

우리는 이미 **변화의 길** 위에 서 있습니다.

#2030 #입시경쟁 #사교육고통 #능력결 #대중운동 사교육걱정없는세상

■ 윤석열 정부의 고교체제 정책 진단 토론회 토론포토 (2024.03.25.)

다양한 교육과정 운영을 위한 교과  
활동비는 일반고의 절반, 고액 사교  
육비 지출은 두 배인 자사고... 이래  
도 존치해야 하나요?



사교육걱정없는세상(이하 '사교육걱정')은 2023년 3월 21일(목) 오후 2시, 사교육걱정 3층 대회의실에서 '윤석열 정부의 고교체제 정책, 다양화 보장인가? 고교서열화 심화인가?'를

주제로 교육부의 고교체제 정책을 진단하는 토론회를 개최했습니다.

본 토론회에서는 백병환 사교육걱정없는세상 연구원, 김성천 한국교원대학교 교육정책전문대학원 교수, 송경오 조선대학교 교육학과 교수가 발제를 맡고, 송경원 녹색정의당 정책위원, 이봉수 덕성여자고등학교 교사, 홍민정 법무법인 에셀 변호사가 토론자로 참여했습니다. 좌장은 신소영 사교육걱정없는세상 공동대표가 맡았습니다.

**제1 발제자 백병환 연구원**은 ‘자사고 등의 고교유형이 교육의 다양화를 위해 반드시 필요한가?’를 주제로 발제했습니다. 발제자는 25년 고교학점제 전면 도입을 앞두고 고교현장에서 이루어진 다양한 노력을 소개하며, 그간 일반고의 교육 다양성이 얼마나 신장 되었는지, 그리고 자사고는 그러한 일반고(고교학점제 연구·선도학교, 이하 일반고)에 비해 얼마나 다양한 교육을 제공하고 있는지를 보여주는 ‘자사고와 일반고의 교과 활동 비교 결과’를 발표했습니다.

자사고와 일반고의 진로선택과목 개수, 1인당 교과활동비의 평균을 비교한 결과(최대·최소값을 보인 2개 학교를 제외한 평균), 진로선택과목의 평균 개수는 자사고 39개, 일반고 37개로 고교유형에 따라 유의미한 차이가 나타나지 않았습니다. 또한 표준 교수학습 활동에 직접 투입 및 다양한 교과 운영을 위한 사업비로, 수업의 질과 가장 직접적인 관계가 있는 교과활동비(학교알리미에 공시된 2022년 세출기준) 현황을 조사 분석한 결과 ‘1인당 교과활동비’의 평균은 자사고 192,595원, 일반고 573,122원으로 나타났습니다. 한편 2022학년도 자사고는 평균적으로 전체세출 대비 2.2%를 교과활동비로 지출, 일반고교는 전체세출의 8.7%를 교과활동비로 쓴 것으로 드러났습니다. 이를 토대로 발제자는 “**높은 학비를 요구하는 자사고가 일반고보다 과목 선택의 다양성도 일반고와 별반 차이가 없을 뿐 아니라 적은 교과 운영 예산을 사용하고 있으며, 자사고와 같은 별도의 고교유형을 두지 않더라도 고교학점제가 시행된다면 일반고에서도 공동교육과정 등을 통해 충분히 다채롭고 특색 있는 교육과정을 운영할 수 있다**”고 분석했습니다.

이후 교과 운영에서 두드러진 다양성을 보여주지 못한 자사고가 사교육 부담과 고교서열화 문제에 어떤 문제점을 낳고 있는지를 규명하기 위해 2023년 12월에 사교육걱정과 강득구 의원실이 공동으로 조사한 희망고교유형별 사교육비 조사 결과를 발표했습니다. 희망고교유형 별 월평균 150만원이 넘는 고액 사교육비를 지출하는 중학교 3학년 학생의 경우, 일반고(7.2%)에 비해 자사고(15.7%), 외고/국제고(19.5%), 영재학교(25%), 과학고(42.9%)가 높게 나타나 서열화 된 고교체제가 유발하는 과도한 사교육비 지출이 확인되었습니다. 발제자는 이 사교육비는 그 자체로 문제일 뿐 아니라, 유사 선발 기제로서 작용하여 ‘자사고 등을 특정한 경제적 배경에 속한 학생 중심의 학교로 만들게 될 것’이기에 우려된다고 말했습니다.



