

교육학석사 학위논문

학교선택 정책에 관한 비판적 고찰

A Critical Study of School Choice Policy



지도교수 김용일

2012년 7월

한국해양대학교 교육대학원

교육행정전공 김철수

本 論 文 을 金 喆 洙 의 敎 育 學 碩 士
學 位 論 文 으 로 認 准 함

위원장 김경화 (인)

위원 김용일 (인)

위원 김태형 (인)

2012년 7월

한 국 해 양 대 학 교 교 육 대 학 원

목 차

I. 서론	
1. 연구의 목적 -----	1
2. 연구의 내용 -----	3
3. 선행연구의 고찰 -----	4
II. 주요국의 학교선택 정책과 우리나라 도입 배경	
1. 영국의 학교선택 정책 -----	10
가. 영국의 1988년 교육개혁법(1988 Education Reform Act) -----	11
나. 영국의 중등학교 유형과 학교선택권 -----	16
2. 미국의 학교선택 정책 -----	20
3. 우리나라 학교선택 정책의 도입 배경과 정당화 논리 -----	28
III. 우리나라 학교선택제 실시 현황 -----	34
1. 특목고 유형 -----	36
가. 외국어 계열(외고·국제고)의 특목고 -----	42
나. 과학 계열의 특목고 -----	55
2. 자립(자율)형 사립고 유형 -----	60
3. 자율형 공립고 및 기숙형 공(사)립고 유형 -----	69
4. 일반계 고등학교에서의 학교(고교)선택제 유형 -----	74
5. 국제중학교 유형 -----	79
IV. 학교선택 정책의 공과 평가 -----	86
1. 학교의 다양화 측면에서 -----	87
2. 학생과 학부모의 만족도 측면에서 -----	95
3. 교육의 질 제고 측면에서 -----	98
V. 요약 및 제언	
1. 요약 -----	102
2. 정책 제언 -----	111

참고 문헌 및 자료

표 목 차

<표 1> 시도별 고등학교수 및 학생수(2011)	43
<표 2> 학교급별 아버지 직업분포표	44
<표 3> 경기도 지역의 외국어·국제고 재학생 부모의 직업 분포	45
<표 4> 외국어고 학교별 모집인원 및 전형 방법	46
<표 5> 학기별 영어 내신 성적 환산 점수	47
<표 6> 학교별 면접 영역별 평가 내용	48
<표 7> 외국어고등학교 재단 전입금 현황(2005년)	49
<표 8> 2008년 세입결산 기준 외국어고고별 공교육비 비교	50
<표 9> 교육단계별 정부부담 공교육비와 민간부담 공교육비의 상대적 비중	52
<표 10> 전국 외국어 고등학교 학생들의 진학계열 현황	53
<표 11> 특목고 1인당 연간 학부모부담 교육비(등록금, 기숙사비 등)	56
<표 12> 최근 3년간 공·사립별 학생1인당 공교육비 비교	57
<표 13> 진학하고자 하는 전공계열	59
<표 14> 자립형 사립고와 자율형 사립고의 비교	64
<표 15> 자율학교 추진 계획 및 자율화 내용	69
<표 16> 자율고의 특징	71
<표 17> 전국 자율형 공립고 및 사립고 지정 현황	72
<표 18> 대원국제중과 영훈국제중의 입학 전형	82
<표 19> 교육단계와 학교유형별 평균 학급당 학생 수(2008)	94
<표 20> 학교유형별 교사 1인당 학생 수 (2008)	94

그 립 목 차

[그림 1] 학교 지원 및 배정 흐름도	77
-----------------------	----

학교선택 정책에 관한 비판적 고찰

김 철 수

한국해양대학교 교육대학원 교육행정 전공

논문 요약

우리나라의 경우 1974년부터 시행된 '고교 평준화' 제도가 교육의 질을 낮추고 획일화된 교육으로 학생과 학부모의 학교선택권을 제약하게 되었다고 하나, 이것은 근거가 불명확하다. 본 연구에서는 전면적 확산을 피하고 있는 지금의 학교선택제의 공과에 대해 비판적 입장에서 살펴보고자 하였다.

학교선택제는 1980년대 신자유주의 이데올로기가 전세계적으로 확산됨에 따라 영국과 미국을 중심으로 확산되고 있는 추세에 있다. 하지만, 이에 대한 찬반 논란은 끊이지 않고 있으며, 학교선택제의 효과에 대해서도 긍정적 평가와 부정적 평가가 상반되고 있어 여전히 논란이 되고 있다.

영국의 경우 신자유주의 개혁전략은 1970년대 말 경제위기와 선진국의 만성적인 재정적자 위기를 탈출하기 위해서 공립학교 선택권 부여를 중심으로 한 시장 조건 창출이 핵심 과제였다. 대처 정부의 '1988년 교육개혁법'에 따라 국가수준학업성취도평가 체제, 자율학교 등 다양한 형태의 학교 제도들을 도입하였다. 이후, 1997년 블레어 정부가 들어서면서 대처 정부의 학교선택 정책 중심의 교육개혁정책의 실패를 인정하였다.

1990년대 미국의 교육개혁 정책으로 도입한 학교선택제는 공립학교 간의 경쟁을 활성화시키는데 목적이 있었다. 그리고, 그것의 주된 초점은 사립학교보다 상대적으로 뒤쳐진 대다수의 공립학교를 중심으로 다수의 가난한 계층의 자녀들과 소수 인종에게 보다 많은 교육적 기회와 혜택이 돌아가도록 하는 것이었다. 그러나, 미국의 학교선택제 역시 교육 기회 불평등을 확산시켰다는 비판을 받고 있다. 미국은 주정부에 따라 학교선택 정책이 다양한 형태를 보이고 있어

우리처럼 전국이 획일적 규정에 의해 적용되는 것과는 차이가 있다.

우리나라 학교선택 정책의 시발점이 되는 것은 신자유주의 이데올로기에 의한 교육개혁의 근간인 '5·31 교육개혁안'을 발표하면서였다. 당시 '고교 평준화' 정책이 실패했다는 전제 아래 '문민 정부' 시절이던 1995년 교육의 다양성과 특성화, 자율과 경쟁을 통한 수월성을 추구하고, 교육 수요자로서의 학생·학부모의 선택권을 보장해야 한다는 논리로 학교선택 정책을 도입하게 된 것이다. 그러나, 세계화 및 국제화라는 명분으로 도입한 영·미식 학교선택 정책이 우리나라의 사회적 여건과 교육 현실에 맞는가에 대한 면밀한 연구와 검토 없이 무분별하게 받아들여지고 있는 점은 간과되고 있다. 우리나라의 정부재원 공교육비 비중과 학급당 학생 수, 교사 1인당 학생 수에 있어서 OECD 국가 가운데 최하위를 차지하고 있다. 이것은 우리나라의 교육 여건이 상당히 열악하다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있겠으며, 우리나라보다 앞서 학교선택제를 도입한 영국과 미국의 경우와 비교해보아도 훨씬 뒤떨어져 있다. 즉, 우리나라는 이 제도를 도입할 수 있는 교육 여건이 충분히 마련되어 있지 못한 것이다.

우리나라의 현행 학교선택 정책은 근대 국가 이후 모든 나라가 추구하는 국민이면 누구나 공평하게 교육받을 수 있도록 공교육의 책무를 저버리는 공교육 포기 정책에 다름 아니다. 즉, 경제 논리에 따라 경쟁을 통한 선택과 배제로 일관함으로써 우리나라에서의 학교 다양화 정책은 학교서열화와 교육계층(급)화의 다른 이름일 뿐이다. 그리고, 학생·학부모의 만족도 측면에서 학교선택제는 부모의 경제력이 뒷받침되고 상대적으로 학력이 우수한 학생에게는 만족스러울지 모르겠으나, 반대의 경우에는 차별과 소외일 뿐이다. 또한, 교육의 질 제고 측면에서도 우리나라의 학교선택 정책은 '고교 평준화' 제도 하에서의 교육 효과를 넘지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려, 학교서열화와 사교육비 부담을 늘리게 됨으로써 우리나라 공교육의 질을 떨어뜨리고 있다.

따라서, 학교선택 정책의 방향 전환에 대한 모색이 필요하며, 그 방법으로 다음의 몇 가지를 제시하고자 한다. 첫째, 학교선택제 도입 및 시행 결과에 대한 객관적이고 구체적인 조사 연구를 확대해야 한다. 둘째, 공교육 예산의 증대와 교육 재정의 균등 배분을 강화하여 교육의 기회 균등을 보장하는 조치가 선행되어야 한다. 셋째, 학교선택제 본래의 목표를 실현하기 위해서는 대학입시제도

의 개선책도 함께 논의되어야 한다. 넷째, 교육의 수월성에 대한 판단 근거를 획일화된 국가 수준의 학업성취도 도달율과 명문대학 진학률에만 근거해서는 안된다. 다섯째, 일류중고등학교 - 명문대학 - 좋은 일자리 보장이라는 학벌중심주의와 성적지상주의를 완화시키는 조치가 필요하다. 여섯째, 진정한 교육개혁 정책이 성공하기 위해서는 학교 현장에서 교육 활동을 직접 수행하는 교사들의 자발성을 유도해야 한다. 일곱째, 정치적 권력 집단의 이해 관계에 따라 교육 정책을 재단하거나, 교육을 정치적 목적을 실현 내지 존속시키는 수단으로 삼아서는 안된다. 여덟째, 학교선택제의 문제점으로 지적되어지는 지나친 경쟁으로 발생하는 사회적 비용 손실에 대한 연구가 필요하다.



I. 서론

1. 연구의 목적

봉건주의에서의 신분제와 달리 근대 민주주의 사회에서 공교육이 추구하고자 한 방향은 개개인이 신분이나 계급의 영향에서 벗어나 자신의 능력만으로 성공할 수 있도록 하는 것이었다. 그러나, 이러한 의미에서의 능력주의는 자본을 중심으로 한 불평등한 현실 아래에서 점점 멀어져 가고 있으며, 미국과 캐나다, 영국 등의 선진국에서는 이미 오래 전부터 발생한 문제이기도 하다. 이러한 변화는 우리나라도 크게 다르지 않아 우리의 짧은 공교육의 역사 속에서 학교선택 정책은 많은 변화를 거쳐 왔다. 미군정기를 지나 대한민국 정부수립 이후부터 1970년대 초까지는 학교별 학생을 선발하는 입시제도를 실시하였으나 학교가 서열화 되고 입시 과열로 여러 가지 부작용이 발생하였으며, 이를 해결하기 위해 1974년 이후 선지원 후추첨제 방식의 고등학교 평준화 정책을 실시하게 되었다. 이후, 1995년 '5·31 교육개혁안'에서 학생의 학교선택권 보장을 내세우면서 자립형 사립고 제도를 도입하게 된다.

그러다가 2008년 이명박 정부가 들어서면서 경쟁과 효율성만을 강조하는 학교선택제의 전면적 확산을 꾀하게 되는데, 이러한 시장주의에 바탕한 경쟁 체제를 공교육 제도로 실현시키기에 앞서 교육의 본질에 대한 근원적인 고민을 해본 적이 있는가에 대한 물음을 던지지 않을 수 없다. 뿐만 아니라, 신자유주의 이데올로기를 반영한 영·미식 교육 제도가 우리의 학력 지상 주의적 교육 현실과 학벌중심적인 사고가 만연해 있는 상황에서 적합한 것인지에 대한 깊이 있는 연구나 논의를 거쳤는가에 대한 의문을 가지지 않을 수 없다.

그런데, 교육과학기술부는 여기에서 한걸음 더 나아가 2010년부터 전국의 초·중·고교의 학업성취도를 3개 등급으로 분류해서 공개하는 '교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령(안)'을 발표했다. 이것은 학교별 성적 공개로 공교육에 경쟁을 도입하여 교육의 질을 높이고 학생·학부모의 학교선택권을 강화하겠다는 것으로 이러한 현행의 교육정책은 특목고 확대로 인한 교육 양극화

와 사교육비 증가, 학벌 사회를 조장한 교육 현실을 더욱 심화시키고 있음이 드러나고 있다. 다시 말하면, 정부의 교육개혁 논의에 교육자와 교육철학은 없고 신자유주의 논리에 따른 경쟁을 통한 성장을 강조하는 경제 전문가와 경제 논리만 넘쳐나고 있는 것이다. 학생과 학부모에게 보다 좋은 학교를 선택할 기회를 허용해 주어야 하는 것은 일면 타당한 측면이 있지만, 여기에서 파생되는 학생·학부모의 학교선택권과 학교의 학생선발권의 충돌 문제, 학교선택제의 결과로 나타날 수 있는 학교와 학생에 대한 서열화의 문제, 소위 명문학교로 새롭게 자리매김 되어 지고 있는 자립(자율)형 사립고와, 사립외국어고의 일반 공립학교보다 몇 배 많은 교육비로 인한 교육의 부익부 빈익빈 현상, 교육의 시장화, 교육 기회 불평등의 문제에 대한 그 어떤 합당한 대책은 보이지 않는다.

그런데, 정작 개혁의 본고장인 영국과 미국은 그들의 교육 개혁 정책의 실패를 자인하고 교육 정책의 변환을 시도하고 있는 시점에, 현 정부는 이 부분에서 외면하고 학교선택 정책을 전면화하려는 이유는 무엇일까? 학교선택제의 취지를 살리기 위해 학교 다양화를 이야기하고 있지만 과학고, 외국어고를 중심으로 하는 특목고와 자립(자율)형 사립고, 자율형 공립고, 기숙형 공(사)립고 등의 학교들은 학교의 설립 목적에 부합하는 특색있는 교육과정을 운영하고 있는가에 대해서도 의문을 제기하지 않을 수 없다. 그것은 이들 학교의 현재 모습은 소위 명문대학에 진학시키고자 보다 전문화된 획일적 입시 교육의 모습만 보일 뿐이기 때문이다.

한편, 겉으로는 학교선택제를 내세우지만 경쟁과 학부모의 경제력을 바탕으로 학생·학교를 서열화시키고 교육의 계층화를 고착화시키려는 의도가 있지 않은가 하는 것이다. 현 정부의 개혁 주체들이 여전히 이미 실패한 신자유주의 이데올로기에 사로잡혀 영·미식 학교 모델을 무분별하게 모방하는데 열중하고 있으며, 학교 다양화 조치로 새롭게 제도화된 여러 유형의 학교들은 일반 고등학교보다 높은 사교육비를 부담할 수 있는 계층의 자녀들과 점수 따기 경쟁에서 높은 점수를 획득한 학생들만이 계층적으로 입학할 수 밖에 없는 한계를 지니고 있다는 것이다.

그리고, 자립(자율)형 사립고 제도는 정부의 재정지원 없이 재단전입금과 학생납입금만으로 운영, 유지할 수 있도록 함으로써 정부의 교육 예산을 감축하

기 위한 의도를 갖고 있지 않을까하는 의문을 가지게 된다. 이러한 가정이 맞다면 겉으로 학교선택제를 내세웠지만 그 이면에는 국가의 교육 재정을 줄이려는 의도 속에 진행된 영국의 경우와 크게 다를 바 없는 것이다.

학교선택제를 빌미로 하여 교육에서조차 부모의 경제력에 바탕한 학생, 학부모, 학교, 지역 사회의 계층화를 고착화시키고, 학생과 학교의 서열화를 조장함으로써 공동체적 사회 구조를 분열시키는 바람직하지 못한 결과를 가져오게 할 것이다. 그리고, 학교 다양화와 경쟁을 통한 수월성을 추구하여 교육의 질을 높인다고 하지만 경제적으로 비싼 교육비를 부담할 수 있는 특정 계층의 학생 및 학부모들만이 입학할 수 있는 자립형(자율) 사립고, 특목고, 외국어고(국제고) 유형의 학교와 상대적으로 학력이 우수한 학생들만이 입학할 수 있는 기숙형 공립(사립)고 등은 경제적 부담 능력이 부족하거나 상대적으로 학력이 낮은 다수의 학생들을 소외시키거나 배제될 수 밖에 없는 결과를 가져오므로 오히려 학생 및 학부모의 학교선택권보다는 학교의 학생선발권이 강화된 측면이 많다. 이렇게 볼 때, 현재의 학교선택제가 학생·학부모의 선택권을 보장한다는 것은 말뿐이고, 일반고에 진학하게 되는 다수의 학생들은 이러한 선택의 기회조차 봉쇄되어있다고 봐야 할 것이다.

따라서, 본 연구에서는 지금까지 말한 이러한 몇 가지 의문과 가정을 전제로 하여, 우리나라 ‘고교 평준화’ 정책이 교육의 질을 낮추고 획일화된 교육으로 학생과 학부모의 학교선택권을 제약하게 되었다는 불명확한 논리를 제시하며 전면적 확산을 피하고 있는 지금의 학교선택제에 대한 공과를 짚어봄으로써 학교 선택제의 허구성을 밝혀보고자 한다.

2. 연구의 내용

본 연구에서는 우리 나라의 학교선택 정책의 실시 현황에 대해서는 고등학교를 중심으로 하며, 학교선택제의 핵심인 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권의 문제와 연구의 목적에서 밝힌 바와 같이 공교육의 부익부 빈익빈 현상, 교육의 시장화 문제, 교육 기회 불평등의 문제, 학교서열화의 의문이 끊임없이

제기되고 있는 외국어고(국제고) 및 과학고를 중심으로 하는 특목고 유형과 자립(자율)형 사립고 유형, 자율학교 유형, 기숙형 공(사)립고 유형, 일반 고등학교의 경우 서울과 부산을 중심으로 하는 고교선택제, 그리고 적은 수이지만 국제중에 한정하고자 하며, 아직 고교(학교)선택제가 현실화 되고 있지 않은 서울, 부산 이외 지역의 인문계 고등학교와 전문계 고등학교는 연구의 대상에서 제외하였다. 또한, 이러한 문제와 의문을 제기하기에는 무리가 있는 예·체능 계열의 특목고와 산업수요 맞춤형 특목고는 논외로 하였다.

본 연구에서는 첫째, 신자유주의 이데올로기를 반영한 학교선택제를 중심으로 우리보다 앞서 실시한 영국과 미국의 교육개혁정책의 동향을 살펴보고 우리나라에서 도입한 학교선택 정책과 비교해 보기로 한다. 둘째, 우리나라의 학교선택제를 학교 유형별로 특목고, 자립(자율)형 사립고, 자율형 공립고, 기숙형 공(사)립고, 일반고와 그 수가 적기는 하지만 영향력이 큰 국제중학교에 대해 학교선택제의 내용과 특징을 비교·분석한다. 셋째, 이러한 비교·분석을 통하여 학교선택 정책의 공과에 대해 학교의 다양화 측면과 학생·학부모의 만족도 측면, 교육의 질 제고 측면에서 살펴보고자 한다.

3. 선행연구 고찰

학교선택제는 1980년대 신자유주의 이데올로기가 전세계적으로 확산됨에 따라 영국, 미국을 중심으로 확산되고 있는 추세에 있으나 이에 대한 찬반 논란은 끊이지 않고 있으며, 학교선택제의 효과에 대해서도 긍정적 평가와 부정적 평가가 상반되고 있어 여전히 논란이 되고 있다. 따라서 학교선택제의 의의와 서로 상반된 견해들에 대해 먼저 살펴 볼 필요가 있겠다.

학교선택제는 1976년 노벨 경제학상 수상자이자 시장경제 신봉자인 경제학자 Milton Friedman의 주장에 그 철학적 근거를 두고 있다. Friedman은 1962년 저서 '자본주의와 자유'(Capitalism and Freedom)를 통해 교육에서의 정부 역할에 대해 언급했다. 그는 정부가 학교를 직접 설립해서 예산을 직접적으로 투입하는 방식 대신, 학부모들이 원하는 학교를 선택하도록 한 후 그 비용을 정

부가 지급해 주는 방식의 지불보증전표제도¹⁾(voucher system)를 학교교육에 도입해야 한다고 주장(박대권, 2008: 2-3)했으며, 이러한 신자유주의에 입각한 교육개혁 정책은 1970년대 말 영국을 중심으로 한 경제 위기와 선진국의 만성적인 재정 적자 위기를 벗어나기 위해 제시된 하나의 가설에서 출발한다.

학교선택제는 학생과 학부모에게 학교선택 기회를 부여하는 제도이며, 이 제도는 기본적으로 교육 수요자에게 선택권을 부여함으로써 공급자간의 경쟁을 통하여 교육 서비스의 질을 높이고, 더 나은 교육 기회를 부여할 수 있다는 것이다. 이것을 통해 교육에 대한 학부모의 권리를 부여하고 학생들에게 최대한 유리하게 활용함으로써 교육의 질을 향상시키고 책무성을 불어넣을 수 있다는 것이다. 이러한 학교선택권 부여 제도 도입에 대한 여러 학자들의 견해를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 학교선택제에 대한 찬성 측면의 입장을 보면 개별 학생은 각기 다른 학습 요구를 갖고 있으며, 모든 학생을 위한 최선의 학교 프로그램은 없고, 학교 구조와 프로그램의 다양성은 모든 학생에게 유리하며, 성취도를 높일 수 있다는 것이다. 또한, 학생과 학부모가 학습 환경을 자유로이 선택할 때 학생들의 성취도는 더욱 높아진다(김남일, 2002: 2-3)고 말하고 있다. 그리고, 나라마다 학교선택 정책에 있어서 약간의 차이는 있지만 OECD 가입 국가를 비롯하여 대부분의 서방 선진국들은 학교선택제를 채택하고 있으며, 학교선택제는 학생의 교육적 필요와 학교에 대한 선택권을 국가가 통제하는 것이 아니라 교육의 수요자인 학부모와 학생에게 되돌려주는 것을 의미한다. 즉, 교육의 권력 구조를 교육의 공급자에게서 교육의 수요자로 변화시킴을 의미(박세훈, 1998: 191-210)하며, 학교선택제의 유형을 다음과 같이 네 가지로 구분하고 있다. 첫째, 교육적 의도의 선택제는 지난 60년대와 70년대에 걸쳐 나타난 자유학교와 대안학교에서 그 유례를 찾으려는 것으로, 이른바 전통적인 학교 교육 실체로부터 학생을 해방시키기 위한 목적으로 시작되었다. 둘째, 경제적 의도의 학교선택제는 자유시장의 관점에서 도출되었다. 따라서 교육에 있어서도 시장경제가 확립되어 좋은 학교는 성장하고, 고객의 돈을 유인할 수 없는 나쁜 학교는 소멸하게 될 것이라는 경제적 의도의 학교선택제이다. 셋째, 정책적 의도의 학교선택제이

1) 지불보증전표제도와 바우처제도는 내용상 같은 의미이나 학자에 따라 혼용되고 있어 본 연구에서는 지불보증전표제도로 표현하기로 한다.

다. 학교 선택은 형평성의 정책과 밀접하게 관련되어 있으며, 부자들은 이미 선택권을 누리고 있다. 왜냐하면 그들은 주거지를 선택함으로써 자녀의 취학 학교를 선택할 수 있기 때문이다. 따라서 지불보증전표제도는 가난한 사람에게도 학교를 선택할 수 있는 능력을 가져다 줄 수 있고, 이렇게 함으로써 학교선택제는 학교간 경쟁을 통하여 교육프로그램의 질 개선과 다양하고 차별화된 교육 서비스를 제공할 수 있다는 것이며, 더 좋은 학생을 더욱 많이 유치하기 위해서 학교간 경쟁이 심화되어 교육의 질이 향상될 수 있다는 것이다(박세훈, 1998: 197-198).

다음으로, 학교선택제에 대한 반대 입장은 부모들이 학교를 선택할 수 있는 기회가 지난 20년 동안 의미 있게 증가했지만 이러한 변화는 주로 공립학교의 선택에서 주로 일어났으며, 더구나 1988년까지는 공립학교간 선택의 기회는 인종차별 철폐를 달성하고 실제적인 중도 탈락 학생을 위한 대안을 제공하려는 도시 학교들에 의해 제공되었다. 따라서, 학교를 개선하고 불리한 처지에 있는 학생을 위한 질 높은 교육에의 접근 기회를 증가시켜려는 수단으로 선택이 제공된 경우는 극히 일부에 지나지 않았다(박세훈, 1998: 195)고 언급한다. 그리고, 학교선택제는 미국과 영국을 비롯한 주요 OECD 국가들에서 지난 수십 년 동안 시도된 다양한 교육개혁 방안들 가운데 가장 많은 관심과 논란을 불러일으킨 제도이며, 학생의 교육적 필요에 가장 적합하다고 생각되는 학교에 대한 선택권을 국가가 아닌 학부모 및 학생에게 되돌려 주려는 것으로 옹호자들은 학교 교육의 질을 제고하기 위한 최선의 방안이라는 주장을 펴고 있으나, 비판자들은 학교선택제야말로 공교육을 파괴하는 주범(김경근, 2002: 2)이라는 것이다. 그리고, 김용일은 학교선택 정책을 채택한 나라들의 경우에는 상대적으로 이를 수용할 수 있는 기반이 구축된 상태였으며, 우리처럼 자율형 사립학교의 도입 여부가 아니라 공립학교 선택권 부여를 중심으로 한 시장 조건의 창출이 핵심 과제였다고 말한다. 또한, 신자유주의 교육개혁에서 학교선택권 적용의 일차적인 대상은 공립학교였으며, 그 연장선상에서 개혁을 촉진하기 위해 미국의 경우 헌장학교(charter schools)나 특성화학교(magnet school), 그리고 지불보증전표제도가 도입되었고, 영국에서는 자율학교(grant-maintained school)가 시장조건 창출을 위해 도입된 대표적인 학교였다는 것이다. 즉, 우리처럼 공립 고등학교와 무관해질 수 밖에 없는 특수한 사립학교를 도입하자는 것이 아니었다(김

용일, 2000: 91~94)는 것이다.

흔히, 학교선택제를 반대하는 논리로서 학생의 성적을 결정하는 중요한 요인은 학교선택권 그 자체가 아니라 학부모의 교육수준과 부의 정도라고 말하고 있다. 다시 말하면, 사립학교에 다니고 있는 학생들은 공립학교 학생보다 더 높은 교육 수준을 가지고 있거나 부유한 부모를 가지는 경향이 있기 때문에 성적이 우수하다는 것이다. 따라서, 부모의 특성이 동일하다면 사립학교가 공립학교보다 더 좋은 성취를 초래한다고 말하기 어려우며, 학교선택제가 공정한 경쟁을 조장하기보다는 인종차별과 성적 차별을 더욱 조장하여 기존의 성취 수준이 낮은 학교로부터 많은 우수한 학생을 빼앗아 감으로써 열등한 학교를 손상시켜 결과적으로는 더 좋은 교육을 제공할 수 없게 만든다는 것이다.

박세훈의 학교선택제에 대한 비판적인 논거를 살펴보면 다음의 네 가지이다. 첫째, 학교선택으로 인해 생길 수 있는 불평등의 문제이다. 인기있는 학교의 경우 우수학생 중심의 학생선발로 입학기회의 불평등이 생겨날 수 있으며, 학교선택의 주체로서 각 가정간에는 정보, 시간, 자원의 불평등이 존재한다. 둘째, 학교교육이 개인의 선호에 반응하도록 한다면 학생들에게 공통된 교육경험을 제공하기 어려우며 교육의 공공성을 침해할 가능성이 있다. 셋째, 학교선택을 도입하고자 하는 근본 목적은 학교교육의 질적 개선이지만, 학교 효과성 및 질적 수준의 측정의 문제가 역시 해결과제로 남는다. 넷째, 정원 이상의 과잉 지원으로 수요가 공급을 초과하는 경우, 교육서비스 공급의 확대 및 자유로운 이용에 제약이 존재하는 공급의 비탄력성 때문에 학교시설의 신축이나 미활용시설의 활용에는 상당한 제약이 따른다는 문제가 있다(박세훈, 1998: 200-201).

김남일이 말하고 있는 미국의 학교선택제에 대한 찬반 논의의 내용들을 요약하면 학교선택제 중심의 교육개혁 반대자들은 공립 학교에 투입될 예산을 다른 곳으로 돌리는 것이며, 공립학교는 모든 학생을 수용하지만 사립학교는 학생을 선발하므로 공립학교는 사립학교가 수용하기를 원치 않는 학생만 수용할 수 밖에 없다는 것이다. 또한, 지불보증전표제도는 공립학교와 공교육의 포기를 의미하며, 민주주의 가치를 훼손하고 분열을 조장한다. 수업료 바우처가 사립학교 수업료만큼 충분치 못하고 입학을 희망하는 모든 학생을 수용할만한 시설도 갖추고 있지 못하므로 지불보증전표제도에 투입되는 막대한 예산에도 불구하고 극소수 학생에게만 적용될 수 밖에 없다. 그리고, 지불보증전표제도로 실력있는

일부 가난한 학생은 사립학교로 전학할 수 있겠지만 나머지 학생들은 더욱 뒤떨어질 것이며, 학생들에게 그들의 종교적 신념을 전파하는 종교학교가 바우처를 받고 있는데 대해 이러한 종교학교에 국민의 세금을 지원하는 것은 부당할 뿐만 아니라 사립학교는 공립학교와 달리 대체로 학교구의 규제를 받지 않으므로 공공에 대한 책무성이 결여되어 있다는 것이다.

반면, 개혁 지지자들은 선택에 따른 경쟁을 통해 공립학교가 개선된 예가 수도 없이 많고, 또한, 공립학교가 완전히 개방적이지 않으며, 사립학교 학생 정원은 수요 공급 법칙에 따라 점차 증가할 수 있다. 또한, 학교선택제는 오히려 민주주의 가치를 지향하는 것이며, 교육 선택권을 국가 기관에서 개인으로 넘기는 것이고, 학교선택제에 따라 선택된 학교들은 일반 공립학교와 달리 다른 학교에서 학생과 예산을 함께 가지고 오는 학부모들에게 직접적으로 책무를 가지게 되므로 바람직하다. 그리고, 사립학교도 완전히 자의적으로 학생을 선발할 수 없고, 헌법은 종교에 따른 차별을 금지하는 것이므로 특정 종교에 혜택을 주지 않는 한 위헌 문제는 없으며, 사립학교, 특히 사립 종교학교는 알려진 것보다는 훨씬 재정적으로 여유가 있으므로 현재까지의 수업료 바우처 제도는 저소득층 학생의 사립학교 학비를 충분히 충족시키고 있다(김남일, 2002: 11-17)는 것이다.

한편, 학교 선택 논쟁에 관련된 쟁점은 가치관의 차이에서 발생하며, 평등주의(equality)와 능력주의(meritocracy)는 학교 선택의 쟁점을 복잡하게 만드는 대립되는 가치관이다. 평등주의는 원칙적으로 모든 학생은 사회적 출신 배경과 관계없이 평등한 학교 교육기회를 가져야 한다는 것이며, 능력주의는 배경보다 능력과 업적이 개인의 사회적 지위를 결정한다는 것이다. 이 두 가치관은 사회에 대하여 최선의 이익이 되는 것에 관한 가정을 달리하고 있기 때문에 상호 대립적이다. 평등주의는 모든 시민에 대한 평등한 기회는 사회 전체, 그리고 장기적으로는 사회 각 구성원에게 최선의 이익이 된다는 것이며, 사회 구성원에게 공동선(common good)을 위하여 자기의 이익을 버리라고 요구하는 것은 정당하다는 것이다. 반면에, 능력주의는 개인은 사회에서 그들의 기회를 극대화하기 위하여 그들의 부를 사용할 권리가 있다는 것을 가정하며, 개인적 권리(personal entitlement)는 장기적으로 공동선에 가장 잘 공헌하는 것으로 생각되기 때문에 정당하다는 것이다. 학교 선택에 관한 의견 차이는 바로 이러한 공

동선과 개인적 권리간의 갈등으로 발생(김윤태, 1996: 232-233)한다는 것이다. 또한, 학교 선택을 지지하는 사람은 학교 선택이 학부모의 학교운영 참여를 조성하고 교육의 다양성을 촉진하며, 교육과정을 개선한다. 그리고, 가난한 아동의 교육 기회를 확대하고, 학교 선택은 교육의 질 및 효과(학교 성적, 학부모의 학교에 대한 만족)와 교육비에도 영향을 준다. 반면, 학교 선택을 반대하는 사람들은 선택은 종파 학교의 지원을 통해 시민의 자유와 민주적 원리를 위반하며, 학교에 관한 정보 부족, 교통의 어려움, 이웃 학교를 더 편리하고 쓸모있게 하는 가족 구조 등으로 가난한 사람의 교육 기회를 확대시키지 못한다고 주장한다. 교직원들은 대체로 학교 선택이 그들의 교육권 및 학교 운영권을 약화시키고 직업 안정을 위협한다고 반대한다(김윤태, 1996: 244-245)는 것이다.

학교선택제와 관련한 비교적 최근의 글에서 선택제의 문제점에 관한 지적을 살펴보면, 학업적 요소를 고려한 자녀의 고등학교 선택에는 학부모의 사회경제적 지위(socioeconomic status) 및 사회 자본의 영향력이 큰 것으로 확인되었고, 한국사회에서 학교 선택제가 확대될 경우 계층에 따른 학교 선택의 분리현상은 더욱 심화될 것으로 예상해 볼 수 있다는 것이다. 특히, 성적이 낮고 부모의 사회경제적 지위가 낮은 가정의 학생들은 학교 선택에서 효과적으로 배제될 가능성이 높고, 이는 학교 선택이 모든 학부모와 학생들에게 혜택을 제공한다는 학교선택 옹호자들의 주장과 배치되는 것이며, 따라서 학교선택제를 전면 확대하기에 앞서 학교 선택에 따른 계층간 분리 및 그로 인한 사회적 불평등의 문제에 대해 신중히 고려할 필요가 있다(김정숙·백병부, 2009: 402쪽)고 말한다.

II. 주요국의 학교선택 정책과 우리나라에서의 도입 배경

1980년대 후반에 들어서면서 세계의 많은 나라들이 교육개혁을 추진하였다. 우리나라에서는 '문민정부' 시절인 1995년 '5·31 교육개혁안'을 발표하였는데, 그 핵심 내용 가운데 하나가 학교선택제였다. 이후 '국민의 정부'를 거쳐 '참여 정부', 이명박 정부에 이르기까지 우리나라의 학교선택 정책은 미국과 영국을 모방하는 방식으로 지속되었다. 따라서 이 장에서는 학교선택제를 우리나라보다 먼저 실시한 나라들 가운데 대표적인 영국과 미국의 학교선택 정책을 살펴보고, 이어서 우리나라에서 도입하게 된 배경을 살펴보고자 한다.

1. 영국의 학교선택 정책

영국은 19세기 중반에 대중적인 학교가 들어서기 시작하였으며 그 이전에는 지역별로 자생적으로 학교가 설립 운영되어져 왔다. 이러한 역사를 갖고 있는 영국은 복선형 학제를 택하고 있어 잉글랜드와 웨일즈, 스코틀랜드와 북아일랜드의 교육제도가 다르며 각 지방교육국(LEA)과 학교가 자체적으로 결정했다. 본 연구에서는 잉글랜드와 웨일즈를 중심으로 살펴보고자 한다.

영국의 신자유주의 개혁 전략은 1970년대 말 경제 위기와 만성적인 재정적자 위기를 탈출하기 위해 제시된 하나의 가설에 불과하고, 학교선택 전략을 채택한 나라들의 경우 상대적으로 이를 수용할 수 있는 기반이 구축된 상태였으며, 공립학교 선택권 부여를 중심으로 한 시장 조건 창출이 핵심 과제였다. 이러한 시장 조건 창출을 위해 영국에서 도입된 대표적인 학교가 자율학교였으며, 우리나라처럼 공립고등학교와 무관해질 수 밖에 없는 특수한 사립학교를 도입하는 것은 아니었다(김용일, 2000: 90-94).

또한, 김용일은 영국 교육개혁의 핵심은 시장지향적 정책을 교육에 시장 조건의 도입으로 규정하면서 공적 책무성의 제고와 정부 규제를 목적으로 학부모의 선택권(parent choice)과 단위 학교의 자율성을 제고시키는 조치가 그 핵심

이며, 영국에서 이러한 개혁 조치를 가능케 한 결정적인 계기는 선택과 다양성(choice and diversity)이라는 취지에서 마련한 ‘1988년 교육개혁법’(1988 Education Reform Act)의 제정·공포였다(김용일, 2000: 167).

따라서, 먼저 영국 교육개혁의 동향과 함께 영국의 학제 및 ‘1988년 교육개혁법’을 살펴 볼 필요가 있겠다.

가. 영국의 ‘1988년 교육개혁법’(1988 Education Reform Act)

영국의 교육개혁 정책은 1979년 보수당 집권 이후 마가렛 대처 수상이 ‘1988년 교육개혁법’을 전면적으로 실시하면서 교육개혁정책을 시행하게 되는데, 이 법안의 방향과 목표는 많은 교육 예산의 투입에도 불구하고 유럽의 주변국가에 비해 학력이 떨어지는 것을 개선하기 위해 교육의 수월성 추구를 통한 국가 경쟁력 제고, 교육 수요자의 교육 참여 확대, 단위 학교와 교사의 책무성 증진, 직업 교육의 강화, 교육의 효율성을 높이고자 하는데 있다. 한마디로 ‘1988년 교육개혁법’은 신자유주의적 시장주의 원리인 경쟁과 선택을 통한 교육의 질 향상과 교육의 효율성을 높이고자 한 것이며, 영국의 ‘1988년 교육개혁법’에 담긴 학교선택제와 관련한 내용은 다음과 같다.

첫째, ‘국정교육과정’(National Curriculum)을 전면적으로 도입하였다. 1980년대 초반부터 영국 교육개혁의 핵심 방향은 학력 제고에 초점이 맞추어져 진행되어 왔으며 보수당이든 1997년 집권한 노동당 정부든 이러한 개혁 목표에는 변함이 없다. 토니 블레어 정부는 가능한 모든 수단을 동원해서 중등교육과정을 졸업자들의 학업 성취 수준을 높이기 위해 안간힘을 써 왔는데 이러한 개혁의 목표는 막대한 세금을 교육재원으로 투자하고 있는 영국이 비슷한 수준의 유럽 선진국들에 비해 양질의 노동력을 확보하고 있지 못하다는 여론에 대한 국민적 합의를 바탕으로 한 것이었다. 이 법의 시행에 따라 5세부터 16세 사이의 학생들은 핵심 교과 3과목(영어, 과학, 수학)과 기초교과 6과목(역사, 지리, 기술, 음악, 미술, 체육)을 반드시 배우도록 했고 11세 이후의 중등교육과정에서는 제2외국어 추가 배우도록 하고 있다. 그리고 교육과정 전체를 4개의 주

요단계(Key Stage)²⁾로 나누었고 각 과목별로 성취 수준을 상세히 기술하고 있다(이병곤, 2004).

둘째, 국가수준 학업성취도 평가 체제를 도입하는 것이었다. 즉 국가 교육과정에서 주요 단계가 끝나는 7, 11, 13, 16세에 국가에서 실시하는 학력평가를 받도록 하는 것이다. 이 평가는 크게 두 가지 방법으로 이뤄지는데 하나는 표준성취도검사(SATs: Standard Attainment Tests)로 국가에서 출제한 시험을 일괄적으로 치루는 것이며, 다른 한 가지 방법은 평소 수업 시간에 교사들이 아이들의 지적 능력을 관찰하고 수시로 테스트를 하여 평가표에 기록하는 것이다. 표준성취도검사 가운데 특히 16세에 치루는 중등교육수료 자격고사(GCSE: General Certification for Secondary Education)의 결과는 이후 상급 중등학교 진급 시험이나 대학 입시, 또는 취업할 때에 중요한 참고 자료가 된다. 그리고, 각급 학교는 표준성취도검사와 중등교육수료 자격고사 결과를 2000년도에 제정된 정보공시제도에 따라 매년 7월에 주요 일간지와 교육 전문지에 실려서 전국적으로 발표되며, 새 학년도가 시작되기 전에 자녀들의 학교를 선택하는데 이 자료를 참고로 할 수 있도록 하고 있다(이병곤, 2004). 이러한 영국의 초중등

2) 학년과 급별로 구성되어 있는 Key Stage별 교육과정의 주요 내용은 다음과 같다. 의무교육기간(5세-16세)을 4개의 단계(stage)로 구분하고 유치원 과정을 foundation stage 로 별도로 정하여 총 5개의 단계로 되어 있으며, KS1과 KS2는 초등학교 과정으로 KS2 말에 National Test를 실시한다. KS3과 KS4는 중등학교 과정이며, KS4의 Year 11에 실시되는 National Test를 GCSE라 부른다.

