

자사고 재지정과정에서 정책지지연합의 신념체계 분석

양 림 배재대학교

논문 요약

이 연구는 자율형사립고 재지정을 둘러싼 갈등을 통해 각 정책지지연합의 형성과 활동, 신념체계를 분석하고 이를 통해 정책적 시사점을 제안하고자 한 것이다. 자립형사립고는 이명박 정부에서 본격적으로 출발하여 확대되었지만 재지정 취소를 둘러싸고 갈등을 겪게 되고 마침내 2025년부터 일반고로 전환되게 된다. 이 과정에서 자사고 유지와 폐지라는 두 정책지지연합이 형성되고 이들을 각자의 신념체계를 관철하기 위한 활동을 하게 된다. 이러한 과정을 분석하기 위해 정책지지연합모형(ACF)을 활용하였다. 핵심적 연구 결과는 다음과 같다. 첫째, 자율형사립고 재지정 과정에서 각 정책지지연합은 자신들의 신념체계에 따라 폐지와 유지의 주장을 관철하고자 했으며 이는 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합과 폐지를 반대하는 정책지지연합으로 나뉘어 대립하는 결과를 낳게 되었다. 둘째, 자사고 폐지를 주장하는 정책지지 연합은 진보적 가치를 가진 교육감, 시민단체를 중심으로 활동하였다. 그리고 이들의 규범적 핵심신념은 평등주의적 가치로 교육의 보편성을 중시하는 것이었다. 그리고 정책 핵심신념으로는 형평성과 헌법적 가치, 도구적 신념은 입학전형방법의 변경이었다. 셋째, 자사고 폐지를 반대하는 정책지지연합은 자사고 학교장과 학부모, 교총을 중심으로 활동하였다. 이들의 규범적 핵심신념은 신자유주의적 가치로 교육의 수월성을 강조하였다. 그리고 이들의 정책 핵심 신념은 효율성과 교육의 자율성, 도구적 신념은 학생의 학교선택권이었다. 넷째, 자사고에 대한 일괄적 폐지는 정책의 혼란을 야기할 수 있다. 특히 시행령을 통한 재지정 취소나 정부의 방침에 따른 자사고 폐지는 정권의 성격에 따라 정책이 바뀌게 되고 정책갈등을 일으킬 수가 있다는 점에서 법률로 명문화될 필요가 있다.

주제어 : 자율형사립고, 정책지지연합, 신념체계, 재지정 평가, 정책갈등

I. 서론

어떠한 정책이든 정책대상집단 모두를 만족시킬 수 없다는 점에서 갈등이 생기는 것은 필연적이라 할 수 있다. 교육정책에 있어서도 다양한 갈등이 존재하지만 그 중에서도 ‘수월성’과 ‘형평성’ 간의 갈등은 오랫동안 문제되어 왔다. 즉, 교육은 사회의 발전을 이끌어가고 미래를 준비할 수 있는 인재를 양성할 필요성에서 우수한 인재의 양성이 필요한 반면, 사회적 계층 이동과 교육 수요자의 욕구 충족의 측면에서 평등이라는 가치가 실현되어야 한다는 점에서 서로의 입장에 차이가 있는 것이다. 수월성을 자유로, 형평성을 평등으로 치환한다는 점을 전제로 한다면(장귀덕 2021, 37), 학교의 다양성과 자율성을 확대함으로써 교육과정을 다양화하고 학생의 선택권과 학부모의 학교만족도를 제고하기 위한 목적으로 도입된 자율형사립고등학교(이하 ‘자사고’)는 교육의 수월성을 지향하는 것이다.

자사고는 2002년 노무현 정부에서 시범적으로 실시되다가 이명박 정부 때부터 본격적으로 출발, 확대되었다. 하지만 자사고에 부여한 교육과정 편성에 있어서의 자율권이 사실상 기존 입시교육의 강화로 악용되고 있다는(김광호 2014) 비판과 더불어 초등학교·중학교 단계에서부터 자사고·특목고 진학을 위하여 사교육이 과열되고 학생들의 스트레스를 유발하며, 가계 부담이 증가하고 일반고의 침체를 유발한다는 문제점이 지적되고 있는 것이다(교육부 2019.11.07.). 또한 5년마다 재지정 평가를 실시하게 되는데 재지정이 취소되는 경우 상호간 갈등이 고조되었다. 특히 2014년과 2019년 시도교육청의 재지정 평가와 관련하여 자사고를 폐지하자는 주장과 유지하려는 주장의 대립이 극명하게 드러났다.

마침내 문재인 정부는 후보 시절 제시한 ‘자사고 폐지’ 공약을 제시하였고, 당선 이후 2019년 11월 ‘고교서열화 해소 및 일반고 교육역량 강화방안’을 발표하였다. 이는 2025년까지 외고, 국제고, 자사고를 모

두 일반고로 전환하겠다는 것으로 결국 자사고 정책은 종결을 맞이하게 된다. 하지만 이러한 갈등은 정책의 일관성, 지속성과도 관련하여 문제를 야기한다. 특히 정권의 교체와 더불어 정책이 바뀐다면 학교는 물론 학부모 등 사회 전반에 혼란을 야기할 여지가 큰 것이다. 또한 정책의 폐기에 따른 매몰비용도 발생하게 된다. 따라서 자사고에 대한 정책의 변천과정, 그리고 재지정을 둘러싼 갈등을 분석하기 위해 정책지지연합의 형성과 활동, 신념체계를 분석하는 것은 의미있는 연구라 하겠다.