제2 발제자 김성천 교수는 ‘고교학점제의 성공적 정착을 위한 고교체제의 새로운 패러다임’을 주제로 발제했습니다. “좋은 학교란 선발효과가 아닌 학교 효과(교육과정의 효과)가 극대화된 학교”라고 표현하며 “현행 고교체제는 다양화 되었지만 내용적으로 볼 때 획일화되었다. 고교체제는 단순화하고 내용상 다양화를 도모해야 한다”라고 지적했습니다. 고교학점제 활성화의 주된 이유로 공동교육과정을 꼽으며 “단기적으로는 고교 유형에 상관없이 교육과정을 넘나들며 배울 수 있는 공동교육과정을 구축하고 중장기적으로는 지역에서 교육과정을 공유할 수 있는 모델로 발전해야 한다”라고 제안했습니다. 또한 “선발효과를 배제하여 ‘일반고’와 ‘중점고(예술, 체육, 과학, 어학, 직업 중점 등)’로 구분하고, 중점고를 공공재 내지는 공유재로 활용하여 개별학교에서 열기 어려운 과목을 개설한 후 지역 전체의 학교로 서비스하는 모델”을 제안했습니다.



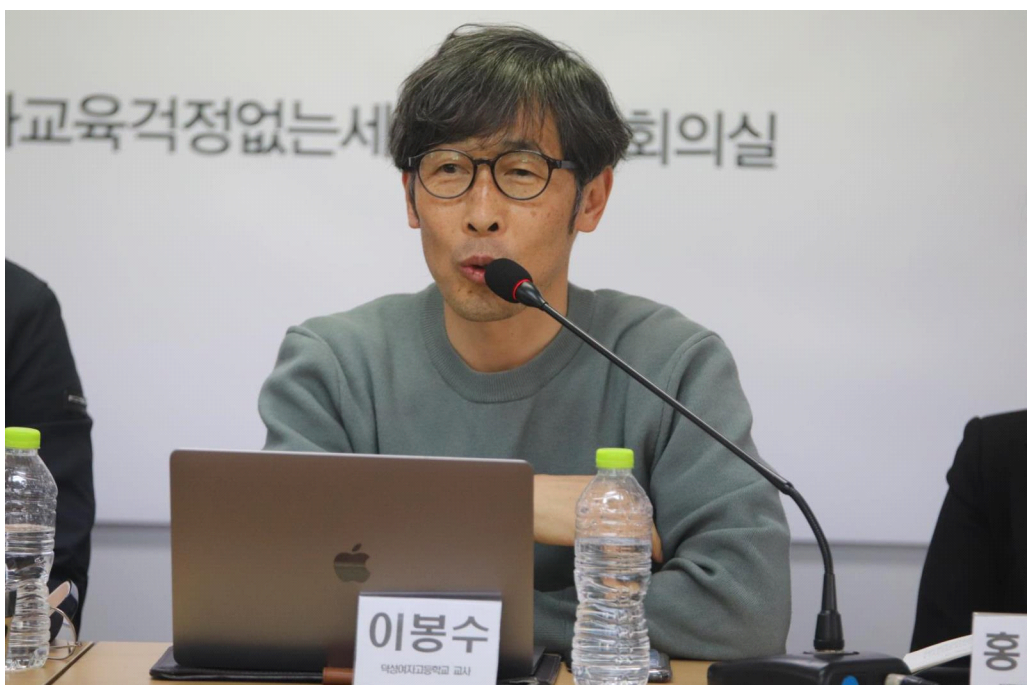
제3 발제자 송경오 교수는 ‘자율형공립고 정책 어그러짐 현상 분석과 자공고 2.0정책에 주는 시사점’을 주제로 발제했습니다. 정책 어그러짐 현상(policy slippage, 정책 실패가 일어나는 기제를 정책 행위자들간 상호작용에서 찾아나가려는 시도)의 관점에서 과거 자공고 정책추진 실패 사례를 들었습니다. “공영형 혁신학교와 개방형 자율학교를 거쳐 만들어진 ‘자율형 공립고’ 정책은 △급격한 양적 팽창(공립 일반계고의 18%) △자사고와 동일한 기준의 학생 선발을 통한 수월성 추구 △학교 구성원이 정책의 본래 목적을 다르게 인식과 같은 이유로 본래 취지와 다르게 ‘지역 연계’와 ‘혁신성’ 보다는 ‘자율’과 ‘경쟁’을 강조하는 공립형 자사고로 변형되었다”라고 분석했습니다. 이를 바탕으로 “자공고2.0의 급격한 양적 팽창은 정책 집행에 어려움을 초래할 수 있고, 정책의 본 취지를 왜곡시킬 수 있다. ‘자사고, 특목고 수준의 자율성 부여’와 같이 자공고 2.0을 설명하는 교육부의 표현은 ‘자사고에 견줄만한 수월성 모델의 공립학교’라는 왜곡된 정책 메시지를 학교 현장에 전달할 우려가 있다. 자공고2.0 정책은 혁신학교와 같이 ‘공립고의 혁신모델’로서 제안되어야 하지 ‘공립고의 자사고 모델’로서 정책 메시지가 강조 되어서는 안 된다”라고 강조했습니다.



