[외고 논란, 어디로 가야하나③]

대안은 고교체제 개편과 일반고의 특성화, 다양화

2009.11.30 | 최민선_새사연 연구원 | humanelife@saesayon.org

목 차

제로섬 게임에 갇힌 교육현실
1. 너무 복잡한 현행 고교체제
2. 입시 위주의 획일화, 경쟁 확대
3. 단계1 : 수평적 다양성으로의 고교체제 개편
4. 단계2 : 일반고의 다양화, 자율화
5. 단계3 : 지역 내 교육 네트워크 구축
윈-윈 게임의 교육을 위해

새로운 사회를 여는 연구원

http://saesayon.org

제로섬 게임에 갇힌 교육현실

‘제로섬(zero-sum) 게임’. 각각의 참가자가 어떤 선택을 하든 그 손익의 총합이 제로가 되는 게임이다. 한 사람이 게임에 이겨서 하나를 얻으면 다른 한 사람은 필연적으로 하나를 잃기 때문이다. 우리나라 고교의 입시경쟁은 이러한 제로섬 게임에 가깝다.

생각해보자. 각 고교는 소위 명문대 입학에 유리한 고지를 차지하기 위한 게임에 가담하고 있다. 현재는 특수목적고(특목고)나 자립형 사립고(자사고)가 게임의 승리자다. 하지만 특목고나 자사고가 없어진다면 어떻게 될까. 각 지역의 명문고들이 다시 부상할 것이다. 그 기준은 수능성적과 명문대 진학률이 된다. 올해 공개된 일제고사나 수능성적, 학교정보공시, 매년 매체에서 보도되는 ‘서울대를 많이 보낸 학교 Best 10'과 같은 자료가 이를 뒷받침한다.

전국의 모든 고교가 경쟁을 해도 결론은 같다. 소수의 명문대 수는 정해져 있기 때문이다. 명문대를 많이 보내는 학교를 일류고교라고 부른다면 상대적으로 한명도 보내지 못하는 삼류고교도 있게 되는 것이다. 결국 총합은 제로다. 입시성적만으로 고교를 서열화한다면 결론은 항상 동일하다. 학생 개개인의 다양한 적성과 능력을 키워줄 수 있는 다수의 고교를 만들어야 이러한 제로섬 게임에서 벗어날 수 있다.

논란이 된 ‘외고 폐지’는 이런 측면에서 접근해야 한다. 외고를 폐지해도 ‘제 2의 외고’가 생긴다면 ‘도루묵’이다. 한나라당 정두언 의원의 주장으로 시작된 이번 외고 논란이 전체 고교체제 개편에 대한 논의로 이어진 것은 그런 의미에서 매우 중요하다.

논란이 급속히 확산되자 교과부는 ‘특목고 제도개선 연구팀’에게 용역을 의뢰했다. 연구팀은 공청회를 열고 의견을 수렴해 12월 10일까지 대책을 발표할 것이라고 밝혔다. 그렇다면 제로섬 게임을 벗어날 단초를 마련할 고교체제 개편안은 무엇일까.

1. 너무 복잡한 현행 고교체제

먼저, 우리나라의 고교체제를 간단히 살펴보자. 현행 고교체제는 과거에 인문고와 실업고로 단순히 나뉘어졌던 것과 달리, 그 세부유형이 15가지도 넘을 정도로 매우

복잡하다. 각 정부가 단기적인 정책 필요에 따라 새로운 이름의 학교들을 무분별하게 만든 결과다.

가령, 중3 학생이 고교를 선택하는 경로를 따라가 보자. <표 1>과 같이, 학생은 먼저 자신이 결정한 진로에 따라 대학진학을 원하면 일반계열, 구체적인 직업을 갖기 원하면 전문계열을 선택한다. 물론 전문계열도 졸업 시 대학에 진학할 수 있지만 대부분은 취업전선에 뛰어들기 때문이다. 계열이 정해지면 각 학교의 특성과 선발시기, 선발방법 등을 파악해 전기학교나 후기학교 중 구체적인 한 학교를 선택한다.

