바람직한 교육개혁을 위한

연속 교육토론회

윤석열 정부 교육자유특구 추진, 어떻게 바라볼 것인가

4월 **13**일(목) 13:40~15:30

국회 의원회관 제9간담회실

주최 | 더불어민주당 교육특별위원회 (위원장 : 서동용 의원) 민주연구원 The Institute for Democracy

민주연구원-민주당 교육특별위원회 바람직한 교육개혁을 위한 연속토론회(4차)

윤석열 정부 교육자유특구 추진 어떻게 바라볼 것인가

개요

- 주제 : 윤석열 정부 교육자유특구 추진, 어떻게 바라볼 것인가
- 주최 : 더불어민주당 교육특별위원회(위원장 서동용), 민주연구원
- 일시 : 4월 13일(목) 오후 1시 40분 ~ 3시 30분
- 장소 : 의원회관 제9간담회실

진행

구 분	시 간	패널 및 주요내용
축사 및 인사말	13:40~13:50 (10분)	사회: 최현종 비서관 • **[환영사]** 서동용 더불어민주당 교육특별위원회 위원장
발제 및 토론	13:50~14:15 (25분)	좌장: 김명신(교육특별위원회 부위원장, 前 서울시의회 의원) • **[발제]** **교육자유특구: 지역 맞춤형 공교육을 선도할까? 교육생태계를 교란할까?** 김 용(한국교원대 교수)
	14:15~15:05 (각 10분)	• **[토론 1]** 임전수(세종특별자치시교육청 교육정책국장) • **[토론 2]** 구본창(사교육걱정없는세상 정책대안연구소장) • **[토론 3]** 이재남(시도교육감협의회 정책과장) • **[토론 4]** 최선정(전국교직원노동조합 정책기획국장) • **[토론 5]** 김영현(교육부 교육자치협력과 사무관)
질의응답 및 종합토론	15:05~15:30 (25분)	참석자 전체

C/O/N/T/E/N/T/S

발 제

교육자유특구: 지역 맞춤형 공교육을 선도할까? 교육생태계를 교란할까?

김 용 | 한국교원대 교수 ····· 1

토 론

[1] 지속가능한, 성공하는 교육자유특구의 가능성

임전수 | 세종특별자치시교육청 교육정책국장 ····· 19

[2] 교육자유특구 정책의 결과는 교육 생태계 교란

구본창 | 사교육걱정없는세상 정책대안연구소장 ····· 23

[3] 보편의 폭력과 다양성의 무책임

이재남 | 시도교육감협의회 정책과장 ····· 31

[4] 교육자유특구 정책은 고교서열화2.0이며 교육지옥을 불어올 것이다

최선정 | 전국교직원노동조합 정책기획국장 ····· 39

[5] 교육자유특구 추진 현황 및 향후 계획

김영현 | 교육부 교육자치협력과 사무관 ····· 47

발 제

교육자유특구: 지역 맞춤형 공교육을 선도할까? 교육생태계를 교란할까?

김 용 (한국교원대 교수)

교육자유특구: 지역 맞춤형 공교육을 선도할까? 교육생태계를 교란할까?

1. 들어가며

교육자유특구가 지역 균형 발전을 앞당기고 고교 체제를 혁신하는 마중물이 될 것인가? 노무현 정부 당시 공공기관 지방 이전을 중심으로 지역 균형 발전을 도모하는 등 역대 정부에서 지역의 고른 발전을 위한 정책을 추진해오고 있지만, 지역 소멸은 이미 목전에 다가와 있다. 윤석열 정부는 공공기관 지방 이전 정책이 성공하지 못했다고 평가하며, 그 핵심 원인으로 교육을 지목하고 있다. 지역에 명문고가 충분하지 않아서 공공기관 종사자들이 지방으로 완전히 이주하지 않고 있으며, 또 공공기관에서 필요한 인력을 충원하는 데에도 어려움을 겪고 있다고 평가한다(오문성, 이상호, 2022). 지역 발전을 위해서는 교육 여건을 개선하는 일이 매우 중요하며, 교육자유특구를 만들어서 명문학교를 육성하는 일이 절실하다고 말한다.[1)]

교육자유특구는 윤석열 정부 10대 교육개혁 정책 중 하나이다. 4대 교육개혁 입법에도 관련 법 제정이 포함되어 있다. 교육부는 학교 설립에서 운영까지 교육 관련 규제를 완화하여 정형적 모델이 아닌 지역별 맞춤형 공교육 선도 교육자유특구 운영과 교육활동의 다양성을 보장하고 지역 내 교육역량을 제고하기 위한 규제완화 및 지원 확대를 주요 내용으로 하는 교육자유특구를 교육개혁 정책을 추진할 예정이다. 지난 3월 22일 국회 행정안전위원회는 “국가는 공교육 내에서 다양한 형태의 학교 교육이 제공될 수 있도록 교육자유특구를 설치·운영할 수 있다”는 조문을 포함한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(안)」을 통과시켰다.[2)] 아울러, 근래 국가균형발전위원회 우동기 위원장이 전국 곳곳을 다니며, 교육자유특구와 기회발전특구가 지방 시대를 열어줄 핵심 정책임을 널리 알리고 있다(김윤구, 계승현, 2023.2.22.; 전병태, 2023.3.24). 작금의 흐름으로만 본다면, 교육자유특구는 윤석열 정부 핵심 교육정책 가운데 가장 먼저 제도화할 가능성도 있다.

그런데, 교육특구가 이처럼 상당한 관심을 받은 것이 처음은 아니다. 노무현 정부 당시 전국 여기저기에 교육특구가 지정된 일이 있었고, 2008년 국회의원 총선거와 그 이후 치러진 몇 차례 지방선거 당시 교육특구를 중요한 공약으로 내세운 후보자들이 적지 않았다. 교육특구는 우리가 처음 경험

1) 2023년 4월 27일 지역균형발전특별위원회의 「지역균형 발전 비전 대국민 발표문」 중 〈국정과제3〉 지방교육 및 인적자원 양성체제 개편의 첫 번째 내용이 “학교교육 다양화를 위한 교육자유특구 운영”이다.

2) 제35조(교육자치와 지방자치의 통합) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.
② 교육자치에 관하여는 따로 법률로 정한다.
제36조(교육자유특구의 설치·운영) ① 국가는 공교육 내에서 다양한 형태의 학교 교육이 제공될 수 있도록 교육자유특구를 설치·운영할 수 있다.
② 제1항에 따른 교육자유특구의 설치·운영에 관하여는 따로 법률로 정한다.

하는 정책이 아니다. 오히려 이미 오래 전에 경험한 일이 있는 정책이다. 단지 우리의 기억이 가물가물할 뿐이다.

사실 교육자유특구라는 용어는 생소하지만, 교육특구라는 용어는 이미 오래 전부터 널리 쓰이고 있다. "교육특구 ○○시(군/구)"이라는 표현을 홍보 문구로 활용하는 지방자치단체가 어림 잡아 서른 곳이 넘을 것이다. 또, 부동산 광고 전단에는 '역세권'이라는 말 이상으로 '교육특구'라는 말이 널리 등장한다. 교육특구는 이미 우리에게 꽤 익숙한 말이다. 교육자유특구는 많은 사람들에게 이미 익숙한 교육특구로 이해될 가능성도 상당하다.

정부는 교육자유특구가 지역 맞춤형 교육을 선도할 것이며, 지역 균형 발전을 앞당길 것이라고 말한다. 그러나, 이미 여러 곳에 교육특구가 지정되어 운영되고 있지만, 그 성과는 불분명하다. 아마도 성과가 상당했다면, 오늘날 다시 한번 유사한 정책이 제안될 필요조차 없었을 것이다. 따라서, 현 정부의 교육자유특구 정책이 과거와 다른 것인지, 이 정책이 과연 지방과 지역교육을 살릴 수 있는 것인지를 검토해볼 필요가 있다.

2. 정책으로서의 교육특구

특구는 일정한 지역에 대하여 규제를 완화하거나 해제하고, 경우에 따라서는 세제 혜택이나 재정 지원을 통해서 지역 발전을 도모하고자 하는 정책 수단이다(김용, 2010). 특구 내에서는 법률에 대한 '특별한 예외(특례)'를 인정하여, 다양한 시도를 장려하고, 그 결과가 성공적이면 정책과 입법에 반영하여 전국으로 확산하는, 일종의 사회적 실험'이 이루어진다. 특구에서의 실험 → 전국화라는 선순환 구조의 형성을 기대하는 사업이다. 사실 한국의 특구 제도는 일본에서 시작한 구조 개혁 특구를 모방한 것인데, 일본의 특구 정책을 설계한 핵심 인물로 평가받는 야시로 나오히로(八代尙宏)는 특구 제도를 도입한 취지를 다음과 같이 진술하고 있다.

> "미국과 같은 연방국가에서는 연방법에서 정하는 것 이외에는 각 주가 독자 법을 정하는 것이 가능하여, 다른 사회 제도 간의 비용과 편익이 명확하다. 그 결과 국내에서 '제도 간 경쟁'이 항상 발생하고, 주마다 서로 좋은 제도를 도입하고자 하여 중단 없는 제도 개혁이 가능해진다. 이것을 중앙 집권적인 일본에도 부분적으로 적용하여, 지역 특성에 부합하는 제도를 일정 범위 내에서 주도적으로 정할 수 있게 한다면, 지방자치체 간의 제도적 경쟁이 촉진되고 지방 분권의 본격적인 진전에도 공헌할 수 있다. 그 결과 새로운 제도의 사회적 효과에 관한 '실험'이 수월해지고, 그 플러스와 마이너스가 명확해진다(八代尙宏, 2002: 2~3)."

윤석열 정부는 기회발전특구와 교육자유특구를 지역 균형 발전을 위한 핵심 정책으로 제안하고 있다. 그런데, 이 정책은 노무현 정부 당시의 특구 정책에 뿌리를 둔 것이다. 2003년 노무현 정부는 국가균형발전 7대 과제 중 하나로 지역특구제도를 도입하기로 결정했다. 지역특구는 수도권 집중의

부작용을 해소하고 지방을 균형있게 발전시키고, 궁극적으로 국가 경쟁력을 강화하는 것을 목적으로 삼은 국가 발전 전략이다(진미윤 외, 2004: 3).

지역특구를 제도화하기 위하여 2004년「지역특화발전 특구에 대한 규제특례법(지역특화발전법)」을 제정하였다. 이 법률은 교육특구에 인정되는 특례 사항을 법률 제17조부터 제19조, 그리고 동법 시행령 제8조부터 제10조에 걸쳐 규율하고 있다. 교육특구에서 다음과 같은 특례가 인정된다. 첫째, 특구 관할 지자체가 교육감 인가를 받아 공립학교(시·군·구립학교)를 설립·운영할 수 있다(제17조 제1항). 이 공립학교의 설비·시설 등 설립 기준은 시·도가 조례로 정할 수 있다(동조 제2항). 교원 배치 기준은 당해 공립학교의 장이 정하며, 특성화중학교 및 특성화고등학교의 산학 겸임 교사 대치 규정을 준용한다(시행령 제8조). 둘째, 특구 내 공립학교에 근무하는 교원은 지방공무원으로 본다(제18조 제1항). 특구 관할 지자체 장이 교원을 임용하되, 그 자격과 임용, 보수와 연수, 그리고 신분 보장과 징계 및 소청에 관하여는「교육공무원법」을 준용한다(동조 제2항). 셋째, 특화 사업자는「초·중등교육법」상의 중등학교 교사 자격 기준에 해당하는 사람이나 자국법에 따라 교원 자격을 취득하고 교육경력이 3년 이상인 사람을 외국어 교원으로 임용할 수 있으며, 자국법에 따라 학사 이상의 학위를 취득한 사람을 임용 후 6월 이내에 교육감이 시행하는 4주 이상의 연수를 받는 조건으로 외국어 강사로 임용할 수 있다(법 제19조, 시행령 제9조). 특구 관할 지자체 장은「시·군 및 자치구의 교육 경비 보조에 관한 규정」에도 불구하고 외국어 교원 및 강사의 보수를 지원할 수 있다. 넷째, 교육특구에서는「초·중등교육법시행령」제105조 제3항 제1호 내지 제5호의 규정에 의한 학교 외에 동 시행령 제90조 제1항의 규정에 의한 특수목적고등학교와 이 법에 의한 공립학교가 자율학교로 지정될 수 있다(법 제 19조 제2항, 시행령 제10조).

이 법률에 근거하여 2009년 12월까지 총 129개 지역특구를 지정했다. 향토 자원 진흥, 유통·물류, 관광레포츠, 산업·연구 개발, 의료·사회복지와 함께 교육특구도 18개 지정되었다. 그런데, 2010년 무렵부터는 지역특구 정책에 대한 회의가 광범하게 확산한다. 다음 언론 보도는 그 실상을 잘 보여준다.

> "지역특화발전특구(지역특구)가 실효성을 거두지 못하고 있는 것은 경제성에 대한 철저한 검증 및 승인 절차 없이 지역별로 '나눠주기식' 배분이 이뤄졌기 때문으로 보인다. 이미 몇 개 우수 사례를 제외하고는 대부분의 특구들이 '무늬만 특구', '말뿐인 특구'란 지적을 받고 있는 실정이다(이민종, 2010.2.3.)."

> "지역산업의 발전을 위한 특구 지정이나 기업도시 건설 등은 지역 간 형평이란 정치적 고려도 중요하지만 입지의 타당성, 기업 투자 가능성 등 경제적 판단을 먼저 염두에 둬야 한다. 이런 경제적 요인이 무시되면 부실 개발이 뒤따르고, 그럴 경우 그 피해는 고스란히 국민에게 돌아갈 수밖에 없다. ... 정치적 판단에 따라 지역특구, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 각종 국책사업이 지역별로 안배됐다. 그러다 보니 너무 많은 지역이 지정을 받아 여기저기서 동시에 사업을 진행하면서 중복 개발과 예산 낭비, 도시 공동화 등 각종 부작용이 우려

되는 실정이다(배연국, 2009.11.16.).”

국회예산정책처(2010)는 지역특구를 평가하여 특구 내에서 적용되는 규제 특례 효과가 크지 않고, 규제 활용도가 낮은 문제가 제기되고 있으며, 특히 교육, 의료, 복지 특구 유형은 특례 활용도가 상대적으로 낮다는 사실을 지적했다. 교육특구 역시 이런 비판에서 자유롭지 못했는데, 교육특구의 수는 많았지만,[3] 거의 예외 없이 영어교육을 강화하기 위하여 외국인 교·강사를 임용하는 방편으로만 특례를 활용하였다(박남기, 황윤한, 박선형, 2006; 김용, 2009).

한편, 교육부는 2012년 1월 「교육국제화 특구의 지정·운영에 관한 특별법(교육국제화특구법)」을 제정하여, 교육국제화를 가속화하고자 했다. 이 법률에 따르면, 특구 안의 초·중·고교는 관할 교육감이 지정하면 국가교육과정을 적용받지 않고(「초·중등교육법」 제23조 적용 배제), 교과용 도서를 사용하지 않아도 된다(「초·중등교육법」 제29조 적용 배제). 2013년부터 2017년까지 제1기 교육국제화특구로 대구 북구, 대구 달서구, 인천 연수구, 인천 서구·계양구, 전남 여수시 등 다섯 개 지역이 선정되었다.

