

사교육 대책의 유형에 관한 분석적 연구*

이종재(李宗宰)** · 장효민(張孝珉)***

논문 요약

이 논문은 한국 사교육 대책에 대한 역사적 분석을 통해 사교육대책에 내포되어 있는 문제점과 앞으로 사교육 대책 마련에 있어 고려되어야 할 발전적 과제가 무엇인지 구명함을 목적으로 하였다. 한국 사교육 대책을 역사적으로 분석해본 결과 먼저, 사교육 대책은 사교육에 대한 관점 및 사교육 문제에 대한 접근 방법의 차이에 따라 "입시경쟁 제거형", "사교육 규제형", "공교육 내실화형", "사교육 제공형"으로 구분되고 대책의 초점이 이동되어 왔음을 알 수 있었다. 다음으로 과거 사교육 대책에 대한 반성을 통하여 보다 합당한 사교육 대책을 마련하기 위해서는 다음과 같이 사교육 대책을 새롭게 구상해야 함을 제안하게 되었다. 사교육 수요의 성격 및 각 유발 요인의 '다층적인 면'에 대한 이해를 바탕으로 다양한 대책들이 제 기능을 발휘할 수 있도록 조직화를 추구해야 한다. 또한 장기적인 안목에서 배려와 지원의 방식을 통해 대책의 결정 및 시행과정에서 각 관련인의 자율과 참여를 지원하고 보장해 주어야 한다. 마지막으로 사교육 대책 전략을 다른 교육 정책들과의 조화를 고려한 총체적 접근으로 전환해야 한다. 물론 기존의 사교육 대책에는 한계점이 있으나 우리는 사교육 문제의 해법을 찾는 과정에서 한국 교육에 내재했던 여러 문제들을 해결해 왔으며 앞으로도 이러한 노력을 꾸준히 시도함으로써 더욱 바람직한 교육 체제를 구축하는 방안을 모색할 수도 있을 것이다.

■ 주요어 : 사교육, 과외, 사교육 수요, 정부 대책

* 이 논문은 2008년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2007-321-B00132).

** 서울대학교 교육학과 교수, 『2단계 BK21 역량기반 교육혁신 연구사업단』 참여교수임.

*** 서울대학교 교육학과 석사과정

I. 서론

한국교육의 발전과정을 돌이켜 보았을 때, 정부는 교육의 평등을 실현하기위한 지속적인 노력을 기울여 왔다. 그러나 이러한 노력에도 불구하고 사교육 문제는 해결되지 않고 오히려 더욱 확대되어 온 모습을 보여 왔으며 이제는 사교육은 해결이 어려운 문제로 인식되고 있다. 사교육이란 그 발생 원인이 정치·경제·사회·문화·교육의 제반 요인과 복합적으로 연관되어 장기간의 과정 속에서 야기된 문제이기에(서남수, 1997) 사적 재화에 해당하는 사교육 시장에 변화를 유도하려는 시도는 쉽게 성공을 거두지 못하였을 뿐만 아니라, 때로는 전혀 예상치 못했던 부작용을 초래하기도 하였다.

그러나 사교육 대책들은 대책을 수립하는 당시의 사교육 문제에 대한 인식과 이해를 토대로 하여 형성되었을 뿐만 아니라 정책으로서의 사교육 대책과 집행은 서로 영향력을 미치면서 서로 수정·변화하며 문제들을 해결해 나아가는 일종의 정책 진화(evolution)(오석홍 외, 2006)¹⁾의 과정으로 볼 수도 있다. 그러므로 우리는 과거의 다양한 사교육 대책들을 다시금 재분석함으로써 각 정책들이 지니는 장단점과 그 시행 결과로 얻은 교훈을 바탕으로 사교육 대책의 진화 과정을 분석할 수 있을 것이다.

이 논문은 사교육 문제의 해결을 위한 정책적 노력이 어떻게 전개되고 발전·진화하였는지 사교육 대책들의 핵심 내용을 중심으로 그 전개과정을 고찰하였다. 이 때 각 대책이 나타나게 된 역사적 배경과 현실적 맥락을 검토해 봄으로써 사교육 대책 전개과정의 흐름 가운데 드러나는 패턴의 변화를 발견할 수 있었다. 다음으로 이러한 변화를 바탕으로 사교육 대책의 유형을 구분하여 그 특징을 살펴보고 과거 사교육 대책에 대한 반성을 통해 교훈을 추출한 후 이를 토대로 보다 바람직한 사교육 대책의 방향을 제시해 보았다.

이 논문은 지난 40여 년 동안 정부가 공식적으로 발표·시행된 사교육 대책 내용에 관한 기록과 관련한 연구문헌을 활용하여 대책의 성격에 관한 분석을 시도하였다. 이론적 틀은 국내·외 서적, 선행 연구 논문 등을 바탕으로 논리적인 방식으로 추론하였다. 실태파악을 위한 대상 자료는 정부 및 여러 교육단체의 통계자료 및 신문 보도 자료를 이용하였으며, 정책 집행 과정의 전개와 공과에 대한 평가는 기존의 연구 논문과 정부의 정책 자료, 언론자료를 바탕으로 재정리하였다.

1) '진화적'이라는 말은 집행가에 의한 정책아이디어의 해석, 재해석, 변형뿐만 아니라 아이디어의 실행, 또 그 실행의 결과가 오류의 시정을 통해 다시 정책의 아이디어에 변화를 가져와 정책을 재형성해 가는 과정을 의미하는 것이다(오석홍 외, 2006).

II. 사교육 대책의 전개과정

1960년대 후반 과열 과외 현상으로 과외 망국론이 대두된 이래 그 동안 역대 정부마다 과외 문제 해결을 중요한 정책 의제로 설정하고, 사교육 대책들을 수립하고, 사교육 문제 해결을 위한 노력을 지속적으로 추진해 왔다. 따라서 다양한 사교육 대책의 실험기라고 할 수 있는 지난 기간의 사교육 대책 변천 과정에 대한 분석을 통하여 앞으로 사교육 대책이 지향해야 할 바람직한 방향을 정립할 수 있을 것이다. 이를 위해 먼저 우리나라 사교육 대책의 역사적 전개 과정을 사교육 대책 변화의 큰 흐름을 중심으로 개관하고자 한다.

사교육 대책의 역사적 전개 과정을 개관해 보면 사교육대책의 변천과정은 분명한 변화의 과정을 보이고 있다. 사교육 대책은 무시험 진학제도의 도입으로 사교육 수요를 제거하려는 정책으로 시작하여, 사교육의 금지, 사교육 금지 조치의 변경·보완시기, 그리고 금지조치에 대한 위험 판정으로 과외비 경감 및 공교육의 내실화에 의한 사교육의 문제에 대한 대응기로 구분할 수 있다.

1. 입학시험의 폐지(1960~80)

1) 1968. 7. 15. 입시개혁안

초등교육의 의무교육으로 중학교 진학수요가 확대되면서 1960년대 후반에 이르러 ‘입시지옥’이라는 신조어가 생길 만큼 중학교 입시가 사회문제화 되었다. 이대 교육학과 조사에 따르면 서울시내 국민학교 4, 5학년 학생의 약 60%, 6학년 학생의 약 90%가 과외공부를 하고 있었다(중앙일보 1966. 7. 21. 6면). 이러한 상황에서 입시경쟁에서 오는 부작용 해소와 함께 중학교 교육기회의 획기적인 확대를 위하여 추진된 것이 중학교 무시험 진학제도였다(윤정일, 1997). 1968년 7월 15일 권오병(權五柄) 문교부 장관은 1969학년도부터 1971학년도까지 3개년 계획으로 중학교입시의 무시험제도를 도입한다는 내용의 「7·15 입시개혁안」을 공포하였다. 당시 언론에서는 이를 ‘7·15 해방’이라고 표현했다(국정브리핑 특별기획팀, 2007).

이때 7·15무시험 입학제도의 정책목표는 (1)아동의 정상적인 발달 촉진, (2)초등학교 교육의 정상화, (3)과열된 과외 공부의 해소, (4)극단적인 학교차 해소, (5)가정의 교육비 부담 감소와 일류 중학교 관념 불식 등이었다(문교부, 1988, p.391). 그리고 개혁 추진에 있어 주요 쟁점은 입시경쟁 자체의 폐지, 일류교 폐쇄 및 중학교 평준화 확충이었는데 당시 문교부는 “무시험 진학을 통한 입시지옥의 해소”란 명분을 여론화함으로써 국민적 지지 기반 속에서 이 같은 교육

개혁을 단행하였다(김동석, 2000; 안기성 외, 1998). 그러나 중학교 무시험진학제도로 인한 진학 기회의 확대는 그 대책의 긍정적 효과에도 불구하고, 고등학교 입학 과열 경쟁으로 인한 중학교에서의 과외를 성행시켰다.

2) 1973. 2. 28. 고교평준화 정책

1973년의 경우, 인문계고 지원자의 40%만 고교에 진학할 수 있었기에 이 무렵에는 고등학교 진학경쟁 뿐만 아니라 명문고에 진학하기 위한 경쟁이 치열했다. 실제, 서울지역 중학생의 70% 이상이 교내 또는 교외에서 과외수업을 받았으며(조선일보, 1971. 6. 15), 전체 중학생의 27%가 정서불안에 걸리는 등 이른바 ‘중3병’이 커다란 사회문제로 떠올랐다(동아일보, 2002. 3. 11.). 이에 당시 문교부는 고교간의 차이를 없애는 평준화 체제로의 전환을 통하여 중학교의 정상화 및 과열 사교육 문제를 해결할 수 있다고 판단하였다(한만길, 1990).

새로이 발표된 고등학교 입학시험제도 개선의 기본방향으로 (1)중학교 교육의 정상화 촉진, (2)완전한 고교평준화의 이룩, (3)과학기술 및 실업교육 증진, (4)교육의 균등한 발전 도모, (5)국민 교육비 경감, (6)학생의 대도시 집중 억제 및 농촌 경제 안정 등이 제시되었다(문교부, 1988). 특히 문교 당국은 1973년도부터 고교 교육의 실질적 평준화에 박차를 가하여 고등학교의 시설, 교원, 재정 등에 있어서 “학교 간의 평준”을 추구하였다.

평준화 시책의 긍정적 영향으로 중학교 교육 과정 운영의 정상화, 고등학교 교육기회 확대 및 학교 간 교육 격차 완화, 과열 입시 경쟁의 경감 및 고입 재수생 문제의 해결, 대도시 인구 집중 억제, 실업교육의 증진 등이 제시되고 있으나(강영혜 외, 2005; 김영철, 강태중, 1985; 김홍주 외, 2001; 박부권 외, 2002; 윤종혁 외, 2003) 사교육 문제와 관련하여 고교 평준화 정책은 과외 전쟁터를 대입을 위한 고교생들의 뒤편으로 옮겨 놓았을 뿐이었다.

