

고등학교 체제의 다양화: 양상과 성과, 그리고 과제*

김성열**, 김훈호***

<요약>

1974년에 도입된 고교 평준화 정책의 문제점을 보완하기 위해 역대 정부들은 고등학교 교육의 다양화 및 자율화를 지속적으로 추진해 왔다. 1995년의 5·31 교육개혁 이전에는 주로 ‘고교 유형의 다양화’ 정책이 추진되었는데, 일반계와 전문계로 양분되어 있던 고등학교 체제에 특목고나 특성화고와 같이 기존 학교와 전혀 다른 새로운 유형의 학교들을 설립함으로써 학생들의 다양한 교육적 욕구를 충족시켜주 고자 하였다. 김영삼 정부 또한 5·31 교육개혁을 통해 국제고나 대안학교 도입 등 학교 유형의 다양화 방안을 제안하기도 하였으나, 김대중 정부와 노무현 정부, 이명박 정부 등을 거치면서 ‘고등학교 체제 다양화 정책’의 무게중심이 고등학교 ‘유형의 다양화’에서 ‘운영의 자율화’로 이동하는 경향을 보였다. 고등학교 체제를 다양화하기 위해 계속해서 새로운 유형의 고등학교를 설립하는 것은 거의 불가능하기 때문에, 학교의 운영 자율권을 대폭 강화하고 학교 스스로 특색 있는 교육과정이나 운영 방안을 추진할 수 있도록 하는 것이 고등학교 체제를 다양화하기 위한 보다 효과적인 방법이라 할 수 있다. 다만, 현재와 같은 대학입시 구조 하에서는 ‘고등학교 운영의 자율화 및 특성화’가 예기치 않은 경쟁 상황을 초래할 수도 있으므로 이를 보완하기 위한 정책적 노력들이 수반되어야 할 것으로 보인다.

【핵심어】 고등학교 체제, 유형의 다양화, 운영의 자율화

* 이 연구는 서울대학교 교육종합연구원에서 개최한 학술대회(2014.11.14)에서 발표한 내용을 정리한 것임.
** 경남대학교 교육학과 교수
*** 한국교육개발원 연구위원 (교신저자, kimhh@kedi.re.kr)

1. 연구의 필요성 및 목적

고등학교 체제를 다양화하기 위한 역대 정부의 정책적 노력은 고등학교 평준화 정책으로 인해 초래된 고등학교 교육의 획일성과 경직성을 극복하기 위한 노력의 일환이라고 볼 수 있다(김성열, 2005, 2015; 김성열 외, 2005). 과거 정부는 평준화 정책을 도입함으로써 ‘중3 병’으로 대표되는 고등학교 진학 단계에서의 치열한 경쟁을 완화하고 중학교 교육을 정상화하고자 하였다. 아울러 형평성과 보편성의 이념적 가치를 실천함으로써 고등학교 교육 여건을 상향 균등화하고 고등학교 입시 부담을 줄여 학부모들의 사교육비 부담을 완화할 수 있을 것으로 기대하였다. 하지만, 다른 한편으로는 학습자의 선택권이 제한되고 수월성 교육을 어렵게 만들었다는 비판을 받기도 하였다. 교사들의 입장에서도 성취도에 상당한 차이가 있는 이질적 집단을 한 교실에서 동시에 가르친다는 것이 쉽지만은 않았으며, 이로 인해 학생들의 학력이 하향 평준화할 수 있다는 우려도 제기되었다. 일부에서는 고등학교 교육의 획일화와 함께 사학의 독자성 및 자율성의 훼손 가능성을 지적하기도 하였다.

사실 평준화 제도에 대한 이러한 비판들을 뒷받침할 만한 실증적 자료들이 충분히 제시된 것은 아니었다(김성열, 2015). 그럼에도 정부는 교육에 대한 학생 및 학부모들의 요구와 평준화 제도에 대한 사회의 우려를 간과할 수도 없었다. 결국, 정부는 고등학교 교육의 ‘다양성’과 ‘수월성’에 대한 요구를 제한적으로 반영하는 수준에서 고교체제를 개편하는 정책을 추진하였다(이차영, 2014). 김영삼 정부 이전에는 학습자의 선택권을 보장하고 특정 분야에 소질과 적성이 있는 학생들을 조기에 발굴·육성하기 위하여 1974년부터 예술고등학교(이하 예술고)와 체육고등학교(이하 체육고)를 특수목적고등학교(이하 특목고)로 지정·운영하기 시작하였으며, 1977년에는 일부 실업계고등학교(이하 실업계고)로 특목고 지정이 확대되었다. 그리고 1983년에 과학고등학교(이하 과학고)가, 1992년에 외국어고등학교(이하 외국어고)가 특목고로 지정되었다. 이러한 정부의 노력들이 바로 고교다양화 정책의 시초라고 할 수 있다.

고등학교 다양화 정책이 본격적으로 추진되기 시작한 것은 김영삼 정부부터라고 할 수 있다. 지식정보화 사회의 도래와 함께 사회는 더욱 다원화되기 시작하였으며, 학교에 대한 학생 및 학부모 즉, 교육수요자들의 교육적 요구 또한 더욱 다양해지는 모습들을 보였다. 이러한 사회적 변화에 힘입어 고등학교 체제의 다양화에 대한 논의는 1995년 김영삼 정부에서 발표된 5·31 교육개혁안의 중요한 한 부분을 차지하게 되었다. 한 가지 특징적인 점은 과거 5·31 교육개혁안 이전까지의 고등학교 체제 다양화 논의는 주로 ‘특목고’ 설립을 중심으로 한 고등학교 ‘유

형의 다양화'에 초점이 맞추어져 있었으나, 5·31 교육개혁안에서는 '수요자 중심의 교육'과 '교육운영의 자율성 및 책무성'이 더욱 강조되었다는 점이다. 이후 고등학교 체제의 다양화 논의는 '학교운영의 자율화' 영역으로 확대되었으며, 고등학교 '유형의 다양화'와 단위학교 '운영의 자율화'를 위한 다양한 정책들이 본격적으로 추진되었다.

이 글에서는 김영삼 정부의 5·31 교육개혁안 이후 추진되어 온 '고등학교 유형의 다양화' 노력과 '학교운영의 자율화' 방안을 구분하여 분석하고, 정부에 따라 어떠한 정책적 변화가 있었는지를 정책사적 맥락에서 살펴보았다. 이를 통해 현행 고등학교 체제에 대한 이해의 지평을 넓히고 고등학교 교육의 다양화 및 특성화를 위한 미래의 고등학교 체제를 전망할 수 있는 계기를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

2. 고등학교 체제 다양화 정책의 출범

1969년에 중학교 무시험 진학제도가 실시된 이후, 중학교 학생이 급격하게 증가함에 따라 고등학교 입학에 위한 심각한 병목현상이 나타나게 되었다. 이로 인해 중학교 교육은 비정상적으로 운영될 수밖에 없었으며, 중학생들의 발달장애와 고등학교의 서열화, 과도한 사교육비 지출, 고입 재수생의 누적, 인구의 도시 집중화 등 다양한 교육적·사회적 병리 현상들이 사회문제로 대두되기에 이르렀다(윤정일 외, 2002). 이를 해결하기 위해 정부는 1974년 고교 평준화 정책을 도입하였다. 입시경쟁 완화를 위한 입시제도 개혁과 함께, 학교 간 교육여건 평준화를 위한 학교시설 확충, 교원의 자질 향상 및 처우 개선, 사립학교 육성 및 지원 등을 적극적으로 추진하였다(차성현 외, 2010). 하지만, 고교 평준화 정책은 학생과 학부모의 다양한 교육적 요구를 충족시키지 못했으며 학업성취도의 하향평준화를 초래했다는 비판에서 자유롭지 못했다. 또한, 학력격차가 큰 학생들이 동일 학급에 공존함으로써 생활지도와 진로지도가 어려워진 점, 사학 운영의 자율성이 크게 약화된 점 등은 평준화 정책의 중요한 한계로 지적받았다(차성현 외, 2010; 윤종혁 외, 2004; 윤정일 외, 2002).

평준화 정책의 문제점을 보완하기 위해 역대 정부들은 고교 평준화 제도의 큰 틀 속에서 고등학교 교육의 다양화를 지속적으로 추진해 왔다(차성현 외, 2010; 강무섭 외, 2008). 가장 먼저 시도된 것은 '특목고'라는 새로운 유형의 고등학교를 도입하는 것이었다.¹⁾ 그러나 평준화 정책 아래에서 개별학교가 독자적인 학생 선발

1) 삼육고와 성심고(이상 종교교육), 중경고(군인자녀 교육), 국악고, 서울예술고(이상 예술교육), 서울체육고(체육교육), 철도고, 부산해양고(이상 직업교육) 등 8개 학교 설립·운영.

권한을 갖는다는 것은 일류 학교로 발돋움할 수 있는 기회를 의미했기 때문에, 이후 일반계고로 분류되는 모든 학교들은 추가적인 특목고 지정에서 제외되었다. 결과적으로, 일반계고와 우수학생 유치경쟁을 벌이지 않아도 되는 실업계고를 중심으로 추가적인 특목고 지정이 이루어졌다. 실제로, 1977년 12월 31일에 개정된 교육법시행령 제112조의15에 의하면, 새로운 특목고의 지정은 ‘기계·전기·전자·건설 등의 공업계열 학교 중 문교부장관이 지정하는 학교’들로 제한하였다. 그리고 1979년 6월 19일의 교육법시행령 개정을 통해 농업계열 학교가 특목고에 추가되었으며, 1986년 12월 1일의 개정에서는 수산계열과 해양계열의 실업계고로 범위가 확대되었다.

1986년 12월 1일의 교육법시행령 개정에서는 과학영재 양성을 위한 과학계열의 고등학교도 특목고의 범주에 포함시켰다. 영재교육의 필요성에 대한 논의는 이미 1970년대 후반부터 시작되었다. 고교 평준화 정책의 도입으로 인해 영재라고 일컬어지는 학생들이 오히려 학교 교육에서 소외되는 측면이 있으며, 평준화 체제에서의 일반고에서는 이들의 잠재력을 충분히 발휘시켜주지 못하고 있다는 우려들이 나타났다(김영철, 2007; 이종태, 2006). 더욱이 1970년대 들어 산업화가 활발하게 이루어지면서, 과학 기술의 발전을 이끌어갈 영재들을 육성하는 것은 국가발전을 위한 중요한 정책 사항으로 받아들여지게 되었다(홍창기, 1988). 그 결과 1983년 최초의 과학고인 경기과학고가 문을 열게 되었다(윤종혁 외, 2004). 1984년에는 대전과학고와 전남과학고, 경남과학고 등이 차례로 설립되었으며, 이후 각 시·도별로 하나 혹은 둘의 과학고를 설립·운영하고 있다(이종태, 2006).