제1 토론자 송경원 정책위원은 세 발제자의 발제 내용을 바탕으로 최근 교육부의 동향을 덧붙여 논평을 남겼습니다. 2023년 진학 희망 고등학교 유형별 학생 1인당 월평균 중학생 사교육비가 일반고(42.7만원)에 비해 자사고(74.8만원)가 월등히 높다는 데이터를 제시하며 서열화된 고교체제의 문제를 지적했습니다. “지난 2월 말, 교육부가 자공고 신청 40개교를 모두 지정했는데 송경오 교수의 발제처럼 자공고 2.0이 양적 팽창으로 이어지고 있는 것으로 보인다”라고 지적했습니다. 이것은 제 2 발제자인 송경오 교수가 자공고 정책에서 어그러짐이 발생하지 않는 중요한 조건이 교육청과 해당 학교의 교육주체가 설립(지정) 취지에 대해 깊고 충분한 공감각이 이루어져야 함을 들었던 것을 토대로, 빠른 속도로 전국 교육발전특구 중심으로 지정되고 있는 자공고(2.0)이 과거와 동일한 어그러짐, 지역 교육의 혁신이 아닌 우수한 대입을 보장하는 자사고의 유사 대체재로서 작용할 조짐이 보임을 지적한 것입니다. 아울러 “자공고에는 학생선발권이 없을 것이라고 하였으나, 지난 3월 교육부가 ‘균인 자녀를 모집할 수 있는 자율형 공립고를 운영될 수 있도록’ 하겠다고 밝힌 계획을 보면 자공고2.0이 전국단위 선발권을 부여하는 자공고로 이어질 여지가 있다”라고 우려를 남겼습니다.



제2 토론자 이봉수 교수는 ‘일반고가 바라보는 윤석열 정부의 고교 정책’이라는 주제로 토론을 이어갔습니다. 학교를 입시를 위한 발판으로만 여는 학생들의 모습을 안타까워하며 “고교 다양화 300 정책을 통해 확대된 자사고는 입시 진학률에 따른 서열화로 이어졌으며 현장 고교 교사의 관점에서 볼 때 선발로 인해 학생들을 빼앗긴 일반고에서는 수업에 어려움으로 이어지는 등 실패했음이 자명하다”고 학교 현장의 고충을 토로했습니다. “수능 상대평가 유지, 선발효과를 누리는 자사고 존치와 같은 결정은 현장 교육의 파행을 중학교 까지 이어지게 만들고, 고등학교 또한 입시 위주의 교육과정으로 변질될 것이다. 이것이 서열화 체제 안에서의 일반고의 미래다”라고 예측하였습니다.



제3 토론자 홍민정 변호사는 ‘헌법에 합치된 고교체제 수립 방안’을 주제로 자사고 등 고교유형 존치를 둘러싸고 벌어진 법적 갈등의 과정들을 정리한 후, ‘교육제도 법정주의’에 부합하는 고교유형에 대한 국회 입법이 필요성을 다시 한번 강조했습니다.

