

# 학교선택제의 시행에 대한 비판적 접근

김 달 효 (Kim, Dal-hyo) \*

(E-mail : [kdhyo@dau.ac.kr](mailto:kdhyo@dau.ac.kr))

논문접수일 : 2009년 12월 31일

논문심사일 : 2010년 1월 27일

게재확정일 : 2010년 2월 8일

---

\* 학위취득대학 : 부산대학교  
현재: 동아대학교 교수

## 학교선택제의 시행에 대한 비판적 접근 \*

### <국문요약>

우리나라는 1974년도부터 고교평준화제도를 채택해왔다. 그러나 최근의 교육정책의 흐름으로 학교선택제가 부각되고 있다. 학교선택제의 허용은 실질적으로 고교평준화제도의 틀을 깨뜨리는 결과를 초래하기 때문에 민감한 쟁점 사안으로 논란이 되고 있다. 학교선택제의 시행에 대한 논쟁은 찬성과 반대가 팽팽히 맞서고 있고, 각각의 주장이 그 주장에 맞는 논리를 내세우고 있다. 본 논문에서는 학교선택제에 대한 중립적인 입장을 벗어나 학교선택제의 시행이 갖는 문제점에 초점을 맞추어 전개함으로써 학교선택제의 논쟁이 더욱 유익하며 생산적으로 발전할 수 있는 촉매제가 되도록 의도하였다. 구체적으로, 사회정의적 접근, 교육법적 접근, 공교육적 접근, 그리고 실제적 접근으로 구분하여 학교선택제의 시행에 대한 비판적 접근을 구성하였다.

[ 주제어 ] 학교선택, 고교평준화, 능력별 집단편성, 사회정의

## I. 서 론

우리나라는 과도한 사교육비의 지출, 극심한 경쟁으로 인한 학생들의 전인교육 훼손, 학부모들의 지나친 교육열 등의 문제점들을 완화하고자 1974년에 고교평준화제도가 시행되었다. 그리고 그동안 고교평준화제도에 대한 존속 및 폐지의 크고 작은 쟁점 속에서도 그 장

\* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

점을 인정받아 고교평준화제도는 현재까지 유지되어 왔다. 고교평준화제도 폐지를 주장하는 사람들은 학생 및 학부모의 학교선택에 관한 자유를 보장해주는 것이 민주주의 사회 이념에 부합할 뿐만 아니라 학교선택제를 시행함으로써 학생들 및 학교들 간 경쟁을 유도하여 학력신장을 도모할 수 있다는 논리를 내세운다. 이에 비해, 고교평준화제도 존속을 주장하는 사람들은 학교선택제를 시행하게 되면 사교육비의 증가와 지나친 경쟁 유발, 학교서열화가 극명하게 나타나게 되고, 그 결과로 사회양극화 현상이 심각한 사회문제로 나타나게 된다는 논리를 내세운다. 그러나 후자의 우려에도 불구하고, 고교평준화제도의 가장 큰 문제점으로 지목되고 있는 ‘학생 및 학부모의 학교선택권 침해’에 대한 비판의 목소리가 세력을 얻어 학교선택제를 시행하려는 움직임이 나타나고 있다.

구체적으로, 서울시교육청에서 고교 입학 시 학생들 및 학부모들의 학교선택권 허용을 위한 움직임이 나타나고 있다. 서울시교육청은 그 시작점으로 2010학년도부터 1단계에서는 학생들이 서울의 전체 학교 가운데 서로 다른 2개 학교를 골라 지원해 추첨으로 정원의 20%가 배정되고, 2단계에서는 거주지 학교군의 서로 다른 2개교를 선택해 지원하면 다시 이들 학교 정원의 40%가 추가 배정되며, 이 과정을 거친 뒤 3단계에서는 나머지 학생을 통학 편의와 1~2단계 지원 상황, 종교 등을 고려해 거주지학교군과 인접학교군을 포함한 통합학교군 내에 추첨 배정되는 학교선택제를 시행한다. 그러나 문제는 학교선택권 확대 시 나타날 수밖에 없는 학교 간의 선호도 격차를 어떻게 해결하느냐이지만, 이에 대해서는 모호한 답변을 내놓을 뿐이다.

학교선택권 확대 허용의 움직임에 대해 교원들의 반응은 엇갈리게 나타난다. 한국교원단체총연합(교총)은 “학생과 학부모의 학교선택권을 확대하고 학교별 교육과정의 특성화, 학생 맞춤형 교육과정 운영 등으로 평준화제도가 안고 있는 한계를 극복하기 위한 대안을 제시했다는 점에서는 긍정적으로 평가한다.”고 밝혔다. 반면에, 전국교직원노동조합(전교조)은 “서울시교육청의 정책은 고교평준화 정책을 뿌

리에서 흔들리는 사실상 평준화해제 정책일 뿐이다”며 “대학 입시로 고교를 한 줄로 세우는 고교선택제를 중단하고 고교평준화의 내실화를 이를 총체적 방안을 수립하라”고 촉구하였다.

이처럼, 학교선택권은 교육에 있어 매우 민감하며 중대한 이슈인 만큼, 학교선택에 관한 국내외의 주요 연구들도 학교선택의 장점과 단점, 효과의 유무 등에 있어 다양한 결과가 나타나고 있다. 구체적으로, 학교선택제를 찬성하는 학자들(Brighthouse, 2000; Chubb & Moe, 1990; Cox & Witko, 2008; Sobel & King, 2008)은 학교선택제가 학교변화에 도움이 될 수 있고, 학교활동에 있어 부모의 참여를 높여주며, 교육서비스 제공의 다양성을 늘리고, 학생 및 학부모들의 만족도를 향상시켜준다고 주장하였다. 그러나 이와 반대로, 학교선택제를 반대하는 학자들(Carnoy, 1993; Fuller, 1996; Plank et al, 1993; West, 2006; Whitty, 1998)은 학교선택제가 교육 평등성에 악영향을 미치게 하고, 계층 간의 교육적 격차를 더 벌이는 역효과를 가져오며, 사회의 공정성 및 사회정의를 해친다는 주장과 연구결과를 제시하였다.

학교선택제의 시행에 대한 논쟁은 찬성과 반대가 팽팽히 맞서고 있고, 각각의 주장이 그 주장에 맞는 논리를 내세우고 있다. 주요 선행연구들도 찬성과 반대의 입장을 적당히 포함시키는 논문들이 대부분이다. 그러나 이러한 논문들은 학교선택제의 쟁점에 대한 포괄적인 이해를 돕는 것은 분명하나, 심도 깊은 이해를 돕는 데는 여러 가지 여건상 어려움이 뒤따른다. 이에, 본 논문에서는 학교선택제에 대한 중립적인 입장을 벗어나 학교선택제의 시행이 갖는 문제점에 초점을 맞추어 전개함으로써, 학교선택제에 관한 후속 연구들이 찬성이든 반대이든 학교선택제의 논쟁이 더욱 유익하며 생산적으로 발전할 수 있는 계기가 되길 의도한다. 구체적으로, 사회정의적 접근, 교육법적 접근, 공교육적 접근, 그리고 실제적 접근으로 구분하여 학교선택제의 시행에 대한 비판적 접근을 구성하고자 한다.

## II. 본론

학교선택제에 대한 비판적 접근으로서 (1) 사회정의적 접근, (2) 교육법적 접근, (3) 공교육 접근, (4) 실제적 접근으로 분류하여 기술하면 다음과 같다.

### 1. 사회정의적 접근

학교선택제의 비판을 사회정의적 접근으로 하는 데 있어, ‘정의’ 및 ‘사회정의’의 개념을 기초로 하여 접근하고자 한다. 먼저, ‘정의’에 해당하는 영어의 ‘justice’는 그 어원상 ‘justus’에서 기원했으며, ‘justice’는 ‘적법한’(lawful), ‘정당한’(rightful), ‘공정한’(fair), ‘평등한’(equitable), ‘공평한’(impartial) 등과 같은 의미를 내포한다(이승환·김형철 1995). 또한, Webster 사전에서는 정의를 ‘올바름’(righteousness), ‘공평한’(impartial), ‘공정성’(fairness), ‘정당성’(rightfulness) 등으로 해석된다(홍영환 2005). 그리고 문지영(2007)은 ‘정의’라는 개념은 ‘저항’이라는 개념과 관련지을 수 있고, ‘억압과 부정에 맞서는 의로운 행위’의 의미를 지닌다고 하였다. 또한, 롤즈(Rawls 1999)는 정의가 성립되기 위한 원칙으로서, ‘모든 사람이 가능한 최대의 평등한 자유를 부여받아야 한다.’는 원칙과 ‘사회적 불평등이 인정받기 위해서는 불평등한 사회적 지위에 접근할 수 있는 기회가 평등하게 부여되어야 하고, 그 불평등이 사회의 최소 수혜자에게 최대한 배려가 될 수 있어야 한다’는 원칙을 제시하였다. 그리고 문성원(2001)은 ‘정의’를 ‘타인의 선’이라는 의미가 있음을 강조하여, 정의란 자유에 앞서는 것이며 ‘약자를 돕는 것’이라는 의미가 내포되어 있음을 강조하였다. 이러한 ‘정의’(justice)에 대한 정의를 검토해 볼 때, 정의라는 개념 속에는 평등성, 약자에 대한 배려, 관용 등의 특성이 포함됨을 알 수 있고, 이러한 특성들이 반영될 때 정의롭다고

할 수 있음을 알 수 있다.

