

KOREA ECONOMIC RESEARCH INSTITUTE

정책연구 2014-16

# 교육정책의 주요 이슈 평가와 개선방향

유진성

정책연구 14-16

2014. 12.

# 교육정책의 주요 이슈 평가와 개선방향

유진성

## 유진성 한국경제연구원 연구위원

서강대학교 경제학과를 졸업하고 미국 워싱턴대학교(University of Washington)에서 경제학 박사학위를 취득하였다. 현재 한국경제연구원 연구위원으로 재직 중이며, 주요 연구 분야는 노동경제, 응용미시, 복지 등이다. 주요 저서로는 빈곤가구의 빈곤 탈출 요인분석과 시사점: 빈곤층 취업활성화를 중심으로(공저, 2014), 반값등록금의 영향과 정치경제학(2014), 독일 근로연계 복지제도의 특징과 시사점(2014), 주요국의 상속·증여세 최근 동향 및 시사점(공저, 2013), 박근혜정부 복지정책의 비용추정 및 경제적 효과 분석(공저, 2013), 2013년도 세법개정안 평가(공저, 2013), 개인 세부담 평가·분석 모형(공저, 2013), 복지공약 비용추정 및 시사점(공저, 2012), 무상복지의 소득재분배 효과(공저, 2013), 성공한 복지와 실패한 복지(공저, 2013) 등이 있다.

## 교육정책의 주요 이슈 평가와 개선방향

1판1쇄 인쇄 | 2014년 12월 4일

1판1쇄 발행 | 2014년 12월 9일

발행처 | 한국경제연구원

발행인 | 권태신

편집인 | 권태신

등록번호 | 제318-1982-000003호

(150-881) 서울특별시 영등포구 여의대로 24 전경련회관 45층

전화 02-3771-0001(대표), 02-3771-0060(직통) | 팩스 02-785-0270~3

[www.keri.org](http://www.keri.org)

© 한국경제연구원, 2014

ISBN 978-89-8031-706-6

8,000원

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용하실 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2014036060)

## CONTENTS

본  
문  
목  
차

요약	5
I. 서론	19
II. 교육정책의 주요 이슈 평가	24
1. 자율형 사립고 폐지 논란	24
2. 혁신학교 확대 논란	35
3. 보편적 교육복지 확대 논란	44
III. 결론 및 시사점	52
참고문헌	56

## CONTENTS

### 표 목 차

〈표 1〉 6.4 지방선거 교육감 당선자 5대 공약 요약	21
〈표 2〉 고등학교 유형별 비교	24
〈표 3〉 유형별 고등학교 수 변화 추이	26
〈표 4〉 초·중등학교 해외 유학생 수 변화 추이	27
〈표 5〉 진로지도에 대한 학생들의 만족도	28
〈표 6〉 자율형 사립고 교사의 전문성과 열의에 대한 수요자의 만족도	28
〈표 7〉 자율형 사립고의 교육프로그램 예시	30
〈표 8〉 교육청 재량평가에 추가된 평가	32
〈표 9〉 전국 혁신학교 현황	35
〈표 10〉 자사고와 혁신학교의 비교	36
〈표 11〉 2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과 보통학력 이상 비율	37
〈표 12〉 2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과 기초학력 미달 비율	37
〈표 13〉 2013년 대학 진학률 비교	38
〈표 14〉 교과별 학교 향상도 수준 변화	39
〈표 15〉 서울 혁신고등학교 전교조 가입비율	40
〈표 16〉 시·도별 무상급식 실시학교 현황	41
〈표 17〉 부담 주체별 2013년도 급식 소요경비	42
〈표 18〉 연도별 서울시 교육청 세출 본예산	48
〈표 19〉 연도별 서울시 교육청 무상급식 및 무상보육(누리과정) 본예산	48
〈표 20〉 교육복지 개념에 대한 동의 정도	51
〈표 21〉 교육복지 개념을 가장 잘 표현한 항목: 누적 우선순위	51
〈표 22〉 평준화 지역과 비평준화 지역에서의 고등학생 1인당 사교육비	53

### 그 림 목 차

〈그림 1〉 6.4 지방선거 교육감 당선자 성향 분포	19
〈그림 2〉 초·중·고교 일인당 실질 사교육비 및 사교육 참여율 변화	27
〈그림 3〉 연도별 급식예산 및 보호자 부담비율	46



## I. 서론

- ▶ 2014년 6월 4일에 치러진 제6회 전국동시 지방선거의 교육감선거 결과 진보성향의 교육감이 대거 당선
  - 17개 지역 가운데 13개 지역에서 진보성향의 교육감이 당선되었으며 보수성향의 교육감은 4개 지역에서만 당선<sup>1)2)</sup>
  - 2010년 6월 2일에 치러진 제5회 전국동시 지방선거 교육감선거에서는 진보성향의 교육감 당선자가 6개 지역에 불과하였으나 이번에는 무려 13명의 진보성향 교육감이 당선
- ▶ 진보성향의 교육감이 대거 당선되면서 기존의 교육정책과 새롭게 시도되는 진보적 교육정책의 충돌이 불가피할 것으로 전망되며 이로 인해 교육계의 갈등이 심화될 것
  - 지난 4년 동안 보수중심의 교육정책이 추진되었으나 진보성향의 교육감이 대거 당선되면서 교육정책의 기조도 진보성향으로 선회할 가능성이 큼.
  - 기존에 추진된 교육정책이 효과를 나타내기 위해서는 충분한 시간이 필요한 만큼 이전의 교육정책을 고수하려는 움직임(현 교육부장관은 전 한나라당 당대표인 황우여)과 새로운 교육정책을 주장하는 진보교육감 사이의 대립은 불가피할 것으로 예상
- ▶ 본 보고서에서는 자사고 폐지, 혁신학교 확대, 보편적 교육복지의 확대 등 현재 이슈가 되고 있는 주요 교육정책들을 살펴보고 향후 우리나라 교육정책의 바람직한 방향에 관하여 고찰해 보고자 함.
  - 논란이 심화되고 있는 교육정책 문제점을 분석하고 평가
  - 교육 수요자의 만족도 제고, 우리나라 교육경쟁력의 강화, 창의적 인재 육성이라는 측면에서 바람직한 교육정책의 방향을 제시

1) 조선일보(2014. 6. 5.)

2) 13명의 진보성향 교육감 가운데 8명이 전교조 출신인 것으로 알려짐(한국경제 2014. 6. 5.)

## II. 교육정책의 주요 이슈 평가

### 1. 자율형 사립고 폐지 논란

- ▶ 자율형 사립고는 공교육의 문제점을 보완하고 교육의 다양성과 자율성을 추구하기 위하여 이명박정부에서 추진한 고교다양화 300 프로젝트에서 출발함.
  - 이후 다양성의 추구라는 관점에서 고등학교의 유형이 복잡하게 운영됨에 따라 이를 재정비할 필요성이 증대되었으며 2010년 6월 고등학교 유형이 일반고, 특목고<sup>3)</sup>, 특성화고<sup>4)</sup>, 자율고 등의 4개 유형으로 재정립(초·중등교육법 시행령 일부개정령안)
  - 자율고는 다시 자율형 사립고와 자율형 공립고로 나누어지는데 현재 이슈가 되고 있는 것이 자율형 사립고에 대한 폐지 논란임.
- ▶ 자율형 사립고를 공교육 부실화의 원인으로 언급하고 공교육 정상화를 위해서 자율형 사립고를 폐지해야 한다는 논리는 과도한 주장
  - 공교육 부실화는 이전부터 진행되어온 문제이지 자율형 사립고가 설립되면서 갑자기 발생한 문제가 아님.
  - 현재 전국의 자율형 사립고의 개수는 모두 합쳐봐야 2013년 기준으로 49개에 불과하며 이는 일반 고등학교의 3.2%, 전체 고등학교의 2.1%에 불과
  - 49개에 불과한 자율형 사립고로 인하여 1,525개에 달하는 일반고의 공교육이 부실화되었다는 논리는 과도
  - 우리나라의 대표적인 비일반학교로는 과학고등학교, 외국어고등학교 등도 있는데 유독 모든 문제의 책임을 자율형 사립고에게만 전가하는 것은 상식을 벗어난 주장이라는 견해도 다수

〈표〉 유형별 고등학교 수 변화 추이

	2011년	2012년	2013년
일반고	1,554	1,529	1,525
자율고	109	147	165
국공립	58	97	116
사립	51	50	49
특수목적고	120	128	138
특성화고	499	499	494
총계	2,282	2,303	2,322

자료: 교육통계연보(교육통계연구센터) 각 연도

- 3) 특목고는 과학고, 외국어고, 국제고, 예술고·체육고, 마이스터고 4개 계열로 정비
- 4) 특성화고는 전문계열 특목고(농업, 공업, 수산, 해양), 전문계고, 특성화고로 구분

- 오히려 자율형 사립고 등 학교의 자율성과 다양성을 추구하는 교육정책은 평준화 정책으로 인한 공교육의 문제점을 보완하는 역할을 담당할 측면이 없지 않음.
- 공교육 부실화에 따른 교육 수요자의 탈학교화는 해외 유학생 수로 가늠해볼 수 있는데, 초·중등학생의 외국 유학 현황은 2008년 이후 지속적으로 감소하는 모습을 보여 자율형 사립고와 같은 학교 다양성 정책이 실패하였다기보다는 오히려 긍정적으로 작용하였다고 할 수 있음.
  - \* 학령인구의 감소를 감안하여 학생 만 명당 유학생 수를 계산한 결과에서도 추이 변화에 큰 차이가 없으며 2006년 당시 고등학생 만 명당 36.3명이었던 유학생 수가 2012년에는 17.2명으로 대폭 감소
- 초·중·고등학생의 사교육 참여율도 2009년부터 지속적으로 감소하고 있으며 사교육비 총액 및 학생 1인당 실질 사교육비도 2009년부터 감소하는 추세를 보이고 있어 사교육 문제도 점진적으로 완화되고 있는 양상
- 실제로 자율형 사립고에서 학생과 학부모의 학교 만족도는 더 높은 것으로 나타났으며 자율형 사립고에서 교사들의 열정과 전문성에 대한 만족도도 점점 증가하고 있는 것으로 나타남.<sup>5)</sup>
  - \* 자사고 수업에 대한 학생들의 만족도는 5점 만점에 3.54점, 진로지도에 대한 학생 만족도는 3.41점으로 자율형 공립고등학교나 일반고등학교에서보다 학생들의 만족도가 높은 것으로 나타남.

〈표〉 초·중등학교 해외 유학생 수 변화 추이

(단위: 명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
초등학교	13,814	12,341	12,531	8,369	8,794	7,477	6,061
(만 명당)	35.2	32.2	34.1	24.1	26.7	23.9	20.5
중학교	9,246	9,201	8,888	5,723	5,870	5,468	4,977
(만 명당)	44.6	44.6	43.6	28.5	29.7	28.6	26.9
고등학교	6,451	6,126	5,930	4,026	4,077	3,570	3,302
(만 명당)	36.3	33.3	31.1	20.5	20.8	18.4	17.2

자료: 교육통계연보(교육통계연구센터) 각 연도, e-나라 지표

- 일부에서는 자사고가 일반고를 황폐화시켰다고 주장하고 있으나, 자사고 폐지를 검토하기 이전에, 일반고의 교육역량과 교육 프로그램을 교육 수요자의 수준에 맞도록 한 단계 업그레이드 해나가는 것이 올바른 방법일 것임.

5) 교육부(꿈나래21, 2012년 9월호)



- ▶ 자율형 사립고가 입시학원화 되었으며 다양성 교육에 소홀히 하였기 때문에 폐지하여야 한다는 주장도 어폐가 있음.
  - 현실적으로 고등학교의 주요 성과가 대학입시의 결과로 평가되기 때문에 고등학교에서 대학입시에 대한 부분을 소홀히 하기는 어려운 측면이 있음.
  - 대입 중심의 교육이 문제가 된다면, 현재의 대학입시제도 개선이 먼저이며 이를 자사고만의 잘못으로 몰아세우는 것도 개연성이 결여
  - 다양성 교육을 소홀히 하였다는 우려도 있지만 실제로 많은 자사고에서 학생들의 수요에 따라 수업시간 내·외에서 다양한 프로그램을 제공하고 있음.
  - 자사고의 경우 학생선발은 추첨으로 이루어지지만 모집정원의 20%는 사회적 배려대상자로 모집하는 규정이 있어서 저소득층에 대한 교육기회도 함께 제공
- ▶ 진보 교육감 당선 이후 시행된 자율형 사립고의 재평가 또한 무리한 측면이 없지 않음.
  - 이미 평가가 끝난 사안에 대하여 기존에 없던 새로운 평가항목을 추가하여 재평가하는 것은 신뢰성과 타당성에 논란을 일으킬 소지가 많음.
  - 옥석을 가리기 위함이라면 자사고의 운영제도에 대한 개선안을 미리 마련하고, 평가항목이나 평가과정을 보완하여 새로운 평가기준을 먼저 공시한 후, 추후에 재지정 시기가 돌아오는 자사고부터 새로운 평가기준을 적용하는 것이 합당
  - 교육부도 서울시 교육청의 이번 종합평가는 명백한 재평가이며 교육감의 재량권 남용이라고 지적하고 이를 위법으로 규정한 상황
  - 재평가에서 추가 지표로 도입된 서울시 교육청 재량평가 영역의 평가항목이 적정한 것인지에 대해서도 의문이 제기되고 있으며, 특히 해당 지표로 인해 학교 간 점수차가 크게 벌어지면서 재지정 평가가 달라진 것으로 분석되고 있음.
- ▶ 자율형 사립고 폐지의 최종 결정 권한이 누구에게 있는지에 대해서도 교육감과 교육부 사이에서 논쟁이 심화되고 있어 자사고 폐지에 대한 최종 결정에는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망
- ▶ 공교육 시스템에 자율성과 다양성을 도입하여 교육의 질 향상을 도모하는 제도는 이미 다른 나라에서도 널리 도입·시행되고 있음.
  - 기본적으로 외국의 경우 초·중·고등교육에서 사립학교의 자율성은 인정하는 것이 보편적이거나 우리나라의 경우 사립학교라고 하더라도 정부의 규제를 받고 있는 실정

- 우리나라의 경우 사립학교라고 하더라도 외국과 같은 자율성은 없으며, 논란이 되고 있는 자사고의 경우가 그나마 외국의 사립학교와 비슷한 형태라고 볼 수 있으나 학생 선발권 제약 등 외국의 사립학교보다 자율성이 떨어짐.
- 외국에서도 국공립학교에서의 학생들의 학력수준 및 교육의 질 저하 문제는 중요한 이슈로 부상하였으며 이에 대한 대응으로서 차터스쿨(charter school)의 형태를 도입 운영하고 있음.
- 차터스쿨은 정부의 지원을 받으면서 공립학교로 분류되지만 다른 공립학교에 적용되는 규제를 받지 않으며 계약(charter)에 명시된 철학, 목표, 교육방법에 따라 자율적으로 운영되는 학교 형태임.
  - \* 미국의 경우 2011년 12월 기준으로 5,600개의 차터스쿨이 있으며 200만 명 이상의 학생들이 차터스쿨에 재학 중인 것으로 추정: 2011~2012학년도 기준으로 500개가 넘는 차터스쿨이 새로 설립되었으며 학생 수도 20만 명이 증가하여 단일 연도 기준 최대 규모의 차터스쿨 증가세를 기록
- 자사고의 경우 사립학교이며 재정의 대부분이 재단전입금과 학생들의 수업료 등으로 구성되기 때문에 차터스쿨과는 차이가 있으나, 우리나라의 경우 사립학교라고 하더라도 공립학교와 차이가 없고 차터스쿨과 같이 학교의 자율성과 다양성을 확대하기 위해 도입되었다는 점에서는 일부 유사한 측면이 있음.
- 기본적으로 외국의 초·중등학교에서는 학교의 자율성·다양성을 확대하고 경쟁을 도입하여 학생과 학부모의 만족도 및 학력수준을 제고하기 위하여 노력하고 있는 것이 세계적인 추세임.
- 하지만 우리나라는 자사고의 폐지 등 오히려 학교의 자율성과 다양성을 제약하는 방향으로 교육정책이 추진되고 있으며 이는 세계적인 추세에도 역행하는 것임을 주지할 필요

## 2. 혁신학교 확대 논란

- ▶ 혁신학교는 이명박정부의 고교다양화 300 프로젝트에 대응하여 진보성향의 김상곤 경기도 교육감과 박노현 서울시 교육감이 추진한 공교육 정상화 학교모델로 출발
  - 2009년 경기도에서 초·중학교 13개로 시작한 혁신학교는 2010년 진보교육감이 당선된 서울, 강원, 광주, 전남, 전북 등으로 확산
  - 2011년에는 총 157개교로 증가하였으며, 현재는 서울 67개 학교, 경기도 230개 학교 등을 포함, 전국에서 530개의 혁신학교가 운영되고 있음.

- 혁신학교의 공교육을 정상화하고 학력과 인성을 조화롭게 육성한다는 목표로 추진되었는데 그 취지는 긍정적인 것으로 평가할 수 있으나 문제점도 다수 제기

▶ 혁신학교와 관련한 주요한 논쟁 가운데 하나는 혁신학교의 낮은 학력수준임.

