

# 미인가 대안학교에 대한 법제화 및 재정 지원 정당성 검토

이종철 (부산대학교 교육학과 박사과정,  
기독교학교교육연구소 전임연구원)

## 논문초록

본 연구의 목적은 확산되고 있는 미인가 대안학교에 대한 법제화 및 재정 지원 정당성을 검토하는데 있다. 이를 위해 대안학교의 등장 배경과 역사를 살펴보고, 현재 대안학교의 현황과 특징을 살펴본 뒤, 미인가 대안학교들에 대한 법제화 및 재정 지원 정당성을 검토하였다.

연구결과는 다음과 같다. 첫째, 정부는 미인가 대안학교의 증가를 공교육에 대한 국민의 중요한 문제제기로 이해하고, 학교의 다양화와 교육의 본질 회복에 더욱 힘을 써야 한다. 둘째, 의무취학을 의무교육으로 넓게 해석할 필요가 있으며, 대안교육을 학업중단 부적응 학생만을 위한 곳으로 좁게 해석하거나, 정치적, 종교적 신념을 가진 학교들에 대한 차별적 대응을 하지 말아야 한다. 셋째, 모든 학생은 공교육 체제 안에 있든 밖에 있든 모두 교육받을 권리가 있으므로, 교육세를 내는 국민이라면 자녀의 교육권을 보장받을 수 있어야 한다. 그런 측면에서 미인가 대안학교들을 등록제를 통해 끌어안고, 향후 등록기관이 된 대안학교들에 대하여 바우처를 제공받을 수 있는 자격을 부여하여, 학부모들에게 1인당 공교육비의 일부를 지원할 필요가 있다.

그러나 대안교육은 어느 정도의 비주류성을 계속해서 유지하는 것이 좋다. 다만 현행 제도 상에서 미인가 대안학교를 선택하는 학부모는 상당한 재정적 부담을 가지므로, ‘의무교육 과정에 해당되는 학생들’ 중에서 특히 ‘경제적으로 취약계층에 있는 이들’부터 먼저 재정 지원을 할 필요가 있다.

나아가 이러한 지원을 통해, 공교육과 대안교육 사이의 건강한 긴장을 만들어 나가고, 상호 좋은 영향을 주고 받을 수 있는 관계를 만들어 갈 필요가 있다.

주제어 : 미인가 대안학교, 법제화, 재정 지원, 등록제, 바우처

## I. 대안학교의 등장 배경과 역사

근대 학교교육의 중요한 메타포 중 하나는 ‘공장’이었다. 찰리 채플린의 <모던 타임즈> 영화에서처럼, 학교교육은 마치 근대 산업사회에서 일하기에 적합한 사람을 붕어빵처럼 찍어내는 공장과 같았다. 대안교육은 그런 비인간적인 교육에 문제를 제기하고, 새로운 교육을 고민하는 실험들에서 시작되었다. 개념적 경계가 모호하다는 비판도 있지만, 일반적으로 대안교육은 제도권 학교교육에 비해 ‘얹’보다는 ‘삶’을, ‘경쟁’과 ‘서열화’보다는 ‘공동체’와 ‘개인의 고유성’을, ‘교사 중심’ 보다는 ‘학생 중심’을, ‘통제’ 보다는 ‘자유’를 강조하는 경향을 보인다. 대안교육은 다양한 신념에 따라 근대교육의 한계를 극복하고 교육의 본질을 회복하기 위한 노력의 총체라고 할 수 있다. 1919년에 설립된 독일의 발도르프, 1921년에

설립된 영국의 서머힐 같은 학교를 대표적인 사례로 꼽는다.

한국에서는 1958년 설립된 ‘폴무학교’를 그 효시로 보는 이들이 많다. 폴무학교는 ‘위대한 평민’이라는 목표 하에 전인교육, 생태교육, 지역사회 교육, 공동체 교육 등을 실시하였고, 그리하여 1990년대 중반 한국의 대안교육 운동이 본격화될 때 많은 학교들의 모델이 되었다. 1990년대 개교한 학교 중에는 ‘간디학교’와 ‘영산성지학교’를 그 시작으로 보는 경향이 있다.

1998년 정부의 특성화학교 정책 도입 때 당시 미인가 대안학교들의 상당수가 정부의 인가를 받았다. 그러나 제도화 과정에서 정부는 이 학교들을 대안적인 교육을 추구하는 학교(‘대안학교’)라기 보다는 학교 부적응으로 인한 중도탈락학생들을 위한 학교(‘특성화학교’)로 인식하는 경향이 있었다. 이종태(2001)는 대안학교의 유형을 ‘자유학교형’, ‘생태학교형’, ‘재적응학교형’, ‘고유이념추구형’의 4가지로 구분했고, ‘재적응학교형’은 대안학교의 여러 유형 중 한 부분에 속한다고 할 수 있는데, 정부는 대안학교라는 개념을 재적응학교형의 개념으로 설정한 것이다.

초기 대안학교들이 인가되는 것으로, 대안교육에 대한 열망이 해소되지는 않았다. 어떤 면에서는 오히려 더 많은 열망을 만들어내는 계기가 되었다. 더 많은 이들이 대안교육을 꿈꾸기 시작했고, 미인가 대안학교들은 계속 증가하게 되었다. 주목할 만한 것은 이 때부터 중·고등학교에 비해 학교폭력 문제나 입시위주교육으로부터 비교적 자유로웠던 초등학교에서도 미인가 대안학교가 등장하기 시작했다는 것이다. 의무교육이었던 초등학교에서 대안학교를 선택한다는 것은 현행 교육법상 불법이기 때문에 부모로서 쉽지 않은 일임에도 불구하고, 초등 대안학교들의 등장이 이 때부터 본격화되었다.

2000년대 이후 학교붕괴론 등으로 촉발된 한국 공교육의 위기와 함께, 대안학교나 홈스쿨을 선택하는 학생들이 더욱 증가하였다. 마침내 2005년 3월 2일에는 국회에서 ‘대안학교법’이 통과되어, 초·중·고 교육법 제60조의 각종학교에 대한 규정에 제60조 3을 신설하여 ‘대안학교’라는 명칭을 공식화하기에 이르렀다. 이후 이 법과 그 시행령(2007년 통과)에 의해 ‘특성화학교’가 아닌 ‘인가된 대안학교’들이 생겨나기 시작했다. 그러나 이 법으로도 대안교육의 확산을 다 담아내지 못했고, 인가된 대안학교들보다 훨씬 많은 수의 미인가 대안학교들이 계속해서 증가하고 있다. 그런 이유로 최근에 ‘대안교육기관 등록제’ 아이디어가 국회에서 법안으로 검토되는 일이 있었으나, 아직 법으로 구체화되진 못하고 있다.

초기 대안교육은 일반인들에게 공교육에서 중도 탈락한 학생들을 위한 교육공간으로 인식되는 경향이 있어왔으나, 근래에 와서는 공교육의 한계를 뛰어넘기를 원하는 새로운 교육에 대한 수요를 반영하는 학교들도 많아지면서 그 인식이 변해가고 있다. 그래서 과거에는 대안교육이 주로 고등학교 단계에서 이루어졌다면, 최근에는 의무교육인 초등학교 단계에서부터 미인가 대안학교를 보내는 사례가 증가하고 있다. 한마디로 대안적(alternative) 교육을 추구하는 부모들이 늘어나고 있다는 뜻이다.

획일적인 입시위주 경쟁 교육을 뛰어넘어 교육의 다양성을 추구하는 이러한 대안교육의 증가는 ‘공교육 밖에서 새로운 교육에 대한 도전’을 통해 공교육 변화에 영향력을 끼친다는 측면에서 학교 개혁에 중요한 의미를 갖는다.<sup>1)</sup> 오늘날 우리 학교교육의 방향성에 대해서 대안을 요청하는 목소리가 커지고 있다는 뜻이다.

또한 공교육 학교를 보내보기도 전에 의무교육인 초등학교 단계에서부터 대안교육을 선택하는 부모들이 늘어나는 현상은, 우리 교육계에 많은 질문을 던져주고 있다. 먼저 교육의 권한과 책임이 ‘국가’에

1) Hirschman(1970)은 그의 저서 “Voice, Exit and Loyalty”에서 무너지는 조직이 개선, 발전되기 위한 두 가지 방안으로, ‘조직구성원의 참여와 의견개진(voice)을 통한 내부 개혁 방식’과 ‘조직으로부터의 이탈(exit)을 통해 조직에 자극을 주는 방식’을 이야기한 바 있다.

게 있는가? ‘부모’에게 있는가? 하는 질문이 제기된다. ‘국가’가 ‘학교’라는 제도로 교육을 주도한 역사는 그리 길지 않다. 꽤 멀지 않은 과거에는 교육의 책임이 ‘가정’에게 있었다. 그럼에도 불구하고 우리는 너무 당연하게 교육은 국가의 일이라고 생각하는 경향이 있다<sup>2)</sup>. 또한 ‘의무교육’이라는 것이 꼭 ‘의무취학’이어야 하는가? 하는 문제도 동시에 제기하고 있다. 서구의 여러 나라들도 이러한 비슷한 문제제기와 수정의 역사를 거쳐, 공교육에 보내는 것 외에 대안교육이나 홈스쿨링을 선택하는 것도 의무교육을 행하는 것으로 인정되는 그런 사회로 전환되었다.

또한 그동안 한국에서의 ‘학교선택권’에 대한 논의가 주로 ‘고교평준화’라는 주제를 중심으로 전개되어 왔다면, 대안교육의 증가는 제도권 밖이지만 어떤 면에서 진정한 사립학교 선택권의 보장이 될 수 있다는 측면에서도 의미가 있다고 할 수 있다. 우리나라는 세계적으로 사립학교의 비율이 높은 나라에 해당하지만, 실질적인 사립학교로서의 권한을 가지고 있는 학교가 소수라는 점을 생각해 볼 때, 대안학교는 또 다른 사립학교 운동의 일환으로 해석할 수도 있다.

이처럼 대안학교의 등장은 교육학적으로 봤을 때에도 작금의 한국 교육계에 굉장히 많은 질문을 던지며, 새로운 교육에 대한 물꼬를 만들어 내고 있다고 할 수 있다. 이제 대안학교의 현황과 법제화 과정을 살펴보면, 대안학교와 관련한 쟁점들을 함께 이야기해 보자.

## II. 대안학교 현황과 특징

### 1. 대안학교 유형에 따른 현황

대안학교는 그 법제화 방식에 따라 크게 3가지 형태로 구분할 수 있는데, ‘대안교육 특성화학교’, ‘각종학교로서의 대안학교’, 그리고 ‘미인가 대안교육기관<sup>3)</sup>’이 그것이다. 앞의 두 가지 형태의 학교는 과거에는 미인가 대안학교였지만 지금은 인가가 된 학교들이고, 마지막 세 번째 유형의 학교는 여전히 법 테두리 밖에서 미인가로 운영되고 있는 학교들이다.