사회정의에 대한 정의로서는 대표적으로 공리주의적 관점, 자유주의적 관점, 그리고 계약주의적 관점으로 구분하여 정리할 수 있다. 먼저, 공리주의적 관점에서는 최대다수의 최대행복을 추구하고, 올바른 일이란 최상의 선(good)을 산출하는 것으로 간주한다. 그리고 ‘삶의 목표는 행복’이라는 가정과 ‘행위의 올바름은 행복에의 공헌에 의하여 결정된다’는 가정을 전제로 갖는다. 또한, 행복은 쾌락이며 동시에 고통이 없는 것이고, 옳은 것은 산출되는 행복(good)의 양을 통해 결정되며, 행복은 옳은 것에 앞서며 옳은 것은 행복에 의존하는 것으로 본다(Lebacqz 1986; 이유선 역, 2006). 이러한 공리주의적 관점을 취하는 대표적인 학자로는 벤담(Jeremy Bentham), 밀(John Stuart Mill) 등이 포함된다. 따라서 공리주의적 관점에서는 사회의 다수를 구성하는 계층(집단)에 쾌락과 행복을 가져다주는 체제를 사회정의로 간주하게 된다. 그러나 사회정의에 대한 공리주의적 관점은 현실적으로 ‘최대다수’와 ‘최대행복’이라는 개념을 명확히 산정하는 것이 거의 불가능하고, ‘정의’라는 개념이 성립하기 위해 필요한 특성이라고 할 수 있는 사회적 약자를 위한 배려와 관용의 특성이 배제되며, 사회적 강자의 행복을 위해 약자의 행복이 희생당할 수 있다는 한계를 지닌다.

다음으로, 자유주의적 관점을 취하는 대표적인 학자로는 노직(Robert Nozick)을 들 수 있다. 노직(Nozick 1974)은 최소국가만이 정당하며, 개인은 단순한 수단이 그 자체로서 목적이며 자연적 권리를 갖는다고 본다. 타자에 대한 권리침해를 금지하는 것은 인간 권리의 불가침성에 의해서 발생한 행위 제약 중의 하나이기 때문에 만약 국가가 정의라는 명목으로 개인의 권리 침해를 강요한다면 그러한 제약을 위반하는 것으로 간주한다. 즉 어떤 의도와 상관없이 국가적 개입이나 행위도 기본적인 인간의 권리를 침해할 수 없다고 본다. 그리고 국가는 재화를 재분배할 권리가 없고, 개인들 간의 교환(commutative) 관계가 공정하다면 그 과정에서 자유로운 선택과 교

환에서 나타나는 모든 재화의 분배는 정의롭기 때문에, 국가가 개입하지 않더라도 '보이지 않는 손'에 의해 사회적 질서와 안정을 유지할 수 있다고 본다(Lebacqz 1986; 이유선 역 2006). 따라서 자유주의적 관점에서는 국가의 개입이 최대한 배제되면서 개인 간의 자유로운 선택과 공정한 교환 관계가 성립되는 체제를 사회정의로 간주하게 된다. 그러나 사회정의에 대한 자유주의적 관점은 각 개인의 특성에 따라 능력의 차이가 매우 클 수 있다는 점, 인간에게는 타인을 착취해서라도 더 많이 가지려는 욕심이 있다는 점, 그리고 그러한 개인 간의 차이와 과욕이 오히려 불공정한 사회를 만들 수 있다는 점을 간과하고 있다. 또한 Nozick이 정의로운 사회를 위해 필수조건으로 내세운 개인 간의 공정한 교환 관계가 현실세계의 사회적 강자와 약자 간에 실현되기 매우 어렵다는 한계를 지닌다. 그리고 공리주의적 관점과 마찬가지로 자유주의적 관점에서도 '정의'라는 개념이 성립하기 위해 필요한 특성이라고 할 수 있는 사회적 약자를 위한 배려와 관용의 특성이 배제되고 있음을 알 수 있다.

이에 비해, 계약주의적 관점은 '정의'라는 개념이 성립하기 위해 필요한 특성이라고 할 수 있는 평등성, 사회적 약자를 위한 배려와 관용의 특성이 반영된다. 이러한 관점을 지닌 대표적인 학자로는 롤즈(John Rawls)를 들 수 있다. 롤즈(Rawls 1999)는 모든 사람은 전체 사회의 복지라는 명목으로도 유린될 수 없는 정의에 입각한 불가침성을 갖기 때문에 정의는 타인들이 갖게 될 보다 큰 행복(good)을 위하여 소수의 자유를 빼는 것이 정당화될 수 없다고 보았다. 또한, 다수가 누릴 보다 큰 이득을 위해서 소수에게 희생을 강요해도 좋다는 것을 정의는 용납할 수 없으므로, 정의로운 사회에서는 평등한 시민적 자유란 이미 보장된 것으로 간주되며, 따라서 정의에 의해 보장된 권리들은 어떠한 정치적 거래나 사회적 이득의 계산에도 좌우되지 않는 것으로 정의했다.

롤즈(Rawls 1999)는 정의에 관한 이러한 자신의 관점을 명확히 하기 위해 사회정의의 원칙, 공정으로서의 정의, 민주주의적 평등, 최소

극대화의 원칙 등의 개념을 사용하였다. 즉, 사람들은 각자가 자기 혼자만의 노력에 의해서 살기보다는 사회 협동체를 통해서 모두가 보다 나은 생활을 할 수 있다는 점에서는 이해관계가 일치하지만, 사람들은 그들의 노력에 의해 산출될 보다 큰 이득의 분배 방식에 대해 무관심하지 않으며, 자신들의 목적을 추구하기 위해 적은 몫보다는 큰 몫을 원하기 때문에 이해관계가 상충하게 되는 것이라고 했다. 그러므로 이러한 이득의 분배를 결정해줄 사회체제를 선정하고 적절한 분배의 몫에 합의하는 데 필요한 어떤 원칙들의 체계가 요구되는데, 이러한 원칙들이 바로 사회정의의 원칙으로서, 사회정의의 원칙이 기본적인 사회제도 내에서 권리와 의무를 할당하는 방식을 제시해주며 사회 협동체의 이득과 부담의 적절한 분배를 결정해주어야 한다는 것이다. 그리고 사회정의의 원칙들이 제일 먼저 적용되어야 할 부분은 어떤 사회의 기본 구조 속에 있는 불가피한 불평등인데, 한 사회체제의 정의 여부는 본질적으로 권리와 의무가 할당되는 방식에 달려 있으며, 사회의 여러 방면에 있어서 경제적 기회와 사회적 조건에 달려 있다고 했다.

그리고 공정으로서의 정의에 있어서는 사람들이 갖는 성향이나 경향성을 그 내용에 상관없이 전제하고 그것들을 만족시킬 최상의 방법을 강구하는 것이 아니라, 오히려 처음부터 사람들의 목적 체계가 준수해야 할 한계를 밝히는 정의의 원칙들을 통해서 사람들의 욕구와 포부를 제한할 필요가 있다고 보았다. 즉 공정으로서의 정의에 있어서는 옴(義)이라는 개념이 좋음(善)이라는 개념에 선행하는 것으로 본다. 또한, 공정한 기회균등의 원칙과 차등의 원칙의 결합에 의해 이루어진 민주적 평등(democratic equality)으로 기본 구조의 사회적·경제적 불평등을 판정할 특정한 입장을 선정함으로써 효율성 원칙에 있어서의 불확정성을 배제해야 한다는 것이다. 만일, 평등한 자유와 공정한 기회 균등이 요구하는 제도의 체계를 가정할 경우에 처지가 나은 자들의 보다 높은 기대치가 정당한 것으로 인정될 수 있는 유일한 조건은 그것이 사회의 최소 수혜자(the least advantaged)

들의 기대치를 향상시키는 체제의 일부로서 작용하는 경우에 한정되어야 한다고 말했다. 그리고 최소극대화(maximin)의 원칙<sup>1)</sup>을 사용함으로써, 어떤 대안의 최악의 결과(최소)가 다른 대안들이 갖는 최악의 결과에 비하여 가장 우월할 경우(극대화)에 그 대안을 채택하는 것이 요구되며, 이 때 사회의 최소 수혜자의 혜택이 우선적으로 반영되는 대안을 채택하는 것이 요구된다고 본다(Rawls 1999; 황경식 역 2003).