그런데, 교육국제화교육특구 내의 교육이 혁신적인 것은 아니었다. 특구 내 학교의 교육과정 운영에 관한 실증 연구 결과에 따르면, 초등학교에서는 다른 교과 수업 시간을 20% 줄이는 대신 영어과 수업 시간을 50% 늘리고 원어민 강사를 활용하거나 화상 수업을 통하여 교육과정을 운영하고, 중학교와 고등학교에서는 정규 교육과정은 크게 바꾸지 않고 단지 수업방식을 바꾼 사례가 많았을 뿐이다(이진화, 김기택, 2016). 교육국제화특구 사업을 종합 분석한 연구(홍영란, 서영인, 정영기, 홍성호, 2017)는 교육 국제화에 대한 개념 정리가 분명하지 않으며 이로 인하여 세부 사업과제 선정과 추진 및 다른 사업과의 연계성은 물론 사업 참여기관 및 학교 간에도 시너지 효과를 발생시키지 못한다고 평가하고 있다.

앞에서 언급한 것처럼, 지역특구 정책의 실효성에 대한 의문이 비등하고, 신산업을 육성하기 위한 사회적 실험이 중요해지면서, 2018년 기존 지역특화발전법을 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제 특례법(규제자유특구법)」으로 전면 개정하였다. 규제자유특구는 기존 지역특구에 규제 샌드박스를 결합한 개념이라고 할 수 있는데, 규제 샌드박스는 법령에 근거가 없거나 법령에 적합하지 않은 경우에도 일정 조건 하에서 관련 법령이 정비될 때까지 신제품이나 서비스의 실증 및 사업화를 허용하는 제도이다(http://rfz.go.kr/?menuno=52). 규제자유특구는 자율주행, 디지털헬스케어, 스마트안전관리, 차세대 베터리 리사이클링, e-모빌리티, 블록체인 등 신산업 관련 실험을 진행할 수 있는 지역을 설정하였다. 전면 개정된 규제자유특구법에서도 교육특구 관련 조항은 변동이 없다. 2022년 현재 전국에 190개 지역특구가 지정되어 있으며, 교육특구는 24개이다.

3) 2009년 3월 현재 교육특구는 홍성·예산국제문화교육특구, 곡성21세기농촌교육선진화특구, 구미글로벌특구, 천안국제화교육특구, 광양국제화·평생교육특구, 서울중구영어교육특구, 서울노원구국제화교육특구, 아산국제화교육특구, 여수관광국제화교육특구, 김해평생교육특구, 거창외국어교육특구, 군포청소년교육특구, 인천서구국제화교육특구, 창녕외국어교육특구, 순천국제화교육특구 등 모두 18개이다. 거의 모든 특구에서 원어민 영어 강사 배치, 사이버 외국어 학습센터 운영, 시민 외국어 교육과정 운영, 글로벌 에듀테마파크 설립·운영 등을 주요 사업으로 내걸었다. 농촌교육선진화특구나 평생교육특구에서도 마찬가지다.

〈표 1〉 교육특구 현황 (2022년 11월 현재)

지역	특구명	지정년도
서울	노원 국제화교육특구	2007
	중랑 역사문화교육특구	2015
	성동 융·복합교육특구	2016
	도봉 문화예술혁신교육특구	2017
	동작 직업교육특구	2019
부산	금정 문화예술교육특구	2012
	동래 문화교육특구	2015
인천	서구 외국어교육특구	2015
광주	남구 문화교육특구	2011
경기	군포 청소년교육특구	2005
	광명 글로벌평생학습특구	2017
	안양 인문교육특구	2017
충북	진천 국제문화교육특구	2013
충남	홍성예산 국제문화교육특구	2008
	아산 국제화교육특구	2007
	천안 국제화교육특구	2008
전남	곡성 21세기농촌교육선진화특구	2006
	광양 국제화평생교육특구	2008
	나주 에너지교육특구	2016
	담양 인문학교육 전통정원 특구	2016
경북	청도 우리정신 글로벌화교육특구	2012
	구미 글로벌교육특구	2008
경남	창녕 외국어교육특구	2005
	김해 평생교육특구	2005

3. 선거와 부동산, 그리고 교육특구

교육특구는 정책 용어이지만, 지역특화발전법 제정 이전에도 벌써 유통되던 용어이다. 우리나라에서 '교육특구'라는 용어는 1980년대 중반 '8학군 문제'가 불거졌을 무렵부터 회자되기 시작했다. 한 일간지(동아일보, 1986.2.4.)는 '중고 학군 무엇이 문제인가 - 강남 교육특구[4]의 열풍'이라는 제목의 기사에서 "강남 지역의 부동산 가격을 결정짓는 큰 요인 중의 하나가 바로 '학군'이라는 것은 이미 보편화된 사실"임을 지적하고 있고, "교육특구, 교육일번지, 8학군 등 신종 용어가 생길 정도로 강남의 인구 집중 현상이 두드러졌음..."을 지적하는 기사(경향신문, 1989.8.5.), '교육특구, 아파트 투기 동시 처방'이라는 제목으로 "경제 부처에서는 아파트 투기 과열 억제를 위한 방편으로 학군 조정 문제를 계속 제기하고 있으나 8학군 지역이 다른 지역보다 아파트 시세가 높게 형성..."된 사실을 지적

4) 이 문단에서 밑줄은 필자가 그음.

하는 기사(동아일보, 1989.4.13.)도 보인다. 이 무렵부터 '교육특구'라는 용어가 사용되었다.

그런데, 2000년대 말부터 '교육특구'가 지칭하는 지역 범위가 급격히 확산한다. 80년대 중반부터 90년대까지는 '교육특구'가 매우 제한적인 지역, 즉 서울 강남 지역을 대상으로 사용되었다. 그런데, 2010년을 전후하여 전국의 교육특구화라고 해도 좋을만큼 교육특구가 널리 확장한다. 그 직접적 계기가 된 것이 국회의원 총선거와 지방선거였다.

신문기사 검색 프로그램인 빅카인즈(Big Kinds)에서 '교육특구'를 키워드로 검색하면 다음과 같은 결과를 얻을 수 있다.

〈표 2〉 '교육특구' 관련 언론 보도량

년도	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
기사 수	15	52	82	75	76	125	147	196	89	121
비고						총선		지선		총선
년도	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
기사 수	120	127	107	150	153	111	201	66	40	60
비고		지선		총선		지선		총선		지선

* 전국 일간지만을 대상으로 분석함.

〈표 2〉를 보면, 노무현 정부에서 「지역특화발전법」을 제정한 2003년부터 관련 보도가 나타나지만, 그 양이 급증한 것은 2008년이다. 2007년 대비 2008년에는 보도량이 거의 두 배 늘어났다. '교육특구' 관련 언론 기사가 가장 많았던 해는 2010년이다. 그런데, 이 두 해는 각각 국회의원 총선거와 지방의원 선거가 치러졌다.

2008년 국회의원 총선거는 이명박 정부 집권 1년 차에 당시 집권당인 한나라당 후보들이 '뉴타운'과 '교육특구'를 핵심 공약으로 선거를 치르고, 서울에서 대승하였다. 당시 서울 지역에 출마한 후보자들은 너나 할 것 없이 자사고, 특목고 유치를 공약으로 내걸었다. 선관위 등록 공보물을 기준으로 보면, 서울 지역 통합민주당과 한나라당 후보자 총 94명 중 자율고와(또는) 특목고를 공약한 후보자는 61명, 공약하지 않은 후보자는 31명이었다.[5] 자율고와 특목고 유치에는 여야 정당 후보자의 차이가 거의 나타나지 않았다. 다만, 차이가 있다면 일부 지역에서 통합민주당 후보자들은 자율형 공립고 유치를 공약한 반면, 한나라당 후보자들은 자율형 사립고 유치를 약속한 것 정도이다. 당시 서울 지역 선거 풍경을 한 일간지는 다음과 같이 전하고 있다(한겨레신문, 2008.4.3.).

> "대선에 이어 총선에서도 교육 공약이 넘친다. 정작 아이들은 유권자가 아니어서 아무런 선택조차 할 수 없는데도 교육문제 해법이라도 찾은 양 구호가 요란하다. 박제화된 공약이 판친다. 자율형 사립고를 유치하겠다는 후보들이 넘쳐난다. "외고, 특목고, 자사고를 유치하여

5) 공약하지 않은 후보들은 이미 특목고가 있는 지역에 출마한 사람들이 대다수였다. 94명 중 2명은 공약 여부를 판단하기가 수월하지 않다. 명문고 유치를 명확하게 표현하지 않았지만, 그렇다고 명문학교 유치 관련 공약이 없었던 것은 아니다.

동작을 선진 교육지대로 변모시키겠다"는 후보의 목소리가 한껏 위세를 떨친다. 가히 명문고 종합 선물세트라 할 만하다."

2010년 지방선거에서는 서울 지역 구청장 출마자들이 교육특구를 경쟁적으로 공약했다. 역시 핵심은 자사(공)고와 특목고를 유치하겠다는 것이었다. 그리고, 이를 통해서 자녀 교육과 부동산 가격 상승을 기대하는 중산층의 요구에 부응하고자 했다.

그리고, 2011년 「초·중등교육법시행령」을 개정하여, 고등학교를 ① 일반고등학교, ② 특수목적고등학교, ③ 특성화고등학교, ④ 자율고등학교로 구분하기 시작하면서, 서울 여기저기에 다양한 고등학교가 들어서게 된다. 〈표 3〉은 2004년 이후 서울 지역 고등학교 유형별 학교 수의 변화를 보여준다.

〈표 3〉 서울 지역 고등학교 유형별 학교 수

년도	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
총합	289	292	295	297	302	308	311	314	317	318
일반고	211	214	217	220	225	232	236	178	180	183
특목고								19	19	20
특성화고	78	78	78	77	77	76	75	73	73	71
자율고								44	45	44
년도	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	
총합	318	318	318	320	320	320	320	320	320	
일반고	183	184	186	188	188	189	190	208	212	
특목고	20	20	21	21	21	21	21	21	21	
특성화고	71	71	70	70	70	70	70	70	69	
자율고	44	43	41	41	41	40	39	21	18	

〈표 3〉에 따르면, 자율고와 특목고는 2011년 제도화되었다. 2008년 국회의원 총선거 공약이 2011년 실현된 것이다. 그런데, 2011년 이후 특목고와 자율고가 계속 늘어나지는 않았다. 특수목적고등학교는 2011년 19개에서 2022년 21개로 지난 십여 년간 두 개 늘었다.[6] 자율고등학교는 2011년 44개에서 2022년 18개로 오히려 절반 이하로 줄었다.

그런데, 앞의 〈표 2〉에 따르면, 선거 공약으로서의 '교육특구'는 2012년 지방선거를 정점으로 점차 인기가 떨어지다가, 2020년 이후에는 효용을 거의 다한 것처럼 보인다. 2020년 국회의원 총선과 2022년 지방선거에서 '교육특구'는 인기있는 공약이 되지 않았다.

6) 2013년에는 서울로봇고(1994년 강남공고로 개교한 후, 2013년 교명 변경)가, 2016년에는 서울도시과학고등학교(1964년 승인 공업고등학교로 개교한 후, 2013년 교명 변경)가 특수목적고등학교로 지정되었다. 두 학교 모두 마이스터고등학교이다.

4. 일본의 교육특구 현상과 평가

한국의 지역특구 제도는 일본에서 2002년부터 시행한 구조개혁특별구역제도를 모방한 것이다(김권식, 2019). 한국보다 일찍 다양한 교육특구를 경험한 일본 사례가 시사하는 바가 있을 것이라서, 근래의 동향과 관련 논의를 소개한다.

일본은 2002년 「구조개혁특별구역법」을 제정하고 「구조개혁특별구역제도」를 시행하였다. 이 제도는 규제개혁과 지역 균형 발전, 그리고 지방 분권을 결합한 제도로서, 중국에서 경제특구 제도를 성공적으로 운영하는 사례를 벤치마크했다고 한다(선정원, 2003: 5). 당시에는 국제 지적 산업 특구, 농업 특구, 항만 물류 특구, 그린 투어리즘 특구 등 다양한 특구가 출현하였고, 교육특구 역시 인기가 매우 높았다(이청훈, 나영찬 (편역), 2008).

일본의 교육특구 안에서는 복선형 학제를 운영할 수도 있고, 학교선택제를 시행할 수도 있었다. 그런데, 실질적으로는 교육과정 탄력화, 부등교, 소인수 학급, 통신제·광역제, 종합적 학습, 직업교육, 특수교육, 유보연계·일체화 교육, 유학생 교육 등 9개 분야의 교육특구가 출현하였다. 이 가운데 가장 널리 활용된 것은 교육과정 탄력화인데, 등교를 거부하는 학생을 대상으로 삼는 학교를 설치하거나, 학교 밖에서 이루어진 학습의 인정 가능 단위 수를 확대하는 사업 등이 그 사례이다(김용, 2009).

그런데, 한국에서 지역특구가 그다지 성공적이지 못했던 것처럼, 일본에서도 지역특구 제도에 대한 평가가 좋지 않았다. 지역특구가 규제 특례 조치에만 의존하고 있고, 세제 혜택이나 재정 지원과 연계되지 않아서 시책의 효과가 제한적이라는 평가가 제기되면서, 2011년 「종합특별구역법」을 제정한다. 종합특별구역에 대해서는 규제 특례 외에 재정 지원과 세제 혜택이 제공된다. 한국의 규제자유특구와 유사하게 신산업 분야와 지역 발전을 연계하는 사례가 대부분이다. 종합특별구역에서는 교육특구 사례를 찾아보기가 쉽지 않다. 소수 사례가 존재하지만, 그것은 대학과 산업 연계에 관한 것일 뿐, 초·중등교육에 관한 특구는 찾아보기 어렵다.

결과적으로는 교육특구는 기존 구조개혁특구에서만 지정되었다. 2002년 법 제정 이후 2010년까지 특구 지정이 총 24회 이루어졌고, 그 수는 1,132건에 달한다. 마지막 지정인 24회 차에는 18건의 특구 지정이 이루어졌으나, 교육특구는 없었다. 그 시점까지 120여 개에 달하는 교육특구가 지정되었고(김용, 2009) 그 후에는 일부 교육특구가 지정 해제되면서, 오늘에 이르고 있다. 2010년을 즈음하여 일본에서는 특구가 사실상 그 역할을 마쳤다는 평가가 이루어지고 있다(青木純一, 2011).

한편, 교육특구를 운영하는 과정에서 여러 가지 논란이 불거진 일이 있다. 도쿄 시나가와구에서는 소·중일관교육을 실시하고자 기존 학교를 통폐합하는 과정에 주민들이 반발하는 사례가 있었고, 나가노현에서는 초등학교 교사를 중학교 담임에 배치하여 학생을 지도하게 하자 학부모들이 항의하기도 했다. 군마현에서는 시에서 학교 시설비 40%를 지원한 학교가 사학 보조금까지 받게 되자 세금이 쓸모없어졌다고 주민들이 문제를 제기했고, 특구 안에 민간이 설치한 학교가 폐교되는 사례가 다수 발생하였다(王美玲, 2013).

일본에서 교육특구는 다른 분야에 비하여 많이 지정되었으나, 자발성과 상상력이 결핍된 분야라는

평가를 받고 있다. 한국에서 대다수 교육특구가 영어교육에 관련된 것이었던 것처럼, 일본에서도 상당히 많은 특구에서 영어교육 관련 사업을 시행했기 때문이다. 대다수 지방자치단체의 사업 계획서가 대동소이하였는데, 이런 현상을 '사업 계획서의 규격화'라고 비판하는 견해도 존재한다(青木純一, 2011). 더 나아가, 지방자치단체에서 영어교육 강화나 교육과정 탄력화 등 몇 가지 사업을 시행했지만, 이것은 문부과학성이 이미 90년대 중반부터 전개해온 '특색있는 학교 만들기' 사업에 편승한 것일 뿐, 지방자치단체발 교육개혁이라는 것은 사실상 의미가 없었다는 평가도 존재한다(青木純一, 2011).

