

대안학교 교육과정 법제화 방향¹⁾

박 창 언
(부산대학교 교수)

《 요 약 》

본 연구는 교육과정 정상화를 위해 대안학교 교육과정 법제화가 어떠한 방향으로 전개되어야 할 것인가에 대한 논의를 전개하였다. 이 논의에서 첫째, 현행 공교육 체제는 산업화 시대에 유용성을 입증하였으나, 정보화·세계화 시대에 대응성을 높이기 위해 학교체제를 다양화하는 방식으로 취하였음을 논의하였다. 그리고 대안학교는 이러한 맥락에서 등장하였음을 밝혔다. 둘째, 대안학교 교육과정 법제의 필요성을 교육과정 정상화를 위한 것임을 논의하고, 현행 교육과정 관련 법의 비판적 분석을 수행하여, 대안학교 교육과정 법제화 방향성 제시의 기초적 지식을 제공하였다. 셋째, 대안학교 교육과정의 법제 현황과 방향을 제시하였다. 여기에서는 대안학교의 법 규정과 정책과제 연구진에 의해 수행된 시행령(안)의 내용을 해설하여 이에 대한 이해를 도왔다. 그리고 대안학교 교육과정 법제화 방향에서는 별도의 새로운 국가수준 교육과정을 제시하기 보다는 법적 규정에 의한 해결책 제시 가능성이 높음을 논의하고, 대안학교의 자율성을 위해서는 교사의 전문적 자율성을, 그리고 국가는 교과통합 학습 프로그램 개발을 통한 지원체제를 정비하는 방향으로 법제화가 추진되어야 함을 논의하였다.

주제어 : 대안학교, 교육과정 정상화, 교육과정 법제

I. 서론

2005년 8월에 원광대학교에서 대안교육연대 개최로 만남과 소통이라는 대안교육 교사 직무 연수를 참관하면서 여러 가지 교육 프로그램에 대해 경청한 적이 있다. 특히 기억에 남는 것은 경제학의 수요와 공급의 원리를 실천적으로 이해시키려는 미인가 학교의 교사 이야기였다. 이 분의 이야기에서 느낀 것은 자라나는 아동에게 보다 올바른 교육을 실천하기 위

1) 이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음.

해 많은 고민을 하고 있다는 것과 그 고민의 결과는 아동이 행복해 하는 모습을 보는 것이었다는 점이다. 정규 프로그램이 끝난 늦은 저녁 시간에는 재택 교육(home schooling)을 실시하는 학부모와 직접적인 대화를 나눌 수 있는 기회도 가짐으로써 이와 관련된 분야에 이해를 높였다. 우리 사회에서 소수자에 대해 유자격 교사보다 무자격 교사가 오히려 많은 관심과 애착을 지니고 열의를 바치고 있다는 것에 감명을 느꼈다. 이들 학생은 학교에서 낙오된 자도 있지만, 처음부터 대안교육의 길을 걷고 있는 경우도 있었다. 초등학교부터 대안교육 기관에 입학하여 현행법에 규정된 의무교육의 강제 규정까지 위반하면서 이들은 이에 관해 적극적 관심을 지니고 있다. 의무교육에 관한 조항은 헌법 제31조제2항과 제3항, 교육기본법 제8조, 그리고 초·중등교육법 제12조(의무교육), 제13조(취학의무), 제14조(취학의무의 면제 등) 등에 규정되어 있다. 그리고 이를 위반하였을 경우, 초·중등교육법 제68조에 의해 과태료가 부과된다. 이는 헌법 제31조제1항의 교육을 받을 권리를 보장하기 위한 것으로 이해된다.

헌법상 이 조항은 복지적 차원에서 사회권의 일종으로 규정된 것이다. 그런데 교육을 받게 하지 않는 것이 아닌, 보다 나은 교육을 시키려는 자에게 이에 대한 제재가 가해지는 현상이 발생하게 된다. 이와 관련해 의무교육에 관한 현행법 체계의 문제점을 분석하고, 의무교육과 취학의무의 괴리를 해결하기 위한 방안을 제시함으로써, 대안교육과 같은 제도권 외의 교육에 대한 긍정적 평가의 구체화를 제시하는 경우도 있다(이기우, 2004, pp. 56~61).

이와 같은 논의가 나오게 된 배경에는 미인가 대안학교의 지속적인 증가와 관련 단체의 꾸준한 노력 역시 중요 부분을 차지하고 있음을 부인할 수 없다. 학습자의 행복을 위해 시도되는 노력에도 불구하고, 지속적인 미인가 대안학교의 발생은 학력의 미인정으로 한 개인이 장기적으로 사회 적응에 불행을 초래하는 모순이 발생하게 된다. 한편으로 국가에서도 미인가 대안학교의 증가는 공교육 체제가 지닌 문제를 드러내는 것 뿐만 아니라 이에 대한 보완책을 제시할 수밖에 없는 입장에 처하게 되었다. 비록 이것이 근본적인 배경이라고 단정지어 말하기는 어렵지만, 정부는 학생들의 다양한 잠재 능력을 개발할 수 있는 교육을 위해, 1995년부터 학교 체제의 다양화를 시도하게 된다. 대안학교 역시 이러한 형태의 일종으로 특성화 학교로 출발하였다. 현재는 대안학교가 초·중등교육법의 각종 학교에 해당하는 장에 각종 학교와 성격을 달리하는 형태로 규정되고, 그 시행령을 마련 중에 있다.

초·중등교육법에 규정된 대안학교는 “체험위주의 교육, 인성위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등을 실시하는 학교”(초·중등교육법 제60조의3)라고 되어 있고, 국가·지역 수준 교육과정과 교과용 도서에 관한 규정이 적용되지 아니함을 밝히고 있다. 일반적으로 교육이 추구해야 할 이상이나 목적은 개인의 소질과 적성을 최대한 고려하여 자아실현을 하는 데 있고, 이를 위해 교육과정은 적합하게 구성되어야 하는 것으로 배웠고, 또 알고 있다. 글자 그대로 보면, 대안학교는 이에 적절하게 대응하는 학교 체제로 되어 있다.

그렇다면 반대로 기존의 일반 학교는 어떠한 교육을 위주로 하고, 교육과정은 어떻게 구성되어 있다는 것인가. 더 직설적으로 보면, 학습자의 전인적 성장과 발달이라는 대전제에서 일반 학교 교육과정은 비정상적인가라는 의문이 들었다.

기존의 일반 학교이든 대안학교이든 교육의 이상이나 목적 추구를 위해 학습자에게 제공되어야 하는 교육과정은 정상적이어야 할 것이다. 이러한 경험과 의문 사항에 따라 본 연구는 교육과정 정상화를 위해 대안학교 교육과정 법제화 방향이 어떻게 전개되어야 하는지에 대한 논의를 하고자 하는 데 목적을 두고 있다.

Ⅱ. 공교육과 대안학교의 등장

여기서는 공교육 체제의 운영에서 드러난 한계를 극복하기 위해 학교 체제를 다양화하기 위한 노력을 설명한다. 그리고 대안학교가 학교체제 다양화의 일환으로 등장하여 발전된 과정에 대해 살펴보고자 한다.

1. 공교육과 학교체제 다양화

광복 이후 우리나라 교육의 급속한 양적 팽창은 중학교 무시험 입학 전형으로 이어졌고, 중학교 무시험 입학 전형에 의한 첫 졸업생 배출이 시작된 1972년에는 고등학교 단계로 극심한 경쟁과 재수생 문제가 부각되었다. 고교 평준화는 이와 같은 문제와 부작용을 해소하고자 하는 노력으로 그 핵심은 교육의 기회 균등을 제공하고자 하는 평등성의 이념에 기초를 두고 있다. 이러한 초기 발생 배경의 근저에 놓인 평등성의 이념은 현재에도 여전히 지속되고 있으며, 교육의 수월성을 추구함으로써 교육의 질적 수준을 유지하여야 한다는 폐지론과의 사이에 팽팽한 긴장을 유지하고 있다. 현재까지 고교 평준화 제도의 찬·반에 놓인 기본 사항은 여기에 그 초점이 두어져 있음을 쉽게 확인할 수 있다.

그러나 이들 논의의 배경에는 현재 대부분의 국가에서 근간으로 삼고 있는 공교육 제도에서 기인하고 있다. 현대적 공교육 제도의 모체는 프랑스 혁명 의회에서 입안되고, 제정된 교육 제도로서 교육의 주도권을 종교로부터 국가로 옮기는 일이었고, 소수의 특권 계급을 위한 교육에서 국민 대중을 위한 교육으로의 전환을 의미하는 것이다. 이와는 달리 독일의 경우는 민족주의적 동기에서 출발하여 국가가 주도하는 범국민적 사업으로서 교육을 제도적으로 정착시켰다. 그래서 현대 여러 나라 사회에서 운영하는 공교육에는 평등주의 사상과 민족주의 사상이 제도적 이념의 중요한 내용을 차지하고 있다(이돈희, 1994, pp. 333~334).