이렇듯, 사회정의에 대한 롤즈(Rawls 1999)의 관점 속에는 ‘정의’라는 개념이 성립하기 위해 필요한 평등성, 사회의 약자를 위한 배려와 관용의 특성이 반영되기 때문에 Rawls의 정의에 대한 관점이 공리주의적 관점 및 자유주의적 관점보다 ‘사회정의’라는 개념에 더 적합하다고 할 수 있다. 따라서 롤즈(Rawls)의 사회정의에 대한 관점으로 학교선택제를 비판하면 다음과 같다.

롤즈(Rawls 1999)는 개인의 자유로운 선택행위만으로는 안정적인 사회질서와 사회평등 실현을 보장하지 못하기 때문에 자유와 평등의 현실적인 조화를 위해 민주적 평등성이라는 개념을 사용하였다. 즉 사회는 기회균등의 원칙을 보장하되 차등의 원칙 또한 적용해야 하고, 이 둘의 적정한 공존이 이루어질 때 현실적으로 이상적이라 할 수 있는 민주적 평등성이 이루어진다고 보았다. 그리고 이때의 차등의 원칙은 최소 수혜자가 혜택을 보는 차등이 되어야 한다는 최소극대화의 원칙이 적용되어야 한다고 하였다. 롤즈(Rawls)의 최소극대화의 원칙을 그림으로 나타내보면 [그림 1]과 같다.

---

1) 최소극대화(maximin)는 최소 중의 최대(maximum minimorum)를 의미하는 것인데, 그 규칙이 주는 지침은 제시된 행동과정을 취할 때 일어날 수 있는 최악의 경우에 주목하고 그에 비추어 결정을 하라는 것이다. 즉 최소극대화의 규칙에 의하면, 여러 대안들의 우열을 그것들이 가져올 가능한 최악의 결과에 따라 가리는 것이다. 우리는 어떤 대안의 최악의 결과[최소]가 다른 대안들이 갖는 최악의 결과에 비해 가장 우월할 경우[극대화]에 그 대안을 채택하게 된다(Rawls, 1999; 황경식 역, 2003).

[그림 1] 최소극대화의 규칙

(단위: 100달러)

결정	상황		
	C <sub>1</sub>	C <sub>2</sub>	C <sub>3</sub>
d <sub>1</sub>	-7	8	12
d <sub>2</sub>	-8	7	14
d <sub>3</sub>	5	6	8

최소극대화의 원칙에 의거할 때, [그림 1]에서는 세 번째 결정을 하게 된다. 왜냐하면 세 번째 결정의 경우에 일어날 수 있는 최악의 상황은 500달러의 이익을 갖게 되는 것으로서, 이는 다른 식으로 결정을 내렸을 경우에 일어나는 최악의 것보다 나은 것이 되기 때문이다 (Rawls 1999).

[그림 1]의 상황을 학교선택 쟁점과 관련하여 적용할 수 있다. 학교선택과 관련한 문헌들을 살펴보면(Slavin & Braddock 1994; Watson & Marshall 1995), 학교선택이 허용되었을 때 상위층의 자녀들이 좀 더 우수한 학교를 선택할 수 있고 그에 따라 학업성취도에서도 유리하게 되는 반면에, 하위층의 자녀들은 좀 더 열악한 학교를 선택할 수밖에 없고 그에 따라 학업성취도에서도 불리하게 된다는 점이 공통적으로 나타난다. 이에 따라, C1, C2, C3을 각각 하위층, 중위층, 상위층으로 설정하고, d1과 d2는 학교선택제로 설정하고 d3은 학교비선택제로 설정하며, 각 수치는 학교선택제의 채택 여부에 따른 학업성취도의 혜택 수준으로 설정할 수 있다. 이처럼, 최소극대화의 규칙을 학교선택 쟁점과 결부시켜보면, 학교선택제를 채택하지 않는 것이 Rawls가 규정하는 정의에 가까운 것이 된다. 따라서 롤즈(Rawls)의 최소극대화의 원칙은 학교선택과 관련한 쟁점에 중대한 시사점을 다음과 같이 제공한다.

우리나라 국민의 자녀에 대한 대학입시중심의 극심한 교육열을 감안할 때, 학교선택이 보장되면 선택의 중대한 기준이 되는 것은 학업

성적이다. 즉 성적을 기준으로 학교선택이 이루어지고 그 결과로 중등교육에서 일류학교와 삼류학교의 서열이 나타나게 된다. 이 때 성적이 우수한 학생들에게는 말 그대로 선택을 할 수 있는 기회가 주어지지만, 성적이 부족한 학생들에게는 선택을 할 수 있는 것이 아니라 남은 선택을 할 수밖에 없는 조건에 처해지게 된다. 이러한 성적에 따른 선택기회의 문제는 학생 개인의 차원을 넘어 가정환경, 즉 부모의 사회경제적 지위와도 관련을 맺는 악순환의 고리를 형성하게 된다. 즉 최소 수혜자들은 경쟁에서 불리한 학교를 선택할 수밖에 없고, 그 결과로 낮은 사회경제적 지위를 가질 수밖에 없는 구조가 더욱 명확해지게 된다.

## 2. 교육법적 접근

우리나라의 헌법 제31조 1항에는 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.”라고 명시되어 있다. 문제는 이 조항의 ‘능력에 따라 균등하게’라는 부분을 어떻게 해석하느냐에 따라 매우 다양한 해석 가능성을 안고 있다는 데 있다. 즉, 학교선택권의 허용을 주장하는 사람들은 ‘능력’이라는 부분에 강조를 둬으로써, 실질적으로는 ‘모든 국민은 능력의 차이에 따라 다르게 교육을 받을 권리를 가진다.’라고 해석한다. 그래서 학교선택권 허용에 따른 학교들 간의 서열이 나타나게 되고 능력이 비슷한 학생들끼리 교육받게 되는 것을 찬성한다. 그러나 학교선택권의 허용에 반대하는 사람들은 ‘균등하게’라는 부분에 강조를 둬으로써, 실질적으로는 ‘모든 국민은 능력에 차이가 있더라도 평등하게 교육을 받을 권리를 가진다.’라고 해석한다. 그래서 학교선택권의 허용에 따른 학교들 간의 서열화 현상 및 그로 인해 학생들이 받게 될 교육 수준의 질적 불평등에 반대한다.

학교선택권을 주장하는 사람들은 우리나라가 고교평준화제도를 채택함으로써 선택의 자유를 침해받게 되었다고 법적 이의 제기를 하기도 하였다. 그 대표적인 사례는 다음과 같다.

청구인은 청구 당시 초등학교 2학년, 4학년, 그리고 5학년에 재학 중인 자녀들을 두고 있었고, 장래에 자녀들을 도시에 있는 중·고등학교에 진학시키기를 원하는 전라북도 순창군 순창읍에 거주하는 학부모였다. 고교평준화제도 하에서는 자녀들을 도시의 학교로 진학시킬 수 없었던 청구인은 고교평준화제도<sup>2)</sup>로 인해 합리적인 이유 없이 거주지를 기준으로 중·고등학교 입학에 제한하고 있기 때문에, 헌법 제31조 1항에 ‘모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다.’라고 명시된 학부모의 학교선택권을 침해한다는 취지로 헌법소원을 청구하였다. 하지만 헌법재판소는 재판관 전원일치로 이 조항이 청구인의 교육을 받을 권리를 침해하지 아니한다고 결정하였다(헌법재판소 1995. 2. 23. 선고 91헌마204).

