

■ 교육부의 고교서열화 존치 입법예고를 규탄하는 기자회견(2023.11.22.)

# 교육부는 사회적 합의 뒤집고, 고교 서열화 악화시키는 시행령 개정을 즉각 철회하십시오!

- ▲ 10월 13일 교육부는 자사고·외고·국제고를 존치하고, 학생 선발권을 유지하는 것을 골자로 한 초·중등교육법 시행령 일부개정령(안)을 입법예고함.
- ▲ 이 법안은 대한민국 사회에 ‘대학서열화’를 넘어 ‘고교서열화’까지 고착시켰던 대표 법안으로서, 여러 결함들을 지니고 있음. 근본적 문제점들은 다음과 같음.

**【문제①】 고교서열화 존치는 미래 사회를 대비해야 할 대한민국 교육의 발목을 잡음.**

- 절대평가제, 2022 개정 교육과정, 고교학점제 등이 제대로 실현될 수 없는 이유로 항상 고교서열화가 제기되는 상황.

**【문제②】 지역격차·경제력격차에 의한 교육격차를 끝없이 부채질 함.**

- 특정학교 구성원의 대부분이 수도권 출신.
- 경제적 여건이 어려운 학생들은 능력과 무관하게 지원조차 쉽지 않음.

**【문제③】 끝없이 학생·학부모들을 사교육 시장으로 몰아 부침.**

- 자사고·외고·국제고를 희망하는 중학생들은 일반고 희망자의 1.5배가 넘는 사교육을 받고 있음.

**【문제④】 자사고의 법적 존재 이유를 더는 찾기 어려움.**

- 교육과정 다양화와 발전을 위해 한시적으로 도입된 학교.
- 고교학점제 도입으로 법적 존재 이유 사라짐.

**【문제⑤】 국민 정서와 요구에 어긋나는 고교서열화를 굳이 방치할 이유가 없음.**

- 국민 54.7%가 고교 유형을 그대로 유지하겠다는 교육부의 입장에 반대 응답 .
- 그 중 무려 39%는 교육부가 매우 잘못된 결정을 한 것이라고 응답.

**【문제⑥】 고교서열화 존치를 위한 개정령(안)의 절차적 정당성이 결여됨.**

- 10월 13일부터 11월 22일까지 국민들의 의견을 적극 듣겠다고 공고.
- 그러나 교육부는 이미 법령 개정을 전제한 상태로 교육과정 개편을 진행하며 국민을 기만함.

- ▲ 이토록 문제가 많은 초·중등교육법 시행령 일부개정령(안)을 교육부가 당장 철회할 것을 강력히 촉구함. 나아가 국회는 헌법 31조 6항에 따라 고등학교의 기본적 종류를 열거하는 초·중등교육법 개정안을 발의·통과시켜 고교서열화를 해소할 것을 요청함.

지난 달 13일 교육부는 자사고·외고·국제고를 존치하고, 학생 선발권을 유지하는 것을 골자로 한 초·중등교육법 시행령 일부개정령(안)을 입법예고 했습니다.

