세미나자료집 18-S38

www.gotoschool.re.kr

국회 정책 토론회

교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안

2018.12.18.(화) 10:00~12:00

국회의원회관 제2소회의실

주최_

국회의원 박 찬 대 교육부

주관_

한국청소년정책연구원 부설 학업중단예방 및 대안교육지원센터 꿈지락

PROGRAM

국회 정책 토론회

교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안

- **일 시** : 2018. 12. 18.(화) 10:00~12:00
- **장 소** : 국회의원회관 제2소회의실
- **주 최** : 국회의원 박찬대, 교육부
- **주 관** : 한국청소년정책연구원 부설 학업중단예방 및 대안교육지원센터 꿈지락

시간	일정	발표자
9:30~10:00	등록 및 접수	
10:00~10:20	개회식	**개회사** 박찬대 (더불어민주당 국회의원)
		축 사 송병국 (한국청소년정책연구원장)
10:20~10:40	주제발표	• **대안교육기관 지원을 위한 법령 정비 방안** 이종태 (건신대학원대학교 교수)
10:40~12:00	지정토론	**좌 장** 윤철경 (한국청소년정책연구원 학업중단예방·대안교육지원센터장) **토론자** 배동인 (교육부 교육기회보장과 과장) 박민형 (대안교육연대 정책국장) 정기원 ((사)한국대안교육기관연합회 이사장) 김한태 ((사)전국대안학교총연합회 이사장) 안성균 (산마을고등학교 교장) 박창호 (은여울중학교 교장) 양인영 (인천광역시교육청 장학사) 김성기 (협성대학교 교수)
12:00	폐 회	

* 본 일정은 점심식사가 제공되지 않습니다. 본 일정은 상황에 따라 변경 될 수 있습니다.

개회사

반갑습니다! 더불어민주당 인천 연수 갑 국회의원 박찬대입니다. 「교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안 정책토론회」를 공동주최하게 되어 무척 기쁩니다. 오늘의 포럼을 함께 주최·주관해주신 교육부와 '한국청소년정책연구원 부설 학업중단예방 및 대안교육지원센터 꿈지락'에 깊은 감사를 전합니다.

미래 산업 시대를 맞아 새로운 성장 동력을 만들어나가는 혁신적인 발전이 중요해졌습니다. 창의성을 가진 미래 산업 인재를 길러내는 사회적 환경을 조성하기 위해, 대안적 발전방안이 요구되는 때입니다. 더욱이 문재인 정부는 내년도 예산안 시정연설에서 우리 모두가 함께 잘 살자는 '포용국가'의 기치를 세웠습니다. 다양한 교육수요를 존중함으로써 학생들이 마음껏 공부하며 꿈을 펼치도록 돕는 대안교육의 필요성이 그 어느 때보다 강조되고 있습니다.

그러나 대안교육의 현실은 아직 어려운 점이 많습니다. 대안교육기관이 혁신학교 모델 제공을 비롯한 교육적 사회 안전망 역할과 공교육 혁신을 이끌어왔음에도 법적 지위는 불안정합니다. 기관에서 공부하는 아이들은 학교 밖 청소년이라는 이유로 학생으로 인정받지 못하며, 기관 또한 이들의 학습권과 안전을 담보하지 못하고 있습니다. 저도 이와 같은 문제를 해결하여 학생들이 마음껏 공부하며 꿈을 펼칠 수 있도록 「대안교육에 관한 법률 전면제정안」을

올해 대표발의한 바 있습니다. 이제는 교육 현장에서 체감할 변화를 이끌어낼 대책도 함께 추진되어야 할 것입니다.

오늘 이 자리를 통해 기존 법령의 문제점을 되짚고, 법령에 관한 현장과 전문가의 의견을 수렴하여, 대안교육 기관 지원을 위한 법령을 정비하는 방안을 함께 논의해보고자 이 자리를 마련했습니다. 공교육과 대안교육이 서로의 대척점에 서는 것이 아닌, 상호보완적 관계를 형성할 수 있는 비책이 나오기를 기대합니다.

다시 한 번 이 자리에 참석해주신 모든 분들께 진심으로 감사드리며, 저 또한 교육위원회 위원으로서 아이들의 무한한 잠재력을 키우는 우리나라의 교육 환경을 함께 만들기 위해 끊임없이 노력하겠습니다. 고맙습니다.

박 찬 대 더불어민주당 국회의원

축 사

안녕하십니까?

한국청소년정책연구원장 송병국입니다.

연말이라 매우 바쁘시기인데도 불구하고 대안교육제도 발전을 위한 정책토론회에 참석해 주신 여러분 모두에게 진심으로 감사드립니다. 오늘의 토론회는 박찬대의원님과 교육부가 주최하고 저희 한국청소년정책연구원의 학업중단예방 및 대안교육지원센터(꿈지락)가 주관하는 행사입니다. 오늘의 토론회가 개최되도록 도와주신 박찬대의원님과 교육부 교육기회보장과 배동인과장님께 특별히 감사드립니다. 아울러 직접 발표를 맡아주신 건신대학원대학교 이종태교수님과 토론자 여러분 모두에게 감사드립니다.

문재인 정부는 다 함께 잘 사는 '포용국가'를 지향하고 있습니다. 포용국가가 이루어지려면 지역격차와 소득격차를 줄여함은 물론 노년기 삶의 질의 격차도 줄여야 합니다. 그러나 그 보다 근본적으로 중요한 것은 인생의 준비기이자 출발기라 할 수 있는 청소년기 성장 격차를 완화해야 합니다. 청소년기 성장 격차가 해소되거나 관리되지 않을 경우 이는 평생격차로 이어질 수 있으며 이로 인해 국가의 복지비용이 대폭 증대되어야 할 것입니다. 청소년기 성장의 질을 좌우하는 많은 요소 가운데 '적절한 교육기회'의 제공여부는 가장 중요한 요인이라 생각합니다.

한국 교육을 이야기 할 때 자랑스러운 것 중 하나가 학교급별 입학율과 진학률이 매우 높다는 점입니다. 그런데 조금만 자세히 들여다보면 우리의 공교육이 청소년들의 다양한 교육적 요구를 충분히 수용하지 못하고 있음을 알 수 있습니다. 수많은 청소년들이 학교를 다니다가 중도에 그만두고 있습니다. 그 숫자가 몇 십 만 명에 이르고 있습니다. 동시에 학교 밖에서는 다양한 형태의 대안 교육기관들이 학교교육에 만족하지 못하는 청소년들을 수용하여 그들의 교육적 욕구를 충족시켜주면서 성장을 돕고 있습니다.

그런데 많은 대안교육기관들이 학교가 아니라는 이유로, 정부로부터 허가받지 않았다는 이유로 거기에서 제공하는 다양한 학습을 인정받지 못하고 있습니다. 동시에 국가로부터 어떤 재정적, 행정적 지원도 받지 못하고 있습니다. 분명 그 곳에서 배우면서 성장하는 청소년들도 대한민국의 청소년들입니다. 그렇지 않아도 초저출산으로 국가의 미래가 염려되는 상황이라 단 한명의 청소년도 낙오자가 있어서는 안 됩니다. 1년에 8-90만 명이 태어나던 시기의 청소년정책과 40만 명 미만이 태어나고 있는 오늘날의 청소년 정책은 분명히 달라야 합니다.

법과 제도는 언제나 뒷북일 수밖에 없습니다. 그렇다 하더라도 학교 밖의 수많은 대안교육기관에서 배우면서 성장하는 청소년들을 지원하는 법과 제도는 늦어도 너무 늦었습니다. 오늘 이 자리가 교육의 국가 책임성 강화 관점에서 다양한 형태의 대안교육을 국가가 포용적으로 인정하고 지원하는 데 필요한 제도나 법령 개선의 방향을 잡는 소중한 자리가 되었으면 합니다. 함께 하신 모든 분들께 다시 한 번 감사드립니다.

송 병 국 한국청소년정책연구원장

축 사

안녕하십니까, 더불어민주당 원내대표 홍영표입니다. 평소 우리 교육의 미래와 발전을 위해 큰 노고를 기울여 오셨던 박찬대 의원님께서 교육부와 함께 주최하시는 '교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안 정책토론회' 개최를 진심으로 축하드립니다. 뿐만 아니라, 오늘의 토론회를 주관해주신 한국청소년정책연구원 부설 학업중단예방·대안교육지원센터 관계자 여러분의 노고에도 깊은 위로와 감사를 전합니다.

교육은 나라의 100년을 결정짓는 중요한 국가적 사명입니다. 대한민국이 세계 10위권의 경제대국으로 성장한 그 배경에는, 국민들의 열의와 국가의 투자로 다져진 탄탄한 교육기반이 조성되어 있었음을 모두가 인정할 것입니다. 그러나 지금 우리 교육은 양적인 성장에 치우친 나머지, 학생들의 성적경쟁 일변도에서 크게 벗어나지 못하고 있습니다.

매년 많은 수의 청소년이 다양성과 자율성, 또는 부적응을 사유로 학교를 떠나고 있습니다. 국가는 공교육의 틀 밖으로 나가는 청소년들 또한 국민이기에 마땅히 보호해야 할 것입니다. 이제 우리 교육은 자율성과 창의성을 강조하는 다양한 교육적 수요를 포용해야 할 때입니다.

1980년대부터 본격화되기 시작한 국내 대안학교 운동은 공교육 체계에 혁신의 기회를 제공하고, 교육을 통한 사회화라는 교육 본래의 목적을 달성함으로써 개개인이 공동체의 튼튼한 구성원으로서 자립시키고자 하는데 많은 기여를 해오고 있습니다. 대안교육에 대한 사회적 관심이 증가하는 이 시점에서, 오늘의 논의가 대한민국 교육과 우리 사회가 새로이 나아갈 길의 올바른 방향을 제시해 주기를 바랍니다.

저 역시 집권여당의 원내대표로서, 이 자리에서 논의된 내용들을 꼼꼼히 챙겨 우리나라의 교육혁신을 이루는데 더욱 노력하겠습니다. 오늘 이 자리에 함께하신 모든 분들을 비롯해, 대안교육에 헌신하는 모든 여러분의 수고에 다시금 감사드립니다.

홍 영 표 더불어민주당 원내대표

축 사

반갑습니다. 국회 교육위원장 이찬열입니다.

‘교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안 정책토론회’의 개최를 진심으로 환영합니다. 정책토론회를 주최해주신 박찬대 의원님과 교육부, 그리고 이 자리를 주관해주신 한국청소년정책연구원 부설 학업중단예방·대안교육지원센터에 머리 숙여 감사를 전합니다.

대한민국이 인재강국으로 거듭나는 과정 속에서 공교육은 든든한 받침대 역할을 수행해왔습니다. 하지만 급변하는 시대 속에서 다양한 교육적 수요가 새로이 생겨나면서, 새로운 시대에 최적화된 교육혁신이 이뤄져야한다는 교육계의 목소리가 나날이 커졌습니다.

대안교육은 이러한 현실에서 새로운 교육적 요구에 부응하는 한편, 공교육의 혁신과 변화를 이끌어온 자극제가 되어 왔습니다. 성적 경쟁과 상급학교 진학을 목적으로 하는 교육이 아닌, 학생 개개인의 적성을 계발하고 올바른 인격체로 성장할 수 있도록 돕는 전인교육을 실현하는 데 있어 대안교육이 많은 기여를 한 것이 사실입니다.

이제는 국가가 공교육과 상생하며 발전해 온 대안교육의 순기능을 인정하고, 아이들의 창의성을 살려 그들이 가진 무한한 잠재력을 내뿜을 수 있는 환경을 조성해야 합니다. 바로 지금이 대안교육과 관련한 법제도의 개선이 시급히 이루어져야 하는 때라 하겠습니다. 이번 토론회가 대안교육과 더불어 우리나라의 미래 교육 방향에 대한 깊은 성찰과 모색의 계기가 되었으면 합니다.

이 시간 발표를 맡아주신 이종태 건신대학원대학교 교수님과 좌장을 맡아주신 윤철경 한국청소년정책연구원 학업중단예방·대안교육지원센터장님을 비롯하여, 바쁜 일상 속에서도 자리를 빛내 주신 발제자, 토론자 및 내외귀빈 여러분께도 감사를 전하며 모쪼록 이번 토론회가 대안교육 발전에 대한 실효성 있고 참신한 정책 제언으로 이어지길 바랍니다. 따듯한 연말 보내십시오. 감사합니다.

이 찬 열 국회 교육위원장 겸 바른미래당 국회의원

축 사

안녕하십니까?

더불어민주당 국회의원 신경민입니다.

‘학교 밖 아이들’, ‘학교 밖 청소년’ 이라는 말이 있습니다. 지금은 익숙한 이 말이 이번 토론회 자료를 미리 좀 살펴보니, 2011년부터 쓰인 것이라고 합니다. 이전에는 ‘중도탈락’, ‘학업중단’이라는 말을 썼습니다.

부정적 느낌을 주는 이런 용어가 대안교육과 청소년교육 쪽에 계신 분들의 노력으로 지금의 용어로 바뀌었습니다. 용어가 바뀐 만큼 과연 국가가 이 아이들을 더 책임지고, 포용해 왔는지 진지하게 성찰할 필요가 있습니다.

전체 학교 밖 청소년 수는 2016년 기준, 35만8천명에 달할 것으로 여가부는 추산하고 있습니다. 그중에서 교육부나 경찰 등 관계기관으로부터 정보가 파악되어 상담 등 지원을 받는 인원은 5만 명 수준으로, 그 이외 다수의 학교 밖 청소년은 국가의 보호와 지원의 사각지대에 놓여 있는 셈입니다.

우선 아이들이 학업을 중단하는 것 자체를 예방하는 것이 중요합니다. 그러나 여러 가지 사유로 인해 학업을 그만두고 학교 밖으로 나오게 되는 아이들이 있습니다.

이 경우 첫째, 그 원인을 파악해 가급적 학업을 다시 이어갈 수 있게 지원해야 하고 둘째, 학교 밖에 있더라도 국가의 지원과 보호에서 차별받지 않아야 할 것입니다.

특히, 다문화 배경의 학생들이 겪는 어려움을 좀 더 살펴볼 필요가 있습니다. 학교에서 차별받는 문제와 더불어 공부에 어려움을 겪다 보니 학업을 중단하는 사례들이 많이 있습니다. 대학 진학에서도 무엇을 어떻게 준비해야 할지 부모의 도움을 크게 기대할 수 없기에 치열한 입시경쟁에 도움 주는 이 없이 홀로 부딪히게 됩니다.

지금 다문화 중고등학생 수는 2만9천여 명입니다. 초등학교를 다니는 9만 3천여 명의 아이들이 곧 중고등학교로 진학합니다. 지금은 비율상으로 크지 않다고 해도 이 아이들에게 차별 없는 국가의 지원이 가능한지, 대안교육이 필요하다면 어떤 교육이 이뤄져야 하는지 검토와 준비가 필요합니다.

이처럼 장애 학생, 다문화 학생 등 관심과 지원에서 소외된 아이들을 제대로 지원하기 위해선 지금의 대안교육이 갖고 있는 한계와 제도적 개선점에 대한 충분한 논의가 먼저 이뤄져야 합니다. 우리가 어떤 틀에서, 어떤 방향으로 대안교육을 바라보고 제도를 보완해 가야 하는지 아무쪼록 오늘 토론회를 통해 충분히 논의할 수 있길 기원합니다.

이런 자리를 만들어주신 존경하는 박찬대 의원님과 학업중단예방·대안교육지원센터 그리고 토론자 및 관계자 여러분께 감사의 인사를 드립니다. 저도 계속 관심을 갖고 국회가 할 수 있는 일들을 지원하도록 노력하겠습니다.

감사합니다.

신 경 민 국회 교육위원회 간사 겸 더불어민주당 국회의원

축 사

안녕하세요. 국회 교육위원회 간사를 맡고 있는 더불어민주당 대전 유성구갑 국회의원 조승래입니다.

오늘 '교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안 정책토론회' 개최를 진심으로 축하합니다. 발제와 토론을 맡아주신 전문가분들과 행사 준비에 애써주신 관계자 여러분 고맙습니다.

2017년 학업중단학생은 50,057명으로 최근 3년간 그 수가 해마다 증가해 왔습니다. 저출산으로 학령인구는 줄고 있는데 학교 밖으로 나오는 아이들은 오히려 늘어나고 있는 상황입니다. 우리 제도권 교육의 한계를 점검하고, 이를 보완하기 위한 다양한 논의가 필요합니다.

'모든 아이는 우리 모두의 아이입니다' 문재인 정부 교육정책의 기본 철학입니다. 그러나 현행 제도는 학생은 교육부, 학교밖 청소년은 여성가족부가 담당하고 있어 아이의 사정에 따라 단절적인 정책이 수립·집행되고 있습니다. 2019년도 지방교육재정교부금이 57조원으로 올해보다 6조원 넘게 늘어나지만, 대부분 제도권 내 학생들의 교육을 위한 재원입니다.

1968년 12월 5일 국민교육헌장이 선포된 지 50년이 지났습니다. 교육은 우리나라가 민주화, 산업화를 거치며 오늘날의 대한민국으로 거듭나는 데에 지대한 역할을 했습니다. 4차 산업혁명 등 급변하는 주변 환경과 다양화·다원화되고 있는 아이들의 교육수요에 맞춰 우리 교육의 목표와 방식도 바뀌어야 합니다. 오늘 토론회도 그런 취지에서 뜻 깊은 자리가 될 것이라 생각합니다.

아무쪼록 오늘 토론회가 학교 밖 아이들에 대한 국가의 역할에 대해 깊이 있게 논의하고 실질적인 대안도 함께 토론하는 자리가 되기를 기대합니다. 저도 국회 교육위에서 박찬대 의원님의 대안교육을 향한 열정에 힘이 되도록 노력하겠습니다. 감사합니다.

조 승 래 국회 교육위원회 간사 겸 더불어민주당 국회의원

축 사

안녕하십니까? 더불어민주당 서울 강북을 국회의원 박용진입니다.

먼저 '교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안 정책토론회' 개최를 진심으로 축하드리며, 오늘 이 자리를 마련해주신 박찬대 의원님과 바쁘신 일정 속에서도 자리를 빛내주신 귀빈 여러분께 감사의 말씀을 전합니다.

아울러 발표 준비로 애써주신 이종태 건신대학원대학교 교수님의 노고를 치하드리며, 좌장을 맡으신 윤철경 한국청소년정책연구원 학업중단예방·대안교육지원센터장님과 토론자 여러분께도 감사의 마음을 표합니다.

최근 3년 동안 부적응으로 인한 2만 명의 학생이 학업을 중단했습니다. 그리고 전체 학교 밖 아이들은 37만 명으로 집계되고 있어 학교 밖 아이들 문제가 사회적 화두가 되고 있습니다. 지금도 많은 아이들이 학교 밖에서 방황하며 범죄의 유혹에도 고스란히 노출되어 있습니다.

이 안타까운 현실을 타개하고자 많은 노력들이 이뤄지고 있는데, 최근 대안교육의 효용성이 다시금 떠오르고 있어 오늘 정책토론회가 더더욱 뜻깊게 느껴집니다.

문재인 정부가 대선 때 내걸었던 공약 중에 “청소년들이 안전하고 건강하게 성장하도록 지원하겠다”는 공약이 있습니다. 이 공약은 학교 밖 청소년 개개인에게 맞는 새로운 교육 기회를 제공해 한 명의 아이도 놓치지 않겠다는 의지를 담고 있습니다.

따라서 당국과 학계를 비롯한 관련 전문가들 모두가 머리를 맞대고 지혜를 모아야 할 때입니다. 바로 오늘 정책토론회가 대안교육제도가 나아가야 할 방향을 제시하는 담론의 장이 되길 기대합니다.

더불어 다양한 가치관이 공존하고 존중받아야 하는 지금의 시대상을 반영하기 위해선 우리 교육이 각 가정과 학생들의 특성에 맞는 교육에 보다 많은 관심과 지원이 필요하겠습니다.

저 또한 국회 교육위원회 위원으로서 우리 아이들이 중도 포기 없이 학업에 매진할 수 있는 교육 환경을 만드는데 최선의 노력을 다하겠습니다.

끝으로 오늘 귀한 발걸음 해주신 여러분 모두의 가정에 행복과 건강이 가득하기를 진심으로 기원합니다.

감사합니다.

박 용 진 더불어민주당 국회의원

축 사

안녕하세요.

국회 교육위원회 자유한국당 국회의원 김현아입니다.