* Key Stage 구분 및 국가시험은 아래와 같다.

age	stage	year	tests
3-4	foundation		
4-5		reception	
5-6	key stage1	year1	
6-7		year2	
7-8	key stage2	year3	
8-9		year4	
9-10		year5	
10-11		year6	NT english, maths, science
11-12	key stage3	year7	
12-13		year8	
13-14		year9	
14-15	key stage4	year10	some childrens take GCSEs
15-16		year11	most childrens take GCSEs

자료: 주영한국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일

교육에서 실시하는 학생의 수준에 대한 교사의 평가는 우리나라 초·중·고에서 각 교사가 실시하는 수행평가와 유사한 측면이 있어 보인다. 한편, 이명박 정부 들어서 실시하는 국가 수준의 학업성취도 평가와 2010년부터 전국의 초·중·고교의 학업성취도를 3개 등급으로 분류해서 공개하는 「교육관련 기관의 정보공개에 관한 특례법 시행령」은 영국의 표준성취도검사와 2000년도에 제정된 정보공시제도를 모방한 것에 다름 아니다.

셋째, 단위학교 책임경영제(LMS: The Local Management of Schools)를 도입한 것이다. 영국 교육제도의 커다란 특징 중의 하나는 정부와 학교 사이에 독립적인 기구를 두거나, 학교 내에 자율적인 의사결정기구를 두어 학교의 자율성을 보장하면서도 학교운영의 책임성을 높이기 위하여 매우 강도 높은 학교평가를 실시하고 그 결과를 공개하고 있다는 점이며, 무엇보다 학교운영위원회가 매우 활성화되어 있는 점이 두드러진다. 우리나라의 학교운영위원회 제도는 영국에서 도입된 것으로 보이며, 구성현황이나 운영 내용이 비슷하지만 영국의 경우 최종 의결기관이고 참여자들이 매우 적극적으로 활동하는데 반해 우리나라의 학교운영위원회는 심의기구이며 참여자들은 상대적으로 소극적이다. 영국의 학교운영위원회는 교장 선임, 예결산, 교사 계약, 학생 선발기준 등과 같은 중요 사항의 의사결정기구로서, 교장, 교사 대표, 학부모 대표, 지역교육청 선임자, 학교직원 대표, 지역사회 인사 등으로 구성되며, 교장의 학교운영을 도우면서도 교장의 독단적인 학교 운영을 견제하고 교육주체 들의 참여를 통한 학교 운영을 하도록 하고 있다. 그리고, 운영방침·목표·전략수립, 성과분석, 예산승인, 교장 임명 등의 중요한 일을 하고, 교장과는 지원과 견제의 비판적 친구(critical friend) 관계를 형성한다(주영한국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일).

넷째, 학부모에게 학교선택권을 부여하게 된 것이다. 이러한 목적을 실현하기 위해 영국은 학교에 대한 법령들을 새롭게 정비하였는데 표준 학업 성취도 검사, 학교간 성적순위표, 국정교육과정, 학부모의 학교선택권, 단위학교 책임경영제, 그리고 이후의 교육기준청 설립과 같은 정책들이 그 사례이다(Nick Davies 지음/ 이병곤 옮김, 2007: 74).

그러나, 블레어 정부 이후 빈곤 문제를 풀기 위한 범국민 운동을 구상하면서 새로 구성된 사회적소외문제전담청(SEU: Social Exclusion Unit)이 제출한 공교육에 관한 보고서에서 학교선택제의 문제점을 지적하고 있는데, 그 내용은 가

르치기 어려운 학생들의 입학을 거부하거나 그들을 퇴학시키는 일이 발생했고, 그 결과 이른바 폐교 위기에 몰린 학교에 퇴출당한 학생들이 대량으로 입학하고 있었다(Nick Davies지음/ 이병곤 옮김, 2007: 83~84)고 언급하는 것을 보면 학교선택제가 원래의 취지대로 운영되지 않았음을 알 수 있다. 또한, 김용일은 학교선택제를 중심으로 한 영국의 교육개혁 정책의 실패를 다음과 같이 말하고 있다.

집권 18년간 시장만능론적 교육개혁을 추진해 온 영국의 보수당은 1997년 선거에서 패배하게 되었으며, 패배의 주요한 원인 가운데 하나가 바로 기업과 부유층의 이익을 일방적으로 반영한 교육개혁에 대해 국민들이 등을 돌렸기 때문이다. 이에, 노동당은 집권하자마자 보수당 정부 시절 학교선택권이란 가치를 내세워 도입한 자율학교를 원상 복구시키는 방법으로 없애 버렸다(김용일, 2010: 124).

‘1988년 교육개혁법’ 이후 학부모의 학교선택권을 중심으로 한 영국의 교육개혁 정책은 1991년과 1995년에 부분적인 수정을 거치면서 현재에까지 이르고 있으나 기본 골격은 크게 변하지 않았으며, 1997년 노동당이 집권한 이후의 개혁 기조는 보수당 정부의 기존 교육 법령의 구애를 받지 않으면서 자유롭게 운영할 수 있는 권한을 부여하는 교육특구제도를 만드는 등 학교 자율을 강화하면서 대신 엄격한 책무성을 묻는 형태로 나타나게 된다. 즉, 노동당 정부는 대처 정부의 교육개혁정책의 실패를 인정하였지만 학교선택권을 중심으로 한 기존의 교육정책에 대한 폐기 또는 전면적인 개편이 아닌 학교의 학업 성취 수준을 높이기 위한 보수당의 정책을 기본적으로 유지해왔다. 그리고, 기대한 만큼 성과를 얻지 못한 중등 종합학교의 수준과 여건에 대한 사회적 불만을 해소하기 위해 읽고 쓰기(Literacy)와 셈하기(Numeracy) 교육을 강화하고, EAZ³⁾와 EIC⁴⁾, Academy 프로젝트를 추진하며, 14~19세 교육 및 자격제도의 개혁에 심혈을 기

3) 취약 지구의 교육 수준을 높이기 위하여 보통 15~25개의 학교를 그룹으로 묶어서 Education Action Zone을 설립하고, 기업체, 학부모, 지역정부, 지역사회가 파트너십을 구축하여 학업성취도 향상 및 교육 개혁 정책을 공동으로 추진한다(주영한국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일)

4) 1999년 도시 낙후지역 학생들의 성취도 향상을 위해 134개의 EiC Action Zone 선정하고, 학교 경영 지도력, 생활지도, 교수학습 방법 개선에 초점을 두었으며, 원래는 중등학교를 대상으로 했으나 초등까지 확대시키고 있다(주영한국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일)

올이게 되는데, 이와 관련한 영국 학제의 주요 내용에 대해 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 영국의 학제는 6-5-2-3학제로 초등학교 6년, 중등학교는 중·고 구분없이 5년으로 되어 있으며, 중등학교와 대학 사이에 후기 중등과정이라고 할 수 있는 2년 과정의 A-level 혹은 Sixth Form을 두고 있는데 우리나라의 고등학교 2, 3학년 성격을 갖고 있다. 의무교육기간은 총 11년(초등 6년, 중등 5년)이며, 초등학교 취학 연령은 9월 1일자 기준 만 5세이다. 유치원 과정은 의무교육기간은 아니지만 3세부터 무상 교육을 받을 수 있고, 후기 중등과정도 의무교육기간은 아니지만 무상 교육을 실시하고 있다. 초·중등학교에 단계(Key Stage)를 설정하고 이에 근거한 교육과정을 운영하며, 각 단계가 완료되는 시점에서 국가수준의 학업성취도 평가⁵⁾를 실시하고 있다.(주영한국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일).

영국은 '1988년 교육개혁법' 시행 이후 지방교육국이 가지고 있던 교감과 교장을 제외한 교원의 인사권과 예산집행 권한을 학교운영위원회에 위임했다. 그리고 지방정부로부터 받는 교부금은 학생 수를 기준으로 하기 때문에 많은 학생들을 유인하기 위해 학교간 경쟁이 불가피해졌고, 아무리 인기있는 학교라 하더라도 입학을 원하는 학생들을 모두 받아들일 수 있는 물리적 여건이 충분하지 못하기 때문에 대개 이들 학교의 경우 결국 학생이나 학부모가 학교를 선택하는게 아니라 학교가 학생을 선택하게 되는 역설적인 현상이 일어났다(이병곤, 2004). 단위학교 책임경영제는 앞서 인용한 교육적 취지에도 불구하고 학생수에 따라 재정 지원을 함으로써 학교의 부익부 빈익빈 현상을 초래하였으며 학업성취도 결과의 공시 등 정보 공개를 통해 학교가 서열화되게 된 것이다. 또한, 학부모의 학교선택이 집중되는 학교는 오히려 학교의 학생선발권을 강화시키는 역현상을 가져왔으며, 학생 지원자 수가 정원보다 모자라는 일부 뒤떨

5) Key Stage 별로 모든 학교, 전체 학생을 대상으로 학업성취도를 평가하고 있으며, 성취도 평가관리기구인 QCA(QCA: Qualifications and Curriculum Authority)는 국가교육과정을 규정하고 그와 관련된 평가를 주관하는 기구로서 1997년 설립되었다. 시험은 QCA에서 직접 주관하지는 않고 5개의 평가기관 (AQA, OCR, Edexcel, WJEC, CCEA)에서 실시하고 총괄적인 관리를 QCA에서 맡으며, 학교에서 시험을 위한 별도의 준비를 하지 않는 것을 기대하고 있으나, 실제로는 학업성취비율이 공개되기 때문에 많은 학교에서 이 시험을 위한 보충학습과 문제풀이 학습 등을 하고 있다(주영한국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일).

어지는 학교에서만 학부모의 학교선택권을 보장받을 수 있을 뿐이었던 것이다.

한편, 정치적인 목적으로도 단위학교 책임경영제가 도입된 의미가 있는데, 교사들이 단위 학교의 경영자와 개별적으로 문제(임금이나 노동 조건 협약 등)를 해결하도록 함으로써 교원 노조를 분열시키고 단체 협상의 기회를 박탈하는 수단이 될 수 있었다. 또한, 지역 교육청이 교육 재정에서 손을 떼게 하여 학교 현장에 갖고 있던 강력한 권한과 기능을 제거하는 방편으로 삼기도 했다. 이 부분은 당시 집권했던 보수당의 대처 총리 시절 교육부 장관을 역임한 베이커 장관이 이 제도를 입안했고 결국 교원노조와 지역 교육청의 권한을 축소할 수 있었다(Nick Davies 지음/ 이병곤 옮김, 2007: 77)고 언급하고 있다.

나. 영국의 중등학교 유형과 학교선택권

영국의 중등학교 유형에 대해 먼저, 공·사립별로 살펴보면 다음과 같다(주영 한국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일)

공립학교(maintained school): 수업료를 받지 않고 지역교육청의 관리를 받고, 국가교육과정에 따라서 교육하며, 주기적으로 학교 평가를 받는다. 공립 학교를 지칭하는 말로 state school, public school, maintained school 등으로도 불리워진다.

독립학교(independent school): 정부 재정지원에 의존하지 않는다는 의미로 독립학교라는 명칭을 사용하고 있으며 사립학교(private school)라는 명칭보다 선호되고 있다. 대부분 ISC(independent schools council)에 가입되어 있고, 영국 전체에 2,500개 정도에 이르고, 학비는 학생 부담이며 기숙사를 운영하는 기숙사학교(boarding school)과 그렇지 않은 전일제학교(day school)로 구분된다. 공립학교에 비교해서 낮은 교사-학생 비율, 개별학습, 더 많은 수업시간, 국가교육과정 이외의 교육과정 운영, 성적중시, 전통적인 스포츠 육성, 오랜 역사 등으로 특징 지워진다.

도시형기술학교(city technology college): 지방교육국의 통제를 받지 않고 교육부의 직접 자금 지원으로 운영하며 숫자는 매우 적어서 총 15개가 존재한다.

다음으로, 공립학교 내에서의 설립주체별로 살펴보면 다음과 같다.

지역학교(community school): 전적으로 지역교육청에 의해 운영되는 학교로 지역교육청이 학교 건물을 소유하고, 입학에 관련된 정책을 결정하고 교직원 채용권을 가지고 있다. 1998년부터 사용된 용어로 이전에는 county school로 불렸었다.

자선학교(voluntary aided school): 주로 종교단체가 설립한 학교로서, 지역교육청의 재정지원으로 운영되기는 하지만 학교운영위원회가 학생 입학에 관련된 정책을 결정하고 교사 채용권을 갖고 있다. 자선학교와 비슷한 학교로 종파학교(voluntary controlled school)가 있는데 대부분 교회에서 설립한 학교로, 건물과 부지는 기금에 속하지만 지방교육국에서 학교 직원을 채용하고 입학관련 업무도 교육청에서 관할하는 것이 자선학교와 다른 점이다.

기초학교(foundation school): 학교재단이 건물과 부지를 소유하고 있는 학교로서, 학교운영위원회가 학생입학에 관련된 정책을 결정하고 교사 채용권을 가지고 있다. 1988년부터 1998년까지 자율학교라고 불리던 학교들로 지방정부의 관할에서 벗어나 중앙정부로부터 직접 지원금을 받고 자체 운영위원회에 의해 운영되던 학교들이다. 1,090개였던 자율학교는 1998년 기초학교가 되거나 지역정부 관할의 공립학교로 바뀌었다.

끝으로, 학생선발 방법을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

종합학교(comprehensive school): 무시험 전형 학교로서 입학생의 학업성취 수준이 다양한 학교로 대부분의 공립학교가 이에 해당된다. 1960년대 말부터 생기기 시작한 중등학교 형태로 전체 학생의 90%에 이르는 학생이 재학하고 있는 학교 유형이다. 성적을 기준으로 하지 않고 지역 내의 모든 학생들을 받아들이며 우리나라의 평준화 학교와 유사한 형태이며 교육과정은 학문적인 교과와 직업훈련 성격의 교과를 두루 운영한다. 규모가 크고 학생들의 수준차가 커서 오늘날에는 수준별수업과 특성화 학교 운영을 권장하고 있다. 독립학교와 문법학교에 상위계층 자녀와 성적 우수 학생이 진학함으로써 성적이나 생활지도 등의 학교 운영면에서 어려움을 겪고 있다.

독립학교: 대체로 출신학교 제출서류, 입학시험, 인터뷰 등의 전형요소에 근거하여 판단하기는 하나 전적으로 학교 자체적으로 결정한다.

선발학교(selective school): 공립학교가 무시험 전형을 하는데 반해서 별도로

험으로 학생을 선발하는 학교를 말한다.

문법학교(grammar school): 공사립에 관계없이 성적으로 학생 전체를 선발하는 학교를 총칭하며 우수한 학생들이 집중되며 대학입학을 목적으로 운영된다. 원래 라틴어, 그리스어를 가르치는 학교라는 뜻을 가진 학교로 그 역사는 16C 까지 거슬러 올라간다. 1944년 교육법에 의해 3 종류의 중등학교가 생겼는데 일반 중등학교(secondary modern school), 기술학교(technical school), 그리고 성적이 우수한 학생들이 다니는 문법학교가 그것이다. 1960년대에 종합학교가 도입되면서 문법학교는 많이 없어지고 남아있는 학교는 대부분 사립으로 전환되어 수업료로 운영되고 있으며, 대부분 상위 10% 이내의 우수한 학생들이 다니는 학교로 선발학교의 한 유형이다.

영국의 학교선택 정책의 근간은 학교의 종류를 다양화하고 교육의 수월성을 추구하도록 학교 간 경쟁체제를 만들면서 학부모에게 자녀를 원하는 학교에 보낼 수 있도록 학교선택권을 부여한 것이다. 이를 위해 앞서 말한 '1988년 교육개혁법'과 정보공시제도에 의거 학교성적 비교기준표를 발표하게 하였는데, 이러한 절차와 내용은 학부모의 학교선택권을 보장하기 위한 형식적인 하나의 방편으로서 필수불가결한 것이라고도 볼 수 있겠다. 영국 정부는 학부모의 학교선택권을 보장하기 위하여 다양한 학교 유형과 형태를 도입하고, 우수 공립학교의 학생정원 확대, 올바른 선택을 돕기 위한 각종 정보 제공(입학 전형 기준, 교통편, 방과후 프로그램, 학교성적, 학교평가 결과 등) 등을 실시하고 있다. 더불어, 저소득층을 위해 교육적 환경이 공립학교에 비해 우수한 사립학교를 보내거나 우수한 공립학교가 위치한 곳으로 이사할 수 있는 능력이 없는 소외계층의 중등학교 선택권을 보장하기 위하여 인근지역 3개 중등학교(집에서 2마일 부터 6마일까지 거리) 통학비를 지원하는 등의 노력도 기울이고 있다.

다른 한편으로는, 주기적인 학교평가를 실시하고 있는데, 부적절(inadequate) 판정을 받은 학교는 1년간 개선명령을 받는다. 이후, 지역교육청의 관리 하에 교장 교체, 학교예산 집행정지, 학교운영위원 교체 구성, 이웃 학교와의 연합체 구성 등의 방법을 통하여 체제를 개선해야 하며, 1년 후에도 현저한 개선이 되지 않으면 특별관리 대상이 된다. 특별관리 학교는 교육부장관의 권한으로 폐교되고 학교 시설을 활용하여 공모를 통하여 새 학교를 설립하게 된다(주영한 국교육원 웹사이트, 검색일: 2012년 3월 10일).

영국의 경우 이러한 다양한 형태의 중등학교 유형들이 있음에도 불구하고 앞에서 일부 언급하였다시피 학교선택 정책의 성과에 대해 비판적 입장에서 문제점을 지적하고 있는 부분도 많은데 다음과 같다.

먼저, 영국의 학교선택제에 대해 김용일은 학교선택권이 강조되면서 자율학교에 국한된 것이기는 하지만 개방등록제(open enrollment) 도입과 학생들에게 학군에 상관없이 학교를 선택하고 지원할 수 있게 하고 학교에게는 선발권을 부여하였다고 언급하고 있다. 그 결과, 학교의 능력있는 학생 골라뽑기가 성행하였다(김용일, 2010: 125)고 표현한 것을 보면 학부모의 학교선택권 보장이라는 취지와는 달리 오히려 학교의 학생선발권 보장을 강화시켜 준 측면으로 더 많이 작용했음을 짐작할 수 있다. 또한, 학교선택권을 보장하고자 하는 측면에서 학교 정보 제공을 위해 각 학교는 아이들에게 전국학력평가지험을 치르게 했고, 시험 결과에 따른 순위를 공개하므로써 학부모들의 학교 선택에 엄청난 영향을 주었다. 많은 학생들을 끌어들이는 학교는 추가 예산을 받았으며, 각 학교에 책정되는 엄청난 예산은 단지 그 학교에 얼마나 많은 학생들이 등록되어 있는가에 따라 결정되었다. 그리고, 중산층 부모들은 자신들이 원하는 학군으로 이사를 갈 수 있었지만 빈곤층 부모들은 원하는 학군에 집을 살 능력이 없었으므로 학교선택권은 모든 학부모들에게 열려있었지만 일부 학부모들에게 더 유리했다(Nick Davies 지음/ 이병곤 옮김, 2007: 59-60)고 학교선택제의 문제점을 지적하고 있다.

자율학교는 중산층 거주지역이나 보수당 강세 지역을 중심으로 상당히 확산되었지만, 도시형기술학교는 민간기업의 협조와 투자 기피로 별로 확산되지 못하였으며 그나마도 소수민족 등 소외계층의 자녀들을 배려한다는 명분과는 달리 상대적으로 여건이 나은 백인 중하류층 중심의 학교로 자리 잡았고(김용일 외, 2009: 47), 학교선택 정책을 선도적으로 추진한 영국의 그 거대한 실험실에서 얻은 결론은 선택과 다양성을 내세운 학교 정책이 계층 및 인종 간의 불평등을 유발시켰을 뿐, 학교의 다양성 촉진은 물론 학생의 학업 성취도 향상에서도 실패했다는 것이다. 한마디로 계층 차별적인 편협한 정책이었다(김용일, 2002: 98)고 지적하고 있다. 또한, 영국의 셰필드 시의 수석 장학관이었던 버젤 박사의 다중회귀분석을 이용한 통계 조사 결과를 보면 학교 간 시험 성적 차이의 90퍼센트 이상이 빈곤, 성별, 그리고 졸업자격시험을 치르는 마지막 한 해

동안의 학교 출석률에 따라 결정된다는 사실을 발견하였다. 즉, 학교가 어떻게 가르쳤는가 하는 요인이 학업 성취도에 영향을 미치는 경우는 5-10퍼센트 정도 밖에 되지 않았다(Nick Davies 지음/ 이병곤 옮김, 2007: 35-36)는 것이다. 그리고, 교육 예산 삭감과 학부모의 학교선택이 결합되면서 부동산 가격에 따라 학군이 양극화시켰으며, 아이가 전학을 가게 되면 그 아이가 교육받을 수 있도록 학교에 지원하던 정부의 교육 예산도 함께 따라 갔으며, 이에 따라 학업 성적이 높은 학교는 점점 더 부유해진 반면, 학생을 잃지 않으려고 안간힘을 쓰고 있는 학교는 점점 더 가난해졌다. 뿐만 아니라, 일부 학교에서는 학교성적 비교 기준표(league table)에서 두각을 나타내기 위해 시험 성적이 나쁠 것 같은 아이들을 골라내기도 했으며, 때로는 학습 부진아들의 입학을 허가하지 않는 불법을 저지르기도 했고, 부모를 학교로 불러서 자녀의 자퇴를 유도하기도 했다. 이와는 반대로 폐교 직전의 학교는 빈 자리가 남아 다른 학교에서 쫓겨난 학생들이라도 입학시켜야 하는 학교도 있었다(이병곤 옮김, 2007: 63-68)는 것이다.

우리나라의 평준화 폐지론자들이 자립형 사립고의 모델로 치켜세웠던 영국의 '1988년 교육개혁법'에 의한 핵심적인 조치의 하나로 설립된 자율학교는 사회 통합을 저해하는 주범으로 판명되어 폐교⁶⁾시켰기 때문에 지금은 그 모습을 찾아 볼 수 없다.

2. 미국의 학교선택 정책

미국은 영국과 비슷한 시기인 1990년대에 들어오면서 학교의 책무성이 강조되면서 경쟁을 통한 학교 경영을 향상시키기 위해 교육기회의 다양성과 선택의 자율성을 통해 교육의 수월성을 추구하고 있으며, 교육 개혁의 일환으로 추진된 학교선택제의 핵심은 경쟁을 통한 학생의 학력 향상으로 말할 수 있을 것이

6) 영국은 대처 정부의 '1988년 교육개혁법'에 따라 자율학교 등을 도입하고 이런 유형의 학교에 개방등록제와 함께 학생과 학부모의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 부여하였으나, 이것이 가정 배경과 성적이 좋은 학생들을 골라뽑기를 조장하여 계층 간 불평등을 심화시킨 것으로 판명됨에 따라 1997년 토니 블레어 노동당 정부가 들어선 이듬해인 1998년에 자율학교는 기초학교나 공립학교로 전환하게 되었다(김용일 외, 2009: 46).

다.

당시, 미국의 경우 거주지별 학교 배정의 취지를 살리기 어려운 두 가지 시대적 변화 요인이 생겨났는데 첫째, 도시화로 도시에 인구가 집중되면서 경제적으로 수준이 비슷한 사람들끼리 모여 사는 현상이 나타났다는 것이다. 둘째, 기술의 발달로 부유층들은 자가용이라는 교통 수단을 갖게 되면서 대도시 근처의 교외지역으로 빠져나가게 되었으며, 이러한 요인으로 말미암아 거주지별 학교 배정은 본래의 취지와는 다르게 점차 경제적 수준과 인종에 따라 학생을 분리하는 결과를 가져오게 되었다. 따라서 적어도 미국 대도시의 경우 거주지별 학교 배정은 사회경제적 수준에 따라 다른 학교 교육을 받게하는 불평등의 결과를 가져왔다는 것은 분명하며, 저소득층 거주지의 학교는 중상류층 거주지 학교에 비해 교육여건이나 교육의 질이 매우 떨어지고, 그것이 학업 성취와 대학진학에 영향을 주는 것으로 알려져 있다(김천기, 2005: 69). 그리고, 중산층들이 학교 환경이 월등히 우수한 도시 근교의 부촌으로 이사를 가거나 자녀의 사립학교 진학을 위해 떠나버린 도심 지역 공립학교의 황폐화 현상에 직면하여 이의 타개책으로 1980년대에 이르러 레이건 행정부에 의해 본격적인 학교 선택제 도입을 시도하게 된다. 학교선택제 도입 당시 미국은 초·중등 공립학교 교육의 질에 대한 국민적 관심, 정부가 강요하는 규제에 따라 움직이는 학교 체제의 효과성에 대한 불신과 사경제 부문에 대한 국민적 신뢰 증가, 국제 교육 비교 결과 하위권으로 처진 미국 교육의 객관적 수준, 중산층의 세금 감면 기대, 사립학교에 자녀를 보내는 학부모들의 공립학교 운영을 위한 세금 납부에 대한 불만 등이 크게 영향을 미쳤는데 이러한 미국 교육개혁의 의도에 대해 남기곤의 글을 옮기면 다음과 같다.

1990년대 미국의 교육개혁은 사립학교의 확대나 성적에 기초한 학생 선발 방식의 도입 등을 통해 교육 부문에 시장경쟁을 도입하자는 것은 아니었으며, 전체의 90%에 해당하는 공교육 시스템을 유지한 상태에서 공립학교 간의 경쟁을 활성화시키는데 목적이 있었다. 따라서, 학교선택제 도입의 주된 초점은 소수인종 학생들에게, 보다 많은 선택 가능성을 제공하는데 있었다. 어느 사회에서나 그리고 어떠한 교육시스템 하에서나 경제적으로 여유가 있는 계층은 적응을 잘 하는 것이 일반적이거나, 여유가 있지 못한 계층에게는 이러한 선택 가능성이 크게 제한될 수 밖에 없다(남기곤, 2005: 20)고 말하고 있다.

또한, 김용일은 미국의 교육개혁과 관련하여, 1980년대 이후 미국 역시 시장 경제의 원리에 따라 공교육체제를 개혁하려는 노력을 지속해 왔으며, 레이건, 부시, 클린턴 행정부 각각 강조점이 조금씩 다르지만 학부모의 선택권을 강화하고, 단위 학교에 권한을 이양하는 조치를 통해 교육의 질적 수월성을 제고하고자 하였다. 레이건 대통령이 연방교육성의 권고 기능을 동원하여 학교선택권과 지방교육자치단체의 자율성을 강화한 반면, 부시 대통령은 더 나아가 건전한 시장원리(sound market principles)에 따라 공교육체제를 재조직하려 하였다. 부시 행정부가 추진한 대표적인 정책들로는 학부모의 선택권 강화, 자율적인 현장학교, 영국의 도시형기술학교와 같은 취지의 신미국학교프로그램(New American Schools Program)등이었다. 클린턴 행정부 하에서는 선택(choice)에 대한 연방 정부 차원의 언급이 이전보다 상대적으로 적게 발견되지만, 개혁의 수단으로 단위학교 책임경영이 학부모 및 지역사회의 참여에 대한 그것만큼이나 강조되었다(김용일, 2000: 168-169)고 말하고 있다.

김남일은 부시 정부의 교육개혁 목표는 ‘어떤 아이도 뒤떨어지지 않게 함’(No Child Left Behind)에 두고 있는데, 모든 아이들의 잠재력이 최대한 개발되도록 교육시키겠다는 것이다. 이를 위해 학부모에게는 더 많은 선택권을 부여하고 교사에게는 더 많은 교육 자료를 제공하며, 지역에는 더 많은 융통성을 갖게하므로서 모든 국민들에게 연방정부 역할의 효과성을 더욱 높이기 위한 것으로 보여진다. 이러한 교육 개혁 목표 달성을 위해 부시 정부는 세부 실천 목표 네 가지 중 하나로 학교선택제 확대를 제시하고 있으며, 3년 연속으로 적절한 성과를 올리는 데 실패한 학교의 학생에게는 성취 수준이 높은 공립 또는 사립 학교 또는 개인 지도를 받도록 하고, 현장 학교의 개교비, 시설비 등에 예산을 지원하는 것(김남일, 2002 : 7)이라고 말하고 있다.

미국은 연방 정부 아래 주정부가 각각의 독립성을 유지하고 있는 만큼 학교 선택 정책 또한 주에 따라 차이점을 보이고 있다. 예를 들면 공교육을 완전히 지원하는 주, 비종교 학교에 한하여 공교육 예산을 지원하는 주, 공립학교 간 선택을 허용한 주, 공립학교간 선택을 학교구 내에 허용한 주 등 다양한 모습을 보이고 있는 바 현재 우리처럼 전국이 획일적 규정에 의해 적용되는 것과는 다르다. 미국의 경우, 공립학교 선택(public school choice), 현장학교, 지불보증 전표제도를 실시하고 있는 주는 전체의 4분의 1에 못 미치는 실정이며, 신자유

주의 교육개혁에서 학교선택권 적용의 일차적인 대상은 공립학교(김용일, 2000: 91-92)인 것이다.

이러한 미국의 학교선택제를 중심으로한 교육개혁 의도에 대해 대체로 개혁 반대론자들은 학교선택제는 교육 평등의 이상을 추구해온 지난 200여 년의 공교육 역사에 조종을 울리는 신호로써 어떻게 해서라도 이 제도의 확산을 막아야 한다는 입장인데 반해 개혁지지자들은 학교선택제는 교육 공급자간의 경쟁을 통한 교육의 질 향상을 유도할 수 있을 뿐 아니라 사회적 빈곤 계층 자녀에게도 교육 환경이 우수한 학교에 다닐 수 있는 기회를 부여한다는 점에서 교육 평등의 이상에도 더욱 부합하는 제도라고 주장(김남일, 2002: 7-8)하고 있으며, 영국, 뉴질랜드, 미국 세 나라에서 교육 불평등이 심화된 것은 신자유주의적 교육개혁에 대한 논의가 대개 보수적 성격의 정책 의제와 연계되어 왔기 때문이며, 현 상황에서 실질적인 보완책이 없다면 세 나라의 개혁은 경향적으로 교육 불평등을 가중시킬 수밖에 없다(김용일, 2000: 175)고 지적하고 있다.

이상의 여러 학자들의 견해를 종합하면, 미국의 경우 학교선택제는 교육 공급자간의 경쟁을 통해 교육의 질 향상을 가져올 뿐만 아니라 교육 평등의 이상에도 더욱 부합하는 제도라는 일면 타당한 논리를 갖고 있으나, 교육 불평등을 가중시키는 부정적 효과도 심화시키는 것으로 나타나고 있다. 또한, 신자유주의 교육개혁에서 학교선택권 적용의 일차적인 대상은 공립학교이며, 미국은 연방 정부 아래 주정부가 각각의 독립성을 유지하고 있는 만큼 학교선택제는 주에 따라 차이가 있어 우리나라처럼 전국이 획일적 규정에 의해 적용되는 것과는 다르다. 미국의 학생·학부모의 학교선택권을 보장하기위한 다양한 교육제도와 학교 유형에 대해 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

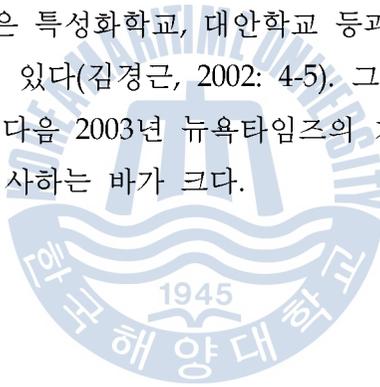
지불보증전표제도: 학부모에게 그들의 자녀가 학교에 다닐 때 배당될 공교육 예산을 알려 주고 학부모들은 그 예산을 그들이 선택한 학교에서 쓸 수 있도록 하는 것이다. 이를테면 종교학교, 사립학교, 현장학교, 특성화학교 등에서 학부모들이 그들의 자녀에게 가장 적합한 교육 기관을 선택하여 그들의 자녀를 보낼 수 있도록 재정적으로 지원한다(김남일, 2002: 3). 교육비 지불보증제도를 최초로 제안한 경제학자 M. Friedman은 학부모들에게 그들의 자녀가 다닐 학교를 선택할 수 있는 능력을 부여하는 것이 일반 공립학교들에게 모든 아동들을 한층 더 잘 가르치게 하는 유인을 제공할 수 있다는 생각에서 이 제도를 제안

하였으나, 상대적으로 교육여건이나 성취도가 뒤지는 학교를 더욱 낙후시키는 결과를 초래하여 교육불평등을 심화시키는 제도라는 비난도 받고 있다(김경근, 2002: 5). 또한, 이 제도는 정부가 저소득 계층의 청소년들이 사립학교에 입학할 수 있도록 학령 아동의 학부모에게 교육비 지급보증서를 주고 학부모는 공·사립 구분없이 자녀의 학교를 자유롭게 선택한 후, 지급보증서를 학교에 제출하면 학교는 이를 근거로 정부로부터 재정지원을 받도록 하는 것이다. 이 제도의 학력 향상의 효용성에 대한 연구 결과는 서로 상이한 내용들이 공존하고 있어 일관된 결론을 내리기 어려우며, 설령 이 지불보증전포제도가 효과가 있는 것으로 나타나더라도 이 제도는 기본적으로 도심에 거주하는 저소득 계층을 대상으로 하고 있다는 점에 주의를 할 필요가 있다. 일반 학생이나 부유한 학생의 경우에도 사립학교의 효과가 지금의 지불보증전포제도에 의한 효과와 동일하게 나타나리라는 보장은 없다(한유경, 2005: 14-15, 178)는 것이다.

개방등록제: 자유등록제로도 번역되어지고 있는데 거주 지역과 관계없이 학생들로 하여금 그들이 선택한 공립학교에 취학할 수 있게 해 주는 제도이다. 이러한 학생의 자유 등록권은 지방 교육구 내의 학교에 한정되거나 교육구 간의 전학도 포함할 수 있다. 개방등록제는 사회 경제적 수준이 높은 교육구와 낮은 교육구의 각 학교간의 교육 불평등을 극복하는 수단을 제공하고 학생 개인에게 유효한 교육기회를 증대시켜주기 때문에 지지를 받고 있다. 이 제도는 1987년 미국 미네소타 주에서부터 시작되어 점차 다른 주로 확산되었으며, 취학 또는 전학권의 제한을 없애는 것을 원칙으로 하는 학교선택 정책이었다. 그러나, 실제 이 정책은 공립학교 중에서 학생의 무제한의 선택을 허용하는 것을 의미하지는 않는다. 예컨대 미국의 경우 급격한 인구 성장으로 모든 전학 요구를 수용할 수 없는 교육구나 인종통합계획에 의하여 학생의 선택이 제한되는 경우도 있다(김윤태, 1996: 241).

현장학교: 협약학교로도 불리어 지고 있으며, 관료적인 규칙과 공립학교 규정 등을 면제받고 학교현장에 의하여 독립적으로 운영되는 학교이다. 현장은 학교와 지방 교육위원회간의 일종의 협약으로서 교육과정, 교수방법, 운영체제, 인사방침 및 학교경영 등과 같은 학교운영과 학교가 교육위원회에 책임질 교육성과를 상세화한 것이며, 현장학교는 특성화 학교와 같이 학교구내에서 학생을 받을 수 있고 교육위원회는 학교가 현장을 준수하는 것을 평가하면서 재정지원

을 한다. 이 제도는 1991년 미네소타 주의 일부 학교에서 실시된 이래 다른 주로 확대되어 가는 추세(한유경, 2005: 178)이며, 계약 조건을 이행하지 못하면 학교는 문을 닫고 공립학교로서 기존 일반 학교를 헌장학교로 바꾸거나 새로 설치하기도 한다(김남일, 2002: 4). 헌장학교는 공식적으로는 주정부가 재정지원을 해주는 공립학교이지만 민간에 위탁되어 매우 독립적으로 운영되며, 민간 위탁회사는 학부모, 지역사회 인사들과 함께 구체적인 교육목표 및 성취방법 등을 명시한 협약을 체결하여 모든 것을 자율적으로 결정하는 대신에 그 결과에 대하여 책임을 진다. 2001년 현재 미국 전역에서 약 2,100개교 정도의 학교가 Novel, Edison, National Heritage Academy 등과 같은 수십 개의 학교운영 전문회사들에 의하여 운영되고 있고 이러한 학교운영 전문회사들은 이윤의 극대화를 추구하는 바, 이 가운데 Novel은 나스닥에도 상장되어 있다. 현재, 헌장학교는 제도화된 학교선택프로그램 가운데 학부모들이 가장 선호하는 방식으로 자리잡고 있다. 학생선발은 특성화학교, 대안학교 등과 마찬가지로 선착순 또는 추첨 배정 방식을 따르고 있다(김경근, 2002: 4-5). 그러나, 헌장학교에 대한 이러한 의의에도 불구하고 다음 2003년 뉴욕타임즈의 기사 '차터스쿨, 교사들 경험 부족하다'의 내용은 시사하는 바가 크다.



차터스쿨, 교사들 경험 부족하다

미국 전 지역의 차터스쿨 교사와 교장을 대상으로 미국교육통계센터의 센서스팀의 조사 결과에 의하면 “차터스쿨의 대부분의 교사들이 어리고, 경험이 부족하거나 자격증이 없는 교사들에 의존하고 있으며, 교사들은 교수 학습 자료를 제공받지 못하는 경우가 자주 있다고 밝혔다. (중략) 1991년부터 2,600개 이상 되는 차터스쿨은 미국의 36개주에 널리 퍼져있으며 70만 명이 넘는 학생들을 교육시키고 있다. 차터스쿨은 공적자금을 유치하여 운영되어지며, 정부의 통제나 지방학교의 회로부터 독립되어 운영되어진다. 더욱이 차터스쿨에 다니는 학생들의 학업 성취도 향상에 대한 전국적인 자료는 없는 형편이다.

미국의 교사협회(American Federation of Teachers)를 비롯한 비판가들은 차터스쿨은 공립학교로부터 자원과 자금을 빨아들이고 있으며, 학생들의 학업 성취도의 향상과 관계가 없다고 비판한다. (중략) Bruce Fuller 교수에 의하면 키네틱컷 주의 몇몇 차터스쿨을 아주 높은 질의 교육을 제공하고 우수한 것으로 나타났다고 한다. 또한 Bronx 남단에 위치하여 KIPP 재단이라는 비영리단체에 의해 운영되는 차터스쿨의 경우, 우수한 교사들을 유치하고 있으며 연방정부 보조금을 받고 있다. 또한, 학생들의 학업성취도도 향상된 것으로 나타났다. 공립학교의 9%의 교사들이 교사자격증을 가지고 있지 않은 반면 차터스쿨 교사들의 48%는 교사자격을 가지고 있지 않은 것으로 나타났다.(중략) 또한, 차터스쿨의 교사들은 저소득층 자녀들이나 소수민족 학생들을 교육하고 있으며 공립학교 교사들의 임금 수준에 비해 저 임금을 받고 있는 것으로 나타났다. Bruce Fuller 교수는 차터스쿨이 저소득층 학생들의 학업성취도를 향상시킬 수 있는가에 대한 의문을 제기하고 여러 관련 연구를 수행하기도 하였다.

