

문재인정부 교육정책을 진단한다 ①

## 외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?

■ 일 시 : 2017. 6. 30(금) 10:00~12:00

■ 장 소 : 국회 의원회관 제3세미나실

■ 공동주최 : 자유한국당 정책위원회

여의도연구원

한국교원단체총연합회



## 외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?

### ■ 인사말씀

정 우 택 자유한국당 당대표권한대행

### ■ 개회사

이 현 재 자유한국당 정책위의장

### ■ 환영사

하 윤 수 한국교원단체총연합회 회장  
추 경 호 여의도연구원장

### ■ 축 사

염 동 열 교육문화체육관광위원회 간사·자유한국당 사무총장

### ■ 토론회

#### 좌장

김경희 성신여대 교수

#### 발제

자사고에 대한 올바른 이해 ..... 1

홍성대 상산고등학교 이사장

#### 토론

1. 박인현 한국교총부회장·대구교대교수 ..... 25
2. 오세목 자율형사립고연합회장·중동고 교장 ..... 30
3. 강홍준 중앙일보 사회선임기자 ..... 33
4. 김선희 좋은학교바른교육학부모회 대표 ..... 36
5. 이충실 과천외고 교장 ..... 38





**정우택**  
자유한국당 당대표권한대행

안녕하십니까?

자유한국당 당대표 권한대행 정우택입니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 토론회에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

오늘 『문재인 정부 교육정책을 진단한다』 시리즈 첫 번째 시간으로 ‘외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?’라는 주제로 토론회가 열릴 수 있도록 여러분도 도움을 주신 분들께도 감사드립니다.

먼저 오늘 발제를 맡아주신 상산고등학교 홍성대 이사장님께 진심으로 감사드립니다. 잘 아시겠지만 홍 이사장님은 평생 일궈온 재산과 당신의 인생을 우리나라 교육에 헌신해 오신 분입니다. 교육현장에 녹아든 삶의 경험을 진솔하게 들려주시길 기대합니다.

그리고 좌장을 맡아주신 성신여대 김경희 교수님, 토론을 맡아주신 박인현 부회장님(교총), 오세목 회장님(자사고교장협의회), 강홍준 기자님(중앙일보), 김선희 대표님(좋은학교바른교육학부모회), 이충실 교장선생님(과천외고)께 깊이 감사드립니다.

아울러 공동주최를 해주신 자유한국당 이현재 정책위의장님, 하윤수 한국교원단체총연합회장님과 관계자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

문재인 정부는 대선공약이라는 이유로, 교육부총리 지명자와 일부 교육감의

입맛에 맞다는 이유로 절차를 무시한 채 일방적으로 외고·자사고 폐지를 주장하고 있습니다.

백년지대계인 교육정책을 일관성 없이 바꾸어서는 안 된다는 말은 그들 스스로 수없이 되뇌인 말이었습니다. 그러나 집권했다고 이렇게 돌변하는 것은 그 주장이 학생을 위한 것이 아니라 자신들을 위한 것이었다는 반증일 뿐입니다.

특목고와 자사고의 본래 설립 목적은 여러 방면에서 창의성 있는 우수한 인재 양성입니다. 정부에서 고교체제에 대한 비전이나 로드맵 없이 문제가 있다고 무조건 폐지해 버린다면, 이는 창의성과 다양성의 시대에 정부가 나서서 획일화를 조장하는 꼴입니다.

오늘 이 자리를 통해 백년지대계의 관점에서 우리나라의 모든 학생이 좋은 교육을 받을 수 있는 고교체제에 대한 대안이 찾아지길 바랍니다.

감사합니다.

2017년 6월 30일

자유한국당 당대표권한대행 **정 우 택**



**이 현 재**  
자유한국당 정책위의장

안녕하십니까? 자유한국당 정책위의장 이현재입니다.

문재인정부가 대선 공약이라는 이유로 외교·자사고 폐지를 추진하려는 것과 관련해 ‘외교·자사고 폐지가 공정한 교육인가’라는 주제로 토론회가 개최된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다. 오늘의 행사 준비를 위해 애쓰신 여의도연구원 추경호 원장님을 비롯한 관계자 여러분들께 깊이 감사드립니다. 아울러, 토론회에 참석해 주신 각계 전문가 여러분께도 감사의 마음을 전합니다.

지난 6월 15일, 국정기획자문위원회는 100대 국정과제에 ‘외교·자사고의 일반고 전환’을 확정하면서, 일선 학교 현장은 극심한 혼란에 빠졌고, 해당 학교에 자녀를 보낸 학부모들은 정권이 바뀔 때마다 교육이 정치 논리에 힘없이 당하고 있다고 항의하며 연일 거리로 나서고 있습니다.

백년대계인 교육정책을 사회적 합의 과정도 거치지 않고 납득할만한 대안도 마련하지 않은 채 막무가내로 밀어붙이려고 하는 데 대해 깊은 우려를 표합니다. 외교·자사고가 학교 서열화와 사교육 열풍의 진원지인 것처럼 낙인찍고 외교·자사고를 폐지하기만 하면 공교육이 즉각 정상화될 것처럼 주장하지만, 이들 학교를 폐지한다고 해서 무너진 공교육이 하루아침에 바로 세워진다는 보장은 없습니다.

특히, 학부모들은 문재인정부 고위 인사들의 이중성에 격분하고 있습니다. 언론에 보도된 것처럼, 김진표 국정기획자문위원장, 조국 청와대 민정수석, 강경화 외교부장관, 김현미 국토교통부 장관의 자녀들이 전부 자사고, 특목고 출신입니다. 자신들의

자녀는 특목고, 자사고에 보내놓고 이제와 학교 설립취지에 어긋난다며 폐지하겠다는 데 대해, 학부모들은 ‘사다리 걷어차기’이자 ‘내로남불(내가 하면 로맨스, 남이 하면 불륜)’이라고 비판하고 있습니다.

또한, 외고와 자사고가 폐지되면 학생과 학부모의 학교 선택권이 박탈될 수 있고, 소위 ‘명문 고교’들이 밀집해 있는 강남 8학군으로의 쏠림 현상이 심화되면서 사교육이 증가하고 강남 집값이 폭등할 수 있다는 우려도 나오고 있으며, 경쟁을 좌악시하는 풍토 하에서 고교의 하향평준화가 초래될 가능성도 높습니다. 외고와 자사고의 일부 파행적 운영이 문제가 된다면 이를 개선해나가야 하는 것이지, 정치 논리로 폐지하겠다는 밀어붙일 일이 아닙니다.

문재인정부의 무책임하고 일방적인 외고·자사고 폐지 정책과 관련하여 교육 현장의 생생한 목소리를 듣는 자리가 마련된 데 대해 매우 시의적절하다고 생각합니다. 특히, 교육 분야의 전문가들이 한 자리에 모이신 만큼 교육개혁의 바람직한 방향에 대한 논의가 활발히 이루어지길 기대합니다. 자유한국당 정책위원회도 오늘 토론회에서 나온 의견들을 새겨듣고, 정책 수립과정에 적극 반영하도록 하겠습니다.

다시 한 번 ‘외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가’라는 주제로 토론회가 열리게 된 것을 축하드리며, 이 자리에 함께하신 모든 분들의 가정에 행복이 가득하길 기원합니다. 감사합니다.

2017년 6월 30일

자유한국당 정책위의장 **이 현 재**





**하윤수**  
한국교원단체총연합회 회장

안녕하십니까? 한국교원단체총연합회 회장 하윤수입니다.

먼저 자유한국당 정책위원회, (재)여의도연구원, 한국교원단체총연합회가 공동 주최하는 ‘외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?’ 토론회에 참석해주신 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

문재인 정부는 대통령 선거 교육공약으로 외고·자사고의 폐지를 제시한 바 있습니다. 그러나 아직 정부 차원의 정책 추진 방향이 발표되지 않은 상황임에도 일부 시도교육감을 중심으로 외고·자사고 폐지 계획이 언급되면서 사회적 논란이 되고 있습니다.

현재 전국적으로 자사고는 46교, 외고는 31교, 국제고는 4교가 운영되고 있습니다. 외고는 1984년부터, 자율형사립고는 2002년 자립형사립고로 김대중 정부부터 운영되어 오면서 오랜 시간, 우리 교육의 다양화와 질 제고를 위해 역할을 해온 바 있습니다.

물론 그동안 외고·자사고에 대한 많은 비판이 있었던 것은 사실입니다. 그러나 운영의 문제점들은 정부 정책과 시도교육청의 평가와 관리감독으로 많은 부분이 개선되었습니다. 설립 취지대로 운영되지 않는 학교는 평가를 통해 지정 철회될 수 있고 입학전형도 사교육이 개입하지 못하도록 감독을 받고 있습니다.

그럼에도 불구하고 외고·자사고 폐지 정책에 찬성하는 이들은 외고·자사고를 입시기관으로 폄하하며 사교육 증가와 일반고 황폐화의 원인으로 지목하고 있습니다.

모든 고교가 대학입시를 준비할 수밖에 없는 상황에서 진학실적이 좋다는 이유로 설립취지를 잃었다고 비판하는 것은 우리 교육의 구조적 문제를 이들 학교에 전가하는 것이라고 생각합니다.

수많은 학생과 학부모가 대입제도와 고교 정책의 변화에 큰 영향을 받고 있습니다. 외고·자사고는 물론 외고·자사고에 지원한 학생과 학부모는 국가 정책에 대한 신뢰를 바탕으로 학교를 선택한 것입니다.

정부의 변화에 따라 정책의 추진과 폐기가 오락가락한다면 국민들은 더 이상 정부를 신뢰할 수 없을 것입니다.

저는 늘 ‘교육에는 여·야나 보수·진보가 있을 수 없다’는 점을 강조한 바 있습니다. 따라서 외고·자사고 폐지 여부는 이념적으로나 정치적으로 접근할 문제가 아닙니다. 고등학교 정책에 대한 객관적인 평가를 토대로 정책 관련 당사자의 의견이 충분히 수렴될 때, 외고·자사고 정책의 합리성과 실현가능성은 높아지고 부작용과 갈등은 줄어들 수 있기 때문입니다.

현재 많은 일반고도 어려움에 처해 있습니다. 위기의 일반고를 살리고 지원하는 노력도 반드시 필요합니다. 일반고 교육역량 강화 정책 방안 마련을 통해 자사고·외고, 일반고 모두가 상생하고 공정한 경쟁을 할 수 있도록 많은 지혜가 필요할 때입니다.

오늘 토론회가 외고·자사고 정책 방향에 대한 의미 있는 토론이 이루어지길 기대합니다. 발제를 맡아주신 홍성대 상산고 이사장님과 좌장을 맡아주신 김경희 교수님, 그리고 토론을 맡아주신 분들과 참석하신 모든 분들께 다시 한 번 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2017년 6월 30일

한국교원단체총연합회 회장 **하 윤 수**

## 환영사



**추 경 호**  
여의도연구원장

반갑습니다. 여의도연구원장 추경호입니다.

먼저 한국교원총연합회, 자유한국당 정책위원회, 여의도연구원 공동 주최로 ‘외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?’라는 주제로 귀한 토론회가 열리게 된 것을 매우 뜻 깊게 생각합니다.

먼저 발제를 위해 먼 발걸음 해주신 상산고 홍성대 이사장님 그리고 토론에 나서주신 한국교원총연합회 박인현 부회장님, 자사고교장협의회 오세목 회장님, 중앙일보 강홍준 선임기자님, 좋은학교바른교육학부모회 김선희 대표님, 이충실 과천외고 교장선생님, 좌장을 맡아주신 성신여대 김경희 교수님께 깊이 감사드립니다.

아울러 한국교총 하운수 총장님, 자유한국당 이현재 정책위의장님 그리고 여의도연구원 관계자 분들을 비롯해 오늘 행사 준비를 위해 애쓰신 여러분께도 감사의 말씀을 전합니다.

문재인 정부의 외고·자사고 폐지 주장에 대해 일선 학교를 ‘붕어빵’을 찍어내는 ‘교육공장’으로 만드는 것이 아니냐는 우려의 목소리가 높습니다. 자로 잰 듯 똑같은 학교 똑같은 학생을 찍어내는 획일적인 교육은 교육의 다양성과 학교의 선택권을 빼앗는 반교육적 처사입니다.

