

2024. 03. 21

윤석열 정부의 고교체제 정책 진단 토론회

■ 토론회

윤석열 정부의 고교체제 정책,  
다양성 보장인가?  
고교서열화 심화인가?

주최: 사교육걱정없는세상

일시: 2024. 03. 21. (목) 오후 2시~5시

장소: 사교육걱정없는세상 3층 대회의실



## ■ 머리말

# 3월 21일(목), “윤석열 정부의 고교체 제 정책 진단 토론회”를 개최합니다.

사교육걱정없는세상(이하 ‘사교육걱정’)은 3월 21일 목요일 오후 2시, 사교육걱정없는세상 대회의실에서 ‘윤석열 정부의 고교체제 정책, 다양성 보장인가? 고교서열화 심화인가?’를 주제로 토론회를 개최합니다.

교육부가 지난 14일 발표한 ‘2023 초중고 사교육비조사 결과’에 따르면, 학생 1인당 월평균 사교육비는 43.4만원로 지난해 대비 2.4만원(5.8%) 상승한 수치를 보였습니다. 날로 상승하는 사교육비 부담 문제의 이면에는 수직 서열화된 고교체제가 큰 몫을 하고 있습니다. 지난 12월, 사교육걱정과 강득구 국회의원(국회 교육위원회 소속)이 ‘희망 고교 유형별 중·고교 사교육 실태’를 조사한 결과, 월 150만원 이상 고액 사교육비 지출 비율이 일반고 희망 학생 대비 과학고는 5.9배, 영재학교 3.4배, 외국/국제고 2.7배, 자사고는 2.1배로 나타남을 확인한 바 있습니다. 이 조사 결과는 특목·자사고 등과 일반고의 서열을 나누고 있는 현 고교체제가 중학교 이하의 심각한 사교육비 부담을 가중시키는 원인임을 보여줍니다.

사교육걱정은 그동안 자사고·외고·국제고와 같은 고교유형이 고교서열화를 유발하고 사교육비를 증가시키는 주요 원인임을 지속적으로 밝혀 왔습니다. 이에 따라 지난 정부는 자사고·외고·국제고와 같은 고교유형을 2025년까지 일반고로 전환할 계획을 세웠습니다. 그러나 지난 1월 16일, 교육부는 사회적 공론화와 숙의 없이 일방적으로 기존 계획을 뒤집고 자사고·외고·국제고를 존치하는 내용의 초·중등교육법 시행령 일부 개정안을 통과시켜 그간의 과정을 전면 백지화시켰습니다.

사교육걱정이 2023년 9월 실시한 여론조사에 따르면 응답자 중 과반 이상인 54.7%가 자사고 존치 정책에 대해 부정적으로 응답한 바 있습니다. 이러한 맥락에서 기존의 고교체제를 존치하겠다는 시행령 개정은 고교서열화를 우려하는 다수 국민들의 여론을 고려하지 않은 결정이었습니다.

2025년부터 학생이 개인 진로적성에 맞는 과목을 선택할 수 있는 고교학점제가 전면 도입될 예정입니다. 이를 통해 자사고, 외고, 국제고 등과 같은 별도의 고교 유형을 굳이 두지 않더라도, 다양한 교육과정을 제공할 수 있는 체제가 마련될 예정입니다. 이러한 점을 고려할 때 교육부가 ‘공교육 내에서의 다양한 교육을 제공’하기 위함이라는 명분으로 자사고·외고·국제고의 존치를 내세웠으나 수평적 다양화를 추구하는 고교학점제 내에서 수직 서열화 된 고교유형을 존치하는 것은 심각한 자기모순입니다.

또한 교육부는 2024년 정책추진계획에서 ‘자공고2.0’, ‘협약형특성화고’와 같은 고교유형을 마련하겠다고 밝혔습니다. 새로운 고교유형을 마련하는 것이 과연 고교학점제와 맞물릴 수 있을지, 혹은 취지와 다르게 변질된 과거 자사고·외고·특목고처럼 수직서열화로 이어지는 않을지 예의주시해야 합니다.

사교육걱정은 이번 토론회를 통해 자사고와 일반고 간 교육과정 운영 실태를 분석한 데이터를 발표할 예정입니다. 교사, 교수, 변호사, 교육부 관계자와 다양한 관점에서 윤석열 정부의 고교체제 운영 방향의 적합성을 논의하고 그 개선방안을 모색하고자 합니다. 이를 통해 기존의 수직 서열화 된 고교체제 운영의 타당성을 검토하고 미래지향적인 바람직한 고교체제 운영 방안에 대해 중지를 모아보고자 합니다. 이번 토론회에 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

2024. 3. 18.

사교육걱정없는세상  
(공동대표 신소영, 나성훈)

## ■ 목 차

### 발 제

- 제 1 발제: 백병환(사교육걱정없는세상 정책대안연구소 연구원) ..... 7  
“자사고 등의 고교유형이 교육의 다양화를 위해 반드시 필요한가?”
- 제 2 발제: 김성천(한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수) ..... 41  
“고교학점제의 성공적 정착을 위한 고교체제의 새로운 패러다임”
- 제 3 발제: 송경오(조선대학교 교육학과 교수) ..... 65  
“자율형공립고 정책 어그러짐 현상 분석과 자공고 2.0정책에 주는 시사점”

### 토 론

- 제 1 토론: 송경원(녹색정의당 정책위원) ..... 93  
“ ‘고교체제 정책토론회’ 토론문 ”
- 제 2 토론: 이봉수(덕성여자고등학교 교사) ..... 101  
“일반고가 바라보는 윤석열 정부의 고교 정책”
- 제 3 토론: 홍민정(법무법인 에셀 변호사) ..... 107  
“헌법에 합치된 고교체제 수립 방안”



■ 제1발제

# 자사고 등의 고교유형이 교육의 다양화를 위해 반드시 필요한가?

백병환(사교육걱정없는세상 연구원)

- I. 들어가며: 자사고는 더 다양한 교육을 제공하는가?
- II. 자사고와 고교학점제 연구·선도학교의 교과활동 비교
- III. 자사고와 일반고교의 진로선택과목 개설 현황 비교
- IV. 자사고와 일반고의 학생 1인당 교과활동비 비교
- V. 서열화된 고교체제가 가중시키는 사교육 부담
- VI. 결론 및 제언

## I. 들어가며: 자사고는 더 다양한 교육을 제공하는가?

2024년 1월 16일 자사고외고국제고를 존치하는 내용의 초·중등교육법 시행령 일부개정령안이 국무회의를 통과되었다는 소식을 전하면서 이주호 장관은 다음과 같이 말했다.

“사회가 직면한 다양한 난제를 해결하고 미래사회를 이끌어 나갈 수 있도록 학생 한명, 한명을 모두 인재로 양성하는 새로운 공교육 체제로의 변화가 시급한 상황입니다. 그러나 그간 우리 교육은 이러한 변화에 제대로 대응하지 못하였습니다. 지난 정부는 전문 인재 양성을 위한 외고, 국제고와 **다양하고 창의적인 교육과정을 운영하는 자율형 사립고 공립교를 2022년부터 폐지하기로 하여 학생과 학부모의 교육선택권을 제약하고 공교육 내에서 다양성과 창의성을 발휘하기 어려운 환경이 만들어졌습니다. … 이에 교육부는 학부모와 학생의 선택의 자유를 존중하고 공교육의 다양성과 창의성을 확대하기 위하여 … 자율형 사립고, 공립고, 외국어고, 국제고의 유형을 유지하기로 하고 공교육 경쟁력 제고 방안의 후속조치로 초·중등 교육법 시행령 안을 마련하였습니다.**”

발언에서 드러났듯, 윤석열 정권의 교육부 수장인 이주호 장관은 자사고 등의 고교유형이 기존의 획일적 고교교육을 다양화할 수 있고 그것이 일반고의 교육력 강화에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단하고 있다. 이 판단에는 자사고가 일반고에 비해 더 다양하고 창의적인 교육과정을 운영하고 있다는 전제가 깔려있다.

그러나 지난 수년간 교육부 및 전국 시도교육청은 고교학점제 정착을 통해 일반고교 내에서 ‘자사고 없이’도 다양한 교육이 가능하도록 노력해왔다. 이주호 장관은 자사고 정책 폐지 이후 ‘교육선택권이 제약되었으며 공교육 내에서 다양성과 창의성을 발휘하기 어려운 환경이 만들어졌다’고 평가했다. 이 평가가 타당한 것이 되려면 그동안 교육의 다양성과 선택권 확보를 위한 일반고교의 노력에도 자사고에 비해 다양성, 교과 선택권 등이 심각하게 미달되었음이 입증되어야 할 것이다.

그러나 교육부는 자사고 등의 존치결정을 내리면서도, ‘교육선택권이 제약’되어 왔다는 것과 ‘다양성과 창의성을 발휘하기 어려워 졌다’는 평가의 근거를 내놓지 않았다. 교육

1) 교육부 장관은 2022년이라고 말했지만, 2022년이 아닌, 2025년부터이다. 이는 교육부의 단순 착오로 보인다. 교육부의 정책 브리핑에는 2022에 (※ 해당 부처의 요청으로 ‘2022년’ → ‘2025년’으로 변경되었음을 양해해 주시기 바랍니다.)로 수정문구가 첨부되어 있다.



부는 급히 시행령부터 바꾸고 볼게 아니라 사교육 부담, 고교서열화 문제 및 일반고교의 고교학점제 준비 현황 등에 관한 보다 심층적인 진단 결과를 내놓고 사회적 속의 절차를 마련했어야 했다.

이미 교육부는 시행령을 고치고 자공고 2.0 도입에 속도를 내고 있지만, 지금이라도 자율형 사립고가 일반고에 비해 다양한 교과활동을 지원하고 있는지<sup>2)</sup>, 그리고 고교학점제를 준비해온 일반고교에서 교육의 다양성에 있어 어느 정도의 발전이 있었는지 바르게 평가될 필요가 있다. 교육부가 의도한 다양한 교육이 고교학점제를 준비해온 일반고에서도 충분히 가능한 것으로 확인된다면 굳이 부작용<sup>3)</sup>을 일으키는 특정 고교유형의 존치를 고집할 필요가 없다는 것도 확인될 것이다.

## II. 자사고와 고교학점제 연구·선도학교<sup>4)</sup>의 교과활동 비교

이를 규명하기 위해 2018년 이후 고교학점제의 연구·선도학교<sup>5)</sup>로 지정되어 고교학점제를 준비한 일반고교와 전국·광역 단위 자사고의 진로 선택과목 개설현황(과목 수)과 해당 학교들이 2022년 연간 투입한 교과활동비(1인당)를 비교했다.

▲ 진로선택과목 개설현황<sup>6)</sup>: 고교학점제는 학생의 과목 선택권 보장, 교수학습 평가 개선 등을 통해 고교 교육을 종합적으로 개선하고자 하는 취지에서 도입되었다. 고교학점제의

2) 참고. 많은 연구자들이 자사고와 교육격차가 학교 교육의 원인보다는 선발효과 혹은 부모의 학력과 경제적 등 배경적 요인에 의해 나타난 것임을 입증한바 있다. 예 심재휘 김경근(2017) ‘자율형 사립고등학교 지정확대가 고교유형 간 학업성취 격차에 끼친 영향’ 등의 연구가 있다.

3) 본 발제는 고교학점제 연구선도학교로 지정된 일반고와 자사고를 비교한 후, 자사고 등이 유발하는 사교육(비) 부담, 학생들이 갖는 우월감과 열등감 등 고교체제의 부작용에 관한 최근 조사의 결과를 소개할 것이다.

4) 이하 일반고로 칭함

5) 2023년부터 연구/준비학교로 명칭이 바뀌었으며, 전국의 모든 일반고가 고교학점제 준비학교로 운영함. “연구학교는 학점제 운영을 위한 우수모델을 개발하고, 제도 개선 및 소요 인프라 규모를 파악하기 위해 교육부 요청에 따라 시도교육청이 지정하는 학교이고, 선도학교는 학교의 자율성과 특수성을 고려하여 지역별 다양한 모델을 발굴·확산하는데 목적이 있어 시도교육청이 학교의 자체 계획을 평가하여 지정·운영하는 학교이다.” 주영효 외 (2022) 「교육청-지역대학 간 고교학점제 공동교육과정 운영 현황 및 시사점」에서 발췌

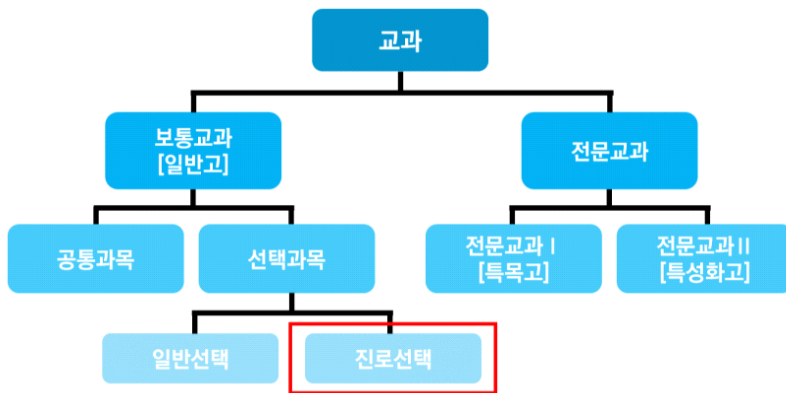
6) 고교학점제와 진로선택과목에 대한 내용은 고영림·지은림(2022) 「고교학점제와 성취평가 도입에 따른 진로선택과목 운영 및 이수에 대한 고교생의 인식」을 참조했다.

핵심인 학생의 과목 선택권 강화는 1997년에 도입된 7차 교육과정부터 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 2015 개정 교육과정은 공통과목과 선택과목으로 이원화 하였는데, 공통과목은 기초 소양 함양을 위한 것이며, 선택과목은 자신의 적성진로에 적합한 과목을 개별 선택하여 이수할 수 있도록 마련된 것이다.

이 선택과목은 다시 일반선택과 진로선택으로 구분되는데 일반선택은 고등학교 단계에서 교과별로 학문의 기본 이해를 바탕으로 한 과목이며, 진로선택은 교과 융합학습, 진로 안내 학습, 교과별 심화학습 등이 가능한 과목이다. 이러한 진로선택과목은 학생이 스스로 선택한 과목에 대한 학습 동기와 자기 주도성에 있어 긍정적인 효과가 확인되었다.<sup>7)</sup>

고교학점제를 통해 학생의 다양한 과목 선택을 보장하기 위해서는 충분한 선택과목을 개설·제공하는 것이 필수 조건이다. 이에 본 발제는 일반고 내 다양한 교육의 가능성을 확인하기 위해 연구 선도학교의 진로선택과목의 개설 규모를 조사했다.

[그림1] 2015 개정교육과정 고등학교 교과 체계



※ 2022 개정교육과정에서는 2015의 진로선택과목을 ‘진로선택 및 융합선택’으로 재구조화 하여 선택을 세분화 하는 변화가 있다.

7) 이상은·백선희(2019) 「고교학점제 연구학교의 교육과정 편성 시 과목 선택에 관한 학생들의 인식과 요구」

▲ 1인당 교과활동비는 학교가 학생들의 교과활동을 위해 편성하고 지출하는 비용이다. 김지하·이선호·우명숙(2010)은 「학교재정의 생산성 제고 방안 연구」는 학교재정 운영 유형이 학교 교육 성과에 주는 영향력을 분석한 연구이다. 연구자들은 학교의 세출 결산 내역을 분석한 후 학교가 지출한 비용과 학생들의 학업성취도 사이의 관계를 입증했다. 연구자들은 “학생들의 교육력 제고를 위해 교수학습활동<sup>8)</sup>과 직접적인 연관성을 지니는 투자가 현재보다 더 충분히, 적극적으로 이루어져야” 한다고 주장했다.<sup>9)</sup>

다양한 학교 예산 중 교과 활동의 질과 학생들의 학업성취도에 직접적 영향을 미치는 것으로 드러난 교과활동비(혹은 교수학습활동비)의 의미에 기초하여, 본 연구는 연구·선도학교로 지정되어 고교학점제 도입을 준비하는 일반고교와 자사고에서 이루어지는 교과 운영의 질을 가늠하기 위해 교수학습에 직접적으로 투입한 비용, 교과활동비(1인당)를 산출하여 비교했다.

본 조사의 핵심인 개설과목 현황과 교과활동비(결산) 데이터가 생성된 시기는 각각 2023년과 2022년으로 고교학점제가 전면 도입(2025학년도) 전이지만, 대상이 된 연구·선도학교에 교육과정과 예산편성이 ‘2015 개정교육과정’에 따른 선택형 교육과정 운영(진로선택과목)을 반영하고 있다는 점에서 향후 시행될 고교학점제의 구현 가능성을 가늠하는 잣대가 될 수 있다고 보았다.

일반고 중 조사 대상이 된 고등학교는 교육부의 ‘고교학점제 연구학교 운영성과 발표(2020.1.13.)’에 고시된 1차(‘18~’20), 2차(‘19~’21), 3차(‘20~’22) 연구학교 지정 목록과 고교학점제 홈페이지에 고시된 2023년 연구학교 운영 목록을 참고하여 수집된 것이다. 이 학교들은 2018년부터 2023년까지 연구학교로 운영된 학교이다.

8) 김지하·이선호·우명숙 (2010) 「학교재정의 생산성 제고 방안 연구」, 한국교육개발원. 이 연구는 ‘고등학교 학교회계 세입세출결산(2009)’와 ‘일반계 고등학교 학교수준실태(2009)’를 분석한 결과를 보여준다. 2010년 학교회계제도가 항목별예산에서 사업별예산으로 개편되면서 학교운영비(항) 아래 교수학습활동비(목)이 기본적교육활동비 아래 ‘교과활동비(단위사업)’로 변경되었다. 해당 연구에서 말하는 교수학습에 직접적으로 투입되는 비용의 성격과 일치하는 현재 학교예산편성의 계정과목은 ‘교과활동비’이다. 서울시 교육청의 23년 학교 회계 예산편성 기본지침에는 교과활동비가 포함된 기본적 교육활동비를 ‘표준 교수학습 활동에 직접 투입되는 사업비로 정의하고 있다.

9) 동일 보고서의 연구요약 중, “학업 성취도가 중하, 중위, 중상, 최상인 학생들의 경우에는 학생 1인당 교수학습비를 가장 적게 투자하는 학교의 재학생에 비해 가장 많이 투자하는 학교의 재학생은 학업성취도가 5-6점 정도 높은 것으로 드러났다. 이러한 결과는 학생들의 교육력 제고를 위해 교수학습 활동과 직접적인 연관성을 지니는 투자가 현재보다 더 충분하고 적극적으로 이루어져야 함을 시사한다”

[표1] 조사대상학교 수  
-학교알리미 공시 여부에 따라 학교 수에 차이가 있음-

고교학점제 연구/선도학교 지정된 일반고 140교 : 전국광역시 단위 자사고 33교			
진로선택 과목개설 (23년도 신입생 3년 교육과정)		학생 1인당 교과활동비 (2022년 세출기준)	
일반고 137 (3곳 제외)	VS	자사고 33 (전국+광역시)	
		일반고 139 (1곳 제외)	자사고 33 (전국+광역시)

[표2] 조사한 일반고와 자사고 목록

	설립 구분	학교명
고교 학점제 연구 학교  일반고	국립	한국교원대부고 부산대사범대부고 경북대사범대부고 전남사대부고 강원사대부고 충북사대부고 공주사대부고 경상국립사대부고 제주사대부고 서울사대부고 (서울사대부고는 교과활동비 조사에서는 제외)
	공립	세현고 다사고 비슬고 선인고 제물포고 빛고을고 대전용산고 매곡고 화봉고 양지고 황지고 천안신당고 중마고 김해임호고 함안고 대정고 명호고 수성고 백석고 인천세원고 대전전민고 대전지족고 남목고 화암고 광남고 나루고 봉일천고 부명고 운천고 호평고 효양고 마차고 당진고 경북일고 영주여고 마산구암고 서귀포여고 잠일고 상인고 호산고 인천초은고 인화여고 대전복수고 학성여고 경기창조고 세종고 신장고 신천고 와부고 운암고 이산고 천천고 김화고 목포제일여고 군위고 사곡고 예천여고 마산여고 석관고 중경고 경남여고 부산강서고 주례여고 대진고 대구고 함지고 삼산고 학익고 운남고 풍암고 대덕고 대전가오고 신정고 사북고 장성여고 함백고 괴산고 진천고 충주여고 서전고 충북고 전주고 매성고 순천제일고 화순고 경주여고 상모고 성주고 안동여고 의성여고 고성중앙고 김해대청고 진양고 마산내서여고 창원용호고 진영고 창원대암고 불암고 갈매고 고색고 평택고 제천고 장흥고 당곡고 강진고 문현고 압구정고 연초고 국원고 김해여고 위례한빛고 (국원고 김해여고 위례한빛고는 개설과목 수 조사에서는 제외)
	사립	동북고 덕원고 대영고 배명고 한서고 부산동성고 서강고 논산대건고 부산동고 동대부속여고 상명고 우신고 청원고 동주여고 해운대여고 현풍고 대전성모여고 전주사대부고 장성고
자사고	사립	전국자사고 > 광양제철고 김천고 민족사관고 북일고 상산고 안산동산고 용인외대부고 포항제철고 하나고 현대청운고 광역시사고 > 충남삼성고 인천하늘고 인천포스코고 휘문고 현대고 한양대사대부고 중앙고 중등고 이화여대사대부고(금란고) 이화여고 양정고 신일고 세화여고 세화고 선덕고 보인고 배재고 대광고 경희고 해운대고 대전대신고 대전대성고 계성고

△ 진로선택과목 개수는 학교알리미의 ‘학교교육과정 편성·운영 및 평가에 관한 사항’에 공시된 각 학교별 교육과정 편성표를 통해 확인했다. 분석 시 학교알리미에 학교 교육과정을 게시하지 않은 3개 학교(김해여고, 국원고, 위례한빛고)를 제외한 국·공·사립 일반고교 137개와 전국의 33개 자사고(전국 단위 10개+광역 단위 23개)를 더하여 총 170개의 학교를 조사했다.

△ 1인당 교과활동비 현황은 마찬가지로 학교알리미의 학교별 예결산 현황 중 ‘7-가 학교회계 예·결산서’ 중 2022학년도 ‘세출’ 결산(결산기준 2022년 3월 1일~2023년 2월 28일) 아래 기본적교육활동비 중 ‘교과활동비’를 지출을 수집하여 계산한 것이다.<sup>10)</sup> 분석 시 학교알리미에 ‘국립법인 서울대학교 소속 법인회계 사용’으로 예결산 자료를 공시하지 않은 1개 학교(서울사대부고<sup>11)</sup>)를 제외한 국·공·사립 일반고교 139개와 전국의 33개 자사고(전국 단위 10개+광역 단위 23개)를 더하여 총 172개의 학교를 조사했다.

### Ⅲ. 자사고와 일반고교의 진로선택과목 개설 현황 비교

#### 1. 진로선택과목 개설현황

2015개정교육과정 및 2025학년도부터 고교에 적용되는 2022개정교육과정에서는 고교학점제 도입의 핵심 중 하나인 진로와 적성에 따른 교과목 선택을 확대하기 위해 교과 체계 내에 진로 선택과목을 두고 있다.

25학년도 고교학점제 전면 도입을 앞두고 2018학년도부터는 연구·선도학교가 운영되고 있다. 23년부터는 연구·준비학교로 명칭이 바뀌었고 전국의 모든 일반고가 준비학교로 운영되고 있다. 따라서 고교학점제 연구·준비학교의 ‘진로선택과목’ 운영 현황을 살피는 것은 고교학점제의 취지가 제대로 학교 현장에 구현될 수 있는지를 확인하는 데 중요한 잣대가 될 수 있을 것이다.

10) 해당 학년도(2022)의 학생 수는 공개된 결산 항목에 공개된 ‘학생 1인당 평균 세출 결산 총액’으로 결산 총액을 나누어 얻은 값(학생수)이다. 얻은 학생 수의 값으로 세출결산에 공시된 교과활동비를 나누어 1인당 교과활동비를 산출하였다.

11) 서울대학교사범대학부설고등학교를 서울사대부고로 칭했다. 본 발제에서는 그 밖에 각종 사범대학교부설 고등학교를 ‘OOO사대부고’ 식으로 약식 명명했다.

물론 단위 학교에서 편성하는 진로선택과목의 양 자체가 교육과정의 질을 전적으로 담보하지는 않는다. 그러나 국가교육과정 취지에 따라 학교 교육과정 편성에서 학생들의 진로와 적성을 반영하고 고려하는지를 가늠하는 잣대로써 진로선택과목 편성 현황을 살피는 것은 고교학점제 시행 이후 모든 고교의 다양한 교육과정 개설 및 학생의 교과목 선택권 확대의 가능성을 확인하는 충분한 의미를 갖는다고 보았다.

이에 일반고 137곳과 자사고 33곳이 학교알리미에 공시한 교육과정 편성표의 ‘진로 선택 과목’을 수집하여 분석했다. 대부분의 학교들이 2023학년도 입학생이 졸업할 때까지 3년간의 과목 편성 계획을 공시했으나, 일부 학교들은 2023학년도 전 학년의 과목의 편성만을 공시하고 있었다. 해당 학교들이 공개한 교과편성 자료는 23학년도 1~3학년의 교과 편성과 진로선택과목 개설 현황을 보여주는 것으로 2023학년도 신입생의 3개년 교육과정 교과편성과는 동일한 자료가 아니다.<sup>12)</sup> 하지만 해당학교들의 과목개설 역량과 규모를 가늠할 수 있는 지표라는 점에서 진로선택 과목 개설 수 집계에 동일하게 포함시켰다.

아래 [표3]은 전체 170 교(일반고+자사고)의 개설과목 수를 많은 순서대로 내림차순으로 정리한 것이다. 상위 3개 학교에 자사고가 랭크되어 있지만 전체 구성과 순위를 볼 때 일반고와 자사고가 고르게 분포되어 있음을 볼 수 있다. 이를 대푯값으로 환산하면 [표4]와 같다.

[표3] 고교학점제 연구·선도학교(일반고)와 자사고의 진로선택과목 개수

□ 일반고    □ 광역자사고    □ 전국자사고

학교명	개수	학교명	개수	학교명	개수	학교명	개수	학교명	개수	학교명	개수
충남 삼성고	169	인화 여고	51	니루고	39	신천고	35	석관고	30	당진고	24
민족사관고	132	호산고	51	미산 여고	39	풍암고	35	운남고	30	대전 복수고	24
하나고	88	인천씨원고	0	와부고	39	호평고	35	중미고	30	매곡고	24
경북사대부 고	86	인천포스코 고	50	이화여고	39	회암고	35	김해대청고	29	해운대고	24
명호고	78	갈매고	49	제천고	39	예천여고	34	대영고	29	이화사대부 고	23
주례여고	77	수성고	49	경상사대부 설고	38	제물포고	34	대전성모여 고	29	의성여고	23
용인외대부	76	이산고	49	공주시대부	38	중경고	34	미차고	29	중앙고	23

12) ‘1개 학년의 3년 교육과정 및 과목편성’ 과 ‘1개 학년도의 전체 학년 교육과정’ 의 차이

고				고							
동주여고	74	한국교원대 부고	49	배령고	38	과산고	33	순천제일고	29	천천고	23
해운대여고	74	덕원고	46	삼산고	38	대진외고	33	장성여고	29	한양사대부고	23
서전고	73	신장고	46	세현고	38	대진지족고	33	장흥고	29	김화고	22
선인고	71	운천고	46	진양고	38	세화여고	33	진천고	29	동북고	22
부산사대부고	71	빛고을고	45	현풍고	38	장성고	33	충북고	29	불암고	22
회봉고	67	인산동산고	45	계성고	37	청원용호고	33	효양고	29	세종고	22
부산명서고	67	대진고	44	선덕고	37	충북사대부고	33	고성중앙고	28	학익고	22
광양제철고	63	성주고	44	진영고	37	김해임호고	32	백석고	28	강원사대부고	21
부산동고	63	영주여고	44	청원고	37	홍치고	32	연초고	28	현대고	21
인천초은고	60	학성여고	44	현대청운고	37	동대부속여고	31	전주사대부고	28	문현고	20
대광고	59	서울사대부고	43	광남고	36	대구고	31	경희고	27	세화고	20
대정고	59	충주여고	43	대덕고	36	미산구암고	31	보인고	27	영평고	20
남목고	58	경기창조고	42	대진전민고	36	상모고	31	전남사대부고	27	목포제일여고	19
상산고	57	대전대성고	42	서귀포여고	36	인천하늘고	31	군위고	26	사북고	19
포항제철고	56	대전대신고	42	안동여고	36	제주사대부고	31	미산내서여고	26	잠일고	19
경북일고	55	운암고	42	우신고	36	평택고	31	상명고	26	중동고	17
부산동성고	55	청원대암고	42	한서고	36	할백고	31	신일고	26	화순고	17
북일고	55	경주여고	41	경남여고	35	합안고	31	할치고	26	강진고	16
서강고	55	김천고	41	논산대건고	35	대전용산고	30	매성고	25		
다산고	54	비슬고	41	당곡고	35	배재고	30	압구정고	25		
고색고	53	상인고	41	봉일천고	35	부명고	30	천안신당고	25		
전주고	53	안치고	41	신정고	35	사막고	30	취문고	25		

※ 학교알리미에 공시된 ‘학교교육과정 편성 운영 및 평가에 관한 사항’ 중 각 학교의 2023학년도 학교교육과정 편성 운영 평가 계획표 참조. 공시년월:(1차)2023년 04월

[표4] 일반고-자사고 간 진로선택과목 개수 비교 결과

학교유형	중앙값(개)	평균(3)
자사고 전체(33개)	37	39
일반고(137개)	35	37
차이	2	2

※ 평균값의 경우 극단적 최고점, 최저점 2개교 제외

13) 극단적 최고최저 2개 값을 제외한 평균임

비교 결과 진로 선택과목 개수의 중앙값은 자사고 37개, 일반고 35개로 자사고와 일반고 간 단 두 과목 밖에 차이하지 않았다. 뿐만 아니라 33개 자사고 중 절반에 가까운 15개 학교(45.5%)는 진로 선택과목 개수가 일반고 중앙값<sup>14)</sup>에도 못 미치는 수준으로 확인되었다. 이는 고교학점제를 통해 굳이 자사고 등과 같은 고교 유형을 별도로 두지 않더라도 단위 학교에서 교육과정 다양화를 할 수 있는 체제가 마련되고 있음을 보여주는 것이다.

교육부가 ‘2022년도 고교학점제 일반고 우수 프로그램 자료집(2023)’에서 발표한 우수 고교학점제 연구·선도학교 사례 중 ‘개인 맞춤형 선택교육과정 편성운영’과 ‘학교 교육과정 다양화 특성화’의 우수 사례로 꼽힌 학교들의 진로선택과목 개수는 호산고 51개, 서강고 55개, 남목고 58개, 다사고 54개로 나타났다.

주문형 강좌나 학교 밖 교육과정을 운영한 광남고, 수업 유연화 주간에 교과 간 주제 중심 융합 프로젝트 활동을 운영한 호산고 등은 학교별로 특색있는 교육과정을 운영하기도 했다. 이러한 우수사례들은 앞으로 고교학점제가 전면 시행된 후 자사고 등과 같이 별도의 고교 유형을 두지 않더라도 일반고에서 얼마든지 다양한 진로선택과목을 마련하고, 다채롭고 특색 있는 교육과정을 운영할 수 있다는 가능성을 방증한다.

## 2. 공동교육과정운영으로 확대되는 일반고의 진로선택개설과목 수

교육 다양화에는 여러 선택지가 있다. 앞에서 다룬 것과 같이, 종래의 교과목을 넘어 다양한 과목의 설치와 선택폭을 확대하는 ‘교육 내용의 다양화 방안’ 외에도 ‘수업 운영 형태의 다양화, 혹은 교육 방법의 다양화’가 있다. 후자의 다양화는 ‘교육과정 운영체제’<sup>15)</sup>에 변화를 주는 것으로 기존 단위 학교의 한정되어 이루어지던 학생의 선택을 더욱 확대할 수 있다. 대표적으로는 소속 학교에 제한된 학습공간을 다른 학교, 사회 교육시설 등을 활용하면서 넓히는 것이다.

14) 학교 유형별 진로선택과목 편성 개수를 비교할 때에는 중앙값을 산출하여 편차를 분석했다. 이는 대푯값을 산출할 때 자료의 값 가운데 매우 크거나 작은 값, 즉 극단적인 값이 있는 경우, 통상 평균보다 중앙값(자료를 크기 순으로 나열하였을 때 가운데 위치하는 값)이 자료 전체의 특징을 더 잘 나타낼 수 있기 때문이다.

15) “교육과정 운영 체제(시스템)이란 학교에서 학생들이 이수하여야 하는 교과목 편성(교육과정 편성)과, 교과 단위의 교육과정이 교과 수업을 통해 적용(교육과정 운영)되는 전 과정의 구조 시스템을 말한다.” 정광희 외 「일반계 고교 교육과정 운영 체제의 다양화 연구」 2006, 한국교육개발원



이것은 교과목 편성에서는 선택과목 수를 확보했으나, 다양한 선택에 따라 개설된 과목을 운영할 인적 자원과 시설이 미비한 경우를 보완할 수 있도록 하는 방안이다. 여건상 개별 학교에서 제공하기 어려운 과목이나 소인수 과목의 경우 인근 학교, 지역 공동 교육센터, 대학 등에서 학습을 할 수 있도록 여건을 조성하는 것이다.<sup>16)</sup>

학교 간 공동교육과정 운영은 특정 학교 학생들에게만 해당 학교의 교육과정을 독점하는 한계를 극복하고 학교 간 교육과정을 개방하고 공유하는 대안적 고교체제로 나아가는 정책이라 할 수 있다.

이것은 분리교육 문제가 지적된 고교유형을 확대하는 기존의 다양화 정책이 아니라 고교체제의 체질 자체에 변화를 가져올 대안적 고교정책이라 할 수 있다. 2023년에 발간된 ‘2022년 학교 간 공동교육과정 우수사례집’<sup>17)</sup>을 보면 인공지능 수학, 과학사, 논리학, 심리학, 마케팅과 광고, 인체 구조와 기능 등 다양한 진로선택 교과를 공동교육과정을 통해 선택하여 이수한 사례들이 소개되어 있다.<sup>18)</sup>

“공동교육과정에 참여하는 것은 ‘추억 보정’을 받는 지금 생각해도 상당히 고된 일이었다. 그럼에도 꾸준히 활동에 참여해나간 것은 출결이나 성적에 대한 압박감보다는 배우는 과정 속에서 생기는 흥미와, 그러한 흥미를 계속 제공해주는 과목 자체 덕분이었다고 생각한다. 이러나저러나 나에게도 굉장히 인상 깊은 경험이 되었고, 내가 이후 대학에 진학하고 또 앞으로의 삶을 살아가는 데 있어 분명 도움이 될 것이라고 확신한다.” (공동교육과정을 통해 인공지능 수학을 이수한 ○○고등학교 양○○)

“학교에선 배울 수 없는 내용을 배우고 비슷한 진로를 가진 학생들과 같은 주제에 관해 토론하는 과정이 좋았다. 또한 이상적 인간상, 미래를 대비할 수 있는 교육이나 교육법, 교사의 역할 등 교사가 되는 데 필요한 것들을 진지하게 생각하고 고민해 볼 수 있는 시간과 기회를 받은 것 같아 좋았다.” (경기도 교육청의 공동교육과정을 통해 ‘예비교사를 위한 교육학’ (교육학)을 이수한, ○○고등학교 최○○)

“2021학년도에 처음으로 서울시교육청의 학교 간 공동교육과정인 공유캠퍼스 지역 이해

16) 정광희 외 「일반계 고교 교육과정 운영 체제의 다양화 연구」 2006, 한국교육개발원 p.39

17) 교육부, 17개 시도교육청, 한국교육개발원, 2023

18) 지면 관계상 이 가운데 일부만 소개한다.