- 현재 혁신학교로 지정되면 학교당 4,000만~1억 6,000만 원의 예산이 지원되는데(평균 약 1억 원 정도로 예상)<sup>6)</sup> 향후 혁신학교는 1,700여 개까지 늘어날 것으로 예상
- 일반학교들보다 재정지원 측면에서 이점이 있음에도 불구하고 혁신학교의 학업성취도는 일반학교보다도 낮게 나타난다는 것이 주요 논점
  - 본 보고서에서는 서울 지역에 있는 혁신학교를 대상으로 학력수준을 비교해 보았는데 대부분의 혁신학교에서 학업성취도 평가 결과가 전국 혹은 서울의 평균 수준보다 낮은 것으로 나타남.
    - \* 2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과 국어, 영어, 수학의 보통학력 이상의 비율은 전국 중학교 기준 평균 75.8%, 서울 중학교 기준 77.2%인데 반하여 서울의 혁신중학교에서는 72.0%에 그쳐 전국 및 서울의 평균에 미치지 못하는 것으로 나타남.
    - \* 고등학교의 경우 격차가 더욱 확대되어 보통학력 이상의 비율이 전국 고등학교 기준 평균 84.6%, 서울 고등학교 기준 80.7%인데 반하여 서울의 혁신고등학교에서는 68.5%를 기록
  - 혁신고등학교의 2013년 대학 진학률은 전국 및 서울의 평균 대학 진학률보다 낮은 수준을 보이는 것으로 나타남.
    - 서울 혁신고등학교의 4년제 대학 진학률은 29.9%로서 서울시 평균 40.9%, 전국 평균 54.4%보다 낮은 수준임.
  - 혁신학교 지정 이전부터 해당 학교의 학력수준이 낮았기 때문에 발생했을 가능성을 염두에 두고 서울에서 2011년에 혁신고등학교로 지정된 학교를 대상으로 학교 향상도를 분석
    - 학교 향상도는 0을 기준으로 입학 당시 성적에 비추어 성취될 것으로 예상되는 기대 점수보다 더 높게 성취한 학교의 경우 양(+)의 향상도로, 기대 점수보다 낮게 성취한 학교의 경우 음(-)의 향상도를 나타냄.
    - 2012년과 2013년의 학교 향상도를 비교하면 해당 혁신고등학교에서 학교 향상도가 모두 낮아지는 것으로 나타나 혁신학교에서의 학력저하 가능성이 있는 것으로 분석됨.
      - \* 2013년과 2012년 사이 교과별 학교 향상도는 평균 2.3%p 감소한 것으로 분석됨.

6) 자유경제연구원 정책세미나 자료(2014)

〈표〉 교과별 학교 향상도 수준 변화

혁신학교		국어	수학	영어	전체 평균
2012	A고등학교	-0.3%	-1.0%	-1.7%	-1.0%
	B고등학교	1.1%	0.1%	-0.3%	0.3%
	C고등학교	-0.2%	-1.2%	-2.0%	-1.1%
2013	A고등학교	-4.1%	-1.8%	-3.5%	-3.1%
	B고등학교	1.1%	0.1%	-0.5%	0.2%
	C고등학교	-3.9%	-2.3%	-4.2%	-3.5%
2013 - 2012	A고등학교	-3.8%p	-0.8%p	-1.8%p	-2.1%p
	B고등학교	0.0%p	0.0%p	-0.2%p	-0.1%p
	C고등학교	-3.7%p	-1.1%p	-2.2%p	-2.3%p

자료: 학교알리미

▶ 혁신학교의 경우 전교조 교사의 비율이 높아 학생들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려도 존재

- 2013년 서울의 초·중·고교 교사 중 전교조 가입자는 10.7%인데 반하여 혁신학교 교사 중 전교조 가입자는 21.3%이며 전교조 교사의 비율이 50%가 넘는 곳도 있는 것으로 관측됨.<sup>7)</sup>

- 조사결과 서울시 혁신고등학교 10개교의 평균 전교조 가입비율은 26.1%로서 전국 고등학교 기준 전교조 가입비율 13.5%, 서울 고등학교 기준 전교조 가입비율 11.8%를 크게 초과하는 것으로 나타남.

▶ 혁신학교에서는 교원평가라든가 학업성취도 평가와 같은 전국적 교육정책에 대한 시행이 어려워 결국 학생들에게도 부정적인 영향을 초래할 수 있으며 학생들의 정치적 활동이 증가할 것이라는 비판도 존재<sup>8)</sup>

- 진보 교육감이 13명이 되면서 전교조의 반발을 사고 있는 교원평가제는 특히 혁신학교에서 헛돌 가능성이 있는 것으로 사료

7) 2014년 6월 19일 전교조 법외노조 판결로 인하여 2014년 학교알리미 자료에는 전교조의 자료가 공시되지 않는 관계로 2013년 자료를 이용하여 검토하기로 함.

8) 자유경제원에서 개최한 토론회 자료(2014. 7. 2.)에 따르면 혁신학교가 바라보는 학교상을 학교에서 가장 훌륭한 교장은 없는 것, 모순투성이 학교성과급은 사라져야 하는 것, 쓸데없는 근무평정, 발전은커녕 기본만 나빠지게 하는 교원평가 등으로 언급하고 있음.

- 전교조는 학교 간 경쟁 과열과 서열화 등을 유발한다는 이유로 학업성취도 평가 자체를 반대하는 입장이며 교육부의 학업성취도 평가 결과 발표에도 비판적인 입장을 견지
- 비록 혁신학교에서 학업성취도 평가 참여 반대까지는 실행에 옮기지 않더라도 전교조의 학업성취도에 대한 부정적인 시각은 혁신학교에서 학생들의 학력수준에 대한 관심을 낮춤으로써 학생들의 학력저하를 유발할 가능성이 있음.
- 과거 전교조의 이념 편향적 교육이 혁신학교에서 재연될 가능성도 없지 않아 혁신학교가 학생들을 정치 세력화하는 데 활용될 것이라는 우려도 없지 않음.<sup>9)</sup>

▶ **혁신학교에서의 재원의 비효율성 문제와 혁신학교에 대한 강제배정 문제도 존재**

- 혁신학교에 대한 추가 지원은 특혜라는 비판과 함께 예산의 방만 운영에 대한 우려가 증대
- 혁신학교에 대한 학생 및 학부모의 선택권이 없어 혁신학교 인근 지역의 학생들은 강제적으로 혁신학교로 진학해야 하는 문제
- 초·중학교의 경우 교육 수요자의 선택권을 인정하여 원하는 학생에 한해서 혁신학교에 진학하도록 하고, 혁신학교의 확대는 수요자의 선택을 반영하여 향후 시간을 가지고 신중하게 결정할 필요
  - \* 교육 수요자의 선택을 고려하지 않은 일방적인 혁신학교의 확대는 불법 전입신고의 증가나 혁신학교 공동화와 같은 부작용을 유발할 가능성이 있음.

### 3. 보편적 교육복지 확대 논란

▶ **13명의 진보 교육감들이 공통적으로 주장하는 또 하나의 정책공약은 무상교육, 무상급식 등을 포함한 보편적 교육복지의 확대임.**

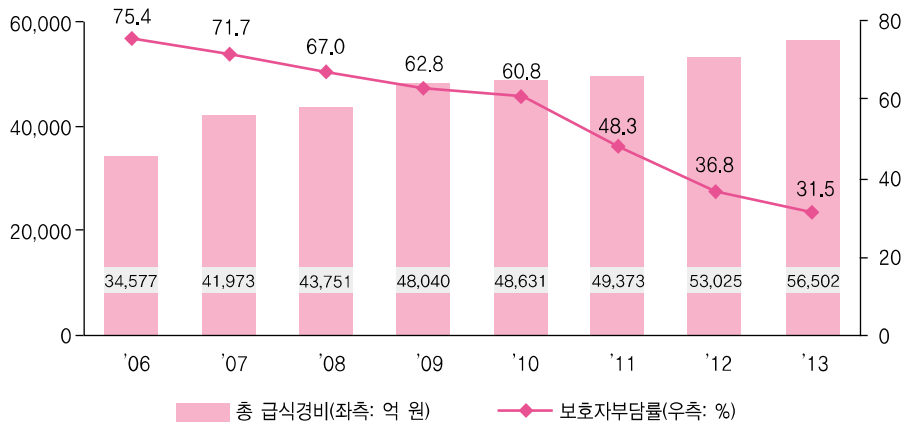
- 무상급식의 경우 친환경 무상급식을 표방하고 현재 지자체별로 상이하게 진행 중인 무상급식을 고등학교까지 확대하는 방안을 검토하고 있음.
- 무상교육은 초등학교 체험학습, 수학여행비를 전면 무상화하고 이를 중·고등학교까지 단계적으로 확대하며, 고등학교 수업료를 전액 지원하는 방안을 주장
- 무상급식과 무상교육에 추가하여 공립유치원(병설·단설) 확충, 사립유치원 및 어린이집 공영화 등 유아교육의 공교육화를 공약

9) 데일리안 - 좌파 교육 앞으로 4년이 정말 무서운 이유(2014. 7. 2.)

▶ 무상급식의 경우 현재 지자체별로 진행되고 있으며 진행정도는 각 지역마다 상이한데, 급식 관련 전체 소요경비는 2013년 기준으로 5조 6,502억 원을 기록

- 서울의 경우는 중학교 수준까지 무상급식이 진행되고 있는 반면 대구의 경우는 초등학교 단계에서도 무상급식이 제대로 시행되지 않고 있음.
- 초·중·고 전체 학교 수 대비 무상급식을 실시하고 있는 학교 수의 비율만을 고려하여 지자체별로 무상급식의 진행 정도를 살펴보면 서울은 72%를 기록하는 것으로 나타남.
- 학교급별 전국평균 기준으로는 초등학교의 경우 전체 학교 가운데 94.1%가 무상급식을 시행 중인 것으로 나타나 초등학교 무상급식은 이미 시행 중인 것으로 판단할 수 있으며, 중학교의 경우 전체 학교의 76.3%, 고등학교의 경우 전체 학교의 13.3%가 무상급식을 시행 중인 것으로 분석됨.
- 2013년 기준 급식관련 총 소요비용은 5조 6,502억 원이며 이 가운데 보호자 부담금은 1조 7,818억 원으로 전체 소요비용의 31.5%를 차지
- 추후 무상급식이 고등학교까지 진행되면 1조 7,818억 원이 고스란히 지역 교육청과 지자체의 부담으로 전가될 것으로 전망

〈그림〉 연도별 급식예산 및 보호자 부담비율



자료: 교육부(2013b)

▶ 무상교육은 박근혜정부의 고교무상교육 정책에 추가하여 초·중학교에서 학부모 부담의 체험학습비, 준비물비를 정부에서 부담하겠다는 것인데 이 또한 막대한 비용을 수반할 것으로 예상됨.

- 올해부터 단계적으로 도입예정이었던 박근혜정부의 대표적 교육복지 공약인 ‘고교 무상 교육’은 2015년 이후로 단계적 도입이 미뤄졌는데 이마저도 올해 편성된 2015년 예산에는 관련 예산이 포함되지 않아 일각에서는 사실상 무산된 것이라는 주장까지 제기

- 고교무상교육이 연기된 것은 현실적으로 재원부족이 가장 큰 이유로 지목되고 있는데, 그럼에도 불구하고 진보교육감들은 고교무상교육을 포함하여 초·중학교에서의 추가 교육비를 무상으로 지원하는 보편적 교육복지를 확대해 나가겠다는 주장을 펴력
- 조경엽·유진성(2013)에 따르면 2013년 기준으로 고등학교까지 무상교육을 즉각적으로 실시하는 경우 수업료와 학교운영비를 포함하여 한 해에 약 2조 원이 넘는 추가 재원이 필요한 것으로 추정됨.
- 여기에 초·중학교의 추가 교육비까지 무상으로 제공할 경우 중앙정부와 지자체의 재정부담은 크게 증가하여 재정건전성이 악화될 것은 명약관화
- ▶ 무상급식과 무상교육 등 교육에서의 보편적 복지 확대는 재정적으로 막대한 부담을 야기할 뿐만 아니라, 교육현장에서 투자가 필요한 타 부문의 예산을 전용하여 학교 교육의 질을 저하시키는 부작용을 초래
  - 부족한 재원으로 인해 다른 교육 부문의 예산을 전용하게 되면서 학생들에게 실질적으로 필요한 교육 환경에 대한 투자는 감소하는 풍선효과가 발생
  - 학교 현장에서는 낡은 화장실, 비가 새들어오는 창틀, 겨울엔 춥고 여름엔 찜통 같은 교실 등 학교시설에 대한 투자 부족으로 교육여건이 악화되고 있으며 이는 학생들의 건강 및 학업의 부실화를 초래
    - \* 미국의 교육학자인 Lyons에 따르면 좋은 건물에서 교육받은 학생들이 그렇지 않은 학생들보다 5~17% 학업성취도가 더 높은 것으로 나타남.<sup>10)</sup>
  - 실제로 서울시 교육청의 본예산 내역을 보면 최근 3년간 무상급식 및 무상보육을 포함하는 교육사업비에 대한 예산은 지속적으로 상승(15.9% → 20.6%)한 반면 학교시설 개·보수와 관련된 시설사업비 예산은 지속적으로 감소(7.6% → 3.6%)
- 보편적 교육복지의 확대에 인하여 오히려 가장 지원이 절실한 저소득층에 대한 교육 지원 예산이 줄어드는 문제도 발생
  - 최근 3년간 저소득층 지원을 위한 서울시 교육청의 예산은 1,697억 원에서 1,344억 원으로 오히려 감소
- 부족한 예산에도 불구하고 무리하게 교육복지를 확대하면서 서비스의 질이 저하되는 문제점도 발생
  - 예를 들면, 무상급식을 확대하면서 무리한 단가 인가로 급식의 질은 저하되고 자원도 낭비되는 부작용이 발생

10) 동아일보 - 무상급식 확대가 불러올 교육재앙(2012. 11. 13.)

- 고교무상교육도 모든 학생이 학교는 공짜로 다니지만 모든 학생이 덩거나 혹은 추운 열악한 환경에서 수업을 하게 되고 모든 학생이 낙후된 교육 환경에서 생활할 가능성이 적지 않음.

〈표〉 연도별 서울시 교육청 세출 본예산

(단위: 백만 원)

	2012년		2013년		2014년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
인건비	4,603,514	64.7%	4,769,470	64.7%	4,808,096	64.6%
기관운영비	40,034	0.6%	40,822	0.6%	40,835	0.6%
학교운영비	638,711	9.0%	647,935	8.8%	658,216	8.9%
교육사업비	1,127,983	15.9%	1,174,157	15.9%	1,534,776	20.6%
시설사업비	542,721	7.6%	335,619	4.6%	267,414	3.6%
지방채 및 BTL상환	137,442	1.9%	152,450	2.0%	121,887	1.6%
예비비 및 기타	25,882	0.3%	248,280	3.4%	7,905	0.1%
합계	7,116,287	100.0%	7,368,893	100.0%	7,439,129	100.0%

자료: 서울시 교육청 - 세입세출 예산개요(각 연도)

▶ 미국의 경우 무상급식과 무상교육에 대한 정책방향이 우리나라와는 다르게 추진

- 미국의 경우 중등교육 이하의 공립이나 비영리 사립학교는 1964년 도입된 국민 학교급식 프로그램(National School Lunch Program)에 참여하거나 혹은 참여하지 않을 수 있음.
- 참여하는 경우 특정 기준에 해당하는 학생에 한하여 급식을 무상 혹은 할인된 가격에 제공해야 할 의무를 가지는 것이지 전면적인 무상급식을 시행하고 있지는 않음.<sup>11)</sup>
- 미국은 공립학교에 한해서 무상교육을 제공하고 있으며 사립학교의 경우에는 무상교육이 아니며 학부모들이 교육비를 지불<sup>12)</sup>
- 최근 미국경제가 악화되면서 가장 기본적인 수업은 무상으로 지원되되 기존의 다양한 프로그램이나 고급 프로그램은 예산부족으로 아예 폐지하거나, 혹은 학생이 비용을 부담하는 것을 조건으로 존속시키는 사례가 늘고 있음.

11) Wikipedia - School meal

12) 미국에서 공립학교의 경우는 국가가 무상으로 지원을 하지만 사립학교의 경우는 학부모가 비싼 수업료를 부담하고 있는 상황이라 모든 학교를 대상으로 무상교육을 시행하지는 않고 있음. 중등교육 이하에서 미국의 사립학교 비중은 전체 학교 수의 약 25% 수준이며(2009~2010학년도) 평균 수업료는 8,549달러(2007~2008학년도)인 것으로 조사됨 - Council for American Private Education(<http://www.capenet.org/>).



- 우리나라도 재정 상황 고려 없이 무리하게 무상교육을 확대·추진할 경우 오히려 학교 교육의 질이 저하되고 결국 학생 및 학부모에게 비용이 전가될 수 있다는 사실을 주지해야 할 것임.
- ▶ 교육복지의 취지는 가정형편이 어려운 학생들에게 동등한 교육기회를 제공하는 것으로서 본래의 취지에 따라 저소득층을 중심으로 선별적으로 지원하는 것이 타당한 것으로 사료됨.
  - 무상급식이나 무상교육은 고소득계층에게까지 혜택을 제공하는 부자복지에 해당하며 교육복지의 근본적 취지와는 차이가 있음.
  - 보편적 복지는 막대한 비용을 수반하지만 혜택의 대부분은 중산층 이상에게 집중되어 복지 본래의 기능에 반할 뿐 아니라 막대한 재정 부담을 초래
  - 실제로 박주호(2013)의 설문조사 결과에 따르면 대부분의 교육 관계자들도 교육복지라는 개념을 보편적 지원보다는 선별적으로 지원하여 교육기회의 형평성을 달성하는 것으로 이해하고 있는 것으로 나타남.

### III. 결론 및 시사점

- ▶ 우리나라 공교육 실패의 원인은 정부의 과도한 개입과 고교평준화 정책이라고 해도 과언이 아닐 것임.
  - 규제일변도의 정부 개입은 사립학교에까지 확대되어 사립학교의 입시전형, 등록금, 학생선발권 등에까지 규제를 확대하였으며 이로 인하여 단위학교의 자율성과 경쟁 유인을 없애고 교육의 다양성을 저하시키는 결과를 초래
  - 평준화 정책으로 저마다 다른 능력과 개성을 가진 학생들을 획일적인 교육내용으로 수업하면서 학교 교육에 대한 불만족은 증가하고 신뢰도는 하락하면서 사교육에 대한 의존도를 심화시키고 해외 유학에 대한 수요를 증가시키는 부작용을 야기
  - 실제로 15차년도 한국노동패널(2012년 조사자료)에 따르면 평준화 지역에서의 고등학교 1인당 사교육비는 27.6만 원으로 비평준화 지역에서의 고등학교 1인당 사교육비 19.1만 원보다 높은 것으로 나타남.

〈표〉 평준화 지역과 비평준화 지역에서의 고등학생 1인당 사교육비

항목	평준화 지역	비평준화 지역
월 평균 사교육비	27.6만 원	19.1만 원
가구 총소득 대비 사교육비 비중	8.2%	4.6%

주 1: 2012년 조사자료이기 때문에 실제 응답은 2011년 기준값임.