특히 최근 4차산업혁명이 가속화되면서 세계 각국은 창의적 인재 육성에 사활을 걸고 있습니다. 외고·자사고 폐지는 이러한 세계적 추세에 역주행하는 ‘우물안 개구리’식 발상이 아닐 수 없습니다. 설익은 교육정책을 일방적으로 몰아붙이려는

것은 또 하나의 ‘국정 과속 스캔들’이 아니냐는 비판이 제기되는 것도 이 때문입니다.

더욱이 문 정부 다수의 핵심인사들은 정작 자기 자녀를 외고·자사고에 보낸 것으로 알려졌습니다. 전형적인 ‘내로남불’이자 겉과 속이 다른 위선의 행태가 아니냐는 볼멘 목소리가 터져 나오고 있습니다.

김대중 前 대통령은 ‘행동하는 양심’을 강조하며 깊은 감동의 울림을 남겼습니다. 심지어 김 前 대통령은 ‘행동하지 않는 양심은 악의 편’이라고까지 했습니다.

외고·자사고 폐지를 주장하기에 앞서 관련 핵심인사들이 자녀의 외고·자사고 졸업장을 반납하는 등 최소한의 행동하는 양심이라도 보였다면 그나마 진정성이라도 느꼈을지 모르겠습니다.

우리가 지향하는 평등은 모든 사람이 모두 똑같아야 한다는 기계적 평등이 결코 아닙니다. 결과의 평등을 위해 모든 학생을 똑같이 재단(裁斷)하려는 것은 ‘기회의 균등’이라는 헌법적 가치와 배치됩니다.

무엇보다 우리 아이들은 교육실험용 쥐가 아닙니다. 더 이상 정권의 입맛에 따라 또 설익은 정책으로 교육 100년대계의 골간을 흔드는 일은 없어야 합니다.

수학 문제를 풀기 위해서는 기초부터 튼튼히 하며 정석(定石)을 다져합니다. 학교 교육도 마찬가지입니다. 꼼수가 통하지 않습니다. 교육 정책은 시간이 더디 걸리더라도 길게 보고 멀리 내다보는 ‘기다림의 미학’이 필요합니다.

여의도연구원은 ‘교육의 정석’을 확고히 하기 위해 이번 토론회를 시작으로 ‘문재인 정부 교육정책을 진단한다’는 주제로 연속 토론회를 이어나갈 예정입니다. 많은 관심 부탁드립니다.

모쪼록 오늘 토론회를 통해 외고·자사고 문제에 대해 실효성 있는 대안이 모색되길 기대합니다.

감사합니다.

2017년 6월 30일

여의도연구원장 **추 경 호**



**염 동 열**

교육문화체육관광위원회 간사·자유한국당 사무총장

안녕하십니까, 자유한국당 교문위 간사 국회의원 염동열입니다.

문재인 정부 교육개혁에 대한 학부모 및 학생들의 우려가 날로 커져가고 있습니다. 대한민국의 밝은 미래를 위해서는 예측가능하고 지속가능한 교육정책을 통한 인재육성이 이루어져야 하는데, 숲은 보지 않고 나무만 보고 있는 것 같아 심히 안타깝습니다.

문재인 정부의 교육개혁의 문제점은 무엇이며, 급작스런 정책추진이 대한민국 교육에 어떤 악영향을 미칠지 제대로 진단해야 합니다. 그런 의미에서 오늘 『외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?』 토론회는 매우 시의적절하다 하겠습니다.

오늘 중요한 토론회를 공동주최해 주신 이현재 정책위의장님과 추경호 여의도연구원장님, 하윤수 한국교총회장님께 감사드리며, 바쁘신 일정에도 불구하고 한 걸음에 달려와 주신 정우택 당 대표 권한대행님께도 감사하다는 말씀드립니다.

문재인 정부는 외고와 자사고가 일반고 위기론 및 고교 서열화, 교육격차 심화를 고착시킨다는 이유에서 일괄 폐지를 추진하고 있습니다. 참으로 우려스럽습니다. 과거 이들 학교는 '교육의 다양성을 실현하는 학교'로 평가됐었습니다.

정권이 바뀌면서 '서열화를 공고히 하고 사교육을 부추기는 학교'로 비판받는 것은 교육적 판단이기 보다는 정치적 계산이 담긴 포퓰리즘에 불과합니다. 백년대계를 생각해야 합니다.

정권이 바뀔 때 마다 교육정책이 손바닥 뒤집듯 쉽게 뒤집으면, 예측가능하고 지속가능한 교육이 아니라, 교육재앙이자 대한민국의 재앙으로 이어질 것입니다.

교육감의 개인적인 판단이나 정파적 이해관계에 따라 지역마다 교육환경이

다르고 교육정책이 좌지우지되어 학교 현장이 흔들리고 학생들은 혼란에 빠져 들고 있습니다.

이런 혼란 속에 우리 부모들은 아이들에게 보다 좋은 교육 환경을 찾아주기 위해 이사를 고민해야 하는 ‘신(新) 맹모삼천지교’를 생각해야할 상황이 다가 오고 있습니다. 고위공직자들은 출선수범해야 합니다.

하지만 우리나라 교육을 위해 특목고·자사고를 폐지하겠다는 일부 교육감을 비롯해 현 정부의 고위직 인사들은 자신의 자식들이 특목고를 나와 의사도 되고 판사·변호사가 된 것은 “아이의 선택을 존중할 수밖에 없었다.”는 이중적인 행태를 보이고 있습니다. 마치 자신들이 교육개혁의 전도사라도 되는 것 같이 착각하고 있는 것입니다. 신중하게 합시다.

특목고·자사고를 없애면 당장 일반고 교육이 바로 정상화 됩니까?

특목고·자사고를 없애면 당장 학교 서열화문제가 해결됩니까?

사교육 조장이 비단 특목고·자사고 만의 문제입니까?

이들 학교가 본래 설립목적에서 다소 벗어났다고 생각된다면 제도개선을 통해 원인과 문제점이 어디에 있었는지 면밀히 진단하고 국민 다수의 의견수렴을 통해 로드맵을 만들어야 할 것입니다.

지역을 대표하는 특목고·자사고를 폐지하면 오히려 지역 간 교육격차가 벌어지고 지역 교육환경 수준이 저하될 것입니다.

특목고·자사고 폐지 문제가 뜨거운 감자로 도마 위에 오르자 강남8학군이 다시 들쭉이는 현상이 이미 이를 입증하고 있습니다.

문재인 대통령께서 정치적 셈법 보다는 진정 대한민국의 미래와 인재양성을 고민한다면, 미래를 내다보는 교육정책을 추진해줄 것을 간곡히 요청드립니다.

바쁘신 와중에도 오늘 행사에 와주신 모든 분들께 다시 한 번 감사의 말씀을 드리며, 오늘 행사가 잘 마무리되길 기원하겠습니다. 감사합니다.

2017년 6월 30일

교육문화체육관광위원회 간사·자유한국당 사무총장 **염 동 열**

문재인정부 교육정책을 진단한다 ①

외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?

# 발 제

자사고에 대한 올바른 이해

홍성대 상산고등학교 이사장





## 자사고에 대한 올바른 이해

홍 성 대 (상산고등학교 이사장)

### 1. 교육의 다양화, 특성화는 사학의 자주성 신장을 통해 이루어져야 한다.

- ※ 사학이 존재하는 근본적인 이유는 학교 교육의 다양화, 특성화를 통하여 학생 개개인의 소질과 특성을 살리는 동시에 학생들 각자의 특수한 학업 욕구를 충족 시킴으로써 궁극적으로는 개인의 다양한 삶의 가치를 완성시키는 데 있다.
- ※ 이러한 교육을 제대로 책임질 수 있는 곳이 바로 사학이며, 그 바탕은 사학의 건학이념에 있다. 사학이 살아나려면 당연히 사학 스스로 건학이념을 제대로 구현할 수 있어야 하며, 이를 위한 객관적 여건도 갖추어져야 한다.
- ※ 그러나, 8·15 광복 이후 지금까지 우리 정부는 사학을 국가 주도의 획일적인 규제 틀 속에 묶어놓았으며, 이로 인하여 사학은 사학의 특성을 발전시킬 기회를 상실한 채 공립학교와의 구별은 물론 사립학교 사이에서도 아무런 개별적 특성을 찾아볼 수 없는 형편에 이르렀다.
- ※ 이처럼 우리의 사학은 타율적 규제로 인한 자주성의 상실로 단순한 국·공립학교의 대체 역할을 맡아 왔을 뿐이다. 결국 사학마다 특성을 살리지 못한 채 정부의 위탁교육만을 수행하고 있는 셈이다. 이러한 여건 속에서 사학 본연의 건학이념을 구현한다는 것은 사실상 불가능한 일이다.
- ※ 사학의 다양성, 특수성을 살리지 못하는 획일적인 교육체제는 단순히 사학의 문제로만 끝나는 것이 아니라, 국가 주도의 획일화 교육은 시대에 역행하여 국가경쟁력을 약화시킬 수 있는 대단히 심각한 요인이 될 수 있다. 학교교육은 다양화, 특성화를 통해 열린 사고를 지닌 건전한 인간을 길러내야 한다. 한편으로 학교교육은 냉혹한 국제 경쟁 시대에 맞설 수 있는 국가경쟁력 향상에도 기여해야 하며, 이를 위해 탁월한 역량을 갖춘 다양한 인재를 길러내야 하는 책무 또한 있는 것이다.

- ※ 따라서 평준화제도의 기본 틀은 국·공립학교가 맡아 유지한다 하더라도 교육의 다양화, 특성화는 사학의 자주성 신장을 통해 이루어져야 한다. 모든 사학에 대하여 학생 선발권, 교육과정 편성권, 수업료 책정권 등 사학의 기본권을 부여하는 것이 마땅하나 사립고가 차지하는 비율이 50.3%에 이르러 평준화의 틀을 흔들 염려가 있다면 우선 현재와 같이 일부 사학에 대해 자주권을 신장하고 점진적으로 모든 사학에 확대해야 할 것이다.

## 2. 자사고는 김영삼 정부가 제안하고, 김대중 정부가 도입한 제도이다.

- ※ 현행 자사고<sup>1)</sup>(자율형 사립고)의 뿌리인 자립형 사립고 제도는 1995년 5월 31일 김영삼 정부 교육개혁위원회가 “고교교육에서 다양화, 특성화를 추구하고, 학생에게 학교 선택권을 부여한다”는 취지에서 처음으로 제안하였다.
- ※ 이후, 논의가 거듭되다가 2001년 8월 9일 김대중 정부가 “고교평준화 제도의 기본 틀을 유지하면서 평준화의 문제점으로 지적된 획일성을 보완하기 위해 고교교육의 다양화, 특성화를 확대하고, 교육의 수월성 추구를 배려하며, 열악한 교육재정을 효율적으로 사용한다.”는 정책을 기본방향으로 한 ‘자립형 사립고 시범운영 방안’을 내놓기에 이르렀다. 그 요지는 다음과 같다.
  - 시범학교는 학생 납입금 총액의 25% 이상을 매년 법인이 부담하며, 시·도교육청의 재정 결함 보조 대상에서 제외된다.
  - 시범학교의 학생 납입금<sup>2)</sup>은 당해 지역 일반고의 3배 이내에서 결정한다.
  - 시범학교는 납입금 전액 면제로 환산하여 학생 15%이상에게 의무적으로 장학금을 지급하여야 한다.
  - 시범학교는 전기학교로 학교의 장이 전국대상 또는 지역단위 또는 전국·지역단위 병행으로 자율적으로 학생을 선발하되 국·영·수 위주의 지필고사는 금지한다.
  - 시범학교는 국민공통교육과정 56단위 외에는 학교 자율로 편성할 수 있다.

1) ‘자사고’는 ‘자립형 사립고’와 ‘자율형 사립고’를 줄인 말로 혼용해서 사용해왔다.

2) 자립형 사립고 시범운영 지침(교육인적자원부, 2001.10.)에 나오는 용어로 수업료, 입학금, 학교운영지원비를 포함한다.

