 종합계획」을 대상으로 한 담론 분석을 통해, 기초학력 보장 담론이 학습부진을 학생 개인의 문제로 환원하고 학습지원대상학생을 특정 범주로 구성하는 효과를 가질 수 있다고 분석하였다. 정순원(2020)은 기초학력 보장을 학습권의 관점에서 논의하면서, 평등한 교육기회 보장과 교육환경 조성이 핵심이라고 보았다.

이상의 선행연구를 종합하면, 기존 연구는 기초학력 보장 정책의 제도화, 교과별 최소한의 성취기준 개발, 교사 인식, 정책 담론 비판 등에서 의미 있는 성과를 축적해 왔다. 그러나 최소한의 성취기준이 해당 학년 교육과정의 최소 보장선인가, 아니면 학습지원대상학생을 선별하고 지원하기 위한 별도의 기준인가라는 II장 1절의 질문은 선행연구에서 충분히 다루어지지 않았으며, 최소한의 성취기준이 교과별·학년별 학습 위계에서 필수 선행 요소를 어떻게 반영하거나 축소하는지에 대한 체계적 비교 분석도 이루어지지 않았다. 이에 본 연구는 선행연구에서 다루어지지 않은 이들 질문에 답하기 위해 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준을 비교·분석하고자 한다.

III. 연구 방법

1. 문헌분석과 비판적 정책분석

본 연구는 문헌분석(documentary analysis)(Bowen, 2009)과 비판적 정책분석(critical policy analysis)(Diem, Young, Welton, Mansfield, & Lee, 2014)을 중심으로 수행하였다. 문헌분석은 법령, 정책 문서, 교육과정 문서, 개발 연구 보고서 등 공식 문서를 자료로 삼아 그 내용과 구조를 체계적으로 검토하는 방법이며, 비판적 정책분석은 정책 텍스트에 담긴 표면적 의도와 실제 작동 방식 사이의 간극을 해석하고, 정책이 특정 집단에 미칠 수 있는 차별적 효과를 비판적으로 검토하는 접근이다.

본 연구가 이 두 방법을 택한 이유는 다음과 같다. 첫째, 최소한의 성취기준은 법령과 정책 문서, 개발 연구 보고서, 교육과정 고시문이라는 공식 문서의 형태로 존재하며, 그 교육과정적 성격과 위계 구조는 일차적으로 문서 텍스트에 대한 분석을 통해 확인될 수 있기 때문이다. 둘째, 본 연구의 관심은 기준 문서의 기술적 내용을 확인하는 데 그치지 않고, 기초학력 보장이라는 정책 의도와 기준의 실제 설계 논리 사이의 간극, 그리고 그 간극이 학습지원대상학생이라는 특정 집단에 미칠 수 있는 효과를 검토하는 데 있기 때문이다. 이는 문서에 대한 기술적 분석만으로는 드러나지 않으며, 비판적 정책분석의 관점을 요구한다.

연구문제별 분석 방식은 다음과 같다. 연구문제1은 3개 교과의 교육과정 성취기준 전체와 그에 대응하는 최소한의 성취기준을 세 차원에서 비교하는 빈도 분석을 통해, 연구문제2는 여러 학년군에 걸쳐 내용이 연결되는 사례 영역에 대한 종단적 사례 분석을 통해 다룬다. 사례 분석은 위계 단절이 어떤 방식으로 발생하는지를 구체적 성취기준 진술을 통해 드러내는 데 목적이 있으며, 빈도 분석은 그러한 현상이 3개 교과에서 얼마나 광범위하게 분포하는지를 양적으로 확인하는 데 목적이 있다. 연구문제3은 연구문제1, 2의 분석 결과를 Tomaševski(2001)의 4-A 프레임에 비추어 해석하는 방식으로 V장에서 다룬다. 요컨대 본 연구의 방법은 최소한의 성취기준의 제도적 정의와 개발 논리를 검토하는 정책·문헌 분석(II장 1절), 교과별 성취기준 비교 분석(IV장), 학습권 관점의 해석(V장 2절)의 세 단계로 구성되며, 앞 단계의 결과가 다음 단계의 분석과 해석의 토대가 된다.

2. 분석 대상

분석 대상은 크게 네 범주로 구성하였으며, 각 범주의 문서와 분석 측면은 <표 2>와 같다. 첫째, 법과 제도 관련 문헌으로서 「기초학력 보장법」과 「기초학력 보장법 시행령」을 포함하였다. 둘째, 정책 문헌으로는 교육부의 「제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)」과 관련 설명자료를 포함하였다. 셋째, 교육과정 관련 연구자료로서 정연준 외(2024)의 「2022 개정 교육과정에 따른 최소한의 성취기준

개발 연구(Ⅱ)」를 비롯한 교과별 최소한의 성취기준 개발 연구를 분석 대상에 포함하였다. 넷째, 기초학력 보장과 관련된 교사 인식 연구, 정책 담론 분석 연구, 학습권 및 형평성 관련 연구를 함께 검토하였다.

〈표 2〉 분석 대상 문서와 범주별 분석 측면

범주	주요 문서	분석 측면	활용 위치
법·제도 문헌	「기초학력 보장법」, 「기초학력 보장법 시행령」 (법제처, 2021; 2022)	기초학력과 최소한의 성취기준의 법적 정의와 규정 방식	Ⅱ장 1절(개념 구분), Ⅴ장
정책 문헌	「제1차 기초학력 보장 종합계획(2023~2027)」 및 관련 설명자료(교육부, 2022a)	최소한의 성취기준에 부여된 정책적 지위와 기능	Ⅱ장 1절, Ⅴ장
교육과정·개발 연구 자료	2022 개정 국어·수학·영어과 교육과정 고시문(교육부, 2022b, 2022c, 2022d); 최소한의 성취기준 개발 연구 최종 보고서(정연준 외, 2024) 및 교과별 개발 논문(조보경 외, 2025; 최종갑 외, 2025)	교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준의 진술 내용: 내용 범위·인지 수준·수행 복잡도 및 학년(군) 간 위계 (연구문제1, 2)	Ⅳ장
관련 선행연구	교사 인식 연구, 정책 담론 분석 연구, 학습권·형평성 관련 연구	분석 결과 해석의 맥락과 준거 (연구문제3)	Ⅱ장, Ⅴ장

이 가운데 교과별 분석은 최소한의 성취기준이 실제로 개발·활용되고 있고, 기초학력 보장 정책에서 핵심 교과로 다루어지는 국어, 수학, 영어 3개 교과를 중심으로 수행하였다. 이들 교과는 학년군 간 위계와 누적성이 비교적 뚜렷하고, 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준의 대응 관계를 비교하기에 적절하다는 점에서 분석 대상으로 선정하였다. 분석에 사용된 최소한의 성취기준 자료는 정연준 외(2024)의 최종 개발 보고서와 동 보고서에 수록된 교과별 최소한의 성취기준 최종안을 기준으로 하였다. 정연준 외(2024)의 최종안은 「2022 개정 교육과정에 따른 최소한의 성취기준」으로 확정되어 현재 기초학력 진단·지원의 기준으로 활용되고 있는 자료이다. 조보경 외(2025)와 최종갑 외(2025)는 동 개발 연구의 영어과 개발 결과를 학년군별로 별도 발표한 논문으로, 본 연구가 분석한 영어과 최소한의 성취기준에 근거한다. 교육과정 성취기준은 교육부(2022b, 2022c, 2022d)의 2022 개정 국어·수학·영어과 교육과정 고시문을 기준으로 하였다.

본 연구의 사례 영역 선정은 모집단에 대한 통계적 대표성을 확보하기 위한 확률 표집이 아니라, 분석하고자 하는 현상이 가장 명료하게 드러나는 사례를 의도적으로 선정하는 이론적, 목적적 표본추출(theoretical and purposive sampling)이다(Patton, 2015). 즉 본 연구가 사례 영역을 통해 의도하는 것은 통계적 일반화가 아니라, 위계 단절의 작동 방식을 이론적으로 규명하고 그 명제를 다른 영역으로 확장 검토할 수 있게 하는 분석적 일반화(analytic generalization)이다(Yin, 2017). 따라서 사례 영역의 선정 기준은 ‘교과를 평균적으로 대표하는가’가 아니라 ‘학년군 간 위계와 누적성이 명시적으로 드러나 위계 단절 여부를 검증하기에 적합한가’에 있다. 본 연구에서 교과 내 분석 영역 선정은 다음 두 가지 이론적 표본추출 기준에 따라 선정하였다. 첫째, 학년군 간 누적성과 위계가 가장 명시적으로 드러나는 영역인가? 이는 위계 구조를 검토하는 본 연구의 분석 목적상, 학년군 간 연속성이 약한 영역보다 위계가 명시된 영역에서 분석의 타당성을 높일 수 있기 때문이다. 둘째, 학년군 간 핵심 개념 또는

핵심 기능이 반복적으로 등장하여 학년군 간 연속성 측면에서 비교가 가능한 영역인가? 이러한 기준에 따라 국어과에서는 ‘중심 내용 파악·요약하기’ 기능 영역을, 수학과에서는 ‘분수’ 영역을 선정하였다. 영어과의 경우 학년군 간 변화가 내용 요소의 추가보다는 수행 수준의 점진적 조정과 도움 자료 의존도의 변화를 통해 형성되는 특성이 있어, 듣기 영역을 중심으로 학년군별 수행 수준과 지원 방식의 변화를 분석하였다. 이러한 사례 선정 방식은 분석의 깊이를 확보하기 위한 이론적 표본 추출의 성격을 가지나, 각 교과 내 다른 영역으로의 일반화에는 신중할 필요가 있다는 점을 미리 밝혀 둔다.