먼저, 「교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안 정책토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

오늘 이 자리를 마련하기 위해 노력해주신 박찬대 의원님과 발제를 맡아주신 이종태 건신대학원대학교 교수님 그리고 좌장을 맡아주신 윤철경 학업중단예방·대안교육지원센터장님을 비롯하여 함께 논의해주시는 토론자분들의 노고에 감사드립니다.

우리나라의 대안교육시설은 1990년대 후반에 처음 등장한 후 다양한 교육적 수요에 부응하여 지속적인 양적 성장을 이루어가고 있으나, 미인가 시설 등 제도권 밖의 대안교육기관에 대한 국가적 차원의 지원은 미비한 실정입니다.

제도권 교육에 적응하지 못하는 학생들이 점점 늘어나고 있는 현실을 돌아볼 때 이 학생들에게 특성에 맞는 교육을 제공하지 못했던 책임과 제도권 교육이 아닌 다른 영역의 교육현장에서라도 이 학생들에게 교육의 기본권을 보장해 주어야 할 책임은 분명 교육당국에 있다고 할 것입니다.

이제 대안교육에 대한 인식의 개선이 필요합니다. 제도권 교육이 아니라는 부정적 인식에서 「헌법」과 「교육기본법」에 규정된 학생들의 교육기본권 보장을 위해 적극 지원해야 한다는 인식전환이 필요합니다.

오늘 세미나를 통해 기존 대안교육에 대한 법적·제도적 문제점을 해결하고 더 나아가 대안교육의 인식변화의 장이 될 수 있는 자리가 되기를 기원합니다.

끝으로, 바쁘신 일정 속에서 함께 해주신 모든 분들께 감사드리며, 앞으로도 대안교육에 대한 지속적인 관심과 사랑을 부탁드립니다.

감사합니다.

김 현 아 국회 교육위원회 겸 자유한국당 국회의원

CONTENTS

국회 정책 토론회

교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안

주제발표 / 01

대안교육기관 지원을 위한 법령 정비 방안

이종태 (건신대학원대학교 교수)

지정토론 / 31

배동인 (교육부 교육기회보장과 과장)

박민형 (대안교육연대 정책국장)

정기원 ((사)한국대안교육기관연합회 이사장)

김한태 ((사)전국대안학교총연합회 이사장)

안성균 (산마을고등학교 교장)

박창호 (은여울중학교 교장)

양인영 (인천광역시교육청 장학사)

김성기 (협성대학교 교수)

국회 정책 토론회 – 교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안 –

주제발표

대안교육기관 지원을 위한 법령 정비 방안

이종태 (건신대학원대학교 교수)

주제발표 대안교육기관 지원을 위한 법령 정비 방안

이종태 (건신대학원대학교 교수)

1. 서론

문재인 대통령은 후보 시절 교육공약을 발표하면서 그 제목으로 “모든 아이는 우리 모두의 아이입니다.”라는 문구를 제시하였다. 이것은 문재인 정부 출범 직후 구성된 국정기획자문위원회에서 교육 분야 국정과제의 기본 철학으로 채택되었고, 현재 교육부의 공식 슬로건으로 사용되고 있다.

‘모든 아이는 우리 모두의 아이’라는 말에서 기대할 수 있는 것은 크게 두 가지로 생각된다. 하나는 대한민국의 모든 아이들을 하나같이 귀하게 여기고 존중하겠다는 것이다. 출산율 저하로 유소년 인구가 격감하는 상황을 감안하면 이러한 기대는 더욱 절실하다. 다른 하나는 모든 아이들을 차별하지 않고 다 같이 소중하게 돌본다는 것이다. 공동육아 운동 초창기에도 ‘네 아이 내 아이가 아니라 우리 아이’라는 말을 즐겨 썼던 기억이 새롭다.

그러나 다른 한편으로는 이 문구에서 공허하다는 느낌도 떨치기 어렵다. 소규모 공동체도 아니고 국가 차원에서 이런 말을 할 때 그 속에 담긴 의미가 어떻게 실현될 수 있을지 너무 막연하기 때문이다. 이 말이 하나의 미사여구가 아니라 실질적인 의미를 가지려면 그러한 기대 혹은 그 안에 담긴 철학을 구체화할 수 있는 정책 방향이 함께 제시되어야 하지 않을까 싶다.

그런데 실제로 공허하다는 생각을 하게 만드는 진짜 이유가 있다. 그것은 이 말에 담긴 뜻과 우리의 학교교육 현실이 너무 다르기 때문이다. 우리 아이들은 지금 학교에서 얼마나 존중받고 있다고 생각할까? 과연 우리 사회는 ‘모든 아이를 우리 모두의 아이’로 바라보고 있다고 자신할 수 있을까? 치열한 성적 경쟁과 줄어들 줄 모르는 사교육비 부담 속에서 이웃집 아이를 내 아이와 같이 보듬을 수 있는 학부모가 얼마나 될까?

그런데 실제로 자기 자식이 참담하게 차별당하고 있다고 느끼는 학부모에게는 이런 질문조차 한가로운 소리로 들릴지 모르겠다. 학생이 아니라는 이유로 국가의 모든 지원에서 배제된 한 장애아 학부모는 다음과 같이 서운함을 토로했다(2018년 11월 19일 인천 비인가 대안교육기관 학부모 면담).

> 너무 무시를 한다는 거죠.····· 교육이라는 게 어떤 기준이 있겠지만, 여기도(비인가 대안교육기관)도 교육이잖아요. (여기) 선생님들도 다 어떤 교육을 받고 아이들한테 교육을 시키는 건데, 이거는 공교육의 '공'자만 뺀 거지 (결국) 교육이잖아요. 그런데 나라에서 이 교육을 인정하지 않는다는 건 이 학생들을 인정하지 않고 부모, 이걸 선택한 부모와 모든 것을 이 사회가 인정하지 않는다는 거잖아요.
>
> 그런데 (공립)특수학교에 저희들이 가면 선생님 더 배정이 돼야 되죠, 거기에 맞는 운동장 이런 거 다 해 줘야 되죠. (그렇게 되면) 더 지원이 많이 들어가요. (비인가 대안학교에 다니는) 저희가 많은 걸 바라는 게 아니거든요. 그러니까 그런 걸 좀 감안해 주셨으면 좋겠어요. 학생이라고 인정만 됐으면 좋겠어요. 학생 신분이 인정이 되면, 지금 학교 안에 있는 아이들 그 자격만 회복이 되면, 그만큼만…

한국청소년정책연구원 보고서에 따르면 현재 학교 밖에서 이처럼 국가에게 서자 취급을 받는 아이들이 무려 35만 명으로 추산된다고 한다(윤철경 외, 2017). 이들은 대한민국 국민의 자녀이지만, 정규 학교에 다니는 다른 청소년들이 누리는 혜택에서 대부분 배제되어 있고, 사회적으로도 많은 편견과 차별에 노출되어 있다. 이들에게는 '모든 아이는 우리 모두의 아이'라는 언명이 아무 상관도 없는 셈이다.

이것은 대안교육 관련 법령을 손질해야 하는 첫 번째 이유이자 궁극적인 목표라고 할 수 있다. 비록 정규 학교의 학생과 동등한 수준의 지원은 아닐지라도 이들 역시 대한민국 국민의 자녀임을 스스로 느낄 수 있도록 존중받고 자신에게 필요한 소정의 교육적 지원을 받을 수 있도록 하는 대안교육 관련 법령 마련이 절실한 상황이다.

그러나 새롭게 모색되는 대안교육 관련 법령이 단지 학교 밖 청소년들을 차별과 배제에서 구하는 일에 그쳐서는 안 될 것이다. 그것은 좀 더 적극적으로, 급변하는 시대에 부응하여 모든 청소년들이 자신에게 의미 있다고 판단되는 교육을 학교 안에서든 밖에서든 마음껏 선택하고 향유하도록 하는 것이어야 할 것이다. 이하에서는 이러한 취지를 담는 대안교육 관련 법령의 정비 방안을 탐색해보고자 한다.

2. 현행 대안교육 관련 법령의 현황과 문제

가. 대안교육 관련 법령 현황

현재 대안교육과 직간접으로 관련되는 법령은 크게 특성화(중·고등)학교 관련 법령, 각종학교 '대안학교' 관련 법령, 위탁교육 관련 법령, 학교 밖 청소년 지원에 관한 법령의 네 가지가 있다. 이들 각각의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 초중등교육법 시행령

제76조(특성화중학교)
①교육감은 교육과정의 운영 등을 특성화하기 위한 중학교(이하 "특성화중학교"라 한다)를 지정·고시할 수 있다. 이 경우 미리 교육부장관의 동의를 받아야 한다.

제91조(특성화고등학교)
①교육감은 소질과 적성 및 능력이 유사한 학생을 대상으로 특정분야의 인재양성을 목적으로 하는 교육 또는 자연현장실습 등 체험위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고등학교(이하 "특성화고등학교"라 한다)를 지정·고시할 수 있다.

이 조항들은 담은 초중등교육법 시행령은 5·31 교육개혁의 일환으로 추진된 교육관계법 전면 개편 과정에서 1997년에 조문 정리 작업을 거쳐 1998년 3월 1일 공포되었다. 모법(초중등교육법)에 이와 관련된 명시적 조항이 없는 상태에서 시행령에 이 조항이 삽입된 배경은 크게 두 가지이다.

하나는 5·31 교육개혁 방안의 내용이다. 1990년대 초중반 무렵부터 학교 교실에서 나타나기 시작한 새로운 경향은 일부 학생들이 입시 위주의 교육에 무관심한 반면 만화나 자동차와 같은 특정 분야에 높은 관심과 소질을 보인다는 것이었다. 이에 따라 개혁 방안에서는 이들에게 맞는 학교(예컨대, '대중문화 학교')를 설립할 필요가 있다고 천명하였다(교육개혁위원회, 1995).

다른 하나는, 이와 관련된 것이기는 하지만, 교육부가 1996년 10월에 발표한 「중도탈락 예방 종합대책」이었다. 이것은 당시 교육복지 차원에서 1990년대 중반 이후 나타나고 있던 고등학교 중퇴자의 급증 현상에 대한 대책 마련에 부심하고 있던 안병영 장관의 특별한 관심에서 비롯되었다(교육부, 1996; 안병영·김인희, 2009). 「대책」의 주요 내용은 전국을 6개 권역으로 나누어 각 권역별로 학교 부적응 학생들을 위한 대안학교를 만들겠다는

것이었다. 이후 논의 과정에서 국가가 대안학교를 만들겠다는 방침은 민간이 설립하고 국가가 지원하는 방식으로 변경되었고, 이를 시행하기 위한 근거 조항으로 위의 초중등교육법 시행령 제91조가 제정되었다.

그런데 특성화중학교의 설립 근거가 되는 제76조의 제정 배경은 다소 모호하다. 고등학교의 설립 취지가 '특정분야의 인재양성을 목적으로 하는 교육(=직업교육 특성화고등학교) 또는 자연현장실습 등 체험위주의 교육(=대안교육 특성화고등학교)'으로 명시된 반면, 중학교의 경우에는 '교육과정의 운영 등을 특성화하기 위해'라고만 규정되어 있기 때문이다. 아마도 당시 중학교와 관련해서는 부적응 문제 등의 뚜렷한 쟁점이 부각되지 않았기 때문이 아닐까 추정해 볼 수 있다.

교육부의 당초 계획에 있었던 '대안학교'가 '특성화 학교'로 바뀐 과정도 특기할 만하다. 우리나라에서 '대안교육'이라는 용어가 사용되기 시작한 것이 1995년 중후반부터라서 1996~1997년 무렵에는 그 의미에 대한 명확한 이해나 일치된 견해가 없었고 단지 기존의 공교육 제도와는 '다른 교육' 정도로 막연하게 이해되고 있었다. 따라서 공교육을 책임지는 교육부가 앞장서서 '대안학교'라는 명칭을 쓰는 것은 온당치 않다는 비판이 교육부 안팎에서 제기되었다. 마침 그 무렵 미국에서 '마그네틱 스쿨(Magnetic school)'이라는 이름하에 슬럼화한 도심 학교들이 흥미 있는 프로그램들을 개설하여 교외 중산층 학생들을 유인하는 정책을 펼치고 있었는데, 교육부는 이를 모델로 삼아 학교 이름을 '특성화 학교'로 바꾸게 되었다.

위의 조항에 따라 먼저 설립된 학교는 고등학교였다. 교육부는 이례적으로 1997년에 초중등교육법 시행령 제정을 추진하면서 특성화고등학교의 설립도 함께 추진하였다. 말하자면, 새로운 학교의 개념을 구안하고 그러한 학교의 설립 근거가 될 법령을 마련하는 것과 실제로 그것에 의해 설립될 학교들의 인가 과정까지 동시에 추진한 셈이었다. 본래 학교를 설립하기 위해서는 최소 1년 전에 인가를 받도록 되어 있었지만, 이때에는 예외적 조치를 적용한 것이었다.[1] 이에 따라 1998년 3월 초에 6개의 대안교육 특성화고등학교(간디, 성지, 양업, 원경, 한빛, 화랑)와 1개의 직업교육 특성화고등학교(부산 디자인고)가 문을 열었다. 이후 완만한 증가를 거쳐 현재까지 설립(또는 전환)된 대안교육 특성화고등학교는 26개교(공립 5, 사립 21)이다. 전체 현황은 다음과 같다(이종태, 2018).

1) 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 제15조 제2항은 '국가시책 상 특히 필요하여 설립되는 학교로서 교육부장관이 인정하는 경우'에는 예외적 조치가 가능하도록 규정하고 있다.

○ 특성화고등학교(대안교육)[26교 : 공립5교/사립21교]

시도	학교명(과정)	설립 구분	지정 연도	소재지	시도	학교명(과정)	설립 구분	설립 연도	소재지
부산	지구촌고등학교	사립	’02	연제구	충남	공동체비전고등학교	사립	’03	서천군
대구	달구벌고등학교	사립	’03	동구	전북	세인고등학교	사립	’99	완주군
인천	산마을고등학교	사립	’00	강화군		푸른꿈고등학교	사립	’99	무주군
광주	동명고등학교	사립	’99	광산구		지평선고등학교	사립	’09	김제시
경기	두레자연고등학교	사립	’99	화성시		고산고등학교	공립	’18	완주군
	경기대명고등학교	공립	’02	수원시	전남	영산성지고등학교	사립	’98	영광군
	이우고등학교	사립	’03	성남시		한빛고등학교	사립	’98	담양군
	한겨레고등학교	사립	’06	안성시		한울고등학교	공립	’12	곡성군
강원	전인고등학교	사립	’05	춘천시	경북	경주화랑고등학교	사립	’98	경주시
	팔렬고등학교	사립	’06	홍천군	경남	간디고등학교	사립	’98	산청군
	현천고등학교	공립	’14	횡성군		원경고등학교	사립	’98	합천군
충북	양업고등학교	사립	’98	청원군		지리산고등학교	사립	’04	산청군
충남	한마음고등학교	사립	’03	천안시		태봉고등학교	공립	’10	창원시

○ 특성화중학교(대안교육)[17교 : 공립5교/사립12교]

시도	학교명(과정)	설립 구분	지정 연도	소재지	시도	학교명(과정)	설립 구분	설립 연도	소재지
대구	한울안중학교	사립	’18	달성군	강원	팔렬중학교	사립	’11	홍천군
	가창중학교	사립	’18	달성군		가정중학교	공립	’17	춘천시
광주	평동중학교	공립	’14	광주시	전북	전북동화중학교	공립	’09	정읍시
경기	두레자연중학교	사립	’03	화성시		지평선중학교	사립	’02	김제시
	이우중학교	사립	’03	성남시	전남	용정중학교	사립	’03	보성군
	헌산중학교	사립	’03	용인시		성지송학중학교	사립	’02	영광군
	중앙기독중학교	사립	’06	수원시		청람중학교	공립	’13	강진군
	한겨레중학교	사립	’06	안성시		나산실용예술중학교	공립	’18	함평군
					경남	남해상주중학교	사립	’15	남해군

특성화중학교는 2000년대 초부터 설립되기 시작하였다. 이 무렵 중학교 단계에서도 부적응 학생이 증가하기 시작한 것이 감지되었고, 이에 따라 이미 3개의 특성화고등학교를 설립 운영하고 있던 원불교 재단에서 2002년도에 성지 송학중학교와 지평선중학교를 먼저 설립하였고 이후 차츰 다른 곳으로도 확산되었다. 현재 운영되고 있는 특성화중학교는 모두 17개교(공립 5, 사립 12)이다.

2) 초중등교육법 제60조의3 및 대안학교의 설립·운영에 관한 규정

제60조의3(대안학교)

① 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받으려는 학생을 대상으로 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성 위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등 다양한 교육을 하는 학교로서 각종학교에 해당하는 학교(이하 "대안학교"라 한다)에 대하여는 제21조제1항, 제23조제2항·제3항, 제24조부터 제26조까지, 제29조 및 제30조의4부터 제30조의7까지를 적용하지 아니한다.

② 대안학교는 초등학교·중학교·고등학교의 과정을 통합하여 운영할 수 있다.

③ 대안학교의 설립기준, 교육과정, 수업연한, 학력인정, 그 밖에 설립·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

대안학교의 설립 · 운영에 관한 규정

제1조(목적) 이 영은 「초·중등교육법」 제60조의3에 따른 대안학교의 설립·운영에 관하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(다른 법령과의 관계) 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」은 대안학교의 설립·운영에 대하여 적용하지 아니한다.

위 초중등교육법 제60조의3은 2005년 3월 24일 국회에서 제정되었다. 제3항에 명시되어 있듯이 이 조항의 시행을 위해서는 새롭게 대통령령을 제정해야 했기 때문에 시행일은 1년 뒤로 미뤄졌었다. 이 조항의 시행을 위한 법령 제정 작업은 2005년부터 시작되었으나 교육부 안에서 의견 수렴 작업이 길어져 2년 후인 2007년 6월 28일에 공포되었다.

이미 대안교육 특성화학교 제도가 시행되고 있는 상황에서 대안교육에 관한 새로운 법령이 제정된 배경은 2000년대 초부터 생기기 시작하여 이후 빠르게 늘어난 비인가 대안교육 기관들 때문이었다. 앞에서 설명했듯이 정부에서 대안학교 설립을 추진한 계기는 고등학교 단계의 중도 탈락 증가였지만, 2000년대가 되면서 실제로 대안교육에 대한 수요는 초등학교

학부모들 사이에서 확산되기 시작했다. 주된 이유는 1994년에 시작한 공동육아어린이집 출신의 초등학교 입학자들이 증가하면서 이들을 위한 대안적 교육 공간을 절실하게 원했기 때문이었다. 학부모들은 초등단계의 대안학교 설립을 요구하기도 했으나 당시에는 의무교육 단계의 대안학교를 상상하기도 어려운 분위기였다.

이런 상황에서 일부 학부모들 사이에 '그렇다면 우리가 직접 학교를 세우자'라는 분위기가 형성되었다. 이들은 이미 공동출자 형식으로 조합을 만들어 공동육아어린이집을 세우고 운영한 경험을 가지고 있었다. 당시에도 그런 방식으로 학교를 설립하는 것이 실정법의 위반임을 알고는 있었으나 자녀들을 위한 교육적 열정으로 학교 설립을 강행하였고 그 결과 2001년 부천의 '산어린이학교'와 광명의 '볕씨학교'가 처음으로 문을 열었다.

교육부로서는 비인가 대안교육기관의 등장을 반길 수 없었다. 왜냐하면 그들은 초중등교육법 제4조에 명시된 학교 설립 인가를 받지 않은 불법 기관이기 때문이다. 동법 제65조는 그러한 불법 기관을 강제로 폐쇄할 수 있도록 했으며 제67조는 설립 인가를 받지 않고 사실상의 학교를 운영한 자에게 3년 이하의 징역이나 3천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있도록 규정하고 있다.

이에 따라 교육부는 2003년부터 이 문제를 해결하기 위한 정책연구를 바탕으로 새로운 대안교육 제도화 방안을 모색하기 시작하였고 그 결실로 제60조의3에 의한 '대안학교'[2] 제도를 도입하기에 이르렀다.

법 제60조의3은 '대안학교'의 의미를 "학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받으려는 학생을 대상으로 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성 위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등 다양한 교육을 하는 학교로서 각종학교에 해당하는 학교"로 정의하고 있다. 그 범위를 폭넓게 규정하면서도 동시에 기존의 일반적인 학교교육이나 대안교육 특성화학교와도 차별성을 갖도록 고심한 흔적을 읽을 수 있다.