수업을 운영하면서, 기존 교과 수업에 더해 추가로 총 51차시의 수업을 계획하고 준비하여 진행하는 게 절대 쉽지 않다는 걸 깨달았다. 2022학년도 수업을 계획할 때는 전년도 수업에서 아쉬웠던 점을 보완하고, 지역사회 자원을 좀 더 활용하고, 역사 선생님과 협력 수업을 통해 수업 준비 부담을 줄일 수 있도록 하였다. 전년도 수업에서 학생들 반응이 좋았던 GIS와 파이썬(python)수업은 대학원 학생들과 함께 진행하며 ‘송파구 지역 이해’라는 주제를 더 강화했다. 독서 토론에서는 작년에 학생들이 흥미로워했던 『지리의 힘』을 통해 러시아와 주변 국가들의 국제적 지역 갈등을 이해하게 하고, 『아파트 공화국』 도서를 추가하여 주거 및 아파트 지역이라는 송파구의 특징을 이해하는 데 도움을 주고자 하였다. 코로나로 인해 체험활동 기회가 적었던 학생들의 요구를 반영하여, 지역 답사를 역사 선생님과 함께 두 번 진행하였고, 서울대학교를 직접 찾아가 교수님의 특강과 실습을 진행하였다. 아울러 학기 전반부에 지역 연구를 위한 모둠을 구성하고 연구 주제 및 연구 계획을 잡도록 지도하여, 전체 수업에 일관성이 있도록 구성하였다. 2년간 수업을 진행하면서 느낀 점은, 협력 교사나 강사, 지역사회 자원 등을 활용하여 학생들의 경험과 배움의 폭을 넓히기 위해 교사의 수업 준비 부담은 줄일 필요성, 구글 클래스룸 등을 활용하여 타교 학생들을 포함한 학생들의 자료 및 과제 관리의 효율성을 높일 필요성, 전체 수강생 수를 줄여 학생들과의 소통 및 피드백의 질을 높일 필요성이었다. 가락고와 방산고, 오금고처럼 가까운 거리, 학생들의 비슷한 생활환경과 요구사항도 공유캠퍼스 운영의 중요한 고려 사항이라고 생각된다. …… (후략)” (서울특별시교육청의 공동교육과정으로 ‘지역 사회 자원을 활용한 학생 참여활동 중심 수업을 운영한 교사의 후기)

2022개정교육과정에서는 학교 교육과정 다양화의 필요성과 방안을 언급하며, ‘분권화를 바탕으로 한 학교 교육과정 자율권 확대’를 위해 ‘지역과 연계한 다양한 교육과정 및 프로젝트 활동 편성운영, 학교 자율적으로 지역 연계 선택과목 개발 활용, 교과 교육과정에 담당 교사의 교육과정 편성 운영 자율권 확대’ 하겠다고 밝히고 있다. 이렇듯 고교학점제 이후 일반고에서도 다양한 교육과정이 편성되고 운영될 수 있도록 준비되고 있다. 아래 [표 5]를 통해 23년 고교학점제 홈페이지에 소개된 시도교육청별 공동교육과정 개설 강좌의 개수를 확인할 수 있다.

특목고나 중점학교 등 특별한 교과를 개설할 수 있는 인프라가 이미 갖추어진 학교에서 선택과목을 다른 학교에 개방하여 유기적인 공동교육과정을 운영한다면 학교 간 격차가 더욱 완화되고 선택의 다양성은 더 확대될 수 있을 것이다.<sup>19)</sup> 교육부가 교육의 다양성을 위해

19) 「[인터뷰] 김성천 교수 “고교학점제 제대로 도입해 보내고 싶은 학교 만들어야” 에듀인뉴스,

해야 할 일은 학교 간 상생하는 생태계를 만드는 것이지, 우수 학생 유치 등 독점적 지위를 보장받은 특별한 학교를 확대하는 것이 아니다.

[표5] 시도교육청별 공동교육과정 개설 강좌 개수

시도교육청	공동교육과정명	학기	유형	강좌 수
서울특별시 교육청	학교간협력교육과정 (콜라캠퍼스)	2023-2	거점형 선택교육과정	91
			공유형선택교육과정 (공유캠퍼스)	3
경기도 교육청	경기고교학점제 공동교육과정	2023-2	오프라인	207
			온라인	325
대구광역시 교육청	대구공동교육과정	2023-2	오프라인	107
			온라인	36
인천광역시 교육청	꿈두레공동교육과정	2023-2	거점형	195
			밴드형	50
			온라인형	12
광주광역시교육청	학교간공동교육과정	2023-2	학교 간 협력교육과정	42
			온라인 공동교육과정	22
대전광역시교육청	너두나두공동교육과정	2023-2	오프라인	41
			온라인	66
			진로선택형	105
울산광역시교육청	울산우리아이공동교육과 정	2023-2	오프라인 공동	69
			온라인 공동	28
세종특별자치교육 청	캠퍼스형 공동교육과정	2023-2	공동교육과정1, 111	43
			공동교육과정11	123
			공동교육과정V	17
강원도교육청	꿈더하기공동교육과정	2023-2	학교간 공동교육과정	61
			온라인 쌍방향 공동교육과정	64
충청북도교육청	공동교육과정	2023-2	정규교육과정-학교간	185
			정규교육과정-지역연합	50
충청남도교육청	참학력 공동교육과정	2023-2	정규교육과정	182
			꿈키움과정	88
전라북도교육청	공동교육과정	2023-2	오프라인	85
			온라인	23
전라남도교육청	고교학점제-공동교육과정	2023-2	꿈키움캠퍼스	4
			온라인	55
경상북도교육청	학교간어울림교육과정	2023-2	오프라인 공동	211

2020.06.20. “고교학점제는 고교체제 개편의 명분을 줍니다. 기존 자사고와 특목고가 소수를 위한 수월성 교육을 지향했다면, 고교학점제는 교육과정의 학교 간 연계를 해야 한다는 점에서 ‘모두를 위한 수월성 교육이 가능하다고 봅니다. ... 예컨대, 과학고가 특정지역에 있다면, 과학고의 교육과정과 프로그램을 그 지역의 고등학교에 개방할 수 있어야 합니다. 이렇게 교육과정을 학교끼리 호환한다면 선발효과에 의존한 시존의 명문고 중심의 고교 패러다임을 바꿀 수 있겠지요”

경상남도교육청	경남참 공동교육과정	2023-1 (*2학기미고 시)	실시간 양방향 온라인	113
			학교연합 공동교육과정	97
			온라인 공동교육과정	48
부산광역시교육청	학교간공동교육과정	2023년 동계방학 (*1·2학기미 고시)	고교서머/윈터스쿨	84
제주특별자치도교육청	학교간공동교육과정	2023-2	오프라인	54
			온라인	33

※출처:시도교육청 고교학점제 홈페이지

## Ⅳ. 자사고와 일반고의 학생 1인당 교과활동비 비교

### 1. 교과활동비의 의미

본문입력앞서 진로선택 개설과목 수 비교를 통해 일반고에서도 고교학점제를 통해 학생의 진로와 적성에 따른 다양한 선택을 지원할 수 있음을 확인했다. 다음으로 각 학교의 1인당 교과활동비 규모를 비교해볼 것이다.

공시된 예결산 항목 중 기본적 교육활동비는 ‘표준 교수학습 활동에 직접 투입되는 사업비’로 교과활동비와 창의적체험활동비<sup>20)</sup> 두 항목으로 나뉜다. 이중 교과활동비는 교과활동지원으로 각 교과 교육과정에 운영되는 사업비이며 선택교과활동 운영에 소요되는 사업비에 해당한다. 즉 교과활동비는 고교학점제에 따른 교육과정 운영과 가장 직접적으로 관계된 비용으로 볼 수 있다. [그림3]을 통해 교과활동비의 성격을 이해할 수 있다.

교과활동비는 “교육과정에 명시된 표준 교수학습 활동 수행을 지원하기 위해 소요되는 각종 사업비 (학습준비물 구입, 교사용교과서(지도서) 구입, 보결(대강)수업관리, 기초학력지도, 수분별이동수업, 원격수업 기자재 및 소프트웨어, 고교학점제운영, 교과교실제운영, 교과협의회운영 등)의 교과활동지원 및 각종 교과활동 운영에 소요되는 사업비가 포함되어 있다.

20) 참고, 중학교는 교육활동비에 교과활동(비), 창의적체험활동(비) 외에 자유학기(년) 활동 항목이 포함되어 있음.

본 조사에서 학교알리미를 통해 수집한 각 학교의 세출은 2022년 결산내역(공시년월: 3차, 2023년 9월)에서 확인한 것으로, 고교학점제가 전면 도입된 이후의 지출된 교육활동비는 아니지만 연구·선도학교로 지정된 학교들이 고교학점제 도입 과정에서 진로선택과목 운영을 준비하며 투입한 비용이므로 진로선택과목 수와 함께 향후 교과운영의 질을 가늠할 수 있는 자료라고 판단했다.

[그림3] 서울특별시교육청 [2023학년도 학교회계 예산편성 기본지침]21)

2023학년도 학교회계 예산편성 기본지침			
정책 사업	단위사업	세부사업명	사업 해설 (괄호 안의 ★ 부분은 학교에서 설정 가능한 세부항목 예시)
학생 복지	학생복지사업	학생장학금운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>학생 장학금 지원 관련 소요 사업비 (★ 학생장학금지원 등)</li> <li>※ 학교발전기금을 통한 장학금은 학교발전기금회계에서 지출</li> </ul>
		교육복지우선	<ul style="list-style-type: none"> <li>농어촌 등 특정 지역의 교육역량 제고를 위해 추진하는 사업(교육복지우선 사업 등) (★ 교육복지시 연구비, 교육복지사업 운영비 등)</li> </ul>
		학생복지운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>학생복지와 관련하여 소요되는 각종 사업비 (★ 졸업앨범 제작, 학생교과서 구입, 학생증제작, 교복구입및교복물려주기, 통학차량운영(및차량 구입)비(차량 학교예치 등))</li> </ul>
기본적 교육활동	교과 활동	교과활동지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>표준 교수학습 활동에 직접 투입되는 사업비</li> <li>교육과정의 명시된 표준 교수학습 활동 수행을 지원하기 위해 소요되는 각종 사업비 (★ 학습준비물구입, 교사용교과서자도사구입, 보충자료구입관리, 기출책자도, 수준별( ) 등 수업, 원리수업 기지제 및 소프트웨어, 고교학점제운영, 교과교실제운영, 교과영기제운영 등)</li> </ul>
		국어 교과활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>국어 교육과정 운영에 소요되는 사업비 (★ 교과운영, 학습준비물지원 등)</li> </ul>
		사회 교과활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회(역사,도덕) 교육과정 운영에 소요되는 사업비 (★ 교과운영, 학습준비물지원 등)</li> </ul>
		수학 교과활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>수학 교육과정 운영에 소요되는 사업비 (★ 교과운영, 학습준비물지원 등)</li> </ul>
		과학 교과활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>과학(실과,기술,가정) 교육과정 운영에 소요되는 사업비 (★ 교과운영, 학습준비물지원, 과학실구사연구비, 과학실운영 등)</li> <li>※ 과학의달 행사, 과학경진대회 출전비는 [단위사업 : 창의적체험활동-자율활동]에 편성</li> </ul>
		체육 교과활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>체육 교육과정 운영에 소요되는 사업비 (★ 교과운영, 학습준비물지원 등)</li> </ul>

## 2. 1인당 교과활동비 조사 결과

학교알리미에 공시된 예결산 현황을 통해 2022학년도 1인당 교과활동비를 수집한 결과 교과활동비 평균은 일반고교 573,122원, 전국단위 자사고 339,291원, 광역단위 자사고 141,490원 순이었다(전국·광역자사고 통합평균 192,595원). 이는 2022학년도 전체 세출대비, 전국단위 자사고 약 2.2%, 광역단위 자사고 1.3%, 일반고교 8.7%를 교과활동비로 사용한 것이다. 높은 학비 부담과 경비를 필요로 하는 자사고가 공통교과와 진로선택교과를 운

21) [2023학년도 학교회계 예산편성 기본지침] 서울특별시 교육청, 134p 과목체계 및 과목해설(세출예산)

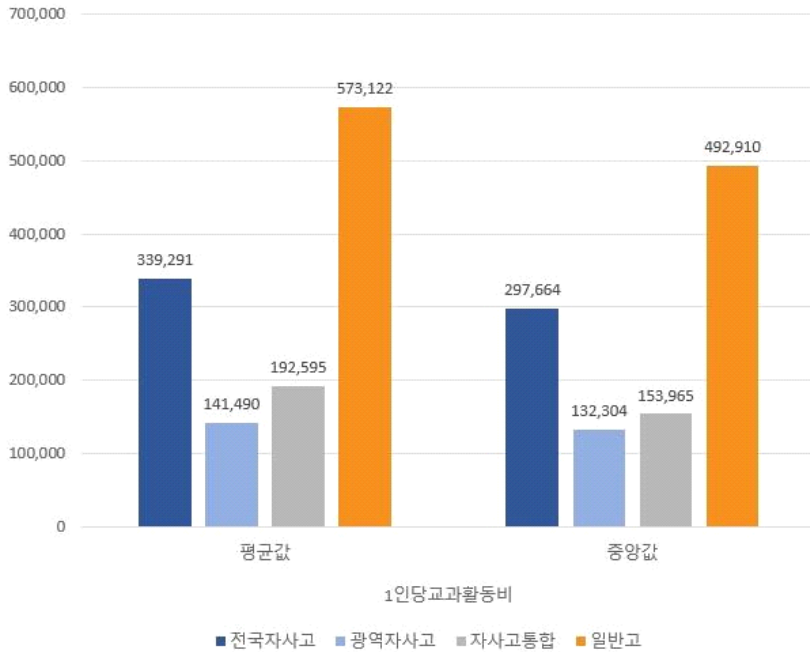
영하기 위한 교과활동비에 더 많은 예산을 배정하는 것이 아님을 보여준다.<sup>22)</sup>

[표6] 2022년도 고교 유형별 교과활동비(자사고 대 일반고)<sup>23)</sup>

고교유형		전국자사고	광역자사고	자사고통합	일반고
1인당 교과활동비	평균값	339,291	141,490	192,595	573,122
	중앙값	297,664	132,304	153,965	492,910

※2022년도 (2022.03.01.~2023.02.28) 결산 세출 중 교과활동비 참조,  
학교알리미 공시년월:(3차)2023년 09월. 단위1원.

[그림4] 자사고와 일반고의 학생1인당 교과활동비 비교



22) 기본교과 및 선택교과에 소요되는 비용으로, 고교학점제와 직접적 관련이 되는 교과활동비와 달리 창의적 체험활동비는 자사고가 일반고에 앞서는 것으로 드러났다.

23) 위 언급된 학교 유형별 평균 비용은 평균치의 왜곡을 방지하기 위해 각 고교유형에서 최대 2개 보인 2개 학교를 제외한 것이다. [표7]참조. △전국자사고, 광역자사고 개별 평균 계산 시 최대 2개(전국자사:현대청운고, 민족사관고, 광역자사:충남삼성고, 계성고), 최소 2개(전국자사:용인외대부고, 포항제철고, 광역자사:세화여고, 이화여대사대부고)를 제외하여 평균값을 얻음. △자사고 통합 평균 계산 시 최대 2개(현대청운고, 민족사관고), 최소 2개(세화여고, 이화여대사대부고) 제외하고 평균값을 산출했음. 비교 대상인 일반고는 자사고 통합과 무관하게 최대 2개(일반고:해운대여고, 예천여고), 최소 2개(일반고:압구정고, 운암고)를 제외하고 평균값을 내었음. 평균이 대푯값으로 한계가 있어 중앙값을 병기하였음. 전체 1인당 교과활동비 분포를 파악할 수 있도록 조사 대상 전체 고교의 데이터를 [표7]에 넣었음.

[표7] 고교학점제 연구·선도학교(일반고)와 자사고의 1인당 교과활동비(2022학년도)

□ 일반고    □ 광역자사고    □ 전국자사고

학교명	1인당 교과활동비	학교명	1인당 교과활동비	학교명	1인당 교과활동비	학교명	1인당 교과활동비	학교명	1인당 교과활동비
해운대여고	2,989,754	상인고	695,591	창원대암고	480,779	운남고	318,386	양정고	153,965
예천여고	2,801,241	국원고	677,686	빛고을고	475,545	장성고	316,259	나루고	146,300
경남여고	1,943,581	한국교원대부고	674,013	부산동고	467,581	대진고	311,039	취문고	135,035
대전지족고	1,875,644	우신고	666,053	안동여고	459,960	순천제일고	309,684	대전대성고	132,304
현대청운고	1,673,133	대전성모여고	658,252	영주여고	459,123	제천고	305,887	해운대고	131,986
괴산고	1,316,553	경기창조고	652,861	잠일고	451,298	안산동산고	304,427	광양제철고	123,327
강진고	1,313,046	마산구암고	645,224	중마고	450,994	호평고	300,027	용인외대부고	121,856
대구고	1,310,191	황지고	636,136	효양고	446,656	상산고	290,902	현대고	116,319
장흥고	1,278,233	세종고	630,794	진영고	444,156	고색고	290,381	대전대신고	112,097
화봉고	1,265,301	동주여고	620,737	김해임호고	442,048	창원용호고	282,408	중동고	98,708
부산동성고	1,208,544	사곡고	609,930	충남삼성고	441,681	주례여고	274,446	운암고	97,872
대영고	1,187,867	충북사대부고	608,556	중경고	440,877	호산고	258,042	신일고	92,498
민족사관고	1,168,895	진천고	607,021	김해여고	429,515	인화여고	257,493	선덕고	79,368
화암고	1,129,914	성주고	604,137	서전고	426,896	당곡고	256,714	경희고	77,844
제주사대부고	1,109,644	목포제일여고	603,992	갈매고	422,256	삼산고	255,580	세화고	65,387
남목고	1,094,242	덕원고	603,235	대덕고	416,232	백석고	244,376	압구정고	62,621
경북대사범대부고	1,060,746	전주고	599,263	충주여고	406,695	계성고	242,563	한양대사대부고	61,567
대정고	1,058,566	문현고	594,822	진양고	406,179	하나고	230,024	포항제철고	55,097
신정고	1,004,750	마산여고	583,840	운천고	404,907	이화여고	227,676	세화여고	43,933
의성여고	988,589	김천고	582,060	전남사대부고	404,187	매곡고	225,350	이화여대사대부고	19,990
논산대건고	981,727	학익고	578,852	위례한빛고	399,862	인천포스코고	215,619		
고성중앙고	957,571	수성고	574,321	신장고	397,997	상명고	214,745		

학성여고	953,026	대전가오고	564,915	현풍고	393,176	보인고	213,695		
함백고	907,139	서강고	557,141	비슬고	386,123	연초고	212,460		
군위고	898,868	경상국립사대부고	549,836	인천초은고	384,806	양지고	211,234		
마차고	858,872	대전전민고	542,653	대전용산고	382,661	인천하늘고	205,685		
장성여고	858,233	당진고	538,212	석관고	378,894	대광고	204,151		
매성고	857,567	제물포고	529,896	풍암고	377,677	충북고	201,135		
경주여고	836,328	부산강서고	519,613	광남고	362,528	동대부속여고	201,068		
세현고	779,889	함안고	516,898	명호고	352,836	배재고	199,131		
사북고	777,955	부산대사범대부고	516,762	청원고	349,025	화순고	196,217		
상모고	770,717	불암고	505,721	신천고	348,026	전주사대부고	194,248		
강원사대부고	770,585	북일고	505,007	마산내서여고	345,095	김해대청고	189,676		
공주사대부고	755,486	부명고	502,211	평택고	335,729	배명고	185,112		
대전복수고	720,517	인천세원고	499,064	천천고	332,047	동북고	177,078		
경북일고	715,696	봉일천고	492,910	천안신당고	324,574	와부고	168,349		
함지고	704,894	한서고	488,786	김화고	323,366	중앙고	165,277		
다사고	698,347	선인고	482,485	서귀포여고	318,997	이산고	157,234		

※2022년도 (2022.03.01.~2023.02.28) 결산 세출 중 교과활동비 참조,  
학교알리미 공시년월:(3차)2023년 09월. 단위 1원.

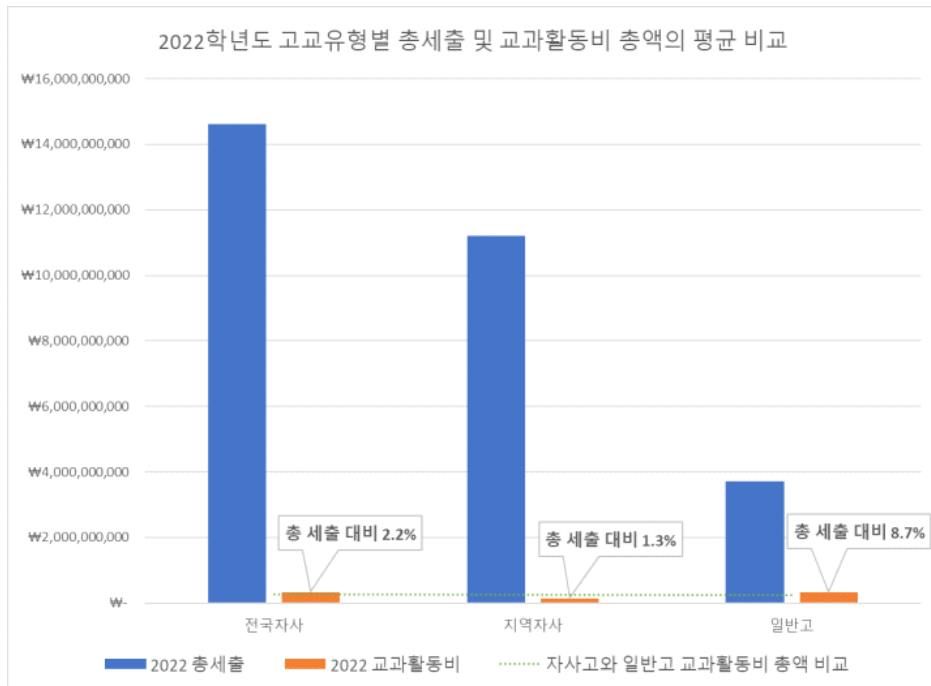
서론에서 언급했듯, 자사고의 교육여건이 일반고에 비해 우월하다는 인식이 있다. 이러한 선입견에는 자사고의 학비가 비싼 만큼 월등한 교육비<sup>24)</sup>의 투자가 이루어질 것이라는 기대가 한 축을 차지하고 있을 것이다.

24) 참고로, 동일한 학교알리미의 결산자료를 토대로 자사고의 압도적인 교육비 투자를 보도한 기사들도 많다. 이 보도들은 학부모의 부담금을 훨씬 상회하는 높은 비용을 법인전입금 등으로 투자하고 있어 높은 교육투자가 이루어지고 있다고 홍보하는 성격을 보인다. 해당 보도들이 규정하는 교육비는 인적자원운용(교직원 보수 등), 학생복지/교육격차해소(급식/기숙사운영, 학생장학금 지원 등), 선택적교육활동(방과후 학교 운영, 독서활동, 국제교육 등), 교육활동지원(안전교육, 상담, 학폭예방) 등이 포함된 총액을 말한다. 이와 달리 본 조사는 보통교과와 진로선택교과 운영과 같이 교과 수업개설과 운영에 직접적으로 투입되는 교과활동비를 데이터만을 수집하여 비교했다. 교육의 다양성을 위해 도입되는 고교학점제가 영향을 미치는 부분이 바로 보통교과 및 진로선택교과 운영이기 때문이다.



2023년 11월 정의당 이은주 의원실이 교육부로부터 ‘2022년 학생 1인당 학부모 부담금’ 자료를 받아 분석하여 발표한 것에 따르면 자사고의 학생 1인당 학부모 부담금은 862만 4000원이다. 이는 일반고 46만 6000원의 약 18.5배에 이르는 수준이다.<sup>25)</sup> 교과활동비 조사를 하면서 확인한 바에 따르면, 2022학년도 전체 세출(평균)대비 전국단위 자사고 2.2%, 지역단위 자사고 1.3%, 일반고교 8.7%를 교과활동비(평균)로 사용했다. 자사고의 총 세출 평균 액은 일반고의 수배에 달하지만 교과활동비 평균 총액에서는 거의 차이를 보이지 않았다.<sup>26)</sup>

[그림5] 2022학년도 고교유형별 총세출 및 교과활동비 총액의 평균 비교



※2022년도 (2022.03.01.~2023.02.28) 결산 세출 중 교과활동비 참조,  
학교알리미 공시년월:(3차)2023년 09월. 단위1원.

이 수치는 다수의 자사고의 교육활동비 지출이 일반고와 비슷한 수준이며, 일부 광역(지역) 단위 자사고의 경우에는 일반고교에도 미치지 못하고 있음을 보여준다.

25) 경향신문 2023.11.19. ‘최대학비 1년 3000만원’ ...자사고 학부모, 일반고보다 19배 더 낸다.

26) 참고. 전국 자사고의 학부모 부담금은 22년 총세출대비 41%~83%(62%), 지역사사고의 경우 학부모부담금은 총 세출 대비 37~85%(평균66%) 선이다.

일반고 혹은 자사고, 어느 유형의 학교든 오직 정시 수능 등급 획득에 유리한 방식의 교과 수업을 진행한다면, 학생 1인당 적은 교과활동비를 투입하면서도 대입 정시 결과에서 상대적 우위를 점할 수 있을 것이다. 그러나 그것으로는 교육부가 의도한 ‘교육의 다양성과 학생 선택권 확대’에는 아무런 기여도 할 수 없다.

조사 대상이 된 일반고와 자사고의 교과 운영이 실상 어떤 내용(질)으로 이루어지고 있는지 추후 면밀하게 조사해볼 필요가 있다.<sup>27)</sup> 교과 운영의 질에 관한 후속 연구가 필요하지만 적어도 교육의 다양성의 양적 측면이라면 일반고교에서도 충분히 갖추어지고 있음을 확인할 수 있었다. 교육부는 확인된 고교학점제 이후 일반고의 가능성에 주목하여 제도가 모든 고등학교에 안정적인 정착이 이루어지도록 집중할 필요가 있다.

## V. 서열화된 고교체제가 가중시키는 사교육 부담

### 1. 희망고교 유형별 사교육 실태 조사

교육의 다양성을 확대하기 위해 ‘학교유형의 다양화 정책’이 아닌 고교학점제의 안정적 정착과 같은 ‘교육 내용과 운영의 다양화’에 초점을 맞출 필요가 있다. 이는 자사고 외고 국제고 등 고교유형의 다양성 확대로는 다수의 일반고교 교육과정의 다양성 확대와 질적 제고를 견인할 수 없기 때문이며, 오히려 일반고교의 황폐화와 중학교 이하로 입시 경쟁을 확대했고 결국 사교육부담 증가라는 부작용을 가져왔기 때문이다.

사교육걱정없는세상(이하 사교육걱정)은 지난 2013년과 2015에 수도권 중 3 및 고1 학생들을 대상으로 사교육 실태를 조사했으며, 2017과 2019년에는 기존 수도권에서 전국단위로

27) 자율형 사립고에 진학하는 것은 교육의 다양성보다는 대입에 유리한 위치를 점할 수 있다고 기대되기 때문이다. 일반고의 재학생인 고1의 절반(48.8%)이 통학거리 등을 재학고교 만족 요인이라 답한 반면, 자사고의 경우 ‘질 높은 학교 수업’ 등을 제치고 36.8%가 대학진학에 유리함을 가장 큰 만족 요인으로 이유로 꼽았다(2023.12 사교육걱정없는세상, 강득구 의원). 생기부에 기록될 수 있는 교내 창의적체험활동 등으로 학생부종합전형에 대비하고, 교과수업으로는 수능 중심의 정시를 준비한다면, 상대적으로 적은 1인당 교과활동비에 투입으로도 대학진학에 유리한 입지를 차지할 수 있을 것이다. 과거 자사고들이 국영수 중심으로 교과를 운영했다는 점을 고려할 때, 이 부분은 후속 연구를 통해 규명될 필요가 있다. 한겨레 2019.07.21. 「상산고 국영수 비중 57%나 되는데... 교육과정 다양성은 만점?」 외 참조.

확대하여 설문조사를 시행했다. 사교육걱정의 사교육 조사는 교육부와 통계청이 매년 3월 발표하는 사교육비 통계조사가 놓친 사교육의 구체적인 실상을 파악하기 위한 차원에서 이루어진 것이었다.<sup>28)</sup> 특히 해당 조사들은 이명박 정부의 ‘고교 다양화 300 프로젝트’로 자사고들이 대거 도입된 이후 사교육비 무풍지대였던 중학교가 사교육시장이 주요 타겟이 되었음을 드러낸 바 있다.<sup>29)</sup> 중학교 이하 사교육 증가의 뇌관이 특권고교의 입시경쟁에 있음을 밝힌 것이다.

과거 조사에 이어 사교육걱정은 4년이 지난 2023년 12월에 사교육실태가 얼마나 개선되었는지를 확인하기 위해 강득구 의원(국회 교육위 소속)과 공동으로 ‘희망고교 유형 별 중·고교 사교육 실태’를 조사했다.<sup>30)</sup> 조사 결과는 현 고교체제가 사교육비를 증가시키며, 학생들을 휴일 없는 학습 노동에 시달리게 만들뿐 아니라<sup>31)</sup>, 우월감 및 열등감과 같은 서열 의식을 고등학교 이하에도 만드는 것임을 보여준다.<sup>32)</sup>

## 2. 고교유형별 중3과 고 1의 사교육 실태

28) 물론 교육부와 통계청이 공동으로 조사하여 발표한 사교육비 통계에서도 진학희망고교유형별로 사교육비와 참여율에서 격차를 확인할 수 있다. 2020년 일반고희망과 자사고희망 중학생의 사교육비는 각각 32만원 대 55만원, 2021년 일반고 희망 38만원 대 자사고 희망 62만원, 2022년 일반고 희망 42만원 대 자사고 희망 70만원으로 나타났다. 교육부·통계청 「초중고사교육비조사」 참조.

29) 2017년 교육부 조사결과에 따르면 초등학교와 고등학교의 1인당 월 사교육비는 각각 24만 1000원, 26만 2000원인 데 반해 중학교는 27만 5000원으로 가장 높은 수치를 기록했다.

30) 본 조사는 교육통계 전문가가 전국단위 표본 설계를 하고, 리서치 중앙이 온라인 조사 참여 페이지 구성 및 기초통계데이터 작업을 진행하였으며, 사교육걱정과 강득구 국회의원이 공동으로 설문 문항 설계와 결과 보고서를 작성하였음. 2023년 12월 4일부터 12월 15일까지 전국 17개 시·도 내 413개교를 대상으로 설문을 실시함. 중3 및 고1 학생들이 5,594명(중학교 3학년 2,091명, 고등학교 1학년 3,503명) 해당 학교의 중·고교 교사 1,742명이 응답. 자세한 조사 방법 등 개요는 본 발제문 아래 첨부부를 확인 바람.

31) 희망고교 유형별 사교육 실태 조사 결과로 드러난 것 중 일부는 본문에서 소개하지 않고, 다음과 같이 간략히 요약 전달한다. 【사교육 참여】 과학고를 희망하는 학생의 57.1%가 심야 사교육에 참여. 영재학교 재학 중인 고1 학생의 96.9%가 일요일 사교육에 참여.

- 중3 심야(밤 10시 이후) 사교육 실태 : △일반고 20.5%인데 반해 △과학고 57.1% ,△영재학교 50%, △자사고 41.4%, △외고/국제고 17.1%로 나타남.

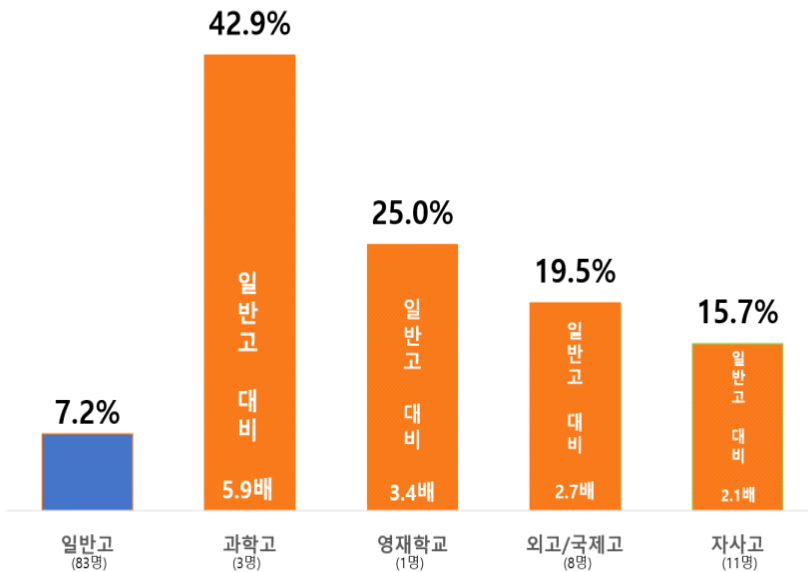
- 고1 일요일 사교육 참여율 : △영재학교 96.9%, △과학고 91.5%, △외고/국제고 89.4%, △자사고 87.3%, △일반고 75.9%로 모든 고교에서 재학생의 일요일 사교육 참여율이 높게 나타남.

32) 본 발제가 공개한 앞 선 두 개의 조사는 일반고 대비 자사고의 진로선택과목 개설현황과 1인당 교과할 동비를 비교했다. 반면 23년 고교체제와 사교육 실태를 조명하면서는 영재학교, 과학고 및 외고와 국제고를 포괄한 데이터를 인용하였다. 고교서열화 및 사교육비 급증의 원인이라는 점에서 상기 학교들은 유사한 문제를 야기해왔다. 따라서 본 발제문에서는 특목고, 외고, 영재학교 등이 포함된 원 조사 결과 그대로를 소개한다.

먼저 희망 고교유형별로 월평균 150만원이 넘는 고액 사교육비를 지출하는 중학교 3학년 학생의 경우, 일반고를 희망하는 학생은 7.2%에 불과했지만, △과학교 42.9%(일반고 대비 5.9배), △영재학교 25%(3.4배), △외고/국제고 19.5%(2.7배), △자사고는 15.7%(2.1배)로 크게 늘었다. 그 차이는 크게는 5.9배에서 적게는 2.1배에 달했다. [그림6]

[그림6] 중3 월평균 150만원 이상 고액 사교육비 지출 현황

[Base: 월평균 150만원 이상 고액 사교육비 지출 응답 중학생(1406명)]



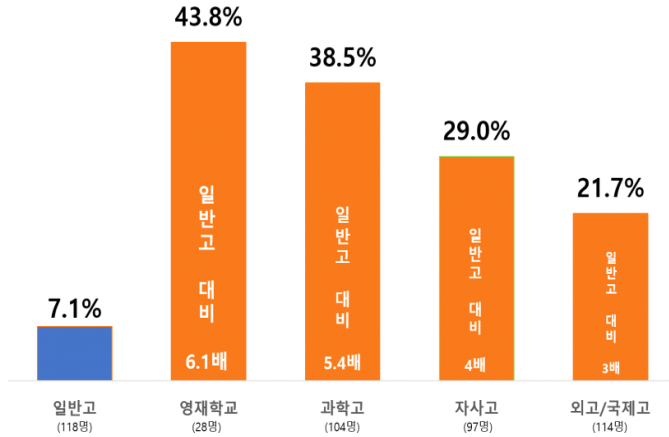
Q) 학원, 온라인 강좌(EBS 제외), 과외, 학습지 등 포함하여 사교육비로 대략 한 달에 얼마를 지출합니까? (예제능 및 컴퓨터, 학교 방과후 제외)

자료: 사교육걱정없는세상, 강득구 의원실(2023.12.)

고 1 재학생을 대상으로 동일하게 월 150만원의 고액 사교육비를 지출하고 있는지에 대해 질문했을 때 일반고에서는 7.1%에 불과하던 것이 △영재학교에서는 무려 6.1배에 달하는 43.8% 비율로 치솟았고, △과학교는 38.5%(5.4배), △자사고는 29.0%(4배), △외고/국제고 21.7%(3배)에 달하는 결과를 보여주었다. [그림7]

[그림7] 고1 월평균 150만원이상 고액 사교육비 지출 현황

[Base: 월평균 150만원이상 고액 사교육비 지출 응답 고등학생 (2873명)]



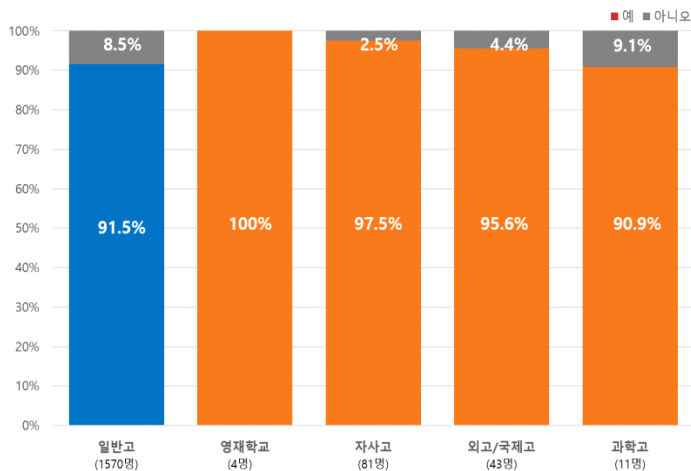
Q) 학원, 온라인 강좌(EBS 제외), 과외, 학습지 등 포함하여 사교육비로 대략 한 달에 얼마를 지출합니까? (예제능 및 컴퓨터, 학교 병과후 제외)

자료: 사교육걱정없는세상, 강득구 의원실(2023.12.)

한편 중3 학생들에게 희망 고교 진학 후에 수업을 제대로 이해하고, 원하는 성적을 받기 위해서는 선행 학습이 필요할지 물었을 때 희망 고교별로 △영재학교 100%, △자사고 97.5%, △외고/국제고 95.6%, △일반고 91.5%, △과학고 90.9%의 학생들이 선행은 필요하다고 응답했다[그림8].