한편, 외국어고는 과학고와 마찬가지로 1983년 ‘영재교육 종합방안 추진 계획’에 의해 처음으로 도입이 검토되었으나, 당시에는 과학고만을 설립하는 것으로 계획이 마무리되었다. 이에 따라 1984년에 설립된 대원외국어학교와 대일외국어학교는 특목고가 아니라 학력인정 각종학교 형태로 개교하게 되었다. 그런데 1990년대로 접어들면서 서울의 강남과 강북 지역 간 대학 진학률 차이가 증가하면서 자녀들을 강남의 학교에 진학시키기 위한 경쟁이 점차 심화되었으며, 지방에서는 평준화 정책이 지방의 인재육성을 저해하고 있다는 비판이 거세졌다(이종태, 2006; 백성준 외, 1999). 결국, 1990년 8월 정부는 ‘고교 평준화 제도 개선안’을 발표하고, 과학고 및 예·체능계 고교의 추가 설립과 함께 어학 영재를 위한 외국어고를 신설하기로 하였다. 각종학교 형태의 외국어학교를 정식 교육과정으로 채택하고 1992년부터 추가적인 외국어학교 신설을 인가해주되, 학생선발과 절차, 교육과정 운영 등은 과학고나 예·체능고와 마찬가지로 특례를 인정해 주기로 한 것이다. 그리고 이를 위해 1992년 3월 6일 교육법시행령을 개정하고 실업계열과 과학계열 학교들로 제한되어 있던 특목고의 범주를 ‘외국어계열’과 ‘예술계열’, ‘체육계열’ 학교로 확대하였다.

이처럼 과학고와 외국어고는 특정 분야의 영재를 육성한다는 목표를 가지고 설

립·운영되어 왔으나, 이면에는 수월성 교육의 어려움과 학생 및 학부모의 학교선택권 제한이라는 고교 평준화 정책의 한계를 보완하고자 하는 정부의 정책적 의도가 함께 포함되어 있었다.

3. 5·31 교육개혁과 고등학교 체제의 변화

1990년대 들어 교육의 국제 경쟁력 강화와 국제화 교육의 중요성이 부각되었으며, 지역의 특수성과 교육 선택권에 대한 사회적 요구가 크게 증가하였다(교육혁신위원회, 2006a). 이에 김영삼 정부는 1995년에 5·31 교육개혁안을 발표하고, 질 높은 교육, 수요자 중심의 교육, 교육의 다원성, 교육 운영의 자율성 및 책무성 등을 확보하고자 하였다. 그리고 1996년 2월 9일과 동년 8월 20일, 1997년 6월 2일에 추가로 제출된 대통령 보고를 통해 구체적인 실행 방안들이 제시되었다.

이들 보고서에는 고등학교 체제 개혁과 관련된 정책들도 상당수 포함되어 있었는데, 가장 큰 특징 중 하나는 고등학교 ‘운영의 자율화’에 보다 많은 관심을 기울이고 있다는 점이다. 5·31 교육개혁안 이전까지는 특목고 설립을 중심으로 한 ‘고등학교 유형의 다양화’ 논의가 중심에 있었으나, 5·31 교육개혁안은 ‘교육규제 완화’와 ‘학생의 학교 선택권 강화’, ‘자립형사립학교 설립’, ‘교육부 및 교육청의 권한 단위학교 이양’ 등 학교의 자율성 확대를 중심에 두고 있다(교육혁신위원회, 2006a).

3.1 고등학교 유형 다양화 확대 정책 추진

‘중등교육 다양화 및 특성화’ 정책은 ‘고등학교 설립 준칙주의’가 도입되면서 더욱 본격화되었다. 이는 까다롭게 규정되어 있던 학교설립 요건을 대폭 완화함으로써, 일정 기준만 충족하면 다양한 형태의 고등학교를 쉽게 설립·운영할 수 있도록 하는 조치였다(교육혁신위원회, 2006a). 이러한 내용은 1997년 9월 23일 ‘고등학교 이하 각급학교 설립·운영 규정’의 제정을 통해 법제화 되었으며, 동년 10월 11일에 ‘시행규칙’이 제정되었다. 고등학교 설립기준을 최소화하는 이러한 ‘고등학교 설립 준칙주의’의 시행은 이후 새로운 형태의 고등학교 설립이 촉진되었다.

3.1.1 국제고등학교 도입

국제고등학교(이하 국제고) 설립은 1995년 초 김영삼 정부가 발표한 ‘세계화 대비 교육정책 10대 과제’를 통해서 표면화 되었다(이종태, 2006). 정부는 세계화에

대비한 다양한 외국어 교육 강화 방안들을 제시하였으며, 그 중의 하나로 ‘모든 강의와 교육과정을 영어로 진행하는 국제고 및 국제대학 설립’ 방안이 포함되었다. 정부의 이러한 구상은 1995년 5·31 교육개혁안을 통해 보다 구체화 되었는데, 외국어 교육의 중요성을 다시 강조함과 동시에 ‘고등학교 설립 준칙주의’를 기반으로 국제고를 비롯한 새로운 형태의 특성화된 고등학교(예: 정보고, 디자인고 등)를 설립하고자 하였다(교육혁신위원회, 2006a). 그 결과, 국제고는 1996년 2월 22일의 교육법시행령 개정을 통해 특목고 새로운 계열로 분류되었으며, ‘국제관계 또는 외국의 특정지역에 관한 전문인의 양성을 위한 국제계열의 고등학교’로 정의되었다. 국제고를 제외한 나머지 유형의 고등학교는 1997년 9월 23일의 교육법시행령 개정에 의해 ‘특성화고’로 제도화되었다.

그런데 이러한 노력에도 불구하고 국제고의 설립은 순조롭게 진행되지 않았다(이종태, 2006). 서울에서는 용산고의 국제고 전환이 교육청과 교육위원회, 지역주민 간의 갈등으로 끝내 백지화되었으며(윤성한, 1995), 강원도 민족사관고의 국제고 승인 신청과 전남 목포상고의 국제고 전환 추진도 모두 실패로 끝났다(이종태, 2006). 당시 유일하게 국제고 설립에 성공한 곳은 부산이었다. 1995년 공립 외국어고 설립을 추진하고 있던 부산시 교육청은, 1996년 5월 국제중·고등학교 설립으로 계획을 변경하고, 같은 해 12월에 국제중·고등학교 설립계획을 발표하였다. 이후 1997년 한 해 동안의 준비과정을 거쳐 1998년 3월에 부산국제고를 개교하게 되었다.

3.1.2 특성화고등학교 도입

특성화고는 특성화 분야에 따라 크게 ‘직업교육 분야’와 ‘대안교육 분야’로 구분할 수 있는데, 전자는 1996년 2월 교육개혁위원회에서 발표한 ‘신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안(Ⅱ)’의 ‘고등학교 단계 직업교육의 다양화’ 방안으로 처음 제안되었다(교육혁신위원회, 2006a). 당시 산업계에서는 더 많은 기능 인력을 필요로 했으나 학생과 학부모들은 실업계고 지원을 기피하는 경향을 보였다. 이를 위해 김영삼 정부는 직업교육 정책의 방향을 실업계고의 ‘양적 확대’에서 ‘직업기술교육의 질적 제고’로 전환하였다. 그리고 자신의 적성과 능력을 조기에 발견하고 각 분야의 전문가로 성장해 나갈 수 있도록 다양한 분야의 특성화고(예: 디자인고, 대중음악고 등)를 확대하고자 하였다(교육혁신위원회, 2006a). 반면, 대안교육 분야 특성화고는 새로운 학교유형이라기보다 기존에 존재하고 있던 제도권 밖의 미인가 대안학교 및 각종학교 즉, 간디학교나 양업고(이상 미인가 대안학교), 영산성지학교(각종학교) 등을 법적으로 인가해 주면서 탄생하였다.

김영삼 정부는 이러한 특성화고 설립을 위해 1997년 9월 ‘고교 설립 준칙주의’를 먼저 도입하였다. 그리고 1997년 9월 23일 교육법시행령을 개정하고 특성화고 설

립·운영을 위한 법적 근거를 마련하였다. 동시행령 제69조의2(고등학교 입학방법)에서 특성화고는 ‘소질과 적성·능력이 유사한 학생을 대상으로 특정분야의 인재양성을 목적으로 하는 교육’과 ‘자연현장실습 등 체험위주의 교육’을 전문적으로 실시하는 고등학교로 정의되어 있다. 이후, 정부는 특성화고 설립을 보다 활성화하기 위해 소규모 특성화 사립고 설립을 적극 유도하였으며, 지역사회의 산업수요에 부응하도록 기존 공·사립 실업계고의 특성화고 전환을 유도하였다(강성원·옥준필, 2000). 나아가, 교육감은 특성화고가 희망할 경우 자율학교로 지정하여 교장의 자격이나 교육과정 편성, 교과서 사용 등에서 폭넓은 자율권을 행사할 수 있도록 하였다. 또한, 법적으로 정규학교의 지위를 인정받지 못하고 있던 각종학교나 고등기술학교, 사회교육시설 등을 정규 고등학교로 개편하거나 전환하도록 권장하였다. 그 결과 1998년 3월에 1개의 직업교육 특성화고와 6개의 대안교육 특성화고가 처음으로 개교하였으나, 이후 지속적으로 증가하여 2014년 현재 475개의 직업교육 특성화고와 24개의 대안교육 특성화고가 설립·운영되고 있다²⁾.

그러나 성격과 목적이 상이한 직업교육 학교와 대안교육 학교가 함께 특성화고로 분류되어 있어 특성화고 지정 및 운영 과정에 대한 전문적인 지원에 한계가 있었으며, 직업교육과 대안교육의 상이한 성격으로 인해 특성화고 관련 정책의 수립 및 실행 과정에서 상당한 비효율이 발생할 수밖에 없었다(강영혜·박소영, 2008). 또한, 직업교육 특성화고는 기존의 실업계고와 뚜렷하게 차별화되지도 않았다. 특히, 기존 실업계고나 각종학교에서 직업교육 특성화고로 전환된 학교들의 경우, 충분한 준비 없이 단지 이름만 특성화고로 변경된 경우가 많았는데, 이들은 여전히 이전의 교육과정이나 교육방법을 그대로 답습하는 경향을 보였다(강성원·옥준필, 2000; 이종태 외, 2000). 이러한 특성화고의 정체성 정립 문제는 이후 특성화고 정책의 중요한 관심 주제로 자리 잡게 되었다.

3.2 고등학교 운영 자율성 확대 정책 추진

강력한 중앙집권체제에 기초하여 발전해 온 우리의 교육제도는 학교마다 교육내용이나 학교운영 방식에 차이가 거의 없을 정도로 획일화 되어 있었다. 그리고 지나친 입시경쟁과 사교육 문제를 완화하고자 도입된 중학교 무시험 입학제도와 고교 평준화 정책은 그나마 존재했던 학교 간의 작은 차이마저 사라지게 만들었다(이종태 외, 2000). 1980년대까지의 고도 성장기에는 이러한 획일적 교육체제도 나름대로 효율적인 측면이 있었지만, 1990년대의 정보화 및 세계화 흐름 속에서는 오히려 국가경쟁력을 저해하는 요소로 인식되었다. 이를 위해 5·31 교육개혁 보

2) 교육통계연보 2014 (<http://cesi.kedi.re.kr/>)

고서는 ‘중등교육의 다양화 및 특성화’와 함께 ‘학교운영의 자율성 신장’을 제안하였다. 획일화의 문제는 단순히 학교의 유형을 다양화한다고 해결되는 것이 아니며, 강력한 중앙집권적 규제에서 벗어나 단위학교들이 자율적으로 교육과정을 수립하고 학교를 운영해갈 수 있을 때 비로소 진정한 의미의 다양화 및 특성화가 가능할 것으로 보았다.

