



교육대안연구소 창립 세미나

“대안교육기관에 관한 법률” 통과 그 이후를 말한다

일시 2021.1.13(수) PM 2:00-4:30 장소 온라인 플랫폼 ZOOM(줌)

- 사회** 이종철 박사(교육대안연구소 부소장)
- 축사** 박찬대 국회의원(법안대표발의자, 더불어민주당 교육위 간사)
- 격려사** 송순재 교수(전 감신대 교수, 전 서울시 교육연수원장)
- 발제** 박상진 소장(교육대안연구소 소장, 서울시 대안학교설립운영위원회 부위원장),
이종태 교수(건신대학원대학교 석좌교수)
- 지정토론** 윤철경 소장(GI.학교박청소년연구소),
강대중 교수(서울대 교육학과 교수)
- 종합토론** 황혜경 사무관(교육부)



등록

진행

시간	내용	담당
2:00-2:05	인사	이종철 부소장
2:05-2:15	축사/격려사	박찬대 의원, 송순재 교수
2:15-3:05	발제	박상진 소장, 이종태 교수
3:05-3:35	지정토론	윤철경 소장, 강대중 교수
3:35-4:25	종합토론	황혜경 사무관 외 전체 참석자
4:25-4:30	광고	교육대안연구소 소개

<세미나 순서 및 목차>

인사 02:00-02:05	이종철 박사 _교육대안연구소 부소장
축사 02:05-02:10	박찬대 국회의원 _더불어민주당 교육위 간사, 법안대표발의자
격려사 02:10-02:15	송순재 교수 _전 감신대, 전 서울시교육연수원장
발제1 02:15-02:45	‘대안교육기관에 관한 법률’ 제정의 의미와 향후 과제는 무엇인가? 박상진 소장 _교육대안연구소 _1p
발제2 02:45-03:15	‘대안교육기관에 관한 법률’ 시행령에 관한 소고 이종태 교수 _건신대학원대학교 _17p
지정토론1 03:15-03:30	대안교육기관에 관한 법률(대안교육기관법) 제정의 의미와 향후 과제 토론 강대중 교수 _서울대 교육학과 _33p
지정토론2 03:30-03:45	‘대안교육기관에 관한 법률 시행령’에 대한 논의 윤철경 소장 _G'L 학교밖청소년연구소 _35p
종합토론 03:45-04:30	_황혜경 교육부 사무관 외 전체 참석자

[발제1]

‘대안교육기관에 관한 법률’ 제정의 의미와 향후 과제는 무엇인가?

박상진 소장(교육대안연구소, 장신대 교수)

I. 들어가는 말

우리나라에서의 대안학교 설립이 본격적으로 시작된 것은 1990년대부터라고 할 수 있다. 1997년 경남 산청에서 미인가 전일제로 문을 연 간디청소년학교를 우리나라의 본격적인 대안학교 운동의 시발점으로 보고 있다.¹⁾ 그 이후 빠른 속도로 대안학교가 증가하였는데, 대부분은 인가를 받지 않은 미인가 대안학교로 설립, 운영되고 있다.²⁾ 교육부가 2019년에 조사하여 발표한 미인가 대안교육시설은 273개교이다.³⁾ 그러나 실제적으로는 이보다 훨씬 많은 미인가 대안학교들이 존재하는 것으로 보여진다. 한 대안학교 실태조사에 의하면, 특정 종교계 대안학교 현황을 5년마다 조사하였는데 2006년에는 43개교, 2011년에는 121개교, 그리고 2016년에는 265개교로 나타나고 있다. 그리고 265개교 중 86.8%인 230개교가 미인가 대안학교인 것으로 파악되고 있다.⁴⁾ 일반 미인가 대안교육시설 조사에서 종교계 대안학교의 비율은 매우 낮은 편(18.6%)이기 때문에 모든 종교계 미인가 대안학교를 포함한 전체 미인가 대안학교의 수는 600여 개교에 이르는 것으로 추정되고 있다.⁵⁾

그런데 안타깝게도 공교육 바깥에서 존재하고 있는 미인가 대안학교들은 다양하고 특성화된 대안적 교육을 실천하고 있음에도 불구하고 법적인 지위나 보호를 받지 못한 채 미인가 대안교육시설로 간주되어 왔다. 이로 인해 국가의 재정지원은

1) 하태욱, “대안교육 100년을 내다보며,” 민들레 편집실 엮음, 대안교육 20년을 말하다 (서울: 민들레, 2020), 118.

2) ‘미인가’ 대안학교라는 용어에 대해서도 여러 가지 의견이 있을 수 있다. 인가를 못받는 것이 아니라 안받는 것이라는 의미에서 ‘비인가’라는 용어를 선호하기도 하고, 인가가 없는 상태를 강조하는 ‘무인가’라는 용어도 있지만 이 글에서는 일반적으로 사용하는 ‘미인가’라는 용어를 사용하기로 한다.

3) <표 1> 미인가 대안교육시설 현황(2019년 기준)

시,도	합계	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
시설수	273	63	11	1	14	14	6	4	1
시,도	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
시설수	96	9	9	11	9	8	3	12	2

자료: 교육부

4) 박상진, 이종철, <당신이 기독교대안학교에 대해 알고 싶은 모든 것> (서울: 부크스, 2017).

5) ‘비인가 대안학교 학생 인권상황 실태조사 연구’에 의하면 전체 대안학교 수는 287개로 파악되고 있는데, 그 중 ‘종교적 이념을 구현’하는 미인가 대안학교는 18.5%로 나타나고 있다. 이를 제외한 비종교계 대안학교의 수가 234개교인 셈이고, 여기에 기독교 미인가 대안학교 230개교를 더하면 464개교이며, 여기에 타종교계 및 파악되지 않은 기타 미인가 대안학교를 추가한다면 전체 미인가 대안학교의 수는 600개교 이상으로 추정된다(건신대학원대학교 대안교육연구소, “비인가 대안학교 학생 인권상황 실태조사 연구,” 국가인권위원회, 2018. 12.

물론이고 학력도 인정받지 못하며, 법적으로는 학교라는 명칭도 사용할 수 없고, 학교에 주어지는 세금혜택도 받을 수 없는 등 많은 문제점을 지니고 있었다. 지금까지 특성화학교법, 각종학교로서 인가 대안학교법 등 몇 차례의 대안학교 법제화 노력이 없었던 것은 아니지만 그 기준과 성격이 대안학교의 현장과 괴리되어 있어서 일부 학교만 인가를 받게 되었고 대부분의 대안학교는 미인가 상태로 남아있게 된 것이다.

그런데 지난 제18대 국회에서부터 미인가 대안학교에 대한 법제화 노력이 이루어졌는데 김춘진 의원이 '대안교육기관 등에 관한 지원 법률안'을 발의하였다. 제19대 국회에서는 김춘진 의원 외에도 박혜자 의원이, 그리고 제20대 국회에서는 김병욱 의원, 김세연 의원, 그리고 박찬대 의원이 각각 대안교육 지원에 관한 법률안을 발의하였다. 그런데 안타깝게도 이 법안들이 본회의를 통과하지 못한 채 폐기되고 말았다. 그런데 지난 2020년 12월 9일, 제382회 국회 본회의에서 박찬대 의원이 대표발의한 '대안교육기관에 관한 법률'이 의결되었다. 이로써 미인가 대안학교들이 비로소 법적인 지위와 보호를 받을 수 있는 길이 열리게 된 것이다. 그러나 법률 제정 이후의 과제가 산적해 있다. 이 법률에 대한 구체적인 기준과 절차를 규정하는 시행령이 만들어져야 하고, 이 법의 취지가 현장에 제대로 구현되기 위한 현장의 변화도 요청되고 있다. 이 글은 이 '대안교육기관에 관한 법률'(대안교육기관법)이 갖는 의미를 이해하고 향후 과제가 무엇인지를 파악하기 위한 것이다.

II. 대안교육 관련 법제화의 역사

우리나라에서 대안학교가 어떻게 법적인 지위를 갖게 되었는지를 살피는 것은 금번에 제정된 '대안교육기관에 관한 법률'이 어떤 의미를 지니는지를 이해하는 데에 필요하다. 대안학교 법제화의 역사는 크게 특성화학교법, 각종학교 인가 대안학교법, 대안교육기관법으로 분류할 수 있다. 물론 위탁형 대안학교와 관련된 법령과 미인가 대안학교들에게 일부 혜택이 주어지는 '학교 밖 청소년'을 지원하는 법령 등도 있지만 이들은 직접적으로 대안교육기관을 규정하는 법률이 아니기 때문에 본 논의에서는 제외하기로 한다.

먼저 대안학교와 관련된 각 법률들을 살피기 전에, 우리나라에서 학교설립은 법률에 의하도록 되어 있는데, 초·중등교육법 제3조는 학교를 국립학교, 공립학교, 사립학교로 구분하고 있다. 국립학교는 국가가 설립, 경영하는 학교이며, 공립학교는 지방자치단체가 설립, 경영하는 학교이며, 사립학교는 법인이나 개인이 설립, 경영하는 학교이다. 대안학교도 이점에서 두 종류로 구분되는데, 국가나 지방자치단체가 설립, 경영하는 국·공립 대안학교가 있고, 그 외의 법인이나 개인이 설립, 경영하는 모든 대안학교는 사립학교에 속한다고 볼 수 있다. 그런데 사립학교법 제3조에 보면 학교법인인 아닌 자는 초등학교, 중학교, 고등학교, 특수학교, 대학을 설립할 수 없도록 되어 있다. 즉, 유아교육이 아닌 한 우리나라에서 사립학교를 설립할 수 있는 주체는

사인(私人)이 아닌 학교법인이다. 사립학교를 설립하려는 자는 초·중등교육법 제4조에 의하면 두 가지 조건을 만족해야 한다. 하나는 “시설, 설비 등 대통령령으로 정하는 설립 기준을 갖추어야” 하고, 다른 하나는 각 지방자치단체의 “교육감 인가를 받아야”한다. 그렇다면 우리나라에서 초·중등교육의 사립학교를 설립하려고 하면, 우선 사립학교법 제10조에 의해 일정한 재산을 출연하여 학교법인 설립허가를 받아야 하고, 대통령령에 근거한 시설, 설비 기준을 갖추어야 하며, 교육감의 인가를 받아야 한다. 이러한 조건을 만족시키기 위해서는 상당한 재력이 있어야 할 뿐 아니라 그 인가 절차가 까다롭기 때문에 우리나라에서 일반인들이 사립학교를 설립하는 데에는 큰 제약이 따른다고 할 수 있다. 더욱이 우리나라에서는 사립학교도 공교육(Public Education)에 편입되어 교육부와 교육청의 감독과 통제를 받아야 하고, 획일적인 국가교육과정에 따른 교육과정을 운영하여야 하며, 특히 평준화 이후에는 학교의 다양성이 보다 위축되고 학생이나 부모가 학교를 선택할 수 있는 자유마저 상실하게 되었다. 그런데 기본적으로 공교육은 입시위주 교육의 성격을 지니기 때문에 이러한 교육에 대한 대안을 추구하는 다양한 시도들이 공교육 바깥에서 일어날 수 밖에 없는 교육적 구조를 지니고 있었다고 할 수 있다.

1. 특성화학교법

우리나라에서의 대안학교 설립 운동은 1990년대부터라고 볼 수 있는데, 1992년에 김영삼 문민정부가 출현하면서, 교육에 있어서 소위 세계화 시대에 걸맞는 다양화정책을 추구하게 된다. 이것이 교육정책으로 드러난 것이 소위 5.31 교육개혁으로 부르는 ‘세계화, 정보화, 다원화 시대를 주도하는 신교육체제 수립을 위한 교육개혁방안’인데, 1995년 5월 31일에 발표되었다. 5.31 교육개혁안에는 중등교육에 있어서 다양화, 특성화 방안이 포함되어 있는데, 1997년 이후에는 직업교육 분야와 대안교육 분야에서 특성화고등학교 설립 정책이 추진된다. 특성화학교란 1997년에 신설된 「초·중등교육법시행령」 특성화학교(제76조:특성화중학교, 제91조:특성화고등학교) 조항에 따라 설립된 학교로서 “소질과 적성 및 능력이 유사한 학생을 대상으로 특정분야의 인재양성을 목적으로 하는 교육 또는 자연현장실습 등 체험위주의 교육을 전문적으로 실시하는 학교”를 말한다. 특성화학교는 다시 직업교육 분야와 대안교육 분야로 나뉜다. 이 중 전자를 흔히 직업교육 특성화학교로, 후자를 대안교육 특성화학교로 부른다. 2020년 3월을 기준으로 대안교육 특성화중학교는 17개교(공립5교/사립12교), 대안교육 특성화고등학교는 25개교(공립5교/사립20교)이며, 직업교육 특성화고등학교는 80개교이다.⁶⁾ 초·중등교육법시행령의 특성화학교법의 조문은 다음과 같다.

제76조(특성화중학교)

①교육감은 교육과정의 운영 등을 특성화하기 위한 중학교(이하 "특성화중

6) 직업교육 특성화학교 명단

<http://buseo.sen.go.kr/web/services/bbs/bbsView.action?bbsBean.bbsCd=313&bbsBean.bbsSeq=67&ctgCd=1017>

학교"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.

2. 각종학교 인가 대안학교

인가 대안학교는 「초·중등교육법」 제60조의3에 의거, 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 초등학교·중학교·고등학교의 과정을 통합하여 운영할 수 있다. 인가받은 대안학교는 국가의 재정을 직접적으로 지원받지는 않지만 교육청의 감독을 받게 되고 공식적으로 사립학교 범주에 포함된다. 2020년 3월을 기준으로 각종학교 인가를 받은 대안학교는 총 45개교이며, 공립 16개교, 사립 29개교이다.⁷⁾ 초중등교육법 제60조의3의 내용은 다음과 같다.

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 제21조 제1항, 제23조 제2항·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.

그리고 이 조항에 따른 대안학교의 설립 및 운영을 위한 시행령이 대통령령으로 제정, 공포되었는데, 이것이 "대안학교 설립, 운영에 관한 규정"으로서, 대안학교의 시설, 설비 기준, 교사 및 교지, 소유주체, 설립인가 요건, 대안학교설립운영위원회 구성 및 운영, 학력인정, 교육과정 운영, 교직원 등의 내용을 담고 있다.