<표 1> 계열 및 선발시기에 따른 고교유형 분류

계열에 따른 분류		선발시기에 따른 분류	
일반계열	▪ 일반계고 (자율학교, 기숙형 공립고 포함) ▪ 자율형 사립고 ▪ 자율형 공립고 ▪ 특목고 (과학고, 외고, 국제고 등)	전기학교	▪ 전문계고 ▪ 특성화고 ▪ 마이스터고 ▪ 특목고 ▪ 자율형 사립고 ▪ 자율학교 ▪ 기숙형 공립고
전문계열	▪ 전문계고 ▪ 특성화고 ▪ 마이스터고 ▪ 특목고 (농/공/수산/해양계열 등)	후기학교	▪ 일반계고 ▪ 자율형 공립고

*** 자율형 사립고와 유사한 자립형 사립고, 자율형 공립고와 유사한 개방형 자율학교는 제외시킴**

전기학교를 지원하지 않았거나 지원했다가 탈락한 학생은 후기학교를 가게 된다. 후기학교에는 다수의 일반계고가 포함되며, 지역별로 학생 선발방법을 달리한다. 평준화 지역은 대부분 선지원 후추첨의 방식으로, 비평준화 지역은 학교별 시험을 치러 학생을 선발한다.

이와 같이 학생들은 고교 선택의 과정에서 복잡한 학교유형과 선발시기, 선발방법 등을 파악해야 한다. 최근에는 이명박 정부의 '고교 다양화 300프로젝트'의 일환으로 추진된 자율형 사립고, 기숙형 공립고, 마이스터고 등의 새로운 유형까지 가세해 학생들은 어떤 고교를 선택해야 할지 혼란스럽다.

게다가 학생들은 고교 선택 시, 자신의 특기/적성 뿐 아니라 집안의 경제적 수준이나 내신 성적 등 고려해야 할 요인이 너무 많다. 특목고나 자립형 사립고 등의 값

새로운 시선
새사연 saesayon.org

비싼 교육비나 대입에 유리한 '명문고'의 높은 경쟁률 때문이다. 한마디로, 우리의 고교체제는 학생이 자유롭게 학교를 선택하기 어려운 상황이다. 고교체제를 단순화 시켜야하는 이유가 여기에 있다.

2. 입시 위주로 획일화, 경쟁 확대

좀 더 구체적으로 살펴보자. 우리나라의 고교체제는 <표 2>와 같이 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 일반적으로는 일반계와 전문계로 나눈다. 목적에 따라서는 소수의 영재육성을 위한 영재고, 특수분야의 전문적 교육을 위한 특목고, 체험위주 교육이나 특정분야의 직업적 전문교육을 실시하는 특성화고로 나뉜다. 자율성에 따라서는 법인에 학사운영이나 교육과정, 등록금 책정 등에 자율성을 주는 자율형 사립고(자율고), 성적이 낮거나 낙후지역에 위치한 학교에 자율성을 부여해 학력 상승과 인성교육을 유도하는 자율형 공립고, 그 외에도 교육감이 특별히 지정하는 여러 자율학교들이 있다.

<표 2> 목적 및 자율성에 따른 고교유형 분류

일반 분류		목적에 따른 분류		자율성에 따른 분류 (학교운영의 특례)	
일반계	▪ 일반고 ▪ 체육고 ▪ 예술고 ▪ 과학고 ▪ 외국어고 ▪ 국제고	영재고	▪ 과학영재고	자립형 사립고 자율형 사립고	▪ 자사고는 2002년부터 시범운영 중 ▪ 자율고는 내년부터 운영
전문계	▪ 농립업고 ▪ 공업고 ▪ 상업고 ▪ 수산고 ▪ 해양고 ▪ 가사고 ▪ 실업고 ▪ 종합고 등	특목고	▪ 과학고 ▪ 예/체능계열 ▪ 외국어고 ▪ 국제고 ▪ 전문계열	개방형 자율고 자율형 공립고	▪ 개방형 자율고는 자율형 고교로 전환 ▪ 자율형 공립고는 내년부터 운영
		특성화고	▪ 일반계 (대안교육) ▪ 전문계 (직업교육)	그 외 자율학교	▪ 농어촌 우수학교 ▪ 교장공모 지정학교 ▪ 특성화고 ▪ 기숙형 공립고 ▪ 마이스터고 등

* 빨간색 표시는 '고교 다양화 300 프로젝트'의 일환으로 추진 중인 학교 유형

이러한 고교체제의 분류에는 몇 가지 문제점이 있다. 첫째, 목적 및 자율성에 따른 분류에 속한 '학교의 다양화, 특성화'를 위해 만들어진 학교들이 오히려 입시 위주