3.2.1 자립형사립고등학교 설립 제안

자립형사립고등학교(이하 자립형사립고)는 고교 평준화 정책의 기조는 그대로 유지하되, 교육의 경쟁력과 다양성을 확보하고, 평준화 정책의 구조적 한계를 극복하고자 제안된 고등학교 운영 형태이다. 1974년 고교 평준화 정책이 도입된 이후 사립고의 학생선발권은 인정되지 않았으며, 교육과정 운영에 대한 자율성도 상당한 제약을 받게 되었다. 이에 교육부는 1994년 9월 실시된 대통령 업무보고 ‘신한국 창조를 위한 교육개혁의 방향과 과제’를 통해 우선 추진해야 할 3대 과제의 하나로 ‘사학의 자율과 책임의 제고’ 방안을 제시하였다. 교육부는 사립학교를 ‘자립형’과 ‘보조형’으로 구분하고, 각 시·도 교육감의 결정에 따라 정부의 재정지원 없이도 재정적으로 자립할 수 있는 사립 고등학교를 ‘자립형 사립고’로 지정하고자 하였다. 그리고 이들에게는 학생 선발권뿐만 아니라 교육과정 운영과 등록금 책정을 자유롭게 할 수 있도록 하는 방안을 제안하였다(교육혁신위원회, 2006a). 그리고 1995년 5·31 교육개혁 보고서를 통해 ‘1998년 이후 대학교육 및 대입전형체도가 충분히 다양화·특성화 되었다고 판단할 경우, 각 시·도 교육감은 자립형사립고를 설립·운영할 수 있다’고 밝혔다(교육혁신위원회, 2006a).

그러나 자립형사립고는 고교 평준화 정책과 배치될 뿐만 아니라, 이른바 귀족학교로 변질되어 과열 입시경쟁을 초래하고, 계층 간 위화감을 조성할 수 있다는 우려가 계속되었다. 이에 따라 정부는 1997년 자립형사립고 설립에 따른 문제점을 분석하여 정부의 최종 입장을 발표하였는데, ‘사회적으로 입시위주의 일류고 및 일류대학에 대한 인식의 전환이 이루어지고, 대학 입학 정원의 지속적인 확대와 고교 졸업생의 감소로 대학의 정원과 지원자가 거의 동일해 지며, 사회의 다변화가 지속적으로 이루어져 대학의 이름보다는 자신의 적성과 능력이 중시되는 2003년 내지 2005년 즈음에 실시하는 것이 타당하다’는 의견을 제시하였다(유은중, 2003). 결국, 자립형사립고 제도의 도입은 차기 정부의 과제로 넘겨지게 되었다.

3.2.2 자율학교 지정 제안

자율학교 제도 자체를 처음으로 제안한 것은 교육개혁위원회가 아니라 교육부

였다(이종태 외, 2000). 당시 교육부는 그 동안의 교육개혁 노력에도 불구하고 교육현장이 크게 변화하지 못하는 원인을 ‘과도한 규제 중심의 현행 법령체계’에서 찾았다. 상부 중심의 개혁유도 방식을 취함으로써 단위학교가 학습자의 소질과 적성에 맞는 교육프로그램을 개발하고 적용하는데 어려움을 안고 있다고 보았다. 이에 교육부는 1996년 5월 ‘탈규제학교’ 도입을 제안하고, 교육개혁의 방식을 현장 중심의 개혁실천 방식으로 전환할 것을 천명하였다. 자율학교 제도의 초기 형태라 할 수 있는 ‘탈규제학교’의 도입을 통해, 학생 수, 교사 수, 학급당 인원, 교육과정, 학교시설, 실험실습기준, 법정 소요예산 등에서 기존의 법령체계를 벗어나 자유롭게 학교를 설립하고 운영할 수 있는 기틀을 마련하고자 하였다. 이에 정부는 1997년 12월 13일에 제정된 초중등교육법 제61조(학교 및 교육과정 운영의 특례)에 탈규제학교 설립을 위한 근거 조항을 마련하고, 교장이나 교감의 자격이 없는 사람도 운영자로 임명할 수 있도록 하였으며, 현행 학년도 개시나 학년별 진급, 수업연한 등에 구애받지 않고 학사 운영을 할 수 있고, 보통의 학교에서 사용하는 교과서 대신 다른 교재를 만들거나 구입하여 사용할 수 있도록 하였다. 그리고 1998년 2월 24일에 제정된 초중등교육법시행령을 통해 명칭이 ‘탈규제학교’에서 ‘자율학교’로 변경되었으며, 동법 시행령 제105조(학교운영의 특례)에서 자율학교는 ‘교육부장관’이 지정하고 ‘제한된 범위 안에서 학생모집에 관한 상당한 자율권’을 부여받았다. 이에 따라 자율학교의 장은 평준화 적용지역에서 입학 시기나 학군 등의 제한을 받지 않고 필기고사 외의 방법으로 학생을 선발할 수 있게 되었으며, 시행령 제45조(수업일수)의 규정에 따라 연간 수업일수의 1/10 범위 안에서 감축하여 운영할 수 있도록 하였다.

이러한 자율학교는 특목고나 특성화고와 같이 특정한 설립 목적을 가지고 있는 특별한 유형의 학교라기보다, 학교의 유형에 관계없이 단위학교가 제한된 범위 내에서 자율적으로 학교를 운영할 수 있도록 지원해주기 위한 새로운 ‘학교운영체제’라고 할 수 있다(최양미, 2003). 따라서 원칙적으로는 인문계고와 실업계고, 특목고, 특성화고 등 모든 유형의 고등학교가 자율학교 지정 대상이 될 수 있었다.

4. 5·31 이후의 고등학교 체제 개혁

4.1 김대중 정부 (1998.2.~2003.2.)

‘김대중 정부’는 새로운 교육개혁을 수립하기보다, 김영삼 정부 교육개혁위원회에서 제시한 5·31 교육개혁 보고서 및 후속 보고서에서 제시한 정책들이 교육현장에

체대로 뿌리내릴 수 있도록 하는데 보다 집중하였다. 그리고 이들 정책들을 보완하고, 교육 전반에 걸쳐 제시되었던 120개의 개혁과제에 우선순위를 부여하여 중요도가 높은 정책부터 순차적으로 추진해 나갔다(이종태, 2003; 교육인적자원부, 2002).

4.1.1 고등학교 유형 다양화 정책 지속 추진

김대중 정부는 비록 새로운 유형의 고등학교 제도를 도입하거나 고등학교 체제를 획기적으로 방향으로 변화시키지는 않았지만, 김영삼 정부에서 시작된 다양한 정책들을 수정·보완하는 방식으로 고등학교 체제를 다양화 나갔다.

우선, 시·도 교육감의 특목고 지정·고시 권한이 확대되었다. 1973년 교육법시행령 개정을 통해 특목고 설립의 법적 기반이 마련된 이후 특목고의 지정 및 고시 권한은 교육부 장관에게 있어왔다. 그러나 김대중 정부는 2001년 3월 2일 초중등교육법시행령을 개정하고 그 권한을 시·도 교육감에게 이양하였다. 이는 지역 여건에 맞는 학교운동을 보다 강화하기 위한 것으로, 당시 지방화와 자율화가 시대적 과제였음을 고려할 때 이러한 중앙정부 차원의 권한이양 노력은 자연스러운 정책적 귀결이었다 할 수 있다(소순창, 2011). 그러나 김대중 정부 말까지도 특목고의 수는 큰 변화가 없었다. 김대중 정부 시기 과학고 1개교가 신설되었지만, 2002년에 부산과학고가 과학 영재학교로 전환됨에 따라 최종 숫자에는 차이가 없었다. 외국어고와 국제고 또한 각각 1개교씩 증가하는데 그쳤다.

둘째, 시·도 교육감의 특성화고 지정·고시 권한이 확대되었다. 1997년 9월 23일 교육법시행령 개정을 통해 특성화고의 설립·운동을 위한 법적 근거가 마련된 이후, 특성화고에 대한 지정·고시 권한은 교육부 장관에게 있었다. 그러나 김대중 정부는 2001년 10월 20일 초중등교육법시행령을 개정하고 그 권한 또한 시·도 교육감에게 이양하였다. 그 동안 중앙집권적인 특성화고 정책은 각 지역의 특수한 교육여건을 충분히 반영하지 못하였으며, 지역사회와 산업체, 대학교 등의 적극적인 지원을 이끌어내지 못하게 되면서 졸업생들의 진로문제 또한 불확실하게 되었다. 이에 김대중 정부는 특성화고 지정·고시 권한을 각 시·도 교육감에게 이양하였으며, 이를 통해 특성화고의 양적 확대뿐만 아니라 각 지역의 교육여건과 특수성을 고려한 특성화고 정책이 추진되기를 기대하였다. 이러한 노력의 결과, 1998년 3월 김대중 정부가 시작할 당시에는 1개의 직업교육 특성화고와 6개의 대안교육 특성화고만이 운영되었으나, 2003년 3월에는 학교 수가 각각 54개와 17개로 증가하였다.

셋째, 대안교육 특성화고 수가 크게 확대되었다. 1998년 3월 처음으로 특성화고가 개교할 당시 1개교에 불과했던 직업교육 특성화고는 2000년까지 22개교로 크게 증가했으나(김선태, 2003), 대안교육 특성화고는 6개교에서 11개교로 5개교가 증가하는데 그쳤다(이혜영 외, 2009). 대통령자문 새교육공동체위원회의 분석에 따

르면 전체 고등학교 중도 탈락자의 약 2% 정도만이 대안교육의 혜택을 받고 있을 뿐만 아니라, 대부분의 대안학교들마저 농촌지역에 위치해 있어 도시 지역 학생들에 대한 대안교육은 제한적일 수밖에 없었다. 또한, 대부분이 기숙형 학교로 운영되면서 식비나 기숙사비를 추가로 부담해야 했기 때문에, 저소득층 자녀들에게는 교육기회가 상당히 제한적일 수밖에 없었다(교육혁신위원회, 2006b). 이에 김대중 정부는 2001년 10월 20일에 개정된 초·중등교육법시행령을 통해 특성화고의 지정·고시 권한을 시·도 교육감에게 이양하였다. 그리고 시·도 교육청 평가 시 대안학교 설립 및 지원 실적을 평가에 반영함으로써 각 시·도 교육청의 대안교육 특성화고 신설을 촉진하였으며, 도시형 대안학교 설립을 위해 별도의 정책연구를 추진하기도 하였다(교육인적자원부, 2002). 그 결과 2003년 3월까지 대안교육 특성화고는 17개교로 증가하였다. 다만, 이들 학교의 대부분은 여전히 농촌의 기숙형고 형태로 도시형·비기숙형 대안학교의 설립은 가시적인 성과로 이어지지 않았다(이혜영 외, 2009).

넷째, 영재교육진흥법을 제정하고 영재학교 설립을 추진하였다. 사실, 영재교육에 대한 정책적 관심은 1995년 5·31 교육개혁안에서부터 시작되었으며, 1997년 12월 13일에 제정된 교육기본법을 통해 영재교육 의무조항이 규정되었다. 그리고 1998년의 외환위기는 ‘한 사람의 영재가 수백만 명을 먹여 살릴 수 있다’는 믿음을 불러 일으켰으며, 국가적 차원의 인재 육성 노력에 대한 요구가 이어졌다(조석희 외, 2004). 이러한 사회적 분위기를 반영하여 김대중 정부는 2000년 1월 28일 영재교육진흥법을 제정하였다. 결국, 영재학교 설립은 특목고나 특성화고 제도의 도입과 마찬가지로 고교 평준화 정책의 한계를 극복하기 위한 하나의 보완책이었다. 이후 2002년 4월 18일에는 영재교육진흥법시행령을 제정·공포하고, 영재교육대상자의 선발절차와 영재학교, 영재학급, 영재교육원 등 영재교육기관의 설치·운영 절차 등 법률 시행에 필요한 사항들을 규정하였다(조석희 외, 2004). 이러한 법률적 근거를 바탕으로, 2003년 부산에 최초의 과학 영재학교가 개교하였다. 다만, 정부는 영재학교를 신설하기보다 기존 과학고 중 일부를 영재학교로 지정·전환하는 것을 권장하였으며, 2002년 5월 부산과학고가 처음으로 과학영재학교로 전환된 것이다.

