

고교평준화 정책 논쟁의 기독교교육적 함의

유재봉(성균관대학교)

I. 서론

고교평준화 정책은 일반계 고등학교의 학교별 입학전형 폐지와 추첨배정을 근간으로 하는 교육정책이다. 그것은 일반계 고등학교가 입시경쟁에 의해 학생을 선발하던 것에서 중학교의 성적(처음에는 연합고사, 현재는 내신 성적)에 따라 그 지역안의 인문계 고등학교 입학 정원 만큼 합격자를 선발하여 고등학교 학교군별로 추첨으로 배정하는 방법이다. 다른 교육정책과는 달리, 고교평준화 정책은 1974년 실시된 이래 지금까지 30년 이상 지속되어 온 가장 생명력이 긴 교육정책 중 하나이다.

1974년 고교평준화 정책이 도입되기 전 우리나라 교육은 세칭 일류고등학교 진학을 위한 과열입시 경쟁과 그로 인해 발생하는 교육의 폐해, 예컨대 중학교 교육과정의 파행적 운영, 학생의 전인적 성장 저해, 고등학교 간의 교육격차 심화, 재수생 누적과 과외비 부담으로 인한 계층 간의 위화감 조성, 학생인구의 도시집중현상 등의 문제가 발생하였다(김영철, 강태중, 1985). 이러한 문제에 직면하여, 중등교육의 보편화와 민주화 실현, 중학교의 정상적인 교육과정 운영, 과열과외와 재수생 누적과 같은 교육적 문제 완화, 지역 간의 균형발전과 학교 간의 교육격차 해소라는 논리로 평준화를 도입하게 된 것이다(신동로·권인탁, 2000: 22-23).

고교평준화 정책은 30년 이상 지속되어 온 장수 교육정책인 만큼, 한국교육의 오랜 숙제의 해결과 교육의 정상화에 많은 기여를 하였다. 중학교교육의 정상화, 과열과외 및 재수생 문제, 고교교육격차 및 위화감 해소 등이 그것이다. 반면에 고교평준화 정책은 많은 비판과 저항을 불러온 것도 사실이다. 그 주된 비판은 학생과 학부모의 학교선택권 침해, 사립학교의 학생선발권, 교육과정편성권, 등록금 책정 등의 자율적 운영 제한, 수월성의 추구를 어렵게 하고 하향평준화를 초래한다는 비판 등이다. 고교 평준화 정책을 둘러싼 이러한 찬반논쟁은 평준화를 시행할 때부터 지금까지 교육의 중요한 이슈였다.

고교평준화 정책은 시기와 교육정책의 변화에 따라 도입과 확대(1974-75), 확대 보류(1976-1978), 확대(1979-1981), 보완(1982-1989), 일부지역 폐지(1990-1999), 부활 및 확대(2002-)의 과정을 거쳐 왔다. 즉, 고교평준화 제도는 서울, 부산(1974)을 필두로 대구, 인천, 광주(1975), 대전, 전주, 마산, 청주, 수원, 춘천, 제주(1979, 춘천은 1991년 해제), 창원(1980), 성남, 원주, 천안, 군산, 이리, 목포, 안동, 진주(1981, 원주는 1991, 천안은 1995, 목포와 안동과 군산은 1990년 해제, 군산과 익산은 2000년 재도입), 울산(2000), 과천, 안양, 군포, 의왕, 부천, 고양, 분당(2002), 목포, 순천, 여수(2005), 김해(2006) 등의 지역에서 현재 실시 중이다. 2005년 통계에 의하면, 평준화 지역의 고등학교는 일반계 고등학교 1,382개교 중 643개교로 46.5%를 차지하고 있으며, 학생은 총 1,259,792 명중 623,665명으로 49.5%를 차지한다.

이 논문은 고교평준화 정책에 대한 논쟁을 살펴보고, 그것이 기독교 학교에 주는 의미를

탐색하기 위한 것이다. 이러한 목적을 위해 먼저 고교평준화 정책의 논쟁점을 살펴보고, 다음으로 그것이 사립학교와 기독교 학교에 주는 의미를 살펴본다.

II. 고교평준화 정책에 대한 논쟁

고교 평준화 정책에 대한 논쟁거리는 학자마다, 시대마다 다양하고, 그에 따른 논점도 상이하다. 그 중 가장 대표적인 논쟁점은 학교선택권과 학생선발권, 수월성 혹은 하향평준화의 문제, 사립학교의 자율권 문제 등을 들 수 있다. 이하에서 세 가지 논점의 찬반논리를 살펴보기 전에, 먼저 정치적 전제에 대한 대립적인 배경을 살펴보겠다. 그런 다음 고교 평준화 정책을 둘러싼 논쟁들을 종합적으로 논의하겠다.

1. 정치적 배경

고교평준화는 문자적으로 평준화지역 내의 학교와 학교, 학생과 학생 간의 성취수준을 평준화하려는 정책이다. 그러나 이러한 문자적 의미의 평준화는 사실상 불가능하다. 처음 고교평준화 정책을 시행할 때부터 그것이 전국에 걸쳐 전면적으로 시행하기보다는 지역적으로 제한되어 있었고, 모든 종류의 고등학교에 적용하기보다는 일반계 고등학교에 적용되었다. 이 점에서 ‘고교평준화’라기보다는 ‘고교학군별 추첨배정제도’라고 보는 것이 옳을지도 모른다(강태중, 2003: 47).

온전한 고교평준화를 시행한다는 것이 사실상 불가능한 상황이라면, 왜 ‘고교학군별 추첨배정제도’에 불과한 고교평준화를 시행한 것인가? 그것은 교육학적인 논의에 의해서 이루어진 것이기보다는 정치적 고려에서 이루어진 것이며, 정치적으로도 민주적 절차를 거쳐 정책이 입안되기보다는 군사문화의 획일성에 의해 이루어진 것으로 볼 수 있다. 당시의 정치적 상황은 중앙집권적이고 관료적·획일적 통제가 정치의 기본 틀이라고 볼 수 있다. 그러므로 고교평준화 정책도 이러한 정치적 배경이나 문화 속에서 이해할 수 있다. 실지로 “1974년 유신정권 치하에 박정희 대통령은 당시 과열과외로 인해 사교육비 지출에 시달리고 있던 민심을 달래고자 고교평준화 정책을 실시”한 것이다(강석운, 2003). 획일적이고 통제적 군사문화는 학생선발, 교육과정 채택과 운영, 교원인사, 재정운영 등 거의 모든 측면에서 학교 교육을 규제하도록 만들었다. 이러한 규제는 결국 학교교육의 활력을 죽이고 다양하고 수월한 교육을 하지 못하게 만든 것이다(한국교육개발원, 2001; 강태중, 2003: 57). 그러한 문화는 또한 국공립학교와 성격이 다른 사립학교의 자주성이나 특수성을 인정하지 않고 동일시하는 결과를 낳았다.

