

정부의 사교육비 경감대책 기본계획에 대한 분석

이제봉
교육대학원

<요 약>

최근 정부에는 사교육비 경감대책이 교육정책의 핵심으로 보고 사교육비경감대책의 기본계획을 발표하였다. 현재 교육인적자원부는 한국교육개발원에 의뢰하여 사교육비 실태조사 및 여론조사를 하고 있다. 기본계획은 학벌주의 타파와 같은 추상적 과제부터, 교육과정, 학교제도의 개편, 입시제도, 특기적성교육, 학원의 학교내 유치 등 광범한 과제들을 포함하고 있다. 이 글은 정부가 제시한 사교육비 경감대책의 기본계획을 몇 가지 기준에 의하여 분석하였다. 주로 적합성, 실현가능성, 실효성, 명료성 등으로 관련된 해석과 그에 따른 대안제시가 모색되었다.

An Analysis to the National Government's Policy for the Decreasing of the Economic Expense for Private Tutoring

Lee, Jebong
Professor of Education

<Abstract>

The Ministry of Education and Human Resource Development(MOE) has recently submitted a policy report decreasing the parents' economic expense for private tutoring. The Private tutoring has been one of the crucial issues in Sout Korea in that the private tutoring has led the society to the ruining of schooling, the excessive economic-expense of the parents, negative effects of school curriculum, and the barrier

of social mobility through education. The report includes lots of educational issues in different directions. This paper critically analyzes the report by the evaluation of effectiveness, appropriateness, and adequacy.

I. 서론

우리 사회의 사교육비 과다 지출문제는 여러 부문에서 심각한 문제를 야기하고 있다. 근본적으로는 학원, 과외 교육이 학교교육의 보완 역할을 넘어 공교육 정상화를 침해하는 기능을 하고 있다. 학교외 과외, 학원 교육이 과열되어 학교교육의 불신풍조가 만연되고, 비정상적인 학교운영이 초래되고 있다. 또한 사교육비가 가계지출에 차지하는 비중이 날로 높아져 학부모의 경제적 부담이 지나치게 가중되고 있다. 지역 및 사회계층에 따른 사교육 지출차이도 지속적으로 그 격차가 확대되어 사교육이 계급재생산, 즉 부익부 빈익빈 교육의 주 요인이 되고 있다.

교육적 측면에서도 학원 및 과외 교육의 의존도가 높아지는 것은 자기주도적 문제해결 능력 신장, 창의적 사고력 발휘 저해, 의존성 심화 등을 초래 할 수 있다. 또한 학교 교육의 일부분인 전인 교육, 시민 교육, 인성 교육은 무시하고, 단기적인 입시위주 성적 상승과 결과만을 중시하는 과당 경쟁으로 학교교육의 역할이 축소되게 할 가능성도 있다. 이는 사교육 부분이 팽창하여 학교교육이 침해받는 측면에서의 문제점들이다.

반면 학교교육이 제 기능을 다하지 못하고 있기 때문에 사교육 부분의 의존성이 심화될 수밖에 없다는 해석도 가능하다. 경쟁하지 않는 학교, 열악한 시설, 획일적인 교육과정, 오도된 평등주의로 인하여 수준별 수업도 할 수 없게 만든 교실수업, 경직된 평준화제도 등이 오늘날의 사교육 시장 팽창의 주 요인이며, 근본적인 문제들은 학교교육의 다양화와 학교내 프로그램 및 교육방식의 다양화로 풀 수밖에 없다는 지적도 우리 사회에서 지속적으로 제기되어 왔다.

현 정부도 사교육비 경감 대책이 참여정부의 교육정책의 핵심이라고 주장하며, 2003년 연말까지 광범위한 사교육비 경감대책을 마련할 것이라고 밝혔다. 정부는 지난 5월 사교육비경감대책연구팀을 구성하였고, 현재는 한국교육개발원(KEDI)를 통하여 사교육비 실태조사 및 의견수렴 과정에 있다. 지금 마련 중인 사교육비 경감대책은 기본적으로 지난 7월에 교육인적자원부가 발표한 사교육비 경감대책 추진계획을 기본으로 하고 있으며, 현재까지 마련된 기본 대책 또한 그것과 크게 새로운 것이 없어 보인다. 이 기본 계획은 학벌주의 타파와 같은 추상적 대책부터 기존에 시행되고 있는 방과후 특기적성 교육까지 광범위한 영역을 포함하고 있다.

이 글의 목적은 정부의 사교육비 경감대책의 기본을 형성하고 있는 과제별 추진내용을 분석하는 것이다. 그것의 적합성, 실현가능성, 실효성, 명료성, 교육논리 등이 합당하게 고려되어 마련되었는가를 분석하고, 그 분석결과와 관련된 합리적 대안을 동시에 모색하고자 한다.