3. 대안교육기관에 관한 법률

미인가 대안학교의 법제화를 위한 지속적인 노력이 이루어져왔다. 제18대 국

7) https://blog.naver.com/kedi_cesi/222137143934

회에서 김춘진 의원이 대표로 발의한 “대안교육기관 등에 관한 지원 법률안”은 미인가 대안학교와 홈스쿨링을 지원하는 법률안으로서 대안교육기관을 설립하려는 자는 교육부에 등록을 하고, 홈스쿨링을 하려는 학부모나 보호자는 교육부에 신고하도록 하는 법안이다. 대안교육기관은 학교라는 명칭을 사용할 수 있고, 대안교육 또는 홈스쿨링을 받는 학습자의 학부모(보호자)는 의무교육 위반으로 처벌받지 않도록 하는 내용도 포함하고 있다. 그러나 교육부의 소극적인 태도로 국회 상임위원회의 심의조차 받지 못한 채 18대 국회 종료와 함께 자동폐기되고 말았다.

제19대 국회에서도 김춘진 의원이 3개 법안을 발의했는데, 앞의 법률과 유사한 ‘학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안,’ 초·중등교육법 제60조3을 삭제하는 ‘초·중등교육법 개정 법률안,’ 그리고 교육기본법 제8조의 의무교육에 ‘학교 밖 교육’을 추가하고 제9조의2에 ‘학교 밖 교육’을 신설하는 ‘교육기본법 개정 법률안’ 등이다. 박혜자 의원도 ‘의무교육중단 학생 교육지원에 관한 법률안’을 발의했는데, 국가와 지방자치단체의 교육지원을 의무, 부과하는 법률안이다. 이들 법안들 역시 제대로 심의도 안된 채 제19대 국회 폐회와 함께 폐기되었다.

제20대 국회에서는 대안교육과 관련된 세 가지 법률안이 발의되었는데, 김병욱 의원이 2017년 9월에 대표발의한 ‘대안교육진흥법안,’ 김세연 의원이 같은 해 12월에 대표발의한 ‘대안교육기관 지원법안,’ 그리고 박찬대 의원이 2018년 10월에 대표발의한 ‘대안교육에 관한 법률안’ 등이다. 이들 법안들의 내용은 대안교육기관의 지원에 관한 법안들로서 미인가 대안학교들에게도 법적 지위를 부여하고, 학교 명칭을 사용할 수 있으며, 의무교육을 유예하는 내용 등이 포함되어 있고, 국가와 지방자치단체의 대안교육기관 지원에 관한 규정을 담고 있다. 이들 법률안은 교육위원회의 심의를 거쳐 법사위원회에 회부되었으나 20대 국회의 폐회와 함께 폐기되고 말았다.

그리고 제21대 국회 개회와 함께 박찬대 의원이 대표발의한 ‘대안교육기관에 관한 법률’이 지난 2020년 12월 9일 제382회 국회 본회의에서 의결되었다. 본 법안은 전체 24개조 및 부칙으로 구성되어 있는데, 제1조(목적), 제2조(정의), 제3조(국가와 지방자치단체의 책무), 제4조(다른 법률과의 관계), 제5조(대안교육기관의 설립, 운영의 등록), 제6조(결격사유), 제7조(대안교육기관의 등록 취소), 제8조(대안교육기관의 폐쇄), 제9조(대안교육기관 등록운영위원회), 제10조(취학의무유예), 제11조(대안교육기관 지원센터), 제12조(대안교육기관이 실태조사), 제13조(교육의 위탁), 제14조(대안교육기관 운영위원회), 제15조(수업료), 제16조(회계운용), 제17조(교원의 자격), 제18조(벌금형의 분리선고), 제19조(당연퇴직), 제20조(시정명령), 제21조(청문), 제22조(명칭), 제23조(권한의 위임), 제24조(과태료) 등이다.

금번 대안교육기관법이 제정되기까지 박찬대 의원을 비롯해서 지속적으로 대안교육기관 관련 법안을 발의한 국회의원들의 수고가 있었고, 대안교육연대와 한국대안교육기관연합회 등과 같은 대안교육 현장의 기관들의 공동체적인 협력이 있었다. 그리고 교육부와 청소년정책연구원, 대안교육기관 단체, 대안교육전문가들이 ‘대안교육발전을 위한 민관협업체’를 구성하여 대안학교법제화를 위해 지속적으로 토론하고

연구한 것도 일조를 하였다. 무엇보다 그동안 법의 보호를 받지 못하는 상황 속에서도 대안교육의 실천을 묵묵히 감당해 온 미인가 대안학교 교사들의 수고의 열매라고 할 수 있을 것이다.

III. ‘대안교육기관에 관한 법률’의 의미

1. 미인가 대안학교에 대한 법적 지위 부여

금번 대안교육기관법은 우리나라에서 대안교육의 필요성을 공적으로 인정한다는 의미를 지니고 있다. 그동안 미인가 대안학교는 입시위주의 획일적인 공교육에 대한 다양한 대안적 교육을 실천해왔음에도 불구하고 우리나라 교육법에 근거하지 않은 일종의 ‘불법’ 교육기관으로 인식하는 경향이 없지 않았다. 미인가 대안학교는 법의 테두리 바깥에 존재함으로써 법적인 보호를 받을 수 없는 여건이었다. 사실 초·중·등 교육법 제4조는 학교를 설립하지 않은 채 설립, 운영되는 학교에 대해서는 동법 제65조에 근거해서 폐쇄하도록 규정하고 있다.⁸⁾ 또한 동법 제67조에서는 이렇게 인가를 받지 않고 학교라는 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 사실상 학교의 형태로 운영한 자에 대해서는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 되어 있다.⁹⁾ 그러나 금번의 대안교육기관법은 그동안 존립해 온 미인가 대안학교의 필요성과 중요성을 인정하고, 법적으로도 보호할만한 가치가 충분히 있음을 확인한 조치인 셈이다.

금번에 제정된 ‘대안교육기관에 관한 법률’에 근거할 때, 이 법에 의해 등록되는 대안교육기관은 몇 가지 변화를 경험하게 된다. 첫째는 취학 의무 유예이다. 본 법률 제10조(취학 의무 유예)에 규정되어 있듯이, “대안교육기관에 재학 중인 <교육기본법> 제8조 제1항에 따른 의무교육 대상자”에 대해서는 취학의무가 유예될 수 있다. 즉, 초등학교와 중학교 과정은 의무교육으로서 취학의 의무가 있는데, 대안교육기관에 재학중인 학생은 이 의무를 수행하고 있는 것으로 간주하는 것이다. 둘째는 학교 명칭 사용이다. 본 법률 제22조(명칭)는 “대안교육기관은 학교의 명칭을 사용할 수 있다. 이 경우 명칭 앞에 대안교육기관임을 표시하여야 한다”고 규정하고 있는데, 이는 획기적인 변화이다. 종래에는 미인가 대안학교 출신인 경우 대학에 진학할 때에도 단지 검정고시 출신자일 뿐 자신이 졸업한 대안학교의 명칭을 공식적으로 사용할 수 없었다. 대안학교들도 ‘학교’라는 명칭 대신 ‘공동체,’ ‘스쿨,’ ‘아카데미’ 등의 명칭을 사용하기도 하였다. 그러나 이제 그 앞에 ‘대안교육기관’임을 표시한다면 공식적으로

8) 초·중·등 교육법 제65조 제2항 “관할청은 제4조제2항에 따른 학교설립인가 또는 제50조 따른 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영하는 자에게 그가 설치, 운영하는 시설의 폐쇄를 명할 수 있다.”

9) 초·중·등 교육법 제67조 제2항 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처한다. 1. 제4조제2항에 따른 학교설립인가 또는 제50조에 따른 분교설치인가를 받지 아니하고 학교의 명칭을 사용하거나 학생을 모집하여 시설을 사실상 학교의 형태로 운영한 자.”

‘학교’라는 명칭을 얼마든지 사용할 수 있게 된 것이다.

2. 대안학교에 대한 정의 및 범위 설정

대안교육기관법은 ‘대안교육’에 대한 분명한 정의를 내리고 있다. 본 법률의 제2조(정의)는 대안교육을 다음과 같이 정의하고 있다. “대안교육이란 개인적 특성과 필요에 맞는 다양한 교육내용 및 교육방법을 통하여 개개인의 소질과 적성 개발을 목적으로 하는 학습자 중심의 교육을 말한다.” 이 정의에 대해서 동의하지 않는 사람들이 얼마든지 있을 수 있지만, 적어도 법적으로 ‘대안교육’을 규정짓는 정의이기 때문에 이러한 정의에 해당되지 않는 교육은 법적으로는 ‘대안교육’으로 인정하기가 어렵다고 할 수 있다. 이 정의에서 대안교육이라 함은 ‘개인적 특성과 필요에 맞는’ 교육을 의미하며, 이를 충족시키기 위해 ‘다양한 교육내용 및 교육방법’을 활용하는 교육을 뜻한다. 그리하여 ‘개개인의 소질과 적성’을 개발하는 목적을 이루는 교육이다. 이러한 교육은 교수자 중심의 교육이 아니라 ‘학습자 중심의 교육’을 의미한다. ‘대안교육기관’은 이러한 대안교육을 실시하는 시설, 법인, 또는 단체로서 <초중등교육법> 제4조에 따른 인가를 받지 않고 대안교육기관법에 따라 등록하여야 한다. 이러한 정의는 대안교육에 대한 매우 폭 넓은 정의로서 가능한 한 많은 미인가 대안학교들을 등록의 범주에 포함하려는 의도라고 볼 수 있다. 즉, 세 가지 기준, 첫째, 개인적 특성과 필요에 맞게 소질과 적성을 개발하는 교육, 둘째, 이를 위해 다양한 교육내용 및 교육방법을 활용하는 교육, 그리고 셋째, 학습자 중심의 교육을 만족시키는 교육이면 대안교육의 범위에 포함될 수 있다.

그러나 이 법은 분명하게 등록에서 제외하는 기준을 명시하고 있다. 제5조 제2항은 “다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대안교육기관으로 등록할 수 없다”고 규정하고 있다. 1) 외국 대학 입학에 주된 목적으로 하는 시설 등, 2) 주된 언어가 외국어이거나 외국어 학습을 목적으로 하는 시설 등, 3) <학원의 설립, 운영 및 과외교습에 관한 법률> 제6조에 따라 학원으로 등록한 시설, 4) 그 밖에 사회 통념에 위배되어 대안교육기관으로 등록하기 부적절하다고 대통령령으로 정하는 시설 등. 물론 각 조항에 대해서 저촉되는 범위에 대한 세부적인 논의가 필요하고, 구체적인 기준은 시행령에 담겨야 하겠지만, 기본적으로 대안교육의 범주에 포함될 수 없는 교육의 성격이 정해진 셈이다. 일반적으로 말해 해외 유학을 목적으로 하는 국제형 학교들, 입시위주의 교육을 하는 학원 형태의 학교들, 그리고 사회적으로, 윤리적으로 받아들이기 어려운 형태의 학교들은 더 이상 대안교육으로 볼 수 없다는 기준이 정해진 것이다.

3. 대안학교의 공공성 강화

대안교육기관법은 향후 대안학교가 건강하게 발전해가야 할 방향을 제시하고 있는데, 그 중 하나가 대안학교의 민주적 운영이다. 이를 위해서 등록된 모든 대안교육기관은 대안교육기관 운영위원회를 구성, 운영하도록 되어 있다. 본 법률 제14조는 “대안교육기관 운영의 자율성을 높이고 특성에 맞는 교육을 실시하기 위하여 대안교

육기관에 대안교육기관 운영위원회를 구성, 운영하여야 한다”고 규정한다. 이 운영위원회는 대안교육기관의 학칙 제정 및 개정, 예산안 및 결산, 교육과정의 운영방법, 교과용 도서와 교육자료의 선정, 수업료, 입학금 및 운영지원비의 책정, 조성, 운용 및 사용, 운영에 대한 제안 및 건의사항 등을 심의하도록 하고 있다. 이러한 운영위원회의 심의 대상은 거의 학교운영 전반에 관한 것이라고 할 수 있다. 운영위원회는 대안교육기관의 교원 대표, 학부모 대표 등으로 구성된다. 이러한 법 조항은 설립자 또는 이사장이나 교장 등 특정인에 의해 독단적으로 대안교육기관이 운영되는 것을 막고 민주적인 방식으로 운영될 수 있도록 하고 있다.

대안교육기관의 공공성 강화 방향은 회계 투명성의 강조로도 나타나고 있다. 본 법률 제15조 제2항은 “수업료 등의 금액 및 납부에 관하여 필요한 사항은 운영위원회의 심의”를 거치도록 하고 있다. 이 과정에서 “전년도 대비 물가상승률, 임금인상률, 대안교육기관 여건 등을 고려하여 적절한 수준의 수업료 등을 산정”하도록 하고 있다. 그리고 본 법률 제16조는 “운영위원회 심의를 거친 예산안 및 결산 내역을 해당 대안교육기관이 운영하는 인터넷 홈페이지에 지체 없이 공개”하도록 하고 있다.

4. 교육청의 지도, 감독 기능

미인가 대안학교가 본 법률에 따른 대안교육기관이 된다는 것은 대안교육이라는 자율성이 어느 정도 보장되면서도 국가 교육체계 속에 공식적으로 편입되는 것을 의미한다. 교육청을 비롯한 국가 교육기관의 지도와 감독을 받게 되는 것은 당연한 귀결이며, 이를 통해 보다 건강한 공공성을 확보할 수 있다는 긍정적 효과가 있다. 먼저 대안교육기관으로 등록하는 과정에서 해당 각 시도 교육감에게 등록하여야 하는데, 본 법률 제5조에 명시된 대로 목적, 명칭, 위치, 교육목표, 학칙, 경비와 유지방법, 교육과정 운영계획서, 교직원 배치계획서 등이 기재된 서류를 제출하여야 한다. 교육감은 대안교육기관 등록운영위원회의 심의를 거쳐 1개월 이내에 등록 여부를 결정하여야 한다. 본 법률 제9조에 따르면 대안교육기관 등록운영위원회는 7명 이상 9명 이내의 위원으로 구성되는데, 대안교육 관련 전문가가 과반수가 되도록 하고 있다. 본 법률 제7조에 의하면 교육감이 다음 몇 가지 경우에는 대안교육기관 등록운영위원회의 심의를 거쳐 등록을 취소할 수 있도록 하고 있다. 그중에는 “교육과정 운영계획서와 다르게 운영하거나 교육한 경우”, “변경등록 하지 아니하고 대안교육기관을 운영하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 변경 등록한 경우”, “학생에 대한 <아동복지법 제3조 제7호에 따른 아동학대 행위가 확인된 경우” 등이 포함되어 있다. 이는 대안교육기관으로 한 번 등록하면 교육청의 지도, 감독 없이 자율성을 누릴 수 있는 것이 아니라 등록 당시의 목적대로 교육과정이 운영되고 있는지에 대한 일정 부분의 교육청 또는 관련 교육기관의 지도와 감독이 있을 수밖에 없음을 의미한다.