물론 한국은 해방 후 지금까지 자유민주주의 체제를 표방해 왔다. 그럼에도 불구하고 1970년대는 군사정권으로서 사실상 군사문화가 지배하였다. 그러한 정치문화는 교육에도 그대로 적용되어 고교평준화와 같은 획일적인 정책이 시행된 것이다. 그러나 1980년대 후반부터 일어난 한국의 민주주의 정치에 대한 열망과 교육의 국가 경쟁력을 중시하는 세계교육의 흐름은 교육의 질적 제고를 위한 교육개혁에 관심을 가지게 하였다. 획일적인 교육정책은 자유민주주의 정치의 원리에도 부합하지 않을 뿐만 아니라 급변하는 사회의 추세변화에도 대처하지 못하기 때문이다.

오늘날 자유민주주의 정치에 대한 성숙과 시장경제의 흐름은 고교평준화 정책에 대한 새

로운 비판을 제기하도록 만들었다. 자유민주주의와 시장주의 교육정책에서 가장 핵심적인 것은 아마 ‘자율’과 ‘경쟁력’일 것이다. 오늘날 우리 사회는 자유민주주의와 시장경제가 자연스럽게 결합된 사회에 살고 있으며, 자유민주주의의 근간이 ‘자율’이라면 시장경제의 핵심개념은 ‘경쟁력’인 것이다. 그러므로 자유민주주의와 시장경제의 사회에 부응하기 위한 교육은 단위학교의 자율성을 존중해줌으로써 교육경쟁력을 강화하는 것이다. 사립고등학교 운영의 자율성 제약이나 학생이나 학부모의 학교선택권 제약에서 보듯이, 고교평준화 정책은 자유민주주의의 원리에 충실하지 못하다. 고교평준화는 또한 학교간의 경쟁을 통한 교육경쟁력 강화보다는 학교와 학생 간의 학력의 평준화에 관심을 가지고 있다는 점에서 시장경제의 원리에도 부합한 것이 아니다. 우리가 만일 자유민주주의를 지향하고, 시장경제의 흐름을 역행할 수 없는 시대에 살고 있다면, 그러한 흐름에 부합하는 방향으로 교육이 이루어져야 한다. 이 점에 비추어 볼 때, 고교평준화는 어떤 식으로든지 보완되어야 한다고 볼 수 있다.

2. 구체적 논쟁점

1) 학교선택권

고교평준화 정책의 가장 큰 쟁점중의 하나는 학생 혹은 학부모의 ‘학교선택권’ 문제이다. 학교선택권의 문제는 학교의 자율성과 관련한 가장 기본적인 것이다. 고교평준화 정책에 대한 반대론자에 의하면, 고교평준화 정책 아래서는 추첨에 의해 학교가 배정되기 때문에 학생이나 학부모의 학교선택권이 인정되지 않는다고 비판한다. 고교평준화 정책 아래에서 학생의 학교배정은 교육감 권한에 속하고, 학생과 학부모에게는 학교선택권이 없다. 그러나 학교선택권을 인정하지 않은 것은 교육의 관점, 정치적 관점, 법적인 관점에서 온당하지 못하다. 교육적 관점에서 볼 때, 교육은 결국 자율적인 인간이 되도록 양육하는 데 목적이 있다. 자율적 인간이 되는 것은 장차 어떤 삶을 살 것인가의 결정에서부터 국가가 간섭하기보다는 학생자신이나 학부모가 결정하는 것이다. 특히, 개인의 자율성과 행복추구권을 강조하는 자유민주주의 사회에서는 어떤 학교에서 어떤 교육을 받을 것인가의 문제는 기본적으로 학생이나 학부모의 자율적 선택에 맡겨져야 한다. 이 점에서 학생이나 학부모의 학교선택권 제한은 헌법 제 31조 제 1항이 보장하는 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리”, 즉 개인의 기본권을 침해할 가능성이 있다. 이 규정은 ‘다양한 선택이 가능해야 한다’는 사실을 달리 표현한 것으로 볼 수 있다. 그리고 헌법이 정하고 있는 교육기본권을 ‘법률’이 아닌 ‘시행령’(초·중등교육법시행령 제77조)¹⁾으로 제한하는 것은 문제가 있다.

고교평준화 정책 찬성론의 입장에서 보면, 고등학교 교육은 사실상 모든 국민이 공통적으로 받는 기본교육이나 보통교육의 성격이 강하다. 아닌게 아니라, 우리나라 고등학교 취학률은 95%를 넘는 실정이다. 이러한 상황에서는 “모든 학생들이 능력, 빈부, 성, 장애여부에 상관없이 공동체적 경험을 공유하며 동질적인 사회적 덕목을 내면화할 수 있도록 표준적인 교육과정을 운영하는 것”이 학교선택권보다 더 중요하다(강태중, 2003: 63). 현행 한국교육의 현실적 상황에 비추어볼 때, 학교선택권을 자유롭게 행사할 수 있는 집단은 사회경제적

1) 초·중등교육법 시행령 제 77조는 고등학교의 입학전형은 당해 학교장이 실시하되(제1항)교육인적자원부령이 정하는 지역 안에 소재하는 고등학교의 입학전형은 당해 교육감이 실시한다(제2항). 시행령 제84조 제2항에서는 ‘제 77조 제 2항’에 의한 교육인적자원부령이 정하는 지역의 후기학교 주간부 신입생은 고등학교군별로 추첨에 의하여 교육감이 각 고등학교에 배정한다.

배경이 높은 집단에 불과하다. 그것은 평준화 집단과 비평준화 집단간의 학교 선택권에 별 차이가 없다는 연구 결과에서도 나타난다(이광현, 2005). 그리고 현행 한국의 상황에서는 학교의 선택이 다양한 이념이나 교육프로그램에 따라 이루어지기보다는 오로지 성적이나 대학입시와 관련하여 획일적으로 이루어질 수밖에 없다.