4.1.2 고등학교 운영 자율성 확대 정책 지속 추진

김대중 정부가 가장 주목한 것은 학교의 자율성 확대이다. 자율학교 지정·운영을 위한 법적 근거를 마련한 것은 김영삼 정부이나, 실제로 자율학교가 지정·운영되기 시작한 것은 김대중 정부부터라고 할 수 있다. 정부는 1998년 8월에 ‘자율학교 시범운영 기본계획’을 발표하고 종래 학교교육의 안정성을 저해하지 않는 범위 내에서 새로운 학교운영의 모델을 창출·파급시키고자 하였다(이재갑, 2000; 이종

태 외, 2000). 시범운영 대상은 특성화고와 예·체능계고로 한정되었으며, 일반계고와 실업계고는 시범학교의 성과를 평가한 후 추후 확대 여부를 결정하기로 하였다. 그리고 시범학교는 시범운영 기간 중에는 학교평가 대상에서 제외하고, 장학지도는 학교장이 요청하는 경우에 한하여 실시하도록 하였다(이종태 외, 2000). 또한, 시·도교육청으로 하여금 자율학교 근무 희망 교직원을 선발 배치하는 한편, 교원의 순환전보를 유예할 수 있도록 하였다(이재갑, 2000). 1999학년도 자율학교 시범운영 대상 학교로 14개교(예체능고 8개교, 대안교육 특성화고 5개교, 직업교육 특성화고 1개교)가 선정되었으며, 2000년에 직업교육 특성화고인 한국애니메이션고가 추가되었다. 정부는 2001년 12월에 지난 3년 간(1999.03~2002.02)의 시범운영 결과를 발표하였다(최양미, 2003). 주요 내용을 살펴보면, 자율학교 지정 대상 학교를 농어촌 지역 일반계 및 실업계고로 확대하고, 자율학교 지정 권한을 시·도 교육감에게 위임하기로 하였다. 다만, 평준화 실시 지역 소재 고등학교의 자율학교 지정은 사전에 교육부 장관과 협의하도록 함으로써, 시·도 교육감의 자율학교 지정에 일부 제한을 두었다. 이에 따라 2001년에는 농어촌 지역의 통합형 고등학교 5개교가 시범학교로 추가 지정되었으며, 2002년에는 지정 대상을 자립형사립고로 확대하였다. 그 결과 김대중 정부 말기에는 자율학교가 39개교로 확대되었다.

둘째, 자립형사립고 지정·운영을 통해 사립학교의 자율성을 강화하고 학생의 학교선택권을 보장하고자 하였다. 자립형사립고 도입이 다시 주목받기 시작한 것은 2000년 7월 11일에 실시된 새교육공동체위원회의 대통령 보고부터라고 할 수 있다. 위원회는 자율학교의 시범운영이 2001년에 끝나 2002년부터 확대적용 여부가 결정되는 점, 2002년부터 영재학교 제도가 도입되고 무시험전형은 기조로 하는 새로운 대입전형체도가 본격적으로 적용되는 점 등을 고려할 때 2002년부터 자립형사립고의 도입이 가능할 것으로 보았다(교육혁신위원회, 2006b). 이에 따라 정부는 2001년 8월에 ‘자립형사립고 시범운영 방안’을 발표하였다. 시범학교는 입학전형 시 필기고사를 실시할 수 없으며, 학생등록금과 법인전입금의 비율은 8:2 이상, 등록금 규모는 해당지역 일반계고의 3배 이내, 15% 이상의 학생에게 장학금 지급, 과거 학교운영 및 재단관리 상 사회적 물의를 일으키지 않은 학교 등의 조건을 충족하도록 하였다. 또한, 학교여건을 감안한 교육프로그램의 특성화 방안과 입학전형 시 소외계층에 대한 적극적인 배려 방안 등을 마련하도록 요구하였다. 그 결과 2001년 10월 22일에 1차로 5개교가 시범학교로 선정되었으며, 2002년 5월에 1개교가 추가되었다. 이 중 2002년도부터 시범운영을 추진한 학교는 민족사관고와 광양제철고, 포항제철고 3개교이며, 2003년에 시범운영을 시작한 학교는 해운대고, 현대청운고, 상산고 3개교이다. 최초 이들 6개 자립형사립고의 시범운영 기간은 2006년 2월까지였으나, 2005년 6월에 실시된 시범운영 평가 결과를 토대로 그 기간이 2009년 2월까지로 연장되었다.

4.2 노무현 정부 (2003.2.~2008.2.)

노무현 정부는 ‘교육개혁과 지식문화 강국 실현’을 목표로 공교육의 경쟁력을 획기적으로 높이고 모든 국민에게 양적·질적으로 균등한 교육기회를 보장하는데 중점을 두었다(교육인적자원부, 2007). 그런데 ‘공교육의 경쟁력 강화’는 사실 김영삼 정부 이후 교육개혁의 주요 담론으로 자리 잡아 온 것으로, 노무현 정부 정책도 대부분 5·31 교육개혁의 연장선상에 있다고 볼 수 있다.

4.2.1 고등학교 유형 다양화 정책 점검

우선, 학생과 학부모들로부터 기피 대상이 되어버린 실업계 교육에 다시 활기를 불어넣고 직업기술교육의 질적 수준을 향상시키기 위해 직업교육 특성화고의 지정 수를 대폭 확대하였다. 정부는 2005년 5월에 발표된 ‘직업교육체제 혁신방안’을 통해 중등단계의 직업교육 체제를 ‘대량 기능인력 양성체제’에서 ‘소량 특성화인력 양성체제’로 전환하고, 지방자치단체나 산업체, 정부부처 등이 실업계고와 직접 협약을 체결·운영할 수 있도록 함으로써 산업수요에 부응하는 보다 특성화된 학교를 만들고자 하였다(이병욱, 2005). 이를 위해 자동차고나 로봇고 등과 같이 특정 영역을 특성화하는 실업계고는 ‘특성화고’로, 기존의 실업계고와 같이 기초 기능 인력을 양성하는 학교는 ‘실업계고’로 이원화하였다(교육혁신위원회, 2006c; 이병욱, 2005). 그리고 2005년 74개에 불과했던 특성화고를 2010년까지 200개로 확대·지정하되, 특성화고로 전환하지 않는 기존의 실업계고는 기초 직업교육 기관으로서의 기능을 보다 내실화하는 방안을 수립하였다(교육혁신위원회, 2006c). 하지만, 일반 실업계고도 일정 기준에 도달하면 지방자치단체나 산업체, 정부부처 등과의 협약을 통해 특성화고로 지정·운영될 수 있도록 하였다. 다만, 협약에 의한 특성화고는 특별한 지원을 받는 만큼 수요자 측이 원하는 교육과정을 편성·운영할 수 있으며, 이를 위해 시·도 교육청이 자율학교로 지정·운영할 수 있도록 하였다. 이러한 노력들을 통해 노무현 정부 5년 동안 82개의 직업교육 특성화고가 추가로 지정되었다.

<표 1> 연도별 특성화고 신설 추이

구분	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	계
직업교육	1	8	13	5	21	6	10	10	17	39	24	14	53	255	476
대안교육	6	4	1	0	2	4	1	1	2	0	0	0	2	0	23
계	7	12	14	5	23	10	11	11	19	39	24	14	55	255	499

출처: 한국교육개발원 교육통계 서비스 (<http://cesi.kedi.re.kr/>)

둘째, 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받고자 하는 학생들에게 체험학습 등 다양한 교육을 제공해 주기 위해 각종학교 형태의 ‘학력인정 대안학교’ 설립을 적극적으로 추진하였다. 비록 일반학교는 아니지만 그 동안 대안교육 특성화고의 지정·운영만으로 충분하지 않았던 대안교육에 대한 수요를 학력인정 대안학교의 추가 설립·지정을 통해 보완하고자 하였다. 이에 정부는 2003년 6월 ‘대안교육 확대·내실화 방안’을 발표하고 각종학교 형태의 ‘학력인정 대안학교’ 설립 의지를 밝혔다. 그리고 2005년 3월 24일에 개정된 초·중등교육법을 통해 대안학교의 시설 기준을 대폭 완화하고, 시설의 임대를 허용하며, 교육과정 및 교원 임용에도 폭넓은 특례를 부여하고자 하였다. 그러나 대안학교 설립을 위한 이러한 상위법상 근거 마련 노력에도 불구하고, ‘대안학교의 설립·운영에 관한 규정’이 노무현 정부 말기인 2007년 6월에서야 제정되는 바람에, 각종학교 형태의 최초의 학력인정 대안학교는 2008년과 2009년에 각각 1개교가 개교하는데 그쳤다.

셋째, 특목고의 무분별한 확산을 억제하고 설립취지에 부합하는 교육이 이루어질 수 있도록 관리·감독을 강화하였다. 2001년 특목고 신설에 관한 권한이 시·도교육감에게 이양된 이후 수도권을 중심으로 특목고가 급격히 증가하였다. 2002년 총 36개였던 특목고는 2007년 51개로 15개가 증가하였다. 이는 외국어고의 급격한 증가에 따른 것으로, 2002년 19개교였던 외국어고는 2007년 29개교로 10개교가 증가하였다. 특목고가 이처럼 급격하게 증가하게 된 직접적인 원인은 특목고 지정·고시 권한이 교육감에게 이양되었기 때문이지만, 보다 근본적인 이유는 외국어고를 비롯한 일부 특목고들이 명문대 입시성적에서 계속 두각을 나타내면서 이들에 대한 학생 및 학부모들의 요구가 크게 증가했기 때문이다(국정브리핑 특별기획팀, 2007). 더욱이, 외국어고는 과학고와 달리 적은 비용으로도 신설이 가능하기 때문에 국·공립보다는 사립학교를 중심으로 그 수가 급격하게 증가하였다(박부권, 2010). 이러한 문제들을 개선하기 위해 2004년 10월 22일 정부는 ‘입학전형 방법 개선’과 ‘특목고의 설립취지에 맞는 교육과정 운영’, ‘2008학년도 이후 대학 입학전형에서 특목고 졸업생 대상 동일계 특별전형 도입’ 등을 주요 내용으로 하는 ‘특목고 운영 정상화 방안’을 발표하였다. 그러나 정부의 기대와는 달리 대부분의 특목고에서 여전히 입시위주의 교육을 하고 있었다. 이에 정부는 2006년 말 특목고 전체에 대한 학교운영 실태점검을 실시하였으며, 문제의 원인을 특목고에 대한 지정·고시 권한 및 관리·감독 책임이 있는 각 시·도교육청의 무책임에서 찾았다. 이에 따라 노무현 정부는 2007년 5월 16일 초·중등교육법시행령을 개정하고, 교육감이 과학고나 외국어고, 국제고를 신규로 지정·고시하고자 하는 경우 반드시 사전에 교육부 장관과 협의하도록 규정하였다. 이로써 2001년 지방분권의 흐름과 함께 교육감에게 이양되었던 특목고 지정 및 고시 권한이 시행 6년 만에 다시 중앙정부로 귀속되게 되었다.

