

■ 자사고 등의 지정 및 취소 권한을 교육감에게 떠넘긴 교육부 동의권 폐지에 관한 기자회견 (2017.12.19)

자사고 등의 지정·취소권을 교육감에게 떠넘긴 교육부의 동의권 폐지는 무책임한 태도입니다.

- ▲ 사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 12월 19일(화) 오전 11시, 자사고 등의 지정·취소권을 교육감에게 떠넘긴 교육부의 동의권 폐지 관련 기자회견을 개최하였음.
- ▲ 교육부는 지난 12월 12일 교육자치정책협의회 의결을 통해, 앞으로는 자사고·외고·국제고의 지정 및 취소 시에 각 시·도교육청이 교육부의 동의를 얻지 않아도 되도록 하는 안을 발표함.
- ▲ 17개 교육감들은 지난 상반기 자사고·외고 등과 관련된 개혁을 기피하고 교육부에 넘기더니, 이젠 교육부가 시행령 개정을 통한 개혁을 기피하고 교육감들에게 권한을 떠넘기는 등, 핵심 민생 교육 정책의 떠넘기기 행동이 과도한 수준에 이르고 있음.
- ▲ 명분상 시·도교육청에 자율성 부여를 위한 것이라고 하지만, 자사고·외고·국제고의 일반고 전환이라는 중요한 공약 이행을 해야 하는 시기에, 현행 자사고 등의 지정 및 취소에 관한 교육부의 동의권을 폐지하여 그 권한을 교육감에게 떠넘긴 것은 대통령의 공약 실천을 방기하는 무책임한 태도임.
- ▲ 게다가 17개 시·도교육감을 보면, 자사고 등의 일반고 전환에 대해 찬성 7곳, 반대 5곳, 유보 5곳으로 절반 이상이 미온적 태도를 보이고 있음. 이런 상황에서 자사고 등의 지정·취소에 관한 교육부의 동의권 폐지는 교육감 선거 국면과 맞물려 △각 지역의 자사고 등의 재지정 및 △자사고 신설의 경쟁적 허용 등을 조장하게 될 것임.
- ▲ 지금은 교육부가 자사고·외고·국제고의 지정 및 취소의 권한 위임을 다룰 때가 아니고, 특권학교 존립의 이유를 따져 근거 시행령 폐지를 통해 이들 학교의 일반고 전환을 해야 함.
- ▲ 우리는 교육부의 이 정책이 취소되지 않으면 이와 관련된 정책 폐지를 위한 강력한 행동에 나설 것임.

사교육걱정없는세상은 12월 19일(화) 오전 11시, 자사고·외고·국제고의 지정 및 취소에 관한 교육부의 동의권 폐지 관련 기자회견을 개최했습니다.



지난 12월 12일 교육부는 교육자치정책협의회 의결사항을 통해 앞으로 자사고·외고·국제고의 지정 및 지정 취소에 관해 교육부가 가진 동의권을 폐지하고, 그 권한을 온전히 시·도교육감에게 부여하겠다고 밝혔습니다.

[표1] 교육부 '교육자치 정책 로드맵' 의결 사항 중

□ 교육부는 중앙정부와 지방정부가 대등한 협력적 관계라는 인식 하에 17개 시도교육청이 자율적 행정을 할 수 있도록 지원하고,

< 주요 과제 >

- 외교, 국제고, 자사고 지정 및 지정 취소에 관한 교육부 동의권 폐지
- 교육감 및 국장급 이상 장학관 정계권 시도교육청 이양
- 시도교육청 조직·정원·평가 자율화
- 지방교육재정교부금 비율 조정(특별교부금 4% → 3%)

[출처 : 교육부 '교육자치 정책 로드맵'(2017.12.12.)]

■ 명분상 시·도교육청에 자율성 부여를 위한 것이라고 하지만, 자사고·외고·국제고의 일반고 전환이라는 중요한 공약 이행을 해야 하는 시기에, 현행 자사고 등의 지정 및 취소에 관한 교육부의 동의권을 폐지하여 그 권한을 교육감에게 떠넘긴 것은 대통령의 공약 실천을 방기하는 무책임한 태도임.