- ※ 당시 서울특별시에서 19개 학교가, 지방에서 8개 학교가 자립형 사립고 시범 운영 학교 지정을 신청하였다. 이 중 지방에서 6개 학교(광양제철고, 민족사관고, 상산고, 포항제철고, 해운대고, 현대청운고)만이 승인받아 2002년에 3개교, 2003년에 3개교가 시범운영에 들어갔다.
- ※ 서울특별시에서 신청한 19개 사립고에 대해서는 서울특별시 교육청이 모두 부적격 판정을 내리고 교육부에 승인 추천을 하지 않음으로써 시범운영에 들어간 학교가 단 한 곳도 없었다.
  - 당시 자립형 사립고는 시·도교육감의 추천을 받아 교육부장관이 지정·승인하도록 했다.
- ※ 이어 이명박 정부는 자립형 사립고의 7~8년간의 시범운영 결과를 토대로 이와 유사한 자율형 사립고 제도를 도입하여 43개 학교를 지정하였다. 7~8년 시범 운영 중이던 자립형 사립고도 자율형 사립고로 전환하여 자사고는 총 49개교가 되었으며, 현재는 46개교가 자사고로 운영되고 있다.
- ※ 이때 자립형 사립고에서 전환한 자율형 사립고에 대해서는 정부의 재정지원 없이 매년 학생 수업료와 입학금 총액의 20% 이상을 법인이 의무적으로 부담하여 운영하되, 경과규정을 두어 애초에 제한적으로 부여받은 학생 선발권은 자립형 사립고로 운영할 때와 동일하게 유지하도록 했다.

### 3. 자사고는 정부의 재정지원을 받지 않고 운영하고 있다.

- ※ 정부는 2016년 한 해만 하더라도 전국 687개 일반계 사립고에 대해 2조 8951억 원의 재정 결함 보조금<sup>3)</sup>을 지원하였다. 그러나 46개 자사고는 교직원 인건비, 학교·교육과정 운영비 등 정부의 재정결함 보조금을 전혀 받지 않고 학생의 납입금과 법인 전입금만으로 운영하고 있다.
- ※ 일반 사립고 학생에 비해 자사고 학생이 보다 과중한 수업료를 부담하는 것은 정부가 일반 사립고에는 거액의 재정 지원을 하는 반면 자사고에는 정부의 재정 결함보조금 없이 운영하도록 했기 때문이다.

3) 17면 3.정부의 재정결함보조금의 의미

- ※ 현재의 자사고 중 특별시, 광역시, 특별자치시에 소재한 자사고를 운영하고 있는 법인은 매년 학생 수업료와 입학금 총액의 5%를, 도나 특별자치도에 소재한 자사고를 운영하고 있는 법인은 3%를 부담하고 있으며, 자립형 사립고에서 자율형 사립고로 전환한 6개 학교를 비롯한 전국단위 학생 모집 자사고를 운영하고 있는 법인은 20%를 의무적으로 부담하고 있다.
- ※ 정부의 재정 지원이 없는 상황에서도 법인이 거액의 재정을 부담해왔기 때문에 자사고는 외국에 비해 낮은 수준의 납입금을 유지하면서도 다양한 프로그램을 운영하며 질 높은 교육을 해오고 있다.
  - 광양제철고등학교, 상산고등학교, 포항제철고등학교, 현대청운고등학교의 연 납입금은 최저 366만원에서 최고 626만원이다.
  - 세계 최고 수준의 교육시스템을 자랑하는 미국과 영국의 사립고의 경우 그들의 교육 수준을 유지 발전시키기 위해 6,000만원 이상의 납입금을 받는 경우가 많다.
- ※ 46개의 자사고가 정부의 재정 결함 보조금을 받지 않고 필요 재원을 학생과 학교 법인이 부담함으로써 국가는 매년 약 2천억 원의 재원을 절감할 수 있었고, 이 재원은 매년 일반학교의 교육여건 개선과 공교육의 내실화 비용으로 활용할 수 있었다.
  - 자사고 평균 학급규모가 30.8학급이고 비슷한 규모의 일반 사립고가 정부에서 매년 평균 약 44억 4500만원의 재정지원을 받는다는 점을 고려할 때 46개 자사고로 인하여 국가는 매년 약 2천억 원의 재정을 절감하고 있다. 이는 자사고 46개교를 폐지할 경우 매년 2천억 원의 교육재정이 추가로 필요하다는 것을 의미한다.

#### 4. 자립형 사립고에서 출발한 지방의 자사고는 고등학교 교육 전반과 국가균형발전에 크게 공헌해 왔다.

- ※ 자립형 사립고에서 출발한 지방의 5개 자사고(광양제철고등학교, 민족사관학교, 상산고등학교, 포항제철고등학교, 현대청운고등학교)는 지난 14~15년 동안 각각 건학이념에 따라 다양한 교육내용과 방법을 연구하고 적용하면서 성공

적으로 자사고를 운영해왔다.

- 이들 자사고의 경우 학생 수업료와 입학금 총액의 20%이상을 법인이 의무적으로 부담하도록 했지만, 실제로는 의무 부담률을 훨씬 뛰어 넘어 지난 14~15년 동안 전체 학생 납입금 총액의 약276%를 법인이 부담한 학교도 있다.
  - 예를 들면, 광양제철고등학교의 경우 2002년 이후 지난 15년 동안 법인의 재정부담 누계가 662억 원으로 전체 학생납입금 총액240억 원의 275.77%에 이른다.
  - 또한, 기업이 아닌 개인이 출연한 상산고등학교의 경우, 자사고 전환 준비 및 전환이후 법인의 재정부담 누계가 439억 6000만원에 이르는데, 이는 2003년 자립형사립고 전환한 이후 14년 동안의 전체 학생 납입금 총액 588억 9000만원의 74.64%를 법인이 학교에 지원한 셈이다.
- ※ 이들 5개 학교는 건학이념에 따라 다양하게 개발한 교육과정, 특성화프로그램, 학교운영 방식 등을 통해 중등교육의 다원화와 질적 향상에 기여해왔다. 특히, 교육활동에서 학생자율권 및 선택권의 확대, 자기주도적 활동 활성화, 교과 외 프로그램 확대, 일과 외 프로그램 운영 내실화 등을 통해 공교육 발전에 많은 시사점을 제공해 왔다.
- 광양제철고등학교는 전국 최초로 수학·영어 과목의 맞춤형 수준별 수업을 운영하였으며, 다양한 인성·체력 함양 프로그램과 진로·진학 프로그램을 운영하여 입시위주 교육이 아닌 올바른 인성과 창의적 지식을 갖춘 전인적 인재를 양성하는 교육에 기여하였다.
  - 민족사관고는 학생 선택 수업, 교과교실제, 개인 연구 프로젝트, 무학년 무계열 통합 수업, AP수업, 해외 진학 등 민족사관고 이전까지 국내 고등학교에서 볼 수 없었던 실험적, 선도적 교육 방법과 내용을 개발하고 확산해 영재고와 자율형 사립고등학교 출현의 모태가 되었다.
  - 상산고등학교의 경우 전국 최초로 양서읽기를 정규 교육과정 8단위로 편성 운영하였고, 태권도 교육 역시 이수단위에 반영하여 전원 초단 이상을 취득하게 하며, 음악 교육을 2학년까지 편성 운영함으로써 입시위주교육이 아닌 독서교육의 활성화와 다양한 교육프로그램 확산에 기여하였다.

- ※ 이들 5개 지방 소재 자사고의 경우, 지역의 학생들에게 경쟁력 있는 교육서비스를 제공하고 학교선택권을 보장함으로써 지방교육 중흥의 기틀을 마련하였고, 인재의 수도권 집중을 완화하는 등 지방교육의 발전에 기여하였다. 특히 전국단위 학생모집을 통해 지역 간 교류의 물꼬를 트는 동시에 지역문화와 역사를 자연스럽게 이해하고 배우며 소통케 하는데 큰 역할을 해왔다. 그 결과 수도권 학생의 지방 유입, 지역경제 활성화, 지역주의 해소를 통한 국민통합에도 기여하는 효과를 낳았다.
  - 상산고등학교의 경우, 강원도에서 제주도에 이르기까지 전국 방방곡곡에서 입학하고 있으며, 이 중에서 전북 이외의 지역 출신이 75%, 수도권 지역 출신이 전체의 50% 이상을 차지하고 있다. 학생들이 자신이 생활하던 지역을 떠나 전주에서 일상생활을 하며 해당 지역의 생활문화를 이해하는 경험을 쌓고, 사회적 현안에 대해 다양한 시각을 갖게 되었다. 학부모들 또한 지역의 문화와 역사를 이해하게 되어 국민통합 및 국토애를 증진해왔다.
  - 광양제철고등학교, 민족사관학교, 상산고등학교 등의 학생들은 인근지역의 어려운 환경에 처한 초등학생 및 중학생들에 대한 학습 멘토링과 지역 봉사활동을 자발적으로 진행하며 학생들의 학습과 생활을 돕는 등 지역사회의 통합과 발전에 공헌하고 있다.
  - 광양제철고등학교와 상산고등학교는 교육여건이 불리한 호남지역 학생들에게 특성화된 교육기회를 제공함으로써 교육여건이 나은 수도권으로 인재유출을 막고, 열악한 교육환경과 문화 인프라를 상쇄하는 효과를 거두고 있다.
  - 현대청운고등학교는 매년 ‘울산사랑의 날’을 운영하면서 지역사회에 대한 관심을 제고하면서 사회복지시설과의 연계를 통해 나눔과 배려의 참된 봉사정신을 되새기는 활동은 물론 관내 중학생을 대상으로 ‘배움나눔의 날’을 통해 학습멘토링과 함께 다양한 재능기부를 통해 울산교육발전에 공헌에 왔다.
  - 과거 우리나라 수도권 인구 집중의 중요 요인이 양질의 교육환경과 일자리였다는 점을 간과해서는 안 된다.
- ※ 국가균형발전이 국가정책이라면 지방에 수준 높은 교육 인프라를 구축하는 것이 필수이다. 공공기관과 기업 이전에 따른 해당 임직원의 실질적 거주지 이동을 유도하려면 양질의 교육환경은 무엇보다 중요한 사안이다.

- 선진적 교육 여건, 양질의 교육 서비스가 이뤄지고 있는 자사고가 지역에 있다면 기업 이전 임직원들은 자녀교육을 위해 구태여 서울을 고집하지 않을 것이다. 따라서 지방에 근무하지만 봉급은 서울로 가는 현상은 줄어들 것이다. 결국 지역에 양질의 교육환경을 조성, 육성하는 것이야말로 수도권과 지방의 균형 발전을 위한 핵심 단초가 되는 것이다.
  - 노무현 정부가 추진했던 국가균형발전계획에 따른 지방혁신도시의 공공기관 이전 사업을 목적대로 실현할 의지가 있다면 지역에 이미 양질의 교육환경을 조성하기 위해 노력하고 있는 자사고를 제도적으로 유지를 보장하고 지원해야 할 것이다.
- ※ 자사고의 운영으로 조기해외유학에 대한 수요를 낮추어 외화유출을 막는 데 일조하였다.
- 자립형 사립고의 교육에 대한 기대와 인식이 높아지던 2006년을 기점으로 중·고등학생의 해외 유학자 수가 지속적으로 감소하고 있다.
  - 중학생 유학은 2006년 9,246명에서 2015년 3,226명으로 감소하였으며, 고등학생 유학은 2006년 6,451명에서 2,432명으로 감소하였다.  
(자료출처: 교육통계연구센터 <http://kess.kedi.re.kr>)
  - 민족사관고는 학교의 특성을 살려 지금까지 1000여명의 학생을 해외대학으로 진학시켰다. 1인 1년 고등학생 유학경비를 3,000만원으로 어림잡는다고 하더라도 지금까지 900억 (3,000만원 × 3년 × 1000명) 이상의 교육비용으로 인한 외화반출을 절감하였으며, 역으로 우리 혼과 전통의 습득과 이해를 위한 해외교포의 민족사관고로의 유학 사례도 간간히 발생하고 있다.

## 5. 자사고 폐지 명분 없다.

자사고 폐지를 논하는 이들은 자사고가 ‘사교육을 부추긴다’거나, ‘대학입시준비기관으로서 학교를 서열화하고 있다’는 등의 명분을 내세우지만, 이러한 주장에는 대한민국 내에서 가장 이상적인 교육 모델을 실험하고 그것을 현실화하는 데 기여한 자사고의 본질을 편견으로 해석하거나 터무니없이 왜곡하는 경우가 적지 않다.