그동안 정부는 활발한 대안교육의 확산을 점차 수용하는 방식으로 법제화 과정들을 밟아왔다. 이러한 변화의 출발점에는 수요자 중심 교육을 강조했던 1995년 5.31 교육개혁이 있었다. 문민정부(1993-1998)는 특성화학교 법을 만들어, 대안교육기관의 제도권 편입의 문을 열었다. 이를 통상 ‘대안학교 제1차 법제화’라고 부른다. 참여정부(2003-2008)는 ‘각종학교’로서의 대안학교가 설립될 수 있는 근거를 마련하였다. 초·중등교육법에 ‘대안학교’라는 용어를 처음 사용하고, 그 시행령 격으로 ‘대안학교 설립·운영에 관한 규정’을 만들었다. 이를 ‘대안학교 제2차 법제화’라고 부른다.

1차 법제화는 1996년 당시 급증하던 중도 탈락 학생에 대한 대책으로 등장했다. 1998년 특성화학교 법이 통과되었는데, 초·중등교육법 시행령 제76조와 제91조에 각각 특성화중학교와 특성화고등학교를 명시하였다. ‘대안교육 특성화학교’는 2015년 3월 기준으로 전국에 특성화 중학교 12개교(공립3, 사립9),

2) 교육이 공적영역으로 편입된 것은 얼마되지 않았다. 평등사상의 확산(위대한 형평자 great equalizer 역할에 대한 기대), 사회통합의 필요성, 산업화에 필요한 인력을 대량으로 양성, 공급할 필요에 의해, 교육의 권한과 책임이 국가로 옮겨져 갔다.

3) 초·중등교육법 제67조에 의하면 미인가 대안교육 기관은 법적으로는 ‘학교’라는 명칭을 공식적으로 쓸 수 없게 되어 있다.

특성화 고등학교 25개교(공립4, 사립21)로 총 37개교가 있다.

[표2-1] 특성화중학교(대안교육) [12교 : 공립3교/사립9교]

지역	학교명		지정년도	소재지
광주	평동중학교	공립	'14	광주시
경기	두레자연중학교	사립	'03	화성시
	이우중학교	사립	'03	성남시
	헌산중학교	사립	'03	용인시
	중앙기독중학교	사립	'06	수원시
	한겨레중학교	사립	'06	안성시
강원	팔렬중학교	사립	'11	홍천군
전북	전북동화중학교	공립	'09	정읍시
	지평선중학교	사립	'02	김제시
전남	용정중학교	사립	'03	보성군
	성지송학중학교	사립	'02	영광군
	청람중학교	공립	'13	강진군

[표2-2] 특성화고등학교(대안교육) [25교 : 공립4교/사립21교]

지역	학교명	설립주체	지정년도	소재지	지역	학교명	설립주체	지정년도	소재지
부산	지구촌고	사립	'02	연제구	충북	양업고	사립	'98	청원군
대구	달구벌고	사립	'03	동구		전북	세인고	사립	'99
인천	산마을고	사립	'00	강화군	푸른꿈고		사립	'99	무주군
광주	동명고	사립	'99	광산구	지평선고		사립	'09	김제시
		사립	'99	화성시	전남	영산성지고	사립	'98	영광군
경기	경기대명고	공립	'02	수원시		한빛고	사립	'98	담양군
	이우고	사립	'03	성남시		한울고	공립	'12	곡성군
	한겨레고	사립	'06	안성시	경북	경주화랑고	사립	'98	경주시
강원	전인고	사립	'05	춘천시		간디고	사립	'98	산청군
	팔렬고	사립	'06	홍천군		원경고	사립	'98	합천군
	현천고	공립	'15	횡성군	경남	지리산고	사립	'04	산청군
충남	한마음고	사립	'03	천안시		태봉고	공립	'10	창원시
	공동체비전고	사립	'03	서천군					

그러나 ‘특성화학교’로 수용되지 않는 미인가 대안학교들이 계속해서 증가하면서, 이들을 품어낼 수 있는 또 다른 법이 필요하게 되었다. 특히 초등 대안교육의 증가는 기존의 특성화 중, 고교로는 수용하기 힘든 상황을 가져오게 하였다. 2차 법제화는 2005년 3월 대안학교라는 용어가 처음 사용된 「초·중·등교육법」 제60조의 3이 신설되면서 시작 되었다. 이후 그 시행령인 「대안학교의 설립·운영에 관한 규

정」이 2007년 6월에 제정되었다.

그러나 2차 법제화에도 불구하고, 전체 미인가 대안학교 중에서 이 법에 의해 인가 받는 학교 수가 한동안 매우 적었다. 2차 법제화를 통해 지금까지 인가 받은 대안학교의 현황을 연도별로 살펴보면 이 법에 의한 인가 학교 수가 2001년 이후에 와서야 급격히 증가하고 있음을 살펴볼 수 있다. ‘각종학교로서의 대안학교’는 2015년 3월 기준으로 전국에 총 24개교(초, 중, 고, 초중, 중고, 초중고 통합의 유형으로 나뉜다)가 있다.

[표2-3] 대안학교(각종학교) [24교 : 공립6교/사립18교]

시도	학교명(과정)	설립구분	설립연도	소재지
서울	서울실용음악학교(고)	사립	'09	중구 신당동
	여명학교(고)	사립	'10	중구 남산동
	지구촌학교(초)	사립	'12	구로 오류동
	서울다솜학교(고)	공립	'12	중구 흥인동
인천	인천청담학교(고)	사립	'11	연수 동춘동
	인천해밀학교(중·고 통합)	공립	'12	남동 구월동
	인천한누리학교(초·중·고 통합)	공립	'13	남동 논현동
경기	새나래학교(중·고 통합)	사립	'11	경기 용인시
	화요일아침예술학교(고)	사립	'11	경기 연천군
	쉐마기독교학교(초·중·고 통합)	사립	'11	경기 양주시
	TLBU글로벌학교(초·중통합)	사립	'08	경기 고양시
	경기새울학교(중)	공립	'13	경기 이천시
	광성드림학교(초·중 통합)	사립	'14	경기 고양시
광주	월광기독교학교(초)	사립	'14	서구 화정동
대전	그라시아스음악학교(고)	사립	'12	서구 도마동
충북	글로벌선진학교(중·고 통합)	사립	'11	충북 음성군
	한국폴리텍다솜학교(고)	사립	'12	충북 제천시
충남	여해학교(중)	공립	'13	충남 아산시
경북	한동글로벌학교(초·중·고 통합)	사립	'11	경북 포항시
	글로벌선진학교문경캠퍼스(중·고 통합)	사립	'13	경북 문경시
	산자연학교(중)	사립	'14	경북 영천시
	나무와학교(중)	사립	'14	경북 영천시
경남	꿈기움학교(중)	공립	'14	경남 진주시
	어울림학교(중)	사립	'14	경남 하동군

[표2-4] 연도별 대안학교(각종학교) 인가 수

연도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
학교수	1	1	1	6	5	4	6
누적 학교수	1	2	3	9	14	18	24

1, 2차 법제화 과정을 거쳤음에도 불구하고, 여전히 많은 수의 학교들이 법적 테두리에 들어가지 못하고 미인가 상태로 운영되고 있다. 특히 2차 법제화를 통해 ‘대안학교’라는 이름으로 인가를 받게 된 학교들을 살펴보면, 기존에 중심이 되던 많은 미인가 대안학교들은 인가받지 못하고(혹은 받지 않고), 오히려 신설된 학교들이 인가를 받게 되는 경우가 많음을 볼 수 있다. 그 법을 통해 인가된 인가 대안학교들 중 일부는 여러 외형적인 조건들을 잘 갖추고 있으나 그 성격이 과연 대안교육인가의 논란의 소지가 있는 학교도 있다. 이런 점에서, 이 법의 실효성에 대한 의문이 제기되고 있다.

그리고 법제화가 무색하게도 미인가 대안학교 수는 계속해서 증가하고 있다. 가장 최근 자료인 교육부의 2013년 5월 실태조사 발표에 따르면 전국에 185개의 미인가 대안교육기관에 8,526명의 학생이 재학하고 있는 것으로 발표되었다<sup>4)</sup>. 1, 2차 법제화를 통해 인가된 61개교의 대안학교들에 비하면 훨씬 많은 숫자의 학교들이 미인가 학교 형태로 있는 셈이다.

그러나 이 정부의 통계는 지나치게 규모가 적게 측정된 것으로 보인다. 정부 통계는 185개교 중 종교교계 대안학교 수가 30개로 조사되어 있는데, 가장 많은 수의 미인가 대안학교를 운영 중인 기독교 대안학교 수만 해도 100여개가 된다는 조사가 있다. 기독교학교교육연구소가 조사하여 출간한 『기독교대안학교 가이드』(2011, 예영)에 따르면, 2011년 조사 당시 기독교 대안학교의 수는 총 131개교로, 그 중 대안교육 특성화학교가 11개, 각종학교로 인가된 인가 대안학교 수가 5개, 위탁형 대안학교가 4개이며, 미인가 대안학교는 101개로 조사되었다. 그러므로 미인가 대안학교의 수는 최소 250개는 넘는다고 볼 수 있다. 조사 시점과 대안학교의 가파른 증가세<sup>5)</sup>를 생각하면 현재는 300개 전후의 학교가 있을 것으로 추정해 볼 수 있다.

[표2-5] 대안학교 현황 분석

인가 여부		학교 유형	공립	사립	합계	
인가	1차 법제화	대안교육 특성화학교	중학교	3	9	12
			고등학교	4	21	25
	2차 법제화	각종학교로서의 인가 대안학교	6	18	24	
		합계	13	48	61	
미인가		미인가 대안교육 기관	0	250~300(?)	250~300(?)	

## 2. 대안학교의 특징

대안 학교의 현황을 잘 분석한 자료 몇 가지를 통해서, 대안학교의 세부 특징들을 좀 더 살펴보고자 한다. 가장 먼저 궁금한 질문은 대안학교는 누가 왜 입학하게 되는 것일까? 하는 것이다.

이혜영 외(2009)의 연구에 의하면, ‘대안교육 특성화학교’에 진학한 학생, 학부모가 대안학교에 진학한 이유에 응답한 것을 보면, ‘학생’은 일반학교의 경직된 규율과 규칙이 싫어서(26.6%), 일반학교의 성적 중심 풍토가 싫어서(23.9%), 일반학교에서 적성과 소질을 제대로 계발하지 못할 것 같아서(20.4%) 순으로 나타났으며, ‘학부모’는 일반학교의 성적 중심 풍토가 싫어서(36.2%)가 제일 많고, 일반학교에서

4) 학교 당 평균 학습자 수는 50여명, 평균 교사 수는 8.9명 정도이다.