우리나라의 경우 서구식 공교육 제도는 갑오경장(1894)에 의해 국가가 주도하는 공교육

체제 수립 조치가 이루어졌으나, 일제 식민 지배 하에서의 왜곡과 변질은 국가 주도의 근대 공교육 체제 구축을 지연시켰다. 그러나 광복 이후 국가 중심 공교육 체제 구축의 노력이 부활되고, 한국 전쟁 등의 굴곡이 있었으나, 지속적으로 교육 기회를 확대하여 현재에 이르고 있다(양용철 외 7, 1999, pp. 28~35).

이와 같이 발전한 공교육 제도는 평등 사회의 실현에 기여한 역할을 수행하였으나, 학업 성취도와 같은 단일한 능력의 수준과 정도의 차이만을 고려하는 획일적 평등관이며, 능력의 다양성을 중시하는 다원적·수평적 능력관은 배제되어 있다(김영화, 2004: 56). 이돈희는 공교육 제도는 어느 세력이든지 제대로 장악하기만 하면, 여러 가지 목적으로 활용할 수 있게 하는 조건으로 관료 체제를 지적하고 있다. 그러면서 국가가 정한 규칙에 따른 학교 설립, 국가수준에서 정해진 학제와 교육과정에 따른 교육 활동의 표준화, 이에 의해 만들어진 교과서 등에 의해 표준화된 교육 활동에 부적응 젊은이의 실질적 교육 기회가 차단되는 역기능을 지적하고 있다(이돈희, 1994, pp. 338~353).

1970년대를 전후하여 우리나라는 한창 산업화에 박차를 가하고 있던 시기인지라, 단순 기능과 지식인을 대량 육성하는 표준화된 교육 체제가 유용하였다. 그러나 21세기는 정보화·세계화를 지향하고 있으며, 개인의 다양성 계발과 독창적이고 유용한 지적 가치를 생산하는 창의적 인간을 육성하는 다품종 소량 생산식 교육 체제에는 그 의미가 쇠퇴하게 된다. 이에 1990년대 중반에는 이제까지의 교육 체제 전반에 대한 재검토를 통해 여러 가지 교육개혁방안이 순차적으로 제시되게 된다. 획일화된 학교 체제와 학생 선발 방식은 학생의 다양한 잠재 능력 개발을 저해함으로써 고등학교 유형의 다양화와 예술 교육의 특성화 등이 제1차 교육개혁방안으로 제시되고(교육개혁위원회, 1995, p. 59), 이후 제2차, 제3차, 제4차 등에 걸쳐 학교 체제를 다양화하려는 구체적 모습이 제시되고 있다. 여기서 제시되는 학교 체제는 자율학교, 특성화 학교(직업교육 분야, 대안교육 분야), 자립형 사립고 등이 이들 맥락에 위치하고 있다. 그리고 이들 중 일부는 법제화로 이어짐으로써 보다 안정적으로 추구하고자 하는 의도가 제시되고 있다.

이와 같은 고등학교 학교 체제 다양화의 이유는 신교육 체제의 목표에서 구체적으로 확인할 수 있다. 신교육 체제 수립을 위한 교육개혁방안에서 초·중등 교육의 목표는 “학습자의 다양한 개성을 존중하고, 인성(도덕성, 사회성, 정서 등) 및 창의성을 최대한 신장시키는 교육 체제를 갖추므로써 모든 학습자의 잠재 능력이 최대한 계발되도록 한다”(교육개혁위원회, 1995, p. 24)로 되어 있다. 이것은 학생의 개성과 소질에 따른 교육을 실시할 수 있는 학교와 교육 프로그램이 다양화되어야만 가능함을 의미하는 것이다.

2. 대안학교의 태동과 발전

대안교육은 공적인 교육체제에서 드러나는 문제에 대한 반성에 의해 일어난 것으로 사상적 기원은 공교육이 발생하기 시작하였던 18~19세기 무렵의 자유주의자들에 의해 제기되는 경향으로 보인다. 여기에 사상적 기원을 둔 대안교육은 각국의 사정과 환경에 따라 상이한 형태로 전개되어 왔다. 영국의 경우는 섬머힐과 같은 자유 학교형과 하트랜드의 ‘작은 학교’의 형태로, 독일은 기존의 공적인 제도인 학교 교육에 대해 일정한 거리를 가지면서 다른 교육적 구조를 추구하려는 시도를 하고 있으며, 미국의 경우는 다양한 형태와 성향을 지닌 자유 학교가 존재하고 있다(이병환, 2000, pp. 40~67).

국내의 경우 대안학교라는 이름은 1990년대 중반에 본격적으로 사용되기 시작한 것으로 보인다. 교육인적자원부의 자료에 의할 때, 대안학교 형태의 초기 실천적 뿌리는 1960~70년대의 재건 공민학교나 야학, 민중 문화 운동, 그리고 1980년대의 검정 고시 제도와 공부방 운동에서 찾고 있다(교육부, 1998; 이풍길·김수옥, 2001, pp. 98~99에서 재인용). 1990년대에 접어들면서 전일제 학교는 아니더라도 계절 학교, 주말 학교, 방과 후 학교 등의 형태로 새로운 학교에 대한 요구가 분출하였다.

또한 개별 또는 집단적으로 새로운 교육을 모색하거나, 니일 연구회, 아나키즘 연구회 등과 같은 연구자 모임도 있었다. 각기 독립적으로 새로운 교육 이념과 방법을 모색하던 중 중요한 모임이 이루어지게 된다. 1995년 2월 대전 유성에서 새로운 교육을 실험하고 있거나 준비 중인 실천가들의 전체 모임으로 ‘새로운 학교를 만드는 모임’이 결성된 것이다. 그리고 1997년 3월 9일 최초의 상설 자유 학교로서 간디 청소년 학교가 27명으로 개교하고, 이를 계기로 비인가 중·고등 과정의 대안학교가 꾸준히 증가하며, 초등학교 역시 증가 추세에 있다. 2005년 현재 초등 대안학교들을 포함한 이들 현장이 약 70여 곳에 이르는 것으로 추산되고 있다(이종태, 2005, p. 331).

자연 발생적이고 비인가 형태의 대안학교는 1998년 최초로 정부가 인가함으로써 6개의 대안교육 분야 특성화 학교가 제도권으로 들어오게 된다. 1996년도 당시 급증하고 있던 중도탈락자에 대한 대책을 모색하던 중 10월에 ‘중도탈락예방 종합대책’을 세우면서 대안학교를 설립하겠다는 정책을 발표하고, 1998년에는 초·중등교육법시행령에 특성화 학교라는 형태로 법제화 되었다. 제76조에는 특성화 중학교, 제91조에는 특성화 고등학교를 규정하였는데, 특성화 고등학교의 경우는 “소질과 적성 및 능력이 유사한 학생을 대상으로 특정 분야의 인재 양성을 목적으로 하는 교육”을 하는 직업 교육 분야 특성화 학교와, “자연 현장 실습 등 체험 위주의 교육을 전문적으로 실시하는 고등학교”인 대안교육 분야 특성화 학교로 구분된다.

이러한 법제화는 국가의 입장에서는 공교육의 운영에서 드러나는 중도 탈락의 문제를 해결하기 위한 것으로 볼 수 있다. 1995년 5·31 교육개혁방안의 연장선상에서 이해한다면 학교 체제를 다양화함으로써 교육의 질 관리 체제를 강화하는 동시에, 수요자에 부응하기 위한 교육 제도의 한 형태로도 볼 수 있다. 그렇지만 대안학교의 법제화의 주된 초점은 학업 중단자의 예방에 있다고 볼 수 있다.

교육인적자원부는 청소년의 학교 부적응의 원인을 종래의 가정 형편, 성적 문제, 엄격한 학교 규율 등에서 진학, 취업, 적성, 교육 내용 등으로 다양화되고 있으며, 그것은 현행 공교육 체제의 불안으로 이어지고 있다고 보고 있다. 그래서 2003년에는 이를 위한 본격적인 대책을 수립하게 되는데 대안교육의 확대·내실화 추진 계획이 이에 해당한다. 2003년 6월에 의견 수렴 자료로 제시된 ‘대안교육기관에 대한 학교 수업인정 및 대안학교(가칭) 설립 등을 통한 대안교육 확대·내실화 추진 계획(안)’에서는 추진 배경과 대안교육의 현황 및 실태, 현행 대안교육의 문제점, 주요 선진국의 대안교육 정책 사례, 대안교육 기회의 확대·내실화 추진 계획, 관련 법령 정비 방안, 재정 지원 대책, 그리고 조치 사항 및 향후 추진 일정 등을 46페이지에 걸쳐 자세하게 제시하고 있다. 특히 초·중등교육법을 개정하여 ‘학력인정 대안학교(가칭)’에 관한 규정을 각종 학교로 법제화하는 구체적인 안이 제시되어 현행법에 제시된 내용의 기본 골격을 형성하고 있다. 2004년에도 참여정부 교육복지 종합 계획에서 학교 부적응 예방을 위한 대책으로 대안학교의 확대 및 운영 활성화를 위한 법적 근거 마련이 주요 내용으로 제시되고 있다(교육인적자원부, 2004).