초·중등교육법 시행령에 의해 자사고·외국어고·국제고 등의 지정 및 지정 취소에 관한 사항은 교육부의 동의를 받게 되어 있습니다. 이번 교육자치정책협의회를 통해 발표한 교육부 안은 앞으로 이 동의권을 폐지하겠다는 것이고, 시도교육감에게 자사고 지정 및 취소와 관련한 모든 권한을 부여하겠다는 것입니다.

[표2] 자율형사립고의 지정 및 지정 취소 관련 초중등교육법 시행령

제91조의3 (자율형 사립고등학교)

① 교육감은 다음 각 호의 요건에 모두 해당하는 사립의 고등학교를 대상으로 법 제61조에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 고등학교(이하 "자율형 사립고등학교"라 한다)를 지정·고시할 수 있다. 이 경우 미리 교육부장관의 동의를 받아야 한다.

...(중략)

④ 교육감은 자율형 사립고등학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다. [개정 2014.2.18] [[시행일 2014.5.19]]

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 회계를 집행한 경우
2. 부정한 방법으로 학생을 선발한 경우
3. 교육과정을 부당하게 운영하는 등 지정 목적을 위반한 중대한 사유가 발생한 경우
4. 지정 목적 달성이 불가능한 사유의 발생 등으로 인하여 학교의 신청이 있는 경우
5. 교육감이 5년마다 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우

⑤ 교육감이 자율형 사립고등학교의 지정을 취소하는 경우에는 미리 교육부장관의 동의를 받아야 한다.

[표3] 특수목적고(외고·국제고)의 지정 및 지정 취소 관련 초중등교육법 시행령

제90조 (특수목적고등학교)

③ 교육감이 제1항제5호, 제6호 및 제10호(공립·사립의 고등학교만 해당한다)의 특수목적고등학교를 지정·고시하고자 하는 경우에는 미리 교육부장관의 동의를 받아야 한다.

...(중략)

⑤ 교육감이 제1항제5호, 제6호 및 제10호(공립·사립의 고등학교만 해당한다)의 특수목적고등학교의 지정을 취소하는 경우에는 미리 교육부장관의 동의를 받아야 한다.

비록 교육부의 동의권 폐지 방침이 교육부의 권한을 배분하고 학교 민주주의 실현을 위한 자율성 부여를 명분으로 한다고 하지만, 「자사고·외고·국제고의 일반고 전환」이라는 중요한 대통령 공약을 이행해가는 예민한 시기에 사실상의 권한을 가진 교육부가 자사고 등의 지정 및 지정 취소에 관한 동의권을 폐지하고 시·도교육감에게만 권한을 부여하겠다는 것은 매우 유감스러운 일입니다.

교육부는 지난 12일 이 사항을 의결한 '교육자치 정책 로드맵'에서 교육정책에서 국가의 책무성이 요구되는 영역은 필요 최소한도의 범위 안에서 중앙정부의 역할을 수행할 것이라고 그 방향을 밝혔습니다. 자사고·외고·국제고와 관련된 사안은 바로 그 영역입니다. 국가의 책무성을 보여야 하는 미래교육 방향과 관련된 부분이고, 주요한 학교제도의 정비이며, 교육격차에 영향을 미치는 교육정책으로써 중앙 정부의 분명한 역할 수행이 요구되는 영역입니다. 자사고 등의 일반고 전환과 관련된 사항을 단순히 시·도교육감에게 권한을 배분하는 사항 중 하나로 보고 정리해서는 안 될 것입니다.

[표4] 교육자치 정책 로드맵 권한 배분 방향 (교육부 발표)

□ 방향

- ① (보충성·현장성) 교육부는 시도교육청과 학교가 교육정책과 교육활동에 대해 일차적인 권한과 책임을 가진다는 점을 존중
- ② (소통과 협력) 교육부와 시도교육청이 대등한 협력적 관계 속에서 교육자치 및 학교 민주주의를 위해 소통과 협력을 강화
- ③ (법령근거) 법령상 근거가 없거나, 불분명한 경우 즉시 폐지 등 우선 조치하고, 명시적 근거가 있는 경우 법령 개정 등 권한 배분

④ (국가책임 적정화) 교육에 대한 국가의 책무성이 요구되는 교육 정책 영역은 필요 최소한도의 범위 내에서 중앙정부의 역할 수행

※ (1) 국가 교육 표준, (2) 미래교육 전략·방향, (3) 교육격차, (4) 안전, 갈등관리

[출처 : 교육부 '교육자치 정책 로드맵' 의결 사항 중(2017.12.12.)]