5. 공교육 전반에 끼치는 긍정적 영향

대안교육기관법의 입법은 교육의 주체가 국가나 교육청이 아닌 국민 개개인

인 학생이요 부모임을 확인해주고 있고, 그들의 개인적 특성과 필요에 맞는 다양한 교육이 제공되어야 함을 천명하고 있다. 본 법률 제1조(목적)는 “이 법은 국민의 교육을 받을 권리를 보장”하기 위한 것임을 분명히 하고 있다. 그리고 앞에서 논의한 대로 제2조(정의)에서 강조하듯이 ‘대안교육’은 “개인적 특성과 필요에 맞는 다양한 교육내용 및 교육방법을 통하여 개개인의 소질과 적성 개발을 목적으로 하는 학습자 중심의 교육”을 의미한다. 이는 지금까지의 공교육이 이러한 다양성이 존중되는 학습자 중심교육이 아닌 입시위주의 획일주의적 교육이었음을 반증해주고 있다. 자녀의 특성에 맞는 학교를 선택할 수 있는 부모의 학교선택권은 너무나도 중요한 국민의 권리임에도 불구하고 그동안 우리나라 공교육은 그런 다양성의 요구를 무시해왔는데 최근의 대안교육운동이 이러한 국민적 요구를 수용하였고, 그러한 대안교육 현장의 요구를 국가가 비로소 일부 인정함으로 태동된 것이 대안교육기관법이라고 할 수 있다. 이런 점에서 이 법률은 대안교육 진영에만 의미를 갖는 입법이 아니라 전체 한국의 공교육이 향후 어떤 방향으로 나아가야 할지에 대한 경종을 울리고 있다고 볼 수 있다.

IV. 대안교육기관에 관한 법률의 향후 과제

1. 등록의 범위: 배제의 범위

대안교육기관법 제정은 그동안 법적인 지위를 갖고 있지 못하던 미인가대안 학교들에게 법적인 지위를 부여하고 교육의 질과 학생의 안전을 보장하기 위한 것이다. 과거에도 초중등교육법 제60조3에 의한 대안학교 인가를 받을 수 있는 기회가 있었지만, 그 인가의 기준을 충족하기가 어려워 비교적 규모가 큰 일부 대안학교들만 인가를 받게 되었다. 금번 대안교육기관법은 대안학교의 인가가 아닌 등록에 초점을 맞추었는데, 이는 더 많은 미인가 대안학교들이 법적인 지위를 얻을 수 있도록 하기 위한 것이다. 그러나 동시에 그동안 대안학교라는 이름으로 설립되었지만 사실상 대안적이지 않고 오히려 반(反)대안적인 형태의 많은 입시위주의 교육을 하는 학교, 해외 유학 준비교육을 하는 학교, 학원과 거의 다를 바 없는 학교들이 우후죽순 격으로 등장하였다. 등록의 기준을 완화해서 가능한 한 많은 미인가 대안학교들이 등록이 되어 법적인 지위를 부여받을 수 있도록 하면서, 동시에 건강하지 못한 대안학교들을 배제시킬 수 있는가가 매우 중요한 대안교육기관법의 과제이다.

사실 대안학교의 인정과 관련해서 다양한 정책의 스펙트럼이 있을 수 있다. 신고제, 등록제, 인가제가 대표적인 정책들이다. 신고제는 모든 미인가 대안학교들을 양성화시킬 수 있는 방안이 될 것이다. 허가를 받을 필요가 없기 때문에 소정의 신고만으로 대안교육기관으로서 인정을 받도록 하는 것이다. 신고제는 거의 모든 미인가 대안교육기관을 양성화할 수 있고, 인권과 안전의 사각지대가 없도록 할 수 있다는 장점이 있다. 그리고 양성화 이후에 점진적으로 건강한 대안교육기관으로 성장할 수 있도록 돕는 정책을 펼 수 있다. 등록제의 경우는 등록의 기준이 어떠한가에 따라 등

록이 허락되는 대안교육기관의 규모가 정해질 것이다. 그리고 등록의 기준 설정 자체가 전제하는 교육철학이 있기 때문에 대안교육의 정체성과 방향에 대한 논쟁이 일어날 여지가 있다. 이미 대안교육기관법에서도 배제하는 기준이 선명하게 드러나고 있지만, 시행령 입안 과정에서 등록에서 배제되는 대안교육기관 진영으로부터 거센 반발을 받을 수도 있다. 인가제는 등록제보다도 더 까다로운 조건을 지니고 있기 때문에 현재도 제한된 숫자의 대안학교들만이 인가를 받았다. 그 인가의 기준도 과연 대안교육의 기본 정신에 적합한 지에 대한 의문이 지속적으로 제기되고 있다.

금번 대안교육기관법이 등록에 관한 법이기 때문에 등록의 기준이 가장 예민한 부분일 수밖에 없다. 특히 제5조 제2항에서 명시하고 있는 대안교육기관으로 등록할 수 없는 기준 네 가지, 첫째, 외국 대학 입학에 주된 목적으로 하는 시설, 둘째, 주된 언어가 외국어이거나 외국어 학습을 목적으로 하는 시설, 셋째, 학원으로 등록된 시설, 그리고 넷째, 사회 통념에 위배되어 대안교육기관으로 등록하기 부적절한 시설 등에 대한 해석을 어떻게 할 것인가가 중요하다. 이 법조문에서 사용하고 있는 개념인 ‘주된 목적’, ‘주된 언어’, ‘사회 통념’ 등을 어떻게 볼 것인가에 따라 등록의 기준이 달라지고, 그만큼 등록하거나 배제되는 대안교육기관도 달라질 수 있을 것이다.

2. 재정지원의 문제

금번 대안교육기관법 입법 과정에서 제일 아쉬운 부분은 대안교육기관에 대한 재정지원과 학력 인정에 관한 조문들이 삭제된 것이다. 학력 인정에 관한 부분은 원안에 ‘대통령령으로 정하는 일정 기준 이상의 요건을 갖추어 등록한 대안교육기관’에 대해서 학력 인정을 받을 수 있도록 규정되어 있었는데, 상임위원회 최종검토 과정에서 삭제되었다.¹⁰⁾ 특히 재정지원 부분을 살펴보면 박찬대의원이 대표발의를 한 ‘대안교육기관에 관한 법률’의 원안에는 재정지원과 관련된 부분이 포함되어 있었다. 법률 원안의 제11조(대안교육기관에 대한 지원) 제1항에서 “국가와 지방자치단체는 학생의 교육기회 보장과 대안교육기관의 내실 있는 운영을 위하여 예산의 범위 안에서 대통령령으로 정하는 바에 따라 필요한 경비를 지원할 수 있다.”고 규정하고 있다. 그리고 제2항에서는 “국가와 지방자치단체는 예산의 범위 안에서 대안교육기관 학생의 보호자(친권자, 후견인, 그 밖에 법률에 따라 학생을 부양할 의무가 있는 자를 말한다)가 부담할 급식비의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.”고 되어 있었다. 그러나 안타깝게도 입법 과정에서 이러한 예산지원 부분이 삭제된 것이다.

입법 과정에서 꼭 거치도록 되어 있는 국회 교육위원회 전문위원의 한 검토

10) 박찬대의원이 대표발의한 원안에는 다음과 같은 ‘학력인정’에 관한 부분이 포함되어 있었다. 제12조(학력인정 등) ① 교육감은 대통령령으로 정하는 일정 기준 이상의 요건을 갖추어 등록된 대안교육기관에 대해서는 위원회의 심의를 거쳐 학력이 인정되는 기관으로 지정할 수 있다. 이 경우 교육감은 학력인정 사실이 기재된 등록증을 대안교육기관의 설립·운영자에게 교부하여야 한다. ② 교육감은 제1항에 따라 학력이 인정되는 대안교육기관의 명단을 공표하여야 한다. ③ 제1항에 따른 학력인정 대안교육기관을 졸업한 사람은 「초·중등교육법」제2조에 따른 초등학교·중학교 또는 고등학교 졸업 학력이 있는 것으로 본다. ④ 제1항에 따른 학력인정 대안교육기관의 지정 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

의견에 따르면, “자율형사립고, 입학금과 수업료가 자율화된 학교 등 학교운영의 자율성이 확대된 학교에 대해서도 재정지원을 하지 않고” 있으며, “대안교육기관의 장이 수업료·입학금 및 운영지원비를 정하도록 하고 있기 때문에 재정지원은 불요(不要)하다는 의견”도 있다는 것이다.¹¹⁾ 그리고 현재 초·중·등교육법 제60조 제3항에 의거한 인가대안학교의 경우도 재정지원이 제대로 되고 있지 않기 때문에 자율형사립학교와의 관계와 마찬가지로 형평성의 원칙에 위배된다고 볼 수 있다.

그러나 대안교육기관에 자녀를 보내는 모든 가정의 부모들도 국가에 세금을 내고 있고, 그 국민들이 내는 세금을 비롯한 재원을 통해 국가는 공교육비를 충당하고 있다. 의무교육에 해당하는 초등학교와 중학교의 경우에는 공교육의 학교에 자녀를 보내는 가정은 거의 재정 지출 없이 자녀를 교육하는 것이 비해서 대안학교에 자녀를 보내는 경우는 세금을 내면서도 또 다시 학비를 부담해야 하는 이중고가 있다. 초·중·고등학교에 따른 편차가 있지만 평균적으로 한 학생에게 투여되는 공교육비가 연간 최소 800만원인데¹²⁾, 이를 세금으로 부과하면서도 그 혜택은 전혀 받지 못하고 그만큼의 재정을 대안교육기관에 지출하여야 하는 오늘의 대안학교 현실을 해결하지 못하게 된 것이다.

대안학교의 재정지원 문제는 대안교육의 지속적 발전을 위한 중요한 과제이며 대안교육의 접근성에 있어서 수익이 낮은 계층의 자녀들에게도 기회를 주어야 한다는 점에서 필히 해결되어야 할 과제이다. 그러나 재정지원이 국가의 개입이나 통제, 간섭을 정당화하는 통로가 되어서는 안될 것이다. 이런 점에서 국가가 대안학교를 직접적으로 재정지원을 하는 방안이 아닌 바우처(Voucher)제도를 통해 대안학교에 자녀를 보내거나 홈스쿨링을 하는 부모들에게 그들이 낸 세금의 일부를 환급한다는 개념으로 바우처를 지급함으로써 그들이 자녀들이 다니는 대안학교에 이를 제출함으로써 학교를 간접적으로 지원하는 방식을 고려할 필요가 있다. 네덜란드와 덴마크를 비롯한 여러 나라가 재정은 지원하면서도 대안학교의 자율성은 최대한 보장하는 사례도 참고하여야 할 것이다.

3. 지방자치단체의 ‘학교 밖 청소년’ 지원과의 관계

미인가 대안학교에 다니는 청소년들은 지금까지 ‘학교 밖 청소년’의 범주에 들어 있었다. ‘학교 밖 청소년’이라는 개념은 말 그대로 학교 바깥의 청소년들을 의미한다. 대안학교에 다니는 청소년이라고 하더라도 그 대안학교가 특성화학교나 각종학교로서 인가받은 대안학교, 공교육 안의 위탁형 대안학교 또는 대안교실에 다니는 경우는 ‘학교 안’으로 간주가 되어 ‘학교 안 청소년’으로 분류가 되고, 학교를 자퇴하거나 중도 탈락한 경우, 그리고 대안학교를 다니더라도 그 대안학교가 인가를 받지 않은 미인가 대안학교인 경우는 ‘학교 밖 청소년’으로 분류가 된 것이다. ‘학교 안 청소년’에 대해서는 교육부와 교육청이 관장을 하게 되고, ‘학교 밖 청소년’에 대해서는

11) 박재유, “대안교육기관에 관한 법률안(박찬대의원 대표발의) 검토보고,” 국회 교육위원회, 2020년 8월.

12) 김성기, “학업중단 예방 및 대안교육 관련 법제 개선방안” <교육법학연구> 제29권 제3호, 2017, 16.

여성가족부와 지방자치단체가 관장을 하게 된다.

그런데 금번의 대안교육기관법에 따라 등록이 되는 대안교육기관에 다니는 청소년의 경우, ‘학교 밖 청소년’으로 볼 것인지 ‘학교 안 청소년’으로 볼 것인지에 대한 질문이 제기될 수 있다. 현재의 법 조문에 의하면 등록과 운영의 전반적인 것을 교육청의 역할로 규정하고 있다는 점에서는 초중등교육법에 의한 학교나 인가 대안학교처럼 ‘학교 안 청소년’으로 간주하는 경향이 있다. 그러나 다른 한편 학력 인정이 되지 않고 ‘학교’라는 명칭을 사용할 수는 있지만 여전히 정식의 학교가 아닌 ‘대안교육기관’의 성격을 지니기 때문에 ‘학교 밖 청소년’으로 보아야 한다는 주장이 있을 수 있다. 금번에 출현하게 되는 ‘등록된 대안교육기관’이라는 존재는 역사상 한 번도 있지 않았던 형태이기 때문에 학교이면서도 학교가 아닌, 등록은 되면서도 인가가 아닌 독특성을 지니는 것이다. 대안교육기관에 재학하는 청소년들은 소위 ‘학교 안 청소년’과 ‘학교 밖 청소년’의 경계선에 존재한다고 볼 수 있다.

이는 자칫 두 영역 모두로부터 혜택을 받지 못하는 딜레마에 빠질 수 있는 개연성이 있다. 현재 ‘학교 밖 청소년’에 대해서는 여러 가지 혜택이 주어지고 있다. 그 중의 대표적인 근거 법률이 여성가족부 소관으로 2014년 제정된 ‘학교밖청소년의 지원에 관한 법률’이다. 이 법률의 제1조(목적)는 “이 법은 「청소년 기본법」 제49조제4항에 따라 학교 밖 청소년 지원에 관한 사항을 규정함으로써 학교 밖 청소년이 건강한 사회구성원으로 성장할 수 있도록 함을 목적으로 한다”고 되어 있다. 그리고 제9조(교육지원)에서는 “국가와 지방자치단체는 학교 밖 청소년이 학업에 복귀하고 자립할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 지원할 수 있다.”고 규정하고 있는데, 각 호에 해당하는 내용에는 초,중,고등학교로의 재입학, 인가대안학교로의 진학, 그리고 검정고시 준비, 그 밖에 학교 밖 청소년의 교육지원을 위하여 필요한 사항 등이 포함되어 있다.