이와 같은 일련의 계획에 따라 2005년 3월 24일에는 미인가 대안학교를 양성화하기 위한 법률 조문을 신설하고, 2006년 3월 25일부터 시행에 들어가도록 대안학교라는 명칭을 공식적으로 사용하였다. 그리고 여기에는 교육과정과 교과용 도서에 관한 초·중등 교육의 적용 예외로 인정하고, 이의 구체적 모습은 대통령령으로 위임하고 있다. 대통령령을 구체화하기 위해 2005년에는 교육부 교육정책 과제를 공모하고, 그 과제 결과에 기초한 공청회를 거쳐 이에 대한 내용이 곧 구체화될 것으로 보인다.

이처럼 국가에서는 학업중도 포기자의 문제를 다양하고 폭넓게 보고, 이것이 사회 문제와 연결되는 것을 예방하는 데 일관된 주안점을 두고 있다. 정부의 기본 인식이 여기에 있다 하더라도 이에 대해 “공교육 체제 내에서 교육내용, 교수·학습 방법 개선 등 탄력적이고 유연한 접근이 필요하며 ……”(교육인적자원부, 2003. p. 2)와 같은 대책을 제시하는 것을 보면, 현재 각급학교에서 적용되고 있는 교육과정의 획일화에 대한 교육적 문제를 개선할 필요가 있음이 암시되고 있다. 이것은 대안교육이 발전되어 온 기본 취지와 공통적 분모로 작용하는 것이라 볼 수 있다. 그러므로 사회적 요구의 입장과 국가의 입장은 해결 방식은 다르게 전개되더라도 개인의 개성에 적절한 교육내용을 제공하여야 한다는 데는 동일한 인식이 들어 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 대안학교 교육과정 법제의 필요성과 논의 과제

여기서는 현행 대안학교 교육과정에 관한 무규정성에 따른 문제를 제시하고, 학교 운영과 관련해 교육과정 정상화의 의미를 밝혔다. 그리고 각급학교 교육과정 법제에 관한 문제를 분석해 대안학교 교육과정 법제의 추구 방향에 대한 기초 지식에 대한 논의를 전개하였다.

1. 대안학교 교육과정 법제의 필요성

현재 대안학교와 관련하여 교육과정을 어떠한 형태로 운영하여야 할 것인지에 대한 구체적인 법적 규정 사항은 존재하지 않고 있다. 초·중등교육법 제60조의3에 대안학교에 관한 규정이 제시되고 있으나, 단위학교에서 교육과정을 구체적으로 어떻게 운영하여야 할 것인지에 대한 하위법이 마련중에 있기 때문이다. 대안학교에 관한 명문화된 법적 규정이 신설되기 이전에는 특성화 학교의 형태로 제도권 내에서 대안교육 분야의 교육이 이루어지고 있었는데, 이 역시 교육과정에 대한 구체적 사항 제시가 없었다. 그래서 특성화 고등학교의 경우는 국가수준에서 제시한 교육과정의 편성·운영 지침 중 ‘실업계 및 기타계’ 고등학교 교육과정을 준용하도록 되어 있다(조금주 외3, 2004, p. 4). 그리고 특성화 중학교의 경우는 “의무교육 기간인 점을 고려하여 대부분의 교육청에서는 국민공통기본 교육과정을 전면적으로 따르도록 지침을 정한 것으로 보인다”(조금주 외3, 2004, p. 54).

다만 초·중등교육법 제61조 학교 및 교육과정 운영 특례 규정에 의해 자율학교로 지정을 받을 경우, 교장과 교감의 자격(제21조제1항), 수업(제24조제1항), 학년제(제26조제1항), 교과용 도서의 사용(제29조제1항), 학교운영위원회의 설치(제31조), 수업 연한(제39조, 제42조, 제46조) 등에서 한시적 적용을 받지 않을 수 있다. 그러나 이 규정 역시 대안학교 교육과정에 관한 직접적인 법적 규정은 보이지 않는다. 그러므로 교육과정 부분에 대한 상당한 자율성을 지닌다고도 볼 수 있다. 그러나 대안교육 분야의 특성화 고등학교의 교육과정 운영에 대한 국가의 입장에서와 같이 현실은 그렇지만은 않다. 이 부분에 대한 무규정성은 무제한의 자율이 아니라, 실업계에 준하는 국가수준 교육과정을 적용하게 함으로써 오히려 대안교육을 제대로 실시하는 데 제약 요인으로 작용하게 된다. 이 점은 또한 학교 운영 방식에 대해 법률적 정당화 근거를 지니는 것이 아니라, 운영에서 단위학교 자율성을 존중할 수 있다는 것으로 볼 수 있다. 따라서 국가의 필요에 따라 개입을 할 소지가 크고, 개입의 정도 역시 마찬가지이다.

학교는 법적 규정의 해석에 따른 이론으로는 물적 시설과 인적 구성원을 기초로 성립된 종합적 통일체로서 행정법학적 영조물인 공기업에 속한다. 이 개념을 보다 정확하게 학교에

적용하여 행정해석을 하면, 학교는 “교직원 등의 인적 요소와 교사·교구 등의 물적 요소가 결합된 통일체이며, 일정한 장소에서 일정한 기간 일정한 교육과정에 따라, 계속적으로 특정 다수의 학생에 대하여 교육(공공업무, 공적용역)을 행하는 공공영조물”(김낙운, 1986, p. 337)로 정의된다. 이와같은 공공영조물 혹은 공기업은 이를 어떻게 운영할 것인가에 대한 경영의 문제가 제기된다. 국가나 지방자치단체와 학교 간의 관계에서 교원과 직원의 임명이나 복무 등의 인적 관리나 교육 활동을 전개하는 데 부족함이 없도록 학교 시설 등에 대한 물적 관리 등은 다른 공기업체와 마찬가지로의 관계가 성립한다. 그러나 교육과정, 수업, 생활지도 등에 관해서 공기업체와의 관계처럼 표준화된 방식으로 관리를 할 수 있는가에 대해서는 이견이 있을 수 있다.

일반 기업체나 공사 등은 표준화되거나 규격화된 업무를 일반 고객을 대상으로 수행하면 되지만, 교육 현장은 이와 다르다. 교육 수요자인 학생은 모두 동일하지 않고, 개성과 소질 등에서 제각기 다른 고유 특성을 지니고 있다. 학교는 이들 학생에 대한 수요를 충족시킬 수 있을 때, 정상적인 기능을 할 수 있다. 그러므로 학교는 법률 해석론에서 일반 공기업과 달리, 학생 개인의 성장과 발달에 직접적인 도움을 주는 교육과정, 교과서 등 교육 내적 사항과 이를 지원하는 인적·물적 시설 등의 교육 외적 사항을 구분하여 이해되어야 한다고 생각된다. 전자에 대해서 국가는 지도와 조언의 역할을 하고, 후자에 대해서는 적극적 지원 체제를 정비하여야 될 것이다.

일반 학교에 적응을 하지 못하고 중도 탈락하는 부적응 학생이 증가하는 것은 개개인의 개성에 적합한 교육과정이 제공되지 못하고 있는 데서 일차적으로 기인한다고 생각된다. 교육과정 개정시 교육내용의 적정화 문제가 거론되는 것은 개인에게 적절한 교육내용을 제공하여 교육과정을 정상화하기 위한 노력으로 볼 수 있다. 이돈희의 경우 교육과정 정상화는 교육내용의 적정화를 기해야 하는 질문에 대한 답이라고 하면서, 교육과정 정상화를 “교육내용이 학습자에 맞게, 기용할 수 있는 방법적 원리의 적용이 가능하게, 그리고 교육의 여건에 적합하게 조정되는 것”(이돈희, 2004, p. 14)으로 규정하고 있는 것도 동일한 맥락이라고 생각된다.

그러므로 현재 교육과정 부분에 대한 법적 규정이 제대로 정비되지 않음은 이와 같은 학교 운영에 대한 올바른 이해를 위해 적절한 모습이라고 볼 수 없다. 교육과정 법제화, 보다 확대해 이를 위한 지원 체제와 대안학교의 전반적 모습을 담아낼 법적 규정의 필요성이 제기되는 것은 교육과정 정상화에 있다고 볼 수 있다.