또한 자사고·외고·국제고의 일반고 전환은 대다수 국민이 지지하는 문재인 대통령의 주요 교육공약이며 국정과제로도 이미 채택된 사안인데도 불구하고, 이번 교육부의 발표는 고교체제 개편을 시작하기도 전에 정부의 공약 이행의 의지가 약화되었거나 이에 대한 책임을 시·도교

육감들에게 넘기는 것으로밖에 이해되지 않습니다. 고교 입시 동시 실시와 고교체제 단순화는 모두 국정과제인데, 우수학생 선점 효과 해소를 장담할 수 없는 ‘고교 입시 동시 실시’에 대해서는 교육부가 시행령 개정을 통해 진행하면서, 이보다 훨씬 더 복잡하고도 어려운 과제인 ‘고교체제 단순화’와 관련된 주요 권한은 교육부의 동의권 폐지결정을 통해 교육감들에게 그 책임을 떠넘기고 있는 것입니다.

[그림1] 대선 교육공약 및 교육분야 국정과제

- 대선공약 및 국정과제로 결정된 사항	
< 대선 공약 및 국정과제 >	
◆ (대선공약) 일반고, 특목고 등으로 복잡화 되어 있는 고교체제 단순화	
- 일반고·특목고·자사고 고입 동시 실시 및 외고·국제고·자사고 일반고 전환	
◆ (국정과제) 50-2-1 고교 입시 동시 실시 및 고교체제 단순화	

[출처:교육부 보도자료(2017.11.02)]

■ 17개 시·도교육감을 보면, 자사고 등의 일반고 전환에 대해 찬성 7곳, 반대 5곳, 유보 5곳으로 절반 이상이 미온적 태도를 보이고 있음. 이런 상황에서 자사고 등의 지정·취소에 관한 교육부의 동의권 폐지는 교육감 선거 국면과 맞물려 △각 지역의 자사고 등의 재지정 및 △자사고 신설의 경쟁적 허용 등을 조장하게 될 것임.

만약, 교육부의 발표대로 교육부의 동의권이 폐지되어 자사고 등의 지정 및 취소에 대해 시·도 교육감들이 자율적으로 권한을 행사한다면 자사고 등 특권학교의 문제가 앞으로 어떻게 진행될겠습니까? 지난 7월 민선 2기 교육감 취임 3주년을 맞아 전국 17개 시도교육감들의 인터뷰 등을 통해 확인한 시도교육감들의 자사고·외고·국제고의 일반고 전환에 대한 입장을 보면 충분히 예측할 수 있습니다.

[표5] 전국 17개 교육감들의 언론 등을 통해 드러난 자사고 등에 대한 입장

지역 및 교육감	찬성	내용	출처
1.서울(조희연)	○	자사고·외고 폐지되어야 함.	동아. 7. 17
2.부산(김석준)	○	새 정부 관계 법령 개정하면 일반고 전환 추진할 것	뉴스1. 2017.6.28
3.대구(우동기)	×	외고, 자사고 폐지되면 인재 외부 유출될 것, 교육청이 자율적으로 판단하도록.	영남일보. 2017.6.16
4.인천(박용수 권한대행)	△	교육부의 권한 사항임	뉴스1. 2017.6.28
5.광주(장휘국)	○	궁극적으로 폐지가 맞다	연합. 2017.6.30
6.대전(설동호)	△	정부 추이 본 뒤 결정, 국제중고 설립 필요	뉴스1. 2017.6.26
7.울산(류혜숙 권한대행)	×	외고, 자사고 폐지는 교육감 고유 권한	아시아경제. 7. 7

8.세종(최교진)	△	외고, 자사고 단계적 폐지. 국제고는 유지	뉴스1. 6. 28
9.경기(이재정)	○	교육부 설립 근거 삭제해야.	7.6 취임 3주년 기자회견
10.강원(민병희)	△	신중하게 접근	연합. 2017.6.30
11.충남(김지철)	△	선발 시기 일원화해야/충남 외고는 문제없다	충남일보. 7.13
12.충북(김병우)	×	설립 목적에 맞게 운영된다면 유지	연합. 6. 29
13.전남(장만채)	×	인위적, 대안 없는 폐지 동의 못함.	연합. 2017.6.30
14.전북(김승환)	○	원칙적으로 찬성	뉴스1. 6. 28
15.경남(박종훈)	○	외고, 자사고 폐지 공감, 과학고는 유지해야	노컷. 7.13
16.경북(이영우)	×	외고, 자사고 폐지 권한은 교육감 권한, 폐지 반대	아시아경제. 7.7
17.제주(이석문)	○	폐지에 공감, 제주외고 신중히 전환 추진	뉴스1. 6.30