II. 최근 사교육비 증가 실태 및 문제점

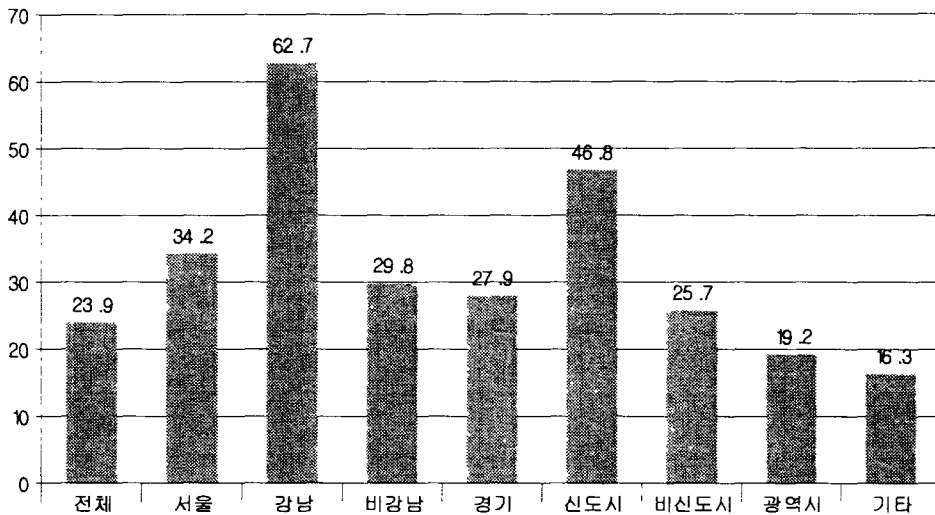
1. 최근 사교육비 증가 실태

최근 한국교육개발원이 실시한 사교육비 실태조사(2003, 11월)에 의하면 2003년도 우리나라 전체사교육비는 13조 6천억원이다. 이는 지난해 국내총생산(GDP 591조3800여억원) 대비 2.3%, 2003년 교육인적자원부 예산(24조 9036억원)의 약 24%에 해당하는 규모이다. 초중고등학교 학생들의 72.6%가 사교육에 참여하고 있었으며, 가구수입 중 사교육비가 차지하는 비중이 10-19%에 해당한다는 응답자가 34.9%로 가장 많았으며, 20-29%를 차지한다는 반응도 21.8%였다.

전체 사교육비 규모는 매년 가파르게 증가하는 추세이다. 최근 3년간 월평균 가구 총 사교육비의 변화양상을 살펴보면 2000년에 월평균 14만 9천원이었던 것이 2001년에 17만8천원으로 19.8% 증가하였고, 2002년에는 22만원 4천원으로 전년대비 24.9%가 증가하여 사교육비 지출의 증가 폭이 커지고 있음을 나타내고 있다(한국노동연구원, 2003).

이 조사에서 지역별 사교육비 차이를 보면, 서울 강남권의 월평균 사교육비는 전체 가구 사교육비의 2.6배가량 되는 62만 7천원이고, 이는 서울의 비강남권(29만8천원)에 비해 두 배 이상인 것으로 나타났다. 경기도의 신도시(46만 8천원)의 경우도 비신도시(25만7천원)와 두 배 가량의 차이를 나타낸다(그림 II-1).

<그림 II-1> 가구의 월 평균 총 사 교육비



<출처> 김지경외. (2003) 사교육비 지출의 지역별 비교. 한국노동연구원.

사교육비 지출의 변화양상도 지역에 따라 차이가 있음을 보여주고 있다. 2000년에서 2002년까지 사교육비지출 증가 순서를 살펴보면, 서울, 경기, 광역시, 그 외 지역 순이었고, 증가율 차이는 서울에서도 강남권이, 경기에서는 신도시 지역의 증가율이 가파르게 상승하

였다 (표 II-1). 특히 서울의 강남권은 2001년과 2002년 사이에 무려 73.7%나 급증하였고, 경기도 신도시의 경우도 같은 기간에 110.6%로 크게 증가하였다.

<표 II-1> 월평균 가구 총 사교육비의 증가율 (단위: %)

		2000년		2001년		2002년	
		사교육비(만원)	사교육비(만원)	전년대비 증가율(%)	사교육비(만원)	전년대비 증가율(%)	
전체		14.9	17.8	19.5	22.4	24.9	
서울	강남	30.5	33.2	11.3	58.7	73.7	
	비강남	15.9	21.2	33.3	27.5	29.7	
	전체	18.3	23.2	32.2	32.0	37.9	
경기	신도시	16.3	20.8	27.6	43.8	110.6	
	비신도시	13.9	19.7	24.5	24.7	25.4	
	전체	14.9	19.7	30.5	26.8	36.0	
광역시		15.1	15.3	10.1	26.1	32.5	
기타		11.7	13.2	12.8	15.2	14.6	

<출처> 김지경외. (2003) 사교육비 지출의 지역별 비교. 한국노동연구원.

소득수준에 따른 가구의 총교육비 지출액도 소득수준이 높을수록 대폭 증가함을 나타내고 있다. 강남권과 그 외 지역의 사교육비의 차이는 소득 200만원 이상에서부터 확연히 나타나 사교육비 지출액수가 두 배 이상의 차이를 보이고 있다 (표 II-2).

<표 II-2> 소득수준별 가구의 총 사교육비 (단위: 만원)

지역 소득수준	서울			경기			광역시	기타
	강남	비강남	전체	신도시	비신도시	전체		
100만원 미만	6.7	10.8	10.2	26.1	8.1	17.2	6.4	6.6
100~200만원 미만	16.0	18.3	18.1	13.7	15.2	14.7	14.4	13.1
200~300만원 미만	60.4	32.7	35.4	40.2	24.7	27.6	20.8	18.2
300~400만원 미만	66.0	30.4	33.8	24.7	30.1	26.0	34.8	22.9
400~500만원 미만	55.3	45.3	48.9	43.5	35.6	35.8	28.8	24.9
500만원 이상	172.3	55.6	75.8	94.8	51.4	64.6	31.3	31.5

<출처> 김지경외. (2003) 사교육비 지출의 지역별 비교. 한국노동연구원.

월 평균 가구 총소득 대비 사교육비 지출비율도 지역에 따라 차이가 심한 것을 보여 주고 있다. 전체 가구의 소득대비 사교육비 지출비율은 평균 13.1%이고, 서울의 강남권이

17.3%로 가장 높은 비율을 보였으며, 경기의 신도시(14.7%)도 평균보다 높은 수준의 지출을 나타냈다. 반면 광역시와 기타지역은 각각 11.5%, 10.4%로 평균이하로 나타났다. 총가구 소득의 25% 이상을 사교육비에 지출하는 비율은 강남이 압도적으로 높게 나타나(21.1%) 강남권 가구소득의 상당부분이 사교육비 지출에 소비되는 것을 알 수 있다 (표 II-3).