동 조항은 '대안학교'가 기존의 틀을 벗어나 자유롭고 다양한 교육을 할 수 있도록 하기 위하여 기본 틀을 각종학교[3]로 하였으며, 학교교육과 직결되는 초중등교육법상의 몇 조항을

2) 이 글에서 '대안학교'는 제60조의3에 의거한 법률 용어로서의 대안학교를 의미한다. ' '표시가 없는 것은 보통명사로서의 대안학교를 의미한다.
3) 초중등교육법 제60조는 각종학교의 의미를 동법 제2조에 규정된 학교(초중고학교 및 특수학교 등)와 유사한 학교를 말하되 그런 학교들과 유사한 명칭을 쓸 수 없는 학교로 정의하고 있다.

적용하지 않을 수 있게 하여 좀 더 유연한 교육의 가능성을 열어두었다. 이를 위한 내용들은 교장 자격증(제21조 제1항), 국가교육과정과 교과(제23조 제2, 3항), 학년도 개시나 학기제, 학년제, 학교생활기록부 등(제24~26조), 교과용 도서(제29조), 학교정보시스템(제30조의4~제30조의7)이었다.

대안학교의 설립·운영에 관한 규정은 제60조의3의 실제 적용을 위한 시행령으로서 법이 위임한 '대안학교' 설립에 필요한 기준이나 교육과정 운영, 학력 인정 등 학교 운영에 관한 세부적인 사항들을 담고 있다. 그런데 이 규정의 제정 당시에는 제60조의3을 도입한 취지를 반영하는 데 상당히 미흡한 수준이었다. 학교 설립 기준을 일반 학교와 동일하게 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정을 따르도록 하고 교육과정 편성 역시 학칙으로 정할 수 있도록 하되 국가교육과정에 규정된 교과별 이수 시간의 50% 이상을 준수하도록 하였기 때문이다. 이로 인하여 사실상 이 규정에 의해 학교 설립을 인가 받은 학교는 극소수에 불과하였고, 그나마 제도권 진입을 기대했던 기존의 비인가 대안교육기관들은 아예 인가 신청조차 하지 않았다. 이러한 상황을 개선하고자 교육부는 2009년 11월 동 규정을 대폭 개정하였다. 가장 큰 변화는 학교 설립 시 고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정을 적용하지 않도록 했다는 점과 교육과정 편성 시 국어와 사회 과목만 국가교육과정에 정해진 시수의 50% 이상만 편성하고 나머지 과목들은 학교 차원에서 임의로 정할 수 있도록 한 것이었다. 교사의 경우 자격증을 필수로 하는 점은 변화가 없었으나 이전에 없던 배치 기준을 정하여 일반 학교보다는 기준을 완화하였다.

그러나 교육부의 이러한 노력에도 불구하고 이 법령을 통해 비인가 대안교육기관들을 법 테두리 안으로 끌어들이려고 했던 당초의 목적은 거의 이루지 못했다. 이 규정에 따라 인가 신청을 하는 기존의 비인가 대안교육기관들이 거의 없었고, 그나마 일부 시도교육청들의 경우 인가 신청을 받고도 여러 가지 이유를 들어 인가를 하지 않았기 때문이다. 현재까지 인가를 받아 운영하고 있는 학교들은 이 법령에 의해 새롭게 설립된 곳이 대부분이며, 예술 분야나 종교교육 또는 학교 부적응 학생들을 대상으로 하는 곳들이 많은 편이다. 현재 인가를 받아 운영 중인 '대안학교'는 모두 40개이며 그 현황은 아래 표와 같다(이종태, 2018).

○ 대안학교(각종학교)[40교 : 공립12교/사립28교]

시도	학교명(과정)	설립 구분	설립 연도	소재지	시도	학교명(과정)	설립 구분	설립 연도	소재지
서울	서울실용음악고등학교(고)	사립	'09	중구 신당동	강원	해밀학교(중)	사립	'18	강원 홍천군
	여명학교(고)	사립	'10	중구 남산동	충북	글로벌선진학교(중·고 통합)	사립	'11	충북 음성군
	지구촌학교(초)	사립	'12	구로 오류동		한국폴리텍다솜학교(고)	사립	'12	충북 제천시
	서울다솜관광고등학교(고)	공립	'12	종로 숭인동		다다예술학교(초·중 통합)	사립	'17	충북 청주시
	오디세이 학교	공립	'18	종로구		은여울중학교(중)	공립	'17	충북 진천군
대구	대구해올중고등학교(중·고 통합)	공립	'18	대구 달서구					
인천	인천청담학교(고)	사립	'11	연수 동춘동	충남	여해학교(중)	공립	'13	충남 아산시
	인천해밀학교(중·고 통합)	공립	'12	남동 구월동		드림학교(고)	사립	'18	충남 천안시
	인천한누리학교(초·중·고 통합)	공립	'13	남동 논현동	전남	월광기독학교(중)	사립	'18	전남 함평군
광주	월광기독학교(초)	사립	'14	서구 화정동		성요셉상호문화학교(고)	사립	'18	전남 강진군
대전	그라시아스음악고등학교(고)	사립	'12	서구 도마동	경북	한동글로벌학교(초·중·고 통합)	사립	'11	경북 포항시
	그라시아스음악중학교(중)	사립	'17	서구 도마동		글로벌선진학교 문경(중·고 통합)	사립	'13	경북 문경시
울산	울산두남중고등학교(중·고 통합)	공립	'17	울산 울주군		산자연학교(중)	사립	'14	경북 영천시
경기	TLBU글로벌학교(초·중통합)	사립	'08	경기 고양시		나무와학교(중)	사립	'14	경북 영천시
	화요일아침예술학교(고)	사립	'11	경기 연천군		링컨학교(중·고 통합)	사립	'17	경북 김천시
	쉐마기독학교(초·중·고 통합)	사립	'11	경기 양주시		유파스학교(고)	사립	'18	경북 경산시
	새나래학교(중·고 통합)	사립	'11	경기 용인시	경남	꿈키움중학교(중)	공립	'14	경남 진주시
	경기새울학교(중)	공립	'13	경기 이천시		지리산중학교(중)	사립	'14	경남 하동군
	광성드림학교(초·중 통합)	사립	'14	경기 고양시		고성음악고등학교(고)	공립	'17	경남 고성군
	하늘꿈학교(중·고 통합)	사립	'16	경기 성남시		밀양영화고등학교(고)	공립	'17	경남 밀양시
	중앙예닮학교(중·고 통합)	사립	'18	경기 용인시					

3) 초중등교육법 제28조(학습부진아 등에 대한 교육)

90년대 중후반부터 나타난 경향 중의 하나는 학교에 잘 적응하지 못하거나 이로 인하여 중도에 학교를 떠나는 학생들이 눈에 띄게 늘어났다는 점이다. 90년대 후반부터는 여기에 기존의 학교교육을 거부하고 더 좋은 교육을 찾아 자발적으로 학교를 떠나는 학생들도 늘기 시작했다. 이들 중 일부는 비인가 대안교육기관을 찾기도 했지만, 일부는 비학교 형태의 다양한 배움터들을 찾았다.

이처럼 학교 안의 부적응 현상이 심화되고 이로 인하여 학교를 떠나는 학생들이 증가하면서 교육부나 교육청은 나름의 대안을 모색하기 시작했다. 첫 번째 대응 방안은 앞에서 살펴본대로 대안교육 특성화학교 제도를 설립한 것이었다. 하지만, 한 해에 수백 명에 그치는 공급 규모로는 이들을 감당하기 어려웠다. 다음으로 시도된 것이 위탁교육이었다. 처음에는 부적응 학생들을 일주일 정도 학생수련원 등에 보내어 그들의 적응력을 키우려고 했으나 그것이 별 효과가 없다고 판단되면서 본격적인 위탁교육을 시도하게 되었다. 서울시교육청이 2001년 서울시대안교육종합센터를 설치하고 3개의 평생교육시설에 학생들을 위탁한 것이 그 효시였다. 위탁된 학생들은 원래의 학교에 적을 둔 채 짧게는 수개월, 길게는 졸업할 때까지 피위탁 기관에 머물도록 하는 방식이었다. 이러한 방식은 '위탁 대안교육'[4]으로 불렸고, 이후 여러 교육청들이 이를 따랐다.

그런데 이러한 위탁 교육이 전국적으로 확산되면서도 이를 위한 법령상의 근거는 명확하지 않은 상태였다. 그 근거는 2016년 2월 초중등교육법 제28조 및 동 시행령 제54조의 개정을 통해 마련되었다. 이전에는 '학습부진아 등에 대한 교육'이라는 제목 하에 '수업일수와 교육과정을 신축적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련'하는 것으로 되어 있었으나 개정된 조항은 시책을 마련해야 하는 대상을 '학업중단 학생'으로 명시하고 이들을 위한 예산 지원의 근거까지 마련하였다.

> 제28조(학습부진아 등에 대한 교육) (2016. 2.3 개정)
> ① 국가와 지방자치단체는 다음 각 호의 구분에 따른 학생들을 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 수업일수와 교육과정을 신축적으로 운영하는 등 교육상 필요한 시책을 마련하여야 한다.

4) 대안교육운동 실천가들 사이에서는 이를 '대안교육'이라 부를 수 있는가에 대해 비판적이었다. 대안교육을 부적응 학생 중심으로 보려는 교육정책 당국의 시각이 반영된 것으로 보았기 때문이다. 그러나 최근에는 단지 적응 관리를 넘어 대안적인 교육철학을 교육 프로그램에 반영하기 위한 노력을 기울이는 위탁기관들도 늘고 있다.

1. 성격장애나 지적(知的) 기능의 저하 등으로 인하여 학습에 제약을 받는 학생 중 「장애인 등에 대한 특수교육법」 제15조에 따른 학습장애를 지닌 특수교육대상자로 선정되지 아니한 학생
2. 학업 중단 학생

③ 국가와 지방자치단체는 제1항에 따른 학습부진아 등에 대한 정책에 필요한 예산을 지원할 수 있다.

위 조항에서 '교육상 필요한 시책 마련'이 위탁교육의 근거로 해석될 수 있으며, 초중등교육법 시행령 제54조 제2항에서는 이러한 유추해석을 명시적인 규정으로 바꿔놓고 있다. 하지만 위탁교육의 의미나 내용에 관해서는 구체적인 규정이 없기 때문에 현재 실시되고 있는 위탁교육의 내용과 방식은 교육청에 따라 매우 다양하다. 이것은 현재 시행되고 있는 위탁교육의 성격이나 경계가 불명확하다는 것이기도 하다. 현재 피위탁기관으로는 정규학교인 대안교육 특성화학교, 각종학교 형태의 '대안학교', 학력인정 평생교육시설, 비인가 대안교육기관, 청소년 수련시설, 청소년 복지시설, 위탁교육을 목적으로 하여 설립된 민간 시설, 법무부 청소년 교정시설 등 매우 다양하다. 더구나 위탁 사유나 기간도 매우 다양하여 어떤 기준으로 이들을 분류해야 할지도 애매한 상황이다. 이런 이유로 현재 위탁교육 기관이 얼마인지, 그 안에서 교육을 받고 있는 학생들은 얼마나 되는지 파악하기 어려우며 이에 관한 현황 자료가 사실상 없는 실정이다.

한편, 제1항에서 '학업 중단 학생'이라고 표현하였지만 그 의미를 구체적으로 정의하지 않은 채 제2항 이하의 내용에서는 '학습부진아 등'이라고만 표현하고 있는데, 이로 인해 전체적인 의미가 모호하다는 느낌을 지우기 어렵다. '학업 중단 학생'과 '학습 부진아'는 별개의 개념이다. 아마도 이런 모호성은 이 조항의 개정 이전에 이미 학교 밖 청소년을 지원하기 위한 지방자치단체의 조례와 여성가족부 법률이 만들어졌기 때문이 아닌가 추측된다.

4) 학교 밖 청소년의 지원에 관한 법률

2010년 무렵을 전후하여 90년대 중반 이후 쓰이기 시작한 '중도탈락'이라는 말이 너무 부정적인 느낌을 준다는 비판이 제기되었고 이에 따라 교육정책 맥락에서는 '학업 중단'이라는 말로 대체하여 쓰이기 시작하였다. 그러나 이 무렵 대안교육이나 청소년 분야에서는 학교를 그만 둔 것이 곧 학업 중단을 의미하는 것은 아니라는 의미에서 '학교 밖 청소년'이라는 말을 선호하게 되었다.

이 말은 광주광역시가 선도적으로 2011년 11월 '광주시 학교 밖 청소년 지원 조례'를 제정 공포함으로써 공식적인 용어로 등장하였다. 이듬해에는 서울시와 경기도가 같은 제목의 조례를 제정하였고, 2014년 5월에는 여성가족부 소관 법률로 국회에서 '학교 밖 청소년의 지원에 관한 법률'이 제정되었다(2015년 발효).

학교 밖 청소년의 지원에 관한 법률

제1조(목적)

이 법은 「청소년 기본법」 제49조제4항에 따라 학교 밖 청소년 지원에 관한 사항을 규정함으로써 학교 밖 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다.

제2조(정의)

이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "청소년"이란 「청소년 기본법」 제3조제1호 본문에 해당하는 사람을 말한다.
2. "학교 밖 청소년"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 청소년을 말한다.
   가. 「초·중등교육법」 제2조의 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 같은 법 제14조제1항에 따라 취학의무를 유예한 청소년
   나. 「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에서 같은 법 제18조에 따른 제적·퇴학처분을 받거나 자퇴한 청소년
   다. 「초·중등교육법」 제2조의 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 아니한 청소년
3. "학교 밖 청소년 지원 프로그램"이란 학교 밖 청소년의 개인적 특성과 수요를 고려한 상담지원, 교육지원, 직업체험 및 취업지원, 자립지원 등의 프로그램을 말한다.

제9조(교육지원)

① 국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년이 학업에 복귀하고 자립할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.

1. 「초·중등교육법」 제2조의 초등학교·중학교로의 재취학 또는 고등학교로의 재입학
2. 「초·중등교육법」 제60조의3의 대안학교로의 진학
3. 「초·중등교육법」 제27조의2에 따라 초등학교·중학교 또는 고등학교를 졸업한 사람과 동등한 학력이 인정되는 시험의 준비
4. 그 밖에 학교 밖 청소년의 교육지원을 위하여 필요한 사항

이 법률에서 말하는 '학교 밖 청소년'이란 출석 미달 등의 이유로 학교를 그만두거나 제적된 학생, 의무교육 단계의 취학 유예자나 고등학교 미진학자 등을 의미한다.[5] 통틀어서 학령기이면서도 학교를 다니지 않고 있는 청소년을 지칭한다고 할 수 있다.

제2조 제3호에 따르면, 학교 밖 청소년에 대한 지원에는 상담, 교육, 직업 및 취업, 자립의 네 가지 종류가 있다. 동법 제9조에 명시된 교육 지원의 내용은 크게 두 가지이다. 하나는 초중고 학교로 재취학이나 재입학을 하든가 '대안학교'로 진학하는 것을 안내하는 것이고, 다른 하나는 학력 인정을 받기 위한 검정고시 준비를 돕는 것이다. 하지만, 이미 학교가 싫거나 머물 수 없는 사정으로 떠나온 아이들에게 학교로 돌아가라고 권유하는 것은 효과를 거두기 어렵다.

학교 밖 청소년 지원에 관한 법률은 대안교육과 관련된 내용을 전혀 언급하지 않고 있다. 하지만 현재 이 법은 비인가 대안교육기관이나 그 소속 학생들에게 상당히 중요한 의미를 가지고 있다. 교육관계법에 의한 법적 보호나 지원의 대상에서 배제된 비인가 대안학교 학생들이 학교 밖 청소년으로 분류되어 이 법에 의한 지원 대상이 되고 있기 때문이다. 실제로 최근 몇 년 동안 일부 지방자치단체들이 해당 지역 안에 있는 비인가 대안교육기관들을 대상으로 학생들의 급식비나 건강진단비 등을 지원해오고 있으며, 서울시에서는 아예 조례를 만들어 급식비 외에도 교사 인건비나 교육활동비까지 지원하고 있다(하태욱 외, 2018). 이런 이유로 이 법은 당초 취지가 대안교육기관을 위한 것이 아니었음에도 불구하고 오히려 비인가 대안교육기관들에게는 가장 유용한 지원 근거가 되고 있다.

나. 현행 법령들의 한계

이상에서 살펴 본 대안교육 관련 법령들은 그동안 제도권 안에서 대안교육을 시행할 수 있도록 함으로써 학교교육을 다양화하고 학생들의 선택권을 확대하는 데 크게 기여했다고 평가할 수 있다. 하지만, 이들 법령들은 대안교육(또는 대안학교)을 기존의 학교체제 안에서 작동할 수 있는 형태로 구상하고 있어 기존 학교교육의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다는 한계를 지니고 있다. 이하에서는 이에 관한 주요 문제점들을 살펴보고자 한다.

5) 그런데 제2조 제1호 가항의 규정은 취학 유예를 하지 않은 채 초등학교나 중학교에 입학하지 않은 아이들을 학교 밖 청소년에서 배제하는 오류를 안고 있다.

1) 기존 학교교육의 틀에 안주

특성화중·고등학교는 비록 취지상으로 볼 때 기존의 학교교육과 달리 교육과정을 특성화하거나(중학교) 자연현장 실습 등 체험위주의 교육(고등학교)을 할 수 있도록 하고 있지만, 실제로는 일반 학교와 똑같은 설립 인가 기준을 적용하고 교육과정 운영에서도 대안적인 교육의 특성을 발휘하기 어렵게 되어 있다. 더구나 시도교육청의 관리 차원에서는 거의 아무런 차별적 조치가 없어서 학교 운영자나 교사들이 특별히 노력하지 않는 한 그 학교들이 제도권 안에서 대안교육을 실시하기 위해 설립, 운영되고 있는지 분간하기 어렵다. 아래 설명에서 보는 바와 같이 특성화중학교의 경우는 더욱 그러하며, 특성화고등학교의 경우에도 적지 않은 수의 학교들이 사실상의 대안적인 특성을 거의 보여주지 못하고 있다. 오히려 일부 학교들은 교육과정 운영의 자율성을 빙자하여 입시 명문학교로 부각되려고 애쓰는 실정이기까지 하다.

이에 비해 '대안학교'들은 다소 유리한 조건을 가지고 있다. 몇 차례 개정을 거쳐 설립 기준이 완화되고 교육과정 운영에서도 파격적인 자율성을 발휘할 수 있게 되었기 때문이다. 그러나 현재 운영 중인 '대안학교'들의 상당수는 대안적인 성격을 전혀 보여주지 못하고 일반 사립학교나 직업교육 전문학교 또는 전문적인 종교교육기관의 특성을 보이기도 한다. 물론 그러한 교육들도 학생들에게 다양한 선택 기회를 제공한다는 면에서 나름의 의의를 가질 수 있겠지만, 이 법령의 당초 취지에는 훨씬 미치지 못한다고 평가할 수 있다.

이러한 한계들로 인한 대표적인 문제는 적지 않은 학생이나 학부모들이 가지고 있는 대안적 교육의 수요를 제대로 충족시켜 주지 못하고 있다는 점이다. 현재 비인가 형태로 운영되는 대안교육기관이 최소 300개에서 최고 500여 개로 추산되고 여기에 재학하고 있는 학생 수는 적게 잡아도 15,000명에서 최고 30,000명 가까이로 추산된다.[6] 제도권 안에서 대안교육을 실시할 수 있는 학교 제도가 존재하는데도 이처럼 제도권 밖에 많은 대안교육기관들이 있다는 사실 자체만으로도 기존 제도에 대한 근본적인 재검토가 필요하다고 할 수 있다.

6) 하태욱 외(2018)의 조사에 의하면 비인가 대안교육기관의 평균 학생 수는 약 50명 정도이다.

2) 이원화된 대안학교 체제

현재 제도권에서 시행되는 대안교육은 크게 대안교육 특성화(중·고등)학교와 '대안학교'로 이원화되어 있다. 어느 쪽이든 본래의 설립 취지는 모두 획일성과 치열한 성적 경쟁에서 벗어나고자 하는 학생들에게 자신이 원하는 교육을 받을 수 있는 기회를 제공하자는 것이지만, 특성화학교는 정규학교로 '대안학교'는 각종학교로 각기 다른 근거 법률과 형태를 가지고 있다. 양자는 외견상 설립 인가를 위한 기준이나 교육과정 편성 및 운영에서 현격한 차이를 가지고 있을 뿐만 아니라 교육청의 지원 내용에서도 큰 차이를 보인다. 전자는 일반학교와 마찬가지로 교사인건비와 학교 운영비 일체를 지원받지만, 후자(공립 제외)는 현재 거의 아무런 지원도 받지 못하고 있다. 엄연히 국가로부터 '학교'로서의 지위를 인가받았음에도 불구하고 이런 차별이 있다는 것은 온당하지 않다고 생각된다. 이 점에서 새로운 법령 체제는 대안적 교육을 실천하는 학교들을 일원화할 필요가 있다고 생각된다.