- ※ ‘자사고가 중학생들의 과열과외를 부추기고, 사교육비를 증대시키는 요인이다’는 주장은 현재 자사고 선발방식을 도외시한 주장이다.
  - 서울을 중심으로 한 자사고 선발방식(하나고 제외)은 1단계에서는 중학교 내 신성적과 관계없이 선지원 후 정원의 1.5배수를 추첨방식으로 선발하고, 2단계에서는 면접으로 최종합격자를 선발하기 때문에 자사고 진학준비가 사교육 유발요인이 되고 있다는 주장은 적절하지 않다.
  - 서울 이외의 자사고 선발방식은 1단계에서는 중학교 내신성적과 출결로 정원의 1.5~3배수를 선발하고, 2단계에서는 1단계성적과 면접으로 최종합격자를 선발한다. 이 때 중학교 내신성적은 절대평가 방식으로 산출되고 그 결과를 전형에 반영하므로 이것만으로도 내신을 위한 사교육 유발 요인은 상당부분 해소가 되었다.
  - 자사고 입학전형에서 지필평가 및 교과지식 질문이 금지됨에 따라 전형준비를 위한 과외 등 사교육 유발요인 또한 매우 낮아진 상태라고 볼 수 있다.
- ※ ‘자사고가 고등학생들의 사교육비를 증대시키는 요인이다’는 주장 역시 터무니없는 주장이다.
  - 자사고의 경우, 재학생들은 학력차가 크지 않은 동질집단으로 정규수업 및 다양한 특성화 프로그램에 대한 이해도 및 만족도가 높기 때문에 별도의 사교육에 의존하는 경우가 많지 않다.
  - 일반 고등학교의 경우, 우수학생은 교실수업만으로는 부족해서, 성적이 낮은 학생은 학교 강의를 이해하기 어려워서, 또 중간인 학생은 어중간한 성적으로 불안감 탓에 사교육을 찾기 때문에 자사고에 비해 사교육 의존도가 높아질 수밖에 없다.
- ※ ‘자사고가 일반고를 황폐화시키고 있다’는 주장은 근본원인을 도외시한 어처구니없는 주장이다.
  - 그동안 우리나라 고교교육은 평준화 제도하의 획일성 교육으로 인해 다양성 특수성 수월성 교육을 꾀하지 못함으로써, 학생 각자의 소질과 특성을 살리지 못하고 저마다의 능력에 따라 욕구를 충족시키지 못했다. 이를 자사고의 탓으로 돌려서는 안된다. 만일, 자사고를 폐지한다면 이와같은 현상은 오히려 심



- 화될 뿐이다.
- 공교육이 살아나려면 양질의 교육 기회와 교육환경을 제공하고 교육 경쟁력을 높여야 한다. 그 방안이 무엇인지 밝히지도 않은 채 자사고를 폐지하겠다는 주장만을 앞세우는 것은 온당치 못하다.
- ※ 교육의 평등성을 내세워 수월성 교육을 문제 삼는 주장은 교육을 정치적 시각으로 바라보는 편견이라고 볼 수 있다.
- 냉혹한 국제경쟁 시대에 살아남기 위해서라면 누군가 어디선가는 국제적 경쟁력을 갖춘 다양한 인재를 길러야 한다. 특히, 천연자원이 부족한 우리나라는 인적자원이 국가 미래를 좌우한다.
  - 그러기에 수월성 교육은 내 자식 네 자식을 두고 다툰다거나 이념으로 따질 문제가 아니라 우리의 미래가 달린 숙명이다.
  - 미국과 영국 등 선진국은 물론, 사회주의 평등사상을 중시하는 중국마저도 경쟁력을 갖춘 다양한 인재를 기르는데 힘쓰고 있다는 사실을 주목해야 한다.
  - 고교평준화 제도의 기본 틀은 유지하면서 수월성 교육을 통해 평등성 교육에서 오는 문제점을 보완해야만 미래사회에 필요한 다양한 인재를 육성할 수 있고, 나아가 우리나라 교육 전체가 시대의 요청에 부응할 수 있는 바람직한 방향으로 발전할 수 있다.
- ※ ‘자사고가 원래의 목적에서 벗어나 대학입시준비학교로 전락하였다’는 주장은 사실과 크게 다르다.
- 특성화 고등학교와는 달리 자율형 고등학교를 포함한 일반 고등학교는 대학 교육의 준비기관으로서의 역할이 매우 중요하기 때문에 대학진학을 위한 준비교육은 필수적이다. 따라서 학교마다 교육과정을 정상적으로 운영하면서도 학생들이 자기가 원하는 대학에 많이 합격할 수 있도록 모든 힘을 쏟는 것은 학교의 책임이며 의무이다.
  - 자사고 학생들의 명문대학 합격률이 높다는 상황만 보고 자사고를 입시준비 기관이라고 폄하하는 것은 사실을 왜곡한 것이다. 대학 합격률이 높은 것은 실력이 큰 차이가 없는 학생들을 중심으로 내실 있는 교실 수업과 다양한 교육 프로그램을 운영한 결과에서 얻은 많은 교육적 결실 중 일부인 것이지 자

사고가 입시과목에만 치우친 수업을 한 결과가 아니기 때문이다.

- 대부분의 자사고는 교과 교육과정에 한정하지 않고, 대학입시와 직접적인 관련성이 없다 하더라도 훌륭한 인재를 기르는 데에 꼭 필요하다고 판단되는 경우에는 그에 따른 다양한 교육프로그램을 개발하고 학생들에게 제공하면서 미래사회에 필요한 창의적이고 자기주도적인 인재를 육성하는 데 심혈을 기울여왔다.
- 이처럼 대부분의 자사고는 고교 교육과정을 정상적으로 운영하는 한편, 여기에 더하여 양서읽기, 자기역량강화프로그램, 명사초청특강, 고급 및 심화과목 운영, 과제연구, 태권도 수업, 음악, 미술, 체육 수업의 실질적 운영 등, 건학 이념과 지역특성에 부합한 다양한 교육프로그램을 운영하고 있다.
- ※ '자사고 수업료가 사립대학 등록금보다 훨씬 비싸다'는 주장 역시 사실과 다르다.
  - 대부분의 자사고 수업료는 년 600만원 전후이며, 년 366만원인 자사고도 있어 사립대학보다 비싸다는 것은 사실과 다르다.
  - 자사고 학생이 일반 사립고 학생에 비해 과중한 수업료를 부담하게 된 것은 정부가 일반 사립고에 대해서는 매년 거액의 재정지원을 하면서도 자사고에 대해서는 정부의 재정 지원 없이 학생 수업료와 법인부담금(전입금)만으로 운영하도록 했기 때문이다.
  - 지금이라도 정부가 일반 자사고 학생들에게도 같은 지원을 한다면 자사고 학생들이 일반 사립고 학생들보다 훨씬 많은 부담을 하게 되는 일은 없을 것이다.

## 6. 자사고 폐지 주장은 많은 문제점을 안고 있다.

일부 자사고의 운영상에 나타난 문제점을 침소봉대하여 모든 자사고가 원래의 목적에서 벗어나 운영 하고 있는 것처럼 매도되어서는 안 된다. 운영상 문제점이 있다면 먼저 이를 개선하여 미비점을 보완하면서 제도를 발전적으로 유지할 수 있는 방안을 찾아야지 2세 교육에 헌신해온 학교를 무작정 없애려 해서는 안 된다. 자사고 제도의 폐지를 주장한다면 다음과 같은 심각한 문제에 대한 해결방안이 무엇인지에 대해서도 밝혀야 한다.

- 가. 평준화 제도의 문제점으로 지적된 획일성을 보완하기 위해 도입한 자사고 제도를 폐지한다면 다양화, 특성화 교육은 어떻게 꾀할 것인가?
- 나. 교육의 다양성, 특수성, 수월성을 추구하지 않는다면 냉혹한 국제 경쟁 시대에 국제적 경쟁력을 갖춘, 다양한 인재를 언제, 어디서, 누가 기를 것인가?
- 다. 46개 자사고를 일반고로 전환시키는 경우, 이들 학교에 대한 정부의 재정결합 보조금이 매년 2천여억 원에 이를 것으로 예상되는 바, 정부가 그 막대한 재정적 부담을 전부 감수하고서라도 폐지할 만큼의 명분이 있는가?
- 라. 중·소도시 소재 자사고 마저 폐지한다면 지방교육과 지방경제의 황폐화를 어떻게 막을 것인가? 이로 인한 수도권 인구집중과 중·소도시 인구유출 심화를 어떻게 막을 것인가?
- 마. 자립형 사립고에서 자율형 사립고로 전환한 지방 자사고의 경우 전국 방방곡곡에서 모여든 학생들의 요구를 수용하기 위해 신축한 대규모 기숙사 등 각종 시설은 모두 비워두라는 것인가?
- 바. 그동안 적지 않은 자사고 경영자들이 국가와 사회를 신뢰하고 국가 미래를 위한 교육을 위해 거액의 법인 및 개인 재산을 투자해 왔음에도 이처럼 국가와 사회가 신뢰를 저버린다면 앞으로 그 누가 아낌없는 투자를 하겠는가?
- 사. 자사고의 일반 사립고 전환이 사교육비 증가문제를 해결할 수 있을 것인가? 오히려 일반고의 교육수준에 충족을 못하는 학생들이 증가하여 사교육 증가로 이어져 지역별, 개인별 학력격차를 심화시키는 사회문제로 대두될 우려는 없는가?
- 아. 자사고를 일반 사립고로 전환하는 과정에서 발생하는 여러 문제들은 누가 어떻게 해결할 것인가?
- 자사고로 입학한 학생과 일반고로 입학한 학생들에 대한 교육과정 운영상의 혼란과 갈등
  - 기존 자사고 학생과 학부모의 불만과 반발
  - 교육과정 및 특성화프로그램 축소에 따른 교원 감축 문제
  - 기숙형 자사고의 기숙사 및 학교 급식 업체 종사자의 대량 해고에 따른 실업

문제 등

자. 조기 해외유학으로 인한 외화유출은 어떻게 막을 것인가?

## 7. 교육정책은 백년대계의 자세로 유지되어야 한다!

- ※ 제4차 산업혁명의 진전과 더불어 융합적이고 창의적인 사고가 필요한 상황을 고려할 때, 교육의 다양화와 특성화를 통하여 다양한 교육수요를 충족시키는 것은 국가 운명을 좌우하는 중요한 국정과제이다.
- ※ 경제적인 측면에서만 보더라도 미래사회에 필요한 인재를 제대로 육성하지 못하는 잘못된 교육정책은 잘못된 경제정책보다 장기적으로는 더 큰 피해를 낼 수 있다.
- ※ 그 동안 우리 정부와 정치권은 교육을 정치적 사회적 문제 해결의 수단으로 이용하는 경우가 적지 않았다. 이처럼 잘못된 교육정책은 더 이상 되풀이돼서는 안 된다. 모름지기 교육정책은 교육의 본질을 살리는 방향으로 세워져야 한다. 자사고 정책 역시 교육의 본질을 살리는 방향에서 제도에 대한 도입취지, 운영 성과, 계승할 점과 개선할 점 등에 대한 심도 있는 논의와 충분한 의견수렴을 통해 이루어지는 것이 필수적이라 하겠다. 이러한 과정없이 교육의 본질을 다루는 중요한 교육정책을 여론몰이 방식으로 밀어붙이는 것은 심각한 문제라 아니 할 수 없다.
- ※ 교육은 국가의 백년대계에 속한다. 그만큼 교육정책 또한 모름지기 국정운영의 연속성과 안정성을 벗어나서는 안 된다. 수시로 뒤바뀌는 정책으로는 국가와 사회를 믿고 자녀들의 교육을 맡긴 국민들에게, 그리고 후세를 위해 아낌없이 투자해 온 독지가들에게 국가와 사회에 대한 커다란 불신과 실망만 안겨줄 뿐이며, 나아가 국가의 미래에 필요한 다양한 인재를 양성한다는 목표도 달성할 수 없을 것이다.