5) 실제 5년 단위로 실태를 조사하고 있는 기독교학교교육연구소의 연구 결과에 따르면, 2006년 실태조사에서 미인가 기독교 대안학교 수는 30개였으나, 2011년 조사에서는 101개로 3배 이상 증가했다.

적성과 소질을 제대로 계발하지 못할 것 같아서(27.6%), 일반학교의 경직된 규율과 규칙이 싫어서(13.9%) 순으로 나타났다.

같은 질문에 대해 미인가 대안학교의 학생은 부모님이 권유하셔서(23.2%), 일반학교의 경직된 규율과 규칙이 싫어서(21.8%), 일반학교의 성적 중심 풍토가 싫어서(15.6%)의 순으로, 학부모는 '일반학교의 성적 중심 풍토가 싫어서'(52.9%)가 월등히 많고, 일반학교에서 적성과 소질을 제대로 계발하지 못할 것 같아서(16.7%), 일반학교의 경직된 규율과 규칙이 싫어서(13.8%) 순으로 나타났다.

학생들은 일반적으로 일반학교의 경직된 규율과 규칙이 싫어서, 개별성을 인정하고 학생들의 자유를 존중하는 대안학교를 많이 선택했다면, 학부모들은 일반학교의 성적 중심 풍토가 싫어서 학생들을 경쟁 중심의 학교가 아닌 자기 적성과 소질을 계발할 수 있는 대안학교를 선택하는 경향을 보였다. 학생들의 경우에는 미인가 대안학교 부분에서 부모님의 권유에 의해서 결정했다는 비율도 많이 나왔는데, 이는 초등 대안학교를 선택하는 학생의 비중이 높아졌기 때문으로 보인다.

관련된 미인가 대안학교 학부모들의 인터뷰를 분석해 보면, 부모가 자신의 학교생활이 행복하지 않았다는 인식이 강하고, 일반 학교에 대한 거부감이 강할수록, 미인가 대안학교를 선택할 확률이 높으며, 자녀가 공교육의 경쟁적인 교육에 견디지 못할 것이라고 생각하거나, 그런 경향성을 가진 아이일수록 미인가 대안학교를 선택할 가능성이 높아진다.

대안교육 특성화학교의 학부모들의 최종학력은 아버지는 4년제 대학 졸업(48.6%)이 가장 많고, 고졸 이하(20.0%)로 그 다음이었으며, 어머니도 4년제 대학 졸업(44.5%)이 제일 많고, 고졸 이하(27.1%)가 그 다음이었다. 대안교육 특성화학교 학부모들의 월평균 소득은 200~300만원 미만(17.3%)이 가장 많았고, 600~700만원 미만(16.7%)이 그 다음이었다. 전체 응답자의 56.4%가 월평균 400만원 이상의 소득을 올리고 있어서 2009년 당시 가구당 월평균 소득 329만원 정도보다 조금 더 많았다. 평균 이상의 경제 수준을 가지고 있다고 볼 수 있다.

미인가 대안학교의 학부모들의 최종학력은 아버지는 4년제 대학 졸업(62.1%)이 가장 많고, 석사졸업(16.4%)이 그 다음이었으며, 어머니도 4년제 대학 졸업(65.3%), 석사졸업(11.7%) 순이었다. 미인가 대안학교 학부모들의 월평균 소득은 월평균 600~700만원 미만(21.2%)이 가장 많았으며, 다음은 500~600만원 미만(19.1%)였고, 응답자의 65.4%가 월평균 400만원 이상의 소득을 올리고 있다고 답했다. 이는 미인가 대안학교 학부모들이 대안교육 특성화학교에 비해 좀 더 학력이 높고, 경제력이 뛰어난 부모들이라고 볼 수 있다. 아무래도 정부의 재정적인 지원을 전혀 받지 못하는 미인가 대안학교에 경제력이 뛰어난 학부모들이 있을 가능성이 높을 수밖에 없다.

정리하자면, 대안학교를 선택하는 학부모들은 최종 학력과 경제력이 평균보다 높고, 자신의 학교생활이 행복하지 않았다는 인식이 강하거나 일반 학교에 대한 거부감이 강하고, 자녀가 공교육의 경쟁적인 교육에 견디지 못할 것이라고 생각하거나 그런 경향성을 가진 아이인 경우에, 일반 학교의 성적 중심 풍토와 경쟁 중심의 학교가 아닌 자기 적성과 소질을 계발할 수 있는 대안학교를 선택할 가능성이 높다고 할 수 있다.

두 번째 질문은 미인가 대안학교들은 어떤 학교들인가? 하는 질문이다.

앞에서 언급한 것처럼 2013년 5월 교육부의 미인가 대안교육시설 운영 현황 조사에 따르면, 전국의 미인가 대안교육시설은 총 185개이고, 1,650명의 교사와 8,526명의 학생이 있는 것으로 확인되었다. 일반적으로 대안학교는 작은 학교이고, 교사 1인당 학생수가 일반 학교에 비해 월등히 적어서, 개별화 교

육에 좀 더 유리하다는 특징을 가지고 있다.

학교 급별로 분류하면, 초등학교 22개(11.9%), 중학교 11개(5.9%), 고등학교 10개(5.4%)와, 초·중 통합학교 24개(13.0%), 중·고 통합학교 81개(43.8%), 초·중·고 통합 학교가 37개(20.0%)로, 중·고 통합형 대안학교가 가장 많은 것으로 나타났다.

**[표2-6] 미인가 대안학교 학교급별 학생 현황 (2013. 5 교육부 조사)**

구분	초	중	고	초·중		중·고		초·중·고			합계
				초	중	중	고	초	중	고	
학교급	22	11	10	24		81		37			185
(%)	11.9	5.9	5.4	13.0		43.8		20.0			100%
학생	924	255	432	881	343	1,497	1,343	1,181	1,029	641	8,526

교육 목적별로 분류하면, 일반 대안교육이 74개(40.0%), 부적응 학생 교육이 58개(31.4%), 종교·선교 교육이 30개(16.2%)로 주를 이루고, 다문화·탈북 학생 교육이 8개, 교포 자녀 등 국제교육이 6개 등이었다. 시설 수가 아닌 학생 수에 따라 분류하면, 일반 대안교육이 3,498명(41.0%)으로 가장 많고, 종교·선교 교육이 2,299명(27.0%)으로 그 다음을, 부적응 학생 교육이 1,958명(23.0%)으로 세 번째였다. 기관 수는 부적응 학생 교육이 많지만, 해당 유형의 학교에 있는 학생 수는 종교·선교 교육이 더 많은 것이다. 앞서서도 언급했지만, 기독교 대안학교에 대한 실태를 5년 단위로 지속해오고 있는 기독교학교 교육연구소의 자료에 따르면, 종교·선교계 대안학교의 수는 훨씬 더 많은 것으로 추정하는 것이 옳다고 할 수 있다.

시설당 평균 학생 수는 46명이며, 규모별로는 5명 이하가 20개(10.8%), 6~9명이 6개(3.2%), 10~19명이 38개(20.5%), 20~49명이 67개(36.2%), 50~99명이 32개(17.3%), 100명 이상이 22개(11.9%)로, 20~49명의 학생이 있는 시설 수가 가장 많았다. 10명 미만의 학생으로 운영되고 있는 학교들도 생각보다 많았다. 몇 명 정도의 학생이 모였을 때 그것을 학교로 볼 수 있을지에 대해 고민이 필요해 보이는 지점이다.

학습자들의 부담금<sup>6)</sup>은 연간 평균 6백만원 정도이며, 무료인 곳이 32개(15.8%), 100만원 미만이 20개(9.9%), 100~250만원이 22개(10.8%), 250~500만원이 34개(16.7%), 500~1,000만원이 64개(31.5%), 1,000만원 이상이 31개(15.3%)였다. 500~1,000만원의 비중이 가장 높았는데, 정부의 재정 지원 없이, 학부모의 학비에 의해 학교를 운영해야 하는 미인가 대안학교라면 열악한 환경에도 불구하고 태생적으로 고비용을 피할 수 없는 구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 사회적 취약계층을 위한 시설들은 수업료를 받고 있지 않거나, 연 250만원 미만의 비용을 내고 있었지만, 국제 교육을 표방하는 시설들은 수업료가 비싼 것으로 분석되었다<sup>7)</sup>.

정리하자면, 대안학교는 교사 1인당 학생수가 적어서 개별화교육에 더 유리한 작은 학교이며, 중,고 혹은 초,중,고 연계형 학교가 많으며, 목적은 일반 대안교육, 부적응학생 교육, 종교 및 선교교육이 많

6) 부담금은 수업료, 기숙사비, 급식비를 포함하며, 입학금은 별도로 계산하였다.

7) 국가의 재정 지원을 받지 못하는 상황에서 수업료가 비싸지는 것은 양질의 교육을 위해 어쩔 수 없는 선택이겠지만, 경제적인 어려움이 대안학교에 원천적으로 접근이 불가능하게 하는 요인으로 작용하지 않도록 할 수 있어야 대안학교의 공공성이 확보되는 것이라 할 수 있다.

고, 학습자의 부담금은 비교적 높은 편이다.

이처럼 미인가 대안학교는 지속적으로 그 수요가 증가하고 있으며, 그 유형도 매우 다양하여, 특징이 서로 다른 학교들이 하나의 틀 안에 있다고도 할 수 있다. 이것이 하나의 정책으로 미인가 대안학교를 품어내기가 쉽지 않은 이유이기도 하다.

### 3. 대안학교 현황을 통해 생각할 점

이러한 대안학교의 현황을 통해 우리가 생각해야 할 첫 번째 고민은 정부가 ‘대안학교 법제화’를 어떤 방식으로 해야 하는가이다. 이 점에서 ‘법’과 ‘현장’ 사이에 큰 괴리가 있다. 위에서 살펴본 것처럼 현재 우리나라엔 인가 대안학교에 비해 미인가 대안학교가 월등히 많다. 정부가 대안교육의 수요를 인정하기 위한 다양한 법제화 시도를 하였음에도 불구하고, 이 학교들을 다 법 테두리 안으로 수용해 내지는 못하고 있다. 미인가 대안교육에 대한 수요와 미인가 대안교육 기관의 수는 계속해서 증가하고 있는데, 이들을 정확하게 파악하고 있지 못하고 있고, 이들을 법 테두리 안으로 들어오게 하기엔 이 기관들이 적절한 법적 조건을 갖추고 있지 못하다. 그렇다고 정부가 한 없이 인가의 법적 조건을 낮추기도 어려운 것이 현실이다. 바로 이 점에서 ‘대안학교 등록제’라는 3차 법제화 논의가 제기되었으나, 정책화되지 못한 상태로 답보 상태에 있다.