4.2.2 고등학교 운영 자율성 확대 정책 지속 추진

노무현 정부는 고교 평준화 정책을 그대로 유지하되, 단위학교 운영의 자율성을 크게 점차 확대함으로써 공교육에 대한 학생 및 학부모의 신뢰를 회복하고 사교육비 수요를 지속적으로 줄여나가고자 하였다(김신영 외, 2010; 박도순 외, 2007). 이를 위해 자립형사립고와 개방형자율학교 제도 도입을 위한 시범학교를 운영하였다. 우선, 정부는 자립형사립고 시범학교 운영 마지막 해인 2005년 6월에 시범운영 실태를 평가하고 그 결과를 발표하였다(전제상, 2011). 평가 결과, 6개의 시범학교는 특성화된 교육 프로그램을 개발·운영하고 학생 중심 지도체제를 마련하는 등 많은 노력을 기울였으나, 공평한 교육 접근 기회 제약과 입시위주의 학교운영체제, 학부모의 재정부담 가중, 학교 재정자립의 한계, 교육내용 특성화의 한계 등의 문제가 있는 것으로 나타났다. 이후 많은 사학재단들이 자립형사립고 확대의 필요성을 지속적으로 건의하였으나, 노무현 정부는 더 이상의 확대·지정 없이 6개의 시범학교를 그대로 유지하였다. 다만, 자립형사립고의 시범운영 기간이 2~3년에 불과하여 제도의 법제화나 폐지 여부를 판단하기에 어려움이 있다고 판단하고 6개 학교의 시범운영 기간을 2009년 2월까지로 연장하는 방안을 최종적으로 채택하였다.

둘째, 개방형자율학교 제도를 도입하였다. 교육부는 2006년 3월 22일자 ‘국정브리핑’에서 학비부담은 자립형사립고보다 적고 학교에 대한 만족도는 높은 새로운 공립학교 모형을 도입하겠다고 밝혔다. 교육부는 이러한 새로운 학교 모형을 ‘개방형자율학교’로 명명하고 같은 해 7월에 ‘개방형자율학교 시범운영 계획’을 발표하였다. 그 결과 4개 학교가 2011년 2월까지 4년 간 운영되는 시범운영 학교로 지정되었다. 그런데 정부는 4개교만으로 정책적 효과나 운영상의 문제점을 파악하는 것이 쉽지 않다고 판단하여 시범학교 수를 확대하기로 하였다. 이에 2007년 9월에 6개의 시범학교를 추가하여 2011년 2월부터 3년 동안 시범학교로 지정·운영하였다. 이러한 개방형자율학교³⁾의 가장 중요한 특징 중 하나는 국민공통기본교육과정을 제외한 모든 교육과정을 자유롭게 편성·운영함으로써 특성화된 교육 프로그램을 운영할 수 있다는 점이다. 또한, 무학년제 운영이 가능하며, 수업일수도 다른 자율학교와 동일하게 연간 198일 이상의 범위에서 자율적으로 운영할 수 있다. 교원인사의 경우, 교원은 공모·초빙 임용을 원칙으로 하되 협약기간 종료 시 평가를 통해 계속 임용 여부를 결정하고, 교육감은 특별한 사유가 없는 한 교장의 인사요청을 수용하도록 하였다. 회계 측면에서는 표준인건비를 포함한 예산이 총액으로 지원되며, 학교가 자율적으로 편성·집행할 수 있도록 하였다. 요컨대, 자립

3) 최종 10개의 개방형자율학교 운영: 원목고, 구현고(서울), 부산남고, 경남여고(부산), 신현고(인천), 와부고(경기), 청원고(충북), 군산고, 정읍고(전북) 등 9개교는 공립, 창신고(경남)는 사립.

형사립고가 자율학교 관련 규정을 사립 일반계고에 적용한 경우라면, 개방형자율학교는 공립 일반계고를 대상으로 자율학교 규정을 시범 적용한 경우라고 할 수 있다(강영혜 외, 2009).

4.3 이명박 정부 (2008.2.~2013.2.)

이명박 정부 교육정책의 가장 핵심적인 가치는 ‘다양화’와 ‘자율화’라고 할 수 있다. 학교의 유형을 다양화하는 것만으로는 다양한 학생들의 교육적 요구를 충분히 반영할 수 없기에 이명박 정부는 새로운 고등학교 유형을 신설하는 대신, 학교운영의 자율성 확대를 통해 학교의 내적인 다양화를 유도하고자 하였다.

4.3.1 고등학교 유형 다양화 정책의 재구조화

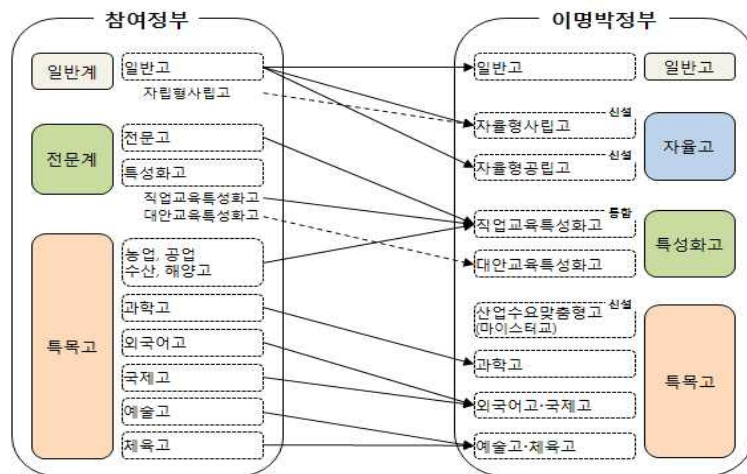
우선, 이명박 정부는 특목고 입학 제도를 크게 개선하였다. 정부는 2009년 6월 3일 ‘공교육 경쟁력 향상을 통한 사교육비 경감대책’을 발표하고, 특목고 입시 과정에서 사교육비 유발 요인을 차단할 필요가 있음을 언급하였다. 이를 바탕으로 정부는 동년 12월 10일 ‘고등학교 선진화를 위한 입학제도 및 체제 개편 방안’을 발표했으며, 2011학년도 특목고 입시부터 ‘자기주도 학습 전형’이 실시되었다. 이는 필기고사나 교과지식을 묻는 형태의 구술면접 및 적성검사를 전면 금지하는 대신, 입학사정관으로 구성된 입학전형위원회를 설치하고, 중학교 내신과 자기개발계획서, 학습계획서, 교사추천서, 학생부 등의 서류전형과 면접을 통해 자기주도 학습 능력과 진로계획 등을 평가하는 방식이라 할 수 있다. 그리고 입학 정원의 20% 이상을 반드시 ‘사회적 배려 대상자 전형’으로 선발하도록 하였다.

둘째, 외국어고 제도를 개선하였다. 정부는 2009년 12월 10일 외국어고 제도 개선 방안을 제시하고, 외국어고의 설립목적에 부합하는 외국어 중심의 교육과정을 편성·운영하도록 하였으며, 학급규모 등 여건을 충족하지 못할 경우에 타 유형 고등학교(국제고, 자율형공립고, 자율형사립고 등)로의 전환을 추진할 것이라고 밝혔다. 그리고 ‘어학영재’라는 개념의 모호함으로 인해 유발된 ‘어학영재’에 대한 소모적인 논쟁을 종식시키고, 외국어고 교육목적을 보다 명료화하기 위하여, 2010년 6월 29일에 초중등교육법시행령 제90조 제1항 제6호에 명시된 외국어고의 목적을 ‘어학영재 양성’에서 ‘외국어에 능숙한 인재 양성’으로 개정하였다.

셋째, 특목고를 평가하고 그 결과를 재지정 여부에 연계하는 방안을 제시하였다. 특목고는 본래 특수재능을 가진 학생들을 선발하여 일반 고등학교와 차별화되는 교육과정을 운영하도록 되어 있었으나, 많은 학교들이 명문고 진학을 위한 입시위주 교육을 실시하면서 본래의 설립취지가 왜곡되고 있다는 비난을 받아 왔다. 정

부는 이러한 문제를 해결하기 위해 2010년 7월 29일 ‘특목고등학교의 지정 및 운영에 관한 훈령’을 제정·발표하였다. 이를 근거로 교육감은 5년 단위로 학교별 운영을 평가하여 재지정 여부를 결정하게 되며, 그 결과가 ‘특수 분야의 전문적 인재육성’을 위한 기준에 미흡하다고 판단되는 경우 특별한 개선의 여지가 있는 경우를 제외하고는 특목고로서의 재지정이 불가능하도록 하였다.

넷째, 고등학교 체제를 단순화하고 특목고의 설립목적을 명확하게 재규정하기 위해 2010년 6월 29일 ‘초·중등교육법시행령’을 개정하였다.



[그림 1] 노무현 정부와 이명박 정부의 고등학교 체제 비교

우선, ‘특수 분야의 전문적인 교육’을 목적으로 하는 과학고와 외국어고, 국제고, 예술고, 체육고 등은 특목고에 그대로 존치하되, 전문계 특목고들은 특성화고로 변경되었다(교육과학기술부, 2010.01.27.). 아울러 특목고의 설립목적은 ‘영재 양성’에서 ‘인재 양성’으로 변경함으로써 영재학교와 차별화하고자 하였다. 이에 따라 영재학교는 ‘재능이 뛰어난 영재를 조기에 발굴하여 능력과 자질에 맞는 교육을 실시’하는 역할이 부여되었으며, 기존의 특목고는 ‘과학 인재’와 ‘외국어에 능숙한 인재’, ‘국제 전문 인재’, ‘기술 인재’ 등의 인재를 양성하는 것으로 설립목적이 수정되었다.

다섯째, 직업교육 활성화를 위해 마이스터고를 신설하고 특목고 범주에 포함시켰다. 그 동안 직업교육은 ‘이류교육’이라는 낙인으로 인해 전문계고는 학생과 학부모들로부터 기피의 대상이 되었으며, 소질과 적성보다는 성적이 낮은 학생 혹은 가정형편이 어려운 학생들이 주로 진학하는 학교가 되어버렸다(장명희, 2012.03.16.). 이로 인해 1990년대 이후부터는 고교단계의 직업교육이 산업계의 수요에 부합하는 인력을 양성하지 못하고 있다는 비판이 계속되었다. 이를 위해 이

명박 정부는 2008년 7월 ‘고교 다양화 300 프로젝트’의 일환으로 ‘한국형 마이스터고 육성계획’을 발표하였다. 이후 2008년 10월에 제1차 마이스터고 9개교가 선정된 것을 시작으로 2014년 12월까지 10차에 걸쳐 총 44개의 마이스터고가 지정되었다. 마이스터고는 초중등교육법시행령 제90조(특목고등학교)에 법적 근거를 두고 있으며, 동령 제105조(학교 및 교육과정 운영의 특례)에 의해 자율학교로서 학교운영 및 교육과정 운영상의 특례를 적용받고 있다. 그리고 국립의 경우에는 교육부 장관이, 공·사립의 경우에는 교육감이 각각 산업계의 수요에 직접 연계된 맞춤형 교육과정을 운영하는 마이스터고를 지정·운영할 수 있도록 하고 있다. 이러한 마이스터고에 대한 평가는 비교적 긍정적인 것으로 보인다. 소질과 적성을 갖춘 우수한 학생들을 확보하고 있으며 다양한 기업들과 업무 협약을 체결하고 있다(장명희, 2012.03.16.). 그러나 마이스터고 육성 지원사업이 다른 정부 부처에서 추진하고 있는 ‘특성화고 육성사업’과 중복되는 점은 문제로 지적되고 있다(권건호, 2009.06.25.). 정부부처가 지원하는 특성화고 대부분이 ‘지식과 실무를 겸비한 맞춤형 현장 전문인력 양성’에 목표를 두고 있는데, 마이스터고의 도입 목적이 ‘산업수요맞춤형 고등학교’의 육성인 점을 고려하면, 두 유형의 고등학교 사이에는 큰 차이가 없다고 할 수 있다.