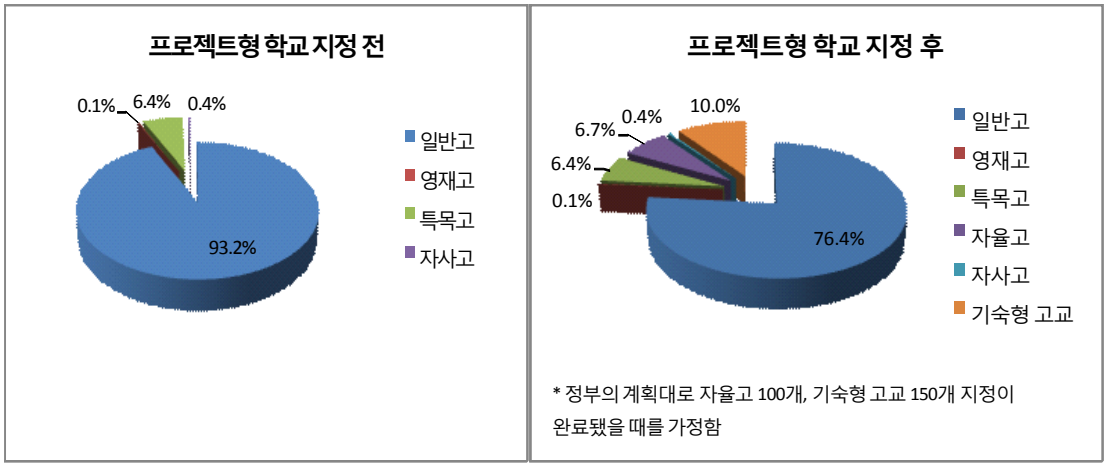
의 교육으로 획일화 돼 있다. 그 중 가장 문제되는 것이 바로 외고다. 이들 학교는 고교서열화를 공고히 하고 입시경쟁과 사교육 팽창을 주도한다는 비판을 받는다.

기존의 특목고, 자사고가 수능성적 상위권을 싹쓸이하고 있는 형국을 통해서도 알 수 있듯, 각 학교의 설립취지에 맞는 특성화 교육보다 입시에 치우친 교육을 실시하는 학교가 태반이다.

'고교 다양화 300 프로젝트'의 자율고, 기숙형 공립고도 그럴 가능성이 농후하다. 최근 공개된 수능시험 성적결과에서 내년에 문을 여는 다수의 자율고가 전국 혹은 지역 내 최상위 성적을 거둔 것은 자율고가 이미 지역 내 명문고였음을 보여준다. 기숙형 공립고는 지난해 지정된 82개교 중 74퍼센트가 농어촌 우수고나 자율학교로 지정됐던 명문고였다. 프로젝트형 학교가 특성화된 교육프로그램이나 교육여건이 아닌 학교 성적을 기준으로 선정됐음을 알 수 있다.

<그림 1>과 같이 이러한 특수학교는 특성화고를 제외하면, 전체 일반계 고교 중 4분의 1을 차지한다. 대학에 유리한 고교에 진학하기 위한 경쟁은 여기서 촉발된다. 게다가 본래 7퍼센트에 불과했던 특수학교 비중은 이명박 정부의 프로젝트형 학교로 인해 25퍼센트까지 늘어났다. 이로 인해 성적 '최상위권'을 넘어서 '상위권'에 해당하는 학생들까지 경쟁이 확대되고 있는 것이다.

<그림 1> 일반계 고교 중 특수학교의 비중



둘째, '목적에 따른 분류'에서 특목고에는 영재고와 특성화고의 성격이 혼재돼 있다. 과학고는 과학영재고와 유사하며, 외고는 현실적으로 국제고와 기능/역할을 구분하

기 어렵다. 전문계열은 직업교육 특성화고와 목적/영역이 비슷하다.

또한 외고는 지난 글에서 살펴봤듯 '어학영재'라는 모호한 개념으로 성적우수자들을 모아 입시교육을 시키며 전체 교육에 부정적 영향을 미치는 문제가 있다. 몇몇 예체능계열의 경우, 외고와 같이 인재를 키우기 위한 특화된 교육이 아닌 입시 대비 테크닉 위주의 교육을 진행해 설립취지가 모호해졌다. (새사연, <외고 논란, 어디로 가야하나①> 참고)

셋째, '자율성에 따른 분류'를 보면 자율권이 소수의 학교에 집중적으로 부여돼 있어 불공정 경쟁을 유발함을 알 수 있다. 학교운영의 특례가 주어진 자율학교는 각 학교유형마다 학생 선발, 교육과정 운영, 교사 초빙, 등록금 책정 등 자율권의 범위가 학교마다 조금씩 다르다.