2. 사교육 금지시기 (1980~1981)

1) 1980. 7. 30. 교육개혁조치

정부의 각종 정책에도 불구하고 사교육 문제는 지속적으로 악화되었으며, 급기야 1980년에는 과외망국론이 대두되기에 이르렀다. 이에 제5공화국의 전신이라고 할 수 있는 ‘국가보위비상대책회의’는 과외과외를 해소할 수 있는 방안을 단기간에 수립하여 가시적 성과를 볼 수 있는 특단의 조치를 강구하고자 하였다(문교부, 1988). 이러한 개혁활동의 결과물로 1980년 정부는 ‘7·30 교육개혁’ 조치를 발표하였는데, 이는 과열 과외와 재수생 문제를 대학 정원의 확대

와 과외금지조치에 의하여 해결하고자 한 것이었다(교육개혁위원회, 1998).

그러나 이러한 7·30 교육개혁은 소기의 목표를 달성하지 못한 채 각종 부작용을 양산하였다. 대학졸업정원제는 상대 평가와 강제 탈락제도로 인해 학력 우수자도 탈락시켜야 한다는 부작용과 수용 시설 불충분으로 교육의 질이 떨어지는 등의 역효과로 인해 1983학년도 초에 사실상 학년별 중도 탈락자를 폐지하는 선에서 수정·보완 되었다. 과외를 금지시키려는 조치는 근본적인 대책이 되지 못하여 과열과외의 표면적 억제는 가능하였으나 과외에의 열망을 잠재울 수는 없었다. 이런 과정에서 과외 금지가 국민의 교육권을 제한한다는 반대여론이 제기되었으며 결국 2000년 헌법재판소의 과외 금지 조치에 대한 위헌 판결에 따라 과외교습을 다시 전면적으로 허용함으로써 이 정책은 원점으로 돌아가게 되었다.

3. 사교육 금지 조치의 변경·보완시기 (1981~2000)

1) 1987. 12. 31. 10대 교육개혁

당시 세계 각국은 다가올 21세기 미래 국제 사회를 주도하기 위하여 국가 사회 발전 방안으로서 교육개혁을 다투어 추진하고 있었다. 이러한 세계적 추세에 뒤떨어지지 않기 위해 우리 교육이 안고 있는 문제를 해결하겠다는 정부의 의지 하에 1985년 3월 교육개혁심의회가 설치되었으며 1987년 12월 말까지 활동하였다. 특히 주요 개혁사항을 추출해서 이에 대한 구체적인 실천 방안을 작성하여 심의를 거쳤는데, 여기에 포함된 개혁 사항은 총 49개였다. 그리고 이것을 다시 과제 내용에 따라 10개 영역으로 분류하여 10대 교육 개혁이라 칭하였으며, 그 내용을 정리하면 다음과 같다(교육개혁심의회, 1987). (1)학제 개편, (2)입시제도 개혁, (3)학교 시설의 현대화, (4)우수 교원 확보, (5)교육내용과 방법의 쇄신, (6)과학 두뇌의 개발, (7)대학교육의 우수성 추구, (8)평생교육 체제 확립 (9)교육 행정의 자율화, (10)교육 투자의 획기적 확대 등이다. 이러한 큰 흐름 안에서 1980년도의 과외 금지 조치를 지속적으로 추진하는 가운데 사교육 관련 문제들도 해결하고자 하였다.

이 가운데서 사교육과 관련한 내용에 대해 좀 더 상세히 살펴보면 먼저 입시제도의 개선방안 안에서 1990년대 초반부터 대학별로 창의적이고 독자적인 입학 전형 제도를 수립하여 자율적으로 운영하게끔 하였다. 이는 대학의 학생 선발권을 행사하도록 하는 것인 한편, 객관식 위주의 시험제도에서 오는 사고력 발달의 손상을 예방하고 다양한 대학 입학 전형을 도입하여 입시 위주의 사교육 수요를 감소하게끔 한 의도라고 할 수 있다. 그리고 학업의 효율화를 기하기 위하여 학급당 학생수를 40명 이내로 감축하고 실험 실습 및 특별 교실의 확보 기준을 상향 조정하였으며 교육공학 기자재를 획기적으로 확충하도록 하였다. 또한 공교육의 진정한 교육력

을 높이기 위하여 교원의 주당 수업 시간 수를 대폭 감축하여 교원으로 하여금 교과연구를 할 수 있는 시간을 가지도록 하였으며, 교육 내용의 다양화와 지역화를 도모하기 위하여 교과서 정책을 개방하도록 하였다. 뿐만 아니라 국민들에게 올바른 교육관을 가지도록 계도하는 한편 고용 및 인사관리상의 차별을 완화하기 위하여 고용 차별 금지를 법제화하기로 하고 학력 간의 임금 격차를 완화토록 하였다. 이는 학벌위주의 고용 풍토로 인한 사교육 수요 유발 요소를 감소시키려는 조치로 볼 수 있다. 교육개혁심의회 10대 개혁안은 입시 경쟁의 제거나 사교육 금지 조치에 전적으로 의존하기보다 공교육을 내실화하기 위한 방안을 보다 구체적으로 검토하고 있는 점에서 이전의 대책과 다소 차별화된다.

2) 1997. 5. 12. 과열과외 완화 및 과외비 경감 대책

1980년도 7·30 교육개혁 조치의 과외 금지 조치가 ‘변태과외’나 ‘비밀과외’라는 신조어가 시사하듯 단속을 피하려는 노력으로 각종 부작용을 빚게 되자, 이후 7·30 교육개혁 조치는 점차적으로 그 세부 내용이 부분별 수정·보완되었다. 1990년대 이후 과외비 부담이 과중하다는 학부모들의 불만이 확산되어 과열과외 문제가 정치적 쟁점으로까지 비화되었다(서남수, 1997). 이에 교육부는 과외 문제에 대한 다각적인 대처 방안을 강구하여 발표하였다. 1997년 5월 12일에 발표된 “과열과외 완화 및 과외비 경감 대책”은 과외의 원인과 특징에 대한 접근 방법이 기존의 대책에 비해 구체화되어 학교급 별 과외의 원인과 특징을 구분하여 살펴보았다. 그리고 각 학교급 안에서도 사교육 수요의 성격을 보다 다각적으로 도출해 내려고 노력하였다. 이를 통해 사교육 대책 전략을 사교육 문제를 직접적으로 해결하는 방식에서 ‘다양한 수요 유발 요인’에 대한 관심을 토대로 한 우회적인 접근 방식으로 전환하였다.

구체적인 정책 내용은 다음과 같이 요약될 수 있다. 먼저 교육부의 기본적인 입장은 과열과외의 근원적인 해소는 교육의 내실화 등을 통해서 과외 욕구를 원천적으로 줄여가야만 가능하다는 것이다. 그리고 학교교육 내실화, 대학입학제도 개선, 과외 수급체제의 개선뿐만 아니라 능력 중심 사회가 구현되도록 범사회적·범정부적 노력을 계속해 나간다는 것이 본 대책의 기본 핵심 구조이다. 또한 과외가 실제적인 요인 이외에도 학부모들의 불안심리와 경쟁심리에 의해서 과열되는 경향이 있다고 보고 학부모들의 의식개혁을 위하여 대학정원이 고교 졸업생수를 초과하게 된다는 사실 및 과열과외의 부작용에 대한 적극적인 교육과 홍보활동을 전개할 계획을 세웠다. 이는 기존의 사교육 대책에서 보이는 사교육 문제를 파격적으로 일격에 해소하려는 방식에서 벗어나 ‘점진적’이더라도 보다 ‘복합적’이고 ‘다양한 처방’을 도입하려 하였다는 점에서 의의가 크다고 평가할 수 있다(서남수, 1997).

4. 사교육 전면허용기 (2000년대 이후)

1) 2000. 6. 과열과외 예방 및 공교육 내실화 방안

2000년 6월 발표된 “과열과외 예방 및 공교육 내실화 방안”은 1980년 7월 30일 교육개혁에서 제시한 과외금지조치에서 시작된 “학원의 설립·운영에 관한 법률” 제3조(과외교습) 및 제22조(벌칙) 제1항 1호에 대한 헌법재판소의 위헌결정으로 인하여 추진되게 되었다. 이로 인해 1980년 소위 신군부에 의해 전면 금지되었던 과외교습은 새로운 국면을 맞게 되었으며 정부는 과외교습대책위원회를 구성하여 8차에 걸친 심의 결과를 종합한 후 『과열과외 예방 및 공교육 내실화 방안』을 교육부에 건의하였다. 특히 국민의 정부 초기에 시도된 무리한 개혁 정책의 후유증으로 교육개혁 자체에 대한 회의와 반감 등이 나타나고 있었는데, 2000년 ‘과열과외 예방 및 공교육 내실화방안’은 이러한 분위기를 반전시키려는 정부의 노력이 반영되어 있었다.

이 보고서는 과외 수요의 발생 원인을 밝히고 그에 따라 과외를 해소하기 위한 중점 추진방안을 다음 다섯 가지로 제시하였다. 첫째, 교육여건의 획기적 개선, 제7차 교육과정의 내실 있는 시행, 새 대학입학제도의 성공적 정착 등으로 공교육의 내실화를 기하여 과열과외 욕구를 근원적으로 해소할 것을 지향한다. 둘째, 양질의 특기·적성 교육을 학교에서 제공한다. 셋째, 소외계층에 대한 재정지원 확대와 교육방송 활용으로 균등한 교육기회를 제공함으로써 과외허용에 따른 계층간 위화감을 완화한다. 넷째, 과외운영형태를 합리화·다양화하며, 다섯째, 사회적 폐해를 야기하는 고액과외 등은 여전히 규제하는 방안을 제시하였다.

위헌 판결 이후 정책 아젠다가 ‘과열 과외 해소’에서 ‘사교육비 경감’으로 전환되는 등 사교육에 대한 ‘부정적’ 시각에서 벗어나 ‘긍정성’을 인정하고 사교육을 합리화 다양화하고자 하였다. 특히 사교육 대책의 집행 형식이 정치적 강제에서 보다 우회적인 방식으로서의 행·재정적 지원 형태로 전환되었다. 이로써 이념 지향에서 탈피하여 사교육 욕구에 보다 실질적으로 대처할 수 있는 방법을 구상할 수 있는 전기를 마련하였다. 게다가 본 종합보고서에서는 국민들의 이해와 협력이 없이는 어떠한 정책적 대안으로도 단기적·가시적 해결은 어려운 실정임을 깨달아 ‘국민적 이해와 참여’를 조성하기 위한 홍보 전략을 비교적 상세히 마련하였다. 그리고 집행 과정에 있어서도 일방적인 공포 및 발표가 아니라 각계의 의견 수렴과 다단계의 공청회 및 토론을 통한 의견 수렴의 과정을 거쳤다. 뿐만 아니라 세부 실천 계획에 있어 교육정책에 대한 신뢰와 지지확보 방법을 비교적 구체적으로 마련하였다.