<표1> 초·중등교육법 시행령 일부개정령(안) 입법예고

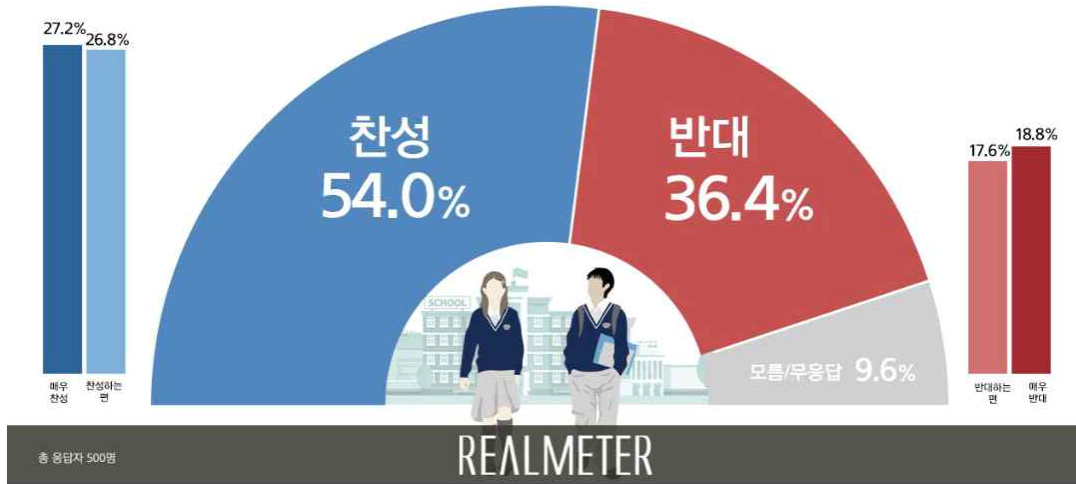
<p>가. 공교육 내에서 학생·학부모가 원하는 다양한 교육을 제공하기 위해 <u>자유형 사립고등학교, 외국어고 및 국제고를 존치</u>하고, 외국어에 능숙한 국제 인재 양성을 위한 <u>외국어·국제 계열의 고등학교 유형 도입</u></p> <p>나.</p> <p>2) 자사고 등의 <u>사회통합전형 미충원 인원의 최대 50%를 일반전형으로 선발</u>할 수 있도록 허용</p> <p>3) 전국단위로 학생을 모집하는 <u>자사고의 특례를 유지</u>하되, 지역(시·도) 학생을 20% 이상 선발하도록 의무화</p> <p>바. 기타 자사고 등의 <u>일반고 일괄 전환을 전제로 삭제되었던 시행령 상 학교운영, 학생 선발·배정, 위원회 운영 및 기타 행정사항 관련 항목의 복원 및 개정 추진</u></p>
---

교육부가 복원시키려 하는 이 법안은 대한민국 사회에 ‘대학서열화’를 넘어 ‘고교서열화’까지 고착시켰던 대표 법안입니다. ‘서연고/서성한/중경외시’라는 대학서열화의 틀을 ‘영재학교/과학고/전국단위자사고/외고/국제고/광역단위자사고/특성화고/일반고’라는 고교서열화의 틀로 이식해, 대입 못지않은 고입 경쟁을 초·중학생에게 짐 지웠던 기형적 법안입니다. 2008년 당시 이명박 정부는 ‘고교교육 전체의 경쟁력 제고’, ‘고교교육의 다양화·특성화 향상’, ‘고교교육 만족도 제고’, ‘사교육 경감’이라는 정책적 목표 아래 이 정책을 추진했지만, 고등학교는 오히려 서열화 되었고, 일반고는 황폐화 되었으며, 사교육경쟁은 초토화 되었습니다. 두말할 것 없이 득보다 실이 큰 정책이었습니다.

다행히 이를 바로잡고자 고교학점제를 중심으로 일반고 역량을 강화해 고등학교를 상향 평준화하겠다는 정책이 발표되었습니다. 교육부는 2021년 2월 ‘고교학점제 종합 추진계획’을 발표하며 ‘학교 유형의 다양화가 학교 서열화로 이어지는 한계를 넘어서서, 학생 개개인의 교육 수요에 부응하는 수평적 다양화를 구현’할 것이라 밝혔습니다. 여기에는 이주호 교육부 장관이 중요시한 ‘평준화를 넘어 다양화로’라는 가치가 이미 내재되어 있었고, 이명박 정부가 내세운 네 가지 정책 목표도 보다 선진적 방향으로 구현될 수 있었기에 국민들은 큰 기대와 지지를 보냈습니다. 국민 과반 이상이 지지했을 뿐 아니라, 이례적으로 모든 연령대에서 찬성이 높은 응답률을 보이며 국민적 합의도 순조롭게 이어졌습니다.

<그림1> 리얼미터 2019년 10월 17일 여론 조사

## '자사고·특목고' 일반고 일괄 전환에 대한 국민여론



하지만 최근 교육부는 초·중등교육법 시행령 일부개정령(안)을 발의하며 이러한 합의를 뒤집으려는 중입니다. 단 한 번의 공론화 과정도 없이 일반고 전환 폐지 정책을 서두르는 이러한 행위는 국민들의 기대를 송두리째 내팽겨 치는 무책임한 처사입니다. 게다가 해당 조치는 다음과 같은 근본적 결함까지 지니고 있습니다.