학교선택권과 관련한 논쟁은 결국 교육의 ‘당위논리’와 ‘사실논리’의 대립이라고 볼 수 있다. 고교평준화 정책을 반대하는 사람들은 학교선택권이 교육의 기본권에 속하는 것이며, 그것을 마땅히 존중해 주어야 한다고 본다. 특히 자유민주주의를 지향하는 사회에서는 더욱 그럴 필요가 있다고 본다. 이에 비해, 고교 평준화 정책을 찬성하는 사람들은 학교선택권이 한국의 현실에서 사실상 큰 의미를 가질 수 없을 뿐만 아니라 오히려 학교교육의 타락과 부작용이 더 크다고 본다. 그러므로 고교평준화 정책을 둘러싼 당위논리와 사실논리의 타협은 쉽지 않을 전망이다.

2) 하향평준화

학교는 언제나 교육의 수월성과 교육의 질적 제고를 위해 노력해 왔다. 특히 1980년 대 이후 세계의 교육계는 교육이 국가 경쟁력의 근간이 된다고 보고, 선진국을 중심으로 지식 정보화 사회에 걸맞게 교육의 국제 경쟁력을 갖추기 위한 일련의 교육개혁을 시도해 왔다. 이에 비해, 한국은 1974년 고교평준화 제도가 도입된 이후 세계의 변화 추세에 아랑곳하지 않고 일관되게 그 정책을 유지해왔다.

고교평준화 정책 반대론자들이 보기에, 평준화 제도는 우수한 학생과 그렇지 못한 학생을 구분하지 않고 이질적 학급을 구성하여 함께 수업을 함으로써 결과적으로 학업성취도를 낮추게 된다는 것이다. 특히, 우수학생이나 잠재적 능력이 큰 학생들의 수월가능성을 방해함으로써 전체적으로 하향평준화를 초래하게 된다. 나아가 교사가 학생의 다양한 수준에 맞게 수업을 할 수 없게 됨에 따라 지나치게 공부를 잘하는 학생이나 못하는 학생들은 학교수업을 경시하게 되고, 그것이 심하게는 수업붕괴, 교실붕괴로 까지 이어지게 되었다는 것이다. 결국 고교평준화 정책하에서는 학생의 수준에 맞는 교육이 불가능하고, 그에 따라 수업에 소외되는 학생들의 성취저하를 초래하여 전반적으로 하향평준화를 초래할 수밖에 없다는 것이다.

그러나 고교평준화 찬성론자에 의하면, 고교평준화가 고등학교의 성취도를 떨어뜨린다는 것은 심리적 이유에 의거한 것이지 실증적 근거에 바탕을 둔 주장은 아니다. 실지로 많은 학업성취효과에 관한 연구들에 의하면, 비평준화 지역과 평준화지역간의 성적에 별 차이가 없다. 오히려 일관되게 평준화지역의 학업성취가 높은 것으로 나타났다(김운태 외, 1978, 1979; 김영철 외, 1995; 성기선, 1999; 강태중, 성기선, 2001, 윤종혁, 2003, 성기선, 2004, 강상진, 2005). 물론 그러한 결과가 곧바로 고교평준화 정책이 학업성취도 제고에 도움이 된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 고교평준화 지역이 학업성취도가 비평준화 지역보다 높은 이유는 평준화 지역은 전반적으로 교육환경이 좋은 대도시 혹은 지방의 중심 도시이기 때문에 부모의 사회경제적 지위, 사교육의 여건, 진학에 관한 정보 등이 훨씬 좋기 때문이다. 고교평준화 지역이 전반적으로 학업성취도가 높은 것과는 달리, 3%이내의 최우수 학생 그룹의 성취도는 비평준화 지역에서 더 높게 나타나고 있다. 고교평준화 찬성론자들은 이 점을 인정하나, 소수의 우수학생에게만 정책의 관심을 두고 있는 것은 바람직하지 못하다고 비판한다.

고교 학력의 하향평준화와 관련한 논쟁은 하향평준화가 ‘심리적 이유’에 의해 지지되고

있는가, 아니면 ‘경험적 증거’에 의해 뒷받침되고 있는가를 둘러싼 논쟁이라고 볼 수 있다. 고교 평준화를 반대하는 사람들은 고교평준화 제도가 교육경쟁력을 제고하려는 세계의 교육 동향과 동떨어져 있어서 학력 하향평준화 현상을 초래한다는 것이 분명한 사실이라고 본다. 이에 비해, 고교 평준화 정책을 반대하는 사람들은 여러 경험적 연구의 결과는 하향평준화가 근거가 없는 심리적 이유에 의해 지지되어 온 허구 혹은 신화에 불과하다고 본다. 이러한 논쟁은 학업성취에 영향을 미치는 다양한 변인을 통제된 체계화된 연구에 의해서 검증이 가능할 것이다. 그러나 지금까지의 부분적이고 한계를 가진 연구로는 어느 하나의 결론도 확증할 수 없을 것으로 보인다.

3) 사립학교의 자율권

사립학교의 자율성은 학생선발, 교원인사, 교육과정 운영, 등록금 책정 등에 있어서 정부나 지방자치단체의 간섭을 받지 않고 사학재단이 독자적으로 결정할 수 있는 것을 의미한다. 보다 구체적으로, 사립학교는 건학이념을 공유하는 교원으로 구성되어 그러한 이념에 부합하는 학생을 선발하고 교육과정을 운영함으로써 건학이념에 충실한 인재를 양성해야 한다. 사립학교는 다양하고 독특한 교육이념에 바탕을 둔 영재교육, 종교교육, 인문교육, 직업기술교육 등 공립학교가 구현하기 어려운 영역을 담당함으로써 사회에 기여할 필요가 있다. 그리고 그러한 교육에 요구되는 적정한 등록금을 책정할 수 있어야 한다. 말하자면, 사립학교의 교육의 근간을 이루는 것이 자율성이라고 볼 수 있다.