결국 이 법령에 근거해서 미인가 대안학교가 지방자치단체로부터 여러 가지 실제적인 지원을 받고 있다. 교육관계 법령들은 주로 초중등교육법에 근거하여 인가 받은 학교에 대한 지원에 집중되어 있지만, 이 법은 그 지원에서 배제되어 있는 미인가 대안학교 학생들이 ‘학교 밖 청소년’에 속하기에 이들에게도 적용될 수 있기 때문이다. 실제로 최근 몇 년 동안 일부 지방자치단체들이 해당 지역 안에 있는 미인가 대안교육기관들을 대상으로 학생들의 급식비나 건강진단비 등을 지원해오고 있으며, 서울시에서는 아예 조례를 만들어 급식비 외에도 교사 인건비나 교육활동비까지 지원하고 있다. 이런 이유로 이 법은 당초 취지가 대안교육기관을 위한 것이 아니었음에도 불구하고 오히려 비인가 대안교육기관들에게는 가장 유용한 지원 근거가 되고 있다.¹³⁾

서울시의 경우, 2012년에 ‘학교 밖 청소년 지원 조례’를 제정하였는데, 2019년 9월 26일 대안교육기관 지원을 강화할 목적으로 이 조례 중 대안교육기관 지원에 관한

13) 이종태, 박상진, 하태욱, <대안교육 지원을 위한 법령 정비 방안>, 교육부, 청소년정책연구원, 2019, 23-24.

내용을 분리하여 ‘서울특별시 대안교육기관 지원조례’를 제정하였다. 이 조례는 ‘대안교육 기관 학생이 능력과 적성에 따라 평등하게 교육받을 권리를 보장’하기 위한 것으로서, 주요내용으로는 서울시가 매년 대안교육기관 지원 계획을 수립하고, 대안교육기관 지원센터를 운영하며, 3년마다 실태조사를 하고, 서울시로부터 지원받기를 원하여 신고하는 대안교육기관에 대해서는 심의 후 교사인건비, 교육프로그램 개발비, 급식비 등을 지원받을 수 있도록 하고 있다.¹⁴⁾ 특히 2020년부터 ‘서울형 대안학교’로 지정된 15개소에 대해서는 교사 인건비를 1인 연 3,000만원을 학교별로 3인 지원하기로 하였고, 이를 2022년까지 45개소로 확대하기로 하였다.¹⁵⁾ 이 서울형 대안학교의 기본적인 기준은 미인가 대안학교인데, 서울시 교육청에 등록되는 대안교육기관을 포함시킬지 여부가 새로운 쟁점으로 떠오를 수 있다. 서울시 자체적으로 대안교육기관을 지원하는 방안을 수립하여 이를 추진하는 것과 서울시 교육청이 주관하는 대안교육기관 등록제가 상호 상충하지 않고 건강한 협력관계를 유지하는 것이 과연 가능할지는 해결해야 할 과제이다. 만약 이 두가지 중 어느 하나를 선택해야 한다면, 법적 지원으로는 대안교육기관법에 의한 등록이 더 요청되고, 예산 지원으로 볼 때는 지방자치단체의 ‘학교 밖 청소년’ 지원을 받는 쪽이 훨씬 유리한 상황이라고 할 수 있다.

4. 지방교육자치단체별 대안교육 활동 강화

대안교육기관법의 주 관장부처는 각 시도별 교육청이다. 본 법률 제5조는 대안교육기관을 설립, 운영하려는 자는 “특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 교육감에게 등록하여야 한다”고 규정하고 있다. 동 법률 제9조는 교육감이 대안교육기관의 등록, 운영 및 지원 등을 심의하기 위하여 대안교육기관등록운영위원회를 두도록 하고 있다. 이 위원회의 위원장은 해당 교육청의 부교육감이 되고, 7명 이상 9명 이내의 위원 중 대안교육 관련 전문가가 과반수가 되도록 하여야 한다. 교육감은 그 지역 내의 대안교육기관이 건강하게 설립되고 운영되도록 지원해야 할 책임이 있으며, 법규대로 운영되지 않는 경우 등록을 취소(제7조)하거나 시정명령(제20조)을 내릴 수 있도록 되어 있다. 또한 교육감은 관할 학교 학생의 교육을 위하여 필요시 대안교육기관의 장에게 교육과정을 편성하고 운영하도록 하거나, 학교의 장의 요청이 있을 경우 교육감이 적합 여부를 판단하여 대안교육기관에 교육과정의 일부를 위탁하게 할 수도 있다(제13조). 이는 지역별로 초중등교육법에 근거하여 설립된 학교와 대안교육기관과의 협력이 가능하도록 한 것이다.

이 모든 사항들이 시도 지역별로 이루어지고 있으며, 그 주된 역할을 담당하는 기관은 해당 지역의 교육청이다. 이미 인가 대안학교의 경우를 포함하여 초중등교육법 상의 학교들이 교육청의 직접적인 통제와 감독을 받고 있는 것처럼, 대안교육기관들도 지역별 교육청과의 긴밀한 관계를 지니게 되고, 지역 안의 대안교육기관들과

14) 이혜숙, 조운정, “서울형 대안학교 지정기준 마련 방안.” 서울연구원 정책과제 연구보고서, 2019, 25.

15) 위의 글, 27.

의 소통과 연대가 더욱 중요해지리라 예상된다. 이는 전국적인 규모의 대안교육기관 연합체들, 예를 들어 대안교육연대나 한국대안교육기관연합회 등도 지역별 조직의 활성화가 요청된다. 즉, 지역별 대안교육기관 연합체의 역할이 상대적으로 커질 가능성이 있으며, 기존의 전국적인 대안교육기관 연합체는 각 지역별 대안교육기관 연합체의 연대 형태로 개편되는 것이 바람직할 것이다.

본 법률 제11조에서 대안교육기관 지원센터의 경우는 교육부장관이 지정토록 함으로써 지역별 대안교육기관 지원센터의 설립이 아닌 전국적 차원에서의 설립이 가능하도록 하였다. 그러나 이 경우에도 지역별 대안교육기관들과의 유기적인 관계와 상호소통을 위해서는 지역의 특성을 반영할 수 있는 대안교육기관 지원센터에 대한 요청이 강해질 수 있을 것이다. 대안교육기관 지원센터는 조사, 연구, 현장지원, 전문인력 양성 및 지원, 교직원 연수, 정보공유 등의 역할을 담당하여야 하는데, 이러한 전문성의 확보와 지역별 특성을 반영하는 현장성 확보라는 두 가지를 담보할 수 있어야 할 것이다.

5. 시행령의 중요성

본 대안교육기관법은 전체적인 방향을 제시하고 있으며, 대안교육기관의 등록과 운영, 지원과 규제에 대한 실제적이고 구체적인 사항은 대부분 향후 정부가 정하게 될 이 법의 시행령인 대통령령에 의존하고 있다. 본 법률에서 대통령령이 정해야 할 것들로 공식적으로 규정하고 있는 것들에는 다음과 같은 것들이 포함된다. 첫째, 대안교육기관의 등록 기준과 관련된 규정이다. 본 법률 제5조는 대안교육기관을 설립, 운영하려는 자는 대통령령으로 정하는 시설 및 설비 기준을 충족해야 하고, 법률에서 밝히고 있는 등록 요건 외에도 대통령령으로 정할 수 있도록 하고 있다. 또한 사회통념에 위배되어 대안교육기관으로 등록하기 부적절하다고 판단할 수 있는 기준 및 변경등록에 필요한 사항도 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 둘째, 대안교육기관 등록 취소 및 폐쇄 신고에 필요한 사항이다. 본 법률 제7조 제3항은 대안교육기관 등록취소의 절차, 방법 등에 관한 사항, 제8조 제2항은 대안교육기관 폐쇄 신고에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 셋째, 대안교육기관등록운영위원회의 구성, 운영에 관한 사항이다. 본 법률 제9조 제7항은 법 조문 이외의 대안교육기관등록운영위원회의 자세한 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 되어 있다. 넷째, 취학 의무 유예받은 학생이 다시 취학할 때의 기준이다. 본 법률 제10조 제3항은 “취학 의무를 유예받은 학생이 다시 취학하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학습능력을 평가한 후 학년을 정하여 취학하게 할 수 있다”고 규정하고 있다. 다섯째, 대안교육기관 실태조사의 방법과 내용에 관한 사항이다. 본 법률 제12조는 교육부장관과 교육감이 5년마다 실태조사를 실시하도록 하고 있는데, 그 자세한 방법과 내용에 대해서는 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 여섯째, 대안교육기관 운영위원회에 관한 사항이다. 본 법률 제14조는 대안교육기관에 대안교육기관 운영위원회를 두도록 하고 있는데, 운영위원회의 심의 사항 중 법안에 명시하고 있지 않은 대안교육

기관의 운영에 관한 사항 및 운영위원회 구성, 운영에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 일곱째, 대안교육기관의 수업료에 관한 사항이다. 본 법률 제15조 제4항은 “수업료등의 반환사유, 반환금액, 그 밖에 필요한 사항”은 대통령령으로 정하도록 하고 있다. 여덟째, 대안교육기관 교원의 자격요건이다. 본 법률 제17조 제1항은 “대안교육기관의 교원은 해당 분야의 전문학사 이상의 학위 또는 해당 전문분야의 경력을 갖춘 자로서 그 자격요건은 대통령령으로 정한다”고 규정하고 있다. 마지막으로, 대안교육기관에게 부과되는 과태료에 관한 사항이다. 본 법률 제24조 제2항은 “과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 교육감이 부과, 징수한다” 규정하고 있다. 이상과 같이 대안교육기관의 등록 및 운영 전반에 있어서 실제적이고 민감한 기준과 관련해서 많은 부분을 대통령령으로 정하도록 하고 있기 때문에 향후 시행령을 마련하는 과정이야말로 대안교육기관법의 성격이 결정되는 가장 중요한 단계라고 할 수 있다.

6. 법률 시행 이후, 미인가대안학교에 대한 정부의 대책

금번 대안교육기관법은 종래의 대안학교 관련 법률을 그대로 둔 채 새로운 법률을 추가하는 방식을 취하기 때문에 우리나라 교육 현장에는 여러 종류의 대안교육기관들이 존립하게 되었다. 초중등교육법 시행령 제76조와 제91조에 근거한 특성화중고등학교, 초중등교육법 제60조3에 근거한 인가 대안학교, 대안교육기관법에 근거한 등록 대안교육기관, 그리고 미인가, 미등록 대안교육시설 등이 공존하는 체제가 되는 셈이다. 국가로부터 인가를 받은 같은 대안교육기관이면서도 특성화중고등학교는 학교재정의 상당 부분을 국가의 재정지원으로 충당하고 있는 반면 인가 대안학교는 국가로부터 거의 재정적인 지원을 받지 못하고 있다. 또한 충실한 교육과정을 운영하고 있음에도 불구하고 등록 또는 미등록 대안교육기관들은 국가로부터 재정지원은 물론이고 학력도 인정받지 못하고 있기에 부득이 검정고시를 통해 상급학교에 진학할 수밖에 없다. 더욱이 금번의 대안교육기관법에 근거하여 등록을 하지 않거나 못하게 된 대안교육기관의 경우에는 여전히 법적인 보호를 받지 못한 채 여러 가지 안전의 위험과 세금을 비롯한 불이익에 노출될 수밖에 없는 실정이다.

대안교육기관법의 시행 이후 등록하지 않거나 못한 대안교육시설에 대해 어떤 제재 조치가 취해질 것인가도 중요한 사항이다. 대안교육기관법에 의한 등록이 법적 보호와 학력 인정과 재정지원을 제외한 여러 가지 면에서 국가의 지원을 받도록 하지만, 교육청에의 등록 이후에 시작될 수밖에 없는 교육청의 통제와 지도, 간섭으로 인한 대안교육의 정체성 및 자율성 약화의 우려를 이유로 등록을 거부하거나 포기하는 대안교육기관들이 많게 되면 이 법은 지난 번 초중등교육법 제60조3에 근거한 대안학교법의 경우처럼 유명무실한 법이 될 가능성도 없지 않다. 대안학교를 신설하려고 하는 사람들은 이상과 같은 다양한 대안학교 관련 법 중 어떤 법에 근거한 대안학교를 설립할 것인지 그 형태를 선택하여야 한다. 이는 대안교육기관을 관할하는 교육부나 교육청도 감독이나 지도에 있어서 복잡할 수밖에 없다. 이런 면에

서 향후 대안교육 관련 법을 통합하여 일원화하는 방안은 심도있게 연구되고 추진되어야 할 것이다.¹⁶⁾

V. 나가는 말

금번 ‘대안교육기관에 관한 법률’은 우리나라 대안교육의 역사에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 미인가 대안학교가 법적 지위를 부여받고 법적으로 인정되고 보호받는 대안교육기관의 정체성을 지니게 되었고, 이로 인해 취학의무가 유예되고, 학교라는 명칭을 사용할 수도 있으며 대안교육기관지원센터의 설치 등 교육부와 교육청의 지원을 받을 수 있게 된다. 그러나 미인가 대안학교의 입장에서는 학력 인정도 되지 않고, 국가의 재정지원도 받을 수 없는 조건에서 예산안 및 결산 내용을 인터넷에 공개하며, 대안교육기관 운영위원회를 두고 그 심의를 받는 등 공공성이 강화되는 것을 부담스러워할 수도 있다. 금번 대안교육기관법이 성공적으로 그 목적을 달성하기 위해서는 ‘건강한’ 미인가 대안학교는 모두 대안교육기관으로 등록될 수 있도록 시행령에 있어서 등록의 시설, 설비 기준 및 교원의 자격 기준 등을 완화할 필요가 있다. 시행령을 마련하는 과정에서부터 미인가 대안학교 현장의 목소리에 귀를 기울여야 하고, 법이 공포되어 실행되는 전 과정에서 민관이 협력하여 이 법안의 본래 취지가 현장에서 구현될 수 있도록 하여야 할 것이다. 제3차 대안교육법제화라고 할 수 있는 금번 대안교육기관법이 앞선 대안교육법제화의 시행착오를 반복하지 않고 성공적으로 정착하게 되는지의 여부는 지금부터 교육부와 교육청, 대안교육기관과 대안교육관련 전문가들의 협력적인 노력에 달려있다고 할 수 있다. 법률의 제정을 위해 수고한 만큼 법률의 적절한 시행을 위한 수고가 요청된다.