<표 II-3> 가구 총소득 대비 사교육비 지출비율분포 (단위: %)

지출비율	서울			경기			광역시	기타
	강남	비강남	전체	신도시	비신도시	전체		
5%미만	26.5	33.9	32.9	18.1	33.2	31.6	39.6	44.6
5~10%미만	14.3	19.7	19.0	26.1	22.4	22.8	21.7	24.6
10~15%미만	19.9	16.8	17.2	18.8	16.6	16.9	18.7	14.5
15~20%미만	10.8	14.2	13.8	11.3	12.4	12.3	9.5	8.7
20~25%미만	7.4	7.3	7.3	15.7	6.2	7.2	4.8	2.8
25%이상	21.1	8.1	9.8	10.0	9.2	9.2	5.7	4.8
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

<출처> 김지경외. (2003) 사교육비 지출의 지역별 비교. 한국노동연구원.

2. 사교육비 증가의 문제점

사교육비 증가에 따른 문제점은 여러 각도에서 다양하게 지적할 수 있다. 첫째로 학부모의 경제적 부담이 지나치게 확대되고 있고, 이는 계급 불평등이 교육을 통하여 더욱 심화되고 있음을 나타낸다. 사교육비 지출 규모는 2003년 국내총생산(GDP)의 약 2.3%가 될 것으로 추정되며, 지난 3년간 지속적인 증가추세로 볼 때, 획기적인 변화가 없는 한 앞으로 더욱 증가될 것으로 보인다. 문제는 앞서 제시한 자료(지역별, 소득별 격차에 따른 사교육비 지출 차이)들을 종합해 볼 때 교육을 통한 계급재생산, 즉 부익부 빈익빈 현상은 사교육을 통하여 더욱 강화되고 있음을 보여 주고 있다.

둘째로 학원 교육이 실제 교육 본래의 기능 뿐 아니라 효율성에서도 적합한지 검증되지 않고 있다는 점이다. 즉 암기위주의 반복학습이 창의적 사고를 저해할 수 있고, 자기주도적 문제해결 능력을 키우는데 오히려 방해가 될 수 있다는 지적이다.

셋째는 사교육 의존성 심화와 공교육의 정상화는 서로 양면성을 지니고 있다. 공교육이 제 역할을 하고 있지 못하여 사교육 시장이 확대되고 있다는 주장과, 사교육 영역이 확대되어 공교육이 파행적으로 운영되고 있다는 주장은 동시에 제기되고 있다. 실제로 학교는 학원과 과외교육에 비하여 대학입시에서 경쟁력을 갖지 못하고 있다고 믿는 측이 존재한다. 반면 사교육으로 인하여 학교교육의 경시 및 불신풍조가 팽배하여 인성교육, 시민교육, 공교육의 잠재적 교육과정이 침해되고 있다 주장들도 있다. 어떠한 주장이 우선하느냐 여부를 떠나 중요한 것은 학생들이 학교에서 공부할 수 있는 여지가 점점 좁아지고 있다는 것이다. 학교에서 수준별 수업도 용납하지 않을 만큼 획일적 평등주의가 팽배되어 있는 우

리나라의 교육적 현실에서 학교교육이 제 기능을 하지 못하고, 사교육에 의존하는 비중이 점차 증가하고 있다는 것은 교육불평등이 제도화되고 있음을 보여 주고 있는 것이다.

Ⅲ. 교육인적자원부의 사교육비 경감대책

1. 역대정부 사교육비 관련대책

1980년 국가보위비상대책위원회의 7.30 교육개혁조치는 과외교육을 전면 금지하는 것이었다. 당시 국민위화감해소 차원, 과외비지출에 따른 과중한 가계부담, 경제성장이 마이너스를 기록하면서 물가가 치솟는 상황에서 교육비 과소비 문제 등을 해결하기 위한 대책으로 과외전면 금지조치가 시도되었다(신세호 외, 1991: 28). 이외에도 정치적 정당성을 창출하려는 의도로 과외금지조치를 시도하게 되었다는 정치적 해석도 있다(정영수 외, 1987).

이후 전면적 금지에서 특정분야에 대한 부분적 허용으로 과외금지 조치는 점차 완화되게 된다. 즉, 예체능계, 취미분야의 학원교육 및 실기지도의 학원교육 인정(1981), 어학부분 학원교육허용(1982), 부진학생 보충수업 실시(1983), 고 3 학생 겨울방학 중 사설 외국어학원 수강 허용(1984), 학교보충수업부활(1988), 대학생의 과외교습 허용 및 초·중·고 재학생의 학기 중 학원수강 허용(1989) 등으로 완화되어 왔다. 1990년대에는 더욱 과외 제한조치가 완화되어 보충수업 운영 학교장에게 일임(1991), 대학원의 과외수업 허용(1996), 학교내 특기적성 교육 허용(1996) 등이 이루어 졌다. 과외규제에 대한 금지는 과외규제 법령에 대한 헌법재판소의 위헌판결(2000) 이후 사실상 의미가 없어졌으며, 이후 현재까지 학원 및 과외 교육은 거의 제한을 받지 않고 확대되어가고 있는 추세이다(표 III-1).

그 동안 실시된 정부의 과외 금지 조치 및 완화, 사교육비 경감과 관련된 대책들을 보면 교육논리에 입각한 근본적이고 체계적 접근 방식 보다는 임시처방식, 인기위주, 대중적 방식을 취해 온 것으로 보인다. 학교제도 개편, 교육과정, 대학입시 제도, 고등교육 정책 등을 포괄적으로 연계하여 학교교육의 정상화를 도모하는 방식 보다는 각각의 정책 목표들이 개별적으로 접근하는 양상을 보였다. 사교육비 절감 정책도 개별 아이디어가 정책화하고, 문제가 생기면 임시응변 방식으로 대처해 온 것으로 보여 진다.