2. 각급학교 교육과정 법제의 과제

현재 각급학교에서 적용하고 있는 교육과정은 교육인적자원부 장관이 고시한 교육과정에 기초를 두고 있다. 그리고 교육인적자원부 장관이 이러한 권한을 행사할 수 있는 근거는 초·중등교육법 제23조제2항 전단의 “교육인적자원부 장관은 제1항2)의 규정에 의한 교육과정의 기준과 내용에 관한 기본적 사항을 정하며”라는 법률 규정에 있다. 여기서는 교육과정에 관한 주된 근거로 작용하는 법률 규정이 어떻게 되어 있느냐에 대한 문제를 분석함으로써, 교육과정 정상화와 법적 관련성을 규명하는 기초 작업을 수행하고자 한다. 여러 가지 형태로 논의가 가능하지만, 교육과정 정상화를 위한 대안학교 교육과정 법제를 논의하는데 기초가 될 수 있는 사항을 세 가지 정도로 축약하여 다루고자 한다.

첫째로 ‘교육과정의 기준’이라고 할 때, 이것이 교육과정의 무엇에 대한 기준이며, 기준 범위가 어디까지 미칠 수 있느냐이다. 교육과정의 기준은 단위학교에서 지켜야 할 최소한의 기준이고, 이를 어겼을 경우 행정적 제재가 가해진다는 점에서 보다 명확히 할 필요가 있다. 근로기준법과 같은 경우, 구체적인 조항에서 근로 기준이라는 용어보다는 근로 조건의 최저 기준이라는 용어를 사용하고(근로기준법 제2조), 근로 조건이 무엇인지에 대한 해당 조항별로 구체적인 설명이 제시되고 있다. 그러나 교육과정의 경우는 이러한 구체적 상황에 대한 내용이 제시되지 않고, 막연히 교육과정의 기준이라고 해서 무엇을 의미하는지가 불명확하다. 우리와 유사한 법제를 취하고 있는 일본의 경우도 유사한 문제를 안고 있는데, 이에 관해 今村武俊과 別付 哲은 교육과정의 모형, 교육과정 편성의 기준, 교육과정의 편성과 실시의 기준 등으로 여러 견해가 있음을 제시하면서, 교육과정 편성과 실시의 기준으로 사용됨이 유력함을 밝히고 있다(今村武俊·別付 哲, 1970, p. 258).

우리나라의 경우도 교육인적자원부 장관이 고시한 교육과정을 보면, 시·도 교육청과 단위학교에서 편성·운영하여야 할 지침이 제시되고 있어, 일본의 유력한 견해와 유사한 경향을 지니고 있다. 그리고 기준을 해석하는 문제와 더불어 그 범위가 어디까지냐에 대해서는 상당한 이견이 있다. 우리나라나 일본의 경우 모두 마찬가지로 명확한 결론에 이르지 못하고 있는 것으로 보인다. 다만 기준 설정의 범위는 교육과정 ‘고시’의 법적 구속력과 관련해 논의되고 있다. 법적 구속력을 인정하는 설, 부정하는 설, 그리고 대강적 기준에 한해 그 구속력을 인정하는 설로 구분되는데, 대강적(大綱的) 기준설의 견해가 유력한 편이다(兼子 仁, 1977, p. 50).

그러나 대강적 기준이 역시 무엇인지는 명확한 결론에 이르지 못하고, ‘초·중학교의 교과와 시간배당, 고등학교의 교과, 과목, 수업시수, 단위 수’ 등에 한정하는 견해가 주류를 이루고 있다(田村和之, 1979, p. 65). 이들이 주장하는 내용은 일본의 ‘학교교육법시행규칙’에 제

2) 학교는 교육과정을 운영하여야 한다.

시된 내용이 대부분이다. 우리나라의 경우는 아직 이와 같은 내용의 법제는 존재하지 않고 있다.

둘째, 교육과정 편성 주체가 누구이냐에 대한 내용이다. 현행 교육법상 교육과정 편성의 주체가 누구인지에 대한 명문의 규정이 없어 이에 대한 논란 역시 정리되지 않고 있다. 다만 교육인적자원부에서 펴낸 교육과정 해설서에는 초·중등교육법 제23조제1항에 대해 “단위학교 수준에서 지역이나 학교의 실정에 알맞게 학교 교육과정을 편성·운영하는 법적 근거”(교육부, 1999, p. 22)라고 하여 단위학교에 교육과정 편성권이 부여되어 있음을 제시하고 있을 따름이다. 그렇지만 단위학교에 교육과정 편성권이 있다 하더라도, 단위학교 내에는 교장, 교감, 부장 교사, 평교사, 보건 교사, 행정 직원 등 여러 주체가 있어 이들 중 누구에게 그 권한이 부여되어 있느냐에 대한 해석이 필요한 것이다.

이에 대해 일본의 경우가 참고가 될 수 있는데, 대략 세 가지 정도로 견해가 나뉘어지고 있다. 일차적으로 문부 대신에 이차적으로는 교육위원회에 있다는 설, 교장에 있다는 설, 그리고 교장과 교두를 포함한 직원회의에 실질적으로 있다는 설이 그것이다(中谷彪, 1980, pp. 81~83). 이들 중 직원회의에 있다는 것이 다수 견해로 제시되고 있다. 단위학교에서 해당 교과와 교사는 다른 교사와의 협의를 거쳐야 하고, 다른 교과와 교사와의 협의 역시 거쳐야 한다. 그리고 교과 활동 외의 특별 활동이나 재량 활동 등에서는 보건 교사, 서무 직원, 보조 교사의 도움 역시 필요하며, 교장은 이를 대외적으로 표시하는 대표자의 지위를 가지게 된다. 그러므로 단위학교 내 교육과정 편성·운영의 주체는 전체 교직원의 전문적 역량이 총체적으로 결집된 기구인 교직원 회의 또는 교무회의에 있어야 한다는 것이다(박창언, 2005, p. 143). 그러나 아직 이에 대한 구체적 법률 규정 등은 존재하지 않고 있다.

셋째, 헌법에 규정된 교육제도의 법률주의와 부합하느냐의 문제이다. 헌법 제31조제6항은 “학교교육 및 평생교육을 포함한 교육제도와 그 운영, 교육재정 및 교원의 지위에 관한 기본적인 사항은 법률로 정한다”라고 하여 교육제도의 법률주의를 규정하고 있다. 여기서 말하는 교육제도에 대해 헌법학자들은 교육의 기본 방침과 그 내용, 교육행정의 조직과 학제, 교육 감독을 말하는 것으로 교육에 관한 기본 방침의 결정은 원칙적으로 입법 기관의 형성권에 속하는 것임을 밝힌 것으로 보고 있다(김철수, 2002, p. 755; 허영, 2002, pp. 420~421).

그러나 문화적 활동으로서 자율권이 최대한 보장되어야 하는 교육내용에 대해 법률로 규정한다는 것은 다소 어려운 과제를 안고 있다. 의회 민주주의에서 국민의 총의가 법률에 반영된다고 하지만, 의회는 다수결의 원리에 의해 지배되므로, 교육내용이 이와 같은 형태로 규정된다는 것이 온당할 수 있느냐의 문제이다. 다른 한편, 초·중등교육법 제23조제2항에 근거해 교육과정의 기준에 관한 사항이 동법 시행령에 아무런 근거도 없이 교육인적자원부장관이 ‘고시’라는 형태로 권한을 행사하는 것이 정당한 것인가가 또한 해결하기 어려운 문제가 된다.

이와 같은 문제를 고려할 때, 교육제도의 법률주의는 국가에 의한 자의적 침해를 방지하고, 이를 위해 교육 관련 당사자의 공정한 참여를 위한 장치라고 보아야 한다. 특히 헌법 제31조의 전체 취지를 고려할 때, 교육제도 법률주의는 제1항에 규정된 ‘교육을 받을 권리’를 보장하기 위한 범위 내에서 그 정당성을 획득할 수 있다. 그러므로 전문적 기술의 증가로 행정 입법이 증가한다 하더라도 교육인적자원부 장관이 교육과정 기준과 관련된 여러 사항에 권한이 상대적으로 높은 비중을 차지하는 것은 개선의 여지가 있는 사항으로 고려된다.

