



민간 위탁형 공립 대안학교의 운영 현황 및 발전 과제

박상진 장로회신학대학교 교수

I. 들어가는 말

매년 약 5만명이 넘는 학생들이 학업을 중단하고 학교를 떠나고 있어, 학생 개개인의 필요에 부응하는 다양한 형태의 교육에 대한 공적 지원이 요청되고 있다. ‘대안교육 특성화학교’¹⁾, ‘인가 대안학교(각종학교)’²⁾, ‘학교 내 대안교실’³⁾, ‘대안교육 위탁교육기관’⁴⁾ 등 그간 ‘공교육 내 대안교육’의 기회 확대를 위한 많은 노력이 있어왔으나, 일반학교의 교육과정을 바탕으로 한 대안교육적 시도는 한계가 있어, 대안적 교육 형태를 연구하고 실천해온 다양한 민간 전문가들의 축적된 경험과 노하우를 공교육 내에 접목시킬 필요가 있다는 지적이 있어왔다.⁵⁾ ‘민간 위탁형 공립 대안학교’라는 새로운 형태의 학교 체제는 이러한 배경 위에 제안되었으며, 그러므로 그 추진 의도는 “학업 부적응 학생들에 대한 공적 대안교육 지원 강화”와 “민간의 다양한 대안적 교육 형태에 대한 경험과 노하우 접목”이라고 할 수 있다.

1) 2019년 기준 대안교육 특성화 학교는 중학교 17개(공립 5개, 사립 12개), 고등학교 26개(공립 5개, 사립 21개)로 총 43개교가 있으며, 그 중 공립학교는 경기대명고, 태봉고 등 10개가 존재한다.

2) 2019년 기준 인가 대안학교(각종학교)는 총 41개교(공립 13개, 사립 28개)가 있으며, 그 중 공립학교는 인천 해밀학교, 경남꿈키움학교 등 13개가 존재한다.

3) 2019년 기준 학교 내 대안교실은 1,299개교에서 운영되고 있다.

4) 2019년 기준 대안교육 위탁교육기관은 287개 기관에서 운영 중이다.

5) 2016년 6월 작성된 민간위탁형 공립 대안학교 설립 계획(안) 중, 1페이지, 사업 추진 배경 설명에서 ‘새로운 형태의 공교육 내 대안교육 모델 구축’에 대한 내용 중 일부이다.

[표1] 공교육 안팎의 다양한 대안교육 유형

		공립	↔	사립
공교육 안 대안교육	대안교육 특성화학교	공립		사립
	인가 대안학교(각종학교)	공립	민간 위탁형 공립	사립
	학교 안 대안교실	공립학교 안		사립학교 안
	대안교육 위탁교육기관		민간 위탁	
공교육 밖 대안교육	미인가 대안교육 기관			사립

우리나라의 민간 위탁형 공립 대안학교에 대한 논의는 2016년 6월부터 시작되었다고 볼 수 있다. 교육부의 ‘민간 위탁형 공립 대안학교’ 설립 계획(안)에 따르면, 최초에는 5개 권역별로 각 1개교씩, 총 5개의 학교를 설립하고자 하였으며, 그 결과 현재 2018년 3월 대구 해울중고등학교, 2019년 3월 강원 노천초등학교가 개교했고, 김해 금곡무지개고등학교와 (가칭) 남해 보물섬고등학교, (가칭) 전남 민간 위탁형 공립 대안학교는 2020~2021년에 개교 예정이다.

[표2] 민간 위탁형 공립 대안학교 개교일자 현황

권역	시·도	학교명	개교 일자
4권역	대구·경북·강원	대구 해울중고등학교	2018. 3. 1.
4권역	대구·경북·강원	강원 노천초등학교	2019. 3. 1.
5권역	부산·울산·경남	김해 금곡무지개고등학교	2020. 3. 1.(예정)
5권역	부산·울산·경남	(가칭) 남해 보물섬고등학교	2021. 3. 1.(예정)
3권역	광주·전북·전남·제주	(가칭) 전남 민간 위탁형 공립 대안학교	2021. 3. 1.(예정)

민간 위탁형 공립 대안학교 설립 계획이 일부 구현되고, 추진 중인 이 시점에서 사업 계획 당시 추구하려 했던 정책 방향이 과연 적합했는지, 그리고 개교한 민간 위탁형 공립 대안학교가 적절하게 운영되고 있는지에 대한 평가 연구가 요구된다. 그리고 이러한 평가 연구를 바탕으로 새로운 정책 방향이 필요한지 등의 연구도 필요하다. 이에 본 연구에서는 먼저 민간 위탁형 공립 대안학교의 운영 현황 및 장·단점을 분석한 뒤, 발전 과제를 제시하려고 한다.

II. 민간 위탁형 공립 대안학교의 운영 현황 및 분석

이 장에서는 민간 위탁형 공립 대안학교 설립 사업 공모에서 선정된 5개교의 현황을 설립 목적/교육 목적, 교육과정, 교사, 행정, 학생/학부모로 나누어, 잘되고 있는 점과 아쉬운 점을 살펴보고자 한다.

1. 설립 목적/교육 목적

2016년 6월 교육부 “민간 위탁형 공립 대안학교 설립 계획(안)”에 따르면, 민간 위탁형 공립 대안학교의 설립 추진 배경의 핵심은 “학업 부적응 학생들에 대한 공적 대안교육 지원 강화”에 있었다. ‘민간 위탁형 공립 대안학교’에 대한 교육부 및 교육청

문헌에서 지속적으로 ‘학교 중단’, ‘학교 부적응’, ‘학업 중단’, ‘학업 부적응’ 등의 용어가 혼재되어 사용되고 있다.⁶⁾

교육부 자료에 따르면, 매년 5만명이 넘는 학생들이 학업 중단, 그 중 50% 이상이 질병이나 유학이 아닌 학교 부적응 사유로 중단하고 있으며, 그 중 매년 4천명 가량(4,022명)이 대안교육을 희망하고 있으나 제도권 내에서 이를 충족하지 못하여 정규학교를 이탈하고 있다. 반면, 2016년 당시 공립 대안학교 중에는 단 1개교(경남 꿈키움학교) 만이 부적응 학생을 위한 공립 대안학교로 운영 중이었고, 나머지는 모두 Wee스쿨⁷⁾ 등 다른 형태로 운영되고 있었다. 이것이 ‘민간 위탁형 공립 대안학교’ 등장의 핵심 이유이다.

2020년 1월 민간 위탁형 공립 대안학교 설립 추진 제4차 협의회에 따르면, 각 학교들의 설립목표는 1개교(노천초등학교)를 제외하고는 모두 교육부의 사업계획안에 제시된 설립 추진 배경과 동일하다. 4개교의 설립목표는 모두 ‘학업중단 예방’과 ‘학교 밖 청소년의 학업복귀’이다. 다만 노천초등학교의 경우는 초등이라는 특성 때문에 학업중단자의 사유 중 부적응 중단이 차지하는 비율이 현저히 낮으므로, 설립목표가 다른 학교들과 달랐다.

[표3] 각 학교의 설립 목표 및 추진 배경

학교명	설립목표	추진 배경
대구 해울중고등학교	학업중단 예방, 학교 밖 청소년의 학업복귀	- 학업중단위기청소년이 교육에서 소외되지 않고 각자 능력과 자질에 맞는 배움의 터전을 마련하여 스스로의 능력을 계발해 나아갈 수 있도록 함
강원 노천초등학교	가정적·사회적·경제적으로 어려운 학생들을 위한 돌봄의 교육과 대안교육을 희망하는 학생들을 위한 다양한 교육과정 제공	- 아동학대 및 학교폭력 경험한 초등학생이 중등보다 높음 - 초등학교 부적응으로 인한 학업중단 학생 중 54.3%가 대안교육을 찾음
김해 금곡 무지개고등학교	학업중단 예방, 학교 밖 청소년의 학업복귀	- 학업중단학생은 경남동부지역에 집중되어 있으며, 김해가 경남과 부산·울산의 중심에 위치하여 수도권을 제외하고 인구밀집도가 높아 지리적 여건이 우수하여 이 지역의 대안교육 수요를 흡수할 수 있음
(가칭)남해 보물섬고등학교	학업중단 예방, 학교 밖 청소년의 학업복귀	- 민간운영자인 상주학원 구성원의 강한 의지 및 마을학교 및 교육마을 비전 제시 - 학생개인별 맞춤 다양한 대안학교 운영이라는 교육감 공약 추진
(가칭)전남 민간위탁형 공립 대안학교	정규학교 학생들의 학업중단 예방 및 학교 밖 청소년의 학업복귀	- 설립목표와 동일 - 특별한 사항 없음

그러나 학교 설립목표에 명시되어 있는 이 ‘학업중단’ 또는 ‘학교 밖 청소년’이라는 용어가 주는 부정적인 이미지가 학교 설립 추진을 지연시키는 요인이 되기도 하였다. 전남 교육청 사업추진 상황 보고서에 따르면, 공립 대안학교 1차 장소 선정을 위한 주민 공청회에서 주민들이 대안교육에 대한 부정적 선입견으로 반대하여, 불가피하게 부지를 재선정하게 되었고, 경남 교육청에서도 역시 설립지 주민 반대에 의해 부지 미선정으로 설립 추진이 중단된 바가 있다.