4.3.2 고등학교 운영 자율성 확대 정책 강화

우선, 이명박 정부는 자율학교 지정을 크게 확대하였다. 정부는 그 동안 자율학교 지정이 특성화고에 편중되어 왔으며 그 수도 충분하지 않아 새로운 학교운영 모델 창출 및 효과 확산이 미흡한 것이라 평가하였다. 이에 따라 2009년 3월 27일 초중등교육법시행령 105조(자율학교의 지정 등)를 개정하고, 자율학교 지정을 받을 수 있는 학교 유형에 ‘학생의 창의력 계발 또는 인성함양 등을 목적으로 특별한 교육과정을 운영하는 학교’를 추가하였다. 그리고 2009년 6월 11일에 발표된 ‘단위학교 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안’을 통해 자율학교 확대 및 운영의 활성화를 위한 다양한 정책들을 발표하였다(교육과학기술부, 2009.06.11.). 우선, 농산어촌이나 학업성취도가 낮은 지역 등 사회적 배려가 필요한 지역을 중심으로 자율학교 지정을 확대하고자 하였다. 그 결과 ‘자율학교 등 지정·운영위원회’의 심의를 거쳐 교육과학기술부 재정지원 사업인 학력향상중점학교와 교육과정혁신학교, 사교육없는학교, 기숙형고, 마이스터고, 전원학교 등을 자율학교로 우선 지정하는 방안이 추진되었다. 그리고 자율학교 운영을 보다 활성화하기 위해 고등학교 1학년의 경우 교과별 수업시수의 35%까지 증감 운영할 수 있도록 하고, 2·3학년은 선택중심 교육과정 과목 및 이수단위를 단위학교가 자율적으로 편성할 수 있도록 하였다. 그리고 교원 정원의 50%까지 초빙교사를 임용할 수 있도록 하는 등

자율학교 운영의 자율권을 대폭 강화하였다. 2010년 6월 29일의 초·중등교육법시행령 개정에서는 자율학교로 지정·운영할 수 있는 학교 유형에 산업수요맞춤형고(마이스터고)와 특성화고, 농산어촌학교 등이 추가되었다. 이에 따라 2009년 말부터 자율학교 지정 학교 수가 급격히 증가하기 시작하였으며, 2011년 4월 기준 3,122개의 자율학교가 지정·운영되었다⁴⁾. 2008년 이명박 정부 출범 당시의 자율학교 수가 277개교였던 점을 고려하면, 이명박 정부 초기 3년 동안 무려 2,845개의 자율학교가 추가로 지정된 것이다. 이 중 초등학교가 1,272개교(40.7%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 고등학교가 1,112개교(35.6%), 중학교가 738개교(23.6%)로 나타났다.

둘째, 이명박 정부는 ‘고교 다양화 300 프로젝트’의 일환으로 자율적인 운영과 창의적인 교육을 제공하는 사립고 100개를 ‘자율형사립고’로 전환하는 정책을 추진하였다. 자율형사립고는 교육과정과 교원인사, 학사관리 등에 있어 학교가 광범위한 자율권을 갖되, 그 책무성은 학생 및 학부모의 선택에 의하여 담보되는 새로운 형태의 사립학교를 의미한다. 이를 위해 2002년부터 시작된 자립형사립고의 시범운영 과정에서 나타난 학생선택권 확대와 학생 및 학부모 만족도 증가 등의 성과는 최대한 확대시키고, 사교육비 유발 등의 문제점은 최소화하는 방향을 정책방향을 수립하였다(나민주, 2012). 교육부는 2009년 3월 27일 초·중등교육법시행령 개정을 통해 제105조의3(자율형 사립고등학교)을 신설하고, 교직원 인건비와 학교운영 및 교육과정 운영비를 지급받지 아니하고 교육부령으로 정하는 법인전입금 기준과 교육부 장관이 정하는 교육과정 운영기준을 충족하는 사립고를 대상으로 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 자율형사립고를 교육감이 지정·고시할 수 있도록 하였다. 이어 2009년 4월 10일에는 입학전형 방법과 법인전입금 기준, 교육과정 운영 기준 등 자율형사립고 지정의 구체적인 기준 등을 담은 ‘자율형 사립고등학교 지정·운영에 관한 규칙’을 제정하였다. 이에 따라 각 시·도 교육청의 ‘자율학교등 지정·운영위원회’에서 지정대상 학교를 심의·선정하되, 고교평준화 정책 실시 지역의 경우 공모절차 완료 후 교육부 장관과 사전협의를 거치도록 하였다. 그 결과 2009년 전국 25개 학교가 자율형사립고로 지정되었다. 이 중 20개교는 2010학년도부터, 5개교는 2011학년도부터 운영을 시작하였다. 그리고 2010년에는 26개교가 추가 지정되어 2011년부터 운영을 시작하였는데, 이 중에는 2010년 2월에 시범운영이 종료된 자립형사립고 6개교가 포함되었다⁵⁾. 자율형사립고 제도의 도입은 학생 및 학부모들의 학교선택권을 확대시켜주었을 뿐 아니라 단위학교의 자율성을 크게 확대시켜 줌으로써 다양한 교육과정 운영을 가능하게

4) 출처: 2011년 국정감사 당시 교육과학기술부가 국회 안민석의원실에 제출한 자료

5) 이명박 정부 말인 2012년 당시 51개교가 지정·운영되었으나 일부 학교들이 신규 지정 및 지정 취소되면서 2015년 4월 기준 49개교가 운영 중이다.

했다는 긍정적 평가도 존재한다. 그러나 2011학년도 입시에서 서울지역 26개 자율형사립고 중 10개 학교가 정원을 채우지 못한 점 등을 지적하면서 학부모들이 느끼는 자율형사립고는 ‘일반 학교의 3배에 가까운 등록금에도 불구하고, 교사와 교실은 그대로이고, 교육 프로그램도 특별할 것이 없는 학교’에 불과하다는 지적도 있다(최영진, 2011.01.11.).

셋째, 농촌지역과 중소도시, 대도시 낙후지역을 중심으로 150개의 기숙형고를 지정·운영하고자 하였다. 이는 교육 때문에 지역이 낙후되는 악순환의 고리를 끊기 위한 고등학교 유형으로 해당지역 학생들을 우선 입학시키고, 학생의 80% 정도가 기숙사에 입주할 수 있는 시설을 갖추는 것이 핵심이라 할 수 있다. 교육부는 2008년 8월에 82개의 기숙형공립고를 지정·고시하였으며, 기숙사 설립 등 교육인프라 구축을 위해 일회성으로 교당 평균 38억 원 정도를 지원하고, 2010년부터 본격적으로 운영을 시작할 수 있도록 하였다. 2009년 10월에는 선정대상을 도농복합도시와 사립고로 확대하여 68개교가 추가 지정되었으며(교육과학기술부, 2009.06.29.), 2011년부터 운영을 시작한 이들 학교에 사립학교가 포함됨에 따라 명칭이 ‘기숙형공립고’에서 ‘기숙형고’로 변경되었다. 2015년 현재 전국에 150개의 기숙형고가 지정·운영되고 있는데, 이들 학교는 초중등교육법시행령 제105조(학교 및 교육과정 운영의 특례)에 근거하여 각 시·도 교육감이 자율학교로 지정·운영할 수 있도록 하고 있다. 기숙형고는 대학진학을 목표로 하는 일반계고 중에서 지정·운영되기 때문에, 도입 첫해에는 ‘입시학원화’를 우려하는 목소리가 높았다. 그러나 기숙형고의 도입 이후 농산어촌 지역 중학교의 상위권 졸업생들이 타 지역 고등학교로 진학하는 현상이 점차 둔화되고 있다는 긍정적인 현상도 나타나고 있다(이시우, 2009.11.26.). 또한, 교육에 대한 지역사회의 관심이 증가하고 있으며, 일부 지방자치단체에서는 기숙형고 지원조례를 제정하여 지원에 필요한 법적 기반을 마련하였다. 다만, 대부분의 기숙형고가 농산어촌에 위치한 소규모 학교들이기 때문에, 다양한 교육 프로그램을 운영할 수 있는 충분한 교사 및 강사의 확보가 어려운 점은 한계로 지적되고 있다. 또한, 기숙사 유지 및 보수, 운영 인력 등을 위한 비용과 일부 수익자부담 교육 프로그램을 위한 추가적인 예산이 필요한 상황인데, 이를 위해 일회성이 아니라 보다 장기적인 재정지원 계획이 수립되어야 할 것으로 보인다.

넷째, 자율형공립고를 확대·지정하였다. 2009년에 실시된 개방형자율학교에 대한 시범운영 중간평가 결과, 학생들의 자기주도적 학습능력과 적성중심 진로의식, 학교 몰입도, 교육활동 만족도 등이 일반학교보다 높게 나타남에 따라(강영혜 외, 2009), 정부는 이들 학교가 향후 공립학교의 혁신 모델로 기능할 수 있을 것이라 기대하였다(교육과학기술부, 2009.06.29.). 이에 교육부는 개방형자율학교의 명칭을 ‘자율형공립고’로 변경하고, 2009년 10월 1일 자율형공립고 지정·운영 계획을 받

표하였다. 이에 따르면, 자율형공립고는 일반계 공립고를 대상으로 하되, 비선호 학교, 학력수준이 낮은 학교, 주변 환경이나 교통여건이 불리한 지역이나 신설학교가 우선 지정되도록 하였다. 그 결과 2009년 11월에 1단계 자율형공립고 12개교가 선정·발표되었으며, 개방형자율학교에서 자동적으로 전환·지정된 9개교⁶⁾를 포함한 21개교가 2010년 3월부터 운영을 시작하였다(교육과학기술부, 2009.11.11.). 그리고 2단계 지정 심사를 통해 2010년 2월 24일에 추가 지정된 27개교와 2010년 9월 6일에 선정된 14개교는 2011년 3월부터 운영을 시작하였다. 이후 정부는 2012년까지 자율형공립고를 100개교로 확대·운영한다는 계획 하에, 2011년 3월 31일에 39개교(2012년 3월 운영), 2012년 8월 22일에 19개교(2013년 3월 운영)를 각각 추가 지정하였다. 이로써 2013년 2월 기준 자율형공립고로 지정된 학교는 모두 116개교에 이르렀다. 자율형공립고는 초중등교육법 제61조의 ‘학교 및 교육과정 운영의 특례’를 적용받는 자율학교로서, 지정기간 동안 학교운영에 필요한 인건비 및 학교운영지원비로 연간 2억 원의 특별지원금(특별교부금 1억 원과 교육청 지원 1억 원)을 제공받는다. 다만, 연 1회 또는 2년에 1회 이상 자체평가를 실시해야 하며, ‘자율학교등 지정·운영위원회’는 5년 단위로 해당 학교를 평가하고 그 결과에 따라 재정지원 여부 및 지정·연장 여부를 결정하도록 하고 있다. 이러한 자율형공립고에 대한 평가는 대체로 긍정적이다. 교육과학기술부의 발표에 따르면, 학교 운영에 대한 학생들의 만족도는 고교 교육력제고 시범학교나 기숙형고, 일반고 등에 비해 높게 나타났으며, 2011학년도 국가수준학업성취도 평가의 ‘학업성취도 향상도 우수 100대 학교’ 중 자율형공립고가 가장 많은 비율을 차지하였다(교육과학기술부, 2012.08.22.). 그러나 교사초빙 및 우수교사 확보의 어려움이나 교사 전문성 개발을 위한 지원의 부족, 입시중심 교육에 대한 학부모들의 요구와 교육과정 운영의 어려움, 예산운영의 자율성 부족 등을 앞으로 개선해야 할 문제점으로 지적되고 있다(정수현 외, 2012).