## [참고자료] 사학에 대한 올바른 이해

### 1. 사학에 대한 잘못된 인식

우리나라가 일제 식민지의 억압에 이은 민족의 분단과 상잔이라는 비극적 구렁에서 벗어나 경제를 일으키고 국부를 축적하게 된 원동력은 누가 뭐라고 해도 교육의 힘이었다. 그런데 그 힘의 상당 부분은 민간 독지가들이 설립한 사학의 공이었다. 이에 따라 지금도 사학은 전체 중학생의 19.6%, 고등학생의 50.3%, 대학생의 82%를 길러낼 만큼 이 나라 인재 양성의 기둥 구실을 충실히 거둬주고 있다. 만약, 사립 학교가 없었더라면 중장년 세대의 3분의 2는 대학은 고사하고라도 중·고등학교의 문턱도 밟아보지 못했을 것이다. 뿐만 아니라 지금 사학에 종사하는 정규직 교원과 행정직원만 해도 무려 23만 6천여명에 이를만큼 사학은 일자리 창출에도 큰 몫을 하고 있다.

이처럼 우리 중등사학은 지난 1세기 동안 국가 사회에 엄청난 공헌을 끼쳤음에도 불구하고, 그에 상응하는 찬사와 위로를 받기는커녕, 도리어 국가 사회로부터 철저히 외면당해 왔다. 그동안 일부 사학에서 비리가 생길 때마다 사학에 대한 사회의 시각 또한 차가워졌고, 사학에 대한 정부의 규제와 간섭의 고삐는 그때마다 더욱 세게 죄어졌다. 나아가 사회 일각에서는 일부 사학의 비리를 침소봉대해 사학이 마치 비리의 복마전인 것처럼 매도해 왔고, 이를 내세워 정치권과 정부에서는 사학의 경영권마저 옥죄는 법령 개정을 서슴없이 단행해 왔다.

이는 분명히 그릇된 사회 인식이었으며, 잘못된 사학 정책이었고, 악의적인 법 개정이었다. 그러나 비록 일부 사학에 국한되었다고는 하지만, 그 빌미를 준 것은 우리 스스로라는 사실을 우리는 겸허히 인정해야 한다. 이제부터라도 이러한 주위의 허물을 말끔히 씻어버리지 않고서는 우리의 주장을 떳떳하게 펼 수 없고, 우리의 길을 당당하게 걸을 수 없다.

사학을 비리 부정의 복마전으로 매도하는 것도 당치 않지만 국가와 사회는 사학에 대하여

“사학은 왜 정부에 대해 그 많은 지원을 요구하는가?”

“사학은 왜 법정부담금마저도 부담하지 않고 있는가?”

“학교법인은 왜 당해 학교에 대한 지원은 미진하면서 온갖 권리 행사만 다하려 하는가?”

라는 이유를 앞세워 사학을 철저히 규제하고 간섭하는것 또한 가당치 않다. 이는 사학을 전혀 이해하지 못한 데서 비롯된 황당한 트집이라 아니할 수 없다. 여기에 무엇이 문제인지를 따져 보기로 한다.

## 2. 학교법인의 본질

재단법인은 그 성격상 자본금 재단법인(grant making foundation)과 시설물 재단법인(operating foundation)의 두 가지 형태<sup>4)</sup>가 있다. 자본금 재단법인은 출연된 기본재산으로부터 얻은 수익을 재원으로 삼아 설립목적을 달성하는 형태로서, 장학재단이 대표적인 예이다. 시설물 재단법인은 출연된 재산으로 시설물을 마련하고 그 운영비용은 시설물을 운용하여 얻은 수익으로 충당하는 것으로 설립목적을 달성하는 형태의 법인으로서, 대표적인 예로 학교법인과 의료재단을 들 수 있다. 재단법인의 특수한 형태인 학교법인은 설립자가 재산을 출연하여 학교시설을 갖추으로써 일단 출연행위는 완료되고, 이후의 운영은 수익자부담원칙에 의하여 학생들이 수납한 등록금으로 운영이 예정되어 있는 형태이다.

따라서 학교법인이 학생의 등록금으로 운영된다 하여 비난받을 하등의 이유가 없다. 학교설립 이후에도 재단전입금이 풍족하여 보다 질 높은 교육을 제공할 수 있다 든가 학교운영비용에서 등록금이 차지하는 비중이 보다 낮아진다면 이는 더없이 바람직한 일이겠지만 그렇지 아니하다 하여 비난할 수는 없는 것이다. 더욱이 사학이 학생 등록금으로 운영된다 하여 학생이나 교직원이 사학의 경영권을 공유해야 한다고 주장하고 나서는 것은 참으로 터무니 없다 하겠다.

학교설립 이후에도 사학 경영인에게 계속적인 전입금의 부담을 강요한다면 부당한 행위일 뿐만 아니라, 그만큼 학교설립이 어려워지므로, 이는 결국 사학설립을 억제하는 결과가 초래될 뿐이다.

4) 2009.7.9. 사학진흥법제정을 위한 정책 토론회 이재교 발제문

### 3. 정부의 재정결함 보조금의 의미

당초 고등학교 평준화가 시행되기 전에는 사립학교 수업료가 공립학교보다 높았으나, 1974년 평준화가 시행되면서 공립학교 수준으로 낮추어졌다. 이후 학교운영비 증가, 교원의 처우개선 등으로 인한 수업료의 인상요인은 해마다 15%~20%에 달했다. 자본주의국가라면 당연히 수업료에 반영해 충당해야 하지만, 정부에서는 물가안정을 내세워 수업료 인상을 한 자리 수 이내로 강력히 통제해 왔고, 다른 한편으로는 중학교 의무교육과 고등학교 평준화시책 때문에 사학의 등록금을 공립과 같은 수준으로 획일적으로 억제하기에 이르렀다. 그러다 보니 결국 대부분의 사학이 수업료만으로는 학교 운영비는 말할 나위도 없거니와 인건비마저도 충당할 수 없게 되었다.

이처럼 정부의 책임으로 인해 생긴 재정결손을 정부가 메워 주는 것이 이른바 재정결함보조금이다. 재정적 결함을 자초한 정부가 보전해 주는 일종의 보상금인 것이다. 이러한 국가 지원은 결과적으로는 학생들의 수업료 부담을 줄여준 것이므로 학생·학부모에 대한 지원이지 사학에 대한 지원이 아니다. 그런데도 정부는 사학에 대해 시혜자로 행세하고 있다. 뿐만 아니라, 정부는 국고 보조금을 사학을 길들이기 위한 수단으로 삼거나 사학에 대한 규제 강화의 구실로 삼는가 하면, 일부 집단은 사학을 사회가 공영해야 한다는 명분으로 내세우기도 한다.

올바른 개선 방안으로는 사학에 대한 등록금 통제를 풀거나, 외국의 바우처 시스템처럼 국가가 사학 보조금을 수혜자인 학생·학부모에게 직접 지원해 주는 방향으로 관계법령을 개정하는 길 등이 있다 하겠다.

### 4. 법정부담금의 본질과 부담 책임주체

법정부담금은 사립학교교직원연금법에 의한 연금부담금과 재해보상부담금, 그리고 국민건강보험법에 의한 국민건강보험부담금 등을 통틀어 이르는 말이다.

연금법과 보험법에 의하면, 부담금의 부담 책임주체를 학교법인으로 규정하고 있으나, 이들 부담금은 모두 교직원 인건비에 부수되는 복지비용에 해당하므로 시설물 재단법인의 성격상 학생 등록금으로 충당하는 것이 너무도 당연한 일이다. 만일 지금처럼 정부가 사립학교 학생 등록금을 공립학교 학생 등록금 수준으로 계속 통제하고, 이로 인해서 부담금을 학생 등록금만으로 충당할 수 없게 된다면 재정적 결함을 자초

한 정부가 부담하는 것이 마땅한 일이다. 그럼에도 불구하고 현행 사립학교법은 학교 비회계와 법인비회계로 이원화되어 있고, 학교회계에서 법인회계로 전출시키지 못하도록 규정되어 있는 상태에서 부담 책임을 통째로 법인에 떠넘기는 것은 천부당만부당한 일이 아닐 수 없다.

한편 연금법과 보험법에 의하면, 부담 책임주체를 학교법인으로 규정하면서도 학교법인의 재정이 어려울 때에는 학교에서 부담할 수 있도록 길을 터놓고 있다. 이를 테면 사립학교교직원연금법 제47조제1항에 의하면, “법인부담금은 학교경영기관이 이를 부담한다. 다만, 학교경영기관이 그 학교에 필요한 법인부담금의 전부 또는 일부를 부담할 수 없을 때에는 그 부족액을 학교에서 부담하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 이러한 규정에도 불구하고 정부가 사립학교 수업료를 통제함으로써 학교에서 부담할 길마저 막아버렸다. 그래놓고는 모든 책임을 사학에만 떠넘기고 있으니 참으로 어처구니없는 일이 아닐 수 없다.

한편 법정부담금은 대부분의 사학의 경우, 법인 설립 당시 설립요건에는 없었던 부담금이다. 그만큼 법정부담금은 소위 소급입법에 의한 부담금이다. 뿐만 아니라 법정부담금은 지방교육재정교부금법에 따라 교육부가 시·도교육청에 전액을 교부하고 있음에도 불구하고, 교육청이 사학에 한 푼이라도 더 부담시키려 온갖 수단을 다 써가면서 사학을 옥죄는 처사는 천부당만부당하다 하겠다.

더욱 황당한 것은 정부가 중학교 의무교육을 실시하면서 모든 사립중학교를 정부의 위탁교육기관으로 전락시킴으로써, 사학 본연의 건학이념 구현이 불가능하게 묶어 놓은 터에, 인건비 성격의 법정부담금의 부담 책임 주체마저 여전히 학교법인에 규정해 놓고 있다는 사실이다. 이는 복지정책은 국가가 채택하고 부담은 사인에게 전가하는 어처구니없는 모습이다. 학교법인은 학교운영에 필요한 모든 경비를 끊임 없이 부담해야 하는 영원한 채무자가 아니다.

올바른 개선방안으로는 학교회계와 법인회계를 일원화하고, 법정부담금을 학생 등록금으로 충당할 수 있도록 하든가, 학교 교직원인 학교회계에서, 법인의 직원은 법인회계에서 부담하도록 하든가, 아니면 국·공립학교처럼 정부가 부담금 전액을 부담하는 방향으로 관계법령을 개정하는 길 등이 있다 하겠다.



## 5. 학교법인의 당해 학교에 대한 지원이 미진한 배경

현재 대부분의 학교법인이 보유한 수익용 기본재산은 열악할 뿐만 아니라, 그나마도 대부분이 저수익성이어서 학교의 유지·경영에 만족할 만한 재정적 지원수단이 되지 못하고 있다. 현실이 그렇다 보니 사학들이 도무지 자구노력은 하지 않으면서 권리만 행사하려 한다든가, 정부지원만을 요구하려 하는 참으로 염치없는 집단으로 보일만도 하다. 그러나 사립중·고등학교의 설립배경을 조금이라도 이해한다면 사학경영자를 탓할 일만은 결코 아니다.

8·15 광복과 더불어 급속도로 팽창하는 교육수요를 당시의 정부재정으로서로는 도저히 감당할 수 없었다. 이때에 뜻있는 독지가들이 희생적으로 나서서 학교부지와 학교시설을 마련하여 수많은 학생들에게 배움의 터전을 베풀어 온 것이 대부분 오늘의 사립중·고등학교라고 할 수 있다.

당시 상황에서 설립자로서는 이러한 설립비용을 부담하는 것 자체가 어려운 터에 막대한 수익용 기본재산의 확보라는 부담까지를 떠안을 수는 없었던 것이다. 이러한 사정을 감안하여 1976년 제정된 ‘학교법인의 학교경영재산기준령’ 제3조, 제7조 및 위 기준령 시행규칙 제3조에 따라 학교법인의 수익용 기본재산의 최저기준액은 인문계 고등학교의 경우 학급당 110만원~140만 원에 인가학급수를 곱한 액(예를 들어 30학급 규모의 서울특별시에 있는 학교라면 140만원×30=4200만 원)으로 낮추어 정하고 이 기준만 갖추면 불이익을 받지 않도록 규정했다. 이러한 최저기준은 1997년 ‘고등학교 이하 각급 학교 설립·운영규정’이 제정된 이후 크게 상향되었으나, '97년 이전에 설립한 학교법인에 대해서는 경과 규정을 두어 종전의 규정을 따르도록 했다.