지역 주민들의 ‘대안학교(교육)’에 대한 이러한 부정적 인식은 ‘대안학교’가 공교육에 적응하지 못하는 문제 학생들이 가는

6) ‘11년 경기도교육청 순회토론회에서(중도탈락 학생을 위한 교육지원 방안) 김성기(2011) 교수는 학교 다니는 것은 그만두었지만 대안학교 입학이나 검정고시 준비 등 학업을 지속하는 학생들이 있기 때문에 ‘학업중단’보다 ‘등교중단’이라는 표현이 적절하다고 지적하였음.

7) 이동갑(2017)은 Wee 스쿨은 ‘08년 대통령 공약사업인 「학생안전관리통합시스템구축」이라는 정책에서 비롯된 Wee 프로젝트의 일환이라고 설명했다. 이는 시·도 교육청 단위에 설치하여 장기적인 치유가 필요한 고위험군 학생을 위한 기숙형 장기위탁교육시설이다 (한국교육개발원Wee프로젝트연구특임센터 홈페이지 참조).

곳이라는 인식 때문이며, 근래에 공립 대안학교에서 일어났던 비교육적 사건에 대한 언론 보도로 인하여⁸⁾ 부정적 인식이 확대되었기 때문이기도 하다.

이런 의미에서 각 학교의 홈페이지에 제시된 교육목표에는 ‘학업중단’ 보다 ‘대안교육’적 성격이 강조되는 문구들이 많이 나오는 것을 볼 수 있다.

대구 해울중고등학교 학교 홈페이지에 제시된 교육목표, 경영방침 그리고 입시설명회 자료 등을 보면, ‘스스로 서는 사람, 더불어 배우는 사람’이 강조되고 있으며, 다만 ‘학교 부적응 학생들’ 또는 ‘학업 중단 위기의 청소년’이란 표현도 함께 써서 설립목표와 동일하게 명시하고 있다.

한편 강원 노천초등학교 학교 홈페이지에 제시된 학교철학은 ‘나무를 닮아가는’이라는 주제 아래, ‘함께 자라는 나무, 스스로 자라는 나무, 나무는 성장한다, 우리 모두가 나무다, 아낌없이 주는 나무’와 같이 다섯 가지 특징으로 설명하며, 본래 강조하려 하였던 ‘대안교육’적 특색을 교육 목표에서 강조하고 있다.

2020년 3월 개교 예정인 금곡 무지개고등학교 학교홈페이지에 제시된 교육 비전은 ‘다양성이 존중되는 행복한 교육 공동체’, 교육목표는 ‘생태·공동체적 세계관 위에서 기초지식과 문화·예술적 소양을 갖춘 자립적 인간 양성’으로 기술되었는데, ‘다양성’과 ‘생태·공동체적’이란 표현 등이 ‘대안교육’적 특색을 보다 강하게 드러내고 있다.

[표4] 각 학교의 교육목표

학교명	교육목표(교육철학)
대구 해울중고등학교	스스로 서는 사람, 더불어 배우는 사람
강원 노천초등학교	나무를 닮아가는 - 1) 함께 자라는 나무, 2) 스스로 자라는 나무, 3) 나무는 성장한다, 4) 우리 모두가 나무다, 5) 아낌없이 주는 나무
김해 금곡 무지개고등학교	다양성이 존중되는 행복한 교육 공동체 - 생태·공동체적 세계관 위에서 기초지식과 문화·예술적 소양을 갖춘 자립적 인간 양성
(가칭)남해 보물섬고등학교	배움과 삶의 기쁨, 마을 속 탐색 학교 - 배움과 삶이 즐거운 행복한 사람 육성
(가칭)전남 민간위탁형 공립대안학교	스스로 서고 함께 성장하며 미래를 꿈꾸는 교육공동체

‘민간 위탁형 공립 대안학교’는 그 설립 배경에서부터 ‘학교 부적응자에 대한 학업중단 예방’과 ‘대안교육적 의지’라는 다른 두 개념이 함께 쓰이고 있는데, 전자의 성격이 강하게 느껴지는 문제로 설립, 운영에 어려움을 겪고 있다.

이를 극복하기 위해서는 대구 해울중고등학교처럼 학교의 정체성을 보다 분명하게 하여 그에 적합한 교육을 하거나, 강원 노천초등학교처럼 ‘문제 학생들의 공간’이라는 부정적 인식을 뛰어넘어 ‘대안적인 교육’에 초점을 둬으로써, 학교의 매력도를 높일 필요가 있다.

‘대안교육’이란 획일적인 지식위주 교육과 경쟁교육이라는 ‘근대 교육의 한계’를 뛰어넘어, 개개인의 삶과 그들의 고유성을 함양하는 등 ‘교육의 본질’을 회복하고자 하는 노력의 총체로 이해되어야 한다.⁹⁾ 입시위주의 경쟁교육을 그대로 두면서, 정규학교에서 이탈하는 학생들을 부적응 학생으로 보고 보완적 조치를 하려는 식으로 대안학교와 대안교육을 규정한다면,

8) 2013년 개교한 경남의 공립 대안학교인 꿈키움학교에서는 이듬해 여름, 교사들이 학생을 상대로 상습적인 폭력을 휘둘렀다는 학부모들의 문제제기로 파문이 일어났다(연합뉴스, 경향신문 등, 2014.8.6.).

9) 과거 교육부 자료(1998)에도 대안교육을 ‘어느 시대, 어느 사회에서나 기존의 교육을 불만족스러워하면서 새로운 교육을 추구하려는 교육적 노력’, 특히 ‘20세기 말의 상황에서 근대 공교육이 지닌 근본적인 문제들에 주목하고 그것을 극복하기 위해 대두된 일련의 교육적 노력’으로 정의하기도 하였다.

대안교육의 진정한 의미를 구현하기는 어려울 것이다.

2. 교육과정

‘대안학교 설립 운영에 관한 규정’에 따르면, 각종학교로서의 인가 대안학교는 교육과정의 자율성을 많이 가지고 있다. ‘국어’와 ‘사회(역사포함)’ 교과에서만 국가교육과정의 50%이상을 편성하고, 대부분의 수업시수(약 90%)를 대안교과로 편성 가능하기 때문이다. 그러나 현재 인가 대안학교의 경우, 공/사립 대안학교의 평균 대안 교과 편성율은 약 40%에 불과하고, 사립 대안학교의 경우 대안교과 편성율이 20% 이하인 곳도 5개가 있다. 최초 ‘민간 위탁형 공립 대안학교’ 설립 계획 안에서 이러한 점을 비판적으로 적시하고 있는 까닭에, 5개의 학교들은 모두 ‘대안 교과 편성율’을 높게 설정하려고 애썼다.

대구 해울중고등학교 교육과정 편성¹⁰⁾은 다음과 같다. 중학교 과정을 살펴보면, 일반교과로 국어와 사회를 전체 시수에 19%를 편성하였고, 대안교과군은 67%, 그리고 창의적 체험활동은 14%를 수업시수로 편성하였다. 고등학교 과정은 일반 교과군은 전체시수의 7%, 대안교과군은 73%, 창의적체험활동은 20%를 수업시수로 편성하였다.

[표5] 대구 해울중고등학교 교육과정 편성 현황

중학교 교육과정				고등학교 교육과정				
일반 교과	국어	국어	19%	일반 교과	국어	국어	7%	
	사회	사회			사회	여행지리		
대안 교과	배움열기	배움열기	67%	대안 교과	사회	한국사	73%	
	배움닫기	배움닫기			국어	생활국어		
						시와이야기		
	수학	생활속의 수학적사고			공동체 활동	공동체회의		
						신뢰서클		
	영어	교양영어			경제	사회적경제		
	체육	스포츠과학			영상문화	영상문화		
	과학	환경과학			체육	스포츠과학		
						프로젝트		개별 프로젝트
	진로	자기탐색			팀 프로젝트			문화예술
		진로탐색			탐색	세상엿보기		
	프로젝트	개별 프로젝트				자유주제탐구		창의적 체험활동
팀 프로젝트		세상엿보기	동아리	동아리				
창의적 체험활동	자율	자율	14%	창의적 체험활동	봉사	봉사		
	동아리	동아리			진로	진로탐색		
	봉사	봉사						
	진로	진로탐색						
총 수업시수			100%	총 수업시수			100%	

10) 해당 관할 교육청인 대구광역시교육청 계시관 민간운영자 공모 공고에 따르면, 교육과정운영 계획을 제출하게 되어 있음. 해당 관할 교육청이 작성한 '17년 설립·운영 사업추진 상황 보고서에 따르면, 민간위탁형 공립 각종학교 개교추진 TF팀을 구성하여 교육과정 개발을 진행한 것으로 보임.

학교 홈페이지에 대안교과를 소개하면서 ‘프로젝트 탐구’, ‘인턴십’, ‘여행수업’, ‘협동조합’, ‘멘토제’, ‘회복적 생활교육’, ‘경험학습 인정제’를 소개하고 있다. 일반 교육과정 외에 기숙사 특색 프로그램이 있어, 주 4일(월~목), 일별 2시간(19:00~21:00) 운영하고 있다. 프로그램 내용은 ‘특기계발’, ‘적성탐색’, ‘기예’ 및 ‘지적 소양’과 ‘체력 증진’ 등 수요자 중심의 맞춤형 교육이다.

위탁 학급으로 각 학년별로 1개 학급씩을 받고 있으며, 한국어 학급이 1개 학급 신설 운영(2020.1) 계획이 있는 것으로 보아(다문화 특별학급), 다문화 가정 학생의 한국어 수업의 수요를 수용하고 있는 것으로 보인다.