<표 III-1> 역대정부의 사교육비 관련대책 연혁

일 자	조 치 내 용
1980. 7. 30	○ 과외 전면금지
1980. 8. 7	○ 과외단속 지침 시행 - 개인 및 집단과외·학원과외 금지 - 학교 보충수업 폐지
1980. 8. 27	○ 학교내 예·체능 집단실기지도 허용
1981. 3. 30	○ 유사 과외교습 규제 - 학습지, 수험지, 녹화테이프 판매 금지
1981. 7. 14	○ 예·체능계, 기술·기능계, 응변, 꽃꽂이 등 취미분야에 한해 재학생 학원수강 허용
1982. 7. 13	○ 재학생의 어학계, 고시계 인가학원 수강 허용
1983. 8. 12	○ 학습부진학생(하위 5%) 보충수업 허용
1984. 1. 6	○ 학습부진학생(하위 20%) 보충수업 허용
1984. 4. 6	○ 고 3학년 학생 겨울방학중 시설 외국어학원 수강 허용
1988. 5. 6	○ 학교 보충수업 부활
1989. 6. 16	○ 학습용 녹화테이프 제작·판매·대여 허용 ○ 대학생의 비영리적 과외교습 허용 ○ 초·중·고 재학생의 방학중 학원수강 허용
1991. 7. 22	○ 보충수업 운영은 학교장에게 일임 ○ 초·중·고 재학생의 학기중 학원수강 허용
1996. 3. 1	○ 대학원 재학생의 비영리 과외교습 행위 허용
1996	○ 학교내 특기적성위주 방과후 활동 허용(수익자 부담)
1998. 8. 12	○ 학교내 보충수업과 자율학습 단계적 폐지 발표 - 99년 중학생과 고1 ⇒ 2001 중고생 전체
2000. 4. 27	○ 과외규제 법령에 대한 헌법재판소의 위헌판결
2000. 6	○ 과외과외 예방 및 공교육 내실화 방안 발표
2001. 7	○ 7.20 교육여건 개선 사업
2002. 3	○ 공교육 진단 및 내실화 대책 발표

<출처>교육인적자원부. (2003) 사교육비 경감대책 추진계획.

2. 최근 정부의 사교육비 경감 대책 추진계획

최근 정부는 사교육비 경감 대책이 교육정책의 중요한 핵심으로 보고, 2003년말까지 한국교육개발원(KEDI)를 통하여 경감 대책을 마련 중에 있다. 단기적으로는 제도개선을 통한 사교육비 경감을, 장기적으로는 학벌주의 극복과 과도한 대입경쟁 완화를 통한 사교육비 경감대책 마련을 목표로 하고 있다. 아직 확정된 것은 아니지만 교육인적자원부의 과제별 추진내용은 다음과 같다(교육인적자원부, 2003).

(1) 사교육에 대한 개념 정립 및 의식구조 분석

- 사교육에 대한 개념 정립 및 근절해야 할 사교육비 규명
- 학부모, 학생, 교사, 일반인, 교육행정가 등을 대상으로 사교육 의존도 관련 요인, 의식구조 등에 대한 기존 선행연구 결과 분석
- 지역별 표본 조사 실시

(2) 사교육비 경감 관련 교육정책의 성과 평가 분석

- 1960년대 말부터 현재까지 추진되어온 사교육비 경감 관련 교육정책의 성과를 평가 분석
- 교육정책의 내용과 사교육비 경감 내용을 비교 고찰

(3) 사교육비 지출의 요인 분석 및 사교육비 규모 실태 조사

- 학생 전체 모집단에서 0.005-0.01% 수준의 학생들을 대상으로 표본 조사 실시
- 학교제도와 지역여건 등의 배경 변인파, 사교육 참여 행태에 관한 사항을 동시에 조사
- 사교육비 경감대상과 규모를 예측할 수 있도록 추진
- 지금까지 수행된 사교육비 조사결과 자료를 수합, 재분석하여 보다 의미있는 정책 방향을 추출

(4) 사교육의 공급자에 대한 연구

- 사교육 산업의 규모와 영향, 사교육 산업의 고용규모와 내용, 산업의 성장세와 방향
- 사교육 시장이 확대되는 공급측 요인

(5) 공교육 체제의 교육력 및 효능성 제고 방안 연구

- 경영체제, 교·강사의 수업지도능력과 열의, 교육과정 운영 등 다각도로 공교육과 사교육 체제를 비교 분석
- 공교육체제의 혁신 방안을 수립 제시

(6) 교육·보육 통합을 위한 유치원 종일반 확대

- 1일 운영시간 : 07:00 - 20:00 정도
- 운영기간 : 수요자 요구 및 유치원 실정에 따라 연중 운영
- 학급편성 : 독립된 종일반 편성, 유치원 방과후 오후 종일반 편성
- 교사배치 : 학급 담임교사 외에 종일반 전담교사 별도 배치
- 시설환경 : 냉·난방, 취침실, 온수시설, 샤워장, 주방 등 시설 구비
- * 2003년 통합형 취학 전 교육(Edu-Care) 시범 운영
 - 서울 : 공립 13개원, 사립 22개원
 - 대전 : 공립 1개원

(7) 유치원 부족 지역에 대한 공립 유치원 설립 확대

- 시·도교육청별 실태조사를 통한 유치원 신·증설 계획 수립·시행
 - 취원 대상아 대비 유아교육시설 부족지역에 신·증설
 - 통합이 가능한 소규모 병설 유치원의 단설화 추진
- 단설유치원을 지역교육청당 1개원 이상씩 설립하여 지역 중심유치원으로 활용

