

# 대안교육 국제포럼 2014

## 대안교육의 국제적 동향과 발전방향 : 정책과 실천

International Forum for Alternative Education 2014  
International Trends and Future Directions : Policy and Practice



2014년 9월 25일(목) 9:00 ~ 26일(금) 12:00

The-K 호텔 서울 3층 거문고홀

September 25-26, 2014

The-K Hotel Seoul, Geomungo Hall



# 개 회 사

안녕하십니까? 한국청소년정책연구원장 노혁입니다.

먼저 바쁘신 가운데도 귀한 시간을 내서 교육부가 주최하고 한국청소년정책연구원이 주관하는 '대안교육 국제포럼 2014'에 참석해 주신 내외빈 여러분께 진심으로 환영과 감사의 말씀을 드립니다. 특히 이 포럼의 기초강연을 해주시기 위해 호주에서 오신 마틴 밀스 교수님을 비롯하여 영국, 미국, 독일, 덴마크 등 각국의 대안교육 현황을 발표해 주신 여러분들과 한국의 상황에 대해서 발표 및 토론을 하실 학계전문가와 교육현장 전문가 분들에게도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

현재 급격한 사회변화 속에서 살아가고 있는 청소년들의 교육 요구를 공교육이 충분히 수용하고 있지 못하는 현상은 전 세계에 공통된 상황이라 할 수 있습니다. 우리나라도 고도의 압축 성장 시기를 지나오면서 다양한 사회문제들이 알게 모르게 쌓여왔으며, 청소년들이 부딪치고 있는 교육과 관련한 문제도 이와 같은 사회문제가 적나라하게 투영된 모습입니다. 이러한 상황에서 대안교육은 문자 그대로 공교육에서 벗어나 보다 다양한 가치와 삶의 방식을 실현하려는 청소년들에게 다른 형태의 교육적 장을 마련해 주고자 노력해 왔습니다. 비록 우리나라 대안교육 역사가 서구의 그것에 비해서는 짧지만 청소년들의 다름을 차별하거나 소외하지 않고 인정하면서 수용하는데 기여해 왔습니다. 이러한 관점에서 우리의 대안교육은 교육전반의 발전에 긍정적인 역할도 담당해 왔다고 판단합니다. 그러나 대안교육이 모든 교육문제를 풀어나가는 해결책이 될 수 없으며 그 안에서도 다양한 문제가 산재해 있습니다. 앞으로 대안교육이 더욱 발전하기 위해서는 현재 대안교육과 관련한 주요 현안 및 쟁점들에 대한 논의하고 이를 바람직한 방향으로 해결해 나가는 방법을 모색해야 할 것입니다.

본 포럼은 이와 같은 인식아래 국내외 대안교육의 현황 및 우수사례를 살펴봄으로써 각국의 대안교육이 다양한 현안을 해결하기 위해서 기울인 노력과 성과에 대해서 고찰하고자 합니다. 아울러 대안교육에 관한 경험과 정보를 공유하여 우리 대안교육 발전의 시사점을 얻고자 합니다.

부디 이번 포럼을 통해서 대안교육을 필요로 하는 청소년뿐만 아니라 공교육 체계 안에 있는 청소년들의 건강한 성장과 발달을 돕는데 함의를 주는 대화와 교류의 장이 되기를 기대합니다.

끝으로 이번 포럼을 준비한 교육부와 한국청소년정책연구원 관계자 여러분의 노고에 감사드립니다.

감사합니다.

2014년 9월 25일

한국청소년정책연구원장 노혁

# Opening Address

Welcoming message.

Greetings!

My name is Roh, Hyouk, President of the National Youth Policy Institute.

I sincerely thank the distinguished guests for taking time out of your busy schedules to participate in the International Forum for Alternative Education 2014 hosted by the Ministry of Education and organized by the National Youth Policy Institute. I extend my special thanks to Professor Martin Mills visiting from Australia to give us a keynote speech for the Forum. My deepest gratitude also goes to all the participants from Denmark, Germany, the United Kingdom, and the United States for sharing with us about alternative education in those countries, and the researchers and educators in Korea who will discuss and present their insights on alternative education in Korea.

Across the world, we see that public education is not fully accommodating the various demands from young students, who live in rapidly changing world. South Korea has experienced phenomenal economic growth in a relatively short period of time, and during those years, various social problems have accumulated. All the problems of education that our youths are facing today reflect such social issues. Against this background, alternative education literally has tried to provide an alternative educational forum by breaking away from standard public education for young students, who strive to realize a different way and value of life. Although alternative education in Korea has a relatively short history compared to that of the west, it has helped accommodate young students without discrimination and while acknowledging their differences. From this perspective, alternative education has played a positive role in developing the educational system as a whole. However, alternative education alone cannot solve all the educational issues, and alternative education itself has its own many issues to solve. To further develop alternative education, it is necessary to discuss related issues and agendas to find a desirable solution.

This Forum will allow us to share best practices and the status of alternative education of each country to reflect upon the achievement and effort to solve various issues of alternative education. We would also like to share your experiences and information on alternative education to glean lessons for the development of alternative education in South Korea.

I sincerely hope that this Forum serves as an opportunity to share your ideas and exchange information to help promote the development and growth of young students who need alternative education as well as those in the public education system.

In closing, I sincerely thank all the members of the Ministry of Education and the National Youth Policy Institute who worked so hard to organize today's Forum.

Thank you.

September 25, 2014

Roh, Hyouk, President of the National Youth Policy Institute.

# 환영사

안녕하십니까?

교육부 학생복지안전관 이진석입니다.

먼저 대안교육 발전방향 모색을 위한 '대안교육 국제포럼'을 개최하게 된 것을 진심으로 축하드립니다.

바쁘신 와중에도 '대안교육 국제포럼'에 참석해 주신 내·외빈 여러분께 깊은 감사를 드리며, 특히, 본 행사를 위해 임직원과 함께 애써주신 노혁 한국청소년정책연구원장님과 기조 강연을 수락하신 Martin Mills 교수님께 감사를 드립니다. 또한 본 포럼을 위해 이 곳 서울까지 먼 길을 와 주신 영국, 미국, 독일, 덴마크의 대안교육 전문가분께 감사와 환영의 인사를 드립니다.

우리나라의 교육현장에서 대안교육이 발전되어 온 지도 20여년이 지났습니다. 그 동안 학교 공교육에 대한 부적응 문제, 학업 중단 문제, 다양한 교육방식에 대한 욕구 등에 대응하기 위한 대안교육의 기회를 넓혀왔습니다. 그러나 변화하는 사회에서 아동과 청소년들의 다양하고 개별화된 교육적 수요는 급격히 증가하게 되었고, 국가 차원에서 대안교육의 바람직한 정체성 확립의 필요성이 대두되었습니다. 이러한 점에서 볼 때 다양하고 자유로운 교육방식으로 교육적 성취는 물론, 다수의 유능한 인재를 길러온 서구의 대안교육제도, 자유교육 사례는 우리에게 주는 시사점이 매우 크다고 할 수 있습니다.

이 자리에는 교육현장에서 대안교육을 실천하는 많은 선생님들이 국외 사례에 대한 큰 관심을 갖고 귀한 시간을 내셔서 참석해주신바, 이번 시간을 통해 우리나라의 대안교육의 발전방향과 향후 과제에 관한 깊은 고민을 안고 가는 유익한 시간이 되시기를 바랍니다.

저는 오늘의 이 자리가 우리나라 대안교육 현장의 발전에 좋은 모델이 되고, 정책적으로는 대안교육 현장과 교육당국의 바람직한 역할 설정을 고민하는데 큰 도움이 될 것이라 기대됩니다.

끝으로 오늘 이 행사를 위해 애써 주신 관계자 여러분께 감사드리며, 참석하신 여러분 모두의 가정에 건강과 행복이 가득하시길 기원합니다.

감사합니다.

2014년 9월 25일

교육부 학생복지안전관 이진석

# Welcome Speech

We heartily welcome all of you to this venue.

My Name is Lee Jin Seok at the Student Welfare and Safety Bureau of the Ministry of Education.

I'd like to extend my heartfelt congratulations to the opening of "Alternative Education International Forum" for the promotion and development of alternative education in Korea. I want to express my sincere gratitude to those prestigious guests, both foreign and national for taking the time out of your busy schedule to attend this forum. In particular, we thank Professor Martin Mills who has graciously accepted the offer of keynote speech, and Director Roh Hyouk of NYPI along with other staffs for their laborously preparing such an international meeting. In addition, we deeply appreciate and welcome alternative education experts coming all the way from the UK, the USA, Germany, and Denmark to participate this form being held in Seoul, Korea.

It has been more than 20 years since the development of alternative education was adopted in the education constitution of Korea. During this time, the scope of alternative education has been utilized and has broadened to address such issues as maladjustment, school dropout for publish schools, the need for a variety of teaching methods among others. But in a society that has been rapidly changing, the demand for individualized and diversified educational needs is drastically increasing. As a result the establishment of ideal identity for alternative schools is needed at the national level. From this perspective, the alternative education and free school models of western countries have a greater range of implications to Korea's education system in light of educational achievement from such a diverse and free-flow education system, at the same time, resulting in a large pool of talented youth.

This forum has attracted a lot of alternative education teachers who are currently teaching with a great interest in studying the foreign examples of alternative education models. We hope that you find an ample opportunity of pondering, collaborating, elaborating and deliberating future tasks and challenges for alternative education.

We also anticipate that this forum will greatly help administrators or authorities in alternative education settings to bring about the best possible development of policies and future outcomes by serving a good model for the country's alternative education.

Last but not the least, my deepest appreciation to those who work so tirelessly for this forum to be held successfully. May your flie be filled with joy and happiness and for your family.

Thank you very much.

September 25, 2014

Lee Jin-seog, Director General of Student Welfare and Safety Bureau, Ministry of Education

한국청소년정책연구원 대안교육 국제포럼 2014  
대안교육의 국제적 동향과 발전방향 : 정책과 실천

세/ 부/ 일/ 정/

9월 25일(목) - 개최식 & 발표

| 시 간           | 프로그램 내용   |
|---------------|---|
| 09:00 - 09:30 | 등 록<br>개회식<br><br>사 회 자 오해섭 선임연구위원 (한국청소년정책연구원)   |
| 09:30 - 10:20 | ○ 개 회 사 노 혁 원장 (한국청소년정책연구원)<br>○ 환 영 사 이진석 학생복지안전관 (교육부)<br>○ 기조강연 Martin Mills 교수 (호주 퀸즈랜드대학교) - 대안학교의 정책과 실제: 영국과 호주 사례를 중심으로   |
| 10:20 - 10:30 | 휴 식   |
|               | 제 1세션. 대안교육 발전 동향 및 정책현황  |
|               | 사 회 자 송순재 교수 (감리교신학대학교)   |
| 10:30 - 12:20 | ○ 영국의 대안교육 - Gillean McCluskey 교수 (영국 에딘버러대학교)<br>○ 미국의 대안교육과 정부의 역할 - Nancy Martin 교육자문가 (미국 Nancy Martin Consulting, 前 American Youth Policy Forum 선임위원)<br>○ 독일의 대안교육 : 안 하니까 못하는 것이다. - Henrik Ebenbeck 교사 (독일 라이프치히 자유학교)<br>○ 덴마크 자유학교 : 풀뿌리 운동의 성공 - Maren Skotte 대외홍보실장 (덴마크 자유학교연합회)<br>○ 한국의 대안교육 발전동향과 정책현황 - 김성기 교수 (협성대학교) |
| 12:20 - 12:40 | 토 론   |
| 12:40 - 14:00 | 중 식   |
|               | 제 2세션. 대안교육 실천사례  |
|               | 사 회 자 강순원 교수 (한신대학교)  |
| 14:00 - 15:00 | ○ 영국 사례 : 샌즈스쿨 - Sean Bellamy 교장·설립위원 (샌즈스쿨)<br>○ 미국 사례 : 메트스쿨 - Andrew Frishman 박사 (Big Picture Learning 프로그램 기획자, 前 메트스쿨 교사)  |
| 15:00 - 15:20 | 토 론   |
| 15:20 - 15:30 | 휴 식   |
| 15:30 - 17:00 | ○ 독일 사례 : 프랑크푸르트 자유 발도르프학교 - Wulf Saggau 교사·대변인 (프랑크푸르트 자유 발도르프학교)<br>○ 덴마크 사례 : 헤스테하베 자유학교 - Vibeke Helms 교장 (헤스테하베 자유학교)<br>○ 한국 사례 : 이우학교 - 이수광 교장 (이우학교)  |
| 17:00 - 17:20 | 토 론   |

9월 26일(금) - 발표 & 폐회

| 시 간           | 프로그램 내용  |
|---------------|--|
| 09:30 - 10:00 | 등 록  |
|               | 제 3세션. 대안교육 모니터링 및 향후 발전방향   |
|               | 사 회 자 윤철경 소장 (학업중단예방센터, 한국청소년정책연구원)  |
| 10:00 - 11:30 | ○ 미국 차터 스쿨 평가의 성과와 도전 - Eugenia F. Toma 교수 (미국 켄터키대학교)<br>○ 덴마크 자유학교의 자유와 질적 수준 - Lars Erik Storgaard 교육자문위원 (덴마크 교육부<br>품질감독국)<br>○ 한국 대안학교의 쟁점 및 발전방향 - 신태섭 교수 (한양대학교) |
|               | 지정토론   |
| 11:30 - 12:00 | ○ 토론 1   국외 발표내용 토론 - 이종태 교장 (한울고등학교)<br>○ 토론 2   한국 발표내용 토론 - 엄기형 교수 (한국교원대학교)  |
| 12:00 - 12:10 | 폐회식<br>○ 폐 회 사 노 혁 원장 (한국청소년정책연구원)   |

International Forum for Alternative Education 2014  
International Trends and Future Directions: Policy and Practice

---

Thursday, September 25

| Time          | Program  |
|---------------|--|
| 09:00 – 09:30 | Registration   |
|               | Opening Ceremony   |
|               | Coordinator Oh, Hae Sub Senior Researcher Fellow, NYPI   |
| 09:30 – 10:20 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Opening address Roh, Hyouk President, NYPI</li> <li>○ Welcome speech Lee, Jin-seog Director General, Student Welfare and Safety Bureau, Ministry of Education</li> <li>○ Keynote speech Martin Mills Professor, The University of Queensland, Australia – The Policy and Practice of Alternative Schooling: Focusing on England's and Australia's Cases</li> </ul>  |
| 10:20 – 10:30 | Break  |
|               | Session 1. Overview of Alternative Education and Governmental Supports   |
|               | Session Chair Song, Sun-Jae<br>Professor, Methodist Theological University, Korea  |
| 10:30 – 12:20 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Alternative Educational Provision in the UK – Gillean McCluskey Professor, University of Edinburgh, UK</li> <li>○ An Overview of Alternative Education in the United States and Federal and State Government Roles – Nancy Martin Educational Consultant, a Former American Youth Policy Forum Senior Program Associate, USA</li> <li>○ Because We Do Not Dare – Henrik Ebenbeck Pedagogisches Team, Leipzig Free School, Germany</li> <li>○ Free Schools in Denmark: The Success of a Grass Root Movement – Maren Skotte Head of Communication, Danish Free School Association, Denmark</li> <li>○ Trend and Policy of Alternative Education in South Korea – Kim, Sungki Professor, Hyupsung University, Korea</li> </ul> |
| 12:20 – 12:40 | Discussion   |
| 12:40 – 14:00 | Lunch  |
|               | Session 2. Variety in Alternative Schools: Exemplary Case Presentation   |
|               | Session Chair Kang, Soon-Won<br>Professor, Hanshin University, Korea   |
| 14:00 – 15:00 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ UK: Sands School – Sean Bellamy Founding Member, Sands School, UK</li> <li>○ USA: Met School – Andrew Frishman Director of Program Development, Big Picture Learning, USA</li> </ul>  |
| 15:00 – 15:20 | Discussion   |
| 15:20 – 15:30 | Break  |
| 15:30 – 17:00 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Germany: Frankfurt Free Waldorf School – Wulf Saggau Head of Art Projects, Frankfurt Free Waldorf School, Germany</li> <li>○ Denmark: Hestehave Free School – Vibeke Helms Principal, Hestehave Free School, Denmark</li> <li>○ Korea: Ewoo School – Lee, Soo Kwang Principal, Ewoo School, Korea</li> </ul>  |
| 17:00 – 17:20 | Discussion   |

Friday, September 26

| Time          | Program  |
|---------------|--|
| 09:30 – 10:00 | Registration   |
|               | Session 3. Alternative School Monitoring and Direction of Development  |
|               | Session Chair Yoon, Chul Kyung   |
|               | Director, National Drop-out Prevention Center, NYPI  |
| 10:00 – 11:30 | ○ The Successes and Challenges of Charter School Evaluation – Eugenia F. Toma<br>Professor, University of Kentucky, USA              |
|               | ○ Freedom and Quality in Danish Free Schools – Lars Erik Storgaard Educational<br>Advisor, The Danish Ministry of Education, Denmark |
|               | ○ Issues and Directions of Alternative Schools in South Korea – Shin, Tae Seob<br>Professor, Hanyang University, Korea               |
|               | Discussion   |
| 11:30 – 12:00 | ○ Overseas Cases – Lee, Jong Tae Principal, Hanwool high school, Korea   |
|               | ○ Korean Case – Eum, Key Hyoung Professor, Korea National University of Education,<br>Korea  |
|               | Closing Ceremony   |
| 12:00 – 12:10 | ○ Closing Address Roh, Hyouk President, NYPI   |

# 차 례

## 개회식

기조강연. 대안학교의 정책과 실제: 영국과 호주 사례를 중심으로 (The Policy and Practice of Alternative Schooling: Focusing on England's and Australia's Cases) ..... 1  
Martin Mills 교수 (호주 퀸즈랜드대학교)

## 제 1 세션: 대안교육 발전 동향 및 정책현황

발표 1. 영국의 대안교육 (Alternative Educational Provision in the UK) ..... 3  
Gillean McCluskey 교수 (영국 에딘버러대학교)

발표 2. 미국의 대안교육과 정부의 역할 (An Overview of Alternative Education in the United States and Federal and State Government Roles) ..... 67  
Nancy Martin 교육자문가 (미국 Nancy Martin Consulting)

발표 3. 독일의 대안교육: 안 하니까 못하는 것이다. (Because We Do Not Dare) ..... 8  
Henrik Ebenbeck 교사 (독일 라이프치히 자유학교)

발표 4. 덴마크 자유학교: 풀뿌리 운동의 성공 (Free Schools in Denmark: The Success of a Grass Root Movement) ..... 121  
Maren Skotte 대외홍보실장 (덴마크 자유학교연합회)

발표 5. 한국의 대안교육 발전동향과 정책현황 (Trend and Policy of Alternative Education in South Korea) ..... 153  
김성기 교수 (협성대학교)

# 차 례

## 제 2 세션: 대안교육 실천사례

|   |     |
|---|-----|
| 발표 1. 영국 사례: 샌즈스쿨 (UK: Sands School) .....                                      | 10  |
| Sean Bellamy 교장·설립위원 (샌즈스쿨)   |     |
| 발표 2. 미국 사례: 메트스쿨 (USA: Met School) .....                                       | 19  |
| Andrew Frishman 박사 (Big Picture Learning, 前 메트스쿨 교사)                            |     |
| 발표 3. 독일 사례: 프랑크푸르트 자유 발도르프학교 (Germany: Frankfrut Free Waldorf School)<br>..... | 253 |
| Wulf Saggau 교사·대변인 (프랑크푸르트 자유 발도르프학교)   |     |
| 발표 4. 덴마크 사례: 헤스테하베 자유학교 (Denmark: Hestehave Free School) .....                 | 92  |
| Vibeke Helms 교장 (헤스테하베 자유학교)  |     |
| 발표 5. 한국 사례: 이우학교 (Korea: Ewoo School) .....                                    | 9   |
| 이수광 교장 (이우학교)   |     |

## 제 3 세션: 대안교육 모니터링 및 향후 발전방향

|  |     |
|--|-----|
| 발표 1. 미국 차터 스쿨 평가의 성과와 도전 (The Successes and Challenges of Charter School<br>Evaluation) ..... | 337 |
| Eugenia F. Toma 교수 (미국 켄터키대학교)   |     |
| 발표 2. 덴마크 자유학교의 자유와 질적 수준 (Freedom and Quality in Danish Free Schools)<br>.....                | 369 |
| Lars Erik Storgaard 교육자문위원 (덴마크 교육부 품질감독국)   |     |

# 차 례

|  |     |
|--|-----|
| 발표 3. 한국 대안학교의 쟁점 및 발전방향 (Issues and Directions of Alternative Schools in South Korea) ..... | 389 |
| 신태섭 교수 (한양대학교)   |     |

## 지정토론

|   |    |
|---|----|
| 토론 1. 국외 발표내용 토론 (Overseas Cases) ..... | 41 |
| 이종태 교장 (한울고등학교)                         |    |
| 토론 2. 한국 발표내용 토론 (Korean Case) .....    | 43 |
| 엄기형 교수 (한국교원대학교)                        |    |



기조강연

대안학교의 정책과 실제:  
영국과 호주 사례를 중심으로

(The Policy and Practice of Alternative Schooling:  
Focusing on England's and Australia's Cases)

Martin Mills 교수  
호주 퀸즈랜드대학교



# The Policy and Practice of Alternative Schooling: Focusing on England's and Australia's Cases

Martin Mills

The University of Queensland<sup>1)</sup>

Current policies in England and Australia have led to an increased focus on alternative provision in these countries. Whilst there has been an historical concern with ‘alternative schooling’ in the form of democratic education that falls outside of the state sector in both locations, there is a new focus on ‘alternative schooling’ that is highly subsidised by the state and is designed to meet the needs of young people who often come from marginalised backgrounds, sometimes referred to as second chance schooling. The paper will focus on this latter type of school. In both locations the policy framework around alternative provision is a work in progress. The alternative education sectors in both countries have been regarded as highly unregulated and varying in quality. As such various governments have sought to consider how best to meet the needs of highly disadvantaged young people who have struggled with the expectations of mainstream schooling. This paper will outline the policy context around alternative schooling in each location. It will also draw on data from a range of ‘alternative’ schools in England and Australia to explore the impact of such policies and the need to engage in policy reform. These data will primarily come from interviews with teachers and students in schools variously known as ‘second chance’, ‘flexi-schools’ and ‘flexible learning centres’. The presentation will argue that any analysis of alternative schooling requires a commitment to ensuring that all students regardless of background receive a quality education.

## 1. Introduction

There is widespread interest in ‘alternative education’ across many locations (see for example, Abelman et al, 2012; Aron & Zweig, 2003; Aron, 2006; Kim, 2011; Lingard, Thomson and Wrigley, 2011; te Riele, 2007; Woods & Woods, 2009; Mills & McGregor, 2014). In England and Australia a variety of policy pressures have led to an increase in the provision of alternative education, sparking interest by governments, philanthropic organisations and ‘think tanks’(see for example, Thomson and Russell, 2007; Mills and McGregor, 2010; Mills et al, 2012; te Riele,

---

1) I would like to acknowledge the contributions of Glenda McGregor (Griffith University) to the research upon which this paper is based.

2012; KPMG, 2009; Ogg and Kail, 2010; Evans et al, 2009). The term 'alternative' is however quite slippery. What is meant by 'alternative'? And 'alternative' from what? Increasingly, for example, in England with the rise of academies and free schools there appears to be opportunities for schools to diversify in ways that make them seem alternative. However, many of these schools still adhere to traditional forms of schooling, for example, uniforms, timetables, strong discipline, exam cultures, and hierarchical forms of organisation. In this paper I will use the term 'alternative' to describe those schools which appear to trouble what could be called the 'grammar of schooling'(Tyack and Tobin, 1994). That is, I am interested here in those schools which are clearly not like 'mainstream' schools, in particular I am concerned with schools that are attempting to meet the needs of highly disadvantaged students who appear to have either rejected or been rejected by mainstream schooling. These schools are known by a variety of terms, for example, flexible schools, and learning options, I will use the term 'second chance' schooling (Gallagher, 2010). The vast majority of these schools in England and Australia sit outside the jurisdiction of state authorities. However, they are supported through state funding and are subject to a variety of government controls. Students do not pay fees to attend these schools. Many of these schools are a recent addition to the education landscape and appear to be a response to recent policy pressures. The paper utilises a policy sociology approach (Ball, 2013). Policy is more than text, it is also what happens in schools. Stephen Ball speaks of big P policy and little p policy. The former is the 'official policy' of a government, the policy text. The latter is policy implementation. Therefore in this paper I will outline the policy context in England and Australia as it relates to alternative schooling and then draw on examples of what this means for students who have entered into second chance schooling. Various policies, practices and processes in these schools will be outlined. Similarly, policies, practices and processes in democratic schools will be discussed.

## 2. Policy context

Current educational reforms are shaped largely within a neoliberal paradigm. These reforms, referred to as GERM (global education reform movement) by Pasi Sahlberg (2011), are based on the assumption that the market, accountability and competition are all critical to the improvement of schools. The impacts of these reforms are evident in government concerns with league tables based on exam results, including international league tables, ensuring that parents (as consumers

of education) have detailed information on schools that enable them to make comparisons between schools, and giving schools more autonomy to address the needs of the local market. The impact of these policies in England and Australia have worked to put significant pressure on principals/headteachers, teachers and students. Schools are often judged by the quality of their exam results and by the impression that they can create of themselves in the market place. This has meant that teachers and students are under enormous pressures to ensure that exam results are good. In some cases this has meant that there has been a narrowing of curricular choices to focus upon 'important' 'core' subjects such as literacy, numeracy and science and a narrowing of pedagogical strategies in favour of direct instruction so that test achievements can be maximised. These problematic outcomes of current policies have been well documented (see for example, Ball, 2006; 2012; Lingard, 2011; Lingard and Sellar, 2013). At the same time students who are perceived as being damaging to the school's overall performance on these exams, having behaviours which impact in others' performance levels, or of projecting an image of the school which will deter high performing students from attending are often not wanted at the school (see for example, Mills et al, 2013; McGregor and Mills, 2012). In those instances where schools have a high degree of autonomy such students are discouraged from attending or asked to leave. In some cases they are excluded, and on occasion excluded illegally (Office of the Children's Commissioner, 2014a; 2014b).

At the same time as this reform agenda has been taking place, so too has there been one that has had a social justice aim. There is a recognition that schools have not always served the needs of the most disadvantaged students well and that something needs to be done to improve the outcomes of such students. For instance, the Department for Children, Schools and Families' Raising Expectations: staying in education and training post-16 (DfES, 2007) sought to reduce the number of young people not in education, employment or training in that country by raising the compulsory school leaving age. The current government has continued with a commitment to keeping young people in full time education. For instance the government is making schools responsible for excluded students to prevent students being 'off loaded' on to alternative sites; there is also an attempt to provide a diversity of schooling options, even to the extent of Pupil Referral Units becoming academies, to ensure that the needs of all students are being met (Thomson, 2014). Similarly, in Australia, in 2008 all State and Territory Ministers of Education, with the Commonwealth Minister for Education, meeting as the Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA), agreed on the Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians (MCEETYA, 2008). MCEETYA

set a goal that over the next ten years of: ‘Improving educational outcomes for Indigenous youth and disadvantaged young Australians, especially those from low socio-economic backgrounds’, and the Council on Australian Governments (COAG) agreed on a range of targets to improve the school retention of marginalised young people (COAG, 2009). Under this latter agreement all Australian States made a commitment that all young people under the age of 25 would be entitled to an education or training place, subject to course requirements and availability. One of the main goals was to lift Year 12 retention rates to 90% by 2015 (COAG, 2009). Data provided by the Organisation of Economic and Cooperative Development (OECD) indicate that the relationship between socio-economic status (SES) and educational outcomes is stronger in Australia than in many other comparable countries (OECD 2011). OECD reports also show that in Australia school completion rates are low for Indigenous students, and improvement has been slow for young people from the lowest SES compared to a national completion rate of young people from the highest SES backgrounds (COAG, 2013). Increasing the school leaving age in Australia, as in England, has been one policy approach which has sought to address this inequity.

Whilst attempts to improve school retention suggest an agenda that is supportive of marginalized young people, some are skeptical of such attempts. For instance, Wyn and Woodman (2006), argue that various retention measures have been designed ‘to coerce young people into remaining in education and training and to limit the proportion of young people who are eligible for government income support’ (p. 505). Regardless, of the motivation, the setting of targets necessitates schools having to demonstrate how they are performing against a particular set of performance indicators. This has meant that schools who do not ‘want’ students need to have alternatives to offer them. The development of the alternative education sector catering to these students can be seen in this light.

Thomson and Russell (2007) have been critical of some of these alternatives in that they primarily offered a narrow curriculum, usually based on vocational skills (see also Dovemark and Beach in press). However, they did find evidence of good practice but suggested that it was largely an ‘unregulated market’ which lacked quality control. This was backed up by the former labour government's white paper *Back on Track* which suggested that: ‘The accountability framework for Pupil Referral Units and alternative provision is seriously under-developed compared with mainstream schools’(cited in Ogg and Kaill, 2010). Similar concerns about the lack of quality control in the alternative schooling sectors have been expressed in the US (Martin and Brand, 2006). However, the development of this sector has not been motivated purely by a need to ‘offload’ unwanted students with little attention paid to the quality of education provided.

Many of those who have created these schools have been driven by a commitment to social justice and to an attempt to ensure that those who would have missed out an education are able to still obtain formal qualifications. The schools that are considered here are run as independent schools, as part of a religious chain of such schools, or as an off-site campus of one or more high schools. What is important here is that the primary purpose of the schools was not to change the young person, but to change the school context into one where students wanted to attend and into a place that offered young people a multitude of services in addition to formal qualifications.

It is also important to note, that clearly there are many social, economic, and cultural factors that influence schooling retention that are beyond the control of schools. However, there are institutional practices and policies that work against retaining marginalised young people. For young people who are homeless (which includes drifting from one friend's house to another), or live in high poverty families, completion of assignments and compliance with assessment dates may be very challenging. Such young people often struggle to conform to standards of dress and presentation and this sets them up for likely conflicts with teachers who are required to enforce such rules. Understandably, young people are likely to react defiantly as they become overwhelmed by the stresses and strains of their personal circumstances and the current political climate is not on their side. This too can contribute to high suspension and exclusion rates.

### 3. Alternative schooling: Second chance

The young people who attend second chance schools are regularly faced with severe economic marginalisation which makes it difficult for them to attend school. For example, in the research considered here it was not uncommon to meet young people who were homeless, could not afford regular meals and struggled to get by from day to day. However, in many of the schools we visited such concerns were addressed by ensuring that food was available throughout the day and there was access to services that would cater to the most basic needs of young people, including accommodation, legal aid, social workers etc. The intent was to ensure that the barriers which prevented the young people from participating fully in schooling were minimised.

It was also common in these schools to find students who had been forced out of their schools or had been unable to find a school that would take them. In London one boy in Community Focus School explained how he had been excluded from school for fighting:

I got excluded... Because I used to get into fights. I went to the centre .... at the centre...you stay there until you get a new school. And this (Community Focus School) is my new school... I want to be in - I was meant to go to mainstream but, I don't know, they didn't accept me in mainstream... I was meant to go to another mainstream. ...but I had three interviews at three schools and they all said "no".

Another boy, and Afghani refugee, explained how he had been encouraged to leave school as a result of being bullied. According to him there were about five Afghani boys in his class who were being picked on by a large group of Black British boys and so the school had encouraged the Afghani boys to leave the school for their own safety, even though he had wanted to stay in the mainstream. He described the discussion he had had with the school administration:

They said, "There's five of you, there's 25 of them. We can't switch five of you and there's 25 of them. We can't switch 25 of them because of five of you, so you had better go." So they said, "You had better go. Find another school for yourself; and if you feel safe, stay there".

Many of the young people in other second chance schools also indicated that they had been forced out of their mainstream school because they were perceived to be 'different' or because they had been marginalised by cultural factors such as race/ethnicity, sexuality or gender. As a consequence many of these schools sought to ensure that their curricula and structures took into account marginalised cultures. For example, we saw places which were infused with Indigenous knowledges and consulted closely with local Elders or engaged with the community and families. In a number of locations there was also support for pregnant young women and for new parents. Flexible arrangements also ensured that the 'different' adversities that many of these young people faced could be accommodated within the educational expectations of the school. There were also a set of processes set in place to ensure that conflicts were addressed in supportive ways, and these included the types of conflict which had driven them out of their previous schools.

Milly had chosen Victoria Meadows because of the way she could 'be herself' at the school. In her searches, she had been to both a private and a government school and had found them not too dissimilar:

I was in a mainstream school - Catholic education, for three years from Year Eight 'till Year Ten. I was having complications with bullying and stuff like that, just wasn't really finding it easy to do my work ... so I I decided to go to a state school for two months and I realised that it wasn't the school it was just the whole system. I just couldn't deal with the way that they were teaching the kids. I wasn't getting enough attention and so I stopped going to school.

We also heard stories from young people about feeling alienated by school curricula, being unable to meet the inflexible arrangements of the school due to their caring responsibilities or other life events. For example, we met young women with babies for whom mainstreams would not change their practices. We also met some young people who were caught up in gangs which impacted upon their ability to attend school. One worker in a London school indicated that some of the young people were expected by 'elders' in their gangs to be on a particular spot at certain times to sell drugs, if they were not, they were threatened with physical violence. As one worker indicated:

...you are being made to work for an elder, or "older", as they say. And then they pay you maybe 20/50 pounds to be in a spot. They give you a plot; so you need to be in that area... So we have had experiences with kids who won't come to school because they have been forced to be on the plot, selling drugs or whatever else. And then it's quite dangerous.

We also met students who had been suspended because they refused to wear the uniform correctly. Milly from Victoria Meadows, who was dressed in gothic black when we interviewed her, told us how difference was not tolerated at her previous school and that for her being different was important to her sense of being a 'free spirit':

I didn't like the uniforms and stuff (slight laugh) definitely because I'm more of a free spiritual person like, today I'm wearing this, I mean tomorrow I'll be wearing something completely different! Like I'll be wearing, I don't know, colours and stuff like I'm not really into having a set way of looking and being because I don't believe that a school should teach you how to look or how to be; they're just there to teach you how to do maths, English and the subjects you need in order to make it; the rest of it is your choice in life.

In contrast to the concerns about mainstream schooling that were raised, the vast majority of the young people indicated how accepting of difference both teachers and students were at their current school. This view was shared by the teachers and workers. For instance, George a teacher at Victoria Meadows Flexi School commented:

I think the other strength that this place offers is a place where difference is accepted, where alternative viewpoints are accepted, alternative lifestyles are accepted in a safe and respectful environment where your ability to succeed in academic endeavours isn't the be all and end all of you as a person.

Many of the young people in these schools related stories of how they had experienced a form of injustice and had no avenue of appeal, often leading then to leave the school. For instance Julie from Victoria Meadows told us about her previous experience:

I got into trouble for things that I didn't do. Like a text message that was sent

from somebody else's phone and I just got suspended for that and I was like, 'Nah, I don't want to be here anymore' so I left.

The vast majority of our schools had a policy of not suspending or expelling students. Teachers at Victoria Meadows told us how young people were sometimes asked to go home as a 'circuit breaker' but that they were always welcomed back. Victoria Meadows Flexi School operated via a framework of 'Rights, Respect, Responsibility and Relationships'. Both workers and students at the schools emphasised to us that their relationships were based on trust and that when students were asked to take some time out they did return to the school and the issue was addressed as a community. There were also strategies for dealing with interpersonal conflicts in ways that left both/all parties' dignity intact. As Leanne from Victoria Meadows explained:

They do the community group meetings and stuff, bringing everyone together and sorting out conflicts and everyone having their say. And these little meetings is a really good thing they do because it lowers the chances of anyone having any sort of fights or arguments so everyone has their own opinion - so it brings people together as one community.

This view about punishment was also present in the London school. One teacher indicated that this had had a major impact on the way in which students engaged with the classroom learning and behaviour overall. She explained it this way:

...they have taken away the punishment, there's no detentions, there's not really that much to fight against and it's kind of like choices, "Well, if you want to walk out and have a cigarette and throw your paper on the floor, then okay, do it, and we will talk about why you have done it. But I'm not going to shout at you; I'm not going to make you stay behind for two hours and write lines." So with that all removed, a lot of the behaviour disappears...

One of the heads of campus at this school wanted to emphasise that this did not mean that it was a chaotic school. Indeed he stressed that learning paralleled this approach:

So people say we don't exclude and we don't punish, but we challenge; we challenge their thinking. So we might not shout, "Oh, why did you do that blah, blah, blah?" We say, "Okay, alright, I understand you are trying to say something to me right now. I will come back to that."

His view was that the strength of relationships that were being built up with these young people meant that these behavioural incidents gave them a chance to have a range of provocative discussions that facilitated higher order learning.

In the other schools teachers and students also spoke about the importance of relationships. In each instance all addressed each other by their first names. Justin, a student from Victoria Meadows, explained the importance of this:

You know it's not Sir, Madam, it's not Mr and Mrs whatever. I couldn't even tell you what half the teachers' last names were... Yeah pretty much, they're all you know, like, – George, or Angela and, you know, you don't really know their last names. It makes you feel equal not below, like it's not 'yes sir, no sir, three bags full sir'.

What is interesting here is that Justin, who had had a very difficult time at his previous school was fully engaged in learning and that the practices that 'make you feel equal not below' were seen as central to supporting this engagement. For example, he went on to explain to us that:

Like, in English ... we'll discuss something or we bring up a topic and we'll actually sit down and have a full class discussion about it... It's more what your opinion is about stuff and they're not going to beat you down on every opinion.

Fernvale in the Mills and McGregor (2014) study also provides a good example of a school that caters to highly marginalised young people. This school for girls had a very high proportion of Indigenous students and/or mothers or soon to be mothers. The stories about the racism they experienced and lack of support they received at their previous school is damning of the mainstream sector (both private and public). The girls at this school spoke of the ways in which they were supported at their current school. There was a crèche with child care workers to look after their children, there were opportunities to meet and discuss parenting issues with other mothers and with social workers, and there was support to help them find accommodation or to leave abusive relationships. The school also employed Indigenous workers to support Indigenous students. The school ensured that Indigenous knowledges and understandings were incorporated into the curriculum and pedagogies. At the same time Fernvale offered the standard curriculum and was expected to participate in all of the national and state testing regimes. Many of the young women at the school indicated that if it was not for this school they would not be in education. And as testament to their commitment to this school, many of the students travelled up to an hour and a half to attend.

Like Fernvale, the vast majority of the second chance schools had a very strong social focus. They wanted to ensure that the students' social and emotional wellbeing were priorities. However they also recognised that they had to provide a quality education. As one head of campus at Community Focus School wanted to emphasise:

Now, don't get me wrong. We do do the books ...but this stuff, the social skills is what's going to help them to survive. They are not going to be worrying no algebra or anything like that. Once they leave here, it would be mostly about, "Okay, how do I stay into college? How do I be on time? How do I say 'please,

thank you'? When somebody does something I don't like, how do I relate it back to them in a way that is productive for the both?" So it's being able to help them identify ways to kind of problem-solve.

Many second chance schools make significant efforts to help their students. However, there are occasionally causes for concern if they fail to engage students in learning, work with deficit understandings of the students and/or continue to reproduce stereotypic behaviours. This has been widely recognised (Beach and Dovemark, in press; Thomson and Russell, 2007; Choi, 2012; Kim, 2011)

#### 4. Conclusion

These concerns about second chance schooling has meant that their development has been contentious. Of central concern here is whether or not these alternative programs will benefit some of the most marginalised students in schools or will reproduce disadvantage. Students who attend these programs tend to be young people from poor backgrounds, many of whom have experienced discrimination on the basis of race/ethnicity, sexuality and/or gender. If these programs act purely as 'holding pens' or 'dumping grounds' for students deemed to be unteachable in the mainstream then they will indeed continue the reproductive aspects of schooling. Furthermore, it could be argued that the existence of these schools lets the mainstream off the hook in that there is a school that is available to those who experience hardship and oppression in their out of school life.

It is worth noting that some European countries emphasise the importance of changing the mainstream rather than alternative provision. For example, in Sweden students in the compulsory years and students over 16 in danger of dropping out can receive individual student plans. At first glance this does not appear overly successful. However, it has been claimed that whilst they have a high dropout rate, this is compensated for through a strong adult education sector. There is a system of alternative provision in Norway for 13–16 year olds. However, schools there are expected to provide teaching that meets the needs of all students through an approach referred to as 'adapted education'. That is, teaching processes are expected to be 'adapted' to the needs of both the individual and the group. Norway also promotes multi-agency collaborations to support young people who have dropped out of school. There is also a statutory responsibility

for local authorities to ‘follow up’ with young people aged 16–19 who have left school. In the Netherlands, where there are extremely few alternative options for students, there has been a requirement since 2011 for every school to have a team of youth workers, social workers, truancy officers, law enforcement officials and healthcare professionals to work with teachers to reduce social exclusion. There is also a program, Appropriate Education, making every school board responsible for providing an ‘appropriate education’ to all students regardless of their educational and/or broader needs (see Harper et al, 2011).

However, research into these schools in England and Australia has revealed highly committed teachers, young people attending a meaningful education program after having become alienated from mainstream schooling, and schools with support structures such as crèches, and housing and legal assistance, enabling them to attend school (Mills and McGregor, 2014). From this research it was clear that the many of the young people in these schools would have not been in education if it was not for the existence of such alternatives. There are, however, vast differences amongst the second chance schools both within each county and between countries. In terms of those that appear to be making the most difference in the lives of the young people they support, the evidence points to a range of common signature practices that supersede context; they are practices that work to effectively re-engage marginalised and severely disadvantaged young people, often struggling with a range of economic, social and mental health issues, in education. In sum they include the following:

1. Realistic recognition of the challenges of the material and personal circumstances of each student;
2. Provision of a wide range of basic necessities for young people with few resources, for example: child-care or access to it, food, transport, learning materials; access to second-hand goods; access to showers etc
3. Strategies to connect their students to the external services that they need to progress their lives, for example: Centrelink, health & welfare agencies, legal aide, child care and child welfare services;
4. Provision of staff to prepare students for, and to accompany them to, external agencies, for example: court hearings, other educational providers, job interviews or work experience.
5. Flexibility: completion of schoolwork; attendance requirements; dress; pathways and ways of working towards personal and educational goals;
6. Provision of programs of learning that: are individually crafted for each student; address individual gaps in knowledge and skills; target the interests

and connect to the lives of these young people; and provide them with meaningful pathways to further training or employment;

7. Non-hierarchical social structures that foster a set of relationships among staff, students and workers whereby all people, regardless of age, are addressed by their first names and accorded the right to express themselves; the giving and receiving of respect is a fundamental right and responsibility for all who work or study at the schools;
8. Provision of a safe, nurturing and supportive environment that is premised upon unconditional regard, positive reinforcement and validation of difference; an environment within which it is safe to 'fail' and learn from it; an environment that teaches young people the fundamentals of respect and responsibility and thereby facilitates the development of self-worth, self-esteem and hope.

This would seem to suggest that in any move towards supporting alternative provision of education, there has to be a policy framework that takes into account the needs of students beyond the immediate demands of schooling, that enables schools to create a positive climate in which learning can take place, including being flexible, and emphasises the importance of providing a meaningful education. This requires a significant funding commitment.

## References

- Abelman, N., Choi, J. & Park, S. (Eds) (2012). *No Alternative? Experiments in South Korean education*. Berkeley: University of California Press.
- Aron, L. and Zweig, J. (2003). *Educational alternatives for vulnerable youth: Student needs, program types, and research directions*. Washington, DC: The Urban Institute.
- Aron, L.Y. (2006). *An Overview of Alternative Education*. The Urban Institute: Washington D.C.
- Ball, S. (2006). *Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball*. Abingdon: Routledge.
- Ball, S. (2012). *Global education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary*. London: Routledge.
- Ball, S. (2013). *The education debate (2nd ed)*. Bristol: Policy Press.
- Choi, J. (2012). A second chance high school: Students' second-class internalization and stratification. In Abelman, N., Choi, J. & Park, S. Eds) *No Alternative? Experiments in South Korean education*. Berkeley: University of California Press. Pp63–80.
- COAG (Council of Australian Governments). (2013). *Education in Australia 2012: Five years of performance*. <http://www.coagreformcouncil.gov.au/reports/education/education-australia-2012-five-years-performance> Retrieved 30/10/13.
- COAG (2009). *Council of Australian Governments National Partnership on Youth Attainment and Transitions*. <http://www.socialinclusion.gov.au/LatestNews/Pages/COAGNationalPartnershipYouthAttainmentandTransitions.aspx> Retrieved 5/12/10.
- Department for Children, Schools and Families (DfCSF), (2007). *Raising expectations: Staying in education and training post-16*. Norwich: The Stationery Office.
- Dovemark, M. and Beach, D. in press *Academic work on a back-burner: Habituating students in the upper-secondary school towards marginality and a life in the precariat*. *International Journal of Inclusive Education*.
- Evans, J., Meyer, D., Pinney, A., and Robinson, B. (2009). *Second chances: Re-engaging young people in education and training*. Essex: Barnardo's.
- Gallagher, E. (2010). The second chance school. *International Journal of Inclusive Education*, 15(4), 445–459.
- Harper, A., Heron, M., Houghton E., O'Donnell S. and Sargent C. (2011). *International Evidence on Alternative Provision (INCA Thematic Probe)*. Slough: NFER.
- Kim, J. (2011). *Narrative inquiry into (re)imagining alternative schools: A case study of Kevin*

- Gonzales. *International Journal of Qualitative Studies in Education* 24, no. 1: 77–96.
- KPMG, (2009). *Re-engaging our kids: A framework for education provision to children and young people at risk of disengaging or disengaged from school*. Melbourne: KPMG.
- Lingard, B. (2011). Policy as numbers: Ac/counting for educational research. *The Australian Educational Researcher*, 38(4), 355–382.
- Lingard, B. and Sellar, S. (2013). ‘Catalyst data’: Perverse systemic effects of audit and accountability in Australian schooling. *Journal of Education Policy*.
- Lingard, B., P. Thomson and T. Wrigley, (eds.) (2011). *Changing Schools Alternative Models Making a world of difference*. London: Routledge.
- Martin, N & Brand, B. (2006) *Federal, State, and Local Roles Supporting Alternative Education*, Washington American Youth Policy Forum.
- McGregor, G. and Mills, M. (2012). Alternative education sites and marginalised young people: ‘I wish there were more schools like this one’. *International Journal of Inclusive Education* 16, nos.7–8: 843–862.
- Mills, M. and G. McGregor, (2014). *Re-engaging Young people in education: Learning from alternative schools*. London: Routledge.
- Mills, M. and McGregor, G. (2010). *Re-engaging young people in education: Success factors in alternative schools* [online]. Queensland: Youth Affairs Network of Queensland (YANQ). Available from: <http://www.yanq.org.au/reengage>
- Mills, M. McGregor, G. & Muspratt, S. (2012) *Flexible Learning Options/Centres in the Australian Capital Territory (ACT)*, ACT Education and Training Directorate, Canberra.
- Mills, M., Renshaw, P. & Zipin, L. (2013) Alternative education provision: a dumping ground for 'wasted lives' or a challenge to the mainstream? *Social Alternatives*, 32(2), 13–18.
- Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA) (2008). *Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians*, Carlton South, MCEETYA.
- OECD. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- OECD. (2013). *Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD.
- Office of the Children’s Commissioner . (2014b). “Always Someone Else’s Problem” : Report on illegal exclusions, London: Office of the Children’s Commissioner.
- Office of the Children’s Commissioner. (2014). “It might be best if you looked elsewhere”. London: Office of the Children’s Commissioner.

- Ogg, T. and Kail, E. (2010) *A New Secret Garden? Alternative Provision, Exclusion and Children's Rights*. Civitas: London, UK.
- Sahlberg, P. (2011). *Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland?* New York: Teachers' College Press.
- te Riele, K. (2007). Educational alternatives for marginalised youth. *Australian Educational Researcher*, 34(3), 53–68.
- Te Riele, K. (2012a). *Learning choices: A map for the future*. Melbourne: Dusseldorp Skills Forum.
- Thomson, P. and Russell, L. (2007). *Mapping the alternatives to permanent exclusion*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Tyack, D. and Tobin, W. (1994). The "grammar" of schooling: Why has it been so hard to change? *American Educational Research Journal*, 31(3), 453–479.
- Woods, P. and G. Woods. (eds) (2009). *Alternative Education for the 21st century: Philosophies, approaches, visions*. New York: Palgrave Macmillan.
- Wyn, J. and Woodman, D. (2006). Generation, youth and social change in Australia. *Journal of Youth Studies*, 9(5), 495–514.



**Martin Mills**

**Position**

- Professor, University of Queensland
- Visiting Professor, King's College London

**Major Publication in Alternative Education**

- Re-engaging young people in education: learning from alternative schools, *Sketching Alternative Visions of Schooling*

# 대안학교의 정책과 실제: 영국과 호주 사례를 중심으로

마틴 밀스<sup>1)</sup>

호주 퀸즈랜드대학교

최근 영국과 호주는 일련의 정책을 통해 대안교육의 제공에 더 많은 관심을 기울이는 추세이다. 이들 두 국가에서 대안학교는 전통적으로 공공 부문의 영역 밖에 위치하는 민주교육(democratic education) 형식과 관련이 있었다. 하지만 최근 대안교육이 정부 보조금에 상당 부분을 의존하면서 주로 소외 계층 청소년의 필요를 충족시키고자 하는 이른바 “두 번째 기회(second chance)”로서의 대안학교에 대한 관심이 새롭게 부각되고 있다. 본고에서는 이러한 두 번째 기회로서의 대안학교에 초점을 맞추고자 한다. 영국과 호주 모두 대안교육의 제공을 위한 정책 틀은 여전히 형성 과정에 있다. 양국의 대안교육 부문은 적절한 관리가 결여되어 있고 질적인 편차가 크다는 평가를 받아 왔다. 이에 따라 역대 정부는 일반학교의 기대 수준을 힘들어 하는 취약 계층 청소년들의 필요를 가장 효과적으로 충족시킬 수 있는 방안을 모색해 왔다. 본고는 영국과 호주에서 운영되고 있는 대안학교의 정책 맥락에 대해 개괄하고자 한다. 또한 두 국가의 다양한 대안학교로부터 수집한 데이터를 바탕으로 관련 정책의 영향력 및 정책 개혁의 필요성에 대해 고찰해 보고자 한다. 본 연구에서 사용된 자료의 주된 출처는 “두 번째 기회”, “플렉시스쿨(flexi-school)”, “유연한 학습 센터(flexible learning center)” 등으로 불리는 대안학교의 교사 및 학생들과 진행한 면담 내용이다. 본고에서는 계층에 상관없이 “모든” 학생이 양질의 교육을 받아야 한다는 전제를 바탕으로 대안학교에 대한 분석 작업이 이루어져야 함을 주장한다.

## 1. 서론

오늘날 많은 국가에서 대안학교에 대해 폭넓은 관심을 보이고 있다(Abelman et al, 2012; Aron & Zweig, 2003; Aron, 2006; Kim, 2011; Lingard, Thomson & Wrigley, 2011; te Riele, 2007; Woods & Woods, 2009; Mills & McGregor, 2014). 영국과 호주의 경우, 다양한 정책적 압력을 통해 대안교육의 제공을 확대해 왔으며 정부, 자선단체 및 “싱크 탱크” 차원에서 대안학교에 대한 관심이 촉발되었다(Thomson & Russell, 2007; Mills & McGregor, 2010; Mills et al, 2012; te Riele, 2012; KPMG, 2009; Ogg

1) 본 연구에 기여해 주신 그리피스대학교 Glenda McGregor 교수께 감사의 말씀을 드립니다.

& Kaill, 2010; Evans et al, 2009). 그러나 “대안” 및 “대안적”이라는 용어는 상당히 모호한 개념이다. 무엇이 “대안적”인가? 무엇에 대한 “대안”인가? 예컨대 영국은 전문학교(academy)와 자유학교(free school)가 증가하면서 학교들이 대안학교로서의 다각화를 도모하고 있는 듯하다. 그러나 이들 학교 중 다수는 교복, 시간표, 엄격한 규율, 시험 문화, 수직적 조직 구조 등 전통적인 교육 방식을 여전히 고수하고 있다. 본고에서는 소위 “학교 교육의 문법(grammar of schooling)”에 이의를 제기하는 학교들에 대해 기술할 때 “대안” 또는 “대안적”이라는 용어를 사용하고자 한다(Tyack & Tobin, 1994). 다시 말해 본고에서 주목하는 대상은 “주류(mainstream)”를 이루는 일반학교에 해당하지 않는 학교, 특히 일반학교를 거부했거나 일반학교로부터 거부당한 취약 계층 학생들의 필요를 충족시키고자 노력하는 학교이다. 이들 대안학교는 “유연한 학교(flexible school)”, “학습 대안(learning option)” 등의 명칭으로 알려져 있다. 본고에서는 대안학교 또는 대안교육을 지칭할 때 “두 번째 기회(second chance)”라는 표현을 사용하고자 한다(Gallagher, 2010). 영국과 호주의 대안학교 중 대다수는 정부 당국의 관할 밖에 위치하고 있다. 그럼에도 이들 학교는 국가 재정의 지원을 받으며 다양한 정부 규제의 적용을 받는다. 학생들이 수업료를 낼 필요가 없는 이들 대안학교 중 다수는 최근의 정책적 압력에 따른 산물인 것으로 보인다. 본고에서는 정책사회학적 접근법을 활용하여 논의를 전개하고자 한다(Ball, 2013). 정책이란 단순한 텍스트를 넘어 학교에서 실제로 일어나고 있는 일을 가리킨다. Stephen Ball은 대문자로 시작되는 “정책(Policy)”과 소문자로 시작되는 “정책(policy)”을 구분한다. 전자는 텍스트로 된 정부의 “공식” 정책을, 후자는 정책의 실행을 의미한다. 따라서 본고에서는 영국과 호주의 대안학교 관련 정책에 대한 맥락을 개괄하고, “두 번째 기회”를 누리기 시작한 학생들에게 그러한 정책 맥락이 무엇을 의미하는지에 대한 사례들을 언급하고자 한다. 또한 대안학교에서 실행되는 다양한 정책, 관행 및 절차에 대해 개괄하고, 이른바 “민주학교(democratic school)”에서 실행되는 정책, 관행 및 절차에 대해서도 논의하고자 한다.

## 2. 정책 맥락

오늘날의 교육 개혁은 대부분 신자유주의 패러다임에 근거한다. Pasi Sahlberg(2011)가 “글로벌 교육개혁 운동(GERM: Global Educational Reform Movement)”이라고 지칭한 이러한 움직임은 학교를 개선하기 위해서는 시장, 책임성(accountability) 및 경쟁력이 필수적이라는 가정을 바탕으로 한다. GERM의 영향력은 정부가 시험 성적에 근거한 국내외 학교순위표에 지대한 관심을 보인다는 사실에서 명백히 드러난다. 아울러 정부는 교육의 소비자인 학부모에게 각각의 학교를 비교할 수 있는 세부 정보를 제공하고, 각급 학교에는 지역 시장의 필요를 충족시킬 수 있는 자치권을 더 많이 제공하려고 한다. 이러한 정책은 영국과 호주에서 학교장과 교사와 학생들에게 상당한 압력을 가해 왔다. 학교는 학생들의 시험 성적 및 시장에서의 학교 이미지 창출 역량을 기준으로 판단되는 경우가 많다. 이에 따라 교사와 학생들은 시험 성적이 좋아야 한다는 중압감에 시달리게 되는 것이다. 어떤 경우에는 읽기, 쓰기, 산수, 과학 등의 “주요” “핵심” 과목에

집중하기 위해 교과과정 선택의 폭을 제한하고 시험 점수의 극대화를 위한 주입식 교육에 치중하기도 한다. 현 정책이 야기하는 이러한 문제점에 대해서는 여러 연구에서 논의되고 있다(Ball, 2006; ibid, 2012; Lingard, 2011; Lingard & Sellar, 2013). 학교의 전체 시험 성적에 누가 되거나 다른 학생의 성적을 떨어지게 하거나 우등생의 출석을 방해하는 것으로 간주되는 학생들은 해당 학교에서 거부당하는 경우가 많다(Mills et al, 2013; McGregor & Mills, 2012). 상당한 자치권이 부여된 학교에서는 그러한 학생들의 출석의지를 꺾거나 학교를 떠날 것을 요구하기도 한다. 학생들은 퇴학 처분을 받기도 하는데, 그러한 처분이 불법적으로 이루어지는 경우도 있다(Office of the Children’s Commissioner, 2014a; ibid, 2014b).

교육 개혁에 관한 의제와 더불어 등장한 것은 사회 정의 구현에 대한 요구였다. 학교가 취약 계층 학생들의 필요를 항상 충족시켜 주지는 못했다는 인식을 바탕으로, 학생들의 성과를 개선하기 위한 조치가 필요하다는 주장이 제기되었다. 예컨대 영국 교육기술부(現 아동학교가족부)에서 발간한 『기대치의 상승: 17세 이후로의 교육 연장(Raising Expectations: Staying in Education and Training Post-16)』에서는 교육받지 못하거나 실업 상태에 있는 청소년의 수를 감소시키기 위해 의무교육 연한을 높이도록 했다(DfES, 2007). 현 정부 역시 청소년의 전일제 교육을 보장하기 위한 정책을 이어 나가고 있다. 예컨대 정부는 퇴학생들이 다른 곳으로 무책임하게 “떠넘겨지는” 상황을 방지하기 위해 학교가 해당 학생들을 책임지도록 하고 있으며, 모든 학생의 필요를 충족시키기 위해 PRU(Pupil Referral Unit)에 전문학교의 역할을 부여하는 등 학교 교육의 다양화를 시도하고 있다(Thomson, 2014). 이와 유사하게 호주에서는 2008년 모든 주(州) 및 테리토리 정부의 교육부장관들이 연방정부의 교육부 장관과 교육·고용·훈련·청소년 관계장관회의(MCEETYA)를 갖고 “호주의 청소년 교육 목표에 관한 멜버른 선언(Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians)”에 합의했다(MCEETYA, 2008). MCEETYA는 “향후 10년간 원주민 청소년과 취약 계층 청소년, 특히 사회경제적 취약 계층에 속한 청소년을 위한 교육 성과의 개선”이라는 목표를 수립했다. 또한 호주정부협의회(COAG)는 소외 계층 청소년의 재학률을 증가시키기 위한 일련의 세부 목표에 합의했다(COAG, 2009). 이러한 합의에 따라 호주의 모든 주 정부는 교과과정의 요건 및 가용성에 따라 모든 25세 미만 청소년에게 교육 훈련의 장을 제공할겠다는 공약을 발표했다. 주된 목표 중 하나는 12학년의 재학률을 2015년까지 90%로 향상시키겠다는 것이다(COAG, 2009). 경제협력개발기구(OECD) 자료에 따르면 호주는 다른 비교 가능한 국가들보다 사회경제적 지위(SES)와 교육 성과 간의 상관관계가 강하다(OECD, 2011). 또한 OECD 보고서에 따르면 호주 원주민 학생들의 졸업률은 상대적으로 낮으며, 최상위 SES 계층에 속하는 청소년들의 전국적인 졸업률과 비교해 볼 때 최하위 SES 계층 청소년들을 위한 개선책은 미진한 편이다(COAG, 2013). 이러한 불평등을 해소하기 위해 호주도 영국과 마찬가지로 졸업 연령을 상향 조정하는 정책을 추진해 왔다.

재학률을 높이도록 하는 시도는 소외 계층 청소년을 지원하기 위함이지만, 그러한 시도에 대해 회의적인 시각도 존재한다. 예컨대 Wyn & Woodman(2006)은 재학률 향상을 위한 다양한 조치가 “청소년으로 하여금 교육 훈련 과정에 남아 있도록 강요하고 정부의 소득 지원을 받는 청소년의 비율을 제한하기 위해” 설계되어 왔다고 주장한다(p. 505). 그러나 동기가 무엇이든 간에 재학률과 관련하여 세부 목표를 설정하게

되면 학교들은 일련의 성과 지표를 충족하고 있음을 입증해야 한다. 특정 학생을 “원하지” 않는 학교는 해당 학생에게 대안책을 제시해야 한다. 학생들의 필요를 충족시킬 수 있는 대안교육 부문의 개발은 바로 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

Thomson & Russell(2007)은 이러한 대안 중 일부가 일차적으로 직업 기술의 교육에 기반을 두는 협소한 교육과정이라고 비판한다(Dovemark & Beach, 近刊). 아울러 모범 관행이 실제로 존재하기는 하지만, 대부분 질적인 관리가 결여된 ‘무규제 시장’이라고 지적했다. 이러한 주장은 지난 노동당 정부에서 발간한 백서인 『다시 정상 궤도로(Back on Track)』에서도 뒷받침되고 있다. 이 백서는 “PRU와 대안학교의 책임성 구조는 일반학교와 비교해 볼 때 심각할 정도로 미개발 상태에 있다.”고 언급하고 있다(Ogg & Kaill, 2010에서 인용). 대안학교 부문에서의 질적 관리의 부재에 대한 우려의 목소리는 미국에서도 제기되고 있다(Martin & Brand, 2006). 그러나 대안교육 부문의 개발에 대한 동기가 교육의 질에 대한 관심이 거의 없는, 불필요한 학생들을 순전히 “떠넘기기” 위한 것만은 아니다. 사회적 정의 구현에 전념하고 교육 소외 계층의 공식적인 자격 취득을 위해 대안학교를 설립하는 이들이 많다. 본 연구에서 다룬 학교들은 독립학교(independent school), 종교단체의 부설 학교 또는 특정 고등학교의 분교 등으로 운영되고 있었다. 여기서 중요한 점은 이들 학교의 일차적인 목적이 학생들을 변화시키는 것이 아니라, 학교 환경을 변화시킴으로써 공식적인 자격 취득뿐 아니라 다양한 서비스를 누릴 수 있도록 하여 학생들이 다니고 싶어 하는 학교가 되려고 한다는 사실이다.

학교의 통제력을 넘어 재학률에 영향을 미치는 여러 사회적·경제적·문화적 요인은 분명 존재한다. 그러나 소외 계층 청소년의 재학률에 악영향을 미치는 제도적 관행과 정책 또한 존재한다는 사실에 주목할 필요가 있다. 노숙 청소년(친구들 집을 전전하는 학생 포함)이나 빈곤 가정 청소년에게 숙제를 완성하고 마감일까지 제출하는 일은 대단히 힘들 수 있다. 이들 청소년은 복장이나 과제 발표와 관련된 규칙을 지키기 어려울 수 있으며 이로 인해 그러한 규칙을 강요해야 하는 교사들과 충돌할 가능성이 크다. 물론 청소년기에는 개인적 상황으로 인한 스트레스와 긴장 때문에 반항적인 태도를 보일 수 있으며, 현재의 정치 환경은 청소년들의 편에 있지 않다. 이러한 사실 역시 정학률과 퇴학률 증가의 요인 중 하나라고 볼 수 있다.

### 3. 대안학교: 두 번째 기회

대안학교에 다니는 청소년들은 학교 출석을 어렵게 하는 극심한 경제적 소외 상태를 경험하는 경우가 많다. 예컨대 본 연구를 진행하는 과정에서, 끼니조차 해결하지 못하고 그날그날을 힘겹게 살아야 하는 집 없는 청소년을 만나는 것은 드문 일이 아니었다. 그러나 필자가 방문한 여러 대안학교에서는 그러한 문제들을 해결하기 위해 학생들이 언제든지 식사할 수 있도록 함은 물론, 주거 시설, 법적 지원, 사회복지사 등 청소년의 기본적 필요를 충족시키기 위한 서비스를 제공하고 있었다. 이는 청소년들로 하여금 학교 교육을 충분히 받지 못하도록 하는 장애물을 최소화하기 위함이었다.

또한 이들 학교에서는 이전에 다녔던 학교에서 퇴학당했거나 자신을 받아 줄 학교를 찾지 못한 학생들을 쉽사리 발견했다. 런던 소재 대안학교에 다니는 한 남학생은 이전 학교에서 싸움을 벌이다가 퇴학 처분을 받은 과정에 대해 다음과 같이 설명했다.

싸움에 자주 휘말리다가 퇴학당했어요. 그리고 나서 센터에 갔어요. 새 학교를 배정받기 전까지 머물러야 하는 곳이었어요. 지금 다니는 이 학교(커뮤니티 포커스 스쿨)가 새 학교예요. 저는 일반학교에 다니고 싶어요. 그런데 일반학교 쪽에서는 절 받아주지 않아요. 세 군데에서 면담을 했는데, 전부 “안 돼.”라고 말했어요.

아프간 난민 출신인 다른 남학생은 이전 학교에서 집단 따돌림을 당하다가 학교 측으로부터 전학을 권고를 받았다고 한다. 자기 반에는 아프간 학생이 다섯 명 있었고 수가 훨씬 많은 흑인 학생들에게 집단 따돌림과 괴롭힘을 당했는데, 학교 측에서는 안전을 위해 아프간 학생들에게 학교를 떠나라고 권고했다는 것이다. 일반학교에 남아 있기를 원했던 이 학생은 교무 직원과 나눈 대화를 다음과 같이 회상했다.

“너희는 다섯 명이고, 그 아이들은 스물 다섯 명이야. 다섯 명 때문에 스물 다섯 명을 전학시킬 수는 없어. 그러니 너희가 전학을 가는 게 낫다.”라고 말하는 거예요. 그러면서 이렇게 말했어요. “다른 학교를 찾아봐. 그리고 안전하다고 생각되면 그 학교를 다녀.”

대안학교에서 만난 그 밖의 여러 청소년들도 다른 학생들과 “다르다”고 인식되거나 인종, 민족, 성별 등의 문화적 요인에 의해 소외되어 왔기 때문에 일반학교를 강제로 떠나야 했다. 이에 따라 소외된 문화권을 고려하는 교육과정과 교육 구조를 제공하려는 대안학교가 많았다. 예컨대 원주민 문화가 반영된 교육과정을 제공하거나, 지역에 사는 연장자들과 긴밀히 협의하거나, 지역사회와 가족의 참여를 유도하는 등의 방식이었다. 어린 임신부들을 지원하는 학교도 많았다. 이렇듯 유연한 접근법을 채택한 학교들은 수많은 청소년이 직면하는 “상이한” 어려움들을 모두 수용할 수 있는 교육 방식을 도모했다. 아울러 이전 학교를 떠나게 만들었던 요인들을 포함한 여러 갈등 요소를 청소년에게 도움이 되는 방식으로 해결하기 위한 제도도 운영하고 있었다.

밀리(Milly)라는 여학생은 “자신의 개성”을 드러낼 수 있기 때문에 빅토리아 메도우스(Victoria Meadows) 학교를 선택했다. 이전에 다녔던 사립학교와 공립학교 모두 밀리에게는 별다른 차이가 없었다.

일반학교에 다녔어요. 가톨릭 학교인데, 8학년부터 10학년까지 3년 동안 있었어요. 왕따 같은 것 때문에 힘들어서 제대로 다닐 수가 없었어요. 그래서 주립학교로 전학해서 두 달 동안 다녔는데, 학교가 아니라 “시스템” 전체가 문제더라고요. 아이들을 가르치는 방식이 도무지 마음에 들지 않았어요. 나한테 신경 써 주는 사람도 없고, 그래서 그냥 그만뒀어요.

필자는 학교의 교육과정 때문에 소외감을 느낀다는 청소년들의 얘기도 들을 수 있었다. 가족을 돌보거나 그 밖의 생활 관련 일 때문에 학교의 융통성 없는 교육 방식을 따라가지 못하는 것이었다. 예컨대 필자가 만난 여자 청소년들은 아기를 키워야 했는데도 일반학교가 이를 수용하는 방식으로 기존의 교육방법을 바꾸려 하지 않았다고 했다. 또한 불량학생집단 때문에 시달리며 학교에 제대로 출석하지 못하는 청소년들도 있었다. 런던 소재 학교의 한 직원은, 불량학생집단의 “형님”이 특정 시각에 특정 장소로 학생들을 불러내어 마약을 팔게 하고 이에 응하지 않으면 물리적인 폭력으로 위협한다고 말했다.

“형님”이라고 불리는 사람이 시키는 대로 해야 합니다. 그러면 그 대가로 20-50파운드를 받습니다. 그 사람들이 특정 구역을 정해주면, 아이들은 그 구역으로 나와서 마약을 팔든지 다른 일을 하든지 해야 합니다. 그렇기 때문에 학교를 나오지 않으려고 하는 아이들이 생기

고, 나중에 아주 위험한 상황에 처하게 됩니다.

필자가 만난 또 다른 학생들은 교복을 올바르게 입지 않았다는 이유로 정학 처분을 받은 적이 있다. 필자와의 면담 당시 고딕풍의 검정색 옷을 입고 있었던 밀리는 이전 학교에서는 차이를 용납하려고 하지 않았다면, 자신이 남들과 다르게 보이려고 하는 것은 “자유로운 영혼”이라는 느낌을 갖기 위해 중요하다고 말했다.

교복 같은 건 좋아하지 않았어요. (가벼운 웃음) 난 일종의 자유로운 영혼이니까요. 오늘 내가 이렇게 입고 있지만 내일은 또 전혀 다른 옷을 입을 거예요! 무엇을 입어야 한다. 어떤 색으로 입어야 한다. 그런 정해진 방식은 정말 싫어요. 학교는 학생들이 어떻게 보이고 어떻게 행동해야 하는지 가르치는 곳이 아니라고 생각해요. 그냥 영어나 수학을 가르치고, 성공하는 데 도움이 되는 것들을 가르치면 되죠. 나머지는 내가 선택하는 삶인 거예요.

우리의 목소리가 제기되는 일반학교와 달리, 대안학교를 다니는 대다수의 청소년들은 현재 다니는 학교에서 교사와 학생들 모두 차이를 용인하고 있다고 언급했다. 빅토리아 메도우스 학교에서 근무하는 교사인 조지(George)는 다음과 같이 말했다.

대안학교가 지닌 또 다른 강점은 안전하고 상대방을 존중하는 환경에서 상호간의 차이가 용인되고 대안적인 관점이 용인되며 대안적인 생활 방식이 용인된다는 것입니다. 한 인간으로서의 학생을 평가할 때 학업 성취 능력이 전부가 아닌 거죠.

대안학교를 다니는 여러 학생들은 자신들이 이전 학교에서 부당한 대우를 받았고 마땅히 호소할 곳이 없었으며 결국 학교를 떠나게 되었다고 언급했다. 빅토리아 메도우스 학교를 다니는 줄리(Julie)는 이전 학교에서의 경험에 대해 다음과 같이 말했다.

제가 하지 않은 일 때문에 문제가 생겼어요. 다른 학생이 저한테 문자 메시지를 보냈는데, 그것 때문에 제가 정학을 당했어요. 더 이상 있고 싶지 않다는 생각이 들어서 학교를 그만뒀어요.

본 연구에서 다른 대안학교들 중 대부분은 학생들에게 정학이나 퇴학 처분을 내리지 않는다는 방침하에 운영되고 있었다. 빅토리아 메도우스 학교의 교사들은, 일종의 “안전장치”로서 학생들을 집으로 보내는 경우가 있지만 언제든지 학교로 돌아올 수 있도록 한다고 말했다. 이 학교는 “권리, 존중, 책임, 관계(Rights, Respect, Responsibility and Relationship)”라는 기치 하에 운영되고 있었다. 이 학교의 교직원과 학생들은 모두 서로의 관계가 신뢰에 바탕을 두고 있고, 잠시 학교를 쉬게 된 학생들은 결국 학교로 돌아오며, 하나의 공동체를 이루어 문제해결에 임하고 있다고 강조했다. 또한 대인 관계에서 발생하는 갈등을 양 당사자 내지는 모든 당사자의 자존심에 상처를 주지 않는 방식으로 해결하려는 제도도 마련되어 있었다. 이 학교에 다니는 린(Leanne)은 다음과 같이 설명했다.

모두가 참석해서 갈등을 해결하고 자기 의견을 밝힐 수 있는 그룹 미팅이 열려요. 학교에서 마련해 주는 이런 작은 모임들은 정말 유익해요. 학생들이 싸우거나 말다툼할 일이 줄어들고, 하나의 공동체로 모인 자리에서 모두가 자기 의견을 밝힐 수 있으니까요.

처벌에 대한 이러한 접근법은 런던 소재 대안학교에서도 찾아볼 수 있었다. 한 교사는 학생들의 교실 수업 참여 방식과 전반적인 행동에 중대한 영향을 미치는 방침이라고 언급했다.

학생들을 처벌하지 않습니다. 방과 후에 남게 하지도 않지요. 학생들에게는 일종의 선택을 하도록 합니다. “밖에 나가서 담배를 피우고 바닥에 종이를 던지고 싶다면, 좋아, 그렇게 하렴. 네가 왜 그렇게 했는지 나중에 함께 얘기해 보자. 너한테 소리를 지르거나, 방과 후에 2

시간 동안 남아서 반성문을 쓰라고 하지는 않을 거야.” 이런 방식으로 하면 나쁜 행동들이 많이 사라지게 됩니다.

이 학교의 교장은 그렇다고 학교가 혼란스럽게 운영되는 것은 아니라는 점을 강조했다. 이러한 접근법과 학습이 공존할 수 있다는 것이다.

우리는 학생들을 퇴학시키거나 그 밖의 방식으로 처벌하는 대신 토론을 통해 해결하려고 합니다. 학생들의 사고방식에 대해 토론하려는 것이지요. 우리는 “왜 그렇게 했어?” 라고 소리 지르지 않습니다. 대신 이런 식으로 말합니다. “좋아. 지금 나한테 뭔가 얘기하고 싶은 것이 있구나. 나중에 함께 얘기해 보자.”

학생들과의 관계가 강화되면 행동상의 문제가 발생하더라도 적극적인 토론을 통해 고차원적인 학습을 촉진할 수 있다는 것이 교장의 견해였다.

다른 학교에서도 교사와 학생들은 관계의 중요성에 대해 언급했다. 빅토리아 메도우스에 다니는 저스틴(Justin)은 교사와 학생이 서로 이름을 부르는 관행의 중요성을 다음과 같이 언급했다.

“선생님”이라는 호칭을 쓰지 않아요. 그리고 선생님들 중 절반은 성(姓)이 무엇인지도 모르겠어요. 그냥 “조지”, “안젤라” 하는 식으로 이름만 부르니까요. 그렇게 하니깐 내가 아랫사람이 아니라 동등하다는 느낌이 들어요. “예, 그렇습니다, 선생님.” 하는 식이 아니지요. 여기서 흥미로운 점은 이전 학교에서 힘든 시간을 보냈던 저스틴이 대안학교에서는 학습에 적극적으로 참여했으며, “아랫사람이 아니라 동등하다는 느낌”을 들게 하는 교육 관행이 그러한 참여를 이끌어 낸 핵심 요인이었다는 사실이다. 저스틴은 다음과 같이 말하기도 했다. 영어 수업 시간에는, 우리가 어떤 주제를 가져오면 반 전체가 그것에 대해 토론해요. 자기 의견이 무엇인가가 중요하지, 다른 사람의 의견을 짓누르려고 하지 않아요.

Mills & McGregor(2014)에서 다룬 편베일(Fernvale) 여학교 역시 소외 계층 청소년의 필요를 충족시키는 대안학교의 모범 사례이다. 이 학교는 원주민 학생, 그리고 아기를 키우거나 곧 아기 엄마가 될 학생들의 비율이 높다. 이전 학교에서 이들 학생이 겪었던 인종차별과 지원의 부재는 공립이나 사립을 불문한 일반학교의 어두운 단면을 보여준다. 이들 여학생은 지금 다니는 학교에서 어떤 종류의 지원을 받고 있는지에 대해 언급했다. 이 학교는 학생들의 자녀를 돌봐줄 수 있는 보육교사들이 있는 놀이방을 운영하고, 다른 엄마들 및 사회복지사와 함께 양육 문제에 대해 토론할 수 있는 기회를 제공하며, 머물 곳을 찾거나 학대적인 관계에서 벗어날 수 있도록 지원을 한다는 것이었다. 또한 이 학교는 원주민 학생들을 지원하기 위해 원주민 직원들을 채용했으며, 교육과정과 교수법이 원주민 문화를 반영할 수 있도록 했다. 그러면서도 표준적인 교육과정을 제공하기 때문에 학생들은 전국 또는 주(州) 차원으로 실시되는 모든 시험에 응시할 수 있다. 많은 여학생들은 편베일 학교가 없었더라면 교육을 받지 못했을 것이라고 말했다. 아울러 이 학교에는 애교심을 증명이라도 하듯 1시간30분 정도 걸리는 통학 시간을 마다하지 않고 다니는 학생이 많았다.

편베일 학교와 마찬가지로 대다수의 대안학교들은 사회적 측면을 상당히 중요시하고 있었다. 학생들의 사회적·정서적 복지를 우선적으로 고려하고자 하였다. 그러나 이들 학교는 양질의 교육도 제공해야 한다는 사실도 인식하고 있었다. 한 대안학교의 교장은 다음과 같이 역설했다.

제 말씀을 오해하지 마시기 바랍니다. 우리는 학생들에게 교과서도 가르칩니다. 그렇지만 사회성 기술이야말로 학생들의 생존에 도움이 되는 것입니다. 학생들이 이곳을 졸업하면 방정식

같은 것을 걱정하게 되는 게 아닙니다. 대부분 “대학은 어떻게 들어가지? 약속 시간을 지키려면 어떻게 하지? ‘네, 감사합니다.’라는 말은 어떤 상황에서 하는 거지? 내가 싫어하는 일을 하는 사람에게 어떤 식으로 말해야 둘 다에게 도움이 되지?” 등을 걱정하는 겁니다. 그렇기 때문에 학생들이 일종의 문제 해결 능력을 기를 수 있도록 도와주는 것입니다.

다수의 대안학교들은 학생들을 돕기 위해 상당한 노력을 기울이고 있다. 그러나 이들 학교가 학생들을 학습에 참여시키지 못하거나, 학생들의 부족한 이해력 문제를 제대로 다루지 못하거나, 판에 박힌 교육 관행을 재생산하는 경우에는 우려의 목소리가 제기되기도 한다. 이러한 문제는 여러 연구에서 다루고 있다(Beach & Dovemark 近刊, Thomson & Russell, 2007; Choi, 2012, Kim, 2011).

#### 4. 결론

대안학교에 대한 이와 같은 우려는 대안학교의 개발 문제가 핵심 쟁점임을 의미한다. 여기서 중요한 문제는 대안학교 프로그램이 소외 계층 학생들에게 도움이 될 것인가, 아니면 학생들을 취약 계층으로 계속 남아 있게 할 것인가이다. 대안학교를 다니는 학생들은 빈곤층 청소년인 경우가 많으며, 이들 중 다수는 인종, 민족, 성별 등에 근거한 차별을 겪은 적이 있다. 일반학교에서는 가르칠 수 없다고 여겨지는 학생들이 머무르는 “가축 우리”나 “쓰레기 처리장”의 역할밖에 못 하는 프로그램은 판에 박힌 학교 교육을 반복하게 될 것이다. 나아가 대안학교는 학교 밖 생활에서 곤란과 억압을 경험한 청소년들이 이용할 수 있는 “학교”라는 의미에서, 일반학교들에게 일종의 면죄부를 주는 격이 될 수도 있다.

주목할 점은 일부 유럽 국가에서 대안교육의 제공보다 일반학교의 변화에 중점을 두고 있다는 사실이다. 예컨대 스웨덴의 경우, 의무교육을 받는 학생들과 중퇴 위기에 있는 17세 이상 청소년들은 개별적인 학생 관리 프로그램을 제공받는다. 일견 이러한 제도는 그다지 성공적이지 않은 듯하다. 그러나 스웨덴은 중퇴율이 높음에도 불구하고 탄탄한 성인 교육 부문이 이를 보완해 주고 있다. 한편 노르웨이에서는 13-16세 청소년들을 대상으로 대안교육을 제공하고 있다. 그러나 학교들은 이른바 “맞춤형 교육(adapted education)”이라고 하는 접근법을 통해 모든 학생의 필요를 충족시킬 수 있는 교육을 제공해야 한다. 다시 말해, 개인과 집단 모두의 필요를 충족시킬 수 있도록 “맞춤형” 교육을 제공해야 하는 것이다. 또한 노르웨이에서는 학교를 중퇴한 청소년들을 지원하기 위해 여러 기관 간 협업을 중요시한다. 아울러 지방 당국은 학교를 다니지 않는 16-19세 청소년들에 대한 “후속 조치(follow-up)”를 취해야 할 법적 의무가 있다. 대안학교의 수가 매우 적은 네덜란드에서는 학생들의 사회적 소외 상태를 경감시키기 위해 2011년부터 모든 학교에 청소년지도사, 사회복지사, 출석담당관, 경찰관 및 보건전문가를 두어 교사들과 협력하도록 하고 있다. 또한 “적절한 교육(Appropriate Education)”이라는 프로그램에 따라 각급 교육위원회는 교육적 요구나 보다 포괄적인 요구를 막론하고 모든 학생에게 “적절한 교육”을 제공해야 할 책임이 있다(Harper et al, 2011).

그럼에도 영국과 호주의 대안학교들에 대한 연구의 결과, 교사들은 대단히 열성적이었고 일반학교에서 소외되었던 학생들은 의미 있는 교육 프로그램을 제공받았으며, 학교는 놀이방과 주거 및 법적 지원 등을

제공하는 구조를 통해 학생들의 출석을 가능케 했다는 사실이 발견되었다(Mills & McGregor, 2014). 이들 대안학교가 존재하지 않았다면 많은 청소년이 교육을 받지 못했으리라는 점이 본 연구를 통해 명확히 밝혀졌다. 국가별로, 그리고 한 국가 내에서 대안학교들은 각기 다른 모습을 보이지만, 맥락을 불문하고 청소년들의 삶에 큰 영향을 미치는 공통적인 관행들이 존재한다. 이러한 관행들은 경제적, 사회적, 정신적으로 다양한 문제와 씨름하는 소외 계층 청소년들을 교육의 장으로 복귀할 수 있도록 하는 효과적인 것들이다. 그중 몇 가지를 요약하자면 다음과 같다.

1. 학생 각자의 물질적·개인적 문제 상황을 현실적으로 인식한다.
2. 곤란을 겪고 있는 청소년들에게 보육 시설, 음식, 교통편, 학습 자료, 중고 물품, 샤워 시설 등과 같은 다양한 기본 편의를 제공한다.
3. 센터링크(Centrelink), 보건·복지 시설, 법률 서비스, 보육 및 아동 복지 서비스 등 학생들의 생활에 필요한 외부 서비스와 학생들을 연결하는 프로그램을 운영한다.
4. 사법 재판, 다른 교육기관의 입학, 회사 면접, 업무 경험 등과 관련하여 학생들을 사전에 준비시키거나 해당 기관까지 동행할 수 있는 직원을 보유한다.
5. 학업 이수, 출석 요건, 복장 규정, 개인적·교육적 목표의 달성 방안과 관련하여 유연한 운영 방식을 채택한다.
6. 학생 각자의 필요에 맞추고 개인의 지식·능력 격차 문제를 해결하며 학생들의 관심사와 개인 생활을 고려하고 학생들이 추가적으로 교육을 받거나 취직하는 데 도움이 되는 학습 프로그램을 제공한다.
7. 수직적이지 않은 구조를 통해 교직원과 학생 모두가 평등한 관계를 유지하도록 하고, 연령에 상관없이 모두가 서로의 이름을 부르며 자신의 의견을 자유롭게 표현할 수 있는 권리를 부여한다. 상대방을 존중하고 상대방으로부터 존중받는 것은 학생과 교직원 모두의 기본권이자 책무라는 점을 명확히 한다.
8. 무조건적인 존중, 긍정적인 강화 및 차이의 인정에 바탕을 둔 안전하고 지지적인 환경, “실패”에 대범하고 실패로부터 배울 수 있는 환경, 존경과 책임이라는 기본 원칙을 가르침으로써 학생들의 자부심과 자존감과 희망감을 고취시킬 수 있는 환경을 조성한다.

대안교육을 활성화하기 위해서는 학교가 학교 교육의 근시안적인 필요성을 넘어 학생들의 다양한 필요를 고려하고, 학습이 실제로 이루어질 수 있는 긍정적이고 유연한 환경을 조성할 수 있도록 지원하며, 의미 있는 교육 제공의 중요성을 강조하는 정책 틀을 마련해야 한다. 이를 위해서는 상당한 정도의 재정적 지원이 요구된다.

## 참고문헌

- Abelman, N., Choi, J. & Park, S. (Eds) (2012). No Alternative? Experiments in South Korean education. Berkeley: University of California Press.
- Aron, L. and Zweig, J. (2003). Educational alternatives for vulnerable youth: Student needs, program types, and research directions. Washington, DC: The Urban Institute.
- Aron, L.Y. (2006). An Overview of Alternative Education. The Urban Institute: Washington D.C.
- Ball, S. (2006). Education policy and social class: The selected works of Stephen J. Ball. Abingdon: Routledge.
- Ball, S. (2012). Global education Inc.: New policy networks and the neo-liberal imaginary. London: Routledge.
- Ball, S. (2013). The education debate (2nd ed). Bristol: Policy Press.
- Choi, J. (2012). A second chance high school: Students' second-class internalization and stratification. In Abelman, N., Choi, J. & Park, S. Eds) No Alternative? Experiments in South Korean education. Berkeley: University of California Press. Pp63-80.
- COAG (Council of Australian Governments). (2013). Education in Australia 2012: Five years of performance. <http://www.coagreformcouncil.gov.au/reports/education/education-australia-2012-five-years-performance> Retrieved 30/10/13.
- COAG (2009). Council of Australian Governments National Partnership on Youth Attainment and Transitions. <http://www.socialinclusion.gov.au/LatestNews/Pages/COAGNationalPartnershipYouthAttainmentandTransitions.aspx> Retrieved 5/12/10.
- Department for Children, Schools and Families (DfCSF), (2007). Raising expectations: Staying in education and training post-16. Norwich: The Stationery Office.
- Dovemark, M. and Beach, D. in press Academic work on a back-burner: Habituating students in the upper-secondary school towards marginality and a life in the precariat. International Journal of Inclusive Education.
- Evans, J., Meyer, D., Pinney, A., and Robinson, B. (2009). Second chances: Re-engaging young people in education and training. Essex: Barnardo's.
- Gallagher, E. (2010). The second chance school. International Journal of Inclusive Education, 15(4), 445-459.
- Harper, A., Heron, M., Houghton E., O'Donnell S. and Sargent C. (2011). International Evidence on Alternative Provision (INCA Thematic Probe). Slough: NFER.
- Kim, J. (2011). Narrative inquiry into (re)imagining alternative schools: A case study of Kevin

- Gonzales. *International Journal of Qualitative Studies in Education* 24, no. 1: 77–96.
- KPMG, (2009). *Re-engaging our kids: A framework for education provision to children and young people at risk of disengaging or disengaged from school*. Melbourne: KPMG.
- Lingard, B. (2011). Policy as numbers: Ac/counting for educational research. *The Australian Educational Researcher*, 38(4), 355–382.
- Lingard, B. and Sellar, S. (2013). ‘Catalyst data’: Perverse systemic effects of audit and accountability in Australian schooling. *Journal of Education Policy*.
- Lingard, B., P. Thomson and T. Wrigley, (eds.) (2011). *Changing Schools Alternative Models Making a world of difference*. London: Routledge.
- Martin, N & Brand, B. (2006) *Federal, State, and Local Roles Supporting Alternative Education*, Washington American Youth Policy Forum.
- McGregor, G. and Mills, M. (2012). Alternative education sites and marginalised young people: ‘I wish there were more schools like this one’. *International Journal of Inclusive Education* 16, nos.7–8: 843–862.
- Mills, M. and G. McGregor, (2014). *Re-engaging Young people in education: Learning from alternative schools*. London: Routledge.
- Mills, M. and McGregor, G. (2010). *Re-engaging young people in education: Success factors in alternative schools* [online]. Queensland: Youth Affairs Network of Queensland (YANQ). Available from: <http://www.yanq.org.au/reengage>
- Mills, M. McGregor, G. & Muspratt, S. (2012) *Flexible Learning Options/Centres in the Australian Capital Territory (ACT)*, ACT Education and Training Directorate, Canberra.
- Mills, M., Renshaw, P. & Zipin, L. (2013) Alternative education provision: a dumping ground for 'wasted lives' or a challenge to the mainstream? *Social Alternatives*, 32(2), 13–18.
- Ministerial Council on Education, Employment, Training and Youth Affairs (MCEETYA) (2008). *Melbourne Declaration on Educational Goals for Young Australians*, Carlton South, MCEETYA.
- OECD. (2011). *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*. OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>
- OECD. (2013). *Equity and quality in education. Supporting disadvantaged students and schools*. Paris: OECD.
- Office of the Children’s Commissioner . (2014b). “Always Someone Else’s Problem” : Report on illegal exclusions, London: Office of the Children’s Commissioner.
- Office of the Children’s Commissioner. (2014). “It might be best if you looked elsewhere”. London: Office of the Children’s Commissioner.

- Ogg, T. and Kail, E. (2010) A New Secret Garden? Alternative Provision, Exclusion and Children's Rights. Civitas: London, UK.
- Sahlberg, P. (2011). Finnish Lessons: What can the world learn from educational change in Finland? New York: Teachers' College Press.
- te Riele, K. (2007). Educational alternatives for marginalised youth. Australian Educational Researcher, 34(3), 53–68.
- Te Riele, K. (2012a). Learning choices: A map for the future. Melbourne: Dusseldorp Skills Forum.
- Thomson, P. and Russell, L. (2007). Mapping the alternatives to permanent exclusion. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Tyack, D. and Tobin, W. (1994). The "grammar" of schooling: Why has it been so hard to change? American Educational Research Journal, 31(3), 453–479.
- Woods, P. and G. Woods. (eds) (2009). Alternative Education for the 21st century: Philosophies, approaches, visions. New York: Palgrave Macmillan.
- Wyn, J. and Woodman, D. (2006). Generation, youth and social change in Australia. Journal of Youth Studies, 9(5), 495–514.




---

### Martin Mills

---

소속 및 직위

- 호주 퀸즈랜드대학교 교수
- 영국 런던 킹스컬리지대학교 교수

대안교육 관련 주요 저서

- Re-engaging young people in education: learning from alternative schools, Sketching Alternative Visions of Schooling
-



# 제 1 세션

---

## 대안교육 발전 동향 및 정책현황

- 발표 1. 영국의 대안교육
- 발표 2. 미국의 대안교육과 정부의 역할
- 발표 3. 독일의 대안교육: 안 하니까 못하는 것이다.
- 발표 4. 덴마크 자유학교: 풀뿌리 운동의 성공
- 발표 5. 한국의 대안교육 발전동향과 정책현황



# 1

영국의 대안교육  
(Alternative Educational Provision in the UK)

Gilean McCluskey 교수  
영국 에딘버러대학교



# Alternative educational provision in the UK

Gillean McCluskey  
University of Edinburgh

## 1. Introduction

The trend towards inclusion in school has been the hallmark of much educational change in recent years. Underpinning this commitment to inclusion has been a commitment to children's rights, social justice and recognition of the need to address social and economic disadvantage at large. However children and young people across the four countries of the UK (England, Northern Ireland, Scotland and Wales) can still be officially, legally excluded from school for reasons associated with disruptive behaviour. Most are re-admitted to school but others are barred from returning and only able to continue their education in alternative provision (AP). Children and young people who experience exclusion are research are more likely to have additional or special needs, to live in families affected by poverty, ill health and/or trauma, and are more likely to be male than female (Riddell and McCluskey, 2012). Children and young people in AP share these same characteristics (Taylor, 2012; Ofsted, 2011). The number of children and young people in AP in the UK is small, but it is clear that their needs are often great. It is well known that the outcomes for learners educated outside mainstream school are poorer than for their peers (e.g. Pirrie et al, 2009) and the consequent penalty for failing to provide education of the highest quality for learners with the greatest support needs is often much higher; research consistently points to the relationship between the economic and social costs of such failure (Evans, 2010; Parsons, 2009; The Prince's Trust, 2007).

Although there is a large body of research on children's rights and a helpful body of research on AP, there has been relatively little interest to date in the intersection of AP and children's rights in the UK, despite its importance. Recent research has begun to redress this balance, though often only tangentially (Williams, 2013; Taylor, 2012; Welsh Government, 2012; Gutherson

et al, 2011; Thomas et al, 2010; Hollingsworth, 2008; Drakeford, 2009; Kendall et al, 2007; The Children and Young People's Assembly for Wales, 2007). This paper therefore focuses on this issue, seeking to understand the current context regarding children's rights specifically within the context of debate about AP, and to identify some possible ways forward.

In terms of AP, and of pressing concern in the debate about children's rights in AP, are recent reports and research drawing attention to issues related to safeguarding, child protection, behaviour management as well as concerns about the quality of alternative education provision in terms of referral processes, curriculum breadth and depth, strategies for reintegration and positive outcomes and achievements (Centre for Social Justice, 2011; House of Commons Education Committee, 2011; Office of the Children's Commissioner, 2012, 2013; OfSTED, 2011; Ogg & Kail, 2010; Estyn, 2012; Estyn, 2011; Butler, 2011; Assembly Government, 2011, 2009; Welsh Assembly Government, 2008). The cumulative power of these reports and the evidence amassed suggests a striking disconnection between the aspirations of Government and the experiences of children and young people. This paper therefore offers a necessary analysis at an important point in the debate about the development of AP overall and in relation to children's rights in particular.

## 2. Current and recent research

This paper draws mainly on my own recent research with colleagues at Edinburgh University (McCluskey et al, 2013), but also on work with colleagues at University of West of Scotland and Warwick University (Pirrie et al, 2009). It is important to acknowledge that very helpful work has also been undertaken in other contexts, especially in Australia (e.g. the work of Martin Mills and Gwenda McGregor). I would also want to acknowledge the work underway at present in this area, led by Professor Pat Thompson at Nottingham University and funded by the Prince's Trust; 'What's the alternative? Effective support for young people disengaging from the mainstream'. This study includes consideration of each of the four countries of the UK and is due to report in October. It will be particularly interesting to see how the issues are evolving, given the increasingly divergent political priorities in these four countries.

In the discussion of AP which follows, it is worth noting that although England, Wales and Northern Ireland, all use the term 'Alternative Provision' and have a history of systems,

policies and procedures associated with this, Scotland traditionally has not. This means for example, that Scotland does not have pupil referral units. There is a very small number of special schools (supporting around 1% of the pupil population), but children and young people identified as 'unable' to continue in mainstream classes in Scotland are most often educated in 'inclusion units' or inclusion bases' situated in mainstream and/or supported by their mainstream or special school on individualized education or vocational programmes.

### 1) Young people's views on Alternative Provision

Many of the young people and families who have participated in research on alternative provision have been fulsome in their praise of the academic experience and pastoral care within their alternative provision (AP) and compare this with previous experience, sometimes in other AP provision but more often with their earlier experience of education in mainstream schools. In our most recent study (McCluskey et al. 2013) one young woman aged 16 said;

"Within school, they treat you as if like you're not your age. As if you're a lot younger than what you are. They don't treat you with as much respect."

She continued,

"If I had a problem one day and I come in [here], like one a' the staff would come talk to you for five minutes. Have a word. You'd go back into the class and you'd be fine. In school it's "carry on and get on with it." But I don't find that's the way it should be. It should always be... take at least, what, a minute outta your time to make, you know, just to make sure the child's okay."

Another young person in a different setting explained,

"They will go that extra mile. They don't just think, waste of our time."

Yet another commented;

"He's kind. He doesn't shout. He doesn't put you under pressure."

The themes of listening and support are strong in the accounts of young people. They talk about school as a place where they are often seen as a 'waste of time' and AP as a place where teachers 'don't, like, shout at you, they try to explain first', and where they 'got on with the people and staff'. When they are critical of AP (and this is rare), it is when it seems to repeat the problems of previous educational experience. Often the young people speak with pride about achievement, and especially so when talking about academic achievement;

“I got my B Tec and my GCSEs here. I have done more here than any other school I have been in.”

One mother commented:

“If it weren’t for the staff here he would never have got to where he got. They give them a lot of time… they focus on what they’re best at. They’ve got a lot of time for parents as well. They always contact you. The welcome is nice, really nice.”

Being in AP had also helped alleviate family tensions for some;

“My mum’s glad I am here. They text our parents every night to say how many points we’ve got and how we’ve behaved.”

One set of grandparents who were carers for a young boy with autism, spoke with relief about the pupil referral unit as the first place willing to listen to their views on good ways of working with their grandson. Overall, the children and young people we spoke with in this study summed up their experiences very positively in AP. They felt valued because they were given time to talk, they appreciated the non-judgemental attitudes of staff but also the clear boundaries set. They liked the way that teachers and others working with them kept in touch with home and shared the positive achievements rather than merely their misdemeanours. They talked about how helpful it was when teachers explained carefully, did not belittle their efforts, and made space for them to learn at their own pace. For the young people of age 13–16, they especially valued the ways in which in they were treated ‘more like an adult’.

In interviews with head teachers, teachers and other professionals in this same study (McCluskey et al, 2013), it was clear that there were some highly dedicated staff, committed to bringing on and bringing out the best in children and young people living with some very difficult circumstances and displaying some very challenging behaviour. A large number of the older young people had alcohol or drug issues and many also had involvement with youth justice. Their very positive experiences in AP indicate that although exclusion itself has negative impact, AP can be compatible with a commitment to children’s rights, ensuring the ‘best interests of the child’, that ‘respects children’s dignity’, where ‘their views are taken seriously’ and which offers a place to develop the ‘personality, talents, mental and physical abilities of the child’ (UNCRC, 1989). It is important to bear this in mind as the focus now turns to the questions illuminated by consideration of broader patterns and trends in AP provision.

## 2) Patterns and trends in AP

There are difficulties in making sense of the patterns and trends for AP. The National Foundation for Educational Research (NFER), (2013) lists fifteen types of alternative provision including, specialist support e.g. Child and Adolescent Mental Health Services, pupil referral units, individual work placements, additional services provided by the local authority e.g. traveller education support, time spent in further education college either full time or part time, time spent in another school, private sector organisations e.g. offering learning and training opportunities, home tuition service, independent specialist providers e.g. behavioural, voluntary and third sector organisations, youth work organisation, sports clubs e.g. boxing academy, football club, hospital school, e-learning provision, other provision.

And within this range of terms, there is further variation; the term, ‘pupil referral unit’ is used sometimes to refer to provision based on a single site but at other times to education offered across a range of locations. This is further complicated by the way in which provision may focus on support for one age group in one area, but elsewhere on a range of age groups. In some areas, pupil referral units are full-time and in others only part-time. The navigation of these terms is problematic enough for researchers, but the multiplicity of terms and lack of clear definition of the terms raises a much more important question about the experience of children and families, often in an already stressful situation, as they attempt to find their way into and through the system, understand their options and exercise their rights. The range of AP provision itself in the UK is also varied and variable. Its main focus is usually on education provision for children and young people with identified behavioural, social and emotional difficulties but there is no clear and commonly agreed definition of the term, nor a commonly agreed national set of referral processes and parameters. Much provision is aimed at pupils aged 14–16 seen as disaffected/disengaged from school questions but younger children are also found in AP, despite significant evidence of the negative impact of doing so.

There are clearly a number of strengths in having flexibility and one key stakeholder in our recent study (McCluskey et al, 2013) who commented on the variety of provision, argued;

“It is not a one size fits all, nor should it be because actually we are talking about kids with multiple needs and they are all individual. What might appear good practice in one authority in one authority might not necessarily be the same in another authority.”

There is also wide variation in terms of the quality and quantity of education children and young people received in AP (McCluskey et al, 2013; Ofsted, 2011; Pirrie et al, 2009). It is difficult to establish from the statistics how many hours education pupils receive in AP per week. Some local authorities are still offering very limited hours, particularly of home/individual tuition, which could be as little as two hours a day. Curriculum offerings are also variable, with some AP offering a full and balanced curriculum, with opportunities for achievement and certification, while others are offering only a very basic curriculum. This variation and variability points to one of the key dilemmas in AP; that in trying to meet the individual and local needs of children and young people in flexible and child-centred ways, the likelihood of inconsistency, unevenness and hence inequality increases.

There have also been a number of criticisms of AP management structures, particularly of pupil referral units. Pupil referral units do not have a head teacher but instead usually have a management committee. Although some individual managers are held in high regard, the role and structure of the management committee has been raised as a concern. Gatekeeping has also found to be an issue, with pupil referral units still often regarded as a 'dumping ground'. Many of those working in AP provision argue that it still tends to be forgotten in terms of access to new developments, for example, in curriculum.

Finally, and perhaps most serious of all the concerns to emerge from recent studies, are questions about behaviour management and relationships. Some young people interviewed in our recent study (McCluskey et al, 2013) talked about the use of physical restraint, isolation and time-out in their current placement. Most of the young people who had been in mainstream school or other AP provision (usually older pupils) readily recalled experience of such interventions. This did not simply reflect the difficulty of the pupils' behaviour or the kind of pupil population, as it was clear that some settings with extremely challenging young people still chose not to use time-out in this way. The implications for children's rights are urgent and grave in this context.

In summary then it is clear that children's experience of AP is highly variable. Findings from research with children and young people suggests that in the best of practice, this gives professionals opportunities to provide flexible and imaginative education taking full account of the wishes and needs of the pupil and her/his family, clearly informed by a concern for

children's rights and focused on re-integration, progress and achievement. However findings from research in the UK often also reveal a lack of scrutiny and high levels of local variation leading to situations where children and young people experienced inappropriate and poorly developed curricula, little pastoral support, few opportunities for success, or for successful re-integration into school or on to college, and in the most disturbing examples, included the use of physical restraint and the use of isolation as punishment.