16) 이종태, 박상진, 하태욱, <대안교육지원을 위한 법령 정비 방안>은 다양한 대안교육기관 관련 법령을 통합할 것을 제안하고 있는데, 이런 점에서 의미있는 연구라고 할 수 있다.

‘대안교육기관에 관한 법률’ 시행령에 관한 소고

이종태(건신대학원대학교)

I. 시작하며

“드디어 해냈다!” 아마 적지 않은 분들이 지난 12월 9일 ‘대안교육기관에 관한 법률’(이하 ‘법률’)의 국회 통과를 두고 마음속으로 이런 쾌재를 불렀을 것이다. 그도 그럴 것이, 이 법은 비록 똑같은 법안이라도 무려 4대 국회(18, 19, 20, 21대)를 거치면서 8~9개 법안의 제안과 소멸을 반복한 끝에 겨우 만들어진 것이기 때문이다.

하지만 차분히 생각해 보면, 이 ‘법률’의 제정을 우리가 마냥 기뻐할 만한 일일까 하는 의문도 든다. 18대 국회 김춘진 의원실에서 처음으로 대안교육 지원에 관한 법률 초안을 만들 때만 해도 우리의 주된 관심은 국가 차원에서 대안교육을 적극적으로 육성하는 정책을 세워 행·재정적으로 적극적인 지원을 하도록 하는 데에 있었다. 또 일각에서는 기존의 특성화학교 제도와 초·중등교육법 제60조의3에 근거한 ‘대안학교’ 제도를 통합하는 법률이 되어야 한다는 요구도 제기되었었다. 그러나 이번에 제정된 ‘법률’의 주안점은 비인가 대안학교들의 불법 딱지를 떼는 데 있었으므로 당시의 그런 요구나 기대는 사실상 제쳐둔 상태였다. 결과적으로 기존의 비인가 대안학교들이 갖는 중압감과 불안을 해소했다는 점에서 적잖은 성과라고 위안 삼으면서도, 다른 한편으로는 여전히 비인가 대안학교들이 헤쳐나가야 할 길이 순탄치 않다는 점에서 썩 만족스럽지만은 않은 상황이다.

그런데 이런 소회와는 무관하게, 우리 앞에는 당장 해결해야 할 과제가 놓여 있다. 우여곡절 끝에 제정된 ‘법률’은 대부분의 조문이 선언적인 수준에 그치고 정작 구체적인 중요한 사안은 시행령에서 정하도록 위임하고 있기 때문이다. 따라서 ‘법률’이 대안교육에 미치는 실질적인 영향력은 시행령이 어떤 내용으로 제정되느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. ‘법률’은 교육부가 시행령을 만들고 이를 바탕으로 각 시도교육청이 실무적인 준비를 할 수 있도록 부칙에서 이 법의 시행을 1년 뒤로 미뤄놓은 상태이다.

그럼 시행령은 누가 어떻게 만드는가? 그 법적 권한과 행정적 책임은 교육부 장관과 주무 부서의 실무자들에게 있다. 하지만 그들은 기존의 공교육 제도 안에 있는 일반적인 학교를 기준으로 하여 판단하고, 대안교육의 취지나 방향에 관해서는 오랜 편향(주로 부적응 학생들을 대상으로 해야 한다는 생각)을 버리지 못하고 있으며, 비인가 대안학교들이 처한 구체적인 현실을 잘 알지 못한다는 점에서 자칫 우리가 바라는 최선의 내용과는 거리가 먼 시행령을 만들 가능성이 있다. 그렇게 되지 않도록 하기

위해서는 이 ‘법률’의 제정을 소망하고 추진해 왔던 우리가 먼저 고민하고 연구하여 최선의 방안을 마련하고 이를 적극적으로 제안할 필요가 있다.

오늘의 토론회는 이를 위한 첫걸음이라고 생각된다. 물론, 충분한 사전 논의 없이 비교적 갑작스럽게 만들어진 자리라서 여러모로 미흡한 면이 적지 않겠지만, 앞으로의 긴 논의 과정에서 보완될 수 있을 것이다. 대안교육을 바라보는 각자의 시각이나 현장마다 처한 상황이 달라 다양한 의견이 있을 수 있고 때로는 충돌할 수도 있으리라 예상된다. 하지만, 우리나라 교육의 중요한 일각을 책임지는 대안교육이 변화하는 시대 속에서 확고한 지속가능성을 가질 수 있도록 우리 모두가 열린 마음으로 지혜를 모을 수 있기를 기대한다.

II. ‘법률’의 시행령 위임 사항

지난 연말 국회가 정부로 이송한 ‘법률’의 조문을 살펴보면 곳곳에 ‘대통령령으로 정하는’이라는 문구를 볼 수 있는데, 이는 ‘법률’의 시행 과정에서 필요한 구체적인 사항들을 시행령으로 정하도록 위임한 것이다. 시행령에서 세부적인 사항을 제정하도록 규정된 곳은 10개 조, 14개 항이다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

- 제5조 : 대안교육기관의 설립·운영의 등록에 필요한 시설 및 설비와 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항(제1항, 제1항 제9호). 사회적 통념에 위배되어 대안교육기관으로 등록하기 부적절하다고 판단되는 시설 등(제2항), 제1항에 따른 등록기준, 제4항에 따른 변경등록 등에 필요한 사항(제5항)
- 제7조 : 대안교육기관의 등록 취소 절차, 방법 등에 관하여 필요한 사항(제3항)
- 제8조 : 대안교육기관의 폐쇄 신동에 필요한 사항(제3항)
- 제9조 : 대안교육기관등록위원회 구성 및 운영 등에 필요한 사항
- 제10조 : 초·중등교육법 제13조에 따른 취학의무 유예에 관한 사항(제1항), 유예 받은 학생이 다시 취학하는 경우 학습 능력을 평가하고 학년을 정하는 기준에 관한 사항(제3항)
- 제12조 : 대안교육기관의 실태조사 방법과 내용 등에 관하여 필요한 사항(제3항)
- 제14조 : 대안교육기관 운영위원회의 운영에 관한 사항(제2항 제7호), 운영위원회의 구성 방법 및 위원 수 등 운영위원회 구성·운영에 필요한 사항(제3항)
- 제15조 : 대안교육기관이 받은 수업료 등의 반환사유, 반환금액, 그밖에 필요한 사항(제4항)
- 제17조 : 대안교육기관의 교원 자격 요건(제1항)
- 제24조 : 과태료의 부과·징수에 관한 사항(제2항)

Ⅲ. 시행령에 담아야 할 조항별 내용 탐색

1. 대안교육기관 설립·등록에 관한 사항

1) 대안교육기관의 설립·운영의 등록에 필요한 시설 및 설비(제5조 제1항)

대안교육기관을 설립하고 이를 교육청에 등록하기 위해서는 일정한 시설·설비 요건을 갖추어야 하므로 등록을 원하는 대안교육기관으로서 그 기준이 어떻게 설정되는가에 지대한 관심을 가질 수밖에 없다. 이 점에서 이 조항은 이번의 시행령 제정에서 가장 중요한 부분이라고 할 수 있을 것이다.

대안교육기관의 설립·등록을 위한 시설·설비 기준은 현재 시행 중인 '대안학교의 설립·운영에 관한 규정'에서 정한 '대안학교'의 시설·설비 기준(영 제3조)과 유사한 형태로 마련될 것으로 예상된다.

대안학교의 설립·운영에 관한 규정 제3조(시설·설비기준)

① 대안학교의 설립·운영에 필요한 시설·설비기준은 다음 각 호와 같다.

1. 안전·방음·환기·채광·소방 및 배수 등의 면에서 교수·학습에 적합한 교사[교사(교실, 도서실 등 교수·학습활동에 직·간접적으로 필요한 시설물을 말한다)]
2. 배수가 잘 되는 옥외체육장
3. 학생의 통학에 지장이 없는 곳에 위치한 교지[교지(교사용 대지와 옥외체육장용 대지를 합한 용지를 말한다)]
4. 학습에 필요한 도서·기계·기구 등의 교구
5. 수질검사 결과 위생상 무해하다고 판명된 급수시설 및 온수를 공급할 수 있는 시설

② 제1항의 교사 및 옥외체육장의 기준면적은 각각 별표 1 및 별표 2와 같다.

③ 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도 교육감(이하 "교육감"이라 한다)은 대안학교가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하고 교육상 지장이 없다고 인정하는 경우에는 제1항제2호, 제2항 및 별표 2를 적용하지 아니하거나, 별표 2를 완화하여 적용할 수 있다.

1. 새로 설립되는 대안학교가 「초·중등교육법」 제2조 또는 「고등교육법」 제2조에 따른 학교의 체육장 또는 공공체육시설 등과 인접하여 해당 대안학교의 학생 등이 쉽게 체육장 또는 공공체육시설 등을 사용할 수 있는 경우
2. 도심지 및 도서·벽지 등 지역의 여건상 별표 2에 따른 옥외체육장의 확보가 곤란한 경우

이를 참고로 하여 대안교육기관 설립을 위한 시설·설비 기준을 마련하고자 할 때 다음과 같은 사항들을 따져보아야 할 것이다.

① 시설·설비 기준 (제5조 제1항)

위 제1항 제1호와 제3~5호의 규정은 시설·설비의 기본적인 요건으로서 별 이견이 없을 것으로 예상된다. 여기서 문제가 될 수 있는 부분은 제2항 별표1과 2에서 제시

하고 있는 교사(校舍) 및 옥외체육장 기준면적이다(다음 쪽 표 참조).

[별표 1] <신설 2009.11.5>

교사의 기준면적(제3조제2항 관련)

(단위: m²)

학 교	학생수별 기준면적	
	초등학교 과정 대안학교	120명 이하 3.5×총학생정원
중학교 과정 대안학교	60명 이하 7×총학생정원	61명 이상 210+3.5×총학생정원
	고등학교 과정 대안학교	60명 이하 7×총학생정원

비 고

1. 총학생정원은 각급학교의 전학년의 학생정원을 말한다.
2. 「초·중등교육법」 제60조의3제2항에 따라 통합하여 운영하는 대안학교의 경우에는 각 학교 급별 기준면적을 합한 면적을 적용한다.

[별표 2] <신설 2009.11.5>

옥외체육장의 기준면적(제3조제2항 관련)

(단위: m²)

학 교	학생수별 기준면적	
	초등학교 과정 대안학교	120명 이하 1,500
중학교 과정 대안학교	60명 이하 2,000	61명 이상 2,025+0.5×총학생정원
	고등학교 과정 대안학교	60명 이하 2,000

비 고

1. 총학생정원은 각급학교의 전학년의 학생정원을 말한다.
2. 수영장·체육관·강당·무용실 등 실내체육시설이 있는 경우 실내체육시설 바닥 면적의 2배 면적은 제외할 수 있다.
3. 「초·중등교육법」 제60조의3제2항에 따라 통합하여 운영하는 대안학교의 경우에는 총학생 정원을 최상급학교의 학생정원으로 보아 적용한다.

참고로, 위 ‘대안학교’의 교사 기준면적은 일반 학교 중 가장 좁은 소규모 학교(초등 240명 이하, 중등 120명 이하) 기준면적의 50% 수준이며, 체육장 기준면적 역시 소규모 학교의 50% 수준이다(고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정 제3조 별표).

우선, 교사의 기준면적을 어느 정도로 해야 할까? 여기서 교사 면적이란 관리나 행정이 아닌 학습 공간을 말한다고 보아야 한다. 위 <별표 1>에서 초등학생의 경우 3.5N이라고 표기된 것은 학생 1인당 대략 1평 남짓한 공간(3.5㎡)을 확보해야 함을 의미한다. 대안교육기관의 교사 기준면적을 ‘대안학교’와 동일하게 할 것인가 아니면 차등을 주어 다소 적게(예컨대 3㎡) 설정할 것인가?

다음으로, 체육장 면적을 어느 정도 확보해야 할까? 현실적으로 현재 많은 대안교육기관들이 옥외체육장을 갖추고 있지 않은 점을 고려하면 체육장에 관한 의무 규정을 삭제하는 것이 좋을지 모른다. 하지만 대안교육기관 역시 교육부가 인정하는 합법적 교육기관이라는 점에서 원천적으로 배제하는 것이 바람직한가 하는 의문이 남는다. 물론 이 문제는 위의 영 제3조 제3항의 예외 규정에 의거하여 해소할 수도 있다. 여기에서는 학교 인근에 정규 학교나 대학교의 체육장 또는 공공 체육시설이 있어 이를 활용할 수 있는 경우(제1호)와 체육장 확보가 현실적으로 거의 불가능한 도심지와 도서·벽지 학교(제2호)의 경우 체육장을 설치하지 않아도 되거나 완화된 기준을 적용할 수 있도록 예외를 허용하고 있다. 이를 적극적으로 활용하게 되면 체육장 관련 조항이 있더라도 큰 문제가 없으므로 시행령에서 위 조항을 원용할 수 있을 것이다.

② 등록 서류의 기재 사항(제5조 제1항 제9호)

‘법률’ 제5조 제1항에서 규정하고 있는 등록 서류 기재 사항은 앞에서 검토한 시설·설비 외에도 9가지가 더 있다. 그것은 기관의 1.설립목적 2.명칭 3.위치 4.교육목표 5.학칙 5.경비와 유지 방법 7.교육과정 운영계획서 8.교직원 배치계획서 그리고 9. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항이다. 이 중에서 앞의 8가지는 논란의 여지가 전혀 없다. 문제는 제9호에서 말하는 ‘그 밖에’ 속에 어떤 사항들을 추가로 포함시킬 것인가 하는 점이다.

