

학교교육 바우처 운영과정에서 관리주체들의 역할 분석

Analysing Implementation Process of Education Voucher Policy: with a Special Reference to the Role of Operating Entities of the After-School Voucher

장 지 현 (충청대학교 사회복지학과 겸임교수)

Abstract

Ji-Hyun Jang

The aim of this paper is to examine what the operating principles underlying the education voucher system are in theory and to explain what MEST(Ministry of Education, Science, and Technology), LEAs (Local Education Authorities), and individual schools do in operating the education voucher system and what role they play in the education voucher service provision. To achieve the research purposes mentioned above, this study employs a literature review and a case study methodology, including in-depth interviews. It is found that individual schools have not considered the learning environments each student recipient faces, in that they have prohibited provision of special programmes beneficial to student recipients - the worrying so-called 'labelling effect'. Also, authority for programme allocation is not clearly defined between government, LEAs and individual schools, meaning that some schools have effectively been prevented from operating the voucher system, and also each individual party (LEAs, schools) has tended to interpret guidelines on the system arbitrarily and implement them for their own benefit without reference to precise policy goals and intentions.

주제어: 교육바우처, 바우처, 자유수강권, 관리주체

Keywords: education voucher, voucher, free after-school voucher, operating entities

I. 서론

정부는 2007년 방과후학교 자유수강권 제도를 본격적으로 시행한 이후 지원대상과 지원금액을 계속 확대해나가고 있다.¹⁾ 방과후학교 자유수강권 제도가 우리 교육현장에 적합한가를 확인하는 과정 없이 정책적으로 계속 확대되는 것은 바람직하지 않다. 기존 교육 바우처에 관한 논의는 주로 학교선택권의 보장, 즉 학교라고 하는 기관의 선택과 기관 간 경쟁 논리에 기반을 두고 있다. 그러나 우리나라의 교육 바우처인 방과후학교 자유수강권은 학교선택보다는 프로그램 선택을 중심으로 시행되고 있어서 기존 논의, 특히 서구에서 전제하고 있는 기관선택의 논리로는 충분히 설명하기 어려운 부분이 있다. 교육 바우처는 이 제도를 도입한 국가가 의도하는 정책방향에 따라 상이한 설계방식을 보여 주기 때문에 기관 선택형 학교 바우처(school voucher)가 아닌 우리나라의 방과후학교 자유수강권이 바우처의 일반적인 작동원리에 의해 설명될 수 있는가를 검토해볼 필요가 있다. 또한 교육 바우처의 적용가능성과 한계, 그리고 적합성을 판단하기 위해서는 먼저 바우처가 어떻게 운영되고 있는지를 실증적으로 분석할 필요가 있다. 특히 방과후학교 사업에서 바우처가 적용되고 있는 실태와 양상 그리고 그 특성을 정확히 분석·진단할 필요가 있다.

이 논문은 바우처의 이론적 개념과 특징, 교육 바우처의 도입배경과 적용모형을 전반적으로 개관한 후, 방과후학교 자유수강권을 중심으로 교육현장에서 이 제도를 운용하는 관리주체들은 어떠한 역할과 책무를 수행하고 있는가? 즉, 자유수강권 제도를 운용함에 있어 중앙정부, 교육청 및 단위학교는 어떠한 역할을 수행하고 있는가를 분석한다.

본 연구의 범위는 중부지역의 A중학교와 B중학교이다. 학교를 선정하기 위해서 비확률표집인 의도적 유의표집(purposive sampling)을 사용한다. 이러한 방법은 연구자의 의도에 의해 ‘전형적이라고 생각되는’ 표본을 선택하거나 조사자의 판단에 의해 또는 조사목적에 의해 표집을 선정하는 방법이다. 본 연구의 사례분석 대상학교 선정은 의도적 유의표집 중 중요사례표집 방법에 따라 이루어졌다. 중요사례표집은 어떤 상황에 대해 아주 극적인 요점을 제공해 줄 수 있는 사례 또는 어떤 집단이 문제를 가지고 있다면 모든 집단이 문제를 가지고 있다고 확신할 수 있다고 할 때 그 집단을 중요사례로 정하는 방법이다(고미영, 2009).

질적 연구에서는 연구자의 관심과 현장참여자의 인식에 초점을 두어 연구문제에 영향을 미칠 수 있는 판단 준거를 개발하여 그에 적합한 사례를 선택하는 것이 필요하다(차경희, 2005). 우선 학교급과 관련하여 방과후학교 자유수강권 제도는 초·중·고등

1) 정부는 방과후학교 자유수강권 지원대상을 2008년 32만명에서 2012년 49만명으로 확대할 예정이다(교육과학기술부, 2011).

학교에 공히 적용되고 있으나, 본 연구에서는 중학교를 연구대상으로 선정하였다. 그 이유는 우리나라의 경우 학부모들의 관심이 교과부분에 가장 집중되어 있기 때문에 선택과 경쟁이라는 측면에서 볼 때 중학교가 특기적성과 교과프로그램을 자유롭게 운영할 수 있는 여건이 조성되어 있어서 바우처 제도의 역동적인 측면이 가장 두드러지게 나타날 수 있기 때문이다.²⁾

본 연구의 시간적 범위는 2007년부터 2011년 11월까지이다. 본 연구에서는 교육 바우처 제도의 이론적 배경 및 정책의 도입배경을 탐색하기 위하여 방과후학교 자유수강권 제도가 본격적으로 도입된 시점부터 2011년 11월까지의 수집가능한 정부기관의 정책보고서 및 사례학교의 운영보고서, 통계자료 등을 검토하였다. 본 연구에서는 문헌연구와 사례연구방법을 활용한다. 본 연구는 연구사례를 특징짓는 이론을 검토하여 분석틀을 구성하고, 사례분석 대상으로 선정한 학교들에서 교육 바우처의 핵심적인 작동원리들이 어떻게 적용되고 있는가를 확인하는 사례연구의 특성을 갖는다.

II. 이론적 논의와 연구분석의 틀

1. 바우처의 개념

바우처란 ‘어떤 상품을 구매할 수 있는 증서’이다. 바우처는 현금과 현물의 중간 형태에 해당된다(정광호, 2008). 바우처는 직접적인 현물공급방식에 비해 소비자 선택을 증진시키고, 현금보조에 비해서는 효율성이 떨어지기는 하나 특정 상품이나 서비스의 소비증진이 목적이란 관점에서 활용되는 공공서비스 전달방식의 한 가지이다(최성은·최석준, 2007). 바우처는 그 표준을 어떻게 설정하는가에 따라 넓게도 혹은 좁게도 정의될 수 있다(Daniels & Trebilcock; 2009, 윤영진 외, 2009 재인용). 좁게 보면 바우처는 정부가 특정 수혜자에게 교육, 주택, 의료 등의 복지 서비스 구매에 대하여 직접적으로 비용을 보조해주기 위해 지분을 보증하여 내놓은 ‘증서 또는 상품권’(국어국립원, 2010) 또는 구매권을 인정해주는 ‘정책수단(policy tool)³⁾ 혹은 ‘재정지원방식’(OECD)으로 정의된다. 넓게는 노인·장애인·산모·아동 등 사회서비스를 필요로 하는 사람들에게 이용권

2) 2007년 방과후학교 사업이 시작될 당시 정부는 초등학교는 보육, 특기적성을, 중학교는 교과, 특기적성을, 고등학교는 교과, 진로 직업교육 프로그램을 개설하여 운영하도록 하였다. 사업 초기부터 중학교는 특기적성과 교과프로그램을 다양하게 운영할 수 있는 여건이 마련되었다. 그 후 2008년 교육자율화 세부방침이 발표된 이후 초등 방과후학교도 모든 교과수업이 조해져 교과보충이 점차 늘어나는 추세이다.

3) 정책수단은 정책목표를 달성하기 위해 정부가 선택하는 수단으로서 미시적 기술, 기법, 방법을 의미한다. 대표적인 정책수단으로 민간위탁, 보조금, 교정세 및 바우처 등을 들 수 있다(엄태호 외, 2010).

을 발급하여 서비스를 받을 수 있도록 하는 ‘제도’로 정의되기도 한다.

2. 바우처의 특징

바우처는 공공서비스 전달에서 정부와 민간 간에 역할을 분담하는 방식이다. <표 1>에서 보는 바와 같이 서비스 시장은 정부를 비롯한 공공기관이 독과점적 공급자 역할을 담당하는 시장에서 영리를 추구하는 민간 공급자 진입이 허용되는 경쟁시장까지 다양하다. 공공서비스 공급형태 측면에서 볼 때 바우처는 서비스를 위한 재원조달(비용부담)주체는 정부이고, 서비스의 집행(생산전달)은 민간 혹은 비영리기관에서 주로 담당 한다⁴⁾. 이러한 역할분담은 공공서비스 전달체계 상의 효율화를 도모할 수 있을 것으로 기대되고 있다(유한옥, 2006).

<표 1> 공공서비스 전달방식 유형분류에서 바우처의 위치

비용부담	공 공			민 간		
	직접지원	계약제	바우처	시장	자원체계	셀프 서비스
공급형태	정액보조금 및 교부금 형태로 기관에 직접지원 (block grant)	민간위탁 (contracting out 혹은 outsourcing)	보육, 교육, 직업훈련, 주택, 식품권	민간, 탁아시설, 노인 및 장애인 요양원	자원 봉사 기관	가족간 비공식 서비스 전달
생산전달	공공	공공·민간	공공·민간	민간기업	민간	민간

출처: 유한옥(2006)을 부분 수정.

바우처방식은 서비스를 직접 받는 수급권자의 선택권이 타 방식에 비해 높으며 그로 인해 서비스 공급자 간 경쟁이 심화되어 공급자(기관) 간 협력보다는 경쟁이 우선할 가능성이 높다. 정부는 바우처를 이용하는 소비자와 공급자 모두에게 일정한 수준의 규제를 할 수 있다. 소비자의 경우 바우처의 수혜자격에 대한 규정이 있고, 공급자도 바우처 서비스와 관련된 면허나 자격증을 가지고 있어야 한다. 바우처 공급과정이나 품질에 관한 규제도 가능하나, 정부는 공공서비스 제공기관에 대한 직접적인 관리통제력을 상실하고, 관리는 주로 표준 또는 최소품질기준 준수여부 등에 국한될 수 있다(윤영진 외, 2009).

바우처는 직·간접적으로 공급자와 소비자에게 구매력을 제공하나, 바우처 결정권자

4) 공급자들은 공공기관과 민간기관의 협력체 또는 민간기관 만으로 구성될 수 있다.