자료 : 뉴욕타임즈(2003. 4. 8)

(<http://www.nytimes.com/2003/04/08/education/08CHAR.html>)

기사 원제 : Study Finds Charter Schools Lack Experienced Teachers

번역 : 이정아, 한국교육개발원 연구원

대안학교(alternative school): 나름대로의 철학을 가지고 참여 학생들의 학습 기회를 높이기 위해 설립된 학교이다. 대체로 낙제생, 임신한 학생, 미혼모 학생, 약물 중독자 등 일반 학교에는 적응이 어려운 학생들을 위한 프로그램을

주로 운영하며, 이수 교과목들이 전통적인 학교보다는 적다. 이 학교를 선택하는 학부모들에게는 때때로 상당한 위험 부담이 있다(김남일, 2002: 5). 대안학교는 특성화 학교의 한 종류로서 일반적으로 학생 수준을 고려하여 적합한 교육 환경을 제공하는 역할을 담당하며, 기존 공립학교와는 조직운영상 다소 구별되는 학교나 비행, 중퇴, 기초학력 결핍, 또는 정규학교 부적응 등의 문제 학생 구제를 위해 설립된 인문 및 기술교육과정을 제공하는 학교를 의미한다(한유경, 2005: 178).

특성화학교: 1970년대 초에 미국에서 자발적인 인종통합을 촉진하기 위하여 학교구내에 설치된 공립학교 제도이다(한유경, 2005: 177). 이 학교는 프로그램을 결정할 때 교육구(학교구)로부터 상당한 통제를 받으며 주로 지역사회의 필요나 이익에 기초를두어 프로그램의 특성화가 이루어지며, 이들 특성화 프로그램은 때로는 학교 전체, 또는 학교에 일부 자격있는 학생들만이 받을 수 있다. 특성화는 전체 교육과정에 통합될 때도 있고 매일 또는 수시로 정규 학급에서 뽑힌 자격있는 학생들의 특별학급에만 제한될 때가 있다(김운태, 1996: 240).

미국의 학교선택제가 우리에게 주는 시사점으로 김남일의 견해를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 학교선택제가 학생을 지역, 사회 경제적 지위, 문화적 배경에 따라 분리 교육시킬 가능성이 있는 것으로 보고 있다. 즉, 미국의 경우 학교선택제가 교육 불균등을 치유하기 위해 고안된 제도임에도 학부모의 소득, 인종 배경에 따라 효과가 달리 나타나고 있는 것이다. 또한, 미국의 현상학교는 법적으로는 찾아오는 모든 학생을 수용토록 되어 있으나, 실제로는 일부 학교의 경우 별도의 입학 요건을 숨겨 두거나, 학부모 인터뷰 등을 통해 학생을 선발하고 있는 사례가 있고 이를 제도적으로나 행정적으로 지도 감독하는 데에는 한계가 있다는 보고가 있다. 둘째, 학생과 학부모에게 올바른 정보를 제공하기 위해서는 수많은 학교에 대한 올바른 정보가 마련되어 있어야 한다. 셋째, 개별 학교가 제도로 평가받기 위해서는 학교중심 경영체제가 확립되어야 한다. 개별 학교가 정부나 교육청의 세세한 장학 지침에 따라 학교 교육과정 운영 방식이 수시로 바뀌고, 장학 지침 준수 여부가 학교장 평가 기준이 되는 체제하에서는 학교선택제를 도입한다고 하여도 학생 교육의 질 향상을 위한 진정한 의미의 학교간 학생 교육 잘 시키려는 경쟁은 일어나지 않을 것이다. 넷째, 학교단위 책임경영체가 정착하기 위해서는 중앙정부와 교육청의 재정, 인사 등 지원체제

가 바뀌어야 한다. 학생 수, 교원 수, 학교 수, 교육청 수 등을 두루 고려한 현행의 예산 배정 방식을 학생 수 등 보다 교육 수요자 중심의 엄격한 지표에 따라 가급적 균등하게 배분한 후에 학교별 성과에 따른 보상이 추가적으로 배분되는 방식으로 전환해야 한다. 다섯째, 학교선택제 설계와 시행에 있어 충분한 사전 준비와 세밀한 추진은 아무리 강조해도 부족하지 않을 것이다. 여섯째, 급변하는 사회 환경 변화에 주목하고 새로운 제도의 설계와 시행에 있어 이러한 사회적 맥락 파악이 중요하다고 본다(김남일, 2002: 18-21).

3. 우리나라 학교선택정책의 도입 배경과 정당화 논리

해방 이후 1970년대 초까지 지속된 학교별 전형으로 심화된 고교서열화의 문제를 극복하기 위해 무시험 거주지 배정 방식의 '고교 평준화'가 도입된 1974년 이후 여러 논란이 있어 왔음은 익히 알고 있다. 그럼에도 불구하고 평등주의에 철학적 바탕을 둔 교육의 기회 균등의 차원에서 지난 30여 년간 우리나라의 고등학교 학생 배정 방법의 핵심으로 자리잡아 왔다. 그러나, 평준화 정책이 실패했다는 전제 아래 '문민 정부' 시절이던 1995년 교육의 다양성과 특성화, 자율과 경쟁을 통한 수월성을 추구하며, 교육 수요자로서의 학생·학부모의 선택권을 보장해야 한다는 논리 아래 '5·31교육개혁안'을 발표하면서 학교선택 정책을 도입하게 된다. 물론 자유로운 경쟁에서 자신의 능력이 모자라서 기회를 얻지 못하는 것은 어쩔 수 없으며, 기회는 모두에게 열려 있으므로 그것을 얻느냐 못 얻느냐는 개인의 능력에 달려있고 이러한 개인의 능력에는 지적, 경제적 능력을 모두 포함해야 한다는 자유주의에 바탕한 능력주의 관점에서 바라보면 '고교 평준화' 정책은 실패했다고도 볼 수 있을 것이다.

그러나, 평준화 제도는 그동안 중학교 교육과정 운영의 정상화, 과열 과외 및 재수생 누적과 같은 고질적 교육 문제의 완화, 그리고 지역간 균형발전 및 학교간 교육격차 해소와 같은 기능을 수행하였으며, 아울러 중등교육의 보편화와 민주화에도 상당한 기여를 한 것으로 알려져 있다. 이와 같이 '고교 평준화' 정책을 우리 사회 발전의 방향과 원동력을 평등주의적 관점으로 바라보느냐, 아

다면 능력주의적 관점으로 바라보느냐에 따라 현격한 차이를 보이므로 평준화의 효과에 대한 평가도 서로 상반될 수 밖에 없다. 또한, '고교 평준화'가 시행된 후 30여 년이 지나는 동안 학업 성취도와 교육의 질 향상과 관련된 보다 객관적인 연구 결과는 없는 형편이고 보면 우리나라 학교선택 정책의 도입 배경을 살펴보기에 앞서 평준화 정책의 의의에 대해 손종현의 글을 통하여 간단히 짚어볼 필요가 있겠다.

첫째, 평준화는 모두를 위한 보편교육으로서 교육기회를 획기적으로 확대한 중요한 계기였다. 종교, 성, 지역, 계층 등의 존재 조건을 떠나 국민 모두에게 교육 기회를 확대함으로써 지식 격차에 따른 불평등을 사전에 차단하였고, 더 나아가 사회적으로 뒤처진 자를 보상하고 사회 통합을 이룩하는데 적극적으로 기능하였다. 그런 점에서 평준화는 교육권의 보장을 통한 인간화와 민주화 기여한 주요한 공교육 제도였다고 볼 수 있다.

둘째, 평준화 제도 하의 학교는 제대로 된 삶을 누구나 누릴 수 있도록 한다는 사회적 책임을 지고 이런 교육 목적을 달성하는데 적극적으로 복무하였다. 이 점에서 교육 목적 달성에 복무하는 교육제도, 즉, 학교를 통해 제대로 된 삶을 살게 한다는 대의 명분을 중심에 일관되게 놓으려는, 그러면서 당대에 강조된 가치(예컨대 국가 경쟁력)를 배치해 놓으려는 평준화 제도에 대해 역사적으로 그 의의를 이해할 필요가 있다.

셋째, 우리 사회에 평준화는 고등학교 입시 선발에 대해 제한을 가함으로써 교육과정 운영을 정상화시키고, 고등학교 학생들의 심각하게 훼손된 자아 개념을 안정시켰다고 판단된다. 이런 점에서 교육제도로서의 평준화는 충분한 교육적 의미를 띠는 조치였다고 할 수 있다.

넷째, 평준화를 역사의 안목으로 바라볼 필요가 있다. 고교 학력간 갈등이, 도농간의 격차가, 중앙과 지방간 격차가 한국인들 사이에 사회적 거리와 심리적 거리를 얼마나 넓혀 놓고 있는가. 평준화를 이 심각한 문제와 연결하여 그 가치와 지향을 가늠해야 할 것이다. 평준화는 사람 분별과 학교 서열화에 따른 사회 분열의 병폐를 해소하는 적극적 조치였다고 할 수 있다(손종현, 2005: 90-93)는 것이다.

'고교 평준화' 정책의 이러한 의의에도 불구하고 평준화 반대론자들은 무한 경쟁 시대에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 평준화 중심의 공교육 정책

은 문제가 많으므로 시장 원리에 의해 학교를 상호 경쟁시키고, 교육 소비자인 학생, 학부모에게 학교선택권을 부여하므로써 교육의 질을 높일 수 있다는 것이다. 달리 말하면 ‘고교 평준화’ 제도는 교육의 수월성 및 다양성 추구를 어렵게 하고, 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 박탈했으며, 사학운영의 자율성을 저해하는 역기능을 지녔던 것으로 평가되고 있다. 그리고, 지역간 교육여건의 격차를 해소하는데 실패함으로써 교육여건이 좋은 곳으로의 인구집중 현상을 야기했다는 비판도 받고 있다. 교육의 다양성 부족은 무엇보다도 입시 위주 교육을 원하는 학부모들의 압력에 의하여 초래된 측면이 강하지만, 평준화 제도의 시행에 따른 학교선택권의 박탈, 획일적 교육여건의 추구, 사학의 자율성 제한도 고등학교 교육의 획일화에 일조를 하고 있다. 따라서, 교육의 수월성 및 다양성을 제고하기 위해서는 정부 차원에서 제도적인 보완장치를 마련할 필요가 있다(김경근, 2002: 9-10)고 지적하고 있다. 또한, 평준화가 기본적으로 거주지 중심 배정을 택하고 있기 때문에 거주지간 사회경제적 불평등이 클 때, 교육 불평등을 야기할 수 있다는 비판은 상당한 설득력을 가지고 있다(김천기, 2005: 67)고 하지만, 실제로 거주지 배정이 교육 불평등을 야기하고 있는지, 저소득층 학생은 이러한 거주지 배정으로 불이익을 받고 있는지에 대해서는 불분명하다.

‘고교 평준화’ 제도에 대한 이러한 논란 속에 ‘문민 정부’ 시절 교육개혁위원회는 신자유주의 이데올로기에 의한 교육 개혁의 근간을 마련하였는데, 이것의 핵심은 국가 관리보다는 시장의 힘이 당면한 공교육의 문제를 해결하는데 효과적이라는 생각 때문(김용일, 2000: 81)이라고 언급하고 있다.

여하튼, 김영삼 ‘문민정부’ 시절인 1995년 ‘5·31 교육개혁안’이 우리나라 학교선택 정책의 시발점이 되고 있으므로 그 내용을 살펴보면, 학습자 중심교육으로 교육공급자간에 다양한 교육 프로그램의 경쟁을 통해 교육수요자인 학생과 학부모의 교육선택권을 확대하겠다는 것이다. 그리고, 종래의 획일적이고 서열화된 교육에서 벗어나 다양한 교육 프로그램과 특성화된 학교를 설치 운영하는 내용을 담고 있다. 또한, 규제와 통제 중심 교육 운영으로부터 벗어나 개별 학교의 자율과 책무성 중심의 교육 운영으로 전환하고, 학부모 및 학교 관련 인사의 자발적 참여에 의해 학교를 효율적으로 운영하도록 하고 있다. 그리고, 학교와 교원, 그리고 학생에 대한 객관적이고 엄정한 평가 체제와 견실한 재정

지원, 서비스 위주의 교육행정 등의 종합적인 지원체제를 통하여 교육의 질을 높이겠다는 것이다. 이러한 체제를 실현하기 위해 제시한 ‘신교육 체제 수립을 위한 교육개혁의 추진 원칙’을 보면 교육의 수월성을 신장하기 위하여 각급 학교 운영에 자율과 경쟁의 원리를 도입하는 한편, 소외계층과 지역을 위해서는 형평성이 확보되도록 하면서 체계적인 평가를 통하여 교육의 질이 관리되도록 하고 있다. 현재의 초·중등학교에서는 학교 운영의 자율성이 부족하고, 학부모의 학교 운영에의 참여가 미흡하여 단위학교의 자율적 자치가 이루어지지 못하고 있다. 따라서, 교육의 주민자치 정신을 구현하고, 단위 학교의 자율성을 확대하여 학교교육의 효과를 극대화하기 위하여 교직원, 학부모, 지역사회 인사 등이 자발적으로 책임지고 학교를 운영하는 학교공동체 구축의 필요성을 언급하고, 이를 위해 단위학교의 교육자치를 활성화하고, 지역의 실정과 특성에 맞는 다양한 교육을 창의적으로 실시할 수 있도록 학교운영위원회를 구성·운영하도록 하고 있다(대통령 자문 교육개혁위원회, 1995. 5. 31).

종합하면, ‘고교 평준화’ 정책은 평등주의에 철학적 바탕을 둔 교육의 기회 균등의 차원에서 지난 30여 년간 우리나라의 고등학교 학생 배정 방법의 핵심으로 자리잡아 왔으며, 그동안 중학교 교육과정 운영의 정상화, 과열 과외 및 재수생 누적과 같은 고질적 교육 문제의 완화, 그리고 지역간 균형발전 및 학교간 교육격차 해소와 같은 기능을 수행한 것으로 여겨지고 있다. 아울러 중등교육의 보편화와 민주화에도 상당한 기여를 한 것으로 알려져 있다. 그러나, 이 제도는 학교 교육의 획일적 운영으로 교육의 수월성 및 다양성 추구를 어렵게 하고, 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 박탈했으며, 사학운영의 자율성을 저해하는 역기능을 지녔던 것으로 평가되고 있고, 지역간 교육여건의 격차를 해소하는데 실패함으로써 교육여건이 좋은 곳으로의 인구집중 현상을 야기했다는 비판을 받고 있기도 하다. ‘고교 평준화’ 정책이 실패했다는 전제 아래 ‘문민 정부’ 시절이던 1995년 교육의 다양성과 특성화, 자율과 경쟁을 통한 수월성을 추구하며, 교육 수요자로서의 학생·학부모의 선택권을 보장해야 한다는 논리 아래 신자유주의 이데올로기에 의한 교육개혁의 근간을 마련하면서 ‘5·31 교육개혁안’을 발표하고 학교선택 정책을 도입하게 되는데, 이것의 핵심은 국가 관리보다는 시장 원리가 당면한 공교육의 문제를 해결하는데 효과적이라는 생각 때문이다.

이러한 논리가 학교선택 정책을 도입하게 된 정치적 배경인 것이며, 안타까운 것은 ‘고교 평준화’의 문제점에 대한 그 근거가 불명확한⁷⁾ 가운데 그 대안으로서 세계화 및 국제화를 내세우며 신자유주의 교육 정책을 앞서 실시한 영국과 미국의 학교선택제의 논리를 제시하고 있으나, 그것이 우리나라의 사회적 여건과 교육 현실에 맞는지 적합성에 대한 연구와 검토 없이 무분별하게 받아들여지고 있다는 것이다. 이러한 논리로 학교선택제를 실현하기 위해 과학고와 외국어고를 중심으로 하는 기존의 특목고 유형의 증가⁸⁾와 함께 정부의 재정지원 없이 재단전입금 및 학생납입금 등으로 운영 유지할 수 있는 자립형 사립고를 새로 설치하게 된다.

영·미식 학교선택제를 도입하기위해 교육의 다양성, 자율과 경쟁, 수월성, 특성화, 학교선택권 등의 논리를 내세웠지만 권영길 국회의원이 16개 시도교육청으로 제출받은 ‘최근(2009년 기준) 3년간 전국 학교회계 세입결산총액’과 ‘국립학교 교원인건비·등록금 총액’ 자료를 분석, 공개한 ‘공교육비 편중사회, 특목고와 일반고 격차 2배’(권영길, 2009: 4)의 내용에 따르면, 정부, 학부모 등이 부담하는 공교육비가 특목고에 집중 투입되고 있고, 최근 3년간 특목고와 일반고의 학생 1인당 공교육비의 격차가 2배에 이른다고 밝히고 있다. 또한, 학생 1인당 투입되는 공교육비가 일반고 대비, 특목고는 1.9배, 자립형사립고(자사고)는 1.6배로 나타났으며, 학부모의 경제력으로 벌어진 공교육비 격차는 정부 예산 지원을 통해 균형을 맞춰야 함에도 불구하고 오히려, 특목고에 더 많은 정부 예산이 지원되면서 격차를 더 벌리는 현상도 곳곳에서 목격되었으며, 학교에 투입된 총 교육예산을 분석해본 결과 특목고에 공교육비가 편중 지원되고 있다는 사실이 드러났다. 그리고, 골고루 분배되어야 할 교육예산이 고소득층 자녀가 대부분인 외고 등 특목고에 편중지원 되고 있다는 것이다. 여기서 시사하는 바는 학생·학부모의 선택권을 보장하기위해 교육의 다양성, 자율과 경쟁, 수월성, 특성화를 내세웠지만 실상은 특목고를 중심으로 한 일부 학교에 선택

7) 고교 선택제가 실패했다고 주장하는 여러 내용들에 대해 적어도 그것에 상반되는 논리가 존재하며, 문제점으로서 지적인 주장이 완전히 객관성을 담보하고 있다고 말하기 어렵다는 의미로 쓴 표현이다.

8) 1983년 대원외고와 대일외고의 2개교로 출발하여 1995년까지 전국 15개교이던 외고가 2010년에는 33개교로 늘어났으며, 과학고의 경우 1984년 광주 과학고와 대전 과학고의 2개교로 출발하여 1995년까지 11개교이던 과학고는 2010년에 18개교로 증가하였다.

적으로 정부교육재정을 집중지원하기 위한 명분으로도 작용하고 있다는 것이다.

이와 같이, ‘문민 정부’ 시절인 1995년 ‘5·31 교육개혁안’에서 학교선택제를 도입하면서 내세운 주장과는 달리 일반고에 비해 특목고에 편중되게 더 많은 교육 재정을 투입하면서 과학 분야와 외국어 분야의 영재 학생들을 선발하여 별도의 우수한 교육 환경이 갖추어진 특목고에서 특별한 교육을 실시하겠다고 하는 것은 전통적 엘리트주의에 다름 아니며, 또한 정부의 재정 지원 없는 자립(자율)형 사립고 제도를 도입하겠다는 것은 시장주의 논리에 따른 학교 민영화 정책의 일환인 것이다.



III. 우리나라 학교 선택제 실시 현황

학교선택제의 관점에서 일제 식민지 해방 이후부터 우리나라 공교육에서 고교 입시 제도의 변화와 관련하여 흐름을 짚어보면 크게 ‘입시제도 시기’, ‘평준화 시기’, ‘학교선택제 시기’의 3단계로 나눌 수 있을 것이다.

‘입시제도 시기’의 학교선택 정책을 살펴보면 광복 후부터 1968년까지는 중·고등학교가 동일한 유형의 입학전형 제도를 실시하였는데 1950년까지의 중학교 선발 방법은 학교장의 책임 하에 국어, 수학을 중심으로 한 여러 과목의 필답고사 성적과 내신서를 전형요소로 하였다. 6.25 전쟁이 발발한 1951년~53년은 학교별 전형이 어려워지자 국가에서 동일 문제로 시험을 치르는 국가연합고시제를 3년간 시행하다가 이를 폐지하고 1954년부터 57년까지는 중학교 이상의 각 학교는 내신과 선발 고사를 병행한 자유 선택제를 실시하게 된다. 이후, 1958년~61년까지의 연합고사출제제, 1962년~63년의 국가고시제, 1964년~65년의 시도별 공동출제제, 1966년~68년의 시도별 공동·단독 출제 병행제를 실시하였으며, 1969년~1973년까지는 공동·단독 출제 병행제를 실시하였는데 필답고사, 체능검사, 신체검사, 면접 등으로 이루어졌다. 이러한 고등학교 선발과정의 변천 속에서 연합고사제를 통한 학교별 전형방식이 1960년~70년대 중학교 교육이 이른바 명문고 진학을 위한 입시위주 교육으로 변질되며, 많은 문제와 부작용을 초래하게 됨에 따라 당시 문교부는 1973년 ‘입시제도연구협의회’를 구성해 평준화 정책 추진을 위한 방향을 수립하게 된 것이다.

‘평준화 시기’는 1974년 학교 서열화를 없애고 교육기회의 균등한 배분 및 교육과정과 조건의 동등성을 보장하기 위하여 서울과 부산을 중심으로 ‘고교 평준화’가 도입되면서 부터이다. 이후, ‘고교 평준화’는 1980년대까지 확대하여 실시하게 된다. 이러한 평준화 정책은 교육의 기회 균등이라는 평등주의를 기반으로 하여 경쟁적 체제가 아닌 협동적 교육 체제를 전제로 하고 있는데, 이병환이 말하는 평준화 도입의 논리는 중학교 교육의 정상화, 학생, 교원, 시설 등에서 고교의 완전한 평등화, 과학 및 실업교육 진흥, 지방 학교 육성으로 지역 간 교육의 균등한 발전, 입시 준비 해소 및 교육비 부담 경감, 학생의 대도시 집중 억제 등(이병환, 2002: 283)이었으며, 당시 지역에 따라 근거리 배정 방식

의 선지원 후추첨제가 실시되기도 했으나 학부모의 학교선택권이 주어졌으므로 ‘학교선택제 시기’로 보아야 하지 않는가 생각할 수도 있겠으나 학부모의 학교선택권 존중과 평등주의에 입각한 교육의 기회 균등 보장에서 어느 것이 더 우선되었느냐는 점에 초점을 맞추어 ‘평준화 시기’로 분류하고자 한다. 그러나, 앞서 말한 것처럼 ‘고교 평준화’가 학생·학부모의 선택권을 무시하고, 교육의 다양성, 특성화를 갖지 못한 획일적인 교육이었다는 비판과 함께 평준화 정책이 시행되어 오는 동안 거주지 별 균등 배정방법에 대해 학부모의 불만이 표출되어 왔는데, 가장 큰 불만은 학부모에게 학교선택권이 허용되지 않았다는 비판에 직면하게 된 것이다.

‘학교선택제 시기’는 문민 정부 시절이 1995년 ‘5·31 교육개혁안’이 나오면서 부터이다. 물론 이 때에도 ‘고교 평준화’ 정책에 따른 근거리 배정 방식의 선지원 후추첨의 방법이 널리 적용되고 있었다. 그러나, ‘5·31 교육개혁안’을 보면 학습자의 다양한 개성을 존중하는 학생·학부모의 학교선택권 보장과 교육의 다양성, 특성화 등 교육에 경쟁적 요소를 투입하여 교육의 수월성을 제고할 것을 교육개혁의 과제로 제시하고 있으며, 자립형 사립고 제도를 도입하여 학교의 학생선발권을 부여하도록 하고 있는 점과 이 방안에 따라 대통령 자문기구인 교육개혁위원회는 학교선택제 방안을 채택하면서 선복수지원 후추첨제를 시범 혹은 전면 도입되게 된 부분에 주목할 필요가 있다. 당시 대부분의 평준화 지역에서 선지원 후추첨 방식을 택했다. 즉, 학생의 선택을 우선적으로 채택했다는 점에 주목하며, 이 제도는 특목고, 자립(자율)형 사립고, 자율학교, 기숙형 공(사)립고 제도와 함께 학교선택제가 도입되었으므로 ‘학교선택제 시기’로 분류하고자 한다.

이후, 이명박 정부 들어선 2008년 ‘4·15 학교 자율화 추진 계획’의 후속 조치로 2009년 학교교육의 다양화를 추구하며, 학교교육의 획일성을 없애기 위한 ‘학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안(시안)’에 따라 교육과정의 자율화, 학교장의 교원인사 자율화, 일반학교와는 달리 추가 재정 지원과 함께 교육과정, 교과서, 교장임용, 수업일수 등에서 차별화된 특례가 인정되는 자율학교를 2010년까지 전국 20%로 확대하는 등 영·미식 신자유주의 교육개혁정책의 주요 내용이 되는 학교선택제가 전면적으로 확산된다.

따라서, 이 장에서는 우리나라 중등교육에서의 이러한 학교선택제가 실시되

고 있는 현황에 대해 특목고 유형, 자율(자립)형 사립고 유형, 자율학교 및 기숙형 공(사)립고 유형, 서울과 부산을 중심으로 하는 일반계 고등학교의 학교(고교)선택제 유형, 숫자가 적기는 하지만 중학교의 학교선택제에 해당되는 국제중학교 유형으로 나누어 살펴보고자 한다.

1. 특목고 유형

우리나라에서 최초로 특목고 제도를 도입하게 된 때는 1974년 ‘고교 평준화’ 제도가 시행될 때 부터였으며, 당시에는 인문계 3개교(삼육, 성심, 중경)와 국악고, 서울예술고, 체육고, 철도고, 부산해양고 등이었다. 그 이후 특혜 시비 등으로 특목고를 실업계로만 한정하는 법률 개정(1977년)이 이루어졌으며, 1982년 영재교육 강화 차원에서 과학고, 외국어고 등의 특목고도 확대하여 도입을 검토하면서 1983년 경기과학고를 설립하고 다음 해인 84년에는 대원외고와 대일외고를 개교시켰다. 이후, 외국어고(1992년)와 국제고(1998년)를 특목고에 포함시켰으며, 당시의 교육부는 외국어고는 영재교육, 학교선택권 확대 차원에서, 예술·체육·국제고는 전문직업인 조기양성 차원에서 도입하였다. 2001년에는 특목고 지정·고시권을 시·도교육감에게 이양한 결과 외국어고와 국제고 등의 특목고가 2007년에는 31개교까지 이르게 된다(김용일 외, 2009: 9-11).

이후, 이러한 특목고는 계속 늘어나 2009년에는 외교 30개교, 과학고 20개교이며, 4개의 국제고를 합하면 우리나라의 외국어계열과 과학계열의 특목고는 총 54개교(교육과학기술부, 2009: 21)에 이르게 된다.

이와 같이, 특목고가 전국적으로 늘어나게 된 것은 「초·중등교육법 시행령」 제 90조(특수목적고등학교)⁹⁾에 근거하고 있으며, 개정된 법률에 의해 특목

9) 참고로 초·중등교육법 시행령 제 90조(특수목적고등학교)의 전문을 옮기면 다음과 같다.

- ① 교육감은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 학교중에서 특수분야의 전문적인 교육을 목적으로 하는 고등학교(이하 "특수목적고등학교"라 한다)를 지정·고시할 수 있다. 다만, 제10호의 학교 중 국립의 고등학교는 교육과학기술부장관이 지정·고시한다. <개정 2001.1.29, 2001.3.2, 2007.5.16, 2010.6.29>
1. 2, 3, 4. 삭제 <2010.6.29>
5. 과학 인재 양성을 위한 과학계열의 고등학교
6. 외국어에 능숙한 인재 양성을 위한 외국어계열의 고등학교와 국제 전문 인재 양성을 위한

고 지정·고시 권한이 교육감에게 주어지게 된 때문이다. 그것은 교육감이 주민 직선으로 선출되기 때문에 각 지역별로 교육의 수월성을 추구한다는 명분을 내세우며 지정을 확대하였으나, 실상은 자기 지역의 학력우수자가 타 지역으로 빠져나가는 것을 막고자 하는 정치적 의도도 있어 보인다. 이러한 정치적 목적으로 특목고가 확대되면서 본래 특목고 설립 취지에 따라 운영되기 보다는 명문 대학에 진학하는 징검다리로서 지역 명문 입시고로 변질될 수 밖에 없게 되었다. 이렇게 되면서 특목고 제도는 많은 문제점을 노정하게 되는데 중요한 몇 가지는 입시에서 과도한 경쟁과 사교육 유발 그리고, 설립 취지를 벗어난 입시 중심의 교육, 교육 기회 불평등의 심화로 볼 수 있을 것이다. 따라서 이러한 문제점과 이를 해결하고자하는 노력은 교과부 자료인 '외고 및 특목고 정책 연혁'¹⁰⁾에서도 잘 드러나며, 정부는 끊임없이 특목고 정상화 대책¹¹⁾을 내놓게 되

국제계열의 고등학교

7. 예술인 양성을 위한 예술계열의 고등학교와 체육인 양성을 위한 체육계열의 고등학교
- 8, 9 삭제 <2010.6.29>
10. 산업계의 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정을 운영하는 고등학교(이하 "산업수요 맞춤형 고등학교"라 한다)
 - ② 특수목적고등학교로 지정받으려는 법인 또는 학교의 장은 다음 각 호의 사항이 포함된 신청서를 작성하여 교육과학기술부장관 또는 교육감에게 제출하여야 한다. <개정 2010.6.29>
 1. 학교운영에 관한 계획
 2. 교육과정 운영에 관한 계획(산업수요 맞춤형 고등학교는 산학연계에 관한 계획을 포함한다)
 3. 학과를 두려는 학교의 경우 학과 설치에 관한 계획
 4. 입학전형 실시에 관한 계획
 5. 교원배치에 관한 계획
 6. 그 밖에 특수목적고등학교의 운영 등에 관하여 교육과학기술부장관 또는 교육감이 정하여 고시하는 사항
 - ③ 교육감이 제10항제5호, 제6호 및 제10호(공립·사립의 고등학교만 해당한다)의 특수목적고등학교를 지정·고시하고자 하는 경우에는 미리 교육과학기술부장관과 협의하여야 한다. <신설 2007.5.16, 2008.2.29, 2010.6.29>
 - ④ 교육감은 특수목적고등학교를 지정한 경우에는 5년마다 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 바에 따라 해당 학교의 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정하는 경우에는 지정을 취소할 수 있다. <개정 2010.6.29, 2011.6.7>
 - ⑤ 교육감이 제10항제5호, 제6호 및 제10호(공립·사립의 고등학교만 해당한다)의 특수목적고등학교의 지정을 취소하는 경우에는 미리 교육과학기술부장관과 협의하여야 한다. <신설 2011.6.7>
 - ⑥ 교육감이 지정하는 특수목적고등학교의 학급 수, 학생 수 및 시설기준 등 특수목적고등학교의 지정 기준은 교육감이 정하여 고시한다. <신설 2010.6.29, 2011.6.7>
 - ⑦ 제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 특수목적고등학교의 지정 및 운영에 필요한 사항은 교육과학기술부장관이 정하여 고시한다. <신설 2010.6.29, 2011.6.7>

지만 근본적인 문제 해결책이 되지 못하고 있다. 그것은 우리 사회의 고질적 병폐인 학벌중심주의가 만연해있는 현실과 무관하지 않다. 다시 말하면, 일류 중고등학교 → 명문대학 → 좋은 일자리 보장이라는 사회적 도식이 형성되어 있고, 일류 중고등학교의 사회 구조적 선별 기준은 어느 고등학교에서 명문 대학에 많이 가느냐하는 것에 초점이 맞춰져 있으며, 이것의 중심에 특목고가 자리잡고 있는 것이다. 특목고를 선택하는 학생·학부모의 1차적 요구는 명문대

10) 외고 및 특목고 정책 연혁(교육과학기술부, 2009: 18)은 다음과 같다.

- 특목고 제도 도입 및 개교('74, 舊 교육법시행령 제112조)
 - ※ 인문계 3교(삼육/성심/중경), 국악고, 서울예술고, (서울)체육고, 철도고, 부산해양고
- 영재교육 강화 차원 외고 검토('82) ⇒ 경기과학고만 설립
 - ⇒ 대원/대일외국어학교는 각종학교로 개교('84)
- 예술고, 체육고, 외국어('92), 국제고('98)를 특목고에 포함
 - ⇒ 전국 10개 외고('92), 부산국제고('98)
- 특목고 지정·고시권, 시·도교육감에게 이양('01.3)
 - ⇒ 외고 등 특목고 설립 확대 : 18개('01) → 30개('09)
- 사교육 경감대책 일환, 「특수목적고 운영 정상화 방안」 발표('04.10)
- 외고 설립 및 운영 개선 방안 발표 ('06.6.19)
 - 외고 등 학생모집 지역 제한, 지정·고시시 사전협의제 도입
- 사전협의제 도입위한 초·중등교육법시행령 개정·공포 ('07.5.16)
- 수월성 제고를 위한 고등학교 운영 개선 및 체제 개편 방안 발표('07.10.29)
- '09 외고 등 특목고 입시방법 개선안 발표('07.12.26)
 - 내신실질반영 비율 30% 이상, 중 3-2학기 성적 반영, 지필고사 형태의 입학전형 요소 제외 등
- '10년 개교 창원과학고, 울산외고 특목고 지정을 위한 사전협의에서 사교육 유발요인을 최소화한 전형방식 협의('08.4, '08.9)
 - ※ 내신 중심 전형, 교과지식 평가를 지양하는 면접, 학교장추천서 유형화 등
- 외고 등 특목고 관련 지침 통합('08.10.30)
- '사교육경감 종합대책'('09.6.3)에 외고 대책 포함
 - 지필고사 금지, 중학교 수준 출제 등 입시 개선

11) 먼저, 특수목적고 운영 정상화 방안(교육인적자원부, 2004. 10. 22: 2)에서 제시하는 내용은 첫째, 해당 분야의 소질과 적성을 가진 인재 선발을 위해 입학전형방법을 개선하고, 특목고 설립취지에 맞는 교육과정 운영이 되도록 교육과정 지침을 수정·보완하며, 설립취지에 맞는 교육과정을 이수한 학생들이 대입에 불이익이 없도록 특목고에 동일계 특별전형을 도입한다. 다음으로, 수월성 제고를 위한 고등학교 운영 개선 및 체제 개편 방안(교육인적자원부, 2007. 10. 14: 3)에서 언급하고 있는 특목고 운영 정상화 계획의 주요 내용은 특목고 운영상의 문제점을 해결하여 설립취지에 맞도록 교육과정 운영을 개선하고, 2009학년도 이후 적용할 특목고 학생선발 제도 개선을 추진한다. 그리고, 고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안(교육과학기술부, 2009. 12. 10: 45)의 2. 특목고, 자율(립)형 사립고 등 입학제도 개선에서는 입학사정관에 의한 자기주도학습전형제도를 도입하고, 사교육을 유발하는 입학전형 요소를 배제하겠다는 것이다.

학 진학에 유리한 고지를 점령하는 것이므로 특목고 본래의 취지대로 운영되기는 쉽지 않으며, 특목고 제도 개선책 마련 - 병폐 - 개선책 마련의 악순환이 거듭되면서 교육의 다양성, 특성화 추구라는 학교선택제의 의미는 퇴색될 수 밖에 없는 한계를 가질 수 밖에 없는 것이다. 이명박 정부가 들어서면서 좌초되기는 했지만 오죽했으면 정부 주도의 ‘특목고 폐지 방안’¹²⁾까지 나오게 되었겠는가? 이러한, 특목고의 취지에 반하는 여러 가지 문제점에 대해 꾸준히 지적되어지고 있는 바, 이종태는 견해는 다음 네 가지로 요약할 수 있을 것이다.

첫째, 과학고와 외국어고, 국제고 등의 특목고는 고교 평준화 체제 하에서 과학 및 어학 영재의 육성, 국제 전문인력의 양성이라는 특수 목적을 명분으로 하여 설립되었으나 실제적으로는 대입 명문학교로 기능한다는 인식이 우리 사회에 널리 퍼져 있다. 이러한 인식은 특목고가 실제로 기능하는 방식 속에 이미 각인되어 있으며, 통상적으로 특목고라고 하면 과학고, 외국어고, 국제고 등을 지칭하는 용어처럼 사용되고 있는데, 이는 이들 학교에 대한 우리 사회의 특별한 관심을 반영한다. 그로 인하여 평준화 체제에서 일반고와는 다른 설립 목적을 지녔다는 의미를 갖게 되며, 여기에는 일반고와의 차이를 넘어 우월의 의미까지 부가되어 있다고 할 수 있다.

둘째, 과학고와 외국어고에 대한 이같은 특별한 관심은 그 학교들을 설립하도록 만든 특수목적의 내용에 연계된 것이라기보다는 그것이 일반 학교와는 차별적 대우를 받을 수 있는 학교라는 형식과 연계된 것이라고 할 수 있다. 이를 통해 기대하는 궁극적인 목표는 대입 경쟁에서의 유리한 고지 선점이다. 그것의 핵심은 특목고 입장에서 보면 선발 과정을 통하여 대입 경쟁력을 지닌 양질의 학생들을 확보하는 것이며, 학생 입장에서는 명문대 입학 일차 관문인 특목고 입학 자격을 확보하는 것이다. 이러한 기대는 좋은 대학 입학이 마치 교육의 종착역이며 인생의 목적처럼 여겨지는 우리 사회의 풍토에서 과도한 사회적 수요 확대와 경쟁으로 이어질 수밖에 없다. 최근 여러 지방자치단체장들이 앞다투어 특목고 설치를 지역개발 공약으로 내거는 양상이 이를 말해준다.

12) 고교체제 개편 방안에서 <제1안> 특목고 유형 폐지 방안, <제2안> 특목고 유형 유지 및 관리 강화 방안을 제시하고 있으며, <제1안>의 특목고 유형 폐지 방안의 내용을 보면, 과학·예술·체육고는 단계적으로 영재학교 또는 특성화고 등으로 전환('09~'18)하고, 외국어고·국제고는 국제고로 통합, 특성화고로 전환('12)하며, 특성화고에 대한 시·도 교육청별 자율 관리체제 구축 '12~)하겠다(교육인적자원부, 2007. 10. 19: 12)는 것이다.

셋째, 우리 사회에는 입시 명문고로서의 특목고에 대한 열렬한 선호를 우려하는 시각도 공존한다. 이러한 시각은 특목고가 설립 목적과 달리 특혜 받은 대입준비기관이 되고 있음을 지속적으로 비판해 왔으며, 특목고 진학과 재학 과정에서 소요되는 높은 공·사교육비 부담으로 인하여 특목고 존재 자체가 계층간의 교육 격차를 심화시키는 요인이 되고 있음을 지적하고 있다. 특목고의 학과 성적 위주의 학생 선발, 대학입시 준비 위주의 편법적인 교육과정 운영 등은 특목고에 대한 불신을 키우고 있으며, 특히 신입생 선발 방식이 유발하는 초·중학교 수준의 선행학습 및 사교육에 대한 문제 제기가 지속적으로 이루어지고 있다(이종태 외, 2007: 62-63).

넷째, 현행 특목고 제도는 지역간 교육 격차를 심화시키는 데 일조하고 있다. 사회심리학적으로 볼 때 특정 지역의 특목고 입학 성적이 좋다면 이 지역으로의 성적 상위권 인구 유입 압력이 커지게 되고 그 결과 특목고 입학 성적은 더 좋아질 개연성이 크다. 이미 일류대 입학 성적에 따른 특정 지역 선호 경향이 이런 악순환을 만들어내고 있음은 주지의 사실이며, 특목고 입학이 일류대 입학을 위한 고지의 선점으로 인식되고 있는 상황이고 보면 특목고 입시 경쟁이 지역간 교육격차를 확대재생산한다는 사실이 새삼스러운 일도 아니다(이종태 외, 2007: 114).

더불어, 현행 특목고 제도가 과도한 사교육을 조장한다는 지적도 적지 않은데, 평균적인 부모의 학력 수준과 가구 수입은 특목고 진학 학생들이 일반고 진학 학생들에 비해 더 높았으며, 특목고 진학생들이 일반고 진학생들에 비해 개인 배경 수준이 높은 것으로 나타났다(박소영·민병철, 2009: 368-369)는 것이다. 또한, 같은 글에서 특목고 진학에 있어서 중학교 교육의 역할에 관한 논의가 필요함을 언급하면서, 현재 특목고 진학은 내신 성적과 선발형 지필고사를 치러야 하는데 이미 성적 위주로 학생의 성적을 1차 고려하기 때문에 학생들에게 지필고사 혹은 올림피아드 준비가 매우 중요하다는 것이다. 그러나, 이런 지필고사나 올림피아드는 학교 교육으로 준비할 수 있는 가능성이 매우 희박하므로 특목고 준비 학생들은 내신은 기본으로 하고 중학교 단계에서 고등학교별 지필고사나 올림피아드 준비를 위한 사교육을 받게 되는 것이다. 이와 같이, 특목고 입학과 관련하여 학교 교육이 아닌 사교육의 도움으로 결정됨으로써 교육 기회의 불평등성을 확대시키는 기제로 작용하는가에 대한 가정을 확인하고자

하였고, 이 가정은 참인 것으로 드러났다(박소영 · 민병철, 2009: 375)고 말하고 있다.