이러한 사례 분석의 한계를 보완하기 위해, 본 연구는 분석 대상 3개 교과의 교육과정 성취기준 전체와 그에 대응하는 최소한의 성취기준의 설정 양상을 양적으로 개관한 빈도 분석도 함께 수행하였다. 이를 통해 사례 분석에서 다룬 영역이 전체 양상에서 어떤 위치를 차지하는지를 확인하고자 하였다.

3. 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준 비교 분석 틀

본 연구는 최소한의 성취기준의 성격을 체계적으로 분석하기 위해 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준을 인지 수준, 내용 범위, 수행 복잡도의 세 차원에서 비교하였다. 세 차원은 한 기준 체계의 내용 요소와 인지 요구가 다른 기준 체계에 어떻게 반영되는지를 탐색하는 연구(Porter, 2002; Webb, 2007)의 틀을 사용한 것이다. 다만 최소한의 성취기준은 교육과정 성취기준과 동일해야 하는 기준이 아니라 학습지원이라는 별도 목적을 위해 재구성된 기준이므로, 본 연구의 초점은 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준 간 차이가 어디에서 어떤 방향으로(유지·축소·생략·미설정) 발생하는지에 있다.

이 분석틀은 연구문제1과 연구문제2에 공통으로 적용된다. 연구문제1에서는 세 차원의 코딩 결과를 유지·축소·생략·미설정의 설정 양상과 함께 교과별로 집계하여 전반적 양상을 확인하며, 연구문제2에서는 동일한 코딩 자료 가운데 여러 학년군에 걸쳐 내용이 연결되는 사례 영역을 종단적으로 추적하여 위계 단절이 어떤 방식으로 발생하는지를 분석한다. 뒤의 IV장 2절에서 제시되는 위계 단절의 세 유형(핵심 기능의 지속적 누락, 고차적 인지 수준의 단순화, 외부 도움 자료 의존의 지속)은 사전에 설정된 범주가 아니라, 교과별 종단 사례 분석의 결과를 비교·종합하는 과정에서 귀납적으로 도출된 것이다. 각 차원의 개념적 근거를 간략히 정리하고, 분석에 적용한 조작적 정의를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 인지 수준은 각 성취기준이 학생에게 요구하는 사고의 위계를 의미한다. Anderson과 Krathwohl (2001)의 신교육목표 분류학(기억-이해-적용-분석-평가-창안)을 준거로, 성취기준에 포함된 핵심 수행 동사를 중심으로 6단계 중 어느 수준에 해당하는지를 판단하였다. 판단 규칙은 다음과 같다. (1) ‘~을/를 안다’, ‘찾을 수 있다’, ‘구분할 수 있다’ 등은 기억 수준으로, (2) ‘이해한다’, ‘설명한다’ 등은 이해 수준으로, (3) ‘탐구한다’, ‘비교한다’, ‘관계를 이해한다’ 등은 분석 수준으로 분석했다. (4) ‘안내된 절차에 따라 ~한다’는 인지 수준 차원에서는 절차 적용에 해당하나, 수행 복잡도 차원에서는 절차가 외부에서 제시되어 학습자가 절차를 스스로 구성하거나 개념 간 관계를 판단할 필요가 없으므로 DOK

1로 분류하였다. (5) ‘정당화한다’, ‘평가한다’ 등은 평가 수준으로 분류한다. 한 성취기준에 두 개 이상의 동사가 포함된 경우(예: ‘이해하고 설명한다’), 더 높은 수준의 동사를 기준으로 분류했다. 다만 같은 핵심 동사라도 결합하는 대상과 조건에 따라 요구되는 인지의 질이 달라질 수 있으므로, 동사를 단독으로 분류하지 않고 ‘동사+대상+조건’의 진술 전체를 분석 단위로 삼았다. 또한 동사 기반 1차 분류가 진술의 실제 인지 요구 수준과 어긋날 가능성을 통제하기 위해, 2022 개정 교육과정 성취수준 기술문과 정연준 외(2024)의 학습요소 분석을 외부 준거로 대조하여 최종 수준을 확정하였다. 예컨대 ‘찾을 수 있다’가 텍스트 내 명시적 정보의 단순 확인을 요구하면 기억 수준으로, 여러 정보의 조합을 요구하면 분석 수준으로 분류했다.

둘째, 내용 범위는 교육과정 성취기준의 핵심 학습요소가 최소한의 성취기준에서 어떻게 유지·축소·생략·미설정되는지와 관련된다. 판단 규칙은 다음과 같다. (1) ‘유지’는 교육과정 성취기준에 포함된 모든 핵심 학습요소가 최소한의 성취기준에 그대로 포함된 경우, (2) ‘축소’는 핵심 학습요소 중 일부가 더 좁은 범주(예: ‘글’ → ‘문단’, ‘글의 구조’ → ‘단순 정보’)로 대체되었으나 핵심 개념어는 포함된 경우, (3) ‘생략’은 교육과정 성취기준의 핵심 개념어 또는 핵심 기능이 최소한의 성취기준에서 생략된 경우, (4) ‘미설정’은 교육과정 성취기준에 대응하는 최소한의 성취기준이 존재하지 않는 경우로 분류했다.

셋째, 수행 복잡도는 학습자에게 요구되는 과제가 단순 재생이나 절차 수행에 머무는지, 분석·평가·통합과 같은 복합적 수행을 포함하는지에 관한 것이다. Webb(2002)의 Depth of Knowledge(DOK) 4수준 분류를 준거로 하되, 학년군 간 비교의 명료성을 위해 ‘DOK 1(단일 절차 수행, 단순 회상)’과 ‘DOK 2 이상(개념 간 연결, 적용, 추론)’으로 분류하였다. 분류하기 모호한 경우에는 다음과 같이 처리하였다. 앞서 기술한 바와 같이 ‘안내된 절차에 따라 ~한다’는 절차의 외부 제시가 명시되어 있어 DOK 1로 분류하였으며, ‘주제나 주장을 파악한다’와 같이 텍스트 내 정보의 조합이 요구되는 경우는 DOK 2로 분류하였다.

4. 자료 분석 절차와 신뢰도 확보 절차

본 연구의 분석 절차는 다음 네 단계로 수행되었다. 첫째, 분석 대상 3개 교과 2022 개정 교육과정 성취기준과 정연준 외(2024)의 최소한의 성취기준 최종안을 학년군별·내용 영역별로 1:1 대응 표로 정리하였다. 둘째, 앞서 제시한 판단 기준에 따라 각 성취기준 쌍을 인지 수준, 내용 범위, 수행 복잡도의 세 차원에서 코딩하였다. 셋째, 코딩 결과를 종합하여 교과별 양적 개요(빈도 분포)를 산출하고, 여러 학년에 걸쳐 내용이 연결된 경우, 이를 사례 영역으로 추출하여 중단 분석을 하였다. 넷째, 분석 결과를 Tomaševski(2001)의 4-A 프레임에 따라 학습권을 해석하고 정책적 함의를 도출하였다(V장).

위 셋째 단계에서 이루어진 코딩의 신뢰도 확보를 위해 다음의 절차로 수행했다. 먼저, 본 연구에 참여한 7인의 연구자는 공통 코딩 지침에 따라 분석 대상 성취기준 쌍을 검토하였다. 다음으로 공유

문서에서 각 연구자가 독자적으로 분류하였다. 이때 합의 전 최초 연구자 간 분류가 일치한 비율은 전체 성취기준 쌍 기준으로 약 70% 수준이었으며 연구자 간 분류가 일치하지 않는 부분은 연구진 협의에서 조작적 정의와 원문 진술을 다시 대조하고 논의하여 전원 합의에 이르는 합의 기반 코딩 (consensus coding)을 하였다. 또한 중단 분석에 사용된 사례 분석 영역은 1차로 연구진이 분석한 후, 연구자의 해석이 실제 교과 실행 맥락에서도 타당한지 점검하기 위해 현직 초·중등 교과 교사들(교과별 초등학교사 5명, 중등학교사 6명)과 논의하여 확정하였다.

이러한 합의 기반 코딩은 코더가 서로의 판단을 참조하며 분류를 조정하는 절차이므로, 코더 간 독립성을 전제로 하는 신뢰도 지수(예: Cohen's κ)를 산출하지 않았다. 본 연구는 코더 간 독립성을 사후에 수치화하는 대신, 질적 내용분석에서 널리 활용되는 합의 절차를 통해 분류의 일관성을 확보하였다(Hill, Knox, Thompson, Williams, Hess & Ladany, 2005; Saldaña, 2021). 다만 본 연구의 코딩은 본질적으로 해석적 판단을 포함하므로, 다른 연구자가 같은 자료를 분석하면 일부 사례에서 다르게 분석할 가능성을 완전히 배제할 수는 없다.

IV. 연구 결과

1. 내용 범위, 인지 수준, 수행 복잡도 차원의 비교 분석 결과

1) 세 차원의 전반적 양상

<표 3>은 국어, 수학, 영어 3개 교과의 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준을 내용 범위, 인지 수준, 수행 복잡도의 세 차원에서 비교한 결과이다. 표에 정리한 바와 같이, 세 차원 모두에서 최소한의 성취기준은 교육과정 성취기준에 비해 내용 범위가 선별적으로 축소·생략되고(일부는 최소기준 자체가 미설정), 인지 수준이 기억·절차 수준으로 체계적으로 하향되며, 수행 복잡도가 DOK 1 수준으로 단순화되는 양상을 보였다.