첫째, 고교서열화 준치는 미래 사회를 대비해야 할 대한민국 교육의 발목을 잡는다는 것입니다. 대표적인 예가 '절대평가'입니다. 미국, 독일, 영국, 캐나다, 프랑스, 핀란드 등 모든 교육선진국들은 절대평가체제 아래 교육 정책을 설계해 갑니다. 오직 대한민국만이 선다형 상대평가를 실시합니다. 우리 교육에서 절대평가 논의가 지지부진한 까닭이 무엇입니까. 지난 2011년 교육과학기술부는 '중등학교 학사관리 선진화 방안'을 통해 서술형 평가 및 수행평가 개선, 고교 성취평가제(절대평가제) 등을 도입하겠다고 발표했지만, 결국 절대평가는 도입되지 못했습니다. 가장 큰 이유가 바로 고교서열화였습니다. 입학사정관제 도입 논란과 함께 우수 학생을 선점한 특목고·자사고의 내신 불리함을 해결하기 위해, 고교 성취평가제를 도입하려는 것이 아니냐는 비판을 받으며 좌초했습니다. 지금도 마찬가지입니다. 절대평가 논의를 진행하려하면 대학이 특목고·자사고를 우대할 것이며 이로 인해 고등학교 입시에서 특권학교들로 쏠림이 가중될 것이라는 우려로 발목을 잡습니다. 2022 개정 교육과정, 고교학점제 등 발전적인 미래 교육제도를 논의하고 실현하고자 한다면 고교 서열화를 탈피해야만 합니다.

둘째, 고교서열화 준치는 지역격차·경제력격차에 의한 교육격차를 끝없이 부채질하고 있

다는 점입니다. 단적인 예가 전국단위자사고인 민사고와 상산고입니다. 강원도와 전라북도  
 도에 소재한 이 학교의 구성원 중 70% 가까이가 수도권 학생들입니다. 사회통합전형은  
 살펴보아도 상산고는 2023년을 빼고는 늘 미달이었고, 민사고는 모집자체를 하지 않았습  
 니다. 경제적 여건이 어려운 학생들은 애초 능력과 무관하게 지원조차 쉽지 않은 상황입  
 니다. 이런 상황에서 교육부는 이번 개정안을 통해 사회통합전형 미충원 인원의 최대  
 50%를 일반전형으로 선발할 수 있도록 허용하였습니다. 진정 교육부가 고민해야 할 것  
 이 지극히 일부에 해당하는 특권 학교들의 경제적 측면인 것인지, 아니면 실상 해당 학  
 교 입학에 접근 자체가 불가능한 다수의 학생들인 것인지 따져 묻고 싶습니다.

<표2>최근 3년간(2021~2023) 전국단위 자사고(민사고·상산고) 입학생 출신 중학교 지역 현황

시도	학교명	연도	출신 중학교 해당 지역별 인원(명)																	계
			서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종	강원	경기	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	
강원	민사고	2021	71	7	3	3	0	8	2	1	5	43	0	1	1	1	1	1	8	157
강원	민사고	2022	79	6	1	0	4	5	2	1	7	37	0	0	4	1	1	1	3	153
강원	민사고	2023	70	1	2	3	3	10	5	0	8	46	0	0	1	1	0	2	0	156
전북	상산고	2021	126	5	0	2	12	23	2	11	3	101	3	1	74	1	1	3	2	370
전북	상산고	2022	134	4	0	0	3	29	1	3	1	91	0	1	67	4	0	5	1	344
전북	상산고	2023	128	2	0	4	9	24	1	11	1	94	0	0	63	4	0	2	1	344