이러한 특목고 입학 학생들의 가정 배경과 학업성취도와의 상관 관계에 대하여 언론에 보도된 김양분의 '학교 다양화에 따른 고교 유형별 학교 및 학생 특성 분석' 보고서에서 부모의 사회경제적 지위나 사교육 여부 등 학생의 가정배경을 통제해 분석한 결과를 보면, 특목고는 일반고에 비해 평균 수학 성취도가 8점, 자사고는 4점이 낮았으며, 영어 역시 가정배경을 통제하면, 특목고는 평균 8점, 자사고는 3점 정도 낮아졌다. 이것은 학교 교육의 질보다 학생의 가정배경이 학업성취도에 더 큰 영향을 끼치고 있는 것이다. 김양분 선임연구위원은 결국 자사고와 특목고의 높은 학업성취도의 상당 부분이 선발 효과에서 기인했을 가능성이 있음을 예상할 수 있다(한겨레신문, 2012. 4. 1)고 지적하고 있다. 또한, 설립 취지를 벗어난 특목고 제도의 문제점에 대해 해당 정부 부처에서도 언급하고 있는데 내용을 살펴보면 다음과 같다.

□ 설립취지에 맞지 않는 특목고의 학생선발

- 중학교 3년 교육과정을 벗어나 고등학교 수준의 선행학습을 요구하는 입학전형으로 과도한 사교육 수요 조장
 - ※ 특목고 진학 희망 초등생의 94.2%, 중학생의 87.6%가 사교육에 참여
 - ※ 외국어고 구술·면접고사에 변형된 지필평가, 수리형 문제 등 출제
- 부모의 사회경제적 지위가 특목고 입학에 미치는 영향력이 증가하여 특목고 졸업생들이 사회경제적으로 배타적 집단 형성 우려
 - ※ 월평균 가구소득 : 일반고 상위권(30%) 482.99만원, 특목고 648.69만원
- 전공 적성보다 교과성적 우수학생을 선점하는 특차전형 방식의 불공정한 경쟁 구조로 특수목적 학교 설립 취지에 위배된 운영

자료: 교육인적자원부(2007. 10. 29)

이상의 내용에서 알 수 있듯이 특목고의 학생 선발 과정이 설립 취지에 어긋남은 물론, 특목고 학생들의 높은 학업성취도는 부모의 사회경제적 지위나 사교육 여부 등 가정 배경에 의한 선발 효과에 기인한 것임을 알 수 있다. 또한, 이러한 학생 선발 과정에서 전단계인 중학교, 초등학교까지 특목고 진학을 위한 사교육 부담을 초래하고 있으며, 특목고 제도가 교육 기회의 불평등성을 확

대시키고 있다는 것이 명확하게 드러나고 있는 것이다.

가. 외국어 계열(외국어고·국제고)의 특목고

외국어고는 과학고와 함께 1982년의 ‘영재교육 종합방안 추진 계획’에서 처음 그 도입이 검토되면서 1984년에 학력이 인정되는 각종학교로 인가를 받아 운영된 것이 그 출발점이라고 할 수 있을 것이다. 이후, 1992년 3월 6일자로 개정된 「교육법시행령¹³⁾」에 따라 정규 외국어고로 전환하게 되며, 이렇게 출발한 외국어고는 시작부터 대학 진학을 주된 목적으로 하였는데, 이종태는 교육당국이 처음부터 외국어고의 이러한 성격을 용인하고 적극 조장하였다는 것이며, 당시 문교부에 의해 외국어고의 설립이 기정사실화된 1991년 9월 19일 서울시교육청은 기존의 3개 외국어학교(대원, 대일, 한영)를 정규학교로 개편하는 동시에 2개의 새로운 외국어고(명덕, 이화)를 신설하겠다는 계획을 발표하였다. 이 발표에서 서울시교육청은 외국어고 응시 자격을 서울시내 각 중학교의 성적 상위권 5% 이내 학생으로 제한할 계획임을 공표하였다. 당시 이러한 발표를 하게 된 전후 맥락은 알 길이 없으나, 외국어고가 어학 영재 육성을 위한 학교라고 하면서 실제로는 당국에 의해 상위 성적 학생들만 갈 수 있는 학교로 처음부터 국민에게 각인(이종태 외, 2007: 20-21) 되었으며, 2001년에는 전국적으로 31개교(교육과학기술부·한국교육개발원, 2011: 24)의 외국어고가 운영되고 있다.

외국어고와 성격을 같이하는 국제고도 역시 ‘고교 평준화’ 정책의 보완책으로 외교관 등 국제무대에서 활약할 전문인력을 조기에 발굴·양성하기 위한 의도에서 출발하였으며, 이러한 세계화의 논리에 대응하기 위해서 국제 통용어인 영어 실력을 늘려야 하는 것은 물론 나아가 국제 전문인력의 양성이라는 정책적 수요를 낳았던 것이다. 이후, ‘문민정부’ 시절인 1995년 ‘5·31 교육개혁안’에서 교육의 다양화와 특성화를 위한 구체적인 방안의 일환으로 정보고, 디자인고 등과 함께 국제고가 들어가면서 1998년 부산국제고 설립을 시작으로 2011년에는 전국에 6개교(교육과학기술부·한국교육개발원, 2011: 24)의 국제고가 운영되고 있는 것이다.

13) 참고로 신설된 특수목적고등학교와 관련하여 제112조의15제1항에 제6호에 어학영재 양성을 위한 외국어계열의 고등학교를 신설한 것이다.

1) 특목고 현황

<표 1> 시도별 고등학교수 및 학생수(2011)

특별·광역시		서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산
학교수 (단위: 개)	일반고	178 (11.5)	83 (5.3)	56 (3.6)	81 (5.2)	45 (2.9)	40 (2.6)	34 (2.2)
	특목고	19 (15.8)	11 (9.1)	6 (5)	7 (5.8)	4 (3.3)	5 (4.2)	4 (3.3)
	특성화고	73 (14.6)	37 (7.4)	18 (3.6)	28 (5.6)	11 (2.2)	11 (2.2)	11 (2.2)
	자율고	44 (40.4)	11 (10)	12 (11)	2 (1.8)	6 (5.5)	5 (4.6)	3 (2.8)
학생수 (단위: 명)	일반고	233,738 (16.4)	85,906 (6)	70,489 (4.9)	83,164 (5.8)	49,427 (3.5)	45,192 (3.2)	38,010 (2.7)
	특목고	14,208 (22.3)	7,484 (11)	3,556 (5.6)	3,370 (5.3)	1,368 (2.1)	2,790 (4.4)	1,374 (2.2)
	특성화고	55,630 (16.3)	28,877 (8.5)	18,850 (5.5)	22,642 (6.6)	11,590 (3.4)	10,276 (3)	10,022 (2.9)
	자율고	50,056 (43.9)	9,627 (8.4)	15,295 (13.4)	1,233 (1.1)	5,664 (5)	5,874 (4.2)	2,537 (2.2)

도·특별자치도		경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계(전국)
학교수 (단위: 개)	일반고	324 (20.1)	89 (5.7)	48 (3.1)	82 (5.3)	92 (5.9)	106 (6.8)	129 (8.3)	146 (9.4)	21 (1.3)	1554
	특목고	20 (16.7)	5 (4.2)	5 (4.2)	5 (4.2)	6 (5)	5 (4.2)	8 (6.7)	8 (6.7)	2 (1.7)	120
	특성화고	70 (14)	22 (4.4)	29 (5.8)	27 (5.4)	29 (5.8)	42 (8.4)	50 (10)	34 (6.8)	7 (1.4)	499
	자율고	7 (6.4)	1 (0.9)	1 (0.9)	3 (2.8)	5 (4.6)	3 (2.8)	6 (5.5)	0	0	109
학생수 (단위: 개)	일반고	373,241 (26.2)	44,978 (3.2)	40,509 (2.8)	59,712 (4.2)	55,266 (3.9)	49,765 (3.5)	70,192 (4.9)	107,455 (7.5)	18,838 (1.3)	1,425,882
	특목고	13,759 (21.6)	1,476 (2.3)	1,423 (2.2)	1,662 (2.6)	3,263 (5.1)	1,477 (2.3)	3,339 (5.2)	2,799 (4.4)	379 (0.6)	63,727
	특성화고	67,979 (20)	9,598 (2.8)	18,031 (5.3)	13,723 (4.0)	13,034 (3.8)	17,865 (5.2)	18,136 (5.3)	19,772 (5.8)	4,652 (1.4)	340,677
	자율고	7,477 (6.6)	468 (0.4)	711 (0.6)	2,806 (2.5)	4,036 (3.5)	3,243 (2.8)	4,935 (4.3)	0	0	113,962

주: ()는 각 학교유형별 전국 합계에 대한 해당 지역별 비율임

자료: 교육과학기술부·교육개발원(2011. 4. 1), 21-22쪽 자료를 참고하여 만들

위 <표 1>에서와 같이 일반고 대비 특목고 수를 기준으로 한 비율에서 알 수 있듯이 서울과 경기, 인천의 특목고 수를 합하면 46개교로 전국의 특목고(120개교)의 38.3%에 이르며, 학생 수를 비교해 보면 전국 특목고 학생 수의

49.7%가 서울과 경기 지역에 집중되고 있다. 그리고, 특목고 가운데 특히 교육비 부담이 큰 외국어고와 국제고에 한정하면 이러한 현상이 더욱 뚜렷하여 전체 37개교 가운데 21개교(56.8%)가 서울, 경기, 인천의 수도권 지역에 분포하고 있다.

이러한 사실이 학생 수 비례로 보면 일면 타당한 부분이 있기는 하나, 또 다른 한편으로 이렇게 수도권에 특목고가 집중되어 있으므로 해당 학교를 선택하고자 하는 수도권 이외 지역의 학생과 학부모들의 인구 유입을 부추기는 측면과 수도권 이외의 지역에서 경제력이 부족한 학생·학부모들은 일반고에 비해 높은 등록금 부담만이 아니라 비싼 주거비를 감당하기 어려우므로 처음부터 선택할 엄두도 낼 수 없는 측면도 있음을 간과할 수 없다. 즉, 학생과 학부모의 학교선택권을 보장하고자 하는 것이 오히려 선택권을 제한받는 측면이 있는 것이다.

2) 서울·경기도 지역의 외국어고·국제고 재학생 부모의 직업 분포

<표 2> 학교급별 아버지 직업분포표

조사 시기	조사대상 (학년)	학생 수 (단위 :명)	직업 분류											
			고소득직		중소득직			저소득직			무직		기타	
			전문직	경영관리직	교직	사무직	숙련기술직	판매·서비스업	소규모농·축·수산업	비숙련노동	전업주부	정년퇴직	무직·실업자	기타
2009.4	자립형사립고(1)	907	24.8%	25.5%	8.2%	24.8%	3.3%	7.5%	0.7%	0.2%	0.0%	0.0%	0.6%	4.5%
2010.4	외국어고(1)	2278	21.8%	21.7%	4.2%	37.6%	1.6%	9.9%	0.0%	0.2%	0.0%	0.1%	0.5%	2.3%
2010.4	자율형사립고(1)	4757	10.5%	14.6%	3.6%	32.4%	6.3%	13.5%	0.2%	1.0%	0.1%	0.3%	1.3%	16.3%
2009.4	일반고(1)	2852	4.3%	8.8%	3.6%	26.7%	12.5%	23.9%	0.5%	4.0%	0.0%	0.3%	2.7%	11.7%
2009.4	실업계고(1)	1577	2.1%	1.6%	0.3%	9.3%	24.5%	19.8%	0.3%	12.3%	0.1%	0.1%	7.7%	22.1%

주: 1)조사대상학교 - 해운대고, 현대청운고, 민족사관고, 상산고 4개교, 서울시 6개 외국어고, 서울시 6개 일반고, 서울시 5개 실업계고

2)소득직 분류는 2007년 통계청의 직종별 평균소득을 참고.

자료: 권영길(2010. 7), 15쪽의 자료를 재구성한 것임

앞의 <표 2>에서 학생들의 학부모 직업 분포는 고소득직이 많은 순서로 자립형사립고(50.3%)가 가장 상위에 있고, 다음으로 외국어고(43.5%)가 차지하며, 이어서 자율형사립고(25.1%), 일반고(13.1%), 실업고(3.7%)를 차지하며, 계층별로 저소득직이 많은 순서는 고소득직이 많은 순서와 반대로 나타나고 있다. 이러한 사실은 외국어고가 경제적으로 부유한 계층의 자녀들을 중심으로 진학하고 있으며, 교육의 부익부 빈익빈 현상으로 양극화가 심각한 것임을 나타내 주고 있는 것이다.

다음으로 아래 <표 3>에서 기타를 제외하고 상위 3개의 부모의 직업군이 차지하는 비율이 전체의 60.4%에 이르고 있어 사회 경제적 지표에 비추어 볼 때 중류층 이상으로 추정할 수 있는 외국어고·국제고에 다니는 학생들의 부모에 대한 사회경제적 지위가 일반고에 다니는 학생들의 학부모보다 상당한 비교 우위에 있음을 알 수 있다.

<표 3> 경기도 지역의 외국어·국제고 재학생 부모의 직업 분포

구분	총학생 수	교육자	금융업	사업	의료계	법조인	공무원		회사원	언론인	군인	농수광산업	기타
							3급 이상	4급 이하					
수원외고	759	141	42	156	44	7	0	55	325	14	9	4	211
성남외고	741	159	81	146	59	32	4	78	219	7	6	1	241
동두천외고	732	150	35	180	10	4	5	78	219	7	14	14	114
과천외고	1,039	118	127	203	34	39	3	87	413	8	3	4	0
안양외고	1,251	조사 불가											
외대부속외고	1,090	285	66	251	94	30	24	38	393	17	8	1	979
경기외고	1,035	207	87	163	115	18	2	2	416	17	5	0	63
김포외고	834	조사 불가											
고양외고	1,513	209	103	375	69	5	30	57	701	23	14	3	116
청심국제고	283	31	36	59	29	18	9	17	19	21	0	0	44
합계	9,277	1,300	577	1,533	454	153	77	415	2,705	114	59	27	1,768
전체대비 직업별 비율(%)		14.2	6.3	16.7	4.9	1.7	0.8	4.5	29.5	1.2	0.6	0.3	19.3

자료: 김용일 외, 경기도 교육청(2009)

3) 신입생 선발 방법

신입생 선발과 관련한 아래 <표 4> ~ <표 6>까지의 내용은 외국어고의 분포에 있어 절대적 우위를 차지하고 있는 서울과 경기 지역의 대상학교 가운데 학생 수가 많은(1,300명 기준) 순으로 각각 2개 학교(서울 지역은 대일외국어고, 대원외국어고, 경기지역은 안양외국어고, 과천외국어고)와 지역에서 학생 수가 많은 부산외국어고를 대상으로 선정하여 2011학년도 신입생 전형 요강을 분석하였다.

<표 4> 외국어고 학교별 모집인원 및 전형 방법

학교명	전형 유형	전형 방법(1단계 점수와 2단계 점수를 합산한 총점 순으로 선발)	
		1단계	2단계
대일 외국어고	일반 전형	*4학기 영어 내신 성적(160) + 출결(감점) (정원의 1.5배수 선발)	
	사회적배려대상자 전형	면접(40점)	
	국가유공자녀 전형	일반학생전형과 동일한 방법으로 전형하며, 일반학생전형 합격선에 속한 자 중 모집 정원의 3%를 정원 외 선발	
	특례입학대상자 전형	서류(60)	면접(40)
	외국인 전형	서류(60)	면접(40)
과천 외국어고	일반 전형	4개 학기 영어내신(등급)과 출결(감점)점수의 합으로 정원의 2배수선발	
	지역우수자 전형		
	사회적배려대상자 전형 (국가유공자 자녀포함)	일반학생 전형의 원칙을 준용 일반사회적 배려대상자와 공동의 합격사정 범위를 적용하되, 탈락자에 한해 모집정원의 3%범위에서 정원의 선발	
	특례입학대상자		
국가유공자 자녀			
안양외국 어고	일반 전형	4개 학기 영어내신(등급)+출결(감점)점수로 각 학과별 정원의 2배수선발	면접(40점)
	사회적배려대상자 전형	사회적 배려대상자 선발 우선 순위에 따름	
	국가유공자 자녀	사회적 배려대상자 모집인원(정원내)에 포함하여 공동 선발하되, 탈락자에 한해 모집정원의 3% 범위에서 정원외로 선발	
	특례입학대상자 전형	면접점수로만 선발함	
대원외국 어고	일반 전형	4개학기 영어 내신성적(160) + 출결(감점) (정원의 1.5배수 선발)	
	사회적배려대상자 전형	면접(40점)	
	국가유공자 자녀	일반 전형과 동일한 방법으로 전형하며, 일반 학생의 합격선에 속한 자로 모집 정원의 3%(11명) 범위 내에서 모집정원 외로 선발	
	체육특기자 전형	경기실적(60-서류), 면접 점수(40)를 합산한 총점 순으로 선발	
	특례입학대상자 전형	서류 점수(60)와 면접 점수(40)를 합산한 총점 순으로 선발	
부산외국 어고	외국인 전형	모집정원 외로 서류점수(60) + 면접 점수(40)	
	자기주도학습 전형	4개 학기	
	사회적배려대상자 전형 보훈 자녀, 외국인 자녀	영어내신점수(160점)+ 출결점수(감점)(정원 의 1.5배수 선발	
	특례 대상자	면접(40) 점수 순으로 학과별 선발함	

자료: 각 학교 2011학년도 신입생 전형요강을 참고하여 만듦.

<표 5>와 <표 6>의 출처도 동일함

위 <표 4>의 학교별 신입생 모집은 각 나라별 외국어를 전공으로 하는 과별로 모집하나, 표에서 제시하는 입학 전형 기준은 4개 학기(2학년~3학년)의 영어 내신 성적(160점)과 출결(감점)점수 만으로 정원의 1.5배 ~ 2배수로 1차 선발한다. 이러한 단지 영어 중심의 입학 전형 기준은 「초·중등교육법 시행령」 제 90조의 외국어고 설립 취지인 외국어에 능숙한 인재 양성이라는 목표를 무색케 하는 것임을 알 수 있다.

<표 5> 학기별 영어 내신 성적 환산 점수

등급	석차 백분율 (대상인원)	환산 점수
1	~ 4% 이하 (4%)	40.0
2	4% 초과 ~ 11% 이하 (7%)	38.4
3	11% 초과 ~ 23% 이하 (12%)	35.6
4	23% 초과 ~ 40% 이하 (17%)	30.8
5	40% 초과 ~ 60% 이하 (20%)	24.0
6	60% 초과 ~ 77% 이하 (17%)	16.0
7	77% 초과 ~ 89% 이하 (12%)	9.2
8	89% 초과 ~ 96% 이하 (7%)	4.4
9	96% 초과 ~ 100% 이하 (4%)	1.6

※ 대부분의 외국어고가 동일함

다음으로 <표 5>의 학기별 영어 내신 환산 점수를 보면 각 학기별 40점을 최고 점수로 하여 9등급으로 세분화하고 있으나, 하위 등급으로 갈수록 급간 점수차가 크다는 것을 알 수 있다. 이것은 영어 점수 외의 다른 변별 기준이 없다는 것을 감안하면 상위 1, 2등급에 해당하지 않으면 입학 지원을 아예 포기해야한다는 것을 의미한다.

그리고, <표 6>에서 2차 선발 과정의 면접 점수(40점)의 영역별 평가 요소가 추상적일 뿐만 아니라 영어 내신 점수의 등급화와 같은 세부적인 기준은 없는데 반하여 영역별 평가 점수는 상당히 큼을 알 수 있다. 영어의 학기별 상위 1등급과 2등급의 급간의 차이가 1.6점(4학기 6.4점)에 불과한 점과 1차 전형의 1.5~2배수를 뽑는 점을 감안하면 학교 입학전형위원회의 주관적인 판단이 개입

할 여지가 상당히 크다고 볼 수 있을 것이다.

<표 6> 학교별 면접 영역별 평가 내용

학교명	영역별 평가 요소	평가 내용	관련서류
대일외고	자기주도학습과정 및 진로계획(15점)	<ul style="list-style-type: none"> 전공의지 : 전공 외국어에 관심을 가진 계기와 준비 자기주도 학습과정 : 자기주도 학습의 과정 학습 및 진로계획 : 진학 이후 학습계획 및 진로계획 	추천서 (학교장, 교사) 학습계획서 학교생활기록부
	봉사체험활동(15점)	<ul style="list-style-type: none"> 학기 중, 방학 중 봉사·체험 활동 결과 봉사·체험 활동을 통해 느낀 점 	
	독서활동(10점)	<ul style="list-style-type: none"> 중학교 동안의 교과·진로·교양 관련 독서 결과 독서를 통해 느낀 점 	
과천외고	1) 면접(40점) = 자기주도학습 계획서[25점] + 독서경험점수[10점] + 봉사·체험점수[5점] 2) 면접 배점의 세부사항은 입학전형위원회에서 정한다.		
안양외고	면접점수 반영항목 : 자기주도 학습 및 계획(20점), 봉사·체험활동(10점), 독서활동(10점)		
대원외고	자기주도학습과정 및 진로계획(15점)	<ul style="list-style-type: none"> 전공의지 : 전공 외국어에 관심을 가진 계기와 준비 자기주도 학습과정 : 자기주도 학습의 과정 학습 및 진로계획 : 진학 이후 학습계획 및 진로계획 	추천서 (학교장, 교사) 학습계획서 학교생활기록부
	봉사체험활동(15점)	<ul style="list-style-type: none"> 학기 중, 방학 중 봉사·체험 활동 결과 봉사·체험 활동을 통해 느낀 점 향후 봉사·체험활동 계획 	
	독서활동(10점)	<ul style="list-style-type: none"> 중학교 동안의 교과·진로·교양 관련 독서 결과 독서를 통해 느낀 점 	
부산외고	자기주도학습(20)	학습태도, 잠재력, 창의성	반영요소의 세부항목 내용 및 점수는 변경될 수 있음
	봉사·체험활동(10)	진로 및 학습 관련성, 활동기간 및 자발성, 도덕성 및 성실성	
	독서활동(10)	이해도 및 유창성, 다양성 및 지속성, 비판적 견해	

※ 교내외 경시대회 수상실적, 자격증, 인증점수 등은 모든 학교 평가하지 않음

4) 외국어고의 교육비 부담 현황

<표 7> 외국어고 재단 전입금 현황(2005년)

시도명	학교명	학생수	세입	재단전입금		비고
				금액	비율	
서울(6교)	대원외고	1,308	8,075,290	-	0.00%	
	대일외고	1,268	7,410,377	135,000	1.82%	
	명덕외고	1,296	11,848,550	2,478	0.02%	
	서울외고	1,072	6,388,013	-	0.00%	
	이화외고	651	4,707,589	216,035	4.59%	
	한영외고	866	4,964,232	5,000	0.10%	
	소계	6,461	43,394,051	358,513	0.83%	
부산(3교)	부산외고	1,188	6,302,762	30,000	0.48%	
	부일외고	729	3,707,131	667,144	18.00%	- 공사비 제외시 전입금 비율:1.0%
	부산국제외고	462	2,263,186	-	0.00%	
	소계	2,379	12,273,079	697,144	5.68%	
인천(1교)	인천외고	525	2,842,846	10,000	0.35%	
	계	525	2,842,846	10,000	0.35%	
경기(5교)	고양외고	1,162	6,327,918	-	0.00%	
	파천외고	1,471	5,995,520	3,000	0.05%	
	안양외고	1,082	4,449,055	15,255	0.34%	
	명지외고	668	5,566,240	669,237	12.02%	
	한국외대부속외고	349	7,559,121	30,760,608	40.65%	-비품 구입 제외시 전입금 비율: 0.7%
	계	4,732	29,897,854	4,735	12.58%	
충북(1교)	중산외고	808	3,870,919	4,735	0.12%	
	계	808	3,870,919	4,735	0.12%	
경남(1교)	경남외고	688	3,296,622	8,300	0.25%	
	계	688	3,296,622	8,300	0.25%	
합(17교)		15,593	95,575,371	4,839,300	5.06%	

자료: 이종태 외, 교육인적자원부(2007. 2), 61-62쪽

위의 <표 7>에서와 같이 사립 외국어고의 재단전입금 비율은 매우 낮은데 전체 세입에서 재단전입금이 차지하는 비율의 지역별 소계를 살펴보면, 서울 6개교 평균 0.83%, 부산 3개교 평균 5.68%, 인천 1개교 평균 0.35%, 경기 5개교 평균 12.58%, 충북 1개교 0.12%, 경남 1개교 0.25% 로 나타나 재단전입금 전체 평균은 5.06%이다. 부일외고(18%)와 한국외대부속외고(40.65%)의 경우 전입금이 타 학교에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있으나 공사비 및 비품비 등을 제외하면 각각 1.0%, 0.7%로 나타나고 있어 이를 반영할 경우 전체 평균은 더욱 낮

아지게 된다. 그리고, 사립 외국어고와 공립 외국어고의 기숙사비는 큰 차이를 보이지 않는 반면 등록금은 사립이 공립에 비해 2.6배 많다(이종태 외, 2007: 57-59).

<표 8> 2008년 세입결산 기준 외국어고별 공교육비 비교

학교명	지역	학교분류	설립별	세입공교육비 총액(원)	학생1인당 공교육비			
					공교육비	정부부담	학부모부담	재단부담
성남외고	경기	특목고	공립	10,098,378,000	14,045,032	11,945,958	1,979,890	-
늘푸른고		일반고	공립	2,228,817,000	1,841,998	416,679	1,334,940	-
성남외고/늘푸른고(배)				4.5배	7.6배	28.7배	1.5배	-
김해외고	경남	특목고	공립	3,108,476,000	7,001,072	4,078,604	3,970,646	-
김해가야고		일반고	공립	2,260,954,000	1,656,377	550,482	1,043,924	-
김해외고/김해가야고(배)				1.4배	4.2배	7.4배	3.8배	-
수원외고	경기	특목고	공립	4,399,139,000	5,912,821	3,017,512	2,654,366	-
대평고		일반고	공립	2,843,604,000	2,214,645	489,828	1,520,160	-
수원외고/대평고(배)				1.6배	2.7배	6.2배	1.8배	-
민족사관고	강원	자사고	사립	9,014,924,000	20,964,940	27,914	16,706,558	3,864,677
강원고		일반고	사립	4,362,692,000	5,031,940	3,314,404	1,578,849	98,039
민사고/강원고(배)				2.1배	4.2배	0.008배	10.6배	39.4배
청심국제고	경기	특목고	사립	8,965,300,000	31,021,799	168,623	17,553,851	13,069,246
여주제일고		종합고	사립	3,391,000,000	5,161,339	3,363,294	1,674,067	9,132
청심국제고/여주제일고(배)				2.6배	6배	0.05배	10.5배	1,431배
대일외고	서울	특목고	사립	10,029,911,000	7,668,128	30,553	7,869,530	58,104
한성외고		일반고	사립	5,529,730,000	3,995,470	2,126,214	2,204,736	43,092
전남외고	전남	특목고	공립	1,861,313,000	4,885,336	1,650,097	3,142,929	-
나주여고		일반고	공립	684,256,000	2,417,866	1,678,729	631,943	-
전남외고/나주여고				2.7배	2배	1배	5배	-
대일외고/한성외고				1.8배	1.9배	0.014배	3.6배	1.4배

자료: 국회의원 권영길(2009. 10. 23), 5-8쪽의 내용을 재구성한 것임

또한, <표 8>에서와 같이 권영길 국회의원의 분석 자료를 보면 외국어고와 일반고의 공교육비 격차에 대해 시사하는 바가 큼을 알 수 있는데, 한국 공교육의 불평등성을 확인할 수 있다. 즉, 학교급별 공교육비 격차는 재단(학교)전입금과 학부모부담경비의 격차에서 비롯되며, 정부의 교육예산이 이러한 격차를 완화하기는커녕 오히려 증대시키고 있다는 것을 확인할 수 있는데 국공립의 경우 일반고 대비 과학고, 외고에 투입된 학생1인당 공교육비가 각각 4.3배, 1.8배의 격차가 그것을 말해준다. 또한, 사립학교보다 국공립학교에서 격차가 더 큰 것을 알 수 있다. 권영길은 재단전입금의 격차가 전체 공교육비 격차의 주

요 원인이며, 외고 등 특목고와 일반고에 투입되는 정부 교육예산이 이처럼 격차를 보이는 것은 정부가 특목고를 특별대우하고 있기 때문이라는 것이다. 즉, 교육 격차의 3대 주범은 정부 편중지원과 부모 소득격차, 학교재단의 빈부차이라는 것이다(권영길 국회의원, 2009: 5-8). 이러한 외국어고를 중심으로 하는 특목고와 일반고의 사교육비 부담과 관련한 문제는 아래 교과부 자료에서도 잘 나타난다.

2. 외국어고의 문제점

- 불필요한 사교육 수요 유발과 높은 학비 부담
 - (사교육 유발) 일부 외고에서 수리형 문제 출제, 구술·면접고사에 변형된 지필평가 등으로 초등학교 때부터 과잉 사교육 유발
 - 특목고 진학을 위해 초·중학생부터 과도한 사교육 문제가 심각
 - ※ 외고의 잘못된 운영이 사교육 증가의 한 원인이라는 것에 공감하는 의견이 70.6%(여의도연구소, '09.10)
 - (학비 부담) 사립 외국어고의 높은 학비 부담으로 취약 계층학생 입학 곤란
 - ※ 사립외고 1인당 평균 연간 부담학비('09) : 6백8십만원(수익자부담 경비 포함)
- 자료: 교육과학기술부(2009. 12. 10), 9쪽

한편, 이러한 우리나라의 외국어고를 중심으로 하는 특목고에 대한 국가의 공교육 재정이 편중 지원되고 있는 현상은 정부재원 공교육비 비중이 OECD 국가 중에서 최하위인 것을 감안하면 교육의 기회 균등 측면에서 국가가 얼마나 소홀하게 여기고 있는가가 여실히 드러난다. <표 9>에서와 같이 2010년 발표된 OECD 교육지표에 따르면, 2007년의 초등,중등 및 중등후 비고등교육 단계에서의 정부재원 공교육비 비중은 77.8%로서 OECD 국가 평균 90.3%에 비해 턱없이 낮은 수준으로 칠레(77.2%)와 근소한 차이로 최하위를 기록하고 있으며, 우리나라보다 훨씬 먼저 학교선택제를 도입한 영국(78.1%)과는 비슷한 수준이다. 반면, 미국(91.4%)은 OECD 평균보다 높다. 이것은 우리나라 공교육비의 상당 부분을 학부모 부담 사교육비에 의존하고 있음을 단적으로 나타내고 있는 것이며, 우리나라의 경우 학교선택제가 도입된 이후 2007년도 정부재원의 비율(77.8%)이 2000년도 정부재원 공교육비 비율(80.8%)에 비해 오히려 줄어들었음

을 알 수 있다.

<표 9>교육단계별 정부부담 공교육비와 민간부담 공교육비의 상대적 비중
(초등, 중등 및 중등 후 비고등교육)

	2007					2000	
	정부재원	민간재원			민간재원 중 공공보조 금	정부재원	민간재원1
		가계지출	기타민간 기관의 지출	민간재원 1			
OECD평균	90.3	~	~	9.7	2.3	~	~
한국	77.8	20.1	2.1	22.2	1.1	80.8	19.2
호주	81.1	15.7	3.2	18.9	6.1	82.9	17.1
칠레	77.2	22.3	0.6	22.8	n	68.4	31.6
영국	78.1	11.3	10.6	21.9	18.9	88.7	11.3
미국	91.4	8.6	m	8.6	a	91.6	8.4

주: 1) 1은 정부에서 재정지원을 받아 교육기관에 지출한 정부보조금 포함

2) ~은 다른 교육단계와 비교될 수 없음

3) m은 해당 국가에서 수집되지 않았거나 무응답 때문에 입수 불가능함

4) n은 크기가 무시할 정도이거나 0임

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원(2010), 218쪽

5) 외국어고 졸업생들의 대학 진학 현황

과학고 및 외국어고 학생의 진학 현황은 해당 학교들이 본래의 설립 및 운영 취지에 부합하는 일관한 방식으로 인재를 배출하고 있는지를 확인할 수 있는 지표의 하나라고 할 수 있다. 과학고의 경우 2006년 졸업생 1,303명 중 89%에 해당하는 1,163명이 이공계열(의학계열 포함)로 진학한 것으로 나타나고 있으며, 외국어고의 경우 2006년 졸업생 5,748명 중 60%에 해당하는 3,461명의 학생이 어학계열을 포함한 인문사회계열로 진학하였는데, 이 중 어문계열은 967명으로 전체의 17%에 그치고 있고, 졸업생의 11.7%에 해당하는 673명은 이공계열로 진학한 것으로 나타났다(이종태 외, 2007: 37).

그리고, 외국어고 졸업생들의 대학 진학 현황과 관련한 권영길 국회의원실에서 배포한 자료에 의하면 어학인재 양성을 목적으로 한 외국어고 졸업생의 진

학 계열을 보면, 어문계열 진출자는 24%에 불과하며, 특히 고려대의 경우는 자연계열 진출자 비율이 37명으로, 어문계열의 22명보다 많다. 이것은 외국어고 어학인재 양성이 아닌, 명문대 입학 중심으로 운영되고 있음을 단적으로 보여주는 것이다(권영길, 2009. 11. 19: 2).

또한, 경기도 지역 외국어·국제고의 진학률을 살펴보면 평균 68%대의 진학률을 보이고 있으며(김용일 외, 2009: 32), <표 10>에서와 같이 전국 외국어고 학생들의 진학 현황을 살펴볼 때, 외국어고에서 학생 선택 전문 교과가 자연계 및 이과계열이 존재하고 대학에 진학할 경우 학생들의 자연계 및 이과계 학과 선택을 겨냥하고 있는 점인데, 이것은 외국어 역량을 키워 미래적 비전을 지닌 글로벌 인재를 양성한다는 외국어고의 설립 취지에 어긋나는 현상(김용일 외, 2009: 32)임을 지적하고 있다.

<표 10> 전국 외국어 고등학교 학생들의 진학계열 현황

구분	인문사회계열 중 어문계열	인문사회계열 중 비어문계열	이공계열(자연, 공학계열)	의약계열	기타계열
2007	27.1	45.7	16.5	5.6	5.3
2008	30.4	52.3	9.8	1.5	5.2
2009	25.0	60.1	9.2	0.9	4.8

자료: 김용일 외, 경기도교육청(2009), 34쪽

이와 같이, 외국어고 졸업생들이 동일 계열이 아닌 비어문계열로 진학한 비율이 어문 계열 진학자에 비해 월등히 높고, 그 범위를 이공계열과 의약계열, 기타계열로 좁힌다 하더라도 외국어고 졸업생의 상당 수가 「초·중등 교육법 시행령」 제 90조에서 규정하고 있는 외국어에 능숙한 인재 양성이라는 외국어고 본래의 설립 취지에 부합하지 않을 뿐만 아니라, 단지 명문대학 진학을 목표로 외국어고 진학과 학교 운영이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 이러한 문제점은 교육 당국에서도 익히 알고 있어 그 대책을 고심해 왔으며 단적인 예로 2009년도 정부의 해당 부처에서 언급하고 있는 외국어고 졸업생들의 진학·진로와 관련한 문제점을 차례로 살펴보면 앞서 지적한 내용들과 크게 다르지 않다.

□ 외국어고 설립목적에 맞지 않는 대학 전공 선택

- 외국어고 졸업생 중 25%만이 동일계(어문계) 진학
- 과학고의 경우에는 80% 이상 이공계열로 진학

<외국어고 및 과학고 졸업생의 대학 진학 현황(2006)>

구 분	어문계	인문사회계	이공계	의학계	기타	계
외국어고	25.0%	43.6%	17.6%	5.1%	8.7%	100%
과학고	0.0%	0.2%	83.8%	9.7%	6.3%	100%

자료: 교육인적자원부(2007. 10. 29), 3쪽

2. 외국어고의 문제점

□ 외교의 설립목적에 부합하지 않는 진학·진로 문제

- (설립목적 문제) 현행 외교 설립 목적으로 규정되어 있는 ‘어학영재’는 개념이 모호하여 어학영재에 대한 소모적인 논쟁 유발
 - 이공계·의학계 진학률은 점차 낮아지는 추세이나, 동일계(어문계열) 진학은 아직 저조
 - ※ 외교가 설립 취지에 맞게 운영된다는 의견은 9.3%(여의도연구소, '09.10)
 - ※ 졸업생 중 26.7%('05~'09 평균)만이 동일계(어문계) 진학

구 분	어문계	인문사회계	이공계	의학계	기타계	계
2005	27.5%	45.7%	14.7%	4.3%	7.7%	100%
2006	25.0%	43.6%	17.6%	5.1%	8.7%	100%
2007	25.8%	41.6%	18.1%	4.9%	9.6%	100%
2008	30.4%	52.3%	9.8%	1.5%	5.2%	100%
2009	25.0%	60.1%	9.2%	0.9%	4.8%	100%

- 일부 언론을 중심으로 외교 졸업생의 사법시험 합격률 증가가 외교의 설립취지에 부합하는지에 대한 문제제기
 - ※ 고교별 법조인 배출 상위 10교 현황 (한국인법조인대관, '09)
 - 최근 5년 : 대원외고(205), 한영외고(99), 김정고시(90), 명덕외고(72), 대일외고(61), 안양고(58), 이화외고(48), 순천고(45), 경기고(43), 서울고(37)

자료: 교육과학기술부(2009. 12. 10), 9쪽

지금까지 살펴본 외국어 계열의 특목고 유형이 가지는 학교선택제 현황을 살펴봐왔는데, 이러한 연구과정을 통하여 드러난 문제점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 외국어고에 진학하기 위해서는 부모가 경제력을 갖추고 있는 학생 가운데 성적 우수자만이 입학하므로써 학생·학부모의 학교선택권 보장보다는 오히려 학교의 학생선발권을 강화시키고 있으며, 교육의 불평등을 심화시키고 있는 것이다. 특목고가 서울, 경기, 인천의 수도권에 집중되어 있으며 특히, 외국어고(국제고)의 경우에는 더욱 심하다. 따라서, 수도권 이외의 지역에 거주하는 학생들의 경우 값비싼 교육비를 부담하기 어려운 타 지역 거주 학생들의 선택권은 더욱 제한될 수 밖에 없다는 것이다. 이러한 문제 지적에 대한 타당성은 서울과 경기도의 외국어고에 다니는 학생들의 부모에 대한 직업 분포에서도 그들의 사회경제적 지위가 일반고에 다니는 학생들의 학부모보다 상당한 비교 우위에 있다는 것으로 나타나고 있어 이 점은 더욱 명확해진다.

둘째, 외국어고의 신입생 선발 방법에 있어서도 외국어 전공과별로 모집하지만 영어교과성적 중심으로 내신 상위 1~2등급에 해당하는 학력 우수자를 선발하고, 졸업생의 상당수가 비어문계열로 진학하므로써 외국어고 설립 취지에 부합하지 않는, 단지 명문대학 진학을 목표로 운영되었다는 것임을 알 수 있다.

셋째, 우리나라의 정부재원 공교육비 비중이 OECD 국가 중에서 최하위이면서 학교 다양화와 특성화를 추구한다는 명분으로 외국어고를 중심으로 하는 특목고에 국가의 공교육 재정이 편중 지원되고 있는 현상은 교육 공공성 확보를 위한 교육의 기회 균등 측면에서 국가가 얼마나 소홀하게 여기고 있는가가 여실히 드러난다.