### 3. Discussion: What needs to change?

The views of young people in research on AP in the UK have often been very positive, whether they are, for example, placed in a pupil referral unit, a college placement or have an individualised education package. Although their circumstances are often difficult on entering AP and continue to be so, they often say that they feel welcomed, valued and able to be proud of their successes, often for the first time. The parents, grandparents and other carers are also very strongly supportive. The variety and flexibility of AP provision on this test, seems to be a strength indeed.

However, the outcomes for children and young people who are educated in AP in the UK overall are still very poor. The quantity of education and the quality of education in AP might be described as a 'postcode lottery', when it varies so widely across the country. The leadership and management systems across AP are uneven, lack scrutiny, and in the case of pupil referral units, have often been widely criticised. Reintegration rates are low and there remain serious issues about the use of inappropriate behaviour management techniques, the use of physical restraint and punitive isolation. My call for change is therefore based on a profound disquiet. Children and young people referred to AP provision are already among the most vulnerable in society; the majority live in families affected by poverty and they are likely to have additional learning needs. They and their families are not well positioned to have influence on policy and practice. Their advocates are few and sadly they too often have limited impact.

My argument therefore, is that any change must be directed not only to ensuring the rights of individual children who experience exclusion and AP but must also vigorously challenge the disconnections between policy and practice in the exercise of children's rights overall. Change must seek to improve all provision to improve the situation for the most vulnerable. The rights

set out by the UNCRC affect all aspects of a child's life but, arguably, impact most directly on questions of AP through the following: Article 3, which focuses on the best interests of the child; Article 12, which states that 'every child has the right to say what they think in all matters affecting them and for their views to be taken seriously'; Article 19 focusing on the right to protection from abuse and violence; Article 28, which includes the statement that 'discipline in schools must respect children's dignity'; and Article 29, which refers to the need to develop 'the personality, talents, mental and physical abilities of the child to their fullest potential' (UNCRC, 1989). Article 12 is often seen as a gateway right because without it, children and young people have great difficulty in exercising their other rights and therefore is especially pertinent to this discussion.

In thinking about change, this may then lead to the suggestion that the views of young people cannot be helpful; that their views are worth hearing, but in the end are too partial, too particular, to form a basis for change either of mainstream school or of AP. It might be argued that their positive views of AP are a sad consequence of the extremely poor experience they have endured previously in mainstream schools, often involving exclusion, whether official or unofficial.

However, it is important not to lose sight of the substance, the crux, of the points being made by these children and young people. The findings from this body of research reveal that the aspects of AP which these children have praised so highly often map closely on to the children's rights framework; they feel valued; this resonates with Article 28, they have new opportunities for achievement (Article 29); they feel they are listened to (Article 12).

Change is urgently needed across mainstream education and AP and the evidence suggests that communication and relations between the two sectors should have a much stronger focus if children and young people are to benefit. This change, at least in the UK, should usefully consider the following:

- Clear national guidance on the use of isolation in mainstream schools and AP, in which unacceptable practices such as forced isolation, are clearly specified and renounced.
- Much wider sharing and promotion of good practice in AP. This could include sharing of examples of curricula and of effective child-centred behaviour management approaches.
- Efforts to reduce exclusion from school through building the capacity, skills

and confidence of staff in mainstream school in using for example, restorative practices, to nurture relationships and improve behaviour in schools.

- Advocacy and mediation services which are more widely publicized and used to support pupils and their families.
- Gathering and disseminating data on reintegration, on education outcomes and post-school destinations of pupils in AP.
- Active, effective and respectful involvement of family wherever this is possible.

The UNCRC makes clear that all children have equal rights to a fulfilling education that respects their dignity. This is not a privilege to be awarded to some, and it does not depend on where a child lives, their family circumstances or even their behaviour. Reflecting finally on the comments made by children and young people, however, it is apparent that the security and confidence that these children should have in a children's rights framework is often missing. The tenor of their comments is often of gratitude, relief and perhaps even surprise, that education might not always see them as a 'waste of time'. Their voices reveal their lack of confidence in their right to have a 'place' in education but also their lack of confidence in those around them who should be duty bearers. If AP is to improve life chances and contribute to the aims of social justice this is our challenge, to be addressed critically, urgently and openly, as a focus for change.

## References

- Butler, V. (2011). *Experiences of illegal school exclusions in Wales: a qualitative study*. Cardiff: Barnardos.
- Centre for Social Justice. (2011). *No excuses. A review of educational exclusion*. Westminster Palace Gardens, London: Centre for Social Justice.
- Children and Young People's Assembly for Wales. (2007). *Our rights, our story*. Swansea: Funky Dragon.
- Drakeford, M. (2009). Welsh children's views on government and participation. *Childhood*, 16, 2: 247–264.
- Evans, J. (2010). *Not present and not correct; understanding and preventing school exclusions*. Ilford: Barnardos.
- Equality Act. (2010).
- Estyn. (2012). *Note of visit: behaviour management in four Pembrokeshire schools*. Cardiff: Estyn.
- Estyn. (2011). *Joint investigation into the handling and management of allegations of professional abuse and the arrangements for safeguarding and protecting children in Pembrokeshire County Council*. Cardiff: Estyn.
- Gutherson, P., Davies, H. and Daszkiewicz, T. (2011). *Achieving successful outcomes through Alternative Education Provision: an international literature review*. Reading: CfBT Education Trust.
- Hollingsworth, K. (2008). Protecting rights at the margins of youth justice in England and Wales; intensive fostering, custody and leaving custody. *Youth Justice*, 8, 3: 229–244.
- House of Commons Education Committee. (2011). *Behaviour and discipline in schools: Government response to the Committee's first report of session 2010–12*. London: House of Commons.
- Institute of Education (University of London) and the National Foundation for Educational Research (NFER). (2013). *Evaluation of the school exclusion trial (responsibility for alternative provision for permanently excluded children)*.  
<http://www.education.gov.uk/researchandstatistics/research>: Department for Education.
- Kendall, S., Wilkin, A., Kinder, K., Gulliver, C., Harland, J., Martin, K. and White, R. (2007) *Case Studies into Effective Alternative Provision*. Slough: NFER/London: DCSF.
- McCluskey, G., G. Lloyd, Riddell, S, E. Weedon, and Fordyce, M. (2013). *Evaluation of education provision for children and young people educated outside the school setting*. Cardiff: Welsh

- Assembly Government.
- Office of the Children's Commissioner. (2012). "They go the extra mile": reducing inequality in school exclusions. London: Office of the Children's Commissioner.
- Office of the Children's Commissioner. (2013). "Always someone else's problem". Office of the Children's Commissioner's report on illegal exclusions. London: The Children's Commissioner.
- OfSTED. (2011). Alternative provision. Manchester: OfSTED.
- Ogg, T., & Kail, E. (2010). A new secret garden? Alternative provision, exclusion and children's rights. London: Civitas.
- Parsons, C. (2009). Strategic alternatives to exclusion from school. Stoke on Trent. Trentham.
- Pirrie, A., G.Macleod, M.A. Cullen, and G. McCluskey. (2009). Where next for pupils excluded from special schools and referral units? Final report for DCSF. Research report DCSF-RR163. London: Department for Children, Schools and Families (DCSF).
- Riddell, S. and G. McCluskey. (2012). Policy and provision for children with social, emotional and behavioural difficulties in Scotland: Intersections of gender and deprivation. In *The Routledge international companion to emotional and behavioural difficulties*, ed. T. Cole, H. Daniels and J. Visser, J. London: Routledge.
- The Prince's Trust. (2007). The cost of exclusion; counting the cost of youth disadvantage. London: The Prince's Trust.
- Taylor, C. (2012). Improving Alternative Provision. London: Department for Education (DfE).
- Thomas, N., M. Cook, H. France, J. Hillman, C. Jenkins, T. Pearson, R. Pugh-Dungey, B. Sawyers, M. Taylor and A. Crowley. (2010). Evaluating the Children's Commissioner for Wales: report of a participatory research study. *International Journal of Children's Rights*, 18, 5: 19-52.
- Welsh Assembly Government. (2011). Review of education otherwise than at school and action plan. Cardiff: Welsh Assembly Government
- Welsh Assembly Government. (2009). Getting it right: United Convention on the Rights of the Child. Cardiff: Welsh Assembly Government.
- United Nations Convention on the Rights of the Child. (1989).
- Welsh Assembly Government. (2008). The national behaviour and attendance review report. Cardiff: Welsh Assembly Government.
- Welsh Government. (2012). Children's rights scheme. Cardiff: Welsh Government.
- Williams, J. (2013). The UNCRC in Wales. Cardiff: The University of Wales Press.

## Appendix 1. Alternative provision in the UK

The alternative education provision systems differ across the four countries of the UK. England and Wales share similar systems. Northern Ireland has a less formalised system than England and Wales. Scotland has no formalised system of alternative provision as such. More detail on this is given below:

### ENGLAND

#### **Key points**

- Local authorities are responsible for arranging suitable education for permanently excluded pupils and for other pupils who – because of illness or other reasons – would not receive suitable education without such provision
- Any school that is established and maintained by a local authority to enable it to discharge the above duty is known as a pupil referral unit
- Governing bodies of schools are responsible for arranging suitable full-time education from the sixth day of a fixed period exclusion.
- Schools may also direct pupils off-site for education, to help improve their behaviour.
- Statutory guidance sets out the Government's expectations of local authorities and maintained schools who commission alternative provision and pupil referral units. The Government expects those who are not legally required to have regard to the statutory guidance to still use it as a guide to good practice.
- Regulations require local authorities to establish management committees to run pupil referral units in their area, to make provision for the constitution (including composition) and procedures of management committees, and to delegate specific powers to management monitoring the aims and objectives of the unit to ensure children are safe, have their needs met and receive a good standard of education.

#### **Funding arrangements**

All direct state-funded alternative provision institutions (including pupil referral units) will receive base funding of £8,000 per place, topped up by funding from the commissioning local

authority or school for each pupil admitted. The amount of the top up for each child will be for local decision.

## Scrutiny

In terms of the composition of management committees, they must contain at least seven, but no more than 20 members. The structure is outlined in the table below. The regulations cited below provide more information about who may be eligible in the different categories.

**Table 1** The Structure of Management Committee

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| Parent members                    | At least one, but no more than one-fifth of the total committee.  |
| Staff members                     | At least one, but no more than one-third of the total committee.  |
| Local authority appointed members | At least one, but no more than one-third of the total committee.  |
| Community members                 | Must outnumber all of the other members combined.   |
| Sponsor members                   | Sponsor members are entirely optional but where a committee has sponsor members there must be at least one, but no more than two. |

Source: Department for Education (2013) Alternative Provision: Statutory guidance for local authorities, London: DfE

## NORTHERN IRELAND

### Key points

Education Other Than At School i.e. all forms of education that takes place outside of the formal school environment includes

- home or hospital tuition for pupils unable to attend school through illness or disability
- pupils educated at home (because parents choose this method of education for their children)
- Alternative Education Provision (AEP) for School Age Mothers (SAMs)
- AEP for young people of compulsory school age who cannot adjust to or cope with mainstream schooling

- Some provision may be used for pupils who are in mainstream school but need to go out of school for extra help, with behavioural problems for example.
- This could be for a term or two, or for a number of days per week.
- Should a child need some form of EOTAS [alternative provision] the school may suggest a suitable placement.
- Alternatively, parents can contact their local Education and Library Board to discuss the options available for their child.

The Department's Promoting and Sustaining Good Behaviour: Discipline Strategy for Schools set out the provision/expansion of worthwhile alternatives to mainstream schooling for disaffected pupils, many of them in their final 1 or 2 years of compulsory education.

A number of alternative education projects catering for such pupils already exist in both the statutory and voluntary sectors.

## SCOTLAND

Does not have a formalized system of alternative provision. There is a small number of special schools and the majority of these provide schooling to pupils with social, emotional and behavioural needs. All provision is funded by local government and subject to national government inspection.

## WALES

The main guidance on exclusion and alternative provision is given in <http://learning.wales.gov.uk/docs/learningwales/publications/121128exclusionguideen.pdf>

More information about Pupil Referral Units is available at

<http://learning.wales.gov.uk/improvementareas/behaviourandattendance/alternativeprovision/pru/?lang=en#/improvementareas/behaviourandattendance/alternativeprovision/pru/?lang=en>

- A Pupil Referral Unit is not a mainstream school or special school, but is legally both a type of school and education otherwise than at school (EOTAS). PRUs are diverse in terms

of the number and type of learners catered for, the typical length of the stay, arrangements for admission and transfer of other education, and the nature of the curriculum and length of the school day.

- The aim of PRUs is, where possible, to provide a transitional provision and facilitate a return for learners back to full-time mainstream schooling, an FE college or suitable unit. Teaching at PRUs tends to be as broad as possible, to account for the variety of learner needs.
- PRU teachers are often drawn from a consortium based in schools, other units and FE colleges.
- Local authorities operate different models of PRU provision, developed to meet local circumstances and in line with local policies. The types of provision that would fall under the blanket term PRU could include:
  - provision on a single site
  - provision on several sites under a single management structure (satellite sites)
  - peripatetic Pupil Referral Service (particularly in rural areas)
  - “e-learning” provision using ICT and web-based resources
  - hospital and home teaching services, or discrete parts of a service which provide education in a unit or school
  - type setting
  - some hospital provision
  - separate provision for young mothers/ pregnant learners, and
  - umbrella provision to register learners who follow individual programmes.

The costs of the alternative provision vary and places in alternative provision are paid for by local government. All PRUs must be registered with the Welsh Government to ensure that they are included in Estyn’s [Government inspection service] programme. of All Section 10 inspections.

## Appendix 2. Examples of interesting practice in Alternative Provision<sup>1)</sup>

### **Example 1. Smithycroft Secondary School Young Parents Support Base, Glasgow City Council**

The Young Parent Support Base (YPSB) project at Smithycroft Secondary School is four years old. It is part of Glasgow City Council's strategic approach to supporting vulnerable young people to remain in education across the city, under its young people's sexual health strategy. Education, Social Work services, NHS Greater Glasgow and Clyde and Community Planning Partnership work together to provide an individualised programme of care for girls of school age who become pregnant. Research has shown that the longer expectant girls remain in education, the better their start to motherhood and adult life. Expectant parents may also access support at the base even if they choose to remain at their own school. The school provides help with developing parenting skills and personal development including keep fit, smoking cessation, healthy eating. The YPSB also works with young people, including fathers, who have left school, up to the age of 19. It also offers 'Drop in' support for parent and toddler groups. The team of key workers, working alongside Smithycroft School staff has very successfully supported young mothers from across the city to remain engaged with education and move on to positive destinations. Key workers support young mothers from entry to the school and base and continue supporting young people until they are 21 years old. All young people who moved on from the support base in 2013 achieved a positive destination including apprenticeships, college and university places. All young people felt that the support base and its staff was raising their aspirations significantly both as learners and as parents.

### **Example 2.**

Two projects based in North Lanarkshire aim to ensure that all young people have appropriate transition plans as well as a curriculum which will meet their needs. The Flexible Learning Initiative, which is co-ordinated and delivered from the Inclusion Support Base in North Lanarkshire, has been set up to enable mainstream schools to support young people with additional support needs, including those arising from social or emotional difficulties. Every year the project

---

1) taken from Implementation of the Education (Additional Support for Learning) (Scotland) Act 2004 (as amended), Report to Parliament 2013, p43-44

supports 50 young people from S4 and S5 by identifying their needs and providing each with an individual package of support. The young people who are involved in the project are those for whom mainstream education has not been successful. The young people are usually referred to the project at the end of S3. The approach typifies the promotion of a staged intervention model designed to ensure that all appropriate supports have been utilised before referral to the project. In line with current legislation and policy the aims of the project are to:

- ✓ support the young people in obtaining a range of qualifications and experiences throughout S4 and S5
- ✓ develop resilience and coping skills in the young people
- ✓ ensure that early transition planning is in place for the young people
- ✓ ensure a seamless transition six months prior to moving onto post- school destinations
- ✓ support the young people beyond their leaving date to ensure that the transition has been successful. 45

Expanded Learning Opportunities (ELO) is a transition programme based in three North Lanarkshire special schools: Fallside and the New Park Centre, Willowbank and Portland. The pupils attending these schools have additional support needs arising particularly from social and emotional factors. ELO is a partnership programme with Skills Development Scotland which involves building and developing unique programmes for individual pupils. The programmes bring personalisation, relevance, choice and flexibility into the learning. As well as programmes which allow vocational and academic progress, specialist interventions, such as counselling, are also available for the pupils when required.



**Gillean McCluskey**

---

**Position**

- Senior Lecturer, University of Edinburgh
- Head of Institute for Education, Community & Society

**Principal Interests**

- Exclusion from school, Troubled and troublesome pupils and behavior, restorative approaches in school, Pastoral care and personal support for pupils

**Publication**

- Restorative Approaches to Conflict in Schools
-

# 영국의 대안교육

질리언 맥클러스키  
에딘버러대학교

## 1. 서론

통합교육(inclusion in school)으로 가는 추세는 최근 수 년간 교육적 변화의 특징이었다. 대체로 아동권리, 사회정의, 그리고 사회경제적 불이익을 해결할 필요가 있다는 인식이 통합교육을 지지하는 근거가 되어왔다. 그러나 영국의 4개 국가(잉글랜드, 북아일랜드, 스코틀랜드, 웨일즈)의 아동·청소년은 아직도 불량한 행동을 이유로 공식적으로, 법적으로 퇴학을 당할 수 있다. 대부분은 학교에 재입학 하지만, 일부는 학교 재입학이 금지되어, 대안교육(alternative provision; 이하 AP : 역주- 학교 외의 교육을 의미하여, 위탁학생교육기관(Pupil Referral Unit, 이하 PRU)과 직업교육칼리지(FE college) 등이 있음.)을 통해서만 학업을 지속할 수 있다. 연구에 따르면, 퇴학당한 경험이 있는 아동·청소년은 대체로 추가적이거나 특별한 요구를 지니고 있고, 가난, 건강 문제 및/또는 트라우마를 겪는 가정에서 생활할 가능성이 더 높으며, 여학생보다는 남학생일 경우가 더 많다(Riddell & McCluskey, 2012). AP의 아동·청소년은 이와 같은 특징들을 공통적으로 지니고 있다(Taylor, 2012, 교육기준청(OfSTED), 2011). 영국의 AP 아동·청소년의 수는 적지만, 그들의 요구가 크다는 점은 분명하다. 일반학교 외에서 교육을 받는 학생의 결과가 일반학교 학생보다 좋지 않다는 점은 잘 알려져 있고(예, Pirrie 외, 2009), 가장 많은 지원을 필요로 하는 학생들에게 최상의 교육을 제공하지 못한 결과의 대가는 훨씬 더 크게 나타나는 경우가 있다. 이러한 실패의 경제적 비용과 사회적 비용 간의 연관성에 관한 연구들이 계속 발표되고 있다(Evans, 2010; Parsons 2009; The Prince's Trust, 2007).

아동권리에 대한 연구도 많고, 도움이 될 만한 AP 관련 연구들이 있기는 하지만, 그 중요성에도 불구하고 지금까지 영국에서 AP와 아동권리의 교차점에 대한 관심은 상대적으로 매우 적었다. 그 관련성이 아주 미미한 경우가 많긴 하지만, 이 균형을 바로잡기 위한 연구가 최근에 시작되었다(Williams, 2013; Taylor, 2012; Welsh Government, 2012; Gutherson 외, 2011; Thomas 외, 2010; Hollingsworth, 2008; Drakeford, 2009; Kendall 외, 2007; The Children and Young People's Assembly for Wales, 2007). 따라서 이 논문은 이 사안에 대해 중점을 두며, 특히 AP에 대한 논쟁에서 아동권리에 관한 현 상황을 이해하고 향후 가능한 방법들을 모색하려 한다.

AP에 관하여, 그리고 AP에서의 이동권리에 대한 논의에서 시급하게 고려되는 사항에 관하여, 최근의 보고서 및 연구는 위탁 과정, 교과과정의 폭과 깊이, 재통합 전략, 긍정적 결과 및 성과달성의 측면에서 대안교육의 질 뿐 아니라, 보호, 아동보호 및 행동관리와 관련된 사안들에 주목하고 있다(Centre for Social Justice, 2011; House of Commons Education Committee, 2011; Office of the Children's Commissioner, 2012, 2013; OfSTED, 2011; Ogg & Kail, 2010; Estyn, 2011, 2012; Butler, 2011; Assembly Government, 2011, 2009; Welsh Assembly Government, 2008). 이렇게 누적된 보고서들과 그 동안 축적된 증거들은 정부의 염원과 아동·청소년의 경험 사이에는 현저한 괴리가 있음을 보여준다. 따라서 본 논문은 전반적인 AP의 발전에 대한 논쟁에서 중요한 점, 특히 이동권리와 관련하여 필요한 분석을 제공한다.

## 2. 현재 및 최근 연구

본 논문은 에딘버러 대학 동료들과 공조한 필자의 최근 연구(McCluskey 외, 2013)를 주로 이용하지만, 웨스트 오브 스코틀랜드 대학(University of West of Scotland)과 워릭 대학(Warwick University) 동료들의 연구(Pirrie 외, 2009) 또한 이용했다. 다른 상황, 특히 호주(예, Martin Mills와 Gwenda McGregor)에서 아주 도움이 되는 연구가 진행되고 있다는 점을 인정하는 것이 중요하다. 필자는 또한 현재 the Prince's Trust의 지원으로 이 분야에 대해 진행 중인 노팅엄 대학(Nottingham University)의 Pat Thompson교수가 주도하는 연구 - “대안교육이란 무엇인가? 일반학교에서 퇴학당한 청소년을 위한 효과적인 지원” - 를 언급하고 싶다. 이 연구는 영국의 4개 국가를 각각 고려하며, 10월에 보고될 예정이다. 4개국의 정치적 우선순위가 점차 서로 달라지고 있다는 점을 고려하면, 이 사안들이 어떻게 전개되는지 살펴보는 것은 특히 흥미로울 것이다.

이어지는 AP에 대한 논의에서, 잉글랜드, 웨일즈 및 북아일랜드가 모두 “AP”라는 용어를 사용하고, 이와 관련된 제도, 정책 및 절차의 역사를 지니고 있지만, 스코틀랜드는 전통적으로 그렇지 않다는 점을 주목할 필요가 있다. 이는 곧, 예를 들면, 스코틀랜드에는 위탁학생교육기관(pupil referral unit; 이하 PRU)이 없음을 의미한다. 아주 적은 수의 특수학교(학생의 약 1%를 지원함)가 있지만, 스코틀랜드의 일반학교에서 학업을 지속할 “능력이 없는” 것으로 확인된 아동·청소년의 거의 대부분은 일반학교 내에 위치해 있고/또는 일반학교나 특수학교의 지원을 받는 “통합기관(inclusion units)”에서 개별교육이나 직업교육을 받는다.

### 1) AP에 대한 청소년의 견해

AP 연구에 참여한 많은 청소년과 가족들은 AP 내에서의 교육경험 및 조인에 대해 극찬을 했고, 이를

이전의 경험, 가끔씩은 다른 AP와, 그러나 더 자주는 이전의 일반학교에서의 교육경험과 비교한다. 우리의 가장 최근 연구(McCluskey 외, 2013)에서 16세의 한 여학생은 다음과 같이 말했다.

“학교 내에서 그들은 학생들을 나이에 맞지 않게 대한다. 훨씬 더 어린 아이처럼 대한다. 그들은 그만큼 학생들을 존중하여 대하지 않는다.”

그 여학생은 다음과 같이 덧붙였다.

“어느 날 문제가 있어 여기 들어오면, 직원이 들어와 5분 정도 얘기를 한다. 이런 얘기를 한다. 다시 교실로 돌아 갈 거고 괜찮을 거야. 그런데 학교에서는 이것이 ‘계속된다.’ 꼭 그런 식이어야 하는 건지 모르겠다. 적어도 1분 정도는 시간을 내어 아이가 괜찮은지 항상 살펴봐야 한다.”

다른 AP에 참여한 청소년은 다음과 같이 말했다.

“그들은 전력을 다할 것이다. 그들은 우리를 시간낭비라고 생각하지 않는다.”

다음은 또 다른 청소년의 말이다.

“그는 친절하다. 그는 소리지르지 않는다. 그는 학생들을 압박하지 않는다.”

경청과 지지는 청소년을 이해하는데 중요하다. 청소년들은 학교를 자신들이 종종 “시간낭비”로 여기는 곳이고, AP는 교사들이 “학생들에게 소리를 지르지 않고, 먼저 설명하려고 노력하며” 자신들이 “사람들 및 직원들과 잘 지내는” 곳이라고 말한다. 그들이 AP에 대해 비판적일 때(이런 경우는 드물다.)는 이전의 교육 경험의 문제들을 반복하는 것 같을 때이다. 청소년들은 종종 자부심을 가지고 성과에 대해 얘기하고, 특히 학업성취결과에 대해 얘기할 때 그렇다.

“나는 중학교 학력인증(GCSE)과 고등학교 학력인증 및 직업자격증(BTEC)을 땀다. 내가 다니던 어느 다른 학교보다 여기에서 더 많은 것을 해냈다.”

다음은 한 어머니의 말이다.

“여기 직원들이 없었다면 내 아들은 지금과 같은 성과를 이루지 못했을 거다. 그들은 학생들에게 많은 시간을 주고..... 학생들의 가장 잘하는 것에 중점을 둔다. 그들은 학부모에게도 많은 시간을 할애한다. 그들이 항상 연락을 한다. 그렇게 환영해주는 것이 정말 좋다.”

AP에 있는 것이 가족간의 긴장을 완화시키는데 도움을 주었다는 이도 있었다.

“엄마는 내가 여기 있는 것을 기쁘게 생각한다. 그들은 부모님에게 매일 밤 문자를 보내 우리가 오늘 몇 점을 받았는지, 행실은 어땠는지 알려준다.”

자폐증 손자를 돌보던 조부모는 손주와 함께하는 좋은 방법에 대한 자신들의 의견을 처음으로 경청해준 곳이 PRU였다고 안도하며 말했다. 전체적으로, 이 연구에서 우리와 인터뷰한 아동·청소년은 AP에서의 자신들의 경험을 아주 긍정적으로 표현했다. 그들에게 얘기할 시간이 주어지기 때문에 존중 받는다는 느낌을 받았고, 직원들이 일방적인 판단을 하지 않는 태도뿐 아니라 분명한 경계 설정에도 감사해했다. 학생들은 교사 및 함께 일하는 이들이 항상 집에 연락을 하고, 그저 그들의 비행보다는 긍정적인 성과를 공유하는

방식을 좋아했다. 그들은 교사들이 상세히 설명을 해주고, 자신들의 노력을 하찮게 여기지 않으며, 자신들만의 속도로 학업을 이어갈 수 있는 공간을 만들어 줄 때 얼마나 도움이 되었는지에 대해 얘기했다. 13~16세 청소년들의 경우에는 특히 자신들을“어른처럼” 대해주는 것을 좋게 생각했다.

이 연구(McCluskey 외, 2013)에서 교장, 교사 및 기타 전문가들과의 인터뷰를 보면, 매우 어려운 환경에서 생활하고 심각한 행동장애를 보이는 아동·청소년들이 최고의 능력을 발휘할 수 있도록 하는데 매우 헌신적인 직원들이 있음을 명백히 알 수 있다. 10대 후반 청소년들의 대다수가 술이나 약물 문제가 있었고, 또한 많은 이들이 소년사법과도 관련되어 있었다. 이들에게 있어서 퇴학 자체는 부정적인 의미를 내포하기는 하지만 AP에서의 매우 긍정적인 경험은 AP가 아동권리 보호에 부합하고 “아동의 최선의 이익”을 보장하며, “그들의 견해를 신중하게 받아들임”으로써 “아동의 존엄성을 존중”하고, “아동의 인격, 재능, 정신적·신체적 능력”을 개발할 수 있는 장소를 제공하고 있음을 보여준다(UNCRC, 1989). 이것을 명심하는 것이 중요한데, 지금은 AP의 더 광범위한 패턴과 동향을 고려하여 이와 관련된 문제들에 초점이 맞춰지고 있기 때문이다.

## 2) AP의 패턴 및 동향

AP의 패턴 및 동향을 이해하는 데에는 어려움이 있다. 교육연구재단(NFER, 2013)은 15가지 AP 유형을 열거한다. 이 중에는 아동·청소년 정신건강서비스(Child and Adolescent Mental Health Services)와 같은 전문의 지원, PRU, 개인 실무연수, 여행자교육지원과 같이 지방정부가 제공하는 추가 서비스, 풀 타임이든 파트타임이든 고등교육기관에서 보낸 시간, 다른 학교에서 보낸 시간, 학습 및 훈련의 기회를 제공하는 민간분야의 기관, 가정 교습 서비스, 행동적이고 자발적인 제 3의 기관 등과 같이 독립적인 전문가 제공자, 청소년 지원활동 기관, 권투아카데미, 축구클럽을 비롯한 스포츠 클럽, 병원학교, 온라인학습(e-learning) 등이 있다.

이 범위의 용어 내에서도 또 변화가 있다. 즉, “PRU”는 한편으로 단일 부지에 세워진 시설을 의미하지만, 다른 한편으로는 여러 장소에서 제공되는 교육을 의미하기도 한다. 한 지역에서는 단일 연령 집단만을 지원하고, 다른 지역에서는 다연령 집단들에 중점을 둘 수 있어, 용어의 개념은 더 복잡해진다. 일부 지역에서 PRU는 풀 타임으로 운영되지만, 다른 곳에서는 파트타임으로만 운영된다. 이 용어들을 살펴보는 것만으로도 연구진들에게는 충분히 문제이지만, 그들이 시스템으로 들어가고, 시스템을 통해 방법을 찾으려고 하며, 그들의 견해를 이해하고, 그들의 권리를 행사하려 할 때, 많은 용어와 용어에 대한 분명한 정의가 부족하다는 것은 이미 스트레스가 심한 상황에 있는 아동과 가족의 경험에 대해 훨씬 더 중요한 문제를 제기한다. 영국에서 AP 자체의 범위 또한 다양하고 가변적이다. AP는 대체로 행동적, 사회적, 정서적 장애가 확인된 아동·청소년을

위한 교육에 중점을 두고 있다. 그러나 그 용어에 대한 명백하고 공통적으로 합의된 정의가 없고, 위탁 과정 및 한도에 대해 공통적으로 합의된 국가적 차원의 정의도 없다. 대부분의 AP는 학교 문제로 불만을 품고있거나 떠난 것으로 여겨지는 14~16세의 학생들을 목표로 하지만, 그보다 어린 학생들 또한 - 그렇게 하는 것이 부정적인 영향을 준다는 중대한 증거가 있음에도 - AP에서 찾아 볼 수 있다.

유연하게 하는 것이 분명 여러 장점이 있으며, AP의 다양성에 대해 언급한 우리의 최근 연구 (McCluskey 외, 2013)의 한 주요 저자는 다음과 같이 주장했다.

“어느 특정한 규정이 모든 경우에 적용될 수는 없고, 그래서도 안 된다. 왜냐하면, 실제로 우리는 다양한 요구를 지닌 아이들에 대해 얘기를 하고, 그들은 모두 한 명의 개인이기 때문이다. 한 기관에서 좋은 관행으로 보인다고 해서 그것이, 다른 기관에서도 꼭 그러리라는 보장은 없다.”

아동·청소년이 AP에서 받는 교육의 품질과 양의 측면에도 큰 차이가 있다(McCluskey 외, 2013; OfSTED, 2011; Pirrie 외, 2009). 통계를 통해 학생들이 AP에서 일주일에 몇 시간이나 교육을 받아야 하는지를 정하기는 어렵다. 일부 지방당국들은 여전히 아주 제한된 시간만 제공하고 있고, 특히 가정/개인 수업의 경우에는 하루 2시간 정도 밖에 안 된다. 어떤 AP는 완전하고 균형 잡힌 교과과정 및 성과를 달성하고 자격증을 딸 기회를 제공하지만 또 어떤 AP는 아주 기본적인 교과과정만을 제공하고 있어 교과과정 제공 또한 가변적이다. 이 차이와 가변성은 AP의 핵심 딜레마 중 하나를 보여준다. 즉, 유연하고 아동중심적인 방식으로 아동·청소년의 개별적이고 및 지역적인 요구를 충족하기 위해 노력해 나가면서, 불일치, 불균등, 따라서 불평등이 증가할 가능성이 있기 때문이다.

또한 AP의 운영 구조, 특히 PRU에 대한 비판이 많았다. PRU에는 교장이 없는 대신 주로 운영위원회를 두고 있다. 일부 개별 운영자들이 존경을 받기는 하지만, 운영위원회의 역할과 구조에 대한 우려가 제기되었다. 사람들이 PRU를 여전히 “쓰레기장(dumping ground)”으로 여겨는 경우가 있어 취사선택(gatekeeping)의 사안이 나타난다. AP에서 일하는 많은 이들은 PRU가 교과과정 개발과 같이 새로운 개발에 대한 접근적 측면에서 여전히 잊혀지는 경향이 있다고 주장한다.

마지막으로, 그리고 어쩌면 최근 연구에서 드러난 모든 우려사항 중 가장 심각한 것으로 생각될 수 있는 것은 행동관리 및 인간관계에 대한 문제이다. 우리의 최근 연구(McCluskey 외, 2013)에서 면담한 몇몇 청소년들은 현재 있는 곳에서 신체적 제약, 격리 및 타임아웃 기법의 사용에 대해 언급했다. 일반 학교나 다른 AP에 있었던 대부분의 청소년들(주로 10대 후반의 학생들)은 그러한 개입의 경험을 바로 떠올렸다. 이것은 매우 다루기 힘든 청소년들이 있는 일부 환경에서 타임아웃 기법을 사용하지 않기로 한 것이 분명함에 따라 단순히 학생들의 행동 장애나 학생들의 유형을 반영하지 않은 것이다. 이러한 맥락에서 아동의 권리보호가 시급하고, 심각하다는 점을 시사한다.

요약하면, AP에서의 아동의 경험은 매우 가변적이라는 점은 분명하다. 아동·청소년에 대한 연구 결과에 따르면, AP가 잘 실행되는 곳에서는 아동의 권리에 대한 우려를 분명히 하고, 재통합, 발전 및 성과달성에 중점을 둔 학생들과 그 가족들의 바람과 요구를 제대로 이해함으로써 전문가들에게 유연하고 상상력 있는 교육을 제공할 기회를 준다. 그러나 영국의 연구 결과에 따르면, AP에 있어서 정밀함의 부족과 지역간 큰 차이는 아동·청소년들로 하여금 부적절하고 제대로 개발되지 않은 교과과정과 조연의 부족을 경험하도록 하고 성공의 기회나 일반학교 및 대학으로의 성공적인 재통합 기회가 매우 적도록 하는 상황으로 이어지게 한다. 신체적 제약 및 격리가 처벌로 사용된다는 것은 가장 충격적인 예일 것이다.

### 3. 토론: 변화를 위해서는 무엇이 필요한가?

영국의 AP에 대한 연구에서 청소년의 견해는 그들이 PRU에 있든, 직업교육칼리지에 있든, 또는 개별 교육을 받든, 아주 긍정적이었다. 여건상 그들이 AP에 들어가기 어렵고 지속하기도 힘들지만, 그들은 환영 받고 존중 받으며 자신들의 성공을 자랑스러워할 수 있다고 말한다. 그들에게는 대개 이런 경우가 처음 있는 일이다. 부모, 조부모 및 기타 보호자들 또한 아주 강력하게 지지하고 있다. 이 테스트에서 AP의 다양성과 유연성은 실제로 장점인 것 같다.

그러나 영국의 AP에서 교육을 받은 아동·청소년의 결과는 대체로 아직도 아주 좋지 않다. AP가 영국 전역에서 아주 큰 차이를 보이기 때문에, AP 교육의 질과 양은 “우편번호 복권(postcode lottery; 역주- 사는 지역에 따라 받을 수 있는 교육의 질이 달라진다는 의미)”이라고 할 수 있을 것이다. AP의 리더십과 운영시스템은 같지 않으며 정밀조사가 부족하고 PRU의 경우는 대체로 비판을 받아왔다. 재통합률은 낮고, 부적절한 행동관리 기법의 사용, 신체적 제약 및 처벌적 격리의 사용이라는 심각한 사안이 남아있다. 따라서 필자의 변화 요청은 심각한 불안에 근거한다. AP에 위탁된 아동·청소년은 이미 사회의 가장 취약계층에 속한다. 그 중 대다수는 빈곤가정 출신이며, 추가적인 학습이 더 필요할 가능성이 있다. 그들과 그들의 가족들은 정책 및 관행에 영향을 미칠 위치에 있지 않다. 그들을 옹호하는 사람들은 적고, 안타깝게도 그들의 영향력은 미미하다.

따라서 모든 변화는 일반학교에서 퇴학당하고 AP에 다닌 경험이 있는 개별 아동의 권리를 보장하는 방향으로 진행되어야 할 뿐 아니라, 전반적인 아동의 권리의 행사에 관한 정책과 실행 간의 불일치를 적극적으로 해결해야 한다는 것이 필자의 주장이다. 변화는 가장 취약한 계층의 상황을 개선하기 위해 모든 AP를 개선하는 방향으로 나아가야 한다. 유엔아동권리협약(UNCRC)이 제시한 권리는 아동의 삶의 모든 측면에 영향을 미치지만, 다음 조항들을 통해 AP의 문제점에 대해 가장 직접적으로 영향을 미친다. – 물론 여기에는 다소 논란이 있다. 아동의 최선의 이익에 중점을 두는 제 3조, “모든 아동은 자신에게 영향을 미치는 모든 문제에 대해

자신의 생각을 말하고, 자신의 견해가 신중하게 받아들여질 권리가 있다”고 규정한 제 12조, 학대와 폭력으로부터의 보호에 중점을 둔 제 19조, “학교에서의 훈육은 아동의 존엄성을 존중해야 한다”는 규정을 포함한 제 28조, 아동의 인격, 재능, 정신적·신체적 능력을 최대한” 개발할 필요에 관한 제 29조(UNCRC, 1989) 등이 그것이다. 제12조에 명시된 내용은 그것이 없다면 아동·청소년이 다른 권리를 행사하는데 큰 어려움을 겪기 때문에 관문이 되는 권리(gateway right)로 여겨질 때도 있다. 따라서 본 토론에 특히 적절하다고 할 수 있다.

변화에 대해 생각해 볼 때, 청소년의 견해는 도움이 되지 않고, 들을 가치는 있더라도 결국에는 너무 지엽적이고 특수해서 일반학교나 AP의 변화를 위한 근거가 될 수 없다는 의견으로 이어질 수 있다. AP에 대한 청소년들의 긍정적인 견해는 그들이 이전에 다녔던 일반학교에서 퇴학과 관련되어 공식적이거나 비공식적으로 겪어야 했던 경험이 매우 좋지 않았던 데에서 비롯된 슬픈 결과라고 주장할 수도 있다.

그러나 이 아동·청소년들이 말한 요점의 실체와 핵심을 놓치지 않는 것이 중요하다. 이 연구의 결과는 이 아동들이 극찬하는 AP의 측면들이 종종 아동의 권익 체계 즉, 존중 받고 있다는 느낌(제28조)과 성과달성을 위한 새로운 기회가 있고(제29조), 자신들의 얘기를 경청해 준다는 느낌(제12조)과 밀접히 연관되어 있음을 보여주었다.

일반 학교와 AP에서 변화의 필요성이 시급하고, 아동·청소년들에게 혜택을 주기 위해서는 두 영역 간의 의사소통과 관계는 훨씬 더 강력하게 중점적으로 다루어져야 한다. 적어도 영국에서만은 이러한 변화에 있어서 다음 사항을 유용하게 고려해야 한다.

- 강제격리와 같이 용납할 수 없는 관행이 있는 일반학교 및 AP에서는 격리 사용에 대해 명확한 국가지침이 확실히 명시되고 금지되어야 한다.
- AP의 모범사례 공유 및 홍보 확대. 여기에는 교과과정의 사례 및 효과적인 아동중심 행동 관리 접근방법의 공유가 포함될 수 있다.
- 학교에서 인간관계를 발전시키고 행동을 개선하기 위한 회복적 실천(restorative practices)의 이용과 같이 일반학교 직원의 역량, 기술 및 자신감 구축을 통한 퇴학을 줄이는 노력.
- 학생 및 가족 지원을 위해 보다 널리 공표되고 통용되는 옹호 및 중재 서비스.
- AP 학생의 재통합, 교육 결과 및 졸업 후 진로에 대한 자료 수집 및 전파.
- 가능한 한 가족의 능동적이고 효과적이며 정중한 참여.

UNCRC는 모든 아동들이 자신들의 존엄성을 존중하고 성취감을 주는 교육을 받을 권리를 동등하게 가지고 있다는 점을 분명히 한다. 이것은 일부에게 수여되는 특권이 아니며, 아동이 사는 곳, 가정 환경, 또는 심지어 그들의 행동에 따라 달라지지 않는다. 그러나 마지막으로 아동·청소년이 한 말을 생각해보면, 이 아동들은 아동의 권리 체계 안에 반드시 있어야 할 안전과 확신을 가지고 있지 않다는 점이 분명히 드러난다. 그들의

의견을 요약하면, 교육이 항상 그들을 “시간 낭비”로만 보는 것은 아닐 수 있는데 감사하고, 안도하고, 어찌면 심지어 놀랍다는 것이다. 결과적으로, 그들은 교육을 받을 “장소”를 가질 그들의 권리에 대한 확신이 부족하고, 의무 주체자여야 하는 주변의 사람들에 대한 확신도 부족하다. AP가 삶의 기회를 증진하고 사회정의의 목표에 기여하려면, 이것은 변화의 초점으로서 대단히 중요하게, 시급히, 공개적으로 해결되어야 할 우리의 도전과제이다.

## 참고문헌

- Butler, V. (2011). Experiences of illegal school exclusions in Wales: a qualitative study. Cardiff: Barnardos.
- Centre for Social Justice. (2011). No excuses. A review of educational exclusion. Westminster Palace Gardens, London: Centre for Social Justice.
- Children and Young People's Assembly for Wales. (2007). Our rights, our story. Swansea: Funky Dragon.
- Drakeford, M. (2009). Welsh children's views on government and participation. *Childhood*, 16, 2: 247–264.
- Evans, J. (2010). Not present and not correct; understanding and preventing school exclusions. Ilford: Barnardos.
- Equality Act. (2010).
- Estyn. (2012). Note of visit: behaviour management in four Pembrokeshire schools. Cardiff: Estyn.
- Estyn. (2011). Joint investigation into the handling and management of allegations of professional abuse and the arrangements for safeguarding and protecting children in Pembrokeshire County Council. Cardiff: Estyn.
- Gutherson, P., Davies, H. and Daszkiewicz, T. (2011). Achieving successful outcomes through Alternative Education Provision: an international literature review. Reading: CfBT Education Trust.
- Hollingsworth, K. (2008). Protecting rights at the margins of youth justice in England and Wales; intensive fostering, custody and leaving custody. *Youth Justice*, 8, 3: 229–244.
- House of Commons Education Committee. (2011). Behaviour and discipline in schools: Government response to the Committee's first report of session 2010–12. London: House of Commons.
- Institute of Education (University of London) and the National Foundation for Educational Research (NFER). (2013). Evaluation of the school exclusion trial (responsibility for alternative provision for permanently excluded children). <http://www.education.gov.uk/researchandstatistics/research>: Department for Education.
- Kendall, S., Wilkin, A., Kinder, K., Gulliver, C., Harland, J., Martin, K. and White, R. (2007) Case Studies into Effective Alternative Provision. Slough: NFER/London: DCSF.
- McCluskey, G., G. Lloyd, Riddell, S, E. Weedon, and Fordyce, M. (2013). Evaluation of education provision for children and young people educated outside the school setting. Cardiff: Welsh

- Assembly Government.
- Office of the Children's Commissioner. (2012). "They go the extra mile": reducing inequality in school exclusions. London: Office of the Children's Commissioner.
- Office of the Children's Commissioner. (2013). "Always someone else's problem". Office of the Children's Commissioner's report on illegal exclusions. London: The Children's Commissioner.
- OfSTED. (2011). Alternative provision. Manchester: OfSTED.
- Ogg, T., & Kail, E. (2010). A new secret garden? Alternative provision, exclusion and children's rights. London: Civitas.
- Parsons, C. (2009). Strategic alternatives to exclusion from school. Stoke on Trent. Trentham.
- Pirrie, A., G.Macleod, M.A. Cullen, and G. McCluskey. (2009). Where next for pupils excluded from special schools and referral units? Final report for DCSF. Research report DCSF-RR163. London: Department for Children, Schools and Families (DCSF).
- Riddell, S. and G. McCluskey. (2012). Policy and provision for children with social, emotional and behavioural difficulties in Scotland: Intersections of gender and deprivation. In *The Routledge international companion to emotional and behavioural difficulties*, ed. T. Cole, H. Daniels and J. Visser, J. London: Routledge.
- The Prince's Trust. (2007). The cost of exclusion; counting the cost of youth disadvantage. London: The Prince's Trust.
- Taylor, C. (2012). Improving Alternative Provision. London: Department for Education (DfE).
- Thomas, N., M. Cook, H. France, J. Hillman, C. Jenkins, T. Pearson, R. Pugh-Dungey, B. Sawyers, M. Taylor and A. Crowley. (2010). Evaluating the Children's Commissioner for Wales: report of a participatory research study. *International Journal of Children's Rights*, 18, 5: 19-52.
- Welsh Assembly Government. (2011). Review of education otherwise than at school and action plan. Cardiff: Welsh Assembly Government
- Welsh Assembly Government. (2009). Getting it right: United Convention on the Rights of the Child. Cardiff: Welsh Assembly Government.
- United Nations Convention on the Rights of the Child. (1989).
- Welsh Assembly Government. (2008). The national behaviour and attendance review report. Cardiff: Welsh Assembly Government.
- Welsh Government. (2012). Children's rights scheme. Cardiff: Welsh Government.
- Williams, J. (2013). The UNCRC in Wales. Cardiff: The University of Wales Press.

## 부록 1. 영국의 AP

대안교육 제도는 영국의 4개 국가마다 다르다. 잉글랜드와 웨일즈는 유사한 제도를 공유한다. 북아일랜드는 잉글랜드와 웨일즈에 비해 덜 공식적인 제도를 두고 있다. 스코틀랜드에는 공식 AP 제도가 없다. 이에 대해서는 아래에서 상세히 설명한다.

### 잉글랜드

#### 요점

- 지방당국은 퇴학생이나 질병 및 다른 이유로 인해 대안교육이 없이는 적절한 교육을 받을 수 없는 학생들을 위해 적절한 교육을 마련할 책임이 있다.
- 지방당국이 위의 임무를 다할 수 있도록 지방 당국에 의해 설립되고 유지되는 모든 학교는 위탁학생교육기관(PRU)이라고 알려져 있다.
- 학교 이사회는 정학 기간의 6일째 되는 날부터 적절한 풀 타임 교육을 마련할 책임이 있다.
- 학교는 학생들의 행동 개선에 도움이 되도록 하기 위해 학생들을 부지 밖으로 나가 교육받도록 지시할 수 있다.
- 제정법상 지침은 AP와 PRU에 위탁하는 지방당국 및 공립학교에 대한 정부의 기대를 제시한다. 정부는 제정법상 지침을 고려하지 않아도 되는 이들이 이 지침을 모범사례의 안내서로 활용하기를 기대한다.
- 지방 당국은 규정에 따라 각 지역에 PRU를 운영할 운영 위원회를 설립해야 한다. 이는 운영위원회의 조직(구성포함) 및 절차를 마련하고, 아동이 안전하고 욕구 충족적이며 좋은 교육기준을 받아들이도록 보장하기 위해 PRU의 목적과 목표를 감시하는 운영진에 특정 권력을 위임하기 위한 것이다.

#### 재정

국가의 직접 지원을 받는 모든 AP(PRU 포함)는 한 곳 당 8,000 파운드의 기본자금을 받고, 학생을 위탁한 지방당국이나 학교로부터 입학학생 당 지원금을 받는다. 각 학생 당 추가지불금액은 지방에서 결정할 것이다.

#### 조사

운영위원회는 최소 7명~최대 20명으로 구성된다. 개요는 아래 표와 같다. 아래에서 인용된 규정들은 다른 범주에서 자격을 갖춘 이들에 대한 더 많은 정보를 제공한다.

|              |   |
|--------------|---|
| 학부모          | 최소 1명 ~ 최대 총 위원회의 1/5                               |
| 담당직원         | 최소 1명 ~ 최대 총 위원회의 1/3                               |
| 지방 당국이 임명한 자 | 최소 1명 ~ 최대 총 위원회의 1/3                               |
| 지역사회 인사      | 다른 위원들을 모두 합한 수보다 많아야 함                             |
| 후원자          | 후원자는 전적으로 선택사항이지만, 후원자를 위원회에 포함시킬 경우 최소 1명 ~ 최대 2명임 |

출 처: AP: 지방당국을 위한 법정지침(Alternative Provision: Statutory guidance for local authorities), 런던: 교육부Department for Education (2013) Alternative Provision: Statutory guidance for local authorities, London: DfE

## 북아일랜드

### 요점

공식적인 학교 환경 밖에서 발생하는 모든 형태의 교육을 의미하는 학교 외 교육(Education Other Than At School, 이하 EOTAS)은 다음과 같다.

- 질병이나 장애로 인해 학교에 다닐 수 없는 학생들을 위한 가정이나 병원 수업
- (부모가 자녀를 위해 이 교육방식을 선택했기 때문에) 집에서 교육받는 학생들
- 학령기 엄마들을 위한 대안교육시설
- 일반학교에 적응하지 못하는 의무교육 학령의 청소년을 위한 대안교육시설
- 일부 시설은 일반학교에 다니고 있지만 행동 장애와 같은 사안 등으로 인해 추가 도움이 필요하여 학교를 떠나야 하는 학생들을 위해 사용될 수 있다.
- 이러한 교육은 1-2 학기일 수도 있고, 또는 주당 며칠이 될 수도 있다.
- 아동이 일정 형태의 EOTAS(AP)가 필요하다면, 학교는 적절한 방안을 제안할 수 있다.
- 대안으로 부모들은 지방 교육 및 도서관 위원회에 연락하여 자녀에게 가능한 선택을 논의할 수 있다.

교육부의 모범 행동 촉진 및 유지: 학교의 훈육전략(Promoting and Sustaining Good Behaviour: Discipline Strategy for Schools)은 불만을 품은 학생들 - 그 중 많은 학생들이 의무교육을 마치기까지 1-2년을 남겨두고 있음 - 을 위해 일반학교 대신 의미있는 대안교육의 제공/확대를 제시한다.

그러한 학생들을 위한 법적이고 자발적인 대안교육 프로젝트들이 이미 많이 존재한다.

## 스코틀랜드

스코틀랜드에는 정식 AP제도가 없다. 적은 수의 특수학교가 있고, 이들 중 대다수는 사회적, 정서적, 행동적 장애를 지닌 학생들에게 학교교육을 제공한다. 모든 시설은 지방정부의 재정지원을 받으며, 중앙정부의 감사 대상이다.

## 웨일즈

퇴학 및 AP에 대한 주요 지침은 아래 웹사이트를 참조하십시오.

<http://learning.wales.gov.uk/docs/learningwales/publications/121128exclusionguideen.pdf>

PRU에 대한 정보는 아래 웹사이트를 참조하십시오.

<http://learning.wales.gov.uk/improvementareas/behaviourandattendance/alternativeprovision/pru/?lang=en#/improvementareas/behaviourandattendance/alternativeprovision/pru/?lang=en>

- PRU는 일반학교나 특수학교는 아니지만 법적으로 학교의 한 유형이며 EOTAS이다. PRU는 요구를 충족시켜야 하는 학습자의 수와 유형, 일반적인 재학 기간, 전출입 준비, 교과과정의 성격 및 수업 일수 등에서 다양성을 가지고 있다.
- PRU의 목표는 가능한 한 과도기 교육을 제공하여 학습자가 다시 풀 타임 일반학교, 직업교육칼리지나 적절한 기관으로 원활히 복귀할 수 있도록 하는 것이다. PRU는 다양한 학습자의 요구를 처리하기 위해 가능한 한 폭넓게 가르치려는 경향이 있다.
- PRU 교사들은 종종 학교, 다른 기관 및 직업교육칼리지에 기반한 컨소시엄에서 온다.
- 지방당국은 지방환경 및 지방정책에 맞추어 개발된 다른 모델의 PRU를 운영한다. PRU에 포함될 수 있는 넓은 의미의 시설 유형들은 다음과 같다.

- 단일 부지에 세워진 시설
- 단일 운영 구조 하에 여러 부지에 세워진 시설(위성 부지)
- 순회하는 위탁학생서비스(Pupil Referral Service)(특히 시골지역)
- ICT와 웹 기반 자원을 활용한 “온라인학습(e-learning)”
- 병원 및 가정 수업 서비스, 또는 기관이나 학교에서 교육을 제공하는 개별적인 서비스들
- 조판(type setting)
- 일부 병원 시설
- 어린 엄마/임신한 학습자를 위한 별도의 시설
- 개별 프로그램 학습자를 등록하는 보호 시설

AP의 비용이 다르며, AP의 장소 비용은 지방정부가 부담한다. 모든 PRU는 정부의 교육훈련감사단(Estyn)에 포함될 수 있도록 웨일즈 정부에 등록되어야 한다.

## 부록 2: AP의 흥미로운 실행 사례<sup>1)</sup>

### 사례 1. 스미시크로프트(Smithycroft) 중등학교 어린 부모 지원기지, 글라스고 시의회 (Glasgow City Council)

스미시크로프트 중등학교에서는 어린 부모 지원기지(Young Parent Support Base; 이하YPSB) 프로젝트를 시작한 지 4년이 되었다. 시의 청소년 대상 성 건강 전략 하에서 취약한 청소년들이 학업을 지속할 수 있도록 지원하는, 글라스고 시의회의 전략적 접근방법의 일환이다. 교육, 사회복지 서비스, 광역 글라스고 & 클라이드 국립보건서비스 및 지역사회 계획 파트너십(Education, Social Work services, NHS Greater Glasgow and Clyde and Community Planning Partnership)은 공조하여 학령기에 있는 임신부 학생들을 위한 개별화된 돌봄 프로그램을 제공한다. 연구에 따르면, 임신부 학생이 교육을 더 오래 받을수록 어머니와 성인으로서의 삶을 더 원활하게 시작할 수 있다. 임신부 학생들은 당시 다니고 있던 학교에 남기로 하더라도 지원기지에서 지원을 받을 수 있다. 학교는 부모로서 필요한 기술 및 건강 유지, 금연, 건강한 식단 등을 포함하는 자기개발을 지원한다. YPSB는 또한 아버지를 포함하여 19세까지의 청소년들 중 학교를 중퇴한 이들과 함께 일한다. 또한 부모와 유아 그룹들을 위한 “지원센터(Drop in)”를 제공한다. 스미시크로프트 교직원들과 함께 일하는 핵심 담당자들은 시 전역의 어린 어머니들이 학업을 지속하고 더 나은 미래로 나아갈 수 있도록 하는 지원을 매우 성공적으로 수행해 왔다.

핵심 담당자들은 임신부 학생들이 학교와 지원기지에 들어올 때부터 21세가 될 때까지 계속 지원한다. 2013년 지원기지의 모든 청소년들은 견습직이나 대학입학 등 긍정적인 진로를 찾아갔다. 모든 청소년들은 지원기지와 그 직원들이 학습자로서 그리고 부모로서 가지고 있는 자신들의 열망을 상당히 끌어올려 주었다고 생각한다.

### 사례 2

노스래너크셔(North Lanarkshire) 주의 두 프로젝트는 모든 청소년들이 자신들의 요구를 충족할 교과과정뿐 아니라 적절한 과도기 계획을 세울 수 있도록 하는 것이 목표이다. 노스래너크셔 주의 통합지원기지(Inclusion Support Base)와의 공조 아래 수행되는 유연한 학습 구상(Flexible Learning Initiative)은 일반학교들이

1) 출처: 교육 법(추가 학습지원, 스코틀랜드) 2004(개정)의 이행(Implementation of the Education (Additional Support for Learning) (Scotland) Act 2004), 의회 보고(Report to Parliament) 2013, p43-44)

사회적, 정서적 장애로 인해 추가적으로 지원이 필요한 청소년들을 지원하기 위해 설립되었다. 이 프로젝트는 매년 청소년들의 요구를 확인하고 각각 개별 지원 패키지를 제공하여 S4와 S5의 청소년 50명을 지원한다. 프로젝트에 참가한 청소년들은 일반학교 교육이 성공적이지 못했던 이들도이다. 이 청소년들은 대체로 S3가 끝날 때 이 프로젝트로 위탁된다. 이 방법은 이 프로젝트에 위탁되기 전 모든 적절한 지원들이 활용되었다는 것을 보장하기 고안된 단계별 개입 모델을 전형적으로 보여준다.

현재 법과 정책에 따른 이 프로젝트의 목표는 다음과 같다.

- ✓ S4와 S5를 통하여 다양한 자격요건 및 경험을 획득하도록 청소년을 지원한다
- ✓ 청소년의 회복력과 대응 능력을 개발한다
- ✓ 청소년을 위한 초기 과도기 계획의 수립을 보장한다
- ✓ 졸업 이후의 시기로 전환되기 전 6개월 전부터 단절 없는 과도기 보장
- ✓ 과도기의 성공을 보장하기 위해 그들이 떠난 후에도 지원

확대학습기회(Expanded Learning Opportunities; 이하ELO)는 폴사이드 & 뉴 파크 센터(Fallside and the New Park Centre), 윌로뱅크(Willowbank), 포틀랜드(Portland) 등 노스래너크셔 주의 3개의 특수학교에서 제공하는 과도기 프로그램이다. 이 학교에 다니는 학생들은 특히 사회적, 정서적 요인들로 인해 발생하는 요구에 대한 추가적인 지원이 필요하다. ELO는 개별 학생들을 위한 독특한 프로그램을 구축·개발하는 능력 개발 스코틀랜드(Skills Development Scotland)와의 파트너십 프로그램이다. 이 프로그램들은 개인화, 관련성, 선택 및 유연성을 학습에 도입한다. 이 프로그램에서는 학생들에게 직업교육 및 학업의 진척을 허용하는 프로그램뿐 아니라, 필요한 경우 상담과 같은 전문가 개입도 제공한다.



**Gillean McCluskey**

**□ 소속 및 직위**

- 에딘버러대학교 교수
- 에딘버러대학교 교육·지역사회·사회 연구소장

**□ 관심 분야**

- Exclusion from school, Troubled and troublesome pupils and behavior, restorative approaches in school, Pastoral care and personal support for pupils

**□ 주요 저서**

- Restorative Approaches to Conflict in Schools

# 2

미국의 대안교육과 정부의 역할  
(An Overview of Alternative Education  
in the United States and Federal and State  
Government Roles)

Nancy Martin 교육자문가  
미국 Nancy Martin Consulting



# An Overview of Alternative Education in the United States and Federal and State Government Roles

Nancy Martin

Nancy Martin Consulting

## 1. Introduction

This paper provides background information on alternative education in the United States and government support roles, with a particular focus on alternative school and programs aimed at improving education and employment outcomes for students who fall off-track on the way to high school graduation and preparation for postsecondary education and employment. These alternative schools and programs serve as connectors (or re-connectors) to education and, ultimately, the workplace. After discussing the number and types of alternative programs and schools in the United States, the paper explores federal and state government roles in supporting alternative education, addressing funding, assessment and accountability, and development and scaling of effective alternative education models. The paper concludes by arguing that effective alternative education programs and schools can serve as models for development of improved secondary education in the United States.

## 2. Background

In the United States, there is increasing effort to improve high schools and raise graduation rates. Today, about one-fourth of American youth do not complete high school, and students of color have little more than a 50 percent chance of earning a high school diploma, with graduation rates in some communities at even lower levels. Lacking an adequate education, many young people are not able to secure even a minimum-wage job. In fact, of the 38.9 million 16–24 year-olds in the United States, roughly 6.7 million (17 percent) are not engaged with school or work, with over 3 million of these (9 percent of all youth) never having attended school/college

or worked after age 16.<sup>1)</sup> This group of youth and young adults, often referred to as “disconnected youth,” will earn considerably less and rely much more heavily on public resources than their peers with diplomas, postsecondary credentials, and early work experiences.<sup>2)</sup> Because these young people represent a great opportunity for our country if offered meaningful pathways to education and careers, they have recently come to be referred to as “opportunity youth.”

Alternative education in the United States is part of an attempt to expand educational options for students, particularly those students who struggle or fall-off track in their education. In order to increase graduation rates, many school districts are attempting to offer a portfolio of secondary school options. These “alternative” options, whether administered by a public school district, a charter school, or a community-based organization (also known as an “NGO”), offer off-track students a second chance to achieve in a new setting that may be more conducive to their success.<sup>3)</sup> This paper defines alternative education as schools and programs that work to reengage struggling students and out of school youth in education with a goal of preparing them for postsecondary education and successful careers. Alternative programs and schools employ a wide range of models, including twilight schools, Diploma Plus, Job Corps, Back on Track, Gateway to College, Corps, credit recovery, GED Plus, career academies, Big Picture Schools, and YouthBuild programs. Although there are a variety of alternative schools and programs designed to serve various groups of struggling students, most incorporate many of the following design elements:

- a small, personalized environment with a low student-to-teacher ratio to ensure individual attention and relationship building;
- innovative curricula and teaching, including competency-based;
- a youth development approach;
- flexibility with time, such as an evening schedule or reversal of time spent learning in the classroom versus in the workplace;
- career exploration, work-based learning, and the ability to earn money;
- student supports; and
- self-paced learning

Alternative programs are often housed within a traditional high school and provide struggling students with support to stay on track to graduation, while alternative schools are generally separate entities designed to serve students long-term, even over an entire high school career. In either case, they represent an attempt to change the educational environment to remove barriers to student success. They are an acknowledgement that traditional schools are not effective

for all students and that the school program and/or environment needs to be changed. (This is in stark contrast to district disciplinary alternative schools that focus on the student as the problem in need of change and essentially serve as detention centers, with little expectation of student academic growth. This paper excludes such “schools” from discussion, because rather than reengaging students, they may end up pushing them even farther from the education system.)

A recent National Center for Educational Statistics survey documented 10,000 district-administered alternative schools and programs for at-risk students in the U.S.<sup>4)</sup> Nearly 650,000 students (about 1.2 percent) enrolled in American public school districts attend an alternative school or program for at-risk students. In the 2007–08 school year, 64 percent of U.S. school districts reported having at least one alternative school or program for at-risk students administered by the district or another organization.<sup>5)</sup> Many more schools and programs exist outside the public schools; but because of a lack of a coordinated system, it is difficult to determine the numbers of students in these alternative education environments. Regardless, it is clear that the number of slots in programs serving to reconnect out-of-school youth to education represents a very small fraction of what is needed.

### 3. Funding for Alternative Education

Public school district and community-based alternative programs and schools usually blend and braid a variety of federal, state, and local public funding sources, as well as private sources, to offer the comprehensive services needed to successfully serve the disconnected youth population through alternative education programming. Because serving disadvantaged students who have had trouble in school in the past can be expensive, adequate, steady funding is critical to the successful implementation of alternative education. The U.S. Constitution leaves the responsibility for public primary and secondary education with individual states. Still, because there is a national interest in public school providing high quality education, the federal government provides assistance and guidance to the states to supplement their delivery of public education to America's children. The bulk of funding for public education programs, including alternative education programs, comes from state and local resources (roughly 44 percent each), with federal funding representing only about twelve percent of local school budgets. In Fiscal Year 2011 total public

(local, state, and federal) spending on public education for students in grades kindergarten through 12 was about \$632 billion, or an average of \$12,608 per pupil, with about \$79 billion coming from the U.S. Department of Education.<sup>6)7)</sup>

#### 4. The Federal Government Role in Funding Alternative Education

There are two major types of federal financial support for alternative education: 1) federal education funds provided to states based on the number of pupils enrolled in public education and 2) funds available through a wide range of federal programs administered by U.S. Department of Education and various other federal departments and agencies. The first type of funding is generally only available to public schools, including public charter schools, and is based on student enrollment. Community-based organizations are usually unable to access these education funds unless they either contract with a school district to provide these services or obtain a charter for their own school.

There are numerous federal education programs that may be harnessed to provide funding for alternative education programming, for core academic services and for student supports. The largest sources of federal support for alternative education schools and programs overseen by the U.S. Department of Education include:

- **Title I of the Elementary and Secondary Education Act (Title I)**, a supplement to State and local funding for low-achieving children, especially in high-poverty schools; the largest program to support elementary and secondary education. The program finances the additional academic support and learning opportunities that are often required to help disadvantaged students progress along with their classmates.

Funding in FY 2011 = \$14.5 billion

- **Individuals with Disabilities Education Act (IDEA)** governs how states and public agencies provide early intervention, special education and related services to more than 6.5 million eligible infants, toddlers, children and youth with disabilities, and Part B covers children and youth ages 3–21.

Part B Funding in FY 2014 = \$11.47 billion

- **21st Century Community Learning Centers (CCLC)** supports the creation of community learning centers that provide academic enrichment opportunities during non-school hours for children, particularly students who attend high-poverty and low-performing schools. The program helps students meet state and local student standards in core academic subjects, such as reading and math; offers students a broad array of enrichment activities that can complement their regular academic programs; and offers literacy and other educational services to the families of participating children.

Funding in FY 2012 = \$1.1 billion

- **Vocational Education** provides support to states to develop more fully the academic, career, and technical skills of secondary and postsecondary students who elect to enroll in career and technical education programs.

Funding in FY 2020 = \$1.1 billion

- Other potential sources of support for alternative education programming that are administered by the U.S. Department of Education include the Adult Education and Family Literacy Act, the Gear Up program, the Public Charter School Program, the McKinney-Vento Homeless Assistance Act, the Neglected and Delinquent Program, and the High School Graduation Initiative.

- In addition to the U.S. Department of Education, other federal agencies provide funding that may be used to support alternative education programming, such as the Workforce Opportunity Innovation Act (WIOA) Youth and Employment and Training Activities, the Reintegration of Ex-Offenders program, Job Corps, and YouthBuild programs funded by the U. S. Department of Labor, and the National Guard Youth ChalleNge program funded by the U.S. Department of Defense, among others.

Yet, while there are numerous federal programs that may be harnessed to financially support alternative education programming, there is little coordination across federal programs and agencies and it can be hard for alternative education providers to identify appropriate, sustainable sources of federal funding to support the full range of their work. Many federal funding streams are not flexible enough to work in an alternative education context (which may span secondary and postsecondary education, or education and workforce training, for example). In addition, many federal funding sources are designated for very specific activities (e.g., mentoring, substance abuse counseling, services for homeless youth), rather than general, on-going support of alternative schools. Finally, the vast majority (about 95 percent) of Title I funds ends up allocated

to the elementary level, leaving only about five percent for the secondary level. This is likely the case with IDEA funding as well, although it is not possible to determine the proportion of funds used to serve youth and young adults. (A notable exception is Vocational Education, which supports programming at the secondary and postsecondary levels only.)<sup>8)</sup>

## 5. State Government Role in Funding Alternative Education

States are the main source of funding for K–12 public education, including alternative education programming, and there is wide variation among states' alternative education landscapes. The state portion of public education funds, which varies considerably, is combined with the bulk of the federal education contribution to provide individual school districts with funding based on the number of students enrolled in their schools. This per pupil funding is the largest and most stable source of education funding districts (and schools) have.

Some state departments of education recognize that serving students who have not met with past school success requires additional resources and have therefore designated additional funding streams to support struggling students and former dropouts. For example, the State of Wisconsin provides additional state aid of 10 percent of the state's per pupil amount for each student, enrolled in grades 5 through 12, who meets certain criteria for being at–risk of not graduating from high school.<sup>9)</sup> The State of Massachusetts offers Alternative Education Program Grants to provide extra per–pupil funds to district–run alternative programs and schools.<sup>10)</sup>

Some states have raised the age limit for per pupil funding to make it possible for alternative education programs and schools to continue to work with students who require longer than the standard four years to graduate from high school. In some states, per pupil funding is available to cover the costs of attending school until the student obtains a high school diploma or reaches age 18. Other states provide funding until older ages (usually specified and between ages 21 and 26). The State of Massachusetts leaves the decision of upper age limit to each district, and this allows districts to enroll older students and receive per pupil federal and state funds if they so choose.

## 6. Alternative Education, Assessment, and Accountability

In an era of standards-based accountability in which schools are evaluated based on student scores on standardized tests, it is challenging to figure out the appropriate way to determine the effectiveness of alternative schools and programs. On the one hand, successful alternative programming provides districts with strategies for improving student success. On the other hand, test-based accountability portrays many alternative schools as lacking. Alternative schools, which disproportionately serve some of the hardest to serve students, cannot magically make their students high performing or ensure high graduation rates; however, they can push students to grow academically (sometimes improving reading levels by multiple grades in one school year) and reengage in education. Alternative education programs and schools are very eager to show their success with students and are part of a movement advocating the use of growth models that assess program effectiveness based on student academic growth. The State of California uses a growth model, instead of standard accountability metrics, for dropout recovery programs and schools. The State's Alternative Schools Accountability Model (ASAM) provides school-level accountability based on student growth for about 1000 California alternative schools serving at-risk and highly mobile students.<sup>11)</sup> About half of the states have designed growth models to use for assessment and accountability purposes so that they can track the progress of all students (not just those in alternative schools) over time.<sup>12)</sup>

In addition to tracking student growth, many states are looking closely at high school graduation rates as part of their accountability system. This focus can provide an opportunity for schools and districts to highlight how alternative education programming can play a role in improving district graduation rates overall. In an effort to recognize the successes of alternative programs and schools, numerous states are including five- and six-year cohort high school graduation rates (in addition to the traditional four-year rates) in their reports to the U.S. Department of Education. By gathering these extended-year graduation rates, these states are able to recognize and encourage effective alternative education programming.<sup>13)</sup> In the State of Michigan, for example, collecting a six-year graduation rate revealed a 9 percent increase over the four-year rate for economically disadvantaged students.<sup>14)</sup>

## 7. Encouraging the Development of Alternative Education Programming and Scaling Effective Models

The United States does not have the number of seats needed in alternative education programs and schools. Some advocates are beginning to ask what it would take to approach the number of seats needed. How could we bring existing effective alternative programming to scale?

While a handful of discretionary programs have focused on students for whom traditional education programming is not effective, in the U.S. there is no one federal office or initiative whose sole focus is alternative education or expanding options for students who fall off-track in their education. This means there is little on-going encouragement from the federal government for the development or expansion of effective alternative education models.

The U.S. Department of Education does provide support for charter school development through its Office of Charter Schools Program, and this is a rapidly growing area in public education, and a potential location for alternative school development. Charter schools are public schools operating with public funding, but independently of a school district, with fewer requirements and regulations. Community-based organizations (and, in some cases, private companies) are granted charters to operate a school or schools by their state, which funds the charter school either with the same per capita amount it provides to school districts or through another formula. As with traditional public schools, per pupil funding varies widely from state to state. From school year 1999-2000 to 2011-12, the number of students enrolled in public charter schools in the U.S. increased from 0.3 million to 2.1 million students. During this period, the percentage of American public school students who attended charter schools increased from 0.7 to 4.2 percent.<sup>15)</sup> In the 2011-12 school year, California was the state enrolling the largest number of students in charter schools (413,000, or 7 percent of public school students in the state), and the District of Columbia was the “state” enrolling the highest percentage of public school students in charter schools (39 percent, or 29,000 students).<sup>16)</sup> While many charter schools serve students who have struggled in or dropped out of school, this is not true in all cases. In fact, a criticism of charter schools is that they may select their students and may, in some instances, be serving the students with the greatest academic preparation. Nonetheless, charter schools remain a flexible mechanism for creating educational alternatives.

Ultimately, alternative education programming is implemented at the local level, and numerous communities have dedicated significant resources to providing a range of education options to meet the varied needs of their students. For example, Portland Public Schools in Portland, Oregon,

offers a broad range of programs, working closely with various community-based organizations and a local community college to provide students with a wide array of programs and schools. The district provides numerous alternative program and school options. In addition, the district contracts with community-based organizations to expand the range of options for students who are struggling or have dropped out of school. Portland students may attend specialized programs for out-of-school youth, students returning from the juvenile justice system, homeless students, teens with substance abuse problems, and teen parents, among others. Programming includes GED preparation, high school completion, a dual-enrollment (secondary and postsecondary). This wide-ranging portfolio of high school options provides Portland students with programs to meet their needs. A growing group of communities is taking a similar “multiple options” approach.<sup>17)18)</sup>

## 8. Conclusion

Because alternative schools and programs serve students who have struggled severely in the past, they are often labeled as “poor.” Yet high quality alternative education programs that have been successful with a very hard to reach population have important knowledge about what works in education, and this knowledge should be considered as efforts are made to improve traditional high schools. As the United States works to increase the number of young people who complete high school postsecondary- and career-ready, alternative education models must be at the center of the discussion.




---

### Nancy Martin

---

#### Position

- Education consultant

#### Experience

- Former Director of Capacity Building Initiatives at the National Youth Employment Coalition
- Former Senior Program Associate, American Youth Policy Forum
- Specialized in identifying solutions for youth in high-poverty communities and documenting alternative pathways to high school graduation and postsecondary success

#### Publication

- ‘Federal, state, and local roles supporting alternative education’ (Alternative Education Paper funded by the U.S. Department of Labor, Employment, and Training Administration.) (Co-author)
-

- 
- 1) Belfield, C.R., Levin, H. M., and Rosen, R. (2012). *The Economic Value of Opportunity Youth*. New York, NY: Columbia University.
  - 2) Ibid.
  - 3) For a full discussion of dropout recovery efforts, see: Martin, N. and Halperin, S. (2006). *Whatever It Takes: How Twelve Communities Are Reconnecting Out-of-School Youth*. Washington, DC: American Youth Policy Forum.
  - 4) Carver, P.R., and Lewis, L. (2010). *Alternative Schools and Programs for Public School Students At Risk of Educational Failure: 2007–08 (NCES 2010–026)*. U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Washington, DC: Government Printing Office.
  - 5) Carver, P.R., and Lewis, L. (2010). *Alternative Schools and Programs for Public School Students At Risk of Educational Failure: 2007–08 (NCES 2010–026)*. U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Washington, DC: Government Printing Office.
  - 6) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2014). *The Condition of Education 2014 (NCES 2014–083), Public School Expenditures*.
  - 7) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2013). *Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary School Districts: School Year 2010–11 (NCES 2013–344)*.
  - 8) For a fuller discussion of federal coordination issues, see: Martin, N. and Brand, B. (2006). *Federal, State, and Local Roles Supporting Alternative Education*. Washington, DC: National Center on Education and the Economy.
  - 9) Weeter, C. and Martin, N. (2011). *Building Roads to Success: Key Considerations for Communities and States Reconnecting Youth to Education*. Washington, DC: National Youth Employment Coalition.
  - 10) Ibid.
  - 11) For more information on California's Alternative Schools Accountability Model, see <http://www.cde.ca.gov/ta/ac/am/>.
  - 12) For more information on growth models, see <http://www2.ed.gov/admins/lead/account/growthmodel/index.html>.
  - 13) American Youth Policy Forum, Gateway to College National Network, and National Youth Employment Coalition (2012). *Making Every Diploma Count: Using Extended-Year Graduation Rates to Measure Student Success*. Washington, DC: Author.
  - 14) Corey, M. (2011). *Many Michigan Voices Creating Big Results*. Presented April 26, 2011 in *Understanding Extended-Year Graduation Rates: Lessons Learned by States*. Available at: <http://www.aypf.org/Webinars/documents/UPDATEDCombinedslides.pdf>
  - 15) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2013). *Common Core of Data, "Public Elementary/Secondary School Universe Survey," 1999–2000 through 2011–12*. See *Digest of Education Statistics 2013*, **table 216.30**.
  - 16) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2014). *The Condition of Education 2014 (NCES 2014–083), Charter School Enrollment*.
  - 17) Capitalizing on the work in these communities, the Aspen Institute's Forum for Community Solutions has created the Opportunity Youth Incentive Fund, with the support of a wide range of private funders, to support adoption of a community collaboration approach to achieving improved outcomes in education and employment for opportunity youth. The Fund is supporting planning and implementation of initiatives to build and deepen education and employment pathways for opportunity youth in 21 communities across the U.S. and is hoping to facilitate increased adoption and, ultimately, scaling of these approaches. For more information on the Opportunity Youth Incentive Fund see: <http://aspencommunitysolutions.org/the-fund/goals/>
  - 18) Many communities seeking to help students get back on track to their education are creating re-engagement centers in attempt to reach more out-of-school youth. Centers offer a range of services, including assessments, referrals to school completion options, and support to re-enroll in school. For more information on dropout reengagement, see: <http://www.nlc.org/find-city-solutions/institute-for-youth-education-and-families/expanding-youth-opportunities/reengagement>.

# 미국의 대안교육과 정부의 역할

낸시 마틴

낸시 마틴 컨설팅

## 1. 서론

본고는 미국 대안교육의 배경과 정부의 지원 역할에 대해 소개하고 있으며, 특히 고등학교 졸업에 실패하고 중등교육 이후 과정에 대한 준비 및 취업 준비 과정에서 중도 탈락한 학생을 위한 교육 및 취업 결과의 개선을 목표로 하는 대안학교 및 프로그램에 초점을 맞추었다. 대안 학교 및 프로그램은 교육은 물론 궁극적으로는 직장으로 학생을 다시 연결(또는 재연결) 해 주는 역할을 한다. 본 논문은 미국의 대안프로그램 및 학교의 수와 유형을 논의한 후에, 대안교육을 지원함에 있어서 연방 및 주 정부의 역할을 탐구하고, 재정지원, 평가, 성적 책임제, 효과적인 대안교육 모델의 개발과 확대 등에 대해 다루고 있다. 마지막으로 본 논문은 효과적인 대안교육 프로그램 및 학교는 미국 중등교육 개선을 위한 발전 모델의 역할을 수행할 수 있다는 의견으로 결론을 맺는다.

## 2. 배경

미국에서는 고등학교를 개선하고 졸업률을 높이기 위해 점점 더 많은 노력이 행해지고 있다. 오늘날 미국 청소년의 4분의 1가량이 고등학교를 수료하지 않으며, 유색인종 학생이 고등학교 졸업장을 취득하는 확률은 불과 50%에 지나지 않는다. 심지어 졸업률이 훨씬 더 낮은 수준인 지역도 있다. 적절한 교육을 받지 못한 많은 수의 젊은이들이 최저임금 직장조차도 확보하지 못한다. 사실 미국의 3,890만 명에 달하는 16세-24세 인구 중, 670만 명 (17%) 가량이 학교에도 다니지 않고 직장에도 몸담고 있지 않다. 이들 중 300만 명이 넘는 인구(청소년 전체 인구의 9%)는 16세 이후에 학교/대학에 다녔거나 일을 해 본 적이 없다.<sup>1)</sup> 종종 ‘단절된 젊은이(Disconnected Youth)’라고 칭해지는 이 그룹의 청소년과 젊은 성인들은 졸업장, 중등교육 이후 과정의 자격증, 조기 업무경력이 있는 동년배들 보다 수입이 현저히 적으며, 공공 재정에 대한 의존도가 훨씬 높다.<sup>2)</sup> 이들이 교육과 진로에 대해 의미 있는 길로 인도된다면 우리나라를 위한 훌륭한 기회가 될 것이기 때문에 최근에는 이들을 ‘기회의 젊은이(Opportunity Youth)’라고 칭하게 되었다.

미국에서 대안교육은 학생들, 특히 학업이 부진하거나 중도에 탈락하는 학생들을 위한 교육 옵션을 확장하고자 하는 시도이다. 졸업률을 높이기 위해 많은 교육청이 다양한 중등교육 옵션을 제공하려 노력하고 있다. 이러한 ‘대안’ 옵션은 공립교육청, 차터 스쿨, 혹은 지역사회를 기반으로 한 기관이나 단체(‘NGO’로 칭하기도 함)가 운영하는 여부를 불문하고, 학교를 중퇴한 학생에게 두 번째 기회를 주어 그들의 성공에 더 도움이 될 만한 새로운 환경에서 목표를 이룰 수 있도록 한다.<sup>3)</sup> 본 논문은 중등교육 이후의 과정 및 성공적인 진로를 위해 학생을 준비시킨다는 목표 하에 학업이 부진한 학생과 학교 바깥의 청소년을 교육에 다시 참여시키는 교육으로서 대안교육을 정의한다. 대안프로그램 및 학교는 트와일라잇 스쿨(twilight schools), 디플로마 플러스(Diploma Plus), 직업단(Job Corps), 백온트랙(Back on Track), 게이트웨이 투 칼리지(Gateway to College), 군단(Corps), 학점회복, GED 플러스, 진로 아카데미, 빅픽처 스쿨(Big Picture Schools), 유스빌드(YouthBuild ) 프로그램 등과 같은 광범위한 모델들을 도입하고 있다.

학업이 부진한 학생들을 위해 갖가지 대안학교와 프로그램이 개발되어 있지만, 대부분은 다음과 같은 요소를 반영하고 있다.

- 개별적인 관심과 관계 구축을 위해 학생 대 선생님 비율이 낮은 소규모의 개인적인 환경
- 역량기반 학습을 포함한 혁신적인 커리큘럼과 교수법
- 청소년 개발의 길잡이
- 야간반 운영이나 교실 수업과 현장 실습의 시간 비율을 반대로 책정하는 등 시간 운용의 유연성
- 진로 탐색, 직업 기반 학습, 돈을 벌 수 있는 능력
- 학생 지원
- 자율적 학습 속도

대안프로그램은 종종 전통적인 고등학교 내에서 이루어지며, 부진한 학생이 졸업할 때까지 교육과정을 따라갈 수 있도록 지원한다. 반면 대안학교는 일반적으로 장기적으로 학생을 도와주도록 고안된 별도의 단체로서, 전체 고등학교 과정 이후까지도 포함된다. 어느 경우이건 학생의 성공을 가로막는 장벽을 제거하기 위해 교육 환경을 변화시키려는 시도를 의미한다. 이들은 전통적인 학교가 모든 학생에게 효과적이지는 않음과 학교 프로그램 및 환경에 변화가 필요함을 인정하는 것이다. (이는 학생을 변화가 필요한 문젯거리로 바라보며, 학생의 학문적 성장에 대한 기대는 거의 없이 사실상 소년원의 구실을 하는 교육청의 징계적 대안학교와는 극명한 대조를 이룬다. 본 논문은 그러한 ‘학교’가 학생을 다시 교육에 참여시키기 보다는 교육제도에서 더 멀리 밀어내는 결과를 낳을 수 있기 때문에 논의에서 제외하고 있다.) 최근 교육통계청은 10,000개의 위험군 학생을 위한 미 교육청 운영 대안학교와 프로그램을 조사했다.<sup>4)</sup> 미국 공립 교육청에 학적용 둔 거의 65만 명에 달하는 학생(약 1.2%)이 위험군 학생을 위한 대안학교 혹은 프로그램에 다니고 있다.

2007-08학년도에는 미국 교육청의 64%가 교육청 혹은 다른 기관에서 운영하는 위험군 학생을 위한 대안학교 또는 프로그램을 최소한 한 개는 가지고 있다고 보고했다.<sup>5)</sup> 더 많은 학교 및 프로그램이 공립학교

밖에 존재하지만 조직적인 체계가 없기 때문에 대안교육환경에 있는 학생의 규모를 가늠하기가 어렵다. 그럼에도 불구하고, 학교 밖 청소년을 다시 교육과 연결해 주는 여러 프로그램들의 정원은 이를 필요로 하는 학생 수에 비해 극히 적은 것은 분명하다.

### 3. 대안교육을 위한 재정지원

공립 교육청과 지역사회를 기반으로 하는 대안프로그램 및 학교는 단절된 젊은이 인구를 대안교육을 통해 성공적으로 지원하기 위해 필요한 포괄적인 서비스를 제공하기 위해, 민간 자본은 물론 다양한 연방, 주, 지역의 공공 재정을 혼합적으로 이용하고 있다. 과거에 학교에서 문제가 있었던 취약계층 학생을 지원하는 것은 비용이 많이 들 수 있기 때문에 대안교육을 성공적으로 실현하기 위해서는 적절하고 꾸준한 재정지원이 필수적이다. 미국 헌법은 공립 초중등교육의 책임은 각 주에 있다고 명시하고 있다. 그러나, 양질의 교육을 제공하는 공립학교에 대한 국가적 관심이 높기 때문에 연방정부는 미국 이동에 대한 각 주의 공교육을 보완하기 위해 지원과 지침을 제공한다. 대안교육 프로그램을 포함한 공교육 프로그램을 위한 재정의 상당 부분이 각 주와 지역의 재정에서 나오며(각각 약 44%), 연방정부의 재정지원은 지역학교 예산의 약 12%에 불과하다. 2011 회계연도에 유치원부터 12학년까지의 학생을 위한 공교육에 지출된 총 공공(지역, 주, 연방) 지출은 약 6,320억 달러, 즉 학생 당 평균 12,608 달러였으며, 약 790억 달러는 미 교육부에서 지원되었다.<sup>6)7)</sup>

### 4. 연방정부의 대안교육 재정지원

대안교육을 위한 연방정부의 재정지원에는 두 가지 주요 유형이 있다: 1) 공교육 재적 학생의 수를 기준으로 각 주에 제공되는 연방교육기금, 2) 미 교육부 및 기타 연방 정부부처가 운영하는 광범위한 연방 프로그램을 통해 제공될 수 있는 자금. 첫 번째 유형의 재정지원은 일반적으로 공립 차터 스쿨을 포함한 공립학교에만 제공이 가능하며, 재적 학생 수를 기준으로 한다. 보통 지역사회의 기관 및 단체는 이러한 서비스를 제공하도록 지역 교육청과 계약을 맺거나, 자신들의 학교를 위해 특별인가(charter)를 취득하지 않는 한 이러한 교육 자금을 이용할 수 없다. 대안교육 프로그램을 위해 재정을 지원하기 위해, 필수 교육과정을 위해, 그리고 학생 지원을 위해 이용할 수 있는 수많은 연방 교육프로그램이 있다. 대안교육 학교 및 프로그램을 위해 미 교육부가 관장하는 최대의 재정지원 프로그램들은 다음과 같다.

- **미 초중등 교육법(Title I of the Elementary and Secondary Education Act (Title I))**은 특히 빈곤율이 높은 학교에서 학업성취도가 저조한 아동을 위한 주정부 및 지역자치정부의 재정지원에 대한 보완정책. 이 프로그램은 취약계층 학생이 급우들과 보조를 맞추어 발달하

도록 돕기 위해 종종 요구되는 추가적인 학업 지원 및 학습 기회에 재정을 지원한다.

2011회계연도 재정지원=145억 달러

- **미국장애인교육법(IDEA)**은 주정부 및 공공부처가 어떻게 조기 개입, 특별 교육, 관련 서비스를 650만 명 이상의 장애를 가진 영유아, 아동, 청소년에게 제공할 것인지를 규정하고 있으며, Part B는 3세에서 21세의 아동 및 청소년에 관해 다루고 있다.

2014 회계연도 Part B 재정지원 = 114.7억 달러

- **21세기 지역학습센터(21st Century Community Learning Centers (CCLC))**는 아동, 특히 빈곤율이 높고 학업성취도가 낮은 학교에 다니는 학생들을 대상으로 학교시간 이외의 시간 동안 학업강화 기회를 제공하는 지역사회의 학습센터 설립을 지원한다. 이 프로그램은 읽기 및 수학과 같은 필수과목에서 학생들이 해당 주 및 지역의 학생 표준에 도달하도록 도우며, 정규 학과 과정을 보충할 수 있는 다양한 특기적성활동을 제공하고, 참여 아동의 가족에게 읽고 쓰는 교육 및 기타 교육서비스를 제공한다.

2012 회계연도 재정지원 = 11억 달러

- **직업교육**은 직업기술교육 프로그램을 선택하는 중등교육 및 중등교육 이후 과정 학생들을 위해 학업, 직업, 기술 개발을 더욱 충실히 실시하도록 각 주에 지원을 제공한다.

2020 회계연도 재정지원 = 11억 달러

- 미 교육부가 운영하는 다른 잠재적인 대안교육 재정지원 프로그램으로는 성인교육및가족문해교육법(Adult Education and Family Literacy Act), Gear Up 프로그램, 공립 차터스쿨 프로그램, 맥키니-벤토 노숙자 지원법(McKinney-Vento Homeless Assistance Act), 방임및비행청소년 프로그램(Neglected and Delinquent Program), 고등학교 졸업 계획 등이 있다.

- 미 교육부 이외에도, 기타 연방 정부부처는 대안교육 프로그램을 지원하기 위해 이용할 수 있는 자금을 제공한다. 예를 들어, 노동기회혁신법(Workforce Opportunity Innovation Act (WIOA)) 청소년 및 고용 및 교육 활동, 전과자 사회복귀 프로그램(Reintegration of Ex-Offenders program), 직업단(Job Corps), 미 노동부가 지원하는 유스빌드 프로그램(YouthBuild programs), 미 국방부가 지원하는 방위군청소년도전프로그램(National Guard Youth ChalleNGe program) 등이 있다.

대안교육 프로그램에 재정을 지원하기 위해 이용할 수 있는 수많은 연방프로그램이 있기는 하지만, 연방프로그램과 정부부처 간의 조율이 거의 이루어지고 있지 않으며, 대안교육 제공자들은 자신들이 제공하는 대안교육 전체를 지원하기에 적절하고 지속가능한 연방 재정지원 프로그램을 파악하기 어려울 수 있다. 많은 연방 재정 항목들은 대안교육의 맥락에서 이용하기에 충분히 유연하지 않다. (대안교육은 중등과 중등교육 이후 과정, 혹은 교육과 노동자 훈련에 걸쳐 이루어질 수 있다) 게다가, 많은 연방 재정이 일반적이고 지속적인

대안학교 지원 보다는 매우 구체적인 (예: 멘토링, 마약중독자 카운셀링, 노숙자 청소년을 위한 서비스) 특정 활동을 위해 지정된다. 마지막으로, Title 1 기금의 대다수 (약95%)는 초등 수준에 할당되고, 나머지 5%만 중등 수준을 위해 남겨진다. 이는 IDEA 재정지원의 경우도 크게 다르지 않을 것이다. 비록 청소년과 젊은이들을 위해 사용되는 재정의 비율을 결정하는 것이 가능하지 않지만 말이다. (중요한 예외가 직업교육 (Vocational Education)이다. 이는 중등 및 중등교육 이후 수준의 프로그램만을 지원한다.)<sup>8)</sup>

## 5. 주정부의 대안교육 재정지원

각 주정부는 대안교육 프로그램을 포함하여 유치원부터 고등학교 3학년까지의 공교육을 위한 재정의 주요 제공자이며, 대안교육의 종류는 매우 다양하다. 공교육 재정에서 주정부가 차지하는 비율은 각 주마다 상당한 차이가 있는데, 주 정부의 재정지원금은 연방 교육보조금의 대부분과 합쳐져서 학교의 재적 학생 수를 기준으로 개별 교육청에 제공된다. 이렇게 학생 한 명당 제공되는 지원금은 교육청 (및 학교)가 확보할 수 있는 가장 크고 가장 안정적인 교육 재정이다.

일부 주의 교육부는 과거에 학교에서 성공을 거두지 못한 학생을 돕기 위해서는 추가적인 자원이 필요함을 인식하고, 부진한 학생들과 이전 중퇴자들을 지원하기 위해 추가적인 재정 프로그램을 지정했다. 예를 들어, 위스콘신 주는 주의 학생 일인당 지원 금액의 10%에 달하는 추가적인 후보조금을 5학년부터 12학년까지 재적 학생 중 고등학교를 졸업하지 못할 위험 기준에 해당 하는 학생을 위해 제공한다.<sup>9)</sup> 매사추세츠 주는 교육청이 운영하는 대안프로그램과 학교에 별도의 학생 일인당 지원금을 제공하기 위해 대안교육프로그램 보조금(Alternative Education Program Grants)을 제공한다.<sup>10)</sup>

일부 주에서는 대안교육프로그램 및 학교가 표준적인 고등학교 기간 4년보다 더 오랜 기간이 걸려 고등학교를 졸업하는 학생들에게 계속해서 교육을 제공할 수 있도록 하기 위해 학생당 지원금의 연령제한을 상향 조정했다. 일부 주에서는 학생이 고등학교 졸업장을 취득하거나 18세가 될 때까지 학교에 다니는 비용을 지원해주기 위해 학생당 지원금을 제공한다. 다른 주는 더 높은 연령까지 재정지원을 제공한다(보통은 21세부터 26세 사이에 구체적으로 명시됨). 매사추세츠 주는 연령제한 상한선 조정에 대한 결정을 각 교육청에 맡기고 있으며, 따라서 교육청은 원한다면 나이 많은 학생을 등록시키고 학생당 연방 및 주 지원금을 받을 수 있다.

## 6. 대안교육, 평가, 성적 책임제

학교가 학생의 표준화된 시험 성적을 기반으로 평가되는 기준기반책임제(standards-based accountability)

의 시대에, 대안학교와 프로그램의 효과성을 결정하는 적절한 방법을 찾아내는 것은 어려운 일이다. 한편으로 성공적인 프로그램은 학생의 성취도 개선 전략을 교육청에 제공한다. 다른 한편으로 학생의 시험성적을 기준으로 책임을 묻는 경우에는 많은 대안학교가 부실하다는 평가를 받는다. 대안학교는 많은 경우 가장 가르치기 어려운 학생들을 가르치며, 마술처럼 학생의 성적을 올리거나 졸업률을 높인다는 보장은 할 수 없다. 그러나 이들은 학생이 학업 성취도를 향상시키고(때로는 읽기 수준이 1년에 몇 등급씩 개선되기도 한다) 다시 교육에 참여하도록 독려할 수 있다. 대안교육 프로그램 및 학교는 자신들이 학생들에게 거둔 성공을 보여주기에도 매우 열심이며, 학생의 학업성취도 향상을 기반으로 프로그램의 효과를 평가하는 성장모델의 사용을 지지한다. 캘리포니아 주는 중퇴자 학교복귀 프로그램과 학교에 대해 표준적인 성적 책임제 매트릭스 대신 성장모델을 이용한다. 캘리포니아 주의 대안학교책임모델(Alternative Schools Accountability Model (ASAM))은 위험군 학생과 매우 이동성이 큰 학생을 대상으로 하는 약 1,000개의 대안학교를 위해 학생의 성장을 기반으로 학교 차원의 성적 책임제를 평가하는 모델을 제공한다.<sup>11)</sup> 미국 전체 주의 약 절반 가량이 평가와 성적 책임제를 위한 성장모델을 고안하고, 장기간에 걸쳐 모든 (대안학교 만이 아니라) 학생의 발전 상황을 추적할 수 있도록 하고 있다.<sup>12)</sup> 학생의 성장을 추적하는 것 이외에, 많은 주가 고등학교 졸업률을 학생 성적 책임제 시스템의 일부로서 주의 깊게 관찰하고 있다. 이러한 초점은 학교와 교육청이 대안교육 프로그램이 교육청의 전체 졸업률 개선을 위해 어떤 역할을 할 수 있을 것인지를 집중 조명하는 기회를 제공할 수 있다. 대안프로그램 및 학교의 성공을 인정하기 위한 노력의 일환으로, 많은 주가 (전통적인 4년 졸업 이외에) 고등학교의 5년 및 6년 졸업률을 미 교육부에 제출하는 보고서에 포함시키고 있다. 연장된 기간의 졸업률을 취합함으로써, 이들 주는 효과적인 대안교육 프로그램을 인정하고 장려할 수 있다.<sup>13)</sup> 예를 들어 미시건 주에서는 6년 졸업률을 수집한 결과, 경제적 취약계층 학생의 졸업률이 4년 졸업률보다 9% 증가한 것으로 나타났다.<sup>14)</sup>

## 7. 대안교육 프로그램 개발 장려 및 효과적인 모델의 확대

미국의 대안교육 프로그램 및 학교의 학생 정원은 필요에 미치지 못하고 있다. 일부 대안교육 지지자들은 학생 정원을 충분히 확대하기 위해 무엇이 필요한 지 질문하기 시작했다. 어떻게 하면 우리가 기존의 효과적인 대안프로그램을 확대할 수 있을 것인가? 소수의 자율적인 프로그램들이 전통적인 교육 프로그램으로는 효과를 거두지 못하는 학생들에게 초점을 맞추고 있기는 하지만, 미국에는 대안교육 혹은 중도에 교육 과정에서 이탈한 학생들을 위한 다른 교육 형태를 확대하는 것을 전담하는 하나의 연방 기관이나 프로그램이 없다. 이는 효과적인 대안교육 모델의 개발 혹은 확대를 위해 지속적으로 진행되는 연방정부의 장려책이 거의 없음을 의미한다.

미 교육부는 차터 스쿨 프로그램 담당국을 통해 차터 스쿨의 발전을 위한 지원을 제공한다. 차터 스쿨은

공교육 중에서 급속히 성장하는 분야이며, 대안학교가 발전할 수 있는 잠재적인 영역이다. 차터 스쿨은 공공 재정으로 운영되지만, 준수해야 하는 기준과 규정이 더 적어서 독립적으로 운영되는 공립학교이다. 지역사회를 기반으로 하는 기관들(어떤 경우 민간 회사들)은 주 정부로부터 하나의 학교 혹은 여러 학교를 운영할 수 있는 특별허가를 부여받는다. 주정부는 차터 스쿨에 교육청에 제공하는 일인당 지원금과 동일한 금액을 지원하거나 다른 방식을 통해 재정을 지원한다. 전통적인 공립학교의 경우와 같이 학생 일인당 지원금은 주마다 큰 차이가 있다. 1999-2000 학년도부터 2011-12 학년도까지 미국에서 공립 차터 스쿨의 재적 학생 수는 30만 명에서 210만 명으로 증가했다. 이 기간 동안 차터 스쿨에 다니는 미국 공립학교의 학생 비율은 0.7%에서 4.2%로 증가했다.<sup>15)</sup> 2011-12 학년도에 차터 스쿨 재적 학생 수가 가장 많은 주(413,000명, 즉 캘리포니아 주 공립학교 학생의 7%)는 캘리포니아 주였으며, 공립학교 학생 중 차터 스쿨 재적 학생 비율이 가장 높은 주(39%, 즉 29,000명)는 콜롬비아 특별구였다.<sup>16)</sup> 많은 차터 스쿨이 성적이 부진했거나 학교를 중퇴한 학생들을 위해 교육을 제공하고 있지만, 모든 경우에 그런 것은 아니다. 사실 차터 스쿨은 이들이 학생들을 선별할 수 있으며, 어떤 경우에는 가장 학업적으로 준비가 잘 된 학생들만을 가르치는 것이 아니냐는 비판을 받기도 한다. 그럼에도 불구하고 차터 스쿨은 교육적 대안의 창조를 위한 유연한 메커니즘으로 남아있다.

궁극적으로 대안교육 프로그램은 지역적인 차원에서 구현이 되며, 수많은 지역사회는 지역 학생들의 다양한 요구를 채우기 위한 다양한 교육을 제공하기 위해 상당한 자원을 할애해 왔다. 예를 들면, 오레곤 주 포틀랜드에 있는 포틀랜드 공립학교는 다양한 프로그램 및 학교를 학생들에게 제공하기 위해 지역사회를 기반으로 하는 여러 기관 및 단체, 커뮤니티 칼리지와 긴밀히 협력하여 폭넓은 프로그램을 제공한다. 이 교육청은 많은 형태의 대안프로그램 및 학교를 제공한다. 그 외에도, 이 교육청은 지역사회를 기반으로 하는 기관 및 단체와 계약을 맺고 학업이 부진한 학생이나 학교 중퇴자가 선택할 수 있는 교육 옵션의 범위를 확대하고 있다. 포틀랜드의 학생들은 중퇴자, 소년원 출소자, 노숙자, 심대 마약중독자, 심대 부모 등을 위해 특화된 프로그램에 출석할 수도 있다. 이러한 프로그램 중에는 GED 준비, 고등학교 수료, 이중등록(중등 및 중등교육 이후 과정) 등이 포함된다. 이러한 다양한 종류의 고등학교 교육 옵션을 통해 포틀랜드 지역 학생들은 자신의 필요에 부합하는 프로그램을 제공받는다. 점점 더 많은 지역사회가 이와 유사한 '다중 옵션' 접근방식을 취하고 있다.<sup>17)18)</sup>

## 8. 결론

대안교육 및 프로그램이 과거에 심하게 학업이 부진했던 학생을 위한 것이기 때문에, 이들은 종종 '부실'하다는 낙인이 찍힌다. 그러나 교육의 손길이 미치지 매우 어려운 인구를 대상으로 성공을 거두어 온 양질의 대안교육 프로그램은 교육적 효과를 거두기 위해 필요한 것이 무엇인지에 대해 중요한 지식을 갖고 있으며,

이러한 지식은 전통적인 고등학교를 개선하고자 하는 노력과 더불어 검토되어야 한다. 미국이 중등교육 이후 과정 및 진로에 대해 준비된 상태로 고등학교를 졸업하는 젊은이의 수를 증가시키기 위해 노력하고 있음에 따라, 대안교육 모델은 그러한 논의의 중심이 되어야 한다.