또 하나 중요하고 생각해 볼 지점은 한국 대안학교의 두드러진 특징 중의 하나가 상당수의 대안학교들이 종교계 학교라는 점이다. 특성화중학교의 50%, 특성화고등학교의 48%, 인가 대안학교의 54% 정도가 종교계 학교이고, 미인가대안학교의 50% 정도가 종교계 대안학교인 것으로 추정된다. 이는 종교계 대안학교가 대안교육의 매우 중요한 하나의 범주라는 것을 말해준다. 인간을 교육하여 올바른 삶으로 이끌어 준다는 점에서 신앙의 궁극적 목표와 대안교육의 교육철학이 맞닿아 있기 때문이기도 하지만, 종교적 신념을 가진 개인이나 단체가 해당 종교적 세계관을 가지고 그 나름의 독특한 방식으로 교육하기 원하고, 또 그런 교육을 받기 원하는 종교 교육적 수요가 있기 때문이다.

실제로 대안교육이 급증하는 가장 큰 이유는 종교계 대안학교 때문이다. 이러한 현상은 한국의 공교육 내 종교계 사립학교의 종교교육이 상당히 제한받고 있는 현실에 기인한다. 공교육 내의 종교계 사립학교들이 사실상 준공립화된 상태로 운영되면서, 학생선발권과 교육과정 편성권을 잃게 되었고, 그 때문에 종교교육의 방향도 해당 종교에 대한 종교교육(religious education)이 아닌, 교양으로서의 종교학적 교육(education about religion)으로 할 것이 요구되었다. 그리하여 적극적인 종교교육에 대한 필요에 의해 미인가 종교계 대안학교가 그 대안으로 등장한 것이라고도 볼 수 있다. 대안교육운동에 종교계(특히 기독교계)가 적극적으로 뛰어든 주된 이유는 무엇보다 ‘기독교 세계관의 실천과 확장’에 의지’ 때문이다. 종교계는 오래 전부터 해당 종교의 세계관으로 교육을 재해석하기 원했고, 그를 통해 ‘좋은 종교인’을 양성하는 것에 관심을 기울여 왔다. 이러한 이유는 홈스쿨링의 증가와도 맥을 같이 한다. 홈스쿨링을 실시하는 상당수의 가정도 종교적인 이유로 홈스쿨링을 실시한다. 미국은 85-90%의 홈스쿨러들이 종교적인 이유로 홈스쿨링을 선택한다고 한다. 정부는 이러한 점을 주목하여 종교계의 이러한 필요가 ‘대안학교’라는 창구를 통해서 해소될 수 있도록 할 필요가 있다.

마지막으로 주목할 점은 초등학교 입학단계부터 대안교육을 선택하는 학생들이 늘어나고 있다는 점이다. 즉, 공교육을 다니다가 탈학교 하는 사례가 아니라, 처음부터 미인가 대안 초등학교를 선택하는 사례가 증가하고 있다는 것이다. 먼저 각종학교로 인가된 대안학교를 살펴보면, 2015년 3월 기준으로

인가된 대안학교 24개교 중에서 초등대안학교 2개, 초-중 통합 대안학교가 2개, 초-중-고 통합 대안학교가 3개로 총 7개의 학교(29.2%)가 초등과정을 운영하고 있다. 사실 이 각종학교로서의 대안학교의 등장으로 초등 단계의 대안교육이 비로소 법적으로 가능해졌다. 미인가 대안학교의 경우는 초등학교 비중이 더 많아진다. 2013년 5월 교육부 실태조사 통계만 보더라도, 총 185개교 중 초등대안학교가 22개, 초-중 통합 대안학교가 24개, 초-중-고 통합 대안학교가 37개로, 총 83개의 학교(44.9%)가 초등과정을 운영하고 있다.

일반적으로는 의무교육 단계인 초등학교에서까지 상당한 비용을 내면서 대안학교를 보낼 필요가 있는지 의문을 제기할 수 있다. 2013년 5월 교육부 실태조사에 따르면 미인가 대안교육 시설의 학습자의 부담금은 연간 평균 6백만원 정도<sup>8)</sup>로 조사되었는데, 이러한 현실 때문에 사실 ‘미인가 대안학교’에 자녀를 보내는 일은 어느 정도의 재정적 안정성을 가진 부모가 아니고서는 할 수 없는 일임에도 불구하고, 그 수가 계속해서 늘어나고 있다는 것이 매우 인상적이다<sup>9)</sup>. 더 많은 비용을 지불하고, 덜 안정적인 교육적 틀에 머물더라도 공교육이 아닌 대안교육을 선택하겠다는 사람들이 많아지고 있다는 뜻이다. 학부모들은 도대체 왜 이런 미인가인 초등 대안학교에 자녀를 보내는 것일까? 여기서 우리는 왜 부모들이 의무교육 단계인 초등학교에서부터 많은 비용을 지불해 가면서 아직은 불완전할 수 있는 미인가 대안학교를 선택하는지 조금 더 구체적으로 연구해 볼 필요가 있다. 그리고 그 원인을 정부는 깊이 새길 필요가 있다.

정확한 연구결과는 아니지만, 왜 미인가 대안학교와 초등 대안학교가 증가하고 있는지를 생각해 보자. 다양해지고 있는 학생과 학부모들의 교육적 수요들을 공교육 시스템이 잘 수용해 내지 못하고 있다는 반증이 아닐까? 시대는 변하여 다양화되고 있는데, 공교육 학교 시스템은 여전히 획일적인 교육과정으로 학생들을 대하고 있기 때문이 아닐까? 정부는 이러한 대안학교 확산 현상들을 규제하거나 없애려고만 하지 말고, 현행 공교육 제도의 문제점을 보완하는 과제로 삼아야 할 것이다.

초등 대안학교의 증가는 앞으로 대안교육이 더 크게 확장될 것임을 예견할 수 있는 중요한 지표이다. 이러한 초등 대안학교의 증가는 더 이상 대안학교가 학교 부적응자를 위한 공간이 아니고, 학부모들의 적극적인 대안적 교육의지가 발현되고 있는 공간임을 말해주고 있다. 이 점에서 교육부는 그동안 대안교육을 중도탈락 학생들을 위한 대책으로만 접근하여 중등 단계에만 정책적 관심을 집중했던 것으로부터 새롭게 관점을 전환할 필요가 있다.

### III. 미인가 대안학교 법제화 및 재정 지원의 주요 쟁점

#### 1. 대안학교 등록제는 가능한가?

대안학교법이 만들어지고, 그 시행령이 몇 차례 개정되면서, 교육과정<sup>10)</sup>, 시설 등 상당 부분에서 과

8) 연간 부담금이 무료인 학교부터 연간 1천만원이 넘어가는 곳까지 다양하게 분포되어 있다.

9) 학교운영의 가장 큰 규모를 차지하는 교사의 인건비를 국가로부터 지원받지 않는 미인가 대안학교는 그 비용을 모두 학부모가 부담해야 하는 구조를 가지고 있어서, 태생적으로 고부담학비의 한계를 가지고 있다.

10) 교육과정에 관하여는 최초 규정에서 교육부 장관이 정한 교육과정 상 교과별 수업시간 수의 50% 이상을 운영하도록 되어 있었으나, 개정과정에서는 과격적으로 국어 및 사회과목(국사 또는 역사 포함)을 교육과

격적으로 인가 조건을 낮추었음에도 불구하고, 여전히 미인가 대안학교들은 인가에 장벽을 느끼고 있다. 가장 큰 것은 ‘건물(교사, 교지)의 확보 및 소유 문제’와 ‘자격 소지 교원 확보의 문제’<sup>11)</sup>이다. 그러다보니 여전히 많은 학교들이 인가로 전환하지 못하고 미인가 학교로 남아 있는 상황에 있다.

계속해서 증가하는 미인가 대안교육기관들을 법의 테두리 안으로 수용하는 일이 더 이상 쉽지 않아지면서, 2012년 이후 기존의 ‘인가제’ 대신 ‘등록제’를 도입하자는 논의들이 전개되어 왔다. 2012년 8월 제11차 교육개혁협의회 「대안교육 발전방안」 보도 자료에 의하면, 정부는 대안학교 설립을 활성화해 나가며, 일반학교에 비해 ‘교육환경평가서를 간소화’하고, ‘재정 지원의 근거’<sup>12)</sup>를 마련하는 등 ‘대안학교 설립, 운영 개선안’을 제시하였다. 아울러 ‘미인가 대안교육시설’은 대안학교(각종학교)로의 전환을 적극 유도하면서, ‘등록제’ 도입을 통해 사회적 물의를 일으키는 시설에 대해서는 지도, 감독이 가능하도록 제도적으로 보완하겠다는 의지를 천명하였다. 뒤이어 2012년 하반기에 제 19대 국회에 접수된 새누리당 김세연 의원의 <대안교육기관 지원 법률 안>과 민주당 김춘진 의원의 <학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률 안>이 접수되었다.

두 의원의 구체적인 법안 내용을 살펴보면, 먼저 김세연 의원이 발의한 법안은 그 지원대상이 ‘미인가 대안교육기관’이다. 법안은 대안교육기관에 대한 국가 및 지자체의 책무를 규정하며, 대안교육기관에 대한 지원 근거를 마련할 것을 주장하고 있다. 제4조에서 <초·중등교육법>에 따른 학교에 대한 지원 수준으로 대안교육기관을 지원하도록 최대한 노력하여야 한다고 기록하고, 제14조를 통해 대안교육기관의 운영비, 시설 설치비 및 보수비, 인건비, 학생의 교육비 등을 지원할 수 있도록 명시하였다. 또한 제21조를 통해 대안교육기관을 설립·운영하는 자와 대안교육기관에서 교육을 받는 학생의 학부모나 보호자가 기존의 법에 의해 처벌받지 않도록 명시하여 그동안 대안교육의 현실적인 어려움이었던 불법시비로부터 자유로울 수 있는 근거조항을 마련하였다. 그러나 이러한 파격적인 지원에도 불구하고, 등록 절차의 문제와 지도, 감독의 문제에서는 제시한 각종 요구사항을 통과할 수 있는 대안교육기관이 얼마나 될지 의문이라는 우려가 따른다. 조건이 까다로우면 등록제는 실질적인 등록제의 역할을 하지 못하고, 또 다시 인가제와 마찬가지로 대부분의 학교들이 등록하지 못하는(혹은 안하는) 문제가 발생할 가능성이 농후해 진다. 그러면 2차 법제화와 비슷한 결과만 가져오게 되는 것이다.