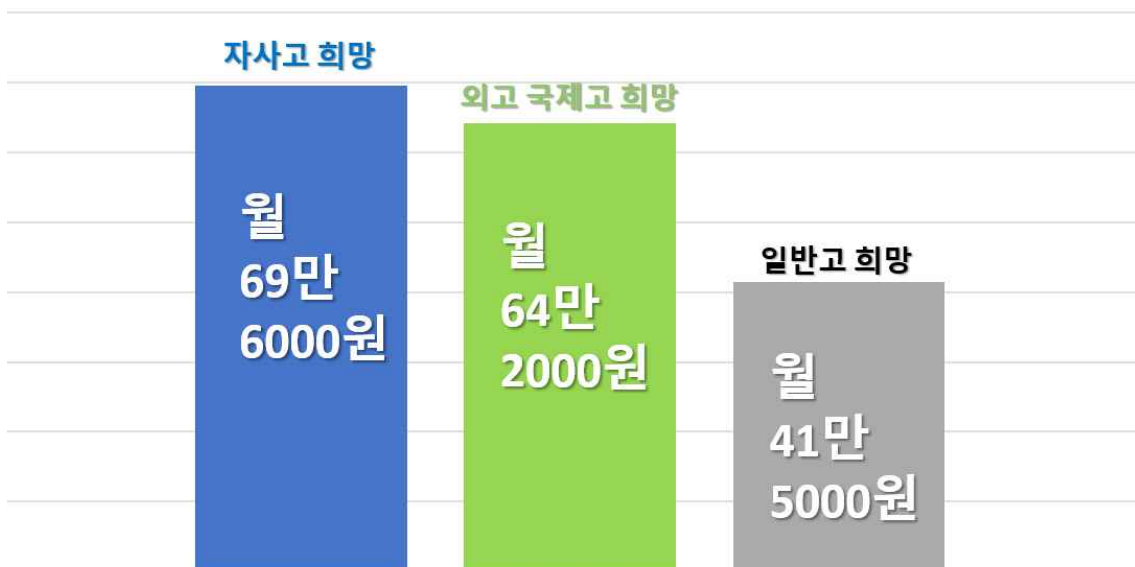
<표3>최근 3년간(2021~2023) 전국단위 자사고(민사고·상산고) 사회통합전형 지원 현황

시도	학교명	연도	경쟁률	모집	지원
강원	민사고	2021	모집 미 실시		
강원	민사고	2022			
강원	민사고	2023			
전북	상산고	2021	0.89	18	16
전북	상산고	2022	0.45	20	9
전북	상산고	2023	1.05	20	21

셋째, 고교서열화의 존치는 끝없이 학생·학부모들을 사교육 시장으로 몰아 부칠 것입니다. 교육부와 통계청의 ‘2022년 초중고 사교육비 조사결과’에 따르면 자사고·외고·국제고를 희망하는 학생들은 훨씬 많은 사교육비를 지출하고 있습니다. 자사고를 희망하는 중학생의 경우 69만 6000원을, 외고·국제고를 희망하는 경우 64만 2000원을 지출하며 일반고에 가려는 학생들의 1.5배가 넘는 사교육을 받아야만 했습니다. (일반고 월 41만 5000원)

<그림2> 2022년 희망 고교 유형별 중학생 월평균 사교육비

## 2022년 중학생 월평균 사교육비



넷째, 특히 자사고의 경우 법적 존재 이유를 더는 찾기 어렵습니다. 자사고는 학생선발, 등록금책정, 교육과정편성 등 일정 자율을 얻는 대신에 수준 높은 교육과정을 제공하여 교육발전에 기여해야한다는 명분으로 설립된 한시적 특례학교입니다. 쉽게 말해 중상위층 집안의 공부 잘하는 아이들을 선발해서, 비싼 등록금을 받아서라도 교육발전에 도움이 될 우수한 교육과정을 운영하되, 교육발전에 꼭 필요한 기간만 한시적으로 운영하는 학교였습니다. 즉, 교육과정의 다양성과 발전을 위한 일종의 연구학교라고 보아도 무리가 없습니다. 하지만 이제 고교학점제로 인해 모든 고등학교에서 교육과정의 다양성과 상당한 자율성이 담보되었습니다. 때문에 한시적 제도로 입법된 자사고를 과도한 부작용을 낳으면서까지 운영해야 할 이유를 더는 찾기 어렵습니다.