[그림8] 중3 선행 학습 필요성 인식 정도

[Base: 선행 학습 필요 응답 중학생 (2081명)]



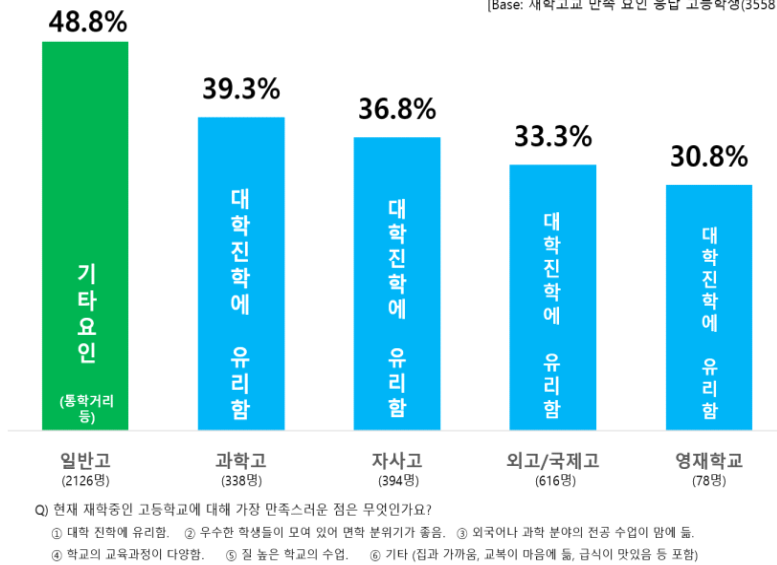
Q) 응답자 본인이 진학을 희망하는 고교에서 수업을 이해하고 원하는 성적을 받기 위해 선행 학습이 필요하다고 생각합니까?

자료: 사교육걱정없는세상, 강득구 의원실(2023.12.)

이는 중 3학생들이 고액의 사교육비 지출하면서 받는 교육이 주로 선행학습임을 나타내는 결과로 볼 수 있다. 이런 결과를 볼 때 특목고, 외고/국제고, 자사고를 지원하려는 중학생이 소속된 중학교의 교육과정 진도에 따라 진행되는 수업에 정상적 참여를 할 것이라 기대하기 어렵다. 이 문제는 중학교에만 국한되지 않는다. 특목·자사고 진학을 희망하는 초등학교생들을 위한 조기 선행학습반이 사교육시장에서 성행하고 있음을 생각할 때 문제의 부정적 파급력은 더 크다고 볼 수 있다.

[그림9] 고1 재학교고 만족 요인

[Base: 재학교고 만족 요인 응답 고등학생(3558명)]



자료: 사교육걱정없는세상, 강득구 의원실(2023.12)

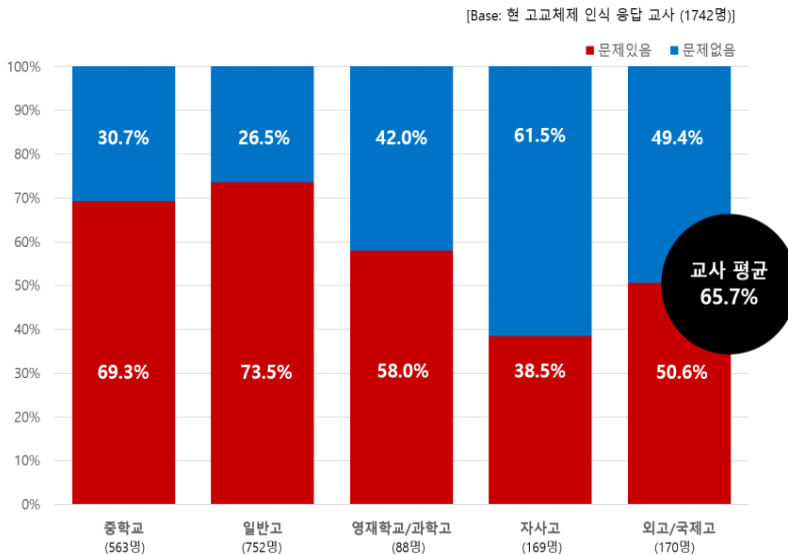
이어서 고등학생들에게 재학 중인 고교의 만족 요인을 물었을 때, 과학고, 자사고, 외고/국제고, 영재학교에서 ‘대학진학에 유리함’이 가장 중요 요인으로 나타났다(△과학고 39.3%, △자사고 36.8% △외고/국제고 33.3%, △영재학교 30.8%). 반면 일반고는 통학거리와 같은 기타요인이 48.8%로 가장 높은 응답률을 보였다[그림9]. 이러한 응답은 명문대 진학이 중요 의미를 갖는 대한민국 사회 여건을 고려할 때 어쩔 수 없는 응답이라 해석될 수도 있지만 현재의 고교 체제가 다양한 교육과정 구현을 목적으로 추진되었다는 점을 고려한다면 설립 취지가 상당 부분 무색해졌음을 확인할 수 있는 결과로 볼 수 있다.

과거 2019년 자사고 재지정 평가 과정에서 국영수 비중이 57%나 되는 자율형 사립고가 교육과정 다양성 평가 항목에서 만점을 받아 문제가 되었던 적이 있다. 다양한 교육과정을

내걸었지만 결국 대입을 위한 메뉴를 늘린 것에 불과했다. 특목·자사고에 재학 중인 학생들이 대입준비에 유리하다는 점을 재학 고교의 최고 만족 요소로 꼽은 점은 교육부가 존치의 이유로 든 ‘교육의 다양성’을 공허하게 만든다.

이러한 질문들에 더하여 교사들에게 현 고교체제가 유발하는 서열화 문제 인식 여부를 묻는 질문을 한 결과 전국 시도교육청 소속 중3, 고1 담당교사 1,742명에게 조사한 결과 응답 교사의 65.7%가 고교서열화에 문제가 있다고 인식하고 있는 것으로 나타났다. 고교체제에 문제가 있다고 답한 비율은 일반고 교사의 73.5%, 영재학교/과학고 교사 58%, 외고/국제고 교사 50.6%, 자사고 교사 38.5% 순으로 드러났다.

[그림 10] 고교서열화에 대한 문제 인식(교사)



Q) 서열화된 고교체제에 대해서 어떻게 생각하십니까?

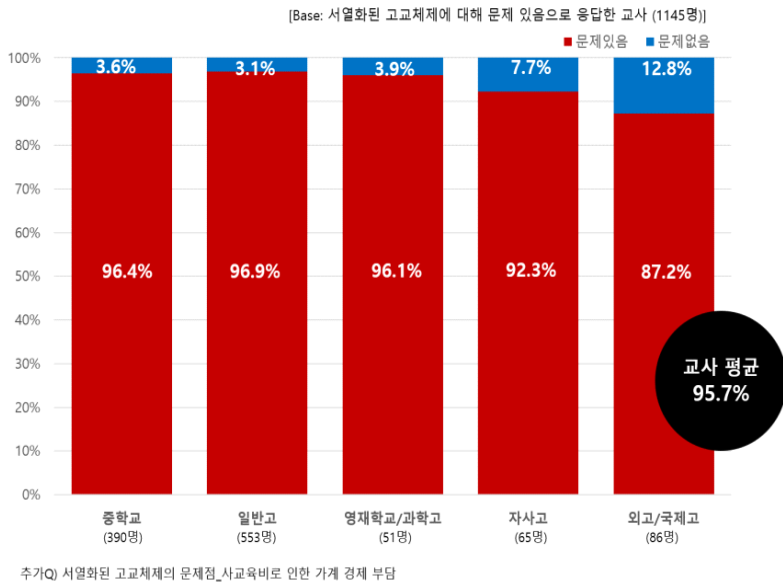
자료: 사교육걱정없는세상, 김득구 의원실(2023.12)

### 3. 학교 유형별 고교서열화와 대한 인식 여부

서열화된 고교체제에 대한 문제 인식 여부에 대해 질문한 이후, 고교서열화가 낳은 문제로 지적된 ①사교육비로 인한 가계 경제적 부담 문제, ②대입결과 격차 문제, ③소속고교 유형에 따른 학생들의 우월감 및 열등감 문제, ④일반고 황폐화 문제, 4가지 문제에 대해 각 학교급 및 유형에 속한 교사들이 인식하고 있는지 확인해보았다.

먼저 사교육 비용 증가에 따른 가계 경제 부담 문제에 대해 응답 교사의 95.7%가 동의했다. 구체적으로 일반고 교사 96.9%, △중학교 교사 96.4%, △영재학교/과학고 교사 96.9%, △자사고 교사 92.3%, △외고/국제고 교사는 87.2%가 고교서열화가 일으키는 사교육비 부담을 염려하고 있었다[그림11].

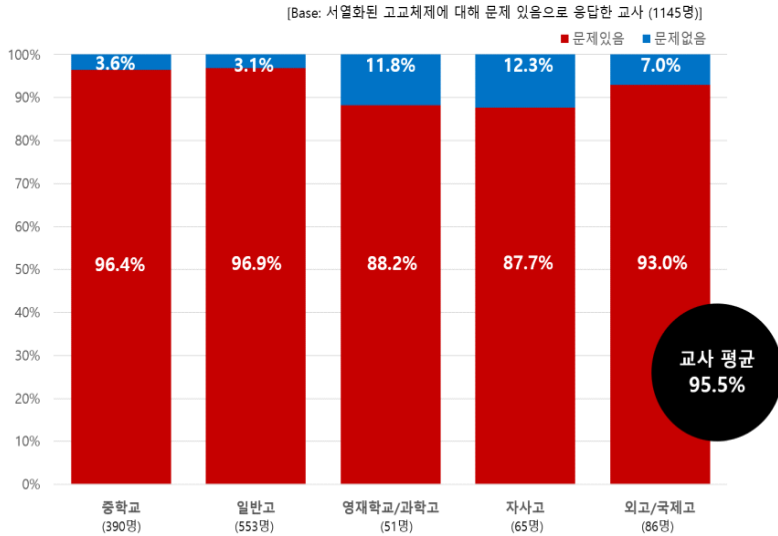
[그림11] 고교서열화 문제점 : 사교육비로 인한 가계 경제 부담 인식(교사)



둘째, ‘고교 서열에 따른 대입 결과 격차’에 대해서는 응답 교사의 95.5%가 문제 있다고 답했다. 특히 △일반고 교사 96.9%, △중학교 교사 96.4%, △외고/국제고 교사 93%, △영재학교/과학고 교사 88.2%, △자사고 교사 87.7% 순으로 높은 문제 인식을 보였다[그림12]. 셋째 ‘어떤 고교유형에 속했는지에 따라 학생들이 느끼는 우월감 및 열등감’에 관해 응답 교사의 91.8%가 문제 있다고 답했습니다. 구체적으로는 △일반고 교사 94.2%, △영재학교/과학고 교사 92.2%, △중학교 교사 91.3%, 자사고 교사 89.2%, △외고/국제고 교사 80.2% 순이었다. 대한민국 사회에서 대학 학벌을 넘어 고교 학벌까지 고착되어 가는 것은 아닌지, 이로 인해 학생들 사이에 위화감을 조성하고 있지는 않은지 염려되는 대목이다[그림13].



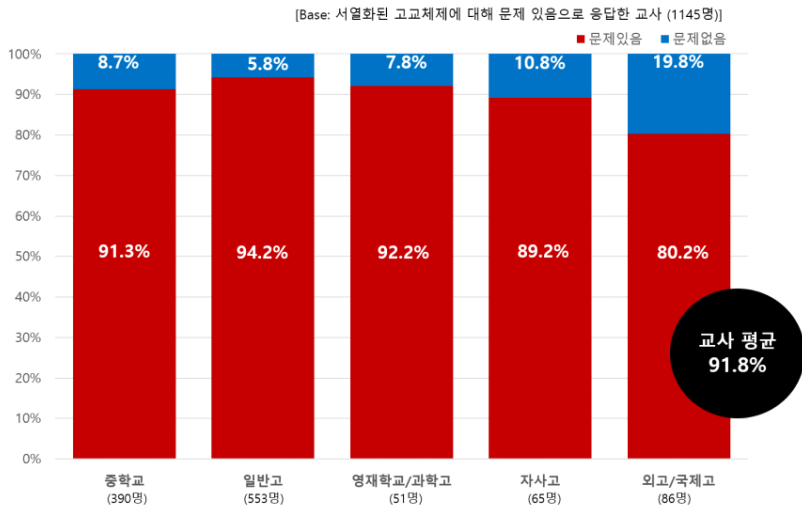
[그림12] 고교서열화 문제점 : 대입 결과 격차 인식(교사)



추가Q) 서열화된 고교체제의 문제점\_고교 서열에 따라 대입 결과에서 격차가 발생하는 문제

자료: 사교육걱정없는세상, 강득구 의원실(2023.12.)

[그림13] 고교서열화 문제점 : 소속 학교에 따른 우월감 및 열등감 인식(교사)

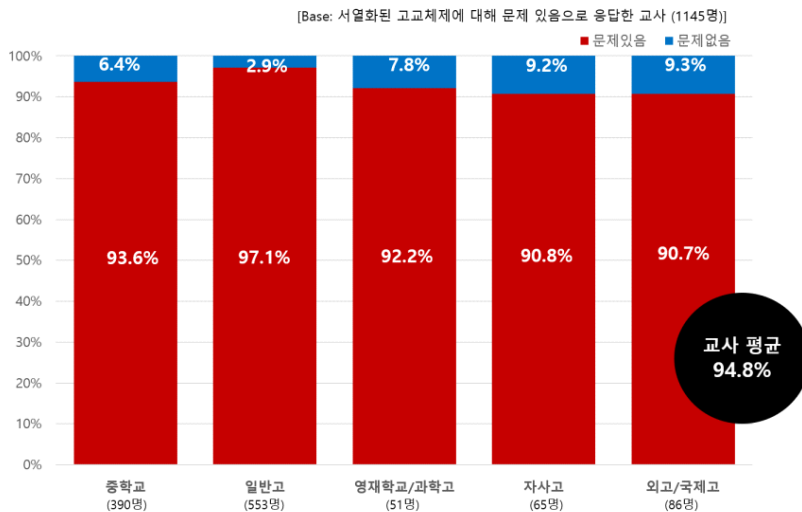


추가Q) 서열화된 고교체제의 문제점\_어떤 고교 유형에 속했는지에 따라 학생들이 느끼는 우월감 및 열등감

자료: 사교육걱정없는세상, 강득구 의원실(2023.12.)

마지막, ‘우수 학생의 특정학교 쏠림으로 현상으로 인한 일반고 황폐화’에 관해 응답 교사의 94.8%가 문제 있다고 답했다. 구체적으로는 △일반고 교사 97.1%, △중학교 교사 93.6%, △영재학교/과학고 교사 92.2%, 자사고 교사 90.8%, △외고/국제고 교사 90.7% 순이었다[그림 14].

[그림 14] 고교서열화 문제점 : 일반고 황폐화 인식(교사)



추가Q) 서열화된 고교체제의 문제점\_우수 학생의 특정학교 쏠림 현상으로 인한 일반고의 황폐화

자료: 사교육걱정없는세상, 강득구 의원실(2023.12)

본 조사의 결과는 다양성을 표방하여 특목·자사고를 유지해온 고교정책이 고등학교 및 그 이하의 교육 기관에까지 배타적인 대입 성공트랙이 만들어지는 현상을 강화했음을 보여주는 것이다. 서열화 된 고교체제는 특정 유형의 고교가 우수학생들을 독점하게 만드는 구조였으며, 과반 이상의 교사들이 느끼고 있는 듯 결국 일반고 교실의 황폐화를 가속시켰다. 아울러 대학입시만이 아닌, 고교입시를 위한 사교육시장 확대를 초래했다.

## Ⅵ. 결론 및 제언

일반고교와 자사고의 진로선택과목개설현황과 1인당 교과활동비(세출) 규모 비교를 통해 교육의 다양성을 위해 자사고 등을 존치하는 것이 타당한 것인지 살펴보았다. 본 발제는 개설과목수와 교과활동비라는 양적인 비교를 통해 고교학점제 추진 이후 일반고교에 마련

된 교육의 다양성 역량을 파악하고, 이를 근거로 자사고 등의 존치 이유인 교육 다양성 제고가 일반고교의 고교학점제 정착을 통해서도 달성될 수 있는 것임을 밝히려 했다.

물론 본 조사에서 밝힌 두 종류의 양적 자료로는 각 고교(유형)의 교육의 다양성과 질을 파악하기에 부족함이 있다. 이 부분은 보다 각 고교유형에 속해 과정을 이수한 학생과 교사를 인터뷰 하는 것 등의 질적인 연구를 통해 보완되어야 한다. 특정 학교가 많은 진로선택교과를 개설하고 있어 다양한 교육을 제공하는 듯 보이지만, 실상 대학입시, 특히 수능 고득점을 위한 국영수 위주의 과목을 과도하게 편성하고 있는 게 아닌지 면밀히 검토할 필요가 있다.

일반고를 통해서 다양한 교육을 제공할 토대가 마련되고 있다. 지금 가장 우선시 되어야 할 정책은, 고교학점제를 통해 일반고의 변화를 도모하는 일이다. 교육부는 공교육 경쟁력 제고방안을 밝히면서 고교서열화 문제를 ‘소모적 논쟁’으로 치부했지만 공교육의 변화를 위한 정책 역량을 낭비하고, 사회적 갈등을 유발하는 쪽은 다름 아닌 교육부다.

교육부는 고교학점제에 부합하지 않는 2028대입 안을 발표하고 속전속결로 확정했다. 고교학점제가 유명무실해질 것이며 현장의 혼란만 가중될 것이라는 우려가 크지만 그나마 다행인 것은 고교학점제가 전면 백지화되지는 않았다는 점이다. 현시점에서 남은 과제들을 정리하자면 다음과 같다.

▲ 첫째, 고교학점제가 시행된 이후 일반고 및 자사고에서 교육의 다양성 취지에 부합하는 교육과정 편성과 운영이 이루어지는지 또 적절한 예산이 투입되는지를 관리·감독이 이루어져야 한다. 고교서열화와 사교육문제를 유발한다는 지적에도 자사고 등이 존치되는 것은 교육의 다양성에 기여한다는 이유에서였다. 본 조사에서 시도한 조사를 양질의 차원에서 확대·보완하여 고교학점제가 실시되는 일반고와 자사고 교육과정 운영 실태를 연구 분석할 필요가 있다. 교육부는 자사고·외고·국제고의 재지정 평가(운영성과평가) 지표를 2025년 공개하고 2030년에 일괄 평가하기로 했다.

[표8] 초중등교육법 시행령 [시행 2024. 2. 1.] [대통령령 제34156호, 2024. 1. 23., 일부개정]<sup>33)</sup>

초중등교육법 시행령 제 91조의 3(자율형 사립고등학교)
<p>⑥ 교육감은 자율형 사립고등학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다. &lt;개정 2014. 2. 18., 2020. 2. 28., 2024. 1. 23.&gt; (1, 2 생략)</p> <p>3. 교육과정을 부당하게 운영하는 등 지정 목적을 위반한 중대한 사유가 발생한 경우</p> <p>4. 지정 목적 달성이 불가능한 사유의 발생 등으로 인하여 <b>학교의 신청</b>이 있는 경우</p> <p>5. 교육감이 5년마다 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우</p> <p>⑦ 교육감은 제6항제5호에 따라 학교 운영 성과 등을 평가한 결과 개선이 필요하다고 판단되는 학교에 대해서는 그 개선 계획을 수립하여 시행하도록 요청할 수 있다.&lt;신설 2024. 1. 23.&gt;</p> <p>⑧ 교육감이 자율형 사립고등학교의 지정을 취소하는 경우에는 미리 <b>교육부장관의 동의를</b> 받아야 한다.&lt;신설 2011. 6. 7., 2013. 3. 23., 2014. 12. 9., 2024. 1. 23.&gt;</p> <p>⑨ 교육부장관은 제1항 후단 또는 제8항에 따른 자율형 사립고등학교의 지정 또는 지정 취소에 대한 동의 여부를 결정하려는 경우에는 제105조의3에 따른 <b>특수목적고등학교 등 지정위원회</b>의 심의를 거쳐야 한다.&lt;개정 2024. 1. 23.&gt;</p>

이 평가지표에는 각 학생들을 위한 다양한 맞춤형 교육을 제공하고 있는가를 평가할 기준이 포함되어야 할 것이다. 교육의 다양성이라는 본래의 설립 취지에서 벗어난다면 그 학교는 자사고 등 특별한 고교유형으로서 존치될 이유가 없다. 자사고 등의 존치가 시행령으로 결정되어 있지만 [표8]에서 보듯 “해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우” 지정을 취소할 수 있다고 명시되어 있다.<sup>34)</sup> 기존에는 재지정 평가 결과가 나쁠 경우 지정 취소만 가능했지만, 앞으로는 평가 결과 수준에 따라 자사고 등 학교 유형 유지는 유지하되 정원감축 등의 조치를 받을 수 있게 된다. 이를 위해 자사고 존치 이유였던 다양한 교육이 얼마나 잘 이루어지고 있는지, 그것이 일반고와 유의미한

33) 초중등교육법 시행령 제 91조의 4(자율형 공립고등학교) ③ 자율형 공립고등학교는 5년 이내로 지정·운영하되, 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 5년의 범위에서 연장할 수 있다.<신설 2024. 1. 23.> ④ 교육부장관 및 교육감은 자율형 공립고등학교의 특성화된 교육과정 및 프로그램 개발, 교원 연수 등을 위하여 자율형 공립고등학교로 지정된 기간 동안 필요한 재정을 지원할 수 있다.<개정 2011. 12. 30., 2013. 3. 23.>

34) 하지만 실제적으로 재지정 평가 이후 지정취소는 매우 어려운 절차를 거쳐야 한다.

양질의 차이가 있는지 평가될 수 있도록 하는 기준이 반드시 평가지표에 포함되어야 한다.

▲ 둘째, 공동교육과정 운영 등 고교 ‘교육과정 운영체제의 변화’를 통해 ‘고교체제’의 체질 개선을 시도해야 한다. 현재 교육부는 전국 지자체와 시도교육청과 함께 교육발전특구를 지정하여 새로운 유형의 자공고(2.0)를 도입하고 있다. 만약 교육부가 교육발전특구를 통해 의도한 것이 ‘지역과 연계와 자율과 책무 중심의 혁신성’ 제고라면 고교학점제와 공동교육과정운영을 확대·강화하는 것이 좋은 방안이 될 수 있을 것이다.

본 발제에서는 충분히 다루지 않았지만 공동교육과정 운영은 지역 고교 외에도 지역의 대학이나 기업과도 연동하여 이루어질 수도 있다. 이것은 교육부가 24년 신년 중점과제 중 하나로 밝힌 “교육의 힘으로 지역을 살리는 교육발전특구 전국도입” 과제가 지향하는 “지역 중심의 교육개혁 선도모델이 만들어지고 확산되도록 함으로써 교육개혁 과제들 현장 착근 지원” 에도 부합하는 것이다.

▲ 셋째, 고교학점제에 부합하는 평가 방식 개선을 계속 추진해야 한다. 고교학점제는 학생 각자가 진로와 적성에 맞는 과목을 선택·이수하여 졸업하는 제도이기 때문에 내신과 수능에서 상대평가를 적용하는 것은 어울리지 않는다. 일각에서는 고교학점제 도입 후에도 자사고 등 고교유형을 존치하려고 결정했기 때문에 2028 대입에서 상대평가를 유지가 불가피했을 것이라 주장한다.<sup>35)</sup> 자신의 진로와 적성을 탐구할 여력이 있으려면, 끊임없는 경쟁과 비교의 굴레인 상대평가를 축소해야 한다.

상대평가의 영향력 아래 있다면, 고교학점제는 기대했던 일반고 교육력 제고라는 효과를 거두지 못하고 현장에 불편을 초래하는 실패한 정책이 될 가능성이 크다. 이를 방지하기 위해 2029학년도 대입을 시작으로 성취평가가 도입이 점진적으로 추진되어야 한다.

▲ 마지막으로, 국회 입법을 통해 고교서열화를 해소하고 고등학교의 기본 종류를 명시하는 개정안 마련되어야 한다. 입법 민주주의를 무시하고, 시행령 개정을 통해 쉽게 고교체제 관련 정책을 변경하는 것은 시민들의 건강함 숙의 과정을 배제하고 특정 정파의 독단에 의해 교육정책이 좌우되게 만든다. 잦은 고교정책의 번복의 피해는 고스란히 학교현장, 특히 학생들에게 전가될 것이다.<sup>36)</sup>

35) 2028대입에서는 내신 5등급 절대평가를 하되, 전과목 상대평가 등급표기를 한다. 이것은 사실상 상대평가를 유지하겠다는 것과 같은, 고교학점제와 매우 불일치하는 평가 방식이다.

교육부가 교실에 시장주의적 다양성을 가져올 의도를 가진 것이 아니라면 사회 통합을 저해하는 분리 교육을 중단하고 고교학점제가 안정적으로 정착되도록 힘써야 할 것이다. 교육부 스스로 밝힌 정책 취지에 따라 모든 학교에서 다양한 과목 선택권이 보장될 수 있도록 역량을 집중해야 한다. 고교학점제 시행과 자사고 일반고 전환 정책은 ‘공(公)’ 교육을 회복할 수 있는 초석으로서 의미를 갖는다. 고교학점제를 시작으로 서열화 된 고교체제의 개편 및 학교 간 상생모델 개발, 각종 평가 혁신과 대입제도 개편 등을 연속적으로 추진하여 사회를 병들게 만드는 교육 문제를 해결해 나가야 할 것이다.

---

36) 2019년 헌법재판소는 다음과 같이 의견을 밝혔다. “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” (헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2018헌마221 전원재판부 결정)

**※첨부. 희망고교유형별 사교육 실태 조사 개요**

- 사교육걱정없는세상, 강득구 의원(2023.12)

※본 조사의 결과는 2024년 1월 15일 기자회견을 통해 공개한 내용임.

**【표본추출방식】**

- 층화군집무선표집(cluster sampling with stratification)
- 17개 시·도교육청 x 학교급(일반중, 일반고)별 무선표집, 특목/자사고 전수
- 모집의 시·도교육청 학교비율을 적용하는 비율 표집
- 무선표집 단위: 학교
- 설문참여자: 표집된 학교의 최소 1개 학급 학생, 해당 담임·교과 교사

**【모집 및 표본 크기】**

- 추출학교 수: 일반고 152개, 일반중 163개, 특목/자사고 98개
- 모집대비 표본 비율: 일반고 approx. 10%, 일반중 approx. 5%
- 모집의 학교 수: 일반고 1,503개, 일반중 3,231개, 특목/자사고/영재학교 98개
- 신뢰수준 및 표본오차

대 상	표본오차
중3 학생	95% 신뢰수준에 표본오차 ±2.14%
고1 학생	95% 신뢰수준에 표본오차 ±1.65%
중·고 교사	95% 신뢰수준에 표본오차 ±2.34%

**【응답자 수】**

- 중3 : 163개 일반중 2,091명
- 고1 : 152개 일반고 및 98개 자사고·외고·국제고·과학고·영재학교 3,503명
- 교사 : 해당학교 중·고교 교사 1,742명

**【설문조사 기간】**

- 2023년 12월 4일부터 2023년 12월 15일까지

**【주요 설문내용】**

- 희망고교 유형별(중3), 재학고교 유형별(고1):△사교육비 실태, △사교육 마치는 시간, △일요 사교육 참여율, △재학 고교 만족 요인 등을 설문
- 교사 : △고교서열화와 관련한 인식 설문

**【표본설계와 통계처리】**

- 교육 통계 전문가에 의뢰하여 표본 설계, 리서치 중앙 온라인 조사 참여 페이지 구성 및 기초 통계 테이블 작업, 사교육걱정과 강득구 의원실 공동으로 설문 문항 설계 및 결과 분석





■ 제2발제

# 고교학점제의 성공적 정착을 위한 고교체제의 새로운 패러다임

김성천(한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수)

## 고교학점제의 성공적 정착을 위한 고교체제의 새로운 패러다임

김성천(한국교원대,  
교육정책디자인연구소)

### 고교학점제의 철학과 의미

- 고교학점제의 철학과 의미를 다음과 같음.
- 첫째, 교육의 본연 회복 : 교육과 삶이 어떻게 교육과정에서 만날 수 있는가를 보여주는 모델이 필요
- 둘째, 표준화 모델(평균에 빠진 함정)에서 개별 맞춤형으로의 교육패러다임 전환
- 셋째, 진로, 수준, 흥미 등을 고려한 과목 선택권 보장
- 넷째, 진로 탐색 및 진로교육 활성화 도모함으로써 자기주도성 강화
- 다섯째, 최소학업성취도 보장을 위한 책임교육의 구현 및 경로형 학습 모델 제시
- 여섯째, 거버넌스, 참여와 소통 구조를 통한 교육과정의 질 제고 및 교육과정의 자치 모델 구현

## 고교학점제의 성공 조건

기존 교육과정에 대한 성찰을 바탕으로 좋은 교육과정이 무엇인가에 관한 철학적 합의가 필요

교원 수급 및 인프라 구축의 지원

교육과정 운영의 격차와 편차를 만들어내는 지역별 불평등 해소

내신과 대입제도의 상대평가 전환이 필요

교사의 교육과정 이해력(문해력) 및 다과목 지도 역량

기존 교육과정 성찰과 그것을 가능케 하는 거버넌스 구조

과목 선택의 다양화와 유연화를 보장하는 국가수준의 교육과정과 제도 지원

## 고교학점제의 성공 조건

선발효과가 아닌 학교효과 내지는 교육과정 효과를 극대화할 수 있는 고교체제 구축

지역사회연계 및 학교에 대한 지원 강화

진로교육의 활성화가 필요함. 과목이나 계열선택시 방황하는 학생들이 적지 않음

기초 및 기본학력을 갖추지 못한 학생을 위한 지원의 구체화, 현실화

## 철학의 부재: 교육부의 2028 대입 발표안과 고교 서열화

- 교육부가 발표한 대입 정책은 내신과 수능의 상대평가가 핵심임. 선택과목 유불리를 해결하기 위하여 공통과목 중심으로 운영되는데, 문재인 정부에서 제시한 고1 공통과목 상대평가, 2-3학년 선택과목 절대평가 기조보다 더욱 후퇴한 방안을 발표하였음
- 공정성을 핵심 가치로 설정을 하였으나, 공교육 정상화, 고교학점제, 미래교육의 방향과는 맞지 않는 퇴행 방안으로 평가할 수 있음. 이는 문재인 정부와 윤석열 정부 모두 비판받을 대목임.
- 내신 상대평가는 고교학점제의 방향과 맞지 않으며, 진로보다는 등급 유불리를 따져 과목을 선택할 가능성이 큼. 교사의 평가권을 믿기 어렵다는 불신에 기반한 정책 수립한 것이며, 이로 인해 내신 절대평가로 전환하지 못하였음. 수능 비중을 약화시키지 않으면 수능 중심으로 교육과정을 운영하는 관행에 변화를 가져오기가 쉽지 않음. 물론, 대학의 입장에서는 수능으로 들어온 학생들의 이탈 비율이 높다는 점에서 정시에서 정성 요소를 고려하는 등 변화를 모색할 것으로 예상
- 문재인 정부에서는 자사고와 외고를 폐지하려고 하였으나, 윤석열 정부는 존치로 방향을 설정하였음. 고교 서열화가 유지된 상태에서는 고교 간 공동교육과정 운영이 쉽지 않음. 수능 응시인원 95만에 이르던 시대와 상황이 달라졌지만 과거의 틀에서 벗어나지 않은 엘리트들의 인식의 한계가 반영된 결과로 보임. 고교학점제는 교육 패러다임을 바꿀 수 있는 정책이었으나, 교육에 관한 비전과 철학의 부재로, 구제도와 새로운 정책 간 충돌이 나타나고 있음

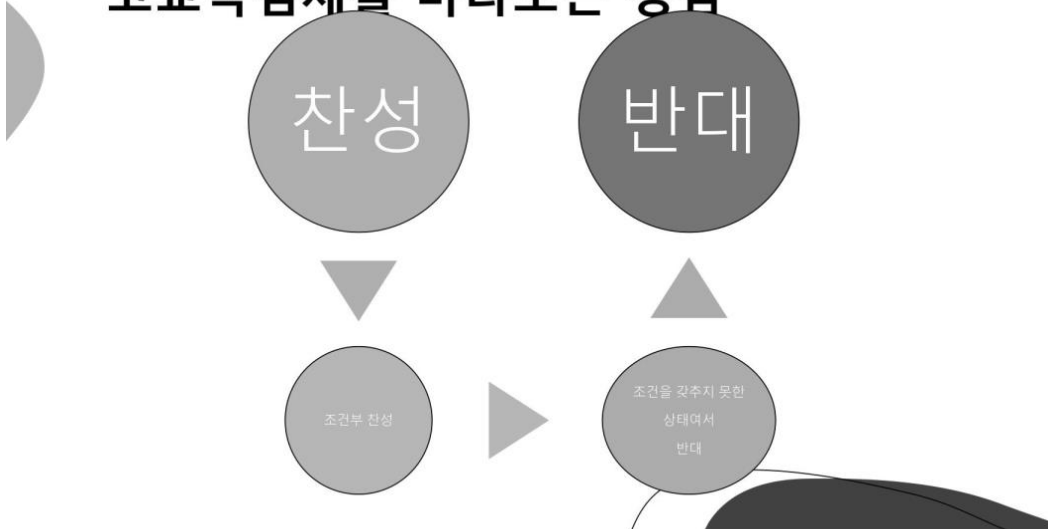
## 공정의 역습

- 외형상으로는 공정에 보이지만, 깊게 들여다보면 도시와 같은 지역 변수(부동산 자산과 관련), 부모가 잘사는 계층의 아이들은 계급 구조가 은폐된 고교체제와 대입제도를 활용하고 있음.
- 다양성의 관점에서 공정성을 구현해야하는데, 공정성 = 수능으로 인식하면서 다양성의 가치를 훼손하는 상황임. 교육불평등이 더욱 심화될 수 있음
- 내신 절대평가보다는 상대평가가 특목고와 자사고에 불리하다는 견해도 있지만, 수능 중심 전형에서는 내신 실질반영비율이 대단히 낮거나 무의미함. 내신을 사실상 무력화하는 방식의 대입제도가 충분히 존재하기 때문임. 그런 점에서 서열화된 고교체제를 현행처럼 유지하면서 상대평가를 고수할 바에는 내신 절대평가로 전환하면서 양질의 교육체제를 모색하는 방식이 바람직함. 가장 바람직한 것은 고교체제의 새로운 개편 모델을 제시하는 것임
- 한국고용정보원이 펴낸 2020한국직업사전에는 직업명만 16,891개이고, 12,823개 정도의 직업이 존재함. 남들이 선망하는 직업군 몇 개를 위해 치열하게 경쟁하는 상황에 돌입함. 의대열풍이 그것을 입증하고 있음.