이와 같이 교육과정 법제와 관련된 내용에 관해 고려하여야 할 사항을 논의하는 것은 이것이 교육과정 정상화와 관련해 매우 중요한 의미를 지니기 때문이다. 교육과정 정상화라는 것이 교육의 특수성과 관련해 개별 학습자에게 적절한 교육내용과 이를 잘 구현하기 위한 지원 체제를 정비하는 것이라면, 이는 헌법 제31조의 전체 조문과 직결되는 사항이다. 헌법 제31조제1항의 교육을 받을 권리 규정은 교육과정이 정상화되었을 때 가능한 것이다. 그리고 공교육 체제에서 교육을 받을 권리를 실현하기 위해서는 교사의 힘으로 감당하기 어렵기에, 국가와 지방자치단체 등의 지원 체제 역할이 요구되는 것이다. 이들 지원 체제의 역할은 제2항에서 제6항에 이르기까지 모든 조항이 해당된다. 교육과정이 정상화되었다는 것은 교육을 받을 권리가 제대로 충족되었다는 의미를 지니게 된다. 그러므로 교육과정과 관련된 현행법의 분석 내용은 법률적 측면에서 교육을 받을 권리를 충족시키는 방향으로 보다 구체적으로 검토되고 개선되어야 하는 것이다.

IV. 대안학교 교육과정 법제 현황과 방향

대안학교를 설립하고 운영하기 위한 주된 근거가 초·중등교육법에 마련되었다 하더라도 아직까지 구체적 시행령이 정비되지 않아 이의 구체적 모습은 확인할 수 없다. 그러나 이를 위한 예비 연구가 수행되어, 그 결과가 제시되어 있으므로 이를 토대로 교육과정 정상화를 위한 논의를 할 것이다. 그래서 대안학교 법제화가 교육과정 정상화에 기여할 수 있는 방안

에 대한 논의를 전개하도록 한다.

1. 대안학교에 대한 법적 규정

대안학교의 사회적 수요에 따른 지속적 증가가 이루어지고 있지만, 학력의 미인정과 재정 형편의 열악성에 따른 원활한 학교 운영에 지장을 초래하게 된다. 반면 국가의 입장에서 이

와 같은 불법 학교가 증가하는 현상에 대해 방기할 수만은 없는 입장에 있다. 국가나 사회적 요구는 기존의 학교 체제와는 다른 새로운 제도의 정립 필요성을 제기하고, 이에 2005

년 3월 24일 대안학교에 관한 규정을 신설하게 된다. 초·중등교육법 제60조의3의 규정을 제시하고, 이를 설명하면 다음과 같다.

- 제60조의3 (대안학교) ①학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받고자 하는 학생을 대상으로 현장 실습 등 체험위주의 교육, 인성위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발위주의 교육 등 다양한 교육을 실시하는 학교로서 제60조제1항에 해당하는 학교(이하 “대안학교”라 한다)에 대하여는 제21조제1항, 제23조제2항·제3항, 제24조 내지 제26조, 제29조 및 제30조의4 내지 제30조의7의 규정을 적용하지 아니한다.
 ② 대안학교는 초등학교·중학교·고등학교의 과정을 통합하여 운영할 수 있다.
 ③ 대안학교의 설립기준·교육과정·수업연한·학력인정 그 밖에 설립·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. [본조신설 2005. 3. 24]

첫째, 제1항에서는 대안학교의 성격에 대해 언급하고 있다. 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받고자 하는 학생을 대상으로 한다고 함으로써 국가적 필요와 사회적 요구 모두가 수용되어 대안학교 재학생의 다양성을 언급하고 있다. 그리고 기존 학교의 적용 예외 사항으로 교장과 교감의 자격(초·중등교육법 제21조제1항), 국가수준과 지역수준 교육과정(동법 제23조제2항), 학교의 교과(동법 제23조제3항), 수업 등에 관한 규정(동법 제24조), 학교 생활기록(동법 제25조), 학년제(동법 제26조), 교과용 도서의 사용(동법 제29조), 교육정보시스템의 구축·운영 등(동법 제30조의4), 정보시스템에 의한 업무처리(동법 제30조의5), 학생 관련 자료 제공의 제한(동법 제30조의6), 정보시스템에 의한 업무처리 등에 대한 지도·감독(동법 제30조의7) 등을 규정하고 있다.

둘째, 제2항에서는 학교급별 과정의 통합이 가능하도록 하고 있다. 미인가된 대안학교의 경우, 학생이 교사와 24시간 생활을 함께하는 경우도 많으며, 소규모로 운영되는 관계로 교육과정 운영의 탄력성을 기하고자 하는 데 있는 것으로 보인다. 그러나 초등과 중등의 경우는 교원 자격증 체계가 달리 적용되고 있어 이에 대한 구체적 내용의 검토는 필요하다.

셋째, 대안학교의 설립 기준·교육과정·수업 연한·학력 인정 그 밖의 설립·운영에 관한 사항은 대통령령에 위임하고 있다. 본 조항이 2005년 3월 24일에 신설되었지만, 실제 시행은 2006년 3월 25일에 시행하도록 되어 있다. 그러나 아직까지 시행령은 공포되지 않고 마련중에 있다. 이를 위해 교육인적자원부에서는 2005년에 정책과제를 수행하였으며, 이 과제를 수행한 연구진은 11월에 “대안학교 설립·운영 규정(안)”을 제시하여 공청회를 가졌다. 여기서는 이 안에 제시된 내용 중 교육과정에 관해 규정한 직접 조항을 제시하고 장을 달리 하여 이에 대한 구체적 검토와 더불어 교육과정 정상화를 위해 이루어져야 할 내용을 논의하도록 한다.

제19조(교육과정) ① 대안학교의 장은 교육인적자원부 장관이 정한 교육과정 시수의 1/2 범위 안에서 학교의 설립 이념과 교육목표 달성에 필요한 별도의 과목을 편성·운영할 수 있다.

② 대안학교의 장은 교육인적자원부 장관이 정한 학년별 총 이수시간 또는 이수단위를 학교실정에 따라 전체 10%까지 증감 운영할 수 있다.

③ 대안학교의 장은 교육인적자원부 장관이 정한 교과목을 두 개 이상 통합하여 수업시간을 편성할 수 있다.

제20조(교과용 도서) 대안학교의 교과용 도서는 학교장이 정한다.

첫째, 제19조제1항의 경우, 대안학교의 특성을 살린 교육을 실시하기 위한 내용을 제시하고 있다. 여기의 ‘교육과정 시수’는 제안 이유를 살펴볼 때, 국민공통기본 교육과정에 주된 초점을 두고 있는 것으로 보인다. 제안 이유에서 “초·중학교의 경우 국민공통기본 교과가 전체 시수의 대부분을 차지하므로 대안학교가 이를 따를 경우 학교별 특성화된 교육이 불가능함. 따라서 국민공통기본 교과는 절반 정도만 이수하고, 나머지는 학교별 특성화 과목을 편성할 수 있도록 함”(교육인적자원부, 2005, p. 12)으로 밝히고 있기 때문이다. 고등학교는 총 수업시수 216단위 중 국민공통기본 교육과정이 56단위로 되어 있어 제안 이유에서 특별히 언급되지 않은 것으로 보인다. 그러나 교육과정 시수라는 것이 ‘각 교과의 수업시수’인지, ‘국민공통기본 교육과정’인지, ‘연간 수업시수(교과+재량활동+특별활동)’인지에 대한 명확한 용어를 사용하여야 할 것 같다. 제2항에서 ‘학년별 총 이수시간 또는 이수단위’ 등의 용어와도 구분을 명확히 하여야 한다.

둘째, 제2항은 교육 현장의 자율성을 확보하여 교육과정의 탄력적 운영을 위한 규정으로 설정한 것으로 보인다. 원래 최종안이 나오기 전에는 전체 이수 단위(또는 시수)를 방송통신 고등학교의 사례를 참고하여 80% 정도를 감하도록 하는 안이 제시되었으나, 최종 안에서는 10% 증감 운영으로 변경되었다. 그리고 제3항에서는 교과 통합 수업에 관한 내용이 제시되어 있다. 이것은 제안 이유에서 밝힌 바와 같이 “시수를 줄이고 과목만 유지할 경우 과목당 배당 시간이 지나치게 적을 수 있으므로 이러한 과목들의 통합 교과 방식의 운영이 가능하도록”(교육인적자원부, 2005, p. 12) 하기 위한 것으로 설정된 것이다.

셋째, 교과용 도서의 사용에 대해서는 학교의 장이 정할 수 있도록 함으로써, 국가의 관여를 전적으로 배제하고 있다. 교과용 도서, 보다 구체적으로 학생이 사용하는 교과서는 교육과정을 구현하기 위한 가장 강력한 자료에 속한다. 대안교육을 보다 충실히 이행하기 위해 단위학교에 전체적인 자율권 부여가 중요하다는 입장에서 제안된 것으로 보인다.