“입법을 통해 고교유형을 명시하는 것이 과거 두 차례에 걸쳐 진행된 자사고 재지정평가를 통한 일부 자사고의 지정취소보다 근본적인 처방이며, 사회적 갈등과 쟁송, 혼란을 방지할 수 있는 방안”이라고 말한 뒤 이를 위한 구체적인 개정 시안을 제시했습니다. 홍민정 변호사의 토론문에 수록된 개정안은 △고등학교를 구분하여 신설하되, 일반고, 특목고, 자사고를 모두 일반고로 전환하여 일반고, 특성화고, 예체능고만 남겨 놓도록 하고 △특성화고 안에 현재의 특성화고, 마이스터고, 대안학교의 근거를 설치하여 △자사고의 근거인 제61조 후단을 수정하여 현행과 같이 입시와 명문대 진학을 위하여 특례를 적용할 수 없도록 하는 내용을 포함하고 있습니다.

아울러 홍민정 변호사는 헌법재판소가 판결을 통해 인정한 자사고의 설립목적 이탈과 교과서열화 문제를 명시하고 있음을 확인할 수 있는 과거 현재의 판결 내용을 소개했습니다. 이 중 과거 자사고가 ‘일반고 교육과정과 큰 차이 없이 교육과정’을 운영했기 때문에 다양한 교육을 제공한다는 명목으로 자사고에 과학고, 예술고 등과 같은 우선 선발권을 부여할 정당성이 없다는 취지로 내린 판결(2018헌마211) 내용은 토론회의 발제자들이 자사고의 교과운영 현황을 분석한 후 내놓은 결론이 이미 과거 현재를 통해서도 인정된 바 있음을 확인해주었습니다.



이후 이어진 자유토론에서 토론자들은 윤석열 정부의 고교체제 정책이 고교서열화를 심화시키고 있다는 데에 의견을 모으며, 고교서열화를 해소할 수 있는 방안에 대해 토론을 이어갔습니다.

### ■ 고교 간 지역격차 완화

지역에 따라 고교 교육의 격차가 발생하는 문제를 해결할 방법을 논했습니다. **김성천 교수**는 “고교서열이 있는 상황에서는 공동교육과정 운영이 어려울 수 있다. △개별학교가 아닌 교육지원청 차원에서 적극적인 교육과정 마련 △학급 인원 중심이 아닌 교육과정 중심의 교사 배치와 지원이 필요하다”라고 답했습니다.

**송경오 교수**는 공동교육과정 조차도 효과를 보기 어려운 지역의 일반고교들 있음을 지적하고 이를 개선하려면 정책에서 이른바 ‘Affirmative action(“합리적 역차별’)과 같은 격차에 대한 보정이 고려될 필요가 있다고 말하며, 일반적인 정책에 더하여 지역적으로 어려운 일반고 및 소속 교사들에 대한 추가적인 우대-지원이 필요하다고 강조했습니다. 이러한 특별한 지원이 이루어지지 않을 경우, 어려운 지역에 속한 학교를 혁신하고 교육력을 제고하기 위해 뛰어난 사람들이 없을 것이며 지속성을 담보할 수 없을 것이라 말했습니다.

### ■ 자사고 재지정평가 보완

이후 자사고가 건학이념과 지정목적에 맞게 학교 및 교육과정을 운영하였는지 5년 단위로 평가할 수 있는 ‘운영성과 평가(재지정평가)’에서 보완되어야 할 부분을 나누었습니다. **홍민정 변호사**는 “수많은 재지정평가를 시도했음에도 성공한 사례는 없었기 때문에 법률로써 고교유형을 명시하고 특목고와 자사고를 모두 일반고로 전환해야 한다. 재지정평가로 지정을 취소할지 말지를 넘어서 정말 다양한 교육과정을 운영하도록 유도하는 것이 중요하다”라고 답했습니다.

**김성천 교수**는 외교의 사례를 들며 “평가를 통해 일정한 압박을 주는 건 중요하다. 과거 선발제도를 바꾼 외교의 프리미엄이 줄어들었기 때문에 선발 전형을 마련할 수 있는 교육감의 역할이 중요하다. affirmative action(합리적 역차별)을 통해 선발제도의 과정과 결과의 평등이 확보된다면 자사고와 특목고 쏠림 현상은 완화될 것이다”라고 답했습니다.