학교급	일반고(자율형 공립고 포함)	2022							
		자율형 사립고	과학고, 영재학교	외고, 국제고	예술고, 체육고	마이스터고	특성화고	대안학교	해외 유학
사교육비(만원)	36.1	61.4	56.0	55.8	40.0	25.5	26.6	29.9	59.2
- 초등학생	33.4	57.6	52.2	53.0	38.6	25.6	29.7	30.6	56.1
- 중학생	41.5	69.6	67.0	64.2	42.4	25.3	24.4	26.4	70.3
참여율(%)	81.8	90.0	89.0	89.0	79.4	73.0	66.0	71.8	88.1
- 초등학생	84.4	92.1	90.9	89.7	83.3	80.5	76.7	74.2	88.8
- 중학생	76.6	85.7	83.6	86.9	72.3	62.9	58.3	60.7	85.5

초등학생과 중학생 중 어느 유형의 고등학교를 희망하는가에 따라서 사교육비와 사교육참여율이 달라지고 있음. 사교육비 통계자료를 보면, 초등학생과 중학생 평균으로 희망 고교 유형별 사교육비는 다음과 같음.  
 일반고 36만 1천원, 자사고 61만 4천원, 과학고, 영재학교 56만원, 외고와 국제고 55.8만원으로 나타남. 부모의 계층 배경 효과가 사교육비에 나타나고, 이는 고교 체제와 대학서열화로 이어지는 상황으로 볼 수 있음

## 고교학점제를 바라보는 쟁점





## 반대론

- 다 과목을 가르치는 상황에 의한 교원의 노동 조건 악화
- 다양한 교과목 개설 수요에 의한 교원정책 유연화 내지는 개방화(자격증이 없는 이들이 교과목을 가르치게 되어 교육의 전문성 약화)
- 신자유주의 노선 심화(7차 교육과정 도입 당시의 논란과 유사)
- 고교 교육의 본질은 진로교육이 아닌 교육의 보편성 및 시민성 교육
- 대학 입시와 충돌을 일으키고, 교육과정 왜곡 현상 발생(입시의 유불리 중심으로 과목 선택과 편제가 이루어질 것임)
- 흥미 중심으로 교육과정 선택 가능성
- 학교 간, 지역간 격차 심화
- 고등학교와 대학의 정체성 문제 발생



## 조건 때문에 반대

- 교사들이 반대하는 여론이 강함
- 자격증이 없는 교사들이 기간제 교사로 참여
- 현장 공감대 없이 일방적으로 교육부가 추진
- 고교학점제 여건 미비(교원수급, 입시 개선, 고교체제 개편 등)
- 2025년 도입은 시기 상조



## 찬성하지만 전제 조건 필요

- 고교학점제가 작동할 수 있는 여건과 조건 마련(대학입시, 교원수급, 고교서열화, 평가방식 전환, 복수전공 제도 실현 등 선결 조건 필요)
- 종합적이고 중장기적 안목을 가지고 준비(구체적인 비전과 로드맵 제시)
- 학교 현장의 부담을 완화할 수 있는 지원 필요
- 학생, 학부모, 교원이 함께 참여하는 교육과정 위원회 구성
- 지역간 격차 해소 방안 필요

## 찬성론

- 다수의 아이들을 실패자로 만드는 현행 교실 수업 시스템 개혁
- 배움과 성장에서 소외되지 않는 교육과정(수포자 등 문제 해결 가능)
- 특목고와 자사고에 가지 않아도 네트워크형 고교 체제로 개편 가능
- 새로운 미래교육 체제로 나아가는 계기가 됨. 미래교육의 핵심이 표준화 및 획일화된 교육과정 탈피라고 본다면 다양성 차원에서 고교학점제는 부합
- 책임교육과 질 관리 차원에서 의미
- 선택의 과정에서 학생들의 주도성과 주체성이 발현
- 공급자 중심의 교육과정 구성 체계에서 교육과정의 거버넌스 내지는 민주화를 촉진

2024-03-19

## 쟁점

학생 선택권 확대 vs 보편교육 / 시민교육 익화 : 교과목 선택권을 강조했을 때, 보편교육의 틀이 약화될 수 있다는 점에 대한 우려

국가주도의 획일화, 표준화 교육 탈피 vs 신자유주의 : 국가 주도의 교육과정의 틀에 변화를 가져올 수 있다는 입장과 경쟁 또는 선택과 같은 시장 논리에 교사들이 놓이게 됨

초등학교와 중학교와 고등학교 교육은 달라야 vs 고등학교 교육이 대학을 흉내 낼 필요는 없어 : 국민공통교육과정의 범주에 고교교육을 파악하는지 여부에 따라서 입장이 달라질 수 있는데, 대학에서 배운 과목을 고등학교에서 일종의 선행학습을 하는 것 같다는 평가가 존재

진로교육이 중요해 vs 진로를 너무 강요해서는 곤란해 : 고교학점제는 진로교육을 교과목 선택과 연계하여 추진하게 되는데, 이로 인해서 진로교육이 활성화될 수 있지만, 반면 어른들도 바뀌는 진로를 지나치게 많이 강조하고 있다는 지적도 있음

수능 중심의 입시에서 탈피(정시 확대를 막는 도구) vs 입시때문에 왜곡될 것 : 한국과 같은 입시 구조에서 대입의 한계가 교육과정의 한계로 작용할 것이라는 지적도 있고, 한편, 고교학점제를 고려한 대입제도를 모색한다면 대입제도의 변화가 가능하다는 의견도 있음

학교 밖 자원과 연계해야 vs 교원 자격 체계의 근간을 흔들 수 있어 : 고교학점제가 활성화되려면 학교 밖 학점제 기관을 활용해야 하는데, 이 과정은 기존의 교원자격체계의 근간을 흔들 수 있다는 우려도 존재함. 학생의 요구를 반영하다보면, 교원자격유연화 요구로 이어질 수 있다는 것임

## 고교 교육과정의 한계 유형

### 경로의존형

- 외형은 2015 개정 교육과정
- 실제로는 5차, 6차 교육과정의 틀 유지
- 선택권 사실상 없음

### 위인실관형

- 교사의 자리에 맞추어 교육과정을 설계
- 학생들을 유도하여 특정교과목으로 과목을 몰아줌

### 수능중속형

- 수능 반영 교과목을 교육과정에 최대한 반영
- 국영수를 선택하지 않을 권리 미보장
- 다른 영역은 주변부화

### 상위권 중심형

- 상위권 학생에 초점을 맞추어 교육과정 편성
- 예체능이나 중하위권 학생에 대한 배려 부족

### 괴리형

- 문서상으로는 다양한 교과목을 편성하였으나 실제로는 작동하지 않음
- 대부분 기초교과군은 높은 단위로 설정하여 필수 교과로 묶고, 기존의 탐구교과군만 사탐 과탐을 묶어서 상대적으로 낮은 단위로 설정하여 선택

### 고립형

- 교육과정 다양화를 위한 다양한 정책의 흐름을 거의 반영하지 않음
- 온라인공통교육과정, 공동교육과정 등 정책을 반영하지 않음



## 고교 무학년 학점제 구현 방안 연구

정책연구 2017-16

고교 무학년 학점제 구현 방안 연구

출처: 주주자 외(2017), 고교 무학년 학점제 구현방안 연구, 경기도교육연구원

주주자 김원정  
이원미  
이동배  
박수진

경기도교육연구원

## 고교학점제 사례 학교 특성

다양한 교과목 개설	- 70-300개/ 탐구 과목과 생활교육 과목, 과제 연구
소수 학생의 희망 과목 개설	- 5-10명이 원해도 교과목 개설을 위해 노력
무학년 수업 반영	- 특정 과목의 반복 개설 - 전통적인 계열을 넘어서 학생 선택 폭 확대
국영수 기초 교과는 제한된 선택	- 일부 학교에서는 국영수를 선택하지 않을 권리도 허용
교과목 개설	- 교육과정 재구성 / 학교와 학생의 맥락 고려
학점제 과목 단위 통일	- 5학점 / 또는 3-4학점

## 고등학교 교육과정의 변화

- 학교 교육과정에 대한 진단과 평가의 과정을 체계화하고 시작함(설문조사, 학교자체평가, 학생회의 활동, 교사학습공동체 등)
- 교육과정 거버넌스 구축 및 참여하여 학부모와 학생의 교육과정위원회에 들어와서 의견 개진 및 조율
- 교육과정의 민주주의: 교육과정의 학점, 단위 통일을 하고, 교과별 호환을 강화함. 과목선택권의 폭이 커짐
- 책임교육에 대한 고민이 초보적인 수준에서 시작됨. 단순 보충 수업을 넘어 재이수, 대체이수 등으로 발전해야 함
- 경로형 교육과정 구축(수준을 고려한 과목 개설): 학년에 제시된 과목을 따라가지 못하는 학생들의 경우, 낮은 수준의 교과목을 들을 수 있어야 함
- 프로젝트, 탐구, 연구 등 과목 개설 : 학생주도성을 발휘할 수 있는 과목을 통해 출판, 전시, 공연 등의 가시적 목표물에 도전하게 됨
- 학교의 특색 교과목 개설 : 지역사회, 민주시민, 생태전환 등 교육청의 인정과목을 활용하거나 학교에서 고시외과목을 활용하거나, 교과목을 개설하기도 함
- 상위권 중심의 교육과정 탈피: 중하위권 학생들, 예체능 진학 희망학생들도 들을 수 있는 과목 개설
- 학년제에서 학기제로 전환: 학기제로 전환해야 학생들의 선택권 보장이 가능함
- 교과목 개발에 도전: 학교 차원에서 필요한 교육과정을 개발하고, 교과서 집필에 도전

## 전주 신흥고등학교

- 전라북도 전주시에 위치한 사립 일반계 남자고등학교
- 학년별 10학급씩 총 30학급으로 803명의 학생들이 재학중인 대규모 학교
- 교사 수는 총 74명으로 교장 1명, 교감 1명, 부장교사 13명, 교사 59명
- 학부모의 교육열과 학교에 대한 기대치는 높고 좋은 대학 진학에 대한 열망이 큰 편

## 교육과정 운영 특성

- 입시 경쟁보다는 배우는 교육, 교사와 학생이 자발적으로 운영하는 학교, 학생과 학생이 서로 소통하고 협력하는 학교 문화 만들기에 주력
- 2022학년도 진로박람회에서 학생들이 진로와 관심 있는 학과에 응답한 결과를 보면 간호 및 방사선과, 물리치료과, 건축·토목학과, 경영·경제학과, 경찰행정학과, 군사학부, 기계공학과, 심리학과, 연극영화 및 예체능 학과, 의치학과, 조리학과, 컴퓨터 및 IT계열 등 매우 다양한 분야에 관심을 보이는 것이 확인
- 컴퓨터 및 IT계열의 진로를 희망하는 학생 비율이 높아지고 있음
- 학생들의 진로에 따른 교육과정을 편성하기 위해서는 학교에서 지정하는 과목을 최소화하고 학생들이 자신의 진로와 적성을 고려한 다양한 과목을 선택할 수 있도록 교육과정을 변화시키는 노력을 지속하고 있음

## 선택과목 이수 단위 변화 비교

구분	2020년 입학생	2021년 입학생	2022년 입학생	2023년 입학생
학교 지정 과목 이수 단위 수(비율)	96(53%)	98(55%)	90(50%)	<b>78(45%)</b>
학생 선택과목 이수 단위 수(비율)	84(47%)	82(45%)	90(50%)	<b>96(55%)</b>

## 교육과정 변화의 흐름

- 2020학년부터 입학생부터 학기제 운영을 실시하고 있으며 선택과목 운영 단위를 4단위로 통일시켜 학기당 이수 과목에 대한 학생의 부담을 최소화
- 학기제 운영을 통해 학생들이 더 많은 과목을 선택할 수 있고 자신의 진로에 맞는 과목을 조금 더 심화시켜 나갈 수 있는 장점
- 2020년 입학생의 경우에는 동일 교과 영역 내에서만 과목 선택권을 부여하였으나 2021년 입학생부터는 교과 영역 내 선택을 포함하여 일부 교과 영역 간에서 선택
- 2023년 입학생부터는 기초, 탐구, 체육·예술, 생활·교양 등 각 교과 영역 내에서 교과 구분 없이 과목선택 가능
- 2, 3학년 무학년 학기제로 일부 과목을 운영할 수 있는 방법을 모색

### 진로 중점(인문·상경 융합, 과학·수리 융합) 과정 운영

- 국제정세의 흐름을 읽어낼 수 있는 안목을 겸비하고자 하는 학생과 수리과학 계통의 진로를 선택하여 삶을 구성하고 싶은 학생들을 위하여 인문·상경 융합 및 과학·수리 융합 진로 중점 과정을 운영
- 3년간 자율편성 단위 86단위 중 26단위(30%) 이상을 중점과목으로 편성 운영
- 교과 활동, 과제연구 융합수업 및 비교과 체험활동, 동아리 활동 등으로 구성
- 과학·수리 융합의 중점 과정의 운영 과목은 생태와 환경, 융합과학, 과학과제 연구, 수학과제 탐구, 생활과 과학, 융합과학 탐구, 심화 수학 등을 주요 과목으로 편성
- 인문·상경 융합과정에서는 철학, 경제, 사회과제 연구, 경제수학, 사회문제 탐구 등을 개설

## 진로 중점 과정의 선택과목

과정 구분	선택 교과목			비교과 활동
	1학년	2학년	3학년	
과학수리 융합	생태와 환경	융합과학 과학과제 연구 수학과제 탐구	생활과 과학 융합과학 탐구 심화수학	인문·상경 융합 과학 캠프, 탐구토론대회 등
인문·상경 융합	철학	경제 사회과제 연구	경제수학 사회문제 탐구	인문·상경 융합 통일기행, 미디어리 터러시 캠프 등

진로 중점 과정은 교과활동 이외에도 경제퀴즈 대회, 통일 기행, 기자체험, 미디어 리터러시 캠프, 과학교과목별 캠프, 과학탐구토론대회, 수리과학융합대회, 물리스팀, 발명대회, 인문사회 및 수리과학전문가 초청 특강, 토론수업, 계열에 맞는 자율동아리 등 다양한 비교과 프로그램을 지원

## 교육과정 편성 검토

- 탐구교과의 경우 학생들이 요청한 과목으로 편성되며 일반 선택과목과 진로선택과목의 교과 위계를 고려하여 학년별로 단계적으로 편성
- 체육·예술 및 생활·교양 교과군의 경우는 체육, 음악 연주, 미술 창작, 연극의 이해를 2학년에 선택과목으로 개설
- 3학년의 경우는 운동과 건강, 미술 감상과 비평 과목을 학교 지정 과목으로 운영
- 학생들이 진로와 연계한 과목이 위계를 고려하면 예술·체육, 생활·교양군의 과목이 조금 더 다양화될 필요
- 2012년부터 교과교실제를 실시하고 있으나 현재는 교사 1인당 1교과교실이 확보되지 못하다 보니 교과교실의 특성을 잘 살리지 못하는 어려움이 발생
- 교과 특성을 반영한 교과교실, 다양한 규모의 교실, 공간 시간 활용을 위한 공간 확보 등 학교 공간에 대한 재구조화 필요

## 2022학년도 다과목 담당교사 현황

교과군	1과목 담당 교사수	2과목 담당 교사수	3과목 담당 교사수	4과목 담당 교사수
국어	1	6	2	·
수학	2	8	·	·
영어	3	5	·	1
사회	1	5	3	·
과학	1	3	5	1
체육예술	·	5	1	·
기술, 가정, 제2외국어/한문,교양	3	6	·	·
합계	11(17%)	38(61%)	11(17%)	2(3%)

## 천안 고등학교 2-3학년 선택과목 운영 예시

교과군	유형	세부 과목 (**수능공통, *수능선택)	2학년		3학년	
			1학기	2학기	1학기	2학기
국어	일반	문학**, 독서**, 화법과 작문*, 언어와 매체*	4 (학6)	4 (학6)	4 (학6)	4 (학6)
	진로	심화국어, 현대문학감상, 고전문학감상				
수학	일반	수학 I **, 수학 II **, 미적분*, 확률과 통계*				
	진로	기하*, 경제수학, 수학과제탐구, 인공지능수학, 심화수학 I, 심화수학 II				
영어	일반	영어 I **, 영어 II **, 영어회화, 영어독해와작문				
	진로	영어권문화, 진로영어, 심화영어 I, 심화영어 II				
사회	일반	한국지리, 세계지리, 세계사, 동아시아사, 경제, 정치외교법, 사회, 문화, 생활과학, 윤리와사상(*)				
	진로	여행지리, 사회문제 탐구				
과학	일반	물리학 I, 화학 I, 생명과학 I, 지구과학 I (*)				
	진로	물리학 II*, 화학 II*, 생명과학 II*, 지구과학 II*, 과학과제연구, 생활과학				
기술, 가정, 제2외국어/ 한문,교양	일반	논술, 교육학, 보건의, 한문 I *				
	진로	공학일반, 인공지능 기초, 정보과학, 빅데이터분석				

## 시사점

- 위기 의식이 생겨나 교사들 사이에서 교육과정 변화의 필요성에 대한 공감대 형성
- 교육과정 이수 지도팀(TF)을 구성하여 본격적으로 교육과정을 공부하였고 1년에 20회 이상 모여서 교육과정 회의를 실시
- 무학년제의 경우는 5개 정도 과목이 운영되고, 시수가 모자란 교사는 교양 과목을 맡게 하여 최대한 파견을 보내지 않고, 시수가 넘치면 강사를 채용하여 이를 보완
- 학생들의 요구를 반영하여 AI융합과정 관련 과목을 추가 개설하여 운영
- 심화된 전문교과 과목을 많이 개설하는 것보다, 학생들의 진로의 폭을 다양화하고, 학생들의 수준과 수업의 질 등을 고려하여 적절한 과목 위계 단계를 제시
- 2학년 1학기와 3학년 1학기 일부 과목에 대해서 무학년제 과목 편성

## 한들고등학교

- 한들고등학교는 1952년 옥구농업고등학교라는 교명으로 개교한 이래, 옥구종합고등학교, 옥구고등학교, 군산남고등학교 등의 교명을 거쳐 2018학년도에 현 한들고등학교라는 교명으로 변경
- 전라북도교육청의 혁신더하기학교로 지정되어 ‘참여와 소통으로 함께 성장하는 희망의 교육 공동체’라는 교육목표 아래 ‘학교철학을 실현하는 역량 중심교육과정’, ‘자존심과 성취동기를 함양하는 학생 활동 지원’, ‘교직원의 자발성과 동료성 신장, 전문적 학습공동체 지원’, ‘지역사회 학교 실현’, ‘민주적 의사결정과 집단지성을 통한 합리적 신뢰 행정 구현’이라는 세부 실천과제를 구현하기 위해 노력
- 한들고등학교의 2022년 현재 학급수는 총 10학급(특수학급 1)이고 학생수는 190명, 교원수는 33명(학급당 학생수는 19명, 교원당 학생수는 7명)으로 농어촌지역 학교의 전형적인 규모
- 인근 옥구중학교와 회현중학교 졸업생들로 구성

## 교육과정 운영 특성

- 한들고등학교의 교육과정은 교원들이 학교혁신에 대한 의지를 바탕으로 집단지성을 발휘하여 한들고등학교의 역사와 현황, 학생들의 필요와 요구를 반영하여 편성
- 한들고등학교의 교육과정은 특히 대학진학과 직접적으로 연결된 교과목 이외에 학생들의 다양한 필요와 요구에 따른 기초과목, 직업과목, 삶의 역량을 기르는 과목 등을 편성
- 한들고등학교 교사들은 이러한 학생 모두에게 의미 있는 교육과정을 운영하기 위해 학교지정과목을 최소화하고 보통교과의 진로선택과목, 전문교과 I, 전문교과II, 학교장 신설과목(타시도 인정과목)을 다양하게 개설
- 전통적인 주지교과 이외의 과목을 '소수선택과목'이라는 명칭으로 묶고 이를 다시 '인문탐색과정', '문화예술과정', '직업과정', '프로젝트 활동'으로 범주화하여 학생들의 희망에 따른 다양한 선택과목을 운영
- 일반고등학교에서 보통 개설되지 않는 과목들, 전문교과 I의 예술계열의 과목이나 전문교과II의 직업계열의 과목들을 대폭 개설하고 있음. 이는 대학진학에 분명한 목적의식이 없는 학생들도 배려하고자 하는 한들고등학교 교원들의 의지로 해석
- 한들고등학교 교육과정에는 학교장 신설과목으로 '창의경영', '팀 프로젝트'라는 과목이 특징. 이는 뚜렷한 진로희망이 없는 학생들이 무기력에서 벗어나 스스로 자기주도성을 발휘할 수 있도록 돕는 과목

## 한들고 소수선택과목 수강 현황

계열	과목명	수강인원	
		2학년	3학년
인문탐색과정	심화국어/ 실용국어	11	13
	실용수학/ 수학과제탐구	11	13
	실용영어/ 진로영어	11	13
	개인·대인운동/ 체육과 진로탐구	9	8
문화예술과정	공연실습		8
	디자인 일반	4	
직업과정	제과/ 관광서비스	8	22
	목공예	8	
	패션 디자인의 기초	3	
	컴퓨터 시스템 일반/ 사무관리	11	11
	드론		6



## 창의경영

### 교육과정 목표:

- 경영에 관한 기본 지식과 기능을 습득하여 자신의 진로를 선택하고, 기업가 정신과 리더십을 함양하여 미래지향적인 경영 환경 변화에 적절히 대처할 수 있는 능력과 태도를 기른다.

### 주요 방법

주제정하기, 주제계획서 구상, 작성, 견학, 창업센터 교육, 실행 계획 작성, 실행하기

## 팀프로젝트

### 교육과정 목표

- 학생 자신이 선택한 진로 관련 프로젝트를 수행함으로써 학생들로 하여금 자기 주도적 학습방법을 체험하고 문제해결능력을 배양한다.

### 주요 방법

- 팀원과 소통, 주제 정하기, 활동 영역 찾기, 재능 기부 기획하기, 장소 섭외하기, 교육봉사 협의, 수업안 작성, 교육수업 실시

## 새로운 변화

### • 인천시교육청, 학생자치 활성화 위한 인정교과서 개발

인천광역시교육청은 학생자치 활성화를 위한 고등학교 인정교과서 ‘학생자치와 사회참여’ 교과서를 개발했다고 밝혔다.

해당 교과서는 전국 최초 학생자치 교과서로 학생의 주도성을 강조하고 자신이 생활하는 학교와 마을 공간에서 주권, 인권, 생태, 평화 등에서 민주시민으로서 갖춰야 할 역량 등을 담았다.

인천 고등학생은 ‘학생자치’를 정식 교과로 편성해 주당 2시간 내외 수업을 받을 수 있으며 이에 맞춰 인천신현고는 해당 과목을 선택 교양으로 편성할 예정이다. 이번 교과서의 특징은 각 단원을 ‘공감-이해-판단-행동’ 4단계로 구성해 사회적 공감을 바탕으로 관련 지식 등을 이해하고 논쟁적인 사안에 대해 스스로 판단·해결하는 학생의 참여와 주도성을 담았다. 또 만 18세 선거권에 따른 선거법 관련 내용도 포함해 유권자로서 유의해야 할 내용도 다뤘다.

## 고시 외 과목

- 강원도교육청: 융합독서, 과학철학 입문, 생각하는 삶
- 경기도교육청: 컴퓨터프로그래밍, 영화 소설, 미래교육과 416(중), 과학자 따라잡기(중),
- 경상남도교육청: 텃밭가꾸기, 공동체 회의, 인턴십, 자기성장프로젝트
- 경상북도교육청: 제과제빵, 지역사회탐방, 앱과 코딩
- 광주광역시교육청: 518민주화운동, 인문사회과학 책쓰기
- 충북교육청: 학급자치, AI 실용수학탐구, 존중세미나, 자을심화연구
- 전라남도교육청: 실용음악과 생활, 지구촌과 세계인, 문화예술체험
- 인천광역시교육청: 문화비평, 미디어와 현대사회, 사회적 경제

## 전주여고 환경과 인간생활 교과목 개발 사례

- **환경과 인간생활**이라는 교과목이 탄생하게 된 계기가 위에서 언급한 **지리쌤테이블**에서 진행한 독서토론 때문이었습니다. '잘 있어 생선은 고마웠어'라는 책을 읽고 독서토론을 진행하며 환경 교육에 대해 관심을 갖기 시작했고 연수 제작, 교과목 신설까지 이어지게 되었습니다. 관심사가 같은 교사들이, 2019년부터는 우연히 한 학교에 모이게 되어 더 큰 시너지 효과가 날 수 있었던 것 같습니다. 자주 모여 이야기 나누고, 솔직하게 고민을 내놓고 도움을 구하는 과정에서 새로운 일을 시작할 수 있었습니다. 혼자서는 절대 못했을 일이고, 도전할 마음도 먹지 못했을 겁니다.

- 기존에 담당하던 수업에서 탐구활동 수준으로만 제시되어왔던 환경 교육을 제대로 해보고 싶다는 생각 때문이었습니다. 2015 교육과정의 교양교과 선택과목으로 이미 '환경'이라는 고시과목이 있었지만 과목의 목표와 성격이 우리가 의도하는 환경교육의 방향과 조금 달랐습니다. 국가교육과정의 '환경'은 국가에서 고시한 과목이다보니 모든 지역의 고등학생들에게 적용할 수 있는 보편적이고 일반적인 이야기를 주로 다루고 있습니다. 국가교육과정은 마땅히 그래야 하지만 그래서 필연적으로 현실과의 간극이 존재할 수밖에 없습니다. 물론 대부분의 선생님들이 교실에서 다양한 자료와 활동들을 통해 교육과정 문서와 학생들이 처한 현실의 간극을 메우고 계십니다. 하지만 제도적으로 교사가 현장에 맞는 교과목을 개발할 수 있도록 허용하고 있으니 우리의 필요에 맞는 교과목을 만들어보자고 동교과 선생님들과 마음이 모아져 교과목 개발을 시작했습니다. 위와 같은 생각이 실천으로 이어지게 된 가장 결정적인 계기는 교과 연구회 활동에 있었습니다. 교과교육 연구모임에서 환경과 관련된 책을 선정해서 독서토론을 진행한 적이 있었는데, 이후 환경에 대한 관심이 높아져 함께 책을 읽은 선생님의 제안으로 교사 대상 환경교육 연수를 제작했습니다. '나의 삶의 이야기를 시작으로 환경감수성을 높이는 연수를 만들어 보자고 마음을 모았습니다. 모인 사람들이 교사들이지라 내용을 구성해갈 수록 교사대상 연수에서 그칠 것이 아니라 교실에서 학생들과 이런 환경 수업을 실천할 수 있으면 좋겠다'는 생각을 하게 되었고 교과목 개발까지 이어지게 되었습니다. <중략> 우리 지역의 풍토, 우리 학생들의 특성, 우리 학생들이 관심과 흥미를 보였던 환경 교육 내용 등을 녹여내고 싶었기에 교과목 개발에 도전하게 되었습니다. (전주여고 k교사)

## 고시 외 과목의 활용 사례 증가

- 강원도교육청: 융합독서, 과학철학 입문, 생각하는 삶
- 경기도교육청: 컴퓨터프로그래밍, 영화 소설, 미래교육과 416(중), 과학자 따라잡기(중),
- 경상남도교육청: 텃밭가꾸기, 공동체 회의, 인턴십, 자기성장프로젝트
- 경상북도교육청: 제과제빵, 지역사회탐방, 앱과 코딩
- 광주광역시교육청: 518민주화운동, 인문사회과학 책쓰기
- 충북교육청: 학급자치, AI 실용수학탐구, 존중세미나, 자율심화연구
- 전라남도교육청: 실용음악과 생활, 지구촌과 세계인, 문화예술체험
- 인천광역시교육청: 문화비평, 미디어와 현대사회, 사회적 경제

## 전남교육청 '꿈키움캠퍼스'

- 전라남도교육청은 고교-대학 연계 '꿈키움캠퍼스'를 활성화 하고 전남의 도서벽지 학생들에게 다양한 과목을 선택할 수 있는 기회를 제공하기 위해 동신대와 함께하는 실기집중형 공동교육과정을 성공리에 운영
- '인체구조와 기능, 연기, 음악전공실기, 네일미용, 메이크업' 등 평소 개별 학교에서 개설하기 어려운 과목 개설
- 전남의 특수성을 반영한 이번 합숙형 실기집중과정은 여수, 순천, 목포와 완도와 신안까지 32개 학교 91명의 학생이 참여
- 이론수업과 실기수업을 병행



### 5개 대학 학생부종합전형 공통 평가요소와 평가항목

평가요소	평가항목	평가내용
학업역량	학업성취도	학업성취도에 대한 평가는 종합적 학업능력, 추세적 발전 정도, 그리고 희망 전공과의 연계 등
	학업태도	자기주도성에 기반한 학업에의 적극적인 노력과 의지, 도전 정신과 실험 정신, 지적인 호기심, 각종 교내 활동에 대한 열정 등
	탐구력	어떤 대상에 대해 호기심을 가지고 깊게 꾸준히 연구할 수 있는 역량
진로역량	전공(계열) 관련 교과 이수 노력	고교 교육과정에서 전공(계열)에 필요한 과목을 선택하여 이수한 정도
	전공(계열) 관련 교과 성취도	고교 교육과정에서 전공(계열)에 필요한 과목을 수강하고 취득한 학업 성취 수준
	진로 탐색 활동과 경험	자신의 진로를 탐색하는 과정에서 이루어진 활동이나 경험 및 노력 정도
공동체 역량	협업과 소통능력	공동체의 목표를 달성하기 위해 협력하며, 구성원들과 합리적인 의사 소통을 할 수 있는 능력
	나눔과 배려	상대방을 존중하고 이해하여 윈윈한 관계를 형성하며, 타인을 위하여 기꺼이 나누어 주고자 하는 태도와 행동
	성실성과 규칙준수	책임감을 바탕으로 자신의 의무를 다하고, 공동체의 기본 윤리와 원칙을 준수하는 태도
	리더십	공동체의 목표 달성을 위해 구성원들의 상호작용을 이끌어가는 능력

<표 14> 평가항목에 따른 평가내용(임진택 외 10인, 2021)

## 그러면 어떻게 할 것인가

- 좋은 학교란 무엇인가? 선발효과가 아닌 학교효과 구체적으로는 교육과정의 효과가 극대화된 학교임. 자사고나 특목고, 소위 명문고의 경우, 일부 사례를 제외하고는 교육과정에서 특화된 모델을 찾기 어렵고, 설령 좋은 모델을 제시했다고 해도 공립으로 일반화하기 어려움. 좋은교육과정을 운영하는 학교에 주목해야 하고, 이 학교를 좋은학교로 인식하려는 노력이 필요함.
- 이제는 일반고와 특성화고에 보다 많은 관심을 기울여야 함. 이를 위해서는 기존의 고교체제를 개편해야 함. 그렇지 않으면 부모의 계층 분화가 고교체제로 이어지고, 이는 계층이동성을 막는 상황으로 이어질 수 있음
- 누더기식 고교체제를 다시 손을 봐야 함. 모든 학교에 교육과정 편성의 자율권을 더욱 보장하고, 기존의 고교 체제는 단순화해야 함. 즉, 고교체제는 단순화하고, 내용상 다양화를 도모해야 함. 그러나 현행 방식은 고교 체제는 다양화되었지만, 내용상 획일화 경향이 나타남. 자사고와 특목고는 일반고 교육과정의 발전에 기여한 바가 없으며, 오히려 뒤쳐진 경향성도 보임.

## 그러면 어떻게 할 것인가

- 고교학점제가 활성화될 수 있는 이유 중 하나는 공동교육과정임. 온라인과 오프라인으로 발전하게 됨. 단기적으로는 고교 유형에 상관없이 교육과정을 넘나들며 배울 수 있는 공동교육과정을 구축하고, 중장기적으로는 지역에서 교육과정을 공유할 수 있는 모델로 발전해야 함. 영재고나 과학고, 외고 등을 거점학교로 삼고, 지역의 학생들에게 특화된 교육과정을 서비스하는 학교로 전환할 수도 있을 것임.
- 선발효과를 배제한다고 가정하면, 고등학교를 크게 일반고와 중점고로 구분하고, 중점고를 예술중점, 체육중점, 과학중점, 어학중점, 직업중점 등으로 재편하면서, 중점고를 공공재 내지는 공유재로 활용하여 개별학교에서 열기 어려운 과목을 개설하고, 지역 전체의 학교로 서비스하는 모델을 상상할 수 있을 것임.
- 각 학교들이 교육과정을 특화시키고, 이를 온라인 및 오프라인 교육과정 방식으로 공유하려는 모델로 전환하여 개별 학교의 한계가 학생들의 한계로 이어지지 않게 해야 함. 4학기제의 부분 적용도 앞으로 도모할 수 있을 것임.





■ 제3발제

# 자율형공립고 정책 어그러짐 현상 분석과 자공고 2.0정책에 주는 시사점<sup>37)</sup>

송경오(조선대학교 교육학과 교수)

I. 서론

II. 정책 어그러짐 현상에 대한 이론적 고찰

III. 자율형공립고 정책과정에서 정책 어그러짐의 현상 분석

IV. 자율형공립고 2.0 정책에 주는 시사점

37) 이 글은 송경오(2018). 교육정책 어그러짐 현상에 관한 분석: 자율형공립고 정책사례를 중심으로. 교육정치학연구, 25(1), 1-29. 논문을 발췌하여 수정하였음.

## I. 서론

우리는 새로운 정부가 등장할 때 제안된 교육정책이 애초에 의도한 목표대로 이루어지지 못하는 것을 종종 목격한다. 정치 민주화 시대 이후 다양한 이해집단간 갈등으로 인해 정책과정에 부침이 심한 우리나라 상황을 고려한다고 해도 교육분야에서 정책의도와 결과간의 괴리는 다른 분야에 비해 더 자주 일어난다. 다양한 시각과 관점에서 이와 같은 현상을 설명할 수 있겠지만, 정책 어그러짐(policy slippage)이 하나의 유용한 관점이 될 수 있다. 정책 어그러짐이란 정책실패가 일어나는 기제를 정책행위자들간 상호작용에서 찾아나가려는 시도이다(Freudenburg & Gramling, 1994; Preston & Hart, 1999). 국내에서는 안병철(2002; 2003)이 자신의 정책연구에서 정책이 일정한 방향에서 벗어나 달라지는 현상으로 설명하며, 주로 정책결과와 집행과정의 단계를 거치면서 변형되는 과정으로 정의한다. 교육정책의 맥락에서 본다면, 교육정책의 어그러짐이란 교육정책과정 중 관련 행위자들의 상호작용을 거치면서 원래 정책목표에서 변형되고 의도에서 벗어나는 현상인 것이다.

지난 20여년간 일반 정책학 영역에서는 정책목표와 실제결과간의 괴리현상을 분석하는데 정책 어그러짐의 개념을 종종 활용해왔다. 정책의 의도한 목표가 왜 달성되지 못했는지, 정책의도가 실현되지 못하는 현상이 어떻게 일어나는지에 대해 탐색하려는 경향이 강해진 것이다. 예를 들어, 허장(1999)은 ‘한국의 환경 영향평가제도’의 실패를 어그러짐의 시각에서 분석한다. 최근에는 안병철(2002)이 의약분업정책 집행과정에서 이해집단의 압력 때문에 불합리한 정책수단이 선택됨으로써 본래의 정책목표 달성이 어려워지는 현상을 정책어그러짐의 개념으로 설명한 바 있다. 특히 선행연구들은 정책목표 달성의 미달뿐만 아니라 비록 목표에는 달성했다고 하더라도 당초 계획과는 다른 필요 이상의 비용이 소요되는 현상도 정책의 실패로 보고, 왜 이러한 정책 어그러짐이 일어났는지에 대해 고찰한다.

반면, 교육정책의 영역에서 정책 어그러짐의 과정을 고찰한 연구물을 찾아보기 어렵다. 정책 어그러짐의 개념을 활용하여 어그러짐이 나타난 배경, 전개되는 과정, 그리고 그 결과에 대해 종합적으로 규명하는 학술적 작업이 미흡했다. 사정이 이러하다보니, 교육정책 목표와 결과간의 괴리 현상에 대해 거의 밝혀진 바가 없다. 국내 일반 정책학에서도 정책실패를 주로 정책 집행능력상의 문제로 치부하는 경향이 있다. 하지만 정책실패가 반드시 정책집행 능력의 문제이고, 정책집행과정에 내재된 문제를 해결한다고 성공할 수 있을 것으로 기대하기는 어렵다. 정책이 결정되는 과정과 집행되는 과정에서 정책행위자간의 상호작용이

정책변동을 발생시키고, 이는 정책의 어그러짐으로 이어질 수 있다.

교육정책현상은 교육활동 그 자체에 내재된 특성 때문에 일반 행정현상보다 복잡한 구조를 지니고 있다. 따라서 정책이 왜 애초의 목표를 벗어나 다른 결과를 낳게 되었는지에 대한 어그러짐의 메카니즘을 파악하는 것은 교육정책 발전에 유용할 수 있다. Pressman과 Wildavasky(1973)는 정책의 성공이 그 실패의 구조를 파악하는데서 비롯된다고 밝힌 바 있다. 특히, 이 연구에서 분석대상으로 삼고자 하는 자율형공립고 정책은 참여정부에 ‘공영형 혁신학교’ 라는 이름으로 시작하여 ‘개방형 자율고’ 로 명칭 변경된 후 이명박 정부에서는 ‘자율형 공립고’ 라는 이름으로 정책을 승계하였으나, 박근혜 정부에 이르러 정책 실패 사례로 평가받아왔다. 이명박 정부시절 고교다양화 300 프로젝트에 기반하여 3년 만에 114개로 까지 양적 성장을 보이던 정책이 왜 정책실패 사례로 평가받게 되었는가? 자율형공립고 정책은 왜 애초에 의도한 목표대로 이루어지지 못하고 정책의도와 결과간 괴리가 생겼는가?

이 물음에서 연구의 필요성은 시작되었다. 자율형공립고 정책을 비롯하여 교육정책 영역의 반복적인 정책 어그러짐에도 불구하고 이러한 현상을 명확하게 규명하기에는 선행연구에서 역부족이었던 것으로 보인다. 하지만, 잦은 정책 어그러짐은 결국 교육현장의 혼란을 야기시키고, 사회적, 경제적 비용도 증가하기 때문에 정책 어그러짐의 메카니즘을 규명하는 일은 지금 시점에서 필요할 것이다. 이와 같은 문제의식에 기반하여 이 연구는 정책 어그러짐의 관점에서 분석틀을 수립하고, 자율형공립고 정책사례를 통해 교육정책이 어떻게 어그러지는지를 분석함으로써 최근 교육부가 추진하는 자율형공립고 2.0 정책에 시사점을 제공하고자 하는 것이 목적이다.

## II. 정책 어그러짐 현상에 대한 이론적 고찰

### 1. 정책 어그러짐의 개념 및 유형

정책 어그러짐이란 정책과정 중에 애초의 정책의도와 내용이 변형되는 과정을 의미한다 (Freudenburg & Gramling, 1994; Preston & Hart, 1999; 안병철, 2003). 이러한 어그러짐은 정책과정 중 개입하는 행위자들간 정치적 상호작용에 의해 일어나는데 일시적 또는 연속적

이고 누적적으로 발생할 수 있다. 정책 어그러짐의 의미를 좀 더 파악하기 위해 유사개념과 비교할 필요가 있다. 대표적으로, ‘정책실패’는 주로 정책집행과정에서 애초 의도했던 정책목표가 달성되지 못한 상태를 의미한다(Ingram & Mann, 1980; Pressman & Wildavsky, 1985). 최근 국내 연구자들(예: 송하진 외, 2006; 정익재, 2002)은 정책실패의 범주를 확대하는 경향이 있는데, 정책이 원래 의도한 정책목표를 효과적으로 달성하였다 하더라도 정책의 파급효과가 부정적인 경우, 집행과정에서 정책이 폐기되거나 중단된 경우도 정책실패로 간주한다. 이와 유사하게, 정책오차라는 개념이 있다. 김영평(1982)은 정책오차를 정책대안의 집행결과가 예상한 기대에 크게 미치지 못하는 상태로 정의한 바 있다. 그는 정책이 실제로 집행된 결과 당초 설정한 정책목표에 대비하여 의도한 정책목표 달성에 실패했기 때문에 정책오차란 바람직하지 않은 정책의 결과라고 본다. 이에 대해 변기용(2016)은 한발 더 나아가 정책오차란 의도하지 않은 정책의 결과를 넘어서 정책주체의 부정적 정책결과에 대한 사전적 인지를 포함하는 개념으로 간주한다. 이렇게 본다면, 정책실패와 정책오차는 정책이 의도했던 목표를 집행과정에서 달성하지 못해 실패한 상태를 보여주는 ‘결과적인 측면’에 강조점을 두고, 원인을 규명한다. 반면, 정책 어그러짐은 정책결정 혹은 집행과정에서 정책주체들간의 상호작용 중에 발생하는 현상으로 ‘과정적인 측면’에 좀 더 관심을 둔다.