의 정책의도나 시행여건에 따라 구매력 수준과 범위 그리고 서비스 제공범위를 통제할 수 있다. 이는 바우처방식이 구체적인 목적의 공공서비스 제공에 효과적 (Blöndal, 2005)인 것으로 여겨지기 때문이다. 이러한 목적을 달성하기 위해 지출상한선이 제한되거나 지출상한선 이하에서 특정 서비스에 대한 비용의 일부만을 제공하는 경우도 있다(유한옥, 2007; 정광호, 2007). 한편 서비스 이용자들은 특정항목만을 선택하는 제한적인 선택권을 행사한다.

3. 교육 바우처의 도입배경

교육부문에서 바우처가 주목받기 시작한 것은 시장원리를 도입함으로써 공립학교 제도를 개선시킬 수 있다는 주장과 깊은 관련이 있다. 즉, 공교육현장에 시장원리를 도입하여 정부는 공교육기관에 투자할 것이 아니라 수요자에게 직접 그 비용을 재정 지원하여야 한다는 철학에서 출발한다. 1955년 경제학자인 프리드만(Milton Friedman)은 학교에 대한 정부의 재정지원을 학교행정과 분리하기 위하여 자유시장교육(free-market education)으로서 바우처를 제안하였다. 프리드만은 그의 논문 “자본주의와 자유”(Capitalism and Freedom, 1962)에서 학부모가 자녀를 위해 사적으로 교육을 구매하던 시스템에서 공적인 보조금으로 대체하여야함을 주장하면서 교육의 독점적 통제를 비판하였다⁵⁾. 그 뒤 미국의 G.I. Bill에 의한 참전군인 교육지원프로그램에 의해 교육 바우처가 시행되었고, 이는 다시 프리드만과 급진주의자인 크리스토퍼 젠크스가 제시한 현대적 의미의 교육 바우처로 발전하여 교육개혁의 방안으로 제시되기도 하였다(Enlow & Eary, 2006). 1990년대에 들어서, 신 우익학자로 분류되는 칙(J. Chubb)과 모우(T. Moe)의 「정치, 시장, 그리고 미국의 학교」라는 책을 통하여 전통적인 교육개혁방안을 비판하고 새로운 접근법으로 학교바우처에 의한 공교육의 개혁을 주장하였다. 요컨대 정부가 개입하는 정치(politics)의 원리보다는 보이지 않는 손이 개입하는 시장(market)의 원리가 학생의 학업성취증진에 더 효과적이라는 것이었다(김재춘, 2002). 또한 학교가 경쟁과 선택 속에서 운영되면 학자나 개혁가들이 공립학교에게 요구하는 효과적인 학교조직을 향하여 움직이기 위한 강한 인센티브를 가질 수 있다고 주장하였다(Chubb & Moe, 1990; Witte, John, 2009 재인용).

이렇게 서구를 중심으로 교육 바우처를 이용한 학교선택권(school choice)이 본격적으로 도입되면서 이에 대한 찬반논란이 가열되었고 더불어 바우처제도에 대한 인식도 제고되었다. 바우처 지지자들은 학교 간 경쟁을 허용하면 이로 인해 모든 학교들이

5) 프리드만은 첫째, 교육에 대한 외부효과를 만들어내는 시장실패 때문에 교육이라고 하는 것은 순수한 시장원리가 아닌 공적보조방식이 적합하다고 주장했다. 또한 농촌공동체에서나 정당화될 수 있는 교육에 대한 독점적인 통제에 대해 비판을 했다(Witte, 2009: 491).

개선하고 발달하고자 노력할 것이므로 학부모들이 그들의 자녀를 원하는 학교에 보낼 수 있도록 바우처에 기반을 둔 학교선택권의 도입을 주장하였다. 이러한 주장들이 등장한 배경에는 1980년대 미국, 영국 등에서 대두되었던 신자유주의와 시장경제주의를 들 수 있다. 경쟁과 선택을 기본적 원칙으로 내세우는 이러한 이념들은 개인에게 선택권을 줌으로써 자유를 신장할 수 있을 뿐만 아니라 국가 경쟁력도 높일 수 있음을 강조한다(김홍원, 2007). 미국의 경우 이와 같은 흐름에 부응하여 특성화 공립학교, 헌장학교, 학교선택제, 단위학교경영 등과 같은 신자유주의적 교육정책이 시도되면서 학교선택제의 한 유형으로 바우처 제도가 적용되었다. 또한, 바우처는 도시 공립학교의 낮은 학업적 성취에 대해 우려를 표하는 자유시장 보수주의자, 지역 활동가 그리고 사립학교 지원자들의 지지를 받았다.

교육현장에서 사용되는 바우처들은 그 목적과 적용대상, 적용범위 등에 따라 서로 다르기 때문에 하나의 공통적인 개념을 도출하는 것이 쉽지 않다. 일반적으로 교육 바우처라 함은 미국, 칠레 등 서구에서 도입되어 시행되고 있는 학교바우처(school voucher) 제도를 의미한다. 학교 바우처는 '학부모에게 세금의 일부인 공적 자금을 제공하여 자녀들을 원하는 학교에서 공부할 수 있도록 하는 제도(장훈, 2004)로, 또는 '학군에 따른¹ 교육격차를 줄이고 공립학교 학생들에게 사립학교에 대한 교육 기회를 제공하는 제도(송명선, 2008)' '학교에 예산을 지원하는 대신 학생들에게 등록금 쿠폰을 주고 학생들이 학교를 선택하도록 하는 제도(전형준, 2006)'로써 설명하고 있다. 이선호(2003)는 학교바우처 제도를 두 가지 내용으로 정리하고 있다. 첫째, 학부모들이 선택한 학교에 바우처를 제출하면 학교는 그 증서를 수합하여 교육행정당국에 제출하고 공교육비를 배분받는 제도와 둘째, 열악한 학교에 다니는 학생들에게 1인당 교육비 범위 내에서 일정금액을 지원하고, 해당 학생은 그 바우처를 가지고 자신이 원하는 학교에 등록할 수 있도록 하는 제도가 그것이다. 교육 바우처는 교육 상품화 정책과 깊은 관련을 맺고 있다. 장수명(2006)은 학교운영에 있어 기술적 비효율(technical inefficiency)과 시장 비효율(market failure)이 있음을 전제하며, 후자를 학교(또는 교육)의 독점적 공급체제로 교육수혜자의 선호를 무시하는 것으로 설명한다. 이러한 비효율을 극복하기 위한 방안으로 제시되는 것은 완전한 시장 기제를 이용하든지(시장의 비효율극복) 아니면 시장에서와 같은 경쟁구조를 학교구조 내에서 만들어 내는 것이 제시되고 있으며 이때 채택되는 교육 바우처는 교육상품화의 제도화된 형태로 설명된다.

4. 국내 교육 바우처 운영현황: 방과후학교 자유수강권을 중심으로

1) 국내 교육 바우처 개관

우리나라에서 바우처 제도는 정부 중앙부처를 중심으로 해서 1998년 교육훈련카드(노동부), 1999년 만 5세 무상보육·교육(여성부/교육부), 1991년 만 0-4세 보육료 지원(여성부), 2005년 문화 바우처(문화관광부), 2005년 여행경비지원(문화관광부), 2005년 친환경농업교육 바우처(농림부), 2006년 산모 신생아도우미 지원(보건복지부) 등 주로 저소득계층, 중소기업근로자, 농업인 등을 대상으로 실시하여 왔다. <표 2>에서 알 수 있듯이, 현재 우리나라 교육현장에서 시행되고 있는 총 5개 분야의 바우처제도는 교육복지 차원에서 저소득층을 대상으로 한 교육비보조금 형태의 성격을 갖고 있으나, 한편으로는 바우처층을 급대상 및 규모가 지원차원에서 결정된다는 점 등에서 서구 여론 지원에서 시행하고 있는 교육 바우처와 성격이 다소 다른 것(장훈, 2004)으로 규정하고 있다.

<표 2> 교육 바우처 사업 개요

사업명 (도입시기)	만5세아 무상교육 비 지원 (1999)	저소득층 만3,4세아 교육비지원 (1991)	두 자녀 이상 교육비지원 (2005)	장애유아 무상교육비 지원 (2003)	방과후학교 운영 (2005)
정책목표	저소득층 유아교육서비스 지원 교육출발점 평등화, 여성경제활동제고				교육복지실 현, 사교육비경 감, 학교의 지역사회화
수혜대상	근로자 평균소득 70%이하 가구	근로자 평균소득 70%이하 가구	근로자 평균소득 이하 2자녀이상 가구	유아특수교 육기관이 아닌 공사립유치 원에 취원 하는 특수교육대 상유아	초·중·고생 (만6~17세)
공급자	국·공립 보육·교육기관 및 정부가 인가한 사립보육·교육기관				국·공립 및 사립교육기 관
바우 처 금	사 립 월 17만7천원	소 득 계 층 별 아 동 연 령 별 차 등	월 197,000원(만3 세) 월 177,000원	월 361,000원	정규교육과 정 이외의 시간을 활용한 교육

액	국 공 립	월 5만9천원	(만4세)			
			월 5만9천원	월 9만원		
추가지불		있음	있음	있음	있음	-
형태		목시적	목시적	목시적	목시적	명시적
2007예산		256,298백만 원	150,244백만 원	9,086백만 원	7,364백만 원	76,700백만 원
2008예산		230,586백만 원	154,597백만 원	14,843백만 원	7,364백만 원	114,600백만 원
2012예산		총 보육예산 5,996억원				288,000백만 원
2016예산		총 보육예산7,344억원				450,000백만 원 (2013년 기준)

출처: 최성은 외 (2007)을 보완함.

유아교육·보육지원바우처는 1999년 농어촌 만 5세아 저소득층 자녀 교육(보육)비 지원을 시작으로 2001년 유아교육 공교육화와 관련하여 만 5세아 무상교육·보육으로 확대 실시되었다. 2004년도부터는 저소득층 가구의 만 3·4세아 차등교육비 지원으로 지원대상이 확대되었으며, 2005년부터 두 자녀 이상이 동시에 취원한 경우 저소득층 가구 둘째 아 이상에게 교육비 일부를 지원하기 시작하였다. 상술한 유아보육 및 교육 바우처는 목시적 형태의 바우처로 해당 서비스를 일정 기관에서 받도록 지원하는 사업이다. 바우처 사업초기에는 학부모가 해당 읍·면·동사무소에 신청하여 아동을 등록시키면서 증명서를 제출하면, 해당 기관은 담당행정기관으로부터 보육비의 정산을 받는 절차를 거쳤다.⁶⁾

이후 2009년 9월부터는 전국적으로 보육통합시스템을 구축하여 전자 보육바우처(아이사랑카드) 제도가 전면 시행되었다. 정부는 보육바우처 지원금액을 확대 시행하고 있다. 만 5세아 무상교육비지원의 경우, 2012년 20만원, 2014년 24만원 등으로 연차적으로 올리고 2016년에는 월 30만원까지 지원규모를 늘리고, 2012년 3월부터 모든 만 5세를 대상으로 확대지원할 계획이다⁷⁾. 저소득층 만 3,4세아 교육비 지원은 국민기초생활수급자, 차상위계층, 차차상위계층 등을 대상으로 시행되고 있으며 소득수준에 따

6) 즉 시도교육청으로부터 바우처를 발급받은 학부모가 이를 해당유치원이나 어린이집에 제출하면 차후에 정부에서 각 교육기관에 바우처 만큼의 금액을 지급하는 방식이다.