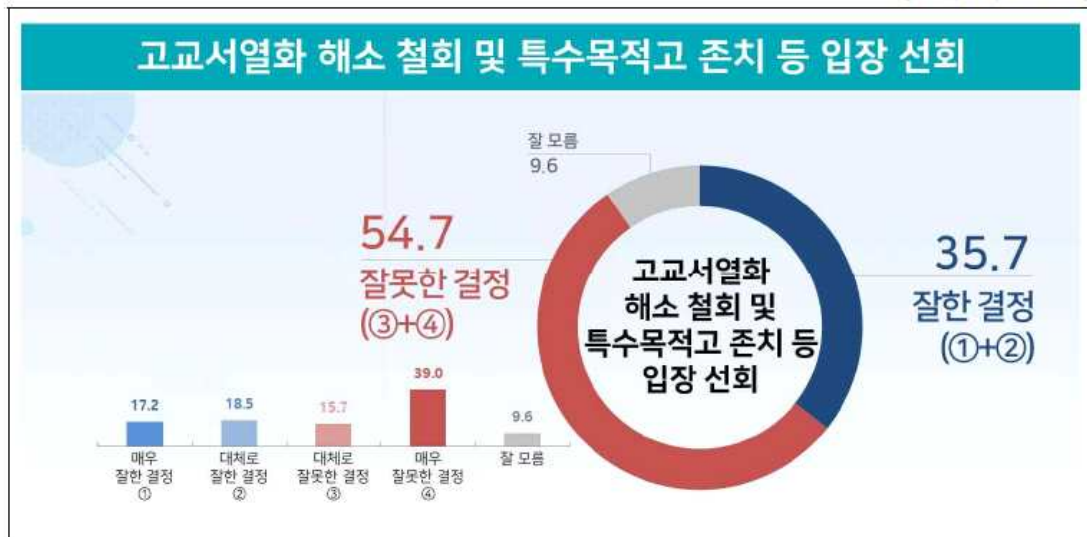
다섯째, 국민 정서와 요구에 어긋나는 고교서열화를 굳이 방치할 이유가 없습니다. 국민들의 정서와 요구는 4년이 지난 지금도 한결 같습니다. 지난 9월, 리얼미터는 사교육걱정없는세상의 의뢰로 고교체제 정책과 관련한 여론조사를 실시하였습니다. 그 결과 국민들의 54.7%는 고교 유형을 그대로 유지하겠다는 교육부의 입장이 분명 잘못된 판단이라 응답하였으며, 그 중 39%가 매우 잘못된 결정이라고 응답하였습니다.

<그림3> 리얼미터 2023년 9월 13-14일 여론 조사

<b>Q</b>	올 6월 교육부는 공교육 경쟁력 강화를 위해 일반고로 전환하려 했던 자사고, 외고 등을 유지하겠다고 밝혔습니다. 고교서열화를 심화시켰다는 비판이 있는 고교 유형을 그대로 두겠다는 교육부의 입장 변화에 대해 어떻게 생각하십니까?
----------	--

그림 Ⅲ-2 ■ 고교서열화 해소 철회 및 특수목적고 존치 등 입장 선회

[N: 1,013, 단위: %]



■ 교육부의 특수목적고 존치 등 고교서열화 해소 철회, '잘못한 결정'이 54.7%로 과반

여섯째, 고교서열화 존치를 위해 국민을 기만한 교육부의 외식과 절차적 정당성 결여를 논하지 않을 수 없습니다. 교육부는 국민참여입법센터에 일부개정령(안)을 입법예고하며 10월 13일부터 11월 22일까지 국민들의 의견을 적극 듣겠다고 공고하였습니다. 이에 국민들은 교육부를 믿고 적극 의견을 개진하였으며 30167건의 입법 의견이 제시되었습니다. 이미 의견서를 제출하거나 추후 준비하고 있는 개인과 단체까지 고려한다면 참여범위는 보다 상당할 것입니다. 하지만 역설적이게도 이러한 의견 수렴기간동안 교육부는 고교 개편을 전제로 한 교육과정 개편을 진행하고 있었습니다.

#### <그림4> 교육과정 수립 및 변경(안) 일부

##### □ 요청 내용

###### [ 초·중등학교 교육과정 ]

- ① [국제외국어고] 전공 관련 선택과목 및 교육과정 편성·운영 기준 등 마련
  - (총론) 전공 관련 선택과목 및 교육과정 편성·운영 기준 명시
    - 보통교과 계열유형에 '외국어·국제계열' 또는 '외국어계열, 국제계열'을 신설하고, 계열 내 교과(군)별 선택과목명 명시
    - 외국어에 능숙한 국제 인재 양성을 위한 '국제외국어고'를 운영할 수 있도록 교육과정 편성·운영 기준 명시
  - (각론) 국제외국어고 전공 관련 선택과목별 교육과정(각론) 마련
    - 각론·교과용도서 개발 기간 등을 고려한 적시 적용 방안 검토·마련
- ※ 교과용도서는 해당 교육과정 적용 기간 내 사용이 원칙이며, 교과서 개발·보급기간 (집필심사 학교별 선정 인쇄 등을 고려할 때 교육과정각론) 고시일 기준 약 2년 소요됨을 고려
- ② [자사고 등] 학점배당기준 등 마련
  - (총론) 학점배당기준, 교육과정 편성·운영 기준이 적용되는 고교유형에 자율고를 명시하고, 자사고 필수이수학점을 「2015 개정 교육과정」 수준으로 제시