이 중 학생선발권이나 등록금 책정은 지난 글에서 외고와 자율고의 사례를 통해 살펴봤듯이 우리 교육현실에서 아직 규제해야 할 부분이다. 하지만 수업시수, 수업내용, 평가요소 등 교육과정 운영에 대한 자율권은 교사와 학생에게 주어져야 한다. 갈수록 다양해지는 사회/학부모/학생의 교육적 요구를 수용하기 위해서는 교육과정 운영에 대한 자율권이 필수적이기 때문이다. 그런데 정부는 모든 학교가 누려야 할 자율권을 일부 학교에만 부여함으로써 학교 간 격차를 확대시키고 있다. (새사연, <외고 논란, 어디로 가야하나②> 참고)

3. 단계1 : 수평적 다양성으로의 고교체제 개편

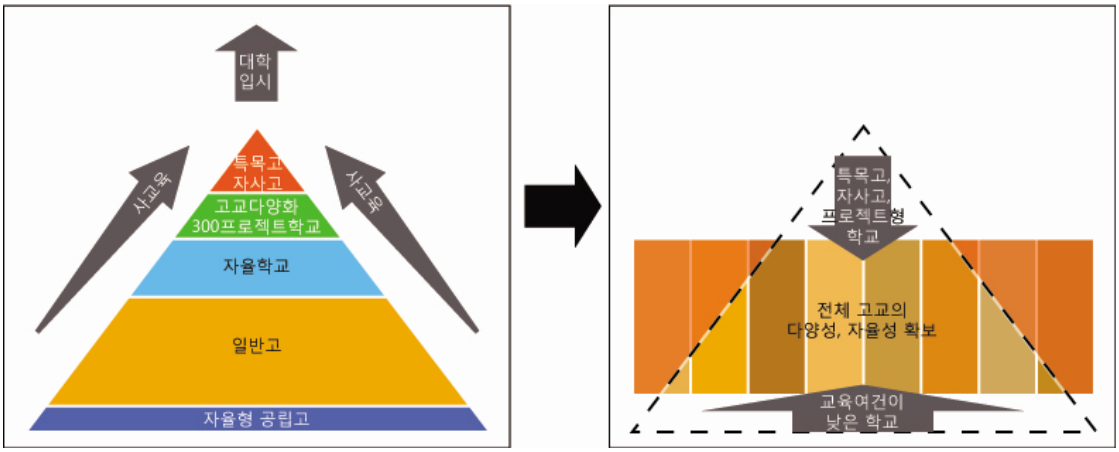
정부가 다양한 유형의 학교들을 만든 이유는 다양한 교육적 수요를 보장하기 위함이다. 즉, 학생이 원하는 학교를 선택할 수 있는 시스템을 만들겠다는 것이다. 그러나 정작 학생들은 복잡해진 학교유형으로 인해 학교를 선택하는데 어려움을 겪는다.

뿐만 아니라 다양성을 위해 만들어진 학교 대부분은 명문대 입학에 유리한 '명문고'로 부상해 그 취지를 무색케 한다. 전체 일반계 고교의 4분의 1이 명문고라면 나머지 4분의 3은 별 볼일 없는 삼류학교로 인식된다. 이러한 수요와 공급의 불일치는 입시경쟁을 확대시킬 수밖에 없다. 그렇다면 고교체제를 단순화하면서 교육의 '보편적 다양성'을 기반으로 학생의 학교선택권을 보장할 수 있는 방안은 무엇일까.

새로운 시선
새사연 saesayon.org

현재의 일반계 고교는 특목고, 자사고가 꼭대기를 차지한 피라미드형 구조로 볼 수 있다. 학교별로 서열화된 상태에서 다양성을 추구한 결과다. 이러한 고교구조를 <그림 2>와 같이 각 지역의 일반고를 다양화, 특성화시켜 '수평적 다양성'을 확보할 수 있도록 해야 한다.