[표6] 대구 해울중고등학교 중점 현장체험학습

프로그램명	회수	내용
문화체험	연 4회	뮤지컬/연극/영화/스포츠 체험 등
향토탐방	연 2회	근대 골목 탐방 등
국토 순례 및 탐방	연 2회	(1학기) 울릉도, 독도 탐방, (2학기) 자전거 국토 순례
현장체험	월 1회	과학관, 박물관, 유적지, 산업현장 견학
졸업여행	연 1회	졸업생 대상 이동학습(6일)
수련활동	연 1회	전교생

강원 노천초등학교의 교육과정 편성은 다음과 같다.¹¹⁾ 노천초등학교는 교육과정에서 ‘일반교과’와 ‘대안교과’의 구분이 명확하지 않다. 이에 초등학교에서는 고시 외 과목을 진행하기 어렵다는 안건을 강원교육청이 설립추진협의회에 제시한 바 있다.

노천초등학교의 교육과정 편성에서 기초교육을 위한 국어, 수학, 사회, 과학, 영어를 ‘기본교과’로 상정하면, 1~2학년의 기본교과는 전체 수업시수의 26%, 3~6학년은 50%로 편성되어 있다. ‘자치’, ‘공감소통’, ‘몸’, ‘프로젝트’, ‘철학’, ‘예술’ 등과 같은 과목을 ‘대안교과’로 상정하면, 1~2학년의 대안교과는 전체 수업시수의 74%, 3~6학년은 50%로 편성되어 있다고 볼 수 있다. 학교 홈페이지 교육과정 소개란에는 ‘무학년제 교육을 통한’이라는 표현을 썼으나, 교육과정 내용상으로는 ‘무학년제’를 반영한 프로그램이 나타나 있지 않다. 또한 노천초등학교는 초등학교임에도 불구하고, 기숙사를 운영하고 있다는 특징을 지니고 있다.¹²⁾

[표7] 강원 노천초등학교 교육과정 시수 편성

						1~2학년	3~6학년
기본교과						26%	50%
국어	수학	사회	과학	영어			
대안교과						74%	50%
자치	공감소통	몸	프로젝트	철학	예술		

11) 해당 관할 교육청이 작성한 ‘17년 설립·운영 사업추진 상황보고서’에 따르면, 민간 운영자 심의 후, 개교준비위원회 협의회가 교육과정을 논의한 것으로 보임.

12) 학교 일과는 16:40에 교육과정 운영이 마치게 되며, 기숙사 입실은 16:40부터이다. 방과후 시간은 19:00~20:30에, 점호는 21:30~22:00에 이루어지며, 기상시간은 오전 07:30이다.

2020년 개교 예정인 금곡 무지개고등학교의 교육과정 개발 현황은 다음과 같다.¹³⁾ 보통교과(필수)로 국어와 사회(역사)는 전체 수업 단위 수에 12.5%, 그리고 대안교과는 75% 그리고 창의적 체험활동은 12.5%를 수업시수로 편성하였다.¹⁴⁾ 교육과정 편성 내용에 따르면 ‘무학년’ 수업이 있다. 대안학교 간의 교육과정 연계에 대한 제도적 장치 마련을 건의하면서, 이를 위해 대안학교 내 작은 교육연구소 설립을 민간 위탁형 공립 대안학교 설립추진 협의회에 제안하였다.

(가칭) 남해보물섬고등학교의 교육과정 개발현황은 다음과 같다. 일반교과(필수)는 전체 교과 단위 수의 33%, 대안교과는 55%, 그리고 창의적 체험활동은 12%로 편성되어 있다. 교육과정 편성 내용에 따르면 ‘무학년’ 수업이 있어 교과 편성의 유연성을 반영한 것으로 보인다.¹⁵⁾

경상남도교육청이 진행하고 있는 두 개의 학교 (금곡무지개고등학교, (가칭) 남해보물섬고등학교) 교육과정은 ‘학교설립 실무지원 TF팀’과 ‘교육과정 수립 TF팀’을 운영하고 있으며, 교육과정 특색으로 두 곳 모두 동일하게 ‘지역과 함께하는 마을공동체 학교 프로그램 운영’을 명시하며, 지역사회와 학교를 연계하려는 시도가 보인다. 그러나 교육과정 편성 내용에서는 아직 지역사회와의 연계가 드러난 과목이나 프로그램이 확인되고 있지 않다.

(가칭) 전남 민간위탁형 공립 대안학교의 교육과정 개발 현황은 아래와 같다. 보통교과는 전체 수업 단위 수의 29.4%, 대안교과는 58.8%, 그리고 창의적 체험활동은 11.8%로 편성되어 있다.¹⁶⁾

그러나 공모 교장의 임명 시기가 개교 6개월 전이기 때문에, 사전에 민간 운영자 혹은 준비 TF팀이 계획해 놓은 교육과정을 검토하여 조정하기에는, 시기적으로 6개월이 짧을 수 있다고 판단된다. 2020년 1월 작성된 설립추진협의회 4차 회의록에 따르면, 전남 교육청은 공립 대안학교 교장 공모제 시기를 개교 6개월 이전에 할 수 있도록 제도로 보완해 달라는 건의사항을 제시하기도 하였다.

이상 학교들의 교육과정 편성 및 개발 현황을 볼 때, 대안교육을 시행하기 위한 교육과정 상의 자율성은 충분한 것으로 보인다. 다만 대안 교과 편성율이 대안교육을 보장한다고 보기는 어렵기 때문에, 대안교육을 이해하고 구현할 수 있는 교사의 확보 유무가 더 중요할 것으로 판단된다.

민간 위탁형 공립 대안학교 설립추진 계획(안)의 학기 및 교육과정 운영에 관한 지침에는 ‘무학년제 운영’을 원칙으로 하며, 경우에 따라 중·고등학교 과정을 통합하여 운영 가능하다고 하였고, 지역사회와 연계된 학교 밖 학습 경험을 인정하여 ‘지역사회 연계 교육’을 가능하도록 하였다는 점에서, ‘무학년제 운영’과 ‘지역사회 연계 교육’ 부분에서 조금 더 적극적인 노력이 필요해 보인다.¹⁷⁾

13) 해당 관할 교육청이 작성한 ‘17년 설립·운영 사업추진 상황보고서’에 따르면, 학교설립TF가 기본교육과정편성 계획 수립 등 추진

14) 2020년 3월 개교 예정이므로 교육과정 편성내용 실행 여부는 확인할 수 없음.

15) 2021년 3월 개교 예정이므로 교육과정 편성내용 실행 여부는 확인할 수 없음. 민간운영자 위탁이 2020년 하반기로 예정되어 있고, 2020년 10월에 개방형 공모교장 심사가 예정되어 있으므로, 이후 교육과정 검토 및 재편성이 가능해 보임.

16) (가칭) 전남 민간위탁형 공립 대안학교 설립·운영 TF팀 운영을 통해 교육과정 검토 및 재편성 예정.

17) 경남 교육청에서 추진하는 2개교의 교육과정 개발 현황 외의 다른 학교 교육과정 상에서는 무학년제 운영 여부를 확인할 수 없음.

3. 교사

민간 위탁형 공립 대안학교 설립 계획(안)에(2016년 6월) 따르면, 교직원 채용 및 배치 내용은 아래와 같다. 먼저 '교장'에 대해서는 '민간 운영자는 설립되는 대안학교의 교무를 통할하기 위해 대안교육과 관련한 전문성이 있는 자를 학교장으로 추천하며, 그 자격으로는 설립되는 대안학교의 교육과정과 관련한 기관 또는 단체에서 3년 이상의 경험을 가진 자'로 하며, 개방형 공모 교장으로 채용한다. 이때 교육부 장관이 부여하는 교장, 교감 자격은 불필요하다. '교사'는 총 교원의 30% 이내에서 '산학겸임교사'를 채용하며, 산학겸임교사 이외의 대안교육 전문가의 충원이 필요한 경우, '대안교육 특별 강사' 또는 '정원 외 기간제교원' 등을 활용하고, 일반교원은 시·도교육청과 민간운영자의 협의를 통해 배치하되, 대안교육 관련한 전문성과 의지가 있는 교원, 전문상담교사를 우선 배치하도록 하였다.

각 학교별 교직원 현황은 아래와 같다. 대구 해울중고등학교 교직원현황은 학교 홈페이지에 게시한 것과, 2019년 공시한 내용이 다른데, 홈페이지에 따르면 '산학겸임교사'의 비율은 13.8%¹⁸⁾ 정도 밖에 되지 않았다.

강원 노천초등학교는 공시된 교직원 현황이 없으며, 학교 홈페이지에 따르면, '산학겸임교사'의 비율은 11.8%¹⁹⁾ 정도 밖에 되지 않았다. 그 외 3개교는 아직 공개된 교직원 현황이 없다.

[표8] 대구 해울중고등학교 교직원 현황 ※ 학교 홈페이지 참조 (학교안내-학교현황-학생,시설,교직원)

구분	관리직		교육요원							행정요원		급식실		기타		계
	교장	교감	교과교사	상담교사	보건교사	사서교사	산학겸임	수련지도원	전문상담사	행정실장	행정직원	영양사	조리직원	사감	학교보안관	
인원	1	1	25	2	1	1	5	2	1	1	6	2	4	2	3	57

[표9] 강원 노천초등학교 교직원 현황 ※ 학교 홈페이지 참조

구분	교장	교감	부장교사	일반교사	상담	영양	보건	산학겸임	행정	기숙사	조리	보안관	청소	차량	계
인원	1	1	3	8	1	1	1	2	5	2	4	1	1	1	32

현재까지 교사채용과 관련하여 각 학교 소속 시·도교육청 홈페이지 채용공고 게시판에는 모두 '산학겸임교사', '기간제교사' 또는 '강사' 형태의 채용공고만 있다.