2) 2004. 2. 17. 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 대책

참여정부는 2003년 5월 「사교육비대책팀」을 구성하였으며, 그 결과로 2004년 2월 17일 「공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책」을 발표하였다(교육인적자원부, 2004). 이 대책의 추진 배경은 사교육으로 인한 폐해가 또다시 사교육 수요를 창출한다는 사교육비 지출의 악순환 구조에 대한 인식에 바탕을 두고 있다. 그리고 심각한 사교육 문제의 발생 원인으로 학벌주의, 점수 위주의 진학경쟁, 학교의 교육수요 미충족, 사교육 기관의 기민한 대응 등 사회문화적·제도적·심리적 요인이 복합적으로 작용하는 것으로 보였다. 이러한 발생원인에 대응하기 위한 정책 추진 방향으로 학교 교육에 대한 신뢰 회복만이 사교육의 근원적인 해결책에 해당하나 다만, 현존하는 사교육 수요에 대해서는 공교육 체제 내로 흡수하여, 단기간 내에 국민들의 사교육비 부담 경감이 가시화될 수 있도록 하였다(교육인적자원부, 2007).

그리고 분야별 추진 과제로서 단기대책으로 사교육 수요의 공교육 체제 내로의 흡수, 중기 대책으로 학교교육의 내실화, 장기 대책으로 사회·문화 풍토 개선 등 세 가지로 구분하여 정리하고 그 하위 항목으로 10대 추진과제를 제시하고 있다. 이중 단기 과제로서 사교육 수요를 공교육 체제 내로 흡수하는 방안을 전략적으로 다양하게 제시하였다. 물론 이전에도 '방과후 교육활동' 및 'TV 가정교과'와 같이 정책적 차원에서 사교육 수요를 흡수하는 방안을 제시되기도 하였지만 '공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 대책'은 공교육 체제 내에서 보다 본격적으로 유사 사교육 형태의 교육서비스를 제공했다는 점에서 차별화된다. 특히 공교육 내실화 방안 마련에 있어 과밀학급해소, 학교 시설의 현대화와 같은 '양적·투자적 측면'에 대한 관심에서, 수준별 학습, 기초학력 책임지도제 강화 등 '질적·구조적 측면'의 개선으로 관심이 이동하고 있음을 살펴 볼 수 있다.

3) 2007. 3. 20. 사교육 실태 및 대책

2007년 3월 20일 발표된 '사교육 실태 및 대책'의 경우 큰 흐름은 2004년 2월 17일 사교육 대책과 같이하고 있으나 지난 대책의 성과와 한계로 인하여 변화된 사교육 실태를 중심으로 보완책을 제시하고 있다. 그리고 사교육과 관련한 문제 인식이 '사교육비 지출의 악순환 구조'에서 '입시경쟁 대비 사교육 수요의 심각성과 사교육 양극화'를 중심으로 전환되었다. 실제 통계청 자료에 따르면 2006년 상반기 동안 소득 상위 20% 고소득층의 사교육비는 12% 가량 증가한 반면 소득 하위 20% 저소득층은 전년 동기보다 2.5%나 줄어든 것으로 나타났다(임천순, 2007). 이러한 사교육 실태에 기초하여 기존 사교육 대책에 대한 평가를 내리고 있는데 이는 다음과 같다. 그간의 성과로 비록 소외지역 및 서민층 사교육비 부담이 경감되고, 교원 경쟁력 강

화 및 학벌주의 극복을 위한 기반은 마련되었으나 여전히 사교육 수요 변화에 대한 정책 대응이 늦고 체제 정비가 지연되어 고소득층의 입시경쟁을 위한 사교육 대응에는 한계를 빚고 있다는 것이다. 특히 일관성 있는 통계 시스템 미비로 과학적 사교육 정책 수립 시행에 한계가 있음을 지적하였다.

이에 대한 대응책으로서 먼저 사교육 공급자와 사교육 수요자 입장을 중심으로 사교육 시장을 분석하고 '07사교육의 정책 방향을 공교육 정상화를 위한 '04. 2. 17. 사교육 대책과 2008 대입안을 기본으로 대상별·분야별 정책을 보완하는 것에 두었다(교육인적자원부, 2007). 특히 저소득 소외계층에 정책 역량을 집중하여 교육양극화를 차단하는 데 주력하고자 하였다. 그리고 영어, 논술 등 새로운 사교육 수요에 적극 대처하고 공교육에 보완적인 사교육은 방과후 학교 등을 통해 학교 내로 최대한 흡수하는 동시에 투명한 사교육 시장을 조성하고자 하였다. 또한 집행 과정 및 성과에 대한 중간 점검뿐만 아니라 체계적이고 과학적인 사교육 정책의 수립·시행을 위한 정책 인프라를 구축하고자 하였다. 이는 정확한 통계 조사 및 전문 기관의 장기간 연구를 가능하게 함으로써 사교육 대책 마련의 전문화를 시도한 것으로 평가될 수 있다. 지금까지 논의한 사교육 대책을 시기별로 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 사교육 대책의 변천

시기 구분	주요 사교육 대책	
입학시험의 폐지 (1960-80)	1968. 7. 15.	입시개혁안
	1973. 2. 28.	고교평준화 정책
사교육금지시기 (1980-1981)	1980. 7. 30.	7·30교육개혁조치
사교육금지조치의 변경·보완시기 (1981-2000)	1987. 12. 31.	10대 교육개혁
	1997. 5. 12.	과열과외 완화 및 과외비 경감 대책
사교육 전면허용기 (2000년대 이후)	2000. 6.	과열과외 예방 및 공교육 내실화방안
	2004. 2. 17.	공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 대책
	2007. 3. 20.	사교육 실태 및 대책

Ⅲ. 사교육 대책의 유형 분석: 사교육 대책의 구조와 논리를 중심으로

사람들이 교육과 관련한 문제를 논의할 때, 사람에 따라 각기 수준이 다른 시각에서 주장을 하는 것을 볼 수 있다(정원식, 1999). 이와 같은 현상은 사교육 문제에서도 마찬가지일 것이다. 사교육 문제는 법으로 금지하는 것을 통해 해결되어야 한다는 규제중심의 주장이 있는 반면에,

사교육은 개인의 자율성을 부여하는 방향으로 해결되어야 한다는 자율중심의 주장도 있다. 이 두 주장의 차이는 사교육에 대한 관점차에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

한편, 입시제도만 개선되면 사교육의 모든 문제가 해결된다는 주장이 있는가 하면 교육에 대한 투자가 적기 때문에 오늘의 사교육 문제가 야기된다는 주장도 있다. 이 두 주장의 차이는 사교육 문제를 발생시키는 원인에 대한 시각차에서 비롯된 것이다. 이 같은 주장들은 주장이 도출되기까지 사고하는 과정에서의 논리가 다르기 때문에 차이를 보이게 된다. 따라서 사교육 대책을 설명하기 위해서는 각 대책의 특성을 바탕으로 그 논리 구조를 분석해 볼 필요가 있다. 이러한 논리 구조를 분석함에 있어 핵심 요소로 앞서 크게 '사교육에 대한 관점'과 '사교육 문제에 대해 접근하는 방법'으로 설정하고자 한다. 왜냐하면 대책을 마련함에 있어 사교육에 대한 관점과 접근 방법이 대책의 특성을 규정짓는 데 핵심적 변별 요소로 작용하는 것으로 파악되기 때문이다. 따라서 본 장에서는 이 두 가지 요소를 중심으로 각 사교육 대책의 구조와 논리에 대한 구체적인 내용을 분석하고자 한다.

1. 사교육에 대한 관점 차이

제도들은 수단과 그 수단들이 실현하고자하는 가치를 표현한다(이용필, 2000). 대책도 제도에 내포되어 있는 중요한 요소 중의 하나이다. 사교육 대책 역시 각기 추구하는 가치 차이를 중심으로 사교육에 대한 두 가지 관점을 보인다. 하나는 사교육을 억제하고자 하는 입장이고, 다른 하나는 다양한 교육 선택권을 부여하고자 사교육을 수용하고자 하는 입장이다.

사교육을 억제하고자 하는 입장은 대체로 다음과 같은 관점에 근거한다(김정래, 2001). 먼저, 공동체론이다. 공동체론은 한 개인이 속한 기본 단위에 대한 긍정적 믿음과 가치에서 비롯된 집단 의식으로 '개인'보다는 '소속된 집단' 또는 공동체를 우위에 두어야 한다는 담론이다. 이러한 논거에 터하여 사교육은 공동체적 가치보다는 개인이 처한 특수한 상황만을 강조한데서 비롯된 것으로 간주한다. 두 번째 관점은 선택의 자유보다는 결과로서의 평등을 강조한 사회주의적 시각의 평등주의적(egalitarian) 입장이다. 이 관점에 따르면, 사교육은 사적으로 지출된 교육비를 토대로 수행되므로 정의롭지 못한 불평등을 발생시켜 공교육제도의 이념인 '보편성'을 훼손시킨다. 따라서 사교육이 득세하면 교육은 외견상으로만 기회 균등을 보장하는 것같이 보일 뿐, 결과적으로 불평등을 야기하는 기제일 수 있다. 사교육의 허용을 반대하는 세 번째 관점은 평등주의적 논리와 맥을 같이하는 것으로서 공교육제도 아래 있는 학교 역시 사회경제적 구조를 재생산하는 도구로 작용한다는 재생산 이론이다. 공교육 체제 하의 학교가 재생산을 통하여 불평등 구조를 심화시키는 상황 하에서는 공교육 체제에 종속된 사교육이 교육으로 인한

불평등 구조를 더욱 심화·고착시키는 사회악으로 작용할 수 있다. 사교육을 억제하고자 하는 네 번째 관점은 교육의 내재적 목적을 중시하는 입장이다. 이러한 입장에 있는 이들은 기본적으로 교육의 본질적 가치를 중시하고(이성호, 1999), 전인 교육이나 민주적 교육 원리 이외의 어떤 것도 교육의 목적이 되어서는 안 된다고 주장한다. 이 입장에서 사교육은 돈벌이가 우선이고 지식만 전달해서 학교성적을 올리는 데만 열을 올릴 뿐 교육에는 관심이 없으며, 진정한 교육은 학교에서 이루어진다고 본다(나병현, 2002).