사실, 일본에서는 교육특구 정책 초기부터 심각한 법적 논란이 제기되었다. 가장 먼저 교육특구와 평등에 관한 문제이다. 모든 국민에게 교육받을 권리를 널리 보장하는 것이 헌법 정신이고, 이에 따라 국가는 전국적 견지에서 공교육 제도를 안정적으로 운영해야 하는데, 교육특구는 지역 간 격차를 오히려 적극적으로 확대하는 정책이라는 점에서 모순을 지닌다는 것이다(中嶋哲彦, 2002: 19). 어떤 지역이나 특구 사업을 신청할 수 있기 때문에 평등 문제는 제기되지 않는다는 주장도 존재하지만, 이 정책이 시행됨에 따라 지역 간 교육 불평등이 필연적으로 발생할 수밖에 없다는 반론도 제기된다(佐藤修司, 2002: 7). 더 나아가 특구는 지역 간 격차를 확대하고, '공(公)'의 성질을 보장하지 못하며(堀内 孜, 2004), '분권화'라는 이름으로 지역 격차와 경제 격차를 지방자치단체와 민간에 전가하는 시스템이라는 문제도 제기된다(中島哲彦, 2005). 예컨대, 일부 시정촌에서는 교육특구 사업으로 교원 임용을 설정하고, 교원을 추가 임용하여 학급당 학생 수를 줄이고자 했다. 이에 대하여 학급당 학생 경감은 국가 책임으로 모든 지역에서 실행할 일이지, 지역마다 개별적으로 접근할 일이 아니라는 주장이 제기된 일이 있다(石崎誠也, 2005: 57).

또 하나의 문제는 지역의 자율성에 관한 것이다. 교육특구는 사업에 참여할지 여부와 사업 내용의 결정 등 면에서 지역의 자율성을 상당히 존중하는 것으로 이해된다. 그러나, 어떤 규제를 해제할 것인가, 어떤 지방자치단체를 특구로 지정할 것인가, 특구 사업을 어떤 기준에 따라 평가할 것인가, 어떤 지방자치단체를 특구에서 해제할 것인가 등은 모두 중앙정부가 통제한다. 외견상 지방자치단체의 자율성을 존중하지만, 사실상 모든 결정의 주체는 중앙정부인 셈이다. 이런 점에서 특구 정책을 '강요된 자유화' 정책이라고 비판하는 견해도 존재한다(飯塚眞也·谷口 聡, 2004).

이와 함께, 특구 운영 논리에 대한 문제도 제기되고 있다. 일본에서는 특구 내에서의 성과를 보고 이를 전국화하는, 즉 전국적 범위에서 규제를 해제하거나 완화하는 접근을 취하고 있다. 그런데, 국민적 합의에 기초하여 교육제도를 형성하지 않고, 일부 지역에서의 선행 실험 결과만을 가지고 교육제도의 변화를 꾀하는 일의 위험을 지적하는 견해도 존재한다(中島哲彦, 2002).

마지막으로, 교육특구에서 이루어지는 교육 현상에 대하여 비판이 제기되었다. 우리 헌법 제31조 제6항이 교육제도법정주의를 선언하고 있는 것은, 교육에 관한 기본적 사항을 국민의 뜻을 모은 법률로 정하여 교육받을 권리를 착실하게 보장하고자 하는 것이다. 그러나, 특구에서는 법률 적용을 배제하고, 법정 기준주의를 행정 재량주의로 전환한다. 이것은 교육조건을 정비하기 위한 최소 기준을 충족하지 못하고, 결과적으로 국민의 교육권을 손상할 가능성을 발생시킨다. 이것은 국가가 의무를

포기하는 일이기도 하다(飯塚眞也·谷口 聡, 2004). 이와 함께 거의 모든 교육특구에서 영어교육을 강화한다거나 새로운 유형의 학교를 설립하고 있는데, 이는 학습자의 다양한 능력을 그대로 존중하기보다는 좁은 의미에 학력에 근거한 일원(一元) 능력주의를 강화하고, 그것에 입각하여 학교를 종별화(種別化)하고 다층화(多層化)를 꾀하는 것과 다를 바 없다는 비판적 견해도 제기되었다(中嶋哲彦, 2002). 교육을 다양화할 것이라는 기대로 교육특구 제도를 시행하지만, 오히려 교육을 더욱 획일화하는 결과를 초래한다.

요컨대, 특구에서 종래와 다른 교육정책을 실시하여 부분적으로는 교육행정의 지방분권에 기여했다는 평가와 학교교육의 다양성을 제고했다고 평가하는 견해도 있다(谷口聰, 2006). 그러나, 규제 개혁 논의가 공교육의 목표를 세심하게 검토하지 않고, '경쟁 = 질 향상'이라는 근거 없는 낙관주의에 가득차 있는 정책이라는 부정적 평가가 상당하다(佐藤修司, 2002).

5. 윤석열 정부의 교육특구

윤석열 정부의 지역 균형 발전을 중요 정책으로 제시하고 있으며, 그 핵심이 기회발전특구다. 기존 규제자유특구와의 관계가 분명하지는 않지만, 아마도 기존 특구 외에 기회발전특구를 새롭게 지정하고자 하는 것으로 보인다. 기회발전특구는 "지역이 원하는 업종을 육성하면서, 지역이 원하는 교육 시스템을 도입하고 규제를 풀어주는(오문성, 이상호, 2022: 34)" 지역이다. 기회발전특구에는 조세 혜택을 부여하고 필수 인적 자원을 공급하기 위하여 교육제도를 합리화하며, 지역이 원하는 규제를 철폐한다는 점에서 기존 특구와 차이가 있다(오문성, 이상호, 2022). 여기서 확인할 수 있는 것처럼, 기회발전특구에서는 지역의 '교육 문제'를 매우 비중있게 강조하고 있다.

이런 맥락에서 교육자유특구가 기회발전특구와 함께 지역 균형 발전을 도모하는 중요한 정책으로 제기되고 있다. 기존에는 지역특구 내에 교육특구가 하나의 분야로 자리를 잡았던 데 비하여, 윤석열 정부에서는 두 개의 특구가 병진하는 형태를 취하고 있다. 다만, 기회자유특구의 하위 요소로 교육자유특구가 활용될 가능성이 농후하다. 다음과 같은 진술에서 그 정황을 짐작할 수 있다.

> 소비력이 있는 개인과 법인을 수도권이 아닌 지역으로 유인하려면 인센티브를 제공해야 한다. 첫 번째로 고려해야 할 요소는 세제 요인이다. ... 세금 이외에 결정적인 요소는 또 있다. 교육 시스템이 바로 그것이다. 개인이 이동할 때 개인의 자녀들이 그 지역에서 양질의 교육을 받을 수 있느냐가 중요한 판단 요소로 작용한다. 부모가 직장 문제로 지역을 옮길 때 새로운 장소에서도 자녀가 양질의 교육을 받을 수 있다면 부모들은 선뜻 자녀들과 함께 이동할 수 있다(오문성, 이상호, 2022: 35-36).

그런데, 교육자유특구는 대통령선거 공약은 아니었다. 선거 후 2022년 4월 28일 대통령직인수위원회 지역균형발전특별위원회 김병준 위원장이 대전·세종 지역 공약 보고회에 참석하여 "아무리 좋

은 혁신 교육이라고 하더라도 현재 대한민국 교육을 독점·준독점하는 교육부 규정을 따라가지 못하면 학교로 인정받지 못하고 대안학교로 분류된다 … 수많은 혁신 학교가 우리 사회에 이미 있지만 전부 대안학교라는 이름 하에 학부모들이 많은 돈을 내다보니 일반 서민·시민들은 접근하지 못한다 … 이런 교육 체계가 갖춰지면 수도권 기업·인구가 지방으로 쉽게 이전하고 교육 혁명이 일어나 대한민국 공교육의 미래를 바꿀 수 있다."(양영석, 2022.4.28.)고 하면서 교육자유특구를 처음 언급했다. 이후 2022년 7월 26일 대통령직인수위원회에서 확정한 120대 국정과제에 "다양한 교육에 대한 교육수요자의 선택권을 보장할 수 있도록 교육자유특구를 통한 학교에 대한 규제 개선 및 대안학교 운영 활성화"를 목표로 교육자유특구 구상이 포함되었다(대한민국정부, 2022.7.26.).

교육자유특구가 기회발전특구와 함께 '지역인재 육성' 차원에서 전개하는 정책이라면, 아마도 지역에 명문학교를 만드는 일에 교육자유특구를 활용할 가능성이 상당하다. 이런 점에서 교육부에서 발표를 준비 중인 고교 교육력 제고 방안에 주목할 필요가 있다. 현재로서는 그 내용을 알 수 없지만, 선거 이후 제기된 다양한 논의를 염두에 두면 다음과 같은 학교를 설립하는 방안을 포함할 가능성이 상당하다.

- ○ 교·사대가 중심이 되어 자율적으로 학교를 운영하는 국립아카데미고 제도 도입
- ○ 학교-교육청-지자체가 협약을 맺고 협약 범위 내에서 학교를 자율적으로 운영하는 협약형 공립고 운영
- ○ 혁신도시 교육력 제고를 통한 지역 정주 여건 개선을 위해 협약형 공립고 운영
- ○ 기업의 지역 내 자사고 설립
- ○ 지역 여건에 맞는 방향으로 자율적인 고교교육 혁신을 추진할 수 있는 지역맞춤형 고등학교 운영

교육부는 고교 교육력 제고 방안을 2023년 상반기에 발표할 예정이다. 이 방안이 발표되면 이명박 정부 초기와 마찬가지로 '새로운' 형태의 고등학교 설립이 여론의 주목을 받을 것이다. 새로운 학교에는 학생 선발권과 교육과정 자율권을 더 넓게 보장할 가능성이 있다. '새로운' 학교가 전국 단위로 학생을 모집할 수 있도록 하면 블랙홀이 될 것이다. 그리고, 23년도 내에 교육자유특구 법률을 제정하고, 2024년에는 시범 운영을 실시할 예정이다. 이렇게 되면 교육자유특구와 명문학교 설립이 결합하게 될 것이다.

여기에 또 하나의 변수가 2024년 국회의원 총선거이다. 마치 2008년 선거 당시 전국 곳곳에서 특목고와 자사고 유치 공약이 등장한 것처럼, 2024년 국회의원 총선거에서는 전국 곳곳, 특히 비수도권 지역에서 교육자유특구 지정과 명문학교 설립 공약이 난립할 가능성이 상당하다. 다만, 2008년 선거에서는 특목고와 자사고가 주목을 받았다면, 2024년에는 국제고등학교 설립 공약이 전국 곳곳에서 등장할 것으로 전망된다. 이미 강원도, 부산시, 전라북도, 경기도 등에서 국제고등학교 유치를 위

한 노력을 시작했다. 서울 지역에서도 국제고등학교 유치를 지역발전 의제로 올린 사례가 나타나고 있다. 그리고, 군 또는 중소규모 도시에서는 많은 후보자들이 명문학교 육성을 중요한 공약으로 내걸 것이다. 2008년 선거를 되돌아보면, 2024년 국회의원 선거 후에는 각 지역에 경쟁적으로 국제고등학교나 협약형 학교(charter school)가 설립될 것이다.

학교를 다양화하고 학생이 학교를 선택할 수 있게 되어 교육을 혁신할 수 있을 것이라는 주장이 제기되고 있지만(교육부, 2023.1), 사실 이 주장이 사실이 아님은 이미 실증되었다. 학생이 학교를 선택하도록 하면 학교가 다양화할 것 같지만, 학생 선택은 다양화가 아니라 획일화를 강화한다(Whitty, Power, and Halpin, 1998). 이명박 정부의 고교 다양화 300 정책의 결과가 다양화가 아니라 학교 서열화였음은 이미 경험하였다. 또, 선택은 누구에게나 가능한 일이 아니다. 선택권이 있어도 누군가는 선택할 수 없다. 선택을 허용하면 승자와 패자가 함께 나타난다. 미국의 협약학교에서는 흑백 분리 현상이 나타나는데, 이것은 형평성 문제와 관련된다(김영화, 2009). 아마도, 지역 단위에서 소수의 명문학교를 육성하고자 하면, 다른 학교들은 황폐화하고, 학교의 우열에 따라서 지역사회도 분화할 것이다.

6. 맺으며

특구를 도입할 때면 으레 '획일적인 규제를 획기적으로 개선하여 다양한 실험을 허용하고, 성공모델이 만들어지면 다른 지역으로 확산"한다는 명분을 앞세운다. 그러나, 지난 시기 교육특구 운영을 생각해보면, 특구는 지역 발전에 그다지 이바지하지도 못했고, 특구 운영 성과가 전국화하지도 않았다. 무엇보다, 교육특구에서는 어떤 의미있는 실험도 일어나지 않았다. 교육특구라는 이름을 내걸고 일부 계층의 요구에 부합하는 '명문학교' 유치에만 힘을 쏟았다. 상당수 교육특구에서는 교육부와 교육청에서 이미 시행하고 있는 정책과 중복된 일을 벌였을 뿐이다. 어떤 점에서 보면 영어교육 일변도의 특구 운영은 국가 교육과정이 상정하는 학생의 고른 성장을 해쳤다고 평가할 수도 있다.

이명박 정부에서는 고교 다양화 300 정책이 특구 사업과 결합하여 선거의 호재로 작용하기도 했지만, 그 결과는 고교 서열화라는 참담한 것이었고, 문재인 정부에서는 자사고와 외국어고를 일반고로 전환하는 결정을 내리기에 이르렀다. 윤석열 정부에서 추진하는 교육자유특구 정책의 결과도 능히 예상할 수 있는 것이다. 2008년 선거 후에 서울 지역에서 일어났던 일이 2024년 선거 후에는 전국으로 확산할 것이다.

다원적 정의론을 주창한 Walzer(1984)는 동네가 개방적이고 - 다시 말하여 특정 집단, 즉 인종이나 민족, 사회계층 등이 그 장소와 구성원을 지배하지 않고 - 모든 동네가 자체의 강한 학교를 가지고 있다면, 교육 정의가 실현된 것이라고 주장하였다. 학생 인구가 급감하고 지역 소멸이 목전의 현실이 된 상황에서 어떤 학교와 어떤 아이들은 살리고, 다른 학교와 다른 아이들은 버리는 방식의 정책은 옳지 않다.

하나의 명문학교를 육성한다고 해서 지역이 살아나지 않는다. 지역 내의 모든 아이들을 살려야 지역을 살릴 수 있다. 그렇다면, 학생 수가 이미 크게 줄어든 군 단위 지역에서는 고등학교 체제를 재구조화하여 군 전체의 교육력을 높이는 방안을 강구해야 한다. 중소규모 도시에서는 학교 간 연계를 강화하여 교육 자원을 더 두텁게 확보하고, 학생들에게 더 다양한 성장 기회를 제공해야 한다. "모든 아이는 우리 모두의 아이이다." 이런 정신을 구현할 정책을 개발해야 한다.