3) 대안교육 특성화학교 교육과정의 경직성

현행 대안교육 특성화학교 근거 법령은 이들 학교의 교육과정 운영에 관한 아무런 규정도 담지 않고 있다. 특성화고등학교의 경우에는 1998년 3월 개교 직전 교육부장관 명의로 각 시도교육청에 시달된 '특성화고등학교 교육과정운영지침'에서 보통 교과와 다른 '특성화 교과'의 개설을 허용했고 그에 따라 각 학교들은 고교 이수단위의 20~50% 정도의 특성화 교과를 개설하여 학생들의 다양한 요구에 부응하는 한편 체험 중심의 교육을 실천할 수 있었다. 그러나 이후 이 지침이 국가교육과정 고시나 별도의 훈령으로 반영되지 않음으로써 시도교육청 교육과정 담당자와 일선 학교 간에 갈등이 빈발했고, 그나마 국가교육과정이 몇 차례 거듭되면서 거의 존재 자체가 인정되지 않는 상황이 되었다. 다만, 이들 교과는 해당 학교들에서 이미 오랜 관행으로 굳어져 있었고 1999년부터 시행된 지율학교 제도가 이어져 나름의 전통을 유지하고 있다. 하지만 특성화고등학교의 안정된 교육과정 편성 및 운영을 위해서는 이에 관한 명시적인 규정이 어디엔가 마련되어야 할 것이다.

그나마 특성화중학교의 경우에는 대안교육을 위한 교과를 설치할 만한 아무런 지침이나 근거가 없어 더 많은 곤란을 겪기도 한다. 이로 인하여 특성화중학교들은 의무교육에 따른 국가교육과정 외에 추가로 특성화 교과들을 편성하여 고등학교보다도 더 많은 수업시수를 가지기도 한다. 2015 개정 교육과정 이후 편성 원칙 중 20% 증감 규정을 활용하여 기존

교과를 줄이고 특성화 교과를 편성하고 있지만, 그렇게 하여 확보할 수 있는 시수가 한계가 있다. 따라서 학교 설립 취지를 제대로 살리기 위해서는 특성화중학교의 교육과정 편성에 관해서도 별도의 규정이 마련되어야 할 것이다.

4) 명칭상의 혼란

현재 제도권 내의 대안교육을 목표로 하여 설립된 특성화학교와 '대안학교'는 둘 다 명칭상의 혼란을 겪고 있다.

우선, 특성화고등학교를 보자. 앞에서 설명한 대로 이 명칭은 본래 제도권 안에서 대안교육을 실시하기 위한 고육책으로 교육부가 대안학교라는 용어 대신 도입한 것이다. 따라서 당시에는 일반계 고교, 전문계 고교, 특수목적 고교, 특성화 고교 등의 다양한 고등학교 유형이 병존하고 있었다. 그런데 이후 한편으로는 고교 체제를 단순화하겠다는 목적으로, 그리고 다른 한편으로는 전문계 고교의 이미지를 개선하기 위한취지로 교육부가 기존의 전문계고등학교를 일괄적으로 '특성화고등학교'로 바꿔버렸다.[7)]

이러한 조치는 두 가지 문제를 야기하였다. 하나는 고교 교육을 다양화하기 위하여 제도권 안에서 대안교육을 실시할 수 있도록 마련된 특성화고등학교의 취지가 실종되었다는 점이다. 고교 단계의 직업교육을 담당하는 기존의 모든 전문계 학교들(더 이전에는 실업계 학교)을 일괄적으로 '특성화' 학교라고 하는 것 자체가 어불성설이기도 하지만, 이 조치로 인하여 적어도 행정상으로 대안교육을 담당하는 특성화고등학교의 존재 자체가 부정되었기 때문이다. 다른 하나는 명칭상의 혼란으로 인하여 학생들이 구체적인 피해를 당하고 있다는 점이다. 한 예로, 대안교육 특성화고등학교 학생들이 대학에 진학하고자 할 때 일부 대학들은 이들을 일반 교육이 아닌 직업교육 이수자로 보아 지원 자격 자체를 인정하지 않기도 한다. 또 교육청의 학교 평가나 교원 평가에서도 이들 학교를 직업분야 특성화학교들과 동일하게 취급되기도 한다.

초중등교육법 제60조의3에 따른 '대안학교'라는 명칭도 혼란을 일으키는 원인이 되고 있다. 사람들이 일반적으로 사용하는 보통명사로서의 대안학교와 이 법에서 말하는 '대안학교'가 늘 혼동을 일으키기 때문이다.

---

7) 법령상으로는 2010년 6월 초중등교육법 시행령 제80조 제1항에 있는 '전문계고등학교' 명칭을 삭제하고 동 시행령 제91조의 특성화고등학교 관련 조항을 유지하는 방식으로 처리하였다.

다. 대안교육 관련 법령 개정을 위한 노력

이상에서 본 바와 같이 대안교육 제도나 관련 법령들이 여러 가지 문제를 드러냄에 따라 오래 전부터 대안교육 실천가들이나 학부모들 사이에서 개정의 필요성이 제기되었다. 이에 대해 교육정책 당국에서는 별 반응이 없었으나, 제18대 국회부터 3대에 걸쳐 일부 국회의원들이 관심을 갖고 대안교육 현장의 의견을 수렴하여 이를 새로운 법률로 만들려는 노력을 기울이기 시작했다. 아직 구체적인 성과는 없지만, 이러한 노력들은 그 자체로서 대안교육 실천가들에게 적잖은 힘이 되고 있다. 여기에서는 그동안 제기되었던 대안교육 관련 법률안들을 간략하게 짚어보고자 한다.

1) 제18대 국회의 대안교육 관련 법률안

제18대 국회의 김춘진 의원은 2009년 '대안교육기관 등에 관한 지원법률안'을 발의하였다. 이 법안의 핵심 취지는 비인가 대안교육기관이나 홈스쿨링 등의 제도권 밖 대안교육에 대하여 최소한의 합법적 근거를 마련한다는 것이었다. 이를 위해 학교의 설립 인가나 학력인정을 해주지는 않더라도 모든 대안교육기관들로 하여금 등록하게 하고 또 홈스쿨링을 하는 경우에는 신고를 의무화하자는 것이었다. 등록이나 신고는 최소한 이들을 불법 상태에서 벗어나게 한다는 의미를 가진 것이었고, 이들에 대한 국가의 지원은 선언적으로만 규정하였었다. 이를 두고 김춘진 의원실은 대안교육 관계자들이나 교육학자들과 여러 차례 토론회를 가졌지만, 교육부의 소극적인 태도로 국회 관련 상임위원회에서 본격적인 심의조차 하지 못한 채 18대 국회 종료와 함께 자동 폐기되었다.

2) 19대 국회의 대안교육 관련 법률안

김춘진 의원은 제19대 국회에서 대안교육 관련 법률안을 다시 발의하였다. 그는 이전의 법안이 국내 대안교육이 직면한 문제들을 충분히 반영하지 못했다고 보고 19대 국회의 첫해인 2012년 가을에 이를 정리하여 세 가지 법안을 발의하였다. 그것들은 이전의 법률안을 손질한 '학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안'(비인가 대안교육기관의 등록제, 홈스쿨링 신고제, 장관 직속의 대안교육심의위원회 설치 등)과 그동안 유명무실해졌다고 본 '대안학교'의 법적 근거인 초중등교육법 제60조의3을 삭제하는 초중등교육법 개정 법률안, 그리고 교육기본법 제8조에서 의무교육을 '학교 밖 교육'을 통해서도 받을 수 있도록 내용을

추가하고 제9조(학교교육) 다음에 제9조의2(학교 밖 교육)를 신설하는 교육기본법 개정 법률안이었다.

19대 국회 후반기에 또 하나의 대안교육 관련 법률안이 발의되었다. 박혜자 의원이 대표발의자가 되어 제출한 '의무교육중단 학생 교육지원에 관한 법률안'이 그것이었다. 이 법안의 제안 이유는 의무교육 단계에서 학교를 떠난 학생들에게 대안적인 교육지원 체계를 마련하기 위한 것이었으며, 주요 내용은 의무교육 중단 학생들에 대한 국가와 지방자치단체의 교육지원 의무를 부과하고 의무교육 중단 학생들에 대한 주기적인 실태 조사(3년)와 대안교육기관의 신고, 대안교육기관협의회 구성 등이었다.

그런데 이들 법안의 심의 과정에서 교육부와 대안교육기관 관계자들 사이에 큰 갈등이 발생했다. 당초 대안교육기관 관계자들은 등록제에 대하여 대체로 수용하는 분위기였지만, 교육부가 등록을 의무화하는 동시에 등록하지 않는 대안교육 현장들은 강제로 폐쇄한다는 수정안을 제출하면서 분위기가 완전히 반전되었다. 즉, 대안교육연대는 물론 많은 대안교육기관 현장들이 강력 반발하였고 공개적인 시위와 성명서 등을 통해 교육부를 성토하기에 이르렀다. 그 여파로 19대 국회에서도 김춘진 의원이 대표발의한 법률 제·개정안과 박혜자 의원이 대표발의한 법률안이 모두 제대로 심의되지 못한 채 회기 종료와 함께 폐기되고 말았다.

3) 20대 국회의 대안교육 관련 법률안

20대 국회에 들어서도 대안교육 관련 법제화가 시도되고 있다. 먼저 김병욱 의원 등이 2017년 9월에 '대안교육 진흥법안'을 발의했다. 이 법안은 비인가 대안교육기관의 합법화를 위한 것으로서 대안교육기관 등록제와 이들에 대한 지원 근거를 마련하는 데 초점을 두고 있다. 그리고 대안교육기관의 설립과 운영, 지원에 관한 사항을 심의하기 위해 교육감 소속의 대안교육기관 설립운영위원회를 설치할 수 있도록 하고 있다. 전체적으로는 지난 국회에서 김춘진 의원이 제안했던 내용과 비교할 때 홈스쿨링 부분을 제외한 것 외에는 유사하다고 할 수 있다. 이 법안은 현재 교육부와 법제처 등의 검토의견을 받아 국회 해당 상임위원회에 계류중이다.

같은 해 12월에는 김세연 의원 등이 '대안교육기관 지원법안'을 발의하였다. 비인가 대안교육기관들의 등록제를 핵심 내용으로 한다는 점에서 김병욱 의원 안과 유사하나

대안교육에 대한 국가와 지방자치단체의 지원을 좀 더 강조하고 있고 대안교육지원센터의 설치 방안을 담고 있다는 점 정도가 차이라고 할 수 있다. 이 법안 역시 동일한 상태로 상임위원회에 계류 중이다.

2018년 10월에는 박찬대 의원 등이 '대안교육에 관한 법률안'을 발의하였다. 이 법안의 취지는 '대안교육기관의 설치·운영 등에 대한 법적 근거를 마련함으로써 학생을 보호하고, 모든 국민이 능력과 적성에 따라 평등하게 교육받을 권리를 보장'하기 위한 것으로, 대안교육기관등록운영위원회 심의를 통한 대안교육기관 등록, 대안교육기관운영위원회 설치, 수업료 징수 및 예산 내역 공개, '대안학교' 명칭 사용 허용 등을 주요 내용으로 하고 있다.

현재 이들 세 법안은 국회 교육위원회에서 심의 중이다. 이와 관련하여 과거 교육부 검토 의견을 보면 대안교육기관의 등록제에 대하여 신중히 검토하겠다는 의견이었고, 그밖에 학교 명칭 사용이나 취학의무 유예 등에 대해서도 소극적인 반응이었다. 그러나 교육부는 최근 기 제출된 법안에 대해서 새로운 각도에서 검토할 뿐만 아니라, 기존의 이원화된 대안교육 제도와 다수의 비인가 대안교육기관 지원을 위한 법안 정비에 대하여 현재 정책 연구를 의뢰한 상태이며, 연말이나 내년 초에 연구 결과가 나올 전망이다.

3. 대안교육 관련 법령의 정비

현행 대안교육 관련 법령은 크게 두 가지 측면에서 정비가 시급하다. 하나는 위에서 지적한 현행 대안교육 법령들의 한계 때문이고, 다른 하나는 현재의 학교교육 체제에서 길을 잃은 학교 안팎의 무수한 학생(또는 청소년)들에게 희망을 줄 수 있는 새로운 길이 필요하기 때문이다. 한두 가지의 법령이나 제도로 이들을 모두 의미 있는 배움의 길로 안내하지는 못하더라도 그 길을 넓히기 위한 노력은 지속적으로 시도되어야 할 것이다.

가. 기본 전제

새로운 대안교육 관련 법령을 마련하는 일은 최소한 다음과 같은 전제들 위에서 모색되어야 할 것이다.

○ 전제 1 : 원하는 모든 학생(청소년)들이 차별 없이 혜택을 누려야 한다.

막연한 추산이지만, 현존하는 학교교육에서 나름의 의미 있는 배움을 성취하는 학생들은 채 절반을 넘지 못하거나 최소 30% 정도는 학교가 설정한 교육 목표에 미달하는 것으로 알려져 있다. 물론 이들 중 상당수는 여러 가지 사정에 의해 학업을 지속할 수 없거나 스스로 포기한 경우일 것이다. 그러나 그 중에는 기존의 학교교육 내용이나 프로그램과는 다른 교육을 절실하게 원하면서도 실제로 기회가 없어서 뜻을 이루지 못하는 학생(청소년)들도 많을 것이다. 새로운 대안교육 관련 법령은 이러한 학생(청소년)들의 수요에 적극 부응할 수 있도록 해야 할 것이다.

이를 위해서는 다음과 같은 조건들이 충족되어야 한다. 첫째, 다양한 선택 기회가 마련되어야 한다. 둘째, 가급적 출신 배경이나 경제적 형편에 따라 기회가 제한되지 않을 수 있어야 한다. 이를 위해서는 특히 취약계층에 대한 적극적인 지원책이 필요하다. 셋째, 대안적인 교육기관 및 그 안에서 교육을 받는 학생(청소년)들이 기존의 학교나 학생들에 비해 차별 받지 않아야 한다.

이상의 조건들이 충족된다는 것은, 이하의 몇 가지 전제들이 충족될 경우, 현행 비인가 대안교육기관들이 예외 없이 법적으로 인정받도록 해야 한다는 것을 의미한다. 달리 말하자면, 더 이상 불법 또는 법외의 교육기관이 없도록 해야 한다.

○ 전제 2 : 가급적 모든 대안적 교육기관들을 하나의 체계 안에 포괄할 수 있어야 한다.

앞에서 기존 법령의 문제 중 하나로 이원화된 체제를 지적하였다. 따라서 앞으로 새롭게 모색되는 법령 체제는 모든 대안적 학교들을 포괄할 수 있어야 할 것이다. 물론 이 말이 서로 다른 특성의 학교들을 하나의 틀로 묶어야 한다는 말은 아니다. 각각의 유형들이 지니고 있는 특성을 최대로 살리면서도 그것들이 일관된 체계 속에서 상호 유기적인 연관성을 갖고 운영될 수 있는 체제로 구성되어야 할 것이다.

○ 전제 3 : 기존의 대안적 학교들의 권리가 보호되어야 한다.

현행 법령 체제 속에서 각 대안적 교육기관들은 각기 다른 권리들을 가지고 있다. 특성화학교들은 정규학교의 지위를 가지고 국가로부터 전폭적인 지원을 받는 반면 그에

따른 각종 규제도 받고 있다. 반면, '대안학교'들은 법적인 지위 말고는 별다른 지원을 받지 못하는 대신 학교 설립 기준이나 교육과정 운영 면에서 상당히 완화된 규제를 받고 있다. 이에 비해 비인가 대안교육기관들은 법적인 지위나 행·재정적인 지원을 전혀 받지 못하고 있지만 교육과정 운영 등에서는 전적으로 자유롭다. 만일 이들을 하나의 법령 체제로 묶을 경우 이들 각각이 현재 지니고 있는 권리들을 최대한 보존하거나 확대하는 방향으로 추진해야 할 것이다.

○ 전제 4 : 법령에 담길 대안적인 교육이 미래지향적이어야 한다.

미래지향적이라는 말은 여러 가지로 이해될 수 있으며, 따라서 법령이 담고자 하는 대안적인 교육의 방향을 특정할 수는 없다. 다만, 새롭게 모색되는 법령은 우리 청소년들로 하여금 미래지향적인 가치들을 추구하거나 미래사회에서 살아갈 수 있는 능력을 기르도록 돕는 교육을 추구하도록 해야 할 것이다. 이 말은 아무리 학생(청소년)들의 수요에 부응한다고 하더라도 새로운 법령 속에 입시 준비를 전문적으로 하거나 사회적 가치에 반하는 교육을 포용할 수는 없음을 의미한다.

○ 전제 5 : 새로운 대안적 교육은 기본으로 공공성을 지녀야 한다.

공공성의 의미는 사람에 따라 그리고 맥락에 따라 다양하게 이해될 수 있다. 어떤 사람들은 이것을 민간 주도에 대비된 국가 주도성으로 이해하기도 하고 어떤 사람은 가치의 보편성 여부로 이해하기도 한다(이종태, 2006). 여기서는 주로 후자의 의미로 쓰고자 한다. 즉, 새로운 법령을 통해 진작시킬 대안적 교육은 그것이 비록 민간 주도로 추구되더라도 사회적으로 충분히 용인될 수 있는 보편적 가치를 지향하도록 해야 할 것이다. 이 조건이 충족될 때 비로소 이러한 교육에 대한 공적 지원이 사회적으로 용인될 수 있을 것이기 때문이다.

○ 전제 6 : 기존의 학교체제와 공존할 수 있어야 한다.

공교육제도의 관계자들이 대안교육이나 대안학교에 대해 부정적인 시각을 갖는 이유 중 하나는 그로 인해 기존의 학교교육 체제가 큰 타격을 입을지도 모른다는 불안 때문이다. 예컨대, 다양한 비인가 대안교육기관들을 합법화하고 이를 공적 자금으로 지원함으로써 일반 학교에 다니던 학생들의 상당수가 옮겨가게 되면 기존의 학교들이 문을 닫을 수도

있다고 생각한다. 실제로 그럴 가능성도 거의 없지만, 법령 정비를 통한 새로운 대안적 교육체제에 대한 반발을 줄이기 위해서는 이러한 불안의 요소를 최소화할 필요가 있다고 생각된다.

새로운 대안적 교육체제가 기존의 학교체제와 공존할 수 있기 위해서는 그 대상을 어느 정도 제한할 필요가 있다. 즉, 모든 학생들을 제한 없이 수용하기보다는 학업 중단 위기를 겪고 있는 학생이나 학교 밖 청소년들을 우선적인 대상으로 해야 할 것이다. 물론 그렇다고 '자발적 중퇴자'와 같이 기존의 학교에 충분히 적응할 수 있으면서도 대안적인 교육 체제를 원하여 공교육 제도를 거부하는 학생들을 배제할 수는 없을 것이다.

나. 대안교육 관련 법령의 정비 방향

이상의 논의를 바탕으로 현행 대안교육 관련 법령을 다음과 같은 몇 가지 방향으로 정비할 것을 제안한다.

1) 대안교육 관련 기존의 법령 및 제도, 사업을 하나의 법령 체제로 일원화한다.

현행 초중등교육법 시행령 제76조(특성화중학교)와 제91조(특성화고등학교)에 의한 특성화중·고등학교와 초중등교육법 제60조의3 및 동 시행령 '대안학교의 설립·운영에 관한 규정'에 의한 '대안학교', 그리고 초중등교육법 제28조(학습부진아 등에 대한 교육) 및 동 시행령 제54조(위탁교육)에 의거한 위탁 대안교육기관을 하나의 법률 속에 편제시킨다.

여기서 부기할 것은, 현재 근거 법령은 없지만 학업 중단 예방 사업의 일환으로 추진하고 있는 '대안교실' 사업을 '대안학급'[8] 체제로 바꾸어 '학교 안의 대안학교'로 제도화하고, 이것을 위의 통합적인 대안교육 관련 법률 속에 포함시킨다.