다음으로 사교육을 수용해야 한다는 논리에 대해 논의해 보도록 하겠다. 첫째, 고전적 자유주의 또는 신자유주의(Neoliberalism)에 근거한 관점이다(김정래, 2001). 이 관점에 따르면 가장 존중되어야 할 원칙은 시장에서 경쟁의 원리이다. 이 관점에서는 필연적으로 '교육시장'이 '보이지 않는 손'에 의하여 조정 기능이 발휘된다는 주장으로 연결되는 것은 아닐 수 있으나 적어도 사교육은 시장의 원리에 따라 이루어지는 것이라고 볼 수 있기에 국가 또는 정부의 개입과 간섭을 필요로 하지 않는다고 본다. 둘째, 미국의 자유주의자 Rawls를 중심으로 한 공리적 자유주의(Utilitarian Liberalism)이다. 이것은 극단적인 자유주의 노선과는 다르게 복지문제, 다른 자유주의와 마찬가지로 기회균등을 강조하면서도 기회가 원천적으로 박탈된 소수자(have-nots)의 보상 문제 등을 강조하는 정의론적 자유주의이다(김정래, 2001). 공리적 자유주의 노선에서도 사교육은 원칙상 통제할 수 없는 개인의 선택의 문제로 간주되나 다만 사교육이 공정한 기회의 박탈과 같은 자유주의 원칙에 위배되는 모순을 야기할 경우 그로 인하여 초래되는 불평등 문제는 정부의 개입으로 보완되어야 한다는 입장을 견지한다. 셋째, 인적자본론(Human Capital Theory)의 입장이다. 이 입장은 교육의 외재적 목적을 중시하는 입장과 일맥상통한다. 내생적인 경제성장론(endogenous economic growth theory)의 발전과 함께 교육은 인적자본에 대한 투자로서 경제성장에 매우 중대한 역할을 수행한다는 것이 강조되고 있다(Romer, 1986; Barro, 1991). 따라서 국가경제의 효율성을 극대화하기 위해서는 교육의 효과가 큰 사람에게 더 많은 교육의 기회가 주어져야 하는데(박정수, 1997) 사교육 역시 교육 수월성을 달성하기 위한 수단으로 일환으로 작용 가능하다.

역사적으로 볼 때 대체로 사교육을 억제해야 한다고 보는 입장에서는 집행자 중심에서 무시협 전형, 사교육 금지 등 파격적인 정책을 법이나 행정력과 같은 다소 강제적인 조치를 통하여 관여하는 방법을 주로 선택하였다. 반대로 사교육을 수용하고자 하는 입장은 사교육 수요를 수용하면서도 공교육 내실화 등을 통하여 사교육 수요를 흡수할 수 있도록 사교육 참여자들의 요구를 파악하고 지원하는 등 주로 우회적인 방식으로 접근하는 경향을 보였다.

<표 2> 주요 교육이론의 사교육에 관한 관점

사교육 억제	공동체론	사교육은 공동체적 가치보다는 개인이 처한 특수한 상황만을 강조한데서 비롯된 발상으로 간주
	평등주의 (egalitarian)	사교육은 사적으로 지출된 교육비를 토대로 수행되므로 정의롭지 못한 불평등을 발생시킴
	재생산 이론	학교가 재생산을 통하여 불평등 구조를 심화시키는 상황 안에서는 공교육 체제에 종속된 사교육이 교육으로 인한 불평등 구조를 더욱 심화고착시키는 사회악으로 작용함
	교육의 내재적 목적을 중시하는 입장	사교육은 돈벌이가 우선이고 지식만 전달해서 학교성적을 올리는 데만 열을 올릴 뿐, 진정한 교육과는 다름.
사교육 수용	고전적 자유주의 신자유주의 (Neoliberalism)	사교육은 시장의 원리에 따라 이루어진 것이므로 국가 또는 정부의 개입과 간섭을 필요로 하지 않음.
	공리적 자유주의 (UtilitarianLiberalism)	사교육은 원칙상 막을 수 없는 개인의 선택의 문제로 간주되나 다만 사교육으로 인하여 자유주의 원칙에 위배되는 모순을 야기할 경우 그로 인한 불평등은 정부의 개입으로 보완되어야 함
	인적자본론	사교육은 교육 수월성을 달성하기 위한 수단으로 작용 가능

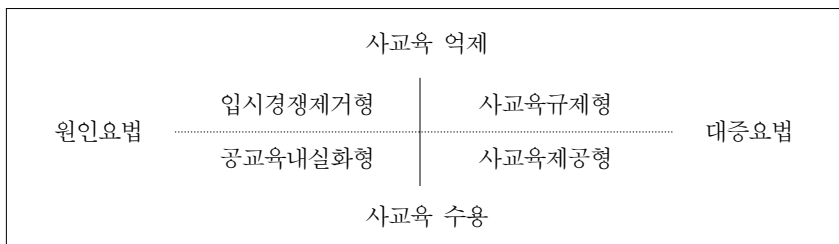
2. 사교육 문제에 대한 접근 방법의 차이

사교육 문제에 대한 접근 방법은 ‘대증 요법’과 ‘원인요법’으로 구분할 수 있다. 대증요법이란 의학적으로 병의 원인을 찾아 없애기 곤란한 상황에서, 겉으로 나타난 병의 증상에 대응하여 처치를 하는 치료법을 뜻한다. 사교육 문제에 대한 접근 방법에서 대증요법이란 사교육을 유발시키는 원인을 찾아 그것을 해결하려고 하기보다는 사회적으로 드러난 사교육 현상에 대해 조치를 취하는 정책 방법을 뜻한다. 이 경우 주로 단기적인 효과를 기대할 경우 제시된다. 예를 들면 사교육을 규제하거나, 사교육비용에 대해서 통제를 하거나, 사교육을 요구하는 이들에게 저가로 정규교육 과정 이외의 추가 교육(유사 사교육)을 제공해주는 방법 등이 이에 해당한다.

다음으로 원인요법이란 의학적인 의미로는 병의 원인에 직접 작용하여 이를 완전히 제거하는 치료법을 뜻한다. 사교육 문제에 대한 접근 방법의 차원에서 원인요법이란 사교육 수요를 유발시키는 요인에 대한 조치를 통해 문제를 해결하는 전략을 뜻한다. 즉, 사교육 수요 유발 요인이 무엇인지에 대한 진단을 통해 그에 대한 조치를 취하는 것을 의미한다. 예를 들면 사교육 수요 유발 요인이 과도한 입시 경쟁 때문이라고 판단될 경우 입시 경쟁을 제거하는 방향으로 사교육 대책을 마련하고, 공교육 부실이 사교육 문제를 일으키는 주요인이라고 판단될 경우 공교육의 교육력 강화가 사교육 문제의 해법으로 제시된다. 이러한 대책은 장기적인 측면에서 사교육 문제를 근원적으로 해결하려는 접근을 선호한다.

3. 사교육 대책의 유형: 사교육에 대한 관점과 사교육 문제에 대한 접근 방법의 차이를 바탕으로

각종 사교육 대책들을 크게 사교육에 대한 관점과 사교육 문제에 대한 접근방법을 기준으로 구분하여 볼 수 있다. 사교육에 대한 관점에는 앞서 살펴보았듯이 사교육을 억제하고자 하는 관점과 수용하고자 하는 관점이 있다. 다음으로 사교육 문제에 대한 접근 방법에는 사교육 현상에 대한 조치를 통해 문제를 해결하는 ‘대중 요법’이 있고 사교육을 발생시키는 요인에 대한 조치를 통해 문제를 해결하는 ‘원인 요법’이 있다. 이 두 가지 축으로 구분하여 보았을 때 사교육 대책을 두 축에 따라 4가지 유형으로 구분할 수 있다. 이 4개의 유형을 크게 입시경쟁 제거형, 사교육 규제형, 공교육 내실화형, 사교육 제공형 등 네 가지 유형으로 명명하고 각각에 대해 설명하면 다음과 같다.



[그림 1] 전략의 준거와 그 관계에 따른 사교육 대책 유형

1) 입시경쟁 제거형

사교육 대책의 첫 번째 유형은 입시경쟁 제거형이다. 이는 교육의 내재적 목적을 중시하는 입장에서 학생의 정상적인 발달과 교육의 정상화를 위하여 사교육은 억제되어야 한다는 입장을 취한다. 그리고 사교육 수요 유발 요인을 입시 경쟁에 있는 것으로 보고 입시 제도의 획기적인 변경을 통한 입시경쟁을 제거하려는 전략을 취한다. 즉, 왜곡된 교육열을 진정시키는 방향에서 과도한 사교육 수요를 유발시키는 요소인 과열 입시 경쟁을 완화하여(김영철, 양승실, 김영화, 이주호, 2001) 사교육을 억제하고자 하는 것이 입시경쟁 제거형이다.

이 대책 유형에 해당하는 전략의 예로는 1968년 중학교 무시험 입학제도와 1973년 고교 평준화 정책 등이다. 이들 대책은 과열 입시경쟁으로 인하여 각종 과외가 파생될 뿐만 아니라 과도한 입시 경쟁은 학교역시 본연의 기능을 잃고 입시위주로 운영되도록 한다는 점에서 교육문제의 근원인 동시에 사회문제가 된다고 보았다. 이에 정부는 소위 과외수업과 관련한 당시의 여러 사회문제를 근원적으로 해결하기 위해서는 일류병 및 이로 인한 과도한 입시 경쟁을 제

거해야 한다고 보았다. 그러나 이 유형에 해당하는 과거의 대책들은 '교육적 경쟁으로의 유도'를 통하여 사교육 수요를 경감시키기 위해 섬세한 방안을 마련하려는 노력을 기울이기보다는, 간단명료하게 입시경쟁 자체를 제거함으로써 문제를 해결하고자 하였다(김영철, 양승실, 김영화, 이주호, 2001). 한 예로 고교 평준화 정책 결정 당시에 문교부의 교육행정과의 고교평준화 업무를 담당하던 박병용 전 국립교육과정평가원장과의 면담내용을 인용하면 다음과 같다(이기호, 2001, p.63).

당시의 보통교육국장은 고광득 국장이었는데 필요한 자료만을 계속하여 챙기고 별다른 지시는 없었던 점을 회고해 볼 때에 이 정책은 과열과외로 고통을 받는 대다수의 이익집단인 학부모들의 불만을 해소해 주려는 정책결정자들의 결심 하에 비밀리에 사전에 정책결정과정에서 이루어진 것으로 파악할 수가 있다.