〈표 3〉 국어, 수학, 영어 교과 교육과정 성취기준과 최소한의 성취기준의 3차원 비교 분석

차원	교육과정 성취기준	최소한의 성취기준	분석 결과
내용 범위	학년군 핵심 학습요소 포괄적 반영	선별적 축소, 일부 성취기준은 최소기준 미설정	범위 축소·생략
인지 수준	이해, 탐구, 정당화 등 중·고차 사고 요구 (Bloom 분류: 이해~창안)	대부분 기억, 절차 수준으로 고차 사고 요소 약화	체계적 하향
수행 복잡도	분석, 통합, 정당화 등 복합 수행 포함 (DOK 2 이상)	'안내된 절차에 따라', '찾을 수 있다' 등 단순 수행 중심 (DOK 1)	복잡성 단순화

주) 인지 수준은 Anderson과 Krathwohl(2001)의 개정 분류학을, 수행 복잡도는 Webb(2002)의 DOK 분류를 준거로 적용하였음.

이와 같이 세 차원 모두에서 최소한의 성취기준은 교육과정 성취기준의 단순한 하위 수준이 아니라 그것과 다른 기능적 논리 위에서 설계된 별도의 기준으로 보인다. 특히 인지 수준과 수행 복잡도는 단순한 난이도 조정이 아니라 요구되는 이해의 질적 하향으로 전환되었다. 이것이 내용 범위의 축소·생략과 결합될 경우, 학습지원대상학생에게 제공되는 학습 경험의 질적 저하로 이어질 수 있다. 이는 교육과정적으로 해당 학년 성취기준의 위계성과 핵심 학습요소의 보장을 약화할 수 있으며, 특정 학생 집단에게 축소된 교육과정을 제공함으로써 형평성 측면에서 문제 될 수 있다.

2) 내용 범위 차원: 교과별 설정 양상

<표 4>는 각 교과의 교육과정 성취기준과 그에 대응하는 최소한의 성취기준 각각을 비교한 것으로 교과의 교육과정 성취기준에 포함된 모든 핵심 학습요소가 최소한의 성취기준에서 ‘유지’ 비율이 매우 낮다는 것을 볼 수 있다. 분석 대상 14개 학년군 가운데 ‘유지’ 사례가 한 건이라도 발견된 경우는 국어과 초1~2학년군(13.04%)과 초5~6학년군(5.88%), 수학과 초1~2학년군(10%)과 초3~4학년군(4.26%)의 4개 학년군에 그쳤으며, 그 외 10개 학년군에서는 0%로 나타났다. 이는 최소한의 성취기준이 교육과정 성취기준 체계의 직접적인 최소선이 아니라, ‘축소’, ‘생략’, ‘미설정’ 가운데 어느 한 범주를 통해 재구성된 기준임을 양적으로 뒷받침한다. 다만 그러한 재구성이 어떤 방식으로 이루어졌는지는 교과에 따라 달랐다.

<표 4> 국어, 수학, 영어 교과의 교육과정 성취기준 대비 최소한의 성취기준 설정 양상

(단위: 개)

교과	학년군	교육과정 성취기준 수	유지 수(%)	축소 수(%)	생략 수(%)	미설정 수(%)
국어	초1~2	23	3(13.04)	6(26.09)	10(43.48)	4(17.39)
국어	초3~4	30	0(0.00)	6(20.00)	15(50.00)	9(30.00)
국어	초5~6	34	2(5.88)	7(20.59)	11(32.35)	14(41.18)
국어	중1~3	51	0(0.00)	21(41.18)	11(21.57)	19(37.25)
국어	공통국어	29	0(0.00)	6(20.69)	11(37.93)	12(41.38)
수학	초1~2	30	3(10.00)	7(23.33)	6(20.00)	14(46.67)
수학	초3~4	47	2(4.26)	7(14.89)	20(42.55)	18(38.30)
수학	초5~6	45	0(0.00)	4(8.89)	30(66.67)	11(24.44)
수학	중1~3	60	0(0.00)	5(8.33)	28(46.67)	27(45.00)
수학	공통수학	39	0(0.00)	5(12.82)	13(33.33)	21(53.85)
영어	초3~4	20	0(0.00)	12(60.00)	2(10.00)	6(30.00)
영어	초5~6	14	0(0.00)	11(78.57)	3(21.43)	0(0.00)
영어	중1~3	15	0(0.00)	15(100.00)	0(0.00)	0(0.00)
영어	공통영어	33	0(0.00)	13(39.39)	0(0.00)	20(60.61)

주) ‘교육과정 성취기준 수’는 2022 개정 교육과정 고시문(교육부, 2022b, 2022c, 2022d)에 학년군별·내용 영역별로 부여된 세부 번호 단위(예: [2국02-03], [4수01-09])를 기준으로 산정한 것이며, 통합 진술된 묶음 단위가 아니다. 이 가운데 정연준 외(2024)의 최종 개발 보고서에서 최소한의 성취기준 대응 항목이 제시된 사례와 제시되지 않은 사례를 모두 포함하여, ‘미설정’ 사례까지 본 분석에 포함하였다. 분류는 본 연구의 조작적 정의(III 장 3절)에 따른다.

국어과는 초등 전 학년군에 걸쳐 ‘생략’ 비율이 30%를 넘었고(초1~2 43.48%, 초3~4 50%, 초5~6 32.35%), ‘미설정’ 비율은 학년 상승에 따라 17.39% → 30% → 41.18%로 증가하였다. 즉 학습지원이 필요한 학생에게는 해당 학년군에서 형성되어야 할 핵심 개념과 기능 자체가 학습 대상에서 사라지거나 학습지원 기준이 아예 제공되지 않는 사례가 초등 단계부터 누적되고 있다. 국어는 단일 교과의 학습 내용을 넘어 다른 모든 교과의 학습을 매개하는 도구로 작동한다. 따라서 초등 단계에서 ‘읽고 이해하기’, ‘중심 내용 파악하기’, ‘요약하기’와 같은 핵심 독해 기능이 생략되거나 미설정되면 학습지원대상학생이 국어뿐만 아니라 다른 교과 학습 전반에서 누적적 학습 결손에 영향을 미칠 수 있다.

수학과 또한 출발 단계에서 학습지원 기준이 되는 최소한의 성취기준이 충분히 마련되지 않은 것을 볼 수 있었다. 초1~2학년군의 ‘미설정’ 비율은 46.67%로 14개 학년군 중 가장 높았으며, 초3~4학년군 역시 38.30%로, 수학 학습의 출발 단계에서 약 절반에 이르는 성취기준에 학습지원 기준이 설정되지 않은 상태이다. 하위 학년의 수 개념과 연산 원리가 상위 학년 학습의 직접적 토대가 된다는 점에서(NCTM, 2014; Bruner, 1960), 이러한 분포는 학습지원대상학생이 기초 개념을 충분히 형성하기 전에 상위 학년 학습 상황에 진입할 가능성을 높이며, 본 연구가 제기한 ‘결손의 누적적 심화’ 가능성을 양적으로 뒷받침한다. 한편 수학과와 초5~6학년군에서 ‘미설정’ 비율이 24.44%로 감소하나 ‘생략’ 비율은 66.67%로 가장 높아졌다. 중학교와 고등학교 공통수학 단계에서 ‘미설정’이 다시 증가(각 45%, 53.85%)하여, 학교급 전환기마다 학습지원 기준의 결손이 재확대되었다.

영어과는 다른 두 교과와 달리 ‘축소’가 지배적이었다. ‘축소’ 비율이 초3~4학년군 60%, 초5~6학년군 78.57%로 증가하다가 중학교 1~3학년군은 100%로 모든 성취기준이 ‘축소’로 분류되었다. 고등학교 공통영어에서는 ‘축소’가 39.39%로 줄었으나 ‘미설정’이 60.61%로 증가하였고 ‘생략’은 0건으로 나타났다. 이는 고등학교 단계에서 학습지원 기준이 ‘제공되거나 제공되지 않거나’ 둘 중 하나로 양극화되었음을 보여준다.

이러한 교과별 분석 결과에서 주목할 점은 ‘유지’, ‘축소’, ‘생략’, ‘미설정’의 기준이 모호하다는 것이다. 예를 들어 ‘유지’로 분류된 사례가 단순히 교육과정 성취기준이 이미 적정한 수준에 있어 그대로 가져왔음을 의미하지 않는다는 사실이다. 국어 [2국03-03] ‘주변 소재에 대해 소개하는 글을 쓴다.’와 [2국04-02] ‘소리와 표기가 다를 수 있음을 알고 단어를 바르게 읽고 쓴다.’의 경우, 최소한의 성취기준이 교육과정 성취기준과 동일한 형태로 제시되어 있다. 그러나 동일한 교육과정 성취기준에 대한 성취수준 C수준은 각각 ‘주변 소재에 대해 부분적인 수준에서 소개하는 글을 쓴다.’, ‘소리와 표기가 같거나 다를 수 있음을 부분적인 수준에서 알고 단어를 읽고 쓴다.’로 진술되어 있어, 학생의 도달 정도에 따른 단계적 위계가 이미 교육과정 성취수준 체계 안에 마련되어 있다. 즉 교육과정 성취수준 체계는 학생의 도달 정도에 따라 단계적 위계를 제공하는 반면, 최소한의 성취기준은 이러한 단계적 위계를 반영하지 못한 채 원 성취기준을 그대로 가져오는 데 그치는 사례가 발견되며, 이는 ‘유지’에 포함된 일부 사례가 학습지원대상학생에게 적합한 위계를 제공한다고 보기 어려움을 시사한다. 또한 어떤 성취기준이 ‘유지’, ‘축소’, ‘생략’, ‘미설정’ 가운데 어느 범주로 분류되는지를 결정하는

명시적 기준이 정연준 외(2024)의 보고서에서도 충분히 제시되어 있지 않으며, 그 결과 동일한 학년군 안에서도 최소한의 성취기준 설정 시 내용 범위, 인지 수준, 수행 복잡도가 교과·영역별로 달리 결정되었다. 정연준 외(2024) 역시 이러한 한계를 의식하여 교과별 최소한의 성취기준 문서 체계 개발의 필요성을 후속 과제로 제안하고 있다.