만약 교육자유특구를 반드시 도입해야 한다면, 몇 가지 원칙을 준수할 필요가 있다. 첫째, 특구가 격차를 확대하기보다 어려운 지역에 보상적 프로그램을 제공할 수 있도록 사업을 전개해야 한다. 이런 점에서 본다면, 인구 감소 지역에 한정하거나,[7] 공공기관이 이전한 혁신도시를 교육자유특구로 지정하는 방안은 검토할 수도 있다. 특구 지역을 엄격하게 제한하는 것이다. 둘째, 교육 생태계를 교란하지 않는 범위에서 특구를 운영해야 한다. 이와 관련하여, 특구에서도 학생 선발권 범위를 전국으로 확대하지 않고, 광역지자체 등 일정 범위 지역으로 제한할 필요가 있으며, 학교 소재 지역 학생의 입학 비율을 적정하게 유지해야 한다.

교육자유특구를 운영하고자 한다면, 기존에 운영되고 있는 지역특구나 교육국제화특구 등은 일몰하는 편이 바람직하다. 특구를 설정하는 것은 법정 규제 예외 지역을 정하는 일이기도 한데, 특구가 많아진다[8]는 것은 교육제도 법정주의의 예외 지역이 많아진다는 것이고, 이것은 헌법 제31조 제6항의 정신을 위배하는 일이다.

7) 「인구감소지역 지원 특별법」이 2022년 6월 10일 제정되어 2023년 1월 1일부터 시행되고 있다.
8) 한 언론보도(내일신문, 2022.5.3.)에 따르면 역대정부에서 경제특구만 748개를 남발했다고 한다. 가히 특구의 전국화라고 할 만하다.

〈참고문헌〉

국회예산정책처(2010). 지역특화발전특구사업 평가.

김권식(2019). 총합특구(일본) 분석을 통한 지역특화발전특구 제도 발전 방안. 중소기업연구원.

김영화(2009). 형평성의 관점에서 평가한 미국의 협약학교. 한국교육, 36(1). 45-72.

김용(2009). 한국과 일본의 교육특구 비교 분석 -교육법상 '특례'의 활용과 쟁점을 중심으로-. 교육행정학연구, 27(3). 229-252.

김용(2010). 교육규제완화의 헌법적 통제. 충북대학교 대학원 법학박사학위논문.

김윤구, 계승현(2023.2.22.). "교육자유특구서 의대 지역인재 비율 현행 40%보다 확대해야". 연합뉴스.

대한민국정부(2022.7.26.). 윤석열 정부의 120대 국정과제.

박남기, 황윤한, 박선형(2006). 지역특화 발전을 위한 교육특구: 현황 분석과 발전을 위한 실천 제언 탐색. 교육재정·경제연구, 15(2). 247-273.

배연국(2009.11.16.). "전국이 특구, 혁신·기업도시 경제성보다 나눠먹기식 선정 … '황금알서 오리알 신세'되나". 세계일보.

선정원(2003). "일본의 구조개혁특구제도의 분석과 규제자유특구제도의 한국에의 도입 방안". 법제(법제처). 4~29.

심규선(1986.2.4.). "중고 학군 무엇이 문제인가, 강남 교육특구의 열풍". 동아일보.

양영석(2022.4.28.). "김병준, "교육자유특구, 시범지역 실시 대상에 세종이 될 수 있어". 연합뉴스.

오문성, 이상호(2022). 윤석열 정부 지역균형발전 철학과 기회발전특구(ODZ). 월간 KIET 산업경제, 286. 34-45.

이민종(2010.2.3.). "지역특구 부실화 왜? … 당국, 경제성 검증도 없이 남발". 문화일보.

이진화, 김기택(2016). 교육국제화특구 자율시범학교 외국어교육 프로그램 실태 및 교사 인식 조사. 학습자중심교과교육연구, 16(12). 387-409.

이청훈·나영찬(편역)(2008). 일본의 구조개혁 특별구역 제도. 서울: MJ미디어.

전병태(2023.3.24.). "우동기, 기회발전특구, 교육자유특구로 지방 경쟁력 높여야". 연합뉴스.

정태우(2008.4.3.). "펼침막에 걸린 아이들의 미래". 한겨레신문.

진미윤 외(2004). 지역특화발전특구제도의 도입과 정착 방안. 도시정보, 272.

홍순호(1989.8.5.). "열악한 교육환경은 영세 예산 무관 탓". 경향신문.

홍영란, 서영인, 정영기, 홍성호(2017). 교육국제화특구 성과 진단 및 개선 방안. 한국교육개발원.

황호택, 오명철(1989.4.13.). "교육특구, 아파트 투기, 동시 처방". 동아일보.

青木純一(2011). 構造改革特区, 教育分野の「規格化 」とその背景 -自治体の自発性や地域の特性に着目して. 日本教育政策学会年報, 18. 40-52.

王美玲(2013).「教育特區」の全国化と今日的課題. やまぐち地域社会研究, 41-52.

堀内 孜(2004). 構造改革特区の果たす役割. 教職研修, 1. 62-65.

石崎誠也(2005). "教育特區の法的檢討". 日本教育法學會年報 34. 50~60.

佐藤修司(2002). "規制緩和と教育行政 -教育特區構想とは". 季刊教育法(日本教育法學會) No.135. 4~13.

中嶋哲彦(2002). "構造改革特區と地方教育行政 -市町村費負담教職員制度に着目して-". 季刊教育法(日本教育法學會). No.135. 16~22.

川口洋誉(2008). "教育特區における株式會社による學校設置と設置者の公共性". 季刊教育法(日本教育法學會). No.157. 106~113면.

飯塚眞也·谷口 聡(2004). "教育特區にみる教育改革手法". 堀尾輝久,小島喜孝(編). 地域における新自由主義 教育改革. エイデル研究所. 159~197.

谷口聰(2006). 教育特區と教育の地方自治 名古屋大学大学院教育開発科学研究紀要. 53(2). 85-94.

八代尙宏(2002)."規制改革の現狀と課題 -構造改革特區を中心に".ジュリスト, 1236. 2~5.

Walzer, M.(1984). *Spheres of justice: a defense of pluralism and equality*. Basic Books./ 정원섭 외(역)(1999). 정의와 다원적 평등 - 정의의 영역들-. 서울: 철학과 현실사.

Whitty, G., Power, S., and Halpin, D.(1998). *Devolution and choice in education - the school, the state and the market*. Buckingham: Open University Press/ 이병곤 외(역)(2000). 학교, 국가 그리고 시장: 신자유주의 교육개혁의 예정된 실패. 서울: 내일을 여는 책.

윤석열 정부 교육자유특구 추진 어떻게 바라볼 것인가

토론 1
지속가능한, 성공하는 교육자유특구의 가능성

임전수 (세종특별자치시교육청 교육정책국장)

지속가능한, 성공하는 교육자유특구의 가능성

교육자유특구는 작년 대통령직 인수위 지역균형발전특별위원회가 제도 도입을 발표하는 과정에서 세종을 언급하여 세종지역에서 특히 이슈가 되고 있다. 또한 현 정부 국정과제에 포함됨에 따라 교육부는 이를 구체화하기 위해 정책연구를 시작하였고 이를 토대로 2024년 시범운영도 예고되어 있어 김 용 교수님의 발제에서 언급했듯이 현 정부 핵심 교육정책 가운데 가장 먼저 제도화할 가능성이 커 보인다.

교육자유특구는 개인의 소질과 적성 개발에 맞는 다양한 교육 기회 확대라는 측면에서는 긍정적인 시선과 기대감이 있지만, 사실 그간의 경험에 비추어 볼 때 교육의 공공성과 형평성이 훼손될 수 있다는 우려 섞인 시선도 분명 공존하고 있다. 국내외, 특히 국내에서 유사 교육특구의 바람직한 성공사례가 부족하기에 교육자유특구의 도입과 성공 가능성에 대해서는 보다 신중히 검토하고 올바른 설계 방향을 잡아가는 것이 선행되어야 할 시점이다.

이에 김용 교수님이 발제하신 교육자유특구의 이면과 효용, 그리고 방향에 공감을 표하며 교육특구의 참모습에 대해 논해보고자 한다.

1. 지속가능한 교육자유특구

그간, 국내외 교육 관련 특구가 그 목적성을 유지하며 지속하지 못했던 이유는 공통점이 있다. 발제와 같이 '교육특구'가 언급되고 관심받는 시기는 선거와 밀접한 관련이 있다는 지점과 맥을 같이한다. 다시 말해, 특구가 필요한 근본적인 이유와 교육 본질 사이의 간극으로 인해 체계적인 추진과 동력을 얻기 어려웠다. **그렇다면 어떻게 지속가능한 교육자유특구를 지정하고 운영할 수 있는지 특구의 효용이 다해 보이는 이 시점에 깊이 고민하고 그 방향성을 찾아야 한다.**

언제나 교육 문제의 해법은 교육안에서 찾았듯이 지속가능한 교육자유특구를 위해서는 단순한 학교설립이나 규제 완화가 아닌, **공교육의 보편성과 학교의 자율성을 기반으로 한 지속가능한 모델을 우선 창출해야 한다.** 소수의 학생이 특혜를 받는 일부 학교의 설립보다는 모든 학생이 수준 높은 보편적 교육 시스템 아래 학생, 그리고 그 학생이 사는 지역의 교육 생태계속에서 학습과 삶의 질을 보장받을 수 있도록 설계되어져야 한다.

2. 성공하는 교육자유특구

교육자유특구는 교육이라는 매개체를 통해 특구를 지정하여 지역 활성화와 국가균형발전을 꾀한다는 의미를 담고 있다. 이 지점의 핵심을 살펴보면, 당연히 **그 지역에 사는 시민이 원하는 방향을 담아내고 교육의 혜택을 받는 학생들의 성장을 중심에 두고 논의를 출발**해야 한다는 점이다. 기존에 교육특구를 운영했던 국내 몇몇 시도에서 특구 출발 당시 시민의 목소리를 충분하게 담지 못한 결과, 특구 운영에 대한 지역 시민들의 새로운 요구가 분출되고 있는 것도 사실이다. 이처럼 시민의 목소리를 담지 않고 추진하거나, 학생들의 총체적인 성장과 연결되지 못하는 제도는 **행·재정적 낭비를 넘어 우리 학생들에게 돌이킬 수 없는 기회의 상실로 이어질 수 있음을, 또다시 교육특구를 논하는 이 시점에 신중해야 할 과제이다.**

교육자유특구 제도를 도입해야 한다면, 새로운 미래를 살아갈 학생들에게 다양한 교육 선택의 기회를 주고 자신이 가진 재능을 외부 환경에 제한받지 않고 펼칠 수 있도록 교육의 본질을 견지하며, **지역의 생태계와 함께 교류하고 동반 성장할 수 있도록 성공하는 교육자유특구를 만들어야 한다.** 그러기 위해서는 컨텐츠 중심의 이질적인 교육자유특구 제도가 아닌 지난 우리 교육의 노력과 성과, 지역의 특성 및 교육생태계와 어우러지는 포괄적 접근에서 고민되어야 한다. 또한 논의의 시작인 지금 교육자치를 줌아웃, 줌인하면서 광역 단위 중심에서 풀뿌리 거버넌스에 접근할 수 있는 체계적인 접근도 함께 고민하며 **속도가 아닌 방향에 초점을 두고 교육자유특구를 논해야겠다.**

3. 나가며

'교육자유특구'는 직관적으로 기대감을 갖기에 매력적인 제도일 수 있다. 그래서 특정 선거의 단골 공약으로 등장해 왔음을 부인할 수 없다. 하지만 '자유 특구'라는 말에는 이미 기존의 법, 규제가 제 역할을 다하지 못하거나 새로운 방향 모색이 필요하다는 의미를 내포하고 있다. 한편, 우리나라에서 교육이 차지하는 위상과 역할은 다른 나라와는 많은 차별점이 있다. 교육이 사회를 이끌었던 시절도 있었고 지금도 교육정책이나 입시제도는 사회적으로 가장 큰 이슈 중 하나이다. 이렇게 중요한 교육을 단순히 특구를 지정해서 운영해보고 다른 지역에 적용한다는 단순 논리는 경계해야 할 것이다. 기존의 법, 규제가 잘못된 부분이 있으면 공론화를 통해 충분히 고민하고 사회적 합의를 통해 새롭게 만들어 나가는 성숙한 역량의 발현이 필요한 시점이다.

윤석열 정부 교육자유특구 추진 어떻게 바라볼 것인가

토론 2
교육자유특구 정책의 결과는 교육 생태계 교란

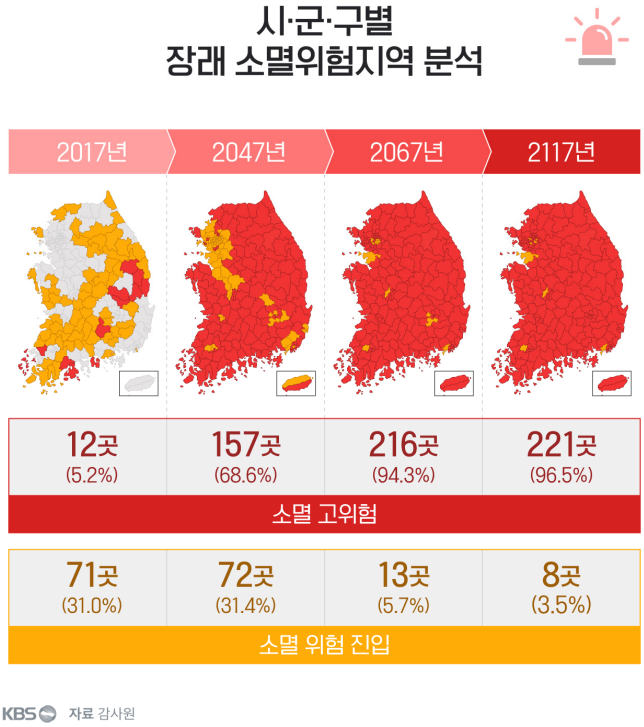
구 본 창 (사교육걱정없는세상 정책대안연구소장)

교육자유특구 정책의 결과는 교육 생태계 교란

오늘 토론회 발제 제목이 “교육자유특구: 지역 맞춤형 교육을 선도할까? 교육 생태계를 교란할까?”이다. 제목 안에 윤석열 정부의 교육자유특구 정책을 어떻게 평가해야 할지에 대한 답이 있다고 생각한다. 필자가 떠올린 답은 ‘교육 생태계 교란’이다. 서두에서 해당 정책을 ‘교육 생태계 교란’으로 규정한 이유는 지역균형발전이라는 정책 목표의 실효성은 담보할 수 없고 그간 고교 다양화 정책이 야기했던 고교서열화가 더욱 심화될 것으로 예상되기 때문이다.

◎ 교육자유 특구가 과연 지역균형발전을 담보할 수 있는가?

발제에서 언급한 것처럼 윤석열 정부가 ‘교육자유특구’ 정책을 발표한 목적은 지역균형발전을 위해서이다. 지역균형발전을 논한다는 것은 현재 대한민국 사회가 지역불균형을 안고 있다는 말이다. 그렇다. 대한민국은 지나친 수도권 쏠림현상을 마주하고 있다. 때문에 지역균형발전을 이루려면 수도권에 쏠려 있는 인프라를 지역에 고르게 이동시키고, 수도권의 인구가 지역으로 유입되고, 유입된 인구가 대를 이어 정주할 수 있도록 여건을 만드는 것이 매우 중요하다.