김춘진 의원이 발의한 <학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률 안>은 그 지원대상을 ‘학교 밖 학습자’로 규정하여 제도권 밖의 학습자를 폭넓게 지원하려는 의도를 가지고 있다는 점이 주목할 만하다. 특히 홈스쿨링 학습자의 권리를 명시하고 홈스쿨링 학습자에게 교육에 필요한 예산상의 지원을 하도록 한 점에서 한 단계 진일보했다고 평가받는다. 또한 <초·중등 교육법>의 일부개정안(60조3)과,

---

정에 필수적으로 포함하도록 하고, 그 과목만 교육부장관이 정한 교육과정상 수업시간 수의 50% 이상을 실시하면, 나머지는 수업일수 180일을 지키는 선에서 자유롭게 학칙으로 정할 수 있도록 하였다. 학기의 운영도 학교교육과정을 고려하여 자유롭게 학칙으로 정할 수 있으며, 교육과정 운영상 필요한 경우 학년 구분 없이 교육과정을 운영할 수 있게 되어 있어, 무학년제 수업을 할 수 있도록 되어 있다. 교과서에 대해서도 자체 개발한 도서를 교과용으로 사용할 수 있도록 하였다.

11) 대안학교에 대해서는 교원 정원의 3분의 1 이내의 범위에서 교원을 산학겸임교사 등으로 대체할 수 있도록 하여, 인성교육, 체험학습 등이 많은 대안교육을 내실화할 수 있도록 하였으나, 대안학교 측에서는 기존의 교사들을 인정해 주는 방식(일정 기간의 교육을 거쳐 대안학교 교사 자격증을 발급해 주는)을 제안하고 있다.

12) 지방교육재정교부금법시행령[별표]의 ‘기준재정수요액의 측정항목·측정단위 및 산정기준’을 개정하여 대안학교 예산 지원 근거 규정

〈교육기본법〉의 일부개정안을 병행 추진하고 있다. 이는 모든 국민들이 ‘다양한 방식으로’ 교육받을 권리를 보장하고, 국가 및 지자체의 정책 추진을 의무화하여 필요한 지원을 할 수 있는 근거를 마련함으로써 제도권 밖 학습자의 배움의 권리가 〈교육기본법〉을 모범으로 하여 제도적으로 보장되는 것을 의미하는 것이다. 그러나 지자체가 아니라 교육부가 관리하도록 한 점이라든지, 초·중등교육법 제60조 3의 삭제로 기존 ‘각종학교로서의 대안학교’의 종전 권리가 보장되기 어려울 것이라는 점 등에 대하여는 우려의 목소리가 있다. 두 법안의 주요 내용은 아래와 같다.

〔표 3-1〕 「대안교육기관 지원 법안」 과 「학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안」의 주요 내용

구분	「대안교육기관 지원 법안」주요내용	「학교 밖 학습자 지원법안」주요내용
적용범위	· 현행 「초·중교육법」에 따라 인가받은 대안학교를 제외한 대안교육기관 ※ 현행 대안학교 인가제 유지	· 대안교육기관 / ※ 현행 대안학교 인가제 폐지 · 「초·중등교육법 제60조3의2(대안학교)삭제, 「초·중등교육법 일부개정법률안」동시 발의 · 홈스쿨링
등록	· 대안교육기관 관할 교육감에 등록	· 대안교육기관 교과부장관에게 등록 · 홈스쿨링 교과부장관에게 신고
심의·지원 기구	· 대안교육기관 지원위원회 구성(교육감 소속 심의기구) · 대안교육지원센터(교육감)	· 대안교육심의위원회(장관 소속 심의기구) · 대안교육지원센터(장관) 및 지역대안교육지원센터(교육감)
지원	· 학교에 대한 지원수준으로 지원하도록 최대한 노력 · 운영비, 시설비, 인건비, 교육비, 강사 연수 등 지원	· 대안교육 사업에 대한 재정적 지원 · 국·공유 재산 무상대부 등
기타	· 학력인정 기관 지정	· 학력인정 기관 지정 · 건강검사 실시 의무

교육부는 이 두 가지 법률안을 수용하여 하나로 통합하는 정책연구를 협성대 김성기 교수를 중심으로 실시하고, 그 결과를 몇 차례 공청회 등을 통해 검토하였다. 김성기 교수는 ‘대안교육 시설 등록제’를 단계적으로(4단계) 도입하는 방안을 제시하였다. 1단계는 설립부터 3년간 ‘예비 등록 대안교육 시설’로 운영하다가 2단계에서 학생의 학습권을 실질적으로 보장하고 있는지 등의 교육의 질을 평가하여 요건 충족시 ‘(등록) 대안교육 시설’로 등록하게 된다. 정식 등록 기관이 되면, 교육과정 자율 운영, 취학의무 유예, 학교 명칭 사용 등의 법적 효과를 가지게 된다. 3단계는 일정 기준에 의한 평가 결과에 따라 재정 지원을 하게 되며, 4단계에서는 인가 대안학교 등 학력인정 기관으로 진입할 수 있게 하였다.

그러나 통합된 3차 법제화의 방식에 대해 대안교육 진영에서 통제를 위한 법제화가 될 수 있다는 우려의 목소리가 나오면서, 사실상 논의가 중단되었다. 등록 과정이나 재정 지원, 학력 인정 등의 절차가 통제적 목적이 강하고, 요건을 충족하지 못할 때에는 시설 폐쇄까지 가능해서, 대안교육을 지원하는 법이라기보다, 관리, 통제, 규제하는 법에 가깝다는 것이 반대의 이유였다.

일단 등록제 논의가 한풀 꺾인 감이 없지 않지만, 궁극적으로 현재의 대안교육 현실을 법으로 수용하는 방안은 등록제가 유일한 대안인 것처럼 보인다. 그러므로 제일 먼저는 허가제나 인가제 느낌이 아닌 조건 없는 순수한 등록제를 시행하는 것이 첫 번째 단계로 보인다. 그렇지 않으면 3차, 4차 법제화

를 한다면들 확인되지 않는 미인가 대안학교는 계속 생겨날 것이다. 미인가 대안교육 기관을 대상으로 대안교육 기관 등록을 하게하고, 학교 밖 학습자(청소년)들을 대상으로 자신이 속해 있는 대안교육 기관(혹은 홈스쿨링)을 등록하게 하여, 우리나라에 학교 밖 학습자(청소년)의 현황과 그들을 교육하고 있는 기관들을 현황을 정확하게 파악할 필요가 있다. 그리고 이 학교들에겐 불법 단체의 지위를 해소해 주고, 자유로운 대안학교로 교육활동을 할 수 있게 해 주되, 부적절한 교육활동에 대해 필요한 시정조치를 내릴 수가 있다.

그렇게 되면, 현재의 ‘대안교육 특성화 학교’, ‘각종학교로서의 인가 대안학교’, 그리고 (규모를 확인하기 어려운)‘미인가 대안교육 시설’의 구조를 ‘대안교육 특성화 학교’, ‘각종학교로서의 인가 대안학교’, 그리고 ‘등록 대안교육 시설’, ‘불법 시설’로 구분할 수 있게 되어, 등록되지 않은 불법 시설 및 개인에 대해서는 폐쇄, 고발, 과태료 등의 조치를 취할 수 있고, 등록 대안교육 시설 중에서 혹시 문제가 야기될 수 있는 시설에 대해서는 시정을 요구할 수 있다.

각종 학교로서의 인가 대안학교의 기준을 최대한 낮춰, 현재의 미인가 대안교육 시설이 가능한 인가 대안학교로 등록할 수 있도록 유도할 필요도 있다. 이 때 교육과정을 파격적으로 낮춰준 것처럼, 교원 자격에 대해서도 대안교육기관에서 일한 경력이 오랜 교사는 일차적으로 교원 자격을 허락하고, 추후 필요한 기본 교육을 받도록 조정해 줄 필요가 있으며, 건물과 부지의 자가 소유가 가장 큰 걸림돌인 만큼, 이것을 해소할 수 있는 대안을 제시할 필요가 있다. 대안교육의 질이 아닌 학교의 물적 조건이 인가의 주요 조건이 되지 않도록 노력할 필요가 있다. 무엇보다도 이러한 과정에서 현존하는 대안학교의 연대 기구를 정부가 중요한 파트너로 삼고, 그들에게 일부 권한을 배분하는 방식을 사용하는 것도 지혜라고 할 수 있다.

[표 3-2] 대안학교 등록제에 대한 제안

현재		합법 기관	학력 인정	재정 지원	방향
1. 대안교육 특성화학교		○	○	○	
2. 각종학교로서의 인가 대안학교		○	○	X	인가 수준을 낮추어 더 많은 등록 시설들이 인가될 수 있는 여지를 넓힘 사업별 재정 지원 범위 확대, 학생들의 복지 및 안전 등을 위한 각종 재정 지원
3. 미인가 대안교육 시설 (제일 많고 파악이 안 됨)		X	X	X	파악을 위해 조건 없이 순수한 형태의 등록제를 도입 기준을 낮춰서 가능한 학교는 인가 대안학교로 승인
↓					
미래	3-1. 등록 대안 교육 시설	○	X	X	불법 단체 지위 해소, 학교명칭 사용 문제 있는 시설에 대한 시정 요구
	3-2. 불법 시설	X	X	X	폐쇄, 고발, 과태료

## 2. 대안학교에 대한 재정 지원은 가능한가?

1차 법제화로 인가된 특성화학교들은 몇몇 재정 지원을 거부하는 학교<sup>13)</sup>를 제외하고는 정부의 재정 지원을 받고 있어서 재정 상태는 안정적인 편이다. 우선 인건비와 표준교육운영비를 일반사립학교처럼 지원을 받고 있는데 지자체가 재정결합보조금 형식으로 지원한다.

그러나 2차 법제화로 인가된 학교들에 대한 재정 지원은 국고보조금, 기초지방자치단체전입금, 교육비특별회계전입금 등을 일부 지원받고 있으나, 아직 원활하지는 못한 실정이다. 최근에 학교 안전을 위한 시설 비용이 처음으로 지원되었다. 각종학교로서의 대안학교로 인가된 A학교의 2014년 세입·세출 예산편성 내역에 따르면, 2014년 학교 예산 14억 5천여만원 중에 지원 받을 예산으로 잡혀 있는 금액은 겨우 6천만원으로 학교 전체 예산의 4% 정도에 해당하는 정도이다.

그러므로 향후 2차 법제화로 인가된 ‘각종학교로서의 대안학교’에 대한 재정 지원의 확대가 필요하다. A학교의 경우 2차 법제화로 인가 받은 학교 중에서도 빨리 인가를 받은 학교군에 속하고, 그 교육 대상도 탈북 청소년을 교육하는 곳이라는 점을 생각해 볼 때, 정부의 지원이 더 적극적으로 이루어져야 했다는 판단이 든다.

이처럼 2차 법제화 학교들에 대한 재정 지원은 현재 제대로 이루어지고 있지 않다. 최초 <대안학교 설립·운영에 관한 규정> 초안에는 “교육감은 초등학교 및 중학교 단계의 대안학교에 대해서는 당해 지역 학교의 학생에게 소요되는 평균 교육경비에 해당하는 금액에 재학생 수를 곱한 금액을 지원해야 한다”는 조항도 포함되어 있었으나, 최종안에는 반영되지 못하였다(김희용, 2006).