7) 지금까지 만 5세아 유치원비는 지방교육재정교부금으로 부담하고, 어린이집 보육비는 국고와 지방비로 부담하였으나, 2012년부터는 모든 만 5세아 교육보육비를 지방교육재정교부금에서 지원할 계획임. 기준 만 5세아 지원예산은, 지자체와 협의하여 만4세 이하 영유아 보육서비스 개선 등에 우선 지원할 예정임(교육과학기술부 유아교육과 홈페이지)

라 차등적인 지원을 하고 있다. 정부는 2011년부터 만 3·4세 유아도 만5세와 동일하게 소득하위 연차% 이하에 해당하면 정부지원단가 전액을 지원한다. 즉 국·공립 유치원의 경우 월 가 ,000원, 사립유치원의 경우 월갱 전,000원(만3세), 월갱7전,000(만 4세) 원에 해당하는 금액지원이 이루어지고 있다. 두자녀교육비지원은 저소득층 가정에서 두 자녀가 동시에 유치원 취원 시 둘째 자녀의 교육비를 지원하여 학부모의 교육비 부담 경감해주는 것이 목적이며, 국고와 지방비의 비율을 5대5로 하는 것을 조건으로 한다. 장애유아무상교육비지원은 특수교육진흥법에 규정된 만 3-5세 특수교육 대상 장애유아의 유치원 학비지원으로 유치원 과정의 완전 무상교육을 실현하고 특수교육의 기회확대를 통한 특수교육대상의 장애경감, 2차 장애예방 및 성장발달 촉진을 통해 장애유아 가정의 생활안정 및 교육복지 증진을 기본 목적으로 하는 사업이다. 시도교육청이 사업주체로 활동한다(최성은, 2008).

교육분야에서 바우처 제도는 상술한 바와 같이 유아교육 단계에서 이미 적용을 하였으나 학교교육 분야 본격적으로 도입된 것은 2006년 방과후학교 운영 방향에서 명시한 저소득계층에 대한 지원 강화 방침에 기인한다. 교육재정을 바우처 방식으로 지원한다는 것은 학교에서 강사에 대한 지원의 한 측면으로 저소득계층 학생들에게 지원되었던 수강료 보전비와는 다른 개념이다. <표 3>에서 기존의 저소득계층 지원 방식과 현 바우처제도에 의한 지원방식 차이점을 살펴볼 수 있다.

<표 3> 저소득계층 학생 지원방식의 비교

비 교 관 점	기존 저소득계층 지원방식	바우처제도에 의한 지원방식
목 적	<ul style="list-style-type: none"> 강사료를 보전하는 의미와 저소득계층에 대한 지원 등의 혼재 	<ul style="list-style-type: none"> 저소득계층에 대한 지원으로 교육기회확대방안마련, 교육격차 완화를 위한 체계적 지속적 효율적 방안 마련
참여 방법	<ul style="list-style-type: none"> 담임추천중심 지정과 선택 혼용으로 교육 프로그램 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 학교단위 위원회에서 추천 자유수강권 발행 본인 선택한 프로그램 참여
교육참여기관 범위	<ul style="list-style-type: none"> 학교 내 프로그램 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 학교 내 외의 프로그램 참여
교 육 내 용	<ul style="list-style-type: none"> 방과후학교 1개 프로그램에 국한 	<ul style="list-style-type: none"> 방과후학교 2~3개 프로그램으로 확대
교 육 기 간	<ul style="list-style-type: none"> 1회성 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 지속적 참여
학생의 책무성	<ul style="list-style-type: none"> 수동적 참여 	<ul style="list-style-type: none"> 능동적 참여
학생 관리	<ul style="list-style-type: none"> 책무성 부족으로 인한 방치 	<ul style="list-style-type: none"> 책무성 강조로 인한 교육적

		관리체계마련
학생과학부모의 국가정책 인식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수혜에 대한 인식 부족 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수혜에 대한 인식 제고 가능
교사 인식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 수동적 권장 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 적극적, 능동적 권장
지도강사인식	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학생지도 책무성 부족 ▪ 적절한 보상 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학생지도 책무성 인식 ▪ 적절한 보상 체계마련 가능

출처: 조호제(2007).

2) 방과후학교 운영 개황

방과후학교 정책은 정부 교육정책의 변화에 따라 그 성격이 바뀌었다. 정부는 교육문제가 사회적인 이슈가 될 때마다 그 이슈를 해결할 수 있는 하나의 대안으로 ‘방과후학교’의 성격을 변화시키고 있다. 교육문제의 근간에는 고질적인 대학입시위주의 공교육에 대한 국민들의 불만과 부작용이 있고, 이러한 문제들이 제기됨에 따라 방과후교육활동은 인성위주의 교육에서 학력제고위주로 다시 특기적성위주에서 교과목 위주로 일정한 주기를 갖고 반복적으로 그 성격이 바뀌어가고 있다. <표 4>과 <표 5>에서는 2009년 이후 교육과학기술부의 방과후학교 활성화를 위한 사업계획의 변화를 살펴볼 수 있다.

<표 4> 교과부 방과후학교 활성화 사업계획의 변화(2009~2011)

연도	2011년	2010년	2009년
세부사업	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 학부모 코디네이터 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후 학부모 코디네이터 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후학교 코디네이터 일자리 창출
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 엄마품멘토링 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 엄마품 멘토링사업 지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후학교 “엄마품멘토링제” 운영
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역연합 방과후학교 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 지역연합 방과후학교 사업 	-
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후학교지원센터 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후학교지원센터 설치 운영지원 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후학교의 질적 향상을 위한 ‘방과후학교지원센터’ 모델 개발 운영
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 시도 방과후학교 활성화지원 	-	-
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 민간참여 활성화 기반구축 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 방과후학교 연구학교 지원 	-
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 우수강사 및 프로그램 개발 보급 	-	-

	종 료	▪ 학교도서관 지역문화 센터화 사업	-
	종 료	▪ 사제동행 독서토론 동아리	

<표 5> 교과부 방과후학교 활성화 사업 세부계획(2011)

구 분	사업비 (백만원)	사 업 내 용	비 고 (교부시기)
학부모 코디네이터지원	12,384.5	▪ 코디네이터 4,914명 X 50만원 X 0.5 X 10월 ▪ 연수비 및 성과분석세미나 99.5백만원	대응투자 50%(2011.2.25)
엄마표 멘토링지원	1,933.8	▪ 멘토 1,064명 X 36만원 X 0.5 X 10월	대응투자 50%(2011.2.25)
지역연합방과후 학교운영	800	▪ 10개 권역 X 8천만원	성과평가결과 반영, 차등지급 (2011.6.30)
방과후학교 지원센터운영	2,271.7	▪ 지역공동운영 지원센터 8억원 ▪ 교육청 지원센터 10억원	사업계획공모 및 성과평가결과 반영 (2011.6.30)
		▪ 중앙지원센터 3.057억원 ▪ 시도 방과후학교활성화 지원 1.66억원	2011.2.25
민간참여활성화 기반구축	270	▪ 정책연구학교 7천만원(7개교)	2011.2.25
		▪ 방과후학교 대상 및 콘텐츠페어 2억원	2011.6.30
우수강사 및 프로그램 개발보급	2,000	▪ EBSe 활용 영어교육, 외부강사 교육 연수, 어린이 영어방송 아카데미 등	주관기관 공모(2011.3.31)
합 계	19,660		

주: 1) 교과부의 2011년도 방과후학교 활성화 사업계획(안)은 총 6개의 사업이 있으며 저소득층 지원은 우수 강사 및 프로그램 개발 보급 사업 중 과제별 사업내용에서 언급됨. (저소득층 지원) 정부 및 지자체와 연계, 저소득층 자녀에 대한 무료 수강지원 추진.
2) 교과부는 시도 방과후학교활성화 지원 시 방과후학교 활성화 실적 등을 감안하여 교육청별 차등지원을 함 .

3) 방과후학교 현황

방과후학교는 2005년에 48개의 연구학교가 운영된 이래, 점차 확산되고 있다. 2010년 교육과학기술부 조사 결과를 보면, 전국 초·중·고등학교의 100%가 방과후학교를 운영하고 있고, 전체 학생의 63.3%가 참여⁸⁾하고 있는 것으로 나타났다. 학생들의 방과후학교 참여율을 학교 급 별로 보면 초등학교 54.0%, 중학교 60.1%, 고등학교 67.7%로 고등학생의 참여율이 가장 높고 중학생의 참여율이 가장 낮았다. 프로그램 유형을 살펴보면 전체 프로그램 중 교과관련 강좌가 68.5%(338,891개), 특기적성교육이 31.5%(156,074개)로 구성되어 있어, 교과관련 프로그램⁹⁾의 비율이 2배 이상 더 높은 경향을 보이고 있다. 방과후학교 참여에 만족한다는 학생 및 학부모의 응답비율은 57.5-66.0%에 달하는 것으로 나타났다(교육과학기술부, 2010).

4) 방과후학교의 운영방식

방과후학교는 기존의 방과후 교육활동과는 다른 운영방식을 지니는 새로운 교육제도의 형식을 가지고 있다(김홍원, 2006). 방과후 교육활동과 새로운 방과후학교의 운영방식을 비교해보면 <표 2-12>와 같다. 방과후학교 사업은 2008년 학교자율화추진계획에 따라 지방으로 이양되었다. 교육감이 시·도별 운영계획을 수립하면, 학교장은 시·도 계획의 범위 내에서 학교운영위원회의 심의를 거쳐 자율적으로 운영할 수 있게 되었다. 방과후학교 예산은 매년 교육과학기술부에서 시도교육청에 교부하는 지방교육재정교부금 등을 재원으로 시도교육청이 자체예산을 편성하고 있다. 정부는 ‘방과후 활성화 사업계획’을 수립하여 측면에서 정책적, 재정적 지원을 수행한다. 즉, 정부는 방과후학교의 정책적 방향을 제시하고 구체적인 운영방침을 시도교육청과 단위학교에서 세울 수 있도록 함으로써 지역교육청과 일선학교의 자율권이 강화된 체제로 전환한 것이다.