입시경쟁 제거형의 정책 결과로 1968년 중학교 무시험 입학제도의 과열 과외 방지효과를 조사한 연구에 따르면, 과열된 과외 공부를 지양하도록 하였다는 응답이 77.7%로 나타나(문교부, 1988) 정책이 목표로 한 대상의 사교육 수요는 다소 감소시켰음을 알 수 있다. 하지만 초등학교 학생들의 과열 과외 현상은 줄어들지 않았고 반면 1970년대 초반 치열한 고등학교 입시 경쟁으로 인해 중학생들의 과열과외 현상이 나타났다(윤정일 외, 2002). 다음으로 평준화 정책의 성과와 관련된 1978년 조사에 의하면 평준화 적용지역에서 과외수업을 받고 있는 중학생은 18.6%에 불과한 것으로 나타났다(김운태 외, 1978). 하지만 이 같은 일시적인 효과에도 불구하고 종국적으로 69년도의 중학교 무시험 입학제도와 73년의 고교 평준화 정책의 시행은 대책 도입 취지와는 달리 중등교육을 종결교육에서 대학진학 예비교육으로 그 성격을 변화시키는 결과를 초래하였다. 즉, 중등 교육 단계에서 입시 부담은 완화되었으나 대학입시의 상대적 중요성에 대한 사회적 인식의 확산으로 중등교육 6년을 포함해서 전교육기간이 대학 준비교육기간에 편입되는 결과를 가져왔다. 특히 일류대학교에 진학하려는 일류병으로 인한 격렬한 입시 경쟁으로 인하여 사교육은 줄지 않고 있었다. 뿐만 아니라 학급 내 이질화 때문에 발생한 학습 결손으로 인한 학교교육에 대한 전반적 불신의 확산은 계속해서 학부모의 사교육비 부담욕구를 가중하기도 하였다.

2) 사교육 규제형

사교육 대책의 두 번째 유형은 사교육 규제형이다. 때때로 정부는 사교육 대책을 강구함에 있어 사교육 문제는 교육적 접근으로는 해결이 어려우므로, 제 사회문제처럼 법적 구속력, 정치적 결단에 의지하여 접근할 수밖에 없다는 전제하에 문제해결을 시도하였다(김동석, 2000).

이처럼 사교육 규제형은 사교육이 억제되어야 한다는 관점에서 사교육 현상에 대한 법적·행정적 조치를 통한 대중요법으로 문제를 해결하고자 한 유형이다. 사교육 규제형의 논리적 배경을 살펴보면 사교육은 교육 활동 및 사회에 득보다는 실이 된다는 가정 하에 사교육 수요는 억제되어야 한다고 본다. 그리고 이는 사적 교육활동을 금지함으로써 가능하다고 본다. 이러한 방법은 평등주의적(egalitarian) 관점에서 교육 기회의 평등을 지향하는 것으로 사교육 규제형의 이념적 기초로서 평등지향성은 우리나라 교육개혁 정책이 지속적으로 추구한 교육 기회의 평등 보장과 일맥상통하되, 개인의 다양한 학습 선택권을 보장하기 위한 것이 아니라 집단적 무조건적 평등관 즉, 획일적 평등을 지향한 것이라고 할 수 있다.

사교육 규제형의 대표적인 예라고 볼 수 있는 과외 전면 금지로 대변되는 7·30 교육개혁 조치도 국민의 교육열을 수용해야 하는 요구에 직면하여 과열된 입시경쟁과 “과열과외”로 야기된 사회적 쟁점으로서의 교육 불평등 문제에 표면적으로 대응하는 방향에서 전개된 것이었다(김영철, 양승실, 김영화, 이주호, 2001). 1980년 7·30 교육개혁은 과열된 교육열의 결과로 빚어진 이상 행동을 사회악으로 규정하고 이를 해소하기 위하여 국가차원에서 나선 사례로서 그 의미를 규정할 수 있다(정태수, 1991; 김영철, 양승실, 김영화, 이주호, 2001). 하지만 추진 과정에서 여러 가지 부작용이 발생하였는데 이와 관련하여 도출할 수 있는 정책적 함의와 관련하여 정태수의 연구 결과를 요약하면 다음과 같다(정태수, 1991).

과외금지라는 법적인 강제조치와 과외공부 욕구라는 현실간의 갈등은 잠시의 주춤거림 뒤에 결과적으로는 과외의 양상을 불법과외·비밀과외로 변모시키고 과외비에 위험 수당이 추가되어 과외비 인상만 부추기는 꼴이 되었다. 이러한 양상은 근본적으로 대학입학시험을 위한 과열경쟁이 완전히 해소될 때까지는 과열 과외도 근절할 수 없다는 교훈을 주었다.

사교육 규제형과 같이 사교육 욕구의 배경에 대한 보다 근원적인 처방 없이 욕구 자체를 인위적으로 규제하는 대중요법식의 과외 정책은 일시적인 효과를 빚어내기는 하였으나 장기적으로 교육현실을 더욱 열악하게 만들 뿐이었으며, 곧바로 조금씩 완화정책으로 선회하지 않을 수 없게 되었다(김영철, 양승실, 김영화, 이주호, 2001). 이런 상황에서 원칙적으로 과외를 금지하고 있는 ‘학원 설립 운영에 관한 법률 제 3조 등’에 대하여, 2000년 헌법재판소에 의한 위헌 판결은 과외대책의 수립에서 근원적 해결책을 새로운 패러다임으로 모색해야 하는 계기를 형성하였다.

3) 공교육 내실화형

사교육 대책의 세 번째 유형은 공교육 내실화형이다. 공교육 내실화형은 기본적으로 사교육

에 대한 개인의 선택권은 존중되어야 하기에 사교육을 수용하되 사교육을 유발시키는 일차적인 원인을 교육의 부실에 두고 원인요법을 통하여 과도한 사교육으로 인한 문제를 해결하려는 대책 유형이다.

이 유형은 사교육을 수용하는 입장 가운데서도 자유주의적 입장에 해당한다고 볼 수 있으며 그 근거는 2000년 4월 27일 헌법재판소의 판결에서 살펴 볼 수 있다. 헌법재판소 판결에 따르면 사교육이란 교육의 영역이기도 하지만 학교교육 밖에서 수행되는 사적 교육영역에 해당되는 것으로 공교육과 구분된다. 따라서 경제력의 차이 등으로 말미암아 교육의 기회에 있어 사인 간에 불평등이 존재한다면, 국가는 원칙적으로 의무교육의 확대 등 적극적인 급부활동을 통하여 사인간의 교육기회의 불평등을 해소할 수 있을 뿐, 과외교습의 금지나 제한의 형태로 개인의 기본권행사인 사교육을 억제함으로써 교육에서의 평등을 실현할 수는 없다고 한다(헌법재판소결정 2000. 4. 27, 98 헌가 16, 98 헌마 429). 또한 국가는 공적 부문에서만 아니라 사적 부문의 가르치고 배우는 것을 장려하고 보호해야 할 것인데, 사적 부문에서도 가르치고 배우는 행위를 원칙적으로 금지하는 것은 국가를 사교육에 대한 압제자로 작용하게 하므로(헌법재판소결정 2000. 4. 27, 98 헌가 16, 98 헌마 429) 기본적으로는 사교육을 인정해야만 한다고 주장한다. 이러한 점에 비추어보면, 헌법재판소가 내린 과외교습 금지 조치에 대한 위헌 판결은 우리 사회가 시장 경제를 표방한다는 헌법의 정신을 존중하는 사회를 보여준과 동시에 사교육 행위가 국가의 일률적 간섭에서 벗어나 시장의 원리에 맡겨야 한다는 자유주의 입장을 대변했음을 알 수 있다(김정래, 2001).

결론적으로 사교육 문제해결의 기본 방향을 “사교육을 수용”하면서 사교육에 대한 의존을 가져오는 “근본적 요인을 해결”하는 것에 두되 이러한 해결이 곧 공교육의 교육력 강화를 뜻하는 것(이종재, 최상근, 김현진, 2004)으로 보는 유형이 공교육 내실화형이다. 즉, ‘공교육 내실화’ 담론은 “공교육이 부실하다. 그리고 공교육이 부실하기 때문에 사교육이 성행한다. 공교육을 내실화하여 사교육을 줄여야 한다”는 생각을 전제하고 있다(나병현, 2002). 예를 들어 학교와 학급 규모의 축소 등 학교 교육 여건의 지속적인 개선, 교육 정보화 추진, 교육내용의 축소 등 학교 교육의 질적 향상을 통해 사교육 문제를 해결하려고 시도한 대책들이 이 유형에 속한다. 이처럼 공교육 내실화형 내에서도 사교육에 대한 문제인식과 전략에 따라 구체적인 방안이 있어 다소 차이를 보이게 된다. 한편, 사교육이 학력지향사회와 같은 사회구조적 문제로 인한 ‘입시경쟁’때문에 나타난 것이기도 하므로 문제해결을 위한 개혁범위를 교육영역에 한정하여 공교육 내실화로써 접근하려는 전략은 사교육 문제의 근원적 해결을 보지 못한 채 개혁의 악순환을 초래하는 사례도 발생한다(김동석, 2000).

4) 사교육 제공형

사교육 대책의 마지막 유형은 사교육 제공형2)이다. 이는 사교육을 수용하는 입장에서 사교육 유발요인 보다는 사교육으로 인하여 드러나는 현상에 대한 조치를 통해 문제를 해결하려는 입장이다. 특히 사교육 제공형의 경우 사교육을 수용하는 논리 가운데에서도 인적자본론(Human Capital Theory)과 유사한 맥락에서 교육의 외재적 목적을 중시하며 교육 영역에 있어 효율을 추구한다. 이들에게 있어 교육서비스는 소비재이기도 하지만 투자재의 성격이 더 강하며(황원철, 1990), 양질의 교육서비스는 개인의 소득을 증가시킬 뿐만 아니라 사회전체적인 생산성을 향상시켜 경제성장에 긍정적인 효과를 발생시키는 것으로 본다(박정수, 1997). 이에 사교육 대책으로서의 사교육 제공형은 인적자본론이 추구하는 교육에 있어서의 효율성과 공교육이 지향해야 할 평등성을 조화시키기 위해 공교육 체제에서 보다 저렴한 가격으로 유사 사교육을 제공하거나 투명한 사교육 시장을 조성하는 등의 방식으로 사교육 수요를 충족시켜주려는 전략 모형을 취한다. 이러한 전략 모형은 사교육도 학생이 선택할 수 있는 교육기관의 하나로 인정하고 있는 점에서 다양한 선택을 지향한다고 볼 수 있다. 사교육 제공형의 경우 공교육 기관에서까지 사교육을 제공한다는 측면에서 '국가 과외(한준상, 2005)'로 지칭되는 등 논란이 많다. 하지만 외부적인 제약에 구애받지 않는 창의력을 발휘할 수 있기 위해서는 전혀 새로운 발상을 통한 문제해결 대안을 창출, 실천할 수 있어야 한다(강영삼, 1995)는 점에 의의를 두고 좀더 신중을 기하여 보완한다면 충분히 그 정책 취지를 살릴 수도 있을 것이다.