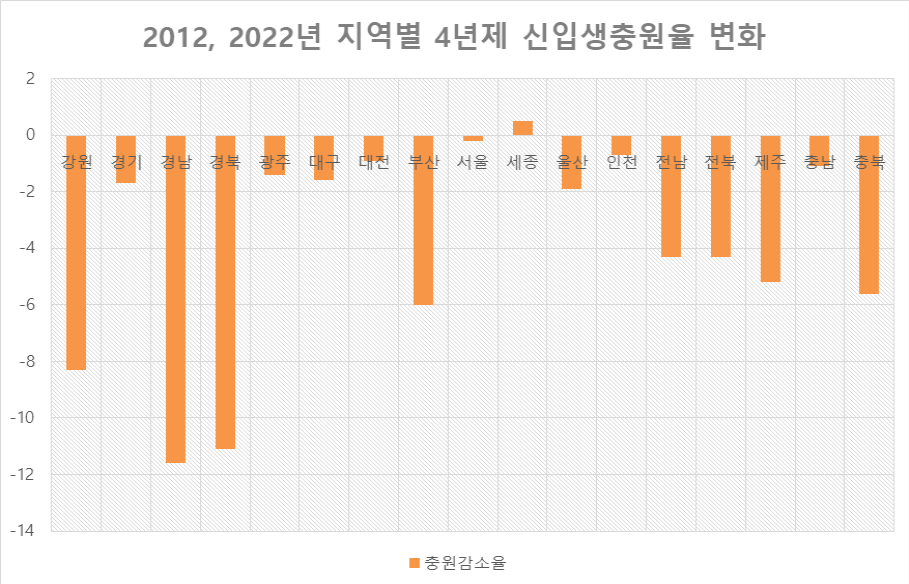


그런데 지금의 현실을 살펴보자. 대한민국은 합계출산율 0.7명대에 들어선 초저출산과 함께 지역소멸 위기가 예고되어 있다. 2021년 감사원 보고서에 의하면 2017년 기준 전국 229개 시군구 중 소멸위험단계 지역은 83곳(63.2%)이나 된다. 2047년에는 72곳이 소멸진입단계, 157개 지역이 고위험단계가 되어 전국이 소멸위험에 놓이게 될 전망이다. 불과 30년이 못되어 전국에 소멸 위험 진입의경보가 울릴 것이라는 게 감사원 보고서의 주요 골자이다.[1] 수도권도 예외가 아니다. 지역의 처한 위기는 곧 국가 전체의 위기로 번질 상황이다.

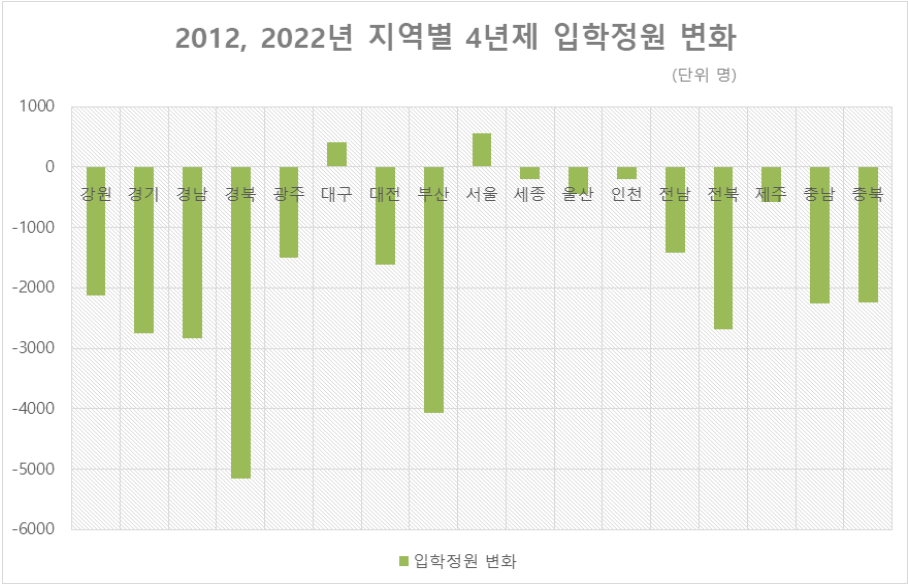
1) 「인구구조 변화 대응 실태」, 감사원, 2021.

지역의 위기는 일자리 불균형에서 출발한다. 대한민국은 수도권에 일자리의 약 60%가 집중되어 있다. 영남이 20.4%, 충청이 9.7%, 호남이 7.8%, 강원과 제주를 합해 3.8%의 일자리가 포진되어 있는 심각한 불균형을 이루고 있다[2].

이러한 이유로 수도권 중심의 대학진학이 이루어지고 있다. 학령인구 감소와 함께 찾아온 지역대학의 위기는 씁쓸하다 못해 처참하다. 2022년에 서동용 의원실에서 발표한 자료에 의하면 지역인재가 자신이 자라난 지역에 계속 정주하는 구조를 보이는 곳은 얼마 되지 않는다. 최근 10년 사이, 지역별 4년제 대학 충원율을 살펴보면 서울과 세종을 제외한 모든 지역이 마이너스 그래프이다.



또한 10년 사이 지역별 4년제 대학 입학정원 변화를 보면 서울, 대구를 제외한 전 지역이 감소했다. 경북은 5,000명 이상, 부산은 4,000명 이상, 경기·경남·경북은 3,000명 가량 감소했고 이러한 현상은 더욱 심화될 것으로 예상된다.



2) 고용보험통계를 이용한 노동이동 분석, 2020.

청년 인구가 수도권의 대학으로 대거 빠지는 것에 이어 일자리를 얻는 과정에서도 상당 비율이 수도권으로 이동한다. 수도권은 89.7%의 지역인재가 정주하는 것에 반해 호남지역은 25.5%의 청년들이 일자리를 찾아 수도권으로 이동하고 영남 지역은 16.1%가 수도권으로 이동한다. 고용동향브리프 2018년 11월호에 의하면 강원, 경남, 경북, 부산, 전남, 전북, 충북, 제주는 인재 절대 부족형 지역으로, 충남은 타지역 인재 의존형으로 분류되고 있다.

이런 상황을 고려할 때 지역균형발전 정책은 지역으로 기업을 이전하거나 육성하는 정책을 시작으로 지역의 대학을 경쟁력 있게 성장시키는 과감한 정책을 붙여서 더 이상 수도권으로 이동하지 않아도 되는 구조를 만드는 것이 매우 중요하다. 하지만 윤석열 정부의 지역균형발전은 지자체의 자율을 강조한 체 종합적 로드맵이 결여되어 있다. 그런 상태에서 기업의 이전을 도모하기 위해 교육자유특구 정책을 추진해 지역의 명문고를 설립하겠다는 말은 허무한 소리로만 들린다.

◎ 지역 명문고 설립, 가능한 정책인가?

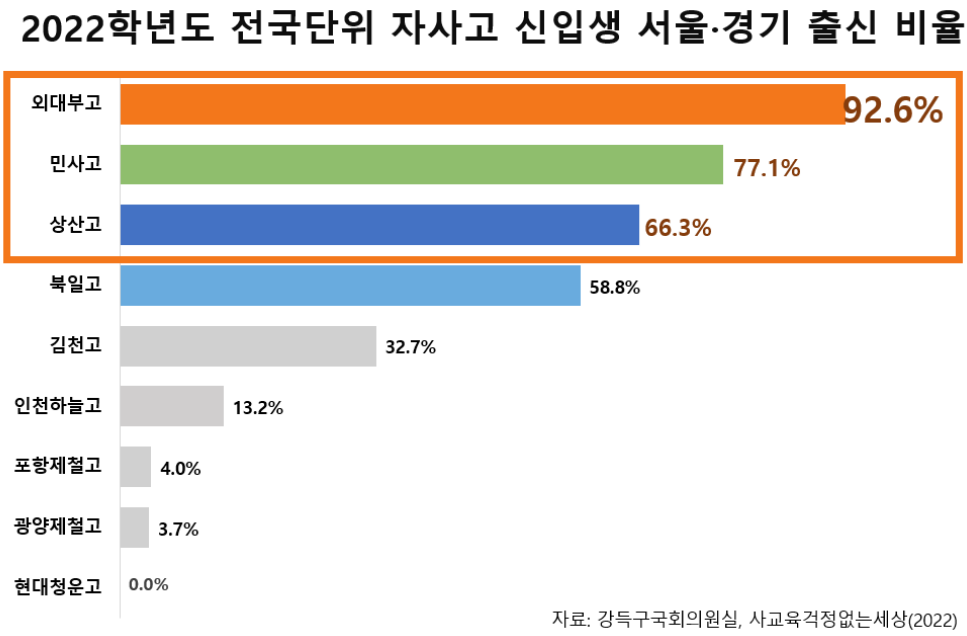
지난 3월 발표한 초중고 사교육비 조사 결과를 보면 역대급 폭증이다. 1인당 월평균 사교육비가 전년대비 4.3만원이 증가했다. 또한 지난 7년간의 1인당 월평균 사교육비는 약 17만원이나 폭증했다. 이러한 사교육비 폭증에는 입시 경쟁이 자리하고 있다. 대한민국의 과도한 대입 경쟁은 더 이상 설명하지 않더라도 모두가 고개를 끄덕인다. 그런데 이것만 존재하는 것이 아니다. 고입 경쟁도 만만치가 않다. 영재학교-과학고-전국단위자사고-외고·국제고-광역단위자사고-특성화고-일반고 순으로 서열화 되어 있는 고교서열화로 인한 경쟁도 살인적이다. 지난해 7월 유기홍 의원실과 사교육걱정없는세상이 실시한 '경쟁교육고통 지표 설문조사'에 의하면 과도한 경쟁교육으로 초중고생 4명 중 1명이 자해·자살을 생각하고 있는 현실이다. 같은 조사에서 국민 10명 중 8명은 이 문제를 국가가 나서서 해결하라고 말한다.

이렇게 교육자유특구와 직적접 관계가 없는 것 같은 문제를 꺼내는 것은 새로운 고교 유형을 만드는 문제가 이렇게 경쟁교육 고통으로 이어질 가능성이 농후하기 때문이다. 고고 다양화 정책의 결과가 준 교훈을 떠올려보면 학비, 선발, 교육과정의 자율권을 준 결과가 입시경쟁을 심화, 입시 사관학교로 전락, 일반고 황폐화, 사교육비 폭증이다.

그런데 교육자유특구를 지정해서 지역 명문고를 만든다고 할 때 어떤 일이 벌어지겠는가? 일단 지역에는 고등학교를 신설할 만한 정원이 존재하지 않는다. 강득구 의원실과 사교육걱정없는세상이 지난해 12월 조사한 결과에 의하면 전국에 고3 학년 정원이 25명 미만인 학교가 110곳이나 된다. 3학년 평균 학생 수도 수도권, 광역시, 도 단위로 격차가 심하다. 경기도의 고3 학생 수 평균이 238명일 때 전남은 106명에 불과하다. 공립학교 설립의 인허가는 일정 정원이 확보될 때 가능한데 지금 지역은 있는 학교를 통폐합하고 폐교해야 하는 처지에 놓여 있는데 명문고를 신설한다는 것은 실현가능성이 떨어지는 정책이다.

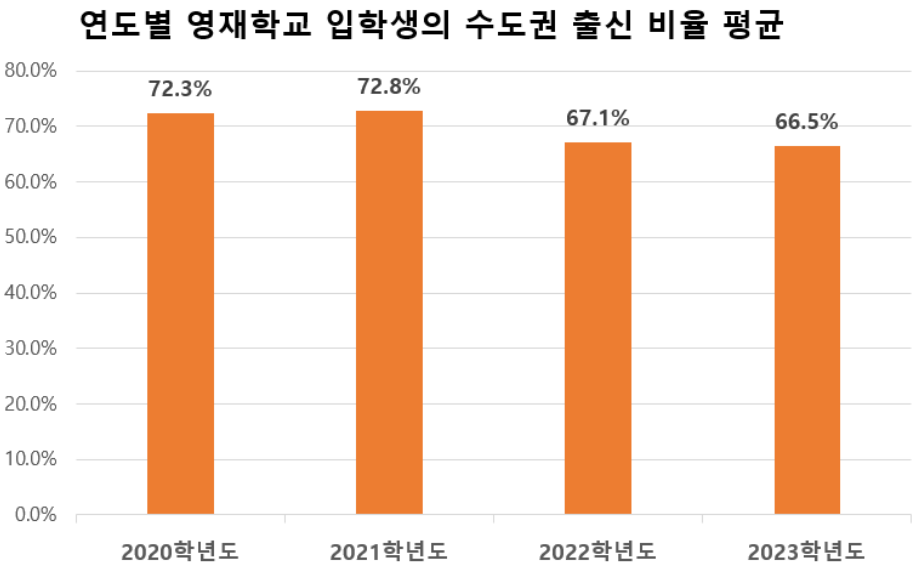
그렇다면 명문고는 무엇을 의미하는가? 소위 명문대 입시 실적인가? SKY 대학의 정원이 1만명

정도, 인서울이 4만명 정도라고 본다면 입시라는 제로섬 게임에서 입시실적 기준 명문고도 제로섬 게임이다. 현재 입시실적 기준의 명문고는 앞서 언급한 고교서열화+강남 지역 고교가 포진되어 있다. 이미 이들로 포화이다. 학령인구 급감 위기의 직격탄을 맞은 지역에 엄청난 규모의 지원을 쏟아 붓는다고 해도 지역 학생으로는 정원을 채울 수 없다. 그렇다면 결국 지금의 전국단위 선발로 이어질 것이고 이것은 지역인재 양성이 아니라 수도권 지역 쏠림현상을 부치기는 꼴이 될 것이다.(수도권 학생들의 일시적 이동만 부추기는 꼴이 될 것이다? 라는 뜻?) 우리는 이러한 현실을 이미 영재학교와 전국단위 자사고 사례를 통해 확인했다. 강원지역에 위치한 전국단위 자사고 민사고는 2022학년도 신입생 153명 중 118명(77.1%)이 서울과 경기 출신이다. 전북에 위치한 상산고도 마찬가지이다. 344명 중 228명(66.3%)가 서울과 경기 출신이다. 결국 지역균형발전을 위해 지역에 명문고를 신설하고 선발권을 자율로 한다고 하면 수도권 쏠림현상의 가속페달을 밟는 꼴이 된다.