고교평준화 비판론자에 의하면, 사립학교는 공립학교처럼 추첨에 의해 학생을 배정받게 됨으로써 학생선발권을 행사하지 못하고 있으며, 국가교육과정을 거의 그대로 따라야 하기 때문에 사학교유의 교육과정을 운영하기 어렵다. 그리하여 사학의 건학이념과 무관하게 획일적인 인간을 양성하게 된다. 그리고 학교법인이 자체적으로 등록금을 책정할 수 없기 때문에 재정적으로 어려움을 겪게 되고 교육을 위축시킨다. 이렇듯 고교평준화 정책 아래에서 현행 한국 사립학교는 학생의 선발에서부터 교육과정운영에 이르기까지 세계에서 유례를 찾아보기 어려울 정도로 학교운영의 자율성이 제한되어 있다. 이것은 사립학교의 기본속성을 무시한 처사이다.

고교평준화 찬성론자들은 사립학교가 고유의 교육이념을 추구하거나 그에 부합하는 교육과정을 운영하지 못하는 것은 근본적으로 고교평준화 정책 때문이 아니라 사립학교에 그러한 의지가 없기 때문으로 본다. 고교평준화 찬성론자들은 고교평준화를 하지 않을 때 실제로 공립학교와 다른 고유의 건학이념을 추구할 사립학교가 얼마나 있으며, 대학입시와 무관하게 사학교유의 교육과정을 운영할 수 있는 사립학교가 얼마나 있는지에 대해 반문한다. 실지로 비평준화지역의 경우를 보더라도 거창고등학교를 비롯한 극소수에 불과하지 않는가 하는 점이다. 사립학교의 학생선발권이 제한되어 있는 것은 사실이지만, 그러한 요구가 설득력을 가지려면 각 사립학교가 다양하고 독특한 교육이념과 운영을 할 때이다. 그러나 우리나라의 사립학교는 실질적으로 그렇지 못하며, 성적에 의해 획일적으로 학생을 선발하고 있는 형편이다. 사학의 재정난과 교육의 위축도 등록금 책정의 문제라기보다는 실상은 학교에 재정을 투자하지 않기 때문으로 볼 수 있다(김달효, 2003: 408-411). 그리고 1979년부터 사립학교재정결함 보조금제도를 설치하여 사립학교의 부족한 인건비, 운영비 등을 재정결함 보조금형태로 지원하고 있기 때문에 재정난의 문제를 등록금책정의 제한에 돌리는 것은 온당하지 못하다고 본다.

사립학교의 자율성과 관련한 논쟁은 ‘사립학교의 개념 혹은 본래의 성격’에 충실해야 하

느냐, 아니면 ‘한국의 맥락’에 적합한 것이어야 하는가를 둘러싼 논쟁으로 보인다. 고교평준화 정책을 반대하는 사람들은 사립학교는 ‘개념상’ 혹은 ‘원칙상’ 학교가 독자성과 운영의 자율성을 가지고 있어야 한다. 이 점에서 우리나라의 ‘자립형사립고등학교’는 동어반복(tautology)에 불과하며, 그것은 우리나라 사립학교가 자율적이지 못하다는 것을 반증해주는 것이다. 그러므로 정부는 사립학교가 본래 개념에 충실하도록 제도적으로 보장해 줄 필요가 있다. 이에 비해, 고교평준화 정책을 찬성하는 사람들이 보기에, 한국의 사립학교는 그 본래 의미에 충실할 정도로 성숙하지 못하다. 그러한 형편에서 사립학교의 자율성이라는 미명하에 그렇게 방치할 때, 사립학교는 학교교육의 다양성과 독특성을 추구함으로써 전체 학교의 균형을 유지하게 해 주기보다는 부정과 비리 등 폐해가 가중될 것이라고 본다. 사립학교의 개념에 충실할 것을 주장하는 원칙주의와 한국 사립학교의 미성숙이 가져다주는 폐해를 지적하는 현실주의는 쉽게 접점을 찾기가 쉽지 않을 전망이다.

III. 고교평준화에 있어서 사립학교와 기독교학교의 위치

고교평준화 정책은 모든 학교교육에 긍정적 영향이든 부정적 영향을 줄 수밖에 없다. 고교평준화 정책이 특히 문제가 되는 부분은 사립학교를 공립학교와 동일하게 취급하는 데 있다. 그러다보니 사립학교는 명목상으로만 사립학교이지 사실상 공립학교와 교육이념, 교육과정의 편성과 운영 등 학교운영 전반에서 별로 차이가 없는 형편이다. 더욱 문제가 되는 것은 독특한 건학이념과 정신을 가진 종교계 사립학교마저도 공립학교와 동일시하고 있다는 점이다. 그러므로 이하에서 고교평준화 정책 아래서 사립학교와 기독교학교의 위치가 어떠하고 어떤 문제를 가지고 있는지를 살펴보겠다.

1. 고교평준화 정책과 사립학교

교육기본법 제25조에는 “국가 및 지방자치단체는 사립학교를 지원·육성하여야 하며, 사립학교의 다양하고 특성 있는 설립 목적이 존중되도록 하여야 한다.”라고 명시되어 있다. 말하자면, 교육기본법은 원칙상 사립학교의 특수성과 자율성을 존중하고 있다고 볼 수 있다. 이 점은 사립학교법도 다르지 않다. 사립학교법 제1조에는 “이 법은 사립학교의 특수성에 비추어 그 자주성을 확보하고 공공성을 양양함으로써 사립학교의 건전한 발달을 도모함을 목적으로 한다.”고 되어 있다. 이 조항은 자주성과 공공성 간의 균형에 대한 해석상의 차이가 있을 수 있지만, 사립학교의 자주성과 특수성을 제대로 살림으로써 공공성에 기여해야 한다는 것으로 보아야 한다. 그러므로 교육기본법과 사립학교법에 비추어보면, 사립학교는 다양하고 독특한 교육이념을 제대로 추구하고 구현함으로써 자주성을 확보하고, 그러한 자주성을 온전히 실현하는 일을 통해서 공공의 이익에 기여하도록 해야 하는 것이다.