기존의 사교육 대책 가운데서는 방과후 교육활동의 활성화와 교육방송제공과 같은 사교육

<표 3> 사교육 대책 유형별 특징 비교

	입시경쟁 제거형	사교육 규제형	공교육 내실화형	사교육 제공형
사교육에 대한 관점	사교육 억제	사교육 억제	사교육 수용	사교육 수용
배경 논리	교육의 내재적 목적을 중시하는 입장	평등주의	자유주의	인적자본론
문제점 규정	과열된 입시 경쟁	교육 기회의 불평등	공교육 부실	교육투자의 부족과 격차
문제에 대한 접근 방법	원인 요법	대증 요법	원인 요법	대증 요법
정책 수단	무시험 입학 전형, 고교 평준화 정책	과외 금지 조치	공교육 여건 개선, 교육 과정 개선 등	방과후 학교, EBS
결과	대학진학 예비교육으로 중등교육 성격 변화	'비밀 과외' 등 위험수당추가로 인한 과외비 인상	제한된 개혁으로 개혁의 악순환 초래	취약계층에 대한 교육기회 제공효과

2) 사교육 제공형에서 의미하는 사교육이라 함은 '정규 교육 과정에 이외에 개별적 비용으로 시행되는 모든 형태의 추가적 차별 교육'을 의미한다.

대책이 사교육 제공형에 속한다고 할 수 있다. 이 두 가지는 특히 참여 정부 시기 발표된 2004년 2월 17일 사교육비 경감대책에서 사교육 수요를 공교육 체제 내로 흡수하기 위한 주요 대책으로서 특징적으로 제시되었다. 이와 관련하여 최근 발표된 박소영의 연구(2008)는 특히 방과 후 학교는 저소득계층과 읍면지역에서 매우 긍정적인 교육활동으로 환영받고 있으며, EBS 수능 강의 역시 취약계층에게 교육기회를 제공할 수 있어 두 정책 모두 교육격차 해소라는 정책 효과 측면에서는 긍정적인 것으로 평가하고 있다.

4. 사교육 대책 유형 변화 과정에 대한 논의

한국 사교육 대책을 역사적으로 분석해보면 다소 큰 흐름에서 벗어난 대책들도 있었으나 전반적으로 대책의 초점이 입시경쟁 제거형에서 사교육 규제형으로, 그 다음에 공교육 내실화형에서 점차 사교육 제공형으로 이동하는 것으로 볼 수 있다. 이 같은 사교육 대책의 초점이 변화하게 된 맥락에 대해 살펴보면 다음과 같은 추론을 할 수 있다. 한국은 전통적으로 교육을 중시하는 유교 문화 및 사회적, 경제적 측면의 다양한 요인들로 인하여 기본적으로 교육에 대한 수요가 큰 편이었다. 한편 해방 이후 이러한 교육열을 충족시켜 줄 만한 교육여건이 성숙되지 않아 좁은 입시 경쟁의 틈을 뚫기 위하여 경쟁적 사교육 수요가 유발되게 되었다. 그리고 이러한 경쟁 구조를 바로잡아 만연된 사교육을 억제시키고 중등 단계의 교육을 정상화시키기 위한 방편으로 사교육을 유발시키는 요소인 '입시경쟁을 제거'하는 양상의 사교육 대책이 추진되었다. 그러나 입시 경쟁을 원천적으로 제거하지 못하는 한 이러한 대책은 종국적으로 중등 교육과정을 대학 입학시험을 대비한 준비과정으로 변형시키는데 지나지 않았을 뿐이었다.

이리하여 급기야 대학진학을 위한 입시경쟁으로 인하여 과외 망국론이 대두되기에 이르자 '국가보위비상대책회의'는 사교육을 억제할 수 있는 방안을 대증요법적 차원에서 단기간에 수립하는 조치를 강구하였다. 그 결과로 7·30 교육개혁이 발표되었는데 "국보위"는 특히 '과외 금지'를 이슈화하여 사회개혁 차원의 교육개혁을 정치적으로 그 정당성을 확보하기 위하여 추진하였다. 그러나 이것은 그 성격상 단기간에 수립된 정부주도의 인위적이고 강압적인 정책이라는 한계를 내포하고 있었다. 따라서 증폭된 교육 수요를 충족시키지 못한 채 획일적으로 사교육 수요를 억압하는 사교육 금지형의 대책은 각종 불법 과외와 비밀과외를 성행하게 만들었으며 결국 1980년 '학원설립운영에 관한법률'의 과외금지 조항에 대해 2000년 4월 헌법재판소는 위헌 판결을 내리게 되었다.

본판결은 자유주의적 관점에서 사교육에 대한 자율적 선택권을 존중되어야 하며 국가는 원칙적으로 적극적인 급부활동을 통하여 사인간의 교육기회의 불평등을 해소해야 한다는 사교육

대책이 지향해야 할 방향을 제시하여 사교육에 대한 사회의 관점을 변화시키는 촉매제가 되었다. 이처럼 학생들이 사교육을 선택할 수 있다는 점은 종래 학교가 지녔던 지위가 자동적으로 보장되는 것이 아님을 일깨워 주었으며(이종태, 2001), 그 결과 공교육과 사교육 사이에 경쟁구도가 형성되기도 하였다. 이에 사교육 수요를 억압하기 보다는 공교육 내실화로서 사교육 수요를 예방하자는 차원의 전략이 사교육 대책의 전면으로 부각되게 되었다.

그러나 이것만으로 사교육 문제에 대응하는 것은 역부족이었다. 여러 공교육 내실화 노력에도 불구하고 획일적인 평준화 체제하에서 다양한 교육 수요를 충족시키는 것은 불가능했다. 뿐만 아니라 오랫동안 입시위주의 교육에서 벗어난 '학교교육의 정상화'가 우리 교육 최대의 현안(나병현, 2002)이었음에도 불구하고 학벌 학력 위주의 사회 문화와 함께 정보화·세계화에 따른 무한 경쟁 시대가 도래함에 따라 학부모의 전략은 좋은 대학에 입학하기 위해 더 많은(more) 입시 과외와 더 좋은(better) 학원을 찾아서 다른 사람과 경쟁에서 "남다른"(extra) 사교육을 추구하는 more-better-extra learning으로 향하였다(이종재, 최상근, 김현진, 2004). 또한 남녀평등 사상과 핵가족화로 인한 맞벌이 부부의 증가로 '추가적 교육의 필요성'이 증대되어 공교육 외의 추가 교육에 대한 수요가 존재할 수밖에 없었다. 이에 사회 구조적 요구로 인한 불가피한 문제들을 보완해보고자 인적자본론의 관점에서 공교육 체제 내에서 '유사 사교육을 제공'해주는 형태로 사교육 대책의 초점이 변화하게 되었다.

앞서 살펴본 것과 같은 시기에 따른 사교육 대책 유형의 변화 과정에서 간과해서는 안되는 사실은 여러 주요 사교육 대책에서 한 가지 유형만이 나타나기보다는 다양한 사교육 대책 유형이 함께 존재하는 양상을 띠는 것이다. 예를 들면 1968년 7월 15일 중학교 무시험 입학제도의 경우 표면적으로는 입시경쟁 제거형에 속하는 사교육 대책이지만 추첨제에 의한 중학교 무시험 입학제도가 성공을 거두려면 학교의 평준화가 선행되어야 했기에(문교부, 1988), 그 시행과정에서 학교 시설보완 및 교원의 법정 정원 확보 등 공교육 내실화도 추진되었다. 그리고 2004년 2월 17일 '공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책'의 경우 10대 추진과제를 단기, 중기, 장기 대책으로 분야별로 구분하였는데 그 각각은 다른 유형의 사교육 대책에 속한다. 수능과외 대체를 위한 e-Learning체제 구축, 교과과외 흡수를 위한 수준별 보충학습 실시 등 사교육 수요를 공교육 체제 내 흡수하기 위한 단기 대책은 사교육 제공형에 해당하며, 우수교원을 확보를 통한 학교교육의 신뢰 제고, 수준별 교육·학생선택권 등 고교평준화제도의 보완, 기초학력 책임지도제 강화 등의 중기대책은 공교육 내실화형에 속한다. 즉, 2004년 대책에서는 공교육 내실화형과 사교육 제공형이 동시에 나타난다.

또 하나 주목해야 할 점은 사교육 대책의 역사 초기부터 비교적 일관되게 지속되고 있는 정책은 공교육에 대한 투자를 통해 학교교육을 내실화해야 한다는 것이라는 점이다(서남수, 1997). 이러한 대책이 지속적으로 등장하게 된 요인으로 한국 공교육에 대한 투자 수준이 미흡

하여 사교육에 비해 체제 내적 경쟁력이 부족하다는 반성에도 불구하고 이에 대한 개선이 아직 만족스러운 수준에 이르지 못하였기 때문임을 지적할 수 있다. 그리고 입시경쟁 제거형(1968. 7. 15. 중학교 무시험 입학제도, 1973. 2. 2. 고교평준화 정책)과 같이 파격적인 형태는 아닐지라도 사교육 대책 역사 전반에 걸쳐 입시 제도를 개선하고자 한 정책도 다수 보이고 있음을 살펴볼 수 있다(1980. 7. 30 교육개혁조치, 1997. 5. 12. 과열과의 완화 및 과외비 경감 대책, 2004. 2. 17. 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감 대책). 이는 과외가 각급학교 입시제도 변천과 밀접한 관련성을 가지면서 변화되어 왔기에(김영철, 양승실, 김영화, 이주호, 2001) 사교육 대책 마련에 있어 입시제도가 또 하나의 중요한 요소로 작용하고 있기 때문이다.

이와 같이 공교육 내실화 및 입시제도 개선과 관련된 사교육 대책들로 인하여 사교육 문제를 해결하기 위한 과정이 결과적으로 한국의 공교육 발전뿐만 아니라 각종 입시제도의 변경에도 지대한 영향을 미치게 되었다. 즉, 우리는 사교육 문제의 해법을 찾는 과정에서 한국 교육에 내재했던 여러 문제들을 해결해 왔으며, 이러한 노력을 꾸준히 시도함으로써 더욱 바람직한 교육 제도를 구축하는 방안을 모색할 수도 있을 것이다.