자료: 강득구국회의원실, 사교육걱정없는세상(2022)

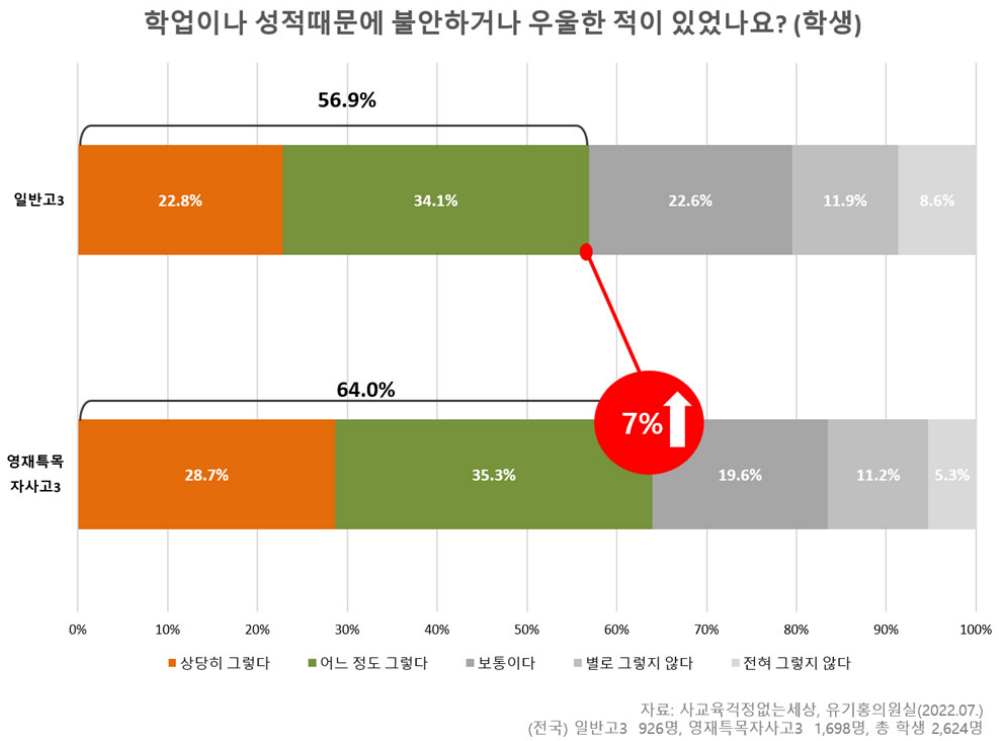
그리고 위의 맥락에서 지역의 명문고도 이미 포화라고 봐야 한다. 전국단위 자사고 9개 중 6개가 강원(민족사관고), 경북(김천고, 포항제출고), 울산(현대청운고), 전남(광양제철고), 전북(상산고), 충남(북일고) 비수도권에 위치하고 있다. 전국 8개 영재학교 중 5개가 광주, 대구, 대전, 세종, 부산에 위치해 있다. 여기에 20개 과학고, 30개 외국어고, 8개 국제고도 전국적으로 배치되어 있다. 이러한 상황에서 전국단위로 모집하면서 수도권 쏠림현상을 심화시키고 있는 전국단위 자사고와 영재학교만 지역위주 선발로 전환하는 것이 지역균형발전 차원에서 훨씬 효과적일 수 있다고 판단된다.



※ 자료: 강득구 국회의원실, 사교육걱정없는세상.

◎ 생태계 교란이 아닌 생태계 복원 택해야...

지금까지 언급한 것처럼 윤석열 정부의 교육자유특구 정책은 지금까지 몸살을 앓아온 고교서열화 시즌2가 될 가능성이 농후하다. 서열화 된 고교체제 속에서 영재·특목·자사고 학생들이 느끼는 경쟁교육 고통은 일반고보다 훨씬 높다. 앞서 언급한 '경쟁교육고통 지표 설문조사' 결과에 의하면 영재·특목·자사고 학생들의 경우 무려 3명중 2명이 학업과 성적으로 인한 불안과 우울을 겪고 있었다. 수치로는 64%(상당히 그렇다 28.7%+어느정도 그렇다 35.3%)로 56.9%(상당히 그렇다 22.8%+어느 정도 그렇다 34.1%)로 나타난 일반고 학생대비 무려 7%나 높은 수치이다. 불안과 우울 정도가 매우 높다는 응답으로 볼 수 있는 '상당히 그렇다'에 응답한 비율도 영재·특목·자사고는 28.7%로 22.8%인 일반고보다 약 6% 가량 높았다. 초저출산과 소멸 위기에서 태어난 아이들에게 교육을 받으며 이러한 고통을 안긴다는 것이 말이나 되는가?



윤석열 정부는 문재인 정부에서 시동을 건 고교학점제를 이어받아 추진하기로 결정했다. 고교학점제는 모든 학교에서 특성화된 교육과정을 운영할 수 있도록 하는 정책이다. 학교 유형을 다양화하고 그 학교에 특혜를 주는 방식의 정책은 이미 생태계를 교란하는 정책으로 평가가 끝났다. 따라서 정부는 교육자유특구를 통한 학교 신설이나 유형의 다양화 정책을 펼칠 것이 아니라 지금 존재하는 학교를 어떻게 복원해 교육 생태계를 살릴 것인지를 고민해야 한다. 고교학점제의 내실 있는 운영이 어쩌면 그 답이 될 수 있다.

윤석열 정부 교육자유특구 추진 어떻게 바라볼 것인가

토론 3
보편의 폭력과 다양성의 무책임

이재남 (시도교육감협의회 정책과장)

보편의 폭력과 다양성의 무책임

〈중략〉 또한 특별법 제36조 “국가는 공교육 내에서 다양한 형태의 학교 교육이 제공될 수 있도록 교육자유 특구를 설치·운영할 수 있다.”라는 조항에 대한 우려도 있다. 특구라는 선별적이며, 개별적인 접근이 공교육의 생태계에 혼란을 가져다줄 가능성이 있으며, 특정 지역별로 지나친 서열화, 입시경쟁 유발 등의 문제가 나타날 수도 있고, 재정의 차별적 투자로 인해 국민적 위화감이 조성될 수도 있다. 따라서, 필요한 만큼 최소화해서 신중히 접근해야 하며, 그 영역도 특별한 목적을 실현하는데 제한적으로 적용해야 할 것이다. **(지방 자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 법사위 심사에 따른 전국시도교육감협의회장 입장문 2023.4.3.)**

○ 교육 특구

교육자유특구는 윤석열 정부의 10대 교육개혁 정책 중 하나이며, 4대 교육개혁 입법 과제(러닝메이트, 교육 자유 특구, 고등교육법, 사립학교법) 중 하나로, 평상시 평준화를 비판하고 다양화 정책을 추진해오던 이주호 교육부 장관의 철학이 녹아 있는 정책이기도 하다. 발제문을 통해 2000년대 이후부터 현재까지 교육 특구가 교육자치 특구로 변화해 온 과정과 교육자치 특구의 우려 점 및 몇 가지 대안을 잘 알 수 있었다. 그리고 선거와 부동산 같은 요인들 때문에 교육 자유 특구 운영 주장이 주기적으로 반복되고 있음을 잘 짚어주셨다고 생각한다. 또 한국과 일본의 교육 특구 학교들은 영어교육을 강화한 형태로만 흘러간 점도 살펴볼 대목이다. 그리고, 동일한 내용의 주장은 제외하고 윤석열 정부와 이주호 교육부 총리의 교육정책의 정체성에 대한 열린 얘기를 하고자 한다.

○ 보편의 폭력과 다양성의 무책임

이주호 교육부총리는 한나라당 비례대표(2004)를 거쳐, 이명박 대통령직인수위원회 사회문화분과위 간사를 했고, 교육과학기술부 차관을 거쳐, 장관(2010)을 역임했고, 10년 만에 다시 교육부 장관(2022)에 복귀했다. 국회의원 시절 발행한 책에서 그는 이런 말을 한적이 있다.

『교단에서는 전교조와 교총 간의 암투가, 학계에서는 평준화를 둘러싼 결론 없는 논쟁만이 이어지는 동안, 우리 학생들은 평준화 학교를 떠나 학원이나 해외에서 떠돌고 있다. 점점 교육에 희망이 없다는 쪽으로 기우는 시점에서 나는 잃어버린 10년의 암울한 터널의 끝을 본다. 평준화 극복을 위하여 노력하는 한 교장 선생님의 "전교조 선생이든 교총 선생이든 아이들만 잘 가르치면 된다."라는 말씀에서 희망을 보았다. (평준화를 넘어 다양화로 P.4)』

다소 그 문제의식이 선정적이고, 단순화되기는 했지만, 현 단계 한국교육에 대한 진단이 비장하다. 그의 교육철학을 정리하자면, 소위 두 마리 토끼론이다. 입시라는 산토끼와 좋은 학교라는 집토끼를 다 잡기 위해서는, 그동안 집토끼를 버려두고, 산토끼만 쫓았던 교육을 전환해야 한다는 것이다. 그의 주장에 따르면, 평준화를 넘어 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있는 비책이 있는데 그것은 '다양화'이다.

『 다양화는 두 가지 통로를 통하여 입시 고통을 확실히 해결한다. 첫째, 앞에서 지적한 바와 같이 학교 간의 서열화가 파괴되면서 일류학교를 반드시 들어가야 한다는 부담이 상대적으로 크게 줄어든다. 높은 학력 수준의 학교도 훨씬 많아지고 거의 대부분의 학교에 있어서 평균 학력 수준이 높아짐으로써 학교 간의 상향 평준화가 이루어진다. 또한, 교육에 있어서 학력뿐만 아니라 특기·적성, 인성, 창의력 등이 중시되어 좋은 학교의 기준도 매우 다양화된다. 둘째, 학생들이 본인들의 적성에도 맞지 않는데 수능점수를 높이기 위한 경쟁에만 내몰리는 문제가 완화된다. 평준화의 틀이 다양화로 바뀌면 입시에서 학생을 선발하는 기준도 훨씬 다양화 될 것이고 학교에서 학생들을 가르치는 내용도 크게 다양화될 것이다. 따라서 학생 개개인이 자신에게 적합한 학교를 선택하여 본인에게 필요한 교육을 받을 가능성도 훨씬 커진다. 이렇게 될 때 자신에게 맞지도 않고 필요하지도 않은 교육에 매달려야 하는 입시 고통에서 서서히 해방될 수 있다. 같은 책 P.99~100 』

학교현장에 있는 사람들은 위의 논리가 어느 대목에서 매우 심각한 진단과 비약에 근거하고 있는지를 금방 알 수 있다. 다양한 학교 정책을 통해서, 상향평준화를 통해 좋은학교에 이른다는 발상은, 한국의 학교들이 대학입시라는 피라미드 체계 속에, 동전의 양면과 같이 붙어있다는 사실을 간과하거나, 애써 외면한 것이다. 차라리 토끼몰이라도 할 수 있으면 다행이지만, 대한민국교육의 거대한 블랙홀인 입시문제가, 다양한 학교라는 정책으로 극복될 수가 없다. 물론 풀뿌리에서부터 학교 다양성을 확보하여, 들꽃처럼 학생들의 개성과 영재성이 만개하고, 여러줄로 서게되는 행복한 학교라는 꿈은 정당하고 위대하다. 그의 이런 교육 철학들은 그 후 '고교 다양화 300 프로젝트 ' 등, 특목고와 자사고 정책들로 구체화되었고, 그의 자신감에도 불구하고, 모든 정책이 산(토끼)으로 갔고, 입시 명문고의 길로 접어들었다. 그 후 일명 진보교육감 시대가 열리면서, 이 정책들을 수정하고, 전환하기 위한 엄청난 비용과 갈등이 있었고, 지금도 법정 다툼이 진행 중이다.

우리의 평준화 체제는 대학입시라는 큰 폭력(?)에 대응하는 과정에서 형성된 것이며, 강한 내성과 공정성이라는 국민적 공감대를 가지고 있는 보편적 체제다. 평준화 그 자체에서 획일성, 비효율성이나, 나태함을 읽어내는 것은 하이에크의 후예라면 가질 수 있는 문제의식이지만, 문제는 입시공화국의 생존전략으로써 공정성을 중시하는 국민적 평등주의의 산물이라는 점을 간과해서는 안된다. 그동안 이 체제에 기생해서 대학이 서열화를 공고히 했고,

여전히 공교육 다양성을 가로막고 있는 가장 큰 문제는 대학 서열화이다. 왜 대학의 전문화, 다양화, 보편화, 일반화에는 눈감으며, 허약한 하위 체제인 의무교육체제를 다양화라는 이름으로 무리하게 개별화하는지 본말이 전도된 것이다. 이는 다양성이라는 이름의 무책임이다. 다양성이라는 자유주의적 철학을 바탕으로 해체, 극복하고자 했던 평준화체제는 결과적으로 문제의 본질인 입시문제를 들여다보는데 더 큰 난맥을 주었다. 다양한 입시경쟁의 전국시대를 열었다고 볼 수 있다. 반면에 대학입시에 대응하는 강력한 보편적 기제로서, 차별 없는 평준화 정책은 가장 내성이 있는 정책임이 확인된 측면이 있다. 평준화가 갖는 공정성이라는 가치를 지키면서, 획일성이라는 폭력성을 해소하기 위해 모색된 다양성은 또 다른 무책임으로 귀결된 것이다.

○ 고교 다양화의 승부처 고교학점제는 어디로

문재인 정부에서 공교육의 다양성을 통해서, 교육 정상화를 모색했던 핵심 정책은 고교학점제이다. 소위 두 마리 토끼를 다 잡기 위해, 공교육의 문제를 회피하지 않고, 정면으로 다룬 정책이 고교학점제이다. 고교학점제는 많은 예산과 준비과정을 거쳤지만, 정권교체기를 지나면서, 현재 탱자가 될 위기에 놓여있다. 고교학점제는 전통적인 고등학교를 근본적으로 바꿔놓을 정책이다. 이 제도를 준비하는 유은혜 총리 시절부터, 한국교육의 대변화를 가져올 중요한 정책임에도 거국적 힘이 실리지 못했고, 여전히 총론 찬성 각론 우려라는 지점에 놓여있다. 지금도 이 정책은 대학입시 전체를 흔들어 놓을 파괴력 있는 정책이지만, 대학 문턱을 넘지 못하고, 배회하고 있다.

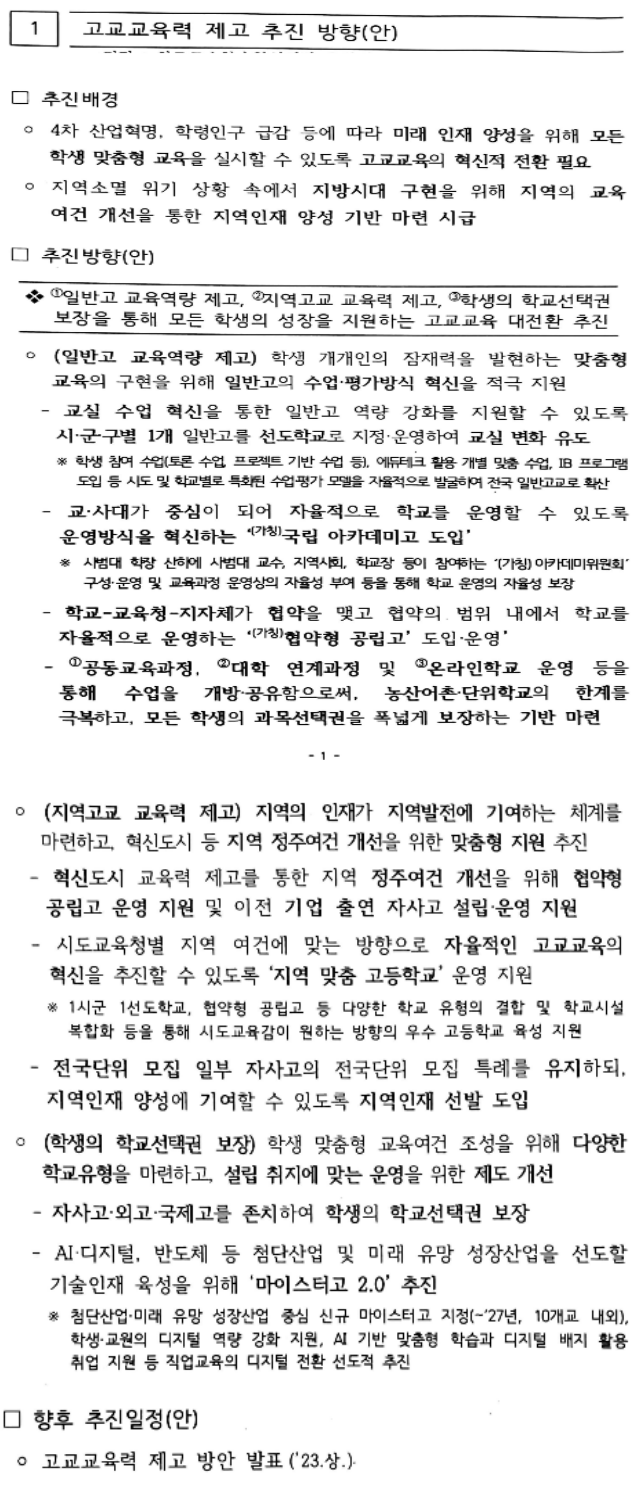
지금보다 더 많은 교원이 투입되어야 하고, 교육과정이 다양화되고, 명실상부한 성취평가제가 정착되기 위한 사회적 합의도 필요하다. 대학입시와 연계된, 윤정부의 고교학점제 운용 방향에 관심이 필요하다. 어쩌면 이주호 부총리의 다양화 정책의 공교육 판이 바로 고교학점제이기 때문이다. 시대적으로 학령인구 감소라는 거대한 변화가 대학입시의 변화를 강제하고 있고, 그동안 선발 기제에 연명했던, 대학의 실질적 경쟁력에 대한 요구도 높다. 어쩌면 지금이야말로, 대학의 다양화라는 가치를 본격적으로 도입하여, 고교학점제의 마중물 역할을 해야 할 시기가 아닐까 싶다

○ 다양화의 다른이름, 교육특구, 지방자치,분권,고교교육력제고,러닝메이트....

