

대안교육 제도화 현황과 19대 국회의 과제

김춘진 | 민주통합당 국회의원, 국회 교육과학기술위원회 위원

1. 대안교육의 현황과 문제점

학교를 떠나는 아이들이 연간 6만여 명에 이르면서 학교 밖 청소년에 대한 관심이 높아지고 있다. 전체 학생 수 대비 학업중단 학생 수는 2006년 0.73%(57,148명), 2007년 0.91%(70,796명), 2008년 0.95%(73,494명)로 증가하다가, 2009년 0.94%(71,769명)를 정점으로 2010년 0.83%(61,893명), 2011년 0.83%(60,283명)로 약간 감소했다.

지난 10여 년 동안 공교육제도에 적응하지 못하고 학교를 떠나는 아이들의 비율이 높아짐에 따라 대안교육기관에 대한 학부모와 학생의 관심도 증가하고 있다. 하지만 이들에게 교육의 기회를 제공하는 교육기관은 턱없이 부족한 현실이다. 2010년 5월 현재 정부가 인가한 대안교육기관은 대안교육 특성화중·고교가 32개교(3,565명)이며, 각종학교는 3개교(210명)에 불과하다.

따라서 상당수의 학교 밖 아이들이 정부로부터 인가를 받지 못한 미인가 대안학교 또는 홈스쿨링을 통해 교육을 받는 것으로 추정할 수 있다. 하지만 이들이 어떤 시설에서 어떤 교육을 받고 있는지에 대한 현황은 정확하게 파악하지 못하고 있다.

아래 <표 1>에서 보듯이 교육과학기술부가 집계한 미인가 대안학교 수는 2008년 현재 74개교(2,857명)이지만, 실제 미인가 대안학교의 수는 이보다 많을 것으로 추정된다. 또한 홈스쿨링을 실시하는 가정 현황은 파악조차 하지 못하는 실정이다.

무엇보다 심각한 것은 미인가 대안학교를 다니거나 홈스쿨링을 하는 청소년들이 증가하고 있음에도, 정부는 인가를 받지 않은 학교라는 이유로 이를 외면하고 있다는 것이다. 즉, 초·중등교육법에서 규정한 의무교육의 범위는 인가된 학교 교육에만 해당한다는 정부의 입장 때문에 상당수 학교 밖 아이들의 교육기회가 제대로 보장 되지 못하고 있다.

[표 1] 미인가 대안학교 현황

	2006년	2007년	2008년
학교 수	71	66	74
학생 수	2,602	2,616	2,857
교원 수	1,104	1,078	1,940
교원 1인당 학생 수	2.4	2.4	1.5

주: 미인가 대안학교의 수는 교육과학기술부에 재정지원을 신청한 학교의 수로, 전체 미인가 대안학교의 수보다 적을 수 있음.

자료: 국회의원 김춘진 정책자료집(2008)에 인용된 교육과학기술부 2008 국정감사 제출자료.

2. 정부 추진 대안학교 정책의 한계

정부는 2005년 초·중등교육법 제60조의3을 신설하여 미인가 대안학교(대안교육계는 자발적으로 하지 않았다는 의미로 ‘미’인가가 아니라 ‘비’인가라고 표현하고 있음)를 제도권 안으로 끌어들이는 시도를 하였으나, 미인가 대안학교의 반발과 현실성 없는 설립요건으로 인해 대부분의 미인가 대안학교들이 인가받기를 거부함으로써 실패한 바 있다. 이어 2010년에는 ‘대안학교의 설립·운영에 관한 규정’ 개정을 통해 대안학교의 요건(설립요건, 교육과정 등)을 완화하여 미인가 대안학교

들이 인가를 받을 수 있는 길을 열고자 하는 시도를 하였으나, 여전히 미인가 대안 학교들이 인가를 받지 않음으로써 이마저도 실패로 끝나고 말았다.