통합적인 법률의 기본 형태는 현행 '대안학교의 설립·운영 규정'을 모체로 하되 필요한 내용들을 추가한다. 아울러 이 법률의 제정과 함께 현행 초중등교육법 시행령 제76조 및 제91조, 그리고 초중등교육법 제60조의3은 폐지한다.

8) 현재 시행되고 있는 대안교실 사업은 임시학급 체제로 운영된다. 말하자면 거기서 배우는 내용이 어디에도 기록되지 않고 평가에도 미반영 된다. '대안학급'은 정규 학급 형태이며, 이를 기반으로 별도의 교육과정을 운영하자는 취지이다. 이미 단위학교 차원에서 이를 시범적으로 실천한 사례가 있다.

2) 초중등교육법과 다른 별도의 법령 체제로 구안한다.

현행 교육관계 법령은 교육 영역에 따라 크게 초중등교육 관련 법령, 고등교육 관련 법령, 그리고 평생교육 관련 법령으로 나눌 수 있다. 하지만, 교육기본법 제9조는 초중등학교와 대학교를 '학교'라는 명칭으로 통칭하고 있고, 헌법 제31조 제6항에서는 '학교교육과 평생교육을 포함한 교육제도'라는 표현을 통해 교육기본법에서와 마찬가지로 초중등교육과 고등교육을 합해서 '학교교육'으로 표현하고 있다.

그런데, 헌법 제31조 제6항의 '학교교육과 평생교육을 포함한 교육제도'라는 표현을 문맥적으로 보면, '교육제도'라는 큰 범주 안에 '학교교육과 평생교육'이 포함되어 있을 뿐만 아니라 이 양자에 속하지 않은 다른 유형의 교육도 포함될 수 있다는 해석이 가능하다. 이러한 해석이 타당한지는 헌법학자들의 검토가 필요하겠지만, 일단 가능하다고 보면 이것을 대안교육 관련 법령 정비의 핵심적인 방향 중 하나로 삼을 것을 제안한다.

이와 관련하여 최근 대만 정부가 제정하여 시행하고 있는 '실험교육법' 사례를 참고할 만하다(왕메이링, 2018). 대만 역시 우리나라와 마찬가지로 매우 획일적인 학교교육 제도가 정착되어 있었으나 90년대 초반에 섬머힐이 소개되면서 민간 차원의 열린교육 및 대안교육을 위한 움직임이 시작되었으며 우리와 유사하게 비인가 대안학교들이 등장하기 시작했다. 그러다가 1999년에 처음으로 이러한 학교들을 합법화하기 위한 법령이 제정되었으며, 이후 이를 보완하기 위한 법령 개정이 반복되다가 2014년에 실험교육 3법으로 불리는 '학교형태의 실험교육 실시 조례'와 '고등학교이하 교육단계 비학교 유형 실험교육 실시 조례', 그리고 '공립 국민초등학교 및 국민중학교 민간법인 위탁 조례'가 제정되었다.[9)]

대만에서 '실험교육'으로 지칭되는 교육의 내용은 특정한 방향을 가진다기보다 시대변화에 따라 다양화된 민간의 교육 욕구들을 담아내기 위한 교육적 시도들을 통칭하는 것으로 보인다. 말하자면, 우리 사회에서 지금까지 '대안교육'으로 통칭되는 내용과 별로 다르지 않은 것처럼 보인다. 이런 사례에 비추어볼 때 우리도 기존의 공교육과는 별도의 개념과 체제를 바탕으로 대안교육을 실시하기 위한 법령과 교육 현장을 만들 수 있다고 생각된다. 다만, '대안교육'이라는 명칭의 적합성 여부에 대해서는 지속적인 검토가 필요하다고 생각된다.

9) 2017년 현재 운영되고 있는 대만의 실험교육기관들은 학교 형태 62개(공립 50, 사립 3, 민간법인 위탁9), 비학교 형태 기관 71개(단체 55, 기구 16)이며, 전체 학생 수는 12,544명이다(왕메이링, 2018).

3) 학교설립 준칙주의를 적용하고 교육의 질에 대한 감독을 강화한다.[10]

5·31 교육개혁 당시 '고교 설립 준칙주의'가 시행된 적이 있었다. 다양한 학교의 설립을 촉진한다는 취지였지만, 주된 목표는 대안교육 특성화고등학교의 설립을 위한 것이었다. 물론 당시의 준칙은 현행 법령(고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정)상의 조건들을 바탕으로 하는 것이어서 여전히 높은 문턱이었지만, 이 높이를 각종학교 대안학교와 유사한 수준으로 낮춘다면 현행 비인가 대안학교들의 제도권 진입을 촉진시키는 데 유효할 것이다. 준칙주의는 인가 과정에서 교육청의 자의적 방해나 지연 행위를 상당 부분 배제할 수 있을 것이기 때문이다.[11]

그런데, 준칙주의의 기준을 다르게 생각해 볼 수도 있다. 예를 들면, 덴마크의 자유학교 설립 방식처럼 형식적인 기준들을 과감하게 생략하는 것이다. 덴마크의 자유학교 설립은 허가제가 아니라 신고제이다. 자유학교법 제2장은 학교 설립에 필요한 구체적인 조건들을 적시하지 않은 채 '개교 전년도 8월까지 교육부에 신고해야 한다.'고만 규정하고 있다. 다만, 정부 보조금을 받기 위해서는 최소 정원을 구비해야 하는데, 신설 1년차는 14명, 2년차는 24명, 3년차부터는 32명 이상이어야 한다. 다만, 학교 건물은 관할 지역 당국의 사용 허가를 받아야 하고 학칙에 대한 교육부 승인도 필요하다. 학교 운영에 관한 권한은 학부모가 가지고 있다. 학부모가 교장을 선임하며, 별도로 감독관을 임명하여 학업성취도 등을 감독하게 할 수 있다. 학교 운영에 대한 교육당국의 간섭은 거의 없지만, 감독권을 가지고 있어 유사시에 개입할 수 있다(송순재 외, 2016).

물론 이러한 준칙주의는 사회적으로 상당한 수준의 도덕성과 교육적 상식이 구비되어 있어야 가능하다고 할 수도 있다. 우리 지금 현실이 그렇듯이, 만일 특정한 종교 이념이나 과도한 입시경쟁 위주의 교육을 시도하는 학교들이 많다면 규제 요구가 증대될 것이기 때문이다. 이와 관한 사회적 논의가 필요하리라고 생각된다.

10) 이 부분은 이종태(2018)에서 해당 부분을 수정하여 전재한 것임.
11) 교육청이 학교 신설을 꺼리는 이유 중 하나는 학생 자원의 부족이다. 기존의 공립학교들도 정원을 채우지 못하는 상황인데 웬 학교 신설이냐는 것이다. 하지만 비인가 대안학교들이 소규모라는 점과 학생들의 교육 선택권이라는 시각에서 보면 권한 밖의 규제라고 할 수 있다.

4) 기존 초중등학교와는 다른 방식의 학력 인정 체제를 구축한다.[12)]

우리나라는 학교 설립의 기준과 절차를 까다롭게 하는 대신 출석일수의 2/3 이상만 채우면 실제 교육의 결과가 어떠한가와 상관없이 학력을 인정하는 방식을 취하고 있다. 그러다보니 기초학력도 습득하지 못한 채 졸업장을 받는 사례도 적지 않다. 그런데 이러한 방식은 대안교육의 제도화를 가로막는 장애물이 되고 있다. 앞서 지적한 대로 비인가 대안학교들은 양질의 교육 서비스를 제공하여 그 성과가 충분히 입증되더라도 법령에 규정된 학교 설립 기준과 절차를 충족시키지 못했다는 이유로 불법 시되고 있기 때문이다.

이러한 방식을 취하는 나라들은 그리 많지 않다. 유럽을 비롯한 세계의 많은 나라들은 출석률이 아니라 교육의 결과를 기준으로 하여 학력을 인정한다. 중등학교 졸업자격 시험 제도가 바로 그것이다. 이러한 제도 하에서는 초등학교나 중등학교 초기의 교육이 내용이나 방식, 진도 등에서 학교 혹은 개인별로 높은 수준의 자율성과 다양성을 누릴 수 있다. 과정과 절차가 어떠하든, 설정된 교육목표에 도달하면 되기 때문이다. 따라서 유럽의 대안학교나 사립학교(independent school)들은 별도의 학교 설립 인가를 받지 않는다.[13)]

우리나라도 이러한 방식으로 전환하는 것을 적극 검토할 것을 제안한다. 이것을 우리 학교 제도 전반에 적용할 수도 있겠지만, 당장의 전면적인 도입은 상당한 혼란을 줄 수도 있다는 점에서 일단 새로운 법령 체제에 따른 대안적 교육기관만을 대상으로 하는 부분 도입이 타당하다고 생각된다. 얼핏 보면 이 제도가 기존의 방식에 비해 매우 이질적으로 보일 수 있지만, 기왕 실시되고 있는 검정고시 제도와 연계하면 의외로 쉬운 해결책이 나올 수도 있다. 예를 들어 현행 검정고시를 새롭게 설립되는 대안적 교육기관들의 졸업자격 시험으로 가름하되, 이들 학교가 시설이나 교사(教師)에 관한 일정 수준의 요건을 갖출 경우 검정고시 과목을 대폭 간소화하는 것이다.[14)] 이 방법은 기존의 학교제도 틀 안에서 대안교육이 존립할 수 있는 여지를 마련하는 것이라고 할 수 있다.

12) 이 부분의 내용은 이종태(2018)의 내용을 부분 전재하였음.
13) 그렇다고 국가가 대안학교나 사립학교들을 방치하는 것은 아니다. 안전이나 위생 등 기본적인 사항에 대해서는 국가(교육청)가 감독권을 가지고 있으며, 사립학교협의체가 국가의 인정 하에 교육의 질을 관리한다.
14) 과거 공민학교 제도에서 이에 관한 선례를 찾아볼 수 있다.

5) 기존의 교사 자격 체제를 준용하되 대안적 교육에 관한 전문 인력 확보를 위한 경과조치를 두고 별도의 임용 절차를 둔다.

대안적인 교육의 성패는 거의 전적으로 교사의 질에 의해 좌우된다는 점에서 전문성과 헌신성이 높은 교사를 확보하는 일은 결정적으로 중요하다. 기존의 대안학교들이 기대만큼 좋은 성과를 거두지 못하는 이유도 여기에 있다고 보아야 할 것이다.

그런데 현행 교사의 양성 및 임용 체제로는 대안적 교육을 담당할 수 있는 교사를 확보하는 것이 불가능하다. 따라서 새로운 대안적 교육기관에서는 기존의 교사 양성 및 임용체제와는 다른 방식과 경로가 필요하다. 물론 이들을 위한 별도의 교사 양성기관을 운영할 수는 없기 때문에 기존의 교사 자격 과정을 바탕으로 하되 추가로 대안교육에 관한 전문성을 함양할 수 있는 과정을 운영해야 할 것이다. 이것은 이미 몇몇 특성화고등학교와 비인가 대안교육기관 연대 기구에서 자체적으로 교사 양성 및 연수를 위한 과정을 운영한 경험이 있기 때문에 비교적 어렵지 않게 마련할 수 있을 것으로 보인다.

문제는 새로운 법령을 시행하는 초창기의 상황이다. 이 때는 미리 양성 또는 훈련된 대안적 교육의 교사가 태부족할 것이기 때문에, 그리고 다른 한편으로는 기존의 풍부한 대안교육 경험을 활용해야 할 필요가 있기 때문에 기존의 인가된 대안학교 외에 비인가 대안교육 기관에서 오랜 경험을 쌓은 교사들을 임용해야 한다. 그런데 이들 중 상당수는 교사 자격증을 가지고 있지 않다. 바로 이들을 위해 일정기간 연수를 통해 자격을 부여하는 경과조치가 필요하다. 아울러 대안적 교육기관의 교사들은 현행 임용고사 대인 기관별 공모 절차를 통해서 임용하도록 한다.

6) 새로운 대안적 교육기관들을 지원하기 위한 재정 지원 방안을 마련한다.

아무리 좋은 뜻과 수단이 있다고 하더라도 국가의 재정 지원이 없으면 기대한 만큼의 성과를 거둘 수 없다. 그런데, 초중등교육법 체제와 별도의 법령 체제를 택할 경우 현행 체제 안에서는 대안적 교육기관들이 재정 지원을 받을 가능성이 불분명하다. 물론 대만의 경우처럼, 이러한 교육을 하는 기관이나 교육을 받는 학생들에게 국가가 전적으로 지원을 해야 한다고 규정하면 되겠으나, 우리의 경우에는 교육재정을 총괄하는 '지방교육재정교부금법'이 현행 초중등교육법에 연동되어 있기 때문에 기존의 '학교'가 아니면 지원을 받을 수 없는 구조이다.

이 문제를 해결하는 방법은 두 가지가 있을 수 있다. 하나는 기존의 학교와 함께 새로운 법령에 의해 설립되는 대안적 교육기관들도 재정을 교부할 수 있도록 현행 지방교육재정교부금법을 개정하는 것이다. 다만, 이렇게 될 경우 현재 지원을 하지 않던 '대안학교'나 비인가 대안교육기관들도 함께 지원을 해야 하기 때문에 상당 수준의 추가 재원이 필요할 것이고 이것 때문에 상당한 반발이 있을 수 있다. 다른 하나는 평생교육 예산처럼 지방교육재정교부금과는 다른 항목으로 예산을 지원할 수 있도록 법령에 규정하는 것이다. 그러나 지금까지 말로는 평생교육의 중요성을 강조하면서도 실제로 이를 활성화시키기 위한 예산은 거의 확보하지 못한 예에 비추어볼 때 후자의 방식으로는 필요한 예산을 확보하기가 매우 어려울 것으로 예상된다.

4. 결론에 대신하여

지금까지 대안교육 관련 현행 법령 현황과 그것들이 안고 있는 문제, 그리고 향후 새로운 법령 체제를 마련하기 위한 기본 전제와 주요 방향들을 검토하고 제안하였다.

기존의 법령들은 한 때 획일화되고 입시 경쟁에 찌든 우리의 학교교육에 신선한 바람을 불러일으키는 청량제 역할을 해왔으나 제공되는 대안적 교육의 기회 자체가 적고 제도적 미비 등의 한계로 대안적인 교육의 수요에 제대로 부응하지 못하였다. 현재 수십만 명에 이르는 학교 밖 청소년들과 학교 안에서 아무런 의미도 찾지 못한 채 시간을 보내는 더 많은 학생들을 감안하면 모든 청소년들에게 의미 있는 교육기회를 제공할 수 있는 새로운 대안교육 관련 법령 체제의 마련이 시급한 실정이다.

하지만, 우리의 학교교육 현실을 변화시키는 일은 결코 녹녹치 않다. 많은 사람들이 제4차 산업혁명의 중요성과 특징을 이야기하면서 과감한 교육혁신의 필요성을 역설하지만 치열한 입시 경쟁과 이를 위한 과거 방식의 학습 관행은 사라지지 않고 있다. 마치 우리 사회는 몇 발자국 앞의 사태 전개를 눈으로 보면서도 발등의 불을 끄느라 아무런 대응도 못하는 형국이다. 안타깝게도 그러는 사이에 수많은 학생들은 자신에게 의미 있는 배움의 기회를 놓친 채 거리를 헤매고 있다.

우리 사회의 일대 결단이 필요하다고 본다. 우리의 교육 현실과 시대적 흐름 간의 간극은 이미 회복의 한계를 넘었으며, 그 위에 덮치고 있는 인구절벽 재앙은 우리의 미래를 더할

나위 없이 암울하게 만들고 있기 때문이다. 아무쪼록 오늘의 논의가 거름이 되어 이 땅의 모든 학생·청소년들에게 한 줄기 희망의 빛을 비칠 수 있기를 소망한다.

참고문헌

교육개혁위원회(1995). **세계화·정보화 사회를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안**. 대통령자문 교육개혁위원회

교육부(1996). **학교 중도탈락자 예방 종합대책**. 교육부

송순재(2010). **위대한 평민을 기르는 덴마크 자유교육**. 민들레

안병영·김인희(1009). **교육복지정책론**. 다산출판사

왕메이링(2018). 대만의 실험교육법. **2018 학업중단 및 대안교육 국제포럼**. 한국청소년정책연구원

이종태(2018). 대안교육의 제도화 및 발전 방안. **2018 학업중단 및 대안교육 국제포럼**. 한국청소년정책연구원

하태욱 외(2018). 비인가 대안학교 학생 인권상황 실태조사(초고). 국가인권위원회

지정토론

좌 장 윤철경 (한국청소년정책연구원 학업중단예방·대안교육지원센터장)

토론자 배동인 (교육부 교육기회보장과 과장)
박민형 (대안교육연대 정책국장)
정기원 ((사)한국대안교육기관연합회 이사장)
김한태 ((사)전국대안학교총연합회 이사장)
안성균 (산마을고등학교 교장)
박창호 (은여울중학교 교장)
양인영 (인천광역시교육청 장학사)
김성기 (협성대학교 교수)

토 론 문

배동인 (교육부 교육기회보장과 과장)

Memo

“대안교육 특별법[1] 제정을 위한 연석회의”의 필요성

박민형 (대안교육연대 정책국장)

○ 2016년 12월 일본에서는 「의무교육단계 보통교육에 상당하는 교육기회의 확보 등에 관한 법률」(이하, “교육기회확보법”)이 제정되었다. 한국 못지않게 「학교교육법」에 근거한 의무취학제도가 공고하고, 더구나 대안교육에 관해서는 한국 보다 훨씬 배타적인 일본 사회에서 ‘학교 이외의 장소에서 학습활동을 하는 부등교 학생에 대한 지원’[2]을 법률로 정했다는 점이 주목을 받고 있다. 〈프리스쿨 전국 네트워크〉가 ‘아이들에게 다양한 배움의 기회를 보장하는 법률을 만들어보자’는 취지로 신법연구회를 만든 지 6년만의 일이다. 2010년 4월 발표된 신법 골자안을 시작으로 2015년 하세 히로시 의원안, 니와 히데키 의원안을 거치는 과정에서 정부와 국회, 시민사회가 부단한 토론과 수정·보완을 거듭한 끝에 최종 입법에 이른 것이다. 입법의 전 과정을 이끈 것은 〈프리스쿨 전국 네트워크〉였지만 행정(문부과학성)과 입법(초당파 프리스쿨의원연맹)의 지속적이고 실질적인 뒷받침이 있었다.

일본에서 “교육기회확보법“ 하나를 가지고 이렇게도 해보고 저렇게도 해보며 6년 간 씨름하는 사이에 한국에는 대안교육 관련법이 6건이나 발의됐다. 김세연 의원이 「대안교육기관 지원법안」 이라는 이름으로 두 번 발의했으니까 6건의 법률안에 대해서 대표 발의한 국회의원은 총5명이다. 그런데 최근 「대안교육진흥법안」에 대한 교육부 검토의견을 참고해서 박찬대 의원이 보완한 「대안교육에 관한 법률안」을 제외하면 법률안들 간의 비교검토나 의원들 간의 교류는 전무하다. 그런 와중에 19대 국회에서 발의된 3건은 소리 소문 없이 사라졌고, 다시 20대 국회에 3건의 법률안이 계류 중이다.

---

1) 대안교육 법제화의 방법으로는 초중등교육법 개정, 시행령 개정, 새로운 법률의 제정 등 크게 세 가지를 생각해 볼 수 있다. 여기서는 초중등교육법과 병립하는 새로운 법률이라는 의미에서 “대안교육 특별법”이라고 부르기로 한다. “대안교육 특별법”은 법적용과 해석에 있어서 일반법인 초중등교육법에 우선한다.

2) “교육기회확보법”제13조의 제목이다. 이 법률의 입법을 이끌어 온 기타 아키토 교수(와세다대학교 문화구상학부)는 제13조의 의미에 대해서 ‘학교에 다니지 않거나 다닐 수 없는 학생들에게 〈배움의 장은 학교여야만 한다〉라는 사회적 압력, 정신적 속박에서 벗어나게 해주는’ 제도 개혁의 출발점이 될 것이라고 설명하고 있다.

이런 과정을 언제까지 계속 반복할 것인가. 법률을 발의한 국회의원이든 대안교육 유관 부처인 교육부 교육기회보장과든 정말 입법의지가 있다면 사회적 관심을 끌지도 못하고 사라진 19대 국회의 법률안들에는 어떤 문제가 있었던 것인지를 면밀히 살펴보고 실현 가능한 법률안을 공동으로 추진해야 하지 않을까. 박찬대 의원의 대정부 질의에 대해서 비상한 관심을 갖겠다는 교육부장관의 답변이 있었다고 해서 체계성 없던 법률안들이 스스로 체계를 갖추고 입법 가능성이 높아질 수는 없지 않은가.