<그림 2> 일반계 고교의 체제개편 방향



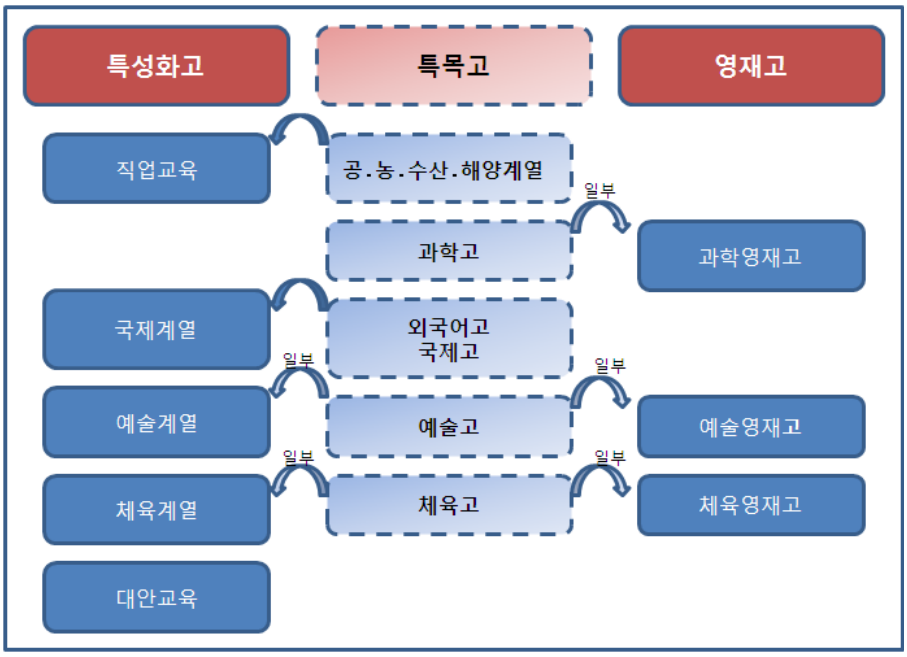
이를 실현하기 위해서는 몇 가지 단계가 필요하다. 첫째, 특목고 유형을 없애고 외고와 국제고는 특성화고로 전환한다. <표 3>과 같이 과학고 및 예체능계고는 영재판별 기준을 명확히 하고 학교별 평가를 거쳐 영재고로 전환시킨다. 영재교육에 적합하지 않은 학교는 특정분야 중점학교(일반고)나 특성화고로 전환시킨다. 전문계고는 모두 특정분야의 직업교육을 위주로 하는 특성화고로 전환시킨다.

영재고는 현재와 같이 영재진흥교육원에서 영재판별도구를 개발해 학생을 선발하며 일반계 고교의 3퍼센트 이내로 학교수를 유지한다. 특성화고는 일반고와 동일하게 선지원 후추첨으로 학생을 선발하며 교육비 역시 차등을 두지 않는다. 교과부와 지역교육청은 각 특정분야에 대한 교육과정 운영 기준을 정해 감독하며 3년 주기로 평가해 학교 존속 여부를 결정한다.

가령, 국제계열 특성화고의 경우 영어과목은 공통기본과목으로 하고 제2외국어 전공 수업의 비율을 높일 수 있도록 해야 한다. 이러한 조치들은 우수학생을 유치해 입시 위주 수업을 하는 것이 아니라, 그 분야에 적성과 소질이 있는 보통학생을 특정분야의 전문가로 양성하도록 하기 위함이다.

새로운 시선
새사연 saesayon.org

<표 3> 특목고 유형 폐지안



*출처 : 2007년 교과부 '수월성 제고를 위한 고등학교 운영 개선 및 체제 개편방안'

둘째, '학교운영의 특례'가 주어진 자사고, 자율고, 그 외 자율학교는 각 학교별로 설립목적과 특성화된 교육프로그램을 부각시켜 자율형 고교(자율고는 '자율형 사립고'의 줄임말로 쓰이고 있으므로 여기서는 '자율형 고교'라 칭함)로 통합한다.

자율형 고교 역시 모든 학교가 선지원 후추첨으로 학생을 선발하며 일반고와 동일하게 교육비를 책정한다. 각 학교유형별로 달리 적용되는 교장공모제 실시, 교사 초빙, 교육과정 운영, 학년운영, 수업일수 등의 자율권은 국가적 차원에서 공통기준을 정한다. 이렇게 되면 자사고, 자율고 등의 구분은 무의미해진다.