중요한 것은 위의 판례에서 헌법재판소 재판관들은 고교평준화제도가 학생의 거주지를 기준으로 중·고등학교의 입학에 결정하기 때문에 학부모의 학교선택권이 제한받고 있음을 인정하였지만, 그러한 제한이 정당성을 갖는다고 결정하였다는 점이다. 즉 학부모의 학교선택권 보장도 중요하지만 학교선택권 보장의 결과로 나타날 사교육비 증가의 사회적 문제, 극심한 경쟁으로 인한 학생 개인적 및 사회적 불건전성, 학교 서열화에 따른 사회적 위화감 조성 등 학교교육의 공익이 더 중요하다고 결정하였다는 점이다.

그리고 학교선택권 제한의 정당성을 기본권 제한이 정당화될 수 있는 네 가지 조건에서 찾았다. 기본권 제한의 네 가지 조건이란, (1) 형식 요건(기본권 제한은 법률을 통해서만 가능하고 이 법률은 상식과 이성을 갖춘 일반인이 이해할 수 있을 정도로 명확하고 구체적이며 일반적이어야 할 것), (2) 목적 요건(기본권을 제한할 수 있는 목적은 국가안전보장, 질서유지, 공공복리이어야 할 것), (3) 방법 요건(목적에 성취하는 데 적절하고 효과적인 방법을 사용하고, 동등한 효

---

2) 우리나라의 입시 과열로 인한 사교육비 문제 등 각종 부작용을 해소하기 위하여 1974년도부터 교육조건의 평등화를 전제로 도입되었고, 학생이 거주하는 근거리 학교 추첨 배정 원칙으로 학생을 학교에 배정하는 제도.

과를 지닌 여러 가지 방법 중 기본권을 최소한으로 제한하는 방법을 사용하며, 기본권 제한을 통하여 성취하려는 공익이 기본권 제한으로 침해되는 사익보다 커야 할 것), (4) 내용 요건(기본권의 본질적 내용을 침해해서는 안 될 것)이다. 즉 헌법재판소는 학부모의 학교선택권이 제한받는 것은 인정되지만, 우리나라의 극심한 교육열로 인한 여러 가지 문제점들을 고려할 때, 고교평준화제도가 위의 형식 요건, 목적 요건, 방법 요건, 그리고 내용 요건을 충족하기 때문에 학교선택권을 허용하지 않는 것이 더 바람직한 것으로 결정하였다. 학교선택권의 쟁점에 있어 이러한 판례는 우리나라의 문화적 맥락에서 학교선택권이 허용되기 위해서는 어떤 선결과제가 해결되어야만 하는가를 법적 차원에서 찾을 수 있기 때문에 중요한 의미를 갖는다.

헌법에서 제시한 교육기회의 차별을 정당화 할 수 있는 요소는 능력이다(손희권 2008). 이때의 능력은 일반적으로 학생의 성적을 뜻한다. 그러나 능력이라는 것을 단순하게 학생의 노력에 대한 대가로 나타나는 성적으로만 간주할 것이 아니라 학생의 성적을 부모의 사회경제적 배경과 관련지어 생각해 볼 필요가 있다. 왜냐하면 교육열이 매우 높은 우리나라의 현실적 맥락에서 학생의 능력은 부모의 사회경제적 배경에 따른 사교육의 정도에 따라 달리 나타나는 경향이 있고(김정미 2002; 복기왕 2008; 서혜경 2003), 이러한 현상은 학생의 가정배경이 우수할수록 명문대 진학률이 높아지는 현실에서도 잘 알 수 있다. 그럼에도 불구하고, 단순히 겉으로 드러나는 학생의 성적만을 기준으로 학생의 교육기회의 차별을 정당화 할 수 있다는 논리는 매우 편향적이며 교육복지로의 진보에 반(反)하는 것이라고 할 수 있다.

이렇듯, 부모의 사회경제적 지위가 영향을 미치게 되는 학생의 능력만을 기준으로 학교선택이 되면, 우리나라의 「교육기본법」 제4조 제1항에 명시된 “모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.”에 근거한 교육기회의 차별 금지를 어기는 것이 된다. 즉

실질적으로는 ‘사회적 신분, 경제적 지위’에 근거한 교육기회의 차별이 현실적으로 나타나게 되는 것이다. 또한 「교육기본법」 제4조 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 지역 간의 교원 수급 등 교육 여건 격차를 최소화하는 정책을 마련하여 시행하여야 한다.”라고 명시되어 있다. 이 조항에서는 특히 국가 및 지방자치단체는 학습자가 평등하게 교육을 받을 수 있도록 교육조건의 격차를 최소화하는 의무가 있음을 강조하고 있다. 따라서 학교선택권 허용을 하게 될 경우 학생들 간에 불평등한 교육이 받을 수 있고 실질적으로 교육조건의 격차가 나타난다면 학교선택권은 공익의 목적을 위해 제한되어야만 하는 법적 타당성이 있다고 하겠다.

### 3. 공교육적 접근

공교육적 접근에서는 공교육의 개념과 특성을 알아본 뒤, 학교선택제의 보장 및 확대가 어떻게 공교육을 약화시키는 결과를 초래하는가를 파악하고자 한다.

먼저, 주요 학자들이 정의내린 공교육의 개념을 살펴보면, 권대봉과 신현석(2003)은 ‘공교육은 국가의 법률에 의해서 국가나 지방자치단체가 설치하는 시설에서 공비로 관리, 운영되는 교육’이라 하였고, 정재걸(2004)은 ‘공교육은 국가가 모든 국민에게 일정 기간 동안 무상으로 실시하는 교육’이라 하였으며, 김기수(1994)는 ‘공교육은 국가나 지방자치단체에서 공익을 위해 설립·운영하는 공립의 학교에서 실시하는 교육’이라 정의하였다. 또한 서울대학교 교육연구소(1998)는 ‘공교육은 국가 혹은 준국가적 자치조직의 통제와 관리와 지원에 의하여 국민전체를 대상으로 하여 운영되는 교육’이라 하였고, 김용일(1998)은 ‘공교육은 교육의 사회적 유용성으로 인해 국가가 관여하는 교육으로, 교육의 기회균등을 기하기 위해 대개 무상으로 학교제도를 통해 수행되는 교육’이라 정의하였다. 그리고 김영철(2000)은 공교육

의 개념을 ‘교육관련 법령에 의해 교육과정, 교육수준 및 자격 등이 제도화되어 있고, 이와 같은 기준에 의해 정부의 통제를 받게 되며, 학력이 인정되고, 학위도 수여하며, 이윤보다 일반 이익을 추구하며, 공교육을 운영하는 데 정부가 재원을 부담하는 것’으로 보았고, 나병현(2004)은 공교육의 의미로 첫째, 교육의 제공자라는 측면에서는 국가가 제공하는 교육을 의미하고, 둘째, 비용 측면에서는 국가가 국민의 세금으로 조성한 공비로 제공하는 교육을 의미하며, 셋째, 대상 측면에서는 특정 집단이 아닌 일반 대중을 의미하고, 넷째, 내용 측면에서는 교육을 통해 누구나 알아야 할 보편적인 내용을 전달하는 것을 의미하며, 다섯째, 목표 측면에서는 공동체의 공동선을 위한 교육을 의미한다고 하였다.

다음으로, 공교육의 특성으로 시저(Sizer 1997)는 공교육(public education)의 ‘공(public)’의 개념에는 다음과 같은 의미가 내포되어 있음을 설명하였다. 첫째, 교육에서의 공(public)은 실제적으로는 어떤 학교에의 접근이 제한을 받지 않음을 의미한다. 20세기에 접어들면서 많은 사람들은 공립학교의 출석이 강제적이어야 한다고 생각하였다. 이것은 자유로운 사회가 기능을 하기 위하여 모든 학생들이 학교에 출석해야만 한다는 것이었는데, 이것은 민주주의의 모순이었다. 결국, 공교육은 보편적인 활동으로 받아들여졌고, 어떤 학생도 예외 없이 교육을 받게 되었다. 즉, 이 경우의 공(public)은 취학기의 연령에 있는 모든 학생은 학교 안에서 무엇을 해야만 것을 의미한다. 둘째, 교육에서의 공(public)은 교육적 봉사가 무료임을 의미한다. 이 의미에는 수업료는 없으며, 점심식사도 무료로 제공하거나 조금만 부담하면 이용이 가능하다는 내용이 포함된다. 이 경우에는 학생의 가정환경에 따라 공립학교의 입학 여부가 주로 결정된다. 공립학교는 원칙적으로 비용이 무료이기 때문에 학생들에게 제공되는 봉사가 제한적일 수밖에 없고, 이러한 제한된 봉사를 넘어서려면 비용을 부담하는 사립학교에 입학하게 된다. 셋째, 교육에서의 공(public)은 공적인 관리(public management)를 의미한다. 공립학교는 학교행정가에 의해 경

영이 되고, 또한 학교당국으로부터 감독을 받게 된다.