---

**Nancy Martin**

---

**□ 소속 및 직위**

- 대안교육 컨설턴트

**□ 주요 경력**

- 前) Director of Capacity Building Initiatives at the National Youth Employment Coalition
- 前) Senior Program Associate, American Youth Policy Forum
- 미국 대안교육 및 청소년전문가

**□ 주요 저서**

- 'Federal, state, and local roles supporting alternative education'(2006 미 연방 교육부 위탁 보고서) 주 저자
-

- 
- 1) Belfield, C.R., Levin, H. M., and Rosen, R. (2012). *The Economic Value of Opportunity Youth*. New York, NY: Columbia University.
  - 2) Ibid.
  - 3) 중퇴자 학교복귀 노력에 대한 논의 전문은 다음을 참조하십시오: Martin, N. and Halperin, S. (2006). *Whatever It Takes: How Twelve Communities Are Reconnecting Out-of-School Youth*. Washington, DC: American Youth Policy Forum.
  - 4) Carver, P.R., and Lewis, L. (2010). *Alternative Schools and Programs for Public School Students At Risk of Educational Failure: 2007–08 (NCES 2010–026)*. U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Washington, DC: Government Printing Office.
  - 5) Carver, P.R., and Lewis, L. (2010). *Alternative Schools and Programs for Public School Students At Risk of Educational Failure: 2007–08 (NCES 2010–026)*. U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. Washington, DC: Government Printing Office.
  - 6) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2014). *The Condition of Education 2014 (NCES 2014–083), Public School Expenditures*
  - 7) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2013). *Revenues and Expenditures for Public Elementary and Secondary School Districts: School Year 2010–11. (NCES 2013–344)*.
  - 8) 연방 조율 시스템에 대한 논의는 다음을 참조하십시오: Martin, N. and Brand, B. (2006). *Federal, State, and Local Roles Supporting Alternative Education*. Washington, DC: National Center on Education and the Economy.
  - 9) Weeter, C. and Martin, N. (2011). *Building Roads to Success: Key Considerations for Communities and States Reconnecting Youth to Education*. Washington, DC: National Youth Employment Coalition.
  - 10) Ibid.
  - 11) 캘리포니아 대안학교책임모델에 대한 정보는 다음 링크를 참조하십시오: <http://www.cde.ca.gov/ta/ac/am/>.
  - 12) 성장모델에 대한 정보는 다음 링크를 참조하십시오: <http://www2.ed.gov/admins/lead/account/growthmodel/index.html>.
  - 13) American Youth Policy Forum, Gateway to College National Network, and National Youth Employment Coalition (2012). *Making Every Diploma Count: Using Extended-Year Graduation Rates to Measure Student Success*. Washington, DC: Author.
  - 14) Corey, M. (2011). *Many Michigan Voices Creating Big Results*. Presented April 26, 2011 in *Understanding Extended-Year Graduation Rates: Lessons Learned by States*. Available at: <http://www.aypf.org/Webinars/documents/UPDATEDCombinedslides.pdf>
  - 15) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics. (2013). *Common Core of Data, "Public Elementary/Secondary School Universe Survey," 1999-2000 through 2011-12*. See *Digest of Education Statistics 2013*, table 216.30.
  - 16) U.S. Department of Education, National Center for Education Statistics (2014). *The Condition of Education 2014 (NCES 2014–083), Charter School Enrollment*.
  - 17) 이러한 지역사회에서의 성과를 활용하여, 아스펜연구소(Aspen Institute)의 지역사회 솔루션을 위한 포럼(Forum for Community Solutions)은 폭넓은 사설 기금의 지원으로 기회의 젊은이 인센티브 기금(Opportunity Youth Incentive Fund)을 설립하여, 기회의 젊은이들이 교육과 취업에서 더 나은 결과를 달성하도록 하는 지역공동체 협력방식을 채택할 것을 지원한다. 이 기금은 전미 21개 지역의 기회의 젊은이들을 위해 교육 및 취업의 길을 구축하고 심화하기 위한 이니셔티브를 기획하고 구현하는 것을 지원하고 있으며, 이러한 접근방식의 채택과 궁극적인 확대를 활성화 할 것을 추구한다. Opportunity Youth Incentive Fund 대한 정보는 다음 링크를 참조하십시오: <http://aspencommunitysolutions.org/the-fund/goals/>
  - 18) 학생들이 다시 교육을 받도록 돕고자 하는 많은 지역사회가 더 많은 학교 밖의 청소년에게 손길을 미치기 위해 재교육 센터를 설립하고 있다. 이러한 센터는 학력평가, 학교 수료 옵션 추천, 학교 재등록 지원 등을 포함한 다양한 서비스를 제공한다. 중퇴자 재교육에 대한 정보는 다음 링크를 참조하십시오: <http://www.nlc.org/find-city-solutions/institute-for-youth-education-and-families/expanding-youth-opportunities/ree ngagement>.



# 3

독일의 대안교육: 안 하니까 못하는 것이다.  
(Because We Do Not Dare)

Henrik Ebenbeck 교사  
독일 라이프치히 자유학교



# Because We Do Not Dare

Henrik Ebenbeck  
Leipzig Free School

*It is not because things are difficult that we do not dare; it is because we do not dare that things are difficult. Seneca*

We are in the middle of a deep crisis. The structures and values that our lives are based upon are falling apart. And many people are seriously concerned, or even scared about this. My grandmother was born in 1900. She was the oldest of eight children, and they lit their house with gas light. She would have never dreamed of all the incredible things people would invent in the next century, of all the unbelievable changes that society would have to undergo. Great hopes were connected with this tremendous development. We thought our life would become better and easier. We thought science would find solutions for every problem. We believed medicine would make us healthier and that we would overcome hunger and war. Now we realize that our high-flying hopes turned out to be terribly wrong.

Millions of people are starving, and every day children are dying of hunger. Millions are forced to work as slaves, twelve, fourteen hours a day without any payment. In countless conflicts and wars all over the world, people are getting killed and maimed, losing their houses and fleeing their countries to save their lives.

The air is polluted, the rivers are poisoned, and the oceans are turning into huge garbage dumps. The world's biodiversity is rapidly declining. The climate is changing, the poles are melting, the soil is exhausted. Our financial and economic systems are on their way to collapse, and our political leaders are unable to change anything. The wealth of the world is accumulating in fewer and fewer hands. At the moment, the 85 richest people have more money than the

poorer half of the world's population. This is definitely not the world we were dreaming of.

You may ask, why am I talking about these global issues. Shouldn't this talk be about education and about educational alternatives? Well, I think education is strongly connected with these subjects in many ways. And I can't talk about alternatives in education without thinking about alternatives in the other fields as well.

A school today reflects many of our global problems. You may have a girl in your classroom who doesn't talk much because she comes from another country and doesn't speak your language very well. Her little brother probably doesn't speak at all because he is traumatized from what he saw when the soldiers came into his hometown. You may have a number of overweight children in your classroom because their parents are totally misinformed about what a healthy diet should look like. You may have a conflict in your teaching staff because there is a muslim teacher who wants to wear her headscarf in the classroom, but the officials won't allow her to do so. These are just a few examples of how schools reflect the problems of our globalized world.

There are other examples that may not be so obvious but have an even deeper impact. Our school systems are part of the problem itself. Over the last 150 years, many brilliant thinkers, many great teachers have told us, have warned us, that we are doing things terribly wrong in schools. I'm thinking of Leo Tolstoy, Ivan Illich, Alexander S. Neill, and John Holt. The list could be easily extended. We steal our children's freedom. We kill their natural curiosity and creativity. We force them to deal with subjects that are not interesting for them. We tell them to work hard to be better off later. We sacrifice years of their lives for a future that we can't even foresee.

Schools today prepare children to become well functioning members of society. But if society is in such bad shape, if we are facing so many problems that can only be solved with completely new ways of thinking, does this really make sense?

I would like to introduce you to a very special place. It's the school that I've been working at for 20 years now: The Freie Schule Leipzig – or the “Leipzig Free School”.

## 1. A short history of alternative schools in Germany

Before I do so, I will tell you a little bit about the history of alternative schools in Germany

to put everything in a context. Alternative education in Germany has a few different roots. One is the educational reform movement of the 1920s. Many of the concepts used in today's alternative schools emerged from this movement. For example, age-mixed classes or the concept of "learning with the head, heart, and hand". A second root was the free-school movement in the U.S. The third and probably most important one was the student movement in the late 1960s. During this period, the young people lost trust in authoritarian systems. They wanted their children to grow up in environments where they could be free and autonomous. So they started to take care of their children in privately run nursery schools. Because some of these were located in former shops, the movement eventually became known as the Kinderladenbewegung, literally "Children's Shops Movement". After the children had experienced these Kinderläden, their parents couldn't imagine sending them to a strict state-run school. So many tried to open their own schools. The first alternative school in Germany was the Freie Schule Frankfurt, which was founded in 1974. But the authorities didn't accept the school, and the parents had to fight for 12 years in several court cases to finally get the required government approval. The first alternative schools in Bremen, Kassel, and Würzburg had similar experiences. They suffered under the pressure of operating illegally and the lack of any financial support from the government.

## 2. Networking

In 1978, the first meeting of alternative schools took place. Ten years after the foundation of the Freie Schule Frankfurt, only eight alternative schools existed. Three years later, there were already 18. In 1988, the Bundesverband der Freien Alternativschulen (BFAS) was founded. It is the national association of the free, alternative schools in Germany. This network was very important for the development of the alternative education movement. The schools were no longer isolated. They started supporting one another and sharing information. They helped each other in court cases, exchanged best practices, and helped new school-founding groups write their educational concepts, prepare their financial plans, and communicate with the authorities.

The peace movement and environmental movement in the 80s were also associated with an increase in the number of new alternative schools. After German Reunification, a number of new alternative schools were founded in the former East Germany.

Today, there are almost 100 alternative schools in the BFAS network, representing a total of about 6,300 students. That seems like a very small number compared to the 8.4 million students in German schools. But nevertheless, they have a strong impact. You could compare them with the yeast in bread dough: it's the smallest part, but it activates the changing process. The fact that most of these alternative schools have long waiting lists for students shows that there is a real need for change in the educational system.

In addition to the “alternative schools”, there are many other free schools in Germany. For example, there are 232 Waldorf or Steiner schools and about 260 Montessori schools. They have their own networks and apply the educational concepts of their founders.

So what is it that defines an “alternative school” in Germany? Even though there is great variety among the alternative schools, you will find some typical characteristics: alternative schools are small schools because they want to have an environment in which everybody knows each other. Usually they have age-mixed classes, work a lot in projects, use a large variety of learning methods, and, probably the most important thing, involve the students in decision-making processes.

### 3. State requirements and support

To open and run a free school in Germany, you must have governmental approval. Without this approval, it is illegal to operate a school. Within Europe, Germany is the only country where it is illegal to homeschool or unschool your children. Every child between 6 and 18 years must attend either a public school or a free school that is approved by the state. That's why it is almost impossible to run a free school without a permit, because parents who send their children there would get fined or even sent to prison. All of the schools who have tried to survive without governmental approval eventually were forced to close.

When a new school applies for approval, the success of the application depends greatly on the people in the respective ministry of education. Some of the schools whose applications weren't accepted have taken their cases to court and prevailed. With the state's approval comes the right to receive public financial support. Germany is divided into 16 states. Each of them has its own policy concerning free schools and its own system of financial support for schools. In

most of the states, a new school must operate for up to four years without financial support from the government. Most of the schools have to take out bank loans to survive this difficult period. In Saxony, the state where the Freie Schule Leipzig is located, a free school receives a certain amount per student per year. It is about 60% of the amount of money that a state school receives per student. Even though teachers in alternative schools are paid less, these schools still have to charge tuition fees in order to survive.

On the one hand, the governmental officials praise the alternative schools as an enrichment to the educational landscape. On the other hand, they see alternative schools as a threat to the state-run school system, give them much less money than the state schools, and impose strict regulations and requirements that limit the independence and freedom of these schools.

#### 4. Freie Schule Leipzig

After that general information about alternative schools I would like to present to you the Freie Schule Leipzig. We have a vision. We believe that every person is unique. Everybody brings a gift to give to the world. It is your individual way of expressing yourself, your own style of creativity. So it is about you, about your talents and your dreams. You are in the centre.

We want to open up a space where you can learn about yourself: Who am I? What are my talents? What do I really want? We want to support you so that you can develop your talents. That's why our school is based on four principles: respect, trust, communication, and freedom. To give you an idea how that feels, I would like to quote Roxy Finchham, a young woman from the UK, who visited our school in 2012 for a few months. When she left she wrote the following in her feedback:

The end of a great experience – democratic education, the complete opposite of our systems in England and across the world. This is a system which allows freedom in when, how, and what students learn, teaching them to be responsible in who they are, what they want to do, and who they want to be ... not just memorize a packet of information which will be written in an end-of-year exam. I've never met students who love their school, love their teachers and love learning. It was a magical place to work, and a lot has been learnt for future teaching.

On entering the school I was given no instructions to do anything specific. At first, this was slightly different to what I expected, but after a week you realize that you start doing and working in ways which suit you, that you feel most comfortable doing. I started to attend English classes and bringing some of my methods and games here, and I also started focusing a lot on music. It was so refreshing to be able to teach or have fun with students while using music doing it. I learnt to create lessons and learn what students want and how they want to learn. Unlike in previous schools I've worked at, where students have to conform to the teacher's style, at the Freie Schule Leipzig, teachers conform to the student's style, thus being able to learn from the students and create a more effective and engaging way of teaching. The Freie Schule Leipzig is like a huge family; walking around, you will see it and feel it. The younger students are cared for and learn the ways of the school by older students; students don't seem to misbehave or cause chaos to aggravate the teachers, as from a young age they are made to feel a part of and responsible for the working of the school. This I think is one big point the school has got right – “being made to feel a part of and responsible for something” – why would a student want to ruin this as it only affects themselves!? I see a lot of love – everywhere! Between students and teachers, students and students, teachers and teachers; this to me was amazing to be a part of. I want to say so much more. I feel the school is “there” when it comes to what an ideal school would be like. The foundation has been set; now it can house and create wonderful people who, when they leave, will be absolutely ready to enter the wide world.

Our school was founded in 1990 a few months before the reunification of the two German states. It is a result of the Democratic Movement in 1989/1990 in former East Germany. Every week, tens of thousands of people walked on the streets calling for changes. One of their demands was for the government to allow free schools. Our school is located in Leipzig, an exciting city with a population of half a million, one hour south of Berlin. We have 160 students age 6 to 18, and they come from all over the city and the surrounding areas. The school is publicly funded, and we have about 60% of the amount of money that a state school has. Parents pay about € 150 a month. Some families with low incomes pay less or nothing at all.

In the first three school years, from age 6 to 8, the students are organized in aged-mixed groups of 18 with two teachers. After that, students individually choose one teacher who supports them as a mentor. Every student is responsible for his own learning. He decides how to spend his time at school. All the lessons are voluntarily; it's the student's decision to take part or

not. There are no grades, no tests, no homework, no competition. If the students want to take the state exam, they can do so at a state school at the end of their final year in our school, class 10. While the students from the state schools have five tests, the students from our school have to take nine tests. And while the state school students can collect credits for the exam over the school year, for our students only the results of the written and oral tests count.

## 5. Focal points

I see three focal points in the development of the school: democracy, sustainability, and inclusion.

### 1) Democracy

The Freie Schule Leipzig was founded by a group of teachers and parents who were totally dissatisfied with the school system in former East Germany. They didn't really have a clear vision about the kind of school they wanted to set up. Because they weren't allowed to travel to western countries and because there was almost no information available about alternative education, they only had a vague idea how the new school should look like. But in one area, they were pretty clear: in the new school, students should have a say, or in other words the school should be run democratically. So from the beginning, the Freie Schule Leipzig was a democratic school. Of course, it did change and develop over the years, but the basic principle of one person one vote was there from the beginning. From my point of view, democracy is a core element for a good school. Not to get it wrong, many people say a school in a democratic society is automatically democratic as well. I think it's worth taking a closer look. Many decisions have to be taken in a school, but usually the students have no say in these decisions, even though they are strongly affected by them. That's why I would only call a school democratic if every member of the school community, and especially the students, really have a say about what to learn and how, about the rules and regulations of the school, about the people who are working in the school, about how to spend school funds, about how the school looks, basically about everything that affects them.

A very important structure for running our school democratically is the weekly school assembly. Twice a week, all members of the school community – students and staff – come together to

discuss and decide everything that is important for the school. The assembly is run by a group of students. They prepare the meetings, set up the agenda, chair the meetings, and take notes. Anybody can nominate themselves for this leadership team, and all candidates have to take a training course where they learn how to chair such a meeting and all the other important things. After they have completed this training, every candidate leads the assembly as a trial and then the assembly votes on the leadership team for one year. Every member of the school community can bring up issues for the assembly. Nobody is forced to attend the assembly, but everybody knows that the rules of the school and the important decisions will be made there.

Real participation of students is a very sensitive point for a democratic school. It only exists because adults are willing to share their power. If the teachers in a democratic school would decide to end democracy in the school overnight, the students wouldn't have the slightest chance to take their case to court or to complain anywhere, because everywhere in society adults are making the decisions. So a democratic school is like a look into the future. It is very important that the adults take this part totally serious. If they are not willing to live with a "no" from the students in a certain issue, they shouldn't submit it to the assembly for a decision. Students are very sensitive at this point and immediately feel if participation and democracy is meant seriously and if the adults really trust them.

There is another critical point about democracy. I don't think democracy is a value in itself. It is a very helpful tool for making decisions in a community, but it also has its weaknesses. For example, if there is a very close decision, you should be aware that almost half of the community does not agree with it. As I said, democracy is not a value in itself. You can follow all the rules for a democratic decision, and it can still feel very bureaucratic, impersonal, and cold. It totally depends on the attitude of the community members. You may have people who are too shy to speak out in the assembly; you may have others who just can't stand to sit and listen for half an hour or longer, even though they may have an opinion about the things that are being discussed in the school. So how can you make sure that their voices get heard and that their position is taken into account?

If you keep these things in mind, democracy can be a really powerful tool. Students experience what it's like to speak out and have their voices heard. They realize that they can change things. So they develop a closer connection with the school and start to see it as "their" school,

because they can really organize and shape it. And there are many side effects. There is more respect and trust, and there is less violence and vandalism. Students learn to take responsibility and to make decisions.

## 2) Sustainability

In the beginning of this talk, I said that we, as a society, are facing many problems, and I think that, as a school, we have to deal with these problems. Sometimes this seems very challenging, and many people think it is impossible. "I can't do anything because the problems are so big and I am so small and powerless. It just doesn't matter, what I do." I think this is not true. There is always a choice, and it does matter. The idea, however, is not to bring sustainability into the school as an extra subject like math or chemistry; instead, it is more like an attitude of every community member. On any decision, everyone who is involved should ask themselves the following questions: What impact will the decision have on the environment? What consequences will it have for future generations? Are there any better solutions?

In our school, there is a group of students, teachers, and parents who are dealing more intensively with these issues; it is called the "Agenda Group". This group is always looking for activities, events, and ideas connected with these topics. Just to give you an impression of their work, here are some examples. In our school, we had a dumpster with a capacity of more than 1000 liters. The Agenda Group asked everybody to come outside, and then they emptied the dumpster in the middle of the yard. They sorted the garbage, and everybody could see that there was a lot of stuff that can be recycled, like paper, glass, or plastic. Finally, we got a smaller dumpster with a capacity of 200 liters, which is one fifth of the original one. And even though the school has grown since then, the smaller dumpster is still enough to hold the garbage of about 200 people for one week. This saves the school money and is good for the environment as well. Another example: every school needs a lot of paper; so does our school. We asked the parents, and some of them work in places where they produce lots of paper that is printed on one side. Every now and then, we get boxes with this paper and use it for drafts, for drawings, as scribbling paper, to fold paper airplanes, or to make various works of art. And a final example: many teachers love coffee or tea. Each day, several liters of waters get heated to make coffee or tea. Because almost nobody measures the exact amount of water that is needed for a cup of

coffee, every day several liters of water get heated unnecessarily. Over the year, that is quite a large amount of wasted energy. Of course, all these are only little things. But imagine every school would do it. That would already make a change. And what is even more important: to focus on sustainability in this way raises awareness and changes how you look at the world. And if you do it in a school, students and teachers bring these attitude into their families.

Another important point in this context is critical thinking. We always try to encourage students to ask questions: Why is it that way? What is it good for? Who benefits from it? We worked, for example, on the topic of child labour. We learned a lot about slave work on cocoa plantations, and of course we came to the question: What can we do? So we started to write letters to Mondelez International, a big corporation that is producing lots of the sweets that children like. We asked them if they could guarantee that there is no child labour for their chocolate. And we weren't satisfied with their first response, so we asked more detailed questions. These are very important experiences for students because they learn that they can do something. They are not condemned to being passive consumers; they have a choice and the power to change things. In the long term, I think critical thinking is especially important with respect to sustainability. Because that's what is needed most: people who are able to ask questions and who are able to think critically.

If you look around, you will find ideas to start with in your neighborhood. Around our school, there are many apple trees. Many people on their way to the supermarket to buy apples from New Zealand or South Africa just pass the trees and let the apples fall on the ground and rot. We go out with our students and pick the apples and use them.

### **3) Inclusion**

The idea of inclusion is to ensure that everybody can fully participate in the life of the community. Everybody should look out for barriers that hinder people from fully participating in the community and work to overcome these barriers. There is an ongoing heated debate about this topic in Germany, especially in the field of education. One reason for this is the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. This convention was ratified by Germany a few years ago. Now, every family has the right to send their children to the school of their choice. But

in the past, the education system in Germany was very selective. Children were tested many times, and almost every child with a disability or a handicap had to go to a special school. Our school had a rather inclusive attitude from the beginning. We were not interested in “labeling” children. Instead, we were always asking ourselves: Who is coming here, what is he bringing with him? What are his talents and gifts? What can he share with the community? What kind of support does he need? That's why many parents with handicapped children come to our school. They see that their children are accepted and respected just as they are. And they don't want them to be tested and labelled and stigmatized. The teachers are trying to learn more about inclusion, and we are in the middle of an intense exchange of ideas with teachers, students, and parents.

## 6. Learning

A crucial point for every school is learning. I think there is no other question we are confronted with more often than this one: Do the children learn enough in your school? It is really important to take a closer look here and get an idea what is meant by the terms “learn” and “enough”. It seems to be common sense that children go to school to learn. And it also seems to be clear that learning is measurable. In this regard, the traditional school system is very successful. Almost everybody goes through this system, and after 10 or more years we are convinced that learning works that way. But what is learning? We can understand learning as the acquiring of physical, social, or intellectual knowledge, behaviors, skills, or preferences. It's a process of changing our behavior, thinking, and feeling as a response to a changing environment. If you see it that way, you will understand that learning happens more or less all the time, and it never comes to an end. From that point of view, something like learning “enough” doesn't make any sense. That we nevertheless believe that there is something like learning “enough” is a result of the so-called “hidden curriculum”. It is a transmission of norms, values, and beliefs that can be found in the classroom and the social environment. The students learn these even though it's not openly intended. It comes as a side effect with the whole structure of the education system, but it has a very powerful influence. I would like to quote Neil Postman, who was a professor at New York University for many years. In his book *Teaching as a Subversive Activity*, which was first published in 1969, he pointed out quite clearly what these side effects are:

“What are these learnings? What are these messages? Here are a few among many, none of which you will ever find officially listed among the aims of teachers: Passive acceptance is a more desirable response to ideas than active criticism. Discovering knowledge is beyond the power of students and is, in any case, none of their business. Recall is the highest form of intellectual achievement, and the collection of unrelated “facts” is the goal of education. The voice of authority is to be trusted and valued more than independent judgement. One's own ideas and those of one's classmates are inconsequential. Feelings are irrelevant in education. There is always a single, unambiguous Right Answer to a question. English is not History and History is not Science and Science is not Art and Art is not Music, and Art and Music are minor subjects and English, History and Science major subjects, and a subject is something you “take” and, when you have taken it, you have “had” it, and if you have “had” it, you are immune and need not take it again.”

Brain research and cognitive science have shown us that learning is always an active process of the learner. And this process is driven by intrinsic motivation. You can't teach anybody anything. This insight was already worded by the Greek philosopher Socrates almost 2,500 years ago: *“I cannot teach anybody anything. I can only make them think.”* Let's take a very practical look at this fact. As a teacher, you can do your very best to teach somebody the multiplication of fractions. But there is no way to guarantee that he will really understand it. In schools, we usually blame the students if they don't learn a certain subject. They didn't pay enough attention, they didn't practice enough, they didn't do their homework properly. But this is actually a kind of role play. We are just ignoring that fact that we can't teach anybody anything.

At the Freie Schule Leipzig, we take this seriously. That's why we put the responsibility for the learning process into the hands of those to whom it belongs. The students are responsible for their own learning. It is their life, their time; that's why they decide how they want to spend their time. There are no compulsory lessons or courses. The students are free to do what they want.

But if the students can do whatever they want, what about the curriculum? This is another question that we hear quite often. I myself am very skeptical about the curriculum. I grew up in East Germany, where the education system prepared me for becoming a good member of a socialist society. But suddenly, overnight, the wall came down, and the socialist country I was prepared to live in was gone. Nobody could have expected that there would be a reunification

of the two German states. Is there a deeper sense in making math and physics major subjects, and art and music minor ones, and why is dancing not on the curriculum at all? That doesn't make any sense to me. We can't foresee the future. We have no idea how the world will be ten years from now, what the students who are now in our classrooms will really need then. That's why we believe it is much better to help them find out who they are, what their talents are, and what they really want to do.

## 7. Communication

Our school is not a good place for “lone wolves”. The doors are wide open, and there is a lot of teamwork. It is essential for a project like the Freie Schule Leipzig that new teachers completely understand the philosophy of the school and totally fit into the project. That's why we invest a lot of time and effort into the process of hiring new teachers. A group of students and teachers reads all of the incoming applications. Then they choose three or four candidates to invite for interviews. The candidates have separate interviews with the teachers and with the students. Finally, there is an allschool election where every student and every teacher has one vote.

Within the school, there is a dense network of communication; countless formal and informal situations make sure that there is an intense exchange among the members of the school community. The school assembly meets twice a week. Everything that is important for the school is discussed here. The staff meets every week to discuss and decide on organizational issues. The mentors meet with their students for personal talks. Every month there is an evening meeting where the staff discuss the development of the school, present books, talk about visits to other schools, or share insights from training seminars. These are just a few examples; you will find many more.

## 8. Networking

While communication is essential inside the school, networking plays an important role outside the school. We cooperate with many external partners, such as theaters, museums, and science

labs. There are many institutions that offer professional services for a small amount of money, sometimes even for free. For several years now, we have been working with a nearby youth theater. Every week, a group of students goes there to learn improvisation with the support of professional actors. Together, they develop a play, and, at the end of the school year, they perform it on stage.

We cooperate closely with three other democratic schools in Germany. Every school is visited at least every second year by two or three staff members from the other schools. They spend three days in the school, take part in the daily life, and talk with teachers, students and parents. Afterwards, they give open and critical feedback. This “evaluation among friends” is a very helpful practice. Otherwise, the staff of a school can develop several blind spots over time, and it's great to have someone with a fresh view from the outside.

Thanks to international networks, we also have contact with numerous democratic schools in other countries. For example, there is an International Democratic Education Conference (IDEC) organized every year in a different part of the world for democratic schools to meet, celebrate, and exchange ideas. In 2006, we began meeting with students and teachers from other democratic schools in Europe with the aim of establishing a European network. In 2008, we founded the European Democratic Education Community (EUDEC) and hosted its first conference in Leipzig. Our involvement in this network is very important, especially for our students. Sometimes, they can feel pretty much like aliens. The Freie Schule Leipzig is so different from other schools in Germany because the students decide how they spend their time at school, and there is no homework, no grades, and no compulsory lessons. Recently one of our students told me, “I already have a kind of list in my head. Because wherever I go, I have to explain my school.” That's why it is so great for them to meet students from other democratic schools and to see that there are other young people with similar experiences.

We are active members of other networks as well. In Germany, there is a National Association of Free Alternative Schools (BFAS). Every year, there is a conference hosted by one of the member schools. We always take part in that conference to meet friends, to get to know new ones, to share our experiences, and to celebrate. The association also offers further training for school staff members.

## 9. Because we do not dare

Often when I'm giving a talk on the Freie Schule Leipzig, someone from the audience says something like "It sounds wonderful; I wish I could be a student once more. But it is impossible to do something like that in our school." Of course, the Freie Schule Leipzig is the result of a long developmental process, and it can't simply be copied. In my opinion, it is never a good idea to copy an other alternative school. Every alternative school is an attempt to answer the question "How can we make a good school?" And the answer will always be different, because you have a different place, you have different students and parents, probably a different cultural background.

Even though it is not possible to simply copy another alternative school, we can still be inspired by them, and there is always a possibility to change things in our schools and classrooms. I would like to come back to Neil Postman, whom I quoted earlier. In his book *Teaching as a Subversive Activity*, he gives the following advice:

Your first act of subversion might be conducted in the following way: write on a scrap of paper these questions:  
What am I going to have my students do today?  
What's it good for?  
How do I know?  
Tape the paper to the mirror in your bathroom or some other place where you are likely to see it every morning.

This is just the first of a whole series of proposals worth reading.

What is alternative education? I can't answer this question for you. I can only talk about my experiences as a teacher and our experiences as a school. And I think it is important for educators and school communities to answer this question for themselves. But I believe that it is always possible to change things. Don't forget: even the longest journey starts with the first step. You only have to dare.

---

### Henrik Ebenbeck

---



#### Position

- Teacher, The Leipzig Free School (1994–Present)

#### Experience

- Co–Founder, European Democratic Education Community (EUDEC)
  - Co–Organizator, European Democratic Education Community Conference
  - Former Board Member, Bundesverband Freier Alternativschulen (German Association of Alternative Schools)
  - Presented about Freie Schule Leipzig and Alternative Education in Germany, Canada, Israel, South Korea, Poland, Lithuania, United Kingdom, and Denmark
-

# 독일의 대안교육: 안 하니까 못하는 것이다.

헨릭 에벤벡

독일 라이프치히 자유학교

너무 어려워서 도전하지 않는 것이 아니라, 도전하지 않기 때문에 어려워 보이는 것이다.

*세네카*

우리는 매우 심각한 위기에 처해 있다. 우리 삶의 기반이 되는 체계와 가치가 허물어지고 있으며, 많은 사람들이 이 현상을 심각하게 우려하고 있거나 심지어 두려워하고 있다. 본인의 조모께서는 1900년에 태어나셨다. 가스등으로 불을 밝힌 가난한 가정의 8남매 중 장녀이셨던 조모께서는 향후 1세기 동안 고안될 놀랄만한 발명품으로 인해 이 사회가 엄청난 변화를 겪게 될 것이라고는 상상조차 하지 못하셨을 것이다. 이 엄청난 발전에는 커다란 희망이 결부되어 있었다. 사람들은 삶이 점점 더 나아지고 편리해질 것이라고 생각했으며, 과학이 모든 문제를 해결할 수 있을 것이라고 여겼다. 또한 의학의 발전으로 인해 더욱 건강해질 것이며 기아와 전쟁이 사라질 것이라고 믿었지만, 지금 우리는 이 원대한 희망들이 완전히 헛된 것이었음을 깨닫고 있다.

수백 만 명의 사람들이 기아에 허덕이고 있으며 매일 수많은 아동이 굶주림에 죽어가고 있다. 수백 만에 달하는 사람들이 임금을 받지 못한 채 노예처럼 하루 12-14시간 강제 노역에 혹사당하고 있다. 전세계의 수많은 분쟁과 전쟁 속에서 많은 사람들이 죽음을 당하거나 불구가 되고 있으며, 집을 잃고 목숨을 보존하기 위해 조국을 떠나고 있다.

대기와 하천은 독성물질로 오염되고 있으며, 해양은 거대한 쓰레기 매립장으로 변하고 있다. 전세계 생물의 다양성이 급격히 감소하고 있다. 기후가 변하고, 극지의 빙하가 녹고 있으며 토양이 고갈되고 있다. 금융 및 경제 시스템은 붕괴 일로에 있으며, 정치 지도자들은 아무 것도 바꿀 수가 없다. 또한 전세계의 부가 일부 소수 계층에 편중되는 현상이 심화되고 있다. 현재 85명의 최고 부자들이 전세계 인구의 절반을 차지하는 빈민층보다 더 많은 자산을 보유하고 있다. 이는 결코 우리가 꿈꾸었던 세상이 아니다.

본인이 이러한 글로벌 문제를 왜 언급하고 있는지 의아한 분도 계실 것이다. 이러한 언급이 교육 및 대안

교육과 무관할 리가 있겠는가? 본인이 볼 때 교육은 여러 측면에서 이러한 주제와 밀접한 관련이 있다. 아울러, 다른 분야의 대안을 고려하지 않고는 교육의 대안을 논할 수 없다고 본다.

오늘날의 학교에는 다수의 지구촌 문제가 반영되어 있다. 여러분이 지도하는 학급에는 다른 나라에서 이민을 와서 현지 언어를 제대로 구사하지 못해 말수가 적은 학생이 있을 수 있다. 이 여학생의 남동생은 군인들이 고향에 들이닥쳤을 때 목격한 상황에 정신적인 충격을 받아 필시 말을 전혀 못할 것이다. 건강 식단에 대하여 완전히 잘못 알고 있는 학부모들 때문에 다수의 비만 아동이 학급마다 있을 수 있다. 또한 회교도 교사는 교실에서 머리 스카프를 착용하길 원하지만 학교가 허락하지 않기 때문에 교직원 간의 충돌도 있을 수 있다. 이러한 사례는 세계화된 세상의 문제가 학교에 반영되어 있는 일부 사례에 지나지 않는다.

유난히 두드러져 보이진 않으나 훨씬 더 심각한 영향을 미치는 다른 예도 있다. 우리의 학교 제도는 문제 그 자체의 일부이다. 지난 150년 동안 다수의 훌륭한 사상가와 교사들은 학교가 크게 잘못되어 가고 있다는 점을 경고해 왔다. 그 예로 본인은 톨스토이, 이반 일리치, 알렉산더 닐과 존 홀트가 생각나지만, 이 외에도 쉽게 떠올릴 수 있을 것이다. 학교는 아동의 자유를 빼앗고 있으며, 자연스런 호기심과 창의성을 말살하고 있다. 또한 흥미가 없는 주제를 다룰 것을 강요하고 있으며, 장차 성공하려면 열심히 공부해야 한다고 말한다. 우리조차 예측할 수 없는 미래를 위해 아동의 삶을 다년 간 희생시키고 있다.

오늘날의 학교는 제 역할을 할 수 있는 사회 구성원이 되도록 아동을 준비시키고 있다. 하지만 사회가 잘못되어 있고 많은 문제가 전혀 새로운 사고방식으로만 해결될 수 있는 상황에 직면해 있다면, 이러한 과정이 무슨 의미가 있겠는가?

본인은 매우 특별한 공간을 소개하고자 한다. 그건 바로 본인이 20년 동안 몸담고 있는 학교인 “라이프치히 자유 학교(Leipzig Free School; Freie Schule Leipzig)”다.

## 1. 독일 대안학교의 소사

그 전에 먼저, 전체적인 맥락을 파악하는 의미에서 독일의 대안학교의 역사에 관하여 잠시 말씀 드리도록 하겠다. 독일의 대안 교육은 몇 가지 다른 뿌리에서 시작되었다. 그 중 하나가 1920년대의 교육 개혁 운동이다. 지금의 대안 학교에서 반영되고 있는 개념의 다수가 이 운동에서 비롯되었다. 일례로, 혼합 연령 학급 또는 머리, 마음과 손을 동시에 쓰는 공부인 "3H(head, heart, hand) 학습"이 여기에 해당된다. 두 번째 기원은 미국의 자유 학교 운동이다. 그리고 세 번째이자 필시 가장 중요한 것은 1960년대 말의 학생 운동일 것이다. 이 기간에 젊은 세대들은 권위주의 체계에 대한 신뢰를 잃었다. 그들은 자신의 자녀가 자유롭고 자율적인

환경에서 자라길 원했고, 사설 유아원에 자녀들을 보내기 시작했다. 이 중의 일부는 예전에 상점이었던 곳에 위치해 있었기 때문에, 이 운동은 마침내 Kinderladenbewegung, 즉 "어린이터 운동(Children's Shops Movement)"으로 알려지게 되었다. 이러한 사설 유아원(Kinderladden)을 경험한 학부모들은 자녀를 엄격한 공립학교에 보낸다는 것을 상상조차 할 수 없게 되었다. 따라서 다수는 자체적으로 학교를 설립하려고 시도하였다. 독일의 첫 번째 대안학교는 1974년에 설립된 Freie Schule Frankfurt이다. 하지만 당국은 이 학교를 인정하지 않았고, 학부모들은 12년 만에 걸친 수 차례의 법정 다툼 끝에 정부 승인을 얻게 되었다. 브레멘(Bremen), 카셀(Kassel), 뷔르츠부르크(Wurzburg)에 소재한 최초의 대안 학교들도 유사한 경험을 겪어야 했다. 이러한 학교들은 불법 운영이라는 부담과 정부의 재정 지원 결여 등의 곤경에 처하게 되었다.

## 2. 네트워크

1978년에 최초의 대안학교 회의가 개최되었다. Freie Schule Frankfurt가 설립된 지 10년이 지났지만, 대안학교 수는 8개에 불과하다. 3년 뒤에는 그 수가 18개로 늘어났다. 1988년에는 독일의 전국 자율대안학교 협회인 Bundesverband der Freien Alternativschulen(BFAS)이 설립되었다. 이 네트워크는 대안 교육 운동의 전개에 매우 중요한 역할을 하였다. 학교들은 더 이상 고립된 상태가 아니었으며, 서로 지원하고 정보를 공유하기 시작했다. 법정 소송에 있어 서로 지원을 아끼지 않았고 모범사례를 교환하였으며, 신규 학교 설립단체가 교육개념을 작성하고 재정계획을 수립하며 당국과 소통할 수 있도록 지원하였다.

80년대의 평화운동과 환경운동은 신규 대안학교 수의 증가와도 연관이 있었다. 독일 통일 이후에, 다수의 신규 대안학교가 이전의 동독에 설립되었다.

현재 BFAS 네트워크에는 약 100개의 대안학교가 있으며, 전체 학생 수는 약 6,300명에 달한다. 이 수치는 독일 학교의 총 학생 수인 840만 명에 비해 매우 작은 것처럼 보일 수 있지만, 그럼에도 불구하고 그 영향력은 대단히 크다. 극히 작은 부분에 지나지 않지만 변화 과정을 촉진했다는 점에서, 밀가루 반죽의 누룩에 비교할 수 있을 것이다. 이러한 대안학교에 입학을 원하는 대기 학생 수가 많다는 사실은 교육 제도 변화의 절실성을 극명하게 보여주고 있다.

"대안학교" 외에도, 독일에는 다수의 자유학교가 있다. 일례로, 232개의 발도르프(Waldorf) 또는 스타이너(Steiner) 학교와 약 260개의 몬테소리(Montessori) 학교가 있다. 이 학교들은 자체 네트워크를 보유하고 있으며 설립자의 교육 개념을 적용하고 있다.

그렇다면 독일에서 "대안학교"란 어떻게 정의되는가? 비록 대안학교 간에 상당한 차이가 있을지라도, 몇 가지 전형적인 특징이 있다는 점을 알 수 있을 것이다. 즉, 대안학교는 모두가 서로 잘 아는 환경을 원하기 때문에 작은 규모의 학교라는 특징을 갖는다. 일반적으로 혼합연령 학급을 운영하고, 프로젝트에 많은 시간을

할애하며, 매우 다양한 학습 방법을 활용하고 있다. 그리고 무엇보다도 학생들이 의사결정 과정에 참여하고 있다.

### 3. 정부 요구사항과 지원

독일에서 자유학교를 설립하고 운영하기 위해서는 정부 승인을 얻어야 하며, 승인이 없는 학교의 운영은 불법이다. 유럽 내에서 독일은 어린아이를 가정에서 교육시키거나 학교에 보내지 않는 것이 불법인 유일한 국가이다. 6-18세의 모든 아동은 공립학교 또는 정부가 승인한 자유학교에서 수업을 받아야 한다. 승인을 받지 않은 자유학교에 자녀를 보내는 학부모는 벌금이 부과되거나 심지어 구금될 수도 있기 때문에, 허가 없이 자유학교를 운영하기란 거의 불가능하다. 정부 승인 없이 버티고자 했던 모든 학교는 결국 폐쇄되는 상황에 처했다.

신규 학교 승인 신청 시, 신청의 성공 여부는 해당 교육청의 직원에 따라 크게 좌우된다. 신청이 수락되지 않았던 일부 학교가 법정 소송을 제기하여 승소하는 경우도 있다. 정부의 승인을 얻으면 공적 자금을 지원받을 수 있다. 독일은 16개 주로 나뉘어져 있으며, 각 주마다 자유학교에 대한 고유한 정책과 학교재정 지원제도를 갖추고 있다. 대부분의 주에서 신설 학교는 최대 4년 동안 정부의 재정지원 없이 학교를 운영해야 한다. 따라서 대다수 학교가 이 어려운 기간을 극복하기 위해 은행 대출을 받고 있다. 라이프치히 자유학교가 위치한 작센(Saxony)주에서는 자유학교에 학생당 일정 금액을 지원하고 있다. 이 금액은 공립학교의 약 60% 수준이다. 비록 대안학교 교사들의 급여는 적지만, 학교의 존속을 위해 불가피하게 수업료를 받고 있다.

정부 관리들은 한편으로는 교육 여건을 강화한다는 점에서 대안학교를 높이 평가하면서도, 다른 한편으로는 대안학교를 공립학교 제도에 대한 위협으로 여기고 있다. 그렇다 보니, 공립학교에 비해 훨씬 더 적은 자금을 지원할 뿐만 아니라 엄격한 규정과 요구사항을 적용함으로써 대안학교의 자립과 자유를 제한하고 있다.

### 4. 라이프치히 자유학교

대안학교에 관한 개략적인 정보를 소개한 후에, Freie Schule Leipzig에 관하여 설명하고자 한다. 우리에게겐 비전이 있으며 사람마다 각기 고유한 특성을 지니고 있다고 본다. 누구나 세상에 특이 될 한 가지씩의 재능을 지니고 있다. 여러분 자신을 표현하는 독특한 방식이자 독자적인 스타일의 창의성이다. 그것은 여러분 자신과 여러분의 재능과 꿈에 관한 것이며, 그 중심에 여러분이 있다.

나는 누구인가? 나의 재능은 무엇일까? 정말 하고 싶은 것이 무엇인가? 등과 같이 자신에 관하여 알아볼 수 있는 공간을 제공해야 한다. 우리 학교가 존중, 신뢰, 소통 및 자유의 4가지 원칙에 기반을 두고 있는 이유가 바로 이 때문이다. 그 의미에 대한 이해를 돕기 위해, 본인은 2012년에 수개월 간 우리 학교를 방문했던 영국의 젊은 여성인 록시 핀치햄(Roxy Finchham)의 말을 인용하고자 한다. 그녀는 떠날 때 다음과 같은 의견을 남겼다.

“우리 잉글랜드 및 전 세계 시스템과는 정반대인 민주적인 교육을 체험한 멋진 경험이었습니  
다. 이 시스템은 학생들에게 단지 학년말 고사에 기술하게 될 일련의 정보를 암기하도록 하는  
데 그치지 않고 수업 시기, 방법 및 내용과 무엇을 하고 싶으며, 무엇이 되고 싶은지 등에 자  
유를 허용하고 책임 있는 사람이 되라고 가르치고 있습니다. 저는 자신의 학교와 교사를 사랑  
하고 수업을 좋아하는 학생을 본 적이 없습니다. 이 학교는 향후 교육에 대하여 많은 것을 배  
울 수 있는 곳이자 근무하기에도 멋진 곳이었습니다.

제가 학교에 처음 출근했을 때 구체적인 지시를 전혀 받지 못했습니다. 처음에는 제가 기대했  
던 것과 다소 달랐지만, 여러분들은 1주일 후에는 자신에게 적합한 방식으로 근무를 시작할  
수 있을 것이며 아주 편안한 느낌이 드는 곳이란 걸 깨닫게 될 것입니다. 저는 영어 수업에  
참석하기 시작하면서 수업에 저의 방식과 게임을 채택했으며, 음악에도 상당한 주안점을 두기  
시작했습니다. 수업 중에 음악을 이용하여 학생들과 즐겁게 수업을 진행할 수 있었던 점은 매  
우 신선했습니다. 저는 수업을 구성하는 방법과 학생들이 무엇을 원하며 어떤 수업 방식을 원  
하는지 알게 되었습니다. 제가 근무했던 이전의 학교들에서는 학생들이 교사의 수업 방식에  
순종했어야 했는데 라이프치히 자유학교는 이와 달리 교사들이 학생들의 방식을 따르고 있으  
며, 따라서 학생들을 통해 체득한 경험을 바탕으로 보다 효과적이며 매력적인 교육 방식을 창  
안할 수 있습니다. 라이프치히 자유학교는 이리저리 다니다 보면 마치 대가족과 같다는 점을  
보고 느낄 수 있습니다. 어린 학생들은 상급 학생들로부터 학교의 방식을 습득하며 보호를 받  
습니다. 나이가 어릴 때부터 학교의 일원이며 학교 수업에 책임을 져야 한다는 생각을 심어주  
기 때문에, 학생들이 잘못을 저지르거나 교사들을 성가시게 하는 혼란을 초래하지 않는 것 같  
습니다. 제 생각에 이는 학생들이 “무언가의 일원이며 그에 대한 책임을 져야 한다는 생각을  
가지게 만드는” 것이 학교가 제 역할을 함에 있어서 중요한 점이라고 봅니다. 학생들이 결국  
자신에게 영향을 미칠 학교에 대한 잘못을 저지르고자 할 이유는 없지 않을까요?! 모든 곳에  
사랑이 넘쳐나는 것을 알 수 있습니다! 학생과 교사, 학생과 학생, 그리고 교사들 사이에서도  
마찬가지입니다. 저로서는 그 일원이라는 점이 정말 멋졌습니다. 첨언하자면, 이 학교는 이상  
적인 학교가 어떠한지 하는 점에 있어 “본보기”라고 생각합니다. 그 기틀이 다져진 이 학교  
는 이제 훌륭한 인재를 수용하고 양성하여 떠날 때에는 드넓은 세상으로 진출할 완벽한 준비  
를 갖추 수 있게 되었습니다.”

우리 학교는 독일 재통일이 이루어지기 몇 개월 전인 1990년에 설립되었다. 이는 이전 동독에서 1989/1990년  
에 일어났던 민주주의 운동 덕분이었다. 매 주 수만 명의 사람들이 거리를 행진하면서 변화를 요구하였다.  
그 요구사항 중의 한 가지는 정부가 자유학교를 허용하라는 것이었다. 우리 학교는 인구가 50만이며 베를린에서

남쪽으로 1시간 거리인 라이프치히에 위치해 있다. 전국의 도시와 인근 지역 출신인 16~18세 학생 160명이 재학 중이다. 우리 학교는 공립학교의 약 60%에 달하는 공적 자금을 지원받고 있으며, 학부모는 매월 약 150 유로의 수업료를 납부한다. 일부 저소득 가정은 수업료를 적게 내거나 전혀 내지 않는다.

6~8세의 최초 3년 동안에는, 교사 2 명당 18명의 학생집단으로 편성되며 이렇게 편성된 집단은 다양한 연령층으로 이루어져 있다. 그 후에는, 학생들이 개별적으로 자신을 지원해 주는 교사 한 명을 멘토로 선택하게 된다. 모든 학생은 자신의 수업에 대한 책임을 지며, 학교에서 시간을 보내는 방법을 결정한다. 모든 수업은 자발적이며, 참여 여부는 학생의 결정에 달려 있다. 학년, 시험, 숙제나 경쟁은 없다. 학생들이 전국적인 고사를 치르고자 할 경우, 학교 졸업연도인 10학년 말에 공립학교에서 시험을 치를 수 있다. 공립학교 학생들은 다섯 번의 시험을 치르는 반면에, 우리 학교 학생들은 아홉 번의 시험을 치러야 한다. 또한 공립학교 학생들은 학교에 다니는 동안 학점을 이수할 수 있지만, 우리 학생들의 경우에는 필기 및 구술시험 점수가 전부이다.

## 5. 핵심 사항

학교 발전에 있어 세 가지 핵심 사항은 민주주의, 지속가능성, 통합이라고 본다.

### 1) 민주주의

라이프치히 자유학교는 이전 동독의 학교 제도에 완전히 실망한 일단의 교사와 학부모들에 의해 설립되었다. 사실 그들은 어떤 학교를 설립해야 할지에 관한 명확한 비전을 갖고 있지 않았다. 서방 국가를 방문할 수도 없었으며 대안 교육에 관한 정보가 거의 없었기 때문에, 새로운 학교는 어떤 모습이어야 할지에 관한 막연한 생각만 있었을 뿐이었다. 하지만 새로운 학교에서는 학생들에게 발언권이 있어야 한다는, 즉 학교를 민주적으로 운영해야 한다는 점은 분명했다. 따라서 라이프치히 자유학교는 처음부터 민주적인 학교였다. 물론 다년간에 걸친 변화와 발전이 있었지만, 1인 1 표결권의 기본 원칙에는 처음부터 그대로 유지되었다. 본인의 견지에서 볼 때, 민주주의는 바람직한 학교의 핵심 요소이다. 당연하게도 많은 사람들이 민주사회의 학교는 자동적으로 민주적이라고 말한다. 본인은 이 점을 좀 더 면밀하게 들여다 볼 필요가 있다고 본다. 학교에서는 많은 결정이 내려져야 하지만 그러한 결정이 자신들에게 상당한 영향을 미칠지라도 학생들에게는 그에 대한 발언권이 없다. 본인이 학교 공동체의 모든 구성원, 특히 학생들에게 수업 내용과 방식, 학교에서 근무하는 교직원, 학교 자금의 지출 방법, 학교의 외양 및 기본적으로 자신들에게 영향을 미치는 모든 사안에 대하여 실제적인 발언권이 있는 경우에만 민주적인 학교라고 부르는 이유는 바로 이 때문이다.

우리 학교를 민주적으로 운영하기 위한 매우 중요한 체계는 주간 학교 회의이다. 학생과 교직원을 비롯한

모든 학교 공동체 구성원들이 주 2회 모여 학교에 중요한 모든 사안을 논의하고 결정한다. 이 회의는 일단의 학생들에 의해 운영된다. 학생들이 회의를 준비하고 의제를 설정하며 회의의 의장을 맡고 회의록을 작성한다. 누구든지 이 지도부에 출마할 수 있으며, 모든 후보들은 그러한 회의와 여타 모든 주요 사안을 주관하는 방법을 습득하는 교육 과정을 이수해야 한다. 이 교육 과정을 이수하고 나면, 모든 후보들이 시험적으로 회의를 주도하게 되며 매년 이 회의에서 지도부에 관한 표결을 한다. 모든 학교 공동체의 구성원들은 이 회의에 현안을 제시할 수 있다. 회의 참석은 강제가 아니지만, 모든 사람들이 그 회의에서 학칙과 중요한 결정이 이루어진다는 것을 알고 있다.

학생들의 실질적인 참여는 민주적인 학교에 있어서 매우 민감한 사항이며, 성인들이 기꺼이 자신의 권한을 나누고자 할 때에만 존재한다. 민주적인 학교의 교사들이 하룻밤 사이에 학교의 민주주의를 파괴하기로 결정할 경우, 사회 전반에서 성인들이 결정을 내리기 때문에 학생들은 소송을 제기하거나 어디엔가 불만을 토로할 수 있는 일말의 여지도 없어질 것이다. 따라서 민주적인 학교는 장래에 대한 전망과 같으며, 성인들이 이러한 부분을 중요시하는 것이 매우 중요하다. 성인들이 특정 문제에서 학생들의 “반대”를 기꺼이 수용하지 않을 것이라면, 그 문제에 대한 결정을 회의에 회부하지 않아야 한다. 학생들은 이 점에 매우 민감하며, 참여와 민주주의를 중요시해야 하는지 그리고 성인들이 자신들을 신뢰하는지에 대한 의구심을 즉시 가지게 될 것이다.

민주주의에 관한 다른 중요한 사항도 있다. 민주주의는 그 자체로 가치가 있다고 보지 않는다. 민주주의는 공동체의 의사 결정에 매우 유용한 도구이지만, 결점도 있다. 일례로 매우 근소한 차이의 결정이 있을 경우, 공동체의 거의 절반이 그 결정에 동의하지 않는다는 점을 인식해야 한다. 본인이 언급했듯이, 민주주의는 그 자체로 가치가 있는 것이 아니다. 민주적인 결정에 대하여 모든 규칙을 따를 수 있지만, 여전히 매우 관료적이고 인간미 없으며 냉혹하다는 느낌이 들 수 있다. 이는 전적으로 공동체 구성원의 태도에 달려있다. 학교에서 논의 중인 사안에 관한 의견이 있을지라도 회의에서 지나치게 발언을 꺼리는 사람이 있을 것이며, 30분 정도 자리를 지키며 토론을 경청할 수 없는 사람도 있을 것이다. 그렇다면 어떻게 해야 학생들의 의견을 수렴하고 그들의 입장을 고려할 수 있을까?

이러한 사항을 염두에 둘 경우, 민주주의는 실로 강력한 도구가 될 수 있다. 학생들은 공개적으로 자신의 의견을 표명하는 것이 어떤 것인지를 경험하고, 자신들이 변화를 일으킬 수 있다는 점을 깨닫게 될 것이다. 따라서 학생들은 학교와 보다 긴밀한 관계를 구축하고, “자신의” 학교로 여기기 시작할 것이다. 이는 학생들이 실제로 학교를 조직하고 구성해 갈 수 있기 때문이다. 아울러, 여러 가지 부차적인 효과도 있다. 존중과 신뢰는 깊어지며, 폭력과 파괴주의는 감소한다. 학생들은 책임감을 알게 되고 의사결정을 내릴 수 있게 된다.

## 2) 지속가능성

이 이야기를 시작할 때 본인은 우리 사회가 많은 문제에 직면해 있다고 언급했으며, 학교는 이러한 문제를 해결해야 한다고 생각한다. 때로는 이러한 문제들이 매우 어려워 보이며, 많은 사람들은 “사안이 매우 중대한 반면에 나는 보잘 것 없고 무능하기 때문에 나는 아무 것도 할 수 없다”면서 불가능하다고 여기고 있다. 본인이 보기에 이 말은 사실이 아니다. 선택권은 항상 있을 뿐만 아니라 중요하다. 그러나 이 개념은 수학이나 화학과 같은 추가 과목처럼 학교에서 지속될 수 있는 것이 아니라, 모든 공동체 구성원의 태도가 보다 중요하다. 어떤 결정을 내릴 때에는, 그 결정과 관련된 모든 사람들이 다음 질문을 자문해보아야 한다. 즉, 이 결정이 환경에 어떤 영향을 미칠 것인가? 다음 세대에 어떤 결과를 가져올 것인가? 더 나은 해결책은 없는가?

우리 학교에는 이러한 문제를 보다 집중적으로 다루고 있는 학생, 교사 및 학부모의 집단이 있으며, 이 그룹을 “의제 그룹(Agenda Group)”이라고 한다. 이 그룹은 항상 이러한 주제와 관련된 활동, 행사 및 아이디어를 모색하고 있다. 이 그룹의 활동에 대한 여러분의 이해를 돕기 위한 몇 가지 예가 있다. 우리 학교에는 용량이 1000리터가 넘는 쓰레기통이 있었다. 의제 그룹은 모든 사람들에게 나오라고 한 다음, 그 쓰레기통을 운동장 한가운데에 비우고 쓰레기를 분류하였다. 누구나 종이, 유리 또는 플라스틱과 같이 재활용할 수 있는 물건이 상당수라는 것을 알 수 있었다. 마침내, 학교에는 원래 용량의 1/5인 200 리터의 작은 쓰레기통을 비치하게 되었다. 비록 그 후 학교의 규모가 성장하였지만, 이 작은 쓰레기통은 1주일 동안 약 200명이 배출하는 쓰레기를 담기에 아직도 충분하다. 이로써 학교는 비용을 절감할 수 있으며 환경에도 바람직하게 되었다. 또 다른 예로, 모든 학교는 다량의 종이를 소비하고 있으며 우리 학교도 예외는 아니다. 학부모들에게 물어본 결과, 그 중 일부는 직장에서 양면 인쇄를 사용하지 않는 경우가 있다고 하였다. 때때로, 우리는 이러한 종이를 상자에 수거하여 초안 작성, 스케치, 메모지, 종이비행기 접기 또는 다양한 공작에 사용하고 있다. 마지막 예로, 많은 교사들이 커피나 차를 즐겨 마시며, 커피나 차를 타기 위해 매일 수 리터의 물을 끓인다. 한 잔의 커피에 필요한 정확한 물의 양을 측정하는 사람이 거의 없다. 따라서 매일 수 리터의 물을 불필요하게 끓이고 있으며 연간으로 따지면, 상당한 양의 에너지가 낭비되고 있다. 물론, 이 모두는 사소한 것에 지나지 않는다. 그러나 모든 학교가 그렇다고 생각해 보라. 그 경우에는 상당한 차이가 있을 것이다. 아울러 무엇보다 중요한 점은 이런 식으로 지속가능성에 주안점을 두고 사람들의 인식을 제고하고 세상을 보는 방식에 변화를 일으키는 것이다. 여러분이 학교에서 이를 실천하면, 학생과 교사들이 이러한 태도를 가정에 전파하게 될 것이다.

이 맥락에서 또 다른 중요한 사항은 비판적인 사고다. 우리는 학생들에게 항상 ‘왜 그래야 하는지, 그러면 무엇이 좋은지, 또는 누가 혜택을 받게 되는지’ 등과 같은 질문을 하도록 독려하기 위해 노력하고 있다. 일례로 우리는 아동 노동의 주제에 관한 조사를 하였다. 우리는 코코아 농장에서 일어나는 강제 노동에 관한 수많은 정보를 알게 되었으며, 당연히 ‘우리가 무얼 할 수 있을까?’라는 질문에 도달하였다. 따라서

우리는 아동이 좋아하는 캔디를 대량 생산하는 대기업인 Mondelez International에 편지를 보내, 그 회사에서는 초콜릿을 만들기 위해 아동으로부터 노동력을 착취하지 않았음을 보증할 수 있는지 물어보았다. 그 회사의 첫 번째 답변은 충분하지 않았으며, 우리는 보다 자세한 질문을 하였다. 이는 학생들이 무언가를 할 수 있다는 것을 체득할 수 있다는 점에서 매우 중요한 경험이다. 수동적인 소비자가 된다고 해서 비난을 받지 않지만, 그들에게 선택권이 있고 상황을 바꿀 힘이 있다. 장기적으로, 지속가능성에 관하여 비판적인 사고가 특히 중요하다고 본다. 그 이유는 의문을 제기할 수 있고 비판적으로 생각할 수 있는 사람이 가장 절실하기 때문이다.

주변을 둘러보면, 이웃과 함께 시작할 수 있는 아이디어를 찾을 수 있을 것이다. 우리 학교 주변에는 많은 사과나무가 있다. 많은 사람들이 그 사과나무에서 사과가 땅에 떨어져 썩고 있는 것을 지나쳐 슈퍼마켓에서 뉴질랜드 또는 남아프리카산 사과를 구입하고 있다. 우리는 학생들과 함께 나가 사과를 주워 사용하고 있다.

### 3) 통합

통합의 개념은 모든 사람들이 공동체의 생활에 완전히 참여할 수 있도록 하는 것이다. 사람들은 누구나 완전한 공동체 참여를 저해하는 장애물을 조사하여 이러한 장애를 극복하기 위해 노력해야 한다. 독일, 특히 교육계에서는 이 주제에 관한 열띤 토론이 벌어지고 있다. 그 한 가지 이유는 장애인의 권리에 관한 UN 협약이다. 독일은 수 년 전에 이 협약을 비준하였다. 현재 모든 가정은 원하는 학교에 자녀를 보낼 권리가 있다. 그러나 과거의 독일의 교육 제도는 공개적이고 개방적 입학 절차가 결여된 매우 편협한 경향을 보였다. 아동은 여러 차례의 시험을 치렀으며, 거의 모든 장애 아동이 특수학교로 가야 했다. 우리 학교는 처음부터 상당히 포괄적인 태도를 견지하였으며, 아동의 “분류(labeling)”에 관심을 두지 않았다. 오히려 ‘누가 입학하는지, 무엇을 가지고 올지, 어떤 재능이 있는지, 공동체에 어떤 기여를 할 수 있는지 또는 어떤 종류의 지원을 필요로 하는지’와 같은 질문을 항상 자문해 왔다. 장애 아동을 둔 다수의 학부모들이 우리 학교로 오는 이유가 바로 그 때문이다. 학부모들은 자신의 자녀들이 있는 그대로 인정받고 존중 받는 것을 보며, 자녀들이 시험을 거쳐 분류되고 비난을 받는 것을 원치 않는다. 교사들은 통합에 관한 이해를 제고하기 위해 노력하고 있으며 교사, 학생 및 학부모 사이에는 의견 교환이 활발하게 이루어지고 있다.

## 6. 학습

모든 학교에서 가장 중요한 사항은 학습이다. 본인은 우리가 자주 직면하는 질문은 다름 아닌 ‘아동이 학교에서 충분한 지식을 습득하고 있는가?’라고 생각한다. 이러한 문제를 보다 면밀하게 검토하여 “학습”과 “충분하다”는 용어가 무엇을 의미하는지에 대한 개념을 얻는 것은 실로 중요하다. 아동이 학교에 배우러

가는 것은 일견 상식처럼 여겨진다. 또한 학습이 측정 가능하다는 점도 분명해 보인다. 이 점에서, 기존 학교 제도는 매우 성공적이다. 거의 누구나가 이 제도를 거치며, 10여 년 후에는 학습이 그런 방식이라고 믿게 된다. 하지만 학습이란 무엇인가? 물리적, 사회적 또는 지적 지식, 행동, 수완 또는 우선사항을 습득하는 것이 학습이라고 해석할 수 있다. 학습은 변화하는 환경에 대하여 우리의 행동과 사고, 감정에 변화를 꾀하는 과정이다. 이런 식으로 보면 학습은 항상 이루어지고 있으며 결코 끝이 없다는 것을 이해할 수 있을 것이다. 이러한 관점에서 볼 때, “충분한” 학습이란 아무런 의미가 없다. 그럼에도 불구하고, 우리는 소위 “잠재적 교육과정(hidden curriculum)”의 결과로 인해 “충분한” 학습이 있다고 여긴다. 이는 교실과 사회 환경에서 찾아볼 수 있는 규범, 가치 및 신념의 전달이다. 비록 명백하게 의도된 것은 아닐지라도, 학생들은 이러한 것을 습득하게 된다. 이는 전반적인 교육 제도의 체계와 관련된 부작용으로 나타나지만, 매우 강력한 영향을 미친다. 본인은 다년간 뉴욕대에서 재직했던 닐 포스트만(Neil Postman) 교수의 말을 인용하고자 한다. 그는 1969년에 초판이 발행된 자신의 저서 전복적 활동으로서의 교육(Teaching as a Subversive Activity)에서, 이러한 부작용이 어떤 것인지를 다음과 같이 명확하게 지적하였다.

“이러한 학습이란 어떤 것인가? 이러한 메시지는 무엇인가? 그 중에서 교사의 목적에 공식적으로 포함되는 것으로 결코 볼 수 없을 몇 가지는 다음과 같다: 소극적 수용은 적극적인 비판보다 바람직한 아이디어에 대한 반응이다. 지식의 발견은 학생들의 능력 밖에 있으며 어떠한 경우에도 학생들이 상관할 일이 아니다. 회상은 최고 형태의 지적 성과이며, 무관한 “사실”의 수집은 교육의 목적이다. 개별적인 판단보다는 권위자의 의견을 신뢰하고 더 중시한다. 자신과 급우의 아이디어는 중요하지 않다. 감정은 교육과 아무런 관련이 없다. 항상 문제에 대한 유일하고 명백한 정답(Right Answer)만이 있을 뿐이다. 영어는 역사가 아니고 역사는 과학이 아니며 과학은 미술이 아니며 미술은 음악이 아니다. 미술과 음악은 중요하지 않은 과목이고 영어, 역사 및 과학은 중요한 과목으로 그 수업을 “들어야” 한다. 수업을 받았을 때 그에 관한 지식을 “보유”하게 되고, 지식을 “보유”하게 되면 다시 들을 필요가 없다.”

뇌 연구 및 인지과학은 학습이 항상 학습자의 능동적인 과정임을 보여준다. 그리고 이 과정은 내재적 동기에 의해 유발된다. 여러분은 누군가에게 아무 것도 가르칠 수 없다. 이 통찰은 약 2500 년 전에 그리스 철학자인 소크라테스가 “내가 누군가에게 가르칠 수 있는 건 없다. 다만 그들이 생각하게 할 수 있을 뿐”이라고 설교하였다. 이 사실을 실무적인 입장에서 살펴보자. 교사로서 여러분은 학생들에게 분수의 곱셈을 가르치기 위해 최선을 다할 수는 있을 것이다. 그러나 학생이 실제로 이해하게 되리라는 것을 보장할 방법은 없다. 학교에서는 학생이 특정 과목에 부진할 경우, 일반적으로 학생들이 충분한 주의를 기울이지 않았고 충분히 복습하지 않았으며 숙제를 제대로 하지 않았다고 학생을 나무란다. 하지만 이는 사실상 일종의 역할극이다. 우리는 단지 우리가 누군가에게 아무 것도 가르칠 수 없다는 사실을 무시하고 있다.

라이프치히 자유학교에서는 이를 중시하고 있다. 우리가 학습 과정에 대한 책임을 수업을 받는 학생들에게 지우는 것이 바로 이 때문이다. 학생들은 자신의 학습에 대하여 책임을 져야 한다. 바로 자신의 삶이자 시간이기

때문에 학생들이 자신의 시간을 보내는 방법을 직접 결정한다. 강제적인 수업이나 과목이 없으며, 학생들은 자신이 원하는 대로 자유롭게 행동할 수 있다.

하지만 학생들이 마음 내키는 대로 할 수 있다면, 교과 과정은 어떻게 될까? 이 역시 우리가 자주 듣는 질문이다. 본인은 교과 과정에 매우 회의적인 편이다. 본인은 바람직한 사회주의자 사회의 구성원이 될 수 있도록 준비시키는 동독의 교육 제도 하에서 자랐다. 그러나 어느 날 갑자기 장벽이 허물어지고 본인이 살아갈 준비가 되어 있었던 사회주의 국가는 사라져 버렸다. 독일의 재통일이 이루어질 것이라고는 어느 누구도 예상하지 못했다.

수학과 물리를 중요한 과목으로 여기고 미술과 음악을 중요하지 않은 과목으로 여기는 것이 더 깊은 생각이며 교과 과정에 무용이 들어가서는 안 될 이유가 있는가? 본인에게는 전혀 의미가 없다. 우리는 미래를 예측할 수 없으며 10년 후에 세상이 어떻게 변할지, 지금 교실에 있는 학생들이 그 때에는 실로 무엇을 필요로 할지를 전혀 알 수 없다. 따라서 학생들에게 자신이 누구이고 어떤 재능이 있으며 정말로 무엇을 하길 원하는지를 알아볼 수 있도록 돕는 것이 더 바람직하다고 믿는 것은 바로 이 때문이다.

## 7. 의사소통

우리 학교는 “혼자 있기를 선호하는 학생들(lone wolves)”에게 적절한 곳은 아니다. 모든 학생에게 문이 열려 있으며 상당한 협력이 이루어지고 있다. 라이프치히 자유학교와 같은 프로젝트에는 새로운 교사들이 학교의 방침을 완전히 이해하고 이 프로젝트에 완전히 부합하는 것이 필수적이다. 우리가 신규 교사 채용에 상당한 시간과 노력을 할애하고 있는 이유는 바로 이 때문이다. 일단의 학생 및 교사들은 접수되는 모든 신청서를 읽어본 다음 서너 명의 면접 대상 후보를 선정한다. 후보들은 교사 및 학생과 개별 면접을 가지게 되며 최종적으로 모든 학생과 교사들이 한 표를 행사하는 전교 투표를 실시하게 된다.

학교 내에는 조밀한 의사소통 네트워크가 구축되어 있다. 수많은 공식 및 비공식적인 상황을 통해 학교 공동체 구성원 간의 활발한 의견 교환이 이루어진다. 학교 회의는 매주 두 차례 개최된다. 학교의 모든 중요한 사안이 이 회의에서 논의된다. 교직원들은 매주 회의를 열어 조직의 현안을 논의하여 결정한다. 멘토는 담당 학생들을 만나 개인적인 대화를 나눈다. 매달 열리는 저녁 회의에서는 교직원들이 학교의 발전을 논의하고 교재를 제안하며 다른 학교 방문에 관하여 이야기 하거나 교육 세미나에서 접한 통찰력 있는 정보를 교환한다. 이 모두는 단지 일부 사례에 지나지 않는다.

## 8. 인적 네트워크 형성

의사소통은 학교 내부에서 필수적이지만, 네트워킹은 학교 밖에서 중요한 역할을 한다. 우리는 공연장, 박물관, 과학 실험실과 같은 다수 외부 파트너와 협력하고 있다. 적은 비용으로, 때로는 무료로 전문적인 서비스를 제공하는 단체가 다수 있다. 지금까지 수 년 동안 우리는 인근 청소년 공연장과 협력해 왔다. 일부 학생들이 매주 그 곳을 방문하여 전문 연기자들의 지도 하에 즉흥 연기를 배우고 있다. 또한 함께 연극을 만들고, 학년 말에는 그 연극을 무대에 올린다.

우리는 독일의 다른 세 곳의 민주 학교와 서로 긴밀하게 협력하고 있다. 최소한 2 년마다 두세 명의 다른 학교 교직원이 서로의 학교를 방문한다. 방문 시에는 방문학교에서 3일을 지내면서 일상 생활에 참여하고 교사, 학생 및 학부모들과 대화를 나눈다. 그 후에는, 솔직하고 비판적인 의견을 제시한다. 이러한 “동료 간의 평가”는 매우 유용한 관행이다. 그렇지 않으면, 시간이 지나면서 교직원들이 일부 사각 지대에 놓이게 될 수 있으므로 외부의 누군가로부터 참신한 견해를 수렴하는 것은 매우 유용하다.

국제적인 네트워크 덕분에 우리 학교는 해외의 많은 민주학교와도 접촉을 하고 있다. 일례로 전 세계의 여러 곳에서 매년 번갈아 개최되는 IDEC(International Democratic Education Conference)에서는 여러 민주 학교들이 서로 만나 축하하고 아이디어를 교환한다. 우리는 유럽 네트워크를 구축하기 위해 2006년부터 다른 민주 학교의 학생과 교사를 만나기 시작하였다. 2008년에는 EUDEC(European Democratic Education Community)를 알게 되었으며 라이프치히에서 첫 회의를 개최하였다. 이 네트워크에 우리의 참여는 특히 우리 학생들에게 매우 중요한 의미가 있다. 학생들이 스스로 학교에서 시간을 보내는 방법을 결정하고 숙제, 성적이나 강제적인 수업이 없는 라이프치히 자유학교는 독일의 여타 학교와는 큰 차이가 있다 이러한 차이로 인해 학생들은 때때로 자신들이 이방인 같다는 느낌을 가질 수 있다. 최근에 우리 학생 중의 한 명은 저에게 “제 머리 속에는 일종의 목록이 이미 들어 있습니다. 제가 어디를 가든 우리 학교에 대한 설명을 해야 하니까요”라고 말했다. 다른 민주 학교의 학생들과 만나 자신과 유사한 환경에 있는 다른 청소년들이 있다는 것을 알게 되는 것이 학생들에게 중요한 이유는 바로 이 때문이다.

우리 학교는 또한 다른 네트워크의 적극적인 구성원이기도 하다. 독일에는, 국가자유대안학교협회(BFAS)가 있다. 매년 회원 학교 중의 한 곳에서 이 회의를 주관한다. 우리 학교는 항상 이 회의에 참석하여 친구와 새로운 동료를 만나 경험을 교환하고 서로 축하한다. 이 협회는 또한 교직원을 위한 추가 교육도 제공하고 있다.

## 9. 우리가 도전하지 못하는 이유

종종 본인이 라이프치히 자유학교에 관하여 이야기 할 때, 청중 중의 누군가로부터 “굉장해 보이는 데요. 한 번 더 학생이 되고 싶을 정돕니다. 하지만 그건 우리 학교에서는 불가능하죠.”라는 비슷한 말을 듣게 된다. 물론, 라이프치히 자유학교는 간단하게 모방할 수 없는 오랜 발전 과정의 결과물이다. 본인의 견해로는, 다른 대안 학교를 모방하는 것은 결코 바람직한 생각이 아니라고 본다. 모든 대안 학교는 “어떻게 해야 바람직한 학교를 만들 수 있는가?”라는 질문에 대한 답을 찾기 위한 일종의 시도다. 아울러 장소, 학생과 학부모와 필시 문화적 배경이 필시 서로 다를 것이므로, 그 답은 항상 다를 것이다.

비록 다른 대안학교를 단순히 모방하는 것은 가능하지 않겠지만, 우리는 여전히 다른 대안학교로부터 영감을 받을 수 있으며 우리 학교와 교실에 변화를 일으킬 수 있는 가능성은 반드시 있기 마련이다. 여기서 본인은 앞서 언급했던 닐 포스트만의 말을 다시 인용하고자 한다. 그는 자신의 저서 “전복적 활동으로서의 교육”에서 다음과 같이 권고하고 있다.

여러분은 첫 번째 전복 행위를 다음 방식으로 수행할 수 있을 것이다. 종이 조각에 이러한 질문을 적어 보라.

오늘은 학생들에게 무엇을 하게 할 것인가?

그것은 무엇에 유용한가?

어떻게 알 수 있는가?

그 종이를 화장실이나 매일 아침마다 볼 수 있는 곳에 붙여 두라.

이는 읽어볼 만한 가치가 있는 일련의 전체 제안 중에 첫 번째에 지나지 않는다.

대안 교육이란 무엇인가? 본인은 이 질문에 대한 답을 여러분께 드릴 수 없다. 단지 교사로서 본인의 경험과 학교에서의 경험을 들려 드릴 수 있을 뿐이다. 또한 교육자와 학교 공동체가 이러한 질문에 대한 답을 스스로 찾는 것이 중요하다고 본다. 어쨌든 변화를 기하는 것은 항상 가능하다고 본다. 아무리 긴 여정일지라도 첫 걸음부터 시작한다는 점을 결코 잊어서는 안 된다. 단지 도전이 필요할 뿐이다.



**Henrik Ebenbeck**

□ 소속 및 직위

- 라이프치히 자유학교 교사(경력 20년)

□ 주요 경력

- 독일대안교육연대이사회 임원
- 유럽민주교육연합(European Democratic Education Community, EUDEC) 공동설립자
- 라이프치히 자유학교 관련 강의 다수(독일, 캐나다, 영국, 덴마크, 이스라엘, 폴란드, 이스라엘 등)



# 4

덴마크 자유학교: 풀뿌리 운동의 성공  
(Free Schools in Denmark: The Success of  
a Grass Root Movement)

Maren Skotte 대외홍보실장  
덴마크 자유학교연합회



# Free Schools in Denmark: The Success of a Grass Root Movement

Maren Skotte  
Danish Free School Association

## 1. Tradition and fundamental rights

### 1) The tradition of compulsory education

The Danish educational system is built on compulsory education – not compulsory schooling. Danish parents are free to choose the municipal school or one of the many types of free schools or private schools subsidized by the state. Parents can also, if they have the courage and tenacity, establish a new school based on the principles they find right. There are many types of free primary (and secondary) schools in Denmark (see 1. 6) Diversity as a Trademark). The schools can identify themselves with religious, political or educational ideologies. There is room for the progressive as well as the elite, and there are schools for the German minority and for the Muslim immigrant groups. The diversity is very clear. There is no common recipe that creates free schools. It is more a humane view, which is built basically on our wonder regarding our existence: that each individual is a unique divine experiment. It intensifies the understanding that difference and variation is a richness and strength.

### 2) The rise of a grass root movement

The free schools did not begin with schools or education. They began with the grass roots movements, which, from the middle of the 1800th, transformed Danish society. Before then, Denmark had an absolute monarchy where the paternal king felt he knew better than the “common” man. This regarded to all matters: politics, education, religion and business. But in the middle of the 1800th, the population began to feel that they were capable of taking

responsibility for their own affairs.

First came the religious revivals. With the religious revivals, many people no longer believed that the church and the ministers had a monopoly on how to obtain salvation, and they discovered, that they themselves had to take the responsibility for their relationship with God. When they realized this, everything else was easier. If you can take the responsibility for the salvation of your soul, then you can also be responsible for the education and upbringing of your children. And if this is possible, you can also take care of economical matters, trade and politics. No matter how complicated it seems, nothing can be a greater responsibility than the relationship with God and the question of how your children's life will be shaped.

This is how it began. Where ministers were incompetent, groups of people established free congregations, and the congregations hired their own ministers. When the merchants made a profit on agriculture, cooperative dairies and slaughterhouses were established. When they felt the grocer was making too much of a profit, cooperative stores were founded. Where there was no place to discuss, meeting halls were built.

On the whole, those groups of people didn't wait for the central government, the municipality or officials to take care of things. When something needed to be done, they themselves took the initiative. The people did what had to be done – often with a great economic risk and with an amazing lack of knowledge and experience.

It was in the same way free schools were established. This was often connected with the fact that the municipal schools were inadequate. But the real reason was that people were confident they knew what was best for their children. If the municipal schools could satisfy their needs, they were used. If not, a group of parents established their own school.

In principle, they believed that it was best if parents taught their own children, but when they couldn't manage this, they arranged for collective education. This was how the free schools began. There was no need for administrators or experts. What were needed were teachers who could act as parents – along with being knowledgeable.

### **3) The parent's rights**

Upbringing and education is an existential matter. Who has the right of authority over the child – over the human being – as an individual? This has always been a philosophically controversial question.

The concept, parents' rights, has had a pronounced influence on Danish school legislation – especially during the 1800th when N.F.S Grundtvig and Kold<sup>1)</sup> played an important role. But the main idea came from the pietistic movement of the 18th century. This movement clearly established that belief was one thing and the authority of the state another, and it was inspired with the thoughts of the Enlightenment regarding education and liberalism as means of developing a new, free, civil society.

It is therefore we have compulsory education, not compulsory schooling in Denmark. Therefore, still today, it is the parents who are responsible for their child's education – either by teaching the children at home (a principally important possibility, but an option which very few parents use) or by choosing a municipal or free school (partly state supported) in which they have confidence.

The principle of rights of parents can be traced back to the first school Act of 1814, where the responsibility of sending your child to school was removed for those who took the responsibility for the child's education.

This provision was most likely intended for the upper class that could afford to hire a private tutor. These possibilities couldn't be used by the “common” man until the free school act 1855, where the rights of parents were finally established, and later legislation has further developed the principle. From 1908 when the free schools were assured state grants, the state began to pay for the right of all parents to decide how their children would be educated, regardless of their economic situation. And this is the way it has continued (see 2. 4) financing the free schools).

#### **4) The rights of the minority**

Already from 1849 when Denmark got its democratic constitution, the rights of the minority were prevalent in legislation. Grundtvig and his political companions fought for this concept. They did so to such a degree that the minority not only had the right to think and act as they would in opposition to the majority, but the majority (the state) also secured them economic support so they could live in accordance with their minority opinions.

Here we have the essence of Danish democracy concerning the minority. The protection of the minority is a right of the minority, which was statutory in, for example, the school legislation. The minority should not be subordinated to the majority, but must be able to maintain their political as well as economic right – and even oppose the majority because of this right.

This view of democracy ensures much freedom to the schools established by the minority.

## **5) The fundamental principles of freedom**

The liberty of the independent schools can be assembled into five principles of freedom, and these are inter-dependent.

### (1) The Principle of Ideological Freedom

This principle is absolutely fundamental to the existence of free schools in Denmark. Its source comes from the ideas regarding the rights of parents and the minority as previously described.

It is the parents who have the responsibility for, and thereby also the right to decide how their children shall be brought up and educated. The state can therefore not demand that a child shall have a particular education or go to a certain school. The parents can choose to teach their child themselves – and if enough parents agree, they can establish a school whose subjects, profile and entire being is based on precisely their concepts or ideology.

It is elementary that the freedom to maintain certain viewpoints through schooling and upbringing also implies the freedom to oppose other viewpoints – as long as this takes place with means that are within the law.

### (2) The Principle of Pedagogical Freedom

In order to practice particular viewpoints regarding mankind and society in the lessons and daily life of a school, there must, of course, be freedom to determine content as well as methodology in connection with the school. Therefore, the state has very general rules regarding educational content and none regarding methodology. For many years the only condition in the Free School-Act was that certain subjects: Danish, mathematics and English, should “measure up to the level required in the municipal schools”. In recent years the law however has been tightened. Today free schools have to complete lesson plans and they have to set endpoints and milestones to describe at which stage the pupils have certain subjects etc. (see 2. 6) Supervision and evaluation).

The condition is very open, and, in reality, the schools are given much freedom with respect to the choice of educational content and organization.

### (3) The Principle of Economic Freedom

Parents pay for their child who attends a free school, and the amount varies from school to school. The schools must have students in order to exist. However, the schools do not want economy to be a decisive factor when parents consider sending their child to a free school. Therefore, schools try to keep the payment at a relatively low level (see 2. 4) financing the free schools).

In order for pedagogical freedom to become a reality, it is imperative that the state put no restrictions on how the school's income and state subsidy shall be used. Therefore, there are no fixed rules. There are, however, rules regarding to teachers' and other employees' salaries and their conditions of employment.

If a school, in order to live up to its ideology, wants to use its money for songbooks or for travelling, for example, the school can do so. Only the parent-elected board can object. This freedom is also one of the reasons that the schools are very different - from buildings to materials for the curriculum and to the arrangement of their classrooms.

### (4) The Principle of Freedom of Employment

Ideological freedom and pedagogical freedom result in that the schools themselves must determine who has the appropriate qualifications to teach at the school. Neither the state, unions, nor other authorities not connected with the school can determine what type of educational training the teachers should have. Many free school teachers have not been educated at the teacher-training colleges. Some have no pedagogical training, some have been educated at an alternative teacher-training college especially created for the free schools.<sup>2)</sup>

Freedom of employment means that the free schools - in contrast to the municipal schools - can openly demand that a teacher has certain views of mankind and society. The school cannot only require that teachers have a particular religious or political conviction; they can also demand that teachers, in and out of school, act in accordance with this conviction.

Lack of agreement between the teacher's and school's ideology is therefore a completely legitimate reason not to hire a teacher or, if necessary, to fire a teacher.

It must be noted that the employees of a free school have the same conomic protection regarding dismissal as employees in the municipal school system.

#### (5) The Principle of Freedom to accept pupils

Just as no authority outside the school can intervene in the employment of teachers, there is no official authority that can require a particular child to be enrolled in the school.

A free school has the sovereignty to determine its process of acceptance and education. Here, also, the school has the freedom to set up criteria regarding parent's or children's convictions and values in life as a condition for acceptance.

The majority of free schools do, however, accept students in the order they apply. It is assumed that the parents, who enroll their child agree with, or will conform to the ideology of the school.

Regardless of its ideological foundation, an approved school has the right to receive state subsidy and be protected by the five principles of freedom.

#### **6) Diversity as a trademark**

There are many different types of free schools in Denmark: primary and lower secondary free schools ("friskole"), continuation school ("efterskole" – a boarding school for pupils between 14 – 18 years, usually only for one year), folk high school ("folkehøjskole" – a residential adult educational college. Courses last for a short period of time up to one year), private high schools and various types of trade schools and a free teacher-training college.

Free schools offer parallel education to the municipal schools from grade 0 through the 10th grade (from the age of 6 to 16 years old). The free schools have been organized into various historical ideologies and concepts of education. But the largest group among the private primary (and secondary) schools are the Grundtvigian-Koldian free schools. These schools are very different from each other in their curricula, their traditions and how they organize the daily education. Despite this, you can find many common characteristics, that can be traced back to Grundtvig's and Kold's views of mankind and education. It is essential and common for the schools to have deeply-rooted democratic attitudes, a respect for oral traditions, and they believe that personal inspiration is more important than rotelearning.

## Various groups of free schools

- Grundtvigian–Koldian free schools
- “Lilleskoler” – these schools were mostly started by parents with a left wing or socialist outlook on society and education in the 1960s and 1970s.
- Private schools (Realskoler) – offers usually very academic education. Often quite large schools in terms of numbers of pupils
- Christian free schools
- Muslim free schools
- Catholic free schools
- Schools with inspiration from Rudolf Steiner
- Schools for the German–speaking minority
- And many more…….

The diversity of free schools are enormous concerning parental attitude, educational philosophy, and teaching methodology.

The bottom line is that free schools will be recognized and receive government financing regardless of the ideological, religious, political or ethnic motivation behind their establishment.

### 7) Three perspectives of free schools

The establishing of free schools in Denmark can take form from three very different perspectives.

#### (1) From a local municipal schools to a free school

In the past 15–20 years we have seen a lot of new free schools, which originate in the fact that many small public schools have been closed down. The reason is, that the local politicians believe, that bigger schools are more efficient schools. They believe that bigger schools can secure better economy – and better education. Never the less this has not been proved.

So, this is what often happens: A local public school closes and a group of parents want to fight in order to keep the school. They establish themselves as an association, they buy some buildings, they hire staff, they write regulations, they renovate, paint and struggle to make the school look nice, and after about one year with a lot of work, the school can continue – now as a local free school.

## (2) Starting from scratch

Some schools start from scratch. This means, that a group of parents are working together to establish an alternative to the public schools. Simply because they want to have a second offer. Maybe they want a school with a certain pedagogical point of view, maybe the school should be built upon specific values that the parents are missing in the public schools. The law defines, that a new free school must have 12 pupils (during the 1st year) to be able to receive grants from the state.

## (3) Influenced by generations

Some free schools are very old. Several are more than 100 years old and some even more than 150 years old. These schools are often influenced by strong traditions, but they also have to keep developing themselves due to modern parents' way of thinking. The traditions and content in education are naturally influenced by generation after generation, and in order to understand this perspective, the parents have to take an active interest in the school. The basic ideas of those schools are maintained and the development of the schools to present time is based on traditions and ideologies of each school.

## 2. Within the options and limits of the law

### 1) The structure of a free school

All free schools are non-profit institutions meaning that a private person must not own a school and the school must not be run for private profit. If there is a surplus, it remains in the school's account. All schools must have a board as the supreme authority for the school's entire activities.

Many/all free schools have as the supreme authority a "school circle" which consists of the pupils' parents and others who wish to support the school. From this circle, a board is elected. The board is responsible to the Ministry of Education for the running of the school as a whole.

The school circle can, to a great degree, determine how the board is composed. In some free schools, for example, the Catholic schools, it is an association or organization, which is behind

the school, and this group has the deciding influence on the composition of the board. This is in order to protect the ideology on which the school was founded. At least two board-members have to be parents of pupils attending the school.

In the Grundtvigian-Koldian free schools, it is of crucial importance that it is the pupils' parents who have the decision-making authority regarding the school.

It is also characteristic for those free schools that parents are active in connection to the school, for example, by participating in the maintenance and cleaning of the school. In general the staff, parents and leaders work closely together for the common best and for a sufficient development of each individual child.

## **2) Emphasis on the narrative and song**

Already in the first free schools founded on Grundtvig's and Kold's ideas, song and the narrative ("the living word") had a central place. And this is still one of the cornerstones of the free schools in Denmark. It is through poetry and the narrative that the child is presented for the mythical, the mystery of life and existence - which is difficult to measure, weigh and understand but very essential in order to live a true life as an individual and as a member of society.

The narrative or oral tradition at a Grundtvigian-Koldian free school is not just another pedagogical method equal to other pedagogical methods. The narrative form must be understood in itself as a special way in which people are together - it is an introduction to human life. According to Kold, instead of learning by rote and memorizing textbooks, the key is the teacher's ability to bring a subject to life through the narrative.

## **3) Free schools and the curriculum**

Free schools do not have to copy the education in the public school. They just have to ensure, that the education is - at least - as good and rewarding as in the public schools.

Free schools are allowed to make their own decisions about milestones and endpoints for every subject. They can also choose to follow the curriculum of the state schools - given by the Ministry of Education. The schools have to publish whether they follow the curriculum of the state schools or have decided their own mile- and endpoints.

It is emphasised in the law, that the education must ensure pupils personal development. It is also stated in the law, that free schools should prepare pupils to live in a society as the Danish society with fundamental rights of freedom, democracy and equality.

The overall demand is, that the free schools measure up to that of the municipal schools.

Independent schools with a 9th class attend the Leaving Examination of the Primary and Lower Secondary School. It is possible for free schools not to attend the formal examination. If they decide so, they have to inform the Ministry of Education. There are about 30 free schools in Denmark who are “exam- and test free schools”.

#### **4) Financing the free schools**

All parties in the Danish Parliament want legislation ensuring financial support for private schools, partly based on the notion that the municipal schools also will benefit from the experience and competition offered by the private schools.

The free schools receive a grant (“per pupil per year”) for their operational expenses, which in principle matches the public expenses in the municipal schools. This is to ensure that public expenditures for the private and municipal schools follow the same trend.

##### **Operational grant**

Today the free schools become 71% of the costs in the public schools, which is about 7,400 USD per pupil per year.

The governors of a free school must yearly send their accounts to the ministry, and they must pay their teachers on a nationally agreed scale. Apart from this the free schools are free to administer their funds in almost any way they like – provided they use the money for the benefit of the school. Free schools in Denmark must be nonprofit making.

The actual grant per pupil varies from one school to another depending on three factors:

- the size of the school (number of pupils)
- the age of the pupils (pupils from 13 years old release higher subsidy)
- the location of the school.

About 76% of the free schools expenses are dedicated to the teacher's salary.

## **Special grants**

There are also a number of special grants, such as grants towards expenses in connection with the teaching of pupils with learning disabilities or other special needs. These grants are awarded on the basis of a case-by-case assessment.

Another special grant is the additional grant received by the German minority schools in the south of Jutland because they teach in two languages, German and Danish. Some special grants are administered by the schools themselves. They include the additional grant received by the German minority and grants towards expenses relating to free places or partly free places for parents with a relatively low income.

## **Building grants**

The schools receive a block grant per pupil to cover rent, maintenance, construction etc. The schools also receive a grant per pupil from grade 0 to the 3rd grade if they participate in the school leisure activities.

## **Block grant**

All grants, apart from grants relating to special needs teaching, free places and leisure activities, are distributed as one total block independent of the actual expenditure. As long as this block grant is used for school and teaching purposes, the school is free to spend the money (and fix the school fees) according to its own priorities.

## **Grant conditions**

To be eligible for public financial support, schools must be of a certain minimum size. A school must have a total of at least 32 pupils in the 0th to 7th classes, though only 14 in the school's first year and 24 in its second year. Furthermore, the school must be a self-governing institution with a board of governors responsible to the Ministry of Education and with rules regulating the use of any net assets in case of liquidation. The school's funds must only be spent for the benefit of the school and its activities. A school must not be owned by a private individual or run for private profit.

Schools must be able to find a degree of self-financing. The requirement per pupil in 2014 is about 900 US Dollars (5,000 DKK) per year.

### **Joint municipal financing**

Education at basic school level is in principle a municipal task, and the municipalities save expenditures on the pupils attending free schools. The municipalities are therefore required to reimburse the government for a good deal of the government grant. In 2014, the municipal reimbursement rate is about 6,300 US Dollar (33,500 DKK) per pupil.

### **School fee**

Apart from the subsidy from the state, the free schools receive fees, paid by the parents. Today the average school fee for one child in a free school is 2,300 USD per year. But there are often fee reductions for siblings.

It is also very normal for parents to help out in various practical ways, such as maintaining the buildings or by staffing the after-school club etc. in order to keep the fee paid by the parents as low as possible.

### **Reduction of school fees**

Parents can apply for subsidy that can reduce the school fee. The subsidy depends on the parent's income. Over the last 10 years there has been an increased need from parents to this kind of subsidy. The result is, that parents in general only get subsidy corresponding to 1/3 of the actual need.

## **5) Number of schools and pupils**

About 15% of all children at primary school level from 0th form to 10th form attend free schools. In 2014 approximately 110,000 children attended 545 free schools, while about 600,000 pupils attended the municipal school of which there are approximately 1,300.

The number of free school pupils have increased during the last 15 years. One of the main

reasons for this is that the municipal schools are changing. Smaller local schools – with a number of pupils under 200 – are over the last few decades closed by local authorities and larger schools are established instead.

When the local municipal school closes, parents often establish free schools instead. The reason is, that many parents consider a small local school as very valuable.

## **6) Supervision and evaluation**

There are three levels of supervision/evaluation in the free schools in Denmark:

(1) The primary supervision lies with the parents. They have to oversee the praxis of the school in its whole. It is the parents responsibility to find a way to exercise this level of supervision at each school.

(2) The board must – together with the parents – elect one or several supervisors, who are approved by the state. The supervisors have the responsibility to supervise the pupils standards in:

- Danish, Mathematics, English. Furthermore the supervisors should make sure, that the quality of the education is – at least – as good as in the municipal school on the basis of a review of the school as a whole.
- The board and the parents can also decide to evaluate the school themselves instead of electing one or more supervisors. In that case, the Ministry of education has to approve the specific self–evaluation method.

(3) The Ministry of Education also carries out supervision: Risk based supervision, Thematic supervision, Individual supervision (see paper of Mr. Storgaard, Danish Ministry of Education(Session 3))

If the conditions do not meet the stipulations of the law, the state can take away a school's authorization and thereby the right to subsidy.

### 3. Current challenges

The struggle for parent's rights have not finished. In 2014 it is still a matter of conviction. In the public debate questions are raised from many groups asking if the Muslim immigrants in Denmark should be permitted to isolate themselves in their own schools where the education – even though it is in Danish – is based on the Islamic faith. This fact challenges the fundamental understanding of parents right regarding their children.

Unfortunately there are not many politicians – or public in general – who actually know much about the free schools that are established by Muslim immigrants.

This is why prejudices develop. Actually these schools have great success in order to ensure the Muslim immigrants schooling and these schools are much aware of the crucial issues regarding successful integration.

Denmark is very influenced by the widespread tendency of chasing after competitiveness and measurable results. The PISA<sup>3)</sup> – results are used as an indicator for the quality and efficiency of the Danish school system. The Danish results regarding PISA – tests are average which has caused serious criticism of the school system. What seems to be forgotten is, that Danish pupils are quite happy – the majority actually like attending school. It also seems to be forgotten, that the Danish school system is build on values, which can not be measured. Values as courage, the ability of working together, respect for diversity, responsibility, emancipation, creativeness and innovation are challenged by stressing test and measurable teaching.

As the free schools are allowed to decide which students they want to admit to the school there is an on-going discussion about weather the free schools are for the rich and strong parents or not. It should be stressed, that research has proved, that the social economy of the families participating the free schools is adequate in both free schools and municipal schools. Free schools actually often set up a very good frame for those children that need especially strong relationships and smaller institutions. Therefore the free schools attract all kinds of families.

Free schools in Denmark can not have schools for children with special needs. These children have to be included in the classroom. Over the last ten years there have been an increasing amount of children with special needs attending free schools. The share of children with special needs is adequate in both free schools and municipal schools.

Over the last four years the state subsidy to the free schools have been reduced by 1% per year. This has caused some free school to close, because they could not compensate for the missing income. It is still a great challenge for many free schools. Especially schools with a small number of pupils, and the variety of free schools in Denmark are in fact threatened on behalf of this particular economical reduction.

This has of course raised many discussions, because the reduction in state subsidy is seen as a lack of priority of the free schools.

Many parents, teachers and leaders in the free schools feel that the strengthen of the free school law during the last ten years (especially regarding endpoints and milestones) is a step in the wrong direction and a remedy of guardianship, control and planning, which they do not favour.

#### 4. “Outcome” of the Danish Free Schools

It is very complex to pinpoint the specific outcomes of the Danish free school tradition due to the fact that “good education” in many aspects are very difficult to measure. The tradition for free schools is incorporated in the way we conceive and understand primary and lower secondary schools. Free schools and municipal schools inspire each other to a great extend, which is a very valuable reciprocity.

In terms of grades, the free schools are more successful than the municipal schools. Pupils in free schools score almost one score point higher than pupils in municipal schools. Critics will probably add that the better result is due to socioeconomic factors, but this is not the case. Several researches have proved, that there are no significant differences between socioeconomic factors of families attending free schools and municipal schools. In general there are just as many parents with lower/higher and low/high income in free schools as in municipal schools.

Another factor is that pupils from free schools are more successful when it comes to high school level and formal education in colleges and universities.

A successful education has many parameters such as professional competences, teacher involvement and commitment, cooperation between school and parents, involving pupils in some of the planning in order to encourage independence and responsibility and to strive for a respectful relationship between teachers and pupils.

There is a widespread political support for the Danish free school tradition and it is unlikely

that this will change fundamentally. However, defenders of free school autonomy and the traditional freedom are challenged as the political requirements to the free schools have increased in recent years.



### Maren Skotte

---

#### Position

- Head of Communications, Denmark Friskoleforening (The Danish Association of Free Schools)

#### Experience

- Former teacher
  - Worked for ten years with the alternative school system in Denmark at the Denmark Friskoleforening
  - Focused on legislation, governmental support, political issues regarding free schools, parental influence, public relations and media coverage
- 

1) The tradition for free schools in Denmark mainly originates in the ideas and initiatives of the clergyman, poet and politician, N.F.S. Grundtvig (1783–1872), and the teacher, Christen Kold (1816–1870).

2) Den frie Lærerskole <http://www.dfl-ollerup.dk/>

3) PISA-test by OECD

# 덴마크 자유학교: 풀뿌리 운동의 성공

Maren Skotte

덴마크 자유학교연합회

## 1. 전통과 기본 권리

### 1) 의무 교육의 전통

덴마크 교육 시스템은 의무 학교 교육이 아닌, 의무 교육에 바탕을 두고 있다. 덴마크 학부모들은 공립학교, 다양한 종류의 자유 학교, 정부의 재정 보조를 받는 사립학교 중에 자유롭게 선택할 수 있다. 덴마크 학부모들은 또한 용기와 끈기만 있다면 권리를 정하는 원칙에 입각하여 새로운 학교를 세울 수도 있다. 덴마크에는 다양한 종류의 자유 초등 (및 중등) 학교가 있다 (섹션 1.6) 다양한 트레이드마크의 내용 참조). 이 학교들은 특정 종교, 정치, 또는 교육적 이데올로기를 표방할 수 있다. 엘리트 집단뿐 아니라 진보적 집단을 위한 학교들도 있으며, 독일계 소수 집단, 이슬람 이민자 집단을 위한 학교 등 다양성이 매우 뚜렷하다. 자유 학교를 세우기 위해 따라야 하는 정해진 방식은 없다. 이것이 개인은 각자 독특하고 신성한 실험이라고 보는 우리의 존재론적 가치관에 입각했을 때 보다 인간적인 생각이다. 이는 다름과 차이가 곧 풍요로움과 힘이라고 보는 우리의 신념을 강화시켜준다.

### 2) 풀뿌리 운동 (grass root movement)의 시작

자유 학교는 학교나 교육에서 시작되지 않았다. 자유 학교는 19세기 중반 덴마크 사회의 변혁을 가져온 풀뿌리 운동에서 시작되었다. 그전까지 덴마크는 가부장적 왕이 “평민”보다 뛰어나다고 믿는 절대 군주제 사회였다. 이는 정치, 교육, 종교, 비즈니스 등 사회 전반에 해당되었다. 그러나 19세기 중반부터 대중들은 자신들의 일은 스스로 책임을 질 수 있음을 인식하게 되었다.

이런 움직임은 종교적 부흥에서부터 시작되었다. 종교적 부흥과 함께 사람들은 더 이상 구원으로 나아가는 길이 교회와 성직자들의 독점물이 아니라 개인이 직접적으로 하나님과의 관계를 책임을 져야 한다는 사실을 깨달았다. 이 점을 깨닫자 모든 것이 간단해졌다. 자신의 영혼에 대한 구원을 스스로 책임을 져야 한다면

자신의 자녀 교육과 양육 방식 또한 스스로 책임질 수 있다. 더 나아가 경제적인 문제와 무역, 정치 등의 문제도 스스로 책임질 수 있다. 아무리 복잡해 보이는 문제도 하나님과의 관계와 자녀의 인생이 어떻게 될 것인가 보다 중대한 책임을 요하지는 않는 것이다.

시초는 이러했다. 무능한 성직자들에 대한 반발로 일부 신도들은 자유로운 예배를 구성하고 직접 성직자들을 채용했다. 상인들이 농산물 판매로 수익을 거두자 낙농 협동조합과 축산 협동조합이 세워졌다. 식료품 잡화상이 과도한 수익을 올린다고 생각되자 가게 협동조합이 설립되었다. 토론할 장소가 마땅치 않자 회관이 세워졌다. 전반적으로 이 집단들은 중앙 정부, 지역 정부, 행정 관료들이 일을 처리해 주기를 기다리지 않고, 필요한 일이 있으면 직접 나서서 처리했다. 이들은 큰 경제적 위험을 져야 하는 경우도 많았고 지식과 경험이 놀라울 정도로 부족했지만 그럼에도 불구하고 해결되어야 할 일들을 직접 처리했다.

자유 학교가 생겨난 방식도 이와 비슷하다. 공립학교가 적절하지 못했던 것이 원인인 경우도 있었겠지만, 자녀에게 무엇이 최선인지는 바로 학부모 자신이 알고 있다는 자신감이 자유 학교가 생겨난 실제 원인이 되었다. 공립학교가 필요를 충족 시켜 줄 수 있다면 공립학교를 이용하고, 그렇지 않으면 자신들의 학교를 직접 세운 것이다.

원칙적으로는 부모가 자녀를 직접 가르치는 것이 가장 바람직하다고 보았으나 사정이 여의치 않은 경우 집단 교육을 구성했다. 자유 학교는 이렇게 시작되었다. 이런 학교들은 행정 직원이나 전문가도 필요로 하지 않았다. 지식을 갖추고 있으며 부모의 역할을 해줄 수 있는 교사만이 필요했다.