이러한 실패의 원인은 교육당국과 미인가 대안학교 현장간의 괴리감에서 찾을 수 있다. 대안교육을 바라보는 교육당국의 시각은 탈학교 학생들을 학교 밖에서 한시적으로 돌보고, 궁극적으로는 공교육 체계로 다시 복귀시키기를 원하는 반면, 대안교육현장은 대안교육은 공교육에서 부적응한 학생도 있지만, 대부분은 자신들의 선택에 의하여 대안교육을 선택하였고, 대안교육 그 자체로써 인정받기를 원하고 있기 때문이다.

이러한 시각차는 우리나라 교육제도가 미인가 대안학교와 홈스쿨링 등 대안교육을 인정하지 않는다는데 가장 큰 원인이 있다. 현행 헌법에 따른 교육받을 권리는 교육기본법과 초·중등교육법으로 구체화되어 있는데, 초·중등교육법은 인가된 학교에서의 교육만을 합법적으로 규정하고, 국가가 인정(인가)한 학교 이외에서의 기관에서 실시하는 교육을 일체 부정하고 있기 때문이다.

3. 당론으로 추진한 대안교육기관지원법의 주요내용과 쟁점

본 의원은 대안교육기관(통상적으로 ‘미인가 대안학교’라고 표현하지만, 초·중등 교육법상 학교설립인가를 받지 않고 학교 명칭을 사용하거나 학생을 모집하는 것은 불법이기에 법률안에서는 ‘대안교육기관’이라고 사용하였음)을 합법적으로 설치·운영할 수 있게 하고, 인가받지 못한 대안교육기관과 홈스쿨링을 하는 학부모에게 필요한 지원을 할 수 있는 근거를 마련하고자 ‘대안교육기관 등의 지원에 관한 법률안’을 지난 2009년 11월 18일 민주당 당론법안으로 대표발의 하였다.

‘대안교육기관 등의 지원에 관한 법률안’의 주요내용은 첫째, 대안교육기관을 설립하려는 자는 교육과학기술부장관에게 등록하며, 홈스쿨링을 하려는 학부모나 보호자는 교육과학기술부장관에게 신고하고, 매년 1회 이상 교육계획서와 그에 대

한 보고서를 제출하도록 하였다.

둘째, 대안교육에 관한 사항을 효율적으로 추진하기 위하여 교육과학기술부장관 소속으로 대안교육위원회를 두도록 하였으며, 3년마다 대안교육기관 및 홈스쿨링에 대한 실태조사를 실시하고, 이를 대안교육 정책수립의 기초자료로 활용하도록 하였다.

셋째, 대안교육기관의 장은 학습자와 교직원을 대상으로 건강검사를 하도록 하였다.

넷째, ‘초·중등교육법’에 따른 학교의 장은 교육감의 승인을 받아 대안교육기관에 교육과정의 일부를 위탁할 수 있게 하고, 대안교육기관 등의 학습자에게 교육과정의 일부에 대한 수업을 실시할 수 있도록 하였다.

다섯째, 대안교육기관의 장은 학교에 입학하려는 학습자에게 졸업지는 학력이 인정되지 아니함을 알려야 하고, 이를 위반하는 때에는 100만 원 이하의 과태료를 부과하도록 하였고, 대안교육기관의 설립·운영자는 시설의 명칭에 학교의 명칭을 사용할 수 있도록 하였다.

‘대안교육기관 등의 지원에 관한 법률안’은 지난 2011년 6월 국회 교육과학기술위원회 공청회를 통해 보다 진전된 논의가 이루어졌다. 공청회에서는 △대안교육 제도화를 위한 기틀을 마련하는 첫 번째 발걸음, △미래 사회에 적합한 교육패러다임 구축을 위한 출발점, △각자의 학습자에 맞춰 개발된 다양한 교육적 시도들을 받아들일 수 있는 융통성 등 긍정적 입장과 ▽우리나라의 특수한 교육환경을 감안하면서 신중하게 접근, ▽미인가 대안학교를 성급하게 제도권으로 편입하려는 법령정보보다는 학교 독점의 교육체제에서 벗어나는 평생학습체제 구축과 학교체제의 다양성 보장이 우선, ▽기존의 공교육 체제의 안정적인 발전에 저해 등 부정적 인 입장도 있었다. 특히 학력인정의 문제, 공교육과의 형평성, 미인가 대안학교에 부여할 수 있는 자율권의 범위, 학교생활기록부 작성과 평가 등 다양한 쟁점이

제기 되었다. 동 법안은 현재 국회 교육과학기술위원회에 계류되어 있으며, 5월 29일 다른 법안들과 함께 일괄 폐기될 예정이다.