그런데 여기에 대안학교 재정 지원과 관련하여 우리가 주목할 만한 일이 있다. 그것은 교육부가 <정규학교 학업중단학생 교육지원 사업 - 미인가 대안교육시설 지원>을 통해 특별교부금으로 2006년부터 미인가 대안교육 시설에 교육기자재, 교육프로그램 운영 등 교육활동 경비를 지원한 것이다. 그 연도별 지원 현황은 아래 표와 같다.

[표 3-3] 학업중단학생 교육지원 사업 추진현황(‘06~‘12년)

(단위 : 백만원)

구분		‘06년	‘07년	‘08년	‘09년	‘10년	‘11년	‘12년
총 교부금액(A)		790	1,000	1,298	1,298	958	1,400	1,580
시설지원	시설수	55	58	68	93	44	82	81
	지원액(B)	790	1,000	1,100	1,165	834	1,222	1,340

※ A-B 차액은 대안교육시설 관계자 연수, 사업평가운영비 등으로 집행

2006년 55개 학교에 7억 9천만원을 지급하면서 시작한 미인가 대안교육시설 지원 사업은 매년 조금씩 그 규모가 커지면서 2012년에는 총 13억 이상의 예산이 지원되었다. 교육부는 공모사업을 통해 2012년에는 시설당 평균 1,200만원에서 2,100만원씩 총 81개 시설에 13억 4천만원을 차등 지원 하였다.

지원대상이 되는 학교는 저소득·조손·다문화가정, 학습부진, 학교폭력, 학교 부적응 등의 사유로

13) 일부 학교들은 학교 운영의 자율성 보장을 위해 재정을 받지 않고 있다. 그들은 제도화와 재정 지원이 대안교육에 대한 많은 원칙을 포기하게 만들어 대안교육의 본질을 흐리게 되는 것으로 인식하고 있다.

정규학교를 중단한 학생을 교육하는 전일제 교육시설로 제한하였다. 지원내용은 정규학교 학업중단학생의 다양한 특성에 부응할 수 있는 특성화 프로그램, 인성교육 프로그램, 체험위주 프로그램 운영비와 교수학습활동에 직접 필요한 기자재 구입, 교재(도서)구입을 지원하고 있다. 지원금을 시설 유지·보수 등으로 사용할 수 있으나, 건물 구입 및 임차비 사용은 금지되어 있고, 외부 강사 수당 지급은 가능하나, 교직원 인건비 사용은 금지되는 등의 제약이 있다. 한편 재정 지원 대상의 제외 기준으로 교육기본법 제6조(교육의 중립성)를 위반하여 교육과정을 운영하는 시설, 사교육 및 입시교육을 목적으로 교육과정을 운영하는 시설, 선교 목적으로 교육과정을 운영하는 종교 시설, 학생들로부터 입학금, 수업료 등을 과도하게 징수하는 시설 등이 제시되고 있다.

2차 법제화를 통해서 인가된 학교에서도 아직 재정 지원이 원활하지 않은 상황에서, 이러한 미인가 대안학교 지원이 적합한지, 그리고 선정된 학교들에 대한 신뢰성과 공정성이 확보되는지<sup>14)</sup>에 대해서는 앞으로 더 논의되어야 할 부분으로 보인다. 또한 매우 중요한 대안학교 설립의 이유가 되고 있고, 전체 대안학교의 절반 가까이를 차지하는 종교계 대안학교들에 대해서 재정 지원에 제한을 둔 것도 문제를 제기할만한 주제이다.

총체적으로 헌법 제31조 제1항에 제시된 ‘교육을 받을 권리’를 학교 밖 아이들까지 포함한 좀 더 넓은 관점에서 본다면, 국가가 교육기본권을 보장하기에 충분한 재원을 확보하고 있는지, 그것을 공정하게 배분하고 있는지 등은 향후 더 고민되어야 할 영역이라고 할 수 있다.

그 외에도 최근에는 각 지자체별 조례를 통해, 재정을 지원할 수 있게 하기 위한 논의들이 진행되고 있다. 그간 서울, 경기, 전라도 광주, 고양, 과천, 부천, 수원, 안양시 등의 지자체에서 대안교육기관 혹은 학교 밖 학습자에 대한 지원을 위한 각종 조례가 만들어진 바 있다. 이러한 조례에는 “운영 및 교육에 관한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다”라는 선언적인 내용들이 담겨 있다. 또한 과천, 수원, 안양시 등 일부 시도에서는 ‘학교급식 지원에 관한 조례’를 개정하여, 학교급식의 대상에 ‘학교 밖 청소년 교육지원 조례’에 따른 대안교육기관을 포함시킴으로써, 미인가 대안교육시설이 급식 지원을 받을 수 있는 길을 열었다.

이상에서 보듯이 그간 교육부와 지자체는 미인가 대안교육시설에 대하여 여러 가지 우려의 태도를 취하면서도, 매년 증가 추세에 있는 미인가 대안교육 시설에 대한 정부 차원의 대책을 계속 고민하고 있으며, 해당 학생들의 교육권을 보장하기 위해서 그들에 대한 재정 지원을 해야 할 필요를 느끼고 있다.

미인가 대안학교에 재정을 지원한다고 할 때, 쟁점은 바로 지원에 대한 정당성이다. 이에 대해서는 찬반 논리가 있다. 먼저 재정 지원 반대의 논리를 한 마디로 정리하면, “의무교육 대상자에 대한 국가의 책임은 국가의 공교육 범주 안에 있을 때 가능하다”는 것이다.

초중등교육법 제4조와 제67조<sup>15)</sup>에 의하면 미인가 대안학교를 설립, 운영하는 것 자체가 불법이다.

14) 2012년 지원을 받은 시설의 학생 수는 3,377명에 불과해, 2013년 5월 교육부 실태조사(185개교, 8,526명의 학생)를 기준으로 할 때, 절반이 넘는 104개의 시설의 5,149명의 학생이 아무런 지원을 받지 못하고 있는 실정이다.

15) **초중등 교육법 제4조(학교의 설립 등)**

- ① 학교를 설립하려는 자는 시설·설비 등 대통령령으로 정하는 설립 기준을 갖추어야 한다.
- ② 사립학교를 설립하려는 자는 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도 교육감(이하 “교육감”이라 한다)의 인가를 받아야 한다.....

**초중등 교육법 제67조(벌칙)**

사립학교를 설립하고자 하는 자는 교육감의 인가를 받아야 하고, 이를 지키지 않고, 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 사실상 학교의 형태로 운영한 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처해지게 되어 있다. 또한 초중등교육법 제13조와 제68조<sup>16)</sup>에 의하면 미인가 대안학교에 아이를 보내는 것과 홈스쿨링을 하는 것이 불법이다. 우리나라 교육법은 중학교까지의 의무교육을 명시하고 있고, ‘취학의 의무’를 지키도록 하고 있다. 이를 지키지 않을 경우 100만원 이하의 과태료를 내야 하게 되어 있다. 그러므로 이 모든 사실을 알고도 학령기의 자녀들을 자신들의 선택에 따라 공교육의 틀 밖에서 교육시키고자 할 때, 국가는 이에 대해 아무런 재정 지원을 할 이유가 없다는 것이다.

반대로 재정 지원 찬성의 논리는 “자녀 교육에 대한 부모의 교육권은 국가보다 앞서고, 의무교육은 의무취학으로 해석되어서는 안 되며, 미인가 대안학교에 보내는 부모들도 납세의 의무를 준수하고 있는 대한민국 국민들이므로 그들도 자녀를 교육시키는데 있어서 국가의 재정지원을 받아야 한다”는 것이다.

그동안 한국에서 자녀가 학령기 나이가 되면 공교육에 보내는 것이 의무교육이기 때문에 당연한 것으로 여겨져 왔다. 그러나 만약 부모가 공교육이 아닌 가정 혹은 다른 교육 기관에서 자녀를 교육시키고 싶을 때, 그 선택권은 궁극적으로 부모에게 주어져 있다. 부모의 교육권은 국가의 교육권에 앞서는 천부 인권이며, 국가 공교육 체제는 ‘부모의 자리를 대신하여(in loco parentis)’ 교육권을 위임받아 시행하는 것이기 때문이다.

이런 입장에서 초중등교육법의 “의무교육”에 대한 조항은 그 본질상 “의무취학”으로만 해석될 필요는 없다. 김희용, 박창언(2006)은 법학자 이기우의 말을 인용하면서, “의무교육의 취지는 국민의 교육권 실현을 위한 최소한의 교육을 규정한 것인데, 현행법은 오히려 피교육자가 더 나은 교육을 받는데 족쇄로 작용할 수도 있음”을 문제제기하고, “헌법과 교육기본법이 보장하는 의무교육은 단순히 학교에서 일정 시간을 보내는 것만을 의미하는 것이 아니라, 질적으로 일정한 교육 수준에 이르러야 한다는 것을 말한다”고 지적했다. 다시 말해 학교 밖에 있어도 교육권이 보장된다면 의무교육의 취지가 이루어진 것이며, 학교 안에 있어도 교육권이 보장되지 않는다면 의무교육의 취지가 이루어진 것이 아니라는 뜻이다.

이미 같은 논쟁을 경험하고 의무취학제도를 폐지한 바 있는 다른 나라들의 사례를 보면 더욱 그러하다. 덴마크 자유학교법은, 부모가 공립학교, 자유학교, 홈스쿨 중 하나를 선택할 수 있다고 적시하고 있으며, 영국의 1944년 교육법 제36조는 “의무 취학 연령의 아동을 둔 학부모는, 그를 학교에 정기적으로 출석시키든지 아니면 다른 방식으로 그의 나이, 적성 및 능력에 알맞은 효율적인 전일제 교육을 받도록 해야 할 의무가 있다”고 규정하여, 학교 취학(schooling)이 의무가 아니라 교육(education)이 의무임을 명시하고 있다(김재용, 2009). 미국의 “의무교육법”의 경우, 그 취지를 국민들로 하여금 최소 수준의 교

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처한다.

1. 제4조제2항에 따른 학교설립인가 또는 제50조에 따른 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영한 자.....

#### 16) 초중등 교육법 제13조(취학 의무)

① 모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 6세가 된 날이 속하는 해의 다음 해 3월 1일에 그 자녀 또는 아동을 초등학교에 입학시켜야 하고, 초등학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다.

③ 모든 국민은 보호하는 자녀 또는 아동이 초등학교를 졸업한 학년의 다음 학년 초에 그 자녀 또는 아동을 중학교에 입학시켜야 하고, 중학교를 졸업할 때까지 다니게 하여야 한다.....

#### 초중등 교육법 제68조(과태료)

① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자에게는 100만원 이하의 과태료를 부과한다.

1. 제13조제4항에 따른 취학 의무의 이행을 독려받고도 취학 의무를 이행하지 아니한 자.....