### 3) 부모의 권리

양육과 교육은 존재론적 문제이다. 한 명의 인간인 아동에게 누가 권위를 행사할 수 있는가? 이는 언제나 철학적 논쟁을 불러일으켰던 문제이다.

부모의 권리라는 개념은 특히 N.F.S. Grundtvig와 Kold<sup>1)</sup>가 중요한 역할을 한 19세기 덴마크 학교 법안에 뚜렷한 영향을 미쳤다. 그러나 주요 개념은 18세기 경건 운동에서 비롯되었다. 이 경건 운동은 신념과 국가의 권한은 별개라는 점을 분명히 했으며, 교육과 자유주의를 새롭고 자유로운 시민 사회의 발전을 위한 수단으로 본 계몽주의적 생각으로부터 영감을 얻었다.

이런 이유로 덴마크는 의무 교육을 실시하지만 의무 학교 교육은 없다. 따라서 오늘날까지도 부모들은 자녀를 가정에서 가르치거나 (원칙적으로는 중요한 점이나 실제로 이렇게 하고 있는 부모는 드물다.) 각자 신뢰하는 공립학교나 자유 학교 (부분적으로 정부 보조금으로 운영) 중 하나를 선택하는 방식으로 직접 자녀 교육을 책임지고 있다.

부모의 권리라는 원칙은 1814년에 제정된 첫 학교법까지 거슬러 올라가는데, 이 학교법은 부모가 자녀의 교육을 직접 책임질 경우 자녀를 학교에 보내지 않아도 된다고 정하고 있다.

이 법안은 가정교사를 채용할 여유가 있는 상위층을 염두에 둔 것으로 짐작된다. 이 1855년 자유 학교법에서

마침내 부모의 권리를 정하기까지, 그리고 이 후 법들이 이 원칙을 더 발전시키기까지 이 가능성은 “평민”들에게는 해당되지 않는 것이었다. 자유 학교가 정부 보조금을 보장받기 시작한 1908년부터 정부는 모든 학부모들이 경제적 상황과 무관하게 자녀의 교육 방식을 결정할 수 있도록 재정적으로 보조하고 있다. 이런 방식은 현재까지 지속되고 있다 (섹션 2. 4) 자유학교 재정 지원 참조).

#### 4) 소수 집단의 권리

덴마크가 민주 헌법을 채택한 1849년부터 이미 소수 집단의 권리는 법에 명시되어 있었다. Grundtvig 및 뜻을 같이하는 정치인들은 이를 위해 투쟁했다. 이들은 소수 집단이 다수에 맞서 생각하고 행동할 권리를 가질 뿐 아니라 다수 (즉, 정부)가 소수 집단이 신념에 따라 살 수 있도록 경제적 지원을 보장해야 한다고 주장했다.

바로 이 점이 소수 집단과 관련된 덴마크식 민주주의의 핵심이다. 소수 집단은 보호 받을 권리가 있으며, 예로써 이러한 점이 학교법에도 적용되어 있다. 소수는 다수에 종속되어서 안 되며 자신의 정치 및 경제적 권리를 유지할 수 있어야 하고, 더 나아가 이런 권리 때문에 다수와 맞설 수도 있어야 한다.

이런 민주주의적 가치관 덕분에 소수 집단이 설립한 학교는 많은 자유를 확보할 수 있었다.

#### 5) 자유의 기본 원칙

독립 학교들이 누리고 있는 자유는 아래와 같은 5가지 자유의 기본 원칙으로 분류해 볼 수 있으며 이는 상호 의존적이다.

##### (1) 이데올로기적 자유의 원칙

이 원칙은 덴마크 학교들의 존립에 절대적인 토대가 되고 있다. 이는 앞에서 언급한 부모와 소수 집단의 권리에 대한 입장에서 비롯된다.

부모는 자녀의 양육 및 교육 방식에 책임을 져야 하며, 따라서 이에 대한 권리 또한 가지게 된다. 따라서 정부는 자녀가 특정 교육을 받거나 특정 학교에 가야 한다고 정할 수 없다. 부모는 자녀를 직접 가르치는 것을 선택할 수도 있고, 일정 수 이상의 부모가 합의할 경우 자신들의 생각과 이데올로기에 딱 맞는 과목이나 개요 등 모든 것을 갖춘 학교를 설립할 수 있다.

이는 기본적으로, 합법적인 방식 안에서 학교 교육과 양육을 통해 특정한 가치관을 유지할 수 있는 자유가 있다는 것은 다른 가치관에 반대할 수 있는 자유도 있을 수 있음을 의미한다.

## (2) 교육적 자유의 원칙

학교 수업과 일상에서 인류와 사회에 대한 특정 가치관을 실천하기 위해서는 당연히 학교교육의 내용과 방법론을 결정할 자유가 있어야 한다. 따라서 정부는 교육 내용에 대해 매우 일반적 규정을 적용하며, 방법론에 있어서는 어떤 규정도 적용하지 않는다. 오랫동안 “자유 학교법”이 정하고 있는 유일한 조건은 덴마크어, 수학, 영어 등의 특정 과목이 “공립학교에게 요구되는 수준에 부합되어야 한다”는 것이었다.

그러나 최근에 이 특별법은 강화되었다. 현재, 자유 학교는 수업 계획을 작성하고 학생들이 특정 과목에서 어떤 수준까지 도달할 것인지 도달 목표와 이정표를 세워야 한다(섹션 2. 6) 감독 및 평가 참조).

이 조건은 매우 개방적이며 사실상 학교들은 교육 내용과 구성 선택에 있어 많은 자유를 보장 받고 있다.

## (3) 경제적 자유의 원칙

부모는 자녀의 자유 학교 등록금을 부담해야 하며, 그 금액은 학교마다 다르다. 학교는 학생이 있어야만 존재할 수 있다. 그러나 학교는 학부모가 자녀를 자유 학교에 보낼지 고민할 때 경제적인 부분이 결정적 요소가 되기를 원하지 않기 때문에 등록금을 비교적 낮은 수준으로 유지하려 한다(2. 4) 자유학교 재정 지원 참조).

교육적 자유가 실현되기 위해서 정부가 학교의 수입과 정부 보조금 사용에 제한을 두지 않아야 한다. 따라서 정해진 규정은 없으나, 교사 및 교직원들의 월급 및 채용 조건에 대해서는 규정이 있다.

가령, 학교가 자신의 이데올로기에 부합하기 위해 노래책이나 여행에 지출하고자 한다면 그렇게 할 수 있다. 학부모가 선출한 이사회만이 이를 반대할 수 있다. 이런 경제적 자유가 있기 때문에 건물에서부터 커리큘럼 자료, 교실 구성에 이르기까지 학교마다 매우 다양할 수 있다.

## (4) 채용 자유의 원칙

이데올로기적 자유와 교육적 자유가 있기 때문에 학교는 누가 학교에서 가르칠 자격이 되는지 자체적으로 결정할 권한이 있다. 정부, 노동조합을 비롯해 학교와 연계되지 않은 어떤 기관도 교사가 특정 교육 과정을 이수한 사람이어야 한다고 정할 수 없다. 자유 학교 교사의 상당수는 사범 대학교 출신이 아니다. 교육학을 공부하지 않은 교사도 있으며, 자유 학교를 위해 특별 설립된 대안적 사범학교에서 교육을 받은 교사들도 있다<sup>2)</sup>.

공립학교와 달리 자유 학교에서 채용의 자유란 교사가 인류와 사회에 대해 특정 가치관을 가질 것을 공식적으로 요구할 수 있음을 뜻한다. 학교는 교사가 특정한 종교적 또는 정치적 신념을 가질 것을 요구할 수 있을 뿐만 아니라 학교 내외에서 이 신념에 따라 행동할 것을 요구할 수도 있다.

교사와 학교의 이데올로기가 불일치한다면 이는 교사를 채용하지 않을, 더 나아가 필요하다면 교사를

해고할 수 있는 전적으로 합법적인 이유가 된다.

단, 자유 학교의 직원은 공립학교 직원 해고 시와 동일한 경제적 보호를 받는다는 점을 염두에 둘 필요가 있다.

#### (5) 학생 선발 자유의 원칙

외부 기관이 학교의 교사 채용에 관여할 수 없듯이 어떤 정부 기관도 학교가 어떤 학생을 입학시킬 것인지 정할 수 없다.

자유 학교는 입학과 교육 프로세스를 결정할 자율권이 있다. 따라서 학교는 학부모 또는 학생의 신념이나 삶의 가치관을 입학 조건으로 내세울 수도 있다.

그러나 대부분의 자유 학교는 지원 순서대로 학생을 받고 있다. 자녀를 입학시키고자 하는 학부모는 학교의 이데올로기에 동의하거나 이를 수용할 생각이 있는 것으로 간주되기 때문이다.

승인된 학교들은 이데올로기적 바탕과 무관하게 정부 보조금을 받을 권리가 있으며 상기의 5가지 자유의 원칙에 의해 보호 받을 권리가 있다.

### 6) 다양한 트레이드마크

덴마크에는 초등 및 초기 중등 자유 학교 (“friskole”), 연속 학교 (“efterskole” - 14세~18세 학생을 위한 기숙사 학교, 보통 1년에 국한됨), 민중 고등학교 (“folkehøjskole” - 기숙형 성인 교육 대학교, 최장 1년까지의 단기 교육 과정), 사립 고등학교 및 다양한 종류의 직업학교, 자유 사범 대학교와 같이 다양한 종류의 자유 학교가 있다.

자유 학교는 0학년부터 10학년까지 (6세부터 16세까지) 공립학교와 병행 교육을 실시한다. 자유 학교는 다양한 역사적 이데올로기 및 교육적 이념으로 구성될 수 있다. 그러나 사립 초등 (및 중등) 교육 기관 중 가장 대규모 기관은 Grundtvigian-Koldian 자유 학교다. 이 학교들은 교육과정과 전통, 일상 교육 구성에 있어서 서로 매우 상이하다. 그러나 Grundtvig와 Kold의 인류와 교육에 대한 관점에서 비롯된 많은 공통점을 가지고 있다. 중요한 점은 이 학교들이 공통적으로 민주주의적 태도를 깊이 견지하고 있으며 구전을 중시하고 암기 학습보다는 개인적 영감이 더 중요하다고 믿는다는 것이다.

#### 다양한 자유 학교

- Grundtvigian-Koldian 자유 학교

- “Lilleskoler” - 이런 학교들은 대체로 1960년대와 70년대에 좌파적 성향을 가지거나 사회와 교육에 있어 사회주의적 관점을 가진 학부모들에 의해 설립되었다.
- 사립학교 (Realskoler) - 일반적으로 매우 학구적인 교육을 실시하며 학생 수 기준으로 볼 때 규모가 상당히 큰 경우가 많다.
- 개신교 자율 학교
- 이슬람 자율 학교
- 천주교 자율 학교
- Rudolf Steiner의 뜻을 이어받아 세워진 학교
- 독일어를 쓰는 소수 집단을 위한 학교
- 기타

자유 학교는 부모의 태도, 교육 철학, 교수 방법 등에 있어 매우 다양하다. 중요한 점은 자유 학교들이 설립의 기반이 된 이념적, 종교적, 정치적, 민족적 동기와 무관하게 정부로부터 인정을 받고 재정 보조를 받는다는 것이다.

## 7) 자유 학교의 3가지 관점

덴마크에서 자유 학교 설립은 아래의 3가지 매우 다른 관점에서 이루어진다.

### (1) 지역 공립학교에서부터 자유 학교로

지난 15~20년간 소규모 공립학교가 문을 닫으면서 많은 자유 학교가 생겨났다. 지역 정치인들은 큰 학교가 보다 효율적이라고 생각한다. 이들은 큰 학교가 경제적으로 그리고 교육의 질 측면에서 낫다고 생각한다. 이런 사실이 입증된 적은 없다.

따라서 흔히 일어나는 사례는 다음과 같다. 지역 공립학교가 폐교되면 일부 학부모들은 이 학교를 지키기 위해 애쓴다. 이들은 연합을 구성하고 학교 건물을 매입한 후 직원을 채용하고, 규정을 수립하고, 건물 개조와 페인트 칠 등 외관 개선을 위해 노력하고, 약 1년 간의 수고 끝에 이 학교는 자유 학교로 다시 태어나게 된다.

### (2) 처음부터 시작

처음부터 새로 지어지는 학교도 있다. 학부모들이 연합해서 공립학교의 대안을 설립하는 것이다. 이들은 단지 대안을 원하는 것일 수도 있고, 특정한 교육적 관점을 가진 학교를 원하는 것일 수도 있으며, 공립학교가 간과하고 있는 특정 가치관을 바탕으로 학교를 세우길 원하는 것일 수도 있다. 법적으로 새로 설립되는

자유 학교는 12명의 학생 (첫 해 기준)이 있어야 정부 보조금을 받을 수 있다.

### (3) 시대의 영향

어떤 자유 학교는 역사가 매우 깊다. 100년 이상, 또는 150년 이상 된 학교들도 있다. 이들은 강한 전통에 바탕을 둔 경우가 많으나, 현대 부모들의 가치관 때문에 스스로를 계속 계발해 나가야 한다. 교육 전통과 내용은 자연히 새로운 시대의 영향을 받으며, 이를 이해하기 위해 학부모들은 학교에 적극적인 관심을 가져야 한다. 이런 학교들은 기본 이념은 유지하되 각자의 전통과 이념을 바탕으로 시대에 맞게 발전하고 있다.

## 2. 법이 허용하는 옵션과 한도 내에서

### 1) 자유 학교의 구조

모든 자유 학교는 비영리 기관으로, 개인이 사적으로 소유할 수 없고 이윤추구를 위해 운영될 수도 없다. 수익이 있을 경우 그 수익은 학교 계정에 보유된다. 모든 학교는 이사회가 전체 활동에 대해 최고 권한을 갖는다.

다수 또는 모든 자유 학교에서는 학부모와 학교를 지원하고자 하는 사람들로 구성된 “학교 서클”이 최고 권한을 가지며 이 서클이 이사회를 선임한다. 이사회는 학교 운영 전반에 대해 교육부에 책임을 진다.

학교 서클은 이사회 구성에 대해 상당 정도 결정권을 가진다. 예를 들어 천주교 학교와 같은 자유 학교에는 연합이나 조직이 있어서 이사회 구성에 결정권을 행사하는데 이는 학교 설립이념을 보호하기 위해서이다. 이사회 임원 중 최소 2명은 해당 학교에 재학 중인 학생의 부모여야 한다.

Grundtvigian-Koldian 자유 학교의 경우, 학교에 대해 의사 결정권을 가지는 사람이 학부모라는 점이 매우 중요하다. 또한 이런 자유 학교에서는 학교의 유지 보수나 청소에도 학부모가 참여하는 등 학부모가 학교 관련 활동에 참여한다는 점이 특징적이다. 일반적으로 직원, 학부모, 지도자가 함께 공동의 최선과 학생 개개인의 충분한 계발을 위해 긴밀히 협력한다.

### 2) 이야기와 노래를 강조

Grundtvig와 Kold의 이념에 기반을 둔 첫 자유 학교에서부터 이미 노래와 이야기 (“살아있는 언어”)는 중요한 위치에 있었다. 이는 아직도 덴마크 자유 학교의 하나의 주춧돌 역할을 하고 있다. 시와 이야기를 통해 어린이는 측정하고 계량화하고 이해하기 어려우나 한 명의 개인으로서 또 한 명의 사회 구성원으로

진정한 삶을 살기 위해 매우 본질적인 문제인 삶과 존재의 신비를 담은 신화를 접할 수 있다.

Grundtvigian-Koldian 자유 학교에서 이야기나 구전은 다른 교육 방법과 크게 다르지 않은 또 하나의 교육 방법에 불과한 것이 아니다. 서사라는 형식은 그 자체가 여러 사람들이 함께 있는 것을 보여주는 특별한 방식이며 인간의 삶이 어떤 것인가를 알려준다. Kold에 따르면 교과서 내용을 암기하는 대신 교사의 이야기를 통해 과목에 생명력을 부여하는 것이 중요하다.

### 3) 자유 학교와 커리큘럼

자유 학교는 공립학교의 교육을 모방할 필요가 없다. 자유 학교는 다만 자유 학교의 교육의 질과 의미가 최소한 공립학교 교육 수준이 될 수 있도록 해야 한다.

자유 학교는 각 과목별로 이정표 및 달성 목표를 자체적으로 결정할 수 있다. 또는 교육부가 정한 공립학교의 교육과정을 따르는 것을 선택할 수도 있다. 자유 학교는 공립학교의 교육과정을 따를 것인지 자체적인 이정표와 달성 목표를 정할 것인지 공시해야 한다.

법에는 교육은 학생 개개인을 계발해야 한다고 명시되어 있다. 또한 법에는 자유 학교는 학생들이 자유, 민주주의, 평등이라는 기본 권리를 가지고 덴마크 사회에서 살 수 있도록 준비시켜야 한다고 명시되어 있다.

전반적인 요구 사항은 자유 학교가 공립학교 수준이 되어야 한다는 것이다.

9학년이 있는 독립 학교는 초등 및 초기 중등학교 졸업 고사(Leaving Examination of the Primary and Lower Secondary School)에 참여한다. 자유 학교는 공식 시험에 참여하지 않을 수 있다. 참여하지 않기로 결정했다면 교육부에 이를 보고해야 한다. 덴마크의 약 30개의 자유 학교가 시험과 테스트를 실시하지 않는다.

### 4) 자유 학교 재정 지원

덴마크 국회는, 여러 가지 이유가 있겠으나, 어느 정도는 사립학교가 제공하는 경험과 경쟁이 공립학교에 도움이 될 수도 있을 것이라는 생각에서 사립학교에 대한 재정 지원 법안을 초당적으로 찬성하고 있다.

자유 학교는 운영비에 대해 보조금을 받으며 (매년, 학생 수 기준) 원칙적으로 이는 공립학교의 운영비와 비슷한 수준이다. 이는 사립학교와 공립학교에 대한 공공 지출이 비슷한 경향을 따르도록 하기 위해서이다.

#### 운영 보조금

현재, 자유 학교 보조금은 공립학교 운영비의 71%에 육박하고 있는데 이는 연간 학생 일인당 미화 7,400

달러이다.

자유 학교 교장은 매년 학교 계정을 교육부에 보고하고 국가적으로 합의한 수준의 급여를 교사에게 지불한다. 그 외에 자유 학교는 학교를 위해 사용하는 한, 학교 자금을 거의 모든 원하는 방식으로 사용할 수 있다. 덴마크의 자유 학교는 비영리 기관이어야 한다.

학생 일인당 보조금의 실제 액수는 3가지 요소에 따라 학교마다 다르다.

- 학교의 규모 (학생 수)
- 학생의 나이 (13세 이상의 학생에게는 높은 금액의 보조금 지급)
- 학교의 위치

약 76%의 자유 학교비용은 교사 월급으로 지출된다.

### **특별 보조금**

학습 장애나 기타 특수 교육이 필요한 학생을 가르치기 위한 비용을 지원하는 몇 가지 특별 보조금이 있다. 이런 보조금은 건별 평가를 바탕으로 지원된다.

또 다른 특별 보조금은 Jutland 남쪽에 독일 소수 민족 학교가 독일어와 덴마크어 2가지 언어를 가르치기 때문에 추가적으로 받고 있는 보조금이다.

특별 보조금은 학교가 운영하는 경우도 있는데, 독일 소수 민족에게 제공하는 추가 보조금이나 상대적 저임금의 학부모에게 학비를 면제해주거나 일부 삭감해주는 것이 그 예이다.

### **건물 보조금**

학교는 임대료, 유지 보수비, 공사비 등을 충당하기 위해 학생 일인당 포괄 보조금을 받는다. 학교는 또한 0학년부터 3학년까지 학생들이 학교 레저 활동에 참가하는 경우 학생 한 명당 일정한 보조금을 받는다.

### **포괄 보조금**

특수 교육 지도, 학비 면제, 레저 활동 등과 관련된 보조금 외에 모든 보조금은 실 지출액과 무관하게 한 번의 총 포괄 보조금의 형태로 제공된다. 이 포괄 보조금이 학교와 교육을 위해 사용되는 한, 학교는 보조금을 자체적인 우선순위에 따라 원하는 대로 쓸 수 있다 (그리고 수업료를 수정할 수 있다).

### **보조금 조건**

정부로부터 재정 지원을 받을 자격이 되기 위해서 학교는 특정 규모 이상이 되어야 한다. 학교는 0학년부터

7학년까지 최소 총 32명의 학생이 있어야 한다. 단, 학교 설립 첫 해에는 14명, 다음 해에는 24명이 되어야 한다.

또한 학교는 교육부에 대한 책임을 지는 이사회를 갖춘 자치 조직이어야 하며 청산 시 모든 순자산 처분에 대한 규정도 있어야 한다. 학교의 자금은 학교와 학교 활동을 위해서만 사용되어야 한다. 학교는 개인이 소유할 수 없으며 영리를 목적으로 운영될 수도 없다.

학교는 어느 정도 자체 재정이 확보되어 있어야 한다. 이 금액은 2014년에는 학생 일인당 연간 미화 900달러(5,000 덴마크 크로네)였다.

### 지역 정부의 재정 공동보조

원칙적으로 기본 수준의 교육은 정부의 일이며, 지역 정부는 자유 학교에 재학 중인 학생들을 위한 비용을 확보하고 있어야 한다. 따라서 지역 정부는 상당액의 정부 보조금을 중앙 정부에 변제할 의무가 있다. 2014년의 경우 지역 정부의 변제율은 학생 일인당 미화 6,300달러 (33,500 덴마크 크로네)였다.

### 학교 수업료

정부 보조금 외에도 자유 학교는 학부모들로부터 수업료를 받는다. 오늘날 자유 학교의 학생 일인당 평균 수업료는 일 년에 미화 2,300달러이다. 그러나 형제가 있으면 수업료를 삭감해 주는 경우가 많다.

수업료가 최소한으로 유지되기 위하여 학부모들이 건물의 유지 보수나 방과 후 활동지도 등 실질적 도움을 다양하게 제공하는 것이 매우 일반적이다.

### 수업료 삭감

학부모들은 수업료 절감을 위해 보조금을 신청할 수 있다. 보조금은 학부모의 수입에 따라 제공된다. 지난 10년 동안 이런 보조금이 필요한 학부모의 수가 늘었다. 결과적으로 학부모들은 보통 실제 필요 금액의 1/3을 보조받고 있다.

## 5) 학교와 학생의 수

초등학교 0학년부터 10학년까지 어린이 중 약 15%가 자유 학교에 다니고 있다. 2014년 현재, 약 11만 명의 어린이들이 545개의 자유 학교에 재학 중이며 약 60만 명의 학생들이 약 1,300개의 공립학교에 다니고 있다.

자유 학교의 학생 수는 지난 15년간 증가해 왔다. 한 가지 이유는 공립학교들이 바뀌기 때문인데, 지난 10년간 지역 정부가 학생 수 200명 미만의 소규모 지방 학교들을 폐교하고 대신 보다 큰 규모의 학교를 세우고 있다.

지역 공립학교가 폐교되면 그 학교의 학부모들은 자유 학교를 대신 세우는 경우가 많다. 많은 학부모들이 소규모 지역 학교가 매우 바람직하다고 여기기 때문이다.

## 6) 감독 및 평가

덴마크 자유 학교에는 3가지 레벨의 감독/평가가 있다.

(1) 일차적 감독은 학부모가 맡는다. 학부모들은 학교의 운영을 전체적으로 감독해야 한다. 각 학교에서 이런 레벨의 감독을 실시하는 것은 학부모의 책임이다.

(2) 학부모와 이사회는 정부에서 승인한 한 명 또는 그 이상의 감독관을 선임해야 한다. 감독관은 다음과 관련하여 학생들의 표준을 감독할 책임이 있다.

- 감독관은 덴마크어, 수학, 영어에 대한 감독을 한다. 또한 감독관은 학교 전반을 검토해 볼 때 자유 학교 교육의 질이 적어도 공립학교 수준이 될 수 있도록 해야 한다.
- 이사회와 학부모는 한 명 또는 그 이상의 감독관을 선임하는 대신 직접 학교를 평가할 수도 있다. 그런 경우 교육부로부터 자가 평가 방법을 승인받아야 한다.

(3) 교육부도 감독을 실시하는데, 위험도 기반 감독, 주제별 감독, 개별적 감독으로 나뉜다. (Mr. Storgaard, 덴마크 교육부의 발표자료(세션 3. 현재의 도전과제 참조)

이 조건이 법에 명시된 바를 충족하지 못할 경우 정부는 학교 인가와 보조금에 대한 권리를 철회할 수 있다.

## 3. 현재의 도전 과제

학부모의 권리에 대한 투쟁은 아직 끝나지 않았다. 2014년 현재에도 이것은 여전히 신념의 문제이다. 많은 사람들이 덴마크 거주 이슬람 이민자들이 덴마크에서 살면서도 자신들만의 학교 안에 스스로를 가두고 이슬람 신앙을 바탕으로 교육하는 것을 허용하는 것이 바람직한 것인가에 대해 공식적인 의문을 제기하고 있다. 이는 부모가 자녀에 대해 가지는 권리에 대해 근본적인 도전을 제기한다.

안타깝게도 정치인이나 대중들 중에서 이슬람 이민자들이 세운 자유 학교에 대해 제대로 아는 사람이 많지 않다. 선입견은 이런 이유로 생겨난다. 실제로는 이런 학교들과 그곳에서 이루어지는 교육은 이슬람 이민자들이 사회에 성공적으로 편입되는데 중요한 문제들을 잘 알고 있기 때문에 커다란 성과를 보이고 있다.

경쟁력과 측정 가능한 결과를 뒤쫓는 보편적인 경향은 덴마크에 커다란 영향을 주고 있다. PISA 결과<sup>3)</sup>는 덴마크 학교 시스템의 질과 효율성에 대한 지표로 사용되고 있다. 덴마크가 PISA-테스트에서 평균점을 받았으며 이로 인해 학교 시스템에 대한 심각한 비판이 일었다. 여기서 한 가지 간과된 사실은 덴마크 학생들은 상당히 행복해 하며 실제로는 상당수가 학교 다니는 것을 즐거워한다는 점이다. 또한 덴마크 학교 시스템은 가치를 바탕으로 하고 있는데, 이러한 가치는 측정될 수 없다는 점 또한 간과된 듯하다. 용기, 협동 능력, 다양성에 대한 존중, 책임감, 자유, 창의성, 혁신성 등의 가치가 스트레스를 주는 테스트와 측정 가능한 교육으로 인해 도전 받고 있는 것이다.

자유 학교가 학생 선발에 대한 자율권을 가짐에 따라 자유 학교가 부와 권력이 있는 학부모를 위한 학교가 아닌가에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있다. 연구 결과에 따르면 자유 학교에 다니는 학생의 사회 경제적 수준은 자유 학교와 공립학교 양쪽 모두에 적합하다는 점을 염두에 둘 필요가 있다. 자유 학교는 특별히 강한 유대 관계와 소규모 교육 기관이 필요한 학생들에게 매우 좋은 틀을 제공해 준다. 따라서 자유 학교는 다양한 종류의 가정에게 매력적이다.

덴마크 자유 학교는 특수 교육이 필요한 학생들을 위한 교실을 제공할 수 없다. 이런 학생들도 같은 교실에서 교육을 받아야 한다. 지난 10년 동안 자유 학교를 다니는 특수 교육 아동의 수가 증가해 왔다. 특수 교육 아동의 비율은 자유 학교와 공립학교 양쪽에서 모두 적절하다.

지난 4년 간 정부는 자유 학교 지원 보조금을 연간 1%씩 감축해 왔다. 이로 인한 수입의 감소를 충당하지 못해 폐교를 한 자유 학교도 있었다. 이 점은 아직도 많은 자유 학교에게 있어 큰 도전 과제이다. 특히 학생 수가 적은 학교와 다양한 자유 학교들이 이 긴축 상황에 위기를 느끼고 있는 것이 사실이다. 정부 보조금 축소는 자유 학교를 선호하지 않는 것으로 해석될 수도 있어, 이 점에 대해 많은 논의가 이루어지고 있다.

많은 자유 학교의 학부모와 교사, 지도자들은 지난 10년간 자유 학교 특별법을 강화한 것 (특히 목표와 이정표와 관련하여)은 잘못된 방향이며 그들이 선호하지 않는 가부장적이고 통제 적이며 계획적인 조치로 여기고 있다.

#### 4. 덴마크 자유 학교의 “결과”

“훌륭한 교육”이란 여러 측면에서 측정이 매우 어렵기 때문에 덴마크 자유 학교의 전통이 특별히 어떤 결과를 낳았는지 정확히 집어내 말하기는 매우 복잡하다. 자유 학교의 전통은 우리가 알고 있고 이해하는 초등 및 초기 중등 교육에 반영되어 있다. 자유 학교와 공립학교는 서로에게 발전의 동기를 부여하고 있으며 이 점은 매우 긍정적인 상호작용이다.

성적 측면에서 보자면 자유 학교가 공립학교보다 더 성공적이다. 자유 학교 학생들은 공립학교 학생들보다 거의 1점이 더 높다. 보다 높은 성적은 사회 경제적인 요인 때문이라고 말하는 사람들도 있겠으나 사실은 그렇지 않다. 여러 연구 결과를 살펴 볼 때 자유 학교와 공립학교 학생들의 사회 경제적인 수준에는 큰 차이가 없다. 일반적으로 자유 학교의 저소득/중간 소득/고소득 학부모의 비율은 공립학교와 다르지 않다.

자유 학교 학생들이 고등 교육 및 대학 교육에 있어 보다 성공적인 점도 주목할 만하다.

성공적인 교육이란 전문적 능력, 교사의 참여와 열정, 학교와 학부모 간의 협력을 비롯해, 학생들의 독립성과 책임감을 키우기 위해 학생들을 기획 단계에서 참여시키거나, 교사와 학생 간에 서로 존중하는 관계가 되기 위해 노력하는가 등 다양한 잣대로 판단할 수 있다.

덴마크의 자유 학교 전통은 광범위한 정치적 지지를 받고 있으며 이 점은 근본적으로는 바뀌지 않을 것이다. 그러나 최근 자유 학교에 대한 정치적 요구가 증가함에 따라 자유 학교의 자율성과 전통적 자유는 도전을 받고 있다.



**Maren Skotte**

**□ 소속 및 직위**

- 덴마크 자유학교 연합회 대외홍보실장

**□ 주요 경력**

- 전직 교사
- 자유학교 관련 경력 10년
- 덴마크 자유학교 관련 정부지원, 자유학교 관련 정치적 이슈를 포함한 대외관계 및 언론보도 총책임자

1) 덴마크 자유 학교의 전통은 주로 성직자이자 시인이며 정치가였던 N.F.S. Grundtvig(1783~1872)와 교사였던 Christen Kold(1816~1870)의 생각과 이니셔티브에 그 뿌리를 두고 있다.  
2) Den frie Lærerskole <http://www.dfl-ollerup.dk/>  
3) OECD가 실시한 PISA-테스트



# 5

한국의 대안교육 발전동향과 정책현황  
(Trend and Policy of Alternative Education  
in South Korea)

김 성 기 교수  
협성대학교



# 한국의 대안교육 발전동향과 정책현황

김 성 기  
협성대학교

한국에서의 대안교육은 크게 두 가지의 양태를 띄고 있다. 하나는 입시위주의 공교육으로부터 벗어나 생태적 접근을 통한 대안적 교육을 행하는 것이 그것이고, 다른 하나는 위와 같은 교육이념 지향보다는 학교 밖 청소년들에게 교육기회를 제공하는 데 목표를 두고 교육을 하는 것이다. 물론 후자의 경우도 결국은 공교육에서 벗어난 청소년들을 대상으로 하므로 전자와 다르지 않다고 할 수 있을 것이다. 그 사이에도 약간씩 그 방향과 색깔을 달리하는 다원적 스펙트럼이 존재한다. 어찌 되었든 공통적인 것은 입시위주의 공교육을 벗어나 학습자들을 중심에 두고 교육을 하려는 움직임이라 보아도 무방할 것이다.

이러한 대안교육은 그 동안 많은 변화를 겪어 왔다. 오랜 연원을 찾자면 일제시대 야학부터 찾을 수 있겠지만, 본격적으로 대안교육 혹은 대안학교라는 말이 회자되기 시작한 것은 1990년대 이후라 할 것이다. 심지어 정부에서는 이러한 학교를 제도화하기까지 했다. 학교를 특성화학교로 인가를 하면서 대안교육이 제도화된 지 벌써 15년이 넘었다. 법정 대안학교까지 생겨 운영되고 있다. 현재 한국에서의 대안교육을 하는 기관을 살펴보고 대안교육에 대한 정부정책을 살펴보자.

## 1. 대안교육의 필요성

매년 6만 명 이상의 학업중단자가 신규로 발생하고 있다. 이들 중에는 대안적 교육프로그램을 찾아서 자발적으로 학교를 그만 두는 학생들도 있지만 가사, 질병, 부적응, 품행 등의 사유로 인한 학업중단자도 볼 수 있다. 이들에 대해 대안교육과 같은 재교육기회가 주어지지 않는다면 그것은 미래에 사회적 부담<sup>1)</sup>으로 돌아오게 될 것이다. 이러한 사회적 비용 문제를 떠나서 더 근본적으로는 그들도 행복한 교육의 기회를 가질 권리가 있다는 점에서 학업중단 문제는 해결해야 할 중요한 문제이다. 이러한 측면에서 그들에게 적절한 대안교육기회를 모색하는 것은 매우 의미있는 일이다.

1) 고등학교 졸업 미만의 학력자가 고등학교 졸업을 통해 얻을 것으로 기대되는 생애소득 증가분은 8142만원 수준으로 나타났고, 학업중단자의 사회경제적 손실 비용을 추정한 결과는 학업중단자 1명이 소득감소로 인해 624만원의 생애 근로소득세를 감소시키고, 범죄 증가로 인해 645만원의 사회적 비용을 증가시키는 것으로 나타났다. 이 결과와 CART분석을 통하여 향후 학업중단 가능성이 있는 학생으로 판별된 123,156명이 실제로 학업을 중단한다면 이로 인해 학생 개인과 사회가 부담해야 할 손실 비용은 약 11조 5,902억 원에 이를 것으로 추정되었다(최상근 등, 2010:260).

표 1 2013학년도 초·중등학교 학업중단 현황

(단위: 명)

| 구분           | 초등학교      | 중학교       | 고등학교      | 계         |
|--------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 재적생 (a)      | 2,784,000 | 1,804,189 | 1,893,303 | 6,481,492 |
| 신규중단자 (b)    | 16,828    | 16,426    | 34,934    | 68,188    |
| b/a x 100(%) | 0.6       | 0.9       | 1.8       | 1.1       |

출 처: 한국교육개발원 (2014).

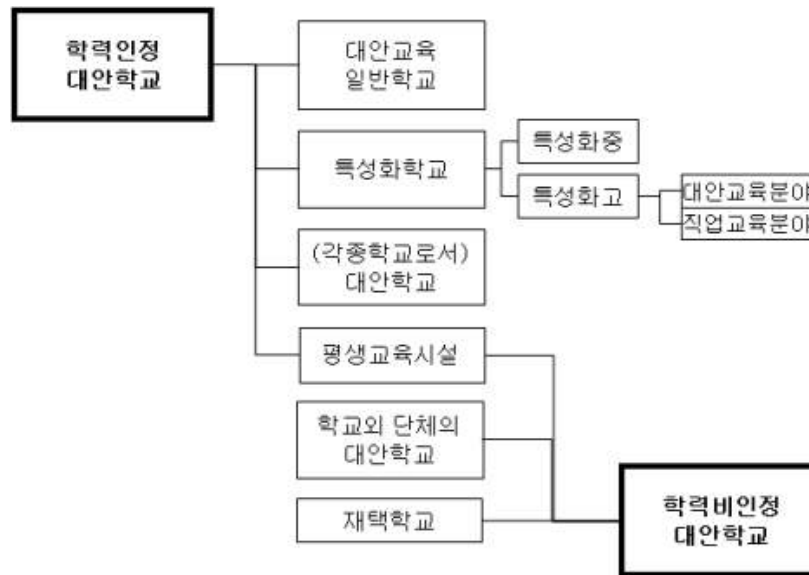
표 2 학령기 청소년 현황

| 학령인구<br>(중도입국 포함) | 구 성       |                        |              |                  |         |         |
|-------------------|-----------|------------------------|--------------|------------------|---------|---------|
|                   | 학생        | 각종 교육시설, 유학,<br>보호관찰 등 | 기타 (약 28만 명) |                  |         |         |
|                   |           |                        | 취업자          | 청소년 쉼터<br>아동복지시설 | 검정고시 준비 | 실태 미확인  |
| 7,133,000         | 6,771,000 | 83,000                 | 51,000       | 25,000           | 33,000  | 170,000 |

출 처: 교육부 (2013a).

## 2. 대안교육의 형태와 학교현황

통칭으로서의 대안학교는 제도적 규제와 학력인정여부 등에 따라 다양하게 구분할 수 있다. 사실상 제도적 규제는 학력인정여부와 긴밀히 관련되어 있다. 즉 학력인정학교는 국민공통기본교육과정의 이수, 교원인사, 장학 등 제도적 규제가 따른다. 공식적으로 학업중단자를 판단하는 기준도 학생이 ‘학력인정학교’를 다니는가 그렇지 않은가이다. 물론 비인가대안학교에서도 학업을 수행하고 있는 학생이 있지만 이들은 정규학교에 재학중이지 않은 상태로 학업중단자로 분류되고 있다. 학력인정여부를 기준으로 대안학교를 구분하면 다음과 같다.



[그림 1] 학력인정 여부에 따른 통칭 ‘대안학교’의 유형

일반학교나 평생교육시설을 대안학교라 할 수 없다는 주장도 있지만 그러한 시설들에서도 대안교육적인 교육을 하는 사례가 있다면 대안학교의 부분집합이라 할 수 있다. 일반학교 중에서는 거창고와 같은 사례가 그러하고, 평생교육시설 중에서는 대안학교라는 명목으로 위탁교육을 행하는 시설들이 있다. 오히려 법정 대안학교가 비대안학교적인 면모를 보인다면 대안학교라 하기 어렵다. 그러나 어떤 것이 대안교육이고 그렇지 않은지 명확히 구분하기 힘든 것이 사실이다. 따라서 위의 그림에서는 어떤 경로로든 대안학교라 불리는 시설들을 모두 포함했음을 밝힌다.

우리나라에서 소위 ‘대안학교’가 회자되기 시작한 시점에서의 전형적인 대안학교라고 한다면 위 시설들 중에서 학교외 단체의 대안학교와 대안교육분야 특성화학교가 될 것이다. 그러나 현재 어떤 시설은 대안학교이고 어떤 시설은 대안학교가 아니라고 이분화하기 어렵다. 하나의 유형 안에서도 대안학교적인 면모를 갖춘 시설이 있고 그렇지 않은 시설도 있을 수 있다. 다만, 위와 같이 분류한 것은 대안교육이 어떤 공간에서 이루어지고 있는지를 보여주기 위한 것이다.

| 표 3 대안교육분야 학력인정학교 |  | 설립별 | 공립 | 사립 | 계  |
|-------------------|--|-----|----|----|----|
| 학교 종류             |  |     |    |    |    |
| 특성화중학교 (대안교육)     |  |     | 3  | 9  | 12 |
| 특성화고등학교 (대안교육)    |  |     | 3  | 21 | 24 |
| 대안학교 (각종학교)       |  |     | 6  | 18 | 24 |

## 1) 특성화학교

특성화학교란 특성화고등학교와 특성화중학교를 말한다. 이 학교들은 법령에 의해 학력이 인정되는 정규학교이다. 특성화고등학교는 대안교육분야 특성화고와 직업교육분야 특성화고로 나뉜다. 2011학년도부터는 직업계통의 전문계 고등학교가 '특성화고등학교'로 포함되었다. 2013년 6월 시점에서 대안교육분야 특성화고는 24개교이다. 이 중에는 공립학교가 3개교가 포함되어 있고 나머지가 사립학교이다. 공립학교는 광역자치단체에서 설립한 학교로서 지역사회의 대안교육모델학교로서의 의미를 갖고 있다고 할 수 있다. 현재는 경기, 전남, 경남 등 3도에서만 설립하였지만 계속적으로 다른 지역에서도 설립을 추진하고 있다.

특성화중학교에는 국제중과 예술중, 체육중과 같이 일종의 특수목적을 가진 중학교도 있는데 여기에는 대안교육을 표방한 특성화중학교도 있다. 대안교육분야 특성화중학교는 2013년 6월 시점에서 12개교가 설립되었다. 이 중에는 광주, 전북, 전남에서 세운 공립학교가 포함되어 있다.

## 2) 각종학교로서의 대안학교

「초·중등교육법」 제60조의3에 따라 '대안학교'가 법정화되었다. 「대안학교 설립·운영 규정」이 제정되어 「고등학교 이하 각급 학교 설립·운영 규정」보다는 완화된 기준으로 인가를 받을 수 있다. 2013년 6월 시점에 전국적으로 24개교가 운영되고 있다. 6개교의 공립학교가 포함되어 있다.

최근 이러한 법정 대안학교 인가에 대해 문제가 지적되고 있다. 일반적인 대안학교 설립취지와 다르게 사립학교로 인가를 받기 어려워 대안학교로 인가를 받으려 하는 경우도 볼 수가 있다. 등록금 현황을 보면 자율형 사립고나 대학에 버금가는 수준을 볼 수 있다. 저소득층의 학업중단청소년이 다니기는 사실상 어렵다. 그렇다고 외고나 자사고에 적용되는 사회적 배려대상자를 일정 비율 받아야 하는 제한도 없다. 방목형 사립고라 할 수 있다.

## 3) 평생교육시설로서의 대안학교

평생교육시설은 학교교육을 제외한 모든 형태의 조직적인 교육활동을 주된 목적으로 하는 법인·단체로서 평생교육법에 의하여 인가·등록·신고된 시설과, 학원 등 다른 법령에 의한 시설을 말한다(평생교육법 제1조). 평생교육시설 중에는 학력인정시설과 학력미인정시설이 있다. 이러한 시설들 중에서 중등학교 학령기 아동을 대상으로 교육하는 시설들 몇 곳이 대안학교라 불리고 있다. 그러나 몇몇 시설의 경우에 횡령이나 학력위조 등의 비리로 검찰에 고발되는 경우도 볼 수 있다.

#### 4) 학교외 단체의 대안학교

비학교형태의 대안학교들도 있다. 청소년수련관과 같은 공립시설 내 대안학교가 그 하나이다. 각 지역의 청소년수련관 등 공립시설의 일정공간에서 ‘대안학교’ 사업을 펼치는 형태이다. 학력인정은 되지 않는다.

여러 민간단체에서 사업의 일환으로서 대안교육을 행하는 경우가 있다. 이러한 학교들은 평생교육시설로도 등록되어 있지 않은 경우로서 학력인정을 받지 못하고 있다. 그 현황도 정확히 파악하기 곤란하다. 최근에는 다문화와 탈북 청소년을 위한 대안학교들도 등장하고 있다. 탈북청소년민간교육시설은 전국적으로 24개 정도가 운영되고 있다.

표 4 미인가 대안교육시설 유형 (2013.4.1. 기준)

| 구분      | 인성         | 다문화·탈북     | 종교         | 진학       | 기타       | 합계         |
|---------|------------|------------|------------|----------|----------|------------|
| No. (%) | 74 (40.0%) | 69 (37.3%) | 30 (16.2%) | 6 (3.2%) | 6 (3.2%) | 185 (100%) |

출 처: 교육부 내부자료 (2013).

### 3. 대안학교 위탁교육제도

2003년부터 시·도별로 ‘대안교육기관의 지정 및 학생위탁 등에 관한 규칙’을 제정하여 학교부적응학생 등을 대안학교에 위탁교육 시키는 제도(이하 ‘대안학교위탁교육제도’라 함)를 시행하고 있다. 이러한 위탁교육제도는 초·중등교육법 제28조 및 동법시행령 제54조의 규정에 의거하여 정상적인 학교생활을 하기 어려운 학생과 학업을 중단한 학생 그리고 개인적 특성에 맞는 교육을 받고자 하는 학생에게 다양한 교육을 제공하기 위한 제도이다.

2013년 현재 전국적으로 장·단기 합쳐서 392개 시설(교육부, 2013)이 지정되어 있으며, 6개월 이상의 장기위탁을 하는 교육시설은 115개 시설이다. 교육감이 위탁교육기관을 지정하면 교장이 위탁교육대상자를 선정하여 해당기관에 의뢰하여 위탁이 이루어진다. 이와 같이 해당 학생들에게 적합한 교육을 시키기 위해 교육청에서 노력을 하고 있다. 그러나 이 제도가 모든 위탁교육기관에서 소기의 성과를 달성하고 있는지는 연구된 바가 거의 없어 확신하기 곤란하다. 지금까지 위탁교육기관에 대한 평가도 이루어진 바 없다.

학업중단이 더 이상 발생하지 않도록 하기 위해서 교육청에서는 학업중단 가능성이 있는 학생들을 위해 대안교육 위탁교육기관을 지정하여 위탁교육을 실시하고 있는 것이다. 대안학교 위탁교육이 소기의 성과를 거둔다면 위탁생의 입장에서는 자신의 특성에 맞는 적절한 교육을 받아 새롭게 학업을 재개할 수 있을 뿐만 아니라 원적교의 입장에서도 교사들이 해당학생들로 인한 생활지도상의 심적 부담으로부터 벗어나 학급운영

및 수업에 전념할 수 있을 것으로 기대된다.

#### 4. 대안교육 정책현황

1990년대 이후 대안교육과 대안학교도 많은 성장을 해 왔지만 동시에 정부에서도 대안교육에 많은 관심을 기울이게 되었다. 또한 그에 대한 정책도 적극적으로 수립하기에 이르렀다. 대표적인 것이 바로 앞서 제시한 바와 같이 대안교육분야 특성화고등학교는 물론이고 대안교육분야 특성화중학교를 인가하고, 심지어 법정 대안학교까지 인가를 하고 있는 것이다. 그러나 여전히 많은 문제들이 남아 있어 정부에서는 부처합동으로 대책을 세우고 있다.

학교 밖 청소년들을 위한 교육적 지원 대책을 세우는 한편 국제학원형 대안교육시설에 대해서는 실태점검을 하고 있다. 미인가 대안교육시설은 사실상 법외 교육시설로서 특히 초중등학생을 수용하여 교육을 하는 것은 의무교육 제도를 무력화시키는 결과를 가져온다. 이에 최근에는 정부에서 등록제 등의 방안을 제시하고 있기도 하다.

한국에서의 대안교육 정책은 학업중단 예방 및 학교 밖 청소년 지원에 초점이 맞춰져 있다. 정부에서 '대안교육정책'이라는 것을 공식적으로 발표한 것은 없다. 그러나 '학업중단 예방'이나 '학교 밖 청소년'에 대한 대책들을 보면 대안교육과 관련된 부분들이 포함되어 있다.

##### 1) 학업중단 예방 차원의 대안교육

###### (1) 학업중단 숙려제도 시행

정부에서는 학업중단 위험요인을 사전에 예측할 수 있는 체크리스트를 개발하여 위기징후를 조기에 발견하고 대응, 보고, 지원하기 위한 체제를 구축하고 있다. 5일 이상의 장기결석자 발생 시 교육청에 보고하고, 교육청은 해당 학생에게 지속적으로 학업복귀를 지원하는 '희망 손잡기' 프로젝트를 추진한다. 필요한 경우에는 학업, 취업을 위한 정보를 제공하고 무료검정고시 과정을 운영한다. 또한 방송통신 중고교 운영을 활성화하여 학업복귀를 지원한다.

| 학교 부적응 징후 발견   | 학교 부적응 원인진단   | 진단 결과에 따른 맞춤형 지원  |                  |
|--|---|-------------------|------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학교규칙 위반 등 징후</li> <li>■ 기타 학교 생활 적응 곤란</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 학교 부적응 진단도구를 통한 진단</li> <li>■ 담임 교사 등 상담</li> <li>■ 기타 가정 환경, 학교 생활 등 자료를 참고</li> </ul> ⇒ 학교 부적응 원인 진단 | 학업 부적응, 특별한 교육 수요 | → 대안교육           |
|  |   | 학업중단 위기           | → 학업중단 숙려제       |
|  |   | 학습 결손             | → 기초학력증진         |
|  |   | 경제적 어려움           | → 교육복지 지원        |
|  |   | 또래 간 갈등           | → 또래 조정 등 학생자치활동 |
|  |   | 진로 고민             | → 진로·진학 등 상담     |

위와 같은 내용으로 학업중단숙려제가 2014년부터 전면 시행되고 있다. 학업중단 위기학생에게 최소 2주, 최대 3개월의 숙려 프로그램을 운영할 것을 표방하였으나 아직은 체험프로그램과 같은 대안교육 프로그램이 제대로 연계되지 않고 몇 일간의 상담만 이루어지고 있는 상황이다.

## (2) 대안교실 운영

정부의 대안교육 정책의 기초는 대안교육이라고 해서 무조건 학교 밖에서 할 것이 아니라 학교 안에서 안정적으로 진행하자는 것이다. 만약 기존 교육체제로는 대안교육을 하기 어려울 수 있으므로 대안교육이 필요한 학생들을 위해서 학교마다 대안교실을 갖추어 운영하겠다는 것이다.

## (3) 위탁형 대안교육 활성화

아울러 원적교에서 일반적인 교육이나 대안교실 수업조차도 수용하기 어려운 학생에게는 위탁형 대안교육을 통해 교육을 이어나갈 수 있도록 할 계획이다. 원적교에 학적은 그대로 두고 대학이나 청소년기관, 예체능단체, 대안학교 등 다양한 사회적 자원을 활용하여 각자의 소질과 적성에 맞는 학습기회를 제공한다는 것이다. 이미 시행되고 있는 제도이지만 더 활성화하겠다는 계획이다.

## 2) 학교 밖 청소년에 대한 교육지원

### (1) 정보 습득을 위한 체계적 실태조사

현재 한국청소년정책연구원을 학업중단예방지원센터로 지정하여 학업중단 예방활동을 펼치고 있다. 우선은 학업중단 실태파악을 위해 학교-시·도교육청-지자체-청소년상담복지센터 간에 개인정보제공 동의를 받은 정보를 공유하여 서비스 연결고리를 확보하고자 노력하고 있다.

이러한 빅데이터를 활용하여 위기청소년 발생추이, 행태, 특성변화를 예측하고 선제적으로 대응할 수 있게 될 것으로 예상하고 있다. 또한 학업을 지속할 수 있도록 문자 등을 통해 다양한 정보를 제공할 계획이다.

### (2) 교육, 자립, 건강, 주거 등 전방위적인 맞춤형 복지서비스 제공

학업을 유지하기 위해서는 우선 생활이 안정되어야 한다. 이를 위해 정부에서는 학교 밖 청소년을 위한 '스마트교실'을 전국적으로 54개소로 확대하여 학습상담공간을 마련하고 진로지도, 자격증 취득 등 통합지원을 할 예정이다. 특히 비행범죄, 청소년한부모 등 정책의 사각지대에 있는 청소년들을 위해 직업훈련과 양육, 주거 등을 위한 지원을 제공한다. 청소년쉼터도 109개소로 확대하여 거리배회기출청소년들을 안전하게 보호하고 교육으로 연계할 것이다.

## 5. 대안교육 발전을 위한 제언

대안교육은 전통적인 공교육을 비판하면서 등장하였지만 그렇다고 해서 공교육을 무너뜨리는 것은 매우 큰 사회적 혼란을 가져올 것이다. 대안교육은 공교육이 나아가야 할 방향을 일러주는 면도 있다. 한편 대안교육도 공교육의 안정성과 체계성을 갖출 필요도 있다. 그렇지 않으면 그 피해는 학습자들에게 돌아가기 때문이다.

대안교육이 발전하기 위해서는 무엇보다도 대안학교에 투입되는 교육과정이나 교사가 대안적일 필요가 있다. 그렇지 않으면 공간만 다를 뿐 공교육과 다르지 않을 것이며, 그렇다고 무정부주의적으로 운영한다면 자칫 학습자들에게 위험한 교육이 이루어질 수도 있기 때문이다. 따라서 대안적인 경로를 통해 대안적 교사를 양성, 선발하는 시스템이 갖추어져야 하고 교육과정에 대한 자발적 평가도 이루어져야 하리라 본다.

정부는 학교형태의 공적 대안교육만을 지원할 것이 아니라 민간의 자생적 대안학교에 대해서도 그것이 갖는 실험적·혁신적·창의적 기능을 인정하여 적극적으로 지원하여야 할 것이다.

## 참고문헌

- 교육과학기술부(2009). 대안학교의 설립·운영 등에 관한 규정 Q&A.
- 교육과학기술부(2012). 학력인정 평생교육시설 현황 안내.
- 교육부(2013a). “학업중단 예방 및 학교 밖 청소년 지원 대책”.
- 교육부(2013b). 미인가 대안교육시설 대책에 관한 내부 자료.
- 김성기(2004). ‘대안학교 학력인정에 관한 연구’, 『한국교육』 31(1), 한국교육개발원.
- 김성기, 안병천(2011). 탈북청소년 위탁교육 시행 및 관리 방안 개발. 한국교육개발원 탈북청소년교육지원센터.
- 김성기(2013). “공립 대안교육기관(학교)의 현황과 과제에 대한 토론”. 교육과학기술부 주최 ‘2012 전국 대안교육 컨퍼런스’ 토론문.
- 김성기, 성열관, 하봉운, 황준성(2012). 강원도 공립형 대안교육 특성화학교 설립 연구. 강원도교육청
- 김성기·조동섭·전제상(2009). ‘학업중단 청소년 실태 분석’. 부산광역시교육청.
- 서울특별시교육청(2012). 대안교육기관의 지정 및 학생위탁 등에 관한 규칙.
- 서울시학교밖청소년지원센터(2012). 서울시학교밖청소년지원센터 네트워크학교 현황.
- 최상근, 양수경, 남기곤(2010). 학업중단 위기 학생의 실태 분석 및 지원방안. 한국교육개발원.
- 한국교육개발원(2014). 『교육통계연보』.



### 김 성 기

#### □ 소속 및 직위

- 협성대학교 교수

#### □ 주요 경력

- 한국교육개발원 연구위원
- 경기도교육청 대안학교설립심사위원

#### □ 주요 저서

- 초등학교 학생행정 가이드, 한국과 미국의 학업중단 현황 및 대책에 관한 비교연구, 대안학교 학력인정에 관한 연구

# Trend and Policy of Alternative Education in South Korea

Kim, SungKi  
Hyupsung University

At the broadest level, alternative education in Korea is offered in two ways. One is based on an ecological approach, which is markedly different from traditional public education that is focused on preparing students for admission to college or university; the other is simply offering opportunities to learn for youth who have left the formal school system. Needless to say, the latter is not much different from the former, as they both target those youth who have left the traditional public education system. Within those schools that offer alternative education, there is a wide spectrum, as different schools pursue different themes and directions. In common, however, they place a great deal of importance on the well-being of the students who are receiving education, which differentiates them from the outcome-focused rigid traditional public education system, which is entirely structured around passing exams for college entrance.

Alternative education in Korea has undergone significant changes. Its origins may date back as far as the Japanese colonial period, when night schools were run by Koreans. However, it only started to be widely recognized by the public in the 1990s when even the government paid enough attention to institutionalize alternative schools. It was more than 15 years ago when the Korean government approved certain alternative schools in an attempt to bring them into the institutional system. Today, we even have legally institutionalized statutory alternative schools. This paper addresses those organizations that offer alternative education in Korea, and the government's policies on alternative education.

## 1. Why Alternative Education is Needed

Every year, there are more than 60,000 new dropouts in Korea. Some of them voluntarily leave the traditional education system in search of alternative education programs, but many drop out for reasons of personal family reasons, illness, social maladjustment, problematic behavior or attitude, etc. Unless they are given the chance to receive education, through an approach such as alternative education, these dropouts will eventually impose a burden on society.<sup>1)</sup> This is a significant challenge for our society to tackle, particularly given the fact that those young people have the right to get good education. In this regard, it is critical to find ways to give proper alternative education to those who have left the traditional school system.

Table 1 Dropouts from Primary and Middle Schools in 2013

| (Unit: Persons)      |                |               |             |           |
|----------------------|----------------|---------------|-------------|-----------|
| Classification       | Primary School | Middle School | High School | Total     |
| Students on Roll (a) | 2,784,000      | 1,804,189     | 1,893,303   | 6,481,492 |
| New Dropout (b)      | 16,828         | 16,426        | 34,934      | 68,188    |
| b/a x 100(%)         | 0.6            | 0.9           | 1.8         | 1.1       |

Source: Korea Educational Development Institute (2014).

Table 2 Current State of School-aged Youngsters

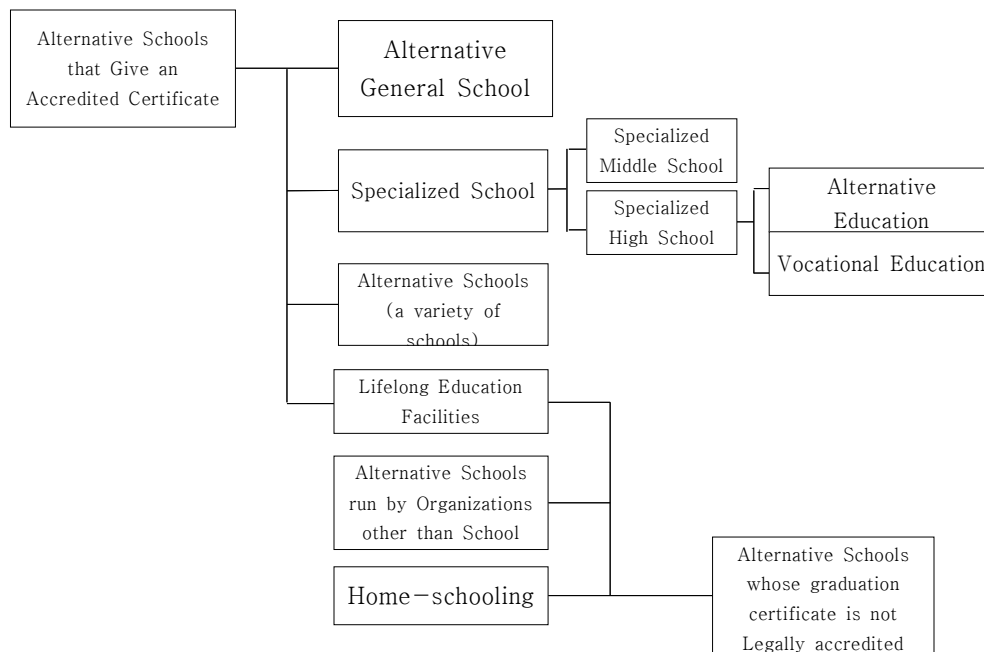
| School-aged children & youths (immigrant included) | Composition |   |                               |  |   |                     |
|--|-------------|---|-------------------------------|--|---|---------------------|
|  | Students    | Those in various educational facilities, studying abroad, probation, etc. | Others (about 280,000 people) |  |   |                     |
|  |             |   | Employed                      | In shelter for runaway youth or child welfare facilities | Studying for the accreditation exam to receive high school certificates | State not confirmed |
| 7,133,000  | 6,771,000   | 83,000  | 51,000                        | 25,000   | 33,000  | 170,000             |

Source: Ministry of Education (2013a).

1) A high school drop-out is expected to earn an additional 81,420,000 won in lifelong income by graduating from high school, while a high school drop-out results in an income tax loss of 6.24 million won, while incurring social costs of 6.45 million won related to an increase in crime. Based on this outcome and CART analysis, we can make an estimate of a loss of about 11 trillion 590.2 billion won if 123,156 people who are assessed as likely to quit school actually quit (Sang geun Choi, et al, 2010:260).

## 2. Different Forms of Alternative Education and Schools

Collectively, alternative schools can be classified into various types depending on the regulations and the legal status of the diploma granted. In fact, the regulations are closely linked with the legal acknowledgement of the diploma. Those schools that endow their graduates with an accredited certificate are obliged to follow institutional regulations such as completion of the curriculum that all the Koreans are required to complete, teachers' appointment, scholarship, etc. The official statistics on dropouts are compiled based on whether students go to schools that can give them an accredited certificate or not. This means that students who go to alternative schools without governmental approval are classified as drop-outs. Alternative schools can thus be classified based on their legal status: whether students' graduation is legally accredited or not.



[Figure 1] Alternative School Types based on the Criterion of Giving an Accredited Certificate or Not

Some may insist that general schools or life-long educational facilities do not belong in the category of alternative schools. However, as long as those facilities offer alternative education, they could be considered to be alternative schools. Among the general schools, Geochang High School offers alternative education service, and some of the life-long educational facilities run

education programs under the name of alternative education, and offer services on behalf of other organizations based on an agreement of trust. It's hard to say that we have statutory alternative schools, if they some aspects of non-alternative schools. These are barely classify as alternative schools. It is hard to clearly distinguish and demarcate alternative from non-alternative education. The diagram above includes all the facilities that are called alternative schools in any form.

The typical 'alternative schools' in Korea encompassed the alternative schools outside the traditional school community framework and specialized schools operated in the arena of alternative education. However, it is hard to dichotomize alternative schools from non-alternative ones. Some of those that fall under one category above have the facilities expected of alternative schools, while others don't. This classification above just indicates in which space alternative education is offered.

Table 3 Schools in the Field of Alternative Education That Grant Formally Accredited Certificate

| School Type \ Classification                      | Public | Private | Total |
|---|--------|---------|-------|
| Specialized Middle School (alternative education) | 3      | 9       | 12    |
| Specialized High School (alternative education)   | 3      | 21      | 24    |
| Alternative schools (various schools)             | 6      | 18      | 24    |

### 1) Specialized Schools

Graduates of these specialized schools are fully recognized as having completed the relevant level of formal education. Specialized High Schools can be divided into alternative schools and vocational schools. It was in 2011 when vocational special high schools became classified as 'Specialized High Schools.' As of June 2013, 24 specialized high schools fell under the alternative education category. Of these, 3 were public schools and the rest were private. Established by metropolitan municipalities, these public schools function as model schools, offering alternative education within communities. Currently, only three provinces (Gyeonggi, Junnam, and Gyeongnam) have these schools, but other regions continue to follow suit.

Of the specialized middle schools, some focus on foreign language, art, or sports (special-purpose middle school). There are also some specialized middle schools who claim to espouse an alternative education philosophy. As of June 2013 there are 12 such specialized middle schools. These include some public schools established in Gwangju, Jeollabuk-do and Jeollanam-do.

## **2) Alternative Schools**

According to Article 60-3 of the Primary and Middle School Education Act, the 'alternative schools' became statutory. Regulations on the Establishment and Operation of Alternative Schools have provisions and criteria that are more relaxed than the Regulations on the Establishment and Operation of Traditional High Schools and Others Below High. As of June 2013 there are 24 such statutory alternative schools, including 6 public ones.

Recently, there were some cases in which schools were established that took advantage of the easier approval granted to the statutory alternative schools. In other words, private schools were approved as alternative schools by abusing the special regulations. The tuition of those schools is at par with the ordinary self-governing private school or even similar to that of university, which means that drop-outs from low-income level households don't have access to them. Furthermore, such schools do not even have a quota system to allocate a certain number of seats to students from underprivileged backgrounds. In a nutshell, these are kind of laissez-faire private schools.

## **3) Alternative Schools Offered by Life-long Educational Facilities**

Life-long educational facilities refer to corporations or organizations that are organized in order to provide systematic educational activities outside of school education, and some of these have been approved, registered and reported based on the Life-long Education Act (Article 1 of the Life-long Education Act) while others are opened based on other statutes regulating educational institutes. Some of the life-long educational facilities are entitled to give graduates official and legal recognition for completing their courses, while others are not. And some of those life-long educational facilities that offer education services to students in middle school

are called alternative schools. However, some of these schools have been accused of embezzlement or diploma forgery.

#### 4) Alternative Schools Outside the School Category

There are alternative schools operating in non-school like formats. One of the models is alternative schools operating inside public facilities, such as Youth Training Centers. These are training centers for youth or other public facilities that provide the service of ‘alternative schools’ within their premises. Those who complete courses in such institutions cannot have their educational experience officially accredited in the form of a diploma.

Several private organizations offer alternative education as part of their business. Those schools are not even registered as life-long educational facilities, and those who complete courses here cannot get their educational experience officially accredited in the form of a diploma. There are not even statistical figures on those organizations. Recently, alternative schools have been springing up that offer services to students from multi-cultural backgrounds and youths who fled North Korea for the South. There are 24 facilities in the country that offer education for young people who came from North Korea.

Table 4 Types of Unapproved Alternative Educational Facilities (As of April 1, 2013)

| Classification | Character-focused | Multicultural-North Koreans | Religious  | Preparing for higher education | Others   | Total      |
|----------------|-------------------|-----------------------------|------------|--------------------------------|----------|------------|
| No. (%)        | 74 (40.0%)        | 69 (37.3%)                  | 30 (16.2%) | 6 (3.2%)                       | 6 (3.2%) | 185 (100%) |

Source: Internal documents of the Ministry of Education (2013).

### 3. Alternative Schools Operated on Entrustment

In 2003, 'Regulations on the Designation of Organizations Offering Alternative Education and Entrustment of Students' were established at the city and province level, and students who had trouble adapting to traditional schools would be sent for education at alternative schools based on an entrustment agreement (hereinafter called 'Entrusted Education System at Alternative Schools'). This education system based on entrustment was created in order to provide various educational opportunities for students who cannot benefit from traditional schools, and for those who dropped out of them, or for those who want to get more personalized education.

As of 2013, there are 392 facilities offering both long and short-term education programs of this type (Ministry of Education, 2013), and 115 facilities offering long-term programs of 6 months or longer. Once the superintendent of education designates entrusted organizations, the heads of these schools choose the students. As such, the government education office has sought to provide proper education to all students to the greatest extent possible. However, there has been no research or investigation of whether such organizations operating on entrustment agreements have achieved the goals they set, and no efforts made to evaluate them either.

The education office sends those students who are likely to drop out of the traditional regular schools to such organizations for alternative education. As long as those alternative schools operating on entrustment agreements fulfill the mission assigned to them, students can continue to get the education that they need. At the same time, teachers in traditional schools can be freed from the burden of taking care of those students who are not well-suited for regular schools, and will be able to focus more on providing education and teaching students.

### 4. Alternative Education Policy

Since the 1990s, alternative education and alternative schools have grown significantly, and the government has begun to pay a good deal of attention to alternative education, aggressively coming up with policies for it. All of these changes and advances led to the approval of Specialized Middle Schools as well as Specialized High Schools as part of alternative education. Approval was even given for statutory alternative schools. However, there are still a number of challenges

to tackle, and different ministers and bureaus are pooling their efforts to come up with measures to solve them.

Approaches have been devised to provide educational support to school dropouts and investigate the actual conditions of the alternative education facilities claiming to private education. Unapproved alternative education facilities exist outside the framework of the laws and regulations, and such facilities offering education to primary, middle and high school students may actually incapacitate the mandatory education system. For this reason, the government recently suggested a registration system.

Alternative education policies in Korea are focused on preventing youngsters from leaving traditional schools, and on offering support for the youth who stay outside the framework of school. The government has not made an official announcement of an 'alternative education policy.' However, the measures taken to prevent youngsters from leaving school and to offer support for youth who stay outside the framework of school include a number of details concerning alternative education.

## **1) Alternative Education to Prevent School Dropouts**

### **(1) Deliberation System before Quitting School**

The government has developed a checklist that can help predict the risk of students quitting schools as quickly as possible so that educators can respond immediately, report promptly and provide support proactively. Those who are absent from school for 5 days or longer are reported to the education office, which implements the 'Hope' project to help them come back to school. If necessary, information on other schools and vocational options are provided to the student, along with free classes to help them pass the qualification examination. In addition, Broadcast and Correspondence Middle and High School classes are promoted to help those who quit traditional schools to continue to receive education.

Table 5 System to Support Students at Risk

| Find signs of maladjustment to school   | Diagnose the reason for such maladjustment to school   | Provide customized support based on diagnosis  |   |   |                       |                      |   |                     |                        |   |                             |                     |   |                           |                     |   |  |                           |   |                   |
|---|--|--|---|---|-----------------------|----------------------|---|---------------------|------------------------|---|-----------------------------|---------------------|---|---------------------------|---------------------|---|--|---------------------------|---|-------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Breaching school regulations, etc.</li> <li>■ Other difficulty in adapting to school life</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Diagnose using the tool for school maladjustment</li> <li>■ Consult with homeroom teacher, etc.</li> <li>■ Refer to home background, school lifestyle and other data</li> </ul> <p style="margin-left: 20px;">⇒ Find the reason for maladjustment to school</p> | <table border="0" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; border-bottom: 1px dotted black;">Maladjustment to school needs specialized education</td> <td style="width: 10%; text-align: center; border-bottom: 1px dotted black;">→</td> <td style="width: 40%; border-bottom: 1px dotted black;">Alternative education</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">About to quit school</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px dotted black;">→</td> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Deliberation System</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Deficit in scholarship</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px dotted black;">→</td> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Get supplementary education</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Economic difficulty</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px dotted black;">→</td> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Education welfare support</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Conflict with peers</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px dotted black;">→</td> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Student's self-rule activities, including coordination among peers, etc.</td> </tr> <tr> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Stress over future career</td> <td style="text-align: center; border-bottom: 1px dotted black;">→</td> <td style="border-bottom: 1px dotted black;">Career counseling</td> </tr> </table> | Maladjustment to school needs specialized education | → | Alternative education | About to quit school | → | Deliberation System | Deficit in scholarship | → | Get supplementary education | Economic difficulty | → | Education welfare support | Conflict with peers | → | Student's self-rule activities, including coordination among peers, etc. | Stress over future career | → | Career counseling |
| Maladjustment to school needs specialized education   | →  | Alternative education  |   |   |                       |                      |   |                     |                        |   |                             |                     |   |                           |                     |   |  |                           |   |                   |
| About to quit school  | →  | Deliberation System  |   |   |                       |                      |   |                     |                        |   |                             |                     |   |                           |                     |   |  |                           |   |                   |
| Deficit in scholarship  | →  | Get supplementary education  |   |   |                       |                      |   |                     |                        |   |                             |                     |   |                           |                     |   |  |                           |   |                   |
| Economic difficulty   | →  | Education welfare support  |   |   |                       |                      |   |                     |                        |   |                             |                     |   |                           |                     |   |  |                           |   |                   |
| Conflict with peers   | →  | Student's self-rule activities, including coordination among peers, etc.   |   |   |                       |                      |   |                     |                        |   |                             |                     |   |                           |                     |   |  |                           |   |                   |
| Stress over future career   | →  | Career counseling  |   |   |                       |                      |   |                     |                        |   |                             |                     |   |                           |                     |   |  |                           |   |                   |

The deliberation system illustrated above has been fully implemented since 2014. It operates on a 2-week (minimum) or 3-month (maximum) basis for those students who are in danger of quitting school. However, those alternative education programs including various experience programs and hands-on activities are not fully connected to one another, and a counseling service is provided for only a few days.

### (2) Operation of Alternative Class

The basic principle of the Korean government is to provide alternative education within all traditional schools. This means that all the regular schools would run a class that offers alternative education to those students who need it.

### (3) Expanding Entrusted Alternative Education

In addition, for those students who cannot receive regular or alternative class education at their original schools, an entrusted type of alternative education can be provided. This means that students will remain registered in the regular school, and various social resources such as youth organizations, artistic and athletic groups and alternative schools will be utilized to

provide them with educational opportunities, and they will receive education that suits their character and aptitude. This system is already in place, and is planned to be expanded further.

## **2) Educational Support for Youth who Stay Outside of the Framework of Regular School**

### **(1) Systematic investigation into the current situation in order to collect information**

Currently, the National Youth Policy Institute is designated as a center to prevent students from dropping out of school. As part of its activities to support students in crisis, the institute is currently making efforts to build a network by sharing information obtained by the school (at the city and provincial education office–municipalities) and by the Counseling and the Resource Center for Youth, to which the youth have given their consent to sharing their information.

It is expected that given the current youth crisis, any changes in their characteristics can be predicted through the use of such big data, and preemptive responses taken. In addition, a variety of information can be provided to students in order to help them continue get education.

### **(2) Customized Welfare Service Encompassing Education, Self–sufficiency, Health and Residence, etc.**

One must have a fairly stable life before one can devote oneself to study. To this end, the government plans to expand the number of Smart Classes for those students outside the framework of regular schools to 54 across the country, offering space for study and counseling, as well as integrated support for career guidance, license acquisition and others. Multiple supports including vocational training, everyday life support, and residential supports are provided to youth who are not properly taken care of through appropriate policy support, including youth involved in crime or being raised by a single parent. The number of youth shelters will be expanded to 109 in order to help youngsters who are loitering in the streets or who have run away from home, and induce them to get further education.

## 5. Suggestions for the Development of Alternative Education

Alternative education has emerged as an alternative to traditional public education; however, challenging public education completely would cause huge social confusion. Alternative education, in a way, can serve as a guide for the public education system. At the same time, alternative education needs to be equipped with the stability and structure that the traditional public education system has; if not, students will be poorly served by an ill-designed system.

In order to develop alternative education, the curriculum and teachers at alternative schools need to be able to provide quality alternative education. If this is not accomplished, alternative education will be no different from traditional public education, with the only difference being the space in which the education is provided. However, anarchical operation may put those at the receiving end of alternative education at risk. Therefore, a system and channel should be put in place to train and select teachers for alternative education, and a voluntary process of evaluating the curriculum needs to be established.

The government not only should support the public alternative education operated in the form of school, but should also support the private alternative schools that spring up, and recognize their experimental, innovative and creative functions.

## Reference

- Ministry of Education, Science and Technology (2009). Q&A on the Regulations Affecting the Establishment and Operation of Alternative Schools
- Ministry of Education, Science and Technology (2012). Information on the Current Situation of life-long educational providers who offer diplomas recognized as equivalent to a high school diploma
- Ministry of Education(2013a). Measures to Prevent Students from Leaving School and Support those Youth outside the Framework of School
- Ministry of Education(2013b). Internal data on the measures for the unapproved alternative education facilities.
- SungKi Kim (2004). Study on the Recognition of the Scholastic Achievement of those who Study at alternative schools, 『Education in Korea』 31(1), Korea Educational Development Institute.
- SungKi Kim, Byeong-cheon Anh (2011). Implementation of the Entrusted Education for Youth from North Korea and Development of their Management. Education Center for Youth from North Korea, Korea Educational Development Institute.
- SungKi Kim (2013). “Discussion on the Current Situation and Challenges of Public Alternative Educational Organizations (School)”. ‘2012 Nationwide Conference on Alternative Education’ hosted by Ministry of Education, Science and Technology
- SungKi Kim, Yeolkwan Seong, Bong-woon Ha, Joon-seong Hwang (2012). Study on the Establishment of Public Special Alternative Schools in Gangwon Province. Gangwon-do Education Office
- SungKi Kim·Dong-seop Jo·Je-sang Jeon (2009). Analysis of the Youngsters who Drop Out of School’. Busan Metropolitan City education office.
- Seoul Metropolis education office (2012). Regulations on the Designation of those Organizations to Provide Alternative Education and Entrustment of Students
- Seoul Center for Supporting the Youth Staying out of School (2012). Seoul Center for Supporting the Youth Staying out of School Network.
- Sang-geun Choi, Soo-kyeong Yang, Gi-gon Nam (2010). Analysis of the Actual State of Students in Crisis and How to Support Them. Korea Educational Development Institute.
- Korea Educational Development Institute (2014). Annual Report on Educational Statistics.



**Kim, SungKi**

---

**Position**

- Professor, Hyupsung University

**Experience**

- Research Fellow, Korea Education Development Institute
- Member, Alternative School Accreditation Committee, Gyunggi Regional Office of Education

**Publication**

- Elementary School Student Administration Guide, South Korea and United States Comparison Study on Dropout Youth Status and Countermeasure, Alternative School Accreditation Study
-

## 제 2 세션

---

### 대한교육 실천사례

- 발표 1. 영국 사례: 샌즈스쿨
- 발표 2. 미국 사례: 메트스쿨
- 발표 3. 독일 사례: 프랑크푸르트 자유 발도르프학교
- 발표 4. 덴마크 사례: 헤스테하베 자유학교
- 발표 5. 한국 사례: 이우학교



# 1

영국 사례: 샌즈스쿨  
(UK: Sands School)

Sean Bellamy 교장·설립위원  
샌즈스쿨



# The Characteristics, History and Philosophy of a Democratic School

Sean Bellamy  
Sands School

Sands School, England, established Sept 1987  
Founding members: Sean Bellamy, Sybilla Higgs and David Gribble

## SYNOPSIS

There is a school in existence which is run on egalitarian principles by adults and children, where children are co-managers of the social environment, are encouraged to design their own route through their academic life, where there is minimal bullying, no truancy and substantial academic success AND this school has recently been judged by the Education Department to be a viable and effective alternative to the conventional school system.

- Original size: 21 pupils and 4 staff
- Present size: 80 students and 21 full and part time staff

I acknowledge that Sands is a tiny school compared to our State School equivalents but the educational and social experiment that we have been undertaking for twenty five years is so different to what the State offers, that we have always been obliged to remain separate and privately funded. Had we accepted Government funding, which was offered in the early 1990's, we would have been forced to make lessons compulsory, appoint a Head Teacher and limit the authority of the children to something minimal and trivial. Twenty five years on, Sands continues to attract world wide praise for its approach to learning, while the English education system continues to decline, suffering from abject cynicism amongst its staff and pupils alike, truancy

at record levels, disengagement in the classroom and some of the worst literacy levels in Western Europe. Recently, even official bodies have begun to recognize that the State System is fractured and is in need of reform and that there may be alternatives in existence, like Sands School, which may offer a way forward.

**‘OFSTED’, the Government Body for School Inspection, visited us in the autumn of 2013 and acknowledged that we offer “outstanding education” with an exemplary approach to the welfare and development of children as confident and creative people.**

‘Ofsted’'s latest inspection of the school gives a clear endorsement of our democratic approach to education. Taking part in decision-making process was observed to develop “exceptional qualities of thoughtfulness and the ability to offer balanced arguments”. Good pupil achievements were found to be a “consequence of the democratic structures, which enabled pupils to make good progress.” Spiritual, moral, social and cultural development was deemed to be “outstanding” because of the exceptional impact of the democratic principles. The inspector was particularly impressed with pupils’ behaviour noting that “lessons took place in an atmosphere of mutual respect” and that “visitors were greeted with interest and impeccable manners.” The resultant safe and supportive learning environment was found to underpin pupils’ welfare, health and safety, which was rated as “outstanding.”

This response from ‘Ofsted’ is exceptional considering we do lots of things that are an antithesis to the present and accepted educational model. For example, we have no uniform, we are all on first name terms [I am Sean to all the students. No one has called me, Mr. Bellamy in school for 28 years!] We allow children to create their own programmes of study; children go at their own pace and that sometimes means that 15 year olds are in class with 12 year olds or that we are doing ‘A’ level standard work with 13 year olds. We do not test, assess and compare children relative to each other or National Norms. There is very little homework set and children spend much of their day talking and playing as well as going to class. They have open access to the local town where they play in the local skate park, buy lunch and wander around shops. It is true that 75% of the children are in class for most of their day but at any moment of the day there will be children talking on sofas, playing, riding bikes or making tea and coffee. We have no detentions and children monitor and regulate their own behavior. Poor behavior is dealt with by the School Council, a group of six students elected

by the School Meeting. They can ask adults to attend their meetings if necessary but they generally handle lots of the discipline issues themselves with great skill.

I should also say that in that recent inspection, Sands was assessed by Ofsted as having 'good management'. Management in most school situations means the Head Teacher and the Governing body of adults. In Sands, the management of the school is undertaken by the children and staff only. The School Meeting and various sub committees of adults and children manage the school. As there is no 'Head' and the adult Governors have only advisory powers, **this means that for the first time in British history, the Education Department have agreed that children can run successfully co-run a school.** Consider this in contrast to 30% of British schools who only get 'satisfactory' or are considered to have poor management. They are judged on the same criteria as Sands. This is remarkable and we believe this level of cooperation between adults and children is still very rare worldwide. We hope that it shows the rest of the educational world that children are trustworthy and wise enough to help run school and a £750,000 businesses.

Moreover, we have always found that this **democratic approach**, that requires us to negotiate with the students on a daily basis, keeps our school vital, full of balanced, fresh and reasonable ideas. Tradition has little chance of influencing a school when children are contributing to the management and function of the school.

Original turnover when we began in 1987 was £98,000. Our salaries were £12,000 per annum. We were often on the verge of closure and during the first ten years all staff made huge personal sacrifices to keep the school going. This pioneering spirit still exists, but we are financially strong and are able to pay staff a good wage which means that we can attract talented teachers who are able to stay with us long term. The staff turnover is very small. Such are the working conditions and quality of life that we have been able to create with the children, that we find that staff does not leave. I have been at Sands for 26 years, three other staff has been at the school for over 23 years and our average length of service is 15. This creates an invaluable reservoir of experience and although having young teachers join the school with new ideas is important, one of the characteristics of the school is the wealth of experience of the adults. Between the longest serving six teachers, there are 127 years of experience teaching at Sands. Sands becomes a life-long vocation and this has become rare in the British education system where early retirement and constant movement in order to chase posts of greater responsibility and higher pay are the norm.

Present turnover for 2014 is £780,000 with 15% of all income being used for bursaries so that the school can attract children from all economic backgrounds. We are not a city school and our children are generally not from under privileged situations but many of our children are from very poor families who need both our assistance and that of Charities to afford the fees. These stand at £9,000 per annum. This is about 60% lower than the equivalent 'private' school in Britain, but still a large sum of money for the average family income in the South West.

Staff salaries are now £ 260,000. And this is again about 60% of the average teacher's salary in the U.K. And all staff receives **the same salary** irrespective of age or qualifications. As a teacher with 28 years teaching experience and carrying the responsibilities, though not the authority of a Head Teacher of another school, I would guess that my salary represents only 20% of what I would be earning elsewhere. This remains our commitment to the adventure and helps keep the school affordable for more children. None of us want to teach only the children of wealthy parents. Though it needs to be said, that being a child from a wealthy family does not assure one of being trouble free, interested in learning or easy to teach.

Moreover, the egalitarian pay scale also engenders an equality of relationship and status within the staff which is then mirrored throughout the school. Adults take on board responsibilities irrespective of their pay, work long hours because of a passion for the job and not because their pay scale demands it of them. Imagine a school in which staff take more responsibility because they feel they are experienced enough to do that job well not because it comes with a higher salary. I was recently offered a management post in a new Academy with a salary of £120,000. I gave the idea a few minutes thought and rejected the very flattering and foolish offer. Such a job, with its associated stresses would no doubt have killed me and have been deeply unrewarding. When would I get to sit on sofas with teenagers and talk about TV and films or make lunch with 12 year olds, play hide and seek in the grounds or get to play snow ball fights when the first snow fell in December?

So, we have two exceptional characteristics. One, that we are judged to be able to manage a school, its discipline, curriculum, staff appointments and budget, **with children as equal partners** and two, that we have **no Head Teacher and a non-hierarchical staff structure**.

We run the school through the 'School Meeting', Staff Meeting, School Council and various sub committees elected to deal with issues as they arise. Adults have no power of veto and this state of affairs is considered not only acceptable, but 'Ofsted' judge it to be a very successful

way of running a modern school.

In other words, **we can trust** children to make fundamental decisions about their own learning which are both wise and appropriate and we can work with them to successfully co-manage schools. Does this not challenge the conventional wisdom and give us hope that many of the problems so glaringly obvious with our present model can be fixed with the help of our present generation of staff and pupils?

Offer children self-direction and self-determination and we may be able to create models of learning that work!

I refer to 'Ofsted' of number of times because, if we are going to survive in a competitive and judgmental market and be able to change things within the ordinary school system, then we need to run schools that are respected and valued by Governments, by universities and employers alike. They need to be seen as interesting and **alternative** models of education but **still within the system**. To remain *mavericks* outside the system probably means we will never be able influence other schools. In order to share good practice here in South Korea, I also need to be able to say that established observers of schools, experienced educators who have seen thousands of schools, have seen us, scrutinized in depth what we do, and have judged us to be 'an excellent approach to learning and the development of well informed, well rounded young people.' Maybe our recent success will breed confidence in other Governments that there is a model of schooling that is radically different to the present but that is more effective, suffers less from bullying, truancy and disaffection and depression amongst students and staff alike.

I say staff, because I have discovered, while talking to teachers elsewhere, that they feel equally unhappy about their experience in schools and just like the children, are bullied by line managers to produce results, feel undervalued and overworked, depressed and misrepresented. Maybe there is a better way of educating and designing schools that recognize the true potential of children and adults alike?

But it is not only changes to interpersonal relationships that will make for better schools. What defines Sands as different are also the physical spaces that we inhabit. The architecture of our school helps create an environment that helps children learn. It makes them feel safe and part of an extended if dysfunctional family.

Sands comprises 100 people who inhabit a building which is old, rambling and essentially a house and not an institution built to efficiently fit as many pupils as is possible. Rather, it is a home where learning takes place in corridors, on sofas and in the kitchen as well as

classrooms. The domestic scale of the architecture enhances something intimate and personal which allows children to learn in a more relaxed and authentic manner.

As a result of my experiences at Sands, I would argue the following. 'Sands' is defined as much by the building it inhabits as it is by its pedagogy. Just as huge schools are defined by a sense of the industrialization of education and economies of scale, with children as "finished products", so we are defined by a sense of the extended family and the value of the individual. I have included a short extract from an essay I wrote about human scale architecture because it tells you about how space may control learning and Sands is as much about the space as it is the people.

"If you want to create your own school, don't just find great teachers, don't only look for tables and 'smart boards', go looking for a building that is small enough that the kitchen can be at its heart and small enough that the aromas of lunch cooking, toast and fresh coffee, disturb everyone's concentration as they try to learn.

Choose a building with rooms only large enough for a dozen students and put sofas and carpets in each. You can lie on carpets and sometimes math's is best done lying down. Maybe have some bigger rooms for Drama and Meetings where everyone can gather to discuss important issues. But essentially, keep the rooms small and with lots of windows.

If you have corridors, then make them beautiful; places where people will want to sit and talk [you will need fire doors, of course, but see them as 'sound proofing', not just fire proofing, because happy schools are noisy places] And allow people to run in them! Running in a corridor is an antidote to lots of life's ills.

You will want lots of grass, trees for sitting under and climbing up and places to ride a bike, kick a football and play 'hide and seek.'

And, if you can, choose a building that is old. Old and beautiful. Aesthetics influence behavior and living in a place that has its own history as a family home will generate a feeling of home for the children. Contrary to convention, schools tend to get in the way of learning.

And put art everywhere. It educates by osmosis and is the best form of graffiti. And, by the way, well placed sculptures seem to prevent play fights happening in the wrong places. Again, contrary to convention, there are always good places for play fights in all schools.

Although teachers may not need a Staff Room, children will need somewhere to play indoors, make noise, [hence the fire doors] bundle and make dens out of furniture. So have some spaces that you don't mind looking scruffy and lived in,

on and through.

Have quiet rooms for private work, nice toilets; the ones where you can sit by yourself, and pegs for bags and then find some more sofas. Put them near book shelves and fill the shelves with classic literature side by side with Judy Bloom and teenage fiction. Teenagers and sofas seem to go together and it's amazing how much work you can do on one. Some of your best classes may well happen on the sofa. And someone may even stumble on a 'classic' while searching for 'Twilight.'

Ideally, it should be possible to get from one end of your school to the other in less than two minutes and if a secretary can shout a message to you rather than need to phone, you probably have the right size of building for your needs. Or try to create this many times over within the larger school so that you may have 10 such units within the whole."

I understand that we are fortunate enough to work at this human scale and that many children worldwide will not be lucky enough to be educated in a small school, but I believe that there may be features of Sands that are transferable to larger institutions. These may improve the quality and relevance of the education that children receive, may improve levels of attendance, the active participation of students in class because lots of children attend class as passive recipients of learning or day dream throughout their school day ["mind truancy" I call it] and will also make schools more relevant and more rewarding for the teachers. Because Sands was designed by its pupils and staff and continues to change under the influence of each generation and because it models itself on common sense and not any underlying philosophy created by adults with children in mind, it probably looks like the sort of school that we would all like to have been to. It is a school for the teenager mind and the young adult. If that is true, then maybe we should try to make schools a bit more like Sands.

Now would be an excellent time to show you a video that an ex pupil recently made. It will give you a better sense of the school, its atmosphere and appearance. Plus it gives the voice of the children who are central to the experience and I am sure they will want you to see what they have helped create.

-----

So what is school for?

For learning facts and passing exams?

Or is school is for learning how to learn and so much more?

School is for learning who you are, your strengths and limitations, your aptitudes and enthusiasms. Sitting exams can only reveal a little of these qualities. It's for learning something of the realities and possibilities of life, the scope of the human experience. And so school needs to be real, authentic and mirror real life as much as possible. It should offer real work, genuine relationships, real decisions and real problems.

School is for learning how to be **the genuine you**. And to do that, you need to try quite a few personalities without judgement or derision. Schools need to give time and space for this sort of growth and experimentation.

School is for forging relationships based on empathy, respect and mutual reliance, and for seeing the world from other points of view other than your own. It is for learning how to recognise prejudice and challenge it and it is about embracing variety and difference.

And to do that you need a school that embraces the unique in us all.

It is also for learning humility. Only failure teaches us that. And so we need a school that encourages children to experiment to the point of failure.

School is for igniting enthusiasm, creativity in all its guises and imagination and for that to happen you need to fill it with enthusiastic people who possess vivid imaginations or who value more than the regurgitation of knowledge.

School is also for building confidence. Not the confidence that comes from a sense of superiority, rather the confidence we find when we surround ourselves with people who care about us and our needs, who listen with genuine interest and value each other. It is confidence based on a belief that people are good.

School is also about becoming wiser and for that to happen we need the opportunity to practice being wise.

School is for asking children what they think and believe.

School is also for having fun, for laughing, for playing and retaining the qualities of childhood while still growing up. Schools should be full of noise and laughter, children playing games and talking. School is about embracing the child and allowing them to be the best they can be. That also means being the happiest as well as the cleverest.

And school is for learning how to endure and overcome boredom, to find motivation and face challenges. For that to occur, school needs to give time for children to become bored and to face fear and risk.

But above all school is for learning how to think for oneself, for appreciating the fear and the thrill of self determination and self expression.

We need to make schools that have these intentions at their heart and allow these goals to drive their curriculum. If testing fulfills one of these goals, then let us test and if asking children to regurgitate facts achieves these aspirations and homogenising dress and behaviour does the same, then let's not change schools. But if we think that we cannot educate wise, sensitive, empathetic, tolerant, creative and joyful people in our present schools, then let us change them.



**Sean Bellamy**

---

- Position**
    - Co-Founder & Teacher, Sands School
  - Experience**
    - Former teacher, Dartinton Hall School
-

# 민주 학교의 철학과 역사 그리고 특징

선 벨라미  
샌즈 스쿨

샌즈 스쿨, 영국, 1987년 9월 설립  
설립자: 선 벨라미, 실비아 히스, 데이비드 그리블

## 개요

아이들과 어른들이 모두 동등한 권리를 가지고 운영되는 학교가 있다. 아이들이 교내 사회 환경을 스스로 관리하는 주체이며 아이들 스스로가 각자의 학업생활을 결정하며, 학교 폭력이 존재하지 않고, 결석이 없으며, 팔목할만한 학업 성취가 있는 학교이다. 그리고 이 학교는 최근 영국의 교육부에서 기존의 학교 시스템의 효과적이고 실현 가능한 대안이 될 수 있다는 평가를 받았다.

- 출범 당시 학교 규모: 21명의 학생과 4명의 교사
- 현재 규모: 80명의 학생과 21명의 풀타임 및 파트타임 교사

샌즈 스쿨은 일반 공립학교와 비교할 때 매우 작은 규모의 학교입니다. 하지만 지난 25년간 우리가 경험한 교육적 사회적 실험은 일반 공립학교와 비교할 때 큰 차이가 있으며 우리는 바로 이러한 점 때문에 현재까지도 국가의 지원 없이 운영하는 독립적인 사립학교 형태를 유지해오고 있습니다. 만약 우리가 1990년대 우리에게 제시되었던 정부의 자금지원을 받았더라면 아마도 의무 교육과 교장 선임 그리고 아이들에게 매우 제한적인 권리를 주는 학교가 되어버렸을 것입니다. 지난 25년간 샌즈 스쿨은 학습에 대한 독특한 접근법으로 인해 전 세계의 많은 이들로부터 찬사를 받고 있으며, 이와는 대조적으로 영국의 공립학교 시스템은 학교 선생님들과 학생들 사이에서 팽배한 냉소주의, 높은 결석률, 참여활동의 저조 그리고 서유럽 내 최악의 식자율(literacy levels) 등으로 인해 지속적으로 쇠락해 왔습니다. 최근에는 영국 내 교육감독 기관에서조차도 부실하게 운영되고 있는 공립교육에 대한 개혁이 필요하고 샌즈 스쿨과 같은 학교가 향후 대안을 제시 할 수 있다는 점을 인식하기 시작하였습니다.

학교 감독기구인 영국교육청(OFSTED)은 2013년 가을 우리학교를 방문하여 샌즈 스쿨이 아이들의 복지와 성장에 “훌륭한 교육”을 제공하며 창의적이고 자신감 있는 성인으로 키워내는 교육기관이라는 점을 인정하였습니다.

영국교육청(OFSTED)의 최근 조사는 우리 교육의 민주적 접근에 대해 분명한 지지를 보여주고 있습니다. 의사결정 과정에 학생을 참여 시키는 것은 학생들의 “탁월한 사고력과 균형 잡힌 토론 능력”을 개발시키는데 도움이 된다는 점. 학생들의 탁월한 성취는 바로 “학생들의 학업 능력 발달을 촉진시키는 교내 민주적 시스템”의 결과라는 점. 또한 이러한 민주적 교육 원칙이 바탕이 되어 정신적, 도덕적, 사회적, 문화 성향의 함양 모두 “탁월함”으로 평가 받았습니다. 교육청 조사관은 특히 학생들이 “상호 존중하는 분위기 속에서 수업이 진행되는 점”과 “외부 조사관들에게 학생들이 보여준 훌륭한 관심과 예의”에 매우 고무되었습니다. 이러한 결과로 인해 가능해진 안전한 교육 환경 그리고 학생들이 서로 배려하는 환경이 결국 저희 학교 학생들의 복지, 건강, 안전 분야에서 모두 “탁월”한 평가를 받는 결과로 나타나게 되었습니다.

이러한 영국교육청의 반응은 사실 우리의 교육방식이 전통적 교육과 상반되는 점을 많이 지닌 점을 볼 때 매우 예외적인 것이라고 볼 수 있습니다. 예를 들어, 우리는 교복이 없으며 교사 학생 구분 없이 서로 이름을 호칭으로 사용하고 있습니다. [지난 28년간 학생들은 모두 자유롭게 제 이름인 “선”으로 저를 부르며 누구도 저에게 벨라미 선생님이라는 존칭을 사용하지 않습니다!] 우리는 아이들이 스스로 학습프로그램을 설계하도록 허용하고 있습니다. 아이들은 자신들만의 진도에 따라 공부하기 때문에 15세 학생이 12세 학생과 같은 교실에서 공부하고 때로는 13세 학생이 16세에서 19세 학생의 학습수준을 공부하기도 합니다. 우리는 국가단위로 시행하는 잣대로 학생들의 수준을 비교하거나 평가하지 않습니다. 숙제의 양은 매우 적으며 학생들은 대부분의 시간을 수업에 참여하거나 놀거나 또는 서로 대화하는데 사용합니다. 학생들은 자유롭게 동네에 나가 가게를 구경하기도 하고 점심을 사먹거나 스케이트를 타며 놀기도 합니다. 물론 75% 이상의 아이들이 대부분의 시간을 교실에 머물지만 어떤 학생들은 소파에서 대화를 나누거나 놀거나 커피와 차를 끓이거나 자전거를 타고 놀입니다. 우리는 학생들을 잡아 놓거나 감독하거나 행동을 규제하지 않습니다. 만약에 학생들이 잘못된 행동을 한다면 학생 회의에서 선정된 6명의 학생으로 구성된 자치 위원회가 소집됩니다. 또한 학생들은 어른들로 하여금 언제든지 참석을 요청할 수 있지만 대개 학생들 스스로가 자율적으로 문제를 지혜롭게 해결해 나갑니다.

저는 또한 이번의 교육청 감사에서 샌즈 스쿨이 ‘양호한 관리’ 체계를 갖춘 것으로 평가되었다는 점을 밝히고 싶습니다. 대부분의 학교에서 관리의 개념은 교장과 어른들로 구성된 위원회를 의미합니다만, 샌즈 스쿨에서의 관리는 학생과 교사들이 전적으로 자율 관리하는 체제를 의미합니다. 학생 회의와 다양한 아이와 어른이 구성한 소그룹이 학교를 관리하고 있습니다. 샌즈 스쿨에는 교장이 없으며 어른들은 자문만을 하는 역할로 제한됩니다. 이것이 의미하는 바는 영국의 역사상 최초로 교육부가 학생들이 공동으로 학교를 성공적으로

운영할 수 있다는 것을 인정하였다는 것입니다. 이러한 결과는 현재 영국 내에서 오직 30% 만이 “만족” 하는, 그리고 30%는 부실하게 관리되는 학교의 현실과는 매우 대조적인 것입니다. 이러한 학교들은 샌즈 스쿨과 같이 모두 대등한 범주 내에서 평가된 결과 입니다. 이러한 결과는 매우 고무적이며, 어른과 학생이 같은 수준에서 상호 협동하는 것은 전 세계적으로도 매우 유례 없는 것이기도 합니다. 우리는 이로써 전 세계 모든 교육기관에게 아이들이 재정 규모 750,000파운드의 학교를 운영할 만큼 신뢰할 수 있으며 충분히 영리하다는 것을 보여주는 계기가 되었으면 합니다.

더구나, 우리는 매일 학생과 서로 논의하는 **민주적 접근 방식**이 우리 학교를 생동감 있고, 균형 잡힌 그리고 참신하고 합리적인 교육의 장으로 존재하게 하는 원동력으로 생각하고 있습니다. 학생들이 학교의 운영과 기능에 서로 동참할 때 전통적 방식은 학교운영에 큰 영향을 미치지 못하게 됩니다.

학교가 1987년 당시 처음 개교 했을 때 연간 총수입은 98,000파운드 규모였습니다. 교사의 급여는 연간 12,000파운드였습니다. 우리는 때로 폐교의 위험을 느꼈으며 특히 첫 10년은 모든 교사가 학교의 유지를 위해 상당한 개인적 희생을 감내해야만 했습니다. 이러한 개척자 정신은 오늘날에도 여전히 살아 있습니다만, 이제 우리는 재정 면에서도 안정되어 있고 우리 학교에 장기 근무가 가능한 좋은 선생님들을 유치할 만큼 충분한 급여를 지급하고 있습니다. 교사의 퇴직률은 매우 낮습니다. 이는 아이들과 함께 만들어 나가는 좋은 근무 조건과 삶의 질 때문이라고 생각합니다. 저는 올해로 26년째 근무하고 있으며 이외의 3명의 교사가 23년째 근무해오고 있습니다. 따라서 평균 근무 기간은 15년입니다. 이러한 안정된 근무 여건은 교사들에게 풍부한 교육 경험을 축적하게 합니다. 물론 새로운 아이디어를 가진 젊은 선생님들의 역할도 중요합니다만, 우리 학교의 주요 특징 중 하나는 이러한 풍부한 경험을 지닌 교사들에게 있습니다. 따라서 오랜 기간 재직한 6명의 교사들의 경력을 모두 합치면 총 127년의 경험을 학생들에게 제공하는 것입니다. 샌즈 스쿨은 이제 평생 헌신하는 직업이 된 것이며 이는 조기 은퇴와 승진 그리고 높은 보수를 추구하는 현재의 영국 교육 현실과 비추어 볼 때 매우 보기 드문 현상이라고 할 수 있습니다.

2014년 현재 샌즈 스쿨의 총 수입은 780,000파운드이며 다양한 경제적 배경을 지닌 아이들을 유치하기 위해 이중 15%의 금액을 장학금으로 사용하고 있습니다. 우리는 도시에 위치한 학교가 아니며 일반적으로 학생들은 경제적으로 어려운 가정의 학생들이 아니지만 적지 않은 학생들은 학교로부터의 재정 지원과 자선단체의 도움을 필요로 하는 빈곤한 가정의 학생들입니다. 등록금은 일 년에 9000파운드로 이는 영국내의 ‘사립학교’ 등록금보다 60% 정도 저렴한 금액이지만 남서부 지역의 평균 소득수준에서 볼 때 여전히 큰 금액이라고 볼 수 있습니다.

교사의 급여는 현재 26,000파운드로 이는 영국 평균 교사 급여의 60% 수준입니다. 모든 교사는 나이와 자격에 상관없이 동일한 급여를 받고 있습니다. 제가 교장의 역할은 아니지만 현재 28년의 교육 경험과 부여된 책임을 볼 때 저는 다른 학교에서 받을 수 있는 급여 수준의 20%에 수준의 급여를 받고 있다고

생각합니다. 하지만 바로 이러한 점 때문에 아이들은 저렴하게 공부할 수 있으며 우리 교사들은 실험정신을 갖고 있습니다. 우리들 누구도 부자의 자녀만을 교육하고 싶어 하지 않습니다. 물론 유복한 가정 출신의 학생이라는 점이 반드시 문제가 없거나 또는 이 아이들이 학업에 관심이 높고 교육하기 쉽다는 점을 담보하지는 않습니다.