참고로, ‘대안학교의 설립·운영에 관한 규정’ 제4조의 설립인가 신청 서류 기재 사항 중에는 ‘법률’ 제5조에 없는 것이 있다. 그것은 설비, 교사 및 체육장 배치도·평면도, 개교연월일, 병설학교 계획서, 설립자가 법인인 경우에는 출연금 등에 관한 서류, 설립자가 사인인 경우에는 경비의 지급 및 변제능력에 관한 서류 등 6가지이다. 이 가운데 교사 및 체육장 배치도·평면도, 개교연월일, 병설학교 계획서 3가지는 필요 없을 것으로 보인다. 그렇다면 설비, 출연금 등에 관한 서류, 경비 지급 및 변제 능력에 관한 사항이 포함될 가능성이 높다. 설비란 대안교육기관이 설정된 교육목표에 따라 교육활동을 하는 데 필요한 각종 설비를 얼마나 구비하고 있는가를 보여주는 것이다. ‘설립자가 법인인 경우에는 출연금 등에 관한 서류’는 학교법인에게만 설립 자격을 부여하고 있는 사립학교를 염두에 둔 규정이지만, 대안교육기관의 경우에도 법인이 설립할 수 있으므로 여전히 필요하다고 생각된다. 마지막의 ‘설립자가 사인인

경우에는 경비의 지급 및 변제능력에 관한 서류'는 대안교육기관 대부분이 법인이 아닌 사인이나 단체에 의해 설립되어 있다는 점에서 당연히 요구된다고 생각된다. 이밖에 또 어떤 기재사항이 필요한지는 생각해 볼 필요가 있다. 참고로 '학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률' 시행령에 보면 학원 또는 교습소의 등록 서류에 학생정원이 포함되어 있는데, 대안교육기관의 등록에서도 이를 포함시킬 필요가 있다고 생각된다.

③ 대안교육기관으로 등록하기 부적절한 시설(제5조 제2항 제4호)

'법률' 제5조 제2항은 다음과 같은 경우 대안교육기관 등록을 원천적으로 금지하고 있다.

1. 외국 대학 입학에 주된 목적으로 하는 시설 등
2. 주된 언어가 외국어이거나 외국어 학습을 목적으로 하는 시설 등
3. '학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률' 제6조에 따라 학원으로 등록한 시설
4. 그 밖에 사회 통념에 위배되어 대안교육기관으로 등록하기 부적절하다고 대통령령으로 정하는 시설 등

앞의 세 가지 경우는 아마도 사회적으로 큰 논란은 없을 것으로 보인다. 현재 '국제 학교'라는 이름으로 운영되는 일부 시설들의 반발이 예상되지만, 교육부가 내세우는 명분(교육기본법과 초중등교육법 등에서 규정하고 있는 교육의 목적)을 넘어서기는 어려울 것으로 보인다. 그렇다면 '사회 통념에 위배되어 대안교육기관으로 등록하기 부적절한' 시설이란 무엇을 의미하는 것일까? 현실적으로 뚜렷하게 떠오르는 것은 없다. 아마도 교육보다는 다른 목적, 예컨대 사회 통념상 건강하지 못한 사이비 종교집단이나 경제적 이익을 위해 불법을 마다하지 않는 집단 또는 개인의 유사 교육 행위 등을 상정해 볼 수는 있을 것이다.

그런데, 다소 우려스러운 것은 시행령에 이 내용이 포함되는 경우 실제로 대안교육기관 등록 과정에서 적지 않은 말썬이 일어날 가능성이 있다. 교육청이 볼 때 교육목표가 다소 불분명하거나 통상적인 교육과 거리가 있다고 판단되는 경우 이 규정을 근거로 등록을 거부할 수도 있기 때문이다. 물론 나름의 안전장치는 있다고 생각된다. 위 규정에서 '대통령이 정하는 시설'이라는 표현에 비추어 볼 때 시행령에는 모호한 표현(추상적 개념) 대신에 구체적인 시설의 명칭이나 그 성격을 분명하게 인식할 수 있는 분야 혹은 영역이 특정되어야 할 것이기 때문이다.

④ 제1항에 따른 등록기준 및 제4항에 따른 변경등록에 필요한 사항(제5조 제5항)

'제1항에 따른 등록기준'은 ①과 ②에서 검토했기 때문에 여기서는 변경등록에 필요한 사항이 무엇인지만 검토하면 될 것이다. 이에 관하여 참고할 만한 사례는 평생교육법 시행령 제26조의2에서 규정하고 있는 '학교형태의 평생교육시설의 변경등록'이다.

평생교육법 시행령 제26조의2(학교형태의 평생교육시설의 변경등록)

법 제31조제1항에 따른 학교형태의 평생교육시설 등록을 한 자가 법 제38조의2제1항에 따라 다음 각 호의 사항을 변경하려는 경우에는 교육감에게 변경등록을 하여야 한다.

1. 명칭
2. 위치
3. 교육과정 편성
4. 학습비를 포함한 경비와 시설의 유지방법
5. 시설·설비의 설치내역
6. 운영규칙(목적의 변경은 제외한다)

평생교육법 시행령 제26조는 학교형태의 평생교육시설의 등록 서류에 1.명칭 2.목적 3.위치 4.교육과정 편성 5.학습비를 포함한 경비와 시설의 유지방법 6.시설·설비의 유지방법 6.시설·설비의 설치내역 7.개설예정일(제1항), 그리고 운영규칙(제2항)을 기재하도록 규정하고 있다. 제26조의2(변경등록)는 이 가운데 제1항의 1.명칭 3.위치 4.교육과정 편성 5.학습비를 포함한 경비와 시설의 유지방법 6.시설·설비의 설치내역과 제2항의 운영규칙을 변경하는 경우 이를 등록하도록 규정하고 있다. 제외된 것은 목적과 개설예정일뿐이어서 사실상 등록시 기재했던 내용을 변경하면 거의 모든 경우에 변경등록을 하게 되어 있다.

‘법률’의 시행령 역시 이러한 방식을 따를 수 있을 것으로 예상된다. 따라서 변경등록에 필요한 사항은 ‘법률’ 제5조 제1항에 규정된 9가지의 사항과 앞의 ②에서 검토한 사항들을 다 포함하면 될 것으로 생각된다.

⑤ 등록취소의 절차, 방법 등에 관하여 필요한 사항(제7조 제3항)

제7조 제1항은 대안교육기관의 등록취소 사유로 다음과 같은 5가지를 제시하고, 그 중 어느 하나에 해당하는 경우에 등록운영위원회의 심의를 거쳐 취소할 수 있다고 규정하고 있다. 단, 제1호와 제5호에 해당하는 경우는 심의를 거치지 않고 무조건 취소하여야 한다.

1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 등록한 경우
2. 제5조 제1항 제7호에 따른 교육과정 운영계획성과 다르게 운영하거나 교육한 경우
3. 제5조 제4항에 따른 변경등록을 하지 아니하고 대안교육기관을 운영하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 변경등록한 경우
4. 학생에 대한 아동복지법 제3조 제7호에 따른 아동학대 행위가 확인된 경우. 다만, 대안교육기관을 설립·운영하는 자가 아동학대 행위를 방지하기 위하여 상당한 주의와 감독을 게을리하지 아니한 경우 제외한다.
5. 제6조 각 호의 어느 하나의 결격사유에 해당하는 경우
6. 그 밖에 이 법 또는 이 법에 따른 명령을 위반한 경우

이처럼 법률에서 등록취소의 요건과 방법을 비교적 상세하게 규정하고 있으므로 시행령에서 등록취소 절차와 방법에 관하여 추가로 규정할 내용은 많지 않을 것으로 보인다. 다만, 등록취소에 해당하는 사항을 발견하는 경우 이를 근거로 하여 등록취소를 하기 위해서는 대안교육기관 등록운영위원회를 열어 심의해야 하므로(제1호와 제5호의 경우 제외) 그 절차와 심의 기간, 그리고 의결 정족수 등을 정해야 할 것이다. 그리고 ‘법률’ 제21조에는 등록취소를 하고자 하는 경우 ‘청문’을 실시하게 되어 있는데, 시행령에서 이 절차를 구체적으로 정해야 할 것이다. 대안교육기관의 등록취소는 중대한 문제이므로 최종 결정 이전에 당사자의 충분한 소명기회가 필요하며 심의위원들이 사안을 정확하게 파악하는 것도 필수적이기 때문이다.

⑥ 폐쇄 신고에 필요한 사항(제8조 제3항)

제8조는 대안교육기관 설립·운영자가 대안교육기관을 폐쇄하고자 하는 경우 이를 교육감에게 신고하도록 규정하고 있다(제1항). 그런데 교육기관의 폐쇄는 재학생들의 교육 기회를 중단시킬 위험이 있으므로 폐쇄 6개월 전까지 그 내용을 학생 보호자에게 알리고 다른 대안교육기관을 안내하는 등의 학습권 보호조치를 마련해야 한다(제2항). ‘법률’은 이런 폐쇄 신고에 필요한 사항을 대통령령으로 정하도록 하고 있다(제3항).

기본적인 사항은 이미 ‘법률’에 있으므로 시행령에는 인정할 만한 폐쇄 사유, 폐쇄 신고서에 기재해야 할 사항, 학생의 학습권 보호를 위한 구체적인 방법과 절차(학생과 학부모에게 알리는 시기와 방법, 학생의 학업 지속을 보장하기 위한 노력 의무 등) 등이 포함될 수 있을 것이다.

⑦ 대안교육기관 등록운영위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항(제9조 제7항)

제9조는 대안교육기관의 등록·운영 및 지원 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 대안교육기관 등록운영위원회를 두도록 하고(제1항), 심의 내용(제2항), 위원회 구성 방법(제3항, 7~9명의 위원, 대안교육 전문가 과반), 회의 구성과 진행(제3~4항), 심의 제척 사유(제6항) 등을 규정하고 있다.

그런데 이러한 내용은 대부분 대통령령인 ‘대안학교의 설립·운영에 관한 규정’에 포함되어 있다. 말하자면, ‘대안학교’의 운영과 관련한 시행령의 내용 대부분이 대안교육기관의 운영과 관련해서는 법률 차원으로 격상된 셈이다.

대안학교의 설립·운영에 관한 규정 제5조(대안학교설립운영위원회의 구성·운영)

①대안학교의 설립·운영에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 교육감 소속하에 대안학교설립운영위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다.

②위원회는 위원장, 부위원장 각 1명을 포함한 7명 이상 9명 이하의 위원으로 구성하되, 대안교육관련 전문가가 과반수가 되도록 하여야 한다.

③위원회의 위원장은 관할 시·도 교육청의 부교육감이 되고, 위원은 교육감이 위촉하며, 부위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다.

④위원회는 위원장이 소집하고, 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

⑤위원회는 다음 각 호의 사항을 심의한다.

1. 대안학교의 설립인가·변경인가 및 인가취소에 관한 사항
2. 대안학교의 교육과정 운영 및 제4조 제2항에 따른 인정학력에 관한 사항
3. 대안학교의 평가 및 운영 등에 관한 사항
4. 이 영에서 심의하도록 한 사항
5. 그 밖에 교육감이 필요하다고 인정하는 대안학교의 설립·운영에 관한 사항

⑥위원회의 구성·운영에 관하여 그 밖에 필요한 사항은 교육감이 따로 정한다.

이렇게 볼 때 장차 ‘법률’의 시행령에는, 위원의 자격이나 선임 절차 등에 관하여 좀 더 세부적으로 규정하거나 심의 내용을 세분화하지 않는 한, 대안교육기관 등록운영위원회의 운영과 관련하여 ‘법률’ 조항 외에 추가로 규정해야 할 것이 거의 없을 것으로 보인다.

⑧ 취학의무 유예에 관한 사항(제10조 제1항)과 재취학에 관한 사항(제3항)

초중등교육법 제14조는 취학의무의 면제·유예와 재취학에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

초중등교육법 제14조(취학 의무의 면제 등)

- ① 질병·발육 상태 등 부득이한 사유로 취학이 불가능한 의무교육대상자에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따라 제13조에 따른 취학 의무를 면제하거나 유예할 수 있다.
- ② 제1항에 따라 취학 의무를 면제받거나 유예받은 사람이 다시 취학하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 학습능력을 평가한 후 학년을 정하여 취학하게 할 수 있다.

위 규정에 따르면 질병이 없고 정상적으로 발육한 아동은 취학의무 면제나 유예를 받을 수 없다. 따라서 현재 비인가 대안학교에 다니거나 홈스쿨링을 하는 아이들은 모두 편법 또는 불법의 상태에 있는 셈이다. 이번 ‘법률’의 제정으로 이러한 상황은 일거에 해소할 수 있게 되었다. 다만, 누구를 대상으로 어떤 절차와 방법을 거쳐 유예를 받도록 하는가의 문제가 남아 있다. 이 점에서 이 부분에 관한 시행령의 조항들을 어떻게 구성할 것인가가 매우 중요하다.

이와 관련하여 우선 초중등교육법 시행령의 취학의무의 면제·유예와 관련한 조항을 살펴보자.

초중등교육법 시행령 제28조(취학 의무의 면제·유예)

- ① 법 제14조에 따라 취학의무를 면제 또는 유예받으려는 아동이나 학생의 보호자는

- 해당 아동이나 학생이 취학할 예정이거나 취학 중인 학교의 장에게 취학의무의 면제 또는 유예를 신청하여야 한다.
- ② 제1항에 따라 취학의무의 면제 또는 유예 신청을 받은 학교의 장은 의무교육관리위원회의 심의를 거쳐 취학의무의 면제 또는 유예를 결정한다.
- ③ 제1항에도 불구하고 아동이나 학생의 보호자가 행방불명 등 부득이한 사유로 취학의무의 면제 또는 유예를 신청할 수 없는 경우에는 해당 아동이나 학생이 취학할 예정이거나 취학 중인 학교의 장이 그 사유를 확인한 후 의무교육관리위원회의 심의를 거쳐 취학의무의 면제 또는 유예를 결정할 수 있다.
- ④ 초등학교 및 중학교의 장은 제2항 또는 제3항에 따른 취학의무의 면제 또는 유예의 결정을 하는 경우에는 교육감이 정하는 질병이나 그 밖의 부득이한 사유가 있는 경우에 한정하여 하여야 한다.
- ⑤ 초등학교 및 중학교의 장은 제2항 및 제3항에 따라 취학의무의 면제 또는 유예를 결정하였을 때에는 초등학교의 경우에는 보호자, 읍·면·동의 장 및 교육장에게, 중학교의 경우에는 보호자 및 교육장에게 각각 그 내용을 통보하여야 한다. 다만, 보호자에 대한 통보의 경우 보호자의 행방불명 등의 사유로 그 내용을 통보할 수 없는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑥ 취학의무의 유예는 1년 이내로 한다. 다만, 특별한 사유가 있는 경우에는 다시 유예하거나 유예 기간을 연장할 수 있다.
- ⑦ 제6항 단서에 따라 다시 유예하거나 유예 기간을 연장하는 경우 유예 절차에 관하여는 제1항부터 제5항까지를 준용한다.