※자사고·외고 등의 폐지 찬성 7곳, 반대 5곳, 유보 5곳

정리하면 자사고 등의 일반고 전환에 적극적으로 찬성한 교육감이 7명, 명확한 반대 의견이 5명, 유보 의견이 5명이었습니다. 소위 보수 교육감으로 분류된 대구, 울산, 경북 교육감 외에 진보 교육감으로 알려진 충북, 전남 교육감의 경우에도 반대 의견을 표명했습니다. 그리고 세종 교육감은 국제중·고의 경우 설립 취지에 맞게 운영되므로 폐지하는 것을 반대했고, 충남 교육감은 선발 시기를 일원화하는 것만 동의하고 지역 내의 외고는 유지한다는 방침을 밝혔으며, 대전과 강원 교육감은 유보 의견을 표명했습니다. 소위 진보 교육감이라 할지라도 지역의 학교 특성에 따라 일괄 폐지에는 반대하거나 유보하는 입장을 가진 것으로 확인되었습니다. △“신중하게 접근해야 한다.”며 유보적 입장을 취하거나, △자사고·외고의 폐지에는 찬성하나 국제고 폐지에는 반대하거나, △서울과 같이 자사고·외고의 큰 문제는 없으니 교육청 관내 해당학교는 폐지할 필요가 없다고 하거나, 또 이번 교육부의 발표대로 △지정·취소권이 교육감에 전적으로 주어지면 자율적으로 결정할 일이라고 하는 등의 이유를 들어 미온적 태도를 보이고 있습니다.

이러한 상황에서 교육부의 동의권이 폐지되고 시도교육감들에게 자율적으로 지정 및 취소권이 주어진다면, ▲분명 내년 선거를 앞두고 자신의 지역 내에서 자사고·외고·국제고 및 학부모 등 이해관계자들의 반대에 직면하는 것이 두려워 해당 학교를 그대로 존치시키거나, ▲미세한 지역별 특성을 고려해서 지역마다 존치시키는 경우가 생겨날 것이고, 또한 ▲자사고 설립 신청 허가로 인해 특권학교가 증가할 때 교육부는 이러한 상황을 막기 어려울 것입니다. 이번 발표는 교육부 스스로 자사고·외고·국제고의 일반고 전환 정책의 발목을 잡거나 지연시키는 형국입니다. 이렇게 해서 자사고·외고 등 특권학교의 문제는 해결되지 않습니다.

자사고 외고 등 소위 특권학교 폐지와 같이 국민들의 압도적 지지를 얻는 교육 정책은 많지 않습니다. 자사고·외고 등의 폐지와 관련해서는 해당 학교 운영자 및 학부모를 제외하고는 대다수 시민들이 찬성하는 정책입니다. 이는 이들 고교에 들어가기 위한 입학경쟁이 중학교 교

육을 왜곡시키는 것은 물론 초등학교에까지 과도한 경쟁과 사교육을 유발하고 있는 현실을 더 이상 지속해서는 안 된다는 인식이 있기 때문입니다. 또 학생을 가계 소득과 성적으로 나누는 분리교육이 더 이상 미래 사회를 대비하는 선진 교육이 될 수 없다는 인식이 자리 잡았기 때문입니다. 이러한 상황에서 이번 교육부의 동의권 폐지 방침은 해당 학교의 일반고 전환을 약속한 대통령의 교육공약과도 맞지 않고 국정과제로 선정한 정부의 정책 의지와도 전혀 연결되지 않는 무책임한 태도라고밖에 할 수 없습니다.

■ 지금은 교육부가 자사고·외고·국제고의 지정 및 취소의 권한 위임을 다룰 때가 아니고, 특권학교 존립의 이유를 따져 근거 시행령 폐지를 통해 이들 학교의 일반고 전환을 해야 함.