3) 인지 수준과 수행 복잡도 차원: 교과별 양상

인지 수준과 수행 복잡도 차원의 하향은 교과별로 다음과 같은 양상으로 나타났다. 먼저 수학과에서 이러한 하향이 특히 뚜렷하게 나타났다. 교육과정 성취기준의 수행 동사가 학년군에 따라 ‘이해하고 설명할 수 있다 → 탐구하고 계산할 수 있다 → 이해하고 정당화할 수 있다’로 위계적으로 상승하는 반면, 최소한의 성취기준은 전 학년군에 걸쳐 ‘안내된 절차에 따라 계산할 수 있다’, ‘찾을 수 있다’ 등의 하위 수준에 머물러 있다. 이를 Skemp(1976)의 개념에 비추어 해석하면, 개념적 구조와 그 이유의 이해를 포함하는 관계적 이해를 요구하던 성취기준이 규칙 적용에 머무는 도구적 이해만을 요구하는 기준으로 전환된 것이다(IV장 2절 참조).

국어과에서는 최소한의 성취기준의 수행 동사가 학년군이 상승하여도 ‘확인한다’, ‘파악한다’ 수준에 머무는 반면, ‘요약한다’, ‘간추린다’와 같이 여러 정보의 선별과 재구성을 요구하는 상위 기능 동사는 생략되는 양상이 나타났다(<표 5> 참조). 또한 중·고등학교군에서는 [9국02-06]의 ‘주제 통합적 독해’와 [10공국2-02-02]의 ‘서로 다른 관점·형식의 자료를 주제 통합적으로 읽기’와 같은 고차 통합 기능이 변환 혹은 미설정되었다.

〈표 5〉 국어과 ‘중심 내용 → 요약’ 위계의 학년군 간 누락 유형

학년군	교육과정 성취기준	최소한의 성취기준	비교·분석
1~2학년	2국02-03 글을 읽고 중심 내용을 확인한다.	짧은 글을 읽고 내용을 확인한다.	중심을 생각하여 선행 개념 형성 저해
3~4학년	4국01-01 중요한 내용과 주제를 파악하며 듣고 그 내용을 요약한다.	중요한 내용을 파악하며 듣는다.	요약 생략
3~4학년	4국02-02 문단과 글에서 중심 생각을 파악하고 내용을 간추린다.	문단에서 중심 생각을 파악한다.	간추리기 생략, 글에서 문단으로 축소
5~6학년	6국02-01 글의 구조를 고려하며 주제나 주장을 파악하고 글 내용을 요약한다.	글의 구조를 고려하며 주제나 주장을 파악한다.	요약 생략
중학교	9국02-02 읽기 목적과 글의 구조를 고려하며 글을 효과적으로 요약한다.	글의 구조를 고려하여 글을 요약한다.	중학교에서 최초로 요약 등장

주) 교육과정 성취기준은 교육부(2022b) 2022 개정 국어과 교육과정 기준이며, 최소한의 성취기준은 정연준 외(2024) 개발 보고서 수록 최종안을 기준으로 함.

영어과에서는 ‘추론’을 요구하는 성취기준의 동사가 학년군 간 위계에서 이해 수준인 ‘파악’으로 하향되거나 미설정되는 현상이 부분적으로 나타났으며, ‘도움 자료를 활용하여’와 같이 외부 지원을

전제하는 조건이 진술에 결합되어 학습자의 독립적 수행에 대한 요구가 낮게 유지되는 양상을 보였다 (IV장 2절 참조). 이는 수행 복잡도 차원에서 절차나 지원의 외부 제시로 인해 과제가 DOK 1 수준에 머무는 구조가 영어과에서는 도움 자료의 형태로 나타남을 의미한다.

2. 교과별 학년 간 위계 단절의 유형

본 절에서는 한 학년군의 학습이 다음 학년군 학습의 필수 선행 요소가 되는 위계 구조 안에서 무엇이 어디에서 어떻게 단절되었는가를 사례로 분석하였다. 분석 결과, 학년 간 위계의 단절은 교과별로 서로 다른 형태를 보였으며, 교과별 종단 사례 분석의 결과를 비교·종합하는 과정에서 세 가지 유형이 귀납적으로 도출되었다. 세 유형이 학습권과 교육격차의 측면에서 갖는 함의는 V장에서 논의한다.

1) 핵심 기능의 지속적 누락 : 국어과 ‘요약하기’를 중심으로

첫 번째 위계 단절의 유형은 학년 간 위계의 핵심 기능이 한 학년군에서만 누락되는 것이 아니라, 위계의 모든 단계에서 지속적으로 누락되다가, 학생이 학습 위계의 최상위 단계에서 처음 그 기능을 만나게 되는 것이다. 이러한 유형은 국어과의 ‘중심 내용 → 요약’ 위계에서 명확히 드러난다.

2022 개정 국어과 교육과정에서 ‘중심 내용 파악’과 ‘요약’은 1~2학년군의 ‘중심 내용 확인’ → 3~4학년군의 ‘중심 생각 파악과 요약’ → 5~6학년군의 ‘글의 구조를 고려한 요약’ → 중학교의 ‘읽기 목적과 글의 구조를 고려한 효과적 요약’으로 점진적으로 심화되는 위계로 조직되어 있다. 한 학년군에서 형성된 기능이 다음 학년군 학습의 직접적 토대가 되도록 설계된 구조이다. 그러나 <표 5>에서와 같이 이 위계의 모든 단계에서 핵심 개념어와 기능이 누락되었다. 1~2학년군 [2국02-03]에서 ‘중심’이라는 핵심 개념어가 사라지고, 3~4학년군의 [4국01-01]과 [4국02-02]에서 ‘요약’과 ‘간추리기’가 함께 사라졌으며, 5~6학년군 [6국02-01]에서도 ‘요약’이 누락되었다. 그 결과 학습지원대상학생은 초등학교 6년 동안 ‘요약’에 관한 학습을 한 차례도 요구받지 않은 채 중학교 [9국02-02]에서 처음 ‘요약’을 만난다. 이런 유형이 중·고등학교 단계에서도 나타났다. [9국02-06] ‘주제 통합적 독해’와 [10공국2-02-02] ‘서로 다른 관점·형식의 자료를 주제 통합적으로 읽기’와 같은 고차 통합 기능도 변형 혹은 미설정되었다. 이런 유형은 국어과에서 가장 두드러지지만, 영어과에서도 ‘추론’ 동사가 학년군 간 위계에서 일관되게 축소되거나 미설정되는 현상이 일부 나타났다.

이처럼 핵심적인 인지적 기능의 학습 활동이 학습지원 범위에 포함되지 않는 사례가 학교급 및 교과 전반에 걸쳐 나타났다. 또한 정의적 영역의 광범한 부재(흥미·태도·자신감·적극성·성찰 등을 포함한 29개 성취기준 중 19개(65.5%)가 미설정)도 있었다.

2) 고차적 인지 수준을 저차적 인지 수준으로 단순화 : 수학과 ‘안내된 절차’를 중심으로

두 번째 위계 단절의 유형은 교육과정 성취기준이 학년군에 따라 요구하는 인지 수준의 위계적 상승이 최소한의 성취기준에서는 동일한 표현의 반복을 통해 단순화되어, 학년이 올라가도 학습지원대 상학생에게 요구되는 인지 수준이 사실상 변화하지 않는 것이다.

이 유형은 수학과와 ‘안내된 절차에 따라’ 표현에서 분명히 드러난다. 2022 개정 수학과 교육과정에서 핵심 동사는 학년군에 따라 ‘이해 → 설명 → 탐구 → 정당화’로 점진적으로 상승한다(교육부, 2022c). 그러나 최소한의 성취기준 분석 결과, ‘안내된 절차에 따라 ~할 수 있다’라는 표현이 수학과 전체에서 48회 등장하며, 초등 중·고학년군에 집중되었다. <표 6>의 분수 영역 사례에서 보듯, [4수01-09] ‘분수의 필요성을 인식하고 이해’를 생략하고 ‘안내된 절차에 따라 분수를 읽고 쓸 수 있다.’로, [6수01-08] ‘분모가 다른 분수의 덧셈과 뺄셈의 계산 원리를 탐구하고’를 생략하고 ‘안내된 절차에 따라 분모가 다른 두 진분수의 덧셈과 뺄셈을 할 수 있다.’로, 중학교 [9수01-05]의 ‘정수와 유리수 사칙계산 원리를 이해하고’를 생략하고 ‘간단한 두 정수의 사칙계산을 할 수 있다.’의 단순 절차 수행으로 변환하였다. 즉 교육과정 성취기준이 ‘이해 → 탐구’로 인지 수준을 상승시켜도, 최소한의 성취기준은 모든 학년군에서 ‘안내된 절차’라는 동일한 인지 수준을 요구했다.