육 복지를 국가가 제공해야 한다는데 두고 있다고 해석함으로써, 미인가형 대안학교나 홈스쿨링에 대해서도 불법이 아닌 개인의 선택으로 인정해주는 결정을 내린 바 있다.

그러므로 자녀가 공교육 안에 있든지 밖에 있든지 상관없이 그 교육권이 보장될 수 있도록 해야 하고, 세금을 내는 국민이라면 그에 적절한 교육비를 지원받아야 한다는 주장이 가능하다.

대안학교만의 표준교육비<sup>17)</sup> 계산 방식을 만들어 그 금액만큼을 학교로 지원하는 방법도 가능하고, 일반 학교의 “학생단위경비” 정도만이라도 개별 학생에게 바우처<sup>18)</sup> 형식으로 주는 방법도 생각해 볼 수 있다. 고등교육에서의 장학금 제도도 과거에는 정부가 대학을 통해 학생에게 장학금을 주었지만, 최근에는 국가가 직접 장학생을 선발하여 개인에게 장학금을 지급하는 방식을 사용하기도 한다.

최근 소득에 무관하게 전체 영유아의 보육비를 국가가 부담하고 심지어 보육시설에 가지 않고 가정에서 양육하는 경우에도 일정 비용을 국가가 지원하는 사회 인식의 변화를 고려할 때, 다른 형태의 학습을 선택한 이들에게도 국가가 학습을 위한 재정적 지원을 하는 것은 전혀 낮은 일이 아닐 것이다(함께여는교육연구소, 2013).

그 외에도 직접적인 지원 방식이 아닌 다른 방법들로 재정적인 부분들을 지원할 수 있는 방법들이 있다. 학생 무상급식, 학생 건강관리 등의 복지적 측면에서의 지원도 가능하고, 지자체에서 무상 혹은 저리로 안정적인 공간을 제공해 주는 방식, 학교에서 일어날 수 있는 사고를 대비하는 보험을 사보험이 아닌 안전공제회에 들 수 있게 허용해 주든지, 전기세나 물세를 교육시설이 내는 비용으로 내게 해 주든지 하는 등의 방식을 고려해 볼 수 있다.

또한 앞서 논한 바 있지만 ‘대안학교 설립·운영 규정’의 초안에 “교육감은 초등학교 및 중학교 단계의 대안학교에 대해서는 당해 지역 학교의 학생에게 소요되는 평균 교육경비에 해당하는 금액에 재학생 수를 곱한 금액을 지원해야 한다”는 조항이 포함되어 있었다는 점이라든지, 실제 <미인가 대안교육 시설 재정 지원 사업>을 통해 미인가 학교들의 재정 지원을 부분적으로 하고 있는 것 등을 살펴볼 때, 이미 정부 정책이 이들 미인가 대안학교를 ‘불법기관’이 아닌 하나의 교육을 담당하고 있는 대안적 ‘교육기관’이자 학교의 실재로 인정하고 있음을 알 수 있다.

17) 표준교육비란 일정 규모의 단위학교가 표준교육조건을 확보한 상태에서 정상적인 교육활동을 수행하는 데 필요한 최저 소요 경비이다. KEDI 정책 연구를 통해 5년 단위로 물가 수준을 반영하여 수정한다. 통상적으로 ‘학교단위 경비+(학급단위 경비×학급 수)+(학생단위경비×학생 수)’의 공식에 의해 산출되며, 이 표준교육비 기준에 따라 일 년 단위의 학교 기본운영비 예산이 책정되어 각 급 학교로 배정된다.

18) ‘바우처’는 현금으로 바꿀 수 있는 일종의 재정 지불 보장 증명서이다. 바우처 제도는 학부모에게 세급의 일부인 공적 자금을 제공하여 자녀들을 원하는 학교에서 공부할 수 있도록 하는 제도로서, 학부모들이 선택한 학교에 바우처를 제출하면 학교는 그 증서를 수합하여 교육행정 당국에 제출하고 공교육비를 배분받는 제도이다. 바우처는 모든 학생을 대상으로 하는 ‘보편적 바우처’, 경제적으로 어려운 계층만을 대상으로 하는 ‘자산소득기반 바우처’, ‘특수한 교육적 필요를 제공하기 위한 바우처’ 등으로 나눌 수 있다. 성열관(2004)은 미국의 바우처 제도가 시장론에 입각한 제도라는 오개념을 지적하면서, 미국의 바우처는 교육의 독점적 통제를 비판하고, 소비자의 선택권을 통해 학교를 경쟁시키고 발전시킬 수 있다는 ‘시장주의적 관점’과, 종교적인 이유로 공교육 체제를 벗어나 종교 교육과정을 가르치던 이들이 공교육비를 지원받기 위한 ‘종교적 관점’, 그리고 가난한 유색인종들에게 학교선택권을 확대하여 교육복지를 이루자는 ‘인권운동적 관점’의 삼각 작도법에 따라 시장-종교-인권의 삼각형이 이루는 힘의 균형에 의해 그 모습이 결정된다고 주장하였다.

마지막으로 선진 해외 나라들도 재정 지원을 하고 있는 나라들이 있다는 점이 또한 지원의 근거가 될 수 있다. 대표적인 예로 덴마크의 대안학교 격인 자유학교(free school)를 들 수 있다. 덴마크 부모들은 교육선택의 권리를 보장받고 있는데, 부모는 공립학교, 자유학교, 홈스쿨링 중 하나를 선택할 수 있다. 공립학교를 선택하면 학비는 거의 들지 않는다. 자유학교는 70% 정도 되는 운영비를 공적자금으로 지원 받기 때문에, 30%는 부모의 수업료와 기부금으로 충당해야 한다. 자유학교는 공립학교보다는 더 들지만, 큰 부담 없이 자녀를 보낼 수 있다. 이 자유학교는 몇 가지 조건만 만족하면 누구나 학교를 설립할 자유를 보장한다. 교사자격 유무나 교육과정 등 교육내용에 대해 일체의 간섭도 하지 않는다. 해마다 경영이 어려워져 문을 닫을 수밖에 없는 학교는 여러 군데가 있지만, 교육 내용이 문제가 되어 그만뒀어야 하는 경우는 거의 없다고 봐도 좋다. 이런 자유학교에 다니는 학생 수는 전체 덴마크 학생의 12%를 넘었다.

그러나 물론 논리적으로 재정 지원의 정당성을 확보한다 하더라도, 재정 지원을 위한 재원을 '확보'하기가 쉽지 않다. 교육재정의 전체 규모가 크게 증가하지 않는 상황에서 이들을 위한 재원을 안정적으로 확보하는 일은 쉽지 않는 일이다.

혹 재원을 확보한다 하더라도 문제다. 재정 지원이 이루어지면, 더 많은 학생들이 대안교육을 선택하게 될 것이고, 더 다양한 대안학교들이 세워지게 될 터인데, 그 중에는 이 제도를 악용하는 사례들도 나올 수 있다는 우려가 있다. 입시위주 교육과 학부모의 과도한 교육열이 입시 위주의 엘리트 학원 같은 대안학교를 만들 수도 있다는 것이다. 이런 학교에 국가의 재원이 '배분'될 때, 기존의 사학이나 공립학교와도 그 배분의 공정성 문제가 대두될 수 있다. 기존의 사립학교들도 대안학교로 전환하고 싶어질지 모른다. 이는 기존의 사립학교들과 공교육 체제 전체에 대한 상당한 위협적인 요소가 될 수도 있다.

### 3. 대안학교의 범주를 어떻게 봐야 할 것인가?

마지막 고민을 첨가한다면 어디까지를 대안학교로 봐야 하는가 하는 문제이다. 앞서 말한 것처럼 정부는 재정 지원 대상에 대한 제한을 두면서 종교적, 정치적으로 중립적이지 않는 교육에는 재정 지원을 할 수 없다는 주장을 펼쳤었다.

이 문제는 대안교육의 정체성의 모호성과 연결되어 있다. 어디서부터 어디까지가 대안교육인가 규정되어 있지 않다. 관련된 모든 선행연구들이 공통적으로 대안교육의 개념적 모호성을 지적하고 있다. 어떤 연구자는 아예 개념화하는 것이 불필요한 일이라고 말하기도 하지만, 대안교육 개념의 모호성은 그렇게 간단한 문제가 아니다.

대안교육을 할 준비가 되어있지 않은 이들이 '사업적인 관점'에서 대안학교를 하려고 할 때 문제가 발생한다. 대안학교 안에도 상당히 다양한 유형의 대안학교들이 존재하고 있다는 것, 그리고 그 중에는 서로 상반되는 교육 이념을 보이는 유형들도 있다는 것이 정체성 문제의 핵심이다. 정체성의 문제는 재정 지원의 기준을 정하는데 있어서 아주 중요한 문제로 등장한다. 일반적으로 대안교육이 입시위주의 획일적인 교육에 반대한다는 것은 공감대가 형성되어 있다. 그래서 입시위주의 학원 처럼 운영되는 대안교육시설에 대해 대안교육의 정체성을 부여하는 것은 모두가 동의하기 힘든 부분이다<sup>19)</sup>.

19) 그러나 자세히 들어가면 이 문제도 그 경계를 긋기가 애매하다. 실제로 학교부적응 학생들만을 위한 학교가 아닌 대안적 교육을 추구하는 중등 대안학교들의 경우에는 학생들의 입시 문제가 중요한 과제로 떠오르고, 그 학생들에 대한 입시 준비를 하지 않을 수는 없다. 그러다보

더 중요한 문제는 종교적, 정치적 편향성이다. 여기서 우리는 교육은 과연 가치중립적인가 하는 오래된 질문을 던질 필요가 있다. 교육은 어떠한 경우에도 결코 가치중립적이지 않다. 특히 대안교육에서 가치중립을 논한다는 것은 어불성설이다. 어떤 면에서 대안교육은 공교육의 그런 탈가치교육에 저항하여 등장한 것이라고 할 수 있는데, 그런 학교들에게 다시 공교육의 가치중립성 논의를 가져오는 것은 문제가 있다. 이종태(2001)가 주장한 고유이념 추구형 학교에는 공교육의 교육이 자신의 정치적 신념과 다르다고 판단한 이들의 대안교육과, 공교육의 교육이 자신의 종교적 신념과 다르다고 판단한 이들의 대안교육이 포함될 수 있어야 한다. 전체 대안학교의 절반 이상을 차지하는 종교계 대안학교를 부정하는 방식으로 대안학교의 정체성을 부여하는 것에는 문제가 있다고 판단된다.

#### IV. 결론 및 제언

지금까지 우리는 ‘대안교육의 현황’과 ‘법제화 과정’에서 발견되는 특징들과 쟁점들을 각종 선행 연구들과, 교육부 및 시도교육청 자료, 해외의 사례와, 법령 자료 등을 통해 살펴보았다.