여기서 제시된 교육과정에 관한 안은 대안교육 현장의 입장을 최대한 반영하기 위해 노력한 것으로 보인다. 그러나 법제화 공청회 자료에서 “일부 현장에서 노골적인 불만의 소리도 있었지만 ……”(교육인적자원부, 2005, p. 7) 등이 제시되는 것으로 보아, 제도화라는 입장에

서 지니는 한계 역시 존재하였던 것으로 보인다. 그러나 대안학교에 관한 법제화는 일반 학교와의 전학 등이 자유로워야 되므로 이에 대한 사항을 충분히 고려하여야 한다.

2. 대안학교 교육과정 법제화 방향

‘대안학교 설립·운영 규정(안)’을 제출한 연구진은 대안학교와 관련해 상당한 고민과 더불어, 애착을 가지고 수행한 것으로 보인다. 필자 역시 교육과정 개정 및 후속지원 정책연구 과제를 수행하면서 제시하였던 성과를 토대로, 교육과정 정상화와 관련해 고려하여야 할 다양한 과제를 확인하였다. 이들 여러 과제 중 여기서는 지면의 제한과 주제의 압축을 위해 세 가지, 즉 중요하다고 생각되는 법제화의 기본 방향, 대안학교와 국가의 입장 각각에서 논의될 수 있는 주요 사항에 대해 논의를 전개하고자 한다.

가. 대안학교 정책 방향으로서의 법제화

보다 거시적 입장에서 대안학교는 자율학교, 자립형 사립고, 특성화 학교 등과 같이 교육체제 다양화를 통한 교육의 질을 제고하는 데 있다고 할 수 있지만, 정부의 여러 가지 시책에서 보면, 학업 중도 포기자 방지를 위한 방향에 그 초점이 있다. 대안학교를 어떻게 해결할 것인가는 결국 새로운 국가수준 교육과정을 개발하기 보다는 법제화를 통한 해결책에 보다 근접한 것으로 보인다.

기존에 대안교육 분야의 특성화 학교는 국가수준 교육과정의 적용을 받는 것으로 볼 수 있다. 국가수준 교육과정의 ‘교육과정 편성·운영 지침’에서 ‘실업계와 기타계 고등학교의 교과 편성·운영’이 그 예에 해당한다. 그러나 이에 대한 적용 사항이 있음에도 불구하고, 초·중등교육법의 각종 학교에 조문을 달리하여 각종 학교와는 성격이 다른 대안학교 규정을 두고, 현재 이의 시행령을 추진하고 있는 것은 법제화를 통해 교육과정 관련 사항을 해결하려는 의도로 보인다.

법제화를 통한 기본 방향에서 고려해 볼 수 있는 방법은 국민공통기본 교육과정과 관련해 일부 교과를 이수하도록 지정하는 방식과 대안학교에 관한 권한을 시·도 교육청에 위임하는 형태가 있을 수 있다. 시·도 교육청에 권한을 위임하는 것은 대안학교에 관한 국가수준의 교육과정이 존재하지 않는 상황에서 교육의 질적 수준을 확보하기 어렵기 때문에 이에 대한 배려는 어려움이 따를 것으로 보인다. 이에 반해 국민공통기본 교육과정의 일부 교과를 이수하도록 하는 방식은 대안학교 법제화 안과 국가가 요구하는 주요 과목에 대해 일정 부분 관여를 할 수 있다는 점을 고려할 때, 보다 유력한 방안이 될 수 있다고 본다.

일부 교과에 대해 법제화시키는 방안이 유력하다 하더라도 좀 더 고려하여야 할 사항이 있다. 첫째가 국민공통기본 교과 중에서 어떠한 교과를 적용할 것이며, 적용 교과와 비적용

교과 간 수업 운영을 어떻게 적절히 조화시키느냐의 문제이다. 교과의 적용 문제는 이미 정책 과제에서 교과별 증감 유형, 교과군 개념 적용 유형, 수준별 교육과정 적용 유형으로 나누어 제시한 바 있다(최호성·박창언·김희용, 2005, pp. 118~121). 둘째는 일반 학교와의 형평성 문제를 고려하여야 한다. 형평성과 관련해 모든 면을 고려하기 어렵겠지만, 적어도 전 학 등이 가능하도록 학습의 양과 수준에서 편차가 크지 않고, 큰 무리 없이 운영될 수 있는 가능한 대안을 고려하여야 한다.

단기적으로는 이와 같은 면을 고려하여야 하겠지만, 장기적으로는 일반 학교와 대안학교 등 학교 체제 다양화에 따른 교육과정 사항에 대한 총체적으로 수용 가능한 법제화가 필요하다. 그리고 그 외는 각급학교에서 지도·조언적 성질을 지니는 것으로 재편될 필요가 있다. 최근 교육인적자원부와 국회교육위원회 등에서 교육과정 법제화 추진을 위한 노력을 기울이는 것은 이와 같은 맥락에서 이해되어야 한다(강인수 외, 2003; 이명균 외, 2006 참고). 법제화 부분은 교육 관련 이해 당사자와 관련된 핵심 부분이 되어야 할 것 같고, 정책적으로 해결되어야 할 부분은 교육내용의 공통 필수 기준 부분 등이 예시가 될 것이다. 그러나 그 어떠한 노력도 각 학생의 다양성과 발전 가능성에 맞는 기회를 제공해 주어야 할 것이다.

나. 대안학교의 자율성을 위한 방향

대안학교가 자율성을 누리기 위해서는 학생 선발과 교육과정 운영, 교내 조직과 학비, 그리고 교육 시설 등 여러 가지 면에서 논의되어야 할 사항이 많다. 교육은 최소한 학생과 교사가 교육과정을 매개로 이루어지므로, 이들 세 주체의 중요성을 부인할 수 없다. 여기서 교육과정을 계획하고, 이를 실천에 옮기는 것은 교사에게 일차적 권한이 있기에 교사가 가지는 자율성의 정도는 교육과정 정상화와 관련해 밀접한 관련을 지니고 있다.

교사는 교육 현장에서 학습자를 직접적으로 대면하기에 학생의 소질과 능력을 가장 잘 알고 있다. 그러기에 개별 학습자에 적절한 교육내용이 무엇인지 역시 잘 파악하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 그와 같은 교육내용을 조직하는 일은 쉬운일이 아니다. 대안학교에 관한 교육과정에서 국가수준에서 정해져 있는 교과일 경우, 그래도 나은 편이다. 그러나 대안학교에서 체험 위주나 인성 위주, 그리고 개발 위주의 교육을 할 경우, 이에 대한 매뉴얼 등이 없어 더욱 곤란을 받는다. 특히 이들 교육내용은 교과의 계통적 지식보다는 학습 단위 위주로 전개되는 경향이 강하므로, 교사의 시간, 노력, 능력 등이 더 많이 요구된다고 볼 수 있다.

그러나 현재 미인가 대안학교에 근무하는 교사의 경우 교원 자격증을 제대로 소지하지 않고 열의를 바치고 있는 경우가 많다. 현행 대안학교에 관한 초·중등교육법의 경우 교장과 교감의 자격에 대해서는 예외가 인정되지만, 교사의 경우는 그렇지 않다. 그러므로 현행 초·중등교육법에 의할 경우, 유자격 교사를 확보하는 데 어려움을 겪을 수 밖에 없으며, 대안학교 자체가 인가받을 수 있는 가능성이 그만큼 줄어들게 된다. 이것은 결국 학업을 중도

에 포기하는 자를 방지하기 위한 일련의 노력을 위촉시키게 된다.

이중태의 경우 법제화를 논의하는 장에서 이 문제를 해결하기 위해 교사 배치 기준의 최소화로 자격증 있는 교사 확보의 어려움을 덜도록 하고, 자격증이 없더라도 합법적으로 근무할 수 있는 길을 넓히도록 하는 것을 제안하고 있다(이중태, 2005, pp. 336~337). 후자의 경우 산학 겸임 교사 제도의 보완을 통해 해결하고, 여러 해 대안학교에서 아이들을 가르친 무자격 교사에게 일정 기간 연수를 거쳐 대안학교에서만 자격 인정을 하는 경과 조치를 두는 방법을 제시하고 있다.

이러한 구상은 상당히 일리가 있다. 일반 학교에 비해 근무 여건이 열악하고, 대안교육에 대한 소양이 적어 교사 확보에 어려움이 있다는 점과 대안학교에 관한 소양과 열의를 지닌 무자격 교사의 구제가 동시에 들어있기 때문이다. 실제로 학업을 중도에 포기하는 학생의 경우는 교과뿐만 아니라 생활지도 전반에 걸쳐 교사의 많은 이해와 지도가 필요하기에 대안학교에 근무하는 교사를 유인하기 위한 혜택이 필요하다. 또한 교사의 대안교육 분야에 관한 전문적 능력을 신장하기 위한 연수 체제를 보다 합리적으로 만들 필요가 있다.