이는 자연수 사칙연산([4수01-03]~[4수01-06]), 소수 도입과 연산([4수01-13], [4수01-16]), 약분·통분과 분수 사칙연산([6수01-06]~[6수01-11]), 비와 비율([6수02-02]~[6수02-04]), 도형의 둘레·넓이·부피([6수03-11], [6수03-13], [6수03-14], [6수03-16], [6수03-17], [6수03-19]) 등 거의 모든 내용 영역에서 발견되었다. 이러한 변환은 NCTM(2014)이 강조한 ‘개념적 이해와 절차적 유창성의 동시적·상호의존적 발달’에서 후자만을 남기고 전자를 제거하는 구조이다. 또한 Skemp(1976)의 ‘도구적 이해’에만 머무는 학습 형태로 볼 수 있다.

〈표 6〉 수학과 ‘분수’ 영역 교육과정 인지 동사와 최소한의 성취기준 인지 동사의 학년군 간 비교

학년군	교육과정 성취기준	최소한의 성취기준	비교·분석
3~4 학년	4수01-09 양의 등분할을 통하여 분수의 필요성을 인식하고, 분수를 이해하고 읽고 쓸 수 있다.	안내된 절차에 따라 분수를 읽고 쓸 수 있다.	이해·인식 수준에서 기억 수준으로 하향, 선행 개념 연결 약화
3~4 학년	4수01-10 단위분수, 진분수, 가분수, 대분수를 알고, 그 관계를 이해한다.	안내된 절차에 따라 진분수, 가분수, 대분수를 구분하고, 대분수를 가분수로, 가분수를 대분수로 나타낼 수 있다.	관계 이해에서 기억·구분으로 하향, 선행 개념 연결 약화
5~6 학년	6수01-06 크기가 같은 분수 만드는 방법을 이해하고 약분, 통분할 수 있다.	안내된 절차에 따라 주어진 분수와 크기가 같은 분수를 찾고, 간단한 분수를 약분, 통분할 수 있다.	방법 이해에서 절차 기억으로 하향, 절차적 연결은 있으나 개념적 이해 연결 약화
5~6 학년	6수01-08 분모가 다른 분수의 덧셈과 뺄셈의 계산 원리를 탐구하고 그 계산을 할 수 있다.	안내된 절차에 따라 분모가 다른 두 진분수의 덧셈과 뺄셈을 할 수 있다.	탐구·적용 수준에서 절차 기억 수준으로 하향, 선행 개념 연결 약화
중학교	9수01-05 정수와 유리수의 사칙계산 원리를 이해하고 계산할 수 있다.	간단한 두 정수의 사칙계산을 할 수 있다.	이해·적용 수준에서 기억·계산 수준으로 하향, 선행 개념 연결 약화

주) 교육과정 성취기준은 교육부(2022c) 2022 개정 수학과 교육과정 기준이며, 최소한의 성취기준은 정연준 외(2024) 개발 보고서 수록 최종안을 기준으로 함.

한편 중학교와 고등학교 단계에서는 ‘안내된 절차’가 줄어들고 대신 핵심 개념의 미설정이 급증한다. 중학교의 [9수02-04] 일차방정식 풀이, [9수02-09] 다항식 덧셈·뺄셈, [9수02-19] 다항식 곱셈과 인수분해, [9수03-09]~[9수03-11] 도형의 정당화, 고등학교 [10공수1-02-01] 복소수, [10공수2-02-04]~[10공수2-02-08] 명제와 증명 등 핵심 개념이 광범위하게 미설정되었다. 즉, 단순화 양식은 초등 단계에서는 ‘안내된 절차’를 통한 인지 수준의 동결로, 중·고등 단계에서는 위계상 인지적 상위 수준의 부재가 계속된다. 이러한 인지 위계의 단순화는 영어과에서도 ‘추론’이 모든 학년군에서 이해 수준인 ‘파악’으로 일관되게 하향되는 현상이 부분적으로 나타났다.

3) 외부 도움 자료 의존의 지속 : 영어과를 중심으로

세 번째 위계 단절 유형은 학습자가 외부의 보조 자료에 의존하여 수행하는 구조가 학년 간에 형태만 바뀐 채 본질적으로 같게 유지되어, 외부 도움 없는 독립적 수행 단계로 이행하지 않는 것으로, 영어과에서 두드러지게 나타났다.

<표 7>을 보면 도움 자료 의존과 수행 수준 위계의 불명확성이 분명히 드러난다. 최소한의 성취기준 중 ‘도움 자료’를 사용하는 형태의 진술이 초3~4학년군에서는 14개 중 13개(92.9%), 초5~6학년군에서는 14개 중 9개(64.3%), 중학교에서는 15개 중 6개(40%)로 분석되었다. 학년이 올라감에 따라 ‘도움 자료’라는 표현이 줄어들지만, 단계적으로 ‘주어진 어휘와 언어 형식’, ‘주어진 단어 목록’, ‘예시문’, ‘교사의 시범’, ‘반복 듣기’ 등 다른 형태의 외부 도움 자료로 옮겨간다. 즉 표면적 표현은 학년에 따라 변하지만 실질적 수행 구조는 같다.

최소한의 성취기준의 수행 단위는 ‘단어 수준(초3~4) → 단어나 어구 수준(초5~6) → 어구나 짧고 간단한 문장(중1~3) → 이해 가능한 정도의 짧은 문장(고1~3)’으로 표면상 위계화되어 있으나, 짧고 간단한 문장과 이해 가능한 정도의 짧은 문장 사이의 실질적 차이가 모호하여 위계의 효과는 제한적이

<표 7> 영어과 외부 도움 자료 의존 유형과 인지 동사 변화의 학년군 간 비교

학년군	교육과정 성취기준의 수행 요구 내용	최소한의 성취기준에 나타난 외부 도움 형태	최소한의 성취기준에 나타난 수행 단위	인지 동사 변환
초3~4학년	단어·어구·문장의 의미 이해, 주요 정보 파악	도움 자료, 반복 듣기/읽기	단어 수준	(추론 동사 없음)
초5~6학년	일상 주제 담화·글의 세부 정보·중심 내용 파악	도움 자료, 반복 듣기/읽기, 주어진 절차·예시	단어나 어구 수준	(추론 동사 없음)
중학교	친숙한 주제 담화·글의 논리적 관계, 화자 의도 추론	도움 자료, 반복 듣기/읽기, 주어진 어휘와 언어 형식	어구나 짧고 간단한 문장	추론 → 파악·이해
고등학교 (공통영어 1)	말이나 글의 함축적 의미 추론, 분위기·심정 추론	학생 요청에 따른 속도 조절, 주어진 어휘와 언어 형식	이해 가능한 정도의 짧은 문장	추론 → 파악·이해
고등학교 (공통영어 2)	(동일한 추론·분석 수준의 수행)	(대부분 학습지원 기준 미제공)	—	추론 → 미설정

주) 교육과정 성취기준은 교육부(2022d) 2022 개정 영어과 교육과정 기준이며, 최소한의 성취기준은 정연준 외(2024) 개발 보고서 수록 최종안을 기준으로 함.

다. 더욱 주목할 점은 고등학교 단계 내부의 양극화 현상이다. 공통영어 1의 16개 성취기준 가운데 12개(75%)에 최소한의 성취기준이 설정된 반면, 공통영어 2의 17개 성취기준 가운데 1개(5.9%)에만 최소한의 성취기준이 설정되었다.

V. 논의 및 결론

1. 요약

본 연구는 「기초학력 보장법」에 따라 개발·활용되고 있는 최소한의 성취기준이 교육과정 성취기준과 어떠한 차이를 보이며, 학년 간 학습 위계 속에서 상위 학년 학습의 필수 선행 요소를 충분히 보장하는지를 국어, 수학, 영어 3개 교과와 자료를 중심으로 분석하였다. 최소한의 성취기준은 내용 범위, 인지 수준, 수행 복잡도 세 차원 모두에서 교육과정 성취기준과 다른 성격을 지니는 것으로 나타났다. 이는 최소한의 성취기준이 교육과정 성취기준의 단순한 하위 수준이 아니라, 법·정책 차원의 규정과 실제 개발 논리 사이의 간극 속에서 서로 다른 기능적 논리로 작동하고 있음을 보여준다. 최소한의 성취기준은 세 교과 모두에서 상위 학년 학습의 필수 선행 요소를 충분히 포괄하지 못하였으며, 그 양상은 핵심 기능의 지속적 누락(국어과), 고차적 인지 수준의 단순화(수학과), 외부 도움 자료 의존의 지속(영어과)이라는 다른 형태로 나타났다. 이 결과를 종합하면, 하위 학년에서 형성되지 못한 개념적 결손이 상위 학년으로 갈수록 누적·확대될 수 있으며, 학습지원대상학생의 학습권을 실질적으로 제약하고 교육격차를 심화시킬 수 있는 구조적 조건이 형성될 우려가 있다. 다만 이는 텍스트 구조 수준의 분석에 근거한 잠정적 해석이며, 정책 구조가 지닌 잠재적 위험과 가능성을 보여주는 수준으로 이해되어야 한다.