‘법률’의 시행령에서 가장 우선적으로 규정해야 할 내용은 초중등교육법 제14조의 취학의무 면제·유예의 요건에도 불구하고 ‘법률’ 제10조에 의거한 취학의무 면제·유예의 새로운 자격이다. 이에 관하여 ‘법률’ 제10조 제1항에 마련된 유일한 근거는 ‘대안교육기관에 재학 중’이라는 문구이다.¹⁷⁾

따라서 시행령의 내용은 위 초중등교육법 시행령 제28조 제1항을 원용하여 ‘의무교육 대상자 중 대안교육기관에 재학하고 있는 자’의 취학의무 유예 신청과 제2항의 유예 심의와 결정을 규정해야 할 것이다. 그리고 위 시행령 내용 중 제6항의 유예 기간을 최대 6년(초등학교) 또는 3년(중학교)으로 해야 할 필요가 있는데, 이는 제7항과 충돌한다는 점에서 법리적으로 가능한지 여부를 판단할 필요가 있다.

한편, ‘법률’ 제3항에서 재취학에 대해서도 대통령령으로 정하도록 하고 있지만, 초중등교육법 시행령에서도 이에 관해 따로 규정하지 않은 것으로 보아 별도의 조항을 마련하지 않아도 무방할 것으로 판단된다.

17) 초중등교육법 제14조와 ‘법률’ 제10조는 동등한 법률적 지위를 가지고 있다고 볼 때 상충된다고 할 수 있다. 따라서, 특별법 우선 원칙이 있기는 하지만, 통상적인 예에 따라 ‘법률’ 제10조에 “초중등교육법 제14조 제1항에도 불구하고”라는 문구가 들어갔어야 자연스럽지 않을까 생각된다. 또는 향후 초중등교육법 제14조 제1항의 ‘질병·발육상태 등 부득이한 사유로 취학이 불가능’을 ‘질병·발육상태 등 부득이한 사유로 취학이 불가능하거나 대안교육기관 재학 중인’으로 개정할 필요가 있다고 생각된다.

⑨ 대안교육기관 실태조사의 방법과 내용에 관한 사항(제12조 제3항)

제12조 제1항에는 교육부장관과 교육감이 5년마다 대안교육기관에 대한 실태조사를 의무화하고 있다. 여기서 교육부장관과 교육감을 병기한 것은 아마도 전국적으로 동일한 양식과 방법으로 조사가 이루어지도록 하기 위한 것이라고 짐작된다(사실상 실태조사의 실질적인 권한과 책임은 교육감에게 있다고 보아야 할 것이다).

실태조사의 방법과 내용과 관련하여 시행령에 담아야 할 사항으로 생각해 볼 수 있는 것들로는 시기(이 법이 시행되는 원년을 기준으로 매 5년마다), 전국 시도교육청이 동일한 양식과 방법으로 실시하도록 하기 위한 방법(교육부와 교육감협의회의 협조), 실제 조사의 전문기관 위탁, 예산의 조달 방법(각 시도교육청의 비용 분담 방식) 등을 생각해 볼 수 있다. 좀 더 세부적인 사항을 규정한다면, 조사 항목 중 주요 부분(대안교육기관 등록 서류에 기재된 사항에 더하여 학생 현황, 교직원 현황, 수업료 징수를 포함한 예산 현황 등)에 대한 목록을 추가할 수 있을 것이다. 물론 이런 내용은 실태조사의 진행 과정에서 자연스럽게 포함될 것이므로 굳이 시행령에 넣지 않더라도 문제가 될 것은 없다.

⑩ 대안교육기관 운영위원회 심의사항과 운영위원회 구성·운영에 관한 사항(제14조 제2항 및 제3항)

제2항에 제시된 운영위원회 심의 사항은 다음과 같다.

1. 대안교육기관의 학칙 제정·개정에 관한 사항
2. 대안교육기관의 예산안 및 결산에 관한 사항
3. 대안교육기관 교육과정의 운영 방법에 관한 사항
4. 교과용 도서와 교육자료의 선정에 관한 사항
5. 수업료·입학금 및 운영지원비의 책정·조성·운용 및 사용에 관한 사항
6. 대안교육기관의 운영에 대한 제안 및 건의사항
7. 그 밖에 대안교육기관의 운영에 관한 사항으로서 대통령령이 정하는 사항

이 부분은 제9조의 대안교육기관 등록운영위원회 구성과 마찬가지로 사실상 시행령에 담아야 할 내용을 ‘법률’에 포함시킨 것으로, 시행령에 따로 추가할 내용은 거의 없다고 생각된다. 굳이 추가한다면 ‘그 밖에 대안교육기관의 운영과 관련하여 필요한 사항’ 정도면 될 것이다.

제3항은 운영위원회가 교원대표, 학부모 대표 등으로 구성하도록 하고, 구성 방법이나 위원의 수 등 위원회의 구성·운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정하도록 하였다. 우선, 운영위원회 구성과 관련하여 생각해야 할 핵심 요소는 위원의 종류와 수, 그리고 이들의 선임 방법에 관한 것이다. ‘법률’은 위원의 종류를 ‘교원과 학부모 대표 등’이라고 표현했는데, 여기에 학생 대표나 지역사회 대표를 포함할 수도 있을 것이다. 이에 관해서는 시행령 제정 단계에서 다양한 의견 수렴을 통해 포함 여부를 결정할 수도 있고, 그것 자체를 개별 대안교육기관이 결정할 수 있도록 할 수도 있을 것이다.

위원의 수에 관해서는 확일적으로 할 수도 있고 초중등교육법 시행령처럼 학교 규모에 따라 위원 수의 차등을 둘 수도 있다. 다음에서 보듯이, 학교운영위원회 도입 초기의 과도한 위원 진입 경쟁 탓으로 운영위원의 수와 선출에 관해서 아주 상세한 규정을 만들어놓고 있는데, 대안교육기관 운영위원회는 그럴 필요까지는 없을 것이다. 다만, 대안교육기관 규모에 따라 운영위원 수를 탄력적으로 적용할 수 있도록 5인 이상 9인 이내 정도의 규정은 필요할 것이며, 선출 역시 각 대안교육기관의 실정에 맞게 결정할 수 있도록 선출 방법을 위원회 내부 규정으로 정하도록 해도 좋을 것이다.

초중등교육법 시행령 제58조(국·공립 학교운영위원회의 구성)

①법 제31조의 규정에 의한 학교운영위원회(이하 "운영위원회"라 한다)중 국·공립의 초등학교·중학교·고등학교 및 특수학교(이하 제62조까지 "국·공립학교"라 한다)에 두는 학교운영위원회 위원의 정수는 다음 각호의 구분에 의한 범위안에서 학교의 규모 등을 고려하여 당해 학교의 학교운영위원회규정(이하 이 절에서 "위원회규정"이라 한다)으로 정한다.

1. 학생수가 200명미만인 학교 : 5인이상 8인이내
2. 학생수가 200명이상 1천명미만인 학교 : 9인이상 12인이내
3. 학생수가 1천명이상인 학교 : 13인이상 15인이내

②국·공립학교에 두는 운영위원회 위원의 구성비율은 다음 각호의 구분에 의한 범위내에서 위원회규정으로 정한다.

1. 학부모위원(당해 학교의 학부모를 대표하는 자를 말한다. 이하 이 절에서 같다) : 100분의 40 내지 100분의 50
2. 교원위원(당해 학교의 교원을 대표하는 자를 말한다. 이하 이 절에서 같다) : 100분의 30 내지 100분의 40
3. 지역위원(당해 학교가 소재하는 지역을 생활근거지로 하는 자로서 예산·회계·감사·법률 등에 관한 전문가 또는 교육행정에 관한 업무를 수행하는 공무원, 당해 학교가 소재하는 지역을 사업활동의 근거지로하는 사업자, 당해 학교를 졸업한 자 기타 학교 운영에 이바지하고자 하는 자를 말한다. 이하 이 절에서 같다) : 100분의 10 내지 100분의 30

③제2항의 규정에 불구하고 국립·공립의 제90조제1항제10호의 산업수요 맞춤형 고등학교 및 제91조제1항에 따른 특성화고등학교(자연현장실습 등 체험위주의 교육을 전문으로 실시하는 고등학교는 제외한다) 운영위원회 위원의 구성비율은 다음 각호의 구분에 의한 범위내에서 위원회규정으로 정할 수 있다. 이 경우 지역위원중 2분의 1 이상은 제2항제3호의 규정에 의한 사업자로 선출하여야 한다.

1. 학부모위원 : 100분의 30 내지 100분의 40
2. 교원위원 : 100분의 20 내지 100분의 30
3. 지역위원 : 100분의 30 내지 100분의 50

④ 제2항 및 제3항에도 불구하고 학생 수가 100명 미만인 국·공립학교에 두는 운영위원회 위원의 구성비율은 국립학교의 경우에는 학칙으로, 공립학교의 경우에는 시·도의 조례로 정하는 범위에서 위원회규정으로 달리 정할 수 있다. 이 경우 학부모위원, 교원위원 및 지역위원은 각각 1명 이상 포함되어야 한다.

⑩ 수업료의 반환 등과 관련한 사항(제15조 제4항)

제15조에 따르면, 대안교육기관의 장은 운영위원회의 심의를 거쳐 수업료와 입학금 및 운영지원비를 받을 수 있다.¹⁸⁾ 그런데 학생이 사정상 수업을 계속할 수 없거나 대안교육기관을 도중에 폐쇄하게 되면 받은 수업료를 반환해야 한다(제3항). 제4항은 이 경우에 어느 정도의 금액을 어떤 방식으로 반환해야 할지를 시행령에 정하도록 하고 있다.

이 부분은 금전에 관련되기 때문에 반환 사유와 형태의 다양한 경우에 대비하여 상세한 규정이 필요할 것으로 보인다. 예컨대, 자퇴나 사고에 의한 수강 중단은 물론 징계에 의한 수강 중단의 경우에도 반환해야 하는지, 질병에 의해 장기간 수업을 할 수 없는 경우에는 어떻게 할 것인지에 대하여 비교적 명확한 기준을 제시할 필요가 있을 것이다. 반환금액 역시 마찬가지로 복잡성을 지닐 수 있다. 수업료나 운영지원비를 월 단위로 받는 경우와 분기별, 학기별로 받는 경우가 다를 것이고, 단 한 번만 내는 입학금을 반환할 것인지 여부도 명확히 할 필요가 있다.

⑫ 교원의 자격 요건에 관한 사항(제17조 제1항)

‘법률’ 제17조 제1항은 대안교육기관의 교원 자격을 ‘해당 분야의 전문학사 이상의 학위 또는 해당 전문 분야의 경력을 갖춘 자’로 규정하면서 구체적인 자격 요건을 대통령령으로 정하도록 하고 있다. ‘대안학교’는 기본적으로 학력 인정 학교이므로 교원은 무조건 교원 자격이 있어야 하지만, 대안교육기관은 학력 인정이 되지 않기 때문에 그 자격 요건을 별도로 정해야 한다.

이와 관련하여 참고할 만한 사례는 학원이나 교습소의 강사에 관한 규정이다. ‘학원의 설립·운영 및 교습소에 관한 법률’과 동 시행령에서는 강사에 관하여 다음과 같이 규정하고 있다.

<p>학원의 설립·운영 및 교습소에 관한 법률 제13조(강사 등)</p> <p>①학원에서 교습을 담당하는 강사는 대통령령으로 정하는 자격을 갖춘 자이어야 한다.</p> <p>②학원설립·운영자는 강사의 연령·학력·전공과목 및 경력 등에 관한 인적 사항을 교육부령으로 정하는 바에 따라 게시하여야 한다.</p> <p>학원의 설립·운영 및 교습소에 관한 법률 시행령 제12조(강사)</p> <p>① 학원설립·운영자는 교습을 담당하는 강사와 학습자의 생활지도에 필요한 인원을 학습자의 학습능률을 극대화할 수 있도록 적정하게 배치하여야 한다.</p> <p>② 법 제13조제1항에 따른 학원강사의 자격기준은 별표 3과 같다.</p> <p>[별표 3] <개정 2016.3.25.></p> <p style="text-align: center;"><u>학원강사의 자격기준(제12조제2항 관련)</u></p>
--

18) 이것은 물론 대안교육기관의 자유재량 영역이지만, 제5조의 규정에 따라 그 내용을 교육감에게 등록(또는 변경등록)해야 하므로 교육청의 간접적인 규제 대상일 수 있다.

구 분	자 격 기 준
학 교 교 과 교 습 학 원	1. 「초·중등교육법」 제21조에 따른 교원의 자격이 있는 사람 2. 전문대학 졸업자 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있는 사람 3. 「국가기술자격법」에 따라 교습과목과 같은 종목의 기술사·기능장·기사 및 산업기사의 자격을 취득한 사람 4. 「국가기술자격법」에 따라 교습과목과 같은 종목의 기능사 자격을 취득한 후 3년 이상의 실무경력이 있는 사람 5. 「자격기본법」이나 그 밖의 다른 법령에 따라 면허증 또는 자격증 등을 취득한 사람으로서 제3호 또는 제4호에 상응한다고 교육감이 인정하는 사람 6. 고등학교 졸업자 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있는 사람으로서 교습하려는 부문에 2년 이상 전임(專任)으로 교습한 경력이 있는 사람 7. 국가 또는 지방자치단체 등 공공기관이 주관하거나 후원하는 전국 규모의 각종 기능경기대회에서 교습하려는 부문에 입상한 실적이 있는 사람 8. 국가무형문화재 보유자(시·도무형문화재 보유자를 포함한다) 등 기능 또는 예능 보유자로서 교육감이 인정하는 사람 9. 대학 졸업 이상의 학력이 있는 외국인으로서 「출입국관리법」 제10조 및 같은 법 시행령 제12조에 따른 해당 체류자격이 있거나 같은 법 제20조 및 같은 법 시행령 제25조에 따라 해당 교습활동에 관한 체류자격 외 활동허가를 받은 사람
평 생 직 업 교 육 학 원	1. 고등학교졸업자 또는 이와 같은 수준 이상의 학력이 있는 사람 2. 학교교과교습학원 강사의 자격기준 중 제3호부터 제5호까지 또는 제7호부터 제9호까지의 어느 하나에 해당하는 사람

아마 위 학원강사의 자격 기준 중 ‘학교교과 교습학원’의 1호, 2호, 6호, 8호, 9호 정도를 원용할 수 있을 것이다. 아울러, 이보다 앞서 등록 이전의 대안교육기관에 적어도 1년(혹은 3년?) 이상 재직한 경우 다른 자격 유무에 상관없이 교원으로 임용할 수 있도록 해야 할 것이다.

⑬ 과태료 부과에 관한 사항(제24조 제2항)

‘법률’ 제24조는 다음 각 호에 해당하는 자에게 100만원 이하의 과태료를 부과하도록 규정하고 있다.