II. 이론적 배경과 선행연구 검토

Sabatier는 정책하위시스템 내에서 다양한 행위자들 간에 상이한 정책 목표 및 수단에 대한 갈등과 타협 과정이 전개되는 정책 문제를 분석하기 위한 모형인 정책지지연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)을 개발하였다(Sabatier & Weible 2007). 그리고 이후 정책지지연합모형은 지속적으로 수정되면서 정교화 되었는데, 이에 따르면 기본적인 방법은 상향식 접근방법의 분석단위를 채택하고, 여기에 영향을 미치는 요인으로 하향식 접근방법¹⁾의 여러 변수와 수단을 결합시킨다(정정길 외 2008, 850).

이 중 상향식 접근방법의 분석 단위로는 정책지지연합(policy advocacy coalition), 신념체계(belief systems), 자원과 전략, 정책학습(policy learning), 정책산출(policy output) 등으로 구성된다. 즉 각각의 정책

1) 외적변수(external parameters)는 정책지지연합의 형성과 활동에 제약을 가하거나 전략적 기회를 제공하는 결정적인 영향을 미치는 것으로 안정적인 외적변수(stable external parameters)와 역동적인 외적변수(dynamic external events)로 구성되어 있다(양림 2018). 전자는 문제의 기본적 속성, 기본적인 자연자원의 분포, 근본적인 사회구조 및 사회문화적 가치, 기본적인 법적구조 등이 포함되며, 후자는 사회경제적 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 다른 하위체제로부터의 정책결정 등이 포함된다.

지지연합들은 공통의 신념체계를 가지고 있으며, 이들이 가지고 있는 신념체계를 바탕으로 자원과 전략을 활용하여 정책학습을 통해 정책산출을 이끌어 낸다는 것이다. 이러한 점에서 하위체제 내에서 정책지지연합들의 신념체계는 정책목표(산출)의 달성에 가장 기본적인 요소가 된다고 할 것이다. 그런데 정책과정 상 정책목표를 달성하기 위해서는 경쟁이 일어나는 바, 이런 과정에서 경쟁하는 세력들은 자신들의 이익이나 선호를 결집하기 위해 연합을 형성하여 조직화된 협력들이 일어나게 되는 것이다(양림 2018).

한편, 신념체계는 규범적 핵심신념(normative core), 정책 핵심신념(policy core), 그리고 도구적 신념(instrumental aspect)의 위계적인 체계로 구성된다(장지호 2004). 이 중 규범적 핵심신념은 신념체계 중 가장 최상위의 수준으로 인간의 본성 및 세계관, 근본적 가치에 대한 것으로 여러 정책 하위체제에 걸쳐 적용되고 쉽게 바뀌지 않는(Sabatier & Weible 2007; 김민조, 박소영 2012) 존재론적 공리로서의 성격을 가지고 있다. 즉 정책지지연합을 형성하게 되는 가장 근본적인 사고 또는 이념으로 그의 지향점이 넓은 범위에 걸쳐 있지만 특정 정책과의 직접적인 연관성은 다른 체계의 신념보다 떨어진다.

이에 반해 정책 핵심신념은 규범적 핵심신념을 달성하기 위한 기본 전략에 관한 근본적인 입장으로(정정길 외 2008, 852) 특정 하위체제에서 실제 운용되는 정책과 밀접히 연관되어 있다. 다시 말하면 정책에 관련되어 어떠한 특정 정책에 대한 정책목표가 정해질 것인지 혹은 정책목표를 달성하는 필수조건들이 어떠한 것인지에 관한 인과적 영향을 갖게 된다. 정책 핵심신념은 쉽게 변화는 것은 아니지만, 사회경제적 상황의 심각한 동요 또는 조건의 변화로 바뀔 수도 있는 신념이지만 정책지지연합의 정책 기조와 방침, 전략 등을 결정한다(조흥순 2009).

마지막으로 도구적 신념은 이차적 신념(secondary aspect)이라고도 불리며 세 가지 신념 중 가장 범위가 좁은 것으로 행정상 혹은 입법상의 운용과정에서 나타나는 규칙이나 수단, 정책결과에 대한 평가, 규정의 해석 등과 같이 주로 정책 핵심신념을 집행하기 위해 필요한 도구

적 결정과 정보탐색과 관련된 것이다. 따라서 이는 특정한 세부적 정책에 연관되는 것으로 가장 구체적이며 변화의 가능성이 다른 신념보다 많다. 따라서 주로 행위자들의 타협의 대상이 되며 각 정책지지연합은 도구적 신념 체계를 정책에 반영하기 위해 노력한다(변기용 2009).

이러한 정책지지연합모형을 활용한 연구로 김민조, 박소영(2012)은 하여 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합은 교육의 수월성, 자율성, 사학의 특수성과 자주성의 신념으로 형성되고, 유지를 주장하는 정책지지연합은 교육의 공공성과 평등성의 신념을 바탕으로 형성된다고 파악하였다. 그리고 이영신(2021)은 교육의 공공성, 공교육 정상화를 주장하는 자사고 폐지를 찬성하는 지지연합과 교육의 수월성, 다양성, 자율성을 주장하는 자사고 폐지를 반대하는 지지연합 간의 갈등이 있었고 각 옹호연합은 활용 가능한 자원과 전략, 정책 학습을 통해 옹호연합의 신념을 공고히 하였다고 주장하였다. 그런데 선행연구들은 다양한 요소의 열거하든지 정책지지연합의 형성에 초점을 맞추어 신념체계에 대한 분석을 소홀히 하고 있다고 할 것이다. 그런데 정책지지연합모형의 전체적인 변수를 분석하기에는 그 내용이 너무나 방대하다. 뿐만 아니라 외적 변수는 환경적 요소로 간접적인 영향을 미치지만, 정책지지연합의 형성과 활동 그리고 신념체계는 정책과정에 직접적이고 역동적인 작용을 한다는 점에서 분석의 초점을 정책지지연합의 신념체계로 한정하고자 한다.