(8) 예·체능, 컴퓨터 등 특기적성교육 확대

- 특기·적성교육 확대 방안
 - 학생 선택권 보장 및 전문성 있는 강사 확보
 - 수익자 부담 최소화 및 저소득층, 농어촌 지역 자녀의 지원 확대
 - 시·도교육청, 학교의 자율성 강화 및 책무성 제고
 - 교과관련 특기·적성 확대
- 학교 임대를 통한 학교내 사교육 욕구 흡수 방안
 - 사설기관, 시민단체 등이 학교시설을 임대 교육활동
 - 초·중학생 대상 예·체능 교육, 고교생 대상 입시교육 허용
 - 학교관리 문제, 강사 문제 등 협의 필요
 - 시범학교 운영 후 전국 확대
- 미술, 음악, 부진아, 컴퓨터, 영어회화 등 특수영역 지역거점학교 운영 방안
 - 지역교육청 단위 거점학교 운영
 - 지역사회 인적자원 pool(스타교사, 지역사회인사, 자원봉사자 등) 활용
 - 도시지역 학교 시범 운영 등

(9) 초등학교 저학년 대상 방과후 · 방학중 학교내 보육 실시

- 방과후 · 방학중 학교내 보육 실시를 위한 정책연구
 - 초등학교 방과후 · 방학중 보육수요 및 실태조사
 - 공청회 및 전문가(관련단체)협의회 등을 통한 여론 수렴
 - 초등학교 전담 보육교사 자격, 수급 및 관리 방안 마련

- 초등학교 저학년 학생의 발달 특성에 맞는 방과후 보육 설비 기준 마련
- 학교 개방시간 확대에 따른 학교관리, 급식, 안전문제 등 해결방안 모색
- 균형있고 체계적인 보육프로그램 개발·보급 방안 등
- 시범학교 운영 : '04년 시·도교육청별 1개교 시범학교 운영 등

(10) 수준별·선택중심 교육과정 확대

- 교육과정에 대한 인식제고를 위한 연수·홍보의 지속적 추진
 - 교육과정 편성·운영 모형 및 장학자료 개발, 보급
 - 교육과정 운영 지원을 위한 교원증원 및 교육여건 개선

(11) 교과분량 축소 추진

- 단기과제 : 현행 교육과정 재구성을 통한 교과별 학습분량 감축
 - 각 교과서에 안내문 제시(올바른 교과서관, 재구성 요령 등)
 - 교과분량 축소를 위한 교과내용 재구성 방법에 대한 교사연수
- 장기과제 : '교육과정 수시개정체제' 구축을 통한 교과내용 축소
 - 전문가, 교원, 학부모 등의 다양한 의견을 수렴하여 내용 축소방안 마련

(12) 맞춤형·수준별 콘텐츠 개발·제공

- 개발내용
 - 학생이 가정에서 스스로 공부할 수 있는 수준별 자율학습용 콘텐츠 개발
 - 학업성취도 및 수학능력 측정을 위한 양질의 다양한 평가문항 개발
- 개발대상 및 방법
 - 주지 교과(국, 영, 수, 사, 과) 우선 개발, 대상교과 및 학년 연차적 확대
 - 표준 모형 개발 및 시범적용 후 확대

(13) 사이버 가정교사 지원체제 확대·개편

- 시·도교육청별 『사이버가정교사』에 의한 가정학습 지원 체제 구축
 - 인터넷상 보충학습 희망자에 대해 사이버학급 편성 운영
 - 사이버가정교사가 사이버학급 학생을 담임하여 지도
- ※ 사이버가정교사 : 현직교사 중에서 위촉하며 시·도교육청의 사이버 학습실에 자율학습용 학습과제를 제공하고 온라인상에서 학습진도 및 평가 관리

(14) 각종 학력 경시대회 인증제 도입 방안 마련

- 각종 학력경시대회의 실태, 질적 수준, 활용도 등 분석
- 사회적 합의 과정을 통해 학력경시대회 인증제도의 가장 바람직한 방안 도출
 - 토론회, 공청회 등을 통해 학력경시대회 인증제 도입의 필요성 및 방안에 대한 각계

의 의견 수렴

- 학력경시대회 인증제 도입에 따른 부작용을 예측·분석하고 이에 대한 대책 연구
- 정책연구, 토론회 및 공청회 등의 결과를 바탕으로 학력경시대회 인증제도 운영방안 마련

(15) 수강료 신용카드, 지로 수납 학원에 대한 인센티브 부여추진

- 수강료의 신용카드, 지로 입금제 홍보 추진
- 시·도교육청별로 지역 실정을 감안하여 신용카드, 지로 입금제 학원에 대한 인센티브 부여
 - 수강료 차별화, 정기점검 면제, 연수시간 단축, 행정처분 감경 등
- 중·장기적으로는 신용카드 또는 지로 의무사용 제도화(재정경제부, 국세청과 협의)

(16) 불법·고액과외에 대한 학부모·시민단체의 사회적 감시체제 강화

- 소비자단체, 학부모 등에 의한 자율감시체제 확립
 - 수강료 게시의무 이행여부 확인
 - 학원에 불법운영 신고엽서 또는 신고안내 전단비치
- 학원연합회 등을 통한 자율적 안정분위기 유도
 - 사단법인 한국학원총연합회를 통하여 교습과정 위반, 수강료 담합, 과다인상 등 부당행위가 없도록 자율적 안정분위기 유도

(17) 지방대 육성 사업 추진과 대학 서열구조 완화

- 『지방대학발전기획팀』 구성·운영
- 지방대학의 교육·연구 역량을 강화하여, 지역이 필요로 하는 우수한 인재를 육성함으로써 지역발전을 선도하고, 나아가 국가균형발전 달성
- 대학에서 지역이 필요로 하는 인재를 육성하기 위해, 대학과 지역내 기업·연구소·지자체 등을 연계

(18) 학벌주의 극복을 위한 범정부적 대책 마련

- 학벌주의 극복을 위한 종합대책 수립(예정)
 - 학벌주의 실태조사 및 대책 마련을 위한 정책연구 추진
 - 범 부처 차원의 종합대책을 마련하여 인적자원개발회의에 상정
- 주요 정책과제 예시
 - 학벌주의 극복을 위한 사회적 인식 개선
 - 학력차별 금지를 위한 법제도적 조치
 - 공공 및 민간분야에서 능력중심의 인사관행 정착
- ※ 『학벌주의 극복방안 수립을 위한 합동기획단』 설치·운영중