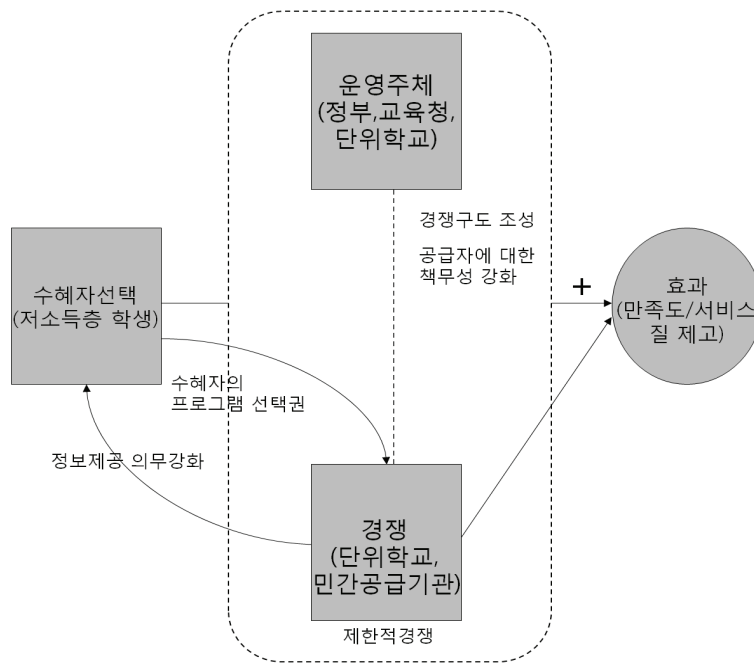
5. 연구 분석틀

방과후학교 자유수강권 제도의 가장 큰 특징은 기관선택형 바우처가 아닌 프로그램 선택형 바우처라는 점이다. 다른 유아교육 및 보육 바우처의 경우 서구의 학교선택권과 유사한 공급기관 선택모형이 적용되고 있지만, 본 연구에서 사례로 택한 방과후학교 자유수강권 제도는 기관선택보다는 프로그램 선택권을 부여하는 제도라 할 수 있다. 직접 서비스를 공급하는 공급기관(사교육)에 자유수강권을 제공할 수 없고, 그 기

8) 학생 참여율은 42.7%('06), 49.8%('07), 54.3%('08), 59.6%('09), 63.3%('10)로 매해 약 5%씩 증가하고 있다(한국교육개발원, 2010.6).

9) 중학교 경우 특기적성 강좌 17.4%(23,839개), 교과강좌 82.6%(113,036개)로 교과강좌가 압도적으로 많은 비율을 차지하고 있다(한국교육개발원, 2010. 6).

관들이 단위학교 내에 프로그램을 개설하였을 경우에만 학교를 통해 강사료를 지불할 수 있기 때문이다. 그러므로 서구의 기관선택론을 우리나라 상황에 그대로 적용하기에는 한계가 있을 수 있다. 본 연구에서는 아래와 같은 분석틀을 설정해 보았으며, 특히, 운영주체(정부, 교육청, 단위학교) 측면에서 각 주체들의 역할을 중심으로 분석해 보고자 한다.



<그림 1> 본 연구의 분석틀

Ⅲ. 방과후학교 자유수강권에 관한 운영주체들의 역할 분석

1. 운영주체들의 관점

바우처 제도의 시행과정은 하나의 정치과정이고, 다른 정책수단과 유사하게 채택 여부, 실시 규모, 시행 방법 등이 정치과정을 통해 결정된다. 특히 교육 바우처의 경우 정과 간의 대립이나 교원노조 등 이해관계자들 간의 갈등이 두드러지기도 한다(정광호, 2008). 바우처 정치과정은 수혜자 집단과 제공자 집단이 얼마나 강력한 정치력

과 경제적 이해관계를 갖고 있는지, 그리고 이 속에 얽힌 정치경제적 갈등의 정도가 결정되기 때문에(Loomis, 2005, 정광호, 2008 재인용) 바우처 체계가 직접적인 교육서비스제공에 개입하지는 않는다 하더라도 정부는 여전히 정책의 효과적인 운영을 위해 체계적으로 개입하는 것이 요구되고 있다(Daniels & Trebilcock, 2009). 특히 바우처가 공적인 정책도구로서 공공목적과 가치에 충실하도록 정부는 바우처의 설계, 실행 및 감독업무를 담당할 책무를 가지지 않더라도 강혜규 외(2009)는 바우처가 정부의 역할을 축소시키기보다는 새로운 정부의 역할을 요구하며 서비스품질관리 및 정보제공 등 제반 점검을 지속적으로 추진할 필요가 있다고 강조하였다.

방과후학교 자유수강권 운영주체¹⁰⁾들은 정부, 시도교육청 그리고 단위학교이다. 당초 정부주도로 시행되던 방과후학교 정책은 ‘학교자율화 3단계 추진계획’ 발표(2008.4.15) 이후 교육청과 단위학교가 교육현장에서 정책의 방향과 세부적인 내용을 결정하는 체제로 바뀌었다. 즉 초중등교육법 제7조에 의거한 교과부장관의 학교에 대한 포괄적 장학지도권이 폐지됨으로써 방과후학교 운영지침도 일괄 폐지되었으며 학교의 교육과정과 교수방법 등 운영전반에 대한 지시·감독이 사라져 단위학교의 자율권이 대폭 강화되었다. 이는 단위학교의 자율운영이 강조되면서 책무의 무게중심이 정부에서 단위학교로 이전되는 결과를 가져왔다. 지역 및 학교의 특성과 환경에 적합한 방과후학교 운영방안을 세워 저소득층 학생들의 교육격차를 줄일 수 있는 우수한 품질의 교육서비스와 공급자를 관리해야 할 일차적인 책임을 지게 된 것이다.

학교의 자율권 강화는 그 만큼의 책무성도 전제되어야 한다. 김홍주(2008)는 ‘학교자율화는 지방으로의 교육분권이 전제되었어야 하지만 교육에서의 지방분권은 법적 기준과 원칙이 없다’고 지적 했다. 그는 ‘교과부 장관과 시도교육감, 단위학교장 세 주체 간에도 권한 배분의 원칙과 기준이 없다’며 권한에 대한 명확한 원칙과 기준을 개발해 법령화하는 조치가 선행되어야 한다’고 주장했다. 현재 방과후학교는 시도교육청의 운영지침에 의거 단위학교장이 학교운영위원회의 심의를 거쳐 세부적인 운영계획을 수립한다.

교육과학기술부와 시도교육청은 법령, 지침, 사업계획, 예산책정 등을 통해 법적 근거를 마련해주고 단위학교는 방과후학교 및 자유수강권 운영에 관한 구체적인 의사결정권을 갖게 된다 그러나 현재는 방과후학교 운영의 세부 결정권자인 학교장의 권한과 책임을 분명히 하는 법적 근거가 없다¹¹⁾. 방과후학교정책이 운영에 대한 법률적 근거가 확보되지 않은 채로 실행된다면 ‘예산확보가 어렵고 하위의 예규나 규칙 혹은

10) 교과부를 ‘운영총괄’, 시도교육청을 ‘운영주체’, 단위학교를 ‘운영주관’으로 나누기도 하나 본 연구에서는 세 기관을 ‘운영주체’로 통합하여 기술함.

11) 방과후학교의 법제화는 현재 국회에서 계류중 임. 2005년 열린우리당 조배숙 의원을 비롯한 15명의 국회의원이 방과후 교실을 제도화하도록 초중등교육법을 바꾸고자 함. 이 법안은 국회 교육위원회를 통과했고 법사위위원회에서 심의하던 중 전국 학원연합회의 반발에 밀려 계류 중에 있는 법안임.

지침을 만들기도 어려워 방과후학교 정책이 성공적으로 정착하는데 어려움을 겪을 수 있다. 또한 안정된 재원의 확보와 정책의 일관성, 또는 이들을 포괄하는 의미로 모든 행정서비스는 법률의 수권아래서 법률에 정하는 바에 따라 이루어져야 한다는 법치주의 원칙의 준수(한국교육학술정보원 2007)'에도 위배된다. 실제로 이를 우려한 국회의원들의 방과후학교 정책입법 시도가 몇 차례 있었으나 이해관계당사자인 학원연합회와 전교조의 극심한 반대로 모두 무산되었다

2. 각 운영주체들의 기대역할과 실제

1) 정부(교육과학기술부) : 양적평가에 치우친 제한적 관리

방과후학교 자유수강권제도와 관련하여 정부는 정책을 직접 수행(rowing)하기보다는 조정(steering)하는 역할을 담당한다. 정부는 방과후학교 및 자유수강권의 전반적인 의도와 정책방향을 제시하고 정책의도가 실현될 수 있도록 각 부문에 따른 근거규정 및 방과 후 활성화 사업계획 등 관리방안을 발표하여 실제 교육현장에서 이 제도를 실행하고 정착시킬 시도교육청과 단위학교를 측면에서 지원한다. 또한 정부는 정책목표 실현을 위해 방과 후 정책과 관련된 평가지표를 제시하고, 사안에 따른 방안이나 정부입장을 발표함으로써 간접적인 방식으로 교육청과 단위학교를 관리하고 통제한다. 하나의 정책이 당초 의도한 목표를 달성하기 위해서는 정책결정을 내린 지배기관(Sovereigns)¹²⁾과 집행을 담당하고 있는 하위기관 간의 사이가 원활하거나 의사소통이 잘 이루어져야 함은 당연하다. 그렇지 않을 경우 상호모순이 발생함으로써 정책의도가 왜곡될 수 있고 또한 정책집행에도 부정적인 영향을 미친다. 지배기관이 여러 개일 경우에는 더더욱 집행이 어려워지는 경우가 많은데, 이는 지시를 받아야 하는 지배기관이 많아질수록 의사결정점(decision point)이 많아지고 결국은 거부점(veto point)의 역할을 하기 때문이다(정정길 외, 2010; 정성수, 2008에서 재인용).