교사가 교육내용의 구체적 조직에서 뛰어난 역량을 발휘할 수 있는 전문성은 교육과정 정상화와 관련해 지극히 중요하다. 학습자의 개성에 적절한 내용을 제공할 수 없다면, 교육적 경험 자체의 의미가 퇴색될 수 있기 때문이다. 교사의 전문성은 다른 주체와의 관계에서 고유 역할이 있음을 말하는 것이다. 학부모나 지역사회단체의 인사뿐만 아니라, 같은 교사의 입장에서라도 해당 교과별로 역할 분담을 철저히 하는 것이다. 이는 단위학교 내의 자율적 통제이기도 하지만, 다른 한편으로는 외적 압력에 의한 통제에서도 자유로와야 한다. 이것은 교육에서의 자율성이 뒷받침되어야 그 전문성이 제대로 발휘될 수 있음을 말하는 것이다. 그러므로 교사와 관련하여 교육과정 정상화를 기한다는 의미는 교사의 전문적 자율성이 제대로 확보될 수 있어야 함을 의미하고, 대안교육 법제화에서 이러한 사항은 충분히 고려되어야 할 것이다.

다. 대안학교 지원 체제를 위한 방향

대안학교의 경우 일반 학교에 비해 인적·물적 자원 등에서 열악한 편이다. 이뿐만 아니라 교육과정의 경우 국가수준이나 지역수준에서 제공되는 지침 등이 제대로 정비되지 않아, 교육 현장에서 교사가 부담하여야 할 부분은 상당히 많다. 교사의 업무 부담이 가중되는 것은 결국 가르칠 교육내용에 집중하지 못함으로써 교육의 질적 저하로 이어지게 된다.

대안학교를 법제화하는 것은 양성화한다는 의미도 있지만, 국가에 대해 일정 부분 책임을 부여하는 것이다. 그 일정 부분 책임에서 가장 중요한 것이자 교육내용에 개입할 수 있는 근거가 되는 것이 교육의 일정 수준 유지, 즉 교육의 질적 수준을 유지한다는 측면이 될 것이다. 교육의 질적 수준 유지는 교과에 대한 성취 기준을 설정하는 것, 그리고 교과서 등에

대한 국가의 관여 등이 대표적인 예가 될 것이다.

대안학교의 경우, 교사의 업무 부담이 일반 학교에 비해 상당히 많은 편이다. 대안학교 간에도 학생 수준의 차이가 있으며, 동일 학교 내에서도 학년 간, 학생 간 수준 차이가 다양한 편이다. 그리고 앞서 논의한 바와 같이 대안학교 교육과정의 법제화가 국가수준의 교육과정을 개발하지 않고 일부 교과에 대한 방향으로 전개된다면, 일반 학교와 공통적으로 적용되는 교과의 경우는 그래도 덜하지만, 비적용 교과의 경우는 어려운 점이 뒤따른다.

국가수준에서 별도로 제시하는 경우는 거의 없고, 그렇다고 시·도 교육청 수준에서 대안학교에 대한 이해가 제대로 되어 있지도 않다. 이처럼 적용 교과, 비적용 교과로 구분되지 않고, 국가수준 교육과정 기준을 별도로 작성하는 경우에도 문제는 역시 발생한다. 대안교육 현장은 소규모로 영세하게 운영되는 관계로 일반 학교와 동일한 수준으로 운영되기 어려운 점이 있다. 또한 대안학교가 일반 학교의 표준화된 교육과정과 획일적 운영에 대한 저항에서 비롯되었다는 점에서, 일반 학교에 비해 교과는 학생들의 삶과 더욱 긴밀히 연계되는 방식으로 운영될 필요가 있다고 본다.

이와 같은 과제를 해결하기 위해, 교육과정 분야에서 다각도의 해결책을 구안할 수 있지만, 교과 간 통합 학습이 유력한 방안이 될 수 있다고 생각된다. 교과 간 통합 학습은 국가수준에서 구분된 교과들과 교과서 내용을 교육현장에서 상호 관련지어 가르치기 위해 계획·실행·평가하는 활동을 말한다. 교과 간 통합 학습은 학생들의 삶과 교육을 연결하는 대안교육의 이념에 부합하고, 학습자의 구체적 학습 참여를 추진하며, 교사 수의 부족을 해소하는 데 도움을 줄 수 있다는 점에서 이에 대한 필요성은 인정된다고 생각된다. 그러므로 국가에서는 이와 같은 교과 통합 학습 프로그램을 다양한 형태로 제공함으로써, 교사의 업무 부담 경감과 학습자에게 보다 적절한 형태의 교육을 제공할 수 있을 것이다. 그러나 대안학교 교사들이 이러한 프로그램을 개발하고 운영하기 위해서는 통합 학습 프로그램의 일반 원리의 제시만으로 부족하고, 손에 잡히는 매뉴얼을 개발하여 보급하여야 할 것이다. 따라서 대안학교 법제화는 통합 학습을 허용하고, 추진하는 방향으로 전개되어야 할 필요가 있다.

다음으로 교과용 도서의 경우, ‘안’에서는 학교의 장이 자율적으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 교과서는 교육과정을 구현하기 위한 가장 강력한 자료로서 그 중요성을 부인할 수 없다. 그러므로 이에 대해 학교의 장이 자율적으로 결정할 수 있느냐는 일반 학교와의 형평성 역시 고려되어야 한다. 아직까지 대안교육이 활성화되거나 완전 정착화 된 단계는 아니다. 장기적으로는 학교의 자율 체제가 되어야 하는 것이 바람직하겠으나, 아직까지 시행 초기이며, 질적 수준을 가늠할 수 있는 담보 장치가 부족하기에 국가수준에서 이에 대해 직접적 규제를 가하기보다는 지역수준의 시·도 교육청 수준에서 인정할 수 있는 방법을 고려해 볼 수 있다. 이는 시·도 교육청의 대안학교에 대한 이해를 높이고, 대안학교 간 교육 프로그램을 공유할 수 있는 체제를 구축할 수 있는 기초 역할을 할 수 있다는 점을 고려한 제안이다.

대안학교 교육과정 법제화 방향을 위해 초·중등교육법과 정책과제 연구진이 제안한 시행령(안)의 검토와 기본 방향, 단위학교 자율성을 위한 교원 문제, 그리고 교육의 질적 수준 유지를 위한 국가의 지원 노력에 대한 논의를 전개하였다. 학교 체제 다양화는 학생의 소질과 개성을 고려해 이에 최적의 조건을 제공하려는 내용이므로 교육과정 정상화를 위해 매우 긍정적이다. 대안학교의 제도화가 비록 미인가 학교의 확대 방지와 중도 탈락자의 방지라는 취지에서 시도된 것이지만, 이들 학생 역시 일반 학교 학생과 동일하게 취급되고, 배려되어야 한다는 것이다. 교육과정 정상화는 이러한 취지에서 이해되어야 하고, 이를 위한 노력은 교육현장뿐만 아니라 국가수준 모두에서 총체적으로 이루어져야 한다. 교육과정이 정상화되었다는 것은 단순히 수업 시간, 수업 일수 등 표준적으로 정해진 사항에 대한 이행뿐만 아니라 학생 개개인에 적절한 교육내용이 제공되어야 하고, 그것은 학생 개개인의 인간적인 성장과 발달에 기여를 할 수 있을 때, 성립될 수 있는 개념이 되어야 한다. 대안학교의 제도화가 비제도권에 머무르고 있을 경우에 비해 아동의 성장과 발달에 저해되는 요인으로 작용한다면, 교육과정 정상화와는 거리가 멀어지게 된다. 그러므로 대안학교 제도화는 교육과정 정상화에 기여할 수 있는 방향으로 정립될 때, 참된 의미를 지닐 수 있을 것이다.

V. 결론

본 연구는 교육과정 정상화를 위해 대안학교 교육과정 법제화가 어떠한 방향으로 제시되어야 할 것인지 개정 작업 중인 법제화와 관련해 논의를 전개하였다. 우선 공교육 체제가 산업화 시대에는 능률성에 의해 그 진가를 발휘하였으나, 개성과 소질을 중시하는 정보화·세계화 시대에는 수정과 보완이 필요하고, 이를 위해 학교체제의 다양화가 시도되었음을 밝혔다. 대안학교는 이들 시도 중의 하나로서 이의 등장과 발전 과정을 설명하였다. 다음으로 대안학교 교육과정 법제화의 필요성에 대한 논의를 전개하면서, 이는 교육과정 정상화를 기하기 위한 것임을 밝혔다. 그리고 현재 각급학교에 적용되고 있는 교육과정의 문제와 과제를 분석해 대안학교 교육과정 법제화를 위한 기초 지식의 논의를 하였다.