(19) 학부모에 대한 건전한 교육관 함양(학벌주의 극복 교육·홍보)

- 학부모 아카데미 운영
 - 학교·교육청·지역 단위의 다양한 학부모 강좌 개설·운영
- 능력중심 사회 구현을 위한 범사회적 캠페인 전개
 - 학부모 단체, 시민단체 등을 통한 자발적 운동 유도 및 지원
 - 언론 등 대중 홍보시설 및 매체를 활용한 학벌주의 문화 타파 홍보
 - 학벌주의 문화 극복사례 발굴, 홍보

(20) 과도한 입시경쟁 유발분야에 대한 전문대학원 도입 확대

- 의·치의학, 법학, 경영학 등 고도의 전문지식 및 실무교육을 필요로 하며 학위과정과 직업이 연계될 수 있는 분야에 전문대학원 제도 확대
- 의·치의학 전문대학원 조기 정착 유도
 - 2003년도 9개, 2004년도 6개, 2005년도 1개 등 16개 대학 전환 확정
 - 제도 정착을 위해 향후 5년간 총 488억원 지원 예정
- 경영전문대학원(MBA) 도입 추진
 - 정책연구 등을 통하여 구체적인 추진전략 등 마련
 - 대학의 자율적 참여 유도를 위한 지원방안 마련
- 법학전문대학원 도입 추진
 - 교육혁신기구 설치시 공론화 과정을 거쳐 도입방안 마련

(21) 과열경쟁을 완화할 수 있는 대입제도 발전방안 마련

- 능력중심사회에 부응하는 대입제도의 장기적 발전방안 마련 추진
 - 수능시험의 자격고사화 및 연 2회 실시, 대입전형 자율화 확대 등 향후 사회적 합의 도출을 통한 대학입학제도

IV. 정부의 사교육비 경감대책 기본계획에 대한 평가

정부가 추진하고 있는 사교육비 경감대책의 기본계획은 현재 가능한 대부분의 정책 대안들을 내포하고 있다. 유치원교육의 공교육화부터, 대학입시 개선안, 학벌주의 극복을 위한 대책 마련까지 포괄적이고, 근본적인 부분부터 기존에 실시했으나 사교육비 경감에 별 실효를 거두지 못하고 있는 부분까지 광범위하게 포함하고 있다. 이러한 대책들은 다른 교육정책과 연계성, 실현가능성, 실효성, 적합성 등으로 분석해 볼 필요가 있다.

1. 개념의 모호성

학벌주의 극복에 관한 정부의 기본 계획은 상당히 모호하고, 구체적으로 무엇을 목표로

하고 있고, 어떻게 접근할 것인지가 불명확하다. 물론 확정된 것은 아니고 앞으로 대안 탐색을 위하여 의견 수렴을 통하여 대책을 수립할 것이라고 계획하고 있기는 하다. 그러나 과연 정부 계획안에서 밝힌 학벌주의는 무엇을 의미하는 것인가? 고등학교와 대학 졸업자의 임금 격차, 사회적 차별을 의미하는 것인지, 수도권대학과 지방대학의 차이를 없애자는 것인지, 특정대학의 인맥의 정치 사회 경제적 영향력을 감소시킨다는 것인지 불분명하다. 상당히 추상적이고, 다분히 정치 이데올로기 슬로우건에 불과한 것이 아닌가 하는 의문이 들게 한다.

이에 대한 정책과제로 정부는 학벌주의 극복을 위한 사회적 인식 개선 및 학력차별 금지를 위한 제도적 조치를 제시하고 있다. 그러나 인재를 선택하는 기업과 대학에서 과연 학력과 능력은 무관한 것이라고 단정적으로 생각할 수 있게 하는 근거들이 무엇인지 명확하지가 않다. 또한 학력차별을 위한 법적장치를 만들겠다고 한 것과 관련하여 어떠한 법적 장치가 정부도 명확히 제시하지 못하는 학력차별을 규제할 수 있을 것인지, 또 어떻게 하면 그것이 가능한 것인지 궁금하게 한다.

학부모들에게 건전한 교육관을 함양시켜 학벌주의 극복을 위한 교육과 홍보를 강화한다고 하는 계획도 그 실효성이 의심스럽다. 이미 공교육이 정상적으로 작동하지 못하고 사교육이 광범위하게 자리 잡고 있는 현실에서 학벌주의 극복을 위한 교육 및 홍보가 실효성이 있고 제대로 된 접근인 것인가는 생각해 보아야 한다.

2. 사교육 기관의 학교 내 흡수 문제

그동안 초등학교를 중심으로 한 특기적성교육은 사교육비를 절감하기 위한 대책(저가의 수강료로 학원 교육을 학교에서 정규수업시간외에 실시함)으로 시행되어 왔다. 특기적성교육은 당초 사교육비 완화 뿐 아니라 학원교육을 받을 수 없는 저소득층 자녀를 위하여 교육기회를 확대한다는 측면도 있었다. 그런데 학부모들의 특기적성교육에 대한 만족도는 별로 높지 않아 학원교육비를 경감시키는 역할은 크게 해주지 못하고 있다. 이 문제는 강사의 수준, 교육의 질 등을 모니터하여 양질의 교육을 제공하여야만 부분적으로 성공할 것으로 보인다.

위와 유사한 것으로(유사해보이나 큰 차이는 존재함), 학교 임대를 통한 학교 내 사교육구 흡수 방안으로, 사설기관(주로 학원), 시민단체 등이 학교시설을 임대하여 초중고 학생들의 예·체능 교육, 입시교육 허용 등이 정부 사교육 경감 대책에 포함되어 있다. 이렇게 한다면 과연 학교는 무엇을 하는 곳인가? 학교 건물은 임대해주고, 학생들은 학원강사에게 맡기고, 그 비용은 수익자 부담으로 하고, 이렇게 하여 과연 얻을 수 있는 결과가 공교육 정상화인가, 사교육비 절감인가, 무엇을 목표로 하는 대책인지 의문스럽다.