###### [ 특수교육 교육과정 ]

- ③ 교육과정 총론을 동일하게 활용 중인 '특수교육 교육과정 총론도 ①, ② 반영 필요
- ☞ (①~③) 국제외국어고, 자사고 교육과정 적시 편성·운영을 위해 가급적 조기 개정 요청

교육과정 개편은 관련 법령이 개정된 후에 진행해야 하는 것입니다. 겉으로는 법 개정에 앞서 국민들의 의견을 진심으로 듣겠다는 의사를 표해놓고, 뒤에서는 이미 그 다음 절차에 해당하는 교육과정 개편을 진행 중이었다는 사실은 국민들을 기만하는 것입니다. 또한 결론이 정해진 상태에서 의견을 수렴하겠다는 이러한 표리부동의 태도가 2028 대입 개편 공청회 등에서도 마찬가지로 있을 것이란 의구심을 품게 합니다.

이렇게 국민들을 기만하며 폭주하는 교육부를 더는 지켜볼 수가 없습니다. 교육부는 국민 앞에 겸허하고 진실된 자세로 나설 것을 촉구합니다. 지금처럼 국민들께 일방적으로 통보하는 것이 아니라 국민의 목소리에 귀를 기울일 것을 촉구합니다. 지금 우리 아이들에게 필요한 것은 다양한 선택이란 말로 포장된 서열화 된 고등학교가 아닙니다. 구별된 환경과 선별된 인간관계 속에서 유리한 입시교육을 경험하는 것이 우리 아이들에게 중

요한 것이 아닙니다. 우리 교육이 지향하는 ‘포용성과 창의성을 가진 주도적인 사람’으로 키우기 위해 진정 필요한 것은 다양한 환경을 품은 학우들 사이에서 경계를 넘나드는 일입니다. 자신의 지경을 넓히는 ‘읽’과 ‘삶’에 대한 경험입니다. 온갖 미사어구로 포장된 서열화 된 학교들이 포용성·창의성·주도성을 가르쳐 줄 방법은 전무합니다. 교육부는 초·중등교육법 시행령 일부개정령(안)을 당장 철회하십시오.

나아가 국회는 초중등교육법에 고교서열화를 해소하고 고등학교의 기본적 종류를 열거하는 개정안을 발의 통과시키십시오. 헌법 제31조 제6항에서는 교육제도의 기본적인 사항은 법률로 정하도록 규정하고 있습니다. 교육제도의 기본적인 사항을 법률로 정해 특정이념을 추구하는 교육단체 또는 정치세력의 의도에 따라 수시로 변경되지 않도록 하기 위함입니다. 헌법재판관 3인(헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2018헌마221 전원재판부 결정) “자사고의 존폐 및 신입생 선발시기를 둘러싸고 지금 벌어지고 있는 논란을 근본적으로 불식시키기 위하여 향후 국회가 자사고를 비롯한 고등학교의 종류 및 그 입학전형제도에 관하여는 법률에서 직접 규정하고 구체적인 입학방법과 절차 등에 관하여는 시행령에 위임하여 정하도록 입법을 하는 것이 교육제도 법정주의에 보다 부합한다”고 의견을 밝혔습니다. 숙의 없는 교육정책이 학교교육 생태계에 미치는 부정적 영향은 너무나도 큼니다. 고교서열을 해소하고 안정적인 고교체제 운영을 위한 초중등교육법 개정이 간절한 이유입니다.

교육과 학교 제도에 관하여 어떠한 제도를 도입하고 시행해 왔다 하더라도 그 제도의 예상치 못한 부작용 등이 발견될 경우 이를 시정하여야 하는 것은 교육정책을 수립하는 국가의 의무입니다(2018헌마221, 2019·4·11). 교육부는 자사고·외고·국제고를 존치하는 초중등교육법 개정안을 철회하고, 국회는 초중등교육법 개정을 통해 고교서열화를 해소와 안정적 고교체제를 운영할 수 있는 근거를 마련하십시오. 그것이 국가의 의무입니다.