마지막으로 대안학교 법제화와 교육과정 정상화의 관계에 대해, 법적 규정의 방향, 대안학교의 자율성을 위한 교사, 국가의 질적 수준 유지를 위한 책무성을 논의하였다. 여기서는 대안학교에 관한 법규정과 정책과제를 수행한 연구진이 만든 ‘대안학교 설립·운영 규정(안)’의 교육과정 부분을 해설하여 이에 대한 이해를 도왔다. 그리고 법제화는 대안학교의 자율성을 신장하고, 국가는 지원체제를 확립할 수 있는 방향으로 전개되어야 하는 내용을 논의하였다. 이어 대안교육 현장에서 자율성을 위해 교사의 전문적 자율성을, 국가에서는 교과통

합 학습 프로그램 개발을 통한 지원 체제의 정비에 대해 논의하였다.

논의를 통해 얻은 결론은 교육과정 정상화는 학습자의 능력의 다양성과 발전 가능성을 고려하여, 이에 적절한 형태로 구성되어야 하며, 이는 헌법에 제시된 ‘교육을 받을 권리’를 구현한다는 것과 동일한 내용이라는 점이다. 그러므로 대안학교 교육과정 법제화는 결국 헌법에 제시된 ‘교육을 받을 권리’를 구현하는 방향으로 전개되어야만 참된 의미를 지닐 수 있을 것이다. 교과와 지적 체계를 중시하던, 학습자의 흥미와 필요를 위주로 학습 단위를 중시하던 학습자의 개성에 적합한 형태로 구축되어야 한다는 것이다. 대안학교는 일반 학교의 획일화된 교육과정에 대해 학교 체제를 다양화함으로써 교육과정 정상화를 기하기 위한 노력의 일환으로 이해된다. 정부에서 대안학교를 법제화하고, 구체적인 시행령을 준비 중인 것은 이러한 점에서 긍정적 가치를 가진다. 그러나 이러한 문제의 발생이 획일화된 교육과정 체제를 적용하는 현 체제의 반성에서 비롯되었다는 점을 생각한다면, 새로이 마련될 시행령은 대안교육을 촉진할 수 있는 방향으로 전개되어야 할 것이다. 이와 같은 내용이 제대로 구축되지 않는다면, 미인가 학교는 지속적으로 증가할 수밖에 없어 또 다른 문제가 될 수 있을 것이다. 그러므로 대안학교 법제화는 교육과정 정상화를 기하는 방향에서 제대로 이루어져야 하며, 이는 헌법상 교육을 받을 권리를 충족시키는 방향이어야만 한다.

헌법 제31조의 교육의 직접 조항에서 제1항에 제시된 ‘교육을 받을 권리’의 충실한 보장을 위해, 개별 교사나 학부모의 힘만으로는 감당하기 어려운 부분에 국가의 지원과 관여를 인정한 것으로 보아야 한다. 그러므로 국가는 교육에 대한 권한 행사에 초점을 두기보다는 오히려 지원체제를 잘 확립하는 데 비중을 두어야 한다. 교육현장에서는 교육과정 운영에서 자율성을 지니고, 국가는 이를 잘 지원함으로써 그 역할 분담은 의미를 지닐 수 있을 것이다. 이를 위해 수많은 이해 관계 당사자가 얹혀있어 어려운 일이지만, 대안학교뿐만 아니라, 일반 학교 모두에 적용될 수 있는 교육과정 관련 사항의 입법화가 장기적으로 필요할 것이다. 그 입법화는 현행 초·중등교육법에 규정된 추상적 사항을 그 시행령에 구체적 모습으로 윤곽을 그려주는 것이 되어야 한다. 현재 국가에서 교육과정을 개정하는 데 권한이 과도해 이를 견제하고, 배제된 참여자의 역할을 주어지게 하며, 정책적으로 해결하여야 하는 부분과의 배분을 충실히 고려하는 방향이 되어야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 강인수 · 함수곤 · 홍후조 · 권순달(2003). **교육과정 질 개선을 위한 법체계 정비방안연구**.
교육인적자원부 정책연구과제 보고서.
- 교육개혁위원회(1995). **신교육체제 수립을 위한 교육개혁 방안**. 서울: 교육개혁위원회.
- 교육부(1999). **중학교 교육과정 해설(I) -총론, 특별활동-**. 서울: 교육부.
- 교육인적자원부(2003). **대안교육 확대 · 내실화 추진계획(안)**. 교육인적자원부 의견수렴자료.
- 교육인적자원부(2004). **참여정부 교육복지 종합계획-참여복지 5개년 계획(교육복지부문)-**.
서울: 교육인적자원부.
- 교육인적자원부(2005). **대안학교 법제화**. 공청회 자료집.
- 김낙운(1986). **현행교육법해설**. 서울: 하서출판사.
- 김영화(2004). 공교육이념과 기능의 시대적 적합성. **공교육-이념 · 제도 · 개혁-**. 서울: 원미사.
49-68.
- 김철수(2002). **헌법학개론**. 서울: 박영사.
- 박창언(2005). 학교 교육과정 편성과 운영에서 교무회의의 역할 정립에 관한 연구. **교육과정 연구**, 23(2), 133-155.
- 양용칠 외(1999). **교육의 종합적 이해**. 서울: 교육과학사.
- 이기우(2004). 의무교육에 관한 현행법의 문제점과 해결방향. **교육, 시민의 권리인가 의무인가**. 대안교육연대 첫번째 심포지엄 자료집, 56-61.
- 이돈희(1994). **교육적 경험의 이해**. 서울: 교육과학사.
- 이돈희(2004). 교육내용의 적정화: 왜, 무엇을, 어떻게?. **교육내용의 적정화 방안 탐색**. 한국
교육과정평가원 2004학년도 학술 세미나 자료집, 10-17.
- 이명균 · 황준성 · 박창언(2006). **초 · 중등학교 교육과정 및 교과서 관련 법제 개편 방안 연
구**. 국회교육위원회 정책연구개발 과제.
- 이병환(2000). **한국대안학교의 특성 분석**. 박사학위논문, 경북대학교.
- 이종태(2005). 대안학교 법제화를 둘러싼 몇 가지 이야기-추진배경과 쟁점. **만남과 소통-대안
교육과 공교육의 접점찾기-**. 서울: 대안교육연대, 328-338.
- 이풍길 · 김수옥(2001). 특성화고교 대안학교의 운영 현황과 문제점 분석 연구. **한국농업교육
학회지**, 33(2), 93-116.
- 조금주 · 이인규 · 신준섭 · 이종태(2004). **대안학교 교육과정 체제 및 내용구조 연구**. 2004년
도 교육인적자원부 정책연구과제보고서.

- 최호성·박창언·김희용(2005). **대안학교 교육과정운영 국가기준 개발 연구**. 2005 교육과정 개정 및 후속지원 정책연구과제.
- 허 영(2002). **한국헌법론**. 서울: 박영사.
- 兼子 仁(1977). **教育法學と教育裁判**. 東京: 勁草書房.
- 今村武俊・別府 哲(1970). **學校教育法解説**. 東京: 第一出版株式會社.
- 田村和之(1979). 改訂學習指導要領と子ども學習權. **公教育と條件整備の法制**. 日本教育法學會年報 第8號. 東京: 有斐閣, 64-73.
- 中谷彪(1980). 教育課程編成權と教育行政. **教育内容と教育法**. 日本教育法學會編. 東京. エイデル研究所, 71-90.

• 논문접수 : 2006년 4월 15일 / 수정본 접수 : 2006년 5월 15일 / 게재 승인 : 2006년 5월 24일

ABSTRACT

An Essay on the Legal Direction for the Curriculum of the Alternative School

Chang-Un Park
(Professor, Pusan National University)

This study is an attempt to discuss the legal issues and some questions on the alternative school from the viewpoint of the normalization of the curriculum. The results of this study are as follows.

First, alternative schools grow from the unsatisfactory result of public education system, and the number of alternative schools is increased continuously. For the settlement of this situation, government legislate for alternative education in 'elementary, secondary educational law', and the Presidential Decree for alternative school is preparing presently. But the proposal by scholars has been already announced.

Second, The normalization of the curriculum means that the curriculum appropriates to the characteristics of the individuals. The legal provisions related the curriculum are not consistent with the normalization of the curriculum, and I suggest which way to take.

Third, the main issues of the curriculum agrees to the regimentation and self-regulation of education. Alternative school is the same. But I hope that government offers manual for integrated learning program to alternative school, and teachers have professional autonomy for the organization of the curriculum. The normalization of the curriculum have to do with the rights of education in law field.

Key Words : normalization of the curriculum, alternative school, curriculum law