IV. 반성 및 시사점

지난 사교육대책들은 사교육 수요의 근원을 해소하지 못한 채 그 실천과 이념에서 중간정도에 머물 뿐이었으며 때로는 여러 부작용과 사회적 문제를 발생시키기도 하였다. 따라서 사교육 대책은 보다 신중하게 고안되어야 한다. 이에 본 논문에서는 과거 사교육 대책들에 대한 역사적 분석을 통한 반성을 바탕으로 사교육 대책에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 보다 합당한 사교육 대책을 마련하기 위해서는 사교육 욕구의 배경과 관련한 보다 '근원적인 면' 뿐만 아니라, 사교육 수요의 성격 및 각 수요의 성격별 유발 요인에 대한 '다층적인 면'에 대한 깊이 있는 이해가 필요하다. 특히 과거 사교육 대책들은 사교육을 결정하는 '사교육 수요의 성격'에 대한 이해를 소홀히 한 경향이 있다. 비록 사교육에 참여한다는 점에서는 동일하나 사교육 전략이 달라지는 등 사교육 수요의 성격은 동질적이지 않다. 따라서 보다 실질적인 해결을 위해서는 사교육 수요의 근원을 해결하고자 하는 시도에 앞서 먼저 사교육 수요의 성격을 구분해야 한다. 이후 합리적 행위³⁾로서 유발되는 다양한 사교육 수요자의 대응 전략에

3) 합리적 선택이론에서는 특정 사회 구조가 개인의 행위를 전적으로 결정하지 않으며, 개인은 구조적 제약 하의 여러 가능한 상황 안에서 선택 가능한 행위 대안들 가운데 자신에게 최선의 결과를 가져올 것으로 기대되는 대안을 선택할 것이라는 점을 가정한다. 따라서 합리적 선택이론은 개인 행위자의 상황에 대한 도구적 이해와 관심을 중시하며, 인간은 언제나 합리성을 발휘하여 행동한다는 것을 가정한다(Breen and

대한 체계적 분석을 통해 각 개별적인 수요 특성 하에서 제한된 합리성에 의한 행동 패턴의 결과로 사교육을 결정하게끔 하는 환경적 요인이 무엇인지 살펴보고 그에 따른 적절한 조치를 가해야 할 것이다. 사교육 역시 주관적 행동 영역이므로 다양한 사교육 수요 각각의 성격에 따른 행위자의 사고 과정에 대한 추론을 통해 그들이 처한 조건을 변화시켜 ‘사교육 수요를 결정짓는 판단’ 자체를 변경시킬 수 있도록 시도해야 한다.

둘째, 대책의 다양화 및 다양한 대책들이 제 기능을 발휘할 수 있도록 “대책의 조직화”를 추구해야 한다. 사교육 대책의 변천 과정을 통해서 살펴보면 획일적인 대책은 예상치 못한 부작용을 유발하며 실효를 보지 못하는 것을 알 수 있다. 또한 기존의 사교육 대책은 양적인 측면에서는 다양한 방안들이 제시되고 있으나 여러 대책들이 각각의 핵심적인 특징 및 기능을 부각시켜 조직화되지 못하고 나열식으로 구성되어 있는 것을 알 수 있다. 각 수요에 적절히 차별화된 대책 마련 및 실행, 그리고 그 결과로 파생될 문제에 대한 예측력 및 예방력을 높이기 위해서라도 우선적으로 각기 다른 상황 속에서의 다양한 사교육 수요의 성격별 맞춤형 대책을 세우고 각 차별화된 대책의 취지를 잘 살려야 한다⁴⁾. 이 점에서 한국교육개발원이 수행한 연구는 수요유발요인에 대한 맞춤형 대응논리를 검토하고 있다(이종재, 최상근, 김현진, 2004). 수요유발 요인별로 차별화된 대책이야말로 사교육 수요를 감소시킴에 있어 보다 실질적으로 기능할 수 있을 것이다. 예를 들면 소모적 경쟁으로 인한 사교육 수요는 과도한 입시경쟁의 제거 및 사교육에 대한 합리적 규제를 통하여, 불가피한 경쟁으로 인한 사교육 수요는 공교육을 내실화하여 자율적인 경쟁이 가능하도록 조치하고, 공교육 내실화의 한계 및 보육 기능 등 추가적 교육의 필요에 의한 사교육 수요는 사교육 제공형으로 대처할 수 있을 것이다. 만약 네 가지 사교육 대책 유형이 각각의 사교육 수요와 적절히 연합되어 지속적으로 추진된다면 시너지 효과를 발휘하여 보다 나은 성과를 빚어낼 수 있을 것이라 예상된다.

셋째, 지시나 규제보다는 배려와 지원의 방식을 통해 대책의 결정 및 시행과정에서 각 관련인의 자율과 참여를 지원하고 보장해 주어야 한다. 사교육 문제 해결의 노력은 학교 현장이나 학생과 학부모의 교육 행위를 규제하고 통제하기보다는 사교육 영역뿐만 아니라 교육 활동 전반에 대한 그들의 자율과 참여를 지원함으로써 진정한 효과를 발휘할 것이다. 이제는 교육관련 집단의 능동적 참여에 의해 만들어지고 실천되는 사교육 대책만이 추진력을 가질 수 있다는

Goldthrope, 1997; 손준중, 2005).

4) 만약 방과 후 학교가 교육소외집단의 사교육 수요를 흡수하기 위한 것이라면 그 정책 시행 및 평가에 있어서 전체 사교육비의 경감효과를 성과의 검증 지표로 삼을 것이 아니라 저소득계층의 사교육비 경감정도를 기준으로 정책의 성공여부를 평가해야 할 것이다. 만약 저소득계층의 사교육비 경감정도가 증대됨으로 인한 사교육비의 빈익빈 부익부 현상은 사교육으로 인한 교육 격차 완화 측면에서 본다면 오히려 바람직한 현상이라고 볼 수도 있다. 박소영(2008)도 방과후 학교 정책 목표의 우선순위를 설정하고, 그에 맞추어 이에 도달하기 위한 최선의 방안을 마련할 것을 제안하였다.

것을 과거 정책 경험들을 통해서 깨우쳐야 할 것이다.

넷째, 단기 성향에서 장기 안목으로의 전환을 통하여 문제 해결 과정에서 여유를 찾아야 할 것이다. 기존의 사교육 대책은 주로 장기적이고 종합적인 계획에 따라 이루어진 것이 아니라 대증요법과 같은 단편적 처방에 그치는 경우가 많았다. 대증요법의 경우 일시적인 효과를 나타내기도 하지만 과외 금지와 같은 초유의 강경책조차 끝내 실패한 사례는 단기적 성향의 사교육 대책이 무용함을 증명하는 것이기도 하다(한준상, 2007). 따라서 조금하게 생각하기 보다는 최대한으로 정책 목적을 잘 달성할 수 있도록 사회적인 요청을 적극적으로 수렴하고 장기적인 관점에서 대책을 융통성 있게 조직·운영해야 할 것이다. 특히 사교육은 사회·문화적 풍토 및 경제 상황과도 관련이 있어 단기간에 해결될 수 있는 문제가 아니다. 따라서 지속적인 평가를 토대로 한 개선 노력을 꾸준히 기울여야 한다.

다섯째, 단편적 접근에서 벗어나 다른 교육 정책들과의 조화를 고려한 총체적 접근으로 사교육 대책의 전략을 전환해야 한다. 사교육은 우리 한국 교육을 병들게 하는 고질적인 문제이자 매우 중대한 문제이기는 하지만 일반 교육개혁의 목표와, 적격자 선발을 필요로 하는 입시제도 관련 정책의 목표를 훼손해서는 안 된다. 예를 들면 과도한 사교육을 방지한다는 목적으로 획일적인 평준화 체제와 정부 주도의 통제적인 대학 입시 제도를 고수하는 것은 옳지 않다. 학생들의 참된 학업 성취를 보장해 주는 유연한 교육 체제 및 적격자 선발을 가능하게 하는 다양한 대학입학 전형제도의 마련이 한국 교육의 발전에 보다 긍정적인 작용을 할 수도 있다. 각각의 제도들이 왜곡됨 없이 교육 활동이라는 큰 틀 안에서 그 '기본 목표'를 찾아 본연의 기능을 제대로 발휘하는 가운데 사교육을 유발시키는 요소들을 방지하는 조건 및 장치를 마련한다면 사교육 문제도 보다 근원적이고도 실질적으로 개선될 수 있을 것이다.

V. 결론

한국의 현대 교육 정책사는 입시교육과 이로 인한 과외와의 전쟁사로 표현될 수 있을 만큼 사교육은 비중도 컸고 지속적으로 사회문제가 되어왔다(김영철, 양승실, 김영화, 이주호, 2001). 사교육 대책의 역사에 대한 검토를 통해 얻은 것이 있다면 시도해 볼 수 있는 사교육 대책의 장단점을 거의 모두 확인했다는 점이며, 따라서 다양한 사교육 대책의 실험기라고 할 수 있는 지난 기간의 사교육 대책 변천 과정의 이해를 바탕으로 교훈을 획득함으로써 앞으로 지향해야 할 바람직한 대책 방향을 정립하여 시행착오를 줄일 수 있을 것이다.

이에 먼저 본 논문에서는 사교육 대책 변천과정에 대한 고찰을 바탕으로 '사교육에 대한 관

점' 및 '사교육 문제에 대한 접근 방법'에 따라 사교육 대책 유형을 분류하고 각 유형의 특징에 대해서 정리해 보았다. 본 연구에서 밝혀진 결과는 다음과 같다. 먼저 사교육에 대한 관점 및 사교육 문제에 대한 접근 방법에 따라 다양한 유형의 사교육 대책이 있는데, 이러한 유형들은 입시경쟁 제거형, 사교육 규제형, 공교육 내실화형, 사교육 제공형로 구분되고 역사적 흐름을 따라 일정한 순서로 그 초점이 이동되어 왔음을 알 수 있었다. 그리고 사교육 대책은 사교육 문제 해결 여부와는 별개로 공교육 체제의 발전 및 입시제도의 변경과 밀접한 관련이 있어 왔음을 확인할 수 있었다. 그리고 사교육 대책의 역사를 돌이켜 보는 과정에서 현상을 즉각적이고 표면적으로 해결하려해서는 의도한 효과를 나타내기 보다는 예상치 못한 부작용으로 또 다른 형태의 문제에 직면하게 됨을 알 수 있었다.