또한, 나병현(2004)은 Random House Webster's College Dictionary에 나타난 공(public)의 의미를 다음과 같이 정리하였다. 즉, 첫째, 국가에 관계된 공적인(official) 것이라는 의미가 있다. 이 때 공공성이란 국가나 법이나 정책 등을 통하여 국민에 대하여 행하는 활동의 특성을 지칭한다. 예를 들면, 공공사업, 공공투자, 공적 자금, 공교육, 공안 등의 용어가 이 범주에 속한다. 둘째, 공공성에는 특정한 개인에 관한 것이 아니라 모든 사람에게 관계된 공통의(common) 것이라는 의미가 있다. 이러한 의미에서 공공성이란 공통의 이익, 재산, 모두에게 타당한 규범, 공통의 관심사 등을 지칭한다. 예를 들면, 공공복지, 공익, 공공질서 등의 용어가 이 범주에 속한다. 셋째, 공공성에는 누구에 대해서도 개방된(open) 것이라는 의미가 있다. 이러한 의미의 공공성은 누구든 접근하는 것이 거부되지 않는 공간이나 정보 등을 지칭한다. 예를 들면, 정보 공개, 공원 등의 용어가 이 범주에 속한다. 그리고 바버(Barber, 1997)는 학교교육이 민주주의의 목적으로 기능하기 위해서는 학교교육이 재정적인 지원뿐만 아니라 학교가 단순히 국민에게 봉사하는 것으로가 아니라 사람들을 국민으로 존재하게 하는 것으로 이해되어야만 하고, 학교는 바람직한 교육학을 가르치는 민주주의의 장이 되어야 하며, 학습은 특정한 사람의 필요에 의해서가 아니라 모든 사람을 위한 책임이 되어야 한다고 강조하였다.

이상의 여러 학자들의 이러한 공교육에 대한 정의를 바탕으로, 공교육은 작게는 '사립학교를 제외한 국가나 지방자치단체가 설립·운영하는 학교에서 이루어지는 교육'이라고 볼 수 있고, 크게는 '국·공립학교 및 사립학교에서 이루어지는 교육을 포함하여 그 외 평생교육 등도 포함되는 교육'이라고 볼 수 있다. 그러나 우리나라에서 '공교육 붕괴' 또는 '공교육 위기' 등의 일반적인 의미로 통용되는 공교육은 '설립주체로 볼 때 국·공립 및 사립학교의 교육이고, 운영목적으로 볼 때 공익을 위한 교육이며, 교육수준으로 볼 때 초등학교에서

고등학교의 교육을 의미한다.’고 볼 수 있다. 즉 통상적 의미로서 공교육은 학교교육을 의미한다고 하겠다. 그리고 이상에서 살펴본 공교육의 개념과 특성을 종합적으로 검토해 볼 때, 공교육 강화를 위해서는 학교교육에 관한 국가의 관심과 책임이 수반되어 학교교육에 소요되는 비용이 무료이거나 적은 비용이 들어야 하고, 상급 학교 진학시 특정 집단이 아닌 일반 대중의 학생들에게도 기회가 균등하게 제공될 수 있어야 함을 알 수 있다.

하지만, 현재 우리나라에서 추진되고 있는 학교선택제는 공교육을 약화시킬 가능성을 지니고 있다. 즉 학교선택제의 한 형태라고 할 수 있는 자립형 사립 고등학교 또는 자율형 사립 고등학교의 확대는 학교교육에 대한 국가의 재정적 책임을 학생 및 학부모에게 전가시키게 된다. 그 결과로 일반 고등학교의 교육비용의 최소 3배에서 최대 10배가 넘는 엄청난 교육비용 부담<sup>3)</sup>으로 인해 사회경제적인 여력이 부족한 계층의 자녀들의 교육기회를 실질적으로 보장해주지 못하게 된다. 이것은 공교육의 부당함을 초래할 수 있다. 또한 자율형 사립 고등학교 이외에도 학교선택제의 확대 시행은 결과적으로 학교들 간의 경쟁 및 서열화를 가져오게 되고, 학생 및 학부모들은 소위 일류 학교에의 진학을 위한 사교육비 지출은 더욱 증가하게 되며, 학교교육에 대한 의존도보다 사교육에 대한 의존도가 더욱 증대해질 가능성이 높게 된다. 이것은 공교육의 불신감을 초래할 수 있다. 특히 학교교육에 대한 이해 부족분을 사교육으로 충족시키려는 목적보다 단지 다른 학생들보다 경쟁에서 우위를 점유하기 위한 목적으로 사교육에 집중하는 현상이 더욱 뚜렷해짐으로써 공교육의 중요도와 의존도에 대한 인식이 낮아질 가능성이 높게 된다.

3) 한국교육개발원(2005)의 보고서에 따르면, 학생 1인이 연간 부담하는 교육비가 국립 일반계고등학교의 경우는 2백 5십만 원에 이르는 것으로 나타나지만, 자립형 사립 고등학교의 경우는 모든 학교의 학생 1인당 총 교육비가 공사립 일반계고등학교보다 높게 나타났다. 구체적으로, 민족사관고등학교가 3천만 원으로 가장 높았고, 해운대고등학교가 1천 1백만 원, 그리고 나머지 자립형 사립 고등학교들도 모두 5백만 원대에서 7백만 원대에 이르는 것으로 나타났다.

따라서 학교선택제의 찬성론자들이 제시하는 논리인 학교선택제의 시행으로 사교육비의 경감과 학교교육의 질 개선으로 인한 공교육 강화를 도모할 수 있다는 것은 최소한 우리나라의 문화적 맥락에서는 납득하기 어려운 일임을 알 수 있다. 그리고 진정한 학교선택제의 전제조건이라고 할 수 있는 학교교육의 다양성이 학교 간의 교육과정 차원에서 실제로 실현되고 국민들의 의식도 대학입시를 위한 학교교육을 넘어선다는 현실이 되지 않은 채, 공교육의 강화를 위한 대책 없는 학교선택제의 확대 시행은 현실적으로 공교육의 약화를 가져올 가능성이 높음도 알 수 있다.

#### 4. 실제적 접근

학교선택은 이 시대의 가장 논쟁이 될 수 있는 교육정책 이슈이다. 학교선택을 지지하는 사람들의 대부분은 학교교육이 공교육을 향상시키기 위해 필요한 경쟁을 유도해주기 때문에 바람직하다는 견해를 갖는 정치적 보수주의자들이다. 반면에, 학교선택을 반대하는 사람들의 대부분은 학교선택이 사회적 계층 간 차이를 더욱 유발하게 하고 그 결과로 불리한 계층의 사람들이 더욱 불리하게 되는 공교육 체제가 되도록 하기 때문에 바람직하지 않다는 견해를 갖는 정치적 자유주의자들이다. 지난 20여 년 동안 미국과 그 밖의 국가들에서 시행되었던 학교선택에 대한 연구들이 계속 수행되어 왔고, 학교선택의 찬반에 대한 논쟁도 뜨겁게 계속되어 왔다(Fowler 2002).

학교선택을 찬성하는 사람들은 대체로 다음과 같은 주장을 한다. 즉, 학교선택은 학생과 교사들을 포함한 학교에 경쟁과 도전정신을 갖게 해주기 때문에 학교변화에 더 도움이 되고(Sobel & King 2008), 학교선택은 부모의 참여의 영향에 따른 사회적 자본을 생산하게 하고, 학교활동에 있어 부모의 참여를 높여주는 기능을 하며(Cox & Witko 2008), 학교선택 계획을 적합하게 설계한다면 평등한 교육기회를 신장시킬 수 있고 모든 학생들에게 자율성의 교육을 제공해줄 수

있는 자유주의적 사회 정의를 실현할 수 있다(Brighthouse 2000). 또한, 학교선택은 특히 공립학교 체계에서의 확실성과 학생들의 학력 하향 평준화가 초래되는 것을 방지해주며 학교교육의 질을 향상시켜주고(Chubb & Moe 1990), 교육서비스 제공의 다양성을 늘리고, 좀 더 효율적인 학교경영과 전문성 강화, 그리고 효과적인 학교를 만들며, 또한 그동안 혜택을 받지 못하던 빈민지역의 자녀들에게도 특별한 혜택을 제공해준다(Pollard 1995).