요컨대 설립 당시 학교법인의 수익용 기본재산의 최저기준액은 학교법인의 충분한 수입금 확보를 목적으로 삼았다기보다는 설립자의 재정적 부담을 줄여주기 위해 법인 설립을 위한 최소한의 형식적 요건을 갖추게 하는 데 있었고, 학교법인은 그 기준에 맞추어 수익용 기본재산을 확보했다. 이처럼 학교법인이 그 책임과 의무를 다 했음에도 불구하고 현실적으로는 4200만 원에 대한 연간 은행금리는 75만 여원에 불과하기에, 학교법인의 당해 학교에 대한 지원은 미진할 수밖에 없다. 이와 같이 미진할 수밖에 없는 현실을 두고 일방적으로 사학을 비난하거나 규제 간섭하는 구실로 삼는 것은 가당치 않다.

근자에 와서는 수익용 기본 재산에 대한 의무 부담을 전혀 주지 않는다 해도 사립 중·고등학교를 설립하고자 하는 독지가를 찾아보기 매우 어렵다. 이런 터에 여기서 대고 다시 수익용 기본재산을 몇 십억 또는 몇 백억씩 확보하라는 조건까지 붙인다면 사학을 설립하겠다고 나서는 독지가는 더더욱 없을 것이다.

이와 같이 역사적으로나 현실적으로 정부는 사학 설립자들에게 사학 설립 비용과 아울러 막대한 수익용 기본재산 확보라는 부담까지를 한꺼번에 요구할 수 없었고, 이로 인해 대부분의 사학의 경우 수익재산이 열악할 수밖에 없었다는 사실을 분명히 인식해야 할 것이다. 결국 학교법인 입장에서 본다면 법인설립 당시 법령이 정하는 설립요건에 맞추어 수익용 기본재산을 확보하고, 관할청으로부터 설립인가를 받아 운영하고 있는데도 불구하고, 이제 와서는 수익용 재산이 열악하다 하여, 그리고 그로 인해 전입금이 적다하여 사학을 비난만 하고 있으니 답답한 일이 아닐 수 없다. 그 동안 국가·사회가 재정적으로 크게 어려울 때 사학의 도움을 크게 받았다면 그 공적에 대하여 고맙게 여기고 이제는 사학을 적극적으로 도울 생각을 해야지 사학에 가당치 않는 재정적 부담만을 덧씌우려 해서는 안 된다.

## 6. 사학에 대한 국가지원의 당위성

중등사학에 대한 국가지원의 당위성은 논자에 따라 의견이 다를 수도 있다. 그동안 공청회, 세미나 등의 논의에서 제시된 여러 가지 주장을 간략하게 정리해 보면 다음과 같다.

- ※ 국·공립학교와 사립학교는 그 설립주체만 다를 뿐 현실적으로는 다 같이 공교육을 담당한다는 기능상의 측면에서는 아무런 차이가 없다.
- ※ 사학에 대한 국가지원은 사학재단에 대한 지원이 아니라 사학에 재학 중인 학생에 대한 지원이며, 모든 국민이 균등하게 교육받을 권리를 보호하기 위한 지원 곧 국민교육권(학습권)에 대한 지원이다.
- ※ 국가의 지원금은 국민이 낸 세금이다. 자기가 낸 세금이 자기 자녀가 다니는 사립학교에는 지원되지 않고, 다른 집 자녀가 다니는 공립학교에만 쓰이고 있다면 이것은 공정하지 않다.
- ※ 수익자 부담원칙에 의하면 교육비는 마땅히 수익자가 부담해야 한다. 그런데

교육의 수익자는 좁게는 학생·학부모이지만, 넓게는 국가·사회이다.

- ※ 중학교 의무교육, 고교 평준화 시책 하에서 국가는 중등사학의 재정부족을 당연히 책임져야 한다. 국·공립학교와 사립학교 사이에 교육여건상의 격차를 해소하는 일은 평준화시책의 전제조건이기 때문이다.
- ※ 정부는 중등사학에 위탁교육을 실시해 오면서도, 물가억제, 중학의무교육, 고교 평준화시책 등의 사유를 내세워 수업료를 통제해 왔다. 이로 인해 중등사학에 치명적인 재정결손이 생겼으므로 그 결손액은 마땅히 정부가 메워 주어야 한다.
- ※ 현재 중등사학은 전체 고등학생의 50.3%, 전체 중학생의 19.6%를 길러내고 있어 그 국가적, 사회적 역할의 중요성은 결코 과소평가될 수 없다. 따라서 재정상태가 현재와 같이 열악한 사학에 대하여 획기적인 국가지원 없이는 사학의 발전을 기대할 수 없고, 사학의 발전 없이는 이 나라 교육의 발전을 기대할 수 없다.
- ※ 교육기본법 제25조(사학의 육성)에도 ‘국가 및 지방자치단체는 사립학교를 지원 육성해야 하며 사립학교의 다양하고 특성 있는 설립목적이 존중되도록 하여야 한다’고 규정함으로써 국고지원의무를 명백히 밝히고 있다.
- ※ 사학에 대한 국가지원은 세계적인 추세이다.



문재인정부 교육정책을 진단한다 ①

외고·자사고 폐지가 공정한 교육인가?

# 토론

**박인현** 한국교총부회장·대구교대교수

**오세목** 자율형사립고연합회장·중동고 교장

**강홍준** 중앙일보 사회선임기자

**김선희** 좋은학교바른교육학부모회 대표

**이충실** 과천외고 교장



## 「자사고에 대한 올바른 이해」에 대한 토론

박 인 현 한국교총부회장·대구교대교수

홍성대 이사장님의 발제문을 통해 자사고와 사학에 대해 보다 깊이 이해할 수 있게 되어 감사의 말씀을 드립니다. 본 토론자는 자사고에 대한 발제자의 견해에 깊이 공감하며, 무엇보다 그동안 어려운 환경에서도 지방의 자사고를 운영하며 인재육성과 교육발전을 위해 헌신하신 데에 경의를 표합니다.

한국교총은 자사고·외고를 일괄적으로 일반고로 전환하는 정책에 반대하고 있습니다. 그 이유는 홍성대 이사장님께서 발제문을 통해 충분히 설명하고 있지만, 교총의 입장에서 자사고·외고 폐지 정책을 어떻게 바라보고 있는지에 대해 말씀을 드리 고자 합니다.

### 1. 진학실적의 비교로 고교 교육의 다양화특성화를 부정하는 것은 옳지 않다.

자사고·외고 폐지에 찬성하는 측에서는 자사고·외고가 고교 교육의 다양화 및 특성화라는 본래 설립 취지를 외면하고 대학입시 준비기관이 됐다고 비판하고 있습니다. 이는 자율성을 바탕으로 다양한 교육과정을 운영하여 인재를 양성하려는 자사고와 외고의 노력을 폄하한 것이라고 생각합니다. 발제자께서 언급하신 무학년수업, 교과교실제, 과목선택제, AP수업, 독서교육 등 자사고의 교육적 노력은 이미 성과를 인정받아 앞으로 우리 고교 교육이 나아갈 방향으로 받아들여지고 있는 부분이 많습니다.

이러한 교육적 성과를 외면한 채, 모든 자사고·외고를 입시위주 운영으로 매도하는 것은 타당하지 않습니다. 진학을 목표로 하는 고교는 어느 학교든 대학입시에서 자유로울 수 없습니다. 모든 고교가 대학입시를 준비할 수밖에 없는 상황에서 진학실적이 좋다는 이유로 설립취지를 잃었다고 비판하는 것은 자사고·외고에 사회구조와 제도적 문제에 대한 책임의 전가입니다.

## 2. ‘일반고 황폐화(?)’의 원인을 자사고와 외고에 두는 것은 처방에 자신 없는 의사의 진단과 같은 것이다.

토론자는 개인적으로 자사고, 외고 폐지론자들이 언급하는 ‘일반고 황폐화’라는 자극적인 표현에 동의하지 않습니다. 왜냐하면 수많은 일반고와 그 일반고에서 오늘도 땀 흘려 교육에 헌신하는 수많은 교원들의 노력을 무색하게 하고, 그들의 사기를 꺾는 표현이기 때문입니다. 발제자는 2002년부터 운영된 자립형 사립고를 중심으로 자사고 문제를 설명하고 있는데, 일반고 황폐화 문제가 지적되기 시작한 것은 이명박 정부에서 자율형 사립고 확대정책이 추진된 이후라고 생각합니다. 2009년부터 지정되기 시작한 자율형 사립고는 현재 전국적으로 46개교에 이릅니다. 자율형 사립고 지정 초기에는 성적이 높은 학생을 선점하고 입시 위주로 운영한다는 비판을 받았습니 다. 그러나 현재는 정부의 정책개선 노력과 시·도교육청의 관리·감독으로 상당부 분 개선되었다고 생각합니다. 특히, 서울 소재 자사고는 입시에 내신성적을 반영하지 않기 때문에 우수학생을 선점하여 일반고를 황폐화시킨다는 비판이 성립되기 어렵다 고 생각합니다. 외고 입시도 학교 특성에 따라 영어 내신만 입시에 반영하기 때문에 전체 고교 서열화의 원인으로 보기 어렵습니다. 오히려 비평준화 지역의 고교 서열화 문제가 훨씬 심각한 상황에서 자사고·외고를 일반고 위기와 고교 서열화의 원인으로 지목하는 것은 타당하지 않다고 생각합니다.

일반고 교육의 위기를 극복하기 위해서는 전체 고등학교를 위한 발전 방안이 제시 되어야 합니다. 자사고·외고를 폐지한다고 해서 저절로 일반고의 수준이 높아지거나 사교육비가 경감되고 고교 서열화의 문제가 사라지는 않습니다. 현재와 같이 일반 고 교육이 획일화된 상황에서는 다양한 교육을 받고자 하는 학생의 선택권과 교육 기회가 침해될 수밖에 없습니다.

## 3. 우리나라 초·중등 교육정책의 출발은 다양한 사교육 유발 원인을 정확히 파악하는 것에서부터 출발하여야 한다.

우리나라의 사교육 시장은 이제 우리나라 산업의 한 부분을 차지할 정도로 비대해 졌을 뿐만 아니라 그 폐해 또한 심각합니다. 대표적으로 초, 중등의 예체능 교육은 이미 학교교육으로부터 기대하지 않게 되었고, 영어, 수학, 과학, 사회, 글쓰기, 논술



등 그 영역이 확대되고 있습니다. 이러한 사교육 확장의 원인은 한두 가지가 아니지만, 근본적으로는 학벌과 학력에 따른 사회적 지위와 경제적 계층의 형성이라는 사회 구조적 문제와 깊은 관련이 있습니다. 사교육 시장은 대학입시에 성공하지 못하면 사회·경제적으로 운택한 삶을 누리지 못할 것이라는 불안 심리를 끊임없이 자극하여 그 규모를 키워가고 있습니다.

그런데, 자사고·외고를 사교육 유발 요인으로 보는 시각에 대해서는 가능성의 일면이 전혀 없는 것은 아니지만 자사고·외고 입시제도의 변화를 두고 판단할 때에 전면적으로 타당한 지적이 아니라고 생각됩니다. 서울 소재 자사고는 입시에 내신을 반영하지 않고, 외고도 영어 내신만 반영하고 있습니다. 또 면접에서 교과질문, 지필 평가도 실시하고 있지 않으며, 매년 사교육영향평가를 통해 입시방법을 개선하고 있어 자사고·외고 입시가 사교육을 유발하는 중대한 원인으로 보는 것에 동의하기 어렵습니다. 사교육의 문제는 앞에서 언급한 바와 같이 대학입시와 학력 또는 학벌에 따른 임금격차라는 우리 사회의 구조적 문제와 결부된 것이지 고등학교의 입시나 고교 교육 자체에 있는 것이라고 볼 수 없습니다.

#### **4. 선진국으로 진입하고 미래 사회에 대비하려면 학생과 학부모의 다양한 교육선택권을 보장하는 제도적 장치는 필수적이다.**

자사고·외고의 폐지를 일관되게 주장해 오던 조희연 서울시교육감이 6월 27일 연합 인터뷰를 가지고 자사고·외고 폐지 논란과 관련해 ‘급격한 변화에 따른 예고되지 않은 불이익을 줄이려는 고민이 필요하다.’며 사실상 일괄 폐지에 반대 입장을 밝혔습니다. 또 두 아들이 외고를 졸업했는데 외고·자사고 폐지를 추진한다고 하니 자기 자식 졸업하고 나니 폐지냐고 하면서 이중적 행태라는 비판에 대해 ‘늘 마음의 짐으로 남아 있다. 죄송하고 송구스럽다.’는 입장을 밝혔습니다.