1. 변경등록을 하지 않고 대안교육기관을 운영한 자
2. 폐쇄신고를 하지 않고 대안교육기관을 폐쇄한 자
3. 교육감의 시정 명령을 이행하지 아니한 자

이에 관해서는 초중등교육법 시행령 제107조의 별표 3을 참고할 만하다. 별표의 내용 중 일반기준은 거의 그대로 원용해도 될 것이며, 개별기준의 경우에는 위반 행위와 근거 법조문 내용을 ‘법률’ 제24조 1, 2, 3호 내용으로 채우면 될 것으로 생각된다.

초중등교육법 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				
2. 제15조를 위반하여 의무교육대상자의 의무교육을 방해한 자				
3. 제53조를 위반하여 학생을 입학시키지 아니하거나 등교와 수업에 지장을 주는 행위를 한 자				
② 제1항에 따른 과태료는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 교육감이 부과·징수한다.				
초중등교육법 시행령 제107조(과태료의 부과기준)				
법 제68조제1항에 따른 과태료의 부과기준은 별표 3과 같다.				
[별표 3] <신설 2013.2.15.>				
과태료의 부과기준 (제107조 관련)				
1. 일반기준				
가. 위반행위의 횟수에 따른 과태료의 부과기준은 최근 1년간 같은 위반행위로 과태료를 부과받은 경우에 적용한다. 이 경우 위반행위에 대하여 과태료 부과처분을 한 날과 다시 같은 위반행위를 적발한 날을 기준으로 하여 위반 횟수를 계산한다.				
나. 과태료 부과권자는 위반행위자가 다음의 어느 하나에 해당하는 경우에는 제2호의 개별기준에 따른 과태료 금액의 2분의 1 범위에서 그 금액을 줄여 부과할 수 있다. 다만, 과태료를 체납하고 있는 위반행위자에 대해서는 그러하지 아니하다.				
1) 「질서위반행위규제법 시행령」 제2조의2제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우				
2) 위반 이후 위반상태를 시정하거나 해소하기 위하여 노력한 경우				
3) 그 밖에 위반행위의 정도, 위반행위의 동기와 그 결과 등을 고려하여 과태료를 줄일 필요가 있다고 인정되는 경우				
2. 개별기준				
위반행위	근거 법조문	과태료(단위: 만원)		
		1회 위반	2회 위반	3회 이상 위반
가. 법 제13조제4항에 따라 취학 의무의 이행 독려를 받고도 취학 의무를 이행하지 않은 경우	법 제68조제1항 제1호	30	50	100
나. 법 제15조를 위반하여 의무교육대상자의 의무교육을 방해한 경우	법 제68조제1항 제2호	30	50	100

다. 법 제53조를 위반하여 학생을 입학시키지 않거나 등교와 수업에 지장을 주는 행위를 한 경우	법 제68조제1항 제3호	30	50	100
---	---------------	----	----	-----

IV. 맺음말

주마간산 격이나마 새로 제정된 ‘대안교육기관에 관한 법률’의 시행령에 담아야 할 것으로 생각되는 내용을 검토해 보았다. 법률이 대체로 원칙적인 사항들을 규정하는데 비해 시행령은 실제로 집행되는 과정과 절차들을 규정한다는 점에서 그동안 비인가 형태로 대안교육을 실천해 왔던 현장들 입장에서는 시행령 조문 하나하나가 훨씬 더 무게감 있게 생각될 것이고 따라서 포함하거나 제외되어야 한다고 생각하는 사항들이 적지 않을 것이다. 시행령 제정을 위한 좀 더 본격적인 토론은 현장에 계신 분들이 이러한 생각을 본격적으로 제기할 때 비로소 시작될 수 있다고 생각된다. 이 점에서 앞에서 제시한 것들은 향후 다양하게 전개될 토론을 위한 초보적인 마중물이라고 할 수 있을 것이다. 이를 출발점으로 하여 향후 다양한 대안교육 현장들이 좀 더 마음 놓고 미래지향적인 교육활동을 펼치는 데 도움이 될 수 있는 시행령 초안이 만들어질 수 있기를 기대한다.

대안교육기관에 관한 법률(대안교육기관법) 제정의 의미와 향후 과제 토론

강대중 (서울대 교육학과 교수)

- **입시위주교육의 문제, 근대적 학교교육의 한계를 타파하는 교육적 흐름**
 - 한국 사회에서는 1990년대 중반 이후 본격화 (민주화 진전, 중산층 확장)
 - 방학 프로그램, 전일제 비인가 대안학교, 홈스쿨링
 - 방과 후 프로그램 운영 기관, 종교계 대안학교로 확산
 - 진보 교육감의 혁신학교 정책의 모티브

- **1997년 이후 대안교육 법제화/제도화의 흐름 - “선별”과 “배제”**
 - 특성화학교(초중등교육법 제76조, 제91조)
 - 각종학교 (초중등교육법 제60조의3)
 - 제도화 과정과 대안학교(대안교육) 진영의 다양화
 - 제도 내부로 들어가야 하는가 vs. 제도 내부로 들어갈 수 있는가
 - 미인가인가 vs. 비인가인가
 - ‘학교’(교육)와 종교의 관계 - 구별과 연대

- **2020년 대안교육기관법**
 - 누가 대안교육기관이 될 수 있나?
(제2조) “대안교육이란 개인적 특성과 필요에 맞는 다양한 교육내용 및 교육방법을 통하여 개개인의 소질과 적성 개발을 목적으로 하는 학습자 중심의 교육을 말한다”
 - 누가 대안교육기관이 될 수 없나?
(제5조제2항) 외국 대학 입시 준비 기관, 외국어 학습 중심, 등록 학원, 사회통념 위배 기관 (대통령령 명시)
 - 17개 시도교육청의 대안교육기관 등록운영위원회: 대안교육 관련 전문가의 지배 (위원 7-9명의 과반수) --> 누가 전문가인가?
=> “인가 vs. 등록 vs. 신고” 사이의 실질적 힘겨루기
 - 대안교육기관운영위원회 - 운영위원회에 실질적 권한 부여 및 정보 공개
 - 학력인정, 재정지원 조항이 둘 다 없는 학령기 단계 교육관계법의 등장

- **국민의 평생학습 비용에 대한 국가 재정의 관점 전환**
 - 교육청과 학교 등 형식기관 중심 재정 지원

- 평생학습 (형식학습+비형식학습+무형식학습)
 - 국가의 비형식학습 비용 지원 확장
 - 등록 기관 중심으로 갈 것인가?
 - 학습자 중심으로 갈 것인가?
- 전국민에게 생애 전단계에서 평생학습에 접근할 수 있는 권리 보장
 - 평생학습계좌제
 - 온국민 평생장학금 (평생학습바우처 확대)
 - 평생학습기금

● “교육받을 권리”의 늪에서 벗어나 “학습권” 확장의 광야로 나아가기

“국민이 태어나 출생을 신고하면 평생학습계좌가 자동으로 만들어진다. 출생을 기념으로 부모에게는 출산장려금을, 신생아에게는 ‘평생학습씨앗금’을 신설 계좌에 넣어 준다. 아동수당의 일정 비율을 계좌에 넣어준다. 초등학교 입학하면 일정 소득 수준 이하 가정의 자녀에게는 방과후학습 바우처 명목으로 매달 계좌에 돈을 넣어준다. 학습하는 명목이라면 언제든, 어디서든 쓸 수 있다. 학교이탈 청소년들에게는 1인당 표준교육비를 계좌에 넣어 준다. 학교 밖에서 학습생활을 계속하는데 돈이 없어서 못하는 일이 생겨나지 않도록 국가가 책임진다. 고졸 취업(구직)자에게 특별히 넣어 준다. 고졸 학력으로 평생을 살아갈 수 없는 시대다. 대학 졸업하고 정규직 취업을 2년 안에 못하면 넣어 준다. 사회 진출이라는 생애 전환을 응원해야 한다. 취업하면 연말정산, 종합소득세 환급받는 금액의 일정 비율을 평생학습계좌에 적립한다. 소득수준에 따라 국가가 개인 적립금에 대응해서 더 넣어 준다. 임신출산육아 단계의 여성에게 넣어 준다. 학습휴가제도를 운영하는 회사의 재직자가 학습휴가를 사용하면, 국가가 회사에 지원금을 준다. 소득세 5년, 10년, 20년, 30년, 40년 납입하면 인센티브로 넣어 준다. 전후의 생애전환기에 학습해야 한다”

(강대중(2020.09.20). 토론: 온국민평생장학금 추진과 평생교육바우처 확대. 온국민평생장학금 도입과 헌법31조 시대: 포스트코로나를 향한 한국형 기본소득. (주최) 약자의 눈, 온국민평생장학금추진위원회. (후원) 평생학습타임즈, 광명시, 영등포구청, 논산시, 화성시. 줌 웨비나+유튜브 화상토론회. pp. 31-36.)

‘대안교육기관에 관한 법률 시행령’에 대한 논의

윤철경(G'L 학교밖청소년연구소장)

○ 대안교육기관에 관한 법률 제정 취지

- 그 동안의 2차례에 걸친 합법화 노력에도 불구하고 여전히 불법 상태에 머무를 수 밖에 없었던 미인가 대안학교 들에게 합법화 기회를 주어 법적 신분을 제공하여 대안교육기관의 안정성을 제공함과 동시에 교육제도의 일원으로 인정, 공교육기관과 일정 부분 파트너십을 갖고 유지, 발전할 수 있도록 돕는 것
- 대안교육기관의 불법적 지위로 인해 재학생과 학부모의 불법적 지위를 해소하고 시대변화에 걸맞게 학부모와 당사자의 교육선택권을 강화하는 조치의 일환
- 국가차원의 법, 시행령 제정이 주는 의미:
 - 초·중등교육법에 따라 초·중등교육에 관한 권한과 책임은 교육감에 있음. 교육청 등 지역 공교육계는 정치적으로 보수이던, 진보이던 할 것 없이 대안교육에 대해서는 대단히 폐쇄적이어서 대안교육계와 교육청과의 대화나 협의가 어려움. 교육청의 업무를 공교육 내 대안교육(대안교실, 대안교육위탁교육기관, 대안학교)에 한정하고 있으며 미인가 대안교육에 대해서는 논외임. 민원사항이 발생하는 부분에 대해서만 파악하고 있으며 관내 미인가 대안교육기관 실태, 재학생 실태 등에 대한 공적 정보가 없는 상태임. 미인가 대안학교 실태 파악이 어려움. 등록의 문턱을 신고제 수준으로 낮춘다면 향후 대안교육기관의 실태를 정확히 파악하는데 유용할 것임. 교육청으로서의 그 동안 논외사항이었던 새로운 업무와 행정적 부담이 발생하는데 대안교육기관에 대한 긍정적, 지원적 마인드가 정착될 수 있도록 하는 취지의 교육부 시행령 제정이 필요함.
 - 학교의 변화와 혁신이 무척 요구되지만 대규모 인력과 시설, 무척 어려운 교육과정 개혁 등 공교육 변화는 매우 느리고 요원한 상태이며 청소년들의 욕구와 변화에 따른 교육과정이 제공되지 못함으로 인해 청소년들의 교육적 고통이 큰 상태임. 대안교육기관은 청소년들에게 새로운 교육적 기회가 될 수 있으므로 청소년들이 교육제도의 일환으로 대안교육을 선택할 수 있도록 하는 공적 촉진 필요. 실제 학교밖청소년 실태조사 결과 타 기관에 비해 대안교육기관 소속 청소년들의 심리정서적 안정이 가장 높은 걸 볼 때 가장 좋은 교육적 대안임(윤철경 외, 2018: 학교밖청소년실태조사).
 - 중요한 것은 많은 대안교육기관들이 등록할 수 있도록 문호를 최대한 넓히는 등록제를 실시하되 향후 옥석을 가려 ‘학력인정’, ‘재정지원’을 할 수 있는 정책수단과 기틀을 갖추는 것이 필요함.

○ 시행령에 대한 논의

- 등록에 필요한 설비, 시설기준: 최소화해야, 교육청에서 예외기준을 실제 적용하는 것은 매우 어려운 일이 됨. 이미 미국 등에서는 화상교육이 대안교육의 주요 수단으로 자리 잡고 있고 필요한 경우 개인적으로 상담 등을 위해 정해진 시간에 나오는 등 모든 학생이 한 자리에 모이는 것을 전제로 한 공간이 필요할까? 학생 정원, 교육과정 운영방식 등이 매우 다양화될 것으로 생각하면 교육계획을 수행하기에 맞는 공간과 설비, 인적 자원만
- 등록운영위원회 구성의 중요성: 사실상 해당 지역 관내 대안교육기관의 등록운영에 대한 여러 가지 심사와 권한을 갖게 되므로 위원의 자격에 대한 규정이 필요하다. 위원회 구성에 따라 지역편차가 크게 발생할 수도 있다. 이에 대한 규정이 필요하다.
- 대안교육에 대한 학식과 경험이 풍부한 민간위원이 포함되어야.
- 실태조사 방법, 내용에 관한 사항: 교육부, 교육감의 의무화 사항으로 규정되어 있으나 대안교육의 규모가 크지 않은 상태라서 실질적으로 재원은 중앙정부가 마련하되 교육감의 협조를 받는 방식으로 실시하는 것이 효율적으로 판단됨.
- 대안교육기관의 교원의 자격요건에 관한 사항
- 대안교육 현장과의 논의가 매우 필요한 사항으로 보임.
- 개인적으로는 대안교육계의 발전을 위해 4년제 대학 졸업자로서 대안교사양성과정 연수를 받은 자
- 대안교사양성과정 연수는 민간기관, 대안교육센터, 교대, 사범대 등에서 실시 가능하되 일하고자 하는 대안학교 교사 인턴십 과정을 포함
- 진로직업형 대안교육기관의 경우, 자격과 현장경력에 대한 인정 필요
- 경과규정으로 이전 현장 경력을 학력인정, 양성과정 연수과정으로 인정

이 자료집은 교육대안연구소
창립세미나를 위해 만들어졌습니다.

인 쇄 / 2021년 1월
발 행 / 2021년 1월
발 행 처 / 교육대안연구소
발 행 인 / 교육대안연구소
편 집 / 교육대안연구소

이 책에 대한 저작권은 교육대안연구소와 각
연구자에게 있습니다. 무단 전재와 복제 등을
금하며, 이 책의 전부 또는 일부를 이용하려면
연구소와 저자의 동의를 얻어야 합니다.