하지만, 위티(Whitty 1998)는 학교선택이 학생들의 학업성취도 향상에 긍정적인 효과가 있음을 추정할 만한 뚜렷한 증거가 거의 없음을 지적하고, 그럼에도 불구하고 학교선택을 강화하려는 최근의 많은 시도들이 오히려 교육 평등성에 악영향을 미치게 한다는 우려를 나타내었다. 학교선택과 학생의 학업성취도와의 정적 관계가 성립되지 않음을 지적한 위티(White 1990)도, 학교선택 정책이 학생의 학업성취도에 긍정적인 영향을 미친다고 인정할만한 연구 성과는 거의 없으며, 있다고 하더라도 매우 적다고 말하였다. 또한 플랑크 등(Plank et al. 1993)도 학교선택이 저소득층과 소수 민족 학생들의 교육을 향상시킨다는 학교선택 찬성론자들의 주장에도 불구하고, 아직까지 학교선택 정책이 학생의 학업성취도와 평등성 문제에 긍정적인 영향을 미쳤다는 명백한 증거들은 없다고 하였다.

특히, 헤니그(Henig 1994), 웰스(Wells 1993), 풀러 등(Fuller et al. 1996)은 학교선택 정책을 통해 학생들의 학업성취도가 점진적으로 향상되었다는 연구들이 방법론적으로 잘못된 연구라는 사실을 밝힘으로써 학교선택 정책이 학생들의 학업성취도 향상에 도움이 된다는 학교선택 정책의 찬성론자들의 주장이 잘못된 것임을 명확히 하였다. 그리고 카노이(Carnoy 1993)는 학교선택 정책은 교육열이 높은 가정의 학생들에게는 학업 수행에 유리하게 해줄 수 있을지 몰라도, 교육열이 낮은 가정의 학생들에게는 오히려 학업 수행에 더 불리하게 하였다고 밝힘으로써, 학교선택 정책이 학생들의 학업성취도를 전반적으로 향상시키는 데 도움이 되지 않을 뿐만 아니라 계층 간의 교

육적 격차를 더 벌이는 역효과를 가져온다는 사실을 알려주었다.

풀러(Fuller 1996)는 학교선택이 이루어지는 지역의 프로그램들을 분석한 후, 학교선택 프로그램이 학교의 질을 더욱 불평등하게 할 수 있으며, 학생들 간의 차이를 더욱 강화할 수 있고, 학교선택이 학생들의 학업성취도를 높이지도 못한다고 밝혔다. 또한 학교선택은 자녀의 학교교육에 참여하는 학부모와 그렇지 못한 학부모 간의 간격도 더욱 깊게 한다고 하였다. 그리고 학교선택과 관련해서 얻을 수 있는 교훈으로 학력이 높은 학부모가 학교선택 프로그램의 학교현장에서의 도입과 실천에 매우 높은 관심을 갖는다는 점을 강조하였다. 특히 풀러(Fuller 1996)는 대표적인 학교선택 프로그램인 차터 스쿨(charter school), 마그넷 스쿨(magnet school), 바우처(voucher) 제도 등이 학생들의 학업성취도를 향상시키는 데 더 효과적이라는 객관적인 근거는 없다고 밝혔다. 그리고 많은 연구들에 의하면 학교선택은 학생들 간의 교우관계에 부정적인 문제를 안겨줄 수 있다고 경고하였다.

이러한 우려에 대해 에반스(Evans 1991)도 ‘부모의 학교선택권을 보장하게 되면 학교들 간에 살아남기 위한 경쟁을 유발할 수 있고, 그 결과로 학교교육의 개선을 도모할 수 있다’는 가정은 잘못된 신화에 불과하다고 하였다. 왜냐하면 부모의 학교선택권 보장은 실질적으로는 학생의 성적순 또는 부모의 사회경제적 지위에 따라 결정되기 때문에 그러한 두 가지 측면에서 우수한 자(superior)가 학교를 우선적으로 선택할 수 있을 뿐이고 그렇지 못한 사람들은 나머지 학교들 중에서 결정할 수밖에 없다고 보았다. 그리고 포스터(Foster 2002)는 학교선택을 찬성하는 학자들이 강조하는, 학교선택이 학생들의 자율성과 교육의 평등성을 오히려 신장시킬 수 있다고 하는 자유주의적 평등주의 세계관은 학교선택에 의해 나타날 수밖에 없는 현실적인 문제점들을 도외시한 지나친 낙관론적 자만심에 지나지 않으며, 정치적 선전으로만 그럴듯한 감언이설에 불과하다고 비판하였다. 그리고 학교선택권의 보장은 부모의 사회경제적 배경의 파워에 따라 사회계층 간의 차이를 더욱 견고하게 만들기 때문에 사회 정의의 관점에서

보면 오히려 사회 정의를 더 멀어지게 만들 뿐이라고 강조하였다.

실제로, 학교선택을 시행한 주요국에서 나타나는 많은 연구결과들도 부정적인 견해를 밝히고 있다. 리와 루시(Reay & Lucey 2000)는 영국의 런던에 소재하고 있는 한 중등학교의 선택에 참여한 학생들의 경험을 연구하였다. 그리고 주요한 연구결과로, 학생의 개인적 차이 및 가족의 차이에도 불구하고, 학교선택에는 계층과 관련된 강한 패턴이 작용한다는 점을 지적하였다. 특히 학교선택은 흑인과 노동계층에게 불리하게 작용한다고 밝혔다. 또한 바렛(Bartlett 1993)은 비록 개방된 학생입학에 의해 학부모의 학교선택이 증가되었다고 할지라도, 일단 한 학교가 만원이 되면 더욱 굳건히 폐쇄적이 되었고, 개방적 학생입학에 근거한 학교선택 정책은 교육에 있어서의 크림스키밍 현상(cream-skimming)<sup>4)</sup>이 더욱 가속되도록 하고 불평등이 심화되도록 하는 효과를 가져 오게 하였다고 지적하였다. 더욱이 공식재정체제(formula funding system) 하에서 재정적 어려움에 직면한 학교들은 가장 불리한 계층의 학생들이 모이도록 하는 결과를 초래한다고 하였다.

크림 스키밍 현상의 위험과 관련한 보우 등(Bowe et al. 1992)의 연구에 의하면, 학교에서의 차등 지향적인 크림 스키밍 현상으로 인해, 학교들은 더 큰 문화자본을 가진 학생들을 진학시키기 위한 경쟁의 각축을 벌이고 그 대가를 바라는 현상이 나타나게 되었다고 밝혔다. 그 결과로, 기워츠 등(Gewirtz et al. 1995)은 학교들이 ‘유능한’(able), ‘천재적인’(gifted), ‘동기부여를 받고 헌신하는’(motivated and committed) 학생들, 그리고 시험성적을 향상시킬 수 있는 잠재력을 가진 것으로 보이는 남아시아 계통의 중산층 학생들을 모집하려

---

4) 크림 스키밍(cream-skimming)은 주로 통신 분야의 수요가 많은 지역에서의 영업 활동에 사용되는 용어로. 영업 이익을 위해 인구밀집 지역의 통신량이 많은 곳에 통신업체가 서비스를 집중적으로 제공하는 행위를 의미함. 이 말의 어원은 원유 중에서 맛있는 크림만을 분리, 채집하는 데서 유래된 것임. 따라서 이 용어는 공부 잘하는 학생 위주의 교육을 추구하기 위해 평등보다는 차등을 지향하는 바를 강조하는 것임.

한다는 점을 밝혔다. 반면에, 학교들은 특별한 가능성이 보이지 않으면 노동계층의 자녀들뿐만 아니라 ‘덜 유능한’(less able) 학생, 그리고 특수교육이 필요한 신체적·정신적 불편함을 겪는 학생들을 가장 꺼려한다는 점도 밝혔다.