○ 헌법 제31조제6항은 교육제도 법률주의(법정주의)를 정한 것이라고 한다. 대안교육 특별법의 제정은 헌법 제31조제6항에 근거해서 중요한 교육제도를 신설하거나 변경하는 일이므로 기존의 교육체제와 조화를 이루지 못하면 입법이 불가능하다. 대안교육법이 합의 지점을 찾아야 하는 교육관계법으로는 「초·중등교육법」 뿐만 아니라 「교육기본법」, 「사립학교법」, 「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」, 「부가가치세법」, 「학교 밖 청소년 지원에 관한 법률」 등 교육법 체제를 직간접적으로 떠받치고 있는 많은 법률들이 있다.

대안교육법이 성립하려면 무엇보다도 「초·중등교육법」과 합의점을 찾아야 한다. 헌법이 정한 의무교육 제도를 취학의 의무로 한정한 「초·중등교육법」 제13조, 제14조와의 관계를 풀어야 한다. 수업료를 거두는 방법을 정한 제10조, 교원의 자격을 자격증 있는 사람으로 제한한 제21조와의 관계도 풀어야 하고, 법정 대안학교를 정한 제60조의3과의 관계 설정도 다시 해야 한다.

그런데 지금까지 발의된 법률안들은 무슨 배짱인지 다른 법률들과의 관계를 푸는데 관심이 없다. 대안교육법의 취학의무유예[3] 조항이 입법되면 취학의무와 면제, 유예 등을 정한 「초·중등교육법」 제13조, 제14조, 취학의무 불이행에 대한 과태료를 정한 제68조는 어떻게 처리할 것인가. 대안교육법에서 교원의 자격을 따로 정하면 앞으로는 교사를 부를 때

3) 대안교육 관련 법률 제·개정안에서 "의무교육"에 갈음하는 방안으로 다음 네 가지가 검토된 바 있다.
① 등록 대안교육기관에 한해서 취학의무를 유예
: 「대안교육진흥법안」2017김병욱, 「대안교육기관 지원법안」2017김세연, 「대안교육에 관한 법률안」2018박찬대
② '다른 법률의 적용배제'를 통해서 취학의무를 면제
: 「대안교육기관 지원법안」2012김세연, 「의무교육중단 학생 교육지원에 관한 법률안」2015박혜자
③ '학교 밖의 교육'을 의무교육의 한 방법으로 인정
: 「학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안」2012김춘진
④ 취학의무 '조건부 유예'를 신설하는 초중등교육법 개정
: "의무교육단계 미취학·학업중단학생 안전 확보 및 학습지원 방안"2016교육부

'「초·중등교육법」 상의 교원'인지, '대안교육법 상의 교원'인지를 구분할 것인가. 대안교육법에 따라 등록한 곳만을 대안학교(또는 대안교육기관)으로 부르자고 한다면[4] 제60조의3에 따라 법정 '대안학교'가 된 곳은 앞으로 대안학교도, 대안교육기관도 아닌 것이 되는가.

○ 대안교육 특별법이 제정되려면 다른 법률과의 관계도 풀어야 하지만 제정법으로 인해서 기존의 법익에 영향을 받게 되는 다른 권리 주체들과의 관계도 풀어야 할 중요한 숙제이다. 예를 들자면 2012년 김춘진 의원이 「학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안」을 발의하면서 제60조의3을 삭제하는 「초·중등교육법 일부개정 법률안」을 병행 발의한 것은 이러한 권리 관계의 변화를 인식하고 있었기 때문이다. 물론 당시 법정 '대안학교' 관계자들 입장에서는 자신들의 의견도 묻지 않는 황당한 법률안인 셈이었지만 말이다.

「대안교육진흥법안」에 대한 검토의견에서 법정 '대안학교'와의 형평성을 고려해야 한다는 교육부의 지적은 일견 타당한 것이다. 그런데 교육부는 그 다음 대화를 이어가지 않는 게 문제다. 법정 '대안학교'가 「지방교육재정교부금법」상의 교부금 산정기준에 포함되지 않는다는 지적에 그칠 게 아니라,[5] 법정 '대안학교'에 대한 향후 재정 지원계획은 어떤 것인지, 법정 '대안학교'에 대한 지원 계획과 균형을 맞추려면 대안교육 특별법은 어떤 수준의 재정계획이 적합한지를 제안하는 게 타당하다.

○ 「초·중등교육법」이 초중고 모든 학생을 대상으로 하는데 비해서 대안교육법은 대상 범위가 한정된 특별법이고, 여러 교육 관련법이 유기적인 관계를 이루는 교육법 체계를 벗어나서는 존재할 수 없다. 그렇다면 다른 법률과의 관계를 풀어야 하고, 그것을 풀기 위해서는 기존 법률의 규율을 받는 당사자들의 동의와 검토가 불가피하다. 신고제 수준의 가벼운 법률이든 인가제에 가까운 등록제 법률이든 대안교육 특성화학교, 60조의3 대안학교, 위탁교육기관 모두에게 영향을 미치게 된다. 게다가 대안교육의 일원인 홈스쿨링에 대해서도 같이 검토가 되어야 온전한 대안교육법이 가능할 것이다.

---

4) 「대안교육진흥법안」
제21조(유사 명칭의 사용금지) 이 법에 따른 대안교육기관이 아니면 대안교육기관 또는 이와 유사한 명칭을 사용하여서는 아니 된다.

5) '인가된 대안학교도 「지방교육재정교부금법」상 교부금 산정기준에 포함되지 않은 상황에서 대안교육기관에 예산을 지원하는 것은 역차별이고, 또한 동일하게 등록을 통해 진입하는 학원이나 평생교육시설과의 형평성 문제가 발생할 수 있어 신중한 검토가 필요함'
「대안교육진흥법안」 검토의견, 교육부 학생복지정책과

비인가 대안학교, 대안교육 특성화학교, 60조의3 대안학교, 위탁교육기관 등 이 법률의 직·간접 당사자들과 교육부, 교육청, 국회가 참여하는 “대안교육 특별법 제정을 위한 연석회의”가 필요한 시기가 되었다. 교육부가 주축이 되는 제 주체 연석회의에는 법률안을 만들기 위한 실태조사·법령연구 그룹을 두어야 하고 대안교육 법령 정비가 완료될 때까지 유지해야 한다. 무엇보다도 교육부의 인사이동이 있더라도, 교육부 장관이 교체되더라도, 법안을 발의한 국회의원이 재선에 실패하더라도 논의의 맥이 끊어지지 않게 하는 게 중요하다.

교육부도 종전처럼 국회가 보내오는 법률안들에 수동적으로 검토의견만 낼 게 아니라, 또한 「초·중등교육법」 시행령 개정을 통해서 ‘대안교육’을 현 체제 내부로 끌어들이는데만 열중할 게 아니라, “대안교육 특별법 제정을 위한 연석회의”를 적극적으로 견인해서 대안교육에 관한 법령 정비를 국회, 대안교육계와 같이 해야 한다. 논의의 지속성과 전문성을 담보하려면 교육부를 통한 정부발의안을 목표로 하되, 그게 여의치 않다면 의원발의안의 형식을 취해서 연석회의의 내용을 담아내는 방법도 괜찮다.

대안교육의 법제화, 우리 아이들의 입장에서 생각하자

정기원 ((사)한국대안교육기관연합회 이사장)

지난 수년간 대안교육 및 미인가 대안교육기관 (이하 '대안교육기관'이라 칭함)에 대한 법제화 노력이 물거품이 되었던 것은 자신들이 추구하는 가치관 및 특성화된 교육을 받고자 하는 마음 하나로 어려운 여건과 환경 속에서 인내하며 교육을 받고 있는 아이들의 입장이 아닌, (1) 기존의 교육 체계에서 벗어나는 새로운 시도들을 열린 마음으로 해결하려고 하는 것 보다는 기존 제도의 틀 내로 끌어 드려 해결하고자 하는 경직된 교육정책방향, (2) 대안교육기관의 내실화 또는 지속적인 발전 방안을 고민하기 보다는 의무적인 등록제 시행 및 등록을 하지 않았을 경우 폐쇄 처분을 내리고자 하는 등 관리·감독 기능 강화 위주의 법령을 만들고자 하였던 교육당국의 소극적 입장, (3) 대안교육기관의 공공성 확대(기존 교육제도 뿐만 아니라 사회와 함께 가는 방안)를 고민하기 보다는 대안교육기관의 운영에 대한 자율성을 지켜내는 것에만 관심을 두었던 대안교육기관 운영 주체들의 폐쇄적인 입장들의 충돌이 빚어낸 결과가 아닌가 아쉬움이 남는다.

앞으로의 대안교육에 대한 법제화 방안은 이러한 어른들의 입장이 아닌 그 교육의 주인인 아이들의 입장에서 바라보고 아이들이 필요로 하는 안정적인 학습권을 보장해 주고, 아이들의 안전을 도모하며, 이를 뒷받침하는 방안들을 법령에 담을 수 있도록 고민하고 노력하는 것이 중요하다.

학습자 입장에서의 대안교육에 관한 법제화 필요성

기존 공교육 체계의 초등학교·중학교에 입학 후 3 개월 이상 결석을 하는 등의 청소년들은 "학생"이 아닌 "학교 밖 청소년"이라는 그 정의가 모호한 용어로 불리고 있다. 또한, 이들에 대한 관리는 청소년들의 교육에 대한 일차적 책임을 지고 있는 교육부가 아닌 여성가족부에서 가지고 있다. 다시 말하자면 대안교육기관에 다니고 있는 청소년들에 대해서는 "학습을 받는 자, 즉 학생"의 지위가 아닌 "학교를 떠나 학습을 받지 아니하는 청소년"이라는 연령적인 구분 성격이 강한 용어로 불리고 있다. 이에 대안교육기관에서 학습을 하는 청소년들에

대한 학습권을 보장하며 '학생'으로서의 지위를 인정하는 방법으로 대안교육에 대한 법제화 방안이 추구되어야 할 것이다. 다만 이들의 학습권을 인정하는 것이 학력인정까지 인정해 달라고 하는 것은 아니며, 기존 학력인정 대안학교 등과의 형평성을 고려한 차별이 필요하다는 것을 인정하고 있다.

대안교육기관에서 학습을 받는 청소년들 (이하 '학생'이라고 칭함)에 대한 교육당국의 관리가 현 제도 하에서는 불가능하다. 전국적으로 수 만 명의 학교 밖 청소년들이 있는 상태에서 이들에 대한 실태 파악 및 관리가 제대로 이루어지지 않고 있어, 이들이 안전 사각지대에 노출되어 있다는 것은 널리 알려진 사실이다. 이에 교육당국에서는 미취학, 장기결석 학생들에 대한 관리 활동을 통해 학교 밖 청소년들의 안전 확인 및 생활 지도를 하고자 노력하고 있으나 그 대상 청소년들이 많아 제대로 시행되지 않고 있는 것이 현실이다. 이에 대안교육기관에 재학 중인 학생들에 대해서는 대안교육기관이 교육당국에 의무적으로 보고하도록 하는 등 학생들에 대한 안전성을 확보하는 방안이 추구되어야 할 것이다.

또한 이러한 '학생'으로서의 지위 인정은 지금은 거의 사문화가 되어 버린 「초·중등교육법」 제68조(과태료) 제1항 및 제2항에 따른 취학 의무를 이행하지 아니한 자 및 의무교육 대상자의 의무교육을 방해한 자에게 처하는 100만 원 이하의 과태료 처분 조항으로부터 학부모를 자유롭게 해결해 주는 방법이기도 하다. 실질적으로 상기 조문에 따라 과태료 처분을 받았다는 사례는 거의 발견되지 않고 있다.

- 법제화 이 후 법령에 따라 인허가 또는 등록한 대안교육기관을 "학교"로 인정하고, 여기에 재학 중인 청소년을 "학생"으로 인정.
- 「초·중등교육법」 제14조(취학 의무의 면제 등)에 따른 질병·발육 상태 등 부득이한 사유로 취학이 불가능한 의무교육대상자에 대한 취학의무면제 또는 유예를 인허가 또는 등록 대안교육기관에 취학한 학생들에게도 적용할 수 있도록 대상 확대.
- 인허가 또는 등록 대안교육기관을 졸업한 학생들에 대해서는 학력을 인정하지 않고, 검정고시 등을 통해 학력인정을 부여. 다만 법령에 따라 검정고시의 일부 과목을 면제하는 방법 검토 가능 (유사 사례 참조, 「초중등교육법 시행규칙」 제37조(시험과목의 면제))
- 등록 대안교육기관에 취학, 전학 또는 자퇴 및 졸업여부 등 학생들에 대한 기본 정보를 교육청 등에 의무적으로 보고하도록 하며, 특히 취학의무대상자들에 대해서는 원적 학교에도 보고하도록 하여 학생들의 학습 진행 여부, 안전 여부 등이 지속적으로 관리될 수 있도록 함

대안교육에 대한 법제화 및 설립 기준 완화를 통한 인·허가 또는 등록 촉진 방안

지금 현재 많은 대안교육기관들이 현실적인 법의 제약에 의하여 학력인정 대안학교로 인가 신청을 하지 못하고 있는 상태에서 여러 가지 사유에 의하여 불법적인 학교를 운영하고 있다고 고발을 당하여 폐쇄 명령을 받거나 사법 조사에 따른 형사 처벌을 당하는 경우가 종종 발생하고 있으며 (「초·중등교육법」제67조(벌칙) 제2항제1호에 따라 3년 이하의 징역 및 3천만 원 이하의 벌금에 처할 수 있음), 이러한 대안교육기관에 다니는 학생들은 불안한 마음속에 떨고 있으며 또 다른 대안을 찾아 떠돌아다닐 수밖에 없는 처지에 놓여 있기도 하다. 그러기에 이제는 하루라도 빨리 이 아이들이 안심하고 교육을 받을 수 있도록 대안교육에 대한 법적인 지위를 마련해 주고, 아이들이 다니는 대안교육기관이 안정적으로 운영이 될 수 있도록 기준 완화를 통한 양성화 조치가 필요하다.

현재의 학교교육관련 제도 및 정책은 학습자의 연령별 및 순차적인 과정 별로 구분되어 있다고 볼 수 있다. (유아교육법 〉 초·중등교육법 〉 고등교육법 등) 이에 초·중등교육과정에 해당이 되는 대안교육에 대해서 별도의 법적 지위를 부여하는 것이 타당한 것인지에 대해서는 많은 검토 및 사회적 합의가 필요하다. 이에 대한 단기적 대안으로 대안교육을 초·중등교육의 여러 가지 교육 방법의 하나로 구분하여 법제화를 이루어 나가는 것도 좋은 방법이 될 것이다. 즉, 현재 「초·중등교육법」 제60조의3(대안학교)에 정의된 대안학교를 '학력인정 대안학교'와 '학력미인정 대안학교'로 구분하여 대통령인 「대안학교의 설립 운영에 관한 규정」의 개정을 통하여 그 기준을 별도로 정하는 방법도 검토가 가능할 것이다. 다만 대안교육의 자율성을 보장하기 위하여 교육과정 및 수업연한 등에 대해서는 학력인정 대안학교보다는 완화된 기준을 적용하는 것이 필수적일 것이다.

현재의 많은 대안교육기관들은 그 규모가 적고, 설립자 또는 학부모들이 협동하여 대출 또는 교지 및 교사의 담보 제공을 통한 재원을 마련하여 교지 및 교사를 갖추고 운영되고 있는 현실에서 학력인정 대안학교로 인가를 받기 위해서는 교지 및 교사에 대한 설치 기준 및 주요 기본재산에 대한 담도 제공 금지 등 까다로운 조건들이 너무 많아 대안교육기관들이 학력인정 대안학교로 인허가들 받는 것을 포기해 왔다. 이에 대안교육기관들에 대해서는 학력은 인정하지 않지만 교사 및 교지에 대한 기준을 완화하고 주요 기본재산에 대해서는 담보 제공이 가능하도록 완화할 필요가 있다.

- 「대안학교의 설립 운영에 관한 규정」 개정을 통한 학력 미 인정 대안학교와 학력 인정 대안학교에 대한 교지 및 교사에 대한 기준, 교육과정 및 수업일수에 대한 기준, 교원 기준에 대한 기준 등을 구분하여 현재 운영 중인 대안교육기관들이 인허가 또는 등록을 할 수 있도록 기준 완화 및 수업에 대한 자율성 보장 방안 필요
- 「사립학교법」 제28조(재산의 관리 및 보호) 제2항 및 「사립학교법시행령」 제12조(처분할 수 없는 재산의 범위 등) 제1항 및 제2항의 개정을 통한 학력 미인정 대안학교의 교지 및 교사 등에 대한 담보 제공 허용을 통한 기존 대안교육기관의 인허가 미등록 장벽 완화 방안

대안교육에 대한 재정적 지원 방안

대안교육기관이 법제화를 통해 정부로부터 많은 재정적 지원을 바라고 있는 것은 결코 아니다. 다만 의무교육대상자인 학생들에게 주어지는 급식비, 건강검진비 등 학생들에게 직접 혜택이 주어지는 최소한의 경비에 대해서만 지방자치단체 및 교육청 등에서 재정 지원을 할 수 있는 법적인 근거를 마련하는 것에 그 의미가 있다. 또한 일반 공교육의 학부모들처럼 교육세 납부 등 국민의 의무를 다하고 있지만, 정부로부터는 교육 관련 재정 지원을 받지 못하고 있는 학부모들에게 대안교육 관련 교육비 지출에 대해서는 근로 소득 공제 혜택을 주는 등 간접적인 지원을 받을 수 있기만을 바라는 것이다.

현재 영리를 추구하는 학원 및 강습소들은 부가가치세법에 따라 그들이 행하는 교육용역에 대한 면세가 되는 것에 반하여 영리 추구보다는 공교육을 대신하여 학생들의 개인적 특성에 따른 인성 위주의 교육 등 다양한 교육을 실시하는 대안교육기관에 대해서는 부가가치세 면제 여부에 대하여 논란이 있다. 대부분의 대안교육기관이 영세하며 등록금 등의 학부모들의 지출에 의해 운영되고 있는 현실에서 대안교육기관의 교육용역에 대하여 주무관청의 관리·감독을 받지 않는다는 이유만으로 부가가치세를 부과하게 된다면 그 부담은 고스란히 학부모들에게 전가될 수밖에 없고, 그 자녀들을 대안교육을 받도록 하는 것에 대한 깊은 고민에 빠질 수밖에 없도록 할 것이다.

이와 같이 대안교육기관이 법제화를 통해 바라는 재정 지원은 추가적인 재정 확보를 통한 지출 확장 보다는 기존에 부과하지 않고 있던 부가가치세 등의 면세에 대한 명문화, 학무들이 부담하고 있는 교육비에 대한 소득 공제 혜택 등 간접적인 재정 지원을 바라는 것이다.

미인가 대안교육기관의 운영 안정성 보장 및 신고, 등록 양성화 방안 제안

만약 다른 법령으로 미인가 대안교육에 대한 법제화를 하고자 한다면, 대안교육기관들의 운영함에 있어서 신고·등록 여부에 대해서는 각 대안교육기관들의 자율적인 선택에 의해 결정할 수 있도록 하되, 신고 및 등록에 대해서는 세재, 재정, 학력 인정 등의 혜택 등에 대해 차별성을 주는 것이 방안이 될 수 있을 것이다.

단계	비 고
미신고 대안교육기관	• 미인가 대안교육기관의 신고, 등록 여부에 대해서는 대안학교 당사자들의 자율에 맡기되, 미신고 시 폐쇄 등의 강제 조항 두지 않음.
신고 대안교육기관	• 등록 대안교육기관에 요구되는 교지 및 교사 등의 구비 조건 및 재산 관리 요건과는 상당히 완화된 기준으로도 신고가 가능하도록 차이를 두는 방안 검토 필요
등록 대안교육기관	• 학교 명칭 사용 가능 • 학력 인정을 할 필요성은 없으나, 「초·중등교육법」상의 대안학교와 동일한 법적인 지위(스쿨존 설치 등) 및 혜택을 받을 수 있도록 함. • 교지 및 교사 등의 구비 조건 및 재산 관리 등에 대해서는 「초·중등교육법」에 의한 학력 인정 대안학교와는 차이를 두는 방안 검토 필요
학력 인정 대안학교	• 학력 인정 • 일반 사립학교에 준하는 재정 지원

문재인 정부의 대선공약 중에서 학교 밖 학생들을 향한 공약에 대해 거는 기대

이번에 새로이 출범한 문재인 정부가 대선 때 내걸었던 공약 중에 “사회적 차별 해소 및 약자 지원”이라는 항목에서 2번째 공약에 “청소년들이 안전하고 건강하게 성장하도록 지원하겠다.”는 공약이 들어 있다. 이 공약은 학교를 떠나는 학생들에게 개개인에 맞는 새로운 교육기회를 제공하고 학교 밖 학생들에게 학교교육 경비에 준하여 홈스쿨링, 대안교육 기관, 직업훈련 기관 등의 교육비 지원이 이뤄지게 하고, ‘학교 밖 학생 지원센터’ 설치 확대 및 기능 보강이 이루어지도록 하겠다는 것이며, 또한 지역사회 청소년 통합 지원 체계(CYS-NET) 지원 확대와 위기 청소년 특별 지원 사업 내실화를 이루겠다고 약속을 하였다.