4. 대안교육제도화를 위한 19대 국회의 과제

19대 총선에서 새누리당은 미인가 대안학교 지원 제도화를 공약으로 한 반면, 대안교육기관지원법을 당론으로 발의한 우리 민주통합당은 미인가 대안학교 지원 제도화와 관련하여 공약화하지 않아 아쉬움을 남겼다. 이러한 배경에는 대안교육에 참여하는 학습자가 전체 학생의 0.1%도 안 되기 때문이다. 학교라는 공교육밖에 있는 학령기 연령의 청소년들이 전체 학생의 1%에 해당하고, 전체 학생의 10% 내외가 학교 부적응 등을 이유로 학교 밖으로 내몰릴 위기에 있는 우리의 교육현실을 감안할 때, 대안교육제도화는 우리 사회가 해결해야 할 과제이다.

19대 국회 개원이 얼마 남지 않았다. 학교 밖 교육을 인정해야 하는 현실에서 대안교육이 제도화되기 위해서는 사회적 합의를 통해 해결해야 할 과제들도 남아 있다.

첫째, 대안교육 정의와 적용의 문제이다.

기존 공교육이 불신을 받으면서 너도 나도 대안교육을 주장하고 있다. 심지어 학원 등 상업화된 교육기관조차도 대안교육을 공공연하게 쓰고 있다. 한편, 일부 미인가 대안학교는 입시나 유학을 목적으로 운영하고 있어 학원인지 학교인지 구분이 모호하기까지 하다. 대안교육이 제도화될 경우 과연 이처럼 다양하게 운영되고 있는 대안교육기관을 어디까지 인정해야 할 것인가? 학원과 대안교육기관은 현실에서 어떻게 구분할 것인가? 당사자들의 다양한 욕구에 따른 여러 형태의 대안교육기관을 모두 인정할 것인가? 여전히 고민이 남는 지점이다.

둘째, 재정지원의 문제이다.

일부 미인가 대안학교들은 공교육과 달리 미인가 대안학교에 대한 재정지원이

없는 것은 문제라고 지적하고 있으나, 교육당국에서는 학부모가 자기 마음대로 아이를 교육시키면서 재정지원을 해 달라는 것은 곤란하다고 주장한다. 미국의 경우 주마다 다르지만 대안교육을 인정한다고 해서 곧바로 교육수당 등 재정지원을 하지 않는다. 한편, 재정지원을 한다면 대안교육기관 단위로 지원을 할 것인가? 또는 대안교육기관을 이용하는 학생 개별적으로 지원을 할 것인가? 그러한 경우 학교 밖 학령기 청소년이나 미인가 대안학교에 소속되지 않은 학생과의 형평성 문제는 어떻게 해결할 것인가? 재정지원을 하는 경우 교육당국의 감독과 관리 어느 정도 받아야 하는가? 또한 지원의 범위와 정도는 공교육 학생에 투입된 재정의 1/n이 적당한 것인가라는 질문에 대한 해답도 마련해야 한다.

셋째, 학력인정의 문제이다.

상당수, 특히 초등 미인가 대안학교에서는 교사 자격증이 없는 교사들이 아이들과 배움을 나누고 있다. 미인가 대안학교나 홈스쿨링을 마친 아이들에게 지금 공교육처럼 학력인정을 해야 하는가? 아니면 별도 학력인정 테스트 등을 통하여 개별적으로 학력을 인정할 것인가도 풀어야 할 숙제이다.

획일화되고 경직된 지금의 공교육 현실에서 미인가 대안학교는 공교육에 자극이 되고, 공교육 변화의 기폭제 역할을 하고 있다. 이들의 긍정적인 부분을 더욱 살리고 악용될 수 있는 소지를 줄이는 것이 바로 19대 국회 대안교육제도화의 과제이다. ∞