학자에 따라서는 정책 어그러짐의 유형을 구분하여 설명한다. 우선, 정책 어그러짐의 시기에 따라 정책형성과정에서의 어그러짐과 정책집행과정에서의 어그러짐으로 구분해볼 수 있다. 정책 어그러짐 현상은 정책형성과정에서 여러 정치적 상호작용을 거치면서 발생하는 데, 이 과정에서 애초 정책의도와 결과간 괴리를 가져오는 형태로 이루어진다(안병철, 2003). 안병철(2003)의 연구에서는 김대중 정부 시기 조직개편안을 마련하는 과정에서 다양한 정책행위자들의 협상과 타협을 통해 애초 조직개편의 의도와 그 결과간에 괴리가 일어난 현상에 주목한 바 있다. 또 다른 정책 어그러짐은 정책집행과정에서 발생할 수 있다. 수립된 정책의 목표나 내용이 정책집행과정에서 행위자들간에 정치적 상호작용을 통해 변형되는 현상이다(안병철, 2002). 의약분업정책이 실제 집행되는 과정에서의 정책 어그러짐 현상을 연구한 안병철(2002)의 또다른 연구에서는 정부, 의사회, 약사회 등 다양한 정책행위자들이 갈등, 조정, 협상 등을 거치며 의도했던 정책내용이 변형되는 현상을 보여준다.

정책 어그러짐의 유형은 어그러짐을 주도한 행위자에 따라 관료적 어그러짐, 입법적 어그러짐, 그리고 집행적 어그러짐으로도 구분해 볼 수 있다. 관료적 어그러짐은 정부 행정관료들이 정책형성과정에서 자신들의 이익을 침해할 가능성이 있는 정책대안에 대해서 조직의

자원과 세력을 동원하여 정책을 조정하는 과정에서 일어날 수 있다. 이때 주요 행위자는 공식적인 장관과 차관, 국과장급이 될 수 있다(허장, 1999). 관료적 어그러짐은 수립된 법률 문서를 행정관료들의 가치판단 하에 해석하고, 정책집행과정에서 다양한 정책수단을 활용하는 재량권 행사 과정에서도 일어나기도 한다. 관료들은 오랫동안 특정 정책문제에 관여해왔기 때문에 다른 어느 행위자보다 관련 지식과 정보를 많이 가지고 있고(김영평, 1992; 김정길, 1998), 집행과정에서 어느 행위자보다 영향력을 행사할 수 있다(Bozeman, 2000; 송호근, 2001). 게다가 정책의 법률적 형태는 추상적이고 모호하기 때문에 집행과정에서 새로운 규칙을 개발하거나 정책수단을 변경하는 방식으로 영향력을 행사함으로써 정책 어그러짐이 일어날 수 있다. 둘째, 입법적 어그러짐은 국회가 입법권 행사를 통해 정부의 정책대안을 부결시키거나 수정안을 통과시키는 행태에서 발생한다(김영평, 1985). 정부관료들은 국회에 참석하여 정부정책의 정당성을 설명하고, 정책에 대한 지지를 호소하기도 하는데, 국회에서는 정부정책을 보고받은 후 비판하고 대안을 제시하는 가운데 정책을 수정하게 된다(안병영, 2001). 특히, 국회 상임위원회는 정부정책에 대해 보다 깊숙하게 개입하게 되는데, 이들은 국회에 제출된 정부정책을 수정함으로써 정책 어그러짐에 개입하게 된다(안병철, 2002). 셋째, 집행적 어그러짐은 정책집행과정에서 개입하는 다양한 행위자들(정부, 행정관료, 정당, 국회의원, 이익집단, 학부모 등)간에 정치적 상호조정이 이루어지면서 원래의 정책목표나 의도를 변형시킬 수 있다(허장, 1999). 또한 정책집행과정은 정책내용을 구체화시키는 정책결정의 연속이므로(Majone & Wildavsky, 1979) 정책의 실질적인 집행자(예: 교사나 학교장)들이 정책을 현장에서 구현시키는 과정에서 자신들의 가치판단과 재량권에 의해 정책을 변형시킬 가능성이 있다.

이외에 Preston과 Hart(1999)는 미국의 베트남전쟁 참전과 관련한 정책결정 사례를 분석하면서 일시적 어그러짐(temporal slippage)과 내용적 어그러짐(content slippage)의 개념을 제시한다. 전자는 정책결정이 이루어졌지만, 밀고 당기는 정치적 관계 속에서 책임소재와 자원배분을 놓고 구체적인 결정이 미뤄지고, 정책집행 시간이 지연되는 상태이다. 반면, 후자는 정책결정 이후 정부가 실제 집행해야 할 실질적인 내용이 변경되는 상태로, 정부가 하려고 계획했던 정책 내용과 실제 행해지는 정책내용 간에 차이가 발생하는 현상이다.

## 2. 분석틀

이 연구는 2006년부터 시작한 자율형공립고 정책이 지난 10여년간의 정책결정 및 집행 과

정을 거치면서 어떻게 정책 어그러짐이 일어났는지를 탐색하는 것이 목적이다. 이를 위해 ‘정책 어그러짐’의 현상을 분석한 선행연구(안병철, 2002, 2003; Preston & Hart, 1999)에서 주요하게 살펴본 분석요소들을 참고하여 이 연구사례에 맞게 수정하여 <표 1>과 같이 분석틀을 수립하였다

정책어그러짐의 현상은 의도했던 정책목표와 내용이 정책과정에서 행위자들간 상호작용 중에 어그러짐이 발생하는 ‘과정’에 초점을 둔다. 따라서 이 연구에서는 자율형공립고 정책이 추진되는 과정을 시간의 흐름을 따라가면서 언제, 누구에 의해, 무엇이, 어떻게 변형되었는지를 추적한다. 구체적인 분석요소들을 살펴보면, 첫째 정책 어그러짐의 시기를 구분하여 분석한다. 동일한 정책이라 할지라도 정책결정 시기와 정책집행 시기에 관여하는 행위자들은 다르기 때문에 이 두 시기를 특히 구분하여 정책 어그러짐의 현상을 살펴볼 필요가 있다.

**<표1> 정책어그러짐 현상을 탐구하기 위한 분석틀**

분석요소	자율형 공립고 추진 과정(time 1 → time n)
어그러짐 시기	정책결정시기, 정책집행시기
정책행위자	공식적 행위자(청와대, 교육부, 국회), 비공식적 행위자(교육관련단체, 정당, 시민단체, 학부모, 언론)
상호작용	갈등 (힘겨루기, 거부 등) 협상 (설득, 조정, 정치적 로비) 협력 (지지, 옹호)
변동된 정책내용	일시적 어그러짐 (시간 및 자원배분의 지연) 내용적 어그러짐 (정책의 실질적 내용 변형)
결과양상	정책에 대한 여론 정책이 학교현장에 미친 영향 정책폐기

정책결정시기는 복잡한 정치적 상호작용 과정(Lindblom, 1980; Allison, 1999)이 일어나기 때문에 정책 어그러짐 현상을 고찰할 수 있는 중요한 시기가 될 수 있다. 정책문제를 해결하는 과정 중에는 가치갈등이 존재하기 때문에 이해집단들이 치열하게 정책에 개입하면서 가치갈등이 존재한다. 이 과정에서 비합리적 의사결정이 이루어지고, 정책 어그러짐이 발생할 수 있다. 정책 집행과정 시기 또한 정치적 성격을 지닌다. 일단 수립된 정책이라 할지라도 정책의 목표와 내용은 모호하고 추상적이기 때문에 집행과정에서 집행자들(행정관료 또는 교원)에 의해 자의적으로 해석되고, 정책수단을 선택하는데 자유재량을 활용함으로써

정책내용이 수정, 변질되어 원래의 의도에서 벗어날 수 있다(McLaughlin, 1987; Lipsky, 1980).

둘째, 정책과정에서 가장 본질적인 요소인 정책 행위자는 정책 어그러짐을 발생시키는 주체라고 볼 수 있다. 정책과정 중에는 다양한 행위자들이 관여하게 되는데, 이들의 상호작용이 정책 어그러짐 현상을 발생시킨다. 선행연구들은 정책 행위자를 정책에 개입할 법률적 권한을 지녔는가에 따라 공식적 행위자와 비공식적 행위자를 구분하는데(이종재, 이차영, 김용, 송경오, 2015), 대통령, 국회, 교육부와 같은 행정기관 등이 대표적인 공식적 행위자이다. 이 중에서도 교육정책과정에서 교육부는 강력한 영향력을 지닌 행위자이다. 관료조직은 자신들이 지닌 전문지식과 재량권으로 추상적인 정책의 내용을 관료들의 가치판단과 재량권에 비추어 구체적으로 실행할 수 있다. 이 과정에서 정책수단은 변경되거나 새로운 집행규칙이 개발되어 집행과정에 영향을 미치게 된다(송호근, 2001; 안병철, 2002). 다른 한편, 비공식적 행위자들도 정책 어그러짐 현상에 참여하는 주체가 될 수 있다. 교육분야의 주요한 비공식적 행위자들은 정당, 교원집단(전교조, 교총, 교장단회의 등), 전문가 그룹, 시민단체, 언론 등이 포함된다. 특히, 교육분야의 다양한 관련집단들은 자신들의 가치에 반하는 정책을 저지하거나, 가치에 합당한 정책결정을 이끌어내기 위해 상당한 노력을 하게 되는데, 이러한 과정에서 정책어그러짐이 일어날 수도 있다.

셋째, 정책행위자들의 상호작용 유형 또한 정책 어그러짐 현상에서 주요하게 살펴보아야 할 요소이다. 정책과정에서 각 행위자들은 자신들의 가치를 관철시키기 위해 혹은 이익을 극대화하기 위해 정치적 힘을 발휘한다. 정책 사안에 따라서 이러한 정치적 상호작용은 상당히 구체적이고 역동적일 수 있는데, 대표적인 상호작용 유형으로 갈등, 협상, 협력 등을 살펴볼 수 있다. 갈등의 양상은 가시적으로 거부나 힘겨루기의 형태로 나타나고, 협상의 양상은 설득과 조정, 혹은 행위자들이 정치적 로비를 통해 해결을 하기도 한다. 협력의 양상은 정부의 안에 대해 지지하거나 옹호하는 양상으로 나타날 수 있다. 공식적 행위자와 비공식적 행위자간에 갈등이나 협상의 상호작용은 고도의 정치화된 행위로서 결정행위가 폐쇄적인 과정에서 비합리적으로 이루어지는 경우 정책 어그러짐으로 이어질 수 있다(안병철, 2003). 협력의 양상은 직접적인 가치갈등과 대립이 일어나지 않지만, 정부관료들이 자신들의 가치나 이해를 대변할 수 있는 방향으로 정책을 수정하지만, 이에 대한 적절한 견제세력이 존재하지 않을 경우 정책변질은 쉽게 일어날 수 있다.

넷째, 정책 어그러짐으로 인해 변동된 구체적인 정책내용을 살펴볼 필요가 있다. 자율형공

립고 정책사례에서 행위자들에 상호작용을 통해 발견된 오류수정(안병철, 2002)차원인지, 정책안이 수립된 후 행위자간 힘겨루기 과정에서 시간과 자원배분이 지연되는 일시적 어그러짐(Preston & Hart, 1999)인지, 아니면 애초에 정부가 설정했던 정책의 의도와 내용이 상당부분 변형된 내용적 어그러짐 (Preston & Hart, 1999)인지를 시간의 흐름에 따라 분석한다. 마지막으로 이 연구에서는 정책 어그러짐 이후 발생하는 결과양상에 대해서도 분석한다. 상당기간에 걸쳐 변형된 정책이 실제 학교현장에 적용된 후 어떠한 일이 일어났는가, 변형된 정책에 대해 여론은 어떠한가, 변형된 정책의 실질적인 성과는 어떠한가, 해당정책이 정책실패의 수순을 걷게 되었는가 등을 구체적으로 살펴보고자 한다. 정책 어그러짐의 결과양상을 살펴봄으로써 이 현상이 가져올 수 있는 폐해를 파악하는데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

### Ⅲ. 자율형공립고 정책과정에서 정책 어그러짐의 현상 분석

#### 1. 정책 개요 및 전개과정

자율형공립고란 2009년 10월 7일 ‘초중등교육법 시행령’ 105조 2항 ‘자율학교 및 자율형공립고 지정 및 운영’에 근거한 일반계 고등학교를 의미한다. 하지만 이러한 단순한 개념만으로 자율형공립고 정책을 이해하기란 쉽지 않다. 이 정책은 제법 복잡한 과정을 거치며 전개되어 왔다. 자율형공립고의 기원은 1995년 5.31 교육개혁방안에서 비롯된 학교다양화 논의에서부터 찾아볼 수 있다. 당시 교육개혁방안 III장 6절(학습자의 다양한 개성을 존중하는 초중등교육 운영)의 가(중등교육의 다양화와 특성화)에서는 자율학교, 특성화고교 등 다양한 학교모델수립의 필요성을 제시한다. 이후 1998년 ‘초중등교육법 시행령 제 105조’를 통해 처음으로 자율학교 수립의 법적 근거를 제시한다. 이에 따라 8월 25일 교육부는 자율학교 시범운영 계획을 수립하고, 1999년부터 2002년까지 예체능고등학교를 중심으로 시범운영하였다. 교육부는 2001년 자율학교 시범운영결과 분석 및 제도화방안을 근거로 자율학교를 대안고등학교, 직업교육 특성화고교, 예체능고교에서 농어촌고교와 통합학교까지 확대하였다. 또한 입시위주 교육의 폐해를 예방하기 위해 자율학교의 범위를 단계적으로 확대할 계획을 세우고 2002년에는 자립형사립고도 자율학교로 포함시킨다. 2004년에는 당시 야당이었던 한나라당 이주호 국회의원이 한나라당 주최 공청회에서 자립형공립학교를 언급하였고, 2005년에는 열린우리당 최재성 국회의원이 경기도 지방자치개혁토론



회에서 공영형 혁신학교 도입을 언급함으로써 일반 고등학교까지 자율학교로 범위를 확대할 필요성이 제기된다. 이에 부응하듯 당시 교육인적자원부 김진표장관은 혁신도시에 공영형 자율학교를 설립하겠다는 뜻을 밝힌다(2005. 7. 1일자 한국일보)

2006년 6월 19일 김진표 교육인적자원부 장관은 정책 브리핑을 통해 공영형 혁신학교 정책 취지를 밝히고 정책을 공포한다. “(전략) 고등학교의 교육력을 높여야 하며, 신뢰받는 공립학교를 만들기 위해서..(후략)” 하지만 교육부는 공영형 혁신학교가 정책내용을 대표하지 못한다는 문제제기를 받아들여 정책명 공모를 시행하였고, 이후 2006년 7월 공영형 혁신학교는 개방형 자율학교라는 이름으로 변경되었다. 이는 기존 ‘자율학교’의 틀과 지역사회와 유기적인 연계를 강화하는 ‘개방성’이 강조되는 개념이다(최진명, 2006). 즉, 개방형 자율학교를 혁신의지가 강한 운영주체에게 학교운영권을 위탁하고 대폭적인 자율권과 책무성을 부여함으로써 교육과정 운영 및 교수학습방법 등을 혁신적으로 운영하여 전인교육을 실현하는 학교로 개념화한 것이다. 2006년 10월에 전국에 4개교(서울 원목고, 부산남고, 전북 정읍고, 목령고)를 처음 지정하였고, 2007년부터 시범운영하였다. 이후 교육부는 개방형 자율학교 운영계획을 수립하여 추가로 6개교를 모집하였다.

이명박 정부로 정권이 교체되던 시점에 개방형 자율학교 시범운영에 대한 연구결과들(예: 강영혜, 2009)은 긍정적이었고, 이에 따라 개방형 자율학교를 확대 운영할 필요성이 제언되었다. 이 과정에서 개방형 자율학교는 자율형 공립학교로 명칭이 변경된다. 이는 이명박 정부 초기 학교자율화 정책의 일환으로 자율학교 300개를 설립하겠다는 공약을 이행하기 위해 기존 개방형 자율학교를 자율형 공립학교로 전환한 것이다. 명칭변경 이후 자율형공립고의 수는 급속하게 늘어난다. 2008년까지 전국 10개교에 불과하던 개방형자율고는 2009년 11월 자율형 공립학교에 대한 최초 시행령 제정 이후 기존 10개교의 전환 이외에 12개교가 추가 선정되었고, 2010년도에는 44개, 2011년에는 58개, 2012년에는 97개로 두 배 확대되었고, 2013년에는 116개교까지 늘어난다. 하지만, 이 시기에 일부 관련연구(예: 홍창남 외, 2011)에서는 자율형 공립고 정책이 일반 공립고의 혁신 모델로서 가능성이 확인되긴 하였지만, 과중한 업무 부담과 그에 따른 인센티브 부족을 해결할 수 있는 정책적 전략과 교육과정 특성화를 위한 기본전제로서 단위학교 운영의 실질적인 자율성 전략이 정책 초기에 비해 부족함을 지적한다. 송경오(2013)의 연구에서도 교육부의 자율형공립고에 대한 지속적인 컨설팅 제공이 정책집행 촉진에 도움이 된 것으로 분석하였지만, 정책집행기관으로서 교육부 및 시·도교육청 담당자들의 정책에 대한 충분한 이해를 바탕으로 적극적인 정책 촉진자로서의 역할이 부족했음을 주장한 바 있다.

2013년까지 양적팽창을 거듭하던 자율형공립고는 박근혜정부로 교체된 이후 쇠퇴를 맞이한다. 2013년 10월 29일 교육부는 보도자료를 통해 기존 자율형공립고가 가지고 있던 교육과정편성 운영의 자율화를 일반고에 대한 차별요인으로 지목한다. 이후 자율학교에게만 융통성있게 부여했던 필수이수단위와 과목별 이수단위 증감범위를 자율형공립고와 일반고 모두 동일하게 적용함으로써 자율형공립고만의 특징이 사라지게 된다. 이 시기에 자율형공립고 성과에 대한 부정적 견해도 제시되는데, 자율형공립고의 영향요인은 수학 학업성취도에서 부적인 영향을 나타냈고, 나머지 과목에서는 일반고와 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 또한 자율형공립고 정책이 추구하는 교육과정 시수 자율화와 학교의 진로 교육 수준과 같은 과정요인도 학업성취도 차이에 유의미한 영향력을 나타내지 않았다(김태연, 한은정, 2013). 정책에 대한 이러한 분위기 하에서 교육부는 자율형공립고 정책을 폐기하려고 하였으나, 학교관계자들의 반발과 해당지역 국회의원들의 반대로 무산된다. 이에 교육부는 2014년 3월 25일 보도자료를 통해 운영성과가 미흡한 자율형공립고를 일반고로 전환한다고 밝힌다. 또한 필수이수단위의 증감범위와 매년 제공되던 지원금을 지정기간 5년이 지난 후 중단함으로써 자율형공립고는 사실상 유명무실화되었다. 전북 군산고와 정읍고는 개방형자율고 시절부터 유지해온 자율형 공립고였음에도 불구하고 2014년에 지정이 취소되었고, 서울 도봉고와 같이 학교가 자진해서 자율형공립고 재지정을 미신청하는 사태도 벌어졌다.

## 2. 정책 어그러짐 현상 분석

### 가. 방법론

이 연구는 정책 어그러짐의 현상을 자율형공립고 정책사례를 통해 분석한다. 정책을 대상으로 한 사례 연구방법은 하나의 정책사례 분석을 통해 일반화하는 것은 한계가 있지만 특정 정책으로 인한 어떤 현상이나 결과를 심층적으로 분석하고 대안을 제시하는 데 유용하다. 특히, 이 연구방법은 행태주의 방법론에서 놓치기 쉬운 실제생활의 맥락을 고려하며 복잡한 정책현상의 전체적이고 의미있는 특징을 이해하는데 도움을 줄 수 있다(Yin, 1989). 이러한 이유로 일반 행정학과 정책학은 물론이고 경영학을 비롯한 많은 사회과학연구에서 현실문제를 있는 그대로 두고서 ‘어떻게’와 ‘왜’에 대한 심층적인 분석을 시도하기 위해 사례연구방법을 활용하고 있다(강은숙, 이달곤, 2005). 지금까지 자율형공립고 정책을 연구

한 선행연구들은 대부분 대규모 통계자료를 활용하여 자율형공립고 정책의 실태나 효과성 분석 등 한정된 주제만을 다루어왔다. 이 연구는 사례연구방법을 통해 자율형공립고라는 구체적인 정책을 중심으로 정책이 전개되는 과정에서 어떠한 맥락 하에서 어떻게 정책어그러짐이 일어났는지를 분석할 수 있을 것이다. 이 연구는 다음과 같은 절차로 이루어진다. 첫째, 정책 어그러짐에 대한 분석은 정책분석의 각 단계별로 분류하여 어떤 정책주체가 정책변형을 유발했는지를 명확하게 분석하는데서 출발해야 한다. 이에 따라 본 연구는 사례 분석을 위해 정책분석과정의 각 단계인 정책결정 및 정책집행의 단계로 구분하고, 다시 각 정책단계별 하위 평가기준을 설정하여 그 분석기준에 따라 정책 어그러짐의 과정을 문헌 분석하였다.

둘째, 정책사례연구를 위해 자율형공립고 정책관련 도서 및 연구논문, 통계자료, 정부문서 및 보도자료, 언론보도 및 신문기사내용, 인터넷자료, 기타 등을 자료로 활용하였다. 특히, 이 연구에서는 언론보도 및 신문기사를 주요 분석자료로 삼았는데, 사회과학에서 특정 영역의 정책 추진에 대한 동향이나 이와 관련된 여론을 파악하기 위해 종종 대중매체의 기사를 분석하는 방법이 자주 활용된다(조찬식, 2012; 현영섭, 2015). 신문기사는 기사 내용에 사실 기술과 의견 제시를 실시간으로 담아 제공함으로써 관련 영역의 다양한 모습과 실천을 반영하고 이에 대한 의견을 반영하고 표현하는데 중요한 역할을 한다(Riffe, Lacy, & Fico, 2005). 따라서 이 연구에서 주요하게 살펴보고자 하는 자율형공립고 정책에 대해 관련 행위자들의 행태와 반응을 파악하는데 적합한 자료 중 하나가 될 수 있을 것이다. 분석범위는 자율형공립고 정책을 인용한 모든 기사로 한정했으며, 분석시기는 정책이 처음으로 공식적으로 발표된 2006년 6월 19일부터 마지막으로 신문기사에 언급된 2015년 12월11일까지로 설정하였다. 자료는 ‘공영형 혁신학교’, ‘개방형 자율학교’, ‘자율형공립고’ 등을 키워드로 검색하여 수집하였으며, 한국언론재단의 신문기사 검색 서비스인 KINDS(www.kinds.or.kr)을 통해 검색하였다. 신문기사의 경우, 총 124건이 검색되어 이 중 97건이 이 연구 분석을 위해 필요한 정보를 담고 있는 것으로 판단하여 이를 중심으로 분석하였다.

셋째, 이 연구는 수집된 관련 문헌들의 내용을 중심으로 내용분석(contents analysis)을 시도한다. 내용분석법은 의사소통의 과정에서 발생하는 중요한 문제인 「누가, 무엇을, 누구에게, 어떻게 전달하며, 그 효과는 무엇인가」라는 문제를 확인하고 현재적 의미를 추론하는데 사용되는 기법이다(Krippendorff, 2004). 따라서 자율형공립고 정책의 결정 및 집행과정에서 정책행위자들이 어떠한 상호작용을 거치며 정책이 어그러지게 되었는지를 통찰하는데 적합한 분석방법이라고 할 수 있다. 내용분석을 위한 분석절차는 객관적 분석을 전제로

하는데, 이 연구에서는 정책행위자들의 메시지를 그 분석대상으로 하고, 메시지의 현재적 내용과 잠재적 내용을 분석대상으로 삼았다.

## 나. 분석결과

분석결과, 자율형공립고 정책의 어그러짐 현상은 크게 두 시기로 구분되었다. 첫 번째 시기는 참여정부인 2006년 6월 19일 공청회에서 ‘공영형 혁신학교 시범운영 방안’ 이 발표된 이후 같은 해 10월 16일 ‘개방형 자율학교 시범학교 선정 계획안’ 이 발표된 시점까지이다. 두 번째 시기는 이명박 정부의 2009년 10월 ‘자율형 공립학교 운영계획안’ 이 발표되어 운영된 시점까지이다.

### 1) 1차 정책 어그러짐 현상

2006년 6월 19일 당시 교육인적자원부 김진표 부총리는 ‘공영형 혁신학교(가칭)<sup>38)</sup> 시범운영 방안’ 을 발표한다. 같은 해 1월 22일에 한차례에 걸쳐 토론회가 개최된 바 있지만, 교육인적자원부의 공식적인 정책안이 발표된 것은 이 날이 처음이라고 볼 수 있다. 발표된 주요 정책내용은 첫째, 민간의 교육, 문화, 예술단체나 대학, 공모교장 등이 교육감과 학교운영에 관해 협약을 맺은 뒤 협약 내용에 따라 자율적으로 운영할 수 있다. 둘째, 시도교육청과 학부모 이외에 지방자치단체를 예산지원의 주체로 포함시킴으로써 지방정부가 교육여건 개선에 관심을 가지도록 하였다. 셋째, 15년 이상 근무한 교사이면 교장자격증이 없더라도 교장으로 특별선임할 수 있는 공모교장제를 실시한다. 넷째, 다섯째, 정책추진 일정을 보면 2006년에 5~10개의 시범학교를 선정하여 2007년부터 운영하고, 2010년 시범운영에 대한 평가를 실시하여 2011년부터 20개, 2012년에는 50개로 확대한다. 또한 학교운영권 위탁에 대한 근거규정을 마련하기 위해 관련 법령인 ‘초중등교육법 및 동법 시행령’ 을 개정할 계획이었다. 이 정책을 통해 얻고자 하는 정책목표는 크게 두 가지로 압축해서 볼 수 있다. 하나의 측면은 자율적인 교육과정을 도입하여 다양한 교육환경을 제공하여 공교육의 질을 높여보겠다는 의도(자율과 책무 바탕의 학교혁신)이다. 그간 공립학교의 질 저하가 획일화에서 비롯되었다는 문제의식에서 공립학교를 민간에게까지 이양하여 학교운영의 자율화를 추구하려고 하였다. 이 정책의 또 다른 목표는 협약과 지원의 주체 중 하나를 지자체로 정하여 공영형 혁신학교를 중심으로 지역발전을 꾀하고자 하는 의도(지역연계)였다. 당시,

---

38) (가칭)공영형 혁신학교는 한달 후에 개방형 자율학교라는 명칭으로 변경된다. 이하에서는 개방형 자율학교라는 명칭을 사용한다.

참여정부는 지방혁신도시로의 이전이 중요한 정책과제였으므로 공영형 혁신학교가 지방의 교육여건을 개선하는데 일조할 것이라는 기대한 것이다.

그러나 이 정책안은 발표된 당일부터 강력한 반대에 부딪혔다. 전교조 등 33개 단체로 이루어진 ‘범국민 교육연대’는 공청회가 예정된 한국학술정보원 앞에서 기차회견을 열고 피켓 시위를 하며 해당정책이 또 다른 입시명문고를 만드는 것에 불과하다며 공영형 혁신학교를 비판하였다. 또한 공청회 도입중단을 요구하며 개최를 저지하여 공청회는 계획보다 2시간 남짓 늦어지게 되었다<sup>39)</sup>. 공청회 다음날인 6월 20일에도 교육부 정책안에 대한 비판은 거셌는데, ‘참교육부모회’가 성명서를 발표<sup>40)</sup>하였고, 전교조에서는 보도자료를 통해 교육공공성 훼손과 입시위주의 교육과정 파행운영이 될 것이라고 강력히 비판하였다. 일부 교육관련 언론에서는 부산교육청이나 한국교총과 같이 보수적 교육관계자들도 교육부 정책안에 대해 우려를 표한다며 인터뷰 기사<sup>41)</sup>를 내보내기도 하였다.

더 심한 반발은 당시 여당이었던 열린우리당 의원들에게서 일어났다. 열린우리당 교육위원회들이 교육부의 준비 부족을 문제 삼으며 정책입안을 반대하면서 정책안은 당정간 최종합의를 보지 못한 채 지연되었다<sup>42)</sup>. 대표적으로 최재성 열린우리당 의원은 현행 계획대로 도입하면 또 다른 명문 입시기관으로 전락할 수 있다며 도입 자체를 무산시키거나 도입되더라도 운영 학교 수를 줄이거나 시기를 늦추자고 주장하였다<sup>43)</sup>. 그는 2006년 10월 13일 국정감사에서 개방형 자율학교를 신청한 7개 학교 교원 272명을 대상으로 설문조사한 결과, 설립취지를 “입시위주 공교육의 혁신”이라고 응답한 비율은 13.5%에 불과했다며 해당정책을 계획대로 추진하는 것에 강하게 비판하였다(CBS 뉴스, 2006. 10. 13). 이에 대해 일부 언론<sup>44)</sup>에서는 당초 열린우리당 의원의 제안으로 추진된 ‘개방형 자율학교’ 정책이

39) KBS 뉴스 (2006. 6. 19) ‘교육연대, 공영형 혁신학교 공청회 저지’ ; 한겨레 신문(2006. 6. 19) ‘공영형 혁신고’ 5~10곳 내년부터 시범운영’

40) 참교육학부모회는 교육부가 대학입시에 종속된 초중등교육의 근본 문제 해결은 도외시한 채 학교 다양화를 내세우는 것은 그간 자사고, 특목고 등에서 나타난 정책 실패를 되풀이하겠다는 것이라고 강하게 비판했다(교육희망, 2006. 6. 25)

41) 부산교육청 임장근 교육정책국장은 “대입제도 자체가 변하지 않는 한 혁신학교 체제는 입시교육을 더욱 부추기는 장치로 변질될 우려가 있다”고 밝혔고, 한국교총 한국교육정책연구소 이명균 선임연구원은 “대입에 종속된 현재 고교구조를 개선한 뒤 고교유형을 다양화하는 것이 순서”라고 언급한다(교육희망 2006. 6. 25)

42) 세계일보 (2006. 9. 8) ; 매일경제 (2006. 9. 17) ‘정부 주요정책 국회서 스톱’ ; CBS(2006. 10. 13) ‘개방형 자율학교의 정체는?’

43) 매일경제(2006. 9. 17) ‘정부 주요정책 국회서 스톱’

44) 세계일보 (2006. 9. 8) ‘개방형 자율학교도 없던 일 되나. 여의원들 준비부족 반대..내년 3월 개교 무산 위기’ - 교육부의 한 관계자는 당정협의회를 앞두고 우리당 의원들을 설득하고 있지만 쉽지 않다면서

같은 정당의원들에 의해 발목을 잡히는 아이러니한 상황이 연출되고 있다고까지 언급하였다.

한편, 개방형 자율학교의 재정주체 중 하나인 지방자치단체의 지원 거부도 정책추진을 악화시켰다. 2006년 5.31 지방선거를 앞두고 지자체 단체장들은 학부모들의 새로운 형태의 공립학교에 대한 기대심리를 반영하여 예산지원을 약속하였지만 선거가 끝나고 난 후에는 일부 지자체에서 난색을 표했던 것이다. 교육부는 시범학교를 교육청에 의해 추천 받았는데, 강원, 경북, 광주, 대전, 제주교육청 등으로 부터는 1곳도 추천을 받지 못했다. 대표적으로 경북은 지자체의 지원을 이끌어내는데 실패해 추천 학교를 정하지 못했다. 경향신문 2006년 8월 23일 기사에 따르면, 경북 교육청 관계자는 “자치단체로서는 돈이 한두 푼이 들어가는 것도 아닌데 설령 의지가 있어도 어떤 학교를 선택할지 형평성 문제가 걸려 포기한 것으로 안다” 라고 응답하였다. 또한 지방자치단체의 예산지원 문제를 놓고 충청도교육청과 청원군이 갈등 양상을 보였다. 도교육청은 개방형 자율학교 선정과정에서 큰 비중을 차지하고 있는 지방자치단체 예산지원 문제를 해결하기 위해 청원군에 예산지원을 요청하였지만, 청원군은 형평성 문제를 제기하며 지원불가 입장을 보였다<sup>45)</sup>. 물론, 일부 대도시 지자체는 우수학교 유치가 집값 상승으로 이어질 수 있다는 기대심리로 적극적인 관심을 보이기도 하였다. 대표적으로 서울의 경우, 상대적으로 낙후됐던 강북의 지자체들이 구내에 소재한 택지지구에 우수고등학교를 유치하기 위해 노력하였다. 이에 언론에서는 해당정책으로 인해 지자체들의 ‘학교 모셔오기’ 경쟁이 더욱 치열해지고 있다고 보도<sup>46)</sup>한다.

한편, 일부지역 학부모들은 개방형 자율학교 설립에 적극적인 관심을 보이기도 하였다. 청원군과 충청도교육청이 개방형자율학교 예산지원 문제를 놓고 이견차이를 보일 때, 오창과 학산업단지내 입주자들을 중심으로 청원고가 개방형 자율학교로 선정될 수 있도록 청원군이 적극적으로 나설 것을 촉구하는 의견을 홈페이지에 올리기도 하였다. 자사고와 특목고를 보내지 못한 학부모들 입장에서 일반 공립학교와 달리 특별한 교육프로그램으로 운영되는 학교에 자녀들을 보낼 수 있다는 기대감의 표현이다.

이렇게 다양한 행위자들이 자신들의 입장을 강력하게 표명하던 중에 정책을 강력하게 이끌고 가던 김진표 교육부총리가 6월 30일에 사의를 표하였다. 더군다나 후임으로 임명된 김병

내년 3월 개교하려면 시범학교가 빨리 선정되어야 하는데 답답하다고 말했다.

45) 청주일보 (2006. 9. 6) ‘개방형 자율학교 예산지원 놓고 충북도교육청-청원군 “이견” ; 뉴시스(2006. 9. 12) 청원군 ‘개방형 자율학교 예산지원 어렵다 - 도교육청에 회신’

46) 한국경제 (2006. 10. 16). ‘학교따라 집값 뚝다’

준 교육부총리도 8월 1일에 사의함으로써 교육부 수장의 오랜 공백기간이 이어졌다. 이후 김신일 교육부총리가 취임하였고, 열린우리당과 교육단체가 심각하게 반대하여 도입자체가 무산될 지경에 이른 개방형 자율고 정책을 부총리의 당정간 중재로 추진하게 된다. 당시 교육단체들의 비판에 대해 교육부총리는 공식입장 표명을 거부하였고, 대신 교육부 관계자는 ‘김 부총리가 자율학교 결제를 하면서 전임 부총리가 추진해 온 정책이고 열린우리당과의 협의 사안이므로 추진해보자고 했다(중앙일보, 2006. 10. 17)’ 고 밝힌 바 있다. 마침내 교육부는 2006년 10월 16일 ‘개방형 자율학교 시범 운영계획’ 을 발표한다. 하지만, 이 계획안은 같은 해 6월 19일 공청회에서 발표했던 원안의 주요 정책내용이 변형된 것이었다.

변형된 내용 중 주목할 만한 사항은 지자체의 예산지원 의무부담조항을 삭제한 점과 지방의 혁신도시 중심으로 학교를 설립하겠다는 당초 계획을 열악한 지역에 우선적으로 선발하는 방향으로 전환한 점이다. 이에 대해 교육부에서는 지자체가 학부모의 요구로 입시명문 학교로 변질될 수 있기 때문에 지자체의 재정지원을 제외했다<sup>47)</sup>고 밝혔다. 또한 2010년까지 20개 혁신도시에 각각 1개교씩 설립하겠다는 계획 대신 교육여건이 상대적으로 열악한 농산어촌이나 주민과 지자체의 지원의지가 강한 지역이 우선적으로 선정되었다. 대학과 민간단체 학교 위탁방식을 도입하겠다고 하였으나, 참여의사를 밝힌 곳이 없어 공모형 교장에게만 학교운영을 맡기는 방식이 되었다. 시범학교의 개수도 줄어들었는데, 애초 5~10개에서 4개 학교로 줄여서 운영하기로 하였다.

변경된 정책내용은 기존의 정책의도와는 차이가 있다. 지방정부들의 예산지원을 받으며 운영되는 혁신적 형태의 학교 설립을 통해 지방혁신까지 꾀하려고 했던 당초 목표는 달성하기 어렵게 되었다. 처음에는 지자체의 재정 지원을 의무화 할 예정이었지만 지자체가 돈을 내면 지역 사회와 합심해 입시 명문고로 육성할 위험이 있다는 우려 때문에 이 조항은 삭제되었다. 일부 지자체에서 개방형 혁신학교 지원에 대해 비협조적인 태도를 보인 것도 정책 변형에 상당한 영향을 미친 것으로 보인다. 또한 학교운영에 대학과 민간단체 참여시키는 것에 대해 ‘교육의 시장화’ 라는 비판을 받아왔기 때문에 공모형 교장만으로 개방형 자율고 시범학교를 설치함으로써 애초 ‘개방형 학교’ 의미가 후퇴한 양상을 보였다.