모든 사립 고등학교는 그 나름대로의 건학이념이 있다. 그러나 그러한 고유한 건학이념은 현재 슬로건으로만 존재하고 대부분의 학교에서 실현되고 있지 못한 형편이다. 그것은 크게 두 가지 이유 때문이다. 하나는 내적 원인이고, 다른 하나는 외적 원인이다. 내적 원인은 사립학교 자체의 의식부족이나 여건의 미성숙과 관련된 것으로서, 건학이념을 학교를 세우기 위한 하나의 형식으로 치부해 버리고 그에 대한 진지한 고민과 실현을 위한 노력을 하지 않기 때문이다. 다른 하나는 학교 자체의 문제에서 비롯된 것이기보다는 국가의 교육정책, 가

령 개정사립학교법이나 고교평준화 정책 등의 제약과 관련된 것으로서, 그러한 정책이 사학의 건학이념을 실현하는 데 장애가 되기 때문이다. 2006년 7월부터 효력이 발생한 ‘개정사립학교법’은 많은 논란이 있고 지금도 그것이 재개정되어야 한다는 주장이 끊이지 않고 있다. 개정사립학교법은 공공성과 투명성 제고에 치중한 나머지 사립학교의 자주성과 자율적 운영을 침해하는 측면이 많으며(유재봉, 2006: II-III장 참조), 그러한 제약이 결국 사립학교의 건학이념 실현을 어렵게 만든다. 그리고 건학이념을 실현하기 위해서는 학교가 원하는 인재를 선발하고, 그에 맞는 교육과정을 운영할 수 있어야 하는 데, 고교평준화 제도는 그것을 원천적으로 불가능하게 만든다.

사립학교가 독특한 건학이념을 실질적으로 구현하기 위해서는 다음의 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째, 건학이념에 적합한 학생을 선발할 수 있어야 한다. 건학이념을 제대로 구현하기 위해서는 근본적으로 건학이념에 따라 학생이 학교를 지원하고, 학교는 그에 합당한 학생을 선발할 수 있어야 한다. 그러한 자율성적 선택의 바탕 위에 책무성을 요구할 수 있기 때문이다. 둘째, 건학이념에 일관된 교육과정을 편성하고 운영할 수 있는 재량권이 요구된다. 교육과정의 편성과 운영에 대한 자율성은 건학이념을 실현하는 데 관건이 된다. 셋째, 적정한 납입금 책정권의 허용이다. 다양한 수준의 교육이념을 온전히 실현하는 데에는 필요한 재정확보가 필수적이다. 충분한 재정확보 없이 건학이념의 실현은 현실적으로 상당한 제약을 받을 수밖에 없기 때문이다.

현행 한국 사립학교는 고유한 교육이념을 구현함으로써 사립학교의 자주성을 확보하는 일을 하고 있지 못한 형편이다. 그 외적인 걸림돌이 바로 고교평준화 정책이다. 고교평준화 정책은 ‘사실상’ 사립(고등)학교의 특수성과 자주성을 인정하지 않는 셈이기 때문이다. 우리나라의 고교평준화 정책은 사립학교가 자주성을 발휘하도록 도와주는 ‘조성적’ 사학정책 보다는 국가에서 학교교육 전반을 간섭하는 ‘통제적’ 사학정책에 가깝다. 즉, 학생선발이나 교육과정의 편성과 운영, 납입금의 책정 등에서 사립학교의 자율성을 거의 허용하지 않고 있으며, 이 점에서 거의 공립학교와 비슷한 통제를 받고 있는 실정이다. 다만, 특수목적고등학교, 자립형사립고등학교, 특성화고등학교와 자율고등학교 등은 제한적이기는 하지만 일반 공·사립고등학교에 비해 비교적 자유롭다. 그러나 이것은 전체에 비하면 극소수에 불과하며, 이러한 형편에서 사립학교의 고유한 교육이념에 바탕을 둔 인재양성을 함으로써 사립학교의 자주성을 실질적으로 확보하는 일은 사실상 불가능하다. 물론 각 학교가 추구하는 학교풍토를 조성한다든지, 특별활동이나 재량활동, 생활지도 등을 통해 부분적으로 가능하나, 근본적인 면에서 제약이 있을 수밖에 없다. 그리하여 한국의 사립 고등학교는 실지로 공립학교와 학생선발, 교육이념, 교육과정 편성 및 운영, 학교운영 면에서 거의 차이가 없는 형편이다.

우리나라의 2005년 4월 현재 사립 고등학교는 학교수는 939(전체 2095)개교로 전체의 44.8%, 재학생 수는 869,308명(전체 1,762,896명)으로 전체의 49.3%를 차지하고 있다(2005년, 한국교육개발원 교육통계서비스시스템). 우리나라 고등학교의 사립학교 비율은 다른 나라(10% 내외)에 비해 월등히 높은 편이다. 그러나 사립학교로서의 성격과 독특성은 다른 나라에 비해 불분명하다. 사립학교는 학생을 자율적으로 선발하여 그 학생으로 하여금 건학이념이 반영된 고유의 교육과정을 운영할 수 있을 때, 그 성격이 분명해지고 존재 의미가 드러나게 된다. 그러나 고교평준화 정책 아래서는 단위학교가 학생을 선발하기보다는 추첨에 의해 배정되며, 정해진 국가교육과정을 따라야 하기 때문에 교육과정 편성과 운영도 제한될 수밖에 없다. 학생의 학교선택권이 허용되지 않은 상황에서 학교 고유의 이념을 추구를 강요할 수 없으며, 사립의 자율적인 교육과정 편성권과 운영이 제한된 상황에서 학교

의 독특한 교육이념을 추구한다는 것이 불가능하기 때문이다. 고교평준화 정책은 사립 고등학교의 건학 이념을 구현하는 데 많이 제약이 따르며, 사립학교가 가지는 특성을 발휘함으로써 공립학교가 가지는 문제를 보완하고 균형을 유지하는 역할을 감당하기 어렵게 된다. 그러므로 다양하고 독특한 교육을 받은 인재를 양성하기 위해 어떤 방식이든지 간에 사립학교의 본래의 모습을 회복할 필요가 있다.

2. 고교평준화 정책과 기독교학교

우리나라의 헌법 제20조에는 종교의 자유와 종교와 정치의 분리를 말하고 있다. “모든 국민은 종교의 자유를 가진다”(제1항)와 “국교는 인정되지 아니하며, 종교와 정치는 분리된다”(제2항). 헌법 제 20조 1항에 의해, 모든 국민은 종교의 자유를 추구하는 것이 가능하고, 그러한 자유를 교육에서 가장 잘 추구할 수 있는 것이 종교계 사립학교이다. 종교계 사립학교는 헌법 제 20조에 허용하고 있는 종교이념을 비롯한 독특한 교육이념을 가장 잘 추구할 수 있는 공간이다.