대구광역시 교육청이 작성한 2017년 설립·운영 사업 추진 상황보고서에 따르면, 대구 해울중고등학교의 경우 개교 3개월 전 일반교사 18명, 전문상담교사 1명을 공모하고 심사하였는데, 개별 교사의 현직 학교와 직위, 그리고 교과목 외에 특이사항(지원동기)은 확인하기 어려웠다. 또한 공립 대안학교 또는 신설학교 전보 시 가산점 부여 또는 우대 정책 여부는 외부에 공개되어 있지 않아 확인이 용이하지 않았다. 누가 어떻게 선발 되어 이 학교로 오게 되는지, 선발 절차 및 과정에 대해서는 좀 더 면밀한 조사가 필요해 보인다. 또한 공립 대안학교는 사립 대안학교와 달리 교장, 교사의 잦은 전출로 인한 학생 생활지도 및 학교 운영의 안정성을 확보할 수 있는지도 고려되어야 한다.

18) 이 때 비율은 교장, 교감, 교과교사, 상담교사, 보건교사, 사서교사, 산학겸임교사로, 총 36명 중 산학겸임교사는 5명으로 계산하였음.

19) 이 때 비율은 교장, 교감, 부장교사, 일반교사, 상담교사, 보건교사, 산학겸임교사로, 총 17명 중 산학겸임교사는 2명으로 계산하였음.

설립추진 협의회(1~4차)에 제안된 교사 관련 건의사항은 다음과 같다. 대구 해울중고등학교는 ① 대안교육의 발전을 위해 대안교육 전문 교사가 현장에 배치되어야 한다며, '대안교육 전문가 선발 및 양성'을 제안했다. 현재는 일반 학교 교사가 대안교육 교사로 채용되고 있어, 전문 인적 자원을 다양한 방법으로 선발하고 양성하는 것이 필요하다고 하였다.²⁰⁾ 또한 ② 자살 및 자해의 잠재적 위험을 지닌 학생의 증가로, 자살 및 자해의 잠재적 위험에 대비한 전문 의료 지원 및 체제 구축을 요구하였다. 그리고 ③ 대안학교 근무 교사의 정보 관련 타시도 인사규정 공유 필요와, ④ 대안학교 전문가 양성을 위한 체계적 방안 마련 필요, ⑤ 대안학교 특성상 학교 부적응 학생 지도를 위한 인력배치 및 운용 유연성 필요를 요구하였다. 대구 해울중고등학교의 요구사항을 보면, 실질적으로 학업 부적응 학생들을 돕기 위해, 전문 교사들이 더 필요한 상황임을 알 수 있다.

강원 노천초등학교는 ① 초등 기숙사 운영의 힘든 점을 호소하며, 일반 초등학교에 비해 인원이 더 필요하다는 것을 강조하며, 초등교사 4명의 인원을 증원 요청하였다. 그리고 ② 기존의 2명의 사감이 있는데, 2명의 사감을 더 지원해 주기를 요청하였다. 강원 노천초등학교의 필요는 초등 기숙사 운영으로 인한 필요들이 강조되고 있음을 알 수 있다.

건강한 대안교육을 할 수 있는 교사들이 필요하다. 공교육 내에서 일반교사들을 선정하는 과정에서 대안교육의 전문성과 의지를 가진 이들이 오는 지가 중요하다. 그 부분을 메워줄 '산학겸임교사' 채용을 30%까지 할 수 있음에도 불구하고, 현재 2개 학교가 14% 이내만을 사용하고 있는 이유도 확인이 필요하다. 대안교육에 대한 연수 체제를 갖추어, 교사들을 위한 계속교육을 실시하는 것도 필요하며, 산학겸임교사 비율이 높아졌을 때, 산학겸임교사들과 전보 발령된 교사들 간의 교사 공동체가 잘 형성될 수 있는지도 고민이 필요한 부분이다. 이미 2개 학교가 개교를 하여 운영되고 있기 때문에, 실제 2개 학교의 교사들이 실질적으로 느끼고 있는 어려움들에 대한 양적, 질적 연구도 이루어져야 한다.

4. 행정

2020년 2월 현재 5개교의 민간 운영자 현황 및 교장 채용 현황은 아래와 같다.

[표10] 민간 위탁형 공립 대안학교 민간운영자 및 교장 현황

학교명	민간운영자	이력 및 비교
	교장	
대구 해울중고등학교	(사인) 임석환 신부	- 대구대교구 청소년국 대안교육 담당 특수 사목, 대구공립대안학교 파견 - 前 대안교육 위탁기관 대구가톨릭청소년회 대안교육센터장 (꿈뚫자리) - 前 대구청소년 창의센터장 (꿈&CUM) - 前 학교 밖 청소년 지원센터장 (꿈트리)
강원 노천초등학교	(사인) 윤영소	- 산청, 간디학교, 담양 한빛고 개교 작업 ('98년-'05년) - 산마을고등학교교장 ('06년-'13년) - 홍천해밀학교장 - 경기도교육청 대안학교설립운영위원회 - 비전학졸업생과 협동조합설립 운영 - 위탁학생 및 교사 참여 여행학교 - 푸른숲발도르프학교학장('17년)

20) 전남 공립 대안학교도 대안학교 및 대안교육 특성화학교 교원을 대상으로 교육부 차원의 체계적인 연수를 통해, 대안교육 전문인력 양성을 요구하고 있다.

학교명	민간운영자	이력 및 비교
	교장	
김해 금곡 무지개고등학교	김해대안교육 사회협동조합	- 김해대안학교추진단 → 김해대안교육사회협동조합('19년 6월) - 신현승, 이한준
	조생연	- 간디고등학교 교감('13년-'17년)
(가칭) 남해 보물섬고등학교	(법인) 상주학원	- 경남 남해시 상주중학교 여태전 교장(태봉고등학교 출신) - 상주대안교육공동체마을
	미정	- 개방형 공모교장 공고 및 심사예정 ('20년 10월)
(가칭) 전남 공립대안학교	(법인) 심청골짜나라	- 대표 강채구 : 공립초등학교 교사 ('87년-'12년) - 전라남도교육청지정 대안교육위탁교육기관 ('13년-'16년)
	미정	- 개방형 공모교장 공고 및 심사예정

민간 운영자가 사인이면서, 교장이기도 한 2개교(대구 해울 중고등학교(임석환 교장), 강원 노천 초등학교(윤영소 교장))는 이미 개교하여 학교가 운영 중이며, 김해 금곡 무지개고등학교의 민간 운영자로 선정된 김해대안교육 사회협동조합은 간디고등학교 교감을 하였던 조생연 교장을 임명하였다. (가칭) 전남 공립 대안학교와 (가칭) 남해 보물섬고등학교의 교장은 2020년에 공모 교장 공고 및 심사를 할 예정이기 때문에 아직 공석이다.

민간 운영자와의 계약기간을 보면, 대구 해울중고등학교와 강원 노천초등학교는 각각 4년씩이며, (가칭) 전남 공립 대안학교의 민간운영자인 심청골짜나라의 계약기간은 3년으로 되어 있다. 계약기간은 3년 이상 5년 이내로 시도교육청이 자율 설정할 수 있으며, 평가에 따라 갱신이 가능하다. 한편 교장의 임기는 현행 교장공모제의 틀 안에서 시행되고 있어 4년으로 되어 있는데, 재임이 가능한 구조로 판단하고 있으나, 이 점은 시도교육청별로 다를 수 있다. 학교 운영과 문화의 정착을 위해, 민간 운영자와 공모 교장이 필요 시 장기적으로 지속할 수 있는 체계가 필요하므로 최소 1회의 중임을 허용하는 구조가 갖추어져야 할 필요가 있다. 아울러 민간 운영자와 공모 교장의 선발 과정의 공개성과 투명성도 보장되어야 할 것으로 보인다.

민간 운영자가 교장을 겸하고 있는 2개 학교 외에, 나머지 학교들에서 민간운영자와 교장의 업무 범위가 명확하게 명시되어 있지 않다. 민간운영자와 공모 교장의 사이의 관계가 향후 문제가 될 수 있다. 2019년 설립추진 협의회 3차 회의록을 보면, 경남 교육청이 '민간운영자가 법인일 경우, 학교 운영 참여 범위는 대표성을 가진 개방형 공모 교장을 통해 참여하도록 하는 것이 타당성이 있는가?'와 같은 안건을 제시하는데, 이러한 안건은 민간운영자와 교장의 역할 및 관계가 모호할 수 있음을 제기한 것이라 할 수 있다. 실제로 대구광역시 교육청의 공고에 따르면, 민간운영자의 업무범위는 '교무 통할', '인사 및 복무관리', '교육과정 운영계획', '학생 수급', '생활지도', '시설 관리', '학교 예산 사용', '지역사회 관리' 등 학교 운영 전반에 관한 총괄 업무 책임이 있다고 되어 있어, 공모 교장의 역할과 충돌되는 지점이 발생할 수 있음을 예측해 볼 수 있다.