2023. 11. 22.

## 일반고 전환 뒤엎는 교육부 규탄하는 전국 교육/시민단체 연대

<연대 104개 단체>

(거제교육연대, 경남참교육동지회, 경남행복학교학부모어울림, 경북교육연대, 경북혁신연구소 공감, 교육공공성실현을 위한 울산교육연대, 교육정책디자인연구소, (재)교육의봄, 광주시민단체협의회, 김해교육연대, 김해노동인권상담센터, 김해여성연대, 노동인권연대, 대구청소년페미니스트모임 어린보라, 대학무상화평준화 전남본부, 목포교육회의, 부울경생태유아공동체, 부산여성회, 부산참보육부모연대, 부산학부모연대, 비정규교수노조 대구경북지부, (사)사교육걱정없는세상, 수도권생태유아공동체생활협동조합, 시민연대민주주의포럼, 울산인권운동연대, 아이들이 행복한 세상, 어린이책시민연대경남지회, 어린이책시민연대울산지회, 어린이책시민연대 부산지회, 연재가족도서관, 우리교육공동체, 울산여



성회, 전국교육공무직본부 대구지부, 전국교육공무직본부 부산지부, 전국민주노동조합총연맹 대구지역본부, 전국민주노동조합총연맹 부산지역본부, 전국민주노동조합총연맹 울산지역본부, 전국여성노동조합대구지부, 전국중등교사노조, 전국장애영유아학부모회, 전국학교비정규직노동조합 대구지부, 전국학교비정규직노동조합 부산지부, 전남교육연구소, 전남참교육동지회, 전남교육회의, 진주교육공동체 결, 좋은교사운동, 청소년노동인권네트워크, 학벌없는사회를위한시민모임, 한국생태유아교육연구소, 행동하는 교육광장, 전국교육희망네트워크, 고양교육희망네트워크, 군산교육희망네트워크, 부산교육희망네트워크, 부천교육희망네트워크, 서울교육희망네트워크, 성남교육희망네트워크, 양평교육희망네트워크, 제주교육희망네트워크, 전국교직원노동조합, 전국교직원노동조합 강원지부, 전국교직원노동조합 경기지부, 전국교직원노동조합 경남지부, 전국교직원노동조합 경북지부, 전국교직원노동조합 광주지부, 전국교직원노동조합 대구지부, 전국교직원노동조합 대전지부, 전국교직원노동조합 부산지부, 전국교직원노동조합 서울지부, 전국교직원노동조합 세종지부, 전국교직원노동조합 울산지부, 전국교직원노동조합 인천지부, 전국교직원노동조합 전남지부, 전국교직원노동조합 전북지부, 전국교직원노동조합 제주지부, 전국교직원노동조합 충남지부, 전국교직원노동조합 충북지부, 전국혁신학교학부모네트워크, 광주빛고을혁신학교학부모네트워크, 경기혁신교육학부모네트워크, 경남행복학교학부모어울림, 부산다행교육학부모네트워크, 서울혁신교육학부모네트워크, 울산서로나눔학부모네트워크, 인천결대로자람학교학부모네트워크, 전남혁신학교학부모네트워크, (사)참교육을위한전국학부모회, 참교육을위한전국학부모회 강원지부, 참교육을위한전국학부모회 경기지부, 참교육을위한전국학부모회 경남지부, 참교육을위한전국학부모회 경북지부, 참교육을위한전국학부모회 광주지부, 참교육을위한전국학부모회 대구지부, 참교육을위한전국학부모회 대전지부, 참교육을위한전국학부모회 부산지부, 참교육을위한전국학부모회 세종지부, 참교육을위한전국학부모회 서울지부, 참교육을위한전국학부모회 울산지부, 참교육을위한전국학부모회 인천지부(준), 참교육을위한전국학부모회 전남지부, 참교육을위한전국학부모회 전북지부, 참교육을위한전국학부모회 충남지부, 참교육을위한전국학부모회 충북지부

※ 문의 : 정책대안연구소 정책위원 장승진(02-797-4044/내선번호 506)