**송경원 정책위원**은 “지금 자사고는 사회배려자 전형 20% 선발 의무를 이행하지 않았을 때 일반 전형으로 돌리거나 오히려 재정 지원을 받는 것에서 그치는데 앞으로 명확하게 패널티를 부여하는 방식으로 제도를 개선해야 한다. 사교육비 조사에서 희망고교 유형별 사교육비 지출 격차가 극명히 드러나는데도 고입 입학전형이 선행학습을 유발하는지 파악하기 위한 ‘입학전형 영향평가’에서는 선행학습 유발이 적발된 사례가 없는 것이 문제다. 글로벌대학 사업의 ‘영향력평가(지역사회 관점에서 각 대학이 산업·경제·문화 분야에서 기여한 정도 및 영향력을 분석·반영)’와 같이 자사고가 지역사회에 어떤 영향을 끼치는지, 취지에서 벗어나지



는 않는지 평가하며 그에 상응하는 조치를 취해야한다”고 답했습니다.

**이봉수 교사**는 “재지정평가가 이루어져도 살아남는 학교는 여전히 지역에서 입시중심 명문고로 자리잡고 있을 것이기에 실질적인 고교서열화가 해소될 것이라고 생각하진 않는다”라고 말하며 선발효과를 제거하여 서열화를 해소하는 게 핵심이라고 짚었습니다.

‘윤석열 정부의 고교체제 정책, 다양성 보장인가? 고교서열화 심화인가?’를 주제로 개최한 본 토론회에서는 교육부가 ‘다양성을 명분으로 고교서열화를 유발하는 정책을 확대하고 있다’는 공감대가 있었습니다. 토론회를 통해 규명된 내용을 토대로 교육부 및 시도교육청 등에 다음 세 가지를 제안합니다.

■ 자사고 등을 유지하고, 자공고 2.0를 성급히 추진하는 것은 그간 일반고의 교육력 신장을 위해 도입된 정책과 현장의 노력을 부정하고 사교육 부담 증가와 고교서열화를 유발하는 고교정책으로 회귀하는 것입니다. 전국 교육발전특구 중심으로 도입되고 있는 자공고(2.0)들이 자사고를 모델로 한 수월성 모델 혹은 대입을 위한 특권 학교가 되지 않고, 지역간 교육격차를 줄이기 위한 공립고의 혁신모델이라는 본래의 설립 취지에 부합하도록 할 대책을 마련하십시오. 특히 학생선발권을 부여하지 않기로 한 자공고(2.0)의 제도 설계가 어그러지지 않도록 관리 감독을 강화해야 합니다.

■ 교육부는 설립취지와 영향력을 검토할 수 있는 자사고 재지정 평가 기준을 명확히 세워 자사고 등이 지정목적에서 이탈하여 대입에 유리한 특권적 코스가 되지 않도록 이끌어야 합니다. 또한 시행령에서 명시한 바, ‘지정목적의 달성이 불가능하다고’ 보이는 학교들을 일반고로 전환하여 다양하고 창의적인 교육이 이루어질 수 있는 학교가 되도록 유도해야 할 것입니다. 아울러 국회 입법을 통해 법률로써 고등학교의 종류를 명시하고 고교체제의 근거를 규정하는 일도 조속히 추진되어야 합니다.

■ 교육부가 확정된 2028 대입안은 이번 토론회에서 가능성을 확인한 고교학점제와 불일치하는 요소가 많이 있습니다. 이를 개선하지 않으면, 고교학점제는 그 시행 취지에 이르지 못하고 왜곡될 것입니다. 잘못 설계된 대입제도는 서열화된 고교체제 존치와 함께 이제 조금씩 움트고 있는 일반고의 다양한 교육 가능성을 무력화할 것입니다.

교육부는 2030년 자율형사립고 재지정평가를 재개하기로 했으며, 이를 위한 평가 지표는 2025년까지 수립한다고 밝혔습니다. 사교육걱정은 과거와 같이 유명무실한 재지정평가의 전철을 밟지 않기 위해 올바른 평가 기준 수립을 위해 목소리를 내는 한편, 교육제도 법정주의에 입각한 고교유형이 입법을 통해 확정될 수 있도록 힘쓸 것입니다. 우리는 교육부가 구별 짓기에 함몰된 교육정책에서 돌이켜 다양한 개성과 선택이 존중되는 교육을 만들기 위해 노력할 때 협력과 지지를 아끼지 않을 것입니다.

2024. 3. 25. 사교육걱정없는세상

(공동대표 신소영, 나성훈)

※ 문의 : 사교육걱정없는세상 정책대안연구소 연구원 이현우(02-797-4044/내선번호 502)  
정책팀장 백병환(02-797-4044/내선번호 501)