## 2) 2차 정책어그러짐 현상

47) 최진명 지방교육혁신과장은 “지자체가 참여하면 학부모의 압력으로 입시명문 학교로 갈 수 있어 지자체 재정지원을 제외했다” 고 말했다. (중앙일보, 2006. 10. 17)

2006년 10월 17일 개방형자율고 시범운영계획이 발표된 이후에도 일부 교원단체의 반대<sup>48)</sup>가 있었으나, 이전과 같은 강한 반발이 일어나지 않았다. 오히려 참여정부 말기에 재정경제부에서 국가균형발전정책을 위해 개방형 자율학교 활용이 적극 검토되기도 하였다. 즉, 도심 내 임대주택 공급을 활성화하기 위해 단지 내 개방형 자율학교를 집중 배치하겠다는 구상<sup>49)</sup>과 지방을 중심으로 개방형 자율학교를 확대하는 방안<sup>50)</sup>을 발표하였다. 하지만 개방형자율고 운영자들 사이에서는 정부발표에 예산계획이 빠져 있고, 지자체의 예산지원 의무조항을 삭제해 적절한 예산지원을 받지 못하고 있어<sup>51)</sup> 개방형자율고 정책 안착의 어려움이 예상되는 상황에서 전국 41개교 확대 결정은 성급한 정책추진이라고 비판한다<sup>52)</sup>. 하지만, 기업의 지방이전 등을 추진하던 재정부 입장에서는 지방의 주거여건 개선과 학부모들의 유인을 위해 특별한 공립학교라는 유인가가 필요했던 것이다.

이를 증명이라도 하듯이 일부 시범학교에서는 시범사업 1년 만에 높은 입학경쟁률을 보이는 가시적인 성과를 나타냈다<sup>53)</sup>. 이에 지역 내에서는 개방형자율고를 확대해달라는 요구가 높아졌다. 이러한 분위기에 부응하여 학교현장에서는 애초 ‘전인교육을 통한 공교육 정상화’의 목표보다는 ‘명문대 진학 준비’에 관심을 기울이기 시작하였다. 대표적으로 전북 군산고등학교의 경우 우수학생 확보를 목적으로 ‘공부하지 않고는 견딜 수 없는 학교다’라는 등 학력신장에 최선을 다해야 한다는 신입생 모집안내문을 선정적으로 내걸면서 문제가 되기도 하였다(뉴시스, 2008. 10. 7). 이들은 학생선발권 없는 학교 특성상 강력한 입시홍보를 통해 우수 학생들의 지원을 이끌어 내기 위한 방안이었다고 주장한다. 이는 개방형자율고 관계자들이 새로운 정책의 취지를 우수 학생을 끌어들이 입시 명문고로 부상하

48) 전교조 충북지부는 일반학교 모두에 투입되어야 할 한정적인 교육재정이 개방형 자율학교에만 차등 지원됨으로써 일반 공립학교의 질 저하로 이어질 수 있다면서 정책 도입 중단을 촉구하였다(뉴시스 2006. 11. 2)

49) 머니투데이(2007. 2. 2)에 따르면 당시 권오규 부총리는 도심내 임대주택 공급을 활성화하고 단지내 개방형 자율학교를 집중배치하겠다고 했다.

50) 경향신문(2007. 7. 26)에 따르면 정부는 ‘2단계 국가균형발전 종합대책’을 통해 지방 초중등교육 수월성 제고를 위해 개방형 자율학교를 현행 4곳에서 수도권 9곳 등 전국 41곳으로 5년간 확대지정하겠다고 발표했다.

51) 지자체 예산지원 의무조항 삭제 이후 시범운영되는 4개교 모두 지자체로부터 예산지원을 받는데 어려움을 겪었다. 원목고의 경우 중랑구로부터 6억원을 지원받기로 되어 있었으나 개교 후 한 학기 지나서야 2억원만 지급받았고, 부산남고는 부산시와 영도구로부터 4억원을 받기로 했으나 1억원에 그쳤으며, 정읍고도 1억원에 그쳤다. 청원고의 경우에는 지자체 예산지원을 거부하였다. 교육부는 이를 보전해주기 위해 추가로 1-2억원을 지원해준다는 계획을 세웠지만 이마저 지켜지지 않았다. (세계일보, 2007. 7. 23)

52) 경향신문(2007. 7. 26) 정부 “개방형 자율학교 확대”...무슨 돈으로?

53) 충북 청원고의 경우 개방형 자율학교 지정이 늦어져 학교 홍보에 시간이 부족했기 때문에 첫해에 신입생 모집에 어려움이 있어 학생모집시기를 특목고처럼 앞당겨 실시하였으나 개교 1년만에 2.5대 1의 경쟁률과 합격선 커트라인이 20점 오르는 결과를 보였다 (뉴시스, 2008. 1. 7).



려는 의도로 해석하고 있다는 점을 보여준다. 우수자원 확보를 위한 개방형자율고의 노력은 대도시에서도 마찬가지였다. 서울지역에서는 학교 소재 자치구뿐만 아니라 서울 전역에서 각각 신입생을 절반씩 뽑도록 하는 등 개방형자율고 학생선발 방식을 바꿔서 다른 일반고에 비해 우수학생 유치에 용이한 여건을 만들어 준다.

학교단위의 이와같은 정책집행 상황에서 2008년 정권교체라는 정책외부환경 변화가 일어난다. 성격이 극명하게 대조적인 두 정부 사이에 정책승계가 이루어지기는 쉽지 않지만, 개방형자율고 정책의 경우는 예외적이었다. 국회의원 시절부터 공립학교 자율화에 관심이 있었던 이주호 차관은 개방형자율고를 ‘개방’의 성격보다 ‘자율’에 초점을 두고 공립학교 자율화의 중요한 모델로서 인정하며 사회경제적으로 낙후된 지역을 중심으로 확대하겠다는 계획을 언급한다(파이낸셜 뉴스, 2009. 7. 15). 이미 2008년 12월 31일에 개방형자율고 교장단 협의회는 교육부 학교정책제도와 담당사무관이 참석한 가운데 개방형자율고가 공교육의 새로운 모델학교이 되고 있음을 홍보한다. 이에 교육부에서도 향후 법제화를 비롯한 적극적인 제도적인 지원과 협력을 강화하겠다고 발표(전북시사, 2008. 12. 31)함으로써 기존 개방형자율고와 교육부간에 정책추진에 대한 사전 교감이 이루어졌던 것으로 보인다. 또한 정치권의 반응도 긍정적이었는데, 2009년 이주호 차관이 자율형공립고 확대지원 방안을 언급한 자리에 함께 있었던 당시 야당인 민주당 박영선 의원은 “낙후지역을 중심으로 자율형공립고를 세우는데 찬성한다(파이낸셜 뉴스, 2009. 7. 15)”라는 찬성입장을 표명한다. 정책에 대한 호의적인 분위기는 이미 총선 때부터 감지할 수 있었다. 당시 한나라당은 자율형사립고 등 고교다양화 300 사업 추진의사를 밝힌 반면, 민주당은 개방형 자율학교를 대안으로 제시하였다. 어찌보면, 두 당이 의미는 다르지만 ‘특별한’ 공립학교를 유지하는데 어느 정도 공감하고 있었다고 볼 수 있다. 하지만, 한나라당은 공립학교 자율화를 통해 자율형사립고와 같이 경쟁력이 높은 고등학교를 설립하겠다는 의도였고, 민주당은 고교서열화와 입시명문이라는 반대급부를 고민했지만, 자율형공립고 정책이 참여정부의 정책계승이라고 생각하여 받아들였던 것으로 보인다.

이렇게 우호적인 정책환경 속에서 자율형공립고 정책은 외부적으로는 정책승계처럼 보이지만 애초의 정책 의도가 변형된 채 발표된다. 교육부(2009)는 한국교육개발원의 정책연구결과<sup>54)</sup>를 토대로 발표하는데, 그 내용은 대부분 정책안으로 반영되었다. 주요하게 변형된 정책의 내용을 살펴보면, 다음과 같다. 첫째, 10개 시범운영 중인 개방형 자율학교를 자율형공립고로 명칭을 변경하여 ‘자율형사립고에 버금가는 일반공립고 혁신모델’을 만든다.

54) 교육과학기술부, 한국교육개발원(2009) 자율학교 및 개방형 자율학교 발전, 확대방안

둘째, 국민공통기본교과 또한 연간 수업시수의 35% 범위에서 증감 운영할 수 있고, 선택 중심 기본교과는 학교가 자율적으로 편성할 수 있다<sup>55)</sup>. 셋째, 자율형공립고의 숫자를 2015년까지 150개로 확대함으로써 전국 일반계 고등학교의 10%, 공립 일반계고의 18% 규모로 만든다. 넷째, 학생선발은 자율형사립고와 동일한 기준을 적용한다. 평준화지역의 경우 선 지원 후추첨으로, 비평준화 지역은 학교자율로 선발하되 필기고사는 금지하는 방안을 제시한다. 이러한 정책내용은 2006년 정책 수립 목표와는 다르게 자율형사립고와 같은 수준의 학생선발 및 교육과정 운영의 자율성을 부여함으로써 일반 공립고등학교에도 적용이 가능한 수월성 추구 모델을 만들고자 한 것이다(강영혜, 2009). 이와 같은 정책의도는 자율형공립고 지정지역을 자율형사립고가 지정된 지역에서만 신청할 수 있도록 하는 점에서 찾아볼 수 있다<sup>56)</sup>. 당시 언론에서도 정부의 핵심 교육정책인 자율형사립고에 대해 교육청과 학교가 큰 관심을 보이지 않자 참여도를 높이기 위해 자율형 공립고를 활용하고 있는 것이라며 비판<sup>57)</sup>한다. 교육부는 고교체제를 일반계고, 특성화고, 특목고, 자율고 등 4개 유형으로 개편한다(교과부, 2009)고 밝히고 있어, 자율형공립고는 자율형사립고와 유사한 정책의도와 내용으로 추진될 것을 암시하였다.

언론에서도 집중적으로 이 점을 부각하였다. 예를 들어, MBN 뉴스에서는 ‘개방형 자율학교의 이름을 자율형 공립고로 바꾸고 일반고 수준의 저렴한 학비에 자율형 사립고와 같은 자율성을 부여해 경쟁을 유도한다(2009. 9. 8)’ . ‘ 자사고에 비견되는 일반공립학교에 경쟁 체제를 도입한다(머니투데이, 2009. 9. 8) ‘, ‘ 자율형 공립고는 사립학교와의 격차를 줄이고자 하는 취지에서 도입하는 학교이다(세계일보, 2009. 10. 1) ‘ 라고 언급하면서, 자율형 공립고의 취지를 원래 의도했던 ‘ 지역연계 ‘와 ‘ 혁신성 ‘보다는 ‘ 자율 ‘과 ‘ 경쟁 ‘을 강조하는 “공립형 자사고” 로 변형되었음을 알렸다. 다.

### 3) 정책 어그러짐 결과 양상

자율형공립고는 이명박 정부 집권 기간 중에 계획대로 양적인 팽창을 보였다. 2009년 11월 자율형공립고에 대한 최초 시행령 제정 이후 기존 10개교 전환 이외에 12개교가 추가 선정

55) 이후 2011년에는 교육과정 자율권을 35%에서 50%까지 확대한다.

56) 이에 교육부는 자율형공립고는 자율형사립고 운영으로 절감되는 학교당 25억원 안팎의 예산을 토대로 지원하기 때문에 자율형 사립고가 지정된 서울, 부산, 대구, 광주, 경기, 충남, 경북 등 7개 시도 소재 학교만 신청할 수 있도록 한 것이라고 해명하였다.

57) 강원도민일보(2009. 10. 6). 교육부 자율고 정책 재고하라 ; 세계일보(2009. 10. 1). 자율형 공립고 지역차별 논란. 정부 핵심정책 자율형사립고 관심끌기용 지적도.

되었고, 2010년도에는 44개, 2011년에는 58개, 2012년에는 97개로 두 배 확대되었고, 2013년에는 116개교까지 늘어난 것이다. 학생선발과 교육과정 운영 자율에 기반을 둔 공립형 자사고라는 변형된 정책 메시지에 상당히 동의하며 해마다 많은 고등학교들이 지역사회와 학부모, 동문회 등의 지지 속에서 자율형공립고를 신청하였다<sup>58)</sup>. 이들은 대부분 낙후된 지역의 학교들로 옛 명문고의 명성을 되찾겠다는 의도를 가지고 있었다.

자율형공립고의 급작스런 양적팽창으로 인해 신설학교의 경우 준비가 되지 않았는데 무리하게 자율형공립고로 지정받아 개교를 하는 사태가 벌어지거나<sup>59)</sup> 같은 지역 내 자율형공립고간 신입생 입학경쟁률의 쏠림 현상<sup>60)</sup>이 일어나기도 하였다. 더욱이 자공고 신청 학교가 갑자기 늘어나면서 도교육청들은 자율형공립고에 지원할 재원부족으로 제때 지원을 할 수 없는 형편에 이르기도<sup>61)</sup> 하였다. 특히, 진보교육감 지역에서는 일반고와의 형평성 문제로 자율형공립고에 대해 부정적인 입장을 취하고 있었기 때문에 재원확보를 위해 적극적으로 나서기 어려운 상황이었다. 일반고와 자공고간의 갈등은 단순히 예산배정만의 문제가 아니라 학생배정으로 인해 다툼이 일어나기도<sup>62)</sup> 하였다.

결국 박근혜 정부 출범 이후 교육부는 2013년 8월 13일에 ‘일반고 교육역량 강화 방안’을 통해 모든 일반고에 교육과정 편성 및 운영 자율성이 보장되고 재정지원이 이뤄짐에 따라 자율형공립고는 지정기간 종료 후 일반고로 전환하겠다고 발표하기에 이른다. 자율형공립고가 일반고와의 차별로 인해 일반고가 마치 수준이 낮은 학교로 인식되는 것은 고교 유형에 따른 부당한 차별이라는 불만이 학교현장에 팽배했기 때문이다. 게다가 진보교육감이 당선된 지역에서는 자율학교를 더 이상 지원하지 않겠다는 상황에서 교육부에서는 당연한 판단이었을지 모른다. 그러나 지역구의 이해를 대변하던 여야의 국회의원들<sup>63)</sup>이 나서서 반

58) ‘경북여고는 자율형 공립고 지정으로 명문여고로서 화려했던 옛 영광을 되찾겠다는 기대감에 부풀어 있다’, ‘이름난 사립고로 지원이 쏠리는 경향에 따라 일반계 공립고는 우수 학생 유치에 대단히 힘든 상황이었다. 이런 상황에서 자율형 고립고가 일반계고 도약의 가능성을 열어줄지 주목받고 있다’ 매일신문(2009. 12. 8).

59) ‘경기도 내 첫 자율형공립고로 2일 문을 연 오산 세마고등학교에서 기숙사부제로 학생들의 불편이 예상된다는 우려가 현실로 나타났다. 기숙사도 없이 무턱대고 학생만 뽑아놓으면 어떡하냐고 불평했다’ (경인일보, 2010. 3. 3)

60) ‘자율형공립고의 입학 경쟁률이 미달에서 최대 7.5대 1까지 벌어지는 기현상이 나타났다. 경쟁률이 높았던 구현고와 원목고의 경우 각각 2007년, 2006년부터 개방형자율고 시범학교로 선정돼 지역별로 인지도가 높았다(서울신문, 2009. 12. 22)’

61) ‘경기도교육청 자율형공립고 예산 60% 삭감’ (아시아경제, 2012. 12. 3); ‘반토막난 자율형 공립고 지원예산 : 경기도교육청, 재원부족 이유로 11억 중 절반만 편성 (경인일보, 2012. 11. 23)

62) ‘강동고는 자율형 공립고로 지정된 만큼 지원에 의해 학생 배정이 이뤄져야 하는데 지원하지도 않은 학생들을 강제 배정했다’ (매일신문, 2010. 2. 8. ‘대구 수성구 학생, 동구고교 배정 반발’)

발하였고, 일부 자율형공립고 학교들이 거세게 비판하여 교육부는 10월 29일 자율형공립고의 점진적 폐지방침을 없던 일로 하고 교육감의 평가를 통해 재지정여부를 결정하도록 변경한다. 하지만 교육부나 지자체, 그리고 교육청의 정책적 관심을 잃은 자율형공립고 정책은 ‘식물 정책’이 되어버렸다. 재지정된 학교는 자공고 명목으로 일반고에서 당시 ‘역량강화사업’으로 받고 있던 예산 지원보다 못미치는 지원을 받게 되었다. 언론과 학교현장에서는 정부가 사실상 자공고 정책 실패를 자인한 것이라고 지적한다. 이렇게 참여정부부터 시작한 자율형공립고는 정책실시 8년 만에 유명무실한 정책으로 전락하게 된다.

## 다. 논의

정책의 과정은 정책의 내용이 결정되고 집행을 통해 구체화되는 동안 관련 행위자들간 정치적 상호작용을 거치게 된다. 이 과정에서 정책결정자는 자신의 영향력을 행사하는 동시에 다른 행위자들과 갈등하거나 협상, 또는 협력을 하게 된다. 이 연구 사례를 통해 보았을 때, 정책어그러짐 현상은 관련 행위자간에 권력 균형이 맞지 않아 의사결정에 변형이 이루어진 것으로 보인다.

1차 정책 어그러짐의 경우, 교육부가 다른 행위자들과의 힘겨루기에서 밀리면서 정책 어그러짐이 발생하였다. 범국민교육연대와 전교조, 참교육학부모연대 등 시민단체가 교육의 형평성을 이유로 강력하게 정책을 반대하는 가운데, 여당인 열린우리당은 이들의 입장에서 정책의 상당부분을 수정하지 않으면 정책자체를 폐기하려는 움직임을 보였다. 당시 열린우리당은 정책의 책임과 자원배분의 문제를 놓고 당정간 합의를 지연시키는 전략을 사용하였는데, 이는 Preston & Hart (1999)가 언급한대로 정책결정과정에서 교육부와 밀고 당기는 정치적 상호작용이 지속되는 일시적 어그러짐(temporal slippage) 현상을 초래하였다. 교육관련단체와 여당에서는 ‘입시명문고’로의 전략을 우려했지만, 우리나라 정부의 관료조직 특성상 이미 내부적으로 결정된 정책내용을 어떻게 고수하려는 성향이 커지게 되기 때문에(변기용, 2016) 교육부 입장에서는 정책의 변형에도 불구하고 조정을 시도한 것이다. 이때, 교육부의 경우 해당정책을 강력하게 추진하던 부총리가 사임을 하고, 이후 장기간 교육부총리의 공백상태였다. 새로 부임한 김신일 교육부총리는 다음해 3월 개방형 자율고 개

63) 경기일보 (2013. 11. 1)와의 인터뷰에 의하면, 당시 야당이었던 안민석 의원은 자사고의 문제점을 해소하는 방안으로 자공고라는 아주 탁월한 대안을 만들었다. 만약 자공고를 폐지하면 서상기(새누리당)의원과 장관실에서 무기한 농성을 하겠다고 밝힌 바있다. 자율형공립고에 대해서 진보교육감들의 반대가 더 거셌고, 이미 자율과 경쟁을 중심으로 하는 자율형공립고 형태를 정책 초기에 강력하게 반대했던 민주당에서 여당과 손을 잡고 유지하려고 했던 것은 아이러니하지 않을 수 없다.

교를 앞두고 여당에서 반대하는 정책을 어떻게든 조정해야 하는 입장이었을 것이다. 정책 추진주체의 리더십에 따라 정책의 내용과 집행방식에 상당한 차이가 발생할 수 있기 때문에, 당시 리더십이 불안정한 상황에서 정책 어그러짐이 발생할 가능성이 크다(Preston & Hart, 1999). 이러한 상황에서 교육부는 당초의 의도를 변경하여 지방의 혁신적 모델로서의 학교설립보다는 열악한 지역에 특목고와 외고를 대체하는 형태의 공립학교 설립으로 정책 방향을 선회한 것으로 보인다.

정책행위자간의 권력 불균형 상태에서 교육부의 마땅한 견제세력이 없는 경우 정책변동이 쉽게 일어난다는 것은 두번째 정책 어그러짐 시기에서도 찾아볼 수 있다. 이명박 정부의 자율형공립고 정책은 참여정부의 개방형 자율고 정책을 그대로 승계한 것처럼 보이지만, 정책의 의도와 내용이 상당히 변형되었다. 애초 공립학교의 혁신모델로서 지방의 발전을 도모하는데 도움을 주겠다는 의도와 달리 자율형사립고에 견줄만한 수월성 모델의 공립학교를 교육과정 운영과 학생선발의 자율권을 통해 달성하겠다는 정책목표를 드러냈고, 언론도 이러한 측면을 부각하였다. 하지만 이 과정에서 시민단체나 야당의 반발을 찾아보기 어려웠다. 오히려 이주호 차관이 자율형공립고로 확대발전시키겠다고 이야기한 자리에 함께 있었던 당시 야당의원은 찬성 입장을 보인다. 따라서 참여정부 1차 정책 어그러짐 시기와 달리 2차 어그러짐 시기에는 이 정책과 관련한 의사결정 권력이 정당이나 교육관련 집단보다는 교육부에 더 많이 옮겨져 있는 상태였음을 알 수 있다. Majone(1980)의 의견에 따르면, 정치엘리트(관련정책의 정치인)들은 정책결정과정에서 중요한 행위자이지만, 정책의 노하우를 축적하는 학습과정을 갖는데 한계가 있다. 이 때문에, 설지영(2012)의 논문에서 볼 수 있듯이 정치엘리트들은 정권 교체와 함께 정책결정의 주체가 되기도 하지만, 정책결정 권한을 잃어버리기도 하는 것이다. 이 맥락에서 본다면, 2차 어그러짐의 시기에 야당의원들은 자율형공립고 정책에 대한 학습이 부족했고, 관련정책에 대한 정보 비대칭으로 인해 이명박 정부에서 정책승계한 정책이 어떻게 변형되었고, 이로 인해 어떠한 문제를 가지고 올지 정확하게 예측하지 못했을 가능성이 크다.

이 연구의 흥미로운 발견 중 하나는 정책이 집행되는 장소인 학교현장에서 정책의 ‘의도적인’ 어그러짐 현상이 일어난다는 점이다. 정책의 어그러짐은 정책이 결정된 이후 집행과정에서도 행위자들의 상호작용과정에 따라 정책의 내용이 변화하게 된다(Preston & Hart, 1999). 개방형 자율학교를 시범운영했던 학교들은 이명박 정부로 교체 이후 정책의 구체화 과정에서 자신들의 이해를 최대한 대변하기 위해 노력한다. 일반 고등학교와 유사한 학생선발보다는 자율형사립고와 동일한 학생선발 요건을 가지길 희망했고, 교육과정 자

올권 또한 자율형사립고와 동일하게 적용되길 원했다. 이를 위해 교육부와 협의회를 개최하여 지속적으로 자신들의 의견을 관철시키고자 하였다. 이들은 개방형자율고 시범학교이기 때문에 누구보다도 개방형 자율고 정책의 취지를 잘 알고 있었지만, 명문고를 만들어야 한다는 주변의 압박, 사회적 요구와 자신의 의지로부터 자유롭지 못했을 것이다. 따라서 정책의 원래 의도를 잘 알고 있지만, 이명박 정부가 자율형사립고와 비견되는 수월성 모델로 자율형공립고 정책을 변형할 때 적극적으로 옹호하는 입장을 보였다.

집행과정상 어그러짐은 자율형공립고를 갑작스럽게 확대하는 과정에서 지정시기별로 학교구성원들이 정책의 본래 목적을 다르게 인식하는 과정에서 일어나기도 한다. 즉, 정책초기에 시범학교의 경우에는 입시명문고에 초점을 두기보다는 본래 정책 의도인 ‘혁신적인 교육과정 운영’이나 ‘인성교육’에 상당한 강조점을 두었으나, 매년 지정되는 학교가 급속도로 많아지면서 이들은 정책의 핵심가치를 다르게 해석하면서 집행과정에서 ‘입시중심의 명문고’라는 왜곡된 정책내용을 실현하게 되었을 가능성이 있다. ‘현재가 같아도 과거가 다르면 결과도 다르다’ (Ikenberry, 1998)라는 인용구는 이런 경우에 해당한다고 할 수 있을 것이다. 정책을 인식하는 학교마다 시간길이의 차이가 발생하였고 이는 곧 정책 집행상의 어그러짐 현상을 초래한 원인이 된 것이다.

#### IV. 자율형공립고 2.0 정책에 주는 시사점

박근혜정부 이후 폐지 수순을 밟고 있던 자율형공립고 정책은 2023년 다시 소환되었다. 교육부는 2023년 6월에 자율형공립고 제도 존치를 발표하였고, 12월에 ‘자율형공립고 2.0 추진방안’을 제시하였다. 2024년 2월 29일에는 자율형공립고 2.0 추진 대상인 40개교를 선정하여 발표한 바 있다. 교육부에서 추진하는 자율형공립고 2.0의 내용을 기존의 정책과 비교하면 다음과 같다.

<표2> 교육부에서 발표한 자공고 1.0 및 자공고 2.0 비교

구분	자율형 공립고 1.0 (2009~)	자율형 공립고 2.0 (2024~)
운영 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체와 협약 체결·운영</li> <li>■ 학칙, 예·결산, 교육과정 운영방법 등 세부사항은 학교운영위원회를 통해 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지자체 및 대학·기업·법인 등과 협약 체결·운영</li> <li>■ 협약 이행을 위한 ‘협약 운영위원회’ 구성(학운위 대체 가능)</li> </ul>
교육 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반고와 동일한 수준</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자사고·특목고 수준의 자율성 부여</li> </ul>
교장 임용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육경력이 있는 공무원·교원만 신청 가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 개방형 교장공모제 적용(예정)</li> </ul>
교사 배치	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「초·중등교육법 시행령」에 따라 학교별 정원에 맞게 배치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정원의 100%를 초빙 임용 가능</li> <li>■ 교원 추가배정 및 산학겸임교사 임용 지원 가능</li> </ul>
재정 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 교육청별 지침에 따라 학교운영비 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존 학교운영비 + 특별교부금 및 교육청 대응투자(2억원)</li> <li>■ 협약기관 및 지자체 추가 재정지원 가능</li> </ul>

출처: 교육부(2023. 12). 자율형 공립고 2.0 추진방안.

박근혜 정부 이후 추진해온 일반고 교육역량강화 사업이 뚜렷한 성과를 보이지 못하는 상황에서, 정책 수면 아래에서 여전히 사교육과 경쟁해야 하는 공교육체제 최일선의 일반고들을 위해 새로운 활로가 필요한 시점이다. 여러 논쟁에도 불구하고, 지난 2007년부터 추진 하였던 자율형공립고 정책은 침체되어 있던 공립학교 교사들이 자발적으로 새로운 교육과정 혁신과 업무경감 방안 도입에 긍정적인 영향을 미치고, 실질적으로 일부학교에서 학생의 학업성취 향상과 정의적 측면에 긍정적인 효과가 있었음을 부인하기 어렵다. 본 연구자는 2010년부터 2012년 3년 동안 꾸준히 자율형공립고 컨설팅에 참여한 바 있는데, 이때 전국적으로 40여개 학교를 관찰한 결과, 지역여건이 낙후되었거나 원도심에 위치한 공립학교에서 특히 긍정적인 변화가 있었음을 발견하였다. 그럼에도 불구하고, 자율형공립고 정책이 전개된 과정을 살펴보았을 때, 향후 자율형공립고 2.0 정책 추진 시 우려되는 바를 몇 가지 지적해볼 수 있다.

첫째, 자율형공립고의 급격한 양적 팽창은 정책집행에 어려움을 초래할 수 있고, 정책의 본래 취지를 왜곡시킬 수 있다. 이 정책이 처음 제안된 2006년 당시에는 혁신도시에 1개씩 시범적으로 운영하고보자 계획하였다. 당시에는 2006년에 5~10개의 시범사업을 선정 한 후 시범 운영 평가 이후 2011년부터 20개로 확대한다는 계획이었다. 하지만, 이명박 정부가

추진한 자율형공립고는 12개교(2009) → 44개교(2010) → 58개교(2011) → 97개교(2012) → 116개교(2013)으로 매년 거의 2배씩 급격히 확대되었다. 이로 인하여 준비가 되지 않은 상태에서 무리하게 자율형공립고로 지정받아 개교하는 사태가 벌어지거나(경인일보, 2010), 같은 지역 내 자율형공립고간 신입생 입학경쟁률 쏠림현상이나 자공고 신청 학교가 갑자기 늘어나면서 도교육청들은 자율형공립고에 지원할 자원부족으로 제때 지원을 할 수가 없는 상황이 벌어지기도 하였다(경인일보, 2012). 이보다 심각한 문제는 자율형공립고를 매년 양적으로 확대하는 과정에서 학교구성원들이 정책의 목표를 제대로 공유할 시간을 가지지 못하였고, 이로 인해 자율형공립고 정책의 본래 목적을 다르게 인식하는 양상을 보였다. 즉, 정책 초기 시범학교에서는 본래 정책 의도인 ‘혁신적인 교육과정 운영’이나 ‘인성교육’에 상당한 강조점을 두었으나, 매년 지정되는 학교가 급속도로 많아지면서 이들은 정책의 핵심가치를 다르게 해석하면서 집행과정에서 ‘입시중심의 명문고’라는 정책내용을 왜곡하는 양상을 보였던 것이다.

둘째, 자율형공립고 2.0 정책은 혁신학교와 같이 ‘공립고의 혁신모델’의 하나로서 제안되어야 하지 자율형사립고와 유사한 ‘공립학교의 자사고 모델’로서 정책 메시지가 강조되어서는 안된다. 자율형공립고의 원형은 자율형사립고가 아니라 공영형 혁신학교(charter school)로서 지역격차로 인하여 형편이 어려운 학교에게 선택권과 자율권을 부여하여 자생적으로 회복할 수 있는 기회를 제공하는 것이 본래 정책의도이다. 하지만 지난 자공고 1.0 추진 기간동안 자율형사립고와 같은 수준의 학생선발 및 교육과정 운영의 자율성을 부여함으로써 일반 공립고등학교에도 적용이 가능한 수월성 추구 모델(강영혜, 2009)이라는 잘못된 정책 메시지가 전달되기도 하였다. 결과적으로 자율형공립고에게 부여된 국민공통교육과정의 자율권을 국어, 영어, 수학 등 입시중심의 교과목 시수를 지나치게 확대하는데 남용한 부정적 결과를 가져오기도 하였다. 시범학교 컨설팅 연구보고서들(홍창남 외, 2010)에 따르면, 언론에 의해서도 자율형공립고 정책 취지가 원래 의도했던 지역연계와 공립학교의 혁신성보다는 자율과 경쟁을 강조하는 공립형 자사고로 변질되기도 하였다. 이번에 교육부가 추진하는 자율형공립고 2.0 정책의 내용 중 ‘자사고, 특목고 수준의 자율성 부여’, ‘개방형 교장공모제 도입’, ‘협약대상을 확대하고 교육특구와 연계’ 등은 ‘자율형사립고에 견줄만한 수월성 모델의 공립학교’라는 왜곡된 정책 메시지를 학교현장에 전달할 우려가 있다.

끝으로, 지금까지 시도되었던 많은 학교혁신 모델이 당면한 문제인 혁신 지속가능성에 대해 자공고 2.0 정책에에서도 고민할 필요가 있다. 자율형공립고 1.0 정책 시기에도 학생선발



권과 상관없이 학교장과 교사들의 헌신으로 학생들이 진심으로 다니고 싶어하는 방향으로 혁신이 추진된 학교사례들이 여럿 발견되었다. 하지만 혁신학교에서도 종종 목격되듯이 자율형공립고에서도 초기 혁신가들(학교장이든 교사든 상관없이)이 해당 학교를 떠나게 되면 급속하게 기존의 혁신성을 잃어버리고, 자율형공립고라는 이름에만 의존하여 학교를 운영하는 양상을 보여왔다. 특히, 정부의 정책기조 변화로 인해 재정지원이 줄어들게 되었을 때에는 더욱 자생적인 혁신을 찾아보기 어려운 것이 현실이다. 자율형공립고 정책 하에서 여건이 어려운 학교를 혁신적인 모델로 변모시킨 교육주체들의 노력이 지속가능하지 못한 것은 풀어야 할 과제로 남는다. 이러한 측면에서, 박근혜 정부 이후 정책 폐지 기조에도 불구하고 자공고의 명맥을 유지하면서 자발적인 혁신성을 유지해온 자율형공립학교들에 대한 연구를 수행하여 이들에게서 유의미한 시사점을 얻어볼 필요가 있겠다.

## ※참고문헌

- 강은숙, 이달곤(2005). 정책사례연구에 대한 방법론적 논의, 행정논총, 43(4), 95-121.
- 강영혜, 이해영, 차성현, 유균상(2009). 자율학교 및 개방형 자율학교 확대·발전 방안 연구. 한국교육개발원.
- 교육인적자원부(2006). 공영형 혁신학교 시범운영방안
- 교육인적자원부(2006). 개방형 자율학교 시범 운영계획
- 교육과학기술부(2009). 2010년 업무보고 자료.
- 김영평(1982) 정책오차의 수정에 대한 정당성, 한국행정학보, 16, 209-224.
- 김정길 (1998), 공무원은 상전이 아니다. 서울: 베스트셀러.
- 김태연·한은정(2013). 자율형 공립고등학교 학교효과 분석, 교육행정학연구, 31(3), 131-152.
- 설지영(2012). 정책학습과정모형을 통한 보금자리주택정책 실패 분석,
- 박용원·조영하(2013). 자율형 고등학교와 혁신고등학교의 조직풍토 및 학업적 자기효능감 수준 비교연구, 교육정치학연구, 20(3), 107-127.
- 변기용(2015). 의학전문대학원 정책 과정에서의 정책오차와 정책오차 수정 제약요인 분석: 정책오차 수정실패의 제도화 현상을 중심으로, 교육행정학연구, 33(2), 289-318.
- 변기용, 박준희, 장정현(2017). 교육정책 과정에서의 정치적 합리성과 기술적 합리성, 2017년 한국교육정치학회 연차학술대회 제1주제 발제문.
- 송경오(2013). 상호적응적 교육정책집행 가능성 탐색: 자율형 공립고 사례를 중심으로, 교육행정학연구, 31(4), 389-420.
- 송하진, 김영평 (2006). 정책성공과 실패의 대위법, 서울: 나남출판.
- 심준섭, 허식, 이한영, 손병권 (2008). 협상의 이해, 서울: 박영사.
- 정익재(2002). 정보화정책 실패사례분석과 정책교훈, 한국정책학회보, 11(4), 273-302.
- 조찬식(2012). 신문기사 분석을 통한 공공도서관의 홍보에 관한 연구: 은평구립도서관의 사례를 중심으로. 한국문헌정보학회지, 46(1), 223-240.
- 안병영, 하연섭, (2015). 한국교육의 패러다임 전환: 5.31 교육개혁 그리고 20년. 다산출판사.
- 안병철(2002). 의약분업 정책변동과 정책실패: 정책어그러짐의 개념을 중심으로, 한국행정학보, 36(1), 41-57.
- 안병철(2003). 조직개편의 정치적 합리성과 어그러짐. 한국정책과학학회보, 7(1), 105-123.
- 이종재, 이차영, 김용, 송경오, (2015). 교육정책론. 파주: 교육과학사.
- 조찬식(2012). 신문기사 분석을 통한 공공도서관의 홍보에 관한 연구, 한국문헌정보학회지, 46(1), 223-240.
- 최진명(2008). 개방형 자율학교 시범운영 효과 진단. 연세대학교 교육대학원 석사학위 논문.

- 허장(1999). 한국의 환경정책의 전개, 논란, 어그러짐, 한국사회학, 33(봄호), 129-155.
- 현영섭(2015). 신문기사에 나타난 평생교육실천 동향. 평생학습사회, 11(3), 1-37.
- 홍창남 외(2010). 자율형공립고 컨설팅 종합보고서. 부산광역시교육청 · 교육과학기술부.
- 홍창남, 정수현, 김도기, 송경오, 김훈호, 이쌍철 (2011). 자율형 공립고등학교 운영실태 및 개선방안 탐색. 교육행정학연구, 29(4), 221-245.
- Allison, .G. (1999). *Essence of Decision*. Boston: Little, Brown and Company.
- Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game : What Happens After a Bill Became a Law*. Cambridge. Massachusetts : MIT Press.
- Bozeman, B. (2000). Technology transfer and public policy: a review of research and theory, *Research Policy*. 29(4-5), 627-655.
- Diesing, P. (1962). *Reason in society: Five Types of Decisions in their social contexts*. Urban University of Illinois Press.
- Freudenburg, W. R. & Gramling, R. (1994). Bureaucratic Slippage and Failures of Agency Vigilance : The Cases of the Environmental Studies Program. *Social Problems*. 41(2), 214-239.
- Habermas, J. (1993). 이데올로기로서의 기술과 과학. 하석용·이유선 옮김. 이성과 현실.
- Ikenberry, G. John (1988). Conclusion: an institutional approach to American Foreign Economic Policy, *International Organization*. 42(1), 219-243.
- Ingram, H. & Mann, D. (1980). *Why policies succeed or fail*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Krippendorff, K. (2004). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Beverly Hills, CA: Sage.
- Landau, Martin. (1977). The Proper Domain of Policy Analysis, *American Journal of Political Science*. 30(2), 423-427.
- Lindblom, C. E. (1980). *The Policy-Making Process*. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice-Hall, Inc.
- Lipsky, M (1980) *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation
- Majone, G. & A.B. Wildavsky (1979) Implementation as evolution. In J.L. Pressman & A.B. Wildavsky (Eds.), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press, Berkeley.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the policy process*. Yale University press: 1-20.
- McLaughlin, M. (1987). Learning from Experience: Lessons from Policy Implementation,

*Educational Evaluation and Policy Analysis*. 9(2), 171-178.