넷째, 특목고 진학을 위한 경쟁의 일환으로 중학교 단계에서부터 사교육이 심화될 뿐만 아니라, 입학 후에도 일반고에 비해 비싼 외국어고의 교육비는 교육의 부익부 빈익빈 현상을 증가시켜 교육의 기회 균등 측면에서 교육의 공공성을 크게 훼손하고 있다.

나. 과학 계열의 특목고

특목고 유형에 속하는 과학고 설립의 필요성은 1974년 '고교 평준화' 제도가 평등주의에 입각한 교육의 기회 균등을 보장하고자 동등한 교육 조건과 교육

과정을 운영함으로써 교육의 다양성, 특성화를 갖지 못한 획일적인 교육이었다는 비판에서 출발한다. 이후, 소수의 영재들에게 필요한 교육을 받지 못하는 문제를 해결하고자 도입한 제도로써 1983년 최초로 과학고가 설립되면서 점차 확대되어 2007년에는 각 광역시와 도 단위로 1개교(경기는 2개교)씩 설립되었으며 이러한 내용은 다음 이종태의 글에서도 잘 나타나고 있다. 과학고는 본래부터 영재를 위한 별도의 학교 교육이 필요하다는 인식을 배경에서 그 설립이 제안되었다. 즉, 평준화 제도에서는 소위 영재들이라고 일컬어지는 학생들이 학교 교육에서 소외된다고 여겨졌으며, 이러한 생각은 평준화 정책을 보완하기 위하여 일반 학교와는 구분된 영재 교육기관을 별도로 설립할 필요가 있다는 것으로 이어졌다. 요컨대 과학고는 평준화 정책이 소외시킬 수 있는 영재들의 교육기관으로 추진되었던 것이다. 최초의 과학고인 경기과학고는 경기도 학생과학관 병설로 1983년 문을 열게 되었으며, 이어서 대전과학고, 전남과학고(뒤에 광주과학고로 바뀜), 경남과학고 등이 개교하였고, 이후 점차 전국적으로 확산되어 시도별로 하나 혹은 둘의 과학고를 갖게 되었다(이종태 외, 2007: 16-17).

과학고는 앞서 서술한 외국어고·국제고와 비교하면 다소 문제의 정도가 약하기는 하나 특목고 제도 자체가 가지는 과도한 경쟁과 사교육 유발 그리고, 설립 취지를 벗어난 입시 중심의 교육, 교육 기회 불평등 심화의 문제에서 비껴서지는 못하는 것으로 여겨진다. 이러한 과학고의 문제에 대해 학부모의 교육비부담 정도, 입학전형 제도, 졸업후 대학진학과 진로 측면에서 좀 더 자세히 살펴보려고 한다.

<표 11> 특목고 1인당 연간 학부모부담 교육비(등록금, 기숙사비 등)

학교	등록금	기숙사/기타	합계	월평균
외국어고 평균	2,807,297	2,388,117	5,195,414	432,951
과학고 평균	1,339,718	2,578,095	3,917,813	326,484

자료: 교육인적자원부(2007. 02), 60쪽

먼저 과학고의 1인당 연간 학부모부담 교육비는 <표 11>에서와 같이 평균 1,339,718원으로 대체적으로 일반 공립학교 수준이고, 외국어고의 2,807,297원에

비해서는 훨씬 적은 편이다. 하지만, 기숙사비는 과학고가 연 2,578,095원, 외국어고가 연 2,388,117원으로 크게 차이가 나지 않는다. 정부 부처의 등록금과 기숙사비를 제외한 수익자 부담경비 조사 결과에 의하면 외국어고와 과학고의 수익자 부담경비는 평균 222만원으로 일반계 공립고의 수익자 부담 경비 47만원, 일반 사립고 59만원 등과 비교할 때 3~4배 가량 높게 나타난다. 그리고, 수익자 부담 경비 중 학생들이 받는 교육의 질을 좌우하는 직접 교육비 항목(현장학습비, 특기적성교육비 등)을 조사한 결과 과학고 현장학습비 42만원, 특기적성교육비 55만원, 외국어고 현장학습비 22만원, 특기적성교육비 42만원 등으로 일반고의 14만원, 20만원에 비해 2배 이상 높게 나타나고 있다. 이는 학부모의 재정 능력에 따라 좌우되는 교육비이기도 하며, 특목고와 일반계 고등학교 간의 학교교육의 질에 실질적인 차이가 있음을 알 수 있게 한다(교육인적자원부, 2007: 58).

<표 12> 최근 3년간 공·사립별 학생1인당 공교육비 비교

	학교급	학생수(명)	회계총액(원)	학생1인당	대비
국 공 립	과학고	11,330	314,009,675,784	27,714,888	4.3
	외고	16,526	189,519,227,000	11,467,943	1.8
	전문계고	771,179	5,341,391,801,451	6,926,267	1.1
	일반계고	2,111,886	13,543,626,518,525	6,413,048	-
	고교일반통계 (2008년)	학생수 1,020,476명 학교수 1,249개		1개학교당 학생수: 817명	
사 립	청심국제고	289	8,965,300,000	31,021,799	5.4
	자사고	15,117	149,268,340,686	9,874,204	1.7
	외고	54,312	451,318,338,694	8,309,735	1.4
	전문계고	545,940	3,449,337,501,920	6,318,162	1.1
	일반계고	1,800,185	10,419,192,724,616	5,787,846	-
	고교일반통계 (2008년)	학생수: 886,502명 학교수: 941개		1개학교당 학생수: 942명	

자료: 권영길 국회의원 정책 자료(2009), 5쪽의 내용을 재구성한 것임¹⁴⁾

권영길 국회의원의 정책보고서에서 언급하고 있는 학생 1인당 공교육비를 비

14) 권영길 국회의원이 16개 시도교육청으로 제출받은 '최근 3년간 전국 학교회계 세입결산총액'과 '국공립학교 교원인건비·등록금 총액' 자료를 분석, 공개한 자료이며 공교육비에 들어가는 모든 요소(정부 교육예산+ 학부모부담 교육비+ 사립학교 재단전입금)를 분석한 것이다.

교한 위 <표 12>에서와 같이 과학고에 투입된 학생 1인당 연간 공교육비가 국공립 일반계고의 4.3배에 이르고 있다. 이와 같이, 과학고의 경우 등록금 수준은 일반고와 크게 다를 바 없지만 실질적으로 학부모 부담 사교육비에 해당하는 수익자 부담 경비는 일반고에 비해 2배 이상 높게 나타나며, 정부 교육예산과 학부모부담 교육비, 사립학교 재단전입금을 포함한 교육비 총액에서도 과학고가 국·공립 일반계고에 비해 무려 4.3배에 이르는 것으로 나타나고 있어 국가 교육 재정이 일반계고에 비해 지나치게 편중 지원되고 있음을 알 수 있다. 다음으로 과학고의 입학 전형 방법에 대해 2010년 교육과학기술부 발표 자료인 '과학고 입학전형 메뉴얼'을 중심으로 살펴보고자 한다.

입학 전형의 방안으로는 과학고에 입학하기 위한 사교육비 증가에 대응하여 사교육을 유발하는 입학전형 요소를 배제하고, 창의적 과학인재 양성을 위한 기반 마련과 과학고 설립목적에 부합하는 창의성과 잠재력을 갖춘 학생들을 선발하기 위해 자기주도 학습전형과 과학창의성 전형의 두 가지 방안을 제시하고 있다. 이를 위해 학교별 필기고사 및 교과 지식을 묻는 형태의 구술 면접과 적성검사 등 변형된 형태의 필기고사를 금지하고, 올림피아드 등 학교 내·외 경시대회와 각종 인증시험 및 자격증 취득 등 선행 학습 유발 요소 반영을 배제하도록 하였다. 그리고, 교육청이 정한 범위의 학생들을 대상으로 저소득층과 소외 계층의 자녀를 위한 사회적 배려 대상자 선발을 자기주도 학습전형 모집 정원의 20%를 선발토록 하고 있다. 자기주도학습 전형 절차로는 1단계 전형에서 중학교장 추천을 받은 학생들을 대상으로 하여 2~3개월 내외의 기간 동안 입학 사정관 활동을 통한 자료 검증, 추가 자료 확보 및 면접 대상자를 확정하고, 2단계 전형에서는 면접 결과와 내신 성적으로 최종 합격자를 선발토록 하고 있다. 과학창의성 전형 절차로는 1단계 전형에서 자기주도학습 전형과 마찬가지로 중학교장의 추천을 받은 학생들을 대상으로 하여 과학캠프 대상자를 확정 후 1박 2일 이상 다양한 평가 도구로 창의성을 측정하고, 2단계 전형에서는 캠프 결과와 내신 성적으로 최종 합격자를 선발토록 하고 있다. 그리고, 내신 반영과목, 과목별 비중, 성적 산출방식은 시·도교육청이 결정하되, 반영 과목은 가급적 수학·과학 등으로 최소화하고 면접결과(캠프 결과)와 내신 성적의 비중은 학교별로 결정토록 하고 있다.

이와 같이, 과학고의 입학전형 취지와 이를 위한 자기주도 학습전형과 과학

창의성 전형의 방안은 이론적으로는 상당히 의미있는 접근으로 여겨지기도 하나, 현재의 과학고가 명문 대학 진학률과 입학한 학생들의 학부모의 경제력, 특성화된 교육과정 운영 등에 의해 학교서열화의 최상위 단계에 위치하고 있으므로 우수 학생들의 학교 선택 집중 현상은 피할 수 없다. 따라서, 학생·학부모의 학교선택권보다는 오히려 학교의 학생선발권이 강화되는 결과를 가져옴으로써 성적 우수자를 중심으로 하면서 일반고에 비해 높은 사교육비를 부담할 수 있는 계층의 자녀들이 대거 몰릴 수 밖에 없다. 즉, 과학고는 여전히 명문 대학 진학을 위한 ‘엘리트 학교’로 자리매김됨으로써 자기주도 학습전형과 과학창의성 전형 방안과 같은 입학 전형 방법의 변화에도 불구하고, 과학고 진학을 위한 사교육비 논란을 피할 수 없는 것이며 오히려, 입학사정관제를 통과하기 위한 ‘스펙 쌓기’ 등 새로운 형태의 사교육 부담을 늘리게 되는 것이다.

<표 13> 진학하고자 하는 전공계열

구분		학교유형			
		일반계고(%)	과학고(%)	외국어고(%)	계(%)
진학 희망 전공 계열	외국어계열	45(4.7)	1(0.3)	136(22.5)	182(9.6)
	사회과학계열	92(9.6)	1(0.3)	175(29.0)	268(14.1)
	인문학계열	163(17.0)	3(0.9)	152(25.2)	318(16.8)
	자연과학계열	108(11.3)	102(30.7)	11(1.8)	221(11.7)
	공학계열	149(15.6)	187(56.3)	11(1.8)	347(18.3)
	의학,약학계열	99(10.3)	31(9.3)	18(3.0)	148(7.8)
	사범,교육계열	106(11.1)	3(0.9)	35(5.8)	144(7.6)
	생활과학계열	19(2.0)	2(0.6)	7(1.2)	28(1.5)
	예체능계열	119(12.4)	0(0.0)	8(1.3)	127(6.7)
	기타	58(6.1)	2(0.6)	51(8.4)	111(5.9)
계		958(100.0)	332(100.0)	604(100.0)	1,894(100.0)

자료: 교육인적자원부(2007. 2), 88쪽

과학고를 졸업하는 학생들의 대학 진학 진로를 보면 <표 13>과 같은데, 80% 이상의 졸업생들이 자연과학계열과 공학계열의 이공계열로 진학하고 있다. 과학고가 외국어고에 비해서는 비교적 과학고의 설립 취지 및 목적에 부합하는 대학의 학과로 진학하고 있는 점은 그나마 다행스런 일이라 하겠다.

지금까지 살펴본 과학고 유형의 학교선택제 현황을 정리하면 과학고의 경우 등록금 수준은 일반계고와 크게 다를 바 없지만 실질적으로 학부모 부담 사교

육비에 해당하는 수익자 부담 경비는 일반계고에 비해 2배 이상 높게 나타나며, 정부 교육 예산과 학부모부담 교육비, 사립학교 재단전입금을 포함한 교육비 총액에서도 과학고가 국·공립 일반고에 비해 무려 4.3배에 이르는 것으로 나타나고 있어 국가 교육 재정이 일반고에 비해 지나치게 편중 지원되고 있음을 알 수 있다. 또한, 과학고는 여전히 명문 대학 진학을 위한 학교서열화의 최상위 단계인 소위 '엘리트 학교'로 자리매김됨으로써 자기주도 학습전형과 과학창의성 전형 방안과 같은 입학 전형 방법의 변화에도 불구하고, 과학고 진학을 위한 사교육비 논란을 피할 수 없는 것이며 오히려, 입학사정관제를 통과하기 위한 '스펙 쌓기' 등 새로운 형태의 사교육 부담을 늘리게 되는 것이다. 그러나, 과학고 졸업생들의 대한 진학 진로와 관련해서는 80% 이상의 졸업생들이 자연과학계열과 공학계열의 이공계열로 진학하고 있어 외국어고에 비해서는 비교적 과학고의 설립 취지 및 목적에 부합하는 대학의 학과로 진학하고 있는 점은 그나마 다행스런 일이라 하겠다.

2. 자립(자율)형 사립고 유형

자율형 사립고 제도는 자립형 사립고 제도와 유사한 부분이 많으므로 이를 통칭할 때에는 자립(자율)형 사립고로 표현하고자 하며, 먼저 자립형 사립고 제도에 대해 살펴보기로 한다.

자립형 사립고 제도는 1995년 '5·31 교육개혁안'에서 출발하며 그 취지는 학교의 자율성과 다양성 보장, 교육의 수월성 제고, 학생·학부모의 학교선택권 확대에 있다 할 것이며, 과도한 경쟁과 사교육비 증가, 학교간 지역간 교육 격차 심화, 학교서열화의 문제 등을 심화시키며 교육의 기회 균등을 저해하는 부정적 효과에 대한 우려도 적지 않다. 이러한 우려에 대해서는 다음의 강영혜와 김용일의 글에서도 잘 드러난다.

1995년 '5·31 교육개혁안'에서 1988년 이후 자립형 사립고를 허용하겠다는 의지를 밝힌 바 있지만, 이 제도의 도입이 '고교 평준화'를 기조로 하는 고교체제와 조화되기 어렵다는 제도 운영상의 고려와 더불어 자립형 사립고가 기존의

특목고처럼 그 본래의 취지를 벗어나 소위 입시명문을 지향하는 귀족학교로 변질하지 않을까 하는 우려가 크게 작용(강영혜, 2000: 2)하였으며, 자립형 사립고 정책의 핵심은 교육 소비자의 학교선택권 보장과 학교 교육의 자율성과 다양성이라고 할 수 있는데, 실제 진행되고 있는 모습은 비싼 사교육비를 부담할 수 있는 특정 계층의 자녀들만이 입학할 수 있다는 것이다. 이것은 교육의 기회 균등이라는 평등성 차원에서 충분히 문제를 제기할 수 있는 부분인 것이다. 또한, 자립형 사립고 제도의 또 다른 핵심은 정부의 공교육비 감축에 있다(김용일, 2000: 70-72)고 지적하고 있다.

이와 같이 자립형 사립고 제도는 학부모의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 보장하며, 등록금을 학교 자율로 책정¹⁵⁾하도록 함으로써 교육의 다양성을 추구하여 교육의 질을 높ی겠다는 취지에서 출발하였다. 이후, 2002년부터 2005년까지 전국 6곳에서 시범 실시된 자립형 사립고의 해당 정부 부처의 평가 결과 역시 자립형 사립고 입학을 위한 상위권 학생들의 과도한 경쟁과 입시 준비를 위한 사교육비 부담 증가에 대한 문제점을 지적하고 있는데 그 내용은 다음과 같다.



15) 1998년 이후 대학교육의 다양화 특성화가 어느 정도 정착되어 대학입학전형제도가 다양화 되었다고 시·도교육감이 판단하면, 건학이념이 분명하고 정부의 재정지원 없이 재단전입금 및 학생납입금 등으로 운영 유지할 수 있는 [자립형 사립고등학교]에 등록금 자율책정권을 부여한다. 그리고 학생에게는 [자립형사립고등학교]에 대한 학교선택권을 부여한다(자료: 대통령 자문교육개혁위원회(1995.5.31)).

※ 자립형 사립고교 시범운영 상황(김홍주, 2008: 6-7)

<배경>

- 2002년부터 시·도의 추천을 받아 교육인적자원부가 6개 자립형 사립고교를 지정하여 이들을 대상으로 3년간 시범 운영 한 후 그에 따라 추후 확대 여부를 결정하기로 함
- 2005년 시범운영결과에 대한 평가 연구가 이루어졌으나 정부는 확대를 보류하고, 시범 기간을 재연장하여 왔으나 아직까지 이에 대한 구체적인 정책 확대 여부를 마련하지 못한 상태임.

<시범운영 평가 결과>

- 다양한 학교 유형 제공으로 학생의 학교 선택권 확대 및 교육의 수월성 제고
- 다양한 교육과정 운영 긍정적 평가
- 높은 법인전입금(등록금 수입의 25%)과 장학금(15%) 부담으로 참여가 가능한 사학이 한정. 이로 인해 자사고 입학에 위한 상위권 학생들의 경쟁 치열.
- 우수 학생 선점을 위한 높은 난이도의 입학 전형으로 자립형 사립고 입시준비 과정에서 사교육 유발의 한계성 노출.

자립형 사립고 재정운영 현황('06년 결산기준)

학 교 명	학생수	'06년 교비회계 결산(백만원)				1인당 등록금 (천원)	1인당 교육비 (천원)
		등록금 수입	법인전입금	수익자 부담경비	세입 결산		
광양제철고	1,124	1,259 (16.7)	4,373 (58.0)	1,617 (21.4)	7,544	1,158	6,711
상산고	1,050	4,310 (43.5)	780 (7.9)	3,794 (38.3)	9,919	4,271	9,446
민족사관고	428	1,565 (17.9)	1,509 (17.3)	3,284 (37.6)	8,739	3,040	20,418
해운대고	606	2,916 (64.4)	795 (17.6)	685 (15.1)	4,527	4,922	7,471
현대청운고	500	1,468 (21.4)	3,181 (46.4)	2,097 (30.6)	6,852	3,116	13,703
포항제철고	1,343	1,661 (19.3)	5,035 (58.4)	1,795 (20.8)	8,618	1,280	6,417
평균	842	2,196 (28.5)	2,612 (33.9)	2,212 (28.7)	7,700	2,642	9,146

자료: 교육과학기술부(2007), 내부 자료

자립형 사립고 제도와 관련한 지금까지의 내용으로 보아 이 제도가 학교의 자율성과 다양성 보장, 학교 선택권 확대, 교육의 수월성 제고라는 긍정적 의의에도 불구하고 상위권 학생들의 입시 경쟁이 심화되었으며, 입시 준비를 위한 사교육비 증가 문제를 확산시켰다는 점은 명확하다 할 것이다. 뿐만 아니라, 높

은 등록금을 부담할 수 있는 일부 계층의 학생들만이 지원할 수 있으므로 해서 귀족학교 논란과 더불어 교육의 기회 균등이 제한받게 되었으며, 학교간 교육 격차가 확대되는 문제가 심화되었다고 볼 수 있을 것이다. 이것은 김용일(2000: 85)이 말하는 자립형 사립고 제도는 자율성과 다양성이 아닌 사실상 선택과 배제의 원리에 기초해 있다고 보아야 할 것이다. 자립형 사립고 시범 운영의 결과가 이렇다면 개선책은 이러한 문제점을 없애거나 축소하는 방향으로 나아가야 함에도 이 제도와 관련한 이명박 정부의 교육개혁 정책은 오히려 자립(자율)형 사립고 제도를 강화하였는 바, 이에 대한 내용은 다음과 같다.

자율형 사립고는 2007년 한나라당의 대선공약에서 처음 제시되었으며, 2008년 이명박 정부가 들어서면서 ‘고교 다양화 300 프로젝트’의 일환으로 학생과 학부모의 선택권을 확대하고, 교육과정 운영과 학교재정운영 등 학교의 자율성을 확대하겠다는 취지로 도입하게 된 자율고의 한 형태이다. 2008년 3월에 교육과학기술부는 대통령 업무 보고서 자율형 사립고 도입으로 학생선택권을 확대하며, 교육과정 운영, 교직원 채용, 학교재정 운영 등의 자율성 확대를 위해 자율형 사립고 운영의 법적 근거를 마련하겠다고 보고를 하게 된다. 그리고, 같은 해인 2008년 10월의 정책토론회 ‘자율형 사립고등학교의 추진방안 및 과제’에서 자율형 사립고 신설을 명시함으로써 구체화된다. 이러한 자율형 사립고 확대 정책을 통해 학생 및 학부모들이 원하는 교육을 자유롭게 실현할 수 있는 교육 수요를 적정 공급할 수 있으며, 기존 자립형 사립고가 학교간 격차 유발, 고교 서열화 증가, 입학 준비를 위한 사교육 증대, 귀족 학교 등의 문제 지적을 받아 왔기 때문에 이들에 대한 비판적 시각을 얼마나 개선시킬 수 있는가가 한 계로 작용(김홍주, 2008: 3-5)하고 있다고 언급하고 있다.

그러나, 이 제도는 <표 14>에서와 같이 김영삼 ‘문민 정부’ 시절인 1995년 ‘5·31 교육개혁안’에서 1998년 이후 도입기로 한 자립형 사립고 제도와 비교하면 눈에 띄는 부분이 자립형 사립고에서는 법인 전입금이 학생납입금의 25% 이상이어야 하는데, 자율형 사립고에서는 특별시와 광역시의 경우 5% 이상, 도 지역은 3% 이상(표에서는 ‘4개 모형 검토 후 결정’으로 표기되어 있지만 이후 결정된 내용이 그러함)으로 대폭 하향 조정해 놓은 부분이다. 이것은 재단의 법인 전입금 부담을 줄여서 일반 사립고가 쉽게 자율형 사립고로 전환할 수 있도록 해 준 조치임을 유추할 수 있는 부분이다.

<표 14> 자립형 사립고와 자율형 사립고의 비교

구분	자립형 사립고	자율형 사립고
성격	일반교육	일반교육
교육 대상	보통 학생	보통 학생
선정 주체	교육과학기술부장관	교육감
학교수 결정	교육과학기술부장관	교육감
선정 기준 결정	교육과학기술부장관	교육과학기술부장관 및 교육감
법인전입금	학생납입금 : 전입금 = 8 : 2 이상 (학생납입금의 25%)	4개 모형 검토 후 결정
납입금	일반학교의 300 % 이내	일반학교의 300% 이내 혹은 지방 자율 결정
장학금	전체 학생 중 15 % 이상	특별 전형 학생 전원에게 지급
교육과정/ 내용	국민공통기본교육56단위 이외 자율 입시위주 교육 지양	국민공통기본교육56단위 중 20% 학교 자율
학생 선발	모집 단위	전국, 지역 혹은 병행 중 학교 자율
	방법	지필고사 금지 다양한 선발 방법 권장
학생진로	상급학교 진학	상급학교 진학
유형	자율학교	자율학교 기준 적용하되 자율 범위 일부 확대 혹은 축소 가능
학교형태	전국 동일 형태	지방 자율로 결정
교원	교장 개방 학교 자율 교감, 교사 자격증 의무 산학교원 1/3까지 가능	교장 개방 학교 자율 교감, 교사 자격증 의무 산학교원비율 1/3 까지 가능
학년운영	학년제 이외 운영 자율 불가	무학년제, 다학년제 운영 등 자율
수업일수	198일 이상	220일 이상. 단 10 % 이내 증감 가능
학급규모	30명 이내 권장	30명 이내 권장
학교규모	기준 없음	학생수용여건 등을 고려하여 시·도 자율로 결정
학교재정	공개	공개
학교현장	제정 및 공개 의무	제정 및 공개 의무
각종 혜택	무	학교 수익사업 규제 완화 과세 특례 적용 등 고려

자료: 한국교육학회 고교체제개편연구팀(2009. 12. 10), 48쪽

‘고교 다양화 300 프로젝트’의 일환으로 추진되는 자율형 사립고 제도에 있어 이러한 고교 다양화 정책의 추진 배경에 대해 교과부는 아래와 같이 크게 세

가지로 밝히고 있다.

<추진 배경>

- 다양한 선택이 보장되는 고등학교 교육 선진화 필요
 - 입시위주의 교육을 지양하고 글로벌 창의 인재 육성과 학생·학부모의 학교선택권 확대 필요
 - 모든 고등학교에서 수월성 교육이 이루어지도록 함으로써 선발 경쟁을 지양하고 실질적인 학교간 교육경쟁 유도
 - 특정 소수학교에 우수 학생이 집중되는 현상을 해소하여 고등학교 전체의 상향 평준화 유도

- 고교 입학전형 개선을 통한 과도한 사교육비 부담 완화
 - 사교육 유발요인을 최소화하는 고교 입시제도의 지속적 개선에도 불구하고 외고 등 특목고 진학을 위한 사교육 수요 상존
 - 불필요한 사교육 수요를 유발하는 학생선발방식 개선 등 외고 제도 개선 대책 마련에 대한 요구 증가
 - 교과지식의 일회적 평가가 아니라 평소 자기주도적 학습역량을 중시하는 고교입시전형 개선으로 중학교 교육의 안정화 도모

- 자율성과 다양성 제고를 위한 고등학교 체제 개편
 - 우수한 학생들이 일반계고에서 수월성 학습 수요를 해소할 수 있도록 일반계고 교육력을 획기적으로 개선 필요
 - 공교육 정상화를 도모하기 위해 추진하는 자율화·다양화의 큰 틀 안에서 고교체제 개편의 필요성 증대

자료: 교육과학기술부(2009. 12. 10), 1쪽

또한, 자율형 사립고 제도에 대한 교과부 홍보자료를 보면 자율형 사립고란 학생과 학부모의 수요에 따라 다양하고 특성화된 교육과정을 운영하는 사립고등학교로서 학교 운영의 자율성이 대폭 확대된 학교(교육과학 기술부, 2010. 09 : 5)로 소개 되어 있으며, 같은 자료 6쪽 및 「자율형 사립고등학교의 지정 및 운영에 관한 규칙」 제 3조, 4조, 5조¹⁶⁾ 그리고, 자율형 공(사)립고 제도에 대한

16) 자율형 사립고등학교의 지정 및 운영에 관한 규칙 제 3조, 4조, 5조의 내용은 아래와 같다.

홍보자료인 ‘자율고와 함께 하는 즐거운 상상’(교육과학 기술부, 2010. 09)의 내용에 의하면 자율형 사립고의 신입생 모집 시기는 후기보다 앞선 전기에 모집토록 하고 있다. 그리고, 입학 전형방법은 평준화 지역의 경우 교육감이 추천 등의 방식으로 결정하고 비평준화 지역은 내신과 면접을 통하여 선발토록 하는데, 서울은 중학교 내신 50% 이내, 부산은 내신 20% 이내, 대구와 광주에 내신 30% 이내로 하고, 그 외 지역도 내신 20%~50% 이내로 제한하거나 일부는 자기주도학습 전형으로 선발하고 있다. 또한, 교육과정 운영에 있어서는 일반고에 비해 약 50%의 자율성을 부여하고, 법인 전입금 비율을 낮춘 것 외에 납입금은 일반학교의 약 2~3배의 범위 내에서 시·도 자율로 정하도록 하고 있다. 자율형 사립고 지정은 시·도 교육감이 일반 사립고를 대상으로 지정하며, 평준화 지역은 교육과학기술부 장관과 사전 협의를 거쳐서 지정하도록 하고 있다. 나아가 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역, 세종시 등에 소재하거나 이전하는 기업이 단독 또는 컨소시엄을 구성하여 자율형 사립고에 재정을 지원할 경우 재

제3조(입학전형의 방법)

- ① 자율형 사립고등학교의 입학전형은 해당 학교의 장이 정하는 방법으로 실시한다.
<개정 2010.7.14>
- ② 제1항에도 불구하고 서울특별시에 있는 자율형 사립고등학교의 입학전형은 다음 각 호의 방법으로 실시한다. 다만, 영 제91조의3제3항에 따라 선발되는 사람에 대한 입학전형은 해당 학교의 장이 정하는 방법으로 실시한다. <개정 2010.7.14, 2011.3.4>
 1. 해당 학교에 지원하는 사람을 대상으로 한 추천에 의한 방법
 2. 제1호에 따른 추천과 학교장 추천서, 중학교의 학교생활기록부(학교생활기록부가 없는 경우에는 이를 갈음하여 활용하는 자료를 말한다)의 기록, 실험·실습, 실기고사 또는 면접 등을 결합하는 방법
- ③ 자율형 사립고등학교의 입학전형실시권자는 제1항 및 제2항에 따른 입학전형을 실시하는 경우에 학교별 필기고사 또는 교과지식 측정을 목적으로 한 입학전형을 실시할 수 없다. [제2조에서 이동, 종전 제3조는 제4조로 이동 <2010.7.14>]

제4조(법인전입금기준) 영 제91조의3제1항제2호에서 "교육과학기술부령으로 정하는 법인전입금기준"이란 다음 각 호와 같다. <개정 2010.7.14>

1. 특별시 및 광역시에 있는 고등학교: 매년 학생으로부터 받은 수업료 및 입학금 총액의 5퍼센트 이상으로 하되, 구체적인 기준은 해당 특별시 및 광역시의 교육규칙으로 정할 것
 2. 도 및 특별자치도에 있는 고등학교: 매년 학생으로부터 받은 수업료 및 입학금 총액의 3퍼센트 이상으로 하되, 구체적인 기준은 해당 도 및 특별자치도의 교육규칙으로 정할 것 [제3조에서 이동, 종전 제4조는 제5조로 이동 <2010.7.14>]
- 제5조(교육과정운영기준) 영 제91조의3제1항제2호에 따른 교육과정운영기준이란 교육과학기술부장관이 정하여 고시하는 교육과정의 총 필수 이수 단위의 50퍼센트 이상을 충족하는 것을 말한다. <개정 2010.7.14> [제4조에서 이동 <2010.7.14>]

정을 지원받는 학교는 기업이 요구하는 교육과정을 운영하고, 임직원 자녀를 일부 선발할 수 있도록 하며, 2012년까지 100개교 설립을 제시하고 있다.

이러한 논의와 논란 속에 2009년 전국적으로 50개의 자율형 사립고가 선정되어 추진되었으며, 우리 나라의 여건에 적합한 것인지에 대한 구체적인 검토없이 영·미식 학교선택제를 따라하기에 급급하다보니 정원 미달이나 입학 후 일반고로의 전학 등의 현상이 나타나게 되는데, 이와 관련한 언론 기사를 보면 다음과 같다.

정원미달 자사고에 왜 선발권까지 줘야 하나

- 교과부는 최근 자율형사립고 신입생 정원 미달 사태에 대한 대응책을 마련하기 위해 긴급 정책 연구를 수행하고, 28일 그 결과를 발표하는 공청회를 개최
 - 이번에 발표된 나민주 충북대 교수의 '자율형사립고등학교 내실화를 위한 제도 개선 방안'의 핵심은 자율형사립고등학교에 부분적 또는 전면적 선발권을 허용하자는 것
 - 자사고는 시행 2년 차에 이미 위기에 빠져 있으며, 2011학년도 자사고 입학 전형에서 서울 시내 학교 26곳 가운데 10곳이 추가모집에서도 정원을 채우지 못하면서 자사고 정책에 대한 비판의 목소리가 높아졌음
 - 이는 수요 예측조차 제대로 하지 못한 교과부가 무리하게 자사고 숫자를 늘렸고, 그 과정에서 정원 미달 사태가 발생했기 때문이며, 자사고는 일반고에 비해 학비가 2~3배 이상 비싼데도 불구하고, 일반고와 차별화된 교육과정과 수업, 프로그램을 거의 보이지 못한 채, 입시 위주의 교육과정만 강화했음
 - 자사고에 관한 논의가 처음 시작되었을 때 학비가 지나치게 높아서 귀족형 학교가 될 우려가 있다든지, 입시 명문고로 기능할 가능성이 있다든지, 자사고 진학 때문에 사교육비가 폭증할 수 있다는 등의 문제제기가 있었고, 그러한 비판 속에서 ▲ 지필 고사 금지 ▲ 내신 중심 추천형 선발 ▲ 사회배려대상자 확대 및 지원 등의 대안이 나왔고, 그 과정에서 현행 자사고 선발 전형의 틀이 제시된 것임에도 불구하고, 자사고는 사회배려자의 편법 선발 등 갖가지 부작용을 드러냈음
 - 자사고에 선발권을 부여하면 안 되는 이유
 - 첫째, 평준화 체제의 근간이 완전히 무너지게 됨. 지금도 자사고에서 상위 50% 이내 학생들을 선발하면서, 일반고는 점점 슬럼화되고 있음
 - 둘째, 선발권을 가진 자사고는 선발효과에 의한 입시 명문고로 기능할 가능성
 - 셋째, 자사고 진학 사교육이 증폭
 - 넷째, 학교 양극화 현상의 가속화
- 출처: 오마이뉴스(2010. 12. 30)

자사고 이리다간... 신학기 또 줄줄이 전학 사태

- 도입 3년째인 자사고가 신학기 무더기 전학사태로 홍역을 치르고 있는데, 이 같은 전출 러시의 원인은 ▲ 대규모 미달사태로 내신이 특히 더 불리해졌고 ▲ 학부모가 학원식 몰입교육에 실망하거나 ▲ 일반고와 다를 바 없는데 등록금만 비싼 점 등이라고 교사들은 꼽고 있음
- 자사고에서 미달사태가 나면 그만큼 인근 일반고가 떠안아야 하는데 전학생까지 받아 일반고만 콩나물교실이 되면서 무더기 전출의 피해는 남은 재학생과 인근 일반고 학생에게 고스란히 돌아가게 됨
- 이는 자사고 지정을 위한 재단전입금 비율(광역시 5%)도 충족하지 못하는 학교까지 전환시키며 '자사고 불리기'에만 집착한 교육당국이 자초한 결과라는 지적

출처: 한국일보(2012. 04. 06)

종합하면, 자율형 사립고 제도가 자립형 사립고의 시범 실시 결과 문제점으로 지적된 교육의 기회 균등에 대한 불평등 심화, 학교간 교육 격차 유발, 고교서열화 증가, 사교육 증대, 귀족 학교에 대한 개선책으로서는 미흡하게 여겨진다. 또한, 자립형 사립고 제도에서의 법인 전입금 비율을 매년 학생으로부터 받은 수업료 및 입학금 총액의 25% 이상이었던 것을 자율형 사립고 제도를 도입하면서 특별시와 광역시는 5%, 도 지역은 3%로 낮춤으로써 부족한 교육비는 결국 학부모의 부담을 늘리게 된 것이다. 이렇게 교육의 다양성과 특성화를 위한 학교의 물리적 환경이 조성되지 않은 자율형 사립고들이 우후죽순 격으로 신설이 되었으나, 교육과정 운영에 대한 자율권을 강화하였음에도 기존의 대학입시 중심의 교육을 탈피하지 못함으로써 자율형 사립고는 학부모들의 교육비 부담만을 늘리고 입시명문고로 자리할 가능성이 커지게 되었다.

이러한 무분별한 자율형 사립고 확대 정책은 결국 자율형 사립고의 정원 미달 사태와 전학 사태가 발생하면서 오히려 학교선택제에 의해 피해를 보는 학생과 학부모들이 생기게 되면서 그나마 학부모의 학교선택권 보장이라는 명분마저 잃고 만 것이다. 또한, 언론 기사에서 보듯이 교과부는 이러한 사태의 해결 방법으로 학교에 대해 우수 학생에 대한 학생선발권을 강화하는 쪽으로 정책 방향을 수정한다면 학교서열화는 더욱 공고해질 수 밖에 없을 것이다.

3. 자율형 공립고 및 기숙형 공(사)립고 유형

자율학교는 이명박 정부가 들어선 2008년 '4·15 학교자율화 조치'의 일환으로 시행하는 것이며, 자율학교란 학습부진아 교육, 수준별 수업, 특성화중·고등학교, 그 밖에 교육감이 특별히 필요하다고 인정하는 학교를 대상으로 5년 이내(연장 가능)의 기간 동안 교육감이 지정하는 학교를 말한다. 자율학교는 교육과정 운영 및 교과서 사용의 자율권 허용, 교장자격증 미소지자 교장공모 임용 가능 등 일반고와 차별화된 특례를 인정하고, 특목고 등과 같이 법령에 근거를 둔 새로운 학교 유형 및 이름이 아니라, 기존 학교 중 교육감이 지정하여 교육과정 및 학교운영상의 특례가 인정되는 학교를 총칭하는 용어(교육과학기술부, 2009. 5. 1: 13)로 기술하고 있다. 자율학교와 관련한 내용에서 몇 가지 의미있는 부분에 대해 간략히 <표 15>와 같이 정리하여 보았다.

<표 15> 자율학교 추진 계획 및 자율화 내용

학교 수	<ul style="list-style-type: none"> 새로운 학습방법을 적용한 다양한 학교가 많이 운영될 수 있도록 교과부 재정지원 사업과 연계하여 전체학교의 2.5%(282교)인 자율학교를 2010까지 20%수준(2,500여교)으로 확대 추진
학생 선발	<ul style="list-style-type: none"> 일반학교와 동일한 방식으로 학생을 선발하도록 '09.3.27 초·중등교육법 시행령 개정
교육과정 운영에 대한 자율권 강화	<ul style="list-style-type: none"> 국민공통기본교육과정 교과별로 연간 수업시수의 35% 범위 내에서 증감 운영 허용 ※ 국민공통기본교육과정의 수업시수를 증감 허용하는 등 자율권을 대폭 확대하되, 총 수업시수를 10%정도 증가 편성·운영하는 방향으로 유도
교원 인사	<ul style="list-style-type: none"> 정원의 50%까지 초빙교사를 임용할 수 있도록 하고, 정원의 기간제 교원 등의 인건비를 지원
재정 운영 및 예산 지원	<ul style="list-style-type: none"> 시·도교육청의 학교회계예산편성 기본지침을 적용 받지 않고 자율적 운영 허용 교과부 재정지원 사업목적에 따른 예산 지원

자료: 교육과학기술부(2009.5.1)의 13-15쪽 내용을 요약·정리한 것임

이러한 자율학교에 대해 가지는 몇 가지 의문점은 다음과 같다.

첫째, 자율학교에 대해서는 교육과정에 대한 자율권을 강화하면서도 총 수업

시수를 10% 정도 증가하여 편성·운용토록 유도하겠다고 하는데, 이 부분은 서로 앞뒤가 맞지 않는 부분으로서 이해하기 힘든 부분이다. 둘째, 학생 선발은 일반학교와 동일한 방식으로 하겠다면서 정원 외 기간제 교원 등의 인건비를 지원하고, 교과부 재정지원 사업 목적에 따라 예산을 지원하면서 원칙과 역차별 문제를 사전에 예방하겠다고 밝히고 있지만 이 제도 자체가 가지는 역차별성은 피할 수 없는 부분일 것이다. 셋째, 공공 기관을 운영하는데 있어 가장 민감한 인사와 재정 운용에 있어 학교 자율로 정원의 50%까지 초빙교사를 임용하며, 시·도교육청의 학교회계예산편성 기본지침을 적용 받지 않고 자율적 운영을 허용하겠다고 하면서 그 구체적인 방법에 대해 전혀 언급하지 않음으로써 자칫 학교자율화의 명분이 학교장 자율화로 작용할 가능성에 대해 우려하지 않을 수 없다.

다음으로, 자율형 공립고에 대해 살펴보면 자율형 사립고 제도와 마찬가지로 이명박 정부 들어서면서 '고교다양화 300 프로젝트'에 의해 추진된 제도로서 자율형 사립고와 함께 자율고 유형에 속하는 학교이다. 이 제도의 도입 배경과 취지에 대해서는 앞의 자율형 사립고 부분에서 살펴보았으므로 여기에서는 자율형 공립고 제도의 구체적인 내용에 대해서만 간략히 살펴보려고 한다.