6) 2007년에 개방형자율학교로 지정된 고등학교는 모두 10개교이나, 이 중 창신고는 사립고인 이유로 2009년 1단계 지정을 통해 자율형공립고로 전환된 학교는 나머지 9개교이다.

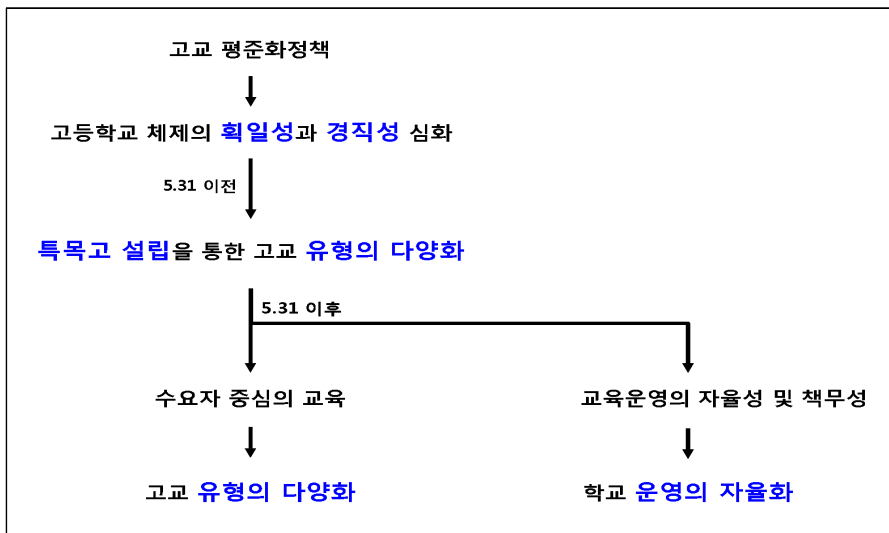
<표 2> 역대 정부별 고등학교 관련 정책 및 고등학교 체제 변화

구분	김영삼 정부 (1993~1998)	김대중 정부 (1998~2003)	노무현 정부 (2003~2008)	이명박 정부 (2008~2013)
고교 관련 정책 변화	고등학교 유형의 다양화	<ul style="list-style-type: none"> · 시·도 교육감의 특목고 지정·고시 권한 확대(2001.3.2.) · 시·도 교육감의 특성화고 지정·고시 권한 확대(2001.10.20.) - 1998년 7개교 → 2003년 71개교 · 대안교육 특성화고 확대(1998년 6개교 → 2003년 17개교) · 영재교육진흥법 제정(2000.1.28.) 및 부산과학영재학교 개교(2003.3) 	<ul style="list-style-type: none"> · 직업교육특성화고 확대 - 특성화고 지원주체 확대 (시도교육청→지자체, 산업체, 정부 중앙부처) - 2002년 48개교→2007년 130개교 · 대안학교 법률상 각종학교로 인정 - 2005.3.24. 초중등교육법 개정 · 교육감의 특목고 지정 권한 축소 (사전에 교육부 장관과 협의) - 2007.05 초중등교육법 개정 	<ul style="list-style-type: none"> · 특목고등학교의 지정 및 운영에 관한 훈령(제182호, 2010.7.29) → 2011년부터 자기주도적학습전형 실시 · 2009.12.10. 외국어고 제도 개선 방안 · 2010.6.29. 외교목적 변경: 어학영제 → 외국어에 능숙한 인재 양성 · 2010.7.29. 특목고 5년 단위 평가 → 재지정여부 결정 · 특목고 및 특성화고 체제 개편 (2010.6.29.) · 산업수요맞춤형고(마이스터고) 신설(2008.10) <ul style="list-style-type: none"> - 고교다양화 300프로젝트 일환 - 2012년 28개교 운영, 38개교 지정
	고등학교 운영의 자유화	<ul style="list-style-type: none"> · 자립형사립고 설립 제안 - 1995. 5. 31 교육개혁안 - 2000년 이후로 도입 보류 · 자율학교 도입의 법적 근거 마련 - 초중등교육법 제61조 (1997.12.13.) 및 동법 시행령 제105조(1998.2.24.) 제정 	<ul style="list-style-type: none"> · 자율학교 확대 운영 - 1999.3 14개교 시범운영 실시 - 2000.3 1개교 추가 - 2001.3 농어촌통합형고 5개교 추가 - 2002 자립형사립고 지정대상 포함 · 자립형사립고 시범실시 - 2001.10.22. 5개 시범학교 선정 - 2002.5 1개교 추가지정 - 3개교 2002년, 3개교 2003년 운영 - 시범운영기간: ~ 2006.2 (3년) 	<ul style="list-style-type: none"> · 자립형사립고 시범실시 연장 - 2009.2까지 연장 운영 · 개방형자율학교 시범실시 - 2007.3 ~ 2011.2(4년) 4개교 - 2008.3 ~ 2011.2(3년) 6개교
고교 체제 변화	일반계고	일반계고	일반계고	일반계고
	실업계고	전문계고 (직업교육/대안교육) 농업,공업,수산,해양고	전문계고 (직업교육/대안교육) 농업,공업,수산,해양고	전문계고 (직업교육/대안교육) 농업,공업,수산,해양고
	특목고	과학고, 외국어고 국제고 예술고, 체육고	특목고 과학고, 외국어고 국제고 예술고, 체육고	특목고 과학고, 외국어고 국제고 예술고, 체육고
				자율고 자율형공립고 기숙형고

5. 고등학교 체제 개혁의 전망과 과제

정부는 고등학교 입시 경쟁 완화와 중학교 교육의 정상화, 교육기회의 확대, 지역 간·학교 간 교육격차 해소 등을 목적으로 1974년 고교 평준화 정책을 도입하였다. 이후 지난 40여 년 동안 평준화 정책은 상당한 성과를 거두었지만, 학생과 학부모의 교육 선택권을 제한하고, 학교교육을 획일화함으로써 교육 수요자들의 다양한 요구를 충분히 반영하지 못한 측면이 있다. 또한 실증적 증거와 상관없이 학업성취도의 하향평준화나 학생 생활지도 및 진로지도의 어려움, 학교운영의 자율성 제약 등에 대한 비판도 끊임없이 제기되고 있다.

역대 정부들은 이와 같은 평준화 정책의 문제점을 보완하기 위해 고교 평준화 제도의 큰 틀 속에서 고등학교 교육의 다양화와 자율화를 지속적으로 추진해 왔다. 그런데 고등학교 체제를 다양화하기 위한 이러한 정부의 노력들은 고등학교 평준화 정책으로 인해 초래된 고등학교 체제의 획일성과 경직성을 극복하려는 어쩔 수 없는 선택이었지만, 다른 한편으로는 지식정보화사회의 도래와 함께 점차 다양해지는 교육수요자들의 교육적 요구를 반영하고 이들의 교육선택권을 보장하기 위한 자연스러운 사회변화의 한 부분이기도 했다.



[그림 2] 고등학교 체제의 변화 양상

그 동안 추진되어 온 고등학교 체제의 다양화 노력들은 크게 ‘고교 유형의 다양화’와 ‘학교운영의 자율화’로 구분해 볼 수 있다. ‘고교 유형의 다양화’는 일반계와

전문계로 양분되어 있던 고등학교에 특목고나 특성화고와 같이 기존의 학교와 전혀 다른 새로운 유형의 학교들을 설립함으로써 학생들의 다양한 교육적 욕구를 충족시켜주려는 정책적 노력을 의미한다. 그리고 고교 평준화 정책의 문제들을 보완하기 위해 도입된 특목고 제도는 다시 과학고와 외국어고, 국제고, 예술고, 체육고, 마이스터고 등으로 세분화되는데, 이들은 설립을 위한 법률적 근거(초중등교육법시행령 제90조)가 동일할 뿐, 각각 서로 다른 목적을 가지고 설립·운영되고 있다.

반면, ‘학교운영의 자율화’는 교육과정의 편성 및 운영, 교원인사, 재정운용 등에 대한 단위학교의 자율성을 확대함으로써, 다양한 학생들의 교육적 요구에 부응하기 위한 정책적 노력을 의미한다. 가장 대표적인 정책이 바로 자율학교 제도이다. 초중등교육법 제61조와 동법 시행령 제105조에 규정되어 있는 것처럼, 교육감은 필요에 따라 학교 또는 교육과정을 자율적으로 운영할 수 있는 자율학교를 지정·운영할 수 있다. 따라서 원칙적으로는 일반중학교나 특성화중학교, 일반 인문계 및 실업계 고등학교, 특목고, 특성화고 등 모든 유형의 학교가 자율학교의 대상이 될 수 있다. 어떠한 유형의 학교이든 일단 자율학교로 지정을 받게 되면, 법령이 규정하고 있는 범위 내에서 학생선발과 교육과정 및 학사운영, 교원인사, 재정운용 등에 대한 상당한 자율성을 보장받게 된다. 결국, 자율학교는 ‘특정한 목적’을 달성하기 위해 설립된 ‘특별한 형태’의 학교유형이 아니라, 단위학교가 자율적으로 학교를 운영할 수 있도록 지원해주기 위해 도입된 하나의 ‘학교운영체제’라고 할 수 있다.

그런데 5·31 교육개혁안 이후 김영삼 정부와 김대중 정부, 노무현 정부, 이명박 정부 등에서 추진된 ‘고등학교 체제의 다양화 정책’을 살펴보면, 시간이 지남에 따라 정책의 무게중심이 고등학교 유형의 다양화에서 단위학교 운영의 자율성 확대로 이동하는 경향을 보이고 있다. 김영삼 정부는 고등학교 유형의 다양화를 위해 국제고와 특성화고를 신설했을 뿐만 아니라, 자율학교 제도 도입을 위한 법률적 근거를 마련하고 자립형사립고 제도의 도입을 제안하였다. 그러나 김대중 정부와 노무현 정부는 고등학교 유형의 다양화가 자칫 고교 평준화 정책에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단하여, 새로운 유형의 고등학교를 신설하기보다 이미 존재하고 있는 여러 유형의 고등학교들을 확대·발전시키는 방향으로 정책을 수립하였으며, 자립형사립고와 개방형자율학교의 시범운영, 자율학교 확대 등에서 나타나는 것처럼 단위학교 운영의 자율성 확대를 통한 고등학교 교육의 다양화·특성화에 보다 무게를 두는 듯한 모습을 보였다.

이명박 정부는 ‘다양화된 교육체제의 구축’을 중요한 교육정책의 목표로 제시하였다. 하지만, 실제로는 복잡한 고등학교 체제를 단순화하는 한편, 단위학교의 자율성을 대폭 확대함으로써 학교에서 제공할 수 있는 교육 프로그램을 보다 다양

화하고, 궁극적으로 학생 및 학부모의 교육만족도를 향상시키기 위해 노력하였다. 또한 학교운영의 자율성을 확대하기 위한 다양한 정책들을 수립·추진하였다. 마이스터고와 같은 새로운 유형의 고등학교를 신설한 것도 사실이지만, 이명박 정부가 보다 심혈을 기울인 것은 자율형사립고와 자율형공립고, 기숙형고 등의 지정·운영이었으며, 자율학교의 지정 대상 학교를 다양화함으로써 이명박 정부 5년 동안 자율학교 수는 획기적으로 증가하였다.