자사고·외고 폐지를 가장 강력하게 주장하고 있는 경기교육감도 언론 인터뷰를 통해 ‘과거 외고에 입학한 딸도 2학년 때 자퇴했다.’고 밝힌 바 있습니다. 어디 이뿐입니까? 국정기획자문위원장, 청와대 민정수석, 전서울시교육감, 전남교육감 자녀도 외고를 다녔고, 광주교육감 자녀도 과학고 졸업 후 법대에 진학한 것으로 알려져 있습니다. 그렇다면 그토록 자사고·외고를 부정하는 분들이 정작 자신들의 자녀는 자사

고나 외고에 보낼 수 있었던 이유가 무엇일까요? 바로 조희연 서울시교육감이 밝힌 바와 같이 '부모로서 아이들 선택을 존중해 줄 수밖에 없었다.' 일 것입니다. 따라서 학생, 학부모의 교육 및 학교선택권을 보장하는 것은 앞으로의 미래사회를 위하여 필요한 것이며, 선진적인 교육제도를 마련하는 방안인 것입니다. 미래사회는 붕어빵 찍어 내는 교육으로는 감당할 수 없습니다. 수월성 교육, 경쟁력 있는 다양한 역량을 갖춘 인재의 양성은 국제적 경쟁력을 좌우하는 기초입니다. 이를 위하여 다양한 학교 유형의 존재는 더욱 확대되어야 한다고 봅니다.

## 5. 교육이 사회발전에 이바지하려면 '제도자체와제도운영'의 문제를 분명히 구분하여 안정적인 국가 교육정책을 추진하여야 한다.

교육은 국가를 운영함에 있어 가장 기본적인 정책영역 중 하나입니다. 그리고 이 정책에는 구조적인 틀, 즉 제도의 문제와 그 제도운영의 문제가 있습니다. 우리나라는 한시적인 국가운영의 책임을 진 정권이 영속적인 국가의 백년대계인 교육의 틀을 바꾸려고 하는 시도로 인해 교육정책의 안정감을 해치고 혼란을 초래하는가하면 국민들로부터 신뢰를 스스로 잃어버리는 결과를 초래하고 있습니다. 학교는 안정감이 있어야 합니다. 이념과 사상으로부터 벗어난 안정된 교육과정을 다양하게 수행할 수 있는 제도를 정착시켜야 합니다.

이번 자사고·외고 폐지 논의와 관련해서 가장 문제가 되는 것도 제도 자체의 문제인가, 제도운영의 문제인가에 대한 면밀하고도 폭넓은 의사소통과 협의 없이 정권의 진영논리에 따라 제도 자체에 대한 존속과 폐지를 결정하려 한다는 점입니다. 자사고·외고 관련 당사자의 의견 수렴이나 정책에 대한 객관적 평가 없이 선거 공약이라는 이유로 일방적으로 정책을 강행한다면 갈등과 저항을 피할 수 없을 것입니다. 뿐만 아니라 정권이 교체되었다고 하여 이전의 제도적 시스템을 무효화하게 되면 학생·학부모의 혼란은 물론 학교운영 자체도 큰 어려움을 겪을 것입니다. 현재 자사고를 운영하는 사학이나 자사고에 지원한 학생들은 국가 교육정책에 대한 신뢰를 바탕으로 나름의 합리적인 결정을 한 결과임을 분명히 인식하여야 합니다. 어떤 정책에 문제가 있다면, 문제의 원인과 양상을 밝히고 관련 당사자의 이해관계를 조율하여 문제의 해법을 논의하는 것이 민주적인 문제 해결방법일 것입니다.

요컨대, 자사고·외고는 일괄적으로 폐지하기보다 설립과 지정 취지에 맞게 운영될 수 있도록 개선되어야 합니다. 설립과 지정 취지대로 운영하지 않거나 평가기준에 미달한 학교와 학생 층원에 어려움을 겪는 자사고나 외고는 예외 없이 일반고로 전환될 필요가 있습니다. 그러나 일반고 교육이 획일화된 상황에서 설립과 지정의 취지대로 잘 운영하고 있는 학교까지 일괄적으로 폐지한다는 것은 합리적인 정책의 수행이라고 보기 어렵습니다. ‘자사고·외고’와 ‘일반고’라는 이분법적 대립구도나 이들을 win-lose의 시각으로 바라보는 것은 안 됩니다. 자사고·외고의 일반고 전환이나 폐지가 현재 고교 및 우리 교육이 가진 문제를 치유하는 처방전이 될 수는 없습니다.

자사고·외고 폐지론에 함몰되어 위기의 일반고를 어떻게 살리고 지원할 것인가에 대한 교육·사회적 논의가 실종된 것이 아닌지 걱정됩니다. 따라서 토론자는 일반고 운영에 있어서의 다양성 확보와 교육과정 편성의 자율권 실질적 보장 및 실효적인 행·재정적 지원 확대 등을 통해 자사고·외고와 일반고가 함께 상생하고 상향평준화될 수 있는 방안을 모색할 것을 제안합니다. 교육에 있어 극단적인 선택은 극단적인 결과를 부르는 만큼, 시간이 걸리더라도 일반고와 자사고·외고가 win-win할 수 있는 해법과 공정한 경쟁방안 마련이 절실하다는 점을 강조하며 토론에 갈음합니다.

## 정치적 진영 논리에 입각한 자사고 폐지 정책을 즉각 중단하라!

오 세 목 (자율형사립고연합회장·중동고 교장)

- ❖ 문재인 정부가 들어서자 지역 교육감들이 대선 공약을 빌미로 경쟁하듯이 앞다투어 특목고, 자사고 폐지를 공언하고 있다. 이재정 경기 교육감은 다가오는 운영성과 평가 5년 주기를 이용해서 경기 지역 특목고와 자사고를 폐지하겠다고 발표하였으며, 조희연 서울 교육감은 끊임없이 서울 자사고 폐지를 시도하다, 정작 서울의 3개 자사고와 1개 외고에 대한 재평가 결과를 발표하면서는 한발 물러서서 “재평가 대상 학교 모두가 평가를 통과하였다”며, 정책 제안을 통해 공을 교육부로 넘겼다. 따라서, 서울 자사고들에 대한 이러한 재평가 결과는 해당 학교들이 도입 취지대로 잘 운영되고 있다는 반증이기도 하다. 하지만, 지금까지 현 정부와 교육감 측은 자사고 폐지에 대해 당사자인 자사고 측과 단 한 번의 공론화 자리도, 협의도 가진 바 없다. 이렇게 독단적으로 진행되는 폐지 움직임에 대한 국민적 저항은 점점 커지고 있다.
- ❖ 엘토당토않은 누명을 씌워 자사고를 없애려는 자사고 폐지론자들의 논리에는 전혀 근거가 없다. 이들은 자사고가 입시 예비고로 전락하여 사교육을 부추기며 고교를 서열화하고 있다고 주장한다. 그러나 무작위 추천과 인성면접 만으로 이루어지는 자사고 입시를 위해 학원을 다닌다는 학생은 거의 없다. 이는 자사고에 지원한 모든 학생들에게 지원 이후에 실시하는 “사교육 영향 평가” 결과가 이미 이를 입증하고 있는 것이기도 하다. 나아가 자사고들의 대입 성과가 입시 교육 때문이라는 주장도 사실이 아니다. 자사고들은 정상적인 교육과정을 준수하고 있으며, 다양한 교육프로그램과 선생님들의 열정적인 지도로 인해 진학 결과를 거두고 있을 뿐이다.
- ❖ 자사고 폐지 정책은 진영 논리에 입각한 전형적인 포퓰리즘이다. 이들은 자사고 때문에 일반고가 무너졌다고 말한다. 하지만 우리는 이렇게 되묻고 싶다. “자사고를 없애면 일반고들이 나아지고, 학교 서열화가 사라지는가?” 자사고는 획일화의 폐해를 막기 위해 김대중 정부 때 도입된 제도이다. 정부가 자사고를 없애

겠다고 발표하자마자 하향평준화 문제, 강남 학군 부활, 지역 격차 확대 등 논란이 확산되고 있다. 자사고가 마치 고교 서열화의 주범인 것처럼 말하고 있지만, 고교 간 격차로 인한 서열화는 늘 존재해 왔으며 자사고가 없어진다면 일반고 간 서열화는 물론, 지역 간 격차가 심화될 것이다. 따라서, 자사고 폐지 정책은 표를 얻기 위한 선거 구호였을지 모르지만, 경쟁이 사라져 발전 동력을 잃은 공교육의 현실을 타개할 대안은 되지 못한다. 우리의 교육재정은 보다 좋은 교육을 하기에는 턱없이 부족하다. 만일, 특목고와 자사고를 일반고로 전환한다면, 이들 학교에 지원해야 할 국민 혈세가 연간 수천억 원에 이른다. 이러한 예산을 가지고 일반고를 살릴 방안을 강구하는 것이 옳다.

- ❖ 자사고 폐지 추진은 독재적인 발상일 뿐 사회적 합의를 거친 바 없다. 그럼에도 새 정부는 십수 년 동안 안정적으로 정착된 자사고 제도를 하루 아침에 폐지하려고 한다. 교육은 백년지대계이다. 우리 자사고들은 그동안 질 높은 교육을 위해 학교마다 수백억 원의 투자를 아끼지 않았다. 정치적 진영 논리에 따라 교육 제도를 손바닥 뒤집듯 바꾼다면, 교육 투자에 의지를 가진 건전한 사학재단은 모두 사라지고 말 것이다. 이렇게 된다면 대한민국 교육의 미래는 모두를 열패감에 빠뜨리는 하향 평준화 교육으로 귀결될 뿐이다.

따라서, 우리는 특목고, 자사고 폐지를 주장하는 교육정책 입안자들에게 다음과 같은 우리의 입장을 전하고자 한다.

첫 째, 법령에 따라 내년도 고입 선발 계획이 이미 모든 중학교 학생들에게 확정 공지되어 있다. 작금의 자사고 논란으로 인해 일선 중학교 현장의 혼란은 극심하다. 사이버 교육자가 아니라면, 더 이상 여론몰이식 자사고 흔들기 발언으로 어린 학생들을 혼란에 빠뜨려서는 안된다. 또한, 자사고의 신입생 모집을 방해해서도 안된다. 어떠한 경우라도, 자사고는 내년도 신입생을 모집해야만 한다.

둘 째, 자사고는 사학의 자주성을 바탕으로 재정자립과 교육투자 의지가 분명한 사립고로서 그동안 다양한 인재 육성과 우리나라 고등학교 교육의 선도적 역할을 수행해 왔음은 물론, 연간 수천억 원의 국가 예산을 절감하여 공교육 발전에 기여해왔다. 그럼에도 불구하고, 이를 폄훼하고 일부 부작용만을 침소봉대하여 정치적 진영

논리에 입각한 여론몰이로 누명을 씌워 폐지하고자 하는 시도는 즉각 중단되어야 할 것이다.

셋 째, 대부분 자사고들의 5년 주기 운영성과 평가는 현 교육감의 임기 이후인 2019년이나 이루어진다. 그런데도 지역 교육감들이 자신의 임기 안에 자사고를 말살하려고 시도하지 않기를 촉구한다. 만약 이런 일이 벌어진다면, 우리는 법적 책임을 물음과 동시에 그간의 자사고들의 노력에 대한 손해배상을 청구하는 등 끝까지 우리가 할 수 있는 일을 다 할 것이다.

넷 째, 우리는 새 정부가 성공하기를 바란다. 새 정부가 국민들의 지지를 받고 잘 운영되어야 교육도 바로설 수 있기 때문이다. 하지만, 정치적 진영논리에서 나온 교육정책을 일방적으로 몰아붙인다면, 국민들의 버림을 받을 것이다. 자사고 폐지 정책에 대해 현 정부와 교육감 측은 단 한 차례도 해당 당사자들과 논의를 한 적이 없다. 우리는 교육의 미래를 위해 모든 당사자들이 대화를 통해 해결 방안을 모색하길 촉구한다. 자사고들은 언제든 대한민국의 미래를 위해 머리를 맞댈 준비가 되어 있다.