Ⅲ. 자율형사립고 정책지지연합의 신념체계 분석

1. 자사고 정책의 변천과정

1) 내실화 정책(2002~2013)

1974년부터 시행된 고교평준화 정책은 학교선택권을 제한하며 고등학교 체제를 획일화하여 이로 인해 사학이 건학이념에 맞는 교육을 실현하는 데 한계가 있다는 비판이 꾸준히 제기되어 왔다(이주호 외

2005). 이후 1995년 5.31 교육개혁을 기점으로 학생과 학부모의 학교 선택권을 보장하고 사학의 자율성과 책무성을 제고해야 한다는 요구가 확대되었고(황준성, 이덕난 2012), 이에 따라 2002년부터 자립형 사립고가 시범적으로 도입·운영되었다. 이를 바탕으로 2008년 2월에 출범한 이명박 정부는 고교다양화 정책의 일환으로 ‘고교다양화 300 프로젝트’를 추진하여 자율형사립고 100개 등 다양한 고교 형태를 만들어 학생들의 학교 선택권을 확대하겠다.”라고 발표하였다. 이는 자율과 경쟁이라는 교육철학을 반영하고자 일부 고등학교를 경쟁적으로 선정하여 미래 발전 모델로 제시하고자 하는 취지에서 추진되었다(황준성, 이덕난 외 2013).

자사고는 그 명칭에서 알 수 있듯이 자립형 사립고²⁾를 보완한 것이다³⁾. 자사고는 2009년에 25교, 2010년에 26교가 추가 지정되어 운영되었다. 그러나 2010학년도에는 사회적 배려 대상자 전형에서 절반에 가까운 9개교에서 정원미달이 발생했으며, 2011학년도에는 일반전형에서도 서울을 중심으로 14개교에서 대규모 정원미달사태가 발생하는 문제가 발생했다. 이에 정부는 자사고를 확대하는 정책에서 내실화하는 방향으로 정책목표를 수정하기도 했다(양승실 2012).

한편, 자사고의 지정에 관하여 2009년 「초·중등교육법 시행령」 제 105조의3은 자사고의 지정 요건, 지정 절차 및 제출서류, 입학정원의

2) 자립형 사립고는 2002년 민사고, 포항제철고, 광양제철고 등 3개교가 지정·운영되었고, 2003년에 현대청운고, 해운대고, 상산고 등 3개교가 추가로 지정·운영되었으며, 2010년에 하나고가 추가되어 총 7개교가 지정되었다. 자사고 정책이 추진된 이후 민사고, 포항제철고, 광양제철고, 해운대고 등 4개교는 2002년부터 자사고로 전환 지정되었고, 현대청운고와 상산고는 2003년부터 전환 지정되었다. 하나고는 자사고로 전환 지정되어 개교하였다.

3) 구체적으로는 자립형 사립고가 법률이나 시행령이 아닌 교육부의 지침에 근거를 두고 운영되고 있었던 점을 개선하고, 자립형 사립고에 비해 지정 요건이 대폭 완화되었다. 또한 자사고는 교육재정을 절감할 수 있다는 주장도 제기되었다. 이명박 후보의 대선공약에는 “자사고 100개를 지정할 경우에 연간 2천 5백억 원 수준의 교육재정(사립학교에 대한 재정결함보조금 지원액)을 절감할 수 있다”는 내용이 제시되었다(한나라당 2007, 152).

20% 이상 사회통합전형의 의무 실시, 5년 이내 지정·운영 및 5년 이내 연장·운영 등을 규정하고 있다. 그 후 2010년 개정된 「초·중등교육법 시행령」은 제76조의2(고등학교의 구분)를 신설하고 제4호에 자율고등학교를 규정하고, 자율고를 자율형 사립고와 자율형공립고로 구분하였다. 그리고 2011년 시행령 제91조의3 제4항을 개정하여 “교육감은 5년마다 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 해당 학교의 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정하는 경우에는 지정을 취소할 수 있다”고 규정하고, 제5항을 신설하여 지정 취소 시 “미리 교육과학기술부장관과 협의하여야 한다.”라고 규정하였다. 2011년 개정은 “종전의 지정기간 연장에 행사되는 (교육감의) 재량을 절차적으로 통제할 수 있는 장치를 마련함에 따라 (자사고를 포함한) 특성화중학교 등을 보다 안정적으로 운영”이라고 하여 교육감의 권한과 교육부장관의 권한에 관한 논쟁의 여지를 남겨놓게 되었다.

2) 갈등조정 정책(2014~)

박근혜 정부 시기인 2014년 시행령 제91조의3 제4항을 개정, 그리고 제6항과 제7항을 신설하였다. 당시 시행령 개정은 “자율형 사립고등학교에 대한 지정 취소 사유를 종전에는 교육감이 5년마다 학교의 운영 성과 등을 평가하여 지정 목적의 달성이 불가능하다고 인정하는 경우로 한정하고 있었으나, 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 회계를 집행한 경우, 부정한 방법으로 학생을 선발한 경우 등에도 지정을 취소할 수 있도록 함”이라고 하여 교육의 공공성을 제고하고 및 학교 운영에 대한 책임성을 강화하고자 하였다.

그런데 뒤이어 시행령 제91조의3 제1항 및 제5항을 개정하고, 제6항을 신설하였다. 그 이전까지 비평준화지역 자사고 지정 권한은 교육감에게 있었으나, 이 시행령 개정을 통해 교육부장관의 동의 사항으로 변경되었다. 당시 시행령 개정은 “자율형사립고등학교에 대한 지정 또는 지정 취소 시 교육부장관의 사전 협의의 성격에 대한 혼란을 해소하기 위하여 사전 협의의 의미를 (동의로) 명확히 하는 등 현행 제도의 운영

상 나타난 일부 미비점을 개선·보완하려는 것임”이라고 제시되었다. 이는 자사고 지정 및 지정 취소에 대한 교육부장관의 권한을 강화하고 교육감의 권한을 제한하려는 것으로 결국 중앙정부의 권한이 지방자치 정부에 대해 대등관계가 아닌 상하관계임을 규정하게 된다. 이처럼 보수적 정부에서는 자사고에 대한 공공성 및 책무성 강화, 안정적 운영을 보장하는 방향으로 추진되었다.