주 2: 서울 지역을 제외하고 분석하여도 결과는 크게 변하지 않는 것으로 나타남.

주 3: 평준화 지역(2011년 기준): 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 인천광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도(수원시, 고양시, 안양시, 과천시, 군포시, 의왕시, 부천시, 성남시, 광명시, 안산시), 경상남도(김해시, 마산시(현 창원시 마산회원구·마산합포구 지역), 진주시, 창원시(현 창원시 성산구, 의창구 지역)), 경상북도(포항시), 전라남도(목포시, 여수시, 순천시), 전라북도(군산시, 익산시, 전주시), 충청북도(청주시), 제주특별자치도(제주시)

자료: 한국노동패널(제15차년도, 2012년 조사자료)

▶ 자사고 폐지나 혁신학교 확대에 대한 논란도 교육 수요자의 요구를 충족시키고 장기적으로는 국가 발전에 필요한 인력을 양성한다는 관점에서 해결방안을 모색할 필요

- 자사고의 폐지는 교육 수요자의 선택과 만족도에 따라 결정할 사항이며 학교의 다양성과 자율성을 제한하는 정책은 지양할 필요
- 자사고의 운영과 관련하여 문제가 있다면 공정한 기준과 심사를 통해 문제가 있는 학교에 한하여 폐지를 결정할 사항
- 정치적 혹은 이념적 가치관에 따라 무조건 자사고 자체를 반대하는 입장에서 자사고 폐지를 논하는 것은 교육의 다양성과 자율성을 축소시키고 교육 수요자의 요구와 교육받을 권리를 무시하는 처사
- 공교육 부실화의 원인이 자사고라는 주장은 과도(자사고는 전체 고등학교의 2.1%에 불과)
- 일부에서는 자사고가 일반고를 황폐화시킨다고 주장하고 있지만 이는 자사고를 폐지한다고 해결되는 문제가 아니며 오히려 일반고의 교육수준과 교육프로그램을 교육 수요자가 원하는 수준으로 발전시키는 것이 더 중요한 과제임
- 혁신학교도 선택권은 교육 수요자에게 주는 것이 바람직하며 궁극적으로는 일반고에 대한 규제를 완화하여 일반고에서도 특색 있는 교육 프로그램으로 경쟁력을 제고할 수 있도록 유도하는 것이 중요
- 초·중학교의 경우 혁신학교를 원하지 않는 학생과 학부모라고 하더라도 혁신학교 인근에 거주하고 있다는 이유로 혁신학교를 다녀야 하는 문제도 발생
- 혁신학교는 향후 일방적인 확대보다는 학생과 학부모에게 학교 선택권을 주고 추후에 그 수요를 반영하여 확대 혹은 축소 여부를 결정하는 것이 바람직한 것으로 사료

- 혁신학교에게만 일반학교보다 많은 재정지원을 제공하는 것은 진보교육감들이 주장하는 일반학교와의 형평성에도 어긋나는 것

\* 혁신학교는 정부의 지원금으로 운영되기 때문에 오히려 재정지원에서 다른 일반학교와 차별문제를 야기할 수 있는 만큼 차라리 일반학교에게도 자율성을 확대하고 다양성 교육을 실현할 기회를 주고 경쟁요소를 도입하는 것이 바람직

▶ 교육복지는 보편적 교육복지의 확대보다는 선별적 복지를 통해 교육격차를 해소하고 교육재원 배분의 우선순위를 설정하여 재원의 효율성을 높일 필요가 있음.

- 대부분의 교육계 전문가들도 교육복지의 개념을 교육격차의 해소를 위한 저소득층 중심의 교육기회 형평성 제고라고 인식하고 있음에도 불구하고, 교육복지를 정치이념에 따라 신중함 고려 없이 보편적 개념으로 확대하는 정책은 재고되어야 함.

- 교육지원이나 급식지원도 저소득층을 중심으로 시행되어야 하며 고소득 계층에 대한 지원은 지양하여 지자체의 재정 부담을 완화할 필요

- 무상급식이나 무상교육의 당위성을 주장하는 근거로 보통 낙인효과 방지를 거론하지만 선별적 복지 하에서도 낙인효과와 부작용 없이 정책을 추진할 수 있음.

\* 선별적 복지에서의 낙인효과 문제는 복지행정의 문제이며, 예를 들어, 교육비의 수납을 학교가 아닌 지자체 사무소에서 담당하는 등의 방법을 사용하여 해결할 수 있는 문제임.

- 무상교육의 확대보다는 저소득층에 대한 실질적 교육비 지원을 확대하여 교육격차를 해소하는 것이 바람직하며 교육복지의 취지에도 더욱 타당한 것으로 사료됨.

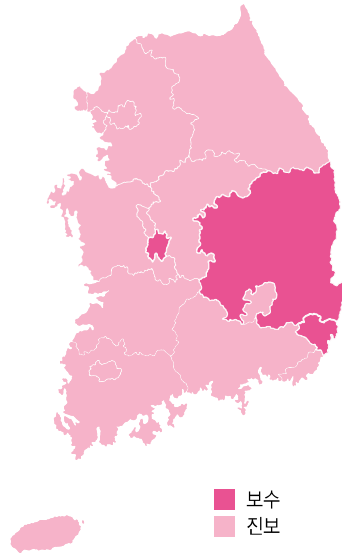
- 부자에게까지 혜택을 주는 보편적 교육복지의 확대는 교육재정을 고갈시키고, 결과적으로 학교환경·시설에 대한 투자를 감소시켜 교육 환경은 낙후되고 급식의 질은 떨어지는 부작용이 발생

- 재원마련에 대한 구체적 대안이 없는 상황에서 막대한 비용을 소모하고 정책적 효과도 크지 않은 무상급식·무상교육 등의 보편적 복지는 지양하고, 대신에 학교시설 투자 등 교육 환경을 개선하고 교육의 질을 향상시킬 수 있는 부문에 재원을 배분할 필요

# I. 서론

- ▶ 2014년 6월 4일에 치러진 제6회 전국동시 지방선거의 교육감선거 결과 진보성향의 교육감이 대거 당선
  - 17개 지역 가운데 13개 지역에서 진보성향의 교육감이 당선되었으며 보수성향의 교육감은 4개 지역에서만 당선<sup>13)14)</sup>
  - 2010년 6월 2일에 치러진 제5회 전국동시 지방선거 교육감선거에서는 진보성향의 교육감 당선자가 6개 지역에 불과하였으나 이번에는 무려 13명의 진보성향 교육감이 당선
  - 이번에 당선된 교육감들은 올해 7월 1일부터 4년간 17개 지역의 교육정책을 책임지며 우리나라 교육정책에 지대한 영향력을 행사

〈그림 1〉 6.4 지방선거 교육감 당선자 성향 분포



13) 조선일보(2014. 6. 5.)

14) 13명의 진보성향 교육감 가운데 8명이 전교조 출신인 것으로 알려짐(한국경제 2014. 6. 5.)

▶ 6.4 지방선거 결과 대전, 대구, 울산, 경북 등을 제외하고는 모든 지역에서 진보 성향의 교육감이 당선

- 보수교육감: 대전(설동호), 대구(우동기), 울산(김복만), 경북(이영우)
- 진보교육감: 서울(조희연), 경기(이재정), 인천(이청연), 강원(민병희), 세종(최교진), 충북(김병우), 충남(김지철), 광주(장휘국), 전북(김승환), 전남(장만채), 부산(김석준), 경남(박종훈), 제주(이석문)

▶ 교육감 당선자들의 5대 정책공약은 성향에 따라 기조가 다르게 나타나고 있다는 점을 주지할 필요

- 학교안전 및 학생안전 강화정책은 거의 모든 교육감들의 5대 공약에 명시되고 있으며, 특히 세월호사건 이후 학생들의 안전을 강화하는 학교정책이 더욱 확대되고 있는 추세
- 보수교육감들의 공약에 나타난 주요 기조는 기존 교육정책과 크게 다르지 않으며 자율성과 다양성 중심의 창의적 인재육성 교육정책 추진
  - 마이스터고를 확대하고 취업연계형 중등교육정책을 강화
  - 자유학기제 운영 등 학교운영의 자율성을 확대
  - 교원의 연구여건 개선 및 업무경감
  - 창의·인성교육 강화 및 글로벌 인재 육성
- 진보교육감들은 혁신학교를 확대하고 평준화정책을 강화하며, 무상교육과 무상급식을 중심으로 하는 보편적 교육복지의 확대에 중점
  - 혁신학교를 확대하고 혁신교육도시를 추진
  - 수업료 면제 및 무상급식을 확대하는 보편적 교육복지 강화
  - 공교육을 살리기 위한 평준화 정책 강화(자사고 폐지)
  - 학교 비정규직의 고용 안정

〈표 1〉 6.4 지방선거 교육감 당선자 5대 공약 요약

<p><b>서울특별시 조희연</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 자사고 폐지 및 일반고 전성시대 개막 - 원하는 학교는 '사립형 혁신학교'로 전환 - 학력·학벌 차별금지, 공무원 선발 할당제 추진</li> <li>2. 학생안전 지키는 '착한규제' 강화 - '학교여행 안전조례' 제정, '학교안전과' 신설 및 '학교여행 종합 지원센터' 설립 - 학교주변 위해업소 설립 금지</li> <li>3. 유아교육 공공육화, 혁신교육 확대</li> <li>4. 학교 비정규직 노동자를 정규직 전환</li> <li>5. 혁신교육도시 플랜, 지역마다 마을 학교 활성화</li> </ol>	<p><b>경기도 이재정</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 학부모의 고민과 근심을 덜어주는 민생교육 - 교육비 부담 경감, '경기도학부모 지원센터' 설립 - '학교폭력 예방 종합대책' 마련 - 스마트폰 중독학생 예방·치료</li> <li>2. 교권의 확립 - 교원 전문성 신장을 위한 연구 환경 구축</li> <li>3. 혁신학교 확대</li> <li>4. 생명윤리 가치의 존중과 확산 - '학교 안전 종합계획' 마련 및 '체험학습 안전인증제' 실시</li> <li>5. 차별 없는 교육, 앞서는 교육복지 - 무상교육 확대 실시, '혁신교육지구 사업' 확대</li> </ol>	<p><b>대구광역시 우동기</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 모든 위험으로부터 안전하고 쾌적한 교육환경 시스템 구축 - 사전안전영향평가 시스템 도입</li> <li>2. 바른 품성·행복 역량의 인재 육성 - 중학교 자유학기제 운영, 마이스터고 확대 및 특성화고 취업경쟁력 제고</li> <li>3. 선생님이 존경받는 교육문화 - 규제·평가로부터 자유로운 학교 운영, 고문번호사 제도 도입</li> <li>4. 지역·계층 간 교육서비스의 상향 평준화 정책 추진 - 교복비·체험학습비 부담 경감 - 사교육비 부담 경감</li> <li>5. 글로벌 인재 양성을 위한 『대한민국 교육수도』로 구축 - 안전·돌봄·나눔·기부가 넘치는 교육 공동체 추진</li> </ol>
<p><b>부산광역시 김석준</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 부산교육청의 종합청렴도 상승</li> <li>2. 사고·재난 예방시스템, 시설·먹거리 안전 확립, 학교폭력 원천 차단</li> <li>3. 교육혁신을 통해 창의적 인재 양성, 최고의 공교육 제공 - 학교별 맞춤형 학습 지원방안 - 부산형 혁신학교 지정</li> <li>4. 학교 구성원 모두가 신나는 학교환경 조성 - 방과후프로그램 다양화, 교원행정 업무 경감 및 교육공무직제 도입</li> <li>5. 학교급별 맞춤형 교육비 지원</li> </ol>	<p><b>인천광역시 이청연</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 학교폭력·위험요소 없는 학교</li> <li>2. 교육비절감·차별 없는 교육복지 실현 - 고교 수업료 면제, 중학교 무상급식, 초·중 학습준비물 비용 제로</li> <li>3. 평준화 강화, 창의력과 공감능력 키우는 선진국형 학력신장 - 획일적 평가방식 개선</li> <li>4. 혁신학교 및 교육혁신지구 운영, 지역과 함께하는 교육</li> <li>5. 교육비리 척결과 시민이 주인되는 교육행정 실현</li> </ol>	<p><b>대전광역시 설동호</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 창의·인성교육 강화 및 글로벌 인재 육성</li> <li>2. 유·초·중·고 대학 연계교육 실시 - 학교적응 프로그램 개발 및 보급 - 대학연계 R&amp;E 과학프로그램 개발</li> <li>3. 건강하고 안전한 학교 만들기 - 학교안전 통합관리 및 친환경 급식 제공</li> <li>4. 미래형 교육복지 실현 - 스마트교육·보육프로그램 확대</li> <li>5. 선진형 학교문화 조성 - 교사의 연구여건 개선·행정업무 경감, 간소화된 교육행정시스템</li> </ol>
<p><b>울산광역시 김복만</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 학생안전 통합시스템 구축 - 안전연수 제도화, 자문단 운영</li> <li>2. 울산학생교육문화회관 건립 - 자유학기제 도입에 따른 학생 참여 중심의 교육과정 운영</li> <li>3. 가정형 Wee센터 설립 - 가정폭력·학교폭력 피해자, 위기 학생 보호를 위한 단기 기숙형 - 교육·상담치료 병행 기관 필요</li> <li>4. 조선분야 마이스터고 설립</li> <li>5. 학원자율정화위원회 운영</li> </ol>	<p><b>광주광역시 장휘국</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 희망교실 중심으로 위기학생 지원 시스템 강화 - 광주희망교실 및 Wee센터 확대</li> <li>2. 진로진학창업교육원 신설</li> <li>3. 학생안전교육지원센터 설립 - 학교안전 신속 대응팀 운영</li> <li>4. 질문·우정이 있는 학교 만들기 - 학교 교육력 제고 및 미래핵심역량 강화</li> <li>5. 소통·참여 민관 거버넌스 구축 - 광주시민교육위원회 및 교육협동조합 운영</li> </ol>	<p><b>세종특별자치시 최교진</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. '세종형 혁신학교' 구축 - 교육과정 특성화, 권한 위임체제 구축, 대외협력 참여확대</li> <li>2. 캠퍼스형 고등학교 설립 - 교육시설의 전문화·고급화, '강남형 혁신학교' 교육과정 편성, 학생 복지·안전 수축</li> <li>3. '스마트스터디센터' 설립 - 스마트기기 활용 및 콘텐츠 제공</li> <li>4. 방사능 제로 친환경 학교급식 지원센터 운영</li> <li>5. 지역교육균형발전 정책으로 교육 격차 해소</li> </ol>

강원도 민병희
1. 학생안전강화체제 구축 - 안전위험요소의 사전제거, 위급 재난 상황에 대한 대처능력 향상
2. 협력교사·기초학습지원단 배치 - 수준별 개별화 학습체제 구축 - 기초학력 책임교육 체제 강화
3. 고교 무상급식 중·고 무상 교복 지원
4. 체험학습 관광벨트 구축 - 지자체 협력으로 교과 연계형 체험 학습장 만들기 - 소규모 테마형 수학여행단, 가족단위 캠핑 유치
5. 수리과학 체험관(춘천)·기업도시 특성화고(원주)·레포초고(강릉) 설립

충청북도 김병우
1. 충북형 혁신학교 구축 - 수업·생활지도 중심 학교체제로 전환
2. 사부담 공교육비 없는 학교교육 시작 - 의무교육 실질적 무상화, 유치원·고교 무상급식 확대
3. 학교평화 프로젝트 실시 - 평화로운 심성·인성 함양 - 교사들을 학교안전과 평화교육 전문가로 양성
4. 뒤처지는 학생 없는 수업, 학력신장 책임지는 학교 구현 - 단위학교 학습지원체제 구축, '진로진학종합센터' 운영
5. 고입선발고사와 일제고사 폐지

충청남도 김지철
1. 고교평준화 확대 실시 - 목천고를 취업과 연계된 '게임콘텐츠 마이스터고'로 개편
2. 안전관리 통합시스템 구축으로 안전하고 폭력 없는 학교 만들기 - '학교폭력 ONE-STOP' 센터 설립, 병영형 체험활동 폐지
3. 교육복지 확대로 대통령 공약 실천과 무상급식 확대 - 의무교육의 완전 무상화, 저소득 가정의 학생 교통비 지원
4. 부정부패와 매관매직 없는 충남교육 실현
5. 충남형 혁신학교 육성 - 행정·재정적 지원 집중, 농어촌 학교 지원

전라북도 김승환
1. 평화롭고 안전한 학교 - 컨트롤타워 및 골든타임 행동 체계 구축, 통학차량 지원 확대, 친환경 급식
2. 학교폭력 없는 학교 - 학생인권교육센터 설립 및 인권 옹호관제도 운영 - 공립 대안고등학교 설립
3. 혁신학교 및 학교 혁신 - 혁신 연수원학교·혁신파밀릿스쿨 운영, 혁신학교 지원
4. 교육 공공성 강화 - 고교무상교육 확대
5. 농어촌 교육특구 지정 및 구도심 교육특구 지정

전라남도 장만채
1. 도시형 무지개학교 및 고등학교 무지개학교 추진
2. 에듀버스 - 통학차량의 공동이용 확대 및 권역별 통합운영 - 농어촌 소규모학교의 다양한 교육 과정 개설·운영 활성화
3. 폭력·사고로부터 안전한 학교 - 교육활동 안전체계 확립, 안전 시스템 체계화
4. 에코스쿨 운영 - 친환경·건강학교 만들기
5. 학교지치실현 교육권 보호 전담 팀 운영 - 교권침해 예방 대책 수립 추진

제주특별자치도 이석문
1. 고입제도 개선 및 고교체제 개편 - 교육감 산하 고교체제 개편 범도민 위원회 기구 설치, 읍면지역 고등학교 활성화 통한 고교체제 개편
2. 국제학교 시스템 도입한 제주형 혁신학교 추진 - '교사 행정업무 제로화' 실현, 제주형 혁신학교 시범 실시
3. 친환경 무상급식·무상 의무교육 - 유·초·중·고 체험학습비 등 전면 지원, 고교수업료 전액 지원
4. 건강하고 행복한 학교 환경 조성 - 학교폭력 예방 중심으로 전환, 인권 교육 추진, 일과시간 조정
5. 교원 업무경감 및 전문성 확대