이 같은 학생들의 학업능력 우수성이라는 표면적인 척도에 의해 학교들 간의 서열이 정해지는 체제가 강조됨으로써, 학교선택 정책이 학교교육에 있어 수평적인 다양성을 촉진하는 지에 대한 증거는 거의 없다. 이와 관련해, 글래터 등(Glatter 1997)은 특별학교를 위한 정부의 재정지원을 제외하고는 학교교육의 다양성을 위한 구체저인 증거는 없다는 것을 발견하였고, 오히려 어떤 경우에 있어서는 학교들 간의 더 큰 획일성이 나타나도록 한다는 것을 확인하였다. 그리고 왈포드와 밀러(Walford & Miller 1991)는 학교선택 정책이 학교선택 옹호자들이 주장하는 것처럼 학교교육 형태의 다양성을 가져올 것이라는 기대와는 달리, 학생들의 시험성과 사회계층을 기준으로 한 학교들의 서열을 오히려 강화하는 결과를 초래하였다고 지적하였다. 학교를 선택할 수 있는 위치에 있는 학부모들은 자녀가 좋은 대학에 진학하는 데 도움이 되는, 즉 공부를 강조하는 전통적인 형태의 학교를 선택하게 된다. 그렇기 때문에 새로운 유형의 학교들조차 공부를 강조하는 형태를 취하는 경향을 갖게 된다. 실제로, 위티 등(Whitty et al. 1993)의 연구에 의하면, 도시공학고등학교(CTCs)를 선택한 많은 학부모들은 그 학교의 ‘우수한 기술’ 이미지 때문이 아니라 명문학교라는 이미지 또는 엘리트 학생들이 진학하는 사립학교라는 이미지 때문에 선택한 것으로 나타났다. 이러한 상황에서, 학생과 학부모들로부터 선택을 선호 받는 위치에 있는 학교들은 전통적인 방식으로 공부를 강조하는 특성을 강조함으로써 계속 선호의 대상이 되려 하고, 학교의 명성에 기여할 수 있는 우수한 학생들을 유치하려 하게 된다. 또한 레바치과 하드만(Levacic & Hardman 1999)의 연구에 의하면, 학교선택 정책에 의해 사회경제적 지위가 낮은 학생들로 구성된 학교들은 시험성적 결과가 낮아진다는 점을 밝혔다. 그래서 파워 등

(Power 1994)은 학교선택과 관련한 이런 여러 상황을 종합해볼 때, 학교선택 정책이 학부모들의 선택과 학생들의 학업수행을 전반적으로 증가시켰다고 주장할 수는 없다는 결론을 내렸다.

왈포드(Walford 1992)는 학교선택이 어떤 특정한 학생들을 위한 질 높은 학교교육이 되도록 할 것일지는 모르지만, 학교선택과 관련된 실제의 증거들에 의하면 특히 노동계층의 학생들에게 불리하도록 차이를 유발시킨다고 주장하였다. 스미스와 노블(Smith & Noble 1995) 역시 영국의 학교선택 정책이 불리한 계층의 학생들이 더욱 불리하도록 하였다고 결론을 내렸고, 기워츠 등(Gewirtz 1995)은 비록 학교들이 거주지에 따라 어느 정도는 사회적 그리고 계층적으로 차이가 있을 수밖에 없지만, 학교선택은 사회 계층적 그리고 인종적인 차이를 더욱 악화시키게 된다고 강조하였고, 학교선택으로 인해 특히 노동계층의 학생들과 신체적·정신적인 불편함을 겪어 특수교육이 필요한 학생들이 가게 되는 학교들은 빈약한 재원을 갖게 됨으로써 점차 ‘빈민화’(ghettoised)됨을 연구결과를 통해 밝혔다. 뉴질랜드의 학교선택 정책의 영향에 관한 연구들(Lauder et al. 1994; Waslander and Thrupp 1995; Lauder et al. 1999)에 의해서도, 학교선택으로 인해 사회 양극화 현상이 나타났음이 밝혀졌다. 비록 고라드와 피츠(Gorard & Fitz 1998)가 이런 연구결과 분석에 의문을 갖기는 하였지만, 뉴질랜드의 학교선택에 관한 다른 연구들에서도 학교선택이 사회 양극화 현상을 유발하는 것으로 밝혀졌다(Nash & Harker 1998).

전반적으로, 학교선택에 관한 연구결과들의 증거들은 학교선택이라는 개혁이 혜택을 가져온다는 것은 매우 한정되어 있고, 특히 불우한 계층의 사람들에게는 매우 큰 희생을 강요하는 것으로 나타났으며, 학교선택을 옹호하는 사람들이 강조하는 학교선택의 폭넓고도 잠재적인 혜택은 현실적이지 못한 것으로 나타났다. 학교선택의 개혁을 통해 혜택을 보는 불우한 계층의 학생도 있을지 모르지만, 공교육 체제의 전반에 걸친 학교선택 개혁이 학생들과 교사들 전체에 긍정적인 효과를 가져온다는 것은 거짓말에 가깝다. 학교선택의 대표적인 프로

그램인 차터 스쿨이 혁신적이고도 잠재적으로 권한을 이양하는 교육 환경을 가져오는 예를 제공하였지만, 차터 스쿨이라는 학교선택 프로그램이 실질적으로는 그 어떤 변화보다도 교육환경을 의사시장(quasi-markets)에 지배받도록 하는 데 기여했다고 간주할 수 있다(Thrupp 1999).

이상에서 살펴보았듯이, 실제로는 학교선택제가 학생들의 학업성취도를 높여준다는 일관된 연구결과가 나오는 것이 아님을 알 수 있다. 오히려 많은 연구들에 의하면 학교선택제의 시행이 계층 간의 차등과 양극화를 더욱 악화시키는 역할을 할 수도 있음을 알 수 있다. 또한 학교선택제가 이미 시행된 미국, 영국, 뉴질랜드 등의 국가들에서도 학교선택제의 다양한 부작용이 나타남을 알 수 있다. 따라서 학교선택제의 쟁점은 우리나라의 현실적인 맥락에서 그 효과성과 유익함이 나타날 것인가를 신중하게 검토해 볼 당위성이 제기된다고 하겠다.

### Ⅲ. 결론

이상의 본문에서 살펴보았듯이, 사회정의적 접근, 교육법적 접근, 공교육적 접근, 그리고 실제적 접근으로 분석해 볼 때 학교선택제가 갖는 한계성과 문제점이 있음을 알 수 있다. 특히, 교육열이 극심한 우리나라의 현실에서는 학교선택제의 허용으로 나타나는 학교 서열화에 따라 더욱 증가될 사교육비의 사회적 문제도 충분히 예상되는 학교선택제의 문제점이라고 볼 수 있다. 우리는 학교교육을 논하면서 흔히 학교교육의 특수성, 중요성, 안정성, 장기성, 계획성, 체계성 등을 거론하게 된다. 이것은 학교라는 조직은 사회의 여타 조직과 다르기 때문에 접근할 때에도 다를 필요가 있다는 것을 뜻한다. 즉 학교는 사람이 사람을 가르치고 배우며 상호작용 하고, 결과로 도출되는 것도 사람의 지적·정의적·인성적 영역의 성장이며, 그 측정 또한

어려운 점이 있기 때문에 접근할 때 신중을 기할 필요가 있는 것이다.

경제학이 사실판단의 문제라면, 윤리학은 가치판단의 문제이다. 가치판단에서 자유롭기 힘든 문제에 대해서조차 사실판단, 즉 효율성의 논리로 설명하려 한다면, 그래서 경제학(경제논리)을 윤리학에까지 확장하거나 후자를 전자로 환원시키려 한다면, 양자의 통합은 윤리학의 약화나 축소로 이어질 뿐이다(이상호 2002). 이렇게 볼 때, 교육은 경제학의 맥락인 사실판단보다는 윤리학의 맥락인 가치판단에 가깝고, 또한 가까워져야 할 당위성이 제기된다. 웨스트(West 2006)는 학교선택은 사회 공정성 및 사회 정의와 관련되는 중대한 문제라고 하였다. 그리고 학교선택과 관련한 자신의 연구를 통해, 학생이 학교를 선택하고 학교가 최종적으로 학생을 선발할 수 있도록 하는 학교선택 체제는 해당 학교가 선호하는 특성과 자질을 갖춘 학생만을 선발하도록 하기 때문에 사회의 공정성 및 사회의 정의를 고려한다면 학생선발권을 학교에 맡겨서는 안 되고 해당 지역의 교육청이 그 책임을 가져야 한다고 강조하였다. 또한 지역의 교육청은 학생 선발에 관한 객관적이고 명확하며 공정한 준거를 토대로 하여 학생 선발에 그 책임을 다하는 것이 바람직하다고 주장하였다.