방과후학교 및 자유수강권제도의 경우 정부는 집행기관의 법적·재정적 자원을 장악하고 있는 지배기관으로서의 성격을 강하게 갖고 있지 못하다. 이는 법적 근거규정을 명확히 확보하지 못한 상태에서 교육청과 단위학교로 정책운영권을 이양하였기 때문이다. 게다가 자유수강권제는 바우처방식을 채택하고 있으며, 이러한 재정배분방식을 반대하는 학자들이 내세우는 주된 이유는 정부의 책무성 약화와 이로 인한 서비스 수혜자들의 손실이다. 즉 정부가 공공서비스의 생산과 공급을 전적으로 제공기관이나 시장에 책임을 전가하는 이용자 보조금방식의 경우 서비스의 전달체계에 대한 국가의

12) Mazmanian 과 Sabatier(1981)에 의하면 대통령, 의회 등과 같이 집행기관의 법적·재정적 자원을 장악하고 있는 기관을 지배기관(sovereigns)이라고 부르고, 이들의 지지가 정책집행에 큰 영향을 미친다는 것을 강조하고 있다(정성수, 2008)

부담이 사라지고 생산과 공급에 대한 전 과정에서 국가는 재정적 책임만 지는 방향으로 관리의 부담이 가벼워지기 때문에 실제 소비자는 질적으로 낮은 수준의 서비스를 제공될 우려가 있다는 것이다. 위와 같은 조건들은 방과후학교 자유수강권제와 관련하여 정부가 당초의 정책의도를 힘있게 추진하기에는 상대적으로 약한 행정체제를 갖추게 되었다는 것을 의미한다. 그 근거로, 자유수강권이 운용되는 교육현장은 정부가 기대하고 있는 시장논리에 의해 작동되고 있지 않으며, 교육서비스를 제공하는 제공기관도 다양화되지 않고 거의 단위학교로 독과점화 되고 있는 의 상을 들 수 있다. 학자들은 특히 이용자에게 직접재정이 지원되는 서비스 분야에서는 다양한 경로를 통하여 관리와 통제를 강화하여 보다 효과적인 서비스 전달과 효율적인 서비스가 제공될 수 있도록 하여야 한다고 주장한다. 관리적 부분에서 국가책임의 부분은 더욱 증대한다고 할 수 있으며 바우처의 효과적인 운영을 위해 서비스 전달체계에 개입하여야 한다는 학자들의 의견이 제기되고 있다(윤영진 외, 2009; Daniels & Trebilcock, 2009).

방과후학교와 관련하여 교육과학기술부의 역할은 ‘운영총괄’로 ‘사업총괄 관리·조정, 지방교육재정교부금 교부, 데이터 관리 및 성과분석, 시도교육청 평가, 신규사업 계획’ 등을 들 수 있다. 지방재정교부금을 통해 시도 및 지역교육청에 방과후학교 사업 예산을 지원하고 있으며, 정책총괄조정 및 관리역할을 수행하고 있다(KEDI, 2010). 교육과학기술부는 국가차원의 방과후학교 내실화 및 활성화방안 등을 발표하여 정부의 정책방향에 대한 지침을 직접적으로 시달하는 한편 시도교육청 평가를 통한 간접적인 관리 및 통제를 시행하고 있다. 평가항목에 방과후학교에 관한 사항을 포함하고 있으며, 평가결과에 따라 지방교육재정교부금 중 특별교부금이 차등 지원된다. 시도교육청 지표별 평가내용 및 비중을 살펴보면 아래와 같다.

<표 6> 2012 시도교육청 지표별 평가내용 및 비중

항목	평가영역	평가지표	평가내용	배점
<1> 교육 성과 정량 평가	1. 학생 역량강화 (23점)	1-1. 학업성취도 평가 기초학력미달비율	· 기초학력미달비율 · 전년대비 향상도	7
		1-2. 학업중단비율	· 학업중단비율 · 전년대비 향상도	3
		1-3. 학교체육 활성화	· 체력평가 등급비율 · 체력평가 등급비율 향상도 · 학교스포츠클럽 등록률 (신규)	5

	1-4. 초중등 진로교육 활성화	· 진로교육 연차평가 결과	3
	1-5. 특성화고 취업률	· 특성화고 취업률 · 전년대비 향상도	5
2. 교원 역량강화 (10점)	2-1. 교원연수 활성화	· 직무연수 · 능력향상연수 · 시도교육연수원 운영평가 결과	7
	2-2. 단위학교의 교원 행정업무 경감 성과	· 공문량 감축 실적 · 교사의 행정업무 경감 만족도	3
3. 단위 학교 역 량 강 화 및 교육과정 혁신 (16 점)	3-1. 교육지원청의 학교지원 활성화	· 기능 조직개편 평가결과	5
	3-2. 지방교육재정 효율화	· 외부재원 유치금액 비율 · 유치금액 비율 전년대비 향상도 · 학교회계 진출금 비율 · 학교운영비 비율	5
	3-3. 교과교실제 활성화	· 교과교실제 신규선정 학교비율 · 교과교실제 연차평가 결과	3
	3-4. 예체능교과 수업시수비율	· 초등학교 비율 · 중학교 비율	3
4. 교육복지 증진 (13 점)	4-1. 방과후학교 취약계층 지원	· 자유수강권 및 농산어촌 방 과후학교 지원예산비율	3
	4-2. 안전한 학교환경 조성	· 배움터지킴이 배치학교비율 · 안심알리미서비스 학교비율 · CCTV 설치학교 비율	5
	4-3. 유 초등 돌봄지원	· 유치원 온종일 야간 (아침)돌봄교실수 · 유치원 돌봄관련 예산지원 · 초등돌봄교실 참여학생 비율 · 초등돌봄교실 예산지원	5
5. 교육 만족도제 고(28점)	5-1. 사교육비 절감성과	· 1인당 사교육비 규모 · 전년대비 향상도	7
	5-2. 방과후학교 활성화	· 참여율 · 프로그램 증가율	5

			· 방과후학교 만족도	
		5-3. 학부모 만족도 지수	· 만족도 지수 · 전년대비 향상도	8
		5-4. 청렴도 지수	· 청렴도 지수 · 전년대비 향상도	8
<II> 교육정책 (정성평가)	주요정책 추진실적 및 향후계획 (정책과제는 교육청 자 율 선정)			10

출처: 교육과학기술부(2011. 8).

<표 6>에 의하면, 방과후학교 활성화와 관련된 평가기준은 ‘방과후학교의 참여율, 프로그램 증가율, 만족도’로 구성되어있다. 이러한 교과부의 기준은 시도교육청이 단위학교를 평가할 때도 80~90% 동일한 평가기준으로 활용된다. 도교육청의 경우 ‘방과후학교 활성화’를 측정하기 위한 지표로 ‘방과후학교 참여율 및 향상도(0.8점), 방과후학교 프로그램 개설비율 및 향상도(1.2점), 방과후학교 만족도(2.0점)’를 합산하여 평가한다. 시도교육청 평가에 방과후학교항목과 사교육비 항목의 비중은 정량적인 통계 결과이며 교육소비자와 직접적으로 연관되어있기 때문에 교육청입장에서는 부담스러운 항목이 되고 있다. ‘참여학생 비율’과 ‘프로그램 수’가 중요한 평가지표이기 때문에 시도교육청에서는 일선학교에서 방과후학교 프로그램에 대한 수를 가능한 한 늘리고 참여학생 수도 확대시키기를 요청하고 있다. 단위학교에서 방과후학교에 대한 계획을 자율적으로 꾸려나가는 쉽지 않으며 특히 일정한 비율의 방과후학교 프로그램수와 참여학생 수를 반드시 확보해야만 하는 실정이다. 하나의 프로그램을 수준별로 나누어 ‘기초반’, ‘심화반’ 등으로 운영을 하는 경우 또는 같은 프로그램을 시간대를 달리 하여 ‘오전’, ‘오후’로 운영을 하는 경우에도 별도 프로그램으로 인정된다. 프로그램 참여 학생 수는 중도에 탈락한 학생들을 포함하고 있으며 정확한 의미의 ‘이수율’과는 다른 의미를 갖고 있는 경우가 있다. 한편, 교육과학기술부는 교육복지증진 평가를 위하여 ‘방과후학교 취약계층 지원’지표를 별도로 마련하여 ‘자유수강권 및 농산어촌 방과후학교 지원예산비율’을 평가하고 있다. 즉 시도교육청이 국가에서 배분하는 특별교부금에 더하여 얼마나 많은 재원을 별도로 마련하여 기초생활수급자 및 차상위계층의 학생들에게 교육기회를 창출하였는가가 중요한 평가척도가 되고 있다.

방과후학교 정책과 관련하여 드러난 정부의 역할은 지역 교육청과 단위학교에서 저소득층 학생들에게 ‘양적인 교육기회 확대’시킬 수 있도록 즉, 방과후학교 프로그램에 가능한 한 많은 저소득층 학생들을 참여시키고, 학교에서 다양한 프로그램들을 개설

하도록 집행기관들을 독려하는 것으로 분석할 수 있다. 그러나 학자들이 제시하는 국가의 보편적 역할과 책무와는 거리가 있다. 제공하는 서비스가 해당 저소득층 학생들의 요구에 적절한가 혹은 학생과 학부모들이 그들에게 필요한 서비스를 선택할 능력이 있는가, 선택능력제고를 위해 올바르게 충분한 정보를 제공 하였는가 등에 대한 관심은 상대적으로 약하게 표출되고 있는 것으로 볼 수 있다. 운영진 외(2009)는 ‘경쟁의 조건 확립여부, 서비스의 적절성, 이용자의 자기결정능력, 제공기관의 이용자선별여부 그리고 서비스접근성’ 등에서 국가가 특히 중점적으로 관리하여야 한다고 제시하고 있다.

2) 시도교육청 : 정책방향결정을 위한 힘겨루기 또는 의중읽기

시도교육청은 방과후학교 사업과 관련하여 운영주체의 역할을 수행한다. 운영기본계획을 수립하고 자체적으로 예산을 편성·집행하며, 사업추진 및 관리·평가업무와 단위학교를 관리, 감독, 조정하는 역할을 수행한다. 중앙에서 내려온 교부금 및 자체 예산 등을 바탕으로 방과후학교 운영지원사업, 초등보육 프로그램, 농산어촌 방과후학교 사업, 방과후학교 자유수강권지원사업, 대학생멘토링 지원사업 등으로 구성된 방과후학교사업 기본계획을 수립하고, 이에 따라 예산을 편성하여 지역교육청에 배분한다(KEDI, 2010).

정부와 시도교육청과의 관계는 협력과 갈등, 통제와 권한위양의 양가적인 양상을 보이며 진행되고 있다. 둘 간의 관계는 국책사업으로의 방과후학교 사업의 정책 방향을 적극 지지하는 입장과 시도교육청의 독자적인 정책의지를 추진하는 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 전자에 해당하는 지역 교육청은 정부의 학력제고정책 및 사교육방지정책을 의식하여 방과후학교 사업에 대한 계획을 수립하는 경향을 보이고 있으며, 좋은 평가를 받기 위해 시도교육청평가지표에 큰 비중을 갖고 있는 방과후학교 항목과 관련하여 방과후학교 프로그램의 수와 참여 학생 수에 대한 양적 확대를 일선학교에 요청하고 있다. 방과후정책의 양적인 외양은 중요한 지표가 되고 있으며 일선학교에서 학생들에게 다분히 강압적으로 방과후학교 참여를 독려하는 중요한 원인 중의 하나이다.