단, 교육여건상 낙후지역에 속하거나 학력이 낮은 학교를 우선적으로 선정하는 자율형 공립고는 그 취지를 살리도록 한다. 다시 말해 지금까지 자율형 고교가 성적우수고에 치중해 선정됐다면 이제는 일반고 중 집중적인 도움이 필요한 학교부터 우선 지원해야 한다는 것이다. 그렇게 점차 교육여건 개선과 학력상승을 유도해 일반고 수준으로 끌어올린다.

고교체제 개편의 첫 단계는 이와 같이 특목고를 영재고와 특성화고로 전환하고, 학교운영에 자율권이 주어진 학교들을 자율형 고교로 통합하는 것이다. 이러한 변화를 통해 전체 고교는 결국 일반고와 소수의 영재고, 특성화고, 자율형 고교 네 가지

로 형태가 단순해진다.

4. 단계2 : 일반고의 다양화, 자율화

두 번째 단계에서는 특성화고와 자율형 고교의 구분이 굳이 필요하지 않도록 일반고에 다양성, 자율성을 확보해야 한다. 고교체제의 대수술과 동시에 일반고의 개혁에도 착수해야 하는 것이다.

일반고의 개혁은 국가가 통제하던 자율권을 자율형 고교의 수준으로 점차 열어주는 것으로 시작돼야 한다. 무학년제로 운영해 수준에 따라 학생 스스로 수업을 선택할 수 있도록 하고, 일정 수준의 학점이 돼야 다음 단계로 진급하도록 한다. 수준별 수업에 맞게 학습에 대한 평가 역시 교사와 학생들의 몫이다. 교육강국 핀란드와 같이 수업을 듣다 이해가 안 되거나 어려운 부분이 있는 학생들은 소수의 그룹을 만들어 보조교사의 도움으로 문제를 해소해 나가는 방식으로 학교에서 기초학력을 책임지는 것은 기본 전제다.

국영수 위주의 입시교육에만 집중하는 것이 아니라 다양한 교과목을 개설해 학생들이 적성과 소질에 따라 선택할 수 있도록 한다. 같은 과목을 다양한 수업방식을 활용할 수 있도록 프로젝트형 수업을 진행할 수도 있다. 외고의 수요가 각 일반고에 '외국어 심화반'과 같은 형식으로 흡수할 수 있도록 하려면 수업의 질과 방법이 수준별로 잘게 나누어져야 한다. 필요하다면 방과 후 학교 형태로 '대학과목 선이수제'를 활성화하거나 유학을 원하는 학생을 위한 '유학반'을 개설할 수도 있다.

일반고가 이와 같이 '모두를 위한 수월성 교육'을 실현하게 되면 학생들은 각 학교의 설립취지나 특성화된 프로그램을 알아본 후 학교를 선택하게 된다. 성적 이전에 자신의 적성과 소질을 먼저 따져보고 그에 알맞은 학교를 찾는 것이다. 학교에 들어간 후에도 학생이 원하는 수업을 수준별로 선택해서 듣는다. 물리학에 관심 있는 학생은 다른 과목에 비해 물리학 수업을 더 많이 선택하거나 그와 관련된 프로젝트형 수업이나 방과 후 학교를 이용하는 식이다.

5. 단계3 : 지역 내 교육 네트워크 구축

최종 단계에서는 지역 내 학교가 교육청을 중심으로 교육 네트워크를 형성한다. 일반고가 다양화되면 각 지역마다 과학, 외국어 뿐 아니라 사회, 음악, 체육 등 분야별로 특성화된 교육 프로그램을 가진 중점학교가 갖춰지게 된다. 여기에는 특성화고나 자율형 학교, 특성화된 일반계 고교들이 모두 포함된다. 이를 통해 각 지역에 거주하는 학생은 해당 지역 내에서 원하는 분야를 집중적으로 공부할 수 있는 학교를 선택할 수 있다.

이렇듯 각 지역에 분야별 전문교육을 활성화하기 위해서는 네트워크를 형성하는 것이 필수적이다. 네트워크에는 학부모, 학생, 교사, 지역 내 교육전문가 등이 고루 소속돼 실질적 권한을 행사할 수 있도록 제도적으로 뒷받침한다. 이들은 네트워크를 통해 해당 지역에서 분야별로 부족한 영역의 교육이 원활히 이뤄질 수 있도록 대안을 마련하고 당면한 교육적 문제 해결을 위해 소통한다. 같은 분야의 교육을 담당하는 교사들은 상시적인 교류의 틀을 갖고 학교 간 교육내용과 방법을 공유하고 필요 시에는 학교의 울타리를 넘어 통합형 수업을 진행할 수도 있다.