경상남도 박중훈
1. 안전·건강하게 공부하는 학교 - 안전 스킵존 협의체 마련, 낙후시설 교체, 급수대·신발장 설치
2. 교원의 업무 획기적 경감
3. 학부모 교육비 획기적 경감 - 초·중 체육복 무상지급, 중·고교 저소득층 교복·교과서 지원
4. 학부모와 지역민에게 학교 개방 - 방과 후 학교시설 지역민의 활동 공간으로 활용, 지자체와 협력하여 강좌 개설
5. 학생 개별맞춤 대안학교 운영 - 부적응학생 쉼터, 대안적 교육 과정 운영, 폐교 활용한 영역별 대안학교

경상북도 이영우
1. 감성과 인성 기르기
2. 전국최고수준의 학력 향상 - 자유학기제에 따른 수행평가 확대
3. 사교육비 부담 경감 - 공교육 내실화로 사교육비 50% 절감
4. 안전하고 행복한 학교 만들기 - 폭력예방용 고성능 CCTV 설치 및 안심알리미 확대, 교육안전 시스템 점검·정비
5. 교직원의 근무여건 개선 - 전산정보센터 설립, 기금조성에 의한 사택·전세금 지원

주: 보수성향 교육감의 5대 정책공약은 붉은 음영으로 구분  
 자료: 중앙선거관리위원회(교육감 당선자 5대 정책공약)

▶ 진보성향의 교육감이 대거 당선되면서 기존의 교육정책과 진보진영에서 새롭게 시도하는 교육정책 사이의 충돌이 불가피할 것으로 전망되며 이로 인해 교육계의 갈등이 심화될 것

- 지난 4년 동안 보수중심의 교육정책이 추진되었으나 진보성향의 교육감이 대거 당선되면서 교육정책의 기조도 진보적 정책으로 선회할 가능성이 큼.
- 기존의 학교의 다양성과 자율성을 중시하고 시장원리를 도입한 교육정책에서 평준화를 강조하고 교육복지를 확대하는 방향으로 교육정책이 변화할 전망
- 기존에 추진된 교육정책이 효과를 나타내기 위해서는 충분한 시간이 필요한 만큼 이전의 교육정책을 고수하려는 움직임(현 교육부장관은 전 한나라당 당대표인 황우여)과 새로운 교육정책을 주장하는 진보교육감 사이의 대립은 불가피할 것으로 예상
- 진보성향 교육가들의 평소 지론인 평준화와 형평성을 중심으로 하는 공교육 정상화와 전 계층을 대상으로 하는 보편적 교육복지의 확대가 수면 위로 떠오르면서 논란이 심화
- 예컨대 6.4 지방선거 이후 자사고 폐지, 혁신학교 확대, 무상급식 및 무상교육의 확대 등 진보교육감들의 교육공약이 기존의 교육정책과 충돌하면서 교육정책의 주요한 이슈로 등장

▶ 본 보고서에서는 자사고 폐지, 혁신학교 확대, 보편적 교육복지의 확대 등 현재 이슈가 되고 있는 주요 교육정책들을 살펴보고 향후 우리나라 교육정책의 바람직한 방향에 관하여 고찰해 보고자 함.

- 논란이 심화되고 있는 교육정책 문제점을 분석하고 평가
- 교육 수요자의 만족도 제고, 우리나라 교육경쟁력의 강화, 창의적 인재 육성이라는 측면에서 바람직한 교육정책의 방향을 제시



## II. 교육정책의 주요 이슈 평가

### 1. 자율형 사립고 폐지 논란

- ▶ 자율형 사립고는 공교육의 문제점을 보완하고 교육의 다양성과 자율성을 추구하기 위하여 이명박정부에서 추진한 고교다양화 300 프로젝트에서 출발함.
  - 고교다양화 300 프로젝트는 자율화, 다양화, 보다 큰 의미에서는 선진교육을 통한 인적자원의 질 향상과 국가경쟁력 확보라는 장기적인 목표를 가지고 시행된 정책으로 당시 제시된 네 가지 종류의 학교 형태<sup>15)</sup> 가운데 하나가 바로 자율형 사립고임.
  - 이후 다양성의 추구라는 관점에서 고등학교의 유형이 복잡하게 운영됨에 따라 이를 재정비할 필요성이 증대되었으며 2010년 6월 고등학교 유형이 일반고, 특목고<sup>16)</sup>, 특성화고<sup>17)</sup>, 자율고 등의 4개 유형으로 재정립(초·중등교육법 시행령 일부개정령안)
  - 자율고는 다시 자율형 사립고와 자율형 공립고로 나누어지는데 현재 이슈가 되고 있는 것이 자율형 사립고에 대한 폐지 논란임.

〈표 2〉 고등학교 유형별 비교

구분	일반고	특목고	특성화고	자율고
유형	일반계 고등학교	과학고, 외국어고, 국제고, 예술고, 체육고, 마이스터고	직업특성화고, 대안학교	자율형 사립고, 자율형 공립고
목적	중학교 교육 기초 위에 중등교육 실시	과학 인재, 외국어 인재, 예술인, 체육인의 양성 및 전문적인 직업 교육 제공	소질과 적성을 고려하여 특정 분야의 인재 양성, 체험 위주의 교육 제공	학교별 다양한 교육실시, 지역 간·계층 간 교육격차 완화
법적 근거	초·중등교육법 시행령 제76조의 2	초·중등교육법 시행령 제76조의 2, 제90조	초·중등교육법 시행령 제76조의 2, 제91조	초·중등교육법 제61조/초·중등교육법 시행령 제76조의 2, 제91조의 3, 제91조의 4
현황 (2013)	1,525교	138교	494교	165교

15) 고교 다양화 300 프로젝트에서 제시된 학교 형태로는 기숙형 공립고, 마이스터고, 자율형 사립고, 고교특색 살리기 플랜 등이 있음.

16) 특목고는 과학고, 외국어고, 국제고, 예술고·체육고, 마이스터고 4개 계열로 정비

17) 특성화고는 전문계열 특목고(농업, 공업, 수산, 해양), 전문계고, 특성화고로 구분

구분	일반고	특목고	특성화고	자율고	
학생 선발	모집 단위	광역단위	과고·외고·국제고는 광역단위, 예·체고 및 마이스터고는 전국 단위	광역/전국단위	광역단위(일부 전국 단위 선발 가능)
	입학 전형	평준화 지역은 추첨· 배정, 비평준화 지역은 내신 및 선발고사	과고·외고는 자기주도 학습전형 중심, 예·체고 및 마이스터고는 내신, 면접, 실기 등	내신, 면접, 실기 등	자사고: 서울은 자기주도 학습전형 (추첨, 면접), 그 외는 학교자율 (자기주도 학습전형, 내신 일정범위 내 추첨) 자공고: 평준화 지역은 추첨·배정, 비평준화 지역은 내신+선발고사
	사회 통합 전형	-	과고·외고는 전형의 20%	-	자사고의 경우 정원의 20%
교육과정 (2013. 12. 18) *총이수단위: 204단위	필수이수단위 86단위	필수이수단위는 77단위, 심화/전문교과는 80단위 이상 (마이스터고는 필수 65단위 이상, 교육과정 자율편성 가능)	필수이수단위는 65단위, 전문교과는 80단위 이상(대안학교는 필수 이수단위 65단위 이상 기준만 존재)	필수이수단위는 자사고의 경우 77단위 이상 권장, 자공고는 86단위 이상	

자료: 교육부(2014), 교육통계연구센터.

▶ 진보교육감의 대거 당선 이후 자율형 사립고의 폐지가 거론되는 이유는 자율형 사립고가 현재의 공교육 부실화의 직접적인 원인이라는 것임.

- 자율형 사립고에서 상위권 학생들을 모두 선발해가기 때문에 현재 일반고에는 중하위권 학생들이 대부분을 차지하고 있으며 이로 인해 일반고에서는 정상적인 수업이 어렵고 공교육의 부실화를 야기했다는 논리임.
- 뿐만 아니라 자율형 사립고는 교육의 다양화가 아니라 국영수 중심의 수업을 통해 입시교육을 강화하고, 부모의 경제적 능력으로 학생들을 차별하는 귀족학교를 구축했다는 이유도 폐지의 이유가 되고 있음.
- 특히 자율형 사립고의 폐지는 진보교육감뿐만 아니라 전국교직원노동조합, 전국공무원노동조합, 전국교수노동조합 등으로 진보진영을 중심으로 논의되고 있음.

▶ 자율형 사립고를 공교육 부실화의 원인으로 언급하고 공교육 정상화를 위해서 자율형 사립고를 폐지해야 한다는 논리는 과도한 주장

- 공교육 부실화는 이전부터 진행되어온 문제이지 자율형 사립고가 설립되면서 갑자기 발생한 문제가 아님.
- 오히려 자율형 사립고는 공교육 부실화로 인한 공교육의 문제점을 보완하고 공교육을 정상화하기 위하여 추진된 교육의 다양성 및 자율성 강화 측면에서 출발한 학교 형태임.
- 현재 전국의 자율형 사립고의 개수는 모두 합쳐봐야 2013년 기준으로 49개에 불과하며, 이는 일반 고등학교의 3.2%, 전체 고등학교의 2.1%에 불과
  - \* 49개에 불과한 자율형 사립고로 인하여 1,525개에 달하는 일반고의 공교육이 부실화되었다는 논리는 과도
- 우리나라의 대표적인 비일반학교로는 과학고등학교, 외국어고등학교 등도 있는데 유독 모든 문제의 책임을 자율형 사립고에게만 전가하는 것은 상식을 벗어난 주장이라는 견해도 다수

〈표 3〉 유형별 고등학교 수 변화 추이

	2011년	2012년	2013년
일반고	1,554	1,529	1,525
자율고	109	147	165
국공립	58	97	116
사립	51	50	49
특수목적고	120	128	138
특성화고	499	499	494
총계	2,282	2,303	2,322

자료: 교육통계연보(교육통계연구센터) 각 연도

- 오히려 자율형 사립고 등 학교의 자율성과 다양성을 추구하는 교육정책은 평준화 정책으로 인한 공교육의 문제점을 보완하는 역할을 담당할 측면이 없지 않음.
- 공교육 부실화에 따른 교육 수요자의 탈학교화는 해외 유학생 수로 가늠해볼 수 있는데, 초·중등학생의 외국 유학 현황은 2008년 이후 지속적으로 감소하는 모습을 보여 자율형 사립고와 같은 학교 다양성 정책이 실패하였다기보다는 오히려 긍정적으로 작용하였다고 할 수 있음.

- \* 2009년에는 금융위기로 인해서 유학생 수의 감소가 있었다고 하더라도 이후에는 추가적인 반등이 없었으며 오히려 유학생 수가 지속적으로 감소하는 추세
- \* 학령인구의 감소를 감안하여 학생 만 명당 유학생 수를 계산한 결과에서도 추이 변화에 큰 차이가 없으며 2006년 당시 고등학생 만 명당 36.3명이었던 유학생 수가 2012년에는 17.2명으로 대폭 감소
- \* 이는 자율형 사립고를 포함한 학교의 다양성 및 자율성 중심의 교육정책이 교육 수요자에게는 긍정적으로 작용하였으며 오히려 공교육 부실화 및 불신으로 인해 증가한 해외 유학생의 수를 감소시키는 데 어느 정도 일조하였다고 생각할 수 있음.

〈표 4〉 초·중등학교 해외 유학생 수 변화 추이

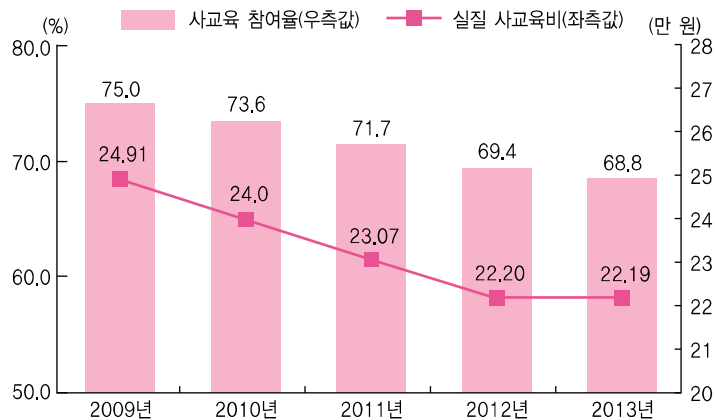
(단위: 명)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
초등학교	13,814	12,341	12,531	8,369	8,794	7,477	6,061
(만 명당)	35.2	32.2	34.1	24.1	26.7	23.9	20.5
중학교	9,246	9,201	8,888	5,723	5,870	5,468	4,977
(만 명당)	44.6	44.6	43.6	28.5	29.7	28.6	26.9
고등학교	6,451	6,126	5,930	4,026	4,077	3,570	3,302
(만 명당)	36.3	33.3	31.1	20.5	20.8	18.4	17.2

자료: 교육통계연보(교육통계연구센터) 각 연도, e-나라 지표

- 초·중·고등학생의 사교육 참여율도 2009년부터 지속적으로 감소하고 있으며 사교육비 총액 및 학생 1인당 실질 사교육비도 2009년부터 감소하는 추세를 보이고 있어 사교육 문제도 점진적으로 완화되고 있는 양상

〈그림 2〉 초·중·고교 일인당 실질 사교육비 및 사교육 참여율 변화



자료: 통계청(2013)

- 실제로 자율형 사립고에서 학생과 학부모의 학교 만족도는 다른 학교들에 비해 더 높은 것으로 나타났으며, 자율형 사립고에서 교사들의 열정과 전문성에 대한 만족도도 점점 증가하고 있는 것으로 나타남.<sup>18)</sup>
- \* 자사고 수업에 대한 학생들의 만족도는 5점 만점에 3.54점, 진로지도에 대한 학생 만족도는 3.41점으로 자율형 공립고등학교나 일반고등학교에서보다 학생들의 만족도가 높은 것으로 나타남.
- \* 자사고에서 교사들의 전문성과 열정에 대한 만족도도 높은 편이며 점차 증가하고 있는 것으로 나타남.
- \* 일반고의 공교육에서 나타나던 문제점들이 자율고에서는 완화되는 것으로 나타남.

〈표 5〉 진로지도에 대한 학생들의 만족도

구분	자율형 사립고	자율형 공립고	일반계 고등학교
진로지도 만족도	3.41	3.25	2.74

자료: 교육부(꿈나래21, 2012)

〈표 6〉 자율형 사립고 교사의 전문성과 열의에 대한 수요자의 만족도

구분	2010학년도		2011학년도	
	학생	학부모	학생	학부모
교사의 전문성과 열의	3.68	3.59	3.69	3.76

자료: 교육부(꿈나래21, 2012)

- 일부에서는 자사고가 일반고를 황폐화시켰다고 주장하고 있으나, 자사고 폐지를 검토하기 이전에, 일반고의 교육역량과 교육 프로그램을 교육 수요자의 수준에 맞도록 한 단계 업그레이드 해나가는 것이 올바른 방법일 것임.
- ▶ 자율형 사립고가 입시학원화 되었으며 다양성 교육에 소홀히 하였기 때문에 폐지하여야 한다는 주장도 어폐가 있음.
  - 현실적으로 고등학교의 주요 성과가 대학입시의 결과로 평가되기 때문에 고등학교에서 대학입시에 대한 부분을 소홀히 하기는 어려운 측면이 있음.
  - 자율형 사립고는 재정의 대부분이 재단전입금과 학부모의 수업료 등으로 운영되고 있는데, 학부모들의 경우 일반고의 3배에 달하는 수업료를 지불하기도 함.