충북의 경우 방과후학교와 자유수강권 정책의 운영방향은 학업성취도를 강조하는 정부의 정책방향과 일치하고 있다. 충북이 2009년 실시된 전국 학업성취도평가¹³⁾에서 ‘보통이상’으로 평가된 초·중학생 비율이 전국 16개 시도교육청 가운데 최하위수준에 머물면서, 당시 교육감이 사과문을 발표하기도 하였다. 이러한 여파와 함께 2010년부터 고입연합고사가 부활되고 학업성취도와 관련하여 학교장 평가를 실시하면서 방과후학교의 운영방향은 일사불란하게 한 곳을 향하고 있다. 이와 같은 현상은 충북 뿐 아니라 다른 지역에서도 비슷한 양상을 보인다. 학업성취도 평가가 공개되면서 각 교

13) 전국 초6, 중3, 고1에 재학중인 학생 196만명을 대상으로 실시함.

육청들은 해당 지역의 학력수준을 끌어올리기 위한 각종 대책을 세우고 있다. 시도교육청평가지표에 일제고사(국가학업성취도평가)결과 등이 포함되면서, OO교육청을 포함한 다수의 지역교육청에서는 학업성취도 향상도를 교장, 교감평가에 반영해 인사와 연계교육을 계획을 발표했으며 전년도와 비교해 학업성취도를 향상시킨 상위 3%의 교장, 교감에게는 승진, 성과급 지급 등 인센티브를 주고 하위 3%의 교장, 교감에게는 인사 상 불이익을 준다는 내용이 포함되어있다. 일부 지역 교육청에서는 전국학업성취도 평가결과를 교원성과급 지급이나 교감근평에 반영하겠다고 밝히고 있다¹⁴⁾

“(충청북도 내) 중학교들이 학력제고에 치중하는 이유는 교육청평가항목 때문인 것 같아요. 관리자(교장)분들의 의식도 문제고,, 저소득층 밀집지역에 있는 학교들은 당연히 (학생들 평균) 성적이 떨어지는 면이 있는데, (정부가) 그런 걸 감안해주지 않는 부분이 있어요. oo중학교 뒤 쪽으로는 생활수준 차이가 많이 나거든요.” (A교육청 X 코디네이터)

14) 충북inNews(2009. 2. 19) "승진은 성적 잘 내는 순"
경향신문(2009. 2. 17) '학력평가 대책 고작 "人事연계"'
아시아뉴스통신(2011. 7. 11) "충북교육계 '학업성취도평가' 갈등 확산"

<표 7> 교육과학기술부의 시·도교육청 평가결과(2011)

지 표	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
학업성취도 평가기초학 력미달비율	매 우 미 흡	보 통	매 우 우 수	우 수	우 수	미 흡	보 통	미 흡	매 우 미 흡	매 우 우 수	우 수	미 흡	우 수	우 수	매 우 우 수	미 흡
학업중단비 율	우 수	우 수	우 수	매 우 미 흡	미 흡	미 흡	매 우 우 수	매 우 미 흡	미 흡	보 통	보 통	미 흡	미 흡	보 통	우 수	매 우 우 수
교원연수참 여율	매 우 미 흡	미 흡	우 수	보 통	보 통	매 우 우 수	보 통	우 수	우 수	매 우 우 수	매 우 우 수	매 우 우 수	매 우 우 수	매 우 우 수	매 우 우 수	매 우 우 수
방과후학교 자유수강권 지원	미 흡	보 통	우 수	매 우 미 흡	미 흡	보 통	매 우 우 수	우 수	미 흡	보 통	매 우 우 수	미 흡	매 우 미 흡	우 수	보 통	미 흡
방과후학교 활성화	미 흡	우 수	보 통	보 통	매 우 미 흡	매 우 우 수	보 통	매 우 미 흡	보 통	우 수	우 수	보 통	보 통	매 우 우 수	미 흡	미 흡
사교육비절 감성과	매 우 우 수	매 우 미 흡	보 통	보 통	미 흡	미 흡	우 수	미 흡	보 통	보 통	매 우 우 수	매 우 미 흡	미 흡	매 우 우 수	우 수	미 흡

출처: 중앙일보 2011. 6. 23 '16개시도 교육청평가'

이러한 평가기준은 단위학교들이 학업에 대한 교육적 동기가 떨어지고 자기주도적 학습능력이 약한 저소득층 학생들에게 거의 반 강제식으로 교과목 위주의 방과 후 학습에 참여시키는 배경을 설명해주고 있다. 또한 방과 후 수업에 '참여'했다는 증거는 '교육기회가 확대'되었다는 증거로 통용되고 있다.

한편, 일부 진보적인 교육감이 수장으로 있는 교육청의 경우 정부의 방과후학교 사업 방향에 상당한 반발을 보이고 있다. 대표적인 사례로 서울시 교육청의 방과후학교 정책을 들 수 있다. 서울시 교육청은 2011년 교과위주의 방과 후 활동 수업을 문제점으로 인식하고 국어, 영어, 수학 등 교과학습의 비중을 줄이고 평일기준으로 초등학교는 70%이상, 중학교는 40%이상, 고등학교는 20%이상을 교과 외 수업으로 채운다는 방침을 세우고 이 같은 권장사항의 준수여부를 학교장 평가에 반영할 예정이라고 발표하였다. 또한 '방과후학교 및 자율학습을 원하지 않는 학생에게 강요하지 않는다'(서울시교육청 2011학년도 교장평가 계획 안)는 문항을 중등학생 만족도 진단지표

의 한 항목으로 삽입하였다. 그러나 교육과학기술부는 곧이어 ‘방과후학교 내실화방안’을 발표하여 “학교장이 자율적으로 프로그램을 결정 운영할 수 있도록 보장한다는 정부의 방과 후 정책 방침을 발표함으로써 서울시교육청의 정책의도에 대한 반대방침을 분명히 밝혔다(MBN뉴스, 2011 .7. 23).

방과후학교 사업을 주관하고 있는 두 핵심적인 운영주체의 서로 다른 정책방향은 이 사업을 통해 달성하고자 하는 정책목표에 대한 분명한 시각 차이를 보여주고 있다. 교육과학기술부는 ‘방과후학교 내실화 방안(안)’을 통해 ‘취약계층 지원확대를 통한 학습기회 보장으로 지역간 소득간 교육격차 완화’의 필요성을 강조한다. 방과후학교에 참여함으로써 ‘성적향상 및 소질개발효과’가 크며 ‘사회성발달’에 긍정적 영향을 미친다고 주장한다. 이 방안에는 ‘교과 및 교과 외 프로그램에 대한 사전비율제시 등 학생과 학부모의 선택기회를 제한할 수 있는 행위를 금지’한다는 조항이 나와 있다. 즉 교과목 위주로 진행되고 있는 현재의 방과후학교의 운영방침을 바꿀 의사가 없다고 해석할 수 있다. 교육과학기술부는 ‘방과후학교 내실화방안’을 통해 ‘방과후학교 관련 국가 시책사업의 경우 목적과 취지에 맞는 사업을 운영할 것’ 즉 교과목 위주, 보충수업 형태로 진행되는 현재의 방과후학교를 지지한다는 암묵적인 지침을 제공한 것으로 볼 수 있다.

서울시 교육청을 겨냥한 교육과학기술부의 이러한 경고성 입장표명은 타 시도교육청에 분명한 시사점을 준다. 현재 우리나라는 소득격차가 교육격차로 이어지는 분명한 지표들이 나타나고 있으며, 선행연구들은 부모의 사회경제적 배경이 좋을수록 학생들의 수학성취도가 높아지는 결과를 보여준다(유한구 외, 2011). 교육과학기술부나 시도교육청 모두 방과후학교 사업이 궁극적으로 저소득층 학생들의 학습력을 제고하고 그로 인해 교육격차가 조금이나마 해소되기를 기대하고 있다. 이러한 목적을 달성하기 위해 정부는 학업성취도를 높일 수 있는 교과목위주의 방과후학교 운영을 하나의 대안으로 삼고 있으며, 서울시 등 일부 시도교육청은 교과목위주의 방과후학교는 저소득층 학생들의 실질적인 교육력을 제고하지 못한다고 판단하고 있다.

그러나 교육의 특성상 어떠한 방식의 방과 후 수업이 ‘교육격차감소’에 성과를 보이는지는 단시일 내에 드러나지 않는다. 일부 학자들은 자유수강권 정책목표가 의미하는 ‘교육격차’란 학생들 사이에 벌어진 학업성취 격차인지 아니면 최소한의 학업성취 수준을 넘지 못하는 학생들의 수를 줄이겠다는 것인지에 대한 분명한 정리가 필요하다 의견을 제시한다. 성열관·민부자(2008)는 방과후학교를 통해 해소되도록 의도된 교육격차는 학생 개인들끼리 경쟁하는 학업성취의 격차로 보아서 안 되고, ‘방과후학교가 없다면 받을 수 없는데, 그것이 있어서 다행스럽게’ 줄일 수 있는 교육기회의 격차를 뜻해야 함을 강조한다. 교육과학기술부는 ‘독창성과 배려의 조화를 통한 창의적

인재양성'을 지표로 2009 교육과정을 개편하면서 '학생의 지나친 학습부담은 줄이되 학습 흥미를 유발하며, 단편적 지식이해 교육이 아닌 자발적 학습능력을 기르고, 지나친 암기중심 교육에서 배려와 나눔을 실천하는 창의적 인재를 양성하는 교육으로의 변화'를 개정방향으로 설정했다'고 밝히고 있다. 그러나 저소득 학생들의 교육기회격차감소를 핵심적인 목표로 삼고 있는 방과후학교 정책에서의 입장은 '교과목 위주의 수업기회'의 확대라는 모순적인 입장을 보여주고 있다.

실제적으로 자유수강권 수혜학생들에게 필요한 교육이었는지, 그들의 시간을 빼앗아 오히려 학습권을 방해하지 않았는지, 정부가 그토록 원하는 '경제적 격차'가 '교육의 격차'로 이어지는 고리를 막았는지에 대해서는 충분한 검증이 이루어지고 있지 않고 있다. 일부 학자들은 '방과후학교 프로그램을 통해 경제적 곤란에 처한 아동이 주어진 상황을 극복하고 자신의 잠재력을 발휘할 수 있는 적응유연성(resilience)이 길러지도록 유도'되어야 함을 강조한다(Schoon, 2006; 박현선, 1998; 성열관의 2008 재인용). 또한 자유수강권 수혜학생들의 특성상, 이들의 학업성취는 교사의 관심, 수업에의 흥미, 자아효능감의 제고와 같은 관련 매개 변인들에 의해서 가능함(구인회, 2003; 김광혁, 2006; 성열관 외 2008 재인용)을 강조하고 있다.