정부의 1, 2차 법제화의 노력에도 불구하고, 미인가 대안학교들이 법 테두리 안에 들어올 수 없는 현실과, 그런 미인가 학교들이 계속 증가하고 있는 사실이 우리에게 시사하는 바는 무엇인가?

우리 학교 체제가 입시위주의 획일적이고 경직된 교육을 하는 동안, 이러한 교육을 반대하고 새로운 교육을 시도하는 사람들이 늘어나게 되었고, 앞으로도 늘어날 전망이다. 정부는 이러한 현실을 현재의 공교육에 대한 국민의 중요한 문제제기로 이해하고, 학교의 다양화와 교육의 본질 회복에 더욱 힘을 쓰는 한편, 대안교육의 안정적인 운영을 위해서도 노력해야 할 것이다.

더 이상 의무교육은 의무취학으로 해석될 필요가 없고, 대안교육이 학업중단 부적응 학생만을 위한 곳이라는 시각도 조정될 필요가 있다. 특히 정치적, 종교적 신념을 가진 학교들에 대한 차별적 대응도 변화가 필요하다. 우리 아이들이 국가의 학교 체제 안에 있는 밖에 있는 모두 교육받을 권리가 있고, 교육세를 내는 국민이라면 자녀의 교육권을 보장받을 수 있어야 한다. 향후 대안학교 등록제 등 대안학교를 위한 학력인증과 재정지원에 대한 전향적인 노력들이 필요하다고 여겨진다.

그러나 재정 지원을 위해 적절한 조건을 요구하게 되면, 대안교육이 그 자율성을 잃어 공교육화되고 그 생명력을 잃을 가능성이 높다. 만약 조건을 전혀 제시하지 않고 순수하게 재정 지원을 허용한다면, 아마도 탈학교 현상은 더욱 가속화되어 공교육 체제를 흔들 수도 있다. 그리고 대안학교라는 정체성의 모호함 때문에, 기존의 탈입시 위주 교육의 대안학교가 아니라, 더욱 입시위주교육을 잘하기 위한 욕망적 학교들이 대안교육의 이름으로 재정지원을 받게 될 수도 있다. 이렇게 되면, 기존의 사립학교들과의 형평성 문제도 발생한다.

그러므로 대안교육은 어느 정도의 비주류성을 계속해서 유지하는 것이 바람직하다. 자율성과 학력인정, 재정지원을 모두 누리겠다는 자세는 포기해야 한다. 단지 현행 제도 상에서 교육세를 내면서도 전혀 혜택을 받지 못하고 있어, 상당한 비용을 학부모가 져야 하는 어려운 여건에 있고, 그런 상황 때문

---

면, 어느 정도까지가 입시위주의 학교인지 아닌지를 가를 경계가 될 수 있는지 애매해지는 문제가 발생한다.

에 대안교육을 원하나 경제적인 이유로 선택하지 못하는 이들이 있다는 점을 주목할 때, 이들의 경제적 어려움을 약간 해소시켜 줄 수 있는 재정 지원 방안은 고민할 필요가 있다. 그 방법으로 학생 1인당 표준교육비의 일부를 제공하는 방식과, 덴마크의 자유학교 정책처럼 택시미터계산법 같은 대안학교 재정 지원을 위한 독특한 지원금 산출 방식을 만들어 낼 필요가 있다. ‘재정지원의 필요성’과 ‘현실적인 한계’, 이 둘의 접점을 찾아야 한다. 그러하기에 ‘의무교육 과정에 해당되는 학생들’에 대해서, 특히 ‘경제적으로 취약계층에 있는 이들’부터 먼저 예산의 범위 안에서 해당 지역의 평균 공교육비 혹은 그 일부를 지원하도록 하는 일종의 바우처 시스템을 제안할 수 있다.

나아가 이러한 지원을 통해, 공교육과 대안교육 사이의 건강한 긴장을 만들어 나가고, 상호 좋은 영향을 주고 받을 수 있는 관계를 만들어 갈 필요가 있다. 공교육 밖에서의 새로운 교육에 대한 도전이 공교육 변화에도 영향을 끼치고, 공교육의 여러 가지 노하우들이 대안교육에 좋은 자양분이 되는 그런 학교체제를 만들어가야 할 것이다.

## V. 참고문헌

### 1. 관련 연구

- 교육인적자원부(2007). 『대안교육백서(1997-2007)』. .
- 기독교학교교육연구소(2012). 『기독교 대안학교 가이드』. 예영.
- 김영철(2002). “도시형 대안학교 운영 진단 및 개선 방안”. 한국교육개발원 수탁연구 CR 2002-6.
- 김재웅(2009). “의무 취학제도 하에서 홈스쿨링 합법화의 의미와 전망”. 『열린교육연구』. 17(1). 1-24.
- 김철주, 고병철(2012). “한국의 종립 대안학교와 대안교육”. 『종교교육학연구』. 40. 1-24.
- 김희용, 박창언(2006). “대안 초등학교에 관한 논의”. 『교육사상연구』. 18. 1-19.
- 김희용(2007). “대안학교의 제도화 과정과 법제화 방향에 관한 논의”. 『교육사상연구』. 19. 1-22.
- 박상진(2010). “기독교대안학교 유형화 연구”. 『장신논단』. 37. 153-187.
- 박상진, 장신근, 강영택, 김재웅(2014). 『기독교학교의 공공성』. 예영.
- 박상진, 김창환, 김재웅, 강영택(2015). 『기독교학교의 미래전망』. 예영.
- 배지현 외(2013). “학교 교육과정 편성·운영 개선을 위한 연구- 대안학교(학력인정) 교육과정을 중심으로”. 교육부 연구보고서.
- 성열관(2004). “종교 교육과정과 바우처 제도에 관한 일 고찰 : 종교-시장-인권의 삼각법(trigonometry)”. 『교육발전연구』. 20(2). 23-42.
- 송기창(2005). “교육기본권과 교육재정의 확보 및 배분”. 『사회 교육과학연구』. 8(1). 1-30.
- 송순재(2011). 『위대한 평민을 기르는 덴마크 자유교육』. 민들레.
- 유명복(2005). “홈스쿨링의 현황과 과제”. 『기독교교육정보』. 12. 83-110.
- 이광현(2011). “초·중등 교육경제학 연구의 주요 쟁점과 연구과제”. 『교육재정경제연구』. 20(2). 131-159.
- 이병환(2004). “국내외 대안학교의 운영 특성에 관한 연구”. 『열린교육연구』. 12(2). 31-56.
- 이병환(2007). “대안학교 관련 쟁점 분석”. 『교육행정학연구』. 25(4). 535-563.
- 이병환(2008). “서구 대안학교의 동향과 특성 비교”. 『한국교육논단』. 7(1). 121-140.
- 이병환(2008). “미국 대안교육의 다양화 경향 분석과 정책적 시사”. 『교육행정학연구』. 26(1). 163-188.
- 이종재(2001). “학교교육의 실상분석 및 공교육 내실화 방향과 과제”. 한국교육개발원 수탁연구 2001-32.
- 이종태(2001). 『대안교육과 대안학교』. 민들레.
- 이종태 외(2005). “대안교육의 영향분석 및 제도화 방안 연구”. 교육부 교육정책연구 2005-공모-4.
- 이혜영, 황준성, 강대중, 하태욱(2009). 『대안학교 운영 실태 분석 연구』. 한국교육개발원.
- 장지현(2012). 교육바우처제도의 운용과정 연구: 사회적기업화 가능성을 중심으로 역할 확대, 사회적기업과 정책연구, 2(1), 109-156.
- 정광호(2010). 미국 교육바우처의 효과 분석: 무작위실험 사례를 중심으로, 행정논총, 48(2), 25-64.
- 천세영(2001). 대안학교형 특성화고등학교의 재정 지원 방안 탐색, 교육재정경제연구, 10(1), 63-90.
- 최호성, 박창언, 김희용(2007). 대안학교 설립·운영 규정(안)에 대한 비판적 논의, 중등교육연구, 55(1), 181-201.
- 한국교육개발원(2013). 2013 교육통계 분석 자료집 - 유·초·중등교육 통계편. 한국교육개발원.
- 함께여는교육연구소(2013). 학교 밖 학습자 지원을 위한 정책 개발 연구. 경기도 교육청.

황준성, 이해영(2010). 대안학교 관련 법제 정비방안 연구, 교육법학연구, 22(1), 169-197.

## 2. 관련 자료

### [세미나 자료집]

“학교 밖 학습자 교육지원 법제화를 위한 입법 공청회” 자료집(2012.7.12)

“교육의 새판짜기 - 학교 밖 학습자 권리보장을 위한 입법 공청회” 자료집 (2012.11.20)

“새로운 형태의 대안교육 모델 개발을 위한 토론회” 자료집 (2013.12.20)

### [교육부 보도자료 및 자료]

「대안교육 발전방안」 확정 발표 보도자료 (2012.8.27.)

「고교 체제 개편으로 새로운 대안교육 학교모델 제시」 보도자료 (2012.10.12.)

「정규학교 학업중단학생 교육지원 사업」 추진계획(안) - 미인가 대안교육시설 지원 자료. (2013.6.)

「미인가 대안교육시설」 185개 운영 현황 조사 결과. 보도 자료. (2013.5.23.)

「새로운 형태의 대안교육 모델 개발을 위한 토론회 개최」 보도 자료. (2013.12.20.)

「14년 미인가 대안교육시설 현황조사 결과」 보도자료. (2014.6.24.)

「고가 국제형 미인가 대안교육 시설 등 특별점검 실시」 보도자료. (2014.8.1.)

「전국 미인가 대안교육시설 특별점검 결과」 보도자료. (2014.11.10.)

「사립 대안학교 15개교에 안전시설 확충 지원」 보도자료. (2014.12.24.)

「덴마크 자유학교법」 (2015.1)

「대안학교 및 특성화중·고교(대안교육) 현황」 자료 (2015.3)

### [웹사이트 자료]

대안교육연대(2014). 홈페이지([www.psae.or.kr](http://www.psae.or.kr))에 탑재된 “2013년 교육기본권과 대안교육 법제화” PPT 자료.

한국교육개발원 교육통계서비스 <http://kess.kedi.re.kr/index> 자료

법제처, 국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>를 통한 각종 법조항과 개정 근거 등 검색

### [등록제 관련 법률안 및 검토 자료]

학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안(김춘진 의원 대표발의) (2012.9.18) 자료.

대안교육기관 지원 법안(김세연 의원 대표 발의) (2012.9.4) 자료.

교육과학기술위원회(2012). 학교밖 학습자 교육지원에 관한 법률안, 초·중등 교육법 일부 개정법률안 (김춘진 의원 대표발의) 검토 보고 (2013.2) 자료.

교육과학기술위원회(2012). 대안교육기관 지원 법안(김세연 의원 대표 발의) 검토 보고 (2012.11) 자료.  
제314회 국회, 교육문화체육관광위원회 회의록 (2013.3.27.) 자료