그런데 문재인 정부는 자사고의 일반고 전환을 국정과제로 채택하였다. 2017년 12월 초 중등교육법시행령 제80조 제1항 제5호, 제81조 제5항을 개정하여, 자사고를 전기 선발에서 후기 선발로 전환하고, 자사고 지원자는 일반고 지원자와 달리 중복지원을 허용하지 않았다. 한편 대통령 직속 국가교육회의에서 자사고 폐지 방안으로 재지정 평가 시 기준 점수를 상향하는 방법, 신입생 충원에 어려움을 겪는 자사고의 일반고 자발적 전환, 교육입법을 통한 자사고 폐지 등이 제안되었다.

2019년 자사고 재지정 평가에서, 교육부는 자사고 11개교에 대한 지정 취소 요청 중 1개교를 제외하고 모두 동의하였다. 이와 더불어 교육부는 고교학점제가 시행되는 2025년 자사고, 외고, 국제고를 모두 일반고로 전환하겠다고 발표하였다. 나아가 2020년 시행령에서 자사고, 외고, 국제고의 설립 근거를 삭제하고, 일반고 역량 강화 대책을 발표하기에 이르렀다. 그리하여 2020년 6월을 기준으로 전국의 자사고는 38개교가 운영되고 있는데(교육부 2020), 2019년 재지정평가를 받은 24개 학교 중 13개 학교는 교육청의 지정동의로 자사고 지위를 유지하고 있고, 1개 학교는 지정취소 부동의, 10개 학교는 지정취소 동의에 대한 행정소송을 진행하여 평가 지표의 변경과 예측 가능성의 이유로 승소했다. 이에 대해 서울시 교육감은 “향후 보수정부로 정권이 교체돼도 자율형사립고(자사고)·외국어고(외고)·국제고의 일반고 전환 정책은 역행이 불가능하다.”며 반발하고 있다. 한편, 자사고·외고·국제고 25개교를 운영하는 학교법인들은 자사고를 일반고로 일괄 전환하는 시행령이 헌법상 기본권을 침해한다는 이유로 헌법소원 심판을 청구했다.

한편, 교육부는 2019년 11월 고등학교 체제를 개편하여 교육의 공정

성을 회복하고, 일반고의 교육역량을 강화하는 내용을 담은 「고교서열화 해소방안」을 발표하였다(교육부 보도자료 2019.11.7.). 이에 따르면 그동안 자사고·외고·국제고로 유형화된 고교체제는 설립취지와 다르게 학교 간의 서열화를 만들고, 사교육을 심화시키는⁴⁾ 등 불평등을 유발한다는 비판을 받아왔다고 지적하며, 초중등교육법 시행령을 개정하여 2025년부터 자사고·외고·국제고를 모두 일반고로 전환하고, 교육과정 다양화 등 일반고의 교육역량을 강화하여 고교학점제와 미래교육의 기반을 마련하고자(교육부 보도자료 2019) 한다고 그 취지를 설명하였다⁵⁾.

그리고 이를 제도화하기 위한 절차도 이어졌다. 교육부는 ‘고교 교육 혁신 추진단’ 회의를 열고 초중등교육법 시행령과 시행규칙을 어떻게 개정할지 논의했다(교육부 보도자료 2019.11.20.). 여기에서 외고·자사고·국제고의 설립 근거가 되는 초중등교육법 시행령 제76조의3 ‘고등학교는 일반고·특목고·특성화고·자율고라는 4가지 유형으로 구분한다.’를 비롯해, 제90조의제1항제6호, 제91조의3, 제91조의4 등 4개 조항을 모두 오는 2025년 3월에 삭제하기로 결정했다⁶⁾. 그리고 교육부는 초중등교육법 시행령과 시행규칙 개정안을 입법 예고하고 40일 간 의견수렴과 규제, 법제심사 등을 거쳐 관련 규정의 개정을 완료했다. 결국 자사고는 정책중결의 단계에 직면하고 있으며 매몰비용(sunk cost)을 정부는 부담하게 되었다.

-
- 4) 2018년 통계에 따르면 사교육비는 일반고 진학 희망자 대비 외고·국제고 등은 1.7배, 자율고는 1.4배, 그리고 학비는 자사고·외고·국제고는 일반고에 비해 평균 3배 이상 부담하고 있다.
- 5) 물론 전환되기 전에 입학한 학생들의 경우 졸업할 때까지 자사고·외고·국제고의 학생 신분은 유지되며, 일반고로 전환된 이후 학생의 선발과 배정은 일반고와 동일하게 운영되며, 학교의 명칭과 특성화된 교육과정도 기존과 동일하게 유지할 수 있다.
- 6) 일몰제 방식으로 시행령은 국회 논의 절차 없이 행정부가 개정할 수 있다.

2. 자사고 재지정 평가 과정에서의 갈등

자사고 재지정 평가에서 취소는 자사고 폐지로, 재지정은 자사고 유지의 정책으로 볼 수 있다. 먼저 자사고 재지정 취소는 2010년 전북 교육감이 군산 중앙고와 익산 남성고에 대해 지정 2개월 만에 학교법인 의 법인전입금기준 및 납부 계획 등을 문제삼아 이루어졌다. 이에 대해 해당 학교는 법원에 가처분 신청을 제기하고 법원은 이를 받아들였다. 교육부는 전북 교육감의 재지정취소에 대한 시정명령을 내렸고, 이에 반대해 전북 교육감은 헌법재판소에 권한쟁의심판을 청구하였다. 이처럼 진보적 교육감과 해당 학교, 교육부는 자사고 지정 취소와 관련하여 갈등을 빚어 왔다.