또한, 모든 교사들이 같은 급여를 받는 것은 각 교사들 사이에서 평등한 관계를 유지하게끔 하며 이러한 철학은 학교의 운영 전반에 반영되고 있습니다. 어른들은 급여와 상관없이 각자 상당한 책임을 부여받고 때로는 장시간 근무하기도 하는데 이는 직업에 대한 열정 때문이지 급여를 많이 받는 데서 비롯되는 것은 아닙니다. 교사들이 많은 급여 때문이 아니라 자신들의 충분한 경험 때문에 더 많은 책임을 기꺼이 떠맡는 학교를 한번 상상해 보십시오. 저는 최근에 신설 학교에 관리직으로 120,000파운드의 자리를 제안 받은 적이 있습니다. 저는 잠시 고민하다가 이내 이러한 제안을 바로 거절하였습니다. 만약 제가 이러한 제안을 수락했다면 이 자리는 분명 상당한 스트레스를 동반하는 위치였을 것이며 또 그렇게 보람도 크지는 않았을 것입니다. 그러한 직책에서 제가 과연 십대의 아이들과 함께 소파에 앉아서 TV 프로그램을 이야기하고, 숄바꼭질을 하며, 12월 첫눈이 내릴 때 눈싸움을 하며 지낼 수 있을까요?

따라서 우리학교는 2가지 측면의 매우 독특한 특징이 있습니다. 하나는 우리가 **학교의 아이들과 동등한 파트너**로써 교사 임명, 예산 관리, 교습 안 작성, 교내 규율 등을 공동으로 관리하고 있다는 점이며 또한 **위계적 질서구조 및 교장선생님이 없다**는 것입니다.

우리는 ‘교내 회의’, 학교 위원회, 그리고 교내의 이슈가 발생할 때마다 선출된 구성원으로 조직된 다양한 위원회를 통해 학교를 운영하고 있습니다. 어른들은 결정된 사안에 대한 거부권이 없으며 이러한 운영방식은 영국교육청에 의하면 현대의 학교를 운영하는데 있어 매우 성공적 모델로 평가되고 있습니다.

다시 말해, 우리는 아이들이 스스로 현명하고 적절하다고 생각되는 교습방식에 대해 기본적인 결정을 내릴 수 있다는 **믿음**을 갖고 있으며 따라서 이를 바탕으로 성공적으로 학교를 운영하고 있습니다. 그렇다면 이러한 운영 방식이 현재 우리가 교육현장에 직면한 많은 문제를 아이들과 교사가 협력하여 개선하고 아울러 우리가 기존의 지닌 사고방식을 다시 한 번 생각하게 하는 계기로 삼아야 하지 않을까요?

아이들에게 스스로 결정하고 방향을 설정하는 기회를 제공해 보세요. 아마도 우리는 훌륭한 교육 모델을 만들어 낼 수도 있을 것입니다.

저는 계속하여 영국 교육청의 예를 언급하였습니다. 이러한 이유는 오늘날의 현실 사회에서 경쟁적이며 평가일로의 현 체제 내에서 제도권 내 학교교육을 개선하기 위해서는 정부, 대학, 회사들이 인정하고 평가하는 방식으로 어느 정도 운영해야 하기 때문입니다. 이러한 학교들은 흥미로워야 하며 **제도권 체제 내에서 유지되며** 교육의 **대안**모델을 제시해야 하는 것입니다. 만약 우리가 제도권 밖의 이단아를 고집한다면 절대로 다른 학교에 영향력을 미치지 못할 것입니다. 제가 여기 한국에서 우리의 모범사례를 공유하기 위해서는 수많은

학교를 보아온 감독당국들이나 교육 경험자들이 우리의 교육방식을 매우 상세히 관찰한 결과 “우리 아이들이 전인적으로 잘 성장하고 식견이 있는 아이들로 키워내는 최선의 교육적 접근”방법임을 인정했다는 사실을 여러분에게 말씀드려야만 합니다. 아마도 우리의 최근 성공 모델이 다른 나라에서 전통적인 교육방식과 급진적으로 다른 교육모델로 아이들이 교내 폭력에 덜 노출되고, 더 효율적이며 결석을 덜하고, 교사와 학생 모두 덜 우울해하고 불만을 줄이는 성공 모델의 가능성에 대한 자신감을 북돋는데 도움을 줄 것으로 생각합니다.

제가 이 부분에서 선생님들을 언급한 이유는, 그 동안 보아온 결과 선생님들도 학생들처럼 학교에서 결과지향적인 관리자들에 의해 위협받고 존중받지 못하며 격무에 시달리고 우울해한다는 것을 경험했기 때문입니다. 아마도 우리 아이들과 선생님들 모두 내재된 진정한 잠재력을 발견해내는 학교와 교육 모델이 있지 않을까요?

하지만 인간관계의 변화만이 더 나은 학교를 만드는 것은 아닙니다. 샌즈 스쿨은 활동하는 물리적 공간에서도 다른 학교와는 차별됩니다. 우리 학교의 건축은 아이들의 학습 환경을 조성하는데 도움을 줍니다. 따라서 설사 문제가 있는 가정의 아이들조차도 학교에서 안전하고 가족의 일부처럼 느끼게 됩니다.

샌즈 스쿨은 약 100여명의 사람들이 생활하는 공간으로 약간은 오래된 집처럼 느껴지는 공간이며 최대한 많은 학생을 수용하는 그런 건물이 아닙니다. 학교 건물은 마치 집처럼 편안하여 복도 소파 부엌 교실 등에서 아이들이 마음껏 학습할 수 있는 공간입니다. 이러한 가정집 분위기의 건축물은 친밀감을 향상시켜서 아이들이 더욱 진솔하고 편안한 환경에서 공부할 수 있도록 도와줍니다.

샌즈 스쿨에서의 제 경험을 근거로, 샌즈 스쿨은 사실 건물 자체로 우리의 교육을 대변할 수 있다고 이렇게 여러분에게 말씀드릴 수 있습니다. 이것은 마치 거대 학교가 교육의 산업화 및 규모의 경제를 통해 아이들을 “최종 상품”으로 만들어 내는 것으로 대변되듯이 우리 학교는 각 개인의 가치 및 확대된 가족의 느낌으로 우리의 교육을 잘 대변합니다. 저는 인간 중심의 건축에 대한 짙은 글귀를 제 발표에 포함시켰습니다. 왜냐하면, 바로 이러한 공간이 어떻게 학습에 영향을 미치고 샌즈 스쿨에서의 공간은 사람만큼이나 중요하다는 것을 잘 보여주기 때문입니다.

“만약 자신만의 학교를 만들려면, 우수한 교사, 전자 칠판, 좋은 책상만을 찾지 말아야 한다. 좋은 학교를 원한다면 작은 공간에 부엌을 그 중심에 놓고 점심 요리와 향긋한 커피향, 그리고 토스트 냄새가 아이들이 학업을 방해할 만큼 자그마한 공간을 찾아야 한다.

또한 건물은 약 10여 명의 학생들만이 들어갈 만한 공간에 소파와 카펫을 배치하여야 한다. 학생들은 카펫에 편하게 누울 수 있어야 한다. 수학문제는 종종 누워서 풀 때 잘 풀리기 때문이다. 연극이나 회의를 위해서 모든 이들이 모여 논의할 수 있는 큰 방도 몇 개 필요하다. 하지만 창문을 많이 배치하고 방을 너무 크게 해서는 안 된다. 만약 복도가 있다면, 사람들이 앉아서 이야기를 나눌 수 있도록 아름답게 가꾸어야 한다. [물론 화재 비상구도 필요하고 방화벽도 있을 것이다. 하지만 이러한 방화벽이 ‘소음차단벽’의 역할도 해야 함을 염두해 두어야 할 것이다. 왜냐하면 행복한 학교는 아이들의 소음으로 가득 차기 때문이다]. 그리고 아이들이 복도를 마음껏 뛰어다니도록 허용해야 한다! 복도를 뛰어다니는 것은 인생의 골칫거리에 대한 최선의 해독제이기 때문이다. 또한 많은 잔디와 아이들이 타고 놀 수 있고 앉아서 쉴 수 있는 나무, 그리고 자전거를 타고 축

구를 하며 '숨바꼭질'을 할 수 있는 공간 역시 필요할 것이다.

그리고 가능하면 오래된 건물을 선택해라. 오래되고 아름다운 건물. 아름다움은 인간의 행위에 영향을 미치며 건물 자체가 과거의 가정집이었던 곳을 선택한다면 아이들은 마치 집처럼 편안한 감정을 느낄 것이다. 우리가 상식적으로 생각하는 바와 달리 종종 학교는 배움에 있어 방해가 되기도 한다.

그리고 사방에 예술작품을 걸어놓아야 한다. 이는 자연스럽게 아이들을 교육시켜주며 최고의 거리 예술작품의 한 형태이기 때문이다. 또한 조각상을 적절한 위치에 배치하면 아이들이 아무래도 조심하기 때문에 서로 몸장난을 쳐도 장소를 가려서 하는 효과도 덩으로 볼 수 있다.

선생님들이 별도의 방을 필요로 하진 않지만, 아이들은 놀고 떠들 수 있는 때로는 몸 장난으로 가구에 상처를 낼 수 있는 실내 공간 역시 필요하다. 따라서 약간은 너저분한 그러한 공간도 아이들을 위해 만들어 놓을 필요가 있다.

아이들이 몰두할 수 있는 조용한 공간과 잘 꾸며진 화장실 또한 필요하다; 물론 이 공간은 아이들이 가방을 걸어 놓고 또 혼자 조용히 앉아 있을 수 있는 곳이어야 한다. 그리고 소파를 더 들 공간도 필요하다. 이러한 소파의 위치는 책장 옆이면 좋고 책장에는 고전과 함께 아동 작가로 유명한 주디 블룸(Judy Bloom)의 소설과 침대 아이들을 위한 소설을 함께 배치하면 좋다. 소파는 침대 아이들에게 매우 친근한 가구이고 소파에서 아이들이 많은 일들을 해낼 수 있는 것을 보면 참으로 놀라울 정도이다. 실제로 최고의 수업은 아마도 소파에서 행해질 수도 있는 것이다. 또한 아이들은 '트와일라잇'이라는 침대 통속 소설을 찾아보다가도 우연히 고전을 접하게 될 것이다. 학교의 가장 끝에서 반대편으로 도달하는데 약 2분 거리 미만의 규모가 가장 이상적인 크기로 만약 비서가 전화를 걸어 당신에게 메시지를 전달하는 것 보다 간단히 소리를 쳐서 당신에게 그 메시지를 전달할 수 있는 거리를 상상하면 아마도 그 정도 규모의 건물 공간이 학교 건물의 적절한 크기일 수 있다. 아니면 학교 규모가 클 경우 이정도 규모의 건물을 총 10동 정도로 하여 하나의 대규모 학교 공간을 설정할 수도 있다.”

우리는 사람중심 교육을 할 수 있다는 측면에서 보면 매우 행운아입니다. 실제 전 세계 많은 아이들은 이렇게 소규모 교육을 받을 여건에 있지 않습니다. 하지만 설사 대규모 교육을 실시하는 교육기관들도 샌즈 스쿨의 일부 특징을 보고 배울 수 있을 것이라고 믿습니다. 그렇게 함으로써 오늘날 일반 교실에서 학생들이 수동적으로 교육을 받고 멍하니 공상에 잠기는 [저는 이것을 “정신적 결석” 이라고 부르기도 합니다.] 교육 현실에서 능동적 교육 참여가 이루지고 이에 따라 학교의 출석률이 개선되어 학생들의 교육의 질과 적절한 교육 모두가 향상되는, 그리고 교사와 학교 모두에게 보람된 교육 공간을 제공 할 수 있을 것입니다. 샌즈 스쿨은 학생과 교사가 만들어 가는 학교로 계속해서 세대가 거듭할수록 변화해 나가며, 기존의 어른들이 만들어 놓은 철학이 아닌 상식에 기반한 교육으로 인해 아마도 우리들 모두가 다니고 싶어 하는 학교의 모습일 것입니다. 샌즈 스쿨은 십대와 어엿한 어른으로 대접받는 아이들을 염두에 둔 학교 입니다. 만약 제가 말씀 드린 모든 것이 사실이라면 우리는 아마도 샌즈 스쿨 같은 학교를 만들어 내고자 노력해야 하지 않을까 생각합니다.

이쯤에서 우리 학교에 다녔던 학생이 제작한 비디오를 여러분에게 보여드리면 좋을 듯합니다. 이 비디오를

통해 여러분들은 샌즈 스쿨의 면모와 분위기를 더욱 잘 느끼실 수 있을 것입니다. 그리고 실제로 이러한 경험을 직접하고 있는 당사자인 어린이들의 목소리도 들으실 수 있습니다. 저는 이 학생들이 분명히 자신들이 제작한 비디오를 여러분들이 직접 보시기를 원할 것이라는 것을 믿어 의심치 않습니다.

-----

그렇다면 학교 교육은 왜 필요할까요?

시험을 치기 위해 또는 단편지식을 암기하기 위해 필요할까요?

아니면 학습하는 노하우를 배우고 그 이상의 것을 배우기 위해 학교 교육이 필요한 것일까요?

학교 교육은 바로 여러분 자신, 여러분의 강점과 한계, 적성 그리고 열정에 대해 배우는 것입니다. 학교에서 시험을 치는 것은 이러한 면모들의 일부만을 알게 할 뿐입니다. 교육은 삶의 가능성과 현실, 인간 경험의 범위에 대해 배우는 것입니다. 그래서 학교는 현실적이고, 실제적이며 가능한 한 실생활을 반영하는 것이어야 합니다.

학교는 **진정한 자아**를 찾는 법을 배우는 것입니다. 이를 위해서, 여러분은 선부른 판단이나, 타인의 비웃음 패념치 말고 진정한 자신의 성격을 파악할 용기가 있어야 합니다. 학교는 이러한 시도 및 아이들의 성장을 위해 시간과 공간을 제공해야 합니다.

학교는 공감능력, 상호 의지 및 존중에 기반한 관계를 형성하는 장소이며 자신의 시각 이외에 다른 시각에서 세상을 바라 볼 수 있는 기회를 제공하는 곳입니다.

학교는 편견과 도전을 파악하는 법을 배우고 다양성과 차이를 포용하는 공간이어야 합니다. 이를 위해서는 우리 모두가 지닌 독특함을 포용할 수 있는 학교를 필요로 합니다.

학교는 또한 겸손함을 배우는 곳이기도 합니다. 실패만이 우리에게 겸손을 가르쳐 줍니다. 따라서 우리는 아이들에게 실패 경험도 기꺼이 받아들이도록 독려해야 합니다.

학교는 열정과 상상력 및 다양한 형태의 창의성을 되살리는 공간이어야 하며, 이를 위해서는 학교에 생동감 있는 상상력을 지닌 열정적인 사람과 단순한 지식습득 그 이상의 가치를 존중하는 사람들로 채워져야 합니다.

학교는 자신감을 불어넣는 공간이어야 합니다. 이러한 자신감은 우월감에서 비롯된 것이 아니라, 우리를 진정으로 존중하고 우리에게 무엇이 필요한지 이해해주며 우리의 진정한 관심사를 들어주고 서로의 가치를 인정해주는 사람들의 지지에서 나오는 자신감입니다. 이러한 자신감은 모든 사람들이 선하다는 믿음에서 비롯된 자신감입니다.

학교는 지혜를 키워나가는 곳이며 이를 위해서는 우리가 지혜로워 지는 연습을 할 기회가 필요합니다. 학교는 아이들에게 무엇을 생각하고 무엇을 믿는지 질문을 던집니다.

학교는 또한 재미를 추구하고, 웃고, 놀고, 아이들이 성장하면서도 동시에 아이들이 특성을 잘 유지해 나갈 수 있도록 하는 공간입니다. 학교는 항상 아이들의 웃음과 소음, 놀이, 대화로 시끌벅적해야 합니다. 학교는 아이들을 포용하고 아이들의 잠재력을 최대한 끌어내야 합니다. 이것이 의미하는 것은 아이들이

가장 영리하면서도 행복한 아이들이 되는 것입니다.

또한 학교는 따분함을 극복해 잡아내는 법을 배우는 곳이며 도전에 응하고 동기부여를 찾아내는 곳입니다. 이러한 것이 가능하기 위해서 학교는 아이들에게 따분할 수 있는 시간, 그리고 공포와 위험을 직면하도록 허용해야 합니다.

그러나 무엇보다도 학교는 우리가 스스로 생각하는 법을 가르치고 자신을 표현하며 스스로 결단하는 것의 공포와 자극을 느낄 수 있는 기회를 주어야 하는 곳입니다.

우리는 학교들이 이러한 의도를 교육의 중심에 놓도록 하고 이러한 목적이 아이들의 교과과정의 중심이 되도록 해야 합니다. 만약 시험이 이러한 다양한 목적의 하나를 이룰 수 있는 것이라면, 시험을 봐야 합니다. 만약 아이들이 단순 암기를 함으로써 이러한 열망을 달성할 수 있다면 또 그렇게 해야 합니다. 만약 아이들에게 교복을 입히고 일률적으로 행동하게끔 하여 이러한 목적을 달성할 수 있다면 우리는 현재 학교 교육을 바꾸지 말아야 합니다. 그러나 만약 우리가 현재의 학교 체제에서 현명하고, 감각적이고, 공감하는 능력이 있고, 인내심이 있고, 창의적이며 활달한 아이들로 교육시킬 수 없다면 이제 우리는 현재의 교육 체제를 바꾸어 나가야 할 것입니다.



Sean Bellamy

소속 및 직위

- 샌즈스쿨(Sands School) 설립자 및 교장

주요 경력

- 前) 잉글랜드 Dartinton Hall School 교사



2

미국 사례: 메트스쿨  
(USA: Met School)

Andrew Frishman 박사  
Big Picture Learning



# The Met and Big Picture Learning Personalized Education

Andrew Frishman  
Big Picture Learning



Seoul, South Korea Sept. 2014 – Andrew Frishman

## The Met and Big Picture Learning Personalized Education

Andrew Frishman, Ed.L.D.  
Director of Program Development  
Big Picture Learning

[andrew@bigpicturelearning.org](mailto:andrew@bigpicturelearning.org)

## Outline of Presentation

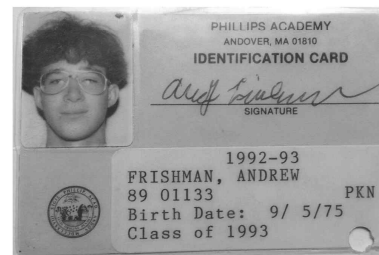
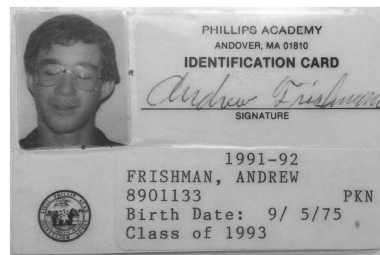
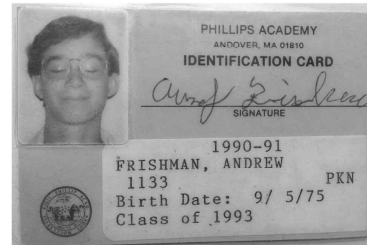
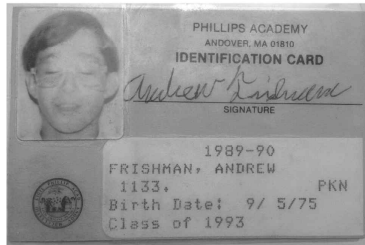
***1. Who Am I?***

***2. What is The Met? Big Picture Learning?***

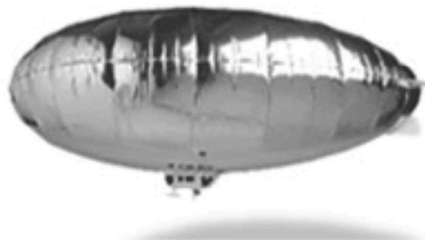
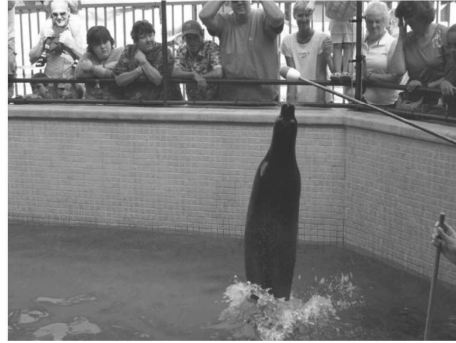
***3. Provocative ideas for South Korea?***

## The Big Picture Learning approach

- ***Who were you when you entered secondary school?***
- ***How did you change while you were in secondary school?***



***What was your most significant learning experience between the ages of 14-18?***





### **Significant Learning Experiences**

- Emerge from a personal interest/passion
- Connection with mentors (adult experts)
- Authentic products and evaluation/assessment
- Outside of the classroom

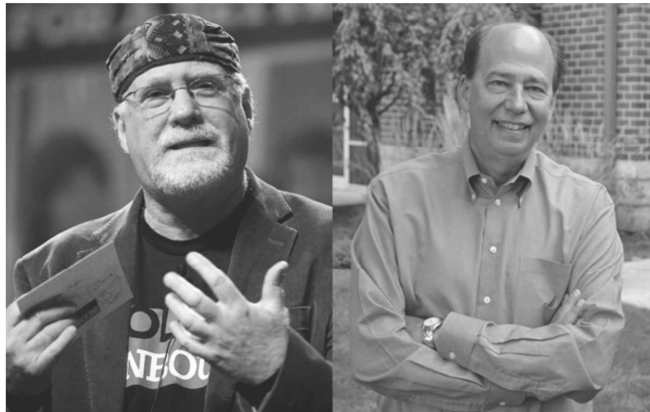
***What originally motivated you  
to become an educator?***

***start with student's interests/passions***

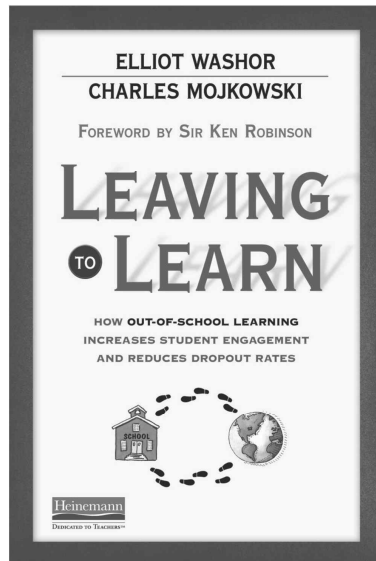
***real-world***

***co-create learning experiences and assessments***

***What does “starting with students” mean?  
What does “real-world learning” mean?  
How can students co-create their own learning  
experiences and assessments?***



## What are the design parameters or criteria?



### *10 Expectations*



## 10 EXPECTATIONS



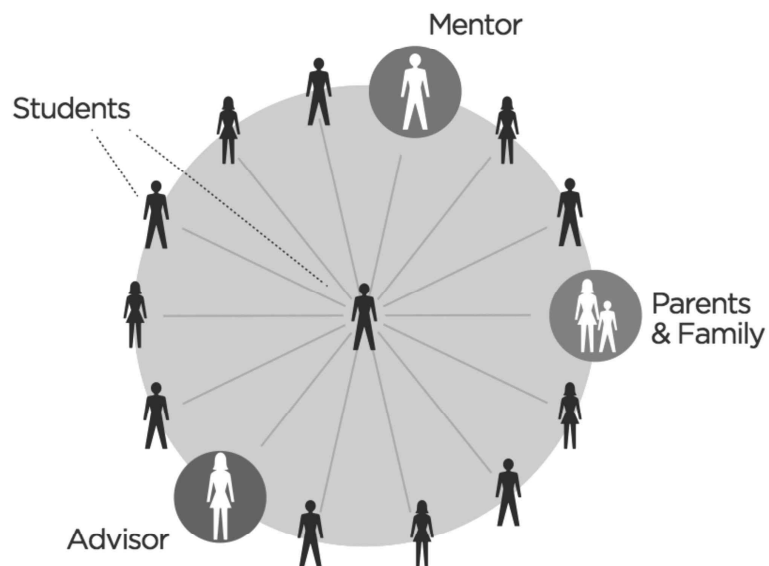
## IMPERATIVES

<http://www.youtube.com/watch?v=K96c-TGnSf4>

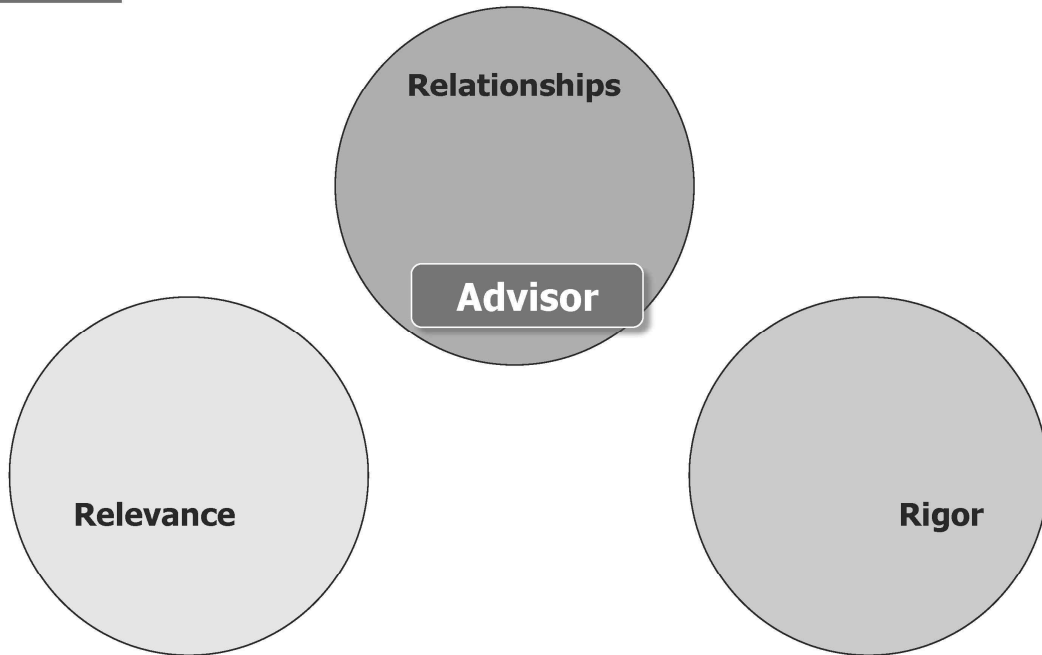
## The First Big Picture School Providence, Rhode Island, USA



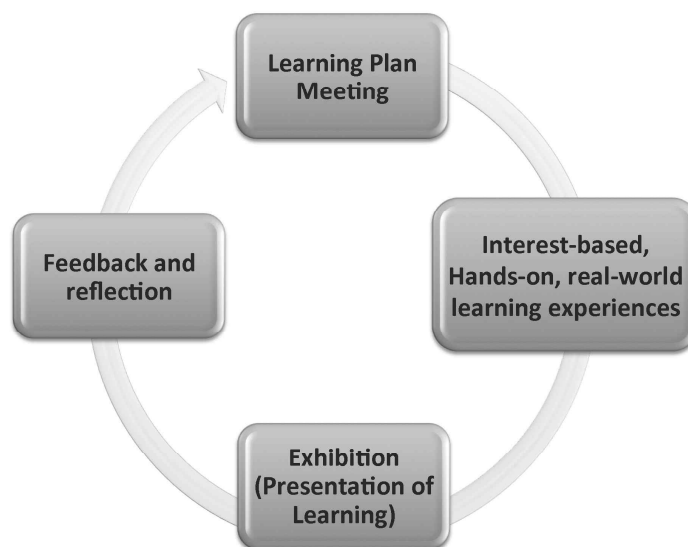
## The Big Picture Learning approach



## The Big Picture Learning approach



## The Big Picture Learning approach Personalized Individual Learning Plans



## Connection to Big Picture Learning



Andrew's Advisory "The Warriors" Met Providence 2006

### **What is the role of the advisor?**

- Develop a close relationship as the student's "fiduciary"
- Coordinate student's learning plan
- Teach academic, organizational, and professional skills
- Create opportunities for appreciation of each others' differences
- Maintain a supportive environment
- Help students to access resources

*What exposure to possible future careers did you have while in secondary school?*





<http://www.youtube.com/watch?v=vQajME-6A04>

***The 5 “Learning Goals” at Big Picture Schools***

- Communication
- Quantitative Reasoning
- Empirical Reasoning
- Social Reasoning
- Personal Qualities

### ***How is students' work assessed?***

- Is the emphasis on memory or application?
- What opportunities are there for creativity?
- How individualized is the assessment?
- Who is providing accountability?
- Is cheating likely/common?
- What sense of satisfaction/accomplishment?
- How dynamic/engaging is the assessment?
- Self-reflection, feedback, strategies to improve?
- What motivation is there to improve?

## ASSESSMENT The Silent Killer of Learning



Why is it that stellar students sometimes fail in the workplace while dropouts succeed? One reason is that most, if not all, of our current assessment practices are inauthentic. Just as the lecture focuses on the delivery of information to students, so does assessment often focus on having students regurgitate that same information back to the instructor. Consequently, assessment fails to focus on the skills that are relevant in life in the 21st century. Assessment has been called the "hidden curriculum" as it is an important driver of students' study habits. Unless we rethink our approach to assessment, it will be very difficult to produce a meaningful change in education.

<http://news.harvard.edu/gazette/harvard-events/events-calendar/?trumbaEmbed=view%3DEvent%26eventid%3D107452690>

***What oral presentations of your work do you remember giving?***

***What did you become an expert in?***

**What is an Exhibition?**

- A student's oral presentation of his/her portfolio of work at the end of a quarter.
- Opportunity for a student to self-reflect on his/her learning process (meta-cognition)
- A conversation about a student's learning
- Part of a continuous and connected cycle of learning

## The Big Picture Learning approach

### *School Distinguishers*

- Learning Through Interests/Internships in the Real World (LTI)
- One Student At A Time: Personalization
- Authentic Assessment
- School Organization
- Advisory Structure
- School Culture
- Leadership
- Parent/Family Engagement - Adult Support
- School College Partnership - College Preparation
- Professional Development

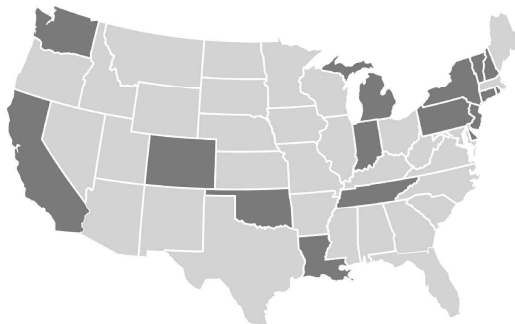
## The Met Sacramento High School



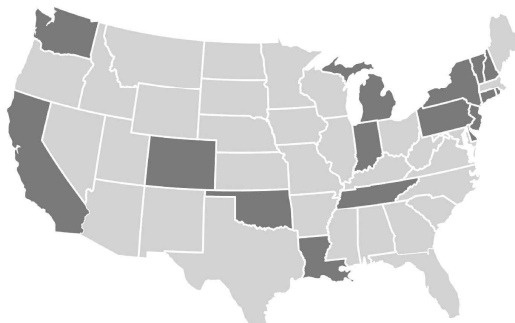
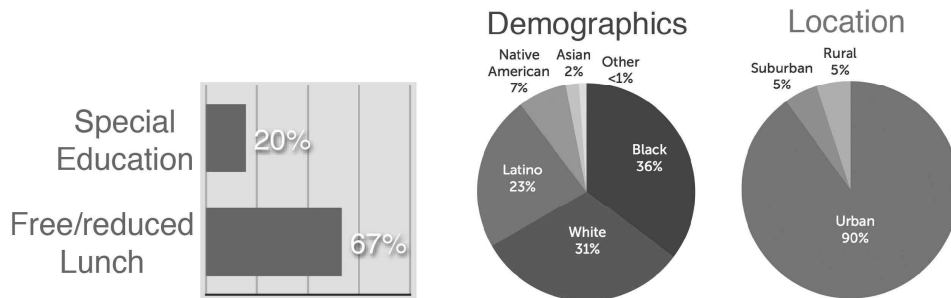


## History of Big Picture Learning School Network

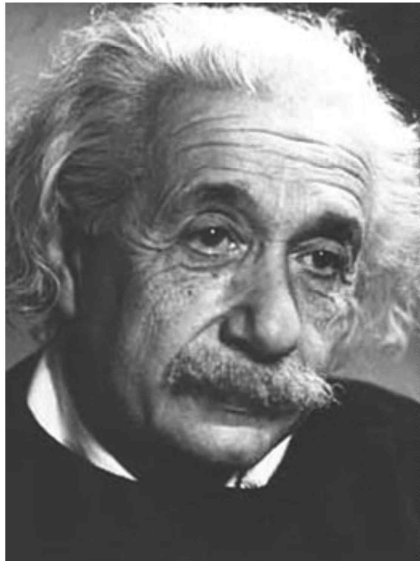
- 1994 – BPL Founded
- 1996 – The Met (Providence, RI) opens
- 2002 – Launch of network of schools (not a CMO)
- Today – 55 Schools in 14 states



## 2014 Big Picture Learning School Network



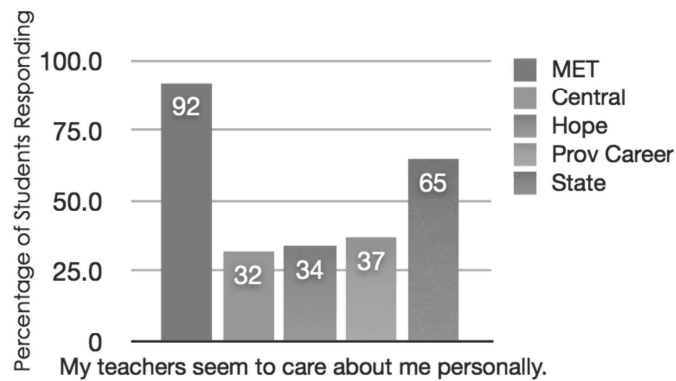
## Data on the effectiveness of Big Picture Learning



Everything that can be counted does not necessarily count; everything that counts cannot necessarily be counted.

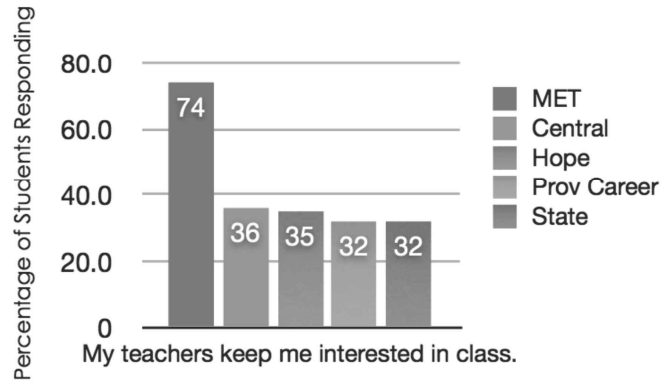
- Albert Einstein

## Data on the effectiveness of Big Picture Learning



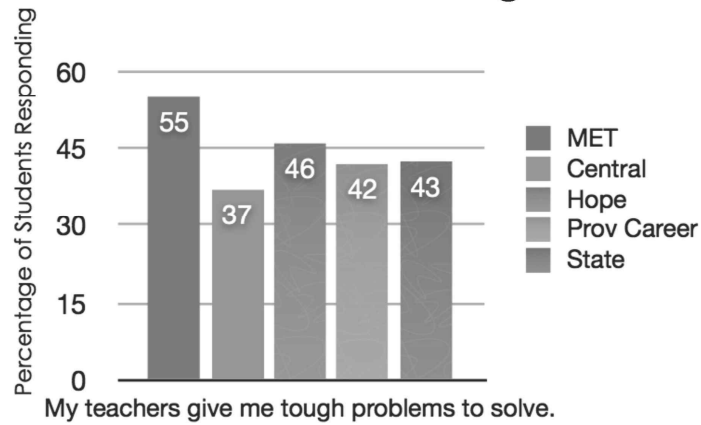
## Relationships

**Data on the effectiveness of Big Picture Learning**



**Relevance**

**Data on the effectiveness of Big Picture Learning**



**Rigor**

**Data on the effectiveness of Big Picture Learning**

**2011-  
2012  
Cohort**



CAMDEN, NJ  
OAKLAND  
SAN DIEGO  
PROVIDENCE  
SACRAMENTO  
SEATTLE  
NASHVILLE

| Graduation |          | ELA Prof   |          | Math Prof  |          |
|------------|----------|------------|----------|------------|----------|
| BPL School | District | BPL School | District | BPL School | District |
| 100%       | 49%      | 71%        | 51%      | 28%        | 18%      |
| 85%        | 60%      | 42%        | 35%      | 46%        | 35%      |
| 98%        | 87%      | 71%        | 54%      | 78%        | 57%      |
| 82%        | 65%      | 66%        | 56%      | 25%        | 11%      |
| 81%        | 80%      | 59%        | 51%      | 53%        | 55%      |
| 78%        | 66%      | 72%        | 72%      | 36%        | 32%      |
| 94%        | 78%      | 66%        | 49%      | 32%        | 17%      |

**Data on the effectiveness of Big Picture Learning**  
*California Alumni – longitudinal study*

**74%** Enrolled in college within the first year

**87%** Freshmen-to-sophomore persistence

**74%** Of those working secured a job  
through a high school internship contact

(Data collection and analysis by MPR Associates – now RTI International)

### **BPL Alumni Connector Study**

96% Alumni who have taken post-high school college courses by age 24

#### Valuable preparation for life after high school:

- relationships with school adults
- internships and mentors
- opportunities to explore their interests
- college preparation and work readiness
- resourcefulness and resilience
- public speaking skills

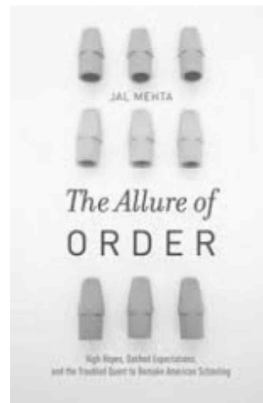
### **Turbulence in the Education Sector**

- Accountability systems
- Common Core
- Ed Tech
- Private Sector
- District re-structuring and State Takeovers
- RTT and Philanthropic \$

## Turbulence in the Education Sector

*“Knowledge is no longer fixed and teaching is not about transmission, instead knowledge is provisional and needs to be collected and produced by students.”*

-- Dr. Jal Mehta



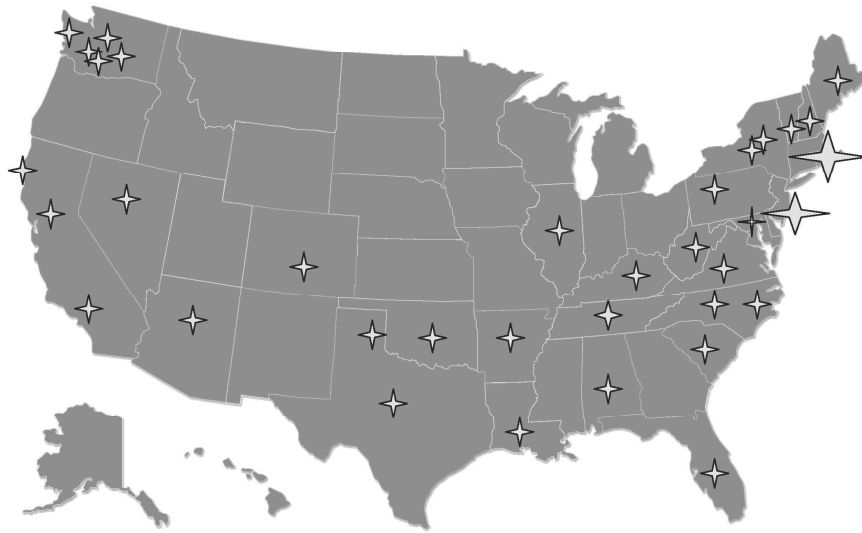
## Turbulence in the Education Sector

### HEADLINES FROM the MBAE survey of Massachusetts employers

“Standards based accountability has worked over the last 20 years. Now we need to focus on building student-centered education, with more technology to enable personalization and more experiences to consolidate learning and ‘make it relevant’ to kids.”

“Public schools aren’t spending enough time teaching kids to problem-solve, think, and work with others collaboratively. They spend too much time having kids memorize facts and figures – and they are too focused on checking off the boxes they have delivered to the curriculum.”

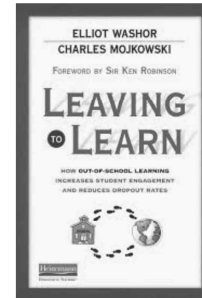
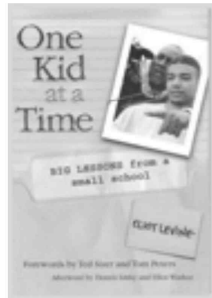
MBAE - The New Opportunity to Lead: A vision for education in Massachusetts for the next 20 years



***How might these ideas catalyze  
innovation in South Korea?***

***What is the purpose of school?  
(And how has it changed?)***

- Starting with students
- Real World Connections
- Project-Based Assessments
- Interdisciplinary Collaboration



### To learn more about Big Picture Learning

1. *Leaving to Learn* – Elliot Washor & Charlie Mojkowski (in process of being translated into Korean)
2. *The Big Picture: Education is Everyone's Business* – Dennis Littky with Sam Grabelle
3. *One Kid at a Time* – Eliot Levine (available in Korean)
4. [www.bigpicturelearning.org](http://www.bigpicturelearning.org)

## The Met and Big Picture Learning Personalized Education

Andrew Frishman, Ed.L.D.  
Director of Program Development  
Big Picture Learning

[andrew@bigpicturelearning.org](mailto:andrew@bigpicturelearning.org)



**Andrew Frishman**

---

**Position**

- Director of Program Development, Big Picture Learning

**Experience**

- Former teacher/advisor/internship coordinator/administrator, The Met School in Providence, Rhode Island and also the Met School in Sacramento, California.
  - Former Adjunct Professor, Brown University
  - Former Teacher in Hackley School and Renbrook School
-

[ 메트(Met)와 빅 픽처 러닝  
개인 맞춤 교육 ]

앤드류 프리슈먼  
빅 픽처 러닝



Seoul, South Korea Sept. 2014 – Andrew Frishman

메트와 빅 픽처 러닝  
개인 맞춤 교육

앤드류 프리슈먼 교육리더십 박사  
프로그램 기획자  
빅 픽처 러닝

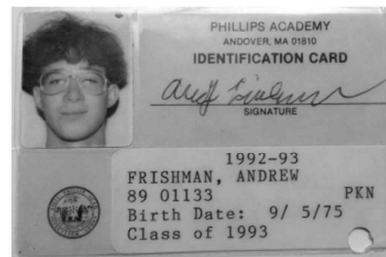
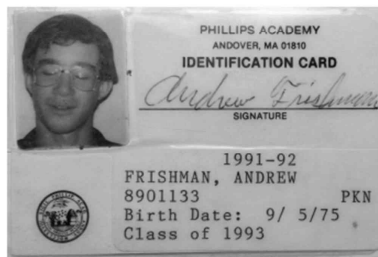
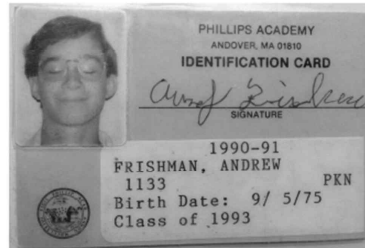
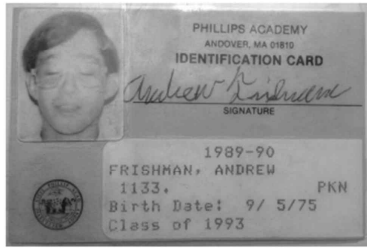
[andrew@bigpicturelearning.org](mailto:andrew@bigpicturelearning.org)

## 발표 개요

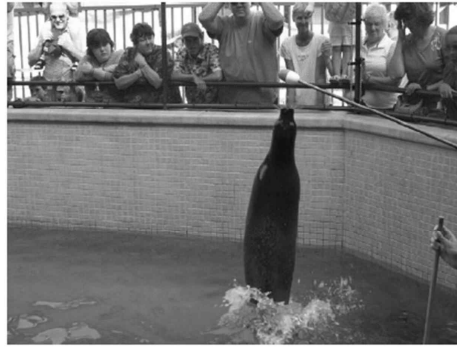
1. 나는 누구인가?
2. Met란 무엇인가?
3. 한국에 도발적으로 소개되는 아이디어

## 빅 픽처 러닝 방식

- 중 · 고등학교 입학 당시의 여러분은 누구였나요?
- 중 · 고등학교에서 여러분은 어떻게 바뀌었나요?



- 여러분이 14-18세였을 때 어떤 학습 경험이 가장 의미 있었나요?





## 의미 있는 학습 경험

- 개인의 관심/열정에서 우러나옴
- 멘토(성인 전문가)와의 연결
- 진정성 있는 제품과 평가/사정
- 방과 후

- **교육자가 되고자 했던 원래의 동기는 무엇이었나요?**

**학생의 관심/열정에서 시작**

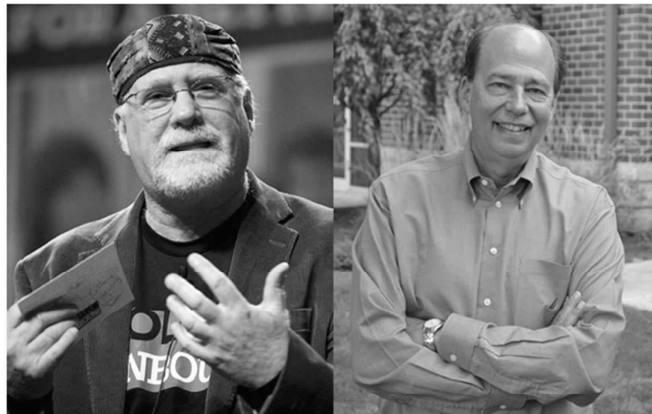
**현실 세계**

**학습 경험과 평가 결과를 함께 창출**

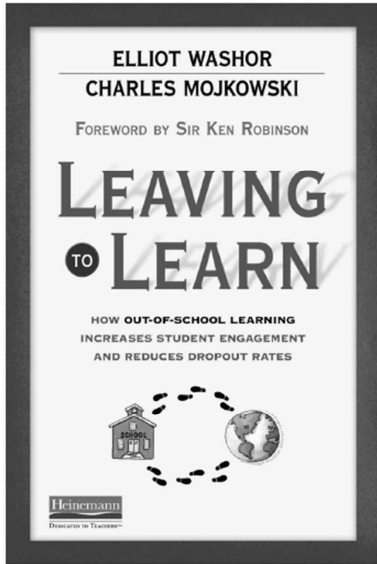
**"학생들과 시작한다" 의 의미는?**

**"현실 세계 학습" 의 의미는?**

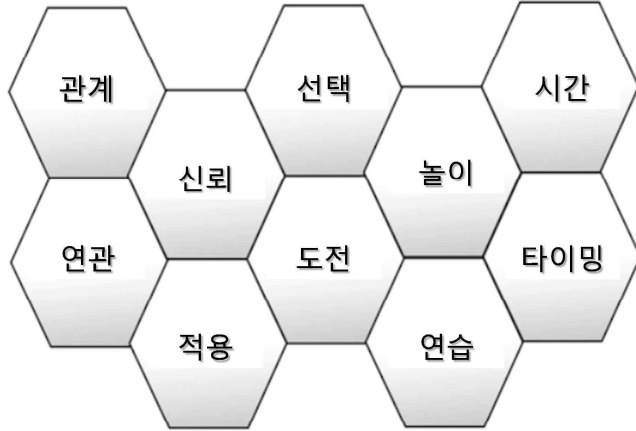
**어떻게 학생들이 자신만의 학습 경험과 평가를 함께 창출할 수 있을까요?**



## 설계 변수 또는 기준은?



### 10가지 기대 항목



## 10가지 기대 항목



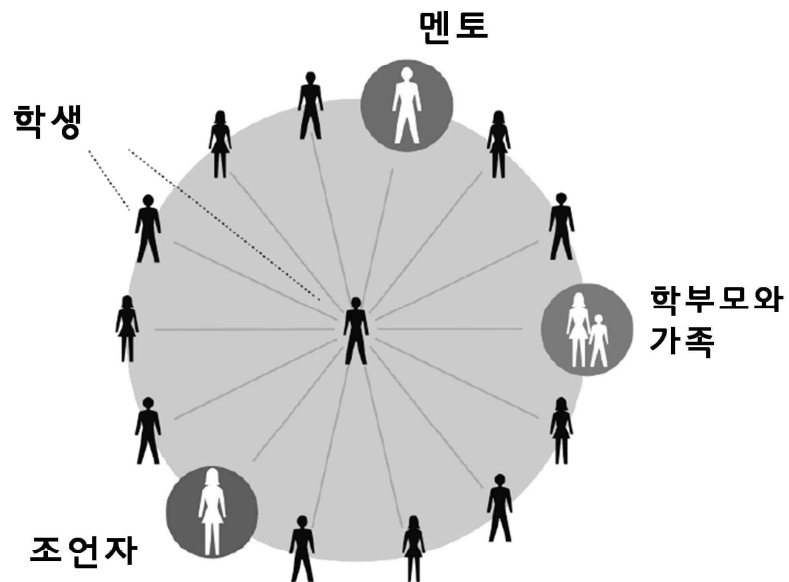
## 필수 항목

<http://www.youtube.com/watch?v=K96c-TGnSf4>

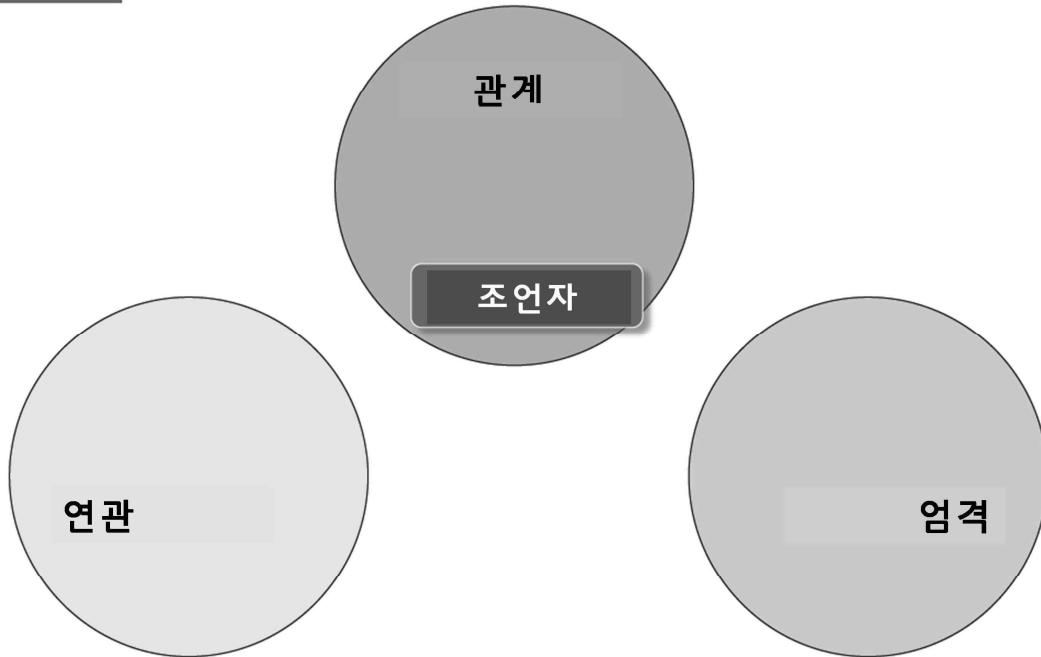
## 최초의 빅 픽처 스쿨 미국 로드아일랜드 프로비던스



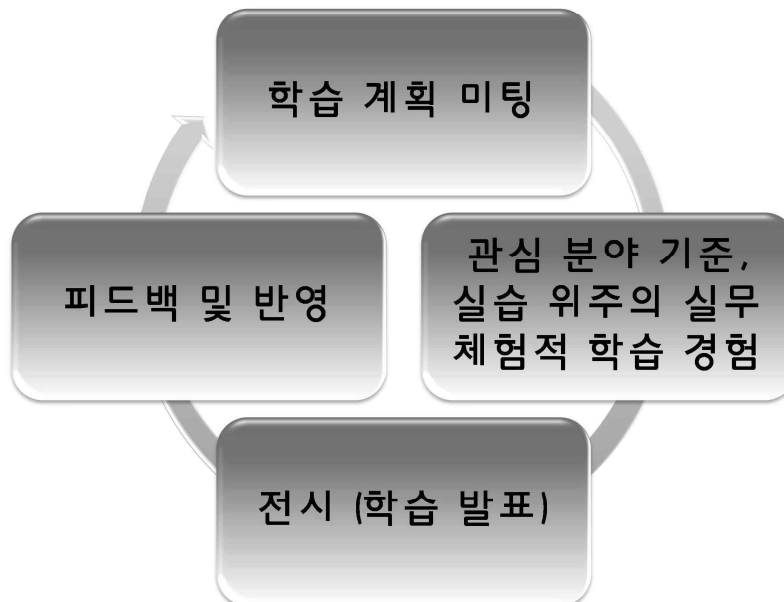
## 빅 픽처 학습 방식



### 빅 픽처 학습 방식



### 빅 픽처 학습 방식 개인 맞춤형 학습 계획



## 빅 픽처 학습과 연결



앤드류의 조연자그룹 "더 워리어즈" 메트 프로비던스 2006년도

## 조연자의 역할은?

- 학생의 "수탁자"로서 친밀한 관계를 형성한다
- 학생의 학습 계획을 조율한다
- 학업, 조직, 직업과 관련된 기술을 가르친다
- 서로 다름을 이해하는 기회를 제공한다
- 서로 돕는 환경을 유지한다
- 학생들이 각종 자원을 활용할 수 있도록 돕는다

- 중 · 고등학교 시절 장래 희망과 관련하여 받은 도움은 어떤 것이었나요?





<http://www.youtube.com/watch?v=vQajME-6A04>

## 빅 픽처 스쿨의 5대 "학습 목표"

- 의사소통
- 정량적 추론
- 경험적 추론
- 사회적 추론
- 개인적 자질

## 학생들의 과업에 대한 평가 방법은?

- 기억 또는 응용에 주안점을 두는가?
- 창의력을 위한 기회는 어떤 것이 있는가?
- 평가는 얼마나 개인 별로 이루어지는가?
- 책무는 누가 담당하게 되는가?
- 부정행위는 가능한가/일상적인가?
- 만족감/성취감은 어떠한가?
- 평가는 얼마나 역동적인가/직접적인가?
- 자기반성, 피드백, 향상 전략 등은?
- 개선을 위한 동기로는 무엇이 있는가?

## 평가 학습의 은밀한 킬러



<http://news.harvard.edu/gazette/harvard-events/event-calendar/?trumbaEmbed=view%3Devent%26eventid%3D107452690>

중퇴자는 성공하는데 우수 학생이 직장에서 실패하는 경우가 가끔 있는데 그 이유는 무엇일까요? 현재 우리가 하고 있는 거의 모든 평가 방식에 신뢰성이 없다는 것이 그 한 가지 이유입니다. 강의는 학생들에게 정보를 전달하는 쪽에 초점을 두고 있는 것처럼 평가 역시 학생들이 똑같은 정보를 강사에게 되풀이하도록 하는 데에 흔히 초점을 둡니다. 따라서 21세기의 삶과 연관된 기술에 초점을 맞춘 평가를 하지 못하는 것입니다. 평가는 학생들의 학습 습관을 좌우하는 중요한 동인이기 때문에 “감춰진 커리큘럼”이라고 합니다. 평가에 대한 우리의 접근 방식을 재고하지 않는 한, 교육에 있어서 의미있는 변화를 불러오기는 대단히 어려울 것입니다.

- 여러분이 하는 일에서 어떤 구두 발표를 해본 기억이 있나요?
- 어떤 분야에서 전문가가 되었나요?

### 전시란 무엇일까요?

- 각 분기 말에 학생이 맡은 부문에 대해 구두로 하는 발표
- 학생 자신의 학습 과정에 대해 자기 반성을 해 보는 기회 (상위 인지)
- 학생의 학습에 대한 대화
- 연속적이며 연결된 학습 주기의 일부

## 빅 픽처 학습 방식

### 학교의 특징점

- 현실 세계에 대한 관심/인턴십을 통한 학습 (LTI)
- 한 번에 한 학생 씩: 개인 맞춤형
- 진정성 있는 평가
- 학교 조직
- 자문 구조
- 학교 문화
- 리더십
- 학부모/가족 참여 – 성인의 지원
- 학교 대학 파트너십 – 대학 준비
- 전문성 개발

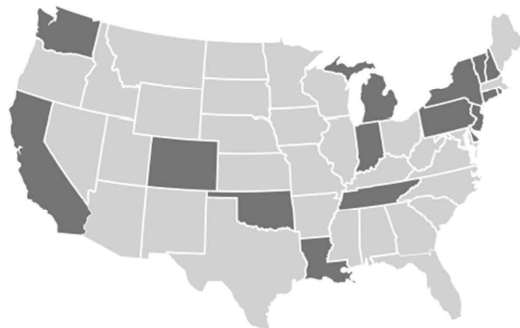
## 메트 새크라멘토 고등학교



## 빅 픽처 러닝 스쿨 네트워크의 역사

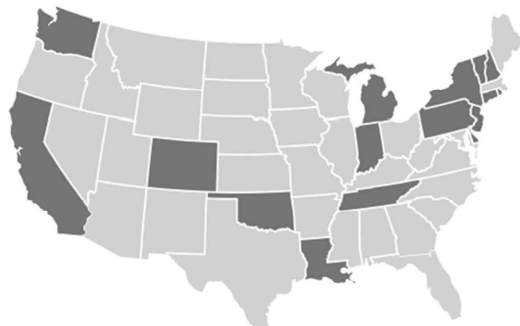
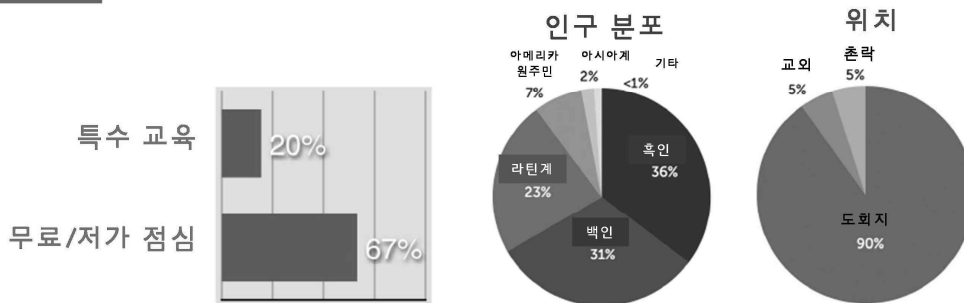
- 1994 – BPL 창립
- 1996 – 메트 (로드아일랜드 주 프로비던스) 개교
- 2002 – 학교 네트워크 시작 (CMO 아님)
- 현재 – 14개 주 55개교

**Big Picture**  
EDUCATION AUSTRALIA

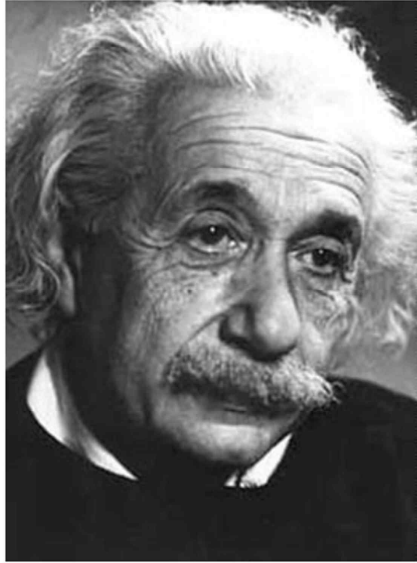


Vereniging  
**Big Picture**  
Nederland

## 빅 픽처 러닝 스쿨 네트워크의 역사



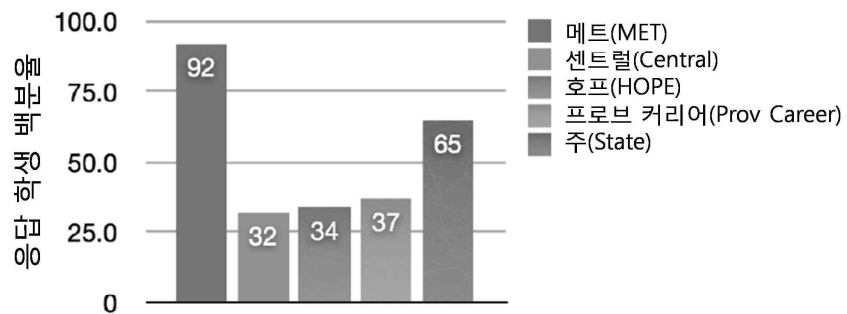
## 빅 픽처 러닝의 효과에 대한 데이터



가치가 있다고 생각되는 모든 것이 반드시 가치가 있는 것은 아니며, 가치가 있는 모든 것이 반드시 가치가 있다고 생각되지 않는다.

- 앨버트 아인슈타인

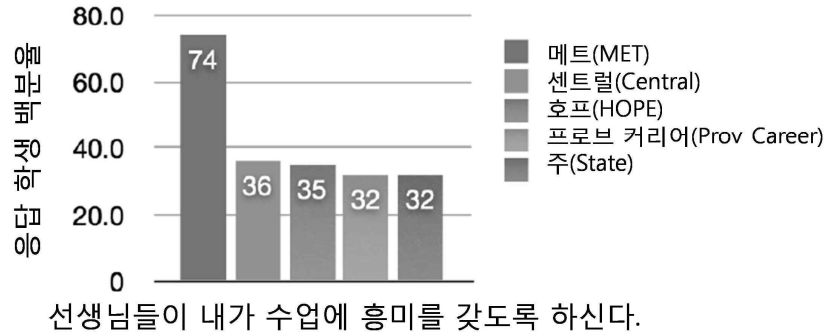
## 빅 픽처 러닝의 효과에 대한 데이터



선생님들이 나를 개인적으로 보살펴 주시는 것 같다.

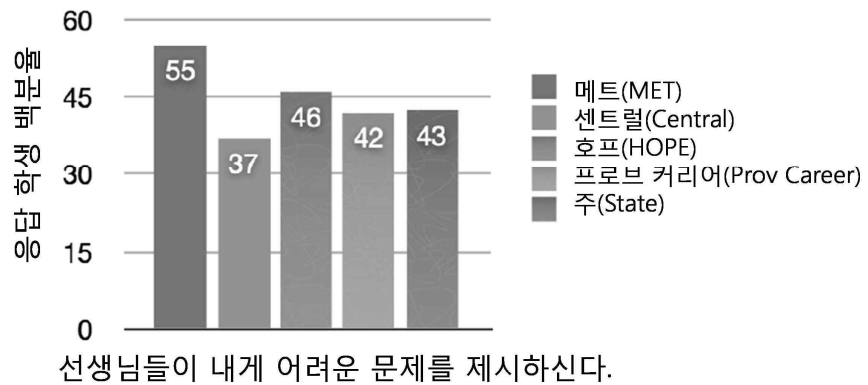
# 관계

### 빅 픽처 러닝의 효과에 대한 데이터



## 연관

### 빅 픽처 러닝의 효과에 대한 데이터



## 엄격함

## 빅 픽처 러닝의 효과에 대한 데이터

2011-  
2012  
집단



뉴저지 주 캠펠  
오클랜드  
샌디에이고  
프로비던스  
새크라멘토  
시애틀  
내슈빌

| Graduation |          | ELA Prof   |          | Math Prof  |          |
|------------|----------|------------|----------|------------|----------|
| BPL School | District | BPL School | District | BPL School | District |
| 100%       | 49%      | 71%        | 51%      | 28%        | 18%      |
| 85%        | 60%      | 42%        | 35%      | 46%        | 35%      |
| 98%        | 87%      | 71%        | 54%      | 78%        | 57%      |
| 82%        | 65%      | 66%        | 56%      | 25%        | 11%      |
| 81%        | 80%      | 59%        | 51%      | 53%        | 55%      |
| 78%        | 66%      | 72%        | 72%      | 36%        | 32%      |
| 94%        | 78%      | 66%        | 49%      | 32%        | 17%      |

## 빅 픽처 러닝의 효과에 대한 데이터

### 캘리포니아 주 졸업생 – 종적 연구

**74%** 졸업 후 1년 내 대학 진학

**87%** 대학 1학년에서 2학년까지의 재학생 비율

**74%** 고교 인턴십 연결을 통한 취업 확정자 비율

MPR협회(현 RTI 인터내셔널)의 데이터 취합 및 분석 자료

## BPL 졸업생 연결 연구

졸업생의 96%가 24세 이전에 대학 과정 이수

### 고등학교 졸업 이후의 삶을 위한 소중한 준비

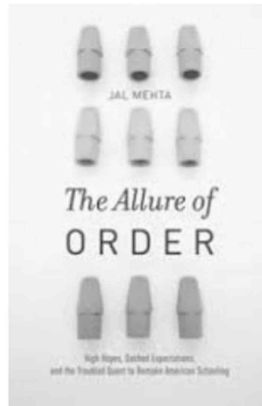
- 학교 내 성인들과의 관계
- 인턴십 및 멘토
- 자신들의 관심 분야에 대한 탐구 기회
- 대학 준비 및 취업 대비
- 임기응변 능력 및 회복력
- 대중 발표 능력

## 교육 부문의 불안

- 책임 체제
- 공통 핵심
- 교육 기법
- 민간 부문
- 지역(District) 재편성 및 주(State) 인수
- RTT 및 자선 기금

## 교육 부문의 불안

"지식은 더 이상 고정된 것이 아니고 가르침은 전달과 관련된 것이 아닙니다. 오히려 지식은 일시적인 것이므로 학생들 스스로가 지식을 취합하고 생산해낼 필요가 있습니다."  
- 잘 메타 박사



## 교육 부문의 불안

### 매사추세츠 주 고용주들에 대한 MBAE의 조사 관련 헤드라인 기사들

"이제 우리는 더 많은 기술을 도입하여 학생 개인별 맞춤형 방식의 교육이 가능해지도록 하며, 더 많은 경험을 축적하여 학습 과정을 통합하고 "학습이 학생들에게 직접적인 연관성이 있도록" 하면서 학생 중심의 교육 방식을 구축하는 데에 초점을 둘 필요가 있습니다."

"공립 학교들은 아이들이 스스로 문제를 해결하고 사고하며 다른 사람들과의 협력을 통해 일을 하는 방식을 가르치는 데에 충분한 시간을 투입하지 않고 있습니다. 아이들에게 단순 사실이나 수치를 암기하도록 하는 데에 지나치게 많은 시간을 쓰면서, 교육과정대로 이수했는지를 확인하는 데에만 지나치게 몰두하고 있습니다."

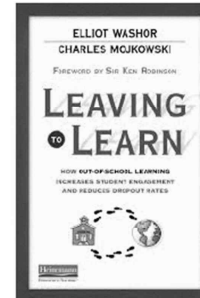
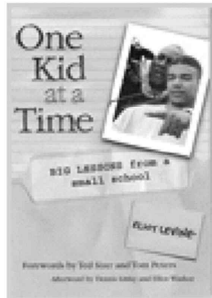
MBAE – 선도해나갈 새로운 기회: 향후 20년간의 매사추세츠 주 교육을 위한 비전



**이러한 아이디어가 한국에서의 혁신을 얼마나 촉진할 수 있을까요?**

**학교의 목적은 무엇일까요?  
(그리고 학교는 어떻게 변해 왔을까요?)**

- 학생들과 함께 시작
- 현실 세계 연결
- 프로젝트 기반의 평가
- 학제간 협력



빅 픽처 러닝에 대하여 더 자세한 내용을 알아보시려면

1. Leaving to Learn – 엘리어트 와쇼 & 찰리 모지코우스키 (현재 한국어로 번역 중)
2. The Big Picture: Education is Everyone' s Business – 데니스 리트키 및 샘 그라벨
3. One Kid at a Time – 엘리어트 레바인 (한국어 번역본 있음)
4. [www.bigpicturelearning.org](http://www.bigpicturelearning.org)

## The Met and Big Picture Learning Personalized Education

Andrew Frishman, Ed.L.D.  
Director of Program Development  
Big Picture Learning

[andrew@bigpicturelearning.org](mailto:andrew@bigpicturelearning.org)



**Andrew Frishman**

---

**□ 소속 및 직위**

- 메트스쿨 교육프로그램 기획자

**□ 주요 경력**

- 前) 메트스쿨 교사 in the Met School in Providence, Rhode Island and also the Met School in Sacramento, California.
  - 前) 브라운 대학교 겸임교수
  - 前) Hackley School 및 Renbrook School 교사
-

# 3

독일 사례: 프랑크푸르트 자유  
발도르프학교

(Germany: Frankfurt Free Waldorf  
School)

Wulf Saggau 교사·대변인  
프랑크푸르트 자유 발도르프학교



# Waldorf Education and Self-Management

Wulf Saggau

Frankfurt Free Waldorf School

Good afternoon, ladies and gentlemen. My name is Wulf Saggau. I am working at the Waldorf School in Frankfurt am Main, Germany. Thank you for the invitation to this international conference in Seoul. I will report on the work at Waldorf Schools, their management and on Waldorf education generally.

First, I will tell you something about the development of Waldorf education and its philosophy of human being based on the anthroposophical way of looking at mankind and the world as it was initiated by Rudolf Steiner (1861–1925). Then, I will explain how Waldorf schools function inside the general German school system.

## 1. Development of Waldorf education in Germany and Worldwide

The idea of the first Waldorf School was born in the upheaval of the First World War in Europe, in which 50 million people died. In order to change the world, mankind should change its way of thinking.

The first Waldorf school was founded in 1919 by Rudolf Steiner in Stuttgart, Germany. The Stuttgart-based cigarette manufacturer Emil Molt asked Rudolf Steiner to found a school for the children of his employees. On 7 September 1919 in Stuttgart began the lessons and Steiner took over the training and guidance of the teaching staff and was, until his death in 1925, the guiding spirit of the school.

For the first time in history the principle of social justice in education was realized in the Waldorf–Astoria school, operating on the Uhlandshöhe in Stuttgart. Young people should receive a common education irrespective of academic ability, class, ethnicity or religion. In this first comprehensive school the system of selection was replaced by the educational principle of learning

by promotion. This principle was based on an understanding of the relevance of the different phases of child development.

Rudolf Steiner based the Waldorf education on his “anthroposophical image of Man.” This idea of mankind was based on the spiritual principle, substantiated by the anthroposophical view of life. Anthroposophy is not a theory; on the contrary, it encourages people to turn their attention to phenomena that point out a spiritual reality beyond the material world. The philosophy of Rudolf Steiner enables conceptions, which stimulate man to act out of his presence of mind. Evidences of these have got a lot of appreciation.

In addition to the Waldorf education, Rudolf Steiner also developed the anthroposophical medicine, biodynamic agriculture and anthroposophical curative education, which have found wide acclaim.

For the purposes of the three folded social life, Steiner tried to implement the principles of ‘freedom’ of culture, ‘equality’ in the political community and ‘fraternity’ in economic life into society. Well known as the three ideals: Freedom, Equality and Brotherhood. The threefold division of man into spirit, soul and body results into the division of the three soul skills: thinking, feeling and the will. This demands in the educational sector for equal training of “thinking, feeling and willing.”

Steiner does not determine from “the qualification, reproduction and selection requirements of a late industrial democratic meritocracy here”, but directly from the need of the child in its development of creative individuality. The curriculum thus depends on the child and not vice versa! This new way of thinking also determines a new way of special management.

According to this view, there is the threefold of inner life (thinking, feeling, willing), which becomes the most important part of the Waldorf education. And it includes not only the school age, but the time from birth to the 21st year, divided in sections of seven years.

So there are the first seven years until the dentition. In the child arises a new free power for thinking that is not available in this quality until then. Then the next seven years until puberty. Puberty marks the birth of the “soul–body” (the beginning of the third seven–year–period). Here we watch the development of the student’s own “judgment” and “free mind.” The causal thinking in abstract terms is promoted. From the twenty–first year onwards the self–determined “I” will awake more and more. As you can see Waldorf education is not only about school age, but includes the early years of life too. That’s why there are so many Waldorf kindergartens which are well connected with the schools.

## 2. Development-oriented curriculum

A key principle of the Waldorf curriculum lies in the coordination of the teaching content and teaching methods on the child's learning processes and the stages of human development in childhood and adolescence. The teaching is oriented from the start of school towards the goal of inner human freedom.

## 3. Pictorial instruction

In the early school years in which the ability of own judgment is still awakening, the "pictorial" teaching becomes a significant principle. The facts are learned so that the students can imagine the obvious things by themselves and also the essence of the things by learning with experience and understanding real images.

## 4. Certificates and qualifications

The Waldorf schools have abolished the selection and the usual censorship system. School reports consist of a detailed characterization of each student, that make transparent the performance and the stage of talent in relation to the individual progress in the subjects. The Pupils finish with school-, technical college-, or high school-graduation (after 13th grade) in accordance with the national Education Act. The Waldorf Schools can bear comparison with the state-supported schools very well. Their performance, measured in terms of their examination results, was shown by the "Zentral-Abitur"-scores in recent years, in which the Waldorf schools always reached the national average and were often found in the first position. The Frankfurt Waldorf school has been the best high school in Frankfurt this year.

Waldorf schools in Germany are state-approved "replacement independent schools." In addition to the Waldorf schools, there are also kindergartens and schools in institutions of anthroposophical curative education. Since the second half of the 20th century Waldorf schools spread out in Germany and other countries. According to the January 2014 list of Waldorf schools worldwide there are existing 1026 schools worldwide, 712 in Europe. Most of them are located

in Germany (233), followed by the USA (119) and the Netherlands (84). And soon there will be more than 10 schools in Korea. The first one started working 10 years ago. Nine schools have started teaching and there are more to come.

## 5. Waldorf schools in the PISA test

In Germany, the Waldorf schools were not evaluated separately for the PISA studies, but with all the other schools they just were incorporated with the national average; so there are no exact figures of German Waldorf schools and their performance in this test.

A special case is the PISA 2006 survey in Austria, where all Waldorf schools were included and analyzed separately. This survey investigated mainly the scientific knowledge of students. The Waldorf students had very good results in terms of their interest in the natural sciences not only far above the state average, but also significantly higher than the OECD average. This was justified in the evaluation in using exemplary methods in the classroom as the phenomenological science teaching emanating from the students' own experiences.

## 6. What does Waldorf education want?

Common classes for boys and girls, two foreign languages from the first class, lessons in blocks of 3 to 4 weeks, comprehensive school from grades 1 to 13, artistic design of instruction, detailed textual reports, self-government (autonomy) in school, no repeating of classes – all this is normal Waldorf practice since more than 90 years.

Waldorf education will develop the creative power of the students from the beginning. Instead of working with mainly prescribed forms such as the multiple choice system students make their self-designed lesson textbooks.

## 7. Develop social skills

The rehearsal of social skills in a stable community of students with different talents is closer

to real life than a note-based learning of pupils with the same abilities. Supporting all students from a class community implements the social carrying capacity instead of “survival of the fittest”-mentality. Waldorf schools are built on learning by mutual cooperation. The quickly comprehending students learn the most when they get the opportunity to explain to slowly comprehending students. The latter also learn better if they do not rely solely on the statements of the teacher. The joint solving of tasks in groups with different abilities is a challenge which prepares the student for later working life.

## 8. Waldorf teacher training

The teacher education on the basis of Waldorf education is concerned with the theoretical and practical foundations of general education science and with Waldorf education and its philosophical, anthropological, scientific theoretical-methodological and historical backgrounds. Guiding principle is to encourage education on the perception of the child as an inspiration for the teacher. Independent schools have always been example for the public school system. They contribute to the development of all schools. Many recently realized principles in public school have been traditionally practiced in Waldorf schools.

Prospective Waldorf teacher must have high school graduation, the technical university or an equivalent degree. The wide educational horizon offers many different subjects for teaching in Waldorf schools: foreign languages and sciences, visual arts, drama and music, sports, eurhythmy, gardening, needlework and crafts are welcome. To provide students with a broad knowledge, Waldorf schools have a big variety in their choice of teachers. Trained teachers who are interested in Waldorf education and graduates of colleges of education and teacher training courses at university are as welcome as newcomers, who have no contact with Waldorf education, but who are professionally, spiritually and educationally suitable as a Waldorf teacher. And that's because we assume that good methods of teaching are not the only skills that make people the best educators.

## 9. Financing

Regardless of the worldwide professional recognition of Waldorf schools and the constitutional equality of independent schools with public schools in Germany, it requires constant efforts

in the political and administrative field to improve the circumstances of the financial situation. The Waldorf schools in Germany do receive government subsidies to cover operating costs, but only partially. Parental contributions are essentially needed.

Waldorf teacher is an idealistic profession. The pay is low compared to that in state schools. But Waldorf teacher love their profession because of inner freedom and self-responsible action.

## 10. Self-Government

Self-government is an important feature of Waldorf schools: They have replaced the top down organization of public schools by a liberal constitution. The self-administration is carried out by teachers and provides a very future-oriented social experience. The educational management is perceived from the weekly staff meeting, participated equally by all teachers. The effort to understand mankind and to develop education based on anthroposophical humanities forms the common foundation. As I said in the beginning: we try to implement the principles of freedom of culture, equality in the political community and fraternity in economic life into society. That means: the educational management is done only by the teachers in teamwork. There is no principal or headmaster in any Waldorf school.

For the school as an enterprise there is a manager responsible for the financial belongings. His responsibility is strictly divided from decisions of the teachers. And so the teachers of each school are responsible for good results. We try to keep this freedom upright, even if it's not easy. An important part also is the co-work with our parents. Their support is not only their money. They help where ever they can. They work as part of the association with us. Also the parents bear more responsibility. This principle of participation functions successfully since many years in all Waldorf schools worldwide.

## Waldorf worldwide

Table 1 Number of Waldorf Schools Worldwide

|                         |       |
|-------------------------|-------|
| schools in Germany      | 232   |
| schools worldwide       | 1026  |
| kindergartens worldwide | +2000 |
| schools in South Korea  | 10    |

## 11. Conclusion

Waldorf schools in Germany contain about 1% of all German students. Germany's law allows schools with special educational character as a special private school. The German school system has found an exception to this regulation, so that we exist in the educational landscape. And so every country has found its way of making possible Waldorf education. Because Waldorf schools are private schools, they cannot be imposed by the state. The initiative of founding and running a Waldorf school must come from parents and teachers. And the government makes it possible. Students with a good warm and cheerful past in school will play a supporting role in society and with their creativity they will be a healthy contribution to the evolving future.

This idea of teaching supports me throughout more than 20 years in Waldorf education and teacher training. My experiences and many satisfied former students and parents confirm that today. I hope this picture of Waldorf schools and their specific management has given you some new inspiration on the theme. Thank you for your attention and I hope that you got a vivid picture of Waldorf schools and their management. I wish you and your country in your quest for expansion and renewal of education all the best. Thank you for listening.

For more information about Waldorf education in Korea

Training for Waldorf teacher in Seoul: [www.steinercenter.org](http://www.steinercenter.org) (02-832-0523)

---

Korea Association for Waldorf-Education e.V.

[www.waldorf.or.kr](http://www.waldorf.or.kr)

E-mail: [steiner@waldorf.or.kr](mailto:steiner@waldorf.or.kr)



**Wulf Saggau**

**Position**

- Teacher, Theatre, speech and teacher training, Waldorf School Frankfurt
  - Seminar Lecturer specialized in German Waldorf Education
-

# 발도르프 교육과 자치운영

울프 사가우

프랑크푸르트 자유 발도르프학교

안녕하십니까 여러분! 저의 이름은 울프 사가우 (Wulf Saggau) 이며, 현재 독일 프랑크푸르트시의 자유 발도르프학교에 재직 중입니다. 오늘 이렇게 서울에서 개최된 국제 포럼에 초청해 주신 것에 대해 감사드립니다. 저는 이 자리를 빌어 발도르프학교의 운영과 관리 그리고 발도르프 교육 제반 사항에 대해 말씀드리고자 합니다.

우선, 저는 루돌프 슈타이너(Rudolf Steiner) (1861-1925)에 의해 시작된 발도르프 교육이 현재에 이르기까지의 발전 과정과 인지학적 관점에서 바라본 인류의 존재 및 세계에 대한 철학에 대해 말씀드리고자 합니다. 또한 독일내의 제도권 학교체제 안에서 발도르프 학교가 어떻게 기능하고 있는지에 대해 설명드리겠습니다.

## 1. 독일 및 해외에서의 발도르프 교육의 성장

발도르프 학교의 태동은 유럽에서 약 5천만 명의 목숨을 앗아간 세계 제1차 대전과 때를 같이 합니다. 세상을 변화시키기 위해서 인류는 사고방식을 전환해야 합니다. 첫 번째 발도르프 학교는 1919년 루돌프 슈타이너에 의해 독일 스투트가르트시에 설립되었습니다. 당시 스투트가르트시에 소재한 담배제조공장 사장 에밀 몰트 (Emil Molt) 씨는 루돌프 슈타이너씨에게 회사 종업원들을 위한 학교설립을 의뢰하였습니다. 이에 따라 1919년 9월 7일 슈타이너씨는 그가 생을 마감한 해인 1925년까지 교사 양성과 지도 업무를 담당하며 학교의 설립이념자로서의 역할을 다하게 되었습니다. 이에 따라 스투트가르트시 소재의 발도르프 아스토리아 학교에서 전례 없는 교육의 사회정의 원칙이 실현되게 되었습니다. 아동들은 학습능력, 계층, 인종 또는 종교적 차별 없이 일반 교육을 받을 권리가 있습니다. 이러한 최초의 새로운 통합 교육 체제 내에서 기존의 차등 선별적 방식을 배제하고 아동들의 성취에 기반한 교육 원칙을 추구하게 되었습니다.

이러한 원칙은 아동들의 성장에 따른 각 단계의 이해에 바탕을 두고 있습니다. 루돌프 슈타이너는 발도르프 교육을 그의 “인간 인지학적 이미지” 이론에 바탕을 두었습니다. 즉 인간을 보는 관점을 영적인 원칙에 기본을 두고 이에 인지학적 삶의 관점을 보완한 것입니다.

인지학은 이론이 아니며, 사람들로 하여금 유물적 세계관 이면에 존재하는 정신세계에 보다 주의를 기울이도록

하고 있습니다. 루돌프 슈타이너의 철학은 인간으로 하여금 정신에 바탕을 두고 행동하게끔 유도하는 개념을 발달시켰으며 이러한 접근방법은 이미 많은 사람으로부터 인정받고 있습니다. 발도르프 교육 이외에도 루돌프 슈타이너는 인지학적 약품, 농산품, 그리고 인지학적 치료 교육으로 폭넓게 인정받고 있습니다.

슈타이너씨는 사회생활의 세 가지 측면을 위해, 문화의 ‘자유’, 정치에서의 ‘평등’ 그리고 경제적 삶에서의 ‘형제애’ 원칙을 사회에 적용시키려고 노력하였으며, 이는 자유, 평등, 형제애의 3 가지 정신으로 잘 알려져 있습니다.

인간을 정신, 영혼, 육체로 삼분할하며 그것을 다시 세 가지 영혼의 기술로 나뉘게 되는데, 이것은 사고, 감정, 의지입니다. 이러한 분류는 교육 분야에 있어 “사고력, 감정, 의지”에 대한 균등 교육을 요하게 됩니다.

슈타이너의 교육은 “산업 민주사회 후기의 능력 위주의 자격, 재생산, 그리고 차등선별”에 기반하여 교육하지 않고 아동 개개인의 독창성 개발의 필요성에 직접적으로 주안점을 둡니다. 따라서 교육은 커리큘럼 중심이 아닌 아동을 중심으로 구성됩니다! 이러한 새로운 사고방식은 특별한 관리방식을 요하게 됩니다.

이러한 관점에서 볼 때, 발도르프교육에서는 내면의 삶에 있어서 세 가지(사고, 감정, 의지)를 가장 중요하게 생각합니다. 그리고 여기에는 학교 교육연령에만 해당되는 것이 아니라, 출생에서 21세에 이르기까지 총 7년씩 나누는 기간을 포함합니다.

따라서, 첫 번째 시기는 아동들 치아가 자리 잡는 시기로 7세까지입니다. 이시기에는 아동에게 이전에 없던 새로운 사고력이 나타나는 시기입니다. 그리고 그 다음 7년은 사춘기까지의 기간입니다. 사춘기 기간은 “영혼과 육체”가 탄생하는 시기로 세 번째 7년의 출발점이기도 합니다. 이 시기에는 학생들이 스스로 “판단력”과 “자유로운 정신”을 개발 하는 시기입니다. 이시기에는 추상적 측면에서의 자유로운 사고가 향상되는 시기입니다. 끝으로 이후 21세까지는 스스로 결정한 “자아”가 더욱 각성되는 시기입니다. 이렇듯, 발도르프 교육은 아동들의 학교 연령에 맞춘 교육뿐 아니라 어린 시절의 삶을 포괄하는 교육과정입니다. 바로 이러한 점이 학교 교육과 잘 연결되는 발도르프 유치원이 다수 존재하는 이유입니다.

## 2. 아동 발달에 기반한 교과과정

발도르프 교과 과정의 핵심 원칙은 아동들의 학습과정에 대한 교육 콘텐츠와 교수방법 그리고 아동기와 청소년기의 인간 성장 단계를 상호 조율하는데 있습니다. 교육은 취학 연령에서 시작되어 인간 내면의 자유에 도달할 때까지 진행됩니다.

### 3. 그림에 기반한 교육

아동들의 자기 판단력이 서서히 자리잡기 시작하는 초기에는, “그림으로 나타내는” 교육이 중요한 주안점이 됩니다. 아동들이 사실을 습득하고 이에 따라 아동들은 경험과 실제 이미지에 기반하여 스스로 명백한 사물 및 사물의 본질을 상상할 수 있게 됩니다.

### 4. 자격 및 수료

발도르프 교육은 전통적 교육의 차등선별 방식 및 탈락 방식을 폐지하였습니다. 학교 성적표는 각 학생의 세부적인 특성을 기술하며 이에 따라 각 과목의 학생 개개인의 발달에 따른 성취 및 재능의 단계를 명확히 제시하게 됩니다. 학생들은 교육법에 따라 (13학년을 마친후) 학교교육을 마치거나, 기술학교 또는 고등학교 교육을 완료하게 됩니다. 발도르프 학교는 국가지원 학교와 비교해 볼 수 있습니다. 발도르프 학교의 성과는 학교 시험결과로 비교할 때 졸업시험 성적결과 항상 국가 평균 수준에 도달했으며 종종 1위를 차지하는 성과도 이루었습니다. 프랑크푸르트의 발도르프 학교는 올해 최고의 고등학교로 선정되기도 하였습니다.

독일의 발도르프 학교는 국가에서 승인한 “대안 독립학교” 입니다. 이외에도 독일 내에 인지학적 치료교육 형태의 기관으로 유치원과 학교가 운영되고 있습니다. 20세기 후반 발도르프 학교는 독일 및 기타 국가지역까지 계속 확장해왔습니다. 2014년 1월 발도르프 학교의 세계 현황을 보면 현재 전 세계적으로 1026개 학교가 운영되고 있으며 유럽에는 712개의 학교가 운영되고 있습니다. 현재 독일의 233개, 미국의 119개 네덜란드 84개 학교가 운영 중입니다. 또한 한국의 경우에는 약 10여개 이상의 학교가 자리잡게 될 것입니다. 첫 번째 학교는 10년 전부터 운영되어 왔으며 9개의 학교가 이제 교육을 시작했고 그 수는 앞으로 계속 증가하게 될 것입니다.

### 5. 국제학업성취도 평가 (PISA) 상의 발도르프 학교

독일 내에서 발도르프 학교들은 국제학업성취도 평가 연구에서 별도로 평가를 받지 않았습니다. 따라서 다른 학교와 함께 국가 평균 점수에 통합 되어 이 시험에서의 발도르프 학교의 정확한 성적은 알 수 없습니다.

하지만 오스트리아의 2006년 국제학업성취도 평가에서 발도르프 학교가 별도로 분석되었습니다. 이 조사에서는 주로 학생들의 과학지식이 평가 되었습니다. 이때 발도르프 학생들은 자연과학 분야의 관심도 측면에서 국가 평균 이상을 기록하게 되었을 뿐만 아니라 OECD 평균에서도 괄목할만하게 높은 점수를 받았습니다. 이러한 결과는 학생들 스스로의 경험으로 부터 나온 현상학적 과학 교습으로 교실 내에서의 실제 표본 연구 방법으로 평가되어 그 정당성을 입증 받았습니다.

## 6. 발도르프 교육의 지향점

발도르프에서는 지난 90년간 여아와 남아를 위한 공통 교육, 첫 수업부터 2개 이상의 외국어 교육, 3-4주에 걸친 수업, 1 학년부터 13 학년까지 포괄 교육, 예술 디자인 교육, 세부적인 문서 보고서, 학교 내의 자치, 낙제가 없는 수업 등이 지속적으로 이루어져 왔습니다. 발도르프 교육은 학생들의 창의력을 초기부터 개발시킬 것입니다. 학생들은 객관식 형태의 시험을 보는 대신 학생 스스로가 디자인한 교과서를 만듭니다.

## 7. 사회성 교육

학생들 사회에서 서로 다른 재능을 가진 동료학생과 사회성을 개발하는 것은 동등한 능력을 지닌 학생과 책을 통해 학습하는 것보다 실제 사회에서의 삶과 더욱 유사하다고 할 수 있습니다. 교실 내에서의 모든 학생을 도와주는 것은 “적자생존”의 사고방식보다 사회에서 유용한 능력으로 쓰일 것입니다. 발도르프 교육은 학생 간 상호 협동에 의한 학습에 기반을 두고 있습니다. 빠르게 습득하는 학생들은 이를 동료 학생에게 천천히 설명해줄 기회를 갖게 되면서 가장 많이 배우게 됩니다. 또한 상대 학생 역시 교사의 가르침에 전적으로 의존할 때보다 더욱 뛰어난 학습효과를 보이게 됩니다. 따라서 서로 다른 능력을 지닌 학생들이 그룹 활동을 통해 함께 문제를 풀어나가는 능력은 후에 성인이 되어 사회생활을 할 때 큰 도움이 되는 것입니다.

## 8. 발도르프 교사 교육

발도르프의 교사 교육은 일반 교육의 실용적 기초와 이론 교육을 포괄하며 아울러 발도르프 교육과 그 철학, 인지학, 과학이론, 방법론, 역사적 배경을 포괄합니다. 이러한 지도 원칙의 중심에는 아동들이 교사에게 있어 영감을 제공한다는 인식의 토대가 있습니다. 자립 학교들은 공공 교육시스템에 좋은 본보기를 보여왔습니다. 자립 학교들은 또한 모든 학교의 발전에 기여해 왔습니다. 최근에 와서야 인지하게 된 많은 교육 원칙들은 사실 발도르프 학교에서는 오래전부터 실행해 왔던 것들입니다. 발도르프의 교사들은 고교 졸업 자격을 갖추어야 하며 전문대학 또는 이에 준하는 과정을 이수한 자이어야 합니다. 이러한 폭넓은 선발기준은 발도르프 학교의 수업에서 외국어, 과학, 비주얼 아트, 연극, 음악, 체육, 행위예술, 뜨개질, 정원 가꾸기, 공예 등 다양한 과목을 제공하는데 기여합니다. 학생들에게 폭넓은 지식을 제공하기 위해, 발도르프 교육은 학생들에게 다양한 선생님을 선택할 기회를 제공합니다. 발도르프 교육에 관심이 있는 훈련된 교사, 대학교에서 교사 연수를 받은 대학생, 교육전공 대학교 졸업생들은 설사 이전에 발도르프 교육과 연관이 없었을지라도 직업적으로, 정신적으로, 교육적으로 발도르프 교사로 적합하다고 여겨진다면 모두 지원가능합니다. 이러한 이유는 좋은 교수법만이 사람들을 최고의 교육자로 만드는 유일한 방법이 아니라는 믿음 때문입니다.

## 9. 재정

발도르프 교육의 폭 넓은 인지도 및 독일의 헌법에 보장된 자립학교의 교육적 평등 정신에도 불구하고 학교의 재정상황 환경 개선을 위해 지속적인 정치 및 행정적 노력을 요하고 있습니다. 독일 내의 발도르프 학교들은 운영비를 국가로부터 보조받고 있으나 이는 일부분만을 충당할 뿐입니다. 따라서 부모들의 기부가 절대적으로 필요합니다. 발도르프의 교사 직업은 이상주의적 직업이며, 국립학교에 비해 급여는 낮습니다. 그러나 발도르프의 교사들은 내적인 자유 및 자기주도적 측면 때문에 그들의 직업을 사랑합니다.

## 10. 자치

자치는 발도르프 학교의 중요한 특징 중 하나입니다. 발도르프 학교는 자유로운 학교 헌장으로 기존의 위로부터의 통제시스템을 대치하였습니다. 따라서 선생님들이 이러한 자치행정을 주도하며 이는 매우 미래지향적이라고 할 수 있습니다. 교육 관리는 매주 모든 교사들이 참가하는 주간 회의를 통해 행해집니다. 인류를 이해하려는 노력과 인지학적 인문학이 공통의 초석을 마련하고 있습니다. 제가 앞에서 말씀드렸듯이 우리는 문화의 자유 원칙, 정치에서의 평등 그리고 경제생활에 있어서의 형제애를 사회에 실행하고자 노력하고 있습니다.

이것이 의미하는 바는 교육의 관리는 교사들의 팀워크가 있을 때 가능하다는 것입니다. 발도르프 학교에는 교장이 없습니다. 학교 운영에 있어서 재정을 전담하는 관리자는 있습니다만 그의 역할은 교사들의 결정권한과는 철저히 분리되어 있습니다. 따라서 각 학교의 교사들은 오로지 양질의 교육 결과를 내는 것에만 책임이 있습니다. 이러한 정책은 우리에게 결코 쉬운 것이 아니지만 우리는 앞으로도 이러한 자율권을 지속적으로 유지하고자 합니다. 또한 자치에 있어 중요한 부분은 학부모와의 공동 협력입니다. 학부모의 지원은 단순히 금전지원에 그치지 않으며 우리 부모님들은 어디서든지 도움이 필요한 곳에 항상 힘이 되어주고 있습니다. 학부모들은 학교의 일원인 것입니다. 또한 부모들은 더욱 많은 책임을 지니고 있습니다. 이러한 참여 원칙은 전 세계의 발도르프 교육에 성공적으로 역할을 다해 왔습니다.

## 발도르프 학교 세계 현황

표 1 발도르프 학교 세계 현황

|       |          |
|-------|----------|
| 독일 학교 | 232      |
| 전 세계  | 1026     |
| 유치원   | 2000개 이상 |
| 한국    | 10       |

## 11. 결론

발도르프 학교는 독일의 총 학생수의 1%를 차지하고 있습니다. 독일법에 따라 특수한 교육적 특징을 지닌 학교는 특수사립학교로 지정되어 있습니다. 독일의 학교 시스템은 이러한 법의 예외를 적용하여 우리는 제도권 교육 내에 존재하고 있습니다. 또한 모든 국가들이 발도르프 교육이 가능할 수 있도록 길을 열었습니다. 발도르프 학교는 사립학교로서 국가의 규제를 받지 않습니다. 따라서 발도르프 학교의 설립과 운영의 주도권은 학부모와 교사로부터 나와야만 합니다. 그리고 정부는 이를 허용하고 있습니다. 학창시절의 즐겁고 온정어린 교육을 받은 아동들은 사회에서 훌륭한 역할을 할 것이며 이들의 창의성은 진화해 나가는 미래에 기여하게 될 것입니다. 이러한 교육 이념은 지난 20년간 발도르프 교육 및 교사 트레이닝에 대한 저의 신념을 지탱하게 했습니다. 저의 경험뿐 아니라 저희 교육에 만족한 학생과 학부모들이 이러한 신념을 오늘날 뒷받침하고 있습니다. 제가 여러분께 제시해 드린 발도르프 학교의 전반적인 소개와 세부적인 관리체제가 여러분 모두에게 오늘의 주제와 관련하여 새로운 영감을 드렸으면 하는 바램입니다. 오늘 다시 한 번 경청해주신 여러분께 감사드리며 아무쪼록 여러분 모두에게 발도르프 학교의 생생한 모습과 학교 관리가 잘 전달되었으면 하는 바램입니다. 다시 한 번 한국과 이 자리에 계신 모든 여러분이 교육에 대한 새로운 추구 그리고 그 저변을 확장하는데 있어 성공을 기원합니다. 경청해 주셔서 감사합니다.

## 한국 발도르프 교육 추가 정보

서울지역 발도르프 교사 연수: [www.steinercenter.org](http://www.steinercenter.org) (02-832-0523)

---

발도르프 교육 한국 협회

[www.waldorf.or.kr](http://www.waldorf.or.kr)

E-Mail: [steiner@waldorf.or.kr](mailto:steiner@waldorf.or.kr)



**Wulf Saggau**

□ 소속 및 직위

- 독일 프랑크푸르트 프라이 발도르프 학교 교사, 학교운영위원회(Self Management Committee) 및 예술교육팀장
  - 독일 및 한국의 발도르프 교육 관련 세미나 및 교육 강사
-



# 4

덴마크 사례: 헤스테하베 자유학교  
(Denmark: Hestehave Free School)

Vibeke Helms 교장  
헤스테하베 자유학교



# Den Fri Hestehaveskole, An example of a free school in Denmark

Vibeke Helms  
Hestehave Free School

## 1. Managerial idea

My role is to create job satisfaction, enthusiasm and a good environment for employees. I must allow for development both of the individual and the school as an organization. I must be clear and visible in everyday life, so everyone knows what we aim for, and experience the connection that what we say is also what we do. I need to make sure that rules, economy and structure works so that employees are free to do what's important: to make school.

We consider employees, directors, students, and parents as equal partners in school life. We have developed a working method we call “appreciative reflection” to strengthen our analysis and reflection prior to implementation of new initiatives. (A definition of Appreciative reflection is attached as a power-point presentation.

## 2. Den fri Hestehaveskole, NaturSFO'en (After school care) og Naturbørnehaven Følfoed (Nursery school/kindergarten)

Den fri Hestehaveskole consists of school, after school care and kindergarten. My focus will be on the school.

## 3. Idea

Den fri Hestehave School was established in 1992, after it was decided that the local school, which was in the same place, was to be closed down. A group of parents exercised their constitutional

right to open a free school for their children. The group devised the basic values and the statutory framework, formed a group of local citizens to support the school, and they elected and set up a board. Headmaster, teachers and other employees were recruited. The board, the parents and the staff in unison drew up the structure and customs for the school.

In daily life it is the school management in collaboration with all the employees who are responsible for the educational and professional planning and implementation of the school's work. The Board is the school's overall administrators. They set the framework and keep track of the economy and the general running of the school. Parents must supervise the school, and ensure that the school is commensurate with what is usually required in public schools. Of course it is not easy for parents to do so, and therefore all private schools must let parents choose an external supervisor who annually makes a statement about the school's achievement of the objectives that apply. I have attached last year's report.

Den fri Hestehave School is an independent school which draws inspiration from Grundtvig and Kold in modern life. We are committed to the best possible framework for “Robust children and adolescents—Ready for the future.” Everyone must have the opportunity of gaining genuine and practical experience, have academic challenges at all levels, and be able to prove equal to academic and social challenges in a safe and committed environment.

The best learning takes place when the meeting between teacher, student and matter gives new perspectives for both students and teachers. Our starting point is that there is not a fixed framework for teaching, but that every student should have the opportunity for an infinite amount of learning.

Everyone should learn as much as possible, develop the most according to own starting point. This means that no two students learn the same. When we recognize that students have different starting points and we demand that everybody learns as much as possible, their results will also be different. We teach many different subjects and we teach in many different ways, so as to accommodate as many different students as possible for us.

#### 4. The school today

In August 2014, there are 202 pupils at Den fri Hestehave School. We have 10 classes, each with their own class—teacher. Class—teachers play a very central role for both students and parents. The class—teacher is responsible for the social well—being for everybody in the class.

The class–teacher is in contact with parents and is responsible for the coordination among teachers who teaches the class. The class teacher has the class between 1 and 4 years, after which a new class–teacher is appointed.

## 5. Morning assembly

Each day begins with a morning assembly. The whole school meets for singing, storytelling and common messages. The assembly is community–building and prevents bad tone among students and between classes. It is very binding to sit close together and sing and sometimes even make presentations for the entire school. The school's teachers are in turn responsible for morning assembly.

## 6. Narration

The pupils up to 6th grade have weekly narration classes. During these sessions, pupils are presented with some of the big narratives: Norse mythology, stories from the Bible, Greek tales, stories from everyday life and general ethical and moral dilemmas. Narration classes encourage immersion, imagination and it strengthens the pupils' perspectives on their own lives.

## 7. Sports, PE, music, workshop subjects, art, elective subjects, research

These subjects teach students both specific practical skills and teach them of their own strong sides and awareness of their own abilities. The subjects promote pupils' personal development. The subjects help to promote students' general education and sense of consistency between school subjects and lived life. The subjects promote pupils' personal development. The subjects help to promote students' general education and sense of coherence between school subjects and lived life. On Den fri Hesthave School we give high priority to these subjects.

8. Danish, mathematics, English, German, physics, biology, social studies, religion, geography

These are the traditional academic subjects that provide students with practical skills, general education and contribute to students' focus on their own abilities.

## 9. Teaching across

We are working very much across subjects and classes. Approximately 8 weeks per year we have different weeks, weeks where we do not follow our regular schedules. We focus on various professional and social issues. It can be: Musical, school camps, mini society, history, Danish, mathematics, science, projects, researching and so on.