3) 단위학교: 모호한 역할기대로 인한 혼란

단위학교는 방과후학교와 관련하여 '운영주관'의 역할을 수행한다. 방과후학교 프로그램을 계획·운영하고 참여학생 및 학부모 관리, 예산 신청·집행 및 결산, 강사관리 및 만족도 조사 등의 실무적인 업무를 담당한다. 청주교육지원청의 방과후학교 운영 방침에 의하면 '방과후학교는 학교운영위원회의 심의를 통해 학교 자율로 운영하게 되어있다. 학교운영위원회는 운영방식, 운영시간, 프로그램 개설, 강사 채용, 강사료, 수강료, 운방과후학교 운영에 대한 전반적인 사항을 심의할 수 있다(충청북도청주교육지원청, 2010). 그러나 방과후학교 자유수강권 운영에 대한 구체적인 실무는 명문화되어 있지 않다. 교과부와 교육청이 제시하고 있는 포괄적이고 함축적인 정책방향에 대해 단위학교에서 자체적으로 '범위와 정도'를 해석하고 있는 것이다.

“현재 방과후학교 운영의 법적근거가 없다는 사실은 너무나 충격적입니다. 국회의원들이 제시한 법률안들은 방과후학교 운영에 관한 대부분의 내용을 학교장이 결정하고, 국가 및 지방자치단체와 교육감은 이를 지원해주는 정도의 내용으로 규정되어 있는데, 학교자율 경영에 대한 적극적인 의지가 빈약한 경우, 무책임하게 방과후학교를 운영하거나 방임하기도 합니다. 이런 경우에는 제재를 가하고 우수 방과후학교 및 협력 기관에 인센티브를 주는 공식적인 법령을 만들어야 합니다.” (방과후학교지원센터 담당자 L, KEDI, 2009 재인용)

교육현장에서 ‘자유수강권제도’란 ‘방과후학교’를 활성화시키기 위한 보조수단의로서의 의미가 가장 큰 것으로 보인다. 교육복지 차원에서 단위학교가 자유수강권 수혜학생들에게 실제로 필요한 학습권을 공급하려는 혹은 적합하고 질 높은 공급자를 찾으려는 노력은 미미하다. 단위학교들은 도교육청의 교장평가와 학교평가를 의식하지 않을 수 없으며, 자유수강권 수혜학생에게는 ‘교과과목을 보충하는 것’이 필요하며 해당 학생과 학부모들도 특기적성보다는 교과목 개설을 더 원한다고 판단하고 있다. 학교 측은 정기적으로 수요조사를 실시하고 있지만, 자유수강권 수혜대상 학부모들은 ‘자녀들에게 별 관심이 없고’ ‘원하는 프로그램도 없는’ 경우가 많기 때문에 수요조사를 해도 별로 의견을 제시하지 않는 경우가 많으며, 교과위주로 운영하는 것에 대해 별 말이 없는 걸 보면 큰 불만은 없는 것’으로 판단하고 있다(A, B학교 교사).

“이전에는 보충수업비를 못내는 아이들이 있어서 제가(담임) 대신 내준 적도 있었는데 요즘에는 자유수강권으로 다 해결되니까 너무 좋습니다. 가정형편상 돈이 없어서 보충수업을 못 듣는 경우가 없어지니까 (저소득층) 아이들도 좋아하구요.” (B학교 J교사)

자유수강권은 학업성취에 대한 동기가 강한 저소득층 학생들에게는 효과적일 수 있다. 국가에서 무료로 방과 후 수업에 참여할 수 있는 기회를 제공하며, 별도 프로그램이 아니기 때문에 낙인효과에서도 안전하다. 단, 학업성취동기가 약하며 학교생활에 흥미를 느끼지 못하고 있는 더 많은 저소득층 학생들에게는 그렇게 효과적이지 않은 제도일 수 있다. 당초 정책의도대로 저소득층 학생과 학부모의 필요를 정확하게 수요조사해서 그들의 욕구에 맞는 프로그램을 제공할 수 있으면 문제가 없지만 수요자의 무성의 혹은 무관심으로, 학교 측의 일방적인 정책결정으로, 혹은 왜곡된 정보 전달로 그들에게 전혀 필요치 않은 프로그램들이 일방적으로 공급된다면 자유수강권제도의 취지는 왜곡되어 운영될 수 있으며, 나아가 제도 자체의 정체성에 혼란이 올 수 있다.

정책집행현장에서는 정보 비대칭(information asymmetry)문제도 존재한다. 정부와 교육청 혹은 정부와 단위학교를 주인 대리인 이론으로 대입시켜 볼 때¹⁵⁾, 국민을 대신하여 주인(principal)의 역할을 하는 정부는 양질의 교육서비스를 적은 비용으로 제공할 수 있는 민간교육기관들이 가능한 한 학교에 많이 진입하여 공급자 간의 경쟁과

15) 주인 대리인 이론은 주인(principal)이 대리인(agent)으로 하여금 자신의 이익과 행위를 재량으로 해결해 줄 것을 부탁하는 주인-대리인 관계에서 나타나는 여러 문제를 다루는 이론을 말한다. 대리인 관계에서는 대리인의 선호 혹은 관심사항과 주인의 그것이 일치하지 않거나 주인이 대리인에 비해 전문 지식과 정보가 부족하기 때문에 대리인이 주인의 이익을 충실하게 대변하고 확보하지 못하는 대리인 문제(agent problem)가 발생한다. 한편 국민(principal)과 대리인(agent)인 정부가 주어진 역할의 일부를 다시 대리인(민간기관)에게 맡길 때도 원래 주인-대리인의 관계에서와 같은 성과평가, 정보의 불균형, 유인(인센티브)문제 등이 발생한다. 예를 들면 미국의 일부 지방정부에서는 소방, 교도업무를 민간기관과 계약에 의해 수행하도록 하고 있으며 이 경우 주인-대리인문제가 발생한다(송하중, 1994; 이종수, 2009)

소비자의 만족스러운 선택행위가 발생하기를 바란다. 하지만 대리인(agent)역할을 하고 있는 교육청과 단위학교는 민간교육기관들이 학교 내로 진입하는 것에 대해 거부감을 느끼며 차단하고 자체적으로 독과점적인 서비스를 제공하려 한다. 이러한 상황은 역선택(adverse selection)과 도덕적 해이(moral hazard)의 발생우려가 있으며 당초 정책결정자가 기대했던 효과성과 효율성은 달성될 수 없게 된다(정정길 외, 2010). 교육소비자에게 가능한 한 다양한 서비스 공급자를 선택할 수 있는 권한을 보장해주고 이로 인해 공급자간 경쟁을 야기하여 서비스의 질을 제고하려는 정부의 의도는 정책의 집행현장에서 왜곡되어 이루어진다. 사례학교들의 경우 ‘수요자의 선택을 두고 다수의 공급자가 경쟁을 하는 방식’이 아닌 오히려 ‘단위학교가 독점적 지위를 누리며 거의 모든 프로그램을 공급하고 있는 방식’형태로 진행되고 있으며, 이는 여전히 정부(단위학교) 직접공급의 변형된 형태에 가까운 것으로 보인다. 단위학교의 입장에서는 학교 자체의 역량으로만 방과후학교를 운영하려는 이유 중의 하나로 검증되지 않은 사교육기관이 공급하는 ‘수준이 의심스러운’ 교육서비스가 소비자인 학생에게로 전달됨으로써 야기할 수 있는 학생들의 피해를 막기 위해서라고 항변하고 있다. 서비스 품질을 측정할 수 있는 표준 또는 평가지표가 준비되어있지 않고 또한 강사의 질에 대한 충분한 검증을 할 수 없는 상황에서 학교가 선택할 수 있는 편리한 대안은 ‘외부 공급자의 진입거부’이다.

방과후학교 자유수강권과 관련하여 영역별 관리와 책무에 대한 각 운영주체와 소비자의 입장 혹은 인식을 요약하면 아래 표와 같다.

<표 8> 영역별 관리와 책무에 대한 각 운영주체의 입장

'항 목	교육과학기술부	OO교육청	단위 학교	교육소비자
이 용 자 정보제공	정보제공의무 강화 규정마련 ¹⁶⁾	프로그램 개설 전에 수요자 조사 의무화 (매 학기당 2회이상)	학기마다 수요조사실시	형식적으로 응함
낙인효과방지	별도 규정 없음	자유수강권대상만 을 위한 프로그램개설금지	자유수강권대 상만을 위한 프로그램개설 금지	별도 프로그램개 설을 요구하지 않음
대상자선발 및 관리	필수대상자와 학교장추천으로 구분	학교장 추천부분은 소득수준으로	교육청 규정에 근거하여	차상위계층 의 불만이 있음

		결정함	선발	
방과 후 운영시스템의 전산화	통합신청으로 개선, 명목적 바우처를 사용하지 않음	통합신청으로 개선, 명목적 바우처를 사용하지 않음	온라인통합신청, 가정통신문 등 병행	온라인으로 통합 신청할 수 있어서 만족스러워함

IV. 결 론

단위학교는 바우처 제도의 운영주체이자 동시에 가장 큰 공급자의 역할을 수행한다. 정책집행의 측면에서 볼 때, 일반적으로 바우처 제도는 중앙에서 정책의 방향과 목표 및 바우처내용을 결정하고 집행기관은 이를 집행하고 관리하는 역할을 담당한다. 보건복지부에서 시행하고 있는 사회서비스바우처의 경우, 보건복지부에서 바우처에 관한 전반적인 내용을 결정하고 사회서비스센터에서 그 운용과 집행부분에 대한 관리를 하여 수혜자가 원활하게 바우처를 사용할 수 있도록 지원하는 역할을 수행한다.

교육분야에서도 중앙부처인 교육과학기술부가 자유수강권에 대한 예산을 확보하고 자유수강권의 방향과 내용 및 집행방법 등에 관한 사항을 규정 및 제시하고 시도교육청과 단위학교는 이를 집행한다. 그러나 방과후학교 자유수강권의 경우 집행과정에서 교과부인 정책결정자와 교육청과 학교인 집행자, 즉 주인과 대리인의 역할이 변화되는 양상을 보인다. 집행자인 교육청은 다시 정책을 결정하는 권한을 부여받아 중앙이 결정한 당초 정책방향과는 다소 다른 정책방향을 단위학교에 제시한다. 현 정부의 정책의도는 시장기체로서 바우처의 작동원리를 강조해 공교육에 민간기관들을 진입시켜 경쟁구도를 형성하여 교육서비스의 질을 제고하고 교육소비자의 만족도를 높이려는 것이었으나 실제 교육현장에서는 당초의 정책의도와는 다른 양상을 보이고 있다.