문재인 정부가 이러한 공약을 대선에서 내걸었다는 것 자체만으로도 이 미인가 대안학교에서 학교 밖 학생들과 함께 생활하고 있는 현장의 교사로서는 벅차오르는 기쁨을 느꼈다.

한 아이도 놓치지 않겠다는 생각에서 시작한 이러한 공약들이 실제 계획으로 잘 세워져 문재인 정부 기간 동안에 꼭 실현되어 주길 기대하는 바이다.

미인가 대안교육기관에 다니고 있거나 학교 밖 학생들의 부모들은 대한민국 국민으로서 성실하게 세금 납부의 의무를 다하고 있음에도 불구하고 자녀들이 정규 학교를 다니지 않는다는 이유만으로 모든 세제 혜택의 기회를 박탈당한 채 지금까지 지내왔다.

이 역시 차별에 해당된다고 하지 않을 수 없으며, 이는 특히 “교육기본법 제3조(학습권) 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다와 동법 제4조(교육의 기회균등) ① 모든 국민은 성별, 종교, 신념, 인종, 사회적 신분, 경제적 지위 또는 신체적 조건 등을 이유로 교육에서 차별을 받지 아니한다.”에 위배되는 것이다.

지금까지 의무교육이 곧 위무취학이라는 관점에서 미인가 대안교육기관에 다니거나 학교 밖 학생들의 교육기회의 불평등 상황과 재정 지원 혜택의 배제를 당연시 여겨왔었지만 지금부터라도 대한민국의 학생과 아이들이라는 관점에서 동등한 배움의 기회와 재정지원의 혜택이 제공되어 지길 기대해 본다.

대안교육 법령정비 이제야 20년 만에

김한태 ((사)전국대안학교총연합회 이사장)

교육은 국가의 골격을 형성한다고 말할 수 있다. 헌법학자들이 말할 때 헌법을 만들 때는 교육 분야가 제일 먼저 다루어진다고 한다.

대안교육이라는 단어가 나온 것이 20여 년 전에 나왔다.

이제 법령이 정비 된다는 것은 늦어도 너무 늦은 감이 있다고 볼 수 있다.

일제 강점기, 6.25 혼란기, 농정기 시대, 산업화 시대, 정보화시대, 제4차 산업화시대, 인공지능 시대에 우리의 교육도 많은 변화를 가져왔다. 이제 교육도 변해야 한다.

법령 정비가 된다니 국민소득 3만 불 다문화시대가 우리세대들의 주도할 것으로 생각한다.

그러나 지금까지는 3만 불 시대가 된 것도 교육 덕분이고 반면에 제도권 공교육에 너무나 매달려 왔다.

초등6년, 중고6년 교육은 인공지능시대를 따라갈 수는 없다. 그동안 입시위주 교육에 12년간 성장기 두뇌를 책가방으로 짓누르는 동안 노벨상은 일본은 27개 우리는 1개 밖에 없다. 그러나 지금부터라도 대안교육 법령이 재정비 되고 정부지원만 제대로 이루어진다면 국민소득 3만 불 OECD 국가 20개국에서 노벨상을 기대할 수 있다.

법령 정비가 시급하고 정부 지원이 대폭 있어야 하고 기존의 각종 대안학교들이 법령 정비에 뜻을 모아야 하고 다소 생소하고 부담이 가고 할 지라도 인공지능 시대로 선도할인제육성이라는 대사명감을 가지고 법령개정에 적극 협조하고 실천해야만 가능할 것으로 본다.

약 10여 년 전부터 싹이 트기 시작한 대안교육진흥법을 이번 기회에 국회 본회의를 통과시켜 교육부에서는 이 법의 이해당사자인 우리들과 의견을 집약한다면 보다 좋은 법이 시행령과 시행규칙이 탄생할 것으로 사료된다.

교육부에 말씀을 드린다면 우리와 그동안 거리가 너무 멀다는 것이다. 전화해도 안 받고 대답도 시원한 것이 별로 없었다. 우리를 위해 존재하는 것이 교육부다. 우리가 내는 교육세는 교육부로 간다. 그동안 공립형 대안학교만 예산 지원이 되고 나머지는 모른다는 식이였다. 약 500개의 대안학교가 전국 방방곳곳에 설립되어 있다. 무허가다 무인가다 교명을 왜 학교라고 했느냐 관공서에서 모두 나서서 단속하고 까다로운 건축법 등 규제를 강화하고 세금을 부과하고 마구잡이식으로 뒤흔들고 하는 규제는 법령정비가 되고 시행령과 시행규칙이 나오면 우리 대안학교를 하고 운영자 여러분도 앞장서서 적극 협조해야 한다.

모든 기준은 법에 의하여 질서 유지를 하면 누구나 행복하게 살 수 있다는 것이 법질서다.

저도 45년간 대안학교를 하면서 파란만장한 일들을 많이 겪고 있다.

그러나 법을 따르고 먼저 실천하고 하니까 사단법인 인가를 해줄 때 나는 교육자다 교육자는 선구자다 하고 자부심을 가져보면 처음에는 비웃는 사람도 있었으나 졸업생 16,000여명이다. 존경을 받을 때 보람을 느낀다.

아직도 통계청 자료를 보면 무학자와 학교 밖 청소년을 약 350만 명으로 추산하고 있다. 이들은 우리 대안학교가 교육을 책임져야 한다.

법령 정비가 되면 교육부에 책임이 있다. 교육은 우리가 해야 한다.

해마다 교육부 예산은 깎이지 않고 책정 액수대로 처리된다는 것을 신문에서 보았다. 액수는 알 수 없으나 옛날부터 우리 조상님들도 공부하는데 돈을 아까워하지 않았다.

개정되는 법에 다라 시설 지원 교직원 급료 각종교재부터 지원할 것이 너무나 많다. 예산을 받으면 우리도 책임이 있다.

그동안 530만 명의 국민 교육을 이번 기회에 우리가 한번 해결해보자는 자부심 긍지를 가지고 앞장서서 교육의 대변화를 이루어보자.

그동안 교육부는 언제나 우리만이 나만이 대안 교육을 하는 운영자나 교사들을 볼 때 잘하고 있을까로 보지 말고 잘하고 있겠구나로 보면 모든 일이 가능해진다.

긍정으로 보는 교육의 기회를 만들자는 시대가 올 수 있다.

그동안 대안학교는 수능시험 지역에서 1등 공군 취사병이 수능시험 만점을 받았다.

공부는 자유스럽게 자신에게 맡겨두면 노벨상이 돌아온다는 것은 이번 대안학교 법령 정비뿐이다. 박사의 노고에 찬사를 보낸다.

그동안 중지를 모아 만들어 놓은 대안교육 진흥법을 그대로 문교리 통과, 본회의 통과, 교육부에서는 시행령 시행규칙을 법의 이해 당사자들의 의견을 수렴하여 그대로 추진하는 시한을 2019년 2월 말일까지 완료할 수 있게 차질 없이 추진할 것을 바랄 뿐이다.

첫술에 배부를 수 없듯이 사용하면서 불편하고 보완할 것은 보완하는 것이 법의 순리대로 하시면 20년이 넘게 기다리는 체증이 쑥 내려갈 것이다.

오직 지금의 대안학교를 찾는 학부모님과 학생만을 위한다면 박수가 나오리라 생각합니다.

그동안 수고하신 이종태 교수님 노고에 다시 한 번 깊은 감사를 드립니다.

대안교육기관 지원을 위한 우선적 과제

- 지방교육재정교부금법 시행령 제 43조 제1항 개정을 통한 일원화

안성균 (산마을고등학교 교장)

대안교육기관 지원을 위한 법령 정비 방안의 전반적인 취지, 정비의 6가지 기본전제와 6가지 정비방향에 대해 전적으로 동의한다. 얽힌 실타래와 같은 대안교육의 복잡다단한 지형을 쾌도난마처럼 해결할 묘수를 찾기는 쉽지 않을 것이다. 그러나 풀기위한 실마리는 절실하고 그 가운데 하나로 발제문에서도 언급된 지방교육재정교부금법 개정에 집중하여 가능성을 검토해 보고자 한다. 이를 위해서는 무엇보다 당연히 국회의 협조와 교육부의 협치가 필수적임은 두말할 필요가 없다.

지방교육재정교부금은 「지방교육재정교부금법」에 따라 '균형 있는 교육발전을 목적으로' 지방자치단체가 교육기관 및 교육행정기관을 설치·경영하는데 필요한 재원의 전부 또는 일부를 국가가 교부하는 제도이다. 2018년 예산규모는 49조 5천4백7억 원에, 유아교육지원특별회계 전출금까지 포함하면 53조 4천3백3십4억 원에 달한다.[1] 기준재정수요액 관련 측정항목과 측정단위는 대통령령으로, 단위비용은 교육부령으로 정한다.[2]

대안교육기관 지원을 위한 법령정비의 결정적 지점은 지방교육재정교부금법 시행령 제4조 제1항을 개정하여 최소한 각종학교만이라도 교부금 산정 기준학교에[3] 포함되도록 선조치하는 작업이다. 이에 따라 예상되는 시나리오는 다음과 같다.

---

1) 이 막대한 예산 가운데 미인가 대안교육시설을 포함한 학교부적응, 다문화, 탈북 등 교육소외계층 청소년에게 학습기회를 제공한다는 목적 하에 '학업중단학생 교육지원사업'이라는 이름으로(중간에 명칭은 몇 번 변경) 2006년부터 지원해왔던 특별교부금의 전체 지원규모는 매년 10억 내외에 불과했다. 이조차 2018년에는 4억대로 삭감되었다.

2) 지방교육재정교부금법 제6조 2항에 근거하여 교부금 산정이, 동법 시행령 제4조 제1항 별표 1에 명시된 교부금산정 기준학교에 근거하여 각 학교로 재정지원이 이루어진다.

3) 〈별표1〉에 전년도 공립 유치원, 공립 초등학교, 공·사립 중학교, 공·사립 고등학교, 공·사립 특수학교만을 '교부금산정기준학교'로 명시하고 있다. 여기에 '공·사립 각종학교(대안학교)', 또는 '등'을 첨가하는 단순한 개정작업으로 접근해보자는 취지에서 글을 전개하겠다.

1. 교육기본법 60조 3항에 의거한 '각종학교로서의 대안학교'는 학교를 설립해서 인가를 받아도 사립학교는 교육청으로부터 재정지원을 받을 길이 없다. 만일 기존의 인가 대안학교(각종학교)에 대하여 시행령 개정으로 정규학교에 상응하는 교육당국의 지원이 이루어진다면 기준이 충족되는 각종학교 형태의 대안학교가 확산될 가능성은 매우 높아 보인다. 이 조항이 개정된다면 현재 제도권 안으로 들어왔지만 교육당국의 재정결함보조금 지급으로부터도, 학교 밖 청소년 지원관련 혜택으로부터도 배제된 각종학교 형태의 28개 사립 대안학교의 핵심현안을 해결하는 쾌거이자, 실질적인 재정지원이 이루어지지 않기 때문에 인가를 기피해 온 800여개로 추정되는 비인가 대안학교를 제도권 내로 끌어들이는 긍정적 결과를 얻을 것이다.
   특기할 사례로 올해 9월 인천시의회에서 의결한 '학업중단예방 및 대안교육 지원 조례'를 들 수 있다. 관련 법적 근거가 없어 비인가 대안학교가 지원대상에서 제외되어 아쉽지만, 지자체의 의지와 해석에 따라 사립 각종학교와 위탁교육기관이 재정지원을 받을 수도 있다는 중요한 선례를 남겼다.

2. 교육청으로부터 '대안교육 위탁교육기관'으로 지정되었지만 학교도 아니요, 미인가 시설도 아니라 법적 정체성이 모호했던 232개(2017년 기준)의 반인가 형태의 대안학교도 각종학교로 전환하여 정식으로 학교실체 인정과 함께 지원받을 확실한 명분을 찾아 갈 수 있을 것이다.

3. 법적·행정적 정체성이 애매해진 43개의 '대안교육 특성화중고등학교' 역시 허울뿐인 특성화의 딱지를 떼고 '각종학교'로 전환하여 일원화하는 대열에 참여하면 좋겠다. 기득권을 포기할 현장이 얼마나 될지 모르지만, 일반계 학교와 전문계 특성화고 틈에서 서자 대접을 받으며 점차 일반학교화하는 질곡으로부터 벗어나 대안학교로서의 실험성과 교육철학을 담보할 최선의 카드가 될 것이다.

4. 관련근거가 없다는 이유로 재정지원을 주저했던 시도교육청의 곤란한 입장도 정리되고, 난맥상인 대안교육관련 법령을 정비하고자 노력중인 교육부의 고민도 숨통이 트일 것이다.

5. 만일 국회에서 지방교육재정교부금법 시행령 개정안이 통과가 되고 교육부가 정책적으로 관련 법령을 함께 정비하거나 독자적으로 운영지침을 세워 추진한다면 정규학교를 다니지 않는다는 이유로 차별받던 정규학교 밖 청소년과 학부모들의 교육기본권이 회복되고 교육의 기회균등이 보장되는 획기적인 사건으로 역사에 기록될 것이다.

6. 국가적 차원의 법령정비와 함께 현 상황에서 동시적으로 일부 보완할 수 있는 지자체 차원의 대응과 교육부의 운영지침을 주목할 필요가 있다.

1) 전술한 인천의 사례와 더불어, 지난 10월 서울시교육청에서 발표한 '학교 밖 청소년 교육지원 정책 방안'은 매우 전향적인 조치이다. '고등학교 단계 학업중단학생 학습지원 사업' 및 '학교 밖 청소년 교육기본수당 지급'을 지자체 차원에서 결정한 첫 사례로 향후 타 시도교육청의 동참을 기대하게 된다. 비록 2019년 시법사업으로 1단계로 서울시교육청 청소년도움센터 '친구랑'에 등록한 학교 밖 청소년(만9세~만18세)만을 대상으로 매월 20만원을 지원한다는 수준으로 출발하지만, 점차 대상을 늘려 서울시 학교밖청소년지원센터 '꿈드림' 참여 학생으로 대상을 넓히는 2단계에 이어, 3단계 비인가 대안학교 재학생, 4단계 질병, 기타 부적응 등 학업중단학생 전체 중 개인정보연계에 동의한 청소년을 대상으로 점차 확대하는 방안도 고려하고 있다. 이 정책안은 학교 안과 밖을 이어주는 교육과정 재설계(가칭 '고교학점은행제') 방안의 한 부분으로 학교 안과 밖 모든 학생이 다양한 학습 과정을 경험하도록 촉진하고, 이수한 학습 경험을 학점화하여 일정 기준을 충족하면 고교졸업 자격을 인정받는 종합적 성격의 미래형 제도로 보고 있다.

2) 교육부에서 발표한 2016년 8월 '의무교육단계 미취학 학업중단학생 안전 확보 및 학습지원 방안'과, 2018년 2월 '의무교육단계 미취학 · 학업중단 학생 학습지원 시범사업 공통 운영지침'에 의거 의무교육단계의 학교 밖 청소년에게는 지원할 수 있는 최소한의 행정적 근거가 생겼지만, 여전히 고등학교 단계 학업중단학생을 위한 학습지원 정책은 관련법의 미비로 계획조차 세울 수 없다. 고등학교 단계 학업중단 학생 학습지원을 위한 법적·행정적 근거 마련이 시급하다.

3) 특히 2012년도에 국무총리실 산하 교육개혁협의회에서 다양한 학생들의 교육적 수요를 최대한 존중하고 학습권이 보장될 수 있도록 대안교육을 적극 육성한다는 취지하에 '대안교육발전방안'이 본격 논의되었고, 이 때 비인가 대안학교의 대안학교(각종학교)로의 전환, 특성화고등학교의 자율형 고등학교로의 전환, 비인가 대안학교의 등록제 추진 등이 주요 현안으로 다루어졌었다. 그 당시 거론되었던 내용을 복기해보는 것도 참고가 될 것이다.

4) 한편 국가적 복지수당 제도에서도 학교 밖 청소년은 사각지대에 놓여있다. 지난 9월부터 0세에서 만6세 미만(0~71개월) 아동은 국가로부터 '아동수당'을 받는다. 또 서울시는 서울 거주 만 19세에서 만 29세까지 미취업 청년을 대상으로 '청년수당'도 지원한다. 두 복지수당 대상 사이인 만9세부터 만18세의 청소년에 대한 복지수당 지원은 전무하다. 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률과 지역조례에 근거하여 소액이 극히 제한적으로 지급되는 정도에 불과한 실정이다. 보완책으로 교육부와 여가부에서 학교 밖 청소년에게 교육기본수당을 신설하는 것은 지나친 상상일까?

7. 현재 법령정비의 대상범위는 대안교육기관에 한하여 검토하는 것으로 보인다. 일단 대안교육기관에 대한 정의가 전제되어야 하는데 이 역시 쉽게 결정할 수 있는 사안이 아니다.[4] 나아가 지금 당장은 어렵겠지만 차제에 홈스쿨러를 아우르는, 또는 그들을 지원할 법적 근거를 고민하기 바란다. 학부모의 교육선택권이 헌법, 교육기본법, 초중등교육법 등 어딘가에 적시되지 않는 한, 현재의 판도에서는 평생교육관련 쪽 트랙이 접근하기 용이할 것이 같다.

8. 발제문에서 법령의 대상자를 지칭하는 '대안교육기관'이라는 표현은 비교적 무난하나, 발제문 외에 여러 단위에서도 일반적으로 쓰이는 '학업중단 학생'이라는 부정적 용어는 적절한 용어가 등장하기 전까지는 차라리 여성가족부와 협치하여 학교 밖 청소년 지원법과 지자체의 학교 밖 청소년 지원 조례에서 사용하는 '학교 밖 청소년'으로 통일하기를 바란다.[5] 예산과 관리상 양부처간 혼선이 따르고 중복되는 영역이 생기겠지만 영역구분만 잘된다면 그것이 일원화의 취지에 더 깔끔하게 부합할 수도 있다는 생각을 조심스럽게 해본다. 과도기적으로 대안교육기관에 적을 둔 학교 밖 청소년과, 학교밖청소년지원센터에 적을 둔 학교 밖 청소년이 공존할 수 밖에 없을 것이고, 그 어디에도 소속되지 않은 제3지대 학교 밖 청소년이 존재할 것이다. 한동안은 교육부와 여성가족부에서 각각 담당하는 체제로 가되, 제3지대에 있는 청소년들을 어떻게 지원할지 고민이 필요하다.

---

4) 대안교육기관으로 분류될 만한 대상은 비인가 대안학교, 대안교육위탁교육기관, 각종학교 형태의 대안학교, 특성화중고등학교 외에도 학력인정 평생교육시설, 청소년 교정시설·위탁시설·복지시설·수련시설 등 다양하기 이를 데 없다. 여기에 학교 밖 청소년 지원센터까지 포함된다면 상당히 복잡해진다.

5) 공교육 정규학교를 떠난 아이들을 담당부서에서 행정상 집계를 위해 사용하는 경우는 예외로 둔다.

9. 발제문에서 대안교육관련 별도의 법령을 구안하는데 있어 헌법에 의거 '학교교육과 평생교육을 포함한 교육제도'라는 큰 범주에서 학교교육의 트랙과 다른 평생교육 관련 법령으로 접근하는 발상은 참신하다. 예산확보라는 난관을 넘어야 하는 험한 길이지만 깊이 있는 연구를 통해 가능성을 타진해보는 것은 매우 유의미하다.