본 연구에서 도출된 위계 단절 유형은 학년 간 위계의 관점에서 공통점이 있다. 학습지원대상학생이 한 학년군에서 형성해야 할 필수 선행 요소를 충분히 보장받지 못한 채 다음 학년군의 학습 상황에 진입한다는 점이다. 이러한 위계 단절 유형에 따른 문제를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 핵심 기능의 지속적 누락은 학습이 이루어져야 할 적정 시기의 지연으로 이어질 수 있다. 한 학년군에서 학습되어야 할 기능이 누락되면 그것은 후속 학년이나 상급 학교급에서 다루어져야 하는데, 상위 학년의 교육과정은 해당 기능이 이미 형성되었다는 전제 위에서 더 높은 수준의 사고와 적용을 요구하므로 학습지원대상학생은 기초 기능을 충분히 형성하지 못한 상태에서 심화 학습 상황에 놓일 수 있다.

둘째, 위계상 고차적인 인지 수준을 저차적인 인지 수준으로 단순화하는 것은 학습 결손이 누적적으로 심화될 수 있는 조건을 형성한다. 한 학년군에서 형성되지 못한 개념적 토대 위에서 같은 방식의

단순화가 반복되면, 결손은 단일한 시점이 아니라 학년 위계의 흐름 속에서 누적적으로 강화될 우려가 있다.

셋째, 외부 도움 자료 의존의 지속은 기준 고착으로 이어질 수 있는 구조적 요인이 된다. 학습 취약 학생을 정규 교육과정으로 재진입시키기 위한 임시적 발판이어야 할 학습지원 기준이 학년과 무관하게 같은 형태의 도움 자료 의존을 반복할 때, 그것은 학생을 일정 수준에 머무르게 하는 사실상의 종착점으로 작동할 가능성이 있다. 학생을 정규 교육과정으로 복귀시키기 위한 단계적 경로를 제도적으로 설계하지 않으면, 대상 학생에 대한 기대 수준의 하향 고착화를 초래할 수 있는 구조적 문제로 작동할 우려가 있다. 학습 지원의 출발점이어야 할 최소한의 성취기준이 학습의 상한으로 기능한다면, 기초학력 보장이라는 목적이 그 실현 수단에 의해 저해될 수 있는 역설이 나타난다.

이상 세 유형에 의한 효과는 텍스트 분석을 통해 도출된 이론적 가능성이며, 실제 학생의 학습 결과에 미치는 영향은 후속 경험적 연구를 통해 검증되어야 한다. 그러나 본 연구의 분석은 최소한의 성취기준이 학년 간 위계 속에서 상위 학년 학습의 필수 선행 요소를 충분히 보장하지 못하는 구조적 조건으로 작동할 수 있음을 보여주며, 이는 개별 성취기준의 수준 조정 문제를 넘어 학습지원 기준 체계 전반의 설계 방식의 재검토가 필요함을 시사한다. 본 연구에서 도출된 세 유형은 최소한의 성취기준이 교육과정 성취기준의 위계 구조를 충분히 반영하지 못하며, 그 상호작용을 통해 적정 학습 시기의 지연, 결손의 누적적 심화 및 기준 고착 가능성이 연쇄적으로 형성될 수 있음을 시사한다(김선영, 2016; 박지현, 강현석, 2018; 이승미, 박순경, 2014).

여기서 주목할 점은 최소한의 성취기준이 단순한 참고 문서가 아니라는 사실이다. 이 기준은 「기초학력 보장법」 체제에서 학습지원대상학생을 선별하는 진단 준거이자, 진단평가 문항과 보정 학습자료를 개발하는 내용 기준이며, 지원을 통해 학생이 도달해야 할 목표 수준으로 기능한다(정연준 외, 2024). 따라서 기준 문서에서 핵심 개념이나 고차 기능이 누락되거나 축소되면 학습지원대상학생에게 실제로 제공되는 진단과 보정의 내용 범위가 축소될 가능성이 크다. 이 매개 경로는 본 연구가 새로 가정한 것이 아니라, 앞서 살펴본 대로 최소한의 성취기준 개발 보고서가 최소한의 성취기준을 진단·보정 자료 개발의 내용 기준으로 규정한 데 따른 것이다. 다만 기준 문서의 축소가 실제 진단·보정 내용의 축소로 어느 정도 이어지는지는 본 연구의 텍스트 분석 범위를 넘어선다. 따라서 이 경로는 본 연구가 확증한 인과관계가 아니며, 후속 연구에서 검증되어야 할 잠정적 가설로 제시된다. 이러한 가설 위에서, 기초학력 보장이 단지 일정 기준의 충족에 머무르지 않고 학생이 이후 학년의 학습을 지속할 수 있는 실질적 토대를 형성하도록 돕는 것이라면, 최소한의 성취기준은 교육과정의 최소 보장선과 동일한 것으로 이해되기보다 정규 교육과정으로 재진입하기 위한 초기 지원 기준으로 재개념화될 필요가 있다(<표 1> 참조).

이러한 재개념화는 최소한의 성취기준 자체를 부정하는 것이 아니다. 본 연구의 분석에 비추어 보면, 최소한의 성취기준은 학생의 현재 학습 상태를 확인하는 진단적 준거로 활용되고, 상위 학년 학습의 관문이 되는 필수 선행 요소를 포함하며, 충족 이후 정규 교육과정 성취기준 수준으로 이동하는

단계적 경로와 결합될 때 진단·지원 기준으로 유효하게 기능할 수 있다. 반면 이 기준이 교육과정 이수 여부를 판정하는 총괄적 준거로 활용되고, 핵심 선행 요소가 축소·생략된 단일 수준으로 고정되며, 복귀 경로 없이 반복 적용될 때에는 정규 교육과정으로의 복귀를 제한하는 기준으로 작동할 우려가 있다.

2. 학습권 관점의 해석: Tomaševski의 4-A 프레임 적용

본 절에서는 연구문제3에 답하기 위해, 앞서 분석한 최소한의 성취기준의 성격과 학년 간 위계 구조의 한계가 학습권과 교육격차의 측면에서 어떠한 함의가 있는지를 Tomaševski(2001)의 4-A 프레임에 따라 해석한다. 이 프레임은 교육권 침해 여부를 경험적으로 측정하기 위한 도구가 아니라, 국가의 교육권 보장 의무를 규범적으로 분석하기 위한 틀이다. 따라서 본 절에서는 최소한의 성취기준이 학습권을 침해하였는지를 실증적으로 판정하기보다, 그 기준 문서의 구조가 Tomaševski(2001)의 네 차원의 규범적 요건에 비추어 적합한지 검토한 결과를 제시한다.

첫째, 가용성 측면에서 최소한의 성취기준은 학습지원대상학생에게 별도의 지원 기준과 자료가 제공된다는 점에서, Tomaševski(2001)가 정의한 가용성의 형식적 요건을 충족하는 것으로 볼 수 있다. Tomaševski(2001)는 가용성을 교육 기관, 교사, 재정이 충분히 존재하는지의 문제로 규정하며, 이 기준에서 최소한의 성취기준은 학습지원대상학생을 위한 지원 자료가 실제로 개발·제공된다는 점에서 가용성 자체를 직접적으로 침해한다고 보기는 어렵다. 다만 Tomaševski(2001)에 따르면 명목상 가용한 학교라 하더라도 확립된 교육 기준에 부합해야 하며(Tomaševski, 2001: 13-18), 4-A의 각 구성 요소는 인권의 상호관련성으로 인해 서로 중첩된다(Tomaševski, 2001: 13). 이러한 관점에서 볼 때 지원 자료의 존재만으로 교육 보장이 실현되었다고 보기는 어려우며, 그 내용의 질적 수준 즉 수용 가능성의 요건이 함께 충족되어야 한다. 따라서 가용성의 형식적 요건 충족이 곧 최소한의 성취기준의 교육적 적절성을 보장하지는 않는다.

둘째, 접근성 측면에서 최소한의 성취기준은 학습지원대상학생에게 별도의 진단·지원 경로를 제공함으로써 형식적 접근성을 확보하는 것으로 보인다. 그러나 Tomaševski(2001)는 접근성의 핵심 요건으로 비차별 원칙을 제시하며, 이는 점진적 실현의 대상이 아니라 즉각적·전면적으로 보장되어야 한다고 강조한다(Tomaševski, 2001). 비차별 원칙을 교육 내용에의 접근에까지 확장하여 해석할 때—Tomaševski(2001) 자신이 4-A 구성요소들의 상호 중점을 인정하고 있다는 점에서 이러한 확장은 정당화된다—최소한의 성취기준이 학습지원대상학생에게 인지 수준, 내용 범위, 수행 복잡도 면에서 질적으로 다른 학습 경험을 구조적으로 제공한다면, 이는 교육 내용에 대한 동등한 접근 기회를 실질적으로 보장하지 못하는 것으로 해석될 여지가 있다. 즉, 지원 경로에 대한 형식적 접근은 확보되더라도 그 경로를 통해 제공되는 교육 내용의 질적 동등성이 충족되지 않는다면, 비차별 원칙이 요구하는 실질적 접근성에서 차별이 발생할 수 있다.