3. 수준별 수업과 학교유형의 다양화

공교육 정상화가 사교육비를 경감시킬 수 있는 근본적인 대책이라고 동의하는 사람들이 다수이다. 공교육을 정상화할 수 있는 방법으로 두 가지 접근 방법이 있을 수 있다. 첫째는 학교 내 교육 프로그램을 다양화하고, 수준별 수업을 실시하여 교육여건을 개선하는 교육 프로그램과 교육 방식의 다양화이다. 둘째는 학교유형을 다양화하여 교육욕구를 흡수하

는 방법으로 다양한 학교를 확대해가는 방법이 있다.

고교평준화 제도 안에 있는 고등학교 뿐 아니라 초중 학교들도 추첨배정방식으로 인하여 학생들의 다양한 능력과 적성을 고려하여 교육시킬 수 없는 것이 현실이다. 다양한 수준의 학생들을 한 교실에서 지도한다는 것은 현실적으로 어려운 일이며, 수월성 교육도, 학력 미달 학생의 학력 보충 교육도, 정상적인 교과 내용의 진행, 어느 것 하나 제대로 충족시킬 수 없게 한다. 그러나 우리 사회의 교육에 대한 평등주의 이념은 교육기회의 평등, 교육조건인 평등(교사의 질, 시설, 교육의 질)을 넘어 교육과정, 결과의 평등으로 확대 해석되는 경향이 있다. 심지어 평준화제도를 유지하는 데 가장 기본이 되는 수준별 수업도 우열반 편성에 대한 부정적 시각 때문에 실시하지 못하고 있다. 학교유형의 다양화(대안학교, 특수목적 고등학교, 자립형 사립고, 영재학교, 우수 공립고등학교, 자율학교, 특성화 고등학교)도 경직된 평등주의 이데올로기에 의하여 제대로 실현하지 못하거나, 파행적으로 운영되고 있다.

이러한 결과는 당연히 사교육 팽창으로 연결될 수밖에 없다. 정상적인 학교 교육에서 다양한 교육적, 계층적 욕구를 흡수하지 못하면서 사교육 시장을 단속 위주의 행정과 방과후 특기적성 교육과 같은 단편적 대중 요법으로 잡을 수 있다고 생각한다면 그것은 참으로 순진한 발상이다.

우리 사회와 같이 경직되게 평등주의 교육을 실행하고 있는 나라는 거의 없다. 평등주의 교육과 엘리트주의(능력주의) 교육은 상호 보완적인 것이지, 대립적인 것이 아니다. 유럽국가들은 대부분 능력주의를 채택하여 학생들의 진로를 조기에 결정하는 제도를 가지고 있으면서도, 한편으로는 평등주의 교육도 아울러 실시하고 있다. 미국, 캐나다, 호주와 같이 평등주의 교육이념을 목표로 하고 있는 나라들도, 영재학교, 사립고 등으로 학교교육을 다양화하여 능력주의 교육도 흡수하고 있다. 더구나 수준별 수업을 평등주의 때문에 실시하지 못하는 나라는 우리 사회를 제외하고 거의 없다.

현재 7차 교육과정 실시로 인하여 교육내용상 수준별 수업을 할 수 있는 교육내용은 마련되었다. 그러나 현재와 같이 수준이 다양한 학생들을 한 교실에 수용한다면 7차교육과정의 목적은 퇴색될 수밖에 없다. 더구나 학급당 학생수가 35명이 넘는 교실에서 이질적 학생들을 지도하고 있는 교사들에게 수준별 수업을 실시하라고 요구할 수는 없는 것이다. 7차교육과정의 목적을 제대로 실시하기 위해서는 이동식 수업이나 수준별 반편성이 일부 과목에서 가능하게 하든지, 아니면 학교유형을 다양화하여 학생간 학력 격차가 적어지게 해야 한다.

사교육비 경감대책은 근본적인 학교개편 정책과 연계되어 실시되지 않으면 성공할 수 없다. 학교내 프로그램의 다양화, 교육과정 편성의 자율화 등, 이동식 수업, 수준별 수업 등으로 방향을 잡으면 추첨배정방식(평준화 제도)의 기본을 파괴 하지 않으면서 현재의 많은 문제들을 보완할 수 있을 것이다.

더 근본적인 접근 방법은 학교유형을 다양하고, 대학입시를 대학에 일임하는 것이다. 교육적 요구, 계층적 요구, 다양성의 요구 등은 학교유형의 다양화에 의하여 실현될 수밖에 없다. 민간부분에 사립학교를 점진적으로 이양하고, 국가는 지역의 우수공립고, 영재공립고, 대안학교, 특성화 고등학교, 평준화 제도 안의 일반 공립학교로 구분하여 관리하는 제도를 갖는 것이 바람직하다. 현재와 같이 경직된 평준화제도를 유지할 경우, 사교육의 의존도는 날로 높아질 것이고, 가난한 학생들이 교육제도를 통하여 성공할 여지는 점점 더 좁아질 것이다. 그릇된 평등주의는 불평등을 더욱 심화시킬 뿐이다. 적어도 학교에서 공부

를 하게 해야 할 것 아닌가?

4. 대학입시제도 개편 관련

수능을 연 2회 이상 실현 하는 방안, 수능을 자격고사화하는 방안 등이 기본 계획에 포함되어 있다. 수능을 자격고사화 한려면 기본 전제가 있어야 한다. 첫째는 수능을 제외한 다른 평가시스템이 제대로 작동하여야 그것이 가능하다. 가령 내신 성적이 각급 고등학교에서 공적하게 부여되어 신뢰할 수 있어야 한다. 아울러 학교간 격차를 인정하는 문제가 있다. 현재 학교간 격차가 엄연히 존재하는 현실에서 수능을 무력화 시킨다면 무엇으로 학생 선발을 할 것인가? 수능자격고사화 문제는 다분히 인기위주의 즉흥적 발상이 아닌가 한다.