10. 2014년 여가부 소관 법률로 제정된 '학교 밖 청소년의 지원에 관한 법률' 정도의 수준으로 교육부 소관 '대안교육기관의 지원에 관한 법률'과 동 시행령을 제정하고, 관련 교육기본법과 초중등교육법을 부분 개정하는 절차를 밟는 수순을 밟는 것이 현재로서는 최선의 그림이다. 여의치 않다면 지방교육재정교부금법 시행령 제 43조 제1항의 개정이라는 차선책을 적극 검토하기를 제안하는 바이다.

11. 끝으로, 국가와 지자체는 단지 정규학교를 다니지 않는다는 이유로 교육받을 권리를 보장받지 못하는 소위 학교 밖 청소년이 학업지속, 진로계발, 기본생활 자립을 통해 건강하고 행복한 사회구성원으로 성장할 수 있도록, 모든 아이들을 우리 모두의 아이들처럼 '균형있게, 균등하게' 지원할 의무와 책임이 있다는[6] 사실을 거듭 강조하고 싶다.

6) 2014년 OECD 기준, 대한민국은 학생 1인당 공교육비로 초등학교 약 840만원, 중학교 약 778만원, 고등학생은 약 1,011만원을 지원하였다.(OECD, Education at a Glance, 국가지표체계).
참고적으로 덴마크의 경우, 헌법에 부모가 교육형태를 선택할 수 있는 권리에 대한 조항이 있으며, 정규학교 밖의 각종 다양한 교육형태에 대해 정규학교의 70~80% 수준으로 재정지원을 하고 있다.

대안교육 법령 정비 방향

박창호 (은여울중학교 교장)

이종태 교수님의 대안교육기관 지원을 위한 법령 정비 방안이라는 발제문을 읽으면서 제도권에서 항상 대안교육을 곁눈질해 왔던 사람으로서 대안교육 현장에 대한 고마움과 미안함이 함께 겹쳐졌다.

대안교육과 관련하여 이교수님이 지적하였던 현행 법령의 한계에 깊이 공감하면서, 또 대안교육 관련 법령의 정비에 대한 기본 전제들 그리고 대안교육 관련 법령 정비의 방향에 대한 대의에 뜻을 같이 하면서 제도권에서 대안교육을 곁눈질해왔던 사람으로서 몇 가지 소회를 밝히고자 한다.

얼마 전 덴마크 에프터스콜레를 방문한 적이 있다. 그곳에서 운 좋게도 학생들과 대화하는 시간을 가질 수 있었는데, 우리 일행 중 하나가 학생들에게 자신들의 조국인 덴마크를 사랑하느냐고 물었다. 학생들은 서로 쳐다보면서 무슨 우매한 질문을 던지느냐는 듯한 표정과 함께 망설임 없이 그렇다고 대답하였다. 왜 그런지 이유를 묻자 학생들은 잠시 생각하면서 그 이유를 설명하는데, 참 감동적이었다.

한 학생은 덴마크는 치안이 좋다며 조국이 자신들을 안전하게 지켜주기 때문에 덴마크를 사랑한다고 했다. 다른 학생은 덴마크가 다양성을 인정하는 사회이기 때문에 좋다고 했다. 덴마크에서는 피부색이나 외모가 다르다고 해서 차별받지 않고, 서로 다름을 인정하고 상호 존중하기 때문에 좋다는 것이다. 또 다른 학생은 덴마크가 자신들에게 많은 기회를 주기 때문에 미래에 대한 불안이 없고 안심이 되어 덴마크를 사랑한다고 했다. 서로 다른 친구들이 한 가지씩 이유를 말했을 뿐인데, 그들이 각각 들려준 이야기는 우리 교육이 지향해야 할 방향성을 정확하게 가리키고 있다는 생각이 들었다. 우리 교육은 우리 아이들에게 어떤 믿음을 주고 있는 것일까? 우리 사회는 우리 아이들에게 어떤 기회를 주고 있는 것일까?

우리나라에서 대안교육이 시작된 지 20여 년, 의도했건 의도하지 않았건 우리나라 대안교육은 제도권 교육에 많은 영감과 변화의 실마리를 던져 주었다. 그리고 여전히 풍부한

상상력과 실험 정신으로 제도권 교육에 신선한 방향타 역할을 하고 있다. 따라서 정부는 대안교육을 제도권 교육과 대척된다는 협소한 시각에서 벗어나야 할 것이다. 대안교육 현장이 고사되지 않도록 지원하는 길이 정부가 원하는 제도권 교육을 안정되고 풍요롭게 만들 수 있는 가장 빠른 지름길이 될 수가 있다. 그러므로 정부는 법률적 정비를 통해 대안교육 현장이 새로운 실험을 고민하고 새로운 상상력을 펼칠 수 있도록 도와야 할 것이다.

대안교육 관련 법령 정비의 기본 전제나 방향은 이 교수님이 발제에 대부분 동의한다. 다만 전제2와 기본방향에서 발제한 새롭게 모색할 법령 체제가 모든 대안적 학교들을 포괄할 수 있어야 한다는 점에서는 다소 견해가 다르다. 기존의 대안교육 관련 법령 체제는 현재의 시각으로 보면 대안교육이라고 부르기에 민망할 만큼 대안적 기능이 조악하다고 생각할 수도 있겠지만, 그나마 그 시기와 당시의 상황 속에서 새로운 걸음을 디디면서 거대한 몸집의 제도권 교육 속에서 나름의 순기능을 담당하였고 또 담당해 가고 있다고 생각되기 때문이다. 즉, 기존의 특성화학교나 각종학교는 초중등교육법의 테두리에서 각각의 지원이 이루어지고 있으므로, 초중등교육법의 테두리에서 벗어나 있는 비인가 기관의 상상력과 실험이 좌초되지 않도록 지원하는 데 초점이 모아졌으면 좋겠다는 생각이다. 그리고 이러한 방향을 모색하는데 영유아보육법에서 영감을 받을 수 있지 않을까 생각된다.

유아교육법, 초중등교육법, 고등교육법은 교육기본법 제9조에서 규정한 학교교육에 관한 기본적인 사항을 규정하기 위하여 제정된 법률들이다. 그런데 학령기 이전의 학교(유치원)를 규정하고 있는 유아교육법과 함께 영유아보육법이 병존하고 있다. 그리고 이 법에는 평가인증을 통해 보육사업에 필요한 지원을 할 수 있도록 하고 있다.

초중등교육법에서 규정한 학령기의 학생들 중 이법의 테두리에서 벗어나 있는 청소년을 지원하기 위하여 학교 밖 청소년 지원에 관한 법률이 있으나, 이법에서는 대안교육기관에 대한 기본적인 사항들이 규정되어 있지 않으므로, 초중등교육법과 병존하는 대안교육법을 제정하여 설립 기준을 갖춰 지자체에 등록하도록 하고, 평가 인증을 신청한 대안교육기관을 국가가 평가 인증하여 그 결과에 따라 예산을 지원하는 방안을 검토해 보는 것도 의미가 있을 것으로 생각된다.

2018 대안교육 한마당에서 금산간디학교 태영철 교장선생님은 새로운 대안교육을 위한 비전으로 문명사적 위기를 위한 대안교육, 사회적 위기를 위한 대안교육 그리고 존재적 위기를 위한 대안교육을 제안하였다. 전자는 더 많은 상상력이 요구된다는 측면에서, 후자로 갈수록 더 섬세한 지원이 필요하다는 측면에서 학교 밖, 학교 안의 다양한 대안교육 현장이 각각의 역량에 맞는 대안교육을 모색하는 것도 의미 있는 일이 될 것이다.

“대안교육에 관한 법률안” 검토 의견

양인영 (인천광역시교육청 장학사)

대안교육이 우리나라에 20여 년 전부터 들어왔으나, 아직까지 그 뿌리가 견실하게 자리 잡지 못한 것은 대안교육 발전을 견인할 만한 법률적 기반이 탄탄하지 못한 이유가 큰 부분을 차지한다고 본다. 이에 대안교육을 발전을 위한 ‘대안교육에 관한 법률’을 제정하는 것은 그 자체로도 매우 의미 있는 시도라고 보여지며, 본고에서는 박찬대의원이 대표 발의한 ‘대안교육에 관한 법률안’에 대한 검토 의견을 몇 가지 제시하고자 한다.

먼저, 제2조의 ‘대안교육’ 및 ‘대안교육기관’에 정의를 정교화할 필요가 있다. ‘대안교육’은 학계의 의견을 수렴하여 일반 학교 교육과 구별되는 내용으로 재정의할 필요가 있다고 보여진다. ‘대안교육기관’은 현재 너무 광범위하게 정의하고 있어 대상기관을 범주화하기 어렵다. ‘학원’의 경우, “사인(私人)이 대통령령으로 정하는 수(10명) 이상의 학습자 또는 불특정다수의 학습자에게 30일 이상의 교습과정에 따라 지식·기능·예능을 교습하거나 30일 이상 학습장소로 제공되는 시설을 말한다.”라고 정의되어 있는 것에 비해 대안교육기관은 ‘초·중등교육법 제4조에 따른 인가를 받지 아니한 기관’으로 되어 모호하여, 초·중·고등학교 학령기학생 대상, 전일제 교육을 실시하는 기관으로 제한할 필요가 있으며, 입시를 전문으로 하는 기관은 제외해야 하는 조항을 표기해야 할 것이다. 대안교육기관의 설립·운영·등록 등과 관련하여 대안교육기관으로 교육감에게 등록할 때 목적, 명칭, 위치, 교육목표, 설비, 교사의 배치도·평면도, 교육과정 운영계획서, 교직원 배치계획서 외에 ‘경비와 유지방법’을 넣어 안정적 재원확보 및 지속가능한 기관의 발전을 도모할 수 있도록 해야 한다. 또한, ‘등록을 신청 받은 교육감은 운영위원회의 심의를 거쳐 14일 이내에 등록 여부를 결정하여야 한다’고 명시하였는데, 학력인정학교의 경우, ‘학년도 개시 6개월 이전까지 신청을 하고 교육감은 3개월 이내에 그 결과를 통보하여야 한다.’는 규정과 비교할 때 14일은 지나치게 짧은 기간이라고 볼 수 있다. 대안교육기관이 학원보다 학력인정학교에 가깝다는 차원에서 볼 때 등록 여부 결정 기한이 2개월 정도는 확보되어야 할 것이다. 그 외에 숙박시설을 갖춘 대안교육기관의 교육여건 기준, 통학차량 운행 시의 의무 준수 사항, 기관 설립 시

유해업소 등과의 거리 등을 구체적으로 명시하여 설립 시부터 보다 안전한 환경에서 시작할 수 있도록 명시할 필요가 있다.

아울러 본 법률에 기관설립운영자의 책무 등을 명시하여 학습자에 대한 편의 제공, 적정한 교습비 등의 징수, 학습자에게 발생한 생명 신체상의 손해를 배상할 것을 내용으로 하는 보험이나 공제사업에 가입하는 등의 안전조치를 취할 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

또한 기관장은 학습자가 정당한 사유 없이 계속하여 2일 이상 결석하는 경우 지체 없이 학생의 소재, 안전을 확인해야 하고, 출석 독촉을 위해 필요한 경우 해당 아동이나 학생의 가정을 방문을 할 수 있으며, 학생의 소재, 안전이 확인되지 않은 경우 경찰에 협조를 요청할 수 있는 내용의 조항이 신설 포함되어 학습자의 안전한 보호와 관리가 이루어질 수 있도록 명문화해야 한다.

대안교육기관에 대한 지원은 기존의 대안학교와 이원화가 필요하다. 학력이 인정되는 특성화 대안학교와 각종학교는 각종학교의 형태로 통일하여 「지방재정교부금법」에 따라 지원하여 이전에 대부분의 지역에서 지원을 하지 않고 있는 사립 각종 대안학교에 대한 안정적 지원을 해야 한다. 한편, 학력이 인정되지 않는 대안교육기관은 교육감이 등록은 받되, 지원은 지방자치단체에서 이루어지게 하여 지원의 수준을 차별화, 차등화할 필요가 있다.

또한 대안교육기관이 안정적으로 발전하려면, 감독기관에 행정처분할 수 있는 권한을 주어 지도 관리가 이루어지게 하고, 기관의 교육의 질을 유지할 수 있는 법적 바탕을 마련할 필요가 있다. 그리하여 거짓으로 등록한 경우, 정당한 사유 없이 휴교한 경우, 수업료 과다 징수 및 거짓 광고 등에 대하여 6개월~1년의 정지 명령을 할 수 있도록 해야 한다. 그리고 발의한 법률에 변경등록을 하지 않고 대안교육기관을 운영하거나 폐쇄신고 없이 폐쇄한 경우, 시정명령을 이행하지 아니한 자에게 100만 원 이하의 과태료를 징수한다는 조항이 있는데 과태료 징수는 다소 낮은 감이 있어 다른 법과의 형평성에 비추어 볼 때, 300만 원 이하로 조정하는 것이 합당하다고 본다.

현재 대안교육기관에 다니고 있는 학생은 무단결석으로 처리되고 있으며, 수업일수의 3분의 1이상 결석을 하게 되는 경우, 정원 외로 관리되고 있다. 이에 학부모와 학생이 무단결석 학생 관리 매뉴얼에 의해 원치 않는 고초를 당하고 있는 현실에서 대안교육기관에 재학 중인 의무교육 대상자에 대하여 취학의무를 유예할 수 있는 조항을 넣는 것은 바람직한

시도라고 보여지며, 유예된 학생의 인적사항을 학교의 장에게 통보하게 되어 안정적으로 대상자를 관리할 수 있을 것으로 기대된다.

이제는 '미인가 대안교육시설'이 우리나라에서 종지부를 찍어야 할 때라고 본다. 등록도 신고도 받지 않는 시설에서 학령기 청소년이 안전과 교육과정의 질이 담보되지 않은 상황에서 교육을 받는 일이 없도록 해당 법률이 조속히 제정되기를 바란다.

대안교육 관련 법령 정비의 방향에 대한 토론

김성기 (협성대학교 교수)

1. 대안교육 관련 법령 일원화에 대하여

현행 「초·중등교육법」상의 대안학교(각종학교)와 「초·중등교육법 시행령」 상의 대안교육분야 특성화고등학교는 그 취지상 다르지 않음에도 달리 규율되고 교육과정 상의 차별을 두는 것은 적절치 않다는 발제자의 의견에 동의한다. 차제에 위탁대안교육기관과 현행의 대안교실을 대안학급으로 변경하여 이에 대한 것까지 모두 하나의 법률로 포섭하여 대안교육에 관한 단일법을 새로 제정하자는 주장도 고려해봄직하다고 생각한다.

다만, 그 방법으로서 이 법률 제정과 함께 「초·중등교육법 시행령」상의 특성화중학교와 특성화고등학교 조항까지 폐지하자고 주장하는데 특성화중학교에는 대안교육분야 외에 예체능중학교와 국제중학교 등이 포함되어 있고, 특성화고등학교에는 직업교육분야 특성화고등학교가 포함되어 있으므로 해당 조항은 존치하되 대안교육분야와 관련된 조항을 부분 삭제하는 방향으로 개정해야 한다.

현재는 「초·중등교육법」에서 학교의 종류를 제시하고 있는데 여기서 제60조의3 등 대안교육기관과 관련된 조항을 단순히 삭제하고, 동법에 근거조항이 없이 별도로 대안학교에 관한 입법이 이루어지는 경우 자칫 대안학교는 초중등학교가 아닌 것으로 오해될 가능성이 있다. 물론 해당 제정법에 학력인정에 관한 규정을 두면 법적 효력에 있어 문제가 될 것이 없지만, 현행 「초·중등교육법」에 근거가 없을 경우 정규 초중등학교가 아닌 것으로 오해될 가능성이 있다.

따라서 현행 체제와 같이 「초·중등교육법」이 근거법으로서 해당 학교의 종류를 명시하고 그 구체적인 사항을 대안학교 설립운영규정(대통령령)으로 정하는 방법이 있을 수 있다. 현행의 다른 학교종류들도 대통령령으로 정하고 있다. 교육의 권리에 대한 것으로서

법률적으로 규율해야 한다면 「교육기본법」에 대안교육에 관한 근거조항을 신설하고 이를 근거로 대안교육관련법률을 제정하는 방법이 있다. 영재교육이나 특수교육 등이 이렇게 교육기본법에 근거를 두고 제정되어 있다.

2. 학교설립 준칙주의에 대해

시설 기준과 같은 형식적인 기준들로 교육의 다양화를 가로막는 현행 법령은 개선될 필요가 있다. 이러한 관점에서 학교설립 준칙주의를 적용하여 비인가 대안학교들이 제도권에 진입할 수 있도록 하자는 발제자의 취지에는 공감한다.

그러나 과거 대학설립준칙주의에 의해 대학들이 난립하고 현재는 학령인구 감소와 맞물려 대학정원 축소를 위한 구조조정이 진행 중이다. 특히 많은 사립대학이 존폐의 위기를 맞고 있고 구성원들은 신분유지도 어렵다는 위협을 느끼고 있는 형편이다. 학교설립 준칙주의를 적용하는 취지는 이해가 되지만 이것이 자칫 대안학교라는 간판만 달고 부적절한 교육을 행하는 시설들을 난립시키는 계기가 되지 않을까 우려된다.

입시위주의 교육을 거부하고 참된 교육적 성장을 도모하며 체험위주의 생태주의적 교육을 해오던 많은 대안학교들과 소위 부적응학생이라 불리는 위기의 청소년들을 보듬어 재기할 수 있도록 돕기 위해 운영되어온 많은 대안학교들을 제도권으로 진입시켜 안정적으로 지원을 받을 수 있도록 하는 것은 환영할 일이다. 그러나 자칫 건전한 대한민국 시민을 기르기 위한 목적보다는 영리적 목적으로 국제학원처럼 운영하는 시설이나 특정 종교를 전파하기 위한 목적으로 운영하는 시설들에 우리의 아이들을 맡기고 합법화해주는 결과가 만들어지지 않을지 심히 우려된다.

최소한 현행의 대안학교설립운영규정처럼 대한민국의 민주시민으로서 살아가기 위한 기초적 소양을 기르기 위해 국어와 사회 과목에 대해서는 어떻게 운영할지, 어떻게 운영하고 있는지를 면밀히 평가하여 인증 및 학력인정을 하는 체제가 갖추어진 후에 인가를 해야 한다.

3. 재정지원과 행정통제에 대해

대안교육을 제도권에 편입시키자는 주장은 기본적으로 현재의 법적으로 재정적으로 불안정한 상태를 해소하고 안정적으로 대안교육을 행할 수 있도록 보장하자는 취지에서 비롯된 것이다. 재정지원에 대한 발제자의 두 가지 안 외에 현행 자사고와 같이 등록금을 일반학교의 일정배율까지 받을 수 있게 하고, 부족분을 보조하는 방식도 고려해봄직하다. 이 때 학생 수를 가장 중요한 기준으로 두고 그 외에 학급수를 고려하여 지원액을 산정한다.

걱정되는 것은 교육청이 재정을 지원하는 반대급부로 기존 학교를 취급하듯이 행정적으로, 교육적으로 과도한 통제를 하지 않을까 하는 것이다. 현재도 대안교육 위탁을 하는 경우에 일반학교와 유사한 아이스시스템을 적용하고 있고, 정산과 보고 등 다양한 방식으로 위탁교육기관의 운영을 어렵게 하고 있다. 재정지원을 받을 수 있음에도 지금까지 대안학교들이 대안학교로 인가받지 않은 것은 단지 시설기준때문만이 아니다. 이러한 행정통제가 미인가 대안학교들이 제도권에 편입되기를 꺼려한 중요한 이유 중의 하나였다. 따라서 대안교육이 법제화되어 대안학교들이 제도권에 편입되더라도 일반학교와 달리 관리감독 체계를 달리해야 할 것이다. 대표적으로 대안교육협의체를 구성하여 교육청의 공문 등 행정적 간섭에 대해 교섭하고 부당한 지시나 감독권 행사에 대해서는 거부할 수 있는 권한을 부여해야 할 것이다.

국회 정책 토론회
교육의 국가 책임성 강화를 위한 대안교육제도 개선방안

인쇄일 : 2018년 12월 17일

발행일 : 2018년 12월 17일

발행처 : 한국청소년정책연구원 부설
학업중단예방 및 대안교육지원센터 꿈지락
세종특별자치시 시청대로370 사회정책동

인쇄처 : 경성문화사 (044-868-3537)

문 의 : 한국청소년정책연구원 부설
학업중단예방 및 대안교육지원센터 꿈지락
(044-415-2153)

* 이 책 내용의 일부 혹은 전체를 허락 없이 변경하거나 복제할 수 없습니다.