그런데 2014년 서울시 교육감이 서울지역 자사고 6개교에 대해 운영성과 평가 결과 미달을 근거로 취소 처분하였다. 이에 대해 역시 교육부는 지정취소에 대한 시정명령에 이어 지정취소 처분을 취소하였다. 이에 대해 서울시 교육감은 취소 무효확인 소송을 제기하는 한편, 헌법재판소에 권한쟁의 심판을 청구하겠다고 밝히기도 했다. 이에 대해 서울자사고교장연합회는 법정 소송에 나설 것이며 취소 처분에 반발하였다.

이 때 「초·중등교육법 시행령」 제91조의3 제5항은 “교육감이 자율형 사립고등학교의 지정을 취소하는 경우에는 미리 교육부장관과 협의하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 그런데 「초·중등교육법 시행령」 제91조의3 제7항은 “제1항부터 제6항까지에서 규정한 사항 외에 자율형 사립고등학교의 지정, 지정 취소 및 운영에 필요한 사항은 교육부령으로 정한다”라는 상충될 수 있는 규정이 있었다. 이에 교육부는 「자율형 사립고등학교 지정 및 운영에 관한 규칙」과, 「자율형 사립고등학교 지정 협의에 관한 훈령」을 제정하여 협의의 절차 및 기준에 대하여 세부적 사항을 정하였다.

그런데 시행령이 규정한 “협의”의 의미에 대한 해석이 중심 갈등이

되었다. 먼저 교육부는 협의를 교육부장관의 동意的 의미로 해석한다. 즉, 협의에 관한 사항을 정하는 것은 교육부장관의 권한이고, 훈령으로 협의의 절차와 기준 등을 정하였으므로 교육감은 교육부장관의 지시에 따라야 한다는 것이다(이영신 2021). 따라서 교육부장관이 반려하거나 부동의하면 교육감의 자사고 지정 취소 처분을 취소할 수 있다는 논리이다. 그리고 이는 시행령에 따른 것이지 훈령에 따른 것이 아니므로 상위법을 위반하거나 교육감의 권한을 침해하는 것이 아니라는 주장이다.

그러나 서울시교육청은 협의는 동의와 다른 의미이며, 자문을 구하라는 것으로서 기속력을 가지는 것은 아니라는 주장이다. 즉, 교육감이 자사고의 지정 취소 권한을 신중하게 행사하게 하기 위하여 교육부장관에게 의견을 제시할 기회는 행정상의 절차에 불과하다는 것이다. 그러므로 교육감이 교육부장관의 동의를 받지 못할 경우 자사고 지정 취소를 할 수 없는 것은 아니라는 주장이다. 특히 훈령이 상위법인 시행령에 반한다면 그 효력은 상실되고, 결국 이는 과도한 지휘권의 행사로 교육감에게 부여된 권한을 침해하고 있다는 주장이다.

그런데 여기서 결국 정부간 관계(inter-government relation)를 어떻게 설정할 것인가의 문제가 발생한다. 즉 중앙정부의 기관인 교육부장관과 지방정부의 교육감의 관계를 지휘 감독을 의미하는 일종의 상하관계로 볼 것인가, 아니면 서로 협력 보완하는 대등관계로 볼 것인가의 논란으로 이어진다. 만약 상하관계로 본다면 협의는 동의와 같은 의미로 해석될 수 있으며 대등관계로 본다는 협의는 하나의 절차 문제로 환원되기 때문이다. 그런데 현실적으로 교육감은 중앙정부의 교부금 지원 등이 실시되고 있고, 자치사무보다는 위임사무의 비중이 크다는 점에서 완전한 대등관계로 보기는 어렵다. 하지만 교육부장관과 교육감이 상하관계라면 지방자치의 의미가 상실된다. 따라서 정권의 교체에 따라 개정될 수 있는 시행령, 훈령보다는 상위법인 법률에 명확한 규정을 적시할 필요가 있는 것이다.

3. 자사고 재지정 과정에서의 정책지지연합의 신념체계

1) 정책지지연합의 형성과 활동

자사고 재지정을 둘러싼 갈등은 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합과 유지를 주장하는 정책지지연합으로 갈라져 서로 상반되는 신념체계에 따라 각각의 연합을 형성하게 하였다. 먼저 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합으로는 대통령과 교육부가 있다. 진보적 정부가 들어서자 교육부는 2017년 11월 고교체제개편 3단계 로드맵을 2018년 하반기부터 시작한다고 발표하였다(교육부 보도자료 2017.11.2.). 이에 따르면 1단계는 자사고·특목고·일반고의 동시선발 등 ‘입시제도 개선’을 통한 우수 학생 선점을 해소⁸⁾, 2단계는 자사고 운영 성과 평가 결과를 통해 기준에 미달하는 학교를 지정 취소 또는 자사고의 자발적 일반고 전환을 골자로 하는 ‘단계적 전환’, 3단계는 국가교육회의에서 외교 자사고 제도 자체에 대해 사회적으로 논의하고 결정하는 ‘고교체제 개편’을 추진하는 내용이었다⁹⁾. 또한 교육부 장관은 2025년부터 자사고·외고·국제고를 모두 일반고로 전환하는 방침을 제시하였다(교육부 2019.11.7.).

그리고 폐지를 주장하는 사교육걱정없는세상(사격세)과 전국교직원노동조합(전교조) 등 32개 단체가 포함된 ‘서울교육단체협의회’가 2019년 7월 기자회견을 열고 자사고는 ‘차별·특권교육’을 실시하고 있다며 자

7) 그러나 명시적 연합의 형태라기보다는 서로의 입장을 이해, 공유하는 묵시적 연합이라고 할 것이다.