[표11] 민간운영자의 업무 범위(대구광역시교육청 공고 제2016-841호)

내용	
학교 운영의 총괄	· 학교 운영 전반에 관한 사항 총괄
교무 통할	· 교무 통할
인사 및 복무관리	· 공립교사의 정원 및 수급 · 산학겸임교사의 선정과 채용 · 교직원들의 채용 · 배치 및 복무 관리
교육과정운영계획	· 교육과정과 대안교육과정의 운영과 편성 · 학생 교육
학생수급	· 학생정원 수급
생활지도	· 학생생활지도의 계획 수립 및 운영
시설관리 책임	· 학교시설에 관한 전반적 관리 · 유지
학교 예산 사용	· 학교의 예산 편성 및 결산에 대한 책임
학교 급식 관리	· 학교 급식 총괄
보안관리	· 학생 개인정보 보호 · 학교 보안관리 등
지역사회관리	· 지역사회와의 긴밀한 협력체제 구축 · 마을교육공동체의 계획 · 운영
기타 학교운영	· 기타 학교운영 사항 총괄

또한 '민간 위탁형 공립 대안학교'의 성공에 있어 중요한 요인이 되는 것은 해당 '교육청'이 어떤 의지를 보이느냐에 연관되어 있다. 교육부 특별교부금은 동일하지만, 교육청 대응 투자 금액은 교육청별로 다른데, 그 금액을 보면, 교육청의 의지를 어느 정도 읽을 수 있다. 다만 '교육청별 대응 투자 금액'과 '학교의 안정적 정착'의 상관관계 확인은 용이하지 않다. 각 학교별 사업비 현황은 아래와 같다.

[표12] 각 학교별 사업비 현황 (2017년 12월 작성된 사업추진 상황 보고서 참조)

	대구	강원	김해	남해	전남
총사업비	68억4천만원	99억9천8백만원	76억9천9백만원	87억5천3백만원	77억7천3백만원
교육부 특별교부금	40억원	40억원	40억원	40억원	40억원
교육청 대응투자	28억4천만원	59억9천9백만원	36억9천9백만원	47억5천3백만원	27억7천3백만원 (당초15억원)
지자체 대응투자	-	-	-	-	10억원 (당초14억8천만원)

공립 대안학교를 위탁 운영하기 원하는 민간운영자가 있는가도 중요하다. 현재 민간 위탁형 공립 대안학교 설립 계획(안)과, 민간 운영자 공모 공고 등의 문건에서는 민간 운영자가 위탁 시 누릴 수 있는 혜택에 대한 사항은 명시되어 있지 않다. 만약에 학교 운영자 및 교장이 갖는 자율성의 범위가 넓지 않고, 해당 관할 교육청의 지원이 충분하지 않다면, 누가 이 학교를 맡으려 할지도 의문이다. 현재 선정된 민간운영자와 공모 교장이 누리고 있는 자율성과 운영상의 난점들을 질적 연구로 확인해 보는 것이 필요하다.

5. 학생/학부모

민간 위탁형 공립 대안학교가 그 목표에 걸맞게 운영되기 위해서는, 앞에서 논의한 학교의 교육목표와 그에 따른 교육과정, 그것을 가르칠 교사와, 이를 지원하는 행정도 중요하지만, 실질적으로 이 학교를 선택하게 될 학생과 학부모가 학교에 대해 매력을 느끼는가가 중요하다고 할 수 있다.

현재 민간 위탁형 공립 대안학교에 대해 느낄 수 있는 최대의 매력은 정부 지원으로 비싼 학비 없이 대안교육을 받을 수 있다는 점이라고 할 수 있다. 그렇다면 학생, 학부모는 왜 대안교육을 선택하는가? 이혜영(2009)의 연구에 따르면, 학부모들은 대안학교를 선택하게 된 이유로 “일반 학교의 성적 중심 풍토가 싫어서”를 가장 많이 꼽았고(36.2%), 그 다음으로 “일반 학교에서 적성과 소질을 제대로 계발하지 못할 것 같아서(27.6%)”를 꼽았다. 학생들의 경우는 “일반 학교의 경직된 규율과 규칙이 싫어서”라고 응답한 비율이 26.6%로 가장 높았으며, “일반 학교의 성적 중심 풍토가 싫어서(23.9%)”, “일반 학교에서 적성과 소질을 제대로 계발하지 못할 것 같아서(20.4%)”를 꼽았다. 학부모들은 ‘성적 중심의 학교교육’을, 학생들은 ‘규율과 규칙에 얽매이는 생활’을 가장 큰 문제로 여기고 있었다.

그 외에도 학부모의 학교운영에 대한 참여, 기숙사 운영으로 인한 ‘학교+가정’의 연계 교육 노력 필요 등도 학교에서 학부모와 관련하여 고민해야 할 지점이라고 할 수 있다. 현재 학부모위원이 학교운영위원회의 구성원으로 참여하고 있음이 확인되는 학교는 강원 노천초등학교 뿐이며, 학부모 모임이나 교육 등의 노력들이 제대로 진행되고 있는지에 대해서는 확인하기가 어려웠다.

마지막으로 앞서서도 언급한 바 있듯이 학교가 위치하고 있는 지역사회가 학교에 대해 느끼는 매력도 필요하다. 지역사회의 거부감을 극복할 대안을 찾아야 할 것이다. 학교와 지역사회 간의 좀 더 의미 있는 소통과 상호 협력의 성과들을 고민하는 작업이 필요할 것이며, 지역사회 사업장들을 학생들의 수업의 장으로 연계하는 노력을 해 나갈 필요가 있다.

III. 민간 위탁형 공립 대안학교의 발전 과제 및 정책 제언

1. 현재 개교한 민간 위탁형 공립 대안학교 운영 현황에 대한 장단점

1) SWOT 분석

II장의 운영 현황 분석을 토대로 '민간 위탁형 공립 대안학교'의 SWOT 분석을 해 본 결과는 다음과 같다.

S(강점) ① 부정응학생을 공립의 틀 안에서 돌봄. ② 공교육과 대안교육의 교류를 위한 접촉점이 되고 있음. ③ 민·관 협력이 가능한 틀. ④ 국가가 민간에게 자율성을 주고 책무성으로 통제할 수 있는 권한을 가진. ⑤ 교육부와 교육청의 협력을 통해서 대안교육을 시도하고 있음. ⑥ 가능한 사례들(대구, 강원)이 생기고 있음. ⑦ 대안교육 의지는 있으나 재정부담 때문에 못 보내는 학부모들에게 좋음. ⑧ 법적으로 교육과정의 자율성이 보장, 대안교과 비율이 높음.	W(약점) ① '공립인지 사립인지', '부적응 학생 대상인지, 대안적 교육 추구인지' 정체성이 희미하고 모호함. ② 학교 책임 주체가 교육청인지, 민간운영자인지, 공모 교장인지 불분명하고 혼란스러움. ③ 민간운영자와 교장 역할 분담이 불분명함. ④ 기숙 학교로서의 부담이 있음. 가정과의 연계 교육에 고민이 있음. ⑤ 대안교육에 전문성과 열의가 있는 교원선발이 어려움. 대안교과 비율이 대안교육을 보장하지 않음. ⑥ 재정투입 부담. ⑦ 아직 사례가 부족.
O(기회) ① 개별 학생의 필요를 돕지 못하는 공교육의 실망으로 인한 다양한(새로운) 형태의 교육에 대한 기대. ② 국가의 투자 의지(재정 투자 등). ③ 대안교육 민간 전문가의 확보 가능성. ④ 민간 대안교육이 가진 노하우와 인력을 최대한 활용할 수 있음. ⑤ 대안교육 과정의 다양한 발전을 공교육으로 접목할 수 있음. ⑥ 전국적 네트워크를 통한 상호교류 발전 가능성.	T(위협) ① 지역사회의 부정적 인식. ② 민간운영자에 따른 편차가 큼. ③ 환경요인으로 학령인구감소로 인한 모집 어려움. ④ 대안교육에 대한 국민적 신뢰의 감소. ⑤ 민간 대안학교의 증가로 인한 경쟁. ⑥ 공립학교 내의 혁신 확대.

'민간 위탁형 공립 대안학교'의 주된 강점은 국가가 나서서 대안교육을 책임지려고 하는 의지가 있고, 민간에서 활발하게 진행되고 있는 대안교육의 노하우를 공교육으로 접목시켜 민관 협력 모델을 추진하고 있다는 점이다. 덕분에 대안교육에 대한 의지는 있으나 재정 부담 때문에 자녀를 대안학교에 보내지 못하던 학부모들에게 좋은 기회를 제공하고 있다.

주된 약점은 민간 위탁형 공립 대안학교라는 틀 자체가 가지고 있는 상호 대립되는 개념들이 섞여 있는 문제 때문에, '공립인지 사립인지', '부적응 학생 대상 교육인지, 대안적 교육의 추구인지' 정체성이 모호하고, 학교 운영 주체들 간의 관계도 불분명한 부분이 있다는 것이며, 대안교육에 전문성이 있고 열의가 있는 교사들을 선발하고 확보하는데 어려움이 있다는 것이다.

주요 기회는 새로운 대안교육 모델을 만들 수 있다는 것이고, 주요 위협은 좋은 민간운영자를 구하는 것과 학생 모집의 어려움을 들 수 있다.

2) 민간 위탁형 공립 대안학교의 성공적 정착을 위한 5가지 학교 구성 요소의 개선 방향

민간 위탁형 공립 대안학교의 성공적인 정착을 위해서는 앞서 논의한 학교를 구성하는 5가지 요소(교육목적 / 교육과정 / 교사 / 행정(운영주체) / 학생, 학부모)가 하나로 잘 꿰어지는 것이 필요하다. 특히 민간 위탁형 공립 대안학교는 그 탄생 자체가 존재론적으로 여러 가지 목표와 개념들이 혼합되어 있기 때문에, 이것을 잘 정리하는 것이 중요하다.