그런데 급격하게 변화하고 있는 교육환경과 다양한 교육수요자들의 요구들을 고려할 때, 정권이 바뀌더라도 단위학교의 자율성을 확대하기 위한 정책적 노력들은 한 동안 지속될 것으로 보인다. 사실, 고등학교 체제를 다양화하기 위해 계속해서 새로운 유형의 고등학교를 신설하는 것은 불가능하다. 따라서 단위학교의 학교운영 자율권을 대폭 강화하고, 단위학교 스스로 특색 있는 교육과정이나 학교운영 방안을 추진할 수 있도록 하는 것이 고등학교 체제를 다양화하기 위한 보다 효과적인 방법이라 할 수 있다. 이를 위해 중앙정부는 단위학교에서 선택할 수 있는 다양한 교육과정이나 프로그램들을 연구·개발하고, 이를 추진하는데 필요한 행·재정적인 지원계획을 수립하는데 보다 초점을 맞출 필요가 있다. 반면, 단위학교는 정부에서 제안하는 다양한 프로그램 중에서 자신들이 필요로 하는 것들을 선택하거나 혹은 자신들이 직접 희망하는 교육과정이나 학교운영 방안을 만들어가는 방향으로 고등학교 체제를 다양화해 갈 필요가 있다.

다만, 현재와 같은 대학입시 구조 하에서는 ‘고등학교 운영의 자율화 및 특성화’가 예기치 않은 학교 간 서열화와 경쟁 상황을 초래할 수도 있음을 인식해야 한다(성기선, 2007). 학교체제의 다양화 이면에는 경쟁을 통한 선발과 입시위주 교육, 사교육비의 증가, 학교의 비정상적인 운영 등으로 이어지는 악순환의 고리가 심화될 가능성이 여전히 남아있기 때문에, 이를 보완하기 위한 정책적 노력들이 수반되어야 할 것으로 보인다.⁷⁾

7) 본 논문은 2015. 4. 17. 투고되었고, 2015. 6. 26일 심사가 완료되었으며, 2015. 7. 9일 게재가 확정되었음.

❖ 참고 문헌

- 강무섭, 박세훈, 김홍주, 백순근, 강태중, 고영남, 김재춘, 옥준필, 정수현, 홍후조 (2008). 고교체제 개편 및 고교교육 혁신 종합대책: 고교 다양화 300 프로젝트. 서울: 서울특별시교육청·한국교육학회.
- 강성원, 옥준필(2000). 특성화 고등학교 발전 방안 연구. RR 00-6. 서울: 한국직업능력개발원.
- 강영혜, 박소영(2008). 특성화 고등학교의 실태와 개선방안 연구. 연구보고 RR 2008-01. 서울: 한국교육개발원.
- 강영혜, 이해영, 차성현, 유균상(2009). 자율학교 및 개방형 자율학교 확대·발전방안 연구. 2009년 정책연구개발사업. 서울: 교육과학기술부.
- 교육과학기술부(2009.06.11.). 학교단위 책임경영을 위한 학교자율화 추진방안. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육과학기술부(2009.06.29.). 농어촌 학생들이 안심하고 학업을 지속할 수 있습니다. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육과학기술부(2009.11.11.). 교육소외지역 명문고 만든다. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육과학기술부(2010.01.27.). 외국어고 등 고교편제 개편 세부 실행계획. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육과학기술부(2012.08.22.). 자율형 공립고 116개교로 확대. 교육과학기술부 보도자료.
- 교육인적자원부(2002). ‘국민의 정부’ 교육개혁 100대 과제: 추진현황과 향후계획. 서울: 교육인적자원부.
- 교육인적자원부(2007). 교육백서 2007. 서울: 교육인적자원부.
- 교육혁신위원회(2006a). 역대정부 대통령위원회 교육개혁 보고서(Ⅲ) : 문민정부 ‘94.5~’97.6. 서울: 대통령자문 교육혁신위원회.
- 교육혁신위원회(2006b). 역대정부 대통령위원회 교육개혁 보고서(Ⅳ) : 국민의 정부 ‘99.9~’02.11. 서울: 대통령자문 교육혁신위원회.
- 교육혁신위원회(2006c). 역대정부 대통령위원회 교육개혁 보고서(V-1) : 참여정부 ‘03.12~’06.9. 서울: 대통령자문 교육혁신위원회.
- 국정브리핑 특별기획팀(2007). 대한민국 교육 40년. 서울: 한스미디어.

- 권건호(2009.06.25.). “마이스터고와 특성화고 차이없다”. 전자신문.
http://www.etnews.com/news/economy/education/2136794_1491.html에서
 검색.
- 김신태(2003). 직업교육분야 특수목적형고등학교 운영 실태 및 진단. 한국교육개발원(편). 특수목적형 고등학교 운영 실태 및 진단에 관한 세미나. 발표자료집, 205-262. 연구자료 RM 2003-9. 서울: 한국교육개발원.
- 김성열(2005). 고등학교 체제의 다양화·자율화 : 실태와 개선방안. 한국교육학회 연차대회 발표논문. 10월 29일. 부산 신라대학교.
- 김성열 외(2005). 학교운영 자율성·다양성 제고 방안 모색 및 제도화 지원에 관한 연구. 정책연구보고서. 경기도교육청
- 김성열(2015). 고등학교 다양화의 성과와 전망: 자율형 사립고를 중심으로. 한국교육정책연구소·한국교육행정학회·한국교원교육학회, 교육현장의 관점에서 본 5·31 교육개혁의 성과와 과제. 세미나 자료집. 4월 11일. 서울 한국교원단체총연합회 회관 단재홀.
- 김신영, 지은림, 양길석, 송미영, 김준엽(2010). 5·31 이후 교육평가 정책의 변화와 발전 방향. 연구보고 RRE 2010-3. 서울: 한국교육과정평가원.
- 김영철(2007). 고교 시스템의 개선방안. 고희일(편), 교육정책 쟁점과 과제. 연구보고 OR 2007-07. 서울: 한국교육개발원.
- 나민주(2012). 자율과 규제의 딜레마, 자율형 사립고. 2012 대한사립중고등학교장회 세미나 자료집, 1-27. 서울 한국언론진흥재단 기자회견장.
- 박도순, 김용일, 성병창, 이윤미, 김영석, 김상무(2007). 한국 교육개혁의 평가와 대안 탐색 연구. 정책연구개발사업 2007-위탁-87. 서울: 교육인적자원부.
- 박부권(2010). 특수목적 고등학교 제도개선 연구. 서울: 교육과학기술부.
- 백성준, 최돈민, 성기선(1999). 울산광역시 고등학교 평준화 실시에 따른 학군 설정 및 학생 배정 방안. CR 99-07. 서울: 한국교육개발원.
- 성기선(2007). 참여정부의 교육정책: 고교평준화. 교육비평, 23, 78-96.
- 소순창(2011). 역대 정부의 지방분권 정책의 평가. *한국지방자치학회보*, 23(3), 39-68.
- 유은중(2003). 자립형사립고 시범운영. 한국교육개발원(편), 특수목적형 고등학교 운영 실태 및 진단에 관한 세미나. 연구자료 RM 2003-9. 서울: 한국교육개발원.

- 윤성환(1995). 용산 국제고 개교 무산의 교훈. *중등우리교육*, 12월호(통권 70호), 79.
- 윤정일, 송기창, 조동섭, 김병주(2002). *한국 교육정책의 쟁점*. 서울: 교육과학사.
- 윤종혁, 강영혜, 이혜숙, 김남걸, 김정래(2004). *고교 평준화 정책의 적합성 연구 (II): 지역 실태와 제도 개선 요구를 중심으로*. 연구보고 RR 2004-6. 서울: 한국교육개발원.
- 이병옥(2005). 참여정부의 직업교육 정책 동향: 실업계 특성화고교 확대 및 지원주체 다원화 사례를 중심으로. *THE HRD REVIEW*, 8(1), 66-75.
- 이시우(2009.11.26.). *기숙형고교, 지역교육 선도하는 명품학교*. 정책기고. <http://www.korea.kr/celebrity/contributePolicyView.do?newsId=148679761> 에서 검색.
- 이재갑(2000). 자율학교 시범 운영 평가와 과제: 교과 자율운영 학력제고 기대, 교사의 책무성과 조화가 열쇠. *교육마당21*, 통권 216호.
- 이종태(2003). 참여정부의 교육혁신, 어떻게 할 것인가? *교육인적자원부(편)*. 참여정부 교육개혁의 방향과 과제. *공청회자료집*, 5-27. 교육인적자원부.
- 이종태(2006). *특수목적고등학교의 중장기 운영 방향 및 발전방안 연구*. 정책 2006-지정-37. 서울: 교육인적자원부.
- 이종태, 강영혜, 정광희(2000). *자율학교 운영모델 개발 연구*. CR 2000-38. 서울: 한국교육개발원.
- 이차영(2014). 고교체제 개편의 이념과 방향. *교육문화연구*, 20권(2), 5-30.
- 이혜영, 황준성, 강대중, 하태욱(2009). *대안학교 운영 실태 분석 연구*. 연구보고 RR 2009-03. 서울: 한국교육개발원.
- 장명희(2012.03.16.). “기술명장으로 성장할 진로경로 확보를”. *정책뉴스*. <http://www.korea.kr/policy/societyView.do?newsId=148729659> 에서 검색.
- 전제상(2011). 초·중등학교 평가시스템의 현상과 법적 검토. *교육법학연구*, 23(1), 203-231.
- 정수현, 김도기, 김민조, 김민희, 송경오, 홍창남(2012). *2011년 자율형 공립고등학교 현황 진단 및 컨설팅 종합보고서*. 교육과학기술부·경상남도교육청.
- 조석희, 한석실, 안도희, 김미숙, 문수백(2004). *영재성의 발달 및 프로그램 효과에 관한 중단연구(2004-2018): 1차년도 연구(검사도구 개발을 중심으로)*. 수탁연구 CR 2004-41. 서울: 한국교육개발원.

- 차성현, 민병철, 김성식, 김준엽, 박소영, 변종석(2010). 고교 유형에 따른 학교효과 분석을 위한 패널조사 설계: 자율형 고교를 중심으로. 연구보고 RR 2010-01. 서울: 한국교육개발원.
- 최양미(2003). 자율학교 운영 실태 및 진단. 한국교육개발원(편), 특수목적형 고등학교 운영 실태 및 진단에 관한 세미나. 발표자료집, 141-172. 연구자료 RM 2003-9. 서울: 한국교육개발원.
- 최영진(2011.01.11.). 자율형사립고 1년 만에 실패? 주간경향, 908호.
<http://newsmaker.khan.co.kr/khnm.html?mode=view&code=115&artid=201101061505131&pt=nv>에서 검색.
- 홍창기(1988). 과학고등학교의 교육. 서울: 배영사.

〈Abstract〉

Diversification of High School System in Korea
-Changes, Performances and Challenges

KIM, Seong-Yul

KIM, Hoon-Ho*

Korean governments have consistently aimed at resolving various issues resulted from introduction of High school standardization policy which was adopted since 1974. Prior to 5.31 Education Reform in 1995, most of policy attention was focused on 'diversifying' types of high schools, and during this period, various new types of high schools were established in Korea. However, it was found that from Kim Young-Sam administration, such policy focus gradually shifted from 'diversifying school types' to 'increasing autonomy of individual school operation'. Since it is almost impossible to introduce new type of high school continuously, increasing school autonomy and developing unique curriculum and school management can be regarded as more effective tool to diversify Korean high school system. However, under current university admission system, increased school autonomy and specialization may bring out unexpected competition among schools and students. Therefore, supplementary policy tools that can prevent and resolve such potential problems need to be considered from policy makers.

【Key words】 High school system, Diversification of school type, School autonomy

* Corresponding Author (kimhh@kedi.re.kr)