또한 우리는 기존 사교육 대책들의 역사적 변천과정을 분석하고 사교육대책의 유형을 비교 검토함으로써 보다 개선된 사교육 대책 마련을 위한 시사점을 도출할 수 있었다. 사교육 대책의 고안 시 먼저 사교육 수요의 근원 및 다양한 속성과 각각의 수요 유발 요인에 대한 구체적인 분석이 선행되어야 한다. 그리고 대책의 다양화를 추구하되 각 대책 유형이 서로 조화와 균형을 이룰 수 있도록 조직화해야 한다. 대책 하나하나로서는 기대하는 변화를 가져오기 어려우므로 각 사교육 수요와의 상보적인 관련 하에 각 대책이 적절히 연결되어 소정의 기능을 다함으로서만이 대책 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 그리고 단기 성향에서 장기 안목으로의 전환을 통해 사교육 문제 해결 방안 모색에 있어 보다 여유를 가져야 한다. 뿐만 아니라 대책 결정 및 시행과정에서 각 관련인의 자율과 참여를 지원하고 보장해 주며, 다른 교육 개혁들과의 조화 속에 총체적인 해결책을 강구해야 한다. 이러한 과정을 통해 외형적인 문제해결이라는 성과를 거두면서도, 다른 한편으로는 획일화되고 억압적인 교육문화를 야기하는 것과 같은 사교육 대책의 역기능을 초래하지 않도록 노력해야 한다.

정책은 고정되지 않고 끝없이 진화한다(오석홍 외, 2006). 그리고 사교육 대책 역시 이러한 정책의 진화과정의 예외일 수 없다. 따라서 만일 우리가 사교육 대책의 역사적 경험으로부터 획득한 다양한 사교육 대책 유형에 대한 이해를 바탕으로 사교육 대책 진화과정에 대한 고찰을 통해 기존의 오류를 시정해 나간다면 그것은 사교육 대책 아이디어뿐만 아니라 사교육 대책의 결과 또한 변화시킬 수 있을 것이다. 하지만 사교육 대책의 진화 과정을 보다 실질적으로 현실화하기 위해서는 이전의 사교육 대책의 집행 과정 및 성과에 대하여 보다 심층적인 연구가 추가적으로 수행되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강영혜 외 (2005). 고교 평준화 정책의 적합성 연구(III). 서울: 한국교육개발원.
- 강영삼 외 (1995). 교육의 국제경쟁력 강화와 한국교육정책의 선택에 관한 연구, *교육행정학연구*, 13(1), 1-147.
- 교육개혁심의회 (1987). 10대 교육개혁, 서울: 교육개혁심의회.
- 교육개혁위원회 (1998). 한국교육개혁백서, 서울: 청운기획.
- 교육부 (1997). 과열과외 완화 및 과외비 경감 대책, 서울: 교육부.
- 교육인적자원부 (2004). 공교육 정상화를 통한 사교육비 경감대책, 2004. 2. 17. 1-31.
- 교육인적자원부 (2005). 사교육비 경감대책 추진으로 학원수강생수는 감소, 저소득층 학생 교육 혜택은 증가. 2005.02.17. 보도자료.
- 교육인적자원부 (2007). 사교육 실태 및 대책, 2007. 3. 20, 1-10.
- 국가보위비상대책상임심의회 (1980). 교육정상화 및 과열과외 해소방안발표의 의의와 배경. 1980. 7. 30.
- 국정브리핑 특별기획팀 (2007). 대한민국 교육 40년. 서울: 한스미디어.
- 김동석 (2000). 과열과외에 대한 정치정책, 헌법재판소 해석법리 및 교육적 대책의 이론. *교육행정학연구*, 18(2), 1-37.
- 김동석 (2006). 한국의 교육선발과 경쟁. 서울: 문음사.
- 김영철, 강태중 (1985). 고등학교 평준화 정책의 개선방안. 서울: 한국교육개발원.
- 김영철, 양승실, 김영화, 이주호 (2001). 사교육비 해소 방안 -과열 과외를 중심으로-, *교육행정학연구*, 19(3), 149-180.
- 김윤태 외 (1978). 고등학교 평준화 정책의 평가 연구. 서울: 한국교육개발원.
- 김정래 (2001). 과외금지 위헌판결과 사교육시장의 확대. *한국교육평론 2000*. 서울: 한국교육개발원.
- 나병현 (2002a). 공교육의 내실화와 학교교육체제의 변화. *교육철학연구*, 27, 37-54.
- 노명순 (2006). 대학입학정책 변화요인의 역사적 신제도주의적 분석. *교육행정학연구*, 24(3), 241-264.
- 문교부 (1988). 문교40년사. 대한교과서.
- 박부권 외 (2002). 고등학교 평준화 정책의 진단과 보완 방안에 관한 연구(교육정책연구 2002-특

- 15). 서울: 교육인적자원부.
- 박소영 (2008). 방과후 학교와 EBS 수능강의의 사교육비 경감 효과. *교육행정학연구*, 26(1), 391-411.
- 박정수 (1997). 한국 사교육의 확장과 교육기회의 형평, 한국교육재정·경제학회 1997학년도 춘계학술대회 자료집(1997.4.25.), 113-137.
- 박정수 (2006). 한국 교육 거둬나기. 서울: 삼성경제연구소.
- 서남수 (1997). 과열과외 완화 및 과외비 경감 대책. *교육재정경제연구*, 특집호, 1997. 10. 361-370.
- 손준중 (2005). 누가 교육을 위해 한국을 떠나려고 하는가?-교육 관련 '탈'한국 현상의 사회적 성격 분석-. *교육사회학연구*, 15(2), 95-120.
- 안기성 외 (1998). 한국 교육개혁의 정치학. 서울: 학지사.
- 오석홍 외 (2006). 정책학의 주요이론. 서울: 법문사.
- 윤정일 (1997). 현대적 교육체제의 형성과 발전, 이돈희 외편, 한국교육사, 서울: 교육과학사.
- 윤종혁 외 (2003). 고교 평준화 정책의 적합성 연구(1). 서울: 한국교육개발원.
- 임천순 (2007). 한국교육행정학의 미래 : 도전과 과제, 한국교육행정학회 147차 학술대회 논문자료집. (2007. 12), 75-95.
- 이기호 (2001). 과외비 경감을 위한 교육정책에 관한 연구, 중앙대학교 대학원 행정학과 정책학전공 박사학위 논문.
- 이성호 (1999). 한국교육: 교육 목적의 문제, 정원식·박성수편. 한국교육문제론. 서울: 교육과학사.
- 이용필 (2000). 사회과학의 연구와 새로운 패러다임. 서울: 서울대학교출판부.
- 이종재, 최상근, 김현진 (2004). 사교육 문제에 대한 대책: 공교육 교육력 강화를 중심으로. (연구자료 RM2003-32-5). 서울: 한국교육개발원.
- 이종태 (2001). 제1장 총론:2000년 한국교육의 개관, 한국교육평론 2000. 서울: 한국교육개발원.
- 정원식 (1999). 한국교육 문제의 근원, 정원식·박성수 편. 한국교육문제론. 서울: 교육과학사.
- 정태수 (1991). 7·30 교육개혁. 서울: 예지각.
- 통계청 (2004). 통계로 본 한국의 변천. 대전: 통계청.
- 한만길 (1990). 과외정책 변화의 정치·경제적 의미, 한국교육연구소(편). 교육비평.
- 한준상 (2005). 국가과외. 서울: 학지사.
- 한준상 (2007). 교육자본론. 서울: 학지사.
- 황원철 (1990). 과잉학력과 노동시장, 김재윤외편. 교육학개론. 서울: 교육과학사.
- Barro, R. J. (1991) Economic growth in a cross section of countries," *Quarterly Journal of Economics*, 407-443.

Breen, R and J. H. Goldthorpe. (1997). Explaining educational differentials: Towards a formal rational action theory. *Rationality and Society*, 9, 275-305.

Romer, P. M. (1986). Increasing returns and long-run growth, *Journal of Political Economy*, 1002-1037.

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. New York : Oxford University Press.

헌법재판소결정 2000. 4. 27, 98 헌가 16, 98 헌마 429.

폐단많은 과외수업, 중앙일보, 1966년 7월 21일, 6면.

주부클럽서 중학생 실태 조사, 조선일보, 1971년 6월 15일

평준화의 功過, 동아일보, 2002년 3월 11일.

* 논문접수 2008년 10월 29일 / 1차 심사 2008년 12월 1일 / 게재승인 2008년 12월 15일

* 이종재: 서울대학교 교육학과를 졸업하고, 동 대학원 교육학과에서 교육행정전공 석사과정을 수료하였으며, 미국 플로리다 주립대학에서 박사학위를 취득하였다. 현재 서울대학교 교육학과 교수로 재직 중이며, 주요저서로는 "교사론", "한국 교육의 발전 전략과 새로운 과제", "Education in the Public of Korea: Approaches, Achievement, and Current Challenges in An African Exploration of the East Asian Education Experience" 등이 있다.

* e-mail: cjlee@snu.ac.kr

* 장효민: 서울대학교 생물교육과를 졸업하고, 동 대학원 교육학과 교육행정전공 석사과정 중에 있다.

* e-mail: soy7@snu.ac.kr

Abstract

An analysis of the Patterns of Government Policy to Shadow Education

Chong Jae Lee* · Hyo Min Jang**

This paper intends to review the patterns of past policy responses to shadow education. This paper identifies the Government's policy to shadow education into four patterns by the perspectives to supplementary private tutoring and approaches to deal with the problems defined by the perspectives. The four patterns are named with Abolition of Entrance Exam, Prohibition of participating supplementary private tutoring, Strengthening Public Education and Provision of supplementary private tutoring in Schools. This paper finds that the Government policy has followed the pattern of the Abolition of Entrance Exam, Prohibition of participating supplementary private tutoring, Strengthening Public Education and Provision of supplementary private tutoring in Schools.

Based on the review of the patterns of the past policy responses to shadow education, this paper makes some suggestions for formulation of policy measures to deal with supplementary private tutoring in future. First, we need to gain a better understanding of not only 'causes of demanding private tutoring' but also 'multifaceted' nature of interrelationship of the causes of the demand. Secondly, Government policy could be better formulated by systems approach to the problems. Thirdly, instead of tightening regulations, the government should allow the choice and liberty of individuals in choosing the private tutoring while providing better options of learning to the students. Fourth, It would be better to follow the approach to the problem with long-term perspective. Lastly, multifaceted and comprehensive approach is needed that can work well with other education policies.

Although it is certain that there has been limitation in the existing policy to shadow education, the process of problem solving through various policy responses to shadow education has

* Seoul National University, Professor

** Seoul National University, Graduate Student

come to influence not only on the development of public education but also the changes in university entrance selection systems. This implies that the past policies implemented thus far to a large extent had made significant influences on the development of public school system.

Key words: Shadow Education, Private Tutoring, Demand, Government Policy