모든 사립학교가 독특하고 다양한 교육이념을 제대로 구현하기 위해서 학교의 자율성이 존중되어야 하지만, 특히 종교계 사립학교의 경우에는 이러한 자율성이 절대적으로 필요하다. 그 중에 가장 기본적인 것이 학생과 부모의 학교 선택권과 학교의 학생선발권이다. 고교평준화 정책을 입안할 초기에는 종교적 이념을 표방하는 사립학교에 학생들의 지원을 허용하는 방안이 거론되기도 하였으나, 이내 예외를 두지 않고 평준화정책으로 표준화 되었다(민관식, 1975). 그러므로 고교평준화 정책하에서 학생은 학교선택권을 가질 수 없으며, 학교는 학생선발권을 가질 수 없다. 일반계 고등학교는 추첨에 의해 강제 배정을 받기 때문이다.

종교의 문제는 삶의 가장 근본적인 문제이기도 하지만 가장 예민한 문제이기 때문에, 학교의 입학과 선발에 대한 자유 없이는 종교교육에 대한 논란이 발생할 소지가 많다. 종교계 학교는 건학이념에 따라 해당 종교교육을 실시할 것이고, 그런 학교에 다니는 학생은 자신의 의지와 상관없이 그러한 종교교육이나 행위에 참여할 것을 요구받기 때문이다. 이러한 예는 2004년 대광고등학교에서 학내의 종교의 자유 및 예배선택권을 주장하며 단식하고 국가인권위원회에 진정서를 제출한 강의석 학생의 사태에서 찾아볼 수 있다. 서울북부지법 민사11부(재판장 이성훈)는 학생에게도 종교와 표현의 자유 등 인권이 보장되어야 하고, 종교교육이 허용되는 사립학교라도 종교를 자유롭게 선택하는 범위에서 교육이 가능하다. 그러므로 학교 선택권이 보장되지 않는 상황에서 학생 의사에 반해 종교를 강요할 수는 없다는 논지의 판결을 하였다. 종교선택의 자유가 보장되지 않은 상태에서 강제 배정된 학교에서의 종교교육과 의식 강요하는 것은 학생의 종교의 자유와 인권의 침해에 해당한다는 것이다.

다음으로 종교계 사립학교가 종교적 교육이념을 적극적으로 구현하기 위해서는 교육과정을 편성하고 운영할 수 있는 권한이 있어야 한다. 그렇게 할 때, 교육이념에 적합한 교육내용을 선정·조직하고 실지로 그에 일관된 교육내용을 가르칠 수 있기 때문이다. 그러므로 종교적 교육이념을 실질적으로 구현하게 하는 데 관건이 되는 것이 교육과정 편성·운영권이다. 그러나 고교평준화 제도하에서는 종교계 사립학교의 고유한 교육이념을 반영한 교육과정을 편성·운영할 수 없다. 그리하여 종교계 사립학교의 본래적 특성을 드러내거나 학교의 교육이념을 추구하는 것이 불가능하게 만든다.

이렇듯 고교평준화 정책하에서 종교계 사립학교의 교육이념 구현을 사실상 어렵게 만들었

다. 강의식 학생의 사태는 그나마 부분적으로 이루어져 왔던 종교계 학교의 종교교육을 더욱 위축시키는 결과를 초래하였다. 서울특별시교육청은 일선 학교에 종교교육을 할 때 다음과 같은 지침을 준수할 것을 요청하였다(서울특별시교육청 교육정책과-5894, 2006. 04.24).

- ① 종교과목 개설 시 종교이외의 과목을 포함하여 복수로 편성
- ② 학교나 학년 단위로 한곳에 모여 특정 종교의식 실시 금지
- ③ 특정 종교의식 활동을 교과 내용에 포함한 지도 금지
- ④ 정규교과 시간 외 종교활동 실시 시 학생의 자율적 참여하에 실시
- ⑤ 창의적 재량활동 시간에 특정 종교교육 금지
- ⑥ 수행평가 과제로 특정 종교활동 제시 금지
- ⑦ 학급내 순번제로 돌아가며 종교관련 의식 행사금지
- ⑧ 종교로 인한 차별금지 사항(학생회 임원 출마 자격제한, 의식행사 불참자에 대한 개별 상담 친 특별 면학지도 등)

이러한 종교관련 교육과정 지침에 의하면, 사실상 학교에서 종교교육을 실시하는 것이 불가능하고, 따라서 종교계 학교의 건학이념을 구현할 수 없게 된다.

고교평준화 정책과 종교관련 교육지침은 무엇보다 기독교계 학교에 큰 타격을 주었다. 그 이유는 크게 두 가지 때문이다. 하나는 종교계 학교 중 기독교학교는 다른 종교계 학교보다 종교교육의 성격이 강하고 뚜렷하여 직접적 표적이 되기 쉽다는 점 때문이다. 다른 하나는 종교계 사립학교 중 기독교계 사립학교가 차지하는 비율이 압도적으로 많이 때문이다. 2005년 4월 현재 개신교계 사립학교는 전체 중학교의 19%(123/662개교), 종교계 중학교의 74%(123/167개교), 전체고등학교의 18%(165/939개교), 종교계 고등학교의 73%(165/227개교)로 압도적 비율을 차지한다. 고교평준화 정책에서 종교교육을 하는 것이 사실상 불가능하다면, 그러한 정책의 가장 큰 피해자는 기독교학교라고 볼 수 있다. 그러므로 기독교학교는 주도적으로 종교적 교육이념을 구현하기 위한 방안을 모색할 필요가 있다.

IV. 논의 및 결론

지금까지 고교평준화 정책을 둘러싼 논쟁을 살펴보고, 그것이 사립학교와 종교계 학교, 특히 기독교학교에 주는 문제점을 논의한 셈이다. 고교평준화 정책은 30여년 유지되어 온 교육정책인 만큼 중학교 교육과정을 정상화, 공정한 교육기회 제공, 학교간의 교육격차 해소 등 학교교육 정상화에 많은 기여를 한 것은 사실이다. 그러나 자유민주주의 사회에서 학교의 선택권과 사립학교의 자율성을 제한하는 등의 문제점을 야기한 것도 사실이다. 이하에서는 고교평준화 정책의 문제점에 대한 몇 가지 보완 내지 대안을 제시함으로써 결론을 맺겠다.