-되살아난 '300의 영혼?', 고교교육력 제고 추진 방향(안)[1)]

발제자가 대강의 내용을 제시한 고교교육력 제고 추진 방향(안)이 아직 공식적으로 발표되지는 않았지만, 교육감협의회 총회와 전국 교육국장회의에 제시되어 의견을 수렴 한 바가 있다. 그 내용의 중요함에 비춰볼 때, 본격적인 논의가 되지 않고 있고, 교육부의 의견 수렴도 매우 제한적으로 진행되고 있는 것 같다. 당국의 반짝 발표라는 형식을 통해서 우리 앞에 나타날 가능성도 있다. 우리 교육에 미칠 영향을 고려할 때 시급한 공론화가 필요한 지점이다. 교육부에서도 교육 자유 특구 담당자 회의 정도가 지난 연말에 추진되었을 뿐이다.

1) 부총리-시도교육감 간담회 자료. 2023.1.18., 전국교육국장회의. 2023.2.15



1 고교교육력 제고 추진 방향(안)

□ 추진배경

○ 4차 산업혁명, 학령인구 급감 등에 따라 **미래 인재 양성**을 위해 **모든 학생 맞춤형 교육**을 실시할 수 있도록 **고교교육**의 **혁신적 전환 필요**

○ 지역소멸 위기 상황 속에서 **지방시대 구현**을 위해 **지역**의 **교육여건 개선**을 통한 **지역인재 양성 기반 마련 시급**

□ 추진방향(안)

❖ ①일반고 교육역량 제고, ②지역고교 교육력 제고, ③학생의 학교선택권 보장을 통해 모든 학생의 성장을 지원하는 고교교육 대전환 추진

○ **(일반고 교육역량 제고)** 학생 개개인의 잠재력을 발현하는 **맞춤형 교육**의 구현을 위해 **일반고**의 **수업·평가방식 혁신**을 적극 지원

- **교실 수업 혁신**을 통한 일반고 역량 강화를 지원할 수 있도록 **시·군·구별 1개** 일반고를 **선도학교**로 지정·운영하여 **교실 변화 유도**

※ 학생 참여 수업(토론 수업, 프로젝트 기반 수업 등), 에듀테크 활용 개별 맞춤 수업, IB 프로그램 도입 등 시도 및 학교별로 특화된 수업·평가 모델을 자율적으로 발굴하여 전국 일반고로 확산

- **교·사대**가 **중심**이 되어 **자율적**으로 **학교**를 **운영**할 수 있도록 **운영방식을 혁신하는 '(가칭)국립 아카데미고 도입'**

※ 사범대 학장 산하에 사범대 교수, 지역사회, 학교장 등이 참여하는 '(가칭) 아카데미위원회' 구성·운영 및 교육과정 운영상의 자율성 부여 등을 통해 학교 운영의 자율성 보장

- **학교-교육청-지자체**가 **협약**을 맺고 협약의 범위 내에서 학교를 **자율적**으로 **운영**하는 **'(가칭)협약형 공립고'** 도입·운영'

- **①공동교육과정**, **②대학 연계과정** 및 **③온라인학교 운영** 등을 **통해 수업을 개방·공유함으로써**, **농산어촌·단위학교**의 **한계**를 **극복**하고, **모든 학생**의 **과목선택권**을 **폭넓게 보장**하는 **기반 마련**

- 1 -

○ **(지역고교 교육력 제고) 지역의 인재**가 **지역발전에 기여**하는 체계를 마련하고, 혁신도시 등 **지역 정주여건 개선**을 위한 **맞춤형 지원** 추진

- **혁신도시** 교육력 제고를 통한 지역 **정주여건 개선**을 위해 **협약형 공립고 운영 지원** 및 이전 **기업 출연** 자사고 **설립·운영 지원**

- 시도교육청별 지역 여건에 맞는 방향으로 **자율적인 고교교육**의 **혁신**을 추진할 수 있도록 **'지역 맞춤 고등학교'** 운영 지원

※ 1시군 1선도학교, 협약형 공립고 등 다양한 학교 유형의 결합 및 학교시설 복합화 등을 통해 시도교육감이 원하는 방향의 우수 고등학교 육성 지원

- **전국단위 모집** 일부 자사고의 전국단위 모집 특례를 **유지**하되, **지역인재 양성**에 **기여**할 수 있도록 **지역인재 선발 도입**

○ **(학생의 학교선택권 보장)** 학생 맞춤형 교육여건 조성을 위해 **다양한 학교유형**을 마련하고, **설립 취지에 맞는 운영**을 위한 **제도 개선**

- **자사고·외고·국제고**를 **존치**하여 **학생**의 **학교선택권 보장**

- AI·디지털, 반도체 등 첨단산업 및 미래 유망 성장산업을 선도할 기술인재 육성을 위해 **'마이스터고 2.0' 추진**

※ 첨단산업·미래 유망 성장산업 중심 신규 마이스터고 지정(~'27년, 10개교 내외), 학생·교원의 디지털 역량 강화 지원, AI 기반 맞춤형 학습과 디지털 배지 활용 취업 지원 등 직업교육의 디지털 전환 선도적 추진

□ 향후 추진일정(안)

○ 고교교육력 제고 방안 발표('23.상.)

발제 내용대로, 교육 자유 특구의 내용이 결과적으로 고교교육력제고라는 사업 방향을 벗어날 수 없을 듯하다. 어떤 형태로든 학교 설립의 문제가 중요한 요소가 될 가능성이 크기 때문이다. 현재 의견 수렴 중인 교육부의 내용은 다분히 과거의 다양화를 통해 평준화를 극복하겠다는 문제의식의 연장 선상에 있는 것처럼 보인다.

과거의 고교 다양화 300프로젝트의 2단계 전략이, 지방분권 철학과 착종 되면서, 지방 정치세력과의 손잡기가 추진되고 있는 듯 하다. 특히, 발제자가 언급한 대구교육감 출신 우동기 국가균형발전위원장의 행보를 보면 교육계에 실세라는 얘기가 파다하고, 그의 8년 교육감 출신 배경으로 보아, 지방분권의 핵심전략이 교육특구로 포장된 명문고 유치 세일을 하고 있다는 분석이 설득력을 얻고 있다.

전임 교육부 장관시절 고교다양화라는 이름으로 설립된 특목, 자사고는 학교 다양화라기보다는 명문고로 인정받았다. 특목, 자사고 입학을 위한 초,중고 학생들의 사교육비는 증가하여 평준화보다 고교 다양화가 사교육비를 더 증가한 것을 보여준다.

사교육비 역대최고치를 기록한 현재의 시점에서 특구지역 내에 다양화 이름으로 설립될 학교가 명문고가 되는 순간 사교육비는 새로운 기록을 갱신할 수도 있다. 고교다양화라는 이름으로 가장된 서열화이자 수월성 교육이다. 종전 다양화라는 이름으로 전개된 고교300프로젝트가 일반화고 추락을 가져왔음에도 불구하고 또다시 국립아카데미, 협약형공립고, 특구내 학교 등 고교다양화를 하면서 일반고 교육역량을 제고시키겠다고 하는 것은 모순이다. 그 중 학교-교육청-지자체의 협약형 공립고는 종전 자율형공립고에서 지자체를 포함한 변종으로 여겨진다. 자율형공립고는 취지와 달리 유명무실화되었고 일부 시도교육청에서 당시 설립한 자율공립고의 기숙사는 무용지물이 되었다.

협약형공립고가 지자체의 지원을 받으면서 자율성을 담보하여 자율적 교육과정운영이라는 것은 현실적으로 가능성이 낮다고 본다. 지자체는 학교교육성과를 교육과정 다양화나 지역학생의 전인적 성장으로 여기지 않고 오히려 가시적인 명문대 진학률을 더 중요시할 것이다. 협약형 공립고 역시 결국 무한 수월성 교육으로 전락할 우려가 있다.

또한, 용산발 교육감러닝메이트의 포문이 열리면서, 그나마 유지해왔던 교육자치가 완전이 무너질 위기에 놓였다. 지난 12년의 지방교육자치 경험을 통해 학생중심, 학부모와 교원들의 참여, 관료주의 일신과 청렴, 학교자치 토대마련, 민주시민교육을 통한 인권의식의 함양, 교육복지의 전면화, 지역속의 학교, 다양한 혁신학교 등 다양한 실험과 성과가 있었다. 러닝메이트제는 언뜻 보면 정치의 분권과 책임이라는 일반민주주의 정치원리에 부합하는 것 같지만, 특정 정파의 부침에 따라 교육이 예속되고, 선거결과에 따라 일희 일비하고, 지역별 격차가 심해지는 상황은 오히려 교육의 본질을 심각하게 훼손하게 될 것이다.

러닝메이트제도는 지방정치의 책임성이라는 미덕에도 불구하고, 국민의 선택권과 학부모의 교육참여권을 제한하고, 교육의 본령인 정치적 중립이라는 헌법적 가치를 훼손하게 될 것이다. 정치의 불안정과 당파갈등에 그대로 노출된 교육은 아무런 방패막이 없이, 교실까지 그대로 정치적 입김이 미치는 일이 벌어질 것이다.

잠자는 교실로 상징화되었던 일반고의 문제는 한국교육의 아픈 자화상이다. ‘시군구별 1개 일반고 선도학교를 운영’하겠다는 생각은 수많은 연구, 시범, 선도학교가 형식성을 극복하지 못하고, 관성화되었던 한계를 넘을 수 있을지가 관건이다. 특히, IB 프로그램 도입이 입시를 앞둔 일반고의 교실 변화유도의 기제로 작동할 수 있을지도 의문이다.

국립아카데미(가칭), 협약형 공립고(가칭), 기업출연 자사고, 지역 맞춤 고등학교, 자사고, 외고, 국제고 존치, 마이스터고 2.0 추진 등 다양한 명분으로 다양한 학교가 도입될 준비를 하고 있다. 기존의 자사고, 특목고 등의 체제에 대해, 지난 12년간 겪었던 갈등의 공과에 대한 냉철한 성찰 없이, 기존 체제를 전면적으로 부활시키면서, 또 다양한 학교를 설립 운영하겠다는 계획은 다양화의 무책임이라는 우를 또 범할 수 있다.

○ 특구와 공교육생태계

교육 자유 특구는 발제자의 내용처럼 그동안 교육계에서 논란이 되어 왔던, 기시감 있는 주제이다. 곧바로 평준화 논란을 소환하고, 시장주의 교육정책을 연상케 한다. 이런 토론회가 기획된 것도, 또 무슨 특별한 학교를 만들어서, 공교육을 한바탕 뒤집어 놓지 않을까 하는 걱정스러움 때문일 것이다.

학령인구 감소로 대학의 존립과 양극화가 심화하고 있고, 시장이 요구하는 환경도 매우 다양해 지고 있는 것 같다. 지난 12년을 관통했던, 중요한 프레임의 변화가 느껴진다. 혁신

교육이 미래 교육으로, 혁신학교가 IB 학교로, 체험중심에서 디지털 교육으로, 콘크리트 교실에서 네트워크 교실로…. 지역 소멸을 우려하는 목소리도 높고, 저출산의 핵심적인 이유로 높은 사교육비와 무한 입시경쟁교육을 말하기도 한다. 교육 특구가 여전히 명문고나 국제학교 유치처럼, 당근과 투자의 차원이라면, 공교육은 또다시 정체성을 잃고, 경쟁의 도가니가 될 것이다. 특별한 학교를 만들어서, 공교육을 경쟁의 환경에 노출하는 것도, 학생 수가 있고, 교육 여건이 되어야 가능한 일이다. 지금이야말로 학급당 학생 수를 OECD 평균 이하(15~20)로 줄이고, 공교육 환경을 세계 최고로 올려놓을 수 있는 절호의 기회이지 않을까?

특별한 학교를 만들어서, 특별한 교육으로, 누군가를 경쟁시키고, 누군가를 서열화하는 기제는 끈질긴 생명력을 가지고 있다. 그는 CEO형 교장을 공모하자는 주장을 한적이 있다. 글로벌 시대 능력없는 교장은 도태시키고, 연공서열식 승진제도를 혁파하고, 평가와 공모시스템을 도입해야 한다는 주장이다. 최근에는 교사개혁 카드를 다시 만지작 거리고 있는 것 같다. 교원평가의 실패는 탑다운방식의 개혁과 교사를 개혁대상으로 하는 정책은 반드시 실패한다는 반증을 말해주고 있다. 장관이 꽂혀(?)있는 일명 디지털 에듀테크 사업도 마찬가지다. 교사의 참여없는 어떤 교육기술도 1년이면 탱자가 된다.

해방이후 학교의 지상최대의 목표는 대학입시였다. 공교육자체가 고유하고, 고상한 교육적 목표를 가져본 적이 없다. 그렇게 살아온 교사들이 하루아침에 국제적감각과 다양한 능력으로 무장된 교사로 거듭날 수 없다. 『이주호 “수시 제도 가장 큰 문제는 교사들” 발언에 교원단체 “적반하장” 반발[2)]』 교사를 나태한 기득권세력으로 보고 있는 듯한, 이런 소식을 접할 때 마다, 현장에는 불신의 벽이 점점 높아가고 있다. 단언컨대 대한민국의 교사들은 높은 학력과 헌신성으로 오직 아이들을 대학에 보내기 위해서 불철주야 노력한 성실성과 책임감의 DNA를 가지고 있다.

최근에는 혁신학교 등 많은 학교에서 교사들의 전문적이고, 자발적인 학습 공동체 문화가 형성되고 있다. 해방이후 처음 있는 일이다. 확실하고 올바른 방향을 향해 나아가는 일은 매우 느리고, 신중한 작업이다. 시간도 많이 걸리고, 에너지도 많이 필요로 한다. 지난 12년동안 자율과 책임이라는 공교육생태계를 어렵게 다져온 학교는, 고교학점제가 탱자가 되어가는 것을 목도하게 될지 모른다. 윤정부가 정치 진영논리를 넘어서, 공교육의 대변화의 기제를 담고 있는 고교학점제를 성공시키고, 이힘으로 대학의 전문화, 다양성을 확보해 나가는 것은 어떨까.