또 다른 방법으로 과거의 본고사와 유사한 대학 자체 시험이 있으면 수능자격고사화가 가능할지 모른다. 그러나 현재로서 그러한 준비가 되어 있지 못하며, 사교육 문제도 고려해야 할 사안이라 일시에 시행하기 어려운 문제들이 있다.

극히 일부에서 고등학교 졸업자격시험 제도를 만들고 대학을 평준화하자는 주장이 있다. 아마도 유럽의 국가들에서 아이디어를 얻은 듯하다. 그러나 유럽의 국가들은 여러 단계의 평가를 통하여 고등학교 이전에 자격이 되는 학생들을 미리 선발하는 제도를 가지고 있다. 현저 우리나라 고등학생과 전혀 다른 환경에서 이미 엄청난 경쟁을 통하여 고등학교에 등록하고 있다고 보면 된다. 그러한 전제가 된다면 고등학교 졸업자격 시험제도는 도입할 만하다. 그러나 기본전제가 되는 사항들을 무시하고 편의적으로 제도를 도입한다면 엄청난 혼란과 비교육적 상황이 벌어질 것이다.

다학입시 정책은 장기적으로 대학에 그 권한을 일임하되, 현재로는 잦은 변화를 주지 않는 것이 좋다. 한 방법이 성숙되도록 보완하면서 시간을 갖는 것이 대안이다.

5. 소수와 정권의 한계와 교육정책

정권의 정통성이 없거나 소수와 정권인 경우 지나치게 여론을 의식하거나 인기위주로 정책 방향을 잡았다가 더 큰 혼란을 초래하는 경향이 있다. 현재의 정권도 다분히 그럴 가능성이 높다. 교육정책은 교육논리가 기본이 되어야 한다. 사교육 경감대책에 대한 정부의 계획은 상당 부분 성공하기 어려운 과제들을 포함하고 있다. 그것은 여러 부분의 정책과 동시에 추진되어야 하며, 속도 조절 또한 대단히 중요한 요소이다. 사교육 경감대책과 공교육정상화 자체를 반대하는 사람은 많지 않을 것이다. 그러나 지난 정부의 교원 정년 단축과 의약 분업 정책이 그러했듯이 속죄양을 만드는 방식, 여론몰이 방식, 기본을 무시한 발상, 개혁을 주장지만 실제론 가장 반개혁적 여론 조작 등으로 임하지 말아야 한다. 현재 정부의 기본 계획에는 실현가능성이 의심되는 정치적 슬로우전 같은 과제들이 포함되어 있다. 그것이 성공되기는 아마 불가능할 것이다.

V. 결론

사교육비 경감대책은 우리나라 교육의 대부분의 영역과 관련이 되어 있다. 교육정책이

대개 그러하듯이 종합적이고 체계적으로 정책들 간에 연계되어 추진되지 않으면 그 실효성이 문제가 되는 것을 넘어 또 다른 새로운 문제를 일으킬 수 있다. 현재 추진되고 있는 사교육비 경감 대책과 공교육 정상화 방안이 모색되고 있는 과정에서도 검증되지 않은 아이디어와 실적위주의 형식적 결과물이 판단기준이 되어서는 안 될 것이다. 또한 일선학교에 업무과 중 문제가 다시 일어나지 않도록 각별히 신경 써야 할 것이다.

이 글에서는 사교육비 경감대책의 가장 기본은 공교육 정상화이며, 정상화하는 방법으로 학교내 교육 프로그램의 다양화, 수준별 수업을 가능하게 하는 요건 충족, 교육방식의 변화라는 학교내 방법을 단기적으로는 적합한 것으로 설명하였다. 동시에 학교 유형의 다양화를 통하여 다양한 교육적 욕구들을 학교교육 제도 안에 흡수하는 방법을 강조하였다. 획일적인 평등주의, 그릇된 평등관, 현실을 호도하는 명분주의 이념과 주장은 사교육비 경감 대책을 마련하고 공교육을 정상화하는 과정에서 자제되었으면 한다.

다시 주장하지만 평등주의와 능력주의는 한 제도 내에서 공존할 수 있으며, 공존하게 해야 한다. 경직된 형태로 한 방향만을 고수하면 비정상적인 영역이 정상적인 영역을 파괴한다. 우리사회의 사교육문제가 그 대표적 예다.

참고문헌

1. 교육인적자원부 (2003). 사교육비 경감대책 추진계획. 사교육경감대책위원회 1차회의 자료.
2. 김경근·변수용(2003). 고교 평준화제도 존폐에 대한 학부모의 태도 결정요인. 교육사회연구, 13(2): 21-45.
3. 김신일 (2000). 교육사회학. 서울: 교육과학사.
4. 김지경외 (2003). 사교육비 지출의 지역별 비교. 한국노동연구원.
5. 박부권(2003). 고등학교 평준화정책, 이제 바뀌어야 하는가? 교육환경의 변화와 교육정책의 과제. 아산복지재단, 137-164.
6. 신세호외 (1991). 과외수업 실태분석연구. 한국교육개발원
7. 이주호·홍성창(2001). 학교 대 과외: 한국 교육의 선택과 형평. 한국경제학회, 49(1), 37-56.
8. 오욱환 (2000). 한국사회의 교육열: 기원과 심화. 서울: 교육과학사.
9. 윤정일 외 (1996). 한국 교육정책의 탐구. 서울: 교육과학사.
10. 정영수 외 (1987). 한국교육정책의 이념(III). 한국교육개발원.
11. 한국교육행정학회 (1990) 교육정책론. 서울: 도서출판 하우.
12. Adams, Don. (1993). Education and Social Change in Korea. New York: Garland Publishing Inc.