Pressman, J. & Wildavasky, A. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.

Preston, T. and Hart, P. (1999). Understanding and Evaluating Bureaucratic Politics: The Nexus between Political Leaders and Advisory Systems, *Political Psychology*. 20(1), 49-98.

Riffe, D., Lacy, S., & Fico, F. G. (2005). *Analyzing media message: Using quantitative content analysis in research* (2nd ed.). Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum.

Yin, R. K. (1989). *Case study research: Design and Methods(Revised)*. Sage Publications.

## ■ 제1토론

# ‘고교체제 정책토론회’ 토론문

송경원(녹생정의당 정책위원)

불러주셔서 고맙습니다. 잘 모르는 사항 많은데 토론자로 제격일지 의문입니다. 토론회 취지, 발제문 문제의식 등에 대해 부족하나마 말씀드리겠습니다. 전반적으로 동의하며 첨언하는 형태가 되지 않을까 합니다.

첫 번째 발제문 “자사고 등의 고교유형이 교육의 다양화를 위해 반드시 필요한가?” 는 의미 있습니다. 자사고와 고교학점제 연구선도학교 일반고의 진로선택 과목 현황을 살펴보고, 학생 1인당 교과활동비를 비교합니다.

진로선택 과목의 경우 자사고와 일반고의 평균 및 중앙값은 차이 적습니다. 자사고의 약 절반은 일반고에 미치지 못한다고 밝힙니다. 발제문은 “고교학점제를 통해 굳이 자사고 등과 같은 고교 유형을 별도로 두지 않더라도 단위 학교에서 교육과정 다양화를 할 수 있는 체제가 마련되고 있음을 보여주는 것” 이라고 진단합니다. 공동 교육과정도 일반고의 더 많은 강좌 개설 가능성이라고 말합니다. 고교학점제가 제대로 되면 일반고에서도 다양한 교육을 충분히 시킬 수 있는 만큼, 학교유형을 달리 두는 지금 방식이 적절하지 않다는 지적입니다. 타당한 말씀입니다.

학생 1인당 교과활동비는 자사고가 많지 않았습니다. 2022학년도 현황을 살펴본 결과 일반고가 가장 많고 전국 자사고와 광역 자사고가 다음입니다. 전체 세출에서 차지하는 비중도 비슷한 결과입니다. 발제문은 “높은 학비 부담과 경비를 필요로 하는 자사고가 공통 교과와 진로선택 교과를 운영하기 위한 교과활동비에 더 많은 예산을 배정하는 것이 아님을 보여준다” 고 설명합니다. 교육의 질과 직접적으로 연관있는 예산이 일반고에 더 많다는 분석은 시사하는 바가 큽니다. 자사고가 학교효과 아니라 선발효과 때문일 수 있다는 점을

보여줍니다. 접근 또한 신선한 시도이기도 합니다. 학교의 세출총액 아니라 교수학습 예산을 살펴보기 때문입니다. 교수학습비가 교육의 질에 직결되는 교육재정의 상식에 부합합니다.

이런 시도가 그동안 없었다는 점에서 사교육걱정없는세상의 노력은 더욱 의미있습니다. 학교알리미 공시자료 수집이 ‘수집’ 단어 한 마디로 표현할 수 없는, 계속되는 반복과 지루한 확인 그리고 만약의 실수 걱정 끝에 수치들 도출하는 작업인 만큼 그 수고에 감사의 마음을 전합니다.

발제문에 덧붙이자면, 자사고는 다양성이 취지입니다. 학교에 부여된 자율성을 기반으로 다양성을 키우는 학교유형입니다. 하지만 역사 자사고, 철학 자사고, 수학 자사고는 존재하지 않습니다. 다양성 취지를 살리고 있는지 의문입니다.

학교 내 다양성 관련해서도 자사고는 아쉬운 면 있습니다. 특수학급은 0.1%로 고등학교 특수학급 비율 3.5%와 차이가 있고, 특수교육대상자는 천명당 0.7명으로 고등학교 10.8명과 거리 있습니다. 2022년 기준으로 자사고는 특수학급과 특수교육대상자가 적습니다. 사회통합전형이 의무이나 미충원될 경우 재정지원 받으며, 윤석열 정부 들어서는 미충원 인원의 절반을 일반전형으로 이월할 수 있게 되었습니다. 일부 시도교육청의 특수교육대상자 선배치 미실시까지 있어 학교내 다양성은 제고될 가능성 적어 보입니다.

구분	특수교육대상자(명)			구분	특수학급(학급)		
	전체학생	대상자	천명당		전체학급	특수학급	비율
유	<b>552,812</b>	<b>7,249</b>	13.1	유	33,173	1,437	<b>4.3%</b>
초	<b>2,664,278</b>	<b>39,093</b>	14.7	초	126,502	6,701	<b>5.3%</b>
중	<b>1,348,428</b>	<b>15,300</b>	11.3	중	53,955	2,614	<b>4.8%</b>
고	<b>1,262,348</b>	<b>13,616</b>	10.8	고	55,797	1,926	<b>3.5%</b>
외고	15,935	9	0.6	외고	713	0	0%
국제고	3,301	1	0.3	국제고	147	0	0%
자사고	31,071	21	0.7	자사고	1,055	1	0.1%

발제문은 희망고교 유형별 사교육 실태조사 결과로 사교육 부담 현황을 보여줍니다. 자사고 외고 국제고 등을 희망하는 중3 학생일수록, 해당 학교에 다니는 고1 학생일수록 고액 사교육비의 비율이 높습니다. 학생들의 선행학습 필요성 인식, 선생님들의 고교서열화 문

제 인식도 담담하게 보여줍니다. 미세한 기술적인 의문이 있기는 하나, 국가통계나 국민 상식에 부합합니다. 월 150만원 이상 고액 사교육비를 조사했다는 점 또한 의미있는 접근입니다.

며칠 전 발표된 국가통계에서도 자사고 외고 국제고 희망 학생들의 사교육비는 일반고보다 많습니다. 자사고의 증가폭은 일반고보다 큼니다. 우리나라의 입시사교육비가 ‘학교교육보충’ 보다 ‘경쟁에서 승리’ 성격이라는 점에서 보면, 이들 학교는 다양성 보다 서열화에 가깝습니다. 수평적 다양성 보다 수직적 서열화 요소로 볼 수 있습니다. 물론 자사고는 고입도 있지만, 대입의 경로이기도 합니다. 의대열풍 속에서 자사고가 외고 국제고 과학교보다 상대적으로 더 각광받는 모습을 국가통계로 엿볼 수 있습니다. 고입과 대입 사교육비를 구분하여 볼 수 없다는 점은 풀어야 할 대목입니다.

진학희망 고등학교 유형별 학생 1인당 월평균 사교육비(만원)

	2023년			2022년		
	일반고	자사고	외고 국제고	일반고	자사고	외고 국제고
사교육비	38.1	66.3	59.2	36.1	61.4	55.8
초등학생	35.8	62.1	57.1	33.4	57.6	53.0
중 학생	42.7	74.8	64.6	41.5	69.6	64.2

\* 국가통계포털 KOSIS

\*\* 일반고 : 자공고 포함

자사고가 본래의 제도 취지인 다양성 보다 서열화에 기울어져 있고, 학교효과 보다 선발효과 의 힘 크다는 지적 많습니다. 그래서 “교육부가 교육의 다양성을 위해 해야 할 일은 학교 간 상생하는 생태계를 만드는 것이지, 우수 학생 유치 등 독점적 지위를 보장받은 특별한 학교를 확대하는 것이 아니다” 는 발제문에 공감합니다. 비록 자사고 외고 존치를 위한 시행령 개정 과정에서 構 자립형의 사회통합전형 20% 의무화가 긍정적인 조치이나, 존치 결정은 아쉽습니다. 경쟁으로 입시 사교육비 부담이 커지는 상황에서 자사고 존치는 우리 교육의 ‘경쟁 완화’ 과제와 충돌할 수 있습니다.

존치 과정도 매끄럽지 못합니다. 정책 결정과 집행이 끝난 사항을 정권 바뀌었다고 손대는 ‘오년지소계’ 의 전형입니다. 정부가 결정을 뒤집을 수 있지만, 그러려면 사회적 논의나 의견수렴을 더 많이 가졌어야 했습니다. 단기적으로야 존치이지만, 역설적으로 자사고 법적 근거의 불확실성과 가변성을 키웠습니다.

향후 방향으로 발제문은 적절한 제안을 합니다. 재지정 평가에 ‘다양한 맞춤형 교육’ 여부를 포함시키자고 밝힙니다. “교육의 다양성 이라는 본래의 설립 취지에서 벗어난다면 그 학교는 자사고 등 특별한 고교유형으로서 존치할 이유가 없다” 고 말합니다. 공감합니다. 제도 존치 법적 근거가 마무리된 상황에서 여러 접근이 필요하다고 봅니다. 취지에서 벗어난 학교는 상응하는 조치가 취해져야 합니다. 선행학습 영향평가의 실효성을 높이는 방안도 요구됩니다. 대학은 적발사례 있지만, 고등학교는 전무합니다. 자사고 외고를 염두에 두고 사교육 받고 있는데, 교육청 영향평가에서는 사교육 유발효과 없는 것으로 나옵니다. 중학교 내신 사교육으로 간주합니다. 상식 밖입니다. 제도 개선 및 보완이 필요합니다.

선발효과에 대한 경각심도 요구됩니다. 선발효과는 불공정 요소이기도 합니다. 공정성 위해 모든 학교에 선발효과를 허용하면 역사를 수십년 뒤로 돌립니다. 선발효과는 일종의 부모찬스입니다. 부모찬스를 배제하기 위한 노력이 중요한 것처럼, 선발효과를 배제하고 학교효과를 키우는 움직임이 필요할 수 있습니다. 이런 측면에서 완전추첨 포함한 서울방식 추첨 전형도 방안입니다. 제도 자체에 대한 심도있는 논의 또한 있어야 할 것입니다.

두 번째 발제문 “고교학점제의 성공적 정착을 위한 고교체제의 새로운 패러다임” 은 이 측면에서 의미 있습니다. 좋은 학교란 “선발학교가 아닌 학교효과, 구체적으로는 교육과정의 효과가 극대화된 학교” 라고 발제문을 밝힙니다. 그리고 “누더기식 고교체제를 다시 손을 봐야” 한다며, “고교체제는 단순화하고 내용상 다양화를 도모해야” 한다고 제안합니다. 선발효과의 배제를 가정하고 접근하는 점에서 공감대 많을 것으로 봅니다.

고교학점제는 의견수렴과 검토 등을 거쳐 정책결정 이루어졌고 오랜 기간 준비되었습니다. 학생들의 선택에 현실의 여러 영향력이 개입되어 왜곡될 수 있으나 학생들의 선택권을 늘려야 한다는 방향은 사회적 동의가 있을 것으로 봅니다. 교육노동의 모습에 변화를 가져올 수 있으나, 부작용을 최소화하면서 시행하는 접근이라고 봅니다. 여건 미비의 문제점들이 염려되지만, 본격 시행을 앞두고 있습니다.

물론 이 과정에서 정부는 수년 전부터 예고했던 사항을 바꾸었습니다. 2~3학년 선택과목 성취평가제를 상대평가 병기로 변경하였습니다. 2021년 발표 및 작년 2023년 6월에도 견지 하였던 입장을 10월 대입개편안 발표에서 뒤바꿨습니다. 발제문은 “철학의 부재” 로 지적합니다. 공감합니다. 동시에 대통령이 후보 시절부터 자사고와 외고 존치를 시사한 만큼,



윗 분이 정해놓은 사항을 상수로 하여 방안을 맞추다보니 등장한 ‘정책 어그러짐 사례’ 일 수 있습니다. 고교학점제가 취지대로 운용되지 않는다면 대통령 잘못된 것입니다.

내신 상대평가와 고교학점제의 방향이 맞지 않는다는 지적 많습니다. 타당한 말씀입니다. 하지만 상대평가에서도 작동됩니다. 학점제는 수십년간 대학에서 운용되었고, 우리 대학에는 상대평가 요소가 있기 때문입니다. 물론 학점제의 철학에는 부합하지 않습니다.

학점제의 철학에 부합하지 않는 것이 또 있을지 모릅니다. 수십년 동안 대학은 학점제였던 까닭에, 대학 다녔던 성인들은 체험했습니다. 한줄 학교서열 속에서 학점제의 취지가 모든 대학에서 구현되었는지 의문입니다. 어쩌면 강한 서열, 고착화된 서열 또한 학점제 방향과 맞지 않을 수 있습니다. 이런 측면에서 선발효과 배제하고 학교효과 중심으로 고교체제를 바라보는 발제문에 공감합니다.

세 번째 발제문 “자율형공립고 정책 어그러짐 현상 분석과 자공고 2.0 정책에 주는 시사점”은 ‘정책 어그러짐’이라는 흥미로운 개념을 활용합니다. “교육정책과정 중 관련 행위자들의 상호작용을 거치면서 원래 정책목표에서 변형되고 의도에서 벗어나는 현상”, “정책과정 중에 애초의 정책의도와 내용이 변형되는 과정을 의미” 한다고 밝히면서 시기, 정책행위자, 상호작용 등의 분석틀을 제시합니다. 그리고 자율형 공립고에 대해 참여정부와 이명박 정부 시기에 있었던 두 차례의 정책 어그러짐 현상을 보여줍니다. “이 연구 사례를 통해 보았을 때, 정책어그러짐 현상은 관련 행위자간에 권력 균형이 맞지 않아 의사결정에 변형이 이루어진 것으로 보인다”고 논합니다.

정책 초기의 ‘혁신적인 교육과정 운영’이라는 긍정적인 변화들이 ‘입시중심의 명문고’로 왜곡되는 모습을 담담하게 이야기하면서 윤석열 정부의 자율형공립고 2.0 정책 추진시 우려되는 사항을 밝힙니다. 2가지 사항으로, 첫째 급격한 양적 팽창은 정책집행에 어려움을 초래할 수 있고, 정책의 본래 취지를 왜곡시킬 수 있다고 지적합니다. 둘째, 혁신학교와 같이 ‘공립고의 혁신모델’의 하나로서 제안되어야 하지 자율형사립고와 같이 ‘공립학교의 자사고 모델’로서 정책 메시지가 강조되어서는 안된다고 당부합니다.

‘정책 어그러짐’은 생소하면서도 흥미롭습니다. 의미있는 관점으로 다가옵니다. 발제문이 제시한 자율형 공립고 사례를 보면서 여러 생각이 듭니다. 현 정부의 자공고 2.0과 관련하여 두 가지 우려를 밝혔는데, 첫 번째 급격한 양적 팽창은 진행 중이지 않은가 여겨집니

다. 지난 2월 말, 2024년도 지정 결과를 발표하였는데 신청한 40교를 모두 지정하였습니다. 9개 시도의 40개 고교가 희망하였고, 교육부는 신청한 모든 학교를 지정하였다는 것입니다. 선정평가를 거쳤음에도 탈락 학교가 없다는 것은 질 관리 보다는 양적 팽창에 치우친 것이 아닌가 여겨집니다.

두 번째 우려와 관련하여 자율형 공립고 2.0은 제도 설계 상으로는 ‘공립고의 혁신모델’의 가능성 큼니다. 교육과정, 수업, 평가 혁신으로 의미있는 배움이나 맞춤교육이 이루어지고, 그 노하우가 다른 학교로 확산될 수 있습니다. 하지만 자율형 공립고 2.0을 바라보는 시선, 특히 지자체의 접근은 ‘공립학교의 자사고 모델’ 요소를 가지고 있다고 봅니다. 정책 어그러짐이 발생할 소지가 있는 것입니다. 교육발전특구도 비슷합니다.

최근 교육부와 국방부의 업무협약이 있었습니다. 군인자녀의 교육여건 개선을 위한 것입니다. 협약의 주요 대상은 자율형공립고입니다. 이 협약으로 전국의 군인자녀를 모집할 수 있는 통로가 생겼습니다.

이번 업무협약을 통해 양 부처는 전국의 군인자녀를 모집할 수 있는 자율형 공립고가 2025년까지 지정·운영될 수 있도록 대상 지역·학교 선정, 교육과정 운영 컨설팅, 제도개선 및 기타 행·재정적 지원에 상호 협력할 계획이다.

\* 3월 11일, 이주호 부총리 겸 교육부 장관 동정자료

자공고는 현재 학생선발권이 없습니다. 초창기 자공고는, 자사고 외고가 전기 선발일 때, 후기이면서 일반고보다 앞선 전형이었습니다. 자사고-자공고-일반고 순이었습니다. 지금은 개선 이루어져 시기와 방법이 일반고와 같습니다. 평준화 지역에서는 선지원 후추첨 등의 방식으로 진행되고, 비평준화 지역에서는 다른 일반고들처럼 학교장 선발입니다. 윤석열 정부가 발표한 자공고 2.0 방안에서도 학생선발권 부여 내용은 없습니다.

이주호 장관이 참석한 업무협약은 제도 설계에서 벗어날 소지 있습니다. 전국단위 선발권을 부여하는 자공고를 만들겠다는 뜻이기 때문입니다. 평준화 지역이나 비평준화 지역이나 자공고 제도 상으로, 또는 지난해 6월의 공교육 경쟁력 제고방안 상으로 전국단위 선발의 추가 조치는 없습니다. 하지만 <군인자녀의 교육여건 개선을 위하여 설립하는 고등학교의 학생 모집 등에 관한 특례 규정>으로 국방부 장관과 교육부 장관이 합의한 학교에 대해서

는 군인자녀에 한해 전국단위 선발이 가능합니다.

군인자녀학생모집규정

제4조(군인자녀학교의 학생 모집에 관한 특례) ③ 군인자녀학교의 장은 「초·중등교육법 시행령」 제81조의2에도 불구하고 교육부장관과 미리 협의하여 정한 범위에서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 학생으로 모집할 수 있다.

1. 해당 군인자녀학교가 있는 지역 외의 지역에 있는 중학교에 재학 한 군인자녀
2. 해당 군인자녀학교가 있는 지역 외의 지역에 거주하고, 「초·중등교육법 시행령」 제81조제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 군인자녀

여기에 자공고 2.0을 활용하는 것으로 보서는 어쩌면 정책 어그러짐이 시작되었는지 모릅니다. 그리고 행위자는 권력 불균형 상태의 우위에 있는 인물일 수 있습니다. 처음부터 ‘공립학교의 자사고 모델’로 생각했을 수 있습니다.

학교효과는 권장해야 할 사항입니다. 구성원들이 교육과정, 수업, 평가, 그리고 문화나 풍토를 혁신하여 새로운 모델을 창출하기 때문입니다. 성과를 독점하지 않고 인근 학교들과 공유하면서 변화를 이끌어낼 수 있기 때문입니다. 하지만 선발효과는 공유하기 어렵습니다. 혁신이라기 보다 독점에 가깝습니다. 불공정 요소도 있습니다. 그런 만큼, 학생수 감소로 학생 한명 한명이 소중한 시대에는 선발효과를 최소화하고 학교효과를 극대화하는 고교체제가 갖춰지기를 바랍니다. 3년 연속 역대급 사교육비를 차근차근 해결하는 방향일 수 있습니다.



■ 제2토론

# 일반고가 바라보는 윤석열 정부의 고교 정책

이봉수(덕성여자고등학교 교사)

## I. 분열, 혹은 분기

어빙 고프만은 ‘자아 연출의 사회학’이라는 책으로 유명하다. 이 책의 내용을 간단히 요약하면 사회적 삶은 일종의 연극적 삶이라는 것이다. 우리는 사회라는 무대에서 있어야 할 모습을 보여주며, 있어야 할 말을 하면서 살아가게 된다. 본능적 자아와 비교할 때 그것을 거짓 모습으로 폄훼할 것은 아니다. 사회적 상호작용은 본질적으로 타인을 염두에 두기 때문이다. 하지만 남에게 보이는 인상만 가지고 살아간다면 정신적 장애를 겪을 가능성이 크다.

학교 기관도 그러하다. 학교는 존재해야 할 모습으로 서술되고 묘사되는 데 학교급이 올라갈수록 진짜 존재하는 학교의 모습과의 격차가 커진다. 초등학교를 예로 들어보자. 우리는 초등학교에 인격 및 사회성 형성, 기초학력 향상을 기대한다. 초등학교 교육의 목표는 일상 생활과 학습에 필요한 기본 습관 및 기초 능력을 기르고 바른 인성을 함양하는 것이다(2022년 개정 교육과정, 초등학교 교육목표, p6). 학부모의 기대는 어떠한가? 학력에 대한 기대가 다소 크긴 해도 아마도 다수의 학부모들도 이런 기대를 안고 자녀들의 초등학교를 선택한다. 그러므로 초등학교에서 중요한 학교 선택의 목표는 ‘등교 거리 정도’가 될 것이다. 명문중학교를 많이 보내는 학교라고 수단과 방법을 가리지 않고 애써 먼 거리의 초등학교를 선택하여 선택하는 경우는 많지 않다. 사립초등학교를 선호하는 경향도 있지만 그것이 매우 간절해 보이지 않는다. 결론적으로 초등학교는 교육적으로 기대하는 모습과 실제 운

영되는 모습의 간극이 적다.

중학교는 어떠한가? 학교급이 올라가면 있어야 한다는 모습과 실제 존재하는 학교의 모습에 대한 간극이 커진다. 중학교의 교육목표는 초등학교 교육의 성과를 바탕으로 학생의 일상생활과 학습에 필요한 기본 능력을 기르고, 바른 인성 및 민주시민의 자질을 함양하는 것(2022년 개정교육과정, 중학교 교육목표, p7)이다. 다수 교사들은 이 그런 사명감을 가지고 수업을 하지만 학부모나 학생들이 그러한지는 의문이다. 중학교는 서열화된 고등학교 진학을 위한 징검다리 정도로 여겨지게 된다. 학력에 도움이 되는 한에서 학교 교육에 큰 의미를 부여한다. 한문과 같이 고등학교 진학에 영향을 끼치지 않는 과목은 학습에서 무시되기 일쑤다. 백병환 책임 연구원의 분석대로 서열화된 고등학교 진학을 위해, 또한 서열화된 고교 진학 시 입시에서 유리한 위치를 선점하기 위해 선행을 위한 사교육비 투자가 많아지게 된다. 이런 상황을 요약하여 표현하자면 “중학교 내신은 어차피 고등학교 성적에 들어가는 것도 아니고, 수능과도 별 관계가 없어, 그러니까 중학교 졸업하기 전까지 고등학교 과목을 한 번이라도 훑고 가야해” 라고 할 수 있을 것이다.

고등학교는 의학적 관점에서 보자면 일종의 정신 분열 같은 것이다. 교육적으로 존재해야 하는 모습은 일종의 케치프레이즈 정도에 불과한 것으로 대다수는 이 믿음을 가지고 있지 않다. 심지어 교육적 가치를 수호해야 할 교사들의 상당수도 그러하다. 다시 교육과정 평가원의 교육 목표로 돌아가보자. 고등학교 교육은 중학교 교육의 성과를 바탕으로 학생의 적성과 소질에 맞게 진로를 개척하며 세계와 소통하는 민주시민으로서의 자질을 함양하는 데 목적이 있다. 만약 교육 주체들에게 고등학교가 존재하는 실제 이유를 솔직히 말해달라고 한다면 십중팔구 ‘좋은 대학을 가기 위해서’ 라고 말할 가능성이 크다. 학생들(혹은 학부모들)의 고교 선택의 중요한 요소는 ‘대입에 유리할까? 혹은 내신에 유리할까?’ 가 될 것이다. 초중학교와 달리 등교 거리는 우선 순위에서 밀려난다.

사실 이런 분기와 분열의 조짐은 중학교급부터 진작에 있어야 할지도 모른다. 우리의 사교육시장 팽창의 시작점을 본다면 말이다. 하지만 의무교육의 당위, 절대 평가, 과한 경쟁이 가져올 정신 건강에 대한(학부모들을 포함한) 다수의 우려들 때문에 분기와 분열은 유보되었다가 고등학교 체제에서 급진적으로 나뉘어진다.

## II. 분기 : 다양성과 서열화

평준화가 답은 아닐 것이다. 민주 사회에서 다양한 감정과 다양한 목표를 가지고 다양한 삶을 살아야 할 미래의 시민들에게 평준화는 프로크루스테스의 침대 같은 것이다. 다원화된 민주사회에서 고등학교 교육에서의 다양성은 필연적이다. 핵심은 다양성이 입시 종속의 중력에 의해 서열화로 변질되는 것이다. 서열화는 다양성을 훼손하고 경제력에 의한 사회적 서열화도 촉진한다.

고교 체제의 다양성의 측면에서 체육고와 예술고 설립과 운영은 사회적으로 별 이의를 제기하는 것 같지 않다. 체육과 예술에 대한 특별한 재능과 관심을 가진 학생을 위한 별도의 공간, 별도의 교육과정을 필요하다고 인정하는 것 같다. 과학고는 어떠한가? 의대 진학 등 목적과 무관한 입시기관으로서 전략하는 것을 방지하는 강력한 장치가 존재한다면 과학 기술 발전을 위한 수월성 교육은 필요할 수 있다. 좀 더 논쟁적이긴 하지만 외국어 전문교육 기관으로 존재하는 외고라면 비슷한 판단을 내릴 수 있겠다.

문제는 자율고와 자사고이다. 자사고는 김대중 정부에서 고교평준화의 획일성을 보완한다는 취지에서 만들어진 것이고 자율고는 이명박 정부가 이를 이어받아 확대한 것이다. 알다시피 이 자율고 확대를 주도한 것이 현 이주호 교육부 장관이다. 그때도 그렇고 지금도 그렇고 자율고의 존치 목적은 어빙 고프만이 말하는 연극무대의 자아와 같다. 다양하고 창의적인 교육과정 운영, 학부모와 학생의 선택권, 공교육 체제의 변화 유도 등이 키워드다.

고교 다양화 300 정책을 통해 이명박 정부 시절 이주호 장관이 자율고 확대를 했을 때, 그것이 진짜 창의적 교육과정을 운영하는 학교 양성을 통해 공교육 변화를 유도하고 교육의 질을 높이려고 한 것인지 아니면 지지층의 유리한 입시환경 마련을 위한 것인지 알 길이 없다. 다만 전자가 진짜 의도였다고 해도 그것이 실패로 끝났다는 것은 이주호 장관 스스로도 어느 정도 인정하는 것이고 현장의 고교 교사가 볼 때도 그러하다. 고교 다양화 300 정책으로 자율고가 크게 증가했는데 입시 진학률에 따라 서열화가 되었다. 자율고 대부분은 일반고가 제도적 제약 때문에 운영하기 힘든 입시 위주의 교육과정 운영을 통해 이득을 보았다. 게다가 선발권을 가지고 우수 성적 학생을 차지하면서 일반고는 성적 최상위권은 특목고와 자사고에게 빼기고 중위권은 특성화고에 빼앗긴 상황에서 상위권과 하위권의 큰 격차를 가진 학생들을 데리고 수업하는 어려움이 지속되었다. 이후 내신 강화 등 입시제도의 변화로

인해 자사고가 일반고에 비해 돈은 많이 내지만 꼭 유리하지 않을 수 있다는 인식이 퍼지고 재정적 어려움을 겪는 자사고가 생기면서 자사고는 정체기에 들어가게 된 것이다. 무엇보다 2015년 개정 교육과정 이후 학생의 과목 선택권이 늘어나고 고교학점제를 앞두고 학생 과목 선택과 일반고의 과목 선택 및 교육과정의 자율권이 자사고와 별 차이가 없게 되면서 다양한 교육과정 운영의 선도자로서 자사고의 명목상의 존재 이유는 큰 의미가 없게 된 상황이었다.

이런 상황에서 다시 교육부 장관이 된 이주호 장관은 자사고 존치를 결정했다. 이해하기 어려운 결정이다. 교육과정의 유연화와 학생 선택권의 강화로 일반고 안에서도 수업의 다양화 교육과정의 다양화가 가능한 것인데 왜 자사고는 필요한 것인가? 입시 종속성이라는 환경의 변화가 없고 다수의 자사고가 입시 중심의 교육과정 운영을 하고 있는 상황에서 왜 자사고는 필요한 것인가? 학교 체제 서열화를 유발하고 현정부도 우려하는 사교육비 증가의 원인에 영향을 크게 끼치는 데도 왜 자사고는 꼭 필요한 것인가? 장관의 답은 명확하지 않다. 자사고 자공고의 폐지가 다양성과 창의성을 발휘하기 어려운 환경으로의 회귀라는 것인데, 자사고 자공고가 다양성과 창의성을 주도했다는 증거는 찾아보기 힘들다. 오히려 혁신학교라면 모를까.

### Ⅲ. 예측 : 자사고 존치+고교학점제 변화와 일반고의 미래

수능은 상대평가로 결정되었다. (융합교과 중 사과탐을 제외한)내신 과목은 모두 5등급 상대평가로 결정되어 자사고와 특목고 학생들의 내신 부담이 약화되었다. 수업료에 대한 경제적 부담이 일종의 선발효과를 가져오거나 실제 선발권을 쥐고 학생에 대한 선발효과를 누리는 자사고 존치가 결정되었다. 일부 유명 자사고의 경쟁률이 다시 올라가기 시작했다. 서열화는 무너지지 않고 더욱 유지될 전망이다. 입시 종속의 고교 서열화의 현실 속에서 입시 결과의 격차가 커진다면 서열화는 더 공고하게 될 것이며 일명 입시 결과가 유리한 자사고를 준비를 위한 사교육비는 증가할 것이며 정상적인 현장 교육의 파행은 중학교까지 퇴행할 것이다.

일반고의 양질의 교육과정과 좋은 교육프로그램에 대한 노력, 그리고 이를 위해 분투하는 사람들의 노고는 큰 어려움에 직면하게 될 것이다. 입시종속성, 그리고 공고한 서열화 안에



서 조금이라도 더 높은 위치를 차지하고자 하는 서열화 경쟁 속에서 많은 교육과정이 입시 위주 교육과정으로 변질될 것이다. 이것이 서열화 체제 안에서의 일반고의 미래다. 고교 체제의 근본적 변화가 필요한 이유는 이주호 장관이 힘주어 이야기한 공교육 안에서 다양성과 창의성을 발휘하는 환경이 지금 체제에서는 오히려 실현되기 어려울 것이기 때문이다.



## ■ 제3토론

# 헌법에 합치된 고교체제 수립 방안

홍민정(법무법인 에셀 변호사)

## I. 들어가며

자율형 사립고는 김영삼 정부시절 교육개혁위원회에서 처음 제안되었습니다. 그러나 자사고는 기존 고등학교 평준화제도와 상충되는 사회 여론 우세로 도입이 미루어지다가 2002년 자립형 사립고라는 이름으로 시범 운영하게 되었습니다. 당시에 가정·경제적 배경이 교육의 격차로 이어지는 불평등의 부작용을 예견하는 등 반대하는 목소리가 컸습니다. 그러나 이명박 정부의 고교다양화 300프로젝트를 통해 지정요건이 완화되면서 현재와 같은 자율형사립고의 형태가 대거 등장하게 되었고 더욱더 촘촘하게 서열화된 지금의 고교체제에 이르게 되었습니다. 자사고로 대표되는 있으나 고교서열화는 대한민국 고교체제 및 구조의 문제입니다. 지금도 고교서열화로 인한 교육 문제 및 소송 등으로 인한 사회적 비용 문제가 대두되고 있습니다. 이 글에서는 자사고를 비롯하여 특목고 등(이하 자사고등)으로 인한 법적 갈등의 사례를 살펴보고 나아가 고교서열화 해소 및 학생들의 수평적 선택권을 보장하기 위한 고교체제 수립 방안은 무엇인지 살펴보겠습니다.

## II. 자사고 등으로 인한 법적 갈등의 사례

자사고는 본래 초중등교육법 제61조 제1항에 근거해서 설립된 학교로 학교 및 교육과정 운영 규정의 일부를 한시적으로 적용하지 않을 수 있습니다.

[표1] 초중등교육법

제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제21조제1항·제24조제1항·제26조제1항·제29조제1항·제31조·제39조·제42조 및 제46조를 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다.

이에 따라 초중등교육법 시행령 제91조의3 제6항 제5호는 해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우 지정 취소될 수 있도록 규정되어 있습니다. 문제는 해당 지정 처분과 관련하여 지속적으로 소송이 제기되고 있고 이에 따른 사회적 혼란과 비용이 상당하다는 점입니다. 현재까지 제기되었던 법적 갈등의 사례를 살펴보고겠습니다.

## 1. 1기 자사고 재지정 취소 관련 (2014~2015)

자사고 지정평가 1기는 2014~2015년에 진행되었습니다. 관련해서 교육청과 교육부 간의 갈등이 있었는데 대법원의 판결로 종결된바 이를 소개합니다(대법원 2018. 7. 12. 선고, 2014 추33 판결).

이전 교육감 임기 내에서 자사고 지정평가가 이미 한차례 진행되었고 재지정이 예정되어 있었으나 새로 당선된 서울시 교육감은 새로운 평가지표를 마련하여 수정평가를 진행하였습니다. 그 결과 6곳의 자사고가 취소에 해당하는 점수를 받게 되었고 서울시 교육감은 교육부의 동의가 없었으나 당시 “협의해야 한다” 라는 조문을 근거로 해당 자사고를 지정취소했습니다. 이에 대해 교육부 장관은 구 지방자치법 제169조 제1항에 따라 지정취소처분을 취소하라는 내용의 시정명령을 하게 되고 교육감이 이를 이행하지 않자 교육부 장관이 이를 직권으로 취소하였고 이 취소처분에 대해서 교육감이 대법원에 제소하기에 이른 사건입니다.

[표2] 초중등교육법시행령(대통령령 제25532호, 2014. 8. 6., 타법개정)

제91조의3④ 교육감은 자율형 사립고등학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다. <개정 2014. 2. 18.>  
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 교육부장관과 협의하여야 한다. <신설 2011. 6. 7., 2013. 3. 23.>

이 사건에서 쟁점은 크게 두 가지였습니다. 첫 번째는 원고는 구 초·중등교육법 시행령(2014. 12. 9. 대통령령 제25819호로 개정되기 전의 것, 이하 ‘이 사건 시행령’이라 한다) 제91조의3 제5항에서 정한 교육감이 자사고를 지정취소는 경우 교육부장관과의 협의해야 한다고 규정하고 있는데 협의가 동의의 의미인지 단지 자사고 지정취소에 관하여 교육부장관의 자문이나 의견을 구하라는 의미인지 여부입니다. 관련해서 법원은 “자사고는 헌법 제31조 제6항에 따라 법률로 정하고 있는 학교교육제도에 관한 사항 중 일부가 적용되지 않는 학교이고, 자사고 제도의 운영은 국가의 교육정책과도 긴밀하게 관련되며, 자사고의 지정 및 그 취소는 해당 학교에 재학 중인 학생들과 그 학교에 입학하고자 하는 학생들에게 미치는 영향도 크다. 따라서 자사고의 지정 및 취소는 국가의 교육정책과 해당 지역의 실정 등을 고려하여 신중하게 이루어져야 할 필요가 있다.” 고 하며 사전 동의를 받지 않고 진행한 이 사건 처분은 위법하다고 판시하였습니다.<sup>64)</sup>

두 번째는 지정취소처분의 재량의 일탈 남용이 있었는지 여부였는데 문제는 100점 만점으로 예정된 종전 평가 기준의 평가 항목별 배점과 기본 점수를 낮추고, 새로 ‘교육의 공공성과 학교의 민주적 운영(배점 15점)’이라는 교육청 재량 평가 항목을 추가함으로써 사실상 교육청의 재량 평가가 자사고 지정취소에 커다란 영향을 미치게 수정한 것이었습니다. 이에 대해 법원은 자사고가 종전 평가 기준을 신뢰하는 데는 합리성과 정당성이 인정되고 새로운 평가 기준으로 변경될 것이라는 점을 쉽게 예측하기 어려웠을 것이며 이 사건 학교들이 그 신뢰에 반하여 자사고를 더 이상 운영할 수 없게 되는 불이익은 이 사건 지정취소 처분을 통하여 달성하려는 공익보다 결코 작다고 할 수 없다고 하여 교육부의 손을 들어주었습니다.