최근 하루가 다르게 굵직한 교육관련 정책들이 쏟아지고 있다. 그런데 자세히 보면 어디선가 많이 본듯한 기시감이 있고, 포장지만 화려하게 바뀐 느낌이다. 현장 적합성있는 정책들을 위해서는 우선 교사들의 신뢰를 쌓는 일과, 다년간 지방교육을 책임지고 있는 교육감들의 말에 귀를 기울이는 것부터 시작해야 되지 않을까.

2) https://www.segye.com/newsView/20221212516626?OutUrl=naver

윤석열 정부 교육자유특구 추진 어떻게 바라볼 것인가

토론 4
교육자유특구 정책은 고교서열화2.0이며 교육지옥을 불어올 것이다

최선정 (전국교직원노동조합 정책기획국장)

교육자유특구 정책은 고교서열화2.0이며 교육지옥을 불어올 것이다

1. 현황

- 교육자유특구는 윤석열 정부 10대 교육개혁 정책의 하나로 학교서열화 정책
- 산업에 필요한 인재를 양성하는 것을 교육부 책무라고 보는 윤석열 대통령과 이명박 정부 시절 자율과 경쟁을 강조하며 고교서열화정책을 주도한 이주호 장관은 자사고와 외고 국제고를 2025년 일괄 일반고로 전환할 계획을 전면 백지화하고 존치를 공식화함.
- 교육부 업무보고에서 학교-교육청-지자체 협력을 통한 학교자율성 확대를 모토로 미국 Charter School, 영국 Academy(국립학교(지방)가 비영리단체에 위탁, 관여하지 않음) 사례 등을 참고하여 학교 운영방식 혁신 추진

> • **일반고 교육역량 강화, 지방 우수학교 육성, 고교다양화**를 통해 모든 학생 맞춤형 교육을 지원하는 **'고교교육력 제고방안(시안)' 마련(~'23.상)**
> • 공교육 혁신의 선도모델로서의 **국립고 역할 강화, 학교-교육청-지자체 협력**을 통한 **학교 자율성 확대** 등 **일반고 교육역량 강화 지원**
> ※ 미국 Charter School, 영국 Academy 사례 등을 참고하여 학교 운영방식 혁신 추진

- 국가교육위원회 교육부 보고

> • 교사대가 중심이 되어 자율적으로 부설학교를 운영하여 공교육을 선도할 수있도록 운영방식을 혁신하는 **국립아카데미고** 도입
> • 학교-교육청-지자체가 협약을 맺고 협약의 범위 내에서 학교를 자율적으로 운영하는 '협약형 공립고' 도입 운영
> • 공동교육과정, 대학 연계과정, 온라인 학교 운영 등을 통해 수업을 개방, 공유함으로써, 농산어촌 단위 학교의 한계를 극복하고 모든 학생의 과목선택권을 폭넓게 보장하는 기반 마련
> • 혁신 도시 교육력 제고를 통한 지역 정주여건 개선을 위해 협약형 공립고 운영 지원, 기업 출연 자사고 설립 운영 지원
> • **전국단위 모집 일부 자사고의 전국단위 모집 특례 유지**
> • (학생의 학교 선택권 보장) 학생 맞춤형 교육여건 조성을 위해 다양한 학교유형을 마련하고, 설립 취지에 맞는 운영을 위한 제도 개선

• **자사고 외고 국제고를 존치하여 학생의 학교선택권 보장**
• 마이스터고 2.0 추진

▲ 국립아카데미고 ▲ 협약형 공립고(미국-챠트스쿨, 영국-아카데미학교) ▲국제고 확대 ▲마이스트고 2.0 ▲ 자사고, 외고, 국제고 존치

2. 교육특구법 추진상황

- 3월 22일 국회 행정안전위원회는 "국가는 공교육 내에서 다양한 형태의 학교교육이 제공될 수 있도록 교육자유특구를 설치·운영할 수 있다"는 조문을 포함한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(안)」을 통과

2023년 4월 27일 지역균형발전특별위원회의 「지역균형 발전 비전 대국민 발표문」 중 〈국정과제3〉 지방교육 및 인적자원 양성체제 개편의 첫 번째 내용이 "학교교육 다양화를 위한 교육자유특구 운영"이다.

제35조(교육자치와 지방자치의 통합) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.
② 교육자치에 관하여는 따로 법률로 정한다.
제36조(교육자유특구의 설치 · 운영) ① 국가는 공교육 내에서 다양한 형태의 학교 교육이 제공될 수 있도록 교육자유특구를 설치 · 운영할 수 있다.
② 제1항에 따른 교육자유특구의 설치 · 운영에 관하여는 따로 법률로 정한다.

- 이주호 장관 인터뷰

• 이 부총리는 이날 〈중앙일보〉에 공개된 인터뷰에서 "좋은 학교를 많이 만들어 공교육 전반을 끌어올리겠다. 대표적인 게 협약형 공립고"라며 "혁신도시에 대규모 투자를 했지만 교육 때문에 실패했다는 지적이 많다. 기업과 연계해 민간의 자율성을 부여하면 (지역에) 명문고들이 생겨날 것"이라고 말했다. '협약형 공립고'의 모델은 미국 '차터스쿨'과 이와 유사한 영국 '아카데미'다. **정부가 예산을 지원하지만 기업·비영리단체 등 민간에 의해 운영되며 교육과정, 교원 선발 등에서 자율성을 보장받는다.** 교육부 관계자는 "(시범운영 뒤) 혁신도시뿐만 아니라 원도심이나 농산어촌 등 교육소외지역 등에 100여곳 정도 확대할 계획"이라고 밝혔다. 다만 공립고에 교육과정 자율권을 부여하기 위해선 초·중등교육법 개정이 필요한 상황이다. /

1.5 중앙일보

그는 중앙집권적 교육 체계의 지방 중심 전환 필요성을 언급하며 "교육을 지방에 돌려줘야 한다. 획일적 규제를 제거하고 교육자유특구 특별법을 제시할 예정"이라며 "오는 2025년부터 정부에서 대학 지원 프로그램 예산의 절반을 지자체에게 할당해 지역과 대학의 동반성장을 도모하겠다"고 밝혔다.

• 이주호 부총리 겸 교육부장관이 "일반고에 디지털 교육과 국제바칼로레아(IB) 교육 등 다양한 교육 프로그램을 도입해 고교다양화의 부작용을 최소화할 것"이라고 말했다. / 1.5 뉴스핌

3.15/ 파이낸셜

• 이철규 국민공감 간사는 절대적 평등에 의한 상대적 평등 침해를 지적하며 **"능력별 반편성을 시도할 때가 됐다"고 건의하자, 이 장관은 "우리 교실의 핵심 문제"라고 동의**하면서도 "아이들의 반편성도 과거에 많이 시도했지만 여러 불편한 점이 있다.

• 이 부총리는 모임에서 '모두를 위한 맞춤 교육'을 주제로 강의하면서 "그동안 우리나라에서 '붕어빵 교육'이 되고 최근 10년간 많은 문제가 생긴 것은 (교육이) **지나친 획일적 평등주의 틀에 갇혔기 때문"**이라고 지적했다. 그는 "교육이 한명 한명에 맞춰지고 산업사회에 맞춰져야 하는데 획일적 평등주의가 교육의 본질을 많이 가렸다"며 "윤석열 정부의 큰 교육 개혁 방향은 '맞춤 교육'"이라고 강조했다. 이 부총리는 "자사고, 특목고를 지난 정부가 없애려는 걸 저희가 다 막았다. 다양한 학교가 있어야 하기 때문"이라면서 "나머지 일반고에 대한 교육 역량 강화도 할 것이다. 일반고 교육 역량은 결국 교육 자율성을 강화해야 한다"고 했다. "우수한 대학에 갈 수 있는 아이들은 가정 형편이 좋은 아이들이 대부분이고, 어려운 아이들을 도우려면 조기 교육이 필요하다"면서 "국가가 중요시해야 하는 건 초등, 영유아 부분에서 출발점의 평등을 보장하는 것으로, 이 부분은 교육과 돌봄이 같이 중요하다"며 '유보 통합'의 추진 배경을 설명했다. / 3.15 연합뉴스

- 강원도 특별법의 국제교육특구 지정운영에 관한 특례에서 강원자치도의 일정한 지역을 국제적인 교육환경 조선을 목적으로 특구를 지정하고, 지정,변경, 해제는 도조례로 하고 지방교육재정교부금을 특별지원하며, 공유재산 무상양여, 국제학교 설립하고, 우리나라 법 적용을 하지 아니하며, 국가,도, 시, 군, 외국법령의 법인이 설립가능하며, 교육과정은 국제학교장이 정하며, 국어와 사회는 교육부령에 따르나 외국인에게는 적용하지 않으며, 입학자격과 교원임용은 대통령령으로 학력은 인정하며, 회계는 학교에 속하는 회계는 도교육감이, 법인의 업무에 속하는 회계는 법인의 설립근거가 되는 법령에 따르고, 학교에 속하는 회계의 잉여금은 학교 설립목적을 위해 사용함. 부지매입, 건축, 운영 자금을 지원하거나 제공할 수 있음.

- 강원형 자율학교 운영 및 마이스터고설립 특례로 산업수요 맞추형 공등학교 행정적, 재정적 지원함. 보통교부금을 더 지원함.

3. 고교서열화 정책의 문제

(https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148867566)

- 서열화된 현행 고교체제는 공교육 전반을 왜곡하고 있다. 자율형사립고등학교(자사고)·외국어고등학교(외고)·국제고등학교(국제고) 진학을 위해 초·중학교에서부터 사교육이 증가하고, 고교입시가 과열돼 가계의 부담은 커졌다. 그만큼 학생들의 스트레스도 가중됐다.
- 가구별 경제력의 차이도 고교 진학 기회의 불평등으로 작용하고 있다. 자사고·외고·국제고의 학부모의 부담은 일반고에 비해 평균 3배 이상 높다. 학교 유형별 가계 소득도 일반고 대비 자사고·외고·국제고가 높다. 법령상 자사고와 외고는 사회통합 차원의 사회적 배려 대상 학생 선발 의무를 이행해야 하지만 그렇지 않아 고교진학에서의 계층 이동 사다리 역할도 미흡하다.
- 고교의 다양성은 성적·입시 중심의 학교교육에서 벗어나 학생의 교육수요와 맞춤형 특성화 교육을 위해 확대됐다. 그러나 고교의 다양성은 오히려 입시위주 교육을 강화하는 부작용을 낳았다. 자사고는 교육의 다양화·특성화의 설립취지와 달리 국·영·수 중심의 입시교육을 해왔다.
- 외고·국제고는 외국어 분야 전문인력 양성의 목적으로 확대됐으나, 어문 계열 진학 학생은 미흡한 것으로 나타났다.
- 자사고·외고·국제고의 우수 학생 쏠림현상은 일반고 교육력을 저하시키고, 학생들의 자신감 하락 등을 유발했다.

4. 교육자유특구 정책에 대한 분석 및 비판

- 현 고등학교 체계는 이명박 정부시기 이주호 장관이 추진한 고교다양화 300 정책에 뿌리를 두고 있으며, 특목고, 자율고, 일반고, 특성화고로 되었으며, 영재고, 과학고, 전단단위 자사고, 외고, 국제고 광역단위 자사고, 일반고, 특성화고로 고교서열이 고착되었고, 이주호 장관 인사청문회에서 고교다양화 정책이 서열화로 이어지는 부작용을 인정함.
- 영재고는 2027년 광주와 충북에 신설되고, 혁신도시 중심으로 협약형 공립고를 내년부터 시범운영한다. 미국의 차터스쿨을 벤치마킹함. 지역네 명문고 육성정책이며, 공기업의 자사고도 검토
- 한전의 나주, 부산등의 협약형 공립고 유치전 시작, 교육자유특구에서는 선발, 채용, 교과 구성 등 학교운영전반의 자율성 보장
- 상위권 중학생을 선발하여 입시와 연계된 과목 수업시수를 확대한 입시명문기관이 되었고, 자사고로 선발되고 그렇지 못한 학생이 진학한 일반고는 슬럼화됨. 전체 자사고 49곳 중 25개의 서울이 대표적. 결과적으로 고교평준화 시스템을 해체하는 퇴행적 정책
- 학교를 선택할 수 있는 소수에게는 양질의 교육이 보장되지만 나머지 다수는 소외감과 열등감을

갇도록 하는 구도는 보편적 교육 단계에서는 있을 수 없는 방식

- 지방 우수학교 육성은 자유특구 내 국제학교 설립. 고교내신의 절대평가화로 사향길에 접어든 특목고, 자사고 등 특권학교의 주가를 높이고 지역별 명문고, 국제학교를 설립하여 고교서열화를 완성하려 함
- 교육자유특구가 지역 맞춤형 교육을 선도할 것이며, 지역 균형 발전이 아니라 학교선택의 자유가 부의 결정되는 고교계급화완성 정책
- 결국 사교육을 부채질함. 2025년 도입되는 고교학점제의 핵심요소인 절대평가가 고교서열 체계와 결함하면 자사고와 외고, 국제고, 영재고 쏠림에 가속화

윤석열 정부 교육자유특구 추진 어떻게 바라볼 것인가

토론 5
교육자유특구 추진 현황 및 향후 계획

김영현 (교육부 교육자치협력과 사무관)

교육자유특구 추진 현황 및 향후 계획

□ 정책적 배경

○ 서울수도권으로 인구 집중 현상이 강화되면서 지역 간 격차가 심화되고 있으며, 이는 국가 전체의 출산율 저하와 경쟁력 저하로 이어지고 있음

※ 수도권 집중도('21, 산업연구원) : 인구(50.3%), 청년인구(55%), 일자리(50.5%), 1000대 기업 본사(86.9%), 신용카드 사용액(75.6%)

※ 한국은행 추정 저출산·고령화 고려시 연평균 경제성장률('17) : ('00~'15) 3.9% → ('16~'25) 1.9% → ('26~'35) 0.4%

○ 지방의 인구 중 청년층을 중심으로 수도권으로의 이동 경향이 높아지면서 지방소멸과 지방 인구 감소의 악순환도 초래되고 있는 상황

※ 전국 228개 시·군·구 중 지방소멸 위험도가 높은 소멸위기 지역이 총 59개로 25.9%(산업연구원, '22.11.13.)

○ 교육이 지역균형 발전과 저출산 문제 해결의 핵심으로 부상하면서 교육자유특구 운영을 통한 교육혁신이 국정과제로 채택

※ 국정과제 113-1 : 다양한 교육에 대한 교육수요자의 선택권을 보장할 수 있도록 교육자유특구를 통한 학교에 대한 규제 개선 및 대안학교 운영 활성화

□ 추진 현황

○ 교육부는 지역교육의 다양성을 높이고 좋은 학교를 많이 만들어 지역 교육력과 삶의 질을 향상하는 교육자유특구 지정·운영 방안을 마련 중

○ 교육자유특구 설치 근거법(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법안」) 제정 추진

○ 교육의 공공성과 지역의 다양한 자율성을 담을 수 있도록 교육자유특구 추진 방향에 대한 유관기관 및 다양한 전문가들의 의견 청취

□ 향후 계획

○ 교육자유특구 상세 내용에 대해 교육부와 국가균형발전위원회가 정책연구를 통해 함께 논의 중

※ 교육자유특구 설립운영 방안 연구 : ‘23.4월~9월

○ 정책연구 결과를 토대로 교육자유특구 시범운영 계획(안) 마련 예정

바람직한 교육개혁을 위한

연속 교육토론회

윤석열 정부 교육자유특구 추진, 어떻게 바라볼 것인가

주최 | 더불어민주당 교육특별위원회 (위원장 : 서동용 의원) 민주연구원 The Institute for Democracy