먼저 교육목적에 있어서는 정책을 입안하거나 학교를 설립할 때, 대안교육을 둘러싼 개념, 관점, 타겟을 명료하게 설정할 필요가 있다(이정숙, 2017). 두 가지 상이한 목적을 잘 통합하거나, 한쪽으로 분명하게 특성화하는 것이 필요하다. ‘학교(학업) 부적응’ 중도 탈락자들을 위한 교육에 초점을 둘 것인지, ‘대안적인 교육’에 초점을 둘 것인지에 따라, 학교의 성격이 달라질 수 있기 때문에, 이 점을 조화롭게 설정하는 것이 중요하다. 대구 해울중고등학교는 전자의 목적에, 강원 노천초등학교는 후자의 목적에 좀 더 충실하게 특성화를 살려 가고 있기 때문에 성공적으로 운영되고 있는 것으로 보이지만, 개교 예정인 3개의 학교들이 설립 과정에서 지역 사회 주민들과 마찰을 빚고 있는 것들을 보면, 전자의 목적만을 강조할 때, 지역사회의 저항이 있을 수 있음을 알 수 있다. ‘대안교육의 가치’를 충실하게 구현하는 학교는 ‘중도탈락자’를 품을 수 있는 힘을 가지고 있으니, 후자의 목적 안에 전자의 목적을 포함할 수 있도록 통합시킬 필요가 있다.

교육과정에 대해서는 정부 지침이 ‘대안 교과 편성 비율’을 강조하는 쪽으로 가 있기 때문에, 형식적으로 그런 비율을 잘 맞추기는 하였지만, 그 비율이 대안적 교육과정을 보장하지는 않는다. 그리고 ‘무학년제 운영’이라든지, ‘지역사회 학습장과의 연계 노력’ 등에서 좀 더 자유로운 교육과정 운영이 필요하다고 판단된다. 특히 대안교육을 실제로 구현할 수 있는 전문성과 의지를 가진 ‘교사’의 확보가 표면적 교육과정 설계보다 더 중요하다는 측면에서, ‘대안교육적 가치를 내면화한 교사’의 선발과 확보, 지속적인 계속 교육 시스템이 필요하다고 할 수 있다.

운영 주체의 역할과 범위에 대한 정비도 필요해 보인다. 교육청과, 민간 운영자, 공모 교장의 관계가 어떻게 형성되는 것이 좋은지에 대한 고민과 합의가 필요해 보인다. ‘민간 위탁형 공립 학교’라고 하는 것이 ‘공립’도 ‘사립’도 아닌, 그 중간 단계를 만드는 것이기 때문에, 이 과정에서 여러 혼란이 있을 수 있다. 중요한 것은 운영 주체들에게 충분한 ‘자율성’을 보장하고, 그 ‘자율성’만큼의 ‘책무성’을 갖도록 하는 것이 중요하다. 각 운영 주체들에게 어떤 자율성이 필요하고, 자율성을 부여한 정부가 요구할 책무성이 무엇인지 더 깊은 성찰이 필요해 보인다.

학생과 학부모에게는 무엇보다 ‘오고 싶은 매력 있는 학교’여야 하고, ‘지역사회’도 환영할 수 있는 학교가 되어야 한다. 이에 장애물이 되는 지점들을 해소해 나가며, 매력을 촉진할 수 있는 방안들을 탐구하는 것도 향후 연구할 주제라고 판단된다.

2. 민간 위탁형 공립 대안학교에 대한 정책 방향과 과제

1) 대안학교의 다양한 형태 분류와 정책 제언

현재 한국의 공교육 체계 내에 있는 다양한 대안교육 형태들을 좀 더 체계적으로 분류하고, 유목화할 필요가 있다. 김재웅(2009)은 ‘설립’, ‘재원부담’, ‘운영’의 3가지 차원에 기초하여 학교를 분류한 바가 있는데, 이 틀에 따라 현재의 다양한 대안교육 형태들을 분류해 보면 다음과 같다.

[표13] 대안학교의 다양한 형태

구분	설립	재원부담	운영	대안학교 유형
제1유형	공적 부문	공적 부문	공적 부문	공립 인가 대안학교(각종학교)
				공립 대안교육 특성화학교
제2유형	공적 부문	사적 부문	공적 부문	X
제3유형	공적 부문	공적 부문	사적 부문	민간 위탁형 공립학교
				차터 스쿨
제4유형	공적 부문	사적 부문	사적 부문	X
제5유형	사적 부문	공적 부문	공적 부문	X
제6유형	사적 부문	사적 부문	공적 부문	X
제7유형	사적 부문	공적 부문	사적 부문	사립 대안교육 특성화학교
				(일반 사립학교)
제8유형	사적 부문	사적 부문	사적 부문	사립 인가 대안학교(각종학교)
				미인가 대안교육 시설

설립과 재원 부담, 운영을 모두 ‘공’적 부문에서 하는 제1유형은 국가가 대안교육을 책임지고 운영하는 구조로, 현재 대안교육 특성화학교 10개교와 인가 대안학교(각종학교) 13개교가 있다. 그러나 제1유형은 민간에서 이루어지고 있는 다양한 대안교육적 시도들을 접목시키기에는 교육과정 및 교사 운영의 유연성에 한계를 지닌다.

그 대척점에 있는 설립, 재원 부담, 운영을 모두 ‘사’적 부문에서 하는 제8유형은 현재 한국에서 진정한 ‘사립학교’의 자율성을 누리고 있는 구조로, 인가 대안학교(각종학교)로 28개교가 있고, 현재는 미인가 대안교육 시설로 500여개(추정)가 있을 것으로 예상된다. 제8유형은 자율성과 다양성이 보장된다는 장점이 있으나, 그 교육의 방향과 질을 담보하기 어렵다는 측면에서 한계를 가지고 있다.

제1유형과 제8유형의 보완 형태인 제7유형은, 설립과 운영은 ‘사적 부문’에서 하지만, 재원 부담은 ‘공적 부문’에서 하고 있는 학교 유형으로, 이런 학교로는 ‘사립 대안교육 특성화학교’ 33개교가 있다.

또 하나의 보완 형태인 제3유형은 설립과 재원 부담은 ‘공적 부문’에서 하지만, ‘운영’은 ‘사적 부문’에서 하는 새로운 형태로, ‘민간 위탁형 공립학교’가 이에 해당하며, 미국의 차터 스쿨도 이에 해당하는 학교 형태로 볼 수 있다.

결국 다양한 학교 유형의 차이는 설립, 재원 부담, 운영 주체에 따른 “자율성”의 범위에 따라 구분되는 것이며, 이를 바탕으로 4가지 정책 대안의 방향을 제시할 수 있다.

왼쪽(1안)으로 갈수록 국가 주도의 안정적 운영, 대안교육의 방향성 통제를 강조하는 유형이며, 오른쪽(4안)으로 갈수록 대안교육의 자율성을 강화하는 유형이라고 할 수 있다. 정부는 1~4안의 장단점을 분석한 뒤 대안교육에서 더 중요하다고 생각되는 가치들을 우선적으로 추구하는 방향으로 정책 대안을 만들어 갈 필요가 있다.

[표14] 4가지 정책 대안의 방향

방향	1안	2안	3안	4안
	공립 대안학교 확대	민간 위탁형 공립 대안학교 현 제도 유지	민간 위탁 자율성의 강화 (차터스쿨 유형)	사립 대안학교 확대 및 지원
장점	- 국가 주도 - 공적 책임 강조 - 안정적 운영	- 국가 주도 속 민관 협력 - 안정적인 토대 위에 대안적 시도	- 운영의 자유 확대 - 자율성에 합당한 책무성 요구 - 개별화 교육 강화	- 대안교육의 전문성 확보 - 대안교육의 자율성 높음
단점	- 대안교육의 전문성이 낮음 - 자율성이 낮음	- 자율성이 충분하지 못한 한계 - 운영주체에 따른 편차	- 질 관리의 어려움 (운영주체에 따른 편차와 책무성 확인의 어려움) - 교육 민영화 우려	- 학부모가 재정 부담에서 자유롭지 못함 - 대안교육의 본질 훼손 우려

공립 대안학교를 확대하는 1안의 경우, 국가 주도로 공적인 책임을 강조하며, 안정적으로 운영할 수 있는데 반해, 대안교육의 전문성이 낮고, 학교 운영의 자율성이 낮다는 한계를 가지고 있다.

현재 시도하고 있는 민간 위탁형 공립 대안학교를 지속해 나가는 2안의 경우, 국가 주도 속 민관의 협력을 이뤄내고, 안정적 토대 위에서 대안적 시도를 할 수 있다는 장점이 있으나, 충분하지 못한 자율성의 한계와 운영 주체에 따른 편차라는 한계를 가지고 있다.