18) 교육부(꿈나래21, 2012년 9월호)

- 학생 및 학부모가 비싼 수업료를 지불하는 만큼 ‘획일화된 수업과 교육프로그램, 그리고 산만한 학습 분위기’를 지양하고, 공부하는 습관 정립, 맞춤형 우수학습 프로그램 개발, 학습과정의 주도적 참여 유도 등 교육 수요자의 요구를 위해 자율형 사립학교가 노력하는 것은 당연하며 불가피.
  - \* 해당 학생과 학부모가 학교운영에 만족하고 있고 이의를 제기하지 않고 있음에도 불구하고 이를 문제 삼아 폐지를 운운하는 것이 과연 타당한 것인지에 대해서도 의문이 제기
- 대입 중심의 교육이 문제가 된다면, 현재의 대학입시제도 개선이 먼저이며 이를 자사고만의 잘못으로 몰아세우는 것도 개연성이 결여
- 다양성 교육을 소홀히 하였다는 우려도 있지만 실제로 많은 자사고에서 학생들의 수요에 따라 수업시간 내·외에서 다양한 프로그램을 제공하고 있음.
  - 하나고등학교의 경우 대학교와 똑같은 수강신청 시스템으로 학생들이 직접 수강신청을 하여 수업을 신청하고(무학년 무계열 제도를 채용하여 157개의 과목이 개설), 1인 2기 프로그램을 채용하여 주 2회 방과후 시간에 음악 또는 미술 한 가지와 체육 한 가지를 선택하여 수강
  - 특정 자율형 사립고의 경우 다양성 교육에 미흡한 부분이 있다면 이는 자율형 사립고의 재지정 기준에 따라 해당 학교에 한하여 폐지, 혹은 재지정을 결정하면 될 것을 궁극적으로 모든 자율형 사립고를 폐지하고 일반고로 전환한다는 것은 자율성과 다양성을 침해할 뿐만 교육 수요자의 권리를 침해하는 것
- 자사고의 경우 학생선발은 추첨으로 이루어지지만 모집정원의 20%는 사회적 배려대상자로 모집하는 규정이 있어서 저소득층에 대한 교육기회도 함께 제공
  - 사회적 배려대상자 모집이 편법 입학의 방법으로 악용되는 사례도 없지 않아 명칭을 사회통합전형으로 변경하고, 2014년부터는 사회통합전형 모집인원의 60%는 기초생활수급권자 및 차상위계층 등 저소득층의 자녀로 선발하도록 규정
  - 뿐만 아니라 기초생활수급권자나 차상위계층에 대해서는 장학금을 지급

〈표 7〉 자율형 사립고의 교육프로그램 예시

<p><b>하나 고등학교</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 무계열/무학년의 개방형 교육과정·효율적 선택 이동수업, 적성·진로에 따라 선택 가능한 과목 개설</li> <li>- 교과교실제, 블록타임제 시행, 양질의 수업을 위한 인프라 구축, 토론 수업, 발표수업, 프로젝트 기반 수업의 활성화, 공개 수업 등을 통한 공교육의 내실화</li> <li>- 체육 1기 종목을 주 2회 방과후 시간에 수강하며 연 단위로 인증시험을 실시하는 1인 체육 1기 프로그램 운영</li> <li>- 주 2회, 예술 1기 강좌를 방과후 시간에 필수로 수강하여 연 단위로 인증시험 실시하는 1인 음악/미술 1기 프로그램 운영</li> </ul>
<p><b>중동 고등학교</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독서 감상 개발프로그램으로 개인별 독서활동 기록 및 관리시스템 'READ 지수'를 활용하여 독서수행능력 인증하는 READ 프로그램 운영</li> <li>- 동문 선후배 멘토링 프로그램, 교사 3행 3무 운동(초지·편애·불신 없는 학교), 학부모 아카데미 운영</li> <li>- 국토 탐구 등을 통해 공동체 학습 유도, 인근지역 및 현충원 정화 활동</li> </ul>
<p><b>현대 고등학교</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 해외의 우리 역사·문화를 체험하는 창체활동, 각국 학생들과 글로벌 리더십을 배우는 CRS 프로그램, 해외 자매학교 교류 프로그램 시행</li> <li>- 운동·악기·미술을 배우는 1인 2기 교육 프로그램, 일본 화산지형 지질탐사·천체관측 캠프·농촌자매마을 체험학습 등의 창의적 체험활동</li> <li>- 현대계열사 지원으로 매년 여름방학 중 개최하는 국토순례, 매일경제 미래CEO과정, 서울대 리더십 과정 프로그램 운영</li> <li>- 교과교실제, 맞춤형 방과후 학교, 토론 논술수업, 유명작가와 학생들의 작품을 상설 전시하는 현정 갤러리, 명사초청 강연 프로그램 운영</li> </ul>
<p><b>한가람 고등학교</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 선택 과목 도입, 심화과목·전문과목·소수선택과목 개설, 교과교실제 운영 등 교과목 선택권을 보장하는 학교</li> <li>- 원하는 시기에 원하는 과목을 공부할 수 있는 교육과정, 전교생의 1/40이 참여하는 스포츠클럽 프로그램 운영</li> <li>- 우수 사회 통합 지원 프로그램 운영학교, 기초학력증진 프로그램, 소규모 테마활동, 서울대 리더십 프로그램 제공, 유니버설 리더십 컨퍼런스를 개최</li> </ul>
<p><b>양정 고등학교</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 독서일기 쓰기 교육 프로그램, 제2외국어 교육 강화, 명문대 졸업생과의 1:1 멘토링 제도, 1인1악기교육, 1인 1동아리·1인 1스포츠·1인 2과제, 연구·융합 교육(STEAM) 운영</li> <li>- 독서·논술·한자, 전국 규모 경시대회, 인성, 예·체능, 외국어 등의 영역에 대한 인증제 교육 '양정 5품제' 운영, 과제학습답사 및 농어촌체험 봉사활동의 수련활동 실시</li> <li>- 글로벌리더과정 운영, 대학교와 자매결연을 통한 교육 강화, 캠프 운영, 양정평생학습교실 운영, 청소년 리더십 연수 및 각종 행사·봉사활동 운영, 각국 학교와 교류, 국제학생교류대회 개최</li> </ul>
<p><b>보인 고등학교</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 다양한 전공·주제에 대해 대학 교수, 전문가가 강의하는 석학 특강 '인문과학열전', 리더십 창의 인성 아카데미, 방학기간 중 해외 문화탐방 및 글로벌 명문대학을 견학하는 글로벌 리더십 '세계야' 프로그램 운영</li> <li>- 다양한 문화·종교에 대한 이해를 높이기 위한 다문화국제이해 '톨레랑스', 학생과 교사가 음악·뮤지컬·오케스트라·연극·영화 등 다양한 문화예술공연을 함께 관람하는 문화예술관람 프로그램 '관점' 운영</li> <li>- 국립소록도·국립공원·보육원 봉사활동 및 장애아동과 함께하는 문화체험 봉사활동 프로그램 '발런티어', 국내 역사유적지·산업시설·자연적 지리 탐방지 등을 탐방하는 사제동행 역사문화탐방 '컬처로드' 프로그램을 운영</li> </ul>

자료: 각 학교별 홈페이지

▶ 진보 교육감 당선 이후 시행된 자율형 사립고의 재평가에 대해서도 신뢰성과 타당성에 의문이 제기

- 서울시 교육청의 경우 올해 6월 평가가 이미 끝난 평가 대상 14개 자율형 사립고에 대해서(모두 지정 취소 기준점수인 70점 이상을 획득) 새로운 지표를 추가하여 재평가를 강행하여 논란이 증폭
  - 서울시 교육청은 종합평가라고 명명한 이번 평가결과에서 14개 자율형 사립고 가운데 8개 자립형 사립고가 미흡 판정을 받았기 때문에 해당 자립형 사립고 지정을 취소하고 일반고로 전환한다는 입장
  - 하지만 이미 평가가 끝난 사안에 대하여 기존에 없던 새로운 평가항목을 추가하여 재평가하는 것은 신뢰성과 타당성에 논란을 일으킬 소지가 많음.
    - \* 옥석을 가리기 위함이라면 자사고의 운영제도에 대한 개선안을 미리 마련하고, 평가항목이나 평가과정을 보완하여 새로운 평가기준을 먼저 공시한 후, 추후에 재지정 시기가 돌아오는 자사고부터 새로운 평가기준을 적용하는 것이 합당
  - 교육부도 서울시 교육청의 이번 종합평가는 명백한 재평가이며 교육감의 재량권 남용이라고 지적하고 이를 위법으로 규정한 상황
- 재평가에서 추가 지표로 도입된 서울시 교육청 재량평가 영역에 대한 평가항목은 타당성에 문제가 있으며, 특히 해당 지표로 인해 학교 간 점수 차가 크게 벌어지면서 재지정 평가가 달라진 것으로 분석되고 있음.
  - 특히 학생 참여와 자치문화 활성화 항목(5점 만점)은 자사고 지정 당시 운영계획서와 지정 조건에 포함되지 않은 항목이라는 문제점
  - 자부담 공교육비 적절성 항목(5점 만점)에 대해서는 일반고 평균수준과 비교해 평가가 이뤄져 자사고 원래의 지정 목적과 취지를 무시한 평가였다는 문제가 제기
  - 종합평가의 배점에 있어서도 배점을 모두 낮추어 결과적으로 기존의 점수보다 낮게 나오도록 조정되었다는 비판도 존재
    - \* 재조정 후 배점이 '매우 우수'는 3.0으로 동일하지만 '우수'는 2.4 → 2.25, '보통'은 1.8 → 1.5, '미흡'은 1.2 → 0.75, '매우 미흡'은 0.6 → 0.0 등으로 하향 조정됨.
- 교육부는 서울시 교육청의 재평가 결과를 반려했으나 서울시 교육청은 취소를 강행하였으며, 현재는 교육부가 서울시 교육청의 자사고 6개교 지정취소에 대해 시정 명령을 내린 상황



〈표 8〉 교육청 재량평가에 추가된 평가

항목	평가지표
교육의 공공성과 학교의 민주적 운영	자사고 설립 취지에 맞는 운영 인식 정도
	자부담 공교육비 적절성
	학생 참여와 자치문화 활성화

자료: 서울시 교육청, 머니투데이(2014. 8. 20.)

▶ 자율형 사립고 폐지의 최종 결정 권한이 누구에게 있는지에 대해서도 교육감과 교육부 사이에서 논쟁이 심화되고 있어 자사고 폐지에 대한 최종 결정에는 상당한 시간이 소요될 것으로 전망

- 자율형 사립고의 폐지에 대한 규정은 초·중등교육법 시행령 제91조의3에 명시되어 있는 사항임.
  - 초·중등교육법 시행령 제91조의3 제4항에서는 “교육감은 자율형 사립고등학교가 다음 각 호의 어느 하나<sup>19)</sup>에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소할 수 있다”고 명시하고 있어 자율형 사립고에 대한 지정 철회(폐지)의 권한은 교육감에 있다는 것이 진보교육감들의 주장
- 하지만 초·중등교육법 시행령 제91조의3 제5항에는 교육감의 자율형 사립고 지정 해제에 경우 교육부장관과의 협의 조항이 존재
  - 동 조항에 따르면 교육감이 자율형 사립고등학교의 지정을 취소하는 경우에는 미리 교육부장관과 협의하여야 하는 것으로 규정하고 있어 교육부는 교육부장관이 동의하지 않는 경우 교육감의 일방적인 취소는 불가하다는 입장
  - 자율형 사립고의 지정 및 지정 해제의 사무가 교육감 소관은 맞지만 지정 및 취소가 교육감 및 교육감이 같이 결정할 사항이기 때문에 교육부 동의 없는 자율형 사립고의 취소는 불가하다는 것이 교육부의 입장
    - \* 현재는 교육감과 교육부의 의견이 충돌할 경우 이에 대한 구체적인 절차가 시행령 상에 명시되어 있지 않아 해석에서의 상반된 입장이 존재
    - \* 교육부는 이러한 문제점을 고려하여 향후 교육감이 자율형 사립고, 특성화 중학교, 특수목적 고등학교 등을 지정하거나 지정 취소하는 경우에는 교육부 장관과 ‘사전동의’를 해야 하는 것으로 초·중등교육법 시행령을 개정해나갈 방침인 것으로 알려짐.

19) 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 회계를 집행한 경우, 부정한 방법으로 학생을 선발한 경우, 교육과정을 부당하게 운영하는 등 지정 목적을 위반한 중대한 사유가 발생한 경우, 지정 목적 달성이 불가능한 사유의 발생 등으로 인하여 학교의 신청이 있는 경우, 교육감이 5년마다 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정되는 경우 등을 포함.

- 일단 현재의 상황은 시교육청 측은 취소 권한은 분명히 교육감에게 있다는 입장이며 교육부가 막을 경우 법적 소송도 강행할 방침이어서 자율형 사립고 지정 취소에 대한 논란은 쉽게 해결되지 않을 전망이다.

▶ 공교육 시스템에 자율성과 다양성을 도입하여 교육의 질 향상을 도모하는 제도는 이미 다른 나라에서도 널리 도입·시행되고 있음.

- 기본적으로 외국의 경우 초·중·고등교육에서 사립학교의 자율성은 인정하는 것이 보편적이나 우리나라의 경우 사립학교라고 하더라도 정부의 규제를 받고 있는 실정
  - 외국의 사립학교는 스스로 학생선발권을 가지고 학생들에게 수업료를 부과할 수 있으며, 정부 혹은 지방정부에 의한 간섭을 받지 않고 사립학교의 교육이념에 따라 교육 프로그램을 진행
  - 우리나라의 경우 사립학교라고 하더라도 외국과 같은 자율성은 없으며, 논란이 되고 있는 자사고의 경우가 그나마 외국의 사립학교와 비슷한 형태라고 볼 수 있으나 학생 선발권 제약 등 외국의 사립학교보다 자율성이 떨어짐.
- 외국에서도 국공립학교에서의 학생들의 학력수준 및 교육의 질 저하 문제는 중요한 이슈로 부상하였으며 이에 대한 대응으로서 차터스쿨(charter school)의 형태를 도입 운영하고 있음.
  - 차터스쿨은 정부의 지원을 받으면서 공립학교로 분류되지만 다른 공립학교에 적용되는 규제를 받지 않으며 계약(charter)에 명시된 철학, 목표, 교육방법에 따라 자율적으로 운영되는 학교 형태임.
  - 차터스쿨의 성공 여부에 대해서는 논란이 있지만, 지난 몇십 년 동안 차터스쿨의 수는 급격히 늘어났으며 학생 및 학부모의 수요가 높아 최근에도 계속 증가하는 추세를 보이고 있음.
    - \* 칠레의 경우 1980년대 경쟁요소를 강화하는 바우처 제도를 도입한 이후 차터스쿨의 수가 크게 증가하였으며 2012년 현재 칠레 학생의 60%가 차터스쿨에서 공부하고 있는 것으로 나타남.
    - \* 영국의 경우 잉글랜드와 웨일즈 지역에 차터스쿨과 유사한 학교형태가 도입되었으며, 2010년 총선 전까지 약 200여 개의 학교가 있었는데 해당 학교의 수를 더욱 증가시킬 것을 목적으로 하는 2010년 학원법(Academies Act) 개정이 통과됨에 향후 그 수가 크게 증가할 것으로 예상됨.

- \* 미국의 경우 2011년 12월 기준으로 5,600개의 차터스쿨이 있으며 200만 명 이상의 학생들이 차터스쿨에 재학 중인 것으로 추정: 2011~2012학년도 기준으로 500개가 넘는 차터스쿨이 새로 설립되었으며 학생 수도 20만 명이 증가하여 단일 연도 기준 최대 규모의 차터스쿨 증가세를 기록
- 차터스쿨은 부실 회계운영, 수요자 요구 불충족, 학력 수준 및 교육의 질 저하 등이 발생할 경우 폐지 수순을 따름.
  - \* Schwenkenberg & VanderHoff(2013)의 실증분석에 따르면 차터스쿨의 생존에 가장 큰 영향을 미치는 것은 학업성과(test score)인 것으로 나타남.
  - \* 또한, 시설에 대한 투자와 수요자의 만족도를 나타내는 대기자 명단의 규모 등도 차터스쿨의 생존에 유의적인 영향을 미치는 것으로 나타남.
- 자사고의 경우 사립학교이며 재정의 대부분이 재단전입금과 학생들의 수업료 등으로 구성되기 때문에 차터스쿨과는 차이가 있으나, 우리나라의 경우 사립학교라고 하더라도 공립학교와 차이가 없고 차터스쿨과 같이 학교의 자율성과 다양성을 확대하기 위해 도입되었다는 점에서는 일부 유사한 측면이 있음.
- 기본적으로 외국의 초·중등학교에서는 학교의 자율성·다양성을 확대하고 경쟁을 도입하여 학생과 학부모의 만족도 및 학력수준을 제고하기 위하여 노력하고 있는 것이 세계적인 추세임.
- 하지만 우리나라는 자사고의 폐지 등 오히려 학교의 자율성과 다양성을 제약하는 방향으로 교육정책이 추진되고 있으며 이는 세계적인 추세에도 역행하는 것임을 주지할 필요

## 2. 혁신학교 확대 논란

- ▶ 혁신학교는 이명박정부의 고교다양화 300 프로젝트에 대응하여 진보성향의 김상곤 경기도 교육감과 박노현 서울시 교육감이 추진한 공교육 정상화 학교모델로 출발
  - 2009년 경기도에서 초·중학교 13개로 시작한 혁신학교는 2010년 진보교육감이 당선된 서울, 강원, 광주, 전남, 전북 등으로 확산
  - 2011년에는 총 157개교로 증가하였으며, 현재는 서울 67개 학교, 경기도 230개 학교 등을 포함, 전국에서 530개의 혁신학교가 운영되고 있음.

〈표 9〉 전국 혁신학교 현황

지역	학교 수
경기도	230
전라북도	101
서울	67
전라남도	65
강원도	41
광주	26
총계	530

자료: 전북일보(2014. 7. 7.)

- 혁신학교의 공교육을 정상화하고 학력과 인성을 조화롭게 육성한다는 목표로 추진되었는데 그 취지는 긍정적인 것으로 평가할 수 있음.
- 혁신학교는 대상학교를 선발 후 학교별로 시도교육청이 지원금을 주고 학급 수, 학생 수를 일반학교보다 낮은 수준으로 유지하는 것을 기본으로 운영<sup>20)</sup>
- 교사의 업무 부담을 줄이고 특성화된 교육과정을 개발하여 학생들의 창의성 향상에 기여하는 것을 목표
- 학력과 인성을 고루 발달시키는 전인적 학업성과 향상을 위해 노력하며 평등교육을 추구
- 경쟁은 줄이고 협력과 자율성을 존중하는 것을 기본 이념으로 설정

20) 학교 구성원들의 의견을 모아 50% 이상이 혁신학교를 찬성하면 혁신학교로 신청할 수 있음. 공모기간에 혁신학교를 신청한 학교는 심사를 거쳐 교육감이 혁신학교를 지정하며, 허가를 받으면 4년간 학교운영과 교육과정의 자율권이 부여되고 1년에 4,000만~1억 6,000만 원까지 지원금을 받게 됨.

- 학사운영 측면에서의 맞춤형 교육 실시(자율화, 다양화, 특성화를 목표), 행정운영 측면에서 교육주체의 자발성 유도 및 교육청의 지원 확보(교사업무 경감, 학교당 1억여 원 지원), 발전적 측면에서는 초기 혁신학교를 거점으로 혁신학교의 점진적 확산 도모(혁신학교 벨트 구성) 등을 주요 운영목표로 설정

▶ 진보교육감이 대거 당선되면서 진보교육감들은 주요 공약인 혁신학교 확대를 추진하고 있지만, 혁신학교에 대한 비판도 만만치 않아 혁신학교에 대한 찬반 논란이 심화되고 있는 상황

- 혁신학교를 늘리겠다는 진보 교육감의 공약과 혁신학교는 일반학교보다 많은 재정이 투입되지만 학력저하를 유발할 뿐이며 오히려 학생들의 건전한 가치관과 사회적응력 형성에 부정적인 효과를 가져올 것이라는 반대의견이 대립하고 있는 상황
- 자율형 사립고 폐지와 맞물려 오히려 혁신학교가 폐지의 대상이라는 주장도 나오면서 혁신학교 논란은 진보와 보수의 이념 논쟁으로 확산

〈표 10〉 자사고와 혁신학교의 비교

구분	자율형 사립고	혁신학교
법적근거	초·중등교육법 시행령 제91조 3의 자율형 사립고 규정에 근거	초·중등교육법 시행령 제105조의 자율학교 규정에 근거
특징	이명박정부 시절 평준화정책의 폐해를 보완하기 위하여 다양성과 자율성을 강화하고 수요자의 욕구를 충족하기 위해 설립된 고등학교	자율학교의 일종으로 진보교육감들이 만든 학교. 초·중·고등학교 모두 지정이 가능
지정 및 취소	교육감이 지정 및 취소할 수 있는 권한이 있으나 미리 교육부장관과 사전에 협의해야 함.	초·중학교는 교육부 장관과 협의하지 않고 교육감이 지정 및 취소할 수 있으나 고등학교의 지정에는 미리 교육부장관과 사전에 협의해야 함.
정부지원	없음	학교당 연간 4,000만~1억 6,000만 원 추가 지원

자료: 조선일보(2014. 6. 10.) 인용 및 수정

▶ 혁신학교와 관련한 주요한 논쟁 가운데 하나는 혁신학교의 낮은 학력수준임.