자율형 공립고는 교과부 홍보자료에서 교육 여건이 열악한 지역의 공립 고등학교를 선정하여 교육과정과 프로그램을 특성화·다양화하여 전인 교육을 실현하는 학교(교육과학기술부, 2010. 11: 9)로 소개되고 있다. 자율형 공립고 제도에 대한 법률적 근거는 「초·중등 교육법 시행령」 제 105조(자율학교의 지정 등 <개정 2009.3.27>) 및 「자율형 공립고등학교의 지정 및 운영에 관한 훈령」 [교육과학기술부훈령 제232호, 2011. 12. 21, 일부개정]에 의거하고 있으며, 같은 유형인 자율형 사립고와 비교해 보면 <표 16>과 같다.

<표 16> 자율고의 특징

		일반 공(사)립고	자율형 공립고	자율형 사립고
현황		1,299교	58교 (2009년 21교, 2010년 37교)	50교 (2009년 25교, 2010년 25교)
학생 선발	모집 시기	후기	후기(일반 후기 학교보다 우선 선발 가능)	전기
	방법	평준화지역: 추첨·배정 비평준화지역: 내신+선발고사	평준화지역: 선지원 후추첨(내신제한 없음) 비평준화지역: 학교 자율(필기고사금지)	평준화지역: 추첨 등 (내신성적 반영) 비평준화지역: 자기주도 학 습전형(필기고사금지)
	사회 적 배려대 상자	선발의무 없음	선발의무 없음	정원의 20% 의무 선발
교육과정	초중등교육법 준 수	필수이수단위: 72단위이상 교과군별 이수 단위의 50% 증감 운영	필수이수단위: 총 이수 단 위의 50%이상 (58단위 이상) 교과군별 이수단위 준수 의무 없음	
교원임용	교장 : 공모제 실시 가능	교장: 공모제 실시 교원: 100% 초빙 가능	교장: 공모제 실시가능	
수업일수	220일	10%범위내 감축 가능	10%범위내 감축가능	
등록금	연간 100~145만원	일반 공립고와 동일	일반고의 3배 이내	
재정지원	지원	지원(2억 추가 지원)	지원하지 않음	

자료: 교육과학기술부(2010. 11), 10쪽

자율형 공립고는 2010년 현재 전국 58개(자율형 사립고는 50개) 학교가 운영 중에 있으며, 자립형 사립고와 마찬가지로 2012년까지 전국 100개교로 확대한다는 계획을 갖고 있다.

위 <표 16>에서 눈여겨 보아지는 부분은 자율형 공립고가 자율형 사립고와 유사한 점이 교원 임용, 교육과정 영역이며, 일반 공(사)립고와 등록금은 같으나 자율형 공립고는 별도로 2억원의 추가 재정지원이 있다. 이 부분을 어떻게 해석해야 할까? 같은 공립학교이면서도 예산에 있어 2억원이라는 거액의 특별 예산을 지원받는 것은 물론 교육과정 운영 면에서도 자율형 사립고처럼 학교 자율성을 인정받는다면 왜 그 돈을 모든 공립학교로 나누지 않는 것이며, 교육과정 운영의 자율성을 보장하는 측면에서 보더라도 모든 공립학교에 같이 적용

하지 않는 것인가? 물론 자율형 공립고에 지원하는 예산이 자율형 사립고에 지원하지 않는 금액이므로 자율형 사립고가 있는 같은 지역의 공립학교를 만들어서 경쟁을 유도할 필요가 있다고 바라볼 수도 있겠으나, <표 17>에서와 같이 전국 자율형 공립고와 자율형 사립고의 지정 현황을 보면 이 부분도 설득력이 부족한 듯 하다. 따라서, 이것은 다름아닌 한정된 교육재정을 일부 학교에 집중 투입함으로써 효율성을 극대화하겠다는 선택과 배제논리에 따른 것이며, 그 결과는 학교의 서열화와 교육 기회 불평등의 확대로 나타날 것이다.

<표 17> 전국 자율형 공립고 및 사립고 지정 현황

지역	자율형 공립고 수	자율형 사립고 수	지역	자율형 공립고 수	자율형 사립고 수
서울	17	27	경북	4	2
경기도	5	2	대구	8	4
인천	1	0	울산	1	2
강원	0	1	부산	9	2
충남	2	1	전북	2	3
충북	1	0	광주	3	3
대전	3	2	전남	2	1
합계				58	50

자료: 교육과학기술부(2010. 11), 11쪽의 자료를 참고하여 재구성한 것임

또한, 학생 선발에 있어서 모집 시기는 자율형 사립고가 먼저이고 그 다음 자율형 공립고, 일반 공·사립 순서이며, 선발 방법은 유사한 측면도 있지만 다른 점은 자율형 사립고의 경우 중학교 내신 성적 반영과 자기주도학습 전형을 통해 상대적으로 우수한 학생을 먼저 선발할 수 있는 구조이며, 다음으로 자율형 공립고에서 선지원 후추첨이나 학교 자체 선발 과정을 거쳐 차 상위 우수 학생 선발이 가능하고, 일반 공(사)립고는 상대적으로 학교의 학생선발권 측면에서는 가장 후순위로 밀려 있다. 이것은 무엇을 의미하는가? 다름 아닌 학교·학생서열화로 이어질 수 있는 부분이며, 이렇게 될 경우 일반 공(사)립고의 경우 학교선택권이 제한 받는 것은 물론이거니와 ‘낙인’의 부정적 효과로 피해를 보는 학교·학생이 생길 것은 자명하다. 나아가 전체적으로 공교육의 질을 떨어뜨리게 될 것이다.

이어서, 기숙형 공(사)립고 제도에 대해 살펴보고자 한다. 기숙형 공(사)립고

역시 자율형 사립고, 마이스터고와 함께 2008년 이명박 정부가 추진하는 ‘고교 다양화 300 프로젝트’에 따라 농어촌 지역에 학교특성에 맞는 다양한 프로그램을 지원하고 학교운영의 자율성을 확대하여 교육 낙후지역의 실질적 교육력을 제고함으로써 도·농 간의 교육격차 해소와 함께 공교육의 내실화를 기하고자 추진하는 사업이다. 이와 같이 농어촌 지역에 우수학교를 육성한다는 취지로 설립되는 기숙형 고교는 2011년까지 150개교를 목표로 하고 있으며, 2008년 선정된 82개교는 모두 비평준화 지역에 있다. 2010년 개교를 목표로 하고, 2009년에 선정된 68개교는 도농복합도시 등 중소도시까지 확대하고 사립고도 선정 대상에 포함하였으며, 2011년도 목표치 150개교를 이미 달성하였다.

기숙형 공(사)립고에 대한 정부의 예산 지원 현황은 2008년도 기숙형 공립고로 지정된 82개교는 기숙사 시설비로 3,173억원을 지원(교육과학기술부, 2008. 8. 26)하고 2009년도 선정된 기숙형 공(사)립고 68개교에 대하여는 2,600억원 정도(교육과학기술부, 2009. 10. 20)를 지원하여 1개 학교당 평균 38억원을 지원하게 된다. 이렇게 함으로써 2008년도에 지정된 82개교에 농산어촌 학생 9,032명이 기숙사에 입사할 수 있는 기반을 마련하였으며, 2009년도에는 낙후 지역 학생 8,000여명이 추가로 기숙사에 입사할 수 있도록 하였다. 나아가 기숙형 공(사)립고에 재학하는 학생들의 가정형편 등에 따라 월 10만대의 비용으로 기숙사 생활이 가능하도록 조례 제정 등을 통하여 시·도교육청, 지자체를 포함한 지역사회 등과 역할분담을 통하여 각종 지원방안을 마련하도록 추진하고 일부 지자체의 경우, 기숙형 공립고에 대한 지원책으로 해당 학교와 시도교육청과 협의를 통해 우수한 교원진을 구성토록 하고 있다. 그리고, 기숙형 공립고의 학생 선발은 추첨이 아닌 학교별 전형형을 통해 이루어지므로 일반계 공(사)립고의 후기 모집과 달리 전기에 이루어진다.

기숙형 공(사)립고 설립을 통한 교육 여건 개선 효과로는 지역사회의 교육력을 높이고, 학생·학부모에게 질 높은 교육을 제공하며, 도시와 농촌간 학력 격차를 줄이고 대학진학에도 도움이 될 것으로 예상하고 있다. 또한, 기숙형 공(사)립고를 통해 학부모의 실질적인 자녀교육 부담의 경감 및 사교육비 경감 효과를 기대하고 있다. 그리고, 기숙형 공(사)립고 지정을 통하여 종전에는 지역내 중학교 졸업생 중 상위권 학생들이 자기 지역의 고등학교 진학을 기피하고 도시 등지의 학교로 진학하는 비율이 많았으나, 기숙형고교 사업 이후에는

중학생들의 다수가 자가지역의 고교에 진학하고 있어 도서지역 학교의 학생수가 증가하고 있다. 따라서 농산어촌 학교가 기피하는 학교에서 선호하는 학교로 탈바꿈하고 있으며, 기숙형 공(사)립고에 진학하기 위하여 도시지역 학부모들이 귀농을 고려하는 등 교육으로 인하여 낙후지역이 변화하는 선순환 구조를 만들어가고 있다(교육과학기술부, 2009. 10. 20: 11)고 밝히고 있다.

이와 같이, 기숙형 공(사)립고 설립이 상대적으로 낙후된 농산어촌 지역의 학교를 대상으로 함으로써 앞서 교과부 보도자료에서 밝힌 교육 여건 개선의 효과를 기대할 수는 있겠다. 그러나, 다른 한편으로는 앞서 살펴본 공교육비의 일부 학교에 대한 편중 지원과 우수 학생 선점, 우수 교사진 지원 등의 기숙형 고교에 대한 지나친 특혜로 인해 기숙형 고교로 지정받지 못한 학교와의 형평성의 문제에 대해서는 지적하지 않을 수 없다. 물론, 기숙형 공립고로 지정되지 못한 학교는 시도교육청과 협의하여 학교특색살리기 사업, 교육환경개선사업, 연구학교 선정 등에 우선권을 부여하는 등 다각적인 지원을 병행할 계획이라고 밝히고 있으나, 구체적이고 실질적인 지원 계획과 예산 배정은 없고 그나마 우수하다고 평가되어지는 교사마저 기숙형 고교에 빼앗긴 상황에서는 한갓 구호일 뿐이다.

결국, 기숙형 공(사)립고 역시 학교서열화의 중간 단계에 위치하게 되며, 교육의 기회 균등을 심각하게 훼손하게 됨은 물론 선택과 배제의 논리에 따라 기숙형 공(사)립고에 진학하지 못하는 농·산·어촌의 다수 학생은 경쟁에서의 패배자로 낙인 찍히는 부정적 결과를 가져올 수 밖에 없다. 다시 말하면, 학생·학부모의 학교선택권 보장은 선발된 일부 우수 학생들에게만 주어진 것이며, 학교선택권이 배제된 상대적으로 뒤쳐진 다수의 학생들은 예산과 우수한 교사마저 빼앗겨버린 열악한 환경의 학교를 진학할 수 밖에 없으므로 해서 헌법에서 보장하는 최소한의 평등하게 교육받을 권리마저 빼앗겨 버린 것이다.

4. 일반계 고등학교의 학교(고교)선택제 유형

앞에서 우리나라 초·중등 공교육의 흐름을 고교 입시 제도와 관련하여 학교

선택제의 관점에서 해방 이후 1973년까지를 ‘입시제도 시기’, 1974년 이후부터 1995년 ‘5·31 교육개혁안’이 나오기까지를 ‘평준화 시기’, 그 이후부터 지금까지를 ‘학교선택제 시기’로 설정하였다. 1974년 이후 ‘고교 평준화’가 시행되어 오면서 비록 고교서열화를 방지하고 계층의 위화감 방지와 교육의 기회 균등을 보장하며 사교육을 일부 완화시키는 등 긍정적 요소들도 있는 반면 학부모의 학교선택권이 무시 당하고 획일적 교육이었다는 등의 비판에 직면하고 있었다. 이러한 과정 속에서 1995년 ‘5·31 교육개혁안’에서 학생·학부모에게 학교선택권을 확대하기 위해 평준화 지역 일반고의 경우 1996년부터 학생선발 방식을 선복수 후추첨 방식에 따라 선발하며, 시·도 교육감은 학생의 학교선택권을 넓히기 위해 학군을 광역화하도록 하였다. 그리고, 학부모의 학교선택권을 보장하기 위한 조치로 교육의 정보화 기반을 조성하고, 교육수요자가 교육 프로그램을 선택하는데 필요한 정보를 제공함과 아울러 자율화에 따른 교육의 질 관리를 위하여 종합적인 평가 및 교육정보 유통체제를 구축하였다. 또한, 교육과정 및 평가 전담기구로 교육과정평가원을 설치·운영하였는데, 교육과정평가원의 역할과 기능은 초·중등교육 분야는 각급학교 교육과정 개발 및 평가, 학년별 교과별 학업성취도 평가, 초·중등학교의 학교평가로 명시하였다(대통령 자문 교육개혁위원회, 1995. 5. 31). 이 방안에 따라 당시 평준화 적용 지역 14개 가운데 성남을 제외한 13개 지역이 1996학년도부터 선복수지원 후추첨제를 시범 혹은 전면 도입하게 된 것이다. 그러나, 대입에서 내신 성적의 비중이 높아져서 과학고·외국어고를 비롯한 비평준화 지역의 학생들이 상대적으로 불이익을 받게 됨에 따라, 1990년대 말부터 일부지역에서 ‘고교 평준화’ 제도를 도입해야 한다는 목소리가 나오고 있었다. 2000년에 울산광역시에서 고교평준화 제도를 새로이 도입하였고, 군산시와 익산시에서도 ‘고교 평준화’ 제도가 부활되었다. 그리고, 2002년부터 경기도의 고양, 부천, 안양, 과천, 의왕, 군포 지역에서 새로이 평준화 제도가 도입되었다(박부권, 2002: 21-22).

이와 같이, ‘고교 평준화’ 제도 변화에 대한 원인은 대학입시제도의 변화에 따른 대학 진학의 유·불리의 현실적 문제에 기인한다고 보아야 할 것이다. 즉, 대학입시에서 내신 반영 비율이 높아지면 고등학교에서의 특목고 선호도가 낮아지게 되며, 일반고에서도 경쟁을 통한 방법 보다는 추첨 방식의 평준화 제도를 선호하게 되나, 내신 반영 비율이 낮아지면 그 반대 현상이 나타나게 되는

것이다. 결국, 평준화냐, 비평준화냐의 논리 이면에는 대학입시제도와 관련이 깊다고 보는 것이 타당할 것이다.

아무튼, 전국적으로 많은 지역에서 일반고의 경우 학생 선발 제도는 선지원 후추첨 방식의 ‘고교 평준화’ 체제를 유지하고 있으며, 이 가운데 서울에서 2007년 공정택 서울시 교육감 당선자가 선거 공약으로 내세우면서 2010학년도 부터 실시하게 된 선복수지원 후추첨 방식의 고교선택제에 대해서 살펴 볼 필요가 있겠다. 이 제도의 핵심은 기존의 거주 지역 중심의 근거리 배정 방식에서 서울 전체를 단일 학군으로 광역화하여 지원할 수 있도록 함으로써 학생·학부모의 학교선택권을 확대한다는 것인데, 고교선택제와 관련한 서울시 교육청의 ‘2010학년도 고등학교 신입생 입학 전형 계획’의 후기 고등학교 전형에서 배정 방법을 살펴보면 아래와 같다.

V. 후기고등학교 전형

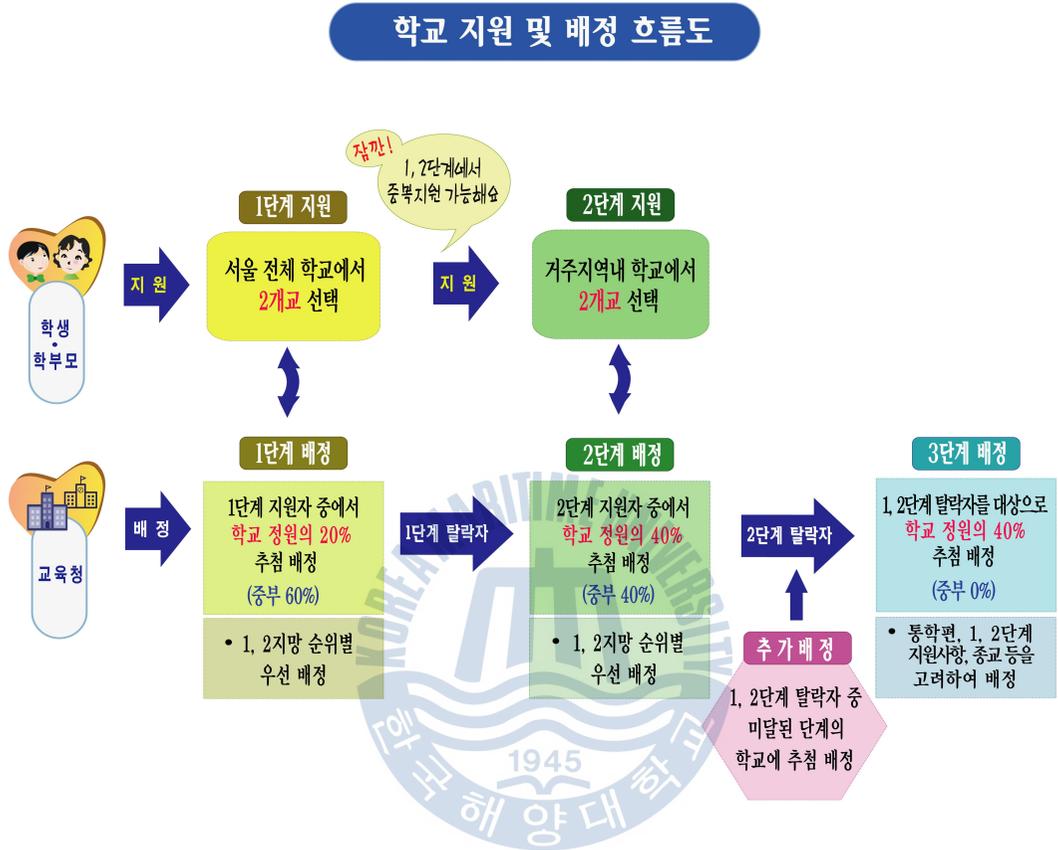
3. 배정 방법

나. 일반계 고등학교

- 1) 1단계(단일학교군) : 지원자 중에서 지방 순위별로 학교별 모집 정원의 20%(중부 60%)를 추첨 배정
- 2) 2단계(일반학교군) : 지원자 중에서 지방 순위별로 학교별 모집 정원의 40%를 추첨 배정
추가 추첨 배정 : 1,2단계 배정 과정에서 지원자가 한 단계는 정원을 초과하고, 다른 단계는 정원에 미달된 경우 3단계 배정 이전에 지원자가 초과된 단계에서 탈락된 학생들로 미달된 단계의 부족 정원만큼 추첨 배정
- 3) 3단계(통합학교군) : 1,2단계에서 추첨 배정되지 않은 40%(중부 제외)의 학생들을 대상으로 통학 편의와 1,2단계 지원 사항, 종교 등을 고려하여 통합학교군 내에서 추첨 배정

서울시 교육청 홈페이지 - 진학안내 - 학교선택권 확대에서 말하는 학교군의 개념을 보면, 1단계의 단일학교군은 서울특별시에 소재하는 일반고 전체를 하나의 학군으로 묶은 학교군을 의미하고, 2단계의 일반학교군은 지역교육청 관할지역 단위로 묶은 현행의 11개 학교군 중 지원하는 학생의 거주지가 속하는 학교군을 말한다. 3단계 통합학교군의 범위는 지원하는 학생의 거주지가 속하는 일반학교군과 인접하고 있는 일반학교군을 통합한 광역의 학교군을 뜻하며,

1, 2단계는 단계별로 각 각 2개교씩 선택하여 한번에 지원하도록 하고 있는데, 다음의 [그림 1]을 보면 일목요연하게 드러난다.



[그림 1] 학교 지원 및 배정 흐름도¹⁷⁾

서울시 교육청은 고교선택제를 통해 학교선택권을 확대하고 학교 교육력을 향상시켜 학교 학부모 교육만족도를 제고하겠다는 밝히고 있지만 반대로 고교선택제가 이러한 취지와는 달리 학교들이 선호학교와 비선호학교로 나누어지는 것은 물론 학교간 서열화를 부추켜 이로 인한 학교별, 지역별 교육 격차가 더욱 심해질 수 있다는 우려의 목소리도 적지 않았다. 이후, 고교선택제가 실시된 2년 동안 이러한 문제가 현실로 나타나게 되는데 이와 관련한 언론 기사를 보

17) 자료는 서울시 교육청 웹사이트에서 옮겨온 것임

면 이러한 근거는 더욱 명확해진다.

고교선택제 ‘강남·목동’ 쏠림 여전

서울 후기고 원서 접수 완료...6~5.2 대 1 기록

서울지역 후기 일반계고 학생 배정을 위해 지난해에 이어 두번째로 실시된 ‘고교선택제’ 지원 결과, 사교육 밀집지역인 강남·노원·양천지역 학교에 대한 쏠림 현상이 여전한 것으로 나타났다.

서울시교육청은 10일 2011학년도 서울지역 후기고(자율형공립고 17곳 포함해 193곳) 원서 접수 결과를 공개했다.

학생의 거주지와 상관없이 서울시내 전체 학교 가운데 2곳을 선택하도록 한 뒤 학교별 모집정원의 20%를 뽑는 1단계 지원에서는 자율형공립고를 제외한 일반계고의 전체 평균 경쟁률이 4.5 대 1로 집계됐다. 학교군별 경쟁률은 강남(강남·서초구)이 6.1 대 1로 가장 높았고, 북부(노원·도봉구) 5.4 대 1, 강서(강서·양천구) 5.2 대 1 등의 차례였다. 지난해에도 세 학교군이 나란히 가장 높은 경쟁률을 기록했다.

하지만 자신의 거주지가 속한 학교군이 아닌 다른 지역 학교군을 선택한 학생은 전체 배정 대상자 8만2300명의 7.7%인 6354명에 그쳐, 지난해 14.9%에 견줘 절반 수준으로 줄었다.

출처: 한겨레신문(2002. 2. 11)

지금까지 우리나라 ‘고교 평준화’ 실시 이후 일반고의 학교(고교)선택제의 변화에 대해 살펴본 바에 따르면, 여러 개의 학교를 학교군으로 묶어 추첨을 하는 과정을 거치게 되면 평준화 제도에 속한다고 볼 수 있을 것이며, 학교의 학생 선발권이 강화되면 학교서열화로 귀결되어질 수 밖에 없고 따라서 교육의 기회 균등을 보장하고자 하는 ‘고교 평준화’의 개념에서 멀어지는 것이다. 또한 ‘고교 평준화’라고 해서 학부모의 학교선택권을 도외시하는 것은 아니며, 평준화 체제에서도 학교선택권을 확대하기 위하여 지속적으로 노력해 왔으며, 고등학교에서의 ‘고교 평준화’ 유지나, 학부모의 학교선택권(학교의 학생선발권) 확대나 하는 논쟁의 이면에는 대학입시제도와 밀접한 관련성이 있다. 따라서, 학교선택제를 확대 할 것이냐, ‘고교 평준화’를 우선으로 할 것이냐 보다는 대학입시제도의 개선과 아울러 제도의 결과로 나타나는 부작용을 최소화 하는 방향으로 나아가야 할 필요가 있을 것이다.

5. 국제중학교의 학교선택제 유형

국제중학교는 1997년 부산에서 맨 처음 '부산국제중학교'가 설립되면서 출발하였는데, 학교에서 밝히고 있는 설립 목적을 보면 국제화, 정보화 시대를 선도할 인문·사회 계열의 유능한 인재 양성, 해외 귀국자 및 외국인 자녀에게 필요한 교육 여건과 기회 제공(부산국제중학교 홈페이지)이라고 표현하고 있다. 이러한 내용은 1995년 '5·31 교육개혁안'과 외국어 계열의 고등학교에서 말하고 있는 설립 취지와 크게 다를 바 없으며, 따라서 국제중학교 설립에 대해서도 외국어고와 동일한 문제점에 대한 지적들이 끊임없이 제기되고 있음에도 2005년 기존의 청심중고등학교가 청심국제중고등학교로 설립 인가를 받게 된다. 그런데, 국제중학교의 이러한 설립 목적에도 불구하고 우려하는 목소리도 적지 않았는데 이에 대한 이종태의 견해를 살펴보면 다음과 같다.

귀국학생들을 대상으로 하는 국제중학교라는 것은 아마도 부산 국제중학교의 설립을 정당화하기 위하여 동원된 수사가 아닌가 의심된다. 법령상 특수 목적을 위해 설립되는 고등학교와 교육과정의 특성화를 위해 설립된 중학교의 설립 취지가 동일하다는 것은 어색하며, 고등학교의 경우 특목고와 특성화 학교가 엄연히 구분되어 있는 점과 비교하면 이 점은 더욱 분명해진다. 말하자면 국제중학교는 형식은 특성화중학교이면서 내용은 특수목적 고등학교를 지향하는 셈이다. 이것은 해외 귀국자 및 외국인 자녀에게 필요한 교육여건 제공이라는 취지의 약화에서도 드러나는데, 연구 과정에서 학교 방문시 확인한 바로는 귀국자를 위한 특별전형 정원이 전체 모집 정원의 1/3에 불과하며 그나마 해외 거주 1년의 요건만을 부과할 뿐이었다. 심지어 과학경시대회 입상자의 경우 가산점을 주며 영어 성적은 토익과 토플 점수 위주로 사정을 함으로써 전반적으로 당초 정책적으로 강조되었던 귀국자 자녀를 위한 교육여건 제공보다는 성적 우수자의 선발에 초점을 두고 있음이 노골적으로 드러나고 있다(이종태 외, 2007: 26-27)고 지적하고 있다. 또한, 같은 글에서 특목고에 대한 비판적 시각은 국제고와 국제중에 대해서도 존재하는데, 당시 국제고는 다양한 국제 지역전문가 양성을 목적으로 하여 설립되었지만 사실상 고등학교 과정에서 이를 위한 전문 교육을 실시한다는 접근 자체가 무리라는 시각이 있다. 더구나 국제고 설립의

논리적 근거가 되었던 귀국자 자녀에 대한 적극적 배려가 무색해지고 외국어고와 유사한 선발 방식과 교육과정 운영은 국제고의 존립 근거를 상당히 약화시키고 있다. 최근 영어로 대부분의 수업을 진행하고자 하는 청심국제고 및 국제중의 등장으로 사회적 관심도가 높아졌지만 실제의 교육과정 운영에서 영어로 일반 교과목의 수업을 진행하는 것은 무리임이 드러나고 있는 실정이다. 아울러 의무교육 단계인 중학교 과정에서 교수 언어를 영어로 한다는 것은 법적으로도 용납되기 어려우며 사회 통념상으로도 정당화되기 어렵다는 인식이 강하다(이종태 외, 2007: 63)라고 지적하고 있다.

요약하면, 설립 목적에서 밝히고 있는 귀국자 자녀에 대한 선발 인원은 전체 모집 정원의 1/3에 불과하며, 과학경시대회 입상자에 대한 가산점 부여, 토익과 토플 점수 위주의 입학 사정은 결국 설립 취지와 무관한 성적 우수자 선발에 중심을 두고 있었던 것이다. 이러한 문제의 표출과 지적이 있었음에도 서울시 교육청의 경우 공정택 교육감 재임 시절인 2008년 많은 시민사회단체들과 교육단체, 정당, 언론에서의 문제 제기와 반대에도 불구하고 대원중학교와 영훈중학교가 각각 국제특성화 중학교로 지정고시되었다가 2011년 대원국제중학교와 영훈국제중학교로 교명을 변경하면서 국제중학교가 추가로 설립된다.

국제중 설립에 대한 문제 제기는 앞의 외국어고 문제에서 밝힌 것과 동일한 문제들이 중학교 단계까지 하향 확대되고 있다는데 있으므로 반대의 강도가 어떠하리라고는 충분히 미루어 짐작할 수 있을 것이다. 여론이 이러함에도 불구하고 서울시 교육청의 무리한 국제중학교 늘리기의 의도가 설립 목적과 취지와는 다른 곳에 있을 수 있음을 추측할 수 있을 것이며, 이와 관련한 서울시 교육청에서 발표한 '특성화 중학교 지정 계획'(2008. 8. 20)의 내용을 보면 다음과 같다.

<특성화중학교 운영 필요성>

- 국가 경쟁력 제고
 - 국제화·정보화 시대를 선도할 글로벌 인재 육성
- 장기 해외 거주학생 교육연계성 강화
 - 장기 해외거주 귀국 학생에 대한 교육 연계성 구축
<조기유학→귀국→일반학교 생활 부적응→재유학> 악순환 구조 차단
- 조기유학에 따른 폐단 해결 방안 모색
 - 국제분야 교육 기회 제공으로 유학 욕구 수용
- 서울학생 지방 국제중학교 진학에 따른 학부모 부담 고려

위와 같이, 서울시 교육청이 밝히고 있는 특성화중학교 운영 필요성은 앞서 운영되고 있는 국제중학교 설립 목적과 크게 다를 바 없다. 그리고, 해당 학교의 교육과정 운영 방법으로는 일부 교과를 제외(국어, 국사)한 교과를 영어로 가르치고, 외국어고 수준의 수업료를 책정하고 있으며, 특성화중학교 운영 필요성에서 말하는 장기 해외 거주 학생 교육연계성 강화를 위한 입학생 비율은 아래 <표 18>에서와 같이 대원국제중 25%(20명), 영훈중 23%(28명)에 불과하다. 학생 선발 방법은 3단계 전형으로 1단계는 학교생활기록부를 중심으로 5배수를 뽑고 개별면접, 집단토론 등 다양한 면접 방법 활용한 2단계에서 3배수, 모집정원의 3배수 선발자를 대상으로 무작위 공개추첨으로 선발토록 정하고, 학교장의 추천을 받아 학교생활기록부 중심의 전형을 실시하므로써 사교육을 억제 하겠다고 밝히고 있다.

<표 18> 대원국제중과 영훈국제중의 입학 전형

학교명		대원국제중학교	영훈국제중학교
학생 선발	특별전형	20명(국제리더, 외국어능력우수자)	28명(국제인재)
		사회적 배려대상자 : 12명	사회적 배려대상자 : 12명
		소계 : 32명	소계 : 40명
	일반전형	128명	120명
	정원의외	4명(국가유공자 자녀)	4명(국가유공자 자녀)
학생모집 지역		서울	서울
분기별 수업료		1,200,000원	1,200,000원
입학금		700,000원	700,000원
전형요강		추후 승인	추후 승인
적용시기		2009. 3. 1	2009. 3. 1

자료: 서울시 교육청(2008. 8. 20)

이러한 대원국제중과 영훈국제중의 입학전형 내용은 부산국제중학교를 비롯해 이미 운영되고 있는 국제중학교와 크게 다를 바 없으며, 다만, 국제중학교 설립을 통하여 조기유학 수요를 흡수하겠다는 부분과 국제중학교에 진학하고자 하는 서울지역 거주하는 학생들의 학부모 부담을 줄이기 위해서 국제중학교를 추가로 설립·운영하겠다는 부분이 추가되어 있을 뿐인데, 이 두 가지 추가된 특성화중학교 운영 필요성이 과연 타당하고 설득력이 있는가에 대해 다음의 몇 가지 의문을 가지지 않을 수 없다. 첫째, 국제중학교 설립으로 조기유학 문제를 국내에서 일반교과에까지 영어로 수업을 하는 이른 바 영어 몰입 교육을 하면 해결될 것처럼 이야기하는 것은 근거가 불분명할 뿐만 아니라, 조기 유학을 가는 이유가 단지 영어만을 배우기 위해 가는 것으로 단편적으로 해석하므로써 생기는 오류일 수 있는 것이다. 해외 조기 유학은 단지 영어만을 목적으로 해서 간다기보다는 해당 지역의 교육 환경을 감안한 복합적인 이유로 조기 유학을 가는 것이라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다. 둘째, 국제중학교가 늘어나면 교육비를 비롯한 학부모의 부담이 줄어들 것이라는 것은 아전인수식 해석에 불과하다 할 것이다. 이미 고등학교에서 학부모의 학교선택권 보장이라는 미명하에 특목고, 자립(자율)형 사립고, 자율형 공립고, 기숙형 공립고, 일반계고로 서열화되므로써 학교의 학생 선발권의 강화로 귀결되어 과도한 경쟁으로 인해 오

히려 학부모의 사교육비 부담이 늘어나게 된 것처럼 국제중학교가 지역 명문중학교로 자리매김되면서 국제중학교 진학을 위해 초등학교 단계에서 사교육이 늘어나게 될 것이다. 이 부분에 대해서 이윤미는 다음과 같이 지적하고 있다.

먼저, 전형방법과 사교육억제 방안에 나타나는 문제이다. 현재 지원 학교별로 160명의 정원을 정하고 있고 1단계에서 모집정원의 5배수에 해당하는 800명을 학교생활기록부를 중심으로 선발하겠다고 하고 있다. 2단계에서는 개별면접, 집단토론 등 다양한 면접방법을 활용하겠다고 하고 있으며, 3단계에서는 무작위 공개추첨을 한다. 이 중 특히, 의문이 생기는 부분은 2단계 전형방법이다. 개별면접과 집단토론 등을 어떤 방식으로 하겠다는 것인지에 대한 구체적인 내용과 기준이 명시되어 있지 않은데, 여기에 외국어 능력 등은 어떻게 평가되는지 불분명하다. 입학 전형시 영어 비중이 높지 않도록 전형요소를 결정하겠다고 하지만, 이는 이 학교의 설립목적과 내용이 불분명하며 매우 모순적임을 알 수 있게 한다. 왜냐하면, 영어몰입교육을 하겠다고 한다면 입학대상 학생은 그 수업을 소화할 수 있을 만큼의 어학능력을 갖는 것이 마땅하기 때문이다. 또한, 해외거주 귀국학생들의 교육연계를 고려한 학교라고 하면서도 이에 대해서는 특별한 기준을 제시하지 않고 있어 성적우수학생을 위한 학교인지, 장기거주로 인해 국제화한 교육프로그램이 필요한 학생들의 교육을 고려한 학교인지 불분명하다. 즉, 국내 재적응의 필요가 높고 글로벌한 교육과정을 적용한 수업을 통해 잠재성을 발휘할 수 있는 학생을 위한 국제학교인지, 영어몰입교육을 하는 특수한 엘리트학교인지 그 정체성을 분명히 해야 할 것이다. 현재는 후자의 인상이 짙으며, 그렇기 때문에 사회적 논란을 피하기 어렵다고 본다. 이 경우 입학을 위한 기준으로 영어능력을 배제하기가 매우 어렵다는 점을 감안할 때 이러한 학교를 설립하는 한 영어 사교육 억제를 위한 노력은 통하지 않을 가능성이 높고 국제중학교 입학을 위한(영어몰입교육에 대한 수능능력 획득) 조기유학의 필요도 더욱 높아질 것으로 보인다(이윤미, 2008: 8-9)고 지적하고 있다.

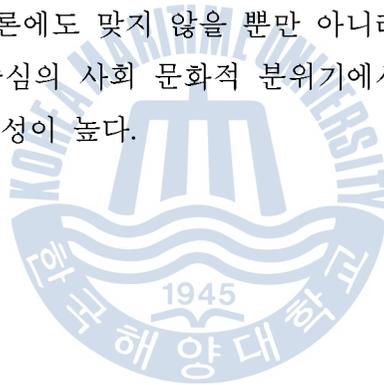
결국, 서울시 교육청과 해당 국제중학교에서 밝히고 있는 전형 방법은 국제중학교의 설립 목적과 운영의 필요성에 부합할 수 없을 뿐만 아니라 오히려 국제중학교 진학을 위한 과도한 경쟁과 사교육 증가를 유발시키며, 고등학교를 서열화하는 핵심적인 역할을 하는 특수목적고의 성격을 가진 특성화 중학교를 확대함으로써 중학교 단계까지 학교서열화를 가져올 수 있다는 것이다. 이러한

우려의 목소리와 관련하여 좀 더 살펴보면, 이윤미는 중학교 교육이 의무교육 기간이라는 점과 관련한 문제를 지적하고 있다. 특성화중학교는 일반중학교 교육에서 포섭하기 어려운 인재양성을 할 수 있도록 하기 위한 예외적 규정이며, 특성화중학교의 설립이 허용되기 위해서는 일반 중학교교육을 통해 교육될 수 있는 학생들이 아닌 매우 예외적 학생들이 입학되어야 한다는 것이 타당하게 입증될 필요가 있다. 그러나 현재 설립이 추진 중인 국제중학교는 일반 학교와 거의 동일한 교육을 하면서 선발을 통해 어학능력이 있는 상위권 학생을 유치할 가능성이 매우 높은 학교로 의무교육기간에 보장되어야 할 보편교육의 정신에 맞지 않을 뿐만 아니라, 초등학교단계에서부터 입시에 대한 부담이 강화되며, 잠재적 지원자들에 대한 사교육시장의 관리기능(수요창출기능)까지 고려할 때 이는 전체 교육시스템에 영향을 줄 수 있는 문제로 신중하게 고려되지 않으면 안 된다(이윤미, 2008: 3-4)는 것이다.

또한, 유인중은 교육 개혁의 세계적 추세, 현대 교육의 이론, 그리고 그 나라의 사회 문화적 현상의 세 가지 고려는 교육 개혁의 방향성을 평가하는 국제적 기준으로도 여겨지고 있으며, 교육 개혁의 세계적 추세의 관점에서 볼 때 중학교 교육의 특성화는 찾아보기 어렵다고 말한다. 특히, 교육의 기회 균등 실현이 잘 이루어지고 고등학교 교육까지 의무화된 나라에서는 이런 사례를 찾아볼 수 없다. 또한, 다음으로 현대교육의 이론을 실현하여야 한다는 관점에서 볼 때도 중학교 교육의 특성화는 안될 것이다. 현대 교육의 이론에서 추구하는 중학교 교육의 정체성 또는 기능은 특성화 또는 전공화가 아니라 일반화이며, 한국의 사회 문화적 현상에서 볼 때 더욱더 국제 중학교 설립의 당위성을 찾아보기 힘들다. 현재 우리 사회의 현상은 과다한 교육열과 일등주의 또는 차별주의 교육의식이 팽배하여 입시 몰입 교육과 과다한 사교육비로 열병을 앓고 있지 않은가. 국제 중학교의 설립은 이러한 두 가지의 열병을 해소시켜주는데 기여하기 보다 더욱 더 가열시키는데 기여한다(유인중, 2008, 9-10)는 것이다.

종합하면, 국제중학교의 설립 및 확대 조치는 국가 경쟁력 제고, 장기 해외 거주학생 교육연계성 강화, 조기유학에 따른 폐단 해결 방안 모색, 서울 지역 거주 학생들의 지방 국제중학교 진학에 따른 학부모 부담 고려라는 취지에도 불구하고 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 설립 취지와 무관한 성적 우수자 선발에 중심을 두고 있다는 점이다. 설립 목적에서 밝히고

있는 귀국자 자녀에 대한 선발 인원은 전체 모집 정원의 1/3에 불과하며, 과학 경시대회 입상자에 대한 가산점 부여, 토익과 토플 점수 위주의 입학 사정이 바로 이러한 점을 증명하고 있는 것이다. 둘째, 국제중학교를 늘림으로써 결코 조기 유학 문제를 해결할 수 없을 것이다. 조기 유학을 가는 이유가 단지 영어만을 목적으로 해서 간다기보다는 해당 지역의 교육 환경에 대한 선호도 등의 복합적인 이유로 조기 유학을 가는 것이라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다. 셋째, 지역별 국제중학교 설립으로 오히려 사교육비가 늘어날 가능성이 높다. 이미 고등학교에서 학부모의 학교선택권 보장이라는 미명하에 특목고, 자립(자율)형 사립고, 자율형 공립고, 기숙형 공립고, 일반계고로 서열화되므로써 학교의 학생 선발권 강화로 귀결되어 오히려 학부모의 사교육비 부담이 늘어나게 된 것처럼, 국제중학교가 지역 명문중학교로 자리매김되면서 국제중학교 진학을 위해 초등학교 단계에서부터 사교육이 늘어나게 될 것이다. 넷째, 교육 개혁의 국제적 흐름, 교육 이론에도 맞지 않을 뿐만 아니라, 우리 나라의 과도한 입시 경쟁과 학교서열화 중심의 사회 문화적 분위기에서 이를 더욱 부추기는 부정적 요소로 작용할 가능성이 높다.