8) 1단계인 자사고와 일반고를 동시모집하고 이종지원도 하지 못하도록 막았지만, 2019년 4월 헌법재판소가 ‘이종지원 금지’ 조항에는 위헌 결정을 내리기도 했다.

9) 하지만 1년도 지나지 않은 2018년 8월에는 2년 미뤄 ‘2020년 하반기부터’라고 실시하는 것으로 바뀌었다. 이에 대해 정의당의 한 의원은 “폐지수순을 밟고 있어야 할 자사고 제도가 명확한 이유 없이 교육부의 소극적인 대처로 불필요한 논란을 불러일으키고 있다”며, 바로 정책연구에 착수하고 계획을 수립하여 고교체제 개편을 이뤄야 한다는 입장을 밝히기도 했다(여영국 보도자료 2019.7.15.)”.

사고의 폐지를 요구했다. 나아가 이들은 서울행정법원이 자사고 재지정을 취소한 서울시교육청의 처분이 위법하다는 판결을 내린 2021년 에도 기자회견을 열고 시대적 요구인 자사고의 일반고 전환과 공교육 정상화를 외면한 법원 판결을 규탄하고, 서울시교육청의 즉각적인 항소를 요구했다(장귀덕 2021).

특히, 교육시민단체인 사격세는 지속적인 논평, 기자회견, 토론회 등을 통해 자사고가 학업 스트레스는 물론이고 과도한 사교육비는 문제를 야기하므로 시행령 개정을 통해 학교 유형의 지위를 삭제하여 일반고로 일괄 전환하는 것이 필요하다고 주장했다(사격세 보도자료 2017.7.26.: 2019.7.23.). 이와 더불어 범국민 연대운동인 ‘특권학교 폐지 촛불시민행동’도 기자회견을 통해 외고, 자사고 등 특권학교 체제는 고교 설립 목적은 사라지고 대입을 위한 입시 명문고로서의 지위만 남았다고 비판하며 일반고 전환 정책을 흔들림 없이 추진해야 할 것이라고 주장했다. 또한 전교조도 법령을 개정하여 모든 자사고를 일반고로 전환하는 정책을 추진해야 한다고 주장하였다(사격세 2019.10.15.).

한편 자사고 유지를 주장하는 정책지지연합은 교육의 다양성과 자율성을 주장하면서 학생들의 학교선택권이 보장되어야 하며 자사고 폐지로 인해 고교의 하향평준화가 이루어질 것이라고 비판하였다. 이들은 자사고 교장·학부모연합회, 자사고 학생, 자사고총동문연합회, 보수성향 시민단체 등을 중심으로 유지 연합이 구성되어 신념체계를 공유하였다. 특히 보수 성향인 교총은 입장문을 통해 자사고 폐지가 정권과 교육감에 따라 시행령 수준에서 반복되는 것은 교육현장의 혼란을 초래한다고 비판하였다. 이들은 기자회견과 집회, 성명서, 청원 등을 활용하여 자신들의 신념체계를 정당화하고자 하였다.

<표1 > 자사고 재지정을 둘러싼 정책지지연합

자사고 폐지 연합	자사고 유지 연합
진보적 정부(대통령, 교육부장관) 전국교직원노동조합(전교조) 진보교육감(서울, 경기, 인천, 전북, 부산 등) 사교육 걱정 없는 세상(사걱세) 특권학교폐지촉불시민행동 참가단체(24단체) 서울교육단체협의회(32단체) 전국 시도교육감연합회	보수적 정부(대통령, 교육부장관) 자사고 교장·학부모 연합회(자교연, 자학연), 자사고 학생 보수교육감(대구, 경북) 한국교원단체총연합회(교총) 교육시민단체(공정사회를 위한 국민모임)

2) 정책지지연합의 신념체계

자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합과 유지를 주장하는 정책지지연합을 형성하는 동기로 작용하는 신념체계는 서로 대립된다. 그리고 각각의 정책지지연합은 자신들의 신념체계를 정책에 반영하기 위해 정책 입장을 공유하게 된다. 이들이 공유하는 신념체계는 규범적 핵심신념, 정책 핵심신념, 부차적 신념으로 세분화된다. 뿐만 아니라 각각의 정책지지연합은 그들의 주장을 옹호하고 홍보하기 위해 기자 회견, 집회, 보도 자료 발표 등 여러 자원과 전략을 활용하게 된다. 하지만 어느 신념체계가 일방적으로 더 우월하다는 것이 아니라 정치사회적 상황, 현실적 요구에 더 부합하는가에 따라 평가되어야 하는 문제이다.

먼저 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합의 규범적 핵심신념은 평등주의에 기반하고 있다. 이들은 교육에 있어서 형평성과 보편성의 가치를 강조하면서 교육의 공공성이 공교육 정상화를 통해 이루어진다는 주장을 견지한다. 그리고 공교육이 정상화되지 못한 원인이 사회의 양

극화 현상에 따른 교육기회의 양극화, 그리고 사교육과 사교육비의 증가에 있다고 본다. 그러나 자사고 폐지를 반대하는 정책지지연합의 규범적 핵심신념은 신자유주의에 기반하고 있다. 신자유주의에 따르면 활동에 있어서 개인의 자유로운 선택이 보장되어야 하며(다양성과 자율성) 또한 상호 경쟁을 통해 고교 하향평준화를 극복할 수 있다는(교육의 수월성) 논리를 펴고 있다.