64) 2014. 12. 9. 대통령령 제25819호, 이후 “동의해야 한다”로 개정됨

## 2. 2차 자사고 재지정 취소 관련(2019~2020)

2019년에도 5년 단위 평가로 이루어진 재지정 여부 결정이 있었고 이 결정에 따라 소송전이 이어졌습니다. 당시 서울에만 경희고·배재고·세화고·이대부고·중앙고·숭문고·신일고·한대부고 8개 학교에 지정취소처분을 내렸고 경기도에는 안산동산고 부산에는 해운대고가 지정취소처분을 받았습니다. 이 때 자사고가 제기한 모든 지정취소처분취소소송에 대해 법원은 교육청의 지정취소가 위법하다는 판결을 내렸습니다. 지정처과정에서 교육부와 교육청이 협의하며 평가지표를 만들었고 1기 평가지표와 상당 부분 달라졌는데 해당 지표는 평가대상 기간이 시작되는 2014년에 공포된 것이 아니라 평가 대상 기간이 끝날 때 쯤에야 통보되었고 이를 이용해 심사한 것에는 절차적 위법이 있다고 판단한 것입니다. 해당 소송은 2심까지 진행되었지만 교육청은 항소를 취하 하거나 상고를 포기하여 일단락되었습니다.

[표3] 2기 지정평가 소송 결과

서울시교육청	경기도교육청	부산시교육청
1심 패소	2심 패소	2심 패소
항소 취하	상고포기	상고포기

## 3. 동시 선발 관련

자사고 등의 특권학교가 우수 학생을 먼저 선발하는 제도가 고교서열화를 가속화하고 있다는 이유로 교육부는 2017. 12. 29. 자사고 외고 국제고와 일반고의 동시 선발 및 이중지원 금지를 담은 초·중등교육법 시행령(이하 이 사건 시행령)을 개정하였습니다. 교육감은 개정 시행령에 따라 2019학년도 고교입학전형 기본계획(이하 이 사건 계획)을 발표했는데 자사고 측은 이 사건 시행령을 대상으로 헌법소원을 청구하였으며 이 사건 계획에 대하여 취소소송을 제기하였습니다.

**[표4] 동시선발 및 이중지원 금지를 담은 초중등교육법 시행령**

제80조(선발시기의 구분) ①고등학교 신입생의 선발은 전기와 후기로 나누어 행하되, 전기에 선발하는 고등학교 또는 학과(이하 “전기학교”라 한다)는 다음 각 호의 고등학교 또는 학과를 말하며, 후기에 선발하는 고등학교 또는 학과(이하 “후기학교”라 한다)는 전기에 해당되지 아니하는 모든 고등학교 또는 학과로 한다. <개정 2007. 4. 12., 2009. 3. 27., 2010. 6. 29., 2011. 12. 30., 2017. 12. 29.>

1. 삭제 <2010. 6. 29.>
2. 일반고등학교 중 예·체능계고등학교(예술·체육 등의 전문교육을 주로 하는 고등학교를 말한다. 이하 같다)
3. 제90조에 따른 특수목적고등학교. 다만, 제90조제1항제6호에 해당하는 특수목적고등학교는 제외한다.
4. 제91조에 따른 특성화고등학교
5. 삭제 <2017. 12. 29.>

제81조(입학전형의 지원) ①고등학교 입학전형에 응시하고자 하는 자는 그가 재학한 중학교가 소재하는 지역의 1개 학교를 선택하여 해당 학교의 입학전형 실시권자에게 지원하여야 한다. 다만, 제1호부터 제3호까지에 해당하는 자는 제89조제4항에 따른 거주지의 입학전형 실시권자에게 지원하여야 하고, 제4호 또는 제5호에 해당하는 자는 그가 재학한 중학교가 소재하는 지역의 1개 학교를 선택하여 해당 학교의 입학전형 실시권자에게 지원하거나 제89조제4항에 따른 거주지의 입학전형 실시권자에게 지원할 수 있다.

⑤제1항 본문에도 불구하고 제77조제2항에 따라 시·도 조례로 정하는 지역의 후기학교(제90조제1항제6호에 해당하는 특수목적고등학교 및 제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교는 제외한다) 주간부에 입학하고자 하는 자는 교육감이 정하는 방법 및 절차에 따라 2이상의 학교를 선택하여 지원할 수 있다.

**가. 행정소송**

행정법원은 교육청의 손을 들어주었습니다. 먼저 자사고 측은 △고입 동시 실시 시행령 개정은 자사고에 지원하는 학생들의 수를 감소하게 하고, 자사고 운영을 어렵게 하여 사립학교 운영의 자유를 침해한다 △정부의 자사고 정책으로 비용을 지출하여 사학이 자사고를 설립하였으므로 헌법상 신뢰보호의 원칙에 위배된다 △자사고가 건학이념에 따른 특정한 교육목적을 가지고 운영되고 있는데 과학교 등의 다른 전기학교와 차별하여, 후기에 일반고와 함께 입시를 실시하는 것이 평등권을 침해한다 △자사고 제도의 폐지 여부는 시행령이 아니라 법률로 정할 사항이므로 교육제도 법정주의에 위배된다는 것을 이유로 위헌·위법이라 주장하였습니다.

이에 대해 행정법원은 △자사고가 국·공립학교에 우선하여 학생을 선발할 수 있는 권리와

자사고에 지원하는 학생 수의 보장을 요구할 권리는 헌법상 보장하는 사학의 자유에 포함되지 않으며 △정부의 고입 동시 실시 시행령 개정을 통해 이루고자 하는 고입 경쟁 완화라는 공익의 측면이 자사고가 입게 되는 불이익보다 크고 △교육제도를 정하는 것은 국가의 재량권이며, 자사고가 다른 전기고들과 본질적으로 같다고 보기 어렵기 때문에 평등권을 침해한다고도 볼 수 없고 △고입 동시 실시 시행령이 개정되어도 자사고는 여전히 자유롭게 학생을 선발하고 교육과정을 운영할 수 있는 등 자사고 폐지를 의미하는 것이 아니므로 교육제도 법정주의에 위배되지 않는다고 판결하였습니다.

## 나. 헌법소원 (전원재판부 2018헌마221, 2019. 4. 11.)

자사고 측과 자사고 지원을 희망하는 중학생들은 이 사건 시행령에 대해 평등권, 사학 운영의 자유, 학교선택권의 침해 신뢰보호원칙, 교육제도 법정주의를 위반하였다며 헌법소원을 제기하였습니다. 그 결과 헌법재판소는 동시 선발에 대해서는 합헌을 이중지원 금지에 대해서는 위헌이라는 결정을 내렸습니다.

### 1) 교육제도 법정주의 위반 여부

초·중등교육법은 고등학교 교육제도와 그 운영에 관하여 기본적인 사항을 이미 규정하고 있고, 다만 고등학교의 입학 방법과 절차 등 입학전형에 관한 사항은 각 지역과 시점에 따라 달라지는 고등학교 교육에 대한 수요 및 공급의 상황과, 각종 고등학교별 특성 등을 고려하여야 할 필요성으로 인하여 행정입법에 위임하고 있기 때문에 심판대상조항이 신입생 선발시기와 지원 방법을 대통령령으로 규정한 것 자체가 교육제도 법정주의에 위반된다고 보기는 어렵다고 판단했습니다.

### 2) 사학 운영의 자유 침해

사립학교도 공교육의 일익을 담당한다는 점에서 국·공립학교와 본질적 차이가 있을 수 없기 때문에, 국가가 일정한 범위 안에서 사립학교의 운영을 감독·통제할 권한과 책임을 지고 있으며, 그 규율의 정도는 그 시대의 사정과 각급 학교의 형편에 따라 다를 수밖에 없기에 이 사건 동시 선발 조항이 청구인 학교법인의 사학 운영의 자유를 제한하고 있더라도 바로 위헌이라고 판단할 수는 없다고 밝히며 “이 사건 동시 선발 조항은 동등하고 공정한 입학전형의 운영을 통해 ‘우수 학생 선점 해소 및 고교서열화를 완화’ 하고 ‘고등학교 입시경쟁을 완화’ 하기 위한 것이다. 당초 자사고를 전기학교로 규정한 취지는 자사고가 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있도록 하면 일반고와 차별화된 교육을 제공할 것으로



기대되므로, 개별 자사고들의 건학이념 및 교육과정에 적합한 학생들을 후기학교보다 먼저 선발할 수 있도록 한 것인데, 당초 취지와 달리 자사고는 일반고와 교육과정에서 큰 차이가 없이 운영되었고, 전기모집은 학업능력이 우수한 학생을 선점하기 위한 목적으로 이용되었다. 일반고의 입장에서 고교 유형에 따른 부당한 차별이라는 주장도 제기되고 학교 유형간 학력격차도 확대되는 등 현제에 이르러서는 자사고를 전기학교로 규정하는 것이 더 이상 정당성을 찾기 힘든 상황이 되었다. 개별 자사고에 적합한 학생을 선발함에 있어서 핵심적 요소는 선발 방법인바, 자사고와 일반고가 동시 선발하더라도 해당 학교의 장이 입학전형 방법을 정할 수 있으므로 해당 자사고의 교육에 적합한 학생을 선발하는 데 지장이 없고, 시행령은 입학전형 실시권자나 학생 모집 단위 등도 그대로 유지하여 자사고의 사학운영의 자유 제한을 최소화하였다. 또한 일반고 경쟁력 강화만으로 고교서열화 및 입시경쟁 완화에 충분하다고 단정할 수 없다. 따라서 이 사건 동시선발 조항은 국가가 학교 제도를 형성할 수 있는 재량 권한의 범위 내에 있다.” 고 판단 하였습니다

### 3) 신뢰보호원칙

자사고는 초·중등교육법 제61조에 따른 학교인데 위 조항은 신입생 선발 시기에 관하여 자사고에 특별한 신뢰를 부여하였다고 볼 수 없고, 고교서열화 및 입시경쟁 완화라는 공익은 매우 중대하고, 자사고를 전기학교로 유지할 경우 우수학생 선점 문제를 해결하기 곤란하여 고교서열화 현상을 완화시키기 어렵다는 점, 청구인 학교법인의 신뢰의 보호가치가 작다는 점을 고려하면 이 사건 동시 선발 조항은 신뢰보호원칙에 위배되지 아니한다고 판단했습니다.

### 4) 평등권

과학고는 ‘과학분야의 인재 양성’이라는 설립 취지나 전문적인 교육과정의 측면에서 과학 분야에 재능이나 소질을 가진 학생을 후기학교보다 먼저 선발할 필요성을 인정할 수 있으나, 자사고의 경우 교육과정 등을 고려할 때 후기학교보다 먼저 특정한 재능이나 소질을 가진 학생을 선발할 필요성은 적은 등 자사고를 후기학교로 규정함으로써 과학고와 달리 취급하고, 일반고와 같이 취급하는 데에는 합리적인 이유가 있으므로 청구인 학교법인의 평등권을 침해하지 아니한다고 결정했습니다.

### 5) 이중지원금지

자사고에 지원하였다가 불합격한 평준화지역 소재 학생들은 이 사건 중복지원금지 조항으로 인하여 통학이 힘든 먼 거리의 비평준화지역의 학교에 진학하거나 학교의 장이 입학전

형을 실시하는 고등학교에 정원미달이 발생할 경우 추가선발에 지원하여야 하고 그조차 곤란한 경우 고등학교 재수를 하여야 하는 등 고등학교 진학 자체가 불투명하게 되기도 하는데 자사고와 평준화지역 후기학교의 입학전형 실시권자가 달라 자사고 불합격자에 대한 평준화지역 후기학교 배정에 어려움이 있다면 이를 해결할 다른 제도를 마련하였어야 함에도, 이 사건 중복지원금지 조항은 중복지원금지 원칙만을 규정하고 자사고 불합격자에 대하여 아무런 고등학교 진학 대책을 마련하지 않았기에 위헌이라고 결정하였습니다.

#### 4. 외교 국제고 자사고를 일반고로 전환하는 초·중등교육법 시행령 개정안에 대한 헌법소원청구 계속 중

교육부는 2019년 11월 2025년 자사고·외고 등을 일반고로 일괄 전환하는 내용의 ‘고교서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화 방안’을 발표했습니다. 이후 2020년 2월 국무회의에서 자사고, 외교, 국제고의 설립 근거를 삭제하고 일반고로 전환케 하는 초·중등교육법 시행령 일부 개정령안을 통과시켰습니다. 이에 대해 자사고 측은 2020. 5. 28. 헌법소원을 청구하였습니다. 4년이 다 되어 가지만 본안 심리가 계속 중이나 교육부는 다시 2024. 1. 16. 자사고 외교 국제고를 존치하는 내용으로 시행령을 개정하였습니다.

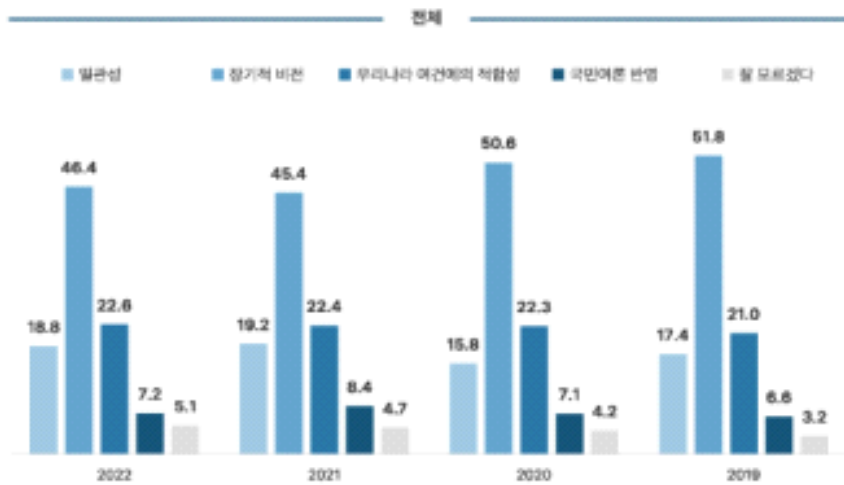
#### 5. 소결

살펴본 것처럼 자사고 제도는 시행 전부터 지금까지 수많은 사회적 갈등을 낳았고 소송전으로 이어졌습니다. 이로 인해 야기되는 사회적 혼란과 비용은 모두 국민의 몫이었습니다. 최근 사교육걱정없는세상이 리얼미터와 조사하여 발표한 자료에 따르면 국민들의 54.7%는 고교 유형을 그대로 유지하겠다는 교육부의 입장이 분명 잘못된 판단이라 응답하였으며, 그 중 39%가 매우 잘못된 결정이라고 응답하였습니다. 한국교육개발원 교육 여론조사 2022에 따르면, 국민들은 우리 나라 교육정책에 있어 장기전 비전에 가장 중점을 두고 추진해야 한다고 응답했습니다. 국민들은 일관된 교육적 비전에 갈등을 느끼고 있음을 확인할 수 있습니다.

[그림1] 국교육개발원 교육여론조사(KEDI POLL 2022) 연구보고서, 교육을바꾸는사람들

Q. 우리나라 교육정책은 다음의 네 가지 측면에서 볼 때 어느 측면을 가장 중점에 두고 추진해야 한다고 생각하십니까? (단위: %)

(1) 일관성 (2) 장기적 비전 (3) 우리나라 여건에의 적합성 (4) 국민여론 반영



• 네 가지 측면 중에서 가장 중점을 두어야 할 것으로는 ‘장기적 비전’이 가장 높은 응답을 보였다(46.4%). 이는 최근 4년 간의 조사 결과에서도 유사한 추이를 보이고 있다.

사교육걱정없는세상도 수년 전부터 자사고 제도는 재지정평가로 해결해야 하는 문제가 아니라고 밝혀왔습니다. 현재의 고교체제 제도로 인해 많은 부작용이 발생하지만 재지정 평가로 자사고의 부작용을 해결하는 데는 한계가 있습니다. 자사고가 존재함으로써 미치는 교육생태계의 문제점, 즉 성적 쏠림현상, 교교사열화, 사교육비증가 등을 해소할 수 없기 때문입니다. 헌법재판소도 “자사고는 다양한 고등학교 교육을 제공한다는 취지에 따라 일반고보다 앞서 학생을 선발할 수 있도록 설계되었음에도 불구하고, 실제 일반고와 교육과정에서 큰 차이가 없이 운영되었고 오히려 전기모집 제도를 활용한 우수 학생 선점에 기반하여 대학입시에 치중한 결과 고교서열화 현상의 원인으로 지목받고 있음은 앞서 본 바와 같다. 따라서 애초에 다양한 고등학교 교육을 제공한다는 명목으로 자사고를 전기학교로

규정하였던 것은 더 이상 정당성을 찾기 힘든 상황이 되었다.” 라고 하여 형해화된 자사고의 설립 목적과 이에 따른 고교서열화 문제를 인정하였습니다(2018헌마221).

특히 우리 헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다” 고 명시함으로써 매우 분명하게 교육기회의 평등을 보장하고 있는데 자사고 제도는 이에 반합니다. 헌법재판소는 “교육의 기회균등이란 국민 누구나가 교육에 대한 접근 기회, 즉 취학의 기회가 균등하게 보장되어야 함을 뜻하므로, 교육을 받을 권리는 국가로 하여금 능력이 있는 국민이 여러 가지 사회적·경제적 이유로 교육을 받지 못하는 일이 없도록 국가의 재정능력이 허용하는 범위 내에서 모든 국민에게 취학의 기회가 골고루 주어지게끔 그에 필요한 교육시설 및 제도를 마련할 의무를 부과한다.” (99헌바63)고 판시하고 있습니다. 자사고 제도를 통해 다양한 교육과정을 제공받기 위해서는 일반고의 3배, 일부 전국 단위 자사고의 경우엔 연간 학비가 2500만원으로 일반고의 9배에 달하는 상당한 비용을 지불해야 합니다. 일반 국민들이 감당하기에는 힘든 수준입니다. 교육과정의 다양성은 재력 있는 부모를 가진 아이들만 누릴 수 있는 특권이 되어서는 안 됩니다. 학생들 각자의 적성과 흥미, 진로에 따라 다양한 교육과정의 경험을 제공하여 그 잠재력이 가장 효과적으로 발휘될 수 있도록 하는 데 학교교육의 목적이 있기 때문입니다. 사회통합전형이 있다고 하지만 서열의 정점에 있는 일부 전국 단위 자사고들은 법령상 의무 규정이 아니라는 등의 이유로 사회통합전형 학생들을 거의 받지 않고 있습니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서 무엇보다 시행령 개정이 아니라 법률의 개정이 필요합니다.

헌법재판소도 소수의견에서 “넓은 의미의 교육제도 법정주의는 국가의 백년대계인 교육이 일시적인 특정 정치세력에 의하여 영향을 받거나 집권자의 통치상의 의도에 따라 수시로 변경되는 것을 예방하고 장래를 전망한 일관성이 있는 교육체계를 유지·발전시키기 위한 것이며, 그러한 관점에서 국민의 대표기관인 국회의 통제하에 두는 것이 가장 온당하다는 의회 민주주의 내지 법치주의 이념에서 비롯된 것이다. 이는 헌법이 한편으로는 교육을 받을 권리를 국민의 기본권으로서 보장하고 다른 한편으로 이를 실현하는 의무와 책임을 국가가 부담하게 하는 교육체계를 교육제도의 근간으로 하고 있음을 나타내는 것이라고 할 수 있다(헌재 1992. 11. 12. 89헌마88; 헌재 2000. 3. 30. 99헌바14; 헌재2001. 2. 22. 99헌바93 등 참조). 헌법 제31조 제6항의 교육제도 법정주의는 교육에 관한 기본정책 또는 기본방침 등 교육에 관한 기본적 사항을 법률로 규정하게 함으로써 국민의 교육을 받을 권리가 행정기관에 의하여 자의적으로 무시되거나 침해당하지 않도록 하고, 교육의 자주성과 중립성을 유지하고자 하는 데에 그 의의가 있다(헌재 2013. 11. 28. 2011헌마282등 참조). (중략) 이에

반하여 초·중등교육법 제2조는 학교의 종류로 초등학교·공민학교, 중학교·고등공민학교, 고등학교·고등기술학교, 특수학교, 각종학교를 두고 있을 뿐, 고등학교의 종류나 구분·유형 등에 관하여는 아무런 규정을 두고 있지 아니하고 달리 시행령에 위임하는 규정을 두고 있지 않다. 그럼에도 시행령은 제76조의3[고등학교의 구분]에서 고등학교를 일반고등학교, 특수목적고등학교, 특성화고등학교, 자율고등학교로 구분하면서, 제4호에서 ‘자율고등학교(제91조의3에 따른 자율형 사립고등학교 및 제91조의4에 따른 자율형 공립고등학교를 말한다)’ 라고 규정하여 비로소 자사고에 관한 근거규정을 두고 있다. 특히 자사고에 관한 제76조의3 제4호의 규정은 2010. 6. 29. 신설된 조항이다(신설 당시 제76조의2 제4호). 고등학교의 제도, 종류 및 운영에 관한 기본적인 사항은 국가와 사회질서에 미치는 영향과 파급효과가 매우 크고, 고등학교 입학전형제도는 학생 및 학부모의 학교선택권, 학교의 학생선발권, 교육당국의 정책, 사립학교의 자율성 등 이해관계가 다양하게 얽혀 있다. 이같이 상충되는 이해관계를 조정할 고등학교의 종류와 입학전형제도의 설계는 국민의 대표기관인 국회가 직접 공청회 등을 통해 다양한 의견을 수렴하고 조정을 거쳐 법률로 결정하여야 하는 것이지 백지식으로 행정입법에 위임하거나 그러한 위임조차 없이 행정입법에서 비로소 규정해서는 안 될 사항이다(헌재 2009. 4. 30. 2005헌마514 반대의견; 헌재 2012. 11. 29. 2011헌마827” 고 하여 고등학교의 종류를 시행령에 규정하고 있는 것은 교육제도 법정주의 위반임을 밝혔습니다.

보충 의견에서도 “지금 자사고의 존재 및 신입생 선발시기를 둘러싸고 벌어지고 있는 교육계의 혼란이 자사고 등 고등학교의 종류 및 신입생 선발시기를 법률에서 직접 규정하지 않고 시행령에서 비로소 규정하고 있는 데에 기인하고 여기에 여러 가지 문제가 있다는 반대의견의 지적에 일부 공감한다. ‘고등학교의 종류나 구분, 유형’ 과 ‘신입생 선발시기’ 와 같이 학생과 학부모, 학교법인, 나아가 국가와 사회에 미치는 영향이 큰 교육정책에 관하여 국회에서 논의되거나 국회의 통제를 받지도 아니한 채 행정기관, 즉 교육당국이 일방적으로 결정할 수 있게 된다면 경우에 따라서 특정이념을 추구하는 교육단체 또는 정치세력의 의도에 따라 수시로 변경될 우려가 있고, 지금 자사고를 둘러싸고 벌어지고 있는 혼란이 이와 무관하지 않다. 따라서 자사고의 존재 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 부합한다는 의견을 밝힌다 “고 하여 고등학교의 종류를 법률로 규정하는 것이 헌법에 합치한다고 명시했습니다.

### Ⅲ. 대안

법률로서 고등학교의 종류 명시 및 고교체제의 근거를 규정하는 것이 필요합니다. 고교교육의 가장 중요한 목적은 모든 학생들이 자신의 적성과 흥미에 맞는 교육과정을 경험하는 것입니다. 그러나 현재의 고교체제는 학생이 교육과정이나 경험을 선택하기보다는 수직적으로 서열화 된 학교가 학생을 선택하는 선택권이 더욱 두텁게 보장되어 있는 상황입니다.

수직화 된 고교체제를 해소하고 학생의 수평적 선택권을 보장하기 위해서는 고교체제를 단순화하고 이미 그 설립의 취지와 목적이 형해화 되어 진학과 입시와 진학을 위한 일반 고등학교와 다를 바 없이 운영되는 학교를 일반고로 전환하는 등 단순화할 필요가 있습니다. 각 학교의 운영형태나 기본 설립 근거들을 단순화하지만 오히려 학교 내에서 경험을 풍부하고 다양하게 하는 것이 우리 고등학교 교육에 필요한 일입니다. 정부의 관리·감독 책임 나아가 교육행정의 효율성 및 효과성 측면에서 보더라도 법적으로 다양한 고등학교의 근거를 만들어 지정과 취소를 관리 감독하고 각 학교의 규정에 맞게 행정적 지원을 해나가는 것은 바람직하지 않습니다. 그 과정에서 앞서 본 바와 같이 사회적 갈등과 법적 쟁송, 혼란으로 이어질 수 있는 가능성은 다분합니다. 또한 앞서 언급한 헌법 제31조 제6항의 교육제도 법정주의를 준수하기 위해서도 초중등교육법 개정이 필요합니다.

이미 국회에는 고등학교의 종류를 단순화하는 초중등교육법 개정안이 발의되어 있었습니다<sup>65)</sup>. 과거 발의된 특권학교 폐지 관련 법률안으로 △정진후 의원의 국제중 폐지법안 △박홍근 의원의 국제중, 국제고, 자사고 폐지안 △김상희 의원의 국제중 특목고 자사고 폐지안 등이 그것입니다. 해당 법안들을 참고하여 이러한 목표와 취지를 담은 초중등교육법 개정안을 제안합니다.

#### 1. 주요 내용

△ 고등학교를 구분하여 신설하되, 일반고, 특목고, 자사고를 모두 일반고로 전환하여 일반고, 특성화고, 예체능고만 남겨 놓도록 하고 △ 특성화고 안에 현재의 특성화고, 마이스터

65) 21대 국회 발의안으로 「초·중등교육법 일부개정법률안」(의안번호 제2105756호, 조정태의원 대표발의), 「초·중등교육법 일부개정법률안」(의안번호 제2106184호, 정찬민의원 대표발의), 「초·중등교육법 일부개정법률안」(의안번호, 제19172호, 류호정의원 대표발의)이 있음

고, 대안학교의 근거를 실시하였으며 △ 자사고의 근거인 제61조 후단을 수정하여 현행과 같이 입시와 명문대 진학을 위하여 특례를 적용할 수 없도록 하는 내용을 담았습니다.<sup>66)</sup>

**[표5] 초·중등교육법 개정안**

제48조의3(고등학교의 구분) ① 고등학교는 그 주된 교육목적에 따라 다음 각 호의 학교로 구분한다.

1. 일반고등학교(특정분야가 아닌 인문·사회과학·자연과학, 일반 직업과정 등 다양한 분야에 걸쳐 일반적인 교육을 실시하는 고등학교를 말하되, 제2호 및 제3호에 따른 고등학교에 해당하지 않는 고등학교를 포함한다)

2. 특성화고등학교

가. 특정분야의 전문 직업인 양성을 위한 고등학교

나. 산업계의 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정을 운영하는 고등학교

다. 자연 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성 위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등 다양한 교육을 하는 고등학교

3. 예체능고등학교(예술인 양성을 위한 예술계열의 고등학교와 체육인 양성을 위한 체육계열의 고등학교를 말한다)

② 특성화고등학교 및 예체능고등학교는 교육감이 지정·고시한다. 다만, 국립의 고등학교는 교육부장관이 지정·고시한다.

③ 특성화고등학교 또는 예체능고등학교로 지정받으려는 법인 또는 학교의 장은 학교운영에 관한 계획 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 신청서를 작성하여 교육부장관 또는 교육감에게 제출하여야 한다.

④ 교육부장관 또는 교육감은 특성화고등학교 또는 예체능고등학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제2항 단서에 따라 교육부장관이 지정·고시한 국립학교인 경우에는 교육부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지정을 취소할 수 있다.

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. 5년마다 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우

⑤ 교육부장관 또는 교육감은 제4항 본문에 따라 특성화고등학교 또는 예체능고등학교의 지정을 취소하는 경우 해당 학교의 장과 협의하여 지정 취소 당시 재학 중인 학생에 대해서는 해당 학교를 졸업할 때까지 당초 계획된 교육과정이 운영되도록 하여야 한다. 다만, 해당 학교가 제2항 단서에 따라 교육부장관이 지정·고시한 국립학교인 경우에는

66) 붙임 참조

교육부장관이 관계 중앙행정기관의 장 및 해당 학교의 장과 협의하여 당초 계획된 교육과정이 운영되도록 하여야 한다.

- ⑥ 교육부장관 또는 교육감이 지정하는 특성화고등학교, 예체능고등학교의 학급 수, 학생 수 및 시설기준 등 해당 학교의 지정 기준은 교육부장관 또는 교육감이 정하여 고시한다.
- ⑦ 제2항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 특성화고등학교 및 예체능고등학교의 지정, 지정 취소 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제61조제1항에 단서를 다음과 같이 신설하고, 같은 조에 제3항 및 제4항을 각각 다음과 같이 신설한다.

다만, 상급학교 진학에 유리한 입시 위주의 교육 등 해당 학교 또는 교육과정의 목적에서 벗어나게 운영하여서는 아니 된다.

- ③ 제1항에 따라 운영되는 학교 또는 교육과정은 5년 이내로 운영하되, 교육부장관 또는 교육감이 대통령령으로 정하는 연장 사유가 있다고 인정하는 경우에는 연장하여 운영할 수 있다.
- ④ 제1항에 따라 운영되는 학교 또는 교육과정에 참여하는 학생의 선발은 추첨에 따라 교육부장관 또는 교육감이 배정하도록 한다.

## 부 칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(고등학교의 구분 등에 관한 적용례) 제48조의3 및 제61조제1항·제3항·제4항의 개정규정은 2027학년도 고등학교 입학전형부터 적용한다. 단 그 이후라도 적용 당시 재학 중인 학생에 대해서는 해당 학교를 졸업할 때까지 당초 계획된 교육과정이 운영되도록 하여야 한다.

## 2. 개정안의 위법성 검토

신뢰보호원칙은 행정기관의 공적 의견 표명에 대해 보호가치가 있는 사인의 신뢰를 보호해주는 원칙을 의미합니다. 새로운 입법시 법률 개정으로 사인의 신뢰보호이익을 침해하는 경우 달성하려는 공익과 그로 인해 침해되는 개인의 신뢰이익을 비교형량하게 됩니다. 이 사안에 적용해 보면 고교체제를 단순화하는 이 법률의 공익은 사교육 경쟁 완화, 자원 낭비 예방, 균등한 교육의 질 확보이고 이 공익이 자사고 등이 가지는 신뢰이익에 우선되므로 신뢰보호원칙에 위배되는 법률 개정이라 볼 수 없습니다. 특히 이때 법규범에 내재된 국가행위의 예견성이 있는 경우 개인의 신뢰보호이익은 감소되는 바 제61조는 한시적 운영을 명시하고 있으므로 개인의 신뢰보호이익은 다소 감소한다고 볼 수 있습니다. 공익이 사익



보다 크더라도 경과규정을 두지 아니한 경우에는 신뢰보호원칙에 위배될 수 있으므로 경과 조치를 두어 일반고 전환의 시기를 밝힐 필요가 있는데 부칙을 통해 해당 조치를 취했습니다. 나아가 전환 이전 시점까지 자사고 학생으로 입학한 경우에는 졸업할 때까지는 종전의 지위를 유지할 수 있도록 하여 신뢰보호원칙 위반 소지를 최소화하였습니다.

## IV. 결어

이상으로 현재의 고교체제로 인해 발생하는 법적 갈등 사례와 양상 그리고 이를 해소할 수 있는 법률 개정안을 그 대안으로 살펴보았습니다. 고교체제의 논의에서 가장 중요한 것은 학생들이 각자의 소질과 적성에 따른 교육경험을 보장받는 것입니다. 고교는 대학 진학 혹은 사회 진출 등 자신의 진로를 결정하는 매우 결정적인 시기입니다. 오늘의 고교체제 논의를 계기로 고교서열화가 해소되고 사교육과 경제적 여력이 교육 생태계를 파괴하는 현재의 고교체제를 벗어나 부디 대한민국 고등학생이라면 경제적 배경과 상관없이 누구나 원하는 만큼의 교육 경험을 성취하고 진로를 탐색할 수 있는 학교 교육이 실현되기를 바랍니다.

**※참고문헌**

헌법재판소 2019. 4. 11. 선고 2018헌마221 전원재판부 결정

대법원 2018. 7. 12. 선고, 2014추33 판결

교육부 2019. 11. 초중등교육법시행령 및 시행규칙 규제영향분석서

한국공법학회 공법연구 제51집 제3호 2023. 2. 교육감의 자율형사립고등학교 지정취소와  
교육부 장관의 부동의

사교육걱정없는세상 2019. 3. 28. 자사고 재지정평가 거부는 위법 엄격하고 공정한 자사고  
재지정평가 촉구 보도자료

경향신문 시론 2019. 8. 7. 법의 렌즈로 본 자사고 문제

※붙임

현행	개정안
<p>&lt;신설&gt;</p>	<p>제48조의3(고등학교의 구분) ① 고등학교는 그 주된 교육목적에 따라 다음 각 호의 학교로 구분한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 일반고등학교(특정분야가 아닌 인문·사회과학·자연과학, 일반 직업과정 등 다양한 분야에 걸쳐 일반적인 교육을 실시하는 고등학교를 말하되, 제2호 및 제3호에 따른 고등학교에 해당하지 않는 고등학교를 포함한다)</li> <li>2. 특성화고등학교             <ol style="list-style-type: none"> <li>가. 특정분야의 전문 직업인 양성을 위한 고등학교</li> <li>나. 산업계의 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육 과정을 운영하는 고등학교</li> <li>다. 자연 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성 위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등 다양한 교육을 하는 고등학교</li> </ol> </li> <li>3. 예체능고등학교(예술인 양성을 위한 예술계열의 고등학교와 체육인 양성을 위한 체육계열의 고등학교를 말한다)</li> </ol> <p>② 특성화고등학교 및 예체능고등학교는 교육감이 지정·고시한다. 다만, 국립의 고등학교는 교육부장관이 지정·고시한다.</p> <p>③ 특성화고등학교 또는 예체능고등학교로 지정 받으려는 법인 또는 학교의 장은 학교운영에 관한 계획 등 대통령령으로 정하는 사항이 포함된 신청서를 작성하여 교육부장관 또는 교육감에게 제출하여야 한다.</p> <p>④ 교육부장관 또는 교육감은 특성화고등학교 또는 예체능고등학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제2항 단서에 따라 교육부장관이 지정·고시한 국립학교인 경우에는 교육부장관이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지정을 취소할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 회계를 집행한 경우</li> <li>2. 부정한 방법으로 학생을 선발한 경우</li> <li>3. 교육과정을 부당하게 운영하는 등 지정 목적을 위반한 중대한 사유가 발생한 경우</li> <li>4. 지정 목적 달성이 불가능한 사유의 발생 등으로 인하여 학교의 신청이 있는 경우</li> <li>5. 5년마다 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당</li> </ol>

제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① 학교교육제도를 포함한 교육제도의 개선과 발전을 위하여 특히 필요하다고 인정되는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제21조제1항·제24조제1항·제26조제1항·제29조제1항·제31조·제39조·제42조 및 제46조를 한시적으로 적용하지 아니하는 학교 또는 교육과정을 운영할 수 있다. <단서 신설>

② (생략)

<신설>

<신설>

학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우

⑤ 교육부장관 또는 교육감은 제4항 본문에 따라 특성화고등학교 또는 예체능고등학교의 지정을 취소하는 경우 해당 학교의 장과 협의하여 지정 취소 당시 재학 중인 학생에 대해서는 해당 학교를 졸업할 때까지 당초 계획된 교육과정이 운영되도록 하여야 한다. 다만, 해당 학교가 제2항 단서에 따라 교육부장관이 지정·고시한 국립학교인 경우에는 교육부장관이 관계 중앙행정기관의 장 및 해당 학교의 장과 협의하여 당초 계획된 교육과정이 운영되도록 하여야 한다.

⑥ 교육부장관 또는 교육감이 지정하는 특성화고등학교, 예체능고등학교의 학급 수, 학생 수 및 시설기준 등 해당 학교의 지정 기준은 교육부장관 또는 교육감이 정하여 고시한다.

⑦ 제2항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 특성화고등학교 및 예체능고등학교의 지정, 지정 취소 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례) ① -----  
-----  
-----  
-----  
-----  
-----

다만, 상급학교 진학에 유리한 임시 위주의 교육 등 해당 학교 또는 교육과정의 목적에서 벗어난게 운영하여서는 아니 된다.

② (현행과 같음)

③ 제1항에 따라 운영되는 학교 또는 교육과정은 5년 이내로 운영하되, 교육부장관 또는 교육감이 대통령령으로 정하는 연장 사유가 있다고 인정하는 경우에는 연장하여 운영할 수 있다.

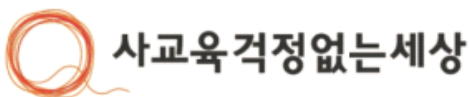
④ 제1항에 따라 운영되는 학교 또는 교육과정에 참여하는 학생의 선발은 주침에 따라 교육부장관 또는 교육감이 배정하도록 한다.

## ■ 종합토론



## ■ 윤석열 정부의 고교체제 정책 진단 토론회

일시	주제	■ 발제 □ 토론
3.21.(목) 오후 2시	윤석열 정부의 고교체제 정책, 다양성 보장인가? 고교서열화 심화인가?	■ 백병환(사교육걱정없는세상 연구원)
		■ 김성천(한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수)
		■ 송경오(조선대학교 교육학과 교수)
		□ 송경원(녹색정의당 정책위원)
		□ 이봉수(덕성여자고등학교 교사)
		□ 홍민정(법무법인 에셀 변호사)



**사교육걱정없는세상**

서울시 용산구 한강대로62길 23 유진빌딩 4층 T.02-797-4044 F.02-797-4484

Email [noworry@noworry.kr](mailto:noworry@noworry.kr) 홈페이지 [www.noworry.kr](http://www.noworry.kr)