- 현재 혁신학교로 지정되면 학교당 4,000만~1억 6,000만 원의 예산이 지원되는데(평균 약 1억 원 정도로 예상)<sup>21)</sup> 향후 혁신학교는 1,700여 개까지 늘어날 것으로 예상
- 일반학교들보다 재정지원 측면에서 이점이 있음에도 불구하고 혁신학교의 학업성취도는 일반학교보다도 낮게 나타난다는 것이 주요 논점

21) 자유경제연구원 정책세미나 자료(2014)

- 타 연구에서도 경기지역의 혁신학교를 조사한 결과 대부분 혁신학교의 학업성취도가 전체 평균이나 지역 평균보다 낮은 것으로 분석된다는 보고가 있었음.
- 본 보고서에서는 서울 지역에 있는 혁신학교를 대상으로 학력수준을 비교해 보았는데 대부분의 혁신학교에서 학업성취도 평가 결과가 전국 혹은 서울의 평균 수준보다 낮은 것으로 나타남.
  - \* 2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과 국어, 영어, 수학의 보통학력 이상의 비율은 전국 중학교 기준 평균 75.8%, 서울 중학교 기준 77.2%인데 반하여 서울의 혁신중학교에서는 72.0%에 그쳐 전국 및 서울의 평균에 미치지 못하는 것으로 나타남.
  - \* 고등학교의 경우 격차가 더욱 확대되어 보통학력 이상의 비율이 전국 고등학교 기준 평균 84.6%, 서울 고등학교 기준 80.7%인데 반하여 서울의 혁신고등학교에서는 68.5%를 기록
  - \* 기초학력 미달 비율을 기준으로 살펴봐도 혁신중학교와 혁신고등학교의 기초학력 미달 비율은 전국 혹은 서울의 평균 비율보다 더 높은 것으로 나타나 혁신학교의 학력수준이 전국 혹은 서울의 평균보다 낮은 것으로 나타남.

〈표 11〉 2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과 보통학력 이상 비율

	국어	수학	영어	전체 평균
서울시 혁신중학교	83.3%	61.6%	71.1%	72.0%
서울시 중학교	86.1%	68.6%	76.8%	77.2%
전국 중학교	86.1%	66.3%	74.9%	75.8%
서울시 혁신고등학교	66.4%	71.0%	68.2%	68.5%
서울시 고등학교	78.8%	81.4%	81.9%	80.7%
전국 고등학교	83.6%	85.2%	85.0%	84.6%

자료: 학교알리미, 교육부(2013a)

〈표 12〉 2013년 국가수준 학업성취도 평가 결과 기초학력 미달 비율

	국어	수학	영어	전체 평균
서울시 혁신중학교	2.0%	6.6%	4.8%	4.5%
서울시 중학교	1.6%	5.7%	3.8%	3.7%
전국 중학교	1.3%	5.2%	3.4%	3.3%
서울시 혁신고등학교	9.4%	10.7%	8.2%	9.4%
서울시 고등학교	5.0%	6.4%	4.1%	5.2%
전국 고등학교	2.9%	4.5%	2.8%	3.4%

자료: 학교알리미, 교육부(2013a)

- 고등학교 교육의 목적이 대학 진학이 아니라고 하더라도, 현실적으로 대학 진학의 성과를 무시할 수 없는 만큼, 고등학교의 대학 진학률도 학교평가의 주요한 지표가 되는데 혁신고등학교의 대학 진학률은 전국 및 서울의 평균 대학 진학률보다 낮은 수준을 보이는 것으로 나타남.
- 혁신학교도 대학 진학이라는 현실적인 문제를 간과할 수 없어 스스로도 혁신고등학교의 장점이 대입에서 교육부가 적극 권장하는 학생부종합전형에 잘 대처할 수 있다는 점을 강조하고 있을 정도임.
- 그러나 실제로 혁신학교의 대학 진학률은 저조한 것으로 나타남.

〈표 13〉 2013년 대학 진학률 비교

	서울 혁신고등학교 평균	서울시 평균	전국 평균
대학 진학률	59.1%	61.4%	78.3%
4년제 대학 진학률	29.9%	40.9%	54.4%

자료: 학교알리미

- 하지만 현재의 자료는 혁신학교 학력수준의 현황에 대해서 대체적으로 혁신학교의 경우 학업성취도가 낮다는 것을 보여줄 수는 있지만 실제로 혁신학교가 학력저하를 야기하는지에 대한 정확한 증거는 되지 못한다는 한계가 있음.
- 혁신학교는 일반학교를 가운데 대상을 선정하여 혁신학교로 지정하는 것이기 때문에 애초에 학력이 낮은 학교를 혁신학교로 선정하였다면 이로 인하여 혁신학교의 학력 수준이 낮은 것으로 나타날 가능성이 있음.
  - \* 혁신학교 지정 이후 학업성취도의 변화를 살펴보는 방법도 있지만 충분한 데이터가 축적되어 있지 않고, 변화율을 비교하더라도 낮은 수준의 학업 성취도를 가진 학교는 향상의 변동성이 더 크기 때문에 전체 학교의 평균 변동성과 직접적으로 비교하기 어렵다는 문제점이 있음.
- 매년 새로 들어오는 학생의 수준에 따라서 학업성취도 결과가 영향을 받을 수 있기 때문에 낮은 학력수준을 오롯이 혁신학교의 운영에 따른 결과라고 해석하기에도 무리가 있음.
- 이러한 문제점을 고려하여 분석의 편의상 2011년에 지정된 서울의 혁신고등학교를 대상으로 학교 향상도를 분석하는 방법을 고려할 수 있는데, 혁신학교의 경우 지정 이후 향상도가 떨어지는 것으로 나타나 혁신학교의 경우 학력저하가 우려된다는 주장이 설득력이 있는 것으로 나타남.

- 학교 향상도는 해당학교의 학생들이 입학 당시에 비해 학업성취가 어느 정도 향상되었는지를 측정하기 위한 지표
  - \* 학교 향상도는 0을 기준으로 입학 당시 성적에 비추어 성취될 것으로 예상되는 기대 점수보다 더 높게 성취한 학교의 경우 양(+의 향상도로, 기대 점수보다 낮게 성취한 학교의 경우 음(-)의 향상도를 나타냄.
- 서울시의 혁신고등학교의 경우 2011년에 지정된 학교는 3개교에 불과하기 때문에 분석이 용이하고, 2011년에 지정되었기 때문에 혁신학교 지정 이후 학력에 미치는 교육 효과가 충분히 나타날 수 있는 시간이 있다는 장점이 있음.
- 2012년과 2013년의 학교 향상도를 비교하면 세 혁신학교에서 학교 향상도가 모두 낮아지는 것으로 나타나 혁신학교에서의 학력저하 가능성이 있는 것으로 분석됨.
  - \* 2011년 자료의 이용이 가능한 B고등학교의 경우에는 2011년의 교과별 학교 향상도의 평균은 0.7%이었던 것으로 나타나 혁신학교 지정 이후 학교 향상도가 지속적으로 떨어지는 것으로 관측됨.

〈표 14〉 교과별 학교 향상도 수준 변화

혁신학교		국어	수학	영어	전체 평균
2012	A고등학교	-0.3%	-1.0%	-1.7%	-1.0%
	B고등학교	1.1%	0.1%	-0.3%	0.3%
	C고등학교	-0.2%	-1.2%	-2.0%	-1.1%
2013	A고등학교	-4.1%	-1.8%	-3.5%	-3.1%
	B고등학교	1.1%	0.1%	-0.5%	0.2%
	C고등학교	-3.9%	-2.3%	-4.2%	-3.5%
2013 - 2012	A고등학교	-3.8%p	-0.8%p	-1.8%p	-2.1%p
	B고등학교	0.0%p	0.0%p	-0.2%p	-0.1%p
	C고등학교	-3.7%p	-1.1%p	-2.2%p	-2.3%p

자료: 학교알리미

- ▶ 혁신학교의 경우 전교조 교사의 비율이 높아 학생들에게 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려도 존재
  - 수치상으로 보면 혁신학교의 경우 전교조 가입비율이 상대적으로 높은 것은 사실인 것으로 나타나 혁신학교가 전교조의 영향력에 놓이게 될 것이라는 우려가 존재하는 것은 사실



- 2013년 서울의 초·중·고교 교사 중 전교조 가입자는 10.7%인데 반하여 혁신학교 교사 중 전교조 가입자는 21.3%이며 전교조 교사의 비율이 50%가 넘는 곳도 있는 것으로 알려짐.<sup>22)</sup>
- 본 보고서에서 서울에 있는 혁신고등학교 10개를 대상으로 전교조 가입비율을 조사한 결과 사립학교에 해당하는 1개교를 제외하면 모든 학교의 전교조 가입비율이 20%가 넘는 것으로 나타남.
- 서울시 혁신고등학교 10개교의 평균 전교조 가입비율은 26.1%로서 전국 고등학교 기준 전교조 가입비율 13.5%, 서울 고등학교 기준 전교조 가입비율 11.8%를 크게 초과하는 것으로 나타남.
- A고등학교에서는 전교조 가입비율이 63%에 이르는 것으로 나타나 실제로 혁신학교에서 전교조 가입 교사들이 많은 것으로 나타남.

〈표 15〉 서울 혁신고등학교 전교조 가입비율

혁신학교	총 교원수	전교조 가입 교사	전교조 가입비율
A고등학교	54	34	63.0%
B고등학교	76	16	21.1%
C고등학교	73	19	26.0%
D고등학교	37	11	29.7%
E고등학교	67	16	23.9%
F고등학교	78	18	23.1%
G고등학교	58	13	22.4%
H고등학교*	63	0	0.0%
J고등학교	35	9	25.7%
K고등학교	69	18	26.1%
평균	-	-	26.1%
서울 평균	-	-	11.8%
전국 평균	-	-	13.5%

자료: 학교알리미(2013년 자료)

주: \* 사립학교에 해당

- 2012년 경기도 교육청에서 제출한 자료에 따르면 경기도 혁신학교 교사들의 전교조 가입비율은 14%에 지나지 않으며 교총(한국교원단체총연합회) 가입비율은 31%라고 언급하며 경기도 혁신학교의 전교조 가입비율이 높지 않다고 주장

22) 2014년 6월 19일 전교조 법외노조 판결로 인하여 2014년 학교알리미 자료에는 전교조의 자료가 공시되지 않는 관계로 2013년 자료를 이용하여 검토하기로 함.

- 하지만 경기도 혁신학교 교사들의 전교조 가입비율 14%는 경기도 학교의 전교조 평균 가입비율보다 약 2배 많은 수치임에 유의할 필요
  - \* 혁신학교에서 전교조의 가입비율이 높다고 말함은 전체 학교의 평균적인 가입비율보다 많다는 것을 의미하는 것이지 교총 가입비율과의 비교를 논하는 것이 아님.
- 2012년 경기도에서 초등학교 교사들의 전교조 평균 가입비율은 6.0%를 기록하였으며, 중학교에서는 7.0%, 고등학교에서는 8.4% 수준인 것으로 나타남.
  - \* 절대비율로 보면 전교조의 가입비율이 높지 않다고 판단할 수 있지만 학교 현장에서는 침묵하는 다수보다는 적극적으로 의사를 개진하는 소수의 목소리가 더 큰 영향력을 발휘하기 때문에, 그 영향력을 행사할 수 있는 전교조의 비율이 일반학교 평균 수준보다 월등히 높다는 사실은 실제로 전교조에 의한 학교라는 비판을 피하기 어려운 측면이 있음.

▶ 혁신학교에서는 교원평가라든가 학업성취도 평가와 같은 전국적 교육정책에 대한 시행이 어려워 결국 학생들이 피해를 입을 수 있다는 우려가 있으며 학생들의 정치적 활동이 증가할 것이라는 비판도 존재<sup>23)</sup>

- 전교조는 교원능력개발평가라는 이름의 교원평가제에 대하여 상당히 부정적일 뿐만 아니라 평가결과를 인사나 급여에 반영하는 것에 반대하고 있는 상황
- 진보 교육감이 13명이 되면서 전교조의 반발을 사고 있는 교원평가제는 특히 혁신학교에서 헛돌 가능성이 있는 것으로 사료
- 이전에도 진보 교육감이 있던 전북은 반드시 시행해야 하는 교원평가마저 학교가 자율적으로 하라며 사실상 거부해 소송당하기도 한 이력이 있음.
- 결국 혁신학교에서 교원평가제에 대한 반발로 인하여 교원평가제가 제대로 이루어지지 않는다면 교사의 전문성을 제고할 수 있는 기회를 잃어버리게 되고, 적어도 다른 학교에서 받을 수 있는 유능한 교사로부터의 교육받을 권리를 혁신학교 학생은 침해 받을 수 있음을 의미
- 최근 미국의 LA카운티에서는 교사 정년보장 제도를 위헌으로 판결을 내렸는데<sup>24)</sup> 그 이유는 무능교사 때문에 학생들이 동등하게 교육 받을 권리를 침해당하고 있다는 것이었다는 점은 주목해 볼 필요가 있음.

23) 자유경제원에서 개최한 토론회 자료(2014. 7. 2.)에 따르면 혁신학교가 바라보는 학교상을 학교에서 가장 훌륭한 교장은 없는 것, 모순투성이 학교성과급은 사라져야 하는 것, 쓸데없는 근무평정, 발전은커녕 기분만 나빠지게 하는 교원평가 등으로 언급하고 있음.

24) 미국 캘리포니아주 로스앤젤레스(LA) 카운티 고등법원 롤프 트루 판사가 2014년 6월 10일(현지시간) 교원 정년보장 제도가 위헌임을 판결

- 전교조는 학교 간 경쟁 과열과 서열화 등을 유발한다는 이유로 학업성취도 평가 자체를 반대하는 입장이며 교육부의 학업성취도 평가 결과 발표에도 비판적인 입장을 견지
  - 교총의 경우 오히려 최근에 초등학교가 평가 대상에서 제외됨에 따라 학업성취 수준 변화에 대한 분석이 불가능하게 됐다며 학생들의 학력이 전반적으로 저하될 것이라는 우려를 표명한 것과는 달리 전교조는 정반대의 입장을 견지
  - 전교조의 비율이 상대적으로 높은 혁신학교의 경우 혁신학교의 자율성을 강조하면서 일제고사라고 평가 절하하는 학업성취도 평가에 대한 참여논란을 재연할 수 있으며 최악의 경우 법률적 분쟁을 야기할 가능성도 있음.
    - \* 혁신학교의 학력저하 논란이 불거지는 가운데 혁신학교에서의 학업성취도 평가 불참 논란은 다시 혁신학교의 학력저하로 이어지는 악순환을 형성할 가능성이 있으며 이러한 피해는 고스란히 학생들에게 전가될 것임.
  - 비록 혁신학교에서 학업성취도 평가 참여 반대까지는 실행에 옮기지 않더라도 전교조의 학업성취도에 대한 부정적인 시각은 혁신학교에서 학생들의 학력수준에 대한 관심을 낮춤으로써 학생들의 학력저하를 유발할 가능성이 있음.
- 과거 전교조의 이념 편향적 교육이 혁신학교에서 재연될 가능성도 없지 않아 혁신학교가 학생들을 정치 세력화하는 데 활용될 것이라는 우려도 증가<sup>25)</sup>
  - 혁신학교가 진보 교육감 및 전교조 주도의 학교가 될 수 있다는 점을 감안할 때 진보 교육감이 주장하는 학생인권조례가 가장 먼저 정책화될 학교가 될 가능성이 있음.
  - 학생인권조례는 모든 물리적 및 언어적 폭력으로부터 자유로울 권리, 복장·두발 등 용모에 있어서 개성을 실현할 권리 등 그럴싸하게 들리지만 핵심은 17조의 집회의 자유를 보장하는 조항이라는 주장이 제기
    - \* 집회의 자유를 보장한다는 말은 학생들이 학교 밖에서 뿐만 아니라 교실이나 운동장 등 학내에서도 집회를 열 수 있게 해주자는 조항임.
    - \* 결국 전교조의 정치적 성향과 맞물려서 학생들까지 각종 촛불·대자보 및 정치적 선동에 이용될 가능성을 배제하기 어려움.
  - 결과적으로 학생인권조례의 집회 및 시위의 자유보장이라는 조항을 통하여 학생들을 사회 운동가로 양성하고 전교조의 주장을 뒷받침할 수 있도록 정치 세력화할 가능성을 완전히 배제할 수 없다는 것이 논란의 주요 주장임.

25) 데일리안 - 좌파 교육 앞으로 4년이 정말 무서운 이유(2014. 7. 2.)