## 10. The binding community

We expect all pupils, parents and staff to contribute actively in the binding community. A prerequisite for individual consideration is a well-functioning community. We can take many issues into account in a community, but conversely, we cannot create a community by bringing together 20 individual needs. It requires an open and targeted work to get parents, pupils and teachers to maintain the common.

Goal: Every student at the school must have a safe and learning-filled education. The sum of the school's work should be commensurate with public school work. Our students sit for the same GSCE as students in public schools. In addition, we give them a "free school testimony", where we describe what they have achieved in their time on the school.

## 11. Relationship

Teacher-student relationship: In a private school there is a tradition of close relationships between students and teachers. We are a family school, and many families are at the school

for many years. We have few employees, each with many different roles, so the pupils know us both as teachers, as storytellers, as the person who comforts you after a fall in the schoolyard, who helps you, and as the person who requires an academic result. The different roles strengthen relationships and nuances. We know each other from more than the purely academic relation. This enhances students' confidence in adults. When we have close relations we are more likely and able to move students academically.

## 12. Parental Expectations

Parents are required to participate in life on the school and in classes. To a high extent Parents contribute in creating a framework for their own child's school. They help to support the economy, to maintain the school, to run events, and we involve them in dealing with conflicts.

The Board comprises mainly of parents. It is obvious that the parental support of the school strengthens the students' engagement in their own schooling.

## 13. Teacher role

Role models: When we are brave and outspoken, we show the students the good example, so that they also become more courageous and bold – and dare throw themselves over greater and greater academic challenges.

The teachers are dedicated and very responsible. We are experiencing a very large commitment to students, parents, school, peers and subjects. All teachers strive to make things a little better than the last time, and this provides a very high energy in the house.

Teachers are largely free to plan and carry out the teaching and training, as they consider best. Education shall relate to the school's goals and commensurate with the public school, and it gives a tremendous scope for the individual teacher. Individual teachers have leeway over an economic framework.

## Den fri Hestehaveskole



## Appreciative reflection



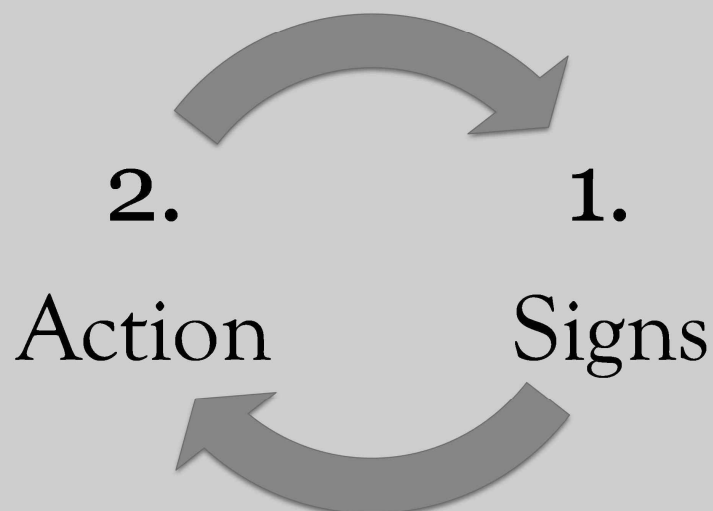
- an excellent tool for educational quality in learning contexts

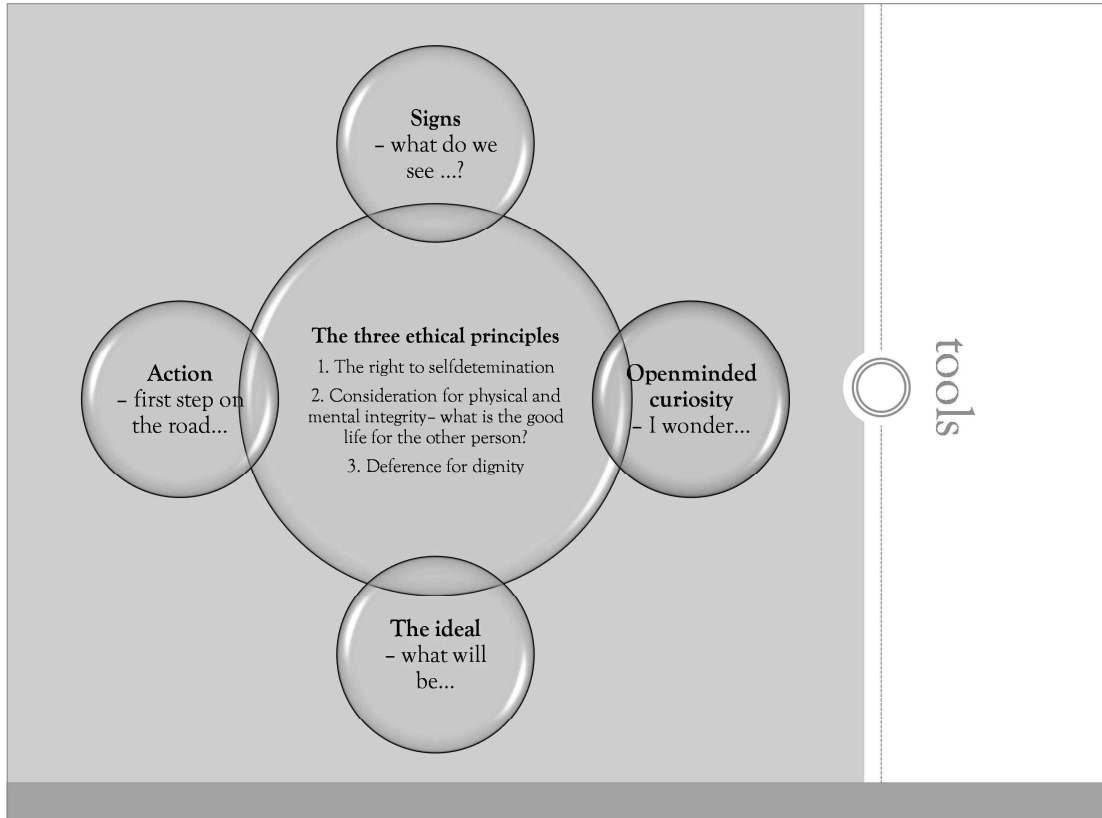
## Educational assumptions



- ✓ **Well-being and self-esteem** are preconditions for learning.
  - ✓ It is essential to participate - in order to understand.
  - ✓ **Ethics** are the basis of appreciation
  - ✓ **Appreciative reflection** involves identifying and understanding "what is" (gifts, talents), focusing on success and achievements .
  - ✓ It involves looking forward to achieving future goals while you positively respect yourself and others.
  - ✓ It promotes setting co-operative goals in an open non-evaluative atmosphere.
- The shame blame guilt game** breaks everybody in the relation down. The adult is always responsible in the relation with children.
- ✓ The overall objective/vision for our school: **Robust children and youths**  
– ready for the future...

## Normal behaviour





## Open-minded curiosity:



- Working in an appreciative and value based way means that we see each individual as unique – thus we cannot rely upon that our solution fits everybody else.
- When we are curious together about solving a problem, we work constructively and forward-looking on solution models. We do not place shame and blame!
- It is not an easy task to be curious in an open-minded way, because you have to accept that you do not know the right answer beforehand!
- By being curious together we are ready to be open to seeing new potentials and possibilities that we would not have seen on our own.
- When both parts are active the chance of breaking a pattern is greater. It is important to understand that both problem/challenge and solution are found in ourselves!

## 3 ethical principles



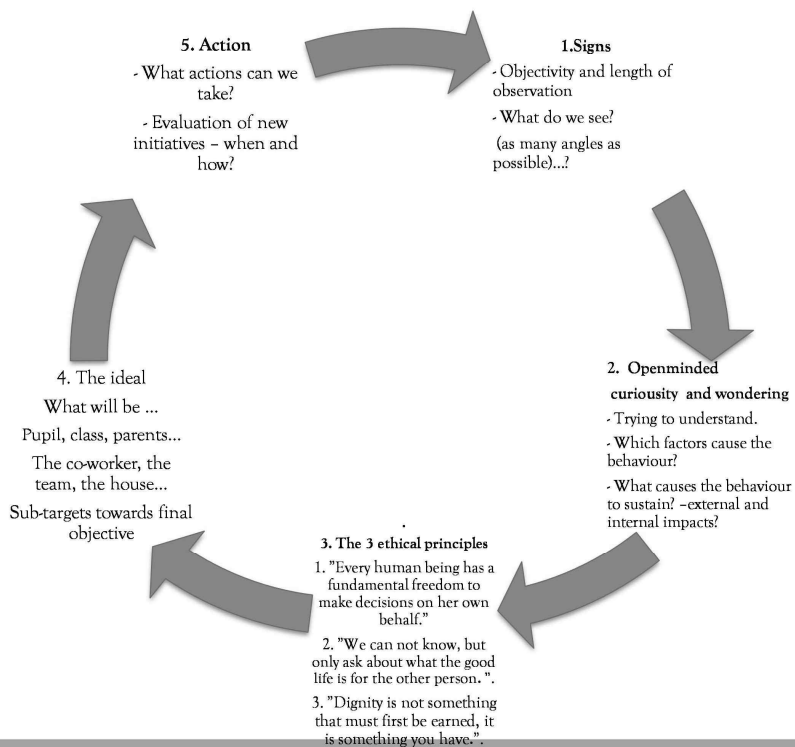
- **First Principle**
- **Respect for self-determination.**
- Every human being has a fundamental freedom to make decisions on her own behalf.
- Respect for autonomy means that we must respect that the individual has the right to influence her own life and to influence the decisions that affect daily life.
- Respect for self-determination sharpens our awareness of the individual as an independent individual with the right to define the good life for herself. Thus, it is through dialogue and questioning, appreciative curiosity, that we can create the best conditions for the individual to develop her right to self-determination and live out her own wishes and dreams.



- Second Principle
- Consideration of physical and mental integrity
- Integrity means “do not touch”. Løgstrup calls integrity the untouchability zone. Consideration for integrity means that there is something in every human being that we must not touch, unless we are specifically allowed to. Integrity is a term for the physical and psychological boundaries that we all have the right to define for ourselves. Integrity embraces the individual's own self-image and identity.
- Consideration for the integrity sharpens our awareness that we can not necessarily know better on behalf of others. There will always be something within the individual's boundaries that will be foreign to us, which we can only ask to and relate to openmindedly. "Thus, consideration for integrity is about the way we meet the other person with humility and curiosity. We can not know, but only ask about what the good life is for the other person. "



- Third Principle
- Deference for dignity
- Upholding the dignity of another person is about recognizing the other as irreplaceable and infinitely valuable. Dignity is not something that must first be earned, it is something you have. When we respect each other's dignity, we appreciate that we are fundamentally equal as human beings.
- Respect for the dignity sharpens our attention that the other person's dignity is put in our hands. We can nourish dignity, but we also have the power to deprive the other of dignity, for example by slandering, ignoring or being indifferent. "We esteem each other's dignity as we seek to create an honest and mindful contact - when we talk with each other rather than about each other" ...





## To the Board of Den Fri Hestehave Skole Hammel

April 11th 2014

Supervisor Statement of Den fri Hestehave Skole, Langelinie 40, 8464 Galten

Prepared by Supervisor: Lone Greve Petersen, Finlandsvej 5, 8450 Hammel

During the school year 2013–14 I have regularly been on Den fri Hestehave Skole to supervise the teaching. This year, my focus has been on the teaching of English. I wanted to see the progression in the subject from 1st till 9th class and I was particularly interested in how this teaching was organized in the early school years as it is relatively new to start foreign language instruction as early in the school curriculum in Denmark.

I experienced a very well–designed and engaging teaching with the small first and third classes that I observed. In addition to English I have attended classes in Danish, social studies, and math. The teaching has been well planned and implemented in a way which shows both profound insight in the students' starting point, the subject's objectives and the requirements that can reasonably be made for these grades.

I have on several occasions participated in the school's morning assembly. They are held in the best "Grundtvigian" tradition with singing, cheerful philosophy of life and often with elements of teaching. I feel that there is much both academic and social learning in the way assemblies are held.

I would like to highlight the quality of the way pupils at the morning session are taught to be responsible for teaching or performing for each other. The ritualized yet informal style strengthens the feeling of community and the pure joy of going to school, and it's great to see how excited the students are when they present something they are proud of or think is funny. It is a good example of how our school strengthens the binding community by specifically sharing the life–affirming experiences and lessons learned.

For my visit, I have had conversations with the leaders and teachers about my observations and considerations in this regard. I have attended an educational staff meeting where I described the Supervisor's task, which led to a further interesting discussion of the role of inspection.

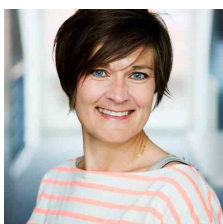
When I'm at the school, I experience a positive, cheerful note between students and staff who work in a way that is liberating, reassuring and supporting of the learning environment.

In my work as a supervisor, I have read the school's curriculum for the subjects, browsed the scores/results of the older pupils, read newsletters and regularly followed the school's website. I have visited the school with intervals of a month.

According to the Law on Free Schools, the supervisor must oversee the students' scoring in Danish, arithmetic/mathematics and English, as well as the school's overall education. Teaching in the Free Schools must measure against the curriculum required in public schools. The supervisor must also ensure that the school's teaching is in Danish and the school's overall activity prepares students to live and take part and be responsible in a society based on freedom and democracy.

I can fully confirm that this is the case in Den fri Hestehave Skole.

Lone Greve Petersen



**Vibeke Helms**

---

**Position**

○ Principal, Denmark Hestehavesholen

**Experience**

○ Former Vice Principal & Teacher, Continuation school

---

# 헤스테하베 자유학교, 덴마크 자유학교의 사례

비베케 헬름스  
헤스테하베 자유학교

## 1. 경영철학

직원들의 만족, 열정을 이끌어내고 훌륭한 근무환경을 구축하는 것이 나의 역할이다. 개인과 학교 전체의 개발을 모두 고려해야 한다. 명확성과 가시성으로 일상 업무에 임해 모든 사람이 우리의 목표를 알고 우리가 말하는 대로 행한다는 사실을 체험하도록 하는 것이 나의 임무이다. 규정, 재정, 구조가 원활히 운용돼 직원들이 핵심 업무인 교육에 자유롭게 임할 수 있도록 해야 한다.

우리는 학교생활에서 직원, 관리자, 학생, 학부모를 동등한 협력자로 여긴다. 우리는 새로운 계획을 이행하기 전 우리의 분석과 성찰을 강화하기 위해 ‘공감적 성찰(appreciative reflection)’이라고 불리는 접근법을 개발했다.

## 2. 덴마크 헤스테하베 자유학교(Den fri Hestehaveskole), 방과후 과정(NaturSFO'en), 유아원/유치원(Naturbørnehaven Følfo)

헤스테하베 자유학교는 학교, 방과 후 과정, 유치원으로 이루어져 있으며, 나는 이 중 학교에 초점을 두고자 한다.

## 3. 아이디어

헤스테하베 자유학교는 1992년 해당 지역 학교의 폐교 결정이 내려진 뒤 설립되었다. 학부모 집단은 자녀들을 위한 자유학교를 설립할 헌법적 권리를 행사했다. 해당 집단은 기본적 가치와 법적 틀을 구축하고, 지역 주민으로 학교 후원조직을 결성하고, 이사회를 선출하고 조직했으며 교장, 교사, 기타 직원들을 채용했다. 이사회, 학부모, 교직원들은 서로 협력하여 학교의 구조와 관행을 만들었다.

일상 업무에서 학교 경영진은 교육 및 전문 계획과 이행을 담당하는 모든 직원들과 협력한다. 이사회는 학교의 전반적인 관리를 담당한다. 이사회는 큰 틀을 세우고, 학교의 재정적 측면과 전반적인 경영을 관리한다. 학부모는 학교를 감독해야 하며, 학교가 공립학교에 통상적으로 요구되는 바에 부합하는지 봐야 한다. 학부모가 이와 같은 역할을 하는 것은 쉽지 않으므로 모든 사립학교는 학부모에게 외부 감독관을 채용하게 해 해당 감독관이 학교의 목표 부합에 대해 연 단위로 평가하도록 한다. 본 보고서에 전년도 연례 평가보고서를 첨부한다.

헤스터하베 자유학교는 오늘날의 삶에 그룬트비(Grundtvig)와 콜드(Kold)로부터 받은 영감을 적용해 설립된 독립학교다. 우리는 '미래를 위한 준비가 된 튼튼한 아동과 청소년'을 위한 최상의 틀을 갖추고자 한다. 모든 사람은 진정한 실제 경험을 할 기회, 모든 수준에서 학술적 도전을 할 기회, 안전하고 열성적인 환경에서 동등하게 학술적, 사회적 도전을 할 수 있다는 것을 증명해낼 기회를 가져야 한다.

최고의 학습은 교사, 학생, 학생과 교사 모두에게 새로운 관점을 주는 문제가 조합될 때 이루어진다. 우리의 접근법은 고정된 교수법이 없으며 모든 학생에게 무한한 양을 학습할 기회가 주어져야 한다는 발상에서 시작한다. 모든 사람은 가능한 한 많이 배우고 자신이 시작한 곳에서부터 가능한 한 많이 개발되어야 한다. 이는 학생들이 같은 것을 배워서 안 된다는 것을 의미한다. 우리는 각 학생들이 시작하는 지점이 다르다는 것을 인정하며, 모든 사람에게 가능한 한 많이 배울 것을 요구한다. 각 학생의 성과는 모두 다를 것이다. 우리는 다양한 주제를 다양한 방법으로 가르쳐 각기 개성이 다른 학생들에게 가능한 한 맞추기 위해 노력한다.

#### 4. 학교 현황

2014년 8월 현재 헤스테하베 자유학교에는 202명의 학생이 재학하고 있다. 10개 학급이 있으며, 각 학급에는 담임교사가 있다. 담임교사는 학생과 학부모 모두에게 매우 중요한 역할을 수행한다. 담임교사는 학급의 모든 학생이 사회적으로 행복할 수 있도록 한다. 담임교사는 학부모와 접촉하며, 해당 학급을 가르치는 교사들 간 조율을 담당한다. 새로운 담임교사가 지정되면 해당 교사는 해당 학급을 1년에서 4년 간 담당한다.

#### 5. 조회

매일 조회로 일과를 시작한다. 전교생이 모여 서명, 담화, 메시지 전달 등을 위한 시간을 갖는다. 조회는 공동체 구축을 위한 시간이며, 학생들과 학급 간 나쁜 분위기가 감도는 것을 방지하는 역할을 한다. 함께 모여 앉아 노래를 하고 전교생 앞에서 발표를 한다는 것은 큰 구속력을 갖는다. 교사들이 돌아가며 조회를 진행한다.

## 6. 이야기

6학년까지의 학생들은 주 단위로 내레이션 수업을 한다. 학생들은 내레이션 수업 시간에 북구 신화, 성경에 기반한 이야기, 그리스 신화, 일상생활에 대한 이야기, 윤리적 딜레마 등의 이야기를 한다. 내레이션 수업은 몰입, 상상을 촉진하며, 학생들이 자신의 삶에 대해 갖는 관점을 강화한다.

## 7. 스포츠, 체육, 음악, 워크숍 과목, 미술, 선택과목, 연구

해당 과목들은 학생들이 실용적인 특정 역량을 개발하는 동시에 강점과 자신의 능력을 자각하게 해 준다. 해당 과목들은 학생들의 개인적 발전을 촉진한다. 해당 과목들은 학생들을 위한 교양교육을 촉진하며, 학생들이 학교 과목과 실제 삶 간의 일관성에 대해 자각할 수 있도록 돕는다. 덴 프리 헤스테하베 학교는 위 과목들에 우선순위를 둔다.

## 8. 국어, 수학, 영어, 독일어, 물리, 생물, 사회, 종교, 지리

해당 과목들은 전통적인 과목들로 학생들에게 실용적 역량, 교양교육을 제공하고 학생들이 자신의 능력에 초점을 둘 수 있도록 돕는다.

## 9. 다학제적 교육

우리는 과목과 학급을 넘나들며 교육한다. 1년에 약 8주간 정규 일정을 따르지 않는 수업을 한다. 이 기간 중 우리는 뮤지컬, 학교캠프, 작은 사회, 역사, 국어, 수학, 과학, 프로젝트, 연구 등 다양한 직업적, 사회적 문제에 초점을 둔다.

## 10. 구속력 있는 공동체

우리는 모든 학생, 학부모, 교직원이 구속력 있는 공동체에 적극적으로 기여할 것으로 기대한다. 원활히 작동하는 공동체가 개인적 고려의 전제조건이 되어야 한다. 우리는 공동체 안에서 많은 문제를 고려하지만

20개의 개별적 필요를 한 데 모아 공동체를 구축할 수는 없다. 학부모, 학생, 교사가 공통의 목표를 유지하도록 하기 위해서는 개방적이며 목표화된 작업이 이루어져야 한다. 학교의 각 학생은 안전하고 배움이 충만한 교육을 받아야 한다.

학교에서 이루어지는 학습량은 대략적으로 공립학교에서 이루어지는 학습량과 비슷해야 한다. 덴 프리 헤스테하베 학교의 학생들은 공립학교 학생들과 같은 GSCE를 듣는다. 또한 우리는 학생들을 위해 '자유학교 평가보고'를 통해 학생들이 학교에 있는 동안 무엇을 성취했는지 설명한다.

## 11. 관계

교사-학생 간 관계: 공립학교에는 교사와 학생이 긴밀한 관계를 맺는다. 우리는 가족 학교여서 많은 가족들이 다년간 학교에 다닌다. 교직원이 거의 없으며 각 교직원은 다양한 역할을 해 학생들이 우리를 교사, 동화구연가, 운동장에서 넘어지면 위로해 주는 사람, 조력자, 학습적 성취를 요구하는 사람으로 인식한다. 각기 다른 역할을 관계와 뉘앙스를 강화한다. 우리는 서로를 완전한 학술적 관계 이상으로 서로를 알고 있다. 이는 성인에 대한 학생들의 신뢰를 높인다. 우리가 학생과 가까운 관계를 맺을 때 우리가 학습적으로 학생들을 움직일 가능성과 능력이 높아진다.

## 12. 학부모의 기대치

학부모는 학교생활과 수업에 참여해야 한다. 학부모는 자녀의 학교를 위한 틀을 구축하는 데 기여한다. 학부모는 재정 지원, 학교 유지, 행사 운영에 도움을 주며, 우리는 학부모가 갈등 해결에 참여케 한다. 이사회는 주로 학부모로 구성된다. 학부모의 지원이 학생들의 학습 참여도를 높인다는 것은 명백하다.

## 13. 교사의 역할

역할 모델: 우리가 용감하고 솔직할 때 우리는 학생들에게 좋은 본보기를 보이고, 그러면 학생들이 보다 용감하고 대담해지며, 더 큰 학습적 도전에 자신을 내던질 수 있게 된다.

교사들은 헌신적이며, 매우 책임감이 강하다. 우리는 학생, 학부모, 학교, 동료, 과목에 대해 매우 큰 책임감을 갖는다. 모든 교사들은 모든 일에 임할 때 지난 번 보다 약간 더 낮게 하고자 최선을 다하며, 이는 학교에 매우 큰 에너지를 준다.

교사들은 자유롭게 계획을 세우고 최상이라고 생각하는 교수법과 교육을 시행한다. 학교의 목표에 관계된 교육을 시행해야 하며, 교육은 공립학교와 일치해야 한다. 또한 각각의 교사에게 무한한 재량권이 주어져야 한다. 각각의 교사는 경제적 틀에 대한 자유를 갖는다.

덴 프리 헤스테하베스콜  
(Den fri Hestehaveskole)



공감적 성찰  
(Appreciative reflection)

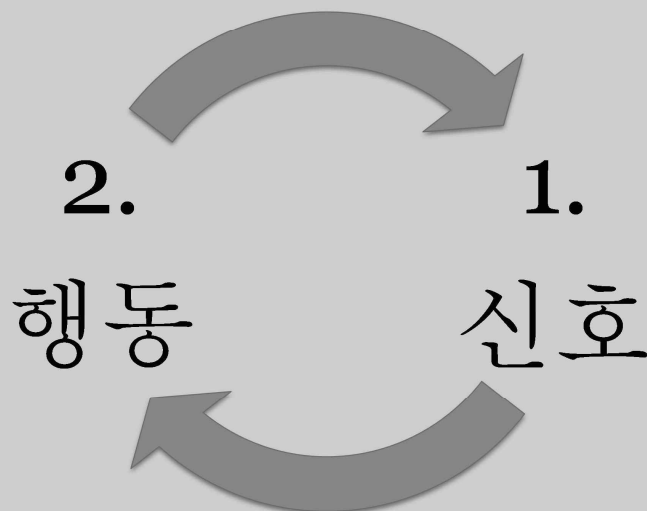
· 학습의 맥락에서의 양질의 교육을 위한 훌륭한 도구

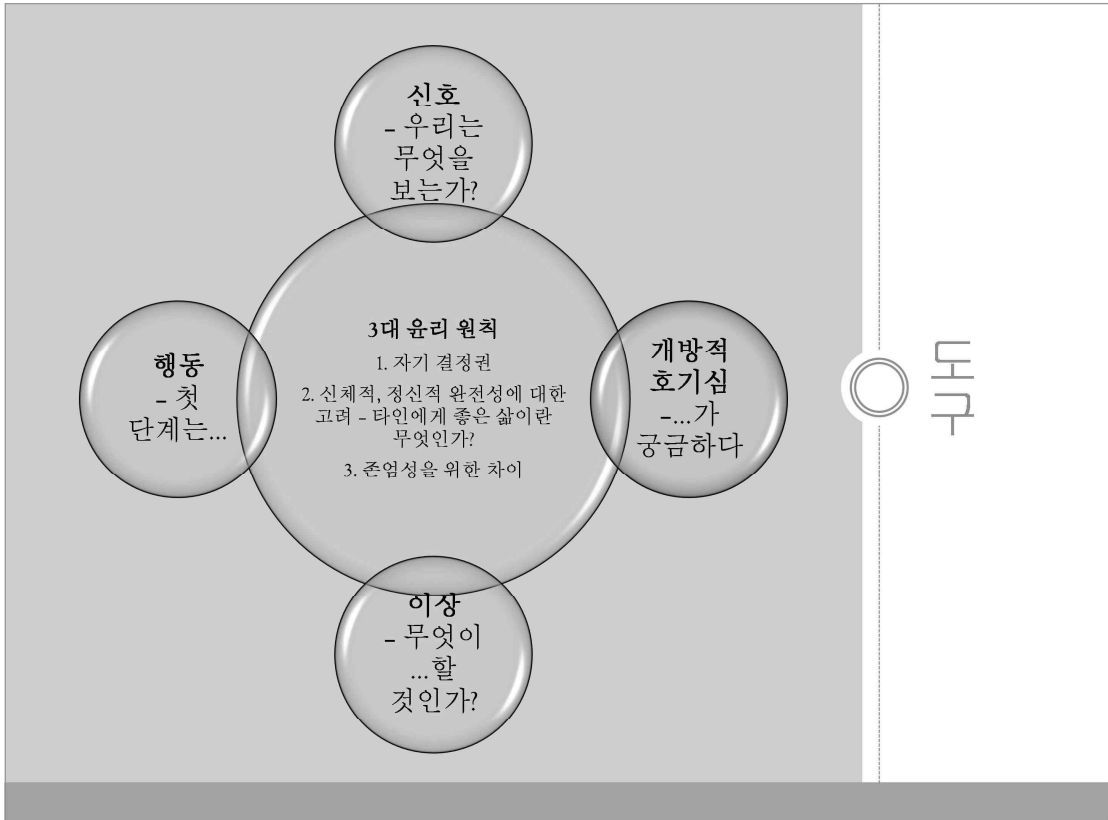
## 교육의 전제



- ✓ 학습의 전제조건은 행복과 자부심이다.
  - ✓ 이해하기 위해서는 필수적으로 참여가 이루어져야 한다.
  - ✓ 윤리는 공감의 기본이다.
  - ✓ 공감적 성찰에는 성공과 성취에 초점을 두어 재능, 역량이 '무엇인지'를 파악하고 이해하는 과정이 수반된다.
  - ✓ 공감적 성찰은 긍정적으로 자신과 타인을 존중하는 동시에 미래 목표를 이루기를 고대하는 과정이 수반된다.
  - ✓ 공감적 성찰은 평가받지 않는 개방적인 분위기에서 협력적 목표 설정을 촉진한다.
- 수치심, 비난, 죄책감 게임은 관계된 모든 사람을 위축시킨다. 아동과의 관계에 대한 책임은 항상 성인에게 있다.
- ✓ 우리 학교의 전반적 목표/비전은 다음과 같다.: 미래에 대한 준비가 된 튼튼한 아동과 청소년

## 정상적 행동





## 개방적 호기심:



- 공감적, 가치 기반 방식으로 교육하는 것은 각 개인을 개성적으로 보고, 우리의 해결책이 모든 사람에게 맞을 것이라고 생각하지 않는 것이다.
- 문제를 해결하는 것에 함께 호기심을 가질 때 우리는 건설적, 미래지향적으로 해결책 모델을 만들어낸다. 우리는 비난하거나 수치심을 주지 않는다
- 개방적인 방식으로 호기심을 갖는 것은 쉽지 않다. 자신이 정답을 모른다는 것을 인정해야 하기 때문이다.
- 함께 호기심을 가짐으로써 우리는 혼자서는 알지 못했을 새로운 잠재력과 가능성을 보기 위한 준비를 할 수 있다.
- 양측이 모두 참여하면 패턴을 깰 가능성이 더 커진다. 문제와 해결책이 모두 우리 안에 있다는 것을 이해하는 것이 중요하다.

## 3대 윤리 원칙



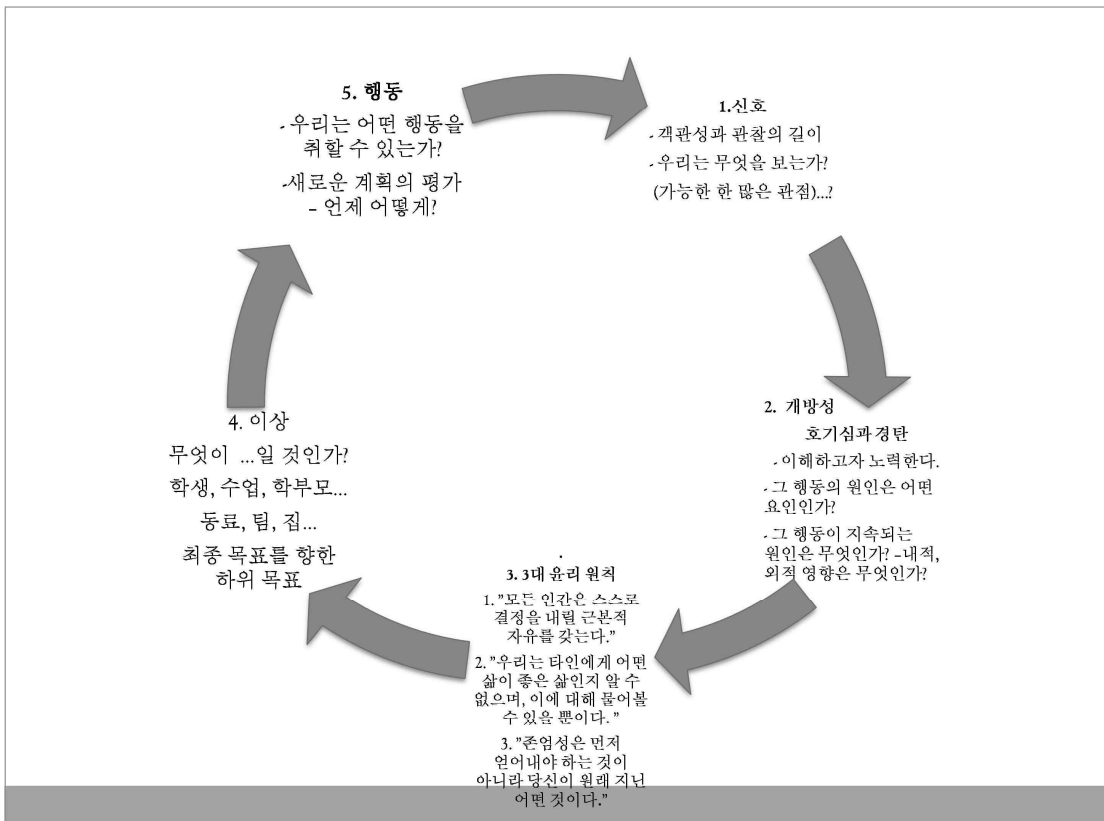
- 원칙 1
- 자기 결정에 대한 존중
- 모든 인간은 스스로 결정을 내릴 근본적 자유를 갖는다.
- 자율에 대한 존중은 우리가 ‘개인이 자신의 삶과 일상 생활에 영향을 미치는 결정에 영향을 미칠 권리를 가진다’는 사실을 존중해야 한다는 것을 의미한다.
- 자기 결정에 대한 존중은 우리가 개인을 ‘자신에게 좋은 삶이 어떤 삶인지 정의할 권리를 가진 독립적 개인’으로서 인식하게 한다. 대화와 질문, 공감적 호기심을 통해 개인이 자기 결정권을 구축하고, 자신의 희망과 꿈에 맞게 살기에 가장 이상적인 환경을 만들어줄 수 있다.



- 원칙 2
- 신체적, 정신적 완전성의 고려
- 완전성은 “건드리지 않는 것”을 의미한다. 뢰그스트럽(Løgstrup)은 완전성을 불가침 영역으로 정의한다. 완전성에 대한 고려는 모든 인간에게 우리가 특별히 허락을 받지 않는 한 건드릴서는 안 되는 어떤 부분이 있음을 의미한다. 완전성은 우리가 자신의 육체적, 심리적 경계를 성의할 권리를 갖는다는 것을 의미한다. 완전성은 개인의 자아상과 정체성을 포괄한다.
- 완전성을 고려하기 위해서는 우리가 타인을 필연적으로 더 잘 알 수 없다는 인식이 필요하다. 개인의 경계 안에 우리에게 낯설 어떤 것이 항상 존재할 것이며, 우리는 이에 대해 개방적인 태도로 질문하고 관계할 수 있다. “따라서 완전성에 대한 고려는 겸손과 호기심으로 타인을 만나는 방식이다. 우리는 타인에게 좋은 삶이 어떤 삶인지 알 수 없으며, 이에 대해 물어볼 수 있을 뿐이다.”



- 원칙 3
- 존엄성을 위한 존중
- 타인의 존엄성을 인정하는 것은 타인을 ‘대체할 수 없고, 대단히 가치 있는 존재로 인식하는 것’이다. 존엄성은 얻어내야 하는 것이 아니라 개인이 원래 갖고 있는 어떤 것이다. 우리가 서로의 존엄성을 존중할 때 우리는 인간으로서 우리가 근본적으로 평등하다는 것을 공감한다.
- 존엄성을 존중하기 위해서는 타인의 존엄성이 우리의 손에 놓여있다는 사실에 주의를 기울여야 한다. 우리는 존엄성을 키울 수 있지만, 동시에 타인의 존엄성을 박탈할 힘도 가지고 있다. 타인의 명예를 훼손하거나 타인을 무시하거나 타인에게 무관심한 것을 예로 들 수 있다. “우리는 타인에 대해 말할 때보다 타인과 대화할 때 대화할 때 정직하고 사려 깊은 접촉을 하고자 노력함으로써 서로의 존엄성을 존중한다.”





## 덴 프리 헤스테하베 학교 (Den Fri Hestehave Skole) 이사회 귀중

2014년 4월 11일, 함멜(Hammel)

덴 프리 헤스테하베 학교 감사보고서, 링게리니(lingelinie) 40, 갈텐(Galten) 8648

성 감독관: 로네 그레브 페테센(Lone Greve Petersen), 핀란스바이(Finlandsvej) 5, 함멜 8450

2013-14학년도에 걸쳐 덴 프리 헤스테하베 학교의 교육에 대한 정기적 감독을 실시하였습니다. 올해는 영어 교육에 중점을 두었습니다. 1학년에서 9학년까지의 교과 진행과정을 알아보고 싶었으며, 초기단계 교과과정에 외국어 교육을 포함시키는 것이 덴마크에서는 상대적으로 새로운 시도인 바, 해당과목의 저학년 수업을 어떻게 구성하고 있는 지에 특히 관심이 있었습니다.

제가 관찰한 소규모의 1학년, 3학년 수업은 굉장히 짜임새 있고 흥미롭게 진행되고 있었습니다. 영어뿐만 아니라 덴마크어, 사회, 수학 수업에도 참석하였습니다. 탄탄한 수업 구성과 진행을 통해 학생들의 출발점, 교과 목표, 학년별로 알맞은 학습 요건에 대한 깊은 이해를 엿볼 수 있었습니다.

아침조회에도 여러 번 참석하였습니다. 최선의 “그룬트비” 전통에 따라 진행되는 아침조회에는 노래, 삶에 대한 긍정적 철학, 그리고 가르침의 요소도 종종 깃들어 있었습니다. 아침조회의 진행 방식에서도 학문적 사회적 교육의 측면을 많이 찾아볼 수 있었습니다. 아침조회에서 학생들 스스로 서로를 가르치거나 공연을 선보이도록 하는 탁월한 방식에 주목하고자 합니다. 이처럼 의례적이면서도 격식에 얽매이지 않는 방식을 통해 공동체의 느낌과 등교에 대한 순수한 행복감이 강화되었으며, 자신들이 자랑스럽거나 재미있다고 생각하는 무언가를 소개하면서 즐거워하는 학생들의 모습은 정말 보기 좋았습니다. 이는 우리 학교가 긍정적인 삶의 경험과 교훈을 구체적으로 공유하며 구속력 있는 공동체의 결속을 어떻게 다지는 지 보여주는 좋은 예입니다.

학교 방문 시, 본 감독관은 관찰 결과 및 이에 따른 고려사항과 관련하여 학교 지도자 그리고 교사와 함께 대화를 나누었습니다. 교육담당자 회의에 참가하여 감독관의 임무에 대해 설명하였는데, 이는 더 나아가 점검(inspection)의 역할에 대한 흥미로운 논의로 이어졌습니다.

학교에 머무르는 동안 학생과 학습 환경에 대해 자유롭고, 격려적이고, 지원적인 업무태도를 보이는 학교 스태프 사이에 긍정적이고 활기찬 분위기가 조성되어 있음을 느꼈습니다.

감독관 임무를 수행하며 학교의 과목별 교과과정을 살펴보고, 고학년 학생들의 점수/성적을 훑어보았으며, 학교 소식지를 읽고 웹사이트를 정기적으로 검토했습니다. 학교는 한 달에 한번 간격으로 방문하였습니다.

자유학교법(the Law on Free Schools)은 감독관이 덴마크어, 산수/수학, 영어 과목의 학생 성적과 학교의

전반적 교육 상황을 반드시 감독할 것을 규정하고 있습니다. 자유학교는 공립학교 의무 교과과정에 상응하는 교육을 제공하여야 합니다. 또한 감독관은 학교가 덴마크어로 수업을 진행하는 지, 그리고 학교의 전반적 활동이 자유와 민주주의에 기반한 사회에서 책임감 있는 구성원으로 참여하고 살아갈 수 있도록 학생들을 준비시키기에 충분한 지 확인하도록 하고 있습니다. 덴 프리 헤스테하베 학교가 위의 모든 기준을 충족하고 있음을 정히 확인하는 바입니다.

로네 그레브 페테센



Vibeke Helms

소속 및 직위

- 덴마크 헤스테하베 자유학교 교장

주요 경력

- 前) Continuation school(일종의 대안교육 유사 학교)의 교사 및 교감 역임

5

한국 사례: 이우학교  
(Korea: Ewoo School)

이 수 광 교장  
이우학교



실험과 상상의 플랫폼 - 이우학교

이 수 광  
이우학교

실험과 상상의 플랫폼 - 이우학교

2014.9.25

이 수 광 (이우중고등학교 교장)



- 이우(以友) 학교 - 벗(자연, 이웃)과 함께하는 학교
- 설립이념 : '더불어 사는 삶'을 익히는 교육

2

## 학교 설립자들의 대한 문제의식

- ➔ 어떤 삶이 중시되는가? - 경쟁적 삶 !
- ➔ 학생들의 일상은 온전한가? - 소외의 일상화 !
- ➔ 배움의 주된 내용은 무엇인가? - 입시중심의 지식학습!
- ➔ 학교는 삶의 공간인가 - 주체간의 기능적 관계 심화!

3

## 이우학교 연혁

2003 - 100명의 시민참여  
이우중고등학교 개교

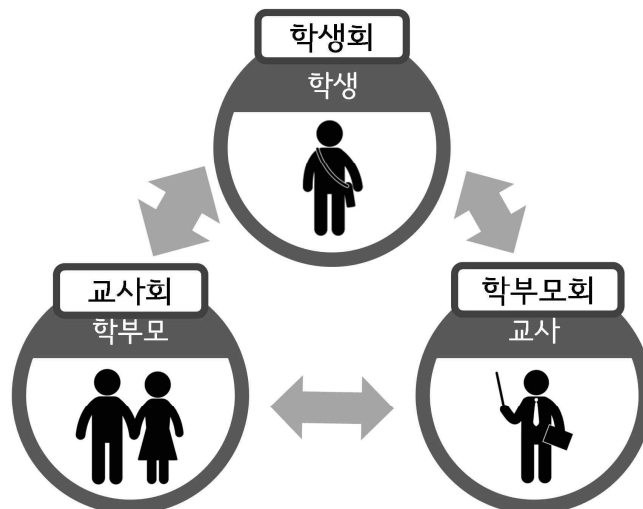
2014 -중학교 9 학급(180명)  
고등학교 12학급(240명)  
교사 44명 /스텝 28명



4

## 1. 학교운영 원칙 - 협치(協治)

### 학교 3주체 - 공동주인



5

## 거버넌스(Governance)구축 사례

- 학교정책에 대한 학생의 청문회 개최
  - ‘좋은 수업만들기’ 간담회 정례화
  - 교사회와 학생회 연석회의
  
  - 개별교사에게 전체교사회 소집권 부여
  - 업무단위 위원회의 결정권 확대
  
  - 학부모회 대상의 학교운영결과 보고회 개최
  - 교사-학부모 간담회 일상화
- 결정은 집단적으로 하고, 집행 책임은 리더에게!!

6

## 2. 학교교육과정 운영 컨셉

### 이우학교 -실험과 상상의 플랫폼

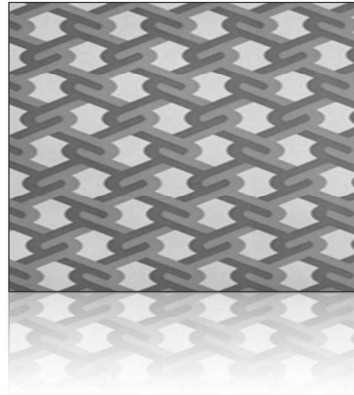
- . 공적(公的) 가치 강조-정의, 인권, 평화, 참여 등
- . 사고실험과 창의적 시도 지지, 옹호, 격려
- . 실패를 통해 배움의 중시
- . 학생 개개인의 흥미와 동기 고양

7

플랫형(Flat type)  
교육과정



넥서스형(Nexus type)  
교육과정



8

## 교육과정 재구조화 방향

- ◆ 사고실험을 자극하는 교육과정
- ◆ 실존적 고민을 자극하는 교육과정
- ◆ 미래역량을 함양하는 교육과정
- ◆ 예술적 감수성을 자극하는 교육과정
- ◆ 진로설계를 위한 교육과정

9

## 교육과정 운영 시스템

1. 이수 트랙 다양화
  - 학생 흥미,적성 반영
  - 트랙간 교차 선택
2. 학생선택권 확대
3. 프로젝트 수업 활성화
4. 학습자 니즈 반영 시스템 구축

교과

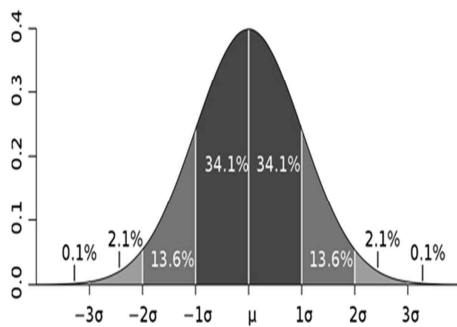
'절정경험'(peak experience)

체험활동

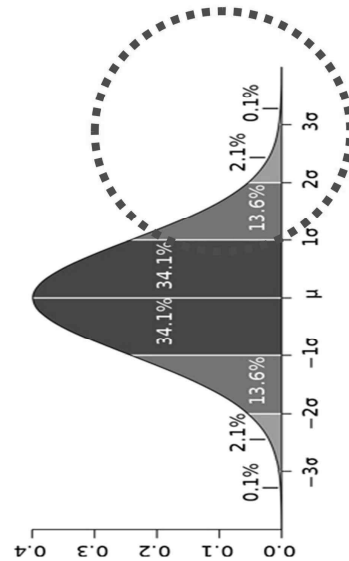
일상적 삶

10

## 학생이해 관점



집단에서 위치



개인의 고유성

11

### 3. 교육과정 특성화 사례

철학교과  
편성운영



#### 자기 삶의 '오너십' 신장

-삶의 자존감self-esteem 신장  
-삶의 장면에서 마주치는 절실한 문제들에 대한 철학적 탐구 (doing philosophy) 통해 '자기 잠재력'을 극대화

12



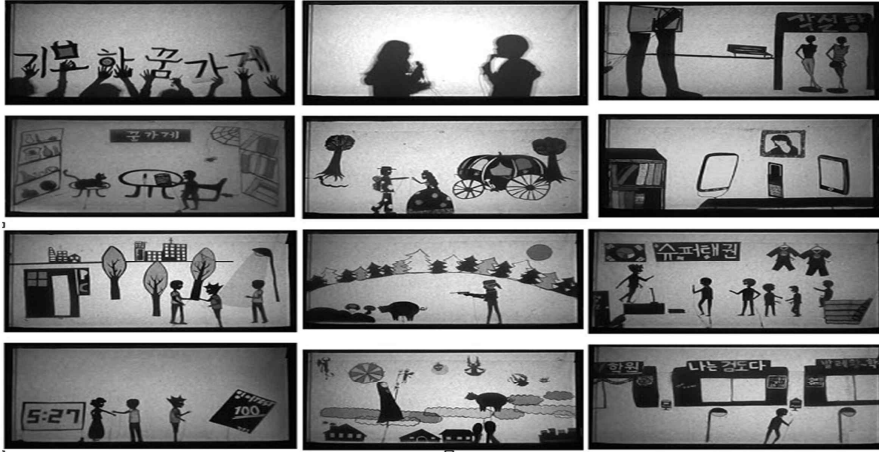
| 대단원                  |
|----------------------|
| 1. 학교는 왜 다녀야하나요?     |
| 2. 왕따는 왜 안돼요?        |
| 3. 행복한 학교가 있긴 한가요?   |
| 4. 잘난 친구를 보면 왜 미울까요? |
| 5. 어른처럼 사랑하면 안돼요?    |
| 6. 가족은 꼭 화목해야 하나요?   |
| 7. 게임이 꼭 나쁜가요?       |
| 8. 욕하면 왜 안돼요?        |
| 9. 돈을 많이 벌고 싶어요!     |
| 10. 줌 튀면 안 되나요?      |
| 11. 왜 사람 차별 하나요?     |
| 12. 왜 태어났을까요?        |
| 13. 내 꿈은 무엇일까요?      |

13

국어(중)  
창의적 운영

창작 그림자극 공연

-학생들의 '집단적 사고'에 위  
해 공연되는 창작 그림자극



14

자기탐구  
프로젝트

관심 주제에 대한 깊이 있는 탐구

-공연, 보고서, 포트폴리오, 전시, 논문  
작성 등



'대박' 두 고교생, 네이버서 대학4년 학자금  
글수명 24시간 휘발성 SNS로 대박난 두 고교생

네이버는 소프트웨어 인재 육성 차원에서 하루(haroo.com)를 만든 두 학생을 지원  
하기로 했다고 12일 밝혔다. 이들은 고교 졸업 뒤 네이버 소프트웨어 전문학교인 '넥  
스트'(NEXT)에 입학하고, 네이버 인턴십 프로그램에 참여할 수 있는 자격도 얻었다.

한겨레 신문, 2014.6.13 15

**공동창작  
(뮤지컬-고)**

**고1 모든 학생이 참여하는 공동  
창작 뮤지컬 공연**  
-주제선정, 대본, 음향, 조명, 무대설치  
등 모든 과정 학생들이 주도함



**인턴십(고)**

**고2 모든 학생들은 자신의 관심  
진로 분야 멘토를 선정한 후 실제  
직업 체험을 함 -진로정체감 함양**

**이우고 인턴십 고수 3인방이 전하는 인턴십 십계명**

- 1 인턴을 하기 전 꼭 진로계획을 짜보고, 내가 인생에서 가장 중요하게 여기는 가치가 무엇인지 돌아보기.
- 2 이메일로 인턴을 문의하는 경우 자기소개를 확실히 하기. 어떤 일이든 정기적이고 장기간 해볼 것.
- 3 평소 관심사를 친구와 가족을 포함한 지인들에게 적극적으로 알려 인턴 기회 놓치지 않기.
- 4 관심 분야와 관련된 사이트 수시로 체크.
- 5 자기가 하고 싶다면 어디든 먼저 찾아가야 하고 뭐든 열심히 하기.
- 6 적어도 약속시간 10분 전에는 미리 나가서 열의를 보일 것.
- 7 나이가 나보다 많은 어리든 전문가에 대한 예의를 갖추 줄 아는 게 중요.
- 8 일할 때 힘들어도 싫은 표정을 너무 자주 드러내기보단 참아야 한다.
- 9 친구 따라 강남 가기 식의 인턴, 스펙 쌓기용 일회성 인턴은 하지 말 것.
- 10 인턴십을 마치자마자 '인턴 보고서'를 최대한 성심껏 쓰자. 자기 생각을 글로 쓰면서 그 순간에는 몰랐던 것도 새삼 알게 되고, 쓰다가 모르는 정보에 대해서도 찾아보게 된다. 보고서는 대학 입학사정관제 전형에 유용하게 쓸 수 있다.



노작활동

농사교과 및 농촌봉사활동 편성,  
운영 - 노동 및 생태감수성 신장



**앙트십**  
(기업가정신-고)

창의적 문제 해결 능력을 갖춘 인재 개발을 위해 기업가정신 교육을 바탕으로 진로교육을 결합한 프로그램.

1. 세상의 이해

2. 기업과 기업가의 이해

3. 만원으로 배우는 경영

4. 문제해결 프로젝트 진행

5. 창업가정신과 나



20

## 4. 학생자치 활동 활성화

### '생기(vitality) 있는 학교생활'

#### <자치활동의 교육적 가치>

- '창조적 발상'의 발원지
- 공동창작을 통한 성장
- 인간 감수성, 사회감수성의 고양
- '집합적 효능감'의 진작

재미가 창조의 존재론이라면, 어울림(유대, 협업)은 창조의 방법론이다! 그리고 삶의 생기는 유대에서 비롯된다.

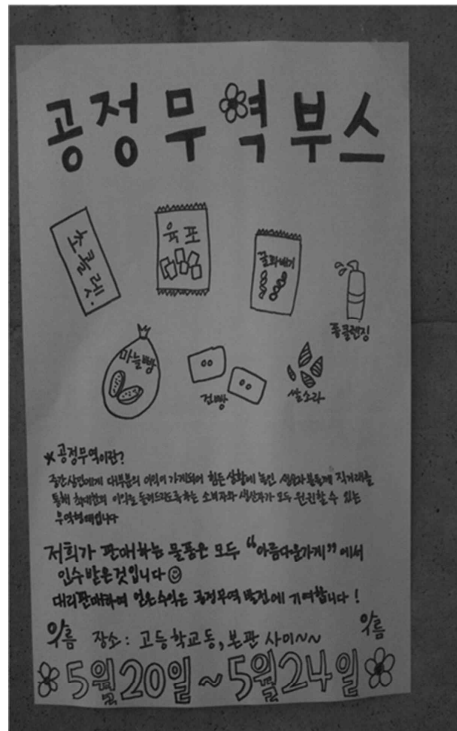
21

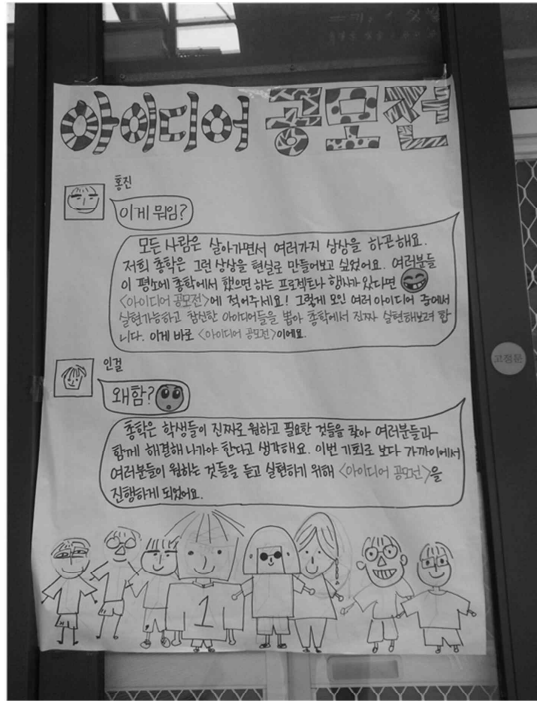
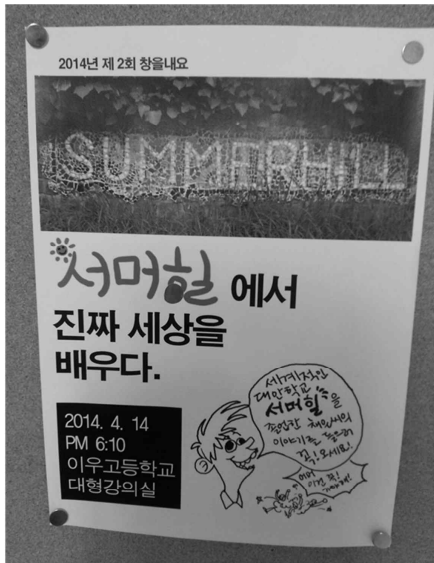
이그나이트 이우 (5.22, 25)



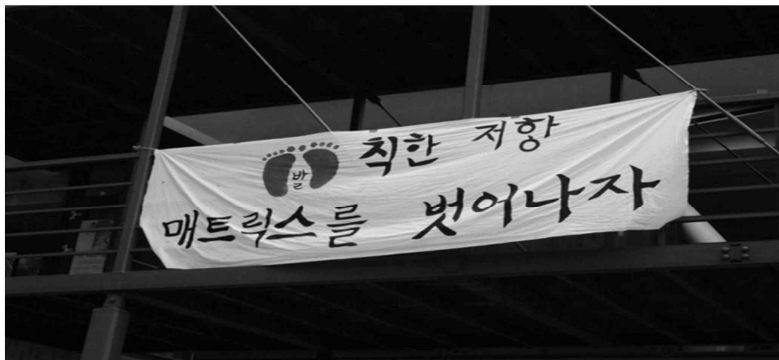
2013/05/22(수) 오후 6시 제악생, 선생님 Ver.  
 2013/05/25(토) 오후 5시 졸업생, 학부모 Ver.  
 \* 위의 버전은 발문자 기준임. 초음가는 누구나 가능!  
<http://www.facebook.com/igniteewoo>

장소: 학생회관 지하

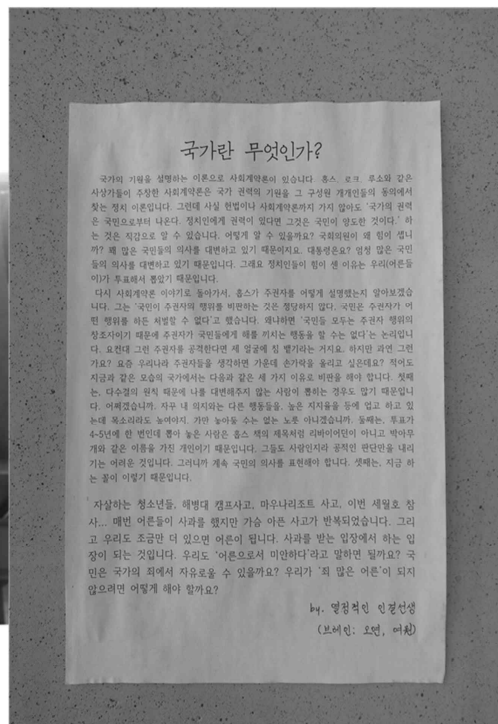




24



25





## 학생 주체화를 위한 실행 과제

### 학생인권 목록의 확대 및 실질적 보장

| 영역       | 구체적인 권리목록   |
|----------|---|
| 학교운영 참여  | <ul style="list-style-type: none"> <li>. 학교운영위원회 참여권</li> <li>. 학사일정 협의권</li> <li>. 학칙 개정요구 및 참여권</li> <li>. 학교운영에 대한 청문 요구권</li> <li>. 학교평가 참여권</li> </ul> |
| 학습활동 참여  | <ul style="list-style-type: none"> <li>. '좋은 수업 만들기' 간담회 개최 요구권</li> <li>. '수업운영계획서' 사전 열람권</li> <li>. 수업 만족도 평가권</li> <li>. 선택교과 개설 요구권</li> </ul>         |
| 학생 자치 활동 | <ul style="list-style-type: none"> <li>. 학교행사 기획권 및 자치기구 구성권</li> <li>. 학생회 예산 편성 및 결산권</li> <li>. 동아리 결성 및 지원 요구권</li> <li>. 학생전용 게시판 운영권</li> </ul>       |

## 학생자치활동의 교육적 목표

- 배우고 익히면 즐겁지 않은가?  
- 여러 도구를 상호작용적으로 활용하는 능력(Use tools interactively)

호기심  
배움의 즐거움

자존감  
자기긍정

연대,  
더불어 삶

- 벗이 있어 찾아오면 즐겁다  
- 이질적인 집단에서의 사회적 상호작용 능력 (Interact in heterogeneous groups)

- 남이 알아주지 않아도 좋다  
- 자율적인 행동능력(Act autonomously)

30

## 이우학교의 지향



FAILURE  
is BEST  
THE WAY to  
LEARN



1. '실패경험'을 지지하고 격려하는 학교
2. '공공하는 체험'(함께하는 경험)이 풍부한 학교
3. '자기성찰'을 자극하는 학교
4. 삶에 대한 대한 질문이 풍부한 학교

31



**이 수 광**

□ 소속 및 직위

- 이우중고등학교 교장
- 경기도교육청 혁신학교추진위원

□ 주요 경력

- 동양대학교 교수

□ 주요 저서

- 공저, 「굿바이 사교육」 (시사IN, 2010)
  - 공저, 「교육개혁은 왜 매번 실패하는가?」 (창비, 2008)
-

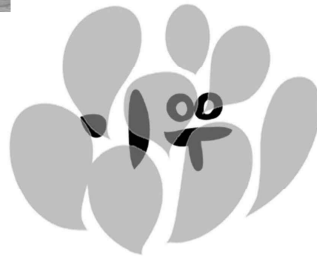
Platform for Experiment and Imagination, Ewoo  
School

Lee, Soo Kwang  
Ewoo School

**Platform for Experiment and  
Imagination *Ewoo School***

**2014.9.25**

**Soo-kwang Lee  
(Principal of Ewoo Middle & High School)**



- **Ewoo (以友) School – Living together with friends (nature and neighbors)**
- **Philosophy : Educate students the spirit of ‘Living with Others’**

2

## **Questions that bothered the founders**

- ➔ **What is the life like for students? – competitive!**
- ➔ **What is their life like? – isolated!**
- ➔ **What are they mainly taught? – knowledge to enter college!**
- ➔ **What is their school like? – space of functional relationship!**

3

## History of Ewoo School

**2003: Ewoo Middle & High School open with the participation of 100 citizens**

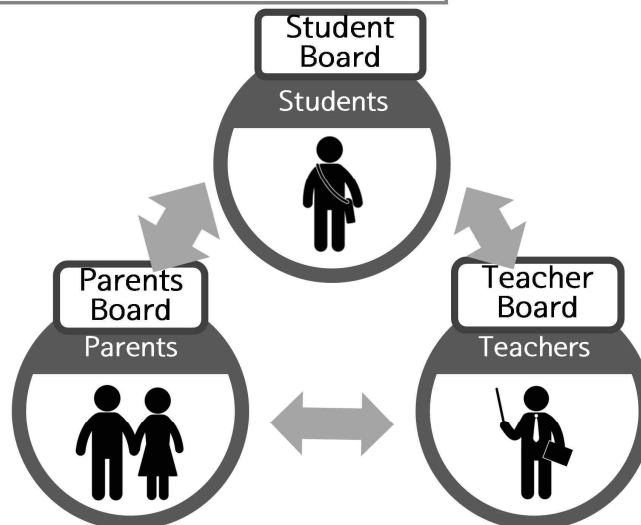
**2014: 9 middle school classes (180 students)  
12 high school classes (240 students)  
44 teachers/28 staff members**



4

## 1. Principle of School Operation – Rule Based on Cooperation (協治)

**3 parties – joint ownership**



5

## Governance Established

- Students' hearing held on school policies
- Regular talk sessions under the theme of 'making good classes'
- Joint discussion sessions between Teacher & Student Board
- Individual teacher given the right to call for a Teacher Board meeting
- Task-unit committee's decision making power expanded
  
- Presentation on the school operation results held for the Parents Board
- Regular & frequent talk sessions between teachers and parents

Collective decision making and leaders taking responsibility for execution!!

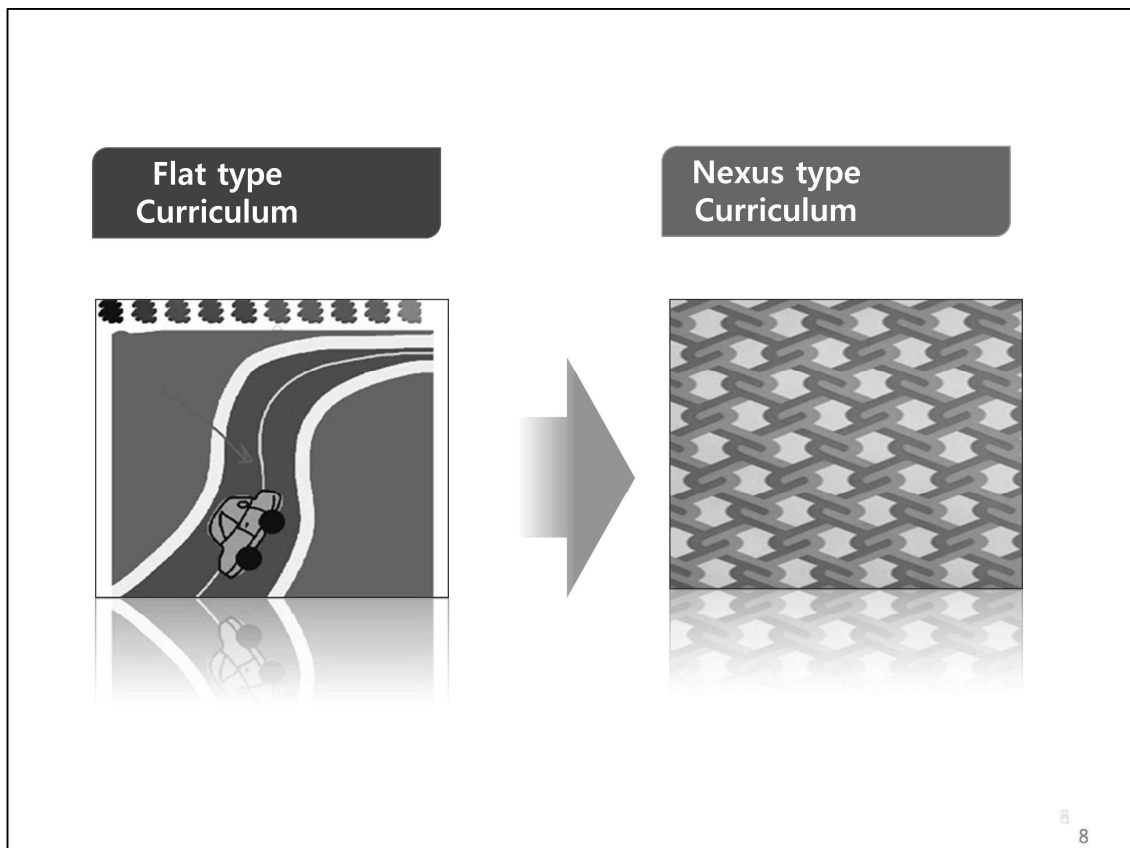
6

## 2. Curriculum Operation Concept

### Ewoo School - Platform for Experiment and Imagination

- . Public values emphasized: justice, human rights, peace, participation, etc
- . Thought experiment and creative effort supported, advocated, and encouraged
- . Learning through failure emphasized
- . **Students' individual interests and motivation encouraged**

7



## Curriculum Restructuring: Aims

- ◆ To stimulate thought experiment
- ◆ To stimulate existential philosophy
- ◆ To build up skills for the future
- ◆ To enhance artistic sensitivity
- ◆ To prepare for career design

## Curriculum operation system

1. Diversified tracks
  - Reflect the interest and aptitude of students
  - Cross-select among different tracks
2. Expand student choice
3. Encourage project classes
4. Build a system reflecting students' needs

Curriculum

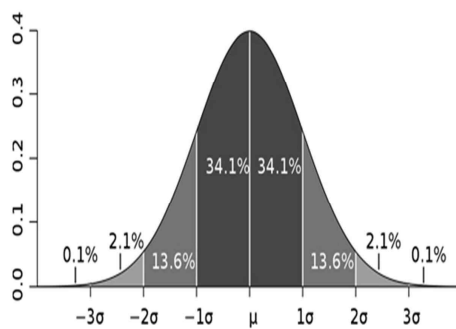
Experiencing the Peak

Experience activities

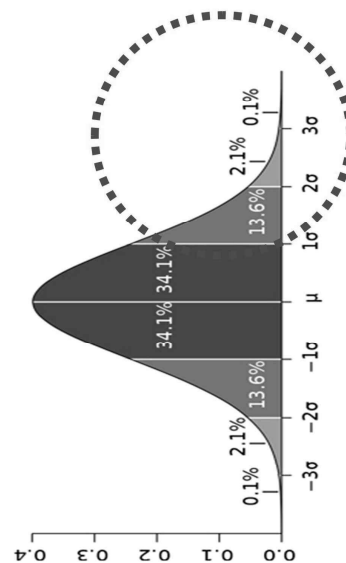
Daily life

10

## Perspective from the Understanding of Student



Position in the Group



Individuality

11

### 3. Curriculum Specialization - Case Study

Philosophy Class

- Ownership of one's own life expanded
- Growing self-esteem of oneself
- Philosophical exploration of the issues that we face in life
- Maximizing one's own potential through "doing philosophy"

12

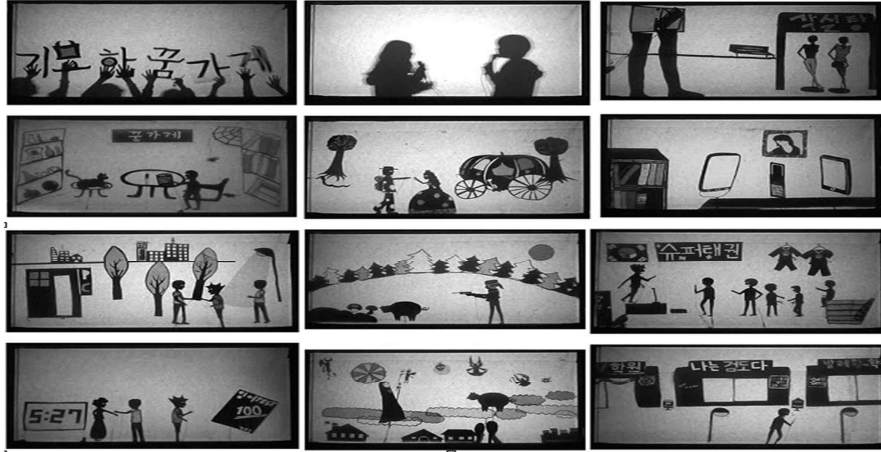


| Chapters                                    |
|---|
| 1. Why do we have to go to school?          |
| 2. Why is bullying bad?                     |
| 3. Is there a happy school?                 |
| 4. Why do we envy extraordinary classmates? |
| 5. Cannot we love like adults?              |
| 6. Should family be always in harmony?      |
| 7. Is playing games always bad?             |
| 8. Why must we not swear?                   |
| 9. I want to make a lot of money!           |
| 10. Why is being different considered bad?  |
| 11. Why are people discriminated against?   |
| 12. Why am I born?                          |
| 13. What is my dream?                       |

13

**Korean Class  
(Middle School)  
Creative Operation**

**Shadow Play performance**  
-Creative shadow play performance for the students' collective thinking



14

**Self-Exploration  
Project**

**In-depth exploration in the areas of interest**  
-Performance, report, portfolio, exhibition, paper, etc



**Two high-school students get a 4-year scholarship from NAVER for inventing 24-hour Volatile SNS (messages deleted in 24 hours)**

On June 12, 2014, Naver announced that it decided to support two students who created Haroo (haroo.com). Upon graduation from high school, they would enter NEXT, Naver's school specialized in software; the students also got the qualification to join the Naver internship program.

*Hangyora Daily, 2014.6.13*

**Joint performance  
(musical-high school)**

**Joint musical where all the grade 1 high-school students participate**  
 -Students lead all the processes including the theme selection, script writing, music, lighting, stage setting, etc.



**Internship  
(high school)**

**All high-school students in grade 2 choose mentors in the area of their interest and then get actual experience** – Experiencing their career in advance

**이우고 인턴십 교수 3인방이 전하는 인턴십 십계명**

- 1 인턴을 하기 전 꼭 진로계획을 짜보고, 내가 인생에서 가장 중요하게 여기는 가치가 무엇인지 돌아보기.
- 2 이메일로 인턴을 문의하는 경우 자기소개를 확실히 하기. 어떤 일이든 정기적이고 장기간 해볼 것.
- 3 평소 관심사를 친구와 가족을 포함한 지인들에게 적극적으로 알려 인턴 기회 놓치지 않기.
- 4 관심 분야와 관련된 사이트 수시로 체크.
- 5 자기가 하고 싶다면 어디든 먼저 찾아가야 하고 워든 열심히 하기.
- 6 적어도 약속시간 10분 전에는 미리 나가서 열의를 보일 것.
- 7 나이가 나보다 많은 어리든 전문가에 대한 예의를 갖출 줄 아는 게 중요.
- 8 일할 때 힘들어도 싫은 표정을 너무 자주 드러내기보단 참아야 한다.
- 9 친구 따라 강남 가기 식의 인턴, 스펙 쌓기용 일회성 인턴은 하지 말 것.
- 10 인턴심을 마치자마자 '인턴 보고서'를 최대한 성심껏 쓰자. 자기 생각을 글로 쓰면서 그 순간에는 몰랐던 것도 새삼 알게 되고, 쓰다가 모르는 정보에 대해서도 찾아보게 된다. 보고서는 대학 입학사정관제 전형에 유용하게 쓸 수 있다.



Slide #17

### 10 Commandments for an Internship

1. Prior to the internship, make sure to write a career plan and think about which life values are the most important to you.
2. When making an inquiry about an internship through e-mail, be sure to introduce yourself well. Try to do any kind of work on a regular, long term bases.
3. Make sure that your family, friends and acquaintances understand what you are interested in so that you do not miss any internship opportunities.
4. Frequently visit and check the sites related to your interest.
5. Be proactive in everything that you want to do, and do your best at all times.
6. Make sure to show up at least 10 minutes before the appointment in order to show that you are enthusiastic.
7. It's important to be polite to experts, even when they are younger than you.
8. Do not show your emotions too much, even when you do not like the work given to you.
9. Do not just simply follow your friend without thinking about what you are really interested in. And avoid doing an internship solely for the sake of padding your resume.
10. Write a report as soon as you complete the internship program. While you are writing, you may come to understand things that you didn't previously recognize, and find information on things that you did not know. These reports can be useful resources when you are applying to university.

**Laborious  
work  
activities**



**Textbooks on farming and  
voluntary service in the farm  
organized and operated –  
Growing sensitivity to labor and  
ecosystem**





**Entrepreneurship**  
(High school)

Entrepreneurship-based career development program aimed at developing human resources able to come up with creative solutions

1. 세상의 이해

2. 기업과 기업가의 이해

3. 만원으로 배우는 경영

4. 문제해결 프로젝트 진행

5. 창업가정신과 나



## 4. Student's Autonomous Activities

### 'School life with vitality'

#### <Educational value of autonomous activities>

- Origin of 'creative conception'
- Growing through joint creation
- Encouraging sensitivity to humans and society
- Fostering 'collective virtue'

If fun is ontology for creation, mingling together (bonding, collaboration) is the methodology of creation. Vitality of life comes from the sense of bonding.

21

### Ignite Ewoo (5.22, 25)



2013/05/22(수) 오후 6시 재학생, 선생님 버전.

2013/05/25(토) 오후 5시 졸업생, 학부모 버전.

\* 위의 버전별은 발동자 기준임. 참가자는 누구나 가님!

<http://www.facebook.com/igniteewoo>

장소: 학생회관 지하



22





25



26



### 국가란 무엇인가?

국가의 기원을 설명하는 이론으로 사회계약론이 있습니다. 홉스, 로크, 루소와 같은 사상가들이 주장한 사회계약론은 국가 권력의 기원을 그 구상된 개개인들의 동의에서 찾는 것이 이론입니다. 그런데 사실 한법이나 사회계약론까지 가지 않아도 '국가의 권력은 국민으로부터 나온다' 정치인에게 권력이 있다면 그것은 국민이 양도한 것이다' 라는 것은 직감으로 알 수 있습니다. 어떻게 알 수 있을까요? 국회의원이 왜 힘이 겁니까? 왜 많은 국민들의 의사를 대변하고 있기 때문이죠? 대통령은요? 임정 많은 국민들의 의사를 대변하고 있기 때문입니다. 그래서 정치인들이 힘이 센 이유는 우리(어른들)가 투표해서 뽑았기 때문입니다.

다시 사회계약을 이야기로 돌아가서, 홉스가 주권자를 어떻게 설명했는지 알아보겠습니다. 그는 '국민이 주권자의 행위를 비판하는 것은 정당하지 않다. 국민은 주권자가 어떤 행위를 하든 처벌할 수 없다고 했습니다. 왜냐하면 '국민은 모두는 주권자 행위의 창조자이기 때문에 주권자가 국민들에게 해를 끼치는 행동을 할 수는 없다'는 논이입니다. 요컨대 그런 주권자를 공격한다면 세 말굴에 칠 핏자국이 찍히게 되지만 과연 그럴까요? 요즘 우리나라 주권자들을 생각하면 기운이 솟아올라 올리고 싶은데요? 적어도 지금과 같은 모습의 국가에서는 다음과 같은 세 가지 이유로 비판을 해야 합니다. 첫째는 다수결의 원칙 때문에 나를 대변해주지 않는 사람이 뽑히는 경우도 많기 때문입니다. 둘째는 어쩌겠습니까, 지금 내 의지와는 다른 행동들을, 높은 지위를 통해 하고 있고 높은 권위로라도 넘어가서 기만 능숙할 수는 없는 노릇 아니겠습니까. 셋째는 투표가 4-5년에 한 번인데 뽑아 높은 사람은 홉스 역시 예측치 못한 리버럴이 아니라 박애론과 같은 이론을 가진 개인이기 때문입니다. 그들도 사법인지라 공적인 판단만을 내리는 여력은 있습니다. 그러니까 계속 국민의 의사를 표현해야 합니다. 셋째는, 지금 하는 일이 이렇게 때문입니다.

자살하는 청소년들, 해병대 캠프사고, 마우나리조트 사고, 이면 세월호 참사... 매년 어른들이 사과를 했지만 가슴 아픈 사고가 반복되었습니다. 그리고 우리도 조금만 더 있으면 어른이 됩니다. 사과를 받는 입장에서 하는 입장이 되는 것입니다. 우리가 '어른으로서 미안하다'라고 말하면 될까요? 국민은 국가의 죄에서 자유로울 수 있을까요? 우리가 '죄 많은 어른'이 되지 않으려면 어떻게 해야 할까요?

by 열정적인 인권선생  
(보여진, 오연, 어찬)



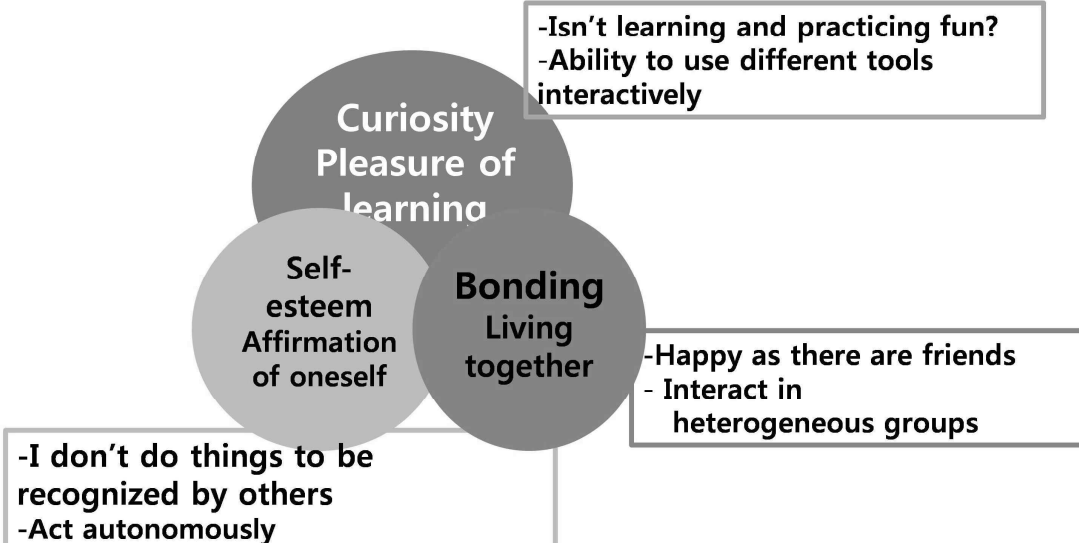
## Action Plans for Allowing Students Have Ownership of their School Life

Student's human rights expanded and their protection guaranteed

| 영역       | 구체적인 권리목록   |
|----------|---|
| 학교운영 참여  | <ul style="list-style-type: none"> <li>. 학교운영위원회 참여권</li> <li>. 학사일정 협의권</li> <li>. 학칙 개정요구 및 참여권</li> <li>. 학교운영에 대한 청문 요구권</li> <li>. 학교평가 참여권</li> </ul> |
| 학습활동 참여  | <ul style="list-style-type: none"> <li>. '좋은 수업 만들기' 간담회 개최 요구권</li> <li>. '수업운영계획서' 사전 열람권</li> <li>. 수업 만족도 평가권</li> <li>. 선택교과 개설 요구권</li> </ul>         |
| 학생 자치 활동 | <ul style="list-style-type: none"> <li>. 학교행사 기획권 및 자치기구 구성권</li> <li>. 학생회 예산 편성 및 결산권</li> <li>. 동아리 결성 및 지원 요구권</li> <li>. 학생전용 게시판 운영권</li> </ul>       |

29

## Goal for Student's Autonomous Activities



30

## Ewoo School's Orientation



FAILURE  
is BEST  
THE WAY to  
LEARN



1. Support and encourage 'the experience of failure'
2. Allow students to have interact with others as much as possible
3. Stimulate 'self-reflection'
4. Ask questions about life

37

---

### Lee, Soo Kwang

---



#### Position

- Principal, Ewoo Middle & High School
- Member, Gyeonggi Providential Office of Education, Committee for School Innovation

#### Experience

- Former Professor, Dongyang University

#### Publication

- 공저, 「굿바이 사교육」 (시사IN, 2010), 공저, 「교육개혁은 왜 매번 실패하는가?」 (창비, 2008)
-

## 제 3 세션

---

# 대안교육 모니터링 및 향후 발전방향

- 발표 1. 미국 차터 스쿨 평가의 성과와 도전
- 발표 2. 덴마크 자유학교의 자유와 질적 수준
- 발표 3. 한국 대안학교의 쟁점 및 발전방향

- 토론 1. 국외 발표내용 토론
- 토론 2. 한국 발표내용 토론



# 1

미국 차터 스쿨 평가의 성과와 도전  
(The Successes and Challenges of  
Charter School Evaluation)

Eugenia F. Toma 교수  
미국 켄터키대학교



# The Successes and Challenges of Charter School Evaluation

Eugenia F. Toma  
University of Kentucky

## 1. Introduction

The first charter school law was passed in the United States (U.S.) by the state of Minnesota in 1991. This law gave birth to a new school reform movement within the public schools of the U.S. In the subsequent two decades, forty-three states and Washington D.C. have adopted charter legislation. Although the majority of states passed charter school legislation in the 1990's, the number of charter schools remained relatively low until the following decade. Since 2000, the numbers of charter schools and the student population have grown substantially. Charter schools have increased in number from 1,500 in SY 2000–2001 to over 6,400 in SY 2013–2014, and the student population has quadrupled from 300,000 to over 2.57 million over the same time period (Center for Education Reform, 2011; Jones, 2014). Table 1 displays the number of charter schools by state over four time periods since the mid-1990s (Cowen and Toma, 2014).

Table 1 Number of Charter Schools in Operation by State

| State       | 1995–1996 | 2000–2001 | 2005–2006 | 2012–2013 |
|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Alabama     | 0         | 0         | 0         | 0         |
| Alaska      | 1         | 13        | 24        | 27        |
| Arizona     | 36        | 292       | 449       | 530       |
| Arkansas    | 0         | 0         | 17        | 32        |
| California  | 68        | 250       | 592       | 1,065     |
| Colorado    | 21        | 76        | 116       | 184       |
| Connecticut | 0         | 11        | 15        | 17        |
| Delaware    | 0         | 9         | 15        | 22        |
| D.C.        | 0         | 30        | 65        | 57        |
| Florida     | 0         | 121       | 326       | 578       |

|                |    |     |     |     |
|----------------|----|-----|-----|-----|
| Georgia        | 2  | 15  | 49  | 108 |
| Hawaii         | 1  | 9   | 27  | 32  |
| Idaho          | 0  | 4   | 23  | 44  |
| Illinois       | 0  | 18  | 41  | 58  |
| Indiana        | 0  | 0   | 29  | 73  |
| Iowa           | 0  | 0   | 7   | 3   |
| Kansas         | 0  | 7   | 33  | 15  |
| Kentucky       | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Louisiana      | 0  | 13  | 21  | 103 |
| Maine          | 0  | 0   | 0   | 2   |
| Maryland       | 0  | 0   | 15  | 52  |
| Massachusetts  | 14 | 38  | 57  | 77  |
| Michigan       | 41 | 180 | 233 | 276 |
| Minnesota      | 13 | 57  | 126 | 148 |
| Mississippi    | 0  | 1   | 1   | 0   |
| Missouri       | 0  | 19  | 26  | 38  |
| Montana        | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Nebraska       | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Nevada         | 1  | 6   | 20  | 32  |
| New Hampshire  | 0  | 0   | 6   | 17  |
| New Jersey     | 0  | 39  | 52  | 86  |
| New Mexico     | 1  | 10  | 51  | 94  |
| New York       | 0  | 14  | 79  | 210 |
| North Carolina | 0  | 77  | 100 | 107 |
| North Dakota   | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Ohio           | 0  | 60  | 277 | 383 |
| Oklahoma       | 0  | 6   | 13  | 24  |
| Oregon         | 0  | 7   | 62  | 123 |
| Pennsylvania   | 0  | 62  | 115 | 175 |
| Rhode Island   | 0  | 3   | 11  | 16  |
| South Carolina | 0  | 6   | 26  | 55  |
| South Dakota   | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Tennessee      | 0  | 0   | 12  | 47  |
| Texas          | 0  | 176 | 259 | 279 |
| Utah           | 0  | 7   | 39  | 88  |
| Vermont        | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Virginia       | 0  | 0   | 5   | 4   |
| Washington     | 0  | 0   | 0   | 0   |
| West Virginia  | 0  | 0   | 0   | 0   |
| Wisconsin      | 8  | 74  | 188 | 243 |
| Wyoming        | 0  | 0   | 3   | 4   |

Source: NAPCS, Dashboard, <http://dashboard.publiccharters.org/dashboard/reports>, accessed 11/21/2013; and Hoxby (2006).

Charter schools are publicly funded schools in which parents voluntarily enroll their children. These schools form a contract, or “charter” with a public entity and are given autonomy from state and local regulations in exchange for accountability for results. Charter schools grew out of the larger school choice movement in which advocates argue that providing families with greater choice of schools that had greater flexibility of operation would create better matches between educational demands and school services while at the same time promoting healthy competition for the enrollment (and per pupil funding) of students. These advocates argue that charter schools create a more innovative, effective, and efficient provision of education. Charter schools have often faced stiff opposition from supporters of traditional public schools as they argue that charter schools will divert funds from those remaining in the traditional public schools and, thereby, make those students worse off (Toma and Zimmer, 2012).

In this paper, I first shall describe briefly some of the unique features of charter schools including the way in which charter schools enroll students and the way in which funding occurs. It is necessary to understand these fundamental components of charters schools because these elements affect the means of evaluating the schools. The remainder of the paper will focus on the ways in which charter schools are evaluated and implications for South Korea.

## 2. A description of charter schools

The policy environment for public school in the U.S. is complex. It involves the federal government, state governments, and local school districts. It is important to note that each state in the U. S. has a unique law that governs the establishment of, financing, and accountability rules for charter schools. From this perspective, it is impossible to summarize the process for evaluating the outcomes of charter schools in the absence of recognizing their variance across the states. These laws and rules are expected to be a factor in influencing outcomes in the charter schools and, indeed, evidence presented below supports this notion. Table 2 provides a summary of these basic differences. The Center for Education Reform has examined common attributes of the charter laws across states and evaluated them as “permissive” or “restrictive” (Cowen and Toma, 2014).

Among other provisions that may influence charter performance, state laws vary in determining what organizations can serve as authorizers. Most commonly, state boards of education and district school boards act as authorizers, but public universities, nonprofits and mayors can

act as authorizers under certain state charter law provisions. In a few states, legislatures create a unique state charter board to authorize charters. Once a state law is passed and authorizers determined, potential charter operators submit an application, and upon approval, a charter school is created.

Table 2 CER Ranking Criteria

| Ranking Criteria  | Description  |
|---|--|
| Number of schools (CAPS)  | States that permit an unlimited or substantial number of autonomous charter schools encourage more activity than states that either limit the number of autonomous schools.  |
| Multiple chartering authorities / binding appeals process             | States that permit a number of entities in addition to or instead of local school boards to authorize charter schools, or that provide applicants with a binding appeals process, encourage more activity.   |
| Variety of applicants   | States that permit a variety of individuals and groups both inside and outside the existing public school system to start charter schools encourage more activity than states that limit eligible applicants to public schools or public school personnel.   |
| New starts  | States that permit new schools to start up encourage more activity than those that permit only public school conversions.  |
| Formal evidence of local support                                      | States that permit charter schools to form without proving specified levels of local support encourage more activity than.   |
| Automatic waiver from laws and regulations                            | States that provide automatic blanket waivers from most or all state and district education laws, regulations, and policies encourage more activity than states that provide no waivers or require charter schools to negotiate waivers on an issue-by-issue basis.  |
| Legal / operational autonomy  | States that allow charter schools to be independent legal entities that can own property, sue and be sued, incur debt, control budget and personnel, and contract for services, encourage more activity than states in which charter schools remain under district jurisdiction. In addition, legal autonomy refers to the ability of charter schools to control their own enrollment numbers. |
| Guaranteed full funding   | States where 100 percent of per-pupil funding automatically follows students enrolled in charter schools encourage more activity than states where the amount is automatically lower or negotiated with the district.  |
| Fiscal Autonomy   | States that give charter schools full control over their own budgets, without the district holding the funds, encourage more activity than states that do not.   |
| Exemption from collective bargaining agreements / district work rules | States that give charter schools complete control over personnel decisions encourage more activity than states where charter school teachers must remain subject to the terms of district collective bargaining agreements or work rules.  |

The application process requires submittal of a school plan. The plan sets forth grade levels, thematic focus of school, subject emphasis and whether a special population will be served (bilingual, disadvantaged, gifted). It includes a statement of the particular instructional model to be used (franchise or one that is being developed by operator), anticipated enrollment, physical facilities to be occupied and financial plan. Lastly, operators must outline student achievement outcome goals and how to measure those outcomes (Finn, Manno et al, 2001; Epple, Ferreyra et al, 2011). The authorizing body agrees to charter the school and assumes responsibility for holding that school accountable according to the laws of the state and the agreement of the charter.

States also vary in terms of types of organizations that can apply to operate charter schools. Although the vast majority of charter schools nationwide (85 percent in 2010–11) are run by non-profit organizations or school districts, often with philanthropic support, nearly 1 in 10 charters are operated by for-profit management companies called Education Management Organizations, or EMOs (Cowen and Toma, 2014). For-profit education management organizations (EMOs) are permitted to contract with public schools to oversee operations in at least 35 states and have become one of the more controversial aspects of the charter movement (Miron and Gulosino, 2013). Non-profit charter management organizations (CMOs), such as the Knowledge is Power Program (KIPP) or Aspire, operate schools according to shared educational missions, often with philanthropic support (Emerson, 2013). Free-standing, individually organized, and administered charter schools still comprise the majority of providers nationwide, although that is not the case in all states.

The result of the authorizing and funding processes is that charter schools embody many of the attributes of public schools while retaining the independence and competitive nature of private schools (Jones, 2014). In this sense, charter schools serve as a public-private hybrid option for the provision of K–12 education. Like traditional public schools, charter schools are publicly funded, nonsectarian schools that students can attend without paying fees. When demand exceeds the space in a charter school, states require operators of schools to select students with a neutral method, most often a lottery. Charter schools mirror private schools in that both are independent from many government regulations. Also like private schools, charter schools must be chosen by students and parents, and attendance is not defined on assigned jurisdictional boundaries.

Yet charters differ from traditional public schools in a number of ways. As one example, charter schools face fewer of the regulations that typically govern traditional public schools, and as a tradeoff for less oversight, charter schools are highly accountable for their performance and

may be closed if they fail to meet certain benchmarks. Unlike private and public schools, charter schools are established with an expiration date that may only be extended if the school meets student achievement targets. For the same reasons, charter schools may be closed before the end of their charter, regardless of the student or parent demand to attend the school (Finn, Manno et al, 2001). In contrast, traditional public schools in the U.S. rarely close regardless of performance.

### 3. Evaluation of charter schools

Student achievement outcomes represent the most commonly discussed and reviewed performance standard for charter schools. But in this paper, I want to bring to attention to the fact that while test scores provide information about student performance, test scores represent only one element of evaluation. Increasingly in the U.S., researchers and policymakers are considering broader measures of inputs and outcomes to evaluate the success of charter schools. I shall highlight several measures in the remainder of this paper.

#### 1) Enrollment

In traditional public schools in the U.S., student enrollment is determined by location of the household. Schools historically have developed enrollment boundaries drawn by elected public officials. If a family chose to reside in a particular neighborhood, the school attended by its children was determined automatically because that location was affiliated with a public elementary and secondary school zone. Only through petitions could a family choose to attend an alternative publicly funded school. Choice, for the most part, entailed an exit from the public school system into a private, for-fee school.

Charter schools, by design, have no attendance zones lower than the state level, although enrollment across state boundaries is generally prohibited. Typically, anyone within a given state has the right to apply for enrollment at a charter school. In reality, most persons choose charter schools within somewhat close proximity to their residence but distances traveled to charters are greater than traveled to traditional public schools and to Catholic schools in the U.S. (Butler et al, 2013).

Recent evidence suggests that the students who select into charter schools differ not only

in distance families are willing to travel but also in socioeconomic status, compared to traditional public schools (Butler, et. al. 2013). On average, charter schools appear to attract families from a higher socioeconomic stratum than those attending public schools. For example, the presence of a father in the household contributes positively to the probability that a charter school will be chosen by the family. This is the reverse of the decision to attend traditional, residentially-zoned public schools. Families do not appear to be choosing charter schools based on race or ethnicity. Again, this is unlike traditional public school enrollments where residential clusters often are ethnically or racially homogeneous. In other words, it appears that families who opt out of the traditional public schools for any alternative form of schooling (when options are available) differ from those who continue in the traditional public schools. The importance of understanding the characteristics of families who choose charter schools will be discussed in more detail in the next section of the paper.

Regardless of the reasons for the choice decisions, from an evaluation perspective it is important to recognize that enrollment in charters is voluntary in the U.S. For that reason, numbers of applicants to a school become one means of evaluating performance. Numbers of applicants reflect parental preferences for a school. Oversubscription implies the school is providing something valued by parents. Empty seats in a school signal that parents do not view the school favorably. Applicant numbers, therefore, constitute a first step in evaluating school performance. The numbers are a proxy for parental satisfaction concerning the product offered by the school.

In the U.S., parental satisfaction is considered an important metric for school choice. Test scores in certain private schools, for example, may be inferior to some public counterparts. But the schools presumably offer something else valued by the parents. This may be a focus on religious teachings, a focus on a particular subject area, the employment of a certain teaching pedagogy, or even an emphasis on sports. The fact that parents are willing to pay a fee to attend the private schools, when the public alternative is available to their children for no fees beyond taxes that cannot be avoided by opting out of the public system, is an indication that the alternative private schools are valued. Public schools, therefore, must compete with the private alternatives to retain enrollment. This competition among publics and for-fee privates is more prevalent among higher income neighborhoods.

In terms of parental choice, the charter schools offer options similar to private schools in the U.S. but without the added fees. The fact that parents choose them serves as an important signal to public officials. Underlying this evaluation metric is the notion that parents, rather than the state, can judge what is best for their children.

## 2) Test Scores

Test scores constitute the most commonly used official metric for student and school performance. There are many aspects of child development and education that are not easily quantifiable but judged to be of importance in U.S. schools. Nevertheless, over the past decade, test scores have become increasingly the metric of student performance and school accountability. Much of this emphasis, positive or negative, can be attributed to the federal government. Federal legislation known as No Child Left Behind has been embraced by both Republican and Democratic Presidents and was followed by grant funding known as Race to the Top that has motivated the growth of charter schools and continuing accountability via test scores. Even though all states use some standardized test scores for accountability purposes, the precise test and the way they are used differ across the fifty states. Unlike in Korea, there is no single test, no single means of evaluating the tests and, therefore, no single accountability metric implemented and monitored by the U.S. government for charter schools or for public schools more generally.

There are several ways that test scores serve as metrics of performance. Some states simply consider levels of performance on state standardized tests and an alternative is growth in scores. The first metric reflects school or student status. For example, many states consider the percentage of students who score as “proficient” in a school. Other categories of performance are reported but proficient is usually the bar that must be passed by schools. A second common metric relates to school or student improvement. In these states, student performance on prior exams is considered when evaluating current year performance. Several states use a combination of these metrics for evaluation purposes. States also employ evaluation techniques that vary in degree of scientific rigor as well. Some states merely report averages or percentages as described above while others use more sophisticated value-added models to analyze levels of scores or gains in scores. Overall, as I discuss briefly below, the evaluations of charter schools using test scores as the evaluation metric have yielded mixed results. Some show that students in charters perform better than those in traditional public schools, some have found students in charters perform worse than those in traditional public schools, and some have found no difference (Zimmer, Gill, Booker, Lavertu, and Witte, 2012).

There are many reasons why we may have the mixed evaluation results. Some argue the mixed results can be attributed to differences in research designs. Others argue it is more fundamental – the state laws themselves are a contributing factor in the differences in performance of the charter schools. In some states, for example, the state regulations on the charters are

quite severe and in others, the operating regulations are more permissive. Again, see Table 2. Regardless of the underlying reasons for the differences in results, the research community has generally argued that randomized trial experiments provide the gold standard method for evaluating the effect of a treatment on test scores. Randomized trials are experiments in which the division into treatment and control groups is determined randomly – literally. But this method is often not available to researchers or to practitioners. For a variety of reasons, state officials, for example, are unlikely to agree to choose a group of students randomly to place them in charter schools (the treatment) to allow researchers to compare the charters’ performance to that of traditional public schools.

The closest substitute for pure randomization is experiments in which applicants are randomly chosen for enrollment in charter schools. Perhaps the most convincing type thus far is the exploitation of admissions’ lotteries as the basis for a quasi–experimental research design. For charter schools in which demand for seats exceed supply, the available slots are allocated by lottery. So while persons who apply are not randomly chosen from the population, the students who enroll are randomly chosen from the applicant pool. The evaluations then compare applicants who won an enrollment seat in the lottery to those who lost. This method controls for characteristics of families that may influence the motivation to choose charter schools over alternative school types. Since the lotteries used random assignment, losers provide a good control group for comparing the treated winners. Most studies that have examined charter schools using lotteries have tended to find that students in charters schools show some positive gains from the charter “treatment” (Toma and Zimmer, 2012). Findings from the lottery studies can be generalized only to oversubscribed schools.

Because of the lack of generalizability and because schools vary greatly in subscription rates, researchers have employed alternative means to evaluate performance. Most of these approaches require student–level longitudinal data. If available, the data can be analyzed with a matching procedure or an alternative quasi–experimental approach known as a student fixed effects approach. The matching approach looks at similar students in terms of socioeconomic characteristics in the charter schools and the traditional public schools. Whether this approach controls sufficiently for the factors that may influence the decision to apply to charter schools has been subject to strong debate (Toma and Zimmer, 2012).

The student–fixed effect approach also uses longitudinal data and assumes that there are no time varying unobserved changes for students that would lead to differences in performance of students over time, especially corresponding to a student’s switch into or out of a charter

school. The fixed effect approach estimates the effectiveness of charter schools by comparing the performance of students while attending charter schools relative to while they attended a traditional public school. Therefore, the fixed effect approach relies upon students switching between these environments and does not generalize to those students who choose to attend charters throughout their school history (Zimmer, Gill, Booker, Lavertu & Witte, 2012).

Zimmer, Gill, Booker, Lavertu & Witte (2012) examined charter performance across seven states using a student-fixed effects model. As suggested above, an argument for cross-state comparisons is that the mixed results of most early studies may reflect the fact that each state has its own charter policies and laws. They concluded that researchers can have greater confidence in using the fixed effect approach for middle and high schools where the vast majority of students have pre-treatment test scores to examine student achievement gains both within and outside of the treatment of these charter schools. Zimmer, Gill, Booker, Lavertu & Witte (2012) found some variation in performance across the states and added support to the possibility that the varying results on effectiveness of charter schools may be a function of the charter policy environment of the state in which it operates.

### **3) Completion Rates**

While the evidence with regard to test scores appears to be dependent on the state observed and the research design employed, recent evidence suggests an alternative metric for evaluation. In the U.S., states establish laws for compulsory attendance. Typically, states allow students to exit secondary schooling at the age of sixteen, seventeen, or eighteen. While the vast majority of students and families perceive the benefit of remaining in secondary school through graduation and enrolling in tertiary schooling, high schools continue to struggle to retain students that choose to drop out of secondary schooling. A recent paper by Booker, Sass, Gill, and Zimmer (2011) suggests that charter schools are positively affecting high school completion rates and college attendance rates. This paper suggests that thinking more broadly than test scores as the metric for evaluating the effects of charter schools may be fruitful. Others are using this metric to evaluate the performance of other types of alternatives to the traditional public schools (such as vouchers that pay the fees for students to attend private schools) and are finding similarly positive results.

#### **4) Finance**

An additional element of importance in charter schools is the financing of the schools. As stated earlier, charter schools are funded on a per-pupil operating cost basis just as traditional public schools but, unlike traditional public schools, charter schools in the U.S. do not receive capital funding. Furthermore, charter schools cannot levy taxes. Instead, they receive public funding from local, state, and federal sources just as traditional public schools. A question of relevance from an evaluation perspective is the cost of achieving a unit of educational output under the charter system of schools relative to that of the traditional public schools. A paper by Gronberg, Jansen & Taylor (2012) uses Texas data over a four-year period and examines whether charter schools are low cost providers of schooling compared to the traditional public schools and also examines the absolute efficiency of each type of schooling. While they find that charters provide schooling per unit costs that are lower than traditional public schools, they also find that the charters are inefficient in an absolute sense just as are traditional public schools.

Most other studies to date have looked at expenditures or revenues from the perspective of a single state. An exception is a study by Jones (2014). This study looks at the entire U.S. and examines local school district revenues over the time period 1995 (when charters were in their infancy) through 2011. Overall, revenues per pupil have declined with the introduction of charter schools suggesting that efficiencies may be achieved not directly through achievement but through dollars required to produce a given output.

#### **5) Innovation**

Because charter schools do not have catchment areas from which they automatically receive students, they are expected to be creative and innovative as a means of attracting students to their schools. Of course, measuring innovation poses at least as many challenges as measuring achievement effects. Preston, Goldring, Berends & Cannata (2012) look at a variety of practices in charter schools ranging from decision making regarding the hiring of staff to scheduling policies for classes to the types of support services offered by the schools. They then compare these policies to those offered in the public district in which the charter school is located. In this one year study using nationally representative data, Preston, Goldring, Berends & Cannata

(2012) find little evidence that charters are particularly innovative. This approach is useful because it introduces innovation as an added metric for evaluation although a dynamic or multi-year study would be preferable especially for measuring “change” in school policies and procedures.