IV. 학교선택 정책의 성과 평가

지금까지 살펴본 바에 따르면 교육 개혁 정책으로서의 학교선택제는 1980년대 이후 신자유주의 이데올로기가 전세계적으로 확산됨에 따라 학교선택제 또한 점차 확대되고 있는 추세에 있으나 학교선택제의 효과에 대해서는 긍정적 평가와 부정적 평가가 상반되고 있어 여전히 논란이 되고 있다는 것이며, 특히 영국과 미국을 중심으로 한 주요 OECD 국가들에서 많은 관심과 논란을 불러 일으켰다.

영국의 경우 학교선택제는 교육 수요자인 학생과 학부모에게 선택권을 부여함으로써 공급자인 학교간의 경쟁을 통하여 교육 서비스의 질을 높이고 더 나은 교육 기회를 부여할 수 있다는 철학을 바탕으로 하고 있다. 이러한 영국 교육 개혁의 핵심은 교육에 시장 조건을 도입하고 공적 책무성의 제고와 정부 규제를 목적으로 학부모의 선택권과 단위 학교의 자율성을 제고시키는 조치가 그 핵심이라고 분석하며, 이것을 통해 공립학교 제도에 교육의 질과 책무성을 불어넣고 있다고 본다. 반면에, 학교선택제는 공립 학교에 투입될 예산을 다른 곳으로 돌리는 것이며, 수업료 바우처 제도는 공립학교와 공교육의 포기를 의미하고 시민 공동 사회를 파괴할 것이라고 주장한다. 따라서 실력있는 일부 가난한 학생은 사립학교로 전학할 수 있겠지만 나머지 학생들은 더욱 뒤떨어질 것이며 이러한 우려의 결과는 곳곳에서 나타나고 있다.

미국의 경우 학교선택제는 중산층들이 학교 환경이 월등히 우수한 도시 근교의 부촌으로 이사를 가거나 자녀의 사립학교 진학을 위해 떠나버린 도심 지역 공립학교의 황폐화현상에 직면하여 이의 타개책으로 1980년대 레이건 행정부에 의해 본격적인 학교선택제를 도입하게 되며, 교육 공급자간의 경쟁을 통한 교육의 질 향상을 유도할 수 있을 뿐 아니라 사회적 빈곤 계층 자녀에게도 교육 환경이 우수한 학교에 다닐 수 있는 기회를 부여한다는 점에서 교육 평등의 이상에도 더욱 부합하는 제도라고 말하고 있다. 그러나, 미국 대도시의 경우 거주 지별 학교 배정은 사회경제적 수준에 따라 다른 학교 교육을 받게 하는 불평등의 결과를 가져왔다는 것은 분명하다.

교육개혁정책으로서의 학교선택 전략을 채택한 나라들의 경우 상대적으로 이

를 수용할 수 있는 기반이 구축된 상태에서 공립학교를 중심으로 구체적인 정책들이 제시되고 있는 것이지 우리나라처럼 공립고등학교와 무관해질 수 밖에 없는 특수한 사립학교를 우후죽순으로 도입하고자 한 것은 아니다.

우리나라의 '고교 평준화'가 학부모의 선택권을 무시하고, 교육의 다양성, 특성화를 갖지 못한 획일적인 교육이었다는 것과 함께 평준화 정책이 시행되어 오는 동안 거주지별 균등 배정방법으로 학부모에게 학교선택권이 허용되지 않았다는 비판에 직면하게 되었다. 이러한 비판을 배경으로 1995년 '5·31 교육개혁안'을 통해 학습자의 다양한 개성을 존중하는 학생·학부모의 학교선택권 보장과 교육의 다양성, 특성화 등 교육에 경쟁적 요소를 투입하여 교육의 수월성을 제고할 것을 교육 개혁의 과제로 제시하며, 자립형 사립고 제도를 도입하였다. 또한, 이명박 정부 들어선 2008년 교육의 자율화와 다양화를 유도하기 위한 '4·15 학교 자율화 추진 계획'의 후속 조치로 2009년 학교교육의 다양화를 추구하며, 학교교육의 획일성을 없애기 위한 '학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안(시안)'에 따라 교육과정의 자율화, 학교장의 교원인사 자율화, 일반 학교와는 달리 추가 재정 지원과 함께 교육과정, 교과서, 교장임용, 수업일수 등에서 차별화된 특례가 인정되는 자율학교를 2010년까지 전국 20%로 확대하는 등 영·미식 신자유주의 교육개혁정책의 주요 내용이 되는 학교선택 정책이 전면적으로 확산하게 된 것이다.

이러한 목적과 취지로 추진되는 다양한 학교의 유형들과 문제점들은 앞에서 이미 지적하였으며, 이 장에서는 지금까지 살펴 본 내용을 근거로 하여 학교선택 정책에 대해 '학교의 다양화 측면'과 '학생·학부모의 만족도 측면', 그리고 '교육의 질 제고 측면'의 세 부분으로 나누어 영국과 미국, 우리나라의 학교선택제의 공과를 비교, 검토해 보기로 한다.

1. 학교의 다양화 측면에서

먼저 영국의 경우를 살펴보면 영국은 대처 정부의 '1988년 교육개혁법'에 따라 국가수준 학업성취도 평가 체제, 자율학교 등 다양한 형태의 학교 제도들을

도입하면서 이런 유형의 학교에 개방등록제와 함께 학생과 학부모의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 부여하였다. 그러나, 이것이 가정 배경과 성적이 좋은 학생들에 대한 골라뽑기가 성행하고, 가르치기 어려운 학생들이 입학을 거부하거나 그들을 퇴학시키거나 제적하는 일이 발생했으며, 그 결과 이른바 폐교 위기에 몰린 학교에 퇴출당한 학생들이 대량으로 입학하여 계층 간 불평등을 심화시키는 등의 문제를 발생시킨 것으로 판명되었다. 이에 따라 1997년 노동당이 집권한 블레어 정부 이후 사회적소외문제전담청이 제출한 공교육에 관한 보고서를 통해 이전 보수당 시절 대처정부의 학교선택 정책중심의 교육개혁정책의 실패를 인정하였다. 그럼에도 불구하고 학교선택권을 중심으로 한 기존의 교육정책에 대한 폐기 또는 전면적인 개편이 아닌 교육특구제도를 만드는 등 학교 자율을 강화하면서 대신 엄격한 책무성을 묻는 형태로 나타나게 된다. 자율학교를 폐지하고 기초학교와 중전의 사립학교로 전환하며, 기대한 만큼 성과를 얻지 못한 중등 종합학교의 수준과 여건에 대한 사회적 불만을 해소하기 위해 읽고 쓰기와 셈하기 교육을 강화하고, EAZ와 EIC, Academy 프로젝트를 추진하며 14~19세 교육 및 자격제도의 개혁에 심혈을 기울이게 된 것이다.

영국의 학교선택제에 대해 앞에서 제기되었던 문제점들을 간략히 정리하면, 첫째, 학교선택제가 강조되면서 개방등록제를 도입하고 학생들에게는 학군에 상관없이 학교를 선택하고 지원할 수 있게 하고 학교에게는 선발권을 부여함으로써 학부모의 학교선택권 보장이라는 그 취지와는 달리 오히려 학교의 학생선발권 보장을 강화시켜 준 측면으로 더 많이 작용했음을 알 수 있다. 둘째, 영국의 학교선택제에서 얻은 결론은 선택과 다양성을 내세운 학교 정책이 계층 및 인종 간의 불평등을 유발시켰을 뿐, 학교의 다양성 촉진은 물론 학생의 학업 성취도 향상에서도 실패했다는 것이다. 셋째, 개방등록제에 따라 교육 예산 삭감과 학부모의 학교선택이 결합되면서 부동산 가격에 의해 학군이 나뉘어 졌으며, 아이가 전학을 가게 되면 그 아이가 교육받을 수 있도록 학교에 지원하던 정부의 교육 예산도 함께 따라 감으로서 학업 성적이 높은 학교는 점점 더 부유해진 반면, 학생을 잃지 않으려고 안간힘을 쓰고 있는 학교는 점점 더 가난해졌다. 넷째, 학습 부진아 몰아내기인데 일부 학교에서는 학교 간 성적 순위표에서 두각을 나타내기 위해 시험 성적이 나쁠 것 같은 아이들을 골라내기도 했으며, 때로는 학습 부진아들의 입학을 허가하지 않는 불법을 저지르기도 했

고, 부모를 학교로 불러서 자녀의 자퇴를 유도하기도 했다. 이와는 반대로 폐교 직전의 학교는 빈 자리가 남아 다른 학교에서 쫓겨난 학생들이라도 입학시켜야 하는 학교가 생기면서, 결국 부모의 경제력에 따라 지역별로 계층화되면서 학교의 시장화를 초래하였을 뿐만 아니라 성적에 따른 학교 서열화 현상이 나타나게 된 것이다.

요약하면, 영국의 경우 학교의 자율성과 다양성을 추구하고자 하는 취지에서 도입한 경쟁과 시장주의를 도입한 단위학교 경영체제는 학업성취도 결과의 공시 등 정보 공개를 통해 학교가 서열화하게 되었으며, 학생 수에 따라 재정 지원을 차등화함으로써 학교의 부익부 빈익빈 현상을 초래한 것이다. 따라서 학부모의 학교선택이 집중되는 학교는 오히려 학교의 학생선발권을 보장받는 역 현상을 가져왔으며, 학생 지원자 수가 정원보다 모자라는 일부 뒤떨어지는 학교에서만 학부모의 학교선택권을 보장받을 수 있을 뿐이었던 것이다.

다음으로 미국의 경우를 살펴보면 1990년대 미국의 교육개혁 정책으로 도입한 학교선택제는 90%에 해당하는 공교육 시스템을 유지한 상태에서 공립학교 간의 경쟁을 활성화시키는데 목적이 있었으며, 그 주된 초점은 소수인종 학생들에게 보다 많은 선택권을 제공하는데 있었다. 공립학교선택, 현장학교, 지불보증전표제도를 실시하고 있는 주는 전체의 4분의 1에 못 미치는 실정이며, 신자유주의 교육개혁에서 학교선택권 적용의 일차적인 대상은 공립학교인 것이다. 미국은 교육의 다양성과 특성화를 추구하고자 도입한 학교 제도를 보면 학교구간 학교선택, 차별화된 학교 설립으로 학교구를 초월해 선택이 가능한 협약학교, 통학구를 넘어 학교구내에서 이루어지는 제한된 학교선택, 사립학교도 학교선택 대상으로 하는 지불보증전표제도, 선택의 폭이 넓은 특성화 프로그램을 가진 특성화 학교, 특성화 학교의 한 종류로서 학생 수준을 고려하여 적합한 교육환경을 제공하는 역할을 담당하며, 기존 공립학교와는 조직운영상 다소 구별되는 대안학교, 거주 지역에 관계없이 학생들로 하여금 그들이 선택한 공립학교에 취학할 수 있도록 하는 개방등록제 등을 들 수 있으며, 지불보증전표제도는 기본적으로 도심에 거주하는 저소득 계층을 대상으로 하고 있다. 학교 선택제와 관련한 미국의 다양한 학교 유형과 제도들은 영국과 유사한 점이 있는 반면 다른 점도 있는데, 미국의 경우 정책의 초점을 시장 원리에서 사회적 약자에 대한 교육기회의 형평을 보장하려고 노력함으로써 이 제도에 대한 지지

기반이 넓어지고 한결 거부감이 적은 사회적 분위기를 조성하는데 성공하였다는 것이다. 그러나, 교육비 지불보증제도의 경우 상대적으로 교육 여건이나 성취도가 뒤떨어지는 학교를 더욱 낙후시키는 결과를 초래하여 교육 불평등을 심화시키는 제도라는 비난도 받고 있다. 또한, 학교선택제는 공정한 경쟁을 조장하기보다는 인종 차별과 성적 차별을 더욱 조장하여 기존의 성취 수준이 낮은 학교로부터 많은 우수한 학생을 빼앗아 가는 우수학생 흡수 효과를 가져와 열등한 학교를 손상시키므로서 결과적으로는 더 좋은 교육을 제공할 수 없게 만든다는 것이다.

우리나라 학교선택제의 경우 1974년 '고교 평준화' 실시 이후 수월성 추구를 위해 특목고 제도를 도입하였으나, 그 설립 취지와 운영과는 달리 과도한 경쟁과 사교육 유발, 우수학생 독점 및 명문대 진학을 위한 교육과정 운영으로 설립취지를 위배하여 운영되고 있는 실정이며, 최근 도입되어 일부학교에서 실시하는 입학사정관제는 수상 실적, 인증시험 점수 등을 반영하함으로써 '스펙 쌓기'를 유발하여 새로운 형태의 사교육에 대한 우려가 증대되고 있는 실정이다. 이러한 학교선택제 확대와 경쟁을 통한 교육의 다양성과 수월성을 추구하겠다는 취지의 교육개혁 정책들에 대한 우려점에 대해 간략히 정리하면, 외국어고의 경우 일반고에 비해 훨씬 비싼 교육비를 부담해야 하는 것은 물론이거니와 신입생 입학과 관련하여 영어 중심의 입학 전형 기준은 중학교 단계에서부터 영어에 대한 사교육비 부담을 늘리게 된 것이다. 대학 진학 등의 졸업 이후 진로에서도 비어문제열로 대량 진학하게 된 점을 볼 때, 「초·중등교육법 시행령」 제 90조에서 말하고 있는 외국어에 능숙한 인재 양성이라는 설립 취지를 무색케하는 것이다.

또한, 1995년 '5·31 교육개혁안'에서 출발한 자립형 사립고 제도 역시 도입 취지를 학교의 자율성과 다양성 보장, 교육의 수월성 제고, 학생·학부모의 학교 선택권 확대에 두고 있으나, 이러한 긍정적 의의에도 불구하고 상위권 학생들의 입시 경쟁이 심화되었으며, 입시 준비를 위한 사교육비 증가 문제를 확산시켰다. 뿐만 아니라, 자립(자율)형 사립고 제도는 높은 등록금을 부담할 수 있는 일부 계층의 학생들만이 지원할 수 있으므로 해서 귀족학교 논란과 더불어 교육의 기회 균등이 제한받게 되었으며, 학교간 교육격차가 확대되는 문제가 심화되었다. 더불어, 자립(자율)형 사립고의 신입생 모집 시기는 일반고의 모집

시기보다 앞선 전기에 모집하도록 정하고 있다. 입학 전형방법은 평준화지역은 교육감이 추천 등의 방식으로 결정하고 비평준화 지역은 내신과 면접을 통하여 선발토록 하는데 서울은 중학교 내신 50% 이내, 부산은 내신 20% 이내, 대구와 광주에 내신 30% 이내로 하고 있으며, 그 외 지역도 내신 20%~50% 이내로 제한하거나 일부는 자기주도학습 전형으로 선발하고 있다. 결국, 이러한 자립(자율)형 사립고 제도를 통해 학교의 자율성과 다양성을 확대하여 학부모의 학교선택권을 보장하고, 경쟁을 통한 교육의 수월성을 추구하겠다는 도입 취지와는 달리 학교의 서열화를 가져 왔다. 또한, 비싼 사교육비를 부담할 수 있는 학생들 중심으로 입학이 가능하도록 함으로써 학생들의 수학 능력에 의한 공정한 경쟁이 아닌 부모의 경제력에 의한 시장주의적 논리만 정당화 시키게 된 것이다.

자율형 공립고의 경우 공립학교이면서도 예산에 있어 2억원이라는 거액의 특별 예산을 지원받는 것은 물론 교육과정 운영 면에서도 자율형 사립고처럼 학교 자율성을 인정받게 함으로써 이 제도 역시 앞서 말한 취지와는 달리 정부가 앞장서서 학교서열화를 부추기고 있는 실정이다. 자율형 공립고에 대한 학교서열화의 또 다른 근거는 학교 유형별 학생 선발 시기와 선발 방법의 차이에서도 찾을 수 있다. 즉, 자립(자율)형 사립고의 입학 전형 시기는 기존의 특목고인 과학고, 외국어고와 마찬가지로 전기에 해당하고, 그 다음 자율형 공립고, 일반 공(사)립고 순서이다. 학생 선발 방법 또한 자율형 사립고의 경우 중학교 내신 성적 반영과 자기주도학습 전형을 통해 상대적으로 우수한 학생을 먼저 선발할 수 있는 구조이며, 다음으로 자율형 공립고에서 선지원 후추첨이나 학교 자체 선발 과정을 거쳐 차 상위 우수 학생 선발이 가능하고, 일반 공(사)립고는 상대적으로 학교의 학생 선발권 측면에서는 가장 뒤로 밀려남으로써 상대적으로 뒤떨어진 학생들이 가는 비선호학교로 낙인찍히는 부정적 결과를 초래하게 된 것이다.

일반고의 선호학교와 비선호학교에 대한 낙인 효과는 서울과 부산을 중심으로 하는 고교선택제의 경우 더욱 명확하게 드러나고 있다. 고교선택제를 통해 학교선택권을 확대하고 학교 교육력을 향상시켜 학교·학부모의 교육만족도를 제고하겠다고 밝히고 있지만, 고교선택제가 실시된 2년 동안 학교들이 선호학교와 비선호학교로 나누어지게 된 것은 물론 학교별, 지역별 교육 격차가 더욱

심해지게 되는 양상을 보여주고 있는 것이다.

국제중학교의 경우 귀국자 자녀에 대한 선발 인원은 전체 모집 정원의 1/3에 불과하며, 과학경시대회 입상자에 대한 가산점 부여, 토익과 토플 점수 위주의 입학 사정은 결국 설립 취지와 무관한 성적 우수자 선발에 중심을 두고 있다. 이러한 입학전형 방법 및 운영 방법으로는 설립 목적과 운영의 필요성에 부합할 수 없을 뿐만 아니라 오히려, 국제중학교 진학을 위한 과도한 경쟁과 사교육 증가를 유발시키며, 고등학교를 서열화하는 핵심적인 역할을 하는 특목고의 성격을 가진 특성화 중학교를 확대함으로써 중학교 단계까지 학교서열화를 확대시키고 있는 것이다. 또한, 국제중학교가 지역 명문중학교로 자리매김되면서 국제중학교 진학을 위해 초등학교 단계에서부터 사교육이 늘어나게 될 것이다.

고교 유형을 학교서열화의 구조로 나누어보면 명문대 진학 가능성을 가장 잘 보장해주는 과학고와 외국어고를 중심으로 하는 기존의 특목고 유형이 서열화의 최상위에 자리잡고 있고, 학부모의 경제력에 의한 사교육비 부담이 가능한 자립(자율)형 사립고가 다음 순위에 자리매김되며, 자율형 공립고가 그 아래에 놓여있다. 그리고, 일반 공(사)립고의 경우 3단계의 선지원 후추첨제 방식의 고교선택제에 의해 선호학교와 비선호학교로 나뉘어지며, 본 연구에서는 제외되었지만 일반 전문계고가 학교서열화의 맨 아래에 놓이게 되는 양상으로 나타나고 있는 것이다.

결국, 학교의 다양화와 특성화를 통해 학생·학부모의 학교선택권을 확대하고, 경쟁을 통한 교육의 수월성을 추구하겠다는 우리나라의 교육개혁 정책들은 그 취지에도 불구하고 학교서열화와 부모의 경제력에 의한 시장지배적 교육구조만 더욱 공고히 하게 된 것이다. 이러한 주장에 대한 논증으로 최근 학교선택제의 문제점으로 지적하고 있는 학자들의 주장을 제시하고자 한다.

이종태는 특정 지역의 특목고 입학 성적이 좋다면 이 지역으로의 성적 상위권 인구 유입 압력이 커지게 되고 그 결과 특목고 입학 성적은 더 좋아질 개연성이 크다. 이미 일류대 입학성적에 따른 특정 지역 선호 경향이 이런 악순환을 만들어내고 있음은 주지의 사실이다. 특목고 입학이 일류대 입학을 위한 고지의 선점으로 인식되고 있는 상황이고 보면 특목고 입시 경쟁이 지역간 교육격차를 확대재생산한다는 사실이 새삼스러운 일도 아님(이종태 외, 2007: 114)을 지적하고 있다.

박소영·민병철은 평균적인 부모의 학력 수준과 가구 수입은 특목고 진학 학생들이 일반고 진학 학생들에 비해 더 높았다. 즉, 특목고 진학생들이 일반고 진학생들에 비해 개인 배경 수준이 높은 것(박소영·민병철, 2009: 368-369)으로 나타났다. 또한, 특목고 입학이 학교 교육이 아닌 사교육의 도움으로 결정됨으로써 교육 기회의 불평등성을 확대시키는 기제로 작용하는가에 대한 가정을 확인하고자 하였고, 이 가정은 참인 것으로 드러났다(박소영·민병철, 2009: 375)고 말한다.

권영길은 사립명문대들이 높은 사설영어시험 점수를 지원 자격으로 하는 전형을 대폭 확대하고 있는 이유는 외고생들을 원하기 때문이다. 그것도 텡스, 토플 학원에서 비싼 수업을 들을 정도로 부유한 외고생을 중심으로 선발한다. 외고는 부모의 소득과 자녀의 학벌을 제도적으로 연결하는 고리이며, 그 고리의 처음은 어머니의 정보력, 아버지의 재력이 쥐고 있다. 그리고, 고리의 마지막엔 명문사립대학이 있다. 이러한 학벌의 구조화는 교육 양극화의 공고화로 이어질 것(권영길, 2009. 11. 19)이라고 한다.

한편, 우리나라의 교육 여건에 대한 국제 비교 결과를 보면 <표 19>에서와 같이 2008년 전기중등교육단계에서의 학급당 학생 수¹⁸⁾는 OECD 평균이 23.9명인데 우리나라의 경우 칠레(30.5명)보다도 많은 35.3명으로 OECD 국가 중 최하위를 기록하고 있다.

18) 전기중등교육 단계는 중학교, 특수학교 중학교 과정, 고등공민학교, 각종학교(중학교 과정)를 말하며, 후기중등교육 단계는 일반계/직업계 고등학교, 각종학교(고교 과정), 고등기술학교, 특수학교 고교 과정을 말하며, 학급당 학생수에 대한 후기중등교육 단계에 해당하는 OECD 자료가 없어 전기중등교육단계 자료를 제시한다.

<표 19> 교육단계와 학교유형별 평균 학급당 학생 수(2008)

단위: 명

	전기중등교육(일반계 프로그램)				전체
	국공립학교	사립학교			
		전체사립학교	정부의존형사립학교	독립형사립학교	
OECD평균	23.7	23.2	23.5	21.8	23.9
한국	35.5	34.4	34.4	a	35.3
호주	23	24.7	24.7	a	23.6
칠레	29.5	31.6	33.0	24.6	30.5
영국	21.3	12.8	21.3	11.2	20.4
미국	23.2	19.1	a	19.1	22.8

주: a) 이 항목이 적용되지 않기 때문에 해당 자료가 없음.

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, OECD 교육지표(2010), 347쪽

그리고, 2008년 전체중등교육단계에서의 우리나라 교사 1인당 학생 수는 <표 20>에서와 같이 국공립 18.4명, 전체사립학교 18명으로 OECD 평균인 13.8명, 13.5명에 비해 각 각 4.6명, 4.5명이 더 많으며, 멕시코(34.1명, 19.7명), 칠레(25.1명, 24.6명) 다음으로 최하위를 기록하고 있다.

<표 20> 학교유형별 교사 1인당 학생 수 (2008)

(교육단계별 전일제 환산치 기준)

단위: 명

	전체중등교육			
	국공립	사립		
		전체사립학교	정부의존형사립학교	독립형사립학교
OECD 평균	13.8	13.5	14.1	8.9
한국	18.4	18	18	a
호주	12.3	11.6	11.6	a
칠레	25.1	24.6	27.0	15.1
멕시코	34.1	19.7	a	19.7
영국	14.8	11.1	12.9	6.4
미국	15.7	11.3	a	11.3

주 : a) 이 항목이 적용되지 않기 때문에 해당 자료가 없음.

자료: 교육과학기술부 · 한국교육개발원, OECD 교육지표(2010), 349쪽

이와 같이, 우리나라의 교육 여건이 OECD 국가 중 최하위이면서도 우리나라 연도별 중앙정부 예산 대비 교육과학기술부 예산 비율은 '5·31 교육개혁안'이 발표되던 1995년 이후 학교선택제가 본격화되면서 전반적으로 하향 추세를 나타내고 있다. 그러면서도 학교 다양화라는 명분을 내세우며 경제 논리에 따른 선택과 배제로 특목고를 중심으로 하는 일부 유형의 학교에 국가교육재정을 편중 지원하는 것은 교육의 기회 균등 측면에서 교육의 공공성에 대한 최소한의 책무조차 내팽개쳐 버리는 것이다.

따라서, 우리나라에서의 학교 다양화 정책은 학교서열화와 교육계층(급)화의 다른 이름일 뿐인 것이다.

2. 학생과 학부모의 만족도 측면에서

영국의 학교선택 정책의 근간은 학교의 종류를 다양화하고 교육의 수월성을 추구하도록 학교 간 경쟁체제를 만들면서 학부모에게 자녀를 원하는 학교에 보낼 수 있도록 학교선택권을 부여 및 확대하여 학생과 학부모의 교육 만족도를 높이고, 학업성취도 향상이라는 국가의 교육적 목표를 달성코자 한 것이다. 이를 위해 앞서 말한 '1988년 교육개혁법'과 정보공시제도에 의거 학교성적 비교 기준표를 발표하게 하였다. 또한, 영국 정부는 학부모의 학교선택권을 확대하기 위하여 다양한 유형의 학교를 도입하고 우수 공립학교의 학생정원 확대, 올바른 선택을 돕기 위한 각종 정보제공(입학전형 기준, 교통편, 방과후 프로그램, 학교성적, 학교평가 결과 등) 등을 실시하고 있다. 더불어, 저소득층을 위해 교육적 환경이 공립학교에 비해 우수한 사립학교를 보내거나 우수한 공립학교가 위치한 곳으로 이사할 수 있는 능력이 없는 소외계층의 중등학교 선택권을 보장하기 위하여 통학비를 지원하는 등의 노력도 기울이고 있다. 그리고, 학생·학부모의 학교선택권 보장을 위한 목적을 실현하기 위해 표준 학업 성취도 검사, 학교간 성적순위표, 국정교육과정, 학부모의 학교선택권, 단위학교책임경영체를 도입하는 등 학교에 대한 법령들을 새롭게 정비하였다.

영국 정부의 이러한 취지와 노력에도 불구하고 학생 수를 기준으로 교부금을

지급하기 때문에 많은 학생들을 유인하기 위해 학교 간 경쟁이 불가피해졌고, 아무리 인기있는 학교라 하더라도 입학을 원하는 학생들을 모두 받아들일 수 있는 물리적 여건이 충분하지 못하기 때문에 대개 이들 학교의 경우 결국 학생이나 학부모가 학교를 선택하는게 아니라 학교가 학생을 선택하게 되는 역설적인 현상이 일어났다. 뿐만 아니라, 학교선택제로 인해 학교의 부익부 빈익빈 현상을 초래하였고, 학업성취도 결과의 공시 등 정보 공개를 통해 학교가 서열화 되게 된 것이다. 영국의 경우 학교선택제가 실시되는 지역의 경우 중산층 부모들은 자신들이 원하는 학군으로 이사를 갈 수 있었지만 빈곤층 부모들은 원하는 학군에 이사를 갈 능력이 없었으므로 학교선택권은 모든 학부모들에게 열려 있었지만 일부 학부모들에게 더 유리했다. 따라서, 학부모의 학교선택이 집중되는 학교는 오히려 학교의 학생선발권을 보장받는 역현상을 가져왔으며, 학생 지원자 수가 정원보다 모자라는 일부 뒤떨어지는 학교에서만 학부모의 학교선택권이 보장받을 수 있을 뿐이었던 것이다.

미국의 경우 우리나라의 '고교 평준화' 제도와 같이 거주지별 학교 배정을 해왔으나 도시로 인구가 집중되면서 경제적으로 수준이 비슷한 사람들끼리 모여사는 현상이 나타났으며, 부유층들은 자가용이라는 교통 수단을 갖게 되면서 대도시 근처의 교외지역으로 빠져나가게 되었다. 이러한 요인으로 말미암아 거주지별 학교 배정은 본래의 취지와는 다르게 점차 경제적 수준과 인종에 따라 학생을 분리하는 결과를 가져오게 되면서, 저소득층 거주지의 학교는 중상류층 거주지 학교에 비해 교육여건이나 교육의 질이 매우 떨어지게 된 것이다. 이러한 문제점을 개선하기 위하여 2001년 부시 정부는 'No Child Left Behind'법을 마련하고 그 내용 속에 학교선택제 확대를 제시하게 된 것이다. 이 내용에 따르면 학생·학부모의 교육 만족도와 학업성취수준을 높이기 위해 학부모에게 학교선택 권한을 부여하였다. 이에 따라, 학교에 관한 정보를 학부모에게 제공하며, 계속해서 책무를 다하지 못하는 학교에 다니는 학생들에게는 다른 학교를 선택할 수 있도록 하거나 개인 지도를 받을 수 있도록 하며 이러한 학교선택제를 지원하는데 필요한 예산을 마련하도록 하고 있다.

우리나라의 학교선택제에 대한 학생·학부모의 만족도 측면에서 살펴보면, 영국과 마찬가지로 학생·학부모의 학교선택 권한을 보장하기 위한 방안으로 정보공시제도를 통해 학교 정보를 제공토록 하고 있다. 그러나, 우리나라의 경

우 명문 대학 진학률이 학교 평가의 유일한 잣대로 인식되고 있고, 대학 입학과 관련된 수능 중심으로 교육과정을 운영하고 있는 상황에서 그 외 다른 정보들은 크게 호응을 받지 못하고 있는 실정이다. 또한, 특목고를 비롯한 학교 유형을 다양화하는 제도 역시 설립 목적과 달리 특혜 받은 대입준비기관이 되고 있음을 지속적으로 비판받고 있다. 뿐만 아니라, 특목고와 자립(자율)형 사립고 진학과 재학 과정에서 소요되는 높은 공·사교육비를 부담하지 못하는 계층의 학생·학부모에게는 오히려 학교선택권을 제한받는 결과를 초래함으로써 학교선택제가 오히려 불만의 대상이 되고 있는 것이다. 따라서, 학교선택제에 대한 학생·학부모의 만족도는 경제적으로 부유하거나 학력이 월등히 높은 일부 계층에 속한 경우에는 높고, 반대의 경우 선택권이 제한되므로 해서 만족도가 낮아질 수 밖에 없는 것이다.

나아가 교육의 다양성과 특성화를 위한 학교의 물리적 환경이 조성되지 않은 채 자율형 공(사)립고들이 우후죽순으로 신설 되었으며, 교육과정 운영에 대한 자율권을 강화하였음에도 기존의 대학 입시 중심의 교육을 탈피하지 못함으로써 자율형 사립고는 학부모들의 교육비 부담만을 늘린다는 비판을 듣게 되었다. 상황이 이러함에도 이 제도의 문제점을 개선하기보다는 오히려 자율형 사립고를 확대함으로써 결국 자율형 사립고의 정원 미달 사태와 전학 사태가 발생하였고, 이로 인해 오히려 피해를 보는 학생과 학부모들이 생기게 되었다. 그리고, 자율학교의 경우 학생 선발은 일반학교와 동일한 방식으로 하겠다면서 정원 외 기간제 교원 등의 인건비를 지원하고, 교과부 재정지원 사업 목적에 따라 예산을 지원하면서 원칙과 역차별 문제를 사전에 예방하겠다고 밝히고 있지만 이 제도 자체가 가지는 역차별성은 피할 수 없는 부분이다.

특목고나 자립(자율)형 사립고 등에 진학하지 못하고 다수의 일반 공(사)립고에 진학한 학생들의 경우 부모의 경제력에 의해 학교선택권을 제한 받게 된 것은 물론이거니와 외국어고 등의 특목고에서 우수학생을 선점하게 되었다. 이로 인해 후기 일반고와의 불공정 경쟁이 심화되었으며, 낙인의 부정적 효과로 피해를 보는 학교·학생이 생기게 되면서 학생·학부모들의 불만은 누적될 수 밖에 없는 것이다.

결국, 학생·학부모의 만족도 측면에서 학교선택제는 부모의 경제력이 뒷받침되고 상대적으로 학력이 우수한 학생에게는 만족스러울지 모르겠으나, 반대

의 경우에는 차별과 소외일 뿐이다.

3. 교육의 질 제고 측면에서

영국이나 미국의 경우 교육개혁 정책으로 학교선택제를 택한 이유 중의 하나는 높은 교육재정 지출에도 불구하고 PISA에서 실시한 국제 학업 성취도 검사에서 학업 성취 수준이 중하위권에 머물고 있으므로 경쟁을 통해 학업 성취 수준을 높이는 것을 포함한 교육의 질을 제고하고자 하는 측면이 있었던 것이다.

영국의 경우 교육의 질을 높이기 위한 방법으로 주기적인 학교평가를 실시하고 있는데 부적절 판정을 받은 학교는 1년간 개선 명령을 받고, 지역교육청의 관리 하에 체제를 개선해야 한다. 이후, 1년 지난 뒤에도 현저한 개선이 되지 않으면 특별관리 대상이 되며, 특별관리 학교는 교육부장관의 권한으로 폐교되고 학교 시설을 활용한 공모를 통하여 새 학교를 설립하게 된다. 영국의 이러한 교육의 질을 높이고자 하는 노력에도 불구하고 버젤 박사의 다중회귀분석을 이용한 통계 조사 결과를 보면 학교 간 시험 성적 차이의 90% 이상이 빈곤, 성별, 그리고 졸업자격시험을 치르는 마지막 한 해 동안의 학교 출석률에 따라 결정된다는 사실을 발견하였으며, 학교가 어떻게 가르쳤는가 하는 요인이 학업 성취도에 영향을 미치는 경우는 5-10% 정도 밖에 되지 않았다(Nick Davies 지음/ 이병곤 옮김, 2007: 35-36)고 말하고 있다.

미국의 경우 학교선택제 도입의 필요성에는 초·중등 공립학교 교육의 질에 대한 국민적 관심과 정부가 강요하는 규제에 따라 움직이는 학교 체제의 효과성에 대한 불신, 그리고 국제 교육 비교 결과 하위권으로 처진 미국 교육의 객관적 수준 등도 영향을 미쳤다고 말하고 있다. 따라서, 미국 역시 영국과 마찬가지로 부시 정부 들어서면서 국제적으로 뒤쳐진 학업 성취 수준을 높이기 위한 방법의 하나로 학교선택제를 확대하게 된 것이다. 즉, 학부모에게 학교선택 권한을 부여하고, 이를 위해 자녀 학교 교육의 질에 관한 더 많은 정보를 제공하는 등, 경쟁을 통해 교육의 질을 높이고자 하였던 것이다. 이러한 미국 교육개혁의 의도에 대해 남기곤은 1990년대 미국의 교육개혁은 사립학교의 확대나

성적에 기초한 학생 선발 방식의 도입 등을 통해 교육 부문에 시장경쟁을 도입 하자는 것은 아니며, 전체의 90%에 해당하는 공교육 시스템을 유지한 상태에서 공립학교 간의 경쟁을 활성화시키는데 목적이 있다. 그리고, 그 주된 초점은 소수인종 학생들에게, 보다 많은 선택 가능성을 제공하는데 있다(남기곤, 2005: 20)고 말하고 있다. 즉, 미국의 학교선택제는 우리나라와는 달리 국제적으로 뒤쳐진 학업 성취 수준을 높이고, 시장주의 원리를 도입하자는 것이 아닌 사립학교보다 상대적으로 뒤쳐진 대다수의 공립학교를 중심으로 한 공교육 시스템을 개혁하고자 한 것이다. 즉, 학교선택제를 통해 소수의 부유한 계층의 자녀가 아닌 다수의 가난한 계층의 자녀들과 소수 인종에게 보다 많은 교육적 기회와 혜택이 돌아가도록 하자는데 그 목적이 있었던 것이다.

그러나, 미국의 경우에도 학교선택제에 대한 논란은 끊이지 않았으며, 이러한 문제점에 대한 지적은 공식 보고서에도 나타나고 있다. 즉, 교육의 질 제고 측면에서 국제적으로 뒤쳐진 학업성취수준을 향상시키고자 도입한 학교선택제는 그 긍정적인 취지와 정책적 노력에도 불구하고, 현장학교 제도가 일부 학교의 경우 학업 성취도 향상을 가져 왔으나, 이것이 학교 효과성 때문인지는 명확하게 검증되어진 전국적인 자료는 없는 형편이다. 오히려 현장학교가 공립학교의 운영을 민영화시킴으로써 무자격 교사의 채용이 확산되고, 어리고 경험이 부족한 교사들이 늘어나고 있으며, 필요한 교수학습자료를 제대로 제공받지 못하는 문제에 직면하게 되었다는 것이다.

다음으로, 우리나라의 학교선택제에서 교육의 질 제고와 관련하여 살펴보기로 한다. 우리나라는 1974년 '고교 평준화'제도를 도입하면서 평준화 정책과 조화를 이루면서 수월성 교육을 함께 실시함으로써 교육의 성과를 높이기 위한 제도로 특목고 제도를 도입하게 된 것이다. 이후, 교육의 다양화와 특성화를 추구하여 경쟁을 통한 교육의 질 향상을 제고하고자 1995년 '5·31 교육개혁안' 발표한 이후 외국어고, 국제중·고가 꾸준히 늘어나게 되었으며, 자립형 사립고 제도를 추가로 도입하였다. 2008년 이명박 정부 들어서면서부터는 2008년 '4·15 학교자율화 조치' 시행 이후 각 시도 교육청에서는 자율형 공(사)립고, 기숙형 공(사)립고를 우후죽순으로 설립하게 되며, 2010년부터는 학부모의 학교선택권 확대를 통해 교육의 질을 향상시킨다는 취지로 서울과 부산 등 대도시를 중심으로 일반 공(사)립고에서 선지원 후추첨제 방식의 고교선택제를 도입하게

된다. 이와 같이, 교육의 질 향상을 제고하고자 하는 명분으로 영·미식 신자유주의적 교육개혁 방안들이 우리나라의 교육 여건과 현실에 적합한 것인지에 대한 깊이있는 연구없이 무분별하게 꾸준히 실천되어 온 것으로 생각되어진다.

학교선택제를 전면화시키는 정당화 논리의 한 축으로 교육의 질 향상을 꾸준히 이야기하고 있지만 정작 특목고를 비롯한 다양한 학교 유형들에 대한 연구 결과는 이들 학교들의 설립 목적과 취지에 부합하지 않고 있다. 즉, 이들 학교들의 교육의 질 제고 측면에서의 효과는 학교 효과가 아닌 우수학생 선발효과에 의한 것임이 증명되어지고 있으며, 오히려 ‘고교 평준화’ 제도의 실패에 대한 근거가 잘못되었음이 드러나고 있다. 이와 관련한 최근 강상진의 연구 결과를 살펴보면 다음과 같다.

수능검사의 언어영역, 수리영역, 그리고 외국어 영역 모두에서 평준화 정책이 수월성 교육에 부적합하거나, 또는 학업성취의 하향화와 관련된다는 근거는 찾을 수 없었으며, 기존의 평준화 정책에 대한 비판은 근거가 없는 주장이라고 말한다. 평준화 정책에 대한 논쟁은 최근에 이르러 실증적 분석에 기초한 논쟁으로 발전하고 있다. 그 동안의 연구들은 학생들의 학업성취도가 평준화와 비평준화 지역 사이에 차이가 없거나 또는 오히려 평준화 지역의 학생들이 더 성취도가 높은 것을 보고하고 있으며, 그 반대의 증거를 제공하는 연구는 희소하며 또한 방법론적 결함이 있는 것으로 알려져 있다. 이 같은 결과들은 학업성취도의 학교간 차이를 비교하거나, 지역간 학업성취도의 차이를 설명하는 과정에서 평준화 정책과 비평준화 정책을 비교하는 논쟁을 반복하는 것은 소모적이며, 평준화를 비판하는 주장이 허구라는 사실을 알려준다(강상진, 2009: 360-363)고 지적하고 있다.