지금은 교육부가 자사고·외고·국제고의 지정 및 취소에 관한 권한 위임을 다룰 때가 아닙니다. 정부는 시행령 개정을 통해 자사고 등의 일반고 전환을 신속하게 추진해야 합니다. 법률이 아니라 시행령이기 때문에 정부의 정책 의지가 있다면 가능한 사안입니다. 시행령 개정은 자사고·외고·국제고의 일반고 전환에 있어 다른 모든 방안보다 중요한 본질적 조치입니다. 초·중등 교육법 시행령의 해당 자사고·외고·국제고의 근거 조항을 삭제하고, 해당 모든 학교의 신입생을 일반고 학생으로 선발하는 일괄 전환이 필요합니다.

일각에서는 2019년, 2020년 재지정 평가를 통해 순차적으로 지정 취소하거나, 자사고 등의 특권학교를 존치하면서 선발 시기나 선발방법을 개선하는 정도를 대안으로 제안합니다. 그러나 자사고 등 특권학교의 일반고 전환은 시도교육청의 자율적인 재지정 평가의 결과에 따라 맡길 일이 아니라, 이들 학교가 이미 학교 유형으로서 설립 목적과 타당성을 잃었다는 데 전환의 이유가 있습니다. 법령 정비를 통한 일반고로 일괄 전환을 하지 않는 이상 자사고 등의 특권학교 지위를 유지하기 위한 온갖 편법은 계속될 것입니다. 19대 대선 때 거의 모든 정당이 자사고·외고 폐지 공약을 내걸었고, 새 정부의 교육공약으로 매우 높은 국민 지지를 얻고 있는 정책을 교육부 스스로 미온적이거나 퇴행적인 태도로 이 정책을 좌초시킨다면 국민들은 이를 방치하지 않을 것입니다.

우리의 요구

1. 올해 상반기 17개 교육감들은 자사고 외고 등과 관련된 개혁을 기피하고 교육부에 그 책임을 넘기더니, 이제 교육부가 시행령 개정을 통해 교육감들에게 특권학교 폐지의 책임을 떠넘기는 등, 핵심 민생 교육 정책의 떠넘기기 행동이 과도한 수준에 이르고 있습니다.

2. 지금은 교육부가 자사고·외고·국제고의 지정 및 취소에 관한 권한 위임을 다룰 때가 아닙니다. 자사고·외고·국제고의 일반고 전환은 대통령의 중요한 공약이고, 국정과제로도 채택된 사안입니다. 공약 이행의 예민한 과정에서 지금 교육부가 자사고 등의 지정 및 지정 취소에 관한 동의권을 폐지하는 것은 적절한 시점도 아니고 스스로의 발목을 잡을 뿐입니다. 교육부는 자사고 등의 일반고 전환에 대해 교육감에게 그 책임을 떠넘기지 마십시오.

3. 만일 교육부가 동의권 폐지를 통해 17개 시도교육감들에게 모든 지정 및 취소 권한을 넘긴다면, 교육감들 가운데 자사고 등의 일반고 전환에 적극적으로 찬성한 교육감이 7명, 명확한 반대 의견이 5명, 유보 의견이 5명이나 있는 상황에서 ▲내년 선거를 앞두고 해당 학교를 존치시키거나, ▲미세한 지역별 특성을 고려해서 지역마다 존치시키는 경우가 생겨나거나, 또한 ▲자사고 설립 신청 허가로 인한 자사고 등이 증가할 때 이를 막을 대책이 없어서 특권학교 문제를 해결할 최소한의 국가적 장치가 사라지게 될 것입니다.

4. 자사고 등에 관한 시행령은 대통령령이기 때문에 국회를 통한 법 개정 없이 가능합니다. 보다 근본적인 고교체제 개선을 위해서는 정부는 자사고·특목고 등의 특권학교 존립 근거가 되는 시행령(초·중등교육법 시행령 제76조의 3, 90조, 91조의 3)을 개정해야 합니다. 고입전형의 개선과 더불어 특목고·자사고 등 특권학교의 근거가 되는 시행령 삭제가 병행되어야 제대로 된 고교서열화 해소와 고교체제 단순화를 위한 정책 효과를 기대할 수 있을 것입니다.

2017. 12. 19. 사교육걱정없는세상
(공동대표 송인수, 윤지희)

※ 문의 : 정책대안연구소 선임연구원 김은정(02-797-4044/내선번호 501)
소장 안상진(02-797-4044/내선번호 509)