## 「자사고에 대한 올바른 이해」에 대한 토론

강 홍 준 (중앙일보 사회선임기자)

### 1. 자사고·외고 폐지의 논점

이재정 경기도교육감이 최근 자사고·외고 재지정 불가 방침을 밝힌 뒤 서울 등 타 지역 교육감들도 같은 내용의 자사고·외고 폐지 방침을 밝히면서 고교 체제 개편이 뜨거운 이슈로 떠올랐다. 자사고와 학부모의 반발이 본격화하자 시민단체인 ‘사교육 걱정없는세상’은 지난 27일 ‘자사고 학부모 등 이해집단은 새 정부 교육공약 흔들기를 즉각 멈추십시오’라는 내용의 보도자료를 내놨다. 아래는 폐지 주장의 논점이다.

- 1) 지난 6월 21일 이후 자사고 학부모 등의 자사고 외고의 일반고 전환 관련 공약 폐기 시위는 국민 여론조사 결과(리얼미터 조사 찬성 53%, 반대 27%)와 배치되는 명분 없는 일임.
- 2) 2016년 통계청 조사에 의하면, 초등학교 1인당 월 평균 사교육비 24.1만원, 고등학생 26.2만원, 중학생 27.5만원, 즉 중학교 사교육비가 최고인 것으로 조사되었음. 외고 과학고 영재고 자사고 입시 등이 중학교 사교육비 폭증 원인임은 누구나 아는 사실.
- 3) 당사자들은 ‘교육의 다양성’을 위해 자사고와 외고 과고 같은 학교가 필요하다는 주장을 하나, 우리 단체가 몇 해 전 조사한 자사고의 ‘교육 다양성’ 평가 결과에 의하면, 20개 자사고들 중 1개를 제외하고 모든 자사고들은 낙제점을 받았음.
- 4) 특목고인 외고의 경우도, 영어, 중국어 같은 외국어는 외고생들에게만 가르칠 특수능력이 아닌 모든 고교생들에게 가르쳐야 할 일반능력이며, 더욱이 영어 중국어 등 외국어 교육은 4차 산업 혁명 시대 구글 번역기 등장으로 그 존재 의의를 잃어버린 상태.
- 5) 외고 자사고 등 소위 ‘특권 고교’들처럼 성적과 부모 배경이 비슷한 아이들을 따로 모아 교육하는 ‘분리 교육’ 학교 체제는 사회통합 질서에 역행하고, 이질적 집단 속에서 협업 능력을 길러내는 국제적 흐름에 역행함.
- 6) 따라서 자사고, 외고, 국제고, 과학고, 영재고 등의 서열화된 고교체제는 고교입시경쟁과 사교육비 격화 및 국제적 흐름의 미래 학교체제에 맞지 않는 퇴행적 질서로 그 수명이 다했고, 이를 즉시 해소하는 전면적 정책 수정이 필요함.
- 7) 자사고 학부모 등 이해 집단들도 국민 지지가 높은 새 정부의 자사고 관련 정책을 수용해야함. 만일 계속 반대할 경우, 국민들의 전면적이고 강도 높은 촛불 행동의 반대에 직면할 것임. 자기 권리 쟁취는 국민의 보편적 상식이 허용하는 범위 내에서만 의미가 있음.

자사고·외고 폐지 주장의 논거는 위의 내용 외에도 많이 있을 것으로 생각된다. 다만 위의 내용에서 보면 자사고나 외고 교육 자체의 문제보다는 그것이 파생하는 영향 또는 현상의 문제가 주된 폐지의 논거가 된다. 물론 다양성 교육이 아닌 입시 위주 교육을 한다는 문제도 있긴 있다. 하지만 이것 역시 자사고 자체 프로그램의 문제라고 하기 보다는 ‘일반고와 대비했을 때’라는 전제가 들어가 있다고 봐야 한다.

## 2. 발제자 주장에 대해

오랜 기간 사학운영자로서 발제자의 의견은 사학의 의미, 그동안 자사고가 기여한 측면, 재정결함보조금을 받지 않고 운영해온 학교의 노력 등에 집중돼 있다. 물론 뒷부분에선 자사고 지정 폐지의 문제에 대해 지적하고, 그 근거가 타당하지 않다는 내용도 있긴 하다.

발제자의 논리는 ‘사학의 자주성, 건학이념이 존중되지 않았다(국가 주도의 획일적 규제 탓)→김대중 정부에서 자사고가 만들어졌다→그동안 정부의 재정결함보조금 받지 않고 특색 있는 교육을 했다→그런데도 이제와서 타당한 근거도 없이 폐지하려 한다’로 진행된다.

토론자는 발제자의 주장에 덧붙여 사학 운영이 왜 자율적으로 되어야 하는지 이를 좀 더 일반 국민에게 자세하게 설명할 필요가 있다고 생각한다. 자사고 설립 이후 교육의 다양성이 실현됐다는 게 느껴지지 않는다.

위에 나와 있는 내용 외에 자사고, 외고가 폐지되어야 한다고 주장하는 측의 주요 논거를 생각해보자. 주로 설립 목적에서 어긋나 있다는 것이다. 설립 목적은 교육과정 등에 대한 자율적 운영을 통해, 다시 말해 다양하고 특색 있는 교육을 통해 우수한 인재를 길러낸다는 것인데 지금의 자사고는 그런 설립목적은 성취하지 못하며, 입시 위주의 교육을 한다는 게 비판의 주요 골자다.

현재 자사고는 과거 정부에 의해 설립 목적을 인정받았다. 평가를 통해 인가를 받은 것이다. 외부인의 평가에 의해, 외부의 잣대에 의해 평가를 받아 자사고로 지정됐다. 자사고는 과거 정부의 설립심사 단계부터 교육부와 교육청에 서류 내고 해서 자사고 지위를 인정받았다는 의미다. 권한을 준 정부가 바뀌면서 다른 정부가 그걸 걷어가겠다는 것이다. 만일 정부의 자사고 지정 취소를 놓고 사학이 소송을



낸다고 하더라도 현재 자사고가 유리할 것이라고 보지 않는다. 시도교육청, 또는 교육부의 재량행위에 속한다.(서울에선 5개 자사고, 외고, 국제중에 대해 재지정을 결정했지만)

발제자는 마지막 부분에서 사학 운영에 있어서 정부의 지원을 강조했다. 획기적인 지원 없이 사학의 발전은 없다고 했다. 정부 지원을 받는다면 학교 운영자는 교육의 공공성을 고려해야 한다. 정부를 대신해 교육을 하는 것이니 지원금을 받는 게 당연하다면 정부의 주장대로 교육 공공성을 해치는 자사고 지정은 폐지될 수도 있는 것이다.

## 정치 진영논리에 포획된 ‘외고·자사고 폐지’ 논란, 학생이 정치적 제물인가

김 선 희 (좋은학교바른교육학부모회 대표)

- ❖ ‘외고·자사고 폐지’는 문재인 정부의 대표적 교육정책 공약 중 하나이며, 이 정책은 특정 정치세력과 교육적 이념의 궤를 함께하고 있는 소수의 교육시민 단체의 강력한 주장으로 현 정부에서 교육개혁의 선제적 명제로 자리매김 하고 있는 중이다.
- ❖ 현재 논란이 되고 있는 고교교육 다양화 정책은 '95년 김영삼 정부 '교육개혁위원회'에서 처음으로 제안되어 거듭된 논의과정을 거치며, '01년 김대중 정부에서 고교평준화 문제점으로 지적된 획일성을 보완하기 위해 고교교육의 다양화·특성화를 확대하고 교육의 수월성 추구를 위한 정책을 수립하였고, 이명박 정부에서는 학부모와 학생의 다양한 교육적 수요에 부응하여 고교교육의 다양화 정책을 확대하였다. 제도 도입 초기에는 소득계층 간의 교육양극화를 심화시킨다는 사회적 비난을 받기도 하였으나, 선발 방식 개선 등의 다양한 자정 노력을 통하여 학교 운영의 상식적 정상화 체제를 정비시키며 사회적 신뢰 회복을 위한 지속적인 노력을 해왔다. 또한, 설립 취지에 맞는 다양한 교육과정 운영과 특성화된 교육프로그램 운영 등으로 고교 교육의 질적 향상과 더불어 다양한 콘텐츠개발과 확대를 통하여 우리의 공교육 발전에도 많은 기여를 해왔음은 부정할 수 없는 대표적 순기능이다.
- ❖ 학생들은 누구나 자유로운 성장과 자아실현을 위한 다양한 학습을 추구할 권리가 있으며, 그것(학습권)을 침해할 권리는 그 어떤 것도 없다. 설령 그것이 국가 권력이라 할지라도 결코 용인될 수 없으며, 제3자는 더 더욱 침해할 수 없는 매우 중요한 기본적 인권이다.  
그러나 현재 ‘외고·자사고폐지’를 향한 현 정권과 일부교육감 그리고 소수 시민 세력들은 자신들의 한정된 교육적 신념을 토대로 집단적 사고를 형성하며 개인의 소중한 학습권을 훼손시키고 박탈하기 위한 과도한 개입을 시도하고 있다. 집단적 사고는 정책 결정의 오류에 쉽게 직면하기도 하며, 합리성과 구체성을 필연적으로 잠식할 수도 있고, 극히 제한적이고 근시안적인 결과에 도달할 수도

있으므로 현 정권은 이것을 인지해야하고 경계하여야만 할 것이다.

- ❖ 교육정책은 옳고 그름의 가치 판단의 문제가 아니다. 더군다나 사회적으로 첨예한 갈등과 대립의 지점에 놓여 있는 교육 문제는 더 더욱 그렇다.

교육 정책에 대한 옳고 그름의 가치 판단의 기준은 개인의 교육적 철학과 신념, 가치관, 인생관, 개인이 지닌 사회적 책임의 정도, 교육의 공공성에 대한 개인적 가치 판단 등 매우 다양하고 복잡한 기준들이 판단 영역을 잠식하기 때문에 특정 정치세력과 소수의 시민세력이 옳고 그름을 판단하며 교육을 재단하고 정책을 좌지우지 하는 행위는 매우 위험하다. 그러한 행위는 자칫 도그마로 보여 질 수도 있으며 결과적으로는 사회적 정치적 갈등의 촉매가 될 수 있음을 인지해야 할 것이다.

현 논란의 시점에서 국가에게 요구되는 책임은 교육 정책으로 인한 불필요한 사회 갈등을 최소화하는 것과, 동시에 학생들 개개인의 기본적인 학습권을 완성시킬 수 있는 선진적인 정책 개발 및 공교육의 질적 개선 방안 노력에 집중하여 빠른 시일 내에 그 방안을 국민 앞에 제시할 수 있어야 한다는 것이다.

- ❖ 무너진 공교육과 일반고 슬럼화 현상의 원인은 외고·자사고 때문이 아니다. 대부분의 학부모들은 일반고와 공교육의 황폐화의 원인을 학교와 교사에게서 찾는 것을 주저하지 않고 있다. 도덕적 자질이 부족한 교사, 직업적 매너리즘에 빠진 교사, 전문적 연구 노력이 부족한 교사, 그리고 빠르게 변화하는 사회, 정보, 지식 수용에 소극적인 폐쇄적인 학교, 여전히 학습자와 학부모를 균립하려 하는 학교· 교사 문화 등을 황폐화 원인으로 주목하고 있다.

그러나 표를 의식한 세속적인 정치인, 권력에 아부하는 교육 관료들의 비겁, 그리고 교원들의 집단적 이기가 황폐화의 정확한 원인 진단을 외면하고 있으며 더 나아가 쉽게 해결할 수 있는 공교육과 일반고 황폐화 문제 해결을 복잡하고 어렵게 만들고 있다. 결과적으로 그들의 수수방관이 공교육의 질서를 교란시키며 공교육과 일반고의 황폐화를 가속화 시키고 있는 것이다.

심각한 사교육비 문제, 소득계층 간 심화된 교육양극화 문제, 공교육 황폐화와 일반고 슬럼화 문제 등은 사회 전체가 고민하고 있는 교육 과제다. 위 과제들을 해결하기 위한 해법은 아주 간단하다. 혁명적인 교사 개혁을 통한 획기적인 공교육의 질적 방안 개선 노력인 것이다. 그런데 이들은 엉뚱한 곳에 가서 책임을 묻고 답을 찾고 있으니 한심할 노릇이다.

## 「자사고에 대한 올바른 이해」에 대한 토론

이 충 실 (과천외고 교장)