이처럼 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합의 규범적 핵심신념은 자사고재지정과 관련하여 재지정 취소의 주장으로, 자사고 폐지를 반대하는 정책지지연합의 규범적 핵심신념은 자사고재지정 유지라는 정책 입장을 표명하게 되었다. 그리고 이러한 규범적 핵심신념은 정책 추진 과정에서 변화가 나타나지 않았다. 그런데 경쟁과 다양성을 통한 수월성 확보가 시대적 추세임을 확인하지만 이는 보편적 교육을 통해서도 가능한 것이다. 그리고 현재의 정치, 경제, 사회 등 여러 분야에서 양극화가 극심하게 진행되고 있으며, 이를 극복해야 하는 것이 교육이 지니고 있는 사회적 역할 중의 하나라고 한다면 자사고 폐지가 정치사회적 상황, 현실적 요구에 더 적합한 것이라고 할 수 있다.

한편 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합의 정책 핵심신념은 형평성이다. 이러한 신념은 헌법 31조 1항에 명시된 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육받을 권리를 가진다.”는 조항을 근거로 교육의 기회 균등을 주장하고 있다. 따라서 고교평준화를 실시하고 있는 현실에서 예외적이고 차별적인 자사고는 헌법 정신에 어긋난다는 입장을 견지하게 된다. 뿐만 아니라 자사고는 2025년부터 실시될 예정인 고교학점제에 부응할 수 없으며, 자사고재지정을 통해 평가 기준에 미달하는 학교에 대해 재지정 취소나 자사고 폐지는 그 필요성이 충분하다고 주장하였다.

이에 반해 한편 자사고 유지를 주장하는 정책지지연합의 정책 핵심신념은 효율성이다. 이러한 신념은 고교평준화가 학생들의 전체적인 학력을 저하시키는 소위 ‘하향평준화’되어, 이러한 획일적인 교육제도로는 국가 경쟁력에서 뒤떨어진다는 논리를 내세우고 있다. 따라서 당양

한 제도, 특히 자율성을 보장하는 교육과정이 학생들의 학력을 향상시킬 수 있으며 나아가 국가 발전에 기여할 수 있다는 입장을 견지하게 된다. 나아가 이미 시행 중인 자사고 제도를 폐지하게 된다면 사회적 매몰비용이 발생할 것이며, 정책의 일관성을 훼손하게 된다는 것이다. 따라서 이들은 자사고재지정을 통한 지정 취소나 자사고 폐지보다는 보완을 통해 그 장점을 살려야한다고 주장하였다.

한편 각 정책지지연합은 자신들의 정책 핵심신념을 관철시키고자 다양한 방법을 사용했다. 먼저 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합은 자사고 입학 전형 방법을 변경하고자 했다. 이들은 자사고 동시선발 및 일반고의 중복 지원 금지 또는 자사고 입학 추첨제 도입과 같은 다양한 방식을 제안하였다. 또한 운영성과평가에 있어서 2019년에 자사고 운영 성과 평가를 시행하고 자사고의 단계적 일반고 전환을 추진하려 하였으나, 2019년 11월에 교육부가 일반고의 일괄 전환을 발표하고「초·중등교육법 시행령」을 개정을 착수하였다. 이러한 점에서 볼 때 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합의 이차적 신념은 기존 정책은 지엽적, 부분적으로 문제를 해결하기보다는 근본적, 구조적으로 해결할 필요성이 있다는 근본요법이라고 할 수 있다.

이에 반해 자사고 폐지를 반대하는 정책지지연합의 이차적 신념은 자사고 입학전형 방법이 학생의 학교선택권과 평등권을 침해하며 자사고 전기 선발 및 일반고의 중복 지원을 제안하였다. 또한 2019년 자사고 운영 성과 평가 기준이 재검토 될 필요가 있으며, 운영상의 문제점이 있다면 이를 개선하고 미비점을 보완하여 제도를 유지하는 방안을 마련해야 한다고 주장하였다. 또한 자사고 제도의 법적 근거인「초·중등교육법 시행령」이 개정되는 것은 국회 논의 절차 없이 진행하는 것으로 자사고 폐지 관련 법적 근거가 미비하다고 보았다. 따라서 이들의 이차적 신념은 기존 정책을 수정, 변경하기에는 또 다른 문제를 야기할 수 있으므로 부분적으로 보완하고 가능하면 법적 테두리 내에서 해결할 필요성이 있다는 대증요법이라 할 것이다.

<표2 > 자사고 관련 정책지지연합의 신념체계

구분	폐지 정책지지연합	자사고 유지 정책지지연합
규범적 핵심신념	평등주의 - 교육의 보편성, 공공성 -공교육 정상화 -사교육, 입시 경쟁 완화	신자유주의 -교육의 수월성, 다양성 -교육의 양극화 감소 -고교 하향평준화
정책 핵심신념	형평성 - 자사고재지정 지정취소 - 행정적 수단	효율성 -자사고재지정 지정취소 유보 - 법적 수단
이차적 신념	근본주의, 현실 개혁 -자사고 동시 선발 및 중복 지원 금지 -일반고 전환 자사고 재정 자원 지원 -2025년까지 자사고의 일반고 전환 - 「초·중등교육법 시행령」 개정 준비	대중요법, 현상 보완 -자사고 전기 선발 및 일반고 지원 중복 지원 허용 -자사고 운영 성과 평가 기준 재검토

IV. 결론

자립형사립고는 이명박 정부에서 본격적으로 출발하여 확대되었지만 재지정 취소를 둘러싸고 갈등을 겪게 되고 마침내 2025년부터 일괄적으로 일반고로 전환되게 된다. 연구 결과 재지정 과정에서 각 정책지지연합은 자신들의 신념체계에 따라 자사고 폐지를 주장하는 정책지지연합과 폐지를 반대하는 정책지지연합으로 나뉘어 대립하는 결과를 낳게

되었다. 자사고 폐지를 주장하는 정책지지 연합은 진보적 가치를 가진 교육감, 시민단체를 중심으로 활동하였으며 신념체계는 평등주의적 가치, 교육의 보편성, 형평성과 헌법적 가치, 입학전형방법의 변경 등이었다. 한편, 자사고 폐지를 반대하는 정책지지연합은 자사고 학교장과 학부모, 교총을 중심으로 활동하였으며, 신념체계는 신자유주의적 가치, 교육의 수월성, 효율성과 교육의 자율성, 학생의 학교선택권이였다.