▶ 혁신학교에서의 재원의 비효율성 문제와 혁신학교에 대한 강제배정 문제도 존재

- 혁신학교에 대한 추가 지원은 특혜라는 비판과 함께 예산의 방만 운영에 대한 우려가 증대

- 2013년 교육부 국감자료에 따르면 서울 A학교는 혁신학교 예산 1억 6,000만 원 중 식당, 빵집, 피자집 등의 간식비로 3,000만 원 이상을 지출<sup>26)</sup>
- B학교는 1억 7,000만 원의 혁신학교 추가 예산에서 음료비가 17%(2,900만 원)를 차지할 정도로 취지에 맞지 않게 사용한 것으로 나타남.<sup>27)</sup>
- 일반학교를 역차별하면서 혁신학교에게만 막대한 재정지원을 제공하는 것으로서 특혜 시비를 불러올 수 있을 뿐만 아니라 교육의 평등을 강조한다는 진보 교육감들의 기존 주장과도 맞지 않는 것
- 혁신학교에 대한 지정으로 끝나는 것이 아니라 혁신학교도 엄격한 감독 및 감사를 시행해 예산의 효율적 운영을 모색할 필요

- 초·중학교의 경우 혁신학교에 대한 학생 및 학부모의 선택권이 없어 혁신학교 인근 지역의 학생들은 강제적으로 혁신학교로 등교해야 하는 문제

- 혁신학교의 학력저하, 전교조 성향의 교사 등을 기피하는 학생과 학부모는 혁신학교 인근에 거주하게 되면 혁신학교에 가고 싶지 않아도 혁신학교에 배정되기 때문에 거주지 주소를 지인의 집으로 이전하는 상황이 속출
- 반대로 혁신학교의 체험위주의 학습에 관심이 있는 학생과 학부모는 혁신학교에 입학하기 위해 혁신학교 지역으로 이주하면서 인근 아파트 값이 상승하고 실질적인 교육 비용이 상승하는 문제가 발생
- 초·중학교의 경우 교육 수요자의 선택권을 인정하여 원하는 학생에 한해서 혁신학교에 진학하도록 하고, 혁신학교의 확대는 수요자의 선택을 반영하여 향후 시간을 가지고 신중하게 결정할 필요

\* 교육 수요자의 선택을 고려하지 않은 일방적인 혁신학교의 확대는 불법 전입신고의 증가나 혁신학교 공동화와 같은 부작용을 유발할 가능성이 있음.

26) 뉴데일리(2013. 10. 22.)

27) 뉴데일리(2013. 10. 22.)

### 3. 보편적 교육복지 확대 논란

- ▶ 13명의 진보 교육감들이 공통적으로 주장하는 또 하나의 정책공약은 무상교육, 무상급식 등을 포함한 보편적 교육복지의 확대임.
  - 무상급식의 경우 친환경 무상급식을 표방하고 현재 지자체별로 상이하게 진행 중인 무상급식을 고등학교까지 확대하는 방안을 검토하고 있음.
  - 무상교육은 초등학교 체험학습, 수학여행비를 전면 무상화하고 이를 중·고등학교까지 단계적으로 확대하며, 고등학교 수업료를 전액 지원하는 방안을 주장
  - 무상급식과 무상교육에 추가하여 공립유치원(병설·단설) 확충, 사립유치원 및 어린이집 공영화 등 유아교육의 공교육화를 공약
- ▶ 무상급식의 경우 현재 지자체별로 진행되고 있으며 진행정도는 각 지역마다 상이함.
  - 현재<sup>28)</sup> 전국 초·중·고·특수학교 전체 11,575개교에서 100% 급식을 시행 중
  - 서울의 경우는 중학교 수준까지 무상급식이 진행되고 있는 반면 대구의 경우는 초등학교 단계에서도 무상급식이 제대로 시행되지 않고 있음.
  - 무상급식의 경우 교육정책에서 진보와 보수가 대립하고 있는 주요 쟁점 가운데 하나이기 때문에 지자체 교육감의 성향에 따라 진행상황이 상이할 수 있으며 지자체의 재정상황에 따라서도 영향을 받을 수 있음.
  - 초·중·고 전체 학교 수 대비 무상급식을 실시하고 있는 학교 수의 비율만을 고려하여 지자체별로 무상급식의 진행정도를 살펴보면 서울은 72%를 기록하는 것으로 나타남.
    - \* 대구의 경우 가장 낮은 19.3%를 기록하고 있는 반면 전북과 전남이 각각 90.8%와 94.5%를 기록하여 전국에서 가장 높은 진행률을 보이는 것으로 나타남.
  - 학교급별 전국평균 기준으로는 초등학교의 경우 전체 학교 가운데 94.1%가 무상급식을 시행 중인 것으로 나타나 초등학교 무상급식은 이미 시행 중인 것으로 판단할 수 있으며, 중학교의 경우 전체 학교의 76.3%, 고등학교의 경우 전체 학교의 13.3%가 무상급식을 시행 중인 것으로 분석됨.
    - \* 2010년과 비교할 때 무상급식 비율이 초등학교에서는 57.8%p, 중학교에서는 62.6%p, 고등학교에서는 8.6%p가 증가하여 주로 지난 4년간 초등학교와 중학교에서 무상급식이 급속히 확대된 것으로 나타남.

28) 2014년 2월 28일 기준

〈표 16〉 시·도별 무상급식 실시학교 현황

시도	전체 학교 수				무상급식 학교 수				비율
	초	중	고	합계	초	중	고	합계	
서울	601	383	318	1,302	558	380	0	938	72.0%
부산	305	171	152	628	298	4	0	302	48.1%
대구	219	124	92	435	64	20	0	84	19.3%
인천	242	133	122	497	242	0	0	242	48.7%
광주	152	89	67	308	152	89	0	241	78.2%
대전	144	88	62	294	144	0	0	144	49.0%
울산	119	62	55	236	79	7	1	87	36.9%
세종	26	13	8	47	26	13	0	39	83.0%
경기	1,195	604	451	2,250	1,195	604	6	1,805	80.2%
강원	351	162	116	629	351	162	46	559	88.9%
충북	259	128	83	470	259	128	0	387	82.3%
충남	421	189	117	727	421	189	0	610	83.9%
전북	420	208	132	760	420	208	62	690	90.8%
전남	424	249	148	821	424	249	103	776	94.5%
경북	477	275	190	942	369	189	8	566	60.1%
경남	494	268	190	952	494	147	85	726	76.3%
제주	111	44	30	185	111	44	0	155	83.8%
합계	5,960	3,190	2,333	11,483	5,607 (94.1%)	2,433 (76.3%)	311 (13.3%)	8,351	72.7%

주 1: 2014년 3월 기준

주 2: ( ) 안은 전체 학교 수 대비 비중

자료: 김춘진 의원이 교육부로부터 제출받은 무상급식 현황 자료, 연합뉴스(2014. 2. 26.)에서 재인용

▶ 급식 관련 전체 소요경비는 2013년 기준 5조 6,502억 원으로 집계됨.

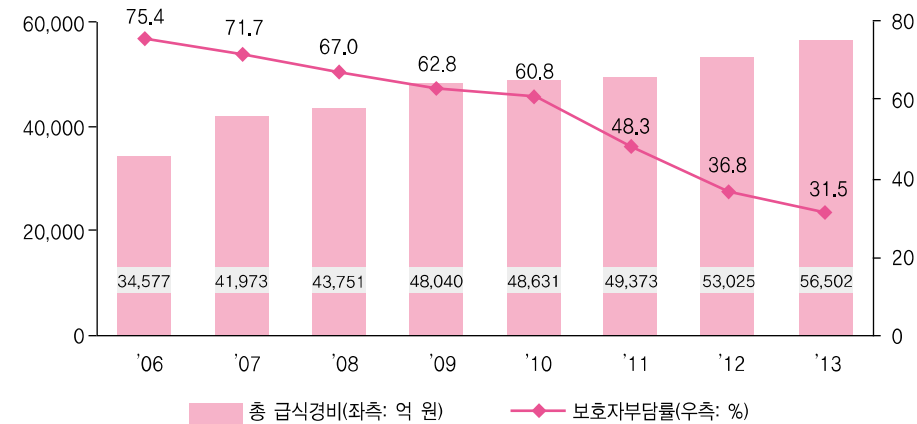
- 전체 5조 6,502억 원 가운데 보호자 부담금은 1조 7,818억 원으로 전체 소요비용의 31.5%를 차지하고 있는데 추후 무상급식이 고등학교까지 진행되면 1조 7,818억 원이 고스란히 지역 교육청과 지자체의 부담으로 전가될 것으로 전망
- 무상급식이 진행되면서 보호자의 부담은 감소한 반면 지방단체의 부담은 점진적으로 증가
  - 급식비의 보호자 부담률은 2006년 75.4%에서 2013년 31.5%로 크게 감소하였음.
  - 문제는 지방단체의 부담증가가 무상급식의 성격상 저소득층에 대한 급식지원이 아니라 부자들의 급식지원 때문이라는 것이며 추가적인 재원 마련에 대한 구체적인 대안도 없다는 것임.

〈표 17〉 부담 주체별 2013년도 급식 소요경비

부담 주체	부담액	총비용 대비 비중
교육비 특별회계	2조 6,828억 원	47.5%
자치단체 지원금	1조 636억 원	18.8%
보호자 부담금	1조 7,818억 원	31.5%
발전기금/기타	1,220억 원	2.2%
계	5조 6,502억 원	100.0%

자료: 교육부(2013b)

〈그림 3〉 연도별 급식예산 및 보호자 부담비율



자료: 교육부(2013b)

▶ 무상교육은 박근혜정부의 고교무상교육 정책에 추가하여 초·중학교에서 학부모 부담의 체험학습비, 준비물비를 정부에서 부담하겠다는 것임.

- 올해부터 단계적으로 도입예정이었던 박근혜정부의 대표적 교육복지 공약인 ‘고교 무상 교육’은 2015년 이후로 단계적 도입이 미뤄졌는데 이마저도 올해 편성된 2015년 예산에는 관련 예산이 포함되지 않아 일각에서는 사실상 무산된 것이라는 주장까지 제기
- 고교무상교육이 연기된 것은 현실적으로 재원부족이 가장 큰 이유로 지목되고 있는데, 그럼에도 불구하고 고교무상교육을 포함하여 초·중학교에서의 추가 교육비를 무상으로 지원하는 보편적 교육복지를 확대해 나가겠다는 주장을 피력
- 조경엽·유진성(2013)에 따르면 2013년 기준으로 고등학교까지 무상교육을 즉각적으로 실시하는 경우 수업료와 학교운영비를 포함하여 한 해에 약 2조 원이 넘는 추가 재원이 필요한 것으로 추정됨.

- 여기에 초·중학교의 추가 교육비까지 무상으로 제공할 경우 중앙정부와 지자체의 재정부담은 크게 증가하여 재정건전성이 악화될 것은 명약관화

▶ 무상급식과 무상교육 등 교육에서의 보편적 복지 확대는 재정적으로 막대한 부담을 야기할 뿐만 아니라, 교육현장에서 투자가 필수적인 타 부문의 예산을 전용하여 학교 교육의 질을 저하시키는 부작용을 초래

- 면밀한 검토 없이 정치적 이해관계에 따라 보편적 교육복지의 확대를 주장하면서 소요되는 재정부담은 크게 증가할 것으로 예상되지만 구체적인 자원조달 방안은 여전히 논란거리
- 부족한 재원으로 인해 다른 교육 부문의 예산을 전용하게 되면서 학생들에게 실질적으로 필요한 교육 환경에 대한 투자는 감소하게 되는 풍선효과가 발생
- 교육 환경에 대한 투자 감소로 학교시설은 노후화되고 학생들의 교육 환경은 점점 열악해지는 상황을 초래
  - \* 실제로 학교 현장에서는 낡은 화장실, 비가 새들어오는 창틀, 겨울엔 춥고 여름엔 찜통 같은 교실 등 학교시설에 대한 투자 부족으로 교육여건이 악화되고 있으며 이는 학생들의 건강 및 학업의 부실화를 초래
  - \* 미국의 교육학자인 Lyons에 따르면 좋은 건물에서 교육받은 학생들이 그렇지 않은 학생들보다 5~17% 학업성취도가 더 높은 것으로 나타남.<sup>29)</sup>
  - \* 명예퇴직 신청 교사들이 퇴직을 못하고, 이에 따라 교사 임용고시 합격자들이 발령을 받지 못하는 사태도 발생
  - \* 심지어 서울시 교육청은 최근 예산 부족으로 서울 시내 고등학교의 1, 2학년 대상의 전국고교연합평가(모의고사)도 실시하지 못하는 상황까지 발생
- 실제로 서울시 교육청의 본예산 내역을 보면 최근 3년간 무상급식 및 무상보육을 포함하는 교육사업비에 대한 예산은 지속적으로 상승(15.9% → 20.6%)한 반면 학교시설 개·보수와 관련된 시설사업비 예산은 지속적으로 감소(7.6% → 3.6%)

29) 동아일보 - 무상급식 확대가 불러올 교육재앙(2012. 11. 13.)



〈표 18〉 연도별 서울시 교육청 세출 본예산

(단위: 백만 원)

	2012년		2013년		2014년	
	금액	비율	금액	비율	금액	비율
인건비	4,603,514	64.7%	4,769,470	64.7%	4,808,096	64.6%
기관운영비	40,034	0.6%	40,822	0.6%	40,835	0.6%
학교운영비	638,711	9.0%	647,935	8.8%	658,216	8.9%
교육사업비	1,127,983	15.9%	1,174,157	15.9%	1,534,776	20.6%
시설사업비	542,721	7.6%	335,619	4.6%	267,414	3.6%
지방채 및 BTL상환	137,442	1.9%	152,450	2.0%	121,887	1.6%
예비비 및 기타	25,882	0.3%	248,280	3.4%	7,905	0.1%
합계	7,116,287	100.0%	7,368,893	100.0%	7,439,129	100.0%

자료: 서울시 교육청 - 세입세출 예산개요(각 연도)

- 뿐만 아니라 보편적 교육복지의 확대에 인하여 오히려 가장 지원이 절실한 저소득층에 대한 교육지원 예산이 줄어드는 문제도 발생
- 최근 3년간 무상급식 및 저소득층 지원에 대한 예산의 변화를 살펴보면 무상급식에 대한 예산은 2012년 1,383억 원에서 2014년 2,630억 원으로 증가한 반면 저소득층에 대한 지원 예산은 1,697억 원에서 1,344억 원으로 오히려 감소

〈표 19〉 연도별 서울시 교육청 무상급식 및 무상보육(누리과정) 본예산

(단위: 백만 원)

	2012년	2013년	2014년
무상급식	138,302	228,267	263,038
무상보육(누리과정)	206,707	231,999	547,336
저소득층 지원	169,675	150,001	134,439

주: 저소득층 지원은 2014년 본예산의 저소득층 지원 기준으로 정리하였으며 저소득층 학비 지원, 저소득층 급식비 지원(학기·토·공휴일), 저소득층자녀 방과후자유수강권 지원, 정보화 지원 등을 포함.

자료: 서울시 교육청 - 세입세출 예산개요(각 연도)

- 무리하게 무상교육복지를 확대하면서 서비스의 질이 저하되는 문제점도 발생
- 예를 들어, 무상급식을 무리하게 확대하면 급식의 질은 저하되고 자원도 낭비되는 부작용을 초래
  - \* 무상급식의 예산을 억지로 맞추면서 급식단가가 낮아지고 이로 인해 급식의 질이 저하되는 문제가 발생하며 학생들은 급식을 버리거나 매점에서 점심을 별도로 구매하여 먹는 상황도 발생

- 고교무상교육도 모든 학생이 학교는 공짜로 다니지만 모든 학생이 덩거나 혹은 추운 열악한 환경에서 수업을 하게 되고 모든 학생이 낙후된 교육 환경에서 생활할 가능성이 적지 않음.

▶ 미국의 경우 무상급식과 무상교육에 대한 정책방향이 우리나라와는 다르게 추진

- 미국의 경우 중등교육 이하의 공립이나 비영리 사립학교는 1964년 도입된 국민 학교 급식 프로그램(National School Lunch Program)에 참여하거나 혹은 참여하지 않을 수 있음.
- 참여하는 경우 특정 기준에 해당하는 학생에 한하여 급식을 무상 혹은 할인된 가격에 제공해야 할 의무를 가지는 것이지 전면적인 무상급식을 시행하고 있지는 않음.<sup>30)</sup>
- 국민 학교급식 프로그램에 참여하는 학교는 최소한의 보조금과 현물지원을 받는 대신 기준에 적합한 급식을 제공해야 하며 특정 대상 학생에게만 급식을 무상으로 지원하거나 할인된 가격에 제공하여야 할 의무를 가짐.
- 빈곤선(poverty level)의 130% 이하 소득가구의 자녀들은 무상급식 대상자가 되는데, 2011년 기준으로 4인가족의 경우 연소득이 29,055달러 이하의 가구 자녀들에 한해 무상급식이 제공되며 연소득이 41,348달러 이하의 가구 자녀들은 40센트 가격으로 학교급식이 제공되고 있음.<sup>31)</sup>
- 미국은 공립학교에 한해서 무상교육을 제공하고 있으며 사립학교의 경우에는 무상교육이 아니며 학부모들이 교육비를 지불<sup>32)</sup>
- 공립학교도 최근 미국경제가 악화되면서 가장 기본적인 수업은 무상으로 지원되되 기존의 다양한 프로그램이나 고급 프로그램은 예산부족으로 아예 폐지하거나, 혹은 학생이 비용을 부담하는 것을 조건으로 존속시키는 사례가 늘고 있음.
- 교육의 질 저하가 우려되며 무상교육이라고 하더라도 학생의 추가적 부담이 요구되고 있는 상황<sup>33)</sup>

30) Wikipedia - School meal

31) New York Times - Lines Grow Long for Free School Meals, Thanks to Economy(2011. 11. 29.)

32) 미국에서 공립학교의 경우는 국가가 무상으로 지원을 하지만 사립학교의 경우는 학부모가 비싼 수업료를 부담하고 있는 상황이라 모든 학교를 대상으로 무상교육을 시행하지는 않고 있음. 중등교육 이하에서 미국의 사립학교 비중은 전체 학교 수의 약 25% 수준이며(2009~2010학년도) 평균 수업료는 8,549달러(2007~2008학년도)인 것으로 조사됨 - Council for American Private Education(<http://www.capenet.org/>).

33) Wall Street Journal - Public Schools Charge Kids for Basics, Frills(2011. 5. 25.)

- 우리나라도 재정 상황의 고려 없이 무리하게 무상교육을 확대·추진할 경우 오히려 학교 교육의 질이 저하되고 결국에는 학생 및 학부모에게 비용이 전가될 수 있다는 사실을 주지해야 할 것임.