학교선택제의 기본 전제인 개인의 선택에 대한 권리는 분명히 존중되어야 할 덕목이다. 하지만 학교는 사회의 중추적인 기능을 하는 조직이고, 학교체제가 어떻게 조직되는가에 따라 사회에 미치는 영향이 크게 작용한다. 따라서 학교선택제의 논쟁에 있어서 학교선택에 대한 권리 보장이라는 명목에만 한정되지 않고, 학교선택제의 시행이 우리 사회의 맥락에서 실질적으로 어떤 작용을 하게 되며, 구체적으로 나타날 문제점들에 대해서 심도 깊은 연구와 논의가 요구된다고 하겠다.

## < 참고문헌 >

- 권대봉·신현석, 2003, 『한국 공교육의 새로운 구상과 전략』 서울: 집문당.
- 김기수, 1994, 『자녀교육을 위한 철학』 서울: 지식산업사.
- 김영철, 2000, “공·사교육의 위상 재정립 및 발전 방향”, 『공교육과 사교육의 보완적 발전방향』 한국교육미디어 21C 교육연구소 세미나 자료집.
- 김용일, 1998, “교육행정에서 공교육의 원리에 대한 재조명”, 『교육학연구』 36권 2호, 99-125.
- 김정미, 2002, “사회계층별 사교육비와 학업성취의 관계”, 석사학위논문, 창원대학교.
- 나병현, 2004, “공교육의 의미”, 황원철 외(편저) 『공교육: 이념·제도·개혁』, 서울: 원미사.
- 문성원, 2001, “자유주의와 정의의 문제: 세계화 시대의 자유주의 정의관”, 『시대와 철학』 12권 2호, 277-298.
- 문지영, 2007, “한국의 민주화와 ‘정의’ 담론”, 『정치사상연구』 13권 2호, 31-56.
- 복기왕, 2008, “중등교육 격차 실태 분석: 충남 천안시와 인접한 아산시를 중심으로”, 석사학위논문, 고려대학교.
- 서울대학교 교육연구소(편), 1998, 『교육학대백과사전』 서울: 하우동설.
- 서혜경, 2003, “가정의 사회경제적 배경과 어머니의 자녀교육 관심도의 관계”, 석사학위논문, 이화여자대학교.
- 이상호, 2002, “센의 ‘능력’과 사회정의”, 『사회경제평론』 17집, 283-316.
- 이승환·김형철, 1995, “의리와 정의” 『철학연구』 37권 1호, 15-57.
- 이유선, 2006, 『정의에 대한 6가지 철학적 논쟁』 서울: 간디서원.

- 정재걸, 2004, “한국 공교육의 이념”, 황원철 외(편저) 『공교육: 이념·제도·개혁』 서울: 원미사.
- 한국교육개발원, 2005, 『자립형 사립 고등학교 현장방문 평가보고서』 서울: 한국교육개발원.
- 홍영환, 2005, “동양의 의리와 서양의 정의의 비교”, 『중등교육연구』 53권 2호 367-394
- 황경식 역, 2003, 『정의론』 서울: 이학사.
- Barber, B. R., 1997, Public schooling: education for democracy. In J. I. Goodlad, & T. J. McMannon(eds.). The public purpose of education and schooling. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bartlett, W., 1993, Quasi-markets and educational reforms. In J. Le Grand & W. Bartlett.(eds.). Quasi-markets and social policy. London: Macmillan.
- Bowe, R., & Ball, S. J. with Gold, A., 1992, Reforming education and changing schools: case studies in policy sociology. London: Routledge.
- Brighouse, H., 2000, School choice and social justice. Oxford: Oxford University Press.
- Carnoy, M., 1993, School improvement: is privatization the answer? In J. Hannaway & M. Carnoy.(eds). Decentralization and school improvement: can we fulfill the promise? San Francisco: Jossey-Bass.
- Chubb, I., & Moe, T., 1990, Politics, markets, and America's schools. Washington, DC: Brookings Institution.
- Cox, J. H., & Witko, C.2008, School choice and the creation of social capital reexamined. American Journal of Political Science. 52(1). pp.142-155.
- Evans, D. L., 1991, The marketplace mythology in school choice. Education Digest. 56(7). pp.28-29.

- Foster, S. S., 2002, School choice and social injustice: a response to Harry Brighouse. *Journal of Philosophy of Education*. 36(2). pp.291-308.
- Fowler, F. C., 2002, The great school choice debate. *The Clearing House*. 76(1). pp.4-7.
- Fuller, B., 1996, School choice: who gains, who loses? *Issues in Science & Technology*. 12(3). pp.61-67.
- Gewirtz, S., Ball, S. J., & Bowe, R., 1995, *Markets, choice and equity in education*. Buckingham: Open University Press.
- Glatter, R., Woods, P. A., & Bagley, C., 1997, *Choice and diversity in schooling: perspectives and prospects*. London: Routledge.
- Henig, J. R., 1994, *Rethinking school choice: limits of the market metaphor*. New Jersey: Princeton University Press.
- Lauder, H., Hughes, D., Waslander, S., Thrupp, M., McGlenn, J., Newton, S., & Dupuis, A., 1994, *The creation of market competition for education in New Zealand*. Smithfield Project. Wellington: Victoria University of Wellington.
- Lebacqz, K., 1986, *Six theories of justice*. Augsburg Publishing House.
- Plank, S., Schiller, K. S., Schneider, B., & Coleman, J. S., 1993, Effects of choice in education. In E. Rasell & R. Rothstein.(eds.). *School choice: examining the evidence*. Washington, DC: Economic Policy Institute.
- Pollard, S., 1995, *Schools, selection and the left*. London: Social Market Foundation.
- Power, S., Fitz, J., & Halpin, D., 1994, Parents, pupils and grant maintained schools. *British Educational Research Journal*. 20(2). pp.209-226.
- Rawls, J., 1999, *A theory of justice(revised edition)*. Mass: Harvard

University Press.

- Reay, D., & Lucey, H., 2000, Children, school choice and social differences. *Educational Studies*. 26(1). pp.83-100.
- Sizer, T. R., 1997, The meaning of "public education". In J. I. Goodlad, & T. J. McMannon(eds.). *The public purpose of education and schooling*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Slavin, R. E., & Braddock, J. H. III., 1994, Ability grouping: on the wrong track. In J. I. Goodlad, & P. Keating.(revised eds). *Access to knowledge: the continuing agenda for our nation's schools*. New York: The College Board.
- Smith, T., & Noble, M., 1995, *Education divides: poverty and schooling in the 1990s*. London: Child Poverty Action Group.
- Sobel, R. S., & King, K. A., 2008, Does school choice increase the rate of youth entrepreneurship? *Economic of Education Review*. 27(4). pp.429-438.
- Walford, G., 1992, Educational choice and equity in Great Britain. In P. W. Cookson.(ed). *The choice controversy: current debates and research*. Newbury Park. CA: Corwin Press.
- Walford, G., & Miller, H., 1991, *City technology college*. Milton Keynes: Open University Press.
- Waslander, S., & Thrupp, M., 1995, Choice, competition and segregation: an empirical analysis of a New Zealand secondary school market 1990-1993. *Journal of Education Policy*. 10(1). pp.1-26.
- Watson, S. B., & Marshall, J. E., 1995, Heterogeneous grouping as an element of cooperative learning in an elementary education science course. *School Science & Mathematics*. 95(8). pp.401-408.
- Wells, A. S., 1993, *Time to choose: America at the crossroads of*

school choice policy. New York: Hill and Wang.

West, A., 2006, School choice, equity and social justice: the case for more control. *British Journal of Educational Studies*. 54(1). pp.15-33.

Whitty, G., Power, S., & Halpin, D.,1998, *Devolution and choice in education: the school, the state, and the market*. USA: Open University Press.

# A Critical Approach on the School Choice System

Kim, Dal Hyo  
(Dong-A University)

## Abstract

The purpose of this study was to criticize (through available documents) the school choice system with four dimensions. In other words, this study focused to criticize the school choice system with social justice dimension, educational law dimension, public education dimension, and educational practical dimension.

This study indicates that first, the school choice system run counter to the social justice spirit because of the school choice system makes the gap of social class bigger and educational polarization. Second, the school choice system run counter to the educational law because of the school choice system was determined as illegal by a precedent. Third, the school choice system run counter to the public education because of the school choice system makes worse educational inequality and neglect the nation's educational finance responsibility. And fourth, the school choice system run counter to the educational practice because of the school choice system has not supported by research result.

We do not need a vast and experimental revolution, school choice system in education based on unproved reasoning. But, instead, we need small changes which solve school problems step by step. We have to consider educational equality. And we have to watch carefully the school choice system is not a panacea.

**Keywords :** School choice, Ability grouping, Social justice