첫째, 고교평준화 정책의 가장 큰 문제점 중의 하나는 고등학교 교육의 획일성이라고 할 수 있다. 한국의 대부분의 고등학교는 공·사립을 불문하고 거의 비슷한 교육이념과 교육과정을 편성·운영하고 있다. 설혹 다른 교육이념을 표방한다고 하더라도 실질적으로는 대학입시를 위한 교육에 초점을 두고 있다고 해도 과언이 아니다. 고교평준화 정책이 가져온 이러

한 획일적 교육의 문제를 해결하기 위해 모든 고등학교는 학생의 다양한 소질과 적성에 적합하게 학교유형을 다양화하고 특성화할 필요가 있다. 우리나라는 고교평준화 정책을 보완하기 위해 1980년대에는 과학적 재능을 가진 학생을 위한 과학고등학교, 외국어 적성을 가진 학생을 위한 외국어고등학교와 국제고등학교, 예체능계통의 특기와 적성을 가진 예체능 고등학교를 비롯한 특수목적고등학교를 설립하여 왔다. 그리고 1995년 교육개혁 이후 고등학교교육을 다양화하기 위해 특성화고등학교(특성화 대안학교와 특성화 직업학교)와 자율학교 등을 지정하여 운영하고 있으며, 2002년부터는 민족사관고등학교를 비롯한 자립형사립 고등학교를 시범운영하고 있다. 학교의 획일성을 탈피하기 위해서는 학생이나 학부모가 자신이 원하는 학교를 마음대로 선택할 수 있도록 이러한 종류의 학교를 확대하여 선택의 여지를 넓힐 필요가 있다. 나아가 학생이나 학부모의 학교선택권이 실질적인 의미를 가지도록 하기 위하여 학교마다 교육과정과 교육프로그램을 다양화하고 독특성을 갖출 필요가 있다.

둘째, 고교평준화 정책의 또 다른 가장 큰 문제점은 사립학교 성격이 불분명하다는 점이다. 한국의 고등학교는 설립주체가 개별 학교법인이나 국가 또는 지방공공단체이냐의 차이만 있을 뿐이지 사립과 국·공립 고등학교 간의 실질적인 차이가 없는 실정이다. 현행 사립 고등학교는 교장과 교원의 채용에서 다소 자율성을 가지는 것 외에는 학생선발, 교육과정의 편성·운영, 수업료 등 학교운영 전반에 대해 자율성이 거의 없다. 이렇듯이 사립학교의 자율성이 위축되고, 사립학교의 본래 성격을 잃은 것은 상당부분 사립과 공립의 차이를 인정하지 않은 획일적인 고교평준화 정책에 기인한다고 볼 수 있다. 사립학교로서의 성격을 분명히 하려면, 그러한 획일적 평준화에서 벗어나서 건학이념에 비추어 학생을 자율적으로 선발할 수 있고, 그러한 건학이념을 구현할 수 있는 독특한 교육과정이 있어야 한다. 우리나라처럼 자유민주주의를 표방하고 있는 사회는 더욱 그러한 정치체제에 충실할 필요가 있으며, 학교선택권과 학생선발권을 포함한 교육과정 운영 전반에 대해 자율권을 부여하여야 한다. 우리나라 현상황에서 모든 사립학교에 자율권을 전면적으로 부여하는 것은 현실적으로 어렵다. 사립학교수는 우리나라 전체 고등학교의 약 절반에 해당할 정도로 높은 비중을 차지하고 있기 때문에, 모든 사립학교에 자율성을 부과하는 것은 고교평준화 정책의 와해를 의미하기 때문이다. 한 가지 온건하고 합리적인 방안은 자립형 사립고등학교처럼 건학이념의 충실성, 설립자의 욕망의지, 교육과정 운영실태, 교원확보율, 교육시설 및 기자재 확보정도, 재정자립도 및 투자 정도 등 적정기준을 만족시킨 학교 중에서 희망하는 학교에 자율성을 부여하는 방식이다. 자립형 사립고등학교는 다른 사립학교에 비해 상대적으로 자율적이지만, 여전히 국어, 영어, 수학 위주의 지필고사는 금지하는 등 학생선발 방법을 제한하고, 교육과정편성시 국민공통기본교육과정 56단위를 편성하게 하며, 법인전입금과 학생납입금의 최소 비율을 8:2로하고 등록금을 해당지역 일반계 고등학교의 3배를 넘지 않도록 납입금의 상한선을 설정하고 15% 이상의 장학금 지급 의무화 등 제한조건을 담고 있기도 하다. 그러나 한국의 사립학교가 이 정도의 자율성만 확보한다고 해도, 학교가 지향하는 교육이념을 구현하기가 한결 쉬울 것이다. 물론 사립학교의 실질적 자율권을 제도적으로 보장해 주면 더할 나위 없이 좋겠지만, 그것보다 시급한 것은 사립학교의 본래 개념에 가까운 이러한 자율성을 가진 사립학교의 확대하는 일이다.

셋째, 고교평준화 정책의 다른 중요한 문제는 종교계 학교의 종교의 자유와 종교교육을 제한한다는 점이다. 교육의 관심사가 총체적 마음을 형성하는 일이라면, 종교적 측면에 대한 이해 없이는 불가능하다. 종교교육은 진·선·미·성(眞善美聖)의 총체적이고 균형적인 마음을 길러주기 때문이다. 그러나 우리나라는 가치중립성이라는 미명하에 종교교육을 의도적으

로 회피해온 측면이 있다. 교육에서 종교의 가치중립성을 강조하거나 교육에서 종교적 측면을 인위적으로 배제하려는 경향은 멀리는 르네상스 이후, 특히 소위 ‘옥캄의 면도날’(Ockham's razor)에 의해 종교와 철학, 신앙과 이해의 결별에서 비롯되었지만(유재봉, 2004: 168-169), 가깝게는 자유보다는 평등을 중요시 여기는 미국식 민주주의교육의 영향 때문으로 보인다. 미국의 교육정책은 시기마다 정도의 차이가 있기는 하지만, 그 기저에는 자유보다는 평등의 원리가 강하게 뿌리박혀 있다.²⁾ 이처럼 평등을 앞세우는 미국식민주주의와 결합된 고교평준화 정책은 교육에서 종교적 중립성을 강조하고 종교교육을 꺼리는 경향을 강화시킨 것으로 보인다. 강의식 학생의 사건에서 보듯이, 학교선택의 자유 없이 추천에 의해 배정된 학생에게 적극적인 종교교육을 하는 것은 실제 사태에서 민감하고 예민한 문제를 일으킨다. 그렇기 때문에 고교평준화 정책을 폐기하지 않는 한, 적극적인 종교교육은 불가능한 듯이 보인다. 그러나 자유민주주의 사회에서 평등은 획일적 동일성보다는 개개인에게 동등한 관심과 존중을 통해 실현되는 것으로 보아야 하며, 인간의 총체적 마음을 형성하기 위해서 종교교육을 실시하는 것은 어떤 식이든지 간에 불가피한 듯이 보인다.