▶ 교육복지의 취지는 가정형편이 어려운 학생들에게 동등한 교육기회를 제공하는 것으로서 본래의 취지에 따라 저소득층을 중심으로 선별적으로 지원하는 것이 타당한 것으로 사료됨.

- 안홍선(2010)에 따르면 교육복지는 “적어도 한 사회에서 설정하고 있는 교육에서의 최소 기준에 모든 국민이 도달할 수 있도록 보장하고, 나아가 모든 국민이 처한 위치에도 불구하고 각자 필요한 교육을 받아 그 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 하기 위한 공적 지원”이라고 정의하고 있으며 이는 선별적 지원에 가까운 개념임.<sup>34)</sup>
- 무상급식이나 무상교육은 고소득계층에게까지 혜택을 제공하는 부자복지에 해당하며 교육복지의 근본적 취지와는 차이가 있음.
- 보편적 복지는 막대한 비용을 수반하지만 혜택의 대부분은 중산층 이상에게 집중되어 복지 본래의 기능에 반할 뿐 아니라 막대한 재정 부담을 초래
- 실제로 박주호(2013)에서 각 교육기관<sup>35)</sup>에 근무하는 교장·교감, 교사, 지역사회 교육전문가, 프로젝트 조정가, 교육행정전문직을 대상으로 설문조사한 결과에 따르면 대부분의 관계자들도 교육복지라는 개념이 보편적 지원보다는 선별적으로 지원하여 교육기회의 형평성을 달성하는 것이라는 것에 더 동의하는 것으로 나타남.
- 교육복지 개념에 대한 동의 정도 점수를 살펴보면 가장 높은 점수를 기록한 상위 4개의 항목이 선별적 교육복지의 개념이었으며 그 다음으로 보편적 교육복지에 해당하는 항목이 나타남.
- 교육복지를 가장 잘 설명하고 있는 항목이 무엇인지를 묻는 질문에서도 가장 많이 선택한 항목들의 대부분은 취약 학생에 대한 기회 불균형 해소나 소득수준 및 지역 간 발생한 교육격차를 해소하는 것 등 선택적 교육복지와 관련한 응답이 훨씬 많은 것으로 나타남.

34) 박주호(2013) 참조

35) 교육청, 초등학교, 중학교, 고등학교 등을 의미

〈표 20〉 교육복지 개념에 대한 동의 정도

항목	교육복지 개념	사례 수	평균	표준 편차	순위
선별적 교육복지 개념	취약 학생들에게 기회 불균형(불균등)을 해소하는 것	2,463	4.51	.63	1
	소득수준 간이나 지역 간 발생한 교육 격차를 해소하는 것	2,475	4.47	.67	2
	개인학생의 문제를 치료하고 교정하는 것 (우선 배려 학생의 맞춤형 교육지원)	2,472	4.29	.77	3
	취약 학생들의 학력 수준 향상을 도모하는 것: 학습 결손의 극복	2,477	4.24	.78	4
보편적 교육복지 개념	모든 학생들에게 교육의 기회를 확충하는 것	2,476	4.18	.86	5
	모든 학생들을 위해 복지적으로 교육 환경을 개선하고 조성하는 것	2,474	4.14	.90	6
	모든 학생들에게 최소 수준의 교육을 보장하는 것	2,478	4.10	.94	7
	모든 학생의 잠재성을 발휘하거나 자아실현을 돕는 것	2,476	3.94	.95	8
	모두의 전인적 발달을 지원하는 것	2,466	3.87	.96	9
	모두에게 평생 교육의 기회를 제공하는 것	2,472	3.79	.99	10
	모든 사람들의 능력과 적성을 개발하는 것	2,476	3.76	1.01	11

자료: 박주호(2013)

〈표 21〉 교육복지 개념을 가장 잘 표현한 항목: 누적 우선순위

순위	내용	빈도
1	취약 학생들에게 기회 불균형(불균등)을 해소하는 것	1,430
2	소득수준 간이나 지역 간 발생한 교육 격차를 해소하는 것	1,414
3	개인학생의 문제를 치료하고 교정하는 것 (우선 배려 학생의 맞춤형 교육지원)	767
4	모든 학생들에게 최소 수준의 교육을 보장하는 것	756
5	모든 학생들을 위해 복지적으로 교육 환경을 개선하고 조성하는 것	695

자료: 박주호(2013)



### III. 결론 및 시사점

- ▶ 2014년 6월 지방선거에서 진보교육감들이 대거 당선되면서 진보교육감들의 교육 공약과 기존의 교육정책 사이의 갈등이 심화되는 양상
  - 이명박정부에서는 1995년 5.31 교육개혁 이후 서서히 진행되었던 다양성 및 자율성 정책이 본격적으로 추진
    - 고교다양화 300 프로젝트, 고교선택제, 전국적인 학업성취도 평가, 교원능력개발평가 등등이 이명박정부에 들어서면서 시행
  - 진보성향의 교육감들이 지방선거에서 대거 당선되면서 평준화 정책을 통한 공교육 살리기, 보편적 교육복지의 확대 등 진보세력의 목소리가 커지고 있는 상황
    - 새롭게 당선된 진보교육감들의 공약과 기존의 교육정책이 충돌하면서 논란이 불가피
    - 이러한 맥락에서 최근에는 자사고 폐지 논란, 혁신학교 확대 논란, 보편적 교육복지의 확대 논란 등이 크게 이슈가 되고 있는 상황
- ▶ 최근의 논란은 우리나라 공교육 부실화와 직접적인 관련이 있는데 우리나라 공교육 실패의 원인은 정부의 과도한 개입과 고교평준화 정책이라고 해도 과언이 아닐 것임.
  - 정부의 과도한 개입은 단위학교의 자율성을 저해하며, 결과적으로 경쟁을 제한하여 교육의 질을 저하시키는 결과를 초래
  - 규제일변도의 정부 정책은 사립학교에까지 적용되어 사립학교의 입시전형, 등록금, 학생선발권 등에까지 규제를 확대하였으며 이로 인하여 단위학교의 자율성과 경쟁 유인을 없애고 교육의 다양성을 저하시키는 결과를 초래
  - 평준화 정책으로 저마다 다른 능력과 개성을 가진 학생들은 획일적인 교육내용으로 수업을 받게 되면서 학교 교육에 대한 불만족은 증가하고 신뢰도는 하락하였으며, 이는 사교육에 대한 의존도를 심화시키고 해외 유학에 대한 수요를 증가시키는 부작용을 야기

- 평준화 정책은 1974년 시행되어 현재까지 지속되고 있으며 우리나라 교육정책의 근간
- 평준화 정책은 도입 당시 입시 과열을 해소하고 학교 간 학력격차를 줄이며 사교육 폐단을 줄이고 학생들에게 평등한 교육기회를 제공한다는 목적을 가지고 시행되었음.
- 하지만 본래의 의도와는 달리 평준화 정책은 학력의 하향평준화를 초래하는 등 부정적인 측면이 크게 나타났고, 더군다나 창의성과 다양성이 중요시되는 현재의 패러다임에는 적합하지 않은 정책으로 퇴화
- 실제로 15차년도 한국노동패널(2012년 조사자료)에 따르면 평준화 지역에서의 고등학교 1인당 사교육비는 비평준화 지역에서의 고등학교 1인당 사교육비보다 높은 것으로 나타남.

〈표 22〉 평준화 지역과 비평준화 지역에서의 고등학생 1인당 사교육비

항목	평준화 지역	비평준화 지역
월 평균 사교육비	27.6만 원	19.1만 원
가구 총소득 대비 사교육비 비중	8.2%	4.6%

주 1: 2012년 조사자료이기 때문에 실제 응답은 2011년 기준값임.

주 2: 서울 지역을 제외하고 분석하여도 결과는 크게 변하지 않는 것으로 나타남.

주 3: 평준화 지역(2011년 기준): 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 광주광역시, 인천광역시, 대전광역시, 울산광역시, 경기도(수원시, 고양시, 안양시, 과천시, 군포시, 의왕시, 부천시, 성남시, 광명시, 안산시), 경상남도(김해시, 마산시(현 창원시 마산회원구·마산합포구 지역), 진주시, 창원시(현 창원시 성산구, 의창구 지역)), 경상북도(포항시), 전라남도(목포시, 여수시, 순천시), 전라북도(군산시, 익산시, 전주시), 충청북도(청주시), 제주특별자치도(제주시)

자료: 한국노동패널(제15차 연도, 2012년 조사자료)

▶ 기본적으로 공교육의 문제들을 완화하기 위해 도입된 교육의 다양성과 자율성 정책을 정치이념의 차이로 축소시키고, 교육의 하향평준화를 초래하는 평준화 정책을 확대·강화하려는 시도는 재고할 필요가 있음.

- 글로벌 환경에서 우리가 지향해야 할 교육방향은 과거의 획일화된 교육의 양적 확대에 있는 것이 아니라, 자율성과 다양성을 기반으로 한 교육의 질적 개선에 있음.
- 획일성(평준화)을 기반으로 하는 교육정책은 창의성과 다양성이 요구되는 급변하는 경제사회환경에서 더 이상 그 의의를 찾기 힘든 것이 사실임.
- 학생 개개인의 학력 수준과 소질을 무시한 채 이질적인 아이들을 한 곳에 모아두고 똑같이 가르친다는 것 자체가 어불성설임.
- 교사는 학생들의 눈높이를 맞추기 어렵고 개성과 수준이 천차만별인 학생들이 학교 수업을 따라가기 어렵다는 것은 어제 오늘의 일이 아님.
- 교육자원의 효율적인 배분은 상상하기 어려우며 정상적인 수업 진행이 힘들어지면서 학력의 하향평준화를 야기

▶ 자사고 폐지나 혁신학교 확대에 대한 논란도 교육의 다양성과 자율성 측면에서, 교육 수요자의 요구를 충족시키고 장기적으로는 국가 발전에 필요한 인력을 양성한다는 관점에서 해결방안을 모색할 필요

- 자사고 폐지는 교육 수요자의 선택과 만족도에 따라 결정할 사항이며 학교의 다양성과 자율성을 제한하는 정책은 지양할 필요
- 자사고의 운영과 관련하여 문제가 있다면 공정한 기준과 심사를 통해 문제가 있는 학교에 한하여 폐지를 결정할 사항
- 정치적 혹은 이념적 가치관에 따라 무조건 자사고 자체를 반대하는 입장에서 자사고 폐지를 논하는 것은 교육의 다양성과 자율성을 축소시키고 교육 수요자의 요구와 교육받을 권리를 무시하는 처사
- 공교육 부실화의 원인이 자사고라는 주장은 과도(자사고는 전체 고등학교의 2.1%에 불과)
- 일부에서는 자사고가 일반고를 황폐화시킨다고 주장하고 있지만 이는 자사고를 폐지한다고 해결되는 문제가 아니며 오히려 일반고의 교육수준과 교육프로그램을 교육 수요자가 원하는 수준으로 발전시키는 것이 더 중요한 과제임
- 혁신학교도 선택권은 교육 수요자에게 주는 것이 바람직하며 궁극적으로는 일반고에 대한 규제를 완화하여 일반고에서도 특색 있는 교육 프로그램으로 경쟁력을 제고할 수 있도록 유도하는 것이 중요
- 초·중학교의 경우 혁신학교를 원하지 않는 학생과 학부모라고 하더라도 혁신학교 인근에 거주하고 있다는 이유로 혁신학교를 다녀야 하는 문제도 발생
  - \* 정확한 연구결과가 나오기까지는 시간이 걸리겠지만 혁신학교는 학력수준이 떨어지고 전교조 교사의 비율이 높은 것으로 나타나 혁신학교에 대한 학부모의 우려가 없다고는 얘기하기 힘들 것
- 혁신학교는 향후 일방적인 확대보다는 학생과 학부모에게 학교 선택권을 주고 추후에 그 수요를 반영하여 확대 혹은 축소 여부를 결정할 필요가 있음.
- 혁신학교에게만 일반학교보다 많은 재정지원을 제공하는 것은 진보교육감들이 주장하는 일반학교와의 형평성에도 어긋나는 것
  - \* 혁신학교는 정부로부터 추가 지원금을 받기 때문에 오히려 재정지원에서 다른 일반학교와 비교해서 차별문제를 야기할 수 있는 만큼 차라리 일반학교에게도 자율성을 확대하고 다양성 교육을 실현할 기회를 주고 경쟁요소를 도입하는 것이 바람직

- ▶ 교육복지는 보편적 복지의 확대보다는 선별적 복지를 통해 교육격차를 해소하고 교육자원 배분의 우선순위를 설정하여 자원의 효율성을 높일 필요가 있음.
  - 대부분의 교육계 전문가들도 교육복지의 개념을 교육격차의 해소를 위한 저소득층 중심의 교육기회 형평성 제고라고 인식하고 있는데도 교육복지를 정치이념에 따라 신중한 고려 없이 보편적 개념으로 확대하는 정책은 재고되어야 함.
  - 교육지원이나 급식지원도 저소득층을 중심으로 시행하는 것이 바람직하며 고소득 계층에 대한 지원은 지양하여 지자체의 재정 부담을 완화할 필요
  - 무상급식이나 무상교육의 당위성을 주장하는 근거로 보통 낙인효과 방지를 거론하지만 선별적 복지 하에서도 낙인효과와 부작용 없이 정책을 추진하는 것이 가능함.
    - \* 선별적 복지에서의 낙인효과 문제는 복지행정의 문제이며, 예를 들어, 교육비의 수납을 학교가 아닌 지자체 사무소에서 담당하는 등의 방법을 사용하여 해결할 수 있는 문제임.
  - 무상교육의 확대보다는 저소득층에 대한 실질적 교육비 지원을 확대하여 교육격차를 해소하는 것이 바람직하며 이는 교육복지의 취지에도 더욱 타당한 것으로 사료됨.
  - 부자에게까지 혜택을 주는 보편적 교육복지의 확대는 교육재정을 고갈시키고, 결과적으로 학교환경·시설에 대한 투자를 감소시켜 교육 환경은 낙후되고 급식의 질은 떨어지는 부작용을 초래
- 자원마련에 대한 구체적 대안이 없는 상황에서 막대한 비용이 소요되고 정책적 효과도 크지 않은 무상급식·무상교육 등의 보편적 복지는 지양하고, 대신에 학교시설 투자 등 교육 환경을 개선하고 교육의 질을 향상시킬 수 있는 부문에 자원을 배분할 필요
  - 조경엽·유진성(2012)은 무상급식, 무상보육, 반값등록금 등 보편적 복지의 소득재분배 효과를 분석한 결과 소득분위 하위 70%에게만 지원하는 선별적 복지만이라도 시행할 경우 보편적 복지보다 전체 소요비용은 약 30% 감소하는 반면, 소득재분배 효과는 약 35~45% 증가하는 것으로 나타남.
  - 조경엽·유진성(2013)에 따르면 고교무상교육은 단계적 시행을 가정하더라도 GDP는 5년간 연평균 0.34% 감소하고, 고용은 5년간 연평균 0.27% 감소하는 것으로 나타나 경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 예상



## 참 고 문 헌

### [국내문헌]

---

- 교육부, “전국 고등학교 유형별 비교표”, 교육부, 2014.
- , “2013년도 학교급식 실시현황”, 교육부, 2013b.
- , “2013년도 국가수준 학업성취도 평가 결과”, 교육부, 2013a.
- , “자율형 사립고, 현장을 가다”, 꿈나래21, 교육부, 2012.
- , “현행 고등학교 유형 비교표”, 교육부, 2010.
- 교육통계연구센터, “교육통계연보”, 교육통계연구센터, 각 연도.
- 박주호, “교육복지 개념과 이론적 토대 확립을 위한 기초연구”, 기본연구 RR 2013-01, 교육복지정책중점연구소, 2013.
- 서울시 교육청, “세입세출 예산개요”, 서울시 교육청, 각 연도.
- 자유경제원, “혁신학교, 이대로 좋은가?”, 제3차 자유경제원 교육쟁점 연속 토론회(2013. 7. 2), 자유경제원, 2013.
- 조금주, “학교다양화 정책 속에서 살펴본 혁신학교의 성과 및 과제”, 중등교육연구, 60(2), pp 415~439, 2012.
- 조경엽·유진성, “무상복지의 소득재분배 효과”, KERI Insight 12-09, 한국경제연구원, 2012.
- 조경엽·유진성, “박근혜정부 복지정책의 비용추정 및 경제적 효과 분석”, 연구보고서 2013-03, 한국경제연구원, 2013.
- 중앙선거관리위원회, “교육감 당선자 5대 공약”, 중앙선거관리위원회, 2014.
- 통계청, “2013년 사교육비 조사결과”, 통계청, 2013.
- 학교알리미, 국가수준 학업성취도 사항, 교원단체 및 교원노동조합 가입현황 등.
- 한국노동패널, 제15차 연도, 한국노동연구원.

### [해외문헌]

---

- Schwenkenberg, Julia and , “Why Do Charter Schools Fail? - An Analysis of Charter School Survival in New Jersey,” Newark Working Paper #2013-002, Rutgers University, 2013.

[언론 보도기사]

---

- 뉴데일리, “서울형 혁신학교, [학력퇴행]도 모자라 [예산낭비]까지”, 2013. 10. 22.  
동아일보, “무상급식 확대가 불러올 교육재앙”, 2012. 11. 13.  
데일리안, “좌파 교육 앞으로 4년이 정말 무서운 이유”, 2014. 7. 2.  
머니투데이, “서울교육청, 자사고 재평가 지표 확정...평가 돌입”, 2014. 8. 20.  
연합뉴스, “시·도별 무상급식 실시학교 현황”, 2014. 2. 26.  
전북일보, “혁신학교 토크보기 (1) 프롤로그”, 2014. 7. 7.  
조선일보, “교육감 당선자, 진보성향 우세한 이유 살펴보니... 세월호때문?”, 2014. 6. 5.  
조선일보, “평가 엇갈리는 혁신학교, 1000곳 더 생긴다”, 2014. 6. 10.  
한국경제신문, “'진보' 교육감 - 전교조, '정책 공조' 활발해지나”, 2014. 6. 5.  
New York Times, “Lines Grow Long for Free School Meals, Thanks to Economy”, 2011. 11. 29.  
Wall Street Journal, “Public Schools Charge Kids for Basics, Frills”, 2011. 5. 25.