2안의 학교 유형에서 자율성을 더 강화하는 형태인 3안은 미국 공립학교의 민영화 유형이라고 평가되고 있는 차터스쿨에서 구현되고 있는데, 운영의 자율성은 확대하고, 그 자율성에 합당한 책무성으로 통제하는 방식이다. 민간 위탁형 공립 대안학교(2안)도 근본적으로는 공립학교이기 때문에, 민간의 우수한 대안교육 제도를 받아들이는데 한계가 있으니, 자율성을 더 많이 보장해 주는 방안을 고민해 보는 제도이다. 장점은 운영의 자율성을 바탕으로 학생 개개인의 개별화 교육을 강화할 수 있다는 장점이 있는 반면, 역시 운영 주체의 편차와 책무성 확인의 어려움에 따른 질 관리의 문제가 있다는 점과, 공립학교 재원으로 교육을 사업처럼 민영화할 수 있다는 단점이 있다.

마지막 4번째 유형은 차라리 사립 대안학교를 확대하거나 지원하는 방안으로, 미인가 대안교육 시설을 등록제나 인가제를 통해 더 많이 흡수하는 방안이다. 4안은 대안교육의 전문성과 자율성을 확보하고, 대안교육의 가치에 헌신한 현 교원들을 흡수한다는 장점이 있으나, 학부모가 재정 부담에서 완전히 자유로울 수는 없고, 대안교육의 본질이 소비자의 요구에 의해 훼손될 우려가 있다는 단점이 있다.

마지막으로 이러한 1~4안 중 어느 하나를 선택하여 민간 위탁형 공립 대안학교를 몇 개 더 만드는 것이 과연 학교(학업) 중도탈락자를 줄이는 대안이 될 수 있을지, 그리고 학생들의 다양한 필요를 채우는 교육을 공공교육의 변화로 수용해 내지 못하고 자꾸 다양한 형태의 학교 체제를 더 만들고만 있는 것은 아닌지도 검토해 볼 필요가 있다.

2) 차터스쿨 형태의 학교 도입 가능성 검토

앞의 4가지 대안 중에 1안과 4안은 현재의 '민간 위탁형 공립 대안학교'가 효용성이 낮다고 판단될 때 선택할 수 있는 대안으로 이 학교 유형을 포기하는 방식이다. 또한 2안은 현재 제도를 그대로 정착시키는 방향이기 때문에, 이 절에서는 사실상 3안(차터스쿨)의 가능성을 타진해 보고, 3안의 장단점을 비교해 보고자 한다.

차터 스쿨(Charter School)은 1991년 미국에서 공립학교의 대안적 모델로 등장한 학교 유형으로, 정부가 설립하고 재정을 지원하는 공립학교지만, 민간에 의해 운영하고 상대적으로 주의 규제로부터 자유로운 학교를 말한다. 차터 스쿨은 기존의 교육행정가들에 의한 운영이 아니라, 영리 또는 비영리 활동을 하는 개인, 단체 또는 조직이 구성된 이사회가 '학교 운영의 기본 틀을 정한 헌장(charter)'을 주 정부로부터 승인받아, 학교 경영 일반을 자율적으로 운영하는 학교다(제철웅, 2012).

차터 스쿨은 이처럼 공립학교이지만 일종의 민영화 운영의 경향을 띠고 있기 때문에, 공립학교인지 사립학교인지 그 성격에 관한 혼란이 있다. 학교가 모두에게 개방되어 있고 수업료를 부과하지 않는다는 점에서는 공립학교적 성격을 지니고 있고, 학교가 민간에 의해 운영되고 높은 자율성을 가지고 있어서 공립학교가 받는 규제들을 받지 않는다는 점에서는 사립학교적 성격을 지니고 있다.

차터 스쿨의 핵심은 '자율성(autonomy)'에 있다. 이렇게 높은 '자율성'을 보장해 주는 이유는 민간이 지향해 온 다양한 교육철학과 방법이 지니는 장점을 수용하기 위한 것이다. Joe Ableidinger and Bryan C. Hassel(2010)의 연구에 따르면, 높은 성과를 보이는 차터 스쿨 다섯 곳에서 발견되는, 실질적인 성과 차이를 만드는 7가지 자율성은 '훌륭한 팀을 만들 자유(고용, 성과 모니터링, 해임)', '전문가로서 교사들을 운용할 수 있는 자유(평가를 통한 차등 보상, 전문성 발달, 학급 및 학교 단위 결정에의 교사 참여)', '교육과정과 교실 구조를 변화시키거나 시키지 않을 자유', '교육 일정 관리 상의 자유', '재정 상의 자유', '교육에 초점을 둔 이사회 구성의 자유', '독자적인 학교문화를 규정해 갈 자유'이다. 이러한 자율성이 제대로 보장될 때에 높은 성취들이 나타나고 있다는 것이다.

차터 스쿨이 누리는 '높은 자율성'은 그에 상응하는 '책임성(accountability)'과 맞교환될 때 그 정당성을 보장받는다. 차터에는 일반적으로 학교의 미션, 프로그램, 교육 목표, 교육대상 학생, 평가방법, 성공여부를 측정하는 내용과 방법 등이 상세히 기술되어 있으며, 차터의 허가권자는 학교의 성과를 평가하여 학교의 운영기간을 갱신해 준다(주로 기간은 3~5년). 차터스쿨은 학교 운영의 자율성을 최대한 보장해 주되 차터를 통해 학교교육의 책임성을 강하게 부여하는 방식이다(송기창, 2007).

한국적 상황에서 각종학교 형태의 대안학교에 차터 스쿨 수준의 '자율성'을 보장해 준다고 할 때, 과연 어느 정도까지 자율성을 보장해 줄 수 있는가에 대한 질문이 생긴다. 앞서 제시된 '교사 선발권', '교육과정 구성권', '이사회 구성권', '재정 운영권' 등에서 현재의 민간 위탁형 공립 대안학교 이상의 자유를 보장해 줄 수 있을 것인지가 의문이다. 그것이 가능하다고 했을 때는, 현재 한국의 인가된 어느 학교 유형보다도 높은 자율성을 보장받는 것이 될 수 있는데, 그것의 타당성과 실현가능성을 생각해 보아야 한다.²¹⁾

만약 그런 자율성을 보장해 줄 수 있다고 한다면, 그에 상응하는 '책임성'이 무엇이어야 하는지, 그것을 어떻게 측정할

21) 한국의 대부분의 사학들이 재정을 지원받는다든가 이유로 사학 운영에 대한 자율성을 제한받고 있는 상황에서, 차터 스쿨에는 자율성을 보장하는 것이 가능한지에 대한 고민이 필요하다.

수 있는지에 대해서도 고민이 이루어져야 한다. 가장 기본적으로는 현재에도 민간 위탁형 공립 대안학교를 승인해 줄 때 지표로 삼고 있는 ‘높은 대안교과 편성율’을 하나의 책무성 지표로 삼을 수 있을 것이며, 국가 수준 학업성취도 평가 등에 의한 학생들의 ‘낮은 기초 학력 미달율’²²⁾을 중요한 지표로 삼을 수 있을 것이다. 그리고 미국의 경우처럼 어떠한 이유(인종이나 국적, 종교, 성별, 장애 등)로든 ‘학생 선발권(혹은 거부권)’을 발휘할 수 없도록 하는 것을 책무성으로 요구할 수 있을 것으로 생각된다. 학업 부적응 학생들에 대한 공적 책임을 높이기 위해 만들어진 학교 형태이니만큼, 학생 중 ‘학업 부적응’으로 학교를 이탈해 본 경험이 있거나, ‘학업 중단 고위험군’에 있는 공교육 학생들의 비율로 그 책무성 지표를 삼을 수도 있다.²³⁾

마지막으로 한 가지 더 고려해 볼 만한 사항은 현재 자율성과 전문성을 토대로 대안교육의 가치를 잘 구현하며 운영되고 있는 ‘사립 인가 대안학교’ 혹은 ‘미인가 대안교육 시설’ 중에서 희망하는 학교가 있을 경우, 그 학교를 ‘차터 스쿨’로 전환하는 방법이다.²⁴⁾ 미국의 경우, 주에 따라 현재 사립학교를 차터스쿨로 전환하는 것을 허용하는 주도 있는데, 이 경우 미시건 주의 경우는 학생의 25%를 새로운 학생들로 충원해야 하고, 아리조나 주의 경우는 입학 정책이 공정하고 특정 집단이나 개인을 차별하는 것이 되지 않도록 해야 한다고 규정하여, 사립학교가 조금 더 공공성을 확보하도록 하고 있다.

이상으로 볼 때, 차터 스쿨 형태(3안)의 성공 여부는 그 자율성과 책무성을 어떻게 설정할 것인가에 달려 있다. 충분한 자율성을 보장하지 않으면, 자율성을 부여하는 의미가 사라져 버리고, 충분한 자율성을 주자니, 다른 학교 유형들의 자율성 정도와 형평성 문제가 발생할 수 있다. 자율성에 대한 책무성을 잘 설정하여 그것을 보완할 수는 있는데, 그 책무성을 무엇으로 설정하고, 관리할 수 있는지가 쉽지 않다는 문제가 있다.

3) 민간 위탁형 공립 대안학교 지원 확대 방안

위의 4가지 정책 대안 중 3안(차터 스쿨 형태)을 선택한다는 것은 민간 대안학교 운영과 같이 확실한 자율성을 보장해 준다는 것을 의미하는데, 그 경우 다른 학교 유형들과의 형평성 문제가 발생할 수 있어 현실적으로 선택하기 어려운 면이 있다. 현재의 민간위탁형 공립 대안학교라는 유형을 유지하면서도 이를 보완하는 방안을 고려할 수 있는데, 그 방법으로는 실제로 2안으로 운영되고 있는 학교들에서 요청하는 개선 요구사항들을 적절하게 반영하는 방법과 3안에서 기대했던 다양한 자율성 중에 가장 핵심적인 것을 2안의 체제 안에서 보장하는 방법이 있다. 공교롭게도 두 가지 접근 방법 모두 한 가지 결론으로 귀결되는데, 그것은 “대안 교육 전문 교사의 확보와 계속 교육”에 대한 요구다.