바우처제도를 도입할 경우에는 정부의 책무성이 충분히 전제되어야 한다. 정부는 제공되는 서비스의 질 관리를 위해 주된 공급자의 독과점을 막아야 하고, 그러기 위해 최소한 둘 이상의 공급자 간에 실제적인 경쟁구도를 형성할 수 있을 만큼 시장을 성숙시켜야 할 책무가 있다. 시장이 전혀 형성되어있지 않고 또 형성될 가능성이 없다면 다른 형태의 재정배분기제를 사용하는 것이 보다 양질의 교육서비스를 제공하는 방법이 될 것이다. 또한 교육서비스의 성격이 복지적 성격이 강할 경우 소비자에게 공급자 및 프로그램 등 제공될 서비스와 관련된 충분하고 정확한 정보를 제공되어야 한다. 소비자의 실질적인 선택권이 보장되기 위해서는 충분한 정보가 사전에 그들에

16) 방과후학교 관련 정보를 가정통신문 위주로 제공하던 것을 학생과 학부모가 쉽게 열람할 수 있도록 학교 홈페이지의 '방과후학교'코너에 강좌정보를 제공하도록 운영지침을 강화함(2011).

게 제공되어야 한다. 현재 시행되고 있는 형식적인 소비자 수요조사로는 저소득층 학생 및 학부모들의 교육욕구 및 필요를 정확히 파악할 수 없으며 그들의 학습동기를 높이지 않고는 교육격차를 좁힐 수 있을 만큼의 교육적 성과를 얻어낼 수 없기 때문이다.

현재의 자유수강권제도는 ‘수요자의 선택권을 보장’하려는 것이 아니고 ‘저소득층의 교육기회를 확대’하려는 것이다. 정부는 이러한 정책목표를 달성하기에 과연 ‘바우처 방식’의 재정배분이 최선인가를 고민해보아야 할 것이다. 전국적으로 자유수강권제도에 지출되는 예산은 1,764억원이며 향후 더 확대 집행될 것으로 예측되고 있다. 현 자유수강권제도는 바우처 방식이라기보다는 정부가 학교 측과 위탁계약을 맺는 형태로 전개되고 있으며, 최근 교육과학기술부에서 사회적 기업을 육성하여 방과후학교를 위탁할 수 있도록 시도교육청에 적극 요청하는 일련의 상황을 종합해볼 때, 저소득층을 위한 교육재정배분이 기관위탁방식의 정부직접공급방식의 형태로 변화를 시도하는 것으로 추측해 볼 수 있다.

<참고문헌>

- 장기구. (2008). 크리스토퍼 젠크스의 교육보증에 대한 견해 검토. 한국교원대 교육대학원 석사학위논문.
- 교육과학기술부. (2011). 특별교부금 국가시책사업 평가: 사업계획서. (2011) Group III. 학교교육 지원체제 구축: 15. 방과후학교 활성화.
- 김윤수. (2009). 사회서비스 분야에서 전자바우처사업의 발전방안. 한국거버넌스학회.
- 김재웅. (2007). 정책집행과정 분석모형을 통한 열린교육 실행과정분석. 「열린교육연구」, 15(3).
- 김재춘. (2002). 제7차 교육과정의 정치적 성격 분석: 신자유주의 논쟁을 중심으로. 교육학연구, 40(4).
- 나민주. (2008). 시장·정부·대학: 대학재정지원 정책의 이해. 한국학술정보.
- 나민주. (2009). 대학재정배분의 쟁점과 방향. 「교육재정경제연구」, 18(3).
- 반상진. (2005). 고등교육재정 지원제도 개선방안. 교육인적자원부.
- 박은아. (2008). 노인돌보미 바우처사업의 경제성 분석 연구. 연세대학교 보건대학원 석사학위논문.
- 박정원. (2001). 교육시장화와 공공성. 「교육비평」, Vol. No.6.
- 신경식·서아영 역. (2008). 사례연구방법. 한경사. Yin, R. T.. (2008).

- 신도철. (1998). 우리나라 교육 서비스 시장에서의 소비자주의. 「소비자학 연구」, 9(3).
- 신철균. (2011). 연구학교 운영과정분석: 신제도주의 이론을 중심으로. 서울대학교 교육학박사학위논문.
- 윤정일 외. (2010). 교육행정학원론, 제5판. 학지사.
- 이광현. (2011). 초중등교육에서의 교육경제학 연구의 주요 쟁점. 한국교육재정경제학회 연차학술대회 자료집.
- 이돈희. (1996). 수요자 중심 교육과정의 정당성. 「교육과정연구」, 14(1).
- 이상수. (2000). 지방공공서비스의 조직운영형태별 성과평가. 한국행정학회 학술대회 발표논문집.
- 이선영. (2010). 바우처 도입에 따른 사회복지서비스의 선택권 보장에 관한 연구. 서울시립대학교 석사학위논문.
- 이선호. (2003). 외국의 스쿨 바우처 제도(School Voucher)의 적용가능성 탐색. 「교육발전논총」, 24(1).
- 이용숙 외. (2005). 교육현장개선과 함께하는 실행연구방법. 학지사.
- 이제봉. (2007). 신자유주의 교육개혁과 학교선택제: 미국의 학교선택제 실시과정에서 나타난 이데올로기 갈등과 시사점. 「교육행정학연구」, 25(1).
- 이종수. (2000). 행정학사전. 대영문화사.
- 이재원. (2008). 사회서비스 전자바우처. 대영문화사.
- 이재원. (2008). 전자바우처를 활용한 소비자 중심의 사회서비스 공급정책-보건복지가족부 노인돌보미 바우처 사업을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 15(3).
- 장수명. (2002). 미국 공립학교에 대한 전쟁: 학교의 민영화와 교육의 상업화. 「한국교육」, 29(2).
- 장수명. (2006). 교육의 공공성확대와 지불보증(voucher)제도. 플로리다의 바우처 위헌 판결 그 의미와 시사점(최순영의 이야기 나누기).
- 장영인. (2009). 보육재정 지원방식으로서의 보육 바우처의 재조명: 아동권리 관점을 중심으로. 「한국영유아보육학」, 58.
- 정광호. (2006). 바우처: 공공서비스 선택권과 경쟁. 한국행정학회 하계학술대회 발표문.
- 정정길 외. (2010). 정책학원론. 대명출판사.
- 조근식·김공록·엄태호. (2010). 정책수단의 변화로 인한 효과성 분석-가사간병서비스의 전자바우처 전환을 중심으로. 「한국정책학회보」, 19(4).
- 조호제. (2007). 방과후학교 자유수강권제도 포럼 성과 자료집, KEDI.
- 차경희. (2005). 다중지능학교로의 변화과정에 대한 질적 사례연구: 학교교육개혁에 주는 시사점. 「다중지능교육연구」, 2.

- 최병만. (2005). 교육예산의 배분에 관한 연구. 경기대학교 박사학위논문.
- 최성은. (2010). 바우처와 현금지원: 보육료지원사업을 중심으로. 「재정학연구」, 3(1).
- 최성은·최석준. (2007). 바우처사업 효과분석 및 평가방안연구. 서울: 한국보건사회연구원.
- 최옥채 외. (2007). 사회서비스 제공의 실상과 문제점과 발전방안. 비관과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집.
- 하재룡. (2000). 지방자치단체 공공서비스의 민영화 필요성과 방향. 「경남개발연구」, 42.
- 한국교육개발원. (2007). 방과후학교 자유수강권 제도 포럼 성과자료집. 한국교육개발원.
- 한승훈. (2008). 바우처 제도의 결정요인에 관한 메타분석 연구-교육 바우처를 중심으로. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 홍금자. (2009). 보육지원시스템의 바우처제도 도입방안. 「한국영유아보육학」, 57.
- A중학교 홈페이지(학교알리미 공시사항)
- B중학교 홈페이지(학교알리미 공시사항)
- B중학교 학교운영보고서
- Belfield, C. R. & H. M. Levin. (2002). The Effects of Competition on Educational Outcomes. ERIC Digest. www.eric.ed.gov.
- Steuerle, C.Eugene, Van Doorn Ooms, George Peterson, & Robert D. Reischauer Eds.. (2000). Vouchers and the Provision of Public Services. Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- Caruthers, J.K., Marks, J.L.and Walkser, J.K.. (1994). Important safeguards in funding processes for public higher education. R.M.Epper(ed). Focus on the Budget: Rethinking Current Practice. Denver:Education Commission of the states.
- Cave, Martin. (2001), Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services, OECD Journal on Budgeting, (1).
- Chakrabarti, Rajashri. (2010). Vouchers, Public School Response, and the Role of Incentives. Staff Report No. 306, Federal Reserve Bank of New York. ED517702.
- Choi, Y.C.. (1999). The Dynamics of Public Service Contracting. Policy Press.
- Chubb, J. & Moe, T.. (1991). Schools in a marketplace: Chubb and Moe argue their bold proposal. School Administrator, 48(1).
- Daniels, R. J. & M. J. Trebilcock. 장승옥 외 역. (2009). 복지국가와 바우처. 학지사.
- Dougherty, Richard, & William D. Eggers. (1996). Delivering Better Services for the Mentally Ill and Developmentally Disabled: A Consumer Choice Model.

- Policy Study No. 215. Los Angeles, Calif.: Reason Public Policy Institute, October 1996. Available at <http://www.rppi.org/socialservices/ps215.html>.
- Education and Urban Society. Rethinking of the Basic Assumptions of School Choice Policies: Utilizing the Perspective of Institutional Behavioral Economics: <http://mc.manuscriptcentral.com/eusoc>
- Enlow, Robert C. & Ealy, Lenore T. ed. (2006). Liberty & Learning: Milton Frieman's voucher idea at fifty. Cato Institute, Washington, D.C.
- Forster, Greg. (2011). A Win-Win Solutioun: The Empirical Evidence on School Vouchers. Second Edition. Foundation for Educational Choice. 2011. 36 pp.(ED517753).
- F.C. Fowler. (2007). 신현석 외 역. (2009). 교육정책의 이론과 실제 2판. 아카데미프레스.
- Fred C. Lunenburg, Allan C, Ornstein. (2007). Education Administration : Concepts & Practices.
- Frideman, Milton.. (1955) "The Role of Government in Education." In Economics and the Public Interest, edited by Robert A. Solo. Rutgers, N. J.: Rutgers University Press.
- Haberkern, R. M. (2003). Using Vouchers to Deliver Social Services, Welfare Information network, Issue Notes, Vol.7,No.10.
- Mowen, John C.. (1993). Consumer Behavior. N.Y: Prentice Hall.
- Witte, John. (2000). The Market Approach to Education. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Witte, John. (2009). Vouchers. In Handbook of Education Policy Research. edited by Schneider, Barbara et al. New York & London: Routledge

접수일(2011년 7월 30일)
 수정일자(2011년 8월 11일)
 게재확정일(2011년 8월 19일)