이러한 연구 결과 첫째, 중앙정부 기관인 교육부와 지방자치 기관인 교육청의 권한범위에 대한 논의가 필요하다. 교육청이 자사고 평가를 통해 지정 취소의 경우 교육부의 동의를 필요로 한다는 규정은 결국 교육청을 교육부의 하부기관처럼 지시 명령하는 관계로 될 수 있는 것이다. 둘째, 자사고에 대한 일괄 폐지는 재고될 필요가 있다. 특히 시행령을 통한 재지정 취소나 정부의 방침에 따른 자사고 폐지, 유지가 결정된다면 학교나 학부모, 학생의 혼란이 발생할 수 있다. 특히 정권의 성격에 따라 정책이 바뀌게 되면 정책의 일관성이 훼손되고 정책갈등을 피할 수 없다는 점에서 시행령보다는 상위인 법률로 지정, 취소를 규정을 명시하는 것이 필요하다.

하지만 이 연구는 정책지지연합의 전체적인 분석보다는 신념체계에 대한 분석이므로 향후 보완될 필요가 있다. 또한 신념체계가 추상적이고 자의적인 해석이 개입할 가능성이 있어 연구자나 연구방법에 따라 다른 연구 결과가 도출될 수 있다는 점은 이 연구의 한계라 할 것이다.

<참고문헌>

- 김민조·박소영. 2012. “자율형 사립고 정책과정에서 옹호연합의 형성과 작동.” 『교육행정학연구』, 30(1), 337-361.
- 박대권·이인수·이예슬. 2018. “교육부와 시·도 교육청 간의 정책 갈등에 대한 패러독스 분석.” 『교육정치학연구』, 25(3), 237-265.
- 박재형. 2009. “자립형 사립고 정책의 찬반논리 및 한계 분석.” 조선대학교 교육대학원 석사학위논문
- 양 림. 2018. “한국사교과서 국정화의 정책변동에 관한 연구.” 『중등교육연구』, 66(3), 873-900
- 윤옥한. 2015. “자율형 사립 고등학교의 지속가능성에 대한 비판적 논의.” 『학습과학연구』, 9(2), 75-95
- 이영신. 2021. “옹호연합모형에 의한 자율형 사립고 정책변동 분석.” 『교육정치학연구』, 28(1), 207-239.
- 이주호·강인수·신종익·홍성창. 2005. 『교육경쟁력 강화를 위한 여건조성 방안』. 서울: 한국경제연구원.
- 이주호·홍성창·박혜경. 2006. 『평준화를 넘어 다양화로: 실천적 한국교육 정책론』. 서울: 학지사.
- 이청민·이미진·정제영. 2021. “Mucciaroni의 이익집단 위상변동 모형을 활용한 자율형사립고의 정책 변동 분석.” 『교육혁신연구』, 31(1), 157-186.
- 장귀덕. 2021. “자율형 사립고등학교 재지정 취소의 공익 정당성 검토.” 『교육법학연구』, 33(1), 37-61.
- 홍미영·한유경·추지윤. 2020. “정책 과정론 관점에서 외고·자사고 정책 논의.” 『교육정치학연구』, 27(3), 189-214.
- 황준성·이덕난. 2012. 『이명박 정부 고교 다양화 정책 추진 현황 및 과제: 일반계 자율형 공·사립고, 기숙사형 고교를 중심으로』. 서울: 한국교육개발원.
- 황준성 외. 2013. 『고교다양화 정책의 성과 분석 및 개선방안 연구』. 서울: 한국교육개발원.

78 한국과 국제사회 제5권 6호 (2021)

- Sabatier, P. A. & Weible, C. M.. 2007. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. in Sabatier, P. A.(ed). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview Press.
- Sabatier, P. A. 1988. “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning.” *Policy Sciences*, 21

투고일 : 2021년 11월 15일 . 심사일 : 2021년 11월 23일 . 게재확정일 : 2021년 11월 25일

* 양림은 광운대학교에서 행정학 박사를 받았으며, 현재 배재대학교 행정학과 교수로 재직 중이다. 교육행정, 지방자치, 행정법, 국가능력표준(NCS), 정책 분야에 관심이 많고 이 분야의 연구에 활동 중이다. 그리고 현재 청년 취업 활성화를 위한 정책을 연구 중이다.

<Abstract>

A Study on the Belief Systems concerned with Autonomous Private High School Policy

Yang Rim

(Pai Chai University)

The purpose of this study is analysing the belief systems of advocacy coalition concerned with autonomous private high school, especially focusing evaluation for designation. For this purpose, the Advocacy Coalition Framework(ACF) model is used. Despite the factors of ACF are many, policy advocacy coalition and belief systems are very important. The summary of study is as follows: First, in the process of evaluation for designation, the abolition advocacy coalition and maintenance advocacy coalition are conflicted with regard to belief systems. This resulted the struggle of each other for achieving policy object. Second, the belief systems of the abolition advocacy coalition are equalitarianism, generalization in education and administrative method, etc. But the belief systems of maintenance advocacy coalition are neo-liberalism, excellence in education, legal method, etc. But blanket abolition can cause the problem of policy consistency and sunk cost. Thus the law for autonomous private high school, not enforcement ordinance, is necessary.

Keywords : autonomous private high school, advocacy coalition, belief systems, evaluation for designation, policy conflict