앞서 설립 추진 협의회(1~4차)에 대구 해울중고등학교와 전남 공립 대안학교에서 건의한 내용을 보면, ‘대안 교육 전문 교사’의 현장 배치를 위해, ‘대안 교육 전문가 선발 및 양성, 계속 교육’을 제안하고 있다. 현재는 일반 학교 교사가 대부분 대안 교육 교사로 채용되고 있어(현재 90% 이상), 전문 인적 자원을 다양한 방법으로 선발하고 양성하는 것이 필요하다고 본 것이다.

민간 위탁형 공립 대안학교의 교사 관련 규정을 보면, 총 교원의 30% 이내에서 ‘산학겸임교사’를 채용할 수 있으며, 산학겸임교사 이외의 대안 교육 전문가의 충원이 필요한 경우, ‘대안 교육 특별 강사’ 또는 ‘정원 외 기간제 교원’ 등을 활용하게

22) 현 학업성취도 평가 결과는 “보통 학력 이상”, “기초 학력”, “기초 학력 미달”의 3단계로 나누어 제시되고 있다.

23) 이 지표는 측정이 어렵거나, 높은 비율 확보를 위해 다양한 비교육적 행태들이 나올 수도 있다는 우려가 생기기도 한다.

24) 3안과 4안의 대안의 접목 형태임.

하였고, 일반 교원은 시·도교육청과 민간 운영자의 협의를 통해 배치하되, 대안 교육 관련한 전문성과 의지가 있는 교원, 전문상담교사를 우선 배치하도록 하였는데, 현재로서는 이 제도 안에서 대안 교육 전문 교사의 확보나 수급이 어려운 것으로 판단된다. ‘교사 선발’의 자유를 좀 더 파격적으로 보장할 필요가 있어 보인다. 산학겸임교사 비율을 조정하는 방안이나, 초빙 교원 형태로 초빙 교장이 직접 핵심 교원들을 채용할 수 있는 권한을 갖도록 해 줄 필요가 있다.

앞서 소개했던 높은 성과를 내는 차터 스쿨들이 지닌 7가지 자율성 중 가장 핵심적인 요소도 ‘훌륭한 팀을 만들 자유(고용, 성과 모니터링, 해임)’와 ‘전문가로서 교사들을 운용할 수 있는 자유(평가를 통한 차등 보상, 전문성 발달, 학급 및 학교 단위 결정에의 교사 참여)’이다. 이후 나오는 ‘교육과정’, ‘교육 일정’ 등의 자유도 ‘전문 교사’들이 확보될 때 가능한 것들이기 때문에, ‘교사’ 구성의 자율성은 학교의 목적에 합한 교육을 하는 데 있어서 가장 중요한 기초라고 할 수 있다.

민관 협력체제에서 교사들의 구성을 어떻게 하는 것이 가장 대안 교육에 적합한지에 대한 추가 연구가 필요하다. 대안 교육 전문 교사를 양성하고 지속적으로 교육하여 인력풀을 만드는 노력도 필요하다. 이러한 면에서 교육부가 민간 위탁형 공립 대안학교에 대한 지속적인 연구와 연수를 지원해 줄 전문기관을 선정하여, 그 일을 위탁하는 것도 바람직한 방안이 될 것이다.

아울러 전체 대안교육의 활성화를 위해서는 현재 민간위탁 형태로 운영되고 있는 대안교육 위탁교육기관에 대한 지원방안도 고려할 필요가 있다. 전국에서 운영되고 있는 287개 대안교육 위탁교육기관은 재정적으로 열악한 상황 속에서 운영되고 있는데 국가는 이러한 대안교육 위탁교육기관을 재정적으로 지원함으로써 학업 중단자나 학업 부적응 학생들에 대한 국가의 교육적 책무성을 감당하여야 할 것이다.

IV. 나가는 말

이상의 내용을 바탕으로 향후 필요한 연구 과제를 몇 가지 제안하면 다음과 같다. 첫째는 ‘민간 위탁형 공립 대안학교가 태생적으로 지니고 있는 정체성 혼란 극복 연구’이다. 연구내용에는 설립 목적(주 교육 대상)에 대한 재정의, 학교 운영 방식(공립적 특성과 사립적 특성)에 대한 정리, 그리고 학교 운영 주체들(교육청, 민간 운영자, 공모 교장) 간의 교육관 불일치 해소 방안 등이 포함된다. 둘째는 ‘현재 설립되어 운영 중인 학교들에 대한 심층 분석 연구’이다. 현재의 민간위탁형 공립대안학교의 교육과정 운영 실제 및 교사들의 대안교육에 대한 구현 역량을 분석하고, 관련 구성원들(민간 운영자, 공모 교장, 교사, 학부모, 학생, 지역사회)의 경험을 분석하며 만족도를 조사하고, 현장이 필요로 하는 추가 지원 및 요청사항을 파악하는 연구이다. 셋째는 ‘대안교육 전문 교사 확보 및 교육 방안 연구’이다. 이 연구에는 산학겸임교사 제도의 적절성 연구, 민간 운영자의 교원 임용권에 대한 확대 가능성 등이 포함된다. 넷째는 ‘차터 스쿨 제도 도입 가능성에 대한 심층 연구’이다. 이 연구에는 차터 스쿨 제도가 다른 제도나 법과 충돌하지 않는지에 대한 확인, 현재 한국의 학교 제도 안에 구현되고 있는 차터 스쿨 성격의 학교들에 대한 분석, 그리고 미국 차터 스쿨 사례에서 확인할 수 있는 장점과 문제점 분석 등이 포함된다. 마지막으로 ‘다양해지고 복잡해진 대안교육 체제에 대한 법적 정비 연구’를 들 수 있다. 이 연구에는 다양한 대안교육의 유형들을 특성에 따라 유목화하고, 체계적으로 정리하며, 필요한 학생, 학부모 수요자들에게 대안교육에 대한 적절한 정보를 제공하는 시스템 구축에 관한 내용들이 포함된다. 이러한 제 연구들을 통해서 대안교육을 원하는 국민들에게 보다 건강한 양질의 대안교육을 제공할 수 있게 되기를 기대한다.

참고문헌

- 김성기 (2011). 중도탈락 학생을 위한 교육지원 방안. 교육정책네트워크 경기도교육청 교육현장 순회토론회.
- 김재웅 (2009). 김영화 외, '사립학교의 공공성과 자율성', 「한국교육의 난제, 그 해법을 묻는다: 공공성과 자율성의 관점에서」 (99-102) 서울: 대화문화아카데미.
- 송기창 (2007). 학교선택제의 이상과 실상: 국내 적용 가능성 탐색을 위한 미국의 학교선택제 분석. 교육정책학연구. 25(3).
- 이동갑 (2017). 위(Wee) 프로젝트 정책평가 연구—정책단계별 접근을 중심으로. 한국교원대학교 교육정책전문대학원 박사학위청구논문.
- 이정숙 외 (2017). 강원도 공립 대안교육특성화학교의 운영특성 및 구성원의 경험 분석(전문기관 협력연구 2017-28). 강원: 강원도교육청.
- 이혜영 (2009). 대안학교 운영 실태 분석 연구(연구보고 RR 2009-03). 한국교육개발원.
- 윤철경 (2011). 학교부적응 학생을 위한 교육지원 방안(수탁연구 CR 2011-55-5). 한국교육개발원.
- 정제영, 신인수 (2009). 미국 차터스쿨의 학업성취도에 관한 메타분석. 교육행정학연구, 27(1), 101-122
- 제철웅 (2012). 사학의 자율성·독립성 그리고 공공성: 국제비교를 통해 본 한국 사학의 과제. 국제비교를 통해 본 한국 중등사학의 자율성과 공공성 정책포럼 자료집. 한국사학법민언합회, 1-48.
- Ableidinger, Joe, Bryan C. Hassel, (2010). Free to Lead: Autonomy in Highly Successful Charter Schools. Issue Brief, National Alliance for Public Charter Schools 2010(4).
- Allen, Jeanne, Alison Consoletti (편) 2010년 미국 차터스쿨 연간보고서 2011(2). 교육정책네트워크연구실(역). 한국교육개발원.
- 대구광역시교육청[웹사이트]. URL:http://dge.go.kr
- 강원도교육청[웹사이트]. URL:http://gwe.go.kr
- 경상남도교육청[웹사이트]. URL:http://gne.go.kr
- 전라남도교육청[웹사이트]. URL:http://jne.go.kr
- 대구해울중고등학교[웹사이트]. URL:http://daeguhaeul.sc.kr
- 강원노천초등학교[웹사이트]. URL:http://nocheon.gwe.es.kr
- Wee-학생위기상담종합지원서비스[웹사이트]. URL:http://wee.go.kr
- National Alliance for Public Charter School[웹사이트]. URL:http://publiccharters.org
- 김정훈 (2014년 8월 6일). 경남꿈키움학교 '폭력' 확인...교장 직위 해제. 경향신문. URL:https://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0007054423
- 김소영 (2014년 8월 6일). 경남교육청, '체벌·폭언' 대안학교 교장 직위 해제. KBS 뉴스. URL:http://news.kbs.co.kr/news/view.do?ref=A&ncd=2907083