셋째, 수용 가능성 측면에서 최소한의 성취기준은 가장 두드러진 한계를 드러낸다. Tomaševski(2001)의 수용 가능성은 흔히 교과서 검열 금지나 인권 부합성으로 이해되지만, 그 핵심에는 교육의 질(quality) 요건이 명시적으로 포함되어 있다. Tomaševski(2001)는 국가가 가용·접근 가능한 교육의 질을 보장하고, 건강 및 안전과 교사의 전문적 요건 등 최소 기준을 설정하고 집행할 의무를 진다고 본다. 본 연구는 이 질 요건을 교육 내용의 인지적 질, 즉 해당 학년에서 요구되는 핵심 개념과 사고의 위계를 포함하는가의 차원을 포함하도록 구체화하였다. 이는 새로운 차원의 추가가 아니라 원개념이 내포한 질 요건에 교육과정 측면을 명시적으로 포함한 것이다. 성취기준의 인지 수준은 단순한 난이도가 아니라 학습자가 경험하는 이해의 질을 결정하는 차원이므로(Bruner, 1960; Skemp, 1976), 핵심 개념과 고차적 사고가 체계적으로 축소·생략 및 하향화된 기준은 형식적으로 교육 기회를 제공하더라도 수용 가능성의 질적 최소 요건을 충족한다고 보기 어렵다. 앞서 확인되었듯 최소한의 성취기준은 전 학년군에 걸쳐 인지 수준이 기억·절차 수행에 머물고 핵심 개념이 생략되며 수행 복잡도가 단순화되는 구조를 보이기도 했다. 동일한 교육과정 체제 안에서 학습지원대상학생에게만 이러한 기준이 적용된다면, 이는 형식적 평등을 가장한 실질적 불평등의 구조화로 해석될 여지가 있다(정순원, 2020). 다만 이러한 적용은 수용 가능성을 인지적 질이라는 특정 측면에 초점을 둔 것으로, 인권 부합성이나 언어적 적절성 등 원개념의 다른 구성 요소를 모두 포괄하는 것은 아니다.

넷째, 적응 가능성 측면에서 Tomaševski(2001)는 아동이 교육체계에 적응하는 것이 아니라, 교육체계가 ‘아동 최선의 이익’ 원칙에 따라 개별 아동의 필요와 상황에 적응해야 한다는 원칙을 강조한다(Tomaševski, 2001). 이는 그 체계에 적응할 수 없다고 간주된 학습자를 배제해 온 역사적 관행을 역전시키는 데 본질이 있으며(Tomaševski, 2001: 31), 이러한 원칙은 교육이 변화하는 사회와 학습자의 필요에 유연하게 반응해야 한다는 요구로 확장된다(United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights [CESCR], 1999, para. 6(d)). 현행 최소한의 성취기준은 학습지원대상학생의 현재 학습 수준에 맞춘 별도 기준을 제시한다는 점에서 이러한 적응 가능성의 방향성을 형식적으로 일부 반영한다. 그러나 적응 가능성의 원리를 학습자의 성장에 반응하는 동적 조정 과정으로 해석할 때, 현재 수준에 고정된 별도 기준은 그 요구를 충분히 충족하지 못한다. 학습자에게 적응하는 교육체계라면, 학습자의 변화하는 학습 상황에 따라 성취기준이 재조정되고 정규 교육과정으로의 단계적 이행 경로가 마련되어야 하기 때문이다. 그러나 현행 최소한의 성취기준 체제는 학생의 현재 수준에 맞춘 정적 조정에 머물 뿐, 학습 성장에 따른 기준의 상향 재조정이나 정규 교육과정으로의 단계적 복귀를 내포하는 동적 적응 구조를 갖추고 있지 않다. 이 점에서 현행 체제는 적응 가능성의 형식적 방향성은 일부 반영하나, 학습자의 성장과 변화에 반응하는 실질적 적응 가능성의 요건은 충족하지 못하는 것으로 평가될 수 있다.

이상의 4A 프레임 해석을 종합하면, 최소한의 성취기준은 가용성의 형식적 요건을 충족하나, 교육 내용의 질적 적합성에 관한 차원인 수용 가능성의 측면에서 가장 두드러진 한계를 드러내며, 접근성과 적응 가능성의 측면에서도 형식적 요건의 일부는 충족하나 실질적 요건에는 미치지 못하는 것으로

해석된다. Tomaševski(2001: 13)가 지적하듯 교육권의 네 구성 요소는 인권의 상호 관련성으로 인해서 중첩되어 작동하는데, 본 연구의 분석에 따르면 이 상호관련성은 본 사례에서 특정한 방향성을 띠고 나타난다. 즉 수용 가능성의 한계—제공되는 교육 내용 자체의 질적 차등—는 접근성과 적응 가능성의 실질적 충족을 구조적으로 제약하는 조건으로 작용할 수 있으며, 이 점에서 네 차원의 문제는 상호 연쇄적으로 작동하는 것으로 볼 수 있다.

3. 평가적 활용의 방향과 정책 제언, 그리고 연구의 한계

본 연구의 분석에 따르면 최소한의 성취기준은 교육과정 성취기준의 핵심 개념과 고차적 사고 요소를 일부 축소하거나 생략한 경우가 적지 않으므로, 학생이 최소한의 성취기준에 도달하였다는 결과를 곧바로 해당 학년 교육과정 전반에 도달하였다는 의미로 해석하는 것은 평가 결과의 의미를 과도하게 확장하는 것이며, 학생이 정규 교육과정 학습을 무리 없이 지속할 수 있다는 의미로 보기도 어렵다. 이러한 점에서 최소한의 성취기준에 기초한 평가는 교육과정 이수 여부를 판정하는 총괄적 준거라기보다, 학생의 현재 학습 상태를 진단하고 지원 방향을 설정하기 위한 진단적 준거로 제한하여 활용할 필요가 있다. 요컨대 최소한의 성취기준은 ‘이 정도면 충분하다’는 판정 기준이 아니라, ‘어디에서부터 어떤 지원이 필요한가’를 확인하는 기준으로 이해되어야 한다.

이상의 논의를 바탕으로 본 연구는 세 가지 정책 방향을 제언한다. 다만 이는 검증된 대안이 아니며 본 연구의 분석에 근거한 방향으로 기준 개발 및 개정 주체가 검토할 기준 설계 방식의 제검토를 제안하는 것이다. 첫째, 최소한의 성취기준의 법적·정책적 성격을 명확히 하여 교육과정 최소 보장선과 학습지원 기준의 관계를 분명히 할 필요가 있다. 구체적으로는 「기초학력 보장법」 제2조 정의 조항에서 그 기능을 ‘학습지원대상학생을 변별·지원하기 위한 진단적 기준’으로 명시하고, 교육과정 최소 보장선과 학습지원 기준을 별도 개념으로 분리하여 정의하는 방안이 검토될 수 있다(<표 1> 참조). 둘째, 최소한의 성취기준을 단일 기준이 아니라 단계적 기준으로 설계하고, 그 안에서 상위 학년 학습의 관문이 되는 필수 선행 요소를 우선 포함할 필요가 있다. 현실적으로 모든 핵심 학습요소를 담기는 어렵지만, 본 연구의 위계 분석이 보여주듯 국어과의 ‘요약’이나 수학과와 ‘분수’ 개념처럼 이후 학습 전반의 토대가 되는 요소가 누락되면 그 결손은 상위 학년으로 누적·확대될 우려가 있다. 따라서 어떤 요소를 축소하더라도 후속 학습의 관문에 해당하는 선행 요소만큼은 누락되지 않게 학습 맵(learning map)과 같은 교과별 위계 분석(김선, 2026; Tompson & Nash, 2022)에 기반해 이를 명시하고, 학생의 현재 수준을 진단하는 진입 기준에서 정규 교육과정으로 복귀하는 단계적 기준으로 구성하여 각 단계의 지원 내용과 진단평가 결과 해석 지침을 함께 제시해야 한다. OECD(2024)가 강조하듯 최소 기준은 학생을 정규 교육과정으로 재진입시키기 위한 임시적 발판이어야 하며, 이러한 단계적 설계를 통해 비로소 최소한의 성취기준은 학생을 일정 수준에 묶어 두는 기준이 아니라 다음 학습 단계로 이끄는 발판으로 기능할 수 있다. 셋째, 이러한 설계가 실효성을 가지려면 한국 체제의 특성에

부합하는 책무성 방향을 함께 마련해야 한다. 본 연구가 분석한 바와 같이 한국의 기초학력 보장체제는 학교 단위에 고부담 책무성과 제재를 부과하는 미국의 NCLB와 구별되며, 그러한 방식으로는 기준이 출발점으로 기능하도록 유도하기 어렵다. 오히려 적합한 방향은 결과에 대한 사후 제재가 아니라 과정에 대한 형성적 지원에 기반한 책무성이다. 즉 학생의 기준 도달 여부를 단발적으로 판정하기보다, 진단을 통해 지원이 필요한 지점을 확인하고 지원을 제공한 뒤 다시 진단하여 기준을 상향 조정하는 순환 구조를 제도화하고, 책무성의 초점을 ‘학생이 기준에 도달했는가’에서 ‘학생을 다음 단계로 이동시키기 위한 진단과 지원이 적절히 이루어졌는가’로 옮기는 것이다. 이는 교사와 학교에 부담을 전가하기보다 진단 도구와 보정 자료, 해석 지침 등 실행을 뒷받침하는 자원을 국가와 교육청이 함께 제공할 때 작동할 수 있다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 정책 문서와 교육과정 문서에 대한 텍스트 분석에 기초하므로, 최소한의 성취기준이 형성하는 구조적 조건을 밝히는 데 초점을 두었을 뿐 실제 수업 운영, 보정 지도, 학생의 성취 결과에 대한 경험 자료에 근거한 것은 아니다. 따라서 본 연구가 제기한 학습권 제약 및 기준 고착 가능성, 그리고 제안한 단계적 기준과 형성적 책무성이 실제로 어떻게 작동하는지는 학습지원대상학생의 학년 간 성취 변화를 추적하는 종단 연구와 교사 면담, 수업 관찰을 통한 현장 분석으로 검증될 필요가 있다. 둘째, 본 연구는 국어, 수학, 영어 3개 교과와 일부 핵심 영역을 중심으로 분석하였으므로, 결과를 다른 교과나 영역으로 일반화하는 데에는 신중할 필요가 있다. 또한 본 연구의 분석은 현행 확정 기준인 정연준 외(2024)의 최종안을 대상으로 한 것이므로, 향후 최소한의 성취기준이 개정되면 본 연구의 양적 분포 결과(표 4)는 재검토될 필요가 있다. 셋째, 본 연구의 코딩은 7인의 연구자가 합의에 이르는 방식으로 수행되었으나, 해석적 판단이 수반되는 질적 분석의 특성상 다른 연구자가 일부 사례를 다르게 해석할 가능성을 완전히 배제할 수 없다.