또한, 과학고와 외국어고, 국제고 등의 특목고는 ‘고교 평준화’ 체제 하에서 과학 및 어학 영재의 육성, 국제 전문인력의 양성이라는 특수 목적을 명분으로 하여 설립되었으나, 대학입시 준비 위주의 편법적인 교육과정 운영으로 설립 목적에 부합하는 교육의 질 향상과는 동떨어진 결과를 나타내고 있다.

특히, 외국어고 졸업생들이 동일 계열이 아닌 비어문계열로 진학한 비율에서 드러나듯이 졸업생의 상당 수가 외국어 인재 양성이라는 외국어고 본래의 설립 취지에 부합하지 않는 명문대학 진학을 목표로 운영되고 있는 현실이 드러나면서 이러한 설립 목적에 부합하는 교육의 질 향상을 가장 심각하게 왜곡시키는

결과로 나타나고 있다.

결국, 교육의 질 제고 측면에서의 우리나라의 학교선택 정책은 ‘고교 평준화’ 제도 하에서의 교육 효과를 넘지 못하고 있을 뿐만 아니라, 학교서열화와 사교육비 부담을 늘리게 됨으로써 오히려 우리나라 공교육의 질을 떨어뜨리고 있다.



V. 요약 및 제언

1. 요약

본 연구에서는 우리나라의 경우 1974년부터 시행된 '고교 평준화' 제도가 교육의 질을 낮추고 획일화된 교육으로 학생과 학부모의 학교 선택권을 제약하게 되었다는 불명확한 논리를 제시하며, 전면적 확산을 피하고 있는 지금의 학교 선택제의 공과에 대해 짚어봄으로써 학교선택제의 허구성을 밝히고자 하였다.

우리 나라의 학교선택 정책의 실시 현황에 대해서는 고등학교를 중심으로 하며, 학교선택제의 핵심인 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권의 문제와 공교육의 부익부 빈익빈 현상, 교육의 시장화 문제, 교육 기회 불평등의 문제, 학교서열화의 의문이 끊임없이 제기되고 있는 외국어 계열 및 과학 계열의 고등학교와 자립(자율)형 사립고 유형, 자율학교 유형, 기숙형 공(사)립고 유형의 고등학교와 일반고의 경우 서울과 부산을 중심으로 하는 고교선택제, 그리고 적은 수이지만 국제중에 한정하였다.

학교선택제는 1980년대 신자유주의 이데올로기가 전세계적으로 확산됨에 따라 영국과 미국을 중심으로 확산되고 있는 추세에 있으나 이에 대한 찬반 논란은 끊이지 않고 있으며, 학교선택제의 효과에 대해서도 긍정적 평가와 부정적 평가가 상반되고 있어 여전히 논란이 되고 있다.

영국의 경우 신자유주의 개혁전략은 1970년대 말 경제위기와 선진국의 만성적인 재정적자 위기를 탈출하기 위해서 공립학교 선택권 부여를 중심으로 한 시장 조건 창출이 핵심 과제였으며, 대처 정부의 '1988년 교육개혁법'에 따라 국가수준 학업성취도 평가 체제, 자율학교 등 다양한 형태의 학교제도들을 도입하면서 이런 유형의 학교에 개방등록제와 함께 학생·학부모의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 부여하였다. 이후, 1997년 노동당이 집권한 블레어 정부가 들어서면서 사회적소외문제전담청이 제출한 공교육에 관한 보고서를 통해 이전 보수당 시절 대처 정부의 학교선택 정책 중심의 교육개혁정책의 실패를 인정하였다. 그러면서 학교선택권을 중심으로 한 기존의 교육정책에 대한 폐기 또는

전면적인 개편이 아닌 학교 자율을 강화하면서 대신 엄격한 책무성을 묻는 형태로 나타나게 된다. 즉, 기존 교육 법령의 구애를 받지 않으면서 자유롭게 운영할 수 있는 권한을 부여하는 교육특구제도를 만들고, 자율학교를 기초학교와 종전의 사립학교로 전환하며, 기대한 만큼 성과를 얻지 못한 중등 종합학교의 수준과 여건에 대한 사회적 불만을 해소하기 위해 읽고 쓰기와 셈하기 교육을 강화하고, EAZ와 EIC, Academy 프로젝트를 추진하며 14~19세 교육 및 자격제도의 개혁에 심혈을 기울이게 된다.

1980년대 이후 미국 역시 시장경제의 원리에 따라 공교육체제를 개혁하려는 노력을 지속해 왔다. 1990년대 미국의 교육개혁 정책으로 도입한 학교선택제는 90%에 해당하는 공교육 시스템을 유지한 상태에서 공립학교 간의 경쟁을 활성화시키는데 목적이 있었으며, 그 주된 초점은 소수인종 학생들에게 보다 많은 선택권을 제공하는데 있었다. 공립학교 선택, 헌장학교, 지불보증전표제도를 실시하고 있는 주는 미국 전체의 4분의 1에 못 미치는 실정이며, 신자유주의 교육개혁에서 학교선택권 적용의 일차적인 대상은 공립학교였던 것이다. 미국의 경우 교육의 다양성과 특성화를 추구하고자 도입한 학교 제도를 보면 학교구간 학교선택, 차별화된 학교 설립으로 학교구를 초월해 선택이 가능한 헌장학교, 통학구를 넘어 학교구내에서 이루어지는 제한된 학교선택, 기본적으로 도심에 거주하는 저소득 계층을 대상으로 하면서 사립학교도 선택이 가능하도록 하는 지불보증전표제도, 선택의 폭이 넓은 특성화 프로그램을 가진 특성화 학교, 특성화 학교의 한 종류로서 학생 수준을 고려하여 적합한 교육환경을 제공하는 역할을 담당하며 기존 공립학교와는 조직운영상 다소 구별되는 대안학교, 거주 지역에 관계없이 학생들로 하여금 그들이 선택한 공립학교에 취학할 수 있도록 하는 자유등록제 등을 들 수 있다. 또한, 레이건 행정부는 학교선택권과 지방교육자치단체의 자율성을 강화하였으며, 부시 때는 건전한 시장원리에 따라 공교육체제를 재조직하려 하였고, 클린턴 행정부 들어서는 개혁의 수단으로 단위학교 책임경영을 강조하였다. 이와 같이, 미국은 정부에 따라 강조점이 조금씩 다르지만 학부모의 학교선택권을 강화하고, 단위 학교에 권한을 이양하는 조치를 통해 교육의 수월성을 제고하고자 하였으며, 연방 정부 아래 주정부가 각각의 독립성을 유지하고 있는 만큼 주에 따라 다양한 형태를 보이고 있어 우리처럼 전국이 획일적 규정에 의해 적용되는 것과는 차이가 있다. 학교선택제와 관련

한 미국의 다양한 학교 유형과 제도들은 영국과 유사한 점이 있는 반면 다른 점도 있는데 미국의 경우 정책의 초점을 시장원리에서 사회적 약자에 대한 교육기회의 형평을 보장하려고 노력함으로써, 이 제도에 대한 지지 기반이 넓어지고 한결 거부감이 적은 사회적 분위기를 조성하는데 성공하였다는 점이다. 그러나, 교육비 지불보증전표제도의 경우 상대적으로 교육 여건이나 성취도가 뒤떨어지는 학교를 더욱 낙후시키는 결과를 초래하여 교육 불평등을 심화시키는 제도라는 비난도 받고 있다. 또한, 학교선택제는 공정한 경쟁을 조장하기보다는 인종 차별과 성적 차별을 더욱 조장하여 기존의 성취 수준이 낮은 학교로부터 많은 우수한 학생을 빼앗아 가는 우수학생 흡수 효과를 가져와 열등한 학교를 손상시킴으로써 결과적으로는 더 좋은 교육을 제공할 수 없게 만든다는 것이다.

우리나라 공교육의 흐름을 크게 보면 해방 이후부터 1970년대 초까지의 '입시제도 시기', 1974년부터 1990년대 중반까지의 '평준화 시기', 1995년 이후의 '학교선택제 시기'로 나누어 볼 수 있겠으며, 특히 이명박 정부 들어선 2008년 이후 학교선택 정책을 전면화시키게 된다. 우리나라 학교선택권의 핵심적인 내용은 현재의 평준화 정책에서의 획일적인 교육 체제에서 벗어나 교육의 자율성, 다양성, 특성화를 바탕으로 교육 소비자인 학생과 학부모로 하여금 학교를 선택하게 하고 학교를 경쟁시킴으로써 교육의 질을 높일 수 있다는 가설에서 출발한다.

'고교 평준화' 정책은 평등주의에 철학적 바탕을 둔 교육의 기회 균등의 차원에서 지난 30여 년간 우리나라의 고등학교 학생 배정 방법의 핵심으로 자리잡아 왔으며, 그동안 중학교 교육과정 운영의 정상화, 과열 과외 및 재수생 누적과 같은 고질적 교육 문제의 완화, 그리고 지역간 균형 발전 및 학교간 교육격차 해소와 같은 긍정적 기능을 수행한 것으로 여겨지고 있다. 아울러, 중등교육의 보편화와 민주화에도 상당한 기여를 한 것으로 알려져 있다. 그러나, 이 제도는 학교 교육의 획일적 운영으로 교육의 수월성 및 다양성 추구를 어렵게 하고, 학생의 학교선택권과 학교의 학생선발권을 박탈했으며, 사학운영의 자율성을 저해하는 역기능을 지녔던 것으로 평가되고 있고, 지역간 교육 여건의 격차를 해소하는데 실패함으로써 교육여건이 좋은 곳으로의 인구집중 현상을 야기했다는 비판을 받고 있기도 하다.

우리나라 학교선택 정책의 시발점이 되는 것은 ‘고교 평준화’ 정책이 실패했다는 전제 아래 문민 정부 시절이던 1995년 교육의 다양성과 특성화, 자율과 경쟁을 통한 수월성을 추구하며, 교육 수요자로서의 학생·학부모의 선택권을 보장해야 한다는 논리 아래 신자유주의 이데올로기에 의한 교육개혁의 근간인 ‘5·31 교육개혁안’을 발표하면서였다. ‘고교 평준화’의 문제점에 대한 그 근거가 불명확한 가운데 그 대안으로서 세계화 및 국제화라는 명분과 신자유주의 교육 정책을 앞서 실시한 영국과 미국의 ‘학교선택제’의 논리를 제시하며 도입한 학교선택 정책이 우리나라의 사회적 여건과 교육 현실에 맞는가에 대한 면밀한 연구와 검토 없이 무분별하게 받아들여지고 있는 점은 우려스러운 일이다. ‘5·31 교육개혁안’을 통한 학교선택제를 도입하면서 일반고에 비해 특목고에 편중되게 더 많은 교육 재정을 투입하였다. 그러면서 과학 분야와 외국어 분야의 능력있는 학생들을 선발하여 별도의 우수한 교육 환경이 갖추어진 특별한 학교에서 특별한 교육을 실시하겠다고 하는 것은 전통적 ‘엘리트 주의’에 다름 아닌 것이다. 또한, 정부의 재정 지원 없는 자립(자율)형 사립고 제도를 도입하겠다는 것은 시장주의 논리에 따른 ‘학교 민영화’ 정책의 일환일 따름이다.

우리나라에서 학교선택제를 내세우면서 특목고가 전국적으로 늘어나게 된 것은 「초·중등교육법 시행령」 제 90조에 근거하고 있으며, 개정된 법률에 의해 특목고 지정·고시 권한이 교육감에게 주어지게 된 때문으로 보인다. 그것은 교육감 선출이 주민 직선으로 선출되기 때문에 각 지역별로 교육의 수월성을 추구한다는 명분을 내세우며 특목고 지정을 확대하였으나, 실상은 자기 지역의 학력 우수자가 타 지역으로 빠져나가는 것을 막고자 하는 의도도 있어 보인다. 이러한 정치적 목적으로 특목고가 확대되면서 본래 특목고 설립 취지에 따라 운영되기 보다는 명문 대학에 진학하는 징검다리로서의 지역 명문 입시고로 변질되면서 많은 문제점을 노정하게 되는데, 중요한 몇 가지는 입시에서 과도한 경쟁과 사교육 유발, 그리고 설립 취지를 벗어난 입시 중심의 교육, 교육 기회 불평등 심화로 볼 수 있을 것이다. 이러한 문제점과 이를 해결하고자하는 노력은 교과부 자료인 외교 및 특목고 정책 연혁에서도 잘 드러나며, 정부는 끊임 없이 특목고 정상화 대책을 내놓게 되지만 근본적인 문제 해결책이 되지 못하고 있다. 그 이유는 우리 사회의 고질적 병폐인 학벌중심주의가 만연해있는 현실과 무관하지 않다. 다시 말하면, 일류 중고등학교 → 명문대학 → 좋은 일자

리 보장이라는 사회적 도식이 형성되어 있고, 일류 중고등학교의 사회 구조적 선별 기준은 어느 고등학교에서 명문 대학에 많이 가느냐하는 것에 초점이 맞춰져 있으며, 이것의 중심에 특목고가 자리잡고 있는 것이다. 따라서, 특목고를 선택하는 학생·학부모의 1차적 요구는 명문대학 진학에 유리한 고지를 점령하는 것이므로 특목고 본래의 취지대로 운영되기는 쉽지 않으며, 특목고 제도 개선책 마련 - 병폐 - 개선책 마련의 악순환이 거듭되면서 교육의 다양성, 특성화 추구라는 학교선택제의 의미는 퇴색될 수 밖에 없는 한계를 가지게 된 것이다.

특목고의 학생 선발 과정이 설립 취지에 어긋남은 물론, 특목고 학생들의 학업성취도가 높은 이유가 부모의 사회경제적 지위나 사교육 여부 등 가정 배경에 의한 선발 효과에 기인한 것이다. 이러한 학생 선발과정에서 전단계인 중학교, 초등학교까지 특목고 진학을 위한 사교육 부담을 초래하고 있으며, 이러한 지적과 관련한 특목고에 대한 비판적인 시각은 특히 외국어고에 집중되고 있다. 수도권에 외국어고와 국제고가 집중되어 있으므로 해서 인구 유입을 부추기는 측면과 지역에서 경제력이 부족한 학부모들은 처음부터 선택할 엄두도 낼 수 없는 측면도 있음을 간과할 수 없다. 즉, 학생과 학부모의 학교선택권을 보장하고자 하는 것이 오히려 선택권을 제한받는 측면이 있으므로 결국 교육의 불평등성을 심화시키고 있는 것이다. 또한, 외국어고의 신입생 선발 방법에 있어서도 외국어 전공과별로 모집하지만 영어교과 성적 중심으로 내신 상위 1~2등급에 해당하는 학력 우수자를 선발하고, 졸업생의 상당수가 비어문계열로 진학하므로써 외국어고 설립 취지에 부합하지 않는, 단지 명문대학 진학을 목표로 운영되고 있다는 것을 알 수 있다.

특목고와 일반고의 교육격차가 너무 크며, 이러한 교육 격차의 주범은 정부의 교육재정 편중 지원과 부모 소득격차, 학교재단의 빈부차이 때문이다. 우리나라의 정부재원 공교육비 비중이 OECD 국가 중에서 최하위이면서 학교 다양화와 특성화를 추구한다는 명분으로 외국어고를 중심으로 하는 특목고에 국가의 공교육 재정이 편중 지원되고 있는 현상을 통해 교육의 기회 균등 측면에서 교육 공공성에 대한 국가의 책무성을 소홀히 하고 있음을 알 수 있다.

자립(자율)형 사립고 제도가 학교의 자율성과 다양성 보장, 학교 선택권 확대, 교육의 수월성 제고라는 긍정적 의의에도 불구하고 상위권 학생들의 입시 경쟁이 심화되었다. 또한, 입시 준비를 위한 사교육비 증가 문제를 확산시켰을 뿐만

아니라, 높은 등록금을 부담할 수 있는 일부 계층의 학생들만이 지원할 수 있으므로 해서 귀족학교 논란과 더불어 교육의 기회 균등이 제한받게 되었으며, 학교간 교육 격차가 확대되었다.

과학고의 경우 등록금 수준은 일반고와 크게 다를 바 없지만 실질적으로 학부모 부담 사교육비에 해당하는 수익자 부담 경비는 일반고에 비해 2배 이상 높게 나타난다. 그리고, 정부 교육 예산과 학부모부담 교육비, 사립학교 재단전입금을 포함한 교육비 총액에서도 과학고가 국·공립 일반고에 비해 무려 4.3배에 이르는 것으로 나타나고 있어 국가 교육 재정이 일반고에 비해 지나치게 편중 지원되고 있음을 알 수 있다. 또한, 과학고는 여전히 명문 대학 진학을 위한 학교서열화의 최상위 단계인 소위 '엘리트 학교'로 자리매김됨으로써 자기주도 학습전형과 과학창의성 전형 방안과 같은 입학 전형 방법의 변화에도 불구하고, 과학고 진학을 위한 사교육비 논란을 피할 수 없으며 오히려, 입학사정관제를 통과하기 위한 '스펙 쌓기' 등 새로운 형태의 사교육 부담을 늘리고 있다. 그러나, 과학고 졸업생들의 대한 진학 진로와 관련해서는 80% 이상의 졸업생들이 자연과학계열과 공학계열의 이공계열로 진학하고 있어 외국어고에 비해서는 비교적 과학고의 설립 취지 및 목적에 부합하는 대학의 학과로 진학하고 있는 점은 그나마 다행스런 일이라 하겠다.

무분별한 자율형 사립고 확대 정책은 결국 자율형 사립고의 정원 미달 사태와 전학 사태가 발생하면서 오히려, 학교선택제에 의해 피해를 보는 학생과 학부모들이 생기게 됨으로써 그나마 학부모의 학교선택권 보장이라는 명분마저 잃고 말았다. 그리고, 학생들의 수학 능력에 의한 공정한 경쟁이 아닌 부모의 경제력에 의한 시장주의적 논리만 정당화 시키게 되는 결과를 초래했다. 이러한 비판적 문제 제기가 있음에도 교과부가 해결 방법으로 학교의 학생선발권을 강화하는 쪽으로 정책 방향을 수정한다면 학교서열화는 더욱 공고해질 수 밖에 없을 것이다.

자율학교에 대해 가지는 몇 가지 의문점을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 자율학교에 대해서는 교육과정에 대한 자율권을 강화하면서도 총 수업시수를 10% 정도 증가하여 편성·운용토록 유도하겠다고 하는 것은 서로 앞뒤가 맞지 않는 부분으로서 이해하기 힘든 부분이다. 둘째, 학생 선발은 일반학교와 동일한 방식으로 하겠다면서 정원 외 기간제 교원 등의 인건비를 지원하고, 교과부 재정

지원 사업 목적에 따라 예산을 지원하면서 원칙과 역차별 문제를 사전에 예방 하겠다고 밝히고 있지만, 오히려 이 제도 자체가 가지는 역차별성은 피할 수 없는 부분일 것이다. 셋째, 공공 기관을 운영하는데 있어 가장 민감한 인사와 재정 운용에 있어 학교 자율로 정원의 50%까지 초빙교사를 임용하며, 시·도교육청의 학교회계 예산편성 기본지침을 적용 받지 않고 자율적 운영을 허용하고 있다. 그러면서도 그 구체적인 시행 방법에 대해 전혀 언급하지 않으므로써 자칫 학교자율화의 명분이 학교장 자율화로 작용할 가능성에 대해 우려하지 않을 수 없다. 넷째, 학생 선발에 있어서 모집 시기는 자율형 사립고가 먼저이고 그 다음 자율형 공립고, 일반 공(사)립고 순서이며, 선발 방법은 유사한 측면도 있지만 다른 점은 자율형 사립고의 경우 중학교 내신성적 반영과 자기주도학습 전형을 통해 상대적으로 우수한 학생을 먼저 선발할 수 있는 구조인 점이다. 그다음 순서로 자율형 공립고에서 선지원 후추첨이나 학교 자체 선발 과정을 거쳐 차 상위 우수 학생 선발이 가능하고, 일반 공(사)립고는 상대적으로 학교의 학생선발권 측면에서는 가장 후순위로 밀려 있다. 이것은 무엇을 의미하는가? 다른 아닌 학교·학생 서열화로 이어질 수 있는 부분이며, 이렇게 될 경우 일반 공(사)립고의 경우 학교선택권(학생선발권)이 제한 받는 것은 물론이거니와 낙인의 부정적 효과로 피해를 보는 학교·학생이 생기고, 결국은 전체적인 교육의 질을 떨어뜨릴 것이다.

기숙형 공(사)립고 역시 학교서열화의 중간 단계에 위치하게 되며, 교육의 기회 균등을 심각하게 훼손하게 됨은 물론 선택과 배제의 논리에 따라 기숙형 공(사)립고에 진학하지 못하는 농산어촌의 다수 학생은 경쟁에서의 패배자로 낙인찍히는 부정적 결과를 가져올 수 밖에 없다. 다시 말하면, 학생·학부모의 학교선택권 보장은 선발된 일부 우수 학생들에게만 주어진 것이며, 학교선택권이 배제된 뒤처진 다수의 학생들은 예산과 우수한 교사마저 빼앗겨버린 열악한 환경의 학교를 진학할 수 밖에 없으므로 헌법에서 보장하는 최소한의 평등하게 교육받을 권리마저 빼앗겨 버린 것이다.

일반 공(사)립고에 대해 학교선택권을 확대하고 학교 교육력을 향상시켜 학교 학부모 교육 만족도를 제고하겠다는 취지에서 2010학년도부터 서울을 중심으로 고교선택제를 도입하였다. 그러나, 이러한 긍정적 취지와는 달리 고교선택제 결과 학교들이 선호학교와 비선호학교로 양분되어진 것은 물론, 학교간 서열화를

부추켜 이로 인한 학교별, 지역별 교육 격차가 더욱 심해질 수 있다는 우려의 목소리도 적지 않았으며, 고교선택제가 실시된 2년 동안 서울을 비롯한 대도시 지역을 중심으로 이러한 문제가 현실로 나타났다.

국제중학교의 설립 및 확대 조치는 국가 경쟁력 제고, 장기 해외 거주학생 교육 연계성 강화, 조기유학에 따른 폐단 해결 방안 모색, 서울 지역 거주 학생들의 지방 국제중학교 진학에 따른 학부모 부담 고려라는 취지에도 불구하고 다음과 같은 문제점을 지적할 수 있을 것이다. 첫째, 설립 취지와 무관한 성적 우수자 선발에 중심을 두고 있다. 설립 목적에서 밝히고 있는 귀국자 자녀에 대한 선발 인원은 전체 모집 정원의 1/3에 불과하며, 과학경시대회 입상자에 대한 가산점 부여, 토익과 토플 점수 위주의 입학 사정이 바로 이러한 반증을 말하고 있는 것이다. 둘째, 국제중학교를 늘림으로써 결코 조기 유학 문제를 해결할 수 없다는 것이다. 조기 유학을 가는 이유가 단지 영어만을 목적으로 해서 간다기보다는 해당 지역의 교육 환경에 대한 선호도 등의 복합적인 이유로 조기 유학을 가는 것이라고 보는 것이 더욱 타당할 것이다. 셋째, 지역별 국제중학교 설립으로 오히려 사교육비가 늘어날 가능성이 높다. 이미 고등학교에서 학부모의 학교선택권 보장이라는 미명하에 특목고, 자립(자율)형 사립고, 자율형 공립고, 기숙형 공(사)립고, 일반고로 서열화됨으로써 학교의 학생선발권의 강화로 귀결되어지고 있다. 이로 인한 과도한 경쟁으로 학부모의 사교육비 부담이 늘어나게 된 것처럼, 국제중학교가 지역 명문중학교로 자리매김되면서 국제중학교 진학을 위해 초등학교 단계에서부터 사교육이 늘어나게 될 것이다. 넷째, 교육 개혁의 국제적 흐름, 교육 이론에도 맞지 않을 뿐만 아니라, 우리나라의 과다한 입시 경쟁과 학교서열화 중심의 사회 문화적 분위기에서 이를 더욱 부추기는 부정적 요소로 작용할 가능성이 높다.

학교의 다양화와 특성화를 통해 학생·학부모의 학교선택권을 확대하고, 경쟁을 통한 교육의 수월성을 추구하여 교육의 질을 향상시키겠다는 우리나라의 학교선택제와 관련한 교육개혁 정책들은 그 취지에도 불구하고 학교서열화와 부모의 경제력에 의한 시장지배적 교육구조만 더욱 공고히 하게 된 것이다. 특목고를 비롯한 학교 유형을 다양화하는 제도는 설립 목적과 달리 특혜 받은 대입준비기관이 되고 있음을 지속적으로 비판받고 있다. 뿐만 아니라, 학교선택제에 대한 학생·학부모의 만족도는 경제적으로 부유하거나 학력이 월등히 높은

일부 계층에 속한 경우에는 높고, 특목고와 자립(자율)형 사립고 진학과 재학 과정에서 소요되는 높은 공·사교육비를 부담하지 못하는 계층의 학생·학부모에게는 오히려 학교선택권을 제한받는 결과를 초래하므로써 만족도가 낮을 수 밖에 없는 것이다. 나아가, 이러한 학교들이 후기 일반고에 앞서 선발하여 우수 학생을 선점함으로써 후기 일반고와의 불공정 경쟁이 심화되었을 뿐만 아니라 낙인의 부정적 효과로 피해를 보는 학교·학생이 생기게 되면서 학생·학부모들의 불만은 누적될 수 밖에 없는 것이다. 또한, 학교 다양화 정책들은 ‘고교 평준화’ 제도 하에서의 교육 효과를 넘지 못하고 있을 뿐만 아니라 학교의 서열화로 인한 낙인 효과는 우리나라 공교육의 질을 떨어뜨리고, 사교육비 부담을 늘리게 됨으로써 공교육 제도의 근간을 심각하게 왜곡시키고 있는 것이다.

정부재원 공교육비 비중과 학급당 학생 수, 교사 1인당 학생 수에 있어서 OECD 국가 가운데 최하위를 차지하고 있다는 것은 우리나라의 교육 여건이 상당히 열악하다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있겠다. 그리고, 우리나라보다 앞서 학교선택제를 도입한 영국과 미국의 경우와 비교해보아도 교육 여건이 훨씬 뒤떨어져 있어 이 제도를 도입할 수 있는 교육 여건이 충분히 마련되어 있지 못함을 알 수 있다. 우리나라는 1995년 이후 정부부담 공교육비가 지속적인 하향 추세에 있으면서도 학생·학부모의 학교선택권 보장과 학교 다양화, 교육의 수월성 추구라는 미명하에 자립(자율)형 사립고를 확대 지정하고, 국공립 특목고 확대와 자율형 공립고, 기숙형 공(사)립고의 신설 등과 함께 이들 학교에 대해 정부의 교육 재정이 편중 지원됨으로써 정부가 앞장서서 교육의 기회 균등을 훼손하고 있는 것이다.

영·미식 학교선택제가 우리나라에 적합한 것인지에 대한 면밀한 검토없이 무분별하게 도입하였고 그 결과 현행 중등 교육 체계를 완전히 무너뜨림으로서 교육 현장은 혼란에 빠지게 되었다. 겉으로는 교육의 다양화와 학교 자율화, 학부모의 학교선택권을 내세우지만 그 실상은 교육 기회 불평등의 문제를 확산시켰고 능력주의를 바탕으로 한 영재 중심의 엘리트 학교들을 계층적으로 도입함으로써 학교를 서열화시켰을 뿐만 아니라 교육의 공공성을 침해하게 되는 결과를 초래하였다.

결국, 우리나라의 현행 학교선택 정책은 근대 국가 이후 모든 나라가 추구하는 국민이면 누구나 공평하게 교육받을 수 있도록 공교육의 책무를 저버리는

공교육 포기 정책에 다름 아니다. 즉, 경제 논리에 따라 경쟁을 통한 선택과 배제로 일관함으로써 우리나라에서의 학교 다양화 정책은 학교서열화와 교육계층(급)화의 다른 이름일 뿐이며, 학생·학부모의 만족도 측면에서 학교선택제는 부모의 경제력이 뒷받침되고 상대적으로 학력이 우수한 학생에게는 만족스러울지 모르겠으나, 반대의 경우에는 차별과 소외일 뿐이다. 또한, 교육의 질 제고 측면에서도 우리나라의 학교선택 정책은 '고교 평준화' 제도 하에서의 교육 효과를 넘지 못하고 있을 뿐만 아니라 오히려, 학교서열화와 사교육비 부담을 늘리게 됨으로써 우리나라 공교육의 질을 떨어뜨리고 있다.

2. 정책 제언

시장 원리에 입각한 학교선택 정책은 선진국을 중심으로 하는 세계 교육개혁의 큰 흐름으로 볼 수 있다. 학생·학부모의 선택권 확대, 학교 다양화와 자율성을 보장함으로써 경쟁을 통한 교육의 수월성을 추구하고자 하는 교육개혁 정책은 그 과정에서 교육 기회 불평등을 확대하였고, 학교의 부익부 빈익빈을 초래하였으며, 우수학생 흡수효과로 전체적으로 교육의 질을 떨어뜨리는 문제를 가져 왔다.

학교선택제 도입의 결과가 이러함에도 일류중고등학교 - 명문대학 - 좋은 일자리 보장이라는 학벌중심주의가 만연해있는 우리나라의 특수한 사정에 맞는 것인지 면밀한 검토없이 무분별하게 학교선택제를 도입함으로써 선진국들의 앞서 실패한 사례들 외에 학생·학교의 서열화를 가져왔고, 이러한 학교 서열화는 지역의 계층화를 고착화 시키고 있다. 또한, 학교 민영화로 인해 학부모의 사교육비 부담을 더욱 늘리고 있다. 따라서, 지금이라도 학교선택 정책의 방향 전환에 대한 모색이 필요하며, 이에 대한 몇 가지 소견을 피력하고자 한다.

첫째, 학교선택제 도입 및 시행 결과에 대한 객관적이고 구체적인 조사 연구가 부족하므로 이에 대한 조사 연구를 확대할 필요가 있다. 1995년 '5·31 교육개혁안' 발표 이후 학교선택제가 도입된지 17년이 경과하고 있음에도 이 제도의 공과에 대한 체계적인 연구 결과가 전무한 형편이고 보면 필요성은 더욱 절

실하다 하겠다.

둘째, 공교육 예산의 증대와 교육 재정의 균등 배분을 강화하여 교육의 기회 균등을 보장하는 조치가 선행될 필요가 있다. 우리나라의 정부재원 공교육비 비중과 학급당 학생 수, 교사 1인당 학생 수에 있어서 OECD 국가 가운데 최하위를 차지하고 있다. 이것은 우리나라의 교육 여건이 상당히 열악하다는 것을 의미하는 것이라 할 수 있겠으며, 우리나라보다 앞서 학교선택제를 도입한 영국과 미국의 경우와 비교해보면 훨씬 뒤떨어져 있어 이 제도를 도입할 수 있는 물리적 교육 여건이 충분히 마련 되어 있지 못한 것이다.

셋째, 학교선택제의 결과로 나타나는 부작용을 최소화 하는 정책적 방향을 모색하면서, 아울러 학교선택제의 성공이나 실패의 문제에 대한 이면에는 대학입시제도와의 밀접한 관련성이 있으므로 대학입시제도의 개선책도 함께 논의 되어야 한다.

넷째, 교육의 수월성에 대한 판단 근거를 획일화된 국가 수준의 학업성취도 도달율과 명문대학 진학률에만 근거해서는 안된다. 학력 우수자(학업성취도 평가에서 고득점자)와 명문대학 진학자만이 미래 사회에 필요한 우수한 능력을 갖추었다고 단정 지을 근거는 그 어디에서도 찾을 수 없기 때문이다.

다섯째, 일류중고등학교 - 명문대학 - 좋은 일자리 보장이라는 학벌중심주의와 성적지상주의를 완화시키는 조치가 필요하다.

여섯째, 진정한 교육개혁 정책이 성공하기 위해서는 무엇보다 학교 현장에서 교육 활동을 실천하고 있는 교사들의 자발성을 유도하는 정책을 생산해야 한다. 지금과 같은 획일화된 국가 주도의 전집형 성취도평가 및 정량적 학교평가, 교원평가의 강화 정책을 비롯하여 교사를 차별화시키는 성과급 제도를 통해서 는 교사의 자발성을 기대하기 어려울 것이다.

일곱째, 정치적 권력 집단의 이해 관계에 따라 교육 정책을 재단하거나, 교육을 정치적 목적을 실현 내지 존속시키는 수단으로 삼아서는 안될 것이다. 교육을 권력을 장악한 정치 세력의 이데올로기를 실현하는 수단으로서 여겨 교육 과정을 그들의 입맛에 맞는 교육 내용으로 재단한다면 집권 세력에 따라 교육 정책이 우왕좌왕하면서 결국 국가의 발전적 미래를 담보해내기 어려울 것이다.

여덟째, 국가에서 막대한 교육 재정을 투입하여 진행하는 학교선택 정책으로 인한 지나친 경쟁으로 발생하는 사회적 비용 손실에 대한 연구가 필요하다. 우

리나라 현행의 학교선택 정책에서 내세우는 학교 다양화와 교육 수월성을 추구하고 학교선택권을 확대하겠다는 논리의 이면에는 대학입시를 중심에 둔 성적 지상주의와 학벌주의가 자리잡고 있으며, 이로 인한 지나친 입시 경쟁이 많은 사회적 문제를 발생시키고 있는 것이다. OECD 자살율 1위인 나라, 해마다 수백명의 청소년들이 성적 등을 비관하여 스스로 목숨을 끊고 있으며, 경쟁에서 뒤처진 많은 학생들이 자신의 진로를 찾지 못하고 방황하며 시간을 낭비하고 있을 뿐만 아니라 폭력 등 사회적 문제를 발생시키는 원인이 되고 있다. 이러한 문제들을 해결하는데 필요한 제 비용을 감안하면서, 학교 다양화 정책을 실현하는데 교육 재정을 선택적으로 투입한 결과가 경쟁에서 승리한 특권 의식을 가진 소수의 사회적 인재를 양성하였다고 보면 미래지향적인 관점으로 볼 때 과연 얼마만큼 효율적일까 의문을 가지지 않을 수 없는 것이다.



참고 문헌 및 자료

- 강상진(2009), 고교 평준화 정책의 학업성취 수준별 적합성 연구, 수능 및 학업성취도 결과 분석 심포지엄
- 강영혜 외(2000), 자립형 사립고등학교 제도도입 방안 연구, 한국교육개발원
- 강영희(2000), 학교간 격차심화. 파행교육 우려, 새교육 7월호
- 교육과학기술부(2009. 5. 1), 학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안
- 교육과학기술부(2009. 12. 10), 고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안
- 교육과학기술부(2008. 8. 26), 2008년 기숙형공립고 82개교 선정 발표
- 교육과학기술부(2009. 10. 20), 09년 기숙형 고교 68개교 확정
- 교육과학기술부(2010. 3. 4), 과학고 입학전형 매뉴얼
- 교육인적자원부(2004. 10), 특수목적고 운영 정상화 방안
- 교육인적자원부(2007. 10. 14), 수월성 제고를 위한 고등학교 운영 개선 및 체제 개편 방안
- 교육과학기술부·한국교육개발원(2010), OECD 교육지표
- 교육과학기술부·한국교육개발원(2011), 간추린 교육통계
- 권영길 국회의원(2009), 공교육비 편중사회, 특목고와 일반고 격차 2배
- 권영길 국회의원(2009. 11. 19), 합격생 절반이 외고생, 외고 전형을 아십니까
- 권영길 국회의원(2010. 7), 자율고의 문은 누구를 위해 열리나
- 김경근(2002), 학교선택제와 교육평등, 교육사회학 연구 제 12권 3호
- 김남일(2002), 미국의 학교선택제 동향에 관한 연구
- 김영철 외(1995), 고등학교 평준화 정책의 개선 방안, 한국교육개발원
- 김용일(2000), 위험한 실험, 문음사
- 김용일(2002), 교육의 미래, 문음사

- 김용일(2010), 교육의 계급화를 넘어, 복이데아
- 김용일(2000), 신자유주의 개혁모델로서 자립형 사립학교, 한국교육행정학회 추계 학술 자료집
- 김용일 외(2009), 특목고(외고·국제고)운영 실태 및 발전 방향에 관한 연구, 경기도교육청
- 김윤태(1996), 학교 선택 정책에 관한 분석적 연구, 교육행정학 연구
- 김정숙·백병부(2009), 누가 학업적 고려사항을 최우선으로 하여 자녀의 고등학교를 선택하는가, 제3회 한국교육중단연구 학술대회 논문 자료집
- 김천기(2005), 평준화제도의 불평등성 논쟁에 대한 비판적 고찰, 교육사회학연구 제15권 제1호
- 김천기(2002), 평준화의 왜곡과 자립형 사립고의 문제에 대한 비판적 고찰, 교육사회학연구 제12권 제3호
- 김홍주(2008), 자율형 사립고등학교의 추진 방안 및 과제, 한국교육학회 고교체 재개편연구팀
- 남기곤(2005), 교육 부문에의 경쟁의 도입, 성과가 있는가, 한국교육개발원
- 박대권(2008), 미국 사례로 본 학교선택제, 연세대학교 교육연구소
- 박세훈(1998), 학교선택제의 가능성과 한계, 교육행정학연구
- 박소영·민병철(2009), 특수목적고 진학 결정요인 분석, 제3회 한국교육중단연구 학술대회 논문집
- 손종현(2005), 고교 평준화제도의 품격과 지향성, 한국교육개발원
- 대통령 자문 교육개혁위원회(1995. 5. 31), 세계화 정보화 시대를 주도하는 新신교육체제 수립을 위한 교육 개혁 방안
- 유인중(2008), 국제중 설립은 교육개혁의 세계적 추세에 역행한다, 국제중 설립에 대한 토론회 자료집
- 윤형원(1998), 국민의 정부 교육개혁의 방향과 과제, 한국교육개발원
- 이돈희(1993), 교육정책과 사회정의, 한국정신문화연구원

- 이돈희(1998), 국가경쟁력과 교육: 지식기반사회에서의 교육의 역할, 한국교육개발원
- 이병곤(2004), 세계의 교육개혁, 월간 새교육
- 이상주(1999), 교육개혁 정책의 이념적 쟁점, 한국교육학회
- 이윤미(2008), 서울시 교육청 국제중 설립안의 문제점, 국제중 설립에 대한 토론회 자료집
- 이종태 외(2007), 특수목적고등학교의 중장기 운영 방향 및 발전방안 연구, 교육인적자원부
- 이주호(2004), 학력 격차의 실상과 대안, 2004 국정감사 정책자료집
- 한유경(2005), 평준화와 학교선택권, 한국교육개발원
- Nick Davies/ 이병곤 옮김(2007), 위기의 학교, 우리교육
- 영국의 학제, 주영한국교육원 웹사이트(<http://educationinuk.or.kr>)
- Study Finds Charter Schools Lack Experienced Teachers, 뉴욕타임즈(2003. 4. 1)
<http://www.nytimes.com/2003/04/08/education/08CHAR.html>
- 부모·사교육이 만든 특목고 효과, 한겨레신문(2012. 4. 1)
<http://media.daum.net/society/newsview?newsid=20120401215009490>)
- 정원 미달 자사고에 왜 선발권까지 줘야 하나, 오마이뉴스(2010. 12. 30)
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001501756&PAGE_CD=N0000&BLCK_NO=3&CMPT_CD=M0009
- 자사고 이러다간... 신학기 또 줄줄이 전학 사태, 한국일보(2012. 04. 06),
<http://news.hankooki.com/lpage/society/201204/h2012040602394221950.htm>
- 서울시 교육청 웹사이트(<http://sen.go.kr/web/services/page>)
- 고교선택제 강남·목동 쏠림 여전, 한겨레신문(2011. 02. 11)
<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/462908.html>