그러면 적극적인 의미의 종교교육이 사실상 불가능한 현 상황에서 기독교학교는 어떻게 할 것인가? 두 가지 방안, 즉 소극적인 방안과 적극적인 방안을 생각해 볼 수 있다. 소극적인 방안으로는 제도가 허락하는 범위 내에서 조용하게 기독교 교육을 실시하는 것이다. 여기에는 학교내에서의 기독교적 풍토 조성, 기독교 정신의 실천, 교양교과인 종교과목을 통한 기독교교육을 실시하는 방법 등이 있다. 기독교적 풍토조성과 기독교 정신의 실천은 잠재적인 교육과정과 관련된 것으로 그 효과가 금방 드러나지 않는다. 종교교과는 주로 비교종교학적 이해와 종교적 관점에서 인간, 자연, 사회 현실에 대한 문제를 다루고 있다. 기독교 학교가 기독교에 대해 다루 수 있는 부분은 ‘VIII. 특정 종교의 전통과 사상’ 으로서, 이 부분에 대한 가르침으로는 기독교적 관점을 형성하는 데 상당히 부족할 것으로 보인다.

적극적인 기독교 교육의 방안으로는 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 외적인 방법으로 부단히 정부에 종교계 사립학교의 학교선택권과 학생선발권, 교육과정 편성·운영권을 요구하는 것이다. 그러한 요구가 설득력을 갖추기 위해서는 이론적으로는 치밀한 논리적 뒷받침이 있어야 하고, 실제적으로는 기독교 학교의 자정노력과 모범적인 학교운영이 전제되어야 한다. 다른 하나는 내적인 방법으로 현재 교원자격, 수업일수와 학기, 학년제, 교과용도서, 수업연한 등을 학교가 정할 수 있는 자율학교로 지정되거나 학생선발, 교육과정 운영, 교원임용, 납입금 책정 등에서 상대적으로 자유로운 자립형 사립고등학교를 설립하여 적극적인 기독교교육을 실시하는 방식이다. 자립형 사립고등학교는 현재 정부가 억제하고 있으며, 자율학교로 지정되는 것도 쉬운 일이 아니다. 그러나 정부의 정책의 변화에 대비해서 적극적인 준비가 필요하며, 무엇보다도 성경적 세계관에 입각한 교육과정 개발과 그것을 가르칠 수 있는 기독교 교사양성이 시급한 실정이다.

2) 동일한 평등에 대해서도 자유를 중시하는 영국과는 다르다. 예컨대, 미국은 동일지역 아동이 타지역 학교에 가는 것을 싫어하기 때문에 ‘평등한 사람은 평등하게’라는 원칙을 고수해온 반면에, 영국은 ‘평등하지 않은 사람은 평등하지 않게’라는 원칙을 고수해오고 있다(신차균·안경식·유재봉, 2006: 401).

참고문헌

- 강상진(2005). 평준화정책 효과의 횡단적 분석. 한국교육학회 추계 학술대회자료집. 평등성과 수월성의 균형신장. 153-199.
- 강석윤(2003). 사립고등학교 평준화 정책의 적합성에 대한 현실적 접근. 고등학교 평준화 정책 적합성 연구 토론회자료집. 한국교육개발원.
- 강태중(2003). '고등학교 평준화 정책'에 대한 논란의 검토. 이돈희교수 정년기념집 발간위원회. 한국교육정책의 방향과 과제. 서울: 교육과학사.
- 김달효(2003). 고교평준화 제도 정당화의 재조명. 한국교육 30(1). 393-418.
- 김영철(2003). 고교평준화 정책의 발전 방안. 교육학 연구 41(1). 253-275.
- 김용일(2004). 고교평준화 논쟁의 정치적 의미. 역사문제연구소. 역사비평. 67(여름). 86-101.
- 김윤태 등(1978). 고교평준화 정책의 평가연구-1차년도 연구보고서. 한국교육개발원.
- 김윤태 등(1979). 고교평준화 정책의 평가연구-2차년도 연구보고서. 한국교육개발원.
- 김정래(2003). 사립고등학교의 평준화 정책 적합성 연구(I). 서울: 한국교육개발원.
- 김천기(2002). 평준화제도의 왜곡과 자립형 사립고의 전근대성. 교육비평. 고교평준화 어떻게 볼 것인가(교육정책토론회 자료집). 4-21.
- 노중희(2001). 고등학교체계의 다양화 확대방안. 교육행정학연구. 19(1). 27-45.
- 민관식(1975). 한국교육의 개혁과 진로. 서울: 배영사.
- 박부권(2004). 고등학교 평준화 정책의 논란과 전망. 황원철·김성열·고창규(2004). 공교육. 서울: 원미사.
- 성기선(2004). 고등학교 평준화 정책의 효과에 대한 위계적 선형모형 분석. 교육사회학 연구 14(3). 87-106.
- 신동로·권인탁(2000). 고교평준화 정책의 찬반논쟁과 향후 과제분석. 교육학 연구 38(2). 21-39.
- 신차균·안경식·유재봉(2006). 교육철학 및 교육사의 이해. 서울: 학지사.
- 유재봉(2004). 종교적 자유교육론 연구. 한국교육사학. 26(2). 149-175.
- 유재봉(2006). 개정 사립학교법에 대한 논쟁의 기독교 교육적 함의. 신앙과 학문. 11(1). 77-102.
- 윤중혁 외(2003). 고교평준화 정책의 적합성 연구(I). 서울: 한국교육개발원.
- 이광현(2005). PISA 자료 연구를 통한 평준화 정책의 쟁점 분석. 한국교육 32(2). 171-193.
- 이일용(2003). 고등학교 평준화 정책과 사학. 교육학연구. 41(4). 131-155