그럼에도 본 연구는 최소한의 성취기준이 교육과정의 최소 보장선이라기보다, 학생이 정규 교육과정에 다시 접근하고 참여할 수 있도록 돕는 초기 지원 기준으로 이해될 필요가 있음을 보여준다. 결국 기초학력 보장의 핵심은 학생을 일정 수준에 머무르게 하는 데 있지 않고, 정규 교육과정으로의 실질적 재진입을 가능하게 하는 데 있다.

참고문헌

- 교육부 (2022a). 『제1차 기초학력 보장 종합계획[2023~2027]』. 보도자료.
 교육부 (2022b). 『2022 개정 국어과 교육과정』. 교육부 고시 제2022-33호 [별책5].
 교육부 (2022c). 『2022 개정 수학과 교육과정』. 교육부 고시 제2022-33호 [별책8].
 교육부 (2022d). 『2022 개정 영어과 교육과정』. 교육부 고시 제2022-33호 [별책14].

- 교육부 (2023.6.21.). 『모든 학생의 성장을 지원하는 공교육 경쟁력 제고방안』. 보도자료.
- 기초학력 보장법, 법률 제18458호 (2021). 국가법령정보센터. <https://www.law.go.kr> (검색일: 2026. 7. 12)
- 김남식·임광국 (2021). 기초학력 진단-보정 정책의 현황과 대안: 국가주도 기초학력 보장의 방향 제안. **교육비평**, 48, 230-269.
- 김선 (2026). 베이지안 네트워크를 이용한 학습맵의 학습 위계 탐색: 초등학교 3학년 수학의 수와 연산을 중심으로. **교육평가연구**, 39(1), 183-210.
- 김선영 (2016). 역량중심 교육과정 구현을 위한 교과 교육과정 성취기준의 진술방식 탐색. **교육연구**, 66, 113-140.
- 박지현·강현석 (2018). 국가 교육과정 성취기준의 구현 방안: 교실 수업으로의 실행과 내러티브에 초점을 두고. **내러티브와 교육연구**, 6(2), 61-87.
- 유은정·이태경 (2023). 기초학력 보장을 위한 과학과 최소한의 성취기준에 대한 과학 교사들의 인식. **한국과학교육학회지**, 43(3), 265-276.
- 이승미·박순경 (2014). 교과 교육과정의 성취기준 개발 실태와 개선 방안 탐색. **교육학연구**, 52(2), 53-79.
- 이찬희 (2025). 성취기준의 의미와 역할에 관한 비판적 고찰. **교육과정평가연구**, 28(3), 33-66.
- 정순원 (2020). 기초학력을 보장 받을 권리의 개념과 내용. **교육법학연구**, 32(1), 107-136.
- 정연준·김광규·김지영·유은정·조보경 (2024). 『2022 개정 교육과정에 따른 최소한의 성취기준 개발 연구(II)』. 연구보고 CRI 2024-8. 진천: 한국교육과정평가원.
- 조보경·최종갑·고은옥 (2025). 2022 개정 영어과 초등학교 교육과정에 기반한 최소한의 성취기준 개발 연구: 3~4학년군. **초등교육연구논총**, 41(1), 29-49.
- 최종갑·고은옥·조보경 (2025). 2022 개정 영어과 교육과정에 기반한 초등학교 5~6학년군 최소한의 성취기준 개발 연구. **한국초등교육**, 36(4), 141-156.
- 한수현 (2024). 기초학력 교육은 무엇을 전제하는가?: ‘제1차 기초학력 보장 계획’의 푸코적 담론 분석. **교육비평**, 55, 311-343.
- Anderson, L. W., & Krathwohl, D. R. (Eds.). (2001). *A taxonomy for learning, teaching, and assessing: A revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*. Allyn & Bacon.
- Bloom, B. S., Engelhart, M. D., Furst, E. J., Hill, W. H., & Krathwohl, D. R. (1956). *Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals. Handbook I: Cognitive domain*. David McKay.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40, <https://doi.org/10.3316/QRJ0902027>
- Bruner, J. S. (1960). *The process of education*. Harvard University Press.
- Diem, S., Young, M. D., Welton, A. D., Mansfield, K. C., & Lee, P. L. (2014). The intellectual landscape of critical policy analysis. *International Journal of Qualitative Studies in Education*,

- 27(9), 1068-1090. <https://doi.org/10.1080/09518398.2014.916007>
- Heilig, J. V., & Darling-Hammond, L. (2008). Accountability Texas-style: The progress and learning of urban minority students in a high-stakes testing context. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 30(2), 75-110. <https://doi.org/10.3102/0162373708317689>
- Hill, C. E. et al. (2005). Consensual qualitative research: An update. *Journal of Counseling Psychology*, 52(2), 196-205. <https://doi.org/10.1037/0022-0167.52.2.196>
- Mehta, J. (2013). *The allure of order: High hopes, dashed expectations, and the troubled quest to remake American schooling*. Oxford University Press.
- NCTM. (2014). *Principles to actions: Ensuring mathematical success for all*. National Council of Teachers of Mathematics.
- No Child Left Behind Act of 2001*. Pub. L. No. 107-110, 115 Stat. 1425 (2002).
- OECD. (2024). *PISA 2022 results (Volume IV): How financially smart are students?* OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5a849c2a-en>
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research & evaluation methods* (4th ed.). SAGE.
- Porter, A. C. (2002). Measuring the content of instruction: Uses in research and practice. *Educational Researcher*, 31(7), 3-14.
- Saldaña, J. (2021). *The coding manual for qualitative researchers* (4th ed.). SAGE.
- Skemp, R. R. (1976). Relational understanding and instrumental understanding. *Mathematics Teaching*, 77, 20-26.
- Thompson, W. J., & Nash, B. (2022). A diagnostic framework for the empirical evaluation of learning maps. *Frontiers in Education*, 6, 714736. <https://doi.org/10.3389/feduc.2021.714736>
- Tomaševski, K. (2001). *Human rights obligations: Making education available, accessible, acceptable and adaptable* (Right to Education Primers No. 3). Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law.
- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. (1999). *General comment No. 13: The right to education* (Article 13 of the Covenant) (E/C.12/1999/10). United Nations.
- Webb, N. L. (2002). *Depth-of-knowledge levels for four content areas* [Unpublished paper]. Wisconsin Center for Education Research, University of Wisconsin.
- Webb, N. L. (2007). Issues related to judging the alignment of curriculum standards and assessments. *Applied Measurement in Education*, 20(1), 7-25. <https://doi.org/10.1080/08957340709336728>
- Yin, R. K. (2017). *Case study research and applications: Design and methods* (6th ed.). SAGE.

Abstract

A Comparative Analysis of the Minimum Achievement Standards and Curriculum Achievement Standards: Focusing on Korean, Mathematics, and English

Kim, Sun¹ · Ban, Jae-Chun² · Kim, Sujin³ · Lee, Young-Chan⁴ · Lee, Mikyung⁵ · Park, Yewon⁶

¹*Research Professor, Chungnam National University*

²*Professor, Chungnam National University*

³*Ph.D., Chungnam National University*

⁴*Ph.D. Student, Chungnam National University*

⁵*M.D. Student, Chungnam National University*

⁶*M.D. Student, Chungnam National University*

This study examines how the Minimum Achievement Standards established under the Basic Academic Achievement Guarantee Act differ from curriculum achievement standards and whether they guarantee the essential prerequisites for upper-grade learning, focusing on Korean, mathematics, and English. Through documentary analysis and critical policy analysis, it compares the two sets of standards across three dimensions—content breadth, cognitive demand, and performance complexity—and examines their implications using Tomaševski's (2001) 4-A framework as an interpretive lens. The analysis shows that, although the Minimum Achievement Standards serve as the legal and policy benchmark for guaranteeing basic academic competency, they are in practice designed as a separate criterion for identifying and supporting students eligible for learning support, resulting in conceptual confusion. The hierarchical discontinuity across grades appeared as the persistent omission of key functions in Korean, the simplification of cognitive hierarchy in mathematics, and the continued reliance on external support materials in English. These patterns may lead to delayed learning, cumulative deficits, and a standard lock-in effect. The study therefore suggests repositioning the Minimum Achievement Standards not as the minimum guarantee of the grade-level curriculum but as an initial support benchmark and diagnostic criterion for helping students re-enter the regular curriculum.

Key Words: Basic Academic Achievement Guarantee Act, Minimum Achievement Standards, curriculum achievement standards, students in need of learning support, educational gap