#### 4. Implications for alternative education in Korea

Korean education differs significantly from that in the U.S. in part because of underlying cultural differences in the population. Korea’s recent history with its strong emphasis on economic development appears to be connected to the international perception that Korean parents push their children to excel in school and, especially, to excel on standardized exams. The high international ranking of Korean children is well-known.

Many argue that one of the advantages of the U.S. system of schooling and the new charter schools is the relatively small role of the federal government. The advantages provided by allowing the fifty states to structure their own systems of education and their systems of accountability are many and they hold implications for Korea. Allowing individual states to establish their own rules for charter school governance and accountability creates a laboratory of experiments that can then be evaluated for success and failure. Rather than the central government’s imposing a particular reform on all states and all schools, these experiments among state and local governments produce evidence so other states can adopt or refuse policy changes. Policy reform is followed by implementation. The changes from both policy reform and implementation of the policy take time. Korea may want to consider policies that create similar laboratories rather than imposing reforms on the entire country simultaneously. A charter created in Seoul could serve as a laboratory for charters developed in other parts of the country. Experience yields information and provides a mechanism for lowering the costs of mistakes in policy and implementation.

As suggested above, the evidence in the U.S. suggests that the laws of the fifty states that provide the rules for authorizing and governing charter schools are important. We have some information but not complete information concerning the components of the laws that may be meaningful. But from an economic perspective, we expect that laws providing more autonomy from the rules and regulations governing traditional public schools are going to result in more experimentation and innovation and long run success than those that require the charters to behave more like the traditional schools. These rules range from autonomy in defining criteria

for hiring and paying teachers to setting the evaluation criteria.

The success of charter schools depends not only on the rules governing the schools directly but other factors that drive the underlying parental demand for innovation. Performance on the national exams of Korea appears to remain perhaps the main criterion for entrance into the highest ranked Korean universities. If standardized exams define the success of college entry, parents who wish to see their children attend universities will demand charter schools that focus on standardized exam performance at the high school level and perhaps at lower levels of schooling as well. In this respect, the charter schools may be more successful among the lower-performing schools that have traditionally been less focused on sending students to the elite universities.

In the U.S., the charter schools have tended to open disproportionately in neighborhoods with historically low-performing schools as described earlier in this paper. It is reasonable that rules allowing the schools to locate where entrepreneurs (not the policymakers) expect success may result in the same in Korea. The link between levels of schooling (from elementary to university) should not be overlooked. And from an evaluation perspective, this suggests the evaluation criteria appropriate for historically high-performing schools may not be appropriate for low-performing ones. What is the objective hoped to be achieved? Is it to place students in the top-ranked universities or is it a simpler objective of retaining students through secondary schools? These objectives imply different evaluation criteria. Decentralization of policy, in this case, extends to evaluation criteria. What holds for Seoul may differ from what holds in Daegu.

Note again that based on evidence in the U.S., charter schools have had little effect on schools in rural areas because the charters have disproportionately located in urban areas. Funding rules have not favored location in rural areas. If reform is desired in rural areas, incentives and evaluation criteria developed for urban schools may not be appropriate for rural ones. Parental goals and policy goals may differ by locale.

## 5. Concluding comments

Whether we think about anticipated effects on students, on teachers, or on policy design more generally, there is a myriad of ways to measure the effects of charter schools. And one of the advantages of charter schools in the U.S.—the fact that they differ across states and even from school to school—adds to the complexity of measuring these effects but also provides more information than a single system or set of policies. Families in the U.S. are choosing charter

schools. They are not choosing these alternative schools because they are required to do so. The choice is voluntary. At least from an *ex ante* perspective, these families, by definition, expect to be better off in the charter schools than in the schools from which they transfer. And in the U.S., the students who are enrolling in the charter schools are switching from both traditional public schools as well as fee-paying private schools. The observation that the movement across school sectors is voluntary suggests that the research and policy communities should be creatively searching for ways in which to measure the benefits perceived by families beyond merely examining standardized test scores.

## References

- Booker, K., Sass, T., Gill, B., and Zimmer, R. (2011). The Effects of Charter High Schools on Educational Attainment. *Journal of Labor Economics*, 29(2), 377–415, Also, NCSPE Working Paper, 169.
- Butler, J.S., Carr, D., Toma, E., and Zimmer, R. (2013). Choice in a World of New School Types, *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(4), 785–806.
- Center for Education Reform (2011). “The State of Charter Schools: what we know—and what we do not know—about performance and accountability.” [www.edreform.com](http://www.edreform.com)
- Cowen, J., & Toma, E. (2014). Emerging Alternatives to Neighborhood–Based Public Schooling in *Handbook for Education Finance and Policy*. Edited by Helen Ladd and Margaret Goertz, Association for Education Finance and Policy, forthcoming,
- Emerson, A. (2013) *Governance in the Charter Sector: Time for a Reboot*. Thomas B. Fordham Institute, Washington, D.C.
- Gronberg, T., Jansen, D., & Taylor, L. (2012). The relative efficiency of charter schools: A cost frontier approach. *Economics of Education Review*, 31, 302 – 317.
- Hanushek, E. (1979). Conceptual and Empirical Issues in Estimating Educational Production Function Issues. *Journal of Human Resources*, 14, 351–388.
- Jones, Peter. (2014). *Charter School Locations Across the U.S. and their Influence on Public School District Revenues*. University of Kentucky, Unpublished dissertation submitted to fulfill the requirements of the Ph.D.
- Miron, G., & Gulosino, C. (2013). *Profiles of For–Profit and Non–profit Education Management Organizations; Fourteenth Edition, 2011–12*; National Education Policy Center; University of Colorado–Boulder.
- Preston, C., Goldring, E., Berends, M. & Cannata, M. (2012). School innovation in district context: Comparing traditional public schools and charter schools. *Economics of Education Review*, 31, 318–330.
- Toma, E. & Zimmer, R. (2012). Two decades of charter schools: Expectations, reality, and the future. *Economics of Education Review*, 31, 209–212.
- Zimmer, R., Gill, B., Booker, K., Lavertu, S., & Witte, J. (2012). Examining charter student achievement effects across seven states. *Economics of Education Review*, 31, 213–224.

For more discussion of authorizers and their effects on the location of charter schools, see Jones (2014).

This began to change in the 1970s with the introduction of magnet schools within the public system. These were typically programs within schools that were designed to attract a group of students interested in a thematic area such as science or performing arts. For more on the magnet school development, see Cowen and Toma, (2014).

Value-added models control for prior scores of the student as well as control for other factors that may influence the performance of a student or school including the inputs of the families and the inputs of the schools. For a classic and basic discussion of the underlying arguments behind value-added models, see Hanushek (1979).

---

### **Eugenia F. Toma**

---



#### **□ Position**

- Wendell H. Ford Professor of Public Policy and Administration in the Martin School of Public Policy & Administration, University of Kentucky(Specialized in political economy of schooling )

#### **□ Experience**

- Currently Engaged in a long-term project focusing on education reform and rural schools
- Fulbright Fellow to New Zealand in 1992: worked with the Treasury and the Ministry of Education to analyze school reform initiatives in New Zealand
- Former economic program director, National Science Foundation

#### **□ Selected Publication**

- Two Decades of Charter Schools: Expectations, Reality, and the Future. Choice in a World of New School Types. Beyond Achievement: Enrollment Consequences of Charter Schools in Michigan," in Improving School Accountability: Check-Ups or Choice.
-

# 미국 차터 스쿨 평가의 성공과 도전

유지니아 F. 토마  
켄터키대학교

## 1. 서론

미국의 차터 스쿨 법(charter school law)은 1991년 미네소타 주에서 최초로 통과되었다. 이 법은 미국 공립학교 내 새로운 학교 개혁운동을 일으켰으며, 그 이후 20년 간 43개 주와 워싱턴 DC에서 차터 법을 채택했다. 1990년대에 대다수 주들이 차터 스쿨 법을 통과시켰지만, 그 후 10년 간 차터 스쿨의 수는 상대적으로 적은 상태로 남아있었다. 그러나 2000년 이후에는 차터 스쿨 및 학생 수가 크게 증가하여 차터 스쿨의 수는 2000~2001 학년도에 1,500개에서 2013~2014학년도에는 6,400개 이상으로 증가했고, 학생 수는 같은 기간 동안 30만 명에서 275만 명 이상으로 4배 증가했다 (Center for Education Reform, 2011; Jones, 2014). 표 1은 1990년대 중반 이후 4번의 기간 동안의 각 주(州)별 차터 스쿨 수를 보여준다(Cowen & Toma, 2014).

표 1 주 별 운영 중인 차터 스쿨 수

| 주                 | 1995-1996 | 2000-2001 | 2005-2006 | 2012-2013 |
|-------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 앨라바마(Alabama)     | 0         | 0         | 0         | 0         |
| 앨라스카(Alaska)      | 1         | 13        | 24        | 27        |
| 애리조나(Arizona)     | 36        | 292       | 449       | 530       |
| 아칸소(Arkansas)     | 0         | 0         | 17        | 32        |
| 캘리포니아(California) | 68        | 250       | 592       | 1,065     |
| 콜로라도(Colorado)    | 21        | 76        | 116       | 184       |
| 코네티컷(Connecticut) | 0         | 11        | 15        | 17        |
| 델라웨어(Delaware)    | 0         | 9         | 15        | 22        |
| D.C.              | 0         | 30        | 65        | 57        |
| 플로리다(Florida)     | 0         | 121       | 326       | 578       |
| 조지아(Georgia)      | 2         | 15        | 49        | 108       |
| 하와이(Hawaii)       | 1         | 9         | 27        | 32        |
| 아이다호(Idaho)       | 0         | 4         | 23        | 44        |
| 일리노이(Illinois)    | 0         | 18        | 41        | 58        |

|                               |    |     |     |     |
|-------------------------------|----|-----|-----|-----|
| 인디애나(Indiana)                 | 0  | 0   | 29  | 73  |
| 아이오와(Iowa)                    | 0  | 0   | 7   | 3   |
| 캔자스(Kansas)                   | 0  | 7   | 33  | 15  |
| 켄터키(Kentucky)                 | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 루이지애나(Louisiana)              | 0  | 13  | 21  | 103 |
| 메인(Maine)                     | 0  | 0   | 0   | 2   |
| 메릴랜드(Maryland)                | 0  | 0   | 15  | 52  |
| 매사추세츠(Massachusetts)          | 14 | 38  | 57  | 77  |
| 미시간(Michigan)                 | 41 | 180 | 233 | 276 |
| 미네소타(Minnesota)               | 13 | 57  | 126 | 148 |
| 미시시피(Mississippi)             | 0  | 1   | 1   | 0   |
| 미주리(Missouri)                 | 0  | 19  | 26  | 38  |
| 몬태나(Montana)                  | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 네브라스카(Nebraska)               | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 네바다(Nevada)                   | 1  | 6   | 20  | 32  |
| 뉴햄프셔(New Hampshire)           | 0  | 0   | 6   | 17  |
| 뉴저지(New Jersey)               | 0  | 39  | 52  | 86  |
| 뉴멕시코(New Mexico)              | 1  | 10  | 51  | 94  |
| 뉴욕(New York)                  | 0  | 14  | 79  | 210 |
| 노스 캐롤라이나<br>(North Carolina)  | 0  | 77  | 100 | 107 |
| 노스 다코다(North Dakota)          | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 오하이오(Ohio)                    | 0  | 60  | 277 | 383 |
| 오클라호마(Oklahoma)               | 0  | 6   | 13  | 24  |
| 오레곤(Oregon)                   | 0  | 7   | 62  | 123 |
| 펜실베이니아(Pennsylvania)          | 0  | 62  | 115 | 175 |
| 로드 아일랜드<br>(Rhode Island)     | 0  | 3   | 11  | 16  |
| 사우스 캐롤라이나<br>(South Carolina) | 0  | 6   | 26  | 55  |
| 사우스 다코다<br>(South Dakota)     | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 테네시(Tennessee)                | 0  | 0   | 12  | 47  |
| 텍사스(Texas)                    | 0  | 176 | 259 | 279 |
| 유타(Utah)                      | 0  | 7   | 39  | 88  |
| 버몬트(Vermont)                  | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 버지니아(Virginia)                | 0  | 0   | 5   | 4   |
| 워싱턴(Washington)               | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 웨스트 버지니아<br>(West Virginia)   | 0  | 0   | 0   | 0   |
| 위스콘신(Wisconsin)               | 8  | 74  | 188 | 243 |
| 와이오밍(Wyoming)                 | 0  | 0   | 3   | 4   |

출처: NAPCS, 대시보드(Dashboard) <http://dashboard.publiccharters.org/dashboard/reports>, 2013년 11월 21일 접속; 호스비(Hoxby) (2006).

차터 스쿨은 부모들이 자발적으로 자녀들을 입학시키는, 공적 지원금을 받는 학교다. 차터 스쿨은 공공단체와 계약서나 “헌장(charter)”를 체결하고, 결과에 대해 책임을 지는 조건으로 주 및 지방 법으로부터의 자율성이 주어진다. 차터 스쿨은 학생들의 입학(및 학생당 지원금)을 위한 건전한 경쟁을 촉진하는 동시에 운영의 유연성이 높은 학교에 대한 더 많은 선택권을 가족들에게 제공하는 것이 학교 서비스가 교육 수요에 더 잘 부합하도록 하는 것이라고 주장하는 학교선택권 확대 운동에서 비롯되었다. 이 운동의 옹호자들은 차터 스쿨이 더 혁신적이고, 효과적이며, 효율적인 교육을 제공한다고 주장한다. 차터 스쿨은 자주 차터 스쿨이 전통적인 공립학교 지원금을 전용하여 전통적인 공립학교 학생들의 상황을 더 악화시킬 것이라고 주장하는 전통적인 공립학교 지지자들의 극심한 반대에 부딪혔다(Toma & Zimmer, 2012).

본 논문에서 필자는 먼저 차터 스쿨이 학생들을 입학시키는 방법 및 지원금이 발생하는 방식 등 차터 스쿨의 독특한 특징들 중 일부를 간략히 기술할 것이다. 이러한 요소들이 차터 스쿨 평가 방법에 영향을 미치기 때문에 이러한 차터 스쿨의 근본적인 요소들을 이해해야 한다. 그리고 차터 스쿨이 평가되는 방식 및 한국에 시사하는 바에 중점을 두고자 한다.

## 2. 차터 스쿨의 개요

미국 공립학교의 정책 환경은 매우 복잡하여, 연방정부, 주정부, 지역 학군(local school district)이 관련된다. 미국은 주별로 차터 스쿨의 설립, 지원금 및 책임 규칙에 관한 고유의 법을 두고 있다는 점을 주목해야 한다. 이러한 관점에서, 각 주의 차이를 인정하지 않고 차터 스쿨의 성과에 대한 평가 과정을 요약하는 것은 불가능하다. 이러한 법과 규칙들은 차터 스쿨의 성과에 영향을 미치는 요인이 될 것으로 예상되며, 실제로 아래 제시한 증거는 이러한 생각을 지지한다. 표 2는 이러한 기본적인 차이들을 요약한 것이다. 교육개혁센터(Center for Education Reform)는 각 주의 차터 법의 공통된 특성들을 검토하고, 이들이 “허용적”인지 “제한적”인지로 평가했다(Cowen & Toma, 2014).

차터 스쿨의 성과에 영향을 미칠 수 있는 다른 조항 중에서도, 어떤 기관이 승인 기관이 될 수 있는지를 판단하는데 있어서 주 법들이 서로 다르다. 가장 흔히 주 교육위원회(state boards of education)와 지역 교육청(district school boards)이 승인가관이 되지만, 몇몇 주의 차터 법 조항에 따르면 공립대학교, 비영리 단체 및 시장이 승인가관이 될 수 있다. 일부 주의 경우에는, 입법기관이 차터 스쿨을 승인할 고유의 주 차터 위원회(a state charter board)를 창설한다. 주 법이 통과되고 승인가관이 정해지면, 차터 스쿨을 운영하고자 하는 이들은 신청서를 제출하고, 승인이 나면 바로 차터 스쿨이 개설된다.<sup>1)</sup>

---

1) 승인가관들의 차터 스쿨의 위치에 미치는 영향에 대한 논의는 Jones(2014)를 참고하십시오.

표 2

CER 등급 기준

| 등급 기준                       | 설 명  |
|-----------------------------|--|
| 학교 수 (CAPS)                 | 무제한의, 또는 상당한 수의 자율적인 차터 스쿨을 허가하는 주들은 자율학교의 수를 제한하는 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.   |
| 복수의 차터 스쿨 승인 기관/구속력 있는 상소제도 | 지방 교육청에 추가적으로, 또는 교육청 대신에 많은 기관들이 차터 스쿨을 승인하도록 허용하거나, 또는 신청자들에게 구속력 있는 상소제도를 제공하는 주들은 더 많은 활동을 장려한다.   |
| 다양한 신청자                     | 기존의 공립학교제도 내·외의 다양한 개인들과 그룹들에 의한 차터 스쿨 개설을 허용하는 주들은 공립학교 신청자나 공립학교 인력에 자격제한을 두는 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.  |
| 새로운 시작                      | 새로운 학교의 개설을 허용하는 주들은 공립학교 개조만을 허용하는 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.  |
| 지방 정부 지원의 공식 증거             | 명시된 지방 정부 지원 수준의 입증 없이도 차터 스쿨의 설립을 허용하는 주들은 그렇지 않은 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.   |
| 법 및 규제의 자동 면제               | 대부분의, 또는 모든 주 및 지방 교육법, 규제 및 정책으로부터의 자동 전면 면제를 제공하는 주들은 면제를 전혀 제공하지 않거나, 차터 스쿨이 이슈 별로 면제를 논의하도록 한 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.  |
| 법/운영 자치                     | 차터 스쿨이 재산을 소유하고, 고소고발하며, 빚을 지고, 예산 및 인력을 관리하며, 서비스 계약을 할 수 있는 독립적인 법인이 될 수 있도록 허용한 주들은 차터 스쿨을 지역 관할권 내에 유지하는 주들보다 더 많은 활동을 장려한다. 또한 법 자치는 차터 스쿨이 자체 등록자 수를 제한할 수 있는 능력을 말한다. |
| 자금 완전 보장                    | 차터 스쿨에 등록된 학생에 따라 학생 당 자금을 100% 자동으로 지급하는 주들은 그 금액이 자동으로 더 낮아지거나, 또는 그 지역과 협상해야 하는 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.   |
| 재정 자치                       | 그 지역이 자금을 보유하지 않고 차터 스쿨이 자체 예산을 모두 관리하도록 허용하는 주들은 그렇지 않은 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.   |
| 단체 협상 합의서/지역 업무규칙의 면제       | 차터 스쿨에 완전한 인사 결정권을 허용하는 주들은 차터 스쿨 교사들이 지역 단체 합의서나 업무규칙의 조건을 준수하도록 하는 주들보다 더 많은 활동을 장려한다.   |

신청자는 신청 과정에서 학교 계획안을 제출해야 하며, 이 계획안에는 학년, 학교의 중점 주제, 중점 과목 및 특별대상(2개 언어 사용자, 사회적 약자, 영재)을 위한 교육을 제공할 것인지가 포함된다. 또한 활용될 특정한 수업 모델(프랜차이즈, 또는 운영자가 개발 중인 것), 예상 등록자 수, 사용할 물리적 시설 및 재정계획도 포함된다. 마지막으로, 운영자들은 학생의 학업 성취도 목표 및 그 성취도 결과를 측정하는 방법을 개괄적으로 포함해야 한다(Finn, Manno 외 2001; Epple, Ferreyra 외 2011). 승인기관은 학교 인가에 동의하고, 주 법 및 차터 합의서에 따라 그 학교가 책임을 지도록 해야 한다.

차터 스쿨의 운영을 신청할 수 있는 조직의 유형도 주마다 다르다. 전국의 대다수의 차터 스쿨들(2010~2011년에 85%)은 자선가의 지원으로 비영리 단체나 학군(school districts)에 의해 운영되고 있지만, 차터 스쿨의 거의 10분의 1은 교육운영기관(EMO)이라는 영리회사에 의해 운영되고 있다(Cowen & Toma, 2014). 영리 EMO는 적어도 35개 주에서 운영을 감독하기 위한 계약을 공립학교와 맺을 수 있는 허가를 받았고, 이는 차터 운동에 대한 논란이 더욱 양상되는 원인 중 하나가 되었다.(Miron & Gulosino, 2013). ‘아는 것이 힘이다 프로그램’(KIPP)이나 ‘어스파이어’(Aspire)와 같은 비영리 차터 운영기관(CMO)은 종종 자선가의

지원으로 상호공유하는 교육미션에 따라 학교를 운영한다(Emerson, 2013). 모든 주에서는 그런 것은 아니지만, 독립적이고 개별적으로 조직·운영되는 차터 스쿨이 여전히 대다수를 차지한다.

승인 및 예산지원 과정에서 차터 스쿨은 사립학교의 독립성과 경쟁 본능을 지니고 있지만, 공립학교의 많은 속성들 또한 지니고 있음을 보여준다(Jones, 2014). 이런 의미에서 차터 스쿨은 K-12 교육을 위한 공-사립 혼합형의 대안이 된다. 전통적인 공립학교와 마찬가지로 차터 스쿨은 공적 자금으로 운영되며, 수업료를 내지 않고 학생들이 다닐 수 있는 무종교 학교다. 차터스쿨에 대한 수요가 그 공급을 초과할 때, 주 정부는 학교 운영자들이 중립적인 방법, 가장 흔한 방법으로 추첨으로 학생들을 선택하도록 규정하고 있다. 반면, 차터 스쿨은 많은 정부 규제로부터 독립적이라는 점에서는 사립학교와 유사하다. 사립학교와 마찬가지로 차터 스쿨은 학생과 부모에 의해 선택되어야 하고, 지정된 관할 경계에 따라 학교가 정해지지 않는다.

그러나 차터 스쿨은 여러 가지 면에서 전통적인 공립학교와 다르다. 한 예로, 차터 스쿨은 전통적인 공립학교에 관한 전형적인 규제보다는 규제와 감독을 덜 받는 대신에 성과에 대한 책임이 더 크며, 만일 특정 기준을 달성하지 못했을 때는 폐교될 수도 있다. 사립 및 전통적인 공립학교와 달리, 차터 스쿨은 학교가 학생의 학업 성취도 목표를 달성할 때만 연장될 수 있는 운영 만기일을 정하여 설립된다. 이와 같은 이유로, 차터 스쿨은 그 학교에 다니는 학생이나 부모의 수요와 상관없이, 만기일이 되기 전에 폐교될 수 있다(Finn, Manno 외 2001). 대조적으로, 미국의 전통적인 공립학교는 성과와 상관없이, 폐교되는 경우는 거의 없다.

### 3. 차터 스쿨의 평가

학생의 학업 성취도 결과는 가장 흔히 논의·검토되는 차터 스쿨의 성과 기준이다. 그러나 본 논문에서 필자는 시험점수가 학생 성과에 대한 정보를 제공하는 한편, 평가의 유일한 요소라는 사실에 관심을 두고자 한다. 미국에서는 갈수록 연구진과 정책입안자들이 차터 스쿨의 성공을 평가하기 위해 인풋과 결과의 더 광범위한 측정을 고려하고 있다. 필자는 아래에서 다양한 측정기준을 강조하고자 한다.

#### 1) 등록자 수

미국의 전통적인 공립학교에서, 학생의 입학은 거주지에 따라 결정된다. 역사적으로 학교는 공무원이 정한 등록 경계선을 유지해왔다. 한 가정이 특정 동네에 거주하기로 하면, 그 지역의 공립 초·중등학교와 연계되어 있기 때문에, 자녀들이 다닐 학교는 자동으로 결정된다. 청원을 해야만 공적 자금을 지원받는 다른 학교에 보낼 수 있는데, 대부분의 경우, 공립학교제도를 벗어나 유료의 사립학교에 가기 위해 이런 선택을 한다.<sup>2)</sup>

2) 이것은 1970년대 공립학교제도 내에 마그넷 스쿨(magnet school) 다른 지역 학생들을 유치하기 위해 일부 교과목에 대해 특수반을

주 경계를 넘어선 입학이 대체로 금지되어 있긴 하지만, 차터 스쿨은 계획적으로 주보다 낮은 입학 구역을 두고 있지 않다. 일반적으로, 해당 주에 거주하는 이는 누구든 차터 스쿨에 입학신청서를 제출할 수 있다. 현실적으로는 대부분의 사람들이 거주지에서 가까운 차터 스쿨을 선택하지만, 차터 스쿨까지의 이동거리는 미국의 전통적인 공립학교와 카톨릭 학교까지의 거리보다 더 멀다(Butler 외, 2013).

최근 자료를 보면 전통적인 공립학교에 비해 차터 스쿨을 선택한 학생들은 학교까지의 거리뿐만 아니라 사회경제적 지위도 다르다(Butler 외, 2013). 평균적으로, 차터 스쿨이 공립학교보다 사회경제적 지위가 높은 가정의 학생들을 더 많이 유치하는 것으로 보인다. 예를 들면, 아버지가 있는 가정은 차터 스쿨을 선택할 가능성에 긍정적인 영향을 미친다. 거주지 별로 정해진, 전통적인 공립학교에 보내기로 결정하는 경우는 그 반대이다. 가정에서 인종이나 민족성에 따라 차터 스쿨을 선택하는 것 같지는 않다. 이것 또한 같은 인종이나 민족으로 형성된 거주지에 기반한 전통적인 공립학교와 다른 점이다. 다시 말하면, 학교교육의 대안을 찾아 전통적인 공립학교에서 벗어난(그러한 선택이 주어질 때) 가정은 전통적인 공립학교에 계속 다니는 가정과 다른 선택을 하는 경향이 있다. 차터 스쿨을 선택한 가정의 특징을 이해하는 것의 중요성에 대해서는 본 논문의 다음 장에서 더 상세히 논의할 것이다.

선택의 이유와 상관없이, 평가 관점에서, 미국에서의 차터 스쿨 입학이 자발적이라는 점을 인지하는 것이 중요하다. 그 때문에, 입학 신청자 수가 성과 평가의 한 수단이 되며, 신청자 수는 학교에 대한 부모의 선호도를 반영한다. 신청자 수가 정원을 초과한 경우는 그 학교가 학부모들이 중요하게 여기는 무엇인가를 제공하고 있다는 의미이며, 정원을 채우지 못했다는 것은 학부모들이 그 학교를 좋게 보지 않는다는 신호이다. 따라서 신청자 수는 학교 성과 평가의 첫 단계에 해당한다. 신청자 수는 그 학교가 제공하는 상품에 대한 학부모의 만족도를 보여준다고 할 수 있다.

미국에서 학부모의 만족도는 학교 선택의 중요한 기준으로 여겨진다. 예를 들면, 어떤 사립학교의 시험점수는 일부 공립학교보다 더 낮을 수 있다. 그러나 그 학교가 학부모들이 중요하게 여기는 다른 무엇인가를 제공할 수 있다. 종교적인 가르침이나 특정 과목에 중점을 두거나, 특별한 교육방법을 도입하거나, 스포츠를 강조하는 것 때문일 수 있다. 공립학교제도를 벗어나면 세금문제도 발생하고, 또 무상교육이 가능한 공립학교를 선택할 수 있음에도 불구하고, 학부모들이 사립학교에 보내기 위해 수업료를 지불할 의사가 있다는 사실은 대안으로서 사립학교를 높게 평가하고 있다는 증거이다. 따라서 공립학교는 등록자 수를 유지하기 위해 사립학교와 경쟁해야 한다. 공립학교와 사립학교 간의 이 경쟁은 소득 수준이 더 높은 동네에서 흔히 볼 수 있다.

부모의 선택의 측면에서, 차터 스쿨은 미국 사립학교와 비슷한 선택사항을 추가 비용 없이 제공한다. 부모들이 차터 스쿨을 선택한다는 사실은 정책담당 공무원에게는 중요한 신호이다. 이 평가 기준의 기저에는 주정부가 아닌 부모가 자녀를 위한 최선이 무엇인지 판단할 수 있다는 생각이 자리하고 있다.

---

운영하는 대도시 학교)을 도입하면서 변하기 시작했다. 이것은 과학이나 공연예술과 같은 특정 주제 분야에 관심 있는 학생들을 유치하기 위해 고안된 학교 내 프로그램이다. 마그넷 스쿨에 대해서는 Cowen & Toma(2014) 참조.

## 2) 시험점수

시험점수는 학생과 학교의 성과 평가에 가장 흔히 사용되는 공식 기준이다. 수치화하기는 쉽지 않지만 미국 학교에서 중요하게 여겨지는 아동발달 및 교육의 많은 측면들이 있다. 그러나 지난 10년 간 점차적으로 시험점수가 학생 성과 및 학교 책임의 평가 기준이 되었다. 긍정적이든 부정적이든, 시험점수를 이토록 강조하게 된 것은 연방정부의 정책에서 기인한다. ‘낙오아동방지(No Child Left Behind)’라는 연방법이 공화당과 민주당 양당 대통령들에 의해 수용되었고, 시험점수를 통해 차터 스쿨의 성장을 촉진하고, 지속적인 책임감을 촉구한 ‘정상을 향한 레이스(Race to the Top)’로 알려진 자금지원이 이어졌다. 모든 주에서 책임감 측정을 위해 표준시험 점수를 사용하기는 하지만, 정확한 시험과 그들이 사용되는 방식은 50개 주마다 다르다. 한국과는 달리, 단일 시험도, 그 시험을 평가할 단일 수단도 없다. 따라서 차터 스쿨이나, 더 일반적으로는 공립학교에 대해 미국 정부가 시행하고 감시하는 책임감 측정을 위한 단일기준은 없다.

시험점수가 성과 측정기준이 되는 방법은 많다. 일부 주는 주의 표준 시험 결과 등급을 단순히 고려하기도 하고, 한편으로는 성적 향상을 고려한다. 첫 번째 측정기준은 학교나 학생의 상태를 반영한다. 예를 들면, 많은 주들은 학교에서 “숙달/능숙(proficient)” 수준의 성적을 받은 학생들의 비율을 고려한다. 성과의 다른 범주들도 보고되지만, 대체로 이정도 성적이 학교가 통과해야 하는 기준이다. 두 번째 공통된 측정기준은 학교나 학생의 개선과 관련되는데, 이 경우 당해 연도 성과 평가 시 이전 시험에서의 학생 성적을 고려한다. 일부 주에서는 평가 목적으로 이 측정기준들을 혼합하여 사용한다. 또 다른 주들은 더 과학적인 엄격한 다른 평가 기법을 채용한다. 일부 주에서는 위에서 기술한 대로 단지 평균이나 비율을 보고하는 반면, 다른 주들은 성적 등급이나 성적 향상을 분석하기 위해 더 정교한 부가가치 모델(value-added models)을 활용한다<sup>3)</sup>. 아래에서 간략히 기술하겠지만, 전반적으로, 시험점수를 평가 기준으로 활용하는 차터 스쿨 평가는 혼합된 결과를 가져왔다. 일부에서는 차터 스쿨 학생들이 전통적인 공립학교 학생보다 더 나은 성적을, 일부에서는 차터 스쿨 학생들이 전통적인 공립학교 학생보다 더 낮은 성적을 보였고, 차이가 없는 경우도 있었다(Zimmer, Gill, Booker, Lavertu & Witte, 2012).

왜 우리가 혼합된 평가결과를 얻게 되었는지에 대한 이유는 많다. 일부는 이러한 결과가 조사설계의 차이에서 기인한다고 주장한다. 다른 이들은 차터 스쿨의 성과 차이에 기여한 요인이 주 법(state-law)이라는 더 근본적인 원인을 지적한다. 예를 들면, 일부 주에서는 차터 스쿨에 대한 주 규정이 아주 엄격하고, 다른 주에서는 운영 규정이 더 허용적이다(표 2 참조). 결과에 차이가 나는 근본적인 이유와 상관없이, 연구진들은 무작위 시험 실험(randomized trial experiments)이 시험점수에 대한 처치 효과를 평가하는 표준방법을 제공한다고 주장했다. 무작위 시험은 처치집단(treatment groups)과 대조집단(control groups)의 구분이 말 그대로 무작위로 정해지는 실험이다. 그러나 이 방법은 연구자나 현장 담당자들이 활용할 수 없다. 예를 들면, 주 공무원은 여러 가지 이유로, 차터 스쿨과 전통적인 공립학교의 성과에 대한 연구진들의 비교연구를

3) 부가가치 모델은 가족의 인풋과 학교의 인풋을 포함한 학생이나 학교의 성과에 영향을 미칠 수 있는 다른 요인들뿐 아니라, 학생의 이전 성과와 대조한다. 부가가치 모델을 지지하는 근본적인 주장에 대한 전통적이고 기본적인 논의는 Hanushek(1979)을 참고하십시오.

위해 학생을 임의로 선정하여 이들을 차터 스쿨(처리집단)에 배치하는데 동의하지 않을 것이다.

무작위 추출의 가장 유사한 대안은 차터 스쿨 입학 신청자들을 임의로 선정하는 실험이다. 아마도 지금까지 가장 설득력 있는 유형은 입학 추첨을 유사실험 조사설계의 기준으로 활용하는 것이다. 수요가 정원을 초과하는 차터 스쿨은 추첨으로 선발한다. 그래서 신청자들이 인구 중에서 임의로 선정되지는 않지만, 입학생들은 신청자 중에서 임의로 선정된다. 그리고 평가 시 추첨에서 입학자로 선정된 신청자와 그렇지 못한 자들을 비교하게 된다. 이 방법은 대안학교 유형에 비해 차터 스쿨을 선택할 동기에 영향을 미칠 수 있는 가족의 특징들을 비교한다. 추첨은 무작위 할당을 사용하기 때문에, 탈락자들은 처치된 승자들(treated winners)과 비교할 훌륭한 대조집단(control groups)이 된다. 추첨을 활용하는 차터 스쿨을 검토한 대부분의 연구는 차터 스쿨 학생들이 차터 “처치(treatment)”로부터 몇 가지 긍정적인 이점을 보여준다는 점을 발견하곤 했다(Toma & Zimmer, 2012). 추첨 연구의 결과는 신청자가 정원을 초과한 학교에만 일반화될 수 있다.

이러한 방법은 일반화하기 어렵고, 학교마다 지원율의 차이가 크기 때문에, 연구진들은 성과 평가의 대안 수단을 활용했다. 대부분의 이러한 접근방식은 학생차원의 종단 자료를 요구한다. 활용 가능하다면, 이 자료는 매칭 절차나 학생 고정효과 방법(student fixed effects approach)으로 알려진 대안이 되는 유사 실험 방법(quasi-experimental approach)으로 분석될 수 있다. 매칭 방법(matching approach)은 차터 스쿨과 전통적인 공립학교에서 사회경제적 특징이 유사한 학생들을 살펴본다. 이 방법이 차터 스쿨에 지원하기로 한 결정에 영향을 미칠 수 있는 요인들을 충분히 비교하는지는 열띤 논쟁의 대상이 되어왔다(Toma & Zimmer, 2012).

학생 고정효과 방법 또한 종단 자료를 사용하고, 시간이 지나면서 학생들의 성과에 차이를 가져올 학생들의 관찰되지 않은 변화, 특히 차터 스쿨 전출입을 달리할 시간이 없다고 가정한다. 고정효과 방법은 전통적인 공립학교에 다녔던 기간과 비교하여 차터 스쿨에 다니는 기간 동안 학생의 성과를 비교하여 차터 스쿨의 효과를 추산한다. 따라서 고정효과 방법은 이 두 환경을 경험한 학생들에 의존하며, 줄곧 차터 스쿨을 다니기로 선택한 학생들에게는 일반화되지 않는다(Zimmer, Gill, Booker, Lavertu & Witte, 2012).

Zimmer, Gill, Booker, Lavertu 와 Witte (2012)는 학생 고정효과 모델을 이용하여 7개 주에서 차터 스쿨의 성과를 조사했다. 위에서 제시된 대로, 주 별 비교 연구의 논점은 대부분의 초기 연구에서 혼합된 결과가 나타난 것은 각 주가 고유의 차터 스쿨 정책 및 법을 지니고 있다는 사실을 반영한 것으로 볼 수 있다. 이러한 차터 스쿨 학생의 학업 성취도 향상을 검토하기 위해, 대다수의 학생들이 사전 처치된 시험성적을 지니고 있는 중·고등학교에서 고정효과 방법을 활용하는데 연구진들이 더 큰 확신을 가질 수 있다고 그들은 결론지었다. Zimmer, Gill, Booker, Lavertu 와 Witte (2012)는 주 별 성과에서 일부 차이를 발견했고, 차터 스쿨의 효과에 대한 결과가 이렇게 차이가 나는 것은 차터 스쿨 정책을 운영하는 그 주의 차터 정책 환경 때문일 수 있다고 보았다.

### 3) 졸업률

시험점수 관련 증거는 관찰한 주와 활용한 조사계획에 따라 다르게 나타나지만, 최근에는 대안이 되는 평가기준이 제시되고 있다. 미국에서는 각 주들이 의무교육 법을 제정한다. 전형적으로, 주들은 학생들이 16세, 17세, 또는 18세에 중등교육을 떠나는 것을 허용한다. 대다수의 학생들과 가족들은 졸업할 때까지 중등교육에 남아있고, 고등교육에 등록하는 혜택을 받지만, 많은 학교들은 중등교육 포기를 선택하는 학생들을 유지하는데 계속 애를 먹고 있다. Booker, Sass, Gill과 Zimmer (2011)의 최근 논문은 차터 스쿨이 고등학교 졸업률과 대학 입학률에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 시사했다. 본 논문은 차터 스쿨의 효과를 평가하는 기준을 시험점수보다 더 광범위하게 생각하는 것이 유용할 수 있음을 제시한다. 다른 이들은 전통적인 공립학교에 대한 다른 대안 유형(사립학교에 다니는 학생을 위해 수업료를 지불하는 바우처 등)의 평가에 이 기준을 활용하고 있고, 유사한 긍정적인 결과를 발견하고 있다.

### 4) 재정

차터 스쿨의 또 다른 중요한 요소는 학교의 재정이다. 앞서 언급했듯이, 차터 스쿨은 전통적인 공립학교와 마찬가지로 학생 당 운영비용을 기준으로 지원되지만, 전통적인 공립학교와 달리, 미국의 차터 스쿨은 사업비를 받지 않는다. 또한 차터 스쿨은 세금을 징수할 수 없다. 대신에, 차터 스쿨은 전통적인 공립학교처럼 지방, 주, 연방기관의 공적 자금을 받는다. 평가의 관점에서 관련된 문제는 전통적인 공립학교의 비용과 비교해 차터 스쿨 제도 하에서 교육 성과를 달성하는 비용이다. Gronberg, Jansen과 Taylor (2012)의 논문은 4년 간의 텍사스주 자료를 활용하여 차터 스쿨이 전통적인 공립학교에 비해 저비용의 학교교육을 제공하는지와 함께 각 학교교육 유형의 절대적인 효율성을 검토했다. 그들은 차터 스쿨이 전통적인 공립학교에 비해 저단위비용으로 학교교육을 제공한다는 점을 알아냈지만, 한편으로는 전통적인 공립학교와 마찬가지로 절대적인 의미에서는 차터 스쿨이 비효율적이라는 점을 발견했다.

지금까지 대부분의 다른 연구들은 단일 주의 관점에서 지출이나 세입을 살펴보았으나, Jones (2014)의 연구는 예외였다. 이 연구는 미국 전체를 조사했고, 1995년(차터 스쿨이 막 도입되던 때)부터 2011년까지의 각 지역 학군의 수입을 검토했다. 전체적으로, 학생당 세입은 차터 스쿨의 도입으로 감소했다. 이는 효율성은 직접적으로 성취를 통해 달성되는 것이 아니라 해당 결과를 만들어 내는데 필요한 자금을 통해 달성되었을 것이라는 점을 시사한다.

## 5) 혁신

차터 스쿨은 자동으로 학생을 받을 수 있는 통학가능거리와 상관없기 때문에, 학생들을 유치하기 위한 수단으로서 창의적이고 혁신적일 것으로 기대된다. Preston, Goldring, Berends와 Cannata (2012)는 직원 채용에 대한 정책결정에서 수업 일정, 차터 스쿨이 제공하는 지원 서비스의 유형에 이르는 다양한 차터 스쿨 관행을 조사했다. 그리고 그들은 이 정책들을 차터 스쿨이 위치한 공립 학군에서 제공되는 정책과 비교했다. 전국적인 자료를 활용한 이 1년간의 연구에서, Preston, Goldring, Berends와 Cannata(2012)는 차터 스쿨이 특별히 혁신적이라는 증거는 거의 찾아볼 수 없었다. 그러나 비록 역동적인 다년간의 연구가 학교정책 및 절차의 “변화”를 측정하는데 선호되기는 하지만, 평가의 추가 기준으로서 “혁신”을 도입하기 때문에 이 방법이 유용하다.

## 4. 한국의 대안교육에 대한 시사점

한국교육은 근본적인 문화 차이 때문에 미국교육과 상당히 다르다. 경제 발전에 특별히 초점을 둔 한국의 최근 역사는 한국 부모들이 자녀들이 학교, 특히 표준화된 시험에서 우수한 성적을 거두도록 밀어붙인다는 국제적인 인식과 관련된 것으로 보인다. 한국 학생들이 국제학력평가순위에서 상위권을 차지한다는 점은 잘 알려져 있다.

많은 이들은 미국 학교교육제도와 새로운 차터 스쿨의 장점 중의 하나는 연방정부의 역할이 상대적으로 작은 점이라고 주장한다. 50개 주가 자체 교육제도와 책임감 제도를 구축하도록 허용함으로써 제공되는 장점이 많고, 이 장점들이 한국에 시사하는 바가 있다. 개별 주들이 차터 스쿨 지배구조 및 책임감에 대한 자체 규칙을 수립하도록 허용하는 것은 성공과 실패로 평가될 수 있는 실험실을 만드는 것이다. 중앙정부가 모든 주와 학교에 특정 개혁을 하도록 하는 대신에, 주 및 지방 정부 간의 이러한 실험은 증거를 산출하여 다른 주들이 정책 변경을 채택하거나 거부할 수 있도록 한다.

정책 개혁은 실행이 뒤따르며, 정책 개혁 및 그 정책의 실행으로 인한 변화에는 시간이 걸린다. 한국은 전국적으로 동시에 개혁을 실시하는 것보다는 유사한 실험실을 만드는 정책을 고려할 수 있다. 서울에 세워진 차터 스쿨이 한국의 다른 지역에서 개발된 차터 스쿨을 위한 실험실의 기능을 할 수 있다. 경험이 정보를 생산하고, 정책 및 실행에서의 시행착오 비용을 줄이는 시스템을 제공한다.

위에서 제시했듯이, 미국의 증거는 차터 스쿨을 승인하고 지배하는 규정을 제공하는 50개 주의 법이 중요하다는 점을 시사한다. 우리는 유의미할 수 있는 법의 구성요소에 관한 몇 가지 정보를 가지고 있지만 이것이 완전한 정보는 아니다. 그러나 경제적인 관점에서, 우리는 전통적인 공립학교에 관한 규칙과 규정으로부터 더 많은 자율을 제공하는 법이 차터 스쿨이 전통적인 학교처럼 행동할 것을 요구하는 법보다 더 많은 실험과 혁신, 그리고 장기적인 성공을 가져올 것이라고 기대한다. 이러한 규칙에는 교사 채용 및 급여지급 기준 설정의

차터 스쿨의 성공은 직접적으로 학교에 관한 규정뿐 아니라 혁신에 대한 근본적인 학부모의 요구를 이끌어내는 다른 요인들에 달려있다. 한국에서는 전국적으로 시행되는 표준화된 시험 점수가 여전히 가장 좋은 대학에 입학하는 주요 기준인 듯하다. 만일 표준화된 시험이 대학입학의 성공을 결정짓는다면, 자녀가 대학에 가기를 바라는 부모는 고등학교에서, 그리고 어쩌면 더 낮은 학년의 학교교육에서도 표준시험 점수에 중점을 두는 차터 스쿨을 요구할 것이다. 이런 점에서, 차터 스쿨은 전통적으로 학생들을 일류대학에 보내는데 중점을 덜 두었던, 성적이 저조한 학교에서 더 성공적일 수 있다.

앞서 기술했듯이, 미국에서 차터 스쿨은 역사적으로 학업성취가 낮은 학교가 있는 지역에 압도적으로 많이 개설되는 경향이 있었다. 차터 스쿨이 기업가(정책입안가가 아닌)가 성공을 예상하는 곳에서 개설되도록 허용하는 규정은 한국에서도 같은 결과를 가져올 수 있을 것이다. 학교교육 수준(초등에서 대학까지) 간의 연계는 간과되어서는 안 된다. 평가의 관점에서, 이것은 역사적으로 학업성취가 높은 학교의 적절한 평가 기준이 그렇지 않은 학교에는 적절할지 않을 수 있다는 점을 보여준다. 달성하고 싶은 목표가 무엇인가? 학생들을 일류대학에 보내는 것인가, 아니면 중등교육과정 학생들의 자퇴를 막고 그들을 학교에 남도록 하는, 더 단순한 것인가? 이 목표들은 다른 평가 기준을 내포한다. 이 경우 정책의 분권화는 평가기준에까지 확대된다. 서울에서 유효한 것은 대구에서 유효한 것과 다를 수 있다.

미국의 경우를 통해 차터 스쿨이 시골 지역의 학교에 거의 영향을 미치지 않았음을 유념해야 한다. 이는 차터 스쿨이 압도적으로 도심지역에 자리하고 있기 때문이다. 이는 예산지원 규칙이 시골지역을 우선시 하지 않았기 때문인데, 시골지역에 개혁이 필요하다면 도심학교를 위해 개발된 인센티브와 평가기준은 시골학교에 적절하지 않을 수 있을 것이다. 부모의 목표 및 정책 목표는 지역마다 다를 수 있기 때문이다.

## 5. 결론

학생, 교사에 대해 예상되는 효과를 생각하든, 또는 더 일반적으로 정책 설계에 대해 예상되는 효과를 생각하든, 차터 스쿨의 효과를 측정할 방법은 무수히 많다. 미국의 차터 스쿨의 장점 중의 하나는(주마다 다르고 심지어 학교마다 다르지만) 그 효과 측정을 더욱 복잡하게 만들지만, 또한 단일 제도나 단일 정책보다는 더 많은 정보를 제공한다. 미국의 많은 가정에서는 자발적으로 차터 스쿨을 선택하고 있다. 적어도 사전적(事前的)인 관점에서, 이 가족들은 당연히 그들이 다니던 학교보다 이 차터 스쿨이 더 나을 것으로 기대한다. 그리고 미국에서 차터 스쿨에 등록하는 학생들은 유료의 사립학교뿐 아니라 전통적인 공립학교에서 전학을 오고 있다. 학교간 이동이 자발적이라는 사실을 보면, 연구진 및 정책수립 관계자들은 단순한 표준화된 시험 점수의 검토를 넘어, 가족들이 느끼는 혜택을 측정하는 방법들을 창의적으로 모색해야 할 것이다.

## References

- Booker, K., Sass, T., Gill, B., and Zimmer, R. (2011). The Effects of Charter High Schools on Educational Attainment. *Journal of Labor Economics*, 29(2), 377–415, Also, NCSPE Working Paper, 169.
- Butler, J.S., Carr, D., Toma, E., and Zimmer, R. (2013). Choice in a World of New School Types, *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(4), 785–806.
- Center for Education Reform (2011). "The State of Charter Schools: what we know—and what we do not know—about performance and accountability." [www.edreform.com](http://www.edreform.com).
- Cowen, J., & Toma, E. (2014). Emerging Alternatives to Neighborhood–Based Public Schooling in *Handbook for Education Finance and Policy*. Edited by Helen Ladd and Margaret Goertz, Association for Education Finance and Policy, forthcoming.
- Emerson, A. (2013) *Governance in the Charter Sector: Time for a Reboot*. Thomas B. Fordham Institute, Washington, D.C.
- Gronberg, T., Jansen, D., & Taylor, L. (2012). The relative efficiency of charter schools: A cost frontier approach. *Economics of Education Review*, 31, 302 –17.
- Hanushek, E. (1979). Conceptual and Empirical Issues in Estimating Educational Production Function Issues. *Journal of Human Resources*, 14: 351–388.
- Jones, Peter. (2014). *Charter School Locations Across the U.S. and their Influence on Public School District Revenues*. University of Kentucky, Unpublished dissertation submitted to fulfill the requirements of the Ph.D.
- Miron, G., & Gulosino, C. (2013). *Profiles of For–Profit and Non–profit Education Management Organizations; Fourteenth Edition, 2011–12*; National Education Policy Center; University of Colorado–Boulder.
- Preston, C., Goldring, E., Berends, M. & Cannata, M. (2012). School innovation in district context: Comparing traditional public schools and charter schools. *Economics of Education Review*, 31, 318–330.
- Toma, E. & Zimmer, R. (2012). Two decades of charter schools: Expectations, reality, and the future. *Economics of Education Review*, 31, 209–12.
- Zimmer, R., Gill, B., Booker, K., Lavertu, S., & Witte, J. (2012). Examining charter student achievement effects across seven states. *Economics of Education Review*, 31, 213 – 224.

---

**Eugenia F. Toma**



**□ 소속 및 직위**

- 켄터키 주립대학교 공공정책 및 행정학과 교수(교육의 정치경제학 전공)

**□ 주요 경력**

- 현재 교육개혁과 농촌지역 학교에 관한 장기 연구 프로젝트 수행중
- 前) 뉴질랜드 풀브라이트 펠로우십 : 뉴질랜드 교육부와 학교개혁에 관한 프로젝트 참여
- 前) 미국 과학재단 임원으로 교육 및 사회과학 관련 다 학제간 연구 참여

**□ 주요 저서**

- Two Decades of Charter Schools: Expectations, Reality, and the Future. Choice in a World of New School Types. Beyond Achievement: Enrollment Consequences of Charter Schools in Michigan," in Improving School Accountability: Check-Ups or Choice.
-



# 2

## 덴마크 자유학교의 자유와 질적 수준 (Freedom and Quality in Danish Free Schools)

Lars Erik Storgaard 교육자문위원  
덴마크 교육부 품질감독국



# Freedom and Quality in Danish Free Schools

Lars Erik Storgaard

National Agency for Quality and Supervision, Danish Ministry of Education

Denmark has a long tradition of Free Schools (private independent schools) with a substantial government subsidy. This tradition mainly originates in the ideas and initiatives of the clergyman, poet and politician, N.F.S. Grundtvig (1783–1872), and the teacher, Christen Kold (1816–1870). On the basis of their ideas about “a school for life based on the living word”, the first “folk high school” for adults was founded in 1844 and the first “free school” (private independent school) for children in 1852. They were in particular meant to serve the rural population.

The ideas of Grundtvig and Kold had such an impact on the political thinking of their time that they were written into the democratic Constitution adopted by Denmark in 1915. It stipulates general compulsory education not compulsory school attendance.

In Denmark, all children must receive 10 years' education, but provided a certain minimum standard is obtained it is a matter of choice for the parents whether the education is received

- in the publicly provided municipal primary and lower secondary school
- in a free school, or
- at home.

## 1. Number of Schools and pupils

About 15% of all children at basic school level (including compulsory preschool class and optional 10th form level) attend free schools. In 2013, approx. 108,000 children attended 548 free schools, while 575,000 pupils (approx. 82%) attended the municipal schools, of which there were 1493.

## 2. Types of schools

Free schools in Denmark may be roughly divided into the following categories:

- small independent schools in rural districts (friskoler)
- large independent schools in urban districts (privatskoler)
- religious or congregational schools
- progressive free schools
- schools with a particular educational aim, such as the Waldorf schools (Rudolf Steiner schools)
- German minority schools
- immigrant schools.

Some free schools are very old, some are quite new, and new ones are still being added. It is characteristic of the free schools that they are smaller than the municipal schools.

The majority of free schools have pupils from preschool class to 9th form level. Some schools terminate after 6th, 7th or 8th form level.

There is a broad variety of organisations supporting the different types of schools. These organisations act individually, but have formed a common secretariat that distributes part of the public grants.

## 3. Legislation

All parties in the Danish Parliament want legislation ensuring financial support for free schools, partly based on the notion that the municipal schools also will benefit from the experience and competition offered by the free schools.

The legislation contains detailed rules about government financial support but only the most general rules about the educational content. The rule of the two main objectives is that the overall teaching must be equal to what is generally achieved in the municipal school and that the schools must prepare the pupils to a life in a society based on freedom and democracy, including gender equality.

The bottom line is, that free schools will be recognized and receive government financing regardless of the ideological, religious, political or ethnic motivation behind their establishment as long as they act within the rules of the educational content.

#### 4. Self–government

The free schools are self–governing, independent institutions lead by a board of governors. A least two of the board–members must be parents of present pupils. Free schools are established and lead by parents and other interested individuals in the board. In daily life parents of pupils in the free schools have a huge ownership of the schools.

A free school decides autonomously which pupils to admit and which to evict.

Individual parents who are dissatisfied with a free school may move their child to another free school or to a municipal school, or submit the child to home–schooling. The local municipal school must always admit the child.

#### 5. Educational content – Objectives of education in free schools

The free schools must give teaching equal to what is generally achieved in the municipal school (Folkeskole). The free schools have, as opposed to the municipal schools, no minimum–amount of lessons in each subject. A free school chooses either to declare, that its objectives are the same as “Common Objectives of the Folkeskole” or to produce objectives of its own. These objectives must lead to a teaching equal to what is generally achieved in the municipal school.

The “Common Objectives of the Folkeskole” (C.O.F.) are objectives for every subject in the municipal school (Folkeskole) given by law.

The subjects can be divided into three blocks:

##### 1) Subjects in the humanities

- Danish
- English
- German / French
- History
- Christian studies
- Social studies

## 2) Science subjects

- Mathematics
- Natural sciences/technology
- Geography
- Biology
- Physics/Chemistry

## 3) Practical/Creative subjects

- Physical Education and sport
- Music
- Visual Arts
- Crafts and design
- Home Economics
- Optional subjects (form levels 7 to 10)

The objectives of all subjects combined gives the framework of what to teach in the municipal school. The objectives of each subject describes areas of competence and the progression throughout the form levels. There is a considerable freedom as to which topics, books, materials to choose, as well as how to organize and execute the teaching.

In case a free school chooses to declare that its objectives are C.O.F., the subjects of the school must be the same as the compulsive subjects of the municipal school. The free school then has the same freedom in topics, books, organizing etc. as the municipal school.

In case the free school chooses to produce objectives of its own, there are multiple ways to organize and execute the teaching. The school may for example choose to give teaching in two or more subjects combined, to define subjects of their own or to give non-subject-divided lessons. Some subjects however must be identifiable by way of part-objectives at certain form levels: Danish, English, Maths, Physics/Chemistry, Geography and Biology. A school may also choose to declare, that its objectives are C.O.F. in some subjects, while in other subjects the school has objectives of its own.

The freedom of objectives taken to its full length is if a school chooses to have one common objective for each of the three subject blocs: Subjects in the humanities, Science subjects and Practical/Creative subjects.

## 6. Inclusion and special needs education

Pupils with special needs may attend free schools. These pupils must be included in the common classes with the possibility of receiving special education in one or more subjects as a supplement to the general teaching. The free schools receive a grant that partly covers the expenses of this education. A free school cannot establish segregated classes for pupils with special needs or be a special needs-school in general.

## 7. Public grants system

The free schools receive a grant (“per pupil per year”) for their operational expenditures, which in principle matches the public expenditures in the municipal schools less the free school fees paid by the parents. This is to ensure that public expenditures for the free and municipal schools follow the same trend.

### 1) Operational grants

The grant per pupil varies from one school to another depending on three factors:

- the size of the school (number of pupils)
- the age distribution of the pupils, and
- the location of the school.

A large school with comparatively young pupils will get a low grant per pupil per year, while the large grant per pupil goes to the small school with older pupils.

### 2) Special grants

There are also a number of special grants, such as grants towards expenditures incurred in connection with the teaching of pupils with learning disabilities or other special needs. These grants are awarded on the basis of a case-by-case assessment. Another special grant is the

additional grant received by the German minority schools in the south of Jutland because they teach in two languages, German and Danish.

Some special grants are administered by the schools themselves. They include the additional grant received by the German minority because its schools teach in two languages and grants towards expenditures relating to free places.

### **3) Building grants**

The schools receive a block grant per pupil to cover rent, maintenance, construction etc. The schools receive a grant for their school-based leisure activities per pupil participating in these activities, from the school's preschool class to the 3rd form level.

### **4) Block grant**

All grants (apart from grants relating to special needs teaching and free places) are allocated as one total block grant independent of the actual expenditure. As long as this block grant is used for school and teaching purposes, the school is free to spend the money (and fix the school fees) according to its own priorities.

### **5) Grant conditions**

To be eligible for public financial support, schools must be of a certain minimum size. A school must have a total of at least 32 pupils in form levels 1 to 7, though only 14 in the school's first year and 24 in its second year.

Furthermore, the school must be a self-governing institution with a board of governors responsible to the Ministry of Education and with rules regulating the use of any net assets in case of liquidation. The school's funds must only be spent for the benefit of this school and its activities. A school cannot be owned by a private individual or run for private profit.

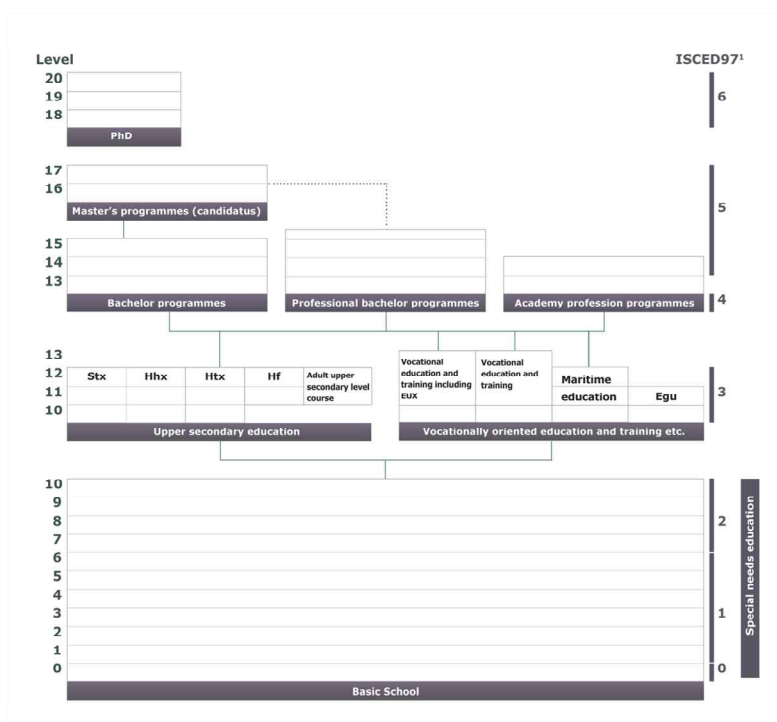
The public grant is at present 71% of the average expenditures per pupil per year in the municipal school, approximately 7,200 USD / 5,500 EURO per pupil per year.

The average free school fee paid by the parents is approximately 2,400 USD / 1,800 EURO per pupil per year.

### 6) Joint municipal financing

Education at basic school level is in principle a municipal task, and the municipalities save expenditures on the pupils attending free schools. The municipalities are therefore required to reimburse the government for a good deal of the government grant.

## 8. The Danish educational system in general



## 9. Examination

All that is demanded of free school education is that it must be equal to what is generally achieved in the municipal school. A clear majority of the free schools with a 9th form level

hold the Leaving Examination of the Primary and Lower Secondary School, but some have informed the Ministry of Education that they will not hold the examination in general.

## 10. Supervision

First and foremost it is the responsibility of the parents of each free school to ensure that the school's performance measures up to the demands of the municipal schools. Alongside this responsibility the government carries out supervision of the sector.

The parents and board of each free school must choose how to supervise the teaching. Parents and board choose either to elect one or more supervisors or to carry out school self-evaluation.

Elected supervisors must check the pupil's level of achievement in Danish, Mathematics and English, whether the overall teaching of the school is equal to what is generally achieved in the municipal school and whether the school prepares its pupils to a life in a society based on freedom and democracy. If these requirements are not met, the supervisor must give the school an injunction or subsequently report to the Ministry of Education. The supervisor must state his or her conclusion to the parents once a year and the conclusion must be made public on the school's homepage.

The supervisors are independent individuals with a teaching-background in primary or lower secondary school. To become a supervisor you must attend a course leading to a certification by the Ministry of Education.

If the parents and board choose to carry out the supervision by means of school self-evaluation, the model of self-evaluation must be certified by the Ministry of Education. At present there are two certified models. Self-evaluation must ensure the meeting of the same requirements as the supervisors, and the models have explicit and detailed checkpoints. At present less than 1% of all free schools have chosen self-evaluation.

The Ministry of Education carries out its own supervision of the free schools:

- Risk-based supervision
- Thematic supervision
- Individual case supervision

Risk-based supervision selects a number of free schools to a closer supervision through an assessment of which free schools are the most likely not to give the required teaching. This is being done by a screening of all free schools on indicators of quality:

- Grades at the Leaving Examination of the Primary and Lower Secondary School
- The percentage of pupils who, after having finished basic school, continues into upper secondary school, vocational school or other youth educations.
- Results of socio-economically reference - a calculated factor of how a school performs compared to the socio-economically background of its pupils.

Thematic supervision is being carried out in 2014 in three themes:

- Free schools who have declared, that they will not hold the Leaving Examination of the Primary and Lower Secondary School in general. Including schools who terminates before 9th form level.
- Free schools that have chosen to carry out their own supervision by means of self-evaluation.
- The free schools' use of the grant for special needs education.

Individual case supervision mainly originates from informations presented to the Ministry of Education by parents, supervisors, board-members, teachers, members of the Press etc. The supervision of the free schools by the Ministry of Education is almost solely a supervision of whether or not a school gives teaching equal to what is generally achieved in the municipal school, and whether or not a school prepares its pupils to a life in a society based on freedom and democracy.

The supervision of the Ministry of Education is either an ordinary supervision or a tightened supervision. The supervision may lead to an injunction. The Ministry of Education may, on the bases of a tightened supervision, decide that a free school cannot exist within the law and loses its grants.



**Lars Erik Storgaard**

---

**Position**

- Education Advisor, National Agency for Quality and Supervision, The Danish Ministry of Education

**Experience**

- Former Teacher, Private independent school and continuation school (Primary and lower secondary school)
  - Former Board Member, Danish Friskole Association
-

# 덴마크 자유학교의 자유와 질적 수준

라스 에릭 스토르가드  
덴마크 교육부 품질감독국

덴마크는 정부의 실질적 보조금을 받는 자유학교(Free Schools, 사립독립학교)의 오랜 전통을 갖고 있다. 이 전통은 목사이자 시인이며 정치가인 그룬트비(N.F.S. Grundtvig, 1783-1872)와 교육자 크리스텐 콜(Christen Kold, 1816-1870)의 사상에서 주로 비롯되었다.

“살아있는 말에 기반하여 삶을 배우는 학교”라는 그들의 사상에 기반하여 성인을 대상으로 하는 최초의 “평민대학(folk high school)”이 1844년에 설립되었으며, 1852년에는 아이들을 위한 “자유학교(사립독립 학교)”가 세워졌다. 이 학교들은 주로 농촌지역 주민을 위해 설립되었다.

그룬트비와 콜의 사상은 1915년 채택된 덴마크 민주헌법에도 명시될 만큼 당대 정치사상에 큰 영향을 미쳤다. 헌법은 일반 의무교육을 규정하고 있을 뿐 학교 출석을 강제하고 있지는 않다.

덴마크의 모든 아이는 10년간 의무교육을 받아야 하지만, 특정 최소기준에 부합하기만 한다면, 다음 중 부모는 어떤 교육을 받게 할지 선택할 수 있다.

- 공립 초등 및 중등 교육기관
- 자유학교
- 재택학습

## 1. 학교 및 학생 수

기초교육 과정에 있는 전체 아동의 15% 정도가(취학 전 의무교육 및 선택적 10학년 교육 포함) 자유학교에 재학한다. 2013년 기준으로 548개의 자유학교가 약 108,000명의 학생의 교육을 담당하고 있으며, 1493개에 이르는 공립학교는 575,000명의(약 82%) 학생을 가르치고 있다.

## 2. 학교의 종류

덴마크의 자유학교는 크게 다음과 같이 나눌 수 있다.

- 지방의 소규모 자율학교 (프리스콜러, friskoler)
- 도시의 대규모 자율학교 (프리밋스콜러, privatskoler)
- 종교적인 또는 회중교회 학교
- 진보적 자유학교
- 발도르프학교 (루돌프 슈타이너 학교) 등 특정 교육목표에 입각한 학교
- 독일계 소수민족 학교
- 이민자 학교

자율학교는 아주 오래된 학교에서부터 최근 설립된 학교까지 다양하며, 새로운 자율학교의 설립 또한 계속되고 있다. 자율학교는 공립학교에 비해 규모가 작은 것이 특징이다.

대부분의 자율학교는 취학 전 과정(preschool)부터 9학년까지의 교육과정을 제공한다. 6학년, 7학년, 또는 8학년 이후 과정이 없는 자율학교도 일부 있다.

다양한 기관이 각기 다른 종류의 학교를 지원하며, 이 기관들은 개별적으로 활동하지만 일부 공적 보조금의 배분을 위한 공동 사무국을 두고 있다.

### 3. 법률

자율학교에 대한 재정지원을 보장하는 법은 덴마크 의회 내 모든 정당의 지지를 받는데, 이는 자율학교가 제공하는 경험과 경쟁을 통해 공립학교 또한 혜택을 볼 수 있으리라는 인식에 기인한다.

상기 법률은 정부 재정지원에 관련해서는 구체적인 규정을 담고 있으나 교육 내용에 관한 한 가장 일반적인 규정만을 정해놓고 있다. 공립학교의 일반적 교육 수준에 준하는 전반적 교육을 제공하는 것과 자유, 민주주의, 양성평등을 기반으로 하는 사회에서의 삶을 위해 학생들을 준비시키는 것이 두 가지 주요 목표 규정이다.

요컨대, 자율학교의 이념적, 종교적, 정치적, 민족적 설립 바탕이 어떻든 교육 내용에 관한 규정만 준수한다면 학교로서의 지위를 인정받고 정부의 재정지원을 받을 수 있다.

### 4. 자주적 운영

자율학교는 자율적이고 독립적인 기관으로서 이사회가 운영한다. 이사 중 최소 2명은 재학생의 부모로 구성되어야 한다. 자율학교는 학부모 및 기타 이사회 내 이해관계자에 의해 설립 및 운영된다. 일상적으로 자율학교의 학부모는 학교에 대한 큰 소유권(ownership)을 갖는다.

자율학교는 학생의 입학 및 퇴학에 관한 결정을 자유롭게 내릴 수 있다. 자율학교에 만족하지 않는 부모는

다른 자유학교 또는 공립학교로 자녀를 전학시키거나 재택학습을 시킬 수 있다. 지역 공립학교는 언제든지 해당 학생의 입학을 허가해야 한다.

## 5. 교육 내용 - 자유학교의 교육 목표

자유학교는 공립학교(Folkskole)의 일반적 수준과 대등한 교육을 제공해야 한다. 공립학교와 달리 자유학교는 각 교과목에 대한 최소 수업시간 기준이 없다. 자유학교는 “공립학교 공통 목표(Common Objectives of the Folkeskole, C.O.F)”를 따르거나 자체 목표를 설정할 수 있다. 설정된 목표는 공립학교의 일반적 수준과 동등한 정도의 교육을 제공할 수 있는 것이어야 한다. 공립학교 공통 목표는 공립학교의 모든 교과목에 대해 법률로 정해진 목표이다.

교과목은 다음과 같이 크게 세 영역으로 나누어 볼 수 있다.

### 1) 인문 과목

- 덴마크어
- 영어
- 독일어/프랑스어
- 역사
- 기독교학
- 사회학

### 2) 과학 과목

- 수학
- 자연과학/기술
- 지리
- 생물
- 물리/화학

### 3) 실용/창의 과목

- 체육 및 스포츠
- 음악
- 시각예술
- 공예 및 디자인
- 가정학
- 선택과목 (7학년-10학년)

전 과목의 목표가 결합되어 공립학교에서 무엇을 가르칠지에 대한 기본 틀을 제공한다. 각 교과목의 목표는 역량 및 발달 항목을 전 학년에 걸쳐 기술하고 있다. 주제, 교과서, 교육자료 선정과 수업 구성 및 진행에 대해서는 상당부분 자유가 보장된다.

자유학교가 공립학교의 공통 목표를 채택하기로 결정한 경우, 공립학교에서 가르치는 것과 동일한 의무 교과목을 가르쳐야 한다. 주제, 교과서, 수업구성 등에 대해서는 공립학교와 마찬가지로 자유학교가 자유롭게 결정할 수 있다.

자유학교가 자체 목표를 설정하는 경우 다양한 방법으로 수업을 구성, 진행할 수 있다. 예를 들어, 두 개 또는 그 이상의 교과목을 통합해서 가르치거나, 학교만의 고유한 과목을 만들거나, 과목의 구분이 없는 통합교과 수업을 할 수 있다. 다만 덴마크어, 영어, 수학, 물리/화학, 지리, 생물 등 일부 교과목의 경우, 특정 학년에서 일부 목표를 두는 방식으로 확실히 과목을 구분하도록 하고 있다. 일부 과목은 공립학교 공통 목표를 채택하고 나머지 과목은 자체적으로 선택할 수도 있다. 목표 설정의 자유를 최대한 발휘한 예로 인문과목, 과학과목, 실용/창의과목의 세 부문에 대해 영역별로 각 하나의 목표만을 두고 통합 운영하는 경우도 있다.

## 6. 통합 및 특수교육

특수교육이 필요한 학생도 자유학교에 재학할 수 있다. 이 학생들은 정규 수업 이외에 추가적으로 하나 또는 그 이상의 과목에 대해 특수교육(special education)을 받을 수 있으나, 일반 학생들과 같이 수업을 들을 수 있도록 해야 한다. 자유학교는 이러한 특수교육 비용의 일부를 지원하는 보조금을 받는다. 자유학교는 특별한 도움이 필요한 학생을 위해 별도의 반을 개설하거나, 이러한 학생만을 위한 특수학교로 운영될 수 없다.

## 7. 공적 보조금 시스템

자유학교는 운영지출에 대해 (매년 한 학생 당)보조금을 받는데, 원칙적으로 학부모가 납부하는 자유학교 수업료를 제외한 나머지에 대해 공립학교의 공공지출에 상응하는 금액을 지급받는다. 이는 자유학교와 공립학교에 대한 공공지출 추세를 동일하게 유지하도록 하기 위함이다.

### 1) 운영 보조금

학생 당 보조금은 다음의 세 가지 요소에 따라 학교마다 다르게 책정된다.

- 학교 규모 (학생 수)
- 학생 연령 분포
- 학교 위치

학생 연령이 상대적으로 낮고 규모가 큰 학교의 경우 학생당 연간 보조 금액이 낮고, 학생 연령이 높은 작은 학교일수록 학생당 보조금이 높다.

## 2) 특별 보조금

이외에도 학습 장애 또는 기타 다른 장애를 가진 학생의 수업과 관련하여 발생한 비용을 지원하는 보조금 등 여러 특별 보조금이 있다. 이러한 보조금은 사안별 평가를 바탕으로 지급한다. 다른 종류의 특별 보조금으로는 유틀란트 남부에 위치한 독일계 소수민족학교에 지급되는 보조금이 있는데, 이 학교는 독일어와 덴마크어 두 언어로 수업하기 때문에 추가 보조금을 받는다. 이중언어 교육을 실시하는 독일계 소수민족 학교에 지급되는 추가 보조금과 자유지역(free places) 관련 지출에 대한 보조금이 이에 속한다.

## 3) 건물 보조금

학교는 임대료, 관리비, 건축비 등의 충당을 위해 학생 일인당 책정된 포괄 보조금을 지급받는다. 학교별 여가활동 보조금의 경우 해당 활동에 참가하는 취학 전 과정부터 3학년까지의 학생 수에 따라 각 학교에 지급된다.

## 4) 포괄 보조금

모든 보조금은 (특수교육 및 자유지역에 관련된 보조금 제외) 실제 지출과 무관하게 하나의 포괄 보조금으로 통틀어 배분된다. 이렇게 배분된 보조금은 학교 및 수업 목적이라면 학교가 우선순위에 따라 자유롭게 사용 (및 수업료를 책정) 할 수 있다.

## 5) 보조금 요건

학교가 공적 재정지원을 받기 위해서는 최소 규모 요건을 충족해야 한다. 1학년에서 7학년 사이의 학생이 최소 32명 필요하다. 단 개교 1년 차 및 2년 차 학교의 경우 필요 최소 학생수는 각 14명과 24명이다.

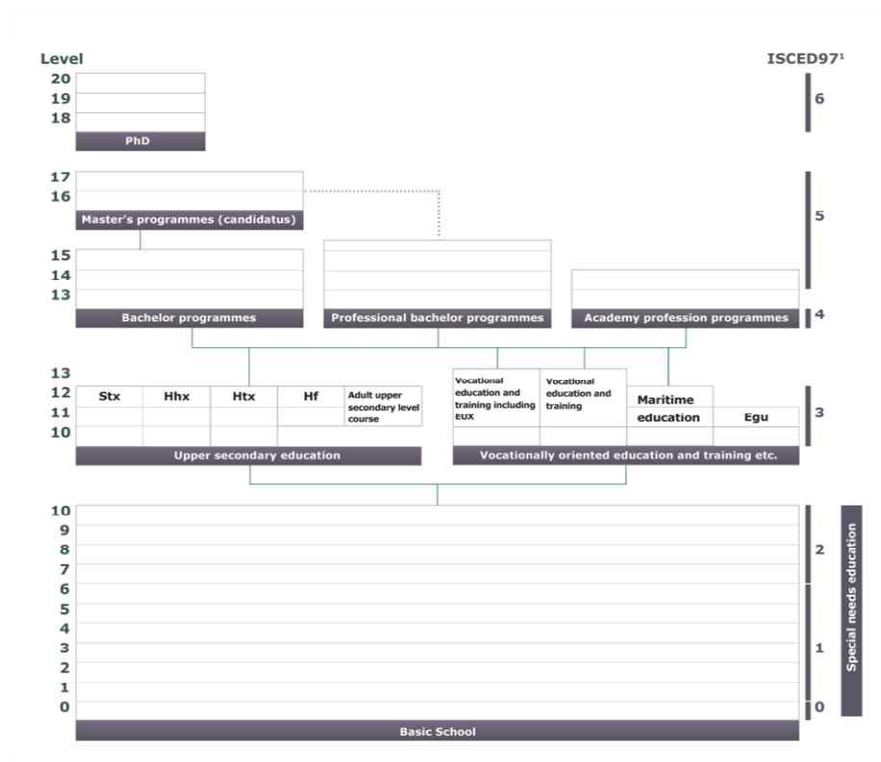
또한 교육부의 감독을 받는 이사회를 갖춘 자율적 기관으로서, 파산 시 순자산 처리 관련 규정을 갖추고 있어야 한다. 학교의 기금은 학교와 학교의 활동을 위해서만 사용할 수 있다. 학교를 개인이 소유하거나 사적 이익을 목적으로 운영할 수 없다.

공적 보조금은 현재 공립학교의 경우 학생 1인당 연간 평균비용의 71% 정도인 약 7,200달러 또는 5,500유로에 달한다. 자유학교의 학부모는 한 학생 당 연평균 약 2,400달러 또는 1,800유로의 학비를 부담하고 있다.

## 6) 지방자치단체 공동 재정분담

원칙적으로 기초 학교 교육은 기초지방자치단체의 임무이며, 각 기초지방자치단체는 자유학교에 다니는 학생에 대해 비용을 절감할 수 있다. 이에 기초지방자치단체는 정부로부터 정부 보조금의 상당 부분에 대한 변상을 요구 받는다.

## 8. 덴마크 교육 제도 일반



\* 위위 표내용 영문 번역

- PhD박사/Master's programmes (candidatus)석사과정
- bachelor programmes 학사과정/professional bachelor programme 전문학사과정/academy profession programmes 학업전문과정
- Stx감나지움/Hhx고등상업시험/Htx고등기술시험/Hf고등교육 예비시험/
- Adult upper secondary level course 성인후기중등교육과정/

- vocational education and training including EUX, EUX를 비롯한 직업교육 및 훈련/
- vocational educational and training 직업교육 및 훈련 /
- maritime education해양교육/Egu 맞춤형 직업교육 및 훈련
- Upper secondary education후기중등교육/
- Vocationally oriented education and training etc. 직업중심 교육 및 훈련 등
- Basic school기초교육/ Special needs education특수교육

## 9. 시험

자유학교 교육에 부과된 유일한 의무는 공립학교의 일반적 교육 수준에 반드시 상응하도록 해야 하는 것이다. 9학년까지의 교육을 제공하는 대다수의 자유학교는 초중등 졸업자격 시험을 치르지만, 일부 학교의 경우 시험 응시는 없을 것이라고 교육부에 통보한다.

## 10. 감독

각 자유학교가 공립학교의 요구 수준에 부합하는 정도의 학업 성적을 달성할 수 있도록 해야 할 책임은 우선적으로 각 자유학교의 학부모에게 있다. 이 책임과 더불어 정부는 이 부분에 대한 감독을 실시한다.

각 학교의 학부모 및 이사회는 수업을 어떻게 감독할 지 결정해야 한다. 학부모 및 이사회는 한 명 또는 그 이상의 감독관을 선출하거나 학교 자체평가를 실시한다.

선출된 감독관은 덴마크어, 수학, 영어 과목의 학생 성취도, 전반적 학교 교육이 공립학교의 일반적 성취 수준에 상응하는지 여부, 자유 및 민주주의에 기반한 사회에서의 삶을 영위할 수 있도록 학교가 학생들을 준비시키고 있는지 여부를 점검해야 한다. 이 요건들이 충족되지 않은 경우 감독관은 중지명령을 내리거나 교육부에 추후 보고해야 한다. 감독관은 일 년에 한번 학부모에게 감독 결과를 설명해야 하며, 감독 결과는 해당 학교 홈페이지를 통해 공개되어야 한다.

초등 또는 중학교에서의 교사 경험이 있는 독립적 개인이 감독관으로 활동한다. 감독관이 되기 위해서는 교육부 자격증 취득 과정을 반드시 이수해야 한다.

학부모와 이사회가 학교 자체평가를 통해 감독을 실시하기로 결정한 경우, 자체평가 모델에 대한 교육부의 인가를 받아야 한다. 현재 두 개의 인가 모델이 있는데, 자체평가는 감독관 점검 요건을 동일하게 따라야 하며, 평가 모델에는 분명하고 상세한 검사항목이 포함되어 있어야 한다. 현재 전체 자유학교 중 자체평가를 선택하고 있는 학교는 1% 미만이다.

교육부는 자유학교에 대한 자체 감독을 실시한다.

- 위험기반(risk-based) 감독

- 주제별 감독
- 개별 사례 감독

위험기반 감독은 의무교육을 제대로 시키지 않을 가능성이 가장 높을 것으로 판단되는 일부 자유학교를 선별하여 보다 자세한 감독을 시행하는 것이다. 이를 위해 다음의 품질지표를 바탕으로 모든 자유학교에 대한 심사를 진행하고 있다.

- 초·중등 졸업자격 시험 점수
- 기초교육 완료 이후, 고등학교, 직업학교, 또는 기타 청소년 교육으로 이어지는 학생의 비율
- 사회 경제적 참조 결과 - 학생들의 사회 경제적 배경 대비 학교의 성취 수준을 산정한 요인

2014년 주제별 감독은 다음의 세 가지 주제로 실시하고 있다.

- 초·중등 졸업자격 시험에의 일반적 불참을 선언한 자유학교 및 9학년 이전에 프로그램이 종료되는 학교
- 자체평가를 감독 방법으로 채택한 자유학교
- 자유학교의 특수교육 보조금 사용처

개별 사례 감독은 주로 학부모, 감독관, 이사, 교사, 언론인 등이 교육부에 제공한 정보를 바탕으로 시작된다. 교육부의 자유학교에 대한 감독은 감독 대상 학교가 공립학교의 일반적 수준에 상응하는 교육을 제공하고 있는지, 자유 및 민주주의에 기반한 사회에서의 삶을 살아갈 수 있도록 학생들을 준비시키고 있는 지에 거의 전적으로 초점을 두고 행해진다.

교육부의 감독은 일반 감독과 정밀 감독으로 나뉜다. 감독은 중지명령으로 이어질 수 있다. 교육부는 정밀 감독의 결과에 따라 자유학교의 법적 지위를 박탈하고 보조금을 회수할 수 있다.



**Lars Erik Storgaard**

□ 소속 및 직위

- 교육자문위원, National Agency for Quality and Supervision, The Danish Ministry of Education

□ 주요 경력

- 前) 사립 독립학교 및 평생교육 학교(초등 및 중등학교) 교사
- 前) 덴마크 자유학교 연합회 이사회 임원

# 3

한국 대안학교의 쟁점 및 발전방향  
(Issues and Directions of Alternative Schools  
in South Korea)

신 태 섭 교수  
한양대학교



# 한국 대안학교의 생점 및 발전방향

신 대 섭  
한양대학교

## 1. 서론

대안학교에 대한 정의는 매우 다양하다. 교육부에서는 대안학교를 “정규학교 부적응아를 위한 교육을 실시하는 학교로서, 자연현장학습과 체험 위주 및 인성교육을 전문적으로 실시하는 학교”로 규정하고 있다(이병환, 김영순, 2008). 강대중(2010)은 대안교육을 “1990년대 이후 초등학생부터 고등학생까지의 연령층을 대상으로 공교육 제도로서의 학교 교육을 전면적 혹은 부분적으로 거부하며, 일부 학부모와 교사, 교육 운동기를 중심으로 민간부분에서 다양한 가치를 추구하는 교육 실천”으로 정의하고 대안학교는 이러한 실천이 학교 형태로 진행되는 것으로 이해하였다. 한편, 김태연(2008)은 대안학교를 “학교교육으로서 근대 공교육이 안고 있는 문제나 한계에 대한 비판, 극복 그리고 해결을 추구하는 다양한 교육적 노력들로서 다양한 형태의 새로운 학교”로 정의하였다. 또한 이병환, 김영순(2008)은 대안교육을 “국가 주도 교육의 경직성 타계 및 공교육 정상화를 목표로 교육다운 교육을 추구하는 유형의 교육 형태”로 정의하고 대안학교는 “대안교육의 범주에 속하며 학교라는 실체를 인정하면서 교육 본연의 모습을 되찾고자 하는 움직임”으로 해석하였다.

이처럼 대안학교를 어떻게 규정하느냐에 대해서는 조금씩 다른 양상을 나타내지만 대안학교가 제도권 교육에 대한 자기성찰의 기회를 제공하고, 중도탈락자, 학교 부적응학생 등과 같은 교육문제 해소에 기여하고, 학생들의 다양한 교육 요구에 부합하는 특화된 교육과정을 운영하는 등의 순기능적 역할을 담당한다는 점에 대해서는 모두 동의한다고 볼 수 있다(이종태, 2001).

우리나라의 대안학교 운동은 1990년대부터 본격적으로 전개되었다고 볼 수 있다(안병영, 김인희, 2009). 기존의 제도권 교육에 대한 반성과 대안 모색을 위해 노력한 거창고등학교, 홍성 풀무농업고등기술학교, 영산성지 학교 등과 같은 학교를 중심으로 우리나라의 대안교육운동이 본격화되기 시작하였다. 1996년 안병영 교육부장관의 “교육복지종합대책”에서 대안학교를 제도교육으로 끌어들이기 위한 최초의 시도로 대안학교 설립추진 계획을 포함하게 된다. 이듬해인 1997년 3월 교육부는 ‘대안학교 설립 및 운영지원계획’을 확정 발표하였으며 국무회의에서 ‘교육법시행령’과 ‘고등학교이하각급학교설립운영규정’ 등 고교설립준칙 관련 2개 법안이 통과되어 대안학교가 정규학교의 지위를 인정받게 되었다(안병영, 김인희, 2009). 1998년 2월 초·중등교육법 시행령 제91조 제1항에 특성화고등학교가 포함되어 법제화 되었다. 이와 함께 ‘교육과정 운영의 특성화’를

위한 특성화중학교 조항도 마련되어 제도권 내 대안학교 설립 및 운영이 가능하게 되었다(여태전, 2013).

한편, 대안교육을 제도권 내에서 시행하는 인가 대안학교이외에도 다양한 형태의 미인가 대안학교에서 학생들에게 대안교육을 실시하고 있다. 2014년 현재 전국의 미인가 대안학교는 230여개가 운영되고 있는 것으로 추정된다(교육부, 2014). 다문화학생 교육, 탈북학생 교육, 종교·선교, 국제교육, 미혼모학생 교육, 부적응학생 교육, 대안교육(인성, 인문, 특기·적성계발, 전인교육, 자아발견 등) 등의 목적을 가진 다양한 미인가 대안학교가 전국적으로 운영되고 있다.

우리나라에서 학교에서 대안교육을 본격적으로 시작한지 20여년이 지났다. 대안교육을 실시하는 학교 및 학생 수 증가로 대표되는 양적 성장뿐만 아니라 학교유형의 다양성 등의 측면에서 보아도 우리나라의 대안학교는 많은 발전을 이루었다. 본 발표에서는 우리나라의 대안학교 현황을 간략히 살펴본 후 현재 쟁점이 되는 사항에 대해서 논의하고 우리나라 대안학교의 발전방향에 대한 제언을 하고자 한다.

## 2. 대안학교 현황

현재 우리나라에서 학교형태로 운영되는 대안학교는 크게 인가 대안학교와 미인가 대안학교로 구분된다. 인가 대안학교의 경우, 제도권 내에서 대안교육을 실시하는 학교를 의미하여 학력인정이 된다는 특성을 가진다. 체험위주 교육과 같이 다양하고 독특한 교육과정을 운영하는 정규학교인 대안교육 특성화학교, 학업중단자 및 개인의 특성에 맞는 교육을 원하는 학생에게 체험, 인성교육 등의 교육을 실시하는 학교인 각종학교 대안학교, 정상적인 학교생활이 어려운 학생, 학업 중단학생에 대한 장·단기 위탁 교육을 실시하는 대안교육 위탁교육기관 등이 인가 대안학교에 포함된다.

한편, 미인가 대안학교는 제도권 밖에서 민간교육시설을 통해 이루어지며 인가를 받지 않았기 때문에 학력인정이 되지 않는다. 미인가 대안학교는 정규 학교와는 다른 교육과정, 교수·학습방법 적용 등의 다양한 실험을 통해 교육을 실시하는 비정규 상설 대안교육시설을 의미한다(교육부, 2013). 교육부가 2014년 4월에 실시한 미인가 대안교육시설 현황조사 결과에 따르면 170개 미인가 대안학교에 6,762명의 학생과 2,345명의 교사가 소속되어 있는 것으로 파악되었다. 이러한 수치는 조사에 응하지 않은 60개 미인가 대안학교를 제외한 것으로 실제로는 230여개의 미인가 대안학교가 있는 것으로 추정되고 있다.

### 1) 인가 대안학교

2014년 현재 우리나라의 인가 대안학교는 총60개로서 각종학교 24학교(공립6교/사립18교), 대안교육 특성화중학교 12학교, 대안교육 특성화고등학교 24학교 등이 인가 대안학교에 해당된다([표 1], [표 2], [표 3] 참조).

표 1 대안학교(각종학교) [24교 : 공립6교/사립18교]

| 시도        | 학교명(과정)               | 설립<br>구분 | 설립<br>연도 | 소재지              | 시도 | 학교명(과정)                   | 설립<br>구분 | 설립<br>연도 | 소재지    |
|-----------|-----------------------|----------|----------|------------------|----|---------------------------|----------|----------|--------|
| 서울        | 서울실용음악학교(고)           | 사립       | '09      | 중구 신당동           | 경기 | TLBU글로벌학교<br>(초·중통합)      | 사립       | '08      | 경기 고양시 |
|           | 여명학교(고)               | 사립       | '10      | 중구 남산동           |    | 경기새울학교(중)                 | 공립       | '13      | 경기 이천시 |
|           | 지구촌학교(초)              | 사립       | '12      | 구로 오류동           |    | 광성드림학교<br>(초·중 통합)        | 사립       | '14      | 경기 고양시 |
|           | 서울다솜학교(고)             | 공립       | '12      | 중구 홍인동           | 충북 | 글로벌선진학교<br>(중·고 통합)       | 사립       | '11      | 충북 음성군 |
| 인천청담학교(고) | 사립                    | '11      | 연수 동춘동   | 한국폴리텍다솜학교<br>(고) |    | 사립                        | '12      | 충북 제천시   |        |
| 인천        | 인천해밀학교<br>(중·고 통합)    | 공립       | '12      | 남동 구월동           | 충남 | 여해학교(중)                   | 공립       | '13      | 충남 아산시 |
|           | 인천한누리학교<br>(초·중·고 통합) | 공립       | '13      | 남동 논현동           | 경북 | 한동글로벌학교<br>(초·중·고 통합)     | 사립       | '11      | 경북 포항시 |
| 광주        | 월광기독학교(초)             | 사립       | '14      | 서구 화정동           |    | 글로벌선진학교문경캠<br>피스 (중·고 통합) | 사립       | '13      | 경북 문경시 |
| 대전        | 그라시아스음악학교(고)          | 사립       | '12      | 서구 도마동           |    | 산자연학교(중)                  | 사립       | '14      | 경북 영천시 |
| 경기        | 새나래학교(중·고 통합)         | 사립       | '11      | 경기 용인시           |    | 나무와학교(중)                  | 사립       | '14      | 경북 영천시 |
|           | 화요일아침예술학교(고)          | 사립       | '11      | 경기 연천군           | 경남 | 꿈키움학교(중)                  | 공립       | '14      | 경남 진주시 |
|           | 쉐마기독학교<br>(초·중·고 통합)  | 사립       | '11      | 경기 양주시           |    | 어울림학교(중)                  | 사립       | '14      | 경남 하동군 |

출 처: 교육부(2014)

표 2 특성화중학교(대안교육) [12교 : 공립3교/사립9교]

| 지역 | 학교명     | 설립주체 | 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 | 팔털중학교   | 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 |

출 처: 교육부(2014)

표 3

특성화고등학교(대안교육) [24교 : 공립3교/사립21교]

| 지역 | 학교명    | 설립주체 | 지정<br>년도 | 소재지 | 지역 | 학교명   | 설립주체 | 지정<br>년도 | 소재지 |
|----|--------|------|----------|-----|----|-------|------|----------|-----|
| 부산 | 지구촌고   | 사립   | '02      | 연제구 | 충북 | 양업고   | 사립   | '98      | 청원군 |
| 대구 | 달구벌고   | 사립   | '03      | 동구  | 전북 | 세인고   | 사립   | '99      | 완주군 |
| 인천 | 산마을고   | 사립   | '00      | 강화군 |    | 푸른꿈고  | 사립   | '99      | 무주군 |
| 광주 | 동명고    | 사립   | '99      | 광산구 |    | 지평선고  | 사립   | '09      | 김제시 |
| 경기 | 두레자연고  | 사립   | '99      | 화성시 | 전남 | 영산성지고 | 사립   | '98      | 영광군 |
|    | 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 | 경남 | 간디고   | 사립   | '98      | 산청군 |
|    | 팔렐고    | 사립   | '06      | 홍천군 |    | 원경고   | 사립   | '98      | 함천군 |
| 충남 | 한마음고   | 사립   | '03      | 천안시 |    | 지리산고  | 사립   | '04      | 산청군 |
|    | 공동체비전고 | 사립   | '03      | 서천군 |    | 태봉고   | 공립   | '10      | 창원시 |

출처: 교육부(2014)

## 2) 미인가 대안학교 현황

2014년 4월 현재 전국에 230여 곳의 미인가 대안학교가 있는 것으로 추정된다. 이는 2013년에 확인된 185개의 미인가 대안학교보다 증가한 수치이다. 2014년 교육부 실태 조사에 참여한 170개 미인가 대안학교를 교육목적에 따라 분류하면 [표 4]와 같다.

표 4

교육 목적별 현황

| 구분         | 다문화           | 탈북            | 종교·선교            | 국제교육          | 미혼모         | 부적응학생            | 대안교육             | 합계              |
|------------|---------------|---------------|------------------|---------------|-------------|------------------|------------------|-----------------|
| 시설수<br>(%) | 11<br>(6.5%)  | 6<br>(3.5%)   | 27<br>(15.9%)    | 6<br>(3.5%)   | 5<br>(2.9%) | 83<br>(48.8%)    | 32<br>(18.8%)    | 170<br>(100%)   |
| 학생수<br>(%) | 299<br>(4.4%) | 148<br>(2.2%) | 2,471<br>(36.5%) | 319<br>(4.7%) | 9<br>(0.1%) | 2,248<br>(33.2%) | 1,268<br>(18.8%) | 6,762<br>(100%) |

출처: 교육부(2014)

한편, 미인가 대안학교 운영 형태를 살펴보면, 평생교육시설, 학원, 사회복지시설, 비영리법인, 민간단체 등의 형태로 운영되고 있으며 40.6%에 해당하는 대안학교는 어떠한 형태로도 등록되어 있지 않는 아무런 법적 근거 없이 운영되고 있다([표 5] 참조).

표 5

미인가 대안교육시설 운영 형태

| 구분         | 평생교육시설       | 학원           | 사회복지시설*      | 비영리법인         | 민간단체          | 미등록           | 합계            |
|------------|--------------|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 시설수<br>(%) | 12<br>(7.1%) | 12<br>(7.1%) | 16<br>(9.4%) | 43<br>(25.3%) | 24<br>(14.1%) | 69<br>(40.6%) | 170<br>(100%) |

\*사회복지시설: 아동보호치료시설, 청소년복지시설, 한부모가족복지시설 등  
출처: 교육부(2014)

### 3. 대안학교 관련 쟁점

우리나라 대안학교와 관련된 다양한 쟁점이 존재한다. 대안학교가 정부 주도의 공교육에 대한 반성과 비판에서부터 시작되었다는 점을 상기해보면 제도권 학교교육과 대안학교 간의 갈등으로 인한 여러 쟁점들이 존재할 수밖에 없음을 알 수 있다.

강대중(2010)은 대안학교의 정착과 발전을 위해서 국가 주도의 교육과정 운영으로 인한 획일성, 의무교육을 의무 취학으로 해석하는 현행 법령의 문제, 학교의 다양성 보장을 위한 노력 등의 쟁점이 해결되어야 한다고 주장한다. 이병환, 김영순(2008)은 법제화 과정에서 대안학교의 성격 이해, 자율성과 공공성의 조화, 학교설립을 위한 재원 조달, 대안학교 법제화의 성과 등에 초점을 맞추어 법제화 쟁점을 정리하였다. 신태섭 외(2014)는 제19대 국회에 대안교육시설의 설치·운영 및 대안교육 지원에 관한 사항에 관해 발의된 2건의 법률안에 대한 분석을 실시하였다. 새누리당 김세연 의원이 대표 발의한 「대안교육기관 지원 법안」 과 민주당 김춘진 의원이 대표 발의한 「학교 밖 학습자 교육지원에 관한 법률안」 의 내용을 비교 분석한 결과, 법제화의 필요성 및 의미, 법제화의 대상, 대안교육시설 설립 및 관리·감독, 협의체 구성 및 교육·연수 지원, 실태조사, 지도·지원, 교육의 위탁, 재정지원 및 교육비·회계 운영, 학력인정 및 학교명칭 사용, 대안교육시설의 폐쇄 및 벌칙 등의 사항에서 주요 쟁점이 확인되었다(신태섭, 김성기, 이덕난, 2014).

이처럼 대안학교와 관련된 다양한 쟁점이 확인되고 있지만 본 발표에서는 세 가지 쟁점에 초점을 맞추고자 한다. 첫째는 대안학교의 평가적 측면이다. 일반학교와 마찬가지로 대안학교에서도 학생들에게 높은 수준의 교육 서비스를 제공할 책무성을 가진다. 대안학교의 자율 경영을 통해 학생들의 발달 수준에 적합한 인지적, 정의적, 행동적 발달이 제대로 이루어질 수 있도록 다양한 노력을 기울여야 하며 이러한 교육활동이 제대로 이루어지는지에 대한 지속적이고 체계적인 점검, 관리, 평가가 필요하다.

일반학교와 달리 대안학교는 특성화된 교육목표에 적합한 교육과정을 운영하기 때문에 일반학교와 동일한 평가방식을 사용하여 획일적인 모니터링과 평가가 어렵다는 특성을 지닌다. 하지만 학생의 인지, 정서, 행동적 발달단계에 적합한 교육서비스를 제공하는 것이 학교의 중요한 사회적 역할임을 상기해보면 학교 평가를 통한 점검 및 관리는 중요한 문제이다. 기존의 대안학교 관련 쟁점이 인가 및 설립기준과 관련된 내용에 초점이 맞추어졌다면 이제는 대안학교가 원래에 취지에 맞게 운영되고 양질의 교육프로그램을 제공하고

학생들의 전인적 성장에 긍정적인 효과를 미치는지를 확인할 수 있는 평가에 보다 많은 관심을 기울여야 한다.

인가 대안학교의 경우, 해당 대안학교가 인가·설립 목적에 적합하게 운영되며 전문성을 추구하는지 여부, 학교 운영 및 교육활동에서 대안학교의 취지를 얼마나 잘 구현하고 있는지 등에 대한 주기적인 평가가 중요하다. 일반적으로 인가 대안학교의 경우, 대안학교 설립·운영위원회를 구성하고 대안학교의 평가 및 운영 등에 관한 사항을 심사하도록 하고 있다. 또한 학교 운영위원회를 통해 주기적으로 교육과정 운영, 학생 및 학부모 만족도 평가 등을 실시하고 있다. 예컨대, 서울시교육청의 사립대안학교의 설립·운영에 관한 세부기준에 따르면 9인으로 구성된 서울특별시교육청 대안학교 설립·운영위원회에서 대안학교의 평가 및 운영 등에 관한 사항을 심사하게 된다. 이처럼 인가 대안학교의 경우 제도적으로 주기적인 외부평가를 통해 교육과정 운영 등과 관련된 평가를 받게 되며 외부평가 이외에도 대안학교 자체의 자율평가를 실시하여 평가결과를 교사 및 학부모에게 공개하는 등의 노력을 기울이고 있다.

비교적 평가 시스템이 잘 갖추어진 인가 대안학교와 달리 미인가 대안학교의 경우, 행정 및 재정적 지원의 부족 등으로 인하여 체계적인 평가 시스템 개발 및 관리에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 학교 부적응학생들을 주로 대상으로 했던 전통적인 대안학교들과 달리 최근에 설립된 미인가 대안학교들은 다문화, 탈북, 미혼모 학생 등과 같이 매우 다양한 학생들을 위해 교육서비스를 제공하고 있다. 이처럼 대안학교의 종류가 다양화되면서 대안학교의 평가가 더욱 어려워진 것은 사실이다. 대안학교마다 차별화된 교육목적과 교육과정을 운영하기 때문에 학생 학업성취도 등과 같은 일반적인 성과지표에 의존하여 평가를 진행하기 어려운 현실이다.

대안학교와 관련된 두 번째 쟁점으로는 법적 지위의 모호성을 들 수 있다. 대안학교는 대안교육이 학교라는 형태로 이루어지는 것이기 때문에 어떠한 법적 지위를 갖는지에 따라 학교로서 받을 수 있는 행정적, 재정적 지원이 달라지게 되며 이는 다시 학생의 교육권 보장에 큰 영향을 미치게 된다. 대안학교도 학교라는 점에서 기존의 인가된 일반학교들이 충족하고 있는 학교로서 갖추어야 할 최소한이 법적 요건을 충족해야 한다. 대안학교의 법제화는 대안학교를 육성하고 지원할 수 있는 체제를 구축하는 것을 의미하며, 이를 통해 대안학교의 설립이념과 목적에 적합한 교육과정을 지속적으로 운영할 수 있도록 제도적 장치를 마련해주는 역할을 하는 것으로 볼 수 있다(이병환, 김영순, 2008).

대안학교의 법적 지위와 관련된 쟁점 또한 인가 대안학교와 미인가 대안학교로 구분하여 접근할 필요가 있다. 먼저 인가 대안학교의 경우, 특성화 학교로 구분되어 여러 행정적 문제에 노출되어 있다. 예컨대, 대안교육 특성화고등학교는 전문계 특성화학교와 동일한 법적 지위를 가지기 때문에 대안학교의 본질적인 역할과 기능이 명확하게 드러나지 않는 문제점이 있다. 또한, 학교 지원 사업에서도 일반학교에 해당하지 않기 때문에 교육부 지원사업 신청 과정에서도 불이익을 당하는 경우가 있는 것으로 보고되고 있다(여태진, 2013). 이처럼 인가 대안학교가 현행 법령에서 특성화학교로 분류됨으로써 학교 정체성에 대한 혼란과 함께 행정적인 혼선까지도 초래되고 있다.

한편, 미인가 대안학교의 경우에는 법적 지위의 부재로 인하여 더욱 심각한 문제점들에 노출되어 있다.

가장 큰 문제점으로는 현재 미인가 대안학교는 의무교육 위반 상태라는 점이다. 대안학교가 제공하는 다양한 교육프로그램에 관심이 있는 학생들과 학부모들에게는 의무교육 위반은 큰 부담으로 작용할 수 있다. 미인가 대안학교는 또한 법적 지위의 미비로 인하여 학생들에게 최적의 교육환경을 제공하는 데 많은 어려움을 겪고 있다. 특히, 상당수의 미인가 대안학교가 소규모로 운영되고 학생들의 부담금에 재정을 의존하기 때문에 학생들의 건강 및 안전에 대한 보장 시스템이 미비하다. 미인가 대안학교의 경우 사고발생시 학교안전공제회 보상을 받을 수 없으며 학교로 인정되지 않기 때문에 스쿨존, 학교정화구역 지정 등을 통한 학생 안전 지원이 어렵다. 이처럼 미인가 대안학교의 법적 지위 부재는 안전한 환경 속에서 교육을 받을 권리가 있는 학생들에게 제공해야 하는 교육안전망 미비와 직결된다는 점에서 매우 중요한 쟁점이 된다.