촘촘한 그물망처럼 연결된 교육 네트워크는 지역교육청 내에 구 단위까지 위원회를 두어 관리한다. 광역단위의 네트워크는 지역적 범위가 너무 넓어 신속하고 유기적인 교류가 어렵기 때문이다. 이는 빠르게 변해가는 사회와 학부모/학생의 교육적 요구를 능동적으로 대처할 수 있는 방안이기도 하다.

윈-윈 게임의 교육을 위해

지금까지 외고 문제를 해결하기 위한 방법을 모색해봤다. 제로섬 게임에 처해있는 교육현실 속에서 외고 문제는 고교체제 개편과 함께 논의되어야 한다. 고교체제 개편의 기본 방향은 △학교의 학생선발권이 아닌 학생의 학교선택권을 보장해야 하고, △모든 학교가 교육의 다양성과 자율성을 확보하며 △학부모가 부담하는 교육비에는 차등을 두지 않는다는 것이다.

이에 따라 외고를 비롯한 특목고는 본래 취지와 목적에 맞게 영재고와 특성화고로 전환하며, 여러 형태로 분화돼 있는 자율학교는 자율형 고교로 통합해야 한다는 결론을 내렸다. 고교체제를 단순화해 학생의 학교선택을 돕고, 소수의 학교에만 특혜를 줘 입시경쟁과 사교육비 팽창을 가속화시키는 폐단을 없애기 위함이다.

동시에 일반고는 자율형 고교와 같이 자율권을 점차 확대해 학교별로 특성화된 교육프로그램과 다양한 교육과정을 갖출 수 있도록 개혁해야 함을 설명했다. 이러한 일반고의 변화는 각 지역 내 학교들의 네트워크를 이룰 수 있는 단초가 되며, 이로 인해 특성화고나 자율형 고교가 일반고와 구분되어야 할 당위성이 사라지도록 한다.

지역 내 교육 네트워크는 학교 간 교류를 넓혀 각 분야별로 좀 더 전문적인 교육을 실시할 수 있도록 하는 토대가 된다. 이는 각 지역 내에서 학생들이 원하는 공부를 자유롭게 할 수 있도록 보장하고 사회나 학부모/학생의 교육적 요구를 적극적으로 반영하기 위한 방안이기도 하다.

진정한 수월성 교육은 학생 개개인의 잠재적 능력과 적성을 최대한 발휘할 수 있도록 하는 맞춤식 교육을 의미한다. 20퍼센트의 엘리트 학교를 양산하고 80퍼센트의 일반고를 삼류학교로 전락시키는 것은 수월성 교육의 방향에 반대될 뿐 아니라 국가적으로 커다란 손실을 가져온다. 부모의 사회경제적 지위에 의한 진로 선택이나 과도한 입시경쟁은 자유로운 학교선택을 가로막는다. 따라서 지금까지 살펴본 바와 같이 특권적 학교형태와 교육여건이 낮은 학교는 줄이고 일반고의 질을 높이는 방향으로 나아가야 한다. '수평적 다양화'를 실현해야 하는 것이다.

물론, 고교체제가 개편되어도 우리 교육의 문제가 완전히 해결되기는 어렵다. 대학교육의 개혁과 입시제도 개선, 사교육에 대한 대책 등은 별도로 제시되어야 할 중요한 과제다. 그러나 근본적인 문제가 바뀌지 않는다고 해서 그 해답만을 기다리며 현재 고교의 문제를 방치할 수는 없다. 다양성/수월성 교육을 위해서는 고교와 대학, 사회가 함께 바뀌어야 하기 때문이다.

모든 학교가 고르게 교육여건을 갖춘 상태에서 각 학교를 특성화시키고, 지역별로 그에 대한 네트워크를 구축해 다양성/수월성 교육을 현실로 만들어야 한다. 이것이 바로 우리 교육을 누군가는 성공하고 누군가는 실패하는 '제로섬 게임'이 아닌 모두가 성공하는 '윈-윈(win-win) 게임'으로 만드는 길일 것이다.