마지막으로 본 발표에서는 대안학교의 자율성 및 다양성과 관련된 쟁점에 대해서 논의하고자 한다. 대안학교는 수요자 중심의 특화된 교육을 제공한다는 점에서 국가 주도 교육과정을 따르는 일반학교와 차별화된다. 즉, 학교 운영 및 경영의 자율성이 보장될 때에만 대안학교에서 창의적 학교경영을 할 수 있다. 또한 대안학교는 교육의 다양성을 더욱 더 확대할 수 있도록 노력해야 한다. 중도탈락학생뿐만 아니라 탈북, 미혼모 학생 등 기존의 전통적인 대안학교에서 주로 교육을 담당했던 학생들과 다른 성격의 대안교육 수요자들이 증가하고 있다. 대안학교의 다양성을 확보하기 위해 더 많은 노력이 필요한 시기라 볼 수 있다.

우리나라 교육에서 대안학교가 담당한 중요한 역할 중 하나는 기존의 경직되고 획일화된 교육에서 벗어나 학생 개개인의 수요와 특성을 고려한 다양한 교육기회를 제공하는 것이다. 특히 창의·인성교육의 중요성이 강조되는 요즘, 교육의 다양성에 대한 학생과 학부모의 수요가 그 어느 때부터 높다. 서울을 중심으로 한 도시형 대안학교의 확대, 탈북학생을 위한 대안학교 설립 등은 학생중심교육을 표방하는 대안교육 본연의 목적을 잘 달성하는 예라 할 수 있다.

대안학교가 양적 확장과 질적 발전을 계속하고 있지만 시대 변화에 맞추어 대안학교의 다양성과 차별성을 강화하는 노력이 보다 더 강화되어야 할 것으로 보인다. 과거에는 제도권 교육의 경직성과 획일성에 대한 대안적 교육이 대안학교를 중심으로 주로 이루어졌다. 하지만 최근에는 제도권 내에서도 창의체험교육 확대 등과 같은 기존의 공교육에서 보지 못했던 실험적 시도가 이루어지고, 혁신학교 등과 같은 학생중심의 특화된 교육과정을 제공하는 일반학교들이 증가하고 있다. 대안적 교육의 장이 점점 확대되고 있는 시점에서 대안학교가 계속 성장하고 발전하기 위해서는 자율성과 다양성에 기반하여 보다 차별화된 교육서비스를 제공해야 한다.

## 4. 대안학교의 발전방향

### 1) 자율성과 책무성의 균형 모색

대안학교의 자율성을 침해하지 않으면서 학교의 책무성을 강화할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 탈북학생, 다문화가정출신학생, 학교부적응학생 등과 같이 다양한 교육적 요구를 가진 학생들을 대상으로 특성화된

교육과정을 개발하고 운영하기 위해서는 대안학교의 자율성이 보장되어야 한다. 예컨대, 인성교육을 학교 교육과정에 포함하여 생활 속에서 대안적 교육을 체화하는 기회를 마련하는 것과 같은 창의적인 대안교육프로그램은 학교운영의 자율성이 뒷받침되지 않았다면 정착되기 어려웠을 것이다.

우리나라의 대안학교는 자율성을 기반으로 획일화된 기존 공교육제도하의 학교에서 제공할 수 없는 다양한 학습경험을 제공하고 학생 중심의 실험적 시도를 지속함으로써 제도권 내 일반학교에도 많은 긍정적인 영향을 미쳐왔다. 하지만 대안학교는 자율성을 추구하는 동시에 자율평가 체제 강화 등으로 통한 교육의 책무성을 높이기 위한 노력이 필요하다. 대안학교와 정부는 자율성과 책무성이 서로 상반되는 가치로 인식하기보다는 대안교육을 받는 학생의 교육권을 보장하기 위해서 대안학교의 자율성과 책무성의 균형을 맞추는 것이 필요하다는 인식을 가지는 것이 중요하다.

조혜정(2011)은 대안학교의 책무성 강화를 위해 학교현장에 기반한 대안학교의 자체평가 시스템 구축을 포함해야 한다고 제안하였다. 자체평가단 구성 및 평가준거에 관한 세부 사항을 마련하고 자체평가의 공정성을 확보하고 자체평가 결과를 공개하여 피드백을 활용하는 방안을 통해 외부평가 대신 자율평가를 활용하여 대안학교에 대한 지속적인 모니터링을 하는 작업이 필요하다.

인가 대안학교의 경우 자율평가 시스템이 정착되어 체계적으로 운영되는 사례가 많다는 점은 긍정적인 점이라 할 수 있다. 대표적인 인가 대안학교 중 하나인 이우학교에서는 주기적으로 학생 및 학부모를 대상으로 교육만족도 등을 포함한 평가를 실시하고 이를 교육과정에 반영하는 노력을 기울이고 있다.

규모의 영세성, 재정적 한계 등으로 인하여 자체 평가시스템 구축이 어려운 미인가 대안학교의 경우, 자율성과 책무성의 조화를 이룬 대표적인 인가 대안학교 사례를 벤치마킹하는 등의 노력이 필요하다. 또한 대안학교 간 네트워크를 적극적으로 활용하여 사례를 공유하고 대안학교교사들을 대상으로 교육프로그램 관련 워크숍 등을 운영하는 등의 다각적인 노력이 요구된다(맹영임, 김민, 2008).

## 2) 교육의 질 관리 강화

제도권 내에서 혁신학교 등과 같은 특화된 교육목적과 교육과정을 가진 정규학교들이 계속 등장하고 있으며 대안교육이 필요한 학생들의 교육적 수요 또한 매우 다양해지고 있다. 이에 대안학교들은 학교의 특화된 교육목표가 무엇인지 보다 분명히 하고 차별화할 필요가 있다. 특히 탈북학생 교육, 미혼모 교육 등과 같이 다양화되는 교육소외계층을 위한 대안학교가 더욱 필요한 시점이다. 또한 대안학교는 자신들만의 특색 있는 교육과정이 제대로 운영되고 있으며 학생들이 바람직하게 성장하고 있음을 다양한 평가 자료를 활용하여 학생, 학부모, 시도교육청 등에 대안학교의 효과성을 보여줌으로써 대안학교만의 경쟁력을 확보해야 한다.

헌법 제31조 제1항은 “모든 국민은 능력에 따라 균등하게 교육을 받을 권리를 가진다”라고 규정하고 있다. 학교 입장에서 보면 교육권의 보장은 학생들에게 학생들의 지적, 정서적 성장을 도와주기 위해서 다양한 교육서비스를 제공할 의무가 있음을 시사한다. 이러한 학생의 교육권 보장을 위한 학교의 역할 및 노력은

대안학교에서도 동일하게 요구된다.

일반학교와 달리 대안학교는 학교마다 차별화된 교육목적과 이를 반영한 자율적인 교육과정을 운영하게 된다. 이처럼 대안학교의 다양성으로 인하여 학교교육의 질 관리를 위해 필수적인 교육과정 평가가 쉽지 않은 형편이다. 특히, 표준화된 평가지표를 활용한 평가는 대안학교에서 제공하는 교육의 질을 높이는 데 필요한 정보도 제공하지 못할 뿐만 아니라 자칫 관리 및 통제 수단으로 오용되어 학교의 자율성을 훼손할 수도 있다.

김태연(2008)은 인가 대안학교의 교육과정 평가는 “학업성취도 및 인성교육적 적응력, 학교교육과정 편성·운영 과정의 적절성과 해당 교육청의 영향과 지원을 위한 대안적 학교문화 평가, 교육과정 편성·운영의 적절성과 실효성”에 초점을 맞추어야 한다고 제안한다.

대안학교의 핵심 가치는 교육의 다양성, 학교 운영의 자율성, 학습자 중심 교육이라 볼 수 있다. 이중 가장 중요한 핵심 가치는 학생들의 성장을 도모하고 창의성과 인성을 키울 수 있는 학습자 중심 교육이라 할 수 있다(이수광, 2008). 대안교육의 시발점은 공급자 중심의 획일화된 공교육 체제에 대한 반성이라는 점을 생각해볼 때 대안학교는 수요자, 즉 개별 학생들이 요구하는 양질의 교육서비스를 제공할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 대안학교에서는 학교목적에 적합한 교육과정을 운영하는지에 대한 지속적인 점검과 프로그램 개선을 위한 다양한 노력을 기울여야 한다. 시도교육청을 중심으로 한 외부 평가와 더불어 대안학교가 자체적으로 자율평가 시스템을 구축하고 운영함으로써 대안학교의 질 관리에 노력해야 한다.

특히, 미인가 대안학교의 경우, 일반학교와 달리 시도교육청의 관리 및 지원이 미흡하고 규모적 측면에서 영세한 경우가 많아서 교육의 질 관리를 위한 체계적 평가 시스템이 갖추어지지 않은 경우가 많다. 2014년 교육부 실태조사에 따르면 미인가 대안학교 학생들의 연간 부담금이 평균 6,207,000원으로 나타났다. 이처럼 대안학교 학생과 학부모들의 재정적 부담이 상당함에도 불구하고 대안학교에서 제공하는 프로그램들이 학생들의 인지적, 정서적, 행동적 발달 수준에 미치는 효과성에 대한 체계적인 평가를 실시하는 미인가 대안학교는 많지 않다. 상당수의 학교들은 교사가 학생 개개인의 성장을 주관적으로 평가하는 방식에 의존하고 있는 현실이다.

### 3) 미인가 대안학교 법제화

2014년 현재 7000명 이상의 학생들이 미인가 대안학교에 재학 중인 것으로 추정되고 있다(교육부, 2014). 이는 현재 대안교육을 담당하는 교육기관의 상당수가 미인가 형태로 운영되고 있다는 것을 의미한다. 이처럼 많은 수의 학생들이 대안교육을 받고 있음에도 소속된 대안학교가 정식으로 인가를 받지 못함으로써 학력인정을 받지 못하고 있다. 또한 미인가 대안학교에 재학 중인 학생들은 해당 교육기관이 인가된 학교가 아닌 이유로 기초생활수급자와 같이 저소득층임에도 불구하고 학비 지원 등을 신청하지 못하는 등 여러 불이익을 받고 있다. 이밖에도 정식 학교가 아니기 때문에 학생 안전을 위한 스킵존 설치가 행정적으로 불가능하는 등의

교육안전망의 취약성도 나타나고 있다.

현재 초등학생과 중학생을 대상으로 하는 미인가 대안학교의 경우, 초·중 단계의 취학의무 규정을 위반하고 있다. 헌법 제31조에 따르면 “모든 국민은 그 보호하는 자녀에게 적어도 초등교육과 법률이 정하는 교육을 받게 할 의무를 진다.” 교육기본법 제8조와 초·중등 교육법 제13조는 “모든 국민은 그가 보호하는 자녀 또는 아동이 만 6세가 된 다음 날 이후의 최초 학년 초부터 만 12세가 되는 날이 속하는 학년 말까지 그 자녀 또는 아동을 초등학교에, 초등학교를 졸업한 학년의 다음 학년 초부터 만 15세가 되는 날이 속하는 학년 말까지 그 자녀 또는 아동을 중학교에 취학시켜야 한다”라고 규정하여 아동을 학교에 의무적으로 취학시켜야 하는 의무교육을 명시하고 있다. 초·중등 교육법 제68조는 의무취학을 이행하지 않는 경우 100만원 이하의 과태료 처분을 하도록 규정하고 있다.

미인가 대안학교의 또 다른 문제점은 정규학교의 지위를 인정하지 않기 때문에 학력인정이 이루어지지 않는다는 점이다. 학력 불인정으로 인하여 미인가 대안학교 학생들은 대안교육과 검정고시교육의 이중적 부담을 안고 있다(신태섭, 김성기, 이덕난, 2014). 미인가 대안학교에서는 학교에서 운영하는 교육과정 이외에 외부강사, 자원봉사자 등을 활용하여 시험 준비 교육을 제공하거나 학생들이 개인적으로 진학시험 준비를 하게 된다.

이처럼 미인가 대안학교가 법제화되지 않고 운영됨으로써 생기는 여러 가지 폐해는 학생들의 교육권을 제한하고 대안교육의 본질을 변질시킬 수 있다. 대안학교는 학교 형태로 교육이 이루어지는 기관이라는 점에서 제도권 내 학교들이 갖추고 있는 법적 요건을 충족해야 한다. 현재 미인가 상태로 법적 사각지대에 위치한 미인가 대안학교의 경우에도 학교 설립과 운영에서 최소한의 법적 요건을 갖추는 것이 필요하다(서울특별시, 2013; 신태섭 외, 2014; 이병환, 김영순, 2008; 한국청소년정책연구원, 2013).

## 5. 결론

야학, 공부방 등과 같은 교육운동으로부터 시작된 우리나라의 대안학교는 획일성과 경직성으로 대표되는 국가 주도의 공교육과 차별화되는 교육의 다양성을 확보하고 이들 학교에서 시도된 학생 주도의 새로운 교육 실험을 통해 공교육 체제 개선에도 매우 긍정적인 역할을 해왔다. 특히, 창의성과 다양성을 중시하는 사회적 변화와 더불어 대안학교의 영향과 역할은 더욱 커질 것으로 예상된다. 또한 전통적으로 인성교육을 중시해왔던 대안학교에서 개발하고 운영해온 다양한 인성교육프로그램에 대한 제도권 내의 학교 및 학부모들의 관심도 높아지고 있다.

현재 우리나라 교육계 전반에서 미래 사회에서 요구되는 창의적 인재 양성을 위해 다양한 노력을 기울이고 있다. 최상덕 외(2011)에 따르면 21세기에 요구되는 창의적 인재는 분야 전문성, 미래사회에서 요구되는 핵심역량, 창의적 인성 등의 세 가지 역량이 필요하다. 이 중 공감능력, 호기심, 다양성에 대한 포용, 모호성을 견디는 인내심, 실패를 두려워하지 않는 도전 정신 등으로 대표되는 창의적 인성의 경우, 대부분의 대안학교에서

지향하는 교육목표와 유사하다는 점은 대안학교가 미래교육에서 담당할 역할이 여전히 크다는 점을 시사한다. 이처럼 우리 교육에 긍정적인 영향을 끼쳐온 대안학교가 더욱 확대되고 발전하기 위해서는 현재 대안학교제도와 관련된 주요쟁점을 이해하고 이를 해소할 수 있는 방법을 대안학교 운영자 및 교사, 정부당국, 학부모, 학생 등이 함께 모색할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 강대중(2010). 대안학교는 학교가 아니다. 학이시습.
- 교육부(2014). 2014년 미인가 대안교육시설 현황조사 결과. 교육부.
- 김태연(2008). 대안학교와 대안교육정책. 한국학술정보.
- 맹영임, 김민(2008). 청소년 성장환경으로서의 대안교육 활성화 방안 연구. 한국청소년정책연구원 연구보고 08-R06.
- 서울특별시(2013). 비인가 대안학교 지원 배제가 차별인가? 서울특별시 시민인권보호관 시민토론회 자료집.
- 신태섭, 김성기, 이덕난(2014). 학령기 연령 대상 대안교육 관리·지원 방안 연구. 교육복지정책중점연구소 수시연구 CR 2014-04.
- 안병영, 김인희(2009). 교육복지정책론. 다산출판사.
- 여태전(2013). 대안교육 특성화학교의 현황과 발전방안. 인천광역시교육청 대안교육 담당교원 직무연수 자료집.
- 이병환, 김영순(2008). 대안교육의 실천과 모색. 학지사.
- 이수광(2008). 대안학교 교육과정 편성·운영 실태에 관한 연구. 교육과학기술부 2008 교육과정개정 및 후속지원 연구.
- 이종태(2001). 대안교육과 대안학교. 민들레.
- 조혜정(2011). 대안교육 종합발전 방안에 관한 연구. 교육과학기술부 정책-2011-위탁.
- 최상덕, 김진영, 반상진, 이강주, 이수정, 최현영(2011). 21세기 창의적 인재 양성을 위한 교육의 미래전략 연구. 한국교육개발원 연구보고 RR 2011-01.
- 한국청소년정책연구원(2013). 대안교육 현황 및 발전방안. 한국청소년정책연구원 세미나자료집 13-S18.



### 신 태 섭

#### □ 소속 및 직위

- 한양대 교육학과 조교수

#### □ 주요 경력

- 前) University of Central Missouri 조교수
- Journal of Digital Learning in Teacher Education 편집위원

# Issues and Directions of Alternative Schools in South Korea

Shin, Tae-Seob  
Hanyang University

## 1. Overview

There is a wide range of definitions for alternative schools. The Ministry of Education of the Republic of Korea defines alternative education schools as “schools for students who cannot fit into the traditional school program, with the purpose of providing special programs such as personality development through hands-on activities in nature” (Lee, Byong-whan and Kim, Young-soon 2008). Kang, Dae-jung (2010) defines alternative education as “a movement since the 1990s, mostly by education activists, teachers and parents, for elementary through high school students to wholly or partially reject the traditional public school system in order to embrace different values in the private sector” and understands alternative education as the form where the movement is carried out in the form of schools. Meanwhile, Kim, Tae-yeon (2008) defines it as “new forms of school representing various efforts to criticize, overcome and solve the problems or limitations in the modern public school system.” In addition, Lee, Byong-whan and Kim, Young-soon (2008) define it as “a style of education to pursue the goal of ultimate education with the aim of normalizing public education and overcoming the rigidity of State-oriented education.” They further interpreted it as “a movement to recover the original role of education while acknowledging the existing forms of schools and also recognizing alternative schools belong to the category of alternative education.”

While these authors define alternative education differently, they all agree that it provides an opportunity to reflect on the issues surrounding traditional education, help dropout or poorly adjusted students and provide specialized curriculum to accommodate diverse educational needs (Lee, Jong-tae 2001).

The movement for alternative schools in South Korea began in earnest in the 1990s (Ahn, Byoung–young and Kim, In–hee 2009). Some schools, including Geochang High School, Poolmoo High School and Youngsan High School, took the lead in their efforts to reconsider traditional education and to seek alternative solutions. In 1996, then Minister of Education Ahn, Byoung–young announced the “Comprehensive Reform Measure for Educational Welfare” in the Ministry’s first effort to incorporate alternative education schools into the national school system. In March 1997, the Ministry released its plan for the ‘Establishment of Alternative Schools and Operational Support.’ The Cabinet meeting passed two proposed bills for ‘educational enforcement regulation’ and ‘regulation for the operation of schools for high, secondary and elementary school,’ thus fully recognizing the status of alternative schools in the regular school system (Ahn, Byoung–young and Kim, In–hee 2009). In February 1998, specialized high schools were included in Article 91, Paragraph 1 of the Enforcement Decree of the Elementary and Secondary Education Act. In addition, to ‘specialize the curriculum of education,’ a specialized secondary school article was introduced to pave the way for the establishment and management of alternative schools within the public school system (Yeo, Tae–jeon 2013).

At present, there are unapproved schools of various forms that are providing alternative education for students besides approved alternative schools, which provide alternative education within the system. The Ministry of Education estimates that there are 230 unregulated schools nationwide as of 2014. These schools have been established to accommodate the spectrum of educational needs of students from various social backgrounds such as religions, multi–cultural families, North Korean refugees and unmarried mothers. The schools also serve various students who have failed to adapt to the standard education system or who want to receive more internationalized education. Alternative education schools also specialize in providing holistic education, identifying students’ talents and developing humanistic perspectives.

About twenty years have passed since the adoption of alternative education in Korea. Its progress is not only evident in the quantitative growth in the number of students and schools but also in the diversified nature of the types of alternative education schools. In this paper, I will briefly examine the status of alternative schools in Korea, identify issues for further discussion and make suggestions for future progress.

## 2. Status of Alternative Schools

Currently, alternative schools in Korea are largely divided into approved and unapproved schools. Alternative schools with governmental approval provide education within the public school system and are fully accredited. These approved schools include specialized schools that provide various programs tailored for students' needs such as providing hands-on experiences and personality development programs. Other approved alternative schools include schools for students who struggle in the traditional school system or for short- or long-term outsourced institutions designed for students who left the traditional education.

Unapproved alternative schools provide education in their own private facilities outside the system and are not accredited. They provide experimental alternative education different from regular schools or traditional teaching/learning methods (Ministry of Education 2013). In research conducted in April 2014, the Ministry of Education identified 170 unapproved schools with 6,762 students and 2,345 teachers. The number does not include 60 schools that did not respond to the survey; thus, it is estimated that there are some 230 unapproved schools in Korea.

### 1) Alternative Schools with Governmental Approval

As of 2014, there are a total of 60 approved alternative schools in Korea. Of these, there are 24 alternative schools (6 public, 18 private), 12 specialized secondary alternative schools and 24 specialized alternative high schools. (Refer to Table 1, 2, and 3)

Table 1 Alternative schools (24 total: 6 public, 18 private)

|       |                                 |         |    |                      |          |                              |         |    |                        |
|-------|---------------------------------|---------|----|----------------------|----------|------------------------------|---------|----|------------------------|
| Seoul | Seoul Music High school (H)     | Private | 09 | Sinsangdong, Jung-gu | Gyeonggi | TLBU Global School (E,S,H)   | Private | 08 | Goyang-si, Gyeonggi-do |
|       | Yeomyung School (H)             | Private | 10 | Nansandong, Jung-gu  |          | Gyeonggi Saeul School (S)    | Public  | 13 | Icheon, Gyeonggi-do    |
|       | The School of Global Sarang (E) | Private | 12 | Oryu-dong, Guro-gu   |          | KwangSung Dream School (E,S) | Private | 14 | Goyang-si, Gyeonggi-do |

|          |  |                               |         |                            |                    |                                      |                                       |         |                                 |
|----------|--|-------------------------------|---------|----------------------------|--------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------|---------------------------------|
|          | Seoul Dasom School (H)                       | Public                        | 12      | Heungindong, Jung-gu       | Chungcheongbuk-do  | Global Vision Christian School (S,H) | Private                               | 11      | Eumseong-gun, Chungcheongbuk-do |
| Incheon  | Incheon Cheongdam High School (H)            | Private                       | 11      | Dongchun-dong, Yeonsu-gu   |                    | Korea Polytechnics Dasom School (H)  | Private                               | 12      | Jecheon-si, Chungcheongbuk-do   |
|          | Incheon Haemil School (S,H)                  | Public                        | 12      | Guwoldong, Namdong-gu      | Chungcheongnam-do, | Yeohae School (M)                    | Public                                | 11      | Asan                            |
|          | Incheon Hannuri Multicultural School (E,S,H) | Public                        | 13      | Nonhyeon-dong, Namdong-gu  | Gyeongsangbuk-do   | Handong International School (E,S,H) | Private                               | 11      | Pohang-si, Gyeongsangbuk-do     |
|          | Gwangju                                      | Wolkwang Christian School (E) | Private | 14                         |                    | Hwajeong-dong, Seo-gu                | Global Vision Christian School (S, H) | Private | 13                              |
| Daejeon  | Gracias Music Preparatory School (H)         | Private                       | 12      | Doma-dong, Seo-gu          |                    | Sanjayeon Middle School (S)          | Private                               | 14      | Yeongcheon                      |
| Gyeonggi | Saenarae School (S,H)                        | Private                       | 12      | Yongin, Gyeonggi-do        | Gyeongsangnam-do   | Namuwa Middle School (S)             | Private                               | 14      | Yeongcheon                      |
|          | Flowerdaymorning Art School (H)              | Private                       | 11      | Yeoncheon-gun, Gyeonggi-do |                    | Gnkkumkium Middle School (S)         | Public                                | 14      | Jinju                           |
|          | Shema Christian School (E,S,H)               | Private                       | 11      | Yangju-si, Gyeonggi-do     |                    | Eoulrim Middle School (S)            | Private                               | 14      | Hadong                          |

Source: Ministry of Education(2014)

Table 2 Specialized secondary schools (alternative education, 12 total: 3 public, 9 private)

|              |                               |         |    |                |
|--------------|-------------------------------|---------|----|----------------|
| Gwangju      | Pyongdong Middle School       | Public  | 14 | Gwangju-si     |
| Gyeonggi     | Doorae Nature Middle School   | Private | 03 | Hwaseong-si    |
|              | Ewoo School                   | Private | 03 | Seongnam-si    |
|              | Heonsan Middle School         | Private | 06 | Yongin-si      |
|              | Suwon Christian Middle School | Private | 06 | Suwon-si       |
|              | Hangyeore Middle School       | Private | 06 | Anseong-si     |
| Gangwon      | Pallyeol Middle School        | Private | 11 | Hongcheon-gun  |
| Jeollabuk-do | Donghwa Middle School         | Public  | 09 | Jeongeup-si    |
|              | Ji Pyeong Seon Middle School  | Private | 02 | Gimje-si       |
| Jeollanam-do | Yongjeong Middle School       | Private | 03 | Boseong-gun    |
|              | Sungjisonghak Middle School   | Private | 02 | Youngkwang-gun |
|              | Chungram Middle School        | Public  | 13 | Gangjin-gun    |

Source: Ministry of Education(2014)

Table 3 Specialized high schools (alternative education, 24 total: 3 public, 21 private)

|                   |                                |         |    |               |                   |                                |         |    |                |
|-------------------|--------------------------------|---------|----|---------------|-------------------|--------------------------------|---------|----|----------------|
| Busan             | Glovill High School            | Private | 02 | Yeonje-gu     | Chungcheongbuk-do | Yang Eob High School           | Private | 08 | Cheongwon-gun  |
| Daegu             | Dalgubul High School           | Private | 03 | Dong-gu       | Jeollabuk-do      | Seine High School              | Private | 99 | Wanju-gun      |
| Incheon           | Sanmaeul High School           | Private | 02 | Ganghwa-gun   |                   | Purunkum High School           | Private | 99 | Miju-gun       |
| Gwangju           | Dongmyoung High School         | Private | 99 | Gwangsan-gu   |                   | Jipyeongseon High School)      | Private | 09 | Gimje-si       |
| Gyeonggi          | Doorae Nature High School      | Private | 99 | Hwaseong-si   | Jeollanam-do      | Youngsan High School           | Private | 98 | Yeonggwang-gun |
|                   | Gyeonggi Daemyoung High School | Public  | 02 | Suwon-si      |                   | Hanbitt High School            | Private | 98 | Damyang-gun    |
|                   | Ewoo High School               | Private | 03 | Seongnam-si   |                   | Hanwool High School            | Public  | 12 | Gokseong-gun   |
|                   | Hangyeore High School          | Private | 06 | Anseong-si    | Gyeongsangbuk-do  | Kyoung Ju Hwa Rang High School | Private | 98 | Gyeongju-si    |
| Gangwon           | Jeonin High School             | Private | 05 | Chuncheon     | Gyeongsangnam-do  | Gandhi School                  | Private | 98 | Sancheong-gun  |
|                   | Pallyeol High School           | Private | 06 | Hongcheon-gun |                   | Wonkyung High School           | Private | 98 | Hapcheon-gun   |
| Chungcheongnam-do | Hanmaeum High School           | Private | 03 | Cheonan-si    |                   | Jirisan High School            | Private | 04 | Sancheong-gun  |
|                   | Vision High School             | Private | 03 | Seocheon-gun  |                   | Taebong High School            | Public  | 10 | Changwon-si    |

Source: Ministry of Education(2014)

## 2) Alternative Schools without Governmental Approval

As of 2014, it is estimated that there are 230 unapproved alternative schools in Korea. This is an increase from the 2013 estimate of 185. The table below shows the classification of the 170 unapproved alternative schools surveyed by the Ministry of Education based on educational purpose.

Table 4 Classification by educational purpose

|              | Multi-cultural family | North Korean refugees | Religious purpose | International Studies | Unmarried mothers | Poorly adjusted students | Alternative education | Total        |
|--------------|-----------------------|-----------------------|-------------------|-----------------------|-------------------|--------------------------|-----------------------|--------------|
| Schools (%)  | 11 (6.5%)             | 6 (3.5%)              | 27 (15.9%)        | 6 (3.5%)              | 5 (2.9%)          | 83 (48.8%)               | 32 (18.8%)            | 170 (100%)   |
| Students (%) | 299 (4.4%)            | 148 (2.2%)            | 2,471 (36.5%)     | 319 (4.7%)            | 9 (0.1%)          | 2,248 (33.2%)            | 1,268 (18.8%)         | 6,762 (100%) |

Source: Ministry of Education(2014)

The unapproved alternative schools are operated as life-long education facilities, institutes, social welfare facilities, nonprofit organizations and private organizations. Of the schools, 40.6% are not registered in any form and are operated without proper legal status. (Refer to [Table 5])

Table 5 Status of unapproved alternative education

|             | Life-long education facility | Private institute | Social welfare facility* | Non profit org. | Private org. | Unregistered | Total      |
|-------------|------------------------------|-------------------|--------------------------|-----------------|--------------|--------------|------------|
| Schools (%) | 12 (7.1%)                    | 6 (3.5%)          | 16 (9.4%)                | 43 (25.3%)      | 24 (14.1%)   | 69 (40.6%)   | 170 (100%) |

\*Social welfare facility: Child custodial facility, Youth welfare facility, and Single parent facility.

Source: Ministry of Education(2014)

### 3. Issues Surrounding Alternative Schools

There are many issues surrounding alternative schools in Korea. Considering that the starting point of alternative school was a reflection on and criticism of State-led public education, it is not surprising that many issues exist between traditional and alternative schools. Kang, Dae-jung (2010) argues that the success of alternative school depends upon resolving complications in the current law, which considers mandatory education to be mandatory school attendance, in the rigid public school system and in the lack of diversity in schools. Lee, Byong-whan and Kim, Young-soon (2008) identified issues by focusing on understanding the nature of and legislating for the alternative schools, balancing their public nature and autonomy and funding the

establishment of the schools.

Shin, Tae-seob et al. (2014) analyzed two proposed bills on the establishment, management and support of alternative education in the 19th National Assembly. Upon examining the two proposed bills for 'the support of alternative education institutions' by law maker Kim, Se-yeon of the ruling Saenuri Party and for 'educational support for those outside the school system' by law maker Kim, Chun-jin of the Democratic Party, a number of issues were identified. Specifically, these issues are the necessity and meaning of legislation, the scope of legislation, the establishment of management and supervision of alternative institutions, the composition of the council and provision of support for education and training, research on the status of alternative institutions, the delegation of the education, school accounting management, the provision of accreditation, the use of school names, the closure of facilities and penalties (Shin, Tae-seob, Kim, Song-gi and Lee, Dok-nan 2014).

While there are multiple issues, this discussion will mainly focus on the three major issues. The first issue is the evaluation of alternative schools. Like other regular schools, alternative schools have the responsibility to provide a high quality of educational services to the students. The schools must strive to nurture the cognitive, emotional and behavioral development of the students considering their development level through the democratic management of the alternative school. Also, there must be systematic inspections, management and evaluations of the educational activities.

Granted that the alternative schools run specialized educational curriculum for their unique goals, it may not be appropriate to apply the same evaluation method used for regular schools. However, considering that the critical role of schools in our society is to provide educational services tailored to students' cognitive, emotional and behavioral development stages, evaluation is a key task. Even if the existing issues mostly revolve around the authorization of establishing alternative education, now is the time to shift our focus to ensure that the schools are operated as they ought to be, that they provide quality curriculum and that they have a desirable impact on the holistic growth of their students.

For approved alternative schools, it is important to regularly evaluate whether the schools are being properly operated in their educational activities and management to serve their purposes

as alternative schools while also pursuing their specialization. In general, approved alternative schools are required to create a council for the establishment and management of the alternative school, and the council will review its evaluation and operation. The school councils also periodically survey their curriculum and the satisfaction level of their parents and students. For example, the detailed guidelines for the establishment and management of private alternative schools set by the Seoul Metropolitan Office of Education require a nine-member committee to regularly review the evaluation and management of alternative schools. Likewise, approved alternative schools are mandated to receive evaluations from outside reviewers. In addition, they also conduct self-evaluations and provide the results to their parents and students.

It appears that unapproved alternative schools are facing difficulties in developing and managing systematic evaluation systems due to a lack of financial support compared to approved schools. Furthermore, unlike traditional alternative schools which are mostly designed for students who struggle in adapting to their schools, recently established alternative schools provide more diversified educational services for students from diverse backgrounds such as multi-cultural families, North Korean refugees and unmarried mothers. It is true that evaluations become more difficult as we see more diversified kinds of schools. It is also true that each alternative school has its own educational goals and curriculum, thus making it difficult to measure standardized performance indexes such as academic achievement level.

The second issue is the ambiguity of the legal standing of alternative schools. The schools receive differential treatment in terms of financial and administrative support depending on their legal standing, which in turn has a significant impact on their students' educational rights. Alternative schools must meet the minimum legal standards just like other regular schools. Legislation for alternative schools requires building a system in which these schools are promoted and supported; thus, such legislation will lay the groundwork to maintain the educational process to serve their goals and purposes (Lee, Byong-hwan and Kim, Young-soon 2008).

The issue of the legal standing of alternative schools calls for separate approaches to approved and unapproved schools. In the case of approved alternative schools, being classified as specialized alternative schools, they are exposed to many administrative issues. For example, specialized schools have the same legal standing with specialized vocational schools. This creates ambiguity in defining the essential roles and functions of the alternative schools. In addition, it is reported

that these schools face discriminatory treatment in applying for State support programs provided by the Ministry of Education as they are not classified as regular schools (Yeo, Tae-jeon 2013). As such, under the current law, classifying authorized alternative schools as specialized schools causes confusion in both their school identity and in administrative matters.

Meanwhile, unapproved alternative schools are exposed to even more serious challenges due to their legal standing. The most significant challenge is that the current unapproved schools are in violation of compulsory education mandated by the State. This puts burdens on both the parents and the students who are interested in the diverse curriculums provided by alternative schools. The lack of legal standing complicates the provision of optimal educational environments for the students. In particular, the majority of unapproved schools are small-sized in their scale, and the schools' financial statuses are heavily dependent on students' tuition; thus, they fail to provide proper safety and health systems. Unapproved schools cannot be insured through the School Safety Insurance Association as they are not recognized as regular schools, and they are not eligible for other safety administrative support such as designating school areas as school safety zones. As such, the lack of proper legal standing becomes a critical issue as it is directly related to the safety of the students, who are entitled to the right of receiving education in a safe environment.

Finally, this paper will address the issue of the autonomy and diversity of alternative schools. Alternative schools differentiate themselves from regular schools, which are led by State-oriented curriculum, in that they prioritize educational consumers' needs. Only when there is autonomy can the alternative schools manage their operations creatively. In addition, alternative schools must put more effort into ensuring more diversity in their education. We are witnessing an increase in the demand for alternative education from the established group of alternative students ranging from North Korean refugees, dropouts and unmarried mothers to other diverse student groups with different educational needs. This clearly shows that it is time to strive harder to secure more diversity in alternative education.

One of the key roles of alternative schools in Korea is to break away from the rigid and standardized educational system to provide various educational opportunities tailored to students' individual needs and characteristics. In particular, with the increasing emphasis on creativity and personality development in today's society, there is growing demand from parents and

students for more diversified education. The expansion of alternative schools in the Seoul metropolitan area and the establishment of alternative schools for North Korean refugee children serve as good examples that achieve the schools' ultimate goal of student-oriented education.

Although alternative schools continue to show qualitative and quantitative growth, there is a pressing need for alternative schools to be more diversified and differentiated from other schools. In the past, most alternatives to the rigid and standardized education in the public school system were provided by alternative schools. However, we are witnessing more experimental approaches within the traditional school system to strengthen creative activities, and regular schools, including innovation schools, are providing more specialized education based on a student-oriented curriculum, both of which have not been seen in the traditional education system before. Against this backdrop of the expansion of alternative schools, alternative schools must strive to differentiate themselves from traditional schools based on autonomy and diversity for their continued growth and development.

#### 4. Future Directions of Alternative Education

##### 1) **Striking a sound balance between autonomy and responsibility**

Alternative schools must find a way to bolster their educational responsibility without hindering their autonomy. To manage and develop specialized curriculum for students from diverse backgrounds such as North Korean refugees, multi-cultural families or students who cannot adjust to the traditional school system, it is necessary for alternative schools to have autonomy. Without autonomy, it would have been virtually impossible to incorporate personality development programs into the school curriculum to allow students to personally experience alternative education in their school life.

With autonomy, the alternative schools have had a positive influence on the existing standardized traditional school system by providing various learning experiences and experimental curriculum based on a student-oriented approach, which were not available in the traditional school system. However, it is necessary for the alternative schools to strengthen their educational responsibility through measures such as self-evaluation systems while maintaining their autonomy. The

government and the schools also must recognize that autonomy and responsibility are not contradictory concepts and that striking a sound balance between the two is necessary to guarantee students' educational rights.

Jo, Hye-jung (2011) suggested that alternative schools should build their own evaluation system based on their school charters to strengthen their educational responsibility. It is recommended that the schools have their own self-evaluation system in place with specific and detailed standards and that they form a committee to ensure objectivity. The schools should also utilize the feedback by releasing the evaluation results to continuously monitor their progress.

Approved alternative schools are managed with self-systematic evaluation systems well in place. Ewoo School is a good example of a approved school that regularly surveys students and parents on their level of satisfaction to incorporate the results into their curriculum.

It is not easy for unapproved schools with a smaller scale and financial difficulties to have their own evaluation system, but the schools should benchmark some of the approved schools with a sound balance between autonomy and responsibility. In addition, unapproved schools must utilize the network of alternative schools to share best practices and run workshops for teachers regarding the curriculum (Mang, Young-im and Kim, Min 2008).

## **2) Bolstering the quality of education**

We are seeing more regular schools in the traditional school system with specialized purposes and curriculum, such as innovation schools. On the other hand, there is increasing demand for more diversified education among students who need alternative education. To cope with the changes, alternative schools should specify their educational purpose and differentiate themselves from other regular schools. In particular, we need more alternative schools designed for North Korean refugees and unmarried mothers. In addition, alternative schools must secure their own competitive edge by proving their effectiveness to students, parents and related government agencies with verifiable evaluations that show the schools are being operated properly and that the students are developing.

Article 31, Paragraph 1 of the Constitution states, “All citizens have an equal right to receive an education corresponding to their abilities.” From the schools’ perspective, students’ educational rights imply that the school has the duty to provide various educational services to help students with their intellectual and emotional growth. The schools’ role and efforts to protect the educational rights of students also applies to alternative schools.

Unlike regular schools, alternative schools operate an autonomous curriculum reflecting their differentiated educational goals. Due to the diverse nature of alternative schools, it is not easy to evaluate course curriculum to manage educational quality. In particular, an evaluation using the standardized indexes not only does not provide relevant information to improve the quality of education but also can be misused as a control or managerial tool for interfering with the schools’ autonomy.

Kim, Tae-yeon (2008) recommends that curriculum evaluation for the approved alternative schools should be focused on “academic performance, personality development adaptability, appropriateness of the curriculum and management, evaluation of the school’s culture to receive support from the government agency and the effectiveness and appropriateness of the curriculum management.”

The core values of alternative education lie in the diversity of education, the autonomy of school management and student-oriented education. Among these values, the most critical one is student-oriented education, which promotes the educational growth, creativeness and moral character of the students (Lee, Su-kwang, 2008). Considering the starting point of alternative education was to reflect on the rigid and supply-oriented public school system, alternative schools must provide quality education services for the consumers’ needs. To this end, the schools must continue to improve their curriculum and monitor their management to ensure that the curriculum serves the schools’ mission. In addition, the schools should control their quality by building a self-evaluation system and allowing third-party evaluations by city and state education agencies.

In particular, the majority of unapproved schools are small-sized and not financially independent, as they do not receive enough support from government agencies. This leads to inferior evaluation systems to control the quality of education. A survey conducted in 2014 by the Ministry of

Education shows that the per-student financial burden for unapproved alternative schools was an average of KRW 6,207,000. Considering this significant financial burden for students and parents, few unapproved schools have a system in place to measure the curriculum effectiveness, which has a direct impact on students' cognitive, emotional and behavioral development. Many schools are relying on subjective evaluations conducted by teachers.

### **3) Legislation for unapproved alternative schools**

Currently, there are an estimated 7,000 students enrolled in unapproved alternative schools (The Ministry of Education, 2014). This means that a significant number of alternative education institutions are being operated without governmental approval. While many students are enrolled in these unapproved alternative schools, they will not receive any accreditation due to the legal standing of the schools. In addition, students from low-income families in unapproved schools cannot apply for tuition support for the same reason. Furthermore, these schools show the vulnerability of the educational safety net, as they cannot be designated for school zone related to students' security, as they are not recognized as regular schools.

Currently, the unapproved elementary and secondary schools are in violation of the compulsory education requirement. Article 31 of the Constitution stipulates, "All citizens who have children to support are responsible at least for their elementary education and other education as provided by law." In addition, Article 8 of the Framework Act on Education and Article 13 of the Elementary and Secondary Education Act state the compulsory education requirement: "All people shall send their children, whom they protect, to an elementary school from March 1st of the following year after their children become six years old to the end of February of the following year after their children become 12 years old. All people shall send their children, whom they protect, to a middle school for the period from the following year after their children graduate from elementary school to the end of February of the following year after their children become 15 years old." Article 68 of the same Act stipulates a penalty of up to KRW 1 million for the violation of compulsory education.

Another issue with unapproved alternative schools is their lack of accreditation. Due to this issue, students of the schools have the double burden of receiving alternative education and

preparing separately for the National Academic Accreditation Examination (Shin, Tae-seob, Kim, Sung-ki and Lee, Duck-nan 2014). The students in unapproved alternative schools typically have to prepare for the Exam by themselves or with the help of outside teachers and volunteer teachers.

As such, a number of issues stemming from the legal standing of unapproved schools limits the educational rights of their students and may undermine the essence of alternative education. Considering the alternative school is an institution where education is provided in a school setting, alternative schools must also meet the same legal requirements as the traditional school system. Current unapproved alternative schools must have a minimum legal requirement for their establishment and operation. (Seoul Metropolitan City, 2013; Shin, Tae-seob et al., 2014; Lee, Byoung-hwan and Kim, Young-soon, 2008; National Youth Policy Institute, 2013).

## 5. Conclusion

Originating from the form of evening school, alternative education in Korea has played a positive role in influencing the public education system by securing diversity in education and student-oriented learning, which differentiates it from the traditionally rigid and standardized school system. With social changes that emphasize creativity and diversity, the role of alternative education and its influence are expected to grow. Furthermore, more parents in the regular school system are showing a growing interest in the personality development programs developed by alternative education.

Today, many people in the education sector are focusing more attention and effort on nurturing the creative talents demanded by the future society. Choi, Sang-deok et al. (2011) emphasizes that these creative talents should have a specialized, core capacity demanded by the future society and have a creative personality. Among these characteristics, a creative personality represented by characteristics such as sympathy, curiosity, embracing diversity, tolerance of ambiguity and a fearless spirit to take on challenges is similar to the educational goal put forth by alternative schools. This shows that the role these schools play will be even bigger in the education of the future. Students, parents, government officials and alternative education teachers will need to join forces to fully grasp and resolve the major issues surrounding alternative education,

which has already shown a positive influence on our education system, to further develop and expand it.



---

**Shin, Tae Seob**

---

**Position**

- Assistant Professor, Hanyang University

**Experience**

- Former Assistant Professor, University of Central Missouri
  - Associate Editor of Journal of Digital Learning in Teacher Education
-



토론 1

국외 발표내용 토론

이 종 태 교장  
한울고등학교



# 미국의 차터 스쿨과 덴마크의 자유학교가 주는 시사점

이 종 태  
한울고등학교

오늘 아주 멀리서 오신 미국의 토마 교수님과 덴마크 스토르가드 국장님은 한국의 교육, 특히 대안교육의 발전을 위해 유익한 정보를 주셨습니다. 두 분께 마음으로부터 감사드리며, 토론자로 오늘의 대화 모임에 참가하게 된 것을 매우 기쁘게 생각합니다.

저는 먼저 두 분의 발표 내용 중에서 한국의 대안교육과 관련하여 인상 깊은 내용들을 간략하게 정리하고, 뒤에 한국의 대안교육 발전을 위해 정책 입안자들과 실천가들이 무엇에 유념해야 할 것인지 제 의견을 말씀드리도록 하겠습니다.

## 1. 미국의 차터 스쿨

미국의 차터 스쿨과 마그넷 스쿨은 국가 차원에서 교육개혁을 추진하던 1990년대 한국의 정책 담당자들에게 매력적인 모델이었습니다. 이들은 1995년 발표한 5·31 교육개혁 방안에서 그와 유사한 성격의 ‘대중문화 학교’<sup>1)</sup> 설립 계획을 언급하였습니다. 이 계획은 1996년부터 정책적으로 추진되어 1998년에 ‘대안교육 특성화고등학교’의 설립으로 구체화되었습니다.<sup>2)</sup> 이런 배경 때문에 차터 스쿨은 한국에서 비교적 익숙한 이름이고 많은 사람들이 관심을 가지고 있는 편입니다.

하지만 오늘 토마 교수님의 발표를 통해 저는 차터 스쿨에 대하여 좀 더 구체적으로 이해할 수 있었습니다. 이중 몇 가지를 요약하고 한국의 실정과 대조해 보겠습니다.

첫째, 차터 스쿨이 미국의 학교선택권 확대 운동에서 비롯되었다는 점입니다. 한국에서도 1970년대 이후 평준화 제도가 도입되어 학군 제도가 정착되었기 때문에 2000년대 이후부터 선택권 확대 요구가 높아지고 있고 이에 부응하여 평준화 제도에 제약을 받지 않는 몇몇 학교 유형들이 등장하였습니다. 그러나 이들 학교는 미국의 차터 스쿨과는 많은 점에서 다릅니다. 대표적인 차이는 대부분의 학교들이 재정 지원을 받지

1) 국, 영, 수와 같은 일반 교과에는 흥미가 없지만 만화나 대중 예술, 또는 자동차와 같은 특정 분야에 대해서는 높은 관심과 소질을 가지고 있는 마니아들만을 위한 새로운 유형의 학교

2) 대안교육 특성화고등학교는 이 해에 6교가 개교하였고, 이후 완만하게 증가하여 현재 24교이다. 2001년에 처음 선을 보인 특성화중학교는 현재 12교이다.

않는다는 점과 학교 운영에 대한 자율성이나 책무성이 크지 않다는 점입니다.

둘째, 공·사립 혼합형태의 학교라는 점입니다. 즉, 차터 스쿨은 운영비는 국가가 지원하되 실제 운영은 사립학교 방식으로 이루어진다는 것입니다. 토마 교수님은 이것을 ‘사립학교와 유사한 선택사항을 추가비용 없이 제공한다’는 말로 요약하고 있습니다. 아주 매력적인 학교가 아닐 수 없습니다. 아마도 한국의 학교 운영자들은 이 점이 부럽지 않을까 싶습니다. 왜냐하면 한국의 교육 감독청은 소액이라도 재정 지원을 하면 반드시 그 대가로 각종 간섭을 하려고 하기 때문입니다. 많은 비인가 대안학교들은 이것이 싫어 인가신청도 하지 않고 예산 지원도 바라지 않고 있습니다. 이 점에서 한국에서는 공·사립 혼합형태의 학교가 불가능합니다. 어느 정도라도 재정지원을 받고나면 그 학교는 사실상 공립학교가 되어버립니다. 한국은 사립학교 비중이 매우 높은 편이지만, 엄밀하게 말하자면 사립학교가 거의 없다고 보아야 할 것입니다.

셋째, 차터 스쿨의 10% 정도는 영리회사에 의해 운영되고 있다는 점입니다. 이 점은 한국에서 매우 생소합니다. 한국에서는 어떤 종류의 학교든지 공식적으로 영리를 목적으로 하여 운영될 수 없습니다.

넷째, 차터 스쿨은 지원자가 많을 경우 추첨으로 학생을 선발한다는 점입니다. 이것은 한국의 학교 운영자들이 볼 때 차터 스쿨의 주요 목표가 학업 성취도를 높이는 데 있다는 점과 상충되는 것으로 여겨질 수 있습니다. 한국에서는 학생 선발의 가장 중요한 기준이 성적이기 때문입니다. 성적 향상을 중시하면서도 기존의 성적을 기준으로 하여 학생을 선발하지 않는 차터 스쿨 방식은 한국의 학교들이 반드시 배워야 할 점이라고 생각합니다.

다섯째, 계약기간 연장은 성취도 목표를 달성했을 때만 가능하다는 점입니다. 이것은 학교 운영에 대한 높은 책임감을 부여하는 방식이라고 봅니다. 안타깝게도 한국에서는 학교 설립이 매우 까다로운 반면, 학교 운영의 결과에 대한 책임을 묻는 일은 매우 느슨한 편입니다.

마지막으로, 차터 스쿨에 대한 평가 방법이 다양하고 따라서 사람마다 차터 스쿨의 성과에 대한 판단이 다르다는 점입니다. 한국에서는 전국적인 일제고사가 있어 단순명쾌하게 학교의 성취 결과나 그 서열을 알 수 있지만 미국에는 그런 것이 없기 때문일 것입니다. 그러나 저는 그런 불확실성이 그나마 교육의 타락을 막는 중요한 장치가 아닐까 생각합니다.

한국교육에 대한 토마 교수님의 제언은 익숙하면서도 우리 모두가 새겨들어야 할 점이라고 봅니다. 미국의 차터 스쿨 운영 형태가 다양한 것은 각 지역의 특성과 역사적 배경 차이에서 비롯되었습니다. 토마 교수님은 이것을 “서울에서 유효한 것이 대구에서 유효한 것과 다를 수 있다”는 말로 요약합니다. 그러나 한국의 정책은 아직도 너무나 획일적입니다.

## 2. 덴마크의 자유학교

오래 전부터 한국의 대안교육 실천가들에게 덴마크의 자유학교는 꿈의 학교인양 부러움의 대상이었습니다. 한국에서 새로운 학교를 설립하기 위해서는 까다로운 조건과 매우 높은 기준들을 충족시켜야 합니다. 따라서 대안학교를 설립하려는 열망을 가진 실천가들은 일정 수의 학생만 확보되면 국가의 재정 지원을 받을 수

있는 자유학교 설립 방식이 한국에서도 가능하게 되기를 열망해 왔습니다. 스토르가드 국장님은 이 외에도 자유학교에 대하여 중요한 정보들을 제공해 주셨습니다.

우선, 헌법에 의무교육을 규정하고 있으면서도 학교출석을 강제하지 않고 있다는 점입니다. 한국에서는 헌법 규정은 유사하면서도 하위 법에서 학교 출석을 강제로 규정하고 있습니다. 이 때 ‘학교’란 당국의 인가를 받아 설립된 학교를 의미합니다.

둘째, 자유학교나 재택학교를 일반 공립학교와 동일하게 대우하고 상호 학생 전학을 자유롭게 허용하고 있다는 점입니다. 한국에서는 설립 인가를 받지 않은 학교에 다니는 학생은 학생 자격이 없어 공립학교로 전학할 수 없습니다. 재택학습도 전혀 인정되지 않습니다.

셋째, 재정 지원을 구체적으로 규정하고 있으면서 교육 내용에 대해서는 학교와 교사에 폭넓은 재량권을 허용하고 있다는 점입니다. 한국에서는 비인가 대안학교들은 차치하고라도 일반 공립학교들과는 다른 방식으로 설립 인가를 받은 ‘대안학교’<sup>3)</sup>들조차 아직 정부나 교육청으로부터 재정 지원을 받지 못하고 있습니다.

넷째, 자유학교의 교육목표를 공립학교 공통 목표와 같게 할 수도 있고 이와 다르게 자체 목표를 설정할 수도 있도록 한다는 점입니다. 한국에서는 일반 공립학교와 같은 목표가 아니면 ‘학교’로 인정받을 수 없습니다.

마지막으로, 초·중·고 학력을 따로 따로 받아 상급학교에 진학하지 않고 9년간 일관된 교육 후 초·중·고 졸업자격 시험을 보도록 하고 있다는 점입니다. 한국에서는 초등학교, 중학교, 고등학교별로 졸업자격(학력) 인정 절차가 있습니다. 전 단계 학력을 인정받아야 다음 단계 학교에 진학할 수 있습니다. 이미 초·중·고는 물론이고 대학 단계까지 대부분의 학생들이 진학하는 실정을 감안하면 이런 학력 제도는 매우 비효율적이라 생각합니다.

저는 이러한 부러움들 외에 덴마크의 자유학교 사례에서 한국의 대안교육이 배워야 할 점을 두 가지로 들고 싶습니다. 그 하나는 “살아있는 말에 기반하여 삶을 배우는 학교”라는 그룬트비 선생의 기본 사상입니다. ‘살아있는 말’의 반대는 ‘죽어있는 말’입니다. 이것은 일상적인 삶과 괴리된 근대학교의 교육을 지칭한다고 봅니다. 그룬트비 선생은 일찍이 근대학교가 학생들의 구체적인 삶과 유리된 교육을 통해 그들의 자율적인 삶과 행복보다는 국가나 기업이 필요로 하는 순치된 인간을 만들고 있음을 간파한 것입니다. 저는 그런 의미에서 “살아있는 말에 기반하여 삶을 배우는 학교”라는 말은 그 자체로 근대교육에 대한 명료한 대안적 교육철학이라고 생각합니다.

다른 하나는 자유학교가 공립학교의 일반적 수준과 대등한 교육을 제공해야 한다는 요구 외에 각 교과목에 대한 수업시간 등의 기준을 요구하지 않는다는 원칙입니다. 이것은 교육에 관한 제도나 각종 규정이 바람직한 교육의 결과를 만들어내기 위한 수단일 뿐이지 그것 자체가 목표로 오인되어서는 안 된다는 상식의 표현입니다. 그러나 한국의 학교는 교육의 결과가 어떠한지에 대해서는 따지지 않고 교과목 명칭이나 종류, 각 교과목에 부과된 수업 시간, 학생들의 출석일수 등에 관한 기준의 충족 여부에 따라 졸업 자격을 인정하고 있습니다. 특히 이런 제도 아래서는 대안적인 내용과 방식을 추구하는 학교들이 들어설 여지가 전혀 없습니다. 한국에서 대안교육이 활성화되기 위해서는 이와 관련한 과감한 제도적 혁신이 반드시 필요합니다.

3) 초·중·고교육법 제60조의3과 이 조항에 따른 대통령령 ‘대안학교 설립·운영 규정’에 따라 설립된 ‘대안학교’를 말함.

### 3. 맺는 말

모든 새로운 교육정책이나 제도는 특정한 상황이나 배경, 그리고 그 안에서 느끼는 구성원들의 특별한 문제의식에서 비롯된다고 생각합니다. 덴마크의 자유학교는 국가적인 위기 상황에서 학생들을 형식적인 제도 속에 가두기보다는 구체적인 삶의 현실 속에서 필요한 배움을 실현하기 위한 학교였습니다. 반면, 미국의 차터 스쿨은 짜여진 틀 속에서 갈수록 활력을 잃고 있는 공립학교에 자극을 주는 동시에 이를 대신할 수 있는 방안으로 등장한 학교였습니다. 따라서 이들 사례를 평면적으로 비교하는 것은 불가능하며, 아울러 우리나라에 이와 유사한 형태의 학교를 설립하려는 시도는 무모한 일일 것입니다.

가장 중요한 것은 우리가 우리 상황에서 느끼는 위기의식을 구체화하고 이를 바탕으로 우리 교육에 가장 필요한 것이 무엇인지에 관한 우리의 공감대를 만드는 일이라고 생각합니다. 이와 관련하여 한국의 대안교육 실천가들이 지난 20여 년 동안 쌓아 온 핵심적인 노력을 크게 두 가지 정도로 요약하고 싶습니다. 하나는 절망적인 입시 경쟁에서 우리 아이들을 구해내는 일이었습니다. 성적이 결코 행복으로 가는 지름길이 아님을 몸소 보여주고 자신의 길을 찾도록 하는 일에 주력했습니다. 다른 하나는 지금까지 일반적인 학교에서 강조하지 않았던 새로운 가치에 접하도록 하는 것이었습니다. 일상적인 경쟁 대신 협력과 존중을 배우고, 인간중심의 도시 소비문화 대신 자연과 더불어 살 수 있는 생태주의적 심성을 키우는 일에 주력했습니다. 사실 이런 일들은 당국이나 정책가들의 철저한 외면을 받았지만, 현장에서 많은 학부모들의 호응을 받았습니다.

교육부나 시도교육청이 대안교육에 관심을 갖게 된 유일한 동기는 학교부적응 학생의 증가 현상이었습니다. 그러나 아직까지 당국이 하는 일은 부적응 학생들을 따로 수용하는 학교를 설립하는 데 머물고 있습니다. 그 학교가 성공하기 위해서는 기존의 제도를 어떻게 바꿔야 할지, 아니면 그들 학교에 어떤 예외적 조치를 해주어야 할지에 관하여는 아직 방안을 찾지 못하고 있습니다. 아니, 방안 이전에 그러한 학교를 왜 만들어야 하는지, 기존 학교제도에 어떤 문제가 있는지에 관한 철학적 사고가 빈약합니다. 이런 상황은 아직 한국에서 대안교육이 활성화될 수 있는 토대가 매우 취약함을 말해줍니다.

결론에 대신하여 서로 긴밀하게 연결된 두 가지 질문을 하는 것으로 저의 토론을 마무리하겠습니다. 첫째, 이미 깊어진 탈근대 사회에서 학교의 설립 인가나 학생들의 졸업자격 인정을 여전히 국가 권력으로 통제할 필요가 있는가? 둘째, 학생이나 학부모의 교육 수요가 갈수록 다양해지고 있음에도 불구하고 정책 당국은 언제까지 전국을 민간부문보다 훨씬 낙후된 하나의 잣대로 통제할 것인가? 자유학교와 차터 스쿨은 이 질문들에 대하여 명쾌한 답을 주고 있다고 믿습니다. 감사합니다.



---

### 이 중 대

---

□ 소속 및 직위

- 전남 한울고등학교 교장

□ 주요 경력

- 前) 한국청소년정책연구원 원장
- 前) 대통령자문 교육혁신위원회 상임위원

□ 주요 저서

- 대안교육 이해하기
  - 사회정책의 제 3의길: 한국형 사회투자정책의 모색(공저)
-

# Lessons We Can Learn from US Charter Schools and Danish Free Schools

Jong-Tae Lee  
Hanwool High School

Thank you for your presentations. I am very happy to be joining this conference as a member of the panel. Professor Toma from the USA and Director Storgaard from Denmark provided us with useful information for the sake of further development of education in Korea, especially alternative education.

Looking at the presentations made by the two speakers, I will first briefly talk about the details that impressed me most in relation to alternative education in Korea, and then discuss what the policy makers and those who execute policies should keep in mind for the development of alternative education in Korea.

## 1. Charter Schools of USA

As you might be aware, in the 1990s the US Charter Schools and Magnet Schools were attractive models to Korean policy makers who were pushing for education reform at the national level. So the May 31 Education Reform Plan unveiled in 1995 included a plan to establish 'Schools of Mass Culture'<sup>1)</sup> which were similar in nature to the USA's Charter Schools and Magnet Schools. This plan bore fruit later when the 'Special School for Alternative Education' was established in 1998 after its blueprint was launched in 1996.<sup>2)</sup> For this reason, Charter Schools are relatively familiar to Koreans, and many Koreans are interested in this type of a school.

Today's presentation from Professor Toma deepened my understanding of Charter Schools. And now I'd like to summarize some of the highlights of his presentation, and make a comparison

---

1) Refers to a new type of schools focused on those students who are not interested in the main key subjects including Korean, English and mathematics, but show keen interest and talent in another subject, such as illustration, media arts or auto mechanics, etc.

2) 6 Special High Schools for Alternative Education were opened in that year, and the number has gradually grown to reach 24 as of today. With the first one opening in 2001, there are currently 12 Special Middle Schools.

with the current situation that we face in Korea.

First, Charter Schools originated from a movement in the USA to expand the right to choose your school. In Korea, following the standardization of schools in the 1970s, the school group system became established. So starting near the end of the year 2000, there was a growing demand for more choices, and different types of schools emerged which were not restricted by the school standardization system. However, these are different from the US Charter Schools in many respects. First and foremost, most alternative schools in Korea do not receive financial support. And they do not hold a significant level of autonomy or responsibility when it comes to their operation and management.

Second, a Charter School is a mixed type of school that combines different features of private and public schools. In other words, Charter Schools are operated like private ones, even though their operation costs are supported by the government. Professor Toma summarized these features with one sentence: 'Options much like those of private schools are offered with no additional charges.' This feature makes a school very attractive. I believe that many school owners in Korea are probably envious of this type of feature. In Korea, the Education Supervisory Bureau tends to interfere once they offer financial support, even when such support is relatively meager. That is why a number of unauthorized alternative schools in Korea don't apply for authorization or budget support. In this regard, it's almost impossible to have such a mixed type of school in Korea. Once you get financial support, no matter what the amount is, the school becomes virtually public. Even though Korea has a rather high number of private schools, you could in fact say that there are no private schools in Korea if we apply a strict definition of the term 'private school.'

Third, 10% of Charter Schools in the U.S. are operated by for-profit organizations. And this is even quite different from the situation in Korea, where no schools are officially allowed to operate for profit, no matter what type of school they are.

Fourth, Charter Schools choose students by lot when the number of applicants exceeds the quota. This may sound as though it conflicts with the main purpose of Charter Schools, which is to raise the level of student achievement. In Korea, the most important criterion for selecting students is the school academic records. I believe that schools in Korea could learn from this approach of picking students in a way that is not based on school transcripts; but still making it a priority to raise the students' performance once they are allowed in.

Fifth, the contract can be extended only when the performance goals are achieved. This inevitably encourages the school administrators to take a higher level of responsibility for school management.

While Korea has in place a set of very strict and rigorous procedures for setting up schools, it lacks a regulatory system of accounting for school managers, who must take the full responsibility for the overall results of their school's operations.

Last, there are a variety of different approaches to evaluating Charter Schools. As a result, people have different opinions and criteria when it comes to appraising the performance of Charter Schools. Korea has a general examination system across the country, and the results of these examinations can clearly and easily determine the ranking of the schools. However the United States doesn't have the same type of appraisal system. From my perspective, the very fact, that the US doesn't have this ranking mechanism might have helped to prevent the school system and the quality of education from being corrupted or deteriorating.

The suggestions that Professor Toma made on Korean education sound familiar to us, and I believe that we have to keep them in mind. Charter Schools in Korea should take different formats of operation based on the features and historical background of each region. Professor Toma reflected this point with the statement that "What is effective in Seoul may be different from what is effective in Daegu." Policies in Korea are too monolithic.

## 2. Free Schools of Denmark

Many administrators involved with alternative education in Korea have long envied the free schools of Denmark, thinking of them as dream schools. In Korea, opening a new school requires meeting very tough regulations and standards. Therefore, educators in Korea would like to have such a system that allows an alternative school to open and receive financial support from the government as long as they enroll a certain number of students. Mr. Storgaard provided us with other important information on the free schools.

First, the Danish Constitution has provisions on mandatory education, but does not force school attendance. The Korean Constitution also has a similar provision but at the same time it has the sub-level law under the Constitution stipulating mandatory attendance. Here, 'schools' refers only to schools established with approval from the government.

Second, in Denmark free schools and home schools are treated equally to general public schools, and students are allowed to move between them. In Korea, students who go to schools which are not approved by the government are not qualified to transfer to public schools. Home schooling is not officially recognized either.

Third, while detailed provisions on financial support exist, a wide range of discretion is given to the Danish schools and teachers in terms of the contents of education. In Korea, leaving aside the unauthorized alternative schools, even those ‘Alternative Schools’<sup>3)</sup> that have been approved by the government don't get any financial support from the government or education bureau.

Fourth, the education goals of free schools in Denmark can be set as either the same as or different from the common goals shared by public schools. In Korea, only those schools who share the same goals as general public schools can earn recognition as ‘schools’.

Last, the qualification examination in Denmark is implemented at the end of the 9-year education program, without obliging students to undergo a qualification test for primary and middle school separately. In Korea, there is a separate graduation qualification process implemented at the end of primary, middle and high schools. You can move on to the next level of education only when you are recognized as having completed the previous education course. This is very inefficient, especially when one considers that a majority of students in primary, middle and high schools continuously move up to get educated to the university or college level.

In addition to these points, I'd like to illustrate two things that our alternative education in Korea should learn from the Danish free schools. One is Grundtvig's fundamental philosophy of “schools where students learn life based on the languages alive.” The opposite of a living language is an obsolete language, and this can be seen as referring to the way in which the education provided by modern schools may be estranged or alienated from daily life. Grundtvig saw through the educational system and realized that it was generating human resources that the state and enterprises needed, rather than promoting an autonomous way of life or happiness. I believe that in this context, the idea of “schools where students learn life based on the languages alive” well represents the philosophy of alternative education for the modern society.

Another point is the principle that there are no requirements in terms of number of classes held per subject, other than the high-level requirement that free schools should offer education services that are equivalent to those of public schools. This represents the basic understanding that systems and various regulations on education are just a means to achieve the outcomes of education, and they do not become the goals themselves. However, schools in Korea grant qualification for graduation strictly based on the name, type and number of classes offered per subject, and the number of days that students attended schools, without asking about the

---

3) These refer to ‘Alternative Schools’ established in accordance with Article 60-3 of the Code on the Primary and Middle School Education and the subsequent Presidential Decree on the ‘Regulations on the Establishment and Operation of Alternative Schools’.

outcome of education. There is no room for those schools pursuing an alternative approach to education or teaching alternative contents to occupy under such circumstances. There needs to be institutional reform in order to promote alternative education in Korea.

### 3. Conclusion

I think all the new policies and systems for education are derived from the specific circumstances, backgrounds and conceptual problems shared by certain people at specific times. Denmark's free schools offered an invaluable space where students could learn what they really needed to learn during a time of national crisis instead of confining the students to a formalized educational frame. Meanwhile, the US Charter Schools emerged as an alternative to the public schools which were losing vitality as they were trapped inside a rickety framework. A simple, superficial observation of those cases can teach us nothing. And it would be futile to make an attempt to establish schools similar to either of these models in Korea.

What matters most is to virtualize the sense of crisis that we feel in this situation and develop a social consensus on the subject of what we really need for our education in Korea. I'd like to summarize the key efforts that those people who practice alternative education in Korea have made over the past 20 years or so. One was to save our students from the miserable cycle of competition for the sole purpose of getting into a good university. They focused on helping students find their own way by demonstrating the fact that school academic records never provide a shortcut to happiness. The other was trying to expose students to a new set of values that the traditional schools in general have never been able to emphasize. In other words, they tried to make them learn the value of cooperation and respect for others rather than competition. They helped them to adopt a mindset of living in nature like an ecologist, rather than being caught up in the consumption-centered city life. These efforts were heartily welcomed by parents, although they were mostly ignored by the authorities and policy makers.

The Ministry of Education and education bureaus at the municipal and provincial levels started to pay attention to alternative education just because the number of students, for whom traditional school settings are unsuitable, was growing. So far however, the Korean government hasn't done much except for establishing schools that accommodated these maladjusted students together. We have not found answers to the questions of how the existing system should be changed in order to lead those alternative schools to success, or what exceptional measures should be

taken for them. We haven't had enough philosophical reflection on why such alternative schools need to be created, and what problems the existing traditional school system has. All these circumstances indicate that we don't have a strong foundation on which alternative education can prosper in Korea.

Let me conclude my discussion by asking two questions which are closely linked to each other. First, in this post-modern age, does the state still need to control the establishment of schools and the graduation requirement of students? Second, how long into the future does the government plan to control education using a single standard across the country, even as the demands for education both from students and parents grow more and more diversified? I believe that free schools and Charter Schools offer clear answers to these questions. Thank you.



---

**Lee, Jong Tae**

---

**□ Position**

- Principal, Hanwool High School

**□ Experience**

- Former President, National Youth Policy Institute
- Former Member, Presidential Committee on Education Innovation

**□ Publication**

- 대안교육 이해하기
  - 사회정책의 제 3의길: 한국형 사회투자정책의 모색(공저)
-



토론 2

한국 발표내용 토론

엄 기 형 교수  
한국교원대학교



# 대안학교의 ‘대안성’과 ‘책무성’: 자율성과 질 관리 - 한국 대안학교(교육)의 쟁점과 발전방향 토론

엄기형  
한국교원대학교

## 1. 논의의 맥락

이 논의는 “대안교육의 성과와 발전방향, 대안교육 평가와 효과성”이라는 큰 주제에서 대안교육의 성과, 평가와 효과성의 차원에서 대안교육의 쟁점 중심 발전방향 모색으로 이해됨.

## 2. 대안학교와 대안학교정책

### 1) 대안학교정책

- 대안학교가 정부[교육부] 차원에서 정책적 위상을 가지기 시작한 데에는, ‘문민정부’에서 안병영 전 장관의 기여가 컸다고 평가할 수 있음.
  - 적어도 정부차원에서, 특히 교육부가 ‘교육복지’라는 용어를 사용하며 체계적인 ‘교육복지정책’이라고 평가할 수 있는 정책을 시도했던 것은 ‘문민정부’ 안병영 장관 시절 ‘장관 프로젝트’로 추진되었던 이른바 ‘교육복지 5대사업’[(특별한 관심과 배려가 요구되는 교육부문의) 교육복지종합대책(I-II)<sup>1)</sup> - 특수교육 발전방안, 학교중도탈락자 예방 종합대책, 학습부진아 지도대책, 귀국자녀 교육대책, 유아교육 발전방안]으로부터 비롯되었고, 이 가운데 ‘학교중도탈락자 예방 종합대책’과 ‘학습부진아 지도대책’이 대안학교와 관련되어 있었음.
- 그 뒤 ‘국민의 정부’에서 이상주 부총리 시절인 2001년 ‘學業中斷靑少年 豫防 및 社會適應을 위한 綜合對策’<sup>2)</sup>에서 “학교 및 지역 청소년 관련 기관간 연계 협력 활성화를 통한 지역단위 학업중단청소년

1) “지금 우리가 심혈을 기울여 추진하고 있는 교육개혁의 궁극적인 목표는 개인의 타고난 적성과 소질을 최대한 발휘할 수 있도록 교육의 기회를 균등하게 보장함으로써 국민 모두가 보다 나은 삶을 누리게 하는 것입니다. 이것은 바로 교육에서 평등 이념을 실질적으로 구현하는 것이며 이러한 이념이 구현되는 사회를 진정한 교육복지국가라고 할 수 있을 것입니다. 이러한 관점에서 교육적으로 특별한 관심과 배려가 요구되는 다섯 가지 부문, 즉 장애아, 유아, 학습부진아, 학교 중도탈락자 및 해외 귀국자녀의 교육에 대한 종합적인 대책을 마련하기 위하여 ...”(안병영 장관, 발간에 즈음하여, 1996. 12. 25)

종합지원체제 구축[‘학업중단청소년지원협의체’ 구성·운영]”으로 확장되었음.

- ‘참여정부’에서 김신일 부총리 시절 입법화 : 「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」[대통령령 제20116호, 2007.6.28 제정, 2007.6.28 시행].
- ‘박근혜정부’에서 ‘대안교실 시범운영 계획(안)(2013. 9. 17), ‘공교육 내 대안교육제도 활성화 지원사업’ 특별교부금 교부 운영 계획(안)(2014. 2) 검토·추진.

## 2) 대안학교

- 명칭상의 문제와 관련
  - ‘대안학교’의 ‘대안’은 무엇에 대한 대안이었으며, 그동안 ‘어떻게’ ‘대안’을 ‘구성’ 또는 ‘실현’해 왔는가? ‘대안학교’의 ‘대안성’의 실제적·실체적 내용은 무엇이었는가? 등의 질문에 답해야 할 것임.
  - 오히려 ‘대안(교육 실험)학교’가 더 적합하지 않았는가?

## 3. 대안학교의 발전방향

발표자가 정리한 쟁점 중심으로 간략히, 보완적 차원에서 논의하고자 함.

---

### 2) I. 推進 背景 및 經過

- 학업중단 청소년이 1990년 이후 한해 7만명(전체 중고생의 1.8%) 정도 발생하고 있음에 따라
  - '01. 12. 5, 인적자원개발회의에서 범부처적 합동작업팀을 구성하여 종합대책을 마련하고,
  - 이를 인적자원개발회의에서 보고하도록 심의·의결
- 관계부처 합동작업팀 구성('01. 12. 20)
- 10개 관계부처(기관)의 국장급으로 구성(단장 : 교육인적자원부 차관보)
  - 교육인적자원부, 법무부, 행정자치부, 문화관광부, 보건복지부, 노동부, 여성부, 청소년보호위원회, 서울시교육청, 서울시 ※ 교육부내 실무지원팀 구성·운영
- 중도탈락 청소년 및 대안교육 실태조사('01. 12. 29 ~) - 연구책임자: 윤여각 박사(한국교육개발원)
- 관련단체 공동 워크숍 개최('02. 4. 3)
- 학부모단체(2개), 교원단체(3개), 시민단체(2개) 및 관계전문가 참여
- 학업중단 청소년 종합대책 시안 확정('02. 4. 19)
- 일부 내용에 대해 교육인적자원부, 문화관광부, 청소년보호위원회의 협의보완을 전제로 시안 확정
- 공청회 개최, 종합대책안에 대한 의견 수렴('02. 5. 3)
- 교원정계제심위원회에서 학교, 교육청, 학부모, 청소년 지원시설 관계자 등 300여 명 참석
  - ※ 한국교육개발원, 한국청소년개발원 공동 주관

## 1) 자율성과 책무성의 균형 모색

- 대안학교의 정체성 형성과 실현과 관련하여 자율성의 보장은 필요하나 “대안학교는 이러한 실천이 학교 형태로 진행되는 것으로 이해”(강대중, 2010, 이 원고 1쪽)한다면 책무성의 실현도 매우 중요함.
- 단, 이 자율성과 책무성이 동일선상의 배타적 개념이 아니라 중층적 차원에서 연계적 또는 집합적 개념으로 이해하는 구체적 노력이 중요함.
- 따라서, 대안학교의 자율성과 책무성의 균형을 모색함(이 원고 6~7쪽)에 있어서 단순히 산술적 또는 기계적 균형 잡기의 논리를 벗어나는 구체적 노력이 중요함.
- 대안학교의 책무성 실현과 그 정도를 평가함에 있어서 “학교현장에 기반한 자체평가 시스템 구축”(조혜정, 2011)은 필요하고, 자체평가단 구성, 자체평가의 평가준거 설정과 구체화, 현실적·논리적 타당성 확보, 공정성 확보, 결과 공개, 모니터링(monitoring)과 환류(feedback)시스템의 구축 등이 중요함.
  - 그러나, ‘맞춤형 교육’의 중요성은 유지해야 하나 수요자중심주의를 내세워 단순히 ‘(교육)만족도’만을 강조하거나 너무 중시하는 접근은 꼭 바람직하지만은 않음.
  - 학교(제도)의 경직성과 획일성은 극복해야 하지만, 교육이 갖는 본질적 측면에서의 규범성도 무시되기는 어려움. 따라서, “대안학교의 핵심 가치는 교육의 다양성, 학교 운영의 자율성, 학습자 중심 교육이라 볼 수 있다. 이중 가장 중요한 핵심 가치는 학생들의 성장에도모하고 창의성과 인성을 키울 수 있는 학습자 중심 교육이라 할 수 있다”는 이수광(2008)의 논리는 “대안교육의 시발점은 공급자 중심의 획일화된 공교육 체제에 대한 반성이라는 점을 생각해볼 때 대안학교는 수요자, 즉 개별 학생들이 요구하는 양질의 교육서비스를 제공할 수 있어야 한다”(이 원고 8쪽)고 하더라도 논란의 여지가 있음.
  - 대안학교 네트워크를 구축하여 연합적 차원에서 공동평가 차원의 검토도 필요함. 물론, 설립목적과 유형별 차이, 개별 대안학교의 특성 등을 감안하여 공통적 기준 모색에 중점을 두어야 할 것임.
  - 정부[교육부]는 개별 대안학교의 평가에 관련된 기준 설정, 평가(자문)단 구성, 또 대안학교 네트워크 차원에서 연합평가를 한다면 평가 자체에 대한 간섭 없는 조건으로 그 비용과 인적 자원 등을 부담 또는 보조해주는 지원체제를 구축할 수 있음.

## 2) 교육의 질 관리 강화

- 비록 대안성이 강조되더라도 학교의 본래성과 잠재력 실현 또는 회복이 중요하므로 교육의 본질 회복과 더불어 변화하는 사회적·교육적 요구도 수용해 가는 차원에서 대안학교의 질 관리 강화전략은 절실히 필요함.

- 우선, 대안학교의 다양성, 즉 설립목적(학교헌장 포함)에 따른 다양성, 교육과정의 특성화와 다양성 등에 따라 구분되고 다르게 접근해야 하지만, 특히 교육과정의 다양성과 연계하여 교육과정평가가 중요함.
- ‘대안학교’의 ‘대안’이 기존의 공교육체제에서 국가의 과도한 개입, 교육 관료주의 또는 학교의 관료주의 등으로부터 비롯된 (제도적) 경직성, (기능적) 획일화 등에 ‘대한’ 것이었다면 그 ‘대안’의 구성과 실현으로 기존의 공교육체제에 영향을 주어 기존 학교체제의 (실질적) 변화로 이어져야 하는데 과연 그러했는가? 이제는 ‘~을 위한’ ‘대안’이라는 정책 논리도 고민하고 실험해야 하지 않을까?
- 이제는 한국의 공교육체제도 국가수준[중앙정부(교육부), 지방정부(시·도교육청)]에서 대안학교를 인정하고 지원하는 차원을 넘어서 제도권 내 대안학교를 설립해가고 있는 점을 고려하여야 함.
- 따라서, 이제는 대안교육을 단위 학교만이 아니라 학교내 학급, 교실 차원에서도 접근할 필요가 있고 이는 교육과정의 특성화와 다양화를 그 핵심으로 하는 바, 이 대안교실 문제는 교육부도 이미 추진하고 있는 것으로 알고 있음.

### 3) 미인가 대안학교 법제화

- 대안학교의 법제화는 ‘문민정부’에서 주도적으로 추진하였던 안병영 장관이 ‘참여정부’에서도 부총리 겸 교육부장관으로 다시 취임함에 따라 집중적으로 추진하여 김신일 부총리 시절에, ‘법률’로서의 지위는 갖지 못하였지만, 대통령령(제20116호)인 규정(「대안학교의 설립·운영에 관한 규정」)으로 2007. 6. 28에 제정·시행되었음.
- 이 ‘규정’<sup>3)</sup>은 「초·중등교육법」[제8절 ‘각종학교’의 형태로 제60조의3(대안학교)<sup>4)</sup>]에 근거를 두고 그에 따른 대안학교의 설립·운영을 그 내용으로 하고 있다.
- 따라서, 발표자가 “미인가 대안학교의 경우에는 법적 지위의 부재”(5쪽), “미인가 대안학교가 법제화되지 않고 운영됨”(9쪽)이라는 지적은 맞지 않는 것임.
- 미인가 대안학교는 이미 제도화된 대안학교 기준을 달성하여 대안학교로 인가 받을 것인가, 즉 현행 법체계의 대안학교에 들어갈 것인가 여부의 문제임.
- “의무교육을 의무취학으로 해석하는 현행 법령의 문제”(강대중, 2010; 이 원고 4쪽)와 관련하여서는 대안학교가 초등에서도 인정되고 있는 점, 그리고 가정학교(Home-Schooling

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

4) 「초·중등교육법」[시행 2014.4.29.][법률 제12338호, 2014.1.28., 일부개정]

제8절 각종학교<개정 2012.3.21.>

제60조의3(대안학교) ① 학업을 중단하거나 개인적 특성에 맞는 교육을 받으려는 학생을 대상으로 현장 실습 등 체험 위주의 교육, 인성 위주의 교육 또는 개인의 소질·적성 개발 위주의 교육 등 다양한 교육을 하는 학교로서 각종학교에 해당하는 학교(이하 "대안학교"라 한다)에 대하여는 제21조제1항, 제23조제2항·제3항, 제24조부터 제26조까지, 제29조 및 제30조의4부터 제30조의7까지를 적용하지 아니한다.

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

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

[전문개정 2012.3.21]

g)5)의 문제와 관련하여 「초·중등교육법」 제68조(과태료)<sup>6)</sup>(8쪽)는 (공)교육이 (수요자에게) ‘의무’에서 ‘권리’로 전화하고 있음을 보여주는 한 사례로서, 한 번도 적용된 적도 없는 사문화된 조항이라고 판단됨.

- 정부와 국회가 이 문제를 알고 있으면서도 개정하지 않는 까닭은 이 법안을 개정했을 경우 오히려 취학의무를 해제하는 효과를 공식화할 우려에서라고 판단됨.

○ (미인가) 대안학교의 소규모성, 법적 불충분성 등에서 비롯되는 학생들의 안전사고 예방과 보상, 스쿨존, 학교정화구역 지정 등과 같은 학교와 교육에서의 안전체계의 구축은 국민[시민]의 관점과 지역사회의 관점에서도 앞으로 적극 해결해야 할 문제임.

- 학교안전사고와 관련하여서는 ‘세월호 참사’ 직후 개정된 「학교안전사고 예방과 보상에 관한 법률」[법률 제12573호, 2014.5.14. 일부개정, 2014.11.15 시행]<sup>7)</sup>으로 부분적으로는 가능할 것 같으나, 불충분하므로 앞으로 적극 보완하여야 할 것임.

5) 대통령자문 교육혁신위원회(2007). 학습사회 비전 2030: 학습사회 실현을 위한 미래교육 비전과 전략.

- 소과제(45쪽)·가정학교(Home-schooling) 등 학교 밖 학습체험 학력 인정

6) 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.

[전문개정 2012.3.21.]

7) 제8조의2(학교장의 교육활동 안전대책 점검·확인 의무) ① 학교장은 교육활동을 직접 실시하는 경우 학교안전사고 예방을 위하여 안전대책을 점검·확인하는 등 필요한 조치를 강구하여야 한다.

② 학교장은 교육활동을 관련 기관 또는 단체 등에 위탁하여 실시하는 경우 학교안전사고 예방을 위하여 다음 각 호의 사항을 점검확인하여야 한다.

1. 위탁할 기관 또는 단체 등의 설립 인가·허가 등의 여부
2. 교육활동 중에 발생하는 사고로 인한 손해배상 책임을 담보하기 위한 보험 등의 가입 여부
3. 「청소년활동 진흥법」 제10조제1호에 따른 청소년수련시설의 경우 같은 법 제36조에 따라 인증을 받은 청소년수련활동 프로그램을 실시하는지의 여부
4. 「청소년활동 진흥법」 제10조제1호에 따른 청소년수련시설의 경우 같은 법 제18조, 제18조의2, 제18조의3, 제19조 및 제19조의2에 따른 안전점검 및 안전교육 실시, 종합평가 결과 및 이에 따른 개선조치 이행 등의 여부
5. 그 밖에 관계 법령에 따라 실시되는 교육활동 프로그램의 안전점검, 안전대책 등의 여부

③ 제2항에 따른 학교장의 점검·확인 요청을 받은 기관 또는 단체의 장, 지방자치단체의 장 등은 이에 따라야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 학교장의 교육활동 안전대책 점검·확인의 절차, 방법, 범위, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[본조신설 2014.5.14.]



---

**엄 기 형**

---

**□ 소속 및 직위**

- 한국교원대학교 교수

**□ 주요 경력**

- 충북교육감직인수위원회 위원장
- 충북 도정자문단(제2기) 자문위원
- (국무총리 산하) 경제·인문사회연구회 평가위원(정부출연연구기관 평가단)

**□ 주요 저서**

- '한국 교육행정학 연구 핸드북'(공저),
  - '한국성인인력개조론'(공저)
-

# Alternativeness and accountability of alternative schools: Autonomy and quality management

## – Discussion on contending issues and development directions of alternative schools in Korea

Eum, Key-Hyoung  
Korea National University of Education

### 1. Context of the Discussion

It is understood that this discussion is to explore the development directions of alternative schools with a focus on contending issues in terms of achievement, evaluation, and effectiveness, under the main theme of “Achievement, development directions, evaluation, and effectiveness of alternative education.”

### 2. Alternative Schools and Related Policies

#### 1) Alternative school policies

- The initial institutionalization of alternative schools at the government(the ministry of education) level has been largely credited to Minister Ahn, Byeong-yeong during the administration of President Kim, Young-sam.
  - A policy trial that could be acknowledged as a systematic “education welfare policy,” at least at the government level and in particular the Ministry of Education, was established from the so-called “five education welfare projects”: Comprehensive education welfare measures (I & II)<sup>1)</sup> (for areas requiring special attention and care

---

1)“The ultimate goal of education reform we are striving for is to guarantee equal educational opportunity for individuals to nurture their natural aptitudes and talents, thereby helping all Korean people lead a better life. This is a way to substantially realize the notion of equality in education. A society where this notion is delivered will constitute a country of true education welfare. In this regard, in order to introduce comprehensive educational measures in five categories which require special care and attention, i.e. the disabled, infants, low achieving students, dropouts, and overseas returnees...” (Minister Ahn, Byeong-yeong, remarks on the announcement, December 25, 1996)

in education) – development directions for special education, comprehensive and preventive measures for dropouts, guidance measures for low-achieving students, educational measures for overseas returnees, and development directions for preschool education. Minister Ahn, Byeong-yeong pursued these five projects as “minister projects” during the Kim Young-sam administration. Among them, the “comprehensive and preventive measures for school dropouts” and “guidance measures for low-achieving students” are related to alternative schools.

- After that, the measures related to alternative schools were expanded into the “Establishment of a community-based comprehensive support system for teenager dropouts through linking to and cooperating with schools and local youth-related institutes – Organizing and managing consultative groups to support teenage dropouts” as part of the Comprehensive Measures for the Prevention and Social Inclusion of Teenage Dropouts<sup>2)</sup> initiated by Education Minister Lee, Sang-ju during the administration of President Kim, Dae-jung.
- The measures were enacted into the Regulations on the Establishment and Operation of Alternative Schools (Presidential Decree No. 20116, enacted on June 28, 2007, enforced on June 28, 2007) under Education Minister Kim, Shin-il during the administration of President Roh Moo-hyun.

---

2) I. Background and Progress

- Since 1990, 70,000 teenagers (1.8% of secondary education students) have dropped out every year.
  - On December 5, 2001, the Human Resource Development Conference deliberated on and resolved to establish a joint task force team across the government to develop comprehensive measures
  - and then to report the outcomes to the conference.
- Establishment of a joint task force team of relevant ministries (December 20, 2001)
  - Consists of bureau directors in 10 relevant ministries (agencies) (Chief: Assistant Minister of Education and Human Resources)
    - These ministries and agencies include the Ministry Education and Human Resources, Ministry of Justice, Ministry of Government Administration and Home Affairs, Ministry of Culture and Tourism, Ministry of Health and Welfare, Ministry of Labor, Ministry of Gender Equality, Commission on Youth Protection, Seoul Metropolitan Office of Education, and Seoul City Government.
    - ※ A Working Support Team was formed and operated in the educational ministry.
  - Survey on dropout teenagers and alternative education (December 29, 2001) – Chief researcher: Ph.D. Yun, Yeo-gak (Korea Education Development Institute)
- Joint workshop of relevant groups (April 3, 2002)
  - Parents’ groups (2), teachers’ groups (3), civil organizations (2), and relevant experts
- Confirmation of the draft comprehensive measures on dropout teenagers (April 19, 2002)
  - Confirmed the draft under the condition that the Ministry Education and Human Resources, Ministry of Culture and Tourism, and Commission on Youth Protection will discuss and complement some of the measures.
- Public hearing to collect opinions on the comprehensive measures (May 3, 2002)
  - Over 300 representatives from schools, education offices, parents, and youth support agencies gathered at the Appeal Commission for Teachers.
  - ※ Joint organization of Korea Education Development Institute and Korea Institute for Youth Development

- The administration of President Park, Geun-hye reviewed and pursued the “Plan on the test operation of alternative schools” (September 17, 2013) and the “Plan on the payment and operation of special grants for alternative education support projects within the framework of public education” (February 2014).

## **2) Alternative schools**

- Naming-related issues
  - Answers are needed to questions like “Which alternative has the alternativeness of alternative schools represented?” and “How has the alternative been formed or realized?”
  - Is not “alternative education experimental school” a more appropriate term?

## **3. Development Directions for Alternative Schools**

- This chapter is to briefly discuss and supplement the contending issues suggested by the presenter.

### **1) Striking a balance between autonomy and accountability**

- While the autonomy of alternative schools should be guaranteed in forming and realizing their identities, holding them accountable for their operations is highly significant as “they carry out these actions at each school level” (Kang, Dae-jung, 2010, p.1).
- Still, concrete efforts are required to understand the autonomy and accountability of alternative schools not as a mutually exclusive concepts but as linked or connected concepts with a layered structure.
- Therefore, in “exploring the autonomy and accountability of alternative schools” (Kang, Dae-jung, 2010, p. 6-7), specific efforts are needed to break away from a simple numerical or mechanical logic in balancing the two.

- When assessing how well alternative schools meet their responsibilities, it is necessary to “establish a self-evaluation system based on the field of school administration” (Jo, Hye-jeong, 2011) and essential to organize a self-evaluation council; set up detailed self-evaluation criteria; ensure feasibility, logical validity, and fairness; publish evaluation results; and develop a monitoring and feedback system.
  - While “tailored education” should remain a significant dimension, it is not always desirable to adopt an approach that simply emphasizes or excessively focuses on satisfaction level (of education), stressing consumer-oriented education.
  - While the rigidity and uniformity of schools (and their systems) should be overcome, the normative feature that characterizes the very nature of education cannot be ignored. Therefore, the suggestion of Lee, Su-gwang (2010) that the “Core values of alternative schools lie in diversity of education, autonomy of school management, and learner-oriented education. The most significant core value among them is learner-oriented education fostering students and helping them nurture creativity and character,” is controversial, even when acknowledging that “Considering that alternative schools began from a reflection on the uniform public education system, alternative schools should provide quality education services to handle the specific needs of consumers, i.e. individual students” (Lee, Su-gwang, 2010, p. 8).
  - A joint evaluation and review is needed through establishing an alternative school network. Of course, this process should be focused on exploring common criteria, taking into account the purposes of establishment, differences by type, and characteristics of each school
  - When alternative schools set up a self-evaluation criteria and self-evaluation (advisory) council and launch a joint assessment through the school network, the central government (ministry of education) may establish a support system in cash or in kind (e.g. human resources) under conditions of non-intervention.

## **2) Enhancing the quality management of education**

- Even if the alternativeness is highlighted, realizing or recovering the nature and potential of education matters. In this regard, a strategy to strengthen the quality management of alternative schools is critically needed to deliver the essence of education and accommodate ever-changing social and educational demands.

- First of all, the strategy should differ based on the diversity of alternative schools, i.e. the differences in the purposes of establishment (including school charters) and varieties and specializations of the curriculum. Associated with curriculum diversity, in particular, curriculum assessment is important.
- If the alternativeness of alternative schools represents an option beyond the (institutional) rigidity and (functional) uniformity stemming from excessive intervention by the nation, educational bureaucracy, or school bureaucracy, then the formation and realization of the alternativeness should have influenced the existing public education system, thereby leading to (substantial) changes in the schooling system. Have alternative schools met such an expectation? If not, should the institutional logic based on the alternativeness or the concept of “in lieu of” be reviewed and tested?
- Now, it needs to be considered that at the national level, i.e. the central government and specifically the education ministry, and in local governments, i.e. the education bureaus of cities and provinces, alternative schools are being established within the framework of public education, moving beyond recognizing them and supporting them.
  - As a result, alternative education needs to be approached based on not only school level but also the classes within a school, focusing on the specialization and diversification of the curriculum. The Ministry of Education has reportedly been exploring the alternative class system.

### **3) Legalizing unauthorized alternative schools**

- As Ahn, Byeong-yeong, who initiated the legislation of alternative schools during the Kim, Yeong-sam administration, was re-inaugurated as Minister of Education during the Roh Moo-hyeon administration, he continued to intensively push the agenda. Finally, during the era of Minister Kim Shin-il, the legislation effort bore fruit through the enactment and enforcement, not as an act but as a Presidential Decree (no. 20116), of the Regulations on the Establishment and Management of Alternative Schools on June 28, 2007.

- The Regulations<sup>3)</sup>, in accordance with Article 60–3<sup>4)</sup> on Alternative Schools of Section 8 entitled “Various Types of Schools of the Elementary and Secondary Education Act,” stipulates the establishment and operation of alternative schools.
- Therefore, the presenter is not correct in pointing out that “unauthorized alternative schools lack legal status” (p. 5) and that “unauthorized alternative schools have been operated, without being legislated” (p. 9).
- The issue facing unauthorized alternative schools is whether or not they will gain authorization by meeting the established institutional criteria for alternative schools, i.e. join the list of alternative schools within the current legislative system.
- Related to the “issue of the existing law that interprets compulsory education as compulsory public schooling” (Gang Dae–jung, 2010, p. 4), the provision has proven to be a dead letter as it was never applied in reality, considering that alternative schools are acknowledged even for elementary education and that related to home schooling<sup>5)</sup>, Article 68 on “Fines for Negligence of the Elementary and Secondary Education Act”<sup>6)</sup> (p.8), as a case in point, shows that (public) education evolves through its obligation to the rights (of consumers).

---

3) Article 1 (Purpose) The purpose of this Regulation is to stipulate matters concerning the establishment and operation of alternative schools pursuant to Article 60–3 of the Elementary and Secondary Education Act.

4) Elementary and Secondary Education Act [Enforcement, April 29, 2014] [Act No. 12338, Partially Amended, January 28, 2014] Section 8. Various Types of Schools <Amended March 21, 2012>

Article 60–3 (Alternative Schools)

(1) Articles 21 (1), 23 (2) and (3), 24 through 26, 29, and 30–4 through 30–7 shall not apply to schools which provide various education, such as experience–centeed education including field practices, human nature–centered education, and education focused on the development of the traits and aptitudes of individuals for students who dropout of other schools or want to receive education compatible with their traits of character, which correspond to the various kinds of schools(here in after referred to as "alternative schools").

(2) Alternative schools may operate courses integrating those of elementary, middle, and high schools.

(3) Standards for establishing alternative schools, their curricula, the term of their school years, recognition of academic backgrounds, and other matters necessary for the establishment and operation thereof shall be prescribed by Presidential Decree [This article wholly amended, Mar. 21, 2012]

5) The Presidential Committee on Education Innovation (2007), Learning Society Vision 2030: Future education vision and strategy to realize a learning society

– Recognize learning experience and academic backgrounds outside of school, including sub–task (p. 45) and home schooling

6) Article 69 (Fines for Negligence)

(1) Any of the following persons shall be punished by a fine for negligence not exceeding one million won:

1. A person who has been urged to fulfill the obligation to send children to school referred to in Article 13 (4) but fails to fulfill it;

2. A person who hinders persons subject to compulsory education from receiving compulsory education in violation of Article 15;

3. A person who fails to send students to school or performs acts hindering students from attending school or taking lessons in violation of Article 53.

(2) Fines for negligence referred to in Paragraph (1) shall be imposed and collected by the Superintendent of the competent Office of Education, as prescribed by Presidential Decree.

[This article wholly amended, Mar. 21, 2012]

- It seems that the government and the National Assembly have not amended the article, while recognizing the issue, as they worry that an amendment would be formally recognized as lifting compulsory schooling.
- It is necessary to actively deal with the issue of establishing a safety system of schools and education, including the prevention of and compensation for negligent accidents involving students caused by the small scale or legal insufficiency of (unauthorized) alternative schools and the designation of school zones and school safety zones, from the perspective of the people, citizens, and communities.
- As safety accidents involving alternative schools may partially, though not sufficiently, be addressed by the Act on the Prevention of and Compensation for School Safety Accidents (Act No. 12573, partially amended on May 14, 2014, enforced on November 15, 2014)<sup>7)</sup>, which was amended right after the tragic accident of the Sewol Ferry, more active supplementary measures are required.

---

7) Article 8-2 (Obligation of School Principals to Inspect and Check Safety Measures on Educational Activities)

- (1) When conducting educational activities directly, school principals shall seek necessary measures, including inspecting and checking safety measures to prevent any negligent accidents involving students.
- (2) When consigning educational activities to an agency or institute, they shall inspect and check the following information to prevent any negligent accidents involving students.
  1. Whether the consignee has received permission and approval for establishment
  2. Whether the consignee is an insurance holder for liability of damages caused by accidents during educational activities
  3. Whether youth training facilities pursuant to Article 10 (1) of the Juvenile Activity Promotion Act conduct authenticated activities under the provision of Article 36 thereof.
  4. Whether youth training facilities pursuant to Article 10 (1) of the Juvenile Activity Promotion Act have conducted safety inspections and education, reported the results, and complied with any request to supplement, improve, or repair their facilities following Articles 18, 18-2, 18-3, 19, and 19-2 thereof.
  5. Whether the consignee conducts a safety inspection and develops safety measures on educational activity programs pursuant to the relevant laws and regulations.
- (3) The representatives of the agency or facility and municipal governments who have received the requests for inspection and checking from school principals under paragraph (2) shall comply with such requests.
- (4) The procedure, methods, and scope of educational activity safety measures of school principals under paragraphs (1) through (3) and other matters necessary for the establishment and operation thereof shall be prescribed by Presidential Decree. [Newly inserted, May 14, 2014]



**Eum, Key-Hyoung**

---

**□ Position**

- Professor, Korea National University of Education

**□ Experience**

- Former Chairman, the Superintendent of Education Transition Committee of Chungcheongbuk-do
- Former Committee Member, Chungcheongbuk-do Policy Advisory Council

**□ Publication**

- '한국 교육행정학 연구 핸드북'(공저),
  - '한국성인인력개조론'(공저)
-

## 사회자 프로필



### 오 해 섭

#### □ 소속 및 직위

- 한국청소년정책연구원 선임연구위원

#### □ 주요 경력

- 순천향대학교 청소년교육상담학과 겸임교수
- 한국방송통신대학교/서울사이버대학교 외래교수



### 송 순 재

#### □ 소속 및 직위

- 감리교신학대 교수
- 산돌학교(대안학교) 공동설립. 산돌학교 이사. 산마을고등학교 이사
- 서울시교육청 공동추진단장

#### □ 주요 경력

- 전) 서울시교육연수원장
- 전) 서울시교육청 교원인사위원 및 정책 자문위원

#### □ 주요 저서 및 역서

- 유럽의 아름다운 학교와 교육개혁운동(2000), 교사 대안의 길을 묻다(공저 2003), 상상력으로 교육에 맡기기(2011), 새로운 사회를 여는 교육혁명(공저 2012), 꿈의 학교 헬레네랑에(역서 2012) 등



### 강 순 원

#### □ 소속 및 직위

- 한신대학교 심리아동학부 교수
- 한국국제이해교육학회 회장

#### □ 주요 저서

- 평화인권교육, 우리시대 교육사회학 다시읽기, 강순원의 대안학교기행 등



### 윤 철 경

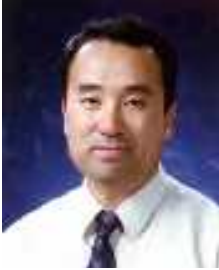
#### □ 소속 및 직위

- 한국청소년정책연구원 선임연구위원
- 교육부 학업중단예방센터 소장

#### □ 주요 경력

- 학업중단 학생 중단 정책연구
- 대안교육 성과 분석 및 지원방안 연구
- 학교부적응 학생 교육지원 방안연구

## Profiles of Coordinator and Chairs



### Oh, Hae-Sub

#### □ Position

- Senior Research Fellow, National Youth Policy Institute

#### □ Experience

- Adjunct Faculty, Soon Chun Hyang University
- Adjunct Faculty, Korea National Open University/Seoul Cyber University



### Song, Sun-Jae

#### □ Position

- Professor, Methodist Theological University
- Co-founder & Board member, Sandol School (Alternative School)
- Board member, Sanmaeul High School

#### □ Experience

- Former President, Seoul Education Training Institute
- Former Policy Consultant, Seoul Metropolitan Office of Education

#### □ Publication

- 유럽의 아름다운 학교와 교육개혁운동(2000), 교사 대안의 길을 묻다(공저 2003), 상상력으로 교육에 맡길기(2011), 새로운 사회를 여는 교육혁명(공저 2012), 꿈의 학교 헬레네랑에(역서 2012) 등



### Kang, Soon-Won

#### □ Position

- Professor, Hanshin University
- President, Korean Society for Education for International Understanding

#### □ Publication

- 평화인권교육, 우리시대 교육사회학 다시읽기, 강순원의 대안학교기행 등



### Yoon, Cheol Kyung

#### □ Position

- Senior Research Fellow, National Youth Policy Institute
- Director, National Drop-out Prevention Center, Ministry of Education funded Project

#### □ Experience

- Member, Volunteering Promotion Team, Ministry of Security and Public Administration
- Member, Seoul City Youth Welfare Finance Evaluation Committee
- Member, Seoul City Office of Education, Education Welfare Regional Project Advisory Board·Evaluation Committee

포럼 자료집 14-S40

---

대안교육 국제포럼 2014  
대안교육의 국제적 동향과 발전방향: 정책과 실천

---

인 쇄 2014년 9월 23일

발 행 2014년 9월 25일

발행처 한국청소년정책연구원  
서울특별시 서초구 태봉로 114

발행인 노 혁

등 록 1993. 10. 23 제 21-500호

인쇄처 (주)아르빗 전화 02)503-3223 대표 유채란

---

사전 승인없이 보고서 내용의 무단전재·복제를 금함.  
구독문의 : (02